

규제연구 제26권 제2호 2017년 12월

의원입법의 사익추구행위에 관한 연구: - 의원입법규제의 편익의 보편성을 중심으로 -*

허 신 회** 김 태 윤***

본 연구는 사익을 추구하는 이기적인 존재로 개인이나 기관을 전제하는 정치경제학의 시각에서, 규제입법과정에서 정치인들의 사익추구행위가 나타남을 입증하고자 하였다. 특히 입법영향요인에 관한 기존의 연구들을 검토하고, 이를 바탕으로 연구가설 및 연구모형을 제시하였다. 다만 관련 선행연구가 많지 않아 정치학에서의 입법 이론을 차용하여 연구를 설계하였다. 가설 검증을 위하여 의원입법규제 모니터링의 결과를 분석 자료로 활용하였다. 분석결과, 대표발의 의원의 소속이 야당일 경우, 공동발의 의원의 수가 증가할수록, 해당안의 상임위원회 소속 의원 수가 증가할수록, 대표발의 의원의 지역구가 광역시일 경우에 사익추구행위가 더 강하게 나타났다. 본 연구는 몇몇 한계에도 불구하고, 의원입법규제를 연구함에 있어 정치인에 대한 정치경제학의 가정이 여전히 유용한 시각임을 재확인시켜주고 있다.

핵심 용어: 규제, 의원입법, 정치경제학

* 이 논문은 2016년 한양대학교 교내연구비 지원으로 연구되었음

** 한양대학교 일반대학원 행정학과 박사수료, 서울시 성동구 왕십리로 222 한양대학교 정책과학대학 행정학과(gtjlsghl@nate.com)

*** 교신저자, 한양대학교 정책과학대학 행정학과 교수, 서울시 성동구 왕십리로 222 한양대학교 정책과학대학 행정학과(tykiim@gmail.com)

접수일: 2017/09/29, 심사일: 2017/11/01, 게재확정일: 2017/11/07

I. 서론

의원입법¹⁾ 건수는 기하급수적으로 늘어나고 있지만, 그에 비해 가결률은 지속적으로 낮은 수준에 그치고 있다.²⁾ 내용적으로 부실한 질 낮은 의안들이 무분별하게 발의된다는 비판이 지속적으로 제기되고 있다.³⁾ 의원입법규제⁴⁾ 역시 마찬가지다.⁵⁾ 규제의 효과에 대한 과학적이고 체계적인 검토 없이 무분별하게 발의되고 있다는 것이다.⁶⁾ 역대 정부에서 나름대로 상당한 규제개혁의 노력이 있음에도 불구하고 규제개혁 성과가 지지부진한 이유 중 하나라는 지적이 많다.⁷⁾ 이러한 상황을 해결하기 위한 노력도 지속적으로 이루어져왔다. 의원입법 규제영향평가의 도입과 같은 해결책도 제시된 바 있다.⁸⁾ 예산결산특별위원회와 비슷하게 규제개혁특별위원회를 국회 내에 설치하자는 주장도 제기됐다.⁹⁾ 신설·강화 규제뿐만 아

- 1) 보다 정확한 용어는 ‘의원발의 법률안’이지만(홍완식, 2008), 본 논문에서는 일반적으로 자주 사용되는 ‘의원입법’이라는 용어를 사용하고자 한다. 다만, 정확한 의미전달을 위하여 발의 주체의 명확한 구분이 필요할 경우에는 ‘의원발의’라는 표현도 사용하고자 한다.
- 2) ‘날립 의원입법... 발의 법안 11.5%만 통과’(동아일보, 2015.10.26.).
- 3) ‘마구잡이 의원입법, 이대로는 안 된다’(헤럴드경제, 2013.07.05.).
- 4) 규제를 포함하고 있는 의원발의 법률안을 의미하며, 보다 정확한 용어는 ‘의원발의 규제법률안’이나, 일반적으로 많이 사용되고 있는 ‘의원입법규제’라는 용어를 사용하고자 한다.
- 5) ‘의원발의 규제입법, 법안 수보다 규제조항이 2배 많아’(문화일보, 2016.06.02.).
- 6) ‘무분별한 의원입법 막아야 한다’(동아일보, 2013.12.23.).
- 7) “진정한 규제개혁을 규제의 품질을 개선하는 노력으로 파악하는 규제개혁 추진론자들은 신설 제정된 규제가 가질지 모르는 규제의 영향을 분석하는 노력이 배제되어 있는 의원입법 위주의 법률 제정이야말로 우리나라가 개선해야 할 첫 번째 규제개혁 과제라고 주장하게 된 것이다.”(김도훈, “규제개혁의 제도적 문제점과 개선을 위한 제안”, *Public Administration Focus*, 한국행정연구원, 2016.)
- 8) ‘의원입법 품질개선 위해 입법평가제 도입하자’(조선비즈, 2016.07.02.).
- 9) “중장기적으로는 현재 국회 예산결산특별위원회와 유사한 형태의 규제개혁특별위원회를 구성해 상임위에서 통과시킨 규제법안을 추진하도록 해야 한다.”(김태운, 의원입법규제 개선방안 모색, 규제관련 의원입법 개선 과제 발표논문집, 한국경제연구원·동아일보·한국규제학회 공동세미나, 2014.)

나라 융·복합 시대에 맞는 다양한 규제들의 체계적인 검토와 심사과정을 국회차원에서 수행할 수 있도록 하자는 취지이다. 그럼에도 불구하고, 이러한 노력들이 아직까지도 뚜렷한 성과를 보이지 못하고 있다.¹⁰⁾

여러 가지 원인이 있겠지만, 무엇보다도 정치인들이 의원입법규제의 문제점들을 해결해야 할 필요성을 느끼지 못하고 있기 때문으로 보인다.¹¹⁾ 정치경제학에서 말하듯, 재선을 가장 중요한 목적함수로 삼고 있는 정치인은 자신과 이해관계에 있는 이익집단, 지역구민 등의 요구에 대응하는 일이 가장 중요할 것이다. 특히 정치인에게 있어 입법, 그중에서도 의안을 발의하는 행위 자체는 자신과 관련된 이해관계집단이나 지역구민에게 신호(signal)를 보내는 수단이며, 정치인 자신의 정치적 목적을 달성하기 위한 수단이다(Katzmann, 1989). 때문에 자신이 발의한 규제안이 국가적 규제개혁의 방향과 일치되어야 할 필요성을 크게 느끼지 못하며(전영평, 2009), 개별적 특수성과 이해관계를 반영한 의안을 지나치게 많이 그리고 자주 발의한다(김태운, 2013).¹²⁾ 결국 정치인들이 공익을 위한 입법을 해야 함에도 불구하고, 자신의 정치적 목적을 위해서 입법을 하고 있다는 것이다. 입법에서 나타나는 이러한 정치인들의 사익추구행위는 이론적으로나 사례연구들을 통해서 논의된 바 있다. 최근에는 우리나라의 규제입법에 로그롤링 현상이 나타남을 입증한 연구(김성준·하선권, 2015)도 있다. 하지만 아직까지 우리나라의 입법과정에서 정치인들의 사익추구행위가 어떻게 나타나는지 그리고 어떤 요인에 의해 영향을 받는지에 대한 연구는 부족한 실정이다.

이에 본 연구는 입법, 특별히 규제입법과정에서 정치인들의 사익추구행위가 나타남을 실증적으로 입증하고자 한다. 이를 위해 2012년부터 2015년까지 (사)한국규제학회에서 수행한 “의원입법규제 모니터링” 결과를 분석자료로 활용하였다. 또한 대상의안과 발의의원의 정보를 보완하기 위하여 국회 홈페이지 및 의안정보시스템 홈페이지를 통해 의원의 소속정당, 당선횟수, 지역구, 성별 등을 추가하였고, 이 자료를 바탕으로 OLS회귀분석을 실시하여 가

10) ‘말로만 규제혁파...포퓰리즘적 반기업 입법 자제돼야’(브릿지경제, 2016.09.11.),

11) ‘이상돈 “법은 한번 만들어지면 통제 힘든데 의원들이 입법 너무 가볍게 생각해”’(한국경제, 2016.08.24.)

12) 발의하는 정치적 행위(법안발의)와 의결하는 정치적 행위(법안가결)에는 상당한 차별성이 존재할 것이다. 의결과정에서는 물론, 여야관계, 정국의 추이 등등 여러 가지 복잡한 이슈들을 고려해야 하겠으나, (어차피 통과할 가능성도 낮은 등) 큰 부담이 없는 발의과정에서는 오히려 의원들의 정치적 입장이 보다 선명하게 드러난다고 볼 수 있을 것이다. 이는 McChesney(1997)가 미국 주의원들이 가결에는 관심 없이 사익편취만을 위해 발의한 법안들을 “우유 짜내기 법안(milk bills)” 등으로 부른다고 지적한 것과 같은 맥락에서 이해할 수 있을 것이다.

설들을 검증하고자 하였다.

II. 정치인의 사익추구에 대한 이론적 고찰과 가설의 개발

1. 정치인의 사익추구에 대한 이론적 고찰

정치경제학(political economy)은 인간을 사익을 추구하며(self-interested), 개인의 효용을 극대화(utility maximization)하려는 존재로 바라본다. 정치경제학은 경제학의 분석방법을 적용하여 정치행태와 제도를 분석하는 학문분야로(Weingast & Wittman, 2008), 방법론적 개인주의, 교환으로서의 정치, 인간에 대한 합리성 가정들을 기본전제로 한다(Buchanan & Tollison, 1984). 특히, 인간에 대한 경제학의 전제를 받아들여, 정치인간(homo politicus)을 경제인간(homo economicus)으로 바꾸어 놓고 정책현상에 접근한다. 결국, 정치경제학의 시각에서 인간은 개인의 목표를 달성하기 위한 동기를 가지고 이를 성취하려는 목적합리적인 존재이며, 비용을 최소화하고 효용을 극대화하려는 존재(rational maximizer)이다(민경국, 1993).

정치경제학의 관점에서 정치인 역시 사익을 추구하는 경제인간이다. 정치인도 합리적인 행위자이기 때문에 자신의 효용을 극대화하려한다(Stigler, 1971). 그런데 정치인들이 소득, 권력, 명예, 이념의 실현, 공익의 실현 등의 행위동기를 가진다하더라도, 우선 선거에서 승리할 필요가 있다. 정치인들이 어떤 성향을 가지고 있든, 사익을 추구하던 공익을 추구하던지 간에, 선거에서 이긴다면 원하는 것을 얻을 수 있지만, 선거에서 이기지 못한다면 자신들이 원하는 것을 애초에 성취할 수 없기 때문이다(민경국, 1993). 이에 정치인들은 자신의 효용을 극대화하기 위해 재선(re-election)가능성을 높이려는 노력을 기울이게 된다(Ferejohn, 1974; Fiorina, 1989; Mayhew, 1974). 즉, 정치인들은 선거에서 승리하기 위하여, 자신들을 지지하는 유권자들의 표를 가능한 많이 확보하려한다(Peltzman, 1976). 특히 정치인들은 자신을 지지하는 유권자들을 우선적으로 고려하게 된다. 민주주의 정치체제는 유권자의 투표에 의해 선거의 승패가 결정되기에, 정치인들은 지역구 유권자 및 이익집단의 요구에 민감하다(최병선, 1992). 그렇기 때문에 정책형성 과정에서 그들을 배려할 수밖에 없다(소병희,

1996). 결국 정치인들은 사회전체의 의견보다는 자신의 지역구 유권자들과 관련 이익집단의 의견에 더 집중하며, 이들을 위한 정책을 형성하게 된다(Weingast, 1981).

규제에 대한 정치경제학적 논의들은 이러한 주장들을 뒷받침해준다. 대표적으로 살펴보면, 경제규제이론을 제시한 Stigler(1971)는 정치인을 이익을 추구하는 존재로 파악하고 있으며, 정치인에게 있어 이익은 재선이라고 보았다. 규제일반이론을 제시한 Peltzman(1976) 역시 정치인은 재선을 위해 자신을 지지하는 투표를 극대화하려는 존재로 바라보고 있다. Peltzman은 Stigler와 달리 규제를 통해 이익을 얻는 이익집단이 하나일 필요는 없다고 한 점에서 차이가 있지만, Stigler와 Peltzman 둘 모두 규제가 이익집단(산업)과 정치인(규제자) 간의 거래를 통해 만들어진다고 보았다.

Becker(1983) 역시 정치인과 이익집단 간의 정치적 거래에 의해 규제가 이루어진다고 보았으며, 어떤 이익집단이 효과적으로 자신들이 원하는 규제를 얻어내는지를 분석한 바 있다. 실제로 미국의 철도관련 규제에 대한 Gilligan et. al.(1989)의 연구는 규제가 이익집단과 정치인 사이의 거래에 의해서 얼마든지 이루어질 수 있음을 보여주고 있다. 정치인의 측면에서 보자면, 결국 정치인 자신의 정치적 이익을 획득하기 위하여 이익집단을 위한 규제를 형성한다고 볼 수 있다.

정리하면, 정치경제학의 입장에서 정치인은 사익을 추구하며 재선가능성을 극대화하려고 하고, 이를 위해 지역구 유권자나 관련 이익집단을 위한 정책을 형성하려고 한다. 이는 곧 정책형성과정 속에 정치인들의 사익추구행위가 나타난다는 것을 의미한다. 규제정책도 이러한 경향에 예외가 되지는 않을 것이다. 재선을 가장 중요한 목적함수로 하는 정치인들은 많은 경우 Wilson(1980)이 분류한대로 고객정치상황(client politics)과 이익집단정치상황(interest groups politics)에 놓이게 될 것이다. 이러한 상황에서는 규제의 (감지된)비용은 분산되거나 집중되어 나타나겠지만, (감지된)편익은 집중되어 나타나게 된다. 특히 위의 두 가지 상황의 경우 편익을 얻게 되는 집단의 정치행동의 유인이 (편익이 분산되는 경우에 비해)상대적으로 강하게 나타나므로, 정치인의 사익추구행위가 남발될 가능성이 상대적으로 높다고도 할 수 있다.

2. 연구 가설의 개발: 입법과정에서 사익추구에 영향을 미치는 요인

의회에서의 입법은 사회의 여러 이해관계가 서로 상호작용하는 과정이다. 정치상황이나 사회의 변화에 따라 복잡하고 다양한 요인들이 입법에 영향을 미친다. 본 장에서는 의회에서의 입법에 영향을 미치는 일반적인 요인을 탐색하고, 규제입법의 과정에서 사익추구에 영향을 미치는 요인들에 대한 연구가설을 제시하고자 한다.

(1) 소속정당의 여야여부와 의원입법

미국의회에서 의원의 소속정당이 입법에 영향을 미치고 있으며(Aldrich, 1995; Cox & McCubbins, 1993; Cox & McCubbins, 2002; Cox & Poole, 2002; Jackson & King, 1989; Jenkins, 1999; Mayhew, 1974; Powell, 2000; Rohde, 1991; Snyder & Groseclose, 2000), 우리나라에서도 이와 같이 나타난다(가상준, 2009; 김성준·하선권, 2015; 김장수, 2006; 문우진, 2010; 서현진·박경미, 2009; 전진영, 2006; 조진만, 2005; 최정원, 2001; 최준영, 2006). 특히, 의안을 발의한 의원이 소속된 정당의 의석점유율, 여당인지 야당인지 여부가 입법에 영향을 미치는 것으로 나타났다. 대통령제를 취하는 미국에서는 입법결과가 의회의석의 과반수를 여당이 차지하는지 혹은 야당이 차지하는지에 따라 변한다(Powell, 2000). 미국 의회는 다수당지배주의를 취하고 있어 다수당이 입법아젠다를 통제하는데 유리하기 때문이다(Cox & McCubbins, 2002). 우리나라 의회는 다수당의 의회지배력이 미국 의회와 같이 강하지는 않지만(이현출, 2009), 미국 의회와 마찬가지로 다수당의 선택이 의회 입법에 핵심적인 역할을 하고 있다(가상준, 2009; 문우진, 2010).

조진만(2005), 최정원(2001), 최준영(2006)은 여야여부가 입법에 영향을 미친다는 것은 동의하나, 야당의회원이 여당의회원에 비해 더 활발한 입법활동을 한다고 주장한다. 조진만(2005)과 최정원(2001)은 그 원인을 야당의 역할에서 찾고 있다. 특히 야당의원들의 입법을 정부정책에 대한 비판과 새로운 대안의 제시라는 측면에서 바라보고 있다. 즉, 야당이 정부에 대한 견제 역할을 맡고 있기에 활발한 입법을 한다고 주장한다. 최준영(2006) 역시 야당의회원이 여당의회원에 비해 활발한 입법을 보여준다고 한다. 다만 이러한 원인을 의원들의 입법동기에서 찾고 있다. 특히 여당의회원이 야당의회원에 비해 입법에 대한 동기가 상대적으로 약할 것으로

보았다. 최준영(2006)은 여당의원이 정부입법에 무임승차하려는 유인이 강하기 때문이라고 주장한다. 정부가 발의한 의안은 의원이 발의한 의안에 비해 준비가 잘 되어있어 상대적으로 가결률이 높은 편이다. 실제로 의원발의안의 가결률과 정부제출안의 가결률은 큰 차이가 난다. 의원발의안의 경우 14대 국회부터 19대 국회까지 37.07%, 40.30%, 26.83%, 21.14%, 13.61%, 14.43%의 가결률을 보이는데 반해, 정부제출안의 경우 92.43%, 81.66%, 72.44%, 51.09%, 40.76%, 34.68%의 가결률을 보여주고 있다. 회기별 법안제출건수 및 가결건수와 가결률의 비교는 다음의 <표 1>과 같다.

<표 1> 회기별 법안제출 건수 및 가결건수와 가결률 비교표

구분		14대	15대	16대	17대	18대	19대
의원발의 13)	제출건수	321	1,144	1,912	6,387	12,220	16,729
	가결건수	119	461	513	1,350	1,663	2,414
	가결률	37.07%	40.30%	26.83%	21.14%	13.61%	14.43%
정부제출	제출건수	581	807	595	1,102	1,693	1,093
	가결건수	537	659	431	563	690	379
	가결률	92.43%	81.66%	72.44%	51.09%	40.76%	34.68%

자료: 국회 의안정보시스템(<http://likms.assembly.go.kr/bill/stat/statFinishBillSearch.do>)

다만 정부입법의 경우 의원입법과는 달리 상대적으로 복잡한 절차를 거치도록 되어있다. 14) 이러한 정부입법과정과 의원입법과정의 차이로 인하여 행정부는 정부입법과정을 우

13) 여기에서 “의원발의”는 제안자 구분에 따른 “의원”발의 법률안과 “위원장”발의 법률안을 모두 포함했을 경우를 의미한다. 위원장발의 법률안을 제외할 경우 의원발의 가결률은 더 낮은 수치를 보인다. 제안자 구분에 따른 “의원”발의 법률안과 “위원장”발의 법률안의 가결률은 다음의 표와 같다.

구분		14대	15대	16대	17대	18대	19대
의원발의 법률안	제출건수	252	806	1,651	5,728	11,191	15,444
	가결건수	51	123	255	696	639	1,134
	가결률	20.24%	15.26%	15.45%	12.15%	5.71%	7.34%
위원장발의 법률안	제출건수	69	338	261	659	1,029	1,285
	가결건수	68	338	258	654	1,024	1,280
	가결률	98.55%	100.00%	98.85%	99.24%	99.51%	99.61%

자료: 국회 의안정보시스템(<http://likms.assembly.go.kr/bill/stat/statFinishBillSearch.do>)

14) 이는 법률안의 준비과정에서 차이가 나타난다. 정부제출 법률안의 경우 1)법률안 입안, 2)관계부처와의 협의, 3)당정협의, 4)입법예고, 5)규제심사, 6)법제처의 심사, 7)차관회의/국무회의 심의, 8)대통령 서명 및 부서, 9)국회제출의 단계를 거치는데 반해 의원발의 법률안의 경우 1)입법준비, 2)법률안 입안, 3)국회 법제실의 검토, 4)법률안의 비용추계의 단계만 거치도록 되어 있다.

회하기 위해 의원들에게 입법을 부탁하기도 한다. 그렇기 때문에 여당의원들은 행정부의 입법에 무임승차할 유인이 상대적으로 크게 발생한다. 또한 김장수(2006)의 연구는 흥미로운 결과를 보여주고 있다. 김장수(2006)는 의원들과 의원보좌관들을 대상으로 인터뷰를 진행하였는데, 여기에서 의원발의 의안의 질적 수준, 정치적 편향성, 이익집단에의 포획에 대해 언급하고 있다. 인터뷰 대상자들은 의원발의 의안이 부처 간 협의 과정을 거친 정부발의 의안에 비해, 사회전체의 이익보다 특수 이해관계집단의 이익을 대변할 가능성이 높다는 점을 지적하고 있다. 또한 재정을 수반하는 정책을 입안하는 경우에도 의원발의 의안이 정부발의 의안보다 질적으로 떨어진다는 점을 지적한다. 특히 야당의원이 발의한 의안의 경우 정치적으로 편향되었으며, 특수한 이해관계자를 위한 측면이 매우 강하다는 점을 인정하고 있다.

정리하면, 의원의 소속 정당이 여당인지 야당인지 여부가 입법에 영향을 미치며, 여야소속여부에 따라 발의의안의 정치적 편향성이 차이가 나타난다. 이를 통해 야당의원이 발의한 규제입법이 사익추구적 동기에서 비롯될 가능성이 높다고 추정해볼 수 있다.

가설 1: 의원의 소속 정당의 여야여부가 사익추구적 규제입법의 경향에 영향을 미칠 것이다.

(2) 공동발의 의원 수와 의원입법

의안의 공동발의 의원 수도 입법에 영향을 미친다(목진휴, 2009; 문우진, 2010; 박윤희·박명호, 2013; 서현진·박경미, 2009). 의안의 가결 가능성은 공동발의 의원 수가 증가할수록 높아지기 때문에(목진휴, 2009; 문우진, 2010; 박윤희·박명호, 2013; 서현진·박경미, 2009), 의안을 발의한 의원은 공동발의 의원 수를 늘리려는 유인을 가지게 된다(박윤희·박명호, 2013)¹⁵. 특히 문우진(2010)의 연구결과는 공동발의 의원 수가 증가할수록 가결률이 높아지며, 원안가결능력 역시 상승하는 것으로 나타났다. 목진휴(2009) 역시 공동발의 의원 수가 의안의 가결능력에 영향을 미친다고 주장한다. 특히 의안의 발의에서 가결까지 소요되는 기간이 짧아질 것으로 보았다. 그는 공동발의 의원 수가 많다는 것은 그만큼 의원들 간의 공감대가 높다는 것을 의미하며, 따라서 국민적 지지도 높을 것이라고 한다. 이러한 공동발의 의원 수

15) 최정원(2004)은 의원들이 발의실적을 늘리기 위해 의안에 대한 검토 없이 서명하고 무임승차하는 ‘폼잇이 입법’ 때문에 공동발의 의원수가 늘어난다고 보았다.

의 증가는 로그롤링(logrolling)¹⁶⁾ 현상으로 이해되기도 한다(김성준·하선권, 2015; 박상운, 2015; 유은지·이정욱, 2015; Buchanan & Tullock, 1962; Tullock, 2000). 현 국회법은 의안을 발의할 경우 최소 의원 10인의 동의를 구하도록 규정하고 있다.¹⁷⁾ 따라서 의안을 발의하려는 의원은 자신의 정치적 역량을 동원하여 10인 이상의 인원을 구성해야 한다. 또한 발의의안이 가결될 수 있도록 다른 의원과의 관계에도 노력을 기울여야 한다. 따라서 의원들은 자신뿐만 아니라 동료 의원들의 다양한 이익이나 선호를 의안에 적절히 반영해야 한다.¹⁸⁾ 그리고 의안이 가결될 수 있도록 동료 의원을 설득하는 등 가능한 폭넓은 동의를 구하여야 한다. 이러한 현상은 로그롤링의 전형적인 모습이다.

즉 공동발의 의원 수가 입법에 영향을 미치며, 공동발의 의원 수의 증가는 로그롤링의 전형적인 모습을 보여준다. 의원들이 자신에게 이익이 될 것이라고 판단될 때 로그롤링에 참여하기에, 공동발의의원 수가 증가한다는 것은 의원들이 해당 의안을 통해 더 많은 이익을 얻을 수 있다는 것을 의미한다. 이를 통해 공동발의 의원 수가 많을수록 규제입법이 사익추구적 동기에서 비롯될 가능성이 높다고 추정해볼 수 있다.

가설 2: 공동발의 의원 수가 사익추구적 규제입법의 경향에 영향을 미칠 것이다.

16) 로그롤링은 입법과정에서 일어나는 의원 간의 정치적 지지의 교환을 의미한다(Johnson, 1991).

17) 국회법 제79조(의안의 발의 또는 제출) ① 의원은 10인 이상의 찬성으로 의안을 발의할 수 있다. <개정 2003.2.4.>

②의안을 발의하는 의원은 그 안을 갖추고 이유를 붙여 소정의 찬성자와 연서하여 이를 의장에게 제출하여야 한다. <개정 2005.7.28.>

③의원이 법률안을 발의하는 때에는 발의의원과 찬성위원을 구분하되, 당해 법률안에 대하여 그 제명의 부제로 발의위원의 성명을 기재한다. 다만, 발의위원이 2인 이상인 경우에는 대표발의의원 1인을 명시하여야 한다. <신설 2000.2.16.>

④의원이 발의한 법률안중 국회에서 의결된 제정법률안 또는 전부개정법률안을 공포 또는 홍보하는 경우에는 당해 법률안의 부제를 함께 표기할 수 있다. <신설 2000.2.16., 2005.7.28.>

[제74조에서 이동, 종전 제79조는 제86조로 이동 <1991.5.31.>]

18) Irwin & Kroszner(1996)는 의원이 자신의 경제적 편익에 도움이 되는 상황에서 로그롤링에 참여한다고 보았다. 따라서 의원 개인이 자신의 이익뿐만 아니라 자신의 의안을 지지해주는 동료 의원의 이익까지도 고려해야만 한다.

(3) 상임위원회와 의원입법

상임위원회도 입법에 영향을 미친다(목진휴, 2009; 박경미, 2009; 박윤희·박명호, 2013; 이현출·김준석, 2012; Shepsle & Weingast, 1987; Weingast & Marshall, 1988). 이론에 따라서는 상임위원회의 역할을 바라보는 입장이 상이하기는 하나(박윤희·박명호, 2013에서 재인용), 일반적으로 상임위원회가 입법에 영향을 미친다는 입장은 동일하다.¹⁹⁾ 박경미(2009)의 연구는 우리나라 상임위원회가 국회 의사결정에 중요한 역할을 하고 있음을 보여준다. 의원들은 재선 등 개인의 목적을 달성하는데 도움이 되는 상임위원회에서 활동하기를 원하며, 이러한 정치인들의 상임위원회 선호가 실제 입법에 영향을 미치고 있음을 밝혀냈다. 목진휴(2009) 역시 상임위원회가 입법에 영향력을 행사하고 있음을 인정하고 있다. 의원이 발의한 의안은 실질적으로 상임위원회에서 처리된다. 그렇기 때문에 상임위원회를 구성하는 의원들의 정책적 지향이 어떠한가에 따라서 의안의 처리결과가 달라질 수 있다고 주장한다. 박윤희·박명호(2013)는 상임위원회를 서로 다른 이해관계를 가진 의원들 간의 상호이익을 거래를 통해 제도화하는 장치로 바라본다. 특히 상임위원회 소속 의원 중 지역구 의원의 비율이 높을수록 거래를 통한 이익추구 경향이 강할 것이라고 보았다.

의원들은 재선에 도움이 되는 상임위원회에 배정받기를 선호하기에(Adler, 2002), 특정 상임위원회의 소속 의원 수가 많다는 것은, 해당 상임위원회를 선호하는 의원들이 그 만큼 많다는 것을 뜻한다. 즉, 해당 상임위원회가 의원 개인의 이익을 추구하는데 더욱 도움이 된다고 볼 수 있다. 더 나아가 상임위원회 소속 의원 수가 많을수록 사익을 추구하는 경향이 강

19) 상임위원회의 역할에 대해서는 이익분배론, 정보확산이론, 정당이익론에 따라 차이가 있다. 먼저 이익분배론은 상호배타적인 관할권과 특정 정책분야에 대한 독점적 권한을 기초로 상호 투표 교환을 통해 자신의 이익을 추구하는 의원들로 상임위원회가 구성된다고 주장한다. 이익분배론은 상임위원회 내부적으로는 동일한 정책선호를 가지며, 본회의와 비교해서는 편향적인 정책선호를 가진다고 본다(Shepsle & Weingast, 1987; Weingast & Marshall, 1987). 다음으로 정보확산이론은 상임위원회를 분업의 원리에 따라 전문화된 정보를 제공하여 다수 의견을 효율적으로 형성시키는 본회의의 대리인으로 바라본다. 정보확산이론은 상임위원회의 내부적인 정책선호가 본회의의 정책선호와 크게 다르지 않다고 본다(Krehbiel, 1990; Krehbiel, 1991). 마지막으로 정당이익론은 동일 정당 소속 의원은 의회 내 입법적 성과에 따라 집합적 운명을 공유하기 때문에 정당지도자들은 자기당의 이익을 증진시키기 위해 상임위원회를 구성한다고 주장한다. 정당이익론은 상임위원회의 정책선호가 정당의 정책선호와 일치한다고 본다(Cox & McCubbins, 1993). 그러나 최근의 연구들은 상임위원회의 행동양상은 정책의 이슈나 시기에 따라서 다양하게 나타나므로(Battista, 2006), 세 이론이 서로 양립가능하다고 본다(Maltzman & Smith, 1994; Battista, 2006).

하다는 해석이 가능해진다. 이를 통해 상임위원회 소속 의원 수가 많을수록 규제입법이 사익추구적 동기에서 비롯될 가능성이 높다고 추정해볼 수 있다.

가설 3: 상임위원회 소속 의원 수가 사익추구적 규제입법의 경향에 영향을 미칠 것이다.

(4) 지역구의 특성과 의원입법

의원의 지역구 특성도 입법에 영향을 미친다(목진휴·김희경, 2000; 박윤희·박명호, 2013; 손병권, 1999; 이현우, 2005; Carey & Shugart, 1995; Peltzman, 1985). 특히 도시의 규모가 입법에 영향을 미치는 것으로 나타났다. Gray & Lowery(1993)는 도시의 경제규모가 클수록 다양한 이익집단이 존재하기에, 대도시 지역구 의원이 소도시 지역구 의원보다 더 다양한 이해관계를 가지고 있다고 주장한다. 다양한 이익집단들이 자신들의 이익을 위한 많은 요구를 하게 되고, 따라서 대도시 지역구 의원은 지역구의 경제규모가 작은 의원에 비해 입법에 더 활발할 수밖에 없다고 보았다. 목진휴·김희경(2000) 역시 지역구의 특성이 입법에 영향을 미치고 있음을 보여준다. 특히 광역시 출신 의원이 그렇지 않은 의원보다 활발한 입법을 하고 있는 것으로 나타났다. 또한 후원금을 많이 받는 의원일수록 입법이 활발한 것으로 나타났다. 이러한 현상은 더 많은 이익집단의 이익을 대변해야하기 때문에 발생한다고 주장한다. 이현우(2005)도 도시의 규모가 입법에 영향을 미치고 있음을 보여주고 있다. 동일한 사안에 대해서도 대도시 지역구 의원과 중소도시 지역구 의원의 입장이 다르게 나타났다. 이현우(2005)는 이러한 현상이 지역구의 경제규모에 따라 특정한 사안이 가져다주는 손익의 크기가 다르기 때문에 발생한다고 주장한다. 최준영(2006) 역시 지역구의 특성이 입법에 영향을 준다는 주장을 인정하고 있다. 그러나 그의 연구에서는 지역구의 특성이 입법에 유의미한 영향을 미치지 않는 것으로 나타났다.

정리하면, 의원의 지역구의 특성이 입법에 영향을 미치며, 이는 의원과 이익집단과의 관계 속에서 그 원인을 찾을 수 있다. 지역구의 크기가 클수록 더 많은 이익집단이 존재한다. 또한 재선을 추구하는 의원은 다양한 이익집단의 요구에 민감하게 반응할 수밖에 없다. 이는 지역구의 규모가 커질수록, 해당 지역구의 의원은 다양하고 더 많은 영향을 받을 수밖에 없다는 것을 의미한다. 이를 통해 의원의 지역구 특성이 사익추구적 정치적 행위에 영향을

미칠 것으로 예상해볼 수 있다.

가설 4: 광역시 여부가 사익추구적 규제입법의 경향에 영향을 미칠 것이다.

(5) 의원의 선수와 의원입법

의원의 선수(seniority)도 입법에 영향을 미친다(가상준, 2009; 김성준·하선권, 2015; 문우진, 2010; 손병권, 2004; 이현출·김준석, 2012; Fenno, 1978; Hibbing, 1991; Schiller, 1995; Schiller, 2000). 특히 의원의 선수가 의안의 발의건수에 영향을 미치는 것으로 나타났다. 일반적으로 미국의 의회에서는 의원선수가 높을수록 의안의 발의건수가 높은 것으로 나타난다(Fenno, 1978; Hibbing, 1991; Schiller, 1995; Schiller, 2000). Fenno(1978)와 Hibbing(1991)은 이러한 현상의 원인을 의원의 입법경험과 지역구의 지지기반에서 찾고 있다. 이 연구들은 의원의 선수가 높다는 것이 초선의원에 비해 상대적으로 입법경험이 더 풍부하다는 것과 지역구의 지지기반이 안정적이라는 것을 의미한다고 보았다. 특히, 선수가 높은 의원들은 초선이나 재선의원들에 비해 상대적으로 지역구의 지지기반이 안정적이므로, 지역구 활동보다는 원내활동에 시간과 자원을 더 많이 투자할 수 있어 의안의 발의건수가 높다고 보았다. 이에 반해, 초선이나 재선 의원들은 상대적으로 지역구의 지지기반이 불안정하여, 원내활동보다는 지역구 활동에 시간과 자원을 더 많이 투자하기 때문에 상대적으로 의안의 발의건수도 낮아질 수밖에 없다고 주장한다.

우리나라의 국회에서도 의원의 선수가 입법활동에 영향을 미치는 것으로 나타난다(가상준, 2009; 김성준·하선권, 2015; 서현진·박경미, 2009; 손병권, 2004; 이현출, 2009; 이현출·김준석, 2012). 다만 연구에 따라서는 미국과는 반대로 선수가 낮을수록 의안의 발의건수가 높은 것으로 나타나기도 한다(김성준·하선권, 2015; 서현진·박경미, 2009; 손병권, 2004). 이에 대해 이현출(2009)은 의원들이 재선을 목표로 하고 있기 때문에 이런 현상이 나타난다고 보았다. 우리나라의 경우 시민단체와 언론에서 의원들의 발의건수를 입법실적으로 평가하고 있는데, 초선의원들은 많은 양의 의안을 발의하는 것으로 시민단체나 언론에게 좋은 평가를 받아 재선가능성을 높이려 한다는 것이다.

결국 의원의 선수가 입법에 영향을 미치며, 이는 의원들의 입법경험의 차이로 나타나기도

하지만, 정치적 지지를 확보하기 위한 목적, 즉 재선 가능성을 높이려는 목적에서 나타나는 현상이라 할 수 있다. 이를 통해 의원의 선수가 사익추구적 정치적 행위에 영향을 미칠 것으로 예상해볼 수 있다.

가설 5: 의원의 선수가 사익추구적 규제입법의 경향에 영향을 미칠 것이다.

(6) 비례대표여부와 의원입법

지역구 의원인지 아니면 비례대표 의원인지 여부도 입법에 영향을 미친다(김장수, 2006; 문우진, 2010; 박윤희·박명호, 2013; 이현출, 2009; 전진영, 2014). 특히 비례대표의원일수록 특정집단을 위한 의안을 발의하는 것으로 나타났다(김장수, 2006). 김장수(2006)의 연구에서는 비례대표 의원이 지역구 의원에 비해 특정 집단을 대표하는 성격이 강하기 때문에 자신과 관련된 이익집단의 이익을 더 대변하는 것으로 나타났다. 이러한 현상은 비례대표의원은 지역구의원과는 달리 직능대표성이 의원직의 토대이기 때문에 발생한다고 한다. 즉, 다양한 이해관계집단을 고려할 필요가 없이 자신이 속한 이익집단만 고려하면 된다는 것이다. 이러한 특성 때문에 비례대표 의원은 정치적으로 편향된 의안을 발의한다고 지적한다. 이현출(2009) 역시 비례대표 의원과 지역구 의원의 입법에 차이가 있음을 보여주고 있다. 비례대표 의원은 지역구 의원과는 다르게 직능분야의 이익집단만을 고려하면 되기에 의안을 발의하는 데에 있어 더 적극적이라고 본다. 다만 의안의 가결률과 관련해서는 지역구 의원이 발의한 의안이 더 높은 가결률을 보이고 있는 것으로 나타났다. 이는 비례대표 의원이 국회에서의 영향력을 발휘할 수 있는 자리에 선출되기 어렵기 때문에 나타나는 현상이라고 보았다. 반면 박윤희·박명호(2013)는 비례대표의원도 이익을 추구하려는 점은 인정하지만, 비례대표 의원보다 지역구의원인 이익추구 경향이 더 강할 것으로 주장한다. 게다가 전진영(2014)은 비례대표 의원과 지역구 의원 간의 입법 차이는 인정하지만, 비례대표일수록 국민전체에게 이익이 분산되는 입법에 더 많은 관심을 쏟고 있다고 주장한다. 지역구 의원의 경우 자신의 지역구의 이해관계와 연관성을 갖는 분야의 입법에 관심을 갖는 반면, 비례대표 의원은 여성가족정책, 보건복지정책, 노동정책의 세 분야에 높은 관심을 가지고 있는 것으로 나타났다. 이러한 원인은 비례대표 의원이 지역구 의원과는 달리 선거책임을 가지는 지역구를 갖

고 있지 않기 때문에 나타난다고 보았다.

정리하면, 비례대표 의원 여부가 입법에 영향을 미치는 것은 하나, 지역구 의원과 비교해서 이익추구경향이 더 강한 것인지에 대해서는 논의가 나뉘고 있다. 다만 비례대표 의원 역시 사익을 추구하는 정치인이라는 점에서는 지역구 의원과 같다고 볼 수 있다. 이를 통해 비례대표 여부가 사익추구적 정치적 행위에 영향을 미칠 것으로 예상해볼 수 있다.

가설 6: 비례대표 여부가 사익추구적 규제입법의 경향에 영향을 미칠 것이다.

(7) 성별과 의원입법

의원의 성별도 입법에 영향을 미친다(김원홍·이현출·김은경, 2007; 서현진·박경미, 2009; 최정원·김원홍·윤덕경, 2008; Carroll, 2001; Dodson et al., 1995; Poggione, 2004; Tamerius, 2010; Thomas, 1994). 특히, 여성의원들의 경우 남성의원들보다 여성과 관련된 법안에 더욱 관심을 가지고 있으며(Carroll, 2001; Dodson et al., 1995; Thomas, 1994), 여성과 관련된 법률안을 보다 적극적으로 발의하는 것으로 나타났다(최정원·김원홍·윤덕경, 2008). Poggione(2004)의 연구는 의원의 성별에 따라서 복지정책의 강도에 차이가 있음을 보여준다. 의원의 소속정당이나 정치적 이념 등과는 상관없이, 여성의원은 남성의원에 비해 상대적으로 더 관대한 복지정책을 선호하는 것으로 나타났다. 최정원·김원홍·윤덕경(2008)의 연구 역시 의원의 성별이 입법에 영향을 미치고 있음을 보여준다. 여성의원일수록 여성을 위한 입법을 더 적극적으로 하며, 여성을 위한 입법이라고 하더라도 여성의원과 남성의원이 관심을 갖는 분야가 다르다는 것을 보여준다. 서현진·박경미(2009)의 연구 결과도 의원의 성별에 따른 의안의 발의건수에 유의미한 차이가 있는 것으로 나타났다. 여성의원의 평균 발의건수는 26건인데 반해 남성의원의 평균 발의건수는 17건으로, 여성의원이 남성의원에 비해 평균 9건을 더 발의하는 것으로 나타났다. 그러나 의원들의 성별이 의안의 가결여부에는 영향을 미치지 않는 것으로 나타났다. 서현진·박경미(2009)는 여성의원이 남성의원에 비해 여성을 더욱 대변하는 의안을 발의하고, 이 때문에 전체의원의 동의를 얻는데 어려움을 겪어서 나타나는 현상으로 해석한다. 다만, 문우진(2010)의 연구에서는 의원의 성별이 입법에 유의미한 영향을 미치지 않는 것으로 나타났다. 국회에서의 역학관계는 입법에 유의미한

영향을 미치는 것으로 나타났으나, 성별과 같은 의원의 개인적 요인을 그렇지 않은 것으로 나타났다. 이를 통해 의원의 성별이 사익추구적 정치적 행위에 영향을 미칠 것으로 예상해 볼 수 있다.

가설 7: 의원의 성별이 사익추구적 규제입법의 경향에 영향을 미칠 것이다.

이상의 논의에 따라 설정된 가설을 정리하면 다음의 <표 2>와 같다.

<표 2> 연구가설의 정리

가설 1	의원의 소속 정당의 여야여부가 사익추구적 규제입법의 경향에 영향을 미칠 것이다.
가설 2	공동발의 의원 수가 사익추구적 규제입법의 경향에 영향을 미칠 것이다.
가설 3	상임위원회 소속 의원 수가 사익추구적 규제입법의 경향에 영향을 미칠 것이다.
가설 4	광역시 여부가 사익추구적 규제입법의 경향에 영향을 미칠 것이다.
가설 5	의원의 선수가 사익추구적 규제입법의 경향에 영향을 미칠 것이다.
가설 6	비례대표 여부가 사익추구적 규제입법의 경향에 영향을 미칠 것이다.
가설 7	의원의 성별이 사익추구적 규제입법의 경향에 영향을 미칠 것이다.

Ⅲ. 분석과정: 개념의 재정의 및 변수의 개발과 측정

1. 분석대상

앞서 살펴보았듯 정치인들의 사익추구행위가 입법과정에서 나타난다. 그런데 우리나라 국회의 경우 재정지출을 수반하는 정책을 입안하여 발의하는 경우에는 비용추계가 발의 의안차원에서 의무화되어 있다. 반면에 규제외안의 경우에는 다른 선진국들의 의회와는 달리 이를 검토하는 장치가 부재한 상황이다. 또한 행정부에서 규제를 만들 때에는 까다로운 규제심사절차를 거치도록 하고 있는데, 정부부처가 이를 우회하기 위한 수단으로 의원들에게 입법을 부탁하기도 하는 것으로 알려져 있다.²⁰⁾ 결국 국회 내에서 국민들에게 중요한 영향

을 미칠 규제가 실증적·객관적 자료를 토대로 한 면밀한 검토 없이 정치적 논리에 의해만 들어지는 현실이다. 이는 의원입법 중에서도 특히 의원입법규제가 정치인들의 사익추구행위를 반영할 수 있는 상황에 노출되어 있음을 의미한다. 다시 말해, 의원입법규제를 면밀히 살펴보면 정치인들의 사익추구행위를 관찰할 수 있음을 뜻한다.

이에 본 연구는 2012년부터 2015년까지 (사)한국규제학회가 수행한 “의원입법규제모니터링” 평가결과를 활용하였다.²¹⁾ 의원입법규제모니터링은 의원입법 중 중요규제를 포함하고 있는 의안을 대상으로 하여, 정치경제학적 입장에서 규제의 타당성·효과·부작용을 평가하는 것을 핵심으로 하고 있다. 해당 규제의 피규제자의 확인 및 비용·편익의 평가가 포함되어 있으며, 특히 평가대상 의안의 개별 규제사무가 초래할 비용의 수준과 부담의 범위와 함께, 편익의 수준과 부담의 범위도 평가하고 있다. 또한 2012년부터 6월부터 2015년 2월까지의 19대 국회 기간 대부분을 대상으로 진행되었다. 따라서 본 연구의 분석대상으로 삼기에 적절할 것으로 판단된다. 이와 더불어 독립변수와 관련된 자료를 수집하기 위하여 국회 의안정보시스템 홈페이지상의 정보도 함께 활용하였다.

20) [인터뷰] 최윤열 “의원을 통한 관료들의 우회 규제입법 막아야”(매일경제, 2016.06.02).

21) 김태운(2013)에 따르면, 의원입법규제모니터링의 목적은 규제를 포함하고 있는 의원발의 의안에 대하여 규제 도입의 타당성 및 그 내용의 적정성을 규제이론의 구성에 따라 확인하는 것이다. 즉, 의안의 목표나 가치, 사회적 의의 내지는 지향을 평가하거나 토론하는 것이 아니라, 도입된 규제가 이러한 의안의 목적을 달성하는 수단으로서 도움이 되며 또 효과가 있는가를 확인한다는 것이다. 따라서 규제신설의 타당성, 기대되는 효과나 부작용, 규제집행 시 우려되는 문제점 등이 규제모니터링의 중요한 내용이다. 의원입법규제 모니터링 평가의 틀은 규제개혁의 일반원리와 현행 규제영향분석제도의 기본적인 틀에 입각하여 (사)한국규제학회가 자체적으로 개발한 “의원입법 규제모니터링 기준”을 활용하였다고 한다. 의원입법규제 모니터링 대상 의안의 선정은 다음과 같은 절차를 통해 선정되었다. 19대 국회 개원일인 2012년 6월 1일부터 2015년 2월 28일까지 발의된 의원발의 법률안 11767건 중 행정규제기본법상 중요규제로 해석될 수 있는 의안들을 분류하여, 최종 2025건의 의원발의 법률안을 평가대상으로 선정하였다. 의원입법규제 모니터링 대상 의안의 평가는 (사)한국규제학회 내 규제영향분석특별위원회 구성원 중에서 매월 5인에서 10인의 전문가(경제학, 행정학, 경영학 전공자 등)를 선정하여 의원입법규제모니터링단을 구성하여 수행하였다. 의원입법규제 모니터링 기준 틀에 입각하여 매월 모니터링단의 5인에서 10인의 전문가들이 대상 규제들을 양적방법과 질적방법을 함께 사용하여 분석 및 평가한 것으로 보고하고 있다.

2. 사익추구행위의 조작적 정의: 규제의 편익의 보편성

본 연구의 목적은 규제입법과정에서 정치인의 사익추구행위가 나타남을 입증하는 것이다. 그런데 앞서 논의했듯 정치인들은 재선을 위해 자신의 지역구 유권자들과 관련 이익집단을 위한 정책을 형성하려 한다. 이는 곧 정치인들이 불특정 다수를 위한 정책을 형성하기 보다는, 특정 소수를 위한 정책을 형성하려 한다는 것을 의미한다. 이렇게 특정 소수를 위한 정책의 경우 그 정책의 편익이 좁게 집중(narrowly concentrated)된다(Wilson, 1980). 물론 Wilson(1980)의 규제정치모형에 따르면 편익이 집중되는 상황이라도 비용이 집중(이익집단정치상황)되거나 분산(고객정치상황)되는 2가지의 유형으로 구분된다. 우선 정치인들이 관련 이해관계집단을 위해 정책을 형성한다는 점에서는 Wilson(1980)의 분류상 이익집단정치(interest-group politics)상황에 해당한다. 이 경우 비용은 좁게 집중되어 나타날 것이다. 그러나 Peltzman(1976)이 지적했듯 재선을 노리는 정치인에게 있어서 최적의 조합은 높은 이익(higher profits)과 낮은 가격(lower price)이라는 점까지 고려해보면, 비용이 넓게 분산되는 고객정치(client politics)상황도 함께 나타날 것이다. 따라서 비용은 분산과 집중이 혼재되어 나타날 것이다. 이상의 논의를 종합해 보면, 정치인의 사익추구행위가 반영된 규제의 경우 그 규제의 편익이 소수에게 집중되며, 이는 곧 편익의 집중과 분산 정도를 파악하면 정치인의 사익추구행위를 관찰 할 수 있음을 의미한다.

의원입법규제모니터링의 평가항목 중 하나인 ‘규제의 편익의 보편성’은 해당 규제의 편익이 소수에게 집중되는지 혹은 다수에게 분산되는지를 평가한 항목이다. 1점은 편익의 보편성이 매우 낮은 것을 의미하며 이는 편익이 소수에게 집중되어 있음을 의미한다. 5점은 편익의 보편성이 매우 높은 것을 의미하며, 이는 편익이 다수에게 분산되어 있음을 의미한다. 즉, ‘규제의 편익의 보편성’ 항목은 정치인의 사익추구행위를 반영하고 있다고 해석할 수 있다. 따라서 본 연구에서는 종속변수를 의원입법규제모니터링 평가항목 중 ‘규제의 편익의 보편성’으로 측정하였다.

3. 독립변수

본 연구의 독립변수는 앞서 살펴보았듯 입법에 영향을 미치는 요인들이다. 의원의 소속

정당이 여당인지 야당인지 여부, 공동발의 의원 수, 상임위원회 의원 수, 광역시 여부, 의원의 선수, 비례대표 여부, 의원의 성별이 본 연구의 독립변수이다.

의원의 소속정당의 여야여부는 대표발의 의원이 속한 정당이 여당인지, 혹은 야당인지를 의미한다. 이 변수는 더미변수로 측정했다. 분석기간인 19대 국회의 경우 새누리당이 여당이므로 대표발의 의원의 소속정당이 새누리당일 경우에는 1로 코딩하였으며, 열린우리당, 정의당 등 야당일 경우에는 0으로 코딩하였다.

공동발의 의원 수는 의안의 공동발의 의원으로 이름을 올린 의원의 수를 의미한다. 이는 국회 의안정보시스템에서 확인이 가능하다. 이 변수는 공동발의 의원 수를 그대로 코딩하였다.²²⁾

상임위원회 의원 수는 해당 의안을 담당하는 국회 각 상임위원회에 배정되어 있는 의원 수를 의미한다. 19대 국회 상임위원회는 전반기와 후반기로 나뉘어져 있다. 전반기는 19대 국회 개원일인 2012년 6월 5일부터 2014년 5월 29일까지이며, 후반기는 이후 2016년 5월 29일까지이다.²³⁾ 전반기 상임위원회는 총 18개 상임위원회로 구성되어 있다.²⁴⁾ 하반기 상임위원회 역시 총 18개 상임위원회로 구성되어 있으나, 몇몇 상임위원회의 경우 담당분야와 명칭이 변경되었다.²⁵⁾ 이 변수는 해당 의안을 담당하는 상임위원회에 소속된 의원 수를 측정하였다.

광역시 여부는 대표발의 의원의 지역구가 광역시인지, 소규모 시군인지를 의미한다. 대표발의 의원의 지역구가 광역시에 해당하는 경우에는 1로 코딩하였으며, 그 외 소규모 시군은 0으로 코딩하였다.

22) 예를 들어 의안번호 1918668, 자유무역협정 체결에 따른 농어업인 등의 지원에 관한 특별법 일부개정법률안은 제안자가 “최재천의원 등 13인”으로 기재되어 있다.

23) 19대 국회 하반기 상임위원회 구성은 2014년 6월 23일 확정되었다.

24) 국회운영위원회, 법제사법위원회, 정무위원회, 기획재정위원회, 외교통상통일위원회, 국방위원회, 행정안전위원회, 교육과학기술위원회, 문화체육관광방송통신위원회, 농림수산식품위원회, 지식경제위원회, 지식경제위원회, 보건복지가족위원회, 환경노동위원회, 국토해양위원회, 정보위원회, 여성위원회, 예산결산특별위원회, 윤리특별위원회의 총 18개 위원회이다.

25) 전반기의 국회운영위원회, 법제사법위원회, 정무위원회, 기획재정위원회, 환경노동위원회, 정보위원회, 예산결산특별위원회, 윤리특별위원회를 제외하고는 모두 변경되었다. 하반기 상임위원회는 국회운영위원회, 법제사법위원회, 정무위원회, 기획재정위원회, 환경노동위원회, 정보위원회, 예산결산특별위원회, 윤리특별위원회, 미래창조과학방송통신위원회, 교육문화체육관광위원회, 외교통일위원회, 안전행정위원회, 농림축산식품해양수산위원회, 산업통상자원위원회, 보건복지위원회, 국토교통위원회, 여성가족위원회의 총 18개 위원회이다.

의원의 선수는 대표발의 의원의 국회의원 당선 횟수를 의미한다. 이는 대표발의 의원의 선수를 그대로 코딩하였다.

비례대표 여부는 대표발의 의원이 지역구 의원인지 비례대표 의원인지 여부를 의미한다. 대표발의 의원이 비례대표 의원일 경우에는 1로 코딩하였으며, 지역구 의원일 경우에는 0으로 코딩하였다.

의원의 성별은 대표발의 의원의 성별을 의미한다. 대표발의 의원의 성별이 남성일 경우에는 1로 코딩하였으며, 여성일 경우에는 0으로 코딩하였다.

이를 정리하면 다음의 <표 3>과 같다.

<표 3> 변수의 조작화

변수		조작화
종속변수	사익추구행위 (규제의 편익의 보편성)	규제의 편익의 보편성 점수 (1-5)
독립변수	여야여부	대표발의 의원의 소속정당의 여야여부 더미 변수: 여당=1, 야당=0
	공동발의 의원 수	의안의 공동발의 의원 수; 명
	상임위원회 의원 수	해당 의안을 담당하는 상임위원회 소속 의원 수; 명
	광역시 여부	대표발의 의원의 지역구의 광역시 여부 더미 변수: 광역시=1, 기타 시군구=0
	선수	대표발의 의원의 당선 횟수 당선 횟수, 회
	비례대표 여부	대표발의 의원의 비례대표 여부 더미 변수: 비례대표=1, 지역구=0
	성별	대표발의 의원의 남녀 성별 더미 변수: 남성=1, 여성=0

IV. 분석결과

1. 주요변수의 특성

종속변수와 독립변수의 기본적인 특성은 다음과 같다. 종속변수인 사익추구행위를 측정 한 규제의 편익의 보편성의 평균값은 3.161, 표준편차는 0.769이고, 최대값은 5.00, 최소값은 1.00이다. 독립변수인 여야구분의 경우 여당은 888건이며, 야당은 1098건이다. 공동발발의 원 수의 경우 평균은 13.306, 표준편차는 10.862이며, 최대값은 127, 최소값은 10이다. 위원 회 의원수의 경우 평균은 19.745, 표준편차는 5.575이며, 최대값은 28, 최소값은 11이다. 광역시 여부는 대표발의 의원의 지역구가 광역시에 해당하는 경우는 1397건이며, 대표발의 의원의 지역구가 광역시에 해당하지 않는 경우는 589건이다. 대표발의 의원의 선수의 경우 의 원 선수의 평균은 1.768, 표준편차는 0.967이며, 최대값은 5, 최소값은 1이다. 대표발의 의원 의 비례대표 여부의 경우 비례대표 의원은 470명이며, 지역구 의원은 1516명이다. 대표발의 의원의 성별의 경우 여성의원은 440명이며, 남성의원은 1546명이다. 이를 정리하면 다음의 <표 4>와 같다.

<표 4> 주요변수의 특성

변수		자료 수	평균	표준편차	최대값	최소값
종속 변수	사익추구행위 (규제의 편익의 보편성)	1986	3.161	0.769	5.00	1.00
	독립 변수					
	여야여부	1986	0.447	0.497	1	0
	공동발발의 의원 수 ²⁶⁾	1986 (1971)	13.306 (12.447)	10.862 (4.5946)	127 (57)	10 (10)
	상임위원회 의원 수	1986	19.745	5.575	28	11
	광역시 여부	1986	0.296	0.456	1	0
	선수	1986	1.768	0.967	5	1
	비례대표 여부	1986	0.236	0.425	1	0
	성별	1986	0.778	0.415	1	0

26) 공동발발의 의원 수의 경우 의안번호 1900020 소기업 및 소상공인 지원을 위한 특별조치법 일부개정법률안

2. 분석결과

OLS 회귀분석결과²⁷⁾는 <표 5>와 같다.

<표 5> 분석 결과

변수		Coef.	Beta	Std. Err.	t	P>t	[95% Conf. Interval]	
종속 변수	사익추구행위	3.354	-	0.101	32.89	0.000	3.154	3.554
독립 변수	여야 여부	0.164***	0.106	0.035	4.67	0.000	0.095	0.232
	공동발의 의원 수	-0.010**	-0.061	0.003	-2.74	0.006	-0.017	-0.002
	상임위원회 의원 수	-0.008**	-0.061	0.003	-2.66	0.008	-0.014	-0.002
	광역시 여부	-0.093*	-0.055	0.041	-2.28	0.023	-0.174	-0.013
	선수	0.024	0.030	0.019	1.23	0.217	-0.014	0.063
	비례대표 여부	0.031	0.017	0.053	0.58	0.560	-0.074	0.138
	성별	0.012	0.006	0.050	0.25	0.806	-0.087	0.113
R ²		0.024						
Adj. R ²		0.021						
F		7.30						
Obs.		1971						

주) * p<.05; ** p<.01; *** p<.001 의 수준에서 통계적으로 유의미함

(정세균의원 외 126인), 1900026 대부업 등의 등록 및 금융이용자 보호에 관한 법률 일부개정법률안(김기준 의원 외 126인), 1900027 주택임대차보호법 일부개정법률안(박영선의원 외 126인), 1900030 유통산업발전법 일부개정법률안(이용섭의원 외 126인), 1900034 가맹사업거래의 공정화에 관한 법률 일부개정법률안(김영주의원 외 126인), 1900036 대·중소기업 상생협력 촉진에 관한 법률 일부개정법률안(조정태의원 외 126인), 1900037 고등교육법 일부개정법률안(한명숙의원 외 126인), 1900645 국가를 당사자로 하는 계약에 관한 법률 일부개정법률안(홍종학의원 외 126인), 1900646 하도급거래 공정화에 관한 법률 일부개정법률안(홍영표 의원 외 126인), 1900647 파견근로자보호 등에 관한 법률 일부개정법률안(은수미의원 외 126인), 1900648 독점규제 및 공정거래에 관한 법률 일부개정법률안(이용섭의원 외 126인), 1900650 독점규제 및 공정거래에 관한 법률 일부개정법률안(김영주의원 외 126인), 1901513 근로기준법 일부개정법률안(은수미의원 외 127인), 1901588 직업안정법 일부개정법률안(은수미의원 외 127인), 1901690 상속세 및 증여세법 일부개정법률안(안민석의원 외 127인)의 총 15개 의안은 민주당 의원 전체 발의안으로 다른 의안들에 비해 현저히 공동 발의 의원 수가 많아 실제 분석에는 제외하였다.

27) OLS 회귀분석의 기본가정(정규성(Normality), 독립성(Independence), 선형성(Linearity), 등분산성(Homoscedasticity))을 만족시키고 있으며, 다중공선성(Multicollinearity) 문제 역시 발견되지 않았다.

여야여부, 공동발의 의원 수, 상임위원회 의원 수, 광역시 여부가 종속변수에 유의미한 영향을 미치는 것으로 나타났다. 반면 의원의 선수, 비례대표 여부, 의원의 성별은 종속변수에 유의미한 영향을 미치지 않는 것으로 나타났다.

각 영향력의 크기별로 살펴보면, 여야여부(표준화계수 0.106)가 가장 큰 영향을 미치는 것으로 나타났고, 다음으로 공동발의 의원 수(-0.061), 상임위원회 의원 수(-0.061), 광역시 여부(-0.055)의 순으로 나타났다. 여야여부는 종속변수에 정(+)의 영향을 미치는 것으로 나타났다. 즉, 대표발의 의원의 소속 정당이 여당이면 규제의 편익의 보편성이 높게 나타났으며, 야당이면 낮게 나타났다. 공동발의 의원 수는 종속변수에 음(-)의 영향을 미치는 것으로 나타났다. 즉, 의안의 공동발의 의원 수가 많을수록 규제의 편익의 보편성이 낮게 나타났으며, 적을수록 높게 나타났다. 상임위원회 의원 수는 종속변수에 음(-)의 영향을 미치는 것으로 나타났다. 즉, 해당 의안을 담당하는 상임위원회의 소속 의원 수가 많을수록 규제의 편익의 보편성이 낮게 나타났으며, 적을수록 높게 나타났다. 광역시 여부는 종속변수에 음(-)의 영향을 미치는 것으로 나타났다. 즉, 대표발의 의원의 지역구가 광역시에 해당하면 규제의 편익의 보편성이 낮게 나타났으며, 소규모 시군에 해당하면 높게 나타났다. 의원선수, 비례대표여부, 성별은 모두 종속변수에 정(+)의 영향을 미치는 것으로 나타나, 대표발의 의원의 선수가 높을수록, 대표발의 의원이 비례대표 의원일 경우, 대표발의 의원의 성별이 남성의원일 경우에 규제의 편익의 보편성이 높게 나타났으나, 통계적으로 유의미한 영향을 미치지 않고 있다.

V. 결론

본 논문은 의원입법규제의안을 대상으로 규제입법에서 정치인들의 사익추구행위가 나타남을 입증하고자 했다. 이를 위해 입법을 연구한 기존의 연구들을 통해 입법영향요인들을 탐색해보고, 본 연구를 위한 가설을 설정하였다. (사)한국규제학회에서 수행한 의원입법규제 모니터링 결과를 자료로 활용하여 OLS 회귀분석에 따라 가설검증을 실시하였다.

분석결과, 대표발의 의원의 소속이 사익추구적 규제입법의 경향에 영향을 미치며, 더 나아가 대표발의 의원이 야당 소속이면 사익추구행위가 더 강하게 나타난다는 것을 확인하였

다. 결국 야당의원이 발의한 의안의 경우 정치적으로 편향되었으며, 특수한 이해관계자를 위한 측면이 매우 강하다는 김장수(2006)의 주장이 입증되었다고 볼 수 있다. 한편 공동발의 의원의 수가 사익추구적 규제입법의 경향에 영향을 미치며, 더 나아가 공동발의 의원의 수가 증가할수록 사익추구행위가 더 강하게 나타났다. 이는 앞서 논의했듯 우리나라의 입법과정에서 로그롤링이 실제로 일어나고 있으며, 어떠한 형태로 일어나고 있는지를 분석한 김성준·하선권(2015)의 연구결과를 뒷받침 해주는 결과라고 할 수 있다. 또한 해당 의안을 담당하는 상임위원회 소속 의원 수가 증가할수록 사익추구행위가 더 강하게 나타났다. 이는 상임위원회를 의원들 간의 상호이익을 거래를 통해 제도화하는 장치로 바라보는 이익분배론의 논의가 우리나라의 국회에도 나타나고 있음을 보여준다고 할 수 있다. 대표발의 의원의 지역구가 광역시에 해당하면 사익추구행위가 더 강하게 나타났다. 이는 앞서 논의한대로 지역의 규모가 커질수록 더욱 다양한 이익집단이 존재하고, 정치인들이 이러한 다양한 요구에 직면하기 때문인 것으로 보인다. 다만 대표발의 의원의 선수, 대표발의 의원의 비례대표 여부, 대표발의 의원의 성별의 경우에는 유의미한 결과가 나타나지 않았다. 의원의 선수의 경우 의원이 초선의원인지 다선의원인지에 따라 입법활동의 차이는 있을지라도, 재선을 목표로 한다는 점에서는 차이가 없기 때문에 유의미한 차이가 나타나지 않은 것으로 생각된다. 비례대표 여부의 경우 관련 연구들의 결과가 상반되게 나오는 것으로 볼 때, 본 연구에서 유의미한 결과가 나타나지 않는 것은, 지역구 의원과 비례대표 의원 모두 정치인으로서의 사익추구행위는 차이가 없다는 해석이 가능하다. 성별의 경우에도 문우진(2010)의 연구결과와 같이 의원의 성별이 유의미한 영향을 미치지 않는 것으로 볼 때, 의원의 성별에 따른 사익추구행위에는 차이가 없는 것으로 보인다.

분석결과에도 나타났듯, 본 연구는 분석모형의 설명력이 다소 낮다는 한계를 지니고 있다. 이는 규제입법에 영향을 주는 복잡하고 다양한 영향요인들 중 많은 질적인 요인들을 통계적인 방법으로 파악하는 데는 한계가 있었기 때문이다. 그럼에도 불구하고 본 연구는 규제입법에서 정치인들의 사익추구행위가 나타나고 있음을 실증분석을 통해 입증했으며, 이러한 정치인들의 사익추구행위가 어떠한 요인들에 의해 영향을 받고 있는지를 밝혀냈다는 점에서 의의를 갖는다고 할 수 있겠다. 더 나아가 의원입법규제를 연구함에 있어 정치인에 대한 정치경제학의 가정이 여전히 유용한 시각임을 재확인시켜주고 있다고 생각한다.

부록 1: 19대 의원입법 규제모니터링의 요약

1. 의원입법 규제모니터링 대상

□ 2012년 6월 1일부터 2015년 2월 28일까지 발의된 법률안 11767건 중 행정규제기본법의 규정에 따라 중요규제사무로 해석될 수 있는 규제를 포함하고 있는 법률안 2025건

2012년 발의 의안 수*	2662 건	2012년 모니터링 대상 의안 수	387 건
2013년 발의 의안 수	4934 건	2013년 모니터링 대상 의안 수	771 건
2014년 발의 의안 수	3707 건	2014년 모니터링 대상 의안 수	762 건
2015년 발의 의안 수**	464 건	2015년 모니터링 대상 의안 수	105 건
발의 의안 합계***	11767 건	모니터링 대상 합계	2025 건

* 2012년 발의 의안 수는 19대 국회 개원일인 2012년 6월1일부터 집계함

** 2015년 발의 의안 수는 2015년 1월1일부터 2월28일까지임

*** 발의 의안 합계는 2012년 6월1일부터 2015년 2월28일까지의 집계임(2015년 12월31일까지 발의 의안 수는 총 15279건임)

2. 의원입법 규제모니터링의 기본 틀²⁸⁾

□ 규제개혁의 일반원리와 현행 규제영향분석제도의 기본적인 틀에 입각하면서 평가대상이 구체적인 시행령이나 시행규칙이 아니라 선언적이며 보편적인 법률안임을 감안하여 (사)한국규제학회가 자체적으로 개발한 “의원입법 규제모니터링 기준”을 모니터링의 기본 틀로 활용함

□ “의원입법 규제모니터링 기준”에 따라 구성된 평가 틀은 전체 4개의 항목 아래 12개 세부항목으로 구성되어 있으며, 정성평가와 정량평가를 모두 수행하도록 구성되어 있음

○ 정량평가는 각 항목의 평가 기준에 따라서 1점에서 5점까지의 점수로 평가하며, 정성평가는 특기할 만한 사항에 해당하는 경우를 표시하고 이에 대한 의견을 서술하는 형태로 이루어짐

28) 자세한 내용은 “부록 2: 의원입법 규제모니터링 기준” 참고

3. 의원입법 규제모니터링단의 구성

- (사)한국규제학회의 규제영향분석특별위원회 구성원을 풀로 하여, 모니터링 대상 의안들의 특성을 고려한 규제영향분석, 정치, 행정, 경제 전문가 10인이 모니터링에 참여하였으며, 그 결과 의원입법규제모니터링에 참여한 전문가의 연인원은 30명 내외임

4. 활용실적

학술활동

- 한국규제학회 의원입법과 규제모니터링 세미나, 한국규제학회·국민경제자문회의의 공동 세미나, 한국경제연구원·동아일보·한국규제학회 공동주최 세미나 등 학술활동

- 주요 학술활동

- 의원입법과 규제영향분석 - (사)한국규제학회 세미나 2013.07.04.
- 의원입법과 규제모니터링 - 동아일보·(사)한국규제학회 공동주최 세미나 2013.12.13.
- 국민경제자문회의·(사)한국규제학회 경제혁신을 위한 규제개혁 방안 공동 세미나 2014.03.21.

신문기사 등 언론보도

- 동아일보, 문화일보, 한국경제 등 언론보도

- 신문기사 등 언론보도 주요활동

- [프리미엄 리포트] 의원입법은 규제영향 심사 ‘면제’ - 동아일보 기사 2014.02.04.
- 의원입법이 규제 주범 - 동아일보 기사 2014.02.14.
- 의원입법 제어 못하면 규제개혁 실패 - 동아일보 기사 2014.02.20.
- 전문가가 꼽은 최악 규제는 마트 영업시간 제한 - 동아일보 기사 2014.03.26.
- 의원입법 모니터링 요약 - 한국경제 보도 참고자료 2014.11.12.
- 19대 의원입법규제모니터링 주요 결과 - 문화일보 보도 참고자료 2015.04.19.

부록 2: 의원입법 규제모니터링 기준

항목	모니터링 세부항목	내용	모니터링 기준
1. 규제신설의 필요성과 정당성	1.1. 국가개입의 필요성	당면한 문제의 속성이나 심각성 등을 고려하면 규제의 신설을 통하여 국가가 개입하는 것이 타당한가?	<p>국가가 당면 문제를 해결하기 위해 규제로 직접적으로 개입할 필요나 타당성은 없다고 본다(1)</p> <p>규제의 도입을 계기로 당면 문제가 근본적 또는 효과적으로 해결될 것으로 본다(5)</p>
		<input type="checkbox"/> 불필요한 국가개입: 국가의 불필요한 개입 때문에 장기적으로 정부의 신뢰 훼손, 준법정신의 체감, 민간의 자율적 질서의 교란 등이 우려된다.	
		<p>기존 규제나 정책이 당면 문제를 해결하는데 심각한 결함이 있기 때문에 규제의 신설이 필요한 것인가?</p>	<p>***** 등과 같은 기존의 정책(규제)의 보완이나 실질적인 집행 등을 통하여 당면한 문제를 충분히 해결할 수 있다고 본다.(1)</p> <p>기존의 정책(규제)로는 당면한 문제를 해결할 수 없기 때문에 규제의 도입이 필요하다.(5)</p>
	1.2. 규제신설의 불가피성	<input type="checkbox"/> 규제존경향: 규제를 중복적으로 신설하기 전에, 현행 규제나 제도가 그 자체로서 특별한 문제가 없음에도 불구하고 그 효과를 구현하지 못하는 배경이나 이유에 대한 보다 엄정한 분석을 수행하여 책임소재를 파악하는 과정이 필요하다.	
		<input type="checkbox"/> 근시안적 영향: 단기적인 여론의 항배에 지나치게 민감하게 반응하여 장기적인 여파가 있는 제도의 변화를 시도한다는 측면이 있다.	
		<p>제안된 규제가 법률에서 공고하고 있는 법률의 목표를 달성하는 합당한 수단인가?</p>	<p>규제가 법률의 목표의 합당한(타당한) 수단이라고 보기 어렵다(1)</p> <p>제안된 규제는 법률의 목표를 달성하는 합당한 수단이다(5)</p>
	1.3. 규제의 합법규성	<input type="checkbox"/> 과잉입법의 소지: 제안된 규제는 해당 법률의 입법정신이나 목적을 지나치게 적극적으로 확대해석한 과잉입법의 여지가 있다.	
		<input type="checkbox"/> 기존 제도와의 상충: 제안된 규제는 해당 법률이나 여타의 다른 현행 법령 등과 상당한 수준의 충돌이 있다.	
	2. 규제의 예상되는 결과	2.1. 사회적인 후생의 증가	규제로 인하여 발생하는 편익과 비용을 종합적으로 고려할 때 사회적 후생의 증가가 예상되는가?
2.2. 비용의 보편성		규제의 비용이 경제사회적으로 열악한 입장에 있는 계층이나 집단에 편중되는가?	<p>**** 예와 같이 상당한 수준으로 어려운 계층이나 집단에 불리할 것이다(1)</p> <p>특별한 비용의 편중은 없을 것이다(5)</p>
		<input type="checkbox"/> 소리없는 다수: 규제가 대다수에게 침해하고 있다.	
		<input type="checkbox"/> 소비자: 규제가 소비자의 권익이나 이익을 심대하게 침해하고 있다.	
2.3. 편익의 보편성		편익이 특정한 집단 등에 과도하게 집중될 가능성이 있는가?	<p>***** 집단 등에 편익이 과도하게 집중될 가능성이 높다(1)</p> <p>편익의 특별한 편중이 있을 것으로 보이지는 않는다(5)</p>

항목	모니터링 세부항목	내용	모니터링 기준
	2.4. 부작용	규제로 인하여 부정비리나 사회적 갈등의 분출, 민간의 자율성이나 자기책임의식, 자유로운 정신의 창발 등의 훼손 등 부작용의 가능성이 있는가?	우려할 만한 수준의 상당한 부작용이 있을 것으로 보인다(1) 특별한 부작용은 없을 것으로 판단된다(5)
		<input type="checkbox"/> 부정비리: 부정비리를 상당히 유발할 것으로 우려된다.	
		<input type="checkbox"/> 사회적 갈등: 상당한 수준의 사회적 갈등이 분출될 것으로 우려된다.	
		<input type="checkbox"/> 정부 비대화: 행정부의 불필요한 확대 내지는 관료제나 준정부부문의 불필요한 팽창 등을 초래할 것으로 우려된다.	
		<input type="checkbox"/> 고용: 고용을 위축시킬 우려가 있다. <input type="checkbox"/> 민간 위축: 장기적으로는 자유로운 정신의 창발, 민간의 자율성, 자기책임의식 등을 훼손할 것으로 우려된다.	
3. 규제 수단의 적절성	3.1. 규제의 성과	규제가 달성하고자 하는 목표가 명확하여 그 달성 여부를 투명하고 객관적으로 파악할 수 있는가?	규제의 목표가 확정하기 어렵게 기술되어 있어 그 달성 여부를 투명하고 객관적으로 파악할 수는 없을 것으로 우려된다(1) 규제의 목표가 명확하게 기술되어 달성 여부를 투명하고 객관적으로 파악할 수 있다(5)
		<input type="checkbox"/> 규제일물: 목적이 달성되거나 사회적 여건에 변화가 발생하여 규제가 더 이상 필요 없는 상황이 되면 규제를 자연히 소멸시키는 규제일물이나 유예를 도입하지 않고 있다. _일괄 평가	
	3.2. 규제대안의 존재	제시되는 규제보다 효과성과 효율성이 높은 규제대안이 있을 수 있는가?	***** 등의 대안이 현 규제보다 우월할 것으로 보인다(1) 보다 좋은 대안이 특별히 있을 것으로 보지 않는다(5)
	3.3. 준수 (집행비용)	피규제자가 제안된 규제를 수용하고 자발적으로 준수하는 비율이 어느 수준이 될 것인가? <input type="checkbox"/> 책임전가: 현재의 행정 여건상 준수를 확보하기는 매우 어려운 사항이어서, 문제의 해결과 향후 책임을 행정부나 국민일반에게 전가하는 측면이 있다. <input type="checkbox"/> 보완조치 결여: 규제가 적절하게 시행되기 위해서는 예산이나 기타 지원/보완 방안 등이 꼭 필요한 상황임에도 불구하고 적절한 보완내지는 보조 조치가 도입되어 있지 않다.	규제의 순응이 매우 저조할 것이다/정부가 규제를 집행하는데 많은 문제점 내지는 비용이 발생할 것으로 우려된다(1) 정부가 규제를 집행하는데 특별한 문제점이 있지 않다/규제의 순응이 유사 사례에 비하여 상당히 높을 것으로 예상된다(5)
총평	0.0. 규제의 전반적 품질	<input type="checkbox"/> 글로벌스탠다드 부합성: 규제의 목적이나 수단 및 과정 등이 대부분의 선진국에서 유례를 살펴볼 수 없거나 매우 다른 맥락에서 예외적으로 발견된다. <input type="checkbox"/> 해당 규제가 만약 정부입법이었다면 행정규제기본법상의 규제심사과정을 거치면서 원안대로 통과될 것으로 예상하는가?	
	특기사항	모니터링항목과 기타사항에 반영되지 않은 차원이나 측면에서 중요한 사항이 있는 경우 기술	

참고문헌

- 가상준, '국회의원 투표 행태 분석: 지방교육자치 관련 법안을 중심으로', 『의정연구』, Vol.28, 2009.
- 김성준·하선권, '규제 로그롤링?: 의원발의 규제법률안의 네트워크 분석', 『규제연구』, Vol.24, No.2, 2015.
- 김원홍·이현출·김은경, '여성의원이 국회를 변화시키는가?', 『한국정당학회보』, Vol.6, No.1, 2007.
- 김장수, '의원발의의 미시적 동인 분석', 『국제정치논총』, Vol.46, No.4: 203-221, 2006.
- 김태운, '의원입법 규제영향평가의 개념과 대안: 한국규제학회의 분석경험을 중심으로', 『예산정책연구』, Vol.2, No.2, 2013.
- _____, '의원입법규제 개선방안 모색', 『규제관련 의원입법 개선과제 발표논문집』, 한국경제연구원·동아일보·한국규제학회 공동세미나, 2014.
- 목진휴, '법률안 국회통과 소요기간의 결정요인에 관한 연구', 『한국행정논집』, Vol.21, No.3, 2009.
- 목진휴·김희경, '국회의원 정책능력결정요인에 대한 연구', 『한국정책학회보』, Vol.9, No.3, 2000.
- 문우진, '연구논문: 국회의원 개인배경과 입법: 입법 메커니즘과 16대와 17대 국회의 입법생산성', 『의정연구』, Vol.29, 2010.
- 민경국, 『신정치경제학』, 서울: 石井, 1993.
- 박경미, '17대 국회의원의 법안 발의와 처리결과: 국회의원의 상임위원회 선호도와 교섭단체 소속여부를 중심으로', 『의정연구』, Vol.28, 2009.
- 박상운, '의원의 입법 활동에 영향을 미치는 요인 분석: 제17대~19대 국회 전반기 기획재정위원회 소관 의원 발의 법안을 중심으로', 『사회과학연구』, Vol.23, No.1, 2015.
- 박윤희·박명호, '의원발의 법안의 상임위원회 통과 결정요인 분석', 『의정논총』, Vol.8, No.2, 2013.
- 서현진·박경미, '17대 국회 의원발의 법안의 가결요인 분석', 『한국정치학회보』, Vol.43, No.2, 2009.

- 소병희, '공공선택론의 이해와 정책학분야에서의 응용', 『한국정책학회보』, Vol.5, No.2, 1996.
- 손병권, '정당이이익이론과 1961년도 미국 하원 규칙위원회 확대에 관한 투표 행태 분석', 『한국정치학회보』, Vol.32, No.4, 1999.
- _____, '특집: 제17대 초선의원 의정활동 평가: 17대 초선의원들의 의정활동 평가', 『의정연구』, Vol.18, 2004.
- 유은지·이정욱, '의원발의 법률안 채택에 영향을 미치는 요인에 관한 연구', 『현대사회와 행정』, Vol.25, 2015.
- 이현우, '한국과 미국의 국회의원 표결요인 비교', 『국제정치논총』, Vol.45, No.3, 2005.
- 이현출, '17대 국회 의원입법안 분석', 『한국정당학회보』, Vol.8, No.1, 2009.
- 이현출·김준석, '가결과 부결의 이분법을 넘어', 『한국정치학회보』, Vol.46, No.5, 2012.
- 전영평, '규제 개혁과 국회: 참여논리와 개입모형의 설계', 『의정연구』, Vol.27, 2009.
- 전진영, '국회의원의 갈등적 투표행태 분석', 『한국정치학회보』, Vol.40, No.1, 2006.
- 전진영, '국회의원의 대표유형에 따른 정책적 관심과 영향력의 차이분석: 제18대 국회 의원 발의안을 중심으로', 『한국정치연구』, Vol.23, No.2, 2014.
- 조진만, '정치체계의 특성과 의원의 법안 발의: 31개 민주국가 의회에 대한 교차분석', 『의정연구』, Vol.19, 2005.
- 최병선, 『정부규제론』, 서울: 法文社, 1992.
- 최정원, '국회 입법과정의 변화와 특징', 『한국정치학회보』, Vol.35, No.3, 2001.
- 최정원·김원홍·윤덕경, '17대 국회의원의 입법 활동 성차 분석: 여성관련 법률안 입법과정을 중심으로', 『의정연구』, Vol.25, 2008.
- 최준영, '의원발의의 동인에 대한 경험적 분석', 『21세기정치학회보』, Vol.16, No.2, 2006.
- 홍완식, '의원입법에 대한 합리적인 통제방안', 『저스티스』, 통권, 2008.
- Adler, E., *Why Congressional Reforms Fail: Reelection and the House Committee System*, The University of Chicago Press, 2002.
- Aldrich, J., *Why parties?*. Chicago: The University of Chicago Press, 1995.

- Battista, J., "Committee Theories and Committee Votes: Internal Committee Behavior in the California Legislature", *State Politics & Policy Quarterly*, 6(2), 2006.
- Becker, G., "A Theory of Competition among Pressure Groups for Political Influence", *Quarterly Journal of Economics*, 98(3), 1983.
- Buchanan, J. & Tollison, R., *The Theory of public choice—II*, Ann Arbor: University of Michigan Press, 1984.
- Buchanan, J. & Tullock, G., *The calculus of consent*(Vol. 3): University of Michigan Press Ann Arbor, 1962.
- Carey, J. & Shugart, M., "Incentives to cultivate a personal vote: A rank ordering of electoral formulas", *Electoral studies*, 14(4), 1995.
- Carroll, S., *The impact of women in public office*. Indiana University Press, 2001.
- Cox, G. et. al., "Agenda Power in the Italian Chamber of Deputies", 1988-2000. *Legislative studies quarterly*, 33(2): 171-198.
- Cox, G. & McCubbins, M., *Legislative leviathan*. Berkeley: University of California Press, 1993.
- Cox, G. & McCubbins, M., "Agenda Power in the US House of Representatives, 1877 to 1986", 2002.
- Cox, G. & Poole, K., "On Measuring Partisanship in Roll-Call Voting: The U.S. House of Representatives, 1877-1999", *American journal of political science*, 46(3), 2002.
- Dodson, D., Voices, views, votes: *The impact of women in the 103rd Congress*. Eagleton Institute of Politics, Rutgers, the State University of New Jersey, 1995.
- Downs, A., "An economic theory of political action in a democracy", *Journal of Political Economy*, 65(2), 1957.
- Fenno, R., *Home style*. [New York]: HarperCollins, 1978.
- Fenno, R., *Home style: House members in their districts*. Pearson College Division, 1978.
- Ferejohn, J., *Pork barrel politics: Rivers and harbors legislation, 1947-1968*. Stanford University Press, 1974.
- Fiorina, M., *Congress, keystone of the Washington establishment*. New Haven: Yale

- University Press, 1989.
- Gilligan, T. et. al., "Regulation and the theory of legislative choice: The Interstate Commerce Act of 1887", *The Journal of Law and Economics*, 32(1), 1989.
- Groseclose, T. et. al., "Comparing interest group scores across time and chambers: Adjusted ADA scores for the US Congress", *American political science review*, 93(1), 1999.
- Hibbing, J., *Congressional careers: Contours of life in the US House of Representatives*: UNC Press Books, 1991.
- Irwin, D. & Kroszner, R., *Log-rolling and economic interests in the passage of the Smoot-Hawley Tariff*, Paper presented at the Carnegie-Rochester Conference Series on Public Policy, 1996.
- Jenkins, J., "Examining the bonding effects of party: A comparative analysis of roll-call voting in the US and Confederate Houses", *American journal of political science*, 1999.
- Jackson, J. & King, D., "Public goods, private interests, and representation", *American political science review*, 83(4), 1989.
- Johnson, D., *Public choice: An introduction to the new political economy*. Mayfield Pub Co., 1991.
- Katzmann, R., "The American legislative process as a signal", *Journal of Public Policy*, 9(3), 1989.
- Krehbiel, K., "Are congressional committees composed of preference outliers?", *American political science review*, 84(1), 1990.
- Krehbiel, K., *Information and legislative organization*. Ann Arbor: University of Michigan Press, 1991.
- Lowery, D. & Gray, V., "The density of state interest group systems", *The Journal of Politics*, 55(1), 1993.
- Maltzman, F. & Smith, S., "Principals, goals, dimensionality, and congressional committees", *Legislative studies quarterly*, 1994.
- Mayhew, D., *Congress: The electoral connection*. Yale University Press, 1974.

- McChesney, F., *Money for Nothing: Politicians, Rent Extraction, and Political Extortion*. Cambridge, Mass: Harvard University Press, 1997.
- Neto, O. et. al., "Agenda Power in Brazil's Camara dos Deputados", 1989-98. *World Politics*, 55(4), 2003.
- Peltzman, S., "Toward a more general theory of regulation", *The Journal of Law and Economics*, 19(2), 1976.
- Peltzman, S., "An economic interpretation of the history of congressional voting in the twentieth century", *The American Economic Review*, 75(4), 1985.
- Poggione, S., "Exploring gender differences in state legislators' policy preferences", *Political Research Quarterly*, 57(2), 2004.
- Powell, G., *Elections as instruments of democracy: Majoritarian and proportional visions*: Yale University Press, 2000.
- Rohde, D., *Parties and leaders in the postreform house*, Chicago: University of Chicago Press, 1991.
- Rohde, D., *Parties and leaders in the postreform House*: University of Chicago Press, 2010.
- Schiller, W., "Senators as political entrepreneurs: using bill sponsorship to shape legislative agendas", *American journal of political science*, 1995.
- Schiller, W., *Partners and rivals: Representation in US Senate delegations*. Princeton University Press, 2000.
- Shepsle, K. & Weingast, B., "The institutional foundations of committee power", *American political science review*, 81(1), 1987.
- Snyder Jr, J. & Groseclose, T., "Estimating party influence in congressional roll-call voting", *American journal of political science*, 2000.
- Stigler, G., "The theory of economic regulation", *The Bell journal of economics and management science*, 1971.
- Tamerius, K., "Sex, gender, and leadership in the representation of women", *Women, Gender, and Politics: A reader*, 2010.
- Thomas, S., *How women legislate*: Oxford University Press on Demand, 1994.

- Tullock, G. et. al., *Government: Whose Obedient Servant?: a Primer in Public Choice*: Institute of Economic Affairs London, 2000.
- Weingast, B., “Regulation, reregulation, and deregulation: The political foundations of agency clientele relationships”, *Law and Contemporary Problems*, 44(1), 1981.
- Weingast, B. & Marshall, W., “The industrial organization of Congress; or, why legislatures, like firms, are not organized as markets”, *Journal of Political Economy*, 96(1), 1988.
- Weingast, B. & Wittman, D., *The Oxford handbook of political economy*. Oxford University Press, 2008.
- Wilson, J., *The politics of regulation*. New York: Basic Books, 1980.

A Study on Private gain in the Assembly-introduced Bills: Focused on Universality of Benefits of Regulation

Heo, Shinhoi · Kim, Tae-Yun

The purpose of this study is, based on the perspective of political economy, to prove that the tendency of the politicians to pursue the self-interest in the process of regulatory legislation. In particular, the existing studies about the influencing factors of the legislative system were reviewed to build research hypotheses and a research model for this study. Since there are not many preliminary studies related to this theme, this research brought the concept from legislative theory in political science. Legislative regulatory monitoring results were used as the analysis data to test the hypotheses. Analysis results confirms that politicians tend to pursue private interest. Despite some limitations, this study reaffirms that the assumption of political economy on politicians is still useful in studying legislative regulation.

Key words: Regulation, Assembly-introduced Bill, Political Economy