

국회의원 표결과 정당 영향력: 17대 국회를 대상으로*

이 갑윤 | 서강대학교

이 현우 | 서강대학교

이 글은 한국 국회의원들의 쟁점법안에 대한 표결에 영향을 미치는 요인들을 분석하고 있다. 특히 의원개인의 이념적 성향과 표결기록 사이의 차이를 가져오는 요인들이 무엇인지에 대해 관심을 두었다. 17대 국회에서 표결한 쟁점법안 67개를 대상으로 분석한 결과, 한나라당이 가장 보수적이며, 다음으로 민주당이 차별적이며 가장 진보적인 민주노동당과 열린우리당 사이에는 통계적으로 이념차를 보이지 않았다.

표결과 이념점수를 표준화하여 분석한 결과 한나라당의 초선 의원들과 비례대표의원들이 지도부와 표결차이가 적은 것으로 나타났다. 그리고 의원들의 표결과 이념점수차를 중심으로 보면 한나라당 의원들 중 초선 의원과 비례의원에서 자신의 이념과 표결 사이에 차이가 두드러진다. 이러한 결과는 한나라당의 초선 의원들이 지도부 의사에 많은 영향을 받았다는 것을 보여주는 것이다. 보다 중요한 것은 회귀분석 결과 이념이 정당평균과 차이가 큰 의원들일수록 표결에서 자신의 이념과 달리 투표하는 경향이 강하다는 것이다. 즉 이념분포에 비하여 표결분포가 더 수렴화되는 것을 알 수 있는데, 그 이유는 이념평균에서 벗어난 의원들이 표결에서는 평균으로 수렴하는 경향이 강하기 때문이다.

주제어: 의원투표, 의원이념, 국회표결, 표결조건

*이 논문은 2008년도 정부(교육과학기술부)의 재원으로 한국연구재단의 지원을 받아 연구되었음 (KRF-2008-322-B00006).

I. 서론: 국회의원 대표성

한국 국회에 대한 평가는 입법부라는 제도와 개별의원에 대한 평가라는 이중적 관점에서 이루어진다. 국회가 국회의원들로 구성되기 때문에 집합체로서의 국회와 구성원인 국회의원이라는 두 가지 대상에 대한 평가 사이에 깊은 연관이 있기는 하지만, 각각에 대한 평가기준과 가치부여는 구분되어야 한다. 좀 더 구체적으로 한국정치에서 입법부로서 국회가 헌법을 포함한 법률상 권한을 제대로 행사하지 못하고, 한국정치 발전에 저해요인이라고 비난받는다. 그러한 관점에서 본다면 국회의원들이 법적으로 부여된 의무와 책임을 다하고 있는가를 조사하고 평가하는 것은 중요한 작업이다. 그동안 시민단체를 중심으로 국회의원들의 본회의 및 상임위원회 출석이나 법안제출 수 등을 의정평가의 기준으로 삼아왔다. 그러한 흐름 속에서 국회의원의 대표성은 사회전체에 대한 책임성(accountability) 이외에 특정집단에 대한 반응성(responsiveness)이 있어야 한다는 점은 간과되었다고 할 수 있다.

의회가 다양한 의사를 대변하고 법이라는 형식의 집단의사를 결정하기 위한 공론의 장의 역할을 하기 때문에 각 의원들이 입법과정에서 어떠한 이익대변을 하는가 하는 것은 규범적 측면에서 의원들의 활동을 측정하는 것 못지않게 중요한 연구주제이다. 이미 미국을 비롯한 서구국가에서는 의원들의 표결행위(roll-call vote) 분석을 통해 의원들의 대표성 성격에 관한 연구가 활발히 진행되어 왔다(Poole and Rosenthal 1985). 그러나 한국에서는 의정활동의 가장 중요한 요소이며 최종적 결정이라 할 수 있는 의원표결에 대한 연구가 많지 않았다.

그 원인 중에는 16대 국회 이후부터 표결결과가 공개되었기 때문에 자료가 축적되지 못한 것도 있지만, 국회에서 공식적으로 표결자료를 통계자료 형태로 제공하지 않은 것도 중요한 이유이다. 또한 이러한 주제의 연구를 위해서는 각 표결법안에 대한 찬반이 갖는 의미를 부여해야 하고, 이를 위해서는 법안의 성격에 대한 객관적 판단 및 그 중요성 부여가 우선 수행되어야 한다. 그러나 이러한 선행작업을 개인연구자가 수행하기는 매우 어려운 일이다.

이 글은 17대 국회 본회의에서 행한 의원들의 표결 중에서 성적이 진보나 보수의 성적이 뚜렷한 법안들을 선택하여 의원들의 표결성향을 살피는 것을 목적으로 한다. 그리고 의원들의 투표결정이 어떠한 요인들에 의해 결정되는가를 분석하도록 한다. 이를 위해 국회에

서의 표결성향이 설문조사에서 의원들이 응답한 이념성향과 얼마나 일치하는지를 비교해 보도록 한다. 이러한 분석은 향후 국회연구에 다양한 함의를 준다. 먼저 정당 간 이념성향의 비교를 가능하게 한다. 정당들이 제시하는 정강정책을 통해 정당의 이념적 위치를 결정하는 것은 쉽지 않다. 왜냐하면 거대정당을 포함한 다수 정당의 당헌이나 당규는 특정이념을 내세우기보다 국민전체를 위한 정책을 지향하는 등의 수사적 표현으로 이루어져 있기 때문이다. 따라서 이 글에서 분석하는 의원들의 이념연구를 통한 정당이념 연구는 국회에서 정당 간의 갈등의 정도를 측정할 수 있는 기초자료로서 의미도 가질 수 있다.

한편, 의원표결 분석은 의원들의 투표결정 요인연구를 출발점으로 한다. 서구국가의 의회에 대한 기존연구를 통해 의원들은 소속 정당, 이념 그리고 지역구 특성을 반영하여 투표를 한다는 것을 알 수 있다. 그리고 이들 요소 중 의원의 이념이 가장 중요하여 이 변수만으로도 투표결정에 관한 변량의 대부분을 설명할 수 있다는 것이 증명되기도 하였다. 정당규율이 강한 한국정치에서도 동일한 결과가 도출되는지는 경험적으로 살펴보아야 한다. 이 연구는 좀 더 현실적인 질문에 대한 답을 구하고자 하는 의도를 가지고 있다. 한국 국회에서 표결을 포함한 갈등의 표현은 절대적으로 정당중심으로 이루어지며, 의원들은 자기결정 영향력이 거의 없이 정당의 '거수기' 역할에 그치고 있다는 비판을 경험적으로 검증해보고자 하는 것이다.

II. 기존연구 검토

1. 의원투표 자료의 의미

의회연구에서 의원을 연구단위로 하는 연구의 출발점은 입법행위에 관한 것과 지역구 활동을 포함한 그 밖의 행위라는 두 가지 영역으로 구분될 수 있다. 이 두 가지 영역 모두에서 의원들의 기본적 행위동기는 재선이라는 가정을 바탕으로—의원들의 목표추구행위를 전제하고—의원들의 투표형태뿐만 아니라 의회구조나 업무수행을 설명해왔다. 의원의 행태연구에서 우선적으로 해결해야 할 문제가 행위측정에 관한 것이다. 이 분야의 연구에서 명확하면서도 중요한 변수가 의회에서 투표이다. 의원들의 중추적 역할이 표결을 통해 입법이라는 집단의사를 만들어내는 것이기 때문이다. 표결기록은 종속변수의 성격을 갖는 것이 일반적이다. 다시 말해서 학자들은 의원들이 왜 그러한 투표결정을 하게 되었는가

를 설명하는 것에 흥미를 느끼고, 정치체제, 정당구조, 정치문화 혹은 그 외의 다른 요인들이 투표결정에 미치는 영향을 분석하는 것이 일반적이다(VanDoren 1990; Kingdon 1989). 하지만 의원들의 표결기록에 대한 연구가 항상 중요한 의미를 갖는 것은 아니다. 어떤 국가에서는 의원들의 투표가 정당 리더나 의회 외부의 엘리트에 의해서 결정되기도 하다. 그리고 입법이 정책결정에 중요한 영향을 미치지 못하는 국가도 존재한다. 이러한 국가들에서는 의원표결에 관한 연구가 큰 의미를 갖지 못한다. 그러나 민주화 된 국가들에서는 의회의 입법행위가 중요한 의미를 가지며, 의원들이 투표결정에 자율성을 갖는 것이 일반적이다.

의원의 행위분석을 위해 유용한 다른 형태의 정보가 의원들을 대상으로 설문조사를 실시하여 생산된 자료이다. 여기에 선구적 연구는 월크와 동료(Wahlke et al. 1962)들이 미국 4개 주의 의원들을 대상으로 입법부의 목적과 과정, 지역주민과의 관계 그리고 대표성의 유형 등에 대한 인터뷰를 시도한 결과이다. 이후 유사한 연구가 미국하원을 대상으로 이루어졌고(Kozak 1984), 태국을 비롯한 국가 간 비교연구가 수행되었다(Mezey 1972). 그러나 이러한 유형의 자료가 광범위하게 수집된다 해도 입법행위를 모두 설명할 수 있는 것은 아니다. 행위는 태도뿐만 아니라 구조적인 외부적 요인들에 의해서도 영향을 받기 때문에 태도변수와 행위변수는 구분되어야 한다. 따라서 의원의 의식조사 연구가 표결연구에 중요한 부분이 되기는 하지만 설문조사를 바탕으로 한 역할설정에 관한 연구는 표결분석과는 차별적으로 보아야 한다(Jewell 1985, 125).

2. 의사결정 모델

의원들의 역할 및 행위동기에 관한 중요한 연구는 메이휴(Mayhew 1974)로부터 시작되었으며, 그는 의원들의 재선동기를 중시하였다. 한편 슐레진저(Schlesinger 1966)는 복합적 동기에 주목하였다. 그에 따르면 의원들의 다양한 욕구에 따라 행위가 달라진다는 것이다. 야망이 있는 의원들은 좀 더 높은 직책을 추구하지만, 어떤 의원들은 현재에 만족하고 현상황을 유지하려 노력한다는 것이다. 페노(Fenno 1973)는 좀 더 세련된 모형을 제시하였다. 의원들은 재선, 권력, 좋은 정책의 수행이라는 세 가지의 목표를 갖고 있으며, 의원들의 경력에 따라 추구하는 목표가 달라진다는 것이다(Fenno 1978). 그리고 이를 좀 더 발전시킨 킹던(Kingdon 1989)은 유권자에 대한 서비스, 워싱턴 내에서 영향력 증대 그리고 좋은 정책이 의원들의 목표라는 분석틀을 제시고, 이들 중 재선이 의원들에게 가장 우선

고려대상이라는 결론을 내렸다.

메이휴의 분석틀을 받아들인 공공선택학파에서는 정책적 대안들 중에 선거에 유인되는 선호를 가진 합리적 행위자라는 개념을 구축하였다. 따라서 입법부나 위원회와 같은 집합적 구조에 따라 개인 의원들은 상이한 선호를 갖고 의사결정을 한다는 것이다. 이론적으로 보면 선거구나 선거요인에 따라 의원들의 이상적 선호는 달라지며, 그 선호를 극대화시킬 수 있는 행위를 선택하게 된다. 실제로 수많은 요인들에 따라 의원들이 선택할 수 있는 폭이 달라진다. 다른 참여자의 선호도에 대한 불확실성, 자신과 동료들이 선택할 것이라 예상되는 투표전략, 선택의 구조를 결정짓는 제도적 요인 등이 여기에 포함된다.

의원들은 자신이 존경하는 동료의원의 의견을 심각하게 존중하기도 하고(Mathews and Stimson 1975), 과거에 보여주었던 투표행태와 일관성을 보이기도 한다(Asher and Weisberg 1978). 강한 정책선호를 갖는 의원들은 해당 사안을 잘 알고 있는 전문가들에게 조언을 구하기도 하지만 자신의 지역구와 이해관계가 있을 때에는 당연히 지역구의 선호도를 우선적으로 고려한다(Hurwitz 1988). 아놀드는 좀 더 구체적인 분석을 시도한 결과, 의원들은 단순히 지역구의 이해를 따지는 것이 아니라 재선을 의식하여 지역구에서 의원의 투표를 감시하거나 감시할 가능성이 있는 유권자들이 원하는 바를 염두에 둔다는 것을 발견하였다(Arnold 1990).

한편, 클라우젠(Clausen 1973)은 정책투표(policy-voting perspective)를 중시한다는 점에서 새로운 시각을 제시하였고, 싱클레어(Sinclair 1982)는 그의 주장을 발전시켰다. 이슈에 따라서 내적·외적 요인들이 의원들의 투표결정과정에서 미치는 영향이 달라진다는 것이 이 관점의 요점이다. 그러나 이러한 연구는 의원들의 투표행태는 의원들이 의회에 진출한 직후부터 일관성을 갖는 좌·우라는 일차원적 기준에 의해 설명될 수 있다는 반박에 직면하였다. 풀과 그의 주장에 동의하는 학자들은(Poole 1981, 1988; Poole and Rosenthal 1985) 의원들의 이념을 분석하면 의원들의 투표를 설명하고 예측할 수 있으며, 소속 정당이나 유권자에 대한 고려 등 다른 어떤 요인들보다 그 유용성이 높다는 것이다(Hasecke and Mycoff 2007).

이후 기명투표(roll-call voting)에 관한 연구들 속에서 의원투표에 영향을 미치는 요인들이 몇 개의 차원으로 구성되는가에 관한 논쟁이 지속되었다. 윌콕스와 클라우젠(Wilcox and Clausen 1991)은 자유주의와 보수주의라는 일차원적 분석은 클라우젠이 제시한 몇 가지 차원을 전혀 설명하지 못한다고 주장하였다. 더욱이 의회의 변화과정을 설명하기 위해서는 다차원적 접근이 훨씬 유용하다는 것이다. 의원개인과 집단의 변화를 설명하려면 이

념의 일관성이 아니라 정책에 초점을 맞춘 연구가 필요하다는 점을 강조하였다. 이에 대하여 풀(Poole 1988)은 의원투표를 설명하기 위한 차원의 설정에 관한 논쟁은 '신념체계(belief system)'라는 개념을 통하여 상호융합될 수 있다고 보았다.

기명투표 기록을 통한 의원투표모델의 중요한 발견은 의원들의 투표행태는 이념이라는 한 가지 요인에 의해 대부분 설명이 될 수 있다는 것이다(Rocca et al. 2009; Poole and Rosenthal 1997). 그리고 이러한 결론은 미국의회의 사례에만 국한된 것이 아니라 유럽국가에도 마찬가지로 적용된다는 것이 확인되었다(Poole and Rosenthal 2001). 다차원의 의사결정구조를 가정한 공간모델(spatial model)에서 DW-nominate라는 분석기법은 의원들이 다양한 이슈에 관해 자신의 입장과 가까운 대안을 선택한다는 것을 기본 전제로 한다. 이 분석틀을 이용하여 의원들의 찬반결과를 통해 분석해 보면, 미국의회에서 의원들의 투표행태는 두 가지 차원에 의해 큰 영향을 받는 것이 경험적으로 확인된다.¹⁾ 진보/중도/보수라는 이념적 축과 남부와 북부라는 지역적 축이 바로 두 차원이다. 여기서 이념축은 현실적으로 공화당과 민주당의 이념차이로 볼 수 있고, 빈부의 격차를 나타낸다. 그리고 두 번째 차원인 지역축은 정당 내 의원들의 출신지역 구분으로 나타나며, 미국의 시민권 운동이 한창인 1960년대에는 두 축은 하나의 축으로 중첩되어 나타난다.

기명투표에 관한 연구들의 합의적 결론은 의원들은 이념적 틀 속에서 절대 벗어나지 못한다는 것이다(Poole 1998, 3). 일단 의원으로 당선된 이후 투표기록을 추적해 보면 의원들은 경력이 달라지거나 선거환경이 달라지는 경우에도 이념적 일관성을 유지하는 것으로 확인되었다. 의원들이 은퇴를 앞두고 있거나 새로운 선거구 획정에 따라 유권자 집단이 달라진다고 해도, 혹은 좀 더 높은 직위를 목표로 하는 경우에도 표결에서는 이념적 일관성이 지속적으로 유지된다(Poole and Romer 1993).

3. 한국 국회의원 표결연구

한국 국회에서 의원투표기록이 공개되기 시작한 것은 전자투표를 시작한 16대 국회부터였다.²⁾ 이전에는 의원들 개인의 투표정보는 알려지지 않고, 다만 전체적인 찬반수만이

- 1) 경험적 분석 결과 두 가지 차원이 의원표결 변량의 85%에서 90%까지 설명이 가능한 것으로 나타난다.
- 2) 2000년 제33차 개정 국회법에 따라 전자투표에 의한 기록투표를 일반적 표결방법으로 규정하였지만, 그 이전에도 기록투표를 한 사례가 있었다. 사실 전자투표제도는 제14대 국회에서 도입되

공개되어 정당별로 혹은 개인의원들이 어떻게 투표했는지를 확인할 수 없다. 따라서 서구에서와 같은 표결분석은 원천적으로 불가능했다. 그나마 16대 국회에서도 중반 이후에 전자투표가 일반화 되었다. 이처럼 자료가 일천할 뿐만 아니라 자료의 공개상태도 학문적 연구를 위해 적합하지 않다. 현재까지도 회의록에서 찬성과 반대한 의원을 확인할 수는 있지만 수많은 법안의 찬반결과가 통계형태로 제공되지는 않고 있다. 따라서 표결행위를 분석하기 위해서는 연구자가 일일이 본회의 회의록을 찾아서 통계자료로 재구성해야 한다.

이러한 환경 속에서 연구자들과 시민단체들은 개별적인 의원투표기록이 공개되기 전까지는 규범적 측면에서 의원들의 의정활동 분석에 머물렀다. 대표적으로 손병권(2004)은 의정활동을 출석률, 법안발의, 국정감사 등으로 구분하고 초선 의원의 본회의 출석률과 입법발의률이 높다는 점을 밝혀내었다. 그리고 윤종빈(2006)은 그동안의 의정평가활동의 지표를 평가하고, 의정활동 평가모형으로 성실성, 전문성 그리고 개혁성이라는 3가지 기준을 제시하였으나 이를 바탕으로 하는 경험적 분석은 실시하지 않았다. 그런데 이들 연구는 의정활동을 규범적 측면에서 평가하려는 시도로서, 의정활동의 성실성에 치중한 것이라 할 수 있다.

한국 국회의원의 표결에 대한 경험적 분석이 학문적 대상이 되고 그 결과물이 산출되기 시작한 것은 2005년도부터이다. 전자표결 자료를 바탕으로 입법행태를 분석, 전진영은 한국 국회의원의 균열투표는 정당이나 이념과 같은 단일차원이 아니라 다차원적 공간으로 설명해야 한다고 주장하였다. 소속 정당 이외에 지역구의 이익, 의원의 이념성향 등이 사안에 따라 중첩적으로 영향을 미친다는 것이다. 그리고 정당투표는 정치적 투표연합과 다름없으며, 정책적 투표현상은 아직 미흡하다는 것을 확인하였다(전진영 2005). 전진영은 한국정치에서 정당의 규율이 강하다는 한국정치의 특성을 보여주고, 다음으로 투표결정에 중요한 것이 의원들의 이념이라는 것을 확인했다는 점에서 미국의회 투표분석의 결과와 유사성이 높다고 하겠다.

한편, 이현우(2005a)는 16대 국회에서 논쟁이 되었던 대표적인 법안 3개 (영화진흥법, 외국인 고용법률안, 신행정수도 건설위원회 구성안)를 대상으로 표결분석을 시도하여 정당투표의 영향력을 분석하였다. 이 연구에서 흥미로운 것은 이라크 파병에 관한 표결을 추적분석한 것이다. 열린우리당 의원들은 이 법안에 대한 두 번의 투표에서 모두 여당위원의

었으며, 1999년 3월 9일 제15대 국회 201회 제5차 본회의에서 '약사법중개정법률안'을 의결하면서 처음으로 실시되었다. 그 이후 15대 국회에서 총 9회의 전자표결을 하였다. 16대 국회에서도 2002년 11월 12일 이전까지는 전자투표를 한 법안은 7건에 불과하였다.

자격으로, 민주당 의원들은 여당에서 야당으로 정당의 위상이 달라진 것에 착안하여 정당 효과를 분석하였다. 그 결과 정당의 위상이 일정한 영향을 미치지만 의원의 개별적 이념이 중요한 역할을 한다는 것을 확인하였다. 그리고 또 다른 선호투표 분석의 연구로, 이현우(2005b)는 한국과 미국의 의원들 투표행위를 비교분석하였다. 양국의 자유무역협정에서 나타난 의원들의 투표행위를 분석한 결과, 미국의원들의 투표결정에는 소속 정당보다는 이념과 지역구의 특성이 투표결정에 중요하게 작용하는데 비해, 한국에서는 소속 정당이 우월한 영향력을 가지고 있으며, 지역구 이익이 걸린 소수의 농촌 출신 의원들이 있었다는 것을 확인하였다. 이 연구는 하나의 사례연구에 그치고 있지만, 국회의원의 대표성이라는 관점에서 한국에서도 지역구 이해관계가 의원투표에 영향을 미친다는 경험적 결과를 도출했다는 점에서 의미가 있다고 하겠다.

III. 자료 및 가설

이 글에서는 국회 본회의에서 표결에 이루어진 안건들 중 이념적 성향이 뚜렷한 법안들만 선정하여 투표분석에 사용하였다. 따라서 제17대 국회 본회의에서 표결 처리한 2210개의 안건을 대상으로 연구취지에 따라 법안을 선정하였다.³⁾ 두 가지 조건을 만족하는 법안만을 선택하였는데, 먼저 법안의 성격이 이념적 성향을 뚜렷이 보여주는지의 여부이다. 이 글이 투표기록을 통해 의원들의 이념적 성향을 파악하는 것을 기본목표로 하고 있기 때문에 의원들의 이념 성향이 구분될 수 있는 법안들만을 대상으로 한 것이다. 두 번째로는 법안에 대한 찬성이나 반대의 비율을 고려하였다. 모든 의원들이 찬성하거나 반대한 법안의 경우 의원들 사이의 상대적 이념위치를 파악할 수 없기 때문이다. 따라서 법안들 중 소수 투표자의 수가 10명 이상인 사례만을 선택하였다.⁴⁾

3) 그런데 이 중 인사동의안을 포함한 5건은 비공개로 처리되었고, 다른 12건은 투표 없이 원안이 가결되었다.

4) 여기서 논리적 문제는 법안의 논쟁 정도가 논의과정을 분석해서 판단되지 못했다는 것이다. 표결에서 찬반이 갈라지는 것이 분명히 논쟁적이라는 것을 보여주지만, 이는 결과이다. 따라서 법안의 심의과정 자체에 따른 판단이 아니라는 점에서 한계가 있다. 예를 들어 심의에서 이견이 많았지만 결국 합의가 이루어져 본회의에서 만장일치로 통과된 경우 본 연구의 판단에 따르면 아무런 이견도 없었던 것으로 판단된다. 본 연구방식의 분류가 갖는 또 하나의 문제점은 법안의 중요성에 대한 고려가 없다는 것이다.

위의 조건을 만족시킨 법안의 수는 67개로 나타났다(부록 참조). 국회에서 표결처리한 법안들 중 95% 이상의 법안들에서 5% 이하의 소수의견이 있었다. 이러한 결과는 국회에서 법안심의 과정이 상임위원회를 거치면서 여야간 합의가 이루어져야 본회의에 회부되는 것이 일반적이기 때문에 나타나는 현상이다. 본회의에 상정되기 위해서는 소관상임위를 통과해야 하는데, 이 과정에서 여야의 합의가 이루어지지 못하면 대부분의 법안들은 계류되거나 폐기되어 본회의에 상정되지 못한다. 현재 국회가 상임위원회 중심으로 운영되면서 본회의에서는 상임위의 의견을 존중하는 것이 일반적이므로, 여당이 홀로 강행하는 이례적인 경우를 제외하고는 본회의에서는 찬성으로 표결되는 것이 일반적이다. 한편, 의원들 중 연구대상법안 67개의 20%에 해당하는 13번 이하로 참여한 의원들도 연구대상에서 제외하였다. 이 경우는 짧은 기간만 의원직을 수행했거나 장관 등 다른 직책을 겸직함으로써 대부분의 본회의 표결에 참석치 않은 경우로, 정당의 일반적 속성을 대변하는데 부적합한 정보로 작용할 가능성이 높기 때문이다.

자료를 구축하기 위해 중요한 기본 작업 중 하나는 법안의 성격을 어떻게 규정하는가이다. 각 법안의 성격을 규정하기 위해 본 연구에서는 경제학자 4인과 정치학자 2인이 독립적으로 법안의 성격을 판단하고, 이견이 있는 법안에 대해서는 토론을 통해 합의를 도출하였다. 평가기준은 세 가지인데, 1) 자본과 노동, 2) 성장과 배분, 3) 자율과 규제를 준거틀로 삼았다. 의원들의 법안표결에서 위의 기준에서 전자들에 가까운 표결을 한 경우 보수적인 성격으로, 그리고 후자들에 속하는 투표를 한 경우에는 진보적 성격으로 규정하였다. 보수적인 표결은 1로, 그리고 진보적인 표결은 -1로 코딩하였다. 그리고 청가, 결석, 기권, 출장 등 투표를 하지 않은 경우는 missing으로 처리하여 의원의 평균성향을 측정하는데서 제외하였다. 법안의 중요성이 상이하다는 점을 감안한다면 각 법안의 가중치(weight)를 두어야 하겠지만, 본 연구에서는 그러한 점은 고려하지 못하였고 모든 법안의 비중을 같은 것으로 처리하였다.

이 글은 각 정당들의 이념적 위치가 어떠한지에 관심을 두고 있다. 정당의 이념위치를 파악할 수 있는 방법은 몇 가지가 있다. 우선 의원설문을 통해 각 당의원들이 밝힌 이념평 균을 사용할 수 있다. 또한 국민들이 인식하고 있는 정당이념의 위치를 분석하는 것도 다른 하나의 방법이 될 수 있다. 그러나 이러한 방법들은 태도와 인식의 차원에서 이루어진 분석이다. 그런데 정당의 여야 위치, 정당 간 갈등, 지도부의 의사 그리고 지지유권자의 압력 등 모든 요인을 반영한 결과가 표결로 나타난다고 할 수 있다. 이러한 관점에서 이 글은 정당별 의원들의 표결기록을 바탕으로 행태적 측면에서 정당의 이념분포 및 이질성 등을

비교한다. 그리고 개별적 의원을 분석단위로 당선 횟수와 정당투표(party voting)의 관계, 비례대표 여부, 당론중시 정도 등이 의원들의 투표결정에 미친 영향력을 살펴보도록 한다. 이 글은 설문이념과 표결의 값 사이의 차이를 분석하여 의원표결에 정당의 영향력을 규명 하는데 중점을 두고 있다.

IV. 경험적 분석

1. 정당별 이념성향

정당별 의원들의 투표이념 평균을 나타낸 것이 <표 1>이다. 67개의 투표법안에 대한 이념성향의 값은 -1 ~ +1까지 범주를 가지며, -1점에 가까울수록 진보, 0점은 중도 그리고 1점에 근접할수록 보수로 해석할 수 있다. 아래의 표를 통해서 17대 국회에서 한나라당 의원들이 가장 보수적 투표성향(.26)을 보였으며, 민주노동당 의원들이 가장 진보적인 성향(-.16)이 있음을 알 수 있다. 한편, 민주당은 평균이념 점수가 .06으로 거의 중도인데 비해서 열린우리당은 민주노동당과 큰 차이를 보이지 않는 진보적 성향이 있음을 확인할 수 있다. 정당들의 이념차이를 보면 한나라당과 민주노동당 사이에 0.42의 차이가 나고, 거대정당인 열린우리당과 한나라당 사이에서도 0.36의 상당한 차이를 보여주고 있다. 표의 오른쪽에 제시된 던컨(Duncan) 분석은 각 정당의 이념평균들이 통계적으로 유의한 차이가 있는지를 분석한 것이다. 분석결과 열린우리당과 민주노동당은 동일한 진보정당으로 분류되며, 한나라당이 보수적 정당으로 그리고 민주당은 중도에 가까운 집단으로 구분된다. 이 결과만으로 볼 때 17대 국회에서 정당들 사이에 표결에서 상당한 이념적 차이가 있어

<표 1> 표결에서 나타난 정당별 이념성향

정당명	평균	의원수	표준편차	Duncan 분석		
				집단 1	집단 2	집단 3
열린우리당	-.10	97	.13	○		
한나라당	.26	87	.16		○	
민주노동당	-.16	7	.09	○		
민주당	.06	6	.14			○

국회 내 이념갈등이 심했다는 것을 확인할 수 있다.⁵⁾

〈표 1〉에서 16대 국회 때 분당한 열린우리당과 민주당의 표결평균이 통계적으로 유의한 차이가 나타난다. 더욱이 두 정당의 차이가 진보와 보수로 뚜렷이 구별되고 있어 단순한 거리의 차이뿐 아니라 방향성도 고려한다면 두 정당의 분당은 당연한 것처럼 보인다. 그러나 여기에 추가로 고려해야 할 것이 정당의 위상이다. 열린우리당은 여당의 입장에서 진보적인 정부정책과 밀접한 관련이 있다. 반면에 민주당은 17대 국회에서 야당의 위치에 있기 때문에 정부를 견제하는 역할에 주력하였다. 두 정당 의원들의 표결 차이가 모두 정당의 위상에서 기인한 것은 아니지만, 그렇다고 이념적 차이에 의한 것이라고 성급하게 결론지을 수 없다. 이에 관해서는 설문조사를 통한 의원들의 이념 차이를 검토한 후 논의하는 것이 타당하다.

2. 표결행위와 이념 비교

의원들의 이념은 개인적으로 독립적이지만 표결은 개인적 이념뿐 아니라 소속 정당의 의사, 지역구의 이해관계 등의 영향을 받는다. 뿐만 아니라 동료의원의 의견이나 여론 등도 고려된다. 따라서 의원들의 태도와 표결이 항상 일치하는 것은 아니다. 〈표 2〉는 정당별로 의원들의 설문조사에 근거한 이념평균과 표결평균을 비교한 것이다.⁶⁾ 그런데 두 개의 서로 다른 자료를 비교하기 위해서는 약간의 조작이 필요하다. 주지한 바와 같이 표결 기록에 대한 코딩은 -1과 1로 이루어졌지만, 설문조사에서는 0(매우 진보)점에서 10점(매우 보수)까지 의원들에게 직접 자신의 이념위치를 기입하도록 하였다. 따라서 두 자료의 값을 비교하기 위해서는 자료를 표준화시켜야 할 필요가 있으며, 이는 표준점수(Z score)로 구할 수 있다.

두 자료의 점수를 표준화한 결과를 비교해 보면 열린우리당 의원들은 평균적으로 본인의 이념성향보다 좀 더 진보적인 투표를 한 것으로 나타났다. 설문결과에서 열린우리당 의원들의 이념평균은 표준화 점수로 -0.40인데, 표결에서는 -0.71로 나타났다. 반면에 한나라 의원들 평균은 표결에서 .87인데 설문에서는 .59였다. 따라서 이념보다 더 보수적인 표결을 한 것이라 할 수 있다. 이 결과는 두 정당의 의원들이 실제 이념보다 더 이념적 편향성을

5) 국민중심당과 무소속은 관찰치가 각각 2명으로 통계분석의 의미가 없어 제외하였다.

6) 17대 국회의원 자료는 2004년 8월 한국정치학회와 중앙일보가 의원들 대상으로 조사한 것으로 응답자는 229명이었다.

〈표 2〉 정당별 표결행위 이념과 설문이념 비교

정당명	표결 표준점수 평균	설문이념 표준점수 평균	의원수	차이
열린우리당	-.71	-0.40	97	-0.31
한나라당	.87	0.59	87	0.28
민주노동당	-.97	-1.59	7	0.62
민주당	.01	-.28	6	0.29

갖는 투표를 하였으며, 국회표결에서 개인적 이념 차 이상의 대립이 있었음을 의미한다.

이념 값과 표결 값 사이의 차이는 몇 가지 이유로 설명해 볼 수 있다. 첫째는 투표 시 의원들은 핵심지지집단의 의사를 반영해야 하기 때문이다. 의원들은 투표를 할 때 활동적이고 핵심적인 지지집단의 영향을 더 많이 받는데, 핵심지지자들은 일반지지자들보다 이념적인 편향성이 더 강하게 마련이다. 따라서 의원들의 표결이 본인의 이념보다 더 강한 색채를 띠게 되는 것이다. 그 결과 진보적 지지집단을 가진 열린우리당 의원들은 좀 더 진보적으로, 그리고 보수집단의 지지를 받는 한나라당 의원들은 좀 더 보수적인 투표 경향이 나타나는 것이다. 두 번째 이유로, 정당의 위상이 투표결정에 영향을 미쳤을 가능성을 생각해 볼 수 있다. 한국정치문화에서 여당은 정부전제보다 정부옹호의 경향이 강하다. '반칙과 특권이 없는 사회'라는 새로운 질서를 목표로 하는 진보성향의 정부정책에 여당인 열린우리당이 동조한 결과가 의원들의 이념평균보다 더 진보적인 표결평균을 가져왔다고 볼 수 있다. 그리고 이에 대응하여 보수적 가치를 옹호하는 야당인 한나라당은 정부를 견제하는 역할에 그치지 않고 진보적 법안에 대해 민감하고 부정적인 반응을 보인 결과가 실제이념보다 더 보수적인 표결기록을 보여주었다고 할 수 있다.⁷⁾ 야당으로서 정부나 여당에 대한 반대적 성향을 보여주는 다른 사례로서 민주당을 들 수 있다. 민주당 의원들의 이념평균은 -.28로 한나라당보다 열린우리당 의원들의 평균이념에 가깝지만, 야당의 위치에서 여당의 진보적 성향과 차별적으로 보수적 투표성향을 보여주고 있다. 16대 국회에서도 동일한 정당이지만 여야의 위치가 바뀌면서 의원들의 투표행태가 달라진 것에 대한 연구도 같은 증거와 논리를 보여준다(이현우 2005a). 한편, 〈표 2〉에서 정당들의 이념비교를 해보면 열린우리당과 민주당의 분당이 이념적 차이에 의한 것은 아니라, 것을 알 수 있

7) 민주노동당 의원들이 이념과 투표기록 사이에 가장 큰 차이를 보였다. 아마도 의원들이 가진 태도상 이상적 이념을 투표라는 현실에 반영하기에 현실적 제약이 있음을 알았기 때문이 아닌가 생각된다. 통계적으로 민주노동당이나 민주당은 관찰치가 적어서 의미를 부여하기는 어렵다.

다.⁸⁾

3. 투표결정요인들

의원들이 투표를 결정할 때까지 다양한 요인들이 고려된다. 우선 의정경력이 한 가지 예가 될 수 있다. 초선 의원들은 국회의 관습이나 선례에 대한 이해가 적기 때문에 개인적 의견을 우선적으로 고려할 수도 있고, 다른 한편으로는 의정활동에 덜 익숙하기 때문에 당 지도부의 의지를 적극 반영하려 할 수도 있다. 그리고 소신과 당론의 상대적 중요성에 대한 태도도 영향을 미칠 수 있다. 어떤 의원은 자율성을 중시하여 표결에서 소신을 우선시하기도 하고, 다른 의원은 소속 정당의 단결에 가치를 두고 당론을 더 중시하기도 한다. 그리고 지역구 출신인지 비례대표인지도 투표결정에 영향을 미칠 수 있다. 비례대표 의원은 차기 선거에서 지역구 공천을 받기 위해 지도부를 의식하고 당론에 무게를 두는 경향이 나타날 것이다. 이러한 가설들을 검증하기 위해서는 경험자료를 좀 더 세부적 분류하여야 한다. 따라서 지금부터의 분석은 관찰치가 충분한 열린우리당과 한나라당 의원들에 국한하여 이루어진다.

다음의 <표 3>을 통해 세 개의 가설을 검증할 수 있다.

[가설 1] 초선 의원들은 재선 이상의 의원들에 비해 지도부의 의사에 순응한다.

국회에 대한 학습에는 여전히 도제방식(apprenticeship)의 경향이 우세하다. 선임의원들을 통해 불문율이나 관습을 익히게 되는데, 여기에 이념성향이 강한 정당지도부가 중요한 역할을 한다(Asher 1973). 따라서 초선 의원들은 지도부의 뜻을 중시한다. 아울러 재선을 위한 정당지도부의 영향력을 고려하는 정도가 재선 이상보다는 초선 의원들에서 더 높다.

[가설 2] 비례대표의원들은 지역구 의원들보다 당론에 충실한 경향을 보인다.

비례대표의원들은 차기선거에서 지역구 공천을 받기 위해 정당지도부의 지원이 필수적이기 때문에 소속 정당에 강한 충성심을 보이고자 한다. 의원들이 정당지도부를 존중하고 따르는 것을 보여줄 수 있는 가시적 기회가 투표결정이다. 또한 정당지도부 역시 비례대표 의원들의 그러한 성향을 알기 때문에 투표를 앞두고 비례대표 의원들에게 지도부의 의사를 전하는 경우가 많다.

8) t-test 결과 두 정당의 이념차이는 통계적으로 유의하지 않다. $t=.33, df=101, p=.740$

[가설 3] 소신파 의원들의 표결점수와 이념점수의 차이가 당론파 의원들의 차이보다 작으며, 당론파의 투표값이 당지도부와 가깝다.

표결 시 소신파는 자신의 이념에 치중하기 때문에 상대적으로 당론파보다 이념과 투표 사이의 차이가 작게 날 것이다. 그리고 당론파는 지도부의 의견을 존중하기 때문에 이들 두 집단의 투표값 차이는 크지 않다.

이러한 가설을 검증하기 위해서는 먼저 정당지도부가 원하는 표결점수를 알아야 한다. 지도부의 이상적 표결점수는 논리적으로는 존재하지만, 측정은 불가능한 개념이다. 따라서 대체할 수 있는 측정치가 필요한데, 본 연구에서는 3선 이상의원들의 표결평균을 정당지도부의 표결입장이라고 추정한다. 선임자 우선의 원칙(seniority rule)이 중요한 관례인 국회에서 다선의원들은 정당의 주요직책을 맡는 지도자들이라 할 수 있다(Tarr and O'Connor 2003, 407-410). 열린우리당에서 3선 이상의 의원은 12.2%, 한나라당에서는 25.2%이다. 이러한 기준에 따라 정당지도부의 표결점수를 보면 열린우리당은 -0.75, 한나라당은 1.40으로 양극화되어 있다. 정당별 전체 의원 표결평균과 비교해 보면 열린우리당은 거의 차이가 없으며, 한나라당은 .53의 차이로 지도부가 더 보수적인 투표를 한 것으로 나타났다.

〈표 3〉의 표결점수를 살펴보면, 한나라당 초선 의원들의 표결점수는 1.03이고, 이 값은 재선 이상 의원들의 평균 .66과 통계적으로도 유의한 차이를 보인다. 그러나 열린우리당의 경우를 보면 초선과 재선 이상의 의원들의 평균은 각각 -0.77과 -0.76으로 차이가 없다. 중

〈표 3〉 표결요인의 영향력

		열린우리당		한나라당	
		표결 표준점수	지도부와 차이	표결 표준점수	지도부와 차이
당선 횟수	초선	-0.77	-0.02	1.03	-0.37
	재선 이상	-0.76	-0.01	0.66	-0.74
지역과 비례	지역	-0.77	-0.02	0.79	-0.61
	비례	-0.75	0	1.21	-0.19
소신파 당론	당론	-0.70	0.05	0.98	-0.42
	소신	-0.78	-0.03	0.77	-0.63
평균		-0.71	0.04	0.87	-0.53
당지도부		-0.75	-	1.40	-

요한 것은 지도부와 표결점수의 유사성인데, 한나라당에서는 지도부의 표결값이 1.40으로
 초선 의원들이 유사한 것으로 나타났다. 이러한 결과는 초선 의원과 지도부의 유사성이라
 는 첫 번째 가설을 받아들이는 것을 의미한다. 두 번째 가설인 비례대표 의원들이 정당지
 도부의 표결의 유사성을 보면, 한나라당에서는 비례대표 의원들이 정당지도부와 더 가까
 운 것으로 나타났다. 그러나 열린우리당 비례대표의원과 지역의원들 사이에는 표결점수
 의 차이가 거의 없이 지도부와 유사하였다. 따라서 두 번째 가설은 한나라당의 경우에만
 의미가 있었다.

그런데 위의 분석은 표결점수만을 대상으로 한 것으로, 각 집단별 의원들의 이념위치를
 반영하지 않은 것이다. 다시 말해서 표결점수가 이념점수에 영향을 받는다는 점을 고려한
 다면 단순히 표결점수만으로 집단별 차이를 비교하는 것은 타당성이 떨어진다. 아무런 외
 부적 영향력이 없다면 의원들은 설문이념과 같은 표결점수를 나타냈을 것이라고 볼 수 있
 다. 중요한 것은 이념점수와 표결점수 사이의 차이가 얼마나 있는가 하는 것이며, 그 차이
 가 정당지도부의 영향력을 비롯한 외부적 요인의 영향이라 할 수 있다. 따라서 표결점수의
 평가는 단순히 그 점수 자체보다 의원들의 이념의 영향력을 통제후 해석되는 것이 적합
 한 방법이 된다. 아래의 <표 4>에서 '차이'로 계산된 값이 바로 그것이다.

<표 4>에서 양당 의원들은 선수에 관계없이 공통적으로 이념보다 표결에서 좀 더 각각
 진보와 보수경향이 강하게 나타난다. 초선 의원들의 예를 보면, 한나라당 초선 의원들의

<표 4> 이념위치를 고려한 표결요인의 영향력

		열린우리당			한나라당		
		표결 표준점수	이념 표준점수	차이	표결 표준점수	이념 표준점수	차이
당선 횟수	초선	-.77	-.36	-.41	1.03	.46	.57
	재선 이상	-.76	-.42	-.34	.66	.79	-.14
지역과 비례	지역	-.77	-.37	-.40	.79	.68	.11
	비례	-.75	-.45	-.30	1.21	.25	.96
소신과 당론	당론	-.70	-.24	-.26	.98	.67	.31
	소신	-.78	-.43	-.35	.77	.45	.32
평균		-.71	-.40	-.29	.87	.59	.28
당지도부		-.75	.06	-.52	1.40	.30	-.24

설문이념은 .46이지만 표결에서는 1.03에 달해 그 차이는 .57에 이른다. 이는 초선 의원들이 자신의 이념보다 훨씬 보수적인 투표를 했다는 것을 의미한다. 예외적으로 한나라당 재선의원들은 이념점수인 .79보다 투표에서 진보적 성향을 보인다. 그리고 열린우리당 초선 의원들의 표결과 이념의 차이는 -.41로 재선 이상의 의원들 차이 -.34보다 크다. 이처럼 설문이념을 함께 고려한 해석에 따르면 첫 번째 가설은 성립한다.

의원의 선출배경과 관련된 두 번째 가설을 표결점수와 이념점수의 차이를 중심으로 살펴보면 한나라당에서는 비례대표 의원들의 표결값(1.21)이 지도부의 투표점수와 가까우며, 이념점수와 표결점수 차이(.96)가 커서 투표결정 시 훨씬 더 많이 이동한 것을 볼 수 있다. 그러나 열린우리당에서는 지역구 의원들이 더 많은 이동을 한 것(-.40)으로 나타나며, 두 집단 모두 표결점수는 당지도부와 유사하다. 따라서 두 번째 가설은 한나라당 의원들에게는 적용이 되지만, 열린우리당에는 해당되지 않는다.

세 번째 가설을 경험적으로 판단해 보면, 열린우리당의 경우 당론과 의원들의 점수 차이가 -.26으로 소신파 의원들의 -.35보다 덜 이동하였다. 그리고 표결점수에서 당지도부와 유사성에서도 당론과 소신파 사이에 차이가 별로 없어 가설이 적용되지 않는다. 한나라당에서도 당론과(.98)가 소신파(.77)보다 표결점수가 당지도부(.140)와 가깝다. 그러나 이념으로부터 이동한 정도를 보면 거의 차이가 나지 않는다. 이처럼 세 번째 가설은 어느 정당에도 적용되지 못한다. 결국 이념의 영향력을 통제한 후 표결점수의 의미를 해석해 보면, 의원들의 특성에 따라 세운 가설 중 첫 번째 가설이 나타내는 바, 한나라당 초선 의원들이 설문이념과 표결점수 사이에 큰 차이가 있고 동시에 이념적 차이를 부각시키고 있다는 것만 부분적으로 증명되었다.

4. 투표결정요인의 다변량 분석

지금까지의 이변량분석(bivariate analysis)은 상정한 요인변수들 간의 상관관계를 고려하지 않은 것이었다. 예를 들어 두 정당에서 비례대표들은 모두 초선 의원들이다. 따라서 위의 표에서 비례대표라는 변수의 영향력은 실제로 초선 의원의 특성을 모두 포함하고 있는 셈이다. 따라서 상관성이 높은 여러 변수들의 독자적 영향력을 측정하기 위해서는 다변량분석(multi-variate analysis)을 수행해야 한다.

서론에서 밝힌 바와 같이 이 글의 현실적 주제는 한국의 국회의원들이 정당의 거수기처럼 정당투표(party voting)를 한다는 비판을 표결기록을 통해 경험적으로 검증하는 것이

〈표 5〉 표결에 이념이 미친 영향 회귀분석

	열린우리당			한나라당			통합모델		
	B값	표준 오차	유의 확률	B값	표준 오차	유의 확률	B값	표준 오차	유의 확률
상수	-.16	.04	.00	.20	.10	.05	-.14	.04	.00
초·재선	.00	.02	.98	-.06	.04	.16	-.03	.02	.19
지역·비례	.01	.03	.72	.11	.05	.04	.06	.03	.05
당론·소신	-.02	.02	.49	-.05	.04	.22	-.03	.02	.12
이념점수	.01	.01	.12	.02	.02	.33	.01	.01	.19
정당구분	-	-	-	-	-	-	.35	.02	.00
	$R^2 = .04$			$R^2 = .15$			$R^2 = .70$		

다. 그리고 미국의 활발한 연구에서 밝혀진 바와 같이 의원들이 이념에 의한 투표를 하고 있는가를 살펴보는 것이다. 이를 위해서는 의원들의 투표결정이 얼마나 이념과 그 이외의 변수들에 의해 설명되는지를 분석해야 한다.

〈표 5〉는 표결점수를 종속변수로 하고 이념점수를 포함하여 회귀분석을 시도한 결과이다. 각 당을 구분한 두 개의 모델에서 보면 양당 모두에서 나타나는 것은 상정한 모든 변수들이, 한나라당의 지역·비례를 제외하곤, 통계적 유의성을 갖지 못한다는 것이다. 그런데 마지막 모델에서 정당을 구분한 터미변수를 고려한 모델에서는 정당구분이라는 터미변수가 통계적으로 유의할 뿐 아니라 설명력이 다른 모델과 비교했을 때 월등히 높아진 것을 볼 수 있다. 이 결과는 의원들의 투표가 정당으로 구분될 뿐 의원들 개인의 특성 의해 결정되는 바는 없다는 것을 말해준다. 그동안 비판되었던 것처럼 한국 국회에서는 정당들이 존재할 뿐 의원들의 자율성은 투표에 영향을 미치지 못한다는 것을 보여준다.

하지만 이러한 결과가 같은 당내에서 의원들의 이념차이가 워낙 적어서—변량의 차이가 적어서—나타났을 가능성을 배제할 수 없다. 따라서 의원들의 이념이 투표에 미치는 영향을 좀 더 세심하게 분석할 필요가 있다. 이를 위한 분석이 종속변수를 이념과 표결 값의 차이로 하고, 독립변수로 앞에서 살펴본 당선 횟수, 비례대표 여부, 당론 중시 태도와 이념 값을 포함한 아래의 〈표 6〉이다.⁹⁾

9) 통계분석을 위해 짚고 넘어가야 할 것이, 종속변수의 특성인데, 투표 값은 -1에서 1 사이를 범위를 가지며 이념의 측정범위는 0에서 10까지이다. 그러므로 만일 이들 두 변수의 값의 범위를 고려하지 않고 종속변수인 두 변수의 차이를 생성하여, 이념을 포함한 독립변수를 대상을 회귀

〈표 6〉 이념과 표결차이 회귀분석

		열린우리당			한나라당		
		B값	표준오차	유의확률	B값	표준오차	유의확률
표결>이념	상수	1.05	.25	.00	.91	.27	.00
	초·재선	.00	.25	.99	.35	.34	.31
	지역·비례	-.12	.30	.68	.50	.33	.14
	당론·소신	-.34	.24	.16	-.61	.28	.04
	이념점수	-.58	.19	.00	-.54	.16	.00
		R ² = .28 (Model A)			R ² = .40 (Model C)		
이념>표결	상수	.56	.21	.01	.56	.24	.03
	초·재선	.18	.23	.45	.35	.25	.18
	지역·비례	.71	.38	.07	-.62	.46	.19
	당론·소신	.17	.22	.43	.11	.23	.63
	이념점수	.26	.12	.03	.62	.14	.00
		R ² = .26 (Model B)			R ² = .30 (Model D)		

〈표 6〉은 4개의 모델을 제시하고 있다. 정당별로 구분하고 있을 뿐 아니라 종속변수인 표결점수와 이념점수의 차이를 구분하고 있다. 표결점수가 더 큰 경우와 이념점수가 더 큰 경우로 구분하고 있다.¹⁰⁾ 일반적으로 차이라고 하면 절대 값의 개념에서 양의 수를 취하지만, 위의 종속변수는 이념의 방향성을 포함하고 있으므로 절대 값으로 변환하지 않았다.

위의 결과를 보면 4가지 모델 모두에서 이념점수가 통계적으로 유의한 것을 알 수 있다. 이러한 결과는 표결과 이념의 차이가 의원 개인의 이념의 위치에 따라 달라진다는 것을 의미한다. Model A는 이념점수 이외의 다른 변수는 이념과 투표점수의 차이를 설명하지 못하는 것을 확인시켜준다. 이념점수의 계수 값이 -.58인데, 모델의 조건이 표결점수가 이념점수보다 클 경우에, 이념점수가 커질수록 이념과 투표점수의 차이는 줄어든다는 것을 보

식을 구한다면 양당 모두에서 놀랍게도 설명력이 0.98 이상을 얻게 된다. 그런데 그러한 결과는 표결의 분산 값이 0.05이고, 이념변수의 분산이 1.86으로 37배나 큰데서 기인하는 통계적 허위 (statistical artificial)일 따름이다. 따라서 본 연구에서는 종속변수와 이념변수를 표준화 값으로 변환하여 사용하였다.

10) 모델들에서 종속변수는 단순히 표결과 이념의 값의 차이를 표준화한 것이 아니라, 표결의 표준화값에서 이념의 표준화 값을 빼준 것이다. 표결값과 이념값을 뺀 후 표준화해준다면, 이는 주 8)에서 밝힌 것과 같은 문제를 갖게 된다.

여준다. 이를 좀 더 쉽게 설명하면, 열린우리당에서 이념이 표결에 비해 진보적인 의원들 중에서는, 이념이 보수적인 의원들일수록 이념과 표결의 일치성이 높다는 것이다. 이러한 결과는 의원들의 이념분포보다 표결분포가 훨씬 균질적이라는 것을 의미한다. Model B에서도 동일한 결과가 발견된다. 이 모델은 의원의 표결점수가 이념점수보다 진보적인 경우이고 계수 값이 .26으로 양의 값을 갖는다. 따라서 이념점수가 작은 값일수록—진보적일수록—이념과 표결점수의 차이가 적다는 것을 보여준다. 이 역시 표결점수의 분포가 이념점수의 분포보다 상당히 수렴되어 있기 때문에 통계적 유의성을 갖는 것이라 하겠다.

한나라당의 경우에도 동일한 현상이 나타난다. Model C에서 당론-소신의 계수가 통계적으로 유의하고 그 값이 -.61인데, 이는 당론을 따르는 의원보다 소신을 중시하는 의원들이 표결점수와 이념점수 사이의 값 차이가 작다는 것을 확인시켜준다. 한편, 표결이 이념보다 보수적인 상황에서 이념의 계수 값이 양을 갖는다는 것은, 이념이 보수성을 띠수록 이념과 표결 사이에 차이가 적어진다는 것을 보여준다. 이 결과는 열린우리당의 경우에서 발견된 것과 마찬가지로 표결의 분산이 이념의 분산보다 훨씬 적다는 것을 나타낸다. 마지막으로 Model D에서도 이념점수 값이 .62의 계수값을 보이는데, 표결이 이념보다 진보적인 의원들의 경우 이념이 상대적으로 덜 보수적인 의원들이 이념과 표결 사이의 차이가 작다는 것을 보여준다.

종합적으로 위의 표에서 제시한 네 가지 모델 모두에서 동일한 의미를 해석해 낼 수 있다. 의원들의 이념점수 분포에 비해 표결점수는 상당히 수렴되어 있어서 이념이 평균으로부터 멀어진 의원은 표결점수와 차이가 많고, 반대로 이념이 평균에 가까운 의원들은 표결 점수와 차이가 작다는 것이다. 이러한 통계적 결과가 함의하는 것은 의원들의 이념성향에 관계없이 같은 정당 내에서는 표결에서 상당한 수렴을 보여준다는 것이다. 그리고 이것은 의원들의 표결이 명백히 정당으로부터 큰 영향을 받고 있다는 것을 나타낸다.

V. 요약 및 함의

이 글은 17대 국회의 표결 중 이념적 의미가 뚜렷하고 의원들의 찬반이 나누어진 법안들을 선택하여 의원들의 표결성향을 측정하고, 투표결정에 영향을 미친 요인을 경험적으로 분석하고자 시도한 것이다. 기존 연구에서 투표결정에 가장 중요하다고 여겨진 각 의원들의 이념성향을 비롯하여 당선 횟수, 지역과 비례대표 여부, 소신과 당론 등 투표결정에 영

향을 미칠 수 있는 변수들을 함께 고려하였다. 그리고 이변량 분석과 아울러 다변량 분석을 하였다.

분석결과 의원들의 이념성향이 투표결정에 유의한 영향을 미치지 못하는 것을 알 수 있었다. 그리고 이를 좀 더 세부적으로 투표점수와 이념점수의 차이를 설명함으로써 의원들의 자율성을 살펴보았다. 종합적 결론은 의원들 사이에 이념점수 차가 존재하지만 표결에서는 정당별로 수렴이 강하게 발생한다는 것이다. 다른 의원에 비해 이념거리가 먼 의원들은 이념점수와 투표점수 사이에 상대적으로 큰 차이를 보임으로써 이념거리에 관계없이 같은 정당에서는 의원들은 비슷한 표결점수를 나타내는 것이다.

이 같은 경험적 결과가 의미하는 것은 한국 국회에서 의원들은 투표에서 정당 간 경쟁을 강하게 느끼며, 투표에서 동질성이 이념에서보다 훨씬 크게 나타내고 있다는 사실이다. 양극화는 정당 간 거리가 멀다는 사실 이외에도 같은 정당에서 동질성이 높아야 한다는 것인데, 이 글에서 발견한 결과들은 투표에서의 정당 내 동질성이 높고 타정당과의 투표 값 차이도 큰 것으로 나타났다. 따라서 17대 국회에서는 양극화 현상이 있었음을 표결결과를 통해서도 확인할 수 있었다.

위의 결론을 성급하게 일반화 할 수 없는 것은 기존의 한국 국회 표결에 관한 연구들이 보여주는 것처럼 극도의 갈등이 심했던 몇몇 법안의 경우에는 동일한 정당 내에서도 이념에 따라 분명한 차이를 보여주며, 정당 간 교차투표의 사례가 있었기 때문이다. 이라크 파병과 같은 이념성이 강한 법안이나 한-칠레 FTA 같이 명백히 지역구의 이익이 걸린 법안에 대해서는 의원들은 소속 정당에 관계없이 뚜렷한 입장을 표명하기도 한다. 다만 이 연구에서 다루고 있는 자료는 특수성보다는 일반성을 추구하기 위하여 17대 국회에서 처리한 법안들 중 다수를 택함으로써 그러한 사례연구가 갖는 장점을 수용하지는 못했다. 마지막으로 지적해야 할 것은 <표 6>에서 모델의 설명력을 보여주는 값이 크지 않다는 점이다. 의원들의 표결변량의 절반 이상을 위의 모델들에서 고려한 변수들로는 설명할 수 없다는 사실은 역설적으로 정당적 요인 이외의 다른 요인들이 중요함을 보여주는 근거가 될 수 있다.

투고일 2011년 3월 31일

심사일 2011년 4월 11일

게재확정일 2011년 5월 2일

참고문헌

- 손병권. 2005. “제17대 초선 의원 의정활동 평가: 17대 초선 의원들의 의정활동 평가.” 『의정연구』 18권, 85-109.
- 윤종빈. 2006. “국회와 국가경쟁력: 국회의원 의정활동의 평가통합모형 연구.” 『의정연구』 22권, 31-52.
- 이현우. 2005a. “국회의원의 표결요인 분석: 정당, 이념 그리고 지역구.” 『한국과 국제정치』 21권, 187-218.
- _____. 2005b. “한국과 미국의 국회의원 표결요인 비교: 자유무역협정 비준의 경우.” 『국제정치논총』 45권, 106-126.
- 전진영. 2005. “국회의원의 갈등적 투표행태 분석: 제16대 국회 전자표결을 중심으로.” 『한국정치학회보』 40집 1호, 47-68.
- Arnold, R. Douglas. 1990. *The Logic of Congressional Actions*. New York: Yale University Press.
- Asher, Herbert B. 1973. “The Learning of Legislative Norms.” *American Political Science Review* 67, 499-513.
- Asher, Herbert B. and Herbert F. Weisberg. 1978. “Voting Change in Congress: Some Dynamic Perspectives on an Evolutionary Process.” *American Journal of Political Science* 22, 391-425.
- Clausen, Aage. 1973. *How Congressmen Decide: A Policy Focus*. New York: St. Martin's Press.
- Fenno Richard F. Jr. 1973. *Congressmen in Committees*. Massachusetts: Little, Brown.
- _____. 1978. *Home Style: House Members in Their Districts*. Massachusetts: Little, Brown.
- Hasecke, Edward B. and Jason D. Mycoff. 2007. “Party Loyalty and Legislative Success: Are Loyal Majority Party members More Successful in the U.S. House of Representatives?” *Political Research Quarterly* 60, 607-617.
- Jewell., Malcolm E. 1982. *Representation of State Legislatures*. Kentucky: University Press of Kentucky.
- Kingdon, John W. 1989. *Congressmen's Voting Decisions*. Michigan: University of Michigan Press.

- Kozak, David C. 1984. *Contexts of Congressional Decision Behavior*. Maryland: University Press of America.
- Mathews, Donald R. and James A. Stimson. 1975. *Yeas and Nays: Normal Decision-Making in the U. S. House of Representatives*. New York: Wiley.
- Mayhew, David R. 1974. *Congress: The Electoral Connection*. Massachusetts: Yale University.
- Mezey, Michael L. 1972. "The Function of Minimal Legislature: Role of Perceptions of Thai Legislators." *Western Political Quarterly* 25, 686-701.
- Poole, Keith. 1981. "Dimensions of Interest Group Evaluation of the U.S. Senate, 1969-1978." *American Journal of Political Science* 25, 49-67.
- _____. 1988. "Recent Development in Analytic Models of Voting in the U.S. Congress." *Legislative Studies Quarterly* 13, 117-33.
- _____. 1998. "Changing Minds? Not in Congress!" *GSSIA Working Paper#1997-22*. Carnegie-Melon University.
- Poole, Keith T. and Howard Rosenthal. 1997. *Congress: A Political-Economic History of Roll-Call Voting*. New York: Oxford University Press.
- _____. 1985. "A Spatial Model for Legislative Roll Call Analysis." *American Journal of Political Science* 29, 357-84.
- _____. 2001. "D-Nominate after 10 Years: A Comparative Update to Congress: A Political-Economic History of Roll-Call Voting." *Legislative Studies Quarterly* 26, 5-29.
- Poole, Keith T. and Thomas Romer. 1993. "Ideology, 'Shirking,' and Representation." *Public Choice* 77, 185-196.
- Rocca, Michael S., Gabriel R. Sanchez, and Ron Nikora. 2009. "The Role of Personal Attributes in African American Roll-Call Voting Behavior in Congress." *Political Research Quarterly* 62, 408-414.
- Schlesinger, Joseph A. 1966. *Ambition and Politics: Political Careers in the United States*. Illinois: Rand McNally.
- Sinclair, Barbara. 1982. *Congressional Realignment 1925-1978*. Texas: University of Texas Press.
- Tarr, David R. and Ann O'Connor eds. 2003. *Congress A to Z*. Washington D.C.: CQ Press.
- VanDoren, Peter M. 1990. "Can We Learn the Causes of Congressional Decisions from Roll-Call Data?" *Legislative Studies Quarterly* 15, 311-40.

Wilcox, Clyde and Aage Clausen. 1991. "The Dimensionality of Roll Call Voting Reconsidered." *Legislative Studies Quarterly* 16, 393-406.

〈부록〉 연구대상 법안들

	법안 명
1	200년도외국환평형기금운용계획변경안
2	200년도에만기도래하는예금보험기금채권의원리금상환을위하여 발행하는예금보험기금채권상환기금채권에대한국가보증동의안
3	간접투자자산운용업법중개정법률안(대안)
4	개발이익환수에관한법률 일부개정법률안
5	건설산업기본법 일부개정법률안(대안)
6	건설산업기본법중개정법률안
7	경제자유구역의지정및운영에관한법률중개정법률안
8	고용보험및산업재해보상보험의보험료징수등에관한법률중개정법률안
9	고용정책기본법중개정법률안(대안)
10	공공기관 지방이전에 따른 혁신도시 건설 및 지원에 관한 특별법안(대안)
11	공무원의노동조합설립및운영등에관한법률안
12	교육세법 일부개정법률안
13	교통세법 일부개정법률안
14	국세기본법중개정법률안
15	국세와지방세의조정등에관한법률중개정법률안
16	근로기준법 일부개정법률안(대안)
17	근로자퇴직급여보장법안
18	금융산업의구조개선에관한법률 일부개정법률안(대안)
19	기능대학법중개정법률안
20	노사정위원회시설치및운영등에관한법률일부개정법률안
21	농어촌특별세법중개정법률안
22	농어촌특별세법중개정법률안
23	농어촌특별세법중개정법률안
24	농업협동조합법중개정법률안(대안)에대한수정안
25	도시및주거환경정비법중개정법률안
26	민간투자활성화를위한복합도시개발특별법안(이강래의원발의)
27	발전소주변지역지원에관한법률 일부개정법률안(대안)
28	벤처기업육성에관한특별조치법중개정법률안

	법안 명
29	변리사법 일부개정법률안
30	부동산투자회사법중개정법률안
31	수도권정비계획법중개정법률안
32	신행정수도 후속대책을 위한 연기·공주지역 행정도시건설 특별법안(정세균 의원 등 1인)
33	신행정수도 후속대책을 위한 연기·공주지역 행정중심복합도시 건설을 위한 특별법 일부개정법률안(대안)
34	쌀소득보전기금의설치및 운용에 관한 법률 전부개정법률안
35	양곡관리법중개정법률안
36	외국인투자촉진법중개정법률안
37	자본시장과 금융투자업에 관한 법률안(대안)
38	제조업 등의 무역조정 지원에 관한 법률안(대안)
39	조세특례제한법 일부개정법률안
40	조세특례제한법 일부개정법률안
41	조세특례제한법 일부개정법률안에 대한 수정안(김애실 의원 외 0인 발의)
42	조세특례제한법 일부개정법률안에 대한 수정안(박계동 의원 외 8인 발의)
43	조세특례제한법중개정법률안(대안)
44	종합부동산세법 일부개정법률안(대안)
45	종합부동산세법안(김종률의원등 1인)
46	주택법 일부개정법률안
47	주택법 일부개정법률안(대안)
48	중·저준위방사성폐기물 처분시설의 유치지역지원에 관한 특별법안
49	지역균형개발및지방중소기업육성에관한법률 일부개정법률안(대안)
50	택지개발촉진법중개정법률안
51	특별소비세법 일부개정법률안
52	특별소비세법중개정법률안(김진표의원대표발의)
53	특정건축물 정리에 관한 특별조치법안(대안)
54	한국은행의 고액권 화폐 발행을 위한 촉구결의안
55	한국투자공사법안
56	항공우주산업개발촉진법중개정법률안
57	항만인력공급체제의 개편을 위한 지원특별법안(대안)

	법안 명
58	새만금사업 촉진을 위한 특별법안(대안)
59	동·서·남해안권발전 특별법안(대안)
60	금융중심지의 조성 및 발전에 관한 법률안
61	국군부대의 이라크 파견연장 및 임무종결계획 동의안
62	조세특례제한법 일부개정법률안(대안)
63	병역법 일부개정법률안(대안)
64	주한미군 공여구역주변지역 등 지원 특별법 일부개정법률안(정성호 의원 등 18인)
65	금융감독기구의설치등에관한법률 일부개정법률안
66	경제자유구역의 지정 및 운영에 관한 법률 일부개정법률안
67	서남권등 낙후지역 발전 및 투자촉진 특별법안(정장선 의원 등 1인)

ABSTRACT

Partisan Influence on Congressional Voting: In Cases of the 17th Korean National Assembly

Kap-Yun Lee | Sogang University

Hyeon-Woo Lee | Sogang University

This paper analyzes the factors influencing voting decisions of members of Korean National Assembly regarding to controversial bills on the floor. Especially it focuses on the factors to determine the differences between ideological and roll-call voting positions. We select 67 controversial bills judged by 5 different scholars. Based on the basic statistical analysis, it turns out that the most conservative party is the Grand National Party and that the Democratic Party is the next. Another finding is that there is no significant difference in the voting positions between the Uri Party and the Democratic Labor Party which is considered as the most radical one.

Standardizing scores of voting positions and ideological attitudes reveal that voting scores of new members and members of proportional representation of GNP show relatively little difference from those of their party leaders. Difference of scores between voting and ideology of new members and proportional representatives is obvious, which implies that their voting is heavily determined by the intention of the party leaders. More importantly, regression analyses display that members of the National Assembly who scored big differences between voting and ideology are more likely to converge to the average scores of their parties.

Keywords: congressional voting, congressional ideology, roll-call voting, determinants of congressional voting