

# 현대정치연구

2024년 겨울호 (제17권 제3호)

서강대학교 현대정치연구소



## ■ 차례

민주화 이후 대통령-여당 관계: ‘대통령제화한 정당’에서의 당정 갈등 신현기 · 허석재 .....	5
한국 지방의회 조례안 통과와 처리 시간에 영향을 미치는 요인은 무엇인가?: 제7대-11대 경기도의회 상임위원회를 중심으로 박건영 · 박주혁 · 임재우 · 강신재 .....	43
한국의 기초의회 선거제도 개편 방안 연구: 중층비례대표제 시뮬레이션 최 선 .....	85
지역구 국회의원에 대한 회고투표는 일어나는가? 정치지식과 현직출마 여부를 중심으로 신정섭 .....	125

## ■ CONTENTS

Power Dynamics between Political Parties and Their Presidents <i>Shin, Hyunki · Hur, SukJae</i> .....	5
What Factors Influence the Passage and Passage Time of Local Council Ordinances in Korea?: Focusing on the Standing Committees of the 7th to 11th Gyeonggi Provincial Council <i>Park, Gunyoung · Park, Juhyeok · Im, Jaeu · Kang, Sinjae</i> .....	43
A Study on Reform Measures for Local Council Electoral System: Simulation of Two-tier Proportional Representation System <i>Choi, Sun</i> .....	85
Does retrospective voting occur for district representatives in the National Assembly? <i>Shin, Jungsub</i> .....	125

# 민주화 이후 대통령-여당 관계: '대통령제화한 정당'에서의 당정 갈등

신현기 | 가톨릭대

허석재 | 국회입법조사처

## | 국문요약 |

본 연구는 대통령제 권력구조라는 제도적 요인과 한국 정당발전의 궤적이라는 역사적 요인을 통해서 민주화 이후 대통령과 여당의 관계를 분석했다. 권력구조에 따라 '대통령제화한 정당'(Samuels and Shugart 2010)에서 정당의 대리인인 대통령이 정당의 주인 노릇을 하는 주인-대리인 관계의 역전이 발생할 수 있다. 사회적 기반이 약하고, 유력한 대선 후보를 중심으로 이합집산을 거듭했던 한국 정당체제의 특성으로 인해, 우리 정당이 대중적 인기가 높은 대통령 후보자에게 종속되는 현상이 나타난다. 본 연구는 이러한 제도적·역사적 맥락에서 민주화 이후 대통령을 '정당 총재형', '정당 비주류형', '정당 주류형 대통령'으로 구분하고, 대통령의 권력자원과 여당의 자율성 요구 간 상호작용이라는 관점에서 각 시기별 당정 갈등을 분석했다. 본 연구는 대통령-여당 관계를 대통령의 권력욕이나 통치스타일 등과 같은 개인적 특성으로 환원하는 기존의 설명방식을 극복하고, '대통령제화한 정당'과 한국 정당의 특징이라는 이론적 관점에 근거해 체계적으로 분석했다는 점에서 이론적 의의가 있다.

주제어 | 대통령제화한 정당, 대통령제, 여당, 당정갈등

## 1. 문제제기

2024년 하반기 내내 이어진 국민의힘 소속 윤석열 대통령과 한동훈 당대표 간 갈등양상<sup>1)</sup>은 대통령제라는 권력구조가 당정관계에 미치는 영향에 대한 이론적 가설을 검증할 수 있는 중요한 사례(hard case)라 할 수 있다.<sup>2)</sup> 두 사람은 장기간 인간적 신뢰를 쌓은 관계임에도 서로가 처한 권력위치에 따라 적나라한 갈등을 노출하였고, 급기야 12월 3일 대통령은 비상계엄을 선포하면서 한동훈 대표 체포를 지시한 것으로 드러났다(엄지원·이정애 2024).

김영민(2000, 21-22)은 “민주정치는 정부와 정당 사이의 효율적인 접합을 전제로 하고, 민주국가에서 정책은 두 정치기구 간 상호작용의 산물이므로, 당정관계에 대한 이해가 필수적”이라면서, 당정관계에 대해서 체계적인 연구가 거의 없는 실정에 대해 개탄하였다. 그로부터 24년이 흘렀지만, 당정관계에 대한 연구는 여전히 답보상태이다. 당정관계의 거버넌스를 어떻게 구축해야 한다는 규범적 차원의 논의가 더러 있었지만(예를 들어 가상준·안순철 2012; 임성학 2015; 최항순 2008), 대통령과 집권당 간의 관계에 대한 본격적인 경험 연구는 매우

- 1) 2024년 7월 23일 집권당인 국민의힘 전당대회에서 한동훈 후보가 62.84%를 득표해서 당대표로 당선되었다. 전당대회 기간 내내 원희룡, 나경원 등 소위 ‘친윤’ 후보들은 앞서 나가는 한동훈 후보를 상대로 대통령에 대한 불충(不忠)을 문제삼으며 공세를 폈다. 원 후보는 “여당은 대통령이 있기 때문에 여당이고, 여당에서의 신뢰라는 것은 당정관계의 신뢰”라며 “자신을 20년 동안 키웠던 인간관계에 대해 하루아침에 배신해도 되느냐”고 공격했다(서영지 2024). 원희룡의 말마따나 한동훈 대표는 검찰에서 윤석열 대통령과 가장 가까운 사이였고, 그 덕분에 장관이 되고, 비대위원장으로 총선을 지휘했다. 하지만, 집권당 대표가 되면서 ‘친윤’들의 공격대상이 된 것이다. 한동훈은 대표로 취임한 뒤 당직 인선을 놓고 대통령실과 갈등하다가 정점식 정책위 의장 사퇴로 귀결되었다. 나아가 영부인 김건희에 대한 특별검사 도입을 조건부 찬성했고, 김경수 전 경남지사의 복권을 공개적으로 반대했으며, 정부가 발표한 의대증원에 대해 유예안을 내놓는 등 대통령실과 충돌하는 일이 이어졌다(조중현 2024).
- 2) 레이파트는 이론수립을 위해 변수 간의 관계가 가장 나타날 것 같지 않은 사례(hard case, least likely case)에 대한 분석을 통해 해당 가설을 검증할 수 있다는 아이디어를 제시한 바 있다(Lijphart 1971).

드물다. 최항순(2008)은 제3공화국 시기부터 노무현 정부까지 당정관계를 제도와 운영의 측면에서 조망하고 있는데, 민주주의에서는 권위주의와는 질적으로 다른 대통령-여당 관계가 형성된다는 사실을 간과하고 있다. 장훈(2013)은 노무현 대통령 시기에 한정하여 종전과 달라진 대통령-여당 관계에서 협력을 도출하는 요인을 추출하였다. 그는 대통령이 여당 총재를 겸하던 시절에는 대통령-여당 관계의 동학이 제한적이었으므로 노무현 정부 이후가 중요한 분석대상이 되어야 한다고 주장한다. 이에 비춰볼 때 아직까지 대통령-여당 관계는 제대로 규명되지 않은 상태이다.

당정관계를 설명하기 위해 기존 연구들은 정당정부(*party government*)의 분석틀을 차용하였다(김영민 2000; 임성학 2015; Blondel 1995). 정당정부는 ①정당 노선에 따라 선출된 인물(혹은 그가 지명한 인물)이 정부의 주요 의사결정을 하고, ②집권당이 정책을 결정하며, ③총리, 장관 등 최고위 공직을 정당이 선발하고, 그들이 정당을 통해서 국민에게 책임을 지는(*responsible*) 형태이다(Katz 1986, 43-44). 이것은 어디까지나 이념형(*ideal type*)이고, 현실의 정부-여당 관계는 ‘완전한 당정분리’부터 ‘완전한 정당정부’ 사이의 어느 지점에 있게 된다. 이와 같은 정부의 ‘정당성’(*partyness*) 정도에 따라 정부-여당 관계를 파악할 수 있다.

이러한 ‘정당정부’의 분석틀에 따라 당정관계는 ‘정부 우위’와 ‘정당 우위’로 나뉘고, ‘상호의존형’(*interdependence*)과 ‘독립형’(*autonomy*)으로 나뉜다. 블론델의 도식에 따르면 미국만이 정부와 정당이 독립된 경우이다(Blondel 1995, 132). 선진 민주주의를 대상으로 한 비교연구에서도 미국만이 정당정부의 특성이 미약하여 ‘미국 예외주의’(*American Exceptionalism*)로 평가되었다. 미국이 정당 정부를 갖지 못한 배경으로 대중정당(*mass party*)의 부재가 지목되었다(Rae 2006, 201).<sup>3)</sup> 정당-사회집단 간 연계구조는 책임정당정부(*responsible party government*)

3) 유럽의 산업화 과정에서 부상한 노동계급이 투표권을 확보하여 형성된 대중정당은 당비를 납부하는 당원을 기반으로 이념 지향이 뚜렷하고 전국적으로 잘 조직돼 있으며 기울기가 강한 특징을 갖고 있다. 좌파 대중정당은 우파까지 ‘전염’되어 서유럽 민주주의 국가 대부분이 대중정당의 토대 위에 현대적인 당정관계를 구축했다. 반면 미국은 산업화 활

운영에 중요한 영향을 미친다. 하지만, 대통령제나 의회중심제와 같은 권력구조 또한 정당과 정부 간 관계를 틀짓는 매우 중요한 요인이 된다.

이 글은 한국을 대상으로 민주화 이후 대통령과 여당 간의 관계를 분석하기 위해 ‘대통령제화한 정당’(presidentialized parties)이라는 분석틀을 사용한다(Passarelli 2015; Samuels and Shugart 2010).<sup>4)</sup> 대통령제는 대통령과 의회 간에 권력분립을 요체로 하는데, 이로부터 양 기관 사이에는 기원과 생존의 분리(separation of origin & survival)가 발생한다. 각기 다른 선거로 선출되기에 권력 정당성의 기원이 다르고, 각기 다른 임기를 보장받기에 생존할 수 있는 기간도 분리된다. 이런 특징은 당정관계에도 반영되어, 집권당은 대선에서 자신들의 대표로 추천한 대통령이 수행하는 국정운영에 대해 책임을 물을 권능이 없다. 집권기간 업적을 쌓고 싶은 대통령은 여당의 요구에 매이기는커녕 여당을 지배하려고 한다.

그러나 임기 후반으로 갈수록 대통령은 권력자원이 감소하는 경향이 있다. 이에 차기 대선을 위한 득표 극대화를 추구하는 여당은 대통령과 차별화를 넘어 탈당을 요구하거나 일부 분파가 탈당하기도 한다. 이러한 대통령-여당 관계의 패턴은 한국 정당정치의 맥락에서 대통령제화한 정당의 특성과 대통령의 권력자원, 집권당의 자율성 요구 등에 따라 다양하게 나타난다.

이 글의 순서는 다음과 같다. 우선 ‘대통령제화한 정당’의 견지에서 당정관계의 동학을 이론화한다. 나아가 한국 정당체제의 맥락에서 대통령-여당 관계를 제시한다. 다음으로 민주화 이후 대통령과 여당 간의 갈등과 협력, 지배와 충돌의 사례를 경험적으로 분석한다. 마지막으로 우리의 발견에 대해 요약하고 이론적 함의를 도출한 후 향후 연구방향을 제시하면서 끝맺는다.

---

썬 이전에 보통 선거권이 부여되었고, 주(states) 간 연합의 성격으로 인해 중앙조직이 발달하기 어려웠다. 정당정치의 운영 과정에서 엽관계 등의 부패 문제가 부각됨에 따라 정당에 대한 불신이 만연하여 정당이 정부 운영에 관여하는 구조가 구축되기 어려웠다.

4) ‘대통령제화’(presidentialization)라는 용어는 포군트케와 웹(Poguntke and Webb 2005)이 먼저 제시한 바 있는데, 그들은 의회중심제 국가의 수반들이 대통령제 국가처럼 개인화하는 경향을 지목한 것이므로, 이 글의 ‘대통령제화’와는 다르다(Elgie and Passarelli 2019).

## II. 대통령제에서 대통령-여당 관계

### 1. 권력분립과 대통령제화한 정당(presidentialized parties)

대통령제에서 대통령은 ①의회선거와 별도의 대중 선거(popular election)를 통해 선출되고, ②당선된 대통령은 의회의 신임과 관련 없이 고정된 임기(fixed terms)를 보장받는다. 전자는 기원의 분리(separation of origin), 후자는 생존의 분리(separation of survival)이다(Shugart and Carey 1992, 158-165). 이는 총리가 의회 다수파에서 나오고(기원의 융합(fusion)), 총리와 내각의 생존이 의회의 신임에 달려 있는(생존의 융합) 의회중심제와 대비된다. 이러한 대통령제의 제도적 특징은 집권당 내 갈등과 협력의 원인으로 작용한다. 사무엘스와 슈거트(Samuels and Shugart 2010)는 대통령제에 고유한 대통령과 의회라는 권력기관 간(interbranch) 기원과 생존의 분리는 집권당 내(intraparty) 행위 유인과 책임성에 균열을 낳는다고 지적한다.

첫째, 기원의 분리라는 측면에서 대통령제에서는 의회 선거와 분리된 대중 선거로 대통령을 선출하기 때문에 정치권 밖의 외부자(outsider)와 같이 정당조직과 노선에 부합하지 않는 사람이 후보자가 되는 역선택(adverse selection)이 발생할 수 있다. 이러한 인물은 공천 시점에 천명한 노선과 입장을 집권 후에 지키지 않는 도덕적 해이(moral hazard)를 저지를 수 있다. 집권당이 대통령을 공천하므로 양자 간에는 주인-대리인 관계가 성립하지만, 대통령제에서는 대통령에 의한 대리 손실(agency loss)의 문제가 발생해도 고정된 임기로 인해 이를 제어할 방법이 없다.

이러한 문제는 둘째, 대통령의 생존이 의회의 신임에 의존하지 않기 때문에 발생한다(생존의 분리). 의회중심제에서 행정수반인 총리는 집권당(연합)의 신임을 얻지 못하면 총리직을 유지할 수 없다. 하지만 대통령제에서 행정수반인 대통령이 집권당의 노선으로부터 이탈하거나, 선거 공약을 어기는 도덕적 해이를 일으켜도 집권당은 이에 대해 통제할 방법이 없다. 이처럼 대통령은 집권당의 통제

로부터 자율성을 누릴 뿐 아니라, 더 나아가 경우에 따라 주인-대리인 관계를 역전시켜 스스로 주인이 됨으로써 대통령 중심으로 정당을 재편할 수 있다. 즉 대통령제에서 집권당은 대통령제화(presidentialized)되는 것이다.

대통령제화한 정당(presidentialized parties)에서는 정당 지도자로서 대통령이 선거운동, 조각(組閣), 정책결정 등에 있어서 소속당으로부터 상당한 자율성을 가지며 정당에 대해 책임지지 않는 행태를 보인다(Passarelli 2015, 8). 대통령제에서는 이처럼 대통령과 소속정당 사이의 주인-대리인 관계의 역전으로 인해 책임정당정부(responsible party government)를 실현하기 어렵다(Samuels and Shugart 2010, 53). 의회중심제에서 정당의 모든 구성원들은 집권을 위한 의석 확대라는 단일 목표를 공유하지만, 대통령제에서는 같은 정당에 속하더라도 행정부의 대통령과 의회의 지도부 또는 의원 사이에 행위 유인이 상충할 수 있는 것이다.

## 2. 한국 대통령제의 정당정치와 당정관계

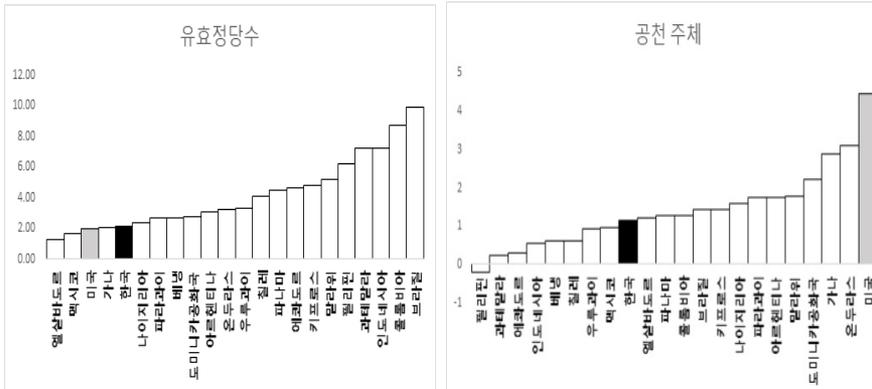
정당의 ‘대통령제화’는 권력분립이라는 제도적 특성뿐 아니라, 정당 발전의 역사적 궤적으로부터도 큰 영향을 받는다(Passarelli 2020). 한국의 정당체제는 민주화 이행 과정에서 ‘권위주의 지속’과 ‘민주화’를 둘러싼 양극화된 동원으로 구축되었다(박상훈 2006, 20). 다른 후발 민주주의 국가처럼 이념이나 계급균열이 정당체제로 대표되지 못했을 뿐 아니라(신진욱 2017; 이현우 2008), 후발 민주주의 국가에서 일반적으로 나타나는 정당-유권자 간 후원-수혜관계도 미약하다. 권위주의 시기 발전국가(developmental state)의 강력한 유산으로 인해 유권자에서 국지적인 선심성 특수재를 제공하는 정당 간의 경쟁이 제어됐기 때문이다. 대신 권위주의 발전국가는 정당 간의 경쟁을 ‘민주 대(對) 반민주’, ‘산업화 세력 대(對) 민주화 세력’의 양자 간 경쟁 구도로 만들었다. 결과적으로 사회적 기반이 취약한 정당체제에서 대통령 권력을 향한 동심원적 경쟁구도는 유력 대권 후보를 중심으로 한 양당제 속성을 강화하였다(박상훈 2015).

<그림 1>은 대통령제 민주주의 국가<sup>5)</sup>들을 대상으로 정당체제와 의회 선거의 공천주체를 비교하여 보여준다. 먼저 정당체제를 나타내는 원내 유효정당 수 (effective number of parliamentary parties)는 해당 국가의 최근 의회선거를 통해서 산출한 것이다(Laakso and Taagepera 1979).<sup>6)</sup>

다음으로 의회 선거의 공천주체는 민주주의의 다양성 프로젝트(Varieties of Democracy project)의 문항(Candidate selection-national/local: v2pscnslnl)을 활용한 것이다. 이 값이 낮으면 중앙당이 공천을 주도하는 것이고, 이 값이 크면 지역구 예비선거 등을 통해 지역이 공천을 주도하는 것으로 해석할 수 있다.

아래의 <그림 1>을 보면, 한국은 대통령제 국가 중에서도 미국과 같이 양당제가 자리 잡았으면서도, 미국과 달리 중앙당이 공천을 주도하고 있음을 알 수 있다.

<그림 1> 대통령제 국가의 정당 성격



자료: 유효정당 수는 Michael Gallagher 홈페이지([https://www.tcd.ie/Political\\_Science/about/people/michael\\_gallagher/ElSystems/Docts/ElectionIndices.pdf](https://www.tcd.ie/Political_Science/about/people/michael_gallagher/ElSystems/Docts/ElectionIndices.pdf)), 공천주체는 Varieties of Democracy (<https://www.v-dem.net/>),

5) 2022년 기준 민주주의의 다양성(V-DEM) 프로젝트의 자유민주주의(Liberal Democracy) 지수(0~1)가 .4보다 높은 국가만 대상으로 하였음  
 6) 유효정당 수를 계산하는 식은  $1/\sum p_i^2$   $p_i = i$ 정당의 의석률

한국의 양당제는 강한 응집력을 갖고 있고, 중앙당이 의원들의 재선 여부에 막대한 영향력을 행사하며, 의회 내 정당이 대통령 권력을 차지하기 위한 경쟁에 몰두한다. 이로 인해 한국에서는 대통령과 집권당 사이에 주인-대리인 관계의 균열이 아니라 대리인인 대통령이 주인 행세를 하는 주인-대리인 관계의 역전(reversion)이 일어나기도 한다(Samuels and Shugart 2010, 251). 대통령제에서 흔히 나타나는 정치 외부자(outsider)<sup>7)</sup> 대통령은 소속당으로부터 독립되는 게 아니라 여당을 장악하게 된다. 이렇게 되면 여당은 대통령에 대해 자율성을 갖기는 커녕 대통령과의 친소관계에 따라 계파가 재구성된다.

예컨대 노무현은 민주당의 비주류였지만, 대통령이 되자 그를 중심으로 당이 재편되고 분당되었다. ‘당정분리’를 지향한 열린우리당 내에서도 친노·비노라는 계파 간 경쟁구도가 자리 잡았다. 노무현 이후 모든 대통령 집권기에도 여당 내부에 대통령 친위세력과 반대세력의 구도가 형성되었다. 이러한 계파정치의 수용들이 속에서 어느 줄에 서느냐에 따라 공천과 재선 가능성이 좌우되었다. 대통령 권력의 향배에 따라 어제의 실세가 오늘은 주변부로 밀려나서 의원직조차 유지하기 힘든 상황에 놓이는 일이 비일비재하였다.

대통령제에서 대통령과 여당의 갈등은 근본적으로 양측 간 이해관계의 불일치(incompatibility of interest)에서 비롯된다(Samuels and Shugart 2010). 대통령의 목표는 재선, 정책적 성공, 역사적 유업 등 3가지인데(Light 1999), 한국의 단일제 대통령은 재선 도전이 불가능하기 때문에 정책적 성공을 통해 역사적 업적을 남기고자 한다. 이를 위해 대통령은 여당을 통해 의회를 통제할 목적으로 먼저 여당에 대한 지배력을 높이고자 한다.

반면 여당은 통상적으로 득표(vote), 공직(office), 정책(policy) 등 3가지를 추구하지만(Strøm 1990), 대통령제에서 공직과 정책은 결국 득표 극대화를 통해

---

7) 정치 외부자에 대해 사무엘스와 슈가트는 중앙당과의 연계 정도로 파악하며, 외부자는 정당·내각·의회 등의 정치경력이 없거나 미미한 인사로 규정한다(Samuels and Shugart 2010, 67).

달성되는 것이기 때문에 득표 극대화를 제1의 목표로 삼는다. 특히 여당은 현직 대통령이 퇴임한 이후에도 미래 선거에서 지속적으로 생존해야 하기 때문에 현직 대통령과 충돌할 가능성이 상존한다.

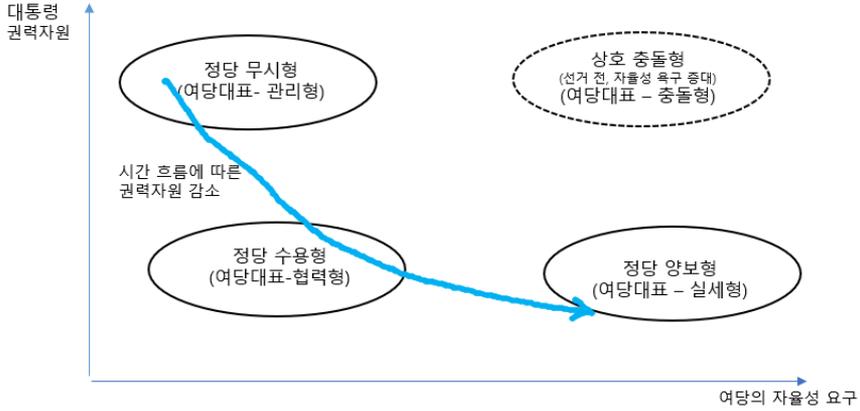
대통령과 여당의 이러한 이해관계의 불일치와 대통령제 권력구조에 내재된 대통령의 여당 지배 경향을 현실화하는 것이 대통령의 권력자원이다. 다시 말해 여당에 대한 대통령의 현실적 지배력은 대통령의 권력자원에 달려 있다.

민주화 이후 정당 총재직을 겸직한 대통령(노태우, 김영삼, 김대중)의 경우 공직 후보자에 대한 공천권, 정당의 인사·예산권을 바탕으로 여당을 지배했다. 또한 행정부 권력 가운데 장관 및 공공기관 인사권, 검찰 등을 통한 수사권, 당정협의 등을 통한 정책 통제 등도 중요한 권력자원이었다(가상준·안순철 2012; 최향순 2008). 그러나 2000년대 이후 정당 민주화의 일환으로 당권과 대권이 분리되면서 대통령은 더 이상 여당 총재로서의 권한을 행사할 수 없었고, 민주화의 진척으로 행정부 권력 행사에 대한 견제도 증가했다. 따라서 대통령의 지지율이 여당 통제를 위한 대통령의 가장 중요한 권력자원으로 부각됐다(Yang 2017). 예컨대 문재인 대통령의 사례에서 볼 수 있듯이, 대통령의 높은 지지율과 이로 인한 여당의 선거 이득을 가능케 하는 후광효과(coattail effect)는 대통령에 대한 여당의 순응을 이끌어내는 가장 중요한 요인이었다. 문제는 지지율과 같은 대통령의 권력자원은 시간이 지날수록 감소한다는 점이다(신현기·이종원 2022). 또한 임기 중 치러지는 각종 선거에서 여당의 잦은 패배는 대통령의 통제로부터 벗어나려는 여당의 자율성 요구를 증가시킨다. 이들 요인이 복합적으로 작용하면서 여당에 대한 대통령의 지배력에 부침이 발생한다.

기존 연구에서는 대통령과 여당의 관계를 대통령 주도형, 협력형, 분기형 등으로 분류하거나(손병권 2014), 또는 정당 무시형(neglecting), 수용형(accommodating), 양보형(yielding) 등으로 분류했다(Corrales 2010). 다음의 <그림 2>는 시간의 흐름에 따라 변하는 대통령 권력자원, 비정기적인 선거 요인 등으로 인한 여당의 자율성 요구에 의해 대통령과 여당의 관계가 어떻게 변하는지를 도식화한 것이

다. Y축은 대통령 권력자원, X축은 여당의 자율성 요구를 나타낸다.

<그림 2> 대통령과 여당 관계의 변화



위의 <그림2>를 보면, 대통령의 권력자원이 시간이 흐르면서 감소함에 따라 대통령과 여당의 관계는 ‘대통령 우위 정당 무시형’ 관계에서 양자 관계가 비교적 평등한 ‘정당 수용형’을 거쳐 ‘여당 우위 정당 양보형’으로 변화된다. 한편 선거가 다가오면 대통령은 자신의 충성파가 당에 많이 포진하기를 원하는 반면, 여당 내 독립적인 계파는 대통령과 거리두기를 원할 수 있다. 이런 경우 대통령의 권력자원이 많더라도 여당 내 세력분포에 따라 대통령-여당 관계는 상호 충돌의 관계가 될 수도 있다.

이처럼 대통령의 권력자원과 여당의 자율성 요구라는 두 가지 차원에 따라 대통령과 여당의 관계가 변화함에 따라 여당 대표의 유형도 달라진다. 다음의 <표 1>은 민주화 이후 여당 대표의 유형을 구분한 것이다.

〈표 1〉 민주화 이후 여당 대표의 유형

		여당의 자율성 요구	
		약함	강함
대통령의 권력자원	많음	<b>관리형 대표</b>	<b>충돌형 대표</b>
		정당 총재·대통령 시기 대표 강재섭 - 이명박 박희태 - 이명박 황우여 - 박근혜 이정현 - 박근혜	김근태 - 노무현 김무성 - 박근혜
	적음	<b>협력형 대표</b>	<b>실세형 대표</b>
		정세균 - 노무현 이해찬 - 문재인 이낙연 - 문재인	김영삼 - 노태우 이회창 - 김영삼 정동영 - 노무현 박근혜 - 이명박

이러한 여당 대표 유형을 앞의 <그림 2>를 바탕으로 다시 살펴보면, 첫째, 대통령의 권력자원이 풍부한 임기 초에는 대통령 우위의 정당 무시형(*party-neglecting*) 당정 관계 아래 관리형 여당 대표가 등장한다. 이들은 대통령의 대리인으로서 수직적 당정 관계를 유지하는 역할을 한다. 둘째, 대통령과 여당의 관계가 비교적 평등한 정당 수용형(*party-accomodating*) 당정 관계에서는 협력형 대표가 나타난다. 셋째, 임기 말, 당정 관계가 여당 우위로 변하는 정당 양보형(*party-yielding*) 관계에서는 차기 대선 후보이기도 한 실세형 대표가 현직 대통령과의 차별화를 추구하면서 당정 관계를 주도한다. 마지막으로 대통령의 권력자원이 풍부하더라도 선거 목표와 당내 세력분포 등에 따라 여당의 자율성 추구가 강해질 경우에는 충돌형 대표가 나타날 수 있다.

이상에서 살펴본 바와 같이, 대통령제화한 정당이라는 제도적 특성, 그리고 한국 정당정치 특성이라는 배경 아래에서 대통령의 권력자원과 여당의 자율성 요구가 상호작용하면서 당정관계에서 협력과 갈등의 동학이 나타나게 된다.

### 3. 대통령의 권력자원과 민주화 이후 대통령 유형

민주화 이후 당정 갈등은 대통령의 권력자원과 여당의 자율성 요구가 상호작용한 결과였다. 대통령의 권력자원은 크게 제도적, 개인적, 정치적 권력자원 등 3가지로 구분할 수 있다(신현기·함성득 2023). 첫째, 제도적 권력자원은 헌법에 의해 대통령에 부여된 공식 권한으로, 여기에는 의회와의 관계에서 대통령에게 부여된 입법 권한, 그리고 행정부 구성과 운영과 관련한 배타적 인사권과 권력기관 통제권 등과 같은 특권(constitutional prerogative)이 포함된다. 둘째, 개인적 권력자원은 대통령이 보유한 경험, 자질, 성격, 설득력 등, 대통령의 개인적 리더십 요소에서 나온다(Barber 1972; Greenstein 2000). 특히 뉴스타트(Neustadt 1960)는 설득력(persuasion)을 대통령의 가장 중요한 권력자원이라고 주장했는데, 이러한 맥락에서 미국의 역대 대통령들이 동일한 헌법적 특권을 가졌음에도 대통령마다 권력의 차이가 발생한 것은 개인적 권력자원인 설득력의 차이 때문이라고 보았다. 마지막으로 정치적 권력자원은 다시 ‘의회 기반 권력’과 ‘대중 기반 권력’으로 나눌 수 있다. 의회 기반 권력은 의회 내 여당의 의석수인데, 이러한 여당의 의석 규모가 전적으로 대통령의 권력으로 전환되려면 여당 내의 응집성이 중요하다. 그러니까 의회 기반 권력은 전적으로 대통령에게 협력하는 여당의 응집성을 바탕으로 의회 내에서 여당이 차지하는 의석 규모라고 할 수 있다. 또한 대중 기반 권력은 대통령이 대중에게 영향력을 행사함으로써 대중의 지지를 이끌 내는 능력으로, 대통령은 의회의 지지를 얻지 못할 경우 국민수권(popular mandate)이라는 명분을 앞세워 여론에 호소함으로써 의회를 압박할 수 있다(Kernell 2006).

이러한 대통령의 권력자원 가운데 가장 중요한 것은 정치적 권력자원이라고 할 수 있다. 왜냐하면 제도적 권력자원인 대통령의 입법적, 행정적 권한은 헌법에 의해 부여된 대통령의 공식 권한이기 때문에 대통령마다 차이가 없기 때문이다. 또한 설득력과 같은 개인적 권력자원에 따라 대통령의 권력이 달라질 수 있지만(Neustadt 1960), 이러한 개인주의적 접근은 ‘제도로서의 대통령’이라는 관

점을 약화시킴으로써 대통령에 대한 객관적인 이해를 방해할 수 있기 때문이다 (신현기·함성득 2023).

대통령의 정치적 권력자원 중 의회 기반 권력은 대통령에게 협력하려는 여당의 응집성을 바탕으로 한 여당의 의식 규모이다. 특히 대통령을 뒷받침하는 여당의 응집력이 작동하는 데에는 대통령의 여당 내 위상이 중요한 역할을 한다. 만약 대통령이 여당의 공천과 인사 등에 전권을 갖고 여당의 주류에 속한다면 여당은 대통령을 전적으로 지원하는 응집력 있는 여당이 될 것이다. 그러나 대통령에게 반대하는 여당 내 분파가 존재한다면 여당의 의식 규모가 그대로 대통령의 의회 기반 권력으로 전환되지 못할 것이다. 이처럼 대통령을 중심으로 한 여당의 응집성을 만드는 데 핵심적인 요인인 대통령의 당내 위상을 기준으로 민주화 이후 대통령을 구분하면, i)정당 총재형 대통령, ii)정당 비주류형 대통령, iii)정당 주류형 대통령 등 3가지 유형으로 구분할 수 있다.

먼저 정당 총재형은 대통령이 선출직 후보자에 대한 공천권과 정당의 예산과 인사권을 가진 총재직을 겸직하는 경우로, 노태우, 김영삼, 김대중이 해당한다. 그러나 이러한 정당 총재형 대통령은 2000년대 초반 정당 민주화의 일환으로 당권과 대권을 분리하고, 대통령의 총재직 겸직을 금지함으로써 막을 내렸다(장훈 2013). 2000년대부터 대통령은 공식적으로 여당의 수석 당원 정도의 위상을 갖고, 당원 선거로 선출된 여당의 대표가 여당을 책임지는 방식으로 역할 분담이 이뤄졌지만, 실제로 대통령은 다양한 방식으로 여당에 대한 지배력을 행사했다.

정당 총재형 이후 대통령의 여당에 대한 지배력은 대통령의 여당 내 위상과 관련이 있는데, 대통령이 여당의 지배 분파에 속하면서 여당의 대선 후보가 돼서 당선된 경우를 ‘정당 주류형 대통령’(mainstream president), 그렇지 않고 여당의 소수 분파 출신으로 대통령이 된 경우를 ‘정당 비주류형 대통령’(non-mainstream president)으로 분류했다(Azari 2023). 이런 기준으로 봤을 때, 정당 총재형 대통령이 퇴장한 뒤 등장한 노무현과 이명박은 정당 비주류형 대통령으로 분류할 수 있다. 노무현은 여당이던 새천년민주당의 비주류였지만, 2002년 첫 도입된 국민

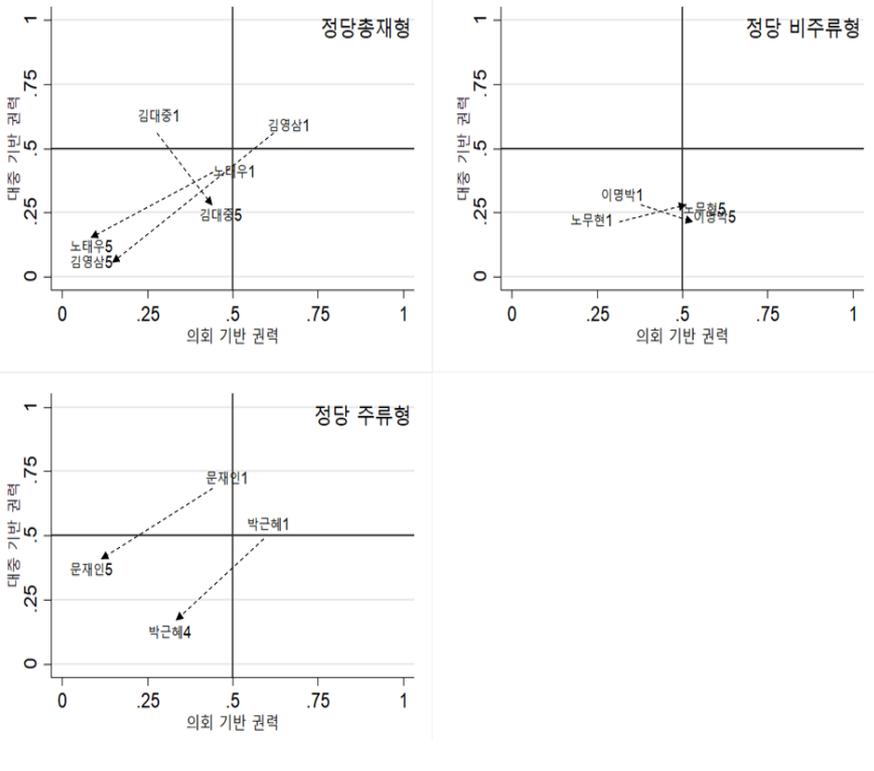
경선제를 통해 여당의 대선 후보가 됐다. 이명박은 2007년 야당인 한나라당의 당내 경선에서 지배 분파였던 박근혜를 간발의 차이로 물리치고 대선 후보가 됐다. 이러한 당내 비주류의 지위는 이후 집권 기간 내내 대통령과 여당 간 갈등의 주요 원인이 됐다(장훈 2013).

반면 박근혜와 문재인은 정당 주류형 대통령에 해당한다. 박근혜는 이명박정부 말인 2011년 말, 여당의 비상대책위원장을 맡으면서 기존의 한나라당을 새누리당으로 재창당하면서 2012년 19대 총선 승리를 통해 사실상 여당을 장악한 뒤 대통령에 당선됐다. 또한 문재인은 2016년 20대 총선을 앞두고 안철수와 호남 출신 의원들이 탈당하여 국민의당을 창당하면서 당내 분파가 소멸됐고, 20대 총선에서 더불어민주당이 제1당으로 선전하면서 사실상 정당을 장악했다. 이를 바탕으로 다음 해인 2017년 박근혜 탄핵에 따른 보궐선거에서 승리해 대통령이 됐다.

### 1) 대통령의 권력자원 측정

앞서 언급했듯이, 대통령의 정치적 권력자원은 의회 기반 권력과 대중 기반 권력으로 구성된다. 의회 기반 권력은 대통령에게 협력하는 여당의 응집력을 바탕으로 한 여당의 의석 규모이며, 대중 기반 권력은 대통령에 대한 대중적 지지 정도라고 할 수 있다. 이를 바탕으로 아래의 <그림 3>은 대통령의 정치적 권력자원이 집권 초기와 집권 후기에 어떻게 변화했는지를 보여준다.

<그림 3> 대통령별 임기 경과에 따른 권력자원의 변화



<그림 3>에서 X축의 의회 기반 권력은 다음의 공식으로 구했다.

**의회 기반 권력 = 여당의 의석비율(%) X (1-‘표준화된 당정갈등 지수’)**

※ (1-‘표준화된 당정갈등 지수’)는 여당의 응집성 지수

여기서 ‘표준화된 당정갈등 지수’는 빅카인즈([www.kinds.or.kr](http://www.kinds.or.kr))에서 검색어로 ‘대통령’, ‘여당’, ‘갈등’ 등을 넣고, 4개 일간지(조선일보, 중앙일보, 경향신문, 한

겨레신문)에 게재된 기사의 갯수를 각 대통령의 집권 연도별로 구한 뒤 이를 Max-min방식<sup>8)</sup>으로 표준화한 값이다. ‘표준화된 당정갈등 지수’는 0-1의 값을 갖는데, 이 값이 크다는 것은 대통령과 여당의 갈등이 많았음을 의미한다. 따라서 1에서 이 값을 뺀 값(1 - ‘표준화된 당정갈등 지수’)은 여당의 응집성 지수가 된다. 이렇게 구한 여당의 응집성 지수를 일종의 가중치처럼 여당의 의석비율에 곱함으로써 대통령의 의회 기반 권력을 구했다. 예컨대 응집성 지수가 1일 경우 여당의 의석 규모는 손실 없이 대통령의 의회 기반 권력으로 전환되지만, 1 이하 일 경우에는 그만큼 의석 규모의 손실이 발생해 대통령의 의회 기반 권력도 축소 된다고 해석할 수 있다.

또한 Y축의 대중 기반 권력은 대통령 지지율로 측정했으며, 한국갤럽의 분기 별 대통령 지지율 자료를 활용했다. 예컨대 김영삼1은 집권 첫해의 4분기 지지율, 김영삼5는 집권 5년 차의 4분기 지지율을 의미한다.

위의 <그림 3>을 보면, 대통령의 정치적 권력자원은 임기가 경과함에 따라 모두 ‘좌하향’함을 알 수 있다. 우선 Y축을 기준으로 대통령의 지지율은 임기 경과에 따라 모두 하락함으로써 대중 기반 권력이 감소했다. 또한 X축의 의회 기반 권력 역시 임기 중 치러진 총선 등에 의한 여당 의석 감소와 당정갈등 등으로 인해 감소했다.

이처럼 대통령의 정치적 권력자원은 의회 기반 권력(X축)과 대중 기반 권력(Y축)으로 구성되기 때문에 정치적 권력자원의 크기는 의회 기반 권력값과 대중 기반 권력값의 벡터로 구할 수 있다. 이는 위의 <그림 3>에서 꼭지점(0)에서 각 대통령의 위치 점을 잇는 선분의 길이를 의미하며, 이렇게 구한 각 대통령의 집권 초와 집권 말의 권력자원의 크기는 다음의 <표 2>와 같다.

8) 이 방법은 해당 지표의 최소값과 최대값을 이용해 정규화하는 방법으로 표준화값(Z)은 다음의 산식으로 구한다.  $Z = \frac{X - \min(X)}{\max(X) - \min(X)}$  이 산식에 의한 Z값은 0-1의 값을 갖는다.

〈표 2〉 대통령별 임기 경과에 따른 권력자원 크기의 변화

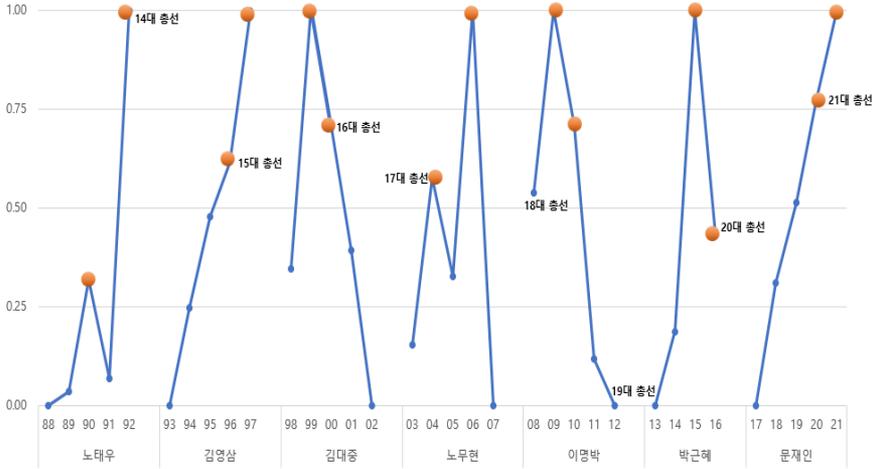
		집권 초 권력자원 (A)	집권 말 권력자원 (B)	권력자원의 변화 (B-A)
정당 총재형	노태우	0.59	0.12	-0.47
	김영삼	0.83	0.06	-0.77
	김대중	0.66	0.45	-0.21
정당 비주류형	노무현	0.27	0.55	0.28
	이명박	0.40	0.57	0.17
정당 주류형	박근혜	0.75	0.26	-0.49
	문재인	0.83	0.37	-0.46

<표 2>를 보면, 노무현과 이명박을 제외한 모든 대통령이 집권 말기가 되면 정치적 권력자원이 집권 초기에 비해 감소했음을 확인할 수 있다. 다만 노무현과 이명박의 경우 집권 초기의 권력자원의 크기가 워낙 작았기 때문에 집권 말기에 상대적으로 권력자원이 증가했던 것으로 추정된다.

## 2) 여당의 자율성 요구 측정

여당의 자율성 요구를 직접 측정하는 것은 현실적으로 어렵지만, 현실에서 발현된 당정갈등을 통해 여당의 자율성 요구를 확인하는 것은 가능할 것이다. 이러한 추론 방식이 결과론적 설명이 될 수 있지만, 발현된 당정갈등을 통해 여당의 자율성 요구를 간접적으로 확인하는 이점이 있을 것으로 본다. 아래의 <그림 4>는 앞서 언급한 언론보도를 바탕으로 계산한 ‘표준화된 당정갈등 지수’를 대통령별로 도식화한 것이다. 특히 굵은 원으로 표시된 2개 지점은 대통령 임기 중 ‘표준화된 당정갈등 지수’의 값이 높은 1순위와 2순위 시점을 표시한 것이다.

<그림 4> 대통령별 임기 경과에 따른 ‘표준화된 당정갈등 지수’



<그림 4>에서 임기 후반으로 갈수록 대통령의 권력자원이 경향적으로 감소하면서 당정 갈등이 점차 증가했음을 알 수 있다. 실제로 노태우(임기 5년 차 최고), 김영삼(임기 5년차 최고), 노무현(임기 4년차 최고), 박근혜(임기 4년 중 3년차 최고), 문재인(임기 5년차 최고)은 이러한 경향을 비교적 잘 보여준다. 그러나 김대중, 이명박의 경우 임기 중반에 당정갈등이 최고치를 기록한 뒤 임기 말기에는 오히려 하락했다. 이는 두 대통령의 경우 당정갈등을 촉발하는 여당의 자율성 요구가 일찌감치 터져 나왔기 때문으로 판단된다.

이러한 여당의 자율성 요구가 증가할 때는 ①총선 등 전국 단위 선거를 전후해서 선거 전략상 대통령과의 거리두기가 필요하거나 공천 갈등이 불거졌을 때, 또는 ②여당 내 분파가 대통령과 대립할 정도로 규모가 커졌을 때라고 할 수 있다.

첫째, 14대 총선(노태우), 15대 총선(김영삼), 16대 총선(김대중), 17대 총선(노무현), 20대 총선(박근혜), 21대 총선(문재인) 등 총선이 있는 해에는 당정갈등이 크게 증가했다. 다만 이명박의 경우는 예외인데, 이는 18대 총선의 경우 이른바 ‘공천학살’로 공천에서 탈락했다가 무소속 등으로 당선된 친박계 의원들의

복당을 둘러싸고 그다음 해인 2009년 당정갈등이 증가했기 때문이다. 또한 19대 총선의 경우 이미 당권이 박근혜 비상대책위원장으로 완전히 넘어간 상태여서 당정갈등이 상대적으로 적었기 때문으로 판단된다.

둘째, 차기 대선 후보를 포함한 당내 분파는 야당의 자율성 요구를 추동함으로써 당정갈등을 주도했다. 노태우의 경우 임기 3년차에 당정갈등이 증가한 것은 3당 합당 이후 김영삼계와 현직 대통령을 지지하는 민정계 사이의 갈등 때문이었다. 김영삼은 임기 5년차에 차기 대선후보 이회창계와의 갈등으로 당정갈등이 최고치를 기록했다. 노무현은 임기 4년차에 차기 대선후보 정동영계와의 갈등으로 당정갈등이 고조됐다. 이명박의 경우 특이하게도 임기 2, 3년차에 당정갈등이 최고치를 기록했는데, 이는 박근혜계가 사실상 여당 내 야당으로 조직적으로 저항했기 때문이며, 이러한 당정 갈등은 임기 3년차인 2010년 박근혜계의 반대로 세종시 수정안이 최종 부결되면서 폭발했다. 박근혜의 경우도 임기 3년차에 당정갈등이 최고치를 기록했는데, 김무성·유승민 등 비박계와의 갈등이 주요 원인이었으며, 이로 인해 이들 세력은 임기 4년차에 박근혜 탄핵에 동조하는 조직적 결정을 내린다.

이상의 설명을 통해 민주화 이후 당정갈등과 관련해 다음의 두 가지 예측을 해볼 수 있을 것으로 판단된다.

**① 예측1: 대통령의 권력자원이 경향적으로 감소하고, 총선이나 대선 등을 전후해 여당의 자율성 요구가 커지면서 당정갈등이 증가한다. (‘권력자원 감소-선거’)**

민주화 이후 대통령은 임기 중 2-3번의 전국 단위 선거와 잦은 재보궐선거를 치러야 했는데, 이들 선거는 대통령에 대한 중간 평가적 성격이 강해 여당이 패배하는 경우가 많았다(이준한 2008). 여당은 다음 선거에서도 패배할지 모른다는 불안감이 증가하면서 대통령으로부터의 자율성 요구가 증대했고, 이 과정에서 당정갈등이 불거졌다. 특히 여당 내 유력 대선 후보가 존재할 경우 차기 대선

승리를 위해 대통령과의 비동조화(decoupling)를 위해 전략적으로 현직 대통령과의 차별화를 시도하면서 당정갈등이 불거졌다. 이는 임기 후반으로 갈수록 대통령의 권력자원이 소진하는 데다 재선의 기회가 없는 단임제 대통령과 미래 선거를 준비해야 하는 여당의 이해관계 불일치가 극대화되기 때문이다.

② **예측2: 대통령의 권력자원이 경향적으로 감소하고, 여당 내 분파가 존재할 경우 여당의 자율성 요구가 커지면서 당정갈등이 증가한다.**  
(‘권력자원 감소-여당 분파’)

특히 노무현과 이명박처럼 정당 비주류형 대통령일 경우 기존의 지배 분파가 대통령에 대한 비판을 주도했다. 또한 정당총재형 대통령이나 박근혜처럼 여당의 주류라고 하더라도 당내 분파의 저항으로 인해 당정 갈등이 증가하는 경향이 있었다.

### Ⅲ. 민주화 이후 대통령-여당 갈등 사례 분석

이상에서 살펴본 것처럼, 민주화 이후 당정 갈등은 ‘대통령제화한 정당’을 만드는 대통령제의 제도적 특성, 정당의 사회적 기반이 취약한 상태에서 대통령 권력을 차지하기 위한 정당 간의 극한 대결이 대통령의 여당 지배 충동을 더욱 강화시키는 한국 정당정치 특징을 역사적, 제도적 배경으로 하면서 대통령의 권력자원과 여당의 자율성 요구가 상호작용한 결과로 나타난다. 이에 근거해 민주화 이후 당정갈등에 대한 2가지 예측을 제시했다. 이번에는 이러한 예측이 민주화 이후 당정갈등 사례<sup>9)</sup>에 부합하는지 살펴본다.

---

9) 민주화 이후 대통령-여당 갈등 사례는 빅카인즈([www.kinds.or.kr](http://www.kinds.or.kr))에서 검색어로 ‘대통령’, ‘여당’, ‘갈등’ 등을 넣고, 4개 일간지(조선일보, 중앙일보, 경향신문, 한겨레신문)에 게재된 기사를 검토하는 방식으로 정리했다.

## 1. 정당 총재형 대통령

### 1) ‘권력자원 감소-선거’ 예측

정당 총재형 대통령의 경우 선거를 앞두고 기존 여당을 해체하고, 대통령 지지 세력을 중심으로 새로운 여당을 창당했으며, 이 과정에서 기존 인사 물갈이 등으로 당정갈등이 증가했다. 김영삼은 집권 초기, 개혁에 대한 여론의 압도적 지지를 바탕으로 여당을 사실상 지배했다. 이러한 압도적 지배력을 바탕으로 1995년 말, 기존 민자당을 해체하고 새로운 여당인 신한국당을 창당함으로써 여당에 대한 지배력을 높였다.

김대중도 김영삼과 마찬가지로 재임 중에 새로운 여당을 창당했다. 2000년 16대 총선을 앞두고 전국 정당화를 목표로 기존 새정치국민회의를 해체한 뒤 새천년민주당을 창당하면서 여당을 재구조화했다. 그러나 이후 재보궐 선거와 2002년 지방선거에서 잇따라 패배하면서 대통령과 여당의 갈등이 표출되기 시작했다. 차기 대선을 앞두고 선거 패배가 되풀이되자 위기감을 느낀 여당은 이른바 소장파 의원을 중심으로 당내 민주화를 요구하면서 대통령의 측근 배제를 주장하고 대통령의 인사 등을 비판하고 나섰다. 이러한 당내 민주화 요구는 2001년 10월 재보궐 선거 패배, 2002년 5월 대통령의 세 아들 비리 의혹으로 대통령의 레임덕이 가속화되면서 결국 대통령의 탈당 요구로 이어졌다. 김대중은 이러한 여당의 압력에 밀려 2002년 5월 새천년민주당에서 탈당했다.

### 2) ‘권력자원 감소-여당 분파’ 예측

노태우는 임기 초의 여소야대 국면을 돌파하기 위해 1990년 1월, 기존 여당인 민정계와 김영삼계, 김종필계 등 이질적인 집단이 결합한 민주자유당을 창당했다. 이러한 정계개편은 인위적으로 여당을 다수당으로 만들었지만, 이로 인해 여당 내 분파가 주도하는 당정 갈등이 증폭됐다. 노태우 집권 시기의 당정 갈등은 3당 통합으로 거대 여당 민자당이 창당된 시점을 전후해 그 양상이 달라진다. 3당 통합 이전에는 민정당 내에서 전직 대통령인 전두환 5공 세력의 청산을 둘러

싸고 5공 세력 분파와 현직 대통령 지지 분파 간의 갈등이 주를 이뤘다. 그러나 1990년 3당 합당 이후에는 차기 대권을 노리는 김영삼계와 이를 견제하는 민정계의 갈등이 주요 원인으로 부상했다. 김영삼은 차기 대권 후보로 선출되기 위해 당내 견제세력인 박철언의 퇴진을 밀어붙였고, 3당 합당의 조건이었던 내각제 합의를 무산시킴으로써 대통령과 정면으로 충돌했다. 특히 1991년 5월, 학생들과 노동자들의 잇따른 분신으로 국정 위기가 찾아왔을 때는 노재봉 총리의 사퇴를 주장하면서 대통령과 충돌했다. 또한 김영삼은 대통령 임기 4년차인 1992년 8월, 제2이동통신 선정 후보자로 대통령의 사돈 기업인 선경이 낙점되자 이의 무효화를 주장하고, 같은 해 9월 부정 관권선거 폭로로 여론이 악화되자 개각을 요구하는 등 대통령과 정면으로 충돌했다. 노태우는 결국 1992년 8월, 민자당 총재직을 사퇴한 데 이어 같은 해 9월에는 선거 중립 내각을 이유로 민자당을 탈당했다.

김영삼의 경우 집권 5년 차인 1997년 초, 노동법 날치기 통과와 그에 따른 노동계의 총파업으로 여론이 악화되기 시작했다. 특히 같은 해 4월, 한보 부도 사태를 시작으로 IMF외환위기를 벌어지자 대통령을 비판하는 여당의 목소리가 커졌다. 그러던 차에 대통령이 야당 대선 후보였던 김대중의 비자금 수사를 대선 이후로 미룬 것에 반발해 여당의 대선 후보였던 이회창이 대통령 탈당을 요구하면서 당정갈등이 폭발했다. 여당의 대선후보가 국정 실패로 여론이 악화된 대통령과 차별화를 시도한 것이 갈등의 주요 원인이었다. 이러한 이해 충돌 속에서 김영삼은 대선 직전인 1997년 11월, 여당인 신한국당을 탈당했다.

정당 총재형 대통령은 공통적으로 기존 여당을 해체하고 새로운 여당을 만들어 여당을 지배하고, 의회에 영향력을 행사하려고 했다. 김영삼과 김대중은 임박한 총선을 앞두고 대통령 지지 세력으로 재편된 여당을 창당했고, 노태우의 경우 3당 합당에 의한 창당이었다. 정당 총재형 대통령들은 총재 권한을 바탕으로 여당을 사실상 지배했지만, 임기 말에는 선거로 촉발된 갈등과 여당 내 분파 갈등 등으로 여당에서 쫓겨나는 신세가 됐다.

〈표 3〉 정당 총재형 대통령의 당정 갈등 사례

시 기	내 용	갈등주체	
노태우	1989. 4	주택200만호 건설 등 부동산 투기 억제책	민정당 대 정부
	1989. 6	5공세력 청산 둘러싸고 당정 갈등	민정당 대 정부
	1990. 4	박철언 정무장관 및 민정계 주도 당운영 반발	김영삼 대 대통령
	1990. 10	내각제 합의각서 유출 파문	김영삼 대 대통령
	1991. 5	노재봉 총리 사퇴 둘러싸고 갈등	김영삼 대 대통령
	1991. 8	전당대회 조기소집 두고 갈등 (92년 총선전 조기 전당대회 통해 후보 확정)	김영삼 대 대통령
	1992. 5	전당대회 개최 (이종찬 경선 중도 하차)	김영삼 대 대통령
	1992. 8	제2이동통신 선정 관련 갈등	김영삼 대 대통령
	1992. 9	관련선거 부정폭로, 개각 요청 → 중립내각	김영삼 대 대통령
1992.9	대통령 탈당		
김영삼	1994. 8	세계무역기구(WTO) 설립현장 국회비준시기 논란	민자당 대 청와대
	1995. 7	실명제 등 종합과제 보완 논란	민자당 대 재정경제부
	1997. 1	노동법 날치기 통과와 총파업 책임 논란	신한국당 대 청와대
	1997. 4	한보사태 두고 갈등	이회창 대 청와대
	1997. 7	전두환, 노태우 사면 두고 갈등	이회창 대 청와대
	1997. 10	김대중 비자금 수사 유보	이회창 대 청와대
1997. 11	대통령 탈당		
김대중	1998.10	법무부의 인권법 시안(국가인권위원회 위상 및 조사대상 등)	국민회의 대 법무부
	1999. 3	국민연금 확대실시 시기	국민회의 대 청와대
	1999. 6	오토비 사건, 법무장관 거취	국민회의 대 청와대
	2000. 3	동강댐 건설 계획	민주당 대 행정부
	2000. 8	의약분업	민주당 대 행정부
	2000. 12	당 쇄신 주장 제기(정풍운동)	민주당 소장파 대 여당 지도부.대통령
	2001. 5	안동수 법무장관 충성메모 파동, 인사파동	민주당 소장파 대 여당 지도부.대통령
	2001. 8	김중권 당대표 당무 거부	민주당 대 청와대

시 기	내 용	갈등주체
2001. 9	한광옥 비서실장, 당 대표 내정, 반발	민주당 소장과 대 여당 지도부.대통령
2002. 4	대통령 아들 비리	여당 대 대통령
2002. 5	대통령 탈당	

## 2. 정당 비주류형 대통령

### 1) ‘권력자원 감소-선거’ 예측

노무현은 2014년 탄핵 반대 여론을 등에 업고, 17대 총선에서 여당인 열린우리당이 원내 과반을 차지하는 승리를 거뒀지만, 이후 각종 재보궐 선거 등에서 패배하면서 당정갈등이 폭발했다.

2005년 대연정론과 2006년 한미FTA는 선거와 관련된 대통령의 목표와 여당의 목표가 충돌한 대표적 사례로 꼽을 수 있을 것이다. 다음 선거의 유인이 없는 대통령은 2006년 야당이 선거법 개정에 동의한다면 총리 등 국정운영 권한의 절반을 양보할 수 있다며 야당인 한나라당에 대연정을 제안했다. 당시 야당 박근혜 대표는 이를 거절했고, 다음 선거를 치러야 하는 여당 의원들은 지지 기반을 허무는 이러한 대통령의 제안을 격렬하게 반대했다. 2007년 한미FTA 추진도 여당의 주요 지지 기반이었던 진보세력들이 격렬하게 반대하는 사안이었기 때문에 지지 기반 붕괴를 우려하는 여당 의원들이 강력하게 반대했다.

이처럼 대통령과 여당 간 이해관계의 불일치가 격렬한 당정 갈등으로 표면화 되고, 재보궐 선거에서 여당이 잇따라 패배하자 여당 내에서 대통령의 탈당을 요구하기 시작했다. 결국 집권 말, 대통령의 지지율이 급락하고 여당 내부에서 차기 대선을 위해 열린우리당 해체에 이은 재창당 움직임이 가속화되자 노무현은 2007년 2월, 열린우리당을 탈당했다.

이명박은 대선 승리 직후 열린 2008년 18대 총선에서 대통령 지지 세력을 중심으로 여당을 재편하기 위해 경쟁자인 박근혜 지지 세력을 공천에서 배제하는

이른바 ‘친박 공천 학살’을 단행했다. 여당 공천에서 밀려난 친박계 의원들은 ‘친박 연대’를 만들어 대거 당선됨으로써 이후 이들의 복당 문제가 여당의 핵심 갈등 사안으로 부상했다. 이명박은 관리형 당 대표인 박희태를 통해 여당을 통제하려고 했지만, 친박계와의 갈등은 좀처럼 해소되지 않았다.

## 2) ‘권력자원 감소-여당 분파’ 예측

노무현이 대통령에 당선될 수 있었던 것은 김대중정부 말, 당내 민주화의 일환으로 국민경선제가 도입된 덕분이었다. 당시 여당이던 새천년민주당에서는 이인제가 여당 주류의 지원을 받는 유력한 대선 후보였다(박수형 2014). 이처럼 당내 비주류였던 노무현은 집권 초기부터 대북송금 특검법을 둘러싸고 여당 주류와 갈등을 빚기 시작했다. 김대중정부의 역사적 유업을 훼손하는 것으로 인식했던 여당 주류는 노무현을 정면으로 비판했고, 정당 민주화를 추진했던 소장파들은 대통령과 함께 새로운 여당인 열린우리당 창당을 밀어붙였다. 결국 당정 갈등은 결국 과거 여당의 주류가 야당인 한나라당과 합세해 대통령 탄핵 소추안을 가결시키는 것으로 폭발했다. 이를 계기로 대통령은 기존의 여당과 완전히 결별했고, 2004년 17대 총선에서 새로운 여당인 열린우리당이 원내 과반 확보로 승리하면서 새로운 당정관계의 조건이 형성됐다.

노무현은 정당 총재형 대통령들이 추진했던 수직적 당정관계를 당정 분리를 통해 수평적 당정관계로 재편하고자 했다. 노무현은 이러한 당정 분리를 정치개혁의 핵심 과제 중 하나라고 인식했다. 이를 위해 2004년 5월, 청와대 정무수석실을 폐지했다. 또 수직적 당정관계의 상징이었던 당 총재직을 없애고, 당원 경선을 통해 당 의장을 선출했다.

그러나 노무현의 당정 분리는 당초 의도와 달리 대통령을 반대하는 당내 분파를 양산하는 결과를 가져왔다. 여당에 대한 대통령의 공식 권한이 사라지자, 여당 분파들은 대통령의 정책, 인사를 직접적으로 공격하기 시작했다. 국가보안법, 사립학교법 등 개혁입법과 부동산정책 등에 대한 비판이 수시로 터져 나왔다.

또한 김혁규 총리 후보자, 유시민 보건복지부장관 후보자, 김병준 교육부총리 후보자, 문재인 법무부장관 후보자 등 대통령의 인사에 대해서도 여당 분파들이 공개적으로 반대 의사를 밝혔다. 정당 총재형 대통령 시절에는 정부 정책을 비판 하더라도 대통령을 직접 거론하는 경우는 없었는데, 노무현 재임 중에는 여당 의원들이 대통령을 향해 비판하는 경우가 드물지 않았다. 아파트 분양원가 공개를 둘러싼 갈등에서 당시 여당 의원이었던 김근태가 대통령을 향해 “계급장 떼고 붙어보자”고 공격한 것이 대표적이다.

이명박의 경우 친박계와의 갈등은 2010년 정부안이었던 세종시 수정안 부결을 계기로 폭발했다. 이명박은 정운찬 총리 임명을 통해 행정수도의 세종시 이전을 무효화하고, 그 대안으로 충청권 과학비즈니스벨트 건설을 추진하고자 했다. 그러나 박근혜는 국민과의 약속을 명분으로 이에 반대했고, 결국 국회 표결에서 정부안이 최종 부결됐다. 대통령이 정권의 명운을 걸고 추진했던 정책이 여당 내 경쟁자가 주도한 반란에 의해 부결된 이 사건을 계기로 대통령의 여당 지배력이 급속히 약화되면서 레임덕이 본격화된 것으로 평가된다(박명호 2010).

세종시 수정안 부결 이후 친박계 의원들은 사실상 대통령을 비판하는 야당의 역할을 하기 시작했다. 김태호 총리 후보자, 신재민 문체부장관 후보자, 정동기 감사원장 후보자에 대한 여당의 비판이 노골적으로 터져 나왔다. 재보궐 선거의 잇따른 패배로 여당의 위기감이 고조되자 박근혜는 2011년 말, 비상대책위원장을 맡으면서 여당의 당명을 새누리당으로 바꾸는 등 사실상 여당을 재편했다. 그리고 2012년 4월 19대 총선에서 새누리당이 원내 과반 의석 확보에 성공하면서 여당은 사실상 박근혜의 통제 아래 놓이게 됐다. 이명박은 임기 말인 2012년, 내곡동 사저 의혹과 측근 비리 등으로 여당 의원들로부터 탈당 요구를 받았지만, 박근혜의 반대로 당적을 유지할 수 있었다. 이명박은 여당에 대한 지배력을 완전히 상실했지만, 박근혜 덕분에 민주화 이후 탈당하지 않고 임기를 마친 첫 대통령이 될 수 있었다.

〈표 4〉 정당 비주류형 대통령의 당정 갈등 사례

	시 기	내 용	갈등주체
노무현	2003. 3	대북송금 특검법 공포	민주당 대 청와대
	2003. 4	이라크 파병 결정	민주당 대 청와대
	2003. 4	고영구 국정원장 임명	민주당 대 청와대
	2003. 7	신당(열린우리당) 창당	민주당 대 청와대
	2004. 6	김혁규 전 경남지사 총리인준안	열린우리당 대 청와대
	2004. 6	아파트 분양원가 공개	열린우리당 대 청와대
	2004. 9	국보법, 사학법 등 4대 개혁입법	열린우리당 대 청와대
	2004. 12	3주택 양도소득세 증과	열린우리당 대 청와대
	2005. 6	정부 부동산정책 전반, 철도공사의 유전개발 및 행담도의혹	열린우리당 대 청와대
	2005. 8	대연정론	열린우리당 대 청와대
	2006. 1	유시민 보건복지부장관 입각	열린우리당 대 청와대
	2006. 2	정책 갈등(▲1.2인 가구를 대상으로 한 소수자 근로소득세 추가공제 폐지 ▲중앙정부의 재건축 승인권 환수 문제 ▲소주세율 인상 논란)	열린우리당 대 정부
	2006. 5	사학법 재개정	열린우리당 대 청와대
	2006. 8	김병준 교육부총리, 문재인 법무장관 임명	열린우리당 대 청와대
	2006. 8	비전2030 관련 증세 논란	열린우리당 대 청와대
2006. 9	한미FTA	열린우리당 대 청와대	
2006. 12	신당 창당	열린우리당 대 청와대	
	<b>2007. 2</b>	<b>대통령 탈당</b>	
이명박	2008. 4	18대 총선 친박계 공천학살 및 총선후 복당	박근혜 대 청와대
	2008. 11	수도권 규제 완화	한나라당 대 청와대
	2009. 5	당정청 쇄신론	한나라당 대 청와대
	2010.6	세종시 수정안 부결	한나라당 대 청와대
	2010. 8	김태호 총리, 신재민 문체부장관 임명	한나라당 대 청와대
	2010. 10	불법사찰 등 권력사유화 논쟁	한나라당 대 청와대
	2011. 1	정동기 감사원장 인사	한나라당 대 청와대
	2011. 3	충청권 과학비즈니스벨트 재검토, 동남권 신공항 백지화 논란	한나라당 대 청와대

### 3. 정당 주류형 대통령

#### 1) ‘권력자원 감소-선거’ 예측

박근혜의 경우 당정갈등은 2016년 19대 총선을 앞두고 본격적으로 분출했다. 박근혜는 자신에게 완전히 종속된 여당을 원했고, 이를 위해 친박계 인사 위주로 공천을 시도했다. 이에 대해 김무성 대표는 당무를 거부하거나, 총선 직전 공천도장을 갖고 잠적하는 등의 소동을 일으키며 저항했다. 그러나 공천권을 둘러싼 이러한 극심한 계파 갈등으로 인해 여당은 더불어민주당에 패하고 말았다. 총선 패배의 책임을 지고 김무성이 물러나자 2016년 8월, 후임 당 대표로 박근혜의 복심으로 불리는 이정현이 선출됐다.

내부 계파 갈등에도 불구하고 견고했던 박근혜의 지배력은 19대 총선 이후인 2016년 8월, 우병우 민정수석의 거취를 둘러싼 논란, 그리고 같은 해 10월, 비선실세였던 최순실의 국정 개입 의혹이 세상에 알려지면서 무너졌다. 결국 여당 의원 상당수가 대통령 탄핵소추에 동참함으로써 박근혜는 헌정사상 최초로 탄핵됐다. 대통령 탄핵으로 몰락한 여당은 대선 보궐선거 직전인 2017년 2월, 자유한국당으로 당명을 바꿨고, 같은 해 11월 박근혜를 제명했다.

문재인은 2017년 3월, 박근혜 탄핵에 따른 보궐선거를 통해 대통령에 당선됐다. 1년 전, 김종인 비상대책위원장의 지휘로 치러진 20대 총선에서 더불어민주당은 원내 1당이 됐다. 이와 더불어 당내 역학관계에서 중요한 점은 20대 총선 직전 문재인 당대표를 흔들던 안철수와 호남지역 의원들이 국민의당을 창당해 나감으로써 결과적으로 당내 분파가 사라지고, 문재인 지지세력을 중심으로 당이 재편됐다는 점이다. 이는 집권 이후 안정적인 당정 관계를 확립하는 데 긍정적인 영향을 미쳤다. 또한 재임 중 치러진 21대 총선은 코로나19라는 국가적 재난 상황에서 치러졌기 때문에 상대적으로 여당의 응집력이 높아 선거 국면인데도 공천 등을 둘러싼 당정 갈등이 상대적으로 적었다. 특히 21대 총선에서 여당이 대승함으로써 당정 갈등은 더욱 잦아들었다.

## 2) ‘권력자원 감소-여당 분파’ 예측

박근혜는 자신이 재창당한 새누리당의 대선 후보로 대통령에 당선된 이후 철저히 수직적인 당정 관계를 요구했다. 청와대에는 김기춘 비서실장을, 여당 대표로는 관리형 대표인 황우여를 두고 대통령 주도의 수직적 당정 관계를 확립했다. 이로 인해 집권 초기, 국정 운영에 대한 여당의 비판은 완전히 사라졌다.

이러한 수직적 당정 관계에 균열이 나기 시작한 것은 2014년 7월, 전당대회에서 대통령이 지원하는 친박계 서청원 대신 김무성이 당 대표로 당선되면서부터였다. 취임 직후 김무성이 제기한 개헌 주장은 “임기 내 개헌은 없다”는 박근혜의 입장과 배치되는 것이어서 당정 갈등이 재연될 조짐을 보였지만, 김무성 대표가 서둘러 개헌 입장을 철회하면서 가라앉았다. 박근혜의 지배력에 균열이 간 두 번째 사건은 2015년 2월, 원내대표로 박근혜가 지원하는 이주영 대신 유승민이 당선된 일이었다.

이처럼 여당의 당대표와 원내대표를 모두 비박계 소수파가 맡게 되면서 여당 내에서 공무원연금 개혁, 복지정책에 대한 비판이 터져나왔다. 박근혜는 공무원연금 개혁에 대한 여야의 합의안을 정면으로 비판하면서 불만을 드러냈다. 또한 유승민은 2015년 4월, 원내대표 연설에서 “박근혜 대통령의 증세없는 복지는 허구”라고 직격함으로써 박근혜의 분노를 샀다. 이어 같은 해 6월, 박근혜는 행정입법에 대한 국회의 통제를 강화하는 내용의 국회법 개정안에 대해 거부권을 행사하면서 유승민을 ‘배신의 정치인’으로 지목했다. 유승민을 축출하라는 대통령의 명령이 떨어지자 친박계 의원들이 일제히 들고 일어나 퇴진을 요구하자 유승민은 같은 해 7월, 결국 원내대표직에서 물러나야 했다. 공석이 된 원내 대표는 친박계 원유철이 승계했다. 이처럼 박근혜에게 지속적으로 공격받았던 비박계 분파는 이후 박근혜 탄핵 과정에 동참함으로써 박근혜 몰락의 결정적 기여를 하게 된다.

문재인은 노무현정부 시절 당정 분리의 폐해를 경험했기 때문에 집권 내내 ‘당정 일치’를 내세우면서 안정적으로 당정 관계를 관리했다. 특히 재임 중 치러진

21대 총선에서 여당이 승리함으로써 여당 내 분파는 거의 존재감을 드러내지 못했다. 다만 2022년 대선을 앞두고 재난지원금의 지원 범위를 둘러싸고 여당과 재정기획부 간의 갈등이 불거지는 경우가 있었는데, 이때마다 문재인은 여당의 손을 들어줬다. 문재인이 집권 후반기에도 40%를 넘는 높은 지지율을 유지한 것도 대선을 앞둔 여당이 대통령과의 차별화를 자제한 원인이었다. 임기 마지막까지 대통령의 인기가 높았기 때문에 여당도 대통령을 비판하기 부담스러웠던 것이다. 문재인 집권 내내 도드라진 당정 갈등이 없었던 것은 이러한 요인들이 작용한 결과였다.

〈표 5〉 정당 주류형 대통령의 당정 갈등 사례

	시 기	내 용	갈등주체
박근혜	2014. 7	당대표 김무성 당선 (친박 서청원 탈락)	새누리 대 청와대
	2014. 10	김무성 개헌 논의	새누리 대 청와대
	2015. 2	원내대표 유승민 당선 (친박 이주영 탈락)	새누리 대 청와대
	2015. 5	공무원연금 개혁	새누리 대 청와대
	2015. 6	박근혜 국회법 개정안 거부권 행사, 배신의 정치	새누리 대 청와대
	2015. 7	유승민 사퇴	새누리 대 청와대
	2015. 10	안심번호 국민공천제 갈등, 김무성 당무 거부	새누리 대 청와대
	2016. 3.	19대 총선, 공천 갈등	새누리 대 청와대
	2016. 8	우병우 수석 거취 논란	새누리 대 청와대
	2016. 11	최순실 사태 → 12월 국회 탄핵소추 통과	새누리 대 청와대
문재인	2021. 7	재난지원금 범위	민주당 대 재정기획부
	2021. 7	송영길 대표 중도 노선(조국사태 사과, 부동산정책 수정)에 친문 반발	민주당 대 청와대
	2021. 11	방역지원금 등 초과세수 관련	민주당 대 재정기획부

## IV. 결론 및 토론

본 연구는 민주화 이후 대통령이 여당과 어떤 식으로 협력하고 갈등했는지를 살펴보고, 이러한 협력과 갈등의 동학에 영향을 미치는 제도적, 역사적 요인을 찾아보았다. 한국의 대통령은 여당에 대한 통제력을 바탕으로 여당의 응집력을 높여 의회에 영향력을 행사하려고 했기 때문에 여당에 대한 통제력은 민주화 이후 대통령의 가장 중요한 제도적 권력 기반이었다. 따라서 민주화 이후 대통령들이 공통적으로 경험한 임기 후반의 레임덕이나 박근혜의 국회 탄핵 소추 등은 여당에 대한 통제력 상실에서 비롯됐다고 할 수 있다. 또한 윤석열 대통령과 이준석 여당 대표의 갈등에서 볼 수 있듯이, 대통령의 여당 통제 시도에서 비롯된 당정 갈등은 국정 혼란과 대통령 지지율 하락의 주요 원인이 되곤 했다. 본 연구는 이러한 대통령과 여당의 갈등을 대통령제 권력구조라는 제도적 특성과 역사적으로 형성된 한국 정당의 특성이라는 관점으로 설명하고자 했다. 이러한 이해는 민주화 이후 당정 갈등을 대통령의 권력욕이나 통치스타일 등과 같은 개인적 특성으로 환원하는 기존의 설명방식을 극복한다는 이론적 의의가 있을 것이다.

본 연구는 사무엘스와 슈거트(Samuels and Shugart 2010)의 ‘대통령제화한 정당’(presidentialized parties)이라는 분석틀을 통해 민주화 이후 당정갈등을 분석했다. 대통령제 권력구조에서 대통령은 의회와 분리된 대중 선거로 선출되고(기원의 분리), 당선된 이후 의회의 신임에 구애받지 않고 고정된 임기를 보장받는다(생존의 분리). 대통령 기원의 분리는 대통령이 선거 캠페인 과정에서 정당에 의존할 필요성을 줄이기 때문에 정당 경력이 일천한 외부자(outsider)의 출현 가능성을 높이고, 정당이 배제된 후보자 중심의 선거 캠페인을 초래한다. 또 대통령 생존의 분리는 대통령이 정당의 이념적 노선이나 정책으로부터 일탈하더라도 정당이 이를 제어할 수 없게 만든다. 결국 대통령제화한 정당에서는 정당의 대리인이어야 할 대통령이 정당의 주인 노릇을 하는 주인-대리인 관계의 역전이 발생할 수 있다.

또한 대통령제 권력구조에서 정당은 공직 추구(office-seeking)와 정책 추구(policy-seeking)라는 목표를 대통령 선거에서의 승리를 통해 달성할 수 있기 때문에 대중적 인기가 높은 대통령 후보자에게 종속될 수밖에 없다. 특히 사회적 기반이 약하고, 유력한 대선 후보를 중심으로 이합집산을 거듭했던 한국 정당의 역사적 특성은 이러한 대통령제화한 정당의 약점을 더욱 심화시켰던 것으로 판단된다.

이러한 대통령제 권력구조라는 제도적 요인과 한국 정당의 형성이라는 역사적 요인으로 인해 민주화 이후 대통령과 여당 사이에는 항상 이해관계의 불일치로 인한 갈등이 재연되곤 했다. 특히 한국의 단임제 대통령은 재선의 유인이 없는 반면 여당은 현직 대통령의 퇴임 이후에도 다음 선거를 치러야 할 유인이 있다. 이로 인해 단임제 대통령은 재임 중의 역사적 유업을 달성하기 위해 여당을 강하게 통제하려고 하지만, 여당은 선거 전략상 그러한 대통령으로부터 자율성을 추구하려는 경향을 갖게 된다.

이러한 제도적, 역사적 배경 아래에서 대통령의 권력자원과 여당의 자율성 요구가 상호작용하면서 당정관계에서 협력과 갈등의 동학이 나타나게 된다. 대통령의 권력자원은 임기 후반으로 갈수록 소진한다. 우리는 대통령의 정치적 권력자원을 의회 기반 권력과 대중 기반 권력으로 구분하고, 양자의 벡터값으로써 정치적 권력자원을 측정했다. 이를 통해 임기 경과에 따른 대통령 권력자원의 감소 현상을 확인했다. 또한 민주화 이후 대통령을 여당 내 공식 권한과 정치적 위상에 따라 정당 총재형 대통령(노태우, 김영삼, 김대중), 정당 비주류형 대통령(노무현, 이명박), 정당 주류형 대통령(박근혜, 문재인)으로 구분했다. 이와 함께 대통령의 통제로부터 벗어나려는 여당의 자율성 요구는 총선, 대선 등의 전국 단위 선거, 여당 내 분파, 여당 내 유력 대선 후보 등으로 인해 증가하는 경향이 있었고, 이로 인해 당정 갈등이 커지곤 했다는 점을 보여줬다.

이처럼 본 연구는 대통령의 권력자원과 여당의 자율성 요구 간 상호작용에 의해 대통령과 여당의 관계가 ‘대통령 우위의 정당 무시형’ → ‘양자 균형의 정당

수용형' → '여당 우위의 정당 양보형'으로 변화하며, 대통령의 권력자원이 풍부하더라도 당면한 선거에서의 승리를 위해 여당의 자율성 요구가 강해질 경우에는 예외적으로 상호 충돌형 관계가 나타날 수 있음을 설명했다. 그리고 이러한 관점에서 민주화 이후 당정 갈등의 사례를 '정당 총재형 대통령', '정당 비주류형 대통령', '정당 주류형 대통령' 시기별로 구분해 분석했다. 본 연구의 이론적 의의는 '대통령제화한 정당'과 한국 정당의 특징이라는 이론적 관점에 근거해 민주화 이후 당정 갈등에 대한 분석틀(대통령의 권력자원과 여당의 자율성 요구 간 상호작용)을 제시하고, 이를 구체적 사례를 통해 분석했다는 데 있다.

그런데 사무엘스와 슈거트(Samuels and Shugart 2010)는 '대통령제화한 정당'(presidentialized parties)에서는 정당으로부터 일탈해 정당을 지배하려는 대통령에게 책임을 물릴 수단과 방법이 없다고 지적한다. 만약 이들의 주장처럼 의회중심제의 정당(parliamentary parties)만이 행정수반에게 책임을 물릴 수 있다면, 현행 대통령제를 의회중심제로 바꾸는 개헌 외에는 정당이 대통령에게 책임을 물릴 방법이 없다는 비관적 결론에 이르게 된다. 그러나 정당의 구조와 행태는 권력구조 외에도 정당의 특징과 역사 등에 의해서도 영향받는다라는 사실을 고려할 때(Passarelli 2015), 대통령제에서도 정당과 대통령이 서로 견제하고 협력하는 방안을 찾을 수 있을 것이다. 민주화 이후 대통령의 제왕적 성격은 의회에 의한 견제의 부재에서 비롯된 측면도 있지만, 이에 못지않게 대통령에게 일방적으로 종속된 여당의 역할 부재에서 비롯된 측면도 적지 않다. 이러한 점을 고려할 때, 정당의 입장에서 대통령의 책임성을 높일 수 있는 제도적 방안을 모색할 필요가 있을 것이다.

## 참고문헌

- 가상준·안순철. 2012. “민주화 이후 당정협회의 문제점과 제도적 대안.” 『한국정치연구』 21권 2호, 87-114.
- 김영민. 2000. “정부와 정당 관계에 관한 시론적 연구: 개념, 유형 및 결정 요인: 개념, 유형 및 결정 요인.” 『한국사회와 행정 연구』 11권 2호, 21-36.
- 박명호. 2010. “세종시(市) 수정 논란의 진행 과정에서 나타난 대통령제의 특성에 관한 시론.” 『사회과학연구』 17권 2호, 95-111.
- 박상훈. 2006. “한국의 ‘87년 체제’: 민주화 이후 한국정당체제의 구조와 변화: 민주화 이후 한국정당체제의 구조와 변화.” 『아세아연구』 49권 2호, 7-41.
- 박상훈. 2015. “한국의 정치 양극화: 행태, 기원, 그리고 구조.” 『문학과 사회』 109호, 294-313.
- 박수형. 2014. “대통령 후보선출제도 변화 연구: 한국 정당은 왜 그리고 어떻게 ‘국민경선제’를 도입하게 되었나?.” 『한국정치학회보』 48권 4호, 197-223.
- 손병권. 2014. “제19대 국회 전반기 평가: 국회, 대통령, 여야 정당 간의 관계를 중심으로.” 『의정연구』 20권 3호, 5-35.
- 신현기·이종원. 2022. “대통령 지지의 심리적 기초에 관한 연구: 성향점수매칭(PSM)을 활용한 투표선택의 효과 분석.” 『행정논총』 60권 3호, 49-75.
- 신현기·함성득. 2033. “윤석열정부 대통령직 인수위원회 평가: 윤석열 정부의 집권 초기 국정 혼선의 기원” 『한국사회와 행정연구』 34권 1호, 1-27.
- 엄지원·이정애. 2024. ““윤석열, 국정원에 한동훈 체포 지시’…안 따르자 경질.” 『한겨레신문』 (12월 7일).
- 이준한. 2008. “한국의 선거주기와 대통령 소속정당의 선거이득.” 『한국정당학회보』 7권 2호, 137-157.
- 이현우. 2008. “사회균열이론의 후발민주국가 적용과 한계.” 『OUGHTOPIA』 23권 2호, 145-176.
- 임성학. 2015. “당정거버넌스와 한국 민주주의의 발전.” 『동서연구』 27집 2호, 239-259.

- 서영지. 2024. “‘친윤’ 원희룡 “하루아침에 20년 관계 배신”...한동훈 직격.” 『한겨레신문』 (6월 30일)
- 신진욱. 2017. “왜 불평등의 심화는 계급균열로 이어지지 않는가? 후발 민주화 사회에서 균열형성 지체의 역사적 조건.” 『민주사회와 정책연구』 32권, 86-123.
- 장훈. 2013. “분권 개혁 이후 대통령과 여당의 협력과 갈등: 17대 국회 쟁점 이슈들을 중심으로.” 『21세기 정치학회보』 23집 3호, 61-82.
- 조중현. 2024. “親尹 권성동 “말 툭툭 던지면 안 돼”...한동훈 “내가 당 대표.”” 『서울신문』 (8월 30일)
- 최항순. 2008. “집권체제 내에서의 협력관계: 대통령과 여당 간 한국 역대정권에서의 영향요인 분석을 중심으로.” 『한국공공관리학보』 22집 4호, 183-204.
- Azari, Julia R. 2023. “Presidents and Political Parties” In *New Directions in the American Presidency*, edited by Lori Cox Han, New York: Routledge.
- Barber, J. D. 1972. *The presidential character: Predicting performance in the White House*. Routledge.
- Blondel, Jean. 1995. “Toward a Systematic Analysis of Government-Party Relationships.” *International Political Science Review / Revue internationale de science politique* 16(2): 127-143.
- Corrales, Javier. 2010. *Presidents without parties: The politics of economic reform in Argentina and Venezuela in the 1990s*. Penn State University Press.
- Elgie, Robert, and Gianluca Passarelli. 2019. “Presidentialisation: One term, two uses—between deductive exercise and grand historical narrative.” *Political Studies Review* 17(2): 115-123.
- Greenstein, F. I. 2000. *The presidential difference: Leadership style from FDR to Barack Obama*. Princeton University Press.
- Kernell, Samuel. 2006. *Going public: New strategies of presidential leadership*. University of Chicago Press.
- Laakso, Markku, and Rein Taagepera. 1979. ““Effective” number of parties: a measure with application to West Europe.” *Comparative Political Studies* 12(1): 3-27.

- Light, Paul. 1999. *The president's agenda: Domestic Policy Choice from Kennedy to Clinton*. Baltimore: Johns Hopkins University Press.
- Neustadt, Richard E. 1960. *Presidential Power and Modern Presidents: The Politics of Leadership from Roosevelt to Reagan*. New York : Free Press. (Neustadt 저. 이병석 역. 2014. 『대통령의 권력: 리더십의 정치학, 루스벨트에서 레이건까지』. 서울: 다빈치.)
- Passarelli, Gianluca. 2015. "Parties' Genetic Features: The Missing Link in the Presidentialization of Parties." Gianluca Passarelli, eds. *The Presidentialization of Political Parties: Organizations, Institutions and Leaders*. London: Palgrave MacMilan, 1-25.
- Passarelli, Gianluca. 2020. "The presidential party: A theoretical framework for comparative analysis." *Political Studies Review* 18(1): 87-107.
- Poguntke, Thomas, and Paul Webb. (eds.) 2005. *The Presidentialization of Politics: A Comparative Study of Modern Democracies*. Oxford: Oxford University Press.
- Rae, Nicol C. 2006. "Exceptionalism in the United States." Richard S. Katz and William Crotty, eds. *Handbook of Party Politics*, London: Sage Publication, 196-203.
- Samuels, David J. and Matthew S. Shugart. 2010. *Presidents, parties, and prime ministers: How the separation of powers affects party organization and behavior*. Cambridge University Press.
- Shugart, Matthew S. and John M. Carey. 1992. *Presidents and assemblies: constitutional design and electoral dynamics*. Cambridge University Press.
- Strøm, Kaare. 1990. "A behavioral theory of competitive political parties." *American journal of political science* 34(2): 565-598.
- Yang, G. S. 2017. *Different Levels of Presidentialization: A Framework for Analysis*. Master's Thesis, Yonsei University

## Power Dynamics between Political Parties and Their Presidents

Shin, Hyunki | The Catholic University of Korea

Hur, SukJae | National Assembly Research Service

This study examines the conflict between the president and the ruling party in South Korea, focusing on three key factors: the institutional features of the presidential system, the historical development of political parties, and the unique characteristics of the Korean presidential system, which restricts presidents to a single term. The concept of “presidentialized parties” (Samuels and Shugart 2010) suggests a reversal in the principal-agent relationship, where the president-expected to serve as an agent of the party-often assumes a dominant role. Furthermore, the historical context of Korean political parties, which typically lack a strong social base and are often centered around powerful presidential candidates, has led to their subordination to popular presidents. In light of this institutional and historical backdrop, we categorize all presidents since the democratic transition into three types: ‘party leader-type’, ‘party non-mainstream’, and ‘party mainstream’. Additionally, we analyze the conflict between presidential power resources and the ruling party’s quest for autonomy. This study is theoretically significant as it systematically explores these conflicts through the lens of the ‘presidentialized parties’ framework and the distinctive characteristics of Korean political parties.

---

**Key Words** | Presidentialized Parties, Presidential System, Ruling Party, Conflict between the President and the Ruling Party



# 한국 지방의회 조례안 통과와 처리 시간에 영향을 미치는 요인은 무엇인가?: 제7대-11대 경기도의회 상임위원회를 중심으로\*

박건영 | 연세대학교\*\*

박주혁 | 연세대학교\*\*\*

임재우 | 연세대학교\*\*\*\*

강신재 | 연세대학교\*\*\*\*\*

## | 국문요약 |

본 연구는 지방의회의 조례안 통과에 영향을 미치는 요인을 제7대부터 제11대까지의 경기도의회 상임위원회를 중심으로 분석하여 지방의회의 정책 결정 과정에 대한 구체적인 이해를 제공하고자 한다. 경기도의회에서 발의된 8,416개의 조례안과 의원 정보를 활용하여 분석을 진행하였고, 주요 분석 결과는 다음과 같다. 첫째, 정부 형태와 무관하게 전문위원의 검토보고서가 조례안 통과에 큰 영향을 미쳤다. 둘째, 공동발의자 수와 통과 가능성의 상관관계는 분점 정부에서만 뚜렷하게 나타났다. 셋째, 조례안 처리 시간에는 의원 개인의 특성보다 전문위원의 긍정적 검토보고서가 큰 영향을 미쳤으며, 단점정부 상황에서 야당 의원의 조례안은 부정적

\* 이 연구의 초안은 2024년 한국정치학회 하계학술회의에서 발표되었으며 심사과정을 거치면서 발전된 연구라는 점을 밝힙니다. 원고의 발전을 위해 유익한 지적을 해주신 익명의 심사자 세 분께 감사드립니다. 이 연구는 연세대학교 정치학과 BK21 교육연구단의 지원을 받았습니다.

\*\* 연세대학교 일반대학원 정치학과 석사수료, 1저자.

\*\*\* 연세대학교 일반대학원 정치학과 석사과정, 2저자.

\*\*\*\* 연세대학교 정치외교학과 학-석 연계과정, 3저자.

\*\*\*\*\* 연세대학교 산학협력단 박사후연구원, [sinjaec@yonsei.ac.kr](mailto:sinjaec@yonsei.ac.kr), 교신저자.

검토보고서에 더 민감하게 반응했다. 결론적으로, 상임위원회 조례안 입법과정에서 전문위원 검토보고서는 상당히 중요한 영향력을 끼치고 있는 것으로 나타났다. 본 연구는 지방의회 입법 활동의 효율성과 투명성을 높이는 데 있어 전문위원 검토보고서가 중요한 역할을 하고 있음을 시사하며, 지방의회의 입법 과정에서 전문위원의 역할에 대하여 보다 체계적인 논의의 필요성을 제안한다.

주제어 | 지방의회, 경기도, 조례안, 통과, 정부 형태, 전문위원

## I. 서론

지방자치법 제1조를 통해 알 수 있듯이,<sup>1)</sup> 지방자치는 대한민국의 민주주의 발전과 실현을 목적으로 작동하고 있어 지방의회의 역할과 기능은 중요하다. 나아가 지방의회의 원활한 입법 활동과 운영은 지역 주민들의 일상생활에 직접적인 영향을 미치며, 이는 민주주의의 기본 원칙인 주민 참여와 대표성을 실현하는데 필수적이다. 따라서 지방의회의 입법 활동은 지역 주민의 이익과도 직간접적으로 연결돼 그 중요성이 더욱 크다. 그러나 지방의회의 운영 현황을 살펴보면, 그 기능과 역할을 제대로 수행되지 못하고 있는 것으로 보인다. 지역 주민과의 소통 및 주민 참여의 부재, 지방의회 운영 과정에서의 비효율성, 지방의원의 책임성 부재와 의원 개인의 정치·경제적 이해관계가 얽힌 의사결정 등 다양한 문제가 지방자치 도입 목적의 달성을 어렵게 만드는 중이다.

지방의회는 지방자치 활성화와 풀뿌리 민주주의의 핵심 기관으로 지역 사회의 다양한 목소리를 반영해야 한다. 지방의회는 지방자치가 실현된 형태로, 지방의

1) “이 법은 지방자치단체의 종류 및 조직 및 운영에 관한 사항을 정하고, 국가와 지방자치단체 사이의 기본적인 관계를 정함으로써 지방자치행정을 민주적이고 능률적으로 수행하고, 지방을 균형있게 발전시키며, 대한민국을 민주적으로 발전시키려는 것을 목적으로 한다” (「지방자치법」 제1조).

회 분석은 지방자치의 실현이 얼마나 잘 이루어지고 있는지 시사점을 제공하기 때문에 연구 의의가 있다. 나아가 지방의회는 지역 주민, 다양한 집단의 의견을 수렴하고 의사결정과정에 반영하여, 지역 차원에서 대표성을 갖고 책임성을 실현한다(소순창 1998). 또한 지방의회의 입법 활동은 지역사회의 요구와 정책적 우선순위를 반영하는 핵심적인 과정이다. 법안 발의는 주민의 목소리를 대변하는 첫 단계로, 입법과정에서 어떤 요인이 이에 영향을 미치는지에 대한 분석은 지방의회의 기능과 역할을 이해하는 데 필수적이다. 지방의회는 자치단체장의 권한 행사가 민주적으로 집행되도록 감시하며 견제하는 기능을 통해 권력 균형을 유지하고, 주민투표, 조례제정 및 개폐 청구 등의 다양한 제도를 통해 지방 단계에서의 민주주의 실현을 가능하게 한다(이정훈·김진운 2010; Kim 2010). 이러한 점에서 지방의회는 지역사회의 의결기관에 그치지 않고, 민주주의를 실질적으로 구현하며 지역 주민들의 참여를 확대함으로써 궁극적으로 대한민국의 민주주의 발전에 이바지할 수 있다(문원식, 2022; 이용재·박경 2022). 특히 법안 통과를 결정하는 요인의 이해는 입법 활동의 효과적 개선에 필수적이다. 현재까지의 연구들은 조례안과 의원 특성을 종합적으로 고려하지 않아 법안 통과 결정요인을 입체적으로 분석할 때 어려움을 겪었고, 이는 지방의회 입법 활동을 체계적으로 이해하기 어렵게 만들어왔다.

본 연구는 경기도의회를 중심으로 지방의회 조례안 통과에 영향을 미치는 요인을 의원 개인 수준과 조례안의 특성으로 나눠 종합적으로 파악하고자 한다. 특히 상임위원회 의결 과정에서 전문위원 검토보고서의 영향력도 변수로 삼아 분석을 시도한다. 이를 통해 상임위원회의 입법과정에서 지방의원의 영향력에 비교한 전문위원의 영향력을 분석하고, 의원 개인 변수와 조례안 자체 변수를 조합하여 조례안 통과 결정요인을 면밀하게 분석한다. 이를 통해 최종적으로 지방의회 입법 활동의 구조적 특성을 이해하고, 향후 지방자치의 발전을 위한 시사점을 제시하고자 한다. 상임위원회를 통과한 법안이 본회의에서 통과될 가능성이 매우 높은 상임위원회 중심주의 의회에서는 상임위원회 통과 여부가 법안의

최종 승인 가능성을 알 수 있는 척도가 된다. 이는 상임위원회가 입법과정에서의 주요한 쟁점에 대해 합의안을 도출하면서 법안의 실현 가능성을 검토하는 핵심적인 역할을 맡기 때문이다(이신용 2015). 상임위원회의 승인 기간은 이러한 과정의 복잡성과 정책적 우선순위를 반영하며, 의회 운영의 효율성과 제도적 특성을 이해하는 데 중요한 단서를 제공한다.

본 연구에서 분석 대상으로 삼은 경기도의회는 다음과 같은 의의를 지닌다. 첫째, 경기도에는 대도시, 소도시, 농어촌 등 다양한 형태의 지역이 존재하고 휴전선 인근부터 후방까지의 넓은 행정구역을 아우르고 있어 다양한 이해관계가 교차한다(임재우 외 2024). 따라서 경기도는 대한민국의 축소판으로 파악할 수 있어, 경기도의회는 다른 지방의회에 비해 연구 결과의 일반화에 유리한 위치에 있다. 둘째, 경기도의회는 대한민국의 모든 지방의회를 통틀어 전체 조례안 대비 의원 발의율이 가장 높다. 즉, 경기도의회는 의원들의 활동이 적극적으로 이뤄지고 있어 대한민국의 모든 지방의회 중 지방자치 및 지방 수준의 민주주의 실현에 가장 가깝게 다가갔다는 지점에서 모든 지방의회의 지향점이기도 하다. 마지막으로 경기도와 서울과의 밀접한 관계에서 그 중요성을 찾을 수 있다. 경기도는 가장 큰 광역자치단체로, 인구 규모가 크고, 다양한 산업 기반을 지니고 있어 정책적 영향력이 크다. 또한 서울과 경제적, 사회적으로 긴밀한 연계를 맺고 있는데, 경기도민 중 약 18%가 서울로 출퇴근하는 오늘날의 상황으로 미루어보아 경기도의 정책 결정이 단순히 경기도 내부의 이슈뿐만 아니라 수도권 전체의 생활과도 밀접하게 관련되어 있음을 알 수 있다. 이는 경기도의회에서 통과된 조례안이 서울과의 상호작용 속에서 영향을 받을 수 있음을 시사하며, 이러한 구조적 맥락은 경기도의 조례안 통과에 영향을 미치는 요인을 분석하는 데 중요한 배경이 된다. 수도권 서울을 둘러싼 경기도의 독특한 지리적 특성과 함께 경제·인구적 특성은 지방의회의 조례안 통과 요인 분석의 다른 지역의 그것과 차별화됨과 동시에 더욱 큰 학술적인 의의를 지닌다고 볼 수 있다.

또한 본 연구에서는 다음의 이유로 전문위원 검토보고서의 영향력을 조망한

다. 전문위원은 법률·행정·기술적 지식을 바탕으로 조례안을 검토하여 공·부정 보고서를 작성하는 역할을 하는데(박순종 2024), 이는 지방의원의 입법 활동과 특히나 상임위원회 의결 과정에 영향을 미치기 때문에 그 영향력에 대한 계량적 분석이 필요하다. 전문위원의 보고서는 선출직(지방의원)의 활동에 임명직(전문위원)이 개입하는 것이기 때문에, 만약 그 영향력이 크다면 자칫 정당성의 문제로 번지기 쉽기 때문이다. 전술한 연구의 목적을 달성하기 위해 본 연구는 제7대부터 제11대까지 경기도의회에서 발의된 약 8,400개의 조례안과 의원 정보를 데이터로 삼는다. 구체적인 연구 방법으로는, 조례안 통과 결정요인 분석에 로짓 분석을, 조례안 처리 시간 결정요인 분석에 OLS 회귀분석을 채택한다. 이를 통해 경기도의회의 입법과정에서 어떤 요인들이 얼마나 영향을 미치는지 파악함으로써 지방자치의 활성화를 위한 방안 제시를 시도한다.

## II. 선행연구 검토

지방자치의 제도화 이후 효율적인 지방자치 실현을 위한 방안 모색은 끊임없는 고민거리였다. 나아가 지방자치의 중심인 지방의회 운영도 정치학의 화두가 되었다. 이에 지방자치 및 지방의회와 관련한 많은 정치학 연구가 진행된 바 있는데, 그동안의 연구를 살펴보면 법안 발의 과정 분석을 통한 문제점 도출 및 개선 방안의 제시가 주를 이뤄왔다.

### 1. 지방의회의 활성화와 지역 주민의 정치 참여

오늘날 대한민국 지방의회는 운영상의 미흡과 효율성 부재 등으로 인해 지역 주민의 신뢰를 잃어가고 있다. 그 요인으로는 주민과의 소통 부족과 주민 참여 제도의 미비 등이 거론된다. 신영민(2023)은 의원-주민 간 소통은 주민뿐만 아니

라 의원 개인의 재선 가능성에도 긍정적 영향을 끼치기 때문에 중요하다고 주장한 바 있다. 이소영(2019)은 대구광역시 지방자치에서 주민 참여 현황과 문제점을 파악하기 위한 연구를 진행했다. 그 결과 행정 담당자들의 왜곡된 인식과 지방자치에 관한 주민들의 이해 부족에서 비롯된 대표성 문제가 주민 참여를 유도하기 위한 노력의 실패에 영향을 끼쳤다는 결론을 도출했고, 그 결과 지역 주민의 의사가 반영되지 않은 지방자치 행태를 띠게 되었다고 분석했다. 이에 대한 해결책으로 이소영(2019)은 지역 주민 참여 활성화를 위한 제도 개선의 필요성을 주장한다. 나아가 공무원과 주민을 대상으로 한 지방자치 교육과, 주민의 정치적 효능감 증진 및 지방 행정부 신뢰 제고를 위한 적극적인 정책과 피드백이 필요하다고 제안한다.

지역 주민의 능동적인 참여를 끌어내기 위해 지방의회 입법과정에서의 효율성과 투명성이 확보가 시급한 문제로 거론된다. 지방의회 입법과정을 다룬 연구들은 조례안 통과 결정요인 분석이 주를 이뤘다. 박재용(2012)은 지방의회의 정당 구성 형태가 입법과정에 미치는 영향을 탐구했는데, 그 결과 입법과정에서 지역의 인구 밀도와 지방의원의 연령, 다수당의 의석 등이 영향을 미치는 것으로 나타났다. 하혜영·이정진(2011)은 제7대 경기도의회에서 처리된 조례안들을 표본으로 삼아 제안자 유형, 조례안 처리 결과, 조례안 내용, 조례안 유형을 대상으로 교차분석을 수행하였다. 분석 결과, 지방의원들이 상위법령을 따르는 수동적 조례 개정보다는 실질적인 자치입법 기관으로서의 주체적인 조례제정에 중점을 두고 있음을 관측했다.

이와 비슷한 연구로 부산광역시의회의 조례안을 분석한 연구도 존재한다. 이병재와 동료들의 연구(Lee et al. 2021)는 2006년부터 2018년까지의 부산광역시의회의 조례 제안 데이터를 분석하여, 여성 및 신규 당선 의원들이 가장 적극적으로 법안 발의 과정에 참여한다는 결과를 도출했다.

본 연구의 분석 대상인 경기도의회는 전국 최대 규모의 지방의회로 경기도의회의 조례제정은 도내 많은 시와 군에 영향을 미치며, 또한 다른 시·도 입법에

참고되는 경우도 많아 확장성이 있다. 그럼에도 경기도의회 조례를 분석한 양적 연구는 많이 진행되지 않았다. 이은혜·홍영준(2019)은 경기도의회 제7~9대 보건·복지 분야에서의 조례안 처리 소요 기간과 결정요인을 분석하였다. 분석 결과, 조례안 처리까지의 기간에 의원 개인 특성인 성별, 연령, 선수, 소속 정당, 지역구, 소관 상임위원회 여부 등이 통계적으로 유의미한 영향을 미치지 못한 것으로 나타났다. 이와 더불어 전문위원 검토보고서가 입법과정에 미치는 영향도 분석했는데, 전문위원의 검토보고서가 긍정적인 경우, 부정적일 때보다 처리까지의 소요 기간이 짧았던 것으로 나타났다. 그리고 입법예고를 했던 경우, 그러지 않았을 때보다 처리에 오랜 기간이 소요된 것으로 분석되었다.

## 2. 입법 성공 요인

입법 성공에 영향력 있는 다양한 요인에 대한 분석은 의회 연구의 주된 관심 대상이었다. 우선 제도적 요인 중 다수당 여부는 법안 발의 및 통과, 위원회 조직 등을 포함한 전반적 입법과정에 많은 영향을 미친다(Hedlund and Hamm 1996). 입법과정에서 다수당 여부의 중요성을 분석한 연구로는 콕스와 맥커빈스(Cox and McCubbins 2007)를 거론할 수 있는데, 이들의 연구는 하원 다수당이 법률 제정 과정을 통제하여 이익을 도모하는, 소위 ‘입법 카르텔’을 이룬다고 주장한다. 다수당은 부정적 의제 통제(negative agenda control)에 중점을 두는 경향을 보인다. 그리고 다수당 소속 하원의원은 입법과정 전반을 통제하고, 위원회 시스템을 자신들의 의제에 유리하게 구조화한다고 강조한다. 피노키아로와 로드(Finocchiaro and Rohde 2008)는 콕스와 맥커빈스의 카르텔 이론을 확장하여 다수당의 의제 통제가 다수당의 동질성 및 권력에 연관되어 있음을 발견한다. 다수당은 자신의 이익에 반하는 법안 발의를 차단할 수 있는 능력을 지니고 있으며, 이를 통해 이익을 극대화할 수 있다(Lawrence et al. 2006). 반대의 연구도 있다. 콕스와 맥커빈스가 제시한 입법 카르텔 모델에 도전하여, 시클러와 리치(Schickler

and Rich 1997)는 하원 규칙과 위원회 구조가 종종 다수당의 지배보다는 초당적 연합에 의해 형성되었다고 주장한다. 다수당 구성원이 반대한 여러 규칙 변경이 초당적 연합으로 통과되었다는 것이다.

의원의 선수 또한 입법과정에 영향을 미치는 주요 변수이다. 선행연구에 따르면 의원 선수와 입법 활동의 관계는 복잡한 양상을 보인다. 먼저 다선의원은 의정활동의 전문성이 높고 안정적인 지역 기반을 확보해 입법 활동의 양과 질 모두 높을 것이라는 이론이 존재한다(Hibbing 1991; Schiller 1995) 여기서 전문성이란 입법과정의 정치적·제도적 역학관계에 대한 이해 축적을 뜻한다. 다선의원은 전문성을 바탕으로 법안을 발의하거나 통과시키기에 유리할 것으로 예상된다. 또 선수가 낮은 의원은 지역구 지지 기반이 불안정해 지역 기반 확보에 많은 시간과 자원을 투자하지만, 선수가 높을수록 이미 형성된 지지 기반을 유지하는 수준에서 지역구 활동을 최소화하는 경향을 보인다. 즉, 그만큼 원내 활동에 집중할 수 있으며, 그 결과 다선의원의 입법 활동은 역동성을 띠게 될 수 있다. 그러나 한국 국회를 대상으로 한 실증 연구에서는 선수는 법안 발의량과 부(-)의 상관관계, 처리 시간과 정(+)의 상관관계를 보였으며 통과율은 통계적으로 유의미하지 않았던 것으로 나타나 선수가 높을수록 입법 활동에 소극적이었던 것으로 나타났다(박영환 외 2016; 전진영 2014a). 한국 지방의회의 경우 연구가 많이 이루어지지는 않았으나 현재까지 선수가 입법 활동에 미치는 영향력은 통계적으로 유의미하게 나타나지 않았다(박재용 2012; 윤정우 2014).

지역구와 비례대표 의원을 혼합형으로 선출하는 한국과 같은 국가에서는 선출 방식 역시 입법행위에 영향을 끼칠 수 있다(김기동·이재묵 2017; 서현진·박경미 2009; 전진영 2014b). 구체적으로, 서현진·박경미(2009)는 제17대 국회를 연구하여, 비례대표 의원이 지역구 의원보다 의석수 대비 발의는 많으나 가결률은 낮은 사실을 발견하였다. 나아가 전진영(2014b)은 제18대 국회, 김기동·이재묵(2017)은 제19대 국회에서 선출된 의원들이 선출유형에 따라 정책적으로 관심을 나타내는 분야가 다르다는 것을 발견하였다. 그러나 현재까지의 연구는 국회만

을 대상으로 한 경우가 많았으며, 지방의회 차원에서 의원 선출유형과 조례 입법 활동의 관계를 파악하고자 한 연구는 미진한 것이 사실이다. 이와 유사한 연구로 박영환(2018)은 제10대 경상북도의회를 대상으로 의원들이 인식하는 대리인, 정당인, 수탁자의 세 가지 대표유형별 의정활동 차이를 연구하였으나, 의원들의 설문에 기초하여 연구를 진행했다는 점, 그리고 연구의 확장성이 부족하다는 점은 한계로 여겨진다.

정치제도 측면 외에도 의원 개인의 성별, 연령, 학력과 같은 개인적 요인 차원에서 입법행위의 성공을 분석하려는 연구들도 존재하는데, 미국 하원에서 의원의 개인적 경험과 선호 등에 따라 입법 활동의 적극성에서의 차이가 증명된 바 있다. 볼든과 동료들(Volden et al. 2013)의 연구는 여성 의원들이 남성 의원들과 비교해 초선 때 입법 활동에 수동적이지만, 재선 이후에는 남성 의원들보다 활발해진다는 사실을 발견하였다. 해당 연구에서는 연령과 학력에 대한 분석도 이루어졌는데, 연령과 학력 요인은 모두 효과적인 입법행위와 정(+)의 상관관계를 보이고 있음을 규명하였다. 이들의 연구에서는 연령이 효과적인 입법행위로 이어지는 까닭으로 경험과 네트워크의 영향을, 학력에 대해서는 복잡한 정책 사안을 이해하고 토론, 심의할 능력이 뒷받침되어 있기 때문이라고 주장하였다.

### 3. 입법과정에서 전문위원 검토보고서의 영향

모든 의원이 광범위한 분야에 대해 전문성을 갖추기는 현실적으로 어렵다. 때문에, 효율적인 입법행위 지원과 의원 전문성을 제고하기 위한 제도로써 국회사무처에 전문위원제와 검토보고서를 도입하였으며, 「국회법」 제58조 1항 ‘위원회는 안건을 심사함에 먼저 제안자의 취지설명과 전문위원의 검토보고를 듣고 질의나 토론 또는 축조심사를 거쳐 표결한다’에 의해, 상임위원회 심의 과정에서 검토보고서를 참고하게 된다. 검토보고서에는 각 안건의 주요 내용, 도입 배경과 기대효과, 유사 사례, 진행 사업의 내용과 예산 집행 실적, 신규사업의 각종 여건

과 법·절차적 쟁점, 파급효과 등에 관한 정보를 담아 의원들의 심사를 돕는다(박순중 2024).

지방의회는 본회의와 상임위원회를 통해 운영되며, 본회의에서는 모든 의원이 참여해 의결한다. 상임위원회는 특정 분야에 전문성을 가진 일부 의원들을 배속하여 안건을 심의하는 역할을 한다. 지방의회와 국회 모두 위원회가 의안의 본회의 상정 여부를 결정하며, 본회의는 위원회의 심의 결과를 존중해 의결하는 위원회 중심 운영 방식을 채택하고 있다(이용재·박경 2022). 의원들은 모든 의안의 세부적인 내용을 숙지하는 데에 한계가 있어 전문위원이 제공하는 정보와 전문성을 활용해 정책 결정 과정에서의 불확실성을 줄일 수 있다(Baron 2000). 요컨대 일정 부분 의원은 전문위원에 의존하는 것이다. 특정 분야에서의 정보력을 바탕으로 전문성이 있는 관료인 전문위원은 입법과정의 전문성과 효율성의 증진을 존재 목표로 한다(김동원·고명철 2013).

앞서 살펴본 바와 같이, 전문위원 제도는 국회뿐만 아니라 지방의회에도 도입되어 있다. 비단 국회뿐만 아니라 지역 주민을 대표하는 지방의원들의 전문성도 요구되고 있어(최봉기 2005), 전문성과 입법과정의 효율화를 성취해야 하기 때문이다. 특히 지방의회의 경우 국회에 비교해 공천과 선거 과정에 대한 지역 주민들의 관심이 낮아, 정당 차원에서도 큰 관심을 기울이지 않는 경우가 많다. 지방자치제의 초창기에서 지방의회의 정책 결정 과정의 효율성과 전문성에 대한 의구심이 제기된 바 있다. 지방의회 의원들이 의안을 충분한 검토 없이 통과시키는 데에만 치중하고 있다는 것이다. 최봉기(2005)는 지방의원 스스로가 의원의 역할과 필요성을 인지하지 못하고, 그저 의원이라는 직책이 주는 만족감에 심취한 탓에 역할의 전문성이 부재하다고 말한다. 지방선거에 도입된 공천제는 시민들의 정치 참여를 촉진하고 정당정치의 발전을 가져올 것으로 기대되었으나, 실제로는 중앙 정치에 대한 의존성 강화, 정치적 부패, 신인 정치인의 진입 장벽 강화, 그리고 시민들의 정치 혐오 증가 등 부정적 영향을 끼친 것으로 나타났다(허철행 2011). 이러한 문제를 개선하기 위해 2006년부터 지방의회에 전문위원

제도를 도입하여 활동의 전문성과 효율성 확보를 시도했다. 이를 통해 지방의회의 권한과 정책 결정 기능을 강화하고, 위원회의 자치 활동을 지원, 보장하였다(박춘수 2010).<sup>2)</sup> 구체적으로 경기도의 경우, 「경기도의회 회의규칙」 제76조 1항에서 ‘위원회는 안건을 심사함에 있어서 먼저 제안자의 취지설명과 전문위원의 검토보고를 듣고 질의나 토론 또는 축조심사를 거쳐 표결한다’라고 적시하여 상임위원회에서의 검토보고를 의무화하고 있다. 그러나 이러한 검토보고서가 막강한 영향력을 지녀 의원의 입법 활동을 보조하기보다 오히려 의안의 통과 여부를 사실상 결정하는 데까지 이르렀다는 지적 또한 나오고 있다(소준섭 2020; 이지수 2021; 홍수영·박효목 2018). 이는 어느 정도 제도 설계에 의도와도 부합하지만, 선출되지 않아 입법 분야에서 민주적 정당성을 갖췄다고 보기 어려운 기술관료집단이 입법을 주도한다는 점에서 정치학계에서 고민해야 할 문제일 것이다(김한나 외 2021). 이러한 지적에 따라 학계에서는 전문위원의 검토보고서가 법률안 심사 과정에 실제로 영향을 끼치는가에 대하여 연구해 왔다. 박재창(1995)은 검토보고서에 등장하는 내용이 심의 과정에서 쟁점으로 발전한다고 주장하였으며, 배용근(2011)은 실제 입법조사관을 대상으로 설문조사를 실시하여 전문위원 당사자들 또한 검토보고서의 영향력을 크게 인식하고 있음을 밝혀내었다. 한편 서덕교(Seo 2017)의 연구는 법률안 수정도 분석 및 면접조사를 통해 법률안의 방향성에 검토의견서가 중요한 역할을 한다고 밝혔다. 또한 김형섭·홍준형(2018)은 회귀분석을 통해 검토보고서에 적시된 수정의견의 강도에 따라 원안 가결 비율이 감소한다는 사실을 경험적으로 입증하였다.

이은영(2016)은 제6대에서 제8대 동안 서울시의회 보건복지위원회에 상정된 236건의 조례안을 분석하였다. 연구 결과, 회기를 거듭하며 의원 발의 조례안이 증가하였고, 비용추계서와 전문위원실의 긍정적인 검토보고서가 포함된 조례안

---

2) 경기도의 『경기도의회사무처 설치 조례 시행규칙』은 제11조(전문위원) 1항 2호에서 전문위원이 ‘조례안, 예산안, 청원 등 소속위원회의 소관 안건에 대한 검토보고’를 수행하도록 규정하고 있다.

의 가결률이 더 높은 것으로 나타났으며, 심사 기간이 짧을수록 가결률이 유의미하게 높아짐을 밝혔다. 해당 연구에서는 이러한 현상에 대해 2006년 제7대부터 시행된 지방의원 유급제와 지방의회 전문위원제도의 정비가 지방의회의 입법 전문성 향상에 기여를 한 것으로 해석하며, 검토보고서와 비용추계서가 조례안의 완성도를 높이고 실현 가능성을 가늠할 수 있게 하며 이에 따라 지방의회의 질적 향상이 있었을 것이라 해석한다.

본 연구는 경기도의회 제7대부터 제11대까지의 조례안을 대상으로, 조례안의 통과 과정에서 소요된 시간과 통과 요인을 종합적으로 분석하는 것을 목적으로 한다. 기존 연구에서는 주로 의원의 성별, 소속 정당과 같은 개인적 특성에 초점을 맞추었으나, 본 연구에서는 이를 비롯하여 추가로 의원의 학력과 당선 이전의 직업 등도 포괄적으로 고려하여 분석을 진행한다. 특히 본 연구는 의원의 공동발의 조례안에 주목하여, 의원 간 네트워크 형성 여부와 이러한 네트워크가 입법 결과에 미치는 영향 분석도 시도한다. 나아가 조례안 통과에 영향을 미치는 결정적인 요인을 파악하기 위하여 다양한 통계 방법을 활용하고, 이를 통하여 조례안 통과에 주요하게 영향을 미치는 변수를 파악하고, 실제로 이러한 변수가 정책 결정 과정에 어떻게 작용하는지 분석하고자 한다.

### Ⅲ. 가설 설정

#### 1. 제안자의 직책과 입법 활동

입법과정에 영향을 미치는 여러 요인 중에는 의원의 개인적 특성과 당시의 주요한 사회적 이슈, 소속 정당의 다수/소수당 여부 등이 있다. 또 의원의 선수와 학력, 제안자의 직책(도지사, 교육감, 의원), 그리고 조례안의 성격에 따라 그 처리 과정과 결과가 달라질 수 있다. 조례안을 제안한 후 전체 소요 시간은 제안자의 신분에 따라 차이를 보인다. 민병익·이시원(2010)의 연구에 따르면, 의원이

발의한 조례안의 처리까지의 소요 시간은 평균 14.29일로 가장 짧았던 반면에, 교육감과 도지사가 제출한 조례안의 경우 통과되기까지 약 30일 정도가 소요되었다는 결과가 나왔다. 의원 발의 건의 경우 법안 발의 이전부터 의원들 간의 의견 교류가 활발하게 이루어져 사전에 충분한 논의가 이루어졌기 때문에 도지사와 교육감이 제출한 법안에 비해 처리 시간이 짧게 나타난 것으로 추정할 수 있다. 또한, 민주주의의 원칙을 지키기 위한 명분으로 도의회가 집행부를 견제하는 역할을 충실히 수행하고자 할 것이며, 따라서 도지사 또는 교육감이 제출한 조례안에 대해서는 다른 법안보다 오랜 심의 과정을 거쳤을 가능성도 존재한다. 이러한 관점에서 본 연구는 다음과 같은 가설을 제시한다.

가설 1. 도지사가 제출한 조례안보다 의원들이 발의한 조례안이 통과율이 높고, 처리 시간이 더 짧을 것이다.

## 2. 예산과 입법 활동

법안 처리 과정에서 예산은 중요한 요소이다. 법안을 제안할 때, 그 법안이 통과되어 실행되기에 필요한 재정적 자원을 고려하지 않는다면, 법안의 실현 가능성은 크게 제한될 수 있기 때문이다. 이에 따라 2005년 5월 제17대 국회에서 큰 규모의 예산이 사용될 것으로 예측되는 모든 법안에 비용추계를 적용하도록 국회법이 개정되었다(정영진 2012). 이제 의원들은 예산 사용이 필요한 법안을 발의할 때, 어느 정도의 예산이 사용되는지를 추정한 비용추계서를 첨부해야 한다(이지형·박형준 2019). 이는 국회뿐만 아니라 지방의회에도 적용되었다. 연구 대상인 경기도의회의 경우, 『경기도 의안의 비용추계에 관한 조례안』을 통해 △예상되는 비용이 연평균 1억 원 미만이거나 한시적 경비 총 3억원 미만인 경우 △의안의 내용이 선언적·권고적인 형식으로 규정되는 등 기술적으로 추계가 어려운 경우 △국가의 안전보장 및 군사에 관한 사항으로 비용추계서의 첨부이 곤란한 경우를 제외하고는 법안 제출 시 비용추계서 첨부 의무화했다.

지역 주민은 큰 규모의 예산이 사용되는 경우 민감하게 반응할 수밖에 없다. 지역 주민은 자신의 세금이 어떻게 사용되는지에 많은 관심을 보인다. 따라서 큰 규모의 예산을 수반하는 법안에 관해서는 철저한 감사와 검토를 요구할 가능성이 높다. 의원은 재선을 위해 이러한 지역 주민의 요구에 민감하게 반응할 가능성이 높다(Sidman 2018).

비용추계서가 첨부된 법안은 재정적 부담을 초래하며, 따라서 주민의 불만을 고조시킬 가능성이 있다. 의원들은 이를 고려하여 법안의 통과 여부를 결정할 것이기 때문에, 검토에 더 많은 시간을 할애할 것이며, 동시에 법안 통과에 신중한 태도를 보일 것이다. 반면에, 비용추계서가 첨부되지 않은 법안은 비교적 예산 부담이 적어 비용추계서가 첨부된 법안보다 쉽게 통과될 가능성이 존재한다. 이미 이지형·박형준(2019)의 연구에서 많은 예산을 수반하는 법안이 입법과정에서 난항을 겪는다는 사실이 증명된 바 있다. 본 연구는 국회에서의 결과가 지방의회에서도 나타날 것인지 검증을 시도한다. 지방의회는 국회와는 정치적 환경이 달라 법안 통과 과정에서의 지연 양상 또한 다르게 나타날 수 있으며, 따라서 국회를 대상으로 한 연구 결과를 지방의회에 그대로 적용할 경우, 이는 자칫 성급한 일반화의 오류로 번지기 쉽다. 따라서, 본 연구는 아래의 가설을 상정한다.

가설 2. 예산이 필수적인 법안(비용추계서가 첨부된 법안)은 통과율이 낮고, 처리 시간이 오래 걸릴 것이다.

### 3. 검토의견서의 논조와 입법 활동

상술하였듯 전문위원제도의 도입은 의원의 물리적 한계 보완, 전문성 확충 등을 목적으로 하여, 현재 제도적 정착을 넘어 그 영향력의 비대화가 우려되는 수준에 이르렀다. 실제로 정부 제출 법률안에 대한 검토보고서의 영향력을 연구한 김형섭·홍준형(2018)은 전문위원 검토보고서의 수정의견이 정부 제출 법률안의 원안 가결률에 부(-)의 영향을 끼침을 검증한 바 있다. 그러나 이러한 선행연구와

보도들은 대체로 두 가지 한계가 존재하는데, 첫째로 그 대상이 이은영(2016)의 연구를 제외하고는 대부분 국회에 한정되어 있어 지방의회에 일률적으로 적용하기에는 한계가 있다는 점이며, 둘째로 안건 통과 여부와 의 상관관계가 추측되는 다른 변인들을 복합적으로 분석한 연구가 극히 부족하다는 것이다.

그럼에도 선행연구를 검토해 보면 검토보고서를 작성하는 전문위원은 다음의 세 가지 역할을 통해 정책 결정 과정에 중요한 영향력을 행사한다. 첫째, 법제 업무 경험의 축적, 둘째, 공무원의 정치적 중립 의무에 입각한 객관적 법률 검토, 셋째, 효율적 심사를 위한 관련 기관 의견 등 정보의 수집과 쟁점의 제시가 그것이다(김형섭·홍준형 2018). 특히 정보와 쟁점의 사전 수집 역할은 조례안 입법에 집중해야 할 의원과 역할 분담을 통해 시간적 효율성을 극대화할 수 있다는 점에서 매우 중요하다. 따라서 지방의회에서 전문의견서를 통해 전문위원이 가진 정보와 전문성을 활용함으로써, 정책 결정 과정에서의 효율성을 증진할 수 있다. 이에 따라 다음의 가설을 도출할 수 있다.

가설 3-1. 전문위원의 보고서가 긍정적인 경우, 해당 조례가 통과될 가능성이 높다.

나아가 전문의견서의 이러한 효과는 소수당에서 더 두드러지게 나타날 수 있다. 다수당의 경우 소수당보다 많은 의원수를 바탕으로 법안 통과까지의 과정이 소수당에 비해 상대적으로 수월하다. 반면 소수당은 의석수가 적기 때문에 전문의견서와 같은 요소에 의존할 가능성이 높다. 따라서 다음의 가설을 도출할 수 있다. 이는 다수당이 별도의 전문위원 보고서 없이도 조례를 통과시킬 능력이 있을 것이지만, 소수당은 전문위원의 보고서에 의해 그들의 발의안이 지지받을 가능성이 높기 때문이다.

가설 3-2. 전문위원의 긍정적인 보고서 효과는 소수당 의원이 발의한 조례안 처리 과정에서 더 크게 나타날 것이다.

앞서 논의된 바와 같이, 전문위원의 긍정적인 보고서는 정책안의 질을 보증할 뿐만 아니라, 정책 결정 과정에서의 불확실성을 줄여 발의안의 통과 가능성을 높인다. 이러한 맥락에서 추가적인 가설을 도출할 수 있다.

가설 3-3. 전문위원의 보고서가 긍정적인 경우, 해당 조례의 처리 시간이 더 빨라진다.

전문위원의 긍정적인 평가는 조례안의 검토 및 의결 과정을 원활하게 하고, 처리 시간을 단축할 것으로 예측된다. 다수당의 경우 비교적 많은 확보 의석수를 바탕으로 전문위원 검토보고서에 의해 처리 시간이 크게 영향받지 않을 수 있다. 그러나 소수당은 전문위원의 긍정적인 보고서에 의존할 유인이 높아 조례안 통과 시간에 더 큰 영향을 미칠 수 있다. 이는 다수당이 자체적으로 조례를 통과시킬 수 있는 능력을 갖췄을 수 있지만, 소수당은 전문위원의 긍정적인 보고서에 따라 조례 처리 시간의 단축 효과를 더 크게 누릴 수 있기 때문이다. 따라서, 다음과 같은 가설을 제시할 수 있다.

가설 3-4. 전문위원의 긍정적인 보고서가 조례 처리 시간을 단축시키는 효과는 소수당 의원이 발의한 조례안 처리 과정에서 더 크게 나타난다.

#### 4. 분점정부와 단점정부

다수당과 집행부(도지사)의 소속 정당이 일치할 때와 그렇지 않을 때 조례안의 통과율과 처리 시간에 차이가 발생할 수 있다. 본 연구와 같은 대상을 연구한 임재우 외(2024)는 단점정부 하 의원 발의 조례의 원안 가결률이 상승하며 가결 소요일수 또한 통계적으로 유의미하게 단축되는 현상을 관측한 바 있다. 이 연구는 이와 같은 결과가 나타난 원인으로 단점정부에서 집행부와 의회 간 긴밀한

연계를 제시한다. 상술했듯 단점정부에서는 의회와 집행부를 동일 정당이 통제하므로, 정책 방향성에 대한 합의가 이미 존재할 가능성이 높고, 반면에 분점정부에서는 집행부와 의회 다수당의 정책 방향이 다를 수 있어, 다수당 발의 조례안이라도 추가적인 논의와 수정 과정이 필요할 수 있다. 이때 다수당의 입장에서 단점정부일 때 발의한 조례안은 상대적으로 적은 저항과 빠른 처리 과정을 거칠 수 있다. 반면 분점정부에서는 집행부와 의회 다수당의 정책 방향이 다를 수 있어, 다수당 발의 조례안이라도 추가적인 논의와 수정 과정이 필요할 수 있으며, 이는 통과율에 영향을 미칠 것이다. 반대로 소수당의 입장에서 단점정부에서는 다수당이 의사결정을 주도하므로, 조례안의 통과가 상대적으로 어려울 수 있다. 분점정부에서는 정책 결정을 위해 여러 정당 간의 협력과 타협이 필요하므로, 따라서 소수당의 의견도 일정 부분 반영될 가능성이 단점정부 상황에 비해 높다. 이는 소수당 의원 발의 조례안의 통과에 영향을 끼칠 수 있다. 이러한 논리에 따라 다음의 두 연구가설을 제시할 수 있다.

가설 4-1. 단점정부 하에서 소수당 의원이 발의한 조례안의 통과율은 분점정부 하에서보다 낮을 것이다.

가설 4-2. 단점정부 하에서 소수당 의원이 발의한 조례안의 통과 시간은 분점정부 하에서보다 오래 걸릴 것이다.

## IV. 연구 설계

### 1. 자료

본 연구는 제7대에서 제11대 경기도의회 상임위원회에 상정된 조례안을 분석한다. 상술한 바와 같이 경기도는 지방자치단체 중 가장 큰 규모이고, 관내에 도

시와 농촌, 전방과 후방 등 다양한 집단이 혼재되어 있다. 따라서 인구 규모나 행정학적 관점에서 중요한 위치에 있는 경기도에서 운영되는 지방의회의 활동을 분석하는 것은 의미가 있다(이희복·신명희 2010). 또한 경기도의회는 지방의회 중 규모가 가장 크고, 그 가운데 의원 발의율이 가장 높다(박재용·신원득 2012).

연구 범위는 제7대 2006~2010년, 제8대 2010~2014년, 제9대 2014~2018년, 제10대 2018~2022년에 해당하며, 제11대는 2022~2026년이지만, 연구 시점에서 임기가 종료되지 않아 2024년 2월 29일까지의 의안과 각 의원의 특성만을 분석한다. 2006년 이전의 시점에 대한 분석은 시행하지 않았는데, 경기도의회에서 의안 정보 자료를 제공하지 않고 있기 때문이다. 연구의 분석 대상은 조례안으로 한정했다. 조례안은 의회 내 다양한 주체로부터 활발하게 제안되고 있으며, 전체 안 중 가장 높은 비율을 차지하고 있어 통계적 유의미성을 확보하기 유리한 지점에 있기 때문이다(임재우 외 2024). 무엇보다도 조례의 제정은 헌법 제117조에서 보장하는 헌법적 권한이다. 지역 주민의 복리와 밀접하게 연계된 자치입법행위라는 것이다.

## 2. 종속변수

종속변수는 통과 여부와 처리 기간의 두 가지로 설정하였다. 먼저 조례안의 처리 결과는 다섯 가지로, 원안 가결, 수정가결, 부결, 폐기, 철회가 그것이다. 이중 원안 가결과 수정가결만이 제안자의 의사가 입법으로 이어진 것으로, 조례안이 통과되었다고 할 수 있다. 한편 계류는 처리가 진행 중인 것으로 분석에서 제외한다. 이에 따라 코딩은 상임위원회 처리 결과를 기준으로 원안가결과 수정가결일 경우 1로, 나머지인 부결, 폐기, 철회는 0으로 코딩하였다. 처리 기간은 본회의 의결일자에서 상임위원회 제안일자를 뺀 값으로 코딩하였다. 단위는 일(日)이며 값이 클수록 처리 기간이 길다는 점을 의미한다.

### 3. 독립변수와 통제변수

한편 분석 과정에 있어서 고려한 독립변수는 다음과 같다. 먼저 조례 데이터의 경우, 대수, 소관 상임위, 상임위 심의 결과, 본회의 의결일자, 입법 소요 기간, 그리고 의원발의안의 경우 대표발의자, 공동발의자 수, 전문의견서 긍정 여부, 비용추계서 여부 또한 고려하였다. 다음으로 의원 데이터의 경우, 여당(도지사 소속 정당) 소속 여부, 기초의회 선수, 도의회 선수, 당선 이전의 정치 경력 여부, 비례대표 여부, 성별, 연령, 교육 수준을 고려하였다.

이와 같은 자료를 수집한 후 분석에 용이하도록 다음과 같이 코딩하였다. 먼저, 전문위원의 검토보고서가 존재하는 경우 검토의견서의 종합의견을 확인하여 긍정 또는 부정 여부를 다음과 같이 범주화 후 코딩하였다. 긍정적인 검토보고서는 1, 부정적인 검토보고서는 0이다.

〈표 1〉 전문위원의 검토보고서 논조의 범주화

	검토의견서의 종합의견(예시)
긍정(1)	- “입법의 필요성이 있음”, “바람직하다고 사료됨” 등 검토보고서에서 명백한 지지를 표명한 경우 - “법의 일반원칙에 위반사항이 없으므로 제정이 가능함” 등 지방의회의 자치입법권에 위임할 수 있다고 밝힌 경우 - “취지는 타당하나 ~”, “용어의 정비가 필요함”, 등 수정의견이 있더라도 취지에 동의하는 경우
부정(0)	- “신중한 검토가 필요함”, “문제의 소지가 있음” 등 반례 의견을 표명한 경우 - (“법령 위반 사항은 없으나 ...”) “중복 및 실효성 여부 등을 검토할 필요가 있음”, “관계부처와의 신중한 협의가 필요” 등 자치입법권의 한계를 넘어서었다고 판단한 경우 - 그 밖에 수정의견의 방향성이 취지와 다를 경우
결측값	검토의견서 없음 <sup>3)</sup>

3) 경기도의회 의안정보 데이터베이스에 첨부되지 않은 경우이다. 대부분 상임위원회에서 폐기된 조례안에 대하여 편의상 첨부하지 않은 것으로 추정된다.

제7대~11대 경기도의회에서 제7대와 제10대 의회는 단점정부로 측정하였고, 제8대, 제9대, 제11대는 분점정부로 측정하였다. 이후 조례안 데이터에서, ‘대표 발의자’ 변수가 도지사 소속 정당과 같은 여당이면 1, 그렇지 않은 야당이면 0으로 코딩하였다. ‘공동발의자 수’는 의원 발의 조례안의 공동발의자 수를 기준으로 측정하였다. ‘교육 수준’은 대졸 미만 1, 대졸 2, 대학원 재학 또는 수료 3, 박사 졸업은 4로 코딩하였다. 다음으로 의원 데이터에서, ‘성별’의 경우 남성은 1, 여성은 0이다. ‘연령’은 각 경기도의회 개원 시점의 연도에서 의원의 출생년도를 뺀 값으로 측정하였다. ‘기초의회 경험’은 해당 광역의원의 과거 기초의원 선거 당선 횟수로 측정하였다. ‘선수’는 광역의회 당선 횟수로 한정하여 코딩하였다. 본 연구에서 설정한 변수들의 기술통계량은 다음과 같다.

〈표 2〉 기술통계량

변수	사례수	평균	표준편차	최소값~최대값
상임위 조례 통과	8416	0.8	0.4	0 ~ 1
상임위 조례 처리 시간	7646	29.45	48.85	0 ~ 1337
조례 제안자	의원: 4,417건, 도지사: 1,695건, 위원장: 924건, 기타: 1,380건			
공동발의자 수	4401	23.09	14.25	1 ~ 140
정부형태	단점정부: 3665건, 분점정부: 4751건			
보고서 긍정 검토	3698	0.87	0.34	0 ~ 1
비용추계서 첨부	3881	0.14	0.34	0 ~ 1
여당	4357	0.57	0.49	0 ~ 1
기초의회 선수	4357	0.32	0.81	0 ~ 4
도의회 선수	4357	1.35	0.59	1 ~ 4
정당인 경력	4357	0.71	0.45	0 ~ 1
비례대표	4357	0.08	0.27	0 ~ 1
남성	4357	0.79	0.41	0 ~ 1
나이	4357	50.86	7.04	23 ~ 73
교육수준	4288	2.63	0.79	1 ~ 4

## V. 분석 결과

### 1. 상임위원회 조례 통과에 대한 분석

<표 3>은 제7대~11대 경기도의회 조례안 통과 여부에 대한 로짓 분석 결과를 보여준다. 모형은 세 가지로 구분되는데, 모형 1-1은 전문위원 보고서 검토와 비용추계서 첨부 변수가 포함되지 않았고 모형 1-2는 이 두 변수가 추가된 모형이다. 전문위원 보고서 검토와 비용추계서 첨부는 모든 조례안에 대해 이루어지지 않기 때문에 모형 구분이 요구된다. 모형 1-3은 모형 1-2에서 공동발의자 수와 분점정부의 상호작용항이 추가된 모형이다.

먼저, 모형 1-1을 살펴보면 제안자 범주에서 위원장 변수가 조례 통과에 음(-)의 방향으로 통계적으로 유의미한 영향을 미쳤다( $p<0.05$ ). 이는 위원장 발의안이 의원 발의안에 비해 상임위원회에서 통과될 가능성이 적다는 것을 의미한다. 다만 이는 표본의 수가 충분하지 않아 생긴 오류로도 보이는데, 위원장 발의 안건 중 본회의에 직권상정되지 않고 상임위원회 의결을 거친 조례안은 87건에 불과하며, 그중 1건은 폐기되었기 때문이다. 한편 여당 소속 변수는 조례 통과에 양(+)의 방향으로 통계적으로 유의미한 영향을 미쳤다( $p<0.01$ ). 이는 많은 선행연구들에서 검증되었듯이 여당 소속 의원이 발의한 조례안이 야당 소속 의원이 발의한 조례안에 비해 상임위원회에서 통과될 가능성이 높다는 점을 보여준다. 한편, 공동발의 의원 수, 의원의 기초의회와 도의회 선수, 정치 경력 여부 등의 변수들은 조례 통과에 통계적으로 유의미한 영향을 미치지 못했다.

모형 1-2의 분석 결과는 보고서 긍정 여부 변수가 조례 통과에 양(+)의 방향으로 통계적으로 유의미한 영향을 미치지만( $p<0.01$ ), 비용추계서 첨부 변수는 그렇지 않다는 점을 보여준다. 이는 전문위원의 보고서가 긍정적인 조례안은 그렇지 않은 조례안에 비해 상임위원회 통과 가능성이 높지만, 비용추계서 첨부 여부는 상임위원회 통과와 유의미한 상관관계가 없다는 점을 의미한다. 전문위원의 보고서가 유의미하게 작용하는 사실은 선행연구의 경향성과 일치하지만, 비용추계

서의 첨부 여부가 통과에 부정적인 영향을 끼친다는 선행연구(이지형·박형준 2018)와는 배치되는 결과이다.

한편, 모형 1-1에서 종속변수에 유의미한 영향을 미쳤던 여당 소속 변수는 이 모형에서 통계적 유의성이 사라졌다. 반면에 이전 모형에서 유의미하지 않았던 의원의 도의회 선수 변수가 양(+)의 방향으로 조례 통과에 통계적으로 유의미한 영향을 미쳤다( $p < 0.05$ ). 이는 선수가 높은 의원이 조례를 발의할수록 상임위원회 통과 가능성이 높다는 점을 의미한다. 그 외 다른 변수들은 종속변수에 통계적으로 유의미한 영향을 미치지 못했다. 이러한 결과는 상임위원회 조례 통과에 전문위원의 영향력과 함께 의원의 의정 경험이 주요한 영향을 끼친다는 점을 보여주는 결과다.

〈표 3〉 조례 통과에 대한 로짓 분석

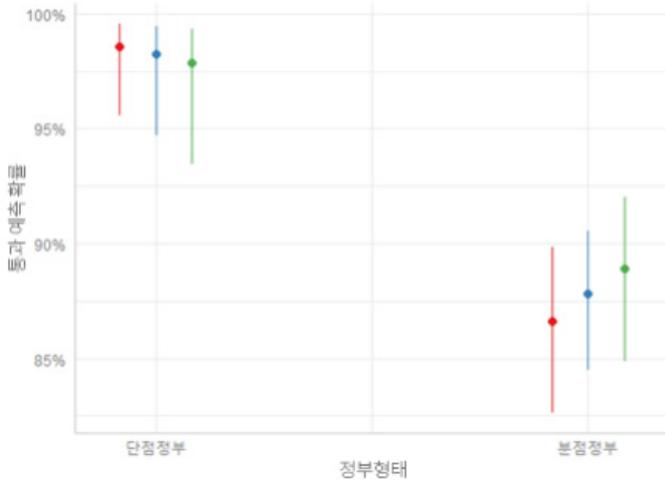
	종속변수: 통과 여부		
	모형 1-1	모형 1-2	모형 1-3
제안: 도지사	0.056(0.562)		
제안: 위원장	<b>-1.351(0.640)**</b>		
제안: 기타	-0.572(0.454)		
공동발의자 수	-0.002(0.003)	-0.001(0.006)	<b>-0.016(0.008)*</b>
분점정부			<b>-2.606(0.656)***</b>
공동발의자 수 * 분점정부			<b>0.024(0.011)**</b>
보고서 긍정 여부		<b>1.465(0.163)***</b>	<b>1.470(0.163)***</b>
비용추계서 여부		-0.073(0.171)	-0.079(0.172)
여당	<b>0.304(0.112)***</b>	0.099(0.176)	0.111(0.176)
기초의회 선수	0.067(0.063)	0.142(0.099)	0.142(0.099)
도의회 선수	0.134(0.088)	<b>0.331(0.140)**</b>	<b>0.350(0.141)**</b>
정당인 경력	0.061(0.101)	-0.202(0.164)	-0.210(0.164)
비례대표	<b>0.331(0.197)*</b>	0.352(0.289)	0.346(0.289)
남성	-0.055(0.118)	-0.016(0.181)	-0.015(0.181)

나이	<b>0.013(0.006)**</b>	<b>0.021(0.009)**</b>	<b>0.020(0.009)**</b>
교육수준	-0.067(0.058)	-0.070(0.090)	-0.067(0.091)
경기도의회 대수	included in models		
상수항	-2.074(0.632)***	-0.055(0.836)	-2.688(0.940)***
사례수	4,260	3,386	3,386
로그우도비	-1,696.476	-773.531	-771.242
AIC	3,426.953	1,579.061	1,576.485

\*\*\*p<0.01, \*\*p<0.05, \*p<0.1

<모형 1-3>은 공동발의자 수와 분점정부의 상호작용항이 포함된 모형이며, 통계분석 결과를 통해 상호작용항이 양(+)의 방향으로 통계적으로 유의미한 영향을 미친다는 점을 확인할 수 있다. <그림 1>을 통해 상호작용항의 영향을 살펴보면, 조례안의 공동발의자 수가 많아질수록 단점정부에서는 상임위원회 통과 가능성이 소폭 감소하는 반면에 분점정부에서는 소폭 증가하였다. 즉, 단점정부에서는 다른 조건이 동일할 때 공동발의자 수와 크게 무관하게 조례안 통과 가능성이 높지만, 분점정부에서는 공동발의자 수가 증가함에 따라 조례안 통과율을 높일 수 있다는 것이다. 이러한 결과는 분점정부 상황에서 조례안을 상임위원회에서 통과시키기 위해서는 많은 공동발의자 수를 확보하는 것이 중요하다는 점을 시사한다.

<그림 1> 조례안 통과에 대한 공동발의자 수와 정부 형태의 상호작용 효과



<표 4>는 통계 모형을 경기도의회의 정부형태가 단점정부일 때와 분점정부일 때로 구분하여 분석한 결과를 보여준다. 단점정부 모형에서는 공동발의자의 수가 많아질수록 조례안 통과에 부정적인 영향을 끼쳤다( $p < 0.1$ ). 이는 공동발의자의 수가 많은 법안이 실제로 통과될 가능성이 높다는 선행연구들(김현정·박나라 2020; 박윤희 2014)과 상반되는 결과이다.

실제로 경기도의회 도의원들이 처리한 3,629건의 조례안의 평균 공동발의 의원 수는 22.8명으로 나타났지만, 이중 상임위 의결 과정에서 부결, 철회, 폐기된 조례안 348건의 평균 공동발의 의원 수는 23.6명으로 0.8명 가량 많았다. 이러한 결과는 큰 비용 지출이 예상되는 사업의 통과 가능성을 높이고자 발의 의원이 최대한 많은 동료의원을 공동발의자로 포섭하려 한 영향으로 풀이된다. 상임위에서 철회, 부결, 폐기된 조례안의 비용추계서 첨부 비율은 20.1%로 전체 조례안의 비용추계서 첨부 비율인 14.1%를 6%p 가량 상회했다. 또 비용추계서 첨부 조례안의 평균 공동발의 의원 수는 25.2명으로 미첨부 조례안의 평균 공동발의

의원 수인 22.5명보다 많았으며, 비용추계서가 첨부된 조례안 중 부결, 폐기된 조례안 52건의 평균 공동발의 의원 수는 26.0명으로 가장 많았다. 비용추계서 첨부 조례안 중 가결되지 못한 52건 조례안의 평균 추계 비용은 약 86,530백만원으로 나타났다.

따라서 이러한 결과는 많은 예산의 투입이 예상되는 조례안의 통과 가능성을 높이고자 최대한 많은 동료의원을 포섭하려는 의원들의 경향성이 두드러져 공동 발의자 수가 많을수록 법안의 실제 통과 가능성을 높인다는 기존의 이론에 반하게 나타난 것으로 풀이된다. 다만 제10대 경기도의회 회기 진행 중인 2019년 말 코로나19 팬데믹의 여파로 학교, 택시기사, 자원봉사자 등에 대한 지원금 지급을 위시하는 조례안이 다수 제안되고 이들 의안 중 4건이 폐기된 바 있다. 전체 표본의 크기를 고려했을 때, 52건 중 4건은 적다고 볼 수 없는 건수이기 때문에 이러한 흐름이 이어지는지 추가 관찰을 통해 확인할 필요가 있다. 또한 단점정부 상황에서는 대표 발의자의 기초의회 의정 경험(기초의회 의원 경력)이 많을수록, 비례대표 의원이 발의한 조례안이 조례안 통과에 긍정적인 영향을 끼친 것으로 파악된다. 하지만 두 변수의 영향력은 분점정부 모형에서는 발견되지 않았다는 점도 주목할 만하다.

분점정부 모형에서는 전문위원의 보고서 긍정 검토 변수와 함께 의원의 도의회 선수 변수가 양(+)의 방향으로 조례안 통과에 통계적으로 유의미한 영향을 미쳤다( $p < 0.01$ ). 이러한 결과는 경기도의회가 단점정부이든 분점정부이든 모든 상황에서 전문위원의 보고서가 조례안이 상임위원회를 통과할 때 주요한 영향을 끼친다는 점을 보여주며, 따라서 <가설 3-1>을 지지하는 것으로 볼 수 있다. 분점정부 상황에서는 이에 더하여 조례를 발의한 의원의 의정 경험이 많을수록 조례안 통과 가능성을 높인다는 점도 주목할 만한 결과다. 단점정부 상황에서는 의원의 기초의회에서의 의정 경험이 조례안의 통과에 긍정적인 영향을 끼치는 것으로 나타났는데, 이 두 결과를 통해 지방의원 직무 수행 경험 축적이 입법과정에 의원의 숙련도와 높은 전문성으로 나타나고 있다는 해석을 가능하게 한다.

단점정부와 분점정부로 구분했을 때는 보고서 긍정 검토와 여당 소속의 상호작용항이 모두 통계적으로 유의미한 영향을 나타내지 못했다.

<표 4> 통과 여부 로짓 분석 (단점정부 vs 분점정부)

	종속변수: 통과 여부			
	<모형 2-1> 단점정부	<모형 2-2> 단점정부	<모형 2-3> 분점정부	<모형 2-4> 분점정부
공동발의자 수	<b>-0.015(0.008)*</b>	<b>-0.015(0.008)*</b>	0.008(0.007)	0.009(0.007)
보고서 긍정 여부	<b>1.561*** (0.309)</b>	-13.399 (636.960)	<b>1.434*** (0.191)</b>	<b>1.388*** (0.228)</b>
비용추계서 여부	-0.305(0.195)	-0.293(0.198)	0.128(0.231)	0.127(0.231)
여당	0.465(0.546)	-14.231 (636.960)	0.142(0.186)	0.038(0.333)
기초의회 선수	<b>0.532(0.264)**</b>	<b>0.529(0.264)**</b>	0.012(0.110)	0.011(0.110)
도의회 선수	0.107(0.201)	0.117(0.202)	<b>0.573(0.190)**</b> *	<b>0.563(0.192)***</b>
정당인 경력	-0.045(0.341)	0.004(0.338)	-0.291(0.189)	-0.288(0.189)
비례대표	<b>1.005(0.585)*</b>	<b>1.180(0.601)**</b>	0.153(0.343)	0.150(0.343)
남성	0.371(0.277)	0.355(0.278)	-0.253(0.246)	-0.250(0.246)
나이	0.018(0.019)	0.016(0.019)	<b>0.021(0.011)*</b>	<b>0.021(0.011)**</b>
교육수준	-0.177(0.168)	-0.200(0.168)	0.036(0.111)	0.037(0.111)
보고서 긍정 * 여당 소속		15.087 (636.960)		0.146 (0.393)
경기도의회 대수	included in models			
상수항	1.653 (1.378)	16.460 (636.962)	1.455** (0.721)	1.463** (0.722)
사례수	1,397	1,397	1,986	1,986
로그우도비	-259.194	-257.294	-502.998	-502.929
AIC	544.389	542.588	1,033.996	1,035.858

\*\*\*p<0.01, \*\*p<0.05, \*p<0.1

## 2. 상임위원회 조례안 통과 시간에 대한 분석

<표 5>는 제7대~11대 경기도의회 조례 처리 시간에 대한 OLS 회귀분석 결과를 제시한다.<sup>4)</sup> 모형 3-1에는 전문위원의 검토보고서와 비용추계서 첨부 변수가 추가되지 않았고, 제안 주체별 조례 처리 시간의 차이를 보기 위해 도지사과 위원장 제출 조례안을 추가한 모형이다. 모형 3-2에는 전문위원 검토보고서와 비용추계서 첨부 변수가 추가되어 있다. 모형 3-3은 모형 3-2에서 공동발의자 수와 분점정부의 상호작용항이 추가된 모형이다.

모형 3-1에서는 도지사 제출 조례안이 지방의회 의원 발의 조례안보다 처리에 오랜 시간이 소요됨을 보여주고 있다( $p < 0.01$ ). 이는 민병익·이시원(2010)의 연구 결과를 뒷받침하는 결과이며, 나아가 <가설 1>을 지지하는 것으로 해석이 가능하다. 이외에 모형 3-1과 3-2에 따르면 공동발의자의 수가 많을수록 조례 처리까지 많은 시간이 소요되고 있는 것으로 나타났다( $p < 0.01$ ).

모형 3-2는 전문위원의 검토보고서가 긍정적인 때 조례안 처리까지의 시간이 짧아짐을 보인다. 비용추계서 검토 변수는 조례안 처리 시간과 통계적으로 유의미한 상관관계가 나타나지 않았다. 모형 3-3에서 공동발의자 수와 분점정부의 상호작용항은 통계적으로 유의미한 영향이 발견되지 않았다.

---

4) 조례안의 처리 시간을 분석하기에 OLS 회귀분석보다 생존분석이 더 적합하다는 심사자들의 지적이 있었다. 콕스 비례모형을 통해 추가적인 분석을 진행한 결과, 본 연구에서 진행한 OLS 회귀분석의 주요 결과와 큰 차이가 나타나지 않았다. 생존분석 결과는 부록을 참조하십시오.

〈표 5〉 조례 처리 시간에 대한 OLS 회귀분석

	종속변수: 조례 처리 시간		
	모형 3-1	모형 3-2	모형 3-3
제안: 도지사	-12.776(40.733)		
제안: 기타	-32.018(33.330)		
공동발의자 수	<b>0.303(0.070)***</b>	<b>0.264(0.083)***</b>	0.165(0.133)
분점정부			3.642(6.772)
공동발의자 수 * 분점정부			0.162(0.170)
보고서 긍정 여부		<b>-13.872(3.306)***</b>	<b>-13.929(3.307)***</b>
비용추계서 여부		1.579(2.795)	1.535(2.796)
여당	0.274(2.415)	2.589(2.676)	2.720(2.680)
기초의회 선수	-1.257(1.250)	-0.566(1.370)	-0.566(1.370)
도의회 선수	0.850(1.746)	1.035(1.907)	1.103(1.908)
정당인 경력	-1.420(2.228)	-2.282(2.462)	-2.353(2.463)
비례대표	<b>-7.901(3.812)**</b>	-7.935(4.131)	<b>-8.069(4.133)*</b>
남성	-2.500(2.422)	-0.363(2.626)	-0.415(2.626)
나이	0.035(0.143)	0.015(0.155)	0.015(0.155)
교육수준	1.187(1.220)	0.697(1.328)	0.712(1.328)
경기도의회 대수	included in models		
상수항	22.213(9.375)**	32.358(10.927)***	34.683(11.197)***
사례수	3,745	3,151	3,151
Adjusted R <sup>2</sup>	0.008	0.011	0.011
F Statistic	2.897*** (df=15;3,729)	3.385*** (df=15;3,135)	3.230*** (df=16;3,134)

\*\*\*p&lt;0.01, \*\*p&lt;0.05, \*p&lt;0.1

〈표 6〉은 위의 통계 모형을 정부형태가 단점정부일 때와 분점정부일 때로 구분하여 분석한 결과를 보여준다. 모든 모형에서 일관되게 공동발의 의원의 수가 많을수록 조례안 처리까지의 시간이 길어지고 있었으며, 전문위원의 긍정적인 검토보고서는 조례안 처리 시간을 단축하고 있었다. 따라서 가설 3-3은 지지된다

고 볼 수 있다.

모형 4-2는 전문위원의 보고서 긍정 검토와 여당 소속의 상호작용항이 포함된 모형이며, 통계분석 결과를 통해 단점정부에서는 두 변수의 상호작용항이 양(+)의 방향으로 통계적으로 유의미한 영향을 미친다는 점을 확인할 수 있다( $p < 0.1$ ). 반면에 분점정부에서는 두 변수의 상호작용항이 통계적으로 유의미한 영향을 미치지 못했다.

〈표 6〉 조례 처리 시간에 대한 OLS 회귀분석 (단점정부 vs 분점정부)

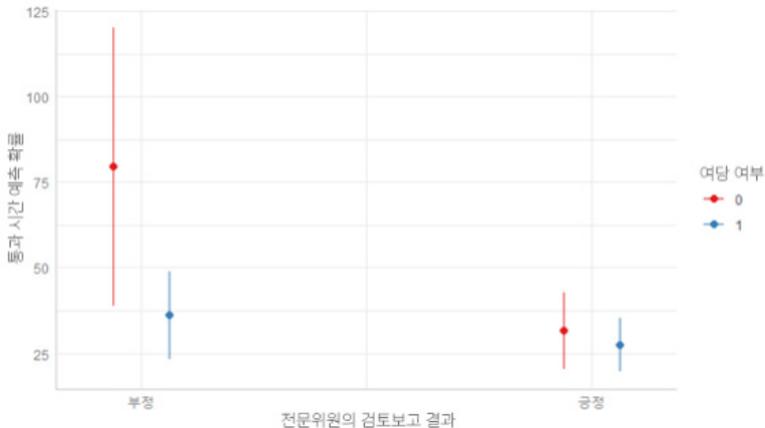
	종속변수: 통과 시간			
	모형 4-1	모형 4-2	모형 4-3	모형 4-4
공동발의자 수	<b>0.178*</b> (0.104)	<b>0.175*</b> (0.104)	<b>0.326***</b> (0.121)	<b>0.330***</b> (0.121)
보고서 긍정 여부	<b>-11.311**</b> (5.463)	<b>-48.007**</b> (20.961)	<b>-14.898***</b> (4.269)	<b>-16.127***</b> (4.836)
비용추계서 여부	-0.227(3.058)	-0.035(3.057)	3.463(4.539)	3.430(4.541)
여당	-6.333(5.067)	<b>-43.456(21.089)**</b>	4.481(3.388)	-0.274(9.412)
보고서 긍정 여부 * 여당		<b>39.310(21.679)*</b>		5.419(10.006)
기초의회 선수	-0.703(1.650)	-0.762(1.649)	-0.791(2.076)	-0.815(2.077)
도의회 선수	1.570(2.121)	1.637(2.120)	1.093(3.109)	0.934(3.123)
정당인 경력	-2.149(3.501)	-1.695(3.507)	-2.375(3.383)	-2.315(3.386)
비례대표	<b>-12.178(4.748)**</b>	<b>-11.345(4.766)**</b>	-5.302(6.840)	-5.365(6.843)
남성	-1.529(2.946)	-1.705(2.945)	-0.695(4.168)	0.786(4.172)
나이	-0.226(0.204)	-0.238(0.204)	0.112(0.222)	0.116(0.222)
교육수준	-0.138(1.577)	-0.313(1.579)	1.470(2.066)	1.487(2.066)
경기도의회 대수	included in models			
상수항	55.069*** (14.076)	90.933*** (24.269)	40.736*** (13.603)	41.442*** (13.668)
사례수	1,323	1,323	1,825	1,825
Adjusted R <sup>2</sup>	0.007	0.009	0.008	0.008

F Statistic	1,790** (df=12;1,310)	1,909** (df=13;1,309)	2,169*** (df=13;1,811)	2,034** (df=14;1,810)
-------------	--------------------------	--------------------------	---------------------------	--------------------------

\*\*\*p<0.01, \*\*p<0.05, \*p<0.1

<그림 3>을 통해 상호작용항의 영향을 살펴보면, 단점정부 상황에서 조례안에 대해 전문위원 보고서가 긍정적인 경우, 조례안 발의자가 여당인지 야당인지와 관계없이 조례 처리 시간이 짧게 나타났다. 반면에 전문위원 보고서가 부정적인 경우, 조례안 발의자가 여당일 경우에는 조례 처리 시간이 상대적으로 짧지만, 조례안 발의자가 야당일 경우에는 조례 처리 시간이 약 2배 가량 증가하였다. 이러한 결과는 단점정부 상황에서 여당 의원들은 전문위원의 평가가 긍정적이든 부정적이든 조례안을 상임위원회에서 빠르게 처리할 수 있지만, 야당 의원들은 전문위원의 평가가 부정적으로 나타날 경우 여당 의원처럼 빠르게 처리하지 못한다는 점을 보여준다. 즉, 단점정부 상황에서 야당 의원들이 발의한 조례안의 입법 성공 여부에는 전문위원의 검토 결과가 매우 중요하게 작용하며, 나아가 결정적인 영향을 끼치는 것으로도 파악할 수 있다.

<그림 3> 조례 처리 시간에 대한 보고서 긍정 검토와 여당의 상호작용 효과



## VI. 결론

조례안의 상임위원회 통과에 대해서는 다음의 세 가지 현상을 발견할 수 있었다. 첫째, 선수가 높은 의원이 조례를 발의할수록 상임위원회 통과 가능성이 높았다. 구체적으로 단점정부 모형에서는 기초의회 의원 경력이, 분점정부 모형에서는 도의회 의원 경력이 ‘통과될 만한’ 조례안 발의 능력으로 나타나고 있었으며, 이를 통해 의정 경험이 쌓일수록 도의원들이 전문 입법자의 역할에 능숙해지고 있음을 알 수 있었다. 둘째, 정부의 형태가 단점인지 분점인지 여부와 관계없이, 전문위원의 검토보고서는 조례안의 상임위원회 의결 통과에 큰 영향을 끼치고 있었다. 이는 다양한 조례의 발의 의무를 갖는 도의원과 새로운 조례안의 영향과 쟁점을 사전에 파악해야 하는 전문위원의 입법적 역할 분담이 잘 이뤄지고 있다는 해석이 가능하게 한다. 다만 지방의원이 전문위원의 검토보고서에 지나치게 의존하는 것은 아닌지, 검토보고서의 조례안 통과 결정력을 바탕으로 전문위원이 임명직의 권한에서 벗어날 정도로 큰 영향력을 행사하고 있지는 않은지 면밀한 검증이 요구된다고도 할 수 있다. 셋째, 단점정부 모형에서는 공동발의자의 수가 많아질수록 조례안의 상임위원회 통과 가능성은 하락했는데, 이는 공동발의자가 많은 법안의 통과 가능성이 높다는 기존의 이론과 상반되는 결과였다. 상임위 단계에서 폐기 또는 부결된 조례안들의 상세 내용을 분석한 결과, 이들은 큰 규모의 재정 투입을 요구하고 있었으며, 이를 인지한 의원들이 해당 조례안의 통과 가능성을 높이기 위해 최대한 많은 동료의원을 포섭하려 한 영향으로 풀이된다. 또한 팬데믹 기간 중 사회 각계각층에 재정적 지원을 위시하는 조례안들이 집중적으로 상정되었다는 특수성도 고려했을 때, 향후에도 기존 이론에 반하는 흐름이 나타날 것인지 추가 관찰을 통해 신중하게 규명할 필요가 있다.

조례안 처리 시간에 대해서는 의원의 특성이 영향을 미치지 못한 반면, 전문위원의 긍정적인 보고서 검토가 큰 영향을 미친다는 점을 발견하였다. 구체적으로 전문위원의 검토보고서는 단점정부 상황에서 대표발의자의 소속 정당이 여당인

지 야당인지에 구애받지 않고 조례안의 상정부부터 의결까지의 시간을 단축하고 있었다. 전문위원의 검토보고서가 부정적일 경우에는 여당 의원과 야당 의원에게 대한 영향력이 차별화되었다. 여당 의원은 전문위원의 검토보고서가 부정적일 경우에도 신속하게 조례안을 상임위원회 의결에 이르게 하였지만, 야당 의원의 경우 전문위원의 검토보고서가 부정적일 경우 처리까지의 시간이 평균 대비 2배 정도로 늘어난 것이다. 따라서, 단점정부 상황에서 전문위원의 검토보고서는 야당 의원에게 더 큰 영향력을 행사하고 있었다.

본 연구는 경기도의회 상임위원회에서 조례안의 통과 여부와 처리 시간에 영향을 미치는 요인을 의원의 특성과 전문위원의 긍정적인 보고서 검토를 중심으로 분석하였고, 독립변수의 효과가 단점정부와 분점정부에서 어떻게 다르게 나타나는지 살펴보았다. 분석 결과 상임위원회 조례안 입법과정에서 전문위원 검토보고서의 영향력이 강하게 나타났다.

본 연구는 경기도의회의 데이터를 중심으로 분석을 진행하였으며, 이를 통해 해당 기도의 의회 내에서의 의정활동에 대해 심도 있게 관찰하였다. 그러나 이와 같은 분석의 결과를 다른 지역의 의회에 일반화하는 데는 한계가 있다. 경기도의회만을 대상으로 한 연구라는 점에서, 타 광역의회의 의정활동과 그 특징을 고려하지 않았기 때문에 분석 결과의 보편성과 일반성을 확보하기 어렵다. 따라서 후속 연구에서는 다른 광역의회의 데이터셋도 체계적으로 구축하여 다양한 지역 의회의 특성을 반영한 일반적인 분석 결과를 도출할 필요성이 있다.

또한 본 연구에서는 전문위원의 보고서를 검토할 때 긍정 여부를 측정하는 과정에서 연구자의 주관성이 개입될 수밖에 없었다. 이러한 주관성은 연구 결과에 영향을 미칠 수 있으며, 특정 보고서에 대한 평가가 연구자 개인의 판단에 의해 좌우될 가능성을 내포하고 있다. 이를 해결하기 위해 후속 연구에서는 비교적 명확하고 객관적인 기준을 설정하여 전문위원의 보고서에 대한 긍정성을 세분화해서 측정할 필요가 있다. 예를 들어, 긍정성을 단순히 이분법적으로 나누기보다는 여러 단계로 나누어 보다 세밀한 분석을 시도하는 방법이 있을 수 있다. 최근

의 텍스트 분석 기법을 활용하여 전문위원 검토보고서의 긍정성을 이전보다 체계적으로 분석할 방안도 고려할 수 있다. 이러한 기법을 통해 연구자의 주관성을 최소화하여 객관성과 일관성이 확보된 기준으로 분석을 진행할 수 있다. 따라서, 후속 연구에서는 경기도의회를 넘어서 다양한 광역의회의 데이터를 활용하고, 전문위원 보고서의 긍정성을 분석할 때 텍스트 분석 기법을 도입하는 등의 연구의 신뢰성과 일반화 가능성을 높일 방법을 모색할 필요가 있다. 이를 통해 의정 활동에 대한 보다 포괄적이고 체계적인 분석과 이해를 제공할 수 있을 것으로 기대된다.

### 〈참고문헌〉

- 김기동·이재묵. 2017. “국회의원 선출유형에 따른 입법활동 차이 분석.” 『한국정당학회보』 16권 1호, 101-135.
- 김동원·고명철. 2013. “국회 위원회 공무원의 입법전문성 확보방안.” 『한국사회와 행정연구』 24권 1호, 29-50.
- 김한나·김성조·이선우. 2021. “국회 상임위 전문위원의 입법 영향력을 어떻게 민주적으로 통제할 것인가? 입법 지원조직 스태프에 대한 민주적 책임성 확보 방식 비교 연구.” 『입법과 정책』 13권 3호, 67-94.
- 김현정·박나라. 2020. “19대 국회 상임위원회 유형별 법안 가결 요인 분석.” 『국가정책연구』 34권 2호, 61-93.
- 김형섭·홍준형. 2018. “국회 심의 과정에서 전문위원 검토보고서가 정부 제출 법률안의 원안 채택에 미치는 영향에 관한 연구.” 『한국정책학회보』 27권 3호, 91-118.
- 문원식. 2022. 지방분권 강화를 위한 지방의회법 제정 방안 연구. 『한국정책연구』 22권 5호, 123-147.
- 민병익·이시원. 2010. 지방자치단체 정책결정 소요시간의 영향요인: 경상남도 의회 조례 결정의 소요시간을 중심으로: 경상남도 의회 조례 결정의 소요시간을 중심으로. 『한국행정논집』 22권 4호, 1165-1186.
- 박순중. 2024. “[의정활동 이슈와 쟁점] 지방의회 전문위원의 역할과 검토보고.” 『월간 공공정책』 223권, 83-85.
- 박영환·윤중빈·정희옥. 2016. “한국 국회의원의 대표 유형과 의정 활동.” 『21세기정치학회보』 26권 2호, 25-49. 2018. “지방의원의 대표유형과 의정활동.” 『미래정치연구』 8권 1호, 35-60.
- 박윤희. 2014. “17~18대 국회 상임위원회 의원발의 법안의 가결 요인 비교분석: 위원회 이론을 중심으로.” 『한국정치연구』 23권 2호, 235-261.
- 박재용. 2012. “지방의회 정당구성형태가 입법활동에 미치는 영향 연구.” 『한국지방자치학회보』 24권 1호, 5-24.

- 박재용·신원득. 2012. “지방의원간 조례안 공동발의 연결망 형성 분석.” 『한국정책연구』 12권 1호, 77-98.
- 박재창. 1995. 한국 의회 행정론. 서울: 법문사.
- 박춘수. 2010. 지방의회 전문위원제도의 활성화 방안 연구. 전남대학교 행정대학원 석사학위 논문.
- 배용근. 2011. “국회 상임위원회 전문위원 검토보고서의 영향요인과 발전방안: 국회 상임위원회 직원의 인식을 중심으로.” 『의정논총』 6권 1호, 107-133.
- 서현진·박경미. 2009. “17대 국회 의원발의 법안의 가결 요인 분석.” 『한국정치학회보』 43권 2호, 89-111.
- 소순창. 1998. “지방의회의원의 의정활동에 대한 역할인자: 한국 미국 일본 지방정부의 비교분석.” 『한국행정학보』 32권 3호, 179-197.
- 신영민. 2023. “지방의원의 정치적 소통이 입법생산성에 미치는 영향에 관한 연구: 서울특별시 제10대 의회를 중심으로.” 『의정논총』 18권 1호, 103-132.
- 윤정우. 2014. “지방의원 입법활동의 영향요인에 관한 연구 -기초의원 조례안 발의를 중심으로.” 『한국지방자치학회보』 26권 2호, 1-28.
- 이소영. 2019. “지방자치에서의 주민참여 현황과 문제점: 대구의 사례를 중심으로.” 『21세기정치학회보』 29권 1호, 69-100.
- 이신용. 2015. “사회보장법 입법과정에서 보건복지상임위원회의 역할.” 『인문사회과학연구』 47권, 65-97.
- 이용재·박경. 2022. “지방의회와 집행부의 정보비대칭에 대한 검토: 전문위원의 전문성과 서류제출요구권을 중심으로.” 『지역과 정치』 5권 1호, 179-221.
- 이은영. 2016. “보건·복지분야 조례 입법에 영향을 미치는 요인.” 『지방정부연구』 20권 3호, 89-109.
- 이은혜·홍영준. 2019. “조례안 처리 소요기간에 대한 영향요인 분석: 제7·8·9대 경기도의회 보건·복지 분야 조례안을 중심으로.” 『사회과학연구』 26권 4호, 293-318.
- 이지형·박형준. 2019. “입법부의 법안가결에 미치는 영향요인 분석: 제19대 미방위, 국방위, 농림위를 중심으로.” 『입법과 정책』 11권 1호, 33-63.

- 이정훈·김진윤. 2010. “지방의회 의정기능의 실태와 활성화 방안: 대구광역시의회를 중심으로.” 『대한정치학회보』 17권 3호, 215-241.
- 이희복·신명희. 2010. “지방의회 홍보활동과 미디어 보도 분석: 경기도의회를 중심으로.” 『홍보학연구』 14집 4호, 78-102.
- 임재우·박주혁·강신재. 2024. “지방자치단체장과 지방의회 간 조례제정의 주도권은 누구에게 있는가?: 제7-11대 경기도의회 사례 분석” 『의정논총』 19권 1호, 95-127.
- 전진영. 2014a. “국회 원내지도부의 입법영향력 분석.” 『한국정당학회보』 13권 2호, 193-218. 2014b. “국회의원의 대표유형에 따른 정책적 관심과 영향력의 차이분석: 제18대 국회 의원발의안을 중심으로.” 『한국정치연구』 23권 2호, 211-234.
- 정영진. 2012. “법안비용추계제도의 현황과 발전방향.” 『한국의회학회보』 1권 2호, 114-133.
- 최봉기. 2005. “한국 지방의회의원의 전문성 제고방안.” 『한국지방자치학회보』 17권 1호, 5-25.
- 하혜영·이정진. 2011. “지방의회 조례안 분석을 통한 자치입법 활동에 대한 연구.” 『정책분석평가학회보』 21권 4호, 227-250.
- 허철행. 2011. “지방선거에 있어서 정당공천제의 한계와 개선방안에 관한 연구.” 『지방정부연구』 15권 1호, 233-251.
- Baron, David P. 2000. “Legislative Organization with Informational Committees.” *American Journal of Political Science* 44(3): 485-505.
- Cox, Gary W., and Mathew D. McCubbins. 2007. *Legislative Leviathan: Party Government in the House*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Finocchiaro, Charles J., and David W. Rohde. 2008. “War for the Floor: Partisan Theory and Agenda Control in the US House of Representatives.” *Legislative Studies Quarterly* 33(1): 35-61.
- Hedlund, Ronald D., and Keith E. Hamm. 1996. “Political Parties as Vehicles for

- Organizing US State Legislative Committees." *Legislative Studies Quarterly* 21(3): 383-408.
- Hibbing, John R. 1991. *Congressional Careers: Contours of Life in the US House of Representatives*. UNC Press Books.
- Kim, Sunhyuk. 2010. "Collaborative Governance in South Korea: Citizen Participation in Policy Making and Welfare Service Provision." *Asian Perspective* 34(3): 165-190.
- Lawrence, Eric D., Forrest Maltzman, and Steven S. Smith. 2006. "Who Wins? Party Effects in Legislative Voting." *Legislative Studies Quarterly* 31(1): 33-69.
- Lee, Byung-Jae, Tae Wan Kim, Jaekwon Seo, O. Fiona Yap. 2021. "Local Government Performance and Democratic Consolidation: Explaining Ordinance Proposal in Busan Metropolitan Council." *Asia & the Pacific Policy Studies* 8(1): 15-41.
- Schickler, Eric, and Andrew Rich. 1997. "Controlling the Floor: Parties as Procedural Coalitions in the House." *American Journal of Political Science* 41(4): 1340-1375.
- Schiller, Wendy J. 1995. "Senators as Political Entrepreneurs: Using Bill Sponsorship to Shape Legislative Agendas." *American Journal of Political Science* 39(1): 186-203.
- Seo, Deoggyo. 2017. *South Korean National Assembly: the Role of Committee Staffers as Information Providers and Network Managers in the Scrutiny of Government Law Bills.*, Ph.D. Diss., University of Exeter.
- Sidman, A. H. 2018. *Pork Barrel Politics: How Government Spending Determines Elections in a Polarized Era*. Columbia University Press.
- Volden, Craig, Alan E. Wiseman, and Dana E. Wittmer. 2013. "When Are Women More Effective Lawmakers Than Men?." *American Journal of Political Science* 57(2): 326-341.

## 인터넷 자료

소준섭. 2020. “국회 전문위원 검토보고제도 폐지 논의, 수면 위로.” <https://m.pressian.com/m/pages/articles/2020100311071802170>(검색일: 2024.08.12).

이지수. 2021. “[스트레이트] 의원실에서 몸싸움·검토보고서가 뭐길래.” [https://imnews.imbc.com/replay/straight/6323294\\_28993.html](https://imnews.imbc.com/replay/straight/6323294_28993.html)(검색일: 2024.08.13).

홍수영·박효목. 2018. “전문위원-입법조사관이 부정적 의견 달면 그 법안은 끝났다고 봐야.” <https://www.donga.com/news/Politics/article/all/20180707/90940254/1>  
(검색일: 2024.08.13).

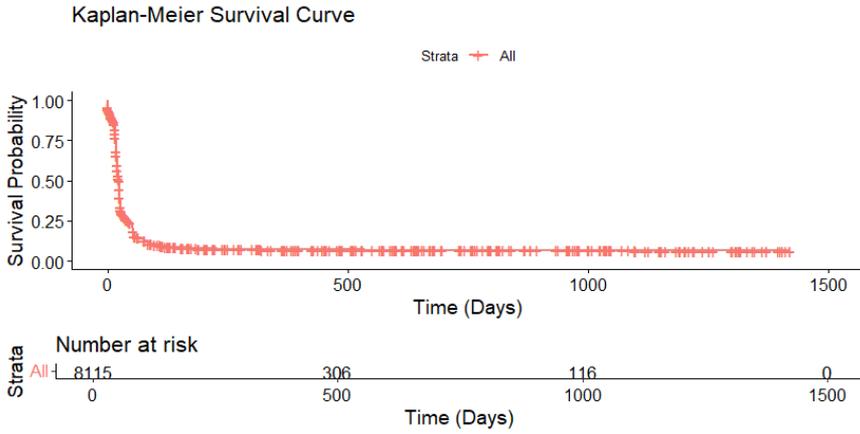
투고일: 2024.09.30.

심사일: 2024.11.19.

게재확정일: 2024.11.21.

## 부록

### 부록 1. 조례안의 채택 확률



부록 2. 생존분석 결과

〈표 A-1〉 생존분석 결과

변수	발생확률	표준오차	z값	회귀계수
공동발의자 수	0.993***	0.001	-4.196	-0.006
보고서 긍정 여부	1.540***	0.056	7.583	0.432
비용추계서 여부	0.931	0.533	-1.333	-0.071
분점정부	0.951	0.092	-0.541	-0.049
여당	1.012	0.045	0.268	0.012
기초의회 선수	1.051**	0.023	2.123	0.050
도의회 선수	1.041	0.032	1.255	0.040
정당인 경력	0.968	0.042	-0.750	-0.031
비례대표	1.307***	0.070	3.806	0.267
남성	0.984	0.045	-0.349	-0.016
나이	1.000	0.002	0.083	0.000
교육수준	0.971	0.022	-1.276	-0.028

LR chi(15) = 152.2

Prob > chi2 = 0.0000

\*\*\*p<0.01, \*\*p<0.05, \*p<0.1. 모형에 국회 대수 더미변수가 포함되었음.

# What Factors Influence the Passage and Passage Time of Local Council Ordinances in Korea?: Focusing on the Standing Committees of the 7th to 11th Gyeonggi Provincial Council

Park, Gunyoung | Yonsei University

Park, Juhyeok | Yonsei University

Im, Jaeu | Yonsei University

Kang, Sinjae | Yonsei University

This study aims to provide a more detailed understanding of the policy-making process in local councils by analyzing factors influencing the passage of ordinances, focusing on the standing committees of the 7th to 11th Gyeonggi Provincial Council. The analysis utilized 8,416 proposed ordinances and member information from the Gyeonggi Provincial Council. The main findings are as follows: First, regardless of government type, expert advisors' review reports significantly influenced the passage of ordinances. Second, the correlation between the number of co-sponsors and the likelihood of passage was only evident in divided governments. Third, in terms of ordinance passage time, legislative advisors' positive reports had a more significant impact than member characteristics, and opposition members' ordinances were more sensitive to negative review reports in unified governments. In conclusion, while council members' influence was limited in the legislative process of standing committee ordinances, legislative advisors' review reports showed considerably strong influence. This study suggests that the review reports of legislative advisors play a crucial role in enhancing the efficiency and transparency of local council legislation activities. It proposes the need for more systematic discussion regarding the role of legislative advisors

in the legislative process of local councils.

# 한국의 기초의회 선거제도 개편 방안 연구: 중층비례대표제 시뮬레이션

최 선 | 조선대학교

## | 국문요약 |

본 연구는 한국의 현행 기초의회 의원 선거의 중선거구제가 실질적 효과를 거두지 못하고 있다는 문제의식 하에서, 단기비이양식 선거제도의 문제를 진단하고 제도적 개선방안을 모색하는 것을 목적으로 한다. 2006년 지방선거부터 기초의회 선거에 도입된 중선거구제는 지역갈등과 지역주의에 기반한 양대 정당의 독점구조를 완화하고 소수정당의 의회 진출을 높이기 위한 것이었지만 현재까지 그 목적을 달성하지 못하고 있으며, 오히려 중앙당이나 중앙정치의 과도한 영향력, 개인표를 추구하는 후보자, 경선 탈락 후보자의 무소속 출마, 투표용지의 순서 효과 및 기호효과 등의 부작용이 나타나고 있다. 따라서 본 연구는 문제를 해결하기 위한 대안으로 현행 제도에서 의석 배분 방식을 변경하는 개방명부식 중층비례대표제를 제안하고 실제 지방선거 사례에 적용하여 시뮬레이션 분석을 시도하였다. 분석결과, 개방명부식 중층비례대표제를 실시할 경우 소수정당의 의회 진출이 높아지는 결과를 얻을 수 있었다.

주제어 | 단기비이양식, 중층비례대표제, 선거구 크기, 의석 배분 방식, 기초의회 선거

## I. 서론

1987년 민주화 이후 한국에서는 권위주의시기에 폐지되었던 지방자치가 부활되어 지방선거가 재개되었다. 1991년 지방의회 의원 선거를 시작으로 1995년에는 자치단체장 선거까지 확대된 제1회 전국동시지방선거를 실시함으로써 본격적인 지방자치 시대를 열었다. 이후 2022년 시행된 제8회 전국동시지방선거까지 약 30년의 시간이 흐르는 과정에서 지방선거제도의 크고 작은 변화들이 있었다. 기초의회(구·시·군의회) 의원 선거의 경우에 초기에는 정당 공천을 배제하던 것에서 2006년 제4회 지방선거부터 정당 공천을 실시하였고, 동시에 지방선거부터 선거구를 2-4인의 중선거구제로 변경하고 의원 정수의 10%를 비례대표제로 선출하며, 비례대표 후보자 중 여성을 50% 이상 추천하도록 하였다. 2022년 제8회 지방선거에서는 피선거권 제한 연령을 25세에서 18세로 낮추고, 5인 선거구를 시범 운영하였다. 이러한 변화 중에서 다른 선거와 구별되는 기초의회 의원 선거만의 특징 중 하나는 선거구제를 중선거구제로 운영한다는 점이다.

국회의원 선거나 광역의회 의원 선거에서 지역구 선거는 1인 선출 소선거구제로 운영되는 반면, 기초의회 의원 선거는 중선거구제로 운영된다. 하나의 지역구에서 2-4인의 의원을 선출하는 중선거구제와 단순다수제를 결합한 단기비이양식 선거제도를 운영하고 있는 것이다. 2006년 지방선거에서 처음으로 도입한 기초의원 선거에서의 중선거구제는 지역갈등과 지역주의로 인한 거대 정당들의 독점 구조를 완화하고 소수정당의 의회 진출을 높이기 위해서였다(안철현 2011, 46-47). 일반적으로 선거구 크기가 클수록 비례성이 높아지기 때문이다(파렐 2017, 37). 즉, 소선거구제에서 중선거구제로 변경하게 되면 유권자의 다양성을 반영할 수 있는 소수정당들이 의회에 진입하기 유리해진다. 이러한 이유에서 중선거구제를 도입했던 것이다. 하지만, 중선거구제 도입 직후의 일부 긍정적인 평가에도 불구하고(김순은 2010; 김영태 2011; 김용복 2012; 정준표 2007), 대부분의 연구들은 기초의회 의원 선거에서 중선거구제를 도입한 목적인 양대 정당의

경쟁체제의 완화나 소수정당의 의회 진출 촉진 등의 효과가 나타나지 않았다고 평가한다(강신구 2019; 김정도 2012; 박상훈·이재훈 2023; 안철현 2011; 이상목 2007; 정준표 2010; 조원빈 2022; 최종학·조원빈 2019; 황아란 2007).

그동안 한국 사회에서 지역갈등을 바탕으로 하는 양대 정당의 경쟁 및 독점구조의 문제를 해결하고 다양한 세력의 의회 진출을 위해 국회의원 선거에서는 준연동형 비례대표제를 도입하였고, 지방선거에서는 비례대표제와 중선거구제를 도입하거나 여성할당제를 실시하는 등의 노력이 진행되었지만 근본적인 변화가 나타나지 않고 있다는 평가가 지배적이다. 따라서 여전히 많은 국민들은 현재의 양당 경쟁체제에 문제의식을 가지고 있으며 다당제로의 전환을 희망하고 있다. 2023년 1월 MBC가 시행한 정치·사회 여론조사 결과에 의하면, 양당제와 다당제 중 어느 제도가 더 적합하다고 생각하는지에 대한 질문에 대해 전체 1,001명의 응답자 중에서 양당제가 적합하다는 응답은 29.6%에 그친데 반해, 다당제가 적합하다는 응답은 56.8%로 나타났다(코리아리서치 2023, 20). 또한 2023년 2월 14일 국회 정치개혁특별위원회가 발표한 ‘정치개혁 국민의식조사’ 결과에 의하면, 전체 응답자의 72.4%가 선거제도의 개편이 필요하다고 응답했으며, 선거제도의 개편이 필요한 이유는 국민의 다양성 반영(29.9%), 정책 국회로 발전(23.4%), 대결정치 해소(21.7%) 등의 순서로 나타났다(하승수 2023). 즉, 국민여론은 현재의 양당 중심의 경쟁적 대결구도에 문제의식을 가지고 있으며, 이의 해결을 위해서 선거제도의 개편을 통해 다양성을 반영할 수 있는 의회구성을 희망하는 것이다.

이러한 배경에서 본 연구는 기초의회 의원 선거에서의 중선거구제가 실질적 효과를 거두지 못하고 있다면 그에 대한 분석과 개선방안에 대한 모색이 필요하다는 문제의식 하에서, 기초의회 의원 선거에서 운영되는 단기비이양식 선거제도의 문제를 진단하고 제도적 개선방안을 모색하고자 한다. 이를 위해서 2장에서는 선거제도 및 선거구 크기에 관한 이론과 기존연구를 검토하고, 3장에서는 현행 단기비이양식 선거제도의 문제를 진단하고 대안모형을 제시하며, 4장에서

는 대안모델을 실제 사례에 적용하는 시뮬레이션 분석을 시도하여 대안의 적합성을 검증한다.

## II. 이론적 논의

레이(Douglas Rae)가 처음으로 구분한 것으로 알려지고 있는 선거제도의 구성 요소는, (1) 선거구 크기(district magnitude), (2) 당선자 결정 방식(electoral formula), (3) 기표 방식(ballot structure)이다(Rae 1967). 이후 여기에 (4) 진입장벽(electoral threshold)이 추가됨으로써 선거제도의 4가지 구성요소를 갖추게 되었다(Lijphart 1994). 첫 번째 요소인 선거구의 크기는 하나의 선거구에서 선출하는 의원의 수를 의미한다. 하나의 선거구에서 1인의 의원을 선출하는 소선거구제(single-member districts)와, 하나의 선거구에서 2명 이상의 의원을 선출하는 중·대선거구제(multimember districts)로 구분된다. 선거구의 크기가 작을수록 효율성이 높아지고, 선거구의 크기가 클수록 작은 정당의 후보자들이 당선될 가능성이 높아지고 사표가 적게 발생한다.

두 번째 요소인 당선자 결정 방식은 득표수를 의석으로 전환하는 것을 의미하며, 의석배분 방식(allocation method)이라고도 한다. 당선자 결정 방식은 다수대표제(first past the post)와 비례대표제(proportional representation), 혼합형으로 크게 구분할 수 있으며, 다수대표제는 상대다수제(plurality)와 절대다수제로(majority), 비례대표제는 최대잔여제(largest remainder system)와 최고평균제(highest average system)로 나뉘고, 혼합형(mixed)은 다수대표제와 비례대표제를 혼합한 것이다. 최대잔여제에는 헤어(Hare), 헤어-니마이어(Hare-Niemeyer), 드롭(Droop) 등의 방식이 있으며, 최고평균제에는 동트(d'Hondt), 생라게(Saint-Lague) 등의 방식이 있다(파렐 2017, 101-106).

세 번째 요소인 기표 방식은 유권자가 투표소에서 투표를 행사하는 방법을 의미한다. 유권자가 투표용지에 기재된 여러 후보자나 정당 중 하나를 선택하는

방식의 범주형(categorical)과, 투표용지에 기재된 모든 후보에 대해서 자신의 선호 순서대로 순위를 표기하는 방식의 순위형(ordinal)으로 구분된다(파렐 2017, 23). 네 번째 요소인 진입장벽은 비례제 의석배분 방식에서 군소정당의 난립을 방지하기 위한 목적으로 의석을 배분받기 위해 정해놓은 최소한의 자격으로서의 득표율을 의미한다. 이에 더해, 투표용지에 기재된 명부의 유형 역시 선거제도의 유의미한 구성요소가 된다. 명부는 유권자를 당선자 결정의 어느 부분까지 개입하도록 할 것인지에 따라서 폐쇄형(closed list), 부분개방형(ordered open list), 완전개방형(unordered open list), 자유형(free list) 등으로 구분된다(문우진 2019, 71).

선거제도의 구성요소들은 선거 결과에 영향을 미친다는 점에서 주목을 받아 왔다. 특히 선거구 크기와 의석배분 방식은 그 차이가 곧 상이한 선거 결과를 도출하는 중요한 제도적 요인으로 평가되어 왔다(박상훈·이재훈 2023, 7). 소선거구제와 단순다수제가 결합된 선거제도 하에서는 유권자들이 지지하는 정당보다는 승산이 높은 정당에 투표하여 자신의 표를 사표로 만들지 않으려고 하는 심리적 기제가 작동하여 두 개의 정당 중심으로 정당 체제가 재편되며, 중·대선거구와 비례대표제가 결합된 선거제도 하에서는 득표율에 따라 의석을 배분하므로 유권자들이 지지하는 정당에 투표할 수 있게 되어 상대적으로 여러 정당이 원내에 진출하게 된다는 것이다. 이는 뒤베르제(Duverger)의 가설을 따르는 것이다.

뒤베르제는 선거 규칙의 효과에 관한 두 가지 가설을 제시하였다. 첫 번째 가설은 “1인 선출 단순 다수제는 양당제를 촉진한다”는 것이고(Duverger 1954, 217), 두 번째 가설은 “비례대표제는 다당제를 지지한다”는 것이다(Duverger 1954, 239). 소선거구 단순 다수제 하에서는 유권자와 후보자들의 전략적 행동으로 군소 정당에 대한 지지가 줄어들어 양당 경쟁이 나타나게 되고, 선거구 크기가 커져 의석 수가 많아질수록 의석 획득을 기대하는 정당이 많아지게 된다는 것이다. 이러한 뒤베르제의 두 가설을 결합하면 “선거구 크기가 커질수록 선거에 참여하는 정당의 수는 증가한다”는 명제로 일반화 할 수 있다(Singer and Stephenson

2009, 481). 이후 많은 후속 연구들이 이 가설을 뒷받침해주었고(Clark and Golder 2006; Cox 1997; Ordeshook and Shvetsova 1994; Singer and Stephenson 2009; Stoll 2008; Taagepera and Shugart 1989), 대부분의 연구들이 선거구가 커질수록 더 많은 정당이 의회에 진출하는 경향을 발견했다.

한국에서도 중선거구제로 운영되는 지방선거 기초의회 지역구 선거에서 군소 정당들이 의회 진입에 유리한 결과가 나타났음을 검증하는 연구들이 진행되었다(김순은 2010; 김영태 2011; 김용복 2012; 안철현 2011; 정준표 2007). 이 연구들은 한국의 기초의회 지역구 선거에 단기비이양식 중선거구제가 도입되어 시행됨으로써 주요 거대 정당의 독점현상이 완화되고 소수 정당에게 유리한 선거 결과나 나타났음을 주장한다. 특히 선거구의 크기가 커질수록 이러한 현상이 상대적으로 명확하게 나타난다는 것이다.

하지만 선거구의 크기가 선거결과에 절대적인 영향을 미치는 것은 아니다. 선거구 크기의 증가가 언제나 소수정당에게 유리한 결과로 이어지는 것은 아니며, 의석배분 방식 등 다른 요소들의 영향을 함께 받게 된다. 선거구의 크기가 큰 대선지구제인 경우에도 의석배분 방식이 다수제인지 비례제인지에 따라서 소수 정당의 의회진출 여부는 상이하게 나타날 수 있고(Raymond 2017, 324), 정당에 대한 압력을 생성하는 사회적 균열의 존재여부, 유권자들이 후보자의 경쟁력을 평가할 수 있는 정당체계의 확립여부, 다양한 규모의 선거구에 의해 형성되는 경쟁적 유인의 부재 등에 따라서도 달라질 수 있기 때문이다(Singer and Stephenson 2009, 481). 또한 소선거구제보다는 크지만 상대적으로 작은 규모의 중선거구제에서는 뒤베르제 가설의 효과가 충분히 나타나지 않을 수도 있다(Abramson et al. 2010, 64). 특히, 비례대표제에서는 선거구 크기가 증가할수록 정당체계 분열 수준이 높아지지만, 다수대표제에서는 선거구 크기가 증가하더라도 반드시 정당체계 분열 수준이 높아지는 것은 아니다(Raymond 2017, 323). 즉, 다수대표제에서는 선거구의 크기가 정당체계 분열에 미치는 영향이 제한적이라는 것이다.

이는 한국의 기초의회 선거에 시사하는 바가 크다. 중선거구제와 단순다수제의 조합인 단기비이양식을 운영하는 한국적 상황에서 선거구의 크기 효과가 나타나지 않거나, 또는 제한적으로 나타날 수 있기 때문이다. 즉, 단순다수제 하에서 선거구의 크기가 커지더라도 소수정당에게 유리한 결과로 이어지지 않을 수 있다는 것이다. 실제 여러 연구에서 이러한 사실이 검증되었다(강신구 2019; 김정도 2012; 박상훈·이재훈 2023; 안철현 2011; 이상묵 2007; 정준표 2010; 조원빈 2022; 최종학·조원빈 2019; 황아란 2007). 관련 연구들은 단기비이양식 선거제도가 도입된 2006년 제4회 지방선거에서부터 가장 최근에 시행된 2022년 제8회 지방선거까지 전체적으로, 또는 부분적으로 중선거구제 도입에 따른 선거구 크기 효과를 분석하였다. 그 결과, 선거구의 크기의 변화가 거대 정당의 독점구조를 약화시키고 소수정당의 의회 진출을 높이는 효과로까지 이어지지 않았으며, 제8회 지방선거에서 시범 실시되었던 3-5인 선출 선거구의 효과 역시 나타나지 않은 것으로 확인되었다(조원빈 2022, 58).

이러한 배경에서 최근 들어 한국에서도 기초의회 선거의 의석할당 방식 개선에 대한 연구가 시작되었다(문우진 2023). 현행 단기비이양식 선거제도가 제도 도입 목적인 소수정당의 의회 진출 효과로 이어지지 못하는 문제와 지역유지나 토호가 인맥을 통해 의석을 확보하는 현상, 같은 정당의 후보 사이에 경쟁이 발생하는 문제, 앞 기호를 배정받은 후보에게 유리한 결과가 나타나는 문제 등을 종합적으로 해결하기 위해 개방명부 중층비례대표제(open list two-tier proportional representation system) 도입을 주장하고 있다. 개방명부 중층비례대표제의 가장 큰 기대효과는 소수정당 후보의 당선 가능성을 높일수 있다는 것이다(문우진 2023, 134). 본 연구는 이러한 최근의 연구성과를 바탕으로 개방명부식 중층비례대표제를 새로운 지역의 선거결과에 적용하여 검증하고, 나아가 보다 넓은 단위로의 확장 적용 가능성 여부를 검증하고자 한다. 이를 통하여 기존 연구의 한계를 보완하고 현행 단기비이양식 선거제도의 근본적인 대안으로서 중층비례대표제의 효과성을 검증하고자 한다.

### Ⅲ. 기초의회 중선거구제의 문제와 대안 모델

#### 1. 단기비이양식 선거제도의 문제와 대안들

2006년 지방선거에서 처음으로 도입한 기초의원 선거에서의 중선거구제는 지역주의로 인한 거대 정당들의 독점구조를 완화하고 소수정당의 의회 진출 기회를 높이기 위함이었다(안철현 2011, 46-47). 한국의 지역갈등적 정당 구도 하에서는 정당공천제와 지역주의적 선거행태 등으로 인해 주요 거대 정당이 지방의회를 독점할 가능성이 높다. 따라서 이러한 문제를 해결하기 위해서 기존의 소선거구제를 중선거구제로 개편하여 하나의 선거구에서 2~4명의 의원을 선출하게 되면 지역주의적 정당 독점 현상이 완화되고 소수정당의 다양한 정치세력도 의석을 확보하여 의회에 진출할 수 있을 것이라고 기대하는 것이다. 그렇게 되면, 지역의 다양한 이해와 요구가 지방정치에 반영될 수 있고, 단체장에 대한 의회의 견제가 이루어질 수 있으며, 정당공천제를 보완하고 지역주의를 극복할 수 있다는 논리였다(고선규 2006, 130).

하지만, 앞에서 살펴본 바와 같이, 기초의원 선거에서 중선거구제의 도입이 선거구의 크기 효과에 의해 소수정당의 의회진출로 이어지지 않음으로써, 유권자의 선호와 의석수 사이의 불비례성의 문제는 해소되지 않고 있는 것이 현실이다. 또한 정당 공천제와 선거구획정 제도 등에 의해 중앙당의 과도한 영향력이 지속되고 있고, 같은 정당에서 출마한 후보자들 사이에 과도한 경쟁이나 개인표를 추구하는 현상이 나타나고 있으며, 투표용지의 순서효과나 일렬투표현상 등의 문제 역시 지적되고 있다.

먼저, 지역의 일꾼을 선출하는 지방선거에서 중앙당과 중앙정치의 영향력이 과도하여 지방선거가 중앙정치의 대리전이 되거나, 지방의회에서 거대 정당의 지배구도가 강하게 나타나는 문제가 중선거구제 도입 이후에도 해소되지 않고 있다(강신구 2014; 김정도·안용훈 2013; 박상훈·이재훈 2023; 황아란 2013). 지

방선거에 대한 중앙당 및 중앙정치의 영향력과 지역에서 나타나는 양당 지배체제는 정당공천제와 선거구획정 방식 등의 제도적 요인에 기인하는 측면이 있다. 후보자 공천권을 정당이 전유함으로써 지방정치가 중앙정치에 예속된다. 또한 기초의회 선거구 획정이 국회와 광역자치단체에서 결정되는 과정에서 거대 정당에 유리한 방식으로 이루어진다(최선·김현 2023). 그러다 보니, 중선거구제 하에서도 소수정당에게 유리한 선거결과가 나타나기 어려운 것이다.

또한, 단기비이양식 선거제도는 하나의 정당에서 여러 후보자를 공천할 수 있으므로, 동일한 정당의 후보자들 사이에 경쟁이 불가피하다. 같은 정당의 후보들은 이념성향이나 정책적 입장이 유사하기 때문에 후보들은 당선을 위해서 개인적 차별성을 강조하며 개인표를 추구하게 된다(고선규 2006, 126; 문우진 2019, 73). 이에 더하여, 선거구의 크기가 커지면 주요 정당의 공천 과정에서 탈락한 후보자가 무소속으로 출마하거나, 지역의 유지나 토호세력이 무소속 후보로 출마하여 당선될 가능성이 높아진다(강신구 2019; 황아란 2007).

단기비이양식 선거제도의 또 다른 문제는 많은 사표가 발생한다는 점과, 득표율과 의석률 사이의 불비례성이 높다는 점이다. 단기비이양식에서 당선자 결정은 선거구에 배정된 의석 수 만큼의 당선자를 득표 순서대로 선발하는 방식이다. 따라서 낙선자의 표와 당선자의 잉여표는 사표가 되고, 사표가 많이 발생할수록 득표율과 의석점유율 사이의 불비례성은 높아진다. 또한 당선자 사이에서도 가장 많은 표를 받고 당선된 후보와 가장 적은 표를 받고 당선된 후보 사이의 표차이가 크게 발생하는 경우도 흔하다. 이처럼 단기비이양식이 도입된 이후에도 기초의회 선거에서 소수정당들에게 유리한 결과가 나타나지 않고, 당선자 사이에 큰 표차이가 발생하기도 하며, 복수의 후보자를 공천한 정당의 경우 전체 득표율 대비 의석점유율이 낮게 나타나는 경우도 발생하고 있다.

투표용지의 순서효과나 기호효과 역시 기초의원 선거의 주요 문제로 지적되고 있다(김범수·서재권 2012, 141; 이재훈·고선규 2014, 99; 최준영 2012, 70; 황아란 2010, 107). 순서효과는 투표용지의 상단에 가까울수록 득표에서 이득을 얻는

것을 의미하고, 기호효과는 하나의 정당에서 두 명 이상의 후보를 추천한 경우, ‘가’ 기호를 배정받은 후보자가 득표에서 이득을 얻는 것을 의미한다. 기초의원 선거에서 나타나는 순서효과와 기호효과와 문제는 유권자가 후보의 자질이나 능력, 경력이나 공약 등을 고려하여 선택하는 것이 아니라 제3의 요인이 영향을 미치는 것이라는 점에서 선거를 불공정하게 만들게 된다. 유사한 맥락에서, 중선거구제 하에서 많은 후보자가 출마한 경우, 유권자는 후보자의 정보를 충분히 인지하지 못한 상태에서 함께 치러지는 여러 선거의 투표용지에서 하나의 번호를 동일하게 선택하는 ‘일렬투표’ 현상이 나타나기도 한다(김범수 2014, 203). 이는 광역자치단체장, 광역의회, 기초자치단체장, 기초의회, 교육감 등의 선거가 동시에 치러지는 지방선거에서, 유권자가 모든 투표용지에서 동일하게 1번을 선택하거나 동일하게 2번을 선택하는 현상을 의미한다. 이 역시 선거의 불공정 문제를 야기한다.

이러한 문제들의 해결을 위해서는 보다 근본적인 제도적 변화가 요구된다. 먼저, 현행 중선거구제를 유지하는 상황에서 의석할당방식을 다수대표제에서 비례대표제로 바꾸는 방안을 고려할 수 있다. 단기비이양식 90%와 정당명부식 비례대표제 10%의 구성에서 정당명부식 비례대표제 100%로 전환하는 것이다. 유권자는 더 이상 후보에게 투표하지 않고 정당투표만 진행하며, 정당의 득표율에 따라 의석을 배분하게 된다. 이 경우 비례대표제의 장점인 사표를 줄이고 비례성을 높일 수 있으며, 후보자 기호에 따른 기호효과 문제를 해결할 수 있다. 하지만 폐쇄명부식 비례대표제는 정당이 후보자의 순서를 결정하기 때문에, 후보자들은 유권자와 소통하기보다는 공천권을 가진 정당에 충성하게 된다(파렐 2017, 118). 따라서 폐쇄명부식 비례대표제에서는 중앙당의 과도한 영향력을 배제하기 어렵다.

개방명부식 비례대표제를 도입하게 되면 중앙당의 영향력을 감소시킬 수 있다. 이 제도 하에서 유권자는 후보자에게 투표하게 되고, 득표수가 많은 후보자가 명부의 상위 순위를 배정받게 된다. 즉 당선자의 순서를 결정하는 명부 순위를 정당이 아닌 유권자가 선택함으로써 상대적으로 중앙당의 영향력을 줄일 수

있게 된다. 또한 단기비이양식에서 사표가 되는 당선자의 잉여표는 모두 정당표로 계산되므로 사표를 줄이고 비례성을 높일 수 있다. 하지만 개방명부식 비례대표제에서는 후보자들이 개인표를 추구하는 경향이 강해질 수 있고, 선거구의 크기가 커질수록 적은 득표로도 당선이 가능하기 때문에 재력이 있는 지역의 유지나 특정 집단의 지지를 받는 후보자들이 당선될 가능성이 커진다. 또한 선거구의 크기가 커서 후보자가 많아지면, 유권자들이 모든 후보자에 대한 정보를 파악하기 어렵고, 그렇게 되면 투표용지에서 상위에 배정된 후보자들이 득표의 이득을 보는 순서효과가 나타나게 된다. 따라서 이러한 문제를 고려할 때, 개방명부식 비례대표제를 시행하는 경우에는 선거구의 크기를 너무 크지 않도록 해야 한다. 그러나 선거구의 크기가 작으면 소수정당의 후보자들이 당선되기 어려워짐으로써 본래 목적인 비례성을 확보하기 어려워진다.

개방명부식 중층비례대표제가 이러한 문제들을 종합적으로 해결할 수 있는 대안이 될 수 있다. 이 선거제도는 선거구의 크기를 비교적 작게 설정하면서도, 동시에 소수정당들의 의회 진출을 촉진한다(문우진 2023, 144). 중층비례대표제는 선거구를 이중(two-tier)으로 구성한다. 규모가 작은 낮은 수준의 하위선거구(the lower-tier districts)와 하위선거구 몇 개를 통합하여 만드는 높은 수준(the higher-tier districts)의 상위선거구의 조합이다. 하나의 상위선거구에 포함되는 하위선거구의 수는 국가의 사례마다 다소 차이가 나타나는데, 적게는 2-3개의 하위선거구를 묶어 하나의 상위선거구를 구성하기도 하고, 많게는 30개 이상의 하위선거구를 통합하여 하나의 상위선거구를 구성하기도 한다(Lijphart 1994, 33-36). 중층비례대표제에서 유권자는 하위 선거구에서 후보자 명부에 투표하여 후보자를 선택한다. 의석 배분은 ‘조정 의석’(adjustment-seats system) 방식이나 ‘잔여 이양’(remainder-transfer system) 방식으로 이루어진다. ‘조정 의석’ 방식은 하위선거구에서 후보자들이 얻은 표를 정당별로 합산하여 상위선거구에서 취합하고, 상위선거구에서 정당별 득표율을 바탕으로 정당들의 의석을 배분한 후, 정당별로 확보한 의석을 각각 하위선거구에 할당하여 당선자를 확정하는 방식이

다. ‘잔여 이양’ 방식은 하위선거구에서 정당별 후보자들의 합산된 득표율을 바탕으로 비례대표식 의석배분을 진행한 후 잔여표를 상위선거구로 보내고, 상위선거구에서 정당별로 취합된 잔여표의 비율을 바탕으로 잔여석을 정당별로 배정하는 방식이다. 어떠한 방식을 사용하든지 의석배정이 상위선거구에서 정당별 득표율을 고려하여 이루어진다는 점에서 공통적이다. 따라서 중층비례대표제에서 유권자는 상대적으로 좁은 영역의 선거구에서 후보자의 정보를 쉽게 파악하고 투표에 참여할 수 있고, 의석배정은 보다 넓은 상위선거구에서 이루어져 소수정당의 의회 진입에도 유리하다.

이처럼 개방명부식 중층비례대표제가 가지는 장점은 (1) 개방명부를 택함으로써 중앙당의 과도한 영향력을 약화시키면서도, 투표용지 상 후보의 위치나 후보의 기호를 정당이 결정함으로써 정당의 일정한 영향력을 유지할 수 있고, (2) 유권자는 상대적으로 좁은 하위선거구에서 투표함으로써 상대적으로 유권자의 후보자 선택을 용이하게 하며, (3) 선거구가 커질수록 강화되는 투표용지의 순서효과나 기호효과 및 지역 유지나 특정 세력의 무소속 출마 및 당선 가능성을 낮출 수 있고, (4) 상대적으로 넓은 상위선거구에서 비례대표식 의석을 배분함으로써 소수정당의 의회 진출 가능성을 높일 수 있다.

## 2. 개방명부식 중층비례대표제

본 연구에서 현행 단기비이양식 선거제도의 문제를 해결하기 위한 대안으로 제시하는 개방명부식 중층비례대표제는 다음과 같다. 선거구는 현행 기초의회 중선거구제의 선거구를 그대로 하위선거구로 사용하고, 2~4개의 하위선거구를 묶어서 하나의 상위선거구를 구성한다. 정당들은 개별적인 후보자 공천과정을 거쳐 개방형 비례대표명부를 작성하여 선거관리위원회에 제출하고, 유권자는 개방명부식 투표용지에서 원하는 후보자를 선택한다.

의석 배분은 먼저 하위선거구에서 정당 득표율을 기준으로 의석을 배정하고, 남은 잔여표를 상위선거구에서 취합하여 잔여석을 배정하는 ‘잔여 이양’ 방식을

사용한다.<sup>1)</sup> 의석 배분을 위한 계산법은 비례성이 높아 소수정당에게 유리한 헤어(Hare) 방식을 상·하위선거구에 모두 사용하거나, 헤어(Hare) 방식과 동트(d'Hondt) 방식을 각각 하위선거구와 상위선거구에 사용한다. 의석 배분을 위해 두 방식을 모두 적용하여 비교하는 이유는 비례성이 높아 소수정당에게 유리하다고 평가되거나 다수정당에게 유리하다고 평가되는 대표적인 두 방식을 각각 적용할 경우 선거 결과가 어떻게 달라질 수 있는지 그 가능성을 비교하여 살펴보기 위함이다.

〈표 1〉 단기비이양식 선거제도의 의석 배분

	A정당		B정당		C정당	D정당	무소속	합계
	갑-A-가	갑-A-나	갑-B	-	갑-C	갑-D	갑-무	-
선거구 갑	16,000	15,500	18,000	-	9,800	10,000	10,700	80,000
선거구 을	을-A-가	을-A-나	을-B-가	을-B-나	을-C	을-D	을-무	-
	24,000	7,800	8,700	8,200	9,300	12,000	10,000	80,000

〈표 1〉은 단기비이양식 선거제도 하에서 각각 4인을 선출하는 두 선거구의 가상 투표결과이다. 선거구 갑에서 당선자는 득표순으로 갑-A-가, 갑-A-나, 갑-B, 갑-무 후보자이고, 선거구 을에서 당선자는 을-A-가, 을-C, 을-D, 을-무 후보자이다. 선거구 갑에서는 A정당과 B정당의 후보자가 모두 당선된 반면, 선거구 을에서는 A정당과 B정당 후보중 을-A-가 후보자 한 명만 당선되었다. 두 선거구에서 A정당의 전체 득표수는 선거구 갑이 31,500표, 선거구 을이 31,800표로 비슷하지만, 선거구 갑에서는 두 후보자가 고른 득표로 나란히 당선된 반면 선거구 을

1) 본 연구에서 ‘잔여 이양’ 방식을 사용하는 이유는 크게 두 가지이다. 먼저 현실 적용 가능성을 고려하여, 기존의 선거구에서 일차적인 의석할당이 이루어짐에 따라 유권자들이 새로운 선거제도에 대해 느낄 수 있는 이질감을 줄일 수 있다는 것이다. 또한 상위선거구에서만 모든 의석을 할당하는 ‘조정 의석’ 방식보다 ‘잔여 이양’ 방식이 지역구 배정 의석수 변화의 가능성이 낮기 때문이다.

에서는 한 후보에게 표가 집중되어 한 후보자만 당선됨으로써 A정당 전체적으로는 의석에서 손해를 보게 되었다. 또한 선거구 을에서 B정당은 두 후보자가 고른 득표를 하였으나, 두 후보자 모두 득표수 4위 안에 들지 못함으로써 전체 정당 득표율은 높음에도 불구하고 당선자를 배출하지 못했다. 이처럼 단기비이양식 선거제도에서는 정당 득표율에 비례하지 않는 선거 결과가 자주 발생함에 따라, 정당이 선거구마다 몇 명의 후보자를 공천할 것인지에 대한 후보공천 전략이 중요해진다.

<표 2> 개방명부식 비례대표제의 의석 배분

선거구 갑	A정당	B정당	C정당	D정당	무소속1	합계
득표수	31,500	18,000	9,800	10,000	10,700	80,000
헤어 지수	<b>1.58</b>	0.90	0.49	0.50	0.54	4
지수 충족 의석	<b>1</b>	0	0	0	0	1
잔여 지수	<b>0.58</b>	<b>0.90</b>	0.49	0.50	<b>0.54</b>	3
최대 잔여 의석	<b>1</b>	<b>1</b>	0	0	<b>1</b>	3
의석 합계	2	1	0	0	1	4

선거구 을	A정당	B정당	C정당	D정당	무소속2	합계
득표수	31,800	16,900	9,300	12,000	10,000	80,000
헤어 지수	<b>1.59</b>	0.85	0.47	0.60	0.50	4
지수 충족 의석	<b>1</b>	0	0	0	0	1
잔여 지수	<b>0.59</b>	<b>0.85</b>	0.47	<b>0.60</b>	0.50	3
최대 잔여 의석	<b>1</b>	<b>1</b>	0	<b>1</b>	0	3
의석 합계	2	1	0	1	0	4

<표 2>는 동일한 투표결과를 개방명부식 비례대표제의 방식으로 의석 배분을 시행한 것이다. 선거구별 정당 득표수를 기준으로 헤어(Hare) 방식을 사용하여 정당 간의 의석을 배분하였다. 헤어 방식에서는 먼저 하나의 선거구에 출마한 모든 후보자들이 받은 표의 합을 해당 지역구에 배정된 의석수로 나누어 헤어

기준수(Hare quota)를 계산한다. 위 사례에서 두 선거구 모두 후보자들이 득표한 표의 합은 80,000표이고 의석수는 4석이므로 헤어 기준수는 20,000이 된다. 헤어 기준수가 마련되면, 선거구에서 정당별 후보자들이 받은 표의 합을 헤어 기준수로 나누어 각 정당의 헤어 지수를 계산한다. <표 2>에서 선거구 갑의 경우 A정당의 후보자들이 얻은 표를 모두 합한 31,500표를 헤어 기준수 20,000으로 나누어 1.58의 헤어 지수를 계산했다.

헤어 지수가 계산되면, 다음의 두 단계 절차를 거쳐 의석을 배정하게 된다. 첫 번째 단계는 정당마다 계산된 헤어 지수에서 정수(integer) 부분에 해당되는 수만큼 의석을 할당한다. 선거구 갑에서 A정당의 헤어 지수가 1.58이므로, 정수부분인 1만큼 지수 충족 의석(full quota seat) 1석을 배정한다. 선거구 나에서도 헤어 지수의 정수부분이 1이상인 정당은 A정당만 해당되므로, A정당에게 지수 충족 의석 1석을 배정한다. 다른 정당들은 정수부분이 모두 1 미만이므로 해당되지 않는다. 두 번째 단계는 헤어 지수에서 할당한 정수부분을 뺀 나머지 잔여 헤어 지수에 따라 잔여 의석을 배정한다. 선거구 갑에서 A정당은 잔여 지수가 0.58이 되었고, 다른 정당들은 모두 헤어 지수가 그대로 잔여 지수로 남아 있는 상황에서, 잔여 지수의 수가 큰 순서대로 남은 의석 3석을 배정한다. 첫 번째 단계에서 A정당에게 1석을 배정하고 남은 3석의 의석은 잔여 지수가 0.90으로 가장 큰 B정당, 다음으로 큰 잔여 지수인 0.58의 A정당, 다음으로 큰 잔여 지수인 0.54의 무소속1 후보자에게 각각 1석씩 배정한다. 결과적으로 선거구 갑에서 정당별 최종 의석수는 A정당이 2석, B정당이 1석, 무소속1이 1석이 된다. 동일한 방식으로 선거구 을에 대한 의석 배분을 진행하면, 선거구 을의 최종 의석수는 A정당이 2석, B정당이 1석, D정당이 1석이 된다.

개방명부식 비례대표제에서는 선거구 을에서 단기비이양식과는 다른 의석배정 결과가 나타났다. 단기비이양식의 선거구 을에서의 선거 결과는 A정당 1석, C정당 1석, D정당 1석, 무소속1 1석이었으나, 개방명부식 비례대표제에서는 A정당 2석, B정당 1석, D정당 1석이라는 결과가 나왔다. 단기비이양식에서는 각

각 두 명의 후보자를 낸 A정당과 B정당 중에서 A정당이 1석만 얻는 것에 그쳤으나, 개방명부식 비례대표제에서는 득표율에 비례해서 A정당과 B정당의 의석수가 각각 1석씩 증가하게 된 것이다.

〈표 3〉 중층비례대표제의 의석 배분 1단계

	A정당		B정당		C정당	D정당	무소속	합계
선거구 갑	갑-A-가	갑-A-나	갑-B	-	갑-C	갑-D	갑-무	-
	16,000	15,500	18,000	-	9,800	10,000	10,700	80,000
선거구 을	을-A-가	을-A-나	을-B-가	을-B-나	을-C	을-D	을-무	-
	24,000	7,800	8,700	8,200	9,300	12,000	10,000	80,000

선거구 갑	A정당	B정당	C정당	D정당	무소속1	-	합계
득표수	31,500	18,000	9,800	10,000	10,700	-	80,000
헤어 지수	<b>1.58</b>	0.90	0.49	0.50	0.54	-	4
지수 충족 의석	<b>1</b>	0	0	0	0	-	1
잔여 지수	0.58	0.90	0.49	0.50	0.54	-	3
잔여표	11,500	18,000	9,800	10,000	10,500	-	39,300

선거구 을	A정당	B정당	C정당	D정당	-	무소속2	합계
득표수	31,800	16,900	9,300	12,000	-	10,000	80,000
헤어 지수	<b>1.59</b>	0.85	0.47	0.60	-	0.50	4
지수 충족 의석	<b>1</b>	0	0	0	-	0	1
잔여 지수	0.59	0.85	0.47	0.60	-	0.50	3
잔여표	11,800	16,900	9,300	12,000	-	10,000	38,000

<표 3>은 개방명부식 중층비례대표제의 방식으로 투표 결과에 대한 의석 배분을 실시한 것이다. 중층비례대표제에서 의석배분은 크게 두 단계로 진행된다. 첫 번째 단계에서는 하위선거구의 정당별 득표율을 기준으로 지수 충족 의석을 할당하고, 두 번째 단계에서는 첫 단계에서 할당 후 남은 정당별 잔여표를 상위 선거구로 보내고, 상위선거구에서 정당별로 취합된 잔여표의 비율을 기준으로

의석 배분을 진행한다. 그리고 상위선거구에서 배분된 정당별 의석은 잔여의석 할당 몫에 따라 정당별로 하위 선거구에 할당함으로써 의석 배분 절차가 마무리 된다. 하위선거구의 의석 할당은 비례성이 높은 헤어 방식을 사용하였으며, 상위 선거구에서의 의석 할당은 헤어 방식과 동트(d'Hondt) 방식을 각각 시도하여 그 결과를 비교하였다.

첫 번째 단계는 각 하위선거구마다 헤어 기준수를 산출하여 정당 득표수의 합을 바탕으로 정당별 헤어 지수를 계산하고, 헤어 지수의 정수부분에 해당하는 수만큼의 의석을 배정한다. 선거구 갑과 을 모두 전체 득표수의 합은 80,000표, 의석수는 4석이므로 헤어 기준수는 20,000이 된다. 선거구 갑의 경우, A정당의 총 득표수가 31,500표이므로, 이를 헤어 기준수인 20,000으로 나누어 1.58의 헤어 지수를 얻었고, 다른 모든 정당과 무소속 후보자들도 동일한 방식으로 헤어 지수를 계산한다. 그 결과, A정당이 두 선거구에서 모두 헤어 지수의 정수 부분이 1 이상에 해당되었다. 따라서 두 선거구에서 각각 A정당에게 지수 충족 의석 1석 씩 배정한다. 그리고 남은 잔여표를 계산하여 상위선거구로 올린다. 지수 충족 의석을 배정한 정당은 득표수에서 배정한 의석 수에 비례하는 헤어 기준수 만큼의 표를 제외하고 나머지 표를 잔여표로 올린다. 따라서 선거구 갑에서 A정당은 1석을 배정받았으므로 득표수 31,500표에서 1석만큼의 헤어 기준수에 해당하는 20,000표를 뺀 11,500표가 잔여표가 된다.

〈표 4〉 중층비례대표제의 의석 배분 2단계: 헤어(Hare) 방식의 경우

상위선거구	A정당	B정당	C정당	D정당	무소속1	무소속2	합계
합산 잔여표	23,300	34,900	19,100	22,000	10,500	10,000	119,800
헤어 지수	<b>1.17</b>	<b>1.75</b>	0.96	<b>1.10</b>	0.53	0.50	6
지수 충족 의석	<b>1</b>	<b>1</b>	0	<b>1</b>	0	0	3
잔여 지수	0.17	<b>0.75</b>	<b>0.96</b>	0.10	<b>0.53</b>	0.50	3
잔여 할당 의석	0	<b>1</b>	<b>1</b>	0	<b>1</b>	0	3
의석 합계	1	2	1	1	1	0	6

하위선거구	A정당	B정당	C정당	D정당	무소속1	무소속2	합계
잔여의석 배정몫(갑)	0.79	<b>0.90</b>	<b>0.49</b>	0.50	<b>0.53</b>	-	-
잔여의석 배정몫(을)	<b>0.80</b>	<b>0.85</b>	0.47	<b>0.60</b>	-	0.50	-

	A정당	B정당	C정당	D정당	무소속1	무소속2	합계
선거구 갑	1	1	1	0	1	-	4
선거구 을	2	1	0	1	-	0	4
최종 의석수	<b>3</b>	<b>2</b>	<b>1</b>	<b>1</b>	<b>1</b>	0	8

<표 4>는 중층비례대표제에서 2단계 의석 배분을 헤어 방식으로 실시한 것이다. 상위선거구에서 진행되는 2단계 의석 배분은 하위선거구들의 정당별 잔여표를 취합하여 정당별 합산 잔여표를 계산한다. 그리고 모든 정당들의 합산 잔여표의 합을 잔여 의석수로 나누어 헤어 기준수를 산출한다. 상위선거구에서 잔여표의 합은 119,800표이고 잔여 의석은 6석이므로, 헤어 기준수는 19,967이 된다. 헤어 기준수가 마련되면 정당별 잔여표를 헤어 기준수로 나누어 정당별 헤어 지수를 계산한다. 정당별 헤어 지수에서 정수 부분이 1 이상이 되는 정당은 A정당(1.17), B정당(1.75), D정당(1.10)이므로, 세 정당에게 각각 지수 충족 의석을 1석씩 할당한다. 다음으로 잔여 지수를 계산한 후, 잔여 지수의 크기가 큰 순서대로 나머지 3석의 잔여 의석을 할당한다. 잔여 지수는 크기에 따라 C정당(0.96), B정당(0.75), 무소속1(0.53) 순서이므로, 각 1석씩의 의석을 배정한다. 2단계에서 배정된 정당별 의석수는 A정당 1석, B정당 2석, C정당 1석, D정당 1석, 무소속1 1석이다.

이처럼 상위선거구에서 의석 배분이 마무리되면, 각 정당이 배정받은 의석을 하위선거구에 할당하는 마지막 과정을 거치게 되는데, 어떤 하위선거구에 배정할 것인지는 하위선거구의 잔여의석 배정몫의 크기에 따라 결정한다. 잔여의석 배정몫은 하위선거구에서 정당별 헤어 지수를 예상 의석으로 나눈 값이다. 예를

들면, A정당의 경우 1단계 하위선거구 배정에서 두 선거구 모두 1석씩 의석을 배정받았고, 상위선거구 배정 과정에서 1석을 추가로 배정받았다. 따라서 상위선거구에서 추가로 배정받은 1석을 어떤 선거구에 배정할 것인지 결정해야 한다. 선거구 갑에서 A정당의 잔여의석 배정몫은 헤어 지수 1.58을 추가로 배정받게 되는 경우의 예상의석수 2로 나누어 0.79가 되고, 선거구 을에서의 잔여의석 배정몫은 헤어 지수 1.59를 2로 나누어 0.80이 되므로, 선거구 을의 잔여의석 배정몫이 크다. 따라서 상위선거구에서 배정받은 A정당의 추가 의석 1석은 선거구 을에 할당하게 되는 것이다. 이러한 방식에 따라 나머지 정당의 의석을 하위선거구에 배정하면, 정당별 최종 의석수는 A정당 3석, B정당 2석, C정당 1석, D정당 1석, 무소속1 1석이다. 이는 개방명부식 비례대표제의 결과와 비교하여 선거구 갑에서 A정당이 1석 감소하고 C정당이 1석 증가한 차이를 나타내는 것이다.

<표 5> 중층비례대표제의 의석 배분 2단계: 동트(d'Hondt) 방식의 경우

	A정당	B정당	C정당	D정당	무소속1	무소속2	합계
득표수/1	23,300	34,900	19,100	22,000	10,500	10,000	119,800
득표수/2	11,650	17,450	9,550	11,000	5,250	5,000	59,900
득표수/3	7,767	11,633	6,367	7,333	3,500	3,333	39,933
의석 합계	2	2	1	1	0	0	6

	A정당	B정당	C정당	D정당	무소속1	무소속2	합계
선거구 갑	2	1	1	0	0	-	4
선거구 을	2	1	0	1	-	0	4
전체 의석수	4	2	1	1	0	0	8

중층비례대표제의 2단계 배분을 동트(d'Hondt) 방식으로 실시할 수도 있다. 동트 방식은 정당별 득표수의 합을 정수로 나눈 몫의 크기 순서로 의석을 배분하는 방식이다. <표 5>는 하위선거구에서 1단계 의석 배분을 마친 잔여표를 상위선거구에서 정당별로 취합한 정당별 득표수를 정수인 1, 2, 3 등으로 나눈 몫을

계산한 것이다. 몫이 큰 순서대로 잔여 의석 6석을 배정한다. 몫이 큰 순서에 따라 B정당의 34,900, A정당의 23,300, D정당의 22,000, C정당의 19,100, B정당의 17,450, A정당의 11,650이 1석씩 배정을 받게 되므로, A정당 2석, B정당 2석, C정당 1석, D정당 1석을 배정받는다. 이렇게 상위선거구에서 배정받은 의석을 하위선거구에 할당함으로써 정당별 최종 의석을 확정한다.

2단계에서 동트 방식을 사용한 정당별 최종 의석은 A정당 4석, B정당 2석, C정당 1석, D정당 1석으로, 헤어 방식을 사용한 경우보다 A정당이 1석이 증가하고, 무소속1의 1석이 감소하는 등의 차이가 나타났다. 즉 중층비례대표제의 2단계 상위선거구 의석 배정을 헤어식으로 하는 경우에는 소수정당에게 유리한 결과가 나타난 반면, 동트식으로 배정하는 경우에는 큰 정당에게 유리한 결과가 나타난 것이다. 따라서 2단계의 의석 배분 방식을 어떤 것으로 선택할 것인지는 사회적 상황을 고려하여 결정할 수 있다. 가령, 비례성을 높이고 여러 소수정당의 의회 진출을 가능케 하기 위해서는 헤어 방식을 선택할 수 있고, 반대로 무소속 후보자의 의회 진출을 다소 억제하고 소수정당의 의회 진출과 정당정치 활성화를 추구하고자 한다면 동트 방식을 선택할 수 있다.

#### IV. 중층비례대표제 시뮬레이션 분석

이 장에서는 개방명부식 중층비례대표제를 기초의회 선거에 적용할 경우 어떤 결과가 나타나는지 살펴보기 위해서 시뮬레이션 비교 분석을 시도한다. 2022년 시행된 제8회 지방선거에서 기초의회 의원 선거는 2018년 시행된 제7회 지방선거보다 소수정당의 참여나 의회진출 등이 모두 감소하는 결과를 보였다. 제7회 지방선거에서는 유권자의 지지를 바탕으로 의회 진출의 가능성을 기대해 볼 수 있는 주요 소수정당으로 바른미래당, 민주평화당, 정의당, 민중당 등이 있었던 반면, 제8회 지방선거에서는 정의당과 진보당 정도에 한정되었다. 이에 더하여,

기초의회 전체 의석수는 2,926석에서 2,987석으로 61석 증가했음에도 불구하고 제3정당이나 무소속 당선자의 의석은 111석 감소한 반면 두 거대 정당의 의석이 172석 증가하였고, 의석을 확보한 정당의 수 역시 제7회 지방선거의 6개 정당에서 제8회 지방선거에서는 4개 정당으로 감소하였다.<sup>2)</sup> 이러한 사항을 고려하여, 비교적 최근에 치러진 선거 중에서 보다 많은 소수정당이 선거에 참여하고 의회 진출에 성공한 제7회 지방선거에서 사례를 선택하였다.

또한, 하나의 정당이 압도적인 영향력을 행사하고 있는 지역에서 제도변화에 따른 선거결과와 변화의 가능성을 관찰하기 위해서 광주광역시를 선택하였다. 광주광역시는 다른 지역보다 하나의 정당이 지역의 패권을 장악하고 있는 경향이 상대적으로 강하게 나타나는 지역이다. 그리고 광주광역시에 속한 5개 기초의회 중 동구를 선택하였는데, 이는 두 개의 하위선거구를 하나의 상위선거구로 묶어 운용하는 사례를 상정한 앞선 논의의 연장에서 분석을 시도하기 위함이다. 광주동구의 사례를 통해 2개의 하위선거구를 하나로 묶어 상위선거구를 구성한 경우에 대한 시뮬레이션 분석을 시도한 이후, 광주광역시 전체로 확대하여 20개

2) 제7회와 제8회 전국동시지방선거 기초의회 의원 선거 의석수는 다음과 같다.

	제7회 지방선거 의석 수	제8회 지방선거 의석 수	증감
더불어민주당	1,638 (56.0%)	1,384 (46.3%)	-254
국민의힘(자유한국당)	1,009 (34.5%)	1,435 (48.0%)	426
민주평화당	49 (1.7%)	-	
정의당	26 (0.9%)	7 (0.2%)	-19
바른미래당	21 (0.7%)	-	
민중당	11 (0.4%)	-	
진보당	-	17 (0.6%)	
무소속	172 (5.9%)	144 (4.8%)	-28
합계	2,926 (100%)	2,987 (100%)	61
양당 합계	2,647 (90.5%)	2,819 (94.4%)	172
제3정당 합계	107 (3.7%)	24 (0.8%)	-83
제3정당·무소속 합계	279 (9.5%)	168 (5.6%)	-111

출처: 중앙선거관리위원회 선거통계시스템(<http://info.nec.go.kr>)

하위선거구를 하나로 묶어 상위선거구를 구성한 경우에 대한 시뮬레이션 분석을 시도한다.

〈표 6〉 제7회 지방선거 광주광역시 동구의회 선거 결과

	더불어민주당			바른미래당		민주평화당	민중당	무소속	합계
광주동구가	조승민	박진원	박미정	김성숙	-	홍기월	박정현	조계수	-
	7,688	3,183	2,248	1,591	-	3,672	2,170	1,062	21,614
광주동구나	전영원	정미용	박종균	김용임	김대성	조기춘	문홍	인선균	-
	9,284	4,315	4,616	1,937	1,080	3,134	1,921	1,843	28130

〈표 6〉은 제7회 지방선거에서 광주광역시 동구의회 의원선거 결과이다. 광주 동구는 가선거구와 나선거구 두 개의 선거구로 구성되었고, 두 선거구 모두 3석의 의석이 배정되어 3명의 의원을 선출한다. 지역에서 강한 영향력을 가지고 있는 더불어민주당이 두 지역 모두 3명의 후보자를 공천하였고, 바른미래당이 나선거구에서 두 명의 후보자를 공천하였으며, 다른 정당들은 모두 선거구마다 한 명의 후보자를 공천하였다. 단기비이양식으로 결정된 당선자는 가선거구에서 더불어민주당 조승민, 박진원 후보, 민주평화당 홍기월 후보가 당선되었고, 나선거구에서는 더불어민주당의 세 후보자가 모두 당선되었다.

〈표 7〉 개방명부식 비례대표제의 의석 배분

광주동구가	더불어민주당	바른미래당	민주평화당	민중당	무소속1	합계
득표수	13,119	1,591	3,672	2,170	1,062	21,614
헤어 지수	1.82	0.22	0.51	0.30	0.15	3
지수 총족 의석	1	0	0	0	0	1
잔여 지수	0.82	0.22	0.51	0.30	0.15	2
최대 잔여 의석	1	0	1	0	0	2
의석 합계	2	0	1	0	0	3

광주동구나	더불어민주당	바른미래당	민주평화당	민중당	무소속2	합계
득표수	18,215	3,017	3,134	1,921	1,843	28,130
헤어 지수	1.94	0.32	0.33	0.20	0.20	3
지수 총족 의석	1	0	0	0	0	1
잔여 지수	0.94	0.32	0.33	0.20	0.20	2
최대 잔여 의석	1	0	1	0	0	2
의석 합계	2	0	1	0	0	3

<표 7>은 투표결과를 개방명부식 비례대표제의 방식으로 선거구별 의석 배분을 시도한 것이다. 광주동구 가선거구에서는 전체 득표수가 21,614표이고 의석수는 3석이므로, 21,614표를 3으로 나눈 헤어 기준수는 7,205가 된다. 정당별 합산된 득표수를 헤어 기준수로 나누어 각 정당별 헤어 지수를 계산하고, 지수 총족 의석을 배분한다. 가선거구에서 헤어 지수의 정수 부분이 1이상인 경우는 더불어민주당이므로, 더불어민주당에 지수 총족 의석 1석을 배정한다. 다음으로 잔여 지수를 비교하여 잔여 지수가 큰 정당부터 순서대로 남은 2개의 잔여 의석을 배정한다. 더불어민주당이 잔여 지수가 0.82로 가장 크고, 민주평화당이 0.51로 두 번째로 크므로, 더불어민주당과 민주평화당에게 2석의 잔여석을 각각 1석씩 배정한다. 그 결과 광주동구 가선거구에서는 더불어민주당이 2석, 민주평화당이 1석을 얻게 되었다.

같은 방식으로 광주동구 나선거구에 대한 의석 배분을 시행하면 더불어민주당 2석, 민주평화당 1석의 결과가 도출된다. 이는 단기비이양식의 선거결과와는 다른 것으로, 단기비이양식의 결과에서 더불어민주당이 1석 감소한 반면, 민주평화당이 1석 증가하는 결과가 나타났다. 즉 개방명부식 비례대표제를 도입할 경우에 기존의 단기비이양식보다 소수정당에 다소 유리한 결과가 나타나는 것을 확인할 수 있다.

<표 8> 중층비례대표제의 의석 배분 1단계

광주동구가	민주당	바미당	민평당	민중당	무소속1	-	합계
득표수	13,119	1,591	3,672	2,170	1,062	-	21,614
헤어 지수	1.82	0.22	0.51	0.30	0.15	-	3
지수 총족 의석	<b>1</b>	0	0	0	0	-	1
잔여 지수	0.82	0.22	0.51	0.30	0.15	-	2
잔여표	5,914	1,591	3,672	2,170	1,062	-	14,409

광주동구나	민주당	바미당	민평당	민중당	-	무소속2	합계
득표수	18,215	3,017	3,134	1,921	-	1,843	28,130
헤어 지수	1.94	0.32	0.33	0.20	-	0.20	3
지수 총족 의석	<b>1</b>	0	0	0	-	0	1
잔여 지수	0.94	0.32	0.33	0.20	-	0.20	2
잔여표	8,838	3,017	3,134	1,921	-	1,843	18,753

<표 8>은 개방명부식 중층비례대표제의 방식으로 하위선거구에서 선거구별 의석 배분을 시도한 것이다. 모든 정당의 득표수를 합하고 의석수로 나누어 두 선거구 각각의 헤어 기준수 7,205와 9,377을 계산한 뒤, 각 정당의 합산된 득표수를 헤어 기준수로 나누어 헤어 지수를 구한다. 헤어 지수의 값을 기준으로 지수 총족 의석을 배정하고, 남은 잔여표는 상위선거구로 보낸다. 광주동구 가, 광주동구 나선거구 모두 지수 총족 의석으로 더불어민주당이 각각 1석씩 배정받았으므로, 각각의 헤어 지수만큼 표를 제하고 남은 잔여표를 상위선거구로 넘긴다. 다른 정당이나 무소속 후보자는 지수 총족 의석을 할당받지 못했으므로 득표수가 그대로 잔여표가 되어 상위선거구로 이동한다.

〈표 9〉 중층비례대표제의 의석 배분 2단계: 헤어(Hare) 방식의 경우

상위선거구	민주당	바미당	민평당	민중당	무소속1	무소속2	합계
합산 잔여표	14,753	4,608	6,806	4,091	1,062	1,843	33,163
헤어 지수	1.78	0.56	0.82	0.49	0.13	0.22	4
지수 총족 의석	<b>1</b>	0	0	0	0	0	1
잔여 지수	0.78	0.56	0.82	0.49	0.13	0.22	3
잔여 할당 의석	<b>1</b>	<b>1</b>	<b>1</b>	0	0	0	3
의석 합계	2	1	1	0	0	0	6

하위선거구	민주당	바미당	민평당	민중당	무소속1	무소속2	합계
잔여의석 배정몫(가)	<b>0.91</b>	0.22	<b>0.51</b>	0.30	0.15	-	-
잔여의석 배정몫(나)	<b>0.97</b>	<b>0.32</b>	0.33	0.20	-	0.20	-

	민주당	바미당	민평당	민중당	무소속1	무소속2	합계
광주동구가	2	0	1	0	0	0	3
광주동구나	2	1	0	0	0	0	3
최종 의석수	4	1	1	0	0	0	6

<표 9>는 개방명부식 중층비례대표제의 상위선거구 의석 배분으로, 두 개의 하위선거구에서 올라온 정당별 잔여표를 합하여 헤어 방식으로 의석 할당을 진행한다. 정당별 합산 잔여표를 모두 합한 수를 잔여 의석수인 4로 나누어 헤어 기준수 8,291을 얻었고, 각 정당별 합산 잔여표를 헤어 기준수로 나누어 정당별 헤어 지수를 계산했다. 첫 번째 단계에서 지수 총족 의석을 배정하는데, 더불어 민주당만 이에 해당되어 지수 총족 의석 1석을 배정받았다. 두 번째 단계에서는 잔여 지수가 높은 순서대로 남은 3석의 잔여석을 배정한다. 잔여 지수의 크기에 따라 민주평화당(0.82), 더불어민주당(0.78), 바른미래당(0.56)의 순서로 의석을 1석씩 배정한다. 이러한 과정으로 상위선거구에서 잔여의석 4석을 더불어민주당 2석, 바른미래당 1석, 민주평화당 1석으로 각각 배정한 이후, 하위선거구의 잔여

의석 배정뒀에 따라 정당별로 상위선거구에서 얻은 의석을 하위선거구에 할당한다. 그 결과 더불어민주당은 가와 나 선거구에 각각 1석씩 배정하고, 바른미래당은 나 선거구에 배정하였으며, 민주평화당은 가 선거구에 배정하게 된다. 광주동구의 선거구별 최종 의석은 광주동구 가선거구에서 더불어민주당 2석, 민주평화당 1석이고, 광주동구 나선거구에서 더불어민주당 2석, 바른미래당 1석이다.

이러한 결과는 개방명부식 비례대표제와 비교하여 나 선거구에서 바른미래당이 1석을 얻게된 반면, 민주평화당은 1석 감소한 것이다. 광주 동구에서 민주평화당은 6,806표, 바른미래당은 4,608표를 득표한 상황에서, 두 선거구에서 개별적으로 의석 배분이 진행되는 개방명부식 비례대표제에서는 민주평화당이 두 선거구에서 각각 1석씩 2석을 얻은 반면 바른미래당은 1석도 얻지 못했지만, 중층 비례대표제에서는 두 정당이 동일하게 1석씩 의석을 나누어 갖게 되는 결과를 얻게 되는 것이다.

<표 10> 중층비례대표제의 의석 배분 2단계: 동트(d'Hondt) 방식의 경우

	민주당	바미당	민평당	민중당	무소속1	무소속2	합계
득표수/1	<b>14,753</b>	4,608	<b>6,806</b>	4,091	1,062	1,843	33,163
득표수/2	<b>7,376</b>	2,304	3,403	2,046	531	922	16,581
득표수/3	<b>4,918</b>	1,536	2,269	1,364	354	614	11,054
의석 합계	3	0	1				4

	민주당	바미당	민평당	민중당	무소속1	무소속2	합계
광주동구가	2	0	1	0	0	-	3
광주동구나	3	0	0	0	-	0	3
전체 의석수	5	0	1	0	0	0	6

<표 10>은 중층비례대표제에서 상위선거구에서 진행되는 2단계 의석 배분을 동트 방식으로 실시한 것이다. 하위선거구의 잔여표를 상위선거구에서 정당별로 취합한 정당별 득표수를 정수인 1, 2, 3 등으로 나눈 몫이 큰 순서대로 잔여의석

4석을 배정한다. 몫이 큰 순서에 따라 더불어민주당(14,753), 더불어민주당(7,376), 민주평화당(6,806), 더불어민주당(4,918)이 순서대로 1석의 의석을 배정 받는다. 그 결과 상위선거구의 의석 배분에서 더불어민주당이 3석, 민주평화당이 1석을 확보하게 되었다. 이를 다시 하위선거구에 배정하면 가 선거구에서 더불어민주당이 2석, 민주평화당이 1석을 얻고, 나 선거구에서 더불어민주당이 3석을 모두 차지하는 결과가 된다. 이는 2단계 할당을 해어 방식으로 진행하는 경우보다 더불어민주당이 1석 증가하고 바른미래당이 1석 감소하는 결과이므로 큰 정당에게 유리한 방식이라고 할 수 있다.

〈표 11〉 선거제도별 당선자 비교

선거구	정당	후보자	득표수 (후보자)	득표수 (정당)	단기 비이양식	개방명부식 비례대표제	중층비례 대표제 (헤어)	중층비례 대표제 (동트)
광주 동구가	민주당	조승민	7,688	13,119	당선	당선	당선	당선
		박진원	3,183		당선	당선	당선	당선
		박미정	2,248		-	-	-	-
	바미당	김성숙	1,591	1,591	-	-	-	-
	민평당	홍기월	3,672	3,672	당선	당선	당선	당선
	민중당	박정현	2,170	2,170	-	-	-	-
	무소속	조계수	1,062	1,062	-	-	-	-
광주 동구나	민주당	전영원	9,284	18,215	당선	당선	당선	당선
		정미용	4,315		당선	-	-	당선
		박종균	4,616		당선	당선	당선	당선
	바미당	김용임	1,937	3,017	-	-	당선	-
		김대성	1,080		-	-	-	-
	민평당	조기춘	3,134	3,134	-	당선	-	-
	민중당	문홍	1,921	1,921	-	-	-	-
	무소속	인선균	1,843	1,843	-	-	-	-

<표 11>은 현행 단기비이양식, 개방명부식 비례대표제, 개방명부식 중층비례대표제 2가지 등 모두 4가지 선거제도의 의석 배분 결과를 비교한 것이다. 광주동구 가선거구에서는 4가지 서로 다른 의석 배분 방식에서도 동일한 선거 결과나 나타났다. 반면에 광주동구 나선거구에서는 선거제도에 따라 결과의 차이가 나타났다. 단기비이양식의 경우에는 더불어민주당의 세 후보자가 모두 당선되어 선거구에 배정된 3개의 의석을 더불어민주당이 전부 가져갔으나, 개방명부식 비례대표제에서는 더불어민주당의 정미용 후보가 낙선하는 대신 민주평화당의 조기춘 후보가 당선되었고, 중층비례대표제의 경우에는 더불어민주당의 정미용 후보가 낙선하는 대신 바른미래당의 김용임 후보자가 새롭게 당선되는 결과가 나타났다. 즉, 개방명부식 비례대표제와 개방명부식 중층비례대표제에서 소수정당 후보자에게 유리한 결과가 나타난 것이다. 다만, 개방명부식 중층비례대표제 2단계에서 동트 방식을 사용한 경우에는 기존의 단기비이양식과 동일한 결과가 나타났다.

한편, 본 연구는 보다 넓은 범위의 상위선거구를 설정하는 경우 중층비례대표제의 효과를 검증하기 위하여 제7회 동시지방선거에서 광주광역시 전체를 하나의 상위선거구로 하는 모델을 설정하여 추가 분석을 실시하였다. 광주광역시는 동구, 서구, 남구, 북구, 광산구 등 5개의 기초의회를 포함하고 있다. 그리고 각 기초의회의 지역구 선거구와 의석수는 각각 동구 2개 선거구 6석, 서구 4개 선거구 11석, 남구 3개 선거구 9석, 북구 6개 선거구 18석, 광산구 5개 선거구 16석 등으로 모두 20개 선거구 59석으로 구성되었다. 이러한 광주광역시 기초의회 20개 선거구를 하나의 상위선거구로 묶어 개방명부식 중층비례대표제를 적용하였고, 앞에서와 마찬가지로 ‘잔여 이양’ 방식을 사용하여 하위선거구에서는 헤어 방식으로 의석배분을 실시하고, 상위선거구에서는 헤어 방식과 동트 방식을 각각 적용하여 비교하였다.

<표 12> 제7회 지방선거 광주광역시 기초의회 선거 정당별 득표수

지역	선거구	더민주	자한	바미	민평	정의	민중	무소속	합계
동구	광주동구가	13,119		1,591	3,672		2,170	1,062	21,614
	광주동구나	18,215		3,017	3,134		1,921	1,843	28,130
남구	광주남구가	26,389		2,096	3,975				32,460
	광주남구나	20,035			4,450				24,485
	광주남구다	33,563			7,592		3,811		44,966
북구	광주북구가	13,459			3,902		1,635		18,996
	광주북구나	22,314			7,829		3,735		33,878
	광주북구다	21,352			7,106	2,605	1,419		32,482
	광주북구라	30,806			9,031		6,831		46,668
	광주북구마	24,050			7,075		3,652		34,777
	광주북구바	25,674			4,759		2,790	2,749	35,972
서구	광주서구가	20,412			3,789	2,479	2,588		29,268
	광주서구나	28,064		2,707	4,921		6,002	1,220	42,914
	광주서구다	22,502			5,813		3,283		31,598
	광주서구라	23,459			6,959	3,702	3,038	1,957	39,115
광산구	광주광산구가	19,398	2,634	2,689		2,160	6,221	2,094	35,196
	광주광산구나	27,431		1,723	2,405	4,029	4,412		40,000
	광주광산구다	26,752		2,568		4,451	4,385	3,788	41,944
	광주광산구라	15,532		1,642	2,993	2,201	2,026		24,394
	광주광산구마	22,948		3,433		4,815			31,196
<b>합계</b>		<b>455,474</b>	<b>21,466</b>	<b>89,405</b>	<b>26,442</b>	<b>59,919</b>	<b>14,713</b>	<b>2,634</b>	<b>670,053</b>

<표 12>는 제7회 지방선거에서 광주광역시에 소속된 기초의회 지역구 선거에 정당별 후보자들의 득표를 모두 합한 정당별 득표수를 정리한 것이다. 하나의 선거구에서 2명 이상의 후보자를 공천한 정당은 더불어민주당과 민주평화당이 었다. 더불어민주당은 모든 선거구에서 2~4명의 후보자를 공천하였고, 민주평화당은 광주북구 4개 선거구에서 2명씩의 후보자를 공천하였다. 나머지 지역에서는

민주평화당을 비롯한 정당들이 1명의 후보자를 공천하거나 후보자를 내지 않았다.

먼저 기존 선거구를 그대로 유지하는 하위선거구에서의 1단계 의석배분을 하여 방식으로 진행하여 지수 충족 의석을 할당하였다. 그 결과 <표 13>과 같이, 전체 59개 의석 중에서 더불어민주당이 하위선거구에서 30개의 의석을 배분받게 되었고, 나머지 29개의 잔여 의석은 상위선거구로 이양되었다.

<표 13> 광주광역시 증증비례대표제 의석 배분 1단계

지역	선거구	전체 의석수	더불어민주당 지수 충족 의석	잔여 의석
동구	광주동구가	3	1	2
	광주동구나	3	1	2
남구	광주남구가	3	2	1
	광주남구나	3	2	1
	광주남구다	3	2	1
북구	광주북구가	3	2	1
	광주북구나	3	1	2
	광주북구다	3	1	2
	광주북구라	3	1	2
	광주북구마	3	2	1
	광주북구바	3	2	1
서구	광주서구가	3	2	1
	광주서구나	3	1	2
	광주서구다	2	1	1
	광주서구라	3	1	2
광산구	광주광산구가	4	2	2
	광주광산구나	3	2	1
	광주광산구다	4	2	2
	광주광산구라	2	1	1
	광주광산구마	2	1	1
<b>합계</b>		<b>59</b>	<b>30</b>	<b>29</b>

다음으로, 전체 20개의 하위선거구에서 발생한 잔여표를 상위선거구로 이양하여 잔여의석 배분을 실시하였다. 모든 정당의 득표수를 합산하여 헤어 기준수를 정하고, 정당별 합산한 득표수를 바탕으로 정당별 헤어지수를 계산한 후, 지수 충족 의석과 잔여할당 의석을 배분하였다. 그 결과, <표 14>에 나타난 결과와 같이, 광주광역시 전체를 범위로 하는 상위선거구에서 할당할 29석의 잔여 의석 중에서 더불어민주당 11석, 바른미래당 2석, 민주평화당 8석, 정의당 3석, 민중당 5석이 배정되었다.

<표 14> 광주광역시 중증비례대표제 의석 배분 2단계: 헤어(Hare) 방식의 경우

상위 선거구	더민주	바미	민평	정의	민중	자한	무1	무2	무3	무4	무5	무6	무7	합계
합산 잔여표	123,602	21,466	89,405	30,533	56,890	2,634	1,062	1,843	2,749	1,220	1,957	2,094	3,788	339,243
헤어지수	10.57	1.84	7.64	2.61	4.86	0.23	0.09	0.16	0.23	0.10	0.17	0.18	0.32	29.00
지수 충족 의석	10	1	7	2	4									24
잔여 할당 의석	1	1	1	1	1									5
의석 합계	11	2	8	3	5									29

이렇게 상위선거구에서 할당된 의석은 다시 정당별로 잔여의석 배정뭉치에 따라 하위 선거구에 나누어 배정하는 절차를 진행한다. 그 결과, 더불어민주당은 북구나, 북구라, 북구다, 서구나, 서구다, 서구라, 동구가, 동구나, 남구가, 광산구다, 광산구마에 1석씩 11석이 배정되었고, 바른미래당은 동구나, 광산구가에 1석씩 2석이 배정되었으며, 민주평화당은 북구가, 북구나, 북구다, 북구라, 북구마, 남구나, 서구라, 동구가에 1석씩 8석이 배정되었고, 정의당은 서구가, 광산구다, 광산구라에 1석씩 3석이 배정되었으며, 민중당은 서구나, 남구다, 북구바, 광산구가, 광산구나에 1석씩 5석이 배정되었다.

이러한 헤어 방식을 사용한 중증비례대표제의 결과를 기존 방식인 단기비이양

식과 비교하면 <표 15>와 같다. 중층비례대표제를 적용했을 때, 의석이 감소한 정당은 더불어민주당과 민주평화당이였다. 더불어민주당은 기존 46석에서 41석으로 5석 감소하였고, 민주평화당은 기존 9석에서 8석으로 감소하는 결과가 나타났다. 반면에, 바른미래당은 기존 0석에서 2석으로 2석 증가하였고, 정의당은 기존 1석에서 3석으로 2석 증가하였으며, 민중당도 기존 3석에서 5석으로 2석 증가하는 결과가 나타났다. 전체적으로 큰 정당의 의석이 감소한 반면, 소수 정당들의 의석이 증가함으로써 비례성이 높아지는 결과를 확인하였다.

또한 상위선거구의 범위가 커질수록 정당 후보자로 출마하지 않은 무소속 후보자는 하위선거구에서 많은 득표로 당선되지 않는 이상, 상위선거구에서 의석을 할당받아 당선되기 어렵게 된다. 따라서 정당 경선에 불복하여 무소속으로 출마하는 경우나, 지역의 유지나 토호, 극단적 세력이 무소속으로 의회에 진출할 수 있는 가능성은 낮아진다.

<표 15> 광주광역시 선거제도별 당선자 수 비교

지역	선거구 수	지역구 의석수	선거제도	정당별 당선인수						
				더민주	자한	바미	민평	정의	민중	무소속
동구	2	6	단기비이양식	5			1			
			중층비례대표제	4		1	1			
서구	4	11	단기비이양식	8			2		1	
			중층비례대표제	8			1	1	1	
남구	3	9	단기비이양식	7			2			
			중층비례대표제	7			1		1	
북구	6	18	단기비이양식	13			4		1	
			중층비례대표제	12			5		1	
광산구	5	15	단기비이양식	13				1	1	
			중층비례대표제	10		1		2	2	
합계	20	59	단기비이양식	46			9	1	3	
			중층비례대표제	41		2	8	3	5	

마지막으로, 중층비례대표제의 상위선거구 의석 배분에 동트 방식을 적용한 결과를 확인하였다. 중층비례대표제 2단계 상위선거구 배분을 동트 방식으로 진행할 경우에는 전체 29석 중 더불어민주당 12석, 바른미래당 2석, 민주평화당 8석, 정의당 2석, 민중당 5석을 할당받게 된다. 이는 헤어 방식을 적용하는 경우와 비교할 때, 더불어민주당이 11석에서 12석으로 1석 증가하는 반면, 정의당이 3석에서 2석으로 1석 감소하는 결과라고 할 수 있다. 이처럼, 상위선거구의 크기를 키운 경우에는 헤어 방식과 동트 방식 모두 기존의 단기비이양식 보다 비례성이 높아지는 것을 확인할 수 있었다. 다만, 동트 방식과 헤어 방식의 비교에서는 이전과 동일하게 동트 방식이 큰 정당에 보다 유리한 결과를 가져다주는 것으로 나타났다.

〈표 16〉 상위선거구 의석할당 방식에 따른 결과 비교

상위선거구 할당 방식	더불어민주당	바른미래당	민주평화당	정의당	민중당	합계
헤어 방식	11	2	8	3	5	29
동트 방식	12	2	8	2	5	29

## V. 결론

본 연구는 현재 한국의 지방선거 중 기초의회 의원 지역구 선거에서 시행되고 있는 중선거구제와 단순다수제의 조합인 단기비이양식의 문제를 진단하고 문제 해결을 위한 대안을 검토하였다. 현행 단기비이양식은 지역갈등에 기반한 거대양당의 경쟁구도의 문제를 해결하고 다양한 정치세력의 의회 진출을 위해 기존의 소선거구제를 중대선거구제로 바꾼 결과다. 하지만 제도 개혁의 취지와는 달리, 2006년 제3회 지방선거부터 2022년 8회 지방선거까지 6회의 지방선거를 치르는 과정에서 선거구 크기의 변화가 소수정당의 의회 진출을 촉진하는 결과를

가지오지 못했다. 그 결과, 기존의 유권자의 선호와 의석수 사이의 불비례성이 지속되는 문제를 해결하지 못하고 있으며, 나아가 지방선거에 대한 중앙당이나 중앙정치의 과도한 영향력이 해소되지 않고 있고, 동일한 정당의 후보들 사이에 개인표를 추구하는 경향이 나타나고 있으며, 경선에 탈락한 후보자나 지역의 유지 및 토호 세력의 무소속 출마가 증가하고, 투표용지의 순서효과나 기호효과 등의 부작용이 나타나고 있다.

이러한 문제의 해결을 위해서 본 연구는 현행 단기비이양식 선거제도와 개방명부식 비례대표제, 2가지 형태의 개방명부식 중층비례대표제 등을 비교 분석하였다. 개방명부식 비례대표제는 비례성을 높일 수 있다는 장점에도 불구하고 선거구가 커지는 경우에 후보자들의 개인표 추구 경향이 강해지고 투표용지의 순서효과나 기호효과가 발생하는 현상을 해결하기 어려운 문제를 가지고 있다. 특히, 두 번째 시뮬레이션의 사례와 같이 광주광역시 전체를 하나의 선거구로 설정하는 경우에 개방명부식 비례대표제를 실시하게 되면 유권자가 많은 후보자들의 정보를 확인하고 투표에 참여하기 어렵게 된다. 반면에, 개방명부식 중층비례대표제는 선거구를 중층으로 구성하여 유권자는 후보자들의 정보를 파악하기 수월한 상대적으로 좁은 하위선거구에서 투표하고, 여러 개의 하위선거구를 묶어 구성하는 상위선거구에서 의석 배분을 진행함으로써 비례성을 높이고 소수정당의 의석 확보를 용이하게 할 수 있다.

이러한 개방명부식 중층비례대표제의 실효성을 확인하기 위해서 본 연구는 광주광역시 동구를 대상으로 시뮬레이션과 광주광역시 전체를 대상으로 하는 시뮬레이션 분석을 시도하였다. 먼저, 광주광역시 동구를 대상으로 하는 시뮬레이션에서는 광주동구 가선거구와 광주동구 나선거구를 하위선거구로 하고, 두 하위선거구를 묶어 상위선거구를 구성한 후 선거제도별 선거 결과를 비교하였다. 그 결과, 기존의 단기비이양식에서는 더불어민주당이 가 선거구에서 2석, 나 선거구에서 3석으로 총 6석 중에서 5석을 확보하여 압도적 의석 점유율을 보인 반면, 개방명부식 비례대표제나 헤어 방식을 사용한 중층비례대표제에서는 민주평화

당이나 바른미래당이 1석을 확보하는 결과를 보였다. 즉 개방명부식 비례대표제와 중층비례대표제에서 소수정당의 의회진출이 높게 나타난 것이다.

다음으로, 광주광역시 전체를 대상으로 하는 시뮬레이션에서는 현행 광주광역시 5개 지역의 20개 선거구를 하위선거구로 하고, 이들을 묶어 하나의 상위선거구를 구성한 후 선거제도별 선거 결과를 비교하였다. 그 결과 현행 단기비이양식에서는 전체 59개 의석 중 더불어민주당 46석, 민주평화당 9석, 정의당 1석, 민중당 3석으로 더불어민주당이 절대적 비율의 의석 점유율을 보인 반면, 중층비례대표제에서는 더불어민주당의 의석이 감소하고 소수정당의 의석이 증가하는 결과를 확인하였다. 중층비례대표제에서 2단계 헤어 방식을 사용하는 경우에는 더불어민주당이 41석으로 5석 감소하고 민주평화당이 8석으로 1석 감소한 반면, 바른미래당, 정의당, 민중당이 모두 2석씩 증가하는 결과를 보였다. 동트 방식을 사용한 경우에는 헤어 방식에서보다 더불어민주당이 1석 증가하고, 정의당이 1석 감소하였다. 이러한 결과는 기존의 단기비이양식보다 중층비례대표제 하에서 거대정당의 독점이 완화되고 소수정당의 의회진출 가능성이 높아진다는 점을 보여준다. 보다 많은 하위선거구를 묶어 상위선거구를 구성하는 경우에는 그 가능성이 더욱 커질 수 있음을 확인했다.

이처럼 본 연구는 현행 단기비이양식 선거제도의 문제해결을 위한 대안으로 선거구의 크기 조정을 제안하는 기존 연구들과는 달리, 의석 배분 방식의 변화를 통한 대안을 모색하였고, 그 결과 개방명부식 중층비례대표제에서 소수정당의 의회 진출 가능성이 높아짐을 확인할 수 있었다. 기존의 선거구를 하위선거구로 그대로 설정하기 때문에 유권자들이 낯설거나 이질적으로 느끼지 않으면서도 후보자에 대한 정보를 파악하기 쉽고, 의석배분은 상·하위선거구에서 정당득표율에 따라 진행되어 비례성을 높임으로써 현행 단기비이양식의 주요 문제들을 해결할 수 있을 것이다.

### 〈참고문헌〉

- 강신구. 2014. “지방선거: 지방정부의 구성을 위한 것인가? 중앙정치 대리전인가?” 『OUGHTOPIA』 29권 2호, 65-95.
- 강신구. 2019. “지방의회 선거제도의 민주성/비민주성 검토: 제7회 광역·기초의회 선거를 중심으로.” 『한국정치연구』 28권 1호, 65-95
- 고선규. 2006. “2006년 지방선거에서 중선거구제 도입과 정치적 효과.” 『한국정치연구』 15권 2호, 121-145.
- 김범수. 2014. “순환순번제와 순서효과, 기호효과, 일렬투표의 후광효과: 2014년 기초의회 의원선거 사례 분석.” 『선거연구』 7호, 203-227.
- 김범수·서재권. 2012. “투표용지의 순서효과와 기호효과: 제4회 동시지방선거 기초의원 선거 분석.” 『한국정치학회보』 46권 2호, 141-161.
- 김순은. 2010. “기초의회 중선거제의 효과분석.” 『한국지방자치학회보』 22권 3호, 27-55.
- 김영태. 2011. “지역정당구조와 중대선거구제.” 『미래정치연구』 창간호, 113-135.
- 김용복. 2012. “지방선거와 중선거구제의 정치적 효과: 경남지역을 중심으로.” 『의정논총』 7권 2호, 235-261.
- 김정도. 2012. “기초의원선거의 선거구 크기의 효과.” 『21세기정치학회보』 22권 3호, 267-286.
- 김정도·안용훈. 2013. “지방의회선거를 통해 본 정치의 전국화.” 『대한정치학회보』 21권 1호, 21-44.
- 데이비드 파렐 저. 전용주 역. 2017. 『선거제도의 이해』 파주: 한울.
- 문우진. 2019. “선거제도의 구성요소와 소득불평등: 선거공식, 비례대표성, 명부유행의 기계적·행태적 효과.” 『한국정당학회보』 18권 1호, 65-101.
- 문우진. 2023. “현행 지방선거 제도의 문제와 개혁방안: 개방명부 중층비례대표제.” 『의정연구』 29권 1호, 133-169.
- 박상훈·이재훈. 2023. “중선거구제와 제3정당의 생존: 제4-8회 지방선거 사례를 중심으로.” 『선거연구』 18호, 5-32.

- 안철현. 2011. “지방선거에서의 정당공천제 찬반 논리와 대안 평가.” 『한국지방자치연구』 12권 4호, 53-76.
- 이상묵. 2007. “지방선거제도 변화의 정치적 효과 분석.” 『한국지방자치학회보』 19권 1호, 53-70.
- 이재훈·고선규. 2014. “2014년 기초의회의원선거의 기호효과 분석.” 『한국정당학회보』 13권 3호, 99-122.
- 정준표. 2007. “5·31 기초의원선거에서 나타난 선거제도의 효과.” 『한국정당학회보』 6권 2호, 29-63.
- 정준표. 2010. “현행 기초의원 선거의 선거구제: 문제점과 그 개선 방향.” 『대한정치학회보』 18권 1호, 347-370.
- 조원빈. 2022. “2022년 지방선거 결과 분석: 선거제도와 정치적 효과.” 『의정연구』 28권 2호, 44-73.
- 최선·김현. 2023. “지방의회 선거제도 개편방안: 의원 정수 결정 및 선거구 확정 제도를 중심으로.” 『대한정치학회보』 31권 4호, 199-225.
- 최종학·조원빈. 2019. “단기비이양식 중선거구제의 선거구 크기와 정당별 의석점 유율: 제6, 7회 전국동시지방선거 기초의회 선거.” 『담론201』 22권 3호, 181-221.
- 최준영. 2012. “한국 공천제도에 대한 연구동향과 향후 연구과제.” 『한국정치학회보』 11권 1호, 59-85.
- 황아란. 2007. “기초 지방의원 선거의 중선거구제 개편과 정치적 효과: 실패한 제도 개혁.” 『지방정부연구』 11권 1호, 209-225.
- 황아란. 2010. “기초 지방의원선거와 기호 효과.” 『한국정치학회보』 44권 1호, 107-123.
- 황아란. 2013. “2000년대 지방선거의 변화와 지속성: 현직효과와 중앙정치의 영향.” 『한국정치학회보』 47권 5호, 277-295.
- Abramson, Paul, John H. Aldrich, André Blais, Matthew Diamond, Abraham Diskin, Indridi H. Indridason, Daniel J. Lee, and Renan Levine. 2010. “Comparing

- Strategic Voting Under FPTP and PR.” *Comparative Political Studies* 43(1): 61-90.
- Clark, W. Roberts and Matt Golder. 2006. “Rehabilitating Duverger’s Theory Testing the Mechanical and Strategic Modifying Effects of Electoral Laws.” *Comparative Political Studies* 39(6): 679-708.
- Cox, Gary. 1997. *Making Votes Count: Strategic Coordination in the World’s Electoral Systems*. New York: Cambridge University Press.
- Duverger, Maurice. 1954. *Political Parties: Their Organization and Activity in the Modern State*. London: Methuen ; New York: Wiley.
- Lijphart, Arendt. 1994. *Electoral Systems and Party Systems: A Study of Twenty-Seven Democracies, 1945-1990*. Oxford: Oxford University Press.
- Ordeshook, Peter C., and Olga V. Shvetsova. 1994. “Ethnic heterogeneity, district magnitude, and the number of parties.” *American Journal of Political Science*. 38(1): 100-123.
- Rae, Douglas. 1967. *The Political Consequences of Electoral Laws*. New Haven, Conn.: Yale University Press.
- Raymond, Christopher D. 2017. “The Effects of District Magnitude and Social Diversity on Party System Fragmentation in Majoritarian Systems.” *Asian Journal of Comparative Politics* 2(4): 311-326.
- Singer, Matthew M., and Laura B. Stephenson. 2009. “The Political Context and Duverger’s Theory: Evidence at the District Level.” *Electoral Studies* 28(3): 480-491.
- Stoll, Heather. 2008. “Social Cleavages and the Number of Parties: How the Measures You Choose Affect the Answers You Get.” *Comparative Political Studies* 41(11): 1439-1465.
- Taagepera, Rein and Matthew S. Shugart. 1989. *Seats and Votes: The Effects and Determinants of Electoral Systems*. New Haven, CT: Yale University Press.

코리아리서치. 2023. “2023년 정치·사회 여론조사(1차) 통계표.” [https://image.imnews.imbc.com/pdf/politics/2023/01/poll230121\\_2.pdf](https://image.imnews.imbc.com/pdf/politics/2023/01/poll230121_2.pdf)(검색일: 2024. 7. 3).

하승수. 2023. “민심을 반영하는 최적의 선거제도는?” <https://vop.co.kr/A00001629115.html>(검색일: 2024. 7. 3).

투고일: 2024.10.18.	심사일: 2024.12.03.	게재확정일: 2024.12.04.
------------------	------------------	--------------------

# A Study on Reform Measures for Local Council Electoral System: Simulation of Two-tier Proportional Representation System

Choi, Sun | Chosun University

This study aims to diagnose the issues of the current Single Non-Transferable Vote(SNTV) election system and explore institutional improvements, based on the awareness that the existing two-member district system in South Korea's local council elections has not effectively achieved its intended goals. The medium-sized constituency system, introduced in local council elections since the 2006 local elections, was intended to alleviate the monopoly structure of the two major parties based on regional conflicts and regionalism and to increase the parliamentary entry of minority parties. However, it has not yet achieved its purpose, and instead, has led to side effects such as excessive influence of central parties or central politics, candidates focusing on personal votes, independent candidacies by primary election losers, as well as order effects and number effects on the ballot paper. Therefore, this study proposes a two-tier proportional representation system with an open-list format, which modifies the current seat allocation method as an alternative. This study attempted a simulation analysis by applying this system to actual local election cases. The results showed that implementing a two-tier proportional representation system with an open-list format could increase the representation of minority parties in the council.

---

**Key Words** | Single Non-transferable Vote, Two-tier Proportional Representation System, District Magnitude, Seat Allocation, Local Council Election

# 지역구 국회의원에 대한 회고투표는 일어나는가? 정치지식과 현직출마 여부를 중심으로

신정섭 | 숭실대학교

## | 국문요약 |

본 연구는 기존연구들에서 크게 주목하지 않았던 지역구 국회의원에 대한 지역구 유권자들의 회고투표 행태를 분석한다. 구체적으로 지역구 국회의원의 지역구 활동에 대한 유권자의 평가가 현직 지역구 국회의원 소속 정당 후보에 대한 투표에 유의미한 영향을 주는지 경험적 분석을 통하여 살펴보았다. 2024년 실시된 제22대 국회의원 선거를 분석한 결과, 유권자들은 자신이 거주하고 있는 지역의 현직 지역구 국회의원의 지역구 활동을 긍정적으로 평가할수록 현직 지역구 국회의원 소속 정당 후보에게 더 높은 확률로 투표를 하는 것으로 나타났다. 그러나 이러한 현상은 정치적 지식수준이 높은 유권자에게서만 발견되었으며, 현직 지역구 국회의원이 재출마한 지역에서 강하게 나타났다. 이러한 결과는 우리나라의 지역구 국회의원 선거가 중앙정치의 대리전을 넘어서 지역구 국회의원의 정치적 책무성을 담보하는 역할을 할 수 있음을 보여준다고 하겠다.

주제어 | 국회의원 평가, 회고투표, 국회의원 선거, 정치지식, 현직출마

## I. 서론

주인-대리인 문제(principal-agent problem)는 대의민주주의가 가지고 있는 태생적 한계점 중 하나라고 할 수 있다. 주인-대리인 문제를 해결하고 대표자들의 민주적 책무성(democratic accountability)을 확보하기 위한 해결책 중 하나는 유권자들이 대표자들의 활동을 감시·평가하여 이를 바탕으로 선거에서 대표자들을 심판하는 것이다(Key 1966). 이러한 맥락에서 현직자의 업적과 활동을 평가하고 이를 바탕으로 투표결정을 하는 회고투표(retrospective voting)에 대한 연구는 국내외를 막론하고 활발히 이루어져 왔다. 기존연구들은 주로 대통령이나 총리 같은 국가최고지도자나 정부여당을 유권자의 회고투표 대상으로 상정하고 경험적 연구를 수행해 왔다.<sup>1)</sup> 특히 국회의원 선거에서도 유권자의 회고투표 대상은 국회의원이 아닌 국회의원이 소속된 정당이나 정당의 최고지도자였으며, 개별 국회의원에 대한 유권자의 회고투표 행태에 대해서는 경험적 분석이 거의 이루어지지 않았다.

그러나 우리나라는 국회의원 선출을 위해 혼합형 선거제도(mixed electoral system)를 시행하고 있기는 하지만 대다수의 국회의원을 하나의 선거구에서 최다득표를 한 한 명의 국회의원을 선출하는 단순다수제(single-member district plurality)로 선출하고 있다. 가장 최근 실시된 제22대 국회의원 선거에서도 전체 300명의 국회의원 중 약 85%에 해당하는 254명을 지역구 국회의원으로 선출하였다. 따라서 대다수의 국회의원이 지역구 국회의원으로서 자신을 선출해준 지역구 유권자들에게 정치적 책무성을 지킬 의무가 있으며, 주인-대리인 문제로부터 자유롭지 않은 것이다. 이러한 측면을 고려할 때 지역구 단위에서 지역구 국회의원의 활동에 기초한 유권자의 회고투표 행태를 경험적으로 분석해 보는 것

---

1) 회고투표 연구 중에 소수이기는 하지만 야당에 대한 회고적 평가를 대상으로 한 연구들(장승진 2016; Stiers 2023)도 있으며, 지방선거에서 지방자치단체장에 대한 회고적 평가에 초점을 맞추어 분석한 연구들(배은진·엄기홍 2016; 신정섭 2019; 장승진 2019)도 있다.

은 중요한 일이라고 할 수 있다.

본 연구는 이러한 맥락에서 2024년 4월 10일 실시된 제22대 국회의원 선거를 대상으로 하여 유권자가 지역구 국회의원의 지역구 활동을 평가하고 이에 기초하여 회고적 투표행태를 보이고 있는지 분석해 보았다. 단순다수제 선거제도 아래서 지역구 국회의원들이 재선을 위하여 지역구 활동에 매진하고 이러한 활동이 재선에 긍정적인 영향을 준다는 연구들(Cain et al. 1987; Fenno 1978; Mayhew 1974)이 이미 존재하는 만큼 국회의원의 지역구 활동에 대한 유권자의 회고적 평가가 유권자의 투표행태에 영향을 줄 가능성이 높기 때문이다.

제22대 총선 직후 실시된 EAI 동아시아연구원의 “EAI 22대 총선 설문조사 데이터”를 활용하여 경험적 분석을 실시한 결과에 따르면, 제22대 국회의원 지역구 선거에서 유권자들은 자신이 거주하고 있는 지역의 현직 지역구 국회의원의 지역구 활동을 긍정적으로 평가할수록 현직 지역구 국회의원 소속 정당 후보에게 투표할 확률이 높아지는 것으로 나타났다. 이러한 현상은 기존에 국회의원 투표선택에 중요한 영향을 미치는 것으로 나타났던 이념, 정당선호, 대통령 업적 평가 등을 통제한 상태에서도 유의미하게 나타났다. 그러나 지역구 국회의원의 지역구 활동에 기초한 회고투표 행태는 유권자의 정치적 지식수준에 따라 다르게 나타났는데, 정치적 지식수준이 높을수록 이러한 회고투표행태가 명확하게 나타났다. 또한 통계검증 결과가 약하기는 하지만 현직 지역구 국회의원이 재출마한 지역에서 그렇지 않은 지역보다 지역구 국회의원에 대한 회고투표 행태가 좀 더 높은 확률로 나타났다.

## II. 한국의 국회의원 선거와 회고투표 연구

유권자의 회고투표와 국회의원 선거 투표선택에 대한 연구는 선거연구에서 가장 많이 다루어지고 큰 주목을 받아온 분야들이다. 그러나 국회의원 선거에서 국회의원의 지역구 활동에 대한 유권자의 회고적 평가가 투표선택에 어떠한 영

향을 미치는지를 분석한 연구는 찾아보기 힘들다. 국회의원 활동에 대한 유권자의 회고적 평가와 투표선택 사이의 관계를 분석한 연구가 드문 이유는 설문조사 데이터의 한계 때문이기도 하지만, 국회의원 선거가 개별 국회의원에 대한 평가보다는 정부평가나 중앙정치의 대리전 성격을 가진다는 평가 때문이기도 하다.

기존연구들에 의하면, 우리나라의 국회의원 선거는 유권자의 개별 국회의원에 대한 평가보다 유권자의 정당에 대한 선호나 대통령과 정부여당에 대한 평가에 더 크게 영향을 받는 것으로 인식되어 왔다(문우진 2022; 장승진 2016). 특히 지역주의, 이념, 정당일체감에 기초한 정당선호는 지역구 국회의원 선거에서도 유권자의 투표선택에 매우 중요한 영향을 미치는 것으로 나타나고 있다(강원택 2003; 길정아 2013; 이갑윤·이현우 2000). 일례로 지역주의 투표선택의 경향은 너무 강하여, 경북이나 호남지역에서는 특정 정당 소속이기만하면 빗자루가 후보로 출마해도 당선된다는 우스갯소리가 일반에도 널리 알려져 있을 정도이다. 이 우스갯소리는 우리나라에서 후보자 개인의 특성이 유권자의 투표선택에 큰 영향을 미치지 않는다는 것을 상징적으로 보여주는 사례라고 할 수 있다. 그러나 이러한 일반화된 인식과 달리 후보자 개인의 특성이 국회의원 선거결과에 중요한 영향을 미친다는 연구결과도 지속적으로 발표되고 있다(김한나·박원호 2016; 전용주 2019; 한정택 2007; 황아란 2017). 이러한 연구들은 주로 후보자의 현직 효과에 초점을 맞추었는데, 정당요인을 통제하였을 경우에도 현직의원이나 해당 선거구에서 출마한 경험이 있는 후보들이 그렇지 않은 후보들보다 국회의원 선거에서 당선될 확률이 높은 것으로 나타났다.

이와 같이 우리나라 국회의원 선거를 분석한 연구들은 지역주의, 이념, 정당일체감과 같은 중앙정치 요인에 초점을 맞추거나 후보자 요인 중 현직효과와 같은 제한적인 특성에만 주목하여 왔다. 물론 이러한 요인들이 우리나라 국회의원 선거에서 유권자의 투표선택과 선거결과에 큰 영향을 미쳤다는 것을 부인할 수 없다. 그러나 지역구 국회의원이 절대다수를 차지하는 우리나라의 국회의원 선거 제도에서 지역구 국회의원의 활동이 유권자의 투표행태에 미치는 영향을 분석한

연구들이 거의 발표되고 있지 않다는 것은 아쉬운 일이라 하겠다. 왜냐하면 지역구 국회의원이 지역구민과 지역구의 이익만을 위해 활동하는 것은 문제가 되지만, 지역구 국회의원은 기본적으로 자신을 선출해 준 지역구 시민들에 대해서 정치적 책임성과 반응성을 가지고 있기 때문이다(Weir and Beetham 1999, 9). 그리고 유권자들은 지역구 국회의원 선거에서의 투표선택을 통하여 지역구 국회의원의 정치적 책임성과 반응성을 담보할 수 있기 때문이다. 따라서 지역구 국회의원의 활동에 대한 유권자의 회고적 평가에 기초한 투표선택이 나타나는지를 살펴보는 것은 우리나라의 대의민주주의가 얼마만큼 잘 작동하고 있는지를 평가하는 중요한 기준이 될 수 있다.

그러나 기존의 회고투표 연구 중 유권자의 국회의원 평가에 기초한 투표선택에 주목한 경우는 찾아보기 힘들다. 기존에 우리나라에서 회고투표를 분석한 연구들은 크게 세 가지 분석대상에 초점을 맞추었다. 첫째는 현직 대통령에 대한 평가가 대통령 선거에 미치는 영향이다. 우리나라 대통령 선거에서 회고투표가 나타나는지에 대해서는 기존연구들의 결과가 엇갈리고 있는데, 가상준(2008)과 강원택(2008)은 17대 대통령 선거에서 노무현 대통령에 대한 부정적 평가가 선거에 영향을 미쳤다고 주장하였으며, 장승진·길정아(2014)는 18대 대선에서 가상준(2023)은 20대 대통령 선거에서 회고투표가 작동하였다고 보고하였다. 반면, 이내영·안종기(2013)는 18대 대통령 선거를 분석한 결과 회고적 투표보다는 전망적 투표가 나타났다고 보고하였다.

둘째, 정부여당이나 대통령에 대한 평가가 국회의원 선거에 미치는 영향이다. 대통령 선거와 마찬가지로 정부여당과 대통령에 대한 평가가 국회의원 선거에 미치는 영향 역시 연구마다 결론이 다르게 나타나고 있다. 예를 들어, 강원택(2012)과 황아란(2012)은 19대 국회의원 선거에서 회고투표가 나타나지 않았다고 주장하였으나 장승진(2012)은 19대 총선에서 집권당에 대한 회고투표가 나타났다고 결론 내리고 있다. 또한 국회의원 선거를 대상으로 한 연구 중에는 대통령에 대한 회고적 평가가 여당이나 야당에 대한 회고적 평가와 분리될 수 있으

며, 실제로 국회의원 선거의 경우 대통령에 대한 회고평가뿐만 아니라 야당이나 여당에 대한 회고적 평가가 유권자들의 투표행태에 유의미한 영향을 미치는 것으로 보고되고 있다(장승진 2012, 2016, 2020).

셋째, 지방선거에서 나타나는 회고투표 행태이다. 지방선거에서 나타나는 회고투표 행태는 다시 대통령이나 정부여당에 대한 평가가 지방자치단체장에 대한 투표선택에 미친 영향을 분석하는 연구(강신구 2014; 강원택 2006; 신현기·허석재 2015)와 지역경제나 지방자치단체장에 대한 평가가 지방자치단체장에 대한 투표선택에 미친 영향을 분석하는 연구로 나누어질 수 있다(배은진·엄기홍 2016; 신정섭 2019; 장승진 2019). 이들 연구들에 의하면 지방선거에서 지방자치단체장에 대한 투표선택은 대통령이나 정부여당에 대한 평가뿐만 아니라 지역경제에 대한 평가에도 영향을 받는 것으로 나타났다.

이와 같이 우리나라의 회고투표 연구들은 지방선거에 초점을 맞춘 일부를 제외하고는 대부분 대통령과 정부여당에 대한 유권자의 평가에 초점을 맞추어 왔다. 이러한 맥락에서 회고투표 연구의 한 분파로 많이 연구되고 있는 경제투표 연구들 역시 국가경제나 개인경제에 대한 평가가 대통령 선거나 국회의원 선거에서 집권여당 후보에게 미치는 영향에 대해서 주로 분석해 왔다(강우진 2013; 문우진 2018; 이재철 2008; 장승진 2012; Shin 2018).

### III. 지역구 국회의원에 대한 회고투표와 정치지식, 현직출마 여부

정당선호나 이념보다 후보자 개인의 자질, 특성, 업적에 기초하여 정치적 지지를 결정하는 행태를 학자들은 개인지지투표(the personal vote)라고 불려왔다(Cain et al. 1987, 9). 개인지지투표 연구의 선구자들(Fenno 1978; Fiorina 1974; 1997; Mayhew 1974)은 단순다수제 선거제도로 실시되는 미국 연방하원의원(US Representatives)선거의 특징에 초점을 맞추어 하원의원들의 행태를 분석하였다. 분석결과에 따르면, 연방하원의원들은 의회활동 시에 소속 정당과 지역구 유권

자들의 이익이나 의견이 충돌할 경우 지역구 유권자들의 의견을 따르는 경향이 많으며, 지역구 유권자들의 지지를 이끌어 내기 위하여 가능한 많은 자원을 지역구로 할당하기 위하여 노력하는 것으로 나타났다(Mayhew 1974). 그리고 이러한 활동을 정책입장표명(position taking), 업적과시(credit claiming), 홍보(advertising)와 같은 방식으로 지역구 유권자에게 알리기 위하여 노력하는 것으로 알려졌다(Mayhew 1974). 의원들이 이와 같이 지역구 활동에 집중하고 지역구 유권자들을 만족시키기 위해서 노력하는 것은 의원들의 가장 중요한 동기 중 하나가 재선되는 것이기 때문이며(Fenno 1978; Mayhew 1974), 이러한 개인지지투표를 추구하는 의원들의 행태(personal vote seeking)는 선거에서 재선확률을 높이는 것으로 알려져 있다(Cain et al. 1987; Carson et al. 2010).

그런데 이러한 개인지지투표 연구는 기본적으로 지역구 유권자가 지역구 의원의 활동에 대해서 인식하고 있으며, 유권자의 지역구 의원 활동 평가가 투표결정에 유의미한 영향을 미친다는 가정에 기초해 있다. 즉 하나의 선거구에서 한 명의 대표자를 선출하는 단순다수 소선거구제에는 지역구 의원과 지역구 유권자 사이에 회고투표행태에 기초한 선거 책임성 연계(electoral accountability link)가 존재한다는 것이다(전진영 2014, 213; Cain et al. 1987). 흥미롭게도 이러한 가정에 기초한 공급자 측면에서의 개인지지투표 연구는 지금까지 매우 활발히 발표되고 있음에도 불구하고 이러한 가정을 직접적으로 검증하는 연구들은 상대적으로 적은 편이다.<sup>2)</sup> 특히 지역구 의원의 지역구 활동에 대한 유권자 평가가 투표선택에 미치는 영향에 대해 직접적으로 분석한 연구는 찾기 어렵다. 그럼에도 불구하고 지역구 활동이나 지역구에 대한 자원할당이 의원에 대한 유권자의 긍정적 인식에 도움을 준다는 연구결과들은 발표되고 있다(Cover and Brumberg 1982; Parker and Goodman 2009).

우리나라의 경우에도 개인지지투표와 관련된 연구들이 발표되었는데 공급자 측면에서 전진영(2014)은 지역구 의원들이 비례대표 의원들보다 지역구 자원할

2) 개인지지투표에 대한 최근 연구동향에 대해서는 Zittel(2017)을 참고하기 바랍니다.

당과 관련된 의회 활동에 더 집중한다고 보고하였다. 한편 윤종빈(2002)은 유권자 수준의 설문조사 데이터를 이용하여 지역구 국회의원의 지역구 활동 수준에 대한 평가가 지역구 국회의원에 대한 호감도에 미치는 영향을 분석하였다. 연구 결과에 따르면, 지역구 국회의원의 지역구 봉사활동에 대한 평가가 높아질수록 국회의원에 대한 호감도 역시 높아지는 것으로 나타났다. 김한나·박원호(2016)는 정치자금을 중심으로 국회의원의 지역구 활동이 국회의원에 대한 호감도나 선거결과에 미치는 영향을 분석하였는데, 지역구 활동을 위한 홍보비 사용증가는 해당 지역에서 지역구 주민의 국회의원에 대한 호감도 상승으로 연결된다고 보고하였다. 이러한 맥락에서 본 연구는 지역구 국회의원의 지역구 활동을 긍정적으로 평가하는 유권자일수록 현직 지역구 국회의원에게 투표를 하거나 현직 지역구 국회의원과 동일한 정당 소속 후보(현직 국회의원이 출마하지 않은 경우)에게 투표할 확률이 높아질 것이라고 예상하였다. 후보에 대한 긍정적 평가는 후보에 대한 호감도 상승으로 연결되고, 후보에 대한 호감도 상승은 후보에 대한 투표선택 확률의 상승으로 이어질 가능성이 높기 때문이다.

가설1: 현직 지역구 국회의원의 지역구 활동을 긍정적으로 평가할수록 현직 지역구 국회의원 소속 정당 후보에게 투표할 확률은 높아질 것이다.

본 연구는 지역구 국회의원에 대한 유권자의 평가가 지역구 국회의원 선거에서 유권자의 투표선택에 유의미한 영향을 줄 것이라고 예상하였다. 즉 지역구 국회의원의 지역구 활동 평가에 기초한 유권자의 회고적 투표행태가 나타날 것이라는 것이다. 그러나 이러한 회고적 투표행태가 모든 유권자에게 항상 나타날 것이라고 예측하는 것은 오히려 적절하지 않다. 왜냐하면 기존의 회고투표연구에 의하면 회고적 투표는 개인의 정치적 지식(political knowledge)수준이나 경제적 상황(economic status) 같은 미시적 조건이나, 책임의 명확성(clarity of responsibility) 같은 구조적 요인에 의하여 다른 수준에서 나타나기 때문이다(Campbell et al.

2010; Gomez and Wilson 2001; 2006; Powell and Whitten 1993; Stiers 2019). 본 연구는 이러한 맥락에서 개인수준에서 회고투표에 영향을 미치는 정치적 지식수준과 구조적 요인에서 회고투표에 영향을 미치는 책임의 명확성에 주목한다. 구체적으로 개인의 정치적 지식을 측정하기 위한 변수로는 유권자의 정치적 사실 지식(political factual knowledge)수준을 사용하였고, 책임의 명확성을 측정하기 위해서는 현직 국회의원 출마 여부 변수를 사용하였다.

첫째, 정치적 지식은 개인수준에서 유권자의 투표행태에 가장 많은 영향을 미친다고 알려진 변수이다. 유권자의 정치적 지식은 정치적 세련도(political sophistication)로 불리기도 하며 정치에 대해서 유권자가 얼마나 잘 알고 있는지를 보여주는 변수이다. 자신이 정치에 대해서 주관적으로 잘 이해하고 있다고 느끼는 정치적 효능감(political efficacy)과 달리 정치적 지식은 객관적으로 정치를 얼마만큼 잘 알고 있는지 측정하는 변수이다. 이러한 정치적 지식은 당연히 유권자에 따라서 차이가 있으며, 정치적 지식의 차이는 유권자의 정치적 행태와 태도뿐만 아니라 투표선택에 있어서의 차이도 발생시킨다(Bartels 1996; Delli Carpini and Keeter 1996). 회고투표 연구들 역시 이러한 정치적 지식이 유권자의 회고투표행태에 차이를 줄 것이라고 주장한다(de Vries and Giger 2014; Gomez and Wilson 2001; 2006; Stiers 2019). 왜냐하면 회고투표행태가 발생하기 위해서는 유권자가 현직자(incumbent)의 활동에 대해서 회고적 평가를 할 수 있어야 하며, 이러한 평가를 투표결정에 중요한 요인으로 활용할 수 있는 능력이 있어야 하기 때문이다. 즉 현직자를 평가하고 평가에 따른 책임 귀인(responsibility attribution)을 연결시켜 투표를 하기 위해서는 정치적 정보나 지식이 있어야 한다는 것이다(Gomez and Wilson 2001; 2006). 비록 회고투표가 낮은 비용으로 합리적 선택을 할 수 있는 투표행태(Downs 1957; Key 1966)이기는 하지만 유권자들이 종종 현직자에 대한 회고적 평가를 하는 데 어려움을 겪으며 인지적 오류를 범한다는 것을 생각하면(Healy and Malhotra 2013), 정치적 지식이 회고투표행태에 영향을 줄 것이라는 주장은 크게 납득하기 어려운 것이 아니다. 또한 한

국 선거에 있어서도 정치적 지식이 회고투표 행태에 유의미한 영향을 미친다는 경험적 증거가 보고되고 있다(김기동 2021; 신정섭 2019).

이러한 맥락에서 대통령이나 정부여당에 대한 회고투표보다 지역구 국회의원에 대한 회고투표는 정치적 지식에 따라 더 크게 차이가 날 수 있다. 왜냐하면 대통령이나 정부여당의 활동이나 업적에 대한 정보보다 지역구 국회의원에 대한 정보를 습득하기가 더 어렵기 때문이다. 대통령이나 정부여당이 어떤 정책을 실시하고 있고, 이러한 정책이 어떠한 평가를 받아야 하는지에 대해서는 미디어를 통해 쉽게 접할 수 있다. 그러나 특별한 거물급 정치인이 아닌 경우 지역구 국회의원의 활동과 활동에 대한 평가는 일반 미디어를 통해 쉽게 접할 수 없다. 따라서 지역구 국회의원이 지역구에서 어떠한 활동을 하였고, 이러한 활동이 어떻게 평가받아야 하는지에 대한 정보를 구하기 위해서는 더 높은 수준의 정치적 관심과 지식이 필요하다. 더욱이 국회의원 선거를 대통령이나 정부여당이 아닌 자신이 거주하고 있는 지역구 국회의원의 정치적 책임성을 담보하기 위한 도구로 사용해야 한다는 인식 역시 더 높은 수준의 정치적 지식을 요구한다고 할 수 있다. 따라서 본 연구는 다음과 같은 가설을 세웠다.

가설2: 정치지식 수준이 높아질수록 지역구 국회의원의 지역구 활동평가에 기초한 회고투표 행태는 더 강하게 나타날 것이다.

둘째, 본 연구는 유권자의 지역구 국회의원에 대한 회고투표 행태에 영향을 미치는 요인으로 현직자의 재선 출마 여부에 주목한다. 회고투표는 기본적으로 현직자에 대한 보상과 처벌 매커니즘(reward and punishment mechanism)을 가지고 작동한다(Key 1966). 현직자가 재직기간 동안 잘 하였다고 판단하면 현직자를 선거에서 재선임하고, 현직자가 재직기간 동안 잘 못하였다고 판단하면 다른 후보에게 투표하여 현직자를 심판하는 것이다. 따라서 현직자의 존재 여부는 회고투표의 책임귀인에 영향을 주기 때문에 회고투표에 있어 중요한 변수 중 하나이다(Abramowitz et al. 1988; Campbell et al. 2010). 또 다른 측면에서 회고투

표는 전망투표(prospective voting)를 위한 도구이다(Downs 1957; Fiorina 1981). 즉 선거의 본질은 과거를 평가하는 것이 아니라 미래를 위한 대표자를 선택하는 것인데, 일어나지 않은 미래를 예측하는 것은 매우 어려운 일이기 때문에 이미 일어난 과거를 평가하여 미래를 판단하는 것이 현명하다는 것이다. 그런데 현직자가 출마하지 않는다면 같은 정당 후보라고 하더라도 미래를 전망하기 위해 근거로 삼을 과거의 행적이 없기 때문에 미래를 위한 회고투표를 할 수 없다는 것이다(Campbell et al. 2010, 1084). 이러한 측면에서 장승진(2017)은 한국 대통령 선거에서 경제회고투표가 잘 나타나지 않는 이유가 5년 단임 대통령제라는 제도적 특징 때문일 것이라고 설명하고 있다. 즉 단임제의 특성상 한국 대통령 선거에서는 현직자가 항상 존재하지 않기 때문에 회고투표가 나타나기 어려운 구조라는 것이다.

물론 현직자가 없는 상황 속에서도 회고투표는 나타날 수 있다. 5년 단임 대통령제인 우리나라의 대통령 선거에서도 회고투표가 나타나는 경우가 있다는 것이 이러한 주장을 뒷받침 한다.<sup>3)</sup> 현직자가 없는 경우에도 회고투표가 나타날 수 있는 것은 정부운영과 정책의 책임을 개인이 아닌 정당에 돌릴 수도 있기 때문이다. 또한 같은 정당 소속 후보라면 기본적으로 이념과 정책적 성향이 유사하기 때문에 현직자가 없다고 하더라도 유사한 정책과 활동을 할 것이라고 예측하여 전망적 회고투표를 할 수도 있다. 그러나 이러한 주장에도 불구하고 현직자가 있을 경우에 회고투표가 더 강하게 나타난다는 것은 이미 이론과 경험적 증거를 통하여 뒷받침되고 있다(Campbell et al. 2010; Nadeau and Lewis-Beck 2001). 따라서 본 연구는 지역구 국회의원의 지역구 활동 평가에 기초한 회고투표가 현직자 존재할 때 더 강하게 나타날 것이라 예측하였다.

가설3: 지역구 국회의원의 지역구 활동 평가에 기초한 회고투표 행태는 현직자가 출마한 경우에 더 강하게 나타날 것이다.

3) 앞 장의 기존문헌 검토부분을 참고하기 바란다.

## IV. 연구설계

본 연구는 가설 검증을 위하여 EAI 동아시아연구원이 한국리서치에 의뢰하여 제22대 총선 직후 실시한 “EAI 22대 총선 설문조사 데이터”를 활용하였다. 설문조사 데이터는 2024년 4월 12일부터 16일까지 전국의 만18세 이상 남녀를 대상으로 지역별, 성별, 연령별 비례할당추출을 통한 웹조사(휴대전화 문자를 통해 url발송)를 통해 수집되었으며 표본크기는 1,528명이었다.

한편, 제22대 국회의원 선거에서는 총 254개의 선거구에서 지역구 국회의원이 선출되었는데, 본 연구가 활용한 EAI 설문조사에서 최소 한 명 이상의 응답자가 있었던 선거구는 250개였다. 응답자 비율이 가장 많았던 지역구는 “관악구갑”과 “용인시을”로 각각 15명이었으며, 응답자가 없었던 4개 지역구는 “서초구갑”, “동해시태백시삼척시정선군”, “보령시서천군”, “해남군완도군진도군”이었다. 지역구별 평균 응답자 숫자는 6명이었다. 본 연구에서는 선거구 재획정으로 인하여 기존 현직자의 소속 정당을 특정하기 어려운 선거구를 제외하고 243개 선거구에 대해서만 분석을 실시하였다.

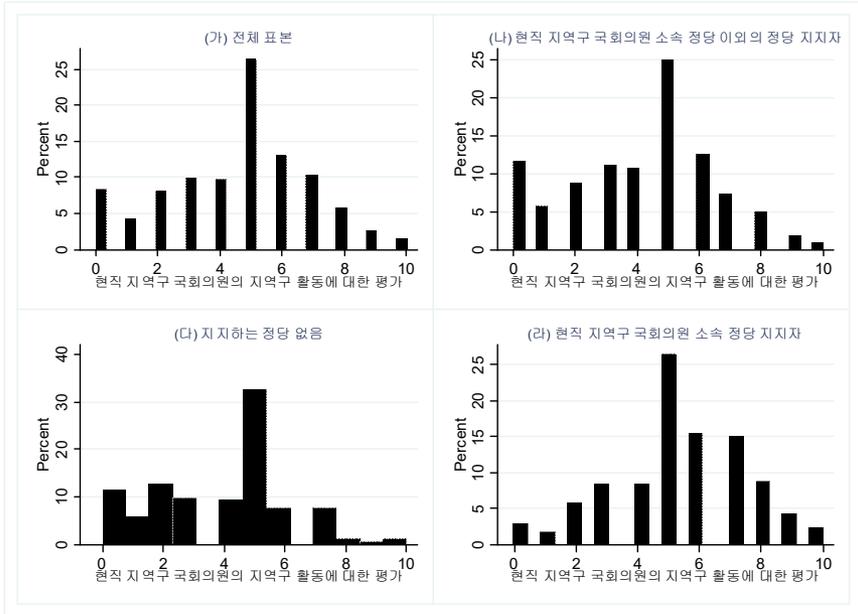
종속변수는 유권자의 지역구 국회의원 선거 투표선택으로, 현직 지역구 국회의원 소속 정당 후보에게 투표한 경우에는 1, 그렇지 않은 경우에는 0으로 측정하였다. 기존연구에 따라 무투표자들은 제외하였다. 통계검증 모델로는 다수준 로지스틱 회귀분석(multi-level logistic regression)을 사용하였다. 다수준 모델을 사용한 이유는 종속변수인 현직 지역구 국회의원 소속 정당 후보에 대한 투표여부가 선거구의 특성에 따라 차이가 날 수 있기 때문이다. 대통령이나 정부여당에 대한 회고투표와 달리 지역구 국회의원에 대한 회고투표는 지역구의 다양한 차이에 따라 다른 변수에 영향을 받을 수 있는데, 이러한 다양성을 모두 통제할 수 없기 때문에 선거구별 차이에서 나타날 수 있는 오류를 최소화하기 위하여 선거구를 집단수준 변수로 하여 다수준 로지스틱 회귀분석을 사용하였다.

독립변수는 현직 지역구 국회의원의 지역구 활동에 대한 유권자 평가이다. 현

직 지역구 국회의원의 지역구 활동에 대한 평가는 응답자에게 현재 거주하고 있는 지역(투표한 지역)의 현 지역구 국회의원의 지역구 업무활동에 대해서 0(매우 못함)에서 10(매우 잘함)까지 평가하도록 질문하였다. 지역구 국회의원 지역구 활동평가는 물론 개인의 정당일체감과 같은 정치적 성향에 영향을 받을 가능성이 높지만, 의정활동 평가와는 다르게 직접적으로 현재 자신이 거주하고 있는 지역의 발전이나 의원의 민원처리, 주민접촉 등과 같이 보다 직접적인 경험을 통하여 판단할 수 있는 부분이기 때문에 비교적 객관적인 관점에서 판단할 수 있다고 생각할 수도 있다. 본 연구는 국회의원의 지역구 활동에 대한 평가가 정당일체감과 같은 정치적 성향으로부터 얼마나 독립적인지를 알아보기 위하여 유권자의 정당일체감에 따른 국회의원 지역구 활동평가 분포를 살펴보았다.

<그림1>은 유권자의 지역구 국회의원의 지역구 활동에 대한 평가 분포를 보여준다. (가)에서 나타난 전체표본의 분포는 중도인 5점을 기준으로 정규분포에 가까운 모습을 보여주고 있다. 본 연구는 유권자의 지역구 국회의원에 대한 평가가 유권자의 정당일체감에 크게 영향을 받고 있는지 살펴보기 위하여, (나) 현직 소속이 아닌 다른 정당에 정당일체감을 느끼는 유권자, (다) 무당파, (라) 현직 지역구 국회의원 소속 정당에 정당일체감을 느끼는 유권자로 표본을 나누어 지역구 국회의원의 활동에 대한 평가 분포를 살펴보았다. 만약 정당일체감에 의하여 유권자의 지역구 국회의원 활동평가가 크게 편향되게 분포된다면 유권자의 지역구 국회의원의 지역구 활동에 대한 평가 변수를 독립변수로 사용하는 것이 부적절할 수 있기 때문이다. 그러나 <그림1>에서 보면 비록 (나), (다), (라)가 완전히 유사하지는 않지만 전체적으로 전체표본을 보여주는 (가)의 정규분포 그래프와 크게 차이가 없음을 알 수 있다. 따라서 유권자의 지역구 국회의원 활동평가가 정당일체감과 같은 정치적 성향에 완전히 종속된다고 볼 수는 없을 것이다.

〈그림1〉 유권자의 지역구 국회의원의 지역구 활동에 대한 평가 (21대 국회)



본 연구는 가설2와 가설3에서 유권자의 정치지식과 현직 국회의원의 출마 여부에 따라 지역구 국회의원에 대한 회고투표 정도가 달라질 것이라고 예상하였다. 따라서 유권자의 정치지식 수준과 현직 국회의원의 지역구 출마 여부 변수를 측정하여 통계분석에 사용하였다. 현직 국회의원의 지역구 출마 변수는 현직이 출마한 경우 1, 출마하지 않은 경우는 0으로 측정하였다. 분석에 포함된 총 243개 선거구 중 현직이 출마한 곳은 148개, 현직이 출마하지 않은 곳은 95개였다.

유권자의 정치지식을 측정하는 부분에 있어서는 약간의 설명이 필요하다고 생각된다. 일반적으로 정치지식은 정치적 세련도(political sophistication)로 불리기도 하며 유권자의 정치에 대한 관심을 포함하기도 한다. 또한 유권자의 정치적 지식을 측정함에 있어 다양한 방법이 동원되는데 본 연구에서는 정치지식을 유권자에게 사실지식(factual knowledge)을 물어보는 것으로 측정하였다(Delli

Carpini and Keeter 1996). 정치지식을 측정하기 위한 문제는 총 4문제가 있었다. 구체적으로 2024년 국가예산규모, 제22대 국회의원 선거에서 지역구로 선출하는 국회의원의 숫자, 제22대 국회의원 선거에서 투표참여 최소 연령, 현재 국무총리의 이름을 객관식으로 질문하였으며 각 문제에 대한 정답 개수를 합하여 0개에서 4개까지 5단계 연속변수로 측정하였다.

마지막으로 본 연구는 지역구 국회의원 선거에서 현직 지역구 국회의원 소속 정당 후보에 대한 투표선택에 영향을 미칠 수 있는 요인들을 통제변수로 포함하였다. 구체적으로 통제변수는 기존연구에서 우리나라 유권자의 투표선택에 매우 큰 영향을 미치는 것으로 보고된 대통령 직무수행평가, 정당일체감, 자가정치이념과 같은 정치심리학적 변수와 더불어 성별, 연령, 교육수준과 같은 인구사회학적 변수를 사용하였다. 정치심리학적 변수들의 경우 지역구 국회의원 선거의 특성상 현직 국회의원의 소속 정당이 동일하지 않기 때문에 지역구에 따라 현직 국회의원의 소속 정당에 따라 변수조작을 다르게 하였다.

첫째, 대통령 직무수행평가의 경우에는 0(부정)에서 10(긍정)까지로 측정되었는데, 현재 대통령의 소속 정당이 국민의힘이기 때문에 지역구 현직 국회의원의 소속 정당이 국민의힘인 경우에는 변수를 그대로 사용하였으며, 다른 정당인 경우에는 변수를 반대로 뒤집어서 사용하였다. 둘째, 정당일체감의 경우에는 응답자가 가깝게 느낀다고 응답한 정당이 지역구 현직 국회의원이 소속된 정당과 같은 경우 1, 그렇지 않은 경우 0으로 측정하였다. 마지막으로 정치이념의 경우 0(진보)에서 10(보수)까지로 측정되었는데, 지역구 현직 국회의원의 소속 정당이 국민의힘인 경우에는 그대로 사용하였으며, 더불어민주당이나 진보정당 소속인 경우에는 반대로 전환하여 사용하였다. 따라서 숫자가 큰 것이 지역구 현직 국회의원의 소속 정당의 이념과 가까운 이념을 가진 것으로 변수조작하였다. 기존의 투표행태 연구에서 많이 사용된 출신지역 변수의 경우에는 대통령 직무수행평가, 정당일체감, 정치이념 변수들과 상관관계가 너무 높아 다중공선성 문제(multicollinearity) 때문에 제외하였다.

## V. 연구결과

본 연구는 지역구 국회의원 선거에서 유권자의 지역구 국회의원의 지역구 활동에 대한 평가가 현직 지역구 국회의원 소속 정당 후보에 대해서 영향을 미칠 것이라고 가설을 수립하였다. 또한 이러한 지역구 국회의원에 대한 유권자의 회고투표행태는 유권자의 정치적 지식수준과 현직 지역구 의원 출마여부에 따라 영향을 받을 것이라는 조건부 가설을 추가적으로 수립하였다. <표1>은 이러한 가설들을 검증하기 위하여 다수준 로지스틱 회귀분석을 실시한 결과이다.

<표1> 현직 지역구 국회의원 소속 정당 후보에 대한 회고투표

	모델1 (null 모델)	모델2 (기본모델)	모델3 (결합모델)
<b>Fixed part of the model</b>			
절편	-.112(.065)	-4.697(.514)	-3.416(.637)
지역구 활동평가		.115(.038)***	-.182(.097)*
지역구 활동평가×정치지식			.101(.035)***
정치지식			-.311(.177)*
지역구 활동평가×현직출마			.132(.078)*
현직출마			-.716(.405)*
대통령 직무수행평가		.181(.033)***	.175(.033)***
정당일체감		3.473(.221)***	3.505(.225)***
정치이념		.226(.053)***	.224(.053)***
성별(남성)		-.141(.178)	-.249(.186)
연령		.008(.006)	.006(.006)
교육수준 (4년제 대학 재학 이상)		-.034(.185)	-.062(.188)
<b>Random part of the model</b>			
선거구 수준 variance	.457(.107)***	.520(.205)***	.528(.204)***
ICC	.060(.026)	.094(.057)	.078(.056)
Log-likelihood	-913.504	-461.324	-454.197
표본 수	1,326	1,275	1,275

참고: \*P<0.1, \*\*P<0.05, \*\*\*P<0.001

<모델1>은 다수준 이항 로지스틱 회귀분석과 일반 이항 로지스틱 회귀분석 중 어떤 것이 더 적합한지 알아보기 위한 모델이다. 즉 선거구에 따라 현직 지역구 국회의원 소속 정당 후보에 대한 지역구 유권자의 투표확률이 유의미한 차이가 있는지 알아보기 위한 것이다. 만약 null 모델에서 Likelihood Ratio(LR) 검정이 유의미하지 않게 나타나고 ICC 값이 0에 가깝다면 다수준 모델보다 일반 회귀분석을 사용하는 것이 더 적합하다. 통계검정결과에 따르면, Likelihood Ratio(LR) 검정 수치는 95% 신뢰수준에서 유의미하게 나타났으며, ICC 값 역시 0.06으로 나타났다. 따라서 다수준 로지스틱 회귀분석을 사용하는 것이 더 적합하다고 볼 수 있다. 다시 말해, 선거구별로 유권자가 현직 지역구 국회의원 소속 후보에 대해서 투표할 확률이 유의미하게 차이가 있다는 것이며 이러한 선거구별 차이를 통제해서 독립변수가 종속변수에 미치는 영향을 검정하는 것이 필요하다는 것이다.

<모델2>는 가설1을 검증하기 위한 것으로 조건부 가설을 위한 결합변수(interaction terms) 없이 지역구 활동에 대한 유권자의 평가만을 독립변수로 하여 다른 통제변수와 함께 각 변수가 현직 지역구 국회의원 소속 정당 후보에게 투표할 확률을 계산한 것이다. <모델2>에서 지역구 활동평가 변수는 99% 이상의 신뢰수준에서 통계적으로 유의미하며 양의 회귀계수를 보여주고 있다. 즉 유권자가 현직 지역구 국회의원의 지역구 활동평가를 긍정적으로 할수록 현직 지역구 국회의원 소속 정당 후보에게 투표할 확률이 높아진다는 것을 알 수 있다. 이러한 결과는 대통령 직무수행평가, 정당일체감, 이념과 같은 부분을 통제한 상태에서도 나타났다는 점에서 일반의 생각과 달리 국회의원 선거가 단순히 중앙정치의 대리전이 아니며 지역구 유권자가 지역구 정치인에 대한 정치적 책무성을 확보하는 수단으로 활용될 수 있다는 것을 보여준다고 하겠다. 통제변수 중에서는 기존연구에서 발견된 것과 마찬가지로 대통령 직무수행평가, 정당일체감, 정치이념이 유의미하게 나타났다. 특히 대통령 직무수행평가 변수가 유의미하게 나왔는데, 기존연구에서 주장한 것과 같이 우리나라 지역구 국회의원 선거가 지역

구 국회의원에 대한 회고투표뿐만 아니라 대통령에 대한 회고투표 성향도 보여 주고 있음을 의미한다.

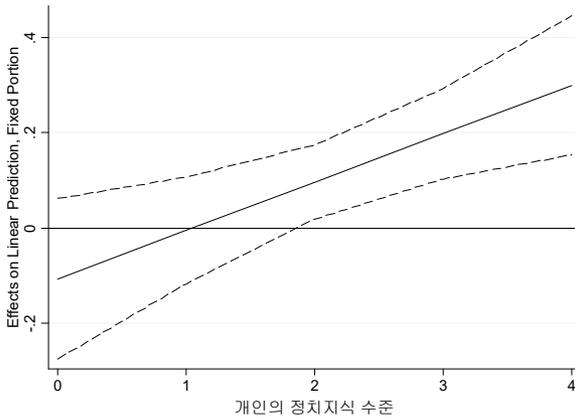
<모델3>은 지역구 국회의원의 지역구 활동평가에 기초한 회고투표 행태가 유권자의 정치적 지식수준과 현직출마 여부에 따라 달라질 것이라는 가설을 검증하기 위하여 두 개의 결합변수를 포함한 다수준 로지스틱 회귀분석 결과이다. 먼저 지역구 국회의원에 대한 회고투표 행태가 정치적 지식수준에 따라 영향을 받을 것이라는 가설2를 위하여 검증하기 위하여 포함된 결합변수인 “지역구 활동평가×정치지식” 변수는 99% 신뢰수준에서 통계적으로 유의미하며 양의 계수를 보여주고 있다. 즉 정치지식이 높아질수록 지역구 활동평가와 현직 지역구 국회의원 소속 정당 후보에게 투표할 확률 사이의 양의 관계가 강해진다고 볼 수 있다. 그러나 지역구 활동평가와 정치지식 변수가 모두 연속변수(continuous variable)이기 때문에 회귀계수를 직접 해석하기보다는 한계효과 그래프를 사용하여 검증하는 것이 더 적절한 방법이다.

<그림2>는 <모델3>에 기초하여 정치지식 수준에 따라 지역구 활동평가가 현직 지역구 국회의원 소속 정당 후보 투표에 미치는 한계효과의 변화를 보여준다. 유권자의 정치지식 수준은 0점에서 4점까지로 측정되었는데, 유권자의 정치지식 수준이 2점을 넘지 않는 경우에는 지역구 국회의원의 지역구 활동에 기초한 현직 지역구 국회의원 소속 정당 후보에 대한 회고투표가 유의미하지 않은 것으로 나타났다. 그러나 정치지식 수준이 2점을 넘어가면서 지역구 국회의원에 대한 회고투표는 유의미하게 나타났다. 또한 지역구 국회의원의 지역구 활동에 대한 평가가 현직 지역구 국회의원 소속 정당 후보에게 미치는 영향력은 정치적 지식 수준이 높아질수록 강해지는 것으로 나타났다.

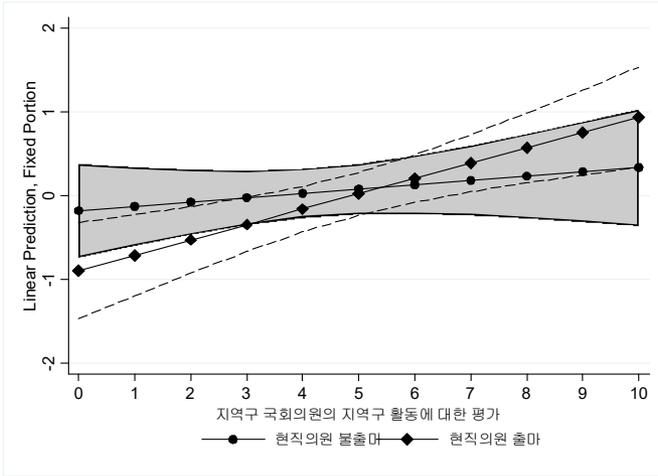
한편, <모델3>은 현직출마 여부에 따라 지역구 국회의원에 대한 회고투표 행태가 다르게 나타날 것이라는 가설3을 검증하기 위해서 결합변수인 “지역구 활동평가×현직출마”변수를 모델에 포함시켰다. 결합변수는 양의 계수를 보여주고 있으며 95% 신뢰수준에서는 유의미하지 않게 나타났지만 90% 신뢰수준에서는

유의미하게 나타났다. 엄격하게 해석한다면 지역구 국회의원의 지역구 활동평가에 기초한 지역구 국회의원에 대한 회고투표 행태는 현직 국회의원의 출마여부와 관계없다고 할 수 있지만, 통계분석의 신뢰수준을 약간 낮춘다면 지역구 국회의원에 대한 회고투표는 현직이 출마한 경우에 더 명확하게 나타난다고 이야기할 수 있다. <그림3>은 현직출마 여부에 따라 지역구 국회의원 활동평가가 현직 지역구 국회의원 소속 정당 후보에 대한 투표에 미치는 영향의 차이를 보여준다.

<그림2> 정치지식 수준에 따른 지역구 활동평가가 현직 지역구 국회의원 소속 정당 후보 투표에 미치는 한계효과 (95% 신뢰수준)



<그림3> 현직출마 여부에 따른 지역구 국회의원 활동평가가 현직 지역구 국회의원 소속 정당 후보에 대한 투표에 미치는 영향 (95% 신뢰수준)



<그림3>에서 원과 음영으로 처리된 그래프는 현직의원이 불출마한 경우이며, 다이아몬드와 점선으로 표시된 그래프는 현직의원이 출마한 경우이다. 현직의원이 불출마한 경우와 비교해서 현직의원이 출마한 그래프의 기울기 각도가 좀 더 큰 것을 알 수 있다. 즉 지역구 국회의원의 지역구 활동 평가에 따라 현직 지역구 국회의원 소속 정당 후보에게 투표할 한계효과의 변화가 현직자가 출마하지 않은 경우보다 현직자가 출마한 경우에 더 크다는 것을 의미한다. 물론 두 그래프의 기울기의 차이가 크지 않고 신뢰구간이 겹치는 부분이 많기 때문에 회귀계수를 통해 해석한 것과 같이 현직출마 여부에 따른 지역구 국회의원에 대한 회고투표 행태가 크게 차이 난다고 볼 수는 없다. 특히 이번 총선이 대통령과 정부여당에 대한 정부심판론이 강하게 나타난 선거라는 점을 고려해 보면 현직효과가 강하게 나타나지 않는 것이 놀라운 일은 아닐 것이다. 따라서 지역구 활동평가에 기초한 현직 지역구 국회의원 소속 정당 후보에 대한 회고투표에서 현직효과는 매우 제한적으로 나타났다고 해석할 수 있겠다.

## VI. 결론

우리나라 국회의원 선거는 대부분의 국회의원이 지역구 단위에서 선출됨에도 불구하고, 국회의원 개인에 대한 평가보다는 국회의원이 소속된 정당과 대통령에 대한 평가에 크게 영향을 받아 왔다. 또한 지역주의 성향이 강하게 나타나기 때문에 영남과 호남의 대부분의 지역구에서 동일한 정당의 후보가 지속적으로 당선되는 모습이 나타나고 있다. 이번 제22대 국회의원 선거 역시 이러한 맥락에서 크게 벗어난 선거는 아니라고 할 수 있다. 대통령에 대한 국정운영 평가가 매우 낮은 상황에서 실시된 이번 선거에서 정권 심판론이 강하게 작용한 결과 전체 254석의 지역구 의석 중 제1야당인 더불어민주당이 161석을 확보하였고 여당인 국민의힘은 90석을 획득하는 데 그쳤다.

그러나 국회의원 선거의 특성상 중앙정치나 대통령과 정부여당에 대한 평가가 선거의 모든 결과를 지배하는 것은 아니라고 할 수 있다. 지배적이지는 않지만 현직효과와 같은 후보자 개별 요인이 유의미하게 국회의원 선거결과에 영향을 미쳤다는 연구들이(한정택 2007; 김한나·박원호 2016; 황아란 2017)이 지속적으로 발표되어 왔다. 또한 지역주의나 정당선호 구도에서 불리한 후보가 국회의원 선거에서 승리하는 경우 역시 종종 나타나 왔다. 이번 제22대 총선에서도 서울도봉갑의 김재섭 후보나 마포갑의 조정훈 후보처럼 정당선호 구도에서 불리한 후보가 당선되는 경우가 있었다. 따라서 지역주의나 정당요인과 같은 거시적 변수 이외에 국회의원 선거에서 투표자의 투표선택에 영향을 주는 후보자 중심 요인에 대한 연구가 조금 더 확대될 필요가 있다.

이러한 맥락에서 본 연구는 우리나라의 국회의원 선거가 대부분 지역구를 기반으로 하여 실시된다는 점을 감안하여 대통령이나 정부여당이 아닌 지역구 국회의원의 활동에 기초한 회고투표 행태가 나타나는지 경험적으로 분석하였다. 이번 제22대 국회의원 선거 직후 실시된 EAI의 설문조사 데이터를 기반으로 분석한 결과, 대통령 직무수행평가, 이념, 정당일체감을 통제한 상태에서도 유권자

의 지역구 국회의원의 지역구 활동에 대한 평가는 현직 지역구 국회의원 소속 정당 후보 투표에 유의미한 영향을 미치는 것으로 나타났다. 구체적으로 지역구 국회의원의 지역구 활동을 긍정적으로 평가할수록 현직 지역구 국회의원 소속 정당 후보에게 투표할 확률이 높은 것으로 나타났다. 이러한 결과는 우리나라 유권자 중 유의미한 숫자가 국회의원 선거에서 지역구 국회의원에 대한 회고투표 행태를 보여주고 있음을 의미한다.

물론 이러한 통계적 결과가 현실정치에서 유의미한 실제적 효과(substantial effect)로 관찰되지 않을 수도 있다. 왜냐하면 실제 선거에서는 다른 지배적인 변수들이 더 큰 영향을 미칠 수도 있기 때문이다. 그럼에도 불구하고 국회의원 지역구 선거 투표선택에서 국회의원의 지역구 활동에 대한 평가가 통계적으로 유의미한 변수로 나타났다는 것은 선거가 매우 박빙인 경우에는 이 변수가 당선에 중요한 역할을 할 수도 있음을 보여준다고 하겠다.

그런데 이러한 지역구 국회의원에 대한 회고투표는 유권자의 정치지식 수준과 현직출마 여부에 따라 다르게 나타났다. 우선 현직출마 여부에 있어서는 통계해석의 관용성에 따라 다르게 해석할 수 있는데, 통계해석 수준을 낮춘다면 현직 지역구 국회의원이 출마한 경우에 그렇지 않은 경우보다 지역구 국회의원의 활동에 대한 회고적 투표 행태가 더 강하게 나타난다고 볼 수 있었다. 그러나 이러한 차이가 크다고 볼 수는 없겠다.

그러나 정치적 지식수준은 명확하게 지역구 국회의원에 대한 회고투표 행태에 영향을 미치는 것으로 나타났다. 정치적 지식수준이 낮은 유권자들에게서는, 지역구 국회의원의 지역구 활동에 대한 평가가 현직 지역구 국회의원 소속 정당 후보 투표에 유의미한 영향을 미치지 않는 것으로 나타났다. 반면에 정치적 지식수준이 높은 유권자들에게서는, 지역구 국회의원의 지역구 활동에 대한 평가가 현직 지역구 국회의원 소속 정당 후보 투표에 유의미한 영향을 미치는 것으로 나타났다. 이러한 결과는 국회의원 선거에서 지역구 국회의원의 지역구 활동을 평가하고, 이러한 평가에 기초하여 투표결정을 내리기 위해서는 정치적 지식과

정보가 필요하다는 것을 보여준다. 즉 시민들이 정치에 대해 더 많은 관심을 가지고 더 많은 정보를 습득할수록 지역구 국회의원 선거를 통하여 지역구 국회의원들의 정치적 책무성을 담보할 수 있는 기회가 높아진다는 것이다.

본 연구의 결과는 회고투표에 대한 연구뿐만 아니라 우리나라 국회의원 선거와 개인지지투표에 기초한 국회의원의 지역구 활동 행태에 대한 연구까지 다양한 분야에 함의를 전달할 수 있다. 첫째, 회고투표 연구에 있어서는 회고투표의 대상이 대통령이나 정당 단위를 넘어 지역구의 개별 국회의원에 이르기까지 다 수준에서 이루어질 수 있음을 시사하고 있다. 둘째, 우리나라의 국회의원 선거가 단순히 중앙정치의 대리전이 아니며 후보 개인의 특성과 개별 국회의원에 대한 정치적 책무성을 확보하는 도구로 사용될 수 있음을 보여준다. 셋째, 개인지지투표에 기초한 국회의원 지역구 활동 행태에 대해서는 지역구 국회의원들의 지역구 중심 활동과 선심성 예산할당(pork barrel)의 동기가 분명히 존재함을 보여준다고 하겠다.

## 참고문헌

- 가상준. 2008. “노무현 대통령에 대한 평가가 2007년 대통령선거에 미친 영향력 분석.” 『현대정치연구』 1권 1호, 33-57.
- 가상준. 2023. “제20대 대통령 선거에서 유권자의 선택” 『한국정치학회보』 57집 4호, 37-57.
- 강신구. 2014. “지방선거: 지방정부의 구성을 위한 것인가? 중앙정치 대리전인가?” 『오토피아』 29집 2호, 65-95.
- 강우진. 2013. “제18대 대선과 경제투표: 경제성장에 대한 정책선호의 일치의 영향력을 중심으로.” 『한국정치학회보』 47집 5호, 213-233.
- 강원택. 2003. 『한국의 선거정치: 이념, 지역, 세대와 미디어』 서울: 푸른길.
- 강원택. 2006. “2002년 지방선거의 정치적 의미: 중간평가 혹은 대선 전초전?” 『한국정치연구』 15권 2호, 61-83.
- 강원택. 2008. “2007년 대통령 선거와 이슈: 회고적 평가 혹은 전망적 기대?” 『의정연구』 14권 1호, 31-58.
- 강원택. 2012. “왜 회고적 평가가 이뤄지지 않았을까? 2012년 국회의원 선거 분석.” 『한국정치학회보』 46집 4호, 129-147.
- 길정아. 2013. “제19대 국회의원선거와 정당일체감: 유권자의 투표선택을 중심으로.” 『한국정치연구』 22권 1호, 81-108.
- 김기동. 2021. “정치지식과 경제투표.” 『한국정당학회보』 20권 2호, 5-38.
- 김하나·박원호. 2016. “국회의원의 지역구 활동과 정치적 결과: 19대 국회의원의 정치자금 사용내역을 중심으로” 『의정논총』 11권 2호, 117-143.
- 문우진. 2018. “경제투표, 선거심판과 민주주의: 경제에 대한 객관적·주관적 평가와 전망이 여당후보 지지에 미치는 영향.” 『평화연구』 26권 2호, 5-44.
- 문우진. 2022. “국회의원 후보의 당선 결정 요인 분석: 경제상황, 대통령 지지율, 선거시점, 정당지지율과 후보의 개인배경.” 『의정연구』 28권 3호, 116-148.
- 배은진·염기홍. 2016. “한국 지방선거에서의 경제투표?: 광역단체장 선거를 중심으로 한 경험적 분석” 『21세기정치학회보』 26집 2호, 77-97.

- 신정섭. 2019. “2018년 광역자치단체장 선거에서 나타난 회고투표 행태: 정치적 책입할당, 정치적 지식, 소득수준을 중심으로.” 『21세기정치학회보』 29집 2호, 1-22.
- 신현기·허석재. 2015. “지방선거에서 유권자의 현직지지 요인에 관한 연구: 2014년 6·4지방선거의 기초자치단체장 선거를 대상으로.” 『한국지방자치학회보』 27권 2호, 57-77.
- 이갑윤·이현우. 2000. “국회의원선거에서 후보자 요인의 영향력: 14대-16대 총선을 중심으로.” 『한국정치학회보』 40집 3호, 146-164.
- 이내영·안종기. 2013. “제18대 대통령선거와 회고적 투표: 왜 제18대 대통령선거에서 집권정부에 대한 회고적 평가가 중요한 영향을 미치지 못했나?” 『한국정당학회보』 12권 2호, 5-36.
- 이재철. 2008. “17대 대통령 선거에서의 경제투표: 유권자의 경제인식과 투표결정.” 『현대정치연구』 1권 1호, 111-136.
- 윤종빈. 2002. “국회의원과 선거구민의 관계연구: 현직의원에 대한 평가를 중심으로” 『한국정치학회보』 36집 4호, 177-191.
- 장승진·길정아. 2014. “제18대 대선의 투표선택에 대한 방법론적 재검토: 한국 유권자는 정말로 전망적투표를 했는가?” 『한국과 국제정치』 30권 3호, 1-28.
- 장승진. 2012. “제19대 총선의 투표선택: 정권심판론, 이념 투표, 정서적 태도” 『한국정치학회보』 46집 5호, 99-120.
- 장승진. 2016. “제20대 총선의 투표선택: 회고적 투표와 세 가지 심판론.” 『한국정치학회보』 50집 4호, 151-169.
- 장승진. 2017. “한국 선거에서의 회고적 투표: 이론과 현실” 『미래정치연구』 7권 1호, 35-59.
- 장승진. 2019. “한국 지방선거의 다층적 회고적 투표: 2018년 광역자치단체장선거를 중심으로.” 『한국정당학회보』 18권 1호, 5-27.
- 장승진. 2020. “유권자들은 총선에서 누구를 언제 심판하는가? 제21대 총선에서 나타난 조건부 회고적 투표” 『한국정치학회보』 54집 4호, 83-105.
- 전용주. 2019. “후보의 선거 경쟁력 결정 요인에 관한 연구: 제20대 국회의원 선거

- 를 중심으로.” 『21세기정치학회보』 29집 4호, 23-41.
- 전진영. 2014. “국회의원의 대표유형에 따른 정책적 관심과 영향력의 차이분석: 제18대 국회 의원발의안을 중심으로.” 『한국정치연구』 23권 2호, 211-234.
- 한정택. 2007. “한국 현직 국회의원의 재당선 요인 분석: 제14대부터 제17대까지 국회의원 선거를 중심으로.” 『21세기정치학회보』 17집 3호, 73-99.
- 황아란. 2012. “제19대 국회의원선거와 투표행태: 긍정적·부정적 정당태도와 회고적·전망적 평가를 중심으로.” 『한국과 국제정치』 28권 4호, 133-159.
- 황아란. 2017. “국회의원선거와 현직의 직·간접적인 효과: 제20대 총선을 중심으로.” 『한국정치학회보』 51집 4호, 123-146.
- Abramowitz, Alan I., David J. Lanoue, and Subha Ramesh. 1988. “Economic Conditions, Causal Attributions, and Political Evaluations in the 1984 Presidential Election” *Journal of Politics* 50(4): 848-63.
- Bartels, Larry M. 1996. “Uninformed Votes: Information Effects in Presidential Elections.” *American Journal of Political Science* 40(1): 194-230.
- Cain, Bruce and John Ferejohn, and Morris Fiorina. 1987. *The Personal Vote: Constituency Service and Electoral Independence*. Cambridge, MA: Harvard University Press.
- Campbell, James E., Bryan J. Dettrey, and Hongxing Yin. 2010. “The Theory of Conditional Retrospective Voting: Does the Presidential Record Matter Less in Open-Seat Elections?” *Journal of Politics* 72(4): 1083-1095.
- Carson, JL, G. Koger, MJ Lebo, and E. Young. 2010. “The Electoral Cost of Party Loyalty in Congress” *American Journal of Political Science* 54(3): 598-616.
- Cover, Albert D., and Bruce S. Brumberg. 1982. “Baby Books and Ballots: The Impact of Congressional Mail on constituent Opinion.” *American Political Science Review* 76(2): 649-663
- de Vries, Catherine E., and Nathalie Giger. 2014. “Holding Governments Accountable? Individual Heterogeneity in Performance Voting.” *European Journal of Political Research* 53(2): 345-362.

- Delli Carpini, Michael X. and Scott Keeter. 1996. *What Americans Know about Politics and Why it Matters*. New Haven: Yale University Press.
- Downs, Anthony. 1957. *An Economic Theory of Democracy*. New York: Harper and Row.
- Fenno, F. Richard. 1978. *Home Style: House Members In Their Districts*. New York: Harper Collins Publishers.
- Fiorina, Morris P. 1974. *Representatives, Roll Calls, and Constituents*. Lexington: Lexington Books.
- Fiorina, Morris P. 1977. "The Case of the Vanishing Margins: The Bureaucracy Did It" *The American Political Science Review* 71(1): 177-81.
- Fiorina, Morris P. 1981. *Retrospective Voting in American National Elections*. New Haven, CT: Yale University Press.
- Gomez, Brad T. and Matthew Wilson. 2001. "Political Sophistication and Economic Voting in the American Electorate: A Theory of Heterogeneous Attribution." *American Journal of Political Science* 45(4): 899-914.
- Gomez, Brad T. and Matthew Wilson. 2006. "Cognitive Heterogeneity and Economic Voting: A Comparative Analysis of Four Democratic Electorates" *American Journal of Political Science* 50(1): 127-145.
- Healy, Andrew, and Neil Malhotra. 2013. "Retrospective Voting Reconsidered." *Annual Review of Political Science* 16(1): 285-306.
- Key, V.O. 1966. *The Responsible Electorate*. Cambridge: Harvard University Press.
- Mayhew, R. David. 1974. *Congress: The Electoral Connection*. New Haven: Yale University Press.
- Nadeau, Richard, and Michael S. Lewis-Beck. 2001. "National Economic Voting in U.S. Presidential Elections." *Journal of Politics* 63(1): 159-181.
- Parker, David C. W. and Craig Goodman. 2009. "Making a Good Impression: Resource Allocation, Home Styles, and Washington Work." *Legislative Studies Quarterly* 34(4): 493-524.

- Powell, G. Bingham, and Guy D. Whitten. 1993. "A Cross-National Analysis of Economic Voting: Taking Account of the Political Context." *American Journal of Political Science* 37(2): 391-414.
- Shin, Jungsub. 2018. "Comprehensive Retrospective Voting in Mixed Electoral Systems: Evidence from the 2016 Korean Legislative Election" *Japanese Journal of Political Science* 19(2): 250-268.
- Stiers, Dieter. 2019. "Political Information and Retrospective Voting." *West European Politics* 44(2): 275-298.
- Stiers, Dieter. 2023. "How Do Voters Evaluate Performance in Opposition?" *Government and Opposition* 58(4): 725-744.
- Weir, Stuart and David Beetham. 1999. *Political Power and Democratic Control in Britain*. London: Routledge.
- Zittel, Thomas. 2017. "The Personal Vote" In *The Sage Handbook of Electoral Behavior Vol. 2*, edited by Kai Arzheimer, Jocelyn Evans, Michael Lewis-Beck, 668-687. CA: SAGE Publishing.

투고일: 2024.09.22.	심사일: 2024.11.20.	게재확정일: 2024.11.21.
------------------	------------------	--------------------

## Does Retrospective Voting Occur for District Representatives in the National Assembly?

Shin, Jungsub | Soongsil University

This study analyzes the retrospective voting behavior of Korean voters towards their National Assembly representatives. Specifically, it empirically examines whether voters' evaluations of the local activities of their representatives influence their vote choices in the legislative election. By the analysis of the 2024 Korean legislative election, it is found that the more positively voters evaluated the local activities of their incumbent district representatives, the more likely they were to vote for the party candidates of those incumbents. However, this phenomenon was only observed among voters with a high level of political knowledge and was particularly strong in districts where the incumbent representatives ran for re-election. This suggests that legislative elections in South Korea can function as a means to hold district representatives politically accountable.

---

**Key Words** | Evaluations of Representatives, Retrospective Voting, the Korean Legislative Elections, Political Knowledge, Incumbent Running



# 『현대정치연구』 편집 및 심사 규정

## 제 1장 총칙

제1조 (목적) 본 규정은 서강대학교 현대정치연구소에서 발간하는 현대정치연구의 편집 및 심사에 관한 제반 사항을 정하는 것을 목적으로 한다.

## 제 2장 편집위원회의 구성과 역할

제2조 (편집위원회 구성 및 임기) 편집위원회는 12명 내외의 편집위원으로 구성된다. 편집위원의 임기는 원칙적으로 2년으로 한다. 다만 2년 임기가 종료되는 편집위원은 본인의 사퇴 의사가 없는 한 자동으로 위촉된다.

제3조 (편집위원의 자격 및 선임) 현대정치연구소 연구소장은 학문적 경력, 전공 분야, 소속기관 등 제반 요인을 고려하여 편집위원을 위촉한다. 업무를 총괄할 필요에 따라 연구소장은 편집위원 가운데 편집위원장 역할을 할 선임위원을 지명한다.

제4조 (편집위원회 역할)

1. 편집위원회는 편집위원장이 소집하며, 다음 사항을 심의하고 결정한다.
  - 가. 논문의 초심과 재심을 위한 심사위원의 추천
  - 나. 논문의 게재 여부 최종 판정
  - 다. 논문심사 및 학회지 출판 관련 규정의 개정 제안
2. 편집위원회의 의결은 구성원 과반수의 참여와 참여자 과반수의 찬성을 원칙으로 하며 이 의결은 온라인상으로도 이루어 질 수 있다.

## 제 3장 현대정치연구 발간

### 제5조 (기고 논문의 접수)

1. 현대정치연구에 게재를 원하는 원고는 연구소 홈페이지(<https://sips.jams.or.kr/>)나 편집위원장을 통해 투고한다.
2. 현대정치연구에 게재 신청하는 논문은 학문적 독창성이 있어야 하며, 타 학술지나 잡지 혹은 인터넷 등 매체에 발표 또는 게재 신청되지 않은 것이어야 한다. 만약 타 학술지에 중복으로 게재 신청한 경우 향후 3년 동안 현대정치연구에 게재 신청을 할 수 없다.
3. 제출 원고는 현대정치연구 원고 작성 요령에 따라 쓴다. 이 요령에 따르지 않은 원고는 수정을 저자에게 요구할 수 있다.
4. 원고는 한글 혹은 영문으로 작성되어야 한다.
5. 게재신청 논문의 내용이 현대정치연구의 편집방향과 맞지 않는다는 편집위원회의 판정이 내려질 경우 해당 논문을 심사에 회부하지 않고 사유를 첨부하여 저자에서 반송할 수 있다.
6. 각 호 논문 접수 마감일은 다음과 같다.  
봄호-2월 15일, 여름호-6월 15일, 겨울호-10월 15일

### 제6조 (논문 게재 신청 자격)

1. 대학원 박사과정 이상(재학생 포함)의 학력을 소지한 사람
2. 편집위원회에 의해 정치학 연구에 적절한 자격을 갖추었다고 판단되는 사람
3. 편집위원은 익명성과 공정한 절차의 준수를 전제로 논문을 제출할 수 있다.
4. 주저자, 교신저자, 공동저자가 특수관계(가족 및 친족)일 경우, 교신저자는 투고시 편집위원회에 이를 알려야 하며, 편집위원회를 심사 이전에 그 적합성을 평가하여 통보한다.

#### 제7조 (논문 게재 횟수)

1. 논문투고자는 각 집(輯)당 1회에 한해 단독 논문을 게재할 수 있다.
2. 각 집에 이미 단독 논문을 게재한 게재자는 해당 집에 1회에 한해 공동 논문을 추가 게재 할 수 있다.

#### 제8조 (논문 게재자의 의무)

1. 편집위원회는 게재논문에 대해 게재료 납부를 요구할 수 있으며, 논문 게재자는 이에 따라야 한다. 게재료는 편집위원회의 결의를 거쳐 연구 소장이 결정한다.
2. 연구비 수혜 논문의 경우에 투고자는 게재료 300,000원을 부담한다.
3. 제출된 논문이 최종심사를 통과하여 현대정치연구에 게재되면 논문의 저작권은 저자의 동의하에 본 연구소에 속한 것으로 간주한다. 그리고 현대정치연구는 각 권호에 수록된 최종 출판물에 대해 학술적, 비영리적 목적으로 저자 본인이 본인 웹사이트 및 소속기관 혹은 리포지터리 등에 본인 논문을 게재하는 권리를 보장한다.
4. 원고 분량이 150매를 초과할 경우, 1매당 5,000원씩 추가 게재료를 부담한다.

#### 제9조 (발간 예정일)

1. 현대정치연구는 년 3회 발간하며, 봄호는 4월 30일, 여름호는 8월 31, 겨울호는 12월 30일 발행하는 것을 원칙으로 한다.
2. 원고 접수는 봄호는 2월 15일, 여름호는 6월 15일, 겨울호는 10월 15일 마감하는 것을 원칙으로 한다. 단, 편집위원회의 결정으로 마감 연장을 결정할 수 있다.

## 제 4장 심사절차와 기준

제10조 (초심) 편집위원장은 매달 편집위원들에게 투고된 논문의 상황을 알리고, 편집위원들과 심사위원 위촉을 논의한다. 단, 편집위원이 투고한 논문에 대해서는 해당자를 제외한 편집위원들과 논의하도록 한다.

1. 심사위원 위촉- 편집위원들과 논의하여 편집위원장은 위원회의 결정으로 3인의 심사위원을 위촉한다.
2. 심사의뢰- 위촉된 심사위원에게 전자우편으로 심사를 의뢰하되 논문평가는 편집위원회에서 정한 논문심사양식에 따른다.
3. 기일- 초심 결과는 3주일 내에 회신 받는 것을 원칙으로 하며, 심사를 거부하거나 특별한 사유 없이 3주일 내에 심사결과 통보가 없는 경우 편집위원장이 심사위원을 교체할 수 있다.
4. 판정기준- 심사위원은 논문을 평가한 후 정해진 양식에 따라 심사평을 작성하고, ‘가,’ ‘수정후 게재’, ‘게재불가’의 판정을 내린다. 초심 결과에 따른 종합판정은 판정표에 따른다.

초심 논문심사 판정표

심사자 갑	심사자 을	심사자 병	심사결과
가	가	가	게재 가
가	가	수정 후 게재	
가	가	게재불가	
가	수정 후 게재	수정 후 게재	수정 후 게재
수정 후 게재	수정 후 게재	수정 후 게재	
가	수정 후 게재	게재불가	
수정 후 게재	수정 후 게재	게재불가	수정 후 재심
가	게재불가	게재불가	게재 불가
수정 후 게재	게재불가	게재불가	
게재불가	게재불가	게재불가	

제11조 (수정 후 재심) 초심 결과, ‘수정 후 재심’ 판정을 받은 논문은 재심 절차를 밟는다.

1. 수정 후 재심 논문의 경우, 저자는 1 주일 이내에 수정한 논문을 제출하고 편집위원회가 게재 여부를 결정한다.

제12조 (게재 불가 논문의 처리)

1. 게재 불가 판정을 받은 논문은 그 사유와 함께 논문투고자에게 통보한다. 현대정치연구 에 투고하였다가 게재 불가 판정을 받은 논문은 심사를 위해 논문을 제출했던 당해 연도에 다시 투고할 수 없다.
2. 게재 불가 판정을 받은 논문은 당해 연도가 지난 이후 논문을 수정하고 재신청을 명기하여 다시 투고할 수 있다. 단, 이 경우에는 ‘재신청’임을 명기해야 한다. 만약 재신청 명기를 하지 않은 경우 편집위원회는 심사를 거부할 수 있다.

제13조 (이의제기) 편집위원회는 공정하고 신속하게 논문을 심사하기 위해 최선을 다한다. 단, 심사 결과에 대해 논문투고자에 의한 이의제기 절차를 두지 않는다.

## 제 5장 기타 규정

제14조 (인쇄와 발간) 논문 인쇄를 위한 최종 편집과 발간은 다음과 같이 한다.

1. 발간- 게재가 확정된 논문은 출판사에 의해 인쇄용 원고로 편집된 후 저자의 확인을 거쳐 출간한다.
2. 이월게재- 게재 확정을 받은 논문이라도 편집위원회의 출간 일정에 따라 이월게재 할 수 있다.
3. 현대정치연구는 심사와 출판이 완료되는 대로 현대정치연구소 홈페이지에 무료로 온라인 논문게재를 한다.

제15조 (게재증명과 표절처리) 논문게재증명은 편집위원회의 최종심사 결과 게재가 확정된 후에 기고자의 요청에 의해 발급된다. 게재 판정이 확정된 후라도 표절 행위가 드러난 논문은 현대정치연구 저술윤리 강령에 의해 처리한다.

제16조 (편집위원 윤리) 편집위원은 논문심사과정 전반에 걸쳐 엄격한 객관성과 공정성을 견지해야 하며, 편집의 전문성과 수월성 제고를 위해 노력해야 한다. 이 같은 조건이 충족되지 않을 경우 연구소장은 편집위원회의 동의를 얻어 해당편집위원을 해촉할 수 있다.

## 부칙

본 규정은 현대정치연구소 정관 9조에 따라 운영위원회의 동의를 얻어 2021년 4월 1일부터 효력을 발생하며, 이후 개정은 편집위원회의 제안과 현대정치연구소 운영위원회의 동의에 따른다.

## 〈원고 작성의 일반적 요령〉

### 1. 원고의 길이

- (1) 게재 신청 논문의 분량은 본문, 각주, 참고문헌, 부록(필요시)을 포함하여 200자 원고지 150매 이내를 기준으로 하고 최대한 180매를 넘지 못한다.
- (2) 제출 논문의 표지에 원고 매수를 명기하여야 한다.
- (3) 원고가 150매를 초과할 경우에, 필자는 원고지 초과분의 매 1매당 5,000원의 인쇄비를 부담해야 한다.

## 2. 원고의 구성

- (1) 원고는 국문 요약, 영문 및 기타 외국어 요약, 본문, 각주, 참고 문헌, 표 및 그림으로 구성된다.
- (2) 국문 요약은 제목과 저자명/소속을 포함하여 200자 원고지 3매를 넘지 못한다. 영문 요약은 영문 제목과 저자의 영문 성명/소속을 포함하여 국문 요약의 분량에 준하여 작성한다.
- (3) 본문은 새로운 면에서 제목을 쓴 후 시작한다. 본문의 장, 절, 항의 번호는 I. 2. 3)의 예에 따라 순차적으로 매긴다.
- (4) 각주는 본문에 대한 추가적인 설명이나 관련된 논의의 소개가 꼭 필요한 경우에 한하며 가능한 한 짧게 한다. 5행(200자 원고지 1장)을 초과하는 각주는 본문 중에 편입시키도록 노력한다. 각주는 본문 중의 적당한 곳에(구두점이 있을 경우 그 다음에) 일련번호로 표시하고 내용은 본문 해당 면의 하단에 위치시킨다. 각주 내에서 각주의 번호는 본문 좌단과 일치시키되 둘째 줄부터는 첫째 줄 각주 번호 뒤에 나오는 첫 글자와 일치시킨다.
- (5) 참고문헌은 새로운 면에서 <참고문헌>이라는 제목을 단 후 시작한다. 참고문헌의 작성은 아래의 <참고문헌 작성 요령>을 참고한다.
- (6) 표와 그림은 본문 내 적당한 위치에 <표 1>... 혹은 <그림 1>...과 같은 형식으로 순서를 매겨 삽입한다. “호글 프로그램”으로 작성되지 않은 표나 그림(삽화, 사진 포함)의 경우 직접 마스터를 뜰 수 있을 만큼 선명한 것을 제출한다. 표나 그림의 출처는 표나 그림의 바로 아래에 “출처:”라고 쓴 후에 제시한다.

## 3. 저자의 익명성

- (1) 심사 시 저자의 익명성을 유지하기 위하여 본문과 각주 어디에서도 저자의 신원을 짐작할 수 있는 여하한 언급도 피한다.

예: 줄고(拙稿)XXX... 혹은 ...(拙著)YYY...

#### 4. 기타 사항

- (1) 한글 사용: 논문은 한글 사용을 원칙으로 한다. 한자는 혼란의 우려가 있을 경우에 한하여 사용하되 먼저 한글을 쓰고 괄호 속에 한자를 부기한다.

예: ...지체주의(肢體主義)...

- (2) 외래 용어: 통일된 역어가 존재하지 않는 외래 용어의 경우 첫 번에 한하여 한글 역어를 적고 괄호 안에 외래 용어를 부기한다.

예: ...조합주의(corporatism)...

- (3) 외국 인명: 외국 인명은 교육부의 외래어 표기법 기준에 따라 현지의 발음대로 표기하며 첫 번에 한하여 한글 표기에 이어 괄호 속에 원어 명을 부기한다.

예: ...마오쩌둥(毛澤東)...; ...세보르스키(Adam Przeworski)...

- (4) 외국 지명: 외국 지명은 교육부의 외래어 표기법의 기준에 따라 현재의 발음대로 표기한다. 단, 혼란의 우려가 있을 경우 첫 번에 한하여 한글 표기에 이어 괄호 속에 원어 명을 부기한다.

예: ...뉴욕(New York)...; ...치앙마이(Chiang Mai)...

- (5) 외국 기관, 단체, 정당의 명칭: 외국 혹은 국제적인 기관, 단체, 정당 등의 이름이 통용되는 역어가 존재하는 경우 이를 사용한다(예: 국제연합). 그렇지 않은 경우 논문 중에 처음 등장했을 때 한글 번역 명과 괄호 속에 통용되는 원어 약어와 원어 명을 병기한 다음 이후에 언급할 때는 원어 약어를 사용한다.

예: 유럽통화제도(EMS: European Monetary System)는 역내 통화 간의 가치 안정을 실현하는 동시에 회원국 간의 경제적 격차를 해소할 것을 목적으로 1979년 3월에 창설되었다. EMS에는 현재 유럽공동체의 12개 회원국 모두가 가입하고 있다.

- (6) 출처의 표시: 본문과 각주에서 출처를 표시할 때는 괄호를 이용해 약식을 언급하고 완전한 문헌 정보는 논문 말미의 <참고문헌>에 포함시킨다. 출처 표시(source reference)의 자세한 내용은 아래의 출처 표시 요령을 참조한다.

## 〈 서양서 및 현대물의 출처 표시 요령 〉

1. 출처는 본문 및 각주의 적당한 위치에 괄호하고 그 속에 저자의 성(한글로 표기된 한국, 중국, 월남 인명은 성명), 출판 연도, 필요한 경우 면수를 적어서 표시한다.
2. 같은 문헌을 다시 언급하는 경우에도 처음과 같은 요령으로 처리한다. 혼란을 야기할 수 있는 같은 글, 같은 책, 앞의 글, 앞의 책 등의 표현은 사용하지 않는다.
3. 구체적인 예
  - (1) 저자명이 글(본문과 각주)에 나와 있는 경우는 괄호하고 그 속에 출판 연도를 표시한다.

예: ...홍길동(1996)은...단, 외국어 문헌의 경우는 괄호 속에 외국어로 표기된 성과 출판 연도를 함께 표기한다.

예: ...무어(Moore 1966)...
  - (2) 저자명이 글에 나와 있지 않은 경우는 성(한국어로 표기된 한국 인명과 한자로 표기된 중국, 월남 인명은 성명)과 출판 연도를 괄호 속에 표기한다.

예: ...(홍길동 1992)... 혹은 ...(Moore 1966)...
  - (3) 면수는 출판 연도 다음에 쉼표를 하고 숫자만 표기한다.

예: ...(Evans 1979, 56)... 혹은 ...(허생 1990, 12)...

- (4) 국문의 경우, 저자가 2명인 경우 “.”을, 3명 이상인 경우 “외”를 활용하고, 영문의 경우 2명은 “and”를, 3명이 이상인 경우는 “et al.”을 사용하며, 아래의 예를 따른다.

예: ...(한배호 . 어수영 1991), (한배호 외 1995), (Almond and Verba 1963) (Verba et al. 1995) ...

- (5) 한 번에 여러 문헌을 언급해야 하는 경우에는 한 괄호 안에서 세미콜론으로 나누어 언급하되, 한국 문헌을 외국 문헌 앞에 두고, 한국 문헌은 가나다 순서를, 외국 문헌은 알파벳 순서를 따른다.

예: ...(허생 1990, 35; 홍길동 1990, 18; Cumings 1981, 72; Lee 1968)...

- (6) 신문, 주간지, 월간지 등의 무기명 기사를 언급해야 하는 경우에는 지명, 발행 年年/月月/日日 (월간지의 경우 발행 年年/月月), 면수를 괄호 안에 표기한다.

예: ...(중앙일보 93/04/08,5)혹은 ...(신동아 93/5, 233).

- (7) 간행 예정인 원고는 ‘출판예정’을 사용하고, 미간행 원고는 “미간행”이라고 기재한다.

예: ...잉거정(출판예정); ...홍길동(미간행).

- (8) 기관 저자일 경우 식별이 가능한 정보를 제공한다.

예: ...(외교안보연구원 1992)...

## 〈 인터넷 자료 인용 〉

1. 제작자, 제작 연도, 주제명, 웹주소(검색 일자)의 순으로 한다.  
예: 홍길동. 1996. 한국의 통일 정책. <http://taejon.ac.kr/kildong/kk0101.html>  
(검색일: 1988.10.20).
2. 분량이 많은 경우, 인용 부분이 페이지로 표시되지 않기 때문에 오른쪽 바의 위치로 표시한다. 예를 들어 (1/10 Bar)의 뜻은 인터넷 전체 자료의 십분의 일에 해당한다는 뜻이다.  
예: 홍길동. 1996. 한국의 통일 정책. <http://taejon.ac.kr/kildong/kk0101.1998.10.20>. (1/10 Bar).

## 〈 참고문헌 작성 요령 〉

1. 참고문헌은 본문과 각주에서 언급된 모든 문헌의 자세한 문헌 정보를 논문 말미의 <참고문헌>에서 밝힌다. 본문과 각주에서 언급되지 않은 문헌은 포함시키지 않는다.
2. 각 문헌은 한글 문헌, 로마자로 표기되는 구미어 문헌, 기타 언어(일본어, 중국어, 러시아어, 그리스어, 아랍어 등) 문헌 순으로 배치하며 한글 저자명은 가나다 순으로, 로마자 저자명은 알파벳 순으로, 기타 언어 저자명은 발음을 괄호 안에 부기하고 이를 가나다 순으로(이 부분을 삭제함) 배열한다.  
예: 홍길동, 장길산. 1996. 『조선 의적사 연구』. 서울: 개벽사.  
Bell, Daniel. 1973. *The Coming of Post-Industrial Society: A Venture in Social Forecasting*. New York: Basic Books.  
마루야마 마사오(丸山眞男). 1964. 『現代政治の思想と行動』. 증보판. 東京: 未來社.

린위진(林昱君). 1986. 『中國城市住宅供與研究』. 臺北: 中華經營研究所.

3. 같은 저자의 여러 문헌은 연도 순으로 배치하며 같은 해에 발행된 문헌이 둘 이상일 경우에는 글에서 언급된 순서에 따라 발행 연도 뒤에 a, b, c를 첨가하여 구분한다.
4. 각각의 문헌은 다음의 구체적인 예에서 제시된 형식에 따라 작성한다.
  - (1) 논문, 기사 등은 따옴표(“ ”)로, 저서는 인도·유럽어인 경우는 이탤릭체로, 한글·일본·중국어·한문인 경우는 이중격쇠 (『』)로 표시한다.
  - (2) 페이지는 숫자만 표기한다.
  - (3) 각 문헌의 첫 줄은 다섯 칸 내어 쓴다. (hanging indentation)

#### 가. 저서

##### 1) 저자 1인인 경우

장서방. 1993. 『변화하는 유권자: 17대 총선의 분석』. 서울: 믿음사.

Tillich, Paul. 1963. *Systematic Theology*. Chicago: University of Chicago Press.

##### 2) 저자 2인 이상인 경우: 본문과 각주에서는 출전 인용 규칙을 따르지만, 참고문헌에서는 공동저자 모두의 이름을 적어 준다. 단, 처음부터 책 표지나 안장에 누구 외라고 되어 있는 경우에는 그대로 표기한다.

홍길동·허생·홍부. 1993. 『조선조 소설 인물고』. 성남: 정신문화연구원.

Berelson, Vernard R., Paul F. Lazarsfeld, and William McPhee. 1954. *Voting*. Chicago: University of Chicago Press.

이돌석·이창동·김명희·허윤기. 1992. 『공공 선택의 이론과 실제』. 서울: 선택사.

#### 나. 학위 논문

홍길동. 1992. 『조선 후기 민란의 도덕 경제』. 집현대학교 박사 학위

논문.

Doe, John. 1988. *The Social Banditry in Late Imperial China*. Ph. D. Diss., Robin Hood University.

다. 편집된 책 속의 글

1) 편집자가 밝혀진 경우

장노자. 1991. “국건력과 시민사회.” 김서방 외 편. 『국가 이론의 재조명』, 231-263. 서울: 호박사.

Schydllowsky, Daniel M., and Juan J. Wicht. 1983. “The Anatomy of an Economic Failure.” Cynthia McClintock and Abaraham F. Lowenthal, eds. *The Peruvian Experiment Reconsidered*. Princeton, N. J.: Princeton University Press. pp. 94-113.

2) 편집자가 밝혀지지 않은 경우

관중. 1992. “자본주의 발전과 정치적 민주주의: 몇 가지 이론적 문제.” 『조직 자본주의의 정치』. 서울: 집현연구소. 261-306쪽.

라. 번역서의 경우 원저자 다음에 번역자의 이름을 넣는다.

Bell, Daniel 저. 홍길동 역. 『후기산업사회의 도래』. 서울: 개벽사

마. 동양 고전의 참고 문헌을 작성할 경우에 필자, 서명, 출판지, 출판사, 발행 연도를 기재하는 것이 무의미하므로 『삼국사기』, 『선조실록』 또는 『論語』 등만을 표기한다.

바. 학회보, 월간지, 계간지 등의 논문이나 기명 기사

스코트, 제임즈. 1991. “20세기 초 말레이시아에서의 자본주의의 농촌 침투와 농민 운동.” 『집단 선택 이론』 5집 1호, 75-101.

이사마. 1993. “법가의 유가적 기원.” 『계간 춘추』(봄), 101-22.  
Jilberto, Alex E. Fernandez. 1991. “Military Bureaucracy, Political  
Opposition, and Democratic Transition.” *Latin American Perspectives*  
18, No. 1(Winter), 32-65.

사. 학회에서 발표한 논문(proceeding)의 경우

김민주. 1988. “한국 민주주의와 시민사회 이론.” 한국정치학회 춘계  
학술대회. 서울. 5월.

Haggard, Stephen. 1996. “Democratization and Economic Performance  
in Korea.” International Science Association. San Diego. U.S.A.  
September.

아. 일간지, 주간지의 기명 기사와 칼럼

임거정. 1993. “유엔평화유지군 참여 결정.” 『중앙일보』(4월 8일), 5.  
Juoro, Umar. 1993. “The Different Faces of Democracy.” *Far Eastern  
Economic Review*(April 22), 23.

자. 편저

편저에 포함되어 있는 저자가 밝혀진 글을 언급할 경우 해당 저자 중  
심의 문헌 정보를 제공한다. 단, 같은 편저 내의 많은 글이 언급될 경  
우 해당 편저의 완전한 문헌 정보르르 제공한 후 각 저자의 글을 이에  
관련지어 간략히 표시할 수 있다.

Cox, Robert W. 1979. “Labor and the Multinationals.” *Modleski*(1979),  
414-29.

Hymer, Stephen. 1979. “The Multinational Cooperation and the Law  
of Uneven Development”. *Modleski*, 386-403.

Modleski, George, ed. 1979. *Transnational Corporations and World*

Power: Readings in International Political Economy. San Francisco:  
W. H. Freeman and Company.

5. 이상에서 다루어지지 않은 사항은 서강대학교 현대정치연구소 편집위원회(705-8616, polsci@sogang.ac.kr)로 문의한다.

# 현대정치연구 저술 윤리강령

## 1. 목적

- (1) 현대정치연구소는 저자들의 학문적 독창성을 존중하고, 학문적 권리를 보호하며, 저술의 질적 수준을 제고할 수 있도록 노력한다.
- (2) 현대정치연구소가 발행하는 학술지 및 저서에 게재(혹은 게재 신청)하는 회원은 본 저술 윤리강령을 준수한다.
- (3) 본 저술 윤리강령은 표절 및 중복게재의 방지와 저자들 간 특수관계에 의한 연구논문 출간 방지를 주된 목적으로 한다.

## 2. 표절 및 중복게재의 기준

- (1) 다음 각 사항은 표절에 해당된다.
  - ① 학술지, 단행본, 학회발표논문집에 기 출간된 타인의 저술을 인용부호, 각주, 내용 주, 또는 기타 적절한 방식을 통해 명시하지 않는 경우.
  - ② 공개 혹은 공개되지 않은 타인의 1차 자료, 기타 지적재산 등과 관련되어 있는 항목들을 출처의 명시 없이 사용한 경우.
  - ③ 학술지, 단행본, 학회발표논문집에 기 출간된 자신의 저술을 인용부호, 각주, 내용 주, 등 기타 적절한 방식을 통해 명시하지 않는 경우.
- (2) 다음 각 사항은 중복게재에 해당된다.
  - ① 타 학술지에 게재된 저술을 현대정치연구소가 발행하는 학술지에 게재 신청한 경우.
  - ② 타 학술지에서 심사 중인 논문을 현대정치연구소가 발행하는 학술지에 게재 신청한 경우.

### 3. 심사위원회 구성 및 운영

- (1) 편집위원회는 모든 독자의 제보 내지는 자체 판단에 따라 표절 또는 중복 게재 여부를 1차적으로 심사하고 판정한다.
- (2) 표절 또는 중복게재로 판정이 날 경우, 편집위원회는 이를 해당 저자에게 통보한다.
- (3) 해당 저자가 이의를 제기할 경우, 편집위원회와 연구위원회가 각 2인씩 지명하는 총 4인의 2차 심사위원회가 최종 심사 및 판정을 한다.
- (4) 주저자, 교신저자 및 공동저자가 특수관계(가족 및 친족)일 경우, 교신저자는 투고 시 편집위원회에 이를 알려야 하며, 편집위원회는 심사 이전에 그 적합성을 평가하여 통보한다.

### 4. 제재방식

- (1) 표절에 대한 제재
  - ① 최종적으로 표절 판정을 받은 저자는 현대정치연구소가 발행하는 학술지에 판정 후 3년간 단독 혹은 공동으로 논문게재를 신청할 수 없다.
  - ② 편집위원회는 해당 저자에게 게재신청 불가 기간을 통보한다.
  - ③ 게재 이후 표절 판정을 받은 논문은 본 학회에 의해 공식적으로 취소되며, 편집위원회는 이 사실을 현대정치연구를 통하여 공지한다.
- (2) 중복게재에 대한 제재
  - ① 중복게재로 최종 판정을 받은 저자는 현대정치연구소가 발행하는 학술지에 판정 후 3년간 단독 및 공동으로 논문게재를 신청할 수 없다.
  - ② 편집위원회는 중복게재 신청자에게 게재신청 불가 기간을 통보한다.
  - ③ 게재 이후 중복게재 판정을 받은 논문은 본 학회에 의해 공식적으로 취소되며, 편집위원회는 이 사실을 현대정치연구를 통하여 공지한다.
  - ④ 편집위원회는 중복게재로 판정된 논문이 게재된 학술지의 발행단체에

이 사실을 통고한다.

## 5. 기타

- (1) 본 연구소가 발행하는 학술지에 기 출간된 논문을 다른 저술의 형태로 재출간 시 원 출처를 밝혀야 한다.
- (2) 본 강령은 2008년 1월 1일 이후 게재 신청한 논문에 적용된다.

## 부록1: 현대정치연구소 학술활동 (2015년 3월~2024년 7월)

### 1. 2015년 3월 제 3회 서강대학교 정치외교학과 대학원생 논문 발표회(현대정치연구소 & BK21Plus 사업팀(정치학의 과학화) 공동주최)

- 일자 : 2015년 03월 27일
- 장소 : 서강대학교 다산관 501호
- 내용 :

#### 가. 발표 :

- 여지훈(서강대학교 정치외교학과 석사) : 복지균열의 부상에 관한 연구-무상급식부터 경제민주화담론까지의 시기 (2009-2012)를 중심으로
- 김태환(서강대학교 정치외교학과 석사과정) : 대한민국 임시정부의 균등이념과 제헌헌법
- 김성모(서강대학교 정치외교학과 석사과정) : 사회적 자본이 사회신뢰도에 미치는 영향분석: 네트워크 자본을 중심으로
- 정성조(서강대학교 정치외교학과 석사과정) : ‘시진핑으로의 권력집중’ 현상 소고
- 이태규(서강대학교 정치외교학과 박사과정) : 당- 국가 체제 속에서 중국 공산당의 역할과 위상 변화
- 선민수(서강대학교 정치외교학과 석사과정) : ‘중국식 민주에서의 사회집단의 역할 고찰’ - 위로부터의 정치개혁과 아래로부터의 민주화 저항을 중심으로

#### 나. 토론 :

- 김찬송(서강대학교 정치외교학과 석사과정), 권도혁(서강대학교 정치외교학과 석사과정), 심은정(서강대학교 정치외교학과 석사), 정결(서

강대학교 정치외교학과 석사과정), 한유동(서강대학교 정치외교학과 박사과정), 한성훈(서강대학교 정치외교학과 석사과정)

다. 사회 :

- 전재호(서강대), 이민자(서울디지털 대학교)

## 2. 서강대 SSK 탈서구중심주의 연구단 · 현대정치연구소 전문가 초청 세미나

- 일시 : 2015년 4월 29일(수) 16시
- 장소 : 다산관 209B호
- 내용 : 서구중심주의와 역사교육의 공과 (서강대학교 김민정)

## 3. 서강대 SSK 탈서구중심주의 연구단 · 현대정치연구소 전문가 초청 세미나

- 일시 : 2015년 4월 25일(토) 13시
- 장소 : 다산관 209B호
- 내용 : 중국학술의 주체성과 유럽중심론의 비판 (상해 화동사범대학교 류칭)

## 4. 현대정치연구소, SSK 좋은 정부 연구단, 인류사회재건연구원 후원 “정당정치 의 변화 왜 어디로” 저자와의 대화

- 일자 : 2015년 5월 28일
- 장소 : 서강대학교 가브리엘관 109호
- 내용 :

가. 발표 :

정진민(명지대) : 한국의 새로운 정당모델 - 대안으로서의 유권자 정당  
강신구(아주대) : 대통령제 정부 형태에서 대중정당론의 적실성에 대하여  
최준영(인하대) : 대통령제 정당체제에서 매니페스토 운동의 한계  
채진원(경희대) : ‘오픈프라이머리 정당 약화론’과 네트워크정당모델  
서정건(경희대) : 후보 선출과 정당 조직의 연계 및 변화: 미국의 역사적  
경험을 중심으로

이현우(서강대) : 미국 정당의 양극화 평가 - 약화(decline)인가 적응(adaptation)인가

안병진(경희사이버대) : 정당정치의 혁신에 대한 시론 - 미국과 한국의 민주당 사례를 중심으로

임성호(경희대) : 정당 내 정파(faction) 문제와 정치 양극화 - 탈산업시대 정당의 위협요소와 극복 방향

나. 사회 :

김민전(경희대)

## 5. 현대정치연구소 · SSK 탈서구중심주의연구단 공동주최 세미나

•일자 : 2015년 6월 5일

•장소 : 서강대학교 다산관 209A호

•내용 :

가. 발표 :

- 엄한진(한림대) : “서구가 바라본 오리엔트, 오리엔트가 바라본 서구”

김은실(성신여대) : “유럽중심주의와 러시아 정체성 논쟁”

박은홍(성공회대) : “동남아시아에서 반(反)서구중심주의 ‘아시아적 가치’의 양면성”

조경란(연세대) : “서구중심주의와 중국중심주의의 대립과 충돌-역사적 회고와 전망”

김광수(한국외국어대) : “아프리카중심주의(Afrocentrism) 시각에서 본 아프리카 르네상스의 역사적 맥락화”

- 김은중(서울대) : “라틴아메리카의 관점에서 본 권력의 식민성, 자본주의 세계경제, 유럽중심주의”

- 이지은(한국외국어대) : “서구와 탈서구, 근대와 탈근대-인도 역사의 여정”

- 고희탁(서강대) : “서구중심주의에 대한 근현대 일본의 동화전략과 역  
전전략의 이중주”
- 나. 토론 : 장경섭(서울대), 김태연(서울대), 이한우(서강대), 정수복(사회학  
자/작가), 임기대(한국외국어대), 박정원(경희대), 김진영(서강대), 이새  
봄(연세대)
- 다. 전경옥(숙명여대), 장인성(서울대)

#### 6. 현대정치연구소 · SSK 좋은정부연구단 공동주최 해외학자초청 세미나

- 일자 : 2015년 6월 5일
- 장소 : 서강대학교 다산관 501호
- 내용 :
  - 가. 발표 :
    - Edgar Grande(LMU MUNICH, 뮌헨대학교) : “Globalization and the  
Re-Structuring of Political Conflict in Western Europe“
  - 나. 사회 :
    - 이현우(서강대)

#### 7. 서강대 SSK 탈서구중심주의 연구단 · 현대정치연구소 전문가 초청 세미나

- 일시 : 2015년 7월 24일(금) 16시
- 장소 : 다산관 603호
- 내용 :
  - 한국 심리학계의 탈서구중심적 연구동향: 유학심리학의 연구를 중심  
으로 (서강대학교 조궁호)
  - ‘우리성’과 ‘쪽’의 심리학: 한국적 세계관에 바탕한 심리학의 한 모형  
(한규석) (전남대학교 한규석)

8. 서강대 SSK 탈서구중심주의 연구단 · 현대정치연구소 전문가 초청 세미나

- 일시 : 2015년 8월 17일(월) 16시
- 장소 : 서강대 다산관 603호
- 발표 :
  - ‘가족개인’과 한국의 계층질서: 소소유자의 존재와 의식(김동춘) (성공회대학교 김동춘)
  - 탈서구중심주의에 대한 유교사회학적 모색(이영찬) (계명대학교 이영찬)

9. 서강대 SSK 탈서구중심주의 연구단 · 현대정치연구소 전문가 초청 세미나

- 일시 : 2015년 9월 24일(목) 16시 30분
- 장소 : 서강대 다산관 604호
- 발표 : 제국의 역사는 서구중심주의에 대해 무엇을 말해주는가 (조선대학교 공진성)

10. 서강대 SSK 탈서구중심주의 연구단 · 현대정치연구소 전문가 초청 세미나

- 일시 : 2015년 10월 2일(금) 16시 30분
- 장소 : 서강대 다산관 601호
- 발표 : 보편주의적 한국국제관계이론 구축 시도 속의 식민주의와 제국주의 (전북대학교 조영철)

11. 현대정치연구소, 한국사회기반연구(SSK) 좋은정부 연구단 공동 주최 해외학자 초청 강연

- 일자 : 2015년 10월 16일
- 장소 : 서강대학교 다산관 209B호
- 내용 :
  - 가. 발표 :
    - Sverker C. Jagers(Political Science University of Gothenburg & Luleå

University of Technology) : Ecological Citizens - Realism or Utopia?  
On the importance of Environmental values for generating green  
behaviour and consumption

12. 사회과학연구소, 현대정치연구소 SSK 탈서구중심주의 연구단 해외학자  
초청 강연회

- 일시 : 2015년 10월 20일(화) 15시 30분
- 장소 : 다산관 209B호
- 내용 : “유교민주주의의 가치: 도구적 가치로부터 내재적 가치로” (홍콩시  
립대학교 공공정책학과 김성문)

13. 서강대 SSK 탈서구중심주의 연구단 · 현대정치연구소 전문가 초청 세미나

- 일시 : 2015년 11월 6일(금) 16시 30분
- 장소 : 서강대 다산관 601호
- 발표 : “패치워크문명론” (동국대학교 황태연)

14. 현대정치연구소, SSK 좋은 정부 연구단 공동주최 전문가 초청 세미나

- 일자 : 2015년 11월 27일
- 장소 : 다산관 209B호
- 내용 :
  - 가. 발표 :  
이수상(부산대) : 언어 텍스트 자료의 네트워크 분석 방법
  - 나. 사회 :  
이현우(서강대)

15. 현대정치연구소, SSK 좋은 정부 연구단 공동주최 전문가 초청 세미나

- 일자 : 2015년 12월 4일

- 장소 : 다산관 209B호
- 내용 :
  - 가. 발표 :
    - 이남영(세종대) : 지역투표현상은 퇴조하는가
  - 나. 사회 :
    - 이현우(서강대)

**16. 서강대 SSK 탈서구중심주의 연구단 · 현대정치연구소 전문가 초청 세미나**

- 일시 : 2015년 12월 11일(금) 16시 30분
- 장소 : 서강대 다산관 601호
- 발표 : 유럽중심주의와 역사학 비판 - 국내 서양사학계의 유럽중심주의 논의에 대하여 (성균관대학교 김택현)

**17. 서강대 SSK 탈서구중심주의 연구단 · 현대정치연구소 전문가 초청 세미나**

- 일시 : 2015년 12월 21일(월) 16시 30분
- 장소 : 서강대 다산관 209B호
- 발표 : 소농사회론에서 유교적 근대론으로 (성균관대학교 미야지마 히로시)

**18. 2016년 2월 제 4회 서강대학교 정치외교학과 대학원생 논문발표회(현대정치연구소 & BK21Plus 사업팀(정치학의 과학화) 공동주최)**

- 일자 : 2016년 2월 24일
- 장소 : 서강대학교 다산관 603호
- 내용 :
  - 가. 발표 :
    - 추정연(서강대학교 정치외교학과 석사과정) : 5.24조치의 정책적 효용성에 대한 연구 -2010년 이후 북한의 무역 변화를 중심으로
    - 황하빈(서강대학교 정치외교학과 석사과정) : 대선 후보 단일화 실패

와 한국 정당 정치의 문제점 : 1987년 13대 대선을 중심으로  
이석희(서강대학교 정치외교학과 석사과정) : 서구중심주의의 극복전략과 정치적 정당성: 역전적 동화주의 분석 -정관응의 『성세위언』을 중심으로  
양해만(서강대학교 정치외교학과 석사과정) : 북한변수가 정부신뢰에 미치는 영향: 박근혜 정부를 중심으로  
권도혁(서강대학교 정치외교학과 석사과정) : 경제민주화는 어떤 민주화인가?

나. 토론:

김태영(서강대학교 정치외교학과 석사과정), 한성훈(서강대학교 정치외교학과 석사과정), 유재승(서강대학교 정치외교학과 석사과정), 김찬송(서강대학교 정치외교학과 석사과정), 윤호산(서강대학교 정치외교학과 석사과정)

다. 사회:

전재호(서강대), 한영빈(서강대)

## 19. 서강대 현대정치연구소 탈서구중심주의 연구단 · 한국정치사상학회 3월 월례학술회의

- 일시 : 2016년 3월 19일(토) 15시 30분
- 장소 : 서강대 다산관 101호
- 내용 : “존 롤스 정치이론에서 공동체주의적 요소” (국민대학교 이종은)

## 20. 서강대학교 현대정치연구소 / SSK 좋은 정부 연구단 공동주최 국제학술회의

- 일시 : 2016년 4월 29일(금) 13시 00분
- 장소 : 서강대 가브리엘관 109호
- 내용 : “What is Good Government in Asia”

21. 서강대학교 현대정치연구소 주최 전문가 초청 세미나

- 일시 : 2016년 5월 3일(화) 10시 30분
- 장소 : 서강대 다산관 603호
- 내용 : “Dynamic lobbying: Empirical evidence from foreign lobbying on free trade agreement”
- 발표 : 유혜영 교수 (Vanderbilt University)

22. 서강대학교 현대정치연구소 / 선거학회 주최 전문가 초청 세미나

- 일시 : 2016년 5월 20일(금) 17시 00분
- 장소 : 서강대 다산관 501호
- 내용 : “The Consequences of Government Ideology and Taxation on Welfare Voting”(정부 이데올로기와 조세수준이 복지투표에 미치는 영향)
- 발표 : 신정섭 교수 (한양대학교)

23. 서강대학교 현대정치연구소 / 사회과학연구소 공동주최 해외학자초청 세미나

- 일시 : 2016년 6월 27일(월) 16시 00분
- 장소 : 서강대 다산관 209B호
- 내용 : “Rethinking “Capitalism” and Long-Run Paths of Development in East Asia”
- 발표 : 김원익 교수 (Louisiana State University)

24. 서강대학교 현대정치연구소 / 선거학회 공동주최 전문가 초청 세미나

- 일시 : 2016년 11월 2일(수) 16시 00분
- 장소 : 서강대 다산관 209B호
- 내용 : “Factories for Votes? How Authoritarian Leaders Gain Popular Support Using Targeted Industrial Policy”
- 발표 : 박선경 교수 (고려대학교 평화와 민주주의 연구소)

**25. 서강대학교 현대정치연구소 주최 “2016 미국 대통령 선거 분석”**

- 일시 : 2016년 11월 18일(금) 09시 30분
- 장소 : 서강대 다산관 601호
- 내용 : “선거제도, 여론조사 그리고 선거결과”, “유권자 지형의 변화와 양대 정당의 미래 / 미국 밖에서의 포퓰리즘.”
- 발표 : 이현우 교수 (서강대학교), 하상응 교수 (서강대학교)

**26. 서강대학교 현대정치연구소 / 선거학회 공동주최 확대월례 세미나**

- 일시 : 2017년 4월 21일(금) 16시 00분
- 장소 : 서강대 정하상관 311호
- 내용 : “2017 촛불집회: 누가 그리고 왜”
- 발표 : 이현우, 서복경, 이지호 교수(이상 서강대학교)
- 토론 : 장우영(대구카톨릭대학교), 신진욱 (중앙대학교), 하상응(서강대학교), 김욱(배재대학교)

**27. 서강대학교 현대정치연구소 특별학술대회**

- 일시 : 2017년 6월 30일(금) 13시 30분
- 장소 : 서강대 정하상관 311호
- 내용 : “촛불과 태극기의 정치”
- 발표 : 김종범(대전대), 전상진(서강대), 신진욱(중앙대), 도묘연(영남대), 이현출(건국대), 장우영(대구카톨릭대), 이현우, 이지호, 서복경(이상 서강대)
- 토론 : 전재호(서강대), 김윤철(경희대), 박명호(동국대), 강신구(아주대), 황아란(부산대), 이재묵(한국외대)

**28. 서강대학교 현대정치연구소 월례세미나**

- 일시 : 2018년 5월 31일(목) 16시 00분
- 장소 : 서강대 다산관 601호

- 내용 : “저자와의 대화: 정당의 과거와 미래를 묻다.”
- 발표 : 정진민(명지대)
- 토론 : 진진영(입조처), 강신구(아주대), 서정진(경희대), 안병진(경희대),  
임성호(경희대), 채진원(경희대), 최준영(인하대)

### 29. 서강대학교 현대정치연구소 11주년 기념학술대회

- 일시 : 2018년 11월 23일(금) 13시 20분
- 장소 : 서강대 정하상관 311호
- 내용 : “한국 정치과정연구의 새로운 아젠다”
- 발표 : 박선경(인천대), 강신구(아주대), 조영호(서강대), 강원택(서울대), 장  
훈(중앙대), 이지호(서강대), 서복경(서강대)
- 토론 : 하상웅(서강대), 허석재(입조처), 임성호(경희대)
- 사회 : 이현우(서강대), 정진민(명지대)

### 30. 2019 현대정치연구소 콜로키움

- 일시 : 2019년 4월 12일(금) 16시 20분
- 장소 : 서강대 다산관 209B호
- 내용 : “미디어생태계 변화와 시사평론의 세계”
- 발표 : 장희영 시사평론가

### 31. 한국 선거학회-서강대 현대정치연구소 2021년 여름 공동학술대회

- 일시 : 2021년 6월 18일(금) 15시 30분
- 장소 : 온라인(Zoom)
- 내용 : 코로나 시대 정당 및 선거정치
- 발표 : 박정훈(서강대 사회과학연구소), 김태심(서강대 사회과학연구소),  
황인정(성균관대 SSK 좋은민주주의 연구센터)
- 토론 : 신재혁(고려대학교), 장한일(국민대학교), 강우창(고려대학교)

- 사회 : 이현우(서강대학교)

### 32. 2021년 7월 월례발표

- 일시 : 2021년 7월 28일(수) 15시
- 장소 : 온라인(Zoom)
- 내용 : 박근혜 탄핵과 여성정치: 미래에 대한 시민들의 인식연구
- 발표 : 이영임(California State University-Sacramento)
- 토론 : 오세제(서강대 현대정치연구소), 권수현(젠더정치연구소 여세연 대표)
- 사회 : 이현우(서강대학교)

### 33. 2023년 선거학회-현대정치연구소 공동주최 4월 월례 세미나

- 일시 : 2023년 4월 7일(금) 16시
- 장소 : 서강대학교 다산관 604호
- 내용 : Dynamics of Candlelight Protestors: The Effects of Voting Patterns and The Election's Temporal Proximity on Protest Participation in South Korea; 국회 내 정치적 소수자의 기술적 대표성과 실질적 대표성: 여성, 장애인, 이주민, 청년을 중심으로
- 발표 : 차현진(고려대학교), 정다빈(한국외국어대학교)
- 토론 : 도묘연(계명대학교), 박범섭(숭실대학교)
- 사회 : 허석재(국회입법조사처)

### 34. 2023년 현대정치연구소 동계 심포지엄

- 일시 : 2023년 12월 4일 월요일 16:00 - 18:00
- 장소 : 서강대학교 다산관 504호
- 내용 : The End of the Past Long Lasting? Impeachment of Park Geun-hye and the Park Chung-hee Nostalgia
- 발표 : 이영임(California State University-Sacramento)

### 35. 미얀마 봄의 혁명 3주년 기념토론회

- 일시 : 2024년 2월 1일 목요일 오후 3시 20분 - 18시
- 장소 : 국회의원회관 제7간담회의실
- 내용 : 봄의 혁명 3년, 1027작전의 조명
- 발표 : 아웅묘민(미얀마 민족통합정부 인권부장관)
- 토론 : 찬빅재(서울대), 칸진(부경대), 린테아웅(미얀마군사관학교),  
나웅찬(성공회대), 최경희(서울대)
- 사회 : 박은홍(성공회대)

### 36. 2024년 상반기 한국정치연구회 정기공동학술대회

대전대 SSK 지방소멸과 제4섹터 / 서강대 현대정치연구소

- 일시 : 2024년 4월 12일 금요일 오후 3시 - 18시
- 장소 : 서강대학교 다산관 206호
- 내용 : 제22대 총선 평가와 한국정치: 득표율 추이로 본 제22대 총선 결과  
분석
- 발표 : 정해구(전 성공회대)
- 토론 : 김용복(경남대), 윤광일(숙명여대), 지병근(조선대), 박용수(연세대),  
송경재(상지대), 이소영(대구대), 김윤철(경희대)

### 37. 현대정치연구소-한국선거학회 2024년 춘계학술대회

- 일시: 2024년 5월 3일(월) 14시-18시
- 장소: 다산관 206호
- 내용  
가. 주제 : 정치개혁을 위한 선거제도 개정과 절차 방안  
발표 : 박법섭, 김형철, 장선화  
토론 : 하상웅, 유성진, 최연혁  
사회 : 안용훈

- 나. 주제 : 제22대 국회의원 선거 평가와 한국 정치의 미래  
발제 : 지병근  
토론 : 이한수, 조영호, 서복경, 신정섭, 윤주진, 강우진  
사회 : 김형철

**38. 22대 총선 화제의 당선자를 만나다 (1)**

- 일시: 2024년 5월 20일(월) 18시-20시
- 장소: 다산관 101호
- 내용: 김남희 더불어민주당 국회의원 당선인 특강
- 발표: 김남희(더불어민주당 국회의원 당선인)

**39. 22대 총선 화제의 당선자를 만나다 (2)**

- 일시: 2024년 5월 9일(목) 18시-20시
- 장소: 이나시오 강당
- 내용: 이준석 개혁신당 국회의원 당선인 특강
- 발표: 김남희(더불어민주당 국회의원 당선인)

**40. 22대 총선 화제의 당선자를 만나다 (3)**

- 일시: 2024년 5월 27일(월) 18시-20시
- 장소: 다산관 101호
- 내용: 국민의힘 김재섭 국회의원 당선인 특강
- 발표: 김재섭(국민의힘 국회의원 당선인)

**41. 정치외교학과-BK21-SSK 연구팀 공동주최 해외석학 초빙강연**

- 일시: 2024년 6월 14일(금) 10시 30분-12시
- 장소: 다산관 601호
- 내용: Race and Immigrant Incorporation in American Politics
- 발표: Julie Lee Merseth(Northwestern University)

#### 42. 2024년 서강정치학회-서강대 현대정치연구소 하계 세미나

- 일시: 2024년 7월 5일(금) 16시-18시
- 장소: 다산관 601호
- 내용: 국민의힘 김재섭 국회의원 당선인 특강
- 발표자: 전성홍 교수 (서강대 정치외교학과), 임성호 교수 (경희대 정치외교학과)
- 토론자: 김진하 (계명대 국제관계학과), 박은홍 교수 (성공회대 사회과학부)
- 사회자: 안재홍 명예교수 (아주대 정치외교학과)

#### 43. 현대정치연구소 『정당 당원연구』 콜로키움

- 일시: 2024년 11월 7일 오후 4시 30분-6시 30분
- 장소: 서강대학교 다산관 2층 206호
- 내용: 정당의 조직과 당원 연구, 어디서 와서 어디로 가고 있나
- 발표: 윤왕희(성균관대 미래정책연구원)
- 토론: 임성호(경희대), 정진민(명지대)

#### 44. 현대정치연구소 『정당 당원연구』 콜로키움

- 일시: 2024년 11월 21일 오후 4시 30분-6시 30분
- 장소: 서강대학교 다산관 2층 206호
- 내용: 정당 활동가 연구의 현황과 방법
- 발표: 구세진(인하대)
- 토론: 허석재(국회입법조사처), 장대홍(경희대)

#### 45. 현대정치연구소 『정당 당원연구』 콜로키움

- 일시: 2024년 12월 5일 오후 4시 30분-6시 30분
- 장소: 서강대학교 다산관 6층 601호
- 내용: 지금 정당에 무슨 일이?
- 발표: 서복경(더가능연구소 소장)
- 토론: 윤광일(숙명여대), 최종호(민주연구원)

#### 46. 현대정치연구소-서강정치학회 12월 세미나

- 일시: 2024년 12월 13일 금요일 오후 4시-6시
- 장소: 서강대학교 다산관 6층 601호
- 내용:
  - 가. 주제: 2024년 미국 대선 평가와 미국의 미래  
발표 : 하상응(서강대)  
토론 : 임성호(경희대)
  - 나. 주제: 에너지 인프라 논란 관리하기: 태국 매머석탄발전소에 관한 정치  
생태학적 분석  
발표 : 유예지(서강대)  
토론 : 박정훈(서강대)

#### 47. 한국선거학회-서강대 현대정치연구소 공동학술대회

- 일시: 2024년 12월 20일 금요일 오후 1시 30분-5시 50분
- 장소: 서강대학교 다산관 6층 601호
- 내용:
  - 가. 주제: Economic Voting and Vote Switching among Minority Voters  
in the 2020 U.S. Presidential Election  
발표 : 국승민(미시건 주립대)  
토론 : 신정섭(숭실대)  
사회 : 이현우(서강대)
  - 나. 주제: 탄핵과 한국정치  
발제 : 김윤철(경희대)  
토론 : 지병근(조선대), 서복경(더가능연구소), 강우진(경북대), 이정진  
(국회입법조사처), 조영호(서강대)  
사회 : 김형철(성공회대)

## ■ 편집위원회 명단 (가나다 순)

강우진(경북대)	김면희(한국외대)
박범섭(숭실대)	박선경(고려대)
박영득(충남대)	박정훈(서강대)
송병권(서강대)	신정섭(숭실대)
우병원(연세대)	이선우(전북대)
이현우(서강대)	조영호(서강대)
최일성(한서대)	하상웅(서강대)
한경준(테네시대)	홍지연(홍콩과기대)

## 현대정치연구 2024년 겨울호 (제17권 제3호)

인쇄 | 2024년 12월 27일

발행 | 2024년 12월 30일

발행인 | 이현우

편집인 | 조영호, 박정훈

편집 | 서강대학교 현대정치연구소

펴낸곳 | 도서출판 (주) BTN (mybtn01@naver.com)

서강대학교 현대정치연구소 (Sogang Institute of Political Studies)

주소 | 서울특별시 마포구 백범로 35 (신수동)

35 Baekbeom-ro, Mapo-gu, Seoul, 04107, South Korea

TEL | (+82)2-705-8616 FAX | (+82)2-705-8617

E-mail | polsci@sogang.ac.kr

ISSN 1976-9466