

다수당에 의한 미국 하원 규칙위원회의 장악: 민주당에 의한 1961년 규칙위원회 구성원 확대에 관한 연구

손병권

아주대학교 사회과학연구소 연구원

본 논문은 1961년도 제87대 의회에서 다수당인 민주당에 의해 실행된 하원 규칙위원회의 구성원 확대에 관한 연구이며, 규칙위원회의 확대가 제87대 의회에서 발생한 이유를 설명하는 것을 논의의 핵심으로 삼는다. 1961년 하원 규칙위원회의 확대는 당시 다수당인 민주당이 연방정부의 적극적인 개입을 통해서 실업, 교육, 최저임금 및 도시 재개발 문제 등 사회 문제를 해결해야 한다는 필요성과 밀접하게 관련되어 있었으며, 이러한 문제의 해결은 하원 규칙위원회의 개혁을 전제로 하였고, 그 개혁은 또한 보수적인 규칙위원회의 구성원을 부분적으로 변화시키는 것을 필연적으로 요구하고 있었다.

본 논문은 규칙위원회의 장악을 통해서 다수당이 획득할 수 있는 정책적 이익이 증가함에 따라 다수당의 규칙위원회 장악의 시도 가능성이 높아진다는 검증 가능한 주제하에서 1961년의 규칙위원회 구성원 확대 문제를 다루었다. 이러한 정당이익적 관점에서 규칙위원회의 장악을 설명하기 위해서 일차원적 공간이론(unidimensional spatial theory)이 방법론적인 측면에서 원용하였으며, 이 이론을 통해서 규칙위원회 장악 이후 다수당인 민주당의 정책적 이익이 비다수주의적(nonmajoritarian), 정당적 정책 결과에 의해 증가하였음을 밝혔다.

I. 서론

본 논문은 1961년도 제87대 의회에서 다수당인 민주당에 의해 실행된 하원 규칙위원회(the House Rules Committee)의 구성원 확대에 관한 연구이다. 본 논문의 핵심적인 목적은 어떠한 요인들에 의해서 규칙위원회의 확대가 제87대 의회에서 발생하였나 하는 점을 의회 조직에 관한 정당이이익론(partisan theory)의 관점에서 설명하는 것이다.¹⁾ 본 논문의 전체적인 논지와 주제는 아래와 같다.

본 논문은 1961년 하원 규칙위원회의 확대는 당시 다수당인 민주당이 연방정부의 적극적인 개입을 통해서 사회 문제를 해결해 나가는 과정에서 선행적으로 추진되었다는 점과, 이러한 문제의 해결은 하원 규칙위원회의 개혁을 전제로 하며, 이 개혁은 보수적인 규칙위원회의 구성원을 부분적으로 변화시키는 방식으로 이루어졌다는 점을 전체적인 논지로 삼는다. 아울러 본 논문은 규칙위원회의 장악을 통해서 다수당이 획득할 수 있는 정책적 이익이 증가함에 따라 다수당의 규칙위원회 장악의 시도 가능성이 높아진

1) 의회 조직에 관한 이익분배이론, 정보확산이론, 정당이이익이론에 관한 간략한 내용은 줄고 "다수당에 의한 하원 규칙위원회 장악: 민주당에 의한 1961년도 규칙위원회 구성원 확대에 관한 연구," (한국정치학회 1997년도 연례학술대회 발표 논문) 제1장, 제5절을 참조하기 바람.

다는 검증 가능한 주제하에서 1961년의 규칙위원회 구성원 확대 문제를 다루었다.

본 논문이 주장하는 이러한 논지와 가설을 경험적으로 입증하기 위해서 동원된 방법은 일차원적 공간이론(unidimensional spatial theory)이며, 이 이론이 이용된 목적은 1961년 당시 다수당인 민주당이 규칙위원회를 장악할 인센티브가 있었는가 하는 점을 살펴보기 위함이다. 위에 적은 논지, 가설 및 방법론에 근거하여 본 논문은 아래에 서술되는 방식으로 전개될 것이다.

서론인 제I장의 제1절 이하에서는 하원 규칙위원회의 기능과 전략적 중요성이 소개될 것이다. 이어서 제II장에서는 1961년도 규칙위원회 장악에 대한 설명을 위해서 “다수당에 의한 규칙위원회의 장악”이라는 개념이 정의되고 이를 설명하기 위한 가설이 제시되고 정당화될 것이다. 그 후 입법과정 대한 모델로서 입법게임(legislative game)이 소개될 것이며 이 입법게임에 근거해서 위의 가설이 일차원적 공간이론에 의해서 검증될 것이다. 결론인 제III장에서는 본 논문의 논의를 정리하고 본 논문과 관련하여 어떠한 연구가 앞으로 진행되어야 할 것인지에 대해서 필자의 의견을 제시해 보고자 한다.

1. 하원 규칙위원회의 제도적, 전략적 중요성 및 다수당과의 관계²⁾

익히 알려져 있듯이 미국의 하원 내에는 법안을 제출하는 상임위원회와 제출된 법안을 본회의에 회부하는 하원의장 사이에 규칙위원회라는 강력한 상임위원회가 존재하고 있다. 이 규칙위원회의 일차적 기능은 법안을 작성하는 기타 상임위원회들로부터 제출된 법안에 대해서 특별 규칙(special rules)이라고 불리는 규칙(rules)을 부여하는 데에 있다. 규칙위원회가 부여하는 이 규칙들은 몇 가지 면에서 중요한 기능을 수행하고 있으며, 규칙위원회에 의해서 이 규칙이 부여되지 않는 법안은 본회의에서 법안의 수정이나 토론이 허용되지 않고 규칙위원회 안에서 사장되고 만다.

규칙위원회가 각 법안에 대해서 부여하는 규칙은 크게 나누어 볼 때 토론의 시간을 제한해서 의사진행을 원활하게 하는 기능과 본회의에서의 법안의 수정가능 여부를 결정하는 기능을 수행한다 (Oleszek, 1989: 122-132). 다수당과 소수당간에 이해 관계가 대립하는 부분은 바로 규칙위원회가 보유하고 있는 본회의의 법안 수정가능 여부에 대한 결정 권한으로서, 이러한 권한을 둘러싼 민주당과 공화당 혹은 진보적인 의원과 보수적인 의원간의 대결은 1930년대 후반 이래로 1970년대 중반까지 계속되어 왔다. 그렇다면 이러한 규칙위원회의 법안 수정가능 여부에 대한 결정권은 왜 문제가 되는 것일까?

간단히 말해서 하원을 장악한 다수당은 법안 제출권을 가진 여러 상임위원회를 통해

2) 규칙위원회에 관한 간단한 역사적 조망을 위해서는 Oppenheimer 1981을 참조하고, 자세한 역사적 전개 과정을 알기 위해서는 House Committee on Rules 1983을 참조할 것.

서 기안된 자신들의 정당 프로그램이 소수당에 의해 본회의에서 수정되는 것을 원하지 않는다. 다수당의 이데올로기를 반영하는 법안들이 대폭적인 수정 없이 본회의에서 통과 될 경우에 비로소 다수당은 차기선거에서 자신들의 핵심적인 지지자들에게 입법의 성과를 효과적으로 제시함으로써 다수당의 지위를 지속시킬 수 있는 것이다. 규칙위원회가 다수당의 입장에 서서 다수당의 이데올로기를 반영하는 법안에 대해서 본회의의 수정 불가나 수정 제한을 골자로 하는 규칙(수정 제한적 규칙, restrictive rule 혹은 closed rule)을 부여하는 한, 본회의에서 소수당이 반대 의견을 개진하여 수정안을 제출하는 것은 현실적으로 불가능하거나 대폭적으로 제약받을 수 밖에 없다. 바로 이런 이유에서 소수당은 규칙위원회가 법안에 대해서 수정 제한적 규칙을 부여하는 것을 다수의 폭정이라고 비난하면서 맹렬히 반대해 왔다.

한편 규칙위원회가 다수당과 이데올로기적으로 충돌되는 입장을 견지함으로써 다수당의 법안에 대해서 본회의의 전적인 수정을 허용하는 수정 비제한적 규칙(open rule)을 부여하거나, 심지어 다수당의 법안 자체가 본회의에 회부되는 것을 원천적으로 봉쇄하는 경우(규칙부여 거부, deny rule)에는 다수당은 자신의 정당 프로그램을 입법화할 수 없거나, 아니면 규칙위원회와의 불가피한 타협을 통해서 대단히 희석된 법안의 입법에 만족할 수 밖에 없게 된다. 이렇게 볼 때 규칙위원회와 다수당과의 우호적/적대적 관계는 다수당의 정책 입법화에 대단히 중요하며, 따라서 규칙위원회의 이데올로기적 입장은 언제나 다수당과 다수당 지도부의 관심거리가 되어 왔다. 이제 제기될 수 있는 문제는 과연 하원 규칙위원회가 의회사적으로 볼 때 특정한 조건에 관계없이 다수당의 충실한 도구의 역할을 했는지의 여부와, 그렇지 않았던 구체적인 의회사적인 사례가 있었다면 그것은 어떤 시기였는가 하는 점이다. 이러한 사항에 대해서 간단히 살펴 본 후에 1961년도 제87대 의회에서의 규칙위원회의 구성원 확대의 의회 제도사적인 의미와 중요성을 알아보고자 한다.

2. 보수적 규칙위원회와 다수당인 민주당간의 역사적 갈등과

1961년 하원 규칙위원회 구성원 확대의 의회 제도사적 의미

일반적으로 하원 규칙위원회는 하원 다수당 및 다수당의 수장인 하원의장의 오른팔로서 기능한다는 주장이 오늘날에는 통념처럼 받아들여지고 있다 (Oppenheimer, 1981). 그러나 이러한 통념은 적어도 하원 규칙위원회가 보수주의적 남부 민주당의원과 공화당 의원 간의 비공식적인 투표 공조연합인 보수연합(conservative coalition)에 의해서 좌지우지되어 왔던 시기에는 경험적으로 검증된 가설이라기보다는 오히려 위험한 가정이었다. 뉴딜 시대인 1930년대 후반부터 대략 1960년대 중반에 이르는 시기까지 규칙위원회는 대체로 민주당이 장악해왔던 하원의 하원의장이나 다수당으로의 민주당의 참모였다기보다는 사실상 독립적인 보수연합의 아성이었으며, 다수당인 민주당으로부터 독립적인 이데올로기적인 입장을 견지했다 (Cumings and Peabody, 1963; House Committee on

Rules, 1983: 133-177; Robinson, 1963). 간헐적으로 혹은 사안에 따라서 선별적으로 다수당으로서의 민주당과 협조했을지라도, 실제로 민주당 지도부가 당시 보수적이었던 규칙위원회에 대해서 행사할 수 있는 처분권은 지극히 제한되어 있었다.

그러나 1970년대 중반에 접어들면서 적어도 민주당이 다수당의 위치를 차지했을 경우에 있어서 규칙위원회가 민주당의 도구가 되었다는 사실에는 이론의 여지가 없다. 이러한 규칙위원회의 성격의 변화는 본 논문이 다루고자 하는 1961년도의 규칙위원회 개혁을 통해서 시작되었다고 보아도 큰 무리가 없을 것이다. 간단히 말해서 1961년도에 있었던 하원 규칙위원회 구성원 확대의 역사적 의미는 그 확대가 제76대 의회(1939-1940) 이래 최초로 민주당에 의해 추진된 보수적 규칙위원회에 대한 도전이었다는 데에 있다. 당시 다수당이었던 민주당은 신임 민주당 대통령이었던 케네디(John F. Kennedy)의 진보적인 프로그램을 입법화하기 위하여 보수적인 규칙위원회를 효과적으로 통제하기 위한 방식의 일환으로 그 구성원의 수효를 당시 12명에서 15명으로 확대시켰다.³⁾ 이러한 규칙위원회의 확대는 구성원의 변화를 통해서 규칙위원회의 전반적인 이데올로기적 입장을 민주당의 전체적인 그것과 유사한 진보주의적인 색채로 바꾸어 보려는 노력의 일환이었다 (Cummings and Peabody, 1963; House Committee on Rules, 1983: 187-194). 또한 1961년 규칙위원회의 확대는 1970년대의 의회 개혁 기간 동안 민주당이 규칙위원회의 민주당 구성원 전원을 정당 지도부가 임명하거나 혹은 교체할 수 있게 권한을 위임하게 되는 일련의 과정을 자극한 사건이었다.

그렇다면 1961년 제87대 의회의 개원에 즈음하여 보수적인 규칙위원회의 확대가 가능할 수 있게 되었던 역사적 배경은 무엇인가? 아래에서는 이에 대해서 간단히 설명해 보고자 한다.

3) 제87대 의회 (1961-1962) 당시 확대 이전의 규칙위원회의 규모는 12명으로서 2:1의 민주당/공화당 정당비율(민주당 의원 8명과 공화당 의원 4명)을 보였으나, 보수주의적인 남부 민주당 의원인 하워드 스미스(규칙위원회 위원장, 버지니아)와 윌리엄 코우머(미시시피)가 네 명의 공화당 의원과 연합하여 규칙위원회 내의 암묵적인 보수연합을 결성함으로써 사실상 1:1의 진보주의/보수주의의 이데올로기적인 분열을 보이고 있었다. 뿐만 아니라 막강한 실권을 보유한 위원장인 하워드 스미스가 보수주의자였기 때문에 사실상 규칙위원회는 보수연합의 아성이었다고 해도 결코 과언은 아니었다. 이는 결국 규칙위원회 내에서 어떠한 종류의 규칙(rule)을 부여하는가 하는 문제에 있어서 6:6의 이데올로기적 균형에 기인한 진보/보수의 동수 투표가 나올 경우에, 규칙위원회가 위원장 직권으로 보수주의자의 이익에 부합하는 규칙을 부여할 수 있었음을 의미하는 것이다. 1961년 확대로 인해 기존의 구성원에 진보적인 민주당 의원이 2명 추가되고 공화당 의원이 1명 추가됨으로써, 규칙위원회내의 2:1의 민주당/공화당간의 정당비율(민주당의원 10명과 공화당의원 5명)은 여전히 유지되었지만 규칙위원회내의 이데올로기적인 균형은 진보/보수의 비율이 8:7로 변화하였다. 이러한 새로운 이데올로기적인 균형은 진보주의적인 민주당 주류에 유리한 것으로서 케네디 프로그램의 입법에 우호적인 제도적 조건을 형성하는데 기여하였다.

3. 1961년의 규칙위원회 확대의 역사적 배경: 1958년 의회선거 이후 양당협력의 붕괴

1961년 규칙위원회가 확대될 수 있었던 배경에는 신진 진보주의 민주당의원들을 다수 의회에 진출시킨 1958년 의회선거가 있었다. 1958년의 의회선거는 하원 내에 진보주의적 성향을 지닌 동북부 출신의 민주당의원을 상대적으로 많이 진출시킴으로서 민주당의 진보주의적 색채를 강화시켜 제86대 의회(1959-1960) 이후 양당간의 협력을 어렵게 만들었다. 한편 다수의 진보주의적인 민주당 하원의원들의 원내 진출은 공화당이 자신의 좁아진 입지에 대한 자구책의 일환으로 보수주의적인 입장으로 급선회하게 되는 계기를 제공하기도 하였다. 그러면 1958년의 선거는 구체적으로 어떠한 결과를 낳았으며, 전통적으로 양당협력을 추구해 왔던 하원의장인 레이번(Sam Rayburn)의 입지를 어떠한 방식으로 제한시켜, 궁극적으로 다수당인 민주당에 의한 1961년 규칙위원회의 장악을 가져왔는가?

1958년의 선거 결과 하원내의 민주당은 기존 의석에 47석의 의석을 더 확보함으로써 정당간 의석 격차를 제85대 의회(1957-1958)에서의 35석에서 제86대 의회(1959-1960)에서의 130석으로 넓혀 놓았다. 이러한 정당간의 하원내의 의석 격차는 1936년 선거결과 민주당이 우위를 점했던 당시 의석 격차였던 214석 이래 최대의 것이었다. 130석이라는 압도적인 의석 면에서의 우세뿐만 아니라 1958년의 선거결과는 민주당 내에 중요한 변화를 가져왔다. 1958년의 선거는 중서부지방 및 동부지방 출신의 진보주의적인 민주당의원의 증가로 인해 민주당 내의 전통적인 주류 세력이었던 남부출신 의원들의 세력을 급속히 약화시켰다.⁴⁾ 민주당 내의 남부지방 대 비남부지방 출신 하원의원간의 비율이 제85대 의회에서의 1:1.1에서 제86대 의회에서의 1:1.54로 변화한 것이다 (아래의 도표를 참조하기 바람).

<표 1> 제85대 의회의 하원구성

	민주당	공화당
동 부 지구	53명	76명
남 부 지구	110명	10명
중서부 지구	46명	83명
서 부 지구	26명	31명
총 계	235명	200명

4) 1958년 선거 이후 보수 연합의 약화를 의원의 투표행태를 통해 분석한 논문으로는 Brady and Bullock 1981이 있다.

<표 2> 제86대 의회의 하원구성

	민주당	공화당
동 부 지구	72명	57명
남 부 지구	111명	9명
중서부 지구	67명	61명
서 부 지구	33명	26명
총 계	283명	153명

출처: 의회 일지 주간 보고서(*Congressional Quarterly Weekly Report*) 58/11/7, 1399-1405

이들 민주당 소속 진보주의적 의원들이 자신들의 프로그램을 입법화하는 과정에서 당면하게 되었던 최대의 장애물은 다름 아닌 보수적인 규칙위원회였다. 이들 진보주의자들의 이상과 집념은 보수적인 규칙위원회에 의해서 빈번히 좌절되었던 것이다 (Bolling, 1965: 205; Dierenfield, 1987: 165-166). 1958년 선거 이후 더욱 공세적으로 변한 소수당인 공화당과 연합하여 한층 강화된 보수연합을 유지하였던 규칙위원회의 위원장인 하워드 스미스(Howard Smith)는 진보주의적 입법의 시도를 빈번히 교착상태에 빠뜨렸다.

하원 내의 민주당의 총수로서 하원의장인 레이번에게 있어서 신진 진보주의 민주당 의원의 개혁 의지는 도전이며 위협이었다. 이러한 규칙위원회 개혁에 대한 요구에 직면하여 레이번은 적절한 시간 안에 상임위원회에서 보고한 법안을 본회의에 상정하도록 모든 노력을 다하겠다고 약속하였으나, 사실상 이 약속은 보수적인 규칙위원회의 비협조적인 태도로 인해 지켜지지 않았다 (Dierenfield, 1987: 165). 규칙위원회 개혁에 대한 하원내의 진보주의자들의 좌절이 심화될수록, 하원의장인 레이번에 대한 무언의 압력은 그 강도를 더해 갔고, 그만큼 레이번과 규칙위원회 위원장인 스미스와의 충돌은 불가피하게 되었다.

1958년 선거 이후 양당협력체제의 붕괴는 다른 한편에서는 민주당의 공세에 대한 공화당의 내부적 결속에 의해서 가속화된 면도 적지 않다. 1959년 1월 6일 하원의장인 레이번과 친밀한 관계를 유지해 왔던 공화당 지도자 마틴(Joseph Martin)이 의원총회의 투표 결과 74:70으로 보수주의자인 찰스 헬렉(Charles Halleck)에 의해서 교체됨으로써 양당간의 협조체제는 더 이상 유지되기 어렵게 되었다 (*Congressional Quarterly Weekly Report* 59/1/9: 43-44). 마틴에 대한 공화당원들의 반발은 무엇보다도 그가 정당원칙에 충실한 정통 공화당 의원이라기보다는 하원의장인 레이번의 의사진행 협조자였다는 사실에 있었다. 이와는 대조적으로 공화당 지도자로 새로 선출된 헬렉은 공화당의 이익 증진과 원칙에 충실한 정통 공화당원이었으며, 그의 등장은 양당간의 갈등의 심화를 시

사하는 것이었다. 결국 마틴의 교체는 양당 협조체제의 종언을 의미하였으며, 이는 민주당이 의사 진행의 주도권을 장악하기 위해 어떠한 형태로든지 보수적 규칙위원회에 대한 제재 조치를 취할 수 밖에 없게 되었다는 사실을 의미했다. 1960년 진보적인 케네디의 대통령 당선은 (진보주의적인 민주당의원들의 요구와 아울러) 이러한 제재가 실행될 수 있는 결정적인 계기를 제공하였던 것이다.

다음 장에서는 이러한 역사적 배경을 염두에 두고 1961년도 제87대 의회에서의 규칙위원회 구성원 확대가 당시 다수당인 민주당의 정당이익을 위해 실행되었다는 점을 공간이론을 통해서 밝히고자 한다.

II. 입법과정에 관한 모델: 가설, 입법게임 및 일차원적 공간이론과 검증

제II장은 1961년 제87대 의회에서 하원 다수당인 민주당에 의한 규칙위원회의 확대를 설명하기 위한 가설과 이의 정당화를 위한 설명을 제시하고 입법모델을 개발한 후, 공간이론에 의해서 이 모델을 검증하는 것을 논의의 핵심으로 삼는다. 이를 위해서 부차적으로 규칙위원회 장악에 대한 정의와 입법모델 개발에 사용된 표기법들이 아울러 소개될 것이다.

1. 장악(capturing the Rules Committee)의 정의

규칙위원회 장악의 정의: 다수당이 자신의 정책적 이익을 목적으로 (규칙위원회) 구성원의 인적 변화를 통해서 규칙위원회를 기존의 정책적 입장에서 새로운 정책적 입장으로 변화시키는 것. 좀 더 간결하게 표현하면 장악은 다수당이 (정책적 이익을 목적으로) 규칙위원회의 새로운 정책적 입장을 채택하는 것을 의미한다. 본 논문에서는 이렇게 정의된 규칙위원회의 장악이 왜 1961년 제87대 하원에서 발생하였는가를 집중적으로 설명하고자 한다.

2. 가설

1961년 제87대 의회에서 다수당인 민주당이 구성원의 확대를 통해서 규칙위원회를 장악한 사건을 설명하기 위해서 아래의 가설이 검증될 것이다.

다수당의 규칙위원회 장악에 대한 가설

가설: 규칙위원회의 새로운 정책적 입장을 채택함으로써 다수당이 정책적 이익(즉, 정책적 효용의 증가)을 획득할 수 있으면, 다수당은 규칙위원회의 장악을 시도할 것이다.

3. 가설의 정당화

아래에서 부연 설명되겠지만 다수당이 얻는 정책효용(policy utility)이란 입법과정의 결과 나타나는 정책결과(policy outcome)에 따라 다수당이 느끼는 만족도이다. 다수당은 자신의 이데올로기적인 입장에 상대적으로 근접한 정책결과가 나타날 때에 그렇지 않은 경우보다 더 큰 만족도를 느낀다고 볼 수 있다. 한편 필자의 본 논문에서 규칙위원회 장악문제에 있어서 다수당의 정책적 이익(policy benefit)이라는 개념은 정책효용과 관련되어 있으나 구별되어 사용된다. 본 논문에서 말하는, 장악에 따른 다수당의 정책적 이익은 정책적 효용의 증가(치)(increase in policy utility)를 의미하는 것으로, 규칙위원회의 장악 이전과 비교하여 규칙위원회 장악 이후에 다수당에게 추가적으로 귀속되는 정책효용의 증가(치)이다.

위에서 간략히 언급한 것처럼 다수당이 규칙위원회를 장악함으로써 얻는 정책이익으로서의 장악이익은 규칙위원회의 새로운 정책적 입장을 채택함으로써 다수당이 증가시킬 수 있는 정책효용의 양과 관련되어 있다. 이는 다수당이 규칙위원회 장악의 여부를 결정하는 과정에 있어서의 인센티브와 관련된 문제로서, 만약 다수당이 규칙위원회의 새로운 정책적 입장을 채택을 통해서 얻을 이익(즉, 효용의 증가)이 없다고 판단되면, 다수당은 장악에 대한 인센티브를 상실하게 되는 것이다. 이러한 경우에는 다수당은 장악을 시도하려 하지 않을 것이며, 장악의 시도보다는 기존의 규칙위원회와 공존의 관계를 유지하려 할 것이다. 반면에 다수당이 규칙위원회의 새로운 정책적 입장을 채택함으로써 정책효용을 실질적으로 증가시킬 수 있는 경우에는 다수당은 장악에 대한 인센티브를 갖게 되는 것이며, 이때 다수당은 규칙위원회의 장악을 통해서 보다 자신에게 우호적인 정책결과를 가져오도록 노력할 것이다.

4. 입법게임: 표기와 가정

제87대 의회에서의 규칙위원회의 장악을 설명하기 위한 입법게임을 소개하기 위해서는 이에 필요한 중요한 몇 가지 표기(notations)에 대한 설명이 선행되어야 하리라고 본다. 따라서 몇 가지 표기에 대하여 간단히 서술한 후에 본 모델에 부과된 몇 가지 가정을 순차적으로 서술하고자 한다. 이 이후에는 본 모델에 등장하는 행위자(즉, 중간 투표자로 표현되는 특정 상임위원회, 본회의, 규칙위원회, 다수당 등)의 효용함수(utility function)를 설명하고자 한다.

(1) 표기

본 논문에 사용된 모델을 개발함에 있어서 아래의 표기들이 사용되었다.

XP: 다수당의 정책적 입장⁵⁾

XR: 규칙위원회의 정책적 입장

XC: 상임위원회의 정책적 입장

XF: 본회의의 정책적 입장

X0: 현상유지점

XR(ante): 장악이전의 규칙위원회의 정책적 입장

XR(new): 장악이후의 규칙위원회의 정책적 입장

X: 일차원적인 정책공간 X 내에서의 모든 가능한 정책적 입장 혹은 정책 결과

U_i : 행위자 i 의 정책효용

UP: 다수당의 정책효용

$R_i(y)$: 행위자 i 가 y 라는 정책결과보다 약하게 선호하는 정책결과들

$P_i(y)$: 행위자 i 가 y 라는 정책결과보다 강하게 선호하는 정책결과들

$I_i(y)$: y 라는 정책결과에 대해 행위자 i 가 차별하지 않게 하는 (달리 표현하면, y 에 대해 행위자 i 를 무관심하게 만드는) 정책결과들

X: 일차원적인 정책공간. 본 논문의 편의상, 필자는 X 가 -1 과 1 을 포함하며 또한 이 두 점을 양 끝점으로 제한된 것으로 본다. 이 일차원적인 정책공간의 각 점은 진보/보수의 정도를 표기하는 것으로 볼 수 있으므로, X 내의 어떤 정책대안 $X_a = -1$ 은 완벽한 진보주의적 제안을 나타내며, 또 다른 정책대안 $X_b = 1$ 은 완벽한 보수주의적 제안을 나타낸다. 본 모델에서 X 는 -1 과 1 사이의 선분으로 취급된다.

(2) 가정과 행위자의 효용함수

본 모델에서는 아래의 가정이 부과되고 있으며, 가정 다음에 제시되는 효용함수가 각 행위자의 선호를 나타내기 위해서 사용된다.

1) 가정

가정 1: 각 행위자의 효용함수는 단일한 정점을 가지고 있으며(single-peaked) 대칭적이다 (symmetric). X_i 라는 이상적인 정책적 입장을 표방하는 행위자 i 는 하나의 정책대안인 X_a 로부터 자신의 이상적인 정책적 입장인 X_i 까지의 거리가, 다른 하나의 정책대안인 X_b 로부터 X_i 까지의 거리보다 작을 경우에만 X_a 를 X_b 보다 선호한다.

5) 본 논문에서 각 행위자의 정책적 입장은 중간 투표자로 표현된다.

가정 2: 정책공간은 일차원적이다.

가정 3: 법안을 제출하는 상임위원회는 전략적이며(strategic) 정직하지(sincere) 않다. 이는 법안을 제출하는 상임위원회가, 주어진 공간적 양태(spatial configuration)와 다른 행위자들의 균형전략(equilibrium strategies)에 따라 자신의 정책적 효용을 극대화하는 방식으로 법안을 제출함을 의미한다.

2) 행위자 i 의 효용함수

X_i 라는 이상적 정책적 입장을 표방하는 행위자 i 의 X_a 라는 정책 대안에 대한 효용은 X_a 의 함수로서 $U_i(X_a) = f((X_a - X_i)^2) = -(X_a - X_i)^2$ 로 나타난다. 정책 대안 X_a 가 행위자 i 의 이상적인 정책적 입장인 X_i 로부터 멀어질수록 U_i 는 감소한다.

5. 입법게임: 입법게임의 순서와 행위자들의 전략

제87대 의회에서의 다수당에 의한 규칙위원회의 장악을 설명함에 있어서 사용되는 아래의 입법게임(legislative game)은 크게 아래의 세 항목에 제시된 것과 같이 네 가지 단계로 구분된다.

(1) 다수당의 규칙위원회 선택 단계

장악 이전의 규칙위원회의 정책적 입장인 $X_R(\text{ante})$ 하에서, 입법게임은 다수당이 일차원적 정책공간 X 상의 특정한 지점을 규칙위원회의 새로운 정책적 입장으로 취할 것인지의 여부에 의해서 시작된다. 주어진 하원 내의 조건과 규칙위원회의 기존 정책적 입장에 근거하여 다수당은 (규칙위원회) 구성원의 변화를 통하여 규칙위원회의 새로운 정책적 입장인 $X_R(\text{new})$ 을 선택하든지 혹은 규칙위원회의 기존의 정책적 입장인 $X_R(\text{ante})$ 를 유지하든지 간에 둘 중의 하나를 택하게 된다. 기호에 의해 표기하면, 다수당의 전략은 $X_T: X \rightarrow X$ 로서의 연결이다 (mapping).

(2) 상임위원회의 법안제출 단계

다수당이 (규칙위원회의 새로운 정책적 입장을 채택하든지 혹은 기존의 정책적 입장을 고수하든지)를 막론하고 규칙위원회의 정책적 입장을 결정한 후, 상임위원회는 법안을 제출할 것인지 혹은 법안의 제출을 거부하여 법안을 사장시킬 것인지를 전략적으로 결정한다. 부호에 의해서 표기하면 상임위원회의 전략은 $X_B: X \rightarrow X \cup \{GK\}$ 으로서의 연결이다 (mapping)⁶⁾. 상임위원회가 법안을 제출할 경우, 입법게임은 규칙위원회의 규칙부여 단계로 넘어가며, 그렇지 않을 경우, 다시 말해서 상임위원회가 법안제출을 거부할 경우

에는, 입법게임은 종료되며 현상유지점인 X_0 가 지속된다.

(3) 규칙위원회의 규칙부여 단계와 본회의의 선택의 단계

다수당이 규칙위원회의 정책적 입장을 결정하고 상임위원회가 회부된 법안을 심의한 이후에 이를 제출한 경우, 제출된 법안이 규칙위원회에 회부되면 규칙위원회는 수정 비제한적 규칙을 부여하든지(*granting an open rule: $r(XB) = O$*) 수정 제한적 규칙을 부여하든지(*granting a closed rule: $r(XB) = C$*), 아니면 규칙부여를 거부하든지(*denying a rule: $r(XB) = D$*) 등의 세 가지 전략 중 어느 하나를 선택할 수 있다. 따라서 규칙위원회의 전략은 $r: X \rightarrow \{O, C, D\}$ 로의 연결(mapping)이다. 이러한 규칙위원회에 의한 규칙부여 단계에서 규칙위원회가 상임위원회에 의해서 제출된 법안에 대해서 규칙부여를 거부하면, 게임은 종료되고 정책결과는 현상유지점(X_0)이 되어 상임위원회가 법안제출을 거부했을 경우와 마찬가지로 정책변경이 없게 된다.

반면 규칙위원회가 수정 비제한적 규칙을 부여할 경우 본회의는 수정과정을 통해 본회의 전체의 정책적 입장에 가장 근접한 법안을 입법화함으로써 정책결과는 본회의의 정책적 입장인 X_F 로 나타난다. 따라서 본회의에 재량권이 부여되어 있는 실질적인 선택은 규칙위원회가 수정 제한적인 규칙을 부여할 경우에만 나타난다. 필자는 규칙위원회가 수정 제한적 규칙을 부여할 경우에, 상임위원회가 제출한 법안(X_{report} 라고 하자)이 본회의에 의해서 현상유지점보다 약하게 선호되는 경우(즉, $X_{report} \in R_F(X_0)$ 인 경우)에는 정책결과는 바로 상임위원회에 의해 제출된 법안인 X_{report} 이며, 반대로 상임위원회가 제출한 법안이 본회의에 의해서 현상유지점보다 약하게 선호되지 않는 경우(즉, $X_{report} \notin R_F(X_0)$ 인 경우)에는 정책결과는 X_0 로서 현상유지점이 지속된다고 가정한다.

(4) 균형결과

위에서 각 단계별로 서술된 입법게임의 실질적인 행위자는 규칙위원회의 정책적 입장을 결정하는 다수당, 회부된 법안을 심의 제출하는 상임위원회, 그리고 상임위원회에 의해서 제출된 법안에 대해서 규칙의 종류 및 규칙부여 여부를 결정하는 규칙위원회 등이다. 만약에 다수당이 구성원의 변화를 통해서 규칙위원회의 새로운 정책적 입장을 채택함으로써 얻는 정책적 이익이 존재한다고 믿는 경우에는 규칙위원회의 장악(*capturing the Rules Committee*)이 다수당의 균형전략으로 등장하게 된다 (이 경우 다수당의 균형전략은 $X_{R(new)}$ 를 선택하는 것이다). 반면에 다수당이 규칙위원회의 장악을 통해 규칙위원회의 새로운 정책적 입장을 획득함으로써 얻는 이익이 없다고 판단하는 경우에는 다

6) "GK"는 상임위원회에 의한 법안제출 거부를 상징하며, 상임위원회에 의한 법안제출 거부시 흔히 사용되는 "gate-keeping"의 편의상의 간략한 표현이다.

수당에 의한 규칙위원회의 장악은 발생하지 않는다. 이 경우에는 규칙위원회의 기존입장인 $X_{R(ante)}$ 을 고수하는 것이 다수당의 균형전략이 되는 것이다.

규칙위원회의 새로운 정책적 입장을 채택함으로써 얻는 다수당의 정책적 이익인 $B(X_{R(new)})$ 은 $B(X_{R(new)}) = \Delta UP$ (규칙위원회의 새로운 입장을 획득함으로써 다수당에게 돌아가는 정책적 효용의 증가)로 주어지며, 이때 ΔUP 는 $UP_2 - UP_1$ 로서 UP_2 는 다수당이 규칙위원회의 새로운 정책적 입장인 $X_{R(new)}$ 을 선택한 후의 정책효용이며 UP_1 는 다수당이 기존의 규칙위원회의 정책적 입장인 $X_{R(ante)}$ 을 구성원 변화 없이 유지할 경우에 획득하는 정책효용이다. 따라서 $B(X_{R(new)}) > 0$ 라는 조건은 다수당이 장악을 통해 규칙위원회의 새로운 정책적 입장을 획득하도록 시도하는데 필요한 조건, 즉 다수당의 규칙위원회 장악 시도에 필요한 조건인 것이다. 이 조건이 성립되지 않는 경우에는 규칙위원회의 기존의 정책적 입장을 유지하는 것이 다수당의 균형전략이 되는 것이다. 부호로 표기하면 규칙위원회 선택 단계에서의 다수당의 균형전략은 아래와 같다.

$X_{T^*} = X_{R(new)}$ maximizing $B(X_{R(new)})$: 다수당이 자신의 정책효용을 극대화하는 방향으로 새로운 규칙위원회의 정책적 입장인 $X_{R(new)}$ 를 채택하는 것.

$X_{T^*} = X_{R(ante)}$: $B(X_{R(new)}) = 0$ 일 경우 규칙위원회의 기존 정책적 입장을 고수하는 것.

본 장 제3절에서 밝힌 가설과 관련하여 위에 서술한 다수당의 균형전략이 시사하는 바는 다수당이 규칙위원회의 장악을 통해서 자신의 정책효용을 증가시킬 가능성이 있는 경우에만 규칙위원회의 장악이 발생한다는 점이다. 규칙위원회 장악을 통한 정책적 이익이 없을 경우에는 다수당에 의한 규칙위원회의 장악은 기대하기 힘들다.

위에서 알 수 있듯이 다수당이 규칙위원회를 장악하기 위한 필요조건 중 하나는 $B(X_{R(new)}) > 0$ 이다. 따라서 본 장 제6절에서는 실제로 제87대 의회의 경우를 토대로 규칙위원회의 장악을 논의할 때에 필자는 무엇보다도 먼저 다수당이 규칙위원회를 장악할 인센티브가 있었는지의 여부, 즉, $B(X_{R(new)}) > 0$ 인지 아닌지의 여부를 분석함으로써 정책효용의 견지에서 다수당의 균형전략을 제시하도록 할 것이다.

입법의 흐름에 관한 본 모델에서 다수당, 상임위원회, 규칙위원회, 그리고 마지막으로 본회의는 상호간의 정책적 입장, 현상유지점 및 법안 진행상 자신의 행위 이전의 다른 행위자의 행위에 대해서 완전한 정보를 가지고 있다 (completely informed). 이러한 완전/완벽 정보 게임(complete and perfect information game)에서 결과하는 균형은 하부게임 완전(subgame perfect) 균형으로서 각 행위자에 의한 믿을 수 없는 위협(incredible threat)은 배제된다. 예를 들어서, 다수당에 의해 장악될 경우, 규칙위원회가 규칙부여 단계에서 수정 비제한적 규칙을 부여하는 것이 정책효용의 견지에서 규칙위원회 자신에게 유리하다고 가정해 보자. 이 경우, 믿을 수 없는 위협을 배제하는 논리에 바탕한 하부게

임 완전(subgame perfect) 균형은 다수당이 규칙위원회를 장악할 경우, 규칙부여를 거부하겠다는 식으로 위협하는 것을 논리적으로 배제한다. 왜냐하면 일단 다수당에 의해서 규칙위원회가 장악될 경우, 규칙위원회는 수정 비제한적 규칙(open rule)을 부여하는 것이 정책효용의 견지에서 자기자신에게 더욱 유리하기 때문이다.

6. 일차원적 공간이론에 의한 규칙위원회 장악의 검증⁷⁾: 장악의 정책적 이익에 관한 검증⁸⁾

본 절에서는 제5절에서 제시된 입법게임에 근거하여 다수당이 장악으로 인한 정책적 이익이 존재하는 경우에 규칙위원회를 장악하게 된다는 가설을 1961년도 규칙위원회의 확대과정에 적용하여 그 사례를 검증해 보고자 한다. 논의의 편의를 위해서 본회의의 정책적 입장(XF)을 원점(0)으로 취함으로서 기타 다른 행위자의 정책적 입장을 상대적으로 표준화(normalize)했으며, 현상유지점인 X0는 규칙위원회의 보수적인 위원장이었던 하워드 스미스의 정책적 입장으로 표기했다.⁹⁾ 이렇게 한 이유는 일반적으로 현상유지점이 잘 알려져 있지 않다는 사실과 규칙위원회 위원장이었던 스미스가 대체로 진보적인 입법에 반대하여 보수적인 현상유지정책을 취하였다는 사실에 근거하고 있다. 모든 표기는 본 장 제4절에서 밝힌 바와 동일하며 다른 점은 XP가 다수당인 민주당의 정책적 입장을, XE는 교육 및 노동 위원회의 정책적 입장을, Xreport는 교육 및 노동 위원회에 의해서 제출된 법안의 입장을, XR1은 제87대 하원에서의 구성원 확대 이전의 규칙위원회의 정책적 입장을, XR2는 구성원 확대 이후의 규칙위원회의 정책적 입장을, XSMITH는 현상유지점으로서의 하워드 스미스의 정책적 입장을 나타낸다는 점이다.¹⁰⁾ 마지막으로 아

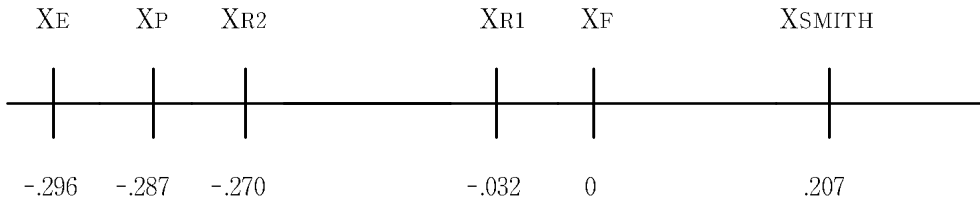
7) 공간이론의 특징은 행위자의 선호를 "거리"(distance)로 나타내는 데 있다. 즉 행위자 i 는 자신의 정책적 이상점(ideal point)과 상대적으로 가까운 거리에 있는 정책결과를 상대적으로 먼 거리에 있는 정책결과보다 선호한다는 것이 공간이론의 주요한 주장이다. 그 이유는 이 때 행위자 i 의 정책효용이 좀 더 크기 때문이다. 본 절의 이해를 도모하기 위해서 공간이론의 기본적인 논리를 Appendix에 가능한 한 풀어서 제시해 보았다. 따라서 Appendix를 먼저 읽고 본 절을 읽는 것도 본 절의 논의를 이해하기 위해서 편리한 방법 가운데 하나가 아닐까 생각한다.

8) 입법게임에 대한 모델이 예측한대로 규칙위원회의 장악이 1961년 제87대 하원에서 발생했는지에 관해서 공간이론을 가지고 검증한 본 절에서 이용된 데이터는 카네기 멜론 대학의 로젠셜(Howard Rosenthal)과 푸울(Keith Poole)의 NOMINATE 데이터이다. 이 데이터의 작성과정에 관해서는 Keith Poole and Howard Rosenthal, 1985, "A Spatial Model for Legislative Roll Call Analysis," *American Journal of Political Science* 29(2): 352-384를 참조하기 바람.

9) 원래 로젠셜과 푸울의 NOMINATE 데이터에서 도출한 본회의의 정책적 입장은 .033이었다. 본 논문에서 본회의의 정책적 입장을 0으로 처리했기 때문에 일차원적 공간이론을 표시하는 그림1의 왼쪽 끝점과 오른쪽 끝점은 각각 -1과 1이 아니라 -Xend와 Xend로 표기된다.

10) 필자의 박사학위 청구논문에서는 가설에 대한 본 공간이론의 검증부분에서 제84대 의회(1955-1956)부터 제88대 의회(1963-1964)까지 5개의 의회와 각 의회 내에서 교육 및 노동위원회 이외에 은행 및 통화 위원회(the Banking and Currency Committee)와 세입위원회(the Ways and Means Committee)를 함께 다루었다. 본 논문에서는 지면의 제약상 본 논문의 핵심인 제87대 의회

래의 설명 가운데 등장하는 $-X_{end}$ 는 선분으로 제시된 일차원적 공간의 좌측 끝을, X_{end} 은 우측 끝을 나타낸다.



<그림 1> 제87대 하원(1961-1962)의 일차원적 공간의 양태¹¹⁾

먼저 규칙위원회 확대 이전의 교육 및 노동위원회(X_E)의 행태를 살펴보기로 한다. 만약 교육 및 노동위원회가 -0.064 보다 작은 지점으로 법안을 제출하면 (즉, $X_{report} < -0.064$ 이면) 확대 이전의 규칙위원회($X_{R1} = -0.032$)는 본회의의 정책적 입장($X_F = 0$)을 제출된 법안의 입장보다 선호하게 된다. 왜냐하면 본회의의 정책적 입장이 교육 및 노동위원회에 의해 제출된 법안의 입장보다 규칙위원회의 정책적 입장에 더욱 가깝기 때문이며, 이때 정책 효용의 견지에서 규칙위원회는 진자를 선호하게 된다 (절대값을 이용한 거리로 표시하면, $|X_{R1} - X_F| < |X_{R1} - X_{report}|$ 이기 때문에 규칙위원회는 본회의의 정책적 입장을 제출된 법안의 입장보다 선호하게 된다). 즉, 교육 및 노동위원회가 -0.064 미만의 지점으로 법안을 제출하는 한 확대 이전의 규칙위원회는, 본회의의 정책적 입장이 교육 및 노동위원회가 제출한 법안의 입장보다 자신의 정책적 입장에 더 가깝기 때문에, 수정 비제안적 규칙을 그 법안에 부여하여 본회의로 하여금 법안을 수정케 하며, 결국 본회의의 정책적 입장인 0의 위치가 정책결과로 귀결된다.

이러한 입법의 경과를 알기 때문에 교육 및 노동위원회는 본회의의 정책적 입장보다 자신에게 보다 더 유리한 결과를 가져오기 위해서, 또 자신의 정책효용을 극대화하기 위해서, 확대 이전의 규칙위원회에 의해서 약하게 선호되는 정책제안 가운데 자신에게 가

만을 소개하기로 하며, 다른 의회에 대한 검증부분은 요청이 있을 경우에는 언제나 제출 혹은 제시될 것이다. 한 가지 추가적인 설명이 필요한 부분은 다른 상임위원회가 아닌 위의 세 위원회가 필자의 박사학위 청구논문에서 다루어진 이유에 관한 것이다. 이유는 위에 열거한 세 위원회가 1960년 대통령 선거 당시 케네디가 주요한 다섯 가지 공약 사항으로 제시했던 영역들을 다루는 소관 상임위원회이기 때문이다. 본 논문에 제시된 교육 및 노동위원회는 공약 사항 중 최소임금 문제와 교육에 대한 연방정부의 지원문제를, 은행 및 통화위원회는 도시 재개발 및 주택문제를, 그리고 마지막으로 세입위원회는 노인에 대한 연방정부의 건강지원 문제를 다루었다.

11) 본회의의 정책적 입장($X_F = 0$)을 중심으로 특정 행위자의 정책적 입장이 좌측으로 이동하면 할수록 그 행위자는 보다 진보적 입장을 표방하게 되는 것이며, 그 반대의 경우는 보다 보수적인 입장을 표방하게 된다.

장 가까운 지점인 $-.064$ 의 지점으로 법안을 제출하게 된다 (즉, $X_{report} = -.064$ 이다). 이 경우, 확대 이전의 규칙위원회는 본회의의 정책적 입장과 이제 교육 및 노동위원회에 의해서 제출된 법안의 입장, 즉, $X_{report} = -.064$ 간에 차이를 느끼지 못하며 수정 제한적 규칙을 부여하여 본회의로 하여금 이 법안을 채택하게 만든다¹²⁾ (본회의는 이 법안을 채택하게 된다. 왜냐하면 이 법안의 입장이 현상유지점($X_{SMITH} = .207$)보다 자신의 정책적 입장에 보다 가깝기 때문이다. 즉, $|X_F - X_{report}| < |X_F - X_{SMITH}|$ 이기 때문이다). 따라서 규칙위원회 확대 이전의 정책결과는 $-.064$ 가 되는 것이다. 이렇게 풀어서 쓴 과정을 완전/완벽 게임에서 해법으로 쓰이는 역추론(backward induction)의 과정을 통해 선호의 개념을 이용하여 간단히 다시 설명하면 아래와 같다.

제87대 하원에서 규칙위원회 확대에 관한 결의안이 통과되기 이전의 교육 및 노동위원회는, 본회의가 현상유지점보다 자신(교육 및 노동위원회)이 제출하게 될 법안의 입장을 강하게 선호(strictly prefer)하리라는 것을 알고, 또한 구성원 확대이전의 규칙위원회가 자신(교육 및 노동위원회)이 제출하게 될 법안의 입장을 본회의의 입장보다 약하게 선호(weakly prefer)하고 또한 현상유지점($X_{SMITH} = .207$)보다 강하게 선호(strictly prefer)하리라는 것을 알고서, 자신의 이익을 극대화하기 위해서 법안을 $-.064$ 의 위치까지 제출하게 된다.

교육 및 노동위원회가 법안을 $-.064$ 의 위치까지 제출한 이후, 구성원 확대 이전의 규칙위원회는 수정 제한적 규칙을 부여할 것이다 (왜냐하면 구성원 확대 이전의 규칙위원회는 교육 및 노동위원회가 $-.064$ 의 위치로 제출한 법안의 입장을 본회의의 정책적 입장보다 약하게 선호하고 현상유지점보다 강하게 선호하며, 동시에 본회의가 $-.064$ 의 위치로 제출된 교육 및 노동위원회의 법안을 현상유지점보다 강하게 선호한다는 것을 알기 때문이다).

이제 제기되는 문제는 규칙위원회의 확대 이전에 다수당인 민주당이 정책적 이익면에서 규칙위원회를 장악할 인센티브가 있는가(즉, $B(X_{R(new)}) > 0$ 인가)의 문제로 귀결된다. 이에 대한 답은 긍정적이다. 그 이유는 위에서 규칙위원회 확대 이전의 경우에 적용된 논리와 정확하게 같은 공간적인 논리를 적용해 보면 알 수 있다. 먼저 다수당인 민주당(X_P)과 교육 및 노동위원회의 행태를 살펴보기로 한다. 만약 교육 및 노동위원회가 $-.207$ 의 지점으로 법안을 제출할 수 있게 된다면 (즉, $X_{report} = -.207$ 일 수만 있다면) 본회의는 제출된 법안의 입장과 현상유지점 사이에 차별을 두지 않게 된다. 왜냐하면 이

12) 이 경우 $|X_{R1} - X_F| = |X_{R1} - X_{report}|$ 가 성립하게 되는데 이러한 경우에는, 즉 규칙위원회가 교육 및 노동위원회로부터 제출된 법안의 입장과 본회의의 입장간에 차별을 두지 않을 경우에는, 규칙위원회가 수정 제한적 규칙을 부여한다고 가정한다. 이는 교육 및 노동위원회가 사실상 극도로 미세하나마 $-.064$ 보다 큰 지점으로 법안을 제출할 경우 규칙위원회가 수정 제한적 규칙을 부여하게 되는 경우들을 근거로 하고 있다.

때에 $|X_F - X_{report}| = |X_F - X_{SMITH}|$ 이기 때문이다. 따라서 이러한 지점으로 법안이 제출되고 수정 제한적 규칙이 규칙위원회에 의해서 부여되는 경우 본회의는 $-.207$ 이라는 지점으로 제출된 법안을 통과시킬 것이다. 따라서 $-.207$ 이라는 정책결과만 가져올 수 있다면 다수당인 민주당은 규칙위원회 확대 이전의 정책결과($-.064$)와 비교해 볼 때 훨씬 더 자신의 정책적 입장($X_P = -.287$)에 가까운 정책결과($-.207$)를 가져올 수 있게 되고, 따라서 효용의 증가를 기대할 수 있게 되는 것이다. 이렇게 할 수 있기 위해서는 민주당은 확대 이전의 규칙위원회를 구성원의 변경을 통해서 $-.1035 (= (-X_{SMITH} + X_F)/2)$ 의 지점이나 이보다 작은 지점으로 장악해야 하는 것이다. 왜냐하면 규칙위원회가 $-.1035$ 의 지점이나 이보다 작은 위치에 있기만 하면 규칙위원회는 교육 및 노동위원회가 제출하게 될 법안의 입장인 $-.207$ 지점의 법안을 본회의의 입장보다 선호하기 때문에 (즉, $|X_{R2} - X_{report}| \leq |X_{R2} - X_F|$ 이기 때문에) 그 법안이 정책결과가 되게 하기 위해서 수정 제한적 규칙을 부여하게 될 것이고, 이 때 본회의는 이 법안을 수정없이 통과시킬 것이기 때문이다. 즉, 규칙위원회가 $-.1035$ 이하의 입장으로 장악되면 다수당인 민주당은 정책효용을 증가시킬 수 있는 것이며, 따라서 민주당에게는 장악에 대한 강한 인센티브가 존재하고 있는 것이다. 따라서 제87대 하원의 규칙위원회 확대 이전의 경우에 적용해 볼 때, 입법게임에 근거한 일차원적 공간모델은 다수당의 균형정책이 규칙위원회를 $-.1035$ 혹은 그보다 진보주의적인 입장(즉, 그 보다 작은 수치)으로 옮기는 새로운 정책적 입장을 채택할 것을 예측한다 (다시 말하면 다수당의 균형정책은 $X_{T^*} = X_{R(new)}$ 로서 $X_{R(new)}$ 의 범위는 $-X_{end} < X_{R(new)} < (-X_{SMITH} + X_F)/2$ 이다). 예측대로 구성원 확대 이후 규칙위원회의 새로운 정책적 입장인 $X_{R2} = -.270$ 은 $-.1035$ 보다 크지 않다. 따라서 다수당인 민주당이 규칙위원회 장악의 인센티브를 놓치지 않고 정책효용의 증가를 위해 규칙위원회를 장악하였음이 입증되었다. 이제 규칙위원회 확대 이후의 입법과정울 역추론의 논리를 통해 선호의 개념으로 간단히 정리하면 아래와 같다.

규칙위원회 확대 이후에 교육 및 노동위원회는 자신의 정책효용을 극대화하기 위해서 $-.207$ 의 위치로 법안을 제출하게 된다 (왜냐하면 교육 및 노동위원회는 본회의가 제출된 법안의 위치인 $-.207$ 을 현상유지점보다 약하게 선호하고 확대 이후의 규칙위원회 ($X_{R2} = -.270$)가 그 법안의 입장을 본회의의 입장 및 현상유지점보다 강하게 선호한다는 것을 알기 때문이다). 이 지점은 규칙위원회 확대이전에 교육 및 노동 위원회의 법안 제출 지점인 $-.064$ 와 비교해서 다수당의 정책적 입장($X_P = -.287$)에 훨씬 더 근접한 지점이다.

이렇게 되면 장악된 규칙위원회는 교육 및 노동위원회에 의해서 제출된 법안에 대해서 수정 제한적 규칙을 부여하게 되며 (왜냐하면 규칙위원회는 제출된 법안의 입장을 본회의의 입장과 현상유지점보다 강하게 선호하고, 본회의가 그 법안의 입장을 현상유지점보다 약하게 선호한다는 것을 알기 때문이다.) 이에 따라 귀결되는 균형결과는 ($X_{T^*} = X_{R2} = -.270 \in \{X_{R(new)} - X_{end} < X_{R(new)} < (-X_{SMITH} + X_F)/2\}$, $X_{B^*} = -.207$, $r^* =$

C)이다. 규칙위원회의 확대, 즉, 장악이후의 경우에는 정책결과가 -.207로 제출된 법안의 입장으로 나타나며, 민주당의 균형전략은 모델이 예측한대로 $X_{T^*} = X_{R(new)}$ 이며 $X_{R(new)}$ 의 영역은 $-X_{end} < X_{R(new)} < (-X_{SMITH} + X_F)/2$ 이다.

결론적으로 다수당인 민주당과 정책적 입장에 있어서 상당한 편차를 보였던, 장악 이전의 규칙위원회 하에서 민주당은 정책적 이익의 획득을 위해서 규칙위원회를 장악할 강한 인센티브가 있었고, 따라서 실제로 규칙위원회의 장악이 발생하였다. 그 결과 장악 이후의 규칙위원회의 정책적 입장은 다수당인 민주당의 그것과 매우 유사하게 되었으며, 민주당은 실질적인 정책효용의 증가를 향유할 수 있게 되었다. 따라서 적어도 1961년의 규칙위원회의 구성원 확대가 정당이익의 증진을 위해 실행되었다는 점에서 이 규칙위원회 개혁은 정당이익이론 내에서 가장 적절히 설명될 수 있는 것이다.

III. 결 론: 논의의 정리와 앞으로의 연구

이상에서 본 논문은 1961년도 규칙위원회 장악의 역사적 배경을 1958년 의회선거 이후 민주당내의 진보적 의원의 증가 및 활성화와 1960년도 케네디의 대통령 당선이라는 관점에서 살펴 보았다. 이러한 역사적 배경은 진보적인 민주당의 정당 프로그램을 현실화할 수 있는 여건을 마련하였으나, 보수적인 규칙위원회의 성격으로 인해 이 위원회의 개혁이 진보적 법안의 통과를 위한 필요조건으로서 강력히 제기되었고 그 결과 규칙위원회의 구성원 확대가 이루어졌다는 점을 본 논문은 아울러 밝혔다. 한편 규칙위원회 장악 이후 비다수주의적(nonmajoritarian)이며 정당이익적인 정책 결과가 나타났음을 일차원적 공간이론에 의해서 밝혔다.

본 논문이 밝힌 제반 사실 및 주장에 근거해서 본 논문 내부에서, 그리고 본 논문과 관련하여 몇 가지 중요한 앞으로의 연구 과제가 등장하리라고 생각되어 결론에 대신하여 제시해 보고자 한다. 첫째, 본 논문과 직접 관련하여 말하자면, 앞으로 기대되는 연구는 실제 규칙위원회의 구성원 확대에 관한 표결과 관련이 있어야 하리라고 본다. 즉 표결에 영향을 미쳤던 주요 독립변수들을 논리적인 근거에 따라서 확정(specification)한 후, 과연 정당(개별 의원의 민주당 및 공화당에의 소속)이 각 의원의 투표행태에 독립적인 영향을 미쳤는가, 즉 정당의 효과가 실질적이며 통계적으로 유의미한가(substantively and statistically significant)의 여부를 검토해 보아야 한다. 이 분석의 결과가 긍정적이라면 우리는 1961년도 규칙위원회 확대의 사례에 있어서는 적어도 정당이익이론적인 설명의 설득력을 제고할 수 있을 것이다.

둘째, 본 논문이 자리잡고 있는 학계의 전체적인 논의와 관련하여 의회내의, 특히 하원내의, 의사진행상의 규칙의 변화가 어떠한 요인에 의하여 어떠한 방식으로 어떤 조건 하에서 실행되었나 하는 점이 커다란 연구의 방향이라고 생각되며, 이미 이에 관한 논의

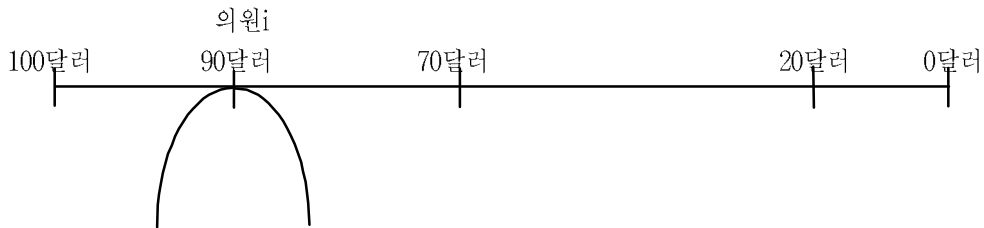
는 상당히 진전된 감이 있다. 대체로 의정상의 규칙 신설에 관해서는 작업부과가설(workload hypothesis)과 정당이익이론이 결합하고 있는 듯한 양상을 보이는데, 의정상의 규칙의 신설 및 폐지에 관한 정당이익이론의 상대적인 설득력과 취약점이 어떤 조건하에서 등장하는지를 체계적으로 살펴서 일반화하며, 동시에 사례분석을 통해 사례에 특수한(contingent) 여건들을 검토하여 일반화가 얼마나 견고할 수 있는가를 제시하는 연구가 있어야 하리라고 본다.

마지막으로 한국 국회 의사운영의 제도화 정도 및 조직상의 특성에 관한 연구의 필요라는 측면에서 본 논문은 다음과 같은 몇 가지 질문을 던져 줄 수 있으리라고 본다. 즉 우리의 국회운영은 제도화라는 측면에서 어떤 특징을 보유하고 있나? 그 운영은 인위적이며 사례에 따라 다른 양상을 보이는가, 아니면 어느 정도 제도화의 수준을 보이고 있는가? 인위적이라면 그 이유는 무엇이며, 제도화의 일정 수준이 발견된다면 그것은 어느 영역에서인가? 상식의 수준을 넘어서 인위성과 제도성의 요인을 객관적이고 과학적으로 밝혀 이를 이론화하는 작업이 우리 국회의 조직상의 특성에 관한 연구에 필요하다고 판단된다. 우리 국회의 연구와 미국 의회의 연구가 제도의 태동 및 유지에 관한 맥락적 특수성을 냉정히 고려하면서 진행되는 경우에 비로소, 미국 의회의 운영 및 조직에 관한 연구가 미국정치외의 대상만으로 국한되는 것이 아니라, 비교의회 연구의 하나의 특수한 사례로서 객관적으로 분석될 수 있을 것이다.

<Appendix: 일차원적 공간이론: 거리에 의한 선호의 표시>

공간이론은 케네쓰 쉘슬리(Kenneth Shepsle)가 주도하는 합리적 선택 계열의 신제도론(new institutionalism)에서 소개된 소위 “구조 유도형 균형”(structure-induced equilibrium)이라는 개념에 의해서 입법의 규칙이나 절차를 중심으로 미국 의회의 정책 결정과정을 분석하고 정책결과를 예측하는데 널리 활용되기 시작했으며 (Kenneth Shepsle and Barry Weingast, 1981, “Structure-induced equilibrium and legislative choice,” *Public Choice* 37: 503-19), 제랄드 스트롬(Gerald Strom)의 *The Logic of Lawmaking: A Spatial Theory Approach* 등에 교과서적으로 잘 설명되어 있다. 공간이론의 가장 기본적인 특징은 행위자의 선호를 “거리”(distance)로 나타내는 데 있다. 즉 행위자 i 는 자신의 정책적 이상점(ideal point)에 좀더 가까운 거리에 있는 정책결과나 정책대안을 자신의 정책적 이상점보다 좀더 먼 거리에 있는 정책결과나 정책대안보다 선호한다는 것이 공간이론의 핵심이다. 왜냐하면 이때 자신의 정책효용이 더 크기 때문이다. 어떤 정책결과가 행위자 i 의 정책적 이상점과 정확히 일치하는 것으로 나타난다면, 이때 그 행위자의 정책효용은 극대화되고 최대의 만족도를 얻게 되는 것이다. 간단한 예를 들어서 이를 좀더 상세히 설명해 보겠다.

특정 회계년도의 미국 연방정부 교육예산의 금액이 0달러부터 100달러에 걸쳐 책정 가능하다고 가정해 보자 (이들 숫자는 독자의 이해를 돕기 위해서 필자가 작위적으로 설정한 것이다. 아래의 그림과 같이 100달러의 금액을 좌측 끝으로 하고 0달러의 금액을 우측 끝으로 하는 좌진보/우보수의 선분을 상상하면 편리하리라고 본다).



<그림 2>

의원 i 가 상당히 진보적인 동북부 지방 출신 민주당의원이기 때문에 연방정부 교육예산 총액이 90달러 정도로 책정되는 것이 그의 정책 이상점이라면, 위의 그림이 의미하는 것은 의회가 90달러의 연방 교육예산을 할당했을 경우에 의원 i 가 최대의 만족도를 느끼게 된다는 것이다 (진보적인 의원 i 의 정책 이상점은 100달러와 0달러를 잇는 선분 위에 거의 왼쪽 부분인 90달러에 위치하게 된다. 위의 그림에서 제시된 것처럼 위로 볼록하고

좌우 대칭인 의원 i 의 효용함수에서도 알 수 있듯이 의원 i 의 효용은 90달러에서 극대화된다). 한편 90달러가 책정되지 않은 경우 이 의원 i 는, 예컨대 20달러를 책정하는 보수 주의적인 법안보다는 70달러를 책정하는 진보적인 수정안에 대해서 찬성표를 던질 것이다. 왜냐하면 이 의원의 정책 이상점인 90달러에 대해 70달러의 수정안이 20달러의 법안보다 거리상 더욱 가깝기 때문이다. 절대값으로 제시되는 거리로 표시하면 $|90 - 70| < |90 - 20|$ 이기 때문에, 즉 의원 i 의 정책 이상점으로 표기된 정책적 입장인 90달러로부터 수정안인 70달러까지의 거리가 법안인 20달러까지의 거리보다 짧기 때문에 의원 i 는 70달러의 수정안을 20달러의 법안보다 선호하는 것이다. 바로 이러한 논리, 즉 특정 행위자의 정책적 입장에 가까운 정책대안이나 정책결과를 그렇지 못한 정책대안이나 정책결과보다 그 행위자가 선호한다는, 공간적인 거리개념에 입각해서 행위자의 선택을 설명하는 것이 공간이론이며, 이러한 “거리”의 개념이 제II장, 제6절의 설명의 기본이 되는 것이다.

참 고 문 헌

- Bach, Stanley and Steven S. Smith. 1988. *Managing Uncertainty in the House of Representatives: Adaptation and Innovation in Restrictive Rules*. Washington D.C.: The Brookings Institution.
- Bolling, Richard. 1965. *House out of Order*. New York: Dutton.
- Brady, David W. and Charles S. Bullock, III. 1981. "Coalition Politics in the House of Representatives." Lawrence C. Dodd and Bruce I. Oppenheimer, eds. *Congress Reconsidered* 2nd ed. Washington, D.C.: Congressional Quarterly Press.
- Cox, Gary W. and Matthew D. McCubbins. 1993. *Legislative Leviathan: Party Government in the House*. Berkeley: University of California Press.
- _____. 1995. "Bonding, Structure, and the Stability of Political Parties: Party Government in the House." Kenneth A. Shepsle and Barry R. Weingast, eds. *Positive Theories of Congressional Institutions*. Ann Arbor: The University of Michigan Press.
- Cummings, Jr., Milton C. and Robert L. Peabody. 1963. "The Decision to Enlarge the Committee on Rules: An Analysis of the 1961 Vote." Robert Peabody and Nelson W. Polsby, eds. *New Perspectives on the House of Representatives*. Chicago: Rand McNally & Co.
- Dierenfield, Bruce, J. 1987. *Keeper of the Rules: Congressman Howard W. Smith of Virginia*. Charlottesville: University Press of Virginia.
- Dion, Douglas and John Huber. 1996. "Procedural Choice and the House Committee on

- Rules." *Journal of Politics* 58(1): 25-53.
- 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.
- House Committee on Rules. 1983. *A History of the Committee on Rules*. Washington D.C.: U.S. Government Printing Office.
- Jones, O. Charles. 1970. *The Minority Party in Congress*. Boston: Little, Brown, and Company.
- 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.
- MacNeil, Neil. 1963. *Forge of Democracy: The House of Representatives*. New York: David McKay Company, Inc.
- Matsunaga, Spark M. and Ping Chen. 1976. *Rulemakers of the House*. Urbana: University of Illinois Press.
- Oppenheimer, Bruce I. 1981. "The Changing Relationship Between House Leadership and the Committee on Rules." Frank H. Mackaman, ed. *Understanding Congressional Leadership*, 207-225. Washington, D.C.: Congressional Quarterly Press.
- Oleszek, Walter J. 1989. *Congressional Procedures and the Policy Process*. Washington, D.C.: Congressional Quarterly Press.
- Robinson, James A. 1963. *The House Rules Committee*. Indianapolis: The Bobbs-Merrill Company, Inc..
- 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. 1986. "Institutional Equilibrium and Equilibrium Institutions." Herbert F. Weisberg, ed. *Political Science: The Science of Politics*, 51-81. New York: Agathon Press.
- 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.
- Strom, Gerald S. 1990. *The Logic of Lawmaking: A Spatial Theory Approach*. Baltimore

and London: The Johns Hopkins University Press.

MAJORITY PARTY'S CAPTURING OF THE HOUSE RULES COMMITTEE: THE DEMOCRATIC MAJORITY PARTY'S ENLARGEMENT OF THE RULES COMMITTEE IN 1961

Byoung-Kwon Sohn

Social Science Research Institute of Ajou University

The purpose of this article is twofold. The first one is to explain the incidence of Rules Committee capturing (the enlargement of the Rules Committee) in the 87th House in 1961; the second is to provide a partisan context for the Rules Committee enlargement. The main argument of the article is as follows: the 1961 Rules Committee enlargement in the 87th House in 1961 was executed for the purpose of legislating the Kennedy programs, which entailed the expansion of the federal government and the increase in federal expenditure. In order to legislate liberal Kennedy programs, it was necessary for the Democratic majority party to capture the Rules Committee. And the capturing took place in the 87th House when the Democratic party had a substantive incentive.

In order to emphasize the partisan nature of the Rules Committee reform, I provide crucial background information on the deteriorating relationship between the Democratic majority party and the Republican minority party since the 1958 congressional election. In line with the revitalized inter-party conflict, I also show the way the increased power of the liberal wing within the Democratic party made Speaker Sam Rayburn inevitably consider taking some measures to control the Rules Committee.

After that, I develop a formal model to test the incidence of capturing and come to the conclusion that one major necessary condition for the majority party to capture the Rules Committee is that it should be able to increase its policy utility by capturing. In other words, only when the majority party has an incentive to capture the Rules Committee in terms of policy benefit, does capturing take place. The outcome of the test based on the "Rosenthal and Poole data" of the 87th House proved the thesis.

손병권. 서울시 동작구 사당5동 183-24, (연구소)경기도 수원시 팔달구 원천동 산5번지. 아주대 사회과학연구소 연구원. Tel: 0331-219-1968, Fax: 0331-219-2195(O), 02-3473-5597(H).