

제1권 제1호

ISSN 2508-2138

# 연구방법논총

Journal of Research Methodology

2016년 봄호(창간호)

## 차 례

### 【연구논문】

Partisan Politics and Stock Market Capitalization .....Hyeon Seok Park / 1

Candidate Strategy of Distributing Negative Messages in U.S. Presidential Campaigns .....Jeonghun Min / 37

국회의원의 법조인 경력은 입법활동에 긍정적 영향을 미치는가?: 18대 국회에 대한 경험적 분석 ..... 김보전·함지현·조진만 / 59

투표율 제고를 위한 의무투표제에 관한 사례 연구: 오스트레일리아, 벨기에, 그리스 ..... 김정곤 / 85

### 【연구경향】

Introduction to Structural Equation Modeling  
.....Youngju Shin / 119

『연구방법논총』 원고작성의 일반적 요령 ..... 133

『연구방법논총』 저술 윤리강령 ..... 141

『연구방법논총』 편집 및 심사 규정 ..... 143

『연구방법논총』 편집위원명단 ..... 148

[DOI] <http://dx.doi.org/10.21487/jrm.2016.05.1.1.1>

【연구논문】

## Partisan Politics and Stock Market Capitalization

Hyeon Seok Park\*

### | Abstract |

Conventional wisdom assumes that pro-labor left-wing politics frightens investors. Literature challenging the traditional approach shows that a pro-labor government encourages investment to create job opportunities to promote labor income. This study argues that the effect of partisan balance of power on the stock market is conditional upon the size of the fixed capital investment. The empirical analysis, with the data of advanced industrial democracies from 1988 to 2007, indicates that a left-wing party in power promotes stock market investment when the size of fixed capital investment is small, while the effect of partisanship disappears with the large amount of fixed capital investment.

Key words: political economy, comparative politics, partisanship, stock market

---

\* Korea Advanced Institute of Science and Technology

## I. Introduction

There is a growing body of literature indicating that the development of a country's stock market is affected by political factors (La Porta et al. 1997; Roe 2003; Pagano and Volpin 2005; Perotti and von Thadden 2006; Perotti and Volpin 2007; Pinto, Weymouth, and Gourevitch 2010). Although there is a general agreement that politics affects the development of financial market, each offers alternative political explanation. This study shows that partisan political conflicts affect the development of stock market. Different from the previous studies on the influence of partisanship on the financial arrangement, however, this study offers a synthetic approach.

Prevailing explanation about the role of partisanship assumes that left-wing governments are hostile to investors and depressing financial market development (Roe 2003), following standard political economy argument that left-wing governments are pro-labor but right-wing governments are pro-business. However, Cioffi and Höpner (2006) and Pinto, Weymouth and Gourevitch (2010) argue that left-wing governments supports the development of financial market as long as it can promote job creation and the income of the labor. This article shows that both of the arguments are empirically supported with different conditions. During the

economic boom when there is an enough supply of gross capital investment, standard argument on partisanship holds: a left-wing government protects working-class and low-income constituencies by resisting the development of financial market that sharpens the incentives to increase short-term corporate profitability. However, during the recession, even a left-wing government wants to promote capital investment to create job opportunities. Therefore, a left-wing government supports the development of financial market.

Strong financial markets are widely thought to propel economic development. Development of the financial markets is affected by the laws and regulations that govern them. To explain the existence of those laws and regulations, we have to identify who supports pro-investment policies and on what conditions they are able to prevail.

A large literature examining the effects of politics and institutional arrangements on financial development considers minority shareholder protections as a critical factor for the development of stock market. The study of La Porta et al. (1998) on the comparison of minority shareholder protection around the world motivated studies about the effects of law and regulation on the development of financial markets including stock market. They heavily emphasized the importance of the legal tradition (common law vs. civil law) as an explanation of financial regulation. Major critique on their

study from political economy perspectives can be summarized as follows. First, the impact of legal tradition is not robust when other political variables are included (Roe 2003; Perotti and Volpin 2007). Pagano and Volpin (2005) further argues that the correlation between common law and shareholder protection does not provide a theory of the determinants of investor protection since there is no clear reason why common law should provide non-controlling shareholders with better protection against insiders. Second, legal tradition is not useful to make a prediction. Countries chose legal system centuries ago and it will not frequently change over time. As a result, investors in a country with common law tradition will not be strongly protected for long according to legal system argument. However, the level of financial market development changes over time (Pinto, Weymouth, and Gourevitch 2010). As the political conditions change, so do the policies and regulations that shape financial market. So the question becomes: when and why do they decide to change policies and regulations on minority shareholder protection? Following Pinto, Weymouth and Gourevitch (2010), this study locates the answer in the partisan preference of political leadership affects financial market development. Based on the literature about the political economy of partisan politics, a synthetic explanation for the effect of partisan politics on the financial market development is offered and empirically tested in the following chapters.

## II. Politics and Stock Market Development

The emergence of finance capitalism is dependent upon legal and regulatory infrastructure which supports it. The development of financial market is affected by the degree of protection that they expect to receive from company law. As a result, corporate governance has become a key variable used to interpret the development of financial market. Previous literature started to examine the question on the determinant of corporate governance such as political institutions, preference of median voter, and partisan politics.

### 1. Political Institutions

Political institutions, the mechanisms of preferences aggregation, shape political economic outcomes. If we hold the preferences constant, different institutional arrangement may produce different outcomes. From this perspective, Pagano and Volpin (2005) argue that different electoral systems offer each interest groups different opportunities to be influential during the electoral process. Under the proportional representation system, political parties pursue a broader coalition to maximize their seats in the election. In this setting, the interests of major stockholder and labor, both of them do not support

strong minority shareholder protection, are more likely to be represented since they are relatively homogenous in their political preferences and have partisan biases. In contrast, the rest of the electorate such as asset investors, self-employed, and unemployed workers, has more dispersed individual preferences and a less pronounced partisan bias. However, under majoritarian electoral system, those groups with dispersed preferences may play a pivotal role since the size of the district is relatively small. Therefore, majoritarian electoral system promotes minority shareholder protections and development of stock market. Mueller (2005) also makes a similar point arguing that dispersed single-member district polities are harder for centralized interest groups like unions to influence than centralized, party-based parliamentary polities. Gourevitch and Shinn (2005) contrast corporatist system and liberal market economies: the former is associated with weaker security markets.

These works provide alternative explanations to the legal system argument. Pagano and Volpin (2005) even shows that, with respect to the stock market capitalization, legal system turns out to be statistically insignificant when political system variable is included in the model. However, these arguments share similar limitation with legal system argument: political institutions are also relatively stable and constant over time.



The usefulness of these variables to explain the variation of capital market development over time is limited, too.

## 2. Policy Preference of Median Voter

According to median voter theorem, politicians seek out the median voter's preference, who determines the electoral outcome. Perotti and von Thadden (2006) utilizes a median voter hypothesis for financial market development. In some countries, the median voter owns less financial capital or has more labor-based human capital to protect than the median voter in other countries. Such voters do not vote for the candidate promising the development of financial markets. If stock market is developed, then corporate managers care more about short-term profit and pursue riskier strategies to maximize short-term profit with the sacrifice of long-term stability of labor market. This risk may erode the median voter's own human capital. Iversen and Soskice (2001) make a strong argument about this: "investment in skills that are specific to a particular firm, industry, or occupation exposes their owners to risks for which they will seek nonmarket protection." Increase of minority shareholders' influence on the corporate management weakens the stability of labor market which can work as an insurance to the labor forces with human capital. One of the strength of this argument lays in the fact

that financial assets owned by median voters changes over time. Since the distribution of capital assets across the country changes over time, the preference of the median voter also changes.

Although the arguments based upon political institutions and those based upon median voter's preference provide different predictions, both of them share similar assumption: the government responsible for the policy outcome is considered to be a neutral agent. The government merely reflects the interests of dominant coalition (Gourevitch and Shinn 2005; Pagano and Volpin 2005) or median voter's preference (Perotti and von Thadden 2006). However, lobbying competition and voting preferences are multidimensional. Electoral outcome can be determined by other issues irrelevant to the development of capital market. If this is the case, then the policies and regulations on capital market development can be decided exogenously. It is critical to understand the policy preference of government, such as partisan preference, on the capital market development to predict the policy outcome in addition to societal interests.

### 3. Partisan Politics

Traditionally, in the political economy literature, the role of partisan politics has been considered to be significant (Hibbs

Jr. 1977; Alesina and Rosenthal 1989; Garrett 1998). These works assume that left-wing parties tend to weight the utility of labor more than that of capital. Political parties have partisan policy preferences for the policies with distributional consequences. For example, with respect to the macroeconomic policies, left-wing parties care more about employment rate than inflation, but right-wing parties try to prevent inflation with the cost of employment if necessary.

Roe (2003) applied this logic to the policies and regulations on capital market development. He argues that European social democracies, where the influence of left-wing government and organized labor is powerful, did not provide the institutions that securities markets need. There are heavy pressures from strong organized labor or from pro-labor government actors to the firm. Those stockholders were often unwilling to turn their firms over to professional managers for fear that the managers would not be loyal enough to distant stockholders and would submit to labor pressure. As a result, strong labor power and left-wing government lead to the underprovision of minority shareholder protection and the underdevelopment of financial market.

Different from conventional wisdom, however, there are alternative arguments that a left-leaned government promotes minority shareholder protection. According to conventional argument of partisan politics, the promotion of the shareholder

protection comes from conservative right-wing parties. Investors are expected to support shareholder protection and they are associated with right-wing parties. However, labor and the left are against the minority shareholder protections. Cioffi and Höpner (2006) argues that the support for the shareholder protection may come from labor and the left. Their case studies show that corporate governance reforms promoting minority shareholder protection were initiated by center-left parties. Cioffi and Höpner call this as political paradox since center-left parties instrumentally use pro-shareholder corporate governance reform to attack already established organized capitalism. Rajan and Zingales (2003) also make a similar point that the resistance to pro-investor policies comes from domestic property owners seeking to preserve their rents that derive from protected markets. Although they do not make a partisan politics argument, their argument implies that right-wing parties associated with the established domestic property owners may not support shareholder protection.

Pinto, Weymouth and Gourevitch (2010) also argues that a left-wing government attracts investors rather than repel them by providing shareholder protections and by creating a better business environment, but for a different reason. They emphasize the income effect of investment promotion. More investment opportunities result in higher labor demand. This will increase the labor wages and job opportunities. To boost

up labor income, a left-wing government promotes minority shareholder protection, compared to a right-wing government which protects established blockholders.

The balance of power among political parties changes over time. As long as partisan politics affects shareholder protection and financial market development, partisan politics can explain the variance of market capitalization over time within each country in addition to cross-country variance. The puzzle is that different theories of partisan politics make contradicting predictions. Roe (2003) predicts that left-wing government is less likely to be associated with a strong shareholder protection. But Pinto, Weymouth and Gourevitch (2010) and Cioffi and Höpner (2006) show that left-leaning parties promote investment and shareholder protection. Instead of making this controversy as an empirical question, this study proposes a synthetic approach arguing that both of the contradicting predictions hold but under different economic conditions.

### III. Conditional Effects of Partisan Politics

From political economy perspective, politics shapes economic outcomes by providing rules and environments where economic actors behave. Literature reviewed in the previous section shows how politics affects the regulations and policies on

capital market development. Political economy tradition also emphasizes the other direction. Economic environment constrains the strategies of political actors. From this perspective, this study argues that the instrument to achieve partisan goal may change with the change of economic environment. Seemingly contradicting argument between Roe (2003) and Pinto, Weymouth and Gourevitch (2010) may not be mutually exclusive. Both arguments may hold, but under different economic conditions.

When the level of gross capital investment in a country is high enough, the demand for the extra investment is weak. Moreover, the income effect of those additional investment is small if enough investment has been already made. Additional investment will make a small difference compared to the situation where the amount of gross capital investment is small. It would be better for left-wing parties to figure out alternative way to improve labor income, such as the expansion of welfare spending and redistribution. If the left-wing government pursues redistribution to increase labor income, this decision does not encourage financial market investment. In this situation, the prediction of Pinto, Weymouth and Gourevitch (2010) may not hold but that of conventional partisan politics argument (Roe 2003) holds. Similar logic can be applied to the argument of Cioffi and Höpner (2006). If economy works well with appropriate amount of gross capital

investment, then the demand for the corporate governance reform will be not so strong. As a result, the demand for the instrument promoting shareholder protection from left-wing parties will be weak. Again, conventional partisan politics argument holds with healthy investment.

However, if there is a strong demand for the additional investment due to the low level of current gross capital investment, the prediction reverses its sign. Left-wing governments will pursue pro-investment policies to promote investment to increase job opportunities. This may be a feasible way for left-wing governments to increase labor income since redistribution is not effective during the economic recession. Weak investment and high unemployment rate imply that the base of taxation for redistribution is limited. Redistribution is not an attractive option for a left-wing government. In this situation, rather than Roe's prediction, the argument of Pinto, Weymouth and Gourevitch (2010) is more likely to hold: a left-wing government pursues pro-investment strategy. Moreover, the prediction of Cioffi and Höpner (2006) is likely to hold with weak investment. The rent for established capital is higher with small amount of gross capital investment. As a result, the established blockholders are reluctant to support shareholder protection that will increase capital investment. Then the right-wing governments are reluctant, too. The demand, however, for corporate governance

reform to promote additional investment is strong. Promotion of shareholder protection is a useful instrument for left-wing governments to push a reform against the established blockholders pursuing protection of their rents.

In sum, the effect of the changes in partisan balance of power in the government on the shareholder protection and financial development is conditional upon the gross capital investment. The argument developed in this study indicates that contradicting predictions in the literature can be explained by a unified framework. Left-wing government is associated with higher level of stock market capitalization when the gross capital investment is weak. However, pro-investment characteristics of left-wing government is weakened as the gross capital investment increases. Interactive effect between the level of investment and partisan orientation of government will be significant according to the prediction.

#### IV. Empirical Analysis

In the empirical analysis, the interactive effect between the level of investment and partisan orientation of government on the development of financial market within countries over time will be tested empirically. Development of financial market is measured by stock market capitalization, following Rajan and Zingales (2003) and Pinto, Weymouth and Gourevitch (2010).



The linkage between political inputs and the policies and regulations on the minority shareholder protection was the focus of the discussion. Direct measures of minority shareholder protection and blockholding, in this sense, reflect the preference of government for the financial market development. Unfortunately, this measure is currently not available for large groups of countries over time. By using stock market capitalization as the dependent variable, the condition for the economic actors to participate in financial markets over time will be identified.

To assess the conditional effect of the partisanship on the dependent variable, a measure of partisan balance of power between left and right in the government is adopted. Indicators of partisanship in the area of economic policies are compiled along the left- right dimension. Since the theory predict interactive effect between partisanship and gross capital investment, a measure of total fixed capital investment of each country in a given year will be interacted with the partisanship variable. It is predicted that the stock market capitalization will increase under left-leaning governments when the total fixed capital investment in the country is small. However, the effect of left-leaning government is mitigated when the total investment is large enough.

Previous studies indicate that electoral rules and political institutions affect the development of capital market. To verify

whether the conditional effect of partisanship holds after controlling the effects of other political variables, political variables that affect stock market development are included in the empirical model. Pagano and Volpin (2005) argue that proportional representation, compared to majoritarian system, leads to weaker shareholder protections. If this is true, then it is expected that we find a negative correlation between proportional representation system and stock market capitalization.

With respect to formal political organizations, the political constraint imposed by veto players are considered here, following previous studies such as Pinto, Weymouth and Gourevitch (2010). The literature on veto players argues that higher political constraints on the executive's policy-making process is associated with higher policy stability and lower political uncertainty. Stable policy environment is expected to be more friendly to investors than unstable one. We can expect positive correlation between the political constraints by veto players and stock market development. However, the constraints on the executives also imply that it is more difficult to pursue corporate governance reform since policy change is less likely with higher constraints. In this case, the sign is reversed.

The effects of democracy is also tested empirically. Democracy is related to the private property rights and

political accountability, that are related to the stock market development (Perotti and Volpin 2007). They argue that a country with higher political accountability is likely to have a stronger investor protection since the lobby from the blockholders to maintain their rents is more difficult when the country is politically accountable. In this situation, we expect that democracy is positively correlated with stock market development.

In the empirical analysis, this study includes another political variable which has been ignored in the previous literature: political violence. If the country is in the middle of war with foreign countries or of civil war, then stock market capitalization is affected by the magnitude of the violence. It is predicted that political instability caused by a political violence would discourage investors. However, due to the sharp decrease of gross national income during the conflicts, the stock market capitalization as a percentage to GDP may increase.

## 1. Data

The dependent variable in this study is the dollar amount of stock market capitalization as a percentage of GDP. The data is available for up to 91 countries over the period from 1988 to 2011 annually from World Development Indicators (World

Bank 2012). World Bank compiled this data originally from Standard & Poor's Global Stock Markets Factbook and supplemental S&P data. This measure reflects the degree of confidence from the investors about the functioning of stock market. There are many other factors affecting the ratio of stock market capitalization over GDP, such as economic growth, etc. However, after controlling such variables, it is a useful measure of the confidence of investors to the stock market.

Partisanship is one of the major independent variable in this study. Partisanship is measured by the indicators EXECRLC from Database of Political Institutions 2012 (Beck et al. 2001). This indicator measures party orientation with respect to economic policy. If the parties are defined as conservative, Christian democratic, or right-wing, then coded as 1. Parties that are defined as centrist are coded as 2. Communist, socialist, social democratic, or left-wing parties are coded as 3. Another major independent variable, total investment as a percentage to GDP is measured by "gross capital formation" as a percentage of GDP from World Development Indicators 2012 (World Bank 2012). In addition, an indicator of capital account openness from Chinn and Ito (2006) is included in the model.

To measure the total magnitude of international and civil conflict in the country, "actotal" variable from Major Episodes of Political Violence is taken (Center for Systemic Peace 2011). The indicator is constructed by adding up the

magnitude of both international and civil violence and war. Polity score captures the regime authority spectrum on a 21-point scale ranging from -10 (hereditary monarchy) to 10 (consolidated democracy). To measure the level of democracy, “polity2” is used from POLITY IV (Marshall, Jaggers, and Gurr 2011). To test the effect of veto gates, following Pinto, Weymouth and Gourevitch (2010), “polcon3” created by Henisz (2000) is used to measure the magnitude of constraint imposed by political and institutional veto players. If the value approaches to 0, this implies small amount of constraint imposed on the executive’s discretion. If coded 0, then there is no constraint on the executive’s discretion.

A set of variables measuring political institutional characteristics are also included in the model. To measure the effect of proportional representation system, the variable PR is compiled following the method of Pagano and Volpin (2005): PR-Plurality- Housesys+2. PR, Plurality and Housesys are three binary indicators from DPI. PR equals one if at least some government officials are elected using PR. Plurality equals one if at least some officials are elected under majoritarian (non-proportional) rules. Housesys equals to one if the majority of house seats are allocated via a non-PR rule. Parliamentarism operationalizes the form of executive power (0=presidential, 1=mixed, 2=parliamentary). To capture the effect of legal origin, English legal origin is taken from La

Porta et al. (1997; 1998); La Porta, Lopez-de Silanes, and Shleifer (1999). This dummy variable takes the value of one if the country has English legal origin.

In addition to these political variables, economic variables that are likely to affect stock market development are included in the model: gross national income per capita, annual growth of gross national income, inflation, and unemployment.

Table 1: Summary statistics

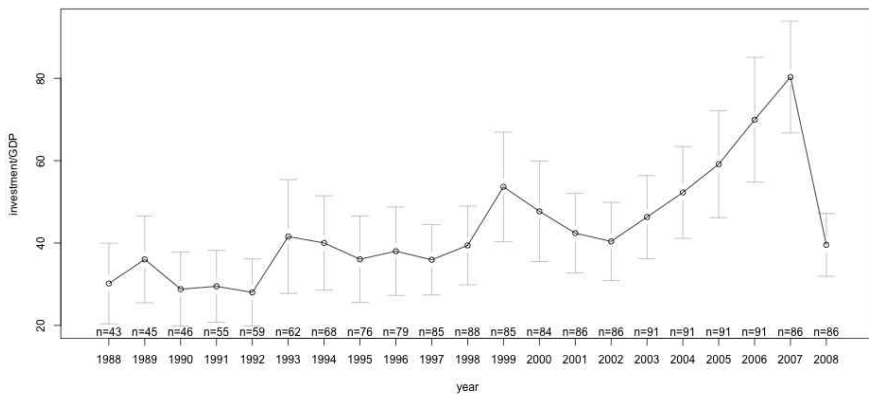
	Mean	Std. Dev.	Min	Max	Obs.
Stock Cap./GDP	45.3576	51.3166	0.0199	487.8241	1583
Partisanship	2.1071	0.9382	1.0000	3.0000	1625
Inv/GDP	22.6397	8.7489	-0.6913	113.5779	2622
Log GNI/capita	7.6250	1.6432	4.2480	11.3600	2576
GNI growth	3.9000	7.2062	-75.6100	194.1000	2159
Inflation	38.5860	282.2607	-16.1170	7481.6640	2420
Unemployment	8.6020	5.7499	0.3000	59.5000	1465
Capital openness	0.2673	1.5840	-1.8560	2.4560	2628
Political violence	0.7534	1.7864	0.0000	14.0000	2774
Polity	2.8890	6.8774	-10.0000	10.0000	2742
Polcon3	0.2761	0.2253	0.0000	0.7256	2633
PR	0.6322	0.4823	0.0000	1.0000	2175
Parliamentarism	0.7064	0.0901	0.0000	2.0000	2738
English legal origin	0.3102	0.4626	0.0000	1.0000	2776

## 2. Results

To estimate the effect of partisanship conditional upon the gross capital investment with longitudinal data, OLS estimation with fixed effects is adopted here. Major goal here is to

explain the variation of stock market development over time within units in addition to the cross-sectional variation. As Pinto, Weymouth and Gourevitch (2010) point out, it would be different from country to country what the term left-wing partisan preference implies. In some countries, it could imply a radical approach, but in other countries, a more moderate perspective. Due to the different political context, unit-fixed effects need to be controlled in the model. In addition, as figure 1 shows, global trends and external shocks that affect all countries over time need to be captured: year dummies are included in the model.

Figure 1: Mean Plot – Capital Investment / GDP per year



Note: Gray lines indicate confidence interval,  $p=0.95$

Fixed effects model is useful for the purpose of this study since the goal here is to test the effect of partisanship and gross capital investment on the development of stock market while controlling all the time-invariant variables by unit fixed effects. However, this approach is limited in a sense that it is difficult to test the conditional effects of partisan politics against the time-invariant variables, such as legal tradition, political institutions, etc. For this purpose, following Pinto, Weymouth and Gourevitch (2010), a random effects model is fitted with time-invariant variables.



Table 2: Fixed Effect Models

	modell1	modell2	modell3	modell4	modell5
partisanship	2.30** (0.85)	10.72** (3.96)	11.18** (4.03)	12.62** (4.22)	12.12* (5.13)
inv.gdp	1.04** (0.21)	1.73** (0.38)	1.80** (0.39)	1.80** (0.41)	1.29* (0.52)
partisanship*inv.gdp		-0.38* (0.18)	-0.40** (0.18)	-0.46* (0.19)	-0.48* (0.23)
cap.openness			1.78. (0.91)	1.67. (0.95)	0.85 (1.23)
political violence				0.72 (1.15)	3.32* (1.68)
polity2				0.00 (0.52)	-0.02 (0.66)
polcon3				16.51. (8.70)	1.23 (11.00)
log(gni)					2.39 (5.28)
gni.growth					0.88** (0.28)
inflation					0.00 (0.00)
unemployment					-0.30 (0.41)
<i>N</i>	1083	1083	1073	1016	815
<i>R</i> <sup>2</sup>	0.81	0.81	0.81	0.81	0.81
adj. <i>R</i> <sup>2</sup>	0.79	0.79	0.79	0.79	0.79
Resid.sd	19.62	19.59	19.61	19.66	20.20

Standard errors are in parentheses.

They are adjusted and heteroskedastic and autocorrelation consistent.

\*\* indicates significance at  $p < 0.01$

\* indicates significance at  $p < 0.05$

. indicates significance at  $p < 0.1$

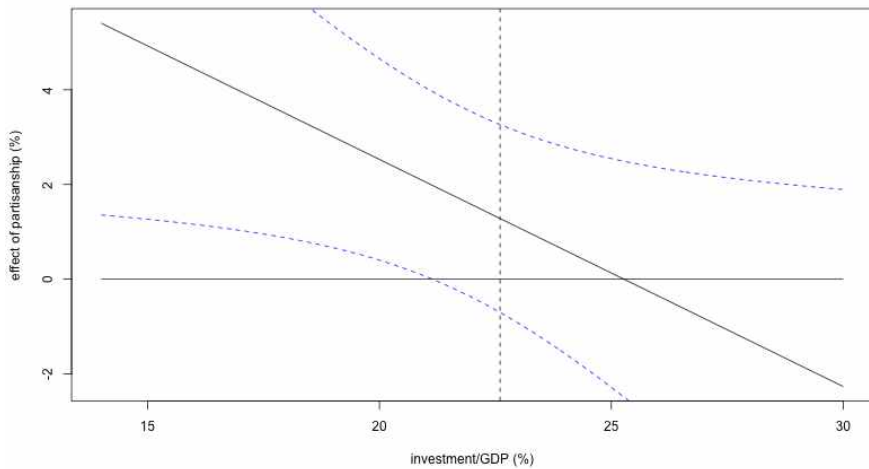
The coefficients for intercepts, year, and country dummies are not reported here.

Table 2 shows the results of analysis. Model 1 only includes partisanship and capital investment as a ratio to GDP. The sign of coefficients for both variables are positive and statistically significant, meaning that stock market capitalization increases with the change of partisan balance of power toward left, consistent with the findings of Pinto, Weymouth and Gourevitch (2010). In model 2, to test the interactive effect of partisanship with respect to total capital investment, interaction term is included. The sign of the coefficient for the interaction term is negative as predicted from the theory proposed in this study. This implies that with the increase of capital investment as a percentage to GDP, the magnitude of positive effect of switching toward left on the stock market capitalization decreases. The interactive effect is consistent and significant throughout all the models in table 2. In model 4, other competing political variables are included in the model. Here, only *polcon3* measuring veto gates is positively significant, although the coefficient for this variable turns out to be insignificant when the economic control variables are included. Polity score and political violence are not significant in model 4. Only capital account openness is positively associated with stock market capitalization, although the impact of this variable on stock market development is not significant in model 5 which includes other economic control variables. In model 5, the coefficient of partisanship and that of interactive term are

still significant with same signs similar to model 1-4. Interestingly, in model 5, the coefficient for political violence is positive and significant, although it is not significant in model 4. This implies that if your country is in the middle of war, then it is expected to have a higher score for stock market development. One possibility is that the decrease of the denominator, GDP, is much larger than the decrease of the numerator, total value of stock market.

Due to the interaction term, it is difficult to see the substantive effect of change of partisanship toward left on the stock market capitalization while controlling for the gross capital investment in the country. It would be helpful to present the interactive effect of two variables graphically (Kam and Robert J. Franzese 2007).

Figure 2: Substantive effect of Partisanship



Note: Dotted curves indicates confidence interval,  $p=0.95$ .  
Dotted vertical line is added on the mean of investment/GDP.

Figure 2 shows the substantive effect of partisanship on the stock market capitalization from the value calculated from model 5. Black line indicates the marginal effect of partisanship. In other words, the line shows the amount of the change in stock market capitalization as partisanship moves toward left by 1. Partisanship is coded from 1 to 3. Right-wing government is coded as 1. Moderate and left governments are coded as 2 and 3. The value indicated by the black line shows the marginal effect of partisanship when partisanship moves from 1 to 2, or 2 to 3. According to figure

2, the effect of partisanship on stock market capitalization is conditional upon the ratio of capital investment to GDP. As predicted in the theory developed here, the effect of the change in partisan balance of power toward left on stock market capitalization is positive. However, when the percentage of capital investment to GDP is above the mean value (22.6%, table 1), the marginal effects of partisanship is not statistically distinguishable from zero, implying that the positive effect of moving toward left on the stock market capitalization disappears. This result partially supports the claim that the effect of partisanship is conditional upon economic situation. When the size of capital investment is small, the argument of Pinto, Weymouth, and Gourevitch (2010) holds. Left-wing governments promote stock market capitalization. If the size of capital investment is large enough, their argument is not supported empirically. However, standard partisan explanation of Roe (2003) is neither supported

### 3. Robustness

To test whether the effects of the partisanship and total capital investment hold while the effects of political institutions are controlled, random effects model is adopted here following Pinto, Weymouth and Gourevitch (2010).

Table 3: Random Effect Models

	model1	model2	model3	model4	model5
partisanship	15.01** (4.94)	17.26** (5.10)	14.82** (4.92)	14.38** (4.93)	16.73** (5.09)
inv.gdp	1.27* (0.50)	1.38** (0.51)	1.22* (0.50)	1.22* (0.50)	1.30* (0.50)
partisanship*inv.gdp	-5.93** (0.22)	-0.68** (0.23)	-0.60** (0.22)	-0.56* (0.22)	-0.68** (0.23)
cap.openness	0.70 (1.16)	0.70 (1.16)	0.47 (1.16)	0.65 (1.15)	0.54 (1.16)
political violence	4.29** (1.47)	5.15** (1.47)	3.95** (1.48)	3.90** (1.44)	4.48** (1.45)
polity2	0.17 (0.59)	0.55 (0.60)	-0.24 (0.60)	0.09 (0.57)	-0.12 (0.62)
polcon3	2.29 (10.45)	7.43 (10.83)	3.49 (10.42)	2.58 (10.37)	7.79 (10.76)
log(gni)	13.24** (2.76)	13.61** (2.64)	10.83** (2.91)	14.24** (2.57)	12.00** (2.71)
gni.growth	0.98** (0.28)	0.91** (0.28)	0.96** (0.27)	0.97** (0.27)	0.88** (0.28)
inflation	0.00 (0.00)	0.00 (0.00)	0.00 (0.00)	0.00 (0.00)	0.00 (0.00)
unemployment	-0.15 (0.37)	-0.18 (0.36)	-0.21 (0.37)	-0.13 (0.36)	-0.23 (0.40)
PR		-6.88** (2.31)			-4.81* (2.32)
Parliamentarism			9.31** (3.46)		7.31* (3.24)
English civil law				25.90** (8.03)	20.17** (7.81)
<i>N</i>	815	788	815	815	788
<i>R</i> <sup>2</sup>	0.44	0.44	0.45	0.45	0.45
adj. <i>R</i> <sup>2</sup>	0.42	0.42	0.43	0.43	0.43

Standard errors from unit level random effects model.

\*\* indicates significance at  $p < 0.01$

\* indicates significance at  $p < 0.05$

The coefficients for intercepts, year dummies are not reported here.

The results in table 3 comes from the random effects model at the country level. Year dummy variables are included to control the global trend and external shock universally applicable to each country. Since time-invariant variables can be included in the random effects model, the indicators of political institutions, PR, Parliamentarism, and English legal origin are included in the models. Model 1 is a starting point without institutional variables. The coefficients of partisanship, total investment, and their interaction shows predicted signs with significance. Throughout the models in table 3, the major independent variables consistently show significant effects with theoretically predicted signs. Left-wing governments are more likely to be associated with higher level of stock market capitalization. However, this effect is mitigated as the total capital investment in the country increases. The negative sign of the coefficient for interaction term indicates this effect. When there is enough amount of investment, pro-investment tendencies of a left-wing government decrease as conventional partisan politics argument predicts. From model 2 to model 5, this effect is significant although the effects of political institutions are included in the model. The coefficients of partisanship and interaction term are highly stable here.

In model 2 and model 5, proportional representation system has a negative effects on the stock market capitalization consistent with the prediction of Pagano and Volpin (2005). In

model 3 and 5, parliamentarism is positively associated with stock market capitalization. As La Porta et al. (1997; 1998); La Porta, Lopez-de Silanes, and Shleifer (1999) emphasizes, a country with English legal origin is likely to have higher level of stock market capitalization according to model 4 and 5. The effects of veto players and democracy are not significant as in the fixed effects models above.

The results in table 2 and table 3 indicates that there are empirical evidence which supports the argument for the conditional effects of partisanship. The conditional relationship between partisanship and stock market capitalization is statistically robust and substantially significant.

## V. Conclusion

Institutional approach becomes a dominant tradition in the study of political economy. Political economy literature emphasizes the importance of formal and informal political institutions which affect economic outcomes. Political economy literature on the development of financial market is not an exception. This area is also heavily affected by institutional studies. Pioneering works of La Porta et al. (1997; 1998) examine the linkage between institutional structure and financial market development. Following studies cited in this article pay attention to the political institutions. Cross-national



variation of political institution is useful in explaining cross-national variance of financial market development.

The long-term stability of political institutions are the source of their strength with respect to explaining fundamental differences among nations with different institutional structure. The long-term stability, at the same time, limits the usefulness of institutional analysis to examine the variance within units over time. Since the change occurs under the same institutional structure, institutions are constant. In this context, partisan politics is one of the useful variables to explain the variance of economic outcomes over time within a country such as stock market capitalization.

By emphasizing partisan balance of power, this study shows that economic actors respond to the policy changes driven by partisan preference. Although partisan politics is connected to a specific set of partisan ideologies, the result of this study shows that partisan preference is more flexible than we previously considered. The interactive effect of partisanship implies that partisan strategy is shaped by economic environments. Political actors respond to the external pressure. Partisan actors are not merely imposing their preference over the society. Politics interacts with economy and society.

## References

- Alesina, Alberto, and Howard Rosenthal. 1989. "Partisan Cycles in Congressional Elections and the Macroeconomy." *American Political Science Review* 83(2): 373-398.
- Beck, Thorsten, George Clarke, Alberto Groff, Philip Keefer, and Patrick Walsh. 2001. "New tools in comparative political economy: The Database of Political Institutions." *World Bank Economic Review* 15(1): 165-176.
- Center for Systemic Peace. 2011. *Major Episodes of Political Violence, 1946-2008*. Center for Systemic Peace.
- Chinn, Menzie D., and Hiro Ito. 2006. "What Matters for Financial Development? Capital Controls, Institutions, and Interactions." *Journal of Development Economics* 81(1): 163-192.
- Cioffi, John W., and Martin Höpner. 2006. "The Political Paradox of Finance Capitalism: Interests, Preferences, and Center-Left Party Politics in Corporate Governance Reform." *Politics & Society* 34: 463-502.
- Garrett, Geoffrey. 1998. *Partisan Politics in the Global Economy*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Gourevitch, Peter A., and James Shinn. 2005. *Political Power and Corporate Control*. New Jersey: Princeton University Press.

- Henisz, Witold J. 2000. "The Institutional Environment for Multinational Investment." *Journal of Law, Economics, and Organization* 16(2): 334-364.
- Hibbs Jr., Douglas. A. 1977. "Political Parties and Macroeconomic Policy." *American Political Science Review* 71(4): 1467-1487.
- Iversen, Torben, and David Soskice. 2001. "An Asset Theory of Social Policy Preferences." *American Political Science Review* 95(4): 875-893.
- Kam, Cindy D., and Jr. Robert J. Franzese. 2007. *Modeling and Interpreting Interactive Hypotheses in Regression Analysis*. Ann Arbor: University of Michigan Press.
- La Porta, Rafael, Florencio Lopez-de Silanes, and Andrei Shleifer. 1999. "Corporate Ownership around the World." *Journal of Finance* 54(6): 471-517.
- La Porta, Rafael, Florencio Lopez-de Silanes, Andrei Shleifer, and Robert W. Vishny. 1997. "Legal Determinants of External Finance." *Journal of Finance* 52(3): 1131-1150.
- La Porta, Rafael, Florencio Lopez-de Silanes, Andrei Shleifer, and Robert W. Vishny. 1998. "Law and Finance." *Journal of Political Economy* 106(3): 1113-1155.
- Marshall, Monty G., Keith Jagers, and Ted Robert Gurr. 2011. *POLITY IV PROJECT: Political Regime Characteristics and Transitions, 1800-2010*. Center for Systemic Peace.

- Mueller, Dennis C. 2005. "The Economics and Politics of Corporate Governance in the European Union." European Corporate Governance Institution, Law Working Paper No. 37.
- Pagano, Marco, and Paolo F. Volpin. 2005. "The Political Economy of Corporate Governance." *American Economic Review* 95(4): 1005-1030.
- Perotti, Enrico C., and Ernst-Ludwig von Thadden. 2006. "The Political Economy of Corporate Control and Labor Rents." *Journal of Political Economy* 114(1): 145-175.
- Perotti, Enrico C., and Paolo F. Volpin. 2007. "Politics, Investor Protection and Competition." ECGI - Finance Working Paper No. 162.
- Pinto, Pablo M., Stephen Weymouth, and Peter Gourevitch. 2010. "The politics of stock market development." *Review of International Political Economy* 17(2): 378-409.
- Rajan, Raghuram G., and Luigi Zingales. 2003. "The great reversals: the politics of financial development in the twentieth century." *Journal of Financial Economics* 69(1): 5-50.
- Roe, Mark J. 2003. *Political Determinants of Corporate Governance*. New York: Oxford University Press.
- World Bank. 2012. *World Development Indicators*. World Bank.

## 당파성의 정치와 주식시장의 발전

박현석\*

### 논문요약

당파성 정치에 대한 전통적인 연구들은 노동 친화적인 좌파정당이 투자자들의 투자 의욕을 저해한다고 가정한다. 반면 근래의 연구들은 좌파정당 또한 노동자 복지증진을 위해서 고용을 늘려야 하므로 노동친화적인 정부가 투자를 촉진시킨다고 보았다. 본 연구는 집권당의 당파성이 주식시장에 미치는 영향은 경제 상황에 따라 조건부로 나타난다고 주장한다. 1988년부터 2007년까지 선진 산업국가의 주식시장 데이터를 활용하여 경험적으로 검증한 결과 실물투자가 부진할 경우 좌파정당이 우파정당에 비해 투자를 촉진시키지만 실물투자가 활발한 경우는 좌-우파 정당의 차이가 사라지는 것으로 나타났다.

주제어: 정치경제, 비교정치, 당파성 정치, 주식 시장

투고일: 2016.03.30. 심사일: 2016.03.31. 게재확정일: 2016.05.03.

\* 한국과학기술원

[DOI] <http://dx.doi.org/10.21487/jrm.2016.05.1.1.37>

【연구논문】

## Candidate Strategy of Distributing Negative Messages in U.S. Presidential Campaigns

Jeonghun Min\*

| Abstract |

This study examines the candidate strategy of distributing negative messages in U.S. presidential campaigns. This study develops a comprehensive model to account for candidate decisions to employ negative messages in U.S. presidential campaigns and test it using data collected from all available campaign advertisements produced by major party candidates competing in the 1976-1996 U.S. presidential elections. The findings of the analysis show that several variables such as 'timing,' 'opposition attacks,' and 'support difference' follow the expected directions. The results suggest that how presidential candidates employ negative messages hinges on the strategic rationale to maximize their benefits in terms of changes in the specific campaign contexts over the course of the campaign.

Key words: Presidential Campaigns, Negative Messages, Candidate Strategy, Strategic Rationale, Campaign Contexts

---

\* Korea National Diplomatic Academy

## I. Introduction

Generally, candidates for all levels of elections want to win. In order to win they must defeat their opponents, using various strategies to do so. One of the strategies they use is to wage negative campaigning tactics and negative campaigning seems prevalent today. As the use of negative messages has become more pervasive, scholarly interest in the topic has also increased. Most of the work in this area has concentrated on the effects of negative messages on the motivation of voter such as candidate evaluation and vote choice (Roddy and Garramone 1988; Ansolabehere et al. 1994; Lariscy and Tinkham 1996; Finkel and Geer 1998; Freeman and Goldstein 1999; Kahn and Kennedy 1999; Fridkin and Kennedy 2004). Meanwhile, some studies have focused on why candidates go negative (Skaperdas and Grofman 1995; Harrington and Hess 1996; Hale, Fox, and Farmer 1996; Haynes and Rhine 1998; Theilmann and Whilhite 1998; Damore 2002).

This study develops a comprehensive model to account for candidate decisions to employ negative messages in U.S. presidential campaigns, based on the findings of the previous research on the strategic rationale of candidate decisions to employ negative messages. The model incorporates the relationship between the competitiveness of a race and the distribution of negative messages because there has been little research examining

whether competitive races affect candidate strategies to distribute negative messages during presidential campaigns. Then the model is tested using data collected from all available campaign advertisements produced by major party candidates competing in the 1976-1996 presidential elections. The results of the analysis suggest that candidate strategies to employ negative messages in presidential campaigns hinges on the strategic rationale to maximize their benefits in terms of changes in the specific campaign contexts over the course of the campaign.

## II. Strategic Rationale for Negative Campaigning

This study posits that winning in the campaign is the goal of the campaign strategy and that candidates achieve the goal with rational decision-making. This study examines the campaign strategies of major party candidates taking into account that third party and independent candidates may run for purpose other than winning presidential elections (Damore 2002; Singelman and Buell, Jr. 2003).

How do candidates decide to employ negative messages?<sup>1)</sup> With which strategic rationale do candidates determine to wage negative messages? Skaperdas and Gorfman (1995) argue that going negative offers an opportunity that candidates undermine their opponents'

---

1) Positive messages highlight the candidate producing the advertisement, while negative messages focus on the opposition (Damore 2002).



support. Their model assumes that both major party candidates basically try to appeal to undecided voters with positive messages. If they distribute positive messages equally, they will split the undecided vote evenly. As they continue to wage the positive messages, however, the pool of undecided voters gets smaller, producing diminishing returns for each side. Accordingly, to dislodge some of the opponent's current supporters into the undecided group, they decide to distribute some resources to attack each other rather than pursuing a strategy based purely on the positive messages. In other words, candidates decide to employ negative messages with the strategic rationale to beat a status quo at a certain point and make a more favorable campaign environment for them on condition that the benefits of using negative messages are greater than the costs of employing them (Damore 2002).

Due to the dynamic and interdependent nature of the campaign process, the strategic rationale for going negative varies in response to changes in the specific campaign contexts that a candidate faces during the campaign. Candidates in competitive races are more willing to engage in significant amounts of negative campaigning (Hale, Fox, and Farmer 1996; Haynes and Rhine 1998; Goldstein and Freedman 2002). Competitive races are characterized by intense competition between two major party candidates, both of whom have the resources to mount extensive television advertising campaigns, which typically consist of a mix

of positive and negative messages. After an initial name recognition phase, a competitive race often develops into a protracted battle based on attacks and counterattacks between the candidates (Hale, Fox, and Farmer 1996). In the beginning of the campaign, two major party candidates are likely to spend their time trying to expand their support by using positive messages because they need to take time to spread their strong aspects to attract undecided voters to their sides and to make supporters of the opponents move to the undecided group. As the campaign proceeds with continuous positive campaigning, however, the pool of undecided voters gets smaller, diminishing returns for each side. Under the circumstance, as the campaign gets more competitive, both candidates are often forced to attack as their rivals attack them. It is mainly because, on the one hand, a candidate who trails the opponent closely in the polls is willing to employ negative messages because he considers positive messages ineffective to beat a status quo. On the other hand, a candidate who is in the unstable lead is also likely to attack as his rival attack him since the rising rival threatens his position (Haynes and Rhine 1998). Therefore, while positive messages remain part of the mix, negative messages get most of the attention, including that of news media (Hale, Fox, and Farmer 1996).

The number of negative messages tends to increase as election day approaches in presidential elections (Damore 2002; Goldstein and Freedman 2002). Candidates are likely to focus on their

attention on their own strengths early in a campaign and then shift their attention to their opponents' weaknesses as election day approaches to beat a status quo and make a more favorable campaign environment for them.

Candidates facing opponents' negative messages are likely to employ more negative messages (Kahn and Kennedy 1996; Haynes and Rhine 1998; Damore 2002). According to Haynes and Rhine (1998), if a candidate attacks the opponent (usually frontrunner) and it receives media coverage, the candidate being attacked tends to use negative messages as the response. Campaign consultants point out that the only way to defuse an attack is to counterattack, and responding to the opposition's attacks can be less costly in terms of any voter or media repercussions (Damore 2002).

Candidates who are behind in the race or who expect to loss tend to employ more negative messages (Skaperdas and Grofman 1995; Kahn and Kennedy 1996; Haynes and Rhine 1998; Damore 2002). These candidates need to alter voters' assessments for the campaign and the candidates. As using positive messages to do so may be ineffective, given voters' initial assessments of their candidates, the best option for these candidates may be to offer voters not to support the opposition by using negative messages. And they can generally accept the risk to be suffered from a backlash and see their own evaluations fall. Therefore, for these

candidates, the benefits of employing negative messages are greater than the costs.

Challengers are more willing to employ negative messages than incumbents (Tinkham and Weaver-Lariscy 1995; Hale, Fox, and Farmer 1996; and Kahn and Kennedy 1996). Challengers generally believe that their only chance is to give the electorate some reasons to vote against the sitting incumbent considering the “incumbent effect.” Given voters’ initial assessments of incumbent candidates, using positive messages to do so may be ineffective. Accordingly, the best option for challengers may be to offer voters not to support the incumbent by using negative messages.

Some studies show that Republican candidates, all else equal, are more likely to employ negative messages (Skaperdas and Grofman 1995; Kahn and Kennedy 1996; Haynes and Rhine 1998). This prediction is based on the preferred strategies of Republican consultants, who more often report they would attack their opponents in certain campaign situations.

Based on the findings of the previous research on the strategic rationale for going negative, this study develops a comprehensive model to account for candidate strategies to employ negative messages in presidential campaigns as follows.

$$NM = B_0 + B_1C + B_2T + B_3OA + B_4SD + B_5TC + B_6P$$

Where

$NM$  = 'Negative Messages' distributed over the course of the presidential campaign

$C$  = 'Competitiveness' variable indicating how closely candidates stand in poll standings

$T$  = 'Timing' variable showing the number of days prior to election day

$OA$  = 'Opposition Attacks' variable indicating opposition candidates' prior appeals that are negative

$SD$  = 'Support Difference' variable showing how far candidates are ahead or behind in poll standings

$TC$  = 'Type of Candidates' variable indicating whether candidates are incumbents, challengers, or open-seat candidates

$P$  = 'Party' variable showing whether candidates are Democrats or Republicans

### III. Model Specification

The dependent variable of the model is the tone of messages. It is coded as 1 if the tone of an individual message is negative and 0 if positive. Each political message is categorized by the following mutually exclusive categories:

*Positive message: a positive portrayal of the sponsoring candidate's character traits and issue positions.*

*Negative message: a negative portrayal of the opposing candidate's character traits and issue positions.*

Based on the above categorization, the content analysis of the total 476 ads found 608 messages which are negative in tone (35%) and 1109 positive ads in tone (65%).

Competitiveness. The competitiveness of a presidential campaign is measured by the absolute values of the difference in voter support for two major party candidates during the campaign (close to 0: competitive, far from 0: non-competitive). It is expected that as a presidential campaign got more competitive, candidates were more likely to employ negative messages during the presidential campaign.

Timing. This variable is employed to capture the impact that proximity to election day exerts on the allocation of negative messages. It covers the period of time between party conventions and election day. To measure the variable, a political message distributed on election day is counted as 0 (election day = 0), and each message distributed during the period gets a relevant numerical value according to the period of time from election day. For example, if a message came out 25 days before election day,

it is given the value of 25. I anticipate that the likelihood that candidates would employ negative messages tended to increase toward the end of the presidential campaign.

Opposition Attacks. This variable is included to assess the impact that the inter-candidate dynamics have on the distribution of negative messages. It is measured by the percent of opposing candidates' prior use of negative messages before candidates employ negative messages. It is anticipated that the effect of opposition attacks would have a positive relationship with the dependent variable of the model.

Support Difference. This study includes the variable to examine the impact of candidates' poll standings on their decision to attack. It is measured by the natural values of the difference in voter support for two major party candidates during the campaign (positive (+): ahead in the poll, negative (-): behind in the poll). I expect that candidates who were behind in the polls were more likely to employ negative messages than candidates who were ahead. In addition, an interaction term combining the competitiveness and the support difference is included in the model to capture any additional impact of the interaction between the competitiveness and the support difference on the dependent variable.

Party & Type of Candidates. This study employs two dummy variables to control for the variance in the dependent variable that may stem from candidates' party affiliations and the type of

candidates. 'Party' dummy is coded 1 if a candidate belongs to the Democratic Party, 0 the Republican Party. It is expected that Republican candidates were more likely to engage in the negative messages than Democratic candidates in the presidential campaign. For 'Type of Candidates' variable, I use an open-seat candidate as a baseline and compare it with the other two types of candidates, the incumbent candidate and the challenger. I anticipate that challengers or open-seat candidates were willing to engage in more negative messages than incumbents.

To test the model empirically, this study employs data collected from all available televised campaign advertisements produced by major party presidential candidates competing in the 1976 - 1996 U.S. presidential campaigns made available by the Julian Kanter Political Commercials Archive. Data for the six campaigns are pooled into a single dataset.<sup>2)</sup> The model's unit of analysis is an individual message that included a unique mention of an issue or trait within an advertisement that could be positive or negative in tone over the course of the campaign. The number of observations in the model is 1717 messages taken from 476 television advertisements.<sup>3)</sup> Logit regression analysis is employed

---

2) David F. Damore at the University of Nevada, Las Vegas generously shared the valuable data with me for this study. I truly appreciate him for his understanding and support.

3) The number of advertisements produced by each candidate for each campaign is as follows: 1976 Carter = 27, Ford = 40; 1980 Carter = 45, Reagan = 60; 1984 Mondale = 35, Reagan = 35; 1988 Dukakis = 71, Bush = 26; 1992 Clinton = 32, Bush = 18; and 1996 Clinton =41, Dole =34.



taking into account that the dependent variable of the model is dichotomous (1 = negative message, 0 = positive message).

#### IV. Results

Table 1. The Distribution of Negative Messages in the U.S. Presidential Campaigns

Variables	Coefficients	Odd Ratio
Competitiveness	-.0115 (.0096)	.9886
Timing	-.0100*** (.0029)	.9900
Opposition Attacks	2.3182*** (.4309)	10.1573
Support Difference	-.0406** (.0170)	.9602
Competitiveness x Support Difference	.0011 (.0010)	1.0011
Party	.3801*** (.1056)	1.4624
Incumbent	-.3034 (.1151)	.7383
Challenger	-.1382 (.1555)	.7383
Constant	-.7034*** (.2169)	
N		1717
Percent of Correctly Predicted		63.3
Log-likelihood		-1062.1667
Model Chi-square		107.60
Pseudo R <sup>2</sup>		.0482

\*\*\*: Statistically significant at .01 level.

\*\*: Statistically significant at .05 level.

Note: Standard errors are listed in parentheses.

Table 1 presents the results of the logit regression analysis examining how negative messages were distributed during the 1976 - 1996 U.S. presidential campaigns. The dependent variable in the model is 'TONE,' 1 if the tone of a message is negative and 0 if positive. To examine whether the variables of the model are jointly significant, this study employed a Wald test. The result of the test shows that the variables are jointly significant in explaining the dependent variable at .05 level.<sup>4)</sup> Overall, the model is healthy by predicting 63.3% of cases correctly.

The result reports that the 'competitiveness' variable is not statistically significant although the negative direction of the coefficient of the variable implies that as the presidential campaign became more competitive, candidates were more likely to employ negative messages. This finding contrasts to the finding of the previous research that a candidate in the "horserace" is more likely to employ negative messages. Why did the different result come out? Intuitively, we may explain that such a different result was produced because the previous research analyzed different electoral contexts. Hale, Fox, and Farmer (1996) examined a sample of 420 U.S. Senate ads produced between 1984 and 1994, Goldstein and Freedman (2002) analyzed the 2000 congressional races (Senate and House races), and Hanyes and Rhine (1998) examined the 1992 Democratic presidential nomination race.

---

4) The result shows that I can reject the null hypothesis that the variables are not jointly significant (chi-square = 96.27, critical value with 8 degrees of freedom for  $p < .05$  = 12.59).

Taking into consideration that candidate decisions to go negative may be a function of changes to the specific campaign contexts (Damore 2002), it is possible to produce different results when we examine different electoral contexts.

Even so, why did a competitive race not affect candidates' decisions to go negative only in the presidential campaigns? It may result from the feature of presidential campaigns that candidate resources are relatively more equal in presidential campaigns than in other electoral contexts because presidential campaigns have been paid large amounts of attention by voters and mass media, and due to public financing (Damore 2002, 680). In addition, unlike presidential nomination campaigns possible for a candidate to withdraw from the race on the way, presidential campaigns usually start out and are over with the same two major-party candidates. Under the circumstances, though they are far behind in the polls, they should do their best during the presidential campaign to try to satisfy their supporters as much as possible for the current campaign and in preparation for the next presidential campaign. Regardless of how competitive the campaign is (or how closely they stand in the polls), therefore, it may be rational that presidential candidates are likely to employ negative messages when they contemplate using negative messages to be more effective than positive messages in order to beat a status quo and make a more favorable campaign environment. The rationale may be supported by the result of the interaction term,

which is not statistically significant, that there is no additional impact of the interaction between the competitiveness and the support difference on the dependent variable.

The 'timing' variable follows the expected direction that more negative messages were likely to be distributed toward the end of the presidential campaign. The result of the analysis shows that for each additional day approaching election day during the campaign, the odds of employing negative messages were expected to increase by a factor of .99, holding all else constant.

The result of the analysis on the 'opposition attacks' variable shows that presidential candidates were more likely to engage in the negative messages when they were being attacked by their opponents during the campaign. For one percent change in the opposition attacks, the odds of employing negative messages were expected to increase by a factor of 10.16, holding all other variables constant.

The 'support difference' variable follows the expected direction that candidates who were behind in the polls were more likely to employ negative messages than candidates who were ahead during the presidential campaign. The result of the analysis shows that for one percent change in the support difference, the odds of employing negative messages were expected to decrease by a factor of 0.96, holding all other variables constant.

Two dummies do not follow the expected direction. The 'party' dummy follows the opposite path to the expectation that

Republican candidates were more likely to employ negative messages than Democratic candidates. The result of the analysis shows that for a 1 unit change of the party variable, the odds of Democrats employing negative messages were expected to increase by a factor of 1.46 compared to Republicans, when holding all else constant. Similarly, the finding of the analysis indicates that the 'type of candidates' variable indicate that it has no significant relationship with the dependent variable. It does not support the findings of the previous research that challengers or open-seat candidates were willing to engage in more negative messages than incumbents during the campaign.

## V. Conclusion

In an attempt to account more fully for presidential candidates' decisions to distribute negative messages during the campaign, this study developed a comprehensive model based on the findings of the previous research on why candidates go negative. Then this study tested the model using data collected from all available campaign advertisements produced by major party candidates competing in the 1976-1996 U.S. presidential campaigns.

The results of the logit regression analysis suggest that competitive races do not affect presidential candidates' decisions to distribute negative messages during the campaign although the negative direction of the coefficient of the variable implies that as

presidential campaigns became more competitive, candidates were more likely to employ negative messages. Meanwhile, the findings showed that such variables as 'timing,' 'opposition attacks,' and 'support difference' affect presidential candidates' decisions to go negative during the campaign: candidates were more likely engage in negative messages toward the end of the campaign, candidates being attacked were more willing to employ negative messages, and candidates who were behind in poll standings were likely to engage in more negative messages than candidates who were ahead. The overall findings of the analysis suggest that candidate strategies to distribute negative messages in presidential campaigns hinges on the strategic rationale to maximize their benefits in terms of changes in the specific campaign contexts over the course of the campaign.

## References

- Ansolabehere Stephen, Shanto Iyengar, Adam Simon, and Nicholas Valentino. 1994. "Does Attack Advertising Demobilize the Electorate?" *American Political Science Review* 88(4): 829-838.
- David F. Damore. 2002. "Candidate Strategy and the Decision to Go Negative." *Political Research Quarterly* 55(3): 669-686.
- Finkel, Steven E., and John Geer. 1998. "A Spot Check: Casting Doubt on the Demobilizing Effect of Attack Advertising." *American Journal of Political Science* 42(2): 573-595.
- Freeman, Paul, and Ken Goldstein. 1999. "Measuring Media Exposure and the Effects of Negative Campaign Ads." *American Journal of Political Science* 43(4): 1189-1208.
- Fridkin, Kim Leslie, and Patrick J. Kennedy. 2004. "Do Negative Messages Work? The Impact of Negativity on Citizen's Evaluations of Candidates." *American Politics Research* 32(5): 570-605.
- Goldstein, Ken, and Paul Freedman. 2002. "Lesson Learned: Campaign Advertising in the 2000 elections." *Political Communication* 19(1): 5-28.
- Hale, Jon F., Jeffrey C. Fox, and Rick Farmer. 1996. "Negative Advertisements in U.S. Senate Campaigns: The Influence of

- Campaign Context.” *Social Science Quarterly* 77(2): 329-343.
- Harrington, Joseph E., and Gregory D. Hess. 1996. “A Spatial Theory of Positive and Negative Campaigning.” *Games and Economic Behavior* 17(2): 209-229.
- Haynes, Audrey A., and Staci L. Rhine. 1998. “Attack Politics in Presidential Nomination Campaigns: An Examination of the Frequency and Determinants of Intermediated Negative Messages Against Opponents.” *Political Research Quarterly* 51(3): 691-721.
- Kahn, Kim Fridkin, and Patrick J. Kennedy. 1999. “Do Negative Campaigns Mobilize or Suppress Turnout? Clarifying the Relationship between Negativity and Participation.” *American Political Science Review* 93(4): 877-890.
- Ruth Ann Weaver-Lariscy, and Tinkham, Spencer F. 1999. “The Sleeper Effect and Negative Political Advertising.” *Journal of Advertising* 28(4): 13-30.
- Ruth Ann Weaver-Lariscy, and Tinkham, Spencer F. 1996. “Advertising Message Strategies in U.S. Congressional Campaigns: 1982, 1990.” *Journal of Current Issues and Research in Advertising* 18(1): 53-66.
- Roddy, Brian L., and Garramone Gina M..1988. “Appeals and Strategies of Negative Political Advertising.” *Journal of Broadcasting & Electronic Media* 32(4): 415-427.



- Skaperdas, Stergios, and Bernard Grofman. 1995. "Modeling Negative Campaigning." *American Political Science Review* 89(1): 49-61.
- Singelman, Lee, and Buell, Jr. Emmett H. 2003. "You Take the High Road and I'll Take the Low Road? The Interplay of Attack Strategies and Tactics in Presidential Campaigns." *Journal of Politics* 65(2): 518-531.
- Theilmann, John, and Allen Whilhite. 1998. "Campaign Tactics and the Decision to Attack." *Journal of Politics* 60(4): 1050-1062.
- Tinkham, Spencer F., and Ruth Ann Weaver-Lariscy. 1995. "Incumbency and Its Perceived Advantage: A Comparison of 1982 and 1990 Congressional Advertising Strategies." *Political Communication* 12(3): 291-304.

## 미국대통령선거에서 후보자들의 네거티브 메시지 배포 전략

민정훈\*

### 논문요약

이 연구는 미국대통령선거에서 후보자들이 네거티브 메시지를 어떻게 배포하는가를 검토한다. 이를 위해 대선 후보자들의 네거티브 메시지 배포 결정을 설명하는 모델을 발전시키고, 1976-1996년 미국대통령선거에서 주요 정당 후보자들이 배포하였던 캠페인 광고 데이터를 통해 경험적으로 분석한다. 분석결과는 '타이밍', '상대후보의 공격', '지지율 차이' 등의 요인들이 후보자들의 네거티브 메시지 배포 결정에 영향을 미치는 것으로 나타났다. 이는 미국대선 후보자들의 네거티브 메시지 배포 결정은 변화하는 캠페인 환경속에서 자신들의 이득을 최대화하기 위한 전략적 고려에 달려있음을 제시해준다.

주제어: 대통령선거, 네거티브 메시지, 후보자 전략, 전략적 고려, 캠페인 환경

투고일: 2016.03.31. 심사일: 2016.03.31. 게재확정일: 2016.05.03.

\* 국립외교원

[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 상황<sup>1)</sup> 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

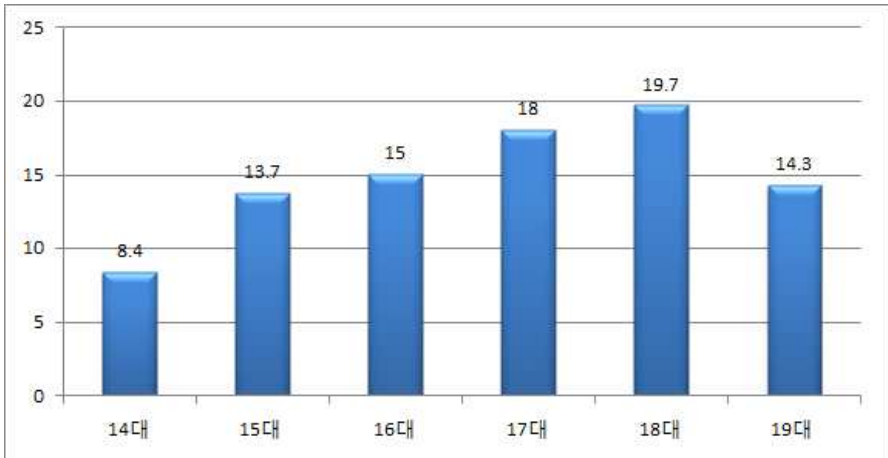
석하였는데, 후보자의 재산이 여전히 통계적으로 유의미한 영향을 보인다는 점, 그리고 그 외에 연령과 성별 등의 후보자 개인의 사회경제적 배경과 정당과 관련한 요인들이 당선 여부에 영향을 미친다는 점을 경험적으로 분석하였다.

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 +  $\beta_2$ 성별 +  $\beta_3$ 연령 +  $\beta_4$ 선수 +  $\beta_5$ 지역구/비례대표 +  $\beta_6$ 여당/야당 +  $\epsilon$

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 변수<sup>2)</sup>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 있다<sup>3)</sup>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.<sup>4)</sup> 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.<sup>5)</sup> 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( $\beta$ )	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 <sup>2</sup> )	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 있다<sup>6)</sup>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 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 <sup>2</sup> )	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.<sup>7)</sup>

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.<sup>8)</sup>

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<sup>\*</sup> · Jihyun Ham<sup>\*\*</sup> · Jinman Cho<sup>\*\*\*</sup>

### 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

[DOI] <http://dx.doi.org/10.21487/jrm.2016.05.1.1.85>

【연구논문】

투표율 제고를 위한 의무투표제에 관한 사례 연구:  
오스트레일리아, 벨기에, 그리스

김정곤\*

| 논문요약 |

의무투표제가 투표율 저하문제를 가장 효과적으로 해소할 수 있는 방법임에도 불구하고 한국은 의무투표제를 채택하고 있지 않다. 이 글은 왜 어떤 나라는 어떻게 의무투표제를 채택하는지 그 이유를 오스트레일리아와 벨기에, 그리스의 의무투표제 도입과정을 분석하여 알아보고 한국에서 의무투표제를 도입할 때 시사점을 알아보았다. 오스트레일리아와 벨기에, 그리스의 의무투표제 도입과정을 사례분석한 결과 의무투표제의 도입을 좌우하는 가장 중요한 요소는 정당과 정치인의 역할, 특히 집권당의 역할인 것으로 나타났다.

주제어: 의무투표제, 투표참여, 선거, 정당

---

\* 중앙선거관리위원회

## I. 문제 제기

선거는 시민교육의 효과를 극대화할 수 있는 전국적인 계기로 작용할 수 있다. 시민교육이 투표율을 높이기도 하지만 역으로 투표참여가 정치에 대한 관심을 높이고 시민의 권리와 의무에 대한 인식을 높이는 중요한 시민교육의 장이 될 수 있다(Mackerras, Malcolm, and McAllister 1999; 이준한 2005). 그래서 민주주의의 위기를 극복하고 민주시민으로서의 의식을 확립하기 위해서 가장 필요한 것은 바로 투표율을 높이는 것이다. 이의 일환으로써 중앙선거관리위원회에서는 그동안 투표율을 제고하기 위하여 각종 홍보활동과 민주시민교육을 실시하였다. 그러나 중앙선거위의 투표참여활동이 더욱 활발해짐에 반비례하여 투표율은 지속적으로 추락하고 있는 실정이다. 예를 들면, 2008년 국회의원선거에서는 46.1퍼센트, 2002년 지방선거에서는 48.8퍼센트의 투표율을 기록하여 절반 정도의 유권자만이 선거에 참여하였다. 일반적으로 1987년 민주화 이후 대통령선거와 국회의원총선거, 동시지방선거에서 투표율이 평균 30퍼센트 정도 하락하였다.

국내외에서는 이와 같이 저조한 투표율을 제고하기 위해 다양한 방안들이 제시되고 있다. 예를 들어 그동안 공론화가 이루어지지 않은 제도로는 의무투표제가 있고, 시범적으로 실시되거나 논의가 이루어진 제도로는 비례대표제와 전자투표제, 투표참여자 우대제도가 있다(박명호 2005). 의무투표제는 아직 공론화가 되지 않고 있지만 투표율을 높이는데 가장 효과적인 방안으로 알려져 있다. 의무투표제는 선거는 시민의 권리이자 의무이고 불참자에 대하여는 과태료나 공직에 취업제한, 참정권제한 등 제재를 가하는 제도이다(Power 2009). 특히 불참자에 대한 벌칙을 강력하

게 집행하는 나라에서는 투표율이 90퍼센트 이상을 기록하고 있어 투표 참여를 제고할 수 있는 가장 효과적인 방안이다(Birch 2007).

그럼에도 불구하고 한국에서 의무투표제 도입에 대한 논의는 공론화도 이루어지고 있지 않다. 따라서 이 논문에서는 투표참여를 제고하여 민주주의의 위기를 해결할 수 있는 방안으로서 의무투표제에 대하여 논의하고자 한다. 구체적으로 무슨 사건을 계기로 의무투표제 실시에 대한 논의가 이루어졌는지, 왜 어떤 나라는 어떻게 의무투표제를 채택하였는지 그 이유를 오스트레일리아와 벨기에, 그리스의 의무투표제 도입과정을 분석하여 알아보고 한국에서 의무투표제를 도입할 때 시사점을 알아보고자 한다.

## II. 의무투표제도에 관한 기존연구

### 1. 의무투표제의 기원

의무투표제는 그 기원을 중세시대 스위스의 시민의회에 두고 있다. 중세 스위스의 시민의회에서 시민들은 칼을 차고 시민의회에 참석하도록 요구되었고, 시민의회에 참석하지 않거나 칼을 차고 오지 않으면 시민들에게 제공되는 무료 만찬을 먹을 수 없도록 하였다(Birch 2007). 이것은 17세기 미국(America) 식민지에서 처음으로 적용되어 플리머스 컬러니(Plymouth Colony)에서는 1636년에 선거 불참자에게 벌금을 부과하였고, 버지니아(Virginia)는 1649년에 투표 불참자에게 100파운드의 담배로 납부하도록 벌금을 부과하였다. 근대 민주주의 선거권의 체계가 확립된 이후로는 벨기에가 1893년부터 시행해오고 있으며, 오스트레일리아가 1915년부터, 오스트리아가 1929년부터, 미국의 조지아(Georgia)주는

1977년부터 의무투표제를 시행하고 있다. 반면에 네덜란드는 1917년부터 의무투표제를 실시하다가 1970년경에 폐지하였다(김정곤 2009).

## 2. 의무투표제의 종류 및 효과

의무투표제를 실시하는 나라들은 투표 불참자에게 소명요구, 주의, 공표, 벌금, 참정권 제한, 공직취업 제한 등 다양한 제재조치를 사용하고 있다(Birch 2007). 첫째, 소명요구는 다른 대부분의 제재조치들과 병행하여 실시되고 있다. 제재조치를 본격적으로 실시하기 전에 투표 불참에 대한 정당한 사유가 있는지 제시하도록 하고 있다. 둘째, 주의는 소명요구보다는 다소 강력한 제재조치이다. 셋째, 공표는 유권자가 시민으로서 의무를 성실히 수행하지 않았다는 사실을 국민에게 알리는 것이다. 공표방법으로써 투표소나 시청, 구청 등의 청사에 투표 불참자의 성명과 인적사항을 게시하는 방법이 자주 사용되고 있다. 넷째, 벌금은 투표 불참자에 대한 가장 일반적인 제재조치이다. 스위스는 1.3프랑, 룩셈부르크는 재범자에게 가장 많은 1,000유로의 벌금을 부과하고 있다. 다섯째, 참정권 제한은 투표라는 시민의 의무를 게을리 한 사람에게 선거권, 피선거권 등 참정권을 제한하는 것이다. 싱가포르는 불참자의 투표권을 제한하고 벌금도 부과한다. 아르헨티나와 볼리비아, 브라질, 싱가포르, 태국에서는 후보로서 선거에 출마할 권리인 피선거권을 제한하고 있다. 마지막으로 벨기에는 연속적으로 투표에 불참한 자는 공직에 취업할 수 없도록 하고 있다. 아르헨티나도 투표 불참자에게 3년 동안 공직에 취업할 수 없도록 하고 있다.

〈표 1〉 의무투표제 실시 국가 현황

종류 <sup>1)</sup>	국가	제재유형 <sup>2)</sup>	최근선거 <sup>3)</sup> 평균투표율	시행년도
강성 의무투표제	벨기에	1, 2, 4, 5	90.9	1893
	사이프러스	1, 2	91.0	1960
	룩셈부르크	1, 2	87.4	1919
	우루과이	2, 4	91.6	1924
	오스트레일리아	1, 2	95.5	1924
	피지	1, 2, 3	82.1	1990
	나우루	1, 2	90.3	1965
	싱가포르	4	95.3	1958
	평균투표율			90.5
연성 의무투표제	그리스	1, 3, 5 (2001년 폐지)	75.7	1929
	터키	1, 2	86.2	1982
	아르헨티나	1, 2, 4	78.4	1912
	브라질	2	80.4	1932
	칠레	1, 2, 3	89.2	1925
	에콰도르	2	57.6	1929
	멕시코	5	57.8	1917
	페루	2, 4	81.7	1931
	평균 투표율			75.9
선언적 의무투표제	코스타리카	없음	75.6	1936
	도미니카공화국	없음	65.8	1966
	과테말라	없음	43.6	1965
	온두라스	없음	68.4	1894
	파라과이	2(집행안됨)	73.4	1967
	베네수엘라	없음	40.9	1958
	태국	없음	66.2	1997
	이집트	1, 2, 3(집행안됨)	46.2	1956
	평균투표율			60.0

출처: [http://www.idea.int/vt/compulsory\\_voting.cfm](http://www.idea.int/vt/compulsory_voting.cfm)

- 1) 제재수준에 따른 국가들의 분류는 Gratschew(2002)와 Kato(2007)에 따랐다.
- 2) 제재유형: 1=불참이유 소명, 2=벌금, 3=구속, 4=시민권 혹은 투표권 박탈, 5=기타.
- 3) 최근 선거투표율은 2008년 이전 두 차례의 의원(하원)선거에서의 평균투표율



〈표 1〉에서 제시된 바와 같이 의무투표제의 종류로는 불참자에 대한 제재 강도에 따라 강성의무투표제와 연성의무투표제, 선언적 의무투표제가 있다(Gratschew 2002; Birch 2007; Kato 2007). 첫째, 강성의무투표제는 헌법이나 법령으로 투표가 의무이고 불참자에게는 다양한 제재를 부과함을 규정하고 있을 뿐만 아니라 실제 이를 강력하게 집행하는 경우를 말한다. 강성의무투표제를 실시하는 나라로 벨기에, 사이프러스, 룩셈부르크, 우루과이, 오스트레일리아, 피지, 나우루, 싱가포르 등이 있다. 강성의무투표제를 채택하고 있는 나라들의 투표율은 평균적으로 90퍼센트를 상회하고 있어서 투표참여에 강력한 효과를 가지고 있다. 둘째, 연성의무투표제는 헌법이나 법령으로 투표가 의무이고 불참자에게는 다양한 제재를 부과함을 규정하고 있지만 실제 이를 약하게 집행하거나 집행하지 않는 경우를 말한다. 연성의무투표제를 실시하는 나라로 그리스, 터키, 브라질, 아르헨티나, 칠레, 에콰도르, 멕시코, 페루 등이 있다. 연성의무투표제를 실시하는 나라의 투표율은 강성의무투표제보다 평균적으로 15 퍼센트 정도 낮은 75퍼센트 정도를 기록하고 있다. 마지막으로 선언적 의무투표제는 헌법이나 법령으로 투표참여는 의무라고 규정하면서 벌칙은 규정하지 않는 경우를 말한다. 선언적 의무투표제를 실시하는 나라로 코스타리카, 도미니카공화국, 과테말라, 온두라스, 파라과이, 베네수엘라, 태국, 이집트 등이 있다. 선언적 의무투표제를 실시하는 나라의 투표율은 강성의무투표제보다 평균적으로 30퍼센트 낮은 60퍼센트 정도를 기록하고 있다.

〈표 2〉 제재수준에 따른 평균투표율 비교<sup>4)</sup>

제재수준 <sup>5)</sup>	포함된 국가 수	평균 투표율(%)
자발적 투표 국가	142	69.2
선언적 의무투표제 국가	7	63.9
연성 의무투표제 국가	10	76.9
강성 의무투표제 국가	7	91.3

출처: [http://www.idea.int/vt/compulsory\\_voting.cfm](http://www.idea.int/vt/compulsory_voting.cfm), Kato(2007). 김옥(2009)

가토(Kato 2007)는 전 세계 166개국을 의무투표제의 유형에 따라 네 가지유형으로 구분하고 투표율을 조사하였다(〈표 2〉 참조). 의무투표제를 실시하지 않는 나라는 142개국이고 투표율은 69.2퍼센트를 기록하였다. 선언적 의무투표제를 채택하고 있는 나라는 7개국이고 투표율은 63.9퍼센트였다. 역설적으로 선언적 의무투표제 국가의 투표율이 의무투표제를 명시적으로 채택하지 않은 나라보다 5퍼센트 정도 낮았다. 이는 정치적으로 민주화가 되지 않고 불안정한 남미국가들이 대부분 선언적 의무투표제를 채택하고 있어서 투표율이 낮게 나온 것으로 보인다. 그리고 연성 의무투표제를 실시하는 나라는 10개국이고 투표율은 76.9퍼센트이었다. 강성의무투표제를 실시하는 국가는 7개국이고 투표율은 91.3 퍼센트이었다. 모든 의무투표제가 투표참여에 효과적인 것이 아니라 불참자에 대하여 벌칙을 얼마나 강력하게 집행하는가에 따라 효과가 달라짐을 알 수 있다.

4) 2002년을 기준으로 하여 가장 최근에 실시된 의원(하원) 선거에서의 투표율을 기준

5) 제재수준에 따른 국가들의 분류는 Gratschew(2002)와 Kato(2007)의 기준으로 함

### 3. 의무투표제 실시에 대한 찬반논쟁

그러나 의무투표제가 투표율을 제고시키는데 매우 효과적일지라도 현대 민주적 선거에서 의무투표제 실시는 뜨거운 논쟁거리가 되어 왔다. 의무투표제를 찬성하는 측에서는 모든 유권자가 투표에 참여하면 대표성은 더욱 높아질 것이라고 주장한다. 즉 의무투표제는 모든 국민들이 선거에 참여하여 자신의 의사를 표출할 수 있으므로 민의를 정치과정에 정확히 전달할 수 있고 권력에 정당성과 대표성을 부여할 수 있을 것이라고 한다. 반면에 의무투표제를 반대하는 측에서는 투표를 강제하면 후보자가 누군지도 모르고 누가 적합한 후보자인지도 판단할 수 없는 사람들이 선거에 참여하여 민주주의에 바람직하지 않은 문제를 발생시킬 수 있다고 주장한다. 결과적으로 의무투표제는 선거의 정당성과 대표성을 증가시키지 못한다고 한다. 그러나 반대론자들은 정치에 무관심한 사람들이 의무투표제로 인하여 정치에 관심을 갖도록 촉구하고 교육시키는 시민교육적 효과를 갖고 있다는 사실을 간과하고 있다고 비판받고 있다(Birch 2007; 김정곤 2009).

그리고 반대론자들은 의무투표제가 정치적 선택에 대한 개인의 자유를 지나치게 제약하고 있으며, 유권자의 기권할 권리를 박탈한다고 주장한다. 반대론자들에 의하면 기권은 법률로 제약될 수 없는 유권자의 권리이다. 이런 맥락에서 반대론자들은 의무투표제는 비민주적이라고 한다. 반면에 찬성론자들은 투표할 의무는 많은 다양한 의무들, 즉 납세의무, 국방의무, 근로의무 등과 비교해서 경미한 제약에 불과하다고 반박한다. 일부 찬성론자들은 합리적 선택이론을 적용하여 선거와 같은 집합행위에서 의무투표제는 무임승차자(Free-rider)를 방지할 수 있으므로 의무투표제를

도입하여야 한다고 주장한다. 이들은 선거와 같은 집합행위에 유권자들이 참여하지 않으면 “목초지의 비극” 또는 “공유재의 비극”을 초래하여 민주주의라는 공공재는 파괴되고 말 것이라고 한다. 또한 찬성론자들은 정당이나 후보자, 중앙선거관리위원회가 유권자들의 투표참여를 촉구하기 위해 막대한 예산을 지출할 필요가 없으므로 국가예산을 절감하는 효과도 있을 것이라고 한다(Birch 2007; 김정곤 2009).

### Ⅲ. 의무투표제 도입과정에 관한 주요 국가의 사례분석

주요 국가의 의무투표제 도입과정에서 어떤 요소가 핵심적인 역할을 하였는지 알아보기 위하여 강성의무투표제를 실시하고 있는 나라로 오스트레일리아와 벨기에를 선정하고, 연성의무투표제를 채택하고 있는 나라로 그리스를 선정하였다. 이 나라들을 비교사례로 선정한 이유는 한국처럼 OECD에 가입하고 있으며 경제적으로 부유하고 정치적으로 안정적인 민주주의 국가로서 한국에 적용가능성이 높을 것이기 때문이다. 이 국가들을 국가의 계통과 국가구조, 정부체제, 선거제도, 정치체제의 발전단계로 구별하였다. 캐슬(Francis Castle 1993; 1998)에 의하면 오스트레일리아의 계통은 영국계에 해당하고, 벨기에는 서유럽계, 그리스는 남부 유럽계에 해당한다. 그리고 국가구조에 따라 분류하면 오스트레일리아와 벨기에는 연방제 국가이고 그리스는 단방제 국가이다. 정부체제를 기준으로 분류하면 세 나라 모두 입법부와 행정부가 융합되는 의원내각제 국가이다. 선거제도에 따라 분류하면, 벨기에와 그리스는 비례대표제 국가이고 오스트레일리아는 다수대표제 국가이다(Denk 2007). 정치발전 단계로 분류하면 후발 민주국가, 이전 식민지 국가, 안정적 민주국가로 구분할 수 있으며 그리스는 후발 민주국가이고, 오스트레일리아는 이전 식민지국가

이면서 안정적 민주국가, 벨기에는 안정적 민주국가이다. 다음에서는 나라별로 의무투표제 도입과정에 대하여 상술하겠다.

### 1. 오스트레일리아

오스트레일리아의 연방선거법은 특별한 사유가 있는 자를 제외하고 모든 국민이 선거인 명부에 등록할 것을 규정하고 선거인 명부 등록을 해태한 사람은 벌금을 부과하도록 하고 있다(중앙선거관리위원회 2004). 또한 오스트레일리아 연방선거법은 선거에서 투표하는 것은 유권자의 의무라고 규정하여 의무투표제를 실시하고 있다. 의무투표제 하에서 유권자의 실제적 의무는 투표장소에 참석하여 유권자 명부에서 이름을 확인한 후, 투표용지를 받아 기표소에서 투표를 하고 이를 투표함에 투입하는 것을 의미한다. 투표 불참 시에는 불참에 대한 이유를 소명하도록 하고 타당한 이유를 소명하지 못할 경우 20호주달러의 벌금을 부과한다. 법정 소송까지 가는 경우에는 50호주달러까지 증가할 수 있으며 법정비용은 투표불참자가 부담해야 한다. 그리고 벌금을 납부하지 않은 경우에 체납자는 법정모독죄로 구속될 수 있다(중앙선거관리위원회 2004). 의무투표제를 실시한 결과 오스트레일리아는 투표율이 1946년부터 2004년까지 평균 94.5퍼센트로 세계적으로 지속적으로 가장 높은 투표율을 지니고 있는 나라이다.

오스트레일리아에서 의무투표제 실시에 관한 도입과정을 보면, 1900년대 초에 연방하원의원선거의 투표율이 평균적으로 50퍼센트 정도로 매우 저조하여 선거참여를 높여야한다는 논의가 이루어졌다. 연방정부 차원에서 1915년에 국민투표에 의무투표제를 도입하자는 논의가 진행되었으나 국민투표가 시행되지 않아 의무투표제는 도입되지 않았고, 같은 해 퀸즈

랜드(Queensland)주 선거에서 자유당(Liberal Party) 소속 주지사 데넘(Digby Denham)이 처음으로 의무투표제를 도입하여 실시하였다. 국민당 하원의원인 샘슨(Sydney Sampson)이 의무투표제 도입을 내용으로 하는 연방선거법 개정안을 발의하였고, 자유당 소속 멀로니(William Maloney)는 샘슨 의원의 개정안을 지지하면서 투표는 신성한 의무이며 민주주의는 시민들의 참여를 필요로 한다고 주장하였다. 그러나 국민당 소속의 글린(Patrick Glynn)은 1917년 연방선거에서 나타난 투표율 78.3퍼센트는 높은 수준이므로 의무투표제를 도입할 필요가 없다고 주장하여 개정안은 통과되지 않았다(Parliamentary of Australia 2008).

그러나 <표 3>에 제시된 바와 같이 1915년에 의무투표제를 도입한 퀸즈랜드(Queensland)의 1917년 연방선거 투표율은 오스트레일리아 평균투표율 보다 10.7퍼센트 높았고, 1919년 연방선거 투표율은 오스트레일리아 평균투표율 보다 13.3퍼센트 높았다. 결정적으로 1922년 연방선거에서 오스트레일리아 평균투표율은 59.4퍼센트의 낮은 투표율을 보인 반면 퀸즈랜드(Queensland)의 투표율은 82.7퍼센트로서 오스트레일리아 전체 평균투표율보다 23.3퍼센트 더 높게 나타났다. 국민당 상원의원인 페인(Herbert Payne)은 이 결과에 충격을 받고 연방선거에도 의무투표제를 도입하는 법안을 의원입법으로 제출하였다. 국민당 정부는 의무투표제를 도입하기를 원치 않았으나, 국민당 소속의 페인과 맨(Edward Mann)이 의무투표제 법안을 주도한다는 사실에 안도하였다. 따라서 의무투표제 도입을 내용으로 하는 연방선거법 개정안은 1924년에 신속하게 통과되었다.

〈표 3〉 1914-1922 연방선거에서 투표율

주	연도	1914 (%)	1917 (%)	1919 (%)	1922 (%)
뉴사우스웨일즈 (New South Wales)		66.1	71.2	67.0	58.0
빅토리아 (Victoria)		80.4	84.2	76.5	57.3
퀸즐랜드 (Queensland)		76.4	89.0	84.9	82.7
남부호주 (South Australia)		79.9	72.2	66.4	53.2
서부호주 (Western Australia)		71.6	78.2	63.1	50.0
타스매니아 (Tasmania)		77.4	76.2	58.7	45.6
연방 (Commonwealth)		73.5	78.3	71.6	59.4
호주 전체 평균과 퀸즐랜드주 투표율 차이		+2.9	+10.7	+13.3	+23.3

출처: Hughes and Graham, A Handbook of Australian Government and Politics 1890-1964, Compulsory voting in Australian national elections

의무투표제를 도입한 후 처음 실시한 1925년 연방선거는 이전 선거보다 32퍼센트가 높아진 91.4퍼센트의 투표율을 기록하였다. 이에 자극을 받아서 주 선거에서도 의무투표제를 도입하여야 한다는 논의가 진행되었고 국민당이 집권하고 있던 빅토리아(Victoria)주는 1926년에, 뉴사우스웨일즈(New South Wales)주와 타스매니아(Tasmania)주는 1928년에 의무투표제를 도입하였다. 자유당이 집권하고 있던 서부호주(Western Australia)는 1936년에 의무투표제를 도입하였고, 자유국가연맹이 집권하고 있던 남부호주(South Australia)는 마지막으로 주하원의원선거는 1942년에, 주상원의원선거는 1985년에 의무투표제를 도입하였다. 그래서 모든 주의 투표율이 급격히 증가하였는데, 뉴사우스웨일즈주는 12.4퍼센트, 빅

토리아주는 32.6퍼센트, 남부호주는 37.8퍼센트, 서부호주는 21.5퍼센트, 타스매니아주는 13.1퍼센트 증가하였다. 여전히 의무투표제도를 도입하지 않고 있는 북부준주(Northern Territory)는 1985년부터 2005년까지 평균 투표율이 78.9퍼센트를 기록하여 이를 도입한 다른 주보다 10퍼센트 이상 낮은 투표율을 기록하고 있다(Parliamentary of Australia 2008).

의무투표제를 도입하면서 동시에 유권자들의 반발을 완화하기 위하여 근로자들이 용이하게 선거에 참여할 수 있도록 투표일을 휴일인 토요일로 지정하였고, 투표소에 대한 접근성을 높이고 쉽게 찾을 수 있는 투표소를 최대한 많이 설치하였으며, 기관이나 시설에 수용된 사람들도 편리하게 선거에 참여할 수 있도록 하기 위하여 병원이나 교도소, 격오지 등에도 투표소를 설치하였다. 그동안 의무투표제도를 폐지하려는 시도들이 있었는데 특히 남부호주에서 1994년에 자유당 정부가 이를 폐지하는 법안을 제출하였으나 노동당과 민주당에 의해서 저지되었다.

이상에서 오스트레일리아에서 의무투표제 도입과정을 알아보았다. 의무투표제를 도입하는데 있어서 가장 중요한 요인은 다수당 즉 집권당의 의지라고 할 수 있다. 집권당이 투표율을 제고하여 민주주의의 대표성을 확보하고자하는 노력이 성공적인 결과를 가져왔다. 그리고 민주주의의 위기라고 할 수 있는 낮은 투표율이 의무투표제 도입을 촉발하는 계기가 되었다.

## 2. 벨기에

벨기에 헌법은 투표권이 있는 모든 시민은 선거일에 투표소에 참석할 의무가 있다고 규정하고 있으며, 주민등록이 되어 있는 18세 이상의 시민은 자동적으로 선거인명부에 등재된다. 국외에 거주하고 있는 벨기에



시민은 대사관에 한번만 등록하면 다음부터는 자동적으로 선거인명부에 등록되고 의무투표제가 적용된다. 벨기에에 거주하는 외국인들도 기초지방자치단체 선거에서 한번만 등록하면 다음부터는 자동적으로 선거인명부에 등재되고 의무투표제가 적용된다. 그래서 벨기에는 투표를 법적 의무로 규정하고 실질적 제재를 집행하는 강성의무투표제 국가이다. 벨기에는 소명요구, 주의, 벌금, 참정권 제한, 공직취업 제한 등 다양한 제재조치를 사용하고 있다. 먼저 소명요구는 투표 불참자에게 투표에 참여하지 않은 정당한 사유를 설명할 것을 요구하는 것이고 타당한 이유를 제시하지 못하고 처음으로 투표에 불참한 사람에게 주의나 경고를 주는데 이는 의무투표제를 처음 실시하였을 때 벌금 대신 널리 사용되었다. 벌금은 투표 불참자에 대한 가장 일반적인 제재조치인데 처음으로 불참한 경우에는 25유로에서 50유로를 부과하고 두 번째로 불참한 경우에는 50유로에서 125유로를 부과하고 있다. 참정권 제한은 투표라는 시민의 의무를 게을리 한 사람에게 선거권, 피선거권 등 참정권을 제한하는 것이다. 벨기에에서 유권자가 15년 동안 4회 이상의 선거에 불참하면 10년 동안 투표권이 제한된다. 마지막으로 벨기에에서 연속적으로 투표에 불참한 자는 유권자등록명부에서 삭제하고 공직에 취업할 수 없도록 하며, 이미 공직에 종사하고 있는 자는 승진할 수 없도록 하고 있다(Birch 2007). 특히 선거일 전날에 모든 신문과 방송은 투표가 의무이고 불참자는 고발되고 벌금을 부과 받는다고 대대적으로 보도한다. 이와 같이 의무투표제를 실시함으로써 1981년부터 2003년까지 연방선거의 평균 투표율은 92.6퍼센트로 세계적으로 지속적으로 매우 높은 투표율을 기록하고 있다.

벨기에의 의무투표제 도입과정은 다음과 같다. 1800년대 말에 하원의원선거의 투표율은 30퍼센트에서 40퍼센트 정도였고 보통선거권의 확대와 함께 투표율을 제고시키는 방안에 대하여 격렬하게 논의가 전개되었

다. 결국 의무투표제는 1893년에 21세 이상 모든 성인 남성에게 선거권을 확대하면서 도입되었다. 1860년부터 1893년까지 모든 성인 남성에게 선거권을 확대하는 것은 벨기에의 가장 중요한 정치현안이었다. 노동당(POB, Parti Ouvrier Belge)과 자유당(Parti Liberal)내 급진파, 카톨릭당(Parti Catholique)내 민주파는 보통선거권 확대에 찬성하였다. 반면에 대다수의 카톨릭당원들과 자유당내 보수파는 반대하였다. 마침내 1893년에 21세 이상 성인 남성에게 선거권이 부여되면서 보통선거권 부여 차원에서 의무투표제도 동시에 도입되었다. 그러나 의무투표제의 도입은 논란이 매우 심하였고 보통선거권 부여에 찬성하는 자는 의무투표제 도입에 찬성하고 보통선거권 부여에 반대하는 자는 의무투표제 도입에 반대하였다(Pilet 2007).

의무투표제 도입과 관련된 배경은 다음 네 가지로 집약될 수 있다: 기권을 줄이는 것, 급진적인 유권자와 정당에 대한 우려, 정당의 이익추구, 가치와 원칙의 문제(Pilet 2007). 첫째, 19세기 하반기에 의회선거의 투표율은 단지 30퍼센트에서 40퍼센트 정도로 매우 저조하였다. 1843년에는 겨우 14퍼센트의 유권자만이 투표를 하였다(Dewachter 1967). 모든 성인 남성에게 투표권을 부여한다면 기권율은 더욱 높아질 것이라는 우려가 팽배하였고 의무투표제가 가장 적합한 효율적인 대안으로 대두되었다.

의무투표제 도입을 촉진시켰던 두 번째 배경은 급진적이고 열성적인 유권자들에 대한 두려움이었다. 보수파는 중도온건 유권자들이 기권을 하고 급진적이고 열성적인 유권자들이 주로 선거에 참여하게 되어 결과적으로 급진적인 정당들과 노동당(POB)이 득세하게 될 것을 두려워하였다. 보통선거권을 요구하는 노동자들의 격렬한 시위에 의해서 이러한 우려는 기를 부은 격으로 더욱 증폭되었다. 1893년 4월에 발생한 파업과 폭력은 보수파 엘리트들에게 엄청난 충격을 안겨주었다(Mabille 1997). 이러한

사회주의자들의 움직임은 보통선거권을 도입하여 당세를 확장하려는 의도가 있었다. 사회주의자들에게 보통선거권 부여는 민주적 수단으로 정권을 장악할 수 있는 중대한 조치였다(Bergounioux and Manin 1979). 보수파에게 이러한 우려를 불식시킬 수 있는 방법은 카톨릭 우파에 의해 추진되고 있었던 의무투표제를 도입하는 것이었다. 보수파들에게 가장 중요한 것은 온건 중도파들이 정치에 무관심하여 기권함으로써 급진파들이 득세하게 되는 것을 저지하는 것이었다. 이와 같이 벨기에에서 의무투표제의 도입은 정당들의 자기 이익추구로 설명될 수 있다(Bowler, Donovan, and Karpp 2006). 전통적으로 농촌지역에서 더 많은 지지를 받고 있는 카톨릭당에게 의무투표제는 농민들이 대규모로 선거에 참여할 수 있도록 하는 보증수표로 생각되었다. 노동당과 자유당 급진파도 의무투표제가 보통선거권 부여와 함께 득표를 극대화할 수 있는 최적의 가장 효율적인 장치로 간주하였다. 노동당과 자유당 급진파는 의무투표제를 도입하지 않으면 결국 명사들과 여론주도층이 그들의 잠재적인 지지자들이 정치에 무관심해지고 선거에 기권하도록 유도하게 될 것이라고 걱정하였다.

마지막으로 이념 논쟁 또한 간과할 수 없는 요인이었다. 의무투표제에 대해 강력한 반대자인 카톨릭당과 자유당의 보수파들은 의무투표제를 국가에 의한 개인의 자유에 대한 강력한 규제, 간섭으로 간주하였다. 이들은 기권도 법으로 규제될 수 없는 시민의 권리라고 주장하였다. 반면에 의무투표제에 대한 찬성론자들은 의무투표제는 시민에 의해 정치제도들이 정당화되기 위해서 반드시 필요하다고 주장하였다. 카톨릭당 소속의 수상인 비네르트(Beernaert)는 시민들이 참여하지 않는다면 시민의 뜻을 알 수 없을 뿐만 아니라 다수의 의견이 왜곡될 것이라고 하였다(Dupriez 1901).

벨기에의 의무투표제 도입과정을 보면 정당들이 당리당략적인 접근을 하고 있음을 알 수 있다. 투표율 저하와 모든 성인 남성에게 투표권을 부여하려는 보통선거제도가 각 당의 지지기반을 뒤흔들어 놓았고 보수 정당들은 중도층의 기권이 급진 좌파와 급진 우파정당들의 득세를 가져올 것을 우려하였으며, 급진 정당들은 의무투표제가 자신들의 득표를 극대화하게 될 것이라고 생각하여 의무투표제가 도입될 수 있었다.

### 3. 그리스

그리스는 1929년에 의무투표제를 실시하였는데 선거에 불참한 경우에는 70세 이상 유권자와 거동이 불편한 자, 투표소로부터 200km 떨어져 사는 사람을 제외하고 1개월 이하의 징역형에 처하도록 하였으며, 여권이나 운전면허증을 취득할 수 없도록 규정하고 있다. 하지만 실제로 이를 강력하게 집행하지 않고 있어서 가토(Koichi Kato 2007)는 연성 의무투표제로 분류하였다. 그러나 2001년 헌법 개정 시에 벌칙규정을 모두 삭제하여 선언적 의무투표제로 분류할 수 있다(중앙선거관리위원회 2010).

그리스의 의무투표제 도입과정은 다음과 같다. 의무투표제를 실시하기 위하여 그리스는 30년 동안 의무투표제에 관한 논의를 하였다. 논쟁이 주로 벌어진 시기는 1911년, 1923년과 1926년의 세 차례였다(Malkopoulou 2007). 이 논쟁은 민주적 대표에 관한 이론과 실제, 정부와 정당, 시민간의 관계, 선거 자유의 의미에 대하여 숙고와 혁신을 촉발하였다. 먼저 의무투표제 도입에 관한 논쟁은 1911년 4월에 헌법 개정에 관한 논의에서 이루어졌다. 의무투표제를 도입하자는 아타나사키스(Athanasakis) 하원의원의 제안이 드라거미스(Dragoumis) 상원의원이 의장인 30인 헌법개정위원회에서 1911년 2월에 통과되었다. 헌법개정위원

회와 아타나사키스 의원은 그리스 고대에도 의무투표제에 관한 근거가 있다고 주장하여 의무투표제의 논거를 그리스인들에게 친숙한 고대의 사상에 기원을 두고 있다고 하였다. 그래서 이러한 그리스에서 기원하고 있다는 주장은 외국의 제도를 무비판적으로 수용한 것이 아닌 것이라는 면에서 그리스인들의 동의를 쉽게 얻을 수 있는 방편이었다. 이러한 전통의 권위는 의무투표제를 정당화하고 신성화하는 근거를 제공하여 그리스인들이 더욱 이해하기 쉽게 하였다. 예를 들어, 의무투표제를 지지하는 자들은 솔론의 개혁에 그 기원이 있다고 주장하였다. 솔론은 과두제 사회체제의 유지에도 불구하고 정치공동체를 보존하기 위하여 아테네인들이 공익을 사익보다 우선시할 것을 제안하였다. 솔론의 개혁뿐만 아니라 플라톤과 아리스토텔레스는 정치적 의무라는 관념을 구체화시켰다. 특히 플라톤은 국가론에서 정치에 참여하지 않는 자들은 자신들 보다 더욱 사악한 자들에 의해 지배받게 될 것이라고 하면서 비난하였다. 그리고 의무투표제의 정당화 논거로서 1833년에 시행된 지방자치단체 조직법의 투표권을 지닌 모든 의원은 선거에 참석해서 투표해야 하고 3분의 2 미만이 참석하면 투표결과는 무효라는 규정을 제시하였다. 또한 1899년에 베니젤로스(Eleftherios Venizelos)가 크레타(Crete) 의회에 의무투표제 법안을 제출하였으나 조지(George) 왕자의 반대로 의회를 통과하지 못했다. 조지 왕자가 반대한 이유는 법원이 선거에 참여하지 않은 자들을 모두 처벌할 여력이 없다는 것이었다. 의무투표제 도입에 관한 또 다른 논거는 의무투표제를 실시하고 있는 성공적인 벨기에와 독일 등 외국의 사례를 제시하는 것이었다.

첫 번째 시기인 1911년 논의에서 의무투표제를 지지하는 측에서 볼 때 보통선거제를 도입함에 따라 급진적인 투표성향을 지닌 사람들이 과다 대표되는 것에 대한 두려움을 가지고 있었다. 그래서 의무투표제를 도

입하여 중도 온건한 성향을 지닌 중산층들이 기권하지 않고 적극적으로 참여하여 급진적인 노동자 계층의 투표성향을 저지하거나 최소한 균형추를 맞추어주기를 바랬다. 그리고 노동당을 비롯한 좌파정당에서는 의무투표제가 저소득층 사람들이 부유층의 먹이로 전락하는 것을 방지함으로써 저소득층에게도 유리한 제도라고 판단하였다. 루포스(Roufos)는 의무투표제가 저소득층의 적극적인 참여를 보장하여 부유층의 착취로부터 벗어나게 할 것이라고 생각하였다. 또한 대의민주주의의 위기를 해결할 방안으로서 의무투표제가 제시되었다. 선거 참여를 개인의 자율적인 선택에 맡길 경우 많은 시민들이 기권하게 되고 대표를 가질 수 없게 되어 진실한 대의민주주의는 실현될 수 없게 되기 때문이다. 진정한 대의민주주의 실현에 대한 필요 때문에 선거권의 본질이 권리인지 의무인지에 대하여 의문이 제기되었다. 결국 1911년 의회는 헌법 제66조에 법률로 투표권의 실천의무를 규정할 수 있다는 선언적 규정을 두기로 결정하였다. 그러나 헌법의 공포 시에는 그 조항은 삭제되었고 1917년 선거법 개정 시에 전혀 반영되지 않았다. 그럼에도 불구하고 1920년의 성공적이지 못했던 헌법 초안은 1923년의 선거법의 근거를 제시하는 조항을 포함하고 있었다 (Malkopoulou 2007).

두 번째 시기인 1923년의 논의에서 의제의 정치적 차원은 분명해졌다. 선거일 며칠 전에 선거 불참자들에 대한 조치를 취하려는 시도는 뜨거운 논쟁을 촉발하였다. 반대자들은 의무투표제를 국가에 의한 억압과 폭력이라고 비난하였고 정부는 반대자들의 보이콧을 정치적 테러라고 비난하였다. 정치적 저항의 표시로써 기권은 선거의 정당성, 정부의 안정성과 정면으로 배치되었다. 정당간의 경쟁심과 불신은 모든 정치적 자산을 건 도박을 하도록 했고 대의제의 한계와 흠결을 노정시켰다. 그러나 의무투표제 도입과 관련된 1923년의 혼란은 오래 지속되지는 않았다. 고나타스

(Gonatas) 수상이 의무투표제 도입계획을 발표하고 플라스티라스(Plastiras)가 법안을 준비하도록 요청하자마자 반대자들은 한 발 물러서서 의무투표제의 강력한 반대자이자 저명한 헌법 교수인 사리폴로스(Nicolaos Saripolos)의 의견을 요청하기로 결정하였다. 왜냐하면 대부분의 나라에서 의무투표제는 소수자의 의견도 반영시킬 수 있는 비례대표제를 보완하는 역할을 하기 때문이다. 그래서 비례대표제를 도입하지 않은 의무투표제는 제안될 때처럼 신속하게 철회되었다(Malkopoulou 2007).

미칼라코폴로스(Michalakopoulos)가 이끈 제4대 국회에서 1925년 6월에 비례대표제를 도입하는 법안에 대하여 표결을 하였다. 파나갈로스(Panagalos)가 콘딜리스(Kondylis) 장군의 쿠데타로 실각될 때까지 그 법안은 통과되지 않았고 의무투표제를 담고 있는 새로운 법안은 1926년 9월에 콘딜리스 장군이 집권한 후에야 빛을 보게 되었다. 1926년 11월에 비례대표제도를 도입한 선거를 처음으로 실시하는데 9월부터 11월까지 두 달 동안 의무투표제는 격렬히 논의되었다. 자유당 지지자인 파파나스타시오(Papanastasiou)만이 유일하게 공개적으로 의무투표제를 찬성하였다. 의무투표제의 기본원칙은 지지받았을지라도 모두가 그것을 찬성하지는 않았다. 그리스 국민들에게 벌금을 과하여 투표하도록 강제하는 것은 선거자유에 대한 모욕이라고 간주되었다. 새로운 선거법을 기획했던 콘딜리스는 며칠 후에 사퇴를 강요받았다. 그럼에도 불구하고 콘딜리스는 의무투표제를 실제로 집행하는 것은 어렵다고 생각했기 때문에 의무투표제를 유일한 해결책으로 보지는 않았다. 그는 유권자들의 참여를 증가시킬 수 있는 더욱 효율적인 제도는 비례대표제라고 생각하였다. 그는 비례대표제를 통해서 정당은 모든 사회계층의 욕구를 충족시킬 수 있도록 이념을 세분화시키고 유권자들은 자신의 이익을 대변하는 정당을 지지하기 위하여 참여할 것으로 판단하고 현행 정당구조와 유권자 세력의 지각변

동을 예측하였다. 그래서 의무투표제는 실시되지 않았고 3분의 1 이상의 유권자들은 기권하였다. 의무투표제 논의는 잠잠해졌고 1927년에 통과된 새 헌법에 포함되지 않았다. 의회의 분열로 베니젤로스(Venizelos)는 다시 집권한 후 1928년에 다수대표제를 재도입하고 의무투표제가 포함되어 있는 1926년 선거법의 정당성을 인정한다고 공포하였다. 하지만 투표불참자들이 너무 많아서 사법적인 제재는 집행되지 않았다. 그럼에도 불구하고 의무투표제의 상징적인 가치는 여전히 유효하고 선거인의 투표를 방해하는 자는 누구든지 더욱 무거운 처벌을 가한다는 1929년의 법안에 의해서 보완되었다. 그러나 1946년에 실시된 의회선거에서 투표율은 53.5퍼센트로 매우 저조해지자 1952년의 헌법 규정은 투표불참자에 대한 1개월 이하의 징역형을 부과하고 여권이나 운전면허증을 취득할 수 없도록 하는 강제조치를 규정하였지만 이를 집행하지는 않았다(중앙선거관리위원회 2010).

이러한 역설은 의무투표제를 둘러싼 논쟁이 얼마나 치열했는지를 잘 보여주고 있다. 이것은 의무투표제의 도덕적 이상과 현실적인 어려움 간에 엄청나게 큰 괴리가 있음을 잘 보여주는 사례이다. 결국 2001년 헌법 개정에서는 투표불참자에게 1개월 이하의 징역형을 부과하고 여권이나 운전면허증을 취득할 수 없도록 하는 벌칙은 삭제되었다. 따라서 그리스의 의무투표제는 2001년 이전에는 연성 의무투표제이고 이후로는 선언적 의무투표제로 볼 수 있다. 그래서 그리스의 투표율은 강성의무투표제를 실시하는 나라보다 낮는데 1951년부터 2007년까지 평균 투표율이 79.13 퍼센트이었다. 특히 1996년 이후 최근의 하원의원선거에서 평균투표율은 75.52퍼센트로 강성의무투표제를 도입하고 있는 오스트레일리아나 벨기에와 15퍼센트 정도 차이가 났다.



이와 같이 의무투표제를 지지하는 자들과 의무투표제를 반대하는 자들은 모두 똑같이 정치적 자유를 그 주장의 논거로 제시하였다. 사실, 자유당원들이 의무투표제 법안을 주도하였고 자유당의 설립자인 베니젤로스는 크레타 헌법에 의무투표제 도입을 제안하였다. 반면에 의무투표제에 반대를 했던 왕당파들은 의무투표제를 기본적인 정치적 자유를 침해하는 것으로 보았다. 이처럼 자유에 대한 정반대의 개념 규정은 강조점을 국가에 두느냐 개인에 두느냐의 차이에 있다. 자유주의자들은 자유를 국가 안에서만 가능한 것으로 이해하였다. 시민들은 내부와 외부의 적들로부터 국가를 보호하고 정당화할 뿐만 아니라 투표에 의해서 투표를 통해서 스스로 자유를 쟁취할 수 있다고 보았다. 반면에 왕당파들은 자유를 선거 이상으로 확장되고 개인 의지에 대한 국가의 간섭이 없는 것으로 판단하였다.

#### 4. 각국에서 의무투표제 도입 시 공통점과 차이점 비교

오스트레일리아와 벨기에, 그리스의 의무투표제 추진과정의 공통점으로는 집권당과 집권당 리더의 역할, 정당의 사익추구, 낮은 투표율이 의무투표제를 도입할 수 있는 배경이 되었음을 알 수 있다. 첫째, 집권당과 집권당의 리더의 역할을 비교해 보면 오스트레일리아의 경우 먼저 퀸즈랜드주의 자유당 소속 주지사인 데넘이 의무투표제 도입을 주도하였다. 그리고 연방선거에서는 국민당 소속 상원의원인 페인과 맨이 의무투표제 법안을 주도하였다. 의원내각제 국가에서 다수파를 점유하고 있는 집권당의 의지 특히 집권당의 대표나 리더의 의지가 주도적인 역할을 하였다. 벨기에의 경우 다수파인 노동당과 자유당내 급진파, 카톨릭당의 민주파가 의무투표제의 도입을 지지하고 주도하였고, 대다수의 카톨릭당원과 자유당내 보수파가 이를 반대하였다. 다수파가 의무투표제를 주도한 결과 의

무투표제가 도입될 수 있었다. 그리스의 경우 잦은 쿠데타로 집권자가 바뀌면서 의무투표제 도입이 30년 동안 지체되었고 결국 크레타의회의 의무투표제 법안을 주도했던 베니젤로스가 집권하면서 그리스 하원의원선거에서 의무투표제를 도입할 수 있었다. 위와 같이 집권당과 집권당의 리더가 의무투표제에 대하여 어떠한 입장을 견지하고 있는가가 의무투표제 도입의 성패를 좌우하였다.

둘째, 정당이 철저하게 자기 이익을 추구하고 있다는 사실이다. 명분상으로는 대의민주주의의 위기를 해결해야한다고 하면서도 정당들은 의무투표제 도입으로 인한 이해득실을 먼저 계산하고 있었다. 정당의 당리당략적인 접근이 오스트레일리아와 벨기에, 그리스의 의무투표제 도입을 가능하게 하였다. 오스트레일리아의 경우 의무투표제를 실시하여 국민당의 지지자들을 더욱 많이 투표장에 나오게 할 수 있다고 판단하였다. 벨기에의 경우 보수파는 중도온건 유권자들이 기권을 하고 급진적이고 열성적인 유권자들이 주로 선거에 참여하게 되어 결과적으로 급진적인 정당들과 노동당(POB)이 득세하게 될 것을 두려워하였다. 보수파에게 이러한 우려를 불식시킬 수 있는 방법은 카톨릭 우파에 의해 추진되고 있었던 의무투표제를 도입하는 것이었다. 보수파들에게 가장 중요한 것은 온건 중도파들이 정치에 무관심하여 기권함으로써 급진파들이 득세하게 되는 것을 저지하는 것이었다. 전통적으로 농촌지역에서 더 많은 지지를 받고 있는 카톨릭당에게 의무투표제는 농민들이 대규모로 선거에 참여할 수 있도록 하는 보증수표로 생각되었다. 노동당과 자유당 급진파도 의무투표제가 보통선거권 부여와 함께 득표를 극대화할 수 있는 최적의 가장 효율적인 장치로 간주하였다. 노동당과 자유당 급진파는 의무투표제를 도입하지 않으면 결국 명사들과 여론주도층이 그들의 잠재적인 지지자들이 정치에 무관심해지고 선거에 기권하도록 유도하게 될 것이라고 걱정하였다. 그래서 보수

파와 급진파의 이해관계가 맞아떨어지면서 의무투표제를 도입할 수 있었다. 그리스의 경우에도 의무투표제를 지지하는 보수파는 급진적인 투표성향을 지닌 사람들이 과다 대표되는 것에 대한 두려움을 가지고 있었다. 그래서 의무투표제를 도입하여 중도 온건한 성향을 지닌 중산층들이 기권하지 않고 적극적으로 참여하여 급진적인 노동자 계층의 투표성향을 저지하거나 최소한 균형추를 맞추어주기를 바랐다. 그리고 좌파계열의 정당들은 의무투표제가 저소득층 사람들의 선거참여를 촉진하여 부유층의 먹이로 전락하는 것을 방지할 수 있는 유리한 제도로 판단하였다.

셋째, 낮은 투표율이 대의민주주의의 위기를 초래하고 투표참여를 높일 수 있는 방안으로 의무투표제를 고려하도록 하였다. 오스트레일리아의 경우 1922년 연방선거에서 퀸즐랜드주를 제외한 오스트레일리아 평균투표율은 52.8퍼센트의 낮은 투표율을 보인 반면 퀸즐랜드주의 투표율은 82.7퍼센트로 호주 전체 평균투표율보다 30퍼센트 정도 높게 나타났다. 국민당 상원의원인 페인(Herbert Payne)은 이 결과에 충격을 받고 연방선거에도 의무투표제를 도입하는 법안을 의원입법으로 제출하였다. 의무투표제를 도입한 후 처음 실시한 1925년 연방선거는 이전 선거보다 32퍼센트가 높아진 91.4퍼센트의 투표율을 기록하였다. 이에 자극을 받아서 주 선거에서도 의무투표제를 도입하여야 한다는 논의가 진행되었고 국민당이 집권하고 있던 빅토리아주는 1926년에, 뉴사우스웨일즈주와 타스매니아주는 1928년에 의무투표제를 도입하였다. 벨기에의 경우 19세기 하반기에 의회선거의 투표율은 단지 30퍼센트에서 40퍼센트 정도로 매우 저조하였다. 심지어 1843년에는 겨우 14퍼센트의 유권자만이 투표를 하였다(Dewachter 1967). 모든 성인 남성에게 투표권을 부여한다면 기권율은 더욱 높아질 것이라는 우려가 팽배하였고 의무투표제가 가장 적합한 효율적인 대안으로 대두되었다. 그리스에서도 1946년에 실시된 의회

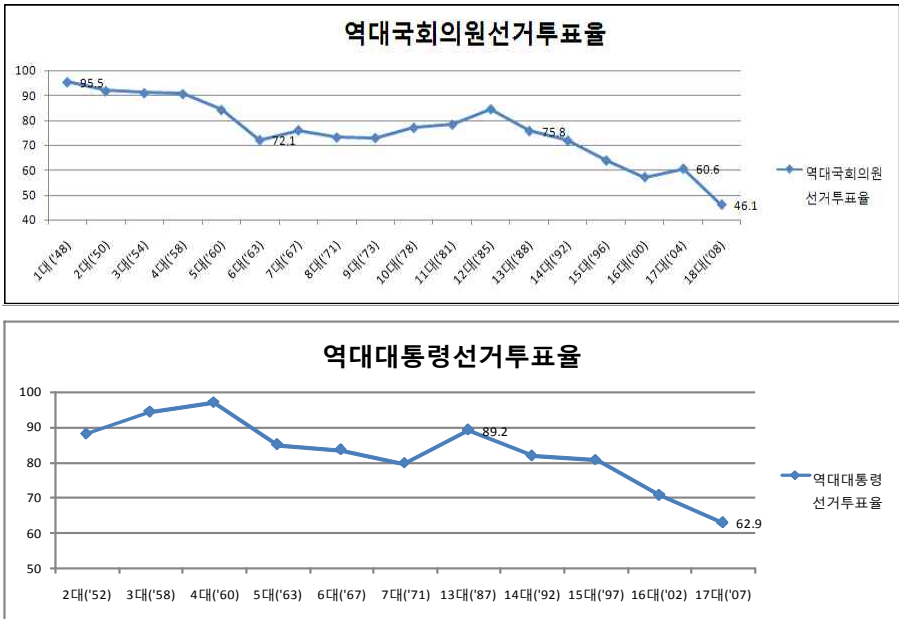
선거에서 투표율은 53.5퍼센트로 매우 저조해지자 1952년의 헌법은 투표 불참자에 대한 1개월 이하의 징역형을 부과하고 여권이나 운전면허증을 취득할 수 없도록 하는 강제조치를 규정하였다.

오스트레일리아와 벨기에, 그리스는 이러한 공통점 이외에도 의무투표제 추진과정에서 각국의 독특한 사례들이 발견된다. 먼저 오스트레일리아의 경우 의무투표제를 강력하게 집행하면서 유권자들의 반발을 완화시키기 위해 근로자들이 용이하게 선거에 참여할 수 있도록 투표일을 휴일인 토요일로 지정하였고, 투표소에 대한 접근성을 높이고 쉽게 찾을 수 있는 투표소를 최대한 많이 설치하였으며, 기관이나 시설에 수용된 사람들도 편리하게 선거에 참여할 수 있도록 하기 위하여 병원이나 교도소, 격오지 등에도 투표소를 설치하였다. 그리스의 경우 역사와 전통이 오래된 나라답게 의무투표제의 기원을 고대 그리스에서 찾음으로써 외국의 제도를 무비판적으로 도입하려고 한다는 비판을 피해갈 수 있었다. 즉, 솔론은 과두제 사회체제의 유지에도 불구하고 정치공동체를 보존하기 위하여 아테네인들이 공익을 사익보다 우선시할 것을 제안하였는데, 의무투표제 찬성론자들은 솔론의 개혁에서 의무투표제의 기원이 있다고 주장하였다. 그리고 정치에 참여하지 않는 자들은 자신들 보다 더욱 사악한 자들에 의해 지배받게 될 것이라고 하였던 플라톤의 국가론을 의무투표제의 기원이라고 주장하였다. 그리고 의무투표제의 정당화 논거로서 1833년에 시행된 지방자치단체 조직법의 투표권을 지닌 모든 의원은 선거에 참석해서 투표해야 하고 3분의 2 미만이 참석하면 투표결과는 무효라는 규정을 제시하였다. 또한 그리스에서는 비례대표제 도입 논의가 의무투표제 도입 논의를 대체하는 관계에 있었다. 시민들의 선거참여를 늘리는 방편으로서 비례대표제가 의무투표제보다 더욱 효과적인 방법으로 채택되었다.

### IV. 한국에서 의무투표제 도입 시 시사점

오스트레일리아와 벨기에, 그리스가 의무투표제를 추진하는 과정에서 낮은 투표율이 의무투표제 도입을 논의하는 계기가 되었다. 한국은 1987년 민주화 이후 실시된 대통령선거에서 1987년 89.2퍼센트를 정점으로 1992년 81.9퍼센트, 1997년 80.7퍼센트, 2002년 70.8퍼센트, 2007년 63퍼센트로 30퍼센트 정도가 하락하였으며, 국회의원선거에서는 1988년 75.8퍼센트를 정점으로 1992년 71.9퍼센트, 1996년 63.9퍼센트, 2000년 57.2퍼센트, 2004년 60.6퍼센트, 2008년 46.1퍼센트로 30퍼센트 정도가 하락하였다.(〈그래프 1〉 참조)

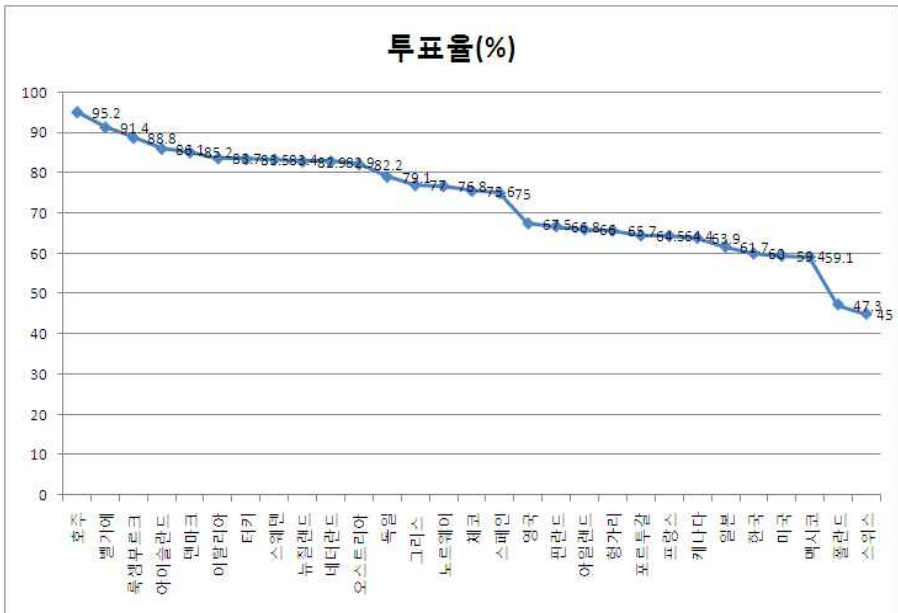
〈그래프1〉 역대 국회의원선거와 대통령선거 투표율 비교



출처: 중앙선거관리위원회

그리고 OECD 회원국의 국회의원선거(하원)의 투표율을 1990년부터 2009년까지 비교해 보면 한국은 25위로서 일본, 미국, 멕시코와 함께 최하위그룹을 형성하고 있다.(<그래프 2> 참조) 최근에 실시된 전국단위선거에서 50퍼센트를 밑도는 경우가 많아 대의민주주의의 위기라고 볼 수 있는 저조한 투표율을 기록하고 있다. 오히려 오스트레일리아와 벨기에, 그리스가 의무투표제 도입을 논의할 당시보다 더 낮은 투표율을 기록하고 있어 의무투표제 도입을 공론화할 시점에 이르렀다고 볼 수 있다.

<그래프2> OECD 회원국의 투표율<sup>6)</sup> 비교



출처: <http://www.idea.int/vt/>

6) 1990-2009년 기간 동안 실시된 의원선거(하원)의 평균투표율

그리고 이들 각국에서는 집권당과 집권당 대표의 역할이 중요하였다는 점에서 한국의 경우에도 집권당이 어떤 입장을 취하느냐가 의무투표제의 도입을 좌우할 것으로 보인다. 의회의 과반수를 장악하고 있는 집권당은 결국 의무투표제가 득표에 유리할지 불리할지 당리당략적인 판단을 할 것으로 보인다. 1999년에 중앙선거관리위원회가 주도적으로 투표불참자에게 5천원의 과태료를 부과하는 의무투표제를 공직선거법 개정의견으로 국회에 제출하였다. 그러나 국민과 정당, 정치인이 의무투표제에 대한 인식이 부족한 상태에서 중앙선거관리위원회가 주도하는 의무투표제 도입은 결국 실패하고 말았다. 왜냐하면 당시에 다수당인 집권당은 의무투표제를 도입하는 것이 별로 이익이 되지 않는다고 판단하였기 때문이다. 그 당시 낮은 투표율의 주요원인은 젊은 20대, 30대 유권자들이 기권을 많이 하는 것이었고 이들은 주로 야당의 지지세력이라고 판단했기 때문에 집권당은 투표율을 높이려고 하는 유인이 약했었다. 그리고 여당이나 야당과 일반 국민들도 투표를 과태료로 강제한다는 것이 개인의 자유를 과도하게 제한하는 것이라고 판단하였다.

그리고 우리나라에서 이를 도입하는데 있어서 몇 가지 고려하여야 할 사항이 있다. 2008년 7월 정치관계법제 선진화를 위한 여론조사에 의하면 77.4퍼센트의 국민이 의무투표제에 반대하는 것으로 나타났다. 또한 헌법재판소는 자유선거원칙은 우리 헌법에 명시되지는 않았지만 민주국가의 선거원리에 내재하는 법원리로서 국민주권의 원리, 의회민주주의의 원리, 참정권 규정에서 그 근거를 찾을 수 있고 투표의 자유, 입후보의 자유 및 선거운동의 자유를 포함한다고 판시하였다. 의무투표제가 도입되기 위해서는 먼저 국민들에게 의무투표제를 도입하였을 경우 장점과 단점이 무엇인지를 알려서 의무투표제의 필요성에 대한 인식을 공유할 필요가 있다. 끝으로 이 글이 의무투표제 공론화의 계기가 되기를 바라며

전국단위선거에서 의무투표제 도입으로 인한 정당의 유불리에 대해서는 더욱 계량적인 분석이 필요함을 밝힌다.



## 참고문헌

- 김욱. 2009. "투표율 제고와 의무투표제." 『선거관리』 55호: 200-217.
- 김정근. 2009. "투표는 권리인가, 의무인가?" 『국회보』 508호: 136-139.
- 박명호. 2005. "투표율 제고방안에 대한 시론." 『세계각국의 재·보궐선거 제도 이해와 투표율 제고방안』 중앙선거관리위원회 연구보고서.
- 이준한. 2005. "의무적 투표참여제도와 한국적 적용." 선거투표율 제고방안 모색을 위한 정책간담회. 중앙선거관리위원회.
- 이현우. 2004. "민주화와 시민참여의 변화: 1987년과 2002년 비교." 『한국정당학회보』 3권 2호: 177-197.
- 중앙선거관리위원회. 2004. 『호주연방선거법』. 과천: 중앙선거관리위원회.
- 중앙선거관리위원회. 2008. 『제18대 국회의원선거총람』. 과천: 중앙선거관리위원회.
- 중앙선거관리위원회. 2010. 『외국의 투표율제고 홍보사례 연구』. 과천: 중앙선거관리위원회
- 황아란. 1996. "선거구 특성이 투표율에 미치는 영향." 『한국정치학회보』 30집 4호: 285-298.
- Birch, S. 2007. "Conceptualizing Electoral Obligation." ECPR(European Consortium for Political Research) Joint Session of Workshops. Helsinki. Finland. May.
- Czesnik, M. 2007. "Is Compulsory Voting a Remedy? Evidence from the 2001 Polish Parliamentary Elections."

- ECPR(European Consortium for Political Research) Joint Session of Workshops. Helsinki. Finland. May.
- Denk, T. 2007. "Compulsory Voting and Political Culture-A Comparative Study about Institutions and Political Life in Modern Democracies." ECPR(European Consortium for Political Research) Joint Session of Workshops. Helsinki. Finland. May.
- Blais, A., Louis Massicotte, and Agnieszka Dobrzynska. 2003. Why is Turnout Higher in Some Countries than in Others? <http://www.elections.ca/loi/tur/tuh/TurnoutHigher.pdf> (검색일: 2010. 3. 25)
- Evans, T. 2006. *Compulsory Voting in Australia*. Canberra: Australian Electoral Commission.
- Gallego, A. 2007. "Does Compulsory Voting Reduce Inequality in Turnout?: An Examination of Its Impact on Educational Biases." ECPR(European Consortium for Political Research) Joint Session of Workshops. Helsinki. Finland. May.
- Gratschew, M. 2002. "Compulsory Voting," Rafael Lopez Pintor and Maria Gratschew, eds. *Voter Turnout Since 1945: A Global Report*, Stockholm: International IDEA, 105-110.
- Gronke, P., Eva Galanes-Rosenbaum, and Peter Miller. 2007. "Early Voting and Turnout." *Political Science & Politics* 40(4): 639-645.
- Johns, G. 1998. "Does Compulsory Voting Distort Electoral Outcomes?" *Agenda* 5(3): 367-372.

- Karper, J. A, and Susan A. Banduct. 1999. "The Impact of Proportional Representation on Turnout: Evidence from New Zealand." *Australian Journal of Political Science* 34(3): 363-377.
- Kato, K. 2007. "How Compulsory Voting Can Improve Turnout: Understanding the Mechanism?" ECPR(European Consortium for Political Research) Joint Session of Workshops. Helsinki. Finland. May.
- Lacroix, J. 2007. "A Liberal Defence of Compulsory Voting." *POLITICS* 27(3): 190-195.
- Ladner, A., and Henry Milner. 1999. "Do voters turn out more under proportional than majoritarian systems? The evidence from Swiss communal elections." *Electoral Studies* 18(2): 235-250.
- Lijphart, A. 1997. "Unequal Participation: Democracy's Unresolved Dilemma." *American Political Science Review* 91(1): 1-14.
- Lijphart, A. 1994. "Democracies: Forms, Performance and Constitutional Engineering." *European Journal of Political Research* 25(1): 1-17.
- Lundell, K. 2007. "Partisanship and Political Support The Impact of Compulsory Voting." ECPR(European Consortium for Political Research) Joint Session of Workshops. Helsinki. Finland. May.

- Mackerras, M. and Ian McAllister. 1999. "Compulsory Voting, Party Stability and Electoral Advantage in Australia." *Electoral Studies* 18(2): 217-233.
- Malkopoulou, A. 2007. "Compulsory Voting in Greece: A History of Concepts in Motion." ECPR(European Consortium for Political Research) Joint Session of Workshops. Helsinki. Finland. May.
- Norris, P. 1997. "Choosing Electoral Systems: Proportional, Majoritarian and Mixed Systems." *International Political Science Review* 18(3): 297-312.
- Parliament of Australia. 2008. "Compulsory Voting in Australian national elections." A Research Brief for the Parliament of Australia. [http://www.aec.gov.au/About\\_Aec/Publications/voting/index.htm](http://www.aec.gov.au/About_Aec/Publications/voting/index.htm), Visited on February 1 2016.
- Pilet, J. 2007. "Choosing Compulsory Voting in Belgium: Strategy and Ideas Combined." ECPR(European Consortium for Political Research) Joint Session of Workshops. Helsinki. Finland. May.
- Power, T. J. 2009. "Compulsory for Whom? Mandatory Voting and Electoral Participation in Brazil 1986-2006." *Journal of Politics in Latin America* 1(1): 97-122.

## A Comparative Analysis of a Compulsory Voting: Australia, Belgium, Greece

Jeong-gon Kim\*

### ABSTRACT

Many countries in the world face a serious low turnout, which damages the legitimacy of democracy in the country. One of the ways to boost turnout is known to be a compulsory voting, even though it is not widely used in the world. Utilizing a comparative analysis, this paper aims to find a reason why a country has adopted a compulsory voting and other countries has not. The findings suggest that the will of political parties and party leaders, especially a ruling party, is the key to introduce a compulsory voting in a political system. When introducing, furthermore, the calculus of a ruling party whether the introduction of a compulsory voting would benefit or harm it is considered to be important.

Key Words : Compulsory Voting, Electoral Participation,  
Election, Political Party

투고일: 2016.03.22. 심사일: 2016.03.22. 게재확정일: 2016.03.31.

---

\* National Election Commission

[DOI] <http://dx.doi.org/10.21487/jrm.2016.05.1.1.119>

【연구경향】

## Introduction to Structural Equation Modeling\*

Youngju Shin\*\*

| Abstract |

Structural equation modeling (SEM) is an advanced statistical analysis that enables to test various types of mediation modeling. This paper introduces the structural equation modeling (SEM) with the focus of measurement model testing, mediation analysis, and SEM with a full measurement model. It also discusses different types of estimation methods to deal with dataset such as non-normality of data distribution and missingness of the data. This paper provides a useful guideline for analysis of social science research that uses survey data.

Key words: structural equation modeling (SEM), mediation model, measurement model

---

\* This paper explains Mplus estimation methods to deal with various types of data.

\*\* Indiana University Purdue University Indianapolis

## I. Introduction

Structural equation modeling (SEM) is an advanced statistical analysis that enables to test various types of mediation modeling. Traditional approach to the mediation model uses Baron and Kenny's procedure (1986) that examines the total effects combined by direct and indirect effect and mediation test is performed by multiple hierarchical regression analysis in SPSS. To yield more accurate estimates of analyses, SEM accounts for measurement errors, non-normality of data distribution, and missingness of the data. This paper aims to provide a useful guideline for analysis of social science research that uses survey data. More specifically, this paper provides an introduction to SEM by explaining a measurement model testing, mediation analysis without a measurement model, and SEM model with a full measurement model.

## II. Measurement Model

To test the reliability and validity of a measurement, two types of factor analysis can be considered: Explanatory factor analysis (EFA) and confirmatory factor analysis (CFA). EFA is used to identify the underlying relationships among continuous observed measures and extract statistically significant factors for latent

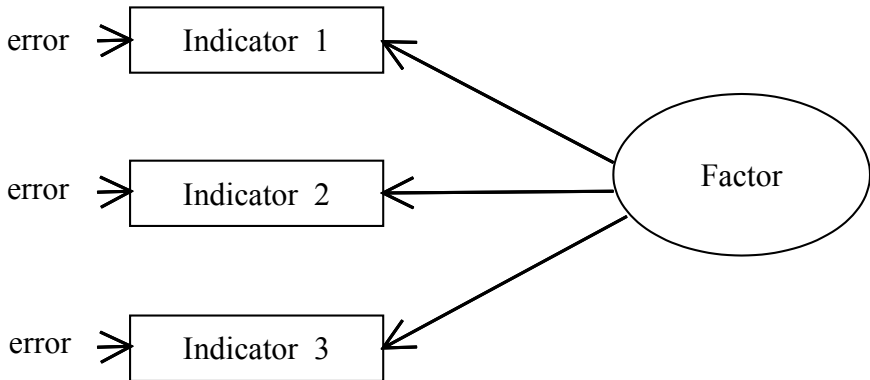
constructs. EFA is needed when researchers do not hold theoretical knowledge and/or practical understanding of the number of indicators nor factors. That is, EFA is a tool for researchers who create new measures to validate the internal consistency of the proposed measures.

The formula for EFA derives from the principal component analysis [ $t_k(i) = x(i) \cdot w(k)$ ]. In this formula,  $t$  represents the corresponding data vector from matrix  $x$  onto matrix  $t$ , matrix  $x$  represents the data matrix of the all data vectors,  $w$  represents the matrix of basis vectors. Based on this formula, EFA accounts for errors associated with the factor extraction process.

Many statistical software programs including SPSS, SAS, and Mplus perform EFA and use various estimation methods for factor loadings. For example, principal component analysis uses an eigenvalue above 1 as a determinant for a significant factor loading. Maximum likelihood extraction method bases a significant testing of  $p$ -value to identify a latent factor. While EFA is essential for a new measurement that has not been statically validated nor replicated, confirmatory factor analysis (CFA) is required to test the reliability and validity of the existing measures. See figure 1 for the conceptual model of factor analysis.



Figure 1. Factor Analysis



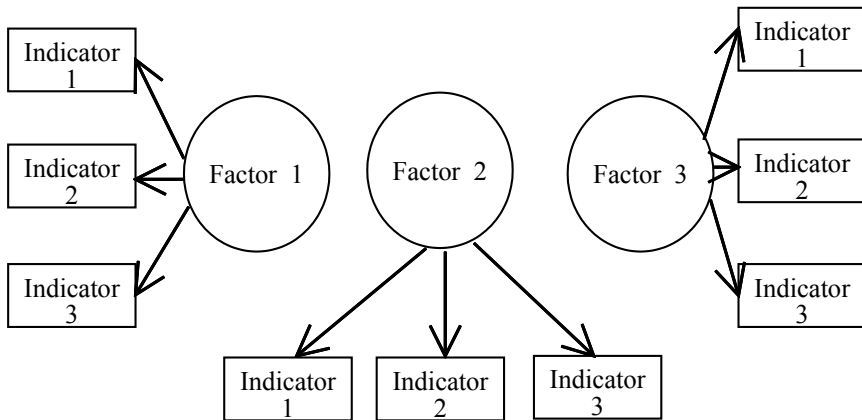
CFA is a measurement model that tests the reliability and validity of measured variables. Based on the theoretical knowledge and empirical evidence of the measurement testing, researchers employ CFA to confirm the number of indicators and latent factors. Using the existing measures, researchers re-validate the number of latent factors using their empirical dataset and test statistical reliability of the observed variables.

The formula for CFA is  $Y = Le + e$ .

Y represents the vector of observed responses predicted by the unobserved latent variable, L represents the unobserved latent variable, e represents a factor loading, and e represents error. CFA yields a more precise analysis by taking account of factor loadings

and measurement errors in the same measurement analysis model. See figure 2 for the conceptual model of CFA.

Figure 2. Confirmatory Factor Analysis



A number of advanced statistical software programs including SPSS Amos, SAS and Mplus runs CFA and the goodness of model fit criteria is used to determine the validation of CFA (Boomsma 2000; Hu and Bentler 1999; Kline 2005; Yu 2002). Comparative fit index (CFI)  $> .95$ , standardized root mean square residual (SRMR)  $< .08$ , and the root mean square error of approximation (RMSEA)  $< .08$  are considered as the appropriate fit for the model indices. Once the model fit criteria is confirmed, significant test of factor loadings ( $p < .05$ ) and standardized factor loading ( $R^2 > .07$ ) need to be examined. If there is an indicator with the standardized factor loading below  $.05$ , researchers should consider eliminating

such factor or constraining this factor loading to zero. If there is an indicator with the standardized factor loading above .05, it is recommended to constraint the factor loading as zero or 1. In addition, standardized residual  $> | +/- 4|$  and modification index  $> 3.84$  serve for model modification in CFA. It must be noted that one modification is highly likely to change the entire model fit criteria of the measurement model. Therefore, researchers should make one change at a time and re-validate the model fit indices until it reaches the goodness of the model fit.

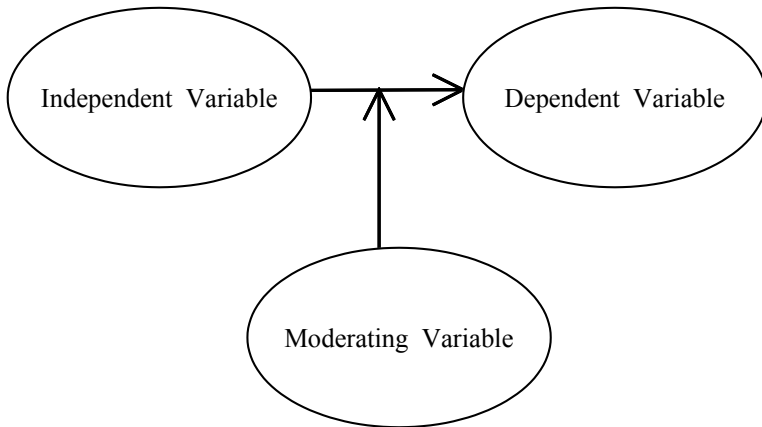
### III. Moderation, Mediation, and Moderated Mediation Model

Path analysis and SEM are widely used to test moderation and mediation effects. Although both path analysis and SEM enable to test the same analysis model, there is a distinctive difference between two analysis methods. Path analysis is limited in that it does not account for measurement errors, whereas SEM with a full measurement take measurement errors into consideration when testing the moderation and mediation effect. For the current paper, moderation, mediation, and moderated mediation effects are discussed using SEM analysis.

First, SEM can be used to tests the relationship between the independent variable and dependent variable (main effect) as well as the interaction effect between independent variable and

moderating variable on the dependent variable. See figure 3 for the conceptual model of the moderation effect.

Figure 3. Moderation Model

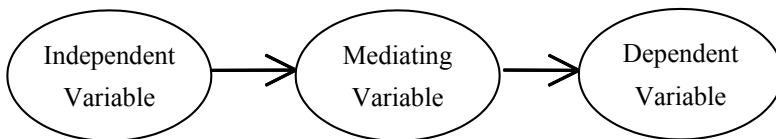


For example, Shin and Hecht (2013) examined the main effect of parent-child role reversal, so-called parentification, on parent-child communication about alcohol. They also tested the moderating effect of parent-child closeness on the relationship between parentification and parent-child communication about alcohol. They posed two research hypotheses that high levels of parentification would lead to more frequent communication about alcohol between parent and child and the significant relationship between parentification and parent-child communication about alcohol differ depending on the levels of parent-child closeness, meaning that higher degrees of parent-child closeness would

strengthen the positive association between parentification and parent-child communication about alcohol, whereas lower levels of parent-child closeness would weaken the main effect of parentification on parent-child communication about alcohol.

In addition to testing the moderation effect, SEM are utilized to examine the mediation effect, which test the direct effect of the independent variable on the dependent variable as well as indirect effect of the independent variable on the dependent variable via the mediating variable. The total effect is estimated as a sum of the direct effect and indirect effect. See figure 4 for the conceptual model of the mediating effect.

Figure 4. Mediation Model

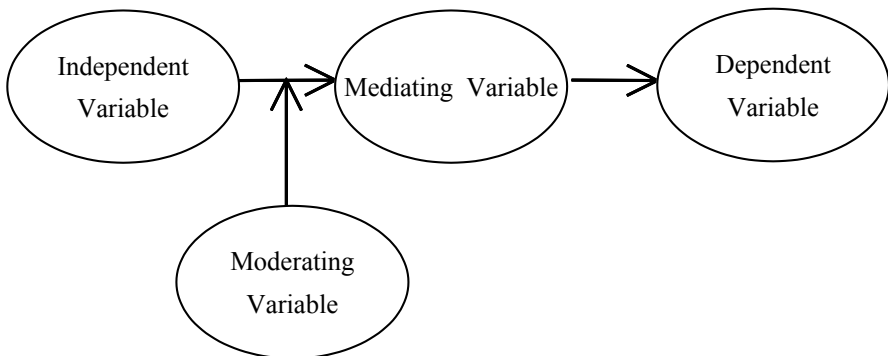


For instance, using the same example of Shin and Hecht's study (2013), the researchers examined the direct effect of parentification on children's substance use as well as the indirect effect of parentification on children's substance use via parent-child communication about alcohol. Shin and Hecht's study revealed that there is a significant mediating effect of parent-child communication about alcohol on the relationship between parentification and children's substance use, meaning that high

levels of parentification led to more frequent communication about alcohol between parent and child, which in turn linked to lesser use of substances.

Moreover, researchers employ SEM to run the moderated mediation analysis, which tests the moderating effect on the mediation model. In other words, this analysis examines the main effect of the independent variable on the mediating variable, as well as the moderating effect of the interaction variable on the mediating variable, while testing the indirect effect of the independent variable on the dependent variable via the mediating variable in the same analysis. See figure 5 for the conceptual model of the moderated mediating effect.

Figure 5. Moderated Mediation Model



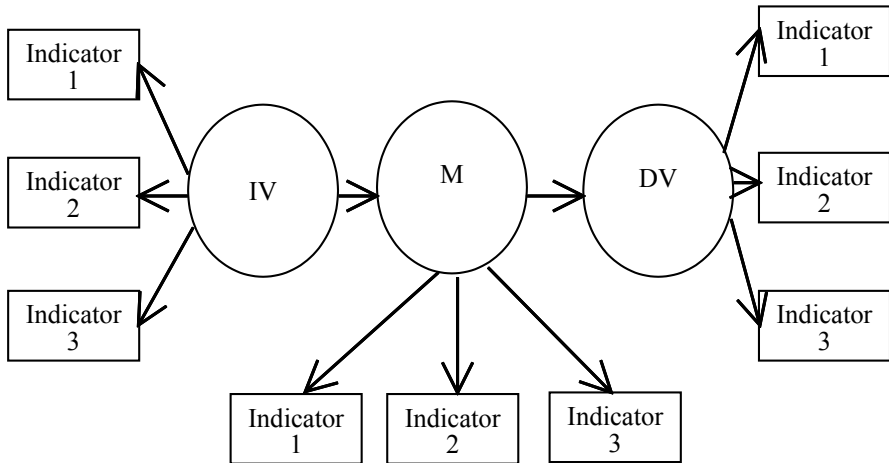
For example, Shin and Hecht (2013) tested the main effect of parentification on parent-child communication about alcohol as

well as the moderating effect of parent-child closeness on parent-child communication about alcohol, while examining the indirect effect of parentification on children's substance use. The findings revealed that the main effect of parentification on parent-child communication about alcohol was significant, yet parent-child closeness did not significantly moderate the relationship between parentification and parent-child communication about alcohol. It was also found that the mediating effect of parent-child communication about alcohol was significant, meaning that the indirect effect of parentification on children's substance use via parent-child communication about alcohol was significant.

#### IV. Full SEM: Measurement Model+Structural Model

As previously stated, CFA statistically validates a measurement model using the model fit criteria. Prior to SEM, CFA must be run to test and the goodness of the model fit. Once CFA with all latent factors of the SEM model is confirmed, researchers can move to specify a model testing (e.g., moderation, mediation, or moderated mediation model) for SEM analysis. See figure 6 for the conceptual model of the moderation effect.

Figure 6. Full Structural Equation Modeling



To test the goodness of the model fit, the model fit criteria are used: CFI ( $> .95$ ), SRMR ( $< .08$ ), and RMSEA ( $< .08$ ) for the continuous dependent variable, CFI ( $> .95$ ), Tucker-Lewis index [(TLI)  $> .95$ ] and RMSEA ( $< .08$ ) for the categorical dependent variable. Once the model fit criteria of SEM is confirmed, significant effects can be detected by standardized path coefficients and p-values of each coefficient ( $p < .05$ ). All of the path coefficients are estimated using the regression analysis in SEM.

## V. Estimation Methods

Depending on the nature of data such as data distribution, types of the dependent variable, and the missingness of data, SEM



requires different estimation methods to yield a more accurate analysis<sup>1</sup>. The assumption of normality is the basis for data distribution and regression analysis. The value of univariate skewness ( $> 3$ ,  $p < .05$ ) and kurtosis ( $> 8$ ,  $p < .05$ ) determines the non-normality of data. Since most of the data analysis is based on the assumption of normality, first is to explain the maximum likelihood estimation (ML). ML estimation calculates the maximum values of analysis when the data is normally distributed. This method is commonly used when the data includes the continuous dependent variable. When the data does meet the assumption of normality, robust maximum likelihood estimation (MLR) yields a more accurate analysis in SEM. This method is used to deal with non-normality of the continuous dependent variable.

Similar to ML estimation, weighted least square estimation (WLS) is used when the data holds the assumption of normality. WLS is used with the categorical dependent variable.

Weighted least square means and variance adjusted estimation (WLSMV) is employed with the data that is not normally distributed and includes the categorical continuous variable.

To deal with the missing of data, multiple imputation and full information maximum likelihood estimation (FIML) is recommended (Graham 2009). When there are significant missingness of data, multiple imputation and FIML generates the missing values of incomplete data for SEM analysis. FIML is the most commonly

used estimation method to deal with the continuous dependent variable.

## VI. Conclusion

This paper provides a brief review of the introduction to SEM by discussing the measurement model, various types of SEM, and estimation methods of SEM. It is well-recognized that SEM yields a more accurate analysis by accounting for the measurement errors, different types of data and the missingness of data. However, it also needs to note that the goodness of the model fit is heavily influenced by the number of data, meaning that more number of data is better for the precise analysis results for CFA and SEM. Social science researchers should perform a careful examination of dataset to determine which estimation method would best predict the result and proceed with an appropriate analysis.

## References

- Boomsma, A. 2000. "Reporting analyses of covariance structures." *Structural equation modeling* 7(3): 461-483.
- Graham, J. W. 2009. "Missing data analysis: Making it work in the real world." *Annual Review of Psychology* 60: 549-576.
- Kline, R. X. 2005. *Principles and practice of structural equation modeling*. New York: Guilford Press.
- Hu, L., and Bentler, P. M. 1999. "Cutoff criteria for fit indexes in covariance structure analysis: Conventional criteria versus new alternatives." *Structural Equation Modeling* 6(1):1-55.
- Muthén, L. K., and Muthén, B. O. 1998-2012. *Mplus User's Guide*. Los Angeles: Muthén & Muthén.
- Shin, Y., and Hecht, M. L. 2013. "Does parentification place Mexican-heritage youth at risk for substance use? Identifying the intervening nature of parent-child communication about alcohol." *Journal of Adolescence* 36(1): 149-159.
- Yu, C. Y. 2002. *Evaluating cutoff criteria of model fit indices for latent variable models with binary and continuous outcomes*. Ph. D. Diss., University of California, Los Angeles.