

17대 국회 법안표결의 정치경제학 146개 쟁점법안에 대한 NOMINATE 분석을 중심으로*

장덕진** · 김란우*** · 박기웅****

이 논문은 17대 국회에서의 146개 쟁점법안에 대해 정치학에서 발전된 법안표결 분석방법인 NOMINATE 분석을 적용하여, 노무현과 열린우리당이 실패한 원인을 찾으려는 시도이다. 분석 결과 두 개의 주요한 차원이 드러났다. 첫 번째 차원은 여당 대 야당의 차원, 혹은 정쟁의 차원이고, 두 번째 차원은 정책과 이념의 차원이다. 여당 대 야당의 대립은 정당정치에서 불가피하고 정상적인 부분이라고 본다면 실패의 원인은 두 번째 차원에 있을 것이다. 노무현 정부가 집권 후 매우 빠른 시간 안에 지지기반을 잃었고, 그 원인/결과로서 일정한 보수화 경향을 보여주었음을 감안한다면 두 번째 차원은 초기의 노무현과 중반 이후의 노무현을 나타낸다고도 할 수 있고 혹은 노무현의 꿈과 노무현의 현실을 나타낸다고도 할 수 있다. 분석결과는 열린우리당 내의 친노세력과 운동권 출신 의원들은 노무현의 현실을, 그로부터 이탈한 지지층은 노무현의 꿈을 택했음을 시사한다.

주제어: 17대국회, 노무현, NOMINATE, 법안표결

* 이 연구는 서울대학교 규장각 한국학연구센터가 지원한 한국학장기초연구비와 2007년 정부(교육과학기술부) 재원으로 한국연구재단의 지원을 받아 수행한 연구입니다 (KRF-2010-413-B00031). 2010년 후기 사회학대회에서 논평을 해주신 한신갑, 신진욱, 이원재 교수님, 그리고 익명의 심사자들의 논평에 진심으로 감사드립니다.

** 서울대학교 사회학과 부교수, dukjin@snu.ac.kr

*** 워싱턴 대학교(University of Washington) 사회학과 박사과정, lanu@uw.edu

**** 서울대학교 사회학과 석사, madamep@empal.com

I. 서론

노무현과 참여정부는 사회과학이 풀어야 할 중요한 질문을 제기한다. 5공 청문회의 스타로 등장한 노무현은 민주당 간판으로 영남지역에 지속적으로 출마와 낙선을 거듭하며 고질적인 지역정치의 벽을 넘기 위해 개인적 희생을 감내하는 모습을 보여주었고, 사상 처음으로 시민들의 대대적인 자발적 지원을 받으며 대통령에 당선되었다. 그러나 막상 임기 동안 그는 반대세력은 물론이고 그의 지지층 대부분이 이탈하는 것을 감내해야 했고, 무능한 정권이라는 비판에 시달려야 했다. 그 예측 가능한 연장선에서 정권을 빼앗긴 후 얼마 지나지 않아 비극적 죽음으로 생을 마감했다. 그러나 뜻밖에도 그의 비극적 죽음 이후 그에 대한 추모의 열기는 높아만 갔고, 그가 만든 참여정부에 대한 평가도 임기 중에 비해 훨씬 높아지는 결과를 보이고 있다. 즉 그는 자신이 꿈꾼 정치를 정책으로 실현할 기회가 주어진 동안에는 최악의 평가를 받았고, 그 전과 후에는 최선의 평가를 받았다. 무슨 일이 일어난 것인가?

이 질문에 답하기 위해 17대 국회의 법안표결을 중점적으로 분석할 것을 제안한다. 정권의 의지는 결국 정책으로 나타나고, 정책은 법에 의해 뒷받침되며 궁극적으로 법의 한계를 넘지 못하기 때문이다. 그런 의미에서 볼 때, 국회의원들의 법안표결 자료가 공개되기 시작한 16대 국회 중반 이후부터는 중요한 역사의 현장에 대한 기록은 대부분 남아있는 셈이다. 특히 17대 국회는 전체 회기에 걸쳐 법안표결 자료가 모두 남아있는 첫 번째이자 현재로서는 유일한 국회이다.

우리는 17대 국회 본회의에서 표결된 2,189개의 법안 중 쟁점법안으로 선정된 146개 법안에 대해 정치학에서 발전된 NOMINATE 분석결과를 중심으로 앞에서 제기한 질문에 대한 답을 찾기로 한다. NOMINATE는 80년대 후반 케이스 폴(Keith T. Poole)과 하워드 로젠탈(Howard Rosenthal)에 의해 개발된 이후 미국 정치학계에서는 법안표결에 대한 표준적 분석방법으로 받아들여지고 있지만, 국내에서는 아직까지 한 번도 적용된 적이 없다. 그 밖에도 17대 국회의원 299명에 대한 개인 수준의 정보들과 일부 의원에 대한 심층면접 결과를 종합하여 분석한다.

우리는 이 연구가 17대 국회의 법안표결에 대한 정치경제학이라고 생각한다. NOMINATE를 창시한 폴과 로젠탈의 유명한 저서의 제목이 바로 『의회: 법안 표결의 정치경제사(Congress: A Political-Economic History of Roll Call Votin

g)』 이기도 하려니와, 고도로 복잡한 양적 기법으로 분석한 결과물에 “정치경제사”라는 제목이 붙어야 하는 취지에 공감하기 때문이다. 수많은 법안에 대한 수많은 의원들의 선택으로부터 출발하여 의회라는 거시적 단위에서의 집합적 결과가 나오는 과정을 추적하면서, 연구자들은 자연스럽게 의회의 동학(dynamics)에 작용과 반작용을 하였던 정치적이고 경제적인 힘들을 보게 된다. 우리의 가장 최근의 과거이자 그러면서도 이해하기 힘든 수수께끼인 노무현과 참여정부, 그리고 17대 국회를 이해하기 위해서 가장 필요한 것이야말로 바로 엄밀한 사실(자료)에 근거하여 그 사실들과 그것의 집합적 결과들을 만들어낸 정치적이고 경제적인 힘들을 추적하는 작업이기 때문이다.

II. 선행연구

NOMINATE가 개발된 이후 이 기법을 적용하여 다양한 국가의 다양한 기간에 걸친 법안표결 분석이 이루어져왔다. 대표적인 것이 앞에서 언급한 폴과 로젠탈의 『의회: 법안표결의 정치경제사』 이고, 보다 최근의 연구로는 유럽 의회에 대한 연구 등을 들 수 있다(Hix, Noury and Roland, 2005). 선행연구에서는 몇 가지 중요한 발견들이 있었는데, 대부분의 국가, 대부분의 시기에 걸쳐 의회의 법안표결은 두 개의 차원을 통해 적절하게 설명될 수 있었다는 것이 그 중 하나이다. 그러나 미국 의회의 경우 새로운 양상이 발견되는데, 1960년대 공민권법(civil rights act)의 통과 이전에는 두 개의 차원으로 설명되던 것이, 그 이후에는 차츰 하나의 차원으로 합쳐지고(collapse) 있는 것이다. 이에 대해 폴과 로젠탈은 공민권법 이전에 미국 정치를 갈라놓던 두 번째의 축인 인종문제가 공민권법의 등장과 함께 더 넓은 의미의 이념 문제로 합쳐지고 있다고 해석한다. 과거에는 민주당 내부에서 유색인종의 권리를 옹호하는 북부 민주당과 그에 반대하는 남부 민주당의 대립이 있었지만 공민권법 이후에 이것이 사라지고 있다는 것이다. 그러나 갈등의 두 번째 축이 사라졌다고 해서 그것이 미국 정치의 통합을 의미하는 것은 전혀 아니다. 오히려 하나의 축으로 합쳐진 이후 공화당과 민주당은 보수와 진보로 갈라져 서로 교집합을 거의 가지지 않으며, 그들의 법안 선택도 양봉분포(bimodal distribution)를 가지는 현상이 더 뚜렷해졌으며, 폴과 로젠탈은 이것을 미국정치

의 양극화(polarization of America)라고 부른다.

한국의 경우 NOMINATE 기법을 적용하여 법안표결을 연구한 사례는 아직까지 없으며, 정당간 경쟁 연구의 맥락에서 자주 언급되고 있는 정도이다(현재호, 2004; 박찬표, 2008). 그럼에도 불구하고, 정당간 경쟁의 맥락에서 보면 NOMINATE가 가지는 또 다른 중요성을 찾을 수 있다. 정당간 경쟁연구에서 종종 구분되는 내생적 접근과 외생적 접근의 구분을 따를 때, 다운스(Downs, 1957)류의 외생적 접근에서는 의원들의 이념성향을 측정하기 위해 서베이에 주로 의존하는 반면, 풀과로젠탈은 NOMINATE야말로 의원들의 행동자료로부터 이념성향을 추출할 수 있는 최선의 방법이라고 주장하기 때문이다. 이 논문에서는 전자의 방법에 의해 추출된 국회의원 이념성향을 NOMINATE 좌표를 예측하는 모델에 독립변수로 포함시킴으로써 두 가지 방식 사이의 관계를 간접적으로 테스트하는 효과도 가지게 될 것이다.

III. 연구자료 및 분석방법

1. 연구자료

본 연구에서 사용된 데이터는 크게 네 가지로 구성된다. 첫 번째는 2004년 17대 총선에서 당선된 299명의 국회의원들의 질적 특성을 코딩한 자료이다. 이 자료는 『17대 국회의원 인물사전』(이동관 외, 2004) 및 『뉴파워299』(매일경제 정치부, 2004)에서 제시하고 있는 국회의원의 개별 자료에 기반하고 있다. 정당, 출신지역, 선거구, 학력, 직장과 같은 기본적인 국회의원 정보 외에도 정책적 지향점, 과거 민주화 운동 등의 운동 경험 및 투옥 경력과 같은 자료들을 일정한 양적 자료로 코딩함으로써 분석의 의의를 높이려 하였다.

두 번째는 17대 국회의원 299명의 법안표결 데이터이다. 17대 국회의 본회의에서는 총 2,189개의 법안이 상정되어 표결이 이루어졌다. 본회의 표결은 정당 간 합의를 거친 후에 이뤄지는 것이기 때문에 일반적으로 높은 찬성률을 보이는데, 이는 정당 간 의원 간 투표행태의 차이를 분석하기에 적합하지 않은 조건이다. 법안의 찬성률이 높은 경우에는 투표 행태에 따른 차별성이 드러나지 않기 때문에

의원들 간 의견 차이가 부각될 수 있는 법안들로 연구 대상을 국한시킬 필요가 있다. 풀과 로젠탈(Poole and Rosenthal, 1985) 역시 NOMINATE 분석에서 분석대상 법안을 선택할 때에 찬성률의 적절한 분기점을 잡을 필요가 있다는 점을 강조한 바 있다. 분기점을 높게 설정할 경우 가장 보수적인 의원과 가장 진보적인 의원간의 차이가 두드러지지 않는다는 점에서 주의할 필요가 있으며, 낮게 설정할 경우 자신의 이념성향에 가까운 투표를 선택할 수 없어 측정값 내에 오차가 많이 들어가게 된다는 점을 지적하였다. 본 연구는 이와 같은 문제를 기존 국회연구의 흐름에 기초하여 본회의에서 이뤄진 전체 표결 중 쟁점 법안만을 따로 선정하여 연구 대상으로 삼았다.

법안의 쟁점여부는 두 단계를 거쳐서 선정하였다. 첫 번째 단계로 갈등적 법안의 기준으로 법안 평균찬성률을 선택한 박찬욱(2005)의 선행연구를 따라 17대 국회 전체의 평균찬성률(96.2%)을 구해 기준으로 삼았다. 박찬욱(2005)은 일반적으로 갈등적 법안의 기준을 90%로 설정하는 미국 의회와 달리, 한국 국회에서는 그 기준을 완화할 필요가 있다고 보았다. 한국 국회에서는 대부분 법안이 만장일치나 높은 찬성률로 가결되기 때문이다. 따라서 본 논문은 일차적으로 17대 국회의 갈등적 법안 기준(96.16%)보다 찬성률이 낮은 457개의 법안을 선정하였다. 이는 전체 법안(2,189개)의 약 20.9%에 해당하는 수치인데, 이 법안들 중 정치적 맥락에서 실제 쟁점이 된 법안들을 파악하기 위해 두 번째 단계로 다음의 세 가지 자료를 활용하였다. 1) 17대 국회기간의 회의록, 2) 국가경영전략연구원에서 수행한 ‘제17대 국회의원들의 의정활동 평가결과’ 보고서, 3) 자유기업원에서 선정한 ‘17대 국회 주요 법안’을 두 번째 단계의 기준으로 삼았고, 이를 통해 실제 쟁점이 된 법안들을 최종 선정하였다.

두 번째 단계의 구체적인 내용은 다음과 같다. 먼저 17대 국회 회의록에서 국회 의원들 간 한 번 이상의 찬성토론이 이뤄진 법안은 본회의에서도 여전히 갈등의 소지가 남아있었다는 의미이므로 쟁점법안의 일차적 기준이 되었다. 이 조건에 부합하는 법안들은 17대 국회 전체에서 110개였고 찬성률이 96.16%보다 낮은 법안은 총 104개였다. 한편 국가경영전략연구원과 자유기업원의 주요 법안 선별은 경제 영역의 법안에 초점을 맞추고 있다. 국가경영전략연구원에서 진행한 연구는 2004년 6월부터 2007년 7월 사이에 의결된 법안 중 전문가들의 조언을 통해 경제적 입장이 분명한 55개 법안을 선정하였다. 이러한 법안들의 사례로는 ‘간접투자자산 운용업법중개정법률안’(일명 사모펀드법), ‘중합부동산세법 일부개정법률안(대안),

‘고용정책기본법중개정법률안(대안)’ 등이 있다. 또한 자유기업원에서는 법안의 친시장적 성격과 반시장적 성격을 기준으로 ‘17대 국회 주요 의안’ 47개를 선정하였는데, 이 법안들도 시장영역에서 첨예한 논쟁이 되었다는 점에서 쟁점 법안이라 할 수 있다. 자유기업원에서 선정한 법안들은 국가경영전략연구원의 법안들과 유사하지만, 추가적으로 2006년 말에 큰 논란이 있었던 비정규직법(‘파견근로자보호등에관한법률중개정법률안에대한수정안’, ‘기간제및단시간근로자보호등에관한법률안’)이나 2005년 말의 ‘사립학교법중개정법률안에 대한 수정안’을 포함하고 있다. 찬성토론이 이뤄진 110개 법안과 두 선행연구에서 쟁점으로 선정된 법안(각각 55개, 47개)중 본 연구의 기준(96.16%)에 부합하는 법안들을 정리하면 최종적으로 연구대상은 146개로 축소된다. 이들 법안에 대한 의원들의 투표 행태를 통해서 17대 국회의 내부적 갈등 양상이 압축적으로 드러나는 것이다.

마지막으로 세 번째는 국회의원 이념성향조사이다. 2004년 17대 국회의원 선출 후 한국정치학회와 중앙일보가 공동으로 실시한 이 조사는 17대 국회의원 299명에게 사회 현안에 관한 의견을 묻고 있다. 이 조사는 총 16가지 현안에 관한 4점 척도 설문조사로 구성되어 있다. 현안 질문은 2004년 당시 주요 사회 쟁점을 포함하고 있으며, 구체적으로는 한미동맹, 대북관계, 감세, 국가보안법, 고교평준화 등 다양한 이슈로 구성되어있다. 총 299명의 의원 중 229명이 응답하여 76.6%의 응답률을 보이고 있다. 강원택(2005)은 이 조사 내부가 다층적인 이념 층위로 구성되었다고 보며, 이념 층위를 계급 차이의 축, 국가안보의 축, 자유주의-권위주의의 축, 민족주의-개방의 축 등 총 네 가지로 분리시켰으나 본 연구에서는 총 이념 성향 평균을 독립변수로 사용하였다.

네 번째로 17대 국회에서 적극적으로 의정활동을 한 열린우리당 및 한나라당 의원 2인에 대한 심층 인터뷰를 실시하였다. 두 차례의 인터뷰는 모두 2010년 11월 중에 실시되었으며, 각각 3시간씩 소요되었다. 인터뷰 내용은 17대 국회 법안 표결과 관련한 전반적인 흐름을 이해하고 분석에 사용되어야 할 변수의 목록을 확정하고 그 의미를 해석하는 데에 큰 도움을 주었다.

2. NOMINATE 분석방법

NOMINATE(NOMINAL Three-Step Estimation)분석방법은 의회에서 이루어지는 투표행위를 공간이론으로 설명하고자 하는 하나의 시도이다. 본 분석방법은 폴

과 로젠탈(Poole and Rosenthal, 1985)에 의하여 처음 고안되었으며 이후로 미국 의회정치에서 투표행위에 관한 지표를 만들어 설명하는 대표적인 방법으로 사용되고 있다. 한국은 투표행위 자료가 16대 국회 후반부에 공개되기 시작하면서 NOMINATE 분석이 가능해짐에 따라 한국에서는 본 논문이 NOMINATE 분석방법을 적용하는 첫 시도라 볼 수 있다. 본 연구에서는 NOMINATE를 통하여 위에서 설명된 쟁점법안 146개에 대한 분석을 시행하였다.

NOMINATE 분석은 각각의 법안에 대해 찬성과 반대라는 단순한 명목적 선택이 주어진 상황에서 의원과 법안이 공통공간(common space)에 존재한다고 보아 각 의원과 각 법안의 공간적 좌표와 함께 각 의원들이 가진 효용함수의 모수를 함께 추정하는 방법이다. 이를 좀 더 자세히 설명하면 다음과 같다. 의원들이 투표하는 행위가 원칙적으로 축약될 수 있는 기본적인 이념공간에 기초하고 있다고 가정한다. 만약 P 명의 사람들이 S 개의 법안에 관하여 투표한다고 보았을 때, 가능한 모든 선택의 조합은 $X(p*s)$ 라는 행렬로 표현이 가능하다. 이는 각 이슈별 의원의 공간을 표현하는 행동공간(action space)이라 볼 수 있다. 그렇지만 s 개의 조합은 n 개의 원칙적인 판단 기준으로 축약될 수 있으며 이는 곧 $W(s*n)$ 이라는 행렬, 즉 기본공간(basic space)으로 표현 가능하다(Cahoon, Hinich, and Ordeshook, 1976). 여기서 X 와 W 행렬을 곱하면 최종적으로 $Y(p*n)$ 라는 행렬로 전체 표결행위가 축약되어 설명될 수 있다. 즉, 각 의원들의 기본적인 몇 개의 공간에 의해 그 행위를 표현할 수 있으며 이와 같은 이념의 기본공간이론(basic-space theory of ideology)이 NOMINATE의 핵심이라 볼 수 있다.

이와 같은 이념을 공간으로 표현한다는 아이디어는 일반적인 MDS 분석과 일면 유사성이 있다. 그렇지만 두 접근은 다른 이론적 기반을 갖는다. 우선 MDS 분석은 주어진 대상들간의 유사성을 측정하고, MDS 분석을 이들 관계에 숨어 있는 축을 추출해내기 위한 수단으로 사용한다. 그렇지만 NOMINATE 분석의 경우, 다운스(Downs, 1957)가 고안한 합리적 선택이론에 기반을 둔다. 즉 주어진 가정 하에서 행위자들은 특정 방식으로 투표를 하고, 그리고 우리는 그 결과에 따른 특정 결과를 관찰한다고 본다. 이에 따라서 결정된 결과를 보고 행위자들의 선택의 기준이 된 축을 재탐색해 나가는 과정이 NOMINATE 분석의 이론적 기반이라 볼 수 있다. NOMINATE는 기본적인 공간이론에 더하여 행위자의 투표 결과에 오차가 있을 것이라는 점을 지적한다. 즉 확률적인 투표(probabilistic voting)를 한다고 보며 이와 같은 접근은 분석의 현실성을 높이는 역할을 하였다. 정리하자면,

NOMINATE 분석에 의해 가정되는 각 의원의 효용함수는 두 가지로 구성되며, 첫째는 각 의원이 기본적 이념공간에 대해 갖는 함수이며, 두 번째는 오차항이다.

NOMINATE 분석을 통하여 몇 번째 축까지 추출해야 하는지가 본 연구의 이슈 중 하나이다. 본 연구에서는 분석에서 나온 분포를 살펴보았을 때 두 번째 축 이후 설명력의 증가추세가 명백하게 감소함에 따라 두 번째 축까지를 분석의 대상으로 삼았다. 본 분석은 첫째, 이 두 가지 축의 의미를 추론하고, 둘째, 이 두 가지 축에 대한 각 의원들의 좌표가 도출됨에 따라 본 좌표를 설명하는 의원들의 성향을 분석하였다. 본 분석은 각 의원의 성향뿐만 아니라 각 분석대상이 된 법안들의 좌표 역시 제시하고 있다. 각 분면별로 표현되는 법안의 좌표는 본 기본 공간축이 의원의 투표행위를 최적으로 설명하는 지점에 위치한다. 더 직관적으로 설명하자면, 본 좌표는 해당하는 지점 오른쪽 및 왼쪽으로 찬성 및 반대표가 갈라짐을 뜻한다.

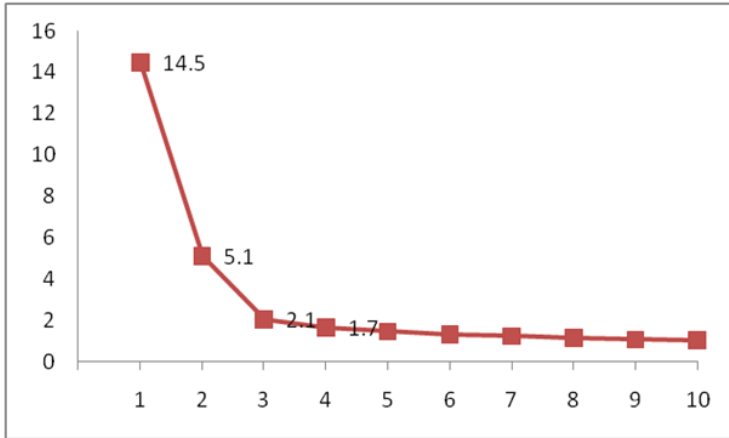
또한 투표에서 기권표는 법안이 통과되기 위한 적극적 의미인 '찬성'에 반하는 행위로서 '반대'와 동일한 의미를 가진다고 보고 분석하였다. 투표에 불참한 의원들은 분석에서 제외되었으며 의원의 불참한 횟수가 전체 투표의 25%를 넘을 경우 정보 부족으로 분석대상에서 제외되었다. 총 6명의 의원이 최종적으로 분석에서 제외되었다.

IV. 분석결과

1. NOMINATE 분석결과 및 분면별 분포

먼저 NOMINATE 분석이 찾아주는 투표의 분면들 중 어디까지를 분석에 포함할지 결정하는 과정이 필요하다. NOMINATE는 마치 요인분석과도 같이 여러 개의 차원들을 찾아낸 후 각각의 차원에 대해 eigenvalue 값과 screeplot을 제공함으로써 연구자로 하여금 분석에 사용할 차원들의 수를 스스로 선택하게 해준다. <그림 1>은 NOMINATE 분석결과 분면이 하나 더 증가할 때마다의 Eigenvalue 분포를 보여주고 있다. 본 분포에 따르면 분면 수가 하나일 경우 Eigenvalue 값은 14.5로 설명력이 매우 높고, 두 개일 경우 첫 번째 분면만큼 설명력이 높지 않으나 역시

〈그림 1〉 17대 국회의원 NOMINATE 분석결과와 분면별 Eigenvalue 분포



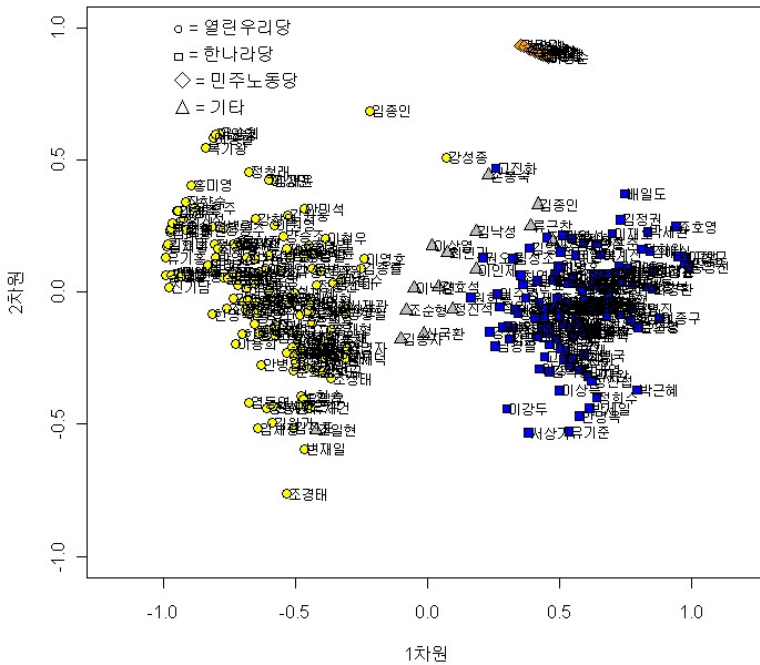
많은 투표를 설명할 수 있음을 알 수 있다. 그에 비해 분면 3부터는 유의미하게 설명력이 증가하지 않는다. 따라서 우리는 두 개의 차원으로 17대 국회의 법안표결을 분석하는 것이 가장 간단하면서도 분포의 많은 부분을 효율적으로 설명할 수 있을 것이라 판단하였다.

또한 각각의 축들이 가지는 설명력(proportion explained)을 나타내는 값들은 전체 표결 중에서 NOMINATE가 예측한 값이 얼마나 찬성/반대를 정확하게 맞추는지를 보여주는 Correct Classification, APRE(Aggregated Proportional Reduction in Error), Overall GMP(Geometric Mean Probability) 등 세 가지가 있는데 그 중 첫 번째 것이 보편적으로 사용된다. 우리의 분석에서 Correct Classification 값은 1차원에서 85.58%, 2차원에서 87.48%로 나타난다. 풀과 로젠탈의 연구에 의하면 지년간 대부분의 미국 의회에서 이 값은 85%~90% 사이에 있다고 하므로 두 개의 차원으로 17대 국회 법안표결을 분석하고자 하는 우리의 선택은 적절한 것이라고 생각된다.

〈그림 2〉는 NOMINATE 분석¹⁾을 통해 얻어진 2차원 공간²⁾에서의 좌표에 따라

1) 보다 구체적으로는 W-NOMINATE 기법을 사용하였다. 처음 NOMINATE 분석이 만들어진 이후 분석의 필요에 따라 D-NOMINATE, W-NOMINATE, DW-NOMINATE 등으로 발전하였는데, 이때 D는 Dynamic의 약자로서 여러 회기에 걸친 종단적 비교목적으로 사용되는 기법을 나타낸다. W는 Weighted의 약자로서 루이스와 풀이 NOMINATE 분석을 정교화 하는데 필요한 표준오차 추정방식을 새롭게 제안한 이후 종단적 비교가 아닌 한 회기에 대한 분석을 할 때에 표준적인 방식으로 받아들여지고 있다(Lewis and Poole, 2004). 따라서 이 논문에서는 W-NOMINATE 분석방법을 사용하기로 한다. 일반적으로 어떤 방법을 사용하더라도

〈그림 2〉 17대 국회의원 NOMINATE 분석결과



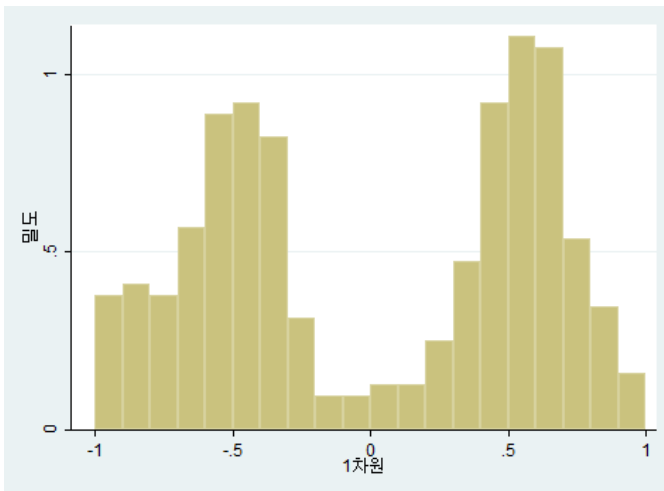
17대 국회의원들을 배치한 것이다. NOMINATE는 표결 데이터에 근거하여 의원들의 좌표를 찾아주지만, 각각의 차원들이 무엇을 의미하는지 알려주지는 않는다. 따라서 각 차원의 의미를 찾아내는 작업이 남아있는 셈이다. 〈그림 2〉에서 상당한 정도로 드러나는 것은 적어도 차원 1(가로축)의 경우 소속정당이 거의 대부분의 좌표를 결정하고 있다는 점이다. 그림에서 가로축의 중간을 기준으로 왼쪽은 열린우리당 소속의원들이, 그리고 오른쪽은 한나라당 소속의원들이 위치해 있다. 이때 잘 설명되지 않는 것은 오른쪽 상단에 위치한 민주노동당 소속의원들의 좌표이다. 소속정당과 의원들의 이념성향이 상당한 정도의 통계적 상관관계를 가지고 있음은 잘 알려진 사실인데, 왜 민주노동당 소속의원들은 열린우리당의 좌측이 아니라 한나라당의 위쪽에 위치하는 것일까. 여기에는 몇 가지 이유가 있을 수 있다. 첫째

NOMINATE 점수들 사이의 상관관계는 .95를 넘는 것으로 알려져 있다.

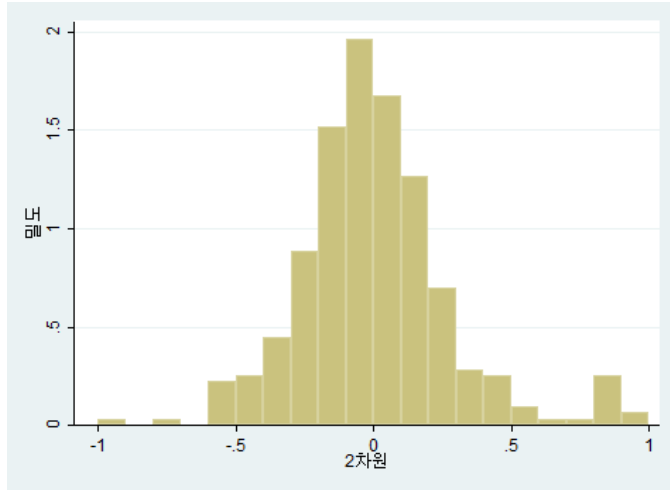
2) 이 분석에서는 앞서 〈그림1〉에서도 보았듯이 차원1의 설명력이 차원2의 설명력보다 월등히 높은 점을 기억할 필요가 있다. 〈그림2〉가 편의상 동일한 척도의 두 차원으로 각 의원들의 위치를 표기하고 있지만 실질적인 설명력을 놓고 보자면 가로축이 좀 더 강조될 필요가 있다.

로, 두 개의 차원만으로는 민주노동당의 선택을 충분히 대표할 수 없다는 것이다. 그러나 앞에서 제시한 Correct Classification 값 등 일련의 지표들은 민주노동당을 잘 대표하기 위해 세 번째 차원을 도입하는 것이 적어도 설명의 간결성이라는 측면에서는 통계적 실익이 없음을 알려준다. 둘째로, 의원들의 소속정당과 이념성향 사이에 상당한 관계가 있는 것은 사실이지만, NOMINATE 분석에 사용되는 자료는 표결결과이기 때문에 서로 다른 이념적 이유로 인한 동일한 투표행태를 제대로 반영하지 못한다는 점이다. 즉 같은 법안에 대해 열린우리당은 찬성하지만 한나라당은 지나치게 진보적이라 하여 반대하고 민주노동당은 아직도 보수적이라 하여 반대할 수 있는데, NOMINATE 분석에서 반대하는 이유의 차이는 반영되지 않는다. 이렇게 본다면 <그림 2>의 1차원은 소속정당을 나타낼 뿐 아니라 더 정확하게는 여당 대 야당의 대립구도를 나타낸다고 할 수 있다. 셋째로, 차원 2(세로축)를 함께 놓고 해석할 때 민주노동당의 독자성이 드러난다고 보는 것이다. 이 가능성에 대해서는 다음 절에서 좀 더 자세히 논의할 것이다.

<그림 3-1> 가로축에서의 의원 분포



〈그림 3-2〉 세로축에서의 의원 분포



〈그림 3-1〉과 〈그림 3-2〉는 차원 1과 차원 2에서의 의원들의 분포를 보여준다. 〈그림 3-1〉은 완전한 양봉분포를 나타내고 있어서 1차원이 정당효과 혹은 여당 대 야당 효과라는 앞에서의 해석을 뒷받침한다. 반면 〈그림 3-2〉는 정규분포에 가까운 모양을 나타내고 있어서 소속정당과 별개로 작동하는 차원임을 알 수 있다. 이때 차원 1에서 나타나는 양봉분포는 다음 절에서 수행하는 회귀분석과 관련한 문제를 제기한다. 회귀분석은 데이터 포인트들이 동질적이라는 가정을 가지고 있는데 비해 양봉분포는 이질적 하위집단들이 섞여있음을 강하게 시사하기 때문이다. 이것은 통계기법과 관련한 기술적 문제뿐 아니라 법안표결에 NOMINATE 분석을 적용하는 것과 관련하여 실질적인 문제도 함께 제기한다. 만약 이러한 양봉분포이 한국 정치에만 나타나는 고유한 현상이라면 전혀 다른 정치적 환경을 전제로 만들어진 분석방법을 한국 정치에 적용해도 좋으냐는 질문이 그것이다. 뒤의 문제와 관련하여, 다행히도 NOMINATE의 창시자인 폴이 보여주는 미국 하원 105차 회기(1997-1998)에 대한 분석결과는 〈그림 3-1〉에서 나타나는 결과와 거의 동일함을 알 수 있다(Poole, 1999). 그렇다면 회귀분석과 관련한 기술적 문제만이 남게 된다. 해결책은 둘 중의 하나일 것이다. 자료변형을 통해 분포의 모양을 개선하거나 혹은 양봉분포에 적용할 수 있는 분석기법을 채택하는 기술적 방법이 하나이고, 이질적 집단이 존재함을 인정하고 각각의 집단에 대해 별도의 회귀분석을 수행하는 것이 다른 하나이다. 17대 국회에서 어느 정도 완화되었다고는 하나 그럼에도

불구하고 강고하게 존재하는 정당의 구속력을 감안할 때 우리는 후자의 방법이 맞는 것으로 판단한다. 따라서 다음 절의 분석에서는 전체 데이터에 대한 분석결과와 함께 정당별 분석 결과를 함께 제시한다.

2. 인터뷰 결과 드러나는 17대 국회의 동학

양적인 분석은 질적인 연구에 의해 안내 받을 때 가장 높은 설명력을 가진다. 의원들의 법안표결에 영향을 미쳤을 가능성이 있는 변수들을 어떻게 선택해야 할 것인가. 우선 상식적인 변수들을 생각할 수 있다. 소속정당이나 지역, 선수(選數)와 같은 변수들이다. 그러나 이것은 어느 국회에나 적용될 수 있는 보편적 변수들이어서 17대 국회에 고유하게 작동했던 역학을 잡아내는 데에 실패할지도 모른다. 이러한 어려움을 보완하기 위해 우리는 17대 국회에서 대단히 가시적인 활동을 보였던 열린우리당 의원 한 명(의원 A)과 한나라당 의원 한 명(의원 B)에 대한 심층 인터뷰를 진행하였다. 인터뷰 결과 가장 인상적이었던 것은 그들이 처해있던 입장이 극명하게 차이가 남에도 불구하고 17대 국회의 역학에 대한 그들의 설명이 상당히 많이 일치하고 있다는 점이었다.

우리는 17대 국회의 여러 자료에 대해 다양한 방식으로 일차적 분석을 시도하였는데, 이에 따르면 탄핵역풍으로 거대여당으로 등극한 열린우리당의 원내 영향력은 채 1년도 지나지 않아 급격히 추락하는 것으로 나타난다. 또한 노무현 대통령이 초기의 4대 개혁입법을 실질적으로 포기하고 소위 ‘경제 올인’ 발언을 통해 첫 번째 항복 선언을 한 것도 총선으로부터 불과 8개월 후인 2005년 1월이다. 노무현과 열린우리당은 왜 이렇게 빠른 속도로 무너진 것일까. 이에 대해 A의원과의 B의원은 거의 비슷한 설명을 내놓았다. 먼저 한나라당 B의원의 설명을 들어보자.

17대 국회가 개원하고 얼마 지나지 않아서 (열린우리당이) 여러 갈래로 찢어지더라고요. 선거와 통치는 별개의 문제이고 집권 첫 해에는 통치기반을 다져야 하는데, 이것을 소홀히 한 상태에서 4대 입법에 매달렸어요. 국민들 사이에 이념과잉과 경제무능이라는 인식이 퍼졌고, 이것이 재보선 참패를 가져온 겁니다. 선거에 이기지 못하는 정당은 아무 의미가 없어요. 친노직계만 노무현을 둘러싸고 나머지는 전부 각자도생 하는 겁니다. 결국 한나라당이 뭘 잘 해서가 아니라 열린우리당이 자멸한 겁니다.

열린우리당이 자멸했다는 설명에 대해 열린우리당 A의원은 다음과 같이 말한다.

인정합니다. 야당은 정권을 되찾아 오는 게 유일한 목적이기 때문에 당시 한나라당은 반대정당으로 존재하는 동질적 집단에 가까웠습니다. 한나라당이 전략을 잘 쓴 게 아니라 열린우리당이 자멸했습니다. ... 국보법이 실패하면서 누가 친노직계이고 누가 아닌지가 분명해지고 그게 결정적이었어요... 친노직계를 제외하고는 1년 안에 대통령과 들어졌습니다. ... 친노직계에 운동권 386이 합류했어요. (운동권 386은) 공천은 정동영에게 받고, 대선 때는 손학규를 지지했고, 당권은 정세균을 지지했습니다. 그들이 부정적 의미에서 당의 중심인 셈이지요. 그들이 캐스팅 보트를 가지고 있는 겁니다. ... 그들이 독자세력화 해서 후보를 내지 않는 한 언제든 합종연횡의 대상이 되는 거고 그들과 합종연횡하는 사람들이 이겁니다. 이것이 열린우리당의 특성인 거지요.

두 사람의 인터뷰에서 공통적으로 확인되는 것들은 다음과 같다. 첫째로, 한나라당의 공격이 아니라 열린우리당의 내부분열이 실패의 주된 요인이었다는 점이다. 둘째로, 이러한 열린우리당의 자멸은 17대 국회 개원 이후 아무리 길게 잡아도 1년도 채 안되어서 일어났다는 점이다. 셋째로, 한나라당은 상대적으로 동질적인 집단이었지만(혹은 분파를 추구할 상황이나 동기가 주어지지 않았지만) 열린우리당은 몇 개의 유의미한 분파로 갈라졌다는 점이다. 넷째로, 열린우리당 내 분파에서 가장 중요한 경계선은 친노 혹은 운동권 출신이라는 특징이다. 심층 인터뷰에서 드러난 이러한 특징들은 회귀분석을 수행하는데 있어서 몇 가지 중요한 영향을 미쳤다. 첫째로, 이 논문에서 시기별 구분이 반드시 필요한 것은 아님을 알 수 있었다. 더 상세한 분석에서는 4년 회기를 기간별로 나누어서 분석해볼 수도 있겠으나, NOMINATE 분석을 적용하는 첫 시도인 이 논문에서 반드시 그렇게 해야 할 필요는 없다는 것이다. 열린우리당의 붕괴 혹은 분파가 워낙 빠른 시점에 시작되었기 때문이다. 둘째로, 친노 혹은 운동권 출신 여부를 구분하는 변수가 필요하다는 점이다. 열린우리당만을 분석대상으로 한다면 친노 여부를 구분하는 변수를 넣는 것이 가장 좋겠으나, 이 경우 한나라당에 대해서는 같은 변수를 사용할 수 없게 된다. 따라서 우리는 ‘친노직계와 연합’하였고, ‘당의 중심’이며, ‘열린우리당의 특성’이라고 거론된 운동권 출신 여부를 구분하는 변수를 회귀분석에 포함시키기로 하였다.

3. NOMINATE 좌표값 회귀분석

〈표 1〉 17대 의원 전체 NOMINATE 축별 회귀분석

		1차원			2차원		
		모델1	모델2	모델3	모델1	모델2	모델3
상수		-0.526*** (0.039)	-0.512*** (0.040)	-0.507*** (0.039)	-0.144*** (0.041)	-0.179*** (0.041)	-0.183*** (0.041)
지역 (기준 = 서울)	수도권	0.052 (0.039)	0.052 (0.038)	0.052 (0.038)	-0.014 (0.041)	-0.016 (0.040)	-0.016 (0.039)
	경상도	-0.034 (0.042)	-0.041 (0.042)	-0.033 (0.041)	-0.002 (0.044)	0.014 (0.043)	0.007 (0.043)
	전라도	-0.017 (0.053)	-0.027 (0.053)	-0.036 (0.053)	-0.057 (0.056)	-0.033 (0.055)	-0.025 (0.054)
	충청도	-0.003 (0.058)	-0.008 (0.058)	-0.024 (0.057)	0.183*** (0.061)	0.193*** (0.059)	0.207*** (0.059)
	기타지역	-0.003 (0.067)	-0.012 (0.067)	-0.009 (0.066)	0.120* (0.070)	0.143** (0.069)	0.141** (0.068)
	비례대표	0.011 (0.043)	0.010 (0.042)	0.010 (0.042)	0.022 (0.045)	0.026 (0.044)	0.026 (0.043)
정당 (기준 = 열린 우리 당)	한나라당	1.107*** (0.035)	1.106*** (0.035)	1.101*** (0.035)	0.138*** (0.037)	0.141*** (0.036)	0.145*** (0.036)
	민주 노동당	1.154*** (0.071)	1.169*** (0.072)	1.250*** (0.078)	0.704*** (0.076)	0.669*** (0.074)	0.600*** (0.080)
	기타정당	0.721*** (0.062)	0.715*** (0.062)	0.701*** (0.061)	0.191*** (0.066)	0.205*** (0.064)	0.217*** (0.063)
선수 (기준 = 초선)	재선	-0.090*** (0.034)	-0.085** (0.034)	-0.092*** (0.033)	-0.010 (0.036)	-0.022 (0.035)	-0.016 (0.035)
	삼선이상	-0.073** (0.033)	-0.073** (0.033)	-0.084** (0.033)	-0.048 (0.035)	-0.048 (0.034)	-0.039 (0.034)
이념성향		0.264*** (0.052)	0.237*** (0.054)	0.165*** (0.061)	-0.401*** (0.055)	-0.338*** (0.056)	-0.277*** (0.063)
운동 경험 여부			-0.049 (0.030)	0.007 (0.037)		0.116*** (0.031)	0.069* (0.038)
이념성향과 운동 경험 여부의 상호작용항				0.244** (0.096)			-0.205** (0.099)
N		225	225	225	225	225	225
R-sq		0.919	0.920	0.923	0.589	0.615	0.623
adj. R-sq		0.915	0.916	0.918	0.565	0.591	0.597

()안은 오차항

* p<0.10 ** p<0.05 *** p<0.01

〈표 1〉은 17대 국회의원 중 자료가 가용한 229명 전체에 대해 차원 1과 차원 2에서의 좌표를 예측하는 OLS 회귀모형들을 보여준다. 앞서 지적한 바와 같이 차원 1의 경우 종속변수가 이질적인 집단을 포함하고 있음을 강하게 시사하기 때문에 분석결과를 전적으로 신뢰할 수는 없을 것이다. 먼저 서울을 기본범주(base category)로 한 지역변수를 보면, 수도권에 지역구를 가진 의원들이 미미하게나마 차원 1에서 오른쪽, 즉 야당 쪽으로 움직이는 것을 볼 수 있다. 그러나 탄핵역풍 속에 치러진 17대 총선에서 분석대상이 된 229명 중 열린우리당은 수도권에 44석을, 한나라당은 16석을 가지고 있었으며, 다른 정당이나 무소속 의원은 수도권에 한 명도 없었음을 감안하면 이 효과는 야당 효과라기보다는 열린우리당 내부에서 오른쪽으로 이탈하는 효과라고 보아야 할 것이다. 실제로 열린우리당과 한나라당을 분리해서 분석하고 있는 〈표 2〉와 〈표 3〉을 보면 이 효과는 열린우리당의 모델 1에서만 나타나고 나머지 모든 분석에서 사라지고 있음을 확인할 수 있다.

차원 1이 여당 대 야당의 효과라고 추측한 것과 같이, 열린우리당을 기본 범주로 한 정당효과를 보면 한나라당, 민주노동당, 기타 정당 등 모든 정당에서 의원들은 차원 1을 따라 오른쪽으로 위치 지워진다. 그러나 차원 1이 정당의 효과로 모두 설명되는 것은 아니다. 초선을 기본범주로 한 선수의 효과를 보면 선수가 높아짐에 따라 여당의 방향인 좌측으로 이동하는 경향을 발견할 수 있으며, 이념성향이 보수적일수록 두 모델에서 모두 야당의 방향인 오른쪽으로 이동한다. 모델 1과 모델 2는 거의 같은 결과를 보여주는데, 운동경력을 추가한 모델 2에서는 운동경력자의 경우 열린우리당 방향인 좌측으로 이동하는 효과를 나타낸다. 차원 1에 대한 분석결과를 종합해보면, 야당일수록, 초선일수록, 이념이 보수적일수록 오른쪽에 위치하며, 여당일수록, 선수가 높을수록, 이념이 진보적일수록, 그리고 운동경력이 있을수록 왼쪽에 위치한다. 친노직계보다 오히려 열린우리당 창당의 주역들이었던 의원들이 더 진보적인 입장을 견지했고 이들의 선수가 3선을 중심으로 더 높은 편이었음을 감안하면 이러한 결과를 일관되게 해석하는 것이 가능하다.

다음으로 차원 2에 대한 분석결과를 보면 충청지역에 지역구를 가진 의원들이 위쪽에 위치하고, 회귀계수의 크기는 훨씬 작아졌지만 야당일수록 위쪽에 위치하는 경향도 일관되게 나타난다. 삼선이상 의원들과 보수적인 의원들은 아래쪽에 위치하는 경향이 있다. 모델 2에만 국한해서 나타나는 효과로는 강원, 제주 등 기타 지역에 지역구를 가진 의원들과 운동경험을 가진 의원들이 위쪽으로 이동하는 것을 들 수 있다. 민주노동당 이외의 야당 효과가 차원 2에서도 나타나는 것은 의외

인데, 소속정당에 따라 무조건적으로 대립하는 의미에서의 야당 효과가 아닌 다른 의미의 야당 효과가 있을 수 있음을 시사하는 것일 수 있다. 실제로 야당 쪽으로 감에 따라 이념적으로 보수화하였던 차원 1과는 달리 차원 2에서 야당 효과와 이념적 진보성향은 같은 방향으로 움직이고 있다. 또한 지역적으로 충청을 중심으로 한 효과가 나타나는 것은 한편으로는 혁신도시 등 지역분권 정책과, 그리고 다른 한편으로는 충청을 매개로 한 지역연합의 필요성과 관련한 것이 아닐까 하는 추측을 가능케 하는 대목이다.³⁾

〈표 2〉 17대 열린우리당 NOMINATE 축별 회귀분석

		1차원			2차원		
		모델1	모델2	모델3	모델1	모델2	모델3
상수		-0.506*** (0.047)	-0.487*** (0.047)	-0.494*** (0.048)	-0.220*** (0.054)	-0.235*** (0.055)	-0.229*** (0.055)
지역 (기준= 서울)	수도권	0.062 (0.045)	0.059 (0.045)	0.059 (0.045)	0.013 (0.052)	0.015 (0.052)	0.014 (0.052)
	경상도	0.132 (0.103)	0.097 (0.103)	0.093 (0.103)	-0.266** (0.118)	-0.237** (0.119)	-0.234* (0.119)
	전라도	0.041 (0.057)	0.025 (0.056)	0.021 (0.056)	0.014 (0.065)	0.026 (0.065)	0.030 (0.065)
	충청도	-0.020 (0.063)	-0.034 (0.062)	-0.041 (0.063)	0.227*** (0.072)	0.238*** (0.072)	0.244*** (0.073)
	기타지역	0.113 (0.102)	0.092 (0.101)	0.089 (0.101)	0.091 (0.116)	0.107 (0.116)	0.110 (0.117)
	비례대표	-0.067 (0.056)	-0.067 (0.055)	-0.067 (0.055)	0.081 (0.063)	0.081 (0.063)	0.081 (0.063)
선수 (기준= 초선)	재선	-0.107** (0.044)	-0.100** (0.043)	-0.108** (0.043)	-0.045 (0.050)	-0.050 (0.050)	-0.043 (0.050)
	삼선이상	0.025 (0.054)	-0.005 (0.054)	-0.012 (0.055)	-0.117* (0.061)	-0.092 (0.063)	-0.087 (0.063)
이념성향		0.369*** (0.071)	0.291*** (0.079)	0.239** (0.091)	-0.611*** (0.081)	-0.547*** (0.091)	-0.503*** (0.106)
운동 경험 여부			-0.080** (0.039)	-0.004 (0.078)		0.065 (0.045)	0.001 (0.090)
이념성향과 운동 경험 여부의 상호작용항				0.205 (0.181)			-0.174 (0.210)
N		105	105	105	105	105	105

3) 이와 관련해서 한나라당 B 의원의 다음과 같은 지적은 흥미롭다. “노대통령이 내가 호남에서 표 받아 당선된 줄 아느냐 라고 해서 지역민심을 굽었잖아요. 노대통령은 영남과 수도권의 진보적 세력 끌어들이고 기업 쪽에서 삼성과 같은 대기업의 혁신적 부분을 기반으로 하면 자기가 생각하는 진보개혁정치의 기반이 될 수 있을 거라고 생각했던 것 같아요.”

R-sq	0.315	0.345	0.354	0.468	0.480	0.484
adj. R-sq	0.250	0.275	0.277	0.418	0.425	0.423
()안은 오차항						
* p<0.10 ** p<0.05 *** p<0.01						

〈표 2〉는 열린우리당 의원 105명에 국한하여 다시 분석한 결과이다. 차원 1을 보면 〈표 1〉에서와 마찬가지로 수도권 효과가 미미하게 나타나고, 선수에 따른 효과도 같은 방향으로 나타난다. 이념성향이 보수적일수록 오른쪽으로 움직이고 운동권 경험자일수록 왼쪽으로 움직이는 효과도 마찬가지로인데, 회귀계수는 앞과 비교해 한결 커진 것을 볼 수 있다. 차원 2를 보면 충청도 지역구 효과는 그대로이지만 앞에서는 나타나지 않던 경상도 효과가 나타난다. 즉 지역구가 경상도 지역에 있는 경우 충청도와는 정반대로 차원 2의 아래쪽으로 움직이는 효과가 있는 것이다. 분석대상이 된 열린우리당 의원 중 경상도에 지역구를 가진 의원이 4명밖에 되지 않아서 이 결과를 신뢰하기 어렵다는 문제가 있으나, 이 효과가 어느 정도라도 실제로 존재했다면 차원 2에 대한 한 가지 해석은 지역적인 집권 대 분권의 구도라고도 볼 수 있다. 선수가 높아짐에 따라 차원 2의 아래쪽으로 위치하는 효과는 〈표 1〉과 같으며, 이념성향의 효과도 마찬가지로이지만 계수의 크기는 대략 1.5 배 정도 증가했다. 특기할만한 것은 운동경험의 효과가 사라진다는 것이다. 전체 의원을 대상으로 했을 때 운동경험이 있으면 위로 이동했던 것과는 달리, 열린우리당에만 한정할 경우 운동경험 변수의 회귀계수도 절반 정도로 줄어들면서 동시에 통계적 유의성도 사라진다. 이것은 열린우리당의 운동권 출신들이 친노직계와 연합하였다는 열린우리당 A의원의 증언과 일치하는 결과이다. 대체로 차원 2가 야당 효과와 이념적 진보성을 함께 반영하고 있다고 할 때, 열린우리당 내부에서 친노와 운동권은 상대적으로 보수화했던 셈이다. 이것은 국가보안법과 FTA, 파병 등 노무현 정부의 주요 정책들이 보수화하고 그에 대한 비판이 비등할 때마다 이들이 노무현의 정치적 방패막 역할을 했다는 점과도 일치하는 결과이다. 이것을 다른 말로 표현하면 차원 2의 위쪽은 4대 개혁 입법을 추진할 당시의 원래의 노무현을, 그리고 아래쪽은 현실정치와 타협할 수밖에 없었던 임기 중반부터의 노무현을 나타낸다고도 할 수 있을 것이다.

〈표 3〉 17대 한나라당 NOMINATE 축별 회귀분석

		1차원			2차원		
		모델1	모델2	모델3	모델1	모델2	모델3
상수		0.582*** (0.048)	0.569*** (0.049)	0.565*** (0.050)	0.017 (0.048)	-0.013 (0.047)	-0.024 (0.046)
지역 (기준= 서울)	수도권	0.046 (0.063)	0.043 (0.063)	0.043 (0.063)	-0.055 (0.063)	-0.063 (0.060)	-0.061 (0.059)
	경상도	-0.024 (0.051)	-0.015 (0.051)	-0.015 (0.051)	-0.035 (0.050)	-0.015 (0.048)	-0.013 (0.047)
	전라도
	충청도	-0.209 (0.174)	-0.196 (0.173)	-0.190 (0.174)	-0.001 (0.172)	0.032 (0.165)	0.048 (0.161)
	기타지역	-0.035 (0.083)	-0.024 (0.083)	-0.023 (0.083)	0.099 (0.082)	0.127 (0.079)	0.128 (0.077)
	비례대표	0.066 (0.063)	0.068 (0.062)	0.067 (0.063)	-0.081 (0.062)	-0.078 (0.059)	-0.079 (0.058)
선수 (기준= 조선)	재선	-0.065 (0.051)	-0.071 (0.051)	-0.069 (0.051)	-0.011 (0.050)	-0.025 (0.048)	-0.022 (0.047)
	삼선이상	-0.091** (0.045)	-0.098** (0.045)	-0.099** (0.045)	-0.037 (0.044)	-0.053 (0.043)	-0.056 (0.042)
이념성향		0.144* (0.074)	0.164** (0.076)	0.196** (0.087)	-0.218*** (0.074)	-0.170** (0.072)	-0.082 (0.080)
운동 경험 여부			0.060 (0.049)	0.059 (0.049)		0.144*** (0.046)	0.142*** (0.045)
이념성향과 운동 경험 여부의 상호작용항				-0.130 (0.169)			-0.359** (0.157)
N		101	101	101	101	101	101
R-sq		0.145	0.159	0.164	0.159	0.239	0.281
adj. R-sq		0.071	0.076	0.072	0.086	0.164	0.201

()안은 오차항

* p<0.10 ** p<0.05 *** p<0.01

끝으로 〈표 3〉은 한나라당 의원 101명에 국한한 회귀분석 결과를 보여준다. 차원 1을 보면 앞에서 미미하게나마 나타나던 지역 효과는 모두 사라졌으며, 선수에 따른 효과도 삼선이상에서만 나타난다. 이념성향이나 운동여부에 따른 효과도 사라진다. 즉 적어도 한나라당에게 있어서 차원 1은 여당에 대해 무척대고 반대하는 것 이외의 다른 의미는 없다는 뜻이 된다. “야당은 정권을 찾아오는 게 목적이기 때문에 모든 일에 반대당 역할만 하는 동질적 집단”이라는 열린우리당 A의원의 인터뷰 내용과 정확히 일치한다.

이것은 차원 2에 대해서도 마찬가지로 지역과 선수의 효과는 모두 사라지고, 이념성향의 효과가 나타나지만 그 크기는 전체 의원이나 열린우리당 의원을 대상으로 한 분석에서보다 현저히 작아졌다. 그러나 한나라당에서도 한 가지 특징적인 결과가 발견되는데, 운동경험의 효과가 앞의 두 분석에서보다 한결 강하게 나타난다는 점이다. 17대 국회 299명 중 열린우리당 151명의 40.4%인 61명이 운동경력자로 분류되고, 한나라당 121명의 13.2%인 16명이 운동경력자로 분류된다. 차원 2의 가장 위쪽에 민주노동당이 위치한 데서 보듯이 위로 갈수록 진보적 성향을 나타내는 측면이 있다고 본다면, 적어도 운동경력자들의 선택이라는 측면에서 본다면 열린우리당 운동경력자보다 한나라당 운동경력자가 자신이 처한 입장에서는 더 진보적인 선택을 했다고도 해석할 수 있다. 이와 같은 해석은 운동 경험과 이념성향의 상호작용항을 추가시켰을 때 더욱 확실하게 확인할 수 있다. 모델3에 상호작용항을 추가하였을 때 모델2까지 유의미하였던 이념성향 변수의 설명력이 줄어 들고 상호작용항이 유의미하게 나타남을 살펴볼 수 있다. 이는 한나라당의 운동경력자들이 자신의 성향을 차원2에서 적극적으로 드러냈음을 나타낸다. 다른 말로, 여당인 열린우리당 운동경력자는 대통령의 정치적 타협에 함께 한 셈이고, 대통령과 같은 배를 탈 수 없는 한나라당 운동경력자는 자신들의 원래 성향을 어느 정도나마 드러냈다고도 할 수 있다.

V. 결 론

이제 서론에서 제기한 큰 질문으로 되돌아갈 시간이다. 참여정부 5년, 혹은 17대 국회 4년 동안 도대체 무슨 일이 일어난 것인가? 국회의원들의 법안표결 결과에 대한 우리의 분석과 심층 인터뷰 결과만으로 이 질문에 대한 모든 답을 제시할 수는 없을 것이다. 하지만 큰 그림을 구성하는 한 작은 부분에 대한 답은 제시할 수 있다고 생각되며, 이것은 비록 작은 부분이지만 경험적 사실에 꽤 단단히 뿌리박고 있다고 평가되기를 희망한다. 마치 모자이크를 맞출 때 확실한 부분이 존재하면 나머지 부분을 훨씬 빨리 그리고 정확히 맞출 수 있듯이, 작더라도 단단한 답은 나름의 중요한 기여를 할지도 모른다.

17대 국회의 법안표결을 결정한 첫 번째 측은 여당 대 야당의 갈등이었다. 하지

만 한나라당만을 대상으로 한 회귀분석에서 차원 1에 대한 유의미한 회귀계수가 거의 없는 데서 보듯이, 이 갈등이 정책적으로나 철학적으로 의미 있는 축은 아닌 것으로 보인다. 만약 그렇다면 이것을 정쟁의 축이라고 부를 수 있을지 모른다. 두 번째 축은 정쟁의 축이라기보다는 정책의 축에 가까운 듯이 보이는데, 불행히도 이 축에서 노무현은 스스로가 원했던 자리를 차지하는 데에는 실패했던 것으로 보인다. 이 축은 굳이 이름을 붙이자면 초기의 노무현과 중반부턴의 노무현을 나타내는 축이라고 할 수 있다. 다른 말로 노무현의 꿈과 노무현의 현실을 나타내는 축인지도 모른다. 여기에서 그의 정치적 동지였던 친노 의원들은 노무현의 현실을 택했고, 진보정당으로서 개혁정치의 배후지 역할을 할 수도 있었던 민주노동당을 비롯하여 시민사회와 노무현 지지자들은 노무현의 꿈을 택했다. 정당 정치에서 여당과 야당 사이의 갈등과 대립이 어느 정도 당연하고 불가피하다는 점을 인정한다면 첫 번째 축은 노무현의 실패를 가져온 축이 될 수 없다. 두 국회의원에 대한 심층 인터뷰에서 공통적으로 드러나듯이 한나라당의 공세가 아니라 열린우리당의 자멸이 실패의 원인이었다고 한다면, 이 실패는 두 번째 축에서 일어났다고 보는 것이 옳을 것이다.

끝으로 NOMINATE가 과연 이념을 측정하는 것인가라는 질문과 열린우리당이 두 번째 축에서 왜 그리도 쉽게 무너졌는가라는 질문을 묶어서 생각해보고자 한다. 선행연구 검토에서 정리한 바와 같이 공민권법 이후 인종적 대립구도가 이념적 대립구도로 포섭되고 그 이후 이념적 대립구도가 심화된 미국의 경우라면 NOMINATE가 이념성향을 추출하는 것이라고 보아도 큰 무리가 없을 듯하다. 그러나 한국의 경우 그러한 일은 일어나지 않았기 때문에 한국에서도 이것이 무조건 이념성향을 나타낸다고 보는 것은 무리이다. 그렇다면 첫 번째 축에 포섭되지 않고 남아있는 두 번째 축은 무엇이며 열린우리당은 그 축에서 왜 쉽게 무너졌는가? 두 번째 축에서의 좌표를 정당별로 예측한 결과에서 보듯이 열린우리당은 이 축에서 이념이 아닌 지역이, 그리고 뜻밖에도 한나라당의 경우 이 축에서 이념이 주요한 변수로 나타난다. 노무현 정부는 보수독점으로부터 탈피한 두 번째 정부였지만, 17대 국회는 그 첫 경험이었다. 첫 경험을 뿌리내리기에 급급한 노무현과 친노 세력에게 진보는 당분간 미뤄놓을 수밖에 없는, 미국 민주당의 인종문제와 같은 것이었는지도 모른다.

참고문헌

- 강원택. 2005. “한국의 이념갈등과 진보·보수의 경계.” 『한국정당학회보』 4집 2호, 193-217.
- 매일경제 정치부. 2004. 『뉴파워 299』. 서울: 매일경제신문사.
- 박찬욱. 2005. 『국회의원 입법활동 증진방안에 관한 연구 - 입법활동 지원체제와 기록표결을 중심으로』. 2005년도 국회연구용역과제 연구보고서.
- 박찬표. 2008. “제17대 국회의 정당 경쟁 구도 분석.” 『한국정당학회보』 7집 2호, 5-40.
- 이동관 외. 2004. 『17대 국회의원 인물사전』. 서울: 동아일보사.
- 현재호. 2004. “정당간 경쟁 연구: 1952-2000 - 선거강령에 대한 공간적 분석을 중심으로.” 『한국정치학회보』. 38집 2호, 189-215.
- Cahoon, Lawrence S., Melvin J. Hinich, and Peter C. Ordeshook, 1976. “A multidimensional Statistical Procedure for Spatial Analysis.” Manuscript, Carnegie-Mellon University.
- Downs, Anthony. 1957. *An Economic Theory of Democracy*. New York: Harper.
- Hix, Simon, Abdul Noury and Gerard Roland. 2005. “Power to the Parties: Cohesion and Competition in the European Parliament, 1979-2001.” *British Journal of Political Science* 35: 209-234.
- Lewis, Jeffrey B. and Keith T. Poole. 2004. “Measuring Bias and Uncertainty in Ideal Point Estimates via the Parametric Bootstrap.” *Political Analysis* 12(2): 105-127.
- Poole, Keith T. and Howard Rosenthal, 1985. “A Spatial Model for Legislative Roll-Call Analysis.” *American Journal of Political Science* 29: 357-84.
- Poole, Keith and Howard Rosenthal. 1997. *Congress: A Political-Economic History of Roll Call Voting*. New York: Oxford University Press.
- Poole, Keith T. 1999. “NOMINATE: A Short Intellectual History.” *The Political Methodologist*, 9:1-6.

장덕진은 시카고 대학교(University of Chicago)에서 사회학과 박사학위를 받았고, 서울대학교 사회학과 부교수이자 서울대학교 사회발전연구소 소장으로 재직 중이다. 주요 관심 분야는 네트워크 분석을 중심으로 한 SNS, 사회운동, 정치사회학 등이다. 최근 논문으로 “17대 국회의 정책 네트워크 연구”, “트위터 공간의 한국 정치” 등이 있다.

김란우는 서울대학교 사회학과를 졸업하고, 동대학원에서 석사학위를 받았다. 현재 미국 워싱턴 대학교(University of Washington) 박사 과정에 재학 중이다.

박기웅은 서울대학교 사회학과를 졸업하고, 동대학원에서 석사학위를 받았다. 현재 서울대학교 사회발전연구소 연구원이다.

[2011. 10. 4 접수; 2011. 10. 11 게재확정]

•English Abstracts•

**The Coming of Convergence Age:
The Political Economy of Roll-Call Voting
in the 17th National Assembly of Korea**

Dukjin Chang · Lanu Kim · Kiwoong Park

Associate Professor. Department of Sociology, Seoul National University

PhD Student. Department of Sociology, University of Washington

Graduate Student. Department of Sociology, Seoul National University

This paper attempts to explain the failure of Rho Moo Hyun and Uri Party by applying NOMINATE to 146 roll-call votings in the 17th National Assembly of Korea. The analysis reveals that there were two significant dimensions. The first dimension is the one between the incumbent and opposition parties, or in other words, political competition. The second one is the dimension of policy and ideology. Admitting that political competition is normally expected and inevitable in any political system, the reason for the failure has to be sought in the second dimension. The political support for Rho Moo Hyun administration quickly began to subside after Rho's inauguration, which in a way forced Rho a series of choices toward conservative policy, which in turn sped up the dismantling of his political support. Given this observation, the second dimension seems to represent the tension between his ideals and his realities. The analysis suggests that the pro-Rho faction and politicians with movement background chose Rho's realities, while those who had supported Rho but then felt betrayed wanted to stick to his ideals.

Key Words: 17th National Assembly, Rho Moo Hyun, NOMINATE, Roll-Call Voting