

한국 국회 내 입법갈등: 보건복지분야 정책을 중심으로*

한 정 훈 | 숭실대학교

본 연구는 한국 국회 내 입법갈등에 영향을 미치는 요인을 분석한다. 특히 의회 내 입법갈등을 '정책유형'과 '정당 간 경쟁'을 중심으로 설명하는 두 가지 이론의 상대적 설명력을 검증한다. 이를 위하여 제18대 국회의 보건복지위원회와 여성가족위원회가 심의하고 본회의 표결을 거친 88개의 법안을 분석대상으로 하였다. 또한 각 법안을 두고 벌어지는 입법갈등을 측정하기 위한 하나의 지표로써 해당법안에 대한 의원발의안의 횟수를 제시하였다. 정책유형과 정당경쟁도가 법안별 입법갈등의 차별성에 미치는 영향력을 검증한 결과는 한국 국회 내 입법갈등은 정책유형보다는 정당 간 경쟁이 주요 원인을 보여주었다. 한국 국회 내 입법과정은 하나의 법안을 두고 정당 간 경쟁이 강해질수록 해당 법안의 내용을 변경하고자 하는 발의안의 제기가 많아지는 특징을 보이는 것이다.

주제어: 국회, 입법갈등, 정책유형, 정당갈등, 보건복지

I. 서론

한국 국회에 대한 학문적 관심은 민주화 이후 국회가 대통령과 행정부에 종속되었던 관행에서 상당부분 벗어나고 독립적인 입법기능을 강화하면서 증대되고 있는 실정이다. 특히 선거 및 의회운영 제도에 관해 다양한 개혁 조치들이 이루어지면서 대표의 민주성이 확대되었고, 그 결과 한국 국회의 미래에 대한 일반 유권자의 기대 역시 높아지고 있다. 그러나 이와 같은 긍정적 변화에도 불구하고 한국 국회는 입법 및 행정부에 대한 견제와 감시

*본 논문은 2012년도 정부(교육부)의 재원으로 한국연구재단의 지원을 받아 연구되었음을 밝힌다 (NRF-2012S1A5A8025022).

와 같은 국회 본연의 기능을 수행하는 과정에서 파행성이 심각하다는 평가를 받는다(강원택 2005; 이현우 2006; 임성호 2006; 조진만·임성학 2008). 국회 내 의견수렴과정은 서구 선진의회와 달리 물리적, 언어적 충돌이 휴리스틱(heuristic)으로 작동하면서 이해관계의 갈등을 확대, 재생산하는 경향이 강하다는 것이다.

국회 운영의 파행성에 대한 인식은 한편으로는 국회에 관한 연구에서 한국적 특수성을 고려할 필요가 있음을 의미한다. 원 구성의 지연, 날치기 법안 통과, 고성과 몸싸움 및 주먹다짐 등과 같은 현상은 서구 선진의회와 같이 안정적으로 운영되는 의회연구를 통하여 생산된 이론만으로는 한국 국회를 설명하기는 어렵다는 것을 보여주는 것이다(이현우 2006). 그러나 다른 한편으로 국회 운영과정에서 산발적으로 발생하는 파행적 사례를 강조하는 것은 국회를 좀 더 일반적인(general) 시각에서 이해하는 것을 방해하는 부정적인 측면을 지닌다. 파행적 운영 양상은 몇몇 소수의 법안과 관련하여 일시적으로 발생하는 것임에도 불구하고 국회의 일상적 입법과정을 대표하는 것으로 왜곡될 가능성이 높은 것이다.

본 연구는 이와 같은 인식을 바탕으로 한국 국회 내 입법갈등에 관한 논의가 현시성(saliency)이 높은 소수의 파행적 운영 사례에 제한되는 한계를 극복하고자 한다. 이를 위하여 우선 '입법갈등'을 개별의원들이 하나의 정치적 사안에 대해 자신이 선호하는 방향으로 법안을 입안 또는 개정하기 위해 벌이는 경쟁행위로 정의한다. 이러한 정의는 국회 내에서 심의, 의결되는 법안 각각에 대하여 상이한 수준의 입법갈등을 논의할 수 있게 한다. 또한 입법과정에서 표출되는 의원들의 행위(behavior)에 초점을 맞추고 있기 때문에 그동안 '민생법안' 또는 '쟁점법안'과 같이 모호한 수사적(rhetoric) 표현을 통하여 법안별 입법갈등의 강도를 구분하였던 관행을 개선할 수 있는 가능성을 높이는 것이다.¹⁾

본 연구는 이와 같은 정의를 기반으로 한국 국회 내에서 법안별로 상이한 수준의 입법갈등이 발생하는 주요 원인을 파악하고자 한다. 기존의 연구는 크게 두 측면에서 국회 내 입법갈등을 설명해오고 있다. 하나는 '정책유형'에 따라 입법갈등이 달라진다는 주장이다

1) 이와 관련하여 한 가지 고려할 점은 하나의 정치적 사안에 대한 사회적 이해관계의 갈등은 발의안을 통하여 의회 내에서 논의되기 이전 단계에서 발생할 수 있으며, 사회적 이해관계의 갈등이 발의안을 통하여 적절히 대표되지 않을 수도 있다는 점이다. 다시 말해 하나의 정치적 사안에 대한 의회 외적갈등 양상과 의회 내적 갈등양상이 일관되지 않을 가능성이 있는 것이다. 이 경우 발의안을 통하여 의회 내적갈등으로 전환되기 이전 단계에서 수사적으로 표출된 갈등양상에 대한 연구 역시 유의미할 것이다.

(김석준 1992; 정용덕 외 1996; 전진영 2009). 이들은 서로 다른 방식의 정책유형분류 방식에 기초하여 논의를 전개하고 있음에도 불구하고 ‘정책이 정치를 결정한다’는 로위(Lowi 1964)의 이론적 주장을 배경으로 한다는 공통점을 지닌다. 다른 하나는 ‘정당 간 경쟁’을 중심으로 국회 내 갈등을 설명하는 방식이다(전진영 2006; 최준영 외 2008; 서현진·박경미 2009; 한정훈 2011; 이현출·김준석 2012). 이들은 법안에 대한 표결 및 인사청문회 등 다양한 과정에서 관찰되는 국회 내 갈등의 주원인을 정당 사이의 정치역학에 두고 있다. 그러면 이러한 상반된 두 주장 가운데 어느 주장이 국회 내 입법갈등을 상대적으로 더 잘 설명하고 있는 것인가?

한국 국회 내 입법갈등을 설명하는 위와 같은 두 이론적 주장의 상대적 설명력을 검증하기 위하여 본 연구는 제18대 국회에서 보건복지위원회와 여성가족위원회의 심의대상이 되었던 88개 법안을 경험적 분석 자료로 활용하였다. 보건복지관련 법안을 분석대상으로 이용한 주된 이유는 분석대상 법안들의 분포가 어느 한 정책유형에 편향되는(skewed) 것을 방지하기 위해서다. 보건복지위원회와 여성가족위원회에서 심의되는 법안은 국회운영위원회 및 법제사법위원회와 같이 심의대상 법안이 규제정책유형에 집중되지도 않을 뿐 아니라 정책집행에 따른 수혜집단을 명확히 규정하는 사회보장성 정책 등을 다수 포함하고 있기 때문에 분배, 규제, 재분배적 성격을 지닌 정책을 고르게 포함할 가능성이 높은 것이다.

방법론적으로 분석대상 법안을 정책유형별로 범주화하기 위하여 본 연구는 로위(Lowi 1972)가 제시한 ‘강제성(coercion)의 대상’과 ‘강제성의 직접성 여부’라는 두 가지 기준을 ‘순차적으로 적용’하는 방식을 취하였다. 이와 같이 두 기준을 ‘순차적으로 적용’하는 방식은 로위(1972)의 정책유형분류 방식이 모호하여 구체적인 법안분류에 활용하기 어렵다는 다수의 비판(Wilson 1973; Greenberg et al. 1977; Kjellberg 1977)에 대처하기 위한 것이다. 구체적인 법안을 정책유형별로 범주화하는 과정에서 오류(errors)가 발생한다면 그러한 오류를 두 기준을 ‘순차적으로 적용’하는 과정을 통해서 범주화되지 못하고 남는 법안들에 두고자 한 조치인 것이다.²⁾ 이렇게 정책유형분류 과정에서 발생한 오류의 유형을 명확히 제시하는 것은 정책유형별로 분류된 법안에 대한 분석의 신뢰성(reliability)을 확보하는데 기여한다. 인식된 오류를 바탕으로 분석결과를 제한적으로 해석함으로써 정책유형분

2) 정책유형과 같은 하나의 개념(concept)을 경험적으로 측정하는 과정에서 발생할 수 있는 오류(errors)의 유형과 각 오류가 측정된 자료를 활용한 연구결과의 신뢰성 및 타당성에 미치는 영향력에 관한 자세한 논의는 폴락(Pollock III 2011)을 참조할 것.

류 과정에서 발생한 오류의 문제점을 완화할 수 있는 것이다. 한편, 법안별 정당경쟁 수준을 측정하기 위한 방안으로는 해당 안건을 두고 각 정당 소속의원들이 발의안을 제출하는 비율에 초점을 맞추었다. 특정 법안을 두고 벌어지는 정당 간 경쟁은 각 정당 소속의원들의 행태적 측면 이외에도 정책에 대한 발언을 통해서도, 또는 의원들보다는 각 정당의 지도자 및 활동가들의 발언 및 행태를 통해서도 측정될 수 있을 것이다. 그러나 중요도가 높은 소수의 법안에 대해서는 정당 지도자 및 활동가 등을 포함하여 각 정당의 정책적 선호를 판단할 수 있는 자료가 충분한 반면, 나머지 대부분의 법안에 대해서는 각 정당의 정책적 선호를 판단할 수 있는 유사한 자료를 확보하는 것이 거의 불가능한 실정이다. 이와 같은 자료접근 가능성의 한계로 인해 본 연구는 법안별 정당경쟁 수준을 해당 안건을 두고 각 정당의 소속의원들이 자신의 정치적 선호를 반영하고자 입안, 또는 개정안을 제출하면서 이루어지는 경쟁에 초점을 맞추고자 한다.

본 논문의 구성은 다음과 같다. 우선 ‘정책유형’과 ‘정당 간 경쟁’을 중심으로 의회 내 입법갈등을 설명하는 두 가지 이론적 주장을 간략히 검토한다. 다음으로 한국 국회 내 입법갈등에 대한 각 이론의 상대적 설명력을 경험적으로 검증하도록 한다. 마지막으로 연구결과의 함의 및 한계에 대한 논의를 통하여 결론을 대신한다.

II. 입법갈등에 관한 이론적 논의

1. 의회 내 입법갈등

한국 국회 내 갈등에 관한 대부분의 기존 연구는 입법갈등을 명시적으로 정의하지 않은 채 이루어진 경향을 보인다. 입법갈등을 국회 원 구성 및 입법과정의 지연, 변칙적 법안처리, 물리적 충돌 등과 같은 파행적 운영양상과 동일하게 취급하거나 입법과 관련하여 발생 가능한 모든 갈등양상을 입법갈등으로 간주하기도 한다.³⁾ 그러나 이와 같은 관행은 입법

3) 예외적으로 최근 홍득표(2010)는 단점정부에서의 국회 내 입법갈등가능성을 논의하면서 입법갈등에 관한 명시적인 정의를 제공한다. 그에 따르면, 입법갈등이란 법률안 처리를 둘러싸고 정파 혹은 계파 간 이견 표출로 입법과정의 지연, 변칙처리, 파행적 의사진행, 처리과정의 물리적 충돌 발생 등이다. 그러나 이러한 정의는 ‘법률안 처리를 둘러싸고 정파 혹은 계파 간 이견 표출’을 ‘입법과정 지연, 변칙처리, 파행적 의사진행, 처리과정의 물리적 충돌발생’과 같은 몇몇 예시적이며

갈등이 내포하는 의미의 모호성을 증대할 뿐 아니라 분석대상의 일관성 및 더 나아가 논리 전개 일관성을 저해할 가능성이 높다. 이러한 문제를 해소하기 위하여 본 연구는 입법갈등에 대한 명시적인 정의를 내리면서 논의를 시작하고자 한다.

입법갈등은 우선 사전적 의미를 고려할 때, 입법을 두고 벌어지는 이해당사자 사이의 갈등이라 할 수 있다. 이 때 입법은 하나의 법안을 만드는 과정 전체를 포괄하며, 갈등은 그러한 과정에서 이해당사자들이 지닌 선호의 충돌을 지칭한다. 따라서 입법갈등은 법안을 만드는 각 과정을 세분화하고 각 과정의 주요 이해당사자를 파악함으로써 더욱 구체적으로 정의될 수 있을 것이다. 입법과정을 4단계로 세분화하여 이해한 킹던(Kingdon 1995, 2-3)의 논의를 활용하면, 한국 국회 내 입법과정은 구체적으로 하나의 정치적 안건이 사회적 이해관계의 표출대상이 되는 의제설정단계(*agenda setting*), 해당 안건을 입법 발의안으로 대표함으로써 대안을 구체화하는 단계(*specification of alternatives*), 본회의에 부의된 발의안에 대해 표결을 통하여 정책을 만드는 단계(*policy enactment*), 본회의를 통과한 법안을 집행하는 단계(*policy implementation*)로 이해할 수 있다. 이와 같은 입법과정의 세분화는 입법의 각 단계마다 상이한 이해당사자를 중심으로 발생하는 입법갈등에 대한 고려를 가능하게 한다. 예를 들어 의제설정단계에서는 기업체, 노동단체, 각종 시민단체 등을 포함하여 일반유권자 집단 전체를 포괄하는 광범위한 이해관계 당사자들 사이에 어떤 정치적 안건을 표면화할 것인가를 두고 갈등이 유발될 수 있는 반면, 입법 발의를 통하여 대안을 구체화하는 단계에서는 의제설정 단계의 갈등이 의원이나 행정부에 의해 대표되는 과정을 통해 사회적 갈등이 의회 내부의 갈등으로 집약되는 양상을 띠 수 있는 것이다.

본 연구는 이러한 인식을 바탕으로 입법갈등을 개별의원들이 하나의 정치적 사안에 대해 자신이 선호하는 방향으로 법안을 입안 또는 개정하기 위하여 입법발의안을 제출하는 경쟁행위로 정의하고자 한다. 이론적으로 만일 의제설정단계에서 심각한 사회적 이해관계의 대립이 존재한다면 대안의 구체화 단계에서 하나의 대안이 아닌 다수의 대안을 통하여 사회적 이해관계가 대표될 가능성이 높다. 정치적 선호의 이질성(*heterogeneity*)이 높은 안건을 입안하는 과정에서 개별의원들은 해당 안건에 대해 발의안을 제출함으로써 자신 또는 소속정당의 선호를 반영하고자 하는 행위유인(*behavioral incentives*)을 지니기 때문이다. 따라서 사회적 이해관계의 이질성이 높은 안건일수록 해당 안건에 대한 대안을 구체화

파행적인 사례를 통하여 제한적으로 해석하고 있다는 단점을 보인다.

하는 다양한 발의안들이 제기될 가능성이 높아질 것이며 이러한 입법안의 발의경쟁을 입법갈등으로 정의할 수 있는 것이다. 결국 본 연구에서 논의되는 입법갈등은 킹턴(1995)의 입법과정에 관한 4단계 가운데 첫 번째와 두 번째 단계에서 발생하는 입법갈등에 초점을 맞춘 것이다.

위와 같은 입법갈등의 정의에 따라 본 연구는 각 법안별 입법갈등을 측정하기 위해 각 법안의 입안 및 개정에 기여한 의원발의안의 횟수를 경험적 측정지표로 이용한다. 이러한 측정방식은 ‘민생’ 또는 ‘쟁점’과 같은 모호한 수사적 표현을 통해 측정하고자 했던 기존의 관행에 비하여 입법안 발의행태라는 구체적인 정보에 기초한다는 장점을 지닌다. 국회의원들의 행태를 중심으로 입법갈등을 측정하고자 한 이와 같은 시도는 개별의원들이 국회 내 의사결정과정에 개입하는 행위를 중심으로 국회 내 ‘갈등범위’를 정의하고자 했던 임성호의 연구(2006)와 맥을 같이하는 것이다. 또한 본회의 표결과정은 위원회의 심의결과를 따르는 경향이 강하다는 연구결과를 고려할 때(전진영 2009), 본회의 부의 이전 단계의 법안의 성격에 초점을 맞추어 입법갈등을 측정한 본 연구 결과는 국회 본회의 표결단계에서의 입법갈등 연구를 위한 기초자료로 활용될 수 있을 것이다.

2. 정책유형화와 입법갈등

그렇다면, 입법갈등의 수위가 법안에 따라 상이하게 나타날 수 있다는 위와 같은 이해를 고려할 때, 상이한 수위의 입법갈등에 영향을 미치는 요인은 무엇인가? 의회 내 입법갈등의 요인에 관한 대표적인 입장 가운데 하나는 정책유형에 따라 입법갈등의 양상이 달라질 수 있다는 주장이다. 1964년 로위의 연구에서 제시된 이러한 주장은 공공정책은 그 유형에 따라 관련 행위자들이 정부 정책에 대하여 서로 다른 기대(expectations)를 지니게 되며, 이러한 기대는 정치 경쟁의 구조(political structure), 정책결정과정(political process), 정치엘리트와 집단 사이의 관계에 영향을 미친다는 것이다. 구체적으로는 그는 정부의 공공정책을 분배, 규제, 재분배 정책이라는 세 가지 유형으로 분류하고 각 정책유형이 정책을 두고 벌어지는 집단 간 경쟁유형을 결정한다고 주장한다.

정책유형에 따라 입법갈등의 양상이 달라진다는 위와 같은 주장은 두 단계로 세분화하여 고찰할 필요가 있다. 우선 구체적인 법안들을 일정한 분류 기준에 따라 정책유형별로 분류하는 과정이다. 이 과정에서 각 정책유형에 포함된 법안들은 분류기준을 중심으로 동질성을 띠는 반면 다른 정책유형에 포함된 법안들과는 차별적인 특성을 지니게 된다. 다음

으로 정책유형별로 입법갈등의 양상을 비교하는 단계이다. 이 과정은 정책유형 분류 기준을 통하여 드러난 정책유형별 차별성이 각 정책유형에 포함된 법안들을 두고 벌어지는 평균적 입법갈등의 차별성에 영향을 미치고 있음을 보이는 것이다.

다수의 학자들은 위와 같이 두 단계로 분리된 로위(1964)의 주장 가운데 첫 번째 단계에 대하여 의문을 제시한다. 정책유형별 특징이 상호 배타적(mutually exhaustive)이지 않다거나 하나의 구체적인 법안이 내포하는 내용의 다차원성으로 인하여 하나의 구체적인 법안을 특정한 유형으로 범주화하는 것이 불가능하다는 것이다(Kjellberg 1977, 556-557; Wilson 1973, 328-329; Greenberg et al. 1977, 1533).

그러나 정책유형 분류의 이와 같은 문제점에도 불구하고 만일 적절한 분류가 이루어진다면 정책유형별로 입법갈등의 양상이 다를 것이라는 점에는 동의가 지속되는 것으로 보인다. 예를 들어 다수의 연구는 새로운 정책유형분류 기준을 제시함으로써 정책유형분류론의 경험적 검증가능성을 높이려는 데 초점을 두고 있는 것이다(Wilson 1973; 1986; Spitzer 1987; Heckathorn and Maser 1990). 특히 윌슨(Wilson 1973)은 특정 정책과 결부된 비용(costs)과 이익(benefits)이 개개인에게 분산된 양상을 정책유형의 범주화를 위한 새로운 기준으로 제시함으로써 서로 다른 정책유형 사이에 상호배타성을 높이고자 하였다. 한국 국회 내 정책결정과정과정에 관한 최근의 몇몇 연구(정용덕 외 1996; 전진영 2009) 역시 이러한 윌슨의 정책유형화의 장점을 인정하고 정책결정과정의 정책유형에 따라 달라질 수 있음을 보이는 사례연구를 시도한 것이다.

로위(1972)의 연구 역시 정책유형 분류기준을 개선하고자 하는 시도 가운데 하나다. 그는 공공정책이 수반하는 강제성(coercion)이라는 개념을 세분화하여 이해함으로써 정책유형의 경험적 분류가능성을 높이고자 하였다. <표 1>은 로위(1972)의 정책유형화 분류에 관한 논의를 요약적으로 정리한 것이다.

<표 1>은 특정 정책이 수반하는 강제성의 대상과 강제성이 직접적으로(immediate) 실현되는지의 여부에 따라 정책유형을 분류할 수 있음을 보여준다. 이러한 분류 기준은 특정 정책은 개개인 또는 집단을 대상으로 강제성을 부여할 수 있으며, 또한 해당 대상에 대하여 직접적으로 또는 간접적으로 강제성을 실현한다는 사실에 근거한 것이다. 예를 들어 분배정책유형에 포함된 정책은 집단별로 수혜자와 피해자가 구분되지 않는 개별적 강제성을 특징으로 하며 정책의 실현이 간접적으로 개개인에게 영향을 미치는 특징을 지닌 것이다. 재분배정책유형에 속하는 정책은 위와 상반되는 특징을 지닌다. 재분배정책유형에 속하는 정책은 하나의 집단에게 이익을 주기 위하여 또 다른 집단에게 비용을 부과하는 특

〈표 1〉 로위(1972)의 정책유형화 분류기준 및 특성

	분배 (distributive) 정책	규제 (regulative) 정책	재분배 (redistributive) 정책	구성 (constituent) 정책
분류기준 1: 강제성 대상	개별적	개별적	집단적	집단적
분류기준 2: 강제성의 직접성	간접적 (remote)	직접적 (immediate)	직접적 (immediate)	간접적 (remote)
주요정치행위자	이해관계에 따른 의원 개개인	이해관계에 따른 의원들의 집단	이념적 차별성에 따른 의원들의 집단	이념적 차별성에 따른 정당
행위자간 관계	상호목인 (logrolling)	거래 (bargaining)	이념적 대립	정당 간 대립
상임위원회 역할	결정적	부분적	거의 없음	거의 없음
행정부의 역할	보조적	보조적 + 조율적	주도적	주도적
정책사례	조세, 보조금 정책 등	교통법규, 반독점법 등	소득세, 연방준비율 등	선거구재획정 등

징을 지니고 그 결과 수혜자와 피해자 집단을 대상으로 강제성이 직접적으로 실현되는 것이다.

정책유형에 따라 구체적인 법안을 범주화하기 위한 위와 같은 다양한 노력에도 불구하고 범주화 과정에서 발생하는 경험적 오류를 완전히 해결했다고 보기 힘들다. 로위(1972)의 정책유형 분류기준은 여전히 모호한 것으로 평가받고 있으며(Kellow 1988; Heckathorn and Maser 1990), 윌슨(1973)의 분류방식 역시 연구자가 비용과 이익에 대한 경험적 지표를 어떻게 구성하는가에 따라 하나의 법안을 서로 다른 정책유형으로 분류할 수 있는 한계를 내포하는 것이다. 정책유형 분류단계에서 보이는 이와 같은 한계는 결국 정책유형에 따라 입법갈등이 달라질 수 있다는 주장을 경험적으로 검증하기 위해서는 정책유형의 범주화 과정에서 발생하는 경험적 오류가 연구결과의 신뢰성을 저해하지 않는 한에서 이루어질 필요가 있음을 의미한다.

본 연구는 이와 같은 인식을 바탕으로 로위(1972)의 정책유형 분류방식을 한국 국회 내 입법갈등 연구에 적용해보고자 한다. 이를 위하여 다음과 같은 2단계 분류방식에 따른 정책유형의 범주화를 시도한다. 제1단계에서는 ‘강제성의 대상’을 기준(criteria)으로, 재분배

정책유형에 속하는 정책과 그 이외의 정책을 구분한다. 즉 분석대상 정책의 내용이 집단별로 수혜자와 피해자를 명확히 구분하는 정책과 그렇지 않은 정책을 구분하는 것이다. 제2단계에서는 제1단계의 분류결과 재분배정책유형에 속하지 않은 정책들만을 대상으로 '강제성의 직접성 여부'라는 기준을 적용하여 직접적으로 강제성을 부여하는 규제를 포함하는 정책과 그렇지 않은 정책을 구분한다. 이러한 구분을 통하여 전자에 해당하는 법안은 규제정책유형으로 후자에 해당하는 법안은 분배정책유형으로 범주화한다.⁴⁾

위와 같은 본 연구의 정책유형별 분류방식은 재분배, 규제정책유형과 비교할 때 분배정책유형의 범주화는 상대적으로 약한 기준이 적용된 것이라 할 수 있다. 다시 말해 재분배정책, 규제정책유형에 명확히 포함될 수 있는 정책을 제외한 나머지 정책을 분배정책유형으로 범주화함으로써 분배정책유형은 상대적으로 그 특징이 과소대표되는 체계적인 오류를 지닌다. 따라서 분배정책유형에 포함된 법안들이 전적으로 동질적인 특징을 지닌 것으로 보기 힘들 수 있다.

그러나 정책유형 분류과정에서 발생한 위와 같은 오류는 본 연구결과의 신뢰성을 저해하지 않을 뿐 아니라 정책에 관한 관행적 분류기준을 이용한다는 이점을 지닌다는 점을 인식할 필요가 있다. 우선 정책을 분배, 규제, 재분배정책유형으로 분류하는 것은 오랜 경험을 통하여 인식된 정책적 차이를 잘 드러내는 범주화(Heckathorn and Maser 1990, 1102)일 뿐만 아니라 미국 상임위원회의 대표성에 관한 비교적 최근 연구(Weingast and Marshall 1988; Longregan and Snyder 1994)에서도 여전히 효과적으로 활용하고 있는 분류방식이라는 이점을 지닌다. 또한 본 연구의 정책유형의 범주화 과정은 분배정책유형의 특징이 과소대표되는 체계적 오류(systematic errors)를 범하고 있으나 이러한 오류는 분석결과의 신뢰성을 저해하지 않는다는 점을 인식할 필요가 있다. 이러한 오류는 다만 연구결과에 대한 해석을 주의할 것을 요구하는 것이다. 본 연구는 이러한 필요성에 부응하기 위하여 재분배정책유형을 기준(baseline)으로 할 때, 분배정책유형과 규제정책유형이 입법갈등에 미치는 영향력이 정책유형론이 제시하는 예측과 부합하는지를 살펴볼 것이다. 두 정책유형 가운데 어느 하나만이 예측에 부합하고 또 다른 하나는 예측에 부합하지 않는다면, 범주화의 오류는 연구결과의 일관된 해석을 저해할 정도로 심각한 경우라 할 수 있다. 이 경우 분배정책유형에 대한 더욱 명확한 분류를 통하여 정책유형이 입법갈등에 미치는

4) 로위(1972)는 또 다른 정책유형으로 구성정책유형을 제시한다. 그러나 이 유형은 '게임의 규칙'과 관련된 정책을 포괄하는 것으로 정치적으로 가장 상위에 놓인 행위자들이 관심을 갖는 정책유형인 반면, 일반유권자의 관심이 낮은 정책유형이다. 따라서 본 연구의 논의에서는 제외한다.

영향력을 재검증할 필요가 있다. 그러나 만일 두 정책유형 모두 예측에 부합하거나 부합하지 않는다면, 범주화의 오류는 입법갈등이 정책유형별로 달라지는지를 검증하고자 하는 본 연구 목적을 크게 저해하지 않는다. 이 경우 분배정책유형의 특성이 과소대표되고 있음에도 불구하고 유의미한 연구결과를 산출할 수 있을 뿐 아니라 정책유형의 영향력을 일관되게 해석할 수 있을 것이다. 본 연구는 특히 정책유형과 입법갈등 사이의 다음과 같은 가설을 검증하고자 한다.

가설 1(정책유형별 입법갈등):

분석대상 법안들을 비교할 경우, 분배정책유형에 속하는 법안일수록 그 밖의 정책유형에 속하는 법안에 비해 더 강한 입법갈등의 수준을 보이는 경향이 나타날 것이다.

가설 1의 논거는 정책유형에 따라 정책결정에 참여하는 주요행위자의 변화를 보여주는 <표 1>의 결과로부터 도출될 수 있다. 우선 분배정책유형은 이념적(ideology) 차별성보다는 이해관계(interest)의 차별성에 따른 선호를 실현하고자 하는 개별의원들이 주요 행위자로서 정책결정에 참여하는 반면, 행정부는 간접적이고 미미한 역할만을 수행하는 특성을 지닌다. 또한 분배정책유형에 속하는 정책의 강제성은 개별적이고 간접적이기 때문에 정책경쟁은 비제로섬(non-zero-sum)적 성격을 띤다. 이는 정책을 두고 심각한 이해관계의 갈등이 발생할 가능성이 낮기 때문에 개별의원들은 적극적으로 자신의 이해관계를 정책에 반영시키하고자 하는 행위유인이 높아질 것임을 의미하는 것이다. 이에 반해 재분배정책유형에 속하는 정책의 강제성은 집단적이고 직접적이기 때문에 정책경쟁은 제로섬(zero-sum)적 성격을 지니며, 이익배분이 집단적으로 이루어지기 때문에 집단 간 이념적 대결로 발전할 가능성이 높다. 만일 개별의원이 정책결정과정에서 참여한다면 이념적 대립에 놓인 집단 가운데 어느 한 편을 지지해야 할 것이며, 그 결과 자신이 지지하지 않았던 집단에 속한 유권자의 지지를 잃을 수 있는 위험(risk)을 감수해야 한다. 따라서 개별의원들은 재분배정책유형에 속하는 정책의 결정과정에 참여하고자 하는 행위유인은 낮아지고, 대신에 집단 간 이익배분 경쟁에서 제3의 조정자 역할을 수행할 수 있는 행정부의 영향력이 강화되는 것이다. 정책유형별 개별의원의 입법행태의 변화에 관한 이와 같은 논리적 과정은 가설1로 정리될 수 있는 것이다.

3. 정당 간 갈등과 입법갈등

정책유형론의 주장과 달리 서구 선진의회에 관한 다수의 연구(Shepsle and Weingast 1995; Weingast and Marshall 1988; Krehbiel 1991; Cox and McCubbins 1993; 2005; Carey 2008)는 정당 간 갈등이 입법과정을 지배할 뿐 아니라 정책의 방향을 결정하는 중요한 변수임을 주장한다. 특히 정당은 의회 내 개별의원들 사이에 집합행동(collective action)이 가능하도록 매개하는 기능을 수행한다(Aldrich 2011, 28-35)는 사실을 고려할 때 개별의원들 사이의 법안발의 경쟁으로 정의된 입법갈등은 정당 간 경쟁과 밀접한 연관성이 있을 것임을 예상할 수 있다. 자신이 발의한 법안을 통과시키려는 의원의 입장에서는 소속정당의 동료의원들의 협조를 구할 필요가 있으며 그 결과 개별의원들의 법안발의 경쟁은 정당 간 경쟁으로 나타날 가능성이 높기 때문이다.

소속정당을 중심으로 발의한 법안을 통과시키고자 하는 개별의원들의 행위유인은 두 가지 유형의 서로 다른 경쟁을 낳을 것으로 생각된다. 첫째, 정당 간 경쟁으로부터 발생하는 법안 발의경쟁이다. 정당 간 경쟁은 각 정당의 의석수에 영향을 미치거나 상임위원장 등 의회 내 중요 직위의 배정과 같이 의회 내 정당 간 역학관계를 변경시킬 수 있는 법안일수록 더욱 치열한 양상을 보일 것이다. 미국 의회연구(Mayhew 1974; Schiller 1995, 189; Wawro 2000) 역시 지역구민의 지지를 강화할 수 있거나, 발의에 참여하는 것이 정책통과를 용이하게 하거나, 의회 내에서 높은 직위를 차지하기 위해 의회 내 역할을 강화하고자 하는 목적을 지닌 법안일수록 해당법안에 대한 개별의원들의 발의안 제출이 빈번해진다는 사실을 확인하고 있다. 의회 내 정당 간 역학관계의 변화에 영향을 줄 수 있는 안전에 대하여, 각 정당 소속의원들은 타정당 소속의원들의 발의안을 쉽게 용인하기보다는 소속정당의 입장을 반영할 수 있는 대안적 발의안을 제출할 행위유인이 강한 것이다. 둘째, 정당 내 소속의원들 사이에 벌어지는 발의경쟁이다. 안전소유이론(issue ownership theory)은 특정 법안에 대해서는 정당 간 경쟁보다는 정당 내 소속의원들 사이에 상대적으로 강한 발의경쟁이 이루어질 수 있음을 주장한다. 이론에 따르면, 서구 사회는 일반적으로 하나의 정당이 상대정당들에 비해 유권자 다수의 지지를 확보하고 있는 정치적 안전을 소유하고 있다는 가정이 가능하다. 예를 들어 서구 좌파정당들은 복지, 실업 및 교육에 관한 안전에서 우위를 점하는 반면, 우파정당들은 물가상승, 범죄 및 국방에 관한 안전에서 우위를 점하고 있는 것이다(Budge and Farlie 1983). 유사하게 미국 공화당은 범죄, 국가안보, 세금,

도덕적 가치와 외교에 관한 안건들에 대해서는 민주당에 비해 우위를 점하는 것으로 알려졌다(Petrocik 1996). 이와 같은 안건별 상대적 우위를 통하여 각 정당은 자신이 우위를 확보하고 있는 안건에 대해서는 대중적으로 강력한 호소전략을 취하는 반면, 열위에 놓인 안건에 대해서는 무시하는 전략을 지니고 정책결정과정에 참여하는 경향이 강하다.

위와 같은 논의는 결국 특정 안건을 두고 벌어지는 의회 내 정당 간 경쟁 및 정당 내 소속의원들 간의 경쟁은 해당 안건을 두고 이루어지는 법안 발의경쟁으로 표출될 것임을 의미한다. 우선 의회 내 정당 간 역학관계에 영향을 미칠 것으로 예상되는 안건에 대해서는 각 정당의 소속의원들이 해당 안건을 자신들이 선호하는 방향으로 처리함으로써 자신들의 의회 내 위치를 보존하기 위하여 해당 안건에 대한 입법안 발의경쟁에 나설 것이다. 따라서 해당 안건에 대한 입법안 발의 횟수는 증가할 뿐 아니라 각 정당 소속의원들 사이에 유사한 비율의 발의 횟수가 이루어질 가능성이 높은 것이다. 또한 안건소유이론의 주장으로부터 하나의 정당이 소유한 것으로 알려진 안건에 대해서는 입법안 발의를 위한 정당 간 경쟁이 낮은 반면 그렇지 않은 안건에 대해서는 상대적으로 강한 입법안 발의경쟁이 일어날 가능성을 예상해 볼 수 있다. 다시 말해, 어느 정당도 소유하지 못한 안건에 대하여 각 정당은 해당안건에 대한 유권자의 선호를 흡수하기 위해 치열한 경합을 벌일 가능성이 높은 것이다. 이러한 안건에 대해서 각 정당의 입법안 발의경쟁은 궁극적으로 해당 안건에 대한 발의안의 수효를 증대시킴으로써 입법갈등을 심화시키는 결과를 가져올 것이다. 다만 이러한 논리는 어느 정당도 소유하지 못한 안건 모두에 적용되는 것이 아니다. 유사한 안건 가운데 일부는 각 정당의 소속의원들이 해당 안건을 소유함으로써 발생하는 책임을 회피하고자 하는 안건일 가능성도 존재하기 때문이다(Mayhew 1974). 각 정당 소속의원들 사이의 입법안 발의경쟁과 해당 안건의 입법갈등 사이의 이와 같은 관계로부터 다음과 같은 가설이 가능할 것 같다.

가설 2(정당 간 경쟁과 입법갈등):

분석대상 법안들을 비교할 때, 정당 간 경쟁이 강한 법안일수록 그렇지 않은 법안에 비해 입법갈등의 강도가 강한 경향을 보일 것이다.

위의 가설을 검증하기 위하여 본 연구는 특정 법안에 대해 집권여당과 야당 소속의원들이 대표발의안을 제출한 비율(ratio)을 중심으로 정당 간 경쟁을 측정하고자 한다. 이러한 측정방안은 특정 법안에 대한 정당 간 경쟁은 해당 법안의 내용을 변경하기 위하여 이루어

진 발의안의 빈도가 정당별로 유사할수록 치열한 반면, 어느 한 정당의 소속의원들에 의해 발의가 주도될수록 약해질 것이라는 점을 고려한 것이다. 아래의 수식은 이러한 논리를 반영하여 정당 간 경쟁도를 측정하는 방식을 보여준다.

$$\text{정당경쟁도} = \min \left\{ \frac{\text{한나라당 의원발의안 수효}}{\text{의원발의안 총수효}}, \frac{\text{야당 의원발의안 수효}}{\text{의원발의안 총수효}} \right\}$$

위의 측정지표는 상임위원회 심의를 거쳐 본회의에 부의되는 하나의 법안에 대해 각 정당 의원들이 발의한 비율 가운데 최소값을 정당경쟁도로 표현한 것이다. 또한 정당경쟁도의 수준은 0에서 0.5의 값을 양극단으로 하는 범주 사이에 하나의 수치를 통하여 나타나게 된다. 예를 들어, 0이라는 지표는 정당경쟁도가 가장 낮은 수준을 대표한다. 이는 두 가지 경우에 가능하게 된다. 첫째, 하나의 안건에 대해 단 하나의 의원발의안이 상임위원회 심의를 거쳐 본회의에 부의된 경우로 해당법안을 두고 정당 간 입법경쟁이 관찰되지 않은 경우다. 이 때 해당 법안에 대한 의원발의안 총수효는 1, 발의한 의원이 소속한 정당의 발의안 수효는 1, 나머지 정당의 발의안 수효는 0이 된다. 따라서 위의 측정지표는 $\min\{1,0\}$, 또는 $\min\{0,1\}$ 로 계산되고 그 결과 최소값에 해당하는 0이 가장 낮은 수준의 정당경쟁도를 대표하는 지표가 되는 것이다. 둘째, 하나의 안건에 대해 다수의 의원발의안이 어느 한 정당에 소속된 의원들에 의해서만 제기되었고 이들 발의안이 해당 상임위원회 위원장 대안으로써 본회의에 부의된 경우다. 해당 안건에 대한 다수의 의원발의안은 발의한 의원들이 소속된 정당 내부의 소속의원 간 입법경쟁이 발생했음을 의미한다. 그러나 위원장 대안에 반영된 발의안 모두 한 정당에 소속된 의원들에 의해서만 제기되었다는 점에서 정당 간 입법경쟁은 관찰되지 않은 경우라 할 수 있다. 이 경우 역시 위의 계산 방식과 동일한 방식을 거쳐 해당 안건에 대한 정당경쟁도는 0으로 측정된다.

정당경쟁도에 관한 위와 같은 측정 방안은 각 발의안을 대표하는 정당을 해당 발의안의 대표발의자가 소속된 정당으로 측정한다는 점에서 공동발의자에 대한 논의를 필요로 한다. 의원발의안에 관한 국회법은 다수의 발의의원에 의하여 이루어진 의원발의의 경우 대표발의자뿐만 아니라 공동발의자를 명시할 것을 규정하고 있기 때문이다.⁵⁾ 그러나 다음

5) 한국 국회법 제79조 1항은 의원은 10인 이상의 찬성으로 발의할 수 있다고 규정하고 있으며, 동 조 3항에서는 법률안을 발의하는 때에는 발의의원과 찬성위원을 구분하되 발의의원의 성명을 기재하고, 두 명 이상의 발의의원이 있을 경우 한 명의 대표발의의원을 명시하도록 규정하고 있다.

과 같은 두 가지 한국 국회 내 법률안 심의 및 표결과정의 특징은 각 발의안의 대표발의자가 소속된 정당을 해당발의안을 대표하는 정당으로 간주하는 것이 한국 국회 내 입법현실을 크게 왜곡하지 않음을 보여준다. 첫째, 한국 국회 내 법안의 심의 및 표결과정은 대표발의 의원을 중심으로 심의 및 표결대상 법안을 지칭하는 경향이 강하다. 상임위원회와 본회의 심의 및 표결과정에 관한 국회 회의록을 통하여 쉽게 관찰되는 이러한 경향은 일반적으로 대표발의 의원을 중심으로 법안의 성격을 이해하고 있는 한국 국회 내 입법관행을 보여주는 것이라 할 수 있다. 둘째, 한국 국회 본회의 표결과정은 공동으로 발의에 참여했음에도 불구하고 해당 발의안에 대하여 기권이나 반대표를 행사한 경우도 적지 않다는 점이다. 예를 들어 본 연구의 분석대상 법안 가운데 한나라당 손숙미 의원이 대표발의하고 제278회 국회 정기회 제20차 본회의에서 표결된 영유아보육법 일부개정안은 공동발의에 참여한 11명의 한나라당 의원 가운데 본회의 표결과정에서 기권을 행사한 의원이 있었으며, 민주당 박은수 의원이 대표발의하고 제289회 국회 임시회 제9차 본회의에서 표결된 장애인 복지법 일부개정안은 공동발의에 참여한 13명의 민주당 의원 가운데 총 11명의 의원이 투표에 불참, 기권 또는 반대표를 행사하였다.⁶⁾ 이 두 법안은 특히 공동발의에 참여한 의원들이 대표발의한 의원과 동일정당 소속 의원들이고, 본회의 표결에 부의된 법안 역시 위원장 대안의 형식이 아닌 의원발의안이었다는 점에서 공동발의에 참여한 의원들이 적극적으로 표결에 동참하고 지지할 것으로 예상되는 법안이다. 따라서 각 법안의 발의단계와 표결단계에서 법안을 공동발의한 의원들 사이에 관찰되는 이와 같은 입법행태의 차별성은 각 발의안을 대표하는 정당을 대표발의 의원의 소속정당으로 측정하는 것이 오히려 한국 국회 내 입법 현실을 더 잘 반영하는 것임을 함의한다. 아래에서는 위와 같은 측정지표를 이용하여 한국 국회 내 입법갈등이 정당 간 경쟁에 따라 좌우되는 것인지 아니면 정책유형에 따라 달라지는지를 구체적 자료를 통하여 검증해보도록 하겠다.

6) 영유아보육법 일부개정안에 대해 기권을 행사한 한나라당 의원은 비례대표로 당선된 조문환 의원이었으며, 장애인복지법 일부개정안에 대한 투표에 불참한 민주당 의원은 김성곤, 박선숙, 송영길, 양승조, 이미경, 이찬열, 전혜숙 의원(이상 7인), 기권을 행사한 의원은 이춘석 의원(이상 1인), 반대표를 행사한 의원은 강창일, 오제세, 조영택 의원(이상 3인)이었다.

〈표 2〉 정책유형별 구체적 법안의 범주화

정책유형	정의 및 특성	법안명
분배정책	<p>자원과 서비스를 배분하는 정책, 정책의 내용이 세부적으로 분할가능, 후원(patronage)이나 갈라먹기(pork barrel)의 보편화, 의회 내 개별의원 및 위원회 등이 중요 행위자</p>	<p>가족친화 사회환경의 조성·촉진에 관한 법률; 건강가정기본법; 경력단절여성 등의 경제활동 촉진법; 공공보건의료에 관한 법률; 국민건강보험법; 국민건강증진법; 국민기초생활보장법; 국민연금법; 기초노령연금법; 긴급복지지원법; 노숙인 등의 복지 및 자립지원에 관한 법률; 노인복지법; 노인장기요양보험법; 다문화가족지원법; 모자보건법; 보건의료기본법; 보건의료기술진흥법; 사회복지기본법; 사회복지사업법; 실종아동 등의 보호 및 지원에 관한 법률; 아동복지법; 아동빈곤법안; 영유아보육법; 의사상자 등 예우 및 지원에 관한 법률; 자녀돌봄지원법안; 장애아동복지지원법안; 장애인·노인·임산부 등의 편의증진보장에 관한 법률; 장애인복지법; 장애인연금법; 장애인활동지원에 관한 법률; 저출산고령사회 기본법; 청소년기본법; 청소년복지지원법; 청소년활동진흥법; 치매예방관리법; 한부모가족지원법 (이상 36개 법안)</p>
규제정책	<p>개인이나 기업의 활동을 제한하거나 비용부담을 전가하는 정책, 단기적으로 수혜자와 피해자가 명확히 구분, 정책의 내용은 세부적으로 분할가능, 의회가 결정의 중요 행위자</p>	<p>가정폭력방지 및 피해자보호 등에 관한 법률; 감염병의 예방 및 관리에 관한 법률; 건강기능식품에 관한 법률; 건전가정의례의 정착 및 지원에 관한 법률; 검역법; 결핵예방법; 결혼중개업의 관리에 관한 법률; 공중위생관리법; 국립중앙의료원의 설립 및 운영에 관한 법률; 국민연금과 직역연금의 연계에 관한 법률; 국민영양관리법; 마약류 관리에 관한 법률; 사회복지공동모금회법; 사회서비스 이용 및 이용권 관리에 관한 법률; 생명윤리 및 안전에 관한 법률; 성매매방지 및 피해자보호 등에 관한 법률; 성별영향분석평가법안; 성폭력방지 및 피해자 보호 등에 관한 법률; 식품기부활성화에 관한 법률; 식품안전기본법; 식품위생법; 아동·청소년의 성보호에 관한 법률; 암관리법; 어린이식생활 안전관리법; 의료급여법; 의료기사 등에 관한 법률; 의료사고 피해구제 및 의료분쟁 조정 등에 관한 법률; 인체조직 안전 및 관리 등에 관한 법률; 입양촉진 및 절차에 관한 특례법; 자살예방 및 생명존중문화 조성을 위한 법률; 장기 등 이식에 관한 법률; 장사 등에 관한 법률; 장애인차별 금지 및 권리구제 등에 관한 법률; 전염병예방법; 제대혈관리 및 연구에 관한 법률; 지방의료원의 설립 및 운영에 관한 법률; 청소년 보호법; 청소년의 성보호에 관한 법률; 혈액관리법 (이상 39개 법안)</p>

〈표 2〉 계속

정책유형	정의 및 특성	법안명
재분배 정책	사회계층이나 계급 사이의 소득이나 자산의 이전을 내용으로 하는 정책, 노동조합의 지도자와 기업이 제휴하고 정부의 책임자인 대통령이 참여한 정상연합체(peak association)가 중요 행위자	대한노인회 지원에 관한 법률; 사회복지사 등의 처우 및 지위향상을 위한 법; 스카우트활동육성에 관한 법률; 일제하 일본군위안부 피해자에 대한 생활안정지원 및 기념사업 등에 관한 법률; 약사법; 응급의료에 관한 법률; 의료기기법; 의료법; 제약산업육성 및 지원에 관한 법률; 중증장애인 생상품 우선 구매 특별법; 한국청소년연맹 육성에 관한 법률; 한의약육성법; 화장품법 (이상 13개 법안)

III. 제18대 국회 입법갈등: 보건복지분야 정책을 중심으로

1. 분석 자료

한국 국회 내 입법갈등을 정책유형론에 따라 설명할 수 있을지 아니면 정당 간 갈등을 중심으로 설명할 수 있을 것이지를 검증하기 위하여 본 연구는 제18대 국회 전 회기에 걸쳐 보건복지위원회와 여성가족위원회가 심의한 총88개 법안을 대상으로 하였다.

〈표 2〉는 본 연구 대상이 되는 88개 법안을 로워(1972)가 제시한 ‘강제성(coercion)의 대상’과 ‘강제성의 직접성 여부’라는 두 가지 기준을 ‘순차적으로 적용’하는 방식을 통하여 정책유형별로 범주화 한 것이다. 이러한 분류 방식에 따를 경우 사회보장이라는 측면에서 유사한 내용을 담고 있을 것으로 예상되는 법안들도 동일한 정책유형으로 분류되지 않는 사례가 발생하였다. 예를 들어, ‘사회복지사 등의 처우 및 지위향상을 위한 법’과 ‘사회복지사업법’은 모두 사회적으로 ‘복지’를 확대하고자 하는 내용을 담고 있다는 점에서 일반적으로 재분배정책의 영역으로 범주화할 것이 예상되는 법안이다. 그러나 본 연구의 두 순차적 분류 방식에 따르면, ‘사회복지사업법’은 첫 번째 분류단계에서 강제성의 대상이 집단별로 이루어진다고 보기 힘들기 때문에 재분배정책유형이 아닌 것으로 분류되었다. 그리고 두 번째 분류단계에서 강제성이 직접적이기보다는 간접적으로 행사된다는 판단에 따라 최종적으로 분배정책유형에 포함되었다.

〈표 3〉 88개 분석대상 법안의 개정 및 발의현황

분배정책			규제정책			재분배정책			총합		
법안 수	개정 횟수	의원발의 횟수	법안 수	개정 횟수	의원발의 횟수	법안 수	개정 횟수	의원발의 횟수	법안 수	개정 횟수	의원발의 횟수
36	73	215	39	66	226	13	34	103	88	173	544

반면, ‘사회복지사 등의 처우 및 지위향상을 위한 법’은 오히려 분류의 첫 번째 단계에서 강제성의 대상이 사회복지사라는 직업군과 그 밖의 직업군에 대하여 집단별로 구분되기 때문에 재분배정책유형으로 범주화되었다. 이와 같이 각 법안은 〈표 1〉에서 설명한 로위(1972)의 정책유형 분류를 위한 두 가지 기준 가운데 ‘강제성의 대상’의 기준을 적용하여 재분배정책유형에 속하는 법안을 간추리고, ‘강제성의 직접성 여부’라는 기준을 적용하여 규제정책유형에 속하는 법안을 간추린 다음 이 두 기준에 의하여 재분배, 규제정책유형에 범주화되지 못한 법안을 분배정책유형으로 범주화하였다. 〈표 2〉는 이러한 ‘순차적 분류’ 과정을 거쳐 총 88개의 분석대상 법안이 36개는 분배정책, 39개는 규제정책, 나머지 13개는 재분배정책으로 분류되었음을 보여준다.

〈표 3〉은 위와 같이 분류된 총 88개 법안에 대한 개정 및 의원발의 횟수를 정책유형별로 살펴본 것이다. 〈표 3〉의 결과는 제 18대 국회 동안 보건복지위원회와 여성가족위원회의 심의를 거친 이후 본회의에서 가결된 88개 법안은 각 법안별로 개정된 횟수를 종합하면 총 173회의 본회의 가결이 이루어졌음을 보여준다. 이는 하나의 법안에 대해 평균 1.97번의 개정이 본회의에서 이루어졌음을 의미한다. 또한 정책유형별로는 재분배정책유형의 13개 법안이 34번의 개정됨으로써 법안 평균 2.62회로 가장 높은 빈도의 개정횟수를 보이고 있다.

한편 의원발의횟수를 살펴보면, 총 544회의 의원발의안이 제출되어 법안 평균 6.18회 정도의 발의안이 제출되었음을 알 수 있다. 특히 재분배정책유형은 법안 평균 7.92개의 발의안이 제출되어 분배정책이나 규제정책유형에 비해 상대적으로 의원발의안이 더 빈번히 제기된 유형에 속한다. 또한 자료를 더욱 구체적으로 살펴본 결과 규제정책유형에 속하는 식품위생법이 제 18대 국회 동안 총 52회의 의원발의안이 제출되어 가장 많은 횟수의 의원발의안이 제출된 법안이었으며, 20개의 법안은 각각 10회 이상의 의원발의안이 제출되었고, 8개의 법안에 대해서는 의원발의안 없이 정부제출안만으로 가결된 것으로 나타났다.

〈표 3〉은 또한 법안별로 의원발의안의 횟수를 통하여 측정된 입법갈등 지표의 구성타

당성(construct validity)을 검증하는 데 유용한 자료를 제공한다.⁷⁾ 하나의 법안에 대하여 다양한 정치적 선호가 경쟁하고 그 결과 입법에 대한 갈등이 심할 경우 이러한 갈등은 해당법안에 대한 개인 또는 정당의 선호를 반영하기 위한 의원발의안을 증가시킬 뿐만 아니라 동시에 법안에 대한 개정횟수 역시 증가시킬 것으로 예상할 수 있다. 애드콕과 콜리어(2001, 537)에 따르면, 만일 하나의 법안을 두고 벌어지는 입법갈등을 보여줄 수 있는 해당 법안의 개정횟수와 의원발의안의 횟수라는 두 개의 경험적 지표 사이의 관계가 이와 같은 이론적 예측에 부합한다면 의원발의안 횟수를 이용하여 입법갈등을 측정할 지표는 구성 타당성을 만족시킨다고 할 수 있다. 본 연구의 분석대상인 88개 법안에 대하여 법안별 개정횟수와 의원발의안 횟수 사이의 상관관계를 살펴본 결과 상관계수는 0.72로 매우 강한 정(+)의 상관관계를 보였으며, 유의수준 0.05하에서 통계학적으로 유의미하였다. 이러한 결과는 입법갈등에 미치는 정책유형과 정당 간 경쟁의 영향력을 검증하기 위하여 법안별 의원발의안의 횟수를 통하여 입법갈등을 측정할 측정지표의 타당성을 확인하는 것이다.

2. 정책유형별 입법갈등 설명의 한계

〈표 4〉는 88개 법안에 대해 제출된 개정발의안을 발의자 유형별로 세분화한 것이다. 〈표 4〉의 결과는 전체적으로 정책유형에 따라 한국 국회 내 입법갈등의 수준이 결정되는 주장의 한계를 보여준다. 우선 정책유형이 의회 내 정치적 동학에 영향을 미친다는 로위(1972)의 주장은 일부 부합하는 측면이 존재한다. 예를 들어, 정부제출안이 상대적으로 재분배정책유형에서 더 빈번히 제출된다는 점이다. 규제정책유형과 비교할 때 2배 이상의 법안이 정부에 의하여 제출되었으며, 분배정책유형과 비교할 때에도 평균적으로 0.4개 더 많은 법안이 정부에 의하여 제출되었다. 이는 재분배정책유형은 이념적, 집단적 이해관계의 갈등으로부터 자유로운 행정부가 정책결정의 주요행위자로 역할을 수행한다는 로위(1972)의 주장에 부합하는 결과라 할 수 있는 것이다.

그러나 〈표 4〉의 결과는 정책유형에 따라 정치적 동학이 달라질 것이라는 주장을 일관되게 뒷받침하고 있지 않다. 우선, 정책유형화론의 예측과 달리 재분배 정책유형에서 의원발의안의 평균적 빈도가 가장 높다. 로위(1972)는 재분배정책유형은 이해갈등의 수위가

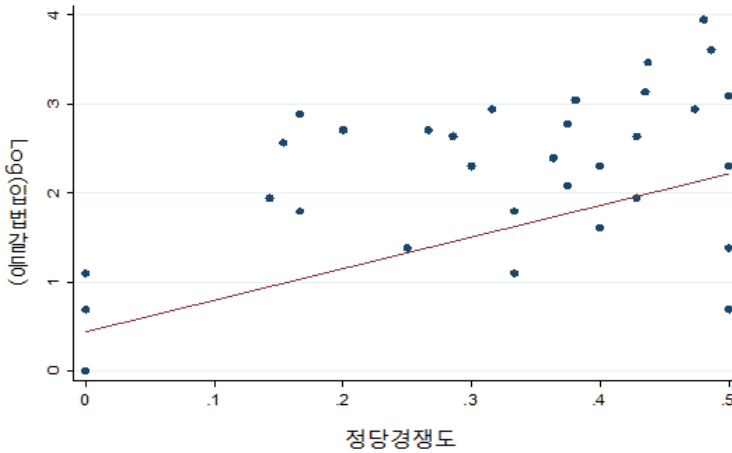
7) 경험적 측정지표의 타당성 검증에 관한 자세한 내용은 애드콕과 콜리어(Adcock and Collier 2001)를 참조할 것

〈표 4〉 보건복지분야 심의안의 유형별 분류

	분배정책 (36개 법안)	규제정책 (39개 법안)	재분배정책 (13개 법안)	총합 (88개 법안)
대안반영 폐기 포함 의원발의안수 (법안평균)	215 (5.97)	226 (5.79)	103 (7.92)	544 (6.18)
임기만료폐기 의원발의안수 (법안평균)	453 (12.58)	273 (7.00)	148 (11.38)	874 (9.93)
정부제출안수 (법안평균)	5 (0.14)	4 (0.10)	7 (0.54)	16 (0.18)
정부제출안 대안반영 폐기안수 (법안평균)	23 (0.64)	16 (0.41)	9 (0.69)	48 (0.55)
정부제출안 폐기안수 (법안평균)	3 (0.08)	0 (0.00)	1 (0.08)	4 (0.05)
정부제출안 법안 총평균	0.86	0.51	1.31	0.78

높다는 점에서 의원들이 직접 발의하기보다는 정부 주도로 정책의 내용이 결정되는 경향이 강하다고 주장한다. 그러나 한국 국회의 경우 재분배정책유형에 속하는 각 법안에 대하여 한국의 국회의원들은 분배정책유형 및 규제정책유형에 속하는 법안과 비교할 때 평균적으로 2개 정도 더 많은 수정안을 발의하고 있는 것이다. 둘째, 정부주도의 정책결정은 규제정책유형에서 가장 낮다는 점 역시 정책유형화론의 예측과는 상반된다. 분배정책유형에 대한 정부제출안의 수효가 가장 낮을 것이라는 정책유형화론의 예측과 달리 규제정책유형에서의 정부제출안 평균은 0.10으로 분배정책유형보다 낮음을 알 수 있다.

본 연구의 분석에서는 중요하게 고려하지 않고 있는 폐기안의 현황 역시 정책유형론이 제시하는 예측과는 상당히 다른 결과를 보여준다. 상임위원회 심의과정에서 폐기되었음에도 불구하고 폐기된 안을 발의한 입법행태를 해당 안건에 대한 적극적인 정치적 선호표출로 간주하는 경우 정책유형론은 그러한 선호표출이 분배정책유형에서 가장 높게 나타나야 할 것으로 예측한다. 그러나 〈표 4〉의 결과는 재분배정책유형에서 가장 높은 비율의 의원발의안이 임기만료로 폐기되고 있음을 보여주고 있다. 결과적으로 〈표 4〉는 개별의원들이 분배정책, 규제정책, 재분배정책유형의 순서에 따라 적극적인 입법활동을 전개할 것이라는 정책유형론의 예측은 한국 국회 내 입법과정에서는 일관되게 적용되지 않는다는 사실을 보여주고 있는 것이다. 아래에서는 정책유형론의 이와 같은 한계를 정당 간 경쟁에 초점을 맞춘 설명방식과 비교, 검토함으로써 더욱 구체적으로 살펴보도록 하겠다.



〈그림 1〉 정당경쟁도와 입법갈등

3. 정당 간 갈등에 따른 입법갈등 설명

여기서는 정책유형과 정당 간 경쟁을 중심으로 한 주장 각각이 한국 국회 내 입법갈등에 대한 상대적 설명력을 검증하도록 하겠다. 이를 위하여 분석대상 법안 가운데 의원발의안이 없이 오직 정부제출안만이 가결된 8개 법안을 제외한 80개 법안을 이용하였다.

우선 〈그림 1〉은 80개 법안 각각의 정당경쟁도와 입법갈등의 수준 사이의 상관관계를 산점도(scatter plot)로 나타낸 것이다. 정당경쟁도는 본문에서 제기한 측정방법에 따른 것으로 각 법안의 정당경쟁도 지표는 0부터 0.5 사이의 어느 한 점에 해당한다. 입법갈등은 각 법안별 의원발의안의 회수에 로그(log)를 취한 지표다. 〈그림 1〉에서 두 변수 사이의 관계를 보여주는 직선은 두 변수 사이의 적합도(fit plot)에 해당하는 것으로 정당경쟁도와 입법갈등 사이에 정(+)의 상관관계가 있음을 의미한다. 0.64로 계산된 피어슨 상관계수는 이러한 정(+)의 상관관계가 통계학적으로 유의미한 것임을 보여주었다. 그러면, 〈그림 1〉의 산점도(scatter plot)를 통하여 드러난 각 법안에서의 정당경쟁도와 입법갈등 사이의 정(+)의 관계는 정책유형이 입법갈등에 지닌 영향력을 통제한 이후에도 유의미한 것인가? 이에 대한 해답을 구하기 위하여 본 연구는 아래와 같은 로그선형회귀모형(log-linear regression model)을 분석하였다.

$\log(\text{입법갈등})$

$$= \beta_0 + \beta_1 * \text{분배정책} + \beta_2 * \text{규제정책} + \beta_3 * \text{여성가족위소관} + \beta_4 * \text{정당경쟁도} + \varepsilon$$

위 모형의 분배정책과 규제정책 변수는 정책유형이 입법갈등에 미치는 영향력을 검증하기 위한 독립변수이며, 분석대상 법안이 해당 정책유형에 포함되는지의 여부에 따라 이항변수(binary variable)로 측정되었다. 따라서 두 변수가 입법갈등에 미치는 영향력은 모형에 포함되지 않은 재분배정책유형을 기준(baseline)으로 비교된다. 정당경쟁도 변수는 본문에서 제시된 측정방법을 통하여 측정된 것으로 정당 간 경쟁이 입법갈등에 미치는 영향력을 검증하기 위한 것이다. 마지막으로 상임위원회별로 심의하는 법안의 종류가 다르고 그 결과 법안별 입법갈등의 강도가 법안이 심의되는 상임위원회별로 달라질 수 있는 가능성을 통제하기 위하여 해당법안이 여성가족위원회가 심의한 법안인지의 여부를 측정하는 이항변수를 모형에 포함하였다. 모형의 종속변수는 각 법안별 의원발의안의 수효로 측정된 입법갈등에 로그(log)를 취한 변수를 이용하였다. 법안별 입법갈등을 측정하는 변수에 로그(log)를 취한 이유는 선형모형의 오차(error)가 정규분포(normal distribution)를 띠어야 한다는 조건을 충족시키기 위한 것이라 할 수 있다. 법안별 의원발의안의 횟수로 측정된 입법갈등은 매우 많은 수효의 발의안이 이루어진 몇몇 소수의 법안으로 인하여 한 쪽으로 편향된(skewed) 빈도분포를 보이는 반면, 이러한 편향된 빈도분포는 로그(log)를 취함으로써 정규분포에 근접하는 분포로 변형(transformation)될 수 있는 것이다.

〈표 5〉는 분석대상인 88개의 법안 가운데 정부제출안이 본회의에서 가결된 8개의 법안을 제외한 나머지 80개의 법안을 이용하여 위의 수리모형을 분석한 결과다. 정책유형모형과 정당경쟁모형은 각각 가설 1과 가설 2를 검증하기 위하여 정책유형과 정당경쟁도가 입법갈등에 미친 영향력을 검증한 것이다. 〈표 5〉의 정책유형모형은 분배정책여부와 규제정책여부 모두 입법갈등에 통계학적으로 유의미한 영향을 미치지 못함을 보여준다. 이는 분배정책유형이 재분배정책유형에 비하여 개별의원들이 더 빈번하게 입법 발의경쟁에 나서는 정책유형이라는 예측에 부합하지 않은 결과로써 가설 1을 지지하지 않는 결과다. 반면, 정당경쟁모형을 살펴볼 때, 정당경쟁도 변수가 입법갈등에 통계학적으로 유의미한 영향을 미치고 있음을 알 수 있다. 선형로그모형의 분석을 통하여 산출된 정당경쟁도 변수의 회귀계수인 3.60이 입법갈등에 미치는 한계효과(marginal effect)를 계산한 결과,⁸⁾ 정당경

8) 한계효과를 구하기 위한 수식은 다음과 같다. 우선 분석에 이용된 로그선형모형의 양변에

〈표 5〉 정당경쟁모형에 따른 입법갈등 분석

종속변수: log(입법갈등수준)	정책유형모형		정당경쟁모형	
	회귀계수(b)	추정오차(s,e)	회귀계수(b)	추정오차(s,e)
정당 경쟁도			3.60**	0.49
분배정책여부	-0.17	0.41	-0.25	0.31
규제정책여부	-0.37	0.40	-0.41	0.31
여성가족위소관	0.25	0.32	0.37	0.25
상수	1.47**	0.35	0.65**	0.29
분석개체수	80		80	
R-Squared	0.02		0.43	

** p<0.05

쟁도가 0인 경우에 비하여 0.1인 경우 입법 발의안의 회수는 43% 정도 더 많아진다는 것을 알 수 있었다. 예를 들어, 하나의 정치적 안전에 대하여 정당경쟁도가 0인 경우 1개의 발의안이 제출된다면 정당경쟁도가 0.1로 한 단위 증가하면서 해당안전에 대한 발의안도 1.43개로 0.43개의 발의안이 증가됨으로써 입법갈등이 강화된다는 것이다. 이러한 결과는 특정 안전에 대하여 정당경쟁도가 높을수록 해당안전에 대한 입법갈등이 강화될 것이라는 가설 2에 부합하는 결과다. 또한 모형의 설명력을 나타내는 결정계수(R-squared) 값을 살펴보면 정책유형모형에 비하여 정당경쟁모형의 설명력이 40% 이상 높음을 알 수 있다. 정책유형모형과 정당경쟁모형 사이의 이와 같은 설명력의 차이의 통계학적 유의미성을 검증한 F검정 결과는 이러한 차이가 통계학적으로도 유의미함을 보여주었다. 이와 같은 결과를 종합할 때, 한국 국회 내 입법갈등은 정책유형에 따라 달라지기보다는 해당 법안에 대한 정당 간 경쟁이 높을수록 더욱 심해진다고 하겠다.

몹수(exponent)를 취하면, $Y = e^{X\beta}$ 가 된다. 이 식의 양변을 정당경쟁도(x)에 관해 미분하면, $\frac{\partial}{\partial x} Y = \frac{\partial}{\partial x} e^{X\beta} = 3.6 \times e^{Z\gamma} \times e^{3.6x}$ 과 같이 변형된다. 마지막으로 정당경쟁도가 0에서 0.1로 변화할 때 Y의 변화량을 구하면, 정당경쟁도가 0일 때 Y의 변화량은 $3.6 \times e^{Z\gamma}$, 정당경쟁도가 0.1일 경우 Y의 변화량은 $3.6 \times e^{Z\gamma} \times e^{3.6 \times 0.1}$ 이 된다. 따라서 두 변화량의 비를 구하면 결과적으로 $e^{0.36} = 1.43$ 이 된다.

IV. 결론

본 연구는 한국 국회 내 입법갈등을 소수의 사례연구에서 벗어나 국회 내에서 심의, 의결되는 법안을 대상으로 연구한 것이다. 본 연구에서 한국 국회 내 입법갈등은 각 법안을 입안하거나 개정함으로써 해당 법안에 자신 또는 소속정당의 정치적 선호를 반영하고자 하는 개별의원들 사이의 법안 발의경쟁으로 정의하였다. 또한 이러한 정의에 일관된 입법갈등의 측정지표를 마련하기 위하여 각 법안에 대해 이루어진 의원발의안의 수효를 입법갈등의 경험적 측정지표로 삼았다.

법안별 입법갈등의 차별성을 분석하기 위하여 두 가지 이론적 논의에 초점을 맞췄다. 첫 번째는 로위(1964)의 정책유형론에 기초한 ‘정책이 정치를 결정한다’는 주장이다. 다른 하나는 법안을 두고 벌어지는 정당 간 경쟁이 입법과정을 지배한다는 주장이다. 이러한 주장을 경험적으로 검증하기 위하여 제18대 국회의 보건복지위원회와 여성가족위원회에서 심의된 88개의 법안을 분석대상으로 삼았다. 또한 분석대상 법안에 대한 정책유형 분류의 신뢰성을 높이기 위하여 ‘강제성의 대상’과 ‘강제성의 직접성 여부’라는 두 가지 분류기준을 순차적으로 적용하는 분류방안을 제시하였다. 그리고 하나의 법안을 두고 벌어지는 정당 간 경쟁의 강도는 해당 법안에 대해 이루어진 발의안의 총수효에서 각 정당에 소속된 의원들이 발의한 비율을 이용하였다.

본 연구의 분석결과는 한국 국회 내 보건복지 분야의 법안들에서 관찰되는 입법갈등은 정당 간 경쟁이 주요한 요인으로 작용하고 있음을 보여주었다. 반면 입법갈등에 관한 정책유형론의 예측은 한국 국회 내 입법갈등을 일관되게 설명하는 데 한계가 있었다. 구체적으로 하나의 법안에 대하여 각 정당에 소속된 의원들이 발의한 수효가 유사할수록 해당 법안의 의원발의안 총수효 역시 증가하는 경향이 있었다. 다시 말해 하나의 법안을 두고 벌어지는 정당 간 경쟁도가 높을수록 입법갈등의 수준이 높았다. 이러한 결과는 하나의 정치적 안건이 국회 입법과정에서 어떤 양상의 입법갈등을 표출할 것인지를 알기 위해서는 해당 안건이 각 정당의 소속의원들의 재선, 직위, 정책과 같은 목적과 밀접한 관련이 있는지, 해당 안건이 전통적으로 어느 한 정당에 의하여 대변되었던 경험이 있는지, 또는 해당 안건에 대한 선호를 명시적으로 드러내는 것을 회피하고자 하는 유인이 있는지 등과 같은 문제를 집중적으로 고려할 필요가 있음을 함의한다.

본 연구는 특히 그 동안 한국 국회 내 입법갈등에 관한 연구가 소수의 파행적 운영 사례

에 국한되어 이루어져 온 한계를 극복하고 국회 내에서 심의, 의결되는 모든 법안을 대상으로 입법갈등을 논의할 수 있도록 연구 영역을 확장하는 데 기여할 것으로 보인다. 그러나 입법갈등에 관한 본 연구의 측정방안과 관련하여 국회 내에서 별다른 이견 없이 통과된 법안에 대해서도 입법갈등을 논의할 필요가 있을 것인가라는 의문이 제기될 수 있을 것이다. 이에 대해 다음과 같은 두 가지 논의를 제기하며 결론에 대신하고자 한다. 첫째, 본 연구는 국회 내에서 별다른 이견 없이 통과된 법안들 사이에도 입법갈등의 수준이 차별적일 수 있다는 것이다. 국회 내 합의가 이루어진 법안이 경우에도 그러한 합의가 하나의 의원 발의안에 대해 이루어지는 경우와 다수의 의원발의안을 반영한 위원장 대안에 대해 이루어진 경우로 세분화할 수 있다. 이 경우 본 연구는 전자의 법안에 대해서는 최저 수준의 입법갈등이 표출된 법안으로 간주한다. 그러나 후자의 법안은 발의안을 제출한 의원들의 다양한 선호가 고려될 필요가 있다는 인식하에 전자의 법안과는 차별적으로 발의안을 제출한 의원들의 수효에 따라 입법갈등의 수준을 결정하고 있는 것이다. 둘째, 입법발의를 통해 안건이 구체화되는 단계에서 별다른 이견이 제시되지 않은 안건의 경우 사회적 의제설정단계에서 역시 갈등이 없었다고 보기 힘들다는 점이다. 의제설정단계에서 표출되던 갈등은 입법발의를 통해 안건이 구체화되는 단계에서 잠복되었다가 본회의 표결단계에서 다시 표면화될 수 있는 가능성을 무시할 수 없는 것이다. 따라서 입법발의 단계에서 별다른 이견이 관찰되지 않는다는 사실이 입법갈등의 분석대상을 미리 제한할 수 있는 타당한 이유가 되지 않을 것으로 본다. 본 연구에서 제시된 입법갈등의 측정지표 역시 대안의 구체화 단계에 초점을 맞추고 있기 때문에 세분화된 입법과정의 각 단계에서 발생할 수 있는 갈등을 포괄적으로 반영하지 못한다는 한계가 있다. 그럼에도 불구하고, 본 연구결과는 파행적 입법행태가 관찰되는 소수의 법안에 입법갈등에 관한 연구영역을 국한하고 있는 기존 연구의 한계를 극복하고, 향후 더욱 정밀한 입법갈등에 대한 측정지표를 통하여 의제설정단계 및 본회의 표결단계 등을 통해 관찰되는 입법갈등을 포괄적으로 연구할 수 있는 후속연구를 발전시키기 위한 기초적 논의를 제공할 수 있을 것으로 보인다.

투고일 2013년 8월 31일

심사일 2013년 9월 12일

게재확정일 2013년 9월 30일

참고문헌

- 강원택. 2005. 『한국의 정치개혁과 민주주의』. 서울: 인간사랑.
- 김석준. 1992. “정책유형별 영향집단과 정책의 형평성.” 『한국행정연구』 1권 2호, 171-197.
- 서현진 · 박경미. 2009. “17대 국회 의원발의 법안의 가결요인 분석.” 『한국정치학회보』 43집 2호, 89-111.
- 이현우. 2006. “17대 국회에 대한 국민평가: 구조적 문제와 운영적 문제.” 『의정연구』 12권 1호, 5-31.
- 이현출 · 김준석. 2012. “가결과 부결의 이분법을 넘어.” 『한국정치학회보』 46집 5호, 121-144.
- 임성호. 2006. “거버넌스 핵심요소로서의 정치신뢰감과 대의과정.” 『의정연구』 12권 1호, 195-240.
- 전진영. 2006. “국회의원의 갈등적 투표행태 분석.” 『한국정치학회보』 40집 1호, 47-70.
- _____. 2009. “정책유형별 입법과정 비교분석: 정책의제의 설정 및 대안채택과정을 중심으로.” 『한국정당학회보』 8권 2호, 35-65.
- 정용덕 · 정순영 · 라휘문. 1996. “한국의회의 정책유형별 입법과정.” 『의정연구』 2권 1호, 197-224.
- 조진만 · 임성학. 2008. “한국 국회의 불신에 영향을 미치는 정치적 요인 분석.” 『정치·정보연구』 11권 2호, 213-237.
- 최준영 · 조진만 · 가상준 · 손병권. 2008. “국무총리 인사청문회에 나타난 행정부-국회 관계분석: 회의록에 대한 내용분석을 중심으로.” 『한국정치학회보』 42집 2호, 151-169.
- 한정훈. 2011. “국회의원별 불참율의 차이에 관한 요인분석.” 『한국정치학회보』 45집 2호, 121-147.
- 홍득표. 2010. “단점정부의 입법갈등: 당내 계파주의를 중심으로.” 『의정논총』 5권 1호, 5-24.
- Adcock, Robert and David Collier. 2001. “Measurement Validity: A Shared Standard for Qualitative and Quantitative Research.” *American Political Science Review* 95. No. 3(Sep.), 529-546.
- Aldrich, John H. 2011. *Why Parties? A Second Look*. University of Chicago Press.
- Budge, Ian and Dennis J. Farlie. 1983. *Explaining and Predicting Elections: Issue Effects and Party Strategies in Twenty-Three Democracies*. London: Allen and Unwin.
- Carey, John M. 2008. *Legislative Voting and Accountability*. Cambridge Univ. Press.
- Cox, Gary W. and Mathew D. McCubbins. 1993. *Legislative Leviathan: Party Government in the House*. Berkeley: University of California Press.

- _____. 2005. *Setting the Agenda: Responsible Party Government in the U.S. House of Representatives*. New York: Cambridge University Press.
- Greenberg, George D., Jeffrey A. Miller, Lawrence B. Mohr, and Bruce C. Vladeck. 1977. "Developing Public Policy Theory: Perspectives from Empirical Research." *American Political Science Review* 71. No. 4(Dec.), 1532-1543.
- Heckathorn, Douglas D. and Steven M. Maser. 1990. "The Contractual Architecture of Public Policy: A Critical Reconstruction of Lowi's Typology." *Journal of Politics* 52. No. 3(Aug.), 1101-1123.
- Kellow, Anysley J. 1988. "Promoting Elegance in Policy Theory: Simplifying Lowi's Arenas of Power." *Policy Studies Journal* 16. No. 4(Summer), 713-724.
- Kingdon, John. 1995. *Agendas, Alternatives and Public Policy* (2nd ed.). New York, NY: Harper Collins College Publisher.
- Kjellberg, F. 1977. "Do Policies (Really) Determine Politics? And Eventually How?" *Policy Studies Journal* 5. Special Issue(June), 554-570.
- Krehbiel, Keith. 1991. *Information and Legislative Organization*. Ann Arbor: University of Michigan Press.
- Londregan, John and James M. Snyder. 1994. "Comparing Committee and Floor Preferences." *Legislative Studies Quarterly* 19. No. 2(May), 233-266.
- Lowi, Theodore. 1964. "American Business, Public Policy, Case Studies, and Political Theory." *World Politics* 16. No. 4(Jul.), 677-715.
- _____. 1972. "Four Systems of Policy, Politics, and Choice." *Public Administration Review* 32. No. 4(Aug.), 298-310.
- Mayhew, David R. 1974. *Congress: The Electoral Connection*. New Haven: Yale University Press.
- Petrocik, John R. 1996. "Issue Ownership in Presidential Elections, with a 1980 Case Study." *American Journal of Political Science* 40. No. 3(Aug.), 825-50.
- Pollock III, Philip H. 2011. *The Essentials of Political Analysis*. CQ Press College.
- Schiller, Wendy J. 1995. "Senators as Political Entrepreneurs: Using Bill Sponsorship to Shape Legislative Agendas." *American Journal of Political Science* 39. No. 1(Feb.), 186-203.
- Shepsle, Kenneth A. and Barry R. Weingast. 1995. *Positive Theories of Congressional Institutions*. Ann Arbor: University of Michigan Press.
- Spitzer, Robert J. 1987. "Promoting Policy Theory: Revising the Arenas of Power." *Policy Studies Journal* 15. No. 4(Jun.), 675-688.

- Wawro, Gregory. 2000. *Legislative Entrepreneurship in the U.S. House of Representative*. Ann Arbor: University of Michigan Press.
- Weingast, Barry R. and William J. Marshall. 1988. "The Industrial Organization of Congress, Or Why Legislatures, Like Firms, Are Not Organized as Markets." *Journal of Political Economy* 96. No. 1(Feb.), 132-163.
- Wilson, James Q. 1973. *Political Organizations*. New York Basic Books.
- _____. 1986. *American Government: Institutions and Policies*. Lexington: D. C. Heath and Company.

ABSTRACT

Legislation Conflicts in the Korean National Assembly: Focusing on the Health and Welfare Policies

JeongHun Han | Soongsil University

This paper explores the major factors affecting legislation conflicts in the Korean National Assembly. In particular, it examines the relative explanatory power of two competing arguments, one resulting from the traditional typology of public policy and the other from the theory of party competitions. Analyzing the 88 bills reviewed by two standing committees in the 18th Korean National Assembly—the Health and Welfare Committee and the Gender Equality and Family Committee, this article shows that the party competition argument better explains the legislation conflicts in the Korean National Assembly. It finds that the more intense party competition develops for a target bill, the stronger the legislation conflict, defined as the number of legislative motions for the bill, happens.

Keywords: Korean National Assembly, Legislation Conflicts, Typology of Public Policy, Party Competition, Health and Welfare