



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](#)

정치학박사 학위논문

국회의원의 정치적 목표와
상임위원회 활동의 정치적 결과:
제 18대, 제 19대 국회를 중심으로

2018년 8월

서울대학교 대학원
정치외교학부 정치학전공
김 한 나

국회의원의 정치적 목표와
상임위원회 활동의 정치적 결과:
제 18대, 제 19대 국회를 중심으로

지도교수 박 원 호

이 논문을 정치학박사 학위논문으로 제출함
2018년 8월

서울대학교 대학원
정치외교학부 정치학전공
김 한 나

김한나의 박사 학위논문을 인준함
2018년 8월

위원장	<u>박 찬 옥</u>	(인)
부위원장	<u>박 원 호</u>	(인)
위원	<u>강 원 택</u>	(인)
위원	<u>한 정 훈</u>	(인)
위원	<u>이 정 진</u>	(인)

국문초록

본 연구는 대한민국 국회의 상임위원회를 의원의 정치적 목표와 연계하여 유형화하고, 그 효과를 경험적으로 검증하고자 하는 연구이다. 본 연구의 목적은 상임위원회 배정 과정에서 의원의 선호를 이끌어내는 상임위 고유의 속성을 밝히고, 서로 다른 유인 속성으로 구성된 상임위에서 의원들이 만들어 내는 정책 결정 과정이 어떻게 다르게 나타나는지 분석하는 것에 있다. 나아가 본 연구는 의원 개인의 정치적 목표에 상임위 활동이 얼마나 영향을 미칠 수 있는지 그 효과를 분석하고자 한다.

소선거구제 하에서 의원들은 지역구 유권자들의 대리인인 동시에 국민의 의지를 대변하는 대표자로서 자신의 정치적 성과를 보여주기 위하여 의정 활동을 한다. 이 때 상임위원회는 의회의 법안 심사와 예산 심의의 역할들을 분업화하여 의회의 대(對)정부 견제 기능이 전문적으로 수행되는 곳이라 할 수 있다. 특히 개별 전문 분야로 나뉘어서 법안과 예산을 심의하고, 피감 기관으로 삼는 정부 부처들을 국정감사로 직접 질타할 수 있는 상임위원회 자리는 의원들이 자신의 행동을 표출하여 업적을 과시(credit claiming)하거나 정책적 입장을 표명하기(position taking)에 상당히 유리한 환경을 제공한다. 합리적 행위자로서 의원은 자신의 정치적 목표를 달성하기 위한 하나의 수단으로써 상임위를 활용할 수 있고, 자신의 이익을 극대화할 수 있는 상임위를 선호하고 배정받기를 원할 것이다.

상임위의 법안 심사와 예산 심의 기능은 이 조직의 고유한 속성으로서 상임위 유형화를 위한 하나의 기준점을 제공한다. 본 연구는 상임위의 ‘지역 예산’과 ‘정책 소관(jurisdiction)’을 기준으로 새로운 유형화를 시도한다. 즉 ‘특정 상임위에서 감시하는 정부 부처의 지역 사업 예산이 얼마나 많은가’와 ‘특정 상임위에서 감시하는 정부 부처의 정책 소관 범위가 얼마나 큰가’는 상임위라는 조직 내부에서 활동하게 될 합리적 행위자인 의원 개인들을 끌어들이는 중요한 매력 요인(attraction factor)이 될 수 있다.

상임위의 이 두 가지 매력 요인은 의원의 정치적 목표를 추동시킨다. 의원들은 업적 과시와 정책적 입장 표명과 같은 중간 단계의 정치적 목표를 달성하기 위해 더 유리한 상임위를 선택하여 들어가고, 그 결과 상임위는 서로 다른 성격의 의원들로 구성된다. 상임위 고유의 두 매력 요인과 의원의 정치적 동기라는 심리적 요인, 그리고 상임위와 의원을 둘러싼 외부의 환경적 제약들(environmental constraints)이 결합하여 상호작용함으로써 의원의 행동과 상임위 내부의 정치 과정을 결정할 것이다.

본 연구의 분석 결과에 따르면, 지역 예산이 크고 정책 소관이 작은 크레딧(credit) 상임위 유형에서 의원들은 여야 정당을 초월하여 지역 유권자들의 이익을 대변하였고 법안 심사와 예산 심의에서 상대 정당 의원들과 협력하는 전략을 취하였다. 반면 지역 예산이 작고 정책 소관이 큰 포지션(position) 상임위 유형에서는 의원들이 합의 이슈에는 협력적 태도를 취하였지만, 대립 이슈의 정책에 있어서는 정당의 당론에 따라서 여야 의원

들이 뚜렷한 대립각을 세우는 경향이 발견되었다. 그리고 상임 위 지역 예산과 정책 소관, 두 매력 요인이 모두 충족되는 크레딧-포지션(credit-position) 상임위 유형에서는 의원들이 정당의 당론과 지역구 이해관계에 관한 압력을 동시에 받으며 갈등과 협상이란 혼재된 전략을 사용하였다. 마지막으로 상임위의 지역 예산과 상임위의 정책 소관 두 유인 요인이 모두 결핍되어 있는 레토릭(rhetoric) 상임위 유형의 경우 상임위의 취약한 정부 견제력으로 인해 의원들이 상징적 선언이나 결의안과 같은 선언적 입장 표명의 방식을 행동 전략으로 취하였다.

또한 본 연구의 경험적 분석 결과에 따르면 의원이 재임 기간 동안 크레딧 유형에서 오래 활동할수록 지역 언론을 통해 예산 증액과 관련된 기사가 더 많이 노출되는 경향이 있었으며, 포지션 유형의 상임위에서 오래 활동할수록 전국 언론에 의원이 대표로 발의한 법안에 관한 기사가 더 많이 보도되는 경향이 있었다. 또한 크레딧-포지션 상임위의 경우에는 지역 언론이나 전국 언론에 모두 노출되는 데 긍정적인 효과를 가진 반면, 레토릭 상임위 유형의 경우에는 그러한 효과가 나타나지 않았다. 이와 같은 결과는 합리적 행위자인 의원들이 왜 특정 상임위에 선호를 갖고 유인되는지를 설명하는 경험적인 결과라 할 수 있다.

본 연구는 한국적 맥락에서 적용될 수 있는 상임위 유형화 이론을 새롭게 시도하였으며 그 효과를 경험적으로 검증하였다. 이는 서구중심의 이론을 수용하여 한국의 정치 현실에 그대로 적용하지 않고 응용 및 발전시켰다는 점에서 한국 의회 정치

연구에 이론적으로 기여하는 바가 있으며, 지금까지 시도되지 않았던 새로운 경험적 분석 결과라는 점에서 의미가 있다.

주요어: 상임위원회 구성, 의원의 목표, 예산 배분, 정책 소관, 업적 과
시, 정책적 입장 표명

학번: 2013-30890

목 차

제 1장 서론	1
제 2장 이론적 배경	10
제 1절 기존 상임위 연구 검토	10
1) 초기 상임위 연구	10
2) 합리적 선택론의 등장과 페노의 Congressmen in Committees ...	12
3) 상임위 구성에 관한 후속 이론들	19
제 2절 상임위 유형에 관한 대안적 접근	26
1) 기본 전체	27
2) 의원의 동기 요인(motivation factor)	31
3) 상임위의 매력 요인(attraction factor)	36
4) 상임위 유형별 특징과 연구 가설	54
제 3장 상임위 유형화	63
제 1절 상임위 지표와 유형화	63
1) 상임위 지역 예산	63
2) 상임위 정책 소관	70
3) 유형화 결과	74
제 2절 유형별 구성 의원의 특징	81
1) 크레딧 상임위	81
2) 포지션 상임위	85

3) 크레딧-포지션 상임위	89
4) 레토릭 상임위	95
제 4장 유형별 상임위 효과	104
제 1절 정책 결정 과정에 미치는 상임위 효과	105
1) 크레딧 상임위	105
2) 포지션 상임위	124
3) 크레딧-포지션 상임위	139
4) 레토릭 상임위	154
제 2절 업적 과시와 입장 표명에 미치는 상임위 효과	166
1) 변수 및 데이터	166
2) 기초 통계 분석	189
3) 회귀 분석 결과	196
제 5장 결론	208
참고문헌	216
부록	225

표 목 차

[표 1] 위원회 관련 세 이론의 주요 특징들	22
[표 2] 법률의 적용 범위 비교	44
[표 3] 행정안전부와 여성가족부의 정책 적용 범위 비교	45
[표 4] 정책 적용 범위에 따른 상임위 처리 법률안 빈도	47
[표 5] 상임위별 소관 부처의 법률 수와 접수 안건 수	48
[표 6] 상임위 지역 예산과 상임위 정책 소관에 따른 유형화	55
[표 7] 상임위 유형별 특징	59
[표 8] 총사업비의 사업 유형 및 내용	64
[표 9] 부처별 총사업비 집행 내역	67
[표 10] 상임위 지역 예산 순위	69
[표 11] 상임위 정책 소관 크기 비교 - 기재위와 과기정위	72
[표 12] 상임위에 접수·처리된 법률안 통계	73
[표 13] 역대 상임위 변천 과정	75
[표 14] 통합된 상임위 변수	76
[표 15] 상임위 유형화 결과	79
[표 16] 제 19대 국회 농해수위 위원회 명단	82
[표 17] 농해수위 소속 의원의 특징 (1)	83
[표 18] 농해수위 소속 의원의 특징 (2)	84
[표 19] 농해수위 소속 의원의 특징 (3)	85
[표 20] 제 19대 국회 보건복지위 의원 명단	87
[표 21] 보건복지위 소속 의원의 특징 (1)	88
[표 22] 보건복지위 소속 의원의 특징 (2)	88
[표 23] 역대 인기 상임위	91

[표 24] 역대 상임위 평균 정원과 국토교통위 정원	91
[표 25] 제 19대 국회 국토해양위·국토교통위 의원 명단	93
[표 26] 국토교통위 소속 의원의 특징 (1)	94
[표 27] 국토교통위 소속 의원의 특징 (2)	94
[표 28] 제 19대 국회 여성가족위 위원회 명단	97
[표 29] 여성가족위 소속 의원의 특징 (1)	98
[표 30] 제 19대 국회 외교통일위 위원회 명단	99
[표 31] 외교통일위 소속 의원의 특징 (1)	100
[표 32] 여가와외 외교통일위 소속 의원의 특징 (2)	101
[표 33] 외교통일위 소속 의원 중 당 내외 지도부급 의원	102
[표 34] 제 19대 국회 기간 농해수위에 가장 많이 상정된 법률안	106
[표 35] 농해수위 의원들의 지역구 예산 요구 예시	115
[표 36] 제 19대 국회 기간 보건복지위에 가장 많이 상정된 법률안	125
[표 37] 「영유아보육법」의 위원장 및 위원회 대안	125
[표 38] 보건복지위 의원들의 지역구 예산 요구 예시	135
[표 39] 제 19대 국회 기간 국토교통위에 가장 많이 상정된 법률안	139
[표 40] 국토해양위 의원들의 지역구 예산 증액 요청 건	147
[표 41] 제 19대 국회 기간 여성가족위에 가장 많이 상정된 법률안	154
[표 42] 제 19대 국회 기간 외교통일위에 가장 많이 상정된 법률안	154
[표 43] 의원의 지역 언론 노출 빈도 측정 대상	168
[표 44] 의원의 업적 과시 변수 기초 통계	169
[표 45] 의원의 언론 노출 빈도 측정 대상	171
[표 46] 의원의 정책 입장 표명 기초 통계	171
[표 47] 지방교부세의 배분 비율 공식	173
[표 48] 지역 예산 분석 단위 유형 설명 및 예시	175

[표 49] 분석 단위 유형에 따른 종속 변수의 측정 예시	177
[표 50] 연평균 성장률의 측정 예시	180
[표 51] 임기 내 소속 상임위를 계속 유지하는 의원의 비율	183
[표 52] 의원 상임위 활동 변수 평균값 측정 예시	186
[표 53] 상임위 유형 변수에 포함된 상임위 활동	187
[표 54] 상임위 유형 변수 개요	187
[표 55] 선수별 상임위 유형별 평균 활동 기간 비교	189
[표 56] 의원 성격별 상임위 유형별 평균 활동 기간 비교	190
[표 57] 지역별 상임위 유형별 평균 활동 기간 비교	191
[표 58] 의원의 당직별 상임위 유형별 평균 활동 기간 비교	192
[표 59] 선수별 의원의 정치적 결과 비교	192
[표 60] 여야 정당별 의원의 정치적 결과 비교	193
[표 61] 지역별 의원의 정치적 결과 비교	195
[표 62] 의원의 당직 여부에 따른 정치적 결과 비교	196
[표 63] 의원의 상임위 활동이 업적 과시와 지역 예산에 미치는 효과	198
[표 64] 의원의 상임위 활동이 정책 입장 표명과 대표발의에 미치는 효과	204
[부록 1] 국토해양위 의원들의 지역구 예산 요구 예시	225

그림 목 차

[그림 1] 20대 총선 당선자의 희망 상임위 1순위	3
[그림 2] 페노의 Congressmen in Committees(1973) 방법론	14
[그림 3] 상임위 지역 예산 - 상임위 소관 부처의 평균 총사업비	77
[그림 4] 상임위 정책 소관 - 상임위 접수·처리된 평균 법률안 수	78
[그림 5] 분석 단위 네 가지 유형 예시	176
[그림 6] 임기 내 소속 상임위를 계속 유지하는 의원의 비율	184

제 1장 서론

이 연구는 대한민국 국회의 상임위원회를 의원의 정치적 목표와 연계하여 유형화하고 그 효과를 실증적으로 검증하고자 하는, 상임위 유형화와 정치적 결과에 관한 시론적인 연구이다. 구체적으로 이 연구는 다음의 두 가지 쟁점에 관한 새로운 해석을 제시하고자 한다.

첫 번째는 누가 무엇을 얻기 위해 어떤 상임위에 이끌리고 배정되는가이다. 이를 위해 우리는 상임위 배정에서 의원의 선호를 이끌어 낼 수 있는 위원회 고유의 매력 요인들(attraction factors)을 추론하고 상이한 두 속성으로 구성된 상임위에 주로 어떤 추진 동기를 가진 의원들이 배정되는지 살펴볼 것이다. 다음 본 연구의 두 번째 질문은 상이한 상임위 매력 요인과 의원의 동기 요인(motivation factor)이 결합하여 어떻게 차별적인 정치적 결과를 만들어내는가에 관한 것이다. 구체적으로 상임위 고유의 매력 속성과 의원의 정치적 동기가 상호작용함으로써 어떻게 유형별로 서로 다른 정책 결정 과정을 형성하며, 그것은 의원의 정치적 목표에 실제로 얼마나 영향을 줄 수 있는지 의원의 상임위 활동의 효과를 검증하고자 한다.

상임위원회 제도는 의회의 정부 견제 업무를 분업화하고 법안과 예산 심의를 전문화함으로써 의회 업무의 효율성을 제고한다는 목적으로 도입되었다. “위원회야말로 진짜 일하는 의회(Congress at work is Congress at committee)”라고 표현한 우드로 윌슨(Woodrow Wilson)의 말처럼 상임위는 의회의 핵심적인 정부 견제 기능이 수행되는 곳이다. 이에 따라 상임위를 대의 민주주의 제도의 중요한 입법 시스템으로 바라보고 이것이 어떤 특성을 가진 의원들로 구성되며 어떠한 원

리로 작동하는가에 관한 연구는 그동안 많이 수행되었다.

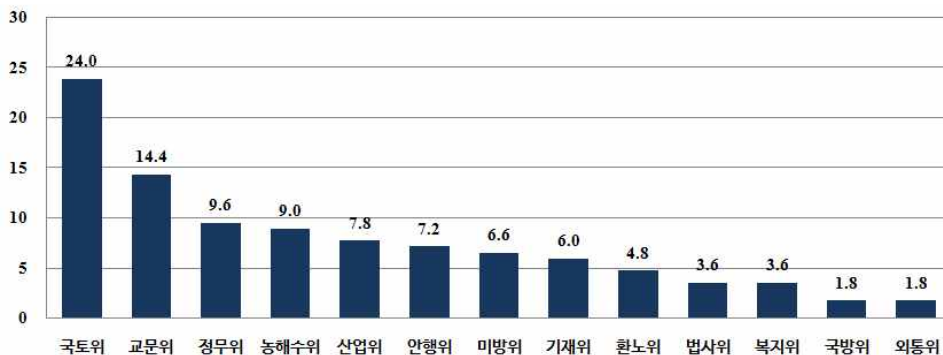
합리적 선택 이론의 전통을 따르는 분배적 관점(distributive model)은 의원들이 각자 자신의 지역구 이익을 도모하기 유리한 상임위를 선호하며, 이들이 모인 상임위 내에서는 동질적 특성이 나타난다고 설명한다(Shepsle 1978; Shepsle and Weingast 1981, 1994). 반면 당파적 관점(partisan model)은 상임위 구성에서 의원 개인보다 정당이란 조직의 평판을 더 우선적으로 바라본다. 정당은 당의 정책적 입장이 상임위에 잘 반영될 수 있도록 의원 개개인을 통제하고 압력을 행사한다는 것이다(Kiewiet and McCubbins 1991; Cox and McCubbins 1993). 그리고 이 두 관점을 모두 비관적으로 바라보는 정보적 관점(informational model)은 상임위에 소속된 의원들의 행동은 의원 개인의 지역구도 정당도 아닌, 모원(chamber)에 종속된다고 주장한다(Krehbiel 1991).

그런데 기존의 세 이론들은 모두 상임위를 하나의 구성 원리에 따라 조직되는 개체로 이해하고 설명을 시도한다는 점에서 한계가 있다. 시대적 배경과 이슈의 변화에 따라 지배적인 관점도 달라진다는 조건부적 관점 역시 상임위 구성을 한 시대에 한 가지 원리로 설명하고자 한다는 점에서 마찬가지이다. 일원적(一元的)인 구성 원리에 따라 상임위를 설명하고자 하면 전체 상임위들 중에서 제한적인 범위만을 설명할 수밖에 없다. 예컨대 분배적 관점에서는 농림축산식품해양수산위원회와 같은 지역구 편익을 추구하기 유리한 상임위의 경우에는 상임위 내에서 벌어지는 의원들의 거래 행태를 잘 설명할 수 있지만, 기획재정위원회와 같이 당론에 따라 의원들이 움직이는 상임위의 경우에는 설명하기 힘들다. 반대로 당파적 관점은 후자의 상임위에는 잘 적용되지만 전자의 상임위에서는 설명력이 취약하다. 정보적 관점 또한 상임위 내에서 엄연히 존재하는 의원들의 포크배럴(pork-barrel)

행태나 당파적 행태를 설명하기 어렵다는 점에서 한국의 현실 정치에 적용하기 힘든 이론이다.

본 연구는 의원의 지역구 이해관계나 정당의 통제, 상임위 본연의 정보적 기능 등 어느 한 가지 원리로 상임위 구성 방식을 이해하는 것에 회의적이다. 그보다는 상임위에 존재하는 복수의 매력 요인들 (attraction factors)과 상임위 내부 행위자들의 동기 요인들(motivation factors)이 결합하고 상호작용함으로써 다양한 상임위의 정책 결정 과정의 특성을 만들어낸다고 가정한다. 상임위원회는 의원들이 지역구 선심성 사업을 챙기기 위해서만 가는 곳도, 정당의 압력을 받아 당론을 관철시키기 위해 가는 곳도, 또는 정치 행위자인 의원이 다른 정치적 목적 없이 순수하게 입법적 기능만을 수행하러 가는 곳도 아니다. 실제 상임위 내부에서 일하는 의원의 정치적 목표는 다양하고 복합적이다.

아래의 [그림 1]은 지난 2016년 제 20대 총선 당선자들을 대상으로 점임 상임위원회(국회운영위원회, 여성가족위원회, 정보위원회)와 특별위원회를 제외한 13개의 상임위 중 가장 희망하는 상임위를 조사한 것이다.



[그림 1] 20대 총선 당선자의 희망 상임위 1순위

출처: 머니투데이 the300. 2016

이 그래프를 통해 우리가 알 수 있는 점은 첫째, 의원들의 상임위 선호가 한 곳으로 쏠려 있는 롱테일(long tail)의 형태를 보인다는 것, 그리고 둘째, 비록 소수이지만 오른쪽 꼬리에 위치한 상임위에도 의원들의 선호가 엄연히 존재한다는 점이다. 다시 말해서 대부분 의원의 선호는 유사하지만 그럼에도 불구하고 모든 의원들의 선호가 동일하지는 않다. 의원들은 모두 자기 이익을 추구하며 목표지향적인 사람들이지만 모두가 똑같은 방식으로 권력을 추구하지는 않는다. 상임위가 의원에게 제공하는 유인책들(incentives)은 상임위마다 다르며, 상임위의 서로 다른 매력 요인이 [그림 1]과 같은 상임위 선호의 변이(variance)를 만들어 낸다.

상임위의 무엇이 의원들을 끌어들이며 상임위 배정에서 서로 다른 선호를 만드는가? 이를 이해하기 위해서는 먼저 의원이란 어떠한 행동의 제약을 받는 행위자인지 파악할 필요가 있다. 정치를 직업으로 삼는 모든 의원들은, 선거를 통해 공직을 얻고 정치 생명을 이어가기 위해서는 다시 선출되어야만 하는 운명에 처해 있다. 특히 소선거구제에서 지역구 의원은 국가의 입법기관(the legislature)으로서 존재하지만 동시에 지역구민의 대리인(local representatives)으로서 지역구 주민의 이익을 대변해야 하는 이중적 성격(dual nature)을 갖고 있다 (Davison et al 2012). 의원들은 재선을 통해 정치 생명을 이어가야 하는 목표지향적인 사람들이다. 따라서 상임위라는 입법 시스템도 의원에게 지속적으로 정치 권력을 유지하기 위한 수많은 자원들 중 하나로 인식될 수 있다. 즉 합리적 행위자인 의원들이 인식하는 상임위에는 단순히 의회의 분화된 기능만이 아니라 의회 내 한정된 권력 자원이자 제도적 수단이라는 의미가 추가되어 있다.

폐노는 의원의 정치적 목표를 재선, 좋은 정책 만들기, 그리고 더

많은 원내 영향력 확보, 세 가지로 구분하고 이에 따라 상임위 유형화를 시도하였다. 이에 반해 메이휴는 의원들은 항상 재선을 목표로 매진한다고 좀 더 추상화된 가정을 시도한다(Fenno 1973; Mayhew 1974). 하지만 여기에서는 의원의 궁극적인 목표가 과연 무엇인지 혹은 몇 개로 구분될 수 있는지에 관해서는 자세히 논하지 않을 것이다. 또한 그것과 의원의 상임위 활동을 직접 연계하여 설명하지도 않을 것이다. 페노가 언급한 바와 같이, 의원의 정치적 목표들은 상호배타적으로 존재하는 게 아니라 우선순위와 강도에 의해 혼재(mix of priorities and intensities)되어 있고 그 혼재 양상은 의원마다 다르며 시간이 지남에 따라 달라질 수 있으므로, 이것을 명확하게 개념화 하는 작업은 결코 쉬운 일이 아니기 때문이다. 또한 의회 내 상임위원회 활동과 의원의 최종적 목표를 직접 연결시키고 이 둘 간의 인과관계를 검증하는 작업 역시 의회 상임위 활동 바깥에 존재하는 너무 많은 상황 변수와 가정들을 필요로 하므로 설명에 한계가 있다.

대신에 본 연구에서는 의원들의 상임위 선택과 상임위 활동을 설명하는 종속변수로서 인과관계의 사슬에서 좀 더 가까운 곳에 위치한 다른 요인에 주목하고자 한다. 본 연구는 의원의 최종적 목표를 위한 중간 단계의 수단적인 행동들에 초점을 맞출 것이다. 메이휴는 의원들이 재선을 위하여 자신을 홍보하고, 자신의 업적을 과시하고(credit claiming) 정책에 관한 자신의 입장을 표명하는(position taking) 행동들을 한다고 설명하였다(Mayhew 1974). 그는 의원의 이와 같은 모든 수단적 행동이 궁극적으로 재선을 위한 것이라 간주하였지만, 본 연구는 재선 이외 다른 목표들을 추구하는 데에도 이러한 중간 단계의 행동들이 긍정적인 효과를 미칠 수 있다고 본다. 다만 본 연구에서 이러한 수단적 행동들(업적 과시, 정책적 입장 표명)과 최종 목표(재선) 간의 인과 관계를 경험적으로 분석하는 작업은 다루지 않을 것이다.

의원들은 지역구 유권자들과 동료 의원들에게 정치적 성과를 “보여주기” 위해 의정 활동을 하며 상임위 활동을 한다.¹⁾ 의원이 상임위에서 자신의 업적을 과시하거나 정책적 입장을 표명하는, 보여주기 행동들은 재선과 입법, 원내 영향력 확보 등과 같은 의원의 개인적 목표에 다양한 방식으로 도움이 될 수 있다. 개별 전문 분야로 나뉘어서 법안과 예산을 심의하고, 피감 기관으로 삼는 정부 부처들을 국정감사로 질타할 수 있는 상임위원회 자리는 의원들이 자신의 행동을 누군가에게 보여주기에 상당히 좋은 환경을 제공한다. 만약 모든 심의 안건들이 본회의에서 전부 다루어지고 한꺼번에 표결에 부쳐진다면, 어떤 의원이 어떤 분야의 법안이나 예산에 관해 무슨 주장을 했는지 확인하기 힘들 것이다. 반면 상임위라는 소그룹에서의 활동은 의원의 책임 소재가 보다 쉽게 드러난다. 의원들은 이 점을 잘 인지하고 있는 사람들이며, 따라서 어떤 상임위에 들어가는가는 그들에게 매우 중요한 문제가 된다.

그렇다면 어떤 상임위가 의원들의 업적 과시와 정책적 입장 표명에 유리한 상임위이며 이들을 어떻게 유형별로 구분할 수 있는가? 실제로 그러한 상임위에서 활동하는 것은 의원의 정치적 결과에 영향을 줄 수 있는가? 본 연구의 핵심적인 주장은 상임위에서 심의하는 지역 예산의 크기가 클수록 의원들은 그것이 자기 업적 과시에 유리하다고 기대하며, 상임위의 정책 소관 범위의 크기가 클수록 의원은 그것이 자기 정책적 입장 표명에 유리하다고 기대한다는 것이다. 그리하여 상임위의 지역 예산과 상임위 정책 소관, 이 두 가지 상임위 매력 요인이 업적 과시 또는 입장 표명의 동기가 강한 의원들을 끌어들이고,

1) 정치적 대표자(political representatives)는 대표되는 집단의 의지나 권리, 이익 등을 재현(“지금 여기에 없는 어떠한 대상이나 주체를 어떤 방식으로든 지금 여기에 있는 것” 처럼 제시)하고 그들을 위해 행동하도록 권위를 부여받은 사람이므로(Pitkin 1967; 홍철기 2014) 정치인은 보여주는 것을 직업으로 하는 사람들이다.

상임위 고유의 속성과 의원의 정치적 동기가 결합·상호작용함으로써 상임위 내 정치 과정의 성격을 결정할 것이다.

상임위원회를 중심으로 하는 의원의 의정활동과 예산 배분의 정치 과정은 현대 대의 민주주의 제도를 취하고 있는 정치 체제에서 매우 중요한 연구 주제임에도 불구하고 그 동안 학계에서 제대로 조명을 받지 못했다. 근본적으로는 권위주의 정권 시절을 거쳐 오면서 정부와 의회의 관계가 견제와 균형의 원리를 온전히 수행할 수 있을 정도로 대등하지 않았기 때문이다(Park 1998; 2007; Kang, Park and Song 2016). 민주화 이후 근 30년의 세월이 흐르는 동안 한국 정치에서 국회가 차지하는 위상이 점차 회복되고 있다고는 하나, 이전까지만 해도 대한민국의 입법부(立法府)는 행정부가 요청한 법률을 통과시켜 주는 통법부(通法部)라는 오명(汚名)을 받았을 정도였다.

이에 따라 의원의 의정활동과 의회 내 규칙에 관한 연구의 범위는 상당히 제한적일 수밖에 없었고, 연구 가설을 검증할 수 있을 만한 경험적 자료에 접근하기에도 현실적 어려움이 있었다. 뿐만 아니라 설사 구할 수 있다고 해도 자료의 신뢰성 또한 보장할 수 없었다. 하지만 대의제 하에서 정치적 대표자인 의원의 동기와 행태, 그리고 의원과 입법 시스템의 관계를 탐구하는 일은 매우 중요하다. 인민에 대한 대표자의 정치적 책무성(accountability)과 응답성(responsiveness)은 민주주의가 작동하기 위해 필요한 핵심적인 기능이며 의원과 의회를 탐구하는 것은 바로 이 메커니즘이 제대로 수행되고 있는지 밝히는 기초 작업이 되기 때문이다.

2013년부터 정보공개법이 시행되고 정부3.0의 기조에 따라서 전 국민이 온라인에서 정부의 문서들을 열람할 수 있도록 자료개방이 확대되고 있다. 그동안 연구자가 국회 회의록이나 정부의 재정정보에 접근하고 자료를 수집하기 위해서는 상당히 많은 시간을 할애하고 정보

력을 동원해야했지만 최근에는 이와 같은 정보공개 서비스를 제공함에 따라서 의회연구의 심층 분석이 과거보다 훨씬 용이해졌다. 이와 같은 정보 환경을 활용하여 행정학이나 정책학 분야에서는 의회의 상임위원회 제도를 분석 대상으로 하는 경험적 연구가 진행되고 있으나, 정치 행위자들에 관한 이해나 권력 현상에 관한 정치학적 해석은 부족한 실정이다. 이에 본 연구는 상임위 구성과 정치 행위자들의 목표 간의 관계를 경험적으로 검토하고 그것이 현대 대의민주주의에 미치는 함의가 무엇인지 정치학적 시각으로 새롭게 탐구해보고자 한다.

본 연구는 다음과 같은 순서로 진행될 것이다. 우선 본문의 2장에서는 상임위원회의 작동 원리와 의원의 목표에 관한 기존 선행 연구의 이론적 배경들을 검토하고, 기존 이론의 한계점과 함께 한국 의회 정치 맥락에 적용하고자 할 때에 발생할 수 있는 문제점들을 지적할 것이다. 나아가 기존 상임위 연구에 대한 대안적 접근으로서 새로운 상임위 유형론을 제시하고 그에 따른 네 가지 가설들을 제시할 것이다.

본문 3장과 4장에서는 앞 2장에서 제시한 가설의 타당성을 검증할 것이다. 먼저 제 3장은 상임위의 두 매력 요인을 측정할 수 있는 객관적 지표를 제시하고 그에 따라 한국 의회 내 존재하는 상임위들을 네 가지 유형으로 구분할 것이다. 그리고 그러한 각 상임위 유형에 어떠한 특징을 가진 의원들이 배정되었는지 살펴보고, 상임위를 구성하는 의원에 관한 가설의 타당성을 유형별로 검증할 것이다. 나아가 제 4장에서는 각 상임위 유형별로 어떻게 상이한 정책 결정 과정에 형성되었으며, 의원의 상임위 활동은 업적 과시(credit claiming)와 정책적 입장 표명(position taking)이라는 정치적 결과에 실질적으로 어떤 도움을 줄 수 있었는지 분석할 것이다. 마지막으로 제 5장 결론 부분에서는 지금까지의 분석 내용들을 정리하고 이와 같은 결과가 한국

제 1장 서론

의회 정치의 현실을 설명하고자 할 때 이론적으로 어떠한 기여를 할 수 있는지에 관하여 논의할 것이다.

제 2장 이론적 배경

제 1절 기존 상임위 연구 검토

1) 초기 상임위 연구

미국 의회 연구에서 상임위 기능과 역할의 중요성을 강조한 것의 기원을 찾아보자면 1885년의 우드로 윌슨(Woodrow Wilson)의 책 *Congressional Government*(1885)까지 거슬러 올라간다. 윌슨은 미국 정치를 의회제 정부(Congressional Government)라 규정하며, 개회 중인 의회가 보여주기식 의회라면 위원회의 의회야말로 일하는 의회라고 서술하였다(Congress in session is Congress on public exhibition, whilst Congress in its committee rooms is Congress at work)(Wilson 1885; Evans 2011a, 3). 하지만, 상임위에 관한 체계적인 분석 작업은 1960년대부터 본격적으로 수행되었다. 1960년대 미국에서 상임위가 본격적으로 연구될 수 있었던 것은 상임위가 의회의 핵심적인 기능을 담당할 수 있었던 시대적 배경이 있었기 때문이었다.

1960년대는 1970년대 이후의 시기들과 비교했을 때 상대적으로 정당 양극화(party polarization)의 정도가 심하지 않았고 정당의 기울이가 강하지 않았던 시기였다. 이에 따라서 의원과 상임위의 입법 자율성이 높았고 초당파적인 정책 연합을 통해 대안을 이끌어낼 수 있었던 이례적인 시기였다. 리처드 페노(Richard F. Fenno, Jr.)를 비롯한 찰스 존스(Charles O. Jones), 존 맨리(John Manley) 등이 수행한 상임위 연

구는 바로 이러한 정치적 환경을 배경으로 한다.

대표적인 초기 상임위 연구에는 세출위원회(the Appropriations Committee)의 의사결정과정을 분석 대상으로 한 페노의 *The Power of the Purse*(1965)가 있다. 170여 명의 의원과 보좌진들을 인터뷰한 페노는 이 책에서 세출위원회 안팎을 둘러싼 서로 다른 정치행위자들의 역할과 이익 갈등을 어떻게 세출위가 조율하여 통합된 안을 제시할 수 있었는가에 관하여 논하였다. 그에 따르면, 세금을 낭비해선 안 되고 상임위의 위신과 자율성을 지켜야한다는 세출위 내부의 ‘공유된 규범(shared norm)’이 존재했고, 일단 세출위에 소속된 의원들은 이동이 많지 않아 위원회 소속의 안정성이 있었다. 또 이념적 갈등을 야기하는 사안이 아닌 예산의 분배와 관계된 사안을 다룬다는 세출위 업무의 특성으로 인해 세출위는 높은 수준의 내부 통합(integration)을 달성할 수 있었다. 세출위 내 통합 수준과 그 안에서의 의원의 역할, 그리고 갈등을 해결하고 권위를 지키기 위한 조직 내 규범이 존재했음을 강조하였던 페노의 연구는, 당시 사회학을 지배했던 구조기능주의(structural functionalism)의 관점을 상임위 연구에 도입한 것이었다 (Fenno 1965; Evans 2011a, 4; 백창재 2017, 295).

페노로부터 강한 영향을 받은 존스도 사적인 인터뷰라는 방법을 통해 하원의 농업위원회(the Agriculture Committee)를 분석하였다. 그는 위원회 소속 의원들이 농업위에서 농촌 사회의 이익을 대변하기 위한 목적으로 어떻게 활동했는지 보여주었다. 그에 따르면 농업위원회는 주로 농업 인구가 밀집된 지역구의 의원들로 구성되었으며 위원회 내 소위원회들(subcommittees)도 당시 농촌의 현안과 이해관계를 반영하는 형태로 구성되어 있었다. 또한 그도 페노와 마찬가지로 농업위 내부에는 농업의 이익을 대변한다는 일종의 규범이 존재하여 위원회 내 통합을 증진시킬 수 있었음을 밝혔다. 다만 통합성의 측면에서 세출

위와 비교했을 때 농업위원회는 내부의 정당 간 갈등으로 인해 통합의 수준이 상대적으로 낮았는데, 그 이유는 민주당과 공화당이 각각 지경학적으로 대변하는 농업 산업의 하위 분과가 달랐기 때문이었다. 예컨대 민주당의 지역구가 면화나 쌀, 담배 등이 생산되는 지역이라면 공화당의 지역구는 밀, 옥수수 등과 같은 작물을 재배하는 지역이라서 농업 정책에 따라 서로의 이해관계가 충돌될 수 있었다(Jones 1961, 1962; Evans 2011a, 4-5).

한편 맨리는 앞의 두 연구자가 채택했던 방법론인 인터뷰 대신에 현장조사와 참여관찰을 통해 하원의 세입위원회(the Ways and Means)를 분석하였다. 존스의 농업위 연구와 마찬가지로 맨리도 세입위 내부에는 정부 예산에 관한 정당 간 이념적 차이로 인해 의견 불일치가 존재함을 보여주었다. 하지만, 세입위 내에서 당파성을 배제해야 한다는 특별한 규범과 함께 상임위원장 개인의 탁월한 입법 리더십이 존재하였기 때문에 위원회 내 당파적 갈등을 완화시키고 통합을 달성할 수 있었음을 밝혔다(Manley 1969, 1970, Evans 2011a, 5).

이와 같이 미국의 초기 상임위 연구들은 정당 양극화의 수준이 낮고 위원회 고유의 입법 자율성은 높아서 입법 과정에서 상임위가 중요한 역할을 담당하였던 1960년의 시대적 배경을 바탕으로 수행되었다. 이들은 주로 사회학의 구조기능주의적 관점에서 상임위를 법안이 처리되는 하나의 시스템(system)으로 이해하였고, 조직 내부의 통합을 이끌어내는 작동 기제로서 규범(norm)의 중요성을 강조했다는 점이 공통점이라 할 수 있겠다(Evans 2011a).

2) 합리적 선택론의 등장과 페노의 *Congressmen in Committees*

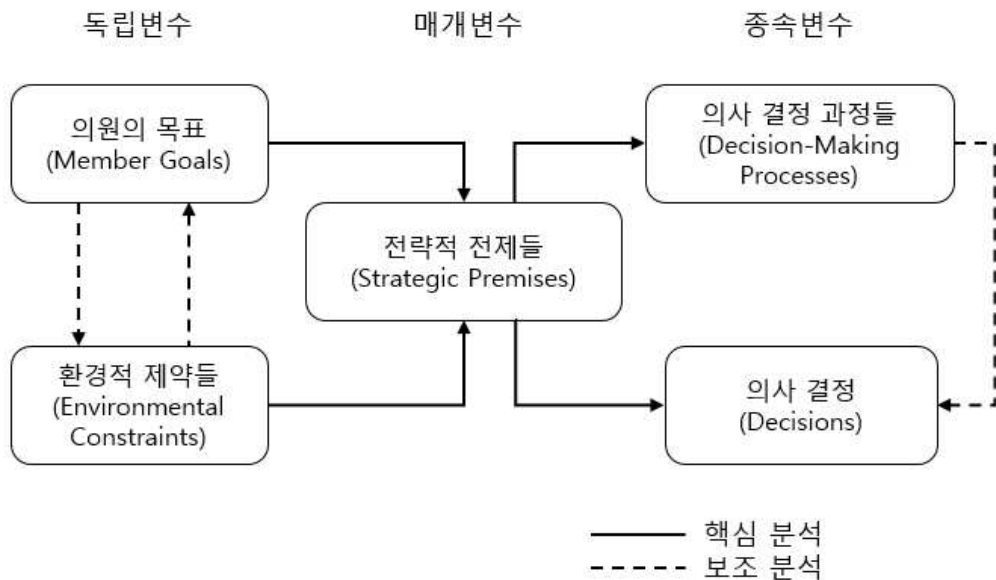
1970년대의 미국은 정당 지지 구조의 재편성(realignment)이 일어나고 이념의 양극화(polarization)가 시작되었던 시기였다. 1965년 투표권법이 제정되어 흑인에게도 참정권이 부여되었고, 린든 존슨(Lyndon B. Johnson) 대통령의 ‘위대한 사회(Great Society)’ 정책을 계기로 하여, 보수적이며 과거 민주당을 지지했던 유권자들은 공화당으로 돌아서고, 진보적이며 과거 공화당을 지지했던 유권자들은 민주당 지지로 돌아서는, 지지구조의 재편과 정렬(sorting) 현상이 나타났던 시기였다 (Fiorina 2011).

그 결과 의회 내에서 양당 의원들 간 이념 격차는 더욱 심해졌다. 정당 내부의 선호는 동질적으로 바뀌는 동시에 정당 간 선호는 이질적으로 변화하여 정당 양극화(party polarization)가 일어났다. 양대 정당의 의원들은 이제 자신의 재선과 소속 정당의 성공, 그리고 정당이 추진하는 핵심 정책 프로그램의 성공을 동일선 상에서 바라보게 되었고, 이에 따라 의원들은 정당 지도부의 권한을 강화하여 소속 정당의 정책적 성공과 선거의 승리를 이루는 것이 중요해졌다(백창재 2017, 294). 의회 내부의 권력은 상임위원장으로부터 의원과 정당 지도부로 이행되었다.

이와 같은 시대적 배경의 변화를 바탕으로, 사회학적 관점에 뿌리를 두고 있던 1960년대 의회 연구의 경향성에도 1970년대에 이르러서는 큰 변화가 나타난다. 경제학과 게임 이론으로부터 도입된 합리적 선택론(rational choice theory)과 방법론적 개인주의가 학계 주류로 등장하며 점차 설득력을 얻게 된 것이다. 합리적 선택론에서는 목적지향적인(goal-oriented) 의원 개개인이 여러 가지 정치 환경적 제약 조건 하에서 그의 목적을 달성하기 위해 어떠한 최적의 선택을 내리는지를 연구 대상으로서 강조한다.

페노의 *Congressmen in Committees*(1973)도 이전 세출위 연구들에서

와 달리 합리적 선택론의 관점 도입을 시도한 결과였다.2) 그는 저작에서 직업 정치인으로서 의원 개인이 어떤 다양한 목표들을 가지고 있는지 제시하였다. 그리고 그에 따른 상임위들의 성격을 구분한 뒤 각 상임위 유형의 입법 과정마다 환경적 제약(environmental constraints)과 전략적 전제(strategic premises)들이 어떻게 상임위 내 정책 결정 과정에 차별적으로 영향을 미치는지, 그리하여 최종적으로 상임위 의사 결과가 어떻게 달라지는지 [그림 2]와 같이 분석하였다.



[그림 2] 페노의 *Congressmen in Committees*(1973) 방법론

그에 따르면, 의원들은 ①다음 선거에서의 당선(re-election), ②의회 내에서의 영향력 확보(influence within the House), 그리고 ③좋은 정책

2) 구조기능주의적 관점에서 합리적 선택론을 수용한 페노의 변화는 당시 그가 재직했던 로체스터 대학교(the University of Rochester) 정치학과 내 학풍의 변화를 반영한다. 윌리엄 라이커(William Riker)와 페노의 리더십 하에서 그 당시 로체스터대 정치학과는 합리적 선택론의 초기 중심지로 부상하고 있었다(Evans 2011a, 7).

만들기(good public policy) 등 세 가지 주요 목표를 가지고 있다. 물론 이 목표들 외에도 의원 경력 이후의 삶(a career beyond the House)이나 사적인 부(private gain)를 추구할 수 있겠지만 이는 부차적으로 취급된다. 또한 세 목표들은 상호배타적으로 존재하는 게 아니라 우선 순위와 강도에 의해 혼재(mix of priorities and intensities)되어 있고 그 혼재 양상은 의원마다 다르며 시간이 지남에 따라 달라질 수 있다고 설명한다(Fenno 1973:1; 한정훈 2011).

동 시대 의회 연구자인 메이휴(David R. Mayhew) 역시 *Congress: The Electoral Connection*(1974)에서 의원의 목표들이 서로 양립 불가능한 것은 아니라 설명하였다. 하지만 페노에 비하여 메이휴는 재선에 훨씬 방점을 찍고, 합리적 행위자인 의원의 행태를 설명하는 데 있어 재선이 가장 보편적인 요인임을 주장하였다. 그는 “재선이 모든 의원들에게 가장 중요할 뿐만 아니라, 다른 목표들을 그려보기 위해서는 지속적으로 성취되어야만 하는 목표”라고 강조한다(Mayhew 1974). 이와 달리 페노는 재선 외에도 보다 다양한 목표를 동시에 추구할 수 있는 행위자로서 의원 개인을 묘사한다.

페노는 연방 의회의 의원들이 각자의 목표를 추구하기에 적합한 상임위를 찾아 소속되길 희망한다고 설명했다. 예컨대 지역구 이익을 도모함으로써 다음 당선을 확실히 하려는(the goal of helping their constituents and thereby insuring their re-election) 목표가 강한 의원들은 우정공무위원회(the Post Office and Civil Service)나 내무위원회(the Interior and Insular Affairs)에 간다. 하지만 지역구 이익을 추구하여 유권자들에게 봉사할 수 있는 상임위에서는 의원이 권력(power)이나 권위(prestige)를 얻기는 힘들다.

반면에 교육노동위원회(the Education and Labor), 외교위원회(the Foreign Affairs)와 같은 상임위는 사회적으로 흥미롭고 논쟁적인 이슈

를 다루며 국내외로 중요한 사안을 다루기 때문에 좋은 공공 정책 입안을 목표로 하는 의원들이 간다(Fenno 1973:2-14). 교육노동위원회의 경우에는 정당의 이념을 정책에 반영시키고자 하는 당파적인 의원들로 구성되나, 외교위원회의 경우 외교정책의 특성 상 정부를 지지하거나 보조하는 초당파적(bipartisan) 특징을 갖는다.

다음으로 의회 내에서 다른 동료들로부터 인정을 받아 보다 중요한 인물이 되기 원하는 의원들은 세입위원회(the Ways and Means)나 세출위원회(the Appropriations)를 선호한다. 해당 상임위의 의원들이 다른 의원들에 비해 더 많은 권위와 위상을 차지할 수 있는 이유는 협소한 지역구만 이익이 아니라 국가 전체의 재정을 다루며 더 큰 재정 권력(power of purse)을 가지기 때문이다. 하지만 이들 상임위에 소속된 의원들 다수는 공공정책에 그다지 큰 관심은 없다(Fenno 1973; Sohn 2001).

한편 페노는 상임위 의사 결정 과정에 영향을 줄 수 있는 환경적 제약으로서 하원 전체, 행정부, 관련 집단들, 정당 등과 같은 네 가지 요인들을 제시했다. 예컨대 재선과 관련된 상임위 유형에서 소속 의원들은 유권자 집단이라는 외부 환경에 가장 큰 영향을 받는 반면 영향력이나 권위를 추구하는 상임위 유형에서는 동료로부터 권위가 인정되므로 하원 전체가 위원회에 가장 큰 압력을 행사하는 제약 조건이 된다. 그리고 정책적 목적과 관련된 상임위의 경우 사안과 연계된 정책 연합(policy coalition)이 가장 큰 환경적 제약이 된다(Fenno 1973; 백창재 2017, 296).

상임위 내에서 의사 결정을 할 때에 발생하는 집합 행동의 문제(collective action dilemma)를 해소하기 위하여 목표지향적이고 합리적인 의원들은 의원 다자간에 합의된 원칙인 ‘전략적 전제(strategic premises)’를 활용한다. 예컨대 재선을 추구하는 의원들이 소속된 상임

위에서는 지역구 유권자들이 가장 큰 압력 요인으로 작용한다. 그래서 이러한 유형의 상임위에 소속된 의원들에게 요구되는 문제 해결 전략은 동료 의원들과 거래하고 협력하는 것(log-rolling)이다. 반면 주변 동료 의원들로부터 권위를 인정받기 위하여 가는 세출위에서는 정부의 예산을 삭감하되 너무 과하지 않은 적정 수준으로 삭감한다는 전략적 전제가 요구된다(백창재 2017, 297). ‘전략적 전제’는 이전 세출위 연구에서 페노가 제시했던 상임위 내 공유된 규범(shared norm)과 상당히 유사한 개념이다. 하지만 이전 세출위 연구에서 규범의 개념을 다루었던 방식과는 달리, 의원 개인의 목적으로부터 필요한 전략적 전제를 도출해냈다는 점에서 페노의 *Congressmen in Committees*(1973)는 방법론적 개인주의를 취하는 합리적 선택 이론을 기반으로 한다고 해석된다(Evans 2011a, 8).

미국 연방의회 의원 및 보좌진을 대상으로 방대한 의원 면접조사를 실시하고 이를 바탕으로 의원의 행태와 상임위 입법 과정을 이론화한 페노의 상임위 연구는 의회정치 연구 분야에 시금석을 놓았으며, 그의 분석틀은 이후 의회 연구자들에게도 통찰력을 제공하였다. 프라이스(David Eugene Price)는 상임위 입법과정에 작용하는 이슈 요인들(issue-specific factors)을 포착하기 위해 페노의 ‘환경적 제약’의 개념을 보다 발전시켰다(Price 1978). 또한 페노의 저작과 동일한 제목을 사용한 스미스와 디어링의 연구(Smith and Deering 1984)는 상·하원의 모든 상임위들을 아울러서 입법과정의 전 측면들을 분석하고 페노의 시대로부터 달라진 환경 변화들을 반영하고자 했다. 이들 후속 연구의 공통점은 의원의 정치적 목표에 따라 상임위가 구분되며, 각 상임위 유형마다 상이한 환경적 제약이 압력을 행사하고 의사 결정 과정에 영향을 미친다는 페노의 분석 틀을 그대로 수용하고 있다는 점이다(Evans 2011a, 9)

그런데 합리적 선택론과 방법론적 개인주의의 관점에서 연구를 출발하였지만 *Congressmen in Committees*(1973)에서 페노가 궁극적으로 설명하고자 했던 바는 의원 개인의 행태가 아닌 상임위라는 입법 시스템이었다. 페노의 연구는 의원의 개인적 목표라는 독립 행위자 요인과 외부 제약(*environmental constraints*)이라는 환경적 요인이 맞물림으로써 상임위 조직의 의사결정 방식이 어떻게 서로 달라지는지 비교함에 있었다. 그래서 엄밀히 말해 페노의 연구에서 분석 단위는 의원 개인이 아니라 상임위였으며, 상임위 내부의 의원 간의 변이보다는 상임위 집단 간의 변이에 더 초점을 두었다는 점을 간과해선 안 될 것이다(Smith 1986).

페노의 *Congressmen in Committees*(1973)은 의원의 개인적인 동기에 따라 구성된 상임위 조직이, 그래서 의원 각자가 추구하는 목표를 달성하는 데에 과연 어떤 효과를 미쳤는지 규명되지 않았다는 점에서 한계가 있다. 그의 연구에서 의원의 정치적 동기와 그것에 따른 결과의 개념은 서로 혼재되어 있으며, 위의 [그림 2]에서 페노는 독립 변수로서 의원의 정치적 동기를 ‘정치적 목표’라고 설정하였지만, 상임위 내 정치 과정에 따라 그것의 달성 여부가 실제 어떻게 달라지는가에 관한 분석 작업은 수행되지 않았다. 합리적 선택 이론을 도입해 의원 개인의 정치적 동기로부터 출발했지만 사실상 연구 목적이 상임위들 간의 비교에 있었기 때문이다.

뿐만 아니라 상임위 고유의 속성을 이용한 상임위 유형화가 아니라 의원의 정치적 목적이라는 외생적 요인을 도입하여 유형화를 시도하였기 때문에 순환논증의 오류와 동어반복(*tautology*)의 문제가 발생한다. 영향력이 강한 의원들이 세출위에 모여 있는 것을 관찰한 후에 영향력 동기가 강한 의원들이 세출위에 소속됨으로써 영향력이 강해진다고 설명하는 것이다. 의원들의 권위와 명성은 세출위에 소속된

정치적 결과이지, 유형화 기준이 될 수 있는 세출위 그 자체의 고유 속성은 아니다.

의원의 정치적 목표라는 외생적 요인을 상임위 유형화에 도입하는 것은 설명의 안정성을 저하시키는 효과도 있다. 만약 특정 시기의 상임위에 참여하는 의원들의 정치적 목표가 달라지면 상임위 유형 구분 그 자체도 변화하기 때문이다. 예컨대 농업위에 참여하고 있는 의원들은 대부분 지역 예산과 재선을 목표로 한다고 간주되어 농업위를 의원의 재선 목표를 위한 상임위라 구분하지만, 특정 시기의 농업위에서 자유무역협정 이슈나 곡물 시장 개방 이슈가 부상하게 되어 자유주의 무역 정책의 입법화를 목표로 하는 의원들이 대거 참여하게 될 수도 있다. 이 경우 농업위는 재선을 목표로 하는 상임위라고만 규정할 수 없게 되므로 일반화를 이끌어내는 데에 문제가 발생한다.

3) 상임위 구성에 관한 후속 이론들

페노의 *Congressmen in Committees*(1973)이 등장한 이후로 상임위 연구는 의회에서 어떤 특성을 가진 의원들로 상임위가 구성되며 어떤 방식으로 작동하는가에 관한 연구로 발전하였다. 1980년대 상임위 이론은 분배 이론(distributive model), 당파 이론(partisan model), 그리고 정보 이론(informational model), 세 가지로 분화되었다. 그리고 비교적 최근에는 시대와 정치적 환경의 변화에 따라 지배적인 관점도 달라진다는 입장이 등장했다(Battista 2006).

우선 상임위에 관한 분배적 관점은 합리적 선택론(rational choice theory)의 전통에 따라서 개별 의원을 합리적 행위자로 간주하고, 의원들이 선택 가능한 대안들 중에서 분명한 선호를 가지고 있다고 가정한다. 위에서 살펴본 페노의 연구는 의원의 선호대로 상임위가 구성

된다고 가정하므로, 위에서 언급한 세 가지 관점 중 페노의 관점과 가장 가까운 것은 이 분배 모델이라 할 수 있다. 다만 지역구 유권자의 압력과 의원의 재선을 중시하는 분배 모델은, 페노 보다는 의원의 목표가 오직 재선에 있다고 가정하는 메이휴(Mayhew 1974)의 연구 유산을 보다 더 강하게 받았다고 볼 수 있다. 페노는 재선 외에도 좋은 정책을 만들거나 더 많은 원내 영향력을 갖는다는 의원의 정치적 목표를 다양하게 설정했기 때문이다.

셰플(Kenneth A. Shepsle)과 와인개스트(Barry R. Weingast)로 대표되는 분배론자들에 의하면, 의원들에게는 지역구 예산을 많이 확보하여 지역구민들의 수요를 만족시켜주고자 하는 강한 동기(high-demanding)가 존재한다. 그래서 상임위 배정은 의원이 희망하는 상임위에 직접 지원하여 들어가는, 자기선택(self-selection) 구조를 가지고 있다. 이에 따라 의원은 자신의 지역구 이익에 도움이 되는 상임위에 지원할 것이고 비슷한 목적을 가지고 모인 상임위 내에서 의원들의 선호는 동질적 특성(homogeneous preference)을 갖게 된다. 분배적 관점에서는 같은 소속 상임위 의원끼리 주고받기 식으로 투표를 교환하는(vote trading) 거래 행태를 보이며 경우에 따라서 의원 개인이 본회의나 원내정당의 전체 의사에 반대할 수도 있다고 설명한다(Shepsle 1978; Shepsle and Weingast 1981, 1994; Weingast and Marshall 1988; Evans 2011b, 318).

즉 분배적 관점은 상임위의 개별 의원들이 각 상임위가 관여하는 정책 영역에 있어서 평균적인 이해관계 그 이상을 가지고 있는 ‘고수요자들(high demanders)’이라는 점, 상임위 배분 과정은 마치 입찰 방식(bidding mechanism)처럼 의원 개인이 가장 가치 있다고 여기는 곳에 우선적으로 배분하는 방식으로 작동한다는 점, 특정 상임위 소속 의원들은 그 상임위의 관할 정책으로부터 더 큰 수혜를 받는다는

점 등을 강조한다(Weingast and Marshall 1988, 162).

미국 의회 정치에서 1960년대 이전까지는 의원들의 자율성이 높고 정당의 기율이 약했던 ‘위원회 지배(committee government)’ 시기로서 분배론의 설명이 잘 들어맞을 수 있었다. 그러나 앞에서 서술한 바와 같이 1960년대 중반부터 시작된 정당 지지구조 재편과 정렬 현상, 그리고 1970년대의 의회 개혁 이후부터는 상임위의 의원들 행태를 설명하는 방식에도 변화가 생겼다. 분배적 관점은 당파 이론과 정보 이론의 도전을 받았는데, 콕스와 맥커빈스(Gary W. Cox and Mathew D. McCubbins) 같은 정당론자들은 상임위 배정이 의원 개인의 자발적 선택(self-selection)이 아니라 정당의 통제를 따른다고 분배 모델에 대한 반론을 제시했다.

이 당파적 관점에 따르면 정당은 의원보다 정당 전체의 평판(collective reputation)을 먼저 고려하므로 정당 평판을 제고하고 다수당 입지를 강화하는 목적에 맞도록 의원의 상임위 배정을 통제한다(Kiewiet and McCubbins 1991; Cox and McCubbins 1993). 특히 상임위가 담당하는 정책이 제한된 지역에만 적용되는 때에는 의원의 자율성을 비교적 인정해주지만, 상대적으로 상임위의 정책 적용 범위가 전국적인 때에는 정당의 입장에 따르도록 의원에게 압력을 행사한다.

예컨대 농업위원회(Agriculture Committee)와 같이 상임위가 담당하는 정책이 농촌이란 특수 지역에 국한되는 경우 정당은 소속 의원이 해당 지역에서 포크배럴을 하도록 허용해 준다. 하지만 세출위원회(Appropriations)나 세입위원회(Ways and Means Committee), 의사운영위원회(Rules Committee)와 같이 특정 상임위가 담당하는 정책이 광범위하고 전국적일 때에는 소속 의원들의 협소한 지역구 이익 보다 정당 전체의 이해관계가 더 크기 때문에 정당 기율에 따르지 않는 의원에게는 추후 보상-처벌 기제에 따라 제재를 가한다는 것이다(Cox and

McCubbins 1993; Evans 2011b, 319). 당파적 관점은 1980년 말부터 오늘날까지 미국 정당 정치에서 점점 원내 정당들의 영향력이 강해지고 정당 양극화가 심화되는 현상과 맞물려 높은 설명력을 갖는다(박찬욱·김진국 1997).

[표 1] 위원회 관련 세 이론의 주요 특징들

구분	분배의 관점	당파적 관점	정보 관점
상임위 기능	지역구 이익의 요구자; 선호의 국외자(preference outlier)	상황에 따른 정당의 대리인	본회의 정보의 공급자; 정보생산자
위원회 주인	지역구 유권자	정당(다수당)	모원
동기·목적	지역구 이익	정당 평판 제고	정책결과의 불확실성 감소
상임위 배정	자기 선택	정당의 영향력	양당협회의 반영
상임위 특성	재선 지향	권력 지향	정책 지향

출처: 박윤희(2014)에서 재구성

한편 분배적 관점과 당파적 관점 모두를 비판하면서 상임위 본연의 기능을 강조하는 관점도 있다. 정보적 관점(information model)의 크레비엘(Keith Krehbiel)에 의하면 상임위에 소속된 의원들의 행동은 지역구도 정당도 아닌, 모원(母院, chamber)에 종속된다(Krehbiel 1991). 그는 이익집단 평가(interest group ratings) 방식을 이용하여 상임위의 선호가 본회의 다수를 대변할 것이라는 가설을 검증하였다. 세출위를 포함한 9개의 하원 상임위원회를 분석한 결과, 국방위(Armed Services Committee)만이 예외적으로 동질적인 고수요자들로 구성되어 있었고

나머지 상임위에서는 동질적 선호가 발견되지 않았다(Krehbiel 1991; Evans 2011; 321).

요컨대 정보 관점에서는 같은 소속 상임위 의원들끼리 서로 결탁하여 주고받기(log-rolling)식으로 이익을 거래하는 사례는 매우 제한적이고, 대부분의 상임위가 의회 분업과 전체 의회의 편익을 증진시키기 위하여 기능한다고 본다. 분배적 관점에서와 같이 집단행동의 딜레마에 관한 우려가 심각하지 않지만 정보 관점에서도 상임위가 공공재의 효과적 산출에 한계를 갖고 있다고 인정한다(박찬욱·김진국 1997).

지금까지 살펴본 상임위에 관한 세 이론의 주요 특징들을 정리하면 [표 1]과 같다. 그런데 행태주의 방법론을 기반으로 하는 세 관점 모두 “상임위가 어떤 선호나 동기를 가진 의원들로 구성되었는가?”에만 초점을 맞추고 서로 엇갈린 방법론과 경험적 증거를 제시한다. 예컨대 당파적 관점의 경우에는 의원들의 법안 투표 기록(roll-call voting)을 분석하여 풀과 로젠탈(Poole and Rosenthal)의 노미네이트 점수(NOMINATE scores)나 ADA(Americans for Democratic Action) 또는 ACU(The American Conservative Union) 점수를 산출한 다음 상임위와 본회의의 투표 행태에 얼마나 많은 차이가 발생하는지 검증한다(Cox and McCubbins 1993). 이와 달리 정보적 관점의 크레비엘(Krehbiel) 같은 경우 이익단체가 상임위의 관할영역(jurisdiction)에 대해 평가하는 점수(interest group score)를 활용하여 가설을 검증했고, 홀과 그로프만(Richard L. Hall and Bernard Grofman)은 다른 계산방법을 적용해 크레비엘의 연구결과를 반박하고 농업위가 지역구 이익에 봉사하는 고수요자들(high demander)로 구성되어 있음을 증명했다(Krehbiel 1991; Hall and Grofman 1990).

보다 큰 문제는 연구 방법론의 타당성이다. 상임위 소속 의원들의 선호나 동기를 ‘이념 점수’나 ‘투표 기록’으로 측정하여 본회의와 상

임위 간 동질성을 비교하는 방법은 특정 상임위가 선호의 열외자 (preference outlier)로 구성된 곳인지 확인하는 작업으로써 적절하지 않다(정준표 2014). 예컨대 “특정 상임위가 모원의 이념 점수와 비교했을 때 진보적인 성향을 가진 의원들이 많이 몰려있어 위원회가 이념적으로 편향되어 있다.”는 사실로부터, 해당 상임위 의원들끼리의 선호(이념적 태도)가 유사하므로 “자기 지역구에 선심성 예산을 몰아주려는 동기가 높은 고수요자들로 구성되어있다.”는 무리한 결론까지 도출해내는 것은 문제가 있다.

기존 경험적 결과들이 설명하는 범위는 세 가지 관점이 각각 주장하는 것에 비해 제한적이다. 이념 점수든 투표 기록이든 혹은 이익단체 점수든, 특정 상임위의 선호가 정당 전체나 본원 전체와 비교했을 때 얼마나 큰 차이가 나는가는 그 위원회의 특성을 설명하기에는 적합하다고 볼 수 있지만 의원이 자기 지역구에 이권 사업을 몰아주려는 행위 자체나 상임위 내부에서 발생하는 포크배럴의 존재까지 설명하지는 못한다. 국내 상임위 구성에 관한 실증 연구도 이러한 점에서 한계가 있다(가상준 2007, 2009; 정준표 2014).

또 한 가지 문제점은 세 가지 경쟁적인 이론 중에서 특히 분배적 관점은 의원이 재선 목표를 위하여 상임위에서 지역구 이해관계를 도모한다는 가정으로 논의를 시작하지만, 제시하는 증거들은 이를 직접적으로 증명하지 못한다는 점이다. 다시 말해서 상임위가 지역구 이해관계를 확보하려는 ‘고수요의 의원들’로 구성되어 있다는 것은 상임위 구성과 작동방식에 관한 증거일 뿐, 어떤 의원이 특정 상임위에 소속되면 그 의원의 지역구에 더 많은 예산이 배분된다는 주장을 지지하는 근거는 되지 못한다(Berry and Fowler 2016, 695). 따라서 기존 분배 이론이 보다 설명력을 강화하고 주장의 설득력을 얻기 위해선 의원의 상임위 소속과 직위가 의원 지역구 예산에 영향을 줄 수 있는

제 2장 이론적 배경

지 그 효과를 직접적으로 추적하고 검증하는 작업이 필요할 것이다.

제 2절 상임위 유형에 관한 대안적 접근

상임위 구성과 유형화에 관한 체계적인 분석은 페노의 *Congressmen in Committees*(1973)으로부터 시작되었지만, 앞에서 서술한 바와 같이 페노의 연구는 상임위의 고유 속성이 아닌 의원의 정치적 목적이라는 외생적 요인을 도입하여 상임위 유형을 구분하고 있기 때문에 순환논증의 문제가 발생한다. 또 페노의 연구는 의원들의 자율성이 높고 정당의 기율이 약했던 1960년대를 배경으로 하고 있기 때문에 페노의 이론을 적용할 수 있는 시대적 범위는 제한적이다.

분배, 당파, 정보, 세 가지 이론들의 경우에도 상임위의 다양성을 간과하고 일원적(一元的)인 구성 원리에 따라 조직되는 개체로 이해하고 접근한다는 점에서 설명력에 한계가 있다. 물론 당파적 관점이 정책 적용의 지역적 범위에 따라 상임위를 구분하고, 전국적인 정책 범위를 갖는 경우로 한정하여 설명 모델을 적용한다는 점에서 나머지 두 모델에 비해 비교적 통합적인 측면이 있다고 볼 수 있다. 그러나 역시 ‘정당의 필요’라는 하나의 원리로 상임위 구성 방식을 설명하고, 의원 개인의 동기와 정치적 목표에 따라서도 그 결과가 구성될 수 있음을 간과하였다는 점에서 일원론적인 관점을 벗어났다고 보기는 힘들다. 시대적 배경과 이슈의 변화에 따라 지배적인 관점도 달라진다는 최근의 조건부적 관점도 또한 상임위 구성을 한 시대에 한 가지 원리로 설명하고자 한다는 점에서 마찬가지로이다.

이와 같은 선행 이론들의 한계점과 더불어 한국의 의회 정치를 설명하고자 할 때 기존의 이론 틀을 그대로 연구에 적용하는 것도 무리가 있다. 상임위 유형 이론들은 모두 미국의 독특한 시대적 배경과 의회 환경을 분석 대상으로 하고 있기 때문이다. 이에 본 연구는 기

존 이론 연구의 한계점을 극복하고 한국 의회 정치 현실을 보다 적절하게 설명할 수 있는, 상임위 유형화에 관한 새로운 이론을 제안하고자 한다.

1) 기본 전제

본 연구의 가장 기본적인 전제는 상임위 고유의 속성으로 인하여 상임위를 구성하는 의원들이 달라지고, 상임위의 매력 요인(attraction factor)과 의원의 정치적 동기 요인(motivation factor)이 상호작용함으로써 상임위 내 정치 과정의 차이가 형성된다는 것이다. 페노가 *Congressmen in Committees*(1973)에서 제시한 방법론과 본 연구의 차이점은 여기에서는 상임위 고유의 속성이 의원들을 유인하는 요인으로서 선행한다는 점이다. 상술한 바와 같이 페노는 상임위의 어떤 속성에 의해 의원들이 구성되었는지 이론적으로 밝히지 않았고, 의원의 목적을 선행 요인으로 간주하여 상임위들을 구분한 뒤, 각 상임위 내 정책 결정 과정의 차이를 다시 설명하였다. 그러나 본 연구에서는 상임위마다 다른 유인 요인을 가지고 있기 때문에 의원들 간 상임위 선호의 차이가 발생한다고 설명한다.

현실에서 의원의 선호에 따라서 온전하게 상임위 배정이 이루어지는 것은 아니다. 즉 상임위마다 정원(定員) 수가 존재하므로 모든 의원들이 가고 싶은 상임위에 전부 갈 수 있는 것은 아니다. 그래서 각 정당의 원내대표는 의원들의 선수와 선호, 정당의 집권 전략과 지역 안배 등을 고려하여 국회 각 상임위에 소속 의원들을 배정하며, 의원들은 원내대표의 결정을 최종적으로 따를 수밖에 없다. 그러나 상임위 배정 과정에서 의원들이 희망하는 상임위를 3순위까지 우선적으로 신청하고, 원내대표가 그 선호를 바탕으로 여러 가지 요소를 고려한

다음에 결정하는 것이므로 의원들의 선호를 무시한 채 원내대표의 독단에 의해 상임위 배정이 결정된다고 볼 수는 없다. 상임위 배정에는 기본적으로 의원들의 선호가 전제되기 때문에 본 연구에서는 의원의 선호에 따라 상임위 배정이 이루어진다고 간주한다.

본 연구에서 가정하는 의원의 모습은 ‘목표지향적이고 자신의 이익을 추구하는 합리적 행위자들’이다. 정당은 정권 획득이란 목표를 추구하는 조직이자(Schattschneider 1948)³⁾, 정당한 절차에 따라 실시되는 선거에서 공직을 얻음으로써 통치 기구를 통제하려고 하는 사람들의 팀(team)이다(Downs 1965). 의원은 그러한 목표를 가진 정당 조직에 소속되어 또 다른 개인적인 목표들을 추구한다. 의원의 1차적인 목표는 정치적 생존, 즉 재선에 있지만 그것만이 유일하고 최종적인 목표라고 할 수는 없으며, 정책을 만들거나 더 높은 공직에 오르는 등 재선 외 더 상위의 정치적 목표들도 존재할 수 있다. 다만 의원으로서 다른 목표들을 추구하기 위해 선결되어야 하는 조건은 항상 재선이며(Mayhew 1974), 재선보다 고차원의 목표를 추구하는 것 역시 궁극적으로는 다른 이들보다 더 큰 권력을 차지하기 위한 행동의 일환이다.

의원은 재선을 비롯한 다른 정치적 목표들을 달성하기 위하여 자기 지역구를 방문하고 때로는 TV 토론회나 팟캐스트에 출연하기도 하며 정치콘서트를 열고 캠페인을 벌이는 등 의회 밖에서도 다양한 정치 활동을 할 수 있다. 하지만 본 연구에서 집중적으로 조명하고자 하는 것은 의원의 의회 내 상임위 활동이다. 의회와 상임위는 의원들이 직업 정치인으로서 활동하는 본거지(本據地)이고, 유권자와 정치 관계자들이 의원 개인을 평가할 수 있는 구체적인 업적과 성과가 이루어지

3) 정당은 다른 이익집단과 달리 공직 후보를 지명하고 그들을 공직에 선출함으로써 정부를 통제하는 역할을 한다. 이 조직의 목표는 선거에서 승리하여 권력을 획득하는 것에 있다(Schattschneider 1948).

는 장소이기 때문이다.

의회는 다양한 역할과 권한이 있지만 가장 핵심적인 기능은 바로 법안을 제정·심사하고 예산을 심의함으로써 행정부를 견제하는 것이다. 법치국가에서 법률은 모든 국가 작용의 근거가 되기 때문에 법률을 제정·개정 및 폐지하는 활동은 의회의 가장 중요하고 본질적인 권한이다. 또한 조세를 바탕으로 한 국가의 방대한 재정 예산을 의회가 심의 및 확정하고, 국정운영 실태를 정확히 파악하기 위해 감사와 조사를 실시하는 것은 대의제 국가에서 국민의 의사를 반영하는 의회의 고유한 국정 운영 통제 권한이다. 요컨대 의회는 입법으로 국민의 의사를 대의하고 예산 심의를 통해 정부의 국정운영을 감시하고 통제한다. 이 때 개별 상임위는 전체 의회의 핵심 기능을 분업하여 전문적으로 수행한다.

상임위 중심주의 제도 하에서 위원회는 의회의 핵심적인 기능들, 즉 법안 제정과 예산 심의가 집중적으로 수행되는 곳이다. 발의되는 모든 법안들은 본회의에 보고되기에 앞서 상임위에서 우선적으로 심사를 받으며 상임위에서 제안하는 법안은 본회의에서 99.5%로 가결된다. 즉 상임위는 특정 분야의 정책안을 의결하는 1차적인 입법 시스템으로서 강력한 입법 권력을 가지고 있다(전진영·박찬욱 2012)⁴⁾. 뿐만 아니라 정부의 예산안은 예결위의 종합심사와 본회의에 회부되기 이전에 먼저 각 소관 상임위에 전달되어 우선적으로 예비심사를 거쳐야 한다. 비록 미국처럼 예산을 편성할 수 있는 직접적인 권한은 개별 상임위에 없지만 소관 부처의 예산을 심의함으로써 정부를 견제할

4) 위원회도 하나의 입법 주체로서 위원장 안(案)을 발의할 수 있기 때문에 상임위에 의회의 핵심 기능 중 하나인 입법 제정의 기능이 없는 것은 아니다. 하지만 의안 발의에 비해 입법 규모가 현저히 작고 위원회에서 정부와 의원이 제출한 안을 수렴하여 하나의 법안으로 제출한다는 점에서 입법을 상임위의 핵심 기능이라고 간주할 수는 없을 것이다. 대신에 상임위는 상정된 법안들을 심사함으로써 입법 제정의 기능을 간접적으로 수행한다고 볼 수 있다.

수 있다.

요컨대 상임위는 의회의 법안 심사와 예산 심의의 역할들을 분업화하여 의회의 대(對)정부 견제 기능이 전문적으로 수행되는 곳이다. 그리고 의회의 분업화 구조는 의원 개인의 업적과 성과를 보여주기에도 상당히 좋은 환경을 제공한다. 메이휴에 따르면 의원들은 사실을 실제로 통과시키는 것보다 ‘보여주는 것’에 더 많은 이해관계를 가진다(Mayhew 1974). 합리적 행위자로서 의원은 자신의 정치적 목표를 달성하기 위한 하나의 수단으로써 상임위를 활용할 수 있다. 그리고 상임위 유형마다 제공하는 유인과 제약 조건이 서로 다르기 때문에 의원들은 자신의 이익을 극대화할 수 있는 상임위를 선호하고 배정받기를 원할 것이다.

상임위의 법안 심사와 예산 심의 기능은 이 조직의 고유한 속성으로서 상임위 유형화를 위한 하나의 기준점을 제공한다. 본 연구는 상임위의 ‘지역 예산’과 상임위의 ‘정책 소관(jurisdiction)’을 기준으로 새로운 유형화를 시도한다. 즉 ‘특정 상임위에서 심의하는 정부 부처의 지역 사업 예산이 얼마나 많은가’와 ‘특정 상임위에서 심사하는 정부 부처의 정책 소관이 얼마나 큰가’는 상임위라는 조직 내부에서 활동하게 될 합리적 행위자인 의원 개인들을 끌어들이는 중요한 유인책(incentives)이 될 수 있다.

상임위 고유의 두 가지 매력 속성은 의원의 정치적 목표를 추동시킨다. 의원들은 정치적 목표를 달성하기 위해 더 유리한 상임위를 선택하여 들어가고, 그 결과 상임위는 서로 다른 성격의 의원들로 구성된다. 상임위 고유의 유인과 의원의 정치적 동기 요인, 그리고 상임위와 의원을 둘러싼 외부의 환경적 제약들(environmental constraints)이 결합하여 상호작용함으로써 의원의 행동과 상임위 내부의 정치 과정을 결정할 것이다.

2) 의원의 동기 요인(motivation factor)

페노에 따르면 의원은 재선(re-election)과 원내에서의 영향력 확보(influence within the House), 그리고 좋은 정책 만들기(good public policy)라는 세 가지 주요한 정치적 목표를 가지고 있다. 이 외 다른 정치적 목표가 존재할 수도 있지만 그는 부차적인 성격의 것들일 뿐이라 간주한다. 또한 앞서 설명하였듯 의원의 세 가지 목표는 개인의 우선순위와 강도에 따라 혼재될 수도 있고 다른 양상을 보일 수도 있다(Fenno 1973).

그러나 페노가 제시하는 의원의 정치적 목표들은 목표들 간 관련성이 높고 인과관계가 뒤섞여 있으며 배타적인 개념 구분이 어렵다는 점에서 한계가 있다. 또 이러한 한계점 때문에 의원의 정치적 목표를 기준으로 대응시켰던 그의 상임위 유형론에도 문제가 발생한다. 예컨대 좋은 정책 만들거나 영향력 확보는 일단 재선이 먼저 되어야 추구할 수 있는 목표이므로 어떤 의원이 재선을 포기하고 정책이나 영향력을 우선으로 추구한다고 설명하기는 힘들다. 또 원내에서 더 많은 영향력을 확보하는 것은 재선이나 정책적 목표에도 도움이 될 수 있기 때문에(반대로 재선은 영향력 확보와 정책적 목표에도 도움이 되므로) 특정 상임위를 원내 영향력 확보를 위해 가는 상임위, 재선을 위해 가는 상임위라고 구분하는 것은 무리가 있다.

재선, 좋은 정책 만들기, 더 큰 영향력 추구하고 같이 최종적이고 추상적인 목표들과 의회 내 상임위 활동의 기대 효과를 직접적인 인과관계로 연결 짓고 그것을 검증하는 분석 작업은 매우 힘든 일이다. 재선을 예로 든다면 어떤 의원이 다음 선거에서 승리할 수 있는가의 문제에는 의회 내 상임위 의정 활동 외에도 너무나 많은 개인적, 제

도적, 상황적 변수들을 고려해야하기 때문이다. 영향력 확보의 문제도 마찬가지로 상임위 외에 정당에서의 직책이나 선수, 의원들 간의 네트워크 등과 같은 다양한 변수들이 개입될 수 있으므로 의회 내 상임위 활동으로부터 직접적인 인과 관계를 도출하기는 힘들다. 상임위 내 의정 활동을 통해 달성할 수 있는 정치적 목표로서 재선이나 정책, 영향력 확보는 인과 관계의 측면에서 너무 멀리 떨어져 있는 거시적인 목표들이므로 좀 더 직접적이고 가까운 의원의 정치적 목표를 찾아야 한다.

이러한 점 때문에 상임위 구성에 관한 의원의 심리적 동기 요인을 탐색할 때, 폐노의 개념을 이용하는 것보다는 메이휴가 제시한, 재선을 위한 수단적 활동들을 참고하는 것이 더 도움이 될 것이다. 메이휴는 이론의 간결성(parsimony)과 추상화를 위해 의원의 가장 중요한 목표는 재선에 있다고 전제하였다. 그에 따르면 의원들에게 재선이란 다른 목표들을 달성하기 위해 제일 먼저 해결해야 하는(proximate) 선결 목표다. 그래서 재선을 위해 의원들은 ①자신을 홍보하고(advertising) ②자신의 업적을 과시하고(credit claiming) ③정책에 관한 자신의 입장을 표명하는(position taking) 행동들을 한다(Mayhew 1974).

의원들의 목표가 오로지 재선 하나에만 있다고 가정하는 메이휴의 설명에 본 연구는 동의하기 어렵지만, 적어도 의원직을 유지할 때까지 의원이 항상 염두에 두고 신경 쓰지 않을 수 없는 1차 과제가 재선이라는 점에는 동의한다. 또한 본 연구는 메이휴가 제시하는 세 가지 수단적 활동들—홍보, 업적 과시, 정책 입장 표명—이 단지 재선에만 도움을 주는 효과를 갖는다고 해석하지 않는다. 이와 같은 의원의 수단적 행동은 재선뿐만 아니라 입법 활동이나 고위직을 차지하는 의원의 다른 목표들에도 긍정적인 영향을 미칠 수 있다.

메이휴에 따르면 ①홍보(advertising)는 유권자들에게 호감 가는 이미

지를 만들고 인지도를 쌓는 의원의 모든 활동과 노력을 의미한다. 성공하는 의원들은 자신의 활동과 업적을 통보함으로써 유권자들로부터 브랜드(brand name)와 같은 것을 쌓아 올려 선거에서 보편적으로 활용한다. 지역 주민과의 만남이나 행사 연설, 우편물 발송, 정책자료 배포, 지역 행사에 축전이나 조전을 보내는 행위, 텔레비전 방송에 출연해 의견을 밝히는 행위 등에 이르기까지 의원이 자신의 이름을 알리기 위한 모든 활동들이 홍보에 해당한다(Mayhew 1974).

그리고 ②업적 과시(credit claiming)는 의원 스스로의 노력으로 정부를 압박해 정치 관계자들이 원하는 바를 달성했다고 자신의 업적을 유권자들에게 과시하는 활동을 의미한다. 의원의 업적 과시 행동은 소선거구의 유권자들을 대리(代理, standing for)하는 사람인 의원의 정체성과 관련 있다. 의원은 선거구의 잠재적인 지지층에게 만약 자신의 노력이 없었다면 이런 특수 편익(particularized benefits)을 제공할 수 없었을 것이라고 그럴듯하게 주장함으로써 그들의 신뢰를 얻고 다음 재선에서 우위를 점할 수 있다. 특히 각자 생업에 종사하는 일반 시민들은 의회 내부 사정과 정부의 구체적인 사업 진행에 관해 자세히 알기가 어렵고, 의원의 실제 활동과 보상의 관계를 구체적으로 밝히기 위해 노력과 시간을 투자하려는 동기가 부족하기 때문에 의원은 업적을 실제보다 더 과장되게 보여줄 수 있는 기회를 얻는다.

게다가 의회는 분업 구조를 가지고 있기 때문에 상임위는 의원이 자신의 업적을 과시하기에 매우 좋은 환경을 제공한다. 메이휴에 따르면 위원회 제도는 소그룹으로 나뉘어 법안을 심사하고 ‘작은 표결 단위(small voting bodies)’를 생성하고 있다. 이에 따라, “의원 개인이 뭔가를 해낼 수 있고 뭔가를 해낼 수 있다고 보이게끔 하는 특별한 소집단 환경을 만들어낸다.” 그래서 “자기가 어떤 법안을 위원회에서 통과시켰다거나 그건 나의 수정안이라거나, 내가 그 안건을 통과시키

계끔 동료 의원들을 설득하러 다녔다.”는 등 자신의 지지층에게 공치사하고 생색내기(credit claiming)에 매우 유리하다(Mayhew 1974).

다음으로 ③정책 입장 표명(position taking)은 정치행위자들이 관심을 가지고 있는 사안에 대해서 의원이 어떤 입장을 취하고 있는지 진술하여 공적으로 밝히는 행위를 의미한다. 의원의 업적 과시 행동이 대리자로서의 정체성에 따르는 것이라면, 정책 입장 표명은 의원과 그가 소속된 정당의 정책 방향을 지지하는 시민의 의지를 대행(代行, acting for)하는 사람으로서의 정체성과 관련 있다.

의원이 정책 입장을 표명하는 방식은 무수히 많다. 본회의에서 찬반 투표 형식을 취할 수도, 연설의 형식을 취할 수도 있으며 특정 법안에 관해 지지 여부를 밝히는 형식을 취할 수도 있다(Mayhew 1974). 메이휴에 따르면 의원들은 자신이 어떤 정책적 입장을 취하는가에 따라서 다음 재선의 결과가 달라질 수 있다는 믿음을 가지고 있고, 유권자들이 선호할 만한 입장을 찾아내는 것을 하나의 관행으로 여긴다. 특히 상원의원의 경우 하원의원에 비해 대중 매체에 훨씬 쉽게 접근할 수 있다는 점에서 정책 입장 표명을 더 강조하는 반면에, 하원의원들은 상원의원에 비해 지역구 특수 편익에 관한 업적을 더 과시하는 경향이 있다고 설명한다. 또한 보다 높은 공직에 오르려는 ‘진취적 야망’을 가지고 있는 의원들은 특정 지역에 한정된 업적 과시 행동에 투자하기보다는 홍보와 정책 입장 표명을 적절히 섞어가며 활용할 필요가 있다고 본다(Mayhew 1974).

단기간 지역 관련 사업을 확보하는 것에 큰 이해관계가 없는 의원들, 예컨대 소수자나 사회 취약 계층, 직능(職能)의 이해관계를 대변하는 비례대표 의원들이나 의원이 되기 전 특별한 경력이나 직업이 대중에게 잘 알려져 있는 의원들의 경우, 업적 과시보다 정책적 입장 표명이 정치 생명을 이어가는데 더 중요한 문제일 수 있다. 또한 유

권자들이 지역구 의원의 개발 성과에 크게 영향을 받지 않는 지역이나 유권자들의 정치적 세련도(political sophistication)가 높은 수도권 지역의 의원들은 지역 이슈를 강조하는 것보다는 중앙 정치의 이슈에서 자신의 정책적 입장을 확실히 보여주는 것이 더 유리하다고 판단할 수 있다.

이처럼 메이휴는 의원의 정치적 목표를 달성하기 위한 수단적인 행동들을 세 가지로 분류하였다. 다만 그는 이 세 가지 활동들을 기준으로 의원들 간의 공통점보다 차이점을 더 강조해선 안 된다고 설명한다. 세 활동 모두 거의 모든 의원들이 재선에서 우위를 점하기 위해 매진하는 수단적인 행동들이기 때문이다(Mayhew 1974). 하지만 ② 업적 과시와 ③정책 입장 표명 모두 자신을 알리는 효과가 있기 때문에 ①홍보의 개념 정의와 중첩된다(김한나·박원호 2016). 본 연구에서는 재선을 위한 수단적 활동으로써 ‘홍보’를 제외한 ‘업적 과시’와 ‘정책 입장 표명’ 두 활동을 유효한 개념으로서 간주하고 활용할 것이다.

본 연구는 상임위 구성에 관한 의원의 동기 요인(motivation factor)으로 메이휴가 제시한 업적 과시(credit claiming)와 정책적 입장 표명(position taking) 두 가지 행동에 주목한다. 재선과 입법, 영향력이라는 다수의 목적이든 재선이라는 단일 목적이든, 의원의 업적 과시와 정책적 입장 표명은 최종 목표를 지향하는데 도움이 되는 중간 단계의 ‘수단적인 행동들’이 될 수 있다. 정치적 목표를 가진 의원들은 자신의 업적을 과시하고 입장을 표명하기에 좀 더 유리한 상임위로 가고 싶어 할 것이다. 이와 같은 의원의 심리적 동기는 의원의 상임위 선택과 배정 과정에서 강력한 추진 요인으로 작용할 것이다. 재선, 입법, 영향력이라는 장기적인 목표들과 비교했을 때 업적 과시나 정책 입장 표명과 같은 중간 단계의 수단적 성격을 가진 목표들은 상임위

활동의 직접적인 정치적 결과로서 더 적절하다.

3) 상임위의 매력 요인(attraction factor)

본 연구는 상임위의 지역 예산과 상임위의 정책 소관(jurisdiction)을 의원들을 유인하는 상임위의 두 가지 매력 요인이라고 가정한다. 즉 ‘특정 상임위가 견제하는 정부 부처의 지역 사업 예산의 크기’와 ‘특정 상임위가 견제하는 정부 부처의 정책 소관 크기’는 상임위 내 정치 행위자인 의원들을 유인하는 상임위 고유의 매력 요인이라 할 수 있다. 여기서 ‘지역 예산’이란 정부가 특정 지역에 투자하고 유치하는 SOC(Social Overhead Capital; 사회간접자본) 사업을 의미한다. 예컨대 도로, 철도, 항만, 공항 댐, 산업단지 및 지구조성, 상하수도 등의 토목 사업, 병원 등 의료시설, 복지시설, 공연장이나 박물관, 체육관, 학교 등 교육연구시설을 짓는 건축 사업, 특정 지역에 귀속되는 연구단지 건설 사업 등이 이에 해당한다. 또한 ‘특정 상임위가 견제하는 정부 부처의 정책 소관(jurisdiction)’은 상임위에서 견제하는 정부 부처가 국민들에 대해 갖는 규제력이 얼마나 큰가를 의미한다.

가) 상임위의 지역 예산

우선 상임위의 지역 예산 즉, ‘특정 상임위가 견제하는 정부 부처의 지역 사업 크기’가 상임위 구성의 매력 요인으로서 적합한 이유는 한국의 정당 정치에서 권위적인 당 지도부의 공천도 중요한 문제이지만, 일단 공천을 받은 후에 지역구 의원의 정치적 생명은 결국 그가 출마하는 지역의 유권자들 손에 달려 있기 때문이다. 그래서 소선거구제 하에서 많은 현직 의원들은 여러 상임위 중에서도 자기 지역구

특수 편익을 챙기기에 유리한, 그래서 다음 선거에서 자신의 재선 확률을 높이기 쉬운 상임위에 들어가고 싶어 한다.

분배적 관점(distributive model)에서 수행된 기존 연구들은 의원의 상임위 활동으로 인해 의원이 대표하는 지역구 예산이 증액될 수 있고, 그것이 궁극적으로 의원의 재선에 도움이 될 수 있다는 경험적 결과들을 제시한다. 특히 상임위와 예산 배분의 관계를 직접 다루는 경험적 연구들은 사회간접자본(SOC: Social Overhead Capital) 사업을 승인하는 상임위와 세출위원회(Appropriation Committee)를 주목한다. 예컨대 페레존(John A. Ferejohn)의 *Pork Barrel Politics: Rivers and Harbors Legislation, 1947-1968*은 지역 선심성 예산이 의원의 상임위 행태와 관련 있음을 밝히는 데 초석을 놓았다. 그에 따르면 각종 정부 사업 예산을 승인하는 상임위(Authorizing Committee)와 관련 소위의 역할이 특히 강과 항만에 관한 입법 과정에서 매우 중요했다(Ferejohn 1974).

같은 맥락에서 에반스도 하원 공공사업 및 교통위원회의 위원장과 소속 의원들에게 상대적으로 고속도로 시범사업 프로젝트의 수혜가 더 많이 돌아감을 밝힌 바 있다(Evans 1994, 2004). 리(Frances E. Lee) 역시 교통 및 기반시설 위원회(Transportation and Infrastructure Committee)의 위원장과 그 소속 의원일수록, 여당 의원일수록 다른 의원들에 비해 더 많은 기금을 받는다고 분석하였고(Lee 2003), 나이트(Brian Knight)도 특정 지역구의 하원이 교통 및 기반시설 위원회에 소속되었을 때 해당 지역구 교통사업 예산이 더 많이 증액되었음을 주장하였다(Knight 2005).

이러한 연구들이 교통 관련 사업을 담당하는 상임위에 주목하는 공통된 이유는 그런 상임위들이 도로, 항만, 철도와 같은 교통의 특성상 지역의 SOC 사업을 유도하기에 유리한 자리이기 때문이다. 한 지

역구에 대규모 건설 사업이 유치되면 지역의 일자리도 창출되기 쉽고 이는 지역의 주변 경제를 활성화시킬 수 있으며, 나아가 지역구 정치인으로선 다음 선거에서 자신이 지역 경제 발전을 위해 노력했음을 유권들에게 보여줄 수 있다는 명분도 마련할 수 있다.

한편 의원의 위원회 활동에 따라 지역 예산이 달라질 수 있다는 연구 중에는 일반 상임위 보다는 세출위원회와 같은 특별위원회에 주목하는 연구도 존재한다. 세출위는 다른 상임위에서 편성한 예산을 검토하고 그 규모를 얼마나 늘리거나 줄일지 최종적으로 검토하는 위치에 있기 때문에 상대적으로 큰 권한을 가지고 있다. 몇몇 고전 연구에서는 세출위가 사회 전체의 공리(公利)와 국가의 재정건전성을 우선 고려하여 예산이 낭비되지 않도록 하는 ‘예산의 수호자(the guardian of the purse)’ 역할을 한다고 여겨졌지만(Fenno 1966, Wildavsky 1964), 이후 연구들에서는 반론이 제기되었다. 즉 현실 세계에서 의원들은 재선 동기 때문에 일반 국민 보다는 지역구 유권자의 이해에 더 민감하게 반응한다는 것이다.

예를 들어 프리쉬(Scott A. Frisch)는 하원 세출위의 소위원회(subcommittees) 의원들이 다른 의원들에 비해 소속 상임위에서 심의하는 수익 사업 혜택(earmark)을 더 많이 챙긴다고 증명하였고(Frisch 1998), 발라(Steven J. Balla)는 상원에서 세출위 소속 의원이 있는 지역구일수록 대학 교육사업을 위한 교부금을 더 많이 받는다고 분석하였다(Balla et al 2002). 유사한 맥락에서 페인(Abigail Payne)은 특정 주의 상원이 세출위에 소속되었던 시기에 그 주 대학이 더 많은 연방정부의 지원금을 받았다고 증명하였다(Payne 2003). 그밖에도 상원 및 하원 세출위 소속 의원이 다른 의원들에 비해 더 많은 지역구 특혜 수익을 얻는다는 선행 연구들이 존재한다(Clemens, Crespin, and Finocchiaro 2015; Lazarus 2009, 2010; Lazarus and Steigerwalt 2009).

니스캐넌(William A. Niskanen)의 *Bureaucracy and Representative Government*(1971)에 따르면 관료 역시 합리적 행위자로서 자기가 소속된 정부 조직의 예산을 극대화하고자 하려는 동기가 있다. 그에 따르면 의회는 정부 부처에서 제공하는 공공서비스 산출물의 수요자이며⁵⁾, 공급자인 관료에 비해 예산에 관한 정보를 상대적으로 많이 갖고 있지 못하다. 상임위 소속 의원들은 출신 지역의 예산을 많이 확보하여 다음 선거에서 승리하는 것에 큰 수요가 있기 때문에, 정부의 관료가 제출한 예산안에 대해서 하나하나 엄격하게 심사하고 삭감할 만한 심리적 유인은 없다.

관료는 이익을 극대화하고자 하고 의원들은 재선 동기에 따라 예산의 확대 편성을 지지한다. 상임위별로 수행되는 소관 부처의 예산 심의 과정에서 관료와, 그의 후원자(the sponsor)가 되는 의원들 간에는 그래서 예산을 매개로 하는 쌍방 독점(bilateral monopoly)의 협력적 관계가 형성된다(Niskanen 1971; 이영조·최희경 1995). 관료와 의원 간의 협력 관계에서 관료는 유일한 독점 공급자이며, 의원은 후원자이자 공공서비스의 구매자가 된다. 결과적으로 극대화된 관료의 예산을 의원들이 그대로 지지하고 승인해줌으로써 공공부문의 팽창이 일어난다는 것이다(Niskanen 1971; Fiorina and Noll 1978).

이러한 선행 연구 결과를 토대로, 의원의 상임위 활동이 직접적으로 지역구 예산 증액에 영향을 줄 수 있으리라 고려해볼 수도 있다. 그런데 미국 의회 정치를 대상으로 한 상임위 효과의 이론적 틀을 그대로 한국 의회 정치 영역에 도입하고자 하면 다음과 같은 문제가 발생한다. 우리나라는 미국과 달리 예산 편성의 권한이 정부에 있고 의회는 정부가 편성한 내년도 예산안을 심의할 수 있는 권한만 존재한

5) 니스캐넌의 모형에서 공공서비스의 유효수요는 당해 서비스의 최종소비자의 수요가 아니라 정치적 후원자의 수요라 가정한다(Niskanen 1971; 이영조·최희경 1995).

다(헌법 제 54조). 그래서 이러한 예산 결정 구조 상, 상임위 예비 심사 단계의 의원의 예산 심의 활동이 그의 지역 예산을 증액시키는 데에 실질적이고 직접적인 도움을 줄 수 있을 지는 미지수이다. 한국에서 예산 증액의 직접적인 열쇠는 결국 정부, 기획재정부가 쥐고 있으며 그나마 국회 예산결산위특별위원회 내 계수조정소위에서 거래와 협상이 가능하기 때문이다.

또한 예결위에서 최종적으로 예산안을 승인하더라도 증액 부분에 대한 정부, 특히 기재부의 동의가 필요하기 때문에, 증액 사업은 정부와 협의해서 협의된 총 조정 규모 범위 내에서 예산을 우선순위가 있는 사업부터 적절히 배분해 나갈 수밖에 없는 구조인 것이다. 그리하여 니스캐넌이 설명하는 바와 같은 정부와 의원 간 ‘쌍방독점의 협력적 관계’가 형성되리라 쉽게 가정하기 힘들다. 이로 인해 의원으로서도 상임위 내 예비 심사가 실질적인 예산 증액의 결과로 드러나리라 크게 기대하지 않을 것이다.

한국적 맥락에서 의원들은 지역 예산 그 자체보다 지역 유권자들에게 상임위 단계에서 자신의 업적을 과시할 수 있다는 점에 더 주목할 수 있다. 의원의 입장에서는 지역구 예산이 예결위 심사까지 무사히 통과되면 더할 나위 없이 좋을 것이다. 하지만 만약 그 가능성이 낮다고 하더라도 의원은 일단 상임위 단계에서 시도하여 명분을 마련한다는 것 자체에 의의를 둘 수 있다. 실제 해당 예산 사업의 실현 가능성이 크든 적든 혹은 그 가능성이 얼마나 큰지 의원이 인지하든 인지하지 못하든, 의원의 포크베럴 행태는 행위 그 자체만으로도 선거구 유권자에게 업적을 과시할 수 있는 의미 있는 행동으로 여겨질 수 있다. 지역구 SOC 예산 사업의 통과 가능성이 적어 설령 예결위 심사에서 삭감된다 할지라도 의원으로서의 지역구로 돌아가 자신이 지역 발전을 위해 일했다고 “연출(presentation)”할 수 있기 때문이다.

페노에 의하면 의원들은 있는 그대로의 자신을 보여주는 것이 아니라 지역 유권자들의 지지와 신뢰를 이끌어내기 위해 자기연출(presentation of self)의 노력을 한다. 지역구에 가서 의원들은 자신도 이 지역에 사는 똑같은 주민임을 강조하고, 그 지역에서 시급히 해결해야 할 불편 사항이 무엇인지 주민들과 공감하며 문제를 해결하고자 한다는 것이다(Fenno 1978)⁶⁾. 지역의 대표로서 의원은 그동안 국회에서 출신 지역의 발전을 위해 어떤 노력을 해 왔는지 의정보고서를 제작해 발송하고 지역 신문에 기사를 내는 등 자신의 업적을 홍보한다(Mayhew 1974).

특히 의원의 의정보고서나 지역 신문에는 실현이 100% 확정된 예산 사업뿐만 아니라 의원이 최근 무슨 상임위에서 일을 하고 있고 지역의 편의시설을 설치하기 위해 현재까지 어떤 사업을 “추진”하고 있으며 얼마의 예산을 “확보”했다는 식으로 서술된다. 그래서 다소 과장되게 의원의 실제 업적이 아니더라도 자신의 업적을 홍보하거나 과시할 수 있다(Mayhew 1974). 의원의 입장에서는 지역구 예산이 예결위 심사까지 무사히 통과되면 가장 좋겠지만, 만약 그 가능성이 낮다고 하더라도 일단 상임위 단계에서 시도라도 해야 현재 지역 민원을 해결할 예산을 마련하기 위해 노력 중이라고 지역구에 돌아가 명분을 세울 수 있는 것이다.

지역 사업과 관계된 상임위에 들어가게 되면 의회의 분업 구조 상 그렇지 않은 의원들에 비해 자신이 그 지역을 위해서 특히 더 노력했다고 주민들에게 설명하고 공치사할 수 있는 기회가 생긴다. 따라서 어떤 상임위에서 지역 관련 예산을 더 많이 심의하는가는 실제 예산 증액 여부와 직접적 관련성은 부족하다고 하더라도 의원의 업적 과시(credit claiming)에는 도움이 될 수 있으므로 상임위 선택에 있어 의원

6) 페노(Richard Fenno)에 따르면 자기연출의 세 가지 주요 기법에는 자질 증명(qualification), 동일시(identification), 공감(empathy)이 있다(Fenno 1978; Park 1988; 김한나·박원호 2016).

을 유인하는 중요한 매력적 속성으로 기능할 수 있다. 만약 어떤 상임위가 다른 상임위에 비해 ‘지역 사업’을 더 많이 수행하고 있는 부처를 상대한다면, 이러한 상임위는 지역구 유권자들에게 자신이 지역 발전을 위해 열심히 노력했다고 호소하고 싶은 업적 과시(credit claiming)의 동기를 가진 의원들에게 매력적으로 다가올 수 있다. 재선이라는 최종 목표를 추구하는 어떤 의원들은, 지역 관련 사업을 관할하는 상임위에 그가 들어가게 될 경우 자신을 지지하는 지역구 유권자들에게 ‘업적을 과시하거나 공치사하기(credit claiming)’에 더 유리하다고 기대할 수 있다.

국토교통부와 새만금개발청, 행정중심복합도시건설청을 소관 부처로 두는 국토교통위가 대표적인 업적 과시용 상임위에 해당될 것이다. 2014년도 예산안 기준으로 SOC(Social Overhead Capital; 사회간접 자본) 분야 중 가장 큰 비중을 차지하는 부처는 국토교통부로 SOC 분야의 87.2%를 차지하고 있기 때문이다(국회예산정책처 2013)7).

국토교통위 외에도 교육부와 문화체육관광부를 피감기관으로 삼는 교문위의 경우에도 지역구 내 문화체육시설의 건립이나 문화관광벨트 조성 및 활성화 사업, 대학 재정 지원 사업 등과 같은 예산을 심사할 수 있기 때문에 의원의 업적 과시에 유리한 핵심 상임위라 간주할 수 있다. 지역 관련 사업을 담당하는 부처의 연도별 사업 계획이나 규모는 그때그때 달라질 수 있고 어떤 해에는 부처가 지역 관련 사업을 추진하지 않을 수도 있지만, 평균적으로 관측했을 때 국토교통부나 교육부, 문화체육관광부와 같은 부처는 지역 관련 사업이 주로 몰리는 부처들이라고 의원들은 대략적으로 인지하고 예상할 수 있다.

7) 국토교통부 다음으로는 해양수산부(9.0%), 행정중심복합도시건설청(3.0%), 산업통상자원부(0.4%), 안전행정부(0.3%), 기획재정부(0.1%), 새만금개발청(0.05%) 순으로 이어진다(국회예산정책처 2013).

나) 상임위의 정책 소관(jurisdiction)

관할(管轄, jurisdiction)의 사전적 의미는 ‘일정한 권한을 가지고 통제하거나 지배한다는 것’으로서, 권력의 행사와 밀접한 관련이 있다. 법치주의 국가에서 정부의 정책 소관 업무는 법률과 시행령 및 시행규칙 등 법의 형태로 표현될 수 있으며, 만약 A법령이 그 나라의 영토 전체와 전 국민을 대상으로 적용되는 반면 B법령은 특정 지역이나 특정 산업 분야에 종사하는 사람들만을 대상으로 한다면 A법령은 B법령에 비해 더 정책의 적용 범위가 넓고 상대적으로 더 큰 관할권을 가지고 있다고 간주할 수 있다. 예컨대 「주민등록법」은 「민중화운동 관련자 명예회복 및 보상 등에 관한 법률」이나 「재외동포의 출입국과 법적 지위에 관한 법률」보다 더 정책의 적용 범위가 크며 관할의 크기가 크다. 또 다른 예로 「의료법」은 「식품·의약품분야 시험·검사 등에 관한 법률」이나 「제대혈 관리 및 연구에 관한 법률」과 같은 법률에 비해 더 많은 사안과 더 다양한 관계자들을 규율의 대상으로 삼는다.

어떤 정책의 적용 대상 범위가 커질수록 규율해야 할 사안의 다양성은 증가한다. 큰 관할권, 큰 정책 소관을 다루는 법률은 그렇지 않은 법률에 비해 더 많은 규율 내용을 담고 있고, 더 많은 본문의 장(章)과 절(節)로 구성되어 있으며, 정부에서 더 많은 인력 자원이 투입·동원되어 해당 법률을 맡아 합동으로 담당한다. 예컨대 [표 2]와 같이 ‘직업의 종류와 관계없이 임금을 목적으로 사업이나 사업장에 근로를 제공하는 자’를 대상으로 하는 「근로기준법」은 총 12장 116조까지 구성되어 있으며, 해당 법률에서 규정하고 있는 임금, 해고, 근로시간, 휴게, 휴일 등의 사안에는 고용노동부의 근로기준정책과가, 여성에 관한 사안에는 고용노동부의 여성고용정책과가 맡아 합동으로 담당하고

있다. 이에 비하여 ‘건설업에 종사하는 근로자’를 대상으로 하는 「건설근로자의 고용개선 등에 관한 법률」의 경우 총 5장 26조로 법조문이 구성되어 있으며 고용노동부의 지역산업고용정책과, 1개의 과에서만 해당 법률을 담당하고 있다.

[표 2] 법률의 적용 범위 비교

	근로기준법	건설근로자의 고용개선 등에 관한 법률
조항	116조	26조
본문 구성	제1장 총칙 제2장 근로계약 제3장 임금 제4장 근로시간과 휴식 제5장 여성과 소년 제6장 안전과 보건 제7장 기능 습득 제8장 재해보상 제9장 취업규칙 제10장 기숙사 제11장 근로감독관 등 제12장 벌칙	제1장 총칙 제2장 건설근로자의 고용개선 제3장 공제사업 제4장 보칙 제5장 벌칙
담당	고용노동부 근로기준정책과, 고용노동부 여성고용정책과	고용노동부 지역산업고용정책과
적용 범위	크다	작다

한 나라의 중앙행정기관들은 각각의 업무와 기능이 분화되어 있고 맡은 분야에 따라 조직별로 소관 법령을 보유하고 있다. 예를 들어 「주민등록법」은 행정안전부가, 「환경보건법」이나 「폐기물관리법」은 환경부가 각자 담당하며 각 법에서 규정한 사항에 따라 정책을 시행한다. 그런데 만약 A부처가 B부처에 비해 정책의 적용 범위가

큰 법률을 더 많이 보유하고 있다면 A는 B에 비해 대(對)국민 통제력의 수준과 공무의 범위가 더 큰 조직이라 할 수 있다. 즉 어떤 정부 부처의 관할권, 정책 소관의 크기는 그 조직이 보유하며 국민들을 대상으로 규율하는 법률의 적용 범위에 비례하며, 정책의 적용 범위가 큰 법률을 많이 소관하는 정부 부처일수록 다른 부처에 비해 정책 소관 및 관할권의 크기가 상대적으로 더 큰 조직이라 할 수 있다.

[표 3] 행정안전부와 여성가족부의 정책 적용 범위 비교

	행정안전부	여성가족부
소관 법률 수	114개	43개
평균 조항 수	47.2조	35.3 조
100조 이상의 법률	지방세특례제한법(184조), 지방자치법(175조), 지방세법(154조), 지방세기본법(153조), 조세특례제한법(147조), 지방세징수법(107조), 제주특별자치도 설치 및 국제자유도시 조성을 위한 특별법(481조)	없음

행정안전부는 「개인정보보호법」이나 「지방재정법」, 「주민등록법」과 같이 영토의 전 국민을 대상으로 실시하는 법률을 많이 소관하고 있는 반면에 여성가족부는 상대적으로 그러한 정책의 적용 범위가 큰 법률들을 적게 소관한다. 여가부는 상대적으로 「청소년기본법」, 「경력단절여성등의 경제활동 촉진법」 등과 같이 특수 관계나 사회 구성원 중 일부에 해당하는 대상과 관련된 법률을 담당하고 있다. [표 3]에서 확인할 수 있는 바와 같이 행정안전부의 경우 여가부에 비해 보유하고 있는 법률의 평균 조문 길이도 길고 100조 이상 넘

어가는 법률 또한 많다. 이것의 의미는 행안부가 여가부에 비하여 국민에 대해 더 세세하게 규율하고 있는 법률을 많이 소관하고 공무를 집행하고 있다는 것이다.⁸⁾

의회는 정부를 견제하고 감시한다. 그리고 의회 내의 각 상임위는 정부의 각 부처들이 관할하고 집행하는 법률에 대하여 법안을 심사함으로써 정부를 견제한다. 그래서 만약 어떤 정부 부처가 국민 전체에 대해 매우 넓은 범위로 영향력을 미칠 수 있는 법률을 다른 조직에 비해 더 많이 담당하고 수행하고 있다면, 그 부처를 상대로 견제하고 감시하는 상임위 역시 다른 상임위에 비해 소관 업무의 크기가 비례하여 커진다. 왜냐하면 앞에서 설명한 바와 같이 국민 대다수를 대상으로 시행하는, 즉 적용 범위가 큰 법률은 다양한 규율 내용을 더 많이 포함하고 있고, 더 복잡한 조문 구성을 가지고 있기 때문에 정부가 시행하는 법률과 정책에 관하여 상임위 의원들이 이의를 제기하고 개정 의견을 제안할 사안도 상대적으로 더 많아지기 때문이다.

예컨대 「의료법」이나 「국민건강보험법」, 「식품위생법」과 같은 비교적 넓은 범위의 관할 영역을 가지고 있는 법률에 대해서는 국회에서 개정의 요구도 활발하고 의원들의 개정법률안 발의나 새로운 법안 발의 또한 많다. 이에 비해 「농어촌주민의 보건복지 증진을 위한 특별법」과 같이 특정 분야의 직업 종사자를 대상으로 하는 좁은

8) 이렇게 보면 어떤 부처에서 소관하는 법률의 수나, 그 부처에서 소관하는 법률의 관할 크기가 클수록 그 부처는 다른 부처에 비해 부처의 권력(power)이 강하다고 간주할 수도 있다. 그러나 어떤 정부 부처의 권력(power)은 그 부처에서 소관하는 법률의 수나 그 부처에서 소관하는 법률의 관할권 크기와 반드시 일치하는 것은 아니며 이 두 측정 지표로만 특정 부처의 권력을 가늠할 수 있는 것도 아니다. 예컨대 외교부나 통일부의 경우 국가의 운명을 좌우할 수도 있는 중요한 외교안보 정책을 수행하고 있으며, 인적·물적 자원도 타 부처에 비해 풍부하지만 국내에서 국민들에게 적용되는 법령의 범위는 제한적이다. 따라서 어떤 부처가 소관하는 법률의 수가 많고, 그 법률이 관할하고 있다고 해서 반드시 그 부처가 다른 부처에 비해 더 권력이 큰 부처라고 쉽게 단정할 수는 없다.

범위의 정책은 그와 같은 논의가 상대적으로 덜 활발하며 의원들의 발의나 제정의 빈도 또한 낮다.

[표 4]에서 제 19대 국회 기간 동안 보건복지위에 접수 및 처리된 법률안을 살펴보면, 「국민건강보험법」과 같이 정책의 적용 범위가 큰 법의 경우 의원들의 개정 요구안이 112건으로 활발한 데 비하여 「농어촌주민의 보건복지 증진을 위한 특별법」과 같이 정책의 적용 범위가 작은 법률의 경우 상임위에서 처리된 개정안은 13건으로 논의가 활발하지 않다. 이에 따라서 어떤 상임위가 정책의 적용범위가 큰 법률을 많이 소관하는 부처를 상대한다면, 그 상임위 내 의원들은 정부의 시행 정책에 관하여 다각도로 개입할 여지가 커진다. 즉 특정 상임위에서 견제하는 부처의 관할권 크기는 상임위의 정책 소관 범위와 비례한다. 그리고 이는 상임위에 접수 및 처리되는 법률안의 수로 표현될 수 있다.

[표 4] 정책 적용 범위에 따른 상임위 처리 법률안 빈도

	국민건강보험법	농어촌주민의 보건복지 증진을 위한 특별법
정책의 적용 범위	크다	작다
조항	119조	33조
상임위 접수·처리된 법률안	112건	13건

정책 소관 범위가 큰 상임위, 다시 말해서 상임위가 상대하는 정부 부처의 관할권이 큰 상임위는 정책적 입장 표명(position taking)의 동기가 강한 의원들을 유인할 수 있는 상임위이다. 정책 입장 표명이라는 수단적 행동은 비단 재선뿐만이 아니라 좋은 정책을 만드는 목표나 영향력을 확보하려는 목표에도 도움이 될 수 있다. 그 이유는 첫

제, 특정 상임위에서 심사하는 정책의 적용 영역이 넓을수록 소속 의원은 정부가 시행하고 있는 법률에 개입하여 자신의 영향력을 행사할 수 있는 범위가 커지기 때문이다. 소관 범위가 큰 상임위에서 활동하는 의원들은 소관 범위가 작은 상임위에 비해 더 많은 종류의 법안들을 심사하며 이견을 제시할 수 있고 결과적으로 후자에 비해 더 큰 정치적 영향력을 행사할 수 있다.

[표 5] 상임위별 소관 부처의 법률 수와 접수 안건 수

상임위	외교통일위		행정안전위	기획재정위
주요 소관 부처	외교부	통일부	행정안전부	기획재정부
부처의 소관 법률	25 개	14 개	114 개	79 개
정책 적용 범위	작다	작다	크다	크다
상임위에 접수된 법률안건 수	170 건		1,475 건	1,093 건

※ 2018년 5월 19일 기준

[표 5]를 보면, 2018년 5월 19일 기준으로 외교부에서 소관하는 법률의 수는 25개, 통일부에서 소관하는 법률의 수는 14개이다. 외교부는 대외적으로 다양한 외교정책들을 수행하고 있지만, 외교부가 내국인들에 대하여 법률로써 공권력을 행사할 때에 적용되는 정책의 성격은 「여권법」, 「공공외교법」, 「국제개발협력기본법」, 「국제연합 평화유지활동 참여에 관한 법률」 등과 같이 특수 사안에 국한된 제한된 성격의 것이다. 또 통일부의 경우도 「남북관계 발전에 관한 법률」, 「남북교류 협력에 관한 법률」, 「북한이탈주민의 보호 및 정

착지원에 관한 법률」 등과 같이 남북관계라는 외교적 사안을 다루는 법률들을 주된 내용으로 한다.

즉 외교부나 통일부는 수행하는 대외 정책이 다양하고 부처의 규모도 크지만, 법률로써 영토 내 인민에게 영향을 미치는 법률의 적용 범위는 행정안전부나 기획재정부에 비해 상대적으로 작고 제한적이다. 이에 따라 제 20대 국회의 외교통일위원회에 접수되는 법률 건수 역시 행정안전위원회의 1,475건이나 기획재정부의 1,093건에 비해 170건으로 더 작다.

그렇다면 세 위원회를 놓고 비교했을 때, 정책적 입장 표명을 표명하고 싶은 욕구가 강한 의원이라면 외교통일위에서 활동하는 것보다는 행정안전위나 기획재정부에서 활동하는 것이 더 나은 선택일 수 있다. 후자의 두 상임위들에서는 훨씬 더 정책의 적용 범위가 큰 법안들이 제출되고 심사되기 때문에 부처의 정책 결정과 집행 과정에서 의원이 개입하여 정부에 자신의 의견을 제시하고 영향력을 과시할 수 있는 기회 또한 더 많아지기 때문이다.

다음으로 정책 소관 범위가 큰 상임위에 소속되는 것이 의원의 정책 입장 표명에 유리한 두 번째 이유는 그런 상임위들에서는 갈등(conflict)이 많이 발생할 수 있기 때문이다. 어떤 정책이 관할하는 영역이 크면 클수록 입법 주체들이 개입할 수 있는 여지도 커지기 때문에 상임위에 접수·상정되는 발의 안건의 빈도도 늘어난다. 상임위에서 다루는 법률안의 건수가 늘어나게 되면 정치적 입장이 다른 의원 간, 정당 간에 갈등(conflict)을 유발할 수 있는 정책이 포함될 확률도 함께 높아질 수 있다.

메이휴는 대부분의 의원들이 정책 입장을 표명할 때 신중하고 주의 깊게 표명하는 것이 최선의 전략이라 판단하였다. 유권자의 의견이 나뉘어있을 때나 유권자의 의사가 불분명할 경우, 유권자를 기쁘게

하는 데 관심이 있는 의원은 그들의 심기를 거스르는 발언을 하지 않고 일부러 미적지근한 태도를 취한다고 설명한다(Mayhew 1974). 이와 같은 설명은 이념적 공간에 유권자가 일정하게 분포하고 경쟁 관계에 있는 양대 정당이 중간 지점에 존재하는 다수의 중위 투표자(median voter)를 확보하기 위해 중앙으로 수렴한다는 중위투표자론에 근거한 생각일 수 있다.

그러나 유권자와 정당의 분포가 비탄력적(inelastic)이라는 가정은 이념적 양극화와 정당 양극화가 심화되는 현실 정치를 제대로 설명할 수 없었다. 만약 시대적 환경이 바뀌어 이념의 양극화가 점차 심화된 상태라면 의원이나 정당은 갈등의 범위가 전국적으로 커지는 상황을 오히려 환영할 수 있다. 새로운 갈등을 불러들여 기존의 갈등을 대체하는 갈등의 치환(the displacement of conflicts)은 가장 파괴적인 정치 전략이자 정치 전략의 핵심이며, 정당은 갈등의 균열선(cleavage)을 중심으로 사회 구성원들을 나누고 다수의 지지 세력을 확보해 정권 탈환을 노릴 수 있기 때문이다(Schattschneider 1960; 백창재·정하용, 2016).

정책은 정치의 부산물이 아니고 정책 그 자체는 정치 행위자들의 결정에 영향을 미칠 수 있기 때문에 정책 결정을 둘러싼 정치과정은 단일한 형태를 나타내지 않는다(Lowi 1972). 즉 그것이 어떠한 성격의 정책인가에 따라서 갈등이 유발될 수도 있고 그렇지 않을 수도 있다. 예컨대 어떤 상임위가 특정 계층이나 집단이 소유하는 재산과 권리를 빼앗아 다른 계층 및 집단에게 나누어주는 ‘재분배 정책(redistributive policy)’을 심사하게 되는 경우에는 서로 다른 지지층과 이익 집단을 대변하는 의원 및 정당 간에 의견 대립으로 갈등이 발생할 수 있다. 반면에 사회 구성원 대다수가 합의하는, 이견이 없는 사안(valence issue)이나 사안의 가치성이 낮아 조직화된 반대가 존재하지 않고 특

정 집단에게 수혜가 돌아가는 고객 정치 정책(client policy), 혹은 분배 정책(distributive policy)의 경우에는 의원들 간 큰 갈등 없이 상임위 내에서 협력적인 태도로 심사할 수도 있다(Stokes 1963; Lowi 1972; Wilson 1980)⁹⁾.

하지만 무엇보다 중요한 것은 어떤 상임위에서 처리하는 법률안의 양이 많으면 많아질수록 전체 표본의 수가 커지기 때문에 구성원 간 갈등을 유발할 수 있는 성격의 정책이 포함될 가능성도 함께 높아진다는 것이다. 따라서 이러한 상임위가 어떤 정책과 이슈로 인해 갈등의 전국화 국면으로 들어가게 되면 재선에 몰두하는 의원이나 정권 탈환을 목적으로 하는 정당은, 자신의 뚜렷한 정치적 입장을 표명하여 기존의 지지 세력을 결집하거나 약한 수준의 호감만을 갖고 있던 유권자층(leaner)을 새로운 지지층으로 끌어올 수 있는 기회를 포착할 수 있다. 이는 단기적으로는 의원의 재선에 도움이 될 수도 있고 선수가 증가함에 따라서 원내에서 더 큰 영향력을 얻는 데에도 도움이 될 수 있다.

뿐만 아니라 보다 많은 정책적 사안을 소관하는 상임위에 소속된 의원들은 상임위 내 법안 심사와 국정감사 및 조사의 장을 이용하여 자신을 ‘대(對)국민 정치인’ 혹은 ‘거물급 정치인’으로 이미지 메이킹(image-making)하기에도 유리하다. 정책 소관 범위가 큰 상임위에서는 특정 지역에 국한된 작은 사안보다는 전국적이고 굵직한 사안들이 주

9) 스토크스(Stokes)는 유권자들의 입장이 찬반으로 갈리는 이슈들을 대립이슈(position issue)라 정의한 반면 동시대를 살아가는 시민이라면 누구나 동의하는 이슈들을 합의이슈(valence issue)로 구분하였다. 또한 로위(Theodore J. Lowi)는 정책의 성격을 크게 분배적(distributive), 규제적(regulatory), 재분배적(redistributive) 정책으로 분류하였고 윌슨(James Q. Wilson)은 인지된 정책 비용과 정책 편익의 조합에 따라서 다수주의 정치(majoritarian politics), 기업가 정치(entrepreneurial politics), 고객 정치(client politics), 이익집단 정치(interest group politics) 네 가지 유형으로 구분하였다. 이슈와 정책에 관한 자세한 설명은 다음 문헌들을 참조하라(Stokes 1963; Lowi 1964, 1972; Wilson 1980).

로 다루어지기 때문에 해당 상임위의 의원들은 이에 관해 자신의 정책적 입장을 언론과 대중에 드러내 보일 수 있는(position taking) 기회를 더 많이 얻는다. 특히 국정감사의 장에서 어떤 의원은 한 지역의 ‘대리인’이 아닌 전 국민의 ‘대표자’인 것처럼 행동하며 행정부를 압박·질타하고 자신의 존재감을 언론과 대중 앞에 전시한다.

보건복지위나 기획재정위와 같은 상임위가 대표적인 입장 표명용 상임위가 될 수 있다. 두 상임위는 국가의 거시경제 정책과 경제 민주화, 국가의 공공재 서비스와 사회적 대타협 등과 같은 재분배 정책에 관한 사안이 주로 논의된다. 이러한 주제는 정당 간 의원 간 좌우 이념 갈등과 의견 대립이 쉽게 유발될 수 있는 대립 이슈의 사안들이며, 상임위에서 관할할 수 있는 영역이 크기 때문에 야당 의원들은 현 정부의 경제 정책에 대해 다방면으로 이견을 제시하고 정책적 입장을 표명할 수 있다.

다) 한국적 특수성 - 대북 이슈

상임위의 지역 예산과 상임위의 정책 소관 크기 외에, 한국적 맥락에서 또 하나 고려할 수 있는 유인 요인은 바로 대북 이슈이다. 서구 민주주의 국가와 달리 한국 정치에서 나타나는 독특한 이념 갈등의 특성은 보수와 진보를 구분하는 이념 갈등의 축으로 반공이데올로기가 존재한다는 것이다. 대북 지원을 중단할 것인가 확대할 것인가의 문제, 대미 관계를 우호관계로 강화시켜야 하는가 전면적인 검토가 필요한가의 문제, 그리고 국가보안법을 현행대로 유지시켜야 할 것인가 전면 폐지해야 할 것인가의 문제 등은 한국 사회에서 소위 ‘남남갈등’ 일으키는 핵심적인 이슈들로서, 2000년도 초반 김대중 정부의 햇볕정책 이래로 지금까지도 갈등의 균열선으로 크게 작동하고 있다(강원택

2003; 2010).

이와 같은 한국적 특수성을 고려했을 때 대북 이슈는 상임위의 지역 예산이나 정책 소관 크기 외에 고려할 수 있는 또 다른 상임위 유인 요인이 될 수 있다. 한국적 맥락에서 대북 이슈가 존재하는 상임위는 전국적인 규모의 이념 갈등이 종종 발생할 수 있는 상임위이고 따라서 정치 엘리트로서는 이러한 균열선을 활용하여 자신의 정치적 입장 표명의 기회를 얻을 수 있기 때문이다. 한국 의회 정치에서 전통적으로 통일과 국방 및 외교에 관한 상임위는 의원들이 국가적 사안에 관한 자신의 정책적 입장을 공표함으로써 정치적 위신과 명성을 높이기 위하여 가는 상임위라 여겨진다.

국내 선행 연구들에 의하면 제 13대 국회에서 외무통일위원회는 전형적으로 경제적 혜택이나 지역개발사업을 유치하는 데에 별로 도움이 되지 않는 않지만 정치적 입지를 다지고 위신을 높이기에는 유리한 상임위로 인식되어 소수 중진급 의원들에게 선호되었다(정영국 1995; 박찬욱·김진국 1997). 또한 제 14대 국회에서도 3선 이상의 의원들은 초선이나 재선 의원들과 달리 통일외무위에 선호를 보였으며(박찬욱·김진국 1997), 제 15대 국회를 대상으로 한 박천오(1998)의 조사에서도 통일외무위는 재정경제위, 건설교통위, 내무위, 국방위 등과 함께 의원들 간에 권위를 인정받는 위원회로 나타났다. 이어서 제 17대 국회를 대상으로 한 연구에서도 통일외교통상위나 정보위, 국방위가 이념적으로 정당을 대표하는 중진 의원들에 의해 구성되는 상임위로 나타났다(가상준 2007), 제 18대 국회의 경우도 외교통상통일위와 정보위와 같은 상임위는 정당 원내대표를 비롯한 다선 의원들이 포함되어 의원의 높은 선수 및 위상과 관련된 위원회였다(가상준 2009).

대북 이슈가 상존하는 상임위는 협소한 지역의 이해관계보다 더 큰 전국적인 국가 이익에 관해 논쟁한다는 점, 그래서 한 지역구의 이익

을 대리하는 정치인 이미지에서 벗어나 대(對)국민 정치인 이미지를 형성할 수 있다는 점, 또한 대북·대미 정책에 관한 시각 차이로 인해 이념 갈등의 양상이 첨예하게 나타날 수 있고 그로 인해 언론에 더 노출될 기회가 많다는 점 등의 이점이 있는 곳이다. 따라서 대북 이슈가 상존하는 상임위, 예컨대 통일외교위원회나 국방위원회는 의원의 정책 입장 표명에 유리한 상임위라 간주할 수 있다.

4) 상임위 유형별 특징과 연구 가설

지금까지 상임위의 지역 예산과 상임위 정책 소관을 기준으로 논의한 내용을 정리하면 [표 6]과 같다. 상임위의 지역 예산, 즉 ‘특정 상임위에서 견제하는 정부 부처의 지역 사업 크기’는 의원의 업적 과시(credit claiming) 동기와 관련 있고, 상임위의 정책 소관, 즉 ‘특정 상임위에서 견제하는 부처의 정책 소관 크기’는 의원의 정책적 입장 표명(position taking) 동기와 관련 있다. 상임위의 지역 예산 속성과 상임위의 정책 소관 속성은 상호 배타적이지 않기 때문에 의원들은 한 상임위에서 업적 과시의 욕구와 정책 입장 표명의 욕구를 동시에 추구할 수 있다.

만약 상임위 소관 부처의 지역 사업이 큰 동시에 상임위 소관 부처의 정책 소관 크기도 큰 경우 소속 의원들은 의원의 업적 과시(credit claiming)와 입장 표명(position taking)에 모두 유리하기 때문에 대다수의 의원들이 선호하는 인기 상임위가 된다. 반면에 상임위 지역 사업과 정책 소관의 크기가 모두 작을 경우 의원의 업적 과시(credit claiming)와 정책 입장 표명(position taking)에 모두 불리하므로 대다수 의원들이 기피하는 상임위가 된다.

우선 [표 6]에서 ‘크레딧 상임위(credit committee)’ 유형은 상임위

소관 부처의 지역 사업 규모가 큰 반면 상임위의 정책 소관 사항은 작아서, 주로 의원의 업적 과시(credit claiming)에 유리한 상임위 유형이다. 이 유형의 상임위에는 현직에 있는 동안 지역 개발을 통해 유권자들에게 특수 편익을 제공했다고 홍보함으로써 다음 선거의 우위를 점하고자 하는, 업적 과시 동기가 큰 지역구 의원들이 많이 몰릴 수 있다. 크레딧 상임위에 소속되길 적극적으로 희망하는 의원들은 전국적인 사안에 관하여 자신의 정책적 입장을 드러내는 것보다는 업적 과시가 재선을 비롯한 다른 정치적 목표를 달성하기에 더 빠르고 유리한 수단이라고 판단하는 의원들일 가능성이 크다.

[표 6] 상임위 지역 예산과 상임위 정책 소관에 따른 유형화

		상임위 지역 예산	
		적다	많다
상임위 정책 소관 (jurisdiction)	작다	레토릭 상임위	크레딧 상임위
		'업적 과시'에 불리 '정책 입장 표명'에 불리	'업적 과시'에 유리 '정책 입장 표명'에 불리
	크다	포지션 상임위	크레딧-포지션 상임위
		'업적 과시'에 불리 '정책 입장 표명'에 유리	'업적 과시'에 유리 '정책 입장 표명'에 유리

사회 기반 시설과 편의 시설이 포화된 수도권 지역에 비해 비수도권 지역은 그러한 시설이 부족하기 때문에 비수도권 지역 출신 의원은 크레딧 상임위를 더 희망할 것이다. 또한 출신 지역의 유권자들이 농업이나 어업 등 소수의 산업군으로 집중되는 지역의 의원들 역시 크레딧 상임위를 더 희망할 것이다. 이와 같은 의원들은 전국의 일반

대중을 대상으로 자신을 홍보하기보다 지역 유권자 직업군의 이익을 대변하며 지역 개발에 관해 공약하고 업적을 과시하는 편이 재선에 더 유리한 합리적 선택일 수 있다. 이에 따라 크레딧 상임위에서는 지역의 유권자 집단이나 지역 관련 산업군의 이익 집단이 상임위의 가장 큰 환경적 제약이 될 것이다.

크레딧 상임위 유형에서 소속 의원들 간에 주로 사용되는 전략적 전제(strategic premises)는 ‘초당적인 협력과 거래(log-rolling)’가 될 가능성이 크다. 특정 지역과 관련된 예산안의 경우 전형적인 분배 정책(distributive policy)에 해당하기 때문이다. 로위에 따르면 분배 정책이란 국민의 세금을 이용하여 특정 지역의 한정된 인구에게만 자원과 서비스를 배분하는 선심성 예산(pork-barrel)과 관련된 정책으로서 도로, 하천, 항만사업, 자원 및 개발과 관련된 정책이 이에 해당된다. 특정 분배 정책의 잠재적 피해자는 의원들 간에 성사되는 거래를 통해 다른 정책으로 보상을 받을 수 있기 때문에 이 유형의 정책 연합은 따라서 매우 안정적이라고 여겨진다(Lowi 1964; 전진영 2009; 백창재 2017; 정하용 2017). 따라서 크레딧 상임위의 정책 결정 과정은 갈등보다 상호존중과 나눠먹기식의 협력하기(log-rolling)가 지배적인 의사 결정 방식으로 나타날 수 있다.

다음으로 ‘포지션 상임위(position committee)’ 유형은 상임위의 정책 소관은 크지만 상임위에서 심의하는 지역 사업의 규모는 작아서, 의원의 업적 과시보다는 정책 입장 표명(position taking)에 유리한 상임위이다. 특정 지역에 국한된 개발 이슈 보다는 자신의 정책적 입장을 전국적으로 드러내고 주목받는 편이 더 합리적 선택이라 판단하는 의원들이 주로 유인될 수 있다. 포지션 상임위에 유인될 가능성이 높은 의원들로서, 의원이 대표하는 지역에 뚜렷한 특수 편익이 분명치 않은 수도권 및 대도시 출신인 경우나 아예 지역 대표성이 부재한 경

우를 생각해볼 수 있다.

예컨대 출신 지역의 유권자 직업군이 다양하게 구성되어 있는 대도시의 의원들, 출신 지역의 재정 자립도가 매우 높아서 유권자들이 지역 개발 성과에 그다지 관심이 없는 수도권 지역의 경우, 지역구 의원은 특수 편익보다는 전국적인 대립 이슈(position issue)에서 자신의 입장을 내보이고 인지도를 얻는 편이 더 나은 재선 전략일 수 있다. 또 비례대표 의원들은 대변할 지역의 이해관계가 부재하기 때문에 정책적 입장 표명이 자신의 인지도를 높이고 정치 생명을 이어가는 데에 더 합리적인 대안일 수 있다.

포지션 상임위 유형에서는 크레딧 상임위와 달리 갈등과 당파적 대립이 정책 결정 과정에서 나타나는 주된 의사 결정 방식일 수 있다. 상임위 내부에서 정당 간 갈등을 야기하는 대립 이슈(position issue)나 재분배 정책(redistributive policy)이 상정되면, 각 정당의 의원들은 지지 세력을 결집시키고 중간의 부동층 유권자들을 끌어오기 위하여 정책적 입장을 뚜렷하게 표명하고 언론의 주목을 받길 바랄 것이다. 이에 따라 포지션 상임위 의원들에게 가장 큰 환경적 제약은 정당의 당론이 될 수 있고, 갈등의 국면에서 의원들에게 요구되는 전략적 전제는 거래와 협상이 아닌 ‘벼랑 끝 전술’(brinkmanship)과 치킨 게임(chicken game)이 될 것이다.

한편 ‘크레딧-포지션 상임위(credit-position committee)’ 유형은 소관 부처의 지역 사업 규모가 큰 동시에 상임위 정책 소관 크기도 크기 때문에 대다수 의원들이 선호하는 인기 상임위가 된다. 그러나 이 유형의 상임위에서는 지역의 이익집단과 정당이 동시에 환경적 제약으로 작용할 것이다. 의원들은 업적 과시(credit claiming)와 정책 입장 표명(position taking)이라는 두 마리 토끼를 잡기 위하여 지역 예산을 심사할 때와 대립 이슈를 다룰 때 서로 다른 행동 전략을 사용할 것

이다. 즉 의원들은 합리적 행위자로서 자신의 이익을 가장 극대화하기 위해 정당 간 갈등과 대립이 치닫는 갈등의 국면에서는 겉으로는 ‘벼랑 끝 전술’을 사용하며 언론과 대중 앞에서 치킨 게임을 보여주지만, 내년도 예산안 심사하며 각자의 지역 예산을 부풀려야 할 필요가 있을 때에는 밀실협상으로 각자의 실리를 챙기고자 할 것이다.

상임위 소관 부처의 지역 사업 규모와 상임위 정책 소관이 모두 작은 ‘레토릭 상임위(rhetoric committee)’의 경우 상임위 고유의 대정부 견제 기능은 상대적으로 떨어진다. 그래서 업적 과시나 정책적 입장 표명의 동기가 있는 대다수 의원들에게 그다지 매력적인 선택지가 되지 않는다. 그래서 이 유형을 선호하는 의원들은 두 부류이며 둘 다 의회에서 소수파다.

첫 번째 부류는 상임위에서 처리하는 법률안의 규모가 비록 작을지라도 자신의 이전 경력과 전문성이 오직 해당 상임위에 가장 잘 적용되고 자신의 능력치를 십분 발휘할 수 있는, 직능 전문성이 뚜렷한 비례대표 의원들이다. 그리고 두 번째 부류는 정반대로 당에서 중책을 맡아 의정 활동보다 의회 바깥 정무 활동이 더 중요한 의원들이다. 예컨대 대권 주자로서 의회 밖에서 전국적인 선거 캠페인이나 정당의 정무적 활동에 더 많은 시간을 할애하고 집중해야 하는 의원들은 자발적으로 이런 유형의 상임위를 선택할 수 있다. 후자의 의원들이 유인되는 이유는 상임위의 정책 소관 범위가 작기 때문에 어차피 정부 견제력이 취약한 이상, 의회에서 상임위가 관할하는 정책에 중점을 두지 않고 다른 외적인 정무 활동에 시간과 노력을 투자하기 위해서이다.

레토릭 상임위 유형은 법안 심사나 예산 심의와 같은 상임위의 대정부 견제 기능이 다른 유형의 상임위들에 비해 취약한 결과로, 이 유형의 가장 큰 환경적 제약은 외부 이슈가 될 것이다. 이 유형의 상

임위 정책 결정 과정에서는 실질적인 문제 해결을 위한 의원들의 입법 행동은 잘 드러나지 않는 반면 선언적이고 상징적인(symbolic) 입장 표명이 주로 나타날 수 있다.

지금까지 논의한 상임위 유형별 특징들을 정리하면 다음의 [표 7]과 같으며, 이를 가설로 표현하면 다음과 같다.

[표 7] 상임위 유형별 특징

	크레딧	포지션	크레딧-포지션	레토릭
상임위의 매력 요인	지역 예산	정책 소관	지역 예산, 정책 소관	-
의원의 동기 요인	업적 과시	정책 입장 표명	업적 과시, 정책 입장 표명	-
유인되는 의원의 특징	비수도권 지역구 의원, 유권자 직업군이 집중된 지역구 의원	특수 편익이 불분명한 수도권 지역구 의원, 비례대표 의원	복합적	당지도부급 의원, 비례대표 의원
정책 결정 전략	거래·협력 (log-rolling)	갈등·대립	갈등·대립, 밀실협상	선언, 상징적 입장표명
환경적 제약	이익 집단	정당	이익 집단, 정당	외부 이슈
정치적 결과	업적 과시에 유리	정책 입장 표명에 유리	업적 과시와 정책 입장 표명 동시에 유리	업적 과시와 정책 입장 표명에 효과 없음.

① 크레딧 상임위 가설

1-1 구성 의원: 소관하는 부처의 지역 예산이 큰 크레딧 상임 위에는 업적 과시 동기가 강한 의원들이 유인될 것이다. 이들은 주로 사회 기반 시설이 부족한 비수도권의 지역구 의원 일 것이다.

1-2 정책 결정 과정: 크레딧 상임위의 정책 결정 과정에서 의원들은 이익 집단의 압력을 크게 받을 것이고 이에 따라 의원들이 상임위 내에서 사용하는 전략은 거래와 협력이 될 것이다.

1-3 정치적 결과: 의원이 크레딧 상임위에서 오래 활동할수록 업적 과시에 더 유리하다.

② 포지션 상임위 가설

2-1 구성 의원: 정책 소관이 큰 포지션 상임위에는 정책 입장 표명의 동기가 강한 의원들이 유인될 것이다. 이들은 주로 특수 편익이 불분명한 수도권 및 대도시 지역구 의원들이거나 비례대표 의원일 것이다.

2-2 정책 결정 과정: 포지션 상임위의 정책 결정 과정에서 의원들은 대립 이슈에 관한 정당 당론에 영향을 크게 받을 것이고 이에 따라 의원들이 상임위 내에서 사용하는 전략은

갈등과 대립이 될 것이다.

2-3 정치적 결과: 의원이 포지션 상임위에서 오래 활동할수록 정책적 입장 표명에 더 유리하다.

③ 크레딧-포지션 상임위 가설

3-1 구성 의원: 상임위 지역 예산과 정책 소관, 두 매력 요인이 모두 충족되는 크레딧-포지션 상임위는 대다수 의원들에게 선호되는 인기 상임위가 될 것이다. 이 유형의 상임위를 구성하는 의원들의 특징으로 크레딧 유형과 포지션 유형의 특성이 복합적으로 나타날 것이다.

3-2 정책 결정 과정: 이 유형의 상임위에서 의원들은 이익집단과 정당의 압력을 동시에 받으며 갈등과 협상의 혼재된 전략을 사용할 것이다.

3-3 정치적 결과: 의원이 크레딧-포지션 상임위에서 오래 활동할수록 업적 과시와 정책적 입장 표명에 더 유리하다.

④ 레토릭 상임위 가설

4-1 구성 의원: 상임위 지역 예산과 정책 소관 두 유인 요인이 모두 결핍되는 레토릭 상임위는 대다수 의원들이 기피하는 상임위가 될 것이다. 이 유형의 상임위에는 의회 밖의 채널에서 정부 활동하기에 분주한 의원들이나 입법 목적이 뚜렷한 비례대표 의원들이 주로 유인될 것이다.

4-2 정책 결정 과정: 레토릭 상임위는 견제 기능이 강하지 않기 때문에 의원들은 상임위 내 이슈보다 외부 이슈에 더 영향을 받을 것이며 상징적인 선언에 그치는 입장 표명을 하는 것이 상임위 행동 전략이 될 것이다.

4-3 정치적 결과: 의원이 레토릭 상임위에서 오래 활동하는 것은 업적 과시 및 정책적 입장 표명에 별다른 효과를 미치지 않는다.

제 3장 상임위 유형화

제 1절 상임위 지표와 유형화

1) 상임위 지역 예산

본 연구는 ‘상임위의 지역 예산’을 나타내는 지표로서, 각 중앙부처별로 사용된 총사업비 집행 내역을 살펴볼 것이다. 총사업비 데이터는 기획재정부 재정정보공개시스템 ‘열린재정’의 상세재정통계 DB를 이용하였다.¹⁰⁾

총사업비는 정부의 각 중앙 부처에서 건설 및 토목 등의 사업 명목으로 소요된 모든 경비를 의미한다. 구체적으로 총사업비에서 규정하는 사업이란 국가가 직접 시행하는 사업, 국가가 위탁하는 사업, 국가의 예산이나 기금의 보조·지원을 받아 지자체·공기업·준정부기관·기타 공공기관 또는 민간이 시행하는 사업들 중에서 완성에 2년 이상이 소요되는 대규모 사업을 말한다. 사업의 비용으로 따지면 500억 원 이상이 드는 토목 사업, 200억 원 이상이 드는 건축 사업이나 연구기반 구축 사업 등이 정부의 총사업비 관리대상이 된다(국가재정법 제 50조 1항, 동법 시행령 제 21조, 제 22조, 총사업비관리지침).

다음 [표 8]과 같이 총사업비에 포함되는 항목들을 구체적으로 살펴보면 도로, 항만, 철도, 공항, 공동주택 및 기숙사, 병원 등 의료시설, 관람 및 집회시설, 공공청사, 체육관 등 운동시설, 학교 등 교육연

10) 열린재정 상세재정통계 DB <http://www.openfiscaldata.go.kr>

구시설, 수자원 시설 등의 사업이 있다. 정액으로 국고를 지원하는 사업과 용자로 지원하는 사업은 총사업비의 관리 대상 사업이 아니며, 사회기반시설에 관한 민간투자법에 따른 민자 유치사업은 별도로 총사업비 등을 관리하므로 대상사업에서 제외된다. 또한 단순한 개량이나 유지·보수사업은 총사업비에 해당하지 않는다(국가재정법 제 50조 1항, 동법 시행령 제 21조, 제 22조, 총사업비관리지침).

[표 8] 총사업비의 사업 유형 및 내용

사업 유형	사업 내용
<p style="text-align: center;">건축</p>	<ul style="list-style-type: none"> • 공동주택 및 기숙사 • 공연장 등 관람집회시설 • 공장 또는 창고시설 • 관광휴게시설 • 노인복지시설 등 • 도서관 • 물류시설(유통센터) • 박물관 등 전시시설 • 소방서,우체국 등 • 숙박시설(수련원) • 숙박시설(연수원,면회소 등) • 업무시설(공공청사) • 연구단지 조성 • 연구시설 • 의료시설(장례식장 포함) • 체육관 등 운동시설 • 학교 등 교육시설
<p style="text-align: center;">토목</p>	<ul style="list-style-type: none"> • 고속국도 • 고속철도 • 공항 • 광역도로 • 광역철도 • 국가지원지방도 • 국도대체우회도로 • 기간국도 • 기타도로 • 농업개발 • 댐

사업 유형	사업 내용
	<ul style="list-style-type: none"> • 도시철도 • 물류 및 기타 • 산업단지 진입도로 • 산업단지개발 • 상하수도 • 일반국도 • 일반철도 • 항만
R&D	<ul style="list-style-type: none"> • 연구단지 조성 • 연구시설

중앙 부처의 총사업비가 ‘상임위의 지역 예산’ 지표로서 적절한 지표인 이유는 사업의 혜택이 특정 지역으로 귀속되기 때문이다. 토목과 건축이라는 사업의 특성 상 정책 실행의 결과로 발생하는 혜택은 그 지역에 거주하는 소수의 주민들에게 주로 집중된다. 예컨대 ‘울릉도 소형공항 건설’로 가장 큰 경제적 혜택을 입는 사람들은 울릉도 인근 주민이 되며, ‘울산-포항 간 고속도로 건설’로 가장 큰 이득을 보는 사람들은 울산과 포항 지역 가까이 살고 있는 주민들이 된다. ‘목포 신항 개발사업’, ‘전남대 병원 의생명연구지원센터 건립’, ‘밀양 폴리텍 건립사업’ 등의 예에서도 마찬가지이다. 특정 지역에 편의를 제공하는 사회 기반 시설이 구축되면 인근 거주민들의 삶의 질이 향상될 뿐만 아니라 시설 주변의 경제 활성화에도 함께 영향을 줄 수 있다.

총사업비 내역에 해당되는 사업들은 실행에 따르는 비용은 국민 전체로 널리 분산되어 있는 반면에 그것의 수혜는 주로 해당 지역에 거주하는 주민들에게 귀속된다. 총사업비를 사용하는 정책은 전형적인 분배 정책(distributive policy)에 해당하며 정책 결정 과정에서 고객 정치(client politics) 행태가 발생한다(Wilson 1980). 지역 개발을 통해 자

신의 업적을 보여주고 싶은 의원들은 총사업비를 많이 사용하는 중앙 부처를 피감기관으로 삼는 상임위에 가고자 할 것이다. 총사업비는 건설 및 토목 등의 사업 명목으로 소요된 각 중앙부처의 총 경비를 의미하기 때문에 총사업비 내역을 살펴보면 어떤 부처에서 지역의 편익과 관계된 사업 예산을 많이 집행하여 사용하였는지 알 수 있다. 총사업비를 많이 집행한 부처일수록 지역 개발 사업을 많이 실행하는 부처라 간주할 수 있다.

또한 총사업비는 사업 완성에 2년 이상이 걸리는 대규모 사업들을 규정하고 있기 때문에 특정 시기에 국한되는 특별한 지역 개발 사업을 배제할 수 있다는 점에서 일반화가 가능한 지표라 할 수 있다. 다시 말해서 총사업비는 다년간 진행되는 사업 예산을 의미하기 때문에, 특정 연도에만 부상하는 이슈에 따라서 사업비에 변동이 일어나지 않는다. 즉 어떤 부처가 평균적으로 지역 개발 사업을 많이 실시하는 부처인지 파악하기에 적절하고 안정적인 지표라 할 수 있다.

다음 [표 9]는 제 18대 국회부터 제 20대 국회 현재의 시기까지 각 중앙부처별로 총사업비 집행 내역 합계를 정리하여 크기 순서로 나열한 것이다. 2008년과 2012년, 2016년은 국회의원 선거와 새 정부 출범 등으로 행정부 조직 체계에 변화가 있었던 해이고, 예산안 심의 주체가 달라지므로 분석 대상에서 제외하였다. 또한 지역 사업 중 주민들이 혐오·기피하거나 반대하는 경향이 강한 시설, 예컨대 교도소, 묘지, 쓰레기소각·매립지, 하수·오물처리장 등은 조작성 과정에서 선택적으로 배제하였으며, 특정 지역에 혜택이 귀속되지 않는, 예컨대 통신망 구축과 관련된 정보화 사업의 경우도 제외하였다.

[표 9]의 결과를 보면 제 18대와 제 19대 국회 기간의 국토해양부와 제 20대의 국토교통부에서 가장 많은 총사업비 지출이 발생했음을 알 수 있다. 다시 말해서 국토해양부나 국토교통부는 다른 중앙 부처

제 3장 상임위 유형화

들에 비해 압도적으로 지역 사업 규모가 컸으며, 바로 그 뒤를 잇는 해양수산부나 농림수산물부 혹은 농림축산식품부에 비해서도 사업비 크기가 10배 이상 차이가 났다. 따라서 국토교통부와 함께 새만금 개발청, 행정중심복합도시건설청을 소관 부처로 두는 국토교통위는 의원들에게 지역 사업 예산을 많이 심의할 수 있는 상임위로 여겨질 수 있을 것이다. 반면에 외교부와 통일부를 소관하는 외교통일위원회나 여성가족부를 피감기관으로 삼는 여성가족위원회는 총사업비 규모가 적고 지역 관련 개발 사업이 상대적으로 적기 때문에 의원들이 지역 사업 예산을 통해 업적을 과시하기에는 적당하지 않은 상임위라 판단할 수 있다.

[표 9] 부처별 총사업비 집행 내역

소관 중앙 부처	18대 (09'-11')	19대 (13'-15')	20대 현재 (17')	합계 (단위: 억)
국토교통부		5,757,698	1,818,132	7,575,830
국토해양부	6,444,904	81,567		6,526,471
해양수산부		509,206	140,520	649,726
농림수산물부	483,976	1,692		485,668
농림축산식품부		358,380	110,413	468,793
문화체육관광부	96,692	216,230	79,493	392,416
행정중심복합도시건설청	134,835	132,213	20,754	287,803
지식경제부	143,330			143,330
산업통상자원부		108,630	15,685	124,315
농촌진흥청	56,700	57,733	1,887	116,320
교육과학기술부	97,424			97,424
경찰청	30,041	45,845	18,742	94,628
보건복지부	21,186	37,753	14,286	73,226
교육부		57,796	14,091	71,887
미래창조과학부		71,664		71,664
대법원	21,818	23,785	8,567	54,170

소관 중앙 부처	18대 (09'-11')	19대 (13'-15')	20대 현재 (17')	합계 (단위: 억)
법무부	18,954	17,625	6,685	43,264
환경부	13,306	19,223	6,484	39,013
행정안전부	20,816		12,813	33,629
과학기술정보통신부			29,183	29,183
산림청	9,758	15,574	2,849	28,181
고용노동부	12,552	8,990	3,097	24,639
국가보훈처	10,239	9,166	1,802	21,207
국세청	8,421	9,306	2,920	20,647
새만금개발청		6,772	12,956	19,728
행정자치부		18,981		18,981
국방부	6,184	10,430		16,614
해양경찰청(구)	8,259	5,974		14,233
안전행정부		12,632		12,632
국회	6,733	4,814	1,064	12,611
기획재정부		4,291	3,177	7,467
통일부	1,771	2,813	2,052	6,637
금융위원회	4,277	1,957		6,234
문화재청	3,074	2,333	511	5,918
소방방재청	619	4,988		5,607
국민안전처		3,908		3,908
대통령실	3,900			3,900
병무청	607	1,856	526	2,989
조달청	2,075	900		2,975
관세청	130	1,873		2,003
인사혁신처		1,958		1,958
방송통신위원회	1,337			1,337
여성가족부	495		623	1,119
원자력안전위원회	351	699		1,050
기상청	726	246		972
소방청			659	659
중소기업청		432		432

제 3장 상임위 유형화

소관 중앙 부처	18대 (09'-11')	19대 (13'-15')	20대 현재 (17')	합계 (단위: 억)
대통령경호실		388		388
중소벤처기업부			355	355
해양경찰청			244	244
외교부			190	190

다음의 [표 10]은 앞의 [표 9]의 중앙 부처들을 담당하여 예산을 심의하는 개별 상임위별로 정리한 것이다. 제 18대 국회부터 제 20대 국회까지 각 중앙부처별로 집행된 총사업비 내역을 기준으로 어떤 상임위에서 지역 관련 사업을 가장 많이 다루는지 나열하였다. 예상대로 국토교통위원회가 1위를 차지하였으며 전체 총사업비 중 18대 85.9%, 19대 78.4%, 20대 79.5%로 다른 상임위에 비해 압도적으로 높은 비중으로 소관 부처의 총사업비를 담당하였다.

농림축산식품해양수산위, 교육문화체육관광위, 산업통상자원위, 문화체육관광방송통신위, 행정안전위 등은 국토교통위 다음으로 총사업비 규모가 큰 상임위로 나타났으며 외교통일위원회나 여성가족위, 국방위, 정무위, 기획재정위 등은 소관 부처의 총사업비 규모에서 하위권을 차지하였다. 이러한 상임위들은 의원들에게 지역 개발 사업과는 큰 관련성이 없기 때문에 업적을 과시하기에 유리하지 않은 상임위 유형이라고 여겨질 수 있다.

[표 10] 상임위 지역 예산 순위

순 위	18대	19대	20대
1	국토해양	국토교통 (국토해양)	국토교통
2	농림수산식품	농림수산식품 (농림축산식품해양수산)	농림축산식품해양수산

순 위	18대	19대	20대
3	지식경제	교육문화체육관광	교육문화체육관광
4	문화체육관광방송통신	산업통상자원	행정안전
5	교육과학기술	안전행정 (행정자치)	과학기술정보방송통신
6	행정안전	미래창조과학방송통신	산업통상자원 중소벤처기업
7	법제사법	법제사법	법제사법
8	환경노동	보건복지	보건복지
9	보건복지	환경노동	환경노동
10	정무	기획재정	기획재정
11	국회운영	국방	외교통일
12	기획재정	정무	정무
13	국방	국회운영	국회운영
14	외교통일	외교통일	여성가족
15	여성		국방

2) 상임위 정책 소관

다음 ‘상임위 정책 소관’을 나타내는 지표로 본 연구는 ‘각 상임위에 접수·처리되는 법률안 통계’를 사용할 것이다. 법률안 통계는 국회의안정보시스템의 ‘처리의안통계’ DB를 이용하였다.¹¹⁾ 앞서서도 설명

한 바 있듯이, 각 상임위에서 접수·처리된 법률안의 빈도가 상임위 정책 소관의 지표로 적합한 이유는 다음과 같은 세 가지 기본 가정에 근거한다. 첫째, 정책의 적용 대상과 범위가 큰 법률은 그렇지 않은 법률에 비해 소관의 크기, 즉 관할권(jurisdiction)이 큰 법률이다. 둘째, 정책의 적용 대상 및 범위가 큰 법률은 그렇지 않은 법률에 비해 더 많은 개정의 요구와 갈등을 유발한다. 셋째, 의회는 정부를 견제하는 기능을 하므로 정부의 소관 업무 크기와 상임위의 정책 소관 범위의 크기는 비례한다.

정책의 적용 범위가 큰 법률을 ‘더 많이’ 소관하여 수행하는 정부 부처일수록 그렇지 않은 부처에 비해 상대적으로 더 큰 관할권을 가지고 있다. 이에 따라 관할권이 큰 정부 부처를 견제하는 상임위에서는 그렇지 않은 상임위에 비해 더 많은 개정 요구와 갈등이 발생하게 되므로 접수 및 처리되는 법률안의 숫자도 늘어나게 된다. 다시 말해서 큰 관할권을 가진 정부 부처를 견제하는 상임위에서는, 부처가 담당하는 정책의 대상과 적용 범위가 넓으므로 정부의 시행 정책에 관해 더 많이 개입하고 억지할 수 있는, 견제의 범위가 더 크다. 따라서 정책 소관 범위가 큰 상임위에서 처리하는 법률안의 수는 그렇지 않은 상임위들에 비해 더 많아진다.

앞의 [표 5]에서 확인한 바와 같이, 상임위의 정책 소관 범위를 측정하는 또 다른 지표로서 상임위에서 견제하는 부처의 관할 법률 수가 얼마나 많은가를 대안으로 제시할 수도 있을 것이다. 하지만 단순히 특정 부처나 상임위에서 심사하는 법률 수를 지표로 삼을 경우 ‘정책의 적용 범위’라는 정책의 특성이 무시된다. 예컨대 단순히 소관하고 있는 법률의 숫자로 특정 부처의 관할권 크기를 측정하게 되면 정책의 적용 범위가 상대적으로 큰 「관세법」이 그렇지 않은 「독립

11) 의안정보시스템 <http://likms.assembly.go.kr/bill/main.do>

공채상환에 관한 특별조치법」이나 「증권에 의한 세입납부에 관한 법률」이 모두 동일한 성격의 법률로 취급되고 측정된다. 그래서 단순히 부처의 법률 숫자로만 비교하게 되면, 넓은 정책 적용 범위를 갖는 법률을 많이 소관하고 있는 기획재정위원회보다 상대적으로 좁은 정책 적용 범위를 갖는 법률들을 많이 다루는 과학기술정보방송통신위원회가 더 정책 소관이 큰 상임위로 구분된다([표 11] 참조).

[표 11] 상임위 정책 소관 크기 비교 - 기재위와 과기정위

	기획재정위원회	과학기술정보방송통신위원회
위원회 접수 법률안 수	1,085	498
위원회 소관 부처의 법률 수	84	263
	기획재정부(79) 조달청(4) 통계청(1)	과학기술정보통신부(90) 방송통신위원회(17) 원자력안전위원회(8)

이에 따라 본 연구에서는 ‘상임위 정책 소관’의 크기를 나타내는 지표로서 ‘각 상임위에 접수·처리되는 법률안 통계’를 사용한다. 다음의 [표 12]는 최근 제 18대 국회부터 제 20대 국회까지 상임위별로 접수·처리된 법률안의 빈도와 순위를 보여준다. 제 20대 국회의 경우 임기가 아직 끝나지 않았기 때문에 접수된 법률안 숫자를 기준으로 측정하였다(2018년 5월 8일 기준). 참고로 [표 12]에서 법제사법위원회의 경우 체계·형식과 자구의 심사를 이유로 위원회에 상정되는 법안의 수는 반영되지 않았다. 만약 이 빈도를 반영한다면 법제사법위원회가 가장 많은 법률안을 처리하는, 큰 정책 소관의 상임위가 될 것이다.

[표 12] 상임위에 접수·처리된 법률안 통계

순 위	18대	19대	20대
1	행정안전 1,650	안전행정(행정안전) 2,429	행정안전(안전행정) 1,625
2	보건복지(가족) 1,604	보건복지 1,996	보건복지 1,407
3	국토해양 1,504	국토교통(국토해양) 1,691	국토교통 1,201
4	기획재정 1,322	기획재정 1,660	환경노동 1,168
5	법제사법 988	교육문화체육관광 1,627	교육문화체육관광 1,101
6	정무 899	법제사법 1,300	기획재정 1,085
7	환경노동 861	농림축산식품해양수산 (농림수산식품) 1,278	법제사법 1,076
8	교육과학기술 859	환경노동 1,223	정무 1,010
9	문화체육관광방송통신 775	정무 1,187	농림축산식품해양수산 928
10	지식경제 775	산업통상자원(지식경제) 1,030	산업통상자원 중소벤처기업 723
11	농림수산식품 760	미래창조과학방송통신 768	과학기술정보방송통신 (미래창조과학) 513
12	국회운영 298	국방 430	국회운영 322
13	국방 284	여성가족 376	국방 269
14	여성(가족) 259	국회운영 357	여성가족 212
15	외교통상통일 178	외교(통상)통일 239	외교통일 170
16	정보 19	정보 32	정보 26

※ 20대의 경우 2018년 5월 8일 기준으로 접수된 법률안

[표 12]를 보면 행정안전(안전행정), 보건복지, 국토교통(국토해양), 기획재정 등의 상임위가 정책 소관 크기가 큰 상임위로서 상위권에 있다. 반면에 국회운영위, 여성가족위, 정보위 등과 같이 위원들이 겸직하는 상임위¹²⁾나 외교통일위, 정보위, 국방위 등과 같이 상임위 소관 부처가 국가의 대외 관계와 국제 활동을 수행하는 곳은 하위권에 위치하고 있음을 알 수 있다. 외통위나 국방위와 같은 상임위의 소관 부처들은 법률로써 내국민을 규율하거나 통제하는 업무보다는 주로 주권 국가의 국가적 목표를 위한 외교·안보 활동과 국제 협력을 수행하는 업무의 비중이 더 높기 때문에 법률안을 통하여 정부를 견제하는 상임위의 능력에 한계가 있다.

3) 유형화 결과

상임위 지역 예산과 상임위 정책 소관, 두 기준을 중심으로 상임위를 유형화하기에 앞서, 우선 상임위의 조직 변천 과정을 고려해야 한다. 역대 상임위는 새 정부가 들어서 정부조직 개편을 단행함에 따라 그 명칭과 소관 업무들을 변경해왔다. 예컨대 제 17대 국회는 노무현 정부의 ‘18부4처18청’에 맞춰 17개의 국회 상임위를 가동했지만, 이명

12) 의원은 두 개 이상의 상임위의 위원이 될 수 있다. 국회법 상으로 의원들은 2개 이상의 상임위를 자유롭게 겸직할 수 있으나 통상적으로는 국회운영위와 정보위, 여성가족위 등에 한하여 다른 상임위와 겸직한다. 국회법 제 39조 1항은 1997년 1월 13일 이전까지 “의원은 하나의 상임위원회의 위원이 된다. 다만, 국회운영위원회 또는 정보위원회의 위원을 겸할 수 있다.”고 단서 조항을 달아 두 위원회에 대한 겸직 가능성을 열어두었다. 하지만 1997년 1월 13일 개정 작업으로 “의원은 2 이상의 상임위원회의 위원이 된다.”라고 바뀌었고, 2005년 7월 28일 추가 개정으로 “된다.”가 “될 수 있다.”로 변경되었다. 그리하여 국회법 문구만 보면 의원들은 자유롭게 2개 이상의 상임위를 겸직할 수 있게 허용되었다. 그러나 개정에도 불구하고 역대 상임위 운용 상 의원들은 관습적으로 운영위와 정보위, 그리고 여성·가족위 등에 한정하여 겸직을 해 왔다.

제 3장 상임위 유형화

박 정부 때 ‘15부2처18청’으로 조직을 개편하자 제 18대 국회의 상임 위도 16개로 줄어들었다. 즉 매 국회마다 상임위가 동일한 조직 형태를 유지하는 것은 아니며 정부의 조직 개편에 따라서 상임위 조직도 변동한다.

[표 13] 역대 상임위 변천 과정

	16대	17대	18대	19대	20대
1	국회운영				
2	국방				
3	법제사법				
4	정무				
5	환경노동				
6	정보				
7	보건복지		보건 복지가족	보건복지	
8	건설교통		국토해양	국토교통	
9	농림해양수산		농림수산식품	농림축산식품해양수산	
10	행정자치		행정안전	안전행정	행정안전
11	재정경제		기획재정		
12	산업자원		지식경제	산업통상 자원	산업통상 자원중소 벤처기업
13	통일외교통상		외교통상통일	외교통일	
14	교육		교육과학기술	교육문화 체육관광	
15	문화관광				
16	과학기술정보통신		문화체육관광 방송통신	미래창조과 학방송통신	과학기술정 보방송통신
17	여성	여성가족	여성	여성가족	

위의 [표 13]에서 확인할 수 있듯이 시간의 흐름에 따라 같은 형태를 유지되는 상임위가 있는가 하면, 재편이 일어나는 상임위도 존재한다. 국회운영위나 국방위, 법제사법위, 정무위, 환경노동위, 정보위 등과 같은 경우 제 16대부터 제 20대까지 동일한 명칭과 형태로 꾸준히 유지되어 왔다. 그러나 그 외의 상임위들은 정부의 조직 개편에 대응하여 명칭과 소관 담당 부처가 변경되었고 타 상임위의 일부와 결합하는 등의 개편을 겪었다.

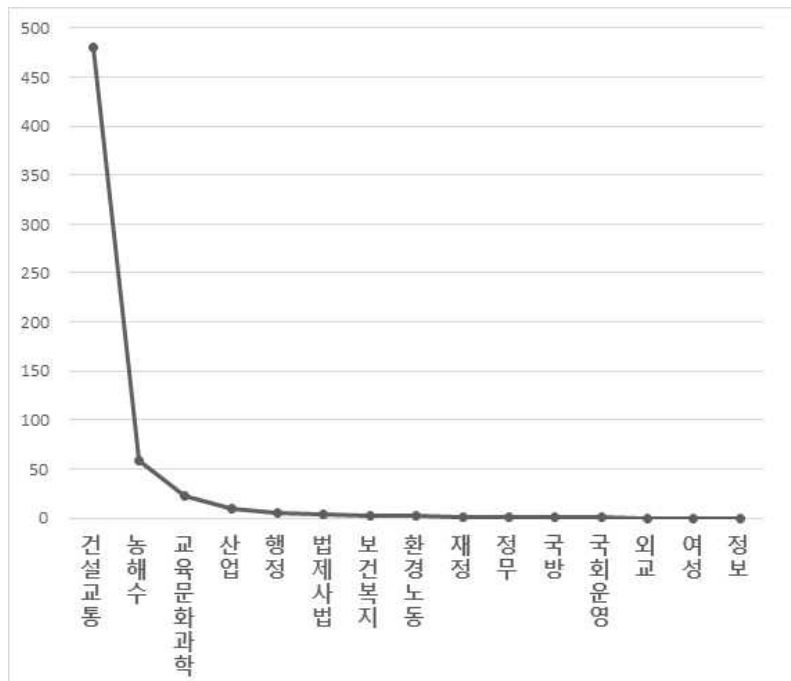
예컨대 제 16대와 제 17대의 교육위원회, 문화관광위원회, 과학기술정보통신위원회 세 위원회는 정부조직개편에 따라서 제 18대와 제 19대에 핵심적인 성격의 분과 위원회들이(‘교육’, ‘문화’, ‘과학’, ‘방송’) 서로 교차되면서 재편되었다. 제 18대에는 ‘교육’과 ‘과학’이 합쳐져 ‘교육과학기술위’가 생성되고 ‘문화’와 ‘방송’이 합쳐 ‘문화체육관광방송통신위’로 편성되었지만, 제 19대에 이르러서는 ‘교육’과 ‘문화’가 교차 병합되어 ‘교육문화체육관광위’로, ‘과학’과 ‘방송’이 합쳐져 ‘미래창조과학방송통신위’로 재편성되었다. 이처럼 정부의 조직 개편에 따라 형태가 변화하는 상임위의 변천 과정을 반영하여 본 연구는 다음의 [표 14]와 같이 열다섯 개의 상임위로 변수를 통합하였다.

[표 14] 통합된 상임위 변수

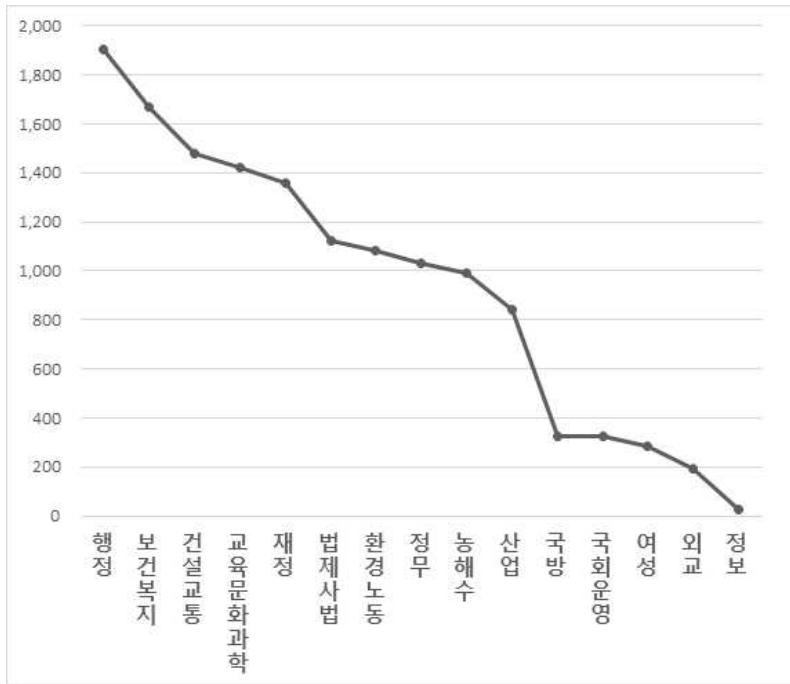
변수	설명
국회운영	국회운영
국방	국방
법제사법	법제사법
정무	정무
환경노동	환경노동
정보	정보

제 3장 상임위 유형화

변수	설명
보건복지	보건복지, 보건복지가족
건설교통	건설교통, 국토해양, 국토교통
농해수	농림해양수산, 농림수산식품, 농림축산식품해양수산
행정	행정자치, 행정안전, 안전행정
재정	재정경제, 기획재정
산업	산업자원, 지식경제, 산업통상자원
외교	통일외교통상, 외교통상통일, 외교통일
교육문화과학	교육, 교육과학기술, 교육문화체육관광, 문화관광, 과학기술정보통신, 문화체육관광방송통신, 미래창조과학방송통신
여성	여성, 여성가족



[그림 3] 상임위 지역 예산 - 상임위 소관 부처의 평균 총사업비 (단위: 조)



[그림 4] 상임위 정책 소관 - 상임위 접수처리된 평균 법률안 수

[그림 3]과 [그림 4]는 통합된 상임위 변수를 이용하여 최근 제 18대부터 제 20대 국회까지의 평균 상임위 지역 예산과 상임위 정책 소관의 크기를 비교한 것이다. 우선 [그림 3]의 상임위 지역 예산의 경우 ‘건설교통’ 관련 상임위가 평균 481조 원으로 압도적으로 큰 규모의 총사업비를 소관하는 것으로 나타났다. 그 다음으로는 ‘농해수(평균 58조 원)’, ‘교육문화과학(평균 22조 원)’, ‘산업(평균 9조 원)’, ‘행정(평균 6조 원)’ 등의 상임위가 그 뒤를 이었다. 건설교통 관련 상임위는 전체 지역 예산(총사업비)의 81.8%를 차지하는 반면, 2위인 농해수위는 9.92% 정도에 그쳤다. 또 하위권인 ‘정보’위는 소관 하는 부처의 총사업비가 아예 없었으며 ‘여가’위의 경우 전체의 0.01%, 외교위의 경우 0.04%에 그쳤다. 또한 [그림 3]을 통해 확인할 수 있듯 ‘법제

사법'위부터 '정보'위에 이르는 상임위들 간의 지역 사업 규모는 매우 근소한 차이에 그쳤다.

다음 [그림 4]의 상임위 정책 소관 크기는 가장 큰 '행정' 위원회부터 가장 작은 '정보' 위원회까지 비교적 완만한 형태의 분포를 보였다. '행정', '보건복지', '건설교통', '교육문화과학', '재정' 관련 상임위가 상위권에, '법제사법', '환경노동', '정무', '농해수', '산업' 관련 상임위가 중위권에, 그리고 '국회운영', '여성', '정보'위원회 같은 겸직 상임위와 '외교', '국방' 위원회 등이 하위권에 분포하고 있었다.

아래의 [표 15]는 이 열다섯 개의 상임위들을 다섯 개씩 세 계급으로 나누어 각각 상임위 지역 예산과 상임위 정책 소관의 상대적 크기를 구분한 뒤 유형화한 결과이다.

[표 15] 상임위 유형화 결과

		상임위 지역 예산 - 총사업비 액수(평균)	
		작다	크다
상임위 정책 소관	작다	레토릭 상임위 국방, 외교, (국회운영*, 정보*, 여성*)	크레딧 상임위 농해수, 산업
	크다	포지션 상임위 보건복지, 기획재정	크레딧-포지션 상임위 행정, 교육문화과학, 건설교통
-접수된 법률안 수 (평균)			

※ 국회운영*, 정보위*, 여성위* 등은 겸직 상임위

상임위 지역 예산과 상임위 정책 소관이라는 두 매력 요인을 기준으로 상임위를 유형화한 결과에 따르면, 농해수위와 산업위는 크레딧 상임위 유형에, 보건복지위, 기획재정위는 포지션 상임위 유형에 해당

한다. 또한 건설교통위, 교육문화과학위, 행정위는 크레딧-포지션 상임 위 유형에, 국방위, 외교위, 그리고 겸직 상임위들은 레토릭 상임위 유형에 해당한다. 나머지 환경노동위나 정무위, 법제사법위 등과 같이 상임위 속성이 모두 중간 계급에 속할 경우에는 유형화 구분에서 제외하였다.

제 2절 유형별 구성 의원의 특징

이 절에서는 앞의 결과를 바탕으로 각 상임위 유형의 의원 구성에 관한 가설의 타당성을 검증하도록 한다. 최근 19대 국회 전·후반기의 농해수위, 보건복지위, 국토위, 여가위와 외교위 등의 상임위 선임 결과를 사례로 하여, 상임위에 배정된 의원들의 특징을 살펴본다.

1) 크레딧 상임위

앞의 상임위 유형 구분에 따르면 ‘농림축산식품해양수산위(이하 농해수위)’는 대표적인 크레딧 상임위에 해당한다. 2013년부터 2015년까지 19대 국회 기간 동안 농해수위가 소관하는 정부 부처에서 총사업비로 집행한 예산 규모는 약 94조 원에 달하였고, 이는 국토교통위 다음으로 두 번째로 큰 총사업비 액수이다. 반면 농해수위에서 처리한 법률의 양은 1,278건으로 국토교통위와 같은 크레딧 상임위 유형이나 보건복지위 같은 포지션 유형의 상임위에 비해 적다. 지역 개발 이익을 통하여 자신의 지역 유권자들에게 업적 과시를 하고 싶은 의원들이 있다면, 이와 같은 지역 사업을 더 많이 소관하는 크레딧 상임위에 유인될 가능성이 크다.

다음의 [표 16]은 제 19대 국회 전반기와 후반기에 선임된 농해수위 의원들의 명단이다. 농해수위에 선임되었던 의원들 중 비례대표 의원은 윤명희 의원(조선, 새누리당) 단 한 사람에게 불과했으며 나머지 의원들은 모두 지역구 의원들이었고, 배정된 의원들 중 서울 지역을 선거구로 하는 의원은 없었다. 비례대표인 윤명희 의원의 경우 대학에서 외식농수산경영학을 전공하였고 한국벤처농업대학 회장, 한국농

식품법인연합회 부회장 등을 역임하는 등 농림수산업 부문의 전문 배경 지식과 경력 및 상훈이 있는 의원이었다.

[표 16] 제 19대 국회 농해수위 위원회 명단

상임위	농림수산식품위		농림축산식품해양수산	
시기 (선임 시점)	19대 전반기 (2012.08.02.)		19대 후반기 (2014.08.13.)	
정원	19명		19명	
소속 의원	이름	선수, 지역	이름	선수, 지역
새누리당	△김재원	2선, 경북	△안효대	2선, 울산
	경대수	1선, 충북	경대수	1선, 충북
	홍문표	2선, 충남	홍문표	2선, 충남
	김근태	1선, 충남	김무성	5선, 부산
	신성범	2선, 경남	김중태	1선, 경북
	장윤석	3선, 경북	이인제	6선, 충남
	하태경	1선, 부산	안덕수	2선, 인천
	황영철	2선, 강원	이이재	1선, 강원
	윤명희	1선, 비례	윤명희	1선, 비례
			이종배	
민주통합당 (새정치민주연합)	○최규성	3선, 전북	최규성	3선, 전북
	△김영록	2선, 전남	△유성엽	2선, 전북
	김승남	1선, 전남	김승남	1선, 전남
	김우남	3선, 제주	○김우남	3선, 제주
	김춘진	3선, 전북	김재윤	3선, 제주
	박민수	1선, 전북	박민수	1선, 전북
	배기운	2선, 전남	황주홍	1선, 전남
	황주홍	1선, 전남	신정훈	1선, 전남
비교섭단체	이인제	6선, 충남	유승우	1선, 경기
	김선동	2선, 전남		

○:위원장, △:간사

다음의 [표 17]은 농해수위 소속 의원들과 이들을 제외한 나머지

전체 의원 집단, 모원(母院) 간 차이점을 비교한 것이다. 농해수위는 나머지 의원 전체 집단에 비해 비례대표 비율과 수도권 비율, 그리고 상임위와 관련된 경력을 지닌 의원의 비율이 유의미하게 낮았다.¹³⁾ 즉 농해수위에는 대부분 비(非) 수도권의 지역구 의원들이 대부분 유인되었으며, 상임위가 소관하는 분야에 관한 전문지식이나 경력은 상대적으로 부족한 의원들로 구성되어 있었다. 농림업, 축산업, 해양수산업 부문은 수도권에 비해 비수도권 지역에 종사자 인구가 더 몰려 있다는 점에서, 지역구 이해관계가 없는 수도권 출신 의원들이나 비례대표 의원들은 농해수위에 많이 유인되지 않았음을 알 수 있다. 또 상임위에 관한 소속 의원들의 전문성이 낮다는 점을 통해 유인된 의원들의 목적이 입법이나 정책이 아닌, 지역 개발과 업적 과시에 더 가까울 수 있음을 짐작할 수 있다.

[표 17] 농해수위 소속 의원의 특징 (1)

	농해수위	非 농해수위	T-test
비례대표 비율	1명, 3.3% (30)	121명, 20.2% (599)	t=2.286 p=0.023 (629)
수도권 의원 비율	2명, 6.9% (29)	237명, 49.6% (478)	t=4.553 p=0.000 (507)
상임위 관련 경력	4명, 13.3% (30)	231명, 38.6% (599)	t=2.80 p=0.005 (629)

[표 18]은 농해수위 지역구 의원들과 나머지 지역구 의원들 간 출

13) 해당 위원회에 소속된 의원들이 상임위 소관 피감기관과 얼마나 관련된 경력을 가지고 있는가의 여부로 판단하였다. 상임위 전문분야와 관계된 경력을 갖출 경우 1, 그렇지 않을 경우 0으로 코딩하였다.

신 지역의 특성을 비교한 결과이다. 재정자립도는 지방자치단체의 총 수입에 있어서 자체수입(지방세와 세외수입)이 차지하는 비중을 의미한다.¹⁴⁾ 만약 세수 부족으로 지자체의 재정자립도가 낮다면 지자체는 재원 부족으로 인해 주민들에 대한 복지서비스와 각종 편의 시설 및 사회 기반 시설을 자체적으로 마련하기 힘들 수 있다.

[표 18] 농해수위 소속 의원의 특징 (2)

	농해수위	非 농해수위	T-test
재정 자립도	34.77 (29)	59.62 (478)	t=5.945 p=0.000 N=507
사회복지 서비스	21.48 (29)	27.78 (478)	t=5.552 p=0.000 N=507

※ 출처: 국가통계포털 KOSIS

[표 18]에서 농해수위에 소속된 지역구 의원들의 출신 지역 재정자립도는 평균 34.77%로 나머지 지역구 의원 집단(59.62%)에 비해 상대적으로 낮은 수치였다. 지자체 예산 중 사회복지예산이 차지하는 비중으로 비교를 해 보아도 비슷한 결과가 나타난다. 농해수위 소속 의원들이 대표하는 지역의 지자체들(21.48%)은 그렇지 않은 지역구 의원들의 지역 지자체들(27.78%)에 비해 사회복지서비스 예산이 더 낮았다. 이를 통해 농해수위 의원들은 편의시설과 주민 복지에 관한 지역 유권자들의 민원 요청에 더 민감하게 반응할 수 있음을 유추할 수 있다.

다음으로 농해수위 소속 의원들이 대표하는 지역과 나머지 의원 집단이 대표하는 지역 간의 농업, 어업, 서비스업 인구 수 차이를 비교

14) 재정자립도=(지방세+세외수입)×100/일반회계 예산규모

한다. [표 19]를 보면 농해수위 소속 의원들이 대표하는 지역이 후자의 지역에 비해 농업, 어업 인구가 통계적으로 유의미하게 더 많았다. 반면, 전형적으로 대도시에 많은 서비스업의 인구는 상대적으로 나머지 의원 집단에 비하여 훨씬 더 적었다. 이를 통해 농해수위에 소속된 지역구 의원들은 다른 의원들에 비하여 정책 결정 과정에서 농업 인구의 특수 편익을 보다 고려할 수 있음을 짐작할 수 있다.

[표 19] 농해수위 소속 의원의 특징 (3)

	농해수위	非 농해수위	T-test
농업 인구수	259,267 (29)	182,810 (478)	t=-2.414 p=0.016 N=507
어업 인구수	17,771 (29)	6,194 (478)	t=-5.336 p=0.000 N=507
서비스업 인구수	406,898 (29)	1,327,251 (478)	t=4.562 p=0.000 N=507

※ 출처: 국가통계포털 KOSIS

이상으로 크레딧 상임위 유형으로 대표되는 농해수위 소속 의원들의 특징을 살펴본 결과, 크레딧 상임위 가설에서 제시한 바와 같이 지역 특수 편익을 확보와 업적 과시의 동기가 클 수 있으리라 판단되는 의원들이 상임위에 많이 유인되었음을 확인하였다.

2) 포지션 상임위

앞의 상임위 유형화 결과에 따르면 ‘보건복지위원회’는 대표적인

포지션 상임위 유형에 해당한다. 제 19대 국회 기간 동안 보건복지위에는 총 1,996건의 법률안이 상정되어 처리되었으며 이는 크레딧-포지션 상임위인 안전행정위(2,429 건) 다음을 잇는, 두 번째로 큰 규모였다. 상임위의 정책 소관에 관한 이론에 따르면 정책의 적용 범위가 큰 법률은 그렇지 않은 법률에 비해 더 많은 개정의 요구와 갈등을 유발한다. 다른 상임위에 비해 보건복지위에서 더 많은 법률안을 접수·처리하였다는 것은 보건복지위가 상대적으로 더 큰 정책 소관을 가진 상임위, 즉 정책의 적용 범위가 큰 법률들을 많이 소관하는 부처를 견제하는 상임위임을 의미한다.

다음의 [표 20]은 제 19대 국회 전반기와 후반기에 선임된 보건복지위 소속 의원들의 명단이다. 크레딧 상임위와 비교했을 때, 비례대표 의원이 1명만 포함되었던 농해수위에 비하여 총 정원 21명 중 평균 9명으로 보건복지위에는 비례대표 의원들이 더 많이 포함되어 있음을 알 수 있다. 뿐만 아니라 서울·경기의 수도권 지역 출신 지역구 의원의 비율도 총 정원 대비 전반기 6명(28.6%), 후반기 5명(23.8%)으로 농해수위와 비교하면 더 많았다.

다음 [표 21]은 보건복지위 소속 의원들과 이들을 제외한 나머지 의원 집단 간 차이를 비교한 것이다. 보건복지위의 경우 비례대표 비율이 나머지 의원 집단에 비해 통계적으로 유의미하게 높았고, 상임위와 관련된 전문 경력을 가진 의원의 비율도 더 높은 것으로 나타났다. 다만 후자는 통계적으로 유의미하게 나타나는 차이는 아니었다. 또한 수도권 의원의 비율도 의원 전체 집단과 비교했을 때 유의미한 차이는 발견되지 않았지만 앞 [표 17]의 농해수위의 수도권 의원 비율(6.9%)보다는 더 높은 것으로 나타난다.

비례대표 의원들의 경우 지역 개발 예산을 확보하여 업적을 과시할 만한 유권자 집단이나 이익 집단이 부재하기 때문에 재선을 위해서

제 3장 상임위 유형화

업적 과시에 유리한 상임위보다 정책 입장 표명에 나은 상임위를 선택하는 것이 더 합리적이다. 또한 의원이 정책적 입장을 표명할 때 상임위와 관련된 이전 경력이 풍부한 것은 도움이 된다. 비례대표 의원의 비율과 상임위 관련 경력이 있는 의원들의 비율이 높다는 사실은 보건복지위와 같은 포지션 상임위 유형에 정책 입장 표명 동기가 강한 의원들이 유인될 수 있음을 보여준다.

[표 20] 제 19대 국회 보건복지위 의원 명단

상임위	보건복지위			
	19대 전반기 (2012.08.02.)		19대 후반기 (2014.08.13.)	
시기 (선임 시점)				
정원	21명		21명	
소속 의원	이름	선수, 지역	이름	선수, 지역
새누리당	김명연	1선, 경기	김현숙	1선, 비례
	김정록	1선, 비례	김기선	1선, 강원
	김현숙	1선, 비례	김명연	1선, 경기
	김희국	1선, 대구	김재원	2선, 경북
	류지영	1선, 비례	김정록	1선, 비례
	민현주	1선, 비례	박윤옥	1선, 비례
	신경림	1선, 비례	신경림	1선, 비례
	신의진	1선, 비례	이종진	1선, 대구
	△유재중	2선, 부산	문정림	1선, 비례
	정몽준	7선, 서울	△이명수	2선, 충남
민주통합당 (새정치민주 연합)			김제식	1선, 충남
	김용익	1선, 비례	안철수	1선, 서울
	남인순	1선, 비례	양승조	3선, 충남
	최동익	1선, 비례	남인순	1선, 비례
	이학영	1선, 경기	김용익	1선, 비례
	김성주	1선, 전북	최동익	1선, 비례
	양승조	3선, 충남	△김성주	1선, 전북
○오제세	3선, 충북	○김춘진	3선, 전북	

비교섭단체	△이목희	2선, 서울	이목희	2선, 서울
	이연주	1선, 경기	인재근	1선, 서울
	김미희	1선, 경기	김미희	1선, 경기
	문정림	1선, 비례		

○:위원장, △:간사

[표 21] 보건복지위 소속 의원의 특징 (1)

	보건복지위	非 보건복지위	T-test
비례대표 비율	15명, 40.5% (37)	107명, 18.1% (592)	t=-3.378 p=0.001 (629)
수도권 의원 비율	9명, 40.9% (22)	230명, 47.4% (485)	t=0.598 p=0.550 (507)
상임위 관련 경력	18명, 48.7% (37)	217명, 36.7% (592)	t=-1.463 p=0.144 (629)

[표 22] 보건복지위 소속 의원의 특징 (2)

	보건복지위	非 보건복지위	T-test
재정 자립도	54.57 (22)	58.37 (485)	t=0.771 p=0.441 N=507
사회복지 서비스	26.36 (22)	27.46 (485)	t=0.827 p=0.409 N=507
보건 및 사회복지사업종 사자 비율	7.29 (22)	7.22 (485)	t=-0.286 p=0.774 N=507

※ 출처: 국가통계포털 KOSIS

뿐만 아니라 [표 22]와 같이 보건복지위 소속 지역구 의원들의 지역 재정자립도나 사회복지서비스 예산 비중을 전체 의원 집단과 비교해보아도, 농해수위와 같은 특별한 차이는 발견되지 않았다. 보건복지위 소속 의원들이 대표하는 지역의 재정자립도는 평균 수준이며, 사회복지 서비스 예산의 비중 또한 특별히 낮게 나타나지 않았다. 이와 같은 지역의 유권자들은 재정 수준이 열악한 지역에 비하여 지역 개발 이슈에 민감하게 반응하지 않으리라 추측할 수 있고, 따라서 해당 지역구 의원들에게는 업적 과시보다 정책적 입장 표명에 좋은 상임위를 선택하는 것이 더 합리적인 재선 전략이 될 수 있었으리라 유추할 수 있다. 마찬가지로 보건복지위 소속 의원들의 지역에서 보건 및 사회복지 사업종사자의 비율이 특별히 더 높게 나타나는 것도 아니었다. 다시 말해서 보건복지위 소속 의원들이 해당 상임위에 유인된 것은 지역 유권자들의 특수 편익을 확보하거나 업적을 과시하기 위한 목적은 아니리라 판단할 수 있다.

3) 크레딧-포지션 상임위

앞의 상임위 유형 구분에 따르면 ‘국토교통위원회’나 ‘국토해양위원회(이하 국토위)’는 대표적인 크레딧-포지션 상임위에 해당한다. 특히 국토위는 지난 18대 국회에서 이명박 정부의 ‘4대강’ 관련 법안과 예산안이 처리되는 과정에서 크레딧-포지션 상임위로서 뚜렷한 특징을 보인 바 있다. 4대강 관련 예산 승인을 놓고 당시 여야는 각기 당론 차원으로 강력하게 대립했지만 실제 예산안 처리 과정을 들여다보면, 국토위 소속 민주당 의원들은 “원천무효”의 주장만 되풀이하며, 정당 차원의 대응과 달리 보다 무기력하게 대처한 측면이 있었다. 예컨대 1차 관문이나 다름없었던 국토위에서 민주당 소속 위원들은 퇴장이라

는 소극적 형식의 방어자세만 취했을 뿐 4대강 예산 원안을 적극적으로 막지 않았다. 표면적으로는 강경한 대립과 갈등의 모습을 보여주었지만 내부 심사 과정에서 지역구 선심성 예산을 밀실협상했다는 비판이 제기된 바 있다.

제 19대 국회의 2013년부터 2015년까지 기간 동안 건설교통위가 소관하는 정부 부처에서 총사업비로 집행한 예산 규모는 약 598조 원으로 상임위 중에서 가장 큰 액수였다. 또한 제 19대 기간 동안 국토교통위에서 접수·처리된 법률안은 1,691건으로(국토교통위 1,613건, 국토해양위 78건) 안전행정위(2,429건)나 보건복지위(1,996건) 다음으로 많았다. 19대 국회에서도 국토위는 관할하는 소관 부처의 지역 예산과 상임위의 정책 소관이 모두 큰 크레딧-포지션 상임위 조건을 갖추고 있음을 알 수 있다.

국토위에서는 도로, 철도, 항만, 공항, 물류 등의 대규모 건설 및 토목 사업 등과 관련된 예산을 심사한다. 유권자들에게 자신의 노력으로 정부가 우리 지역 사업을 편성하도록 만들었다고 공치사하는 것이 재선이나 정치 경력에 유리하다고 판단하는 의원들이라면 이처럼 지역 예산을 많이 심의하는 상임위에 유인될 가능성이 크다. 또한 지역구에서 지지 기반을 든든히 마련하여 심리적 여유가 있는 어떤 의원들은 정책적 입장을 표명함으로써 더 전국적인 거물급 정치인이 될 수 있다는 판단 하에 상임위 정책 소관이 큰 곳을 선호할 가능성이 크다. 따라서 국토교통위는 크레딧-포지션 상임위로서 업적 과시가 강한 의원들이나 정책적 입장 표명의 동기 강한 의원들 혹은 그 두 가지 동기가 모두 충분한 의원들을 동시에 유인할 수 있을 것이다.

그리하여 크레딧-포지션 상임위 가설에 의하면 상임위 지역 예산과 정책 소관 두 가지 매력 요인이 모두 충족되는 상임위는 대다수 의원들에게 선호되는 인기 상임위가 된다. [표 23]과 같이 제 13대부터 제

제 3장 상임위 유형화

20대까지 의원들의 상임위 선호 조사 결과에서도 알 수 있듯 국토교통위(구 건설교통위)는 업적 과시와 입장 표명에 모두 유리하여 의원들에게 꾸준히 선호가 높았다.

[표 23] 역대 인기 상임위

대수	출처	인기 상임위
제 13대	정영국 (1995)	재무위, 건설위, 교통체신위, 상공위, 농수산위, 외무통일위, 국방위
제 14대	Park (1998)	재정경제위, 건설교통위, 내무위, 통상산업위
제 15대	박천오 (1998)	재정경제위, 건설교통위, 통상산업위, 내무위, 통일외무위
제 17대	가상준 (2007)	통일외교통상위, 정무위, 재정경제위, 산업자원위, 문화관광위, 행정자치위, 교육위, 보건복지위, 건설교통위
제 19대	머니투데이 the 300 (2015)	교육문화체육관광위, 국토교통위, 산업통상자원위, 정무위, 예결위
제 20대	머니투데이 the 300 (2016a)	국토위, 교문위, 정무위, 농해수위, 산업위

[표 24] 역대 상임위 평균 정원과 국토교통위 정원

	16대	17대	18대	19대	20대
국토위	25	26	29	31	31
평균 정원	19.2	20.5	21.9	22.2	22.3

또한 상임위 정원 숫자는 상임위 배정에서 의원 간 경쟁이 얼마나

심한지 의원의 상임위 선호를 보여주는 척도가 될 수 있는데, 건설교통위는 항상 가장 많은 인원이 배정되었다. [표 24]는 제 16대 국회부터 최근 20대 국회까지 역대 상임위의 평균 정원과 국토교통위의 정원을 비교한 것으로서 국토위가 많은 의원들이 지원하는 인기 상임위임을 간접적으로 보여준다.

이 유형의 의원 구성 특징은 크레딧 유형과 포지션 유형의 특성이 혼재되어 있다는 점이다. 예컨대 비례대표 의원의 비중이나 상임위 관련된 전문 경력을 갖춘 의원의 비중이 낮게 나타나는 크레딧 유형의 특성이 발견되는 한편, 포지션 상임위와 유사하게 수도권 의원의 비중은 높게 나타난다. [표 25]는 제 19대 국회 국토교통위에 배정된 의원들의 명단을 보여준다.

총 31명의 정원 중 비례대표 의원은 한 명도 없었다. 국토위와 국토위를 제외한 나머지 의원 전체 집단과 비교해보면 차이가 명확하게 드러난다([표 26] 참조). 또한 상임위 관련 경력을 비교해보면, 국토위 소속 의원들 중에는 상임위 관련 경력을 갖춘 의원들의 비율이 12.5%로 비(非)국토위 의원 집단에 비해 더 낮은 비율을 보였다. 즉 비례대표 의원이나 상임위에 뚜렷한 정책적 목적을 가진 의원들보다는 관리해야 할 지역구가 있는 의원에게 더 이점이 많은 상임위라 할 수 있다.

한편 [표 26]에서 서울, 경기, 인천 등의 수도권 지역구 의원은 전반기 11명(35.5%), 후반기 14명(45.2%)으로 크레딧 유형이나 포지션 유형에 비하면 더 많은 비율을 나타냈다. 비록 통계적으로 유의한 차이는 나타나지 않았지만 비(非)국토위 소속 의원 집단과 비교했을 때에도 더 많은 비율을 나타낸다. 즉 크레딧-포지션 상임위는 지역 개발 이슈가 중요한 지방 의원들과 그렇지 않은 수도권 의원들을 모두 유인하는 상임위라 할 수 있다.

[표 25] 제 19대 국회 국토해양위·국토교통위 의원 명단

상임위 시기 (선임 시점) 정원	국토해양 19대 전반기 (2012.08.02.) 31명		국토교통 19대 후반기 (2014.08.13.) 21명	
소속 의원	이름	선수, 지역	이름	선수, 지역
새누리당	△강석호	2선, 경북	△김성태	2선, 서울
	김태흠	1선, 충남	강석호	2선, 경북
	박상은	2선, 인천	김태원	2선, 경기
	심재철	4선, 경기	김태흠	1선, 충남
	안호대	2선, 울산	김희국	1선, 대구
	윤진식	2선, 충북	박성호	1선, 경남
	이노근	1선, 서울	송광호	4선, 충북
	이이재	1선, 강원	이노근	1선, 서울
	이장우	1선, 대전	이완영	1선, 경북
	이재균	1선, 부산	이우현	1선, 경기
	이종진	1선, 대구	이장우	1선, 대전
	이철우	2선, 경북	이학재	2선, 인천
	이현승	1선, 부산	이현승	1선, 부산
	조현룡	1선, 경남	하태경	1선, 부산
	함진규	1선, 경기	함진규	1선, 경기
	홍문중	3선, 경기	황영철	2선, 강원
민주통합당 (새정치민주 연합)	○주승용	3선, 전남	○박기춘	3선, 경기
	△이윤석	2선, 전남	△정성호	2선, 경기
	김관영	1선, 전북	강동원	1선, 전북
	문병호	2선, 인천	김경협	1선, 경기
	민홍철	1선, 경남	김상희	2선, 경기
	박기춘	3선, 경기	김윤덕	1선, 전북
	박수현	1선, 충남	민홍철	1선, 경남
	변재일	3선, 청주	박수현	1선, 충남
	신기남	4선, 서울	변재일	3선, 청주
	신장용	1선, 경기	신기남	4선, 서울
	윤후덕	1선, 경기	이미경	5선, 서울
	이미경	5선, 서울	이연주	1선, 경기
	임내현	1선, 광주	이윤석	2선, 전남
비교섭단체	오병윤	1선, 광주	이찬열	2선, 경기
	이명수	2선, 충남	오병윤	1선, 광주

○:위원장, △:간사

[표 26] 국토교통위 소속 의원의 특징 (1)

	국토교통위	非 국토교통위	T-test
비례대표 비율	0명, 0% (48)	122명, 21% (581)	t=3.566 p=0.000 (629)
수도권 의원 비율	20명, 41.7% (48)	219명, 47.7% (459)	t=-0.535 p=0.426 (507)
상임위 관련 경력	6명, 12.5% (48)	228명, 39.4% (581)	t=3.739 p=0.000 (629)

출처: 국가통계포털 KOSIS

[표 27] 국토교통위 소속 의원의 특징 (2)

	국토교통위	非 국토교통위	T-test
재정 자립도	53.62 (48)	58.68 (459)	t=1.48 p=0.139 (507)
사회복지 서비스	26.52 (48)	27.51 (459)	t=1.07 p=0.285 (507)
도시·군계획시설 미집행면적(km ²)	77 (48)	72.29 (459)	t=-0.954 p=0.340 (507)

출처: 국가통계포털 KOSIS

다음 [표 27]과 같이 재정자립도, 사회복지서비스, 도시·군계획시설의 미집행면적¹⁵⁾ 등을 비교해보아도, 국토교통위와 비(非)국토교통위

15) 사업에 착수(실시계획인가 혹은 이에 상당한 절차가 진행된 경우)하지 않은 도시계획시설의 결정면적

간의 뚜렷한 특성 차이는 나타나지 않았다. 만약 의원이 대표하는 출신 지역의 재정자립도가 현저히 낮다거나 지자체 사회복지서비스 예산이 적다거나 혹은 당초 계획과 달리 착수되지 않은 사업이 많아 도시가 방치되어 있다면 의원으로서의 다음 선거에서 지역 개발 이슈를 부각시켜 현직의 업적을 과시하고자하는 동기가 강하게 작용할 수 있다. 하지만 국토교통위 소속 의원들과 그렇지 않은 의원들 간의 통계적으로 유의미한 차이는 발견되지 않았다.

이는 국토위 소속 의원들 중에 수도권 의원의 비율이 높은 것에 기인한다. 이를 통해 크레딧-포지션 상임위는 크레딧 상임위 유형과 달리 지역 개발을 통한 업적 과시의 동기가 뚜렷한 의원들만을 배타적으로 유인하는 상임위가 아니며, 대립 이슈를 통해 자신의 정치적 입장을 표명하고자 하는 지역구 의원들도 함께 유인할 수 있는 상임위임을 유추할 수 있다.

4) 레토릭 상임위

여성가족위원회와 외교통일위원회는 지역 예산과 정책 소관의 크기가 모두 작은, 대표적인 레토릭 상임위로 구분된다. 제 19대 국회 기간 동안 여가위에서 처리된 법률안은 총 376건(의원안 362건, 정부안 14건), 외통위는 총 239건(의원안 227건, 정부안 12건)으로 가장 많은 법률안을 처리한 행정안전위(2,429)에 비하면 약 10분의 1에 불과한 수준이었다.

그런데 같은 레토릭 상임위 유형일지라도 외통위의 경우 여가위와 달리, “대북 이슈”라는 특수한 대립 이슈가 상존하는 상임위이다. 한국 정치에서 반공 이데올로기에 대한 태도는 1948년 해방 이후부터 2018년의 현재까지 진보와 보수를 가르는 갈등의 축으로서 여전히 공

고하게 작동하고 있고, 특히 안보 위기가 잦은 한반도의 지정학적 특성으로 인하여 대북·안보 이슈는 갈등의 전국화 국면으로 쉽게 전환될 수 있는 성격을 가지고 있다. 따라서 상임위에서 처리되는 법률안의 수가 매우 적음에도 불구하고 대북 이슈라는 사안의 특수성에 따라 외통위는 의원 간 정당 간 이념 갈등이 쉽게 일어날 수 있는 상임위로 간주될 수 있다.

이에 따라 포지션 상임위에서와 마찬가지로 외통위에는 갈등의 국면을 이용하여 자신의 정책적 입장을 표명하고자 하는 동기가 있는 의원들도 유인될 수 있다. 다만 이들이 포지션 상임위 대신 레토릭 상임위인 외통위를 선택하는 이유는 역설적이게도 레토릭 상임위의 취약한 정부 견제력 때문이다. 다시 말해서 위원회에서 심의하는 법률안의 수가 매우 적고 정부 정책에 실질적으로 개입해 영향을 줄 수 있는 상임위가 아니기 때문이다. 따라서 상임위 의정 활동에 쏟아야 하는 시간과 노력을 다른 곳에 투자할 수 있는 동시에 대북 이슈의 특수성을 활용하여 자신의 정치적 입장도 가시적으로 대중 앞에 보여줄 수 있다. 여기에서 여가위와 외통위를 중심으로 레토릭 상임위 유형에서 나타나는 의원 구성의 특징들을 살펴볼 것이다.

다음의 [표 28]은 제 19대 국회 여성가족위원회에 배정된 의원들의 명단이다. 16명의 정원 중 절반 이상이 모두 비례대표 의원들, 특히 여성 의원들로 대부분 구성(75.9%)되어 있다는 점이 가장 큰 특징이며, 지역구 의원 또한 지역 개발 이슈가 적은 서울, 경기 지역의 의원들이 대부분이었다.

구체적으로 [표 29]에서 볼 수 있는 바와 같이 여가위에 소속된 의원과 그렇지 않은 의원 집단 간 비례대표 의원의 비율을 비교해보면 여가위에서는 58.6%로 높은 비례대표 의원의 비율이 나타남을 알 수 있다. 특히 여가위는 16개 상임위들 중에서 1순위로 높은 비례대표

인원 비율을 나타냈다. 앞 장에서 전개한 레토릭 상임위에 관한 가설에 의하면, 자신의 상징성이나 전문성이 해당 상임위가 아니면 잘 드러나지 않는 소수자 및 직능 비례대표의 경우에는 상임위의 정책 소관 크기와 관계없이 레토릭 상임위를 선호할 수 있다.

[표 28] 제 19대 국회 여성가족위 위원회 명단

상임위	여성가족위			
시기 (선임 시점)	19대 전반기 (2012.08.02.)		19대 후반기 (2014.08.13.)	
정원	16명		16명	
소속 의원	이름	선수, 지역	이름	선수, 지역
새누리당	△김희정(女)	1선, 부산	△류지영(女)	1선, 비례
	강은희(女)	1선, 비례	강은희(女)	1선, 비례
	길정우	1선, 서울	김명연	1선, 경기
	김현숙(女)	1선, 비례	민현주(女)	1선, 비례
	민현주(女)	1선, 비례	박윤옥(女)	1선, 비례
	신경림(女)	1선, 비례	이자스민(女)	1선, 비례
	이자스민(女)	1선, 비례	황인자(女)	1선, 비례
	류지영(女)	1선, 비례	윤명희(女)	1선, 비례
민주통합당 (새정치민주 연합)	○김상희(女)	2선, 경기	○유승희(女)	2선, 서울
	△유승희(女)	2선, 서울	△남인순(女)	1선, 비례
	남인순(女)	1선, 비례	박혜자(女)	1선, 광주
	백재현	2선, 경기	이인영	2선, 서울
	인재근(女)	1선, 서울	임수경(女)	1선, 비례
	전병헌	3선, 서울	진선미(女)	1선, 비례
비교섭단체	김광진	1선, 비례	홍익표	1선, 서울
	김제남(女)	1선, 비례	김재연(女)	1선, 비례

○:위원장, △:간사

[표 29]에서 비례대표의 높은 비율과 함께 상임위와 관련된 경력을 갖춘 의원의 비율, 그리고 생물학적 여성 의원의 비율 또한 통계적으로 유의미한 수준으로 높게 나타나는 점으로 미루어 볼 때, 여가

위에서 이와 같은 레토릭 상임위 특징을 찾아볼 수 있다.

[표 29] 여성가족위 소속 의원의 특징 (1)

	여가위	非여가위	T-test
비례대표 의원 비율	17명, 58.6% (29)	105명, 17.5% (600)	t=-5.596 p=0.000 (629)
수도권 의원 비율	10명, 83.3% (12)	229명, 46.3% (495)	t=-2.553 p=0.011 (507)
상임위 관련 경력	16명, 55.2% (29)	219명, 36.5% (600)	t=-2.033 p=0.042 (629)

※ 출처: 국가통계포털 KOSIS

한편 여가위에는 지역 사업 예산이 매우 한정된 영역에만 존재하기 때문에 지역 개발 이슈를 통해 업적 과시 동기가 강한 의원들은 레토릭 상임위 유형인 여가위에 유인되지 않는다. [표 29]를 보면 여가위에는 수도권 의원의 비율이 83.3%로 비(非)여가위 집단에 비해 유의미하게 높게 나타남을 알 수 있다. 지역구 이해관계가 부재한 비례대표 의원이나 수도권 지역 출신 의원이 많다는 점, 상임위 관련 경력을 갖춘 의원이 유의미하게 많다는 점 등은 여가위의 레토릭 상임위 특성을 나타낸다.

다음의 [표 30]은 또 다른 레토릭 유형으로 분류되는 외교통일위에 배정된 의원들의 명단이다. 의원들이 통상적으로 겸직하는 여가위의 경우 정원이 16명인 것에 비하여 외통위 정원은 26명으로서 후자가 더 많은 인원을 수용하고 있으며, 전자에 비해 상대적으로 의원들에게 더 선호되는 상임위임을 유추할 수 있다. 외통위는 상시적으로 “대북 이슈”가 상임위에서 가시화될 수 있다는 한국적 특수성이 있기

제 3장 상임위 유형화

때문에 레토릭 상임위이면서도 입장 표명의 동기가 있는, 당 지도부급 의원들을 유인할 수 있는 상임위가 될 수 있다.

[표 30] 제 19대 국회 외교통일 위원회 명단

상임위	외교통상통일		외교통일	
시기 (선임 시점)	19대 전반기 (2012.08.02.)		19대 후반기 (2014.08.13.)	
정원	26명		24명	
소속 의원	이름	선수, 지역	이름	선수, 지역
새누리당	○안홍준	3선, 경남	○유기준	3선, 부산
	△정문헌	2선, 강원	△김영우	2선, 경기
	길정우	1선, 서울	강창희	6선, 대전
	김영우	2선, 경기	김태호	2선, 경남
	심윤조	1선, 서울	박상은	2선, 인천
	원유철	4선, 경기	심윤조	1선, 서울
	윤상현	2선, 인천	원유철	4선, 경기
	이병석	4선, 경북	유승민	3선, 대구
	이자스민	1선, 비례	윤상현	2선, 인천
	정병국	4선, 경기	이재오	5선, 서울
	정의화	5선, 부산	이주영	4선, 경남
	조명철	1선, 비례	정병국	4선, 경기
	황진하	3선, 경기	이완구	3선, 충남
			나경원	3선, 서울
민주통합당 (새정치민주연합)	△심재권	2선, 서울	△심재권	2선, 서울
	김성곤	4선, 전남	김성곤	4선, 전남
	박병석	4선, 대전	김한길	4선, 서울
	우상호	2선, 서울	문희상	5선, 경기
	원혜영	4선, 경기	신경민	1선, 서울
	유인태	3선, 서울	원혜영	4선, 경기
	이해찬	6선, 세종	이해찬	6선, 세종
	인재근	1선, 서울	정세균	5선, 서울
	정청래	2선, 서울	최재천	2선, 서울
	추미애	4선, 서울		
홍익표	1선, 서울			
비교섭단체	문대성	1선, 부산	심상정	2선, 경기
	박주선	3선, 광주		

○:위원장, △:간사

[표 30]을 보면 평균 25명의 정원 중에서 비례대표 의원은 전반기에 새누리당 소속 이자스민 의원과 조명철 의원 두 명으로 낮은 비율을 나타낸다. 이자스민 의원은 필리핀에서 태어난 한국인과 결혼한 이주 여성으로 다문화사회를 상징적으로 대표하는 인물이고, 조명철 의원은 북한 평양에서 태어나 김일성종합대학을 졸업하고 난카이 대학에서 교수를 지내다 탈북하여 대외경제정책연구원 경력을 갖춘 인물로서 북한이탈주민의 사회와 대외정책전문가로서의 면모를 상징적으로 보여주는 인물이다. 이 두 비례대표 의원에게 있어서 외통위는 자신의 정책적 입장을 보여주기에 매우 적합한 곳이고 동시에 두 의원들은 지역의 이해관계가 없으므로 해당 상임위를 지원할 수밖에 없다. 또 이자스민 의원의 경우 결혼이주여성, 이주노동자들의 대표자란 소수자 정체성을 동시에 가지고 있기 때문에 겸임 상임위원 여성가족 위원회에도 소속되어 있다.

[표 31] 외교통일위 소속 의원의 특징 (1)

	외통위	非외통위	T-test
비례대표 의원 비율	2명, 4.4% (46)	120명, 20.6% (583)	t=2.692 p=0.007 (629)
수도권 의원 비율	27명, 61.4% (44)	212명, 45.8% (463)	t=-1.982 p=0.048 (507)
상임위 관련 경력	21명, 45.7% (46)	214명, 36.7% (583)	t=-1.207 p=0.228 (629)

※ 출처: 국가통계포털 KOSIS

한편 [표 31]을 보면 외통위 소속 의원들의 비례대표 비중은 낮지만 서울, 경기, 인천 등의 수도권 출신 지역구 의원의 비율은 평균

61.4%로 유의미하게 높은 것으로 나타났다. 또 비록 통계적 차이는 나타나지 않았지만 비(非) 외통위 소속 의원 집단에 비해 상임위와 관련된 경력을 갖춘 의원의 비율도 45.7%로 약간 높은 것으로 드러나 포지션 상임위와 유사한 특성을 나타냈다.

[표 32] 여가위와 외교통일위 소속 의원의 특징 (2)

	여가위	非여가위	T-test	외통위	非외통위	T-test
선수	1.3선 (29)	1.9선 (600)	t=2.971 p=0.003 (629)	3선 (46)	1.8선 (583)	t=-7.046 p=0.000 (629)
당직 ¹⁶⁾	1 (29)	1.18 (600)	t=1.278 p=0.202 (629)	1.43 (46)	1.15 (583)	t=-2.550 p=0.011 (629)

[표 32]는 여가위와 외통위 소속 의원들의 평균 선수와 당직을 비교한 것이다. 상임위 소속 의원들의 평균 선수가 1.3선에 불과한 여가위에 비하여 외통위 의원의 선수는 평균 3선으로 매우 높음을 확인할 수 있다. 또한 당내 지위 면에서도 여가위의 경우 모두 직책을 맡지 않은 평당원으로 구성되어 있는 것에 반해 외통위는 좀 더 직책을 맡은 의원이 많았다.

16) 당내 직책은 일반 의원(1점)부터 당 대표급 직위(6점)까지 다음의 6점 척도로 측정하였다.

- 1점: 일반 평의원
- 2점: 최고위원(선출직, 지명직)
- 3점: 사무총장
- 4점: 정책위의장
- 5점: 원내대표
- 6점: 당대표

[표 33] 외교통일위 소속 의원 중 당 내외 지도부급 의원

의원	정당	지위	선수
강창희	새누리당	국회의장	6선
정의화	새누리당	국회의장	5선
이병석	새누리당	국회부의장	4선
박병석	민주통합당	국회부의장	4선
김한길	민주통합당	당대표	4선
신경민	민주통합당	최고위원	1선
이해찬	민주통합당	대표 최고위원	6선
추미애	민주통합당	최고위원	4선
우상호	민주통합당	최고위원	2선
이완구	새누리당	원내대표	3선
유기준	새누리당	최고위원	3선
윤상현	새누리당	사무총장	2선

외통위는 앞의 [표 30]을 살펴보아도 다른 상임위에서 쉽게 찾아볼 수 없었던 4선 의원(원유철, 이병석, 정병국, 이주영, 김성곤, 박병석, 김한길, 원혜영, 추미애 등)이나 5선 의원 이상의 의원(정의화, 이재오, 정세균, 강창희, 이해찬 등)이 매우 많이 포함되어 있음을 확인할 수 있다. 또한 입법부의 수장(首長)인 강창희, 정의화 국회의장과 이병석, 박병석 국회부의장 등이 소속되는 한편 당내 지도부급에 해당하는 의원들도 꽤 포함되어 있음을 알 수 있다([표 33] 참조).

이에 비해 [표 32]를 다시 보면, 여가위 의원들은 외통위 의원이나 여가위에 소속되지 않은 의원 전체 집단과 비교해보아도 선수와 당내 지위가 평균적으로 낮은 의원들이 많았다. 이러한 비교를 통해 여가위의 경우 레토릭 상임위 의원에 유인되는 의원들의 부류 중 첫 번째 부류, 즉 비례대표 의원으로서 자신의 상징성이나 전문성이 해당 상임위가 아니면 잘 드러나지 않으므로 상임위의 정책 소관 크기와 관계없이 상임위를 선호하는 경우에 해당함을 알 수 있다. 반면 외통위의 경우에는 당에서 중책을 맡아 의정 활동보다 의회 바깥 정무 활동

제 3장 상임위 유형화

이 더 중요한 두 번째 부류의 의원들이 주로 유인되었음을 알 수 있다.

제 4장 유형별 상임위 효과

상임위의 지역 예산과 상임위 정책 소관(jurisdiction), 이 두 가지 매력 요인들은 업적 과시와 입장 표명의 동기가 강한 의원들을 끌어들이고, 상임위 고유의 속성과 의원의 동기가 결합·상호작용함으로써 상임위 내 서로 다른 정치 과정의 성격을 결정한다. 의원들은 상임위 유형별로 상이한 정책 결정 과정을 만들어낼 것이며, 상임위 효과로 인해 서로 다른 정치적 결과를 얻게 될 것이다.

앞에서 우리는 상임위 정책 결정 과정과 의원의 정치적 결과에 관한 다음과 같은 가설들을 제시하였다.

- **크레딧 상임위**

:크레딧 상임위 정책 결정 과정에서 의원들은 지역 관련 이익 집단의 압력을 크게 받는 경향이 있을 것이고 이에 따라 의원들 간에 수용되는 상임위 정책 결정 전략은 거래와 협력(log-rolling)이 될 것이다. 의원이 크레딧 상임위에서 오래 활동할수록 업적 과시에 더 유리하다.

- **포지션 상임위**

:포지션 상임위의 정책 결정 과정에서 의원들은 대립 이슈에 관한 정당 당론에 영향을 크게 받을 것이고 이에 따라 의원들이 상임위 내에서 사용하는 전략은 갈등과 대립이 될 것이다. 의원이 포지션 상임위에서 오래 활동할수록 정책적 입장 표명에 더 유리하다.

- **크레딧-포지션 상임위**

:크레딧-포지션 상임위의 정책 결정 과정에서는 이익집단과 정당의 압력을 동시에 받기 때문에 의원들이 갈등과 협상의 혼재된 전략을 사용할 것이다. 의원이 크레딧-포지션 상임위에서 오래 활동할수록 업적 과시와 정책적 입장 표명에 더 유리하다.

- **레토릭 상임위**

:레토릭 상임위는 견제 기능이 강하지 않기 때문에 의원들은 상임위 내 이슈보다 외부 이슈에 더 영향을 받을 것이며 상징적인 선언에 그치는 입장 표명을 하는 것이 상임위 행동 전략이 될 것이다. 의원이 레토릭 상임위에서 오래 활동하는 것은 업적 과시 및 정책적 입장 표명에 별다른 효과를 미치지 않는다.

이 장에서는 국회 회의록 내용분석과 경험적 분석을 토대로 위 가설들의 타당성을 검증하고자 한다.

제 1절 정책 결정 과정에 미치는 상임위 효과

1) 크레딧 상임위

크레딧 상임위 가설에 의하면 이 유형의 상임위 정책 결정 과정에서 의원들은 지역 관련 이익 집단의 압력을 크게 받는 경향이 있을 것이고 이에 따라 의원들 간에 수용되는 상임위 정책 결정 전략은 거래와 협력(log-rolling)이 된다. 여기에서는 법안 심사와 예산 심의를 중심으로 크레딧 상임위인 농해수위의 정책 결정 과정을 살펴본다.

가) 법안심사

제 19대 국회 기간 동안 농림수산식품위와 농림축산식품해양수산위에 접수 및 처리된 법률안은 총 1,278건(의원안 1,155건, 정부안 123건)이었다. 이 중 농해수위에서 가장 많이 상정된 개정 법률안은 [표 34]에서 볼 수 있는 바와 같이 「농업협동조합법 일부개정법률안」(총 42건)이었고, 「선원법」, 「동물보호법」, 「해운법」, 「수산업법」 등이 그 뒤를 이었다.

[표 34] 제 19대 국회 기간 농해수위에 가장 많이 상정된 법률안

법률안	안건 수
농업협동조합법 일부개정법률안	42
선원법 일부개정법률안	36
동물보호법 일부개정법률안	35
해운법 일부개정법률안	34
수산업법 일부개정법률안	30

※출처: 국회 의안정보시스템

같은 기간 동안 ‘특정 상임위에 많이 상정된 법률안’의 의미는 그 시기 동일한 법률에 관하여 상임위 내에서 정부와 의원 간에 다양한 의견들이 그만큼 많이 개진되었다는 뜻으로 이해할 수 있다. 이는 정부의 현 시행 정책에 관하여 의원들이 많은 대안 의견을 제시하였다는 것이고 상임위의 대정부 견제 기능이 잘 작동한 법률안이라 간주할 수 있다. 또한 해당 법률이 그 기간 동안 상임위에서 주요 쟁점이 된 법률안이었다는 의미로도 해석될 수 있다.

여기에서는 「농업협동조합법」의 처리 과정을 중심으로 제 19대 국회 농수산위 및 농해수위 정책 결정 과정의 특성들을 파악하고자

한다. 「농업협동조합법」에 관하여 발의된 총 42건의 개정법률안 중에서 가결 처리된 법률안은 2건이었다. 통과된 이 두 건의 법률안은 모두 위원장 대안으로서 각각 5건과 10건의 의원 및 정부 발의 법률안의 내용들을 반영하고 있다. 위원장 안으로 대안 반영된 안건들을 제외한 나머지 25건의 법률안들은 임기만으로 폐기되었다.

위원장 안으로 최종 가결된 두 건의 「농업협동조합법 일부개정법률안」은 모두 공통적으로 농협을 공정거래위원회의 과도한 규제로부터 예외적으로 배제할 수 있도록 허용하자는 내용을 담고 있다. 농수산위 의원들 주장의 요지는 농협의 사업구조 개편 취지가 ‘경제사업 활성화와 신용사업 전문화·효율화를 통한 농업인 지원 체계 개선’에 있는 만큼 농협의 특수성을 감안하여 정부의 과도한 규제에 예외를 두어야 한다는 것이었다.

2012년 3월, 농업협동조합중앙회(이하 농협)의 사업구조 개편으로 ‘농협경제지주회사’와 ‘농협금융지주회사’가 신설되었다. 그런데 농협의 사업구조 개편 과정에서 계열회사의 자산총액 합계액이 5조 원을 초과하게 되었고, 이에 따라 4월, 농협은 공정거래위원회로부터 「독점규제 및 공정거래에 관한 법률」의 적용을 받아 기업 계열사 상호간의 지분소유를 금지하는 상호출자제한 기업집단(대기업 집단)으로 지정되었다. 그리고 공정위의 이러한 농협 규제 조치에 대하여 농협 측에서는 5월 11일, 법원에 행정소송과 효력정지 가처분을 신청하였다.

공정위와 농협 간의 갈등 상황에서 국회 농수산위는 입법적 해결을 모색했다. 2012년 7월 당시 농해수위 소속이었던 김관영 의원(새정치민주연합)은 농협을 대기업 집단으로 간주할 수 없다는 취지로 개정 법률안을 제출하였다. 그에 따르면 사적이익을 추구하는 일반 사기업 집단과 달리 농협은 사회적·경제적 약자인 농업인을 보호하고 농업의

경쟁력을 높이는 것을 설립 목적으로 하고 있기 때문에 농협의 특수성을 인정해야 한다는 것이다. 또 헌법 제 123조 제 5항에서 “국가는 농·어민과 중소기업의 자조조직을 육성하여야 하며, 그 자율적 활동과 발전을 보장한다.”고 규정하고 있고, 본 조항에 관하여 헌법재판소는 ‘국가는 단순히 그 조직의 자율성을 보장하는 것에 그쳐서는 아니되고, 적극적으로 이를 육성하여야 할 의무까지도 수행하여야 한다’는 판결(99헌마533)도 내린 바 있으므로 이 점을 고려해야 한다는 것이었다.

2012년 7월 31일, 농수산위 법안심사 소위원회에는 김관영 의원이 발의한 농업협동조합법 개정안이 상정되었다. 그러나 당시 공정거래 위원회와 농림수산식품부, 농협 3자 간 합의가 진행 중인 내용이 존재하였고, 소위원회에서도 의원입법으로 정부의 행정처분 결과를 번복하는 것에 신중한 입장을 취하여, 결국 3자 간 합의된 내용을 바탕으로 하는 정부입법안을 다시 요청하였다. 그리하여 2012년 11월 9일 농수산위 법안심사소위에 농림수산식품부의 새로운 안이 상정되었다.

농림부안은 농협의 특수성과 사업구조 개편 취지를 고려하여 상호출자제한 기업 집단에 대한 규제 중 “일부에 대해 예외”를 두어야 한다고 규정하고 있다. 해당 안에 따르면 농협은 “농업인의 자주적인 협동조직을 바탕으로 농업인의 지위를 향상시키고, 농업의 경쟁력 강화를 통해 농어업인의 삶의 질을 높이는 것을 그 목적으로 설립된 법인으로서, 상호출자제한기업집단에 대해서 적용하고 있는 규제를 농협의 계열회사에도 동일하게 적용할 경우 경제사업 활성화와 금융부문 경쟁력 제고를 통한 농업인에 대한 실질적 지원 제고라는 농업협동조합중앙회의 사업구조 개편 취지 달성에 문제가 발생할 수 있다.”

따라서 농림부안은 “농협의 특수성을 고려하여 다른 법령에서 「독점규제 및 공정거래에 관한 법률」에 따른 상호출자제한기업집단을

인용하는 경우 농업협동조합중앙회 계열회사에 대해서는 적용을 배제하는 것을 원칙으로 하는 특례를 두되, 다른 기업집단과의 형평성 등을 고려하여 농업협동조합중앙회 계열회사 또는 그 일부에 대해서도 차별 없이 적용할 필요성이 더 큰 경우에는 해당 주무부처와 협의를 통해서 특례의 적용을 제외하도록 한다.”는 규정을 신설하자는 것이었다. 또한 해당 안에는 농협금융지주회사와 그 자회사가 전산자회사를 비롯하여 금융업 또는 보험업과 밀접한 관련 있는 회사를 보유하고 주요 수익원인 사모투자펀드 사업을 영위할 수 있도록 하자는 내용의 규정도 포함되었다.

이와 같은 농림부안에 관하여 농수산위 법안심사소위 의원들 간에는 큰 이견이 없었고 위원회의 대안으로 법안을 통과시키자는 소위원장의 의견에도 별다른 이의를 제기하는 의원은 없었다. 그리하여 2012년 11월 21일, 농수산위는 의원들과 정부가 제출한 다섯 건의 법률안을 심사, 종합하여 위원장이 대표로 발의하는 위원회 대안이 마련되었다. 위원회 안은 「농업협동조합법」의 제 12조의 5항부터 7항까지 세 가지 새로운 조항을 신설하는 것이었다. 그리고 다음 날 제 311회 제12차 본회의에서 원안 그대로 가결되었다. 이와 같은 정책 결정 과정에서 발견되는 가장 큰 특징은 상임위 소속 의원들이 여야 정당이나 이념적 태도에 관계없이 농협과 농업인의 이해관계를 대변하고 공정거래위원회의 규제에 반대하는 입장을 취하였다는 점이다.

한편 농협의 사업 자율성에 관한 또 다른 규제 문제가 발생했다. 농협으로부터 분리·설립된 농협경제지주회사나 농협금융지주회사가 농협 중앙회가 수행중인 사업을 하게 될 경우, 공동구매나 공동판매, 자금지원 사업 등이 「독점규제 및 공정거래에 관한 법률」에서 규제하는 담합 행위로 해석되어, 공정위로부터 과징금이 부과될 수 있었기 때문이다. 이에 따라 2014년 9월 5일, 농해수위 소속 안덕수 의원

(새누리당)은 농협경제지주회사가 조합을 위해 수행하는 ‘구매 및 판매 기타행위’나 ‘자금지원 행위’는 「독점규제 및 공정거래에 관한 법률」의 적용으로부터 예외적으로 배제하자는 내용의 개정안을 발의하였다. 다시 말해서 농협의 공동사업에 관해서는 공정위가 담합 여부를 조사할 수 없도록 배제하자는 것이었다.

공정위 측에서는 이에 제동을 걸었다. 공정위 관계자는 “담합 금지 조항은 공정거래법에서 가장 핵심적인 내용인데 공정위가 담합을 시정할 수 없게 되면 해당 분야에서 시장경쟁 왜곡, 가격 교란, 소비자 피해가 우려된다.”며 “농협에 담합 금지 적용을 제외할 경우 특혜 논란이 제기될 수 있고 담합 금지 적용 제외 범위를 넓히자는 유사 입법 요구가 늘어날 수도 있다”고 반발했다.

2014년 11월 24일 농해수위 법안심사 소위원회에는 공정거래위원회, 농림축산식품부, 농업협동조합중앙회 관계자들이 참석한 가운데 해당 개정안과 기존 공정거래법과의 충돌 여부를 확인하였다. 공정위 관계자는 소비자의 이익을 현저하게 침해하는 불공정거래 행위의 경우에는 새로운 조항의 신설 여부와 관계없이 원칙적으로 담합 조항이 적용된다는 점을 우선 밝히면서, 다만 개정안을 마련하여 일괄 규정을 정해두면 단서 조항에 해당하지 않는 사건들의 경우, 사안별로 공정거래법 적용 대상 여부를 심사하는 절차가 생략되기 때문에 상징적인 의미가 있을 것이라는 입장을 설명했다.

이에 따라 농해수위 법안심사소위 의원들은 정당 소속에 관계없이 농협의 입장을 대변하였고, 사실상 안덕수 의원의 개정안을 그대로 의결해 상임위 전체회의로 넘겼다.

○유성엽 위원 (새정치민주연합) 왜 그러냐면 지금 현재 우리 농업이라든지, 농협이라든지 이런 데가 굉장히 어려우니까 다른 것은 다 금지해도 농업에 대해서나 농협에 대해서는 좀 허용을 해 줄 필요가 있어요, 내

가 볼 때는. 지금 어려운 난국을 농업·농협이 탈출해 나가기 위해서는 여하튼 국가적인 의지를 가지고 좀 담합 같은 것도 할 수 있게 이렇게 했는데, 나쁜 담합은 물론 안 되는 거지요. 남해화학 그런 담합 같은 것은 당연히 처벌을 받아야지만 조금 더 융통성을 줘서, 담합도 좀 해서 서로 모의해서 농어업을 살리는 쪽이라면 하게 해 줘도 저는 괜찮다……

○경대수 위원 (새누리당) 저도 찬성입니다.

○유성엽 위원 (새정치민주연합) 굳이 우리가 여기다가 FM을 적용할 수는 없는 것 아닌가요?

○박민수 위원 (새정치민주연합) 예, 그렇게 하시지요.

○경대수 위원 (새누리당) 그렇게 합시다.

○박민수 위원 (새누리당) 원안대로, 가서 법사위 가서 한 번……

○공정거래위원회사무처장 신영선 아니, 위원님, 그것은 절대 안 되는 것이요.

○박민수 위원 (새정치민주연합) 아니, 그것은 공정거래위원회 입장이고……

○경대수 위원 (새누리당) 이 이야기에 발언권이 없어요.

○박민수 위원 (새정치민주연합) 그건 공정거래위원회 입장이고 우리 상임위원회에서 의지를 보여줄 필요가……

○경대수 위원 (새누리당) 법사위에서도 고민을 좀 해야 되니까 그렇게 갑시다.

○농림축산식품부차관 여인홍 위원님, 제가 좀 전에 말씀드렸습니다마는 일정 관련해 가지고 지금 이런 안으로 가 가지고 아마 법사위에서 공정위가 안 된다는 입장으로 나가면 계류될 확률이 굉장히 높습니다. 그러면 당초 일정대로 안 될 확률이 굉장히 높거든요. 그래서 처리가 될 수 있는 방향으로 해 주시고 대신에 하여튼 농협이 안심할 수 있도록 하는 유권해석은 확실히 받아서 우리가 농협을 안심시킬 수 있도록 그렇게 하겠습니다. 이번에 처리해 주시기를 부탁드립니다.

○유성엽 위원 (새정치민주연합) 그런데 농업이 산업자원부, 공정거래위

원회에 맨날 꼬리만 내리고 이렇게 가 가지고 어떻게 농업이 살아나겠냐고. 싸워서 한번 이겨야지요. 공정거래위원회도 꺾고 산업자원부도 꺾고 기재위도 꺾고 이래야 농업이 이 어려움에서 살아날 수 있지 맨날 이것 막혀 가지고 꼬리 내려 버리고 꼬리 내려 버리고 하니까 이것 되겠냐고.

○경대수 위원 (새누리당) 그렇게 갑시다. 표현만 바꾸고, 지금 원안의 9항에 ‘다만’ 이하를 수정안처럼 바꾸고 나머지는 그렇게…… 그러니까 9항은 수정안 8항의 다만 이하였잖아요, 안 위원님. 그렇게 바꾸는 건 맞을 것 같고 8항도 살려 갖고 하지요. 그렇게 하면 맞을 것 같은데……

출처: 제 329회 농림축산식품해양수산소위 제2차 회의록 (2014년11월24일)

이와 같은 농해수위의 적극적인 움직임에 공정위는 난색을 표했다. 농림축산식품부 역시 개정안대로 법사위까지 가게 될 경우 공정위의 반대로 인하여 오히려 계류될 가능성이 크다고 판단했다. 이에 따라 농협과 공정위, 농림식품부가 모두 합의한 내용을 바탕으로 하는 정부 수정안이 다시 농해수위에 제출되었다. 수정된 정부안은 ‘농림축산식품부 장관과 공정거래위원회가 사전에 협의해서 정한 행위’에 대해서는 부당한 공동행위로 보지 않는다는 내용이었다.

하지만 농해수위 위원들은 공정위와 사전 협의를 거친 행위에 대해서만 공정거래법 적용을 배제한다는 것은 공정위의 우월적 지위를 감안할 때 결국 농협의 경제사업이 위축되는 결과를 낳을 수 있다고 지적했다. 또한 경제지주회사가 신규 사업을 추진할 때마다 공정위 협의를 거쳐야 한다면 주요 신규 사업 추진이 어려워지고, 행정부 간 협의에 따라 공정거래법상 징역형이 적용되는 것은 죄와 형벌을 법률로 정해야 한다는 죄형법정주의에도 맞지 않는다고 비판하였다.

○**김승남 위원(새정치민주연합)** 한 가지만 덧붙이겠습니다. 장관님, 기존의 사업에 대해서는 문제가 없다고 추론할 수 있다고 생각하는데요. 이제 농협의 경제사업의 활성화를 위해서는, 다양한 사업들이나 또 새로운 환경에 조합원들의 이익을 추구하기 위해서 새로운 사업을 할 때 이게 문제가 된다고 저는 생각을 합니다.

여기 수정안을 보면 ‘사업을 수행하는 경우 사전에 농림축산식품부장관과 공정거래위원회가 협의하여 정한 행위’ 이렇게 규정을 하고 있다 그러면 이 새로운 사업을 주체적으로 농협이나 이런 사업 주체가 할 수 있을 것인가? 과연 새로운 사업에 대해서 예를 들어서 공정거래위원회가 농식품부장관과 협의를 했다손 치더라도 결국 반대했을 경우는 어떻게 해요? 그 사업 못 하는 것 아닙니까? 어떻습니까? 거기에 대해서 답변 한번 해 주십시오.

○**농림축산식품부장관 이동필** 지금 농협의 경제사업을 활성화하기 위해서 농협의 구조개선을 해야 된다, 이런 부분에 대해서는 우리 정부 전체가 가지고 있는……

○**김승남 위원(새정치민주연합)** 아니 구조개선도, 그것은 보수적인 사고고요. 새로운 사업을 농협에서 추진했을 경우에, 조합원들의 이익을 위해서 추진했을 경우에 협의는 했다손 치더라도 공정거래위원회가 ‘이 사업은 안 됩니다’ 이렇게 했을 경우에는 못 하는 것 아니냐고요. 그게 문제지요, 그게.

○**농림축산식품부장관 이동필** 그래서 이 부분에 대해서는 위원님께서 이렇게 좀 이해를 해주면 좋겠습니다. 우리가 농협 경제사업 활성화를 하도록 농협의 사업 구조개편을 한다, 이것은 정부의 방침으로 정해졌다고 봅니다, 오랫동안 전문가들의 논의를 통해서. 그 틀 속에서 공정위도 농식품부도 같이 행동을 해야 된다고 보고요.

저희가 협의하는 과정에서 이것은 협의지만, ‘부처 간의 협의’ 이렇게 되어 있지만 사실 이것은 강제규정이기 때문에 농식품부가 제안한 대안에 대해서 공정위가 정당한 사유 없이 응하지 않을 수 없다고 보고요. 충분한 협의를 통해서 우려할 수 있는 일이 나타나지도 않도록,

그래서 농협이 새로운 경제활성화사업을 하는 데 지장을 주지 않도록 하겠다 이런 각오를 다시 한 번 말씀을 드리겠습니다.

○김승남 위원(새정치민주연합) 지장이 우려가 되는데 그것을 그렇게 말씀하시면 안 된다고 생각합니다.

출처: 제329회 농림축산식품해양수산 제12차 회의록 (2014년12월2일)

결국 2014년 12월 3일 농해수위는 농업협동조합법에 관한 의원들의 의견과 10건의 개정안 내용을 통합 반영하여 법사위에 위원장 대안으로 제출하였다.

이처럼 대표적인 크레딧 상임위 유형이라 할 수 있는 농해수위의 법안 심사 과정을 살펴본 결과, 가설에서 제시한 바와 같이 협력적인 의원들의 전략적 태도가 발견된다. 즉 의원들은 여야 소속 정당에 관계없이 한 목소리로 농업 관계자의 입장을 대변하며 농업 산업 부문에 관한 정부의 규제에 반대하였다. 요컨대 농해수위 소속 의원들 간에 수용되는 상임위 정책 결정 전략은 협력(log-rolling)이었으며 해당 상임위 소속 의원들이 발언을 할 때 가장 염두에 두는 것은 농업인 집단의 이익이었다.

나) 예산심의

다음은 2016년도 예산안에 관한 농해수위 예산 심사 내역을 통해 크레딧 상임위 유형은 어떠한 정책 결정 과정이 형성되는지 살펴볼 것이다. 아래 [표 35]는 2015년도 10월 20일 제 7차 농림축산식품해양수산위원회의 예비 심사에서 상임위 소속 의원들이 서면으로 제출한 질의 사항을 정리한 것이다.

질의 시간이 의원 한 사람 당 10분으로 짧게 제한되어 있고 한정된 시간 내에 모든 요구 및 질의 사안을 다 제기할 수 없기 때문에 의원

들은 서면질의 방법을 통해 정부에 필요한 사안을 질문하고 요청한다.

아래 [표 35]에서 확인할 수 있듯이 비례대표 의원을 제외한 16명의 지역구 의원들은 모두 자신들이 대표하는 지역구와 관련된 선심성 예산 사업의 증액을 요구하였다. 예컨대 제주시을을 지역구로 하는 김우남 위원장은 제주 말 산업 특화단지조성지원사업의 촉발기금으로 41억 5천만 원의 증액 건 외에 4건의 증액 사안을 요구하였고, 울산 동구를 지역구로 하는 새누리당 간사 안효대 의원은 울산 장생포 새뜰마을 재생사업을 위한 11억 원의 증액 건 외 1건의 지역 사안을 요구하였다. 마찬가지로 새정치민주연합의 간사 유성엽 의원 역시 자신의 지역구인 전북 정읍시와 관계된 지역 사업을 22건이나 요청하여, 의원들 중 가장 많은 지역 관련 사업 예산의 증액을 요구하였다.

이와 같은 예산 증액 요구는 정당의 소속이나 의원의 이념과 상관 없이 농해수위 예비 심사 과정에서 공통적으로 발견되는 특성이었다. 또한 수도권 지역 출신 의원에 비하여 비수도권 지역의 의원일수록 민원성으로 자기 지역구의 예산 증액 요구를 더 많이 하는 경향이 있었다.

[표 35] 농해수위 의원들의 지역구 예산 요구 예시

의원	지역구	요구안	증액 단위: 백만
○ 김우남 (5)	제주 제주시을	해상운송물류비지원 시범사업(제주)	2,100
		제주말산업특구 지원	4,150
		감굴성목이식사업	770
		감굴관측시스템 구축	300
		제주권 농업용수 광역화사업	2,612
△ 안효대 (2)	울산 동구	울산 반려동물 문화센터 건립	2,000
		울산 장생포 새뜰마을 조성	1,100
경대수 (5)	충북 증평군진천군	국립 산림생명자원 연구시설 (충북)	2,000
		유기농산업 복합서비스 지원단지 (충북)	3,700

의원	지역구	요구안	증액 단위: 백만
	괴산군음성군	보급중 정선시설 현대화 (충북)	3,700
		증평 기초생활인프라 정비 (증평)	3,600
		전통 숯가마 현대화 시설 (진천)	500
김종태 (10)	경북 상주시	유·청소년 승마 힐링센터 조성사업 (상주)	1,500
		뽕 생산 건강산업단지조성사업 (상주)	1,000
		다목적 농촌용수개발사업 (상주)	30,400
		수리시설 개보수사업(상주)	30,000
		배수개선사업 (상주)	30,000
		국가반려동물 산업화 지원센터 (경북)	150
		국가산채클러스터 조성 (경북)	900
		일반농산어촌개발사업 (경북)	750
		밭 주산지정비사업 (경북)	12,000
		해병대 제1사단 임도개설공사 (경북)	2,200
		안상수 (1)	인천 서구강화군을
이군현 (1)	경남 통영시고성군	농산물(친환경) 유통센터 건립 (통영)	2,000
이이재 (8)	강원 동해시삼척시	검역병해충 예찰·방제단 운영비 지원 (삼척)	600
		곤충자원보급센터 (강원)	1,920
		농산물 수급안정을 위한 농산물 수급관리센터 (강원)	300
		다목적농촌용수 개발 사업 (강원)	30,400
		대규모 외식업 복합문화 공간 조성 사업 (강원)	2,000
		산불방지 지원센터 신축사업비 지원 (강원)	1,200
		홍천 국립산림복지단지 시범조성 (강원)	1,500
		고랭지채소 대체 특작산업 육성 (삼척)	150
이종배 (4)	충북 충주시	항구적 한해예방 대책지원 (충주)	-
		보급중 정선시설 현대화 (충북)	3,700
		국립 산림생명자원 연구시설 (충북)	2,000
		보급중 정선시설 현대화 (충북)	3,700
홍문표 (2)	충남 홍성군예산군	서산A지구 간척지 재정비 (홍성)	4,700
		덕송산 종합정비사업 증액필요 (예산)	500
박민수 (6)	전북 진안군무주군 장수군임실군	지덕권 산림치유원 조성사업 (전북)	2,900
		선도 산림경영단지 신규단지 조성 (진안)	1,800
		국가식품클러스터 조성사업 (전북)	8,379
		식생활교육문화연구센터 (임실)	7,000
		금강 2지구 익산지역 사업 (전북)	6,500
		소스산업화센터 (전북)	1,000
김승남 (6)	전남 고흥군보성군	농어촌테마공원조성사업 (보성)	1,300
		유자수출산업 (고흥)	160

제 4장 유형별 상임위 효과

의원	지역구	요구안	증액 단위: 백만
		민유림 조림사업 국고지원율 100%로 (전남)	-
		점암 강산지구 국가관리 방조제 개보수사업 (고흥)	2,130
		임대 농업기계 보관창고 증축 (고흥)	400
		항구적 가뭄극복과 재해예방 예산 (고흥, 보성)	90,400
신정훈 (9)	전남 나주시화순군	ICT융복합 첨단농업기술교육센터 (나주)	5,000
		친환경농산물 종합물류센터 건립사업 (나주)	2,164
		나주지역 수리시설(저수지, 관정) 정비사업	1,600
		농기평 광주.전남공동 혁신도시 이전에 따른 예산 (나주)	2,170
		나주 다시 농촌중심지 활성화 사업 (나주)	4,122
		나주 농촌지도기반 조성 사업 (나주)	250
		나주시 폐채석장 대규모 산림복원 사업 (나주)	115
		남도 오백리 역사숲길 체험 및 홍보 (화순)	100
		선도 산림경영단지 신규단지 조성예산 증액 (전남)	1,800
△ 유성엽 (22)	전북 정읍시	정읍 태신지구, 감곡지구 수리시설개보수 신규착수지구 지정 (정읍)	4,000
		용동면 오성제 용수로 개보수사업 (정읍)	250
		용동면 칠석지구 양수장 설치사업 (정읍)	200
		영원면 제내제 펌프장 설치사업 (정읍)	180
		노동지구 수리시설개보수 기본 및 실시 설계 (전북)	500
		순환 복합영농 시범단지 조성 (정읍)	10,200
		한우 체험 및 기술혁신센터 조성사업 (정읍)	4,700
		흑미 전용 도정 및 저장 시설 사업 (정읍)	1,000
		백세건강 산야초 절임식품산업 육성 (정읍)	1,600
		BM 활성화 거점 생산시설 설치 (정읍)	1,400
		폐양액 재활용 시범조성사업 (정읍)	2,300
		씨감자산업 (정읍)	5,500
		식생활 교육문화연구센터 (전북)	4,000
		고부가가치 종자가공처리 테스트베드 구축 (전북)	500
		금강2지구 농업종합개발사업 (전북)	40,000
		국가식품클러스터 조성 (전북)	25,000
		소스산업 육성방안(전북)	12,500
		발효미생물 산업화 생산시설 (전북)	500
		지덕권 산림치유원 조성사업 국립화 (전북)	3,600
		한식랜드마크 건립 (전북)	
호남권 종자종합처리센터 (전북)	3,000		
한국농수산대학 「농산가공실험실 신축」 예산	1,000		

의원	지역구	요구안	증액 단위: 백만
		(전북)	
최규성 (8)	전북 김제시완주군	금강 2지구 농업융합개발사업 (전북, 김제)	6,500
		고부가가치 종자가공처리 테스트베드 구축 (전북)	500
		다목적농촌용수사업 (김제, 완주)	1,000
		소스산업 육성방안(전북, 김제)	12,500
		한국농수산대학 「농산가공실험실 신축」 예산 (전북)	1,000
		지덕권 산림치유원 조성사업 국립화 (전북)	3,600
		수리시설 개보수사업 (김제, 완주)	600
		배수개선사업 (김제, 완주)	5,000
황주홍 (9)	전남 장흥군강진군 영암군	유기농 배 생산시설 현대화사업 (영암)	500
		다목적농촌용수개발사업 (강진, 영암)	330,000
		수리시설 개보수사업 (강진, 영암)	570,000
		국가지방관리 방조제 개보수사업 (강진, 영암)	55,000
		배수개선사업 (강진, 영암)	330,000
		대단위농업개발사업[영도산강Ⅲ-1지구] (영암)	14,000
		지게차(각 군에 100대) 및 톤백저울(각 마을에 1대) 무상공급 (강진, 영암)	
		농산물 해상화물 운송사업 지원 (전남)	2,300
유승우 (2)	경기 이천시	전남 신안군 송공항 북방파제 축조공사 (전남)	900
		목재문화체험장조성사업 (이천)	3,600
		산림생태·문화체험단지조성공사 (경기)	2,500

○:위원장, △:간사

출처: 제337회 농림축산식품해양수산 제 7차 회의록 (부록) (2015년10월20일)

한편 이튿날 2015년 10월 22일에 열린 농해수위 예산안 및 결산심사소위원회(이하 예산소위)에서는 의원들의 지역구 증액 요구안과 함께 정부의 내년도 예산안을 좀 더 구체적으로 심의하였다. 그런데 이 회의에서 가장 쟁점이 되었던 사안은 ‘쌀소득보전변동직불금’과 ‘수입양곡대’ 예산의 삭감이었다.

쌀 직불금이란 수확기 평균 쌀값이 목표 가격에 미달하여 쌀재배농가의 소득이 감소할 때 정부가 현금으로 지원해주는 보조금으로서 정부는 2016년도 예산안으로 4,193억 원의 예산을 올렸다. 이에 대하여 농해수위 소속 의원들은 풍년으로 쌀값이 하락하는 현 상황에서 정부

가 일시적 방편에 해당하는 보조금 예산만 늘릴 것이 아니라 공공비축미 물량 관리를 통해 쌀값을 유지해야 한다고, 여야 정당을 초월하여 한 목소리로 농가의 입장을 대변하였다.

○**신정훈 위원(새정치민주연합)** 지금 쌀가격이 떨어지면 정부한테 쌀가격 조절을 위해서 물량을 조절하자 이런 뜻 아니겠습니까? 그리고 가장 적극적인 것이 시장격리예요. 민간에 있는 쌀을 쌓아 두는 거란 말이에요. 또 소극적인 시장격리가 있어요. 정부가 보유하고 있는 보유미를 방출하지 않는 거예요. 그런데 시장격리를 하는 데는 추가적인 비용이 들어가고 정부가 가지고 있는 쌀을 방출하지 않으면 추가적인 비용이 안 들어가는 거예요. 그러면 지금 당장은 추가적인 시장격리를 해야 될 처지인데 정부가 가지고 있는 쌀 자체를 방출하고 있단 말이에요. 수입 쌀, 밥쌀용 쌀을 매주 두 번씩 공매를 하고 있잖아요. 왜 그것을 못하냐 이 말이에요.

지금 정부가 가지고 있는 2년 묶은 쌀이 20만 t, 1년 묶은 쌀이 10만 t 이렇게 있는데 왜 유독 싸디 쌀 수입쌀을 8만 t밖에 안 가지고 있는데 8만 t을 계속 방출하고 있느냐 말이에요. 최소한 그런 정도를 해 주거나 식불금이 더 필요합니까라고 이야기하면 시장 상황이라고 표현하는데 정부가 앞장서서 밥쌀용 쌀을 포화 상태인 상황에서도 계속 방출하면서 변동직불금을 늘려야 한다고 이야기하면 도대체 나는 그 논리를 이해할 수가 없어요.

(중략)

○**김종태 위원(새누리당)** (중략) 지금 여기 얼마 얼마를 변동직불금을 준다, 깎니 보태니 하는 것은 국회의원들이나 정부나 허수 놀음 하고 있어요. 실제 생산자가 하루하루 시세대로 다 팔수밖에 없는 현 저장시설과 유통구조다 이거지요. 그러면 그 사람들을 위해서 어떻게 보전해 줄 것이냐 여기에 대해서는 전혀 논의 안 되고 있어요. 국회도 논의 안 되고 있고 정부도 논의 안 되고 있고, 아마 여기 계신 많은 분들이 변동직불금 쳐 가지고 손해 보는 것을 변상해 준다고 알고 계신데 천만

의 말씀입니다.

예를 들어서 저희 상주 지역의 변동직불금 5만 2000~5만 3000원 형성됩니다. 5만 3000원 형성되면 4만 4000원에 파는 사람은 이미 9000원 손해 봤기 때문에 변동직불금을 쳐 주면 농협과 상인은 득이 되지만 농민은 득 될 게 없다, 농민을 위한 정책을 해야 된다, 그것에 대해서 어떻게 할 것이냐, 변동직불금 가지고 그런 농민들에게 보전해 주는 대책을 하면 지금 4000억도 모자랍니다.

그래서 실질 생산자, 농민들에 보전해 줄 수 있는 대책을 예산이 얼마 되든지 논의해 가지고 저는 세워야 된다고 봅니다.

(중략)

○**최규성 위원(새정치민주연합)** 나는 4000억에서 절반 깎았으면 좋겠어. 정부가 쌀값 유지에 대해서 노력을 해야지 예산을 늘려 놓고 아무 노력도 하지 않는 거야.

○**소위원장 박민수(새정치민주연합)** 또 다른 의견 주십시오.

○**김종태 위원(새누리당)** 제도개선해서 농민에게 득을 주는 방법으로 개선하는 조건으로……

○**최규성 위원(새정치민주연합)** 농민이 득을 보는 건 가을 쌀값이 좋아야 되는 거예요. 정부가 쌀을 사서 쟁여야 쌀값이 올라가는데 풍년이 들어 갖고 20몇만 t이 더 늘어났어요. 농민들 체감은 더 늘어났다고 생각하고 있거든. 그런데 정부는 36만 t 사면 그대로 사서 하는 거야. 그것을 늘리라고 해도 안 사는 거지. 그래 놓고 직불금 예산만 2000억 더 올려놓고 쌀값 떨어지면 돈을 주고 때우겠다, 나는 그런 태도가 틀렸다는 거예요. 그러니까 정부가 쌀을 더 사서 쟁이라는 얘기가, 풍년이 들었으니까. 그것을 안 하고 계속 이런 것만 올려놓고, 나는 절반 깎았으면 좋겠어.

출처: 제337회 농림축산식품해양수산소위 제1차 회의록 (2015년10월22일)

수입양곡대 예산에 관한 논쟁에서도 농해수위 의원들은 비슷한 행태를 보였다. 당초 정부의 내년도 예산안에는 밥쌀용 쌀의 수입을 위

한 예산으로 3,470억 원이 편성되어 있었다. 그러나 농해수위 의원들은 정부가 쌀 관세화를 결정하면서 밥쌀 수입의 의무가 사라졌음에도 밥쌀용 쌀을 계속 수입하게 되면 가뜩이나 쌀값이 하락하는 실정에서 더욱 가격 하락을 초래하게 된다고 한목소리로 정부를 비판하였다.

여당인 새누리당 의원들의 경우 처음에는 정부의 사정을 더 들여보자는 온건한 태도를 취했으나 야당 의원들이 강한 반대 의지를 거듭 표명하자, 국회는 국민을 대변해야 하고 쌀 생산농가의 어려움을 대변해야 한다고 함께 거 들고 나서게 되었다. 이날 예산소위에서 농해수위는 결국 해당 금액을 삭감하기로 결정했다.

○**최규성 위원(새정치민주연합)** 이것은 정부가 협상력의 문제예요. 문제인 거고, 어떻든 4년, 5년이 걸리더라도 그렇게 가는 것인데 올해 같은 경우는 쌀이 대풍이 들었으니까 그런 취지로 밥쌀용 쌀을 못 들어오게 짊자는 거잖아요.

○**소위원장 박민수(새정치민주연합)** 그러니까 이 얘기는 뭐냐면요, 저도 문제 제기를 했는데 밥쌀용 쌀을 의무적으로 수입해야 되는 제한이 없어졌는데 우리가 240억 원을 예산편성해 주면 정부가 밥쌀용 쌀 12만 t을 수입하겠다는 것을 용인해 주는 결과가 되거든요. 그래서 그 부분에 대해서 밥쌀용 쌀 가격 차액 240억 원을 삭감하자는 의견을 내는 겁니다.

○**유승우 위원(새누리당)** 저는 삭감한다는 것에 찬성합니다.

(중략)

○**신정훈 위원(새정치민주연합)** 최소한 성수기만이라도 시장격리 플러스 밥쌀용 쌀 중단하라, 그런 부분에 대해서도 확답을 못 하는 정부에게 어떻게 밥쌀용 쌀 수입의 예산을 우리가 승인해 줄 수 있겠어요.

(중략)

○**신정훈 위원(새정치민주연합)** 나는 위원님들이 좀 동의해 주셨으면 좋겠습니다. 이 문제는 운용이 안 되는 게 아니라니까요. 밥쌀용 쌀이든

가공용 쌀이든 정부는 그 운용을 하는 데 얼마든지 할 수 있고 지금 현재 예산으로도, 삭감 예산으로 가능합니다.

○이이재 위원(새누리당) 그렇게 합시다. 정부 입장은 교섭의 문제도 있고 하지만 국회는 또 국민들을 대변해야 되는 입장에서 지금 쌀 생산 농가들의 어려움을 우리가 좀……

○이종배 위원(새누리당) 아니, 정부에서 그렇게 어렵게 생각하면 절반 정도만 깎아 가지고 의지를 보이면 어때요? 너무 적어?

○신정훈 위원(새정치민주연합) 무슨 의미가 있습니까? 지금 217억 깎는 것도 사실은 아무 의미 없어요. 국회가 우리의 의지를 보여주는 거예요.

○이종배 위원(새누리당) 의지를 보이니까 100억 이상 깎으면……

○신정훈 위원(새정치민주연합) 의지를 반절만 보이자고?

(중략)

○소위원장 박민수(새정치민주연합) 수입양곡대 부분은 217억 삭감하는 걸로 넘어가겠습니다.

출처: 제337회 농림축산식품해양수산소위 제1차 회의록 (2015년10월22일)

사실 이 날 농해수위 의원들이 여야를 불문하고 ‘쌀소득보전변동직 불금’과 ‘수입양곡대’ 예산 삭감에 적극적인 태도를 보인 이유 중 하나는, 예산심의 체계 상 정해진 농림축산식품부 전체 예산 내에서 증액과 감액의 수준이 연계되어 있기 때문이다. 즉 정부가 제출한 예산안 중에서 어느 정도 감액의 규모가 확보되어야만 앞의 [표 35]에서 의원들이 질의하였던 것과 같은 지역구 선심성 예산에 관한 증액안들을 연계하여 요구할 수 있었기 때문이다. 예산소위 회의를 개의하면서 소위원장은 이 점을 분명히 명시하였고, 논의 도중 새누리당 의원들이 정부의 수입양곡대 예산 삭감에 미적지근한 태도를 보이자, 다시 한 번 특정 부문에서 예산을 삭감해야만 증액의 몫을 찾을 수 있음을 상기시켜주었다.

○소위원장 박민수 (새정치민주연합) 그래서 여기 선배님도 계시고 위원님도 계시지만 기재부가 기본적으로 가지고 있는 예산심의 시스템은 농식품부 실링 1조 2883억 정도 안에서 움직이라는 거거든요. 그래서 방식을 감액요구사업을 일단 좀 보고 감액요구사업에 대응해서 거기에 맞게 증액요구사업을 한번 맞춰 보고…… 그러면 증액 연계 감액입니다. 이번에는 소위에서 아마 증액 연계 감액 방식으로 심의를 하기로 한 것 같거든요. 그래서 부처에서 감액해 왔는데…… 예전에는 우리가 상임위원회에서 감액하고 증액을 연계해도 감액만 시키고 대응해서 증액이 안 되는 경우가 많이 있었습니다. 2012년도 그랬고 2013년도 예산도 그랬거든요. 그래서 이번에는 아무튼 제가 책임지고 우리 정부안 중에서 감액을 했는데 그거에 대응해서 감액 연계해서 증액되는 사업으로 연결해서, 농식품부 전체 실링 1조 2883억인데 그 정도는 연계해서 다 채우는 걸 기본으로 하고.

(중략)

- 수입양곡대 논의 중 -

○소위원장 박민수 (새정치민주연합) 대신 제가 말씀드린 대로 풀 실링이 있습니다. 삭감 안 되면 증액 하나도 안 할 수도 있습니다, 오늘. 왜냐 하면 예산준칙이고……

○최규성 위원 (새정치민주연합) 6 대 3이니까……

○신정훈 위원 (새정치민주연합) 아니, 이 부분은 이야기를 하고 가십시오, 위원장님.

○소위원장 박민수 (새정치민주연합) 아니, 증액을 못 해요, 삭감을 하지 않으면.

○김종태 위원 (새누리당) 위원장님, 위원들의 의견을 존중해 주시고, 회의 진행만 해 주세요.

○소위원장 박민수 (새정치민주연합) 그래요. 자, 보류.

○신정훈 위원 (새정치민주연합) 위원장님, 보류하면 안 되지요. 이 이야기를 하고 가야지요.

○최규성 위원 (새정치민주연합) 아니, 6 대 3이 됐으면 3이 양보하고 가야지. 6명이잖아, 깎자는 게.

○소위원장 박민수 (새정치민주연합) 빨리 합의해, 합의해.

출처: 제337회 농림축산식품해양수산소위 제1차 회의록 (2015년10월22일)

지금까지 대표적인 크레딧 상임위 유형이라 할 수 있는 농해수위의 예산 심의 과정을 살펴보았으며 본 연구의 크레딧 상임위 가설에서 제시한 바를 지지하는 분석 결과가 나타났다. 농해수위의 정책 결정 과정을 통해 알 수 있는 점은 법안 심사에서와 마찬가지로 의원들 간 거래와 협력(log-rolling)이 상임위 내 주된 행동 전략이라는 것이었다. 또한, 의원들에게 가장 큰 환경적 제약으로 작용한 요인은 정부나 정당이라기보다는 자신들의 지역구 지지 기반인 농업인 유권자들과 농업 산업의 이해관계였다.

2) 포지션 상임위

다음으로 포지션 상임위인 보건복지위의 정책 결정 과정을 법안 심사 와 예산 심의를 중심으로 살펴본다.

가) 법안심사

제 19대 국회 기간 동안 보건복지위에 접수 및 처리된 법률안은 총 1,996건(의원안 1,920건, 정부안 76건)이었고, 그 중 보건복지위에 134건으로 가장 많이 상정되고 이슈가 된 법률안은 [표 36]과 같이 「영유아보육법」이었다. 그 다음으로는 「의료법」(118건), 「국민건강보험법」(112건), 「식품위생법」(105건), 「국민연금법」(88건) 등이 뒤를 이어 많이 상정되었다.

[표 36] 제 19대 국회 기간 보건복지위에 가장 많이 상정된 법률안

법률안	건
영유아보육법 일부개정법률안	134
의료법 일부개정법률안	118
국민건강보험법 일부개정법률안	112
식품위생법 일부개정법률안	105
국민연금법 일부개정법률안	88

※ 출처: 국회 의안정보시스템

[표 37] 「영유아보육법」의 위원장 및 위원회 대안

의안번호	제안 연월	제안 주요 내용	대안 반영 법률안 수	본회의 의결 결과
1903206	12.12	영유아 무상보육 지원	3	가결
1904805	13.04	육아종합지원센터	5	가결
1905794	13.07	아동학대범의 어린이집 근무 제한	8	가결
1910343	14.04	직장어린이집 설치의무	0	가결
1910444	14.05	어린이집 운영자에 대한 결격사유	7	가결
1914136	15.03	어린이집 CCTV 설치 의무화	16	부결
1914961	15.04	어린이집 CCTV 설치 의무화	0	가결
1918006	15.12	감염병 발생 시 휴원명령 근거규정	2	가결
1918449	16.01	보호자 및 보육교직원 조합의 협동 어린이집 인정	4	가결

※출처: 국회 의안정보시스템

그런데 [표 37]에서 확인할 수 있는 것과 같이 제 19대 국회에서 처리된 「영유아보육법」의 개정안의 쟁점들은 국민 대다수가 합의하는, 이견이 없는 사안(valence issue)에 가까웠다. 의결된 「영유아보육법」 개정안들 중에서도 그나마 가장 큰 논쟁이 되었던 것은 어린이집에 CCTV 설치를 의무화하자는 내용의 것이었다. 2015년 1월 인천 송

도의 한 어린이집에서 보육교사가 아이의 머리를 가격하는 아동학대 CCTV 영상이 언론에 보도되자 사회적 공분이 크게 일어났었고, 이 사건을 계기로 여야 간에는 어린이집에 CCTV 설치를 의무화해야 한다는 방향에 관한 합의가 이루어졌다.

국회 보건복지위에서도 정책적 효과와 실효성에 대한 문제, 그리고 보육교사에 대한 인권침해 문제 등에 관한 각론에 있어서는 이견이 있었지만, 어린이집에 CCTV 설치를 의무화하고 아동학대범에 대한 제재를 강화하자는 총론에는 여야 구분 없이 동의하였다. 다만 본회의 의결 결과 의결 정족수 미달로 인해 부결 처리되었고 불발 처리된 것에 관하여 여론의 질타가 쏟아지자 2015년 4월 말 다시 보건복지위 위원장 안으로 제안하였고 결국 본회의 심의에서 원안가결 처리되었다.

「영유아보육법」 다음으로 많은 개정안이 있었던 「의료법」의 경우, 사회적 갈등을 유발하는 “의료 영리화” 이슈가 존재했다. 의료 영리화에 관한 사안은 유권자들 간 이념적 태도에 따라 찬반 의견이 엇갈리는 전형적인 대립 이슈(position issue) 성격을 띠었다. 여기에서는 제 19대 보건복지위의 「의료법 일부 개정 법률안」의 처리 과정을 중심으로 포지션 상임위에서 의원들이 대립 이슈의 갈등 국면을 활용함으로써 어떻게 자신의 정책적 입장을 표명하였는지 살펴볼 것이다.

2013년 12월 13일 박근혜 정부의 기획재정부는 “제 4차 투자활성화 대책”을 발표하였다. 이 대책의 보건의료부문에 따르면, 이제까지 대학병원에만 허용했던 의료기관의 자회사의 설립을 의료법인에도 적용하도록 하여, 의료기관이 본격적으로 영리활동을 할 수 있도록 허용하고 있다. 또한 의료법인 간 인수합병과 법인약국을 허용하고, 외국인 환자 병상비율에 대한 규제를 완화하며, 외국인 밀집지역에 의료 광고를 허용하는 등 기존에 논의되던 의료 영리화 정책 대다수를 포

함하고 있었다.

이와 같은 정부의 발표 직후 사실상 의료 영리화의 전(前) 단계 또는 의료 영리화 그 자체가 아니냐는 의료계와 야당의 비판이 거세게 일어났다. 민주당에서는 규제 완화로 위장한 의료 영리화를 즉각 철회해야 한다며 정부가 국민과 국회를 무시하고 강행하면 전면적 반대 투쟁에 들어갈 것이라 경고하였다. 전국보건의료산업 노동조합에서도 “채권 발행 허용, 부대사업 대폭 확대, 인수합병과 법인약국 허용은 의료영리화와 상업화를 막아왔던 핵심 규제장치를 완전히 풀겠다는 것”이라며 “우리나라 의료가 급속하게 영리화, 상업화 길로 들어서서 분기점이 될 것”이라고 비판했다.

이에 기획재정부는 자법인을 허용한 것은 의료의 공공성을 해치지 않으면서도 의료부문의 산업간 융복합, 신약개발, 의료개발 등 새로운 기회와 일자리 늘어나게 하는 방안이라고 해명하였다. 보건복지부도 자법인의 주체는 병원이라는 비영리 법인이므로 운영하는 자법인에서 수익이 발생할 때에는 비영리 법인 내에서 보유하고 고유목적 사업 위해 재투자 되도록 법으로 정해져 있다고 설명하였다. 즉 일각에서 염려하는 투자개방형 영리법인화와는 전혀 다른 것이라고 선을 그었다. 여당인 새누리당도 정부 측 입장을 대변하며 “의료법인 자회사의 수익 사업을 허용한 것은 의료 영리화나 영리 병원과는 무관하다”는 입장을 보였고, “수익 사업을 수행하는 것은 자회사로, 의료업 자체는 비영리 의료법인이 지금과 마찬가지로 담당한다.”며 “고유 목적 사업인 의료업을 훼손시키지 않기 위해 출자 비율 제한 등 다양한 통제장치를 마련할 계획”이라고 밝혔다.

박근혜 정부의 의료 영리화 정책에 관한 여야 충돌의 전장지는 국회 기획재정위와 보건복지위로 옮겨졌다.¹⁷⁾ 새누리당은 2014년 2월

17) 앞의 상임위 유형화 결과에 의하면 기획재정위 역시 포지션 상임위 유형에 해당한다.

임시국회에서 반드시 처리할 최우선 중점 법안으로 의료를 서비스산업의 범위로 포함시키자는 ‘서비스산업발전기본법’을 내걸었다. 반면 민주당은 교육이나 의료 부문은 공공재 성격이 강하기 때문에 산업으로 볼 수 없다며, 서비스산업의 범위에 의료가 포함돼 이를 떼어내지 않고서는 통과시킬 수 없다고 하였다.

또 정부와 새누리당은 의료법인의 자회사 설립을 허용하는 것은 정책 결정 영역이라 주장하는 반면, 민주당은 이것은 명확한 의료법 개정사항이라고 맞섰다. 보건복지위 소속 민주당 간사는 의료법에 의하면 병원 내에서 발생한 수익을 병원 밖으로 가져갈 수 없도록 돼 있다면서 자회사에서 영리사업을 벌이는 것은 의료법을 개정하지 않으면 안 된다고 주장했다. 2014년 2월 임시국회에서 새누리당은 ‘서비스산업발전기본법’에 당력을 쏟았지만 결국 야당의 반대로 기획재정부의 문턱을 넘지 못했다.

그리고 2014년 3월 10일, 대한의사협회는 원격진료와 의료 영리화를 허용하는 정부의 의료법 개정에 대한 강력한 반대 의사 표시로 총파업에 돌입하며 집단휴진을 예고했다. 보건복지위 소속 민주당 의원들은 대한의사협회를 방문해 심정적 공감을 표하며, 정부가 원격진료를 허용하는 의료법 개정안이 국회에 제출하더라도 이를 상정해 논의할 일은 결코 없을 것이며, 정부가 시행령 개정으로 영리자법인을 허용할 시 민주당은 그 어떤 것도 협의해 주지 않을 것임을 약속했다. 보건복지위 민주당 간사는 또한 여-야-정-의협이 공동으로 참여하는 소위원회 구성을 상임위원회에 제안하였다. 그러나 여당 측의 거부로 소위 구성은 결국 이루어지지 못했다.

2014년 4월 11일, 국회 보건복지위원회 전체회의에서는 보험회사에서 외국인 환자를 유치하도록 허용하자는 내용의 정부 측 의료법 개정안 상정을 놓고 또 다시 충돌이 빚어졌다. 야당 의원들은 일방적인

위원장의 의사진행과 정부 정책에 대한 불만의 표시로 상임위를 전원 퇴장했다.

○이목희 위원 (새정치민주연합 간사) 저는 참 안타깝습니다. 보건복지부가 왜 산업진흥부를 그렇게 하고 싶어서 안달입니까? 이것 산업진흥부잖아요? 항상 무슨 법안 가져오면 무슨 산업 진흥하고 재벌기업 어떻게 하면 키워 주고 이런 데 그렇게 관심이 많이 가있습니까? 그리고 위원장, 이런 식으로 의사진행하면 안 됩니다. 국회라는 게 관행이 얼마나 중요한데 다른 상임위 한 번도 없던 이런 일을 위원장이 하면 되겠습니까? 저희는 정회를 요청합니다. 만약 정회하지 않으면 우리는 퇴장하겠습니다.

출처: 제323회 보건복지 제2차 회의록 (2014년4월11일)

이처럼 국회 기획재정위와 보건복지위에서 야당의 개정안 반대로 정부의 의료 영리화 정책이 길목부터 막히자, 보건복지부는 국회의 논의 없이 ‘의료법 시행규칙’으로 추진할 방안을 모색하게 되었다. 2014년 6월, 보건복지부는 의료법인의 부대사업 범위를 확대하고 영리 자회사의 설립을 허용하는 방안의 “시행규칙” 개정을 7월까지 입법예고하겠다고 밝혔다. 편의점·장례식장·주차장과 같은 환자 편의를 위한 부대사업에서 나아가 수영장 등의 종합체육시설, 숙박·여행·국제회의장업, 목욕업, 의수·의족 등 장애인보장구 맞춤 제조 및 수리업, 식품판매업, 건물임대업 등까지 의료법인의 부대사업 영역을 확대하겠다는 것이었다.

이에 대응하여 새정치연합을 비롯한 야3당과 보건의료단체, 시민단체 등은 국회에서 기자회견을 열고 정부의 이 같은 의료법인 영리 자회사 허용 방안의 즉각적인 철회하라고 촉구했다. 보건복지위 야당 간사인 이목희 새정치연합 의원은 이러한 정부의 시행규칙 입법예고

는 국회의 입법권 침해이며, 당 차원의 의료법 개정안 제출은 물론 현재 권한쟁의 심판도 청구하겠다고 밝혔다. 같은 당 보건복지위 소속 의원이자 의료민영화저지특위 위원장인 김용익 의원도 모든 수단을 동원하여 정부방침이 철회될 수 있도록 노력하겠다고 밝혔다.

2014년 6월 보건복지위의 김용익 의원을 비롯한 13명의 새정치민주연합 의원들은 정부의 의료 영리화에 대한 대응책으로서 또 다른 「의료법 일부 개정 법률안」을 발의한다(의안번호 제 1910884호). 이에 따르면, 박근혜 정부의 제4차 투자활성화 정책과 그 후속조치인 「의료법 시행규칙」 개정안의 내용은 의료법인의 영리추구를 부추겨 결국 의료비 상승과 의료의 질 하락과 같은 부작용을 가져올 가능성이 높고, 병원의 영리활동을 금지하고 있는 현행 「의료법」 취지에 맞지 않으며, 의료민영화·영리화의 출발점이 된다는 비판이 제기된다. 따라서 법률에 의료법인의 영리추구와 영리자법인 설립을 금지하는 등 의료법인의 책무를 명시하고, 의료법인의 부대사업 범위를 법률에 명확히 규정하여 의료법인이 열거된 부대사업 이외에 사업을 할 수 없도록 함으로써 국민의 건강권 및 의료의 공공성을 확보하고자 한다는 것이었다.

2014년 7월, 국회 보건복지위 새정치민주연합 소속 의원들은 정부가 ‘병원 자회사를 통한 수익사업 허용’이라는 의료 영리화 정책을 계속 강행할 경우 이에 관련된 정부의 예산 전액을 삭감할 것이라고 경고했다. 보건복지위 야당 위원들은 7월 21일 국회에서 기자회견을 열고 박근혜 정부는 의료 영리화 정책을 즉각 포기해야 한다는 내용의 성명서를 발표했다. 또한 법률의 위임범위를 벗어난 시행규칙은 명백한 위법이자 국회 입법권 침해라며, 이러한 시행규칙은 국회 보건복지위에 하위 규정 변경을 통해 부대사업을 늘릴 수 없도록 의료법 개정안을 상정해 대응할 예정임을 밝혔다.

그러나 사실 보건복지위 예결소위 의원은 9명이고 이 중 여당인 새누리당 의원은 5명, 야당인 새정치민주연합과 통합진보당 의원들은 4명이었기 때문에 예결 소위의 예산 심의에서 결정적인 영향력을 미칠 수 있는 것은 아니었다. 또한 의료 영리화 관련 예산은 매우 한정적이고 부대사업 확대나 영리 자법인 허용 등은 예산이 특별히 필요하지 않았기 때문에 이와 같은 예산 삭감 방침의 실효성은 크지 않았다. 다만 대중 앞에 보건복지위 소속 야당 의원들의 반대 입장을 언론에 강하게 표명하고 여론을 환기시켰다는 점에서는 의의가 있었다. 이를 통해 포지션 상임위의 예산 심의 과정에서는 각 지역구 의원들의 선심성 예산 확보보다는 정부 예산을 통해 정당이 취하는 입장을 알리는 것이 보다 중요한 문제임을 알 수 있다.

2014년 10월, 보건복지위 국정감사장에서는 야당 소속 의원들이 합세하여 정부의 의료 영리화 정책을 집중 추궁했다.

○인재근 위원 (새정치연합) 박근혜 대통령은 아버지인 박정희 대통령의 못다 이룬 꿈인 복지국가를 만들기 위해서 대통령이 되어야 한다고 말했거든요. 그런데 복지국가를 만들겠다고 하면서 이렇게까지 의료 영리화를 밀어붙이는 이유를 알 수가 없습니다. 병원이 자회사를 두고 부대사업으로 영리화 활동을 하면 복지국가가 빨리 이루어집니까? 장관님 그렇게 생각하시나요?

○최동익 위원 (새정치민주연합) (중략) 제가 통계를 봤어요. 지난 5년간 상급종합병원의 경우를 보면 학교법인 등은 1개 기관당 연평균 2억 원 적자가 났어요. 의료법인은 50억 흑자가 났어요. 자, 흑자 난 의료법인 더러 적자 난 학교법인 따라가라? 100병상 이상 종합병원도 보면요, 학교법인은 1개 기관당 연평균 2억 적자 났어요. 의료법인은 6억 흑자 났어요. 그런데 왜 의료법인더러 학교법인 따라가라고, 적자 내라고 자꾸 강요하세요?

말도 안 되는 논리를 가지고 왜 자꾸 의료영리화 추진하시느냐고요? 생각을 해 보셨어요, 아니면 청와대나 기획재정부가 시키니까 하시는 겁니까, 복지부가 도대체? 자료나 검토하고 이런 정책 펴시냐고요? 왜 흑자 보는 기관, 법인더러 적자보는 기관 따라가라고 하세요? 병원 다 망하게 할 생각이세요? 왜 이런 정책 펴십니까?

○**김미희 위원 (통합진보당)** 아니, 입법예고는 왜 하는 겁니까? 국민들이 반대를 하면 그러한 반대의 뜻을 받아서 공포를 하지 말아야지요. 그러면 그 반대의 뜻을 설득을 하든가. 입법예고한 의견에 대해서 뭔가 성의표시를 하고 노력을 해야 되는데 그러한 노력이 없이 일방적으로 공포를 한 것입니다. 또한 저희 상임위원회에서는 어땠습니까? 지금 상임위원회에서는 새정치민주연합의 모든 위원님들과 또 통합진보당의 저, 이렇게 상임위원들의 반수에 가까운 상임위원들께서 의료법 시행규칙이 잘못되었다, 이것을 공포하면 안 된다라고 모두 반대하셨습니다. 그런데 저희 상임위원들을 전혀 설득하지 못하고 일방적으로 장관께서 공포한 것입니다. 이렇게 우리 국민의 의견을 묵살하고 또 국회를 무시하는 그러한 행정을 펼치시는 보건복지부장관, 과연 우리 국민들에게 필요합니까? 필요하지 않습니다. (중략) 만약 동료 위원들께서 동의해 주신다면 상임위 차원에서 보건복지부장관 사퇴결의안을 냈으면 합니다. 장관의 입장을 들어 보겠습니다.

○**안철수 위원 (새정치민주연합)** 박근혜정부의 의료영리화 정책 네 가지 문제점에 대해서 질의하겠습니다. 박근혜정부의 의료영리화 정책은 국민 여론을 철저히 무시하고 있습니다. 70%의 국민이 반대하고 있고 의료인들도 반대하고 있는데도 강하게 밀어붙이고 있습니다. 문제점 네 가지로 정리할 수 있겠습니까. (중략)

○**이목희 위원 (새정치민주연합)** (중략) 국회의원이 상임위를 열면 대략 뭐 이런 거 열심히 해 봐야겠다, 이렇게 좀 의욕이 생기고 이래야 되는

제 4장 유형별 상임위 효과

데 저는 상임위를 연다고 그러면 우울해져요. 이게 보건복지부인지 보건산업진흥부인지 복지증진외면부인지 답답해요. 자, 썬얼병원, 부대사업 확대, 의료법 시행규칙 등 의료영리화, 담뱃값 인상, 노인 틀니·임플란트, 특히 임플란트의 이벤트성 사업 행태, 복지공약의 후퇴·파기, 전부 이런 거 아닙니까? (중략)

다른 분들이 다 자세히 설명을 했기 때문에 제가 두 가지 문제만 지적합니다. 하나는 영리병원을 이렇게 허겁지겁 정신없이 추진한 이유, 왜 이런 걸 하느냐는 거예요. 보건복지부가 해야 될 일은 질 높은 의료 수준을 가능하면 낮은 가격으로 국민에게 제공하는 거예요. 그게 이 일의 핵심이에요. 영리병원 이렇고 저렇고 하는 게 아니란 말이에요. (중략)

출처: 2014년도 국정감사 보건복지위 회의록 (2014년10월13일)

이어서 2014년 11월 정기국회가 마무리될 때까지 의료 영리화에 관한 정부와 여당의 「의료법 일부 개정 법률안」이나 영리의 부대를 법률로 제한하고자 했던 야당의 개정안이나 모두 여야 간 이견 차이로 인해 상정되지 못했다. 여당인 새누리당으로서는 야당이 발의한 의료법 개정안이 상정된다면 원격의료 지원에 관한 다른 의료법 개정안들도 함께 논의하자는 입장이었고 이에 따라 여야의 팽팽한 줄다리기는 계속되었다.

이상으로 「의료법 일부 개정법률안」에 관한 보건복지위의 정책 결정 과정을 통해 알 수 있는 점은, 전국적인 대립 이슈로 갈등 국면이 대두될 때에 포지션 상임위의 의원들은 각 소속 정당의 당론을 따라 대립각을 세운다는 점이었다. 거래와 협력(log-rolling)이 상임위 내 주된 행동 전략이었던 크레딧 상임위 의원들과 달리 포지션 상임위 의원들의 전략은 정당의 당론에 따라 움직이는 대립과 갈등이었다. 이는 앞에서 제시한 본 연구의 포지션 상임위 가설을 지지한다. 야당 소속 의원들은 갈등의 국면을 이용하여 자신의 정책적 입장을 뚜렷하

게 표명하면서 대(對)국민 정치인으로서 자신의 이미지를 만들고 지지 세력의 결집을 이끌어내고자 했다.

나) 예산심의

다음으로 앞의 농해수위 사례와 마찬가지로 2016년도 예산안에 관한 제 19대 보건복지위 의원들의 서면질의 내용과 회의록 내용을 확인한다.

[표 38]을 보면 보건복지위에 소관하는 지역구 관련 예산 자체가 적음에도 불구하고 자신의 지역구와 관련된 예산 사업을 증액시켜달라는 요구가 발견된다. 다만 크레딧 상임위인 농해수위에 비하여 훨씬 소수의 지역구 의원들만 지역 관련 예산의 증액을 요청한 것을 알 수 있다. 총 20명의 의원들 중 6명의 지역구 의원들만 지역과 관계된 예산의 증액을 요구하였다. 예컨대 강원 원주시갑의 지역구 의원인 김기선 의원은 원주에 국제총회 유치사업 예산을 올려달라는 요청을 하였고, 전북 고창군 부안군의 김춘진 보건복지위 위원장은 부안군에 장애인자활자립장, 어르신 은빛 활력 충전소 등의 편의 시설 예산을 증액 요청하였다.

[표 38]에 의하면 예산 증액을 요청한 의원들은 새누리당 3명, 새정치민주연합 3명으로 여야 소속 정당의 구분이 없었고 이들 중 서울 출신 의원들은 찾을 수 없었다. 이러한 결과를 통해 알 수 있는 점은 보건복지위는 포지션 상임위로서 상임위에서 소관하는 지역 예산의 크기가 작기 때문에 지역 개발을 통해 업적 과시를 하려는 의원들을 유인하기에 적합하지 않은 유형의 상임위라는 것이다. 물론 포지션 상임위의 경우에도 지역 개발과 연관된 민원성 예산 증액 요구가 존재하지만 크레딧 상임위와 비교했을 때 규모가 매우 제한적이었다.

[표 38] 보건복지위 의원들의 지역구 예산 요구 예시

의원	지역구	요구안	증액 단위: 백만
김기선 (5)	강원 원주시갑	AFHC(건강도시연맹) 국제총회 유치 (원주)	105
		광역 아토피·천식 교육정보센터 (강원)	100
		지역자활센터 예산반영 (강원)	500
		의료기기 중개임상시험 지원센터 (원주)	1,000
		국내 유통 농수산물 신속검사 체계 (강원)	
김명연 (2)	경기 안산시단원구	안산온마음센터 (안산)	2,000
		여성청소년 보호 시설지원예산 (경기)	1,000
△김성주 (2)	전북 전주시덕진구	식품안전체험관 실시 설계비 (전주)	200
		전북 남원 글로벌코스메틱 컨버전스센터 건립	1,000
김재원 (1)	경북 군위군의성군 청송군	글로벌 코스메틱 비즈니스 센터 구축 (경북)	5,000
○ 김춘진 (3)	전북 고창군부안군	어르신 은빛 활력 충전소 설치 (부안)	2,000
		부안 장애인자활자립장 증축사업 (부안)	1,800
		전북 구조구급정 도입 사업 (전북)	1,750
양승조 (2)	충남 천안갑	의료원, 전문 재활센터 신축 및 음압병상 설치 (천안)	8,000
		천안기로보건진료소 신축 예산 (천안)	185

○:위원장, △:간사

출처: 제337회 보건복지 제6차 (부록) (2015년10월22일)

한편 포지션 상임위인 보건복지부 예산 심의에서 쟁점이 되는 사안은 지역구 편익과 관계된 사업이 아니라 정부가 추진하는 핵심 정책과 밀접한 관련이 있는 예산이었다. 법안 심사와 마찬가지로 예산 심의에서도 합의 이슈와 관련된 예산에 관해서는 여야 모두 같은 목소리를 냈다. 예컨대 국민들 간 이견이 없는 영유아 보육료 지원이나 보육교사 처우개선에 관한 예산에 대해서는 여야 의원 모두 증액이 필요하다는 입장이었다.

○이종진 위원 (새누리당) 전국의 3000여 명이 올라와서 집회를 했습니다. 이 보육서비스가 개선이 되지 않고 계속해서 불평을 사고 있는데요. 최소한도로 표준보육비용만큼은 지원할 수 있어야 된다고 보는데, 어떤 대책을 가지고 계시는지 이야기해 주십시오.(중략)

○양승조 위원 (새정치민주연합) (중략) 그러니까 저는 이 문제가 다른 예산보다 먼저 앞서서 누리과정 선생님들하고 0~2세 선생님들 처우가 같아야 된다고 봐요. 그래서 일단 그분들이, 영아반 교사들의 근무환경개선비를 누리과정 선생님하고 똑같이 주기 위해서는 한 1261억 8300만 원 필요한데 이것 추가 증액을 요구하고요, 일단. 또 가정어린이집 문제인데요. (중략) 이 문제도 작년엔 7만 5000원, 재작년에 7만 5000원이었는데 최소한 한 10만 원 정도로 해서 한 141억 4600만 원 추가 확보해야 된다고 하는데, 장관님, 어떻습니까?

출처: 제337회 보건복지 제6차 회의록 (2015년10월22일)

하지만 의료 영리화 정책과 같이 이념적으로 대립하는 이슈에 관해서는 법안 심사 때와 마찬가지로 여야가 당론에 따라 서로 다른 의견 대립을 보였다. 예컨대 2016년도 예산안에서 여야 간 가장 큰 쟁점이 되었던 것은 의료 영리화 정책과 연계된 원격 의료 예산(원격의료 조사·연구, 평가 및 데이터베이스 관리사업)이었다. 이 원격 의료 예산을 놓고 야당인 새정치민주연합은 삭감해야한다는 강경한 입장이었던 반면 여당인 새누리당과 정부 관계자들은 증액이 필요하다는 입장이었다.

새누리당은 정부의 역점사업이자 미래 보건의료산업의 성장 동력으로 원격 의료의 필요성을 주장하며 예산 증액을 요구하였고 1, 2차 시범사업을 면밀하게 검토하고 확대하기 위해, 그리고 세계 원격 의료 시장을 선점하기 위해 해당 예산의 확보가 필요하다고 주장하였

다. 이와 반대로 김용익 의원을 비롯한 남인순, 안철수, 양승조, 인재근 의원 등 새정치민주연합 야당 의원들은 해당 사업에 관한 법적 근거가 미비하고 기존 연구와의 중복된다는 이유로 예산을 전액 삭감해야 한다는 강경한 입장이었다.

○이종진 위원 (새누리당) 지금 원격의료제도와 기반 구축에 감액 요청이 있는 반면에 저는 이 일부에 대해서는 좀 증액이 있어야 된다고 생각을 하는데요. (중략) 본 위원은 도서·벽지에 있는 원격진료 예산으로 5억 원 정도 더 추가 반영이 필요하다고 그렇게 생각을 합니다.

○장정은 위원 (새누리당) 취약지역에 굉장히, 지금 우리 원격진료가 필요한 부분이 그 부분 아니었습니까, 의료취약지역? 실질적으로 이게 예산이 하나도 편성이 되지 않는다는 것은 아무 의미가 없다고 보거든요. 왜 여태껏 예산을 부어서 시범사업을 실시했는가조차 저도 의문이 가거든요, 이 부분에 대해서. 그래서 지자체에서 지방비를 내겠다고 하는데 일단 국비 지원이 되어야 된다고 본 위원은 생각합니다.

○김기선 위원 (새누리당) 이 분야 무지 중요합니다. 앞으로 우리나라가 미래의 역점산업 분야로, 우리가 능력을 충분히 갖추고 있고 기반을 갖추고 있고 인프라를 갖추고 있는 이런 원격의료 시스템을 우리가 상당부분 갖추고 있어요. 이것을 세계를 상대로 해서 뺏어 나가고 여기에서 고용인력을 창출하고 또 산업 부가가치를 높일 수 있는 것은 정부가 최대한 역점을 뒀서 해야 되고 이 부분에 대한 투자는 다른 어떤 분야보다 제대로 이루어질 수 있도록 준비를 단단히 해야 된다. (중략)

○이목희 위원 (새정치민주연합) 해외에 우리 한국의 수준 높은 의료기술을 수출한다 그것은 알아서 하십시오. 그것 많이 하면 좋다고 생각합니다. 그런데 우리나라는 원격의료 필요 없는 나라다 그렇게 생각합니다. 원래 기본적으로 의사하고 환자하고 대면진료를 해야지 원격진료

를 한다는 게 말이 안 되고요. (중략)

사실 원격의료의 문제는 여러 가지가 있지요. 이게 무슨 원격의료에 필요한 앱을 까는 데 드는 막대한 비용이라든지 또는, 원격医료를 하게 되면 결국은 또 대형병원에 다 몰리겠지요. 소규모 개원의들이 어떻게 살아남겠어요? 그리고 이것이 갖고 있는 불안정성이 엄청나게 높지요. 할아버지 할머니들한테 혈당 재고 혈압 재서 스마트폰 갖고 입력시키라고 하는데 이게 되겠어요? 그리고 화면 보고 의사하고 환자하고 얘기를 해서 이것 뭐가 되겠습니까? 우리나라 잘 아시지 않습니까? 아무리 시골이라 하더라도 집 나가면 10분이면 병원이 다 있습니다. 이런 데서 왜 이런 짓을 하려고 합니까? 저는 그것 파라과이든 어디든 필요한 나라 있으면 열심히 수출하세요, 돈 별면 좋은 일이니까. 그러나 국내에서는 이런 짓하면 안 된다 이렇게 생각합니다.

○김용익 위원 (새정치민주연합) (중략) 그러니까 시범사업이라는 것은 1 단계를 해 보고 거기에 대해서 타당하면 2단계로 가고 그렇게 가는 건데 지난번 시범사업 한 결과에서 수공할 만한 자료가 없었거든요. 그러면 그다음 단계로 가야 될 근거가 별로 없는 거지요. 그러니까 이것은 여당 위원님들이 해야 된다고 주장하시는 이유도 다 짐작이 되는 것이고 또 야당으로서도 받을 수가 없는 건데요. 이것은 제 생각에는 조금 접어두고 여야 간에 얘기를 하는 것이 어떨까 그렇게 생각이 됩니다.

출처: 제337회 보건복지 소위 제2차 회의록 (2015년10월27일)

이와 같은 보건복지위 예산 심의 과정을 통해 다시 발견할 수 있었던 포지션 상임위의 특징은, 전국적인 사안에 관해 주로 당론에 영향을 받으면서 자신의 정책적 입장을 표명하려 한다는 점이다. 이는 특정 지역에 수혜가 돌아가는 개발 예산을 중시하며 이에 관해 거래·협력하는 모습을 보였던 크레딧 상임위 유형의 의원들 행태와 다른 성

격의 것이었다. 보건복지위의 법안 심사 및 예산 심의 과정을 통하여 본 연구는 포지션 상임위 가설이 타당함을 확인할 수 있었다.

3) 크레딧-포지션 상임위

한편 앞의 상임위 유형구분에 따르면 국토위(구 건설교통위)는 상임위의 지역 예산과 정책 소관이 모두 큰 전형적인 크레딧-포지션 상임위에 해당한다. 여기에서는 제 19대 국토위를 중심으로 크레딧-포지션 상위의 정책 결정 과정을 분석한다.

가) 법안심사

제 19대 국회 기간 동안 국토해양위 및 국토교통위에서 접수·처리된 법률안은 의원안 1,610건, 정부안 81건으로 총 1,691건이었다.

[표 39] 제 19대 국회 기간 국토교통위에 가장 많이 상정된 법률안

법률안	건
주택법 일부개정법률안	121
자동차관리법 일부개정법률안	106
도시 및 주거환경정비법 일부개정법률안	86
건축법 일부개정법률안	73
여객자동차 운수사업법 일부개정법률안	60

※ 출처: 국회 의안정보시스템

이 중 가장 많은 개정의 요구가 있었던 법률안은 「주택법」(121건)이었으며, 「자동차관리법」, 「자동차관리법」, 「도시 및 주거환경정비법」, 「건축법」, 「여객자동차 운수사업법」 등이 그 뒤를 잇는 주

요 쟁점 법안들이었다([표 39] 참조). 121건의 「주택법」 개정안들 중 제 19대 국회 기간 동안 가장 논란이 되었던 것은 ‘분양가 상한제 폐지’ 문제였다. 여기에서는 「주택법 일부개정법률안」의 처리 과정을 중심으로 제 19대 국회 국토해양 및 국토교통위의 정책 결정 과정의 특성들을 파악하고자 한다.

정부는 2012년 9월 19일 기존에 모든 주택에 적용되었던 분양가 상한제를 원칙적으로 폐지하되 시장여건에 따라 일정한 요건에 해당하는 주택(보금자리주택지구 등)에 대하여는 예외적으로 상한제를 실시하도록 하는 내용의 「주택법」 개정안을 발의하였다. 이는 ‘5.10 주택거래 정상화방안’의 후속조치로서 원칙적으로 주택 전매를 허용하되 예외적으로 전매행위 제한주택 지정제도를 도입한다는 부동산규제 완화의 내용을 담고 있었다. 사실 분양가 상한제는 민간 주택공급을 위축시키고 주택 품질이 떨어진다는 이유로 2009년 이명박 정부 때부터 정부와 새누리당이 폐지를 추진하였다. 그러나 야당의 반대로 국토위에서 심의조차 거치지 못하다 결국 제 18대 국회에서 폐기되었던 개정안이었다. 이처럼 제도 폐지가 쉽게 이루어지지 않자 정부는 기존의 방침은 유지하되 시장 상황에 따라 장관이 탄력적으로 대응할 수 있도록 해법을 제시한 것이었다.

정부의 부동산 대책에 여당인 새누리당은 최대한 정부의 정책에 협조하겠다는 입장을 보였지만, 야당인 민주통합당은 강남 재건축 활성화를 위한 대표적인 ‘특혜 정책’인데다 재개발, 재건축을 활성화하는 방안으로는 장기적 침체기에 들어선 주택경기를 끌어올리기 어렵다는 반대 입장을 보였다. 여야 간 이견으로 2012년 9월 정기국회의 국토해양위 법안심사에서 ‘분양가 상한제 폐지’ 내용을 담고 있는 「주택법」 개정안은 일단 심의 대상에서 제외되었다.

그리고 11월 8일 국토위는 전체회의에서 이 개정안을 상정하고 법

안소위로 회부하자는 결정을 내렸지만, 야당 의원들은 다음과 같이 법안 처리에 부정적인 의사를 표명했다.

○**윤후덕 위원 (민주통합당)** 그런데 이 장치(분양가 상한제)를 아예 폐지에 가까운 수준으로 개정하는 것은 아직은 좀 더 신중한 논의가 필요하다는 게 본 위원의 의견입니다. 그래서 이 부분은 아까 정회 시간에 민주당 위원님들이 협의했을 때는 오늘 상정 안건에서는 제외하는 것으로 의견들을 좀 모았어요. 이런 것을 감안해서 소위에서 좀 더 신중한 그런 논의가 되기를 바랍니다, 본 위원은.

○**박수현 위원 (민주통합당)** (중략) 분양가상한제를 폐지하는 것, 이것에 대해서 반대하는 것은 대개 집값 상승이나 부동산 거품이 생긴다든가 또 일부 소수 땅 부자만을 위한 대책이라든가 등등 여러 가지 사실 우려의 목소리를 많이 제기를 해 왔어요. 그런데 이 문제를 장관님은 견해를 달리하시는 것 같습니다만 여전히 그런 문제는 존재하는 것이다 저는 그렇게 생각하고요. (중략)

그래서 저는 분양가상한제 폐지 등 공급 중심의 정책 또는 제가 인식하기로 건설업계만을 위한 정책이 아니냐, 인정 안 하시겠지만, 이런 것에서 벗어나서 집 없는 서민의 주거안정을 위한 정책을 마련해야 한다고 보면, 전월세 인상을 상한제 도입이나 이런 것들을 통해서 정말 서민을 위한 주거안정대책이 무엇인가를 면밀히 따져봐야 된다 저는 그런 생각을 말씀을 드리고요. 이것은 하여튼 법안심사소위에서 좀더 잘 봐야 되겠다는 말씀을 드리겠습니다.

○**이미경 위원 (민주통합당)** 이러한 중대한 문제를 담고 있는 이 개정법률안을 지금 내신 거에 대해서 저는 잘못되었고, 앞으로 대통령이 누가 되든지 되고 난 다음에, 아까 말했던 이 분양가상한제가 갖는 폭발력, 강남 재건축부담금 폐지, 이런 것들이 상당히 다시 부동산 거품을 일으킬 수 있는 소지를 안고 있다라고 다 보고 있기 때문에 지금 현재의

상태에서는 맞지가 않다 이렇게 생각하고 있고. (중략)

지금 뉴타운 재개발, 너무 남발해 왔어요. 그런데 다시 여기에 부동산 거품을 한번 일으켜서 해 보자, 이미 그것이 갖고 온 여러 가지 부작용이, 집은 당장에 팔릴지 모르지요. 그러나 여러 가지 부작용이 있었다는 것을, 그것은 간과한 채로 이러한 법안을 다시 내 왔다, 이걸 정말로 심각한 토론들을 많이 해야 되는 일이다라고 생각을 합니다.

출처: 제311회 국토해양 제5차 회의록 (2012년11월8일)

2012년 11월 13일, 논란 끝에 국토해양위 법안소위에 정부의 「주택법」 개정안이 상정되었다. 하지만 정부 규제에 대한 여야 갈등으로 결국 다시 계류되었다. 새누리당 소속 의원들은 침체된 주택경기를 정상화하려면 분양가 상한제 폐지가 필요하다는 견해를 제시했지만, 야당인 민주통합당 의원들은 집값 상승 등을 이유로 심의를 거부했다.

○이노근 위원 (새누리당) 저는 주택법이나 이런 도정법을 많이 다뤄 왔 습니다마는 지금 법이 너무나 경직돼 있어요. 한마디로 얘기해서 시장 상황에 탄력적으로 대응을 하기가 어렵게 되어 있거든요. 물론 이제 우리가 그 당시에 투기 열풍이 불었기 때문에, 법상에 상한제를 딱 이렇게 명기를 해 놓았기 때문에 오늘날 시장 상황에 대응할 수 없게 되어 있습니다. 그런데 지금 막상 필요한 때에, 우리가 무슨 돈이 필요할 때 돈이 있어야 되는 것이지 아니, 돈을 갖다가 장롱에 넣어 놓 으면 어떻게 해요. (중략)

○함진규 위원 (새누리당) (중략) 제가 늘상 말씀드리지만 규제라고 하는 것은 자유시장 경제체제에서 공익목적을 달성하기 위해서 최소한도 규제는 필요하다고 봅니다. 그런데 규제라는 것이 규제의 목적을 어느 정도 달성했을 때는 그걸 좀 탄력적으로 적용할 필요가 있지 이 규제

를 계속 붙잡고 있으면…… 지금 한쪽에서는 미분양, 공공이든 민간이든 엄청난 양의 미분양 주택이 쌓여 있고 또 다른 한쪽에서는 하우스푸어니 뭐니 해 가지고 지금 부실 주택이 엄청 나오고 있는데 이걸 정부에서 탄력적으로 좀 하는 것이 저는 맞다고 봅니다.

○이명수 위원 (새누리당) 저는 신축적으로 운영하는 것에 찬성합니다.

○국토해양부제1차관 한만희 시장이 잘못돼서 문제가 생기면 행정부가 책임지도록 맡겨 주시면 안 되겠습니까?

출처: 제311회 국토해양소위 제2차 회의록 (2012년11월13일)

11월 법안소위에서의 갈등 이후로 「주택법」 개정안은 여야 간 의견이 좁혀지지 않았지만, 이후 간사 간 논의를 통해 다소 처리가 진전될 것으로 기대되었다. 국토위 새누리당 간사 강석호 의원은 과거와 달리 이번에는 의견 접근을 봤기 때문에 잘 될 것으로 본다고 긍정적으로 상황을 전했고, 민주당 간사인 이윤석 의원도 아직 합의되지는 되지 않았지만 공감대를 넓혀가고 있다고 말했다. 새누리당 이한구 원내대표도 “분양가 상한제 철폐 문제는 여야 간 합의가 거의 됐다고 보고받았다”고 언론에 전했다.

다만 당시 민주당 내에서 강경한 당론이 마련된 것은 아니었고 부동산 대책에 관한 의원들 간 의견은 팽팽히 엇갈리는 상황이었다. 이러한 가운데 2013년 2월 27일, 간사 간 합의로 「주택법」 개정안이 다시 회의에 부쳐 논의가 진행되었다. 예상과 달리 결과는 또 다시 계류였다. 여야 간 합의를 전제하고 소위원장이 해당 개정안을 상정했지만, 야당 의원들이 안건에 대한 논의를 거부한 것이다.

○이미경 위원 (민주통합당) (중략) 제가 생각할 때는 1번 안건(주택법 개

정안)은 오늘은 상정을 했다 하더라도 미룬다, 다음에 장관 청문회 다 마치고 새 장관 임명된 이후에 하겠다면 좋다는 거예요. 그런데 이것을 상정해 놓고 토론하다가 뒤로 미루자 이것은 얘기가 달라지는 얘지요.

○소위원장 강석호 (새누리당) 아니, 토론도 못 합니까?

○이미경 위원 (민주통합당) 책임 있는 분이 와서 앉아서 토론하자는 얘기에요.

○소위원장 강석호 (새누리당) 차관이 있지 않습니까? 지난번에 분양가상한제를 본다면 토론이 있었고 오늘도 이 문제를 상정을 했으니 정부 측으로부터 경기 변화라든지 내용도 다시 한번 얼마만큼 좋아졌나 나빠졌나 이런 얘기도 들어보고, 그다음에서 여기서는 하자 말자 서로 했다가 문제가 되면 또 2번으로 넘어갈 수도 있는 거지, 그것조차도 새 장관한테 물어보고 하자, 아니 그러면 아니 할 말로 그것은 아니겠지만 모든 법안 다 관두고 장관 새로 청문회 하고 오면 우리 국회가 업무 시작하자 그런 것뿐이 안 되니 진도가 안 나가잖아요.

(중략)

○이미경 위원 (민주통합당) 혼자서 들으려면 들으세요. 나는 갑니다. 알아서 하세요.

○김관영 위원 (민주통합당) 잠시 의사진행발언 한번 하겠습니다. 여러 가지 논란이 많이 있는데 잠깐만 정회를 해 주시면 저희가……

○소위원장 강석호 (새누리당) 그러면 잠깐 정회할까요?

(「예」 하는 위원 있음)

잠시 정회를 선포합니다.

(10시55분 회의중지)

출처: 제313회 국토해양소위 제1차 회의록 (2013년2월27일)

이날 오전 「주택법」 개정안에 관한 안건 상정을 놓고 의원들 간 대립 끝에 회의는 잠시 중단되었다. 그리고 민주통합당 이미경, 김관영, 문병호, 박수현 의원과 통합진보당 오병윤 의원, 진보정의당 박원

석 의원 등의 야당 의원들은 참여연대를 비롯한 시민단체와 함께 기자회견을 열어 자신들의 입장을 강력히 표명하였다. 이들은 “주택가격 하락과 거래량 감소의 원인은 분양가 상한제가 아니라 서민이 부담할 수 있는 선을 넘은 지나치게 높은 주택가격에 있다”며 분양가 상한제 폐지에 반대한다는 주장을 언론과 대중 앞에 거듭 강조했다.

이후 약 두 달 후인 2013년 4월 22일, 다시 개정안이 상정되었지만 여야 간 접점을 찾지 못하고 안건은 또 다시 계류되었다. 계속되는 대립 끝에 2013년 7월 17일, 부동산 정책에 관해 민주당은 정부와 새누리당이 추진하는 ‘분양가 상한제 폐지’를 수용하는 반면, 새누리당은 야당이 추진하는 ‘전월세 상한제 도입’을 수용하는 방향으로 여야는 합의점을 검토하기 시작했다. 또한 그동안 정부는 야당의 반대 의견을 반영하여 수정안을 마련하였다. 기존에는 ‘택지 종류에 상관없이 시장 상황에 따라 분양가 상한제 적용 지역을 지정’하겠다는 내용이었지만 수정안은 ‘공공택지 내 주택은 분양가 상한제를 기존대로 적용하고 민간택지 내 주택은 시장 상황에 따라 주택정책심의위를 거쳐 장관이 지정한다는 내용’으로 변경되었다.

정부의 이와 같은 태도 변경과 함께 주택시장 정상화를 고려하여 야당인 새정치민주연합(구 민주통합당)은 기존의 ‘처리 불가’ 당론에서 ‘수정안 처리’로 입장을 선회하기 시작하였다. 그리고 그로부터 다시 8개월 후인 2014년 12월 23일, 여야 정당 지도부 간의 합의를 거쳐서 「주택법」 개정안은 국토위 제 330회 제 1차 법안심사 소위 심사를 통과하게 되었다. 한편 야당 측이 요구했던 전월세 상한제 도입 문제는 ‘국회서민주거복지 특별위원회’를 설치하여 논의하기로 하였다.

지금까지 살펴본 국토위의 「주택법」 개정안의 처리 과정을 통해 알 수 있는 점은 포지션 상임위와 마찬가지로, 크레딧-포지션 상임위에서

도 대립 이슈의 갈등 국면을 활용하여 자신의 정치적 입장을 적극적으로 표명하고자 한다는 것이다. 다만 포지션 상임위와의 차이점은, 반대당의 이념적인 경제 정책에 대하여 정당의 당론에 따라서 대립각을 세우면서도 끝까지 갈등으로 치닫기보다 거래와 협상을 통해 어느 지점에서는 합의점과 절충안을 모색하고자 한다는 점이다. 그것이 가능한 이유 중 하나는 상임위에서 관할하는 지역구 예산의 규모가 상당히 크기 때문에, 의원들이 한편으로는 갈등을 보이지만 다른 한편으로 거래하고 협력하지 않으면 자신들의 업적 과시 목적이 달성되기 힘들어지기 때문이다. 이와 같은 내용 분석 결과는 본 연구의 크레딧-포지션 상임위 가설을 지지하는 것이라 할 수 있다.

나) 예산심의

이번에는 2012년도 예산안에 관한 국토해양위 예산 심사 내역을 통해 크레딧-포지션 상임위 유형의 특징을 파악할 것이다.

다음의 [부록 1]과 [표 40]은 2012년 11월 5일 제 4차 국토해양위의 예비 심사에서 상임위 소속 의원들이 서면으로 제출한 질의 사항을 정리한 것이다. 상임위 예비 심사에서 질의 시간이 의원 당 7분 내외로 짧게 제한되어 있고 회의 시간 내에 모든 요구와 질의를 다 마칠 수 없으므로 의원들은 서면질의 방법을 통해 정부에 필요한 사안을 질문하고 요청한다.

[부록 1] 국토해양위 의원들의 지역구 예산 요구 예시

위의 [부록 1]과 [표 40]에서 확인할 수 있듯 31명의 국토위 의원들 중 27명의 지역구 의원들이 자신의 지역과 연관된 SOC 사업 예산의

제 4장 유형별 상임위 효과

증액을 요청했다. 가장 많은 지역 관련 민원을 요청한 의원은 3선의 국토해양위 위원장인 주승용 민주통합당 의원이었으며 그 다음은 초선인 새누리당의 김태흠 의원이었다.

[표 40] 국토해양위 의원들의 지역구 예산 증액 요청 건

의원	선수, 정당	지역구	증액 요청 건
△강석호	2선, 새누리당	경북영양군영덕군봉화군울진군	31
김관영	1선, 민주통합당	전북군산시	19
김태흠	1선, 새누리당	충남보령시서천군	33
문병호	2선, 민주통합당	인천부평구갑	5
민홍철	1선, 민주통합당	경남김해시갑	3
박기춘	3선, 민주통합당	경기남양주시을	17
박상은	2선, 새누리당	인천중구동구옹진군	13
박수현	1선, 민주통합당	충남공주시	12
변재일	3선, 민주통합당	충북청원군	13
신장용	1선, 민주통합당	경기수원시을	7
심재철	4선, 새누리당	경기안양시동안구	1
안효대	2선, 새누리당	울산동구	10
오병윤	1선, 통합진보당	광주서구을	6
윤진식	2선, 새누리당	충북충주시	6
윤후덕	1선, 민주통합당	경기파주시갑	5
이노근	1선, 새누리당	서울노원구갑	5
이명수	2선, 새누리당	충남아산시	6
△이윤석	2선, 민주통합당	전남무안군신안군	18
이이재	1선, 새누리당	강원동해시삼척시	24
이재균	1선, 새누리당	부산영도구	19
이종진	1선, 새누리당	대구달성군	5
이헌승	1선, 새누리당	부산진구을	19
임내현	1선, 민주통합당	광주북구을	7
조현룡	1선, 새누리당	경남의령군함안군합천군	10
○주승용	3선, 민주통합당	전남여수시을	76
함진규	1선, 새누리당	경기시흥시갑	6
홍문중	3선, 새누리당	경기의정부시을	9

한편 제 311회 국토위 예비 심사 회의록을 통해 예산안 종합정책질

의 시간에 질의한 총 26명 의원들의 요구사항을 살펴보면 평균적으로 전체 질의 내용들 중에서 지역구 민원성 질의가 차지하는 비중은 약 47.5%에 이르렀다. 즉 질의 거의 절반의 내용이 자기 지역구에 해당하는 지역의 SOC 사업 예산을 증액시켜달라거나 예산안에서 삭감되거나 축소된 사업을 다시 반영시켜 달라는 요청이었다. 또한 주 질의 시간에 지역구와 관련된 사업을 언급하지 않았던 의원들도 이후 보충 질의 시간이 주어지면 관할 지역구의 이해관계가 걸려 있는 사업을 언급하거나 서면질의를 통해 요구하는 태도를 보였다.

상임위 위원들은 종합정책질의 시간에 온전히 전국적인 사안에 대해서 중립적인 자세로 예산 편성안을 심의하는 것이 아니라, 대체토론 기회를 활용하여 출신 지역구의 민원성 사업 예산이 내년도 예산안에 포함되도록 요구하였다. 이러한 태도는 정당에 따라 별다른 차별성이 없었고, 여당 의원일지라도 정부의 정책 방향에 대해 무조건적인 지지를 보내는 것이 아니라 자기 지역구의 이해관계가 걸린 사안에 있어서는 이의를 제기하였다.

2012년 11월 6일 다음날 열린 예산결산기금심사소위원회에는 소위원장 이윤석 민주당 의원을 포함하여 김태흠, 박상은, 변재일, 신기남, 신장용, 이이재, 이종진, 이현승 총 9명의 소위원들이 출석하였다. 정부 측에서는 국토해양부 제 1차관과 실·국장급 인사 2명, 정책관 2명, 행정중심복합도시건설청 차장 1명이 배석하였고 전문위원 2명도 함께 출석했다. 예결소위 회의에서 나타나는 특징은, 불특정 다수에게 정책의 비용과 정책의 편익이 분산되는 안전에 있어서는 위원들 간 이견이 적고 정부안에 수용적인 태도를 보인다는 점이다. 예컨대 주택임차료 보조사업, 공공임대주택지원, 주거환경관리사업, 주택가격동향조사나 주택공시가격조사, 지적재조사사업 등 정부 사업의 결과로 특정 지역이 외부성 편익을 얻는 것이 아니라 그 혜택이 광범위하게 적용

되는 한, 예산안에 이의를 제기하는 경우는 거의 없었다.

반면에, 특정 의원의 출신 지역구와 관련된 사업이 상정될 경우에는 불수용된 정부 예산안에 이의를 제기하는 경향이 나타났다. 예컨대 지난 상임위 회의에서 ‘부산 진구을’ 출신 이현승 새누리당 의원이 진구 가야동에 위치한 수정터널의 설계비 5억을 예산안에 반영해달라고 요청한 바 있으나, 다음 날 정부 측에서는 불수용의 입장을 보였다. 이에 대해 이 의원은 이의를 제기하며 일단 예산의 총액이라도 증액시켜 추후 사업 설계비용을 마련해달라고 주문했다.

또 다른 예는 충남 보령시서천군 출신 김태흠 새누리당 의원의 경우이다. 김태흠 의원은 충남 지역의 도청신도시 진입도로 건설 지원 예산을 놓고, 충남도청이 문화재로 지정되어 있다는 특수 사정을 강조하면서 정부의 지원 예산이 더 필요함을 주장했다. 이 과정에서 김 의원은 정당과 출신 지역구에 관계없이 동료 의원들의 지원을 받았고 불수용 의견을 낸 정부 측에 대하여 압박을 가하였다는 점이 주목할 만하다. 즉 크레딧-포지션 상임위인 국토해양위 예산 심의 과정에서 의원들은 정당이나 출신 지역구가 다름에도 불구하고 자신들의 이해 관계에 따라 협력적인 태도를 보였다. 이는 정당의 당론에 따라 이념적으로 대립하였던 법안 심사 때와는 상당히 다른 모습이다.

○수석전문위원 임병규 26페이지 설명드리겠습니다. 도청신도시 진입도로 건설 지원은 첫 번째 내포신도시만 214억 증액 의견을 냈습니다만 불수용하는 거고, 나머지 경북이나 안동, 예천구간은 수용하는 것으로 되어 있습니다.

○이현승 위원 (새누리당) 그런데 이거 충남 가 가지고 선물 주기로 한 그거 아닙니까? 맞지?

○신장용 위원 (민주통합당) 그렇지. 이것은 불수용하는 것은 그렇고 일부 증액을 수용해 줘야 되지 않겠어요?

- 김태흠 위원 (새누리당) 내포신도시 이게 도청 이전지야.
- 신장용 위원 (민주통합당) 그러니까 이것을 해 줘야지.
- 이현승 위원 (새누리당) 그때 우리가 국감 하면서 도와주기로 했잖아.
- 신장용 위원 (민주통합당) 전체는 아니더라도 일부 수용이라도 해 줘야 될 것 같은데.
- 김태흠 위원 (새누리당) 이걸 도와줘야 돼. 이게 지금, 봐봐.
- 변재일 위원 (민주통합당) 한번 설명을 들어 보자고. 경북도청하고 그런 건 다 해 주는데 왜 충남도청은 안 해 주느냐 이거 아니야? 이유가 있을 거야.
- 국토해양부제1차관 한만희 이게 왜 안 되냐면요, 지금 정부의 원칙상 진입도로 50%만 지원하기로 되어 있는데 충남권은 50%가 넘었습니다. 경북은 이렇게 지원해 줘도 50%가 안 됩니다. 그래서 저희가 원칙을 깰 수가 없어서 그랬다는 것을 말씀드립니다.
(중략)
- 김태흠 위원 (새누리당) 영똥한 데다 100억, 200억 쓰면서 말이에요, 이거 진짜……
- 국토해양부제1차관 한만희 전반적으로 같이 얘기를 해야 될 문제 같습니다.
- 신기남 위원 (민주통합당) 그 50%를 지킨다는 게 금과옥조예요? 그게 강행규정이예요?
- 김태흠 위원 (새누리당) 아니, 예결위에서 바꾸는 그런 부분이 아니라 여기에서 이 부분을…… 그러면 그렇게 하세요. 검토보고에 50% 이런 부분에 문제가 좀 있지만 지역 특수한 상황, 이런 부분이 고려되어야 된다고 얘기하면서 거기다 그대로 올리세요.
- 이현승 위원 (새누리당) 일단 수용해 주세요.
- 김태흠 위원 (새누리당) 수용해 주세요.

○**신장용 위원 (민주통합당)** 지금 여기에 인프라가 전혀 되어 있지 않기 때문에……

○**김태흠 위원 (새누리당)** 하나도 안 되어 있어요, 거기 지금.

○**신장용 위원 (민주통합당)** 이걸 지금 말이 안 돼요, 실은. 설령 이것이 되어 있다고 하면 이 자체가 잘못된 거기 때문에 변경을 해서라도, 지금 다른 데 도청을 하면 기본 사회간접시설을 다 해주는데 지역적인 특성에 맞게 하기 위해서라도 이걸 고려를 좀……

○**김태흠 위원 (새누리당)** 충남 출신 차관이 말이야, 이게 진짜……

출처: 제311회 국토해양 예결소위 제1차 회의록

한편 회의에 참석하지 않은 동료 위원의 부탁을 받고 정부 측에 지역 SOC 예산을 증액 요청하는 경우도 있었다. 예컨대 국토해양부 차관이 ‘포항-영덕’에 고속도로 조사설계 예산이 80억 원 반영되어 있음을 보고하자, 해당 지역을 지역구로 하는 여당 간사 강석호 새누리당 의원(경북 영양군영덕군봉화군울진군)을 대신해서 다른 의원들이 강 의원의 의사를 전달하는 사례도 있었다.

○**국토해양부제1차관 한만희** 고속도로 조사설계 삭감 문제는 관계 부처 협의가 좀 지연됐는데요, 현재 모두 완료됐습니다. 그래서 2012년, 2013년 예산 다 집행이 가능하기 때문에 그것은 인정해 주셨으면 고맙겠습니다. 그리고 포항-영덕은 2013년 6월에 실시설계에 착수할 예정이고 내년도에 80억 원 집행이 가능합니다. 현재 정부안이 69.5억 원이 반영돼 있기 때문에 충분히 이것은 집행이 가능한 것으로 저희는 보고 있습니다.

○**변재일 위원 (민주통합당)** 이게 형님(강석호) 예산이지?

○**소위원장 이윤석 (민주통합당)** 예, 이게 전체 예산이 꽤 컸어요.

- 이이재 위원 (새누리당) 강석호 위원님은 오히려 100억을 증액해 달라고 요청하시던데요.
- 변재일 위원 (민주통합당) 영포고속도로?
- 이이재 위원 (새누리당) 예.
- 변재일 위원 (민주통합당) 삭감하지 않는 것으로 하지요.
- 소위원장 이윤석 (민주통합당) 이대로, 정부안대로 가자고.
- 이이재 위원 (새누리당) 현재 70억 단계에 있는 것을 100억 증액해서 170으로 만들어 달라는 게 강석호 위원님의 자료입니다.
- 소위원장 이윤석 (민주통합당) 그것은 뭐, 삭감 않는 것으로만 가도……

출처: 제311회 국토해양 예결소위 제1차 회의록(p.29)

마찬가지로 하남시를 지역구로 하는 새누리당 이현재 의원을 대신하여 동료 의원들이 정부 측에 이 의원의 의견을 전달하는 사례도 있었다. 팔당대교 보강공사에 정부 예산을 지원할 수 없다는 국토해양부 주장에 대하여 동료 의원들이 일단 안건을 보류하자고 주장하였다.

- 국토해양부도로정책관 이승호 53페이지 맨 마지막에 팔당대교 내진성능 보강공사는 팔당대교가 하남시가 관리하는 구간입니다. 그래서 정부예산에 담기는 곤란한 상황입니다.

(중략)

- 이이재 위원 (새누리당) 이것이 이현재 의원 지역이라서 제가 특별히 당부를 받았기 때문에 말씀을 드리자면, 한강상 교량 중에 기초차치단체가 하는 것은 유일하답니다. 서울시도 광역차치단체잖아요. 지금 지방비를 전혀 안대겠다는 것도 아니고 60억 중에 50%, 30억만 대 달라는 것인데, 이것 방법이 없습니까?
- 박상은 위원 (새누리당) 지금 하남시에서 무슨 수로 돈 30억을

들어서 내진 공사를 할 수 있어요?

○**변재일 위원 (민주통합당)** 이것을 경기도에서 하라 그러면 몰라도 왜 하남시에 하라 그랬어요?

○**박상은 위원 (새누리당)** 그리고 그 다리가 사실 서울시민들이 쓰는 도로이지 하남 사람들이 쓰나요? 팔당대교 다 서울 사람들이 쓰는 다리지.

○**이이재 위원 (새누리당)** 관리 주체를 다른……

○**박상은 위원 (새누리당)** 내가 볼 때는 그것 해 줘야 돼요.

○**국토해양부간선도로과장 손종철**

도로법상 지금까지 관리청을 구분해 놓고 관리를 하고 있었거든요. 그런데 지금 지자체가 재정형편이 안 좋아지니까 자꾸 국가 보고 해 달라고 하는 것인데 이것도 기재부와 협의돼 가지고 법이 개정된다면 몰라도 지금 현재까지는 법에 따를 수밖에 없습니다. 도로법이 정한 바에 따라서.

출처: 제311회 국토해양 예결소위 제1차 회의록(p.48)

정리하면 국토위 예비심사의 종합 질의 시간과 마찬가지로 예산소위에서도 지역 예산을 증액시키고자 하는 의원들의 행태가 발견되었다. 여야 정당 소속에 관계없이 자신의 지역구와 관련된 국토해양부 사업에 대해서라면 지역구 편익을 추구하는 방향으로 예산안을 심의하는 태도를 보였으며, 이는 의원의 정당과 이념을 초월한 공통적인 행태였다. 뿐만 아니라 정부 측에 지역구 예산 증액을 요청할 때 소속 정당이 다르더라도 의원들 간 협력적인 태도를 보인다는 점이 이 유형 의원들의 특징이었으며, 본 연구는 이를 통해 크레딧-포지션 가설의 타당성을 확인할 수 있었다.

4) 레토릭 상임위

가) 법안심사

다음으로 여가위와 외통위의 법안 심사와 예산 심의 과정 등을 중심으로 레토릭 상임위 유형의 특징을 살펴본다. [표 41]과 [표 42]는 제 19대 국회 기간 동안 여가위와 외통위에 가장 많이 상정된 법률안을 나타낸다.

[표 41] 제 19대 국회 기간 여성가족위에 가장 많이 상정된 법률안

법률안	건
아동·청소년의 성보호에 관한 법률 일부개정법률안	40
청소년 보호법 일부개정법률안	31
가정폭력방지 및 피해자보호 등에 관한 법률 일부개정법률안	26
다문화가족지원법 일부개정법률안	23
성폭력방지 및 피해자보호 등에 관한 법률 일부개정법률안	23

※ 출처: 국회 의안정보시스템

[표 42] 제 19대 국회 기간 외교통일위에 가장 많이 상정된 법률안

법률안	건
북한이탈주민의 보호 및 정착지원에 관한 법률 일부개정법률안	33
국제개발협력기본법 일부개정법률안	15
남북교류협력에 관한 법률 일부개정법률안	15
여권법 일부개정법률안	14
남북협력기금법 일부개정법률안	10

※ 출처: 국회 의안정보시스템

여가위와 외통위에 가장 많이 상정되었던 법률안을 순서대로 살펴보면 여가위는 「아동·청소년의 성보호에 관한 법률」, 「청소년 보호

법」, 「가정폭력방지 및 피해자보호 등에 관한 법률」, 「다문화가족 지원법」, 「성폭력방지 및 피해자보호 등에 관한 법률」 등이 가결되었고 외통위는 「북한이탈주민의 보호 및 정착지원에 관한 법률」, 「국제개발협력기본법」, 「남북교류협력에 관한 법률」, 「여권법」, 「남북협력기금법」 등이 가결되었다.

이 두 상임위에서 많이 처리된 개정 법률안들에서 나타나는 공통점은 모두 여야 간 이견이 크게 발생하지 않는 합의 이슈(valence issue)의 성격이 강하다는 점이었다.

나) 예산심의

한편 여가위와 외통위, 두 레토릭 상임위 유형의 예산 심의 과정에서 발견되는 특징은 불필요한 예산안을 삭감하고 절약하는 ‘예산의 수호자(the guardian of the purse)’로서의 성격이 발견된다는 점이다 (Fenno 1966, Wildavsky 1964) 특히 여가위는 상임위 중에서 비례대표 의원의 비율이 가장 높은 곳이고 외통위 역시 수도권 의원들의 비율이 높은 곳으로서 두 상임위에서는 지역구 선심성 예산에 관한 증액 요청을 거의 찾기 힘들다. 또한 두 상임위가 소관하는 정부 부처에 배정되는 예산의 전체 규모가 자체가 크지 않고, 예산 증액 소요도 한정되어 있기 때문에 소속 의원들은 증액이 필요하다고 판단하는 정책의 사업 예산을 확보하기 위하여 낭비가 예상되는 정부 사업에 대해 가능한 한 삭감하려는 태도를 보인다.

<여성친화도시 예산>

○**김정우 위원 (새누리당)** 친화도시 있잖아요? 친화도시가 실효성을 잘, 제가 확신을 못 하겠어요. 그러니까 이게 지정이 되면 이제 거기에다가 인센티브처럼 주는 예산이잖아요, 그렇지요? 그런데 실질적으로 어떤

게 친화, 어떻게 생긴 게 여성친화도시인지를 잘 모르겠어요. 어떻게 생긴 게 여성친화도시입니까? 여성 화장실이 더 많은 도시입니까, 무슨…… (중략)

아니, 저는 다 좋은데 얼마 되지도 않는 여성가족부의 예산 가지고 결국은 지방자치단체 그 도시에다가 지원해 주는 거잖아요, 그렇지요? 그런 거지요, 프로그램을 주는 게 아니라 그냥 돈으로 지원해 주는 것?

<성별영향분석평가법 예산>

○남인순 위원 (민주통합당) 이게 지금 감당 가능한가요? 그냥 저희가, 성별영향평가 너무 제대로 점검 안 되어서 지난번에 문제를 많이 지적을 했는데 이렇게 과제 수를 확 늘려 갖고 감당 가능할지를 잘 모르겠네요. 이게 결국은 정책 컨설팅 센터를 더 늘리는 건가요, 컨설턴트를? (중략)

공무원들이 성별영향평가를 어떻게 해야 될지 모르니까 컨설턴트는 필요해요. 그것은 좀 필요하다고 생각하는데, 이 과제 수가 굉장히 많이 늘어나는 것 아닙니까? 그런데 지난번에 영향평가 한 것도 굉장히 문제가 많다고 국감에서 지적이 됐어요. 그런데 그게 공무원의 문제인 것이냐, 아니면 전문가의 문제인 것인지를 잘 모르겠는 거예요.

<여성사전시관 예산>

○소위원장 유승희 (민주통합당) 저는 인건비라든지 이런 것들이 늘어나는 것은 괜찮은데 유물구입비는 지금 전체적인 사업의 맥락에서는 조금 안 맞을 수가 있어요. 3억 갖고 뭘 샅니까, 하나에 10억 짜리도 있고 그런데? 그래서 내가 볼 때는 이 부분은 빼고 나머지는 증액시켜 주고 그렇게 하면 좋을 것 같아요. 원래 예산에 비해서 12억이나 늘어나기 때문에 그것 조금 감액하는 것은 별문제 안 된다고 보고, 나중에……

○남인순 위원 (민주통합당) 여가부에서도 죄송하지만 말씀해 주실 때 기

재부에서 통과될 수 있는지 없는지 판단을 좀 전략적으로 하시면서 늘리세요, 이것.

출처: 제311회 여성가족 소위 회의록 제1차 (2012년11월8일)

특히 2013년도 예산안에 관한 여가위 예결소위 회의록 내용을 살펴보면, 예결위 종합심사에 이르렀을 때 현실화될 가능성이 크지 않으리라 예상되는 여가부의 증액 요청을 두고 여야 의원들이 전략적으로 예산을 삭감하자는 데에 공감하고 있음을 알 수 있다. 즉 우선순위를 두고 불필요한 예산을 먼저 삭감하지 않으면 추후에 필요한 사업에 대한 증액 규모를 확보할 수 없다는 것이다.

<여가부 전체 예산>

○수석전문위원 임중호 참고로 제가 위원님들께 좀 말씀을 드리겠습니다. 지금 현재 소위 자료에 포함되어 있는 증액 소요가 여가부 예산이 2294억입니다. 그다음에 범피기금에 들어가 있는 것이 38억입니다. 그래서 2개를 합칠 경우에 2332억 정도의 증액이 지금 이 소위 자료에 들어가 있습니다. 그래서 그것을 감안하셔서, 절반씩만 반영을 한다 하더라도 1000억이 넘어간다는 사실을 염두에 두시고……

○남인순 위원 (민주통합당) 여가부 전체 예산이 5000억이지요?

○수석전문위원 임중호 예, 5000억입니다.

○남인순 위원 (민주통합당) 5000억인데 지금 증액 요구가 온 게 2천몇 억이면……

○수석전문위원 임중호 2300억입니다.

○남인순 위원 (민주통합당) 본예산의 절반 정도의 증액을 갖고 우리가, 이게 이렇게 심의해도 또 잘라요.

○수석전문위원 임중호 그래서 그걸 좀 참고하실 필요가 있을 것 같습니다. 물론 개별 사업 하나하나로 보자면 다 필요하고 그렇지만 재정이 라고 하는 또 큰 틀이 있기 때문에 우선순위를 좀 골라야 될 것 같은

그런 생각이 듭니다.

○강은희 위원 (새누리당) 지금 기재부 가서 얼마까지 가능할 것 같습니까? 그것을 좀……

○수석전문위원 임중호 지금 저희가 해마다 보면 50, 60억 정도 예결위원에서 반영이 되었습니다.

○강은희 위원 (새누리당) 총괄요?

○수석전문위원 임중호 예, 그래서 금년에도 저희가 예결위 가서 반영될 수 있는 수준은 물론 사업 내용에 따라 좀 다르겠습니다마는, 예년 수준으로 보면 100억을 안 넘어갈 것 같고, 그런데 뒤에 가면 아이돌보미나 이런 것은 일단 인정만 되면 덩어리가 엄청 큼니다.

○남인순 위원 (민주통합당) 이것은 약간 전략적 선택을 해야 되는 것이 아닌가라는 생각이 저는 좀 들어요.

○수석전문위원 임중호 예, 그렇습니다.

○남인순 위원 (민주통합당) 이것을 2000억을 증액된 것을 가지고 우리가 지금……

○강은희 위원 (새누리당) 최소한 1000억은 더 받아 와야지 답이 나오겠네.

○남인순 위원 (민주통합당) 반씩 빼도 지금 1000억이라도 받아와야 답이 나와서 뭐 예산을 자르든가 말든가 하지.

(중략)

○강은희 위원 (새누리당) 우리가 아무리 이렇게 해도 결과가 중요한데 거기 가서 50억, 60억 증액되면 어떻게 해요?

○여성가족부차관 김태석 사실은 각 상임위에서는 많이 이렇게 올리는데……

○길정우 위원 (새누리당) 그럼에도 불구하고 우리는 우리 할 일을 그냥 하면 돼.

○여성가족부차관 김태석 다른 상임위도 몇 조 올리는데 얼마 반영이 안 될 수 있기 때문이에요.

○길정우 위원 (새누리당) 일단 계속해요.

출처: 제311회 여성가족 소위 회의록 제1차 (2012년11월8일)

외통위의 경우도 마찬가지로 여야 의원들 공히 홍보·낭비성 정부 사업을 지적하며 예결위 종합심사 과정을 거쳐 현실화될 수 있도록 정부에 요구하고 있다.

<동북아평화협력 구상 사업>

○박병석 위원 (민주통합당) 줄일 것을 조금 줄여야 되는 것이 나중에 우리 증액할 것이 있단 말이지요. 그러면 외교부 총액 예산에 증액 액수가 큰 것이 있으니까 조금 줄일 것은 줄이는 것이 좋겠다는 얘기입니다.(중략)

○소위원장 심재권 (민주통합당) 아니요, 그렇게 열심히 하겠다고 말씀 하셔서 될 일이 아니고 거의 이렇게 홍보·낭비성 예산이라고 생각을 합니다. 그래서 나는 이 부분에 대해서 최소한 우리 박병석 위원님께서 말씀하신 그런 정도 감액은 필수라고 생각을 합니다. 내 생각 같아서 이것 전액 다, 세부전략 수립 이 부분에 대해서는 전액 다 삭감을 했으면 좋겠는데, 제 생각은 그렇습니다.

<글로벌 녹색성장기구 GGGI 기여금>

○정의화 위원 (새누리당) 그래서 앞으로는 그렇게 하도록 하고. GGGI 이것 좀 줄일 수 있으면 줄이는 게 안 낫습니까, 어때요?

○외교부제1차관 김규현 저희가……

○정의화 위원 (새누리당) 아니, 제가 말씀을……다른 이유가 아니고 지금 외교부의 예산을 오늘 여기서 우리가 올려 준다 하더라도, 기본경비나 등등 올려 준다 하더라도 예결위에 가서 또 상당히 문제가 될 수 있기 때문에 제가 지금 볼 때는 가장 중요한 게, 이런 잔잔한 예산도 중요하지만 기본경비라든지 지금 행정관들 여러 가지 소송도 많이 당하고 아주 우스운 꼴이 많이 벌어지고 있는데 그런 것을 현실화하

는 것이 굉장히 중요하다는 말이에요.

그러면 그것을 그렇게 좀 상향조정 해 주려고 그러면 어디 좀 깎을 데가 있어야 된다고, 우리 박병석 부의장님 말씀대로. 이 GGGI 같은 것을 혹시 깎을 수 있으면 액수가 좀 크기 때문에 일 이십억이라도 깎을 수 있으면 좋지 않겠느냐 하는 그것을 내가 물어보는 거예요. 그게 도저히 안 된다면 할 수 없는 거고.

○정의화 위원 (새누리당) 차관님, 내가 이야기하는 이유가 지금 예결위에서 이것이 커트(cut)될 가능성이 많은데 조금이라도 리즈너블(reasonable)해야 우리가 설득이 가능해. 예를 들어서 예결위 간사한테 설득을 할 때 ‘여차여차 이래서 이렇게 하는 것이 좋겠다’라고 해야 되는데 안 그러고 여기서 우리가 100억 올려 본들, 기분이야 100억 올리고 싶지. 그러나 해 본들 가면 다 잘리는 것을……

출처: 제320회 외교통일소위 회의록 제3차 (2013년12월6일)

앞의 농해수위 예산 심의과정에서 살펴본 바와 같이, 크레딧 상임위 유형의 의원들은 정부의 예산을 삭감하여 추후 자신의 지역구 예산을 증액 시키는 데 주로 관심이 있었다. 하지만 레토릭 상임위에서는 이와 달리 애초에 상임위에 그럴 만한 지역 예산 자체가 부족하기 때문에 의원들은 보다 공정한 태도로 정부의 불필요한 예산을 지적하는 행태를 보일 수 있었다.

다) 외부 이슈

제 19대 국회 기간 동안 여가위나 외통위의 내부 법률안 심사 과정이나 예산 심의 과정에서 여야 의원들 간에 갈등이 크게 고조되었던 사례는 거의 찾아볼 수 없었다. 대신에 상임위 외부로부터 유입된 이

슈로 갈등이 점화되고 의원들이 자신의 정치적 입장을 밖으로 표출하는 경우는 종종 있었다.

(1) 여가위 - 위안부 망언 이슈와 군 가산점제 이슈

여가위의 경우에는 일본 정치인들의 위안부 관련 망언이나 군 가산점제 문제 등과 같은 사안에 있어서 정당을 초월하여 상임위 외부에 정치적 입장을 선언하였다. 이러한 여가위 의원들의 행동은 실효성 있는 입법적 실천이라기보다는 상징적이고 선언적인 입장 표명의 성격을 지녔다고 할 수 있다.

2013년 5월 13일, 일본 하시모토 도루 오사카 시장이 “과거 전쟁 당시 모든 군대에 위안부가 있었다.”고 위안부를 정당화하는 발언을 하고, 이에 보태 니시무라 일본 중의원이 “일본에는 한국인 매춘부가 우글우글하다”, “중군위안부가 성노예로 전환되고 있다. 매춘부와 성노예는 다르다”는 등의 망언을 쏟아내자, 여가위 소속 여야 여성의원들은 국회 정론관에서 기자회견을 갖고 “세계 어느 국가가 이토록 자신들의 범죄 앞에 당당할 수 있단 말인가”라며 “국가가 나서서 수많은 여성들을 성노예로 만들어 ‘20세기 최대의 인신매매’라고 규정될 만큼 잔인한 범죄를 자행했음은 세계가 다 아는 일”이라고 비판했다.

또한 여가위 소속 김희정(새누리당 간사), 류지영, 김현숙 새누리당 의원과 유승희 의원 민주당 간사는 일본 정치인들의 망언에 대한 항의의 뜻을 보여주기 위하여 여가위 공식방문단 자격으로 일본 도쿄를 방문하였다. 이들은 일본 정치인들과 민간 관계자들을 만나 항의 서한을 전달하고, 망언 재발 금지와 일본 정부의 피해배상을 촉구하였다. 이어서 여가위 의원들은 필리핀과 대만 등을 방문해 여성 정치인들과 교류한 뒤 국회 정론관에서 브리핑을 열었다. 이들은 “한국, 필리핀, 대만, 그리고 일본의 양심 있는 정치인들은 일본에서 다시 한

번 하시모토의 발언과 유사한 행동 취할 경우 공동 행동을 통해 일본이 일제의 이웃나라 침탈에 대해 정부차원에서 사과하고 법적 배상을 요구할 것”임을 선언하였고 “아시아 여성 정치인 네트워크를 구성해 아시아 국가들이 함께 일본군 위안부 문제 해결을 위한 적극적인 공동노력을 펼치기로 합의”했음을 밝혔다.

한편 2013년 6월 11일, 1999년 헌법재판소가 위헌 판결을 내리면서 폐지되었던 “군(軍)가산점 제도”의 재도입을 국방부와 국회 국방위가 추진하겠다는 의사를 밝혔다. 국방부는 공무원 채용 시 ‘정원 외 합격’ 방식으로 군 가산점제를 재도입하는 방안을 국방위에 제시하였고, 이에 새누리당 국방위 간사 한기호 의원이 군필자에게 과목별 특점의 2% 범위에서 가산점을 주고 가산점을 받아 합격되는 인원이 모집정원의 20%를 초과할 수 없도록 규정하는 개정안을 발의한 것이다. 이러한 정부와 국방위의 움직임에 대해 여성부와 여가위 소속 의원들은 강경한 반대 입장을 보였다.

특히 국방부의 발표 이후 이튿날 13일 여성가족부와 여당 새누리당 여가위 소속 의원들은 국회에서 긴급 당정협의를 열고 군 가산점제 재도입에 대한 반대한다는 공식 입장을 밝혔고 당정협의 이후에는 국회 정론관 브리핑을 통해 군가산점제는 어떤 형태든 받아들일 수 없음을 천명하였다. 민주당 여가위 소속 의원들도 같은 날 성명서를 내고 군가산점제는 군가산점제는 여성대통령 시대와 성평등 사회로 나아가는데 역행하는 행위라고 규탄하였다.

(2) 외통위 - 대북 이슈

다음으로 외통위의 경우에는 상임위 의원들의 정치적 입장 표명이 주로 북한의 안보 위협에 대한 결의안의 형식으로 나타난다. 외통위는 16개 상임위 중 가장 많은 결의안을 채택하는 상임위로서 19대 국

회 기간 동안 의결한 결의안만 96건, 그 중에서 국회 운영에 관한 사안 5건을 제외해도 91건으로, 전체 상임위 결의안 평균 19건에 비하면 압도적으로 높은 빈도이다. 국회운영위도 총 84건으로 많은 결의안을 채택하지만 이 중 74건이 국회운영에 관한 사안이며 특정 사안에 대해 의원들의 의사를 결집하여 규탄하거나 촉구하는 내용의 결의안은 10건에 불과하다.

외통위 결의안 채택을 둘러싸고 여야 간에는 이념적 태도에 따른 대립이 종종 발생한다. 예컨대 북한의 장거리 로켓(미사일) 발사 중단을 촉구하는 결의안을 심의하는 과정에서 북한이 쏘아올린 발사체를 무엇으로 규정할 것인가에 관하여 서로 다른 해석을 제시한 바 있다. 반공이데올로기를 수용하고 북한에 대해 공세적 입장을 갖는 새누리당 측 의원들은 “미사일”이라 주장하는 반면 반공이데올로기를 거부하며 북한에 대해 포용적 자세를 취하는 민주당 의원들은 “로켓”이라 주장하였다. 하지만 이런 논쟁은 사실 상징적 논의이고 의원들 간 이념적 입장 차이에 대한 확인일 뿐 정책에 관한 건설적인 논쟁이라고는 볼 수 없다.

○정문헌 위원 (새누리당) 본 위원이 알기로는 발사체가 썩질 때 80도 90도 각도로 썩서 올라가지 않습니까?

○외교통상부장관 김성환 예.

○정문헌 위원 (새누리당) 그런데 이것이 위성을 싣고 올라가는 발사체 같으면 끝까지 한 80~90도 그 직각 상태를 유지해서 올라가는데 이 대륙간탄도탄 같은 경우에는 포물선을 그려주기 위해서 50도 60도 각도로 비행을 한다고 알고 있고 북한이 지금까지 계속 위성이라고 부르짖으면서 쏜 탄두가 50도 60도 안에 들어왔던 것으로 우리 정부도 파악하고 정보당국도 파악하고 있는데 이것은 맞지요?

○외교통상부장관 김성환 예, 그러나……

○정문헌 위원 (새누리당) 그렇기 때문에 이것은 탄도미사일인 것이지
(중략)

○홍익표 위원 (민주통합당) 미사일, 로켓, 위성 이 이름 갖고 지금 논쟁
이 많은데요. 외교는요 말로 분노를 표시하는 것이 아니라 행동으로서
조치로서 단호함을 보이는 것입니다. 인공위성이나 로켓이라고 하면
우리의 분노가 덜 포함되고 미사일이라고 하면 강력하게 입장이 반영
되는 것이라고 생각하십니까?

○외교통상부장관 김성환 그것은 아니고요……

○홍익표 위원 (민주통합당) 그러면 얘기하겠습니다. 예를 들면 일반 자
동차가 소위 얘기해서 불법으로 영업으로 삼으면 그것이 영업용 택시
됩니다. 로켓에 미사일을 올리면 미사일이 되는 것이고요 로켓에 위
성을 올리면 인공위성이 되는 것이지요. 우리 나로호 그러면 미사일입
니까?

출처: 제311회 외교통상통일 제13차 회의록 (2012년12월6일)

또 다른 예로 2013년 2월 12일, 북한은 유엔 안전보장이사회와 국
제사회의 거듭된 우려와 경고에도 불구하고 함경북도 풍계리 지역에
서 제 3차 핵실험을 강행하였다. 당일 심재권 의원을 비롯한 11명의
민주통합당 의원들은 “북한의 핵실험 규탄 및 남북관계개선 촉구 결
의안”을 발의하였고, 정문헌 의원 등 15명의 새누리당 의원들도 “북
한의 핵실험 규탄 및 핵폐기 촉구 결의안”을 발의하였다.

그런데 두 결의안의 내용을 구체적으로 살펴보면 해결책 제시에 있
어 방점이 서로 다른 곳에 찍혀 있음을 알 수 있다. 민주당 측 심재
권 의원이 발의한 결의안은 북한 핵실험에 대응하여 북한을 규탄하되
우리 정부에 대하여 군사적 제재를 배제한 모든 정치·외교적 수단을
사용할 것을 촉구하고, 사후적 제재 강화에만 치중하지 말고 대화협
력과 인도적 지원 등 비제재적 수단도 강구할 것을 한반도 평화를 위

한 방안으로 제시하고 있다. 반면 새누리당 측 정문헌 의원안의 경우 북한 핵실험에 대응하여 북한을 규탄하고 북한으로 하여금 대화에 나설 것을 촉구하며, 정부에 대하여 단호한 대책을 수립 추진하는 것을 내용으로 한다. 이와 같은 정책 입장 표명의 방향 차이는 근본적으로 반공이데올로기에 대한 두 정당의 서로 다른 이념적 차이에 기인한다.

하지만 이와 같은 입장 차이에도 불구하고 외통위는 레토릭 상임위의 특성 상 근본적으로 상임위의 정책 소관이 작아 정부에 대한 견제력이 약하다. 즉 상임위에서 논의한 외교 정책 방향이 제도화되어 현실에서 정부를 구속하기 힘들다. 때문에 결의안을 채택함에 있어서 겉으로 보이는 상징적 대립만큼 심각한 수준으로 여야 갈등이 치닫는 것은 아니며 절충안이 마련된다. 예컨대 다음 날 외통위에서 열린 전체회의에서 이 두 건의 내용 중 여야 간 합의가 가능한 부분을 반영하여 외통위는 북한의 핵실험 강행에 대해 강력히 규탄하는 내용의 「북한의 핵실험 규탄 결의안」을 위원회 대안으로 수립하였다. 여야 간 조정된 결의안에는 “북한의 핵실험을 용납할 수 없으며 핵실험 강행을 대한민국 국민의 생명과 안전을 위협하는 심각한 도발행위로 규정하고 이로 인해 발생하는 문제에 대한 모든 책임은 북한에 있다”는 내용이 담겼다. 이를 통하여 레토릭 상임위 의원들은 상임위 내 이슈보다 외부 이슈에 더 영향을 받을 것이며 상징적인 선언에 그치는 입장 표명을 하는 것이 상임위 행동 전략이 될 것이라는 가설의 타당성을 확인할 수 있었다.

제 2절 업적 과시와 입장 표명에 미치는 상임위 효과

앞 절에서 상임위 고유의 속성과 의원의 정치적 동기가 상호작용하여 어떻게 서로 다른 상임위 정책 결정 과정을 만들어내는가 분석하였다면, 이 절에서는 각 상임위 유형의 활동 효과가 의원의 정치적 목적을 달성함에 있어서 결국 실제로 얼마나 영향을 미칠 수 있었는가 검증하고자 한다.

특정 유형의 상임위 활동으로 의원이 보상받을 수 있는 정치적 결과는 노출되는 것과 노출되지 않는 것, 두 가지로 종류로 구분할 수 있다. 전자는 의원의 업적 과시나 정책 입장 표명과 같이 상임위 활동의 결과 중 일부가 언론을 통해 대중 앞에 드러나는 것을 말하며, 후자는 언론을 통해 모두 보도되지 않는, 의원의 지역에 실제로 증액된 예산의 액수나 의원의 법안 발의 수준과 같은 것을 의미한다.

의원의 상임위 활동으로 인한 정치적 결과를 분석함에 있어서 본 연구는 이처럼 지역 유권자와 시민들에게 노출되는 일부의 결과와 그렇지 않은 실제 결과로 나눔으로써 각 상임위 유형이 미치는 영향력의 차이를 비교할 것이다. 이와 같은 비교 분석 작업을 통해 우리는 의원이 어떤 의도로 어떠한 정치적 결과를 기대하면서 특정 유형의 상임위를 선호하게 되는지 유추할 수 있을 것이다.

1) 변수 및 데이터

가) 종속 변수 (1); 언론에 노출되는 일부 정치적 결과

(1) 업적 과시

2장에서 서술하였지만, 의원의 “업적 과시(credit claiming)”는 의원 스스로의 노력으로 정부를 압박해 정치 관계자들이 원하는 바를 달성했다고 자신의 업적을 유권자들에게 과시하는 활동을 의미하며, “정책 입장 표명(position taking)”은 정치 행위자들이 관심을 가지고 있는 사안에 대해서 의원이 어떤 입장을 취하고 있는지 진술하여 공적으로 밝히는 행위를 의미한다. 둘 다 추상적인 구성 개념이기 때문에 여러 가지 형태로 조작적 정의를 내리는 것이 가능하나, 본 연구에서는 두 개념을 다음과 같은 지표를 통해 측정하였다.

먼저 의원의 업적 과시는 “재임 기간 동안 지역 언론에 예산 증액에 관한 이슈로 의원의 이름이 얼마나 많이 노출되었는지”를 통해 측정하였다. 실제 내년도 예산이 편성 및 집행될 수 있는가의 여부와 관계없이, 의원은 국회의 예산안 심의 기간에 상임위 예비 심사의 활동 결과로 나타나는 예산안을 근거로 지역 언론에 자신의 업적을 과시한다. 예컨대 “○○○ 의원이 △△ 지역에 얼마의 예산 증액분을 확보”했다거나 “△△ 지역 SOC 사업을 조기에 완공하도록 촉구할 것” 등과 같은 기사가 지역 언론에 등장한다. 이러한 기사는 전국에 배포되거나 전국적 사안을 주로 다루는 일간지에 비해 지역지나 지역 방송통신사에 집중적으로 보도되고 의원들 또한 지역의 유권자들을 타겟으로 해당 매체를 통해 홍보한다. 따라서 본 연구에서는 의원의 업적 과시를 나타내는 지표를 측정하기 위하여 전국에 배포되는 주요 일간지가 아닌 지역 언론사들을 대상으로 분석하며, 해당 언론을 통해 의원의 예산 증액 보도가 얼마나 많이 이루어졌는지 그 지표를 측정하였다.

구체적으로 국내 포털 사이트 네이버(<http://naver.com>)의 뉴스검색 서비스에서 [표 43]과 같은 지역지 74개사와 지역 방송통신사 22개사

등을 측정 언론 대상으로 선정하였다. 그 다음 의원의 재임 기간을 검색 기간으로 설정하고 “○○○ 의원” “예산” “증액”의 키워드와 정확히 일치하는 단어가 포함된 기사의 빈도를 의원별로 측정하였다. 동명이인의 경우에는 기사 검색에서 서로 다른 인물로 분리하는 것이 불가능하기 때문에 같은 이름의 의원들을 모두 분석 대상에서 제외하였다.

[표 43] 의원의 지역 언론 노출 빈도 측정 대상

유형 (개수)	이름		
지역지 (74)	강원도민일보	강원일보	경기신문
	경기일보	경남도민신문	경남도민일보
	경남매일신문	경남신문	경남일보
	경북도민일보	경북매일신문	경북신문
	경북일보	경상매일신문	경상일보
	경인일보	고양신문	광남일보
	광주드림	광주매일신문	광주일보
	국제신문	군포시민신문	굿모닝충청
	금강일보	기호일보	김해뉴스
	남도일보	대구신문	대구일보
	대전시티저널	대전일보	대전투데이
	동양일보	디트뉴스24	라디오코리아
	매일신문	무등일보	미디어제주
	부산일보	새전북신문	수원일보
	시민의소리	시사제주	신아일보
	영남일보	울산매일신문	울산저널
	울산제일일보	울산종합일보	인천일보
	전남일보	전라일보	전민일보
	전북도민일보	전북일보	전북중앙
	제민일보	제주도민일보	제주신보
	제주의소리	제주일보	중도일보
	중부매일	중부일보	충남일보
	충북인뉴스	충북일보	충청매일
	충청일보	충청타임즈	충청투데이
	한라일보	헤드라인제주	

유형 (개수)	이름		
지역 방송·통신 (22)	광주MBC	대구MBC	대전MBC
	부산MBC	서울경제TV	안동MBC
	울산MBC	CMB광주방송	CMB대전방송
	kbc광주방송	MBC강원영동	TBC대구방송
	TJB 대전방송	경기도민일보	광명지역신문
	뉴스제주	대경일보	세종포스트
	인천뉴스	제주교통복지신문	한국농어촌방송
			충청뉴스

[표 44] 의원의 업적 과시 변수 기초 통계

	개수	평균	표준편차	최솟값	최댓값
전체	648	6.38	12.79	0	130
18대 국회	324	1.90	3.87	0	32
19대 국회	324	10.87	16.51	0	130

이에 따라 다음 [표 44]와 같은 의원의 업적 과시 변수가 생성되었다. 의원의 재임 기간 동안 지역 언론에 예산 증액을 이슈로 보도된 것은 의원 1인당 평균 6.38건이었다. 또한 제 18대 국회에서 평균 1.9건이었던 것에 비해 제 19대 국회에서는 평균 10.9로 약 5배나 늘어나 의원의 회기에 따라 평균 차이가 나타남을 확인할 수 있다. 이는 시간이 지남에 따라서 포털에 노출되는 언론 보도량이 절대적으로 증가함에 따른 차이이다. [표 44]를 통해 통제변수로서 의원이 재직할 국회의 회기도 분석에 포함될 필요가 있음을 알 수 있다.

(2) 정책 입장 표명

다음으로 의원의 정책 입장 표명은 재임 기간 동안 의원이 대표로

발의한 법안에 대해 주요 일간지와 방송·통신사에 보도된 빈도로 간주하였다. 의원의 정책에 관한 입장과 태도는 성명서 발표, 기자회견, 인터뷰, 표결 등과 같이 매우 다양한 방식으로 표현될 수 있으나, 입법 기관인 직업 정치인만의 고유한 기능으로서 가장 공적이고 명확한 형식으로 표현할 수 있는 방식은 법안 발의이다. 특히 의원이 대표로 발의한다는 것은 해당 법안에 관해 리더십을 가지고 있고 깊이 관여하고 있음을 내포하고 있다는 점에서 단순히 의안에 대해 찬성하거나 공동으로 발의하는 것과는 다른 의미를 가진다.

또한 의원이 실제 법안을 발의하는 행위와 법안을 발의한 사실이 얼마나 언론을 통해 보도되는가는 다른 차원의 문제이므로 여기에서는 후자의 것을 정책 입장의 표명 행위라 간주하고 지표로 삼을 것이다. 의원의 궁극적인 정치적 목적이 입법 그 자체에 있다고 이해할 수도 있겠지만, 본 연구에서 기본 전제로 삼는 의원의 모습은 개인의 이익과 더 많은 권력을 추구하기 위해 합리적 선택을 하는 개별적인 행위자이다.

동시에, 이들은 대중 앞에서 정치적 대표의 행위를 드러내 보임으로써 존재의 가치를 인정받는 사람들이며, 선출직이기 때문에 관료와 달리 자신의 성과가 유권자들에게 어떻게 보이며 받아들여지는지의 문제가 매우 중요한 사람들이다. 따라서 본 연구에서는 대표로 발의하는 법안의 빈도 그 자체를 의원의 정책적 입장 표명 행위로 간주하지 않는 대신에, 의원이 대표로 발의하는 법안이 얼마나 언론에 많이 노출되었는가를 의원의 정치적 목표 변수로 설정하였다.

이에 따라 본 연구에서는 의원의 정책 입장 표명의 행위를 다음과 같이 측정하였다. 포털 사이트 네이버(<http://naver.com>)의 뉴스검색 서비스에서 [표 45]와 같은 주요 일간지와 방송통신사 등 언론사 기사를 대상으로 “○○○의원이 대표 발의”를 검색 키워드로 설정하여

해당 문구와 정확히 일치하는 단어, 문장이 포함된 기사의 빈도를 의원별로 측정하였다.

[표 45] 의원의 언론 노출 빈도 측정 대상

유형 (개수)	이름		
일간지 (13)	경향신문	국민일보	내일신문
	동아일보	매일일보	문화일보
	서울신문	세계일보	조선일보
	중앙일보	한겨레	아시아투데이
	한국일보		
방송·통신 (48)	대구MBC	대전MBC	부산MBC
	서울경제TV	아리랑TV	아시아뉴스통신
	안동MBC	연합뉴스	연합뉴스TV
	울산MBC	채널A	티브로드
	한국경제TV	BTN불교TV	CMB광주방송
	CMB대전방송	EBS	G1
	JTBC	kbc광주방송	KBS뉴스 KNN
	KNS뉴스통신	KTV국민방송	MBC뉴스
	MBC강원영동	MBN	MTN
	NSP통신	OBS	SBSCNBC
	SBS뉴스	TBC대구방송	tbs교통방송
	TJB대전방송	TV조선	YTN
	YTN라디오	YTN사이언스	
	가톨릭평화방송·평화신문		광주MBC
	국제뉴스	그린포스트코리아	
	내외경제tv	내외뉴스통신	뉴스1
	뉴시스	뉴스웍스	

[표 46] 의원의 정책 입장 표명 기초 통계

	개수	평균	표준편차	최솟값	최댓값
전체	648	4.79	5.44	0	33
18대 국회	324	2.18	3.03	0	16
19대 국회	324	7.39	6.05	0	33

[표 46]은 측정한 의원의 정책 입장 표명 변수에 관한 평균 값을 나타낸다. 전체 사례 648개의 평균값은 4.79로, 의원이 재임기간 동안 대표발의한 법안에 관해 주요 일간지와 방송통신사에 보도된 건 수는 1인당 평균 4.79건이었다. 또한 의원의 업적 과시에 관한 보도량과 마찬가지로 제 18대 국회에서 제 19대 국회로 시간이 흐름에 따라서 의원의 정책 입장 표명에 관한 평균 보도 건 수도 증가함을 확인할 수 있다.

나) 종속 변수 (2); 언론에 노출되지 않는 실제 정치적 결과

(1) 지역 예산

다음 언론에 노출되지 않는 실제 정치적 결과 변수로서 이 절에서는 의원의 “지역 예산” 변수를 사용할 것이다. 지역 예산 데이터는 제 18대, 제 19대 국회의 시간적 범위를 포함하는 패널 데이터(panel data) 형태로 수집하였으며, 이 데이터에서 지역의 예산 배분의 측정 지표는 “국고보조금”이며, 최종적으로는 “국고보조금의 연평균 성장률 (CAGR; Compound Annual Growth Rate)” 변수를 활용할 것이다.

우선 국고보조금 지표를 사용하는 이유는 해당 지표가 다른 후보들에 비해 재원의 규모가 커서 지역구 예산으로서의 대표성이 상대적으로 더 크기 때문이다. 국고보조금 변수는 전형적인 분배 정치적 성격을 지녔는데, 국고보조금에 소요되는 재원은 국민의 세금으로 확보되는 데 비하여 특정 지역구의 편익만 증가하기 때문에 정책집단의 이해관계가 중요하게 작동하고 행위자 간 나눠 먹기식(log-rolling) 행위가 발생하기 쉽다(Lowy 1972). 일정한 산식에 따르는 지방교부세와 달리¹⁸⁾ 국고보조금의 배분은 지자체의 신청과 행정자치부 및 기획재정

부의 검토 결과에 의존하고 있고, 사실상 일반 예산과 마찬가지로 매년 국회의 예산 심의를 거쳐야하기 때문에 의원과 상임위원회, 예산결산위원회 등과 같은 의회 행위자들의 정치적인 영향력에 더 노출되기 쉽다(전상경 2011; 석호원 2016).

게다가 국고보조금은 특별교부세와 다르게 전체 세입 예산 구조에서 약 4분의 1이나 차지하고 있어 상대적으로 더 큰 대표성이 있다. 뿐만 아니라 분석을 위한 자료의 수집 면에 있어서도 국고보조금의 내역은 행정자치부가 발간하는 『지방재정연감』과 『지방자치단체 통합재정 개요』에 상세하게 보고되어 있어 분석의 용이성이 있다. 따라서 이 절에서는 지역구 예산을 추정하는 분석 대상으로서 ‘국고보조금’을 사용하고자 한다. 국고보조금에 관한 정보는 행정자치부 지

18) 지방교부세는 지자체간 불균등한 재정력을 완화하기 위한 목적으로 마련된 지방재정조정제도(local fiscal adjustment system)의 하나이며 일반재원에 해당한다. 지방교부세는 다시 보통교부세와 특별교부세, 부동산교부세, 소방안전교부세 등 네 유형으로 구분되며 아래와 같은 일정한 배분비율 공식에 의해 재원이 규정된다.

[표 47] 지방교부세의 배분 비율 공식

지방교부세 유형	배분 비율
보통교부세	정률분(내국세의 19.24%) 중 97%
특별교부세	정률분(내국세의 19.24%) 중 3%
부동산교부세	종합부동산세
소방안전교부세	담배개별소비세의 20%

이 중 특별교부세는 예외적, 비상시적 성격을 가지고 있어 분배 정치 연구의 주요 분석 대상으로 선정되기도 한다. 그러나 위의 표에서 확인할 수 있는 바와 같이 지자체 예산의 전체 구조에서 차지하는 비중이 매우 작아 지역구 예산의 대표성을 확보하기 어렵고, 산정내역 또한 공식적으로 자료를 공개하지 않아 수집의 어려움이 존재한다. 이에 따라 본 연구에서는 의원의 분배적 행태가 반영된 지자체 예산을 대표하는 변수로서 국고보조금 변수를 선정하여 활용할 것이다.

방재정 통합 공개 시스템 <지방재정 365> 페이지의 『통합재정개요』 자료를 활용하였다.¹⁹⁾

한편 의원 지역에 배분되는 예산에 관한 데이터는 행정 자치구 변수와 의원 변수를 결합시킨 “자치구-의원”을 기본 분석 단위로 한다. 그 이유는 종속변수가 되는 국고보조금이 의원 또는 선거구별로 배분되지 않기 때문이다. 현재 공직선거법 제 25조 상 국회의원 지역구는 시·도의 관할구역 안에서 인구·행정구역·지리적 여건·교통·생활문화권 등을 고려하여 획정되며²⁰⁾, 지역의 예산은 선거구가 아닌 행정 자치단체 구역에 분배되기 때문에 필연적으로 분석 단위의 불일치 문제가 발생한다. 이에 따라 “자치구-의원” 변수는 [표 48]과 [그림 5]에서 보는 바와 같이 자치구와 선거구 조합에 따라 네 가지 유형으로 구분된다.

19) 수집된 자료의 목록은 <지방재정 365> 사이트의 지방재정연감 페이지에서 확인할 수 있다. <http://lofin.mois.go.kr/portal/bbs/bbsListPage.do?bbsCd=FSL1004&code=fsl&leftCd=1&subCd=FSL410> (최종검색일 2018/01/18)

20) 제25조(국회의원지역구의 획정)

- ① 국회의원지역구는 시·도의 관할구역 안에서 인구·행정구역·지리적 여건·교통·생활문화권 등을 고려하여 다음 각 호의 기준에 따라 획정한다. <개정 2016.3.3.>
 1. 국회의원지역구 획정의 기준이 되는 인구는 선거일 전 15개월이 속하는 달의 말일 현재 「주민등록법」 제7조제1항에 따른 주민등록표에 따라 조사한 인구로 한다.
 2. 하나의 자치구·시·군의 일부를 분할하여 다른 국회의원지역구에 속하게 할 수 없다. 다만, 인구범위(인구비례 2:1의 범위를 말한다. 이하 이 조에서 같다)에 미달하는 자치구·시·군으로서 인접한 하나 이상의 자치구·시·군의 관할구역 전부를 합하는 방법으로는 그 인구범위를 충족하는 하나의 국회의원지역구를 구성할 수 없는 경우에는 그 인접한 자치구·시·군의 일부를 분할하여 구성할 수 있다.
- ② 국회의원지역구의 획정에 있어서는 제1항제2호의 인구범위를 벗어나지 아니하는 범위에서 농산어촌의 지역대표성이 반영될 수 있도록 노력하여야 한다. <신설 2016.3.3.>
- ③ 국회의원지역구의 명칭과 그 구역은 별표 1과 같이 한다. <개정 2016.3.3.>

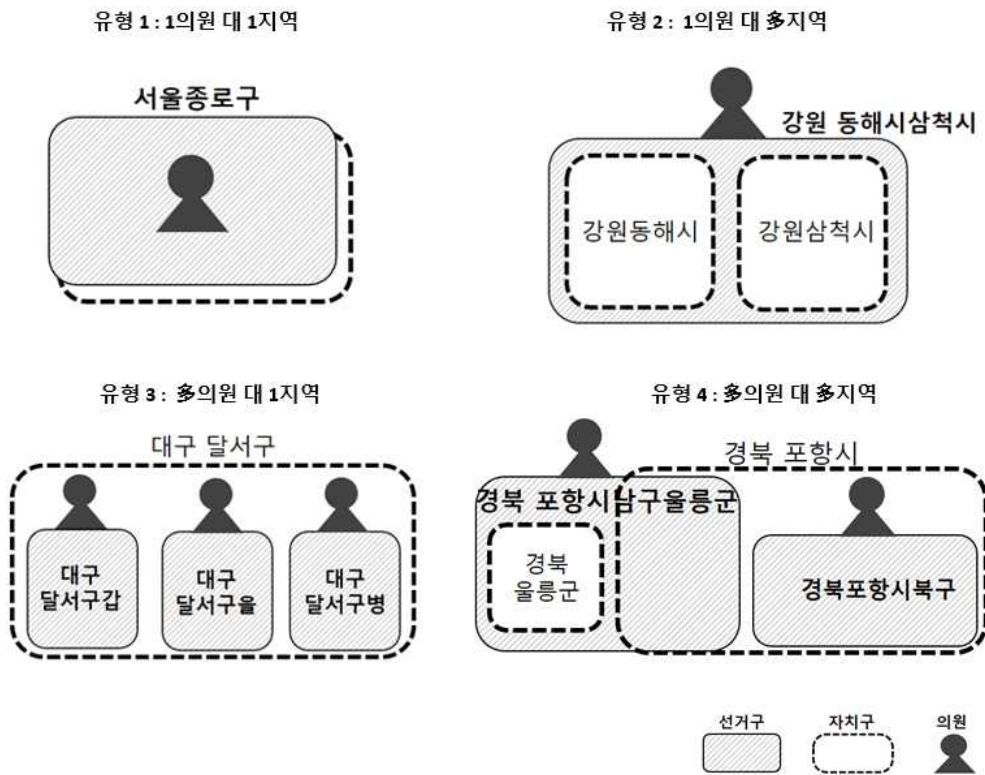
먼저 1번 “1의원 대 1지역” 유형은 행정 단위와 선거 단위가 일치하며, 한 명의 의원이 한 개의 행정 단위에서 선출되는 경우이고 서울종로구나 강원강릉시와 같은 예를 들 수 있다. 만약 케이스가 모두 1번 유형과 같다면 분석 단위의 불일치 문제는 발생하지 않을 것이며 의원 변수를 분석 단위로 삼아도 무방할 것이다. 그러나 2번부터 4번까지 유형과 같이 선거구와 자치구의 개수가 일치하지 않는 사례가 존재한다.

[표 48] 지역 예산 분석 단위 유형 설명 및 예시

유형	설명 및 예시
① 1의원 대 1지역	<ul style="list-style-type: none"> • 행정 단위와 선거 단위가 일치하며, 1명의 의원이 1개의 행정 단위에서 선출되는 경우 • 예: 서울종로구-정세균
② 1의원 대 多지역	<ul style="list-style-type: none"> • 1명의 의원이 여러 행정 단위가 결합된 선거구에서 선출되는 경우 • 예: 강원동해시-이이재, 강원삼척시-이이재
③ 多의원 대 1지역	<ul style="list-style-type: none"> • 여러 의원이 여러 선거구로 나뉜 1개의 행정 단위에서 선출되는 경우 • 예: 대구달서구-홍지만(갑), 대구달서구-조원진(을), 대구달서구-윤재옥(병)
④ 多의원 대 多지역	<ul style="list-style-type: none"> • 여러 의원이 여러 선거구로 나뉜 여러 행정단위에서 선출되는 경우 • 예: 경북울릉군-박명재, 경북포항시-박명재, 경북포항시-이병석

2번 “1의원 대 多지역” 유형은 1명의 의원이 여러 행정 단위가 결합된 선거구에서 선출되는 경우이다. 예컨대 강원도의 동해시과 삼척시는 두 개의 행정 구역이지만 선거구는 강원동해시삼척시로 확정되어 한 명의 의원이 두 자치구 전체를 대표한다. 이와 달리 3번 “多的

원 대 1지역”은 하나의 행정 자치구가 갑, 을, 병, 정 등 여러 선거구로 나뉘어 다수의 의원이 여러 지역을 대표하는 경우에 해당한다. 대체로 인구가 적은 비(非)수도권, 농어촌의 경우 2번 유형이, 인구가 많은 도시의 경우 3번 유형이 많다.



[그림 5] 분석 단위 네 가지 유형 예시

한편 4번 “多의원 대 多지역”은 여러 자치구가 복합적인 선거구로 나뉘어 다수의 의원이 각 지역을 대표하게 되는 유형이다. 예컨대 선거구 경북포항시남구울릉군은 자치구 경북포항시 중 남구 부분과 자치구 경북울릉군을 묶어 획정한 선거구이며 한 명의 의원이 이 지역을 관할한다. 또 경북포항시북구는 경북포항시 중에서 북구에 해당하

는 부분만을 한 사람의 의원이 대표한다. 즉 자치구 경북울릉군은 1번 유형과 같이 의원 한 명에 의해 오롯이 대표되지만 자치구 경북포항시는 3번 유형과 같이 의원 두 명에 의해 나누어 대표된다. 참고로 시·군·구 단위가 맞지 않아 제주와 세종 지역의 자료는 분석에서 제외한다. 또 충남연기군, 충북청원군, 경남마산시, 경남진해시 등 네 지역은 행정구역 통합 및 폐지의 문제로 인해 결측값이 발생하여 분석에서 제외하였다.

[표 49] 분석 단위 유형에 따른 종속 변수의 측정 예시

유형	id	국고보조금	선거구
①	서울종로구-정세균	47,336	서울종로구
②	강원동해시-이이재	100,029	강원동해시삼척시
	강원삼척시-이이재	120,281	
③	대구달서구-홍지만	258,595	대구달서구갑
	대구달서구-조원진	258,595	대구달서구을
	대구달서구-윤재옥	258,595	대구달서구병
④	경북울릉군-박명재	42,030	경북포항시
	경북포항시-박명재	365,153	남구울릉군
	경북포항시-이병석	365,153	경북포항시북구

참고: 국고보조금 액수 단위는 백만 원, 위의 예시는 2016년 예산 기준

이와 같은 분석 단위 유형에 따라서 상임위와 예산배분에 관한 검증의 종속변수인 국고보조금은 [표 49]의 예와 같이 측정하였다. 1번과 2번 유형은 각 자치구에 해당하는 국고보조금이 존재하므로 각각의 액수대로 코딩하였다. 예를 들어 1번 유형인 19대 서울종로구 국회의원 정세균은 서울종로구가 선거구이자 선거구의 자치구이기 때문에 2016년 서울종로구에 배분된 국고보조금 예산 473억 3천 6백만 원이 그대로 종속변수가 된다. 또한 2번 유형인 강원동해시삼척시의 19

대 지역구 국회의원 이이재는 ‘강원동해시-이이재’와 ‘강원삼척시-이이재’ 두 개의 분석 단위로 나뉘게 되고, 각각 강원 동해시 1,000억 2천 9백만 원, 삼척시 1천 2백 2억 8천 1백만 원을 종속변수로 한다.

다음 3번 유형에서는 하나의 자치구에 포함되는 각 선거구의 지역구 의원들이 자치구 전체에 배분되는 국고보조금의 값을 동일하게 적용받는 것으로 정의하였다. 이 때 3번 유형의 의원들은 이해관계가 얽혀 있다. 예시에서는 ‘대구달서구-홍지만’, ‘대구달서구-조원진’, ‘대구달서구-윤재옥’ 세 사례가 모두 동일하게 2,585억 9천 5백만 원을 종속변수로 갖는다고 설정하였다. 달서구갑의 홍지만 의원만의 노력으로 지역의 특정 SOC 사업이 유치된다 하더라도 달서구을의 조원진 의원과 달서구병의 윤재옥 의원은 홍지만 의원이 만든 정치적 혜택에 무임승차할 수 있다. 예컨대 두 의원은 각자의 선거구 주민들을 상대로 지역 개발 사업이 자신의 업적이라고 홍보할 수 있다. 반면에 지역구에 배분되는 보조금 사업에 아무도 신경을 안 쓰게 되면 세 의원 모두 지역구 개발로 인한 재선의 효과를 누릴 수 없게 된다.

마지막 4번 유형의 경우 1번과 3번 유형을 복합적으로 적용하였다. 위 표의 사례에서 선거구 경북포항시남구울릉군은 경북울릉군 일원과 경북포항시 남구로 확정되어 있기 때문에 ‘경북울릉군-박명재’와 ‘경북포항시-박명재’ 두 단위로 구분할 수 있다. 이 때 경북울릉군은 마치 1번 유형처럼 온전히 경북포항시남구울릉군의 박명재 의원에게 포함되어 있으므로 ‘경북울릉군-박명재’는 홀로 420억 3천만 원의 종속변수를 갖는다. 반면 자치구 경북포항시는 3번 유형과 유사하다. 즉 경북포항시남구울릉군의 박명재 의원과 경북포항시북구의 이병석 의원이 나란히 경북포항시의 보조금을 공유하고 있으므로 ‘경북포항시-박명재’와 ‘경북포항시-이병석’은 각각 3,651억 5천3백만 원을 종속변수로 한다.

이렇게 정리된 국고보조금 변수는 액수 그대로 분석에 사용되지 않고 의원의 재임 기간 동안의 연평균 성장률(CAGR; Compound Annual Growth Rate)로 변환된다. 연평균 성장률은 여러 해 동안의 증가율을 평균으로 환산한 값으로서 매년의 증가율을 산술 평균한 값이 아닌, 기하 평균한 공식을 사용한다. 이는 의원의 재임 기간 첫 해부터 마지막 해까지 국고보조금이 매년 일정한 증가율을 유지한다고 가정했을 때의 값을 의미한다.

각 지역의 지방자치단체가 할당 받은 국고보조금의 연도별 총액이나 평균값을 설명변수로 사용하지 않고 이 “연평균 성장률” 변수로 변환하여 사용하는 이유는 각 지자체마다 인구와 재정의 규모, 재정자립도 등으로 인해 발생하는 지역별 격차가 존재하기 때문이다. 그래서 만약 총액이나 평균값을 사용하게 되면 언급한 복합적인 요인들이 개입되어 의원이 현직에 있는 동안의 해당 지역 보조금 예산에 기여한 정도를 제대로 반영하여 비교하기가 힘들다.

연평균 성장률은 다음과 같은 원리로 구할 수 있으며, 구체적인 산정 공식은 아래와 같다.

$$\begin{aligned}
 a_1 \times (1+r) &= a_2 \\
 a_2 \times (1+r) &= a_1 \times (1+r)^2 = a_3 \\
 &\dots \\
 a_{n-1} \times (1+r) &= a_1 \times (1+r)^{n-1} = a_n \\
 \Rightarrow (1+r)^{n-1} &= \frac{a_n}{a_1} \\
 \Rightarrow r &= \left(\frac{a_n}{a_1} \right)^{\left(\frac{1}{n-1} \right)} - 1
 \end{aligned}$$

$$CAGR = \left(\frac{\text{마지막 값}}{\text{처음 값}} \right)^{\frac{1}{\text{기간}}} - 1$$

[표 50] 연평균 성장률의 측정 예시

의원	회기	선거구	연도	보조금 (내년도 예산)	CAGR
권성동	19	강원 강릉시	2013	152,838	10.6%
			2014	165,119	
			2015	186,967	

단위: 백만 원

참고 : 10.6% = $\{((186967/152838)^{(1/2)}) - 1\} \times 100$

다만 2000년, 2004년, 2008년, 2012년의 경우는 각각 총선이 있었던 해로서, 4월에 선거가 끝난 후에는 6월에 새로운 회기의 의원으로 대부분 교체된다. 그래서 다음 연도의 예산안에 대한 기여가 이전 의원 덕분인지 아니면 다음 회기의 의원 덕분인지 책임 소재가 명확하지 않다는 문제가 발생한다. 따라서 선거가 있던 연도에 해당하는 사례들은 본 연구의 분석에서 제외하였다. 위의 [표 50]은 상기한 방식에 따라서 연평균 성장률을 산정한 예시이다.

(2) 대표발의 법안

언론에 모두 드러나지 않는 실제 의원의 정책 활동을 나타내는 변수로서 여기에서는 의원이 재임 기간 동안 실제로 얼마나 많은 대표 법안들을 발의하였는가를 측정하였다. 데이터는 국회 의안정보시스템 (<http://likms.assembly.go.kr/>)에서 발의자 구분을 ‘의원’으로 설정하고 재임 기간 동안의 ‘대표발의’ 법안 수를 계산하였다.

다) 설명 변수 - 의원의 상임위 활동

다음 주요 설명변수인 의원의 상임위 활동은 의원의 상임위 소속 여부가 아닌 상임위 활동 기간을 지표로 삼을 것이다. 그 이유는 국회 개원 시점과 후반기가 시작되는 시점에서 상임위 배정 및 변경이 완료되지만 사실 그 이후에도 의원들 간의 상임위 교체가 진행되기 때문이다.

관행적으로 의원들은 필요에 따라 소속 상임위를 서로 빈번하게 교체한다. 국회법 제 48조 제 6항에 따르면 일단 상임위 소속이 선임되거나 개선된 뒤에는 임시회의 경우에는 회기 중 개선될 수 없고, 정기회의 경우에는 선임 또는 개선 후 30일 이내에는 개선될 수 없도록 규정하고 있다. 그러나 “위원이 질병 등 부득이한 사유로 의장의 허가를 받은 경우”에는 상임위 변경의 예외로 허용하고 있어 의원들은 제도의 허점을 이용할 수 있고, 그래서 잦은 의원의 상임위 이동을 방지하는 데에는 아직도 한계가 존재한다(중앙SUNDAY 2015).

오래 전부터 언론과 학계는 일단 정해진 상임위 소속을 임기 동안 계속 유지하는 의원들의 비중이 크지 않고, 의원 간 위원회 이동과 교체가 지나치게 잦아 상임위 제도의 전문성이 떨어진다는 지적을 꾸준히 제기해왔다. 예컨대 제 11대부터 제 15대까지의 국회를 대상으로 임기 중 상임위를 바꾼 의원의 비율을 조사한 박찬표의 연구에 따르면 전체 의원 중 4년 간 위원회를 유지하는 비율이 절반도 되지 않는 것으로 나타나 상임위 운영이 매우 불안정했다(박찬표 2002; 152).

하지만 추후 진행된 상임위 연구 결과들에서는 상임위 운영의 안정성이 보고된다. 제 17대 국회 전반기의 재정경제위원회를 대상으로 이현우(2009)가 분석한 결과에 의하면 일반적으로 언론이나 기존 연

구를 통해 알려진 것과 달리 실질적인 위원들의 이동은 그리 많지 않았던 것으로 나타났다. 또 정무위, 통일외교통상위, 국방위, 농해수위 등의 상임위 소속 의원들의 이동 횟수가 잦았던 것은 사실이지만 표결에 동원된 후 다시 본래 최초에 소속되었던 위원회로 되돌아오는 경우가 대부분이었고(가상준 외 2008), 이러한 상임위 안정성은 제 18대 국회를 대상으로 한 가상준의 추후 연구에서도 마찬가지로 드러났다(가상준 2012).

[표 51]과 [그림 6]은 각 상임위의 정원 중에서 선임된 시점 이후부터 한 번도 다른 상임위로 이동하지 않고 2년(예결위의 경우 1년)의 임기를 채운 의원의 비율을 보여준다. 우선 전체적인 흐름을 살펴보면 제 16대 국회에서 제 19대 국회로 갈수록 의원의 소속 상임위 내 잔류하는 비율이 꾸준히 증가함을 발견할 수 있다. 이는 앞에서 언급한 최근 연구 결과들과도 일맥상통하는 경향성이다.

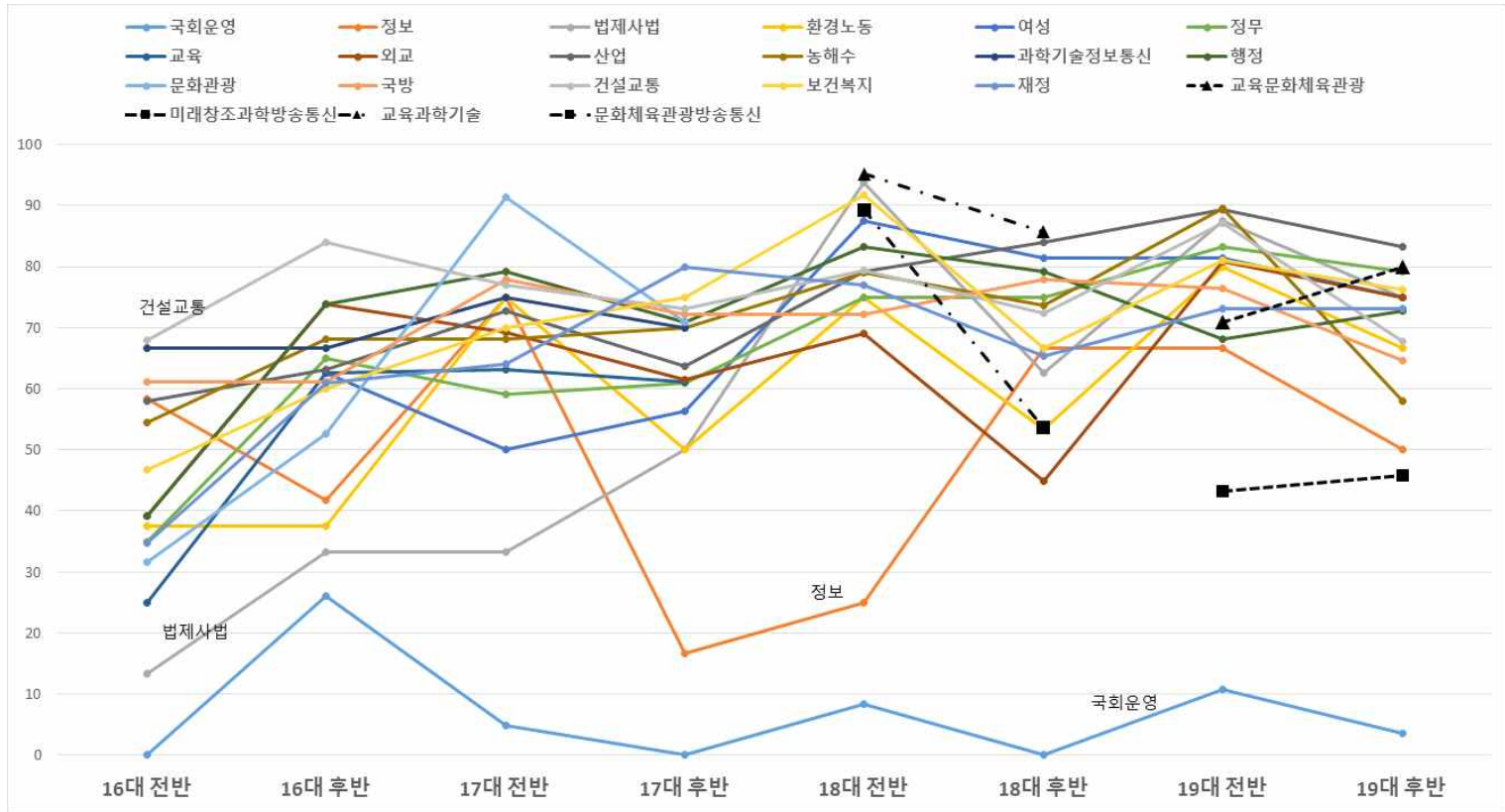
제 16대 전반의 국회와 비교했을 때 제 19대 후반기에 이르면 소수의 경우를 제외하고 잔류 비율이 50% 이상이다. 전체 평균을 비교해보아도 제 16대 전반 상임위의 평균 잔류 비율이 41.8%였던 것에서 16대 후반(58.4%) → 17대 전반(65%) → 17대 후반(58.9%) → 18대 전반(73.7%) → 18대 후반(65.1%) → 19대 전반 (73.1%) → 19대 후반(65.4%)로 점진적으로 증가하고 있음이 확인된다.

이러한 흐름을 통해 알 수 있는 바, 지난 15년 동안 불안정하게 운영되었던 상임위 구조가 최근에 이르러 점차 안정된 단계에 진입하고 있다고 판단된다. 여기에는 여러 가지 원인이 있겠지만 2003년에 개

제 4장 유형별 상임위 효과

[표 51] 임기 내 소속 상임위를 계속 유지하는 의원의 비율

	16전	16후	평균	17전	17후	평균	18전	18후	평균	19전	19후	평균
국회운영	0	26.1	13.1	4.8	0	2.4	8.3	0	4.2	10.7	3.6	7.2
법제사법	13.3	33.3	23.3	33.3	50	41.7	93.8	62.5	78.2	87.5	75	81.3
정무	35	65	50	63.6	60.9	62.3	75	75	75.0	83.3	79.2	81.3
재정	34.8	60.9	47.9	64	▲80	72.0	76.9	65.4	71.2	73.1	73.1	73.1
외교	39.1	73.9	56.5	69.2	61.5	65.4	69	44.8	56.9	80.8	75	77.9
국방	61.1	61.1	61.1	77.8	72.2	75.0	72.2	77.8	75.0	76.5	64.7	70.6
행정	39.1	73.9	56.5	79.2	70.8	75.0	83.3	79.2	81.3	68.2	72.7	70.5
농해수	54.5	68.2	61.4	68.2	70	69.1	78.9	73.7	76.3	▲89.5	57.9	73.7
산업	57.9	63.2	60.6	72.7	68.2	70.5	79.2	84	81.6	89.3	▲83.3	86.3
보건복지	46.7	60	53.4	70	75	72.5	91.7	66.7	79.2	81	76.2	78.6
환경노동	37.5	37.5	37.5	75	50	62.5	75	53.3	64.2	80	66.7	73.4
건설교통	▲68	▲80	74	76.9	73.1	75.0	79.3	72.4	75.9	87.1	67.7	77.4
정보	58.3	41.7	50	75	16.7	45.9	25	66.7	45.9	66.7	50	58.4
여성	.	62.5		50	56.3	53.2	87.5	81.3	84.4	81.3	75	78.2
교육	25	62.5	43.8	63.2	61.1	62.2						
과학기술정보통신	66.7	66.7	66.7	75	70	72.5						
문화관광	31.6	52.6	42.1	▲91.3	70.8	81.1						
교육과학기술							▲95.2	▲85.7	90.5			
문화체육관광방송통신							89.3	53.6	71.5			
교육문화체육관광										70.8	80	75.4
미래창조과학방송통신										43.3	45.8	44.6
평균	41.8	58.4	50.1	65.0	58.9	62	73.7	65.1	69.4	73.1	65.4	69.3



[그림 6] 임기 내 소속 상임위를 계속 유지하는 의원의 비율

정된 국회법 제 48조 6항의 규제와 언론의 꾸준한 지적, 의회 규범의 정착도 일정 부분 효과를 미쳤을 것이다.

따라서 본 연구에서는 의원의 상임위 활동이 비교적 안정화 단계에 이르렀다고 판단되는 최근의 제 18대 국회와 제 19대 국회를 대상으로 상임위 활동 지수 측정할 것이다. 의원의 상임위원회 활동 정보는 국회사무처가 발행하는 『국회사』와 국회 공식 홈페이지를 통해 조사하였다. 제 18대 국회는 『국회사』의 “제 3장 제 4항의 위원 편”에서 상임위원회 선임 및 이동 정보를 입수할 수 있었다. 하지만 2018년 5월 현재 시점에서 제 19대 국회 편 『국회사』가 아직 발간되지 않아 제 19대 국회의원의 상임위 활동 정보는 국회 공식 홈페이지 “위원회 공지” 게시판에 주기적으로 업데이트되는 “상임위원회 및 특별위원회 위원명단”을 이용하여 이동 현황을 직접 정리했다. 그리고 다음과 같은 방식으로 의원의 상임위 활동 지수를 생성하였다.

제 18대 국회의 경우 국회사무처가 발간하는 『국회사』의 “제 3장 제 4항의 위원 편”에서 상임위원회 선임 및 이동 정보를 참조로 1년 동안 상임위에 소속되었던 날짜 수를 세었고 제 19대 국회의 경우 상임위 이동 현황에 따라 일수를 계산하였다. 예컨대 ‘강원강릉시-권성동’ 의원이 2013년도에 1년 동안 법제사법위원회에 소속되어 있었다면 그의 법사위 상임위 활동 값은 365이다. 참고로 이 값들은 해당 의원이 실제로 일한 출석일 수를 측정한 것이 아니며 얼마나 오랜 기간 동안 특정 상임위에 소속되었는지 비교하기 위한 목적으로 조작화한 상대적인 값이다. 이동했던 상임위에서 원래 있었던 상임위로 하루 만에 복귀하는 경우의 값은 각각 0.5로 설정하였다. 그리고 국회의원 선거 후 국회 개원 시점에는 의원의 상임위 선임과 변동이 훨씬 더 자주 일어나기 때문에 선거가 있는 해는 분석에서 제외하였다. 의원의 재임 기간 동안 상임위 활동 지수는 다음과 같이 평균값을 계산

하였다.

[표 52] 의원 상임위 활동 변수 평균값 측정 예시

의원	연도	회기	교육문화과학	평균
A	2009	18	365	268
	2010		343	
	2011		96	

예컨대 [표 52]와 같이 제 18대 의원 A가 2009년도에 365일, 2010년도에 343일, 2011년도에 96일 활동했다면 이 의원의 평균 교육문화과학 관련 위원회 평균 일수는 268일인 것으로 측정하였다. 참고로 상임위원회는 제 3장에서 [표 14]에서 제시한 바와 같이 열다섯 개의 통합된 변수로 측정하였다.

이와 같은 의원의 상임위 활동 지수를 바탕으로 본 연구는 크레딧, 포지션, 크레딧-포지션, 레토릭 상임위 등 네 가지 유형 변수를 생성하였다. 앞 3장 [표 15]의 유형화 결과를 참조하여 크레딧 상임위 변수는 농해수위, 산업자원위 활동 지수의 평균값을 생성하였고, 포지션 상임위 변수는 보건복지위와 기획재정위, 그리고 크레딧-포지션 상임위에는 건설교통위와 행정위, 교육문화과학위 활동 지수를 종합하여 평균값을 구하였다. 마찬가지로 레토릭 상임위 변수는 국방위와 외교위, 여가위, 국회운영위 및 정보위 등의 평균값을 생성하였다.

이 네 가지 상임위 유형 변수를 통하여 의원의 업적 과시와 정책 입장 표명에 미치는 영향력을 검증할 것이다. 참고로 뒤에서 실시되는 회귀분석에서는 외교위와 여가위를 따로 구분하여 대표적인 레토릭 상임위의 두 유형으로서 분석에 포함하였다. 앞 장의 분석에 따르면 외교위와 여가위는 모두 정책 결정 과정에서 레토릭 상임위의 특성을 드러내지만 구성 의원의 특징 면에 있어서는 서로 차이가 발견

제 4장 유형별 상임위 효과

되었으며, 외교위의 경우 특히 대북이슈의 영향을 받는 대표적인 상임위이기 때문에 보다 정확한 분석 결과를 위해 따로 구분하는 편이 더 낫다고 판단하였다.

[표 53] 상임위 유형 변수에 포함된 상임위 활동

상임위 유형 변수	포함된 상임위 활동
크레딧	농해수위, 산업자원위
포지션	보건복지위, 기획재정위
크레딧-포지션	건설교통위, 행정위, 교육문화과학위
레토릭	국방위, 외교위, 여가위, 국회운영위, 정보위

[표 54] 상임위 유형 변수 개요

	개수	평균	표준편차	최솟값	최댓값
크레딧	648	26.04	54.18	0	180.84
포지션	648	27.23	53.98	0	180.84
크레딧-포지션	648	38.57	46.82	0	120.56
레토릭	648	21.74	28.58	0	164.40

위의 [표 54]는 각 상임위 유형 변수의 기본적인 특징들을 나타낸다. [표 54]를 통하여 의원들의 재임 기간 동안 크레딧-포지션 유형에서 활동하는 평균 기간이 가장 긴 반면에 레토릭 유형에서 활동하는 평균 기간은 가장 짧다는 사실을 확인할 수 있다. 우리의 가설에 따르면 전자의 경우 의원의 업적 과시나 정책적 입장 표명에 모두 유리하기 때문에 좀 더 오래 활동하고자 하는 반면 후자의 경우는 소수의 의원들을 제외하고 그러한 이점이 없기 때문에 평균 활동 일수가 상

대적으로 짧은 것으로 보인다. 한편 크레딧 상임위와 포지션 상임위의 경우 평균값이 비슷하였지만 포지션 상임위 유형의 활동 일수가 약간 더 길었다.

라) 통제 변수

그밖에 통제변수로서 의원의 소속 정당의 여당 여부와 선수, 지역, 당직, 국회 회기 등이 포함된다. 우선 여야 정당 변수의 경우 의원이 소속된 정당이 여당일 때에는 1, 그렇지 않을 때에는 0으로 코딩하여 이항변수를 설정하였다. 그리고 의원의 선수는 해당 회기에서 초선일 경우 1로 코딩하였고 재선 이상의 의원들의 경우 2로 구분하여 이항변수를 만들었다. 또한 지역구 의원들의 경우 서울, 경기, 인천 등의 수도권 지역을 지역구로 하는 의원의 경우는 1, 그렇지 않은 경우에는 0으로 코딩하였다.

다음으로 당직 변수와 국회 회기도 분석에 포함된다. 당내 직책은 재임 기간 동안 당대표, 원내대표, 정책위의장, 사무총장, 최고위원 등의 당내 지도부 직책을 맡은 경우 1, 그렇지 않은 경우 0으로 코딩하여 다섯 개의 당직 이항 변수들을 생성하였다.

한편 앞의 [표 44]와 [표 46]에서 확인한 바와 같이 국내 포털 서비스에 올라오는 언론 기사의 절대적인 총량은 과거에서 현 시점으로 올수록 크게 늘어나는 경향이 있다. 즉 18대 국회에 비하여 19대 국회로 올수록 인터넷에 노출되는 언론 보도 기사 건 수는 크게 늘어나기 때문에 시간적 특수성을 통제할 필요가 있다. 이에 따라서 국회 회기 변수도 분석에 통제 변수로 포함된다.

2) 기초 통계 분석

의원의 상임위 활동이 업적 과시에 미치는 영향력을 검증하기 위한 회귀분석을 실시하기 전에 앞서서, 기초 통계 분석을 통해 설명 변수인 상임위 변수와 통제 변수들 간의 관계, 종속 변수와 통제 변수들 간의 관계 등을 탐색한다.

[표 55]는 의원의 선수를 초선과 재선 이상의 두 그룹으로 나누어 상임위 유형별로 평균 활동 기간을 비교한 것이다. 크레딧-포지션 상임위를 제외한 나머지 상임위 유형들의 경우 모두 초선 집단이 재선 이상의 의원 집단에 비해 더 오래 상임위 활동을 하는 경향이 발견된다. 반면에 크레딧-포지션 상임위에서는 재선 이상의 집단이 초선에 비해 더 평균 상임위 활동 일수가 길었다. 다만 네 상임위 유형 변수 모두 두 선수 집단 간에 유의미한 통계적 차이는 나타나지 않았다.

[표 55] 선수별 상임위 유형별 평균 활동 기간 비교

N=648	초선	재선 이상	T-test
크레딧	27.33	24.78	t=0.597 p=0.550
포지션	29.68	24.86	t=1.138 p=0.256
크레딧-포지션	36.64	40.45	t=-1.038 p=0.299
레토릭	23.28	20.25	t=1.350 p=0.178

[표 56] 의원 성격별 상임위 유형별 평균 활동 기간 비교

N=648	지역구 의원	비례대표	T-test
크레딧	29.61	10.62	t=3.518 p=0.001
포지션	23.61	42.84	t=-3.576 p=0.000
크레딧-포지션	41.01	28.07	t=2.763 p=0.006
레토릭	19.70	30.53	t=-3.809 p=0.000

다음 [표 56]은 상임위 유형별로 지역구 의원과 비례대표 간 평균 상임위 활동 기간을 비교한 것이다. 집단 간 차이가 뚜렷하게 나타나지 않았던 선수에서와 달리, 지역구 의원과 비례대표 사이에는 명확한 상임위 활동 성향의 차이가 발견된다. 예컨대 크레딧과 크레딧-포지션 상임위 유형의 경우 지역구 의원이 비례대표 의원들에 비해 더 오래도록 상임위에 소속되어 활동을 하는 반면, 포지션 상임위나 레토릭 상임위 유형에서는 비례대표 의원 집단에서 그러한 경향성이 나타난다.

이는 앞서 3장에서 살펴본 상임위 유형에 따른 의원 구성의 차이에서 확인한 것과 일맥상통하는 결과이다. 비례대표 의원들의 경우 지역구에 대한 특수 이해관계가 존재하지 않기 때문에 지역 예산에 관한 업적 과시의 동기가 잘 형성되지 않는다. 그보다는 자신의 이전 전문지식과 경력을 활용하여 포지션 상임위나 레토릭 상임위와 같은 곳에서 정책적으로 자신의 입장을 표명하는 것이 더 나은 합리적인 선택이 될 수 있다.

다음 수도권 지역 출신 의원과 지방 출신 의원의 두 경우로 구분하여 각 상임위 유형별로 평균 상임위 활동 기간을 비교하면 [표 57]과

같다. 크레딧 유형과 레토릭 유형에서 확인한 차이가 발견된다. 먼저 전자의 상임위 유형의 경우 지방 출신 의원 집단에서 더 오랜 상임위 활동 기간이 나타나는 반면 후자인 레토릭 유형에서는 반대로 수도권 의원들이 더 오랜 상임위 활동을 하는 경향이 드러났다. 포지션이나 크레딧-포지션 두 유형의 경우 두 집단 간 통계적 차이가 유의미하게 나타나지 않았다.

[표 57] 지역별 상임위 유형별 평균 활동 기간 비교

N=526	수도권	지방	T-test
크레딧	17.38	39.64	t=4.513 p=0.000
포지션	21.08	25.69	t=1.068 p=0.286
크레딧-포지션	44.11	38.47	t=-1.369 p=0.171
레토릭	23.61	16.50	t=-3.159 p=0.002

다음의 [표 58]은 의원의 재임 기간 동안 당내 직책을 맡아 지도부 그룹에 속한 의원과 그렇지 않은 일반 평의원 의원을 구분하여 두 집단 간 상임위 유형별 활동 수준을 비교한 것이다. 크레딧, 포지션, 크레딧-포지션 유형의 경우에는 두 집단 간 유의미한 통계적 차이가 나타나지 않았다. 반면에 레토릭 상임위에서는 당 지도부급 의원이 일반 평의원 집단에 비해 더 오랜 기간 동안 해당 유형의 상임위에서 활동하는 것으로 나타났다. 레토릭 상임위 가설에 의하면 이 유형의 상임위에는 소수의 비례대표 의원들이나 당내 지도부급 의원이 유인될 것이라 가정하였는데 앞의 [표 57]과 이 [표 58]의 결과는 그러한 가설을 지지하는 결과라 할 수 있다.

[표 58] 의원의 당직별 상임위 유형별 평균 활동 기간 비교

N=648	일반 평의원	당 지도부	T-test
크레딧	27.44	19.37	t=1.440 p=0.150
포지션	27.00	28.34	t=-0.241 p=0.810
크레딧-포지션	38.95	36.81	t=0.441 p=0.659
레토릭	20.40	28.06	t=-2.599 p=0.010

한편 종속변수들과 기타 통제변수들 간의 관계도 살펴볼 필요가 있다. 우선 [표 59]와 같이 의원의 선수를 초선과 재선 이상의 두 그룹으로 나누어 의원의 업적 과시를 비롯한 기타 종속변수들에서 나타나는 차이점을 살펴본다.

[표 59] 선수별 의원의 정치적 결과 비교

	초선	재선 이상	T-test
업적 과시	5.63	7.12	t=-1.485, p=0.138 N=648
입장 표명	4.57	4.99	t=-0.983, p=0.326 N=648
지역 예산	0.090	0.088	t=0.255, p=0.799 N=407
법안 발의	40.95	40.47	t=0.160, p=0.873 N=648

네 가지 변수들과 선수와의 관계에서 모두 통계적 유의미성은 나타나지 않았다. 다만 의원이 지역 예산을 주제로 하는 지역 언론 노출

빈도는 초선보다 재선 이상의 의원 집단에서 더 높은 평균 점수가 나타났으며, 대표발의 법안을 주제로 하는 전국 언론 노출 빈도도 같은 패턴이 발견된다. 이를 통해 의원의 선수가 높을수록 지역 언론이나 전국 언론에 보다 더 잘 노출될 수 있음을 알 수 있다.

반면에 실제 의원의 지역의 국고보조금이 재임 기간 동안 얼마나 증가하였는가에 대한 차이나 실제로 의원이 대표 발의한 법안이 얼마나 많았는가에 관한 차이는 선수 집단 별로 크게 나타나지 않았으며, 오히려 초선 집단에서 조금 더 높은 평균값을 보이는 경향이 있었다. 비록 통계적으로 유의미한 차이는 발견되지 않았지만, 실제 의원의 정치적 성과는 선수가 높을수록 언론에 좀 더 잘 드러날 수 있음을 미루어 짐작해볼 수 있다.

[표 60] 여야 정당별 의원의 정치적 결과 비교

	여당	야당	T-test
업적 과시	5.88	7.00	t=1.116, p=0.265 N=648
입장 표명	4.64	4.96	t=0.742, p=0.458 N=648
지역 예산	0.10	0.08	t=-1.658, p=0.098 N=407
법안 발의	34.59	48.16	t=4.562, p=0.000 N=648

다음으로 여야 정당 소속별로 각 종속변수들의 평균값 차이를 비교하였다. [표 60]의 분석 결과에 따르면 지역 예산의 증가율을 제외한 나머지 변수에서 모두 여당에 비해 야당 의원들의 평균값이 살짝 높게 나타남을 확인할 수 있다. 비록 통계적 유의미성은 나타나지 않았으나 여당 의원들에 비하여 야당 의원일수록 지역 언론에 예산 증액

기사가 더 많이 노출되는 경향이 있었다. 마찬가지로 야당 의원일수록 실제로 더 많은 대표법안을 발의하며, 전국 언론에 대표 발의한 법안에 관한 기사가 더 많이 노출되는 경향이 있었다. 반면에 재임 기간 동안 지역 예산의 실제 증가율을 살펴보면, 야당 의원보다는 여당 의원일수록 지역에 배당된 국고보조금이 약간 더 많이 증가하는 경향이 있었다.

정당은 정권을 획득하기 위해 조직된 집단이고 야당은 다음 선거에서 빼앗긴 정권을 탈환하기 위한 노력의 동기 부여가 더 강하게 작용할 수 있다. 야당으로서는 정부에 대항할 수 있는 수단으로 언론과 입법을 적극적으로 이용할 것이다(조진만 2005; 최준영 2006; 전진영 2014). 반면 예산의 편성권한은 정부에 존속되어 있기 때문에 여당으로서는 지역 예산의 분배 정치에서 우위를 점할 수 있는 반면 야당은 더 많은 예산을 확보하기에 여당에 비해 불리하다. [표 60]의 결과를 비록 통계적 유의미성은 뚜렷하게 나타나지 않지만 이와 같은 경향성을 보여준다.

다음 [표 61]은 지역구 의원들을 대상으로 수도권 지역의 의원들과 비수도권 지역의 의원들을 비교한 것이다. [표 61]에서 알 수 있는 점은 의원이 현직에 있는 동안 실제 보조금 예산이 증가한 비율에 있어서는 수도권과 지방 간 차이가 유의미하게 나타나지 않았지만, 지역 언론과 지역 방송통신에 노출되는 정도에 있어서는 큰 차이가 발견된다는 점이다.

수도권을 대표하는 의원들은 지역 예산을 증액시켰다는 언론 기사가 재임 기간 동안 평균 4.6건에 지나지 않았지만, 지방 지역의 의원들의 경우에는 평균 10.36건으로 전자에 비해 2배 정도 더 많이 노출됨을 알 수 있다. 이와 달리 전국 일간지와 방송통신에 보도되는 대표발의 법안에 관한 기사는 수도권 의원이 지방 지역 의원에 비해 더

많은 건수가 보도되었다. 다만 통계적으로 유의미한 차이는 아니었다. 이와 같은 결과는 지방 출신 지역구 의원들일수록 수도권 의원에 비하여 지역 예산 증액을 통한 업적 과시에 더 노력을 투자하고 동기 부여가 되는 반면, 수도권 지역 의원들은 반대로 정책적 입장 표명에 더 그러하다는 점을 보여준다.

[표 61] 지역별 의원의 정치적 결과 비교

	수도권	지방	T-test
업적 과시	4.60	10.36	t=4.852, p=0.000 N=526
입장 표명	5.31	4.51	t=-1.691, p=0.092 N=526
지역 예산	0.10	0.08	t=-1.517, p=0.130 N=407
법안 발의	36.49	43.37	t=2.018, p=0.044 N=526

마지막으로 [표 62]와 같이 일반 평의원과 당내 지도부급 의원 간 정치적 결과를 비교한다. [표 62]에서 확인할 수 있듯 의원의 재임 기간 동안 당에서 최고위원, 사무총장, 정책위의장, 원내대표, 정당 대표 등의 고위직을 역임한 적이 있는 의원들일수록 지역 언론에 업적 과시성 기사나 대표발의 법안에 관한 정책 입장 표명의 기사가 좀 더 잘 노출된다.

반면 실제 자신의 지역구 예산의 증가폭에 있어선 당내 지도부급 의원들이 좀 더 높은 경향이 있었고, 법안 발의의 경우 일반 평의원이 당내 지도부급 의원들에 비해 더 많은 양의 대표법안을 발의하는 경향이 있었다. 다만 이처럼 평균값의 차이는 확인할 수 있었지만, 통계적 유의미성을 검증한 결과 두 집단 간 차이는 명확하게 나타나지

않았다.

[표 62] 의원의 당직 여부에 따른 정치적 결과 비교

	일반 평의원	당 지도부	T-test
업적 과시	6.37	6.45	t=-0.06, p=0.951 N=648
입장 표명	4.64	5.49	t=-1.505, p=0.133 N=648
지역 예산	0.086	0.090	t=0.410, p=0.682 N=407
법안 발의	41.78	35.63	t=1.554, p=0.121 N=648

3) 회귀 분석 결과

이제 앞에서 살펴본 변수와 기초 통계 결과를 토대로 의원의 상임 위 활동이 의원의 정치적 결과에 미치는 효과를 검증할 것이다. 우선 의원의 업적 과시와 실제 지역 예산의 성장률에 미치는 영향력을 비교한 다음 의원의 정책 입장 표명과 실제 대표발의 법안에 미치는 영향력을 살펴본다. 아래에서 실시된 경험적 분석에는 모두 OLS 회귀분석이 사용되었으며, 제 18대 국회에서 재선에 성공하여 제 19대 국회에도 존재하는 의원의 사례를 고려하여 중복되는 의원의 이름을 기준으로 삼아 표준오차의 값을 조정하였다.

가) 의원의 업적 과시와 지역 예산

먼저 의원의 업적 과시와 지역 예산에 미치는 크레딧 상임위와 크레딧-포지션 상임위 등의 효과를 분석한다. 다음의 [표 63]은 회귀 분

석을 실시한 결과로서 의원이 재임기간 동안 크레딧 유형의 상임위에서 오래도록 활동할수록, 그리고 크레딧-포지션 유형의 상임위에서 오래도록 활동할수록 지역 신문에 예산 증액을 이슈로 더 많이 보도되는 경향이 있었다. 예컨대 의원이 현직에 있는 동안 크레딧 상임위나 크레딧-포지션 상임위에서 하루 더 머물러 활동할수록 지역 언론 및 지역 방송에 보도되는 의원의 지역 예산 증액 관련 기사 건 수는 0.03건씩 증가하는 경향이 나타나며 둘 다 통계적으로 유의미한 결과였다($p < 0.01$, $p < 0.05$).

반면에 여가위와 같은 레토릭 상임위의 경우에는 의원이 해당 상임위에서 하루 더 활동할수록 지역 신문에 보도되는 기사 건 수는 오히려 0.02건씩 감소하는 것으로 나타나, 레토릭 상임위 유형 중 여가위에서의 활동은 의원의 지역 업적 과시의 목표 달성에 부정적인 영향력을 미치는 것으로 밝혀졌다($p < 0.001$). 또한 같은 레토릭 상임위 유형일지라도 외통위의 경우에는 의원의 지역 업적 과시에 별다른 영향력을 미치지 못 하는 것으로 드러났다. 한편 포지션 상임위의 경우 해당 유형에서의 활동으로 인한 지역 업적 과시 효과는 약한 수준의 정적인 효과가 발견되지만 통계적으로 유의미한 정도는 아니었다.

또한 [표 63]의 오른쪽에서 볼 수 있는 바와 같이 의원의 상임위 활동은 실제 지역 예산의 증가에 실질적인 영향을 미치지 못 하였으며, F-검정값으로 확인할 수 있듯 회귀 분석의 모델도 유용하지 않았다. 다시 말해서 크레딧 상임위나 크레딧-포지션 상임위에서 활동하는 것이 의원의 지역 언론 노출 수준을 높여 홍보 및 업적 과시 효과를 내는 것과 다르게, 현실적으로 의원의 재직 기간 동안 얼마나 특정 유형의 상임위 활동을 적극적으로 수행하였는가는 의원의 지역구가 있는 곳의 국고보조금을 유의미한 수준으로 성장시키지 못 하는 것으로 나타났으며, 의원의 의정 활동을 비롯한 의원의 다른 개인적 속성

과도 큰 통계적 관련성이 나타나지 않았다.

[표 63] 의원의 상임위 활동이 업적 과시와 지역 예산에 미치는 효과

		업적 과시 (노출되는 결과)			지역 예산 (노출되지 않는 결과)		
		회귀 계수	표준 오차	p-value	회귀 계수	표준 오차	p-value
상 임 위	크레딧	0.033	0.011	0.003**	0.00002	0.00009	0.818
	포지션	0.020	0.010	0.052	0.00003	0.00011	0.773
	크레딧-포지션	0.030	0.013	0.025*	0.00007	0.00012	0.542
	레토릭 (외통위)	-0.004	0.004	0.338	0.00006	0.00008	0.433
	레토릭 (여가위)	-0.020	0.005	0.000***	0.00000	0.00008	0.966
	선수	0.105	0.363	0.773	0.00064	0.00383	0.867
	여야 정당	-0.910	0.995	0.361	0.01407	0.00932	0.132
당 직	정당 대표	-0.932	1.267	0.462	-0.00449	0.01904	0.814
	원내 대표	-1.749	1.124	0.120	0.03118	0.01575	0.049*
	정책위의장	1.133	2.235	0.612	0.00748	0.01362	0.583
	사무총장	1.477	2.747	0.591	-0.02275	0.02177	0.297
	최고위원	-1.422	1.565	0.364	-0.00411	0.01142	0.719
	19대	8.835	0.907	0.000***	0.01340	0.01039	0.198
	상수	0.317	1.271	0.803	0.06669	0.01665	0.000
	N		648			407	
	Prob > F		0.000			0.699	
	R-sq		0.161			0.025	

* p<.05; ** p<.01; *** p<.001

이와 같은 경험적 결과는 앞에서 설정한 본 연구의 상임위 유형에 관한 가설과 의원의 정치적 목표에 관한 주장을 지지하는 결과이다. 한국적 맥락에서 의원들은 지역 예산 그 자체보다 지역 유권자들에게 자신의 업적을 과시할 수 있다는 점에 더 주목하여 상임위 선호를 구성한다고 주장하였다. 왜냐하면, 미국과 달리 한국에서는 예산 증액의 직접적인 열쇠는 결국 정부, 기획재정부가 쥐고 있으며 그나마 국회 예산결산위특별위원회 내 계수조정소위에서 거래와 협상이 가능하기 때문이다. 따라서 의원이 일반 상임위 활동을 함에 따라서 실질적으로 지역 예산이 증액되리라 직접적으로 인과 관계를 설정하는 것에는 무리가 따르며 의원으로서도 상임위 내 예비 심사가 실질적인 예산 증액의 결과로 드러나리라 크게 기대하지 않는다.

국토위에서 의원들이 관료와 동료의원들과 대화하는 다음의 회의록 내용을 살펴보면 의원들의 이러한 인식을 엿볼 수 있다. 참고로 국토위는 상임위에서 심의하는 지역 예산의 규모가 가장 큰 상임위이다. 회의록 내용에 의하면 위원들은 자기 지역구의 예산을 지키기 위해 노력하더라도 결국에 예결위 심사까지 가면 삭감될 가능성이 있음을 분명히 인지하고 있다. 즉 예결위에서 삭감되는 것은 추후 해결해야 할 문제로 남겨두고 일단 해당 상임위에서는 가능한 한 SOC 사업 예산을 확보해서 밀어 넘기려는 태도가 확인된다.

예컨대 부산·경남 지역에 맑은 물을 공급하기 위한 낙동강 강변여과수 사업 예산에 대하여 ‘부산 진구을’의 이현승 의원은 삭감될 가능성이 있다고 하더라도 일단 예결위에서 판단할 수 있도록 승인해 올리자고 강하게 주장했다.

○이현승 위원

저는 달산댐 건설에 대해서는 의견이 같고요. 낙동강 강변여과수에 대해서는 해당 지역하고 지금 논의 중에 있는 것으로 알고

있는데, 일단 예결위까지는 넘겨 가지고 예결위에서 판단할 수 있게끔 해 주시지요. 부산지역에서도 굉장히 심각한 문제고, 제가 상임위하면서, 국정감사 때도 이 문제에 대해서, 필요성에 대해서 많이 지적을 했거든요. (중략)

○김태흠 위원

존경하는 이현승 위원님이 이것은 일단 예결위까지 그냥 넘기는 게 어떻겠느냐 그러는데 제가 볼 때는 이 부분이 주민대책위하고 아직까지 공감대가 형성이 안 된 이 부분, 잘못하면 불용할 수도 있는 일이고 또 이 부분이 지역주민들과 감정도 있고 뭐하고 한데, 저는 예산을 투입을 시키는 것은 바람직하지 않다고 봅니다. 이런 문제가 해결이 된 다음에 해야 된다고 생각하니까, 그래서 이 부분은 예결위에 올라가더라도 삭감될 거고……

출처: 제311회 국토해양위 예결소위 제1차 회의록(p.11-13)

또 다른 예로, 정부 측에서 지역 주민들의 반대가 있다는 이유로 경남·부산권 광역상수도 개발 사업 예산을 보류하려고 하자, 의원들은 예결위에서 삭감될 때 되더라도 일단 국토위 단계에서는 승인해서 넘기자는 식으로 주장하는 태도를 보였다.

○국토해양부제1차관 한만희

위원님, 저희도 사실 추진해야 되겠다는 생각은 갖고 있는데 지금 넣어놓으면 오히려 부작용이 커 가지고, 갑자기 그쪽에서 반대 의견이 더 세져 가지고 오히려 진행이 잘 안 될 수가 있습니다. 그것을 걱정하는 것입니다.

○이현승 위원

일단 이것도 예결위에서 예결위원들이, 국토부에서 이것은 추진해야 되는 사업 아닙니까?

○국토해양부제1차관 한만희

장기적으로는 해야 돼요.

○이현승 위원

그러니까 국토부에서 추진하는 것으로 하고 예결위에서 자기들이 또 어떤 우선순위를 가지고 이것을 킬(kill) 시키는 것은 모르겠지만 국토부에서 필요한 사업이라면 해야지요. (「이것 이렇게 이현승 위원이 이야기하니까 살려 주세요」 하는 위원 있음)

○소위원장 이윤석

되든지 안 되든지 살려 주지, 뭐. 거기 가서 볼 일이지. 그러면 이것 살려요.

출처: 제 311회 국토해양위 예결소위 제1차 회의록 p16, 25-26

비슷한 사례로 여수-남해 한려대교 건설 사업에 대해서도 경제성이 떨어진다는 이유로 정부 측은 예산 반영이 어렵다고 주장했다. 그러나 국토해양위 위원들은 SOC 사업은 정책적 성격이 더 강하므로 일단 국토위 차원에서는 예산안에 반영시키는 것으로 하고 예결위에 넘길 것을 요구한 바 있다.

○박상은 위원

그런데 지금 여수-남해 말이예요. 이게 지금 잘 알지만 여수엑스포 때문에 상당히 지금 SOC가 잘 되어 있는데 남해, 지금 뭐냐 하면 부산에서 거가대교로 해서 통영으로 해서 사천으로 해서 남해까지는 죽 연결이 되어 있는데 남해에서 여수만 연결해 주면 남해안이 완전히 고속도로가 연결된단 말이예요.

그러니까 이것을 내가 볼 때는 남해안 동서화합 차원도 그렇고 이것은 여수 발전을 위해서도 그렇고 남해 발전도 그렇고 이것은 상당히 중요한 거니까 이것은 어떻게 하든지 반영을 해 주어야 되는데……(중략)

○국토해양부도로정책관 이승호

기본설계비는 한 400억 정도 됩니다. 그런데 이게 예산을 주셔도 지금 기획재정부하고 타당성 조사를 또 거치게 되어 있습니다.

○소위원장 이윤석

참말로 타당성조사를 왜 걱정을 하세요, 기획재정부를. 거기 가서 근무하세요, 그러면.

○박상은 위원

그러면 여기서는 해 주세요. 해 주고 나중에 예결위 그것은 다른 문제니까 일단 이것은 살려주세요. 이것은 아주 국토위원들 누구도 이의가 없는 사업이라고.

○소위원장 이윤석

그렇지. 여수에서 남해안은……

○전문위원 허태수

이 예산은 100억 또는 50억 중에 50억 반영으로 하겠습니다.

(「예」 하는 위원 있음)

○소위원장 이윤석

예.

○국토해양부도로정책관 이승호

알겠습니다.

출처: 제311회 국토해양위 예결소위 제1차 회의록(p.35-36)

이와 같은 의원들의 행태를 통하여 추론해 보건대, 상임위 활동이 실제 예산 배분에 효과를 미치지 않는 이유는 상임위 예비심사 단계에서 예산 사업의 현실적인 가능성을 의원들이 심각하게 고려하지 않고, 일단 지역 사업을 늘려놓고 보자는 식으로 예산안을 승인하는 경향이 있기 때문이다. 그래서 상임위 단계에서 각자의 지역구 이해관

계에 맞게 SOC 예산을 부풀린다 하더라도 예결위의 종합심사, 특히 예결위 조정소위의 내부 심사 단계까지 살아남을 가능성은 보장할 수 없는 것이다.

의원의 재선 동기와 업적 과시 동기를 가정한다면 상임위 내에서의 이러한 행태는 의원으로서의 잃을 것이 별로 없는 합리적인 행동이다. 실제 해당 예산 사업의 실현 가능성이 크든 적든 혹은 그 가능성이 얼마나 큰지 의원이 인지하든 인지하지 못하든, 의원의 행태는 행위 그 자체만으로도 선거구 유권자에게 명분을 내세울 수 있는 의미 있는 행동으로 여겨질 수 있다. 지역구 SOC 예산 사업의 통과 가능성이 적어 설령 예결위 심사에서 삭감된다 할지라도 의원으로서의 지역구로 돌아가 자신이 지역 발전을 위해 일했다고 “연출”할 수 있기 때문이다. 상술한 바와 같이 의원이 일단 예비 심사 단계에서 지역구의 예산을 증액시켜 놓으면 지역 언론에는 현직 의원이 우리 지역을 위해 얼마의 지역 사업 예산을 확보하였다는 식으로 보도되곤 한다. 의원들은 이 점을 인지하고 있기 때문에 지역에 관한 업적 과시를 위해 크레딧 상임위나 크레딧-포지션 상임위에 배정되길 선호하는 것이라 할 수 있다.

나) 의원의 정책 입장 표명과 대표발의 법안

이번에는 의원의 포지션 및 크레딧-포지션 등에서의 상임위 활동이 정책 입장 표명과 실제 대표발의 법안에 어떤 영향을 미칠 수 있는지 살펴본다.

다음의 [표 64]는 회귀 분석 결과를 나타낸다. 표를 통해 알 수 있듯 의원이 포지션 상임위에서 오래 활동할수록, 그리고 크레딧-포지션 상임위에서 오래 활동할수록 대표로 발의한 법안이 전국 주요 일간지

[표 64] 의원의 상임위 활동이 정책 입장 표명과 대표발의에 미치는 효과

		정책 입장 표명 (노출되는 결과)			실제 대표발의 법안 (노출되지 않는 결과)		
		회귀 계수	표준 오차	p-value	회귀 계수	표준 오차	p-value
상 임 위	크레딧	0.000	0.004	0.965	0.132	0.037	0.000***
	포지션	0.010	0.004	0.012*	0.160	0.035	0.000***
	크레딧-포지션	0.013	0.005	0.013*	0.178	0.040	0.000***
	레토릭 (외통위)	0.004	0.003	0.184	0.008	0.013	0.530
	레토릭 (여가위)	0.002	0.003	0.414	0.072	0.021	0.001**
	선수	-0.257	0.160	0.110	0.060	0.082	0.462
	여야 정당	-0.120	0.370	0.747	-2.904	1.126	0.010*
당 직	정당 대표	-0.793	1.129	0.483	-12.812	3.025	0.000***
	원내 대표	0.553	1.208	0.647	-18.577	5.126	0.000***
	정책위의장	1.418	0.776	0.068	12.200	7.333	0.097
	사무총장	-0.100	1.098	0.928	2.984	6.502	0.647
	최고위원	1.558	0.968	0.108	0.835	6.544	0.899
	19대	5.167	0.377	0.000***	4.498	4.949	0.364
	상수	1.704	0.534	0.002	12.747	2.168	0.000
	N	648					
	Prob > F	0.000					
	R-sq	0.255			0.174		

* p<.05; ** p<.01; *** p<.001

와 방송통신에 보도되는 건수는 늘어나는 경향이 있었다. 예컨대 의원이 재임 기간 동안 포지션 상임위나 크레딧-포지션 유형의 상임위에서 하루 더 오래 활동할수록 의원이 대표 발의한 법안에 관한 보도 건수는 평균적으로 약 0.01건씩 늘어나는 효과가 나타났으며 이는 통계적으로 유의미한 결과였다($p < 0.05$). 반면에 크레딧 유형이나 레토릭 유형의 상임위에서 활동하는 것은 그러한 정책 입장 표명의 기회를 늘리는 데에 기여하는 효과가 유의미하게 나타나지 않았다.

또한 [표 64]의 오른쪽에서 의원이 실제 대표발의한 법안의 양에 미치는 상임위 효과를 살펴보자. 크레딧, 포지션, 크레딧-포지션, 그리고 여가위와 같은 레토릭 상임위 유형에서 의원이 재임 기간 동안 오래 활동할수록 대표발의하는 법안의 양도 비례하여 늘어남을 확인할 수 있으며 외통위의 경우에는 그러한 경험적 효과가 유의미하게 나타나지 않았다. 앞에서 살펴보았듯이 외통위의 경우 높은 선수의 당내 지도급 의원들이 의회 외부 채널의 정무 활동에 더 많은 시간과 노력을 할애하는 경향이 있기 때문에 정부 견제력이 상대적으로 취약한 외통위를 지향하고 따라서 실질적으로 입법 활동에 크게 신경 쓰지 않는 결과, 의원의 평균 법안 발의 건수에 영향을 주지 못하는 것으로 풀이된다.

또한 [표 64] 오른쪽 분석 결과에서 상임위 간 활동 효과의 차이도 드러난다. 여가위나 크레딧 유형에 비하여 크레딧-포지션 유형이나 포지션 유형의 상임위에서의 활동이 의원의 대표 발의 법안 건수를 증가시키는 데에 상대적으로 더 큰 영향력을 미친다는 점을 알 수 있다. 이는 앞 장에서 논의하였듯 포지션이나 크레딧-포지션 상임위의 정책 소관 크기가 크기 때문으로 해석된다. 다시 말해서 해당 상임위 유형들은 상임위에서 관할하는 정부의 소관 정책 적용 범위가 크기 때문에 다른 유형의 상임위들에 비해 의원들이 정부 정책에 대해 개

입하고 견제할 수 있는 기회가 더 많고, 따라서 의원이 법안에 리더십을 가지고 정책을 만들 수 있는 가능성도 더 클 수 있다. 이에 따라서 의원이 포지션이나 크레딧-포지션 상임위 유형에서 오래 활동할수록 다른 유형들에 비해 더 효과적으로 법안을 생산할 수 있다. 반면 상임위 정책 소관이 상대적으로 작은 레토릭 유형의 여가위나 크레딧 상임위 유형의 경우에는 상임위 활동의 효과가 앞의 두 유형에 비해 더 작다.

한편, [표 64] 오른쪽의 결과와 왼쪽의 결과를 비교해보면 의원의 실제 법안을 얼마나 많이 발의하는가와 그러한 사실이 언론에 얼마나 더 잘 노출될 수 있는가는 다른 차원의 문제일 수 있음을 보여준다. 즉 주요 일간지와 방송통신에 의원이 대표로 어떠한 법안을 발의했다고 의원의 정책적 입장이 노출되고 표명되는 것은 표의 왼쪽 편에서 확인할 수 있듯 포지션 상임위와 크레딧-포지션 상임위에서 활동했을 경우에 해당한다. 오른쪽 결과를 통해 확인한 바와 같이 의원이 어떤 상임위 유형에서 활동했든 실제 대표발의 법안의 수가 증가하는 데에는 모두 상임위 활동이 일정 부분 기여하는 바가 있었지만, 그것과 다른 논리로 의원의 정책적 입장이 노출되기에 보다 유리한 곳은 포지션과 크레딧-포지션 이 두 상임위 유형이라는 점이다.

이와 같은 결과는 정책적 입장 표명의 동기가 있는 의원들이 왜 포지션 상임위나 크레딧-포지션 상임위에 선호를 갖고 활동하게 되는지 보여준다. 앞서 2장에서 논의한 바와 같이 두 상임위 유형의 경우 상임위 정책 소관이 크기 때문에 여러 종류의 다양한 법안들을 심의할 수 있고, 전체 사례 수가 커짐에 따라서 여야 간 갈등을 야기할 수 있는 정책도 더 많이 심의할 기회가 많아진다. 그리고 갈등이 더 많이 발생하는 상임위에는 언론의 관심이 더 집중된다. 이와 같은 상임위에서 정책 입장 표명 동기가 강한 의원들은 갈등의 국면을 활용해

제 4장 유형별 상임위 효과

자신의 정치적 이념이나 정책적 태도를 대중 앞에 드러낼 기회를 마련할 수 있으며 정당은 지지 세력의 결집을 도모하여 정권의 탈환 기회를 모색할 수 있다. [표 64]의 오른쪽 결과처럼 실제 법안 생산 수준과 달리 왼쪽에서 포지션과 크레딧-포지션 상임위에서 활동할수록 주요 언론에 더 많이 노출되는 경향이 나타나는 것은 이러한 이유로 해석된다.

제 5장 결론

의원과 정당은 현재보다 더 많은 권력을 획득하려고 하는 정치 행위자들이다. 정당은 정권 획득을 목표로 하는 조직이며, 직업 정치인으로서 의원은 일단 재선에 잇달아 성공하고 지지 기반을 쌓아 자신의 더 큰 야심과 이상을 실현하고자 한다. 매회 국회 개원 때마다 원구성 협상이 지연되고 상임위 배정을 둘러싸고 의원 간 신경전이 빚어지는 까닭은 지금보다 더 많은 권력을 쟁취하고자 하는 현실주의 정치 행위자들이 상임위를 한정된 권력 자원으로 인식하기 때문이다.

상임위 중심주의를 택하는 의회제도 하에서 대다수 법률 안건과 정부 각 부처의 예산은 본회의에서 바로 다루어지지 않으며 각 소관 부처를 관할하는 개별 상임위로 배분된 뒤에 처리된다. 그렇기 때문에 상임위는 대(對)정부 견제 기능이 전문적으로 수행되는 곳이고, 자신의 행동을 표출하여 업적을 과시(credit claiming)하거나 정책적 입장을 표명하기(position taking)에 상당히 유리한 환경을 제공하므로 의원들이 전략적으로 접근하는 장소이다. 합리적 행위자로서 의원은 자신의 정치적 목표를 달성하기 위한 하나의 수단으로써 상임위를 활용할 수 있고, 자신의 이익을 극대화할 수 있는 상임위를 선호하고 배정받기를 원할 것이다.

상임위의 법안 심사와 예산 심의 기능은 이 조직의 고유한 속성으로서 상임위 유형화를 위한 하나의 기준점을 제공한다. 본 연구는 상임위의 ‘지역 예산’과 상임위의 ‘정책 소관’을 중심으로 새로운 상임위 유형론을 제시하였다. 구체적으로 ‘특정 상임위에서 감시하는 정부 부처의 지역 사업 예산이 얼마나 많은가’와 ‘특정 상임위에서 감시하

는 정부 부처의 정책 관할권이 얼마나 큰가'는 상임위라는 조직 내부에서 활동하게 될 합리적 행위자인 의원 개인들을 끌어들이는 중요한 매력 요인(attraction factor)이 될 수 있다고 가정하였다.

상임위에서 심의하는 지역 예산은, 현직에 있는 동안 이 지역의 발전을 위해 노력했다고 지역구 유권자들에게 호소하고 싶은 의원들을 끌어들이는다. 이들은 만약 자신의 노력이 없었다면 이런 특혜성 사업을 제공할 수 없었을 것이라고 그럴듯하게 자기 업적을 과시함으로써 주민들의 신뢰를 얻어 다음 재선에서 우위를 점할 수 있으리라 기대한다. 이들은 전국적인 사안에 관하여 자신의 정책적 입장을 뚜렷하게 드러내는 것보다는 이런 지역 업적 과시가 재선을 비롯한 다른 정치적 목표를 달성하기에 더 빠르고 유리한 수단이라고 판단하는 의원들이다. 농어촌 지역, 지역 주민들이 소수의 산업군에 집중된 곳의 지역구 의원들은 지역 예산을 많이 심의하는 상임위에 유인된다.

이들이 상임위에서 증액시킨 지역구 예산이 예결위 심사까지 무사히 통과되면 더할 나위 없이 좋을 것이다. 하지만, 만약 그 가능성이 낮다고 하더라도 의원 입장에서는 일단 관련된 상임위에 들어가서 시도라도 해야 지역구 유권자들에 지금 최선을 다하고 있음을 연출할 수 있다. 따라서 지역 주민들에게 자신의 업적을 과시하고 싶은 의원들은 상임위에서 심의하는 지역 예산의 크기를 상임위 선택 시 중요하게 고려해야 할 요인이라 판단할 수 있다.

다음 상임위의 정책 소관 요인은 정부 정책에 자신의 의견을 보다 많이 개입시키고 주장함으로써 자신의 정책적 입장을 대중 앞에 표명하고 싶은 의원들을 끌어들이는다. 정책 소관의 크기가 큰 상임위에서 활동하는 의원들은 정책 소관의 크기가 작은 상임위 의원들에 비해 더 많은 종류의 법안들을 심사하여 이견을 제시하기 쉽고 따라서 후자에 비해 더 큰 정부 견제력을 행사할 수 있다. 뿐만 아니라 정책

적용 범위가 넓어짐에 따라서 상임위에 접수·상정되는 안건의 빈도가 늘어나면, 그만큼 정치적 입장이 다른 의원 간, 정당 간에 갈등 (conflict)을 유발할 수 있는 정책이 포함될 확률도 함께 높아질 수 있다. 의원과 정당은 대립 이슈의 갈등 국면을 활용하여 자신의 정책적 입장을 표명하고 지지 세력의 결집을 이끌어낼 수 있다. 그래서 지역 개발에 관한 이해관계가 불분명한 대도시 지역의 의원들이나 지역 개발에 대한 동기가 부재한 비례대표 의원들에게 있어서 상임위 정책 소관은 상임위 선택에 있어서 의원들에게 중요한 유인 요인으로 작용한다.

본 연구는 상임위 지역 예산과 상임위 정책 소관의 크기를 기준으로 크레딧, 포지션, 크레딧-포지션, 그리고 레토릭 등 네 가지 유형의 상임위를 구분하였다. 그리고 각 상임위 유형마다 서로 다른 상임위 유인 요인과 의원의 정치적 목표라는 추진 요인이 결합하고, 상임위와 의원을 둘러싼 외부의 환경적 제약들과 상호작용함으로써 의원의 행동 전략과 상임위 내부의 정치 과정을 결정할 것이라고 가정하였다. 그리고 각 유형에 해당하는 상임위 사례를 분석한 결과 다음과 같은 상임위 유형화 가설의 타당성을 확인하였다.

① 크레딧 상임위 - 농해수위

1-1 구성 의원: 지역 예산이 크고 정책 소관이 작은 크레딧 상임위인 농해수위에는 지역 개발에 관한 업적 과시 동기가 강한 의원들이 주로 유인되었다. 이들은 주로 대표하는 지역 유권자 인구가 농업과 어업에 집중된 비수도권 지역의 의원이었다.

1-2 정책 결정 과정: 농해수위의 정책 결정 과정에서 지역구 의원들은 여야 정당을 초월하여 농협과 농업인의 이익을 대변하였고 법안 심사와 예산 심의에서 반대 당 의원들과 협력하는

전략을 취하였다.

1-3 정치적 결과: 뿐만 아니라 경험적 분석 결과 크레딧 상임위 유형에서 의원이 오래 활동할수록 지역 언론에 의원의 예산 증액 기사가 더 많이 보도되는 경향이 나타났다. 이를 통해 크레딧 상임위에서의 활동은 의원의 업적 과시에 실질적인 도움이 됨을 알 수 있다.

② 포지션 상임위 - 보건복지위

2-1 구성 의원: 지역 예산이 작고 정책 소관이 큰 포지션 상임위인 보건복지위에는 정책 입장 표명의 동기가 강한 의원들이 유인되었다. 크레딧 상임위에 비하여 이들 중에는 지역에 관한 이해관계가 부재한 비례대표 의원들이 많았고 상임위와 관련된 전문 경력을 갖춘 전문가들이 많았다.

2-2 정책 결정 과정: 보건복지위 의원들은 합의 이슈인 「영유아보육법」 관련 개정안에는 협력적 태도를 취하였지만, 대립 이슈인 정부의 ‘의료 영리화’ 정책에 있어서는 정당의 당론에 따라서 여야 의원들이 뚜렷한 대립각을 세웠다. 포지션 상임위인 보건복지위에서 의원들이 취한 행동 전략은 대립과 같았으며 가장 큰 환경적 제약은 정당의 당론이었다.

2-3 정치적 결과: 또한 경험적 분석 결과에 따르면 포지션 상임위에서 의원이 오래 활동할수록 의원이 대표로 발의한 정책이 전국적인 언론에 더 많이 보도되고 노출되는 경향이 있었다. 이는 포지션 상임위에서의 활동이 의원의 정책적 입장 표명에 실제로 도움이 될 수 있음을 보여준다.

③ 크레딧-포지션 상임위 - 국토교통위

3-1 구성 의원: 상임위 지역 예산과 정책 소관 두 유인 요인이 모두 충족되는 크레딧-포지션 상임위인 국토교통위는 대다수 의원들에게 꾸준히 선호되는 인기 상임위였다. 국토위 상임위 의원 구성의 특징은 크레딧 유형과 포지션 유형의 특징들이 혼재되어 있다는 점이었다. 크레딧-포지션 상임위인 국토위는 지역 개발 이슈가 중요한 지방 의원들과, 그보다 자신의 정책 입장을 표명하는 게 더 유리한 수도권 의원들, 그리고 비례대표 의원들을 모두 유인하는 복합적인 성격의 상임위였다.

3-2 정책 결정 과정: 국토위 정책 결정 과정에서 나타나는 특징은 의원들이 정당의 당론과 지역구 이해관계에 관한 압력을 동시에 받으며 갈등과 협상이란 혼재된 전략을 사용한다는 것이었다.

3-3 정치적 결과: 한편 경험적 분석 결과 크레딧-포지션 상임위에서 의원이 오래 활동할수록 의원의 업적 과시와 정책적 입장 표명에 모두 도움이 되는 것으로 나타났다. 이러한 분석 결과는 왜 이 유형의 상임위가 의원들에게 가장 선호되는 상임위인지 설명해준다.

④ 레토릭 상임위 - 여가위와 외통위

4-1 구성 의원: 여가위와 외통위는 상임위의 지역 예산과 상임위의 정책 소관 두 유인 요인이 모두 결핍되어 있는 레토릭 상임위에 해당한다. 경험적 분석 결과에서도 이 유형의 상임위들은 의원의 업적 과시나 정책적 입장 표명에 있어 별다른 도움이 되지 않았다. 그래서 대다수 의원들이 기피하는 레토릭 상임위이기는 하나 여가위와 달리 외통위는 대북 이슈라는 한국 정치의 특수 요인이 상존하는 상임위로서 정책 입장 표명의 동기

가 있는 의원들을 유인할 수도 있다. 다만 외통위 의원들이 포지션이 아닌 레토릭 유형에 끌리는 이유는 역설적으로 레토릭 상임위의 취약한 정부 견제력 때문이다. 이들은 주로 의회 밖에서 다른 정무 활동으로 분주한 당 지도부급 의원들이거나 직능 대표성이 뚜렷한 비례대표 의원들이었다.

4-2 정책 결정 과정: 여가위와 외통위에서 공통적으로 나타나는 레토릭 상임위의 특징은 상징적 선언이나 결의안과 같은 선언적 입장 표명의 방식을 행동 전략으로서 취한다는 점이었다.

4-3 정치적 결과: 경험적 분석 결과 레토릭 상임위에서의 활동은 의원의 업적 과시나 정책적 입장 표명에 유의미한 도움이 되지 않는 것으로 나타났으며, 특히 여가위에서의 활동은 오히려 의원의 업적 과시에 부정적인 영향력을 미치는 것으로 나타났다.

이상과 같이 본 연구의 상임위 유형론과 그에 따른 경험적 결과들은 상임위 구성 원리에 관한 기존의 이론들이 하나의 원리에 의해 설명하던 방식에서 벗어나, 한 번에 여러 상임위들을 포괄적으로 설명하는 것이 가능하다는 점에서 이론적 의의가 있다. 상임위 구성에 관한 분배, 당파, 정보 모델이나 최근의 조건부적 모델들은 모두 의원의 재선 동기나 정당의 필요 혹은 제도의 기능 등 한 가지 원리로 모든 상임위 구성에 적용시켰다는 점에서 설명할 수 있는 상임위 범위에 한계가 있었다.

그러나 본 연구에서 제시한 바와 같이, 상임위 지역 예산과 상임위 정책 소관이라는 고유의 상임위 속성을 이용하여 유형화 작업을 전개하면 다양한 상임위의 특성과 상임위 내 갈등 양상을 포괄적으로 설명할 수 있다는 이점이 있다. 뿐만 아니라 상임위 고유의 속성을 이

용한 유형화이기 때문에 페노의 상임위 유형론에서 발생하는 외생 변수 도입에 따른 순환논증의 문제도 해결할 수 있다. 이와 같은 이론의 범용성을 바탕으로 본 연구는 한국적 맥락에서 적용될 수 있는 상임위 유형론을 시도하였으며 그 효과를 경험적으로 검증하였다. 이는 서구중심의 이론을 수용하여 한국의 의회제 현실에 그대로 적용하지 않고 응용 및 발전시켰다는 점에서 한국 의회정치 연구에 이론적으로 기여하는 바가 있으며, 지금까지 시도되지 않았던 경험적 분석에 따라 밝혀진 새로운 결과라는 점에서 의미가 있다.

민주화 이후 근 30년의 세월이 흐르는 동안 한국의 대의 민주주의와 시민사회의 저력은 상전벽해로 성장하였지만, 의원의 의정활동과 의회 제도에 관한 연구는 여전히 미지의 영역으로 남아 있다. 권위주의 시대를 거치면서 삼권분립의 원칙이 제대로 기능하지 못했고 이에 따라 의회는 정부의 대한 견제 능력은 상당히 제한적이었다. 이에 따라 의회 내부에서 무슨 일이 벌어지고 있으며 정치 행위자들이 어떤 행동 논리에 따라서 움직이는가, 그래서 어떠한 정치적 결과로 이어졌는가에 관한 연구는 그 성과에 한계가 있을 수밖에 없었다. 게다가 정치권 또는 언론의 내부자들이 아닌 평범한 일개의 연구자가 의회를 대상으로 경험적 연구를 시도할만한 자료를 수집하는 것에는 현실적인 어려움이 존재했다.

하지만 대의제 하에서 의원의 동기와 행태, 의원과 지역구민 간 관계, 그리고 그것의 정치적 결과들을 탐구하는 일은 매우 중요하다. 인민에 대한 대표자의 정치적 책무성(accountability)과 응답성(responsiveness)은 민주주의가 작동하기 위해 필요한 핵심적인 기능이며 의회의 정치 행위자들을 검증 대상으로 삼는 것은 바로 이 메커니즘이 제대로 수행되고 있는지 밝히는 기초 작업이 되기 때문이다. 본 연구는 서구에서 발전한 의회제도 이론 및 의원 동기에 관한 이론들

제 5장 결론

을 참조하고 발전시켜 보다 다양한 사례를 포괄할 수 있는 새로운 이론적 틀을 제시하고자 했고, 현 시점에서 수집 가능한 경험적 데이터와 사례를 활용하여 한국 대의제 정치 행위자들의 목표와 수단, 그리고 그것의 정치적 결과에 대해 밝히고자 했다. 이와 같은 경험적 시도를 통해 본문에서 검증이 부족했던 부분이나 과생될 수 있는 이론의 발전 가능성 등은 향후의 수행 연구 과제로 남겨 두고자 한다.

참 고 문 헌

- Balla, Steven J., Eric D. Lawrence, Forrest Maltzman, and Lee Sigelman. 2002. "Partisanship, Blame Avoidance, and the Distribution of Legislative Pork." *American Journal of Political Science*. 46(3). 515-25.
- Battista, J. C. 2006. "Committee Theories and Committee Votes: Internal Committee Behavior in the California Legislature." *State Politics & Policy Quarterly*. 6(2). 151-173,239.
- Berry, C. R. and Fowler, A. 2016. "Cardinals or Clerics? Congressional Committees and the Distribution of Pork." *American Journal of Political Science*. 60 (3). 692-708.
- Clemens, Austin., Crespin, Michael., H., Finocchiaro, Charles J. 2015. "Earmarks and Subcommittee Government in the U.S. Congress." *American Politics Research* 43(6). 1074-1106.
- Cox, Gary W. and Mathew D. McCubbins. 1993. *Legislative Leviathan: Party Government in the House*. Berkeley, CA: University of California Press.
- Davidson, Roger H., Olezek, Walter. J., and Lee, Francis E. 2012. *Congress and its Members*. Washington DC: CQ Press.
- Downs, Anthony. 1965. *an Economic Theory of Democracy*. 1st eds. Prentice Hall.
- Evans, Diana. 1994. "Policy and Pork: The Use of Pork Barrel Projects to Build Policy Coalitions in the House of Representatives." *American Journal of Political Science*. 38(4).

- 894-917.
- _____. 2004. *Greasing the Wheels: Using Pork Barrel Projects to Build Majority Coalitions in Congress*. New York, NY: Cambridge University Press.
- _____. 2011b. "Pork Barrel Politics." *Oxford Handbook on Congress*. New York, NY: Oxford University Press.
- Evans, C. Lawrence. 2011a. "Congressional Committees." In Eric Schickler and Frances E. Lee, eds. *The Oxford Handbook of The American Congress*. 396-425. Oxford: Oxford University Press.
- Fenno, Richard F. 1965. *The Power of the Purse: Appropriations Politics in Congress*. Boston, MA: Little, Brown and Company.
- _____. 1973. *Congressmen in Committees*. Boston, MA: Little, Brown and Company.
- _____. 1978. *Home Style: House Members In Their Districts*. New York: Harper Collins Publishers.
- Ferejohn, John A. 1974. *Pork Barrel Politics; Rivers and Harbors Legislation, 1947-1968*. Stanford University Press.
- Fiorina, M. P., & Noll, R. G. 1978. "Voters, bureaucrats and legislators: A rational choice perspective on the growth of bureaucracy. *Journal of Public Economics*." 9(2). 239-254.
- Fiorina, Morris P. 2011. *Culture War? The Myth of a Polarized America*. 3rd. ed. Boston Longman.
- Frisch, S. A. 1998. *The Politics of Pork: A Study of Congressional Appropriations Earmarks*. Taylor & Francis.

- Hall, Richard L., and Bernard Grofman. 1990. "The Committee Assignment Process and the Conditional Nature of Committee Bias." *American Political Science Review*. 84(4). 1149-66.
- Jones, C. O. 1961. "Representation in Congress: The Case of the House Agriculture Committee." *American Political Science Review*. 55. 358-367.
- _____. 1962. "The Role of the Congressional Subcommittee." *Midwest Journal of Political Science*. 6. 327-344.
- Kang, Woo Chang and Park, Won-Ho and Song, BK. 2016. "The Effect of Incumbency in National and Local Elections: Evidence from South Korea." September 21 2016. Available at SSRN: <https://ssrn.com/abstract=2841566>
- Kiewiet, D. Roderick and Mathew D. McCubbins. 1991. *The Logic of Delegation*. Chicago: University of Chicago Press.
- Knight, Brian. 2005. "Estimating the Value of Proposal Power." *American Economic Review*. 95(5). 1639-52.
- Krehbiel, Keith. 1991. *Information and Legislative Organization*. Ann Arbor, MI: University of Michigan.
- Lazarus, Jeffrey. 2009. "Party, Electoral Vulnerability, and Earmarks in the U.S. House of Representatives." *Journal of Politics* 71(3). 1050-61.
- _____. 2010. "Giving the People What They Want? The Distribution of Earmarks in the U.S. House of Representatives." *American Journal of Political Science*. 54(2). 338-53.
- Lazarus, Jeffrey, and Amy Steigerwalt. 2009. "Different Houses: The

- Distribution of Earmarks in the U.S. House and Senate.”
Legislative Studies Quarterly. 34(3). 347-73.
- Lee, Frances E. 2003. “Geographic Politics in the U.S. House of Representatives: Coalition Building and Distribution of Benefits.” American Journal of Political Science. 47(4). 714-28.
- Lowi, Theodore. J. 1972. “Four systems of policy, politics, and choice.” Public Administration Review. 32(4). 298-310.
- _____. J. 1964. “American Business, Public Policy, Case Studies, and Political Theory.” World Politics. 16. p.677-715.
- Manley, J. F. 1969. “Wilbur Mills: A Study of Congressional Leadership.” American Political Science Review. 63. p.442-464.
- _____. 1970. *The Politics of Finance: The House Committee on Ways and Means*. Boston, MA: Little, Brown.
- Mayhew, David R. 1974. *Congress: The Electoral Connection*. New Haven, CT: Yale University Press.
- Niskanen, W. 1971. *Bureaucracy and representative democracy*. Chicago and New York.
- Park, Chan Wook. 1988. “Constituency Representation in Korea: Sources and Consequences.” Legislative Studies Quarterly. 13(2). 225-42.
- _____. 1998. “The Organisation and Working of Committees in the Korean National Assembly.” The Journal of Legislative Studies. 4(1). Spring. 206-224.
- _____. 2007. “The National Assembly of the Republic of

- Korea.” *The Journal of Legislative Studies* 4(4). 66-82. DOI: 10.1080/13572339808420573
- Payne, A. Abigail. 2003. “The Effects of Congressional Appropriation Committee Membership on the Distribution of Federal Research Funding to Universities.” *Economic Inquiry*. 41(2). 325-45.
- Pitkin, Hanna Fenichel 1967. *The Concept of Representation*. Berkeley: University of California Press.
- Price, D. E. 1978. “Policy Making in Congressional Committees: The Impact of Environmental Factors.” *American Political Science Review*. 72. 548-574.
- Schattschneider, E. E. 1948. “Pressure groups versus political parties.” *The Annals of the American Academy of Political and Social Science*, 259(1), 17-23.
- _____. 1960. *The Semisovereign People: A Realist's View of Democracy in America*. New York: Holt, Rinehart, and Winston. 현재호·박수형 역. 『절반의 인민주권』 후마니타스.
- Shepsle, Kenneth A. 1978. *The Giant Jigsaw Puzzle: Democratic Committee Assignments in the Modern House*. Chicago: University of Chicago Press.
- Shepsle, Kenneth A., and Barry R. Weingast. 1981. “Structure induced Equilibrium and Legislative Choice. *Public Choice*. 37(3). 503-19.
- _____. 1994. “Positive Theories of Congressional Institutions.” *Legislative Studies Quarterly*. 19(2). 149-179.

- Smith, S. S., & Deering, C. J. 1984. *Committees in congress*. Washington, DC: CQ Press.
- Smith, Steven S. 1986. "The Central Concepts in Fenno's Committee Studies." *Legislative Studies Quarterly*, 11(1), 5-18.
- Sohn, Byoung-Kwon. 2001. "A Spatial Testing of Fenno's Six Committees-Environmental Constraints Reflected in Spatial Configuration." *Journal of International and Area Studies*, 8, 91-106.
- Stokes, D. E. 1963. "Spatial models of party competition." *American Political Science Review*, 57(2), 368-377.
- Weingast, Barry R., and William J. Marshall. 1988. "The Industrial Organization of Congress; or, Why Legislatures, Like Firms, Are Not Organized as Markets." *Journal of Political Economy*. 96(1). 132-163.
- Wildavsky, Aaron. 1964. *The Politics of the Budgetary Process*. Boston, MA: Little, Brown and Company.
- Wilson, James. Q. 1980. *The Politics of Regulation*. New York: Basic Books.
- Wilson, Woodrow. 1885. *Congressional Government: A Study in American Politics*. Houghton, Mifflin.
- 가상준. 2007. "정치적 선호도와 당선 횟수로 본 17대 국회 상임위원회 특징." 『사회과학연구』 15(2). 236-279.
- _____. 2009. "18대 국회상임위원회 구성의 특징." 『한국정당학회보』 . 8(2). 67-95.
- _____. 2012. "18대 국회 상임위원회 전반기와 후반기 비교 연구."

- 『한국정당학회보』 . 11(1). 5-30.
- 가상준·조진만·최준영·손병권. 2008. “회의록 분석을 통해서 본 국회 상임위원회 운영의 특징.” 『21세기정치학회보』 . 18(1). 47-68.
- 강원택. 2003. "한국정치의 이념적 특성 - 국회의원과 국민에 대한 경험적 분석을 중심으로." 『한국정당학회보』 . 2(1). 5-30.
- _____. 2010. 『한국 선거 정치의 변화와 지속: 이념, 이슈, 캠페인과 투표참여』, 나남, 제 7장. “국회와 이념갈등: 16대, 17대, 18대 국회의원 이념성향의 비교”
- 국회예산정책처. 2013. 『2014년도 예산안 분야별 분석 II』 예산안분석시리즈7.
- 김한나·박원호. 2016. “국회의원의 지역구 활동과 정치적 결과 - 19대 국회의원의 정치자금 사용내역을 중심으로.” 『의정논총』 . 11(2). 117-143.
- 머니투데이 the 300. 2016. “20대 국회 미리보는 상임위.” 런치리포트 .
<http://the300.mt.co.kr/newsView.html?no=2016041816487688241>
 (최종검색일: 2016/08/31)
- 박윤희. 2014. "18대 국회 상임위원회 입법과정 사례 분석 - 위원회 이론의 적용을 중심으로." 『한국정당학회보』 . 13(2). p.219-254.
- 박찬욱·김진국. 1997. “제 14 대 국회 상임위원회 제도와 그 의사결정에 관한 연구.” 『한국정치연구』 . 7(1), 449-488.
- 박찬표. 2002. 『한국의회정치와 민주주의: 비교의회론적 시각』 . 서울: 오름.
- 박천오. 1998. "국회의원의 상임위원회 선호성향과 동기." 한국정책

- 학회보 7(1). 293-315.
- 백창재. 2017. “미국 의회 연구: 메이휴와 페노를 중심으로.” 『한국정치연구』 . 26(3). p.277-302.
- 백창재·정하용. 2016. “정당과 유권자: 샷슈나이더 이론의 재조명.” 『한국정치연구』 . 25(3). p.1-30.
- 석호원. 2016. “국고보조금 배분의 정치적 영향요인에 관한 실증연구.” 『한국행정학보』 . 50(2). 71-96.
- 이영조·최희경. 1995. “Niskanen의 관료의 예산극대화 행태모형에 대한 평가.” 『한국행정논집』 . 7(1), 61-77.
- 이현우. 2009.“국회 상임위원회의 운영: 전문성과 대표성의 재평가.” 『의정연구』 . 15(1). 145-176.
- 전상경. 2011. 『현대지방재정론』 박영사.
- 전진영. 2014. "국회 원내지도부의 입법영향력 분석: 상임위원회 지도부를 중심으로." 한국정당학회보 13(2). 193-218.
- 전진영·박찬욱. 2012. “제18대 국회 상임위원회의 입법권력 분석.” 『의정논총』 . 7(1). 57-73.
- 정영국. 1995. “전국구 의원의 국회 상임위원회 활동 분석.” 『한국과 국제정치』 . 53-78.
- 정준표. 2014. “제19대 국회 전반기 상임위원회 구성의 특징 : 후원금, 이념, 선수, 득표율차.” 『의정논총』 . 9(1). 73-112.
- 조진만. 2005. “정치체계의 특성과 의원의 법안발의: 31개 민주국가 의회에 대한 교차분석.” 『의정연구』 제11권 제1호: 111-132.
- 중앙SUNDAY. 2015. “자고나면 바뀌는 상임위… 2.5일에 한 번씩 옮겼다.” 444호 1면 <http://news.joins.com/article/18652149> (최종검색일 2018/01/16)
- 최준영. 2006. “의원발의의 동인에 대한 경험적 분석.” 『21세기정치

학회보』 16(2). 307-326.

한정훈. 2011. “국회의원별 불참율의 차이에 관한 요인분석.” 『한국정치학회보』 . 45(2). 121-147.

홍철기. 2014. 『대표의 개념』 과 『선거는 민주적인가』 : 정치적 대표와 대의 민주주의의 미래. 진보평론, 61, 266-290.

부 록

[부록 1] 국토해양위 의원들의 지역구 예산 요구 예시

의원	지역구	요구안	증액 단위: 백만
강석호	경북영양 군영덕군 봉화군울 진군	수자원정책지원 및 국제협력(제7차 세계물포럼개최)	8,500
		경주 국도대체우회도로(상구 ~ 효현)	5,000
		고령 ~ 성주간 국지도 67호선 개량사업에 따른 사업 비 지원 필요	2,000
		고령 ~ 개진간 도로건설	10,000
		국도67호선 4차로 확·포장(군위 ~ 구미)	2,000
		수상(해양)레포츠육성 기반조성	1,000
		성주대교 가설	2,000
		경북도청 신도시 진입도로 개설공사	16,507
		울릉일주도로 건설	15,000
		독도방파제 건설	4,800
		한국해양과학기술원 운영 지원	3,000
		독도의 지속가능한 이용연구	800
		독도입도 지원센터 건립	2,100
		국도 20호선 매전 ~ 건천간 개량	300
		청도 운문터널 건설	2,000
		포항 ~ 울산간 고속도로 건설	80,000
		새만금 ~ 포항(무주-대구)간 고속도로	1,000
		포항 영일만항 건설	16,300
		포항 해양스포츠센터 건립	500
		동서4축 고속도로 건설(상주 ~ 영덕)	50,000
		포항 ~ 영덕간 고속도로 건설	10,000
		봉화 ~ 울진간 국도(36호선) 확장	15,000
		동해중부선(포항-삼척) 철도 부설	50,000
		축산(도곡 ~ 경정) 국지도(20호선) 개량	1,000
		영덕고래불 해양복합타운조성	800
		동해안 명품10길 조성	100
		댐 설계 및 조사(영양댐 건설)	2,670
		국도 34호선(진보 ~ 월전구간) 확장 건의	1,000
		국도28호선(고노 ~ 우보) 확장	500
		국도 28호선(의성 ~ 군위)개량 사업	300
국도 31호선 청송우회도로 사업	300		
김관영	전북군산 시	구시포연안해역 정비사업	13,000
		고창 갯벌 생태지구 조성사업	1,200
		고기 ~ 운봉간 국지도 개량사업	500
		국도21호선(순창군 인계 ~ 쌍치간) 국도개량사업 실 시설계비 반영	300
		임실 ~ 갈마간 국도 확·포장사업	2,000

김태홍		동향 ~ 안성간 국지도 개량사업	500
		쌍치 ~ 산내간 국지도 개량사업	2,000
		전주 북부권 국도대체우회도로 총사업비 변경(용정 ~ 용진물류간선 1차건설/하리고 확장)	24,100
		전주 북부권 국도대체우회도로 2단계 신규 반영(용진 ~ 우아)	1,500
		삼례교(전주↔완주) 보수공사 국비지원	17,000
		순창군 경천(고향의강) 정비사업	2,000
		군장항 항로준설(2단계)(신규)	30,000
		교통안전시범도시사업(신규)	2,100
		군장대교 건설(계속)	41,000
		고군산군도 연결도로(계속)	19,700
		군장산단 인입철도(계속)	14,000
		익산 ~ 대야 복선전철	34,000
		새만금 내부간선 동서 2축 건설	4,000
	고군산 국제 거점 마리나항 개발	1,000	
	충남보령 시서천군	수상(해양)레포츠 육성 조성 사업 반드시 필요(충남 부여군 규암면 호암리 310(천))	1,000
		수도권전철연장(장항선복선전철) (충남 아산 신창 ~ 전북 익산 대야)	3,000
		서해선 복선전철 건설(충남 홍성 ~ 경기 화성)	30,000
		국립지적박물관	300
		신양 ~ 신평간 국도 확·포장	25,000
		청양 ~ 홍성간 국도 확·포장	11,000
		충남도청(내포)신도시 진입도로 개설	21,400
		대산항 국제여객터미널 및 부두시설 건설 (충남 서산시 대산읍 대죽리 일원)	6,000
		예산 예당산단 진입도로 개설	8,500
		청양-신양IC국지도건설실시설계	1,000
		음암-성연물류간선1차건설	5,000
		성연-운산 국지도건설	5,000
		대산항 진입도로 개설	1,900
만리포-태안간(국도32호선)도로건설		10,000	
삼길포 친수문화공간조성사업	3,500		
갈산-해미(판교우회)국도29호선	-		
동서간선도로 잠흥구간 개설공사	2,000		
원청-태안간 국도77호선(1공구)	10,000		
원청-태안간 국도77호선(2공구)	10,000		
유류피해 극복기념관 건립 반드시 필요	1,000		
유류피해지역 특별해양 환경 복원사업에 대한 국토부 증액 필요	8,900		
국립생태원 ~ 동서천 IC 국도 확포장 신규예산	2,000		
보령 ~ 성주간 우회도로(국도40호선) 신규예산	2,000		
보령 ~ 부여간 도로(국도40호) 신규예산 필요	1,000		
보령주포 ~ 오천(국도 40호선) 신규예산 필요	300		
보령 ~ 서천간 국도 확·포장 3공구(국도21호선)	3,000		

부록

		보령 ~ 서천 1공구(국도21호선 확·포장 증액필요	10,000
		화양 ~ 양화간(국지도 68호선) 확·포장 공사	500
		보령-태안1,2 국도건설	20,800
		장항항 정비사업 예산증액	1,100
		대천항 해경부두조성 사업 예산 증액	1,900
		유부도 소규모어항 및 선착장 건설 사업 필요	300
		국립해양생물자원관 준공예산 확보 필요	20,000
문병호	인천부평 구갑	인천북항 5만t급 입항토록 항로준설예산 120억원 추가지원	12,000
		지방재정 어려운 강화산업단지 진입도로 국비로 지 원해야	880
		적자운영 인천도시철도 1호선 스크린도어 설치비 국비지원해야	3,400
		인천항 갑문위탁운영 인건비 증액 필요	11,800
		인천 신항 진입도로 교량사업에 설계비가 전혀 반 영되지 않음.	-
민홍철	경남김해 시갑	진영 소도읍 재활사업	2,500
		동김해IC ~ 식만 JTC간 광역도로 건설	7,260
		부산 ~ 김해간 경전철 MRG(최소운영수입보장)보조 분담	9,566
박기춘	경기남양 주시을	서울외곽순환고속도로 호원IC 개설	5,000
		국도대체우회도로 보상비의 예산 반영 국도3호선 (상패 ~ 청산)	20,000
		국도대체우회도로 보상비의 예산 반영 국도39호선 (토당 ~ 원당 ~ 관산)	16,600
		국지도56호선(조리 ~ 법원) 확포장공사	4,000
		국지도78호선(덕양 ~ 용미) 확포장공사 예산	5,000
		구리 ~ 포천 민자고속도로 건설사업 예산	283,900
		국도대체 우회도로 삼가 ~ 대촌 개설사업 보상비	10,000
		마북천(용인) 환경개선 사업 예산 증액	4,200
		탐천(용인) 도심하천 생태복원사업 예산	3,590
		월곶 ~ 판교 복선전철 사업(50억 원 증액 필요)	5,000
		당고개-진접 복선전철 설계비 증액 필요	1,000
		국지도 98호선 내각 ~ 오남 사업 완공잔여비	5,200
		덕송 ~ 상계 광역도로 사업 완공잔여비 전액	2,740
		국도 47호선 진접 ~ 내촌 사업 증액 필요	10,000
		국도 47호선 퇴계원 ~ 진접 사업 조기 완공	24,000
		별내선(지하철 8호선 연장, 암사 ~ 별내) 설계비	20,000
		국지도 98호선 오남 ~ 수동 사업 설계비	1,600
박상은	인천중구 동구용진 군	인천신항 진입도로 접속교량사업 반영필요	3,000
		남청라 연결도로 설계용역	542
		인천북항 항로준설	12,000
		강화일반산업단지 진입도로 지원	4,300
		인천 북항 주변지역 정비	-
덕적도 마리나항만 개발사업	43		

		인천남향 우회도로	-
		용기포 신항 방사제 설치(신규)	2,000
		연평도항 정비·보강사업	4,000
		수도권 광역급행철도(GTX) 조기추진	30,000
		수원 ~ 인천 복선전철	65,000
		인천항 국제여객부두 및 터미널 건설사업	1,480
		인천항 갑문위탁비 적정예산 지원	1,182
박수현	충남공주시	내포 신도시 진입도로 개설비 지원 필요	21,400
		국립지적박물관 건립 필요	48,000
		국지도 68호선 논산시 가야곡-양촌(국방대 진입로) 확·포장 공사 국비지원	1,000
		아산 국도대체우회도로(염성 ~ 용두) 건설 국비지원	30,000
		유류피해극복기념관 국고지원 필요	-
		금산·무주권 광역상수도사업 중 진안군	-
		공주시 제2금강교 조속한 건설 필요	90,000
		송선교차로 ~ 공주IC 연결도로 개설 사업비 반영해야	89,600
		신평 ~ 유구IC 국도 확·포장 필요	500
		국도 32호선 학봉 ~ 공암 조기 추진 필요	97,100
공주 제민천 생태하천조성사업 사업비 반영필요	5,343		
제2경부(서울 ~ 세종) 고속도로 중 용인 ~ 세종구간 사업비 반영해야	1,200		
변재일	충북청원군	충청내륙고속화도로 기본 및 실시설계	2,700
		오창산단 ~ 청주테크노폴리스간 도로	3,000
		영동 ~ 보은 국도 4차로 건설 사업비 9억 5000만원 증액	950
		동서5축 고속도로 건설	2,000
		저에너지 친환경주택 보급	2,000
		북부권 환승센터 조성사업	1,000
		국도대체우회도로(휴암 ~ 오동) 건설사업	20,000
		천안-청주공항 복선전철 기본계획비(약 20억)	2,000
		청주공항 활주로 확장	6,000
		북일-남일(1공구) 국대도 건설	500
		문의-대전 국지도건설	-
비점오염원 저감을 위한 인공습지 조성 사업(신규)	2,700		
해양경찰 항공정비창 신설 예산 확보 필요	1,300		
신장용	경기수원시	별내선(지하철8호선) 복선전철사업비를 배정해야	20,000
		인덕원 ~ 수원 복선전철은 조기에 추진되어야	4,000
		국도45호선 하남(팔당대교) ~ 와부간 국도건설	1,500
		중앙선 팔당역 환경개선(인상선설치)	10,200
		신분당선 연장(광교 ~ 호매실) 복선전철은 조기추진되어야 한다	3,000

부록

		생태교통시범사업 예산 배정해야	2,000
		수인선 2공구 지하화	1,500
심재철	경기안양 시동안구	인덕원-수원 전철 예산의 기본 및 실시설계비가 예산안에 미반영됨.	4,000
안효대	울산동구	울산 반천산단 진입도로 개설사업 예산증액 필요	2,000
		오토밸리로 2공구(송정IC ~ 농소2 IC) 개설사업	1,500
		울산 북구 화물자동차 휴게소 조성사업	1,120
		울산신항 건설사업 예산증액	13,200
		울산 진해해수욕장 명품화 사업	1,000
		동해남부선 복선전철화 사업, 600억 증액	60,000
		울산 ~ 포항간 고속도로 건설사업	80,000
		울산 연안정비사업, 38억 증액 필요	3,800
		미포산단 진입도로 개설사업 40억 더 반영해야	4,000
		울산 대왕암공원 연안유휴지 개발사업	1,000
오병윤	광주서구 울	(광주광역시) 경전선(광주송정 ~ 순천)전철화	5,000
		(광주광역시) 동광주 ~ 광산IC 간 호남고속도로 확장	5,000
		(광주광역시) 주월초등학교 그린 리모델링 시범사업	7,200
		(광주광역시) KTX광주도심구간 주변 환경개선 사업	5,000
		(광주광역시) 용두 ~ 담양 대전 간 도로확장	2,000
		(광주광역시) 광주 ~ 완도 간 고속도로 건설	10,000
윤진식	충북충주 시	영동-보은 국도 4차로 기본설계비(증액)	950
		동서5축 고속도로 착수해야	2,000
		혁신도시 저에너지 친환경주택단지 (진천음성)	2,000
		노은 ~ 북충주IC간 국지도 확포장 설계비 반영	2,000
		충청내륙고속화도로 기본실시설계 증액해야	2,700
		중원문화권 활성화 위한 '동량대교' 착공해야(충주시)	5,000
윤후덕	경기파주 시갑	국도 39호선 대체우회도로(토당 ~ 원당 ~ 관산) 보상비 국비지원 해야	16,600
		국지도56호선(조리 ~ 법원) 조기개통	8,200
		국지도 56호선(법원 ~ 상수) 확.포장공사	5,800
		국지도 78호선(덕양 ~ 용미) 사업비 국비지원	5,000
		용미 ~ 광탄 국지도 건설 조기 착수 필요	500
이노근	서울노원 구갑	경춘선 폐선부지 공원 조성 30억 증액	3,000
		동부간선도로 확장공사, 총사업비 50% 국비지원	135,711
		창동차량기지이전 및 4호선연장 예산에 50억원 배정 필요(증액 40억)	4,000
		노후공공임대주택 시설개선 추진 실적 제고 필요(증액 212억) 노원구내	21,200
		성북역 역세권 개발 사업자 공모 추진에 국토부 지도감독 필요	-
이명수	충남아산 시	충남도청(내포)신도시 진입도로	33,100
		국도21호선(아산 ~ 천안) 연결도로	10,000
		국도대체우회도로(염성 ~ 용두)	30,000

		국도39호선(유구 ~ 아산)	159,800		
		당진 ~ 천안간 고속도로 건설 (당진~아산~천안)	8,100		
		제2서해안고속도로 건설 (평택~아산)	700		
이윤석	전남무안 군신안군	남해안권 발전 종합계획 선도사업인 진도항 배후지 개발사업 2013년 예산 증액(20억 원) 반영 필요	2,000		
		화원 ~ 삼포간 국지도사업 총사업비 변경 예산 반영 요청	27,700		
		목포항 재해안전항만 구축	1,500		
		보성 ~ 임성간 철도 건설 증액 요청	149,800		
		목포남항 크루즈 전용부두 설계비 반영	2,600		
		영산강권(2차) 급수체계조정	-		
		영광 염산 ~ 백수 간 국도개설	-		
		나노기술일반 산업단지 진입도로개설	-		
		압해 ~ 암태간 '새천년대교' 건설 사업 증액 요청	69,000		
		신장 ~ 복용 국도확장사업 지원	8,000		
		송정 ~ 마산 도로확장사업 지원	11,000		
		추포 ~ 암태 국도건설사업 지원	300		
		흑산도 소형공항 건설	3,000		
		국도1호선 무안진입구간 연결로 개량사업 지원	7,000		
		국립 갯벌생태자원관 건립	500		
		지도 ~ 임자 국도건설사업 지원	10,000		
		추포 ~ 비금 국도건설사업 지원	3,000		
		무안-광주공항 통합문제, 국토부의 적극적인 의지 필요	-		
		이이재	강원동해 시삼척시	강릉 심곡해안단구 탐방로 조성사업	100
				강릉 해중공원 '레저전용 ZONE' 조성사업	200
평화의 댐 치수능력증대 사업	60,000				
국도31호(영월-방림3)	2,000				
남한강 대교(팔괴 ~ 덕포간)	1,000				
여주 ~ 원주 복선전철 건설	3,000				
국도31호(인재-오미재터널)	2,000				
국도59호선(남면 ~ 정선 구간)도로 확·포장 사업	400				
국지도 70호선(신매 ~ 오월간) 건설	8,000				
춘천 ~ 속초 동서고속화 철도건설	5,000				
국도5호선 홍천 ~ 춘천 조성사업	300				
국지도 86호선 개량사업	300				
동서고속도로(동홍천 ~ 양양) 건설	57,700				
국도5호(화천상서우회도로)	2,000				
국도42호(백봉령달방댐)	2,000				
38번국도(삼척 ~ 태백)조기 준공	95,000				
국도7호선(동해 ~ 옥계)도로건설 사업	1,000				
동해 망상 웰빙휴양타운 조성	700				
동해고속도로(삼척 ~ 고성) 조기 완공	23,900				
동해왕 이사부 장군 얼 선양사업	1,000				
삼척항 지진해일 침수방지시설사업	6,300				

부록

		연안정비(삼척항 매립지 해양친수공간 조성사업)	8,000
		연안정비(초곡 용굴곶대바위 해안녹색경관길 조성사업)	2,500
		환동해로 움직이는 물류 중심축, 동해안권 항만 집중 투자 절실	-
이재균	부산영도구	부산역 일원 철도부지 종합개발	9,400
		부산외곽 순환고속도로 건설	373,200
		산성터널 접속도로(금정측) 건설	5,000
		항만배후도로(신항 ~ 북항) 건설	35,000
		도시철도1호선(다대선) 연장건설	38,900
		도시철도 승강장 안전문 설치사업	10,000
		부산 ~ 김해경전철 건설보조금 지원	20,000
		부산항 신항 건설 (1단계)	11,300
		부산항 신항 건설 (3단계)	7,100
		부산항 중장기 종합발전계획 수립	2,300
		국제해양 특수인력개발센터(IOP) 설립	2,000
		해양 R&D 실용화센터 건립	3,000
		한국 해양생명산업연구소 건립	2,000
		낙동강 본류 기수역 확대	1,000
		부산항(북항) 재개발사업 - 30억 원	3,000
		문현동 생태숲 조성사업 - 3.1억 원(도시활력증진사업(기초생활기반확충사업))	310
		덕천동 ~ 아시아드 주경기장간 도로(만덕 3터널) - 20억 원	2,000
		국립해양박물관 '13년도 예산 - 20억 원	2,000
		한국해양수산연수원 노후실습선	2,813
		이종진	대구달성군
대구테크노폴리스산단 진입도로	6,000		
대구 외곽순환 고속도로 신설	3,900		
수자원정책알리기 및 국제협력 (세계물포럼, 대구경북)	3,400		
대구권 광역철도 예산 반영 필요	6,700		
이현승	부산진구	항만배후도로(신항 ~ 북항) 건설사업예산 150억 증액되어야	15,000
		산성터널 접속도로(금정측) 건설사업 예산, 50억 증액해 적정예산으로 편성되어야	5,000
		도시철도1호선(다대선) 연장건설사업예산 1269억 지켜져야	38,900
		부산 ~ 김해경전철 건설보조금 200억 지원되어야	20,000
		낙동강 본류 기수역 확대 위한 기초조사비 10억 확보해야	1,000
		오륙도 및 해양보호구역 홍보관 설치비 5억 반영되어야	300
		교통안전시범도시 사업 예산 13억 반영되어야	1,300

		문현동 생태숲 조성사업	
		행복한 도시어촌 청사포만들기	4,000
		한국해양생명산업연구소 건립 건의	2,000
		부산도시철도 사상~하단선 건설사업 29억 증액 요청	2,900
		덕천동~아시아드 주경기장간 도로개설 시급	2,000
		해양자원보호선박 건조사업 추진되어야	2,000
		도시철도 승강장 안전문 설치사업	10,000
		대청로 지역대표거리 조성사업	500
		수정터널 상부공간 연결사업의 설계비(5억원) 지원을 위해 도시재생사업 예산 증액 필요	500
		부산역 일원 철도부지 종합개발 설계비 반영 필요	9,400
		부산북항 재개발	3,000
		부산외곽순환도로 건설에 집중 투자 필요함	373,200
		광주주월초교 그린 리모델링 시범사업 건의	10,000
임내현	광주북구 을	광주 도시철도 2호선 기본설계비 지원 건의	-
		동광주-광산IC간 호남고속도로 확장 사업 설계비 10억원 반영 필요	1,000
		KTX 광주역 연결선 사업	10,000
		KTX 광주도심구간 주변 환경개선 사업	-
		광주 연구개발특구 첨단3지구 사업시행자 지정	-
		용두~담양간 광역도로 신설	2,000
		광려천 하천환경 정비 관련	2,400
조현룡	경남의령 군함안군 합천군	고향의 강(광려천) 조성사업 관련	300
		강변여과수사업 예산 전액 삭감해야	-
		국도20호선 단성~시천간 국도건설 예산 증액	2,000
		국도 59호선 산청구간 터널 개설공사 예산 증액 요청	2,000
		남부내륙선 조기착공을 위한 연구용역비 100억 원 반영 요구	10,000
		해양플랜트 산업지원센터 구축을 위한 국고지원 필요	5,000
		국지도 60호선(합천 쌍백면~의령군 봉수면) 미개설구간 개설 필요	4,800
		국지도 60호선(함안 칠북면~창원 북면) 4차선 초안대로 확,포장	98,000
		함안 수상레저 체험공원 조성	2,200
주승용	전남여수 시을	광주전남 혁신도시 기반시설 국비지원(국도1호선 연결도로)	2,500
		해양 친수공간 조성	18,900
		행복마을(한옥) 공공기반시설 사업	3,000
		강진군 대구면 '해양체험 관광시설' 조성사업	500
		국가관리 신마연안항 개발 조기완공 건의	7,000
		국도 23호선 강진~마량간 도로 4차선 확,포장 건의	-

부록

국도 23호선(청자도요지 인근, 강진 대구면 사당리 ~ 수동리) 4차로 확·포장	3,000
고흥 ~ 봉래간 국도 15호선 건설	20,000
국도27호선 위험지구 선형개량	4,000
영남 ~ 적금 연륙·연도교 가설공사	52,600
전남 고흥 녹동신항 개발사업	1,200
지방도 830-851호선 국가지원 지방도 승격 건의	-
포두 국도 우회도로 개설	5,000
광양공업용수도 복선화 필요	850
광양동천 생태하천 조성사업	4,700
광양서천 생태하천 조성사업	3,000
광양항 연계 친수 문화공간 조성사업	700
덕례 ~ 용강간(국도2호선) 도로 건설	3,500
국도17호선(구례읍 ~ 황전IC) 확·포장	5,000
국도18호선(화엄사 진입로) 확·포장	5,000
담양 ~ 순창간 국도4차로 확장공사(국도24호선)	15,100
국립 갯벌생태자원관 건립	97,000
무안 해안관광 일주도로 건설	180,000
무안국제공항 활주로 확장	34,200
무안군 개발촉진지구 지정	48,000
톱머리 해양마리나 조성	7,400
국도18호 지선 보성읍 진입도로 개선(도로법 제10조의2 지선의 지정)	-
보성 ~ 고흥간 국도4차로 확장	-
보성 ~ 임성간 철도 건설 증액 요청	149,800
보성강댐 내 퇴적토 준설사업	3,000
울포 해양종합 휴양지 조성사업	8,600
국민여가·휴양지 조성(보성, 함평)	4,000
경전선(광주 ~ 순천 간)전철화 조기 착공	5,000
국도2호 ~ 17호선 병목구간도로 확장	3,000
동면 ~ 송광간(국도15호선) 도로 건설	20,000
순천만습지 갯벌복원사업	1,400
주암 ~ 동면간(국도22호선) 도로 건설	20,000
하천(동천)재해예방 사업	10,000
해상유입 육상쓰레기 수거장치 설치	400
송공 연안항 추진 건의	1,000
압해 ~ 암태간 새천년대교 건설 사업 증액 요청	69,000
압해 ~ 화원간 연결도로 개설[국도77호선(부산 ~ 인천)]	2,000
하의 ~ 신의 연도교 개설사업 예산반영 요청	66,900
흑산도 소형공항 건설	
해양쓰레기 청소선 건조	21,000
광주 ~ 완도간 고속도로 건설 사업 반영 요청	100,000
국도24호선 4차로 확포장(장성 ~ 진원)	5,000
원덕 ~ 정읍간 국도 1호선 사업(SOC사업)	59,000

		국도 23호선 장흥~유치간 도로 4차로 확·포장 사업	1,000
		국도18호선 동외 위험지구 교차로 개수사업	1,000
		국도18호선 잔여구간(진도읍~진도항) 확장공사	2,000
		국도18호선 잔여구간(포산~서망) 확장공사	2,000
		진도항 배후지 개발사업	2,000
		대동천 하천환경 정비사업	3,000
		구 남창1, 2교 철거건의	-
		해남 옥천~강진 도암간 4차선 확·포장공사	86,200
		해남 화산 안정~대지 간 확·포장	4,000
		대리교차로~공설운동장간 도로확·포장 사업	2,000
		지석천(능주지구) 하천환경정비	2,000
		광양만권 산업단지 연결도로 개설 건의	120,000
		국도 17호선(돌산 둔전~우두) 도로확장공사	4,000
		국지도 22호선 화양~나진~소라 국지도건설사업	7,000
		나진~소라 간 국가지원지방도 보상비 국고지원	15,000
		돌산~화태 연륙·연도교 가설공사	9,800
		만흥지구 연안정비사업	3,000
		소호지구 마리나항만 조성사업	700
		여수~남해 한려대교 가설공사	10,000
		여수구항 친수시설 조성(중화동) 조기 추진	1,500
		여수박람회재단 운영비 확보	10,000
		여수신복항 건설사업	10,000
		여수신항 엑스포터미널 운영예산 지원 요청	-
		여수신항 엑스포터미널 항만시설 개량사업	5,000
		여수프로젝트 본사업 추진	5,000
		여수해양레포트타운 조성사업	1,520
		화양~적금 연륙·연도교 가설공사	21,300
		화태~백야 연륙·연도교 가설공사	10,000
함진규	경기시흥 시갑	하남선 복선전철 조기 추진 및 국비지원	5,000
		팔당대교 내진성능 보강공사 국비지원 필요	3,000
		영동고속도로 서창-안산 구간 사업 추진을 위한 30억 원 증액 필요	3,000
		반복되는 수해방지를 위한 국가하천정비 및 지방하천정비 예산 증액 필요(은행천, 18억 신청)	1,800
		신안산선450억예산이전액삭감됨. 신안산선 복선전철 사업비 반영 필요	45,000
		월곶-판교선도 조기 추진이 되어야 되는데, 10억 신청을 했는데 기재부에 미반영	1,000
홍문중	경기의정 부시을	구리-포천 민자고속도로 보상비 증액 필요	100,000
		국도대체우회도로 보상비의 국비지원 필요성	
		국도3호선 연천~신탄리 예산 증액 필요	5,000
		포천 용정 산업단지 진입도로 국비지원 필요	1,000
		지하철 7호선 경기북부 연장사업	
		서울외곽순환고속도로 호원IC 개설	5,000

부록

	낙양동 버스공영차고지 분권교부세 관련	750
	KTX 경기북부 연장건	-
	국도3호선 대체우회도로 건설 사업	-