



16대 국회 보건복지위원회의 법안 가결에 관한 연결망 분석^{*} -의원들의 중개자 역할(brokerage)이 법안 가결여부에 미치는 영향-

염 유 식**

I. 들어가는 말

법률안을 발의하고 토론과 심사를 거쳐 상정된 법률안들을 폐기 또는 가결하는 것은 국회의 고유한 권한인 입법권의 핵심이다. 따라서 이러한 입법과정에 대한 학문적인 연구는 꾸준히 이어져왔다. 특히, 제16대 국회 중반(2002년 11월 12일)부터 본회의에 상정된 모든 안건에 대해 전자표결이 전면적으로 실시됨으로써 개별 의원들의 어떤 특성들이(정당, 이념, 지역 등) 특정 법안에 대한 찬성 또는 반대에 영향을 미치는가를 분석하는 실증적인 연구도 활발해졌다.

* 이 논문은 연세대학교 신진교수지원(과제번호 2005-1-0323)과 미국 National Cancer Institute (Grant # 5 P50 CA 106743)의 지원을 받아 이루어졌다. 또한 이 연구를 가능하게 해준 대학원 학생들에게도 고마움을 표해야한다. 최선희는 원자료를 수집, 발췌하였으며 이근복은 이 논문에 쓰인 주요 변수들을 가공하여주었다. 이자혜는 읽기에 쉽지 않은 많은 원고를 꼼꼼하게 교정해주었다. 그들이 없었다면 이 논문은 불가능했을 것이다.

** 廉裕植 : 연세대학교 사회학과 조교수.

실제 자료를 바탕으로 이루어진 국회의 입법활동에 관한 실증 연구들은 많은 경우 다음과 같은 특성을 공유하고 있다. 첫째, 많은 연구들은 법안의 가결·폐기에 영향을 미치는 요인을 실증적으로 분석하기보다는 특정 법안의 입법과정이나 법안 내용이 정치적 세력이나 이익집단들에 의해 어떻게 영향을 받았으며, 어떠한 사회적·윤리적 문제점을 가지고 있는지에 대한 규범적 분석이었다.¹⁾ 둘째, 법안을 대상으로 한 대부분의 실증연구는 개별 국회의원의 특정 법안에 대해 찬성 또는 반대와 같은 표결행태로 한정되어 왔다.²⁾ 예를 들어, 이현우는 16대 국회에서 사전 검열 조항을 삭제한 영화진흥법에 관한 연구에서 야당의원들보다 여당의원들의 찬성 비율이 훨씬 높음을 밝혀냈다. 또한 전진영의 16대 국회의 전자표결에 대한 연구는 의원들이 소속정당, 지역구, 이념성향에 따라 투표를 했음을 보여주고 있다.³⁾ 법안 자체를 분석단위로 삼아 어떠한 법안들이 가결되고 어떠한 법안들이 부결되었는가를 연구한 것은 상대적으로 매우 희소하다. 셋째, 분석 대상으로 삼은 법안들의 숫자가 매우 적다. 앞에서 예를 든 이현우의 연구는 8건의 법안을 분석하였고 전진영은 27건을 연구 대상으로 삼았다. 이러한 연구들은 분석대상이 전체 법안의 극히 일부분에 불과해 일반화하기 어려운 점이 있다.⁴⁾

이 논문은 기존의 많은 연구들과는 달리 의원들의 찬성·반대 자체를 연구 대상으

- 1) 김성천, 1993. "소비자법 입법과정의 실태 분석," 「법과 사회」 7: 237-264.; 김순양, 1995. "醫療保險 政策過程에서의 參與者의 特性變化에 관한 연구," 「韓國行政學報」 29(2): 415-434.; 박호근, 2002. "교육정책 결정과정에 나타난 정치행태에 관한 연구 -제16대 국회교육위원회의 사립학교법 개정과정을 중심으로-," 「韓國行政學研究」 20(2): 123-149.; 안병철, 2001. "정책형성과정의 정치적 성격과 특성," 「한국정책학회보」 10(2): 23-55.; 정중섭, 1992. "우리나라 입법과정의 문제상황과 그 대책," 「법과 사회」 6: 6-32.
- 2) 박찬표, 2004. "국회 표결체도와 표결연합의 정치역학: 교차투표와 정당투표를 중심으로," 「한국 의회정치와 제도개혁」, 한국정치학회 엮음: 242-286. ; 박현숙·남궁곤, 2003. "의회와 외교정책: 국회의원의 정치적 이념구조와 표결 행태분석," 「시민정치학회보」 6: 167-183. ; 오승용, 2004. "한국 분점정부의 입법과정 분석 -13대-16대 국회를 중심으로-," 「한국정치학회보」 38(1): 167-192.; 이현우, 2005. "국회의원의 표결 요인분석: 정당, 이념 그리고 지역구," 「한국과 국제정치」 21(3): 187-218.
- 3) 전진영, 2006. "국회의원의 갈등적 투표행태 분석: 제16 국회 전자표결을 중심으로," 「한국정치학회보」 40(1): 48-71.
- 4) 이러한 과소 표집의 가장 큰 이유는 본회의에 상정된 법안에 대한 평균 찬성률이 95.8%에 이를 정도로 높아, 찬·반 대립이 실질적으로 존재해서 찬·반 양쪽의 비율이 모두 분석이 가능할 정도로 컸던 법안(소위 정당투표, Brady, D.W., J. Cooper, and Hurley, P.A. 1979. "The Decline of Party in the U.S. House of Representatives, 1887-1968," Legislative Studies Quarterly 4: 381-407.)의 수가 극히 제한되어있기 때문이다. 뒤의 토론에서 지적하듯이, 본회의의 의결이란 것이 미리 총무단에서 조정된 사안을 확인하는 절차에 불과한 경우가 많기 때문이다. 이러한 이유 때문에, 법안의 가결 여부를 분석하는 본 연구는 본회의가 아닌 상임위원회에 초점을 맞추어야 했다.

로 삼지 않고 그 결과물인 법안들의 가결·폐기를 분석한다. 특정 법안의 가결 또는 폐기여부는 개별의원들의 찬성·반대가 결집된 결과라는 점에서, 이 논문은 기존 논문에서 연구된 개별 의원들의 성향이나 투표 행위가 어떻게 상호 작용하여 법안들을 가결 또는 폐기시키는가를 검토하였다. 또한 기존의 연구에서 주로 관심을 두었던 국회의원들의 개별속성(소속 정당, 이념, 지역 등)이 아니라 사회연결망분석을 통해 국회의원간의 연결망을 주요 설명변수로 사용하였다. 특히, 연결망으로 직접적으로 이어져있지 않은 두 의원을 매개해주는 중개자(broker) 의원의 역할에 초점을 맞추었다.

이러한 사회연결망 연구를 통해 이 연구는 다음과 같은 두 가지 목적을 달성하고자 한다. 첫째, 국회의원개인들의 중개자 위치가 과연 자신들이 공동발의한 법안의 가결에 영향을 미쳤는지, 미쳤다면 어떠한 형태였는지를 검토함으로써 제16대국회에 대한 이해를 높이고자한다. 제16대 국회는 당파 또는 정파에 따라 일률적인 투표행위가 이루어졌던 이전과는 달리 국회의원 개인의 정치적 이념이나 입지에 따른 전략적 정치행위의 가능성이 상대적으로 높아졌다. 이렇게 국회의원들이 중개자로서의 역할을 자신의 정치적 이해나 입장을 위하여 전략적으로 이용할 수 있는 가능성이 열린 16대 국회에서, 그것도 다른 상임위원회에 비해 정치적 성격이 상대적으로 약한 보건복지위원회에서, 의원들의 연결망에서의 위치가 법안 통과에 있어서 어떠한 효과가 있었는지를 알아보는 것은 제16대국회를 이해하기 위한 중요한 실마리가 될 수 있다. 둘째, 우리나라의 법안이 발의되고 가결·폐지되는 과정을 나이, 이념, 소속 정당 등의 의원 개인 속성에 따라 이해하려고 했던 관점에서 벗어나 그러한 개인 속성들을 통제하고 나서도 과연 개인의 연결망에서의 위치가 어떠한 효과를 가지고 있었는지를 분석하고자 한다. 따라서 이 논문은 국회에서의 법안 발의·가결 과정의 역학관계를 국회의원의 개인 속성에 근거한 정적인 분석으로 접근하기보다는 국회의원간의 공동발의로 형성되는 상호작용이 어떠한 효과를 갖는지를 검토하는 동적인 분석을 시도한다.

국외의 연구들 중에는 법안의 가결 여부 자체를 분석한 것은 아니지만, 정책 결정에 있어서 여러 이해 당사자들의 연결망을 중심으로 정책 결정 과정을 분석한 것들이 있다. 미국의 4가지 정책 결정(농업, 에너지, 보건, 노동)을 분석한 하인츠와 그의 동료연구자들은 미국에서의 정책 결정 구조가 소수의 특정 권력 엘리트들의 독점이라기 보다는 눈에 띄는 중심부(inner circle)가 없는, 중앙이 빈 구조(hollow

core)로 묘사했다.⁵⁾ 독일에 대한 연구에서도 이와 유사한 결론이 도출되었으며,⁶⁾ 이스라엘의 경제 정책에 대한 다른 연구는 검임 이사들의 사회연결망 구조가 정책결정에 있어서 중요한 역할을 한다는 것을 밝혀내기도 했다.⁷⁾ 역사사회학의 분야에는 중세에서 근대로 전환되는 시기에 이탈리아에서 메디치가문이 국가 권력을 독점할 수 있었던 근거를 여러 다양한 엘리트 가문과의 결혼이나 사업으로 연결망을 확장시켰던 그들의 전략에서 찾은 연구⁸⁾도 있다

II. 사회연결망에서의 중개자 역할(brokerage)

사회연결망분석에서 중개(brokerage)란 “서로에 대한 신뢰가 부족하거나 접근이 힘든 두 행위자의 상호작용을 용이하게 해주는 행위자에 의한 과정”이다.⁹⁾ 연결망에서 이러한 중개의 위치를 차지하는 중개자는 서로 접근이 힘든 두 행위자들에게 필요한 자원이나 정보를 위해서 필요한 존재이다. 그러한 이유로 이들은 권력을 획득하거나 정책결정에 있어서 영향력을 행사하거나 사업에서 높은 성과를 획득하기가 상대적으로 용이하다. 아래의 그림은 이해를 돕기 위한 사회연결망의 한 예이다.

<그림 1>에서 B는 중개자로서의 역할이 크지 않다. 왜냐하면 A와 D가 상호작용이 필요할 때, B를 거치지 않고도 직접 의사소통이 가능하기 때문이다. 반면에 D는 E와 다른 모든 행위자를 연결해 줄 수 있는 유일한 중개자이다. D를 거치지 않고는 다른 어떤 행위자도 E와 상호작용이 불가능하다. 이 점을 이용하여 D는 크게 나누어 두 가지 방식을 통하여 자신의 영향력이나 이익을 극대화할 수 있다. 우선,

5) Heinz, John, Edward Laumann, R.H. Salisbury, and R.L. Nelson. Inner Circles or Hollow Cores: Elite Networks in National Policy Systems. *The Journal of Politics*, 52(2): 356-390.

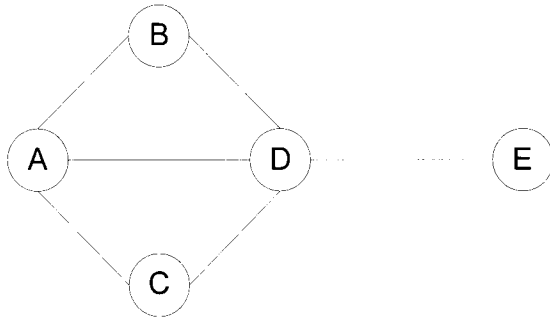
6) Knoke, David and Franz Pappi. Organization Action Sets in US and German Labor Policy Domains. *American Sociological Review* 56(4): 509-523.

7) Maman, Daniel. 1997. The Power lies in the Structure: Policy Forum Networks in Israel. *The British Journal of Sociology* 48(2): 267-285.

8) Padget, J.F. and Ansell, C.K. 1993. Robust action and the rise of the Medici, 1400 - 1434. *American Journal of Sociology* 98: 1259-1319.

9) Marsden, Peter V. 1982. "Brokerage Behavior in Restricted Exchange Networks." in *Social Structure and Network Analysis*(edited by Peter V. Marsden and Nan Lin): 201-218.

〈그림 1〉 중개자의 예



자신이 중개하는 행위자들간의 의사소통이나 교류를 통제(control)함으로써 영향력을 높일 수 있다. D가 필요한 행위자들이 늘어날수록 D의 영향력이나 권력은 증대될 것이다. 또한 통제가 아닌 정보(information)에 대한 우위로 D는 자원을 교환하는 사업분야에서 더 나은 위치를 차지하고 따라서 더 나은 성과를 낼 수 있다. 하나의 집단에 전적으로 속하는 행위자가 얻을 수 있는 정보의 종류는 그 집단의 속성에 따라 제한되기 마련이다. 하지만 중개자처럼 여러 개의 집단(또는 행위자들)을 이어주는 위치에 있게 되면, 경쟁력 확보에 필요한 다양한 배경의 정보를 얻기에 유리하다.¹⁰⁾

경제사회학에서는 중개자의 위치를 점한 사람들이 새로운 구인정보를 빨리 접해서 일자리를 구하기가 쉬웠다는 연구¹¹⁾나 중개자의 위치를 점한 산업 또는 기업들의 성과가 더 높다는 연구¹²⁾들이 이제는 고전이 되었다. 또한 정치사회학 또는 정치인류학 분야에서는 멕시코 지방정부의 토호(cacique)들이 지방정부와 중앙정부 사이의 중개역할을 함으로써 정당성을 유지하였다는 연구¹³⁾나 시실리 마피아의 권력은 시실리 섬의 농촌 마을과 이탈리아 중앙정부간을 이어주는 연결 역할을 독점적으로 할 수 있었기 때문에 가능했다는 연구¹⁴⁾들이 초기의 대표적인 연구들이다.

10) Burt, Ronald. 1992. *Structural Holes: The Social Structure of Competition*. Cambridge, Massachusetts: Harvard University Press.

11) Granovetter, M. 1973. "The Strength of Weak Ties." *American Journal of Sociology* 78: 1360-1380.

12) Burt 앞의 글. Burt, Ronald. 2005. *Brokerage and Closure: An Introduction to Social Capital*. Oxford: Oxford University Press.

13) Friedrich, Paul. 1968. "The legitimacy of a Cacique." in *Local-level Politics: Social and Cultural Perspective* (edited by Marc J. Swartz). Aldine: 243-69.

14) Blok, Anton. 1974. *The Mafia of a Sicilian Village*. Harper & Row.

하지만 중개자가 항상 이득을 얻거나 권력을 획득하는 것은 아니다. 우선 중개자가 중개하는 두 행위자가 서로 직접적인 연결망을 확립하기가 지속적으로 (또는 제도적으로) 어려워야 한다. 만약에 중개되는 행위자들이 시간이 지남에 따라 중개자의 개입 없이 서로 접근이 가능하거나 또는 그러한 가능성을 인지한다면 중개자로서의 이점은 사라지게 된다. 실제로 과테말라에서 지방정부와 중앙정부를 이어줌으로써 이득을 보았던 정치적 세력들은 1954년 이후에 지방정부 토호들이 직접 중앙정부에 접근할 수 있게 되면서 그 힘을 잃기도 했다.¹⁵⁾ 또 도시에서의 정치엘리트들도 정치적인 대립이 상존하는 상황에서는 그 대립을 중재하는 역할을 하면서 영향력을 유지하지만,¹⁶⁾ 대립상황이 계속 유지되지 않는 상황에서는 영향력이 감소한다는 연구도 있다.¹⁷⁾

비록 중개 대상이 되는 행위자들의 지속적인 상호 접근이 어렵거나 심지어는 그들이 반목의 상황에 있더라도 중개자가 영향력을 획득하기 어려운 상황도 존재한다. 만약에 중개되는 행위자들이 상대방과의 상호작용시 정체성(identity)을 중시하며 어느 한쪽의 정체성을 따르도록 강압한다면 그 어느 쪽에도 속하지 않은 중개자는 힘을 잃을 수 있다. 예를 들어 처음에 직장을 구할 때는 중개자의 위치를 점하고 있는 행위자가 취업에 필요한 정보를 획득하는 데 유리하지만, 일단 취직을 하고난 뒤에는 승진에 필요한 그 조직의 가치체계를 습득하고 정체성을 획득하는 데는 도리어 중개자의 위치가 불리하다는 연구¹⁸⁾도 있다.

사회연결망에서 중개자의 역할을 하는 행위자는 중개의 대상이 되는 행위자들로부터 다양한 정보를 제공받음으로써 정보에서의 우위를 점할 수 있다. 뿐만 아니라 대상이 되는 행위자들이 서로 신뢰가 부족하거나 접근이 어려울 때 그들간 협상이나 거래를 매개하여 영향력을 증대시키기도 한다. 하지만 서로 분리되어 있던 중개되는

15) Adams, R. N. 1970. "Brokers and Career Mobility Systems in the Structure of Complex Societies." *Southwestern Journal of Anthropology* 26: 315-327.

16) Laumann, E. O., and Franz U. Pappi, 1976. *Networks of Collective Action*. Academic Press.; Laumann, E. O., Peter V. Marsden, and Joseph Galaskiewicz, 1977. "Community-elite Influence Structures: Extension of a Network Approach." *American Journal of Sociology* 83: 594-631.

17) Laumann, E. O., and Peter V. Marsden, 1979. "The Analysis of Oppositional Structures in Political Elites: Identifying Collective Actors." *American Sociological Review* 44: 713-32.

18) Podolny, Joel M., and James N. Baron, 1997. "Resources and Relations: Social Networks and Mobility in the Workplace." *American Sociological Review* 62: 673-93.

행위자들이 직접 상호작용하게 되거나 아니면 상호작용의 상황이 정체성을 강하고 분명하게 요구하는 경우에는 중개자는 영향력을 잃게 되며 심지어는 따돌림을 받을 수도 있다.

이 논문에서도 중개자 역할이 갖는 긍정적 영향과 부정적 영향이 모두 관찰되었다. 제16대 국회 전반부에 발의된 법안의 가결에 대해서는 중개자 역할을 하는 의원들이 영향력에서 우위를 점했으나, 이후에는 그 영향력을 잃고 도리어 법안 통과에 부정적인 영향을 준 것으로 드러났다. 이러한 사실은 국회의원의 정치 행태와 그로 인한 법안 가결 여부가 정당이나 이념 등의 개별 속성에 의해서뿐만 아니라 개별 의원이 연결망에서 점하고 있는 위치에 따라서도 영향을 받는다는 것을 의미한다.

Ⅲ. 배경: 대한민국 16대 국회의 보건복지위원회

16대 국회는 공천권, 당직임명, 정치자금 등과 같은 여러 정치자원들을 정당의 지도부가 독점했던 이전의 국회와¹⁹⁾ 비교해서 개별 정당의 사당화가 두드러지게 감소하고 따라서 정당 지도부의 소속 의원들에 대한 통제가 약화되었다. 김대중 대통령은 임기가 2002년까지였는데 반해 16대 국회의원들의 임기는 2004년이었기 때문에 공천권 행사를 통한 국회의원들에 대한 통제가 급속히 줄어들었고, 한나라당의 이회창 총재도 대선에서의 패배로 인해 당규율을 엄격히 적용하는데 상당한 한계가 있었다.²⁰⁾ 또한 근대 한국 정치를 상징했던 삼김씨가 16대 국회 회기 중에 정치 일선에서 모두 실질적으로 물러난 한편, 상대적으로 이전의 정파나 파벌로부터 자유로운 개혁적 성향의 정치 신인들(386세대)이 대거 4·13총선을 통해 정치에 입문하였다. 따라서 국회 활동의 패러다임 전환이 가능해졌다. 이러한 점에서 한 연구는 16대 국회에서 이념적 분화에 주목하기도 했다.²¹⁾

19) 16대 국회 이전에는 당명에 따른 일률적인 투표행위가 자주 목격되었다. 예를 들면 1999년 5월 3일 노사정위원회법을 둘러싼 환경노동위원회 표결에서 한나라당의 당론을 거부하고 찬성표결하였던 이미경, 이수인의원은 각각 당원권정지와 제명이라는 징계를 받았으며 특히 이미경의원은 같은 해 9월 동티모르 파병안의 표결에서도 당론과는 반대로 찬성표결하였다가 결국은 출당조치를 당하였다(이현우, 2005).

20) 이현우, 앞의 글.

21) 장원택, 2005, 『한국의 정치개혁과 민주주의』 서울: 인간사랑.

국회에서의 법안 발의는 크게 정부가 제출하는 경우와 의원이 발의하는 경우의 두 가지로 나누어진다. 의원이 발의하는 경우 개별 의원들이 정당 내 정책 등에 따라 공동발의할 수 있으며 아니면 소관 사항에 관해 자주적인 심사권을 가지고 있는 상임위원회가(국회법 36조, 37조) 의안을 입안하여 제출하게 된다. 그동안 상임위원회가 원래의 취지와 달리 안건에 정치적 정당성을 제공하는 역할에 그친 적도 있었지만²²⁾ 법안 발의와 채택에 있어서 그 역할과 위치가 향상되고 있다. 권위주의 색채가 강했던 9대부터 12대까지의 국회에서는 상임위원회의 가결 비율이 46.2%에 그쳤던데 비해 13대에서 16대 국회에서는 그 비율이 66.1%로 높아졌으며 같은 기간 동안 여당 발의안의 가결비율은 42.4%에서 21.7%로 급락했다.²³⁾

아직까지는 전문적인 지식을 가진 국회의원들의 숫자가 적어 상임위원회 활동이 원래의 '위원회 중심주의'의 취지를 전부 살리지는 못하고 있지만,²⁴⁾ 여전히 주로 여·야 총무단에서 미리 조정된 의제나 상임위원회로부터 발의된 법안을 상세한 토론없이 대부분 찬성으로 처리하는 본회의와는 달리(예를 들어, 2003년에 열린 243회 정기국회에서 본회의 전자표결 현황에 따르면, 총 73건 가운데 66%는 단 한 명의 반대도 없었으며 29%인 21건은 5명 이하의 반대가 있었다.²⁵⁾) 상임위원회는 배정된 의원들을 중심으로 상대적으로 독립적인 원내활동이 집중적으로 이루어지며 영속적인 회의체로서 국회 폐회중에도 운영되는 국회 운영의 중심 부분 중의 하나이다.²⁶⁾

대한민국 국회의 경우 위원회의 의원배정은 전문성과는 별개로 정치적 고려가 우선된다. 정치적 성격의 법률을 많이 다루는 행정자치위원회나 국회운영위원회등과 같은 위원회는 정당 내의 영향력에 따라 배정되며 반대로 정치적 성향이 상대적으로 약한 상임위원회는 정치적 경력이 미약한 의원들이 우선적으로 배정되는 경향이 강하다. 예를 들어, 농림해양수산위원회의 위원장에는 15대 국회에서 법제사법위와 윤리위원회에서 활동한 함석재 의원이, 환경노동위원회에는 15대 국회에서 과학기술 정보통신위에서 활동한 유용태 의원이 전문성과 상관없이 배정되었다. 보건복지위

22) 박찬욱, 1995, "한국 의회 정치의 특성," 「의정연구」 1: 14-38.

23) 최정원, 2004, "법안발의 제도와 국회 입법과정의 정치역학," 「한국 의회 정치와 제도개혁」 (한국정치학회 엮음): 180-215.

24) 정종섭, 앞의 글.

25) 이현우, 앞의 글.

26) 이성로, 2002, "국회의원의 국회상임위원회 활동 성적에 영향을 주는 요인," 「한국 사회와 행정 연구」 12(4): 381-399.

원회도 예외는 아니어서 15대에는 산업자원위에 활동한 전용원의원이 위원장을 지냈다.²⁷⁾ 이처럼 많은 국회의원들은 한 상임위원회에서 장기간 근무하며 전문성을 확립하기보다는 당시의 정치적 상황과 소속정당의 필요에 따라 위원회를 자주 바꾸게 된다. 2002년 한 해 동안만 전체 국회의원의 약 30%가 소속 상임위원회를 변경하였다.²⁸⁾

특히 보건복지위원회는 정당이나 정파의 이익으로부터 비교적 자유로운 상임위원회 중의 하나이다. 따라서 보건복지위원회에서 발의된 법안에 대해서는 국회의원 개인들이 중개자 위치를 전략적으로 이용할 수 있는 가능성이 상대적으로 높다고 할 수 있다. 그러므로 국회의원들이 자신의 정치적 이해를 위하여 중개자의 역할을 얼마나 전략적으로 이용하고 있는지, 그리고 실제로 법안 가결에 있어서 어떠한 영향을 미치고 있는지를 분석하는 것은 매우 중요한 연구주제이다.

뒤에서 검토할 이항회귀분석은 제16대 국회 초반에는 공동발의를 통한 중개자 역할이 법안 가결에 도움이 되었지만 후반에 이르러서는 중개자 역할이 오히려 가결에 반대 효과가 있었음을 보여주고 있다. 새로운 정치 행태에 대한 가능성을 가지고 시작했던 16대 국회는 시간이 지나면서 방탄국회 논란과 불법 대선자금 수사, 그리고 특검법안 등과 관련하여 갈등을 겪었다. 또 회기 말에는 노무현 대통령에 대한 탄핵안을 가결시킬 정도로 여·야의 대립이 첨예해졌고, 따라서 개별 국회의원들의 중개자로서의 입지가 약화되었을 가능성이 높다. 다음은 구체적으로 상임위원회에서의 법안의 발의와 가결과정에 대하여 논한다.

IV. 상임위원회에서의 법안 발의과 가결

하나의 법안이 발의되기 위해서는 10인 이상의 공동발의자가 필요하고,²⁹⁾ 발의된 법안은 보건복지위원회에서 원안대로 또는 수정안으로 가결되어 본회의에 상정되거나 아니면 대안폐기, 임기만료 폐기, 또는 철회된다. 그런데 이 때, 비슷한 법안이

27) 윤종빈, 2002. "제16대 국회의 중간평가: 운영제도 평가," 『의정연구』 13.

28) 한국유권자운동연합, 2003. 「제7차 국회의정활동평가서: 제 16대 3차, 2002년도」, 서울: 태양문화사.

29) 2003년 2월 4일에 국회법 제79조를 개정하여 20인 이상의 찬성으로 의안을 발의할 수 있던 것을 10인 이상의 찬성으로 그 요건을 완화하였다(정재황 2003).

함께 발의 또는 제출된 경우나 상임위원회의 토의 과정에서 위원장의 중재를 통해 수정되는 법안들은 대안폐기의 형식을 따르지만, 실질적으로는 위원장 발의의 법안으로 상정되는 것들이다.³⁰⁾ 본 연구는 원안 또는 수정안으로 통과된 법안과 대안폐기된 법안을 가결로 범주화하고 나머지 법안들은 폐기로 범주화하였다. 이런 경우 229개의 법안 중에서 88건이 부결되었고(38%) 나머지 141건이 가결되었다(62%). 이 논문의 뒷부분의 이항회귀분석에서 얻어지는 결론은 이러한 범주화를 따른 결과이다.³¹⁾

제16대 국회 중반(2002년 11월 12일)부터 본회의에 회부된 모든 안건에 대한 전자표결이 전면적으로 실시된 것과는 대조적으로 상임위원회에서는 그 성격이 표결보다는 토론과 심의의 성격이 강하다는 이유에서 여전히 기립투표로 표결하고, 찬·반의원들의 명단이 회의록에 기록되지도 않는다.³²⁾ 따라서 이 논문은 국회의원들의 특정법안에 대한 찬·반 투표가 아닌 발의된 법안의 가결·폐기를 분석한다. 본회의에서의 법안 가결·폐기는 앞에서 살펴보았듯이 찬성의 비율이 너무 높아 양적 분석의 대상으로는 적합하지 않다.

V. 법안의 발의와 가결에 있어서의 공동발의 연결망 측정

이 논문은 국회의원 간의 연결망을 공동발의의 경험으로 측정하였다. 두 명의 국회의원이 함께 공동발의를 한 적이 있으면 둘 사이에 연결망이 존재하는 것으로, 그렇지 않으면 존재하지 않은 것으로 간주하였다. 제16대 국회의 4년 임기를 6개월 씩 8개의 기간으로 나누고 각 기간 동안의 공동발의 연결망을 계산하여 각 기간마다 하나씩 총 8개의 연결망을 도출해 냈다.³³⁾ 다음 그림은 제16대 국회의원 302명이

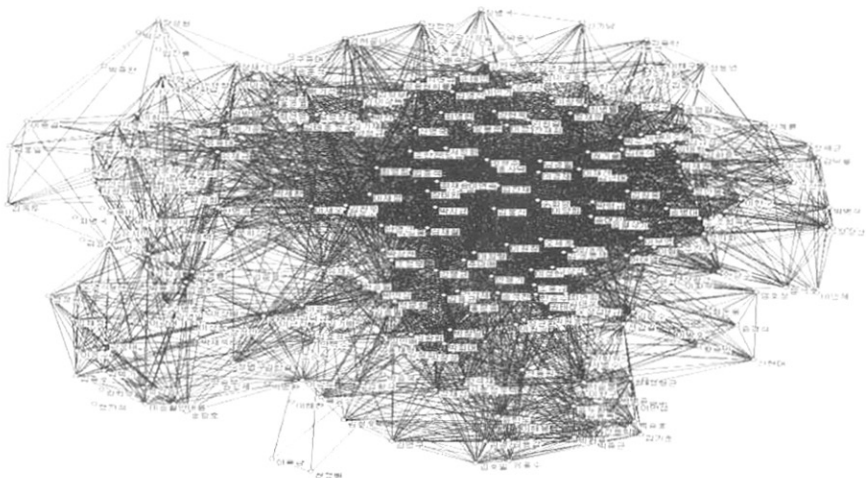
30) 법안에 대한 상임위원회의 심사에 있어서 상설소위원회에의 회부 및 상설소위원회의 심사·보고를 필수적인 과정으로 하고 있고 필요한 경우에는 특별소위에의 회부와 심사·보고도 거칠 수 있도록 하고 있으므로(국회법 제58조 제2항) 상임위원회에서의 법안 심사는 실질적으로 소위원회에서 이루지는 경우도 있다(정재황 2003).

31) 이러한 두 개의 범주화를 따르지 않고 폐기, 대안 폐기, 가결의 세 개의 범주를 종속변수로 삼고 다항회귀분석을 하더라도 이 논문의 결과는 크게 바뀌지 않는 점은 별개의 다항회귀분석을 통해 확인되었다.

32) 정재황, 2003. "제16대 국회 하반기 평가: 법안심사," 『의정연구』 16.

33) 공동발의자 명단은 국회 의안 정보시스템(<http://likms.assembly.go.kr/bill/jsp/main.jsp>)에

〈그림 2〉 첫 6개월간 16대 국회의원들의 보건복지위원회 공동발의 연결망



개원 후 첫 6개월 동안 형성한 공동발의 연결망을 보여준다.

〈그림 2〉에서 서로 연결이 되어있는 의원들은 첫 6개월 기간 동안 적어도 한번은 보건복지위원회에 함께 공동발의를 한 적이 있는 의원들이며, 누구하고도 연결이 되어있지 않은 의원들은 한 번의 공동발의 경험도 없는 의원들이다.

이 논문에서는 주요 독립변수(사회연결망)와 종속변수(법안의 가결·폐기) 사이에 시차가 있는 이항회귀분석(lagged logistic regression)을 사용하였다. 왜냐하면 〈그림 3〉에서 확인할 수 있는 것처럼 2시기에 형성된 연결망이 바로 해당 시기에 발의된 법안의 가결 여부에 영향을 주었을 것이라 보기는 어렵기 때문이다. 따라서 우리는 1시기에 형성된 공동발의 연결망이 2시기의 법안 가결 여부에 영향을 미칠 것이라고 가정한다.

특정 시기의 공동발의 연결망은 그 다음 시기의 법안의 가결·폐기에 영향을 미친다고 가정하였으므로, 첫 6개월 동안 발의된 법안은 이 연구에서는 분석 대상에서 제외되었다. 공동발의 연결망이 법안의 가결·폐기에 영향을 미치는 과정은 세 가지로 요약해 볼 수 있다. 함께 공동발의를 위해 서로의 정치적 이념이나 시국에 대한 견해를 토의 또는 공유하면서 두 의원은 서로의 정치적 정체성(identity)을 좀 더 이해하게 된다. 그리고 이는 이후에 한 의원이 발의에 참여한

서 발제하여 가공했다.

원래의 소속으로 다시 순회한다. 마지막 형태로 '대리인'이나 '문지기'가 있다. 이는 중개자가 중개되는 행위자 중 한 명과만 소속이 같은 경우이다. 이러한 분류를 따르다면 중개자 중에서도 '연락자'는 소속집단이 모두 다른 개인들을 중개한다는 점에서 그 역할이 가장 크며, 반대의 이유에서 '조정자'는 그 역할이 가장 작다고 하겠다.

우리나라의 경우 국회의원들의 소속 정당이 바뀌는 경우가 드문 경우만은 아니어서 소속 정당을 정의하기가 어려운 경우도 있다. 특히 제16대 국회는 임기 중에 열린우리당이 창당되어 상황이 더욱 복잡해졌다. 제 16대 국회 개원시의 정당별 의원 분포는 한나라당(133인), 새천년민주당(119인), 자민련(17인), 민주국민당(2인), 희망의 한국신당(1인), 무소속(1인) 등이었다. 2003년 9월 20일에 열린우리당이 국민참여통합신당 준비위원회라는 명칭으로 원내 교섭단체로 등록하게 되어(공식적인 분당은 11월 1일), 이 분포는 한나라당(137인), 새천년민주당(61인), 열린우리당(49인), 자민련(10인), 민주국민당(1인), 국민통합21(1인), 무소속(12인)으로 바뀌게 된다. 이 연구에서는 오로지 국회개원 당시의 소속 정당을 기준으로 한나라당, 새천년 민주당, 자민련, 기타(무소속 포함), 이렇게 네 가지 범주로 분류하였다. 그 대신 소속 정당의 가장 큰 변화인 열린우리당 창당이 제7기 중에 일어났으므로, 그러한 정계 개편의 영향을 받았을 제8기에(16대 국회의 마지막 6개월) 발의된 법안은 분석대상에서 제외했다(〈그림 3〉 참조). 따라서 연구의 분석에서 쓰인 법안들은 제2기부터 제7기까지이고(위에서 이미 토론한대로 제1기는 그 이전의 공동발의연결망이 존재하지 않으므로 분석에서 제외되었다), 그러한 법안들의 찬성·폐기에 영향을 미쳤다고 믿어지는 공동발의 연결망은 각각 6개월 이전의 것인 제1기에서 제6기까지의 것만을 분석에 포함시켰다.

구체적인 중개자(brokerage)점수는 자기 자신이 다른 모든 가능한 두 의원 사이에서 몇 번이나 각 종류의 중개자 위치를 점했는가를(정해진 6개월 기간 안에) 나타내준다. 이 분류를 사용하여 미국에서의 보건정책을 결정짓는 조직들의 영향력을 분석한 한 논문은 다른 개인 수준에서의 속성(규모, 설립시기 등)을 통제하고 나서도 중개자로서의 위치가 영향력을 증대시킨다는 것을 밝혔다.³⁸⁾ 이 논문도 공동발의한 국회의원들의 개별속성(나이, 성, 여당 등)들을 통제하고 나서도, 제16대 국회의 보건복지위원회에서 공동발의한 국회의원들의 중개자 역할

38) Gould and Fernandez, 앞의 글.

VIII. 이항회귀분석 결과: 통제 변수들의 영향 해석

중개자 점수를 제외한 독립변수들은 비선형 관계를 확인하기 위하여 제곱항을 포함하였다. 또한 많은 변수들의 영향이 제16대 국회의 전반부(2시기부터 4시기까지의 1년반 기간)와 후반부(5시기부터 7시기까지의 1년반 기간)에 매우 상이한 유형을 보여주기 때문에 중개자의 네 가지 유형에 따른 각 모델을 제16대 국회의 전·후반으로 나누어 분석하였다. <표 3>은 이러한 이항회귀분석의 결과를 보여주고 있다.

이 분석은 원칙적으로 제16대 국회기간 동안 보건복지위원회에 발의된 모든 법안을 대상으로 하였으므로, 모집단의 일부인 표본만을 대상으로 통계적 유의성 검증을 통하여 모집단에 대한 추정을 해야 하는 일반적인 서베이와는 다르다. 하지만 좀 더 일반화를 시도하기 위하여 일반 서베이연구와 동일하게 통계적 유의성 검증을 하였다.

공동발의자들의 평균 연령은 제16대 국회 전반부에서는 법안 가결에 영향이 없었으나 후반부에서는 모든 모델에서 일관되게 통계적으로 유의미함을 보인다. 모델 1의 예를 들면, 제16대 국회 후반부에서는 $58.4\text{세}(=8.17/(2*0.07))$ 까지 공동발의자들의 평균 연령이 높을수록 가결이 잘 되었으나 그 이후로는 도리어 반대의 효과가 나타났음을 보여준다. 따라서 공동발의자들의 나이가 너무 어리거나 너무 많으면 법안이 가결될 확률이 떨어졌다. 가장 이상적인 평균 연령은 58.4세 정도로 대강 전체의 평균인 59.8세와(<표 1> 참조) 비슷했다.

공동발의자 중 여당위원이 차지하는 비율과 평균 당선횟수(재선 또는 삼선 등)는 평균연령과는 반대로 전반부에만 영향력을 행사했다. 이들은 모든 모델에 있어 제16대 국회 전반에만 통계적으로 유의미하다가 후반에는 무의미해졌다. 여당위원의 비율 경우, 여당위원이 더 많을수록 가결될 가능성이 높아졌다가 어느 기준 이상으로 너무 높아지면 도리어 떨어지기 시작했다. 모델 1의 예를 들면 다른 요인들이 모두 같다고 가정했을 때, 가장 이상적인 여당위원의 비율은 약 $67\%(=10.06/(2*7.51))$ 였다. 즉, 법안이 보건복지위원회에서 가결되기 위해서는

여·야 모두의 도움이 필요한데 그래도 여당의원이 조금 더 많은 비율로 있는 것이 가장 유리했다.

평균 당선횟수는 당선수가 많을수록 가결에 부정적인 영향을 미치다가 일정 기준이 지나면 긍정적인 영향을 미치기 시작했다. 모델 1의 예를 들면, 평균 당선횟수가 초선보다는 그 이상인 경우가 가결에 불리했으나 일단 당선횟수가 1.6선($=34.99/(2*10.73)$)을 지나면서는 차츰 유리해지기 시작했다. 따라서 평균 당선횟수가 1.6정도(대략 전체 평균인 1.77과 비슷. <표 1> 참조)가 가장 불리했고 그것보다 당선횟수가 낮거나 높으면 도리어 가결에 유리했다.

남성의원 비율은 다른 변수들을 통제 한 후에는, 제16대 국회의 전·후반 모두 영향력이 없는 것으로 나타났다. 반대로 공동발의자의 수는 전·후반 모두 영향력을 미쳤다. 모델 1의 전반부를 예로 들면, 공동발의자의 수가 77.8명($=0.28/(2*0.0018)$)에 다다를 때까지는 의원 수가 더 많을수록 가결에 도움이 되다가 그 이상으로 많아지면 오히려 방해가 되기 시작한다. 그래서 가장 이상적인 수는 약 77.8명 정도이다. 약 93%의 법안이 공동발의자 수가 60명 이하였던 점을 고려해보면 제16대 국회 전반부에는 다른 요인들을 통제하고도 공동발의자 수가 많을수록 가결에 도움이 되었다고 결론지을 수 있겠다. 하지만 후반부에서는 반대의 유형이 나타난다. 약 68.2명($=0.15/(2*0.0011)$)까지는 더 많은 수의 공동발의자가 도움이 되지 않다가 그 이상으로 많아져야만 도움이 되었다. 제16대 국회 후반부의 격양된 정쟁으로 인해 많은 수의 공동발의자가 더 이상 가결을 보장하지 못한 것으로 해석된다. 이러한 유형은 네 개의 유형 모두에서 유사하다.

IX. 이항회귀분석 결과: 중개자의 역할 해석

이 논문의 주요 관심사인 법안 가결에 있어서의 중개자의 역할은 매우 흥미로운 유형을 보였다. 우선 네 가지 종류의 중개자 중 두 가지 종류는 통계적으로 유의미한 역할을 보인데 반해 나머지 두 가지 종류는 통계적으로 유의미한 영향을 보이지 않았다. 조정자나 대리인은 제16대 국회의 전·후반 모두 영향력을 미친데 반해 순회중개자나 연락자는 전·후반부에 모두 통계적으로 유의미한 영향력을 행사하지 않았다. 전자의 두 가지 유형은 중개 대상이 되는 의원 중 적어도 한 명은 중개자와

X. 토론과 끝맺는 말

이 논문은 국회의 가장 기본적인 정치과정인 법안의 발의·가결 과정을 국회의원들의 개인적인 속성에 근거하여 검토하지 않고, 개별의원들이 공동발의 과정을 통하여 획득한 연결망의 위치가 가지는 영향력에 초점을 맞추어 분석하려 하였다. 그 결과, 이념, 나이, 소속 정당 등의 개인 속성에 의해서 의원들이 국회에서의 법안 가결과정에 영향을 미치기도 하지만 공동발의행위를 통해 얻어진 사회연결망 내에서 중개자의 위치를 점한다는 사실만으로도 의원들이 법안 가결에 영향을 미치기도 했다는 점이 밝혀졌다. 특히 흥미로운 것은 중개자의 역할이 법안 가결에 있어서 영향력을 미치기는 했지만 모든 종류의 중개자가 그러한 영향력을 행사한 것은 아니라는 점이다. 중개 대상이 되는 두 의원 중 적어도 한명은 중개하는 의원과 같은 정당 소속인 경우에만 가결 여부에 영향력을 행사할 수 있었다. 이는 제16대 국회에서 중개자가 법안의 가결에 일정한 역할을 담당했던 것은 사실이지만 동시에 그러한 역할에는 뚜렷한 한계가 존재했음을 보여준다. 중개 대상이 되는 의원들이 자신과는 소속 정당이 모두 다른 경우에는 법안의 가결에 영향력을 행사하지 못했다. 중개자 역할이 영향력이 있기 위해서는 중개 대상 중 적어도 한명은 중개자와 소속 정당이 같아야 했던 것이다.

또 하나의 흥미로운 점은 이러한 중개자의 영향력이 제16대 국회 전반기에는 가결에 긍정적인 영향을 미쳤지만 후반에 들어서는 도리어 부정적으로 작용을 하였다는 것이다. 이는 앞의 이론 검토에서 토론했듯이 중개자의 위치가 항상 이로움을 가져다주는 것이 아니라 어떤 경우에는 이로움이 없거나 오히려 해가 될 수도 있음을 상기시켜주는 사실이다. 중개자의 입지가 협소해지고 경우에 따라서는 도리어 부정적인 결과를 가져오는 정치 상황의 변화가 16대 국회에서 일어났음을 암시한다. 제16대 국회의 정치양상이 전반부와 후반부가 매우 달랐던 것은 널리 알려진 사실이다. 새로운 정치행태에 대한 가능성을 가지고 시작했던 16대 국회는 시간이 지나면서, 방탄국회 논란, 불법 대선자금 수사, 특검 법안 등을 둘러싸고 여·야가 끊임없는 정쟁을 벌였으며 또한 회기말에 노무현 대통령에 대한 탄핵안을 가결시킬 정도로 여·야의 대립이 첨예해졌다. 16대 국회 하반기에 열린 2002년 가을 국회는 대통령 선거를 이유로 회기를 한 달이나 단축시켰으며 짧아진 일정을

이유로 의결정족수가 미달되었음에도 불구하고 무더기로 법안을 통과시켰다.⁴¹⁾ 또 다른 예로는, 2003년 9월1일에 열린 제243회 정기국회는 김두관 행정자치부장관에 대한 해임건의안, 윤성식 감사원장 임명동의안, 신당 출범, 대통령 재신임 투표, 대통령측근비리 의혹에 관한 특검법 등을 둘러싼 대치 상황이 있다.⁴²⁾ 또한 보건복지위원회는 행정자치위원회나 국회운영위원회등과 같은 직접적으로 정치적 이해가 상충되는 위원회는 아니지만 많은 법들이 의사와 약사, 또는 의사와 한의사의 대립 등이 집약되는 약사법·의료법·국민건강보험법 등, 많은 갈등과 대립이 존재했다.⁴³⁾

결과적으로 김대중 정부의 후반부와 노무현 정부의 전반부를 함께한 16대 국회는 회기 중 대통령선거와 권력이동이 일어나면서 권력투쟁의 요소와 정파 간의 대립이 심해졌다. 전반기 국회는 시간이 지남에 따라 제15대 대통령선거의 휴유증으로 안풍, 병풍, 세풍 등 정파간 갈등이 심화되었으며, 후반기 국회에 들어서서는 제16대 대통령선거와 관련한 불법대선자금, 불법경선자금, 각종 대가성 금품 수수 등의 비리 혐의로 많은 수의 국회의원들이 체포되거나 체포동의안이 제출되는 사례가 속출했으며 야당은 이에 맞서 자당 국회의원을 보호하기위해 빈번하게 국회 소집을 시도했다. 이러한 정치적 격변기 속에서 기존의 소속 정당과는 항상 일치하지 않는 형태로 크고 작은 정치 세력의 이합집산이 일어났으며 (가장 큰 예가, 열린우리당의 창당), 따라서 중개자가 아니면 상호 작용하기가 쉽지 않았던 의원들이 다양한 경로를 통해 직접적인 연결망을 구축한 경우가 늘었을 것이다. 하지만 이러한 정치 상화의 변화는 중개자의 역할이 단순하게 영향력을 잃는 것을 설명하는 데는 충분하지만 어떻게 부정적으로까지 바뀌게 되었는가를 설명하는 데는 어려움이 있다. 좀 더 설득력이 있는 설명은, 여·야간 또는 정치세력간의 갈등과 반목이 심화되면서 편가르기가 힘을 얻고 중요해졌으며, 이러한 상황에서 중개자는 단지 영향력을 잃었을 뿐만 아니라 자신의 정치적 영향력을 행사하는 것에서 불리했을 가능성이 있다. 중개자의 영향력 변화라는 점에서 볼 때, 국회의원 개인의 자율적이고 전략적인 행위의 가능성이 부분적으로 실현되었던 전반기와는 달리 후반기에 들어서서는 중개자의 위치가 법안 가결에 있어 도리어 불리하게 작용했다고 추론을 할

41) 윤종빈, 2003. "제16대 국회 하반기 평가: 운영제도." 「의정연구」 16.

42) 윤종빈, 앞의 글.

43) 임종우, 2002. "제16대 국회의 중간 평가: 법안 심사." 「의정연구」 13.

수 있겠다.

이 논문은 크게 보아 네 가지 정도의 한계성을 가지고 있다. 이 점을 토론하는 것은 미래의 바람직한 연구를 위해 도움이 될 것이다. 우선, 위에서 지적한대로 과연 어떻게 제16대 국회 후반부의 달라진 정치 상황이 중개자의 영향력을 바꿀 수 있었는지에 대한 독립적인 토론과 연구가 필요하다. 질적인 연구방법에 근거하여 당시의 구체적인 사건들이나 인물들을 대상으로 하는 분석이 필요하다. 이 논문은 중개자의 영향력이라는 기준에서 검토하였을 때, 제16대 국회의 후반부가 전반부와는 달리 개인 의원들의 자율적이고 전략적인 행위의 폭이 좁아지고 나아가서는 도리어 그러한 행위가 해가 될 수도 있었다는 개연성을 보여주었지만, 좀 더 구체적인 결론을 도출하기 위해서는 그 주제에 관한 독립적인 다른 연구가 필요하다. 둘째, 법안의 내용을 분석에 포함시키는 것도 궁극적으로 어떠한 법안이 가결·폐기되었는가를 완전하게 분석하기 위해 필요하다. 어떠한 법안들은 큰 정치적 쟁점이나 분열을 야기하지 않는 반면에 어떤 법안들은 매우 민감한 정치사안이 되기도 한다. 이 두 가지의 경우, 법안이 가결되는 과정, 특히 당과 당 사이의 중개자의 역할은 크게 달라질 것이다. 셋째, 현재로서는 공동발의한 의원사이의, 따라서 방향성이 의미가 없는, 연결망을 연구 대상으로 삼았지만, 대표 발의자와 공동발의자를 나누어 방향성이 존재하는 연결망을 분석하는 것도 이 주제의 연구를 더 풍요롭게 할 것이다. 마지막으로, 보건 복지 위원회에만 한정하지 않고 다른 모든 상임위원회의 법안 가결이나 폐기를 분석함으로써 연구 결과를 더 넓게 일반화시킬 수 있으며 또한 각 상임위원회 사이의 다른 점과 같은 점을 밝혀낼 수도 있을 것이다.

□ 색 인 어: 법안, 발의, 가결, 16대 국회, 보건복지 위원회, 연결망, 상임 위원회, 중개자

□ 논문접수일: 2007년 3월 22일

Abstract

A Network Analysis of the Legislative Bill Adoption in the 16th Congress in Korea: the Effect of Brokerage Position in the Cosponsorship Network at the Standing Committee of Public Health and Social Welfare on the Bill Adoption

Yosik Youm*

This study examined the effects of cosponsorship network on the process of legislative bill adoption at the standing committee of Public Health and Social Welfare in the 16th congress in Korea. It revealed the strong and systematic effect of brokerage position in the cosponsorship network even after controlling for individual attributes of congressmen such as age, sex, party membership, and the number of getting elected. Not all types of brokerage, however, had influence on the adoption. Two types of brokers, coordinator and representative, showed strong effect on the bill adoption while the other two types, itinerant and liaison, did not. In other words, in order for the brokerage to have effect, at least one of the ties of the broker must have the identical party membership of the broker. Furthermore, the effect was positive on the adoption in the first half of the 16th congress while it turned into negative in the second half. I believe as tensions and power struggles between parties and political coalitions intensified in the latter half of the 16th congress, which finally led to the first impeachment of the incumbent president in history.

* Professor, College of Social Sciences, Yonsei University.

brokers not only lost their advantage but also were tagged as opportunists with strong stigma and thus had negative effects on the bill adoption.

□ **Keywords:** Cosponsorship, Korean 16th National Assembly, Network Analysis, Brokerage, Cosponsorship Networks