



## 저작자표시-비영리-변경금지 2.0 대한민국

이용자는 아래의 조건을 따르는 경우에 한하여 자유롭게

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

다음과 같은 조건을 따라야 합니다:



저작자표시. 귀하는 원저작자를 표시하여야 합니다.



비영리. 귀하는 이 저작물을 영리 목적으로 이용할 수 없습니다.



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

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

저작권법에 따른 이용자의 권리는 위의 내용에 의하여 영향을 받지 않습니다.

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

[Disclaimer](#)

정책학석사 학위논문

# 환경규제정책의 입법과정에 관한 연구

- 정부제출 및 의원발의 법안에 대한  
상임위원회의 원안 채택률을 중심으로 -

2019년 2월

서울대학교 행정대학원

행정학과 정책학전공

남 형 용

## 국문초록

본 연구는 환경규제 정책을 입법화 하는 과정에서 법률안의 세부 내용에 직접적인 영향을 끼치는 환경노동위원회의 법안소위 절차에 주목하여, 법률안의 원안 채택에 미치는 요인들이 어떤 것들이 있는지 알아보고 환경규제 정책의 입법 전략에 활용하고자 하는 것이다. 특히, 국회의 입법권 행사가 활성화 되고 있는 현재의 추세에 더하여 환경규제 관련 법률안을 정부제출 형태가 아닌 의원입법 형태로 국회에 제출하여 입법화를 추진하는 ‘청부입법’의 경향이 늘어나고 있는 실태를 반영하여, 정부제출 법안과 의원발의 법안의 차이가 법률안의 원안 채택에 미치는 영향을 분석해보고자 하였다.

이를 위해 본 연구에서는 2015년부터 2017년까지 환경노동위원회에 상정되어 심사가 완료된 206건의 법률안을 대상으로 하였고, 각각의 법률안에 대해 원안과 환경노동위원회의 채택안, 법안소위의 회의록 등을 분석하였다. 개별 법률안에 대해 원안과 채택안을 비교분석하여 원안 채택률을 종속변수로 하였고, 법안소위의 회의록을 분석하여 정부의의견을 주요 독립변수로 설정하였으며, 그 외 법률안의 원안 채택률에 영향을 줄 것이라고 예상되는 변수들, 법률안의 발의 형태, 발의자의 소속 정당, 환경노동위원장의 소속 정당, 발의자와 환경노동위원장의 소속 일치여부, 발의자의 소속 상임위원회, 법률안의 특성 등을 추가로 독립변수로 설정하여 다중회귀분석을 실시하였다.

정부가 법률안의 원안 전체를 수용한 의원발의 법률안과 정부가 제출한 법률안에 대한 회귀분석 결과, 정부가 의원발의된 법률안의 원안에 대해 찬성하는 경우의 원안 채택률이 정부가 직접 제출

한 법률안의 원안 채택률에 비해 유의미하게 높지는 않은 것으로 분석되었다. 이는 정부가 의원입법의 형태로 입법화를 추진하는 ‘청부입법’이 환경규제 정책 관련 법률안에 대해서는 원안 채택률의 측면에서 큰 이점이 없다는 점을 보여준다.

한편, 206건 전체 법률안에 대한 회귀분석 결과 정부 또는 여당이 발의한 법률안의 원안 채택률이 야당이 발의한 법률안의 원안 채택률에 비해서 높은 것으로 나타났으며, 정부가 법률안의 원안에 동의하는 정도가 강할수록 원안 채택률이 더 높게 나타났다. 그러나, 그 외 원안 채택률에 영향을 줄 것으로 예상했던 다른 변수들, 법률안의 발의 형태, 발의자와 환경노동위원장의 소속 일치 여부, 발의자의 소속 상임위원회, 법률안의 특성 등은 원안 채택률과 유의미한 상관관계를 나타내지는 않았다.

회귀분석 결과를 종합하면, 환경규제 관련 법률안의 법안소위 절차에서 가장 중요하게 반영되는 것은 법률안을 실제로 집행하게 될 행정부, 즉 환경부의 수용의지라는 것을 알 수 있다. 그리고 환경부의 수용의지가 높다면 정부제출 형태나 의원발의 형태를 막론하고 원안 채택률 제고 측면에서 유리하다는 점을 확인할 수 있었다. 그 외 법률안 외부의 변수들은 원안 채택률에 실질적인 영향을 주지 않고 있음을 확인할 수 있는데, 법안소위가 법률안 내용의 구체적인 검토를 통한 상임위원회 지원이라는 본연의 업무를 충실하게 수행하고 있다는 점을 알 수 있다.

따라서 환경규제의 입법화를 위해서 환경부가 ‘청부입법’이라는 입법전략을 활용하는 것은 법률안의 원안을 관철하는 것에는 큰 이점이 없으며, 법률안의 정부제출 과정에서 필연적으로 발생하는 이해관계자와의 갈등을 최소화하는 정도의 효과만을 기대할 수 있다는 것을 확인할 수 있었다.

주요어 : 국회 법안소위, 환경규제 입법화, 청부입법, 환경규제 입법  
전략, 법률안 원안 채택

학 번 : 2016-24360

## 목 차

제 1 장 서 론 .....	1
제 1 절 연구의 목적과 필요성 .....	1
제 2 절 연구의 대상과 방법 .....	6
제 2 장 이론적 배경 및 선행연구의 검토 .....	8
제 1 절 규제정책에 대한 이론적 논의 .....	8
제 2 절 우리나라의 입법 절차 .....	11
제 3 절 선행연구의 검토 .....	13
제 3 장 연구가설과 연구설계 .....	17
제 1 절 연구의 가설 및 분석틀 .....	17
제 2 절 연구설계 .....	20
제 4 장 분석결과와 해석 .....	26
제 1 절 법률안에 대한 정부의 입장의 영향분석 .....	26
제 2 절 법률안의 발의형태 등이 원안채택률에 미치는 영향 .....	31

제 5 장 결 론 .....	35
제 1 절 연구의 요약 .....	35
제 2 절 연구의 시사점 .....	38
제 3 절 연구의 의의와 한계 .....	40
참고문헌 .....	41
부 록 .....	44
Abstract .....	77

## 표 목 차

[표-1] James Wilson의 규제정책 분류 .....	8
[표-2] 종속변수에 대한 가중치 .....	21
[표-3] 독립변수 중 ‘정부의의견’에 대한 찬성치 .....	22
[표-4] 분석모델 개요와 종속변수 및 독립변수 .....	25
[표-5] 원안 채택률과 정부의의견에 대한 기술통계 .....	26
[표-6] 설명변수별 법률안 통계자료 .....	27
[표-7] 다중회귀분석 결과 ① .....	28
[표-8] 다중회귀분석 결과 ② .....	32

## 그 립 목 차

[그림-1] 행정부의 법률안 입법과정 .....	11
----------------------------	----



# 제 1 장 서 론

## 제 1 절 연구의 목적과 필요성

가습기 살균제 사용으로 인한 소비자들의 건강 피해와 그로 인한 것으로 추정되는 사망사건은 2011년 4월부터 알려지기 시작했다. 이 사건이 사회적인 문제로 드러나기 시작할 당시에는 가습기 살균제 사용과 그로 인한 건강 피해 간의 과학적인 상관관계가 명확하게 밝혀지기 이전이었기 때문에 사회적인 주목을 받지는 못했다. 그러나 가습기 살균제 사용과 건강 피해 간의 상관관계가 밝혀지고 나서 화학물질과 화학물질이 함유된 각종 생활화학제품에 대한 관리 필요성이 대두되었다. 가습기 살균제로 인해 발생한 이 참사의 직접적인 원인은 사람의 호흡기로 유입될 경우 치명적인 건강 피해를 야기하는 화학물질을 가습기를 살균하는 용도로 활용되는 제품에 사용한 것이었는데, 이 때문에 가습기 살균제 사용자들의 호흡기로 해당 화학물질이 유입되어 큰 피해를 야기하였다. 즉, 화학물질의 인체 위해성에 대한 정확한 정보의 확보, 정보 전달 체계에 문제가 있다는 것이 이 사건으로 인해 드러난 것이다. 화학물질과 화학제품 관리를 총괄하는 정부 부처인 환경부에서는 가습기 살균제 사고와 같은 화학물질과 화학제품으로 인한 참사를 되풀이 하지 않기 위해서 화학물질 및 화학제품에 대한 관리 제도 강화를 추진한다.

환경부는 화학물질과 화학제품에 대한 정보를 생산하고 관리하기 위한 법률로서 「화학물질의 등록 및 평가 등에 관한 법률」을 제정, 2015년부터 운영하고 있다. 가습기 살균제 사건으로 인한 국민의 관심이 최고조에 이르렀던 2016년에, 환경부는 이 법의 개정을 통해서 화학물질과 화학제품의 관리를 강화하기 위한 정책 마련에 착수한다. 환경부는 가습기 살균제 사고의 근본적인 원인이 국내에 이미 유통되고 있는 화학물질

(이하, 기존화학물질)이 가지고 있는 인체에 대한 위해성 정보를 사전에 확보하지 못한 것에 있다고 판단하고, 기존화학물질 중 연간 1톤 이상 제조 또는 수입되고 있는 모든 기존화학물질의 독성 정보와 위해성 정보를 확보하기 위한 법령 개정 절차에 돌입하였다. 기존 법에서도 기존화학물질의 독성 정보와 위해성 정보 확보를 위해서 510종의 등록대상기존화학물질을 별도로 고시하여, 이를 연간 1톤 이상 제조 또는 수입하는 기업들에게 등록 의무를 부여하고 있다. 그런데 개정법에서는 모든 기존화학물질에 대해 연간 1톤 이상 제조 또는 수입하는 기업들에게 등록 의무를 부여한 것이다. 만약 등록을 하지 않고 화학물질을 제조 또는 수입하는 경우에는 행정처분을 받게 되어있어, 화학물질을 등록하도록 하는 이 제도는 기업들의 자유로운 경제활동을 규제하는 정책임에 틀림없다.

이처럼 정부가 목적을 달성하기 위해 수립하는 정책은 민간의 활동을 제약하는 규제정책의 성격을 가지는 경우가 많다. 민간에 정부가 원하는 활동을 하도록 강제하는 수단으로서 규제정책이 직접적일 뿐 아니라 효과가 곧바로 나타나기 때문이다. 반면에 민간 활동에 대한 직접적인 제한과 통제 때문에 규제정책의 수립과정에서 정부는 규제 대상의 거센 반발에 직면하게 되는 경우가 많다. 가습기 살균제 사고 재발 방지를 위해 환경부에서 추진한 「화학물질의 등록 및 평가 등에 관한 법률」의 개정 작업 역시 순조롭지만은 않았다. 이 법의 적용 대상인 화학물질 관련 기업들은 제조 또는 수입되는 기존화학물질을 등록할 때 제출해야 하는 여러 자료들을 확보할 때 소요되는 비용이 과다하다는 사유를 들어 이 법의 개정안이 국내 화학 산업의 경쟁력을 저하시키는 것이라며 반발했다. 정부가 개정안을 마련하는 과정도 순탄하지 않았지만, 개정안을 국회에 제출하고 나서 국회 심의 과정 역시 순조롭게 진행되지만은 않았다.

정부가 제출한 법안은 국회에서 소관 상임위원회와 법제사법위원회의 심사를 거치고 나서 본회의에 상정, 의결되는 절차를 거친다. 특히 상임위원회와 법제사법위원회에서는 필요한 경우 법안 소위를 별도로 열어

법안의 세부 내용을 자세히 검토하도록 하고 있다. 환경부가 2017년 8월에 국회에 제출한 「화학물질의 등록 및 평가 등에 관한 법률」은 2018년 2월에 소관 상임위원회인 환경노동위원회의 심의를 거쳐 2018년 3월에 법제사법위원회의 심의와 국회 본회의를 통과하였다. 그런데 국회 본회의를 통과해 최종적으로 공포된 개정안은 당초 환경부가 국회에 제출한 개정안과 달랐는데, 국회의 심의 과정에서 정부가 제출한 개정안에 대해 수정이 가해졌기 때문이다. 거의 대부분의 법안에 대해서 그 법안의 주요 내용에 대한 찬성과 반대 입장이 있게 마련인데, 「화학물질의 등록 및 평가 등에 관한 법률」 개정안에 대해서도 찬성과 반대 입장이 명확하게 갈렸다. 그에 따라 개정안을 통과시키기 위해서 개정안에 새로운 제도를 추가시키거나 기존 제도 또는 개정안의 내용을 일부 삭제하는 등의 협의 과정이 이루어졌고, 그 결과 정부가 당초에 제출한 개정안의 원안과는 다른 내용의 개정안이 상임위원회에서 만들어져 국회 본회의에서 통과된 것이다.

환경부의 「화학물질 등록 및 평가 등에 관한 법률」 개정은 가습기 살균제 사고의 재발 방지라는 사회적으로 합의된 일반 원칙하에 추진된 것임에도 불구하고, 국회의 심의 과정에서 정부가 제출한 원안에 대한 수정이 가해졌다. 행정부에 대한 입법부의 권한과 영향력이 갈수록 커지고 있는 상황이므로 정부가 정책을 법률의 형태로 만들기 위해서는 국회 심의 과정에 전략적으로 대응할 필요성 역시 커지고 있다. 특히, 정책 대상자나 이해관계자의 첨예한 의견 대립이 있을 수밖에 없는 환경규제정책과 관련한 법률안의 국회 심의·통과를 위해서는 더욱 정부의 전략적 행위가 필요하다고 할 수 있다.

우리나라의 헌법에서는 입법권이 국회에 속한다고 규정하고 있으면서도, 행정부에도 법률안 제출권을 부여하고 있어 국회와 정부 모두 법안을 발의 또는 제출할 수 있는 권한을 가지고 있다. 최근에는 입법부로서

국회의 위상이 점차 강화되는 추세기 때문에 의원발의 형태의 법률안이 정부제출 형태의 법률안보다 더 많은 비중을 차지하는 것으로 분석되고 있다. 국회의 입법 권한이 커지고 있는 이유로 헌법상 보장된 입법권에 대해 국회의 인식이 증가한 점도 꼽을 수 있겠지만, 의원발의 법률안은 정부제출 법률안에 비해 상대적으로 간소화된 절차를 통해서도 마련할 수 있기 때문이라는 연구 결과도 존재하는 것도 사실이다.

실제로 정부에서는 직접 법안을 제출하기도 하지만, 이러한 간소화된 입법절차를 활용하기 위해 국회의원을 통해 법안을 발의하기도 한다. 정부는 특히 사회적으로 갈등이 첨예하거나 반발이 강할 것으로 예상되는 법안을 의원 발의를 통해 입안하는 경향이 있는데, 정부 입법은 다양한 이해 관계자들의 의견을 수렴하도록 되어 있는 여러 절차를 거친 후에야 국회에 제출할 수 있는 반면에 의원 입법은 별도의 절차 없이 바로 국회에 제출할 수 있기 때문이다. 실제로 환경부에서는 「화학물질의 등록 및 평가 등에 관한 법률」 제정안을 정부 제출의 형태가 아니라 의원 발의의 형태로 국회에 제출, 입법을 추진한 바 있기도 하다. ‘우회입법’ 또는 ‘청부입법’으로 불리는 이런 입법전략은 정부가 법으로 정해진 입법절차 중 일부를 회피하기 위한 수단으로 이용된다는 비판을 받고 있기도 하다.

일반적으로 규제는 편익이 불특정 다수에게 분산되는 반면에 비용은 특정한 소수에게 집중되는 경향이 있어 선거를 의식할 수밖에 없는 국회의원들이 이를 자신의 이름으로 의원발의를 하는 것을 꺼릴 것으로 예상된다. 하지만, 의외로 의원발의 형태로 발의된 법률안 중 규제정책이 차지하는 비율이 가장 높다는 연구결과가 있다. 그러므로 정부는 법제화하고자 하는 규제정책을 의원발의의 형태로 입안하려는 유인이 존재하는 것이다.

한편, 법안의 국회 심의 과정에서 가장 큰 영향을 미치는 단계는 소관 상임위원회의 심의 단계라고 볼 수 있는데, 많은 연구들이 상임위원회에

서 의결된 법률안의 상당수가 국회 본회의에서 그대로 통과되어 입법화되고 있음을 보여주고 있다.<sup>1)</sup> 그런가하면 상임위원회의 법안 심의 단계에서 가장 핵심적인 역할을 하는 단계는 법률안의 구체적인 내용을 심의하는 ‘법안소위’의 심사 단계라고 볼 수 있다. 실제로 법안소위에서 심사된 법안에 대해서 상임위원회는 대부분 심사 결과를 수용하고 있다는 연구결과도 있다<sup>2)</sup>. 이처럼 법안의 국회 심의 단계에서 소관 상임위원회의 법안소위가 미치는 영향이 결정적이기 때문에 법률안의 소관 부처는 법안소위에서 최대한 부처의 입장을 법률안에 반영하고자 노력할 수밖에 없는 상황이다.

상대적으로 이해관계자의 대립이 첨예한 환경규제를 다루는 환경부의 입장에서는 환경규제의 입법화를 성공시키기 위한 입법전략을 마련하는데 고심하고 있다. 그래서 반대가 심한 환경규제일수록 법안 마련에 필요한 절차가 상대적으로 간단한 의원발의의 형태, 즉 ‘청부입법’이라는 전략을 선택하려는 유인이 클 수밖에 없다. 하지만, 이러한 형태의 입법은 법률안 삼권분립이라는 원칙에 위배될뿐더러 법률안에 대한 사회적 합의 절차를 생략하는 셈이 된다는 지적이 있어 국회와 정부 모두에게 부담이 될 수밖에 없다.

그럼에도 불구하고 정부입법에 비해 의원입법이 그 양과 질에서 더 큰 증가추세를 보이고 있는 것이 사실인 바, 정부의 입장에서는 법률안의 입법화라는 과제를 성공적으로 수행하기 위해서 의원발의 형태로 추진하는 것이 유리할 것이라는 막연한 기대가 있는 것도 사실이다. 그러므로 과연 의원발의 형태의 입법 전략이 정부제출 형태의 입법 전략에 비해 환경규제의 입법화라는 측면에서 과연 정부의 기대만큼 효과적인가에 대한 분석이 필요할 것이다.

---

1) 최철호, 2012, 국회법 상 위원회의 법안심의제도 개선방안에 관한 연구, 입법학연구, 9(2)

2) 김내영·이현우, 2014, 법안심사소위원회의 영향력 분석, 의정연구, 20(2)

이 논문에서는 지난 3년(2015~2017)간 환경규제와 관련되어 국회 소관 상임위원회인 환경노동위원회를 통과한 법률안에 대한 분석을 통해서 국회에 제출된 원안이 최종안으로 확정, 상임위를 통과하였는지를 확인해 보고자 한다. 또한, 정부입법 또는 의원입법 방식에 따라 원안 채택률을 분석하여 의원발의 법안이 정부제출 법안에 비해서 원안 채택에 유리한지 확인하는 한편, 정부가 환경규제 정책을 입법화 하는 과정에서 입법 전략 수립에 참고가 될 수 있도록 하고자 한다.

## 제 2 절 연구의 대상과 방법

그간 입법과정에서의 국회의 역할과 법률안 심의 과정에서 영향을 미치는 다양한 요소들에 대한 연구가 진행되어 왔으나, 국회 법률안 심의의 가장 중요한 단계라고 할 수 있는 상임위원회의 법안소위 단계가 입법 과정에서 미치는 영향에 대한 연구는 상대적으로 부족하였다. 그러므로 본 연구에서는 특히 환경규제 관련 법률안을 소관하는 환경노동위원회의 법안소위에 집중하여 연구를 수행하고자 한다.

본 연구는 2015년에서 2017년까지 3년간 국회에 제출되어 환경노동위원회의를 통과한 환경 관련 ‘의원발의 법안’과 ‘정부제출 법안’을 대상으로 한다. 해당 기간에 상정된 법률안을 분석단위로 설정한 이유는 의원발의 법률안이 제15대 국회 이후로 지속적으로 증가하고 있다는 연구결과<sup>3)</sup>가 있어, 환경부가 청부입법을 통해 국회에 제출한 법률안이 확률적으로 존재할 가능성이 가장 큰 최근 3년을 설정한 것이다. 법적으로 법률안이 국회 본회의를 통과하여야 국회 심의단계가 완료된다. 하지만 사

---

3) 강장석(2016)은 ‘제19대 국회 의안처리 실적 분석 및 개선책’에서 의원발의 법률안이 제15대 국회에서는 1,144건에 불과하였으나 이후 대를 거듭할수록 기하급수적으로 증가하고 있으며, 최근에는 국회에 제출된 법률안 대부분이 의원발의 법률안임을 지적한 바 있다.

실상 상임위를 통과한 법률안이 본회의에서 부결되거나 수정되는 경우가 거의 없다는 점과, 그리고 법안소위에서 채택된 법률안이 상임위원회에서 부결되거나 수정되는 경우를 찾아보기 어렵다는 점에서 착안하여 환경관련 법률의 소관 상임위원회인 환경노동위원회를 통과한 법안으로 연구범위를 한정하였다. 또한, 정부가 법률안에 대한 국회 심의 과정에서 구체적인 의견을 개진할 수 있는 절차가 사실상 법안소위뿐이라는 점에서도 연구범위를 이처럼 설정하였다.

종속변수로는 법률안의 원안 채택률을 설정하고, 독립변수로서는 법률안의 발의 형태, 법안 소위에서의 정부의 찬성 여부, 상임위원장의 소속 정당, 법률안의 성격 등을 설정해 회귀분석모형을 설정한다. 분석방법으로는 다중회귀분석방법을 사용하도록 한다.

## 제 2 장 이론적 배경 및 선행연구의 검토

### 제 1 절 규제정책에 대한 이론적 논의

제임스 윌슨(James Wilson)은 정부의 규제 정책을 체계적으로 정리한 학자 중 하나로 평가받고 있는데, 그는 정부규제로부터 각각의 이익집단이 체감하는 비용과 편익 분포가 어떤가에 따라서 아래와 같이 네 가지 유형으로 분류할 수 있다고 보고 있다.

		편익	
		넓게 분산	좁게 집중
비용	넓게 분산	대중적 정치	고객 정치
	좁게 집중	기업가적 정치	이익집단 정치

<표-1> James Wilson의 규제정책 분류

규제로 인한 비용이 넓게 분산되어 있다는 것은 비용을 부담하는 집단이 불특정 다수인이고 그 비용은 미미한 물가인상이나 세금의 증가로서 비교적 적은 비용이 지불되는 상황을 의미하며, 비용이 좁게 집중되어 있다는 것은 비용부담자가 특정 산업이나 기업 또는 지역인 경우로 비교적 많은 비용을 부담하는 경우를 의미한다. 규제로 인한 편익이 넓게 분산되어 있다는 것은 편익이 다수에게 비교적 적게 돌아간다는 의미이고, 편익이 좁게 집중되어 있다는 것은 특정 집단에게 비교적 많은 편익이 주어진다는 의미이다.

윌슨은 정부규제에 따른 비용과 편익의 상대적 분포는 두 가지 방식으로 규제에 영향을 미친다고 주장한다. 먼저 개인이나 집단은 자신의 순편익이 증가하는 경우보다 오히려 급작스럽게 감소하는 경우에 정치적으로



로 민감하게 반응하므로 규제에 영향을 미치는 강도가 더 크다는 것이다. 다음으로 비용이나 편익이 넓게 분산되는 경우에 비해서 좁게 집중되는 경우에 정치적으로 민감하며 규제에 영향을 미치는 정도가 더 크다는 것이다.

편익이 좁게 집중되고 비용이 넓게 분산되는 ‘고객 정치’의 상황에서는 비용이 상대적으로 적고 불특정 다수에게 부담되지만 편익은 상대적으로 많고 특정한 소수에게 집중되기 때문에 편익을 얻는 소수집단은 빠르게 조직화되고 비용을 부담하는 다수는 조직화 유인이 적으므로 이러한 상황에 놓인 규제정책은 상대적으로 쉽게 도입되는 경우가 많다. 그렇기 때문에 해당 정책의 입법화 과정은 다른 종류에 해당하는 정책의 입법화 과정에 비해 비교적 용이할 것으로 예상할 수 있다. 국회의 법률안 심의 과정에서도 해당 법률안에 대한 반대 의견보다는 도입 필요성에 대한 찬성 의견이 더 활발하게 제기될 것으로 예상되므로 국회 법률안 심사 과정도 비교적 용이하게 진행될 것이다. 따라서 ‘고객 정치’에 해당하는 정책을 입법화하는 행정부의 입장에서는 굳이 청부입법 전략을 구사할 필요성을 느끼지 못할 가능성이 크다.

‘고객 정치’의 상황과 정반대의 비용 및 편익 분포를 보이는 ‘기업가적 정치’의 상황에서는 비용은 특정한 소수에게 집중되고 편익은 불특정 다수에게 넓게 분산되기 때문에 비용을 부담하게 되는 소수집단이 빠르게 조직화되어 규제정책이 상대적으로 도입되기가 상당히 어려운 경우가 많다. 대부분의 규제정책이 ‘기업가적 정치’에 해당한다고 볼 수 있다. 이에 해당하는 정책을 입법화하는 과정에서 비용을 부담하는 소수의 집단의 강한 반대에 직면할 가능성이 크기 때문에 법률안의 수정이 이루어지거나 심지어는 철회되는 경우가 있을수도 있다. 따라서 ‘기업가적 정치’에 해당하는 정책을 입법화하는 행정부의 입장에서는 정책 도입이나 개선 자체가 무산될 가능성을 최소화하기 위해 청부입법 전략을 택할 가능성이 더 크다고 할 수 있다.

비용과 편익 모두가 특정한 소수집단에게 집중되는 ‘이익집단 정치’의 상황에서는 비용을 부담하는 집단과 편익을 얻는 집단 양측이 각각의 이익확보를 위해 첨예하게 대립하는 상황이 만들어진다. 따라서 이런 경우에는 두 집단 사이의 협상과 타협에 의해서 규제정책의 도입 여부가 결정되는 경우가 많다. 해당 정책을 입법화하는 과정에서도 비용을 부담하는 집단과 편익을 얻는 집단 사이에 첨예한 대립이 이루어지기 때문에 이러한 정책을 입법화하는 행정부의 입장에서는 국회 심의 과정에서 이러한 갈등을 해소하고자 할 것이고, 따라서 청부입법에 대한 유인이 커진다고 할 수 있다.

그런가하면, 비용과 편익 모두 불특정 다수에게 분산되는 ‘대중적 정치’의 상황에서는 어느 누구도 상당한 수준의 비용을 부담하거나 편익을 얻지 못하기 때문에 비교적 손쉽게 규제정책이 도입될 수 있는가 하면 반대로 정치적 동력을 확보하기가 어렵기 때문에 규제정책의 수립 자체가 어려워지는 경우도 있다.<sup>4)</sup> 이런 경우에 해당 정책을 입법화하는 과정에서 이해당사자의 반발의 우려가 적기 때문에 청부입법보다는 행정부가 직접 법률안을 제출하는 전략을 택할 가능성이 크다고 볼 수 있다.

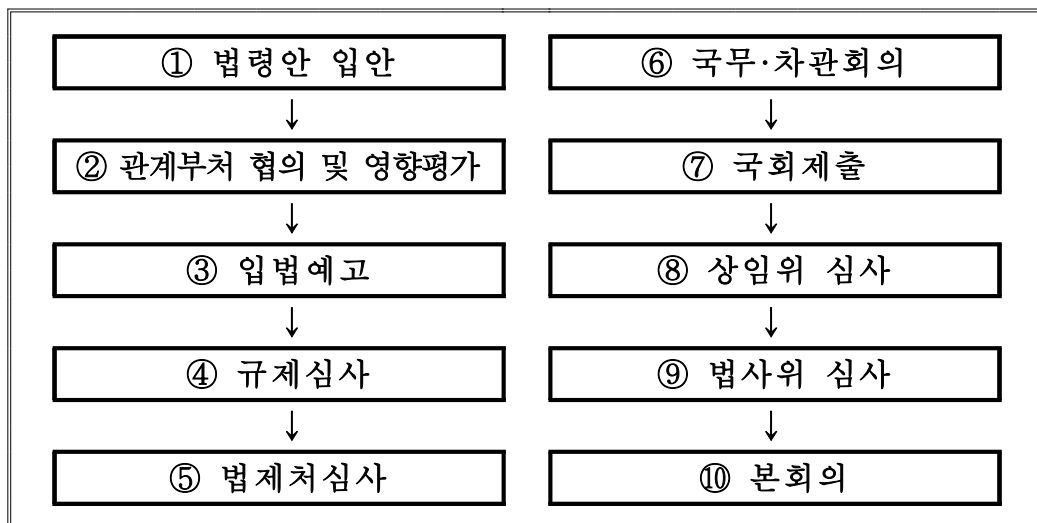
환경규제는 월슨의 분류에 의하면 전형적인 ‘기업가적 정치’에 해당한다고 볼 수 있는데, 규제로 인한 비용은 특정한 집단에 집중되는 반면에 편익은 불특정 다수에게 분산되는 경향이 있기 때문이다. 앞에서 예를 들었던 ‘화학물질의 등록 및 평가 등에 관한 법률’의 경우에 이 법률안에 의해 발생하는 비용은 화학물질을 취급하는 기업들에게 집중되는 반면, 이로 인한 편익은 화학물질을 사용하는 국민들에게 포괄적으로 분산되는 특징을 가지고 있다. 따라서 대부분의 환경규제는 상대적으로 도입되기 어렵다고 볼 수 있고, 그 때문에 환경규제를 입법화하고자 하는 환경당국은 가급적 간소화된 절차에 따라 입법을 추진하고자 하는 유인을 가지게 되는 것이다.

---

4) 최병선, 2015, “정부규제론 - 규제와 규제완화의 정치경제 -”, 법문사

## 제 2 절 우리나라의 입법절차

규제정책을 포함한 모든 정책을 법률화하는 입법 방법은 국회에 법률안을 제출하는 주체가 누구인지에 따라 크게 정부입법과 의원입법 두 가지 방식으로 분류할 수 있을 것이다. 우리나라의 헌법상 입법권은 국회에 속해있으나 정부에도 법률안을 제출할 수 있는 권한을 함께 부여하고 있다.<sup>5)</sup> 다만, 법률안을 제출하여 심의하는 절차는 정부입법과 의원입법 사이에 다소 차이가 있다.<sup>6)</sup>



<그림-1> 행정부의 법률안 입법과정

위 표에서 확인할 수 있듯이 정부입법의 경우에는 정부의 법률안을 확정하여 국회에 제출하기까지의 절차가 상당히 복잡한 편인 반면에, 의원입법의 경우에는 법령안 입안에서 국무·차관회의까지의 절차가 생략되고 곧바로 상임위원회와 법제사법위원회의 심사 절차에 착수할 수 있다. 정

5) 「헌법」 제52조 국회의원과 정부는 법률안을 제출할 수 있다

6) 주영진, 2017, ‘국회법론’

부는 수장인 대통령의 명의로 법률안을 제출하기까지 절차를 다양하게 구성하여 이해관계자들의 의견을 사전에 충분히 수렴하여 검토하고, 정부 내의 입장을 통일하여 국회에 법률안을 제출하도록 하고 있지만, 의원발의의 경우 10인 이상 국회의원의 찬성만 있으면 곧바로 법률안을 발의할 수 있도록 하고 있다.

규제정책을 법률안으로 입안하는 관점에서 중점적으로 고려해야하는 부분은 ‘규제심사’ 절차다. 정부입법의 경우에는 규제심사를 반드시 받아야 하지만 의원입법의 경우에 별도의 규제심사 절차가 없다. 규제심사 과정에서 ‘개선권고’ 의견을 받게 되면 법률안의 변경이 필요하며, 극단적인 경우 ‘철회권고’ 의견을 받아 규제정책을 폐기해야 하는 경우까지 발생하기도 한다. 하지만, 의원발의의 경우에는 규제심사 절차가 없어 법률안에 대한 개선이나 철회를 할 위험성이 상대적으로 적다. 이러한 차이 때문에 정부는 종종 의원발의라는 형식을 통해서 규제정책을 도입하는 입법 전략을 추진하려는 유인을 가지게 되는 것이다.

국회에 제출된 법률안은 소관 상임위원회와 법제사법위원회의 심의를 거쳐 본회의에 상정하도록 되어있다. 소관 상임위원회에서의 법률안 심사는 수석실에서 동 법률안에 대해 설명하는 ‘제안설명’ 절차를 거친 후, ‘검토보고’를 한다. 이 후에 법률안에 대한 ‘대체토론’을 거치고 소위원회에서 법률안에 대한 심사를 하게 된다. 이러한 절차를 거쳐 상임위원회에서는 법률안에 대해 원안채택, 대안채택, 폐기 등 세 가지 중 하나의 결론을 내린다. 폐기하기로 결정된 법률안은 폐기되며, 원안채택 또는 대안채택 된 법률안은 법제사법위원회로 회부되어 체계 및 자구 심사를 거치게 된다. 법제사법위원회의 심의를 거친 후, 국회 본회의에 회부되고 본회의의 의결을 마쳐야 법률안은 대통령의 재가를 받아 공포·시행할 수 있다. 때문에 규제정책이 입법화되는 과정에서 국회의 심의가 상당히 중요하고 결정적인 역할을 하는 것이다.

국회의 법률안 심의 과정에서 정부가 특히 주목해야 하는 절차는 소관

상임위원회의 ‘법안소위’라는 절차다.<sup>7)</sup> ‘법안소위’ 시에는 해당 소위를 구성하는 국회의원들과 국회의 수석전문위원과 더불어 법률안의 소관부처 차관이 함께 법률안의 구체적인 내용과 정책에 대해 논의를 하기 때문이다. 소관 상임위원회의 법안소위 이후 의결된 법률안은 법제사법위원회를 거쳐 본회의에 상정되는데, 이후에 정부가 법률안의 구체적인 내용에 대한 직접적인 의견을 제시할 수 있는 단계는 사실상 없다는 점에서 ‘법안소위’ 절차의 중요성이 부각된다. 실제로 정부는 ‘법안소위’ 단계에서 법률안의 원안채택, 수정 및 폐기 등에 대해 적극적인 의견을 개진하고 있다.

### 제 3 절 선행연구의 검토

국회의 법률안에 대한 심의 과정과 그 영향에 대해서는 여러 선행연구에서 분석된 바 있다.

박경돈(2017)은 정부입법 법률안과 의원입법 법률안의 국회 통과율 분석을 통해서 상임위원장이 발의한 법률안의 경우가 통과 가능성이 더 높다는 점을 지적하여, 법률안의 국회 통과를 위해서는 정부가 소관 상임위원회와의 긴밀한 협조가 필수적인 요소가 되고 있음을 시사하고 있다.

고상근(2017)은 주로 법률안의 체계 및 자구심사를 하도록 되어있는 법제사법위원회에서조차 법률안의 사실적 내용을 심사하는 ‘사실적·정책적 심사’ 기준에 의해 법률안에 대한 수정이 가해지고 있다는 사실을 보여주고 있다. 특히 ‘사실적·정책적 심사’ 기준에 의해 수정된 법률안은 환경, 국토, 교통, 사회복지 분야 순으로 높은 비중을 차지하는 것으로 드러나 특히 규제정책을 입법화하는 과정에서 법률안의 수정이 가해지는

---

7) 김내영·이현우, 2014, 법안심사소위원회의 영향력 분석, 의정연구, 20(2), 78-106

경우가 많음을 알 수 있다.

임종훈(2017)은 법률안의 국회 심의 과정에서 정부입법과 의원입법을 구분한 분석 결과를 제시한 바 있다. 그에 따르면 14대 국회까지는 10~40% 수준이었던 의원입법의 비중이 15대 국회부터 급격히 증가하기 시작하여 19대 국회에서 가결된 법률안 중 86%가 의원입법으로 발의된 법률안일 정도로 의원입법의 비중이 증가하는 추세를 보여주고 있다. 그렇다면 국회에서 정부가 제출한 법률안을 심사하는 과정에서 수정이 이루어진 비중 역시 15대 국회부터 60% 이상인 경우가 많았으며, 특히 16대 국회와 17대 국회에서는 70% 이상이 국회 심의 과정에서 수정되었다는 점을 제시하고 있다.

강장석(2017)은 국회의 상임위원회가 법률안 심사의 결과 중 하나인 ‘대안채택’이 이루어지는 경우가 많음을 지적하며, 특히 상임위원회에서 대안으로 제안한 법률안이 국회 본회의를 통과할 확률이 높다는 사실을 보여주고 있다. 즉, 소관 상임위원회에서도 법률안에 대해 포괄적인 심사와 수정이 이루어지고 있음을 나타내는 연구 결과라고 할 수 있을 것이다.

정하용(2017)은 19대 국회에서 통과된 법률안의 내용을 분석하여 Lowi의 정책분류에 따라 법률안을 분류하는 연구를 수행한 바 있는데, 19대 국회에서 통과된 206개의 전면개정 및 제정 법률안을 분석한 결과 국회가 발의한 176개의 법률안 중 105개의 법안이 분배정책에 관한 것으로 국회 발의법안 중 61%를 차지하고 있으며, 정부가 제출한 33개의 법률안 중에서 20개가 규제정책에 해당한다고 분석하였다. 이를 통해 규제정책에 대해서는 국회보다 정부가 중요한 입법주체라는 점을 시사하고 있다.

허신희·김태운(2017)은 규제입법의 과정에서 국회의원들의 사익추구행위, 즉 자신의 재선을 위한 입법행위가 이루어지고 있다는 점을 지적한 바 있다. 그 연구에 따르면 편익은 소수에 집중되고 비용은 다수에 분산되는 ‘고객 정치’에 해당하는 규제의 경우, 그 규제로 인해 편익을 얻는

소수의 지지를 받을 가능성이 크므로 국회의원들은 규제정책을 입법화하는 것을 적극적으로 고려한다는 점을 보여준다.

박윤희(2014)는 한국 국회가 제6대 국회 이후 상임위원회 중심주의를 채택함으로써 정책 의제설정 과정에서 상임위원회가 주도적인 역할을 담당하고 있음을 지적하며, 위원회 이론에 따라 독립변수를 설정하여 법률안 가결 가능성에 대한 연구를 수행한 바 있다. 이 연구에서는 법률안의 발의위원의 소속 정당, 공동 발의 의원 수, 상임위원회 위원장의 소속 정당 등이 법률안 가결 가능성에 유의미한 영향을 미치고 있다는 점을 규명하였다.

김내영·이현우(2014)는 농림수산물식품위원회에 회부된 총 744건의 법안을 대상으로 분석한 결과를 통해 법안소위의 심사결과대로 의결된 경우는 전체 744건 중 99.1%인 737건에 달하고 심사결과가 일치하지 않는 경우는 전체의 1%도 되지 않는 7건에 불과하다는 점을 규명하여, 법률안의 심사 과정에서 소관 상임위원회의 법안소위가 미치는 영향력이 절대적임을 지적하였다.

박윤희·박명호(2013)는 의원발의 법안의 상임위원회 통과 결정에 영향을 미치는 요인들을 분석한 바 있는데, 발의 의원의 소속 정당 변수, 발의위원의 소속 상임위원회, 위원장의 소속정당이 여당일 경우 등이 법률안 통과에 긍정적인 영향을 미치는 것으로 분석하였다.

전학선(2016)은 제18대 국회의 의원발의 법률안 2,923건 가운데 63%에 해당하는 1,848건이 규제를 신설 또는 강화하는 내용이었음을 지적하며, 국회가 일반적인 생각과는 달리 규제정책을 입법화하는 것을 꺼려하지 않으며 그 이유는 정부 입법에 비해 상대적으로 간소화된 입법절차 때문이라고 규명하였다.

이경선·박성용(2018)은 정부 법률안 제출권을 폐지해야 한다는 주장을 소개하며, 정부가 법률로 정해진 정부입법 절차를 고의적으로 일탈하기 위해서 의원입법을 활용하는 것을 문제로 지적하는 입장과 정부 법률안

제출권을 악용하여 정부와 여당이 하나의 세력을 형성하여 소수 야당을 법률안 심사과정에서 소외시키는 수단이 될 수도 있다는 주장을 소개하고 있다.

전진영(2009)은 Wilson이 분류한 규제정책 유형 중 ‘기업가적 정치’에 해당하는 규제의 입법 사례인 「수도권대기환경개선특별법」의 입법화 과정을 분석한 바 있다. 동 연구에 따르면 편익이 다수에 분산되고 비용은 소수에 집중되는 성격을 가지고 있는 ‘기업가적 정치’에 해당하는 정책을 입법화하는 과정에서는 이해관계자들의 대립이 첨예하다는 점을 지적하고 있다. 편익을 얻는 집단은 조직적 지지연합을 구성하지 못하는 반면에, 비용을 부담하는 집단은 입법과정 전반에 걸쳐 조직적으로 반대 활동을 벌인다는 것이다.

상기 연구들을 종합적으로 분석하면 국회의 입법권한이 강화되면서 정부입법에 비해 의원입법의 비중이 점차 증가하고 있는 추세를 알 수 있다. 그리고 정부가 제출한 법률안에 대해 국회의 심의 과정에서 법률안에 대한 국회차원의 수정이 폭넓게 이루어지고 있다는 점과 상임위원회에서 발의하거나 대안으로 채택한 법률안의 경우에는 국회 통과 가능성이 더 크다는 것을 확인할 수 있다. 그런가하면 규제정책에 있어서는 편익이 소수에 집중되는 정책에 있어서 국회의원들이 법률안을 발의하는데 적극적으로 임할 가능성이 있다는 점을 알 수 있다. 본 연구에서는 규제정책의 특성에 따라 해당 법률안의 원안 채택률을 분석하여 향후 정부가 규제정책을 입법화하는 입법전략을 수립할 때 활용할 수 있도록 하고자 한다.



## 제 3 장 연구가설과 연구설계

### 제 1 절 연구의 가설 및 분석틀

#### 1. 연구의 가설

본 연구는 환경규제와 관련한 법률안의 환경노동위원회 원안 채택률을 중심으로 분석하여 정부의 이른바 ‘청부입법’ 또는 ‘우회입법’이 환경규제의 입법화 측면에서 실제로 유용한 입법 전략이 될 수 있는지 여부를 확인해보고자 한다. 그런데 사실 정부가 특정 국회의원에게 법률안 발의를 의뢰했는지 여부는 공식적으로 확인할 수 없기 때문에, 의원발의 법안에 대해 정부가 우호적인 입장을 취하는 경우가 ‘청부입법’ 또는 ‘우회입법’의 상황에 해당하는 것으로 보고 연구를 진행하고자 한다. 만약, 의원발의 법안에 대해 정부가 우호적인 입장을 취하는 경우의 원안 채택률이 정부가 직접 제출한 법안의 원안 채택률에 비해 통계적으로 유의미하게 높다면 이러한 입법전략이 유용한 입법전략이 될 수 있음을 의미하는 것이라고 해석할 수 있을 것이다.

본 연구에서 설명변수 중 하나로 채택한 법률안의 발의 형태는 법률안이 정부 입법의 형태로 발의되었는지, 아니면 의원 입법의 형태로 발의되었는지 여부를 의미한다. 실제 법률안 심의 과정에서 심의자가 되는 국회의원들은 정부가 제출한 법률안보다는 동료 국회의원이 발의한 법률안에 대해서 호의적이고 그에 따라 원안 채택률에서 실질적인 차이를 보일 것으로 예상되기 때문이다. 그리고 법률안에 대한 정부의 입장은 ‘법안소위’에서 해당 법률안에 대해 정부가 찬성(원안채택), 수정수용(대안채택), 불수용(폐기) 중 어떤 의견을 제시하는지를 의미한다. 법률안이 공포·시행된 이후에 실질적으로 관련 업무를 수행할 정부의 의견이 원안 채택률에 영향을 줄 것이라고 예상할 수 있다.

그 외에 법률안의 원안 채택률에 영향을 미칠 것으로 예상되는 변수들로서, 정치환경적 요인과 법률안의 자체의 성격을 들 수 있다. 정치환경적 요인으로는 법률안을 발의하는 국회의원의 소속과 소관 상임위원장의 소속을 꼽을 수 있다. 법률안을 발의하는 국회의원의 소속이 여당일 경우에 정부와의 사전 교감으로 법률안의 상임위원회 통과가 용이해질 것으로 예상할 수 있다. 소관 상임위원장의 소속은 해당 상임위원회를 주도하고 있는 정당이 여당인지 야당인지를 판단할 수 있는 지표 중 하나가 될 수 있다. 상임위원장이 여당으로서 해당 상임위원회를 주도하는 정당이 여당이라면 정부가 제출한 법률안에 대해 더 호의적인 심사가 이루어질 수 있을 것이라고 예상할 수 있으며, 여야 관계없이 상임위원장과 같은 당 소속 의원이 발의한 법률안에 대해서 더 원활한 심사가 이루어질 것이라고 생각할 수 있다.<sup>8)</sup>

또한, 법률안이 제정 및 전부개정안인지, 일부개정안인지를 의미하는 법률안의 성격 역시 원안 채택률에 영향을 줄 것으로 예상된다. 일반적으로 제정안이나 전부개정안의 경우에 조문의 수가 많을뿐더러 기존에 없던 정책이나 제도가 새로 도입되는 경우가 많기 때문에 환경노동위원회의 심의 과정에서 법률안 원안에 수정이 가해질 가능성이 더 클 것으로 판단된다. 반면에 일부개정안의 경우에는 조문의 수도 상대적으로 적고, 기존에 있던 정책이나 제도를 개선 또는 계승하는 수준의 내용일 가능성이 크기 때문에 원안 채택률이 더 높을 것으로 예상할 수 있다.

이러한 분석들에 따라 연구 가설을 다음과 같이 설정할 수 있을 것이다.

첫째로, 본 연구는 정부가 법률안의 입법 추진 전략으로 종종 활용하는 ‘정부입법’이 과연 정부제출 입법전략에 비해 효율적인지 여부를 파악하

---

8) 박윤희·박명호는 법률안 발의자가 소관 상임위원회 소속인 경우에 법률안 가결에 정(+)의 영향을 주고, 발의의원의 소속정당이 여당일 경우에 역시 법률안 가결에 정(+)의 영향을 주는 것으로 분석한 바 있다.

고자 한다. 그러므로 ‘법안소위’ 단계에서 의원발의 법률안에 대해 정부가 찬성하는 경우에 원안 채택률이 정부제출 법률안의 원안 채택률보다 더 높을 것이라는 가설을 세운다.

둘째로, 정부의 찬성 여부와 관계없이 법안을 심사하는 국회의원들은 동료 국회의원이 발의한 법률안에 대해 더 호의적으로 접근하여 법률안이 반영되는데 더 유리할 것이라는 가정 하에, 의원발의 법률안의 원안 채택률이 정부제출 법률안의 원안 채택률에 비해 더 높을 것이라는 가설을 세우도록 한다.

셋째로, 법률안을 제출 또는 발의한 자가 정부 또는 여당 소속 의원일 경우에는 야당 소속 의원일 경우에 비해 법률안에 대한 심사가 더 원활할 것이라는 가정 하에, 정부 또는 여당 소속 의원이 제출 또는 발의한 법률안의 원안 채택률이 더 높다는 가설을 세운다.

넷째로, 환경노동위원장과 같은 당 소속의 의원이 발의한 법률안에 대한 심사가 그렇지 않은 경우에 비해 더 원활할 것이라는 가정 하에, 환경노동위원장과 같은 당 소속의 국회의원이 발의한 법률안의 원안 채택률이 더 높을 것이라는 가설을 세우고자 한다.

다섯째로, 환경노동위원회 소속인 국회의원이 발의한 법률안이 타 위원회 소속인 국회의원이 발의한 법률안에 비해 법안소위 과정에서 더 우호적인 심사를 받을 것이라는 가정 하에, 환경노동위원회 소속의 국회의원이 발의한 법률안의 원안 채택률이 더 높을 것이라는 가설을 세운다.

마지막으로, 법률안의 조문 수가 더 많고 새로운 정책이 많은 제정 또는 전부개정 법률안에 대해서 국회의 심사가 더 까다롭고 법률안의 수정 가능성이 더 높을 것이라는 가정 하에 제정 또는 전부개정 법률안 보다 일부개정 법률안의 원안 채택률이 더 높을 것이라는 가설을 세우기로 한다.

## 2. 연구의 분석틀

본 연구의 분석틀은 다음과 같다. 먼저, 연구의 종속변수는 법률안의 원안 채택률이다. 여기에 영향을 미치는 설명변수로는 법률안의 발의 형태, 법률안에 대한 정부(환경부)의 의견, 환경노동위원장의 소속정당, 발의의원의 소속정당, 발의의원의 소속위원회, 법률안의 특성으로 정의하였다.

## 제 2 절 연구설계

### 1. 변수의 측정

#### 1) 종속변수 : 법률안 원안 채택률

종속변수인 원안 채택률은 다음과 같이 정의하여 측정하고자 한다. 개별 법률안의 조문과 환경노동위원회에서 최종적으로 통과된 조문을 비교·검토하여 가중치를 부여하기로 하고, 원안의 조문이 그대로 통과되었을 경우에 1, 삭제 또는 폐기되었을 경우에 0으로 한다. 환노위 심의 과정에서 원안의 내용이 일부 변경되었을 경우에는 0.5로 하되, 그 변경의 내용이 법률의 체계나 자구의 심사 결과로 경미한 변경이 이루어진 경우에는 원안이 그대로 통과된 것과 내용상 실질적인 차이가 없으므로 1로 한다. 이는 심의 과정에서 병합 심사 등으로 대안의 형태로 환경노동위원회를 통과한 경우에도 동일하게 적용하도록 한다. 이를 활용하여 정의한 ‘원안 채택률’은 다음과 같다.

$$\text{원안채택률} = \frac{\sum(\text{가중치} \times \text{해당조문수})}{\text{법률안총조문수}}$$

또한, 위에서 설명한 가중치를 표로 나타내면 다음과 같다.

상임위 최종 심사안	가중치
원안이 그대로 반영된 경우	1
체계 및 자구 수정만 있는 경우	1
원안의 내용이 수정된 경우	0.5
원안이 삭제 또는 폐기된 경우	0

<표-2> 종속변수에 대한 가중치

이러한 기준에 따라서 종속변수를 측정하는 예시로서 2016년 7월 22일 의원발의의 형태로 제출된 「화학물질관리법」 일부개정법률안(의안번호 1098)의 경우에 원안 채택률이 0.75로 측정되었는데, 구체적인 원안 채택률 측정방법과 원안 채택률 측정 결과는 부록으로 제시하도록 한다.

## 2) 독립변수

종속변수에 영향을 주는 독립변수들의 측정은 다음과 같은 방식으로 한다.

### (1) 법률안의 발의 형태

먼저, 법률안의 발의 형태는 정부 제출과 의원 발의로 구분하며, 국회의안정보시스템에 게재되어있는 관련 내용을 통해서 확인한다. 의원 발의 법안의 경우는 0, 정부 제출법안의 경우는 1로 정한다.

### (2) 법률안에 대한 정부의 의견

법률안에 대한 정부의 의견은 원안찬성, 수정찬성, 반대로 구분하고 이는 국회 의안정보시스템 홈페이지에 게재되어있는 법안소위 회의록을 통해 확인하도록 한다. 조문에 따라 원안찬성일 경우는 1, 수정찬성일 경우는 0.5, 반대일 경우는 0으로 정하고, 해당 법률안에 대한 최종 정부의

의견은 아래와 같은 산식으로 측정하도록 한다.

$$\text{정부의 의견} = \frac{\sum(\text{찬성치} \times \text{해당조문수})}{\text{법률안총조문수}}$$

또한, 위에서 설명한 찬성치를 표로 나타내면 다음과 같다.

정부의 의견	찬성치
원안을 그대로 수용하는 경우	1
체계 및 자구 수정만 제안하는 경우	1
원안의 내용 수정을 제안하거나, 수정안을 수용하는 경우	0.5
원안을 불수용하는 경우	0

<표-3> 독립변수 중 ‘정부의 의견’에 대한 찬성치

이러한 기준에 따라서 독립변수 중 ‘정부의 의견’을 측정하는 예시로서 종속변수와 동일한 법률안인 2016년 7월 22일 의원발의의 형태로 제출된 「화학물질관리법」 일부개정법률안(의안번호 1098)의 사례를 제시하도록 한다. 구체적인 정부의 의견 측정방법과 정부의 의견 측정 결과는 부록으로 제시하도록 한다.

### (3) 법률안을 발의하는 국회의원 및 환경노동위원장의 소속 정당

법률안을 발의하는 국회의원 및 환경노동위원장의 소속에 대해서는 여당일 경우 0, 야당일 경우 1로 한다. 다만, 정부 제출법안의 경우에는 여당이 발의한 것으로 간주하고 0으로 한다.

### (4) 법률안 발의의원과 환경노동위원장의 동일 소속 정당 여부

법률안 발의의원이 환경노동위원장 자신일 경우 0, 법률안 발의의원과

환경노동위원장의 소속 정당이 동일할 경우 1, 동일하지 않을 경우 2로 한다. 다만, 정부 제출 법률안인 경우에 대해서는 환경노동위원장의 소속이 여당일 경우 정부와 같은 소속으로 간주하고 1, 환경노동위원장의 소속이 야당일 경우 정부와 다른 소속으로 간주하여 0으로 한다.

#### (5) 법률안 발의위원의 소속 상임위원회

법률안 발의위원의 상임위원회가 환경노동위원회일 경우 0, 타 위원회일 경우 1로 한다. 다만, 정부 제출 법률안인 경우에 대해서는 환경노동위원회 소속으로 간주하고 0으로 한다.

#### (6) 법률안의 특성

법률안이 제정안 또는 전부개정안인 경우에는 1, 일부개정안인 경우에는 0으로 한다.

### 2. 모델의 설정 및 분석방법

본 연구의 분석단위는 206개의 법률안으로서 2015년부터 2017년까지 환경노동위원회에 상정되어 법안소위를 거친 법률안을 대상으로 한다. 이들 법률안의 원안 채택률을 종속변수로 하고, 원안 채택률에 영향을 미치는 요인인 법률안의 발의 형태, 법률안에 대한 정부의 의견, 발의자의 소속 정당, 환경노동위원장의 소속 정당, 발의자와 환경노동위원장 소속의 일치 여부, 법률안 발의자의 소속 상임위원회, 법률안의 특성을 독립변수로 설정해 아래와 같이 회귀분석 모형을 만들고 다중회귀분석방법을 사용한다.

$$Y = \beta_0 + \beta_1 \times \text{법률안의 발의 형태} + \beta_2 \times \text{정부의 의견} \\ + \beta_3 \times \text{발의자 소속 정당} + \beta_4 \times \text{환경노동위원장 소속 정당} \\ + \beta_5 \times \text{발의자와 위원장 소속 일치 여부} + \beta_6 \times \text{법률안의 특성} + \epsilon$$

Y : 법률안의 원안 채택률

법률안의 발의형태 : 의원발의법안 또는 정부제출법안

정부의의견 : 수용 또는 수정수용 또는 불수용을 반영한 정량 지표

발의자 소속정당 : 여당 또는 야당

환경노동위원장 소속정당 : 여당 또는 야당

발의자와 위원장 소속 일치여부 : 자신 또는 일치 또는 불일치

발의자의 소속 상임위원회 : 환노위 또는 타 상임위

법률안의 특성 : 제정안(전부개정안) 또는 일부개정안

특히, ‘법안소위’ 단계에서 의원발의 법률안에 대해 정부가 찬성하는 경우에 원안 채택률이 정부제출 법률안의 원안 채택률보다 더 높을 것이라는 첫번째 가설을 검증하기 위해서 ‘정부의의견’이 1인 법률안을 따로 표본으로 추출하여 법률안의 발의 형태가 원안 채택률에 미치는 영향을 아래와 같이 회귀분석 모형을 만들고 다중회귀분석방법을 사용하고자 한다.

$$Y = \beta_0 + \beta_1 \times \text{법률안의 발의 형태} + \beta_2 \times \text{발의자 소속 정당} \\ + \beta_3 \times \text{환경노동위원장 소속 정당} + \beta_4 \times \text{발의자와 위원장 소속 일치 여부} \\ + \beta_5 \times \text{법률안의 특성} + \epsilon$$

Y : 법률안의 원안 채택률

법률안의 발의형태 : 의원발의법안 또는 정부제출법안

발의자 소속정당 : 여당 또는 야당

환경노동위원장 소속정당 : 여당 또는 야당

발의자와 위원장 소속 일치여부 : 자신 또는 일치 또는 불일치

발의자의 소속 상임위원회 : 환노위 또는 타 상임위



법률안의 특성 : 제정안(전부개정안) 또는 일부개정안

분석모델에 사용할 분석대상과 종속변수 및 독립변수를 표로 간단하게 정리하면 다음과 같다.

분석 개요	분석단위	환경노동위원회 제출 법률안(206개)
	분석대상기간	‘15.1.1.~’17.12.31.
종속 변수	원안 채택률	법률안의 각 조문이 반영되는 비율
독립 변수	정부의의견	법률안에 대한 정부의 입장을 정량적으로 분석한 지표
	법률안 발의형태	의원발의(0) 또는 정부제출(1)
	발의자 소속정당	정부 및 여당(0) 또는 야당(1)
	환노위원장 소속정당	여당(0) 또는 야당(1)
	발의자 및 환경노동위원장 소속 일치여부	환경노동위원장 자신(0) 또는 일치(1) 또는 불일치(2)
	발의자 소속 위원회	환경노동위원회(0) 또는 타위원회(1)
	법률안 특성	일부개정안(0) 또는 제정안 및 전부개정안(1)

<표-4> 분석모델 개요와 종속변수 및 독립변수

## 제 4 장 분석결과와 해석

### 제 1 절 법률안에 대한 정부의 입장의 영향 분석

#### 1. 종속변수와 독립변수의 기술통계

본 연구에서는 각종 통계분석을 위해서 STATA 프로그램을 활용하였는데, 이를 활용한 종속변수와 독립변수의 기술통계는 다음과 같다.

변수명	표본수	최소값	최대값	평균	표준편차
원안 채택률	206	0	1	0.673	0.357
정부의의견	206	0	1	0.684	0.363

<표-5> 원안 채택률과 정부의의견에 대한 기술통계

변수명	구분	관측수
발의형태	의원발의	175
	정부제출	31
발의자 소속정당	여당	111
	야당	95
환노위원장 소속정당	여당	108
	야당	98

발의자-환노위원장 소속일치여부	자신	5
	일치	99
	불일치	102
발의자 소속상임위	환경노동위원회	127
	타 상임위원회	79
법률안 특성	일부개정안	191
	제정안· 전부개정안	15
정부가 원안을 수용한 법률안 수	정부제출	31
	의원발의	61

<표-6> 설명변수별 법률안 통계자료

## 2. 회귀분석 결과

본 연구에서는 각종 통계분석을 위해서 STATA 프로그램을 활용하였고, 이를 활용하여 가설 검증을 위한 다중회귀분석을 실시하였다. 본 연구에서 세운 첫번째 가설인 정부가 찬성하는 의원발의법안의 원안 채택률이 정부제출법안의 원안 채택률보다 높을 것이라는 가설 검증을 위해 정부의의견 지표가 1인, 즉 정부가 원안 자체에 대해 수용 의견을 표명한 92개의 법률안에 대한 분석자료를 별도로 추출하여 다중회귀분석을 실시하였는데, 그 결과는 아래 표와 같다.

구분	계수	표준오차	t값	P> t
법률안 발의형태	-0.024	0.055	-0.45	0.656
발의자 소속정당	-0.038	0.050	-0.77	0.444
환노위원장의 소속정당	0.010	0.043	0.23	0.818
발의자-위원장 소속 일치여부	0.003	0.039	0.09	0.930
발의자 소속 상임위	0.014	0.050	0.29	0.774
법률안의 성격	-0.023	0.113	-0.20	0.838
상수	0.929	0.076	12.23	0.000
표본수(N) = 92, R-square = 0.0104, F값 = 0.15(자유도 6, 85)				

주) \* p<0.1, \*\* p<0.05, \*\*\* p<0.01

<표-7> 다중회귀분석 결과 ①

### 3. 분석결과의 해석

위 회귀분석의 결과 정부가 법률안의 원안에 대해 찬성하는 경우에 있어서 그 법률안이 정부제출법안인 경우 의원발의법안에 비해서 원안 채택률이 더 낮은 것으로 나타났으나, 통계적으로 유의미하지는 않은 것으로 확인되었다. 그러므로 첫 번째 가설인 “정부가 찬성하는 의원발의법안의 원안 채택률이 정부제출법안의 원안 채택률보다 높을 것”이라는 가설은 기각할 수 있다. 결론적으로 정부제출의 형태가 아니라 의원발의의

형태를 택하는 ‘청부입법’은 원안 채택률이라는 관점에서 별다른 효과가 없다는 점을 확인할 수 있는 것이다.

뿐만 아니라, 정부가 원안에 찬성하는 법률안에 대해서는 발의자 소속 정당이나, 환경노동위원장의 소속정당, 발의자와 환경노동위원장의 소속 일치여부, 발의자의 소속 상임위원회, 법률안의 성격 등 모든 독립변수가 종속변수인 원안 채택률에 유의미한 영향이 없다는 점을 확인할 수 있다. 따라서, 정부가 원안에 찬성하는 법률안에 한해서는 본 연구에서 원안 채택률에 영향을 줄 것이라고 기대했던 대부분의 변수들이 실제로는 큰 의미가 없다는 점을 보여주는 것이다.

이에 대해서는 환경노동위원회의 법안소위 절차에서 법률안을 논의하는 것에 있어서 법률안의 외적인 요소보다는 법률안 자체의 내용에 대한 심의가 실질적으로 이루어지기 때문이라고 해석할 수 있다. 특히 환경노동위원회 소속 국회의원, 환경부차관, 국회 환경노동위원회 전문위원으로 구성되는 법안소위가 법률안의 구체적인 내용을 심사하여 상임위원회의 법안심사 기능을 기술적으로 뒷받침한다는 그 본연의 기능을 충실하게 수행하고 있다고 볼 수 있는 것이다.

실제로 환경노동위원회 법안소위의 회의록을 확인해보면, 논의 과정에서 법률안 외적인 요소보다는 법률안 자체에 대한 논의가 생각보다 심도 깊게 이루어지고 있음을 확인할 수 있다. 법안소위에서는 법률안의 발의 취지나 행정부의 이행 능력과 가능성에 대해서 주로 논의가 이루어지고 관계기관 또는 이해당사자 간 사회적으로 문제가 발생할 소지의 유무 등에 대해서 검토한다.

이에 따라 특히 환경규제에 있어서 정부제출 형태가 아니라 의원발의 형태를 취하는 것은 원안 채택률의 제고라는 측면에서 통계적으로는 합리적인 입법전략이라고 보기는 어렵다. 그러므로 의원발의 형태로 법률안을 발의하는 경우에 정부제출 과정에서 거쳐야 하는 수많은 절차들을 생략할 수 있다는 측면 때문에 청부입법의 형태를 취하는 경우가 많다는

것을 확인할 수 있다.

환경규제의 측면에서 이것이 의미 있는 이유는 비용이 소수에 집중되고 편익은 다수에 분산되는 ‘기업가적 정치’의 특성을 가지는 환경규제의 특성상 법률안의 마련 과정에서 수많은 이해당사자들의 반대에 직면하게 되기 때문이다. 그러므로 청부입법이 비록 원안 채택률 제고의 측면에서 유의미한 이득을 주지는 못하지만, 신속하게 입법화를 추진할 수 있다는 점에서 유용한 입법전략이 될 수 있음을 시사한다.

## 제 2 절 법률안 발의형태 등이 원안채택률에 미치는 영향

### 1. 회귀분석 결과

또한, 2015년부터 2017년에 환경노동위원회에서 심의한 모든 환경 관련 법률안에 대해서 법률안의 발의형태, 정부의 의견, 발의자 소속정당, 환노위원장의 소속정당, 발의자와 환노위원장의 소속정당 일치여부, 발의자 소속 상임위 및 법률안의 성격이 원안 채택률에 미치는 영향을 파악하기 위해 모든 분석자료를 대상으로 다중회귀분석을 수행하였고 그 결과는 아래 표와 같다.

구분	계수	표준오차	t값	P> t
정부의 의견	0.817***	0.044	18.61	0.000
법률안의 발의형태	-0.082*	0.044	-1.85	0.066
발의자 소속정당	-0.063**	0.030	-2.10	0.037
환노위원장의 소속정당	0.010	0.029	0.35	0.728
발의자-위원장 소속 일치여부	-0.006	0.025	-0.24	0.810
발의자 소속 상임위	-0.060*	0.030	-1.97	0.051
법률안의 성격	-0.101*	0.052	-1.95	0.052
상수	0.190	0.050	3.79	0.000
표본수(N) = 206, R-square = 0.7204, F값 = 72.88*** (자유도 7, 198)				

주) \* p<0.1, \*\* p<0.05, \*\*\* p<0.01

<표-8> 다중회귀분석 결과 ②

## 2. 분석결과의 해석

위 회귀분석을 통해서 의원발의형태로 제출된 법률안의 원안 채택률이 정부제출형태로 제출된 법률안의 원안 채택률에 비해서 더 높다는 점을 확인할 수 있지만, 통계적으로 유의미한 차이는 아니라고 할 수 있다. 그러므로 두 번째 가설인 “의원발의 법률안의 원안 채택률이 정부제출 법률안의 원안 채택률에 비해서 더 높을 것”이라는 가설을 통계적으로 기



각할 수 있다.

다음으로 세 번째 가설을 살펴보면 발의자의 소속이 여당 또는 정부일 경우에 야당인 경우에 비해 원안 채택률이 더 높음을 확인할 수 있으며, 통계적으로도 유의미한 차이라는 점을 알 수 있다. 그러므로 세 번째 가설인 “정부 또는 여당 소속 의원이 제출 또는 발의한 법률안의 원안 채택률이 야당 소속 의원이 발의한 법률안의 원안 채택률에 비해 더 높을 것”이라는 가설을 채택할 수 있다.

다음으로 네 번째 가설을 살펴보면 환경노동위원장과 의 소속이 일치되지 않을 경우에 일반적인 인식과는 달리 도리어 원안 채택률이 더 높은 것으로 나타났으나, 통계적으로 유의미한 차이가 아닌 것으로 확인되었다. 그러므로 네 번째 가설인 “환경노동위원장과 같은 소속에서 발의된 법률안의 원안 채택률이 그렇지 않은 경우의 원안 채택률에 비해서 더 높을 것”이라는 가설을 기각한다.

다음으로 다섯 번째 가설을 살펴보면 환경노동위원회에 소속된 의원이 발의한 법률안이 타 위원회에 소속된 의원이 발의한 법률안에 비해서 원안 채택률이 높은 것으로 나타났지만, 통계적으로 유의미한 차이가 아닌 것으로 확인되었다. 그러므로 다섯 번째 가설인 “환경노동위원회 소속 의원이 발의한 법률안의 원안 채택률이 타 위원회 소속 의원이 발의한 법률안의 원안 채택률에 비해 높을 것”이라는 가설을 기각할 수 있다.

마지막으로 여섯 번째 가설을 살펴보면 일부 개정법률안에 비해서 제정 또는 전부 개정법률안의 원안 채택률이 낮은 것으로 나타났으나, 역시 통계적으로 유의미한 차이는 아닌 것으로 보여진다. 그러므로 마지막 가설인 “일부 개정법률안의 원안 채택률이 제정 또는 전부 개정법률안의 원안 채택률에 비해서 높을 것”이라는 가설을 기각한다.

다만, 모든 법률안에 대해서 정부의의견이 원안 채택률에 양의 영향을 미치고 있다는 점을 확인할 수 있는데, 정부가 법률안에 대해서 긍정적인 반응을 보일수록 해당 법률안이 원안대로 채택될 가능성이 높다는 점

을 확인할 수 있다. 이는 통계적으로도 유의미한 것으로 나타났다.

종속변수인 법률안의 원안 채택률이 대부분의 설명변수들과 통계적으로 유의미한 관계를 나타내지 않은 가운데 정부의의견이 원안 채택률과 양의 상관관계를 나타낸 것에 대해서 생각해 볼 필요가 있다. 일반적으로 법안소위에서는 각 법률안에 대해 환경노동위원회 전문위원의 검토 보고가 있고나서 정부 측의 의견을 청취한 후 위원들의 토론으로 이어진다. 따라서 법안소위의 법률안에 대한 논의는 정부 측의 의견을 기본으로 하여 논의가 이루어지는 경우가 많아, 대개 그 틀에서 법률안 수용 여부가 결정된다고 볼 수 있는데 이것이 통계적으로 증명된 것이다.

또한, 발의자의 소속이 정부 또는 여당일 경우에 원안 채택률이 높은 것으로 나타났기 때문에 청부입법의 대상을 야당 의원보다는 여당 의원으로 하는 것이 원안 채택률 제고의 측면에서 더 유리한 전략이라는 점이 확인된다.

## 제 5 장 결 론

### 제 1 절 연구의 요약

이상 본 연구에서는 환경규제의 법률화 과정에서 효율적인 입법 전략을 알아보기 위해 정부입법의 경우와 정부가 법률안을 직접 제출하는 경우의 법률안의 원안 채택률을 비교 분석하고자 했으며, 이를 위해서 환경규제 법률안의 소관 상임위원회인 환경노동위원회의 법안소위 회의록 내용을 분석하여 계량화하고, 법률안의 원안과 법안소위 심사를 거친 최종 법률안 간의 조문별 내용 비교를 통해 원안 채택률을 측정하여 분석하였다.

이를 위하여 2015년부터 2017년까지 환경노동위원회에 제출되어 법안소위에서 검토된 206개 법률안에 대해서 분석하였고, 법률안의 원안 채택률을 종속변수로, 정부의의견을 법안소위 회의록을 통해 계량화하여 독립변수로 설정하였다. 법률안은 소관 상임위원회의 의결을 거쳐 법제사법위원회의 심사 후 본회의에서 통과되어야 국회 법률안 심사 절차가 완료되지만, 소관 상임위원회의 법안소위 절차에서 결정된 법률안의 내용이 대개 본회의에서 의결된 법률안에 그대로 반영되는 경우가 많기 때문에 특히 법안소위 절차에 주목하였다. 또한, 법률안의 국회 심사과정에서 정부가 법률안에 대해 구체적인 의견을 개진할 수 있는 절차가 사실상 소관 상임위원회의 법안소위가 유일하다고 할 수 있기 때문에 정부의 의견이라는 독립변수의 측정을 위해서 법안소위 회의록을 주요 자료로 채택하였다.

이 외에도 법률안의 원안 채택률에 직간접적으로 영향을 미칠 것으로 예상되는 법률안의 발의 형태, 법률안 발의자의 소속 정당, 환경노동위원장의 소속 정당, 발의자와 환경노동위원장의 소속 일치 여부, 발의자의 소속 상임위원회, 법률안 자체의 특성 등을 독립변수로 설정했고, 다중회

귀분석 방법을 활용하여 계량분석을 실시하였다.

다중회귀분석은 두 가지로 나누어 실시하였는데, 먼저 원안 채택률에 있어서 청부입법과 정부제출입법 사이에 유의미한 차이가 있는지를 확인하기 위해서 정부가 법률안 전체에 대해 원안 수용 의사를 밝힌 의원발의 법안 61개 법률안과 정부제출 법안 31개 법률안, 모두 92개 법률안만을 따로 분리하여 다중회귀분석을 실시하였고 법률안 제출 형태를 주요 독립변수로 설정하여 분석하였다. 그리고 전체 법률안에 대해서 정부의의견 등 독립변수가 종속변수인 원안 채택률에 미치는 영향을 파악하기 위해서 전체 법률안 206개 법률안에 대해 다시 별도로 다중회귀분석을 실시하였다.

첫 번째 다중회귀분석의 결과 정부가 법률안 원안을 그대로 수용하는 경우에 있어서 정부제출 법안의 원안 채택률이 의원발의 법안 원안 채택률에 비해 낮은 것으로 나타났으나 유의확률 0.656으로서 통계적으로 유의미하지는 않은 것으로 판단된다. 즉, 정부가 법률안에 대해 찬성하는 경우에는 발의형태의 차이가 원안 채택률에 큰 영향을 주지는 않는다는 것을 보여주는 것이다.

한편 두 번째 다중회귀분석의 결과 정부의의견이 원안 수용에 가까울수록 법률안의 원안 채택률이 높아지는 것으로 확인되었으며, 이는 유의확률 0.000으로 통계적으로 유의미한 결과로 나타났다. 또한 발의자의 소속이 정부 또는 여당일 경우에 야당일 경우에 비해서 원안 채택률이 높은 것으로 나타났으며, 이는 유의확률 0.037로서 통계적으로도 유의미한 것으로 나타났다. 그 외에 법률안의 발의 형태, 환경노동위원장의 소속 정당, 발의자의 소속과 환경노동위원장의 소속 일치여부, 발의자의 소속 상임위원회, 법률안의 특성 등은 법률안의 원안 채택률의 관점에서 통계적으로 유의미한 상관관계를 나타내지는 않는 것으로 나타났다.

종합적으로 판단하면, 청부입법이라고 해서 정부가 직접 제출한 법안에 비해 원안 채택률 측면에서 유리하지는 않으나, 법률안에 대한 정부의

원안수용 의지가 높을수록 원안 채택률이 높아진다는 사실을 확인할 수 있다. 또한, 여타의 독립변수들이 원안 채택률과 유의미한 상관관계를 가지지 않는다는 사실을 통해 환경규제 법률안의 법안소위 심사과정에서 법률안 자체의 내용과 정부의 이행 가능성 등 법률안 내부 요인 이외에 다른 외부요인이 큰 영향을 미치지 않는다는 것을 유추해볼 수 있다.

## 제 2 절 연구의 시사점

본 연구를 통해 일반적인 인식과는 달리 정부가 청부입법의 형태를 통해 법률안을 제출한다 하더라도 정부가 직접 법률안을 제출하는 경우에 비해서 원안 채택률의 측면에서는 유리하지 않다는 점을 확인할 수 있었다. 그런가하면 법안소위 과정에서 정부가 법률안을 수용하려는 의지가 원안 채택률에 중요한 영향을 미치고 있음 역시 확인할 수 있다.

결론적으로 환경규제의 입법화 전략을 수립이라는 측면에 있어서 국회의원에게 법률안 발의를 의뢰하는 청부입법은 원안 채택률 제고라는 목적보다는 행정절차를 간소화하고 신속한 법률화라는 목적 달성에 있어서만 효과적이라는 사실을 알 수 있는 것이다. 물론 환경규제가 이해당사자간 입장 차이가 비교적 명확하고 갈등 구조가 복잡한 정책이기 때문에 행정절차 간소화와 신속한 법률화라는 것도 의미가 있지만, 그 방법이 반드시 법률안의 채택에 실질적인 도움이 되는 것이 아니라는 점을 인식할 필요가 있다.

실제로 대표적인 환경규제 중 하나인 ‘화학물질 안전관리 정책’을 법률화 한 「화학물질의 등록 및 평가 등에 관한 법률」의 제정안이 청부입법의 형태로 입법화 되었는데, 가습기 살균제로 인해 부각된 화학물질 관리 체계의 사각지대를 신속하게 해소한다는 측면에서 청부입법이라는 입법전략을 택한 것으로 보인다.

그 외에 법률안의 원안 채택률에 영향을 미칠 것으로 예상했던 대표적인 외부요인들이 실제로 법안소위에 있어서는 실질적인 영향을 미치지 못하는 것으로 확인되었는데, 이는 법안소위가 법률안의 구체적이고 기술적인 내용을 심사한다는 본연의 기능을 충실하게 구현해내고 있기 때문이라고 판단된다.

즉, 환경노동위원회의 법률안 심사 과정에서 법률안 자체 특성보다도 외적인 요소에 따라 법률안 채택 여부와 원안 반영 정도가 달라질 것이

라는 일반적인 인식과는 달리 중립적으로 법률안의 내용 심사에 무게를 두고 있다는 사실을 확인할 수 있다. 그러므로 환경규제의 입법화라는 과제를 안고 있는 정부는 법률안의 내용에 중점을 두고 법안소위에 참여하는 구성원들을 설득하는 것이 효과적이라는 점을 알 수 있다.

실제로 법률안의 원안 채택률에 대해 다른 종속변수보다도 정부의의견이라는 변수가 통계적으로 유의미한 영향을 미친다는 점이 확인되었다는 점에서 법률안을 실제 정책으로 수행할 정부의 입장이 법률안에 큰 영향을 미친다는 사실을 확인할 수 있다.

한편, 환경규제의 대상이 되는 규제 대상자의 입장에서는 청부입법이 만연하게 될 경우 환경규제에 대한 당사자의 입장을 반영할 수 있는 행정적인 절차가 사실상 막히게 되는 효과가 있기 때문에 의원발의 입법 절차에서도 기존의 공청회 외에도 피규제자의 의견을 청취할 수 있는 보완 정책이 필요할 것으로 보인다.

### 제 3 절 연구의 의의와 한계

본 연구는 환경규제와 관련한 법률안을 분석하여 정부제출 법안과 의원입법을 통해 제출한 법안 사이에 원안 채택률의 측면에서 큰 차이가 없다는 것을 확인했다는 점, 특히 정부가 원안수용 의견을 표명한 의원발의 법안에 대해서도 정부제출법안과 원안 채택률의 측면에서 유의미한 차이가 없다는 것을 발견했다는 점에 의의가 있다. 이를 통해서 청부입법이라고 하더라도 정부입법에 비해서 법률안의 입법화라는 측면에서 큰 이점이 없음을 확인할 수 있었다.

또한, 환경규제와 관련한 법률안의 법안소위 과정 중 법률안 채택 여부에 있어서는 해당 법률안에 대한 정부의 의견이 결정적인 영향을 주고 있음을 확인했다는 점, 그리고 법률안의 외적인 요인이 법안 심사에 미치는 영향이 미비하다는 것을 밝혔다는 점도 본 연구의 의의라고 할 수 있을 것이다.

다만, 정부제출 법안이 보통 의원발의 법안에 비해 조문수가 더 많기 때문에 이러한 변수 역시 원안 채택률에 영향을 미쳤을 것으로 예상되나 이를 정량적으로 분석하지 못한 점, 그리고 환경노동위원회 소관 법률안만 분석하여 타 위원회의 사례를 확인하지 못한 부분이 한계점으로서, 향후 연구에서는 이러한 점이 보완되어야 할 것이다.



## 참 고 문 헌

### 1) 단행본

최병선, 2015, “정부규제론 - 규제와 규제완화의 정치경제 -”, 법문사  
주영진, 2017, “국회법론”

### 2) 논문

정하용, 2017, 정부 제출 입법과 의원 발의 입법의 정책 영역 분석, 한국정당학회보, 16(2), 73-100  
강장석, 2017, 제19대 국회 의안처리 실적 분석 및 개선책, 의정논총, 11(2), 5-38  
임종훈, 2017, 제20대 국회에서 법률 제·개정 시 국회와 행정부 간의 협력방안, 입법학연구, 14(2), 141-166  
전학선, 2017, 정부입법의 효율성 강화, 유럽헌법연구  
고상근, 2017, 국회 법제사법위원회 체계·자구심사제도에 관한 연구, 의정논총, 12(2), 5-42  
박경돈, 2017, 개별 법률안 채택의 가능성과 소요 기간, 의정논총, 12(2), 217-242  
이경태, 2006, 행정부 우위시대의 국회 경쟁력 제고방안 : 입법사례분석을 중심으로, 한국정치연구, 21-59  
박윤희, 2014, 17~18대 국회 상임위원회 의원발의 법안의 가결 요인 비교 분석: 위원회 이론을 중심으로, 한국정치연구, 23(2), 235-261  
박윤희, 2014, 18대 국회 상임위원회 입법과정 사례분석 : 위원회 이론의 적용을 중심으로, 한국정당학회보, 13(2), 219-254  
민형열·김상겸, 2013, 국회의 입법절차 개선방안에 관한 연구, 비교법연구, 13(2), 135-164  
이성환, 2009, 입법과정에 있어서 국민참여, 법학논총, 21(2), 151-181

- 전진영, 2012, 제18대 국회 상임위원회의 입법권력 분석, 의정논총, 7(1), 57-73
- 강장석, 2016, 제19대 국회 의안처리 실적 분석 및 개선책, 의정논총, 11(2), 5-38
- 박윤희·박명호, 2013, 의원발의 법안의 상임위원회 통과 결정요인 분석, 의정논총, 8(2), 29-55
- 최철호, 2012, 국회법상 위원회의 법안심의제도 개선방안에 관한 연구, 입법학연구, 9(2), 1-31
- 정하용, 2017, 정부 제출입법과 의원 발의 입법의 정책 영역 분석, 한국 정당학회보, 16(2), 73-100
- 전진영, 2009, 정책유형별 입법과정 비교분석 : 정책의제의 설정 및 대안채택과정을 중심으로, 한국정당학회보, 8(2), 35-65
- 전학선, 2016, 의원입법과 규제개혁, 헌법학연구, 22(3), 79-114
- 전학선, 2015, 의원입법의 개선과제와 효율성 제고방안, 입법학연구, 12(2), 1-26
- 최윤철, 2012, 제18대 국회의 의원입법에 대한 평가, 입법정책, 6(1), 23-59
- 오혜진, 2014, 법안에 따른 정당과 상임위원회의 입법 영향력, 한국정당학회보, 13(1), 155-180
- 이우영, 2011, 입법과정과 입법의 민주적 정당성, 서울대학교 법학, 52(4), 125-168
- 김내영·이현우, 2014, 법안심사소위원회의 영향력 분석, 의정연구, 20(2), 78-106
- 허신화·김태윤, 2017, 의원입법의 사익추구행위에 관한 연구 : 의원입법 규제의 편익의 보편성을 중심으로, 규제연구, 26(2), 63-96
- 이혁우·김주찬·김태윤·여차민, 2011, 의원입법에 대한 규제영향분석의 필요성 연구, 규제연구, 20(1), 33-61
- 최철호, 2012, 국회법 상 위원회의 법안심의제도 개선방안에 관한 연구, 입법학연구, 9(2), 1-33

이경선·박성용, 2018, 정부 법률안 제출권의 존폐에 관한 고찰, 입법학  
연구, 15(2), 131-169

### 3) 인터넷 사이트 등 기타

국회 의안정보시스템. <http://likms.assembly.go.kr/bill>

부록1. 분석대상 법률안(206개) 목록 및 변수 측정 결과

제출시기	법률안명	발의형태
2015	가축분뇨의 관리 및 이용에 관한 법률 일부개정법률안	의원
2015	가축분뇨의 관리 및 이용에 관한 법률 일부개정법률안	의원
2015	토양환경보전법 일부개정법률안	의원
2015	악취방지법 일부개정법률안	의원
2015	자연공원법 일부개정법률안	의원
2015	야생생물 보호 및 관리에 관한 법률 일부개정법률안	의원
2015	수도법 일부개정법률안	의원
2015	건설폐기물의 재활용촉진에 관한 법률 일부개정법률안	의원
2015	수도법 일부개정법률안	의원
2015	환경기술 및 환경산업 지원법 일부개정법률안	의원
2015	환경보건법 일부개정법률안	의원
2015	동물원 관리육성에 관한 법률안	의원
2015	대기환경보전법 일부개정법률안	의원
2015	인공조명에 의한 빛공해 방지법 일부개정법률안	의원
2015	지속가능발전법 일부개정법률안	의원
2015	하수도법 일부개정법률안	의원
2015	악취방지법 일부개정법률안	의원
2015	환경영향평가법 일부개정법률안	정부
2015	환경기술 및 환경산업 지원법 일부개정법률안	의원
2015	석면안전관리법 일부개정법률안	의원
2015	환경정책기본법 일부개정법률안	의원
2015	화학물질관리법 일부개정법률안	의원
2015	화학물질의 등록 및 평가 등에 관한 법률 일부개정법률안	의원
2015	화학물질관리법 일부개정법률안	의원
2015	수질 및 수생태계 보전에 관한 법률 일부개정법률안	의원
2015	대기환경보전법 일부개정법률안	의원

2015	환경보건법 일부개정법률안	의원
2015	화학물질관리법 일부개정법률안	의원
2015	화학물질의 등록 및 평가 등에 관한 법률 일부개정법률안	의원
2015	인공조명에 의한 빛공해 방지법 일부개정법률안	의원
2015	물의 재이용 촉진 및 지원에 관한 법률 일부개정법률안	의원
2015	습지보전법 일부개정법률안	의원
2015	환경기술 및 환경산업 지원법 일부개정법률안	정부
2015	문화유산과 자연환경자산에 관한 국민신탁법 일부개정법률안	의원
2015	자연환경보전법 일부개정법률안	의원
2015	폐기물의 국가간 이동 및 그 처리에 관한 법률 일부개정법률안	의원
2015	화학물질의 등록 및 평가 등에 관한 법률 일부개정법률안	의원
2015	환경보건법 일부개정법률안	정부
2015	수질 및 수생태계 보전에 관한 법률 일부개정법률안	의원
2015	물의 재이용 촉진 및 지원에 관한 법률 일부개정법률안	의원
2015	수도법 일부개정법률안	의원
2015	수질 및 수생태계 보전에 관한 법률 일부개정법률안	의원
2015	수도법 일부개정법률안	의원
2015	악취방지법 일부개정법률안	의원
2015	잔류성유기오염물질 관리법 일부개정법률안	정부
2015	수질 및 수생태계 보전에 관한 법률 일부개정법률안	의원
2015	대기환경보전법 일부개정법률안	의원
2015	대기환경보전법 일부개정법률안	정부
2015	수질 및 수생태계 보전에 관한 법률 일부개정법률안	정부
2015	환경기술 및 환경산업 지원법 일부개정법률안	의원
2015	대기환경보전법 일부개정법률안	의원
2015	환경영향평가법 일부개정법률안	의원
2016	악취방지법 일부개정법률안	의원

2016	가습기살균제피해구제특별법안	의원
2016	화학물질의 등록 및 평가 등에 관한 법률 일부개정법률안	의원
2016	유전자원의 접근 및 이익 공유에 관한 법률안	정부
2016	석면피해구제법 일부개정법률안	정부
2016	수질 및 수생태계 보전에 관한 법률 일부개정법률안	의원
2016	악취방지법 일부개정법률안	의원
2016	생물다양성 보전 및 이용에 관한 법률 일부개정법률안	의원
2016	물산업진흥법안	의원
2016	가습기살균제 피해배상 및 구제에 관한 특별법안	의원
2016	환경정책기본법 일부개정법률안	의원
2016	수질 및 수생태계 보전에 관한 법률 일부개정법률안	정부
2016	화학물질관리법 일부개정법률안	의원
2016	가습기살균제피해구제법안	의원
2016	가습기살균제 피해구제법안	의원
2016	환경영향평가법 일부개정법률안	의원
2016	수도권 대기환경개선에 관한 특별법 일부개정법률안	의원
2016	대기환경보전법 일부개정법률안	의원
2016	환경영향평가법 일부개정법률안	의원
2016	수질 및 수생태계 보전에 관한 법률 일부개정법률안	의원
2016	대기환경보전법 일부개정법률안	의원
2016	다중이용시설 등의 실내공기질관리법 일부개정법률안	의원
2016	야생생물 보호 및 관리에 관한 법률 일부개정법률안	의원
2016	화학물질관리법 일부개정법률안	의원
2016	다중이용시설 등의 실내공기질관리법 일부개정법률안	의원
2016	자연공원법 일부개정법률안	의원
2016	대기환경보전법 일부개정법률안	의원
2016	야생생물 보호 및 관리에 관한 법률 일부개정법률안	의원

2016	화학물질관리법 일부개정법률안	의원
2016	환경보건법 일부개정법률안	의원
2016	가습기살균제 피해구제에 관한 법률안	의원
2016	야생생물 보호 및 관리에 관한 법률 일부개정법률안	정부
2016	환경영향평가법 일부개정법률안	의원
2016	가습기살균제피해구제에 대한 특별법안	의원
2016	건설폐기물의 재활용촉진에 관한 법률 일부개정법률안	의원
2016	환경영향평가법 일부개정법률안	정부
2016	자원의 절약과 재활용촉진에 관한 법률 일부개정법률안	의원
2016	환경보건법 일부개정법률안	의원
2016	자연공원법 일부개정법률안	의원
2016	생물다양성 보전 및 이용에 관한 법률 일부개정법률안	의원
2016	야생생물 보호 및 관리에 관한 법률 일부개정법률안	의원
2016	대기환경보전법 일부개정법률안	의원
2016	환경교육진흥법 일부개정법률안	의원
2016	인공조명에 의한 빛공해 방지법 일부개정법률안	의원
2016	석면안전관리법 일부개정법률안	의원
2016	환경영향평가법 일부개정법률안	의원
2016	자연환경보전법 일부개정법률안	정부
2016	야생생물 보호 및 관리에 관한 법률 일부개정법률안	의원
2016	수도권 대기환경개선에 관한 특별법 일부개정법률안	의원
2016	석면피해구제법 일부개정법률안	정부
2016	토양환경보전법 일부개정법률안	정부
2016	가습기살균제피해구제법안	의원
2016	대기환경보전법 일부개정법률안	의원
2016	사회적참사의 진상규명 및 안전사회 건설 등을 위한 특별법안	의원
2016	폐기물관리법 일부개정법률안	정부
2016	화학물질관리법 일부개정법률안	의원

2016	수도권 대기환경개선에 관한 특별법 일부개정법률안	정부
2016	폐기물관리법 일부개정법률안	의원
2016	생물다양성 보전 및 이용에 관한 법률 일부개정법률안	의원
2016	폐기물관리법 일부개정법률안	정부
2016	폐기물의 국가간 이동 및 그 처리에 관한 법률 일부개정법률안	정부
2016	악취방지법 일부개정법률안	정부
2016	화학물질관리법 일부개정법률안	의원
2016	수도법 일부개정법률안	의원
2016	전기전자제품 및 자동차의 자원순환에 관한 법률 일부개정법률안	정부
2017	자연환경보전법 일부개정법률안	의원
2017	환경교육진흥법 일부개정법률안	의원
2017	환경영향평가법 일부개정법률안	의원
2017	폐기물관리법 일부개정법률안	의원
2017	환경보건법 일부개정법률안	의원
2017	화학물질관리법 일부개정법률안	의원
2017	환경영향평가법 일부개정법률안	의원
2017	소음진동관리법 일부개정법률안	의원
2017	실내공기질 관리법 일부개정법률안	의원
2017	자연환경보전법 일부개정법률안	의원
2017	환경영향평가법 일부개정법률안	의원
2017	금강수계 물관리 및 주민지원 등에 관한 법률 일부개정법률안	의원
2017	한강수계 물관리 및 주민지원 등에 관한 법률 일부개정법률안	의원
2017	낙동강수계 물관리 및 주민지원 등에 관한 법률 일부개정법률안	의원
2017	영산강섬진강수계 물관리 및 주민지원 등에 관한 법률 일부개정법률안	의원
2017	환경오염피해 배상책임 및 구제에 관한 법률 일부개정법률안	의원
2017	대기환경보전법 일부개정법률안	의원
2017	자원의 절약과 재활용촉진에 관한 법률 일부개정법률안	의원



2017	미세먼지대책 특별법안	의원
2017	대기환경보전법 일부개정법률안	의원
2017	수도권 대기환경개선에 관한 특별법 일부개정법률안	의원
2017	자원의 절약과 재활용촉진에 관한 법률 일부개정법률안	의원
2017	폐기물관리법 일부개정법률안	의원
2017	대기환경보전법 일부개정법률안	정부
2017	환경기술 및 환경산업 지원법 일부개정법률안	의원
2017	폐기물관리법 일부개정법률안	의원
2017	수도법 일부개정법률안	의원
2017	녹색제품 구매촉진에 관한 법률 일부개정법률안	의원
2017	수질 및 수생태계 보전에 관한 법률 일부개정법률안	의원
2017	생물다양성 보전 및 이용에 관한 법률 일부개정법률안	정부
2017	폐기물관리법 일부개정법률안	의원
2017	화학물질관리법 일부개정법률안	의원
2017	환경교육진흥법 일부개정법률안	의원
2017	화학물질관리법 일부개정법률안	의원
2017	환경영향평가법 일부개정법률안	의원
2017	미세먼지의 저감 및 관리에 관한 특별법안	의원
2017	토양환경보전법 일부개정법률안	의원
2017	가습기살균제 피해구제를 위한 특별법 일부개정법률안	의원
2017	폐기물관리법 일부개정법률안	의원
2017	폐기물관리법 일부개정법률안	의원
2017	자연공원법 일부개정법률안	의원
2017	수도권매립지관리공사의 설립 및 운영 등에 관한 법률 일부개정법률안	의원
2017	석면안전관리법 일부개정법률안	의원
2017	석면피해구제법 일부개정법률안	의원
2017	폐기물관리법 일부개정법률안	정부
2017	자원의 절약과 재활용촉진에 관한 법률 일부개정법률안	정부

2017	석면안전관리법 일부개정법률안	정부
2017	환경분야 시험검사 등에 관한 법률 일부개정법률안	정부
2017	환경오염시설의 통합관리에 관한 법률 일부개정법률안	의원
2017	환경교육진흥법 일부개정법률안	의원
2017	석면피해구제법 일부개정법률안	의원
2017	전기전자제품 및 자동차의 자원순환에 관한 법률 일부개정법률안	의원
2017	실내공기질 관리법 일부개정법률안	의원
2017	화학물질의 등록 및 평가 등에 관한 법률 일부개정법률안	정부
2017	생활화학제품 및 살생물제의 안전관리에 관한 법률안	정부
2017	가축분뇨의 관리 및 이용에 관한 법률 일부개정법률안	의원
2017	가축분뇨의 관리 및 이용에 관한 법률 일부개정법률안	의원
2017	화학제품관리법안	의원
2017	문화유산과 자연환경자산에 관한 국민신탁법 일부개정법률안	의원
2017	하수도법 일부개정법률안	의원
2017	가축분뇨의 관리 및 이용에 관한 법률 일부개정법률안	의원
2017	환경교육진흥법 일부개정법률안	의원
2017	화학물질의 등록 및 평가 등에 관한 법률 일부개정법률안	의원
2017	환경영향평가법 일부개정법률안	의원
2017	가습기살균제 피해구제를 위한 특별법 일부개정법률안	의원
2017	동물원 및 수족관의 관리에 관한 법률 일부개정법률안	의원
2017	환경분쟁조정법 일부개정법률안	정부
2017	수질 및 수생태계 보전에 관한 법률 일부개정법률안	정부
2017	소음진동관리법 일부개정법률안	정부
2017	잔류성유기오염물질 관리법 일부개정법률안	의원
2017	가습기살균제 피해구제를 위한 특별법 일부개정법률안	의원

2017	국립생태원의 설립 및 운영에 관한 법률 일부개정법률안	의원
2017	야생생물 보호 및 관리에 관한 법률 일부개정법률안	의원
2017	폐기물관리법 일부개정법률안	의원
2017	가축분뇨의 관리 및 이용에 관한 법률 일부개정법률안	의원
2017	먹는물관리법 일부개정법률안	의원
2017	석면안전관리법 일부개정법률안	의원
2017	하수도법 일부개정법률안	의원
2017	수도법 일부개정법률안	의원
2017	가축분뇨의 관리 및 이용에 관한 법률 일부개정법률안	의원
2017	특정축사 정리에 관한 특별법안	의원
2017	토양환경보전법 일부개정법률안	의원
2017	화학물질의 등록 및 평가 등에 관한 법률 일부개정법률안	의원
2017	먹는물관리법 일부개정법률안	의원
2017	화학물질관리법 일부개정법률안	의원
2017	국립공원관리공단법 일부개정법률안	의원
2017	화학물질의 등록 및 평가 등에 관한 법률 일부개정법률안	의원
2017	화학물질의 등록 및 평가 등에 관한 법률 일부개정법률안	의원
2017	자연공원법 일부개정법률안	의원

## 부록2. 원안 채택률 측정 예시 : 화학물질관리법 일부개정법률안

「화학물질관리법」 일부개정법률안(의안번호 1098) : 총 4개 조문

### 1) 조문별 원안과 최종안 비교

가. 유해화학물질 취급시설의 가동 및 유해화학물질 취급을 중단할 경우 신고의무 부여

: 개정안은 법 제34조에 제4항을 신설하여 유해화학물질 취급시설을 가동하지 않거나, 유해화학물질 취급을 중단하고자 하는 자는 환경부장관에게 신고하도록 규정하고 있으나, 상임위의 법안소위를 거친 최종안은 제34조제2항에 해당 내용을 반영하여 개정하는 것으로 수용하였다. 이 경우 원안의 근본 취지를 변경하지 않은 채, 단순 체계 수정만 이루어진 것이므로 이 경우 원안 채택률을 1로 산정한다.

현행	원안	최종안
제34조(유해화학물질 취급중단 및 휴업·폐업 등) ① ~ ③ (생략) <신 설>	제34조(유해화학물질 취급중단 및 휴업·폐업 등) ① ~ ③ (현행과 같음) ④ 환경부령으로 정하는 일정기간 이상 유해화학물질 취급시설을 가동하지 않거나, 유해화학물질 취급을 중단하려는 자는 환경부령으로 정하는 바에 따라 환경부장관에게 신고하여야 한다.	제34조(유해화학물질 취급중단 및 휴업·폐업 등) ① (현행과 같음) ② ----- ----- 휴업하려는 경우 및 환경부령으로 정하는 일정기간 이상 유해화학물질 취급시설을 가동하지 않는 경우에는 -----.

나. 화학사고 발생 시설에 대한 가동중지명령 근거 마련

: 개정안은 법 제44조의2를 신설하여 화학사고가 발생한 시설에 대해서 필요시 가동중지명령을 내릴 수 있는 근거와 가동중지명령을 받은 자는 이를 반드시 준수할 의무를 함께 부여하고 있다. 상임위 법안소위를 거친 최종안은 원안의 근본취지를 변경하지 않는 한도내에서 단순 자구 수정만 이루어졌기 때문에 이 경우 원안 채택률을 1로 산정한다.

현행	원안	최종안
<신 설>	제44조의2(화학사고 발생 시설에 대한 가동중지명령) ① 제44조제1항에 따른 현장수습조	제44조의2(화학사고 발생 시설에 대한 가동중지명령) ① 제44조에 따른 현장수습조정관은

	<p>정관은 화학사고의 피해 확산 방지와 같은 조 제2항 각 호에 따른 업무의 효율적인 수행을 위하여 필요하다고 인정되는 경우 환경부장관의 승인을 받아 해당 화학물질 취급시설에 대한 가동 중지를 명령(이하 “가동중지명령”이라 한다)할 수 있다.</p> <p>② 가동중지명령을 받은 화학물질 취급시설의 사업자는 환경부장관이 그 가동중지명령을 해제할 때까지는 해당 화학물질 취급시설을 가동하여서는 아니 된다.</p> <p>③ 가동중지명령과 가동중지명령 해제의 요건, 방법 및 절차 등에 필요한 사항은 환경부령으로 정한다.</p>	<p>같은 조 제2항 각 호에 따른 업무의 효율적인 수행을 위하여 필요하다고 인정되는 경우 해당 화학물질 취급시설에 대한 가동 중지를 명령(이하 “가동중지명령”이라 한다)할 수 있다.</p> <p>② 가동중지명령을 받은 사업자는 즉시 해당 화학물질 취급시설의 가동을 중지하여야 하고, 환경부장관이 그 가동중지명령을 해제할 때까지는 해당 화학물질 취급시설을 가동하여서는 아니 된다.</p> <p>③ 가동중지명령과 가동중지명령 해제의 요건, 방법 및 절차 등에 필요한 사항은 환경부령으로 정한다.</p>
--	---	---

다. 가동중지명령을 위반한 자에 대한 벌칙 조항 신설

: 개정안은 법 제44조의2를 위반한 자에 대해서 1년 이하의 징역 또는 3천만원 이하의 벌금에 처하는 내용을 규정하고 있으나, 상임위의 법안소위를 거친 최종안에서는 이를 더욱 강화하여 3년 이하의 징역 또는 5천만원 이하의 벌금에 처하도록 규정하고 있다. 이 경우 원안의 주요 내용(벌칙의 수준)이 변경되었기 때문에 원안의 내용이 수정된 것으로 보고 원안 채택률을 0.5로 산정한다.

현행	원안	최종안
제61조(벌칙) 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 자는 1년 이하의 징역 또는 3천만원 이하의 벌금에 처한다. 1. ~ 5. (생략) <u>&lt;신설&gt;</u>	제61조(벌칙)----- ----- ----- ----- ----- 1. ~ 5. (현행과 같음) 6. 제44조의2제2항을 위반하여 화학물질 취급시설의 가동중지명령 해제를 받지 아니하고 해당 화학물질 취급시설을 가동한 자	제59조(벌칙) ----- ----- ----- ----- 1. ~ 11. (현행과 같음) 12. 제44조의2제2항을 위반하여 가동중지명령을 받은 화학물질 취급시설의 가동을 즉시 중단하지 않거나 가동중지명령이 해제되기 전에 해당 화학물질 취급시설을 가동한 자

라. 유해화학물질 취급시설 가동중지 및 취급 중지 시 신고 의무를 위반한 자에 대한 과태료 부과 조항 신설

: 개정안은 법 제34조를 위반한 자에 대해서 위반 사항에 따라 각각 1천만원 이하의 과태료 또는 300만원 이하의 과태료를 부과하는 조항을 신설하도록 하고 있으나, 상임위의 법안소위를 거친 최종안에서는 유해화학물질 취급시설의 가동을 중단한 자에 한해서만 과태료 1천만원 이하를 부과할 수 있도록 수정하였다. 이 경우 역시 원안의 주요 내용을 수정한 것이므로 원안 채택률을 0.5로 산정한다.

현행	원안	최종안
제64조(과태료) ① 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 자에게는 1천만원 이하의 과태료를 부과한다. 1. ~ 8. (생략) <u>&lt;신설&gt;</u>	제64조(과태료) ① --- ----- ----- ----- ----- 1. ~ 8. (현행과 같음) 8의2. 제34조제4항에 따른 신고를 하지 아니하고 유해화학물질 취급시설의 가동을 중지하거나 유해화학물질 취급을 중단한 자 9. ~ 11. (현행과 같음) ② ----- ----- ----- 1. (현행과 같음) 1의2. 제34조제1항 본문을 위반하여 유해화학물질의 취급중단 및 휴업·폐업 시 조치를 하지 아니한 자 2. (현행과 같음) ③ (현행과 같음)	제64조(과태료) ① --- ----- ----- ----- ----- 1. ~ 7. (현행과 같음) 8. ----- ----- --- 폐업·휴업하거나 유해화학물질 취급시설의 가동을 중단한 자 9. ~ 11. (현행과 같음) ② (현행과 같음)
9. ~ 11. (생략) ② 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 자에게는 300만원 이하의 과태료를 부과한다. 1. (생략) <u>&lt;신설&gt;</u>		
2. (생략) ③ (생략)		③ (현행과 같음)

## 2) 법률안의 최종 원안 채택률 산정

$$\text{원안채택률} = \frac{\sum(\text{가중치} \times \text{해당조문수})}{\text{법률안총조문수}}$$

위 원안 채택률 산식에 따라 「화학물질관리법」의 최종 원안 채택률을 산정하면 다음과 같다.

$$0.75 = \frac{(1 \times 2 + 0.5 \times 2)}{4}$$

### 부록3. 정부의의견 측정 예시 : 화학물질관리법 일부개정법률안

「화학물질관리법」 일부개정법률안(의안번호 1098) : 총 4개 조문

일반적으로 환경노동위원회에서의 법안소위는 법률안에 대한 환경노동위원회 전문위원의 조문별 검토의견 청취로 시작되고 환경부차관을 통한 정부입장 청취로 이어지며, 그 이후 소위에 참석한 위원들의 자유토론이 이루어진다. 정부의 의견은 환경부차관의 발언을 통해 확인할 수 있으며, 일반적으로는 환경노동위원회의 검토의견에 대해 의견을 제시하는 형태로 제시되고 있다. 이를 통해 법률안 개별 조문에 대한 정부의 입장을 확인할 수 있다.

#### 1) 조문별 정부의 의견 산정

가. 유해화학물질 취급시설의 가동 및 유해화학물질 취급을 중단할 경우 신고의무 부여

: 원안에 대해서 환경노동위원회 전문위원은 ‘취급시설을 가동중지하려는 경우’에 대해서만 수용하고, ‘유해화학물질 취급을 중단하려는 경우’는 제외하는 것으로 검토보고하였다. 그리고 환경부 차관은 이를 수용하였으므로, 원안의 내용수정을 제안하거나 수정안을 수용하는 경우에 해당하므로 정부의 의견은 0.5로 산정한다.

- 환경노동위원회 전문위원 : 현행법에 유해화학물질 영업자가 폐업하거나 휴업하는 경우에는 환경부장관에게 신고하도록 되어 있는데 개정안은 폐업·휴업뿐만 아니라 일정기간 이상 유해화학물질 취급시설을 가동하지 않거나 유해화학물질 취급을 중단하는 경우에도 신고하도록 하고 이를 위반하는 경우에 1000만 원 이하의 과태료를 부과하려는 내용입니다.

취급시설의 가동을 중지할 경우 유해화학물질이 방치돼서 화학사고가 발생할 가능성이 있기 때문에 신고 의무를 부과하는 것은 타당한 것으로 보입니다. 다만 일정기간 이상 유해화학물질 취급을 중단하는 경우에도 신고 의무를 부과하는 것은 다소 과도한 규제라 볼 소지가 있고, 알선 판매업자의 경우 시장 상황에 따라서 취



급 화학물질이 수시로 변경될 수 있기 때문에 이때마다 신고하도록 하는 것도 역시 과도한 부담이 될 소지가 있다고 봅니다.

따라서 신고 대상에서 ‘유해화학물질 취급을 중단하려는 경우’는 제외하고 ‘취급시설을 가동하지 않는 경우’로 한정하는 것이 좀 더 바람직한 것으로 봅니다.

- 환경부차관 : 가동중지에 대해서 수석전문위원이 보고드린 검토 보고 안을 그대로 수용하겠습니다.

나. 화학사고 발생 시설에 대한 가동중지명령 근거 마련

: 원안에 대해서 환경노동위원회 전문위원은 개정안의 취지는 타당하다고 보았으나, 환경부 차관은 원안에 대한 수정의견을 제시하였다. 따라서 원안의 내용수정을 제안하거나 수정안을 수용하는 경우에 해당하므로 정부의 의견은 0.5로 산정한다.

- 환경노동위원회 전문위원 : 현장수습조정관에게 시설 가동중지명령 권한을 부여하는 내용입니다. 화학사고로 인한 피해 확산 방지 등을 위해서 현장수습조정관이 환경부장관의 승인을 받아서 사고가 발생한 화학물질 취급시설에 대해서 가동중지명령을 내릴 수 있도록 신설하는 내용입니다.

통상적인 화재사고와 달리 화학사고의 경우에는 잔류 화학물질로 인해서 피해가 확산될 가능성이 있기 때문에 취급시설 가동중지명령을 내릴 수 있도록 하는 것은 타당하다고 봅니다. 다만 통상적으로 소방서가 일차적으로 사고에 대응하게 되는 경우가 많기 때문에 환경부 소속 현장수습조정관뿐만 아니라 소방본부장, 소방서장 등에게도 권한을 부여하는 것이 효과적일 수 있다고 보았고, 다만 환경부는 화학사고의 경우에 초동 대처가 완료돼서 소방서가 복귀한 이후에도 사고가 또 발생할 수 있기 때문에 사고 수습 단계에서 현장수습조정관이 가동중지명령을 내릴 수 있도록 할 필요성이 있다는 입장입니다.

- 환경부차관 : 현장수습조정관에게 시설가동중지명령 권한을 부

여하는 것과 관련해서 수석전문위원께서 소방서 등 관련 소방관서에  
가동중지명령 권한을 부여하자 이런 보고를 드렸는데 국민안전  
전처에서는 이미 재난 및 안전관리 기본법에 따라서 위험구역의  
시설에 대해서는 가동중지할 수 있는 조치 권한이 있기 때문에 추  
가적으로 권한을 부여할 필요는 없다 이렇게 얘기를 했습니다. 그  
래서 원래 안인 수습조정관에게 중지명령 권한을 부여하는 그런  
안으로 개정안을 수용하겠습니다.

그러니까 지금 개정안은 현장수습조정관에게 권한을 부여하는 것  
으로 되어 있습니다. 그런데 수석전문위원께서 현장수습조정관 외  
에 플러스 현장 책임자인 소방관서의 장에게도 동일한 권한을 부  
여하자 이런 검토의견을 냈습니다.

그런데 저희는 소방관서의 장은 이미 권한을 가지고 있기 때문에  
별도로 이런 권한을 부여할 필요가 없고 처음의 개정안인 송옥주  
의원안의 현장수습조정관에게만 명령권한을 부여하자는 것으로 수  
용을 하고

예, 다만 이 경우에도 가동중지명령을 내리기 전에 환경부장관의  
승인을 받도록 되어 있는데 이것은 현장 상황 이런 것들을 고려하  
지 않고 중앙에서 하는 것이 좀 적절치 않기 때문에 그것은 삭제  
하는 것으로 하겠습니다.

다. 가동중지명령을 위반한 자에 대한 벌칙 조항 신설

: 원안에 대해서 환경노동위원회 전문위원은 법률안의 주요 내용에  
대한 수정안을 제시하였고, 환경부 차관은 이를 수용하였기 때문에  
원안의 내용수정을 제안하거나 수정안을 수용하는 경우에 해당하므  
로 정부의 의견은 0.5로 산정한다.

- 환경노동위원회 전문위원 : 가동중지명령을 준수하지 않는 자에  
대해서 1년 이하의 징역 또는 3000만 원 이하의 벌금에 처하도록  
하는 내용에 대해서는 시설 검사 부적합 시설에 대한 가동중지명  
령 위반의 경우에는 3년 이하의 징역, 5000만 원 이하의 벌금에  
처하도록 하고 있고 산업안전보건법상 작업중지명령 위반의 경우  
에는 5년 이하의 징역, 5000만 원 이하의 벌금에 처하도록 하고

있기 때문에 이러한 점들을 고려해서 형량을 3년 이하의 징역 또는 5000만 원 이하의 벌금으로 조정하는 방안을 검토할 필요가 있다고 보입니다.

- 환경부차관 : 마지막의 준수명령 이 부분은 수석전문위원 검토 보고 사항을 그대로 수용하겠습니다. 3년 이하 5000만 원 이하로 수용하겠습니다.

라. 유해화학물질 취급시설 가동중지 및 취급 중지 시 신고 의무를 위반한 자에 대한 과태료 부과 조항 신설

: 환경부 차관은 과태료 부과 조항 신설에 대해서 벌칙과 과태료를 중복부과하는 것은 바람직하지 않다는 것을 사유로 원안 불수용 의견을 제시하였기 때문에 정부의 의견을 0으로 산정하였다.

- 환경노동위원회 전문위원 : 직접언급없음

- 환경부차관 : 첫 번째, 취급시설로 차에 싣거나 옮길 때 과태료를 부과하는 것에 대해서는 수석전문위원이 보고드린 것처럼 벌칙 부과 대상에 과태료 중복 부과하는 것은 바람직하지 않다는 그런 의견에 동의를 합니다. 그래서 이것은 개정하지 않는 것으로 현안 유지하는 것으로 하고요.

두 번째, 취급 중단 등에 따른 조치를 하지 않은 경우 과태료 부과하는 것은 다른 유사 입법례를 봐서 과태료가 아닌 벌칙으로 상향 조정하자는 수석전문위원 검토보고를 수용합니다.

2) 법률안에 대한 최종 정부의 의견 산정

$$\text{정부의 의견} = \frac{\sum(\text{찬성치} \times \text{해당 조문수})}{\text{법률안 총 조문수}}$$

위 산식에 따라 「화학물질관리법」에 대한 최종 정부의 의견을 산정하면 다음과 같다.

$$0.375 = \frac{(0.5 \times 3 + 0 \times 1)}{4}$$

#### 부록4. 분석대상 법률안(206개) 목록 및 변수 측정 결과

연번	법률안 명	원안 채택률	정부의 의견	발의 형태	발의자 소속	위원장- 발의자 소속	소속상임위	법률안종류
1	가축분뇨의 관리 및 이용에 관한 법률 일부개정법률안	0.5	0.5	의원	야당	일치	타 상임위	일부개정안
2	가축분뇨의 관리 및 이용에 관한 법률 일부개정법률안	0.75	0.964	의원	야당	일치	타 상임위	일부개정안
3	토양환경보전법 일부개정법률안	1	0.667	의원	여당	불일치	환노위	일부개정안
4	악취방지법 일부개정법률안	1	0.5	의원	여당	불일치	환노위	일부개정안
5	자연공원법 일부개정법률안	0.5	0.5	의원	여당	불일치	환노위	일부개정안
6	야생생물 보호 및 관리에 관한 법률 일부개정법률안	1	1	의원	야당	일치	타 상임위	일부개정안
7	수도법 일부개정법률안	1	1	의원	여당	불일치	타 상임위	일부개정안
8	건설폐기물의 재활용촉진에 관한 법률 일부개정법률안	0.5	0.5	의원	야당	일치	환노위	일부개정안
9	수도법 일부개정법률안	1	0.5	의원	야당	일치	타 상임위	일부개정안
10	환경기술 및 환경산업 지원법 일부개정법률안	0.875	0.688	의원	야당	일치	환노위	일부개정안
11	환경보건법 일부개정법률안	1	1	의원	여당	불일치	환노위	일부개정안
12	동물원 관리육성에 관한 법률안	0.412	0.706	의원	여당	불일치	환노위	제정안

연번	법률안 명	원안 채택률	정부의 의견	발의 형태	발의자 소속	위원장- 발의자 소속	소속상임위	법률안종류
13	대기환경보전법 일부개정법률안	1	1	의원	여당	불일치	환노위	일부개정안
14	인공조명에 의한 빛공해 방지법 일부개정법률안	1	1	의원	야당	일치	타 상임위	일부개정안
15	지속가능발전법 일부개정법률안	0.75	0.75	의원	여당	불일치	환노위	일부개정안
16	하수도법 일부개정법률안	0.833	1	의원	야당	자신	환노위	일부개정안
17	악취방지법 일부개정법률안	1	1	의원	야당	자신	환노위	일부개정안
18	환경영향평가법 일부개정법률안	0.818	1	정부	여당	불일치	환노위	일부개정안
19	환경기술 및 환경산업 지원법 일부개정법률안	0.5	1	의원	야당	일치	타 상임위	일부개정안
20	석면안전관리법 일부개정법률안	0.5	0.5	의원	야당	일치	타 상임위	일부개정안
21	환경정책기본법 일부개정법률안	1	1	의원	야당	일치	환노위	일부개정안
22	화학물질관리법 일부개정법률안	0	0	의원	야당	일치	타 상임위	일부개정안
23	화학물질의 등록 및 평가 등에 관한 법률 일부개정법률안	1	1	의원	여당	불일치	타 상임위	일부개정안
24	화학물질관리법 일부개정법률안	0.917	0.917	의원	여당	불일치	타 상임위	일부개정안
25	수질 및 수생태계 보전에 관한 법률 일부개정법률안	1	1	의원	여당	불일치	환노위	일부개정안
26	대기환경보전법 일부개정법률안	1	1	의원	여당	불일치	환노위	일부개정안

연번	법률안 명	원안 채택률	정부의 의견	발의 형태	발의자 소속	위원장- 발의자 소속	소속상임위	법률안종류
27	환경보건법 일부개정법률안	0.5	0.5	의원	여당	불일치	환노위	일부개정안
28	화학물질관리법 일부개정법률안	1	1	의원	야당	일치	타 상임위	일부개정안
29	화학물질의 등록 및 평가 등에 관한 법률 일부개정법률안	1	1	의원	야당	일치	타 상임위	일부개정안
30	인공조명에 의한 빛공해 방지법 일부개정법률안	1	1	의원	야당	일치	타 상임위	일부개정안
31	물의 재이용 촉진 및 지원에 관한 법률 일부개정법률안	1	1	의원	여당	불일치	환노위	일부개정안
32	습지보전법 일부개정법률안	1	1	의원	여당	불일치	환노위	일부개정안
33	환경기술 및 환경산업 지원법 일부개정법률안	0.708	1	정부	여당	불일치	환노위	일부개정안
34	문화유산과 자연환경자산에 관한 국민신탁법 일부개정법률안	1	1	의원	여당	불일치	타 상임위	일부개정안
35	자연환경보전법 일부개정법률안	1	1	의원	야당	일치	타 상임위	일부개정안
36	폐기물의 국가간 이동 및 그 처리에 관한 법률 일부개정법률안	0.75	0.75	의원	야당	일치	환노위	일부개정안
37	화학물질의 등록 및 평가 등에 관한 법률 일부개정법률안	0.75	1	의원	야당	일치	환노위	일부개정안
38	환경보건법 일부개정법률안	1	1	정부	여당	불일치	환노위	일부개정안
39	수질 및 수생태계 보전에 관한 법률 일부개정법률안	0.25	0.75	의원	야당	일치	환노위	일부개정안

연번	법률안 명	원안 채택률	정부의 의견	발의 형태	발의자 소속	위원장- 발의자 소속	소속상임위	법률안종류
40	물의 재이용 촉진 및 지원에 관한 법률 일부개정법률안	1	1	의원	여당	불일치	환노위	일부개정안
41	수도법 일부개정법률안	1	1	의원	여당	불일치	환노위	일부개정안
42	수질 및 수생태계 보전에 관한 법률 일부개정법률안	1	1	의원	여당	불일치	환노위	일부개정안
43	수도법 일부개정법률안	1	1	의원	야당	일치	타 상임위	일부개정안
44	악취방지법 일부개정법률안	1	1	의원	야당	일치	환노위	일부개정안
45	잔류성유기오염물질 관리법 일부개정법률안	1	1	정부	여당	불일치	환노위	일부개정안
46	수질 및 수생태계 보전에 관한 법률 일부개정법률안	1	1	의원	야당	일치	환노위	일부개정안
47	대기환경보전법 일부개정법률안	1	1	의원	야당	일치	환노위	일부개정안
48	대기환경보전법 일부개정법률안	0.875	1	정부	여당	불일치	환노위	일부개정안
49	수질 및 수생태계 보전에 관한 법률 일부개정법률안	0.933	1	정부	여당	불일치	환노위	일부개정안
50	환경기술 및 환경산업 지원법 일부개정법률안	1	1	의원	여당	불일치	환노위	일부개정안
51	대기환경보전법 일부개정법률안	0.5	1	의원	야당	불일치	환노위	일부개정안
52	환경영향평가법 일부개정법률안	0.75	0.75	의원	야당	일치	환노위	일부개정안
53	악취방지법 일부개정법률안	0.5	0.5	의원	여당	불일치	타 상임위	일부개정안

연번	법률안 명	원안 채택률	정부의 의견	발의 형태	발의자 소속	위원장- 발의자 소속	소속상임위	법률안종류
54	가습기살균제 피해 구제 특별법안	0.596	0.885	의원	야당	불일치	환노위	일부개정안
55	화학물질의 등록 및 평가 등에 관한 법률 일부개정법률안	0	0	의원	야당	불일치	타 상임위	일부개정안
56	유전자원의 접근 및 이익 공유에 관한 법률안	0.759	1	정부	여당	불일치	환노위	제정안
57	석면피해구제법 일부개정법률안	0.5	1	정부	여당	불일치	환노위	일부개정안
58	수질 및 수생태계 보전에 관한 법률 일부개정법률안	0.5	1	의원	야당	일치	타 상임위	일부개정안
59	악취방지법 일부개정법률안	0.5	0.5	의원	여당	불일치	환노위	일부개정안
60	생물다양성 보전 및 이용에 관한 법률 일부개정법률안	0.75	0.75	의원	야당	일치	타 상임위	일부개정안
61	물산업진흥법안	0.483	0.724	의원	야당	불일치	타 상임위	제정안
62	가습기살균제 피해배상 및 구제에 관한 특별법안	0.639	0.87	의원	야당	일치	타 상임위	제정안
63	환경정책기본법 일부개정법률안	0.333	0.333	의원	야당	일치	환노위	일부개정안
64	수질 및 수생태계 보전에 관한 법률 일부개정법률안	0.964	1	정부	여당	불일치	환노위	일부개정안
65	화학물질관리법 일부개정법률안	0.75	0.375	의원	야당	일치	환노위	일부개정안
66	가습기살균제 피해구제법안	0.628	0.904	의원	야당	자신	환노위	제정안
67	가습기살균제 피해구제법안	0.612	0.867	의원	야당	일치	타 상임위	제정안



연번	법률안 명	원안 채택률	정부의 의견	발의 형태	발의자 소속	위원장- 발의자 소속	소속상임위	법률안종류
68	환경영향평가법 일부개정법률안	0.5	0.75	의원	야당	불일치	타 상임위	일부개정안
69	수도권 대기환경개선에 관한 특별법 일부개정법률안	0.5	0.5	의원	여당	불일치	환노위	일부개정안
70	대기환경보전법 일부개정법률안	0.5	0.5	의원	여당	불일치	환노위	일부개정안
71	환경영향평가법 일부개정법률안	0.333	0.833	의원	야당	불일치	환노위	일부개정안
72	수질 및 수생태계 보전에 관한 법률 일부개정법률안	0.75	1	의원	야당	불일치	환노위	일부개정안
73	대기환경보전법 일부개정법률안	0.5	0	의원	야당	일치	환노위	일부개정안
74	다중이용시설 등의 실내공기질관리법 일부개정법률안	0.75	0.5	의원	여당	불일치	환노위	일부개정안
75	야생생물 보호 및 관리에 관한 법률 일부개정법률안	0.5	0	의원	야당	일치	타 상임위	일부개정안
76	화학물질관리법 일부개정법률안	0.786	0.5	의원	여당	불일치	환노위	일부개정안
77	다중이용시설 등의 실내공기질관리법 일부개정법률안	0.833	0.75	의원	야당	일치	환노위	일부개정안
78	자연공원법 일부개정법률안	0.5	0.5	의원	여당	불일치	타 상임위	일부개정안
79	대기환경보전법 일부개정법률안	0.5	0.5	의원	야당	일치	타 상임위	일부개정안
80	야생생물 보호 및 관리에 관한 법률 일부개정법률안	0	0	의원	여당	일치	타 상임위	일부개정안
81	화학물질관리법 일부개정법률안	1	0.875	의원	여당	일치	환노위	일부개정안

연번	법률안 명	원안 채택률	정부의 의견	발의 형태	발의자 소속	위원장- 발의자 소속	소속상임위	법률안종류
82	환경보건법 일부개정법률안	0.5	0.5	의원	여당	일치	환노위	일부개정안
83	가습기살균제 피해구제에 관한 법률안	0.679	0.881	의원	야당	일치	환노위	제정안
84	야생생물 보호 및 관리에 관한 법률 일부개정법률안	1	1	정부	여당	일치	환노위	일부개정안
85	환경영향평가법 일부개정법률안	0.6	1	의원	여당	일치	환노위	일부개정안
86	가습기살균제피해구제에대한 특별법안	0.598	0.872	의원	야당	불일치	환노위	제정안
87	건설폐기물의 재활용촉진에 관한 법률 일부개정법률안	1	1	의원	야당	불일치	타 상임위	일부개정안
88	환경영향평가법 일부개정법률안	1	1	정부	여당	일치	환노위	일부개정안
89	자원의 절약과 재활용촉진에 관한 법률 일부개정법률안	0	0	의원	야당	불일치	타 상임위	일부개정안
90	환경보건법 일부개정법률안	1	0.5	의원	여당	일치	환노위	일부개정안
91	자연공원법 일부개정법률안	0	0.333	의원	야당	일치	환노위	일부개정안
92	생물다양성 보전 및 이용에 관한 법률 일부개정법률안	0	0	의원	야당	불일치	타 상임위	일부개정안
93	야생생물 보호 및 관리에 관한 법률 일부개정법률안	0	0	의원	야당	불일치	환노위	일부개정안
94	대기환경보전법 일부개정법률안	0.75	0.5	의원	야당	불일치	환노위	일부개정안
95	환경교육진흥법 일부개정법률안	0.833	0.5	의원	야당	불일치	환노위	일부개정안

연번	법률안 명	원안 채택률	정부의 의견	발의 형태	발의자 소속	위원장- 발의자 소속	소속상임위	법률안종류
96	인공조명에 의한 빛공해 방지법 일부개정법률안	1	1	의원	야당	불일치	환노위	일부개정안
97	석면안전관리법 일부개정법률안	0.5	0.667	의원	야당	불일치	타 상임위	일부개정안
98	환경영향평가법 일부개정법률안	1	0.833	의원	여당	일치	타 상임위	일부개정안
99	자연환경보전법 일부개정법률안	0.962	1	정부	여당	일치	환노위	일부개정안
100	야생생물 보호 및 관리에 관한 법률 일부개정법률안	0.917	1	의원	여당	일치	환노위	일부개정안
101	수도권 대기환경개선에 관한 특별법 일부개정법률안	0.5	0.5	의원	야당	불일치	환노위	일부개정안
102	석면피해구제법 일부개정법률안	0.571	1	정부	여당	일치	환노위	일부개정안
103	토양환경보전법 일부개정법률안	1	1	정부	여당	일치	환노위	일부개정안
104	가습기살균제피해구제법안	0.75	0.823	의원	야당	일치	타 상임위	제정안
105	대기환경보전법 일부개정법률안	0.818	0.727	의원	야당	불일치	환노위	일부개정안
106	사회적참사의 진상규명 및 안전사회 건설 등을 위한 특별법안	1	1	의원	여당	일치	타 상임위	제정안
107	폐기물관리법 일부개정법률안	0.813	1	정부	여당	불일치	환노위	일부개정안
108	화학물질관리법 일부개정법률안	0	0	의원	여당	일치	타 상임위	일부개정안
109	수도권 대기환경개선에 관한 특별법 일부개정법률안	1	1	정부	여당	일치	환노위	일부개정안

연번	법률안 명	원안 채택률	정부의 의견	발의 형태	발의자 소속	위원장- 발의자 소속	소속상임위	법률안종류
110	폐기물관리법 일부개정법률안	0.1	1	의원	여당	일치	타 상임위	일부개정안
111	생물다양성 보전 및 이용에 관한 법률 일부개정법률안	0.5	0.5	의원	야당	불일치	타 상임위	일부개정안
112	폐기물관리법 일부개정법률안	0.8	1	정부	여당	불일치	환노위	일부개정안
113	폐기물의 국가간 이동 및 그 처리에 관한 법률 일부개정법률안	0.95	1	정부	여당	불일치	환노위	일부개정안
114	악취방지법 일부개정법률안	1	1	정부	여당	일치	환노위	일부개정안
115	화학물질관리법 일부개정법률안	1	0.75	의원	여당	일치	환노위	일부개정안
116	수도법 일부개정법률안	1	0.714	의원	여당	일치	환노위	일부개정안
117	전기전자제품 및 자동차의 자원순환에 관한 법률 일부개정법률안	1	1	정부	여당	일치	환노위	일부개정안
118	자연환경보전법 일부개정법률안	1	1	의원	야당	불일치	타 상임위	일부개정안
119	환경교육진흥법 일부개정법률안	0.7	0.75	의원	야당	불일치	환노위	일부개정안
120	환경영향평가법 일부개정법률안	0.5	0.5	의원	여당	일치	환노위	일부개정안
121	폐기물관리법 일부개정법률안	0.5	0.5	의원	여당	일치	환노위	일부개정안
122	환경보건법 일부개정법률안	0.5	0.5	의원	여당	자신	환노위	일부개정안
123	화학물질관리법 일부개정법률안	0	0	의원	여당	일치	타 상임위	일부개정안
124	환경영향평가법 일부개정법률안	0	0	의원	여당	일치	타 상임위	일부개정안

연번	법률안 명	원안 채택률	정부의 의견	발의 형태	발의자 소속	위원장- 발의자 소속	소속상임위	법률안종류
125	소음진동관리법 일부개정법률안	1	1	의원	야당	불일치	타 상임위	일부개정안
126	실내공기질 관리법 일부개정법률안	0	0	의원	여당	일치	환노위	일부개정안
127	자연환경보전법 일부개정법률안	1	1	의원	여당	일치	환노위	일부개정안
128	환경영향평가법 일부개정법률안	0	0	의원	여당	일치	타 상임위	일부개정안
129	금강수계 물관리 및 주민지원 등에 관한 법률 일부개정법률안	1	1	의원	야당	불일치	환노위	일부개정안
130	한강수계 물관리 및 주민지원 등에 관한 법률 일부개정법률안	1	1	의원	야당	불일치	환노위	일부개정안
131	낙동강수계 물관리 및 주민지원 등에 관한 법률 일부개정법률안	1	1	의원	야당	불일치	환노위	일부개정안
132	영산강섬진강수계 물관리 및 주민지원 등에 관한 법률 일부개정법률안	1	1	의원	야당	불일치	환노위	일부개정안
133	환경오염피해 배상책임 및 구제에 관한 법률 일부개정법률안	1	0.5	의원	야당	불일치	타 상임위	일부개정안
134	대기환경보전법 일부개정법률안	0	1	의원	야당	불일치	환노위	일부개정안
135	자원의 절약과 재활용촉진에 관한 법률 일부개정법률안	1	0.875	의원	야당	불일치	환노위	일부개정안
136	미세먼지대책 특별법안	0.65	0.55	의원	여당	일치	환노위	제정안
137	대기환경보전법 일부개정법률안	0	0	의원	야당	불일치	환노위	일부개정안

연번	법률안 명	원안 채택률	정부의 의견	발의 형태	발의자 소속	위원장- 발의자 소속	소속상임위	법률안종류
138	수도권 대기환경개선에 관한 특별법 일부개정법률안	1	0.5	의원	야당	불일치	환노위	일부개정안
139	자원의 절약과 재활용촉진에 관한 법률 일부개정법률안	0	0	의원	여당	일치	타 상임위	일부개정안
140	폐기물관리법 일부개정법률안	0	0	의원	여당	일치	타 상임위	일부개정안
141	대기환경보전법 일부개정법률안	0.9	1	정부	여당	일치	환노위	일부개정안
142	환경기술 및 환경산업 지원법 일부개정법률안	0.75	0.25	의원	여당	불일치	타 상임위	일부개정안
143	폐기물관리법 일부개정법률안	0	0	의원	야당	불일치	타 상임위	일부개정안
144	수도법 일부개정법률안	1	1	의원	야당	불일치	환노위	일부개정안
145	녹색제품 구매촉진에 관한 법률 일부개정법률안	0	0	의원	야당	불일치	타 상임위	일부개정안
146	수질 및 수생태계 보전에 관한 법률 일부개정법률안	0.5	0.5	의원	야당	불일치	환노위	일부개정안
147	생물다양성 보전 및 이용에 관한 법률 일부개정법률안	0.975	1	정부	여당	불일치	환노위	일부개정안
148	폐기물관리법 일부개정법률안	0.5	0.5	의원	야당	불일치	타 상임위	일부개정안
149	화학물질관리법 일부개정법률안	0	0	의원	여당	일치	타 상임위	일부개정안

연번	법률안 명	원안 채택률	정부의 의견	발의 형태	발의자 소속	위원장- 발의자 소속	소속상임위	법률안종류
150	환경 교육진흥법 일부개정법률안	1	1	의원	여당	일치	타 상임위	일부개정안
151	화학물질관리법 일부개정법률안	0.9	0.6	의원	여당	일치	환노위	일부개정안
152	환경영향평가법 일부개정법률안	0.75	0.5	의원	여당	일치	환노위	일부개정안
153	미세먼지의 저감 및 관리에 관한 특별법안	0.613	0.548	의원	여당	일치	환노위	제정안
154	토양환경보전법 일부개정법률안	1	1	의원	야당	불일치	타 상임위	일부개정안
155	가습기살균제 피해구제를 위한 특별법 일부개정법률안	0.5	0.5	의원	여당	일치	타 상임위	일부개정안
156	폐기물관리법 일부개정법률안	0	0	의원	여당	일치	타 상임위	일부개정안
157	폐기물관리법 일부개정법률안	0.25	0.25	의원	여당	일치	환노위	일부개정안
158	자연공원법 일부개정법률안	0.75	0.5	의원	여당	일치	환노위	일부개정안
159	수도권매립지관리공사의 설립 및 운영 등에 관한 법률 일부개정법률안	1	1	의원	여당	일치	타 상임위	일부개정안
160	석면안전관리법 일부개정법률안	0.5	0.5	의원	야당	불일치	환노위	일부개정안
161	석면피해구제법 일부개정법률안	1	1	의원	야당	불일치	환노위	일부개정안
162	폐기물관리법 일부개정법률안	1	1	정부	여당	일치	환노위	일부개정안

연번	법률안 명	원안 채택률	정부의 의견	발의 형태	발의자 소속	위원장- 발의자 소속	소속상임위	법률안종류
163	자원의 절약과 재활용촉진에 관한 법률 일부개정법률안	0.964	1	정부	여당	일치	환노위	일부개정안
164	석면안전관리법 일부개정법률안	1	1	정부	여당	일치	환노위	일부개정안
165	환경분야 시험검사 등에 관한 법률 일부개정법률안	0.95	1	정부	여당	일치	환노위	일부개정안
166	환경오염시설의 통합관리에 관한 법률 일부개정법률안	1	1	의원	야당	불일치	환노위	일부개정안
167	환경교육진흥법 일부개정법률안	0.5	0.5	의원	여당	일치	환노위	일부개정안
168	석면피해구제법 일부개정법률안	0.5	0.5	의원	여당	일치	타 상임위	일부개정안
169	전기전자제품 및 자동차의 자원순환에 관한 법률 일부개정법률안	1	1	의원	야당	일치	타 상임위	일부개정안
170	실내공기질 관리법 일부개정법률안	0.773	0.636	의원	여당	일치	환노위	일부개정안
171	화학물질의 등록 및 평가 등에 관한 법률 일부개정법률안	0.939	1	정부	여당	일치	환노위	일부개정안
172	생활화학제품 및 살생물제의 안전관리에 관한 법률안	0.949	1	정부	여당	일치	환노위	제정안
173	가축분뇨의 관리 및 이용에 관한 법률 일부개정법률안	0	0	의원	야당	불일치	타 상임위	일부개정안
174	가축분뇨의 관리 및 이용에 관한 법률 일부개정법률안	0	0	의원	여당	일치	타 상임위	일부개정안



연번	법률안 명	원안 채택률	정부의 의견	발의 형태	발의자 소속	위원장- 발의자 소속	소속상임위	법률안종류
175	화학제품관리법안	0.608	0.5	의원	야당	불일치	환노위	제정안
176	문화유산과 자연환경자산에 관한 국민신탁법 일부개정법률안	1	1	의원	여당	불일치	타 상임위	일부개정안
177	하수도법 일부개정법률안	1	1	의원	야당	불일치	타 상임위	일부개정안
178	가축분뇨의 관리 및 이용에 관한 법률 일부개정법률안	0	0	의원	야당	불일치	타 상임위	일부개정안
179	환경교육진흥법 일부개정법률안	0	0	의원	여당	일치	타 상임위	일부개정안
180	화학물질의 등록 및 평가 등에 관한 법률 일부개정법률안	0.625	0.625	의원	여당	일치	환노위	일부개정안
181	환경영향평가법 일부개정법률안	0.75	0.75	의원	여당	일치	환노위	일부개정안
182	가습기살균제 피해구제를 위한 특별법 일부개정법률안	0.54	0.48	의원	여당	일치	타 상임위	일부개정안
183	동물원 및 수족관의 관리에 관한 법률 일부개정법률안	0.5	0.5	의원	여당	일치	환노위	일부개정안
184	환경분쟁조정법 일부개정법률안	1	1	정부	여당	불일치	환노위	일부개정안
185	수질 및 수생태계 보전에 관한 법률 일부개정법률안	1	1	정부	여당	불일치	환노위	일부개정안
186	소음진동관리법 일부개정법률안	1	1	정부	여당	불일치	환노위	일부개정안
187	잔류성유기오염물질 관리법 일부개정법률안	0.5	0	의원	여당	일치	환노위	일부개정안

연번	법률안 명	원안 채택률	정부의 의견	발의 형태	발의자 소속	위원장- 발의자 소속	소속상임위	법률안종류
188	가습기살균제 피해구제를 위한 특별법 일부개정법률안	0.333	0.222	의원	야당	불일치	환노위	일부개정안
189	국립생태원의 설립 및 운영에 관한 법률 일부개정법률안	1	0.5	의원	여당	일치	환노위	일부개정안
190	야생생물 보호 및 관리에 관한 법률 일부개정법률안	1	1	의원	여당	불일치	타 상임위	일부개정안
191	폐기물관리법 일부개정법률안	0	0.5	의원	야당	불일치	타 상임위	일부개정안
192	가축분뇨의 관리 및 이용에 관한 법률 일부개정법률안	0	0	의원	야당	불일치	타 상임위	일부개정안
193	먹는물관리법 일부개정법률안	0	0	의원	야당	불일치	타 상임위	일부개정안
194	석면안전관리법 일부개정법률안	0	0	의원	야당	불일치	타 상임위	일부개정안
195	하수도법 일부개정법률안	0	0	의원	야당	불일치	타 상임위	일부개정안
196	수도법 일부개정법률안	0	0	의원	야당	불일치	타 상임위	일부개정안
197	가축분뇨의 관리 및 이용에 관한 법률 일부개정법률안	0	0	의원	야당	불일치	타 상임위	일부개정안
198	특정축사 정리에 관한 특별법안	0	0	의원	야당	불일치	타 상임위	제정안
199	토양환경보전법 일부개정법률안	0.5	0.5	의원	여당	자신	환노위	일부개정안
200	화학물질의 등록 및 평가 등에 관한 법률 일부개정법률안	1	1	의원	여당	일치	환노위	일부개정안

연번	법률안 명	원안 채택률	정부의 의견	발의 형태	발의자 소속	위원장- 발의자 소속	소속상임위	법률안종류
201	먹는물관리법 일부개정법률안	0.5	0.5	의원	여당	일치	환노위	일부개정안
202	화학물질관리법 일부개정법률안	1	1	의원	여당	일치	환노위	일부개정안
203	국립공원관리공단법 일부개정법률안	1	1	의원	야당	불일치	타 상임위	일부개정안
204	화학물질의 등록 및 평가 등에 관한 법률 일부개정법률안	1	1	의원	여당	불일치	타 상임위	일부개정안
205	화학물질의 등록 및 평가 등에 관한 법률 일부개정법률안	1	1	의원	여당	불일치	타 상임위	일부개정안
206	자연공원법 일부개정법률안	1	1	의원	야당	일치	타 상임위	일부개정안

부록5. 분석대상 종속변수 및 독립변수 기술통계자료'

변수명		관측수	평균	표준편차	최소값	최대값
종속 변수	원안 채택률	206	0.673	0.375	0	1
설명 변수	정부의의견	206	0.684	0.363	0	1
	법률안 발의형태	206	0.150	0.358	0	1
	발의자 소속정당	206	0.461	0.500	0	1
	환노위원장 소속정당	206	0.476	0.500	0	1
	발의자- 환노위원장 소속일치여부	206	1.471	0.547	0	2
	발의자 소속상임위	206	0.383	0.487	0	1
	법률안 특성	206	0.073	0.260	0	1

Abstract

# Study on the Legislation Process of the Environmental Regulation Policies

– Focusing on the rate of adoption of  
original bill by National Assembly Committee –

Nam Hyumg Yong  
Public Administration, Public Policy Studies  
The Graduate School of Public Administration  
Seoul National University

This study focuses on the procedure of the Environmental Labor Relations Commission, which directly affects the detailed contents of the legislation in the process of legislating environmental regulation policies, and examines the factors that influence the adoption of the bill.

In particular, in addition to the current trend in which the legislative power of the National Assembly is being actively promoted, in addition to the current trend of 'legislative enforcement', which

introduces legislation related to environmental regulation to the National Assembly , And the effect of the difference between the government submission bill and the legislative initiative bill on the adoption of the draft bill.

As a result of a regression analysis of the legislative initiative adopted by the government and the bill submitted by the government as a whole, the government adopted the original bill of the bill proposed by the government directly when the government approves the original bill proposed by the legislature.

This suggests that the government has no significant advantage in terms of the adoption rate of the original bill for the legislation on environment regulation policy,

On the other hand, as a result of the regression analysis of the total of 206 cases, the rate of adoption of the original bill by the government or the ruling party was higher than the rate of the original bill adopted by the opposition party. The adoption rate of the original bill was higher.

However, other variables that were expected to influence the adoption rate of the original bill, the type of initiative of the legislation, whether the chair and the position of the chairman of the environmental labor committee are in agreement, the standing committee of the initiator.

The results of the regression analysis show that the most important reflection in the legislative process is the willingness of the administration, the Ministry of Environment, to actually implement the bill. And if the willingness of the Ministry of the Environment is high, it can be confirmed that it is advantageous in terms of improving the adoption rate of the original bill regardless of the form of submitting by the government or the initiative of the legislature.

And if the willingness of the Ministry of the Environment is high, it can be confirmed that it is advantageous in terms of improving the adoption rate of the original bill regardless of the form of submitting by the government or the initiative of the legislature. In addition, it can be seen that the variables outside the other legislative provisions have no substantial effect on the rate of adoption of the original bill.

It can be seen that the Supreme Court has faithfully carried out the tasks of supporting the standing committee through detailed

Therefore, the Ministry of Environment uses the legislative strategy of 'Enforcement Legislation' in order to legislate environmental regulation, it does not have a great advantage to carry out the draft bill and minimizes the conflict with stakeholders inevitably occurring during the submission process of the legislation. It is possible to expect only the effect of the degree of effect.

**keywords : Legislation process of environmental regulation  
policies, Subcommittee for bill, Contract legislation,  
Strategy for legislation of environmental regulation  
policies, Rate of adoption of original bill**

***Student Number : 2016-24360***