

[DOI] <http://dx.doi.org/10.21487/jrm.2016.05.1.1.57>

【연구논문】

국회의원의 법조인 경력은 입법활동에 긍정적 영향을
미치는가?:
18대 국회에 대한 경험적 분석

김보전* · 함지현** · 조진만***

| 요약 |

본 연구의 목적은 한국 국회의 법조인 과다 대표 논란에 주목하여 법조인 경력과 입법활동 간의 관계를 경험적으로 밝히는 것에 있다. 구체적으로 본 연구는 법조인 과다 대표 양상이 가장 뚜렷하였던 18대 국회를 기준으로 법조인 출신 여부와 월평균 법안 발의건수, 그리고 법안 가결률 간의 관계를 성별, 연령, 선수, 지역구/비례대표 여부, 여당/야당 여부를 통제한 상황에서 분석하고 있다.

연구결과, 법조인 경력과 월평균 법안 발의건수, 그리고 법안 통과율 간에는 통계적으로 유의미한 관계가 존재하지 않으며, 오히려 그 관계가 반비례적인 특징을 보이기도 하였다. 이와 같은 본 연구의 결과는 법조인 출신 여부가 입법활동에 주요한 변수가 아닐 수 있다는 점을 시사한다. 그러므로 향후 정치인의 충원 과정에서 보다 다양한 배경과 출신의 인사들을 고려될 필요가 있다.

주제어: 한국, 국회, 민주주의, 대표성, 법조인, 입법

* 덕성여자대학교

** 연세대학교

*** 덕성여자대학교, 교신저자

I. 서론

본 연구는 한국 국회의 법조인 과다 대표 현상에 주목하여 법조인 경력과 입법활동 간의 관계를 경험적으로 분석하고 있다. 구체적으로 본 연구는 법조인 과다 대표 양상이 가장 뚜렷하였던 18대 국회를 기준으로 법조인 출신 여부와 월평균 법안 발의건수, 그리고 법안 가결률 간의 관계를 성별, 연령, 선수, 지역구/비례대표 여부, 여당/야당 여부 변수를 통제한 상황에서 분석하고 있다. 본 연구는 법조인 경력이 입법활동에 의미 있는 영향을 미치고 있지 않다는 점을 경험적으로 밝힘으로써 한국에서 정치적 충원의 문제와 관련하여 좀 더 다양성을 확보하는 노력이 필요하다는 점을 제안하고 있다.

대의민주주의 하에서 유권자는 선거를 통하여 자신의 정치적 권한을 대표자에게 위임한다. 그리고 선거를 통하여 구성된 국회에서 대표자들 간의 토의와 논의를 거쳐 사회의 다양하고 상충되는 이해관계가 제도적인 차원에서 조정된다. 이 때 다양한 이해관계를 반영해야 할 국회가 일부 직업군 출신으로 과다 대표되어 있다면 유권자들의 의사인 민의를 대변하는 기능을 충실하게 수행하지 못할 가능성이 높다(Norris 1997). 특히 한국의 국회는 특정 직업군에 의하여 장악되는 특징을 보이고 있으며, 그 중에서도 법조인의 비율이 압도적으로 높은 특징을 보이고 있다. 즉 유권자들 중 법조인이 차지하는 비율은 0.05%에도 미치지 못하는 상황¹⁾ 속에서 15대 국회부터 현재 19대 국회에 이르기까지 법조인이 국회에서

1) 2012년을 기준으로 판사는 2,700여명, 검사는 1,700여명, 변호사는 1만 2,600여명 정도 존재하였다. 이것은 대한민국 인구수를 5,000만 명으로 산정하였을 때 법조인이 전체 국민들 중에서 차지하는 비율은 단지 0.034%에 불과하다는 점을 보여준다(한겨레21 2012/03/20).

차지하는 비중은 꾸준히 15%~20% 수준을 유지하고 있는 실정이다(경향신문 2013/01/31).

이렇게 특정 분야의 직업군이 국민의 대의기관인 국회를 장악하게 될 경우 국회는 다양성을 잃고 대표성이 훼손될 위험에 처할 수 있다. 즉 다양성과 대표성이 취약한 국회는 국민들의 다양한 의견을 제대로 반영하지 못하게 됨으로써 대의민주주의의 근간을 흔들 수 있다는 우려도 제기된다. 국회가 입법부로서 전문성을 갖추어야 한다는 점을 감안하더라도 전체 국가의 소우주(microcosm)로서의 모습을 가져야 할 국회에 특정 계층 출신의 의원들이 과도하게 많이 진출하고 있는 것에 대한 문제점은 개선될 필요가 있다.

국민의 대의기관이자 입법부인 국회에서 유독 특정 직업군, 특히 그 중에서도 법조인 경력을 가지고 있는 인사들이 많은 이유는 무엇일까? 이 점에 대해서는 정당의 공천과 유권자의 선택이라는 두 수준으로 나누어 유추해볼 수 있다. 먼저 정당의 공천 문제와 관련하여 법조인 경력을 가진 후보자들을 우선시 하는 이유는 국회는 입법기관으로서 이에 맞는 전문성을 갖춘 인사를 공천하는 것이 바람직하다는 인식이 존재하기 때문이다. 즉 국회에서의 입법활동은 법률을 다루는 것으로 법률의 제정 및 개정 작업에 헌법정신을 반영하고 조문을 조정하는 일 등에서 법조인 경력이 큰 도움이 된다는 것이다.

다음으로 유권자의 선택 문제와 관련하여 유권자들은 후보자를 선택할 때 후보자의 개인적 배경과 자질을 중시하는 경향을 보이는데 좋은 학력과 고시라는 어려운 국가시험을 통과한 법조인들을 높게 평가하는 경향이 존재한다. 즉 유권자들은 학력이 높거나 법조 경력, 관직 경력, 의정 경력을 지닌 후보자들이 당선되면 성공적으로 의정활동을 할 것이라 기대하고 이러한 후보들에게 표를 던진다(문우진 2010). 그 중에서도 법조

인 경력은 정당이 공천과정에서 강조하듯이 국회의 입법기능과 관련한 전문성을 확보하고 있다는 관점에서 유권자들로부터 선택을 받는데 유리하게 작용할 수 있다.

하지만 한국에서 정치검사라는 말이 있듯이 정치권과 법조인 사이의 유착관계가 존재하는 상황 속에서 과연 국회에 입성하는 법조인 출신 정치인을 어떻게 평가할 것인가의 문제는 여전히 과제로 남는다. 특히 국회가 입법기관이라는 특징으로 인하여 전문성을 갖춘 법조인 출신이 국회에 진출하기 용이하다는 점을 인정하더라도 실제로 이들이 어떠한 의정 활동을 하였는가의 문제는 면밀하게 분석할 필요가 있다. 즉 법조인 경력을 갖고 있는 국회의원들이 입법활동과 관련하여 법안을 많이 발의하고 가결시킴으로써 그 기능을 충실히 수행하였는가를 살펴볼 필요가 있다는 것이다. 왜냐하면 이러한 분석을 통하여 국회의원의 법조인 경력이 입법활동과 관련하여 유의미한 상관관계를 보이지 않는다면 이것은 기능적으로도 불합리하고, 다양한 국민의 의견을 대표해야 한다는 민주주의의 기본원칙에도 위배되는 모습을 보이는 것이기 때문이다. 그리고 이럴 경우 정당이 특정 직업군에 집중된 공천에서 벗어나 다양한 배경을 가진 인물들을 공천하는 것이 바람직할 수 있다는 점, 그리고 유권자들도 국회의 기능적인 측면뿐만 아니라 대표성의 측면을 고려하여 투표 결정을 하는 것이 바람직할 수도 있다는 점을 시사한다는 점에서 의미를 가질 수 있다.

II. 기존 연구 검토와 이론적 논의

오늘날 우리 국회에서 나타나고 있는 특정 계층 혹은 직업군의 과다 대표 현상을 되짚어보기 위하여 민주주의의 문제로 돌아갈 필요가 있다

(Eulau and Wahlke 1978; Pitkin 1967). 실제로 대의민주주의는 큰 규모의 사회에서 민주주의를 현실적이고 효과적으로 실현하기 위하여 등장하였다. 이 때 국회는 대의민주주의가 실제로 이루어지고 있는 핵심적인 현상이라고 볼 수 있다. 따라서 대의민주주의가 잘 운영되고 있는가를 평가하기 위해서는 국회가 어떻게 구성되었으며, 국회의원들이 어떠한 의정 활동을 수행하고 있는지를 면밀하게 살펴볼 필요가 있다.

먼저 국회의 충원방식과 관련된 기존 연구들을 살펴보면 한국의 국회가 충원의 문제와 관련하여 대표성이 낮은 특징을 보이고 있다는 점을 공통적으로 지적하고 있다(김용호 1998). 유승익·문우진(2007)은 7대 국회부터 17대 국회까지의 국회의원 관련 데이터를 수집하여 한국의 국회가 학력과 이념에 편향적인 충원을 함으로써 대표성이 낮은 특징을 보이고 있다고 지적하였다. 이러한 특징으로 인하여 한국의 국회는 보수적인 이해관계를 대변할 가능성이 높다고 주장하였다. 뿐만 아니라 국회의원들의 배경을 보면 법조인을 포함하여 몇 개의 직업군이 과다하게 많은 비중을 차지하고 있다는 점도 국회의 낮은 대표성 문제를 더욱 심화시키는 요인이 된다고 지적하였다. 그리고 이 문제에 대한 해결책으로 대표성 강화를 위한 제도적 장치로서 비례대표제를 적극적으로 활용할 필요가 있다고 강조하였다.

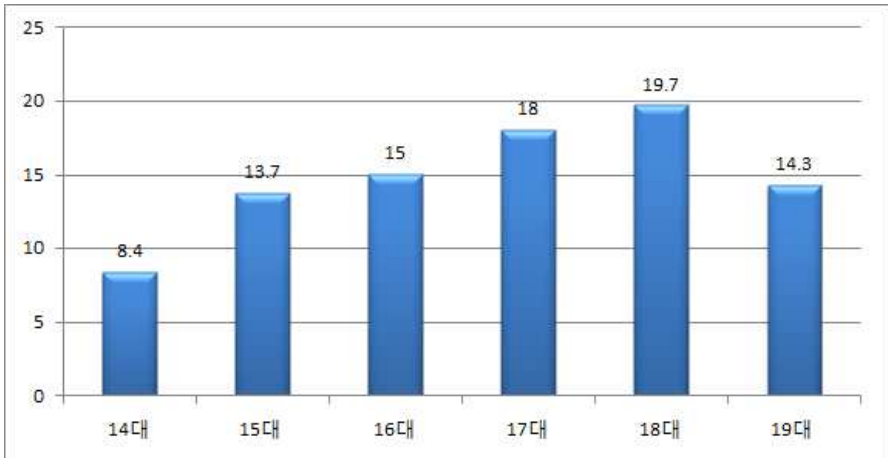
국회 충원과정에 대한 연구는 매 국회가 구성될 때마다 수행되고 있을 만큼 학계에서 관심이 높다. 김석우(2006)는 17대 총선에서 후보자 개인의 배경과 관련된 변수들이 선거결과에 끼치는 영향을 분석하여 학력, 재산, 현직 여부, 경선 여부의 변수들이 통계적으로 유의미한 영향을 미친다는 점을 밝혔다. 그리고 이를 토대로 정치체제의 대표성, 민주성, 효율성, 효과성을 제고시키는 충원 제도와 과정이 필요하다는 점을 강조하였다. 마찬가지로 김석우·전용주(2008)는 18대 총선의 정치적 충원을 분

석하였는데, 후보자의 재산이 여전히 통계적으로 유의미한 영향을 보인다는 점, 그리고 그 외에 연령과 성별 등의 후보자 개인의 사회경제적 배경과 정당과 관련한 요인들이 당선 여부에 영향을 미친다는 점을 경험적으로 분석하였다.

이 외에도 이소영(2012)의 연구는 총원 차원까지의 깊은 논의를 다루지는 못하였지만 19대 국회의 개원 과정을 평가하였다. 구체적으로 이 연구는 19대 국회의원들의 사회경제적 배경을 분석하여 국회 구성에 있어서 사회적 대표성이 보다 충실하게 반영될 필요가 있다는 점을 강조하였다. 그리고 이와 같은 연구결과가 국회의원의 입법활동에 어떠한 영향을 미치는지에 대한 후속 연구가 이루어질 필요가 있다는 점도 지적하였다. 한편 정당의 후보자 공천과정을 통하여 대표성 문제를 지적한 연구도 있었다. 이동운(2012)의 연구는 포괄적인 의미에서 대표성의 문제에 대하여 다루면서 19대 총선에서 정당들의 후보자 공천이 갖는 문제점과 개선 방향을 다각적으로 지적하였다.

이러한 국회 총원방식의 문제로 인하여 법조인과 같은 특정 직업군이 과다 대표되는 현상이 나타날 개연성을 높이게 된다. 실제로 한국에서 법조인 출신 국회의원의 비율은 아래의 <그림 1>에서 볼 수 있듯이 민주화 이후 지속적으로 증대되다가 18대 국회를 정점으로 19대 국회에서 잠시 떨어지는 추세를 보이고 있다. 19대 국회에서 법조인 출신 국회의원의 비율이 떨어진 것은 법조인 출신 과다 대표에 대한 논란이 지속적으로 제기되는 상황 속에서 새누리당이 19대 비례대표 국회의원 공천에서 법조인 출신을 배제하였기 때문이다.

〈그림 1〉 한국 국회 법조인 출신 국회의원 비율 변화



* 출처: (경향신문 2013/01/31)의 내용을 토대로 필자들이 재구성.

다만 어느 국가에서도 의회는 입법기관이라는 속성을 갖기 때문에 법조인 출신이 과다 대표될 개연성은 높은 것이 사실이다. 다음의 〈그림 2〉에서 볼 수 있듯이 한국의 국회에서 법조인 출신이 과다 대표되고 있는 것처럼 외국에서도 일부 국가의 의회에서는 법조인 출신이 과다 대표되는 현상이 동일하게 나타나고 있는 것이 사실이다. 그렇다면 ‘어떤 사람들이 국회의원으로 당선되었는가’의 문제에서 한 걸음 더 나아가서 ‘당선된 국회의원들이 어떻게 의정활동을 하고 있는가’의 문제를 살펴볼 필요가 있다. 왜냐하면 본 연구에서도 강조하고 있듯이 입법기관으로서의 국회의 기능을 고려할 때 단순히 법조인이 과다 대표하고 있다는 지적을 넘어 실질적으로 법조인 국회의원들이 어떠한 의정활동을 수행하고 있는가를 살펴보는 작업은 필수적일 수 있기 때문이다.

〈그림 2〉 외국 의회의 법조인 의원 비율



* 출처: (Norris 1996, 188-189)의 내용을 토대로 필자들이 재구성.

이와 관련하여 문우진(2010)은 16대 국회와 17대 국회의 자료를 분석하여 국회의원의 개인적 배경과 입법 생산성 간의 관계를 분석하였다. 그리고 이를 통하여 국회의원의 입법활동에 있어서 개인적 배경보다는 국회 관련 요인들이 더 중요한 영향을 미치고 있다는 점을 밝혔다. 이것은 국회의원의 개인적 배경이 의정활동, 특히 입법활동에서 특별한 장점으로 작용하지 않는다면 정당과 유권자들이 국회의 기능적 특성을 고려하여 법조인을 공천하고 투표해준 것에 대한 일종의 대리인 문제(agency problem)가 유발될 수 있다는 점을 시사한다(정희옥·장혜영 2013). 그러므로 이 연구는 이러한 문제점을 해소하기 위한 제도적 장치를 다양하게 마련할 필요가 있다고 주장한다.

지금까지 살펴본 것처럼 정치적 대표성에 관한 기존의 연구들은 크게 후보자의 충원과정과 대표자의 의정활동(특히 입법활동)의 차원에서 접근하고 있다는 점을 파악할 수 있다. 특히 대부분의 기존 연구들은 정치적 대표성 문제와 관련하여 후보자 충원과정에 초점을 맞추는 경향을 보여왔

다. 그러나 총원과정에서 지적된 특정 직업군 또는 계층의 과다 대표 문제에도 불구하고 그 효과성을 의정활동과 연계하여 분석한 논문은 상대적으로 많지 않다. 특히 국회가 입법기관이라는 특성으로 인하여 법조인 출신들이 우대받는 것이 일정 수준 정당화되는 상황 속에서도 이들이 당선된 이후 이에 상응하는 입법활동을 수행하고 있는가를 면밀하게 고찰한 연구들이 많지 않다. 특정 직업군에 대한 ‘기대’가 그들의 의정활동을 통하여 실제적인 ‘효과’로 드러나지 않는다면 이것은 정치적 대표성과 정당성과 관련한 총원과정의 개선의 중요한 단초를 제공할 수 있을 것이다.

Ⅲ. 연구모델과 조작화

본 연구는 국회의원의 법조 경력 여부가 입법활동에 긍정적인 영향을 미치고 있는가를 경험적으로 분석하기 위하여 아래와 같은 다중 회귀분석 모델을 설정하였다. 일단 본 연구의 종속변수는 월평균 법안 발의건수(V1)와 법안 가결률(V2)의 두 가지 차원으로 설정하였다. 그 이유는 법안의 발의와 가결이 입법활동의 핵심이라고 생각하였기 때문이다. 이에 본 연구는 국회 의안정보시스템을 통하여 18대 국회가 열린 2008년 5월 30일부터 2012년 5월 29일까지 발의되고 가결된 법안들을 파악하여 종속 변수들을 조작화하였다.

구체적으로 본 연구는 18대 국회에서 임기를 수행한 기록이 있는 총 326명의 국회의원들을 대상으로 월평균 법안 발의건수를 산출하였다. 본 연구에서 월평균 법안 발의건수를 종속변수로 조작화한 이유는 사퇴나 의원직 상실 등의 이유로 임기 중간에 국회의원직을 수행하지 못한 경우, 그리고 재·보궐선거 혹은 승계 등을 통하여 국회의원이 된 경우들을 모두 포함할 수 있다는 장점이 존재하기 때문이다. 또 다른 종속변수인 법

안 가결률은 국회의원별로 발의한 법안들 중 가결된 법안이 얼마나 되는가의 비율을 고려하여 산출하였다.

- 연구모델(V1~2) = $\alpha + \beta_1$ 법조인 경력 + β_2 성별 + β_3 연령 + β_4 선수 + β_5 지역구/비례대표 + β_6 여당/야당 + ϵ

다음으로 본 연구의 독립변수들은 다음과 같이 조작화하였다. 먼저 본 연구의 핵심적인 독립변수인 국회의원의 법조인 경력은 국회의원이 법조계에서 일한 경험의 유무를 의미한다. 본 연구는 단순히 대학에서 법학을 전공하였는가의 여부가 아닌 판사, 검사, 변호사와 같은 실제 법조인 실무 경험이 있느냐를 기준으로 ‘법조인 경력 없음=0’과 ‘법조인 경력 있음=1’로 조작화하였다.

이 외에 국회의원의 법조인 경력이 입법활동에 어떠한 영향을 미치는가를 적실성 있게 분석하기 위하여 성별, 연령, 선수, 지역구/비례대표 여부, 여당/야당 여부를 통제변수로서 설정하였다. 이 통제변수들은 국회의 입법활동을 분석한 기존 연구들에서 주요한 변수로 간주해온 독립변수들로서 본 연구의 결과가 높은 적실성을 갖기 위해서는 반드시 고려할 필요가 있다. 구체적으로 성별은 ‘남성 국회의원=0’으로, 그리고 ‘여성 국회의원=1’로 코딩하였다. 연령은 18대 국회 마지막 해인 2012년도를 기준으로 하여 만 나이로 코딩하였다. 선수의 경우 국회와 정당 내에서 위상과 입지, 그리고 입법활동에 관한 경험과 노하우 등을 고려할 때 반드시 통제를 해야 할 변수²⁾라는 점을 고려하여 설정하였다. 지역구/비례대표

2) 미국의 경우 다선 의원들의 경우 의회 경험과 전문성 축적, 그리고 지역구의 안정적 관리 등의 요인들로 인하여 입법활동에 더욱 적극적인 모습을 보인다(Hibbing 1991; Schiller 2000). 반면 한국의 경우 경험적으로 이와 다른 경향을 보이는 것

여부는 비례대표 국회의원의 경우 지역구 국회의원과 비교하여 지역구가 없어 좀 더 의정활동에 매진할 수 있다(문우진 2010)는 점, 그리고 한정되고 특수한 이해관계를 대표하기 때문에 법안 발의가 파생시킬 지역 내 유권자들 간의 다양한 이해관계 충돌에 대한 우려로부터 자유로울 수 있다는 점(김장수 2006, 214) 등을 고려하여 통제변수로 설정하였다. 구체적으로 본 연구는 ‘지역구 국회의원=0’으로, 그리고 ‘비례대표 국회의원=1’로 코딩하였다. 마지막으로 여당/야당 여부는 국회의원이 여당과 야당 중 어디에 소속되어 있는가에 따라 입법활동이 영향을 받을 수 있다³⁾는 점을 고려하여 설정하였다. 그리고 18대 국회를 기준으로 ‘새누리당=여당=0’으로, 그리고 ‘민주통합당, 통합진보당, 자유선진당, 창조한국당, 국민생각, 무소속=야당=1’로 코딩하였다.

IV. 경험적 분석

〈표 1〉은 앞서 제시한 연구모델을 토대로 국회의원의 법조인 경력이 월평균 법안 발의건수에 어떠한 영향을 미치는가를 파악하기 위하여 다중 회귀분석을 수행한 결과를 제시한 것이다.⁴⁾ 일단 분산분석의 결과인

으로 나타나고 있다. 예를 들어 문우진(2010)의 연구에 따르면 16대 국회와 17대 국회의 경우 국회의원의 선수가 높을수록 법안 발의건수는 적은 특징을 보이는 것으로 나타났다.

- 3) 여당 소속 의원들의 경우 야당 소속 의원들과 달리 당정협이라는 제도적 장치가 존재하기 때문에 정부와의 협의절차를 거치지 않고 독자적으로 법안을 발의하는 것에 대한 부담을 느낄 가능성이 존재한다(김장수 2006, 213). 또한 여당 소속 의원들은 법안을 발의하는데 있어서 가결률을 높이기 위하여 정부를 활용하는 방안도 고려할 수 있는 것도 사실이다. 반면 이러한 유인이 없는 야당 소속 의원들의 경우 법안 발의에 보다 적극적인 반면 법안의 가결률은 떨어지는 현상이 나타날 수 있다(정희욱 2012).
- 4) 본 연구에서 수행한 다중 회귀분석은 종속변수와 모든 독립변수들을 동시에 투입하는 입력방식(Enter)을 사용하였다. 그리고 공차한계(Tolerance)의 값이 0.3 이하

F값의 통계적 유의미성($F=2.162$, $p<0.05$)을 고려할 때 본 연구에서 설정한 독립변수들이 월평균 법안 발의건수의 차이를 설명하는데 있어 적실성을 가질 수 있는 것으로 나타났다.

구체적으로 다중 회귀분석의 결과를 살펴보면 유의확률(p) 0.05 수준에서 월평균 법안 발의건수에 통계적으로 유의미한 영향을 미치는 독립변수는 연령만이 유일한 것으로 나타났다. 그리고 본 연구에서 설정한 핵심적인 독립변수인 국회의원의 법조인 경력은 월평균 법안 발의건수에 통계적으로 유의미한 영향을 미치지 못하는 것으로 나타났다. 특히 법조인 경력의 회귀계수가 음(-)의 값을 보여 법조인 경력이 있는 국회의원보다 법조인 경력이 없는 국회의원이 법안을 보다 많이 발의하는 경향을 보이는 것으로 나타났다.⁵⁾ 이것은 법조인 출신 국회의원이 갖고 있는 법적 지식과 경험이 현실에서 적극적인 법안 발의로 이어지지 못하였다는 것을 보여준다.

인 독립변수가 존재하지 않았고, 상태지수(Condition Index)의 값도 모든 독립변수들이 15보다 작게 나와 다중 공선성(multicollinearity)의 문제를 일으키는 독립변수들은 존재하지 않는 것으로 나타났다.

5) 본 연구는 좀 더 구체적으로 법조인 경력 유무에 따라서 월평균 법안 발의건수가 어떠한 차이를 보이는가에 파악해보기 위하여 t-검증을 수행해보았다. 그 결과, 법조인 경력이 없는 국회의원 집단의 월평균 법안 발의건수의 평균값은 0.79건으로 나왔고, 법조인 경력이 있는 국회의원 집단의 월평균 법안 발의건수의 평균값은 0.76건으로 나왔다. 즉 국회의원의 법조인 경력 유무에 따른 월평균 법안 발의건수의 평균값은 통계적으로 유의미한 차이를 보이지 않는 것으로 나타났다($t=0.215$, $p=0.830$).

〈표 1〉 월평균 법안 발의건수에 대한 다중 회귀분석 결과

변수	비표준화 회귀계수 (B) (표준오차)	표준화 회귀계수(β)	유의확률(p)
상수	1.722 (0.413)		0.000
법조인 경력	-0.026 (0.128)	-0.011	0.839
성별	-0.159 (0.174)	0.060	0.362
연령	-0.017 (0.007)	-0.140	0.025
선수	-0.022 (0.049)	-0.029	0.649
지역구/비례대표	0.308 (0.166)	0.129	0.064
여당/야당	0.148 (0.103)	0.080	0.153
F값	2.162 (p<0.05)		
사례수	326		
결정계수(R ²)	0.039		

법조인 출신의 국회의원들이 왜 비법조인 출신 국회의원보다 법안 발의에 있어서 소극적인 태도를 보였는가에 대해서는 다양한 주장이 가능할 수 있다. 즉 법안 발의의 중요성과 파급성 등을 고려하여 보다 신중하게 발의하는 태도를 보였을 가능성도 존재하고, 법제사법위원회와 같은 전문성을 보장받지만 업무가 과중한 상임위원회에서 활동하기 때문이라는 점 등도 존재할 수 있다. 또한 18대 국회만을 대상으로 한 것이기 때

문에 통시적인 차원에서 법조인 출신 국회의원의 입법활동을 평가한 것은 아니라는 한계도 존재한다. 다만 법조인 출신 국회의원들이 본회의 출석률도 낮은 특징을 보인다는 점을 밝힌 정희옥·장혜영(2013)의 연구를 고려할 때 이와 같은 요인들이 영향을 미쳤을 가능성은 상대적으로 낮아 보인다.

다중 회귀분석 결과, 국회의원의 연령만이 월평균 법안 발의건수에 통계적으로 유의미한 영향을 미치는 것으로 나타났다. 이것은 통계적으로 유의미하지는 않지만 국회의원의 선수가 낮을수록 법안을 많이 발의하는 관계를 형성하고 있다⁶⁾는 점과 연계하여 주목할 만하다. 왜냐하면 국회의원의 연령과 선수 사이에 통계적으로 유의미한 상관관계($r=0.389$, $p=0.000$)가 존재하는 상황, 즉 연령이 많을수록 선수가 높은 특징을 보이는 상황 속에서 이와 같은 결과는 다선 의원들의 경험과 노하우가 적극적인 법안 발의로는 이어지지 않고 있다는 점을 시사하기 때문이다. 이에 대하여 나이가 많은 다선 의원들의 경우 젊고 선수가 적은 의원들과 비교하여 법안 발의와 같은 의정활동보다는 당내 업무활동을 중시하는 경향을 보이기 때문이라고도 해석할 수 있다. 하지만 국회의원을 입법적으로 지원하는 조직과 인력이 존재한다고 볼 때, 오히려 이것은 젊고 선수가 적은 국회의원들이 입법활동에 대한 경험이 부족함에도 불구하고 입법 문제와 관련하여 높은 수준의 열정과 성취 지향성을 가지고 있다는 점을 보여주는 것일 수도 있다(손병권 2004; 심정희 2008).

6) 분산분석을 통하여 선수에 따른 월평균 법안 발의건수의 평균값을 비교해 본 결과, 초선 의원들의 경우 0.76건, 재선 의원들의 경우 0.97건, 그리고 3선 이상 의원들의 경우 0.6건으로 나타났다. 그리고 이와 같은 선수에 따른 월평균 법안 발의건수의 평균값은 통계적으로 유의미한 차이를 보이는 것으로 나타났다($F=3.787$, $p<0.05$).

통계적으로 유의미하게 나오지는 않았지만 다음의 점들도 주목할 필요가 있다. 첫째, 비례대표 국회의원들보다 지역구 국회의원들이 법안 발의에 보다 적극적이라는 점도 기존 연구의 주장들을 고려할 때 좀 더 심층적으로 고찰이 필요한 부분이라고 생각된다. 왜냐하면 이것은 직능 대표성을 특징으로 하는 비례대표 국회의원이 오히려 특정 이해관계에 포획되어 포괄적인 차원에서 법안 발의를 하지 못한다는 점과 지역구 국회의원들이 지역구 활동을 통하여 지역구민들의 다양한 요구들을 적극적으로 수용함으로써 보다 많은 법안을 발의하는 모습을 보인다는 점을 시사할 수 있기 때문이다. 그리고 이러한 측면들은 비례대표 국회의원의 위상과 정수의 문제와 관련한 논쟁에서 불리하게 작용할 수 있는 여지도 충분히 존재한다.

둘째, 야당 소속 국회의원들이 여당 소속 국회의원들보다 법안을 많이 발의하는 경향을 보였다는 점도 주목할 필요가 있다. 왜냐하면 이것은 앞서 언급한 바 있듯이 야당 소속 의원들의 경우 당정협의를 거쳐 배제된 상황 속에서 의원법안 발의를 통하여 정부의 정책을 비판하고 대안을 제시하는 것이 유일한 수단이라는 점이 작용한 결과라고 볼 수 있기 때문이다.

셋째, 남성 국회의원들과 비교하여 여성 국회의원들이 보다 적극적으로 법안 발의를 하는 경향을 보인다는 점도 의미를 갖는다. 왜냐하면 한국 국회의 경우 남성들이 절대 다수를 차지하고 있기 때문이다. 즉 오늘날 남성 위주로 구성된 국회에 대한 불신과 현역의원들에 대한 불만이 높은 상황 하에서 정당이 공천의 문제를 고민할 때 이와 같은 측면을 고려할 필요가 있다.

그렇지만 국회의원의 입법활동을 단순히 법안 발의만으로 평가할 수는 없다. 신중하지 않은 무차별한 법안 발의는 가결될 확률도 적을 뿐더러 중요한 법안 처리에 필요한 시간과 비용을 빼앗을 수도 있다. 특히 국회

의원들이 시민단체의 의정활동 평가를 의식하여 법안을 무차별적으로 발의하는 문제도 존재하는 것이 사실이다(김장수 2006; 한정택 2012). 그러므로 국회의원의 입법활동을 보다 적실성 있게 평가하기 위해서는 법안의 발의건수와 더불어 가결률을 함께 살펴볼 필요가 있다.

〈표 2〉 법안 가결률에 대한 다중 회귀분석 결과

변수	비표준화 회귀계수 (B) (표준오차)	표준화 회귀계수 (β)	유의확률(p)
상수	1.108 (4.875)		0.820
법조인 경력	2.196 (1.506)	0.080	0.146
성별	-1.177 (2.049)	-0.037	0.566
연령	0.084 (0.087)	0.058	0.338
선수	1.452 (0.576)	0.156	0.012
지역구/비례대표	1.665 (1.956)	0.057	0.395
여당/야당	-5.844 (1.219)	-0.261	0.000
F값	5.724 (p=0.000)		
사례수	326		
결정계수(R ²)	0.097		

〈표 2〉는 국회의원의 법조인 경력이 법안 가결률에 어떠한 영향을 미치는가를 파악하기 위하여 다중 회귀분석을 수행한 결과를 제시한 것이다. 이 경우에도 F값이 통계적으로 유의미한 것($F=5.724$, $p=0.000$)으로 나타나 본 연구에서 설정한 독립변수들이 법안 가결률의 차이를 설명하는데 있어 적실성을 갖는 것으로 나타났다.

구체적으로 여당/야당 여부가 유의확률 0.01 수준에서, 그리고 선수가 유의확률 0.05 수준에서 법안 가결률에 통계적으로 유의미한 영향을 미치는 것으로 나타났다. 그리고 법조인 경력이 있는 국회의원들이 발의한 법안의 가결률이 높은 경향을 보였지만 이것이 통계적으로 유의미한 것은 아닌 것으로 나타났다.⁷⁾

이것은 앞서 분석한 법조인 경력과 월평균 법안 발의건수 간의 관계를 고려할 때 법조인 출신 국회의원들의 경우 가결률이 높은 법안 중심으로 발의하는 경향을 보일 수도 있다는 점을 시사한다. 특히 시민단체들이 국회의원 입법활동을 평가함에 있어 법안 발의와 가결 모두가 중요한 기준이 되기 때문에 법안 발의를 남발하는 경향이 있다는 점을 고려하면 그럴 가능성이 충분히 존재한다. 그럼에도 불구하고 경험적 분석 결과, 국회의원의 법조인 경력이 법안의 발의건수뿐만 아니라 가결률에 있어서도 통계적으로 유의미한 영향을 미치고 있지 않다는 것은 법조인 출신이 정당에서 공천을 받고 선거에서 당선되는 중요한 기능적 근거가 실질적으로 취약할 수 있다는 점을 보여준다.

이 외에 다중 회귀분석 결과, 여당 소속 국회의원들이 발의한 법안이 야당 소속 국회의원들이 발의한 법안과 비교하여 가결률이 높은 특징을

7) t-검증 수행 결과, 법조인 경력이 없는 국회의원 집단의 평균 법안 가결률은 6.41%를 기록하였고, 법조인 경력이 있는 국회의원 집단의 평균 법안 가결률은 9.08%를 기록하였다. 그리고 국회의원의 법조인 경력 유무에 따른 법안 가결률의 평균값 차이는 통계적으로 유의미하지 않은 것으로 나타났다($t=-1.439$, $p=0.154$).

보였으며, 이것은 통계적으로 유의미한 것으로 나타났다. 앞서 월평균 법안 발의건수에 대한 다중 회귀분석의 결과에서는 통계적으로 유의미하지는 않지만 야당 소속 국회의원들이 여당 소속 국회의원들보다 법안을 많이 발의하는 경향을 보였다는 점을 고려할 때 이와 같은 결과는 흥미로운 부분이다. 이것은 완성도가 높은 법안이 가결될 가능성이 높다는 점을 고려할 때 여당 소속 국회의원들이 발의한 법안이 야당 소속 국회의원들이 발의한 법안보다 질적으로 우수한 특징을 보였다는 점을 시사할 수도 있다. 하지만 다른 한편으로 여당 소속 국회의원들의 경우 당정협의를 통하여 가결될 가능성이 높은 법안을 중심으로 소극적으로 발의하는 경향을 보이는 반면 야당 소속 국회의원들의 경우 법안의 가결 자체에 대한 고려보다는 정부 정책에 대한 비판과 대안의 측면을 더 염두에 두기 때문에 나타난 결과라고도 생각할 수 있다(조진만 2005). 다만 여당 소속 국회의원들의 경우 국회 다수당이라는 지위를 활용하여 법안의 파급력이나 중요성을 배제한 채 가결되기 쉬운 상징적이고 명목적인 법안을 양산하였을 가능성도 충분히 존재한다(김장수 2006, 205). 그러므로 향후 이러한 부분들에 대하여 질적인 차원에서 접근하는 연구가 필요하다고 판단된다.

선수가 높은 국회의원이 발의한 법안의 가결률이 높은 특징으로 보이고, 이 관계가 통계적으로 유의미한 것으로 나타났다는 점도 앞서 살펴본 선수와 월평균 법안 발의건수 간의 관계를 고려할 때 흥미로운 부분이다. 왜냐하면 이것은 다선 의원들의 경우 법안을 적게 발의하지만 가결률은 높은 특징을 보인다는 점을 시사하기 때문이다. 즉 이것은 법안 발의에 있어서는 다선 의원들의 경험과 노하우가 적극적인 발현되지는 않지만 법안의 가결에 있어서는 다선 의원들이 자신의 국회 내 또는 정당 내 지위와 영향력을 발휘하는 모습을 보일 가능성이 높다는 점을 시사한다.⁸⁾

이 밖에 성별, 연령, 지역구/비례대표 여부와 법안 가결률 간의 관계는 앞서 살펴본 월평균 법안 발의건수와의 관계가 상이한 경향을 보였다. 이것은 법안의 발의와 가결의 관계가 정비례적인 특징을 보이지 않는다는 점을 시사한다. 다만 그 관계가 유의확률을 고려할 때 통계적으로 유의미하지 않다는 점에서 큰 의미를 갖기는 힘들다고 보여진다.

V. 결론

지금까지 18대 국회를 대상으로 법조인 경력이 국회의원의 입법활동에 미치는 영향을 경험적으로 분석해보았다. 구체적으로 본 연구는 대의민주주의의 대표성 측면에 초점을 맞추어 법조인과 같은 특정 직업군의 과다 대표가 문제가 있다는 인식 하에 법조인 출신 국회의원들이 실질적으로 비법조인 출신 국회의원들과 비교하여 그 위상과 기대에 걸맞게 입법활동을 충실하게 하는지를 살펴보았다.

본 연구의 결과, 국회의원의 법조인 경력은 법안의 발의와 가결과 관련한 입법활동에 통계적으로 유의미한 영향을 주지는 않는 것으로 나타났다. 이것은 국회가 입법기관이라는 기능적 측면을 고려하여 법조인 출신들을 정당에서 많이 공천하고 유권자의 선택도 받게 되지만 실질적인 효과는 나타나지 않고 있다는 점을 보여준다. 즉 국민의 대의기구라는 국회 본연의 특성을 고려할 때 법조인 출신 국회의원들이 제 소임을 다하지 못하고 있다는 점은 이들이 과다 대표되는 현실에 심각한 문제가 있다는 점을 보여주는 것이라고 할 수 있다.

8) 실제로 미국의 의회에서도 다선 의원들의 정당 내에서의 지위와 상임위원회에서의 지위 등이 입법과 관련한 영역에서 중요한 영향을 미치는 것이 사실이다 (Frantzich 1979; Hall 1992; Miquel and Snyder 2006).

이러한 점을 고려할 때 우선적으로 정당들이 후보자를 공천할 때 우리 사회의 구성원들의 다양한 배경과 특성들이 정치권으로 진출할 수 있도록 고민하는 노력이 필요하다고 생각한다. 또한 국회의 입법기능과 관련한 부분들은 국회의원 개인적인 능력과 배경에 의존하기보다는 국회 차원의 입법지원시스템을 보다 확충하고 전문화하는 방향으로 보완하는 것이 더욱 안정적이고 유용할 수 있다고 판단된다(김상희 2007; 이용기 2005).

본 연구의 경우 18대 국회만을 대상으로 경험적 분석을 수행하였다는 점에서 일반화 논의에 일정한 한계가 존재한다. 그러므로 본 연구에서 제기하고 있는 문제의식과 경험적 분석의 결과는 향후 보다 방대한 데이터를 구축하여 분석함으로써 그 타당성과 적실성을 확인할 필요가 있다. 또한 양적인 방법으로 도출한 본 연구의 결과에 대하여 질적 방법론을 통한 보완이 이루어질 필요성도 제기된다. 그럼에도 불구하고 본 연구의 문제의식과 경험적 분석의 결과는 향후 한국의 민주주의 발전 문제와 관련한 다양한 논의와 추가적 분석을 이끌 수 있을 것으로 기대된다.

참고문헌

- 김상희. 2007. “의회 입법역량 강화를 위한 국회의원 보좌진 운영 개선 방안.” 『의정논총』 2권 1호: 179-208.
- 김석우. 2006. “17대 총선과 정치적 충원: 당선자 결정 모델을 중심으로.” 『한국정치외교사논총』 27집 2호: 287-315.
- 김석우·전용주. 2008. “18대 총선 당선자 결정요인 분석: 정치적 충원을 중심으로.” 『한국시민윤리학회보』 21집 2호: 153-171.
- 김용호. 1998. “국회의원 충원제도와 사회적 배경 분석.” 『의정연구』 4집 2호: 54-76.
- 김장수. 2006. “의원발의의 미시적 동인 분석: 심층인터뷰를 중심으로.” 『국제정치논총』 46집 4호: 203-221.
- 문우진. 2010. “국회의원 개인배경과 입법: 입법 메커니즘과 16대와 17대 국회의 입법생산성.” 『의정연구』 16권 1호: 35-67.
- 손병권. 2004. “17대 초선의원들의 의정활동 평가.” 『의정연구』 10권 2호: 85-109.
- 심정희. 2008. “제17대 국회 초선의원들의 입법활동.” 『의정연구』 14권 1호: 173-178.
- 유승익·문우진. 2007. “한국 국회의원 충원방식과 대표성: 7대에서 17대 국회의원선거 분석.” 『의정연구』 13권 1호: 101-127.
- 이동윤. 2012. “한국 정당의 후보 공천과 대표성: 제19대 국회의원선거를 중심으로.” 『정치·정보 연구』 15권 1호: 93-126.
- 이소영. 2012. “제19대 국회 개원 평가: 원구성 과정과 입법활동.” 『의정연구』 18권 3호: 5-37.

- 이용기. 2005. “국회 입법지원 조직에 관한 연구.” 경남대학교 대학원 박사학위 논문.
- 정희옥. 2012. “제18대 국회 의정활동 평가: 원내 활동을 중심으로.” 『의정연구』 18권 1호: 5-42.
- 정희옥·장혜영. 2013. “의원의 사회경제적 배경과 국회 생산성과의 관계: 18대 국회를 대상으로.” 『한국정치연구』 22집 2호: 49-74.
- 조진만. 2005. “정치체계의 특성과 의회의원의 법안 발의: 31개 민주국가 교차분석.” 『의정연구』 11권 1호: 161-193.
- 한정택. 2012. “제18대 국회 의정활동 평가: 원외 활동 평가모델의 탐색.” 『의정연구』 18권 1호: 43-74.
- Eulau, Heinz, and John C. Wahlke. 1978. *The Politics of Representation*. London: Sage.
- Frantzich, Stephen. 1979. "Who Makes Our Laws? The Legislative Effectiveness of Members of the U.S. Congress." *Legislative Studies Quarterly* 4(3): 409-428.
- Hall, Richard L. 1992. "Measuring Legislative Influence." *Legislative Studies Quarterly* 17(2): 205-231.
- Hibbing, John. 1991. *Congressional Careers: Contours of Life in the U.S. House of Representative*. Chapel Hill: The University of North Carolina Press.
- Miquel, Gerard Padro I., and James M. Snyder Jr. 2006. "Legislative Effectiveness and Legislative Careers." *Legislative Studies Quarterly* 31(3): 347-381.

- Norris, Pippa. ed. 1997. *Passages to Power: Legislative Recruitment in Advanced Democracies*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Norris, Pippa. 1996. "Legislative Recruitment." LeDuc, Lawrence, Richard G. Niemi, and Pippa Norris. eds. *Comparing Democracies: Elections and Voting in Global Perspective*. Thousand Oaks, California: Sage Publications, Inc., 184-216.
- Pitkin, Hanna. 1967. *The Concept of Representation*. Berkeley: University of California Press.
- Schiller, Wendy J. 2000. *Partners and Rivals: Representation in U.S. Senate Delegations*. Princeton: Princeton University Press.

An Empirical Analysis on the Relation between Legal Profession of the National Assembly Members and Legislative Activities

Bojeon Kim^{*} · Jihyun Ham^{**} · Jinman Cho^{***}

Abstract

Over-representation of the legal professionals in the Korean National Assembly has been in dispute for long. Focusing on this issue, this study aims to empirically examine the relation between legal profession of the Korean National Assembly members and legislative activities. To be more specific, this study analyzes that legal profession of the Korean National Assembly members bring positive effects on the number of bill proposal based on monthly average and the rate of bill success under controlling other variables such as gender, age, legislative term, whether one is district representative or proportional representative, whether one is the member of the ruling party or the opposition party. The analysis ranges over the 18th Korean National Assembly, which showed the most apparent tendency of legal professionals' over-representation.

The results of this study suggest that there are no statistically significant relations among legal profession, the number of bill proposal and the rate of bill success. Rather, we

* Duksung Women's University

** Yonsei University

*** Duksung Women's University

have seen the opposite propensity. So we can say that it might not be a critical factor of one's legislative activities whether a member of the Korean National Assembly has experiences as a legal professional or not. Thus, it is important to consider diverse backgrounds and origins when the political parties choose the candidates for the Korean National Assembly member.

Key words: Korea, National Assembly, Democracy, Political Representation, Legal Profession, Legislation