

과정추적법에 의한 정당경쟁과 국회의원 이익상충 관계의 분석*

An Analysis of the Relation of Party Competition to the Conflict of Interest
in the Members of the National Assembly by the Process Tracing Method

박 석 희(Park, Sauk-Hee)**

ABSTRACT

As political democratization in Korea has been consolidated since 2000, multi-party competition has gradually disappeared and two party competition emerged. In the meantime, conflict of interest problems in the members of the National Assembly has worsened since the 16th National Assembly was inaugurated in 2000. In this context, this article aims to deeply describe both party competition and the conflict of interest in National Assembly members from the 16th to the incumbent 19th Assembly, and to systematically analyze a hypothetical relation between the two phenomena by the process tracing method. Dual-party competition is described with the proportion of seats occupied by the two major parties and the number of bills initiated by the members, and conflict of interest described in the three dimensions: the misconducts of occupational ethics, conflicts of economic interest, and over-uses of prerogatives. With intensive descriptions, this articles attempts to make a descriptive theory (called Theory I) between party competition and the conflict of interest in the members of the National Assembly and finally to build an explanatory theory (called Theory II).

Key words: party competition, conflict of interest in the Members of the National Assembly, process tracing method, descriptive theory, explanatory theory

1. 서론

2000년 이후 한국의 정치·사회적 민주화를 따라 정책과정에서 국회의 위상과 역할도 점차 증대되어 왔다. 그런데 국회의 높아진 역할과 위상의 이면에는 국회의원들의 사익 추구와 같은 이익상충 문제가 자주 지적되어 왔다(박재창, 2005; 박찬욱 외, 2004; 이현우, 2009; 임성호, 2010; 함성득, 2004). 1991년 제정된 ‘국회의원윤리강령’과 ‘국회의원윤리실천규범’이 국회윤리를 전반적으로 규제해 왔으나 규정의 불완전성으로 인해 이익상충 회피 등 실효성 있는 국회윤리 확립이 제약되고 있다는 비판이 지속되었다. 특

* 본 원고는 2013년 한국행정학회 춘계학술대회 발표원고를 보완한 것이다. 자료 수집과정에서 도움을 준 가톨릭대학교 행정학과 석사과정 김태훈 군에게 감사의 뜻을 전한다.

** 가톨릭대학교 행정학과 부교수

히 국회윤리에 대한 국민적 관심은 제16대 국회 이후 고조되어 왔으며, 지난 제18대 국회 기간인 2009년 5월에는 국회운영제도 자문위원회에서 ‘국회의원윤리규칙(안)’을 마련하여 입법을 권고하였다. 하지만 동 권고안은 실제 규칙 제정으로 이어지지 못한 채 제18대 국회의 임기만료로 자동 폐기되었다.

2012년에 제19대 국회가 출범한 이후 국회의원들의 과도한 겸직 및 권익 향유, 직무소홀 등에 대한 사회적 비판이 보다 증가함에 따라 부분적으로 이익상충 문제를 해결하기 위해 최근 국회법, 대한민국헌정회육성법 등이 개정되기도 하였다. 그 동안 국회의원들의 이익상충 문제는 주로 의원 개인들의 행태적 차원에서 이해되거나 국회윤리제도를 비롯한 제반 국회 운영제도의 문제 등 제도적 차원에서 접근되어 왔다. 이러한 입장들에 의하면 이익상충의 회피를 위해서는 국회의원 개인의 비윤리적 행태를 규제하거나 관련 제도의 개선이 요구된다. 최근 국회 운영제도 개혁을 통해 표결방식 내지 의사결정원칙, 각종 회의의 운영방식, 교섭단체제도 등을 개선한 것은 이와 같은 요구에 대한 대응이라고 볼 수 있다.

그러나 이익상충 문제가 국회의원 개인의 비윤리적 행태에 기인하거나 혹은 국회윤리 등 관련 제도의 불완전성에 기인한다고 규정하기에는 지속적인 제도개선에도 불구하고 제16대 국회 이후 이익상충 문제가 심화되거나 적어도 크게 개선되지 않는 현실을 타당성 있게 설명하기 어려울 것이다. 그 동안 국회는 국회윤리 확립을 위해 국회법, 공직선거법 등을 지속적으로 개정해 왔고, 그 결과 가령 직무관련 재산 보유·거래 제한 및 재산공개 등이 강화되고, 2011년부터 국회윤리특별위원회의 윤리심사안이 정계안으로 통합되고, 국회의원들의 각종 회의 결석에 따른 수당 감액이 확대되었다. 그러나 이러한 노력에도 불구하고 직무소홀, 과도한 권익 향유, 겸직 등 이익상충 문제는 2000년 이후 보다 심화되어 왔다.

이에 따라 본 논문은 국회의원 이익상충 문제가 심화되는 배경을 분석하기 위해서 이를 정당경쟁, 특히 양당적 경쟁구조의 확대와 연관하여 설명하였다. 이를 위해 과정추적법(process tracing method)을 적용하여 정당경쟁과 국회의원 이익상충 간에 가설적 관계를 설정하고, 이를 입증하고자 하였다. 본 논문의 기본목적은 양자 간의 관계에 대한 기술적 이론(1차 이론)을 구성하는데 있으며, 설명적 이론(2차 이론)의 구성은 부분적으로 시도되었다. 과정추적법의 논리에 따라 우선 제16대 국회 이후 각 국회별로 정당경쟁과 국회의원 이익상충 실태를 기술하였고, 이를 토대로 양자 간의 관계에 대한 기술적 이론을 제시하였다. 마지막으로 본 연구에서 제시된 ‘결정적 증거(diagnostic evidence)’들의 타당성 혹은 신빙성에 대한 판단결과를 토대로 설명적 이론화를 시도하였다. 본 연구는 주로 국회와 정부의 공식문건, 국회사무처 내부자료, 국회 홈페이지 자료 등 2차 자료를 활용하였고, 조사결과는 Collier(2011: 825)가 제시한 과정추적결과에 대한 판단기준을 적용하여 분석하였다.

II. 관련 연구 및 이론 검토

1. 개념적 논의

1) 국회의원 이익상충

공직자의 이익상충(conflict of interest)은 통상 사익과 공익이 서로 충돌함으로써 공익이 침해되고 공정한 직무수행이 방해되는 현상으로 규정된다(윤태범, 2004: 1). 이는 기본적으로 공직윤리 차원에서 논의되어 왔는데, 이익상충에 대한 보다 엄격한 통제의 필요성이 강조됨에 따라 최근에는 이를 제도윤리 나아가 법적 차원으로 접근하는 경향이 증가하고 있다. 이러한 측면에서 보면 국회의원의 이익상충과 관련된 쟁점은 크게 두 가지로 구분해 볼 수 있다. 첫째는 이익상충문제의 통제방법에 대한 것이고, 둘째는 이익상충의 범위에 대한 것이다. 전자는 이를 개인윤리 혹은 제도윤리 차원에서 접근할 것인지, 제도윤리 차원에서 접근한다면 이를 어느 수준의 법제도로 규제할지의 문제를 의미한다. 후자는 이익상충의 대상이 경제적 문제에 국한되는지 이를 넘어 비경제적 측면까지 포괄하는지를 말한다.

먼저 국회의원 이익상충의 회피방법과 관련하여 과거에는 이를 주로 개인윤리 차원에서 접근함으로써 윤리강령이나 윤리규범과 같은 국회의원 개인의 윤리의식에 호소하는 수준에서 규제해 왔다. 그러나 국회의원 이익상충문제를 제도윤리 차원에서 이해함으로써 이를 보다 엄격하게 규제할 수 있도록 의회제도 차원에서 세밀한 행위기준을 설정해야 한다는 주장도 제기되어 왔다(임성호, 2010). 국내에서는 국회의원 윤리 확립을 목적으로 1991년 2월과 5월에 국회내부규칙인 ‘국회의원윤리강령’과 세부실천규칙인 ‘국회의원윤리실천규범’을 제정하였고, 7월에는 이를 집행하기 위해 국회의원 윤리심사 및 징계, 자격심사 등을 담당하는 국회윤리특별위원회를 설치하였다. 이후 이익상충문제를 제도윤리 차원으로 발전시키기 위해 18대 국회 기간인 2009년 5월에 국회의장 자문기구인 국회운영제도 자문위원회는 기존의 윤리강령과 윤리실천규범을 폐지하는 대신 기존의 ‘윤리특별위원회 구성 등에 관한 규칙’까지 포괄하는 총 48개 조문으로 구성된 ‘국회의원 윤리규칙(안)’을 마련하여 이의 제정을 권고하였다. 그러나 18대 국회 임기만료로 동 규칙(안)이 자동 폐기되어 제도윤리의 발전은 아직 미흡한 상황이다.

다음 이익상충문제의 범위와 관련하여 국회의원 이익상충은 겸직, 직무관련 재산보유 및 거래 등 경제적 관점에서 논의되기도 하지만(박재창, 2005), 이는 직무전념 등의 직무윤리, 특권남용 등을 포괄하는 넓은 개념으로 이해할 필요가 있다(임성호, 2010). 즉 국회의원으로서의 공적 직무를 충실히 수행하는데 제약이 되는 제반 요소들은 이익상충문제 차원에서 포괄적으로 논의될 필요가 있다. 물론 현실적으로 국회의원 이익상충문제는 주로 경제적 측면에서 논란이 되고 있다. 가령 2009년에 영국에서는 의원들에

지급된 수당내역 등이 일간지에 공개되면서 국민적 공분을 불러일으킨 사건일 발생하였다. 이를 계기로 상·하원 윤리위원회(Standard and Privileges Committee)가 의원윤리제도 개혁을 추진하였고, 그 결과 2009년 말 의회윤리처(Independent Parliamentary Standard Authority)가 신설되어, 관련 규칙을 전면 개정하였다(이지호, 2010). 미국도 20세기 후반 이래 의원윤리 논란은 주로 불법청탁과 뇌물수수 등과 관련되어 왔으며, 이로 인해 정당 간 양극적 갈등이 격화되어 왔다.¹⁾ 제109대 의회에서 대규모 불법청탁과 뇌물수수사건이 불거져 2008년 3월에 하원윤리위원회와는 독립적으로 민간인만 참여하는 의회윤리국(Office of Congressional Ethics)이 창설되었다(이현우, 2009).

요컨대 국회의원 이익상충문제는 이에 대한 규제방식뿐 아니라 포괄범위에 대한 논의가 중요하다고 할 수 있다. 의회윤리는 국회의원의 직무수행을 독려하고, 이익상충을 방지하기 위한 세밀한 행위기준의 설정을 요구한다는 점에서 이익상충문제를 겸직, 직무관련 재산보유 및 거래 등 경제적 측면은 물론 직무전념, 품위유지 등의 직무윤리 측면, 특권남용 측면의 세 가지 차원에서 포괄적으로 접근할 필요가 있을 것이다.

2) 정당경쟁

정당경쟁에 대한 외국학계의 개념으로 ‘party competition’(Bartolini and Mair, 1990; Evans and Whitefield, 1993; Flanagan and Lee, 2003; Hix, 2001; Marks et al., 2006)이 지적될 수 있지만, ‘political contestation’(Franklin, 1992; Marks and Steenbergen, 2002; Xia, 2000; Zielinski, 2002) 혹은 ‘political competition’ 등은 정당경쟁을 정의하는데 유용한 좌표를 제시해 줄 수 있다. 정치경합(political contestation)에 대한 논의는 Lipset and Rokkan(1967)까지 거슬러 가는데, 이들은 정치경합을 계급균열, 종교균열, 중심-주변 균열 등의 차원을 가지며 사회구조와 정치조직에 뿌리를 두는 이념갈등으로 규정하였다. 논쟁의 핵심은 이념적 좌파와 우파의 경합이라고 할 수 있는데, 양 극단의 연속체가 경제적 차원 및 자유주의-권위주의 차원으로 구분되는지(Kitschelt, 1988, 1992), 혹은 新정치 대 舊정치 차원으로 구분되는지(Franklin, 1992)에 대한 여러 논쟁이 지속되고 있다. 전통적으로 정치경합은 좌파와 우파 간 이념적 대립, 특히 경제적 측면에서의 이념적 대립에 기인하는 것으로 논의되어 왔으나, 최근에는 이것이 비경제적 측면의 다양한 쟁점들에 대한 정당 간 경쟁에 기인한다는 新정치 논의가 증가하고 있다.

한편 정치적 경쟁(political competition)에 대해서는 이를 정치경합과 유사하게 넓게 정의하는 경우가 있는 반면(Kitschelt, 1988, 1992; Kitschelt and Wilkinson, 2007), 정당의 규모와 숫자, 정당들의 정치적 활동의 결과와 같이 경제적 경쟁에 대칭되는 협소한 개념으로 정의하면서 양자는 기본적으로 유사성을 지닌다는 입장도 있다(Lindbeck and

1) Tolchin and Tolchin(2001)은 근래 미국정치의 양극화가 이념대결에 기인하는 면이 크지만 도덕전쟁에 비유되는 의원들의 윤리문제 공방도 그 양극적 대립을 격화시키는 계기가 된 것으로 보고 있다.

Weibull, 1987; Stigler, 1972). 후자에 의하면 경제영역에서 기업 수가 증가하면 경쟁체제 구축을 통해 소비자들의 선호를 최대한 만족시킬 수 있듯이, 정치영역에서도 정당의 수가 증가하면 어떠한 정당도 독점적 지위를 확보하지 못하기 때문에 현상태를 벗어난 정책을 채택하기 어려워 다양한 유권자들의 선호를 만족시킬 수 있다. 하지만 정치 현실에서는 51%의 의석을 획득한 정당이 다수결원칙 혹은 승자독식원칙에 따라 완전한 승자가 되고 있으며, 정당경쟁은 양당체제에 의한 의회의 양극화를 강화하는 측면이 있다. 따라서 정당경쟁을 경제적 관점에서 논의하는 것은 다양한 경제적 및 비경제적 쟁점들을 둘러싼 정당 간 복잡한 정치경합현상을 설명하는데 한계가 있다.

선행연구들을 보면 정당경쟁 혹은 정치경합의 원천은 경제적 측면과 비경제적인 신정치(new politics) 측면에서 논의할 수 있다. 경제적 측면은 경제적 형평과 개인의 경제적 자유의 극단 사이에 특정 정당의 위치에 따라 경쟁이 발생한다는 입장으로 2차 세계대전 이후 서구국가들에서 정당경쟁의 지배적 원천으로 논의되어 왔다. 이에 반해 신정치 측면은 1970년대 이후 주목 받아 왔는데 정당경쟁의 원천을 다양한 비경제적 쟁점들에 대한 정당의 태도에 기인하는 것으로 이해하고 있다. 경제적 측면의 연구들(Bartolini and Mair, 1990; Evans and Whitefield, 1993; Kitschelt, 1992; Marks et al., 2006)은 정당경쟁이 재산권구조와 배분양식 등 경제제도에 대한 갈등에서 기원하는 것으로 보지만 신정치 측면의 연구들(Flanagan and Lee, 2003; Franklin, 1992; Kitschelt, 1988; Zielinski, 2002)은 생태, 삶의 태도, 공동체, 종교, 국가 간 인구이동 등 비경제적 쟁점들에 대한 정당의 위치에 따라 경쟁이 촉발되는 것으로 이해하고 있다.

논의를 종합하면 정당경쟁의 확대는 필연적이지는 않지만 양당체제를 전제로 하고 있다. 물론 정당경쟁의 원천은 각국의 정치, 사회, 역사적 맥락에 좌우되는 것으로서 국가마다 이는 다양한 배경 하에서 촉발되고 있다(Marks and Steenbergen, 2002). 가령 유럽의회를 대상으로 정당경쟁의 원천에 대한 연구들이 지속되어 왔는데, 전통적·권위적 정당이 중부 및 동유럽에서는 비시장적 경제질서를 강조하는 경제적 좌파정당의 특성을 보인 반면 서유럽에서는 시장적 경제질서를 강조하는 경제적 우파정당의 특성을 보여 왔다. 한국에서도 정치적 민주화 이후 경제적 이념에 따른 대립에 의한 것인지 다양한 비경제적 쟁점들에 대한 대립에 의한 것인지 논란은 있지만 제16대 국회 이후 정당경쟁이 확대되어 왔다. 더욱이 2000년 이후 확대된 정당경쟁은 양당적 구조에 의한 의회의 양극화를 가져왔으며, 양대 정당 간 정치경합을 확대시켜 왔다.

2. 관련이론 검토

국회의원의 이익상충이나 의원윤리에 관한 기존연구들은 주로 국회윤리 강화를 위한 규범적·처방적인 논의에 집중하거나(김용철, 2012; 박찬욱 외, 2004; Chafetz, 2007), 이익상충 회피제도의 강화가 국회의원의 행태에 미친 영향을 분석하는데(Roberds, 2004) 초점을 맞춰 왔다. 이에 비해 국회의원의 이익상충문제가 발생 혹은 심화되는 이유에

대한 논의는 거의 찾아보기 어렵다. 기존 이론들에 의하면 이 문제는 주로 행태적 측면과 제도적 측면에서 설명될 수 있다(강장석, 2012).

행태적 측면에 주목할 경우 주인-대리인이론을 토대로 ‘직업집단’으로서 국회의원은 사익추구행태를 통해 이익상충문제를 야기할 수 있다고 논의한다(이지호, 2010; 함성득, 2004; Saalfeld, 2000: 353-357). 즉, 유사한 이해관계를 갖는 집단 혹은 개인들은 자신의 사익을 극대화하기 위해 조직화를 추구하게 되고, 이에 따라 국회의원들도 자신들의 집합적 이익을 극대화하는 과정에서 이익상충문제가 야기된다고 볼 수 있다. 다음 제도적 측면에 주목할 경우 국회의 여러 제도들의 불완전성이 이익상충문제를 확대시킨다고 볼 수 있다. 운영규칙, 회의규칙, 윤리규칙 등 제반 공식적 제도들은 물론 국회 운영에 관련된 다양한 비공식적 제도들이 국회의원의 이익상충문제를 규제하기에 불완전하거나, 오히려 이를 조장할 수 있다는 것이다(박재창, 2005; 윤태범, 2004; 임성호, 2010). 요컨대 국회의원 이익상충문제는 일견 개인의 행태적 차원이거나 불완전한 국회 제도의 차원으로 간주될 수 있다.

그러나 국내에서 국회의원 이익상충문제가 정당경쟁의 확대와 거의 동시에 나타나고 있는 현상에 주목할 필요가 있다. 따라서 양당적 경쟁구조가 역설적으로 국회의원들의 사익추구 문제를 심화시킬 수 있는 가능성과 배경에 대한 이론적 검토가 요구된다. 이러한 가설적 관계를 설명할 수 있는 이론적 근거는 명확하지 않지만, 미국에서 의회 양극화가 국회의원들의 대표성을 약화시키고, 의원들의 선호에 의한 정책결정을 증가시키는 배경이 되고 있다는 Fiorina and Abrams(2009)의 논의는 이러한 가설 정립에 단초가 될 수 있다. 이들은 미국 국회의원들이 주민대표성을 상실하게 된 원인을 이념적 대립에 의한 의회의 양극화 및 정당 내 중도성향 의원들의 급격한 감소에 따른 정당구성원의 동질화에서 찾고 있다. 즉, 국회의원과 달리 시민들의 정치적 성향과 정책 선호는 양극화되기보다 오히려 중도적 성향이 지배적이라는 점에 주목하면서(Fiorina et al., 2010), 미국 의회의 양극화는 시민들의 선호 변화를 반영한 결과가 아니기에 유권자들과 국회의원의 정책 선호에 있어 괴리가 나타나고 있음을 논의하고 있다.

물론 이러한 논의는 양자 간의 관계에 대한 기술적 추론에 불과하고 정책 선호의 괴리에 따라 의회의 주민대표성이 상실된 원인에 대한 충분한 설명적 추론은 부족하다. 다만 이들은 최근 의회정치에서는 국회의원 개인보다 정당의 역할이 강화되고 있음을 지적하면서, 유권자들이 어떤 정책에 대해 평가하고 이에 대한 자신들의 입장을 표명하는 것과 실제 선거에서 투표하는 것 사이에는 괴리가 존재한다는 분할투표이론을 강조하였다. 중도적 유권자들도 선거에서는 보수와 진보의 하나를 선택함으로써 유권자와 의회 간에 선호의 괴리가 지속된다고 보고 있다(강주현, 2010). 물론 이 역시 정당경쟁과 국회의원 이익상충 간의 가설적 관계에 대한 충분한 설명은 아니다. 따라서 이러한 관계를 분석하기 위해 본 연구에서는 과정추적법(process tracing method)을 적용하여 양자의 관계에 대한 이론화를 시도함으로써 기존 논의를 보완하고자 한다.

3. 과정추적법(Process Tracing Method)을 통한 연구방법 설정

질적 연구의 한 도구로서 최근 과정추적법이 주목받고 있다(Bennett, 2010; Collier et al., 2010b; Collier, 2011). 과정추적은 연구문제나 연구가설에 대한 답을 찾기 위해 선택되고 분석되는 결정적 증거사례들에 대한 체계적인 조사로 규정될 수 있는데, 기존 질적연구방법들과의 차별성은 이것은 일련의 시기 중에서 특정 시점의 현상들에 대한 체계적인 묘사로부터 시작되며, 이와 함께 이러한 현상들에 내재된 인과구조를 추론하는데 활용된다는 점에 있다. 따라서 과정추적법의 첫 단계는 일정 시점에서 발생한 사실들에 대한 객관적이고 심층적인 묘사를 통한 추론(descriptive inference)이며, 이를 기반으로 다음 단계에서는 아래 기준을 적용한 인과추론(causal inference)을 수행하게 된다. 과정추적을 통해 현상을 묘사할 때는 질적 자료는 물론 다양한 양적 자료들도 활용되며, 따라서 과정추적법에 이용되는 증거들은 인과과정 관찰법(causal-process observations: CPO)에 의해 묘사·분석된다(Brady, 2010; Collier et al., 2010a).

과정추적법에 있어 핵심은 첫 단계인 기술적 추론에 있어서 각 시점별로 현상을 체계적으로 묘사함으로써 해당 연구문제에 대한 ‘결정적 증거(diagnostic evidence)’를 발견하는 것이다. 결정적 증거란 둘 이상의 현상들 간에 반복적 규칙성을 파악하는 것으로서 기술적 추론을 통해 1차 이론²⁾을 형성하게 된다. 기술된 사례들의 결정적 증거여부의 판단은 연구자가 사전에 체득하고 있는 이론적 지식 및 정교하게 기술된 사례들에 대한 실체적 지식에 좌우된다.³⁾ 누적된 시점별 묘사결과는 궁극적으로 인과추론을 통해 해당 연구문제에 대한 결정적 증거로서의 위상을 갖게 된다. 요컨대 과정추적법의 특징은 첫째, 특정 시점에서의 현상에 대한 묘사, 둘째, 독립변수, 종속변수 및 매개변수들의 순차적 흐름(sequences)에 따른 분석, 셋째, 질적 연구의 경험적 기반인 인과과정관찰(causal-process observation)⁴⁾을 들 수 있다. 이에 따라 과정추적법은 새로운 정치적·사회적 현상을 발견·기술하고, 기존 가설을 평가하거나 새로운 가설을 발견하고, 인과기제들에 대한 통찰력을 부여하고, 회귀분석법의 단점(상호인과성, 허위관계, 선택편이 등)을 극복하기 위한 대안적 방법을 제시할 수 있다. 비록 소수사례들에

2) 1차 이론(Theory-I)은 반복적 경험규칙들(recurring empirical regularities), 즉 둘 이상의 현상들 간에 반복적으로 관찰되는 정형화된 관계에 대한 통찰로서 기술적 이론(descriptive theory)이라고 할 수 있다. 2차 이론(Theory-II)은 1차 이론을 넘어 이러한 반복적 규칙성이 발생하는 원인을 설명하는 일련의 진술들로 구성된 이론으로 인과적 이론(causal theory)이나 설명적 모형(explanatory model)이라고 할 수 있다(collier, 2011: 824).

3) 이론적 지식은 상호연계된 개념들의 집합으로 개념들의 조작화에 필요한 일반사고들(general ideas)로 구성되며 종종 반실적 관계(counterfactual relation)에 초점을 맞춘다. 이는 특정 변수가 실존하지 않는다는 가정 하에 나타나게 될 관련 변수들의 관계를 의미하며, 기술적 추론과정에서 결정적 증거는 이러한 반실적인 관계를 통해 묘사되기도 한다. 반면 실체적 지식은 통상 반복적 경험지식이라고 할 수 있으며, 연구자가 체득하고 있는 실체적 지식은 해당 연구를 통해 기술된 사례들의 결정적 증거여부를 판단하는데 중요한 근거가 될 수 있다.

4) 양적 연구들의 경험적 기반은 자료집합관찰(data-set observation)로 지칭될 수 있다(Collier, 2011: 823)

대한 분석일지라도 사례들을 다양한 방식으로 짝짓기(matching)하고 대조(contrasting)함으로써 질적 연구의 인과추론을 강화할 수 있다.

<그림 1> 과정추적법에 있어 인과추론을 위한 검증전략

	인과추론을 위한 충분조건		결과
	흔들리는 풀잎(Straw-in-the-Wind)	연기나는 권총(Smoking-Gun)	
인과추론을 위한 필요조건	통과: 가설의 적절성을 선언(affirm)할 뿐 확인(confirm)하지는 못함	통과: 가설을 확인(confirm)함	아 니 오
	실패: 가설이 폐기되지는 않지만 약간(slightly) 약화됨	실패: 가설이 폐기되지는 않지만 다소(somewhat) 약화됨	
	경쟁가설에 대한 함의 통과: 경쟁가설이 약간(slightly) 약화 실패: 경쟁가설을 약간(slightly) 강화	경쟁가설에 대한 함의 통과: 경쟁가설이 상당(substantially) 약화 실패: 경쟁가설이 다소(somewhat) 강화	
	회오리(Hoop)	이중 확인(Doubly Decisive)	
	통과: 가설의 적절성을 선언(affirm)할 뿐 확인(confirm)하지는 못함	통과: 가설을 확인(confirm)하고, 다른 경쟁가설들이 폐기(eliminate)됨	예
	실패: 가설이 폐기됨	실패: 가설이 폐기됨	
	경쟁가설에 대한 함의 통과: 경쟁가설이 다소(somewhat) 약화 실패: 경쟁가설이 다소(somewhat) 강화	경쟁가설에 대한 함의 통과: 경쟁가설이 폐기됨 실패: 경쟁가설이 상당(substantially) 강화	
결과	아니오	예	

출처: Collier(2011: 825)

과정추적법을 통해 묘사된 증거사례들이 해당 연구문제나 가설을 입증하기 위해 필요한 조건인지 혹은 충분한 조건인지는 <그림 1>에 제시된 기준에 따른 인과추론을 통해 결정될 수 있다. 이 기준의 충족 여부에 따라 해당 인과추론의 타당성을 확인할 수 있다. 어떠한 증거가 ‘흔들리는 풀잎(straw-in-the-wind)’ 기준을 통과할 경우 그 증거는 해당 연구가설의 적절성을 선언해 주지만 인과추론을 위한 필요조건도 충분조건도 되기는 어렵다. 한편 ‘회오리(hoop)’ 기준을 통과할 경우 당해 증거는 인과추론을 위한 충분조건은 아니지만 필요조건이 될 수 있고, 반대로 ‘연기나는 권총(smoking-gun)’ 기준을 통과할 경우 당해 증거는 충분조건은 되지만 필요조건은 아니라고 할 수 있다. 마지막으로 어떠한 증거가 ‘이중확인(doubly decisive)’ 기준을 통과할 경우 해당 증거는 연구가설을 확인하기 위한 필요하고도 충분한 조건이라고 할 수 있다. 환언하면 바람에 풀잎이 날리는 정도로는 인과추론을 위한 충분하고 필요한 조건이라고 보기 어렵지만 회오리가 일 정도면 그 증거는 인과추론을 위해 충분하지는 않지만 필요한 조건이 될 수 있으며, 권총에서 연기가 날 정도의 증거는 인과추론을 위한 충분한 조건이기는 하지만 반드시 필요한 조건은 아니며, 회오리와 연기나는 권총의 두 가지 기준을 모두 충족한 증거는 인과추론을 위한 필요충분조건이 될 수 있다.

그런데 어떠한 증거가 필요조건인지 혹은 충분조건인지를 판단하는 절대적 기준이 있는 것은 아니며 이는 연구자가 사전에 체득하고 있는 방대한 이론적 및 실체적 지식을 토대로 판단될 수 있다. 이로 인해 과정추적법을 통해 묘사되고, 축적되고, 분석된 사례증거들이 연구가설을 입증하는데 있어 다소 자의적으로 해석되고 적용될 여지가 없지는 않다. 그러나 인과추론에 있어 증거들에 대한 해석의 자의성 문제는 다른 연구 방법들에도 상존하며, 경우에 따라서는 이 문제가 과정추적법의 경우보다 더욱 크게 나타날 수도 있다. 더욱이 과정추적법을 통해 분석된 증거사례들에 대한 연구자의 해석과 충분조건 혹은 필요조건으로의 채택여부는 광범위한 이론연구와 선행연구 검토를 기반으로 하기 때문에 이러한 문제가 과정추적을 통해 채택된 증거들의 타당성 및 신뢰성을 크게 제약할 것이라고 단정하기는 어려울 것이다.

III. 국회별 정당경쟁과 국회의원 이익상충 현황

1. 제16대 국회(2000.6 ~ 2004.5)

1) 정당경쟁

제15대 국회까지는 일부 기간을 제외하면 다수 정당이 난립적으로 경쟁하는 구조를 보여 왔다. 제11대 국회(1981.4 ~ 1985.4) 선거에서는 민주정의당, 민주한국당, 한국국민당 등 10개 이상의 정당(무소속 포함)이, 제12대 국회(1985.4 ~ 1988.5) 선거에도 민주정의당, 신한민주당, 민주한국당, 한국국민당 등 10개 정당(무소속 포함)이 참여하였다. 이후 6월 항쟁 등에 따라 정치민주화가 가속화된 시기의 제13대 국회(1988.5 ~ 1992.5) 선거에서는 민주정의당, 평화민주당, 통일민주당, 신민주공화당을 비롯하여 15개 정당(무소속 포함)이 참여하여 총 299석 중 민정당이 125석(득표율 34.0%), 평민당이 70석(19.3%), 통민당이 59석(23.8%), 공화당이 35석(15.6%) 등을 차지하였다. 제14대 국회(1992.5 ~ 1996.5) 선거에서는 민주자유당, 민주당, 통일국민당을 비롯한 7개 정당(무소속 포함)이 참여하여 총 299석 중 민자당이 149석(38.5%), 민주당이 97석(29.2%), 국민당이 31석(17.4%) 등을 차지하였다. 제15대 국회(1996.5 ~ 2000.5) 선거에서도 신한국당, 새정치국민회의, 자유민주연합, 통합민주당 등 9개 정당(무소속 포함)이 참여하여 총 299석 중 신한국당 139석(34.5%), 국민회의 79석(25.3%), 자민련 50석(16.2%), 민주당 15석(11.2%) 등을 차지하였다.

그런데 제16대 국회(2000.5 ~ 2004.5) 이후 한국의 정당구조는 다당체제에서 점차 양당체제로 변화되어 왔다. 즉, 평화적인 정권교체 이후 제16대 국회 선거에서는 무소속을 포함하여 6개 정당이 참여하였지만, 선거결과를 보면 자민련 등 제3정당이 크게 위

축된 가운데 총 273석 중 한나라당이 133석(38.9%), 새천년민주당이 115석(35.9%) 등 두 개 정당이 전체 의석 중 90%가 넘는 248석을 차지하였다. 이와 같은 양당체제의 확대와 함께 제16대 국회 들어 의원입법안 발의건수가 폭발적으로 증가하였다. 제15대 국회까지의 의원입법안 발의건수를 보면 제13대 국회는 462건⁵⁾, 제14대 국회는 252건, 제15대 국회는 806건이었으나, 제16대 국회에서는 이보다 2배 이상 증가한 총 1,651건을 기록하였다(전진영, 2013). 의원입법안이 폭발적으로 증가한 1차적 원인으로 의원입법안 발의요건의 변화를 지적할 수 있다. 제헌국회부터 제8대 국회(1972년까지)까지는 의원입법안 발의요건이 의원 10인 이상의 찬성으로 규정되었으나 1973년 국회법 개정을 통해 발의요건이 20인 이상 찬성으로 강화되었고, 이는 제16대 국회 후반기(2003년 2월)까지 유지되었다. 그런데 2003년 2월에 다시 의원입법안 발의요건이 10인 이상으로 완화되었다. 그러나 발의요건의 완화만으로 의원입법안이 급증하게 된 이유를 충분히 설명하기는 어려울 것이며, 의원입법안 발의 증가는 근본적으로 제16대 국회 들어 나타난 양당적 경쟁구조의 확대에서 그 원인을 찾을 수 있을 것이다.

<표 1> 제16대 국회 정당별 득표율 및 의석수 현황

정당	득표수(율)	총의석수(비례대표의석수)
한나라당	38.96	133 (21)
새천년민주당	35.87	115 (19)
자유민주연합	9.84	17 (5)
민주국민당	-	2 (1)
한국신당	-	1
무소속	-	5
합계		273 (46)

자료: http://www.assembly.go.kr/renew10/asm/ifn/yat_04.jsp

2) 국회의원 이익상충

첫째, 직무전념 및 품위유지의무를 중심으로 한 직업윤리 준수실태를 보면 제16대 국회에서는 발언이나 투표방해, 각종 수단을 통한 의사진행 방해, 정시개회 지연, 반말 사용, 명예훼손·인신모독성 발언, 허위사실 공표, 폭력이나 폭언, 성적 혐오감을 주는 언행 등 국회의원의 품위를 손상시킬 수 있는 사건들이 자주 발생하였다.

둘째, 경제적 이익상충 문제는 기업·단체의 임·직원 등의 겸직, 직무관련 재산의 보유와 거래 문제로 구분할 수 있다. 하지만 국회의원의 직무관련 재산보유 및 거래에 대한 실증자료 확보가 현실적으로 매우 어려워 여기서는 주로 겸직실태를 중심으로 기술한다. 국회의원의 이익상충 회피를 위한 겸직제한에 있어 국회법이 규정한 일부 공직

5) 의원안에는 위원회안과 위원회대안도 포함되지만, 본 원고에서 제시된 발의건수는 이들을 제외한 의원발의안만 고려한 수치이다(전진영, 2013).

과 공공기관의 임·직원에 대한 겸직금지를 제외하고는 국회의원의 기업·단체 임·직원 겸직은 원칙적으로 허용되고 있다(국회법 29조 및 윤리실천규범 8조 및 9조). 최소 1개 이상의 직을 겸직한 국회의원수를 보면 제15대 국회의 경우 99명으로 의원정수 대비 36.3%를 기록하였으나, 제16대 국회 들어서는 47명으로 의원정수 대비 17.2%에 불과해 제16대 국회에서는 겸직의원비율이 비교적 낮았다.

셋째, 국회의원의 권익 남용문제는 직무상 면책특권 및 불체포특권, 국회의원 징계 측면에서 검토할 수 있다. 제16대 국회의 경우 총 15건의 체포·구속동의안이 제출되었으나 부결 7건, 기한경과에 따른 폐기 6건, 철회 2건으로 가결율은 0%를 기록하였다. 제15대 국회도 총 12건의 체포·구속동의안이 제출되었으나 모두 부결(1건), 기한경과에 따른 폐기(2건), 임기만료 폐기(9건)되었다. 징계제도도 취약성을 보여주었다. 특히 17명의 국회의원이 뇌물수수, 횡령 등으로 사법처리된 제16대 국회에서의 징계안 처리 실태를 보면 총 13건이 제소되었지만 모두 임기만료나 의원직 상실 등으로 자동 폐기되어 윤리특위의 징계율은 0%를 기록하였다.⁶⁾ 윤리심사안의 경우도 사정이 비슷하였는데 안건 상정 후 3개월 이내에 처리해야 한다는 규정으로 인해 대부분 안건 상정을 지연하거나 상정 후 처리를 미루다 심사기한 만료로 자동 폐기되었다.

2. 제17대 국회(2004.6 ~ 2008.5)

1) 정당경쟁

제16대 국회에서 나타나기 시작한 양당적 경쟁구조는 제17대 국회(2004.5 ~ 2008.5) 선거에서도 지속되었다. 선거에 참여한 정당은 무소속을 포함하여 총 7개 정당으로 과거와 유사하거나 약간 적었지만 결과를 보면 총 299석 중 열린우리당이 152석(39.2%), 한나라당이 121석(36.7%) 등 양 정당이 전체 의석의 91%가 넘는 273석을 차지하였다. 물론 자민연과 민주당이 크게 위축된 반면 민주노동당이 제3정당으로 주목받았지만 비례대표를 포함하여 10석을 차지하는데 그쳤다. 양당체제의 심화와 함께 제17대 국회에서는 의원입법안 발의건수도 더욱 폭발적으로 증가하였다. 즉, 제17대 국회에서는 총 5,728건의 의원입법안이 발의되었는데, 이는 16대 국회의 1,651건에 비해 3배 이상 증가한 것으로 양당적 경쟁구조의 확대를 명확히 보여주고 있다. 이에 반해 의원입법안의 가결율은 제17대 국회에서는 제16대 국회의 27%보다 다소 낮은 21.2%를 기록하였다.

6) 제14대 국회에서는 징계안 3건만 발의되었는데 모두 폐기(1건) 또는 철회(2건)되었다. 제15대 국회에서는 44건의 징계안 중 33건은 임기만료 등으로 폐기되고, 11건은 부결(10건) 또는 철회(1건)되었으며, 윤리심사안 11건의 경우에도 9건은 부결 내지 철회되었고, 2건은 심사기한 만료에 따라 자동 폐기되었다.

<표 2> 제17대 국회 정당별 득표율 및 의석수 현황

정당	득표수(율)	총의석수(비례대표의석수)
열린우리당	8,145,824 (39.2)	152 (23)
한나라당	7,613,660 (36.7)	121 (21)
민주노동당	2,774,061 (13.3)	10 (8)
새천년민주당	1,510,178 (7.2)	9 (4)
자유민주연합	600,462 (2.9)	4
국민통합21	119,746 (0.6)	1
무소속	-	2
합계		299 (56)

자료: http://www.assembly.go.kr/renew10/asm/ifn/yat_04.jsp

2) 국회의원 이익상충

첫째, 국회의원들의 청가서(사전신고) 및 결석계(사후신고) 제출현황을 통해 직무전념의무 준수실태를 보면 제17대 국회의 임기 시작과 함께 제출건수가 증가하였으나 임기 말에는 제출건수가 확연히 감소하였다. 특히 결석계의 경우 임기 말인 2008년에는 0건을 기록하였다. 반면 임기 초반 청가서와 결석계 제출현황을 보면 2004년에 각각 245건과 9건을 기록하여 임기 말의 낮은 제출건수와 확연한 차이를 보여주고 있다.

둘째, 겸직문제는 보다 심화되었다. ①최소 1개 이상의 직을 겸직한 국회의원수를 보면 128명으로 의원정수 299명 대비 42.8%를 차지하여 제16대 국회의 17.2%에 비해 2배 이상 급증하였다. ②겸직의원 중 최소 1개 이상의 유급직을 겸직한 경우는 51명(통합민주당 26, 한나라당 21, 자유선진당 1, 무소속 3)으로 이를 전체 겸직의원 대비 비율로 보면 39.8%의 비교적 높은 수치를 기록하였다. ③겸직개수를 기준으로 보면 2개 이상의 직위를 겸직한 의원은 총 38명으로 전체 겸직의원 대비 29.7%로 나타나 중복겸직문제도 높게 나타났다. ④겸직분야를 보면 교육계가 가장 높고(33.6%, 43명), 이어서 법조계(28.9%, 37명), 사회노동계(19.5%, 25명), 경제계(10.2%, 13명) 순으로 나타났으며, 문화예술계(6.3%, 8명)와 의약계(1.5%, 2명)는 상대적으로 비중이 낮았다.

셋째, 제17대 국회 들어 국회의원 권익 남용이 더욱 심화되어 임기 중 체포·구속동의안은 4년간 단 1건만 제출되었으며, 모두 부결되었다. 윤리심사 및 징계의 경우 총 45건의 윤리심사안이 발의되었으나 윤리특위에서 가결된 것은 7건에 불과하고, 25건은 폐기되었으며, 나머지도 부결(11건) 내지 철회(2건)되었다. 2005년 1월 6일에 국회 사상 처음으로 윤리특위가 국회의원 3명에 대해 징계를 결정하는 등 총 37건의 징계안에 대해 10건을 가결하였다는 점은 주목할 만하다. 하지만 나머지는 모두 폐기(17건) 내지 부결(5건), 철회(5건)되었으며, 특히 주목할 점은 윤리특위에서 가결된 징계안이 단 한건도 본회의에는 상정되지 않은 채 전부 폐기되었다는 것이다.

3. 제18대 국회(2008.6 ~ 2012.5)

1) 정당경쟁

양당적 경쟁구조는 제18대 국회 선거에서는 다소 완화된 양상으로 나타났다. 총 299석 중 한나라당이 153석(37.5%), 민주당이 81석(25.2%)을 차지한 가운데 선진당 18석(6.9%), 친박연대 13석(3.2%)을 차지하였으며 제3정당으로 주목받았던 민주노동당은 5석(5.7%)을 차지하였다. 주목할 만한 것은 26명의 무소속 후보들이 대거 당선되었다는 것이다.⁷⁾ 그러나 정당경쟁과 무관하다고 볼 수 있는 친박연대의 의석수를 포함하면 한나라당 의석수는 총 166석으로 양 당은 전체 의석의 82.6%인 247석을 차지하였다. 한편 제18대 국회에서의 의원입법안 발의는 더욱 급증하여 17대 국회의 5,728건에 비해 2배 가량 증가한 총 11,191건을 기록하였다. 이에 따라 의원입법안 가결율은 제18대 국회에서는 13.6%로 더욱 하락하여, 의원안의 발의건수가 급속히 증가하는 것에 비해 가결율은 2000년대 들어 가장 낮은 수준을 기록하였다.

<표 3> 제18대 국회 정당별 득표율 및 의석수 현황

정당	득표율	총의석수(비례대표의석수)
한나라당	37.48	153 (22)
통합민주당	25.17	81 (15)
자유선진당	6.90	18 (4)
친박연대	13.18	13 (8)
민주노동당	5.68	5 (3)
창조한국당	3.80	3 (2)
무소속		26
합계		299

자료: http://www.assembly.go.kr/renew10/asm/ifn/yat_04.jsp

2) 국회의원 이익상충

첫째, 직무전념의무와 관련하여 제18대 국회에서의 연간 누적 결석일수를 보면 2008년에는 6월부터 12월까지 982일, 2009년에는 2,137일, 2010년에 2,892일, 2011년에 2,623일을 기록하였다. 연도별 누적 결석의원수들을 보면 2009년 이후 매년 1,000명 이상을 기

7) 무소속 후보 당선현황을 보면 제헌국회(1948.5 ~ 1950.5) 85명, 제2대 국회(1950.5 ~ 1954.5) 126명, 제3대 국회(1954.5 ~ 1958.5) 68명이었으나, 제4대 국회(1958.5 ~ 1960.7)에서 27명으로 축소된 이후, 양원제가 처음 도입된 제5대 국회에도 민의원(1960.7 ~ 1963.12)에 49명, 참의원(1960.7 ~ 1961.5)에 20명이 당선된 후 무소속 후보의 당선은 이례적이었다. 이후 제9대 국회(1973.3 ~ 1979.3)에서 19명, 제10대 국회(1979.3 ~ 1980.10)에서 22명, 제14대 국회(1992.5 ~ 1996.5)에서 21명이 당선되었으나 제17대 국회까지 매우 희소하였다.

록하였는데, 2010년에는 연간 누적 결석의원이 1,378명에 이르렀다. 18대 국회에서도 임기 시작과 함께 청가서나 결석계 제출이 높은 수준을 기록하였지만 임기 말에는 크게 감소하였고, 특히 결석계의 경우 임기 말인 2012년에는 0건을 기록하였다. 반면 임기 초반 청가서와 결석계 제출현황을 보면 2008년에 각각 218건과 2건을 기록하여 임기 말의 상황과 차이를 보여주고 있다. 국회의원의 직무전념을 독려하기 위해 국회법 제32조 제2항은 결석한 회의일수에 따라 국회의원의 특별활동비를 감액하도록 하고 있는데, 제18대 국회에서는 감액기준을 상향조정하였다. 즉, 2008~2010년은 결석1일당 18,000원, 2011년 1~11월은 18,918원씩 감액하였으나 2011년 12월부터는 이를 31,360원으로 대폭 상향하였다. 특별활동비 감액기준이 상향조정된 이후 2012년 전체의 누적결석의원수 및 누적결석일수가 각각 1,095명(495+600)과 1,820일(735+1,085)로서 이전 연도에 비해 다소 감소된 것으로 나타났다.

둘째, 국회의원 겸직문제도 심화되었다. ①최소 1개 이상의 직을 겸직한 의원수는 128명으로 제17대 국회에서와 마찬가지로 의원정수 299명 중 42.8%를 차지하였다. ②겸직의원 중 최소 1개 이상의 유급직을 겸직한 경우는 53명(새누리당 30, 민주통합당 17, 자유선진당 2, 무소속 3, 통합진보당 1)으로 이를 전체 겸직의원 대비 비율로 보면 41.4%로서 제17대 국회의 39.8%에 비해 다소 증가된 수치를 기록하였다. ③더욱이 겸직개수를 기준으로 보면 2개 이상의 직위를 겸직한 의원이 총 42명으로 전체 겸직의원 대비 32.8%로 제17대 국회의 29.7%에 비해 증가하였다. 한편 정당별 의원총수 대비 겸직의원 비율을 보면 새누리당이 50.3%, 민주통합당이 47.0%, 자유선진당이 38.9%, 무소속이 16.0%, 통합진보당이 40.0%를 기록하였다. ④겸직분야를 보면 제17대 국회와 유사하게 교육계(32.1%, 41명), 법조계(31.2%, 40명), 사회노동계(14.8%, 19명), 경제계(10.2%, 13명), 문화예술계(9.4%, 12명), 의약계(2.3%, 3명) 순으로 나타났다.

셋째, 국회의원 권익 남용문제도 심화되었다. 임기 중 체포·구속동의안이 총 3건 제출되어 1건이 가결 처리되기는 하였으나 나머지 2건이 처리기한 경과로 인해 폐기되었다. 한편 그 동안 윤리심사는 국회의원윤리강령 및 윤리실천규범 위반행위, 징계는 국회법 155조 2항의 1호 내지 11호에 해당하는 행위에 대해 요구할 수 있도록 함으로써 동일사유로 윤리심사와 징계를 중복 요구할 수 없었다. 그러나 제18대 국회 임기 중인 2010년 5월 국회법 개정으로 윤리심사사유를 징계사유에 포함시켜 일원화함으로써 징계제도를 다소 강화하였다.⁸⁾ 윤리심사와 징계가 통합됨으로써 심사기한에는 특별한 제한은 없으나 국회의 임기가 만료되면 국회법에 따라 자동 폐기된다. 이러한 제도 개선에도 불구하고 국회의원 징계제도의 부실운영은 제18대 국회에서도 크게 변화되지 않았던 것으로 나타났다. 물론 윤리특위에서 가결된 징계안(1건)이 본회의에서 실제 가결

8) 징계요구는 의장, 위원장, 의원, 윤리특위 위원장 및 위원 모두 할 수 있다. 의장은 대상자를 윤리특위에 회부하여 본회의에 보고할 수 있고, 각 위원장은 소속위원 중에서 대상자를 의장에게 보고할 수 있고, 의원 역시 20인 이상 찬성으로 심사요구를 할 수 있으며, 모욕당한 의원은 직접 의장에게 심사요구를 할 수 있으며, 윤리특위 위원장 및 위원 5인 이상 요구가 있으면 의장보고 후 심사할 수 있다.

(출석정지 30일)된 사례는 주목할 만하다. 하지만 제18대 국회에서도 총 54건의 징계안 중 윤리특위에서 가결된 것은 1건에 불과하고 나머지는 모두 폐기(30건), 부결(7건) 내지 철회(16건)되었다.

4. 제19대 국회(2012.6 ~ 2016.5)

1) 정당경쟁

양당적 경쟁구조는 2012년 4월 실시된 현 19대 국회 선거에서 더욱 극명한 모습을 보여주고 있다. 총 300석 중 새누리당이 152석, 민주통합당이 127석을 차지하였고, 기타 통합진보당이 13석, 자유선진당이 5석을 차지하였으며, 제18대 국회 선거에서 두드러졌던 무소속의 경우는 3석에 그쳤다. 2013년 6월 현재 정당별 의석배분 현황을 보더라도 새누리당이 154명, 민주당이 127명을 차지한 가운데, 통합진보당 6명, 진보정의당 5명, 무소속은 8명을 차지하고 있다. 이와 함께 의원입법안 발의는 더욱 폭발적인 증가세를 보여주고 있다. 제19대 국회 개원 이후 임기 1년째 되는 날인 2013년 5월 29일 기준으로 정부안은 321건 제출된데 반해 의원입법안은 이보다 15배가 넘는 총 4,598건이 발의되었다. 제19대 국회 임기 4년 동안 매년 같은 수의 의원입법안이 발의될 것으로 가정하면 역대 가장 많은 약 2만 건의 의원입법안이 발의될 것으로 예상된다.

<표 4> 제19대 국회 정당별 의석수 및 당선인 현황

정당	의석수(2013.6월 현재)	당선인수(비례대표)
새누리당	154	152(25)
민주통합당	127	127(21)
자유선진당	-	5(2)
통합진보당	6	13(6)
진보정의당	5	-
무소속	8	3
합계	300	300(54)

자료: http://www.assembly.go.kr/renew10/mem/mem/mem_search.jsp 및 <http://info.nec.go.kr/> 재구성

2) 국회의원 이익상충

첫째, 직무전념과 관련하여 제19대 국회가 개원한 2012년 6월부터 12월까지도 누적 결석의원수는 600명, 누적 결석일수는 1,085일을 기록하였으며, 새 정부 출범을 목전에 둔 2013년 1월부터 2월까지도 누적 결석의원수는 111명, 누적 결석일수는 188일에 이르렀다. 제19대 국회에서도 임기 시작과 함께 청가서나 결석계 제출이 제18대 국회의 임기 말과 비교했을 때 높은 수준을 기록하였다. 즉, 제19대 국회 임기가 시작된 2012년

에 청가서와 결석계 제출이 각각 264건과 12건을 기록하여 제18대 국회 임기 말의 낮은 제출건수와 확연한 차이를 보여주고 있다.

둘째, 국회의원 겸직문제는 제19대 국회에서도 크게 개선되지 않은 것으로 파악된다. ①최소 1개 이상의 직을 겸직한 국회의원수는 19대 국회 들어 89명으로 의원정수 300명 중 29.7%를 차지하여 제17대 및 제18대 국회와 비교하여 10%포인트 이상 감소하였다. ②겸직의원 중 최소 1개 이상의 유급직을 겸직한 경우는 23명(새누리당 9, 민주통합당 13, 진보정의당 1)으로 이를 전체 겸직의원 대비 비율로 보면 35.2%로서 제18대 국회와 비교했을 때 약간 감소되기는 하였으나 여전히 35% 이상의 비중을 차지하고 있다. ③또한 겸직개수를 보면 2개 이상의 직위를 겸직한 의원이 총 35명으로 전체 겸직의원 대비 39.3%를 차지하여 제18대 국회의 32.8%에 비해 10%포인트 가량 증가하였다. 요컨대 겸직의원은 제19대 국회에서 다소 감소하였으나 유급직 겸직비율이 40% 전후로 여전히 높고, 2개 이상의 직위를 겸직한 비율이 더욱 증가하였다. 한편 정당별 의원총수 대비 겸직의원 비율을 보면 새누리당 34.9%, 민주통합당 26.0%, 무소속 66.7%, 진보정의당 14.3%로 나타났다. ④겸직분야를 보면 사회노동계(28.1%, 25명), 교육계(25.9%, 23명), 법조계(17.9%, 16명), 문화예술계(15.8%, 14명), 경제계(11.2%, 10명), 의약계(1.1%, 1명) 순으로 나타났다.

셋째, 국회의원 권익 남용과 관련하여 제19대 국회 들어서는 국회의원 체포·구속동의안이 임기 개시 후 1년 동안 총 5건이 제출되었고, 이 중 2건이 가결되었다. 그러나 가결된 2명의 경우는 소수정당인 통합진보당 소속 국회의원이었던 반면 이외의 경우에는 모두 부결(1건)되거나 철회(1건)되었다. 징계안은 2013년 3월까지 총 10건이 발의되었으나 가결실적은 전무한 상황이다. 한편 제9대부터 제18대 국회까지 발의된 적이 없던 국회의원 자격심사안이 통합진보당 소속 국회의원 2명에 대해 발의되기도 하였다. 이 외에도 제19대 국회 들어서는 국회의원이 향유하는 각종 권익들에 대한 특권 논란이 고조되고 있다. 가령 국회사무처에 의하면 본인 및 보좌진 급여, 각종 수당을 포함 2013년 현재 국회의원 1인당 연간 약 6억원 이상의 예산이 소요되고 있다(SBS CNBC, 2013.2.27). 이러한 논란 속에서 국회의원 세비 삭감을 위한 국회의원수당법 개정안과 국회의원연금 폐지를 위한 대한민국헌정회육성법 개정안 등이 발의되어(헤럴드경제, 2013.4.2), 여러 논란 속에서 대한민국헌정회육성법 개정안은 2013년 6월에 국회 본회의를 통과하였다. 그러나 아직 국회의원 권익의 허용 내지 제한범위에 대한 세부기준은 마련되어 있지 않다.

IV. 정당경쟁과 이익상충의 관계 분석: 기술적 추론 및 인과적 추론

1. 기술적 추론을 통한 1차 이론화

분석결과를 종합해 보면 제16대 국회 이후 한국에서는 정당경쟁, 특히 양당체제가 점차 확대되어 왔고, 이와 함께 국회의원 이익상충 문제도 심화 내지 지속되어 왔다고 볼 수 있다. 이와 같은 기술이 두 변수 간의 필연적이고 충분한 인과관계를 직접적으로 입증하는 것은 아니지만 기술적 추론은 양자의 관계에 대한 설명적 이론을 구성하기 위한 첫 단계라고 할 수 있다.⁹⁾

1) 정당경쟁: 독립변수로서의 지위

기존 연구들에 의하면 민주국가에서의 국회는 사회의 다양한 이익들에 대한 통합자(integrator) 혹은 중재자(mediator)로 이해되어 왔다(Kroznar and Stratmann, 1998; Moe, 1988; Smith, 1995; Wright, 1996). 그러나 국회의원들의 사익추구로 인해 공익목적 달성이 침해되거나 이에 부합하지 않는 이익상충문제가 자주 발생하고 있다(Getz, 1967; Roberds, 2004; Tolchin and Tolchin, 2001). 이익상충의 원인은 그 동안 국회의원 개인의 행태차원 혹은 의회윤리 등의 제도차원에서 논의되어 왔다. 그러나 이와 같은 입장들은 의회윤리 등 관련제도의 지속적 개선에도 불구하고 이익상충 문제가 심화 내지 지속되는 현상에 대한 충분하고 필요한 설명을 제공하는데 한계가 있다. 이에 반해 본 연구는 국회의원 이익상충 문제가 심화된 배경 혹은 원인으로 양당적 경쟁구조의 확대에 주목하고 있다. 양당체제의 심화는 공적 영역에서 정당 간 정책경쟁은 확대할 수 있지만, 이는 역설적으로 직업정치인의 확대와 결부되어 국회의원들의 직업이익을 조직화하는데 영향을 미침으로써 국회의원 이익상충 문제를 심화시킬 수 있다는 가설적 관계를 설정할 수 있다.

제15대 국회까지는 선거에 참여한 정당의 수는 물론 원내 교섭단체 수준의 의석을 차지한 정당이 다수인 다당체제를 보여 왔다. 그러나 제16대 국회 이후 그 배경에 대한 다양한 논란에도 불구하고 국회의 양극화가 점차 심화되어 왔다. 제16대 국회 선거에서 자민련 등 제3정당이 크게 위축된 가운데 한나라당과 새천년민주당이 전체 의석의 90% 이상을 차지하였고, 제17대 국회 선거 역시 열린우리당과 한나라당이 전체 의석의 91% 이상을 차지하였다. 양당적 구조는 제18대 국회 선거에서는 다소 완화된 양상으로 나타났다. 정당경쟁과 무관하다고 볼 수 있는 친박연대의 의석수를 여당에 포함하더라도 한나라당과 민주당은 전체 의석의 82.6%를 차지하였다. 양당적 구조는 2012년 4월 실시된 현 19대 국회 선거에서 더욱 극명해져 총 300석 중 새누리당이 152석, 민주통합당이 127석으로 양당이 전체 의석의 93%를 차지하였다.

양당체제가 심화되는 가운데 제16대 국회 후반기인 2003년 2월에는 의원입법안 발의 요건이 완화된 결과 의원입법안 발의가 폭발적으로 증가하는 등 정당경쟁이 가속화되

9) 기술적 이론(descriptive theory)은 두 변수의 관계를 증거에 입각해 묘사하는 수준의 이론으로서 변수 간 관계의 궁극적인 이유는 설명적 이론(explanatory)의 구성을 통해 분석될 수 있다.

었다. 제15대 국회에서는 806건에 불과한 의원입법안이 제16대 국회에서는 1,651건, 제17대 국회에서는 5,728건, 제18대 국회에서는 11,191건으로 증가하였으며, 제19대 국회의 경우 개원 이후 임기 1년째 되는 2013년 5월 29일을 기준으로 정부안은 321건 제출된데 반해 의원입법안은 이보다 15배가 넘는 총 4,598건이 발의되었다. 의원입법안 증가 현상에 대해 다양한 해석이 가능하겠지만 이는 기본적으로 정당경쟁을 통한 의정활동의 활성화라는 관점에서 해석할 수 있다. 예컨대, 시민단체의 의정활동 평가 증가, 입법외제의 다양화, 입법수요의 증가, 국회의원의 입법역량 강화 등을 의원입법 확대의 배경으로 볼 수 있으며, 이는 정당경쟁의 심화에 따른 국회의원의 의정활동 확대의 결과로서 논의될 수 있다.¹⁰⁾ 그런데 제16대 국회 이후 확대된 양당적 경쟁구조는 국회의원 이익상충문제와 동시에 나타나고 있다는 점에 주목할 필요가 있다.

2) 국회의원 이익상충: 종속변수로서의 지위

제16대 국회 이후 양당체제의 확대와 동시에 국회의원의 이익상충 문제도 악화 내지 지속되어 왔다. 의원입법안 발의 증가가 보여주듯이 정당들의 정치적 지향에 따라 정책경쟁이 증가하였지만, 국회의원들이 조직차원에서는 직업이익의 조직화를 통해 사익을 확대하는 문제가 병렬적으로 증가해 온 것으로 볼 수 있다. 이러한 사실은 정당경쟁의 확대와 국회의원 이익상충 간에 일정한 연관관계가 존재할 수 있음을 보여주고 있다.

(1) 직업윤리 미준수

국회의원 직업윤리 확립의 첫째는 맡은 바 직무를 충실히 수행하는 데 있다. 그럼에도 국회의원의 직무전념의무 준수실태는 제16대 국회 이후 악화되거나 개선되지 않은 것으로 판단된다. 가령 국회의원들의 청가서(사전신고) 및 결석계(사후신고) 제출현황을 보면 <표 5>에 제시된 바와 같이 매 국회마다 임기 말에는 제출건수가 확연히 감소하지만 새 국회의 임기 시작과 함께 제출건수가 크게 증가하고 있다. 또한 연도별 누적결석의원수를 보면 거의 매년 1,000명 이상의 국회의원들이 국회의 각종 회의에 결석하고 있다. 이에 따라 연간 누적결석일수도 2008년(6월~12월)에 982일, 2009년에 2,137일, 2010년에 2,892일, 2011년에 2,623일을 기록하였고, 제19대 국회가 개원한 2012년(6월~12월)에도 1,085일을 기록하였다. 물론 결석한 회의일수에 따른 국회의원 특별활동비 감액기준이 2011년말에 대폭 상향된 이후 2012년의 전체 누적결석의원수 및 누적결석일수가 이전 연도에 비해 다소 감소된 것으로 나타났다. 하지만 그 효과에 대한 판단은 아직 단정하기 어렵고, 특히 임기 초 청가서나 결석계 제출의 증가 현상은 제19대 국회에서도 크게 개선되지 않았다.

10) 의원안 가결율은 16대 국회에서는 27%, 17대 국회는 21.2%, 18대 국회는 13.6%로 의원안 발의건수가 급속히 증가하는 것에 비해 가결율은 제16대 국회 이후 계속 하락하고 있다.

<표 5> 국회별 결석의원수, 결석일수, 특별활동비 감액 및 청가서·결석계 제출현황

국회	연도	결석의원수 (명)	결석일수 (일)	감액 (원)	청가서제출 (건)	결석계제출 (건)
17대	2004(6-12)	n.a.	n.a.	n.a.	245	9
	2005	n.a.	n.a.	n.a.	497	14
	2006	n.a.	n.a.	n.a.	460	8
	2007	n.a.	n.a.	n.a.	495	5
	2008(1-5)	n.a.	n.a.	n.a.	51	0
	소계	n.a.	n.a.	n.a.	1,748	36
제18대	2008(6-12)	593	982	17,676,000	218	2
	2009	1,111	2,137	38,466,000	409	2
	2010	1,378	2,892	52,056,000	328	4
	2011	1,300	2,623	52,384,000	375	1
	2012(1-5)	495	735	23,049,600	37	0
	소계	4,877	9,369	183,631,600	1,367	9
제19대	2012(6-12)	600	1,085	34,025,600	264	12
	2013(1-2)	111	188	5,895,680	80	4
	소계	711	1,273	39,921,280	344	16

주1) 결석의원수, 결석일수, 특별활동비 감액 현황은 연도별 누계임

2) 2013년도 청가서 및 결석계 제출건수의 경우 3월까지의 합계임

출처: 국회사무처 자료 재정리

(2) 경제적 이익상충

두 번째 쟁점으로서 경제적 이익상충 문제를 들 수 있는데 겸직문제에 한정하여 분석한 결과 국회의원 겸직문제는 제16대 국회 이후 꾸준히 확대되다가 제19대 국회에서 다소 완화되었으나 유급직 겸직비율이 여전히 35%를 차지하고 있다.

1개 이상의 직을 겸직한 국회의원의 비중을 보면 제15대 국회는 36.3%(99명), 제16대 국회는 17.2%(47명)였으나 제17대와 제18대 국회 모두 42.8%(128명)로 증가하였다가 제19대 국회에서는 89명(29.7%)으로 감소하였다. 그러나 겸직의원 중 최소 1개 이상의 유급직을 겸직한 의원 비율이 제17대 국회 39.8%, 제18대 국회 41.4%, 제19대 국회 35.2%로 계속해서 35%이상을 기록하고 있다. 한편 정당별로 의원총수 대비 겸직의원 비율을 보면 제18대 국회에서는 새누리당 50.3%, 민주통합당 47.0%로 자유선진당 38.9%, 무소속 16.0%, 통합진보당 40.0%, 제19대 국회에서는 새누리당 34.9%, 민주통합당 26.0%, 무소속 66.7%, 진보정의당 14.3%로 대체로 양대 정당이 다른 정당들에 비해 겸직의원 비율이 다소 높게 나타나고 있다.

겸직문제는 중복겸직 현상에서 보다 명확하게 나타난다. 겸직의원들의 겸직개수를 보면 1개의 직위만 겸직한 의원이 압도적이지만 겸직 의원 중 2개 이상의 중복겸직 의원 비율이 제17대 국회 29.7%, 제18대 국회 32.8%, 제19대 국회 39.3%로 지속적으로 증가하고 있다. 한편 겸직분야를 보면 교육계와 법조계는 대체로 가장 높은 비중을 보여 왔고, 사회노동계의 경우 제19대 국회를 제외하고는 10% 중반의 비중을 나타냈으며, 경제계도 10% 이상의 비중을 보여 왔다. 이에 반해 문화예술계와 의약계는 대체로

낮은 비중을 보여 왔다.

<표 6> 국회별 겸직 국회의원의 정당별 현황

구분		새누리당	민주통합당	자유선진당	무소속	기타	합계
17대	겸직인원(명)	54	66	4	4	-	128
	점유비율(%)	42.2	51.6	3.1	3.1	-	100.0
18대	겸직인원(명)	77(153)	38(81)	7(18)	4(25)	2(5)	128(282)
	점유비율(%)	60.2	29.7	5.5	3.1	1.6	100.0
19대	겸직인원(명)	53(152)	33(127)	-	2(3)	1(7)	89(289)
	점유비율(%)	60.0	37.1	-	2.2	1.1	100.0

주1) 17대 국회의 한나라당과 통합민주당을 각각 새누리당과 민주통합당으로 간주함

2) 기타는 18대는 통합진보당, 19대는 진보정의당 소속 국회의원임

3) 겸직인원 옆의 ()는 정당별 의원총수임. 겸직의원이 없는 정당이 제외되어 의석총수와 차이가 있음.

출처: 국회사무처 자료 재정리

<표 7> 국회별 겸직 국회의원의 겸직 개수별 현황

구분	겸직수	1개	2개	3개	4개	5개	6개	7개	8개	9개	10개	합계
17대	인원	90	16	13	2	1	4	1	-	1	-	128
	비율	70.1	12.7	10.1	1.6	0.8	3.1	0.8	-	0.8	-	100
18대	인원	86	22	9	5	4	-	-	1	-	1	128
	비율	67.1	17.3	7.1	3.8	3.1	-	-	0.8	-	0.8	100
19대	인원	54	12	10	5	1	2	4	1	-	-	89
	비율	60.8	13.5	11.2	5.6	1.1	2.2	4.5	1.1	-	-	100

출처: 국회사무처 자료 재정리

(3) 국회의원 권익의 남용

국회의원은 기본적으로 직무상 발언에 대한 면책특권과 현행범인 경우 등을 제외하고 회기 중 불체포특권을 보유하며 이 밖에도 다양한 유형의 권익을 향유하고 있다. 먼저 면책특권 및 불체포특권에 대해 이는 국회의원이 양심에 따라 독립하여 직무를 수행하기 위한 기본적 장치이므로 이를 엄격하게 제한할 경우 국회의원의 독립과 자율성이 침해될 수 있다는 주장이 있다. 하지만 특권이 남용되어 정쟁의 빌미를 제공하고 비정상적 국회운동을 초래할 수 있으므로 이를 제한해야 한다는 주장이 확산되고 있다¹¹⁾. 특히 제15대, 제16대, 제17대 국회에서는 체포·구속동의안 가결실적이 전무하고, 제18대 국회에서도 3건이 제출되어 1건만 가결됨으로써 국회의원의 직무상 특권 남용에 따른 이익상충에 대한 논란이 제기되고 있다.

이와 같이 면책특권과 불체포특권으로 인해 국회의원에 대한 제재는 국회의 자체적

11) 미국의 경우 국회의원들은 재직 중 범한 모든 범죄행위에 대한 ‘일반적 면책특권(general immunity)’은 부여되어 있지 않고, 다만 의회에서의 연설이나 논쟁에 대해서만 제한적으로 외부기관으로부터의 기소에 대해 ‘제한적 면책권’을 보유하고 있다. 또한 의회는 국회의원의 법률위반행위, 의회내부규칙 위반행위뿐 아니라 의회윤리위원회가 불명예행위(discredit)로 규정한 행위에 대해 자체적으로 징계를 결정할 수 있다.

판단에 의해 이루어질 수밖에 없는데 1991년 7월 23일에 설치된 국회윤리특별위원회가 국회의원 윤리심사 및 징계, 자격심사 등을 담당하고 있다.¹²⁾ 하지만 국회위원에 대한 징계는 상당히 제한적으로 이루어져 왔다. 징계안 처리실태를 보면 제14대 국회부터 제16대 국회까지 윤리특위에서의 징계결정은 전무하였고, 윤리심사안의 경우도 대부분 안건 상정을 지연하거나 상정 후에도 처리를 미루다가 대부분 심사기한 만료 혹은 국회 임기만료로 자동 폐기되었다. 또한 제17대 국회 들어 2005년 1월 6일에 국회 사상 최초로 윤리특위가 국회의원 3명의 징계를 결정하는 등 총 37건의 징계안 중 10건이 가결되었지만 한 건도 본회의에 상정되지 않고 전부 폐기되었다. 제18대 국회에서도 이는 크게 개선되지 않았는데, 윤리특위에서 가결된 징계안이 본회의에서 실제 가결(출석정지 30일)된 사례가 1건 있지만 이를 제외한 나머지 53건의 징계안은 모두 폐기, 부결 내지 철회되었다.

<표 8> 국회별 국회의원 징계안 및 윤리심사안 처리현황

대 별	안건별	요구	윤리특별위원회 심사				본회의심의	
			가결	부결	철회	폐기	가결	부결
16대	징계	13		-		13	-	-
	윤리심사	3		3		-	해당 없음	
17대	징계	37	10	5	5	17	-	-
	윤리심사	45	7	11	2	25	해당 없음	
18대	징계	54	1	7	16	30	1	-
	윤리심사	2	-	-	-	2	해당 없음	

주1) 폐기는 임기만료 폐기(징계안), 심사기한만료 폐기(윤리심사안), 의원직상실(사직 포함) 폐기를 포함

2) 국회법 개정(2010. 5. 28)으로 윤리심사사유를 징계사유에 포함시켜 징계제도를 일원화함.

3) 18대 국회에서 본회의에서 가결된 징계안 1건은 ‘출석정지 30일’

자료: 국회사무처 자료; 박석희(2006)

2. 인과적 추론을 통한 2차 이론화

국회의원 이익상충에 대한 논의는 국내는 물론 해외에서도 많은 연구가 축적되어 있는 것은 않은 상황이다. 주로 이익상충 회피와 관련된 법제도 개선에 대한 규범적이고 처방적 연구가 이루어져 왔으나 이익상충의 원인에 대한 심층적 분석은 찾아보기 어렵다. 물론 정당경쟁이 국회의원 이익상충 문제를 심화시킬 것이라는 이론적 설명은 아직 명확하지 않다. 그럼에도 이익조직화의 관점에서 보면 정당경쟁, 특히 양당체제의 확대는 역설적으로 경쟁적 정당들이 집합적 이익을 극대화하는 현상으로 이어질 수 있다. 정당경쟁의 원천에 대해 경제적 측면에서의 연구들은 정당경쟁이 재산권구조와 배분양식

12) 윤리심사는 국회의원윤리강령 및 윤리실천규범 위반행위, 징계는 국회법 155조 2항의 1호 내지 11호에 해당하는 행위에 대해 요구하는데, 그 동안 동일사유로 윤리심사와 징계를 중복 요구할 수 없었으나 2010년 5월부터 윤리심사사유를 징계사유에 포함시켜 징계제도를 일원화하였다.

등 경제제도에 대한 갈등에서 기원하는 것으로 보며, 신정치(new politics) 측면에서의 연구들은 생태, 삶의 태도, 공동체, 종교, 국가 간 인구이동 등 다양한 비경제적 쟁점들에 대한 정당의 입장에 기인하는 것으로 이해한다. 그런데 정당경쟁의 원천은 국가마다 상이하며, 2000년대 이후 나타난 한국의 양당적 경쟁구조는 정책쟁점들에 대한 이념적 대립뿐 아니라 국내의 정치, 사회, 역사적 맥락에 영향을 받아 왔다. 이로 인해 정당경쟁이 정책경쟁을 확대하면서도 국회의원들의 유인구조로 인해 이익상충 문제를 심화시킨 것으로 볼 수 있다.

국회의원의 유인구조에 대한 고전적 논의로서 Mayhew(1974)에 의하면 국회의원들은 높은 보수, 명예, 의회에서의 영향력 확보 등 선거를 통한 단기적 보상을 중요한 유인으로 인식하면서도 이러한 목표들을 지속적으로 달성하기 위해 근본적으로 재선을 핵심적 목표로 추구한다. 이러한 다차원적 유인구조로 인해 국회의원들은 단기적 보상뿐 아니라 재선을 통한 장기적 보상을 추구하게 되며 이로 인해 국회의원들의 행태는 복잡성을 보이게 된다. 즉, 국회의원들은 단기적 보상을 위한 사익 추구활동 이외에 재선을 위해 본연의 공익활동에도 충실할 것으로 기대된다. 하지만 Mayhew(1974)가 국회의원들의 재선을 위한 활동으로 인지도 제고를 위한 홍보(advertising), 특수이익(particularized benefits) 제공을 통한 유권자에 대한 신뢰요구(credit claiming), 다양한 정책 쟁점들에 대한 입장, 주로 암묵적이고 보수적인 입장 취하기(position taking) 등을 제시하듯이 국회의원 재선을 중요한 목표로 추구한다는 점이 반드시 사익추구활동을 제약하는 것으로 보기는 어렵다. 더욱이 한국은 상대적으로 국회의원 교체율이 높은 수준인 것으로 조사되고 있는데(전진영, 2013), 이는 국회의원들의 재임 중 행태와도 무관치는 않을 것이다.

이익조직화(interest organization) 이론에 의하면 집단 간 경쟁의 확대는 역설적으로 경쟁에 참여하는 집단들 간에 집합적 이익을 극대화하게 되며, 이는 경쟁무대에서 배제된 집단들과의 이익차별화로 이어지게 된다(Gray and Lowery, 1995; Moe, 1988). 물론 이익조직화 이론은 주로 이익집단들을 대상으로 하고 있다. 하지만 조직적 차원에서의 경쟁확대가 역설적으로 집단들 간에 집합적 이익에 대한 결집으로 이어지는 현상은 정당경쟁의 확대와 국회의원 이익상충의 관계에서도 다소 설득력 있게 적용될 수 있을 것이다. 2장에서 검토한 대로 Fiorina and Abrams(2009)는 최근 미국 의회는 정당 간 이념적 대립과 정당구성원의 동질화로 인해 양극화가 심화되었고, 이는 시민들의 선호와 무관한 변화로서 주민대표성 상실의 원인이라고 논의하고 있다. 유권자들과 국회의원의 정책 선호에 있어 괴리가 나타나는 원인으로 이들은 대통령 후보 경선평정, 후보자 중심의 정치, 기록화된 투표, 개방화된 회의, 정치적 연합의 강화, 여론조사의 확산, 개방화된 관료제, 새로운 기술 발달 등으로 인해 최근 의회정치에서 의원 개인보다 정당의 역할이 강화되고 있는 점, 또한 분할투표이론에 따라 유권자들이 어떤 정책에 대해 자신들의 입장을 표명하는 것과 실제 선거에서 투표하는 것 사이에는 괴리가 존재한다는 점을 지적한다.

이러한 논의들을 종합해 볼 때 한국의 양당적 경쟁구조의 확대는 정당 간 이념적 혹은 정책적 대립의 확대, 유권자들의 분할투표 성향, 정당 역할의 증대 등에 기인하며, 이로 인한 국회의 양극화는 국회의원들의 재선에 대한 불확실성을 보다 증가시킨 것으로 해석할 수 있다. 이러한 상황에서 국회의원들은 자기이익을 조직화·극대화하기 위해 다소 상반된 행태를 나타낼 가능성이 높다. 즉, 일부 국회의원들은 직접적으로 단기적 보상을 극대화하는 행태를 취할 가능성이 있고, 반대로 다른 국회의원들은 재선을 위해 보다 적극적이고 충실한 직무 수행태도를 보일 수 있다. 하지만 재선을 목표로 하는 경우에도 간접적으로 단기적 보상을 향한 행태를 나타낼 가능성이 전혀 없다고 보기는 어렵다. Mayhew의 논의대로 재선을 위한 활동이 반드시 공익활동만은 아니며 다양한 유형일 수 있기 때문이다. 따라서 정당경쟁, 특히 양당적 경쟁구조의 확대가 국회의원들의 이익조직화를 야기할 가능성이 있고, 이로 인해 이익상충문제가 심화되는데 있어 일정한 조건이 될 수 있다는 가설적 관계를 설정해 볼 수 있을 것이다.

다만 본 연구만으로는 양자의 관계에 대한 심층적인 설명적 이론(2차 이론)을 구성하는데 다소 한계가 있으며 정당경쟁의 확대가 국회의원들의 자기이익 조직화를 심화시키는 기제들에 대해서는 보다 심층적인 분석을 통해 논증될 필요가 있다. 즉, 본 연구의 분석결과만으로 정당경쟁이 국회의원 이익상충문제를 심화시키는 충분조건 혹은 필요조건이라고 단정하기는 어려우며 본 연구에서 제시된 핵심근거들(diagnostic evidences)의 위상은 아직은 이와 같은 관계의 존재 가능성을 희미하게 보여줄 수 있는 ‘흔들리는 풀잎’ 수준에 불과하다고 보는 것이 겸손한 결론이라고 할 것이다. 그러나 양당적 경쟁구조의 확대가 이익상충문제의 심화 현상에 있어 필수적인 조건이 될 가능성, 즉 ‘회오리’ 수준의 근거가 될 가능성을 전혀 배제할 수는 없다.

요컨대 2차 이론화의 결과 정당 간 이념적 혹은 정책적 대립의 확대, 유권자들의 분할투표 성향, 정당 역할의 증대 등에 따른 양당체제의 심화는 국회의원들의 재선에 대한 불확실성을 증대시킴으로써 역설적으로 국회의원들의 이익조직화를 통한 이익상충문제를 확대시킬 것으로 결론내릴 수 있다. 재선 가능성을 낮게 인식할 경우 직접적으로 단기적 보상을 극대화하는 행태를 취할 가능성이 있고, 재선을 보다 적극적인 목표로 추구하는 경우에도 간접적으로 단기적 보상을 향한 행태를 보일 가능성이 있다. 이러한 결과는 국회의원 이익상충 회피를 위한 보다 엄격한 법·제도를 통한 의회윤리 확립이 중요하다는 점을 중요한 실천적 함의로 제시해 준다. 이익상충문제를 통제하기 위해서는 국회윤리와 관련된 각종 법령과 제도에 대한 개선노력을 보다 확대해야 한다. 그럼에도 국회윤리와 관련하여 국회법, 공직자윤리법, 공직선거법, 국정감사 및 조사에 관한 법률 등의 관련 규정들은 다분히 선언적이고 추상적인 수준에 머물고 있다. 이러한 측면에서 볼 때 2011년에 국회법 개정을 통해 각종 파행적인 국회운동을 방지하기 위한 제도개선이 이루어진 점은 주목할 만하지만 제18대 국회에서 임기만료로 폐기된 ‘국회의원 윤리규칙(안)’을 보다 강화하는 등 보다 구속력과 실행력이 있는 의회윤리제도를 확립하는 노력이 강화되어야 할 것이다.

<그림 2> 인과추론 검증전략에 따른 정당경쟁과 국회의원 이익상충 관계의 검증결과

	인과추론을 위한 충분조건		결과
인과추론을 위한 필요조건	흔들리는 풀잎(Straw-in-the-Wind)	연기나는 권총(Smoking-Gun)	아니오
	회오리(Hoop)	이중 확인(Doubly Decisive)	예
결과	아니오	예	

V. 결론

정당경쟁과 국회의원 이익상충이라는 매우 거시적인 변수들 간의 관계를 기술하는 것은 일견 너무나 도전적이라서 이를 객관적이고 타당성 있게 분석하기 어려울 수 있다. 하지만 정치 혹은 정책현상을 분석함에 있어 새로운 현상의 발견은 때로는 도전적인 과학활동을 통해 달성될 가능성이 있기 때문에 비록 다소 대담해 보이는 연구라고 하더라도 일정한 가치를 인정할 수 있을 것이다. 특히 국회의원 이익상충 문제를 해결하기 위한 그 동안의 다양한 제도 개선 노력에도 불구하고, 이익상충 문제가 크게 개선되지 않고 있다는 사실은 기존의 이론적 틀에서 벗어난 새로운 관점과 시각에서 이 문제에 접근할 필요성이 있음을 보여준다. 이에 따라 본 연구는 국회의원 이익상충 문제를 기존의 행태적 설명이나 제도적 설명에서 벗어나 정당경쟁의 확대 현상과 연결하여 이를 정당들의 조직적 차원에서의 선택의 결과로 설명하고자 하였다.

국회의원 이익상충 실태는 크게 직업윤리 미준수, 경제적 이익상충, 권익의 남용 등 세 가지 차원에서 분석하였다. 구체적인 척도로서 먼저 결석실태를 보면 대의기관으로서 국회의 충실한 역할 수행을 기대하기 어려운 정도라고 판단된다. 매 국회마다 임기 말에는 의정활동에 적극 참여하는 듯한 행태를 보이지만 새로운 임기 시작과 함께 매우 상반된 모습이 나타나고 있다. 겸직문제 역시 16대 국회 이후 심각한 수준을 보이고 있다. 교육계와 법조계 겸직자가 높은 비중을 차지하고, 겸직자 중 2개 이상의 직위 겸직자의 비중이 매 국회마다 30% 안팎을 보이고 있다. 국회의원의 겸직은 직무전념의 무 태만뿐 아니라 경제적 이익상충 문제로 이어질 수 있기 때문에 주요국들은 이를 엄격히 제한하고 있다. 또한 국회의원의 징계 및 윤리심사안 처리실태는 윤리특위의 유명무실화 등 국회 징계제도의 낮은 실효성을 보여주고 있다. 17대 국회에서 10건의 징계안이 국회 사상 최초로 윤리특위에서 가결되었지만 본회의에서 실제 징계의결로 이어진 것은 0건이었고, 18대 국회에서도 1건의 징계안이 본회의에서 가결된 경우를 제외하고는 징계안의 대부분은 윤리특위에서 폐기나 철회되었다. 체포·구속동의안 처리실태

역시 비슷한 양상을 보여주고 있다.

제16대 국회 이후 나타난 의석 점유비율의 변화를 보면 2000년 이후 한국에서는 양당적 경쟁구조가 확대되어 왔음을 확인할 수 있다. 비록 제18대 국회에서 이러한 특징이 다소 완화되었지만 현 제19대 국회 들어 양당적 경쟁구조는 다시 심화되었다. 일부 진보정당이 원내 진입에 성공하는 등 2000년 이후 한국의 정당구조가 일부 변화되었지만 아직 제3정당으로 부상하지 못하고 있는 상황에서 양당적 경쟁구조가 더욱 고착화되고 있는 상황이다. 물론 본 연구에서 확인된 제16대 국회 이후 심화된 양당적 경쟁구조가 국회의원 이익상충문제를 심화시켰음을 입증하기에는 아직은 ‘흔들리는 풀잎’ 수준이거나 최대한 해석해도 필요조건 관계를 의미하는 ‘회오리’ 수준의 증거라고 할 것이다. 따라서 행태적 차원이나 제도적 차원에서의 연구는 여전히 주요한 이론적 좌표를 제시해 줄 수 있다. 하지만 본 연구를 통해 양당적 경쟁구조의 확대가 국회의원 이익상충 문제를 심화시킬 수 있다는 새로운 가설적 관계의 가능성을 확인할 수 있다. 물론 양자의 관계가 필요조건관계인지 혹은 충분조건관계인지에 대해서는 보다 심층적인 분석이 요구된다.

본 논문이 국회의원 이익상충 회피에 대해 갖는 실천적 함의는 이것이 단순히 국회 윤리제도 개선만으로 달성되기에는 많은 한계가 아니며, 제반 국회운영방식, 선거제도, 정당제도와 같은 정치제도의 전반에 걸친 제도개선이 뒷받침되어야 한다는 점을 들 수 있다. 물론 실효성 있고 체계화된 윤리규칙의 제정은 시급하다. 미국, 독일 등의 경우 의회윤리규칙이 직무전념, 품위유지, 겸직, 특권향유 등에 대해 매우 세부적으로 규정하고 있다는 점에서 한국도 윤리특위의 위상 강화, 징계유형 및 기준 등의 구체화, 자문·조사기구의 독립성과 전문성 강화, 청가·결석사유의 엄격한 제한, 금품·선물 등의 허용기준과 유형의 구체화, 겸직 및 관련 재산의 보유·거래에 대한 세부기준 마련 등 국회윤리규정을 보다 구체화할 필요가 있다. 하지만 양당적 경쟁구조가 심화되는 상황에서 윤리제도의 개선만으로 국회의원 이익상충 문제에 효과적으로 대응하는데 한계가 있다. 국회 윤리제도와 더불어 제반 국회 운영제도, 선거제도, 정당제도의 개선이 필요하다.

참 고 문 헌

- 강장석(2012). 제19대 국회의 정상화·선진화 방안 모색. 「의정논총」, 7(1): 5-24.
- 강주현(2010). 단절: 미국정치에서 대표성의 붕괴. 「의정연구」, 16(2): 177-183.
- 국회윤리특별위원회(2004). 「미국 의회 윤리관계 법규」
- 김용철(2012). 국민참여입법을 위한 효율성 확보 방안. 「한국자치행정학보」, 26(1): 127-144.
- 대한민국국회. 「대한민국국회 60년사」.
http://www.assembly.go.kr/renew10/asm/ifn/yat_04.jsp.
- 대한민국국회. 국회의원 현황.
http://www.assembly.go.kr/renew10/mem/mem/mem_search.jsp.
- 박석희(2006). 국회의원 윤리제도의 쟁점과 과제. 「한국부패학회보」, 11(4).
- 박재창(2005). 국회의원의 겸직에 의한 이해충돌 관리제도 개선: 방향과 과제. 「한국정책과 학회보」, 9(3): 1-23.
- 박찬욱·김병국·장훈 공편(2004). 「국회의 성공조건: 윤리와 정책」. 서울: 동아시아연구원
- 윤태범(2004). 공직윤리 확보를 위한 이해충돌 회피의 제도화 방안. 한국행정학회 2004 춘계학술대회 발표논문집, pp.1-35.
- 이덕훈(2004). 「각국의 윤리정책 비교: 부패라운드와 기업윤리, 정부, 정치의 관계」. 국회 윤리특별위원회 조사보고서.
- 이지호(2010). 영국의회의 의원윤리 사건과 개혁. 「의정연구」, 16(2): 143-155.
- 이현우(2009). 「의원윤리연구」. 국회 연구용역보고서.
- 임도빈(2002). 행정윤리관의 분석틀 모색: 서양철학이론을 중심으로. 「행정논총」, 40(3):
- 임성호(2010). 의원윤리의 재개념화: 의회민주주의를 위한 제도윤리의 정립. 「사회이론」, 37: 39-72.
- 전진영(2013). 국회의 의원입법 현황과 주요국 사례 비교. 국회입법조사처. 「이슈와 논점」, 671호
- 중앙선거관리위원회. 제19대 국회의원선거, 당선인 각종통계. <http://info.nec.go.kr/> 2013.7.1 일 접속
- 함성득(2004). 국회의원의 윤리강화방안. 국회윤리특위 공청회 자료집. 「국회의원 윤리강화」.
- 헤럴드경제. 여야 지도부 ‘특권 퇴출’ 나섰는데...의원들은 “뭐가 특권인지”. 2013.4.2.
http://news.heraldcorp.com/view.php?ud=20130402000469&md=20130404004138_AP
- Bartolini, S. and Mair, P.(1990). *Identity, Competition, and Electoral Availability: The Stabilization of the European Electorate, 1885-1985*. Cambridge: Cambridge Univ. Press.
- Beard, E. and Horn, S.(1975). *Congressional Ethics: the View from the House*. Washington DC: Brookings Institution.

- Bennett, A.(2010). Process Tracing and Causal Inference. In H. E. Brady and D. Collier (ed). *Rethinking Social Inquiry: Diverse Tools, Shared Standards*. 2nd ed., pp.207-219, Lanham, MD: Rowman and Littlefield.
- Brady, H. E.(2010). Data-Set Observations versus Causal-Process Observations: The 2000 U.S. Presidential Election. In H. E. Brady and D. Collier (ed). *Rethinking Social Inquiry: Diverse Tools, Shared Standards*. 2nd ed., pp.237-242, Lanham, MD: Rowman and Littlefield.
- Chafetz, J.(2007). Cleaning House: Congressional Commissioners for Standards. *The Yale Law Journal*, 117(1): 165-173.
- Collier, D.(2011). Understanding Process Tracing. *Political Science and Politics*, 44(4): 823-830.
- Collier, D., Brady, H. E. and Seawright, J.(2010a). Sources of Leverage in Causal Inference: Toward an Alternative View of Methodology. In H. E. Brady and D. Collier (ed). *Rethinking Social Inquiry: Diverse Tools, Shared Standards*. 2nd ed., pp.161-199, Lanham, MD: Rowman and Littlefield.
- Collier, D., Brady, H. E. and Seawright, J.(2010b). Outdated Views of Qualitative Methods: Time to Move On. *Political Analysis*, 18(4): 506-513.
- Evans, G. and Whitefield, S.(1993). Identifying the Bases of Party Competition in Eastern Europe. *British Journal of Political Science*, 23: 521-548.
- Fiorina, M. P.(1989). *Congress: Keystone of the Washington Establishment*. New Haven: Yale University Press.
- Fiorina, M. P. and Abrams, S. J.(2009). *Disconnect: The Breakdown of Representation in American Politics*. Norman: University of Oklahoma Press.
- Fiorina, M. P., Abrams, S. J. and Pope, J. C.(2010). *Culture War?: The Myth of a Polarized America*, 3rd ed. Longman Publishing Group
- Flanagan, S. and Lee, A.-R.(2003). The New Politics, Culture Wars, and the Authoritarian- libertarian Value Change in Advanced Industrial Societies. *Comparative Political Studies*, 36: 235-270.
- Franklin, M.(1992). The Decline of Cleavage Politics. In M. Franklin, T. Mackie and H. Valen (Eds.). *Electoral Change: Responses to Evolving Social and Attitudinal Structures in Western Europe*. pp.383-405. Cambridge: Cambridge University Press.
- George, A. L. and Bennett, A.(2005). *Case Studies and Theory Development in the Social Sciences*. Cambridge, MA: MIT Press.
- Getz, R. S.(1967). *Congressional Ethics: the Conflict of Interest Issue*. N.J.: Van Nostrand.
- Gray, V. and Lowery, D.(1995). The Demography of Interest Organization Communities: Institutions, Associations, and Membership Groups. *American Politics Research*, 23(1): 3-32.

- Hix, S.(2001). Legislative Behaviour and Party Competition in the European Parliament: An Application of Nominate to the EU. *Journal of Common Market Studies*, 39(4): 663-688.
- King, G., Keohane, R. O., and Verba, S.(1994). *Designing Social Inquiry: Scientific Inference in Qualitative Research*. Princeton, NJ: Princeton University Press.
- Kitschelt, H.(1988). Left-libertarian Parties. *World Politics*, 40: 194-234.
- Kitschelt, H.(1992). The Formation of Party Systems in East Central Europe. *Politics and Society*, 20: 7-50.
- Kitschelt, H. and Wilkinson, S. I.(2007). *Patrons, Clients and Policies: Patterns of Democratic Accountability and Political Competition*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Kroszner, R. S. and Stratmann, T.(1998). Interest-group Competition and the Organization of Congress: Theory and Evidence from Financial Services' Political Action Committees. *The American Economic Review*, 88(5): 1163-1187.
- Lindbeck, A. and Weibull, J. W.(1987). Balanced-budget Redistribution as the Outcome of Political Competition. *Public Choice*, 52: 273-297.
- Lipset, S. M. & Rokkan, S.(1967). Cleavage Structures, Party Systems and Voter Alignments: An Introduction. In S. M. Lipset and S. Rokkan (eds.). *Party Systems and Voter Alignments: Crossnational Perspectives* (pp.1-64). New York: Free Press.
- Mahoney, J.(2010). After KKV: The New Methodology of Qualitative Research. *World Politics*, 62(1): 120-147.
- Mark, G., Hooghe, L., Nelson, M., and Edwards, E.(2006). Party Competition and European Integration in the East and West: Different Structure, Same Causality. *Comparative Political Studies*, 39(2): 155-175.
- Marks, G. and Steenbergen, M.(2002). Understanding Political Contestation in the European Union. *Comparative Political Studies*, 35(8): 879-892.
- Mayhew, D. R.(1974). *Congress: The Electoral Connection*. New Haven: Yale University Press. 김준석 역(2010). 「의회: 선거 커넥션」. 동국대학교 출판부
- Moe, T. M.(1988). *The Organization of Interests: Incentives and the Internal Dynamics of Political Interest Groups*. Chicago: Chicago University Press.
- Roberds, S. C.(2004) Do Congressional Ethics Committees Matter? U.S. Senate Ethics Cases, 1789-2000. *Public Integrity*, 6(1): 25-38.
- Saalfeld, T.(2000). Members of Parliament and Governments in Western Europe: Agency Relations and Problems of Oversight. *European Journal of Political Research*, 37(3): 353-376
- SBS CNBC. 국회의원의 200가지 특권...외국인들 보더니 "놀랍고 무섭다". 2013.2.27. <http://sbscnbc.sbs.co.kr/read.jsp?pmArticleId=10000539572>

- Smith, R. A.(1995). Interest Group Influence in the U. S. Congress. *Legislative Studies Quarterly*, 20(1): 89-139.
- Stigler, G. J.(1972). Economic Competition and Political Competition. *Public Choice*, 13(1): 91-106.
- Thompson, D. F.(1995). *Ethics in Congress: From Individual to Institutional Corruption*. Washington D.C.: The Brookings Institute
- Tilly, C.(2001) Mechanisms in Political Processes. *Annual Review of Political Science*, 4: 21-41.
- Tolchin, M. and Tolchin, S. J.(2001). *Glass Houses: Congressional Ethics and the Politics of Venom*. Cambridge, MA: Westview Press.
- Wright, J. R.(1996). *Interest Groups and Congress: Lobbying, Contributions, and Influence*. Ch.3. Interest Groups, Congress, and Public Policy. MA: Simon & Schuster Company, pp.37-73.
- <http://www.polisci.ufl.edu/usfpinstitute/2009/documents/readings/wright1996.pdf>
- Xia, M.(2000). Political Contestation and the Emergence of the Provincial People's Congresses as Power Players in Chinese Politics: A Network Explanation. *Journal of Contemporary China*, 9(24): 185-214.
- Zielinski, J.(2002). Translating Social Cleavage into Party Systems: The Significance of New Democracies. *World Politics*, 54: 184-211.

투고일자 : 2013. 11. 04

수정일자 : 2013. 12. 13

게재일자 : 2013. 12. 23

국문초록

과정추적법에 의한 정당경쟁과 국회의원 이익상충 관계의 분석

박석희(가톨릭대)

정치체제의 민주화가 공고화된 이후 국내 정당경쟁은 다당적 경쟁구조에서 양당적 경쟁구조로 점차 변화되어 왔다. 특히 제16대 국회가 출범한 2000년 이후 원내 의석점유비율 변화 등을 보면 양당적 경쟁구조의 심화현상을 확인할 수 있다. 양당적 경쟁구조의 확대와 함께 제16대 국회 이후 국회의원들의 이익상충 문제도 심화되어 왔다. 이익상충 문제는 경제적 이익상충에 국한되지 않고 직무전념의무 등 직업윤리 미준수, 국회의원 권익남용 등의 차원에서 넓게 규정될 수 있는데, 제16대 국회 이후 이익상충 문제가 확대된 것으로 나타났다. 이러한 배경 하에서 본 연구는 질적연구방법 중 하나인 ‘과정추적법’을 통해 정당경쟁과 국회의원 이익상충에 대한 가설적인 관계를 설정하고, 이를 분석하고자 한다. 핵심 개념들에 대한 이론적 논의에 이어 원내 의석점유비율과 의원입법안 발의현황을 중심으로 국회별 정당경쟁실태를 기술하였고, 이익상충 문제는 직업윤리 미준수, 경제적 이익상충, 권익 남용의 세 가지를 중심으로 기술하였다. 본 연구의 기본적 목적은 정당경쟁과 국회의원 이익상충의 관계에 대한 1차 이론, 즉 가설적 관계에 대한 체계적인 기술적 이론을 제시하는데 있으며, 이에 대한 보다 정교한 2차 이론, 즉 설명적 이론으로의 발전은 제한적으로 시도되었다. 분석결과 양당적 경쟁구조의 확대는 국회의원 이익상충 문제와 밀접한 관련성이 있고, 이는 기존의 이론적 논의들에 대한 대안적 설명이 될 수 있음을 확인하였다.

주제어: 정당경쟁, 국회의원 이익상충, 과정추적법, 기술적 이론, 설명적 이론