

http://dx.doi.org/10.17703/JCCT.2020.6.1.313

JCCT 2020-2-38

국민기초생활보장개정법률안 공동발의에 대한 연구 : 구조적 요인에 대한 ERGM 분석을 중심으로

A Study on the Cosponsorship Network in the National Basic Livelihood Security Legislative Revision : Focusing on the ERGM Analysis on the structural Factors

정의룡*

Yuiryong Jung*

요약 네트워크 분석에 있어서 기술적인 네트워크의 속성에 대한 연구 외에도 네트워크의 형성에 대한 구조적 원인을 분석하는 것 또한 중요한 주제가 되고 있다. 본 연구는 국민기초생활보장법 개정안에 대한 공동발의망이 어떠한 구조적 원인에 의해 형성되는지를 ERGM 방법으로 분석하였다. 분석결과 해당 공동발의 네트워크는 대표발의자의 역할에 의존하는 외향성 변수, 제3자적 관계로 이어지는 이행성 변수가 통계적으로 유의미한 작용을 하고 있는 것으로 나타났다. 반면, 대표발의자와 공동발의자가 상보적인 관계를 주고받는 호혜성은 유의미하지 못했다. 이는 복지 정책에 대한 우리 의회조직의 비활성화된 행태 및 ‘작은’복지국가로서 진행되고 있는 것과 연관됨을 시사하고 있다.

주요어 : ERGM, 국민기초생활보장법, 네트워크 분석, 작은 복지국가

Abstract The aim of this study is to analyze the structural factors of cosponsorship network in the National Basic Livelihood Security Legislative Revision. This study use ERGM method and Korea Congress Data. The result of the analysis shows outlet effect and transitive effect is negative. It suggests that inactivation of the congress on the public welfare.

Key words : ERGM, National Basic Livelihood Security Legislative Revision, Small-Welfare State

1. 서론

흔히 공공정책에서 복지는 진보성향을 가진 이들이 이를 지지하고, 보수적인 성향을 가진 이들이 이에 반대하는 것으로 여겨지곤 한다. 그러나 복지정책 결정 과정은 상이한 이해관계가 교차하는 영역으로서 특히, 공공의사결정의 정점에 있는 법률안 발의가 이루어지

는 의회에서의 행태는 서로 다른 정책성향을 가진 이들이 공동으로 발의를 진행하는 경우가 빈번하게 나타나고 있다.

사회연결망 분석기법이 발전함에 따라 이러한 현상은 분석의 대상으로 점차 주목받기 시작했다. 과거 공공복지정책에 대한 분석은 시기적으로 어떠한 행위자

*정희원, 한국교통대학교 행정학과 부교수

접수일: 2019년 12월 04일, 수정완료일: 2019년 12월 19일

게재확정일: 2019년 12월 29일

이 논문은 2016년 대한민국 교육부와 한국연구재단의 지원을 받아 수행된 연구임(NRF-2016S1A3A2923475)

Received: December 04, 2019 / Revised: December 19, 2019

Accepted: December 29, 2019

*Corresponding Author: cochpotato@ut.ac.kr

Dept. of Public Administration, Korea National University of Transportation, Korea

들이 있었고, 어떠한 과정을 거쳐 해당 정책결정이 이루어지는 과정에 주목하고 있는 것이 주요한 경향이었다. 그러나 최근에는 그러한 행위자들의 관계가 어떠한 구조와 패턴을 보이고 있는지를 분석하려는 시도가 나타나고 있다. 또한 사회연결망 분석 기법 또한 발전되어 어떤 특정의 네트워크에서 누가 중심자 역할을 했는지 등과 같은 기술적인 분석 뿐만 아니라 ERGM (Exponential Random Graph Model) 분석 등을 통해 해당 연결망 자체를 종속변수화하여 어떠한 구조적 속성이나 요인들이 해당 네트워크를 형성시켰는지를 통계적으로 검증하는 것이 가능해졌다.

국민기초생활보장법안은 여야를 막론하고 공동발의를 통해 이루어지는 대표적인 네트워크 사례로 나타나고 있다. 이것은 그만큼 복지가 보수와 진보 등 정치적 지형을 막론하고, 정치적 지지를 이끌어내기 위한 보편적인 키워드가 되었음을 의미한다.

국민기초생활보장법안은, 2000년 10월, 「국민기초생활보장법」이 시행된 이후, 생계가 어려운 빈곤가구에 최저생계를 보장함으로써 빈곤을 완화시키고, 자립을 지원하는 역할을 수행하여 왔다. 그러나 빈곤층에 대한 다양한 복지욕구에 대한 부응의 필요성, 부양가족 기준 등에 따른 제약 조건 등이 ‘양날의 칼’로 작용함으로써 한편으로는 필요한 경우에도 기초수급을 받지 못하는 ‘복지사각지대’의 문제 등이 꾸준히 제기되어 왔고, 이에 따른 개정안 등이 발의되어 왔다.

본 연구에서는 20대 국회 중 탄핵 및 문재인 정부 이전의 시기인 2016년을 대상으로 「국민기초생활보장법」 개정안에 대한 공동발의를 대상으로 어떠한 구조적 요인들이 그러한 네트워크를 형성해 왔는지를 검증하고자 한다. 여러 시기들 중 이 시기는 문재인 정부 이전의 시기로 진보와 보수, 또는 여당과 야당이 극한의 대결국면으로 치닫기 이전의 시기로 정파를 넘나드는 공동발의가 가능했던 시기라고 볼 수 있기 때문이다. 이러한 분석은 향후, 복지제도를 입법화 시키는 과정에서 필요한 정책적 시사점을 찾을 수 있다는 점에서 그 의의를 찾을 수 있다.

II. 법률안 공동발의와 국민기초생활보장법

1. 법률안 공동발의

국회법 제 79조 제1항에 따르면, “의원은 10명 이상의 찬성으로 의안을 발의할 수 있다.”고 규정되어 있으며 동법 동조 제3항에 따르면 “의원이 법률안을 발의할 때에는 발의의원과 찬성의원을 구분하되, 법률안 제명의 부제로 발의의원의 성명을 기재하되, 발의의원이 2명 이상인 경우에는 대표발의의원 1명을 명시하여야 한다.”고 규정되어 있다.

Fowler[1]은 공동발의에 요구되는 의원의 수가 최소 25인 이상일 것을 요구하는 미국 의회를 대상으로 의회 내, 공동발의 네트워크 분석을 수행하였다. 그는 이러한 분석을 통해 공동발의를 통한 의원들의 관계성 강화는 법안통과의 가능성을 제고하고, 정보의 공유와 환류, 응집성 등을 통해 법안의 의미 또한 제고시킨다고 주장하였다.

서인석·윤병섭·조일형[2]은 성폭력방지법안을 대상으로 국회 공동발의 분석을 수행하였다. 이 분석에서는 네트워크의 구조적인 특성들인 호혜성, 법안 주제의 특수성에 따른 확산성이 해당 법안발의 네트워크를 구성하는데 주요한 변인임을 보고하였다.

2. 국민기초생활보장법

국민기초생활보장제도는 근로능력과 관계없이 최저생계비 이하 저소득층의 기초생활을 국가가 보장하기 위한 취지를 가지고 2000년 10월 1일부터 시행되었다. 그 이전에도 생활보호법에 의한 생활보호제도가 존재하였으나 이것은 빈곤에 대해 국가의 책임을 소극적으로 규정하는 잔여적 성격의 제도였다는 점에서 정책내용적으로 한국의 국민기초생활보장제도는 매우 혁신적인 제도였다고 평가할 수 있다.

한국의 국민기초생활보장제도에 관한 선행연구들은 크게 기초생활보장제도 형성과정과 그 정치적, 역사적 의의를 다루고 있는 것에 그 초점을 두고 있다. 대표적인 연구들로는 안병영[3], 문진영[4], 박윤영[5], 여유진 외[6], 김영순[7], 양재진 외[8]를 들 수 있다.

먼저 안병영[3]의 연구는 국민기초생활보장제도의 정책형성 과정을 법 제정 과정 및 구체화 과정으로 보고, 이를 입체적으로 살펴보기 위해 과정분석, 참여자분

석, 쟁점분석으로 구분하여 접근하였다. 이를 통해 NGO로 대변되는 시민사회의 영향력이 크게 증대하여 기존의 정책결정과정과는 다른 큰 변화를 낳을 수 있었지만 여전히 대통령 중심제적인 권력구조가 정책결정에 있어 결정적인 역할을 하였고, 부처 간의 갈등과 같은 관료정치의 행태와 신자유주의적 성향이 강한 경제 관료제가 법 구체화과정에 개입하게 되어 무의사결정적 행태를 유도하게 된다는 점을 확인하였다. 이러한 안병영[3]의 연구는 국민기초생활보장제도의 정책결정 과정을 종합적이고 입체적으로 보여주었고, NGO의 활동과 본래 취지를 제약시키는 권력구조 및 법구체화 단계에서 나타난 관료정치 행태 및 무의사결정과 관련된 정책적 함의는 오늘날까지도 시사하는 바가 적지 않다. 그럼에도 불구하고 그의 연구는 스스로가 밝힌 것처럼 2000년 5월 이전까지를 분석의 범위로 하고 있음으로 인해 이후의 변화양상을 설명하고 있지 않다는 점에서 한계를 갖는다.

문진영[4]은 국민기초생활보장법 제정 당시 주도적인 역할을 했던 NGO인 “국민기초생활보장제도 추진연대회의” 정책위원장으로 활동했던 실제 경험과 교훈을 반영하여 사회복지 분야에서의 NGO 활동의 가능성과 한계에 대하여 논하였다. 그에 따르면, 당시의 NGO를 통한 시민운동은 계급관계에서 어느 정도 자유로운 전문가들이 중심이 되어 일반 시민들을 대상으로 홍보 및 동참을 유도하여 조직을 확장시키는 전략과 함께, 90년대 후반 한국의 사회경제 전반에 걸쳐 타격을 주었던 경제적 외환위기로 인해 사회복지에 대한 국가의 적극적 역할에 대한 요구가 힘을 얻게 되고 이에 부응하여 김대중 정부가 이를 본격적으로 추진하면서, 대통령 직속의 청와대 및 당시 보건복지부 등의 행정부처, 심지어는 정부 정책에 비판적이었던 야당의 협조까지도 얻어내는 전략들까지도 유효하게 이루어질 수 있었다고 설명한다. 이러한 과정을 통해 “국민기초생활보장법 제정”을 성공시킬 수 있었지만 법을 보다 구체화시키는 단계에서는 NGO를 통한 시민운동이 직접적 이해당사자인 빈민에 대한 역할대행에서 오는 한계로 인해 법제정의 취지를 온전하게 구현시키지는 못했다고 슬회하고 있다. 이러한 그의 논의는 직접적으로 활동했던 NGO측의 입장에서 당시의 현실을 생생하게 반영하여 관련 사례를 설명하고 있다는 점에서 그 의의를 찾을 수 있다. 그러나 체계적인 분석들을 통해 이를 정리하

지는 않고 있다는 점, 문진영(2001) 또한 법제정 및 법구체화 초기 단계로 분석의 범위를 한정하고 있다는 점에서는 한계를 가진다.

박윤영[5]은 정책결정 이론 중의 하나인 Kingdon[9]의 정책의 창(Policy Window) 모형을 적용하여 국민기초생활보장법 제정과정에서의 정책결정 요인을 분석하고 있다. 정책의 창 모형에서는 정책의제의 설정이 문제의 흐름, 정치의 흐름 그리고 정책의 흐름이 서로 각각의 독립된 흐름을 유지하다가 어떤 특정 시점에서 상호연결되어 정책결정의 기회가 열린다고 설명한다. 이 연구는 이러한 모형에 입각하여 문제의 흐름으로서 당시 경제적 외환위기와 함께 이슈화된 실업·빈곤·소득분배의 악화와 이에 대한 대통령의 문제인식, 정치의 흐름으로서는 국민기초생활보장법 제정을 위한 NGO의 입법활동과 이를 둘러싼 여야의 협력과 갈등, 정책의 흐름으로서는 NGO와 관련 정부부처의 정책대안의 선택과 그 의미를 논하고 있다. 이러한 그의 연구는 설명력 있는 이론적 틀에 입각하여 관련 사례를 체계적으로 분석했다는 점에서 그 의의를 찾을 수 있다. 그러나 이 연구는 결국 경제적 외환위기와 같은 특정한 시기가 주요한 요인으로 발견될 수밖에 없는 구조를 갖고 있기 때문에 NGO의 역할과 관련한 시사점을 발견하는 부문에 있어서는 한계를 가진다. 또한 다른 선행 연구들과 마찬가지로 김대중 정부 이후 단계에 대한 분석은 이루어지지 않고 있다는 점에서도 한계를 갖고 있다.

여유진 외[6]는 국민기초생활보장법 제정과정에서 행위자들의 가치가 제도에 어떻게 반영되고 있는지를 다루고자 했던 특색있는 연구였다. 이 연구에서는 공공부조로서 국민기초생활보장제도가 갖는 철학적 가치기반을 역사적 측면에서 조망하고, 해당 제도가 갖는 내재적 속성과 갈등요소에 대한 분석을 통해 이 제도가 추구해야 할 지향점을 모색하고자 하였다. 이를 위해 여유진 외[6]에서는 법구체화 단계를 “시행령 및 시행규칙 제정단계”라는 용어를 통해 본격적으로 다루고 있다. 그러나 이 연구는 제도적으로 반영되는 철학과 가치를 일관성 있게 구체화하는 작업에 있어서는 오히려 연구의 일관성이 저하되고 있다는 점, 또한 이 연구 역시 김대중 정부 시기만을 분석의 범위로 하고 있다는 점에서 한계를 갖고 있다.

김영순[7]은 기존의 연구들이 여유진 외[6]를 제외하고는 국민기초생활보장법의 구체화 단계가 본격적으로

다루어지지 않고 있다는 점을 지적하였다. 그에 따르면, NGO 활동의 강력한 요구에 의해 의제가 설정되고, 당시 대통령의 의지가 표명되면서, 법제정 단계에서는 국민기초생활보장법 제정이라는 결과를 도출해낼 수 있었다. 그러나 그 이후의 시행령 및 시행규칙 결정 단계에서는 당시 이를 추진하고자 했던 보건복지부와 근로연계를 주장하며 그 혜택에 제한을 가하고자 했던 노동부, 기획예산처 간의 관료정치의 행태가 나타나면서, 당시 NGO들이 추구하고자 했던 제도의 취지가 희석화, 형해화하게 되었다고 설명하고 있다. 이러한 김영순[7]의 분석은 안병영[3]이 언급한 바 있던 근로연계복지를 주장한 노동부와 기초생활보장급여의 확대를 주장한 보건복지부와의 갈등, 문진영[4]이 증언한 바 있던 법제정 후속단계에서 후퇴과정을 보다 분석적이고 명백하게 제시하고, 있다는 점에서 그 의의를 찾을 수 있다. 그러나 이러한 분석도 김대중 정부 시기에 한정되어 그 이후의 변화를 반영하고 있지 않다는 점에서는 한계를 갖는다.

양재진 외[8]는 한국 복지제도의 태동과 성장 그리고 재편에 관한 질적기초자료 수집 연구를 수행하면서 국민기초생활보장법 제정과 관련하여 당시 실질적인 역할을 수행했던 NGO와 청와대, 전문가 집단들의 인터뷰와 공식적으로는 알려지지 않은 기록자료들을 발굴해 내어 이전의 연구결과들을 보다 상세하고 분명하게 뒷받침해주고 있다는 점에서 그 연구의 의의를 찾을 수 있다. 그러나 이 연구 또한 스스로 인정한 바와 같이 김대중 정부 이후의 시기에 대해서는 분석의 범위를 넓히지 못했다는 한계를 여전히 갖고 있다.

3. 국민기초생활보장법개정안

앞에서도 살펴본 바와 같이 한국의 국민기초생활보장법은 본래의 취지에 비해 소득인정의 범위, 부양의무자 기준 등으로 그 혜택과 대상이 제한되어 있었다. 이러한 제한은 일정한 국민최저선 내에서 부족한 부분을 보충해 준다는 국민기초생활보장 급여의 보충성의 원칙에 기반하고 있다. 그러나 현실에서는 이러한 보충성의 원칙을 엄격하게 적용할 경우, 복지사각지대의 문제, 빈곤의 심화 등 여러 가지 문제들을 야기할 수 있는 우려도 제기되어 왔다.

문재인 정부 이전 20대 국회에서 발의된 국민기초생

활보장법 개정안에 대한 공동발의의 내용도 상당 부분 이러한 부분에 초점을 맞추어 왔다. 이를 정리하면 다음의 표와 같다.

표 1. 2016년 20대 국회 국민기초생활보장법 개정안 공동발의안10 주요내용

Table 1. Main Contents in the National Basic Livelihood Security Legislative Revision in 2016

발의일	공동발의안 주요내용
2016.6.27	정춘숙 의원 등 21인 발의 : 「기초연금법」 상의 연금액을 실제소득에서 제외 수급자에 대한 보장성 강화
2016.6.29	윤소하 의원 등 17인 발의 : 위와 사실상 동일
2016.7.12	양승조 의원 등 11인 발의: 위와 사실상 동일
2016.8.9	권미혁 의원 등 27인 발의: 기초생활보장업무에 드는 비용을 국가가 전부 부담하도록 함으로써 국가의 재정적 책임을 강화하고 지방자치단체의 재정 부담을 완화
2016.8.26	전혜숙 의원 등 43인 발의: 부양의무자 기준 폐지
2016.8.29.	최도자 의원 등 11인 발의: 「국민기초생활보장법」 상의 금융정보를 위법적으로 사용하는 것에 대한 벌금액 강화
2016.9.13.	지상욱 의원 등 31인 발의: 「국가유공자 등 예우 및 지원에 관한 법률」, 「독립유공자예우에 관한 법률」 및 「보훈보상대상자 지원에 관한 법률」에 따른 보상금 중 대통령령으로 정하는 금액은 소득에서 제외하여 보장성을 강화
2016. 10 .28.	이명수 의원 등 10인 발의: 위와 사실상 동일
2016.8.26	윤소하 의원 등 43인 발의: 부양의무자 기준 폐지, 급여신청 이후의 결정 과정의 신속화 등

위의 표에서도 제시된 바와 같이 20대 국회 중 2016년에 공동발의된 국민기초생활보장법개정안은 소득인정의 범위를 현실화하여 수급자의 소득을 보장해주거나, 부양의무자가 기준을 완화 또는 폐지하여 수급자에 대한 혜택을 제고하는 것을 주요내용으로 하고 있다. 그러나 이들 중 법률안으로 공포된 것은 2016년 8월 29일에 발의된 최도자 의원(당시 국민의 당) 등 11인이 발의한 국민기초생활보장법 상 불법적으로 금융정보를 이용한 경우에 대한 벌금액을 강화시키는 법률안만이

유일한 것이었다.

여기에는 여러 가지 이유들이 제시될 수 있겠지만 2000년 제정 이후, 꾸준히 부양의무가 기준과 소득인정 범위를 완화시켜왔던 상황 속에서 근본적인 변화를 주장하는 발의안이 법안으로 가기까지는 어려웠다고 판단된다. 또한 국민기초생활보장법의 보충성을 강조하는 당시 행정부의 보수적인 기조 역시 주요한 역할을 했던 것으로 판단된다. 이는 결국 재정적인 보수기조로서 국회와 행정부 모두가 수용하게 된 것이 결과적으로 관련 벌금을 강화하는 법률 개정안으로 가시화되었던 것이라 할 수 있다.

이처럼 법률안 공포의 단계로까지 가지는 못했다 하더라도, 국회 내 법안공동발의에 대한 네트워크를 대표적인 공공복지정책에 적용하여 분석하는 것은 다음과 같은 점에서 그 의의를 찾을 수 있다.

국민기초생활보장법과 같이 그 개정에 있어서 지속적인 네트워크를 구성하게 하는 구조적 원인을 파악할 수 있다는 점이 그것이다. 이는 향후, 한국의 복지를 제도화하거나 정책을 구현하기 위한 네트워크를 구성할 필요가 있을 때, 이러한 분석결과를 유용하게 활용할 수 있을 것이다.

III. 연구방법

1. 자료

본 연구에서는 국민기초생활보장법 개정안에 대한 공동발의 네트워크에 대한 구조적 요인을 탐색하기 위하여 국회 의안정보시스템을 활용하였다.

국회의안정보시스템에 수록된 제20대 국회 관련 법개정안 공동발의 자료 중 2017년 당시 보수정당이었던 새누리당이 자유한국당으로 개명하기 이전의 시간적 범위로 한정하여 2016년 국민기초생활보장법 개정안에 대한 공동발의 자료를 직접적인 분석 대상으로 설정하였다. 이렇게 대상을 설정한 이유는 당시 보수정당이었던 새누리당이 자유한국당으로 개명한 배경이 당시 박근혜 대통령 탄핵으로 이어지는 이른바 최순실 게이트 사건이라는 격동적인 배경이 있었음을 고려하였다.

2. 분석방법

본 연구에서 활용하고자 하는 분석방법은 ERGM(Exponential Random Graph Model)이다.

ERGM 분석방법은 네트워크를 구성하는 구성원들의 미시적인 차원의 경향성이 네트워크라는 집합적 차원에 어떠한 영향을 줄 수 있는지에 대한 분석을 가능하기 위해 고안된 방법이다.

Robins et. al[10]에 따르면, ERGM은 지수무작위그래프를 통해 무작위 표본을 확보하고, 관측된 자료에 바탕하여 확률회귀모형을 통해 네트워크 구조변수들의 영향력을 측정하는 것이 가능해지게 된다.

ERGM 모형의 측정은 몬테카를로 마르코프 체인의 시뮬레이션 알고리즘으로 근사치의 자료를 생성하여 무수한 횟수의 반복측정을 토대로 통계적 유의성을 확보하게 된다. 이러한 ERGM의 일반화 모형의 산식은 아래와 같다,

$$P(Y=y) = \exp \sum_{k=1}^K \theta_k g_k(y) / K(\theta)$$

위 산식에서 K 는 연결망의 개별구성을 의미하며, $\theta_k g_k(y)$ 에서 θ_k 는 연결망의 구성에서 추정할 모수 추정치를 의미한다. $g_k(y)$ 는 y 에 대한 연결망에서 K 구성의 빈도가 된다.

2. 네트워크에 영향을 주는 변수의 설정

공동발의 네트워크에 영향을 줄 수 있는 변수들로 다음의 변수들을 설정할 수 있다.

첫째, 상호호혜성(mutuality)이다. 공동발의 네트워크에서 상호호혜성은 A국회의원이 B국회의원에게 공동발의 지원을 해준적이 있었다면, B국회의원도 A국회의원에게 공동발의 지원을 해줄 가능성이 높다는 것을 의미한다.

둘째, 외향효과이다. 공동발의에서는 기본적으로 대표발의자가 발의를 위해 공동발의자에게 방향성을 갖고 관계를 맺게 된다. 즉, 대표발의자의 역할이 중요하게 된다는 것을 의미한다.

셋째, 이행성이다. 이행성은 연결망에 있어서 한 행위자 A와 또다른 행위자 B가 관계를 맺고 있을 때, B

들은 다른 의원들에 비해 이러한 측면에서 주동적인 역할을 수행할 것이 요구되는데 관련 네트워크를 형성하는데 이러한 부분이 제 역할을 하지 못하 부정적으로 작용했던 것으로 판단된다.

둘째, 호혜성 변수는 통계적으로 유의미하지 않았다. 이것은 대표발의의원에 비해 공동발의의원은 다른 개정안발의에 있어 중요하게 대표발의로 나서지 않았음을 의미한다. 이러한 구조적인 특성으로 인해 호혜성에 해당하는 공동발의한 의원이 대표발의로 나설 경우, 이에 보답하는 공동발의의 형태는 통계적으로 유의하게 나타나지 않은 것으로 판단된다. 이러한 구조는 좀 더 거시적인 측면에서 볼 때, 한국의 복지정책의 국정반영이나 제도화에 있어 활동가층이 두텁지 못함을 의미하는 것이기도 하다. 추가적으로 대표발의에 나선 의원들은 대부분 초선이나 초선이나 재선 등, 다선의원들이 없었다는 점을 상기해 볼 때, 이러한 네트워크에 따라 도출된 개정안 또한 법률안으로의 단계까지 가기에는 충분한 동력을 가지지 못했음을 의미하는 것이기도 하다.

셋째, 이행성 변수가 해당 네트워크 형성에 있어 통계적으로 유의미했던 것으로 나타났다. 이는 직접적인 대표발의와 공동발의자 외에 제3자적 관계로 이행되는 구조가 해당 네트워크 형성에 중요하게 작용할 가능성이 있음을 의미한다. 앞에서 정보비대칭을 줄여주는 긍정적 의미를 논한 바 있으나, 그것은 일발적인 계약조직의 경우이고, 이와 같은 복지법안 네트워크 형성에 있어서는 호혜성 변수가 유의미하지 못한 것과 연계되어 우리의 정책현실에서는 부정적인 의미로 해석된다.

즉, 해당 복지법안에 대해 사전에 충분한 관심을 가진 배경에 따라 이루어지 연결망이기 보다는 당시의 시대적 조류에 힘입어 단기에 형성되는 연결망이었을 가능성이 높다는 것을 의미한다. 당시에는 ‘송과 세모녀 자살사건’ 등 한국의 복지제도에 대한 사각지대에 대한 비판과 이를 성찰하는 여론 등이 비등했던 배경 속에서 이와 관련하여 사각지대를 줄이는 내용의 관련 법안에 대한 참가의 필요성이 있었다. 그러나 이에 따른 정보의 비대칭효과를 충분히 줄이지 못하는 쪽으로 작용했던 것으로 판단된다.

V. 결 론

한국의 국민기초생활보장법은 2000년 제정 및 시행된 이래, 그 취지와는 다르게 현실에서 나타날 수 있는 사각지대에 따른 우려와 비판이 늘 함께 해왔다.

점진적으로 그러한 사각지대를 줄이기 위해 제도를 개선해 오긴 했으나 본 연구에서 분석한 결과와 같이 정책이 공식적인 법규범으로 전화되는 국회에서 법안으로 까지 이루어지는 과정에는 적지 않은 장애와 어려움이 있는 구조임을 발견할 수 있었다.

본 연구의 네트워크 분석결과는 국민기초생활보법 개정안에 있어서 세력과 경험이 부족한 대표발의자의 역할에 불가피하게 의존할 수 밖에 없는 구조라는 점, 그럼에도 불구하고, 국회 내 복지와 관련한 관심과 열정이 의원들의 호혜적 구조로 나타나지 못해 복지정책의 제도화와 관련한 동력이 매우 취약함을 발견할 수 있었다. 이는 오늘날 한국이 세계 10위권의 경제발전을 일구었음에도 이에 걸맞지 못한 공공복지 수준을 보여 ‘작은 복지국가’라고 불리는 하나의 배경으로 작용한 것이라고 판단된다. 이는 빈곤가구 등 사회적 취약계층이 겪게 되는 사회적 위험을 가중시키는 결과로도 이어질 수 있다.

이러한 분석결과의 시사점을 종합해 볼 때, 향후 한국의 복지제도가 취약계층의 사회적 위험을 줄이고, 그 경제 규모에 걸맞는 공공복지를 정립하기 위해서는 국회에서 복지관련 법안 네트워크 형성에 있어서 다음과 같은 점들이 참고 및 반영될 필요가 있다.

첫째, 복지관련 법안에 실질적인 힘을 실어주기 위해서는 중진의원 또는 다선의원들이 적극적으로 나설 필요가 있다. 이는 비단 대표발의 뿐만 아니라 호혜적인 구조 속에서 공동발의의 형태로도 마찬가지로 나타날 필요가 있다고 판단된다.

둘째, 국회 내 학습조직 보다 실천적으로 활성화될 필요가 있다. 국회에서는 의원들의 의정활동을 돕기 위한 다양한 지원조직과 시스템, 그리고 자원들이 존재하는데, 복지와 관련한 학습과 경험이 의원들에게 좀더 구체적으로 도달되어야 할 필요가 있다. 이러한 시스템이 정착될 때, 본 연구의 분석결과에서 드러난 바와 같은 편승적인 행태를 보다 발전적인 구조로 전환시킬 수 있을 것이다.

셋째, 법안을 발의할 때, 실무를 담당하는 행정부처

와의 스킨십이나 관계설정도 중요한 부분이다. 실제 공동발의된 의안들의 과정을 추적해 보면, 대부분 정부부처의 보수적인 검토의견에 반박당하거나 이에 대한 충분한 설득을 하기 어려운 경우가 빈번함을 발견하게 된다. 이를 위해서는 향후 중요한 의제나 법안 준비에 있어서 정부부처와의 네트워크 또한 중요하게 고려되어야 함을 시사한다.

Lusher. (2007). An introduction to exponential random graph(p*) models for social network. *Social Networks*, 29: 173-191.

References

- [1] Fowler, J. h.(2006) Connecting the Congress: A study of co sponsorship networks. *Political Analysis*, 456-487
- [2] Seo, Inseok, Yoon, Byung-Sup, & Cho, il hyoung. (2014). "Structure and Persistiveness of cosponsorship network in legislative Process : Application of structural variable and ERGM on the sexual violence prevention Act" *The Korean Journal of Public Administration* 23(1), 65-90.
- [3] Ahn, Byung-Young (2000). "A Study on the National Basic Livelihood Security Lawmaking Process." *Korean Journal of Public Administration* 38(1), 1-50
- [4] Moon, Jin Young(2001). "The Development of Social Welfare Institution and The Role of NGO in DJ Governemnt: Focusing on National Basic Livelihood Security Law." *NGO Association*.
- [5] Park, Yun Yung. (2002). "A Study on Policy Making Process of the National Basic Livelihood Institution" *Korean Journal of Social Welfare*, 49, 264-295.
- [6] YEO Eugene et al, (2004). *The philosophical basis of public assistance: with special emphasis on the evolution of National Basic Livelihood Security Law*. Korean Institute for Health and Social Affairs
- [7] Kim, Yeong-Soon . (2005). "Democratization and Changes in Welfare Politics: The Case of Enacting Process of National Basic Livelihood Security Law" *Korea and World Politics* 21(3), 97-126
- [8] Yang, Jae-jin.(2008). "Active Welfare Policy and Failed Support Mobilization" *Roh Moo-hyun Era's Frustration*. Seoul: Changbi Publishers
- [9] Kingdon, J.W. (1984). *Agendas, Alternatives, and Public Politics*, Boston: Little Brown and Company.
- [10] Robins, G., P. Pattison, Y. Kalish, and D.