

# 공천제도와 입법생산성 간의 관계에 대한 실증분석: 17대 국회입법자료를 중심으로\*

김 재 훈\*\* · 허 석 균\*\*\*

**논문 초록** | 본 연구는 공천방식과 입법생산성 간의 관계를 파악하고자 하는 시도이다. 상향식 공천방식이 제한적으로 시행된 17대 국회의 입법자료를 이용하여, 공천방식이 국회의원의 법안발의행동과 타정당원의 부서행위에 어떠한 영향을 미치는지, 그 결과 발의된 법안이 본회의에서 가결될 가능성에 어떠한 영향을 주는지를 살펴본다. 더 나아가 발의법안과 가결법안으로 측정된 국회의원의 성과가 재선에 어떠한 영향을 미치는지를 분석한다. 그리고 이러한 실증분석을 바탕으로 한국정치의 생산성을 제고하기 위해서 국회의원선거를 포함한 모든 선거에서 상향식 공천제도의 도입, 국회의원선거와 지방선거의 주기 동조화, 그리고 정치자금관련법의 개정이 필요함을 주장한다.

**핵심 주제어:** 공천제도, 부서행위, 정치자금, 입법생산성

**경제학문헌목록 주제분류:** D72, P16

투고 일자: 2012. 11. 23. 심사 및 수정 일자: 2013. 2. 8. 게재 확정 일자: 2013. 3. 8.

\* 본 논문은 한국개발연구원(KDI)에서 정책과제로 수행한 ‘공천제도와 입법협조에 관한 실증연구’ 중 일부분을 학술 논문 형태로 재구성한 것이다. 유익한 조언을 준 익명의 심사자들에게 감사드린다.

\*\* 제1저자, 한국개발연구원 연구위원, e-mail: jaehoonkim@kdi.re.kr

\*\*\* 교신저자, 중앙대학교 경영경제대학 경영학부 부교수, e-mail: shur@cau.ac.kr

## I. 서론

정치인들의 목적함수가 무엇인지에 대해 여러 논의가 있지만, 그 중에서 정치인들의 유인구조가 재선에 집중되어 있다는 주장이 가장 현실적이고 설득력이 높다. 재선 가능성을 높이기 위해서는 여러 가지 요소가 갖춰져야 하지만, 정당의 후보로 선출되는 것과 충분한 선거자금을 확보하는 것만큼 중요한 것은 없다. 이 중에서도 굳이 하나를 택하라고 한다면, 대부분은 정당후보 선출여부를 꼽을 것이다. 이는 현대에 있어 정당은 일종의 브랜드로서 소속 공직출마자가 지지하는 복잡한 정책적 요소를 선거구민에게 가장 축약적으로 설명하는 시그널의 역할을 수행하는데 기인한 것이다.<sup>1)</sup> 소속 후보는 정당과 자신을 일치시킴으로써 선거구민들에게 자신의 정치적 입장을 상대적으로 빠른 시간에 효율적으로 전달할 수 있는 바, 이런 이유에서 모든 정치지망자들이 가급적 정당의 공천을 받으려 애쓰는 것이다. 특히, 현직의원의 경우 자신이 속한 정당의 공천을 받느냐 못 받느냐가 차기 선거에서의 당선 가능성에 지대한 영향을 미치게 된다. 또한 정당추천을 받는 경우 정당으로부터 지원받을 수 있는 선거자금을 확보할 수 있어 소속된 정당이 없는 후보에 비하여 재선가능성에 있어 우월한 지위를 점유하게 된다.

한편, 정당이 각 선거구별 후보를 공천할 때 어떠한 제도 혹은 방식을 채택하느냐에 따라 정당 내부의 권력구조와 의사결정방식, 더 나아가 개별의원들의 행태에 영향을 미치게 된다.<sup>2)</sup> 정당 공천의 방식은 하향식 공천제와 상향식 공천제로 대별된다. 하향식 공천제도에서는 정당의 공천권자 또는 공천심사위원회와 같은 개인이나 조직이 공직선거에서 정당을 대표할 후보를 결정한다. 반면, 상향식 공천제도는 각 선거구에서 정당의 후보등록자들을 대상으로 한 예비선거를 통해 공직후보자를 선출하는 방식으로, 예비선거에 참여할 수 있는 선거권자의 범위에 따라 폐쇄형, 개방형 등 다양한 형태로 나타난다.

먼저, 하향식 공천제 하에서 현직의원은 정당의 공천을 확보하기 위해 공천권을 행사하게 될 자의 의지를 실천하는 경쟁을 하게 된다. 공천권을 행사하게 될 자의 정책선호가 어디에 위치하든지, 그것을 대중에게 천명하고 실현하는 경쟁은 상대당

1) Cox and McCubbins(1993), Snyder and Ting(2002), Levy(2004) 등을 참조.

2) 김재훈·허석균(2012) 참조.

과의 차별성을 부각시키는 차원에서 이루어질 수밖에 없다. 따라서 하향식 공천제 하에서는 다른 정당과의 의사소통이 원활히 이루어지기 어렵고 법안작성에 다른 정당과의 공통분모를 찾아내려는 노력보다는 차별성을 강화하려는 노력이 두드러지게 된다.

반면, 상향식 공천제의 경우에는 예비선거를 통해 공천을 확보할 가능성은 경쟁 정당의 후보자에 대한 승리 가능성과 자신의 공약대로 지역구에 얼마나 많은 편익을 제공했느냐(현직의원의 경우)에 따라 좌우될 가능성이 크다. 따라서 개별의원들은 지역구민들의 정책적 수요를 반영한 법안을 제안하고 그 통과를 위해 노력한다. 그리고 이러한 목적을 달성하기 위하여 정당의 경계를 넘어 비슷한 정책적 수요를 가진 의원들과 연대를 형성할 유인도 지니게 된다.

본 연구에서는 공천방식의 차이가 의원들의 입법활동에 양적, 질적 측면에서 어떠한 영향을 주는지를 살펴보고자 한다. 보다 구체적으로, 공천방식이 법안발의건수, 타정당 소속의원의 부서비용, 발의법안가결률 등에 미친 영향에 대한 실증분석 결과를 제시한다. 전체적인 논의구조는 다음과 같다. 먼저 제2장에서는 공천제도에 대한 기존문헌의 논의를 정리하고, 제3장에서는 공천방식과 입법생산성 간의 관계를 17대 국회자료를 이용하여 분석한다. 그리고 제4장에서는 이러한 분석결과를 바탕으로 한국정치의 생산성을 제고하기 위해서 상향식 공천제도의 완전 도입이 필요함을 주장한다. 특히 오랫동안 상향식 공천제도를 운용해온 미국의 역사적 사례를 기반으로 정치자금규제 역시 입법생산성에 영향을 미칠 수 있음을 확인한 바, 상향식 공천제도뿐만 아니라 정치자금제도의 개선도 일괄적으로 이루어질 필요가 있음을 주장한다.

## II. 관련문헌

의원내각제를 전제로 한 의원후보선출과정에 대한 논의는 Gallagher and Marsh(1988)가 편찬한 *Candidate Selection in Comparative Perspective: The Secret Garden of Politics*에서 출발하는 것으로 보인다. Gallagher and Marsh(1988)는 주로 의원내각제를 택하고 있는 선진국가들, 특히 영국, 프랑스, 벨기에, 네덜란드, 노르웨이, 아일랜드, 이태리, 일본 등을 대상으로 분석한 결과, 대부분의 대상국가에서 정당 내에 계파들이 존재하지만 공천과정을 둘러싸고 갈등

이 발생하거나 어느 한 계파가 공천과정을 통하여 정당을 통제하지 않고 있다고 보고하였다. 이러한 이들의 결론은 첫째, 개인에 대한 투표가 아닌 정당에 대한 투표를 기반으로 하는 비례대표제도를 취하고 있다는 점과 둘째, 정당은 행정부 구성의 일부분으로 기능하고 의회의 행정부견제기능이나 입법기능은 크게 중시되지 않는 정치체제라는 점에서 이해될 수 있다. 이외에도 의원내각제에서의 의원후보선출과정에 대한 논의들이 있는바, Gallagher and Marsh (1988)의 논의와 비슷한 결론을 도출하고 있다.

Katz (2001)는 의원내각제 국가에서의 의원의 지위로 인해 상향식 공천제도를 통한 정당민주화는 의미 없다고 주장한다. 의원내각제에서 후보가 가지는 양면성, 즉 잠재적 행정부구성원이자 정당소속 의원이라는 점을 주목한다. 정당대표는 통제권 행사의 필요성과 규범적인 민주화의 요구 사이에서 갈등하게 되고, 결국 정당대표는 후보선출을 명목적으로만 민주화하고 실질적으로는 후보선택의 통제권을 행사하게 된다는 것이다. 따라서 Katz (2001)는 포괄적이고 조직화되지 않은 공직선거인단은 형식적인 민주주의만을 제공할 뿐이라고 주장한다. 이와 더불어 Rahat, Hazan, and Katz (2008)는 정당민주화, 특히 공천제의 민주화가 참여확대, 후보 간 경쟁, 대표성 등의 민주주의의 가치를 동시에 최대화할 수 없다는 주장을 제시하고 있다.

한편 Lundell (2004)은 Rahat and Hazan (2001)의 분석방식을 사용하여 정당의 규모만이 공천제도의 중앙집권 정도에 영향을 미친다는 결론을 보고하고 있다. 그에 따르면 소규모 정당에 비해 대규모 정당은 중앙집권적인 공천제 혹은 하향식 공천제도를 채택하는 경향이 있다. 선거제도 등의 제도적 요소는 공천제도에 영향을 미치지 않지만 지역적 특색은 나타나는데, 북유럽 노르딕 국가에서는 공천제도가 분권화된 상향식 공천제를 채택하는 반면, 남부 유럽 국가에서는 집권적인 하향식 공천제도를 채택한다고 한다.

앞서 언급한 바와 같이 의원내각제에서는 의회구성과 행정부구성이 제도적으로 독립적이지 않고 선거도 의원 개인보다는 정당을 대상으로 이루어진다. 이 때문에 의원내각제에서는 어떠한 공천제를 사용하느냐가 정당내부의사결정이나 정당 내 계파형성 등에 미치는 영향이 제한적일 수 있다. 이와는 대조적으로 대통령제 국가에서는 행정부와 의회의 역할을 엄격히 구분하고 있고 이들의 견제와 균형을 전제로 하고 있다. 따라서 의원은 잠재적인 행정부의 구성원이 아닌 입법부 구성원인 의원

으로서의 역할만이 요구되는 것이다. 이러한 의미에서 미국의 공천제도의 도입배경과 그 효과를 살펴볼 필요성이 있다.

미국의 프라이머리선거제도는 19세기 후반과 20세기 초반(1890년부터 1930년)에 강력한 정당지도부와 후보선출에 대한 정당지도부의 통제에 대한 불만에서 시작되었다.<sup>3)</sup> 몇 개의 주를 제외한 거의 모든 주에서 연방, 주, 지방 선출직에 대한 후보선정의 방식으로 프라이머리제도를 채택하였다. 미국에서 프라이머리제도가 도입된 주된 이유는 정당후보선출에 대중의 참여를 증대시킴으로써 정당의 지도부나 계파보스의 역할을 감소시키기 위함이었다. 이를 통해 개별 정치인들이 선거구민에게 보다 많은 관심을 갖게 하였다.

당시 미국의 개혁진영은 프라이머리가 정당기구들과 지도부의 영향력을 감소시키고, 독립적이고 정직하며 혁신적인 인사가 선거에서 승리할 가능성을 높이고, 투표참가율을 높이며, 정부 내 부패를 줄일 수 있을 것으로 생각하였다. 프라이머리의 도입이 정당을 상하관계의 관료적 조직에서 비슷한 생각을 가진 독립적인 정치인들의 집합체로 변모시켰다는 것이 일반적인 평가이다.

Brown (1922)은 프라이머리에 대해 다음과 같이 평가하고 있다. “프라이머리는 의원들을 개인주의자로 변모시켰고 계파의식을 불식시켰다. 당론이 약화되면서 의원들은 자신만을 위해 생각하고 행동한다. 의원들은 정당지도부의 지시를 받거나 지시에 따르지 않는다.” 반면, Ware (2002)는 사실상 정당 충성도가 높은 사람들이 프라이머리의 도입을 지지했고, 그에 따라 정당조직의 역할이 강화되었을 것이라고 주장한다. 정당역할이 강화되었다는 주장과는 달리, 프라이머리의 도입으로 의원들의 정당충성도는 감소되었을 뿐만 아니라 투표자들의 정당충성도도 감소하여 분할투표(split ticket voting)의 비율이 높아졌고 그에 따라 선거결과의 변동성도 확대되어 현직정치인이 재선되는 비율도 낮아졌다(Ansolabehere et al., 2008).

3) 프라이머리선거(primary election)는 본선에 앞서 공직후보자를 선출하는 과정이다. 이러한 프라이머리선거에서 선출된 공직후보자가 본선에서 다른 공직후보자들과 경쟁하는 구조를 전제로 한다. 프라이머리선거의 유형은 크게 개방형, 반개방형, 폐쇄형, 반폐쇄형의 네 가지로 나뉜다. 개방형에서는 등록된 선거인은 정당의 당원여부에 상관없이 어느 정당의 프라이머리에서든 투표할 수 있다. 반개방형에서는 개방형과 같이 정당의 당원여부에 상관없이 투표할 수 있지만 한 번의 프라이머리선거에서만 투표할 수 있다. 폐쇄형에서는 정당의 당원으로 등록된 선거인만이 특정 정당의 프라이머리에서 투표할 수 있다. 반폐쇄형에서는 당원뿐만 아니라 다른 정당의 당원이 아닌 비당원도 특정정당의 프라이머리에서 투표할 수 있다.

김재훈·허석균(2012)은 행정부와 의회의 독립을 전제로 한 대통령제를 취하고 있는 한국에 대하여 1948년부터 2009년까지의 연간 입법 통계와 상향식 공천제도가 부분적으로 시행되었던 17대 국회의 의원별 법률안 발의 및 통과 자료를 바탕으로 실증분석을 시행하였다. 그 결과 이들은 상향식 공천으로 선출된 의원들이 높은 입법생산성을 나타내고 있다는 결과를 제시하였다. 하지만 김재훈·허석균(2012)은 법안통과건수와 같은 입법생산성의 결과와 정당후보공천방식 간의 관계를 파악하는 데에 치중한 반면, 본 연구는 이 양자 간의 관계를 보다 심층적으로 분석하고 있다는 점에서 전자와 차별화 된다.

구체적으로 본 연구에서는 발의된 법안의 가결 가능성이 타정당 소속 의원과의 사안별 정책공조와 같은 의견수렴과정을 통해 높아질 수 있음에 주목하고, 상향식 공천제도를 통해 선출된 의원들이 이와 같은 정책공조에 보다 적극적으로 동참할 유인이 있음을 제시한다. 그리고 이를 근거로 상향식 공천제도를 통해 선출된 의원들의 높은 입법생산성이 설명될 수 있음을 보여주고자 한다.

### Ⅲ. 공천방식과 입법생산성에 대한 실증분석

본 장에서는 상향식 공천제도와 하향식 공천제도의 정치적 함의에 관한 논의를 정리하고 그로부터 도출한 가설들을 우리나라의 제 17대 국회의 입법 자료를 통하여 검증한다.

#### 1. 가설설정

하향식 공천제도에서는 차기 선거에서 공천권을 행사할 정당의 지도부에게 거의 모든 권력이 집중된다. 개별의원이 차기 선거에서의 공천을 보장받으려 한다면 정당 지도부와 다른 목소리를 내는 것은 거의 불가능하다. 반면, 정당 지도부의 입장에서는 정당내의 다양한 의견을 수렴하기보다는 하나의 당론을 정하고 소속 의원들이 그에 따르도록 할 유인이 있다. 이러한 방식이 정당 지도부가 지지하는 정책을 가장 손쉽게 입법화하는 방식이기 때문이다. 따라서 하향식 공천제도 하에서는 의원들의 다양한 정책적 성향이나 의사는 무시될 수밖에 없고, 의원들의 자율에 따른 크로스보팅의 가능성은 낮아지게 된다.

특히, 하향식 공천제 하에서 여당이 의석의 과반 이상을 차지하고 있는 경우라면 민주적 합의가 아니라 여당 내 계파 간 합의가 입법의 성패를 좌우할 가능성이 높다. 계파 간 정책노선이 일치하지 않아 당론합의에 실패한다면 법안형성 자체가 어려워질 수 있을 뿐만 아니라 법안을 형성한다고 하더라도 반대계파와 야당의 저지로 본회의에서 부결될 가능성이 높기 때문이다. 물론 계파 간 당론으로 합의한 법안일지라도 야당의 반대에 부딪히게 될 가능성이 높다. 이는 하향식 공천제 하에서는 각 정당별로 하나의 일관된 의견이 당론으로 채택되고 다른 성격의 브랜드를 가진 정당들의 당론은 서로 상충되는 경향이 있기 때문이다. 따라서 수적 열세에 있고 여당이 당론으로 법안의 통과를 본 회의 표결로 강행할 것이 기대되는 상황에서 야당은 무조건적인 반대전략을 사용할 수밖에 없다. 무기력하게 법안을 통과시켜줄 경우 묵시적 승인으로 비쳐질 수 있고 법안통과에 대한 책임과 비난에서 야당 역시 자유로울 수 없기 때문에 더욱 그러하다.

반면, 상향식 공천제도에서는 당론에 의한 밀어붙이기식의 행태가 나타날 가능성이 낮아진다. 이는 개별 의원들이 정당 지도부의 정책선택에 크게 구애받을 필요성이 줄어든 까닭이다. 앞서 언급한 바와 같이 상향식 공천제도 하에서는 차기 선거에 정당공천을 받을 수 있는지 여부가 정당 지도부에 의해 결정되지 않는다. 오히려 지역구의 정책선택과 수요에 얼마나 민감하게 대처하였는지가 추후 해당 지역구의 정당후보를 결정할 예비선거에서의 성패를 좌우할 가능성이 높다. 따라서 연임을 노리는 지역구 의원이라면 의정활동에 있어 정당의 경계를 넘어 비슷한 입장의 의원들과 정책 공조를 취할 가능성이 높다. 왜냐하면 개별 지역구의 정책선택이라는 것이 매우 특수한 경우가 아니라면 많은 지역구에서 공통분모를 지니고 있기 때문이다. 이런 맥락에서 상향식 공천제도 하에서는 당론이 형성되기 어려울 뿐만 아니라 당론이 형성된다고 하더라도 이를 소속 의원들에게 강요하기 어렵게 된다.

이상의 논의를 요약하면, 하향식 공천방식으로 선출된 의원들의 경우 차기 선거에서 공천권을 행사할 정당 지도부의 정책선택에 구속된 법안을 산출하고자 노력하는 반면, 상향식 공천방식으로 선출된 의원들은 입법 과정에서 지역구민의 정책선택을 반영하기 위하여 타정당 소속의원과의 정책공조도 주저하지 않을 것으로 기대된다. 이에 따라 다음과 같은 명제가 도출된다.

**가설 1.** 경선 지역구위원이 발의하는 법안에 대해 다른 정당 의원들이 부서할 가능

성이 비경선 지역구의원이나 비례대표의원의 경우보다 높을 것이다.

정당을 초월한 입법 공조 가능성을 확인하기 위해서는 소관 상임위원회 혹은 본회의 표결 결과를 분석하는 것이 가장 정확한 검증방법이다. 하지만 현재 가용한 국회자료로는 이러한 분석은 불가능한 것으로 파악된다. 이에 차선택으로 가설 1에서는 대표발의자를 포함한 전체 발의의원<sup>4)</sup>에서 다른 정당의원의 부서비율을 이용하여 제안된 법안이 얼마나 다른 정당의원들에게도 설득력이 있었는지를 측정하고자 한다.

이와는 대조적으로, 비례대표의원이 발의하는 법안은 타정당과의 입법공조 가능성이 낮을 것으로 예상된다. 이는 비례대표의원들의 대부분이 직능단체, 시민단체 등을 대변하고 있기 때문이다. 따라서 이들은 주로 출신단체의 이익을 대변하는 법안들을 발의할 가능성이 높고 이러한 법안들은 특수이익을 대변하기 때문에 많은 의원들의 지지를 얻기 어려울 것이라는 예상이 가능하다.

한편, 상향식 공천제도하에서는 지역구 의원의 정당공천 여부가 지역당원 또는 지역구민의 의사에 의해 결정된다. 따라서 지역구 의원들은 활발한 입법활동실적을 근거로 지역당원이나 지역구민에게 정당공천 지지를 호소할 강한 유인을 갖게 된다. 이와 관련하여 김재훈·허석균(2012)은 경선 지역구 의원의 입법생산성이 법률안 통과건수와 같은 양적지표에 있어서 비경선지역구의원에 비하여 유의하게 높다는 결과를 보고한 바 있다. 본 연구에서는 경선 지역구 의원의 입법생산성이 법안 통과율과 같은 효율성 측면에서도 비경선 방식 선출 의원에 비하여 높은지를 가설 2의 형태로 검증해보고자 한다.

**가설 2.** 경선 지역구의원이 발의한 법안이 본회의에서 가결될 가능성이 비경선 지역구의원이나 비례대표의원의 경우보다 높을 것이다.

가설 2는 암묵적으로 가설 1의 연장선상에서 경선 지역구 의원은 비경선 지역구 의원과 비례대표의원과 질적으로 다른 법안, 즉 다른 정당의원들을 포함하여 보다 많은 의원들의 동의를 얻을만한 법안을 제시할 것이라는 논리에 근거한다. 따라서

4) 현행 국회법 제79조는 법안발의 정족수를 10명으로 규정하고 있다.



본 회의에서 경선 지역구위원이 발의한 법안이 통과될 가능성이 비경선 지역구나 비례대표의원들에 비해 높을 것이라는 추측이 가능하다.

하지만 가설 2 자체만으로 상향식으로 선출된 의원들의 높은 입법생산성이 단지 정책 공조 성향의 귀결이라고 주장하기는 힘들다. 실제로 상향식 공천 과정에서 상대적으로 입법 능력이 뛰어난 후보들이 선별되기 때문일 가능성도 배제할 수 없다. 따라서 아래의 가설 3을 통하여 상향식 공천방식의원의 높은 입법생산성이 높은 정책 공조 성향인지 아니면 해당 의원의 뛰어난 법안 발굴 및 제안 능력에 기인한 것인지를 구분하고자 한다.

**가설 3.** 발의자가 상향식 공천방식으로 선출되었고 다른 정당 소속 의원의 부서수가 많을수록 해당 법안의 통과가능성이 높아질 것이다.

## 2. 실증분석

### 1) 자료에 대한 설명

이하의 실증분석에서는 2004년 5월 30일 부터 2008년 5월 29일까지 만 4년 간 17대 국회에 제출된 총 8952개의 의안자료 중 정부발의의안을 제외한 의원발의의안 5728개를 의안별로 분류한 자료와 이를 다시 대표발의의원별로 재구성한 자료를 사용한다. 17대 국회의 입법자료를 선택한 것은 17대 국회가 우리나라 헌정사상 최초로 제한적이거나 상향식 공천방식이 실험된 사례이기 때문이다. 정진민(2004)에 따르면 열린우리당은 후보를 냈던 243개 지역구 중 83곳(35.6%)에서, 한나라당은 228개 지역구 중 15곳(6.6%)에서 상향식 공천방식으로 국회의원 후보자를 선출한 것으로 나타났다.

분석에 사용된 변수는 크게 개별 의원들의 입법활동 성과 및 타정당과의 입법공조여부를 나타내는 종속변수와 소속정당, 정당후보선출방식, 지역구 출마여부, 선수, 연령, 학력, 그리고 상임위원장 및 특별위원장 여부와 같은 특성 변수로 나뉜다. 구체적으로 입법활동 성과를 나타내는 종속변수로 의안발의건수, 법안발의건수, 발의의안가결률, 발의법안가결률 등을, 타정당과의 입법공조여부를 측정하는 종속변수로는 법안별 타정당의원 부서비율을, 그리고 개별의원의 특성변수로는 소속정당, 경선 더미, 지역구 더미, 상임위원장 더미, 특별위원장 더미, 연령, 선수,

성별, 학력 등을 채택하였다.

〈표 1〉 기초 통계량

변수	관측치	평균	표준편차	최소	최대
의원별 발의의안수	310	19.64839	17.16441	0	145
의원별 발의법안수	310	18.47742	16.60968	1	143
의원별 의안가결률	309	14.46672	16.29268	0	100
의원별 법안가결률	310	12.96135	15.42293	0	100
법안별 타정당부서비율	5277	15.82608	19.84298	0	100
법안별 타정당부서수	5277	3.01914	5.004416	0	117
18대 당선 더미	310	.4548387	.4987614	0	1
한나라당 더미	310	.4258065	.4952641	0	1
민주당 더미	310	.0258065	.1588139	0	1
자민련 더미	310	.0096774	.098055	0	1
민노당 더미	310	.0322581	.1769704	0	1
통합21 더미	310	.0032258	.0567962	0	1
국민중심당 더미	310	.0096774	.098055	0	1
무소속 더미	310	.0032258	.0567962	0	1
경선 더미	309	.223301	.417134	0	1
비례대표 더미	309	.1812298	.3858333	0	1
선수	310	1.587097	.9606302	1	6
성별	310	.8645161	.342793	0	1
연령	310	50.98065	7.946399	33	72
고졸 더미	310	.0225806	.1488025	0	1
학사 더미	310	.5032258	.500798	0	1
석사 더미	310	.2677419	.4434982	0	1
박사 더미	310	.1870968	.3906197	0	1
상임위원장 더미	310	.1322581	.3393188	0	1
특별위원장 더미	310	.1451613	.3528329	0	1

이들 변수들에 대한 기초통계량을 살펴보면 〈표 1〉에 제시된 바와 같다. 먼저 종속변수들을 살펴보면, 의원별 발의의안수는 평균 19.65건이고 최소 0건에서 최대 145건으로 나타났다. 발의법안수도 이와 유사하게 평균 18.48건이고 최소 1건에서 최대 143건이다. 의안가결률과 법안가결률의 평균은 각각 14.47%와 12.96%이고 타정당부서비율은 평균 15.83%로 기록되고 있다. 18대 당선더미는 평균 0.455로 17대 의원 중 18대 총선에서 당선된 의원의 비율이 45.5% 정도인 것을 의미한다.

반대로 얘기하면, 18대 의원 중 54.5%가 새로이 충원되었음을 의미하는 것이다.

독립변수들을 살펴보면, 먼저, 정당별 변수들은 개별정당소속여부에 대한 더미이고 각 정당별 평균은 의석비율을 나타낸다. 예컨대, 한나라당은 17대 국회의 전체의석 중 42.6% 정도를 차지한 것을 의미하는 것이다. 다만, 열린우리당은 분석의 기준으로 사용되었기 때문에 그 외의 다른 정당별 평균의 합을 1에서 차감한 값이 열린우리당의 의석비율이 된다.

다음으로 경선더미는 지역구 경선방식으로 정당후보로 선출되어 지역구의원으로 당선되었는지 여부를 나타내고 전체의원 중 22.3%가 경선출신임을 알 수 있고, 비경선 지역구의원은 58.6%를, 비례대표의원은 18.1%를 차지하고 있다. 선수는 최소 1에서 최대 6까지 분포되어 있고, 평균이 1.59로 많은 의원들이 초선이었음을 알 수 있다. 성별더미의 평균은 0.86으로 남성이 86%를 차지하고 있다. 연령은 최소 33세에서 최대 72세까지 분포되어 있고 평균연령은 51세로 나타났다. 학력더미로 볼 때 학사의 비중이 가장 높아서 50.3%이고 석사 26.8%, 박사 18.7%, 고졸 2.3%, 중졸이하 1.9%임을 알 수 있다. 상임위원장이나 특별위원장의 경험이 있는 의원의 비중은 각각 13.2%와 14.5%이다.

## 2) 분석결과

먼저 17대 국회에서 논의된 법안별로 대표발의자의 공천방식이 타정당 소속 의원의 부서비율에 미치는 영향을 추정하고 그 결과를 <표 2>로 정리하였다.<sup>5)</sup> 추정 방식은 종속 변수가 타정당 의원의 부서비율로 0미만은 관찰되지 않는다는 점을 감안하여 추정계수의 일치성(consistency)을 위해 Tobit 모형을 사용하였다.<sup>6)</sup>

이에 따르면 경선방식으로 정당추천을 얻고 선출된 의원이 대표 발의한 법안의 경우 비경선 지역구의원에 비해 타정당 의원의 부서비율이 4.73 ~ 5.92%p 더 높은 것으로 드러났다. 반면, 비례대표의원이 대표발의자로 나선 경우에는 비경선 지역구의원에 비해 타정당 의원의 부서비중이 2.90 ~ 6.04%p 정도 낮은 것으로 나타났다. 이는 앞서 제시한 가설 1을 뒷받침하는 결과로 해석된다.

5) 설명변수를 타정당 소속위원의 부서비율에서 타정당 소속위원의 부서수를 기준으로 한 분석 결과에 대해서는 <부록>의 <부표 1>과 <부표 2>를 참조하기 바란다. 물론 그 경우에도 추정 결과는 타정당 소속 의원의 부서비율을 사용한 아래 <표 2>~<표 3>과 크게 다르지 않다.

6) Wooldridge (2010) 참조.

〈표 2〉 타정당부서비율(전체)에 대한 회귀분석 결과

독립변수	(1)	(2)	(3)	(4)
	타정당부서비율	타정당부서비율	타정당부서비율	타정당부서비율
한나라당	-4.809*** (0.750)	-4.901*** (0.745)	-5.134*** (0.736)	
민주당	55.69*** (2.035)	55.94*** (2.009)	55.50*** (2.016)	
자민련	63.03*** (2.432)	62.56*** (2.380)	62.65*** (2.381)	
정 민노당	0.179 (2.063)	0.120 (2.063)	1.869 (1.983)	
당 통합21	85.27*** (3.080)	83.00*** (2.383)	82.95*** (2.266)	
국민중심당	79.60*** (1.311)	79.32*** (1.296)	74.60*** (1.414)	
무소속	75.11*** (1.311)	74.69*** (1.296)	79.42*** (1.235)	
경선	4.766*** (0.933)	4.727*** (0.933)	4.739*** (0.928)	5.920*** (0.989)
비례대표	-2.899** (1.260)	-3.245** (1.260)	-3.162** (1.243)	-6.037*** (1.387)
선수	-0.347 (0.738)	0.190 (0.575)	0.252 (0.570)	-1.025 (0.728)
성별	-3.516*** (1.148)	-3.997*** (1.147)	-3.923*** (1.138)	-5.619*** (1.275)
연령	0.974* (0.529)	1.004* (0.528)	0.901* (0.526)	1.512** (0.608)
연령제곱	-0.00593 (0.00523)	-0.00600 (0.00522)	-0.00485 (0.00519)	-0.00792 (0.00607)
고졸	6.403* (3.320)	6.141* (3.311)		
학사	-0.518 (2.442)	-0.719 (2.419)		
학 력 석사	-0.686 (2.461)	-0.859 (2.442)		
박사	-2.560 (2.481)	-2.684 (2.464)		
상임위원회위원장	2.610** (1.341)			
특별위원회위원장	-0.176 (1.325)			
상수	-20.43 (14.52)	-20.03 (13.46)	-19.02 (13.20)	-39.41*** (15.23)
관측치수	5,268	5,268	5,268	5,268
Pseudo R2	0.0380	0.0379	0.0374	0.0052

주: (1) 괄호 안의 수자는 robust standard error임.

(2) \*  $p < 0.10$ , \*\*  $p < 0.05$ , \*\*\*  $p < 0.01$ .

또한 대표발의의원의 소속정당이 한나라당이나 민노당인 경우에는 17대 국회의 다수당인 열린우리당 소속 의원과 비교하여 타정당 의원의 부서비율이 낮거나 ( $-5.13\%p \sim -4.81\%p$ ) 차이가 없었다. 반면 타 군소정당의 경우는 타정당 의원의 공동발의참여 비중이 열린우리당에 비하여  $55.5 \sim 85.3\%p$  정도 높은 것으로 나타났다 이는 아마도 열린 우리당, 한나라당, 민노당의 3당만이 17대 국회에서 자체적으로 법안발의정족수를 채우고 있었던 데 기인한 것으로 보인다. 또한 유독 한나라당 소속 의원이 발의한 법안의 경우에만 비교기준인 열린우리당 소속의원들에 비하여 타정당 소속 의원의 부서비중이 낮은 것은 초정당적인 입법공조가 한나라당을 배제한 채 열린우리당을 중심으로 이루어졌기 때문인 것으로 해석된다.

한편 입법활동 경험이 많은 다선 의원의 경우 좀 더 유연하게 타당과의 정책공조를 꾀할 가능성이 클 것이라는 예상과는 달리, 국회의원 당선 횟수(선수)는 유의한 영향을 주지 못하는 것으로 나타났다. 물론 추정식 (1)에서 상임위원장 더미가 유의한 점, 통상적으로 상임위원장은 일정 선수 (이를 테면 3선 이상)의 의원들이 맡는다는 점 등을 감안하면 어느 정도 영향을 준다고도 할 수 있을 것이다. 그렇다고 하더라도 상임위원장 더미의 추정계수 2.61은 경선 더미의 추정계수 4.77에 비하여 작은 수이다.

위 결과의 강건성을 검증하는 차원에서 법안별 자료를 열린우리당 소속의원이 대표발의한 경우와 한나라당 소속의원이 대표발의한 경우로 쪼개고, 각각에 대하여 <표 2>에서와 동일한 회귀식을 추정하였다. 이는 공천방식이 타정당과의 입법공조에 미치는 영향을 보다 엄밀히 분석하기 위한 시도이다. <표 3>에 제시된 결과는 다음과 같이 정리된다.

먼저 열린우리당 소속의원이 대표발의한 경우로 분석대상을 한정하면, 경선 지역구위원의 발의법안이 비경선 지역구위원에 비해  $5.26\%p \sim 5.48\%p$  정도 높은 타정당부서비율을 나타내고 있음을 알 수 있다(추정식 (1)-(2)). 반면 열린우리당 비례대표의원들이 발의한 법안들은 비경선 지역구위원과 비교하여 타정당부서비율에서 유의한 차이를 보이고 있지 않다.

다음으로, 한나라당 소속의원이 대표발의한 법안으로 분석대상을 한정하면, 회귀식 (4)에서 경선 지역구위원의 발의법안은 타정당부서비율이 비경선 지역구위원에 비해  $4.27\%p$  높은 반면 비례대표의원들의 발의 법안은  $5.39\%p$  정도 낮은 것으로 나타나고 있다. 이와 같은 결과는 경선 지역구의원 더미 변수의 유의수준을

16.5%수준까지 완화한다는 전제 하에 회귀식 (3) 에서도 비슷하게 나타나고 있다. 따라서 17대 국회의원 후보자에 대한 상향식 공천을 실시한 한나라당과 열린우리당 각각에 대한 분석에서도 가설 1에 부합되는 결과를 확인할 수 있다.

〈표 3〉 타정당부서비율(열린우리당과 한나라당)에 대한 회귀분석 결과

독립변수	(1) 타정당부서비율 (열린우리당)	(2) 타정당부서비율 (열린우리당)	(3) 타정당부서비율 (한나라당)	(4) 타정당부서비율 (한나라당)
경선	5.483*** (1.044)	5.256*** (1.039)	3.481+ (2.509)	4.273* (2.527)
비례대표	0.784 (1.893)	1.468 (1.793)	-4.676*** (1.734)	-5.385*** (1.687)
선수	0.170 (1.318)	0.421 (0.902)	0.325 (0.954)	0.607 (0.760)
성별	1.591 (1.876)	1.633 (1.646)	-6.999*** (1.612)	-6.870*** (1.589)
연령	2.733*** (0.781)	2.658*** (0.778)	0.146 (0.757)	-0.825 (0.722)
연령제곱	-0.0222*** (0.00783)	-0.0214*** (0.00781)	0.000394 (0.00735)	0.0105 (0.00699)
고졸	-3.428 (2.972)		1.670 (4.882)	
학사	-4.427 (3.065)		-4.167** (2.112)	
학 력 석사	-5.453* (2.973)		-2.835*** (2.325)	
박사	-2.857 (3.031)		-8.596*** (2.253)	
상임위원회위원장	-0.472 (2.258)		5.381*** (1.794)	
특별위원회위원장	1.412 (1.939)		-2.630 (1.826)	
상수	-67.12*** (19.67)	-69.89*** (19.63)	7.814 (19.42)	25.39 (17.97)
관측치수	2,321	2,321	2,470	2,470
Pseudo R2	0.0062	0.0058	0.0049	0.0027

주: (1) 괄호 안의 수자는 robust standard error임.  
(2) \*  $p < 0.10$ , \*\*  $p < 0.05$ , \*\*\*  $p < 0.01$ , +  $p < 0.17$ .

〈표 4〉 의안통과율과 법안통과율에 대한 회귀분석 결과

독립변수	(1) 의안가결률	(2) 의안가결률	(3) 법안가결률	(4) 법안가결률
한나라당	-7.198*** (2.634)	-7.296*** (2.778)	-6.525** (2.647)	-6.736** (2.802)
민주당	-4.431 (5.541)	-4.554 (5.524)	-2.192 (6.487)	-2.669 (6.364)
자민련	1.106 (12.23)	-0.525 (11.65)	2.561 (14.30)	1.629 (13.79)
정 민노당	-15.09** (6.197)	-18.80*** (5.647)	-11.63* (6.308)	-15.54*** (5.903)
통합21	-141.1 (0)	-143.6 (0)	-126.9 (0)	-130.9 (0)
국민중심당	-117.3 (0)	-119.3 (0)	-122.6 (0)	-127.7 (0)
무소속	-5.565 (12.48)	-7.732 (12.52)	-8.295 (13.21)	-10.03 (13.20)
경선	9.358*** (3.119)	9.152*** (3.225)	7.948** (3.323)	7.810** (3.422)
비례대표	5.554* (3.684)	6.311* (3.645)	0.709 (3.887)	0.775 (3.846)
선수	3.461 (2.549)	4.365** (2.170)	-0.482 (2.801)	-0.0286 (2.213)
성별	5.354 (3.579)	5.216 (3.317)	2.596 (3.758)	2.569 (3.476)
연령	1.963 (1.880)	2.093 (1.970)	0.763 (2.056)	0.866 (2.091)
연령제곱	-0.0210 (0.0185)	-0.0224 (0.0194)	-0.00838 (0.0203)	-0.00955 (0.0206)
고졸	15.48 (10.34)		6.803 (10.11)	
학사	10.42 (7.779)		8.747 (8.123)	
력 석사	13.83* (7.985)		12.17 (8.318)	
박사	15.39* (8.109)		12.04 (8.530)	
상임위원회위원장	5.824 (4.897)		0.212 (5.141)	
특별위원회위원장	0.555 (4.310)		3.842 (4.504)	
상수	-55.09 (47.94)	-46.37 (48.97)	-18.46 (52.02)	-10.37 (51.83)
관측치수	308	308	309	309
Pseudo R2	0.0230	0.0195	0.0187	0.0165

주: (1) 괄호 안의 숫자는 robust standard error임.

(2) \*  $p < 0.10$ , \*\*  $p < 0.05$ , \*\*\*  $p < 0.01$ .

가설 2를 검증하기 위하여 의원별로 공천방식이 의안가결률과 법안가결률에 미치는 영향을 분석한 결과가 <표 4>에 정리되어 있다. 추정 방식은 종속 변수가 양의 값만을 갖는다는 점을 감안하여 추정계수의 일치성을 위해 Tobit 모형을 사용하였다.<sup>7)</sup> 참고로 의안가결률과 법안가결률은 해당의원이 17대 국회 임기동안 발의한 총의안 혹은 총법안 중 가결된 사례의 비중을 백분위로 구한 값이다. 그 결과에 따르면 가설 2에서 예측한 바와 같이 경선 지역구위원이 발의한 의안이나 법안 모두 비경선 지역구위원에 비해 가결확률이 9%p와 8%p 정도 높은 것으로 나타났다.

한편, 비례대표위원의 경우 의안가결률은 비경선 지역구위원보다 5.5%p ~ 6.1%p 높게 나타나는 반면, 법안가결률에 있어서는 통계적으로 유의미한 차이를 보이지 않았다. 의안은 부서를 요하는 법안과 부서를 요하지 않는 의안을 포괄한다는 점을 감안하면, 비례대표위원의 의안가결률이 비경선 지역구위원에 비해 높은 것은 비례대표의원들이 부서를 요하지는 않지만 가결이 예정된 의안을 많이 발의한 데서 기인한 것으로 보인다. 반면, 법안가결률에 있어서 비례대표의원과 비경선 지역구위원 간의 차이가 나타나지 않는 것은 부서를 요하는 법안의 경우 비례대표의원은 타정당부서비율이 낮아 법안가결에 불리한 영향을 미쳤기 때문인 것으로 사료된다.

정당별로 보면 당시 야당이었던 한나라당의 의안가결률과 법안가결률은 열린우리당에 비하여 6.53%p ~ 7.30%p 정도 낮게 나타나는 것을 확인할 수 있고, 민노당을 제외한 다른 정당들은 열린우리당과 통계적으로 유의미한 차이가 없었다. 이는 군소정당들이 자신의 법안을 실현하기 위해 중대형 정당에 편승하고 있었다는 것을 의미한다. 다만 민노당의 경우에는 의안가결률과 법안가결률 모두에서 열린우리당에 비해 11.6%p ~ 18.8%p 이상 낮은 것으로 분석된 바, 이는 민노당 정책의 지나친 진보성향으로 인해 법안 통과에 필요한 타정당소속의원들의 동의를 얻기 힘들었던 탓으로 해석된다.

7) Wooldridge (2010) 참조.



〈표 5〉 법안통과여부에 대한 회귀분석 결과

독립변수	(1) 법안가결여부	(2) 법안가결여부	(3) 법안가결여부	(4) 법안가결여부
한나라당	-0.273*** (0.0558)	-0.298*** (0.0544)		
민주당	-0.365** (0.172)	-0.418** (0.170)		
정 자민련 당	-0.0787 (0.352)	-0.194 (0.345)		
민노당	-0.481*** (0.141)	-0.559*** (0.132)		
무소속	-0.156 (0.348)	-0.249 (0.347)		
경선	0.0469 (0.0644)	0.0322 (0.0636)	0.189*** (0.0581)	0.188*** (0.0573)
비례대표	-0.0482 (0.0843)	-0.0686 (0.0800)	-0.128 (0.0819)	-0.167** (0.0761)
타정당부서수	0.00995** (0.00442)	0.0103** (0.00437)	0.0104** (0.00410)	0.0102** (0.00408)
선수	-0.0871 (0.0564)	0.0400 (0.0393)	-0.141** (0.0565)	0.00881 (0.0379)
성별	0.0851 (0.0805)	0.0629 (0.0765)	0.0494 (0.0783)	0.0159 (0.0752)
연령	0.0168 (0.0391)	0.0180 (0.0386)	0.00886 (0.0390)	0.00761 (0.0380)
연령제곱	-0.000208 (0.000384)	-0.000204 (0.000378)	-0.000136 (0.000383)	-0.000106 (0.000372)
고졸	0.193 (0.247)		0.164 (0.245)	
학사	0.172 (0.195)		0.184 (0.186)	
학 력 석사	0.281 (0.195)		0.305 (0.187)	
박사	0.212 (0.198)		0.236 (0.186)	
상임위원회위원장	0.213** (0.0915)		0.228** (0.0908)	
특별위원회위원장	0.275*** (0.0931)		0.353*** (0.0931)	
상수	-1.568 (0.993)	-1.508 (0.963)	-1.448 (0.986)	-1.335 (0.944)
관측치수	5264	5264	5268	5268
Pseudo R2	0.0265	0.0208	0.0183	0.0100

주: (1) 괄호 안의 숫자는 robust standard error임.

(2) \*  $p < 0.10$ , \*\*  $p < 0.05$ , \*\*\*  $p < 0.01$ .

세 번째로 가설 3의 검증을 위하여 17대 국회에서 논의된 모든 법안의 가결여부가 어떤 요인에 의해 결정이 되었는지를 살피기 위해 추정된 프로빗 분석의 결과가 <표 5>에 정리되어 있다. 종속변수가 0 혹은 1의 값을 갖기 때문에 프로빗 모형을 사용하였다.<sup>8)</sup> 이에 따르면, <표 4>에서와 같이 의원별 입법활동 집계자료에서 유의하게 영향력을 행사하였던 공천방식 더미가 정당 더미를 포함한 모형 (1)과 (2)에서는 더 이상 유의하지 않은 것으로 나타났다. 대신 타정당위원의 부서숫자가 클수록 법안통과 가능성은 높아지는 것으로 드러났다. 대략적으로 타정당 의원의 부서가 하나 늘수록 법안통과가능성은 1%p 정도 높아지는 것으로 나타났다.

반면 정당 더미를 배제한 모형 (3)과 (4)에서는 공천방식 더미와 타정당위원의 부서수 모두 유의한 것으로 나타났다. 이는 공천방식의 효과를 정당변수가 흡수한 탓으로 생각된다. 더욱이 여당인 열린우리당의 경우 후보를 낸 지역구 중 35.6%의 지역구에서 경선방식을 한나라당은 불과 6.6%의 지역구에서 경선방식을 적용하였다는 점이 이와 같은 결과의 배경으로 보인다(정진민, 2004).

결국 가설 3의 예측은 반은 맞고 반은 제한적으로 성립하는 셈이다. 타정당 소속 의원의 부서수는 추정식에 상관없이 법안의 통과가능성을 유의하게 높이는 것으로 확인된 반면, 공천방식 더미변수는 일부 모형에서만 유의한 것으로 나타났다. 이는 상향식 공천방식으로 선출된 의원의 높은 입법생산성이 타정당과의 정당 공조 성향에 주로 기인하기 때문인 것으로 보인다.

물론 상향식 공천방식을 통한 정당후보자에 대한 추가적인 공개 검증과정이 보다 나은 정책입안능력의 지역구 의원을 선택하기 위한 선별 도구가 될 가능성은 분명히 존재한다. 하지만 적어도 17대 국회의 입법자료에서는 그 같은 논점을 제한적으로 확인하는 수준에 머물렀다.

마지막으로 제 17대 국회의원들의 입법활동이 재선에 어떠한 영향을 미치는지를 알아보기 위하여 제 18대 총선에서의 당락여부를 분석하였고 그 결과가 <표 6>에 정리되어 있다. 물론 자료의 미비로 인해 제 17대 국회의원 중 제 18대 국회의원 선거에서 소속정당의 공천을 받지 못한 경우, 소속정당의 공천을 받았더라도 제 18대 국회의원선거에서 당선되지 못한 경우 등 다양한 가능성이 존재하나 이 차이를 구분하지 못하였다는 점에서 엄밀한 분석이라고 하기는 어렵다. 이와 같은 한계에

8) Wooldridge (2010) 참조.

〈표 6〉 18대 선거당락에 대한 회귀분석 결과

독립변수	(1) 18대 선거당락	(2) 18대 선거당락	(3) 18대 선거당락	(4) 18대 선거당락
의안발의수	-0.00630 (0.00571)	-0.00640 (0.00566)		
의안가결건수	0.0188 (0.0291)	0.0306 (0.0285)		
법안발의수			-0.00740 (0.00623)	-0.00710 (0.00618)
법안가결건수			0.0117 (0.0355)	0.0198 (0.0347)
한나라당	0.835*** (0.193)	0.828*** (0.189)	0.833*** (0.192)	0.814*** (0.187)
민주당	-0.142 (0.510)	-0.118 (0.510)	-0.146 (0.512)	-0.109 (0.518)
정 자민련 당	0.965 (0.785)	0.918 (0.816)	0.956 (0.784)	0.890 (0.818)
민노당	1.014** (0.463)	0.705 (0.446)	1.007** (0.457)	0.676 (0.441)
무소속	0.874 (0.880)	0.801 (0.872)	0.878 (0.887)	0.797 (0.879)
경선	0.373* (0.223)	0.348 (0.219)	0.376* (0.223)	0.346 (0.220)
비례대표	-1.021*** (0.309)	-0.947*** (0.290)	-1.020*** (0.307)	-0.938*** (0.288)
선수	-0.0256 (0.112)	0.0161 (0.104)	-0.0292 (0.113)	0.0232 (0.103)
성별	-0.194 (0.284)	-0.161 (0.272)	-0.197 (0.282)	-0.156 (0.270)
연령	0.284** (0.126)	0.262** (0.126)	0.291** (0.126)	0.272** (0.125)
연령제곱	-0.00290** (0.00124)	-0.00270** (0.00125)	-0.00297** (0.00124)	-0.00281** (0.00124)
고졸	5.006*** (0.565)		5.036*** (0.560)	
학사	5.013*** (0.255)		5.039*** (0.256)	
학 력 석사	5.164*** (0.281)		5.196*** (0.281)	
박사	5.279*** (0.303)		5.321*** (0.302)	
상임위원회위원장	0.258 (0.272)		0.277 (0.269)	
특별위원회위원장	-0.00360 (0.252)		-0.000216 (0.253)	
상수	-12.05*** (3.224)	-6.455** (3.145)	-12.20*** (3.222)	-6.668** (3.136)
관측치수	307	307	307	307
Pseudo R2	0.1352	0.1138	0.1361	0.1132

주: (1) 괄호 안의 숫자는 robust standard error임.

(2) \*  $p < 0.10$ , \*\*  $p < 0.05$ , \*\*\*  $p < 0.01$ .

도 불구하고 <표 3>은 현행 정치체계 하에서 국회의원들이 활발한 입법활동을 펼칠 유인이 있는지에 대한 개략적인 시사점을 주는 것으로 보인다. 그러나 그 결과에 따르면 개별의원들의 법안발의노력과 법안을 가결시키기 위한 노력은 재선에 영향을 미치지 못하는 것으로 분석되었다.

<표 6>의 결과는 앞서 언급한 자료분석의 한계에 입각하여 해석될 필요가 있다. 첫째, 법안발의노력과 가결노력이 18대 총선의 정당별 공천과정<sup>9)</sup>에서 제대로 반영되지 못하여 법안발의나 가결건수 등에 있어 높은 입법생산성을 입증한 17대 의원들이 소속 정당의 공천을 받지 못했을 가능성이다. 따라서 유권자들은 법안가결건수가 적은 후보들 중에서 선택해야 했을 것이다. 두 번째는 공천과정에서 높은 입법활동실적을 기록한 17대 의원들이 체계적으로 제외되지는 않았지만 선거과정에서 다른 요인이 법안발의나 가결건수와 같은 요인을 압도하였을 가능성이다. 이중 두 번째 가능성은 유권자선택의 문제로 이해될 여지가 있지만 첫 번째 가능성은 정당후보선정과정에 경선을 제도적으로 보장함으로써 의원들의 법안형성노력을 유인할 필요가 있다는 주장의 근거가 될 수 있을 것이다.

### Ⅲ. 정책 제언 및 결론

이상의 논의를 통하여 하향식 공천제에 비해 상향식 공천제가 정당 내 계파정치 의 문제를 감소시킬 뿐만 아니라 의원들로 하여금 정당의 경계를 넘어 보다 많은 지지를 얻을 수 있는 법안을 제출하도록 유도하며, 정책의 투명성과 공정성을 담보할 수 있는 제도적 기반을 제공한다는 것을 알 수 있다.<sup>10)</sup> 이는 정당 내 및 정당 간 갈등 해소, 국회의 생산성 향상과 정책의 투명성과 공정성 향상을 위하여 상향식 공천제를 채택할 필요성을 시사한다. 하지만 상향식 공천제를 도입한다고 하더라도 구체적인 제도화의 방식에 따라 효과가 달라질 수 있는 바, 그 효과를 극대화하기 위한 몇 가지 정책적 제언을 제시하면 다음과 같다.

먼저, 하향식 공천을 배제하는 상향식 공천제의 제도화가 필요하다. 현행 헌법 제41조<sup>11)</sup>와 이 조항에 근거한 공직선거법은 후보선정방식에 대한 규정은 두고 있

9) 18대 국회의원 선거에서는 다시 각 정당이 이전의 하향식 공천제도 방식으로 회귀하였다.

10) 본 연구는 법안별로 그 성격을 구분하지 않았지만, 법안을 소관 위원회나 영향력의 범위로 구분하였다면 보다 다양한 분석을 시도할 수 있었을 것이다. 이는 추후연구로 남겨두고자 한다.

지 않다. 정당의 공천방식을 국민적 합의를 통하여 헌법에 상향식으로 하여야 한다고 규정하는 것이 가장 바람직하다.<sup>12)</sup> 그 이유는 상향식 공천제를 법률로 규정할 경우에는 다수당의 지위를 가진 정당이 일방적으로 폐지할 위험성이 있기 때문이다. 현실적으로 헌법 개정은 쉽게 달성될 수 없기 때문에, 잠정적인 조치로 공직선거법에 규정하는 것을 적극적으로 검토할 필요가 있다. 실질적으로 한 정당이 상향식 공천제를 택하고 나머지 정당들이 하향식 공천제를 취하는 경우에는 상향식 공천제를 취하는 정당이 선거에서 매우 유리할 수 있다. 왜냐하면, 본질적으로 선거는 선거구민의 선호에 따라 결정되는 것이고 사전적으로 선거구민이 선호하는 후보가 선택되었다면 본선에서 그 후보의 승리가능성이 높을 것이기 때문이다. 따라서 어느 한 정당이 상향식 공천제를 택하면 다른 정당들도 상향식 공천제를 택하는 것이 가장 유리하게 된다. 이러한 상황이 만들어지기 위해서는 어느 한 정당의 지도부가 다른 정당에 앞서 자신의 모든 권력을 내려놓는 결정을 해야만 한다. 하지만 이는 현실적으로 매우 어려운 일이기 때문에 입법을 통한 해결을 요하는 것이다.

많은 민주국가에서 후보선정과정에서 보다 많은 사람들이 참여하는 방향으로 변모하고 있다. 1960년에는 유럽의 정당들 중 16%만이 정당원투표로 후보를 선출하였으나 1989년 무렵에는 23%정도의 유럽정당들이 정당원투표를 사용하였다(Bille, 2001). 정당원투표를 후보선출방식으로 사용하는 국가에는 덴마크, 핀란드, 아일랜드, 네덜란드, 스웨덴, 영국 등이 포함된다. 1992년에 이스라엘의 노동당에서, 1971년 아이슬란드의 주요 정당들에서 프라이머리가 도입되었다. 또한, 오스트리아, 독일, 아일랜드의 정당들과 아르헨티나, 멕시코, 대만 등에서도 프라이머리가 채택되고 있다.

둘째, 상향식 공천방식 중에서도 개방형 경선방식을 채택하여야 한다. 당원에게만 경선 참여가 인정되는 폐쇄형 경선(closed primary)을 채택할 경우 유령당원, 금권선거 등의 문제가 발생할 수 있다. 그러나 선거구민 전체가 경선에 참여할 수 있는 개방형 경선 혹은 주민참여경선(open primary)의 경우에는 그러한 문제가 발생

11) 헌법 제 41조는 아래와 같이 국회의 구성에 관한 내용을 주로 한다.

①국회는 국민의 보통·평등·직접·비밀선거에 의하여 선출된 국회의원으로 구성한다.

②국회의원의 수는 법률로 정하되, 200인 이상으로 한다.

③국회의원의 선거구와 비례대표제 기타 선거에 관한 사항은 법률로 정한다.

12) 실제로 미국의 각주와 연방헌법은 정당의 후보선출방식에 대한 제한을 규정하고 있다.

할 가능성이 낮다. 미국의 실증분석에서 개방형 경선의 경우가 폐쇄형 경선의 경우보다 당선자의 선거구 대표성<sup>13)</sup>이 높은 것으로 나타났다(Gerber and Morton, 1998). 개방형 경선의 경우 전략적 투표의 위험성이 있다는 주장이 있으나 개인의 전략적 투표로 투표 결과가 바뀔 가능성은 거의 없기 때문에 전략적 투표의 유인은 거의 미미할 수밖에 없다. 미국의 실증분석에서도 선거 결과에 영향을 미치지 못할 정도의 낮은 수준이거나 존재하지 않는 것으로 나타났다(Abramowitz, McGlennon and Rapoport, 1981; Alvarez and Nagler, 2000). 전략적 투표나 금권선거를 이유로 여론조사를 활용한 제한적 경선제도를 대안으로 제시하는 주장이 있으나, 여론조사의 경우에도 설문에 따른 편익의 가능성, 조작 가능성 등의 위험성이 있다. 다만, 실시 초기에 여론조사를 사용할 수밖에 없다고 한다면 다른 방식과의 조합을 하지 않는 것이 바람직하다. 다른 방식을 조합할 경우에는 그 반영비율에 따라 결과가 뒤바뀌는 문제가 발생할 위험성이 존재하여 그러한 경선방식에 대한 합의 자체가 어려워질 수 있다. 따라서 단일한 방식을 통한 경선이 바람직하다.

셋째, 정당에 대한 국고보조와 국고보전 선거자금에 대한 지급과 지출의 투명성을 높이기 위해 그 내역의 공개를 의무화해야 할 것이다. 미국의 경우 프라이머리가 도입된 후 상당기간동안 정당의 역할이 감소한 것과 대조적으로, 오늘날 미국 의회의 정당들은 이념적으로 뚜렷한 차이를 보이고 있다. 1970년대까지만 해도 진보적인 공화당원들과 보수적인 민주당원들을 드물지 않게 볼 수 있었지만 지금은 그러한 인사들을 찾아보기 어렵다. 왜 이러한 정당 간 이념적 양극화가 발생했는가? 아이러니컬하게도 일부 학자들은 프라이머리를 미 의회에서 발생한 정당 간 분열의 주요 원인으로 보고 있다. 프라이머리 승리를 위해 정당의 핵심지지층을 만족시키려는 목적으로 후보들이 극단적인 입장을 선택했을 것이라는 설명이다(Burden, 2001; Fiorina et al., 2006; Fiorina and Levendusky, 2006; King, 2003). 물론 이러한 주장을 뒷받침하는 실증적인 증거는 없다(McCarty, et al., 2006; Pearson and Lawless, 2007; Ansolabehere, et al., 2008).

다만 밝혀진 사실은 1930년대까지 대부분의 주들이 프라이머리를 도입하였고, 정치적 양극화는 1940년대부터 1960년대까지 감소하였고, 1980년대에 다시 확대되었다는 것이다. 이러한 사실에 비추어 볼 때, 1970년대에 있었던 선거법 개정으로

13) 선거구 대표성은 선거구의 중위투표자의 선호와 당선자 선호의 일치 정도로 정의된다.

선거자금을 통한 정당지도부의 의원들에 대한 통제가 강화되었을 것으로 판단된다. 그 이유는 다음과 같다. 1971년 선거법은 선거자금원과 지출내역을 공개하도록 요구하였고, 1974년 개정에서는 정치인 개인에 대한 기부금액을 제한하였다(개인은 \$1,000, PAC (political action committee)은 \$5,000). 결정적으로, 정당에 대해서는 1979년 개정에서 기부한도가 삭제되었을 뿐만 아니라 그 지출에도 규제나 제한이 없어졌다. 이에 따라 개별 정치인들은 선거자금에 있어 정당과 여러 극단적인 이익집단들의 도움에 의존할 수밖에 없는 상황이 되었다. 따라서 미국 정치의 양극화문제는 프라이머리가 원인이 아니라 선거자금의 모금과 지출에 대한 정당과 개별 의원에 대한 차별적 규제가 원인이라 할 수 있다.

미국의 예에서 알 수 있듯이 상향식 공천제가 도입되더라도 정당에 유리하게 보장된 정치자금에 대한 규제가 유지된다면 상향식 공천제도 도입의 본래 취지가 퇴색될 우려가 있다. 만약 정치자금모집과 지출이 정당에 유리하게 될 경우, 공천권이 국민에게 주어진다고 하더라도 정당지도부가 정치자금을 이용하여 의원들을 통제할 수 있기 때문이다. 이와 관련하여 현행 정당별 비례대표에 대해 정당이 부과하는 특별당비의 규모와 그 지출에 대한 규제가 필요할 것으로 사료된다.

넷째, 국회의원선거 뿐만 아니라 지방선거에서도 상향식 공천제를 적극 도입해야 한다. 만약 지방선거에 상향식 공천을 도입하지 않을 경우에는 중앙정치로부터 지방자치가 독립되기 어려울 뿐만 아니라 중앙정치의 계파문제를 답습할 수 있기 때문이다.

다섯째, 국회의원 선거와 지방선거의 주기를 맞추어 지방정치인들이 정당경선에 참여할 기회를 제공하여야 할 것이다. 이를 통해 지방정치인들은 임기가 끝난 후에도 국회에 진출할 가능성이 열려 있기 때문에 보다 성실하게 지방정치와 행정에 매진할 유인이 생기고, 현직의원들은 잠재적 경쟁자들을 의식하면서 보다 성실히 입법활동에 임할 유인이 생기게 되는 것이다(김재훈, 2009). 국회의원, 지방선거 등 여러 선거에 대한 후보경선을 한 번에 치를 수 있어서 앞서 언급한 지방선거의 상향식 공천제 도입과도 일관성 있게 추진될 수 있을 것으로 사료된다.

■ 참 고 문 헌

1. 김재훈, “지방분권제도에 관한 정치경제학적 분석: 재정자치 및 국회의원경선제도,” 『한국개발연구』, 제31권 제1호, 2009, pp. 26-69.  
(Translated in English) Kim, Jaehoon, “A Political Economic Analysis of Decentralization: Fiscal Autonomy and Primary System,” *KDI Journal of Economic Policy*, Vol. 31, No. 1, 2009, pp. 26-69.
2. 김재훈 · 허석균, “공천제도와 입법생산성: 정치경제학적 구조 및 영향,” 『재정학연구』, 제5권 제3호, 2012, pp. 125-158.  
(Translated in English) Kim, Jaehoon and Seok-Kyun Hur, “Candidate Selection Processes and Legislative Productivity: Politico-economic Structure and Impact,” *Korean Journal of Public Finance*, Vol. 5, No. 3, 2012, pp. 125-158.
3. 정진민, “17대 국회의원선거에서의 상향식 공천제도와 예비후보 등록제,” 『한국정당학회보』, 제3권 2호, 2004, pp. 5-18.  
(Translated in English) Chung, Jin-Min, “Bottom-up Candidate Selection System and Preliminary Candidate Registration System of 17th Korean Congressional Election,” *Korean Journal of Party Studies*, Vol. 3, No. 2, 2004, pp. 5-18.
4. Abramowitz, A., J. McGlennon, and R. Rapoport, “A Note on Strategic Voting in a Primary Election,” *Journal of Politics*, 43 (3), 1981, pp. 899-904.
5. Alvarez, M., and J. Nagler, “A New Approach for Modelling Strategic Voting in Multiparty Elections,” *British Journal of Political Science*, 30, 2000, pp. 57-75.
6. Ansolabehere, S., J. Rodden, and J. Snyder, “The Strength of Issues: Using Multiple Measures to Gauge Preference Stability, Ideological Constraint, and Issue Voting,” *American Political Science Review*, 102 (2), 2008, pp. 215-232.
7. Bille, L., “Democratizing a Democratic Procedure: Myth or Reality?,” *Party Politics*, 7, 2001, pp. 363-380.
8. Brown, G., *Leadership in Congress*, Indianapolis: Bobbs Merrill Company, 1922.
9. Burden, B., “The Polarizing Effects of Congressional Primaries,” *Congressional Primaries in the Politics of Representation*, ed Peter F. Galderisi, Michael Lyons, and Marini Ezra. Lanham, MD: Rowman and Little Field, 2001.
10. Cox, G., and M. McCubbins, *Legislative Leviathan*, Berkeley: University of California Press, 1993.
11. Fiorina, M., S. Abrams and J. Pope, *Culture War? The Myth of a Polarized America*, New York: Pearson Longman, 2nd ed., 2006.
12. Fiorina, M., and M. Levendusky, “Disconnected: the Political Class Versus the People,” *Red and Blue Nation? Volume I. Characteristics and Causes of America's Polarized Politics*, ed Nivola & Brady, Washington D.C: Brookings Inst. Press and Hoover Inst. Press, 2006, pp. 49-71.
13. Gallagher, M. and M. Marsh, *Candidate Selection in Comparative Perspective: The Secret Garden of Politics*, London: Sage, 1998.



14. Gerber, E., and R. Morton, "Primary Election Systems and Representation," *Journal of Law, Economics, and Organization*, 14, 1998, pp. 304-323.
15. Katz, R., "The Problem of Candidate Selection and Models of Party Democracy," *Party Politics*, Vol. 7, No. 3, 2001, pp. 277-296.
16. Kellermann, M. and K. Shepsle, "Congressional Careers, Committee Assignments, and Seniority Randomization in the US House of Representatives," *Quarterly Journal of Political Science*, Vol. 4, No. 2, 2009, pp. 87-101.
17. King, D., "Congress, Polarization, and Fidelity to the Median Voter," Unpublished Manuscript, 2003.
18. Levy, G., "A Model of Political Parties," *Journal of Economic Theory*, 115, 2004, pp. 250-277.
19. Lundell, K., "Determinants of Candidate Selection: The Degree of Centralization in Comparative Perspective," *Party Politics*, Vol. 10, No. 1, 2004, pp. 25-47.
20. McCarty, N., K. Poole and H. Rosenthal, *Polarized America: The Dance of Ideology and Unequal Riches*. Cambridge, MA: MIT Press, 2006.
21. Pearson, K., and L. Jennifer, "Primary Competition and Partisan Polarization in the U.S. House of Representatives, 1992-2006," *Unpublished Manuscript*, 2007.
22. Rahat, G. and R. Hazan, "Candidate Selection Methods," *Party Politics*, Vol. 7, No. 3, 2001, pp. 297-322.
23. Rahat, G., R. Hazan, and R. Katz, "Democracy and Political Parties," *Party Politics*, Vol. 14, No. 6, 2008, pp. 663-683.
24. Snyder, J., and M. Ting, "An Informational Rationale for Political Parties," *American Journal of Political Science*, 46, 2002, pp. 90-110.
25. Ware, A., *The American Direct Primary: Party Institutionalization and Transformation in the North*, New York: Cambridge University Press, 2002.
26. Wooldridge, J., *Econometric Analysis of Cross Section and Panel Data*, MIT Press, 2010.

〈부 록〉

〈부표 1〉 타정당부서수(전체)에 대한 회귀분석 결과

독립변수	(1) 타정당부서수	(2) 타정당부서수	(3) 타정당부서수	(4) 타정당부서수
한나라당	-2.032*** (0.238)	-2.099*** (0.234)	-2.140*** (0.234)	
민주당	8.415*** (0.698)	8.414*** (0.698)	8.341*** (0.695)	
자민련	9.182*** (1.682)	8.913*** (1.669)	8.840*** (1.671)	
정당	민노당	-0.469 (0.659)	-0.166 (0.706)	
	통합21	18.63*** (3.719)	17.32*** (3.624)	
	국민중심당	14.78*** (1.611)	14.63*** (1.605)	
	무소속	5.546*** (0.440)	5.339*** (0.399)	
경선	0.586** (0.243)	0.551*** (0.245)	0.529*** (0.240)	1.344*** (0.236)
비례대표	-0.351 (0.389)	-0.391 (0.390)	-0.231 (0.387)	-0.688*** (0.372)
선수	0.172 (0.278)	0.482*** (0.182)	0.500*** (0.181)	0.181 (0.200)
성별	-1.040*** (0.371)	-1.112*** (0.368)	-1.031*** (0.387)	-1.320*** (0.380)
연령	-0.0352 (0.157)	-0.0429 (0.156)	-0.0309 (0.158)	0.0344 (0.166)
연령제곱	0.00133 (0.00156)	0.00148 (0.00154)	0.00139 (0.00155)	0.00117 (0.00165)
고졸	1.234 (1.259)	1.146 (1.256)		
학사	-0.417 (1.089)	-0.458 (1.083)		
학력	석사	-0.630 (1.081)	-0.665 (1.076)	
	박사	-0.529 (1.085)	-0.544 (1.080)	
상임위원회위원장	1.002** (0.427)			
특별위원회위원장	0.315 (0.424)			
상수	1.425 (3.800)	1.265 (3.824)	0.296 (3.883)	-2.594 (4.071)
관측치수	5,268	5,268	5,268	5,268
Pseudo R2	0.0283	0.0280	0.0277	0.0058

주: (1) 괄호 안의 숫자는 robust standard error임.

(2) \*  $p < 0.10$ , \*\*  $p < 0.05$ , \*\*\*  $p < 0.01$ .

〈부표 2〉 타정당부서수(열린우리당과 한나라당)에 대한 회귀분석 결과

독립변수	(1) 타정당부서수 (열린우리당)	(2) 타정당부서수 (열린우리당)	(3) 타정당부서수 (한나라당)	(4) 타정당부서수 (한나라당)
경선	0.943*** (0.285)	0.845*** (0.292)	0.455 (0.510)	0.566 (0.513)
비례대표	0.578 (0.574)	0.894 (0.557)	-0.375 (0.444)	-0.557+ (0.431)
선수	0.645 (0.843)	0.893** (0.439)	0.0577 (0.170)	0.313** (0.149)
성별	-0.594 (0.645)	-0.292 (0.526)	-0.944** (0.403)	-0.967** (0.391)
연령	0.0661 (0.239)	0.0763 (0.248)	-0.148 (0.177)	-0.316* (0.166)
연령제곱	0.000807 (0.00246)	0.000773 (0.00252)	0.00167 (0.00170)	0.00351** (0.00159)
고졸	0.631 (0.904)		-0.0570 (0.939)	
학사	0.190 (0.891)		-0.655* (0.339)	
학 력 석사	-0.256 (0.844)		-0.673* (0.407)	
박사	1.192 (0.906)		-1.615*** (0.375)	
상임위원회위원장	0.569 (1.121)		1.404*** (0.351)	
특별위원회위원장	0.482 (0.898)		-0.0603 (0.350)	
상수	-4.099 (5.678)	-4.744 (6.014)	5.286 (4.540)	7.883* (4.113)
관측치수	2,321	2,321	2,470	2,470
Pseudo R2	0.0105	0.0089	0.0063	0.0033

주: (1) 괄호 안의 숫자는 robust standard error임.

(2) \*  $p < 0.10$ , \*\*  $p < 0.05$ , \*\*\*  $p < 0.01$ , +  $p < 0.20$ .

# An Empirical Analysis on the Relationship between Candidate Selection Process and Legislative Productivity

Jaehoon Kim\* · Seok-Kyun Hur\*\*

## Abstract

We study the relationship between parties' candidate selection processes and legislative productivity. Utilizing the legislation data of the 17th National Assembly for which some of candidates were selected by the bottom-up selection process, we try to shed some light on how candidate selection methods affect what bills to propose, other party member's countersignature, and the possibility that a bill passes on the floor. Furthermore, we examine how a legislator's performance, especially the number of proposed bills and passed bills influences his/her chance of reelection. Anchored on our empirical analysis, we argue that it is desirable to adopt bottom-up candidate selection in all the levels of elections, hold National Assembly election and local elections in the same year, and revise campaign finance-related acts to enhance the legislative productivity.

**Key Words:** candidate selection process(top-down vs. bottom-up), cosponsorship, legislative productivity

---

*Received: Nov. 23, 2012. Revised: Feb. 8, 2013. Accepted: March 8, 2013.*

\* Fellow, Korea Development Institute, 47 Hoegiro, Dongdaemun-gu, Seoul 130-740, Korea, Phone: +82-2-958-4123, e-mail: jaehoonkim@kdi.re.kr

\*\* Associate Professor, Chung-Ang university, College of Business and Economics, 221 Heukseok-dong, Dongjak-gu, Seoul 156-756, Korea, Phone: +82-2-820-5942, e-mail: shur@cau.ac.kr