

규제연구 제24권 제2호 2015년 12월

규제 로그롤링? - 의원발의 규제법률안의 네트워크 분석

김성준* · 하선권**

한국 정치에서 로그롤링(logrolling)은 매우 보편적인 현상임에도 불구하고 이에 대한 연구는 찾아보기 어렵다. 이 연구는 의원발의 규제법률안의 네트워크 분석을 통해 입법과정에서 나타나는 로그롤링을 실증적으로 분석하는 것이 목적이다. 발의된 규제법률안을 크게 주요 유형별(정당, 당선횟수, 지역구) 네트워크와 개별의원 간 네트워크로 구분하고, 중심성 분석과 호혜성 분석을 적용하였다. 유형별 분석 결과, 첫째, 의원 간의 친밀도가 높은 동일 정당의 내부에서, 그리고 정치적 이해관계가 유사한 정당들 간에 로그롤링이 활발하게 나타났다. 둘째, 다선의원에 비해 초·재선 의원들의 법안 발의가 더 많았으며, 전자에 비해 후자 간에 로그롤링이 빈번한 것으로 나타났다. 셋째, 공동발의를 통해 유사한 투표성향을 보이는 서울·경기지역의 의원과 비례대표 의원 간 로그롤링이 상대적으로 많았다. 의원별 분석 결과, 전반적으로 새누리당 의원에 비해 새정치민주연합 의원의 로그롤링이 더 활발한 것으로 나타났다. 우선, 새정치민주연합 의원의 공동발의 참여가 높게 나타나 의원 간의 정책공조가 활발하게 이루어지는 것으로 보인다. 반면, 새누리당의 경우 규제법률안을 발의하는데 통제·매개하는 경향이 더 큰 것으로 나타나, 소수 의원의 선호나 정당의 정강이 규제법률안

* 제1저자, 경북대학교 행정학부 부교수, 대구광역시 북구 대학로 80, 경북대학교 행정학부(songjune@knu.ac.kr)

** 교신저자, 경북대학교 행정학과 박사수료, 대구광역시 북구 대학로 80, 경북대학교 행정학부(hsg666@nate.com)

*** 이 논문은 2013학년도 경북대학교 전임교원 연구년 교수 연구비에 의하여 연구되었습니다.

제출일: 2015/11/3, 심사일: 2015/11/16, 게재확정일: 2015/11/16

발의에 영향을 미치는 것으로 추정된다. 둘째, 로그롤링의 빈도가 높은 새정치민주연합의 경우 공동발의에 필요한 외부비용과 의안이 통과되지 못했을 때 발생하는 손실을 보상받으려는 성향이 새누리당에 비해 높은 것으로 나타났다.

핵심 용어: 로그롤링, 규제법률안, 네트워크분석

I. 서론

공공선택론에 따르면 로그롤링(logrolling, 투표거래)은 민주주의 국가에서 매우 보편적인 현상이지만 일반적으로 사람들은 정부가 투표거래에 관여하고 있다는 사실을 인식하지 못하고 있다(Tullock et. al, 2000: 55-56). 실제로 로그롤링은 정치적 이념과 지향을 넘어 매우 광범위하게 이루어지고 있으며, 한국 정치에서도 매우 보편적인 현상이다(황수연, 1998: 12). 가까운 예로, 2014년 말 여당인 새누리당과 야당인 새정치민주연합은 복지재원 마련을 위한 담뱃세와 법인세 인상을 놓고 갈등이 있었다. 갈등이 지속되면서 새정치민주연합은 새누리당의 담뱃세 인상을 위한 논의의 전제조건으로 법인세 인상을 정치적 거래의 한 방편으로 삼으려 했으며, 이를 통해 두 법률안 모두를 통과시키려 하였다.¹⁾

현실 정치에서 의원들의 법안 발의과정은 기본적으로 로그롤링의 성격을 가지고 있다(박상운, 2015). 왜냐하면 현 국회법에서 법률안 발의 시 최소 10명의 의원이 구성되어야 가능하도록 규정하고 있기 때문이다.²⁾ 따라서 현 시스템 하에서 개별 의원은 자신의 정치적 역할을 동원하여 법률 발의에 필요한 최소 인원을 충족시키고, 발의한 법률이 상임위원회와 본회의를 통과할 수 있도록 다른 의원과의 관계에 노력해야 한다. 결국 의원들은 다양한 이익이나 선호를 법률에 적절히 반영하고 법안이 채택될 수 있도록 다른 의원을 설득하고 협상해야 하며, 가능한 폭넓은 지지기반을 조성하고자 노력해야 한다(유은지·이정욱, 2015). 특히 한국 국회의 경우 대부분 상임위원회에서 법안의 확정 유무가 결정된다는 점에서, 개별 의원은 공동발의 의원수를 가능한 늘려 상임위원회를 통과할 가능성을 높이려는 유인을 갖게 된다(가상준, 2009; 박윤희·박명호, 2013).

1) 헤럴드경제, 2014년 11월 26일자

2) 국회법 제79조

공공선택론은 정치인도 일반 보통사람들과 마찬가지로 자신의 효용과 이익을 추구하는 존재이며, 선거에서의 승리가 이들에게는 가장 큰 편익으로 작용한다고 지적한다(김성준, 2012). 국회는 공익을 목적으로 입법 활동이 이루어져야 하지만, 재선(re-election)을 목표로 하는 국회의원들은 인기영합적이기 쉽다. 결국, 국가 전체의 정책목표를 고려하지 않고 개별적 특수성과 이해관계를 반영한 법률이 지나치게 많이 제출되고 있다는 비판을 받는다(김수용, 2010). 이 같은 현상은 법률 발의가 관련 이해관계자에게 신호(signal)를 발송하는 수단일 뿐만 아니라 의원 개인의 정치적 목적을 달성하기 위한 수단이 되기 때문이다(박경미, 2009).

정치인들의 사익 추구 성향과 로그롤링은 (의원발의) 규제입법의 과정에서도 예외가 아니다. 현실적으로 국회의원은 자신과 이해관계에 있는 이익집단, 민원인 등의 요구에 대응하는 일이 일차적으로 중요하기 때문에 자신이 발의한 규제법률안이 국가적 규제개혁의 방향과 일치되어야 할 필요성을 크게 느끼지 못한다(전영평, 2009). 또한 규제는 기본적으로 법률에 근거를 두고 있어³⁾, 의원입법을 통해 규제가 제정되더라도 전반적으로 법률 제정 절차와 동일한 과정을 거치기 때문에(이혁우 외, 2011) 규제입법 과정에서도 로그롤링이 발생하게 된다.

이 연구의 목적은 의원발의 규제법률안의 네트워크 분석을 통해 입법과정에서 나타나는 로그롤링을 실증적으로 분석하는 것이다. 이를 위해 2014년 한국규제학회의 ‘의원입법 규제모니터링’에서 사용된 740건의 규제법률안을 분석 자료로 사용하였으며, 발의에 참여한 의원 정보를 보완하기 위해 국회 홈페이지를 통해 의원의 소속정당과 당선횟수, 지역구를 추가하였다.⁴⁾ 이 자료를 바탕으로 규제법률안을 크게 주요 유형별(정당, 당선횟수, 지역구) 네트워크와 개별의원 간 네트워크로 구분하고, 중심성 분석과 호혜성 분석을 적용하였다.

3) 행정규제기본법 제4조

4) 2014년 총 758건의 규제법률안 중 재명위원이 발의한 18건은 재명위원의 주요 유형(정당, 지역구, 당선횟수)을 확인하기 어려워 이를 제외한 740건을 대상으로 분석하였다.

II. 이론적 논의

1. 로그롤링의 이론과 실제

로그롤링(logrolling)이란 입법 과정에서 정치적 지원의 교환 혹은 간단하게 표의 거래를 의미한다(Johnson, 1991; Miller, 1999). 이는 ‘정치인들 상호간의 투표 교환’으로 자신이 발의한 의안에 지원을 확보하기 위해 다른 의원이 발의한 의안을 지원하는 것이다(Tullock, 2000: 55). 즉, 집합적 의사결정 상황에서 표의 거래를 통해 각자가 원하는 대안을 상호 지지함으로써 서로의 효용을 증가시키는 것이다. 로그롤링은 엄밀히 상호 지지하는 의안을 하나로 묶어 투표하는 것을 의미하기 때문에 개별 의안에 대해 따로 지지를 보내는 투표 거래(vote trading)와는 다소 차이가 있지만, 학문적으로는 두 개념을 엄격하게 구분하지 않는다(김행범, 2008: 302). 또한 로그롤링은 입법 과정에서 뿐만 아니라 일반 사회생활에서 서로 도움을 주고받는 경우까지 확대하여 적용할 수 있다(황수연, 1998: 12).

로그롤링은 명시적 로그롤링(explicit logrolling)과 암묵적 로그롤링(implicit logrolling), 이슈별 로그롤링과 포괄적 로그롤링으로 구분할 수 있다. 먼저, 명시적 로그롤링과 암묵적 로그롤링은 거래하는 법률안의 구성에 따라 구분된다. 명시적 로그롤링의 경우 의회의 입법과정에서 A 의원이 B 의원이 발의한 법률안에 찬성해주는 대가로, B 의원 역시 A 의원이 발의한 의안에 찬성해 주는 것을 말한다. 암묵적 로그롤링은 여러 법률안을 단일 투표로 결정하는 경우이다. 이는 명시적으로 다른 의원의 법안을 지지하지 않았지만, 자신이 입법한 법률안을 통과시키기 위해 투표를 함으로써 다른 의원의 법률안 역시 통과될 수 있도록 지지해준 결과를 가져온다(Buchanan & Tullock, 2004; 황수연, 2008). 다음으로 이슈별 로그롤링과 포괄적 로그롤링은 거래의 기한과 관련된다. 이슈별 로그롤링의 경우 정책 사안이 변화할 때마다 로그롤링의 파트너가 새롭게 구성된다. 반면 포괄적 로그롤링의 경우 이슈가 변화하더라도 로그롤링의 파트너는 변화하지 않는다. 따라서 로그롤링 파트너 간 상당 기간 지속되는 거래 협약을 맺고, 일정한 방향으로 표를 거래한다(김행범, 2008: 303).

로그롤링이 나타나는 상황은 다양하다. 이론적으로 Stratmann(1992)은 상호 독립적인 이슈인 x, y, z, w 에 대해 x 가 y 보다 선호되고, z 가 w 보다 선호되는 사회에서, 상대적으로 열세에 있는 y 와 z 를 선호하는(지지하는) 사람들이 결합하여 이익을 추구하는 경우 로그롤링이

발생한다고 보았다.⁵⁾ 실제 사례에서 로그롤링이 발생하는 상황 역시 다양하게 연구되었다. 먼저 로그롤링은 다중이슈(multi-issue) 상황에서 협상이 이루어질 경우 발생할 가능성이 높다(Aksoy, 2011; Tajima & Fraser, 2001). 또한 정책형성 과정의 협의, 협력, 공동결정 과정에서 나타나며(Crombez, 1999), 의원 자신의 경제적 편익에 보탬이 될 경우 로그롤링에 참여한다(Irwin & Kroszner, 1996). 따라서 일반적으로 로그롤링은 로그롤링 참여자의 편익이 공통적으로 증대되는 경향을 보인다. 하지만 정치적으로 안정된 상태(equilibrium)인 경우 자신의 편익과는 무관한 경우에도 정치적 지원이 이루어지는 경우가 있다(Hortala-Vallve, 2009). 마지막으로 Enelow(1986)은 미래 사건에 대해 어떻게 결정을 내릴지 모르는 위험 회피자(risk-averse)의 투표가 지속적으로 이루어질 때 로그롤링 역시 지속될 것이라 보았다.

로그롤링이 궁극적으로 사회적 효용 혹은 복지(social welfare)를 증가시키는지의 여부에 대해서는 여전히 찬반논쟁이 진행 중이다. 사회적 효용을 증가시키는 경우는 로그롤링을 통해 통과된 의안의 편익이 통과되지 못했을 경우보다 큰 경우를 말한다. 이 경우는 특정 집단의 편익이 감소할 수 있으나 사회 전체적으로는 편익이 증가한다. 황수연(2008: 15)은 사회적으로 비효율적인 법안이 통과되는 원인을 로그롤링보다는 의원들이 사용하는 투표규칙에서 찾았다. 이로 인해 사회적 후생을 감소시키는 비효율적인 법안이 통과되며, 오히려 지역구 의원들의 로그롤링이 제한될 경우 지역 주민은 더 큰 손해를 입는다고 보았다. 반대로 사회적 효용이 감소하는 경우는 로그롤링을 통해 의안이 통과되더라도 의안을 시행하기 위한 비용이 더 커서, 다수 집단의 편익이 감소하고 일부 집단의 편익만이 (+)인 경우를 의미한다. 전자의 경우 파레토 최적 상태를 달성할 수 있는 반면, 후자의 경우 정부의 지출이 사회적 필요 이상으로 지출되거나 투표의 승리집단에 포함되지 못한 투표자들에게 오히려 소득을 이전 받을 수 있다(김행범, 2008: 306).

2. 선행연구

일반적으로 네트워크 분석은 정치적·조직적 관계를 설명하는데 효과적인 것으로 평가받는다. 대표적으로 Heaney & McClurg(2009)는 네트워크 분석이 정치 제도와 정치적 행동에

5) 사회의 선호가 xPy 이고, zPw 이지만, $ywPxz$ 인 상황을 의미한다.

대한 네트워크 관계를 설명하고 정보의 흐름, 조정, 협력 또는 신뢰관계를 증명하고 비공식 조직의 정치적 과정과 다양한 계층으로 구성된 조직의 행태를 이해하는데 유용하다고 보았다. Porter(2005)의 경우, 미 하원의 기명투표(roll-call vote) 네트워크 분석을 통해 미 하원 위원회의 조직구조를 규명하였다.

국내에서는 네트워크 분석의 유용성을 살려 주로 특정 위원회나 법률을 중심으로 의원 간 네트워크를 분석하였다. 염유식(2007)은 16대 국회 보건복지위원회의 법안 가결에 중개자의 역할이 얼마나 작용하는지를 확인하고자 네트워크 분석으로 도출한 중개자(brokerage) 점수를 다시 이항회귀분석을 활용해 이들의 영향을 파악하였다. 민기채·김영미(2012)는 사회복지 법안을 공동 발의한 18대 의원들을 분석하여, 의원 간 네트워크 형태를 파악하고 의안 발의에서 핵심 혹은 매개 역할을 한 의원과, 법률안 입법 과정에 영향을 미친 정당, 당선 횟수, 상임위원회의 영향을 파악하였다. 한편, 김경식·장미란(2014)은 17, 18대 의원이 공동 발의한 체육법안을 중심으로 동일한 정당 의원 간의 공동발의가 많으며, 시간이 지나면서 스포츠에 대한 관심 증가로 관련 법률의 발의가 증가하는 경향을 입증하였다. 장덕진(2011: 157-182)의 연구는 17대 국회에서 공동발의 한 모든 법안을 대상으로 2004년 조선일보가 시행한 친분 네트워크 자료를 활용하여 개별 의원의 중심성과 네트워크를 분석함으로써, 정당의 권력관계와 정치 전략, 진보정치 시행 집단의 부재와 다선 의원의 소홀한 참여 실태를 밝혔다.

지금까지 국내·외에서 법률안을 대상으로 몇 가지 주제가 연구되었지만, 법률안을 분석 대상으로 로그롤링에 대해 네트워크분석을 적용한 연구는 찾기 어렵다. 예외적으로 Mauerberg Jr. 외(2013)는 개별 위원회와 위원회 전체를 대상으로 브라질 의원들의 로그롤링을 분석하고 로그롤링에 가장 많이 참여한 의원을 식별하였다. 또한 김행범(2008: 301-319)은 로그롤링에 대한 이론적 소개와 함께 노태우 정부에서부터 노무현 정부까지 정당 간 로그롤링과 국회와 정부 간의 대표적인 로그롤링 사례를 보여주었다. 이처럼 로그롤링에 대한 실증적인 선행 연구는 국내뿐만 아니라 해외에서도 많지 않았다. 특히 국내에서 로그롤링 연구는 개념적, 이론적 수준에 머물고 실제 데이터 분석을 통한 실증적 연구는 거의 이루어지지 않았다. 또한, 과거 특정 위원회나 법률의 공동발의를 분석대상으로 한 연구는 소수 있었으나 규제법률안을 대상으로 분석한 연구는 이번이 처음이다.

III. 규제법률안 발의 현황

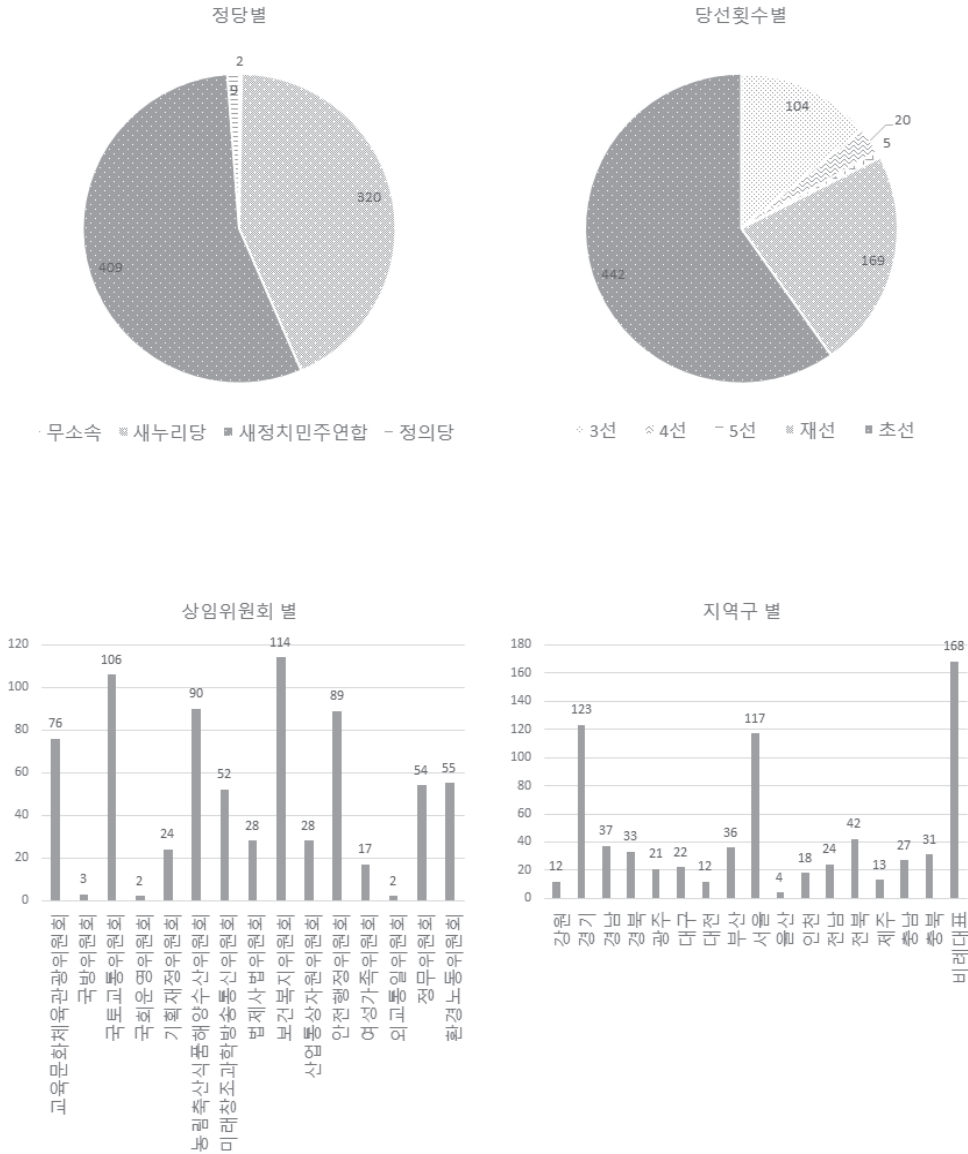
1. 유형별 대표발의⁶⁾

2014년 규제법률안을 대표발의한 의원을 정당, 당선횟수, 상임위원회, 지역구에 따라 기술적으로 분석하였다. 정당별로는 새정치민주연합 소속 의원이 409건으로 전체 법률안의 55.3%, 새누리당이 320건으로 43.2%의 규제법률안을 대표발의하였다. 두 정당에서 발의한 법률안은 총 740건 중 약 98.5%에 해당하여, 양당을 통해 대부분의 규제법률안이 발의되고 있다. 의원의 당선횟수별로 보면, 초선의원이 442건(59.7%)을 발의하였으며, 다음으로 재선의원이 169건(22.8%)의 규제법률안을 발의하여 초·재선의원을 합하여 약 82.5%의 규제법률안이 발의되었다. 당선 횟수가 증가할수록 발의 안은 감소 추세로 나타났고, 6선 이상 의원(3명)의 경우에는 규제법률안을 대표 발의한 경우가 없었다. 상임위원회별로는 가장 많은 규제법률안을 발의한 곳은 보건복지위원회로 114건의 규제를 발의하였고, 다음으로 국토교통위원회 106건, 농림축산식품해양수산위원회 90건, 안전행정위원회 89건, 교육문화체육관광위원회 76건 등의 순으로 뒤를 이었다. 비례대표 의원들(168건)을 제외하고 지역구별로는 경기도 지역구를 둔 의원이 123건, 서울이 지역구인 의원이 117건 이었다. 이들이 발의한 규제법률안은 총 240건으로 전체 지역구 대비 약 32.4%에 해당하며, 다른 지역구의 평균 23.7건과 비교할 때 약 5.1배 많은 것이다.

6) 유형별 분석은 대표발의 현황만을 분석하였다. 공동발의의 경우 각 규제법률안마다 공동발의에 참여하는 의원이수가 달라 규제법률안의 분야별 분포를 파악하는 것이 어렵다.

〈그림 1〉 유형별 대표발의 현황

(단위: 건)



2. 의원별 규제법률안

(1) 대표발의

분석대상 규제법률안 740건 가운데 대표발의한 의원은 전체 의원의 약 68.5%인 204명으로 1건 이상을 대표로 발의하였다. 가장 많은 규제법률안을 대표발의한 의원은 윤명희 의원으로 20건을 발의하였으며, 이어서 이노근 의원 19건, 이찬열 의원이 17건으로 그 뒤를 이었다. 전체 대표발의 의원 중 약 1.5%에 해당하는 3명의 의원이 전체 규제법률안의 약 7.6%를 발의한 셈이다. 하지만 약 79.9%에 해당하는 163명의 의원은 전체 의원의 대표발의 평균 건수보다 적은 2.4건의 의안을 발의하는 것으로 나타나, 규제법률안 발의는 일부 의원들에게 집중되는 경향을 보였다.

〈표 1〉 의원의 대표발의 현황

구분	의원 수		대표발의 규제법률안 수		1인당 대표발의 수
	명	비중(%)	건	비중(%)	
16건~20건	3	1.5	56	7.6	18.7
11건~15건	5	2.5	62	8.4	12.4
6건~10건	33	16.2	238	32.2	7.2
1건~5건	163	79.9	384	51.9	2.4
전체	204	100.0	740	100.0	3.6

다음으로 규제법률안을 대표발의한 개별의원들의 당선횟수와 규제법률안이 발의된 상임위원회를 중심으로 살펴보았다. 그 결과 의원들의 당선횟수에 따라 규제법률안을 많이 발의한 상임위원회가 다르게 나타나, 초선의원과 다선의원 간 관심을 가지는 규제 분야가 다소 다를 수 있었다. 초선의원의 경우 보건복지위원회에서 72건(16.2%), 농림축산식품해양수산위원회에서 61건(13.8%), 국토교통위원회에서 59건(13.3%)의 규제법률안을 발의하였다. 재선의원의 경우 국토교통위원회에서 31건(18.3%)으로 가장 많은 규제법률안을 발의하였고, 뒤이어 보건복지위원회와 안전행정위원회에서 20건(11.8%)을 발의하였다. 3선의원의 경우 보건복지위원회, 안전행정위원회, 농림축산식품해양수산위원회에서 각각 19건(18.3%), 16건

(15.4%), 14건(13.5%)의 규제법률안을 발의하였다. 당선횟수 별로 규제법률안을 많이 발의한 상위 3개 위원회 중 하나인 보건복지위원회는 초선의원부터 4선의원이 모두 포함되어 가장 많은 관심을 받는 위원회였으며, 다음으로 안전행정위원회(3회), 국토교통위원회·농림축산식품해양수산위원회(2회) 순으로 높은 관심을 받았다.

마지막으로 규제법률안 대표발의를 전체 의원들의 당선횟수를 중심으로 살펴보았다. 분석 결과 의원들은 당선횟수가 많을수록 대표발의 건수가 줄어드는 경향을 보였다. 초선의원의 경우 148명의 의원이 총 442건의 법률안을 발의하여 평균 3.0건을 발의하였다. 재선의원은 65명의 의원이 169건의 법률안을 발의하여 평균 2.6건을 발의하였으며, 3선의원은 평균 2.3건, 4선의원과 5선의원은 각각 1.3건과 0.8건을 평균적으로 발의하였다.

〈표 2〉 당선횟수별 평균 대표발의 수

(단위: 명, 건)

구분	초선	재선	3선	4선	5선	6선	7선
의원 수	148	65	45	16	6	2	1
총 발의건수	442	169	104	20	5	0	0
평균 발의건수	3.0	2.6	2.3	1.3	0.8	0	0

(2) 공동발의

규제법률안의 공동발의에 참여한 의원은 총 283명으로 대다수의 의원들이 공동발의에 참여하고 있는 것으로 나타났다. 공동발의에 참여한 의원 중 약 76.1%에 해당하는 217명의 의원은 공동발의에 참여한 횟수가 40건 미만이었다. 공동발의 현황은 40건을 기준으로 공동발의에 많이 참여한 의원의 소속정당이 다른 것으로 나타났는데, 40건 미만인 경우 새누리당이 130명으로 82명인 새정치민주연합에 비해 많았지만, 40건 이상인 경우에는 새정치민주연합이 39명으로 새누리당 19명에 비해 다수를 차지했다.

대표발의 경우와 마찬가지로 당선횟수가 증가할수록 공동발의에 참여하는 정도가 감소하는 경향을 발견할 수 있었다. 특히 새누리당은 4선 이상 되는 의원의 경우 20건 이상 공동발

7) 전체 의원은 2014년 규제법률안 대표발의, 공동발의에 참여한 283명을 기준으로 하였다.

〈표 3〉 의원의 공동발의 참여 현황

(단위: 명, 건)

참여수	정당	초선	재선	3선	4선	5선	6선	7선	총합계
20미만	새누리당	40	24	12	8	2	1	1	88
	새정치민주연합	16	10	13	5	1	1	-	46
	소 계	56	34	25	13	3	2	1	134
20 이상 40 미만	무소속	1	-	-	-	-	-	-	1
	새누리당	29	9	4	-	-	-	-	42
	새정치민주연합	19	9	4	2	2	-	-	36
	정의당	3	1	-	-	-	-	-	4
소 계	52	19	8	2	2	-	-	83	
40 이상 60 미만	새누리당	11	1	2	-	-	-	-	14
	새정치민주연합	12	5	8	-	1	-	-	26
	정의당	1	-	-	-	-	-	-	1
	소 계	24	6	10	-	1	-	-	41
60 이상 80 미만	무소속	-	-	1	-	-	-	-	1
	새누리당	2	2	-	-	-	-	-	4
	새정치민주연합	6	2	1	-	-	-	-	9
	소 계	8	4	2	-	-	-	-	14
80 이상 100 미만	새누리당	-	1	-	-	-	-	-	1
	새정치민주연합	4	-	-	-	-	-	-	4
	소 계	4	1	-	-	-	-	-	5
100 이상	새누리당	1	-	-	-	-	-	-	1
	새정치민주연합	3	1	-	1	-	-	-	5
	소 계	4	1	-	1	-	-	-	6
공동발의 의원 수		148	65	45	16	6	2	1	283
공동발의 의안 수		4,703	1,653	1,130	272	121	27	6	7,912
평균 공동발의 의안 수		31.8	25.4	25.1	17.0	20.2	13.5	6.0	19.9

의에 참여하는 의원이 없었으며, 새정치민주연합 역시 당선 횟수가 증가할수록 공동발의에 참여하는 경향이 현저히 낮아졌다.

당선횟수별 평균 공동발의 법률안의 수 역시 전반적으로 낮아지는 경향을 보인다. 초선 의원의 경우 가장 많은 31.8건의 의안에 공동발의 형태로 참여하고 있었으며, 재선의원과 3

선의원은 각각 25.4건과 25.1건의 의안에 참여했다. 5선의원의 경우 20.2건으로 4선의원에 비해 공동발의에 많이 참여하는 경향을 보였다. 이는 5선의원의 수가 6명에 불과하지만, 이미경 의원, 이석현 의원, 정세균 의원이 평균 19.9회 보다 많은 52회, 28회, 22회의 공동발의에 참여했기 때문이다. 그 외 6선의원과 7선의원의 경우 공동발의에 참여한 수는 다른 의원들에 비해 낮게 나타났으며, 조선의원과 7선의원은 최대 5.3배의 차이를 보이고 있다.

개별 의원을 중심으로 살펴보면, 가장 많은 공동발의에 참여한 의원은 모두 새정치민주연합 의원들로 공동발의에 많이 참여한 상위 10명의 의원 중 1위부터 6위까지 6명 모두가 새정치민주연합 소속 의원으로 나타났다. 그 중 부좌현 의원이 133건으로 공동발의에 가장 많이 참여하였으며, 뒤를 이어 장하나 의원, 김광진 의원, 정성호 의원이 각각 126건, 117건, 116건으로 공동발의에 많이 참여하였다.

IV. 규제법률안의 네트워크 분석

1. 분석대상 및 방법

이 연구는 2014년 발의된 758건의 규제법률안 중 재명의원이 대표발의한 18건을 제외한 나머지 740건을 대상으로 로그롤링을 분석하였다. 규제법률안은 한국규제학회에서 시행 중인 ‘의원입법 규제모니터링’에서 사용된 규제명과 대표발의 의원, 의안번호를 통해 ‘국회 의안정보시스템⁸⁾’ 홈페이지에서 공동발의 의원을 확인하였다. 또한 ‘대한민국 국회⁹⁾’ 홈페이지를 통해 의원 개인의 당선횟수, 지역구의 정보를 분석에 추가하였다.

로그롤링의 분석은 주요 유형별(의원들의 정당, 당선횟수, 지역구)¹⁰⁾ 네트워크와 개별 의원의 네트워크로 나누어 살펴보았으며, 분석방법은 중심성 분석과 호혜성 분석을 적용하였

8) 의안검색: <http://likms.assembly.go.kr/bill/jsp/BillSearchDetail.jsp>

9) 국회의원 현황: <http://www.assembly.go.kr/assm/memact/congressman/memCond/memCond.do>

10) 네트워크 분석에서 의원의 소속 상임위원회별 분석은 생략하였다. 의원들은 다수의 상임위원회에 참여하는 경우가 많아 그 중 대표적으로 참가하는 상임위원회를 선정할 기준을 마련하기가 어려웠으며, 또한 소속 상임위원회를 통해서만 규제법률안을 발의하는 것이 아닌 다른 상임위원회를 통해서도 발의하는 경우가 많기 때문이다.

다. 우선, 중심성 분석은 네트워크 상에서 어느 의원이 규제안 발의에 중심적인 역할을 하는지를 알아내기 위한 분석으로, 연결중심성, 근접중심성, 매개중심성, 위세중심성을 살펴본다. 이 가운데 연결중심성, 근접중심성, 위세중심성의 경우 대표발의와 공동발의의 방향성을 고려하여, 외향, 내향 분석을 구분하여 실시하였다. 중심성 분석은 의원 간 규제법률안의 로그롤링을 직접적으로 보여주지는 못하지만, 네트워크 내에서 의안발의와 관련된 의원들의 행태를 파악할 수 있기 때문에 로그롤링이 발생한 이유를 설명하는데 도움이 된다.

호혜성(reciprocity) 분석은 의원 간 로그롤링을 파악하기 위한 목적으로 활용하였다. 호혜성은 ‘서로에 대한 의존도가 상호대칭인 교환관계’를 의미한다(박형준·장현주, 2009). 따라서 규제법률안의 로그롤링과 유사한 구조를 가지고 있다. 로그롤링의 경우 A 의원이 대표 발의한 규제법률안에 대해 B 의원이 공동 발의하는 형식으로 참여하게 되어 연결 관계에 일정한 방향성이 형성된다. 또한 B 의원이 대표 발의한 규제법률안에 대해 A 의원이 참여하게 되는 경우 역시 B에서 A를 향한 방향성이 형성된다. 따라서 A의원과의 B의원 간 로그롤링은 일정한 방향성을 가진 상호간 연결 관계로 표시할 수 있기 때문에 호혜성 분석의 적용이 가능하다. 따라서 이 호혜성 분석은 로그롤링을 표현하는데 효과적으로 활용할 수 있다.

2. 유형별 (로그롤링) 분석

정당별 분석 결과 로그롤링은 같은 정당 내 소속 의원들 간 많이 발생하고 다른 정당과는 상대적으로 약한 경향을 보였다. 정당 내에서 로그롤링이 많이 발생하는 이유는 소속 정당의 의원 간 친구관계(friend relationship)에 가장 큰 영향을 미치며(김효동·박한우, 2007), 정당 내부의 응집성이 높게 나타나기 때문이다(전진영, 2010). 특히 한국의 경우 정당 일체감이 내각제 국가의 수준에 비견될 만큼 높게 나타나고 있다(정상호, 2014). Thillaye(2014) 역시 의원의 투표 성향은 소속 정당에 따라 달라진다고 지적하였다. 이렇듯 소속 정당 의원 간 높은 유대 관계는 로그롤링을 보다 쉽게 요청할 수 있는 기회가 된다. 다른 정당과의 로그롤링은 정당별로 상이한 모습을 보였는데, 새정치민주연합은 소수의원으로 구성된 정의당과 공동발의를 요청·수용하여 로그롤링이 이루어지고 있었지만, 무소속 의원과는 공동발의를 요청하는 경우만 있어 상호간의 로그롤링은 이루어지지 않았다. 반면, 새누리당은 새정치민주연합과는 반대로 무소속 의원과는 로그롤링 관계에 있었지만, 정의당 의원과는 없었다. 이 같은

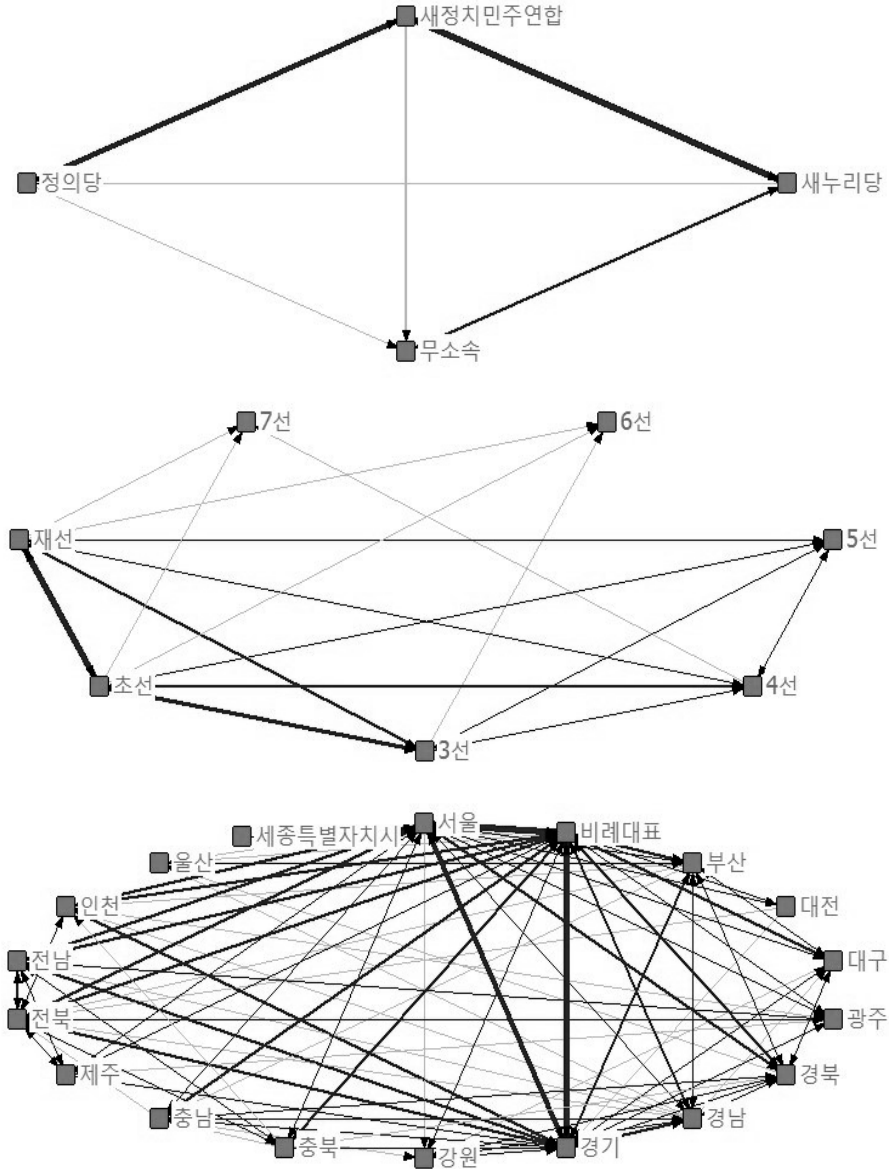
결과는 로그롤링이 결국 당사자 간 정치적 유대관계와 밀접한 관계가 있다는 점을 보여주는 것이다. 한국의 정당구조를 보면, 크게 보수 대 진보, 우파 대 좌파, 복지에 대한 강도, 반공해게모니에 따라 정당 간 경쟁이 이루어졌으며, 이러한 대립관계에 따라 정당 간 연합이 이루어져 왔다(박찬표, 2008). 정당별 로그롤링 분석으로, 새정치민주연합과 정의당, 새누리당과 무소속 의원 간 정치적 성향이 유사함을 확인할 수 있었다.

당선횟수별로 분석한 결과 동일한 당선횟수를 가진 의원끼리 로그롤링이 이루어지는 경향이 강하고, 당선횟수가 다른 의원들 간에 가장 많은 로그롤링이 이루어지는 경우는 초선과 재선의원인 것으로 나타났다. 이들 의원 간 로그롤링이 많은 것은 이들에게 의안발의가 집중되어 있으며, 의안발의에 필요한 의원 수를 충족시키기 위해서는 상대적으로 잦은 로그롤링이 발생할 수밖에 없기 때문으로 보인다.¹¹⁾ 여기에는 3선 이상 의원의 경우 직접 의안을 발의하기보다는 당내 요직을 맡거나, 대선 출마 등 전국정치에 관심을 두는 경우가 많기 때문에(장덕진, 2011: 180) 초선의원과 재선의원에 비해 발의하는 의안 수가 적은 것도 이유가 될 수 있다. 그 결과 3선 이상의 의원들과는 로그롤링의 횟수가 크게 줄어들고 있으며, 6선과 7선의원의 경우는 아예 로그롤링이 이루어지지 않았다. 이렇듯 초·재선의원이 규제법률안을 많이 발의함으로써 국민의 정책수요에 민감하게 반응하는 것은 결국 다음 선거에서 당선되는데 긍정적인 영향을 미치고(지병근 외, 2014), 사회에서 제기되고 있는 특정 이슈만을 가지고도 정치적인 관심을 받아 정치적 영향력을 발휘할 수 있기 때문으로 추정할 수 있다(장선화, 2012).

한편, 서울과 경기지역 의원과 비례대표 의원 간에 가장 많은 로그롤링이 이루어지고 있었다. 이 이유는 같은 지역에 소속된 의원의 경우 유사한 투표 경향을 보이기 때문이다(Jakulin, et. al., 2009). 그 동안 정치권은 사회적 이슈의 변화를 반영하여 선거강령을 마련하는 등 선거에서 승리하기 위한 행태를 보여 왔다(현재호, 2004). 따라서 국회의원의 입장에서 자신이 속한 지역구의 편익이나 관심을 도모할 수 있는 규제를 입안하는 것이 다음 선거에서 유리한 고지를 차지할 수 있는 전략 중 하나가 된다(전진영, 2014). 수도권은 다른 지역구에 비해 인구가 많이 분포한 지역으로 정치권의 향배에 큰 영향을 미치기 때문에(김영필, 2012) 이 지역구 의원들은 보다 활발히 규제법률안을 발의했을 것으로 판단할 수 있

11) 간단한 예로 전체 758건의 규제 발의에 필요한 의원은 최소 7,580명이 된다. 이는 국회의원 300명을 기준으로 의원 1인당 평균 약 25건의 공동발의에 참여해야 한다는 것을 의미한다.

〈그림 2〉 분야별 사회네트워크 분석



- 주: 1) 정당별(상), 당선횟수별(중), 지역구별(하) 분석 결과임.
- 2) 짙사값은 정당별 분석의 경우 1, 당선횟수는 3, 지역구별 분석은 9 이상으로 설정함.

다. 또한 수도권과 로그롤링이 많이 이루어지는 지역구는 서울의 경우 경북 지역, 경기의 경우 전북 지역이었다. 로그롤링이 이해관계가 밀접할수록 손쉽게 발생할 수 있다는 점을 볼 때 이들 지역구 간 유대는 다른 지역구에 비해 높음을 알 수 있다.

3. 의원별 (로그롤링) 분석

(1) 중심성 분석

1) 연결중심성

연결중심성(degree centrality)이란 A 노드에 연결된 다른 노드의 수를 말하며, A 노드의 활동성을 나타내는 지표로 활용된다(곽기영, 2014: 184-185).¹²⁾ 연결중심성은 ‘A 노드가 선택한 다른 노드의 수’를 의미하는 외향 연결중심성(out degree centrality), ‘A 노드를 선택한 다른 노드의 수’를 의미하는 내향 연결중심성(in degree centrality)으로 구분할 수 있다(김성희·장로사, 2010). 이를 해석하면, A 의원이 대표발의 혹은 공동발의를 통해 다른 의원과 연결된 정도를 의미하며, 규제법률안을 발의하는데 다른 의원과 공조(즉, 로그롤링)가 얼마나 적극적으로 일어나는지 확인할 수 있는 지표이다. 즉, 외향 연결중심성은 A 의원이 대표발의를 하면서 다른 의원이 공동발의로 참여한 정도를 의미하며, 내향 연결중심성은 다른 의원이 대표발의 한 의안에 A 의원이 공동발의 형태로 참여했다는 의미이다.

분석결과, 외향 연결중심성은 상위 20명 중 15명, 내향 연결중심성은 17명의 의원이 새정치민주연합 소속 의원이었고, 새누리당 소속 의원은 각각 5명과 3명에 불과했다. 가장 높은 외향 연결중심성을 가진 이미경 의원의 경우 대표발의한 규제법률안의 수는 3건에 불과하지만, 각 의안마다 25명, 55명, 14명의 의원이 공동발의 형태로 참여하였다. 내향 연결중심성의 경우 김광진 의원은 117건의 의안에 공동발의로 참여하여 가장 높았다. 이는 새정치민

12) 연결중심성은 아래의 수식에 따라 도출되었다(곽기영, 2014: 185).

$$C_D(N_i) = \sum_{j=1}^g x_{ij}, i \neq j$$

$C_D(N_i)$: 노드 i 의 연결중심성
 g : 노드의 개수

$\sum_{j=1}^g x_{ij}$: 노드 i 가 $(g-1)$ 개의 다른 액터와 갖는 연결관계의 수, $x_{ij} = 0$ 또는 1

주연합의 경우 규제법안 입안 시 새누리당에 비해 공동발의를 요청하는 경우가 많거나 혹은 공동발의에 참여하는 의원의 수가 많음을 의미한다. 즉, 규제법안 발의 시 새정치민주연합이 새누리당에 비해 의원 간 공조가 강하게 일어나고 있다는 의미이다.

2) 근접중심성

근접중심성(closeness centrality)은 A 노드와 다른 노드 간의 거리를 보여주며, A 노드의 독립성을 나타내는 지표로 활용된다. 독립성이 높을수록 특정 노드에 의존하지 않고도 특정 행위를 위한 자원을 동원하거나 정보를 획득하는데 용이함을 의미한다(곽기영, 2014: 192-193).¹³⁾ 근접중심성 역시 A 노드에서 다른 노드로 쉽게 도달할 수 있는 정도를 의미하는 외향 근접중심성(out closeness centrality)과 다른 노드에서 A 노드로 쉽게 도달할 수 있는 정도를 의미하는 내향 근접중심성(in closeness centrality)으로 구분할 수 있다(장대홍·이성백, 2011: 1171). 이는 규제법률안을 발의한 의원 간 네트워크에서 A 의원의 의안 발의·참여가 얼마나 용이한지를 나타낸다. 즉, 외향 근접중심성은 A 의원이 얼마나 독립적으로 의안을 발의할 수 있는지를, 내향 근접중심성은 다른 의원이 의안을 발의할 때 A 의원에게 얼마나 손쉽게 공동발의를 요구할 수 있는지를 보여준다.

분석 결과 외향 근접중심성과 내향 근접중심성은 다른 양상을 나타냈다. 외향 근접중심성은 새누리당 의원이 다수를 차지한 반면, 내향 근접중심성은 새정치민주연합 의원이 다수를 차지하고 있다. 이 결과는 각 소속 정당 의원의 네트워크 차이에서 발생하는 것으로 판단된다. 외향 근접중심성이 높은 새누리당 의원의 경우 공동발의를 요청한 의원이 거절하더라도 다른 의원을 선택할 수 있는 대안이 많은 반면, 새정치민주연합 의원의 경우 상대적으로 다른 대안을 선택할 수 있는 기회가 적은 것으로 볼 수 있다. 이는 외향 근접중심성이 높을수록 독립적으로 의안을 발의할 수 있는 가능성이 커지기 때문이다. 반대로 새정치민주연합의

13) 근접중심성은 아래의 수식에 따라 도출되었다(곽기영, 2014: 193).

$$C_c(N_i) = \frac{1}{\left[\sum_{j=1}^g d(N_i, N_j) \right]}, i \neq j$$

$C_c(N_i)$: 노드 i 의 근접중심성
 g : 노드의 갯수

$\sum_{j=1}^g d(N_i, N_j)$: 노드 i 와 액터 j 간의 최단경로거리의 합

내향 근접중심성이 높은 이유는 공동발의에 참여를 독려하는 경향이 새누리당에 비해 상대적으로 강하기 때문으로 볼 수 있다. 내향 근접중심성이 커지면 다른 의원의 공동발의 요청이 보다 수월해지기 때문이다.

3) 위세중심성

위세중심성(eigenvector centrality)¹⁴⁾은 연결중심성과 같이 A 노드가 다른 노드들과 연결된 정도를 의미하지만, 다른 노드의 연결중심성이 가중치로 적용된다는 차이를 가지고 있다. 즉, A 노드가 연결중심성이 높은 노드들과 얼마나 연결되었는지를 나타낸다. 위세중심성 역시 외향 위세중심성(out eigenvector centrality)과 내향 위세중심성(in eigenvector centrality)으로 구분된다.¹⁵⁾ 외향 위세중심성은 A 노드가 선택한 다른 노드와의 연결정도를 의미하며, 내향 위세중심성은 A노드를 선택한 다른 노드와의 연결정도를 의미한다. 여기에 다른 노드들의 중심성이 얼마나 높은지 여부에 따라 위세중심성의 크기가 변화한다. 위원발의 규제법률안을 발의한 의원간 네트워크에서 위세중심성은 A 의원이 규제법안을 많이 발의하거나 혹은 참여하는 의원들과 얼마나 연결되었는지 나타내는 지표이다. 외향 위세중심성은 A 의원이 대표발의 한 규제법률안에 얼마나 활동적인 의원들이 참여하였는지를 의미한다. 내향 위세중심성은 얼마나 활동적인 의원들의 규제법률안 발의에 A 의원이 공동발의로 참여하였는지를 나타낸다.

위세중심성 분석결과 새정치민주연합 의원들이 상위 20위를 모두 차지했으며, 새누리당 의원의 경우 한 의원도 없었다. 이는 새정치민주연합 의원들의 다수가 공동발의에 참여하고 있기 때문에 높은 연결중심성을 가지며, 이 결과가 위세중심성에 영향을 미친 것으로 볼 수 있다. 따라서 새정치민주연합 의원들은 다수의 의안을 발의하거나 혹은 공동발의에 참여함

14) 위세중심성은 아래의 수식에 따라 도출되었다(곽기영, 2014: 213).

$$C_E(N_i) = \lambda \sum_j x_{ij} C_E(N_j), i \neq j$$

$C_E(N_i)$: 노드 i 의 위세중심성

λ : 아이젠값

g : 노드의 갯수

x_{ij} : 노드 i 와 j 간 연결관계의 이진값 또는 계량값

15) 위세중심성은 일반적으로 대칭적인 데이터(symmetrized data)에 활용되고, 데이터가 방향성을 가지고 있을 경우 UCINET을 활용하여 방향성을 고려해 분석할 수 있다.

으로써 의원들 간 활발하게 정책공조가 이루어지고 있음을 확인할 수 있다.

4) 매개중심성

매개중심성(betweenness centrality)은 A 노드가 직접 연결되지 않은 노드들을 중개하는 정도를 의미한다. 이는 네트워크 내에서 정보의 흐름을 A 노드가 중개하거나 혹은 통제할 수 있으며, A 노드를 기점으로 정보를 확산시킨다면, 전체 네트워크로 손쉽게 확산될 수 있음을 의미한다. 반대로 네트워크에 위해요소가 침입하였을 경우 네트워크가 붕괴되기 쉬운 취약지점이 되기도 한다(곽기영, 2014: 199-200)¹⁶⁾. 의원발의 규제법률안을 발의한 의원 간 네트워크에서 매개중심성은 A 의원이 규제법률안을 발의하는데 다른 의원들을 서로 연결시켜주거나 혹은 연결되지 않도록 통제하는 정도가 얼마나 되는지를 나타낸다.

매개중심성 분석 결과 매개중심성은 낮게 나타나 규제법률안의 대표발의나 공동발의를 통제하거나 혹은 매개하는 역할은 크지 않음을 알 수 있다. 다만, 새누리당 의원들이 새정치민주연합 의원들에 비해 상대적으로 높은 매개중심성을 가지고 있는데, 이는 새누리당의 경우 의사결정이 특정 의원에 집중되는 경향이 좀 더 강함을 의미한다. 따라서 새누리당의 경우 일정한 정강(政綱)을 가지고 규제를 입안하거나, 혹은 특정 의원의 선호가 규제에 영향을 미칠 가능성이 높다. 반면 새정치민주연합의 경우 상대적으로 규제법률안을 발의하는 개별 의원의 판단에 따라 입안되었을 가능성이 높다.

5) 기존연구와의 비교

중심성 분석결과 새누리당과 새정치민주연합 의원의 규제법률안 발의 행태는 상이했다. 새정치민주연합 의원의 경우 대표발의에 상대적으로 공동발의에 많이 참여하고 있어 정책공조가 활발하게 이루어지고 있는 것으로 볼 수 있다. 새누리당의 경우 새정치민주연합과 다소 상반되는 경향을 보인다. 새누리당 의원은 공동발의에 참여하는 정도가 새정치민주연

16) 매개중심성은 아래의 수식에 따라 도출되었다(곽기영, 2014: 200).

$$C_B(N_i) = \sum_{j < k} \frac{g_{jk}(N_i)}{g_{jk}}$$

$C_B(N_i)$: 노드 i 의 매개중심성

g_{jk} : 두 노드 j 와 k 간의 최단경로의 갯수

$g_{jk}(N_i)$: 두 노드 j 와 k 간의 최단경로 가운데 노드 i 를 포함하고 있는 경로의 갯수

합 의원에 비해 낮아, 새정치민주연합에 비해 정책공조가 미약할 것으로 판단할 수 있다. 그럼에도 의원들의 대표발의는 상대적으로 용이했는데 이는 공동발의를 요청할 수 있는 의원이 상대적으로 다양했기 때문으로 판단된다.

중심성 분석 결과 각 정당의 국회의원 입법 특성은 장덕진(2011: 171-173)의 중심성 분석 결과와 비교할 때 연결중심성과 근접중심성, 매개중심성은 유사한 경향을 나타냈지만, 위세중심성은 반대의 결과를 보였다. 연결중심성과 근접중심성 분석결과 당시 열린우리당 의원들은 한나라당 의원에 비해 다수의 동료들로부터 대표발의에 따른 지원을 받을 수 있어 현 의원들과 유사한 모습을 보였다. 매개중심성 역시 당시 한나라당은 권력 의존성이 더 축적되어 있는 것으로 나타나 특정 의원의 법안 발의 영향력이 상대적으로 높은 현 의원들의 규제법률안 네트워크 분석 결과와 유사했다. 반면 위세중심성은 반대 결과를 보였다. 이전의 연구에서는 한나라당의 위세중심성이 높아 과급력이 크다고 보았지만, 현재는 새정치민주연합의 위세중심성이 더 높게 나타났다. 이는 FTA 타결 등으로 인해 열린우리당이 한나라당과 정책 공조를 보이는 경향이 나타났지만(장덕진, 2011: 77), 규제입법의 경우 새정치민주연합의 발의 건 수가 새누리당에 비해 많아지면서 그만큼 주변 의원과의 공동발의 역시 증가했기 때문으로 보인다.

분석 결과를 통해 각 정당 의원들의 로그롤링을 유추할 수 있다. 새누리당의 경우 대표발의를 하더라도, 다른 의원을 위해 공동발의에 참여하는 경우가 적어 의원 상호 간 로그롤링의 수가 적을 것으로 예상할 수 있다. 반면 새정치민주연합의 경우 대표발의에 다수의 의원을 접촉하고, 공동발의에도 많이 참여하는 등 정당 내에서 정책공조가 활발하게 이루어지고 있기 때문에 로그롤링은 새누리당에 비해 빈번하게 발생할 것으로 예상할 수 있다.

〈표 4〉 의원별 중심성 분석 결과

순위	의원명	OutDeg	의원명	Indeg	의원명	OutCIs	의원명	InCIs	의원명	OutEigen	의원명	InEigen	의원명	Between
1	이미경	0.245	윤명희	0.206	0.506	정성호	이미경	0.336	김광진	1.000	김광진	1.000	이노근	0.041
2	장하나	0.213	강은희	0.195	0.502	김성곤	남인순	0.333	박남춘	0.914	박남춘	0.944	이찬열	0.033
3	이노근	0.206	이노근	0.191	0.491	김광진	장하나	0.332	부좌현	0.891	부좌현	0.941	윤명희	0.027
4	남인순	0.202	김세연	0.188	0.488	이한성	민병두	0.325	장하나	0.843	장하나	0.941	정성호	0.026
5	윤명희	0.202	박인숙	0.181	0.469	이만우	김기준	0.323	김성곤	0.837	김성곤	0.886	김세연	0.026
6	은수미	0.199	심윤조	0.174	0.469	부좌현	은수미	0.323	정성호	0.804	정성호	0.875	부좌현	0.026
7	부좌현	0.184	이찬열	0.170	0.468	황주홍	부좌현	0.322	박민수	0.741	박민수	0.833	이한성	0.022
8	이찬열	0.181	이만우	0.167	0.468	박민수	진선미	0.321	전순옥	0.714	전순옥	0.832	김태원	0.021
9	민병두	0.174	배재정	0.163	0.467	이에리사	신계륜	0.321	박홍근	0.713	박홍근	0.801	박인숙	0.020
10	신계륜	0.174	박민수	0.160	0.467	이찬열	김경협	0.320	이찬열	0.697	이찬열	0.775	전순옥	0.018
11	강은희	0.170	박명재	0.160	0.465	김춘진	인제근	0.318	배재정	0.680	배재정	0.772	박윤옥	0.018
12	김기준	0.170	조경태	0.156	0.465	염동열	김상희	0.318	윤관석	0.677	윤관석	0.744	장하나	0.018
13	인제근	0.170	김상훈	0.138	0.464	이노근	이언주	0.316	이상직	0.645	이상직	0.689	이원옥	0.017
14	오세세	0.163	경대수	0.138	0.462	안홍준	최민희	0.315	최민희	0.639	최민희	0.647	이명수	0.017
15	이원옥	0.163	윤재옥	0.135	0.456	김태원	최통익	0.315	남인순	0.632	남인순	0.617	강동원	0.017
16	최민희	0.160	김태원	0.124	0.455	이상직	이원옥	0.315	김재운	0.623	김재운	0.614	박명재	0.017
17	김상희	0.156	박윤옥	0.121	0.454	장하나	전순옥	0.315	이학영	0.610	이학영	0.596	강은희	0.015
18	민홍철	0.152	전순옥	0.121	0.452	강동원	이찬열	0.315	안민석	0.601	안민석	0.590	이미경	0.015
19	김희정	0.149	부좌현	0.117	0.451	안민석	민홍철	0.314	이원옥	0.575	이원옥	0.584	김승남	0.014
20	류지영	0.145	강동원	0.113	0.450	윤관석	오세세	0.314	진선미	0.572	진선미	0.580	조명철	0.014

주) 1. Deg는 연결중심성, CIs는 근접중심성, Eigen은 위세중심성, Between은 매계중심성을 의미함.

2. 전체 의원 중 중심도가 높은 상위 20명 의원 결과임.

3. 음영처리 된 셀은 세누리당 의원을 의미함.

(2) 호혜성 분석

규제법률안을 발의한 개별 의원들의 네트워크는 의안 공동발의가 3회 이상인 연결을 중심으로 나타났다. 또한 소속 정당에 따른 의원의 로그롤링 경향을 파악하기 위해 정당별로 다른 색을 부여하였다. 호혜성 분석 결과 총 4,616개의 연결(arc) 중 1,459개의 연결이 호혜성을 가지는 것으로 나타나 공동발의의 약 31.6%가 로그롤링으로 이루어져 있다. 호혜성 관계를 가지는 두 의원(dyads)을 중심으로 살펴보면, 전체 3,866건 중 729건만이 대칭적인 관계로 나타나 약 18.8%만 동일한 수의 공동발의에 참여했으며, 나머지의 경우 어느 한 의원이 공동발의에 더 많이 참여한 것으로 나타났다.

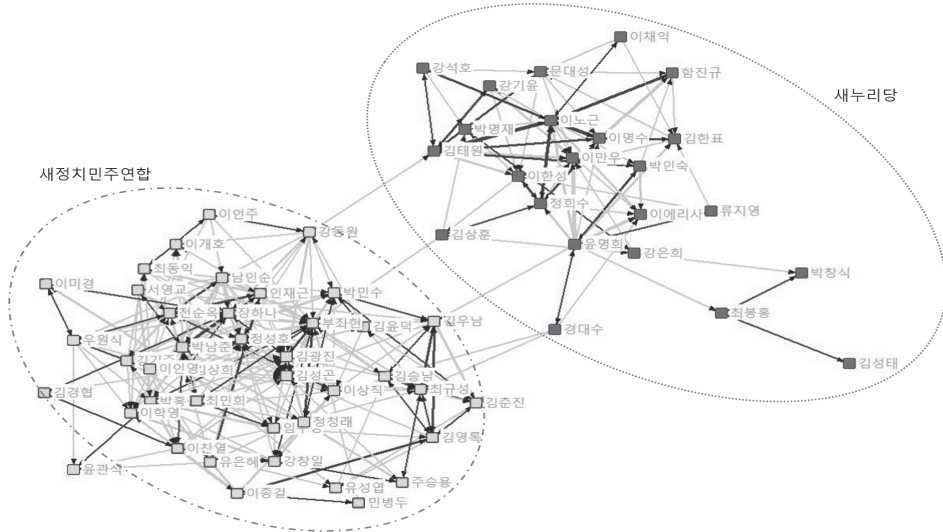
〈표 5〉 호혜성 분석 결과

Reciprocity Arc	Unreciprocity Arc	All Arc	Arc Reciprocity
1,459	3,157	4,616	0.316
Symmetric Dyads	Asymmetric Dyads	All Dyads	Dyad Reciprocity
729	3,157	3,866	0.188

분석 결과 새누리당 의원과 새정치민주연합 의원의 로그롤링 행태는 다르게 나타났다. 새누리당의 경우 전체 소속 의원에 비해 소수의 의원 간 로그롤링이 일어나고 있지만, 의원 간 로그롤링 강도(횟수)는 높았다. 새누리당에서는 이노근, 김태원, 이명수 의원이 주로 로그롤링에 참여하는 의원으로 나타났다. 반면, 새정치민주연합의 경우 새누리당에 비해 로그롤링에 참여하는 의원 수가 많지만, 로그롤링 강도는 상대적으로 약했다. 호혜성 분석 결과는 중심성 분석을 통해 예상한 결과와 일치한다.

개별의원의 당선횟수, 지역구, 소속 정당을 통해 개별 의원 간 로그롤링 관계를 살펴보면, 당선횟수는 초선과 재선에 집중되어 있으며, 지역구와 소속 정당은 유사한 것으로 나타났다. 의원들의 입법 행태는 선행연구의 결과에서 나타난 의원들의 입법 행태를 반영하고 있다. 먼저 한국 의원의 경우 당선 횟수가 증가할수록 입법 활동에 참여하는 비중이 낮아진다. 이는 곧 로그롤링 횟수 역시 감소하게 되는 것으로, 대다수의 로그롤링이 초·재선 의원에 집중되어 있는 모습에서 확인할 수 있다. 지역구의 경우 인접 지역구 의원들과 로그롤링이 많이 이루어졌는데, 이는 같은 지역의 의원일 경우 유사한 투표 경향을 보인다는 점과 일치한다.

<그림 3> 개별 의원의 정당에 따른 로그롤링



주: 1) 의안공동발의가 3이상인 연결로, 그 중 로그롤링에 참여하지 않은 의원은 제외함.

마지막으로 로그롤링은 대부분 자신이 소속된 정당 의원과 로그롤링이 이루어지는 것을 볼 수 있는데, 같은 정당에 소속된 의원일수록 높은 유대관계를 가지기 때문이다.

<표 6>의 사례는 <그림 3>에서 다른 의원과 로그롤링이 많이 일어난 의원을 선택한 후 비교한 것이다. 예를 들어 로그롤링이 가장 빈번했던 새정치민주연합의 장하나 의원은 새정치민주연합 소속 의원들과 로그롤링이 이루어졌다. 당선횟수에서도 대부분 초선, 재선의원과 이루어졌으며, 예외적으로 5선 의원과도 로그롤링이 있었다. 지역구 역시 서울, 경기, 비례대표 의원이 주축이 되어 로그롤링이 이루어지고 있었다. 사례에 있는 다른 의원들 역시 당선횟수는 대부분 초·재선 의원에 집중되어 있다. 지역구의 경우 대부분 수도권을 중심으로 이루어졌으며, 새누리당의 경우 이들 지역구와 빈번하게 로그롤링이 발생하는 경상 지역 의원과도 로그롤링이 이루어졌다.

정당 간 로그롤링의 차이는 새정치민주연합과 새누리당이 규제입안 과정에 소요되는 비용과 의원들의 위험부담 성향을 가늠할 수 있는 잣대가 된다. 양 의원 간 로그롤링이 시행되려면, 상대 의원을 로그롤링에 참여시키기 위한 협상과정이 필요하며, 이 과정에서 거래비용이 소모된다(Tullock, 2000: 59-60). 따라서 상대적으로 다수의 의원이 로그롤링에 참여하

〈표 6〉 로그롤링 빈도가 높은 의원 사례

구분		의원명	당선수	지역구	소속정당
사례1	대표발의	장하나	초선	비례대표	새정치민주연합
	공동발의 (7명)	김경협	초선	경기	새정치민주연합
		김광진	초선	비례대표	새정치민주연합
		김상희	재선	경기	새정치민주연합
		박남춘	초선	인천	새정치민주연합
		이미경	5선	서울	새정치민주연합
		이인영	재선	서울	새정치민주연합
전순옥	초선	비례대표	새정치민주연합		
사례2	대표발의	이노근	초선	서울	새누리당
	공동발의 (6명)	강석호	재선	경북	새누리당
		김태원	재선	경기	새누리당
		이명수	재선	충남	새누리당
		이채익	초선	울산	새누리당
		정희수	3선	경북	새누리당
함진규	초선	경기	새누리당		
사례3	대표발의	김태원	재선	경기	새누리당
	공동발의 (6명)	강기윤	초선	경남	새누리당
		강석호	재선	경북	새누리당
		문대성	초선	부산	새누리당
		박인숙	초선	서울	새누리당
		이노근	초선	서울	새누리당
이명수	재선	충남	새누리당		
사례4	대표발의	부좌현	초선	경기	새정치민주연합
	공동발의 (5명)	강창일	3선	제주	새정치민주연합
		김광진	초선	비례대표	새정치민주연합
		박홍근	초선	서울	새정치민주연합
		정청래	재선	서울	새정치민주연합
최민희	초선	비례대표	새정치민주연합		

고 있는 새정치민주연합의 경우 새누리당에 비해 규제법률안을 발의하기 위해 소요되는 비용이 많을 것임을 알 수 있다.

또한 로그롤링을 통해 거래가 이루어지는 것은 결국 ‘밀어주기’ 등을 통해 선택을 하나도 못 받았을 경우 발생하는 손실을 보상받을 수 있음을 의미한다. 당장 자신이 얻을 수 있는 편익은 줄어들더라도, 편익을 전혀 얻지 못하는 위험을 최소화할 수 있기 때문이다(Tullock,

2000: 58-59). 따라서 새정치민주연합의 로그롤링이 새누리당에 비해 상대적으로 활성화되어 있다는 점은 개별의원들이 떠안게 될 정치적 위험부담을 최소화하려는 성향이 새누리당에 비해 강할 것임을 예상할 수 있다.

V. 결론

로그롤링은 불필요한 예산을 지출하고 정부 규모를 확대시키는 등 부정적인 측면이 있다. 물론 의원입장에서는 로그롤링에 참여할 경우 최소한의 편익을 보장받을 수 있으며, 소수의 편익이 보호될 수 있다는 긍정적인 측면도 있다. 하지만 규제법률안의 경우 예산 등 직접적인 편익이 상대적으로 작기 때문에 의원 간의 친분 관계나 정치적 이념과 목적이 동일할 때 로그롤링이 이루어지기 쉽다.

이 논문은 의원이 발의한 규제법률안을 중심으로 네트워크 분석을 활용해 의원 간의 로그롤링을 분석하였다. 분석결과 로그롤링 현상은 소속정당과 당선횟수, 지역구에 따라 다른 모습을 보이고 있다. 정당별로는 같은 정당의 의원 간에 높은 친밀도로 인해 정당 내에서 로그롤링이 많이 이루어졌으며, 다른 정당과의 로그롤링은 정치적 성향(예컨대, 보수 혹은 진보)이 유사한 경우에 이루어지고 있었다. 한편, 당선횟수가 적은 초·재선 의원이 규제법률안을 발의하는 경우가 많았고 이 과정에서 이들 의원 사이에 로그롤링이 많이 이루어졌다. 이는 초·재선의원일수록 정치적 인지도를 높이기 위한 목적으로 의안발의를 많이 하는 반면, 다선 의원일수록 개별 법률안 발의보다는 당내 요직을 맡거나, 대선 출마를 준비하는 등 전국 정치에 관심을 두기 때문으로 해석될 수 있다. 또한 지역 간 유사한 투표성향을 가진다는 점에서 서울과 경기지역 의원은 강한 로그롤링 관계가 있었지만, 서울·경기를 제외한 다른 지역 간의 로그롤링은 약해 수도권과 대비를 보였다.

개별 의원 분석 결과 새정치민주연합 의원과 새누리당 의원의 로그롤링 행태는 다르게 나타났다. 새정치민주연합의 경우 새누리당에 비해 법안 발의 시 더 많은 로그롤링이 이루어지고 있었으며, 공동발의도 더 많이 발생했다. 반면 새누리당은 상대적으로 소속 의원 간 친밀도가 높았으며, 규제법률안의 제정 시 특정 의원의 영향력이 크거나 혹은 일정한 정강에 따라 당이 운영될 수 있음을 보여주었다. 또한 각 정당에서 의사결정에 소요되는 비용과

법안 추진에 따른 위험부담에 대한 성향을 비교할 수 있었다. 로그롤링이 활발한 새정치민주연합의 경우 공동발의에 참여하는 의원 수가 많아질수록 의원들을 설득하는 비용이 새누리당에 비해 높을 것으로 보인다. 반면 로그롤링에 참여하게 되면, 의안이 통과되지 못했을 때 얻지 못하는 편익의 감소를 최소화할 수 있어 새정치민주연합 의원은 새누리당 의원에 비해 위험부담을 최소화하려는 성향이 상대적으로 높을 것으로 판단할 수 있다.

규제는 본질적으로 국민의 자유로운 활동을 제약한다는 점에서 엄밀한 검토 및 심의 과정을 거치고 신중히 제·개정되어야 한다. 규제가 미치게 될 영향을 면밀히 분석하고, 정책의 목적 달성을 위한 최소한의 범위 내에서 규제수단이 강구되는 것이 바람직하다. 그러나 최근 규제법률안을 살펴보면 일시적인 사건과 여론에 민감하게 반응하는 경향이 있다. 이는 공익을 위해 의정활동을 하는 의원들의 책임감 발로로도 볼 수도 있지만, 재선을 목적으로 국민들에게 자신을 알리기 위한 수단으로 이용하는 경향이 강하다. 의원들의 로그롤링을 통해 발의되는 규제안은 불합리한 불량규제들을 양산하기 쉬우며, 결국 규제로 인해 사회적 편익을 감소시키는 결과를 초래할 수 있기 때문이다. 이를 반영하듯 행정부를 중심으로 규제개혁이 활발하게 추진되고 있음에도 불구하고 규제개혁을 체감하기 어렵다는 비판이 많다. 따라서 성공적인 규제개혁을 위해서는 행정부의 노력만이 아닌, 입법부 차원의 규제개혁과 규제법률안을 관리할 수 있는 제도의 개선 역시 필요하다.

이 논문은 그동안 이론적인 소개와 사례분석에 머물고 있는 연구에서 한 걸음 나아가 실제 발의된 법안을 중심으로 의원 간의 로그롤링을 실증적으로 분석했다는 점에서 연구의 의의가 있다. 그럼에도 불구하고 이 논문은 로그롤링을 입증하는데 초점을 두고 있기 때문에 몇몇 한계를 가진다. 먼저 규제법률안이 상임위원회나 본회의를 통과하는데 로그롤링이 실질적인 역할을 했는지 분석하지 못했다. 또한 규제법률안으로 인한 지대(rent)가 어떻게 형성되고, 편익이 분산되었는지 확인하기가 어렵다. 향후 후속연구에서는 이러한 연구의 한계를 넘어 보다 많은 실증연구가 지속적으로 진행되기를 기대한다.

참고문헌

- 가상준, 「국회의원 투표 행태 분석: 지방교육자치 관련 법안을 중심으로」, 『의정연구』, Vol.15, No.2, 한국의회발전연구회, 2009
- 곽기영, 『소셜네트워크분석』, 청람, 2014
- 김경식·장미란, 「17, 18대 국회의원의 체육법안 공동발의와 법안가결에 관한 사회연결망 분석」, 『한국스포츠사회학회지』, Vol.27, No.2, 2014
- 김성준, 『공공선택론- 정치·행정의 경제학적 분석』, 박영사, 2012
- 김성희·장로사, 「사회 연결망 분석 연구동향 및 정보학 분야에서의 활용가능성에 관한 연구」, 『정보관리학회지』, Vol.27, No.4, 2010
- 김수용, 「국회 입법과정의 현황·문제점·개선방안」, 『입법학연구』, Vol.7, 2010
- 김영필, 「민주통합당은 수도권에서 승리했는가?」, 『사람과 정책』, 2012
- 김주찬, 「의원입법과 과잉규제의 역설, 해마다 1000여개씩 늘어나는 규제, 이대로 둘 수는 없다」, 『의원입법에 규제영향평가 도입' 국회법 79조 개정안 본회의 통과 촉구 대토론회 주제발표』, 2013
- 김태윤, 「의원입법 규제영향평가의 개념과 대안: 한국규제학회의 분석경험을 중심으로」, 『예산정책연구』, Vol.2, No.2, 2013
- 김태윤, 「입법부와 규제개혁 - 우리나라 규제입법의 문제점에 대한 제도적 개선방안의 모색을 중심으로 -」, 『규제연구』, Vol.23, No.특집호, 2014
- 김태윤 외, 『우리나라 의원발의 규제입법제도 개선방안에 관한 연구-선진국의 제도적 통제 과정에 대한 분석을 기반으로-』, 한국경제연구원, 2014
- 김행범, 「투표과정에 의한 예산 결정 논리」, 『지방과 행정연구』, Vol.12, 1998
- 김행범, 「집합적 선택 상황에서의 Logrolling에 관한 연구」, 『사회과학연구』, Vol.24, No.4, 2008
- 김효동·박한우, 「제17대 국회의원의 친구관계망」, 『스피치와 커뮤니케이션』, Vol.8, 2007
- 민기채·김영미, 「한국 복지정치의 연결망 분석: 18대 국회의 사회보험 입법을 중심으로」, 『사회보장연구』, Vol.28, No.1, 2012

- 박경미, 「17대 국회의원의 법안 발의와 처리결과: 국회의원의 상임위원회 선호도와 교섭단체 소속여부를 중심으로」, 『의정연구』, Vol.15, No.2, 2009
- 박상운, 「의원의 입법 활동에 영향을 미치는 요인 분석-제17대~19대 국회 전반기 기획재정위원회 소관 의원 발의 법안을 중심으로」, 『사회과학연구』, Vol.23, No.1, 2015
- 박윤희·박명호, 「의원발의 법안의상임위원회 통과 결정요인 분석-18대 국회의 경우를 중심으로-」, 『의정논총』, Vol.8, No.2, 2013
- 박찬표, 「제17대 국회의 정당 경쟁 구도 분석」, 『한국정당학회보』, Vol.7, No.2, 2008
- 박형준·장현주, 「지방정부간 수자원서비스 협력연결망에 관한 연구: 서비스의 거래비용적 특성과 네트워크 구조변수를 중심으로」, 『한국행정학보』, Vol.43, No.2, 2009
- 서인석 외, 「국회입법과정에서 공동발의 네트워크의 구조와 존속: 성폭력방지법안에 대한 구조변수와 ERGM의 적용」, 『한국행정연구』, Vol.23, No.1, 2014
- 염유식, 「16대 국회 보건복지위원회의 법안 가결에 관한 연결망 분석-의원들의 중개자 역할 (brokerage)이 법안 가결여부에 미치는 영향-」, 『법과사회』, Vol.32, 2007
- 유은지·이정욱, 「의원발의 법률안 채택에 영향을 미치는 요인에 관한 연구: 발의자 입법역량을 중심으로」, 『현대사회와 행정』, Vol.25, No.2, 2015
- 이원태 외, 「소셜미디어 유력자의 네트워크 특성」, 『언론정보연구』, Vol.48, No.2, 2011
- 이지연 외, 「제18대, 19대 대표발의안을 중심으로 본 국회의원 및 상임위원회의 입법활동에 대한 네트워크 분석」, 『디지털융복합연구』, Vol.12, No.2, 2014
- 이혁우 외, 「의원입법에 대한 규제영향분석의 필요성 연구」, 『규제연구』, Vol.20, No.1, 2011
- 장대홍·이성백, 「사회연결망분석을 이용한 확률분포들의 이용빈도 구조에 대한 연구」, 『응용통계연구』, Vol.24, No.6, 2011
- 장덕진, 「17대 국회의 정책 네트워크 연구: 공동발의와 친분 네트워크 분석을 중심으로」, 『한국정당학회보』, Vol.10, No.2, 2011
- 장선화, 「정보사회 이슈정당의 성장과 지속가능성」, 『국제정치논총』, Vol.52, No.3, 2012
- 전영평, 「규제 개혁과 국회: 참여논리와 개입모형의 설계」, 『의정연구』, Vol.15, No.1, 2009
- 전진영, 「제18대 국회 원내정당의 정당응집성 분석」, 『한국정당학회보』, Vol.9, No.2, 2010
- 전진영, 「국회의원의 대표유형에 따른 정책적 관심과 영향력의 차이분석: 제18대 국회 의원 발의안을 중심으로」, 『한국정치연구』, Vol.23, No.2, 2014

- 정상호, 「민주적인 정당 기율을 통한 의회의 효율적인 갈등 관리 방안 연구」, 『선거연구』, Vol.4, No.1, 2014
- 지병근 외, 「주요 정당의 선거공약에서 나타난 민주적 반응성: 제6회 지방선거사례분석」, 『의정논총』, Vol.9, No.2, 2014
- 최병선·이혁우, 「한국 규제개혁시스템의 혁신방안」, 『규제연구』, Vol.23, No.특집호, 2014
- 최병선, 『정부규제론』, 법문사, 1992
- 현재호, 「정당간 경쟁연구: 1952-2000 - 선거강령에 대한 공간적 분석을 중심으로」, 『한국정치학회보』, Vol.38, No.2, 2004
- 황수연, 「공공선택론의 시각으로 본 민주주의: 그 한계와 대안」, 『사회과학연구』, Vol.24, No.1, 2008
- 황수연, 「로그롤링의 효율성」, 『사회과학연구』, Vol.14, 1998
- Aksoy, D., “Institutional Arrangements and Logrolling: Evidence from the European Union”, *American Journal of Political Science*, 56, 2012
- Buchanan, J & Tullock, G., *The Calculus of Consent*, Liberty Fund, Inc. 2004
- Buchanan, J & Tullock, G., <국민 합의의 분석>, 황수연(역), 지식은만드는지식: *The Calculus of Consent*, The University of Michigan Press, 1962
- Carruba, J., “Coalitional Politics and Logrolling in Legislative Institutions”, *American journal of political science*, 44(2), 2000
- Crombez, C., “Spatial Models of Logrolling in the European Union”, *European Journal of Political Economy*, 16, 1999
- Enelow, J., “The Stability of Logrolling: An Expectation Approach”, *Public Choice*, 51, 1986.
- Fowler, J., “Connecting the Congress: A Study of Cosponsorship Network”, *Political Analysis*, 14, 2006
- Heaney, M & McClurg, S., “Social Networks and American Politics: Introduction to the Special Issue”, *American Politics Research*, 37(5), 2009
- Hortala-Vallve, R., “Generous Legislators? A description of Vote Trading Agreements (Theory and Experiments)”, *Political Science and Political Economy Working Paper*,

- 2, 2009
- Irwin, D. and Kroszner, R., “Log-Rolling and Economic Interests in the Passage of the Smoot-Hawley Tariff”, *Carnegie-Rochester Conference Series on Public Policy*, 45, 1996
- Jakulin, A. et. al., “Analyzing the U.S. Senate in 2003: Similarities, Clusters, and Blocs”, *Political Analysis*, 17, 2009
- Johnson, D., *Public Choice: An Introduction to the Law Political Economy*, Bristlecone Books, 1991
- Keith, T. et. al., “Patterns of Congressional Voting”, *American Journal of Political Science*, 35(1), 1991
- Kershaw, R., *The Encyclopedia of public choice*, Kluwer Academic Publishers, 2004
- Miller, N., “Logrolling. In P. B. Clarke and J. Foweraker (Ed.)”, *The Encyclopedia of Democratic Thought*, Routledge, 1999
- Mauerberg Jr., A. et. al., “The Behavior of Brazilian Senators: Analyzing the Exchange of Votes inside the Fixed Committees during the 52nd Legislature”, *Revista de Economia*, 39(2), 2013
- O’Malley, A & Marsden, P., “The Analysis of Social Networks”, *Health Serv Outcomes Res Methodol*, 8(4). 2008
- Porter, M. et. al., “A Network Analysis of Committees in the U.S. House of Representatives”, *PNAS*, 102(20), 2005
- Stratmann, T., “Logrolling in the U.S. Congress”, *Economic Inquiry*, 33(3), 1995
- Stratmann, T., “The Effectes of Logrolling on Congressional Voting”, *The American Economic Review*, 82(5), 1992
- Tajima, M & Fraser, N., “Logrolling Procedure for Multi-Issue Negotiation”, *Group Decision and Negotiation*, 10, 2001
- Thillaye, R., “British Political Parties in Europe: Reliable, Ambiguous, Reluctant and Dismissive”, *Policy Network*, 2014
- Tulluck, G. et. al., <공공선택론: 정부실패>, 김정완(역), 대영문화사: *Government: Whose*

88 규제연구 제24권 제2호 2015년 12월

Obedient Servant? - A Primer in Public Choice, The Institute of Economic Affairs,
2000

Analytictech(2015), UCINET 6 for Windows Help Contents, Retrieved from
<http://www.analytictech.com/ucinet/help/hs4345.htm>

헤럴드경제(2014), 이완구 “법인세, 담뭍세와 덜할 성질이 아니다”, (2014.11.26)

Regulatory Logrolling? - A Network Analysis for the Proposed Regulations by Korean Lawmakers

SongJune Kim · SunGwon Ha

Logrolling is a virtually universal phenomenon in Korean politics. The purpose of study is to analyze logrolling in the legislation process of regulation bills initiated by members of National Assembly (members, hereafter) through the Network Analysis. The regulation bills are classified into three types (political party, terms of office and constituency) and an individual network of members. The empirical results of the network analysis with three types are: First, logrolling occurs in the same party which has a strong membership and between the parties which have similar political orientation. Second, a newly-elected or re-elected members tend to initiate more bills than the other members. Third, both the Seoul/Gyeonggi-do members and proportional representatives show similar voting tendency. They have more logrolling activities than the members in other constituencies. On the other hand, the network analysis of the individual member of National Assembly shows: First, the logrolling of New Politics Alliance for Democracy (NPAD) members is more common than Saenuri members in view of the high tendency of joint submission and their policy coordination efforts. Second, NPAD members have a higher tendency of compensation for loss than Saenuri members when the bills fail to become a law.

Key word: Logrolling, Regulation Bills, Social Network Analysis