

書 評

Keith Krehbiel. 1992, *Information and Legislative Organization*. Ann Arbor: The University of Michigan Press.

Kenneth A. Shepsle and Barry R. Weingast eds. 1995, *Positive Theories of Congressional Institutions*. Ann Arbor: The University of Michigan Press.

Forrest Maltzman. 1997, *Competing Principals: Committees, Parties, and the Organization of Congress*. Ann Arbor: The University of Michigan Press.

미국 의회조직에 관한 세 가지 이론¹⁾과 정당이익이론의 적실성 조건

손병권

서울대학교 외교학과 강사

I. 서평 대상의 선택 이유

서평자가 위의 두 권의 저서와 한 권의 편집서를 서평의 대상으로 선택한 이유는 크게 세 가지이다. 첫 번째 이유는 1970년대 말 이후 최근에 이르기까지 미국의회의 조직과 제도에 관한 미국학계의 연구 동향을 국내학계에 소개하고자 하는 것이다. 두 번째 보다 중요한 이유는 현재 공식화 이론가(formal theorists)와 경험적 분석가(empiricists) 간에 협조 혹은 대립의 양상을 보이면서 미국의회 연구의 한 축을 형성하고 있는 것이 의회조직에 관한 세 가지 이론이기 때문에 이들 논의의 적실성을 검토하는 계기를 마련하기 위함이다. 마지막 세 번째 이유는 필자의 개인적인 관심사와 관련하여 정당이익이론의 타당성이 극대화될 수 있는 조건을 살펴보기 위함이다. 이 세 번째 이유, 즉 정당이익이론의 타당성의 조건에 관한 분석은 1994년 제 104대 의회선거 이후 양원의 다수

1) 의회조직에 관한 세 가지 이론은 이익분배이론(distributive theory/perspective), 정보확산이론(informational theory/perspective), 정당이익이론(partisan theory/perspective)을 지칭한다. 크레빌(Krehbiel)과 셉슬리(Shepsle)와 와인개스트(Weingast)는 위의 용어를 그대로 사용하고 있지만, 말츠만(Maltzman)은 이 개념들을 상임위원회 독립 모델(independent committees model), 의회지배 모델(chamber-dominated model), 정당지배 모델(party-dominated model)이라고 다시 명명하고 있다. 그러나 그 개념들이 지칭하는 내용은 거의 동일하다. 이 세 가지 이론의 개략적인 내용은 본문 제II장에서 간단히 설명될 것이다.

당으로 등장한 공화당이 뉴딜식 복지정책을 제거하면서 공화당 고유의 작은 정부론을 위시한 정당프로그램을 강력하게 추진할 수 있었던 요인을 분석하는 데에도 유용할 것이라고 판단된다.

II. 세 가지 이론에 대한 소개

제 II장에서는 위의 세 권의 서평대상을 종합적으로 평가하기에 앞서서 이들 논의의 배경이 되는 의회조직에 관한 세 가지 이론의 내용을 간단히 개괄하고자 한다. 논의의 초점을 통일하기 위해서 서평자는 이들 세 가지 이론이 상임위원회의 기능을 어떠한 각도에서 파악하는가에 초점을 맞추고자 한다.

1. 이익분배이론

의회조직에 관한 이익분배이론은 상임위원회제도가 의회 밖의 주체(principal)의 이익을 배타적으로 대변하기 위해서 존재한다고 파악하고 있다. 이익분배이론에 따르면 의회내의 상임위원회는 의회 밖의 지역구나 이익집단 등의 이익을 배타적으로 반영하는 대리인(agent)이라는 것이다. 따라서 상임위원회 구성원의 특징에서 파악된 각각 상임위원회의 선호는 지역구의 이익을 대변하는 방식으로 구성되어 있어서, 상임위원회는 의회 자체의 평균적 선호와는 큰 차이를 보이는 선호의 국외자(preference outlier)로 기능하게 된다.

이익분배이론에 따르면 의회내의 각각의 상임위원회는 각각 지역구의 이익을 대변하게 되어 전형적인 탈중앙집권적인 의회조직의 양상을 주도하는 핵심적인 기구로 등장한다. 의회정당 등 중앙집권적인 기구가 들어 설 자리가 없는 관계로 의회의 운영은 다수당 지도부가 아니라 상임위원회 위원장들 간의, 혹은 상임위원회 위원장들과 의회 지도부간의 타협과 거래에 의해서 이루어지게 된다. 전통적으로 미국의회가 의원들간의 거래, 타협, 흥정에 의해서 운영된다는 통념은 바로 이익분배이론의 핵심적인 주장을 상식적인 관찰의 수준에서 반영한 것이다.

연방정부의 지출과 관련된 특정 법안이 통과될 경우 어떤 특정 지역구에 연방정부 예산지출의 이익이 집중되는 반면, 법안의 실행과 관련된 비용은 의회전체가 소액으로 분산되어 부담하기 때문에, 일련의 이익분배적인 법안을 둘러싸고 상임위원회간에 호혜성을 바탕으로 서로의 법안에 대한 지지를 약속하면서 거래와 흥정이 이루어지게 된다. 이러한 거래와 흥정이 반복되면서 상임위원회 소속의원들이 지역구 수혜사업(pork barreling)을 통해 지속적으로 재선이 되고, 상임위원회에서의 연공서열을 유지함으로써 탈중앙집권화라는 의회의 전통적이고 특징적인 모습이 유지되는 것이다.

2. 정보확산이론

의회조직에 관한 정보확산이론은 상임위원회의 기능을 이익분배이론의 주장처럼 지역구에 대한 배타적인 이익의 요구에서 파악하는 것이 아니라 의회전체의 정책기능의 활성화를 위한 전문성의 확보에서 파악하고 있다. 즉, 상임위원회제도는 법안이 통과될 경우 정책의 결과가 불확실하기 때문에 나타날 수 있는 피해를 최소한으로 줄이고 (uncertainty postulate: 불확실성의 명제), 이를 통해 (이익분배이론에서 파악하듯이 특정한 의원집단의 이익이 아니라) 의회를 구성하는 전체의원의 이익을 확보하기 위해서 창설되었다는 것(majoritarian postulate : 다수주의의 명제)이 정보확산이론의 주장이다. 정책의 전문성을 기하기 위해 전문가집단을 각각 문제영역에 따라 소규모로 할당한 결과 탄생한 것이 상임위원회제도이며, 따라서 상임위원회라는 대리인에 대한 주체는 이익분배이론에서 바라보듯이 의회 밖의 이익집단이나 지역구 등이 아니라 바로 의회전체인 것이다.

상임위원회의 인적인 구성과 관련하여 정보확산이론은 개별 상임위원회의 선호가 의회의 평균적 선호와는 달리 지역구의 배타적 이익을 반영하는 방식으로 커다란 편이(bias)를 보인다는 이익분배이론의 주장을 논박한다. 상임위원회 제도 자체가 정책전문화를 통해 불확실성을 줄이고 의회전체의 이익을 증진시키기 위해서 존재하는 것이기 때문에, 각각 상임위원회의 선호는 일반적으로 의회전체의 선호와 큰 편차를 보일 수 없다는 것이 정보확산이론의 주장이다. 아울러 개별 상임위원회 의원들의 선호는 의회전체의 평균적 선호를 크게 위반하지 않는 방식으로 의회전체의 평균적 선호의 양측에 골고루 분포되어 있다고 정보확산이론은 보고 있다. 이와 같이 개별 상임위원회 내의 선호가 의회의 평균적 선호를 중심으로 이질적으로(heterogeneously) 분포되어야 하는 것은, 이러한 경우에만 상임위원회에서 제출된 법안에 대한 의원전체의 신뢰도가 증가할 수 있기 때문이다(confirmatory signaling: 전달된 정보의 신뢰도를 증가시키는 시그널 보내기).

3. 정당이익이론²⁾

의회조직에 관한 정당이익이론은 상임위원회제도를 의회 다수당 정당프로그램의 실행과 관련하여 파악한다. 정당이익이론은 상임위원회라는 대리인의 주체를 의회 밖의 지역구나 이익집단, 혹은 내부적으로 의회전체가 아니라 의회의 의사안건과 일정을 주도하는 다수당이라고 주장하는 것이다. 따라서 정당이익이론은 다수당 지도부나 혹은 1970년대 중반 의회개혁 이후 다수당 의원총회가 상임위원회를 전략적으로 관리하는 측면을 강조하고 있다. 예컨대 상임위원회 의원의 배정에 있어서 지역구 이익이 의원에 의해서

2) 정당이익이론에서 “정당”은 정당이익이론자들 간에 일반적으로 의회의 제도, 안건, 의사일정을 주도하는 “다수당”을 의미한다. 대체로 정당이익이론자들의 분석대상으로는 공화당보다 압도적으로 민주당이 빈번히 등장하는데, 이는 1930년대 이후 1980년대 후반까지의 분석에서 민주당이 의회, 특히 하원에서 다수당이었던 경우가 거의 대부분이었기 때문이다.

옹호되고 이어서 정당지도부에 의해서 수용된다는 케네쓰 셉슬리(Kenneth Shepsle)의 이익분배이론의 "이익-옹호-수용 가설"(interest-advocacy-accommodation hypothesis)³⁾이나 상임위원회의 구성은 양당의 협의를 통한 의회전체의 분위기를 반영한다는 키이스 크레비(Kelvin Krehbiel)의 정보확산이론의 논의⁴⁾와는 달리, 정당이이익이론은 상임위원회에 의 의원배정이 다수당 지도부나 다수당 의원총회의 재가가 없이는 이루어지지 않는다는, 중앙집권화된 기구로서 다수당의 영향력을 강조하고 있다. 아울러 다수당의 프로그램을 입법화하는데 사활적인 역할을 담당하는 중요한 특정 위원회의 경우에는 의원배정에 관한 다수당의 영향력이 상대적으로 크다고 주장하고 있다.

III. 서평 대상의 특징과 내용

위에 적은 두 권의 저서와 한 권의 편집서는 이미 제II장에서 설명된 바 미국의회의 조직에 관한 이익분배이론, 정보확산이론, 정당이이익이론간에 전개되는 논쟁을 소개하고 저자 자신들의 주장을 제시하고 있다. 개별적으로 책의 내용을 분석하기에 앞서 각 저자의 논점을 살펴보기로 한다. 먼저 크레비의 저서는 주로 케네쓰 셉슬리(Kenneth Shepsle)와 배리 와인개스트(Barry Weingast) 등이 주도하는 이익분배이론을 공격하고 의회의 제도와 조직은 정보확산이론에 의해 가장 잘 설명될 수 있다는 강한 주장을 담고 있는 저서이다. 저서 전체에 걸쳐서 이익분배이론과 정보확산이론에서 도출될 수 있는 가설을 통해 이익분배이론의 문제점을 지적하고 정보확산이론의 우월성을 입증하는데 모든 필력이 집중된 느낌이 드는 저서이다.⁵⁾

한편 셉슬리와 와인개스트의 편집서는 1990년대 중반의 시점에서 1970년대 후반부터 등장한 의회조직과 제도에 관한 세 가지의 실증적인 이론(positive theories)⁶⁾을 나름대로 정리하고 집대성하여 기존논의의 적용대상과 기존논의 간의 차이점을 부각시킨 책이다. 두 학자는 과연 미국의 의회는 세 가지 이론이 파악하듯이 정말 그렇게 서로 다른 것인가라는 질문을 던지면서 사실은 하나의 의회의 다양한 양상을 포착한 것이라고 주장하고 있다.⁷⁾ 편집서인 관계로 특정한 저자의 일관된 주장이 전개되어 있는 것은 아니

3) 보다 자세한 논의는 Shepsle 1978, Part 2를 참조하기 바람.

4) 보다 자세한 논의는 Krehbiel 1991, chapter 4 "The Formation of Informative Committees"를 참조하기 바람.

5) 크레비의 저서에서 정당이이익이론은 핵심적으로 다루어지고 있지는 않다. 정당이이익이론에 대한 크레비의 공격은 이후에 Krehbiel, 1995, "The Smoking Ban: A Case for Case Studies," Manuscript of Graduate School of Business, Stanford University와 Krehbiel, 1997, "Restrictive Rules Reconsidered," *American Journal of Political Science*, 42(3)에 잘 나타나 있다.

6) "실증적인 이론"은 "공식화 이론"(formal theory)이라고 이해되어도 무방하다.

7) 기존의 이익분배이론에 대한 강한 주장으로부터 한발 물러서는 듯한 이러한 셉슬리와 와인개스트의 논조는 특히 동편집서의 기초 논문격인 "Positive Theories of Congressional Institutions" 등에 잘 나타나 있다.

지만, 동편집서가 갖는 의미는 이익분배이론가(Kenneth Shepsle and Barry Weingast, David Baron), 정보확산이론가(Thomas Gilligan and Keith Krehbiel), 정당이익이론가(Gary Cox and Mathew McCubbins, John H. Aldrich) 등의 보다 정제되고 조건적인 논의를 소개하고, 아울러 경험적 분석가로서 데이비드 로디(David Rohde)⁸⁾, 포리스트 말츠만과 리처드 스미쓰(Forrest Maltzman and Richard Smith), 리처드 홀(Richard Hall) 등의 보완적인 비판을 담고 있다는 데에 있다.

마지막으로 서평자가 분석하게 되는 말츠만(Maltzman)의 저서는 기존의 논의에서 한 걸음 더 나아가 상임위원회독립 모델(이익분배이론), 의회지배 모델(정보확산이론), 정당지배 모델(정당이익이론) 등 각각의 이론이 적절하게 적용될 수 있는 조건들을 파악하는데 집중하고 있다. 셉슬리와 와인개스트가 Positive Theories of Congressional Institutions에서 표방한 절제된 주장 즉, “비록 이 문헌의 다양한 저자들이 자신들 각자의 업적을 차별화하려고 시도했을지라도 우리는 배타적으로 한 이론만이 적용될 수 있는 사례(a compelling case for exclusivity)가 제시되지 않았고, 아마도 그래서 안된다고 주장한다”라는 입장(Shepsle and Weingast 1995, 31)에서 한 걸음 더 나아가, 말츠만은 각각의 이론들이 상대적으로 설득력 있게 적용될 수 있는 사례들을 분석하기 위한 조건을 파악하고 이러한 조건을 입증할 수 있는 가설들을 세우고 있다. 아래에서는 위의 서평대상 저술의 핵심적 내용을 간단히 정리 비판하고 다음 장인 제 IV장에서는 기존의 논의에 근거하여 정당이익이론의 타당성이 성립될 수 있는 조건을 검토해 보고자 한다.

1. 크레빌의 Information and Legislative Organization

크레빌은 본 서평의 대상인 Information and Legislative Organization을 저술하기 이전부터 셉슬리의 이익분배이론에 대한 주요 공격자이며 비판자로서 다수의 논문을 발표하였다.⁹⁾ 따라서 크레빌의 Information and Legislative Organization은 의회조직에 관한

8) 로디는 사실상 대표적인 정당이익이론가로 분류된다. 하지만 그는 콕스(Cox)와 맥커빈스(McCubbins)나 올드리치(Aldrich)와 같이 공식화 이론을 자신의 논문의 주장을 입증하기 위해 본격적으로 사용하지는 않는 경험적 분석가인 관계로 이론가가 아닌 경험적 분석가로 분류하였다. 흔히 세 가지 이론은 그 각각의 이론적 범주 안에 경험적 분석가나 공식화 이론가를 동시에 포함하는 것이지만 본 서평에서는 세 가지 이론 안에서도 논의의 편의를 위해 실증적 이론가와 경험적 분석가를 굳이 구분해야 할 경우 로디와 같은 학자는 정당이익이론 계열의 경험적분석가로 따로 밝히고자 한다.

9) 크레빌이 자신의 정보확산이론을 전개하면서 발표한 주요한 단독 혹은 공저의 논문들은 다음과 같다. Keith Krehbiel, "Why Are Congressional Committees Powerful?" *American Political Science Review*, September, 1987, 929-945; Thomas Gilligan and Keith Krehbiel, "Asymmetric Information and Legislative Rules with a Heterogeneous Committee," *American Journal of Political Science*, May 1989, 459-490; "Are Congressional Committees Composed of Preference Outliers?" *American Political Science Review* 83:149-163.

이익분배이론에 대하여 이론적, 경험적 비판과 자신의 정보확산이론을 집대성한 교과서적인 저서라고 평가할 수 있다.

크레빌의 저서는 먼저 의회조직에 관한 이익분배이론과 정보확산이론을 차별화하여 설명한 후(chapter 1 "Introduction"), 이익분배이론의 다양한 시각과 예측을 소개하고(chapter 2 "Distributive Theories of Legislative Organization"), 정책결과에 대한 불확실성과 전문적인 상임위원회와 의회 전체간의 정보의 비대칭성이 상임위원회의 인적 구성에 미치는 영향을 설명하고(chapter 3 "Informational Theories of Legislative Organization"), 정보적인 견지에서 유용한 상임위원회가 형성되는 과정을 제시한 후(chapter 4 "The Formation of Informative Committees"), 수정제한적 규칙(restrictive rules)이나 수정비제한적 규칙(open rules)이 정보확산이론의 틀 안에서 어떻게 설명되고 있는지를 소개(chapter 5 "Information and the Choice of Rules")하고 있다. 제6장 "Chamber Control and Postfloor Procedure"는 의회전체가 상임위원회를 통제하는 방식과, 법안이 본회의를 통과한 이후의 과정을 정보확산이론의 각도에서 설명하고 있으며, 마지막 장(chapter 7 "Legislative Organization, Policy, and Performance")에서는 그의 논의가 종합되고 있다. 그의 논의의 핵심을 설명하면 아래와 같다.

먼저 크레빌은 의회의 상임위원회 조직이 지역구의 이익을 배분하기 위해 조직되기 이전에 "입법부는 독립적인 정보와 전문성의 연원을 확보하는 문제를 둘러싸고 갈등하고 있다. 행정부로부터 정보를 의존하던 것으로부터 분리됨으로써만 입법부는 권력분립의 체계 내에서 독특하고 효과적인 심의의 기관으로 활동할 수 있다"라고 주장하여(p.5), 의회전체의 심의기능의 향상을 위한 전문성확보를 위해 상임위원회 제도가 발달되었음을 주장하고 있다. 즉, 의회는 국민의 대표들이 독자적인 정책개발을 위해 모인 기구이기 때문에 양질의 정책을 생산하기 위한 심의의 기능이 중요하며, 이를 위해서 법안의 통과 이후 정책의 결과에 대한 불확실성에서 기인하는 손실을 줄이기 위해서 각 분야별로 정책의 전문성을 확보하기 위해 상임위원회제도가 발달되었다고 크레빌은 파악하고 있는 것이다(p.62).

이러한 논리의 연장선상에서 크레빌은 의회전체가 전문화된 상임위원회로부터 받아들여지게 되는 법안에 대한 정보가 신뢰할 만한 것이기 위해서는 상임위원회의 구성이 의회의 평균적 입장 주변으로 선호가 분포된, 이질적인 것이어야 하며, 이에 근거하여 "정책 스펙트럼의 양대 반대측면을 대변하는 상임위원회 전문가들이 정책 스펙트럼의 단한 측면을 대변하는 전문가들보다 집합적으로보다는 정보적으로 유용하다"라고 주장하고 있는 것이다(p.84-88). 이와 아울러 상임위원회가 상정한 법안을 본회의가 수정하는 것을 제한하는 수정제한적 규칙의 존재근거에 관해서도, 수정제한적 규칙은 정책전문가들이 전문성을 개발하기 위해 정책결과로부터 보다 큰 이익을 얻을 수 있는 인센티브를 제공하고, 동시에 의회는 이들이 개발한 전문성에 의해 집합적으로 이익을 보게 하기 위해 존재한다고 크레빌은 주장하고 있다(pp. 91-92).

복잡다기한 논의가 크레빌에 의해 제기되어 있으나 그의 논의의 가장 큰 맹점은, 리처드 홀이 가장 적확하게 지적하고 있듯이, 그의 이론이 과연 이익분배이론의 논리와 철

저히 절연된 채 일사분란하게 전개되고 있는가하는 점이다(Hall 1995, 285). 즉, 정책전문성을 개발하기 위해 고안된 상임위원회제도가 철저히 이익분배 이론적인 논리를 배제하고 있는가 하는 점이 비판의 대상이 된다. “상임위원회들이 전문지식을 개발할 경우 이익분배적인 보너스(distributional bonus)를 얻을 뿐만 아니라, 정보적 효율성이라는 공동의 이익(the common good of informational efficiency)을 공유하기도 하는 것이다”라는 크레빌 스스로의 주장에서도 알 수 있듯이(p.92), 특정한 상임위원회에 소속된 의원들이 정책전문성을 개발하기 위해서는 이익분배적인 인센티브가 존재해야 한다는 논리가 은연중에 크레빌의 논의 속으로 도입되고 있는 것이다. 이렇게 볼 때 크레빌의 정보확산이론이 철저히 이익분배이론의 논리를 배제하였다고 보기는 어려운 것이다.

2. 셉슬리와 와인개스트 공편의

Positive Theories of Congressional Institutions¹⁰⁾

이미 밝혔듯이 위의 편집서의 성격 자체가 의회조직에 관한 세 가지 이론의 다양한 전개가 의회의 다면체적인 모습에 대한 특정한 시각에서의 조명이라는 점에 대한 일반적인 합의에 근거해 있기 때문에, 정당이익이론에 관한 수록 논문들도 역시 다수당과 상임위원회의 관계, 혹은 정당이익이론과 기타 이익분배이론이나 정보확산이론에 관한 관계를 조망하는 태도의 면에 있어서 매우 유화적이고 신축적인 모습을 보이고 있다. 그러나 정당이익이론을 중심으로 전개되는 논문들에 흐르는 기본적인 자세는 다수당의 영향력이 조건적으로 적용될 수밖에 없을지라도 다수당의 존재 근거는 분명히 의회의 구성이나 다수당 의원들의 집합적인 이익의 증진을 위해서 필요한 독립적인 기능을 수행한다는 점이다. 이러한 주장을 자세히 설명하면 아래와 같다.

과연 크레빌이 주장하듯이 의회의 정당은 유사한 선호의 결합체일 뿐 그 이상의 독립적이고, 제도적인 구속력이 없는 기구라면 왜 정당은 존재하는 것일까라는 의문이 콕스와 맥커빈스, 올드리치 그리고 로디 등 정당이익이론가의 논의에 공통적으로 흐르고 있다. 과연 의회의 정당, 특히 다수당은 우연히 동질적인 선호가 결합하여 이루어낸 투표연합에 불과한 것인가, 아니면 그 이상의 중앙집권화된 제도로서의 의미를 지니는 것일까라는 의문이 이들 정당이익이론가들의 논의를 통일시키는 핵심적인 연구의 초점이다. 이에 대해서 먼저 콕스와 맥커빈스는 정당이 수행하는 기능을 의회제도의 안정성을 도모하는 것이라고 파악하고 있다(Cox and McCubbins 1995, 103-104). 다수당의 기능에 대해 콕스와 맥커빈스는 “하원내의 (다수당으로서의: 삼입은 서평자의 것) 민주당 의원 총회의 규칙은 민주당 의원으로 하여금 그들이 민주당원으로서의 자격을 유지하기 위해

10) 셉슬리와 와인개스트의 편집서가 의회조직에 관한 세 가지 이론의 다양한 양상을 대표적 이론가들의 논의를 통해 소개하고 경험적 분석가들의 비판을 담고 있는 관계로 인해, 서평자는 서평의 편의상 정당이익이론가들의 주장을 중심으로 서평을 엮어 나가고자 한다. 서평자의 논의는 동편집서 가운데 콕스와 맥커빈스, 올드리치, 그리고 로디의 논문을 중심으로 전개될 것이다.

서는 다양한, 주요한 구조적 문제-하원의장의 선출과 상임위원회제도의 고안 및 충원-에 있어서 의원총회의 결정을 지지해야만 한다”는 것이라고 설명하고 있다(Cox and McCubbins 1995, 104). 콕스와 맥커빈스는 의회의 다수당이 수행하는 이러한 기능을 bond-posting 효과¹¹⁾라고 부르는데, 이는 결국 다수당의 의원들이 다수당내에 존재함으로써 누리게 되는 혜택을 의미한다. 바로 이러한 bond-posting 효과가 존재하기 때문에 다수당은 의회의 안정화를 도모하며, 단순한 유사선호의 연합 이상의 의미있는 제도적 역할을 수행한다는 것이 콕스와 맥커빈스의 주장이다.

한편 올드리치는 정당이 일반적으로 약하다고 평가되고 투표에 관한 원내의 다수를 일관되게 유지하는 것이 어렵다고 정평이 나있는 미국의 의회에서 왜 다수당이 존재하는가라는 의문을 던지면서(Aldrich 1995, 173-174), 의회 내에서 다수의사가 형성될 수 있는 광범위한 영역의 정책제안이 존재한다면, 이는 이들 정책제안이 의원개인의 선호와 정당소속 의원으로서의 의원의 선호에 공히 호소력을 지니는 정책제안이기 때문이라고 본다. 의원개인은 나름대로 자신의 선호를 보유하고 있으나 이러한 선호로 인해서 의원들은 이러한 선호와 독립적으로 입장을 가지고 존재하는 특정정당에 소속감을 갖게 되어 정당일체감을 발달시키고, 이어서 이러한 일체감은 선거 당시 유권자와의 관계에서 강화된다는 것이다. 이러한 논리, 즉 의원개인의 선호의 독립적 존재와 동시에 정당의 독립적, 정책적 입장의 존재에 근거하여 올드리치는 의회 내에서 의미를 갖는 단위는 정당이나 혹은 상임위원회의 양자 가운데 어느 하나인 것이 아니라 종종 정당과 상임위원회 양자를 다 포함한다고 파악하고 있다(Aldrich 1995, 174-175). 정당 프로그램의 수행을 위해 상임위원회가 기능하는 조건에 관해서 올드리치는 정당 전체의 집합적 이익이 분명한 분야에서는 정당 지도부의 권한이 강화되면서 이러한 집합적인 이익을 추구하게 되고, 이때 빈번히 이러한 정당의 집합적인 이익은 상임위원회를 통해서 실현된다고 보고 있다(Aldrich 1995, 175).

마지막으로 로디는 조직으로서의 정당의 힘이 감지될 수 있는 조건을 제시하고 있는데 (Rohde 1995, 134), 그에 의하면 첫째, 의원의 선호가 소수당과 다수당간의 정당정책에 의해서 분기되고, 다수당내의 의원들의 선호가 동질화되면 될수록 정당의 영향력이 강해지고 상임위원회에 대한 통제권이 증가한다고 주장하였고, 둘째, 상임위원회의 관할권이 정당간의 갈등을 수반하는 많은 영역들을 포함하고 있을 경우, 정당(다수당)의 의

11) 콕스와 맥커빈스는 bond-posting 효과를 두 가지 유형으로 크게 대별하고 있다. 첫 번째 것은 의회내부적인 이익(intralegislative benefits)이며 다른 하나의 유형은 선거와 관련된 이익(electoral benefits)이다. 바로 이러한 bond-posting effect가 가져 오는 이익들이 존재하기 때문에 의회 다수당이 의회의 안정인자로서 작동하게 되는데, 의회 내부적인 이익으로는 상임위원회에서 축적되는 지식 혹은 연공서열, 정당 내에서의 공헌을 통한 동료의원들에 대한 혜택제공과 그 반대급부의 기대, 그리고 다수당 의원으로서의 여러 가지 특권들이 해당되고, 선거와 관련된 이익은 다수당의 일원에서 축출될 경우 당하게 되는 일련의 불이익의 반대현상으로, 다수당 의원으로서 우월한 지위에서의 선거의 승리 가능성의 유지 등을 포함한다(Cox and McCubbins 1995, 104-105).

회내의 영향력이 증가할 것이라고 주장하고 있다. 이와 관련하여 로디는 정당간의 갈등이 강한 상임위원회에 대해서는 그 상임위원회 소속의원의 배정에 정당이 깊이 관여할 것이며, 그렇지 않은 상임위원회의 경우에는 이익분배적인 양상이 전개되어 지역구의 이익을 대변하기 위한 의원으로 채워질 것이라고 주장하였다. 한편 로디는 정보확산이론에서 주장하는 바 상임위원회 존재의 정보적 근거에 대한 부분적인 비판으로서, 정책의 결과가 상대적으로 명쾌하고 정당간의 갈등을 수반한 문제나, 이익분배적인 성향이 현저한 문제의 경우 정보적 전문성에 대한 필요가 상대적으로 적으므로, 이러한 이슈가 관련되어 있을 경우는 정보확산이론의 적실성이 떨어진다고 주장하였다. 즉, 정보의 면에서 불확실성이 적은 경우 정보확산이론의 논리가 적용되기 힘들다는 것이다(Rohde 1995, 134-135).

3. 말츠만의 Competing Principals

: Committees, Parties, and the Organization of Congress

저서의 제목이 시사하고 있듯이 말츠만의 Competing Principals은 무엇보다도 상임위원회의 주체(principals)가 배타적으로 지역구, 정당, 의회전체 등이 될 수 없고 여러 가지 상황에 따라 동일한 상임위원회의 경우에도 달라질 수 있거나, 복수적 주체가 존재할 수 있다는 종합적인 관찰하에서 논의를 진행시키고 있다(p.2). 이러한 기본적인 논조를 바탕으로 저자는 자신의 이론을 “상임위원회 행태에 관한 조건적 모델”(conditional model of committee behavior)이라고 명명하고(chapter 1, “Introduction”), 산업조직론에 등장하는 주체-대리인 관계를 소개한 후 “의회지배 모델”, “정당지배 모델”, “독립상임위원회 모델”들을 개괄하고 있다(chapter 2, “Contending Theories of Congressional Committees”). 제3장인 “Hiring the Right Agent: House Committee Assignments”에서는 그의 조건적 이론의 두 번째 가설인 “다수당 의원총회는 다른 상임위원회보다 현저성이 높은 이슈를 다루는 상임위원회(salient committees)에 보다 정당 대표적인 의원을 배정하고자 노력한다”는 가설을 검증하고 있다. 제4장인 “Contracts, Incentives and Structures”에서는 법안의 회부나 특별 규칙의 부여 등 의회 내에 존재하는 다양한 제도가 상임위원회와 다수당/의회전체의 영향력의 비중을 어떻게 조절하고 있으며, 상임위원회와 다수당/의회전체 간의 인센티브를 결정하고 있는지의 역사적 사례 등을 제시하고 있다. 이후 각각의 상임위원회에 소속된 의원들의 투표행태 분석을 통해서 상임위원회와 의회전체간의 불일치(disagreement)의 정도를 측정하고, 대부분의 상임위원회는 본회의의 다수위원의 입장과 일치하는 방향으로 투표하는 경향을 보이고 있다고 주장하고, 아울러 상임위원회가 의회전체나 다수당의 입장에 공명하는 것은 이슈의 현저성이 클 경우에 증가한다고 밝히고 있다(chapter 5, “House Committee Behavior in the Postreform House”). 제6장인 “Historical Variation in House Committee Behavior”에서는 다수당이 상임위원회에 영향력을 행사하는 사례를 민주당과 하원 예산할당위원회를 사례로 택해서 분석하고, 예산할당위원회에 대한 상임위원회의 영향력은 다수당의 내적인 힘과 관련

이 있다고 주장하고 있다. 이어 제7장은 상원의 경우를 분석하고, 제8장은 논의를 종합하고 있다.

말츠만의 다양한 논의는 결국 자신이 제기하고 있는 상임위원회 행태에 관한 조건적 이론의 검증에 초점을 맞추고 있는데, 이러한 조건적 이론의 근거에는 상임위원회 행태 변화의 다양한 양상을 포착할 수 있는 세 가지 요소가 있다(p.32). 첫 번째 요소는 논의의 대상이 되는 이슈의 현저성(salience)에 관한 것인데, 이에 관해서 저자는 특정한 상임위원회의 의사안건이 되고 있는 이슈의 현저성이 높으면 높을수록 상임위원회는 다수당이나 의회전체라는 주체의 선호에 일치하는 경향을 보일 것이라고 예측하고 있다. 두 번째 요소는 다수당의 힘과 관련된 것으로서 말츠만은 다수당이 내부적으로 응집력이 있는(cohesive) 경우, 상임위원회가 정당지배 모델(정당이이익이론)의 예상대로 작동할 것이라고 예측하고 있다. 마지막 요소로서 등장하는 것이 제도적인 맥락인데 입법절차에 관한 다수당의 통제를 증가시키는 절차가 강화되면 상임위원회 구성원이 다수당 의원총회의 대리인으로 행동할 인센티브가 증가한다고 말츠만은 주장하고 있다. 1970년대 중반에 도입된 복수 상임위원회에의 법안 회부의 경우와 같이 법안회부에 대한 하원의장의 권한을 가중시키는 제도적 변화는 결국 상대적으로 상임위원회의 독립성을 감소시키고 다수당 지도부의 힘을 강화시켰는데, 결국 이러한 사례에서 보듯이 의회의 절차와 구조가 상임위원회와 다수당간의 관계를 규정하는 주요한 요소로 등장하고 있는 것이다(pp.60-62).

말츠만의 저서를 읽고 난 후 갖게 되는 전체적인 인상은 그의 “조건적 이론”이 특별히 독창적인 내용을 지니고 있지는 않다는 점이다. 이익분배이론의 초석인 셉슬리의 Giant Jigsaw Puzzle이나 정보확산이론의 집대성인 크레벨의 Information and Legislative Organization 등에서 보이는 강한 주장과 독창성, 그리고 다른 이론들의 주장을 무리하나마 일관되게 공격하는 열정적인(blood-boiling) 논의의 태도가 말츠만의 저서에서는 발견되지 않는 듯하다. 오히려 그는 기존의 논의를 종합하면서 그 종합된 내용에 근거하여 조건적 이론을 제시하였는데, 그의 이론 자체는 새로운 공식화 이론의 도입이나 새로운 각도에서 의회조직을 총괄적으로 바라 본 것이라기보다는, 기존 논의를 부드럽고 적절하게 소화하여 세련되게 제시한 수준을 넘지 못한다는 인상이 강하게 든다. 그리고 한 가지 아쉬운 점은 논의의 곳곳에서 상임위원회 행태에 대한 의회지배 모델과 정당지배 모델을 명쾌하게 차별화하여 분석하지 못하는 듯한 인상을 주는 것인데, 이는 이슈의 현저성이 높으면 상임위원회 독립모델의 적실성이 상당히 떨어진다고 주장하고 그 반대의 경우는 (정당과 의회전체를 차별화하지 않고) 의회전체나 다수당의 상임위원회에 대한 영향력이 강하다고 주장하는 점 등에서 발견된다(p.106; p.172).

결론적으로 말하자면 '말츠만의 저서의 최대의 장점은 기존의 의회조직에 관한 이론들을 저자가 제시한 세 가지 요소를 통해 조건적 이론이라는 틀 안에서 종합적으로 분석한 데 있다고 평가해 볼 수 있다. 그러나 논의의 내용에 크게 독창성이 있다고 판단되지는 않고, 의회조직에 관한 기존의 세 가지 흐름의 논의를 적절하고 세련되게 정리한 수준을 넘지는 못한 듯하다.

IV. 정당이익이론의 적실성의 조건

서평의 대상인 쉘슬리와 와인개스트의 편집서에서 두 학자가 함께 쓴 “Positive Theories of Congressional Institutions”과 말츠만의 일반적인 논조에 나타난 바와 마찬가지로 의회조직에 관한 세 가지 이론은 필연적으로 배타적인 적실성을 주장할 수 있는 성격의 것이라기보다는 특정한 의회의 특정적 양상 혹은 동일한 의회의 특정한 상임위원회를 부분적으로 설명하는 이론이라고 파악하는 것이 타당할 듯이 보인다. 그렇다면 본 서평을 결론짓는 의미에서 정당이익이론이 타당하게 하는 조건은 무엇인가 하는 점에 대해 서평자 나름대로 기존 논의를 “종합”하여 제시해 보고 논문을 마무리 짓고자 한다.

우선 무엇보다도 정당이익이론이 타당성을 지니기 위해서는 의회의 안전과 의사일정을 주도하는 정당(다수당)이 그 인적인 구성원의 측면에서 동질적이어야 한다. “인적인 구성원의 측면에서 동질적”이라는 말의 의미는 다수당 소속 의원들의 선호가 다수당과 소수당이 대립하는 양대 정당이 사활을 건 프로그램에서 대체로 일치해야 함을 의미하는 것이다. 이러한 조건이 충족되지 않고서는 다수당이 아무리 수적으로 소수당에 비해서 우월하다 할지라도 강력한 정당의 응집력을 바탕으로 자신들의 프로그램을 입법화시키기가 어렵다.

정당이익이론이 타당할 수 있는 두 번째 조건은 의회내의 다수당의 중앙집권화의 기제가 마련되어야 한다는 점이다. 다시 말하자면 다수당의 지도부가 제도적으로 강력한 권한을 보유하고 있는지, 아니면 다수당의 의원총회가 중심점이 되어 의원의 상임위원회 배정 등에 집합적으로 권한을 발휘하든지 하여야 한다. 역사적으로 1910년 민주당의원들과 공화당의 진보파의 연합반란으로 인해 하원의장으로서의 권한을 상실하기 이전에 의회 내에서 강력한 권한을 행사하였던 조셉 캐년(Joseph Cannon)의 경우에서도 알 수 있듯이, 다수당 지도부가 제도적으로 의사일정이나 의원의 상임위원회 배분 등에서 막강한 권한을 보유하고 있는 경우 다수당 중심의 의회운영이 가능하게 된다. 한편 1970년대 중반 하원중심의 의회개혁 이후 활성화된 민주당 의원총회의 경우에서도 보이듯이 다수당 의원총회가 의원의 상임위원회 배분 등과 관련된 문제에 있어서 최종적인 권한을 보유할 경우에도 다수당 중심의 중앙집권적인 의사의 운영이 가능해진다.

세 번째 조건은 의회내의 다수당과 소수당간의 논쟁의 대상이 되는 이슈가 양대 정당간의 기본입장의 차이를 반영하는 것으로서 의원 개개인에게나 유권자 전체에 있어서 현저한(salient) 성격을 갖는 것이어야 한다. 이러한 이슈가 수반된 경우 의회내의 소수당과 다수당은 유권자에 대한 차기 선거에서의 지지도를 놓고 격렬하게 경쟁하게 되고, 정당 중심의 의사진행이 가능해지게 된다.

마지막으로 다수당에 의한 상임위원회의 장악 혹은 통제는 정당프로그램을 이행하는 상임위원회의 경우에 더욱 현저하다. 즉, 특정한 상임위원회가 다수당의 프로그램을 이행하게 되면 그 프로그램의 입법화 여부가 다수당의 입법성취도에 절대적인 영향력을 행사하게 되며, 따라서 특정 상임위원회의 운영의 면에서나 상임위원회의 인선에 있어서

다수당의 영향력은 강화될 수 있다.

결론적으로 말하면 정당이익이론의 활성화에 기여하는 조건은 다양하며 이러한 다양한 조건들이 복합적으로 작용하면서 다수당의 의회 장악력에 영향을 미치게 된다. 이러한 조건들은 다수당 의원들의 선호의 동질성/이질성 여부, 다수당 지도부나 다수당 의원 총회의 의원 장악력에 대한 제도적 장치의 존재여부, 문제가 되는 특정 이슈의 성격, 그리고 특정 상임위원회의 정당 프로그램 관할 여부 등을 포함한다.

참 고 문 헌

- Aldrich, John H. 1995. "A Model of a Legislature with Two Parties." A. Shepsle and Barry R. Weingast, eds. *Positive Theories of Congressional Institutions*. Ann Arbor: The University of Michigan Press.
- Cox, Gary W. and Matthew D. McCubbins. 1993. *Legislative Leviathan: Party Government in the House*. Berkeley: University of California Press.
- Cox, Gary W. and Matthew D. McCubbins. 1995. "Bonding, Structure, and the Stability of Political Parties: Party Government in the House." A. Shepsle and Barry R. Weingast, eds. *Positive Theories of Congressional Institutions*. Ann Arbor: The University of Michigan Press.
- Hall, Richard L. 1995. "Empiricism and Progress in Positive Theories of Legislative Institutions." Kenneth A. Shepsle and Barry R. Weingast, eds. *Positive Theories of Congressional Institutions*, . Ann Arbor: The University of Michigan Press.
- Kiewiet, D. Roderick and Matthew D. McCubbins. 1991. *The Logic of Delegation: Congressional Parties and the Appropriations Process*. Chicago: The University of Chicago Press.
- Krehbiel, Keith. 1992. *Information and Legislative Organization*. Ann Arbor: The University of Michigan Press.
- Rohde, David W. 1991. *Parties and Leaders in the Postreform House*. Chicago : University of Chicago Press.
- _____, 1995. "Parties and Committees in the House: Member Motivations, Issues, and Institutional Arrangements." Kenneth A. Shepsle and Barry R. Weingast, eds. *Positive Theories of Congressional Institutions*. Ann Arbor: The University of Michigan Press.
- Shepsle, Kenneth A. 1978. *The Giant Jigsaw Puzzle: Democratic Committee Assignments in the Modern House*. Chicago: The University of Chicago Press.
- _____, 1986. "Institutional Equilibrium and Equilibrium Institutions."

- Shepsle, Kenneth A., and Barry R. Weingast. 1995. "Positive Theories of Congressional Institutions." Kenneth A. Shepsle and Barry R. Weingast, eds. *Positive Theories of Congressional Institutions*, . Ann Arbor: The University of Michigan Press.
- Weingast, Barry R. and W. 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