

국회의원의 대표유형에 따른 정책적 관심과 영향력의 차이분석:

제18대 국회 의원발의안을 중심으로

전진영 | 국회입법조사처

이 연구의 목적은 한국의 혼합형 선거제도에 주목하여, 소선거구제에 의해 선출된 지역구 의원과 정당명부식 비례대표제의 의해 선출된 비례대표 의원이 정책적 관심과 정책영향력에 차이를 보이는지를 분석하는 것이다. 단순다수 소선거구제에 의해 선출된 지역구 의원은 강한 지역적 연계와 선거책임성을 갖기 때문에 비례대표 의원과 차별적인 정책관심과 영향력을 보일 것으로 기대된다. 분석대상은 제18대 국회에서 발의된 1만1191건의 의원안이다. 의원안은 총 15개의 정책분야로 분류되었다. 국회의원의 정책적 관심은 법안발의를 통해서, 정책영향력은 법안가결과 대안반영폐기를 통해서 파악하였다. 분석결과는 다음과 같다.

첫째, 지역구 의원이 비례대표 의원보다 상대적으로 높은 정책관심을 보인 분야는 농림수산정책, 국토개발정책, 조세재정정책으로 나타났다. 여기에 해당되는 법안들은 자원과 예산의 분배와 관련된 분배정책(distributive policy) 유형에 속하며, 의원의 지역구 선심정치(pork barrel politics)에 유리한 정책분야라는 공통점을 갖는다.

둘째, 비례대표 의원은 여성가족정책, 보건복지정책, 노동정책 등에서 상대적으로 높은 관심을 보였다. 이는 여성이나 노동자 등 광범위한 인구집단을 정책대상으로 하며, 복지정책적 성격을 강하게 띠는 정책분야라는 특징을 갖는다.

셋째, 농림수산정책과 국토개발 정책의 결정과정에서 지역구 의원은 비례대표 의원보다 상대적으로 큰 영향력을 행사하는 것으로 나타났다. 특히 농림수산정책의 경우에는 지역구 의원의 정책영향력이 통계적으로도 입증되었다.

이 연구는 특정 정책분야에서는 국회의원의 대표유형이 의정활동에 영향을 미치는 유의미한 변수임을 입증하였다는 점에서 의의를 찾을 수 있다.

주제어: 국회의원, 대표유형, 소선거구제, 비례대표제, 정책유형, 선심정치, 선거책임성, 분배정책

I. 서론

제헌국회 이래로 현재까지 국회의원 선거제도의 근간은 소선거구제이다. 제5대 국회까지는 소선거구를 통해서만 국회의원을 선출하다가, 제6대 국회에서 처음으로 전국구 비례대표제도가 도입되었다. 이후 비례대표제는 제8대 국회까지 시행되다가, 제9대 국회와 제10대 국회에서는 유택회 제도가 이를 대체하였다. 제11대 국회부터 비례대표 국회의원제도가 다시 채택된 이후로 현재까지 운영되고 있다. 비례대표 의석이 전체 의석에서 차지하는 비율은 총선마다 조금씩 변화되어 왔는데, 제19대 국회의 경우 전체 300석의 18%인 54석이 비례대표 의석이다.

소선거구제는 제1당에게 높은 이득율과 보너스 의석을 제공하는 반면, 정당명부식 비례대표제는 정당의 득표율과 의석율 간의 높은 비례성을 특징으로 한다. 이러한 점에서 소선거구제의 불비례성을 완화하고 보정하고자 하는 취지에서 비례제가 도입된 것이다. 또한 후보자 공천에서 당선경쟁력을 고려할 수밖에 없는 소선거구제에 비해서 비례제는 선거경쟁력이 약한 다양한 사회세력이 의회에서 대표되기에 유리한 제도이다. 이 같은 혼합선거제는 한국 외에도 독일과 일본, 멕시코 등의 국가에서 채택하고 있다.

그런데 한국에서 비례대표제가 처음 도입된 것은 선거제도의 비례성을 높이기 위한 목적보다는 제1당에게 안정적인 과반의석을 보장하고자 하는 정치적인 의도가 강하였다. 그리고 비례대표제가 선거제도의 비례성을 보정하기에는 비례의석의 비율이 너무 낮았으며, 비례대표제의 실제 운영을 보면 직능대표와 같은 애초의 도입취지가 무색할 정도로 정치적 논공행상의 수단으로 이용된 적도 많았다(신명순 1995). 결국 한국에서 혼합선거제는 제도 자체의 원칙과 목적에 따라서 운영되지 못하였다고 할 수 있다.

이 연구는 혼합선거제를 통해서 선출된 국회의원의 두 가지 대표유형에 관심을 갖는다. 비록 후보자 공천과정에서 정당의 영향력이라는 측면에서는 큰 차이가 없지만, 지역구 유권자의 직접선거에 의한 선출과, 정당명부를 통한 선출이라는 선출방식의 차이는 국회의원의 의정활동에서 차이로 나타날 것이라는 것이 이 연구의 기본 가정이다. 국회의원의 의정활동은 입법활동, 행정부감독활동, 예산심의활동 등 다양하지만, 이 연구의 관심은 입법활동이다. 대부분의 국가정책이 법률에 근거한다는 점에서 입법과정은 곧 정책결정과정이라고 할 수 있다.

이 연구의 목적은 국회의원의 대표유형에 따라서 정책적 관심과 정책결정에 대한 영향

력이 차이를 보인다는 점을 입증하는 것이다. 대표유형에 따른 정책관심과 영향력의 차이를 가정하는 근거는 의원이 대표의 책임성(representative accountability)을 갖는 지역구의 존재 여부이다. 지역구 국회의원은 비례대표 의원과 달리 지리적으로 경계지워진 선거구를 갖고 있다. 재선을 목표로 하는 현역의원은 지역구 개발사업이나 지역구의 이해관계가 명확한 법안의 입법활동에 적극적인 수밖에 없다. 신행정수도 이전을 적극적으로 추진하였던 충청권 의원의 의정활동과, 농어촌 지역구 의원들이 한·미 FTA 비준동의안의 국회 의결을 저지하기 위한 활동 등을 예로 들 수 있다.

이러한 가정을 입증하기 위해서 이 연구는 의원의 법안발의를 정책적 관심의 표현으로, 해당법안이 가결되거나 대안반영된 경우를 정책결정에 대한 영향력으로 구분하고, 정책분야별로 지역구 의원안과 비례대표 의원안이 차이를 보이는지를 분석할 것이다. 그동안 국회의원의 대표유형은 입법활동에 영향을 미치는 요인으로 학문적 관심을 받지 못하였기 때문에, 이 연구의 분석결과는 국회의원, 특히 지역구 의원의 의정활동 동기를 이해하는데 도움이 될 것으로 보인다.

II. 이론과 분석틀

1. 기존 연구의 검토

의원 선출방식, 즉 선거제도가 의원의 의정활동에 미치는 영향에 대한 기존의 연구는 주로 선거제도의 크기에 따른 선심정치(善心政治, pork-barrel politics)활동 정도의 차이에 집중되어 왔다. 특히 소선거구제에 의해 선출된 의원은 중대선거구제나 비례제로 선출된 의원에 비해서 지역구 이해관계를 대변하는 데 있어서 훨씬 적극적이다. 그 이유는 의원의 의정활동을 추동하는 가장 중요한 동기 중 하나가 '재선추구'이기 때문이다(Fenno 1978; Mayhew 1974; Ferejohn 1974).

단순다수 소선거구제에 따라 유권자가 의원을 직접 선출하는 경우에는 지역구 유권자와 의원 간에 선거책임성 연계(electoral accountability link)가 형성된다. 현직의원은 지역구 유권자에 의해서 다음 선거에서 재임기간 동안의 공과(功過)를 평가받는다. 유권자 입장에서는 현직의원이 재출마할 경우 그가 임기 동안 '우리 지역구를 위해서 한 일이 무엇인지'에 대한 판단이 지지후보자를 결정하는 데 영향을 미칠 것이다. 따라서 소선거구 하

에서는 현직의원이 의정활동에서 지역구의 이익을 대표하게 만드는 강한 정치제도적인 유인구조가 존재한다.

지역구 의원은 소위 ‘하천 및 항만법’(rivers and harbors act)으로 불리는 지역구 개발 사업 관련법안을 적극적으로 발의한다. 지역구에 새로운 도로를 건설하는 공공개발사업이나, 신공항이나 항만을 건설하는 내용의 법안이 대표적이다. 또한 지방교부금과 같은 중앙정부의 지방보조금을 보다 많이 배분받기 위한 활동도 여기에 포함된다(Carey and Shugart 1995). 이로 인해서 소선거구제를 채택하고 있는 국가는 비례제 선거제도를 채택하고 있는 국가에 비해서 특정 집단을 겨냥한 재분배(targeted redistribution), 즉 지역구 선심성 사업이 증가하는 경향이 있음이 입증되어 왔다(Persson et al. 2000; 2007).

이 같은 소선거구제의 영향력은 특히 의회에 공공사업에 대한 지출을 승인하는 의회구조에서 두드러지는데, 미국 의회가 대표적이다. 미국 의회에서 선심성 사업 관련 법안은 옴니버스 법안의 형태로 통과되는 것이 일반적이며, 각 의원은 자신의 지역구 사업에 대한 찬성을 얻기 위해서 다른 의원의 지역구 사업도 찬성한다. 이렇게 되면 국가 전체적인 차원에서 예산배정은 자원의 합리적 배분을 초월하는 비효율성을 낳게 된다. 그러나 이익은 지역적으로 집중되는데 반해서, 비용은 일반과세를 통해서 전국민에게 분산된다는 선심성 사업의 특징으로 인해서 유권자들은 이 사업의 이익을 과대평가하게 된다. 따라서 지역구 의원은 경제적으로 비효율적인 사업을 추진할 강한 인센티브를 갖게 된다(Weingast et al. 1981).

반면에 정당명부식 비례대표제나 중대선거구제(multi-member district)를 채택하고 있는 경우에는 의원과 지역구 간의 연계는 약해진다. 특히 폐쇄형 정당명부제를 채택하고 있는 국가의 경우 유권자가 현직의원을 보상하거나 처벌하는 기제로서 선거를 이용하는 것이 불가능하다. 폐쇄형 정당명부제에서 유권자들의 심판은 정당에 대해서만 가능하다. 현직 의원의 입장에서도 지역구를 대표하는 의원이 여러 명일 경우, 지역구 사업유치와 관련하여 ‘공적자랑’(credit claiming)을 하기가 소선거구만큼 용이하지 않기 때문에 지역구 사업 유치의 동인이 줄어들게 된다(Lancaster 1986).

이로 인해서 중대선거구제를 통해 선출된 의원들은 위임자(delegate)보다는 수탁자(trustee)로서 의정활동에 치중하는 경향이 강하다. 쥘과 뢰벤버그에 따르면 중대선거구 출신 의원들은 자신의 지역구를 일차적인 선거구로 생각하지 않는 경향이 있다. 이들의 경우에는 정당라벨이나 정당조직과 같은 요인들이 선거책임성을 중재한다(Loewenberg and Jewell 1979, 494). 특히 전국이 하나의 선거구인 국가에서는 선심정치의 가능성이 가장 낮

으며, 무임승차자 문제가 극대화될 수 있다. 결국 선거구 크기가 클수록 선심정치의 동기는 줄어들게 된다(Lancaster 1986, 71-72).

그런데 선거구의 크기가 지역구 개발사업과 같은 선심정치에 영향을 미치는 유일한 요인은 아니다. 선거구 크기 이외에도 고도로 전문화된 위원회제도와 현직자의 지역주의적 정향, 강한 이익집단체계, 정당기울 등은 모두 선심정치의 결정과정과 배분과정에 영향을 미치는 요인으로 작용한다(Lancaster 1986). 특히 강한 정당기울은 이익집단의 영향력과 마찬가지로 현직의원의 지역구 서비스 성격을 변화시켜 버린다. 강한 정당기울이 존재하는 국가에서 정치적 결정은 유권자가 아닌 정당내부에서 결정되는 경우가 많기 때문이다.

이상에서 살펴본 바대로 선거제도가 의원의 입법행태에 미치는 영향력에 대한 연구는 주로 미국정치에서 소선거구제와 지역구 선심성 사업 간의 상관성에 대한 연구에 집중되었다. 그런데, 독일이나 일본, 이탈리아(2005년 이전), 한국 등 단순다수 소선거구제와 정당명부식 비례제가 혼합되어 있는 1인 2표 혼합형 선거제도를 시행하고 있는 국가는 지역구 대표와 비례대표의 입법행태를 비교하기에 좋은 사례를 제공한다. 선출방식(선거제도)을 제외하면 정당기울이나 의회구조, 정치문화 등 의원이 처한 입법환경이 동일하기 때문에 선출방식에 따른 입법행태의 차이를 검증하기가 유리하다.

전체 의석의 절반은 지역구 단위의 소선거구제를 통해서, 나머지 절반은 정당명부식 비례대표제를 통해서 선출하는 독일 하원에서 선출방식에 따른 입법행태에 차이와 관련해서는 상반되는 선행연구가 있다. 타이센(Thaysen 1990)은 지역구 의원과 비례대표 의원의 대표활동에서 뚜렷한 차이를 발견하기는 어렵다고 주장하였다. 반면 다른 연구들은 지역구 의원이 비례대표 의원과 분명히 다른 입법행태를 보인다고 주장하였다. 지역구 의원은 비례대표 의원보다 지역 프로젝트의 확보가 재선을 위해서 중요하다고 인식하고 있으며, 지역개발 프로젝트를 확보하는 데에도 지역구 의원이 더 성공적인 것으로 인식하고 있음이 경험적으로 입증되었다. 또한 지역구 의원은 위원회 배정에서도 지역구 사업유치에 유리한 위원회 배정을 원하는 것으로 나타났다(Lancaster and Patterson 1990; Stratmann 2009)

2005년에 선거법이 개정되기 이전까지 1인 2표 혼합제를 시행하였던 이탈리아에 대한 연구도 이와 유사한 분석결과를 나타낸다. 단순다수 소선거구제에 따라서 지역구에서 선출된 의원은 비례대표제에 의해 선출된 의원보다 훨씬 더 특정 지역을 목표로 하는 정책수립에 적극적인 것으로 나타났다. 반면 유권자에 대한 책임성이 상대적으로 약한 비례대표 의원은 지역구 의원보다 본회의 표결 불참여율이 상대적으로 높은 것으로 나타났는데, 이 연

구에서는 이를 의원의 렌트추구 행위(rent-seeking)로 보았다(Gagliarducci et al. 2007).

그동안 한국에서 선거제도에 따른 국회의원의 입법행태의 차이는 학문적 연구대상으로 큰 관심을 끌지 못하였다. 그나마 지역구 대표의원과 비례대표 의원의 입법행태에서의 차이에 대한 연구는 법안발의나 가결건수에서의 차이를 분석한 연구가 대표적이다(서현진·박경미 2009; 김장수 2006). 연구결과에 따르면 비례대표 의원이 지역구 의원보다 법안발의 활동은 더 적극적인 반면, 법안이 가결될 가능성은 지역구 의원이 발의한 법안이 더 높게 나타났다. 그리고 입법행태가 아니라 이념성향의 차이에 초점을 맞춰서 지역구 의원과 비례대표 의원 간에 차이가 있는지를 분석한 연구도 있다(가상준 2008). 이 연구에 따르면 두 집단의 이념성향에는 큰 차이가 없는 것으로 나타났다.

소선거구제와 지역선심성 정치 간의 상관성에 대한 연구는 아니지만, 한국정치에서 선거와 공공지출 간의 상관관계를 잘 보여주는 연구로는 권혁용(Kwon 2005)의 연구가 있다. 이 연구는 선거주기와 선거경합도가 정부지출의 수준과 분배양상에 영향을 미친다는 점을 경험적으로 입증하였다. 즉 선거 직전 해에 정부지출이 증가하고, 선거경합도가 높은 지역이 더 많은 정부보조금을 받는다. 이 같은 분석결과는 정부의 재정정책이 상당한 정도로 선거정치에 의해서 결정된다는 점을 잘 보여주었다.

단순다수 소선거구제에 의해 선출되는 한국의 지역구 국회의원에게도 선거책임성의 연계는 지역구 의정활동에 영향을 미치고 있음은 입증된 바 있다(Park 1988; 윤종빈 2004). 국회의원은 재선을 위해서 지역구 활동의 중요하다는 점을 인식하고 있으며, 적극적인 지역구 활동은 실제로 의원의 당선가능성을 높인다. 그러나 이 연구들은 지역구 국회의원에 대한 서베이를 통한 인식조사에 기반한 연구들이다. 즉, 지역구 활동에 대한 의원의 인식이 실제로 지역구 활동과 당선가능성에 미친 영향에 초점이 맞춰져 있다.

그러나 이 연구의 분석주제인 의원의 선출방식, 즉 대표유형에 따른 정책적 관심이나 정책결정에서의 영향력 차이에 대한 기존의 연구는 찾기가 어렵다. 대표유형에 따른 의정활동 차이가 그동안 학문적 관심을 받지 못한 이유는 무엇일까? 우선 전체의석에서 비례대표 의석이 차지한 비율(19대 기준 18%)이 워낙 낮았다는 점을 들 수 있다. 집단규모의 차이로 인해서 비교분석 대상으로 주목받지 못한 것이다. 두 번째로는 비록 선거구 크기는 다르지만, 지역구 의원의 후보자 공천과정에서도 정당지도부의 영향력이 컸다는 점이다. 예비선거를 통해서 지역구 후보자가 결정되는 미국에 비하면, 한국에서 선거책임성 연계의 중요성은 상대적으로 작아질 것이다. 또한 강한 정당기울 등 의정활동에서 두 집단이 처하는 정치적 압력의 측면에서 큰 차이가 없다는 점을 들 수 있다.

그럼에도 불구하고, 이 연구는 지역구대표 의원과 비례대표 의원의 의정활동을 추동하는 요인에는 무시할 수 없는 차이가 있다고 본다. 비록 지역구 유권자의 선호에 의해서만 후보자 결정이 이루어지는 것은 아니지만, 정당의 후보자 공천에서 현직의원에 대한 지지율을 포함한 당선경쟁력이 중요한 요인이 된다. 따라서 여전히 현직의원은 재임 중에 지역구 이해관계를 대표해야 하는 강한 동기를 갖게 된다.

이러한 측면에서 지역구 국회의원은 지역구 이해관계와 관련된 정책에 대해 높은 관심을 보일 것이라는 것이 이 연구의 가설이다. 여기에서 국회의원의 정책관심은 법안발의를 통해서 파악한다. 그리고 국회의원은 단순히 법안발의에서 그치는 것이 아니라, 자신이 발의한 법안이 최종적으로 정책으로 결정되도록 하기 위해서 노력할 것이다. 이 두 가지 측면, 즉 법안발의와 법안가결로 살펴본 의원의 정책적 관심과 정책영향력에서 지역구 의원과 비례대표 의원의 차이를 보이는지를 살펴보기로 한다.

2. 연구방법

이 연구의 분석대상은 제18대 국회에 제출된 법안 중에서 국회의원이 발의한 법안이다. 국회에 법안을 제출할 수 있는 주체는 국회의원 이외에도 정부와 위원회가 있지만, 이 연구의 주제가 국회의원의 대표유형에 따른 정책적 관심과 영향력의 차이라는 점에서 의원안만을 대상으로 한다. 일반적으로 법안제안 주체를 정부안과 의원안 두 가지로 구분할 때, 위원회안을 의원안에 포함시킨다. 그러나 위원회안을 의원안에 포함시킬 경우에 연구 결과를 왜곡할 수 있는 위험이 있다. 그 이유는 다음과 같다.

우선 최근에 국회에 제출되는 위원회안은 위원회 차원에서 자체적으로 발의한 위원회안이라기보다는, 정부안과 의원안을 통합심사하는 과정에서 만들어진 위원회대안(代案)이 대부분이다. 정부안도 위원회대안에 많이 포함된다는 점에서 위원회 대안의 성격은 본질적으로 의원안과 다르다. 또한 위원회대안은 해당 위원회의 위원장의 명의로 발의되는데, 위원장이 개별 의원으로서 발의한 의원안과 위원장으로서 대표발의한 법안의 성격을 동일하게 볼 수 없다. 위원회안과 의원안의 차이는 두 안의 가결율 차이를 통해서 명확하게 드러난다. 제18대 국회에서 위원회대의 가결율은 99.5%인 반면, 의원안의 가결율은 5.7%에 불과하였다. 이런 점에서 이 연구에서는 위원회안을 의원안에 포함시키지 않고 연구대상에서 제외하였다. 이 기준에 따른 이 연구의 분석대상 법안은 제18대 국회에 제출된 총 1만1191건의 의원발의안이다.

지역구 의원과 비례대표 의원의 정책적 관심분야가 상이한지를 분석하기 위해서는 법안이 어떤 정책분야에 속하는지를 명확한 기준에 따라 분류하는 것이 무엇보다 중요하다. 이 연구에서 정책분야를 구분하는 기본적인 기준을 법안의 소관 상임위원회이다.¹⁾ 대부분의 법안은 소관위원회별로 구분할 경우 정책분야 구분에 큰 어려움이 없지만, 몇몇 위원회의 경우 여러 정책분야가 혼재되어 있는 경우가 있다. 예를 들면 정무위원회의 소관법안은 산업정책, 금융정책, 보훈정책 등의 분야가 섞여 있다. 이러한 경우, 보훈정책은 국방위원회와 함께 묶어서 국방외교정책에 포함시키고, 산업정책은 산업에너지정책에 포함시키는 등의 방식으로 분류하였다. 또한 특별위원회가 제안한 법안도 해당 상임위원회와 정책소주제를 파악해서 정책분야를 결정하였다.

이 같은 과정을 거쳐서 분류된 정책분야는 총 15개이다. 구체적 분야는 사법정책, 국가운영정책, 금융정책, 국방외교정책, 조세재정정책, 교육과학정책, 문화방송통신정책, 농림수산정책, 산업에너지정책, 보건복지정책, 환경정책, 노동정책, 국토개발정책, 여성가족정책 등의 정책영역과 정치관계법 분야 등이다. 이 중에서 국가운영정책은 국가공무원법이나 지방자치단체의 설립에 관한 법, 국경일에 관한 법률, 경찰청과 소방방재청 등을 소관으로 하는 안전행정위원회의 소관업무가 포함된다. 그리고 국회법 및 인사청문회법, 국회에서의 증언 및 감정에 관한 법률 등 정치영역의 게임규칙에 관한 법은 대부분 국회운영위원회의 소관업무인데, 이는 정책영역으로 보기 어렵기 때문에 정치관계법으로 구분하였다.

이 연구가 관심을 갖는 의원의 배경변수는 대표유형이다. 이는 법안을 대표발의한 의원이 단순다수 소선거구제에 의해 선출된 지역구 대표인지, 정당명부식 비례대표제에 의해 선출된 비례대표 의원인지를 통해서 파악하였다. 국회의원의 법안발의가 국회에 입법예제를 제기하는 정책적 관심의 표현이라고 보고, 정책분야별로 지역구 대표의원과 비례대표 의원이 발의한 법안의 비율을 통해서 상대적인 정책관심 분야를 분석할 것이다.

그리고 이 연구에서는 단순히 의원의 정책관심을 파악하는 데서 그치지 않고, 최종적인 법안처리 결과를 통해서 정책결정과정에서의 영향력까지도 분석하고자 한다. 국회에서 법안처리결과는 크게 가결과 폐기로 구분가능하다. 법안이 국회 본회의를 통과하면 대통령의 거부권행사가 없는 한 법률로 확정된다. 의원안이 가결되었다는 점은 그 법안을 대표발

1) 국회 상임위원회 홈페이지(<http://committee.na.go.kr/portal/>)를 통해서 각 위원회별로 소관법률을 파악할 수 있으며, 이 법률들은 소주제별로 분류되어 있다.

의한 의원이 해당 정책결정과정에 중요한 영향을 미친 것으로 볼 수 있다.

그런데 가결 외에도 입법과정에서 국회의원이 영향을 미친 것으로 볼 필요가 있는 법안 처리유형이 있는데, '대안반영폐기'가 그것이다. 위원회에 회부되어 있는 의원안 또는 정부안의 원안을 폐기하고, 그 원안(들)의 내용을 수렴하여 위원회 대안(代案)²⁾을 의결할 경우에 원안의 처리결과를 '대안폐기'가 된다. 위원회 대안에 대안폐기된 원안의 내용이 반영되어 있고, 제18대 국회에서 위원회 대안의 가결율이 99.5%였다는 점을 감안하면 대안폐기된 법안도 내용상으로는 국회에서 가결된 것으로 볼 여지가 있다.³⁾ 이러한 측면에서 단순히 가결여부뿐만 아니라 대안반영폐기까지 정책영향력의 범주에 포함시킬 필요가 있다.

마지막으로 이 연구에서는 분석결과 지역구 의원의 정책관심과 정책영향력이 가장 크게 나타난 정책분야 하나를 선정해서, 대표유형의 영향력을 통계적으로 검증하고자 한다. 즉 의원의 의정활동에 영향을 미칠 수 있는 다양한 변수들을 통제해도 대표유형의 영향력이 통계적으로 의미있는지를 분석할 것이다. 이 통계분석에서 법안의 가결만을 영향력 행사로 보는 분석모델에서는 종속변수를 법안의 가결 여부로, 영향력을 보다 넓게 해석해서 대안반영폐기까지도 포함시키는 모델에서는 종속변수를 가결과 대안반영폐기를 합쳐서 1로 코딩한다.

III. 대표유형별 국회의원의 정책관심과 영향력 분석

1. 대표유형별 정책 관심분야의 차이

지역구 의원과 비례대표 의원의 가장 큰 차이는 선행연구에서 살펴본 바와 같이, 지역구 의원은 지리적으로 획정된 지역구를 갖고 있는 반면, 비례대표 의원은 그렇지 못하다는 점

2) 위원회 대안은 내용상으로 수정안의 한 형태지만, 위원회 대안은 원안을 폐기하고 새로운 의안 번호를 부여받아서 본회의에서 독립된 의안이 된다는 점에서 수정안과 차이가 있다.

3) 이로 인해서 국회의원 입장에서는 자신이 대표발의한 법안이 대안폐기된 경우를 법안가결율에 포함시켜 줄 것을 요구해 왔다. 그러나 형식절차상으로 볼 때 대안폐기된 법안은 위원회 심사와 정에서 폐기되어서 본회의 의결을 거치지 못하였기 때문에 가결처리로 보기는 어렵다. 이러한 점을 반영하여 국회는 제18대 국회 임기 중인 2011년경부터 대안반영폐기를 별도로 집계해서 공개하고 있다.

이다. 지역구 의원은 자신이 대표해야 할 지역구 유권자가 분명하게 존재한다. 반면 폐쇄형 정당명부제에 의해 선출되는 비례대표 의원의 경우 굳이 말하자면 전국을 지역구로 하고 있으며, 따라서 좁은 범위의 지리적인 대표의무가 부여되어 있지 않다. 이로 인해서 비례대표 의원을 전국구 의원이라고 부르기도 하는 것이다.

지역구 의원의 강한 지역적 연계와 선거책임성은 지역구의 이해관계와 관련된 정책에서 높은 정책적 관심으로 나타날 것으로 기대된다. 국회의원의 정책적 관심을 가장 잘 드러내는 입법행태는 법안발의이다. 국회의원의 법안발의에는 지역구나 이익집단의 압력, 의원 개인의 정책지향 등 다양한 요인이 영향을 미치는데, 이 모든 요인이 의원의 정책적 관심을 받았기 때문에 법안발의로 이어졌다고 볼 수 있다. 법안발의 단계에서는 강한 정당기울과 같은 외적 요인이 의원의 선택을 크게 구속하지 않는다는 점에서 보면, 법안발의는 의원의 정책관심을 가장 잘 드러내는 의정활동이라고 할 수 있다. 반면 법안발의 이후의 입법과정, 즉 위원회 심사나 본회의 표결 등에 있어서는 국회의원은 소속정당의 입장에서부터 자유롭기가 힘들다.

그렇다면 지역구 의원은 과연 지역적 이해관계와 관련된 법안에 대해서 높은 정책적 관심을 보이는가? 지역구 의원이 높은 정책적 관심을 보이는 정책분야는 비례대표 의원의 정책적 관심분야와 분명한 차이를 보이는가? 이와 관련된 해답은 <표 1>을 통해서 파악할 수 있다. 이 표에 따르면 전체 1만1191건의 의원안 중에서 지역구 의원안이 9103건(81.3%)이고, 비례대표 의원이 2088건(18.7%)을 발의하였다. 전체 국회의석에서 비례대표 의석이 18%라는 점을 감안하면 지역구 의원과 비례대표 의원 두 집단 간에 평균적인 법안발의 건수에는 큰 차이가 없는 것이다.

그러면 지역구 의원이 높은 정책적 관심을 나타낸 분야는 어떤 분야인가? 15개의 정책분야 중에서 지역구 의원의 정책적 관심이 비례대표 의원보다 상대적으로 높게 나타난 정책분야는 농림수산정책, 국토개발정책, 조세재정정책으로 나타났다. 농림수산정책에서 지역구 의원이 차지한 비율은 93.4%인 반면 비례대표 의원안은 6.6%를 차지하였다. 국토개발정책에서 지역구 의원안은 91.1%, 비례대표 의원안은 8.9%를 차지하였고, 조세재정정책에서 지역구 의원안은 87.6%, 비례대표 의원안은 12.4%를 차지하였다. 이 세 정책에서는 지역구 의원안이 차지한 비율이 지역구 의원의 의석비율 82%보다 훨씬 높다는 점에서 상대적으로 지역구 의원이 높은 정책적 관심을 보인 분야라고 할 수 있다.

지역구 의원의 정책적 관심이 상대적으로 높게 나타난 농림수산정책과 국토개발정책, 조세재정정책은 모두 지역구의 이해관계와 밀접한 관련을 갖는 법안이 속한 정책분야라

〈표 1〉 법안발의를 통해 본 국회의원 대표유형별 정책관심 차이

	지역구 의원안	비례대표 의원안	합계
금융정책	468(82.70%)	98(17.30%)	566
국방외교정책	380(76.80%)	115(23.20%)	495
조세재정정책	977(87.60%)	138(12.40%)	1,115
교육과학정책	610(87.00%)	91(13.00%)	701
문화방송통신정책	575(81.70%)	129(18.30%)	704
농림수산정책	625(93.40%)	44(6.60%)	669
산업에너지정책	526(86.90%)	79(13.10%)	605
보건복지정책	966(65.90%)	500(34.10%)	1,466
환경정책	304(83.30%)	61(16.70%)	365
노동정책	261(72.30%)	100(27.70%)	361
국토개발정책	1,051(91.10%)	103(8.90%)	1,154
여성가족정책	141(61.00%)	90(39.00%)	231
정치개혁	438(84.10%)	83(15.90%)	521
국가운영	1,207(82.80%)	251(17.20%)	1,458
사법정책	574(73.60%)	206(26.40%)	780
전체	9,103(81.30%)	2,088(18.70%)	1만1191

는 공통점을 갖고 있다. 즉, 농림수산정책은 농어업, 축산, 해양, 수산 등과 관련된 법안들이 포함된다. 이 법안들은 농어촌이나 산간지역을 지역구로 하는 국회의원들이 분명한 이해관계를 갖는 정책영역이다. 국토개발정책에는 주택토지, 건설수자원, 교통, 항공철도, 항만 등과 관련된 법안이 포함된다. 따라서 국토개발정책이야말로 지역구 선심성 법안을 대표하는 정책분야라고 할 수 있다. 조세재정정책은 국민생활에 밀접한 관련을 갖는 조세 및 재정 관련법안이 포함되는데, 소득세법이나 조세특례제한법 등이 여기에 해당된다. 특히 조세특례제한법은 특정 지역이나 집단에 대해 세금공제나 면세 등의 세제혜택을 주는 등 합법적인 조세탈출구를 규정하는 법안이다. 따라서 이 역시 선심성 정치의 수단을 제공하는 법안의 범주에 포함된다는 점에서 지역구 의원의 높은 정책적 관심을 설명할 수 있다.⁴⁾

결국 15개의 정책분야 중에서 지역구 의원의 정책적 관심이 가장 높게 나타난 분야가 지

4) 실제로 제18대 국회에 의원이 발의한 조세특례제한법은 총 344건이었는데, 이 중에서 316건(91.9%)이 지역구 의원이 발의한 것이었다. 국회의안정보시스템(<http://likms.assembly.go.kr/bill/jsp/main.jsp>) 참조.

역구의 이해관계와 가장 밀접한 연관성을 갖는 법안이 속한 정책분야라는 점은, 지역구 의원이 지역구 유권자에 대해서 정책적 책임성 연계를 갖는다는 점을 입증하는 것이라고 할 수 있다. 국회의원의 법안발의는 발의의원 본인 포함 10인의 찬성만 있으면 되기 때문에 많은 비용을 들이지 않고 손쉽게 정책관심을 표현할 수 있는 방법이다.⁵⁾ 또한 법안발의의 단계에서는 정당의 압력과 같은 외적 요인의 영향력이 크지 않다는 점에서도 법안발의는 의원의 정책적 관심을 가장 정확하게 나타낸다고 할 수 있다.

반면에 비례대표 의원이 의석비율과 비교해서 상대적으로 높은 관심을 나타낸 세 가지 정책분야는 여성가족정책, 보건복지정책, 노동정책이다. 이 세 정책분야에서 비례대표 의원의 법안발의율은 여성가족정책에서 39%, 보건복지정책에서 34.1%, 노동정책에서 27.7%로, 모두 비례대표 의석비율 18%보다 훨씬 높았다. 이 세 정책분야는 모두 복지정책적 성격을 갖는 정책분야라는 공통점을 갖는다. 여성가족정책은 국회 여성가족위원회의 소관업무로, 양성평등정책과 가족정책과 관련된 법안이 주로 여기에 해당된다. 여성가족정책에서 비례대표 의원의 정책관심이 가장 높게 나타난 것은 비례대표 의원의 절반을 여성의원이 차지하고 있는 것과 밀접한 관련을 갖고 있을 것이다. 2004년부터 비례대표 후보자 공천에서 50% 여성할당제가 도입된 이후 비례대표 국회의원의 절반이 여성의원이기 때문이다.

보건복지정책은 국회보건복지위원회 소관업무로, 건강보험이나 공공보건, 사회복지, 장애인정책, 노인정책, 연금정책과 관련된 법안들이 해당된다. 마지막으로 노동정책은 근로기준법, 근로복지법, 근로자퇴직급여, 남녀고용평등, 최저임금 등 노동관계법이 해당된다. 이 세 정책분야의 공통점은 사회적 약자를 위한 사회보장이나 사회복지의 성격이 강한 정책분야라는 점이다. 이는 비례대표 의원은 지역구 의원과 달리 선거책임성을 갖는 지리적 지역구가 없기 때문에, 특정 지역에 이익이 집중되는 정책보다는 국민정책에게 혜택을 주는 복지정책에 보다 높은 관심을 갖는 것으로 해석될 수 있다.

2. 대표유형별 정책영향력의 차이 분석

입법과정은 곧 정책결정과정이란 점에서, 특정 의원안이 가결된 것은 해당 법안을 발

5) 발의법안의 내용이 예산 또는 기금상의 조치를 수반하는 경우에는 비용추계서를 첨부해야 하는 요건이 있기는 하지만, 이는 의원이 국회예산정책처의 지원을 받을 수 있기 때문에 의원이 법안 발의를 하는 데 있어서 제약요인으로 작용하지 않는다.

의한 의원이 정책결정과정에 영향력을 행사한 것으로 볼 수 있다. 그런데 법안발의와 달리 국회의원이 입법과정에 존재하는 여러 장애물을 극복하고, 자신의 정책의제를 성공시키기란 쉽지 않다. 단순히 보면 전체 국회의원 과반수의 지지만 얻으면 될 것 같지만, 입법과정에는 많은 비토지점들이 있다. 특히 위원회 심사는 가장 중요한 비토지점인데, 이는 제 18대 국회에 제출된 전체 법안 중에서 17.4%만이 위원회 심사단계를 통과하였다는 점을 통해서 입증된다(전진영·박찬욱 2012, 69).

이 절에서는 국회의원의 정책결정 과정에 대한 영향력을 의원안의 처리결과를 통해서 파악하기로 한다. <표 2>는 의원안의 처리결과를 각 정책분야별로 가결, 대안반영폐기, 폐기 및 기타 등 세 유형으로 구분해서, 각 처리결과와 비율을 보여주고 있다. 이에 따르면 전체 의원안 중에서 5.7%가 가결되었고, 28.8%가 대안반영폐기되었으며, 나머지 65.5%는 폐기 등 기타의 처리결과 범주에 포함된다. 앞에서 논의한 바와 같이 이 연구에서는 의원안이 가결된 경우뿐만 아니라, 대안반영된 경우에도 의원이 정책영향력을 행사한 것으로 보았다. 반면 법안이 폐기 등 기타로 처리된 경우는 의원안이 정책적 대안으로 전혀 고려되지 못하였음을 의미한다. 여기에서 흥미로운 결과는 세 유형의 처리결과에서 모두 지역구 의원안과 비례대표 의원의 비율이 의석비율과 큰 차이가 없다는 점이다.

분석결과에서 가장 두드러진 점은 정책분야 중에서 법안의 처리결과가 가결인 경우만을 보면 농림수산정책의 가결비율이 14.5%로 가장 높게 나타났다는 점이다. 즉 669건의 의원안 중에서 97건이 가결되었는데, 이 중에서 93건(95.9%)이 지역구 의원이 발의한 법안이었다. 이는 전체 의원안 가결율 5.7%의 두 배가 넘는 가결율이다. 또한 대안반영폐기율 역시 전체 의원안의 대안반영폐기율 28.8%보다 훨씬 높은 42.5%였는데, 대안반영 폐기된 법안의 94%가 지역구 의원안이었다. 따라서 농림수산정책 분야는 지역구 국회의원의 정책관심이 높을 뿐만 아니라, 실제 정책결정에 미치는 영향력도 큰 분야라고 볼 수 있다.

그리고 농림수산정책과 함께 정책관심이 높은 분야였던 국토개발정책의 경우 의원안의 가결율은 4.9%로 전체 의원안의 가결율보다 낮았지만, 중요한 점은 가결된 56건의 법안이 모두 지역구 의원이 대표발의한 법안이라는 점이다. 즉, 가결된 의원안이 100% 지역구 의원이 발의한 법안이라는 점은 농림수산정책의 결정과정을 지역구 대표의원이 주도하였음을 의미한다.⁶⁾ 또한 대안반영폐기의 경우에도 전체 대비 지역구 의원안의 대안반영비율이

6) 정치관계법의 경우에도 가결처리된 법안의 100%가 지역구 의원이 발의한 법안이지만, 사례 수가 3건에 불과하다는 점에서 큰 의미를 부여하기는 어렵다.

〈표 2〉 법안처리결과를 통해 본 대표유형별 국회의원의 영향력 차이

정책분야	가결		대안반영폐기		임기만료폐기 등 기타		전체 합계
	지역구	비례	지역구	비례	지역구	비례	
	합계		합계		합계		
금융정책	26(89.7%)	3(10.3%)	125(77.6%)	36(22.4%)	317(84.3%)	59(15.7%)	566
	29 (5.1%)		161 (28.4%)		376 (66.4%)		
국방외교 정책	25(61.0%)	16(39.0%)	82(77.4%)	24(22.6%)	273(78.4%)	75(21.6%)	495
	41(8.3%)		106(21.4%)		348(70.3%)		
조세재정 정책	29(78.4%)	8(21.6%)	370(89.6%)	43(10.4%)	578(86.9%)	87(13.1%)	1,115
	37(3.3%)		413(37.0%)		665(59.6%)		
교육과학 정책	30(88.2%)	4(11.8%)	169(88.9%)	21(11.1%)	411(86.2%)	66(13.8%)	701
	34(4.9%)		190(27.1%)		477(68.0%)		
문화방송 통신정책	49(81.7%)	11(18.3%)	160(78.4%)	44(21.6%)	366(83.2%)	74(16.8%)	704
	60(8.5%)		204(29.0%)		440(62.5%)		
농림수산 정책	93(95.9%)	4(4.1%)	267(94.0%)	17(6.0%)	265(92.0%)	23(8.0%)	669
	97(14.5%)		284(42.5%)		288(43.0%)		
산업에너지 지정책	73(78.5%)	20(21.5%)	167(82.3%)	36(17.7%)	286(92.6%)	23(7.4%)	605
	93(15.4%)		203(33.6%)		309(51.1%)		
보건복지 정책	22(62.9%)	13(37.1%)	248(63.3%)	144(36.7%)	696(67.0%)	343(33.0%)	1,466
	35(2.4%)		392(26.7%)		1,039(70.9%)		
환경정책	16(80.0%)	4(20.0%)	81(74.3%)	28(25.7%)	207(87.7%)	29(12.3%)	365
	20(5.5%)		109(29.9%)		236(64.7%)		
노동정책	15(88.2%)	2(11.8%)	43(84.3%)	8(15.7%)	203(69.3%)	90(30.7%)	361
	17(4.7%)		51(14.1%)		293(81.2%)		
국토개발 정책	56(100.0%)	0(0.0%)	330(89.7%)	38(10.3%)	665(91.1%)	65(8.9%)	1,154
	56(4.9%)		368(31.9%)		730(63.3%)		
여성가족 정책	7(46.7%)	8(53.3%)	64(53.8%)	55(46.2%)	70(72.2%)	27(27.8%)	231
	15(6.5%)		119(51.5%)		97(42.0%)		
정치관계	3(100.0%)	0(0.0%)	16(84.2%)	3(15.8%)	419(84.0%)	80(16.0%)	521
	3(0.6%)		19(3.6%)		499(95.8%)		
국가운영	37(61.7%)	23(38.3%)	387(86.0%)	63(14.0%)	783(82.6%)	165(17.4%)	1,458
	60(4.1%)		450(30.9%)		948(65.0%)		
사법정책	32(76.2%)	10(23.8%)	108(68.4%)	50(31.6%)	434(74.8%)	146(25.2%)	780
	42(5.4%)		158(20.3%)		580(74.4%)		
합계	513(80.3%)	126(19.7%)	2,617(81.1%)	610(18.9%)	5,973(81.5%)	1,352(18.5%)	1만
	639(5.7%)		3,227(28.8%)		7,325(65.5%)		1191

높게 나타났다는 점에서 국토개발정책의 결정에서도 상대적으로 지역구 의원의 정책영향력이 크다고 할 수 있다. 반면 조세재정정책에서는 이 같은 패턴을 발견할 수 없었다.

한편 가결된 법안 중에서 비례대표 의원안의 비율이 높은 정책분야는 여성가족정책(53.3%), 국방외교정책(39%), 국가운영정책(38.3%), 보건복지정책(37.1%)로 나타났다. 이 중에서 여성가족정책과 보건복지정책은 상대적으로 비례대표의원이 높은 정책관심을 보인 정책분야였는데, 대안반영폐기에서도 비례대표 의원안의 비율이 가장 높게 나타났다. 따라서 이 두 분야에 대한 비례대표 의원의 높은 정책관심은 정책영향력으로 연계되었다고 볼 수 있다. 반면, 비례대표 의원이 높은 정책관심을 보였던 분야였던 노동정책의 경우에는 비례대표 의원안의 가결율과 대안반영폐기율이 모두 전체 의원안 평균에도 훨씬 못 미치는 것으로 나타났다.

특히 여성가족정책의 경우 처리유형 중 대안반영폐기율이 51.5%로 가장 높게 나타났다. 또한 가결된 법안 중에서 비례대표 의원안의 비율이 53.3%, 대안반영폐기된 법안 중에서 비례대표 의원안의 비율은 46.2%였다. 이는 여성가족정책에서 비례대표 의원의 영향력이 상대적으로 컸다는 점을 의미한다. 비례대표 의원의 절반이 여성이라는 점에서 이는 대표 유형의 영향력이라기 보다는 의원의 성별 영향력으로 보아야 할 것으로 보이지만, 이는 의원의 배경변수를 포함한 통계분석을 통해서 검증되어야 할 것이다.

이 절에서는 지역구 의원과 비례대표 의원의 정책관심이 높은 분야를 중심으로 높은 정책관심이 정책결정에서의 영향력으로 연결되는지를 법안처리결과를 중심으로 살펴보았다. 그런데 법안의 가결여부에 영향을 미칠 수 있는 국회의원의 배경변수는 선출방식으로 구분되는 대표유형 외에도 다양하다. 예를 들어 국회의원의 소속정당 요인, 선수, 성별 등이 대표적이다. 이 같은 변수들을 통제할 경우에도 대표유형의 영향력이 입증되어야만, 국회의원의 대표유형이 정책결정에 영향을 미쳤다고 할 수 있을 것이다. 다음 장에서는 지금까지의 연구에서 지역구 의원의 정책관심과 영향력이 가장 높게 나타난 농림수산정책을 대상으로 통계분석을 통해서 대표유형의 영향력을 검증하고자 한다.

IV. 농림수산정책의 결정에서 대표유형의 영향력 분석

농림수산정책은 로위(Lowi 1964)의 정책유형 분류에서 분배정책, 윌슨 외(Wilson et al. 2001)의 정책유형 분석에서 고객정치 분야에 속하는 전형적인 정책분야이다. 로위

(1964)의 분배정책(distributive politics)은 국민들에게 자원과 서비스를 배분하는 정책으로, 갈등보다는 상호협력(logrolling)이 정책결정과정을 지배한다. 월슨 외(2001)의 고객정치(Client Politics)에서 정책이익은 특정집단에 집중되고 정책비용은 일반국민에게 광범위하게 분산된다. 정책이익을 누리는 집단들의 조직유인이 매우 강한 반면, 정책비용은 광범위하게 분산되기 때문에 국민들은 비용을 거의 인식하지 못한다. 이 정책에 속하는 법안의 입법과정에서는 후원자 역할을 하는 의원의 존재가 절대적으로 중요하며, 따라서 대표적인 선심정치(pork barrel politics)의 영역이라고 할 수 있다.

그러면 이 같은 설명이 국회 농림수산정책의 결정과정에서도 적용될 수 있는지를 살펴보자. 농림수산정책은 농업축산정책, 해양수산정책 등을 포함한다. 구체적으로 여기에 해당되는 법안은 농어촌정비법이나 농어촌지역개발촉진특별법, 농업인 등의 농외소득활동지원에관한법, 자유무역협정체결에 따른 농어업인 지원특별법, 쌀소득 등의 보전에 관한법, 농업소득보전법 등이다. 이 법안들은 대부분이 농어촌에 대한 지원을 주된 내용으로 한다는 점에서 지역구에 대한 지원의 성격이 가장 명확한 정책분야라고 할 수 있다.⁷⁾

그렇다면 지역구 의원은 농림수산정책의 결정에 비례대표 의원보다 더 큰 영향력을 행사한다고 볼 수 있을까? 국회의원 대표유형이 농림수산정책의 결정에 미친 영향력을 검증하기 위해서 종속변수를 두 가지로 설정하여 분석하였다. 첫 번째 모델은 의원이 대표발의한 법안이 가결된 경우를 국회의원이 영향력을 행사한 것으로 보고, 법안가결을 1, 나머지를 0으로 코딩하여 이분형 로지스틱 회귀분석을 한 것이다. 두 번째 모델은 법안이 가결된 경우뿐만 아니라 대안반영폐기된 경우도 의원이 정책과정에 영향력을 행사한 것으로 본 것이다. 18대 국회에서 위원회 대안의 가결율이 99.5%라는 점에서 위원회대안에 반영된 의원안은 사실상 반영된 것으로 볼 수 있기 때문이다. 따라서 두 번째 모델에서는 가결된 법안과 대안반영폐기된 법안을 함께 1로, 나머지 처리결과는 0으로 코딩하여 종속변수로 분석하였다. 두 가지 분석모델에 따른 결과는 <표 3>에 나타나 있다.

우선, 법안가결만을 종속변수로 한 분석결과를 보면, 법안의 '공동발의 의원 수' 변수만 법안가결 가능성에 통계적으로 유의미한 영향을 미치는 것으로 나타났다. 법안의 공동발의 의원 수는 최소 10인부터 최대 241인까지 편차가 매우 크다. 공동발의 의원이 10인인 법

7) 농림수산정책에 포함되는 법안의 구체적인 목록은 국회 농림축산식품해양수산위원회 홈페이지(<http://agri.na.go.kr/site>)의 소관법률에서 확인할 수 있다. 이 위원회의 소관법률 중에서 해운물류와 항만 등에 관한 법안은 농림수산정책이 아니라 교통정책에 포함되므로, 국토개발정책에 포함시켰다.

〈표 3〉 농림수산정책의 결정요인에 대한 로지스틱 회귀분석 결과

	가결 모델		가결+대안반영 모델	
	B	Exp(B)	B	Exp(B)
다수당 여부(0=소수당)				
다수당(한나라당)	.29	1.33	.27	1.31
대표유형(0=비례대표)				
지역구대표	.38	1.46	.61 †	1.85
성별(0=여자)				
남자	.82	2.27	-.07	.93
선수	-.24	.78	-.09	.91
공동발의자 수(0=10인)	†		***	
11인	.43	1.53	.52 *	1.68
12~14인	-.13	.88	.75 **	2.11
15~17인	-.07	.93	.58 †	1.79
18~23인	.37	1.44	.78 **	2.18
24~40인	1.05 **	2.87	1.26 **	3.51
41인 이상	-.27	.76	-2.17 ***	.11
상수	-2.80 **	.06	-.51	.60
Cox & Snell R ²	.031		.111	
N	669		669	
예측성공률	85.5		62.3	
-2LL	532.8		835.5	
모형 χ^2	21.1 *		78.9 ***	
df.	10		10	

주: *** p<.001 ** p<.01 * p<.05 † p<.10

안이 전체법안의 31.8%를 차지하는 반면, 100인이 넘는 법안은 3.6%에 불과하다. 따라서 본 연구에서는 법률안별 공동발의 의원 수 분포를 고려하여 7개의 범주로 구분하였다. ‘공동발의 의원 수’ 24~40인이 발의한 법안들은 ‘최소 발의요건’ 10인이 제출한 법안보다 가결 확률이 높다. 하지만 이 연구가 관심을 갖는 국회의원 대표유형은 법안가결률에 통계적으로 유의미한 영향을 미치고 있지 못하다.

두 번째 분석모델은 법안가결과 대안반영패기를 합쳐서 종속변수로 삼은 것이다. 이 모델은 첫 번째 모델보다 설명력이 더 높을 뿐만 아니라(Cox & Snell R²=.111), 대표유형이 농림수산정책의 결정에서 유의미한 변수로 나타났다는 점에서, 이 연구의 가설에 보다 부

합된다 할 수 있다. 지역구 의원이 발의한 법안은 비례대표 의원안보다 가결 및 대안반영 폐기될 가능성이 높는데, 이는 $p < .10$ 의 유의수준에서 통계적으로 유의미하다.

이 두 번째 모델에서 주목할 만한 발견은 ‘공동발의자 수’ 변수이다. 공동발의 최소요건인 10인을 기준으로 할 때 40인까지의 범주는 10인보다 법안가결 및 대안반영 폐기 가능성이 높아지는 것으로 나타났다. 그러나 공동발의 의원이 41인 이상이 될 경우에는 오히려 법안이 가결되거나 대안반영폐기로 처리될 가능성이 낮아지며, 이 역시 통계적으로 유의미한 것으로 나타났다. 법안 가결요인을 분석한 기존의 연구들은 ‘공동발의 의원 수’라는 변수에 주목하지 않았다. 의원별 가결율을 분석한 연구(서현진·박경미 2009)는 의원을 분석단위로 하기 때문에 이 변수를 독립변수로 포함시키는 것이 불가능하다. 법안을 분석단위로 하고 있는 연구(이현출·김준석 2012)도 공동발의 의원 수라는 변수에는 주목하지 않았다. 그런데 법안의 공동발의 의원이 많을수록 법안에 대한 지지가 광범위하다고 볼 수 있기 때문에 공동발의 의원이 많을수록 가결가능성이 커질 것으로 기대된다.

그렇다면 <표 4>의 분석에서 공동발의 의원이 41인 이상인 경우에는 오히려 법안가결 가능성이 낮아지는 결과는 어떻게 해석해야 할까? 공동발의 의원이 일정 규모 이상인 법안은 정당 차원에서 추진하는 법안인 경우가 많다. 법안의 공동발의에 반드시 동일정당 의원만이 함께하는 것은 아니지만, 공동발의 의원의 규모가 매우 큰 경우에는 동일정당 소속의원들이 발의하는 경우가 대부분이다. 정당 차원에서 추진하는 법안은 원내정당들의 입장이 상충하는 쟁점법안일 가능성이 크며, 원내교섭단체 간 합의가 입법성공을 위해서 중요한 입법과정의 특징을 고려하면 이러한 법안은 오히려 가결가능성이 떨어진다고 할 수 있다.

결론적으로 농림수산업정책 분야에서 지역구 의원은 단순히 비례대표 의원보다 정책관심이 높을 뿐만 아니라, 정책결정에 대한 영향력도 비례대표 의원보다 더 크다고 할 수 있다. 정책분야별로 지역구 의원의 영향력이 상이한지는 각각의 정책영역에 대한 통계분석을 통해서 입증되어야 하겠지만, 앞 장에서 살펴본 바에 따르면 지역구 의원의 영향력이 가장 가시적이었다고 하겠다.

V. 결론

대의민주주의 국가에서 정책결정은 의회의 입법과정을 통해서 이루어진다. 물론 대통령

령과 같은 하위 법령이 국가정책의 근간이 되기도 하지만, 국민이 선출한 대표자로 구성된 의회에서 토론과 심의를 거친 입법은 정책결정과정에서 정당성과 대표성을 부여한다. 의회에서 정책결정은 의원의 집합적 의사결정을 통해서 이루어지며, 따라서 의원 개개인의 정책적 관심과 영향력의 총합이 곧 정책의 내용과 틀을 결정하는 것이다.

국회의원의 정책관심과 정책영향력에 영향을 미치는 요인은 다양하다. 그 중에서도 이 연구는 의원이 어떤 선거메커니즘을 통해서 선출되었는지, 즉 선출방식에 따른 차이에 주목하였다. 한국에서 채택하고 있는 혼합선거제는 단순다수 소선거구제를 통해서 지역구 대표를, 정당명부식 비례대표제를 통해서 전국을 지역구로 하는 비례대표 의원을 선출한다. 상대적으로 특정한 경계를 갖는 지역구를 선출기반으로 하는 지역구 의원은 비례대표 의원보다 강한 지역적 연계와 선거책임성을 가질 것으로 예상된다는 점에서 연구관심이 출발하였다.

지역구 의원과 비례대표 의원의 정책적 관심분야에 차이가 있는지에 대한 탐색적 연구 결과, 대표유형에 따라서 정책관심 분야의 차이가 분명하게 드러났다. 농림수산정책, 국토개발정책, 조세재정정책은 지역구 의원이 비례대표 의원보다 훨씬 높은 정책관심을 보인 분야이다. 이 세 가지 정책분야에 속한 법안들은 주로 분배적 성격을 가지며, 따라서 국회의원의 선심정치(pork barrel politics)를 대표하는 법안이라는 특징을 갖는다. 다음 선거에서 지역구민으로부터 재임기간동안의 의정활동에 대한 책임성을 평가받을 때, 국회의원이 업적자랑(credit claiming)을 할 수 있는 정책분야인 것이다.

반면에 비례대표 의원은 여성가족정책, 보건복지정책, 노동정책 등 복지적인 성격의 정책분야에서 상대적으로 높은 관심을 보였다. 이 정책분야는 여성이나 노동자 등 광범위한 인구집단을 정책대상으로 하며, 복지정책적 성격을 강하게 띠는 정책분야이다. 비례대표 의원은 지역구 의원에 비해서 분명하게 규정된 대표집단이 없다. 직능대표라는 비례대표 제도의 도입취지를 감안하면, 의료계나 노동계, 여성계 등 비례대표 의원이 공천과정에서 고려된 출신 직능집단의 이익을 대표할 것이라는 기대는 가능하다. 그런데 비례대표가 직능대표 제도로 제대로 운영되어 왔다고 보기도 어렵고, 실제로 공천과정에서 이 부분이 얼마나 고려되는지에 대한 경험적인 증거도 찾기 어려운 것이 현실이다.

한편 지역구 의원의 정책관심이 높은 농림수산정책과 국토개발 정책은 지역구 의원이 정책결정에 미친 상대적 영향력도 큰 것으로 나타났다. 의원의 영향력은 해당 정책분야의 전체 의원안 중에서 지역구 의원안이 가결되거나 위원회대안에 반영된 비율로 측정되었는데, 가결된 의원안 중에서 농림수산정책의 경우 95.9%, 국토개발정책은 100%가 지역구 의

원안이었다. 특히 농림수산정책의 경우에는 지역구 의원안이 비례대표 의원안보다 가결가능성이 더 크다는 점이 경험적으로도 입증되었다.

국회의원의 정책관심은 해당 정책분야와 관련된 법안발의를 통해서 분석하는 것에 큰 문제가 없다. 그러나 정책결정과정에 대한 영향력은 이 연구에서 고려한 요인 이외에도 다양한 요인들이 있을 수 있으며, 정책분야별로 의원의 대표유형이 유의미한 영향을 미치는 별도의 분석을 필요로 한다. 이 연구는 국회의원의 의정활동 중에서도 정책대표활동에서 대표유형에 따른 차이를 탐구한 연구가 거의 없었다는 점에서 연구의 의의를 찾을 수 있다.

투고일 2014년 4월 30일

심사일 2014년 5월 9일

게재확정일 2014년 5월 29일

참고문헌

- 가상준. 2008. “비례대표의원과의 지역구 의원의 이념 차이 비교 연구.” 『의정연구』 14권 1호, 109-129
- 국회 상임위원회 홈페이지. <http://committee.na.go.kr/portal/>
- 국회의안정보시스템 홈페이지. <http://likms.assembly.go.kr/bill/jsp/main.jsp>
- 김장수. 2006. “17대 국회 의원발의 법안의 가결요인 분석.” 『한국정치학회보』 43집 2호, 89-111.
- 농림축산식품해양수산위원회 홈페이지. <http://agri.na.go.kr/site>
- 서현진·박경미. 2009. “17대 국회 의원발의 법안의 가결요인 분석.” 『한국정치학회보』 43집 2호, 89-111.
- 신명순. 1995. “전국구 국회의원제도의 비판적 고찰.” 『한국정치학회보』 28집 2호, 239-258.
- 윤종빈. 2004. “16대 국회의원 역할유형과 지역구 활동.” 『한국정치학회보』 38집 5호, 177-196.
- 이현출·김준석. 2012. “가결과 부결의 이분법을 넘어: 17대 국회의 입법시간과 처리결과에 대한 경쟁위험분석.” 『한국정치학회보』 46집 5호, 121-144.
- 전진영·박찬욱. 2012. “제18대 국회 상임위원회의 입법권력 분석.” 『의정논총』 7권 1호, 57-73.
- Carey John M. and Matthew Soberg Shugart. 1995. “Incentives to Cultivate Personal Vote: A Ranking Ordering of Electoral Formulas.” *Electoral Studies* 14. No.4, 417-439.
- Fenno, Richard. 1978. *Home Style: House Members in Their Districts*. New York: Harper

Collins Publishers.

- Ferejohn, John A. 1974. *Pork Barrel Politics*. Stanford, CA: Stanford University Press.
- Gagliarducci, Stefano, Tommaso Nannicini, and Paolo Naticchioni. 2007. "Electoral Rules and Politicians' behavior: A Micro Test." CEMFI Working Paper No.0716.
- Kwon, Hyeok Yong. 2005. "Targeting Public Spending in a New Democracy." *British Journal Political Science* 35-2, 321-341.
- Lancaster, Thomas D. 1986. "Electoral Structures and Pork Barrel Politics." *International Political Science Review* 7. No.1, 67-81.
- Lancaster, Thomas D. and W. David Patterson. 1990. "Comparative Pork Barrel Politics: Perceptions from West German Bundestag." *Comparative Political Studies* 22. No.4, 458-477.
- Loewenberg, Gerhard and Malcolm E. Jewell. 1964. "American Business, Public Policy, Case Studies, and Political Theory." *World Politics* 16, 677-715.
- _____. 1972. "Four Systems of Policy, Politics, and Choice." *Public Administration Review* 32, 298-310.
- _____. 1979. "Editors' Introduction: Toward a New Model of Legislative Representation," *Legislative Studies Quarterly*, 485-498.
- Mayhew, David R. 1974. *Congress: The Electoral Connection*. New Haven: Yale University Press.
- Park, Chan Wook. 1988. "Constituency Representation in Korea: Sources and Consequences." *Legislative Studies Quarterly* 13. No.2, 225-242.
- Persson, Torsten, Roland Gerard, and Guido Tabellini. 2000. "Comparative Politics and Public Finance." *Journal of Political Economy* 108. No.6, 1121-1161.
- _____. 2007. "Electoral Rules and Government Spending in Parliamentary Democracies." *Quarterly Journal of Political Science* 2. No.2, 155-188.
- Stratmann, Thomas. 2009. "Plurality Rule vs. Proportional Representation, how much of a Difference Do Electoral Rules Make? Evidence from Germany." *SSRN Working Paper Series*.
- Thaysen, Uwe. 1990. "Representation in the Federal Republic of Germany." In Uwe Thaysen, Roger H. Davidson, and Robert Gerald Livingston, eds. *The U. S. Congress and the German Bundestag*. Boulder: Westview Press.
- Weingast, Barry R., Kenneth A. Shepsle, and Christopher Johnson. 1981. "The Political Economy of Benefits and Costs: A Neoclassical Approach to Distributive Politics." *Journal*

of Political Economy 89. No.4, 642-664.

Wilson, James Q. and John J. Dilulio, Jr. 2001. *American Government*. Boston: Houghton Mifflin Company.

ABSTRACT

The Difference of Members' Policy Concern and Influence in Mixed Electoral System

Jin-Young Jeon | Korean National Assembly Research Service

The purpose of this study, which is focused on Korea's mixed electoral system, is to analyze the difference of policy activity between members elected by the single-member district (SMD) and the Members elected by the party list of proportional representation (PR). Because Members from SMD have strong local connections and representational accountability, they are expected to have greater incentives for pork barrel legislation than proportional representatives. The data for analysis was from the 11,191 cases of members' proposals from the 18th National Assembly. The legislative proposals were classified into a total of 15 policy areas. Policy concerns of the members of the National Assembly are reflected through bill proposals and policy influence is reflected in passed bills. The results are as follows.

Firstly, Members from SMD show greater interest in the fields of agriculture, forestry and fisheries policies, land development policy and taxation and fiscal policy than PR Members. The bills that are in those fields are classified as distributive policies, which relates to the distribution of resources and the budget. These policy areas are beneficial to Members' reelection.

Secondly, proportional representatives showed a relatively high level of interest in women and family policy, health and welfare policy, labor policy and others. They target an extensive range of population groups, including women and workers, and are especially in charge of welfare policy.

Thirdly, in agriculture, forestry and fisheries policies and land development policies, Members from SMD showed significantly greater policy influence than proportional

representatives. In particular, the policy influence of Members from SMD in agriculture, forestry and fisheries policies is statistically confirmed.

This study has proven meaningful by confirming that in certain policy fields, representative type among National Assembly members can influence their legislative activity.

Keywords: legislators (Members), electoral rules, single member district, proportional representation, policy type, pork barrel politics, distributive politics, electoral accountability