

# 국회의원의 입법정보 이용행태와 수요예측에 관한 연구

## A Study on Use Behavior and Demand Forecasting of Legislative Information Service for the Member of the National Assembly

조 정 권 (Jeong-Kwon Cho)\*

배 경 재 (Kyung-Jae Bae)\*\*

### 목 차

1. 서론	2.3 분석방법
1.1 연구목적 및 필요성	3. 연구결과
1.2 선행연구	3.1 기초통계
2. 연구방법	3.2 분석결과
2.1 변수정의	4. 결론
2.2 자료수집	

### 초 록

본 연구는 19대 전반기 국회의원의 속성에 따른 입법정보 이용행태에 대한 분석을 통해 20대 전반기 국회의원의 입법정보 수요예측과 입법정보서비스의 정책적 함의를 찾는 것을 목표로 한다. 입법정보 지원기관인 국회도서관의 참고질의회답을 분석대상으로 하고, 의원의 정치속성과 관계속성을 독립변수로 하여 분석한 결과 소속정당·선출방식·내향중심성에 따라 국회도서관의 입법정보 이용에 유의미한 차이가 있었다. 이와 함께 20대 국회가 여소야대의 국회의원 구성과 3당 체제의 원내구성이라는 점에서 국회도서관의 입법정보 수요가 증가될 것이라고 예측할 수 있었다.

### ABSTRACT

The purpose of this study is to find a policy and to predict the needs of legislative information service of the 20th National Assembly. For this purpose, It is critical to understand the use behavior of legislative information service according to the attribute for the member of the 19th National Assembly. Thus, this study examined the results of reference service of National Assembly Library of Korea using the politics attribute and the relation attribute as independent variables for the member of the National Assembly in the First Half of the 19th National Assembly. Consequently, there were meaningful differences in the use of legislative information service between users by party affiliation, method of an election and introversion. Also, the increased demand of legislative information service was predicted in that the 20th National Assembly is the status of the opposition majority and the three major parties.

키워드: 국회의원, 입법정보서비스, 정보이용행태, 수요예측

Member of the National Assembly, Legislative Information Service, Information Use Behavior, Demand Forecasting

\* 국회도서관 정보기술지원과장(y2brain@nanet.go.kr) (제1저자)

\*\* 동덕여자대학교 사회과학대학 문헌정보학과 조교수(kjbae@dongduk.ac.kr) (교신저자)

논문접수일자: 2016년 7월 25일 최초심사일자: 2016년 7월 25일 게재확정일자: 2016년 8월 12일

한국문헌정보학회지, 50(3): 155-169, 2016. [http://dx.doi.org/10.4275/KSLIS.2016.50.3.155]

## 1. 서론

### 1.1 연구목적 및 필요성

19대 국회가 끝나고 20대 국회가 시작되었다. 20대 국회가 시작되면서 사회 전반에서 보다 더 생산적인 국회를 만들기 위한 방안에 대한 논의가 활발히 진행되고 있다. 생산적인 국회를 만들기 위해서는 다양한 전략적 방안이 있겠지만, 입법정보서비스의 관점에서 입법활동에 직결되는 의원의 정보이용행태에 대한 이해와 입법지원조직의 정보서비스 수요와 관련된 예측 또한 중요하다고 할 수 있다.

국회의원은 입법을 위해 사회문제를 인지하고 입법행위자로서 국회라는 제도적 공간에서 활동한다. 의원은 다양한 사회문제를 공개적 토론장으로 끌어들이어 쟁점화 하는 주체이다. 이러한 입법과정에서 입법의 주체인 의원의 의사결정에 결정적인 역할을 하는 요소가 바로 입법정보라 할 수 있다.

입법이란 사회문제를 해결하기 위한 일종의 정치적 정책결정이다. 정책결정의 합리성을 제고하기 위해서는 양질의 정보가 필수적이다. 즉, 어떤 입법행위자가 입법정보를 보다 많이 활용하여 의정활동을 수행하느냐는 문제인식을 바탕으로 생산적인 국회를 만들기 위한 방법 가운데 하나로써 의원의 입법정보 이용행태를 밝혀내는 것은 중요한 연구문제라 할 수 있다.

의회 조직적 측면에서는 생산적 입법활동을 위한 정책결정형 의회로 발전될 수 있도록 국회의원에게 입법정보를 제공하는 입법지원조직을 지속적으로 확충하여 왔다. 이러한 국회 내 입법지원조직의 지속적인 강화 및 확충과 같은 양

적인 팽창과 더불어 실제 정보수요자인 국회의원의 개별적인 속성에 따른 국회 내 입법정보 이용행태를 분석하여 입법정보서비스 품질을 제고하는 방안을 탐색하는 것은 20대 국회가 시작하는 현시점에서 매우 중요한 과제가 되는 시점이라 보인다.

이러한 문제의식에서 본 연구는 생산적인 국회가 될 수 있도록 의원과 정보, 입법활동이라는 세 가지 측면에서 국회의원의 의회 내 입법지원기관의 입법정보 이용행태를 살펴보고 이에 따른 양질의 입법정보서비스를 위한 정책적 함의를 도출하고자 한다. 이를 위해 19대 전반기의 입법활동을 대상으로 국회도서관을 활용한 입법정보 이용행태를 분석하여 20대 국회의 국회도서관 이용수요를 예측하고 20대 국회에서 필요한 입법정보서비스와 관련된 정책적 함의를 모색하고자 한다.

### 1.2 선행연구

전문성이 부족한 국회의원이 입법기관으로서 독자성을 확보하고 전문성을 갖춘 행정부를 견제하기 위한 방안을 마련하는 것이 현대 의회의 중요한 과제 가운데 하나이다. 국회의원은 헌법상 입법기관인 동시에 국민의 대표기관이다. 선거에 의해서 선출된 국회의원은 입법전문성보다는 정치적 이념과 유권자 여론에 영향을 받기가 쉽다. 즉, 국회의원의 역할은 전문적인 입법기능과 민주적 대표기능 사이에 긴장관계가 노출되는 것(Ripley 1978)이 일반적이다.

의회연구는 크게 의원의 정치대표성과 입법전문성 제고 방안으로 나누어 진행되어 왔다. 국회의원의 대표성 확보 방안이 정치학적 영역

이라면, 정책결정형 의회(Davidson and Oleszek 1990)를 목표로 한 의회행정 연구는 입법과정과 내용에 있어 어떻게 민주성과 효율성을 제고시킬 것과 관련되어 있다 할 수 있다.

입법의 민주성과 효율성 제고를 위해 국회의원이 해결해야 할 입법문제는 매우 광범위하고 복잡하다. 이 때문에 사회문제를 입법으로 해결하기 위한 대안을 찾고 최선의 방안에 대해 협의하기 위해서는 행정부와 비교해 의회차원에서 보다 전문화된 양질의 정보가 수집 유통되어야 한다. 이러한 맥락에서 의원의 입법정보 이용과 활용을 위해 의회 입법지원기관의 인적, 조직적 측면에서 전문지식과 정보 확충을 위한 노력이 꾸준히 진행되어 왔다(Griffith 1967).

전문적인 지식정보 확충을 위한 의회행정의 전통적 연구를 살펴보면 1) 선거, 상임위원회, 의회규칙 등과 같은 의회운영에 관한 연구, 2) 전문적 정보와 정책분석 능력과 입법활동 사이의 관계를 다루는 의회개혁에 관한 연구, 3) 의원들의 정보이용에 대한 중요성과 행태, 활용가능한 정보유형과 관련된 의사결정 연구가 있다(Bimber 1991).

특히, 의원의 입법정보이용에 관한 연구는 의회 생산성 관점에서 입법지원기관의 확대와 전문성에 관한 논의를 촉발시켰다. 특히 미국 의회의 경우 의회에서의 국회의원의 정보이용에 대한 중요성과 행태에 대한 관심이 1960년대에서부터 1970년대 사이에 크게 증가하였다. 이 시기 의회연구자들 사이에서 입법활동과 관련된 입법정보 및 의원의 전문성에 대한 논의가 집중적으로 이루어졌다. 이에 미국의회에서 미국의 국회도서관의 입법조사국이 확대 개편되는 등 의회개혁을 위한 입법지원기관이 확충

되는 계기가 되었다.

한편, 국회의원의 의정활동에 있어 입법정보의 중요성에 대한 연구를 살펴보면 다음과 같다. Fenno(1973)는 의회 입법생산성을 위해 전문성과 관련된 제도적 출현과 분업화는 재선, 공공정책의 수립, 정치적 영향력과 지위향상 등 정치적 목적을 추구하는 개별의원들의 힘을 강화시킨다고 주장한다. 즉 의원의 전문성이 정치적으로 성공하는데 중요한 요소가 된다는 입장을 취했다.

Rieselbach(1977)는 객관적이고 분석적인 정책정보를 의회개혁의 중요한 요소로 보고 정보부족 문제를 해결하기 위하여 전산화와 컴퓨터의 활용이 필요하다고 주장하였다. 이와 함께 Davidson과 Oleszek(1990) 역시 정보통신기술의 활용에 대한 중요성과 함께 충분한 인력과 자원을 의회가 확보하여야 함을 주장하였다.

Cohen(1973)은 의회의 구조적인 문제점으로 정보격차를 지적하였다. 의회의 객관적인 정보의 수집과 평가 능력부족은 행정부에 대한 의존현상을 유발하고 이로 인하여 의회의 영향력을 제한할 수 있다고 주장하였다. 즉, 의회와 행정부 사이의 정보 비대칭성 문제의 해소를 위해 의회에 객관적인 정책정보를 의원에게 지원할 수 있는 조직의 설치가 필요하다고 보고 있다. 의회개혁론자들은 여러 연구에서 정보의 개념을 생산적인 입법활동의 요소로 보고 의회에 양질의 정보가 필요함을 주장하였다.

### 1.2.1 입법정보 이용행태에 관한 연구

일반적인 정보이용행태에 관한 연구는 행정, 정치, 경제·경영, 의학·기술 등 다양한 분야에서 이루어져 왔다. 정보이용에 대한 관심은 개인

차원 혹은 조직차원에서 합리성, 효율성, 생산성 등 추구목표의 제고라는 관점에서 시작된다.

의회차원에서도 Sundquist(1981)와 몇몇 학자들은 1970년대 미국 의회의 생산적 입법활동을 위해 의회가 행정부와 동등한 수준의 정보 능력과 전문성을 갖추는 것이 필요함을 지적하였다. 미국의 경우 의회에서 정보에 대한 관심이 1960년대부터 시작되어 1970년대에 크게 늘어났으며 이 시기에 의회활동과 관련된 정보의 중요성에 대한 연구가 집중되었다.

한편, 국회의원들이 어떤 정보를 이용하는가에 대한 연구는 의원에게 필요한 정보의 유형을 구분하는 데 집중되었다. 국회의원이 이용하는 입법정보의 유형을 사실정보, 분석정보, 정책정보, 정치정보, 절차정보, 연혁정보 및 현안정보 등으로 구분한 연구(박영희 2007)와 입법정보의 사용 방식에 따라 절차정보, 정책프로그램정보, 의사결정정보, 평가정보로 구분(Maisel 1981)한 연구 등이 있다. 이와 같이 입법정보를 목적과 사용방식 등을 통해 유형별로 구분하고, 이를 바탕으로 의원이 필요로 하는 정보를 수집·제공하여 입법활동의 전문성을 제고하려는 노력이 지속되었다.

의원이 어떤 유형의 정보를 활용해 의사결정을 수행하는지 규명하는 것은 입법생산성을 위해 입법과정 참여자에게 있어 중요한 연구대상이라 할 수 있다. 특히 입법정보 연구에서는 의원의 속성에 따라 다양한 정보유형 중 어떤 유형의 정보가 취사선택되는지를 밝혀내는 것이 핵심이라고 할 수 있다.

국회의원의 입법정보이용 행태와 관련하여 주요한 연구는 입법행위자의 전문성 여부와 주로 활용하는 입법정보 유형이 중심이 되어왔다.

입법정보 유형은 분석적 정보를 통한 합리적 의사결정 관점에서 객관성과 전문성에 기반을 둔 정책정보와, 정치현실에 기반을 둔 정치정보로 구분한다. 아울러 입법행위자인 의원은 전문성 여부를 중심으로 전문성을 갖춘 의원과 그렇지 못한 의원으로 구분하였다.

의원의 입법정보 이용행태에 관련하여 대표적인 사례로 Zwier(1979)의 연구를 들 수 있다. Zwier는 미국 하원의 전문가의원과 비전문가의원의 정보탐색과정의 차이를 파악하기 위하여 의회에서 통과한 9개 법률안을 중심으로 50명의 하원의원을 대상으로 인터뷰를 실시하였다.

두 집단은 정보이용의 출처가 상이하였으며, 전문가의원이 비전문가의원보다 광범위한 정보탐색을 한다고 밝혔다. 전문가의원은 행정부와 이익집단과 같은 정책정보 생산기관의 정보도 이용하지만, 비전문가의원은 동료의원이나 지역구민 중심으로 정치정보를 수집하는 것으로 나타났다.

Sabatier와 Whiteman(1985)은 전문가의원에서 비전문가의원으로 정보가 유통된다는 연구를 확장시켜 위원회 보좌직원의 중요성을 부각시켰다.

연구대상이 되는 정보개념은 정책정보로 3단계를 거쳐 의회 내 입법행위자들에게 전달된다는 것이다. 정보흐름 과정을 살펴보면 1단계는 행정기관 및 이익집단의 정보가 상임위원회 보좌직원을 통해 정제되고 2단계는 이러한 정보가 검토보고와 요약정보로 정리되어 전문가의원으로 전달되며, 3단계는 전문가의원으로부터 비전문가의원으로 전달된다고 주장하였다.

Whiteman(1985)은 정책적 정보를 이용 목적에 따라 실질적 이용, 보완적 이용, 전략적 이

용의 세 가지 형태로 구분하였다. 실질적 이용은 정책문제의 해결방안에 적극적으로 관여하지 않고 기본개념의 이해를 위하여 정보를 이용하는 경우를 말하고, 보완적 이용은 기존 정책에 대한 입장을 확대 또는 구체화하기 위하여 분석정보를 이용하는 경우를 말한다. 그리고 기존 입장을 주장 또는 강조하기 위해 분석정보를 이용하는 것은 전략적 이용으로 구분하였다.

Kingdon(1989)은 국회의원이 시간부족과 엄청난 양의 정보에 직면하고 있어 광범위하게 정보탐색은 하지 않는다고 주장하였다. 의원 입장에서 갈등이 있는 사안 등 비일상적인 문제에 당면한 경우에 한하여 정보를 수집하려 한다고 주장하였다. 또한 의원들은 포괄적인 정보탐색을 생산적이지 못한 것으로 보고, 이념적으로 혹은 정치적으로 비슷한 입장을 취하고 있는 사람으로부터 정보를 수집하는 경향을 보인다고 지적하고 있다.

종합하면, 의회 내에서 입법활동 제고를 위한 국회의원의 정보이용행태 즉 정보원과 정보유형에 대한 탐색은 다양한 측면에서 논의되어 왔음을 알 수 있다. Bimber(1991)가 의회에서 국회의원의 입법정보 이용에 대한 문헌들을 요약 정리한 내용을 살펴보면 다음과 같다. 1) 의원은 정치적 정보력을 향상하기 위해 정책정보 시스템을 구축하고(Fenno 1973), 2) 정책정보는 낮은 정치 현안성과 갈등의 수준에 있을 때 중요하고(Kingdon 1989), 3) 정책정보는 정치적 결정을 지지할 때 가치를 갖고(Schick 1976; Jones 1976; Schneier 1970), 4) 의회와 행정부의 정책정보 불평등 현상은 매우 심각한 수준은 아니며(Schick 1976; Jones 1976; Schneier 1970),

5) 정책정보의 정치적 차원의 출처가 이용의 효용성과 밀접히 관련되어 있으며(Zwier 1979; Kingdon 1989), 6) 정책정보의 가치는 객관적 사실보다는 제도적 규범과 정치적 합의에 달려 있는(Fenno 1973) 등 다양한 측면의 정보역할에 대한 논의가 진행되어 왔다.

입법활동에서 있어 핵심행위자는 의원이며, 의원에게 있어 입법활동에 필요한 것은 정보이다(March and Simon 1958). 입법행위자는 의회 내에서는 정책결정에 영향력을 행사하기 위해 동료 국회의원과 상대하며 경쟁하여야 한다.

아울러, 국회의원은 유권자들에게 책임을 지며 재선을 위해 각축전을 벌이는 무대에 서있는 사람들이다. 정책정보는 의회 내에서 자신의 힘의 원천이며, 동료의원과 타협하고 협상하는 도구이자 무기라는 측면에서 국회의원의 입법정보 이용행태 연구는 의회연구에 있어 중요한 연구대상이 되어왔다.

### 1.2.2 의원 속성에 관한 연구

의원의 속성을 구분한 연구는 주로 의원의 법안발의 및 가결과 관련된 연구에서 구체화되었다. 즉, 입법의 생산성을 분석하기 위하여 의원의 속성을 구분한 연구가 입법정보 이용에 대한 연구보다 더욱 빈번한 편이다. 입법정보 이용과 관련한 국회의원의 속성은 동일한 연구대상인 입법활동과 국회의원의 입법생산성 연구에서 활용한 변수를 차용할 수 있다.

의원의 속성에 대해서 살펴보면, 남혜진(2009)은 입법행위자인 의원의 속성을 개인적 배경과 제도적 배경으로 나누고, 인구사회학적 특성은 성별, 연령, 학력, 이전 직업으로, 국회업무 특성요인은 여·야당, 당선횟수, 지역구, 상하반기 상

임위원회, 상임위원회 유임여부로 구분하였다.

분석결과 법안의 발의건수에 영향을 주는 요인으로는 연령, 여·야당, 당선횟수가 통계적으로 유의미한 것으로 나타났다. 연령이 낮을수록, 여당의원보다 야당의원이, 초선의원일수록 법안발의 건수가 많았다. 법안의 가결건수에 영향을 미치는 요인에는 연령, 당선횟수가 통계적으로 유의미하며 연령이 낮을수록, 초선의원일수록 법안 가결건수가 많았다.

서현진과 박경미(2009)는 17대 국회 의원의 법안의 가결요인을 분석하였는데, 분석결과 법안발의 의원이 여당소속 의원일수록, 지역구 의원일수록, 의원이 속한 상임위원회와 발의된 법안의 소관 상임위원회가 일치할수록 가결확률이 높은 것으로 나타났다.

국회의원의 법안발의 활동을 분석한 연구결과를 종합하면, 의원의 개별적 속성 중에서 당적의 경우 야당의원이 여당의원에 비해 법안의 발의 건수가 많은 것으로 보인다(김장수 2006; 최준영 2006). 앞서 살펴본 바와 같이, 국회의원의 입법활동 결과를 중심으로 살펴본 연구들(이현출 2009; 유승익 2006; 김장수 2006)로부터 국회의원의 개인적인 속성을 도출할 수 있다.

이와 함께 네트워크에서 행위자의 역할은 그들이 연결되는 관계에 배태되므로 행위자간의 연결 관계의 구조적 특성과 개인의 지위 등을 파악하면 네트워크로 표현되는 세상이 분석되고 설명(이수상 2012)될 수 있다.

이러한 생각을 바탕으로 Fowler(2006a)는 미국의회의 입법공동발의에 대한 네트워크를 분석하였다. 연구결과를 살펴보면 의회 내에서 영향력 있는 의원(influential legislator)을 확

인하였고 네트워크상에 영향력 있는 사람들 몇몇은 대통령후보, 정당리더, 각료, 대도시의 시장 후보로 선출된 사람이었음을 밝혀냈다.

Fowler(2006b)는 의회의 입법생산성과 관련하여 통과된 법률을 종속변수로 하여 의회의 공동발의를 연구함으로써 의회의 복잡한 의사소통 연계망에서 실제로 영향력을 행사하는 의원에 대한 확인이 가능하다는 주장을 하였다. 1974년부터 2004년까지의 280,000건의 법률안을 대상으로 제안자와 공동발의자의 관계망을 살펴보았으며 특히 연계성을 입법과정에서의 영향력 변수로 활용하여 법률의 통과가능성을 예측하였다.

Bratton(2011) 역시 입법 의제설정과정에서 주정부 내 공동발의의 결정요소에 대한 탐색을 수행하였으며, 제안자와 공동발의자의 행위 사이에 영향을 주는 요소로 이념, 의원의 지역적 근접성, 인종, 성별 등 동종의 원칙 및 이행성 속성에 의해서 입법발의관계망이 구축됨을 밝혔다.

네트워크의 분석을 통해 공동체 속에서 행위자의 중심성과 중개성과 같은 다양한 역할수행의 결과를 알 수 있다. 네트워크 분석에서 주로 쓰이는 중심성과 중개성은 한 행위자가 전체 네트워크에서 중심과 중개 위치하는 정도를 나타내는 지표로써 여러 가지 관점에서 의원의 관계변수를 측정할 수 있다.

## 2. 연구방법

입법정보를 이용하는 행태는 의원의 다양한 속성에 따라 달라질 수 있다. 본 연구에서 의원

속성은 개인의 정치적 속성과 원내 입법활동 과정에서 발생하는 다양한 관계들과 연관된 관계 속성으로 나누었다.

개인속성은 선출횟수별로 조선의원과 선임의원, 집권당 여부에 따라 여당의원과 야당의원, 원내 활동에서의 당직의원과 일반의원, 개인의 선출방식에 따라 지역구의원과 비례대표의원 등으로 나눌 수 있다.

관계속성은 입법공동체에서 공동발의 활동을 하고 정족수 요건에 맞도록 활동하기 위한 연결망에서 나타난다. 연결망 연구를 통해 입법과정에서 중심적인 역할과 중개자 역할을 하는 영향력 있는 행위자가 입법활동 과정에서 발생되고 이러한 영향력으로 말미암아 정보의 이용행태가 달라질 수 있다.

## 2.1 변수정의

### 2.1.1 종속변수

본 연구의 종속변수는 의원 개인별 참고회답 신청건수이다. 의원은 국회의 입법지원기관에 의정활동에 필요한 입법과 관련된 정보를 질의하고 회답받은 내용을 입법활동에 활용한다. 참고회답은 입법지원기관인 국회도서관이 의원의 요청에 대한 답변을 제공하는 방식의 정보서비스이다. 정보유형 측면에서 의원이 국회 내의 입법지원기관에 정보제공을 요청한다는 것은 객관적인 정책정보를 확보하기 위한 것이라 할 수 있다.

### 2.1.2 독립변수

독립변수는 19대 전반기 국회의원의 속성에 대한 사항이다. 의원의 속성은 개인속성과 관

계속성으로 나누어 분석하였다. 입법활동에 있어 의원 개인의 속성에 따라 정책정보의 활용도가 다르다는 전제에서 의원 개인변수와 관계변수를 살펴보면 다음과 같다.

의원의 개인 변수는 1) 여·야당여부, 2) 선출방식, 3) 당직여부, 4) 선출횟수에 따라 구분하고자 한다. 통상적으로 입법활동의 전문성과 정책정보의 활용에 있어 여당의원, 선임의원, 당직의원, 비례대표의원이 상대적으로 야당의원, 신참의원, 일반의원 및 지역구의원보다 많은 전문성에 기반을 둔 정책정보를 확보할 수 있는 환경에 놓여 있다고 할 수 있다.

즉 의원 개인 속성에 따라 정보격차가 발생하게 되고, 이러한 정보격차는 원내 입법지원기관을 통해 해결하는 방식을 생각할 수 있다.

먼저, 여당의원은 국정운영의 추진과 이에 대한 책임을 지기 때문에 다양한 정보원으로부터 정보를 확보할 수 있으며 여러 가지 대안을 비교 검토할 수 있는 환경에 있다. 여당의원은 당·정·청 협의 및 다양한 연구기관으로부터 입법사안에 대한 정보수집에 있어 훨씬 유리한 입장에 있다. 반면에 야당의원은 상대적으로 정보를 획득할 수 있는 정보원이 제한되어 있어 국회 내 입법지원기관의 정보서비스 이용이 높아질 수 있다.

다음으로 선출횟수와 관련해서는 통상적으로 선임의원이 입법에 필요한 정보를 더 많이 접할 수 있는 환경에 있다. 선임의원은 경험적으로 어떤 정보가 신뢰성이 높은지에 대해 파악할 수 있기 때문에 정보의 취사선택이 비교적 용이하다. 반면 조선의원들은 경험부족으로 정책정보 확보에 어려움을 겪을 수 있으며, 때문에 의회 내 입법지원기관의 정보서비스를 보

다 빈번하게 이용할 수 있다.

당직의원은 당직을 통한 공식적 지위로 다양한 문제에 대한 보고를 받게 되며, 이 과정에서 정보의 게이트웨이 역할을 수행하게 된다. 따라서 현재의 문제 상황과 이를 해결하기 위한 정책대안에 필요한 정보를 일반의원에 비해 제도적으로 보다 편리하게 접근할 수 있는 환경에 있다. 반면 비당직의원의 경우 상대적으로 당직의원에 비해 정책정보를 확보할 수 있는 정보원이 적기 때문에 의회 내 입법지원기관의 정보서비스 이용이 높아질 수 있다.

마지막으로 비례대표 의원은 선출과정에서 사회계층 및 전문분야가 많은 영향을 미치기 때문에 특정분야에 대한 정책전문가가 많다. 반면 지역구 의원은 비례대표의원에 비해 정치성이 강하고, 선거과정에서 소속 지역구의 지역문제에 대한 관심이 크다. 따라서 상대적으로 전문성이 높은 비례대표 의원의 정책정보 이용도가 높아질 수 있다.

<표 1> 개인속성 변수관련 조작적 정의 및 지표

변수속성	조작적 정의 및 지표	
개인 속성 변수	여당야당	여당의원=0, 야당의원=1
	선출방식	지역구의원=0, 비례대표의원=1
	당직여부	당직의원=0, 비당직의원=1
	선출횟수	선출횟수: 1선~6선 의원

다음으로 입법행위자와 다른 행위자들과의 관계적 측면을 1) 내향중심성, 2) 외향중심성, 3) 중개자 역할, 4) 대표자 역할의 관점에서 분석하여 입법정보 이용에 대한 영향을 살펴보고자 한다.

먼저, 법률공동 발의망을 토대로 위원들의 위

원회 내에서의 방향성을 갖는 주고받는 횟수를 기초로 내향중심성과 외향중심성을 측정할 수 있다. 내향 연결정도는 국회의원의 인기 및 명성을 반영하고, 외향 연결정도는 국회의원의 타 의원과의 관계에서 개방적인 성향을 나타내다 할 수 있다. 이러한 인기와 개방적 성향에 의해 개별 의원은 입법과정의 네트워크에서 위치가 정해지고, 이러한 위치는 입법행위자의 입법정보 이용에 직접적인 영향을 줄 수 있다.

다음으로 입법공동관계망을 토대로 다수당과 소수당 그룹 간에 중개자 역할을 수행하는 입법 행위자를 파악할 수 있다. 그룹 간 중개자의 역할에 속하는 첫 번째 유형은 대표자이다. 정당의 구성원 중에서 다른 정당의 구성원과 협력적 활동을 하는 행위자가 관계망에서 나타날 수 있다. 이 때, 협상이나 협의를 하는 과정에서 대표자로서 활동하는 행위자가 존재하게 된다.

정당 간 그룹의 중개자 역할에 대한 두 번째 유형은 문지기이다. 문지기의 역할은 다른 정당의 의원의 생각을 자신의 정당 의원에게 전달하는 가교 역할을 수행하는 행위자로 볼 수 있다. 이러한 중개자적인 역할, 즉 대표자와 문지기의 역할을 수행하는 사람은 보다 많은 정보를 통해 입법정보 이용에 직접적인 영향을 줄 수 있다.

<표 2> 개인 관계변수 관련 조작적 정의 및 지표

변수속성	조작적 정의 및 지표	
개인 관계 변수	중심성	내향성: 공동발의법률망의 내향연결정도 외향성: 공동발의법률망의 외향연결정도
	중개성	대표자: 공동발의법률망에서 다른 정당으로 향하는 연결 건수 문지기: 공동발의법률망에서 다른 정당으로부터 연결된 건수



이상과 같이 종속변수와 독립변수를 정의하고 전체적인 분석 식은 회귀분석 모형을 이용하고자 한다. 분석에 필요한 데이터 중 일부는 네트워크 분석을 통해 그 값을 구하고자 한다.

## 2.2 자료수집

본 연구에 필요한 자료는 국회에서 제공되는 내부 정보시스템에서 확보하였다. 먼저 국회의원의 입법정보이용인 국회도서관 참고회답건수는 내부정보시스템에서 자료를 수집하였다. 다음으로 개인 속성변수는 국회수첩에서 의원 개인속성 자료를 수집하였다. 개인 관계변수는 의원이 입법발의시 10인 이상 동료의원의 찬성을 표시한 공동발의자 명단을 국회의안정보시스템으로부터 확보하였다.

## 2.3 분석방법

연구방법을 기술하면 첫 번째로 입법과정인 네트워크를 통한 문제해결이라는 관점에서 의원 입법의 공동발의연결망을 대상으로 NetMiner 4를 활용하여 네트워크 분석을 수행하였으며, 의원의 관계속성을 살펴보기 위하여 공동발의연결망을 활용하였다 두 번째 입법정보 이용에 영향을 주는 국회의원 속성을 살펴보기 위하여

개인 속성과 관계속성을 고려하여 STATA 통계프로그램을 사용하여 로짓(Logit)분석을 실시하였다.

## 3. 연구결과

### 3.1 기초통계

본 연구는 19대 전반기(2012년 5월 30일 ~ 2014년 5월 29일)의 국회의원의 입법정보 이용행태에 관한 연구이다. 분석대상은 국회의원의 개인별 입법정보의 이용현황이며, 구체적으로는 국회도서관의 의회 및 법률에 대한 정보서비스의 이용건수를 대상으로 한다. 19대 국회의원의 정수는 300명이나 19대 전반기에 사직한 의원은 분석에서 제외하여 278명을 대상으로 하였다.

먼저, 네트워크 분석으로 의원들의 입법활동의 중심성과 중개성 값을 산출하였다. 네트워크 분석은 19대 전반기인 의원입법 대표발의안 8,725건을 대상으로 하였다. 입법활동에 필요한 대표발의와 공동발의제도는 입법활동관계망을 형성하고 관계망 속에는 중심성과 중개성이 높은 국회의원이 자연스럽게 입법공동체 속에서 나타난다. 입법발의관계망의 국회의원의 개인별 중심성과 중개성의 값은 <표 3>과 같다.

<표 3> 의원개인별 입법발의관계망 네트워크 분석 기초통계

변수명	Obs	Mean	Std. Dev.	Min	Max
내향중심성	278	0.274485	0.100583	0.02527	0.59205
외향중심성	278	0.274485	0.099606	0.03249	0.59205
대표성	278	530.9065	626.9546	0	4309
중개성	278	527.0072	621.4331	0	3519

다음으로, 통계분석에 필요한 기초통계를 다음과 같이 정리하였다. 분석단위인 국회도서관의 입법정보이용 건수를 5회 미만인 경우는 0으로 처리하고, 5회 이상인 경우는 1로 처리하였다.

의원정당구분은 여야의원(0,1)으로 구분하고, 선출방식은 지역구와 비례대표(0,1), 원내지위를 당직의원과 비당직의원(0,1)으로 구분하였으며 선출횟수는 1선부터 6선까지의 선출횟수(1~6)를 사용하였다. 이와 함께 내향중심성과 외향중심성은 0과 1사이의 값을 가지는 연속형 변수를 범주화하였다. 중심성이 한 단위 증가할 때 입법정보 이용이 얼마나 증가하는가를 보기 위하여 각 개인별 소수점의 수치에 10을 곱하여 0과 6사이의 값으로 범주화하였다. 대표성과 중개성 역시 개인별 링크 건수로 이를 1과 5사이의 값으로 서열화하여 범주화함으로써 단위증가별 입법정보 이용의 증가량을 살펴보고자 하였다. 이상과 같이 통계분석에 필요한 데이터의 기초 통계 값은 <표 4>와 같다.

### 3.2 분석결과

국회위원의 국회도서관 입법정보 이용행태와 정보에 대한 수요를 확인하기 위해 로짓분석을 통해 분석하였다. 분석한 결과 값은 <표 5>와 같다. 19대 전반기 국회의원의 입법정보 이용의 분석결과는 의원의 개별속성 가운데 의원 정당속성에서는 야당위원의 입법정보 이용건수가 여당위원의 이용건수 보다 더 많음을 알 수 있다. 아울러 선출방식에 따라 비례대표의원이 지역구의원보다 입법정보 이용건수보다 높음을 알 수 있다. 이와 함께 관계속성 가운데 내향중심성이 높은 의원일수록 더 많은 입법정보 이용건수를 보이고 있음을 알 수 있다.

야당위원에게 있어 입법활동은 사회문제를 정책적으로 논의하는 가장 중요한 도구이다. 입법활동은 지지자들에게 의정활동을 하고 있음을 강력하게 보여주는 수단 가운데 하나이다. 상대적으로 여당위원에 비해 야당위원에게 입법발의가 중요하고 제한된 입법정보 정보원의 정치 환경으로 말미암아 이를 극복하기 위해 야당위원이 국회도서관 입법정보서비스를 보다

<표 4> 기초통계 분석

변수명	Obs	Mean	Std. Dev.	Min	Max
입법정보 이용여부	278	0.52518	0.50027	0	1
의원정당	278	0.49281	0.50085	0	1
선출방식	278	0.17986	0.38476	0	1
원내지위	278	0.20504	0.40446	0	1
선출횟수	278	1.89568	1.11759	1	6
내향중심성	278	2.74460	1.05253	0	6
외향중심성	278	2.73741	1.02290	0	6
대표성	278	3.02158	1.42422	1	5
중개성	278	3.02158	1.42422	1	5

〈표 5〉 국회의원의 국회도서관 입법정보 이용행태 분석

입법정보 이용여부	Odds Ratio	Std. Err.	z	P>z
의원정당	2.036	0.563	2.570	0.010***
선출방식	3.111	1.235	2.860	0.004***
원내지위	1.062	0.356	0.180	0.856
선출횟수	0.994	0.130	-0.040	0.966
내향중심성	1.684	0.302	2.900	0.004***
외향중심성	1.253	0.227	1.250	0.213
대표성	0.902	0.132	-0.710	0.480
중개성	0.920	0.125	-0.610	0.539
cons	0.148	0.082	-3.470	0.001

\*\*\* p&lt;0.01

많이 이용하는 것으로 보인다.

이와 함께 선출방식 측면에서 비례대표의원은 지역구의원과 차별화된 특성을 보이고 있다. 비례대표의원은 선출과정에서 각 분야의 전문성이 높은 직능별 전문 인력이 중심이 된다. 비례대표의원의 경우 지역구의원과 달리 민원 처리나 지역예산을 챙기는데 의정활동 시간을 많이 쓰지 않아도 된다. 따라서 비례대표의원의 의정활동의 주요한 임무는 정당의 정책을 뒷받침할 수 있는 정책개발과 전략수립에 필요한 입법활동에 무게를 두게 된다. 이 때문에 분야별 전문성이 높은 비례대표의원의 경우 보다 깊이 있는 입법정보가 필요한 것으로 설명할 수 있다.

다음으로 관계속성에서는 내향중심성이 유의미한 결과를 도출하였다. 내향중심성은 입법활동 관계망에서 만들어지는 네트워크에서 파생된 관계속성이다. 국회에서 법안을 발의하기 위해서는 10인 이상의 국회의원의 서명이 필요하다. 내향중심성이 높은 국회의원은 입법활동에서 다른 의원에게 많이 협조하였음을 의미한

다. 즉, 내향중심성이 높은 국회의원은 입법활동에 있어 입법전문성을 토대로 입법공동체 내에서 명성과 인기가 높다고 볼 수 있다.

이런 맥락에서 내향중심성이 높은 국회의원이 국회도서관의 입법정보서비스를 많이 이용한다는 사실은 상당한 의미를 갖는다. 법안을 발의하는 의원은 해당 법안을 통과시키기 위해서 입법공동체 내의 중심적 행위자, 즉 내향중심성이 높은 의원의 협조를 필요로 한다. 법안의 통과가능성이 높아지기 때문이다. 따라서 내향중심성이 높은 의원이 국회도서관 입법정보서비스 이용건수가 높다는 것은 입법활동에서 국회도서관의 입법정보가 유의미하게 활용되고 있는 것으로 이해할 수 있다.

마지막으로 국회의원의 국회도서관 입법정보 이용의 수요예측과 관련하여 통계적으로 의미 있는 변수들을 중심으로 독립변수의 변화가 종속변수에 영향을 미치는 정도를 승산비(Odds Ratio)를 통해 분석하였다.

19대 전반기 국회의원의 국회도서관 입법정보 이용 분석결과에 따르면, 유의미한 변수인

국회의원의 소속정당 즉, 여당과 야당의 구분에 따라 야당의원이 한명 늘어나면 입법정보의 이용건수가 2.03배 늘어남을 확인할 수 있다. 아울러 선출방식에서 비례대표의원이 한명 늘어나면 3.11배의 이용건수가 늘어남을 알 수 있다. 이와 함께, 내향중심성이 한 단위 증가하면 국회도서관의 입법정보 이용건수가 1.68배 증가됨을 알 수 있다.

20대 국회의 경우 여소야대 현상이 발생되면서 야당의원의 수가 19대에 국회에 비하여 대폭 늘어났다. 야당의원의 수가 늘어남에 따라 국회도서관의 입법정보수요가 증가될 가능성이 상당히 높다고 예측된다.

이와 함께 정치 환경이 19대 국회가 양당 체제였다면 20대 국회에서는 3당 체제로 재편됨에 따라 입법활동에 협치가 필요할 수밖에 없다. 이러한 맥락에서 20대 국회가 19대 국회에 비해 소속정당의 의원뿐만 아니라 상대 당의 의원까지 협력하여야 할 필요성이 커진다.

이러한 네트워크 구조는 일정 부분 내향중심성이 높아지는 의원이 더 많이 네트워크에서 나타날 수 있다. 앞서 살펴본 바와 같이 내향중심성이 높은 의원이 국회도서관 입법정보를 보다 더 많이 이용하는 분석결과에서 알 수 있듯이 20대 국회에서 국회도서관의 입법정보 이용 건수가 늘어날 가능성이 높다고 예측할 수 있다.

#### 4. 결 론

본 연구를 통해 국회의원에게 전략적으로 입법정보를 서비스하기 위한 몇 가지 정책적 함의를 확인할 수 있었다. 무엇보다도 주요 서비

스 이용 집단인 야당의원과 비례대표의원, 그리고 내향중심성이 높은 의원에게는 전문성이 높은 입법정보를 지속적으로 서비스하여 보다 많은 입법정보가 요청될 수 있도록 할 필요가 있다.

이 뿐만 아니라 여당의원과 지역구의원, 외향중심성이 높은 의원에게도 국회도서관 입법정보서비스를 보다 적극적으로 제공하여 외연을 확대할 필요성이 있다. 이러한 맥락에서 정책적으로 국회도서관이 국회의원에게 제공하지 못했던 새로운 서비스 유형을 분석하고, 이들을 적극적으로 사업화할 필요가 있는 것으로 보인다.

다음으로 20대 국회에서는 입법정보서비스에 대한 수요가 여소야대의 의원구성 및 원내 교섭단체 구성 변화로 인해 증가할 수 있을 것으로 예측하였다. 이런 맥락에서 20대 국회에서는 보다 전문적인 정책서비스가 이루어 질 수 있도록 19대 국회에서 수행된 입법정보서비스의 내용적인 분석과 더불어 20대 국회의원의 개별적 속성에 따른 정보요구를 예측하고, 예측되는 주제에 대한 체계적인 분석이 필요할 것으로 보인다.

본 연구는 몇 가지 한계점이 있다. 첫째, 19대 전반기만을 대상으로 국회의원들의 국회도서관 입법정보서비스 이용행태를 분석하였다. 분석의 폭을 넓히기 위해 추후 19대 전체를 대상으로 하거나 이전 국회를 포괄할 필요가 있을 것으로 보인다. 둘째, 국회의원이 어떤 이유에서 국회도서관의 입법정보서비스를 이용하는지에 대한 질적 분석이 수행되지 않았다. 입법정보서비스를 제공하는 다양한 기관들의 주요한 차이점과 강점에 대해 정보수요자 측면에서

질적 분석이 보강되어야 할 필요가 있다. 셋째, 투입과 산출이라는 측면에서 입법정보의 투입 요인이 입법생산성과 어떤 관계를 갖는지에 대해서 종합적으로 분석하는 것이 향후 필요할 것으로 보인다.

## 참 고 문 헌

- [1] 김란우. 2009. 『법안투표행태에서 드러난 정치 네트워크 영향력연구』. 석사학위논문, 서울대학교대학원 사회학과.
- [2] 김장수. 2006. 의원발의의 미시적 동인 분석: 심층인터뷰를 중심으로. 『국제정치논총』, 46(4): 203-220.
- [3] 남해진. 2009. 『국회의원의 입법활동 결정요인에 관한 연구 - 17대 국회의원을 중심으로』. 석사학위논문, 연세대학교 보건대학원 보건정책관리학과.
- [4] 박영희. 2007. 『입법과정에서의 정보이용과 수요예측: 16대 및 17대 국회의원을 중심으로』. 박사학위논문, 성균관대학교 국정관리대학원.
- [5] 서현진, 박경미. 2009. 17대 국회 의원발의 법안의 가결요인 분석. 『한국정치학회보』, 43(2): 89-112.
- [6] 유승익. 2006. 17대 국회의원의 인구사회학적인 배경분석: 역대국회와의 비교. 『의정연구』, 13(1): 101-127.
- [7] 이수상. 2012. 『네트워크 분석 방법론』. 서울: 논형.
- [8] 이현출. 2009. 17대 국회 의원입법안 분석: 발의, 내용, 심의결과. 『한국정당학회보』, 8(1): 255-286.
- [9] 최준영. 2006. 의원발의의 동인에 대한 경험적 분석: 사건계수 분석기법(Event Count Analysis)을 중심으로. 『21세기정치학회보』, 16(2): 307-326.
- [10] Bimber, B. 1991. "Information as a Factor in Congressional Politics." *Legislative Studies Quarterly*, 16(4): 585-605.
- [11] Bratton. 2011. "Networks in the Legislative Arena: How Group Dynamics Affect Cosponsorship." *Legislative Studies Quarterly*, 36(3): 423-460.
- [12] Cohen, R. E. 1973. "Information Gap' Plagues Attempt to Grapple with Growing Executive Strength." *National Journal*, 5: 379-388.
- [13] Davidson, R. H. and Oleszeck, W. J. 1990. *Congress and Its Members*. Washington, D.C.: CQ Press.
- [14] Fenno, R. Jr. 1973. *Congressmen in Committees*. Boston: Little, Brown.
- [15] Fowler, J. H. 2006a. "Connecting the Congress: A Study of Cosponsorship Networks." *Political*

- Analysis*, 14(4): 456-487.
- [16] Fowler, J. H. 2006b. "Legislative Cosponsorship Networks in the U.S. House and Senate." *Social Networks*, 28(4): 454-465.
- [17] Griffith, E. S. 1967. *Congress: Its Contemporary Role*. New York: New York University Press.
- [18] Jones, C. O. 1976. "Why Congress Can't Do Policy Analysis." *Policy analysis*, 2(2): 251-264.
- [19] Kingdon, J. W. 1989. *Congressmen's Voting Decisions*. Ann Arbor: University of Michigan Press.
- [20] Maisel, L. S. 1981. "Congressional Information Sources." In Joseph C. and G. C. M. 1981. *The House at Work*. Austin: University of Texas Press.
- [21] March, J. G. and Herbert A. S. 1958. *Organization*. New York: John Wiley.
- [22] Rieselbach, L. N. 1977. *Congressional Reform In the Seventies*. Morristown, NJ: General Learning Press.
- [23] Ripley, R. B. 1978. *Congress: Process and Policy*. New York: W.W. Norton & Company.
- [24] Sabatier, P. and Whiteman, D. 1985. "Legislative Decision Making and Substantive Policy Information: Models of Information Flow." *Legislative Studies Quarterly*, 10(3): 395-421.
- [25] Schick, A. 1976. "The Supply and Demand for Analysis on Capitol Hill." *Policy Analysis*, 2(2): 215-234.
- [26] Schneier, E. 1970. "The Intelligence of Congress: Information and Public Policy Patterns." *Analysis of the American Academy of Political and Social Science*, 388: 14-24.
- [27] Sundquist, J. L. 1981. *The Decline and Resurgence of Congress*. Washington, D.C.: Brookings Institution.
- [28] Whiteman, D. 1985. "The Fate of Policy Analysis in Congressional Decision Making: Three Types of Use in Committees." *Western Political Quarterly*, 38(2): 294-311.
- [29] Zwier, R. 1979. "The Search for Information: Specialists and Nonspecialists in the U. S. House of Representatives." *Legislative Studies Quarterly*, 4(1): 31-42.

• 국문 참고자료의 영어 표기

(English translation / romanization of references originally written in Korean)

- [1] Kim, Lanu. 2009. *The Contingency of Influence Network Effect on Political Voting Decision: A Case Study of 17th Korean National Assembly*. M.A. thesis, Department of Sociology, Graduate School of Seoul National University, Korea.

- [2] Kim, Jang Su. 2006. "An Analysis on Legislator's Incentive to Bill Proposal: In-Depth Interview." *The Korean Journal of International Studies*, 46(4): 203-220.
- [3] Nam, Hye Jin. 2009. *Study on Lawmaking Activity Determinants of Members of the National Assembly: Based on the Seventeenth National Assembly*. M.A. thesis, Department of Health Policy and Management, The Graduate School of Public Health, Yonsei University, Korea.
- [4] Park, Young Hee. 2007. *Information Use and Demand Forecasting during the Legislative Process*. Ph.D. diss., Graduate School of Governance, Sungkyunkwan University, Korea.
- [5] Seo, Hyun-Jin and Park, Kyungmee. 2009. "An Analysis on Passage of the Legislators' Bills." *Korean Political Science Review*, 43(2): 89-112.
- [6] You, Seng Ick. 2006. "The Comparison of Socio-demographic Backgrounds of 17th National Congress with Previous Ones." *Journal of Legislative Studies*, 13(1): 101-127.
- [7] Lee, Soo-Sang. 2012. *Network Analysis Methods*. Seoul: Nonhyung.
- [8] Lee, Hyunchool. 2009. "Member's Bill Proposal in the 17th National Assembly of Korea." *Korean Party Studies Review*, 8(1): 255-286.
- [9] Choi, Jun Young. 2006. "What Makes Legislators Introduce Bills?." *The journal of 21st Century Political Science Association*, 16(2): 307-326.

