

## 공천제도에 대한 고찰: 공천방식에 따른 입법생산성을 중심으로

김 재 훈\*

### 논문초록

본 연구는 국회의 입법 자료를 이용하여 공천방식과 입법생산성 간의 관계를 파악하였다. 입법생산성은 발의한 법안 대비 가결된 비율, 즉 법안 가결률로 정의하고, 상향식 공천방식과 하향식 공천방식이 병행 운용된 17대 국회의 입법자료를 통해 상이한 두 방식이 입법생산성에 미친 영향을 분석하였다. 분석결과, 상향식 공천방식은 입법생산성과 개별 법안이 통과될 가능성에 모두 긍정적인 영향을 미치는 것으로 나타났다. 이상의 결과를 바탕으로 입법생산성 증진을 위해서 공천방식과 선거제도 개편방향에 대해 논의한다.

핵심 주제어: 입법생산성, 상향식 공천, 하향식 공천

경제학문헌목록 주제분류: D70, D72

투고 일자: 2016. 9. 2. 심사 및 수정 일자: 2016. 9. 22. 게재 확정 일자: 2016. 10. 6.

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

## I. 서론

지난 4.13 총선을 위한 공천과정은 언론의 관심이 집중되어 전 국민이 일거수일투족을 지켜보고 있음에도 불구하고, 정당의 계파주도 공천과정이 얼마나 비민주적으로 진행될 수 있는지를 생생하게 보여주었다. 그 결과, 어느 한 정당도 국회운영의 주도권을 가질 수 있는 과반을 차지하지 못하는 3당 체제가 구성되었다. 이러한 비판적 여론에도 불구하고 비민주적 정당운영의 원인인 계파정치는 여전히 수그러들 기미를 보이지 않고 다가오는 대선의 후보들을 중심으로 오히려 강화되고 있다. 이에 본 연구에서는 계파정치와 비민주적 정당운영의 원인으로 지적되어 오고 있는 하향식 공천제도의 문제점을 살펴보고, 그 개선책으로 상향식공천제도가 왜 필요한지, 상향식 공천제도의 문제점으로 일각에서 제기되고 있는 현역프리미엄의 문제를 논의하고자 한다. 특히, 본 연구에서는 상향식 공천방식과 하향식 공천방식이 병행 운용된 17대 국회의 입법자료를 기반으로 상이한 공천방식이 의원들의 유인과 행태에 어떻게 영향을 미치고, 결과적으로 입법생산성에 어떠한 영향을 미쳤는지를 분석함으로써 공천제도 개혁의 바람직한 방향을 가늠할 수 있는 결과를 제시하고자 한다.

### 1. 공천방식과 정치인의 행태

공천방식은 일반적으로 하향식 공천과 상향식 공천으로 구분되는데, <표 1>은 일반적으로 논의되는 공천방식의 정의와 장단점을 비교해서 보여주고 있다. 하향식 공천은 정당내부에서 논의를 통해 후보자를 선택하는 방식이며, 상향식 공천은 당원 또는 일반유권자가 참여하는 사전선거를 통하여 정당후보를 선출하는 방식이다. 하향식 공천은 낮은 비용으로 후보자를 선정할 수 있다는 장점이 있으나, 공천이 유권자의 의사와 괴리될 가능성이 존재하며, 상향식 공천은 당원이나 유권자의 의사가 충분히 반영되지만, 공천관리비용이 크다는 단점이 존재한다.<sup>1)</sup> 이 외에도 상향식 공천의 단점으로 현역의원에게 지나치게 유리하다는 점이 주로 지적된다. 이는 주로 상향식 공천제를 시행하면서 사적 모금방식의 선거자금제도를 택하고 있는 미국의 경우를 근거로 들고 있는데, 선거공영제를 취하고 있는 우리의 경우 반드시 그러하지 않을 수 있

1) 투표장을 이용하는 전통적인 방식이 아닌 모바일경선을 실시할 경우에는 그 비용이 매우 적게 소요될 수 있다.

다. 이에 대해서는 결론부분에서 자세히 논의하도록 하겠다.

〈표 1〉 하향식 공천과 상향식 공천의 정의와 장단점 비교

유 형	정 의	장 점	단 점
하향식 공천	정당내부의 논의를 통해 후보자 선택	낮은 비용	유권자의 의사와 정당의 후보자 선택이 괴리될 가능성
상향식 공천	당원과 일반유권자가 투표로 정당후보 선출	민주적	하향식 공천에 비해 행정비용이 높음

아래의 논의는 김재훈(2009) 모형의 함의를 요약한 것이다. 논의의 단순화와 명료화를 위하여 우선 정당 1에 2명의 국회의원 후보가 있다고 하자. 후보자 A는 현역의 원이고 정당의 유력계파에 속해 있고, 후보자 B는 후보자 A의 지역구에 속한 지방자치단체장이라고 하자. 논의의 편의를 위해 지역구 주민은 지역사회 및 지역경제에 대한 전문성이나 공헌으로 판단할 때 지역발전을 위해 후보자 A보다 후보자 B를 선호한다고 하자. 그리고 이 지역구 주민은 정당 2나 3보다 정당 1을 선호하여 정당 1의 후보가 본선에서 당선될 가능성이 높다고 하자.

먼저 하향식 공천제를 살펴보자. 정당의 후보를 선정하는 권한을 가진 권력자는 이 지역구에서 누가 정당 1의 후보가 되든지 그 후보가 당선될 가능성이 높다는 것을 알고 있기 때문에 당선 이후에 자신에게 가장 충성할 사람을 후보로 선호한다. 지역주민이 중요하게 생각하는 지역발전을 위한 지역에 대한 전문성이나 공헌은 이 권력자에게 중요하지 않다. 즉 권력자는 충성도 외의 다른 차원의 후보자 특성에 대해서 무차별하다는 것이다. 따라서 하향식 공천제에서는 정당 1의 후보자로 현역의원이고 유력계파에 속한 후보자 A가 선택될 것이다.

지역구의 특성상 본선에서 당선된 후보자 A는 자신이 당선된 것이 자신이 평소에 유력계파에 속해 권력자에 충성을 한 때문인 것을 잘 알고 있고, 앞으로도 자신의 후보선출과 재선을 위해서는 지속적으로 권력자에게 충성을 할 것이다. 반면 후보자 B는 지방자치단체장의 역할을 열심히 하더라도 중앙정치로 진출할 가능성이 없다는 것을 알고 권력자와의 커넥션을 만들 방법을 알아보든지 지방자치단체장의 권한으로 지역주민보다는 자신에게 유리한 일만을 찾아 하는 것이 최선의 선택으로 남게 된다.

하향식 공천제에서는 지방자치단체장이나 지방정치인이 자신의 경력발전을 위해 헌신할 유인이 있는 특별한 경우를 제외하고는 위와 같은 결과가 일반적일 것이다. 따라서 중앙정치는 권력자에 대한 충성만 하는 사람들로 채워지고 지방정치는 자신의

이익만을 추구하는 사람들로 채워지는 결과를 낳게 된다. 정당의 운영은 권력자를 중심으로 이루어지기 때문에 비민주적으로 이루어질 수밖에 없고, 지방정치는 지역발전이 아니라 지대(rent)만을 추구하게 되는 비정상적인 상태가 되는 것이다. 이는 권력자와 그 주변사람들에게만 이익이 되고 나머지 대부분의 국민은 손해를 보게 되는 상태가 되는 것이다. 즉 정치로부터 일반국민은 소외되는 결과이다.

다음으로 상향식 공천제의 경우를 살펴보자. 상향식 공천제, 특히 오픈프라이머리에서는 주민의 선호대로 정당 1의 후보자가 선택되는 것이므로 지역발전을 원하는 주민들의 선택은 후보자 B가 될 것이다. 이를 선택효과(selection effect)라고 하자. 이는 순전히 앞에서 한 가정에 따른 것이라는 사실과 다음에서 진행되는 논리에 이러한 가정이 영향을 주지 않는다는 점에 유의해야 한다. 만약 이러한 가정이 없었다면 현역의원과 지방자치단체장이 주민의 선택을 받기 위한 경쟁을 하고 그 결과를 통해 보다 적합한 사람이 선택될 것이다. 이런 측면에서 상향식 공천은 지역발전에 더 적합한 사람을 선택할 수 있게 해주는 효과가 있다.

상향식 공천방식으로 선택된 후보자 B는 본선경쟁에서 당선될 것이고, 정당의 후보를 선택하는 권력자에게 충성하는 하향식 공천제의 후보자 A와는 달리 재선을 위해서 지역주민을 위해 일해야 한다는 것을 인식한다. 현역의원 B는 정당 1의 이념적 혹은 정책적 범위 내에서 자율적으로 지역주민을 위한 정책과 법안을 입안하고, 행정을 감시하며, 주민들의 경제활동에 지나치거나 불필요한 규제를 개선하기 위해 노력할 것이다. 자신이 이러한 역할을 제대로 하지 못할 경우 과거의 자신과 같은 지방자치단체장을 만나 주민의 선택을 받지 못할 것이란 사실을 인식하고 있다. 현역의원인 B를 인식하면서 현재의 지방자치단체장 또한 중앙정치로의 진출을 위해 지역발전을 위해 노력하게 된다. 이렇게 현역의원과 잠재적인 후보자들이 주민의 선택을 위해 경쟁하게 되는 것을 경쟁효과(competition effect)라고 하자.

경쟁효과는 다른 한편으로 권력자에게 충성해야 하는 하향식 공천제와는 달리 정당 내에서 개별의원들에게 자율성을 주게 된다. 이러한 상향식 공천제에서는 개별의원의 자율성을 존중하여 정당의 정강과 정책에서 크게 벗어나지 않는 범위 내에서 다른 정당이 제안한 법안에 찬성하는 크로스보팅을 허용하게 된다. 반면 하향식 공천제에서는 개별의원들은 권력자가 정하는 당론(party line)에 따라 움직이게 된다. 따라서 하향식 공천제에서는 정책이나 법안의 제안, 심사, 표결과 같은 국회활동에서 그 자율성이 인정될 여지가 극히 제한되어 정당의 경계를 넘어선 크로스보팅이 발생하기 어렵다. 정당 간 경쟁이 극단화되어 상대당의 정책에 대해 무조건 반대하는 것이 일

상화되기 쉽다.

요약하면 하향식 공천제에서는 후보자들이 정당의 후보자를 선택할 수 있는 권력자에게 충성하게 되어 정당이 비민주적으로 운영되고, 권력자에 대한 충성경쟁으로 인해 정당 간 경쟁이 극단으로 치달을 수 있고, 이 와중에 국민은 정치로부터 소외된다. 반면 상향식 공천제에서는 지역주민이 지역발전을 위해 가장 적합한 후보자를 선택할 수 있고 이러한 선택을 받기 위해 지역발전을 위한 정책경쟁을 통하여 지역발전을 도모할 수 있다. 정당은 정당의 정강정책의 범위 내에서 의원들의 자율성을 인정하고 민주적으로 운영되기 때문에 상대당의 정책이라고 하더라도 주민, 즉 국민에게 이익이 된다면 그에 대한 동조를 막을 이유가 없어져 정당 간 경쟁보다는 대화와 타협을 통한 정치가 구현될 수 있다.

## 2. 외국의 상향식 공천제 도입현황

〈표 2〉에서 보는 바와 같이, 정치체제 및 선거제도와 상관없이 대부분의 선진국에서는 상향식 공천방식을 채택하고 있다. 뿐만 아니라 하향식 공천제를 채택하고 있는 국가들을 보면 경제발전이 미진한 아프리카, 동남아시아, 중남미, 남유럽 국가들임을 알 수 있다. 특이한 점은 2차 세계대전 이후로 빠른 경제발전을 보인 동아시아의 4용중 홍콩을 제외한 한국, 싱가포르, 대만이 포함되어 있다는 점과 2008년 금융위기 이후 심각한 국가부채문제로 시달린 PIIGS 국가중 아일랜드를 제외한 포르투갈, 이탈리아, 그리스, 스페인이 포함되어 있다는 점이다.

〈표 2〉 국가별 공천방식 비교

선거 제도	공천방식	
	상향식 공천	하향식 공천
소선거구 단순다수결	호주, 캐나다, 프랑스, 아이슬란드, 영국, 미국	보츠와나, 말리, 모리셔스, 모잠비크, 나미비아, 세네갈, 남아프리카공화국, 한국, 방글라데시, 인도, 말레이시아, 네팔, 필리핀, 싱가포르, 스리랑카
비례대표	오스트리아, 벨기에, 독일, 룩셈부르크, 네덜란드, 스위스, 아일랜드, 덴마크, 핀란드, 노르웨이, 스웨덴, 뉴질랜드	아르헨티나, 볼리비아, 브라질, 칠레, 콜롬비아, 코스타리카, 도미니카, 에콰도르, 엘살바도르, 과테말라, 온두라스, 멕시코, 니카라과, 파나마, 파라과이, 페루, 우루과이, 베네수엘라, 이스라엘, 일본, 대만, 태국, 그리스, 이탈리아, 포르투갈, 스페인, 터키

자료: “On the Economic Effects of Policy Responsiveness: The Role of Candidate Selection for General Elections,” Marco Alejandro Perez-Mares, 2012.

공천방식이 개별의원의 자율성과 정당내부의 의사결정양태에 영향을 미치고 결국 국회의 입법활동에 영향을 준다는 가설이 존재한다(김재훈, 2010; 김재훈·허석균, 2013). 이들 연구는 먼저 정당의 권력자가 공직후보자를 결정하는 하향식 공천은 정당민주화에 역행하고, 계파정치의 원인이 된다고 주장한다. 정당의 권력자가 공직후보자를 결정하는 하향식 공천제에서 재선을 원하는 개별의원의 의견은 존중되지 않고 공직후보자를 결정하는 정당의 권력자가 상대 정당과 대결구도를 형성하여 당론 표결을 통하여 상대 정당의 입법을 지연하거나 가로막는다는 설명을 제시하고 있다. 또한 상향식 공천제에서는 의원들이 많은 지지를 받을 수 있는 지역주민 또는 국민의 정책 수요를 반영한 법안을 제안하여 입법생산성이 높아진다는 가설 역시 제시하고 있다.

앞서 언급한 바와 같이 본 연구에서는 입법생산성(=가결법안수/제안법안수)에 초점을 맞춰서 공천방식<sup>2)</sup>이 의원의 입법생산성에 어떠한 영향을 미치는지를 분석하고 제도 개선방향을 제시하고자 한다. 즉, 공천방식과 입법생산성의 관계를 살펴보기 위해서 다음의 가설을 검증하고자 한다.

(가설) 상향식 경선 의원의 입법생산성이 하향식 비경선 의원이나 비례대표의원의 입법생산성 보다 높을 것이다.

## II. 실증분석

### 1. 분석대상 자료

본 연구의 분석대상은 17대 국회에 제출된 의원발의법안 중 초선의원이 제출한 법안이다. 분석대상으로 17대 국회를 선택한 것은 17대 국회에서만 상향식 공천방식이 부분적으로 실시되어 상이한 공천방식에 따른 입법생산성을 비교·분석할 수 있기 때문이다. 구체적으로 17대 국회에서 열린우리당은 243개 지역구 중 84곳(34.6%)에서, 한나라당은 228개 지역구 중 15곳(6.6%)에서 상향식 공천방식으로 국회의원 후보자를 선출하였다. 따라서 17대 국회는 상향식 공천과 하향식 공천의 효과를 분석할 수 있는 거의 유일한 사회 실험적 환경을 제공하고 있다. 소속정당의 특성 및 의원의

2) 우리나라의 경우 공천방식과 선거방식에 따라 상향식 경선지역구, 하향식 비경선지역구, 하향식 비례대표로 구분된다.

선출횟수에 따른 입법생산성의 차이를 통제하기 위해 이들 변수를 회귀분석에서 통제하는 것이 한 방법이지만, 보다 엄밀하게 통제하는 방법은 동일정당의 초선의원과 해당의원인 발의한 법안으로 자료를 제한하여 표본 자체를 모두 동질적인 것으로 만드는 것이다. 이러한 통제를 위하여 상향식 공천이 상대적으로 많았던 열린우리당의 초선의원 109명과 해당의원인 제안한 1,949개 법안을 최종 분석대상으로 하였다.<sup>3)</sup>

김재훈(2010)과 김재훈·허석균(2013)에서도 공천방식에 따른 입법생산성을 분석하고 있다는 점에서는 본 논문과 유사하지만, 전자는 개헌국회부터 18대 국회까지의 입법생산성을 분석한 반면 후자는 17대 국회에 한정하여 분석하고 있다는 점에서 차이가 있다. 김재훈·허석균(2013)과 본 논문은 17대 국회를 분석하고 있다는 점에서 유사하지만, 본 논문은 분석대상을 열린우리당의 초선의원으로 제한함으로써 공천방식의 입법생산성에 대한 효과를 보다 엄밀히 분석하고 있다는 점에서 차별성이 있다.

## 2. 열린우리당의 17대 국회의원선거후보 공천방식

17대 국회의원선거는 상향식 공천방식인 경선이 처음으로 실험되었다는 점에서 특이했다. 당시 열린우리당은 현역의원 47명의 제3당이었으나 17대 총선에서 152석을 차지하여 제1당이 되었다. 17대 총선에서 열린우리당의 후보공천은 대체로 다음과 같은 절차로 이루어졌다. 후보자 공모 및 영입 이후 공직후보자격심사위원회에서 적격 여부를 심사한 후 전략공천지역과 경선지역의 후보군을 선정하고, 경선지역에 대해서는 국민참여경선을 통해 최종 후보자를 선정하였다.

공직자격심사위원회<sup>4)</sup>에서 지역에 따라 단수 혹은 복수의 후보를 추천하면 중앙위원회<sup>5)</sup>가 이에 대해 거부권을 행사할 수 있도록 되어 있었다. 지역구는 전략공천지역

3) 한나라당의 경우 경선지역구 의원이 적어서 한나라당의원만을 따로 분석하는 것은 적합하지 않으나, 전체 의원들을 대상으로 정당더미를 사용한 분석의 결과 역시 본 연구의 분석결과와 큰 차이는 없다(김재훈, 2010; 김재훈·허석균, 2013 참조).

4) 공직후보자격심사위원회는 지역구 후보공천을 위해 마련된 위원회로 18명으로 구성되었으며, 김광웅 서울대 교수가 심사위원장(2004년 1월13일)으로 당내에서는 이우재, 남궁석, 김태홍, 임재정, 김한길, 박병석, 이창복, 김희선 16대 국회의원과 이강철 영입추진단장, 윤원호 중앙위원을(이상 당내인사 10명) 당외에서는 김문환 서울대 교수, 권만학 경희대 교수, 김주영 소설가, 박재동 화백, 윤지희 전 참교육실천학부모 회장, 이재철 변호사, 조기숙 이화여대 교수가(이상 위원장을 포함한 당외인사 8명) 위원으로 선정되었다.

5) 2004년 1월11일 정동영 의원이 당의장으로 선출되었으며, 같은 날 신기남, 이부영, 김정길, 이미경 의원이 상임중앙위원으로 선출되었다. 당의장 지명 상임중앙위원에는 김혁규 전 경남지사

과 경선지역으로 구분하였는데 단수를 추천하는 전략공천지역은 당헌상 지역구의 30% 내에서 선정할 수 있도록 되어 있었다. 전략공천지역은 당의장이 상임중앙위원회와 협의하고 중앙위원회의 인준을 받아 경선지역을 선정하기 전에 선정하여 공고하도록 되어 있었다. 중앙위원회의 인준은 사실상 고무도장에 불과하기 때문에 정동영 당의장을 중심으로 하는 상임중앙위원회가 전략공천지역과 그 후보를 선정하는데 상당한 영향력을 행사할 수 있는 구조라고 할 수 있다. 또한 당시 열린우리당에는 친노직계, 정동영계, 김근태계 등의 계파가 존재하였고 이들 중 정동영씨가 당의장으로 선출되면서 당권을 쥐고 있었다.

경선지역구에 대해서는 전체 유권자의 성 및 연령비율에 맞추어 해당 선거구 유권자 0.5% 이상으로 선거인단을 구성하도록 되어 있는데, 선거구 유권자에게 무작위로 전화를 걸어 열린우리당 지지자 또는 지지정당이 없는 응답자 중 참여의사를 밝힌 사람을 선거인단으로 선정하였다. 이렇게 구성된 선거인단에 대한 선호투표를 통하여 경선이 진행되었다. 이러한 방식을 통하여 243개 지역구 중 95개 지역에 대해 경선을 실시하려 했지만 일부 경선참여자의 거부 등으로 인해 최종적으로 84개 지역구에서 경선이 실시되었다.

17대 총선에서 열린우리당의 개략적인 공천방식과 과정을 보면 경선과 비경선지역구의 구분은 실험에서와 같이 무작위로 이루어진 것과는 거리가 멀어 보인다. 하지만 본 연구에서는 경선 여부에 상관없이 초선의원만을 대상으로 하고 있다는 점에서 통제되지 않은 변수가 미칠 수 있는 가능성을 완화하였다고 볼 수 있다. 뿐만 아니라 당시 열린우리당이 분당되어 나온 새천년민주당의 16대 국회의원선거에서의 당선가능성으로 구분해 보아도 경선과 비경선지역구의 차이는 크지 않음을 알 수 있는데 그 내용은 다음과 같다. 16대 국회에서 새천년민주당 당선지역, 당선지역은 아니지만 표차이가 5% 미만인 지역, 신규등록지역구는 총 138개 지역구였는데, 이중 열린우리당의 경선지역구가 65개이고, 비경선지역구가 73개로 큰 차이를 보이지 않았다. 보다 좁혀서 16대 새천년민주당 당선지역구 106개만으로 보면, 열린우리당의 경선지역구가 50개, 비경선지역구가 56개로 그 차이가 크지 않았다.

다음은 앞에서 설정한 상향식 경선의원의 높은 입법생산성 가설을 검증하기 위해 다음의 세 단계로 나누어 살펴보고자 한다. 첫째, 의원별 자료를 통해 공천유형과 입법생산성의 관계를 살펴본다. 둘째, 법안별 자료를 통해 입법생산성에 영향을 미칠

---

와 김명자 전 장관이 임명되었다.



수 있는 타정당 발의찬성자 수(당해법안발의에 대해 찬성한 다른 정당소속 의원의 수)<sup>6)</sup>와 법안통과가능성의 관계를 살펴본다. 이를 통해 상향식 경선의원의 입법생산성이 높다고 하더라도 검증된 것으로 보기 어렵다. 그 이유는 개별법안의 통과가능성에 영향을 미칠 수 있는 다른 변수들, 예컨대 타정당 발의찬성자수, 성별, 학력 등과 같은 변수들은 통제되지 않았기 때문이다. 마지막으로 이들 변수들을 통제한 회귀분석을 통하여 가설 검증을 시도한다.

### 3. 공천유형과 입법생산성

〈표 3〉은 상향식 경선지역구 의원과 하향식 비경선지역구 의원, 하향식 비례대표 의원의 법안 가결률을 비교한 결과이다. 〈표 3〉을 보면, 상향식 경선지역구 의원이 발의한 법안의 본회의 가결 가능성은 22.1%, 하향식 비경선 의원의 법안 가결률은 15.5%, 비례대표의원의 법안 가결률은 12.4%로 나타나, 상향식 경선 의원이 발의한 법안의 가결률이 하향식 비경선 의원이나 하향식 비례대표 의원의 가결률보다 높게 나타났다. 여기서 상향식 경선지역구 의원의 법안 가결률은 상향식 경선으로 당선된 각각의 국회의원들의 법안 가결률의 평균 값을 나타낸다.

〈표 3〉 의원별 법안 가결률

	관측치	평균 (표준편차)	평균의 표준오차
상향식 경선지역구 의원	58	0.221 (0.178)	0.023
하향식 비경선지역구 의원	27	0.155 (0.114)	0.022
하향식 비례대표 의원	24	0.124 (0.109)	0.022

주: 의원  $i$ 의 법안 가결률은 해당의원 발의법안 수 대비 가결법안 수로 산출하며, 가결률들의 평균값 간의 차이에 대한 검증( $z$ -test)을 실시한 결과 통계적으로 유의미한 차이가 있는 것으로 나타남.

자료: 17대 국회 입법자료, 국회의안정보시스템, <http://likms.assembly.go.kr/bill/jsp/main.jsp>.

공천유형 이외에 입법생산성에 영향을 미칠 수 있는 또 다른 주요한 요인은 타정당 발의찬성자 수이다. 법안발의에 대한 타 정당 소속 찬성자수가 많을수록 해당 법안의

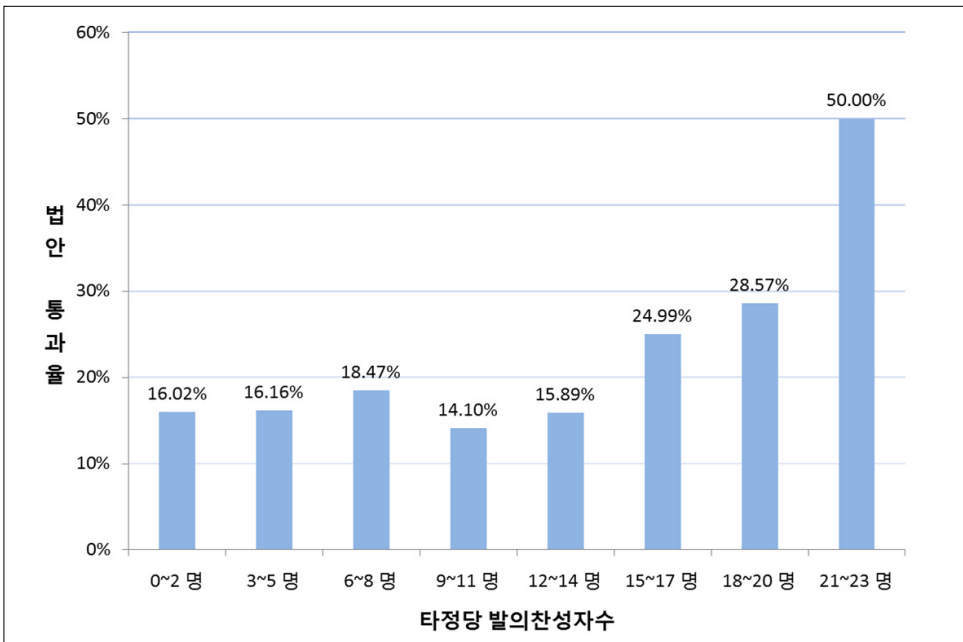
6) 국회법 제79조1항은 의원발의법안은 10인 이상의 찬성을 받아야 함을 명시하고 있다.

통과 가능성이 높을 것이다. 이는 다른 조건이 동일하다고 할 때, 발의찬성자는 본회의에서 찬성표를 행사할 것이고, 이러한 찬성자가 많을수록 통과 가능성이 높아지기 때문이다.

4. 타정당 발의찬성자수와 법안통과가능성

〈그림 1〉은 타정당 발의찬성자수에 따른 법안 통과율을 비교한 결과이다. 〈그림 1〉을 보면, 법안발의에 찬성한 타정당 의원이 0~2명일 때 제안된 법안 중 16%가 가결된 반면, 법안발의에 찬성한 타정당 의원이 15~17명일 때에는 가결된 비율이 25%, 21~23명일 때에는 50%로 나타나, <sup>7)</sup> 타정당 발의찬성자수가 많아질수록 해당 법안이 통과될 가능성이 높아지는 것으로 나타났다. 여기서 분석단위는 개별 법안이다.

〈그림 1〉 타정당 발의찬성자수별 법안 통과율



자료: 17대 국회 입법자료, 국회의안정보시스템, <http://likms.assembly.go.kr/bill/jsp/main.jsp>.

7) 발의한 법안이 없는 비경선지역구의원은 분석에서 제외하였다.

## 5. 회귀분석결과

개별의원의 특성을 통제한 후 공천유형이 법안가결률과 통과가능성(법안이 본회의에서 가결될 확률)에 미치는 영향을 살펴보기 위해 회귀분석을 실시하였다. 회귀분석에서는 종속변수( $y_i$ )와 독립변수( $x_i$ ), 통제변수( $z_i$ )가  $y_i = f(x_i, z_i) + \epsilon_i$ 의 관계로 가정한다. 여기서 하첨자  $i$ 는 법안가결률의 경우 개별의원을, 법안가결가능성의 경우 개별법안을 나타낸다. 종속변수( $y_i$ )는 법안가결률의 경우 0과 1사이의 연속변수이고, 법안통과가능성의 경우에는 법안통과여부, 즉 0 혹은 1을 갖는 이항변수이다. 독립변수( $x_i$ )로는 공천방식(상향식 경선, 하향식 비경선, 비례대표)과 타정당 발의 찬성자수를 사용하며, 통제변수( $z_i$ )는 성별, 연령, 학력 등의 개별의원의 특성이고  $\epsilon_i$ 는 측정오차이다. 분석모형은 종속변수의 성질에 따라 법안가결률은 Tobit 모형, 법안통과가능성은 Probit 모형을 사용하였다. <표 4>는 법안가결률(모형 (가))과 법안통과가능성(모형 (나)와 (다))에 대한 분석결과이다.

<표 4> 회귀분석 결과

독립변수	(가)	(나)	(다)
	법안가결률 (Tobit)	법안통과가능성 (Probit)	법안통과가능성 (Probit)
상향식 경선	0.074 ** (0.032)	0.185 ** (0.084)	0.177 ** (0.087)
하향식 비경선·비례대표	(base)	(base)	(base)
타정당 발의찬성자수			0.015 ** (0.008)
상 수	0.337 (0.596)	0.177 (1.757)	0.073 (1.759)
관측치수	109	1,949	1,949

주: 여기서 분석의 단위는 (가)는 의원이며, (나)와 (다)는 법안임.

1) ( ) 안의 숫자는 robust standard error임.

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

3) 분석결과는 성별, 연령, 학력, 특별위 위원장 여부를 통제한 결과임.

자료: 17대 국회 입법자료, 국회의안정보시스템, <http://likms.assembly.go.kr/bill/jsp/main.jsp>.

회귀분석에 따르면, 상향식 공천방식은 입법생산성(법안 가결률)과 개별 법안의 통과가능성에 긍정적인 영향을 미치는 것으로 나타났다. 모형 (나)와 (다)가 보여주

는 바와 같이, 다른 변수들을 평균에 고정했을 때, 하향식 공천으로 선출된 의원이 발의한 경우에 비해 상향식 경선의원이 발의했을 때의 법안통과가능성은 4.2~4.4%p 증가한 것으로 분석되었다. 모형 (가)는 상향식 경선의원이 발의한 법안의 가결률이 비경선 지역구의원과 비례대표의원에 비해 평균적으로 7.4%p 높았다는 것을 보여준다. 이는 경선의원 발의법안에 대한 타정당 발의찬성자수가 비경선의원이나 비례대표의원에 비해 많기 때문일 수 있으나, 타정당 발의찬성자수를 통제하더라도 경선의원 발의법안 자체가 갖는 특성 때문에 비경선의원 발의법안에 비해 법안통과가능성이 높은 것으로 나타났다(모형 (다)).

상향식 공천제가 입법생산성에 긍정적 효과를 보이는 것은 상향식 경선의원이 발의한 법안이 갖는 특성에 기인하는 것으로 판단된다. 즉, 상향식 공천제에서는 지역구 혹은 국민의 선호와 수요를 반영한 법안을 발의할 유인이 존재하고, 국민의 수요를 반영한 법안은 의원들이 정당의 경계를 넘어 찬성할 가능성을 높여 해당법안의 통과가능성이 높아지는 것으로 사료된다.

### Ⅲ. 바람직한 공천제도의 형태

실증분석 결과에 따르면 입법생산성 측면에서 하향식 공천에 비해 상향식 공천이 바람직하지만, 공천제도는 (1) 선거구민의 선호반영, (2) 공천관리비용의 최소화, (3) 유능한 인재 발굴 및 양성과 같은 중요한 원칙들을 만족하여야 한다.

먼저 선거구민의 선호반영이라는 측면에서 상향식 공천방식이 하향식 공천방식보다는 바람직하고, 그 중에서도 개방형 경선방식이 바람직하다. 개방형 경선(open primary)이 폐쇄형 경선(closed primary)보다 바람직한 것은 선거구 대표성이라는 측면에서 폐쇄형 경선에는 당원만 참여하지만 개방형 경선에서는 선거구민 전체가 참여할 수 있기 때문이다(Gerber and Morton, 1998). 물론 개방형 경선의 문제점으로 특정정당 지지자들이 지지정당의 후보를 유리하게 하려는 목적으로 경쟁정당의 약한 후보에게 표를 몰아주는 전략적 투표(속칭 역선택)의 위험성이 제기되고 있으나 실증연구결과는 전략적 투표는 발생하더라도 미미하거나 존재하지 않는 것으로 알려져 있다.<sup>8)</sup>

8) 외국사례분석에서 투표인이 많을 경우 전략적 투표는 존재하지 않는 것으로 나타나고 있다 (Abramowitz, McGlennnon and Rapoport, 1981; Alvarez and Nagler, 2000).

다음으로 공천관리 비용의 최소화라는 측면에서는 하향식 공천방식이 상향식 공천 방식에 비해 적게 소요된다. 하지만, 모바일 경선방식을 적용할 경우 공천관리비용의 차이가 급격히 축소될 수 있음에 유의할 필요가 있다. 또한 지방선거와 국회의원선거를 동기화하면 후보경선을 한 번에 할 수 있어 상향식 공천의 관리비용을 더욱 절감할 수 있을 것이다.

유능한 인재 발굴·양성이라는 측면에서 상향식 공천방식이 하향식 공천방식에 비해 바람직할 수 있다. 지방선거와 국회의원선거를 동기화하면 지방정치인들은 국회에 진출할 가능성 때문에 보다 성실하게 지방정치와 행정에 매진할 유인이 생기고, 현직 국회의원들은 잠재적 경쟁자들을 의식하여 보다 성실히 입법활동에 임할 유인이 생기게 된다(김재훈, 2009 참조). 상향식 공천제와 총선/지방선거의 동기화는 경력발전을 원하는 대부분의 정치인들에게 현직에서 높은 성과를 유지할 유인을 주고 선거라는 경쟁을 통하여 가장 능력 있는 인물이 다음 경력으로 이동할 수 있는 체계를 제공한다라는 점에서 바람직한 개혁방향이다.<sup>9)</sup>

#### IV. 결 론

상향식 공천제 도입에 반대하는 논리는 전략적 투표가능성과 현역에게 지나치게 유리하다는 점이다. 전략적 투표는 전술한 바와 같이 실증연구결과 실재하지 않는 것이라 하더라도 사전에 발생할 여지조차 차단할 방법은 얼마든지 있다.

상향식 공천제가 현역에게 유리할 것이라는 것은 그럴 수도 그렇지 않을 수도 있다. 최소한 17대 국회에서 실험한 상향식 공천제에서는 그렇지 않았다. 이는 17대 열린우리당의 특수성에 기인한 측면이 큰데, 당시 16대 국회에서 열린우리당의 현역의원은 47명에 불과하였기 때문이다. 정치인이 사적으로 모금한 후원금만으로 선거를 치르는 미국에서는 정치자금의 모금이 어려운 신인의 당선가능성이 낮기 때문에 현역이 유리한 위치에 있을 수밖에 없다. 하지만 한국의 경우 정치신인에게도 일정이상의 득표를 전제로 국가가 선거비용을 사후에 보전해주는 선거공영제를 취하고 있기 때문에 미국과 같이 현역에게 지나치게 유리한 현상은 발생하지 않을 것이다(Coate, 2004 참조).

9) 미국의 경우 Reagan, Clinton, Bush, Obama 등 여러 대통령들이 주지사, 주의회 의원, 하원 의원 또는 상원의원을 거쳤는데, 현직에서의 정치 및 행정실적에 대해 선거를 통한 검증을 거쳐 대통령으로 선출된다.

현역에게 유리하다고 하더라도 상향식 공천제의 현역의원은 하향식 공천제의 현역 의원과는 다르다. 그 이유는 다음과 같다. 이 경우 앞서 언급한 선택효과는 크게 나타나지 않더라도 현역의원이 더 이상 정당의 권력자를 의식하지 않고 잠재적 경쟁자를 의식하여 지역주민과 국민을 위해 정치활동을 할 것이기 때문이다. 상향식 공천제에서 손해를 보는 측은 정당의 권력자와 권력자에 대한 충성으로 쉽게 재선을 해온 정치인들이지만 이익을 보는 측은 자신의 능력을 펼쳐 보지 못한 기존 정치인과 정치신인, 그리고 국민이다. 이런 측면에서 상향식 공천제를 도입하지 않을 이유는 없을 것으로 생각된다.

한편 상향식 공천제에 반대하는 측은 하향식 공천제에서는 주기적인 공천개혁을 통하여 신진인사의 유입이 원활하다고 주장한다. 하지만, 하향식 공천제에서는 권력자의 선호에 따라 후보자가 선택되고 다음 선거에서도 그럴 것을 알기 때문에 새롭고 능력 있는 인물이 새로이 영입된다 하더라도 권력자가 정하는 당론에 따르거나 계파 경쟁에 매몰될 수밖에 없어 그 능력은 국민을 위한 정책개발과 법안마련에는 사용되지 않을 가능성이 높다.

이상의 논의를 종합하면, 공직선거후보 선출방식으로 상향식 공천제가 가장 바람직하다는 것이다. 더불어 상향식 공천제 도입의 효과를 배가하고 정치인의 양성 및 바람직한 유인체계를 제공하기 위해서 국회의원선거와 지방선거주기를 맞출 필요성이 있다. 각 정당은 경선방식을 포함한 나름의 공직후보자선출방식을 당헌 및 당규에 규정하고 있고 20대 국회에서도 상향식 공천방식의 도입을 논의했으나 제대로 이루어지지 못했다. 가장 큰 이유는 경선일정과 방식에 대한 합의가 이루어지지 못했기 때문이었다. 그런데 이러한 조정문제는 선거라는 제로섬게임에서 참여하게 이해가 대립하는 정당간의 합의로 해결되기 어렵다. 이를 해결하는 방법은 이해가 대립하는 선거가 있기 오래 전에 상호간의 규약으로 서로의 손을 묶어놓는 것일 것이다. 하지만 그러한 규약이 존재하더라도 일방이 선거시점에 가서 규약을 어기는 상황이 발생하더라도 마땅히 규약준수를 강제하거나 미준수에 대한 벌칙을 부과할 방법이 존재하지 않는다. 만약 우리가 상향식공천제의 가치와 필요성을 받아들인다면, 그 제도의 안정성을 위하여 미국의 주헌법과 연방헌법과 같이 헌법에 규정하는 것이 가장 바람직하지만, 공직선거법 등의 개정으로 법제화의 가능성을 열어놓고 이에 대해 사회적으로 논의해볼 수 있을 것으로 사료된다.

## ■ 참 고 문 헌

1. 김재훈, “지방분권제도에 관한 정치경제학적 분석: 재정자치 및 국회의원경선제도,” 『한국개발연구』, 제31권 제1호, 2009, pp. 26-69.
2. ———, 『공천제도와 입법생산성: 정치경제학적 구조 및 영향』, 정책연구시리즈 2010-12, 한국개발연구원, 2010.
3. 김재훈 · 허석균, “공천제도와 입법생산성 간의 관계에 대한 실증분석: 17대 국회입법자료를 중심으로,” 『경제학연구』, 제61권 제3호, 2013, pp. 47-74.
4. Abramowitz, A., J. McGlennon, and R. Rapoport, “A Note on Strategic Voting in a Primary Election,” *Journal of Politics*, Vol. 43, No. 3, 1981, pp. 899-904.
5. Alvarez, M., and J. Nagler, “A New Approach for Modelling Strategic Voting in Multiparty Elections,” *British Journal of Political Science*, Vol. 30, 2000, pp. 57-75.
6. Coate, Stephen, “Pareto-Improving Campaign Finance Policy,” *American Economic Review*, Vol. 94, No. 3, 2004, pp. 628-655.
7. Gerber, E., and R. Morton, “Primary Election Systems and Representation,” *Journal of Law, Economics, and Organization*, Vol. 14, 1998, pp. 304-323.
8. Marco Alejandro Perez-Mares, “On the Economic Effects of Policy Responsiveness: The Role of Candidate Selection for General Elections,” Claremont Graduate University Doctoral Dissertation, 2012.

## A Study on Candidate Selection Processes: Legislative Productivity of Top-down and Bottom-up Processes

Jaehoon Kim\*

### Abstract

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

**Key Words:** legislative productivity, bottom-up candidate selection, to-down candidate selection

**JEL Classification:** D70, D72

---

*Received: Sept. 2, 2016. Revised: Sept. 22, 2016. Accepted: Oct. 6, 2016.*

\* Fellow, Korea Development Institute, 254, Namsejong-ro, Sejong-si 30149, Korea,  
Phone: +82-44-550-4123, e-mail: jaehoonkim@kdi.re.kr