

## 제17대 국회의원 선거와 의원교체\*

박 용 민 | Northwestern University  
이 준 한 | 인천대학교 정치외교학과

제17대 국회에 처음으로 국회의원이 된 사람은 187명으로 그 비중이 국회의원 전체의 62.5%를 차지할 정도로 의원교체가 광범위하게 이루어졌다. 1987년이래 최대규모로 이루어진 의원교체는 유권자의 광범위한 의원교체(“물갈이”와 “세대교체”) 분위기, 지역주의의 제한적 변화와 충청도-전라도 유권자의 선거연합, 1인 2표제와 비례대표제 국회의원의 여성비율제(50%), 후보자의 경선절차 등의 요소에 영향을 받았다. 이 글은 이러한 국회의원의 교체를 이해하기 위하여 먼저 의원교체 배경에 대한 이론적 틀과 미국적 사례에 대하여 고찰한다. 이러한 연구를 토대로 2004년 한국의 국회의원 교체에 대한 역사적 배경을 규명하고 제17대 국회에 새로이 입성한 정치신인의 여러 가지 성격을 찾아냄으로써 제17대 국회 정치신인의 정치적 특징과 의의에 대하여 분석한다.

### I. 머리말

2004년 4월 15일에 치러진 제17대 국회의원 선거의 두드러진 특징 가운데 하나는 광범위한 의원교체에 의한 정치신인의 대거당선으로 꼽을 수 있다. 여기에서 정치신인이란 제17대 총선에서 비로소 처음으로 국회의원이 된 사람으로서 한나라당의 박계동을 포함하여 제15대 국회 이전에 이미 의정활동을 경험한 바 있는 22명을 제외한 초선의원만을 일컫는다. 4월 총선으로 구성된 제17대 국회에는 이러한 정치신인에 해당하는 사람이 187명에 육박함으로써 총 299명의 국회의원 중

---

\*지난 9월 24일 있었던 “제17대 총선과 한국민주주의”라는 학술발표회에서 이 논문에 대한 중요한 지적을 아끼지 않았던 정영태 교수와 조중빈 교수에게 감사를 표한다.

62.5%를 차지할 정도로 의원교체가 광범위하게 이루어졌다. 이러한 초선의원의 비율은 1987년 민주화이행 이후 최대규모이다.<sup>1)</sup> 과거 제13대 국회에서는 정치신인의 비율이 55.9%, 제14대에서는 39.1%, 제15대에서는 46.2%, 제16대에서는 40.7%이었던 것과 큰 차이를 보인다. 제17대 국회에서 이루어진 의원교체는 재선율에서도 확인된다. 선거 다음 날 발표된 중앙선거관리위원회의 최종 집계 결과에 따르면 제16대 국회의원 가운데 제17대 국회의원 선거에 당선된 사람은 지역구 88명과 비례대표 1명(민주당 김홍일 의원)으로 도합 89명에 불과하다. 제16대 국회의원 총 273명 가운데 겨우 29.4%만 재당선된 것이다. 제17대 국회의원의 현역의원 재선율은 제16대 국회의 현역 재선율(52.0%)과 제15대 국회의 현역 재선율(44.3%)에 비해 크게 낮아졌다.

하지만 제17대 국회에서 초선의 비율이 이렇게 높아지고 재선율이 낮아지면서 의원교체의 폭이 매우 넓어질 것은 이미 오래 전부터 예견되었다. 동아일보 2004년 1월 3일자에 따르면 2003년 12월 27, 28일 코리아리서치센터의 전화설문조사에서 “현역의원이 이번 총선에 출마할 경우 지지할 것이냐”라는 질문에 대하여 설문에 응한 3687명 가운데 30.3%라는 많은 유권자가 “지지하지 않을 것”이라고 답변바 있다. 이보다 더 웅변적인 단서도 있다. 한국일보와 미디어리서치가 실시한 1월 26일 여론조사에서는 “현역의원을 찍겠다”고 응답한 경우가 겨우 14.2%에 그쳤다. 이러한 조사결과는 같은 조사기관이 2003년 12월 27일 조사한 응답(17.0%)에 비해 조금 더 비판적으로 변한 것이다. 2004년 2월 16일 노무현 대통령 취임 1주년을 맞아 실시했던 동아일보의 여론조사에서는 “정치권 물갈이”가 이루어질 것이라는 전망이 무려 73.8%에 달했다. 선거가 있기 한 달 전인 3월에 들어서 국회의 탄핵안이 가결되자 “물갈이”와 “세대교체”라는 쟁점은 수면 아래로 들어갔으나 결국 선거에서 유권자의 투표결정에 큰 영향을 주었다.

이 글은 이렇게 제17대 국회에서 이루어진 의원교체의 배경, 그리고 정치신인의 정치적 특징과 의의에 대하여 분석하는 것을 목적으로 한다. 이 글의 목적을 달성하기 위하여 먼저 의원교체 배경에 대한 이론적 틀과 미국적 사례에 대하여 고찰한다. 이러한 연구를 토대로 2004년 한국의 국회의원 교체에 대한 역사적 배경을

1) 의원교체율이 브라질의 경우 1945년 이래 지속적으로 50%를 초과할 뿐만 아니라 캐나다의 경우에도 상당한 정도로 이루어지고 있다(Samuels 2000).

규명하고 제17대 국회에 새로이 입성한 정치신인의 여러 가지 성격을 확인한다. 마지막으로 제17대 국회에서 등장한 정치신인의 정치적 함의를 논한다.

## II. 의원교체에 대한 분석틀

한국과 달리 근래 미국에서 의원교체를 통한 정치신인의 하원입성은 그리 쉽고 흔한 일이 아니다. 그러나 이러한 현상은 오래 전부터 목격된 것이 결코 아니다. 1800년대 미국에서 하원의원의 교체는 매우 광범하게 이루어졌으나 그 후에는 비록 하원의원 교체율이 균등한 폭으로 감소하는 것은 아닐지라도 꾸준히 줄어들고 있을 뿐이다(Fiorina 외 1975; Gilmour 외 1996; Polsby 1968). 1790년대부터 1998년까지 하원의원 교체의 추이를 보면 의원교체율이 19세기 중반 무렵에 50% 이상까지 육박한 시기가 있었다. 하지만 하원의원의 교체율은 20세기 초반부터 급격히 떨어지기 시작하여 계속적으로 하강하고 있다. 그래서 미국에서도 20세기 전까지는 평균 하원의원 교체율이 46.7%였다. 그러나 20세기에는 평균 하원의원 교체율이 그의 절반 수준인 21.4%로 떨어졌다(Swain 외 2000).

미국에서 현재까지 진행된 하원의원 교체에 대한 연구성과를 살펴보면 그 수는 그리 많지는 않지만 연구의 질은 상당히 높아 체계적으로 분석되어 있다. 먼저 미국 하원 역사 전부를 포괄하여 의원교체의 다양한 형태를 분석하기 시작한 논문(Fiorina 외 1975)은 이미 약 한 세대 전에 등장했다. 그 후 제2차 세계대전 이후의 미국 하원만을 대상으로 하여 의원교체의 형태와 경로에 대하여 더욱 심도 깊은 분석을 수행한 논문(Kiewiet 외 1993)도 있다. 그리고 최근에는 가장 광범위한 시간대를 포함하여 1780년대부터 1990년대까지 미국 하원 역사 전체를 대상으로 의원교체의 다양한 형태와 그 변화 양상에 대하여 분석하는 연구가 등장했다(Swain 외 2000). 이 연구들은 미국의 하원의원들이 하원을 떠나는 데는 사망, 은퇴, 후보자 지명실패, 선거패배라는 네 가지 형태를 갖고 있다고 대체로 동의한다. 그러나 이 가운데 미국 하원의원 교체는 주로 선거의 패배 등의 형태로 초래되었다기보다 전략적인 은퇴(strategic retirement)나 정당소속감의 재조정(partisan realignments)에 크게 영향을 받는 것으로 알려져 있다.

먼저 전략적인 선택에 의한 하원의원의 교체에 대하여 살펴보자. 미국 의원들의

경력형태에 대한 기존연구들은 대부분 첫째, 은퇴(voluntary retirement)냐 또는 재선이나의 선택에 관한 것이나, 둘째, 재선이나 또는 상위직으로 출마냐의 선택에 관한 것으로 나누어 진행되어 왔다. 첫째 문제에 대한 연구는 은퇴율에 대한 급격한 변화, 다시 말해서 1970년대에 급증했던 은퇴율에 대하여 설명하기 위하여 관심을 모았다(Cooper 외 1981; Frantzich 1978; Hibbing 1982). 또한 이러한 연구는 1980년대 은퇴율이 감소하거나, 또는 1992년 은퇴율이 최고에 달했을 때 그 이유를 캐기 위한 노력의 산물이었다. 둘째 문제의 경우는 상위직으로 도전하는 것이 주로 지지사나 연방상원의원이 대상인데 저명한 미국 의회정치학자인 슐레진저(1966)에 의하여 상위직 도전이 전향적 야망(progressive ambition)에 의한 것이라는 “야망이론”(ambition theory)으로 정식화되었다. 그러나 실제로는 한 의원이 선거를 앞두고 은퇴 또는 재선 아니면 재선 또는 상위직 진출이라는 별개의 두 쌍을 나누어 하나씩 결정하기 보다는 은퇴, 재선, 또는 상위직 진출이라는 세 가지 선택을 동시에 고려해서 그 중 하나를 전략적으로 취하는 것으로 이해하는 것이 더욱 현실적이라고 할 수 있다(Kiewiet 외 1993). 어느 하나를 정하기 위해서는 다른 두 가지 선택을 동시에 조건적으로 계산을 하는 것이 더욱 일반적이라는 의미이다.<sup>2)</sup>

- 2) 하원의원이 은퇴, 재선, 또는 상위직 진출 가운데 하나를 선택하는 전략적 결정에 영향을 주는 데는 자신의 나이를 포함한 약 12가지의 요소들이 있다(Kiewiet 외 1993). 첫째, 나이가 많을수록 은퇴할 가능성이 증가한다. 나이가 많을수록 재선이나 상위직 도전에 나서기 어렵다. 둘째, 상임위원회 위원장이나 원내총무 또는 하원의장 등의 지위를 차지했을 경우에는 은퇴나 상위직으로의 도전보다는 현직 재선에 대한 선호가 커진다. 셋째, 야당에 속한 경우 미약한 정책결정력이나 상임위원회 위원장 등의 지위를 차지할 가능성이 적기 때문에 의원이 자기 직업에 대한 만족도가 떨어짐으로써 은퇴할 가능성이 커진다. 제2차 세계대전 이후 상당 기간 동안 공화당이 거의 대부분 야당의 지위에 처했기 때문에 민주당 소속의원에 비해 공화당 소속 의원들의 은퇴율이 높았다(Bullock 1972; Frantzich 1978). 넷째, 의원의 이념성향도 중요한 요인인데 보수주의자들이 의회활동 과정에서 이념적 좌절감을 더 겪게 되고 따라서 진보주의자들보다 높은 은퇴율을 보이게 된다. 이렇게 의원 개인수준과 더불어 정당 수준에서는 보수적인 성향이 더 강한 공화당이 일반적으로 이념적 좌절감으로 인해 의정활동 만족감이 상대적으로 낮아서 민주당보다 은퇴율이 높다(Hibbing 1982). 다섯째, 의회개혁(House reforms)은 자발적 은퇴를 부추긴다. 새롭게 실시된 개혁으로 말미암아 위축되는 소수당(공화당)은 물론이고 개혁에 동조했던 의원들도 이전에 의회에서 누렸던 혜택이 줄어들기 때문에 다음 선거에서 은퇴를 선택하게 된다(Trace 1984; Cooper 외 1981; Hibbing

다음으로 정당 재편성에 의한 의원교체 현상에 대하여 살펴보자. 200년이 넘는 미 의회역사동안 정치학자들에 의해 비교적 자주 정당소속감 재편성기로 인정되는 시점인 1824년, 1854년, 1896년, 1932년, 1964년으로 나누어보면(Carmines 외 1989; Chambers 외 1967) 의원교체의 양상에 대한 패턴을 찾을 수 있다. 위 다섯 개의 기준점들을 전후로 해서 유권자의 정당에 대한 소속감이 날카롭고 뚜렷하게 변화하게 되면 해당 정당 의원들의 당선확률에 큰 영향을 미치게 되고 이에 따라 의원교체율에 큰 변동이 생기게 된다는 의미이다(Swain 외 2000). 그 예로 1929년 대공황이후 1932년 등장한 루스벨트 대통령의 뉴딜연합에 의한 정당재편성과 그에 따른 의원교체를 들 수 있다. 대공황이 초래한 경제위기를 극복하기 위한 뉴딜 정책을 고안하고 실시함으로써 민주당이 이전과 달리 흑인, 노조, 그리고 가난한 계층의 지지를 새롭게 흡수하면서 장기간 선거에서 승리하는데 성공하게 된다. 이렇게 민주당과 공화당의 지지세력상 일대 변화가 이루어지면서 미국 의회에서는 새로운 의원들이 진입하게 되는 동시에 기존 의원들이 재선에 실패하게 되는 일이 발생하였다. 따라서 정당재편성이라는 요인과 연결시켜 의원교체를 이해했을 때 그 변동 요인에 대하여 입체적인 이해를 도모할 수 있게 된다.

그러므로 전략적인 은퇴라는 측면과 정당소속감의 재조정에 따른 영향이라는 측면을 고려하지 않고 선거패배만을 의원교체와 결부시키는 것은 의원교체에 대

---

1982). 여섯째, 이전선거의 득표율도 고려의 대상이다. 만약 이전선거에서 상당히 저조한 득표율로 승리했다면 다음 선거에 나서기 꺼리게 된다(Jacobson 1987; Mann 1978). 다음 선거에서 상당한 고전이 예상되기 때문이다. 일곱째, 10년마다 실시되는 선거구 재획정도 문제이다. 재획정으로 말미암아 지역구가 사라지거나 통합될 때 의원들은 자신의 진퇴에 대하여 심각하게 고민할 수밖에 없다. 여덟째, 비도덕적 행위나 성추문 등 심대한 정치적 스캔들은 사임이나 은퇴에 결정적인 영향을 준다. 반면 선거자금법 위반, 이해의 상충, 친인척 고용 등의 상대적으로 경미한 사안들은 선거의 당락에 영향을 적게 주기 때문에 큰 고려의 대상은 안 된다(Peters 외 1980). 아홉째, 상원의원직에 대한 매력도 그 자체로서 큰 요인으로 작용한다. 하원의원직보다 임기가 길고 여러 가지 혜택도 많으며 영향력이 크다. 열째, 작은 주의 하원의원일수록 전향적 야망을 더 가지고 있다. 하원의원이 하나 둘 정도인 작은 주에서는 상원의원에 대한 하원의원들 사이의 경쟁률이 낮기 때문에 더욱 적극적으로 상위직 진출을 도모하게 된다(Rohde 1979). 열한 번째, 같은 주 상원의원이 공석일 경우에 하원의원은 은퇴보다는 상위직 도전을 모색한다. 마지막으로 같은 주 주지사가 공석일 경우도 하원의원은 은퇴보다는 상위직에 도전하게 된다.

한 연구를 단순화시키는 오류를 범하게 된다. 그리고 재선에 대한 성공여부로 의원의 교체를 분석하면 그에 대한 입체적인 이해를 방해하기 쉬운데 이는 선거가 있기 전부터 의원교체에 영향을 주는 다른 요인들을 외면하게 만들기 때문이다. 이러한 단순화에 일조한 것은 현역자의 재선율에 대한 강조였다. 재선율은 재선에 나선 의원 가운데 당선된 사람의 비율로서 현재까지 미국 하원 의원교체가 낮다는 것을 증명하는데 많이 이용되었다(Jacobson 1997; Ornstein 외 1996). 그리고 최근 90%가 넘는 재선율에 대한 과도한 강조는 의회가 변화에 둔감하다는 이미지를 형성시키는 데 기여하기도 했다(Swain 외 2000, 445). 그러나 이론적으로 높은 재선율과 높은 교체율이 병존할 수 있다. 실제로 1880년대에 80%이상이라는 높은 재선율이 40%이상이라는 높은 의원교체율과 함께 관찰되었다. 이러한 현상은 겨우 68.8%의 의원들만이 재선거에 출마했기 때문에 빚어졌다.

의원교체와 관련하여 또 다른 이슈 가운데 하나는 현역자의 이익이다(Cover 1977; Cover 외 1977; Erikson 1971; Mayhew 1974; Tufte 1973). 최근에 의원교체가 원활하지 못한 이유는 주로 현역자의 이익에 의한다는 것이다. 의회의 현역자들이 1950년대에 비해서 1980년대에 들어서자 약 5% 포인트 정도 더 많이 표를 획득하기 때문에 선거경쟁이 약해진다. 이렇게 넓혀진 득표차로 인해 더욱 더 적은 수의 현역자들이 선거에서 패배하며 그 결과 의원교체가 더디게 된다. 이러한 현상은 메이휴(Mayhew 1974)가 지었듯이 “점점 사라지는, 작은 격차로 승패가 달라지는 지역들(vanishing marginals)”이라는 유명한 표현으로 압축되었다. 하지만 반대의 견해도 존재한다. 현역자가 1950년대보다 더 안전하지 않고 적은 격차로 승패가 달라지는 지역들(marginals)이 사라지기는커녕 오히려 줄어들지 않았다는 것이다(Jacobson 1987, 128). 제이콥슨에 따르면 하원선거에서 경쟁이 약화되지 않았고 만약에 선거에서 현역자들의 안전성이 증가했다면 그것은 매우 한시적인 현상이다. 그러나 뒤이은 연구(Bauer 외 1989)는 큰 격차로 승리했던 의원들이 다음 선거에서 진 경우가 1960년대 말과 1970년대 초에 갑자기 증가했던 것은 사실이지만 1974년 이후의 선거에서는 이러한 사례들이 1950년대와 1960년대 초의 수준과 비슷하다고 밝힌다. 그리고 1960년대 말과 1970년대 초에 큰 격차로 승리했던 의원들이 다음 선거에서 진 사례들은 대부분 선거구 재획정이나 심각한 스캔들의 영향이었다고 지적한다. 따라서 하원선거에서 경쟁성이 매우 낮아지고 현역자의 이익이 커진 것이 옳다고 하겠다.

1980년대의 의원교체율이 역대 가장 낮고 은퇴와 선거패배에 의한 의원교체도 역대 가장 낮다는 분석은 그 자체가 틀린 것은 아니지만 근래의 의원교체율에 대한 이해를 다소 왜곡시켰다. 1990년대 첫 두 선거에서의 교체율은 높아졌으며 1990년대 후반의 교체율이 다시 낮아져 1990년대의 평균 교체율은 1970년대와 비슷해졌다. 따라서 미국의 하원 의원교체율은 1980년대의 것과 1990년대 초반의 것 사이에 위치할 것으로 관측된다(Swain 외 2000, 445). 아무튼 이렇게 낮은 교체율은 무엇보다도 하원이 변화에 더딘 것으로 인식되거나 의회에서 정책변화가 쉽지 않은 것으로 알려지게끔 만들었다. 그리고 의회가 거만한 집단이거나 부패한 분위기에 휩싸인 것으로 보이게 만든다(Asher 외 1978; Fiorina 1996; Mayhew 1974). 반면에 정치신인의 대거 등장은 의회의 불안정성을 증폭시킨다고 알려졌다. 특히 1992년과 1994년에 이루어진 것과 같이 정치신인의 대거 하원입성은 능력이 부실하거나 더욱 정파적이며 더욱 조작적인(manipulated) 입법부의 탄생과 동일시되었다(Hibbing 1991; Polsby 1968).

### III. 제17대 국회의원 선거와 의원교체

#### 1. 제17대 국회의원 교체의 요인

미국의 사례와 이론이 한국의 현상에 기계적으로 적용되어야 할 필요가 있다거나 미국의 사례와 이론이 한국의 그것들과 비교될 때 문제가 없는 것은 아니지만 적어도 앞에서 살펴본 미국의 사례와 이론이 한국의 의원교체를 이해하고 분석하는데 크게 도움이 되는 것은 부인할 수 없다. 한국의 제17대 국회의원의 광범위한 교체는 앞에서 거론했던 네 가지 형태 가운데 사망에 해당하는 것은 드물다. 2004년 정치신인의 대거 등장은 선거를 앞두고 전국적으로 형성되었던 유권자의 정치인 인적교체에 대한 바람에 영향을 받아 후보자들의 전략적 선택에 따른 은퇴, 후보자 지명실패, 선거패배라는 형태로 이루어졌다. 이와 동시에 제17대 국회의원 교체는 1997년 대통령선거부터 형성된 전라도-충청도의 선거연합(a new electoral coalition)과 부분적 지역주의의 완화에 따라 이루어졌다.

이제 제17대 국회의원 교체 원인에 대하여 자세히 살펴보자. 제17대 국회의원

교체의 가장 중요하며 또한 첫 번째로 꼽히는 요인은 유권자의 의원교체 욕구를 들 수 있다. 이미 이 글의 서두에서 지적했듯이 탄핵이슈가 떠오르기 전까지 총선의 주요 쟁점은 국회의원의 “물갈이”와 “세대교체”였다. 정치권의 세대교체 요구는 2002년 대통령 선거에서 50대 후반의 노무현이 선출되고 2004년 1월 50대 초반의 정동영이 열린우리당 의장으로 선출되면서 더욱 탄력을 받았고 경쟁상대인 한나라당이 3월에 같은 50대의 박근혜를 당대표로 선출하는 식으로 발전되었다. 이러한 세대교체의 흐름은 많은 다선의원들의 전략적 은퇴와 후보자 지명실패를 촉진시켰다. 2004년 2월 6일 현재 한나라당의 다선의원들, 영남의원들, 열린우리당의 철세정치인들, 각종 비리혐의자들이 정계은퇴를 선언했거나 불출마를 선언했거나 또는 피선거권이 제한된 경우가 47명에 이르렀다(한겨레 04/2/6, 1). 그리고 세대교체에 대한 국민적 요구는 각 당의 공천과정에서 젊고 전문성을 갖춘 신선한 인물들을 물색하여 이미 국회의원 후보자를 정치신인으로 구성하게끔 유도했다. 한나라당에서는 공천과정에서 탈락한 현역의원이 수도권과 영남에서 중진급을 중심으로 20여명에 다달았을 정도였다(한겨레 04/3/22, 5).

또한 실제 선거과정에서 당선자의 세대교체도 활발히 이루어져 제17대 국회에서는 6선(김원기)이 최다선이 되었고 5선의 7명을 포함한 의원들은 겨우 전체의 2.7%만 차지했다. 제17대 국회는 그 이하의 4선이 8명(2.7%), 3선이 40명(13.4%), 재선이 55명(18.4%)으로 구성되었다. 의원수가 273명이었던 제16대에는 6선 이상이 7명, 3~5선이 73명, 재선이 81명, 초선이 112명이었던 것을 참고하면 제17대에는 국민의 “물갈이” 또는 “세대교체”의 여파가 얼마나 컸는지 확인할 수 있다.

제17대 국회의원 교체의 두 번째 요인은 최근 선거에서 부분적으로 진행되고 있는 지역주의의 변화 및 충청도와 전라도 유권자의 선거연합을 들 수 있다. 1997년 대통령 선거부터 충청도 유권자들이 경상도 대신 전라도 유권자들과 연합하였고 2002년 대통령 선거부터 전통적 지역주의가 제한적이거나 완화되면서 한국 유권자들은 새로운 형태의 투표행위를 보이고 있다. 그 결과 충청도에서는 지역맹주인 김종필의 자민련 대신에 열린우리당이 더욱 크게 지지를 획득했으며 전라도에서도 유래가 깊은 민주당 대신 열린우리당이 배타적인 지지를 받으면서 과거의 해당 지역구 국회의원들 대신 새로운 의원들이 대거 당선되었다. 그리고 경상도에서도 지역주의가 제한적으로 완화되는 틈새에 열린우리당과 본격 이념정당을 표방하는



민주노동당이 의석을 확보하면서 정치신인의 등장을 촉진시켰다.

제17대 국회에서 이루어진 정치신인의 대거 진출의 세 번째 요인은 2004년 국회의원선거부터 채택되었던 새로운 선거제도인 1인 2표제와 비례대표제 국회의원의 여성비율제(50%)가 해당한다. 비례대표 국회의석은 56석으로 제17대 국회의 전체 299석 가운데 어떻게 보면 적지 않은 부분을 차지한다. 그런데 각 당은 국민의 국회의원 “물갈이”와 “세대교체” 요구에 영향을 크게 받아 정치신인으로 대부분의 비례대표 명부를 작성했다. 따라서 56명의 비례대표로 재선이상의 의원이 당선될 가능성이 원천적으로 줄어들었다. 그리고 유권자들은 새로 실시된 1인 2표제를 통하여 비례대표로 민주노동당을 많이 지지함으로써 재야에 기반했던 정치신인의 국회입성을 촉진시켰다. 또한 비례대표의 50%를 여성에게 할당함으로써 총 29명의 여성이 비례대표 국회의원으로 당선될 수 있었는데 여기에서 당선된 29명은 모두 처음으로 국회의 붉은 카펫을 밟는 사람으로만 구성되었다. 이 결과 실제로 정치신인이 아닌 채 비례대표로 당선된 사람은 김홍일 1인만이 있게 되었다.

제17대 국회에서 이루어진 정치신인의 광범한 진출의 마지막, 그러나 가장 중요하지 않은 것이라고 하기 어려운 요인은 이번 선거에서 새롭게 도입된 경선제라고 할 수 있다. 국회의원 후보자의 경선절차는 모든 당에서 그리고 모든 지역구에서 실시된 것은 아니지만 현역의원이 경선과정에서 탈락하여 정치신인이 대신 선거에 나가고 경우에 따라서는 국회의원이 된 사례가 발생했다는 점에서 주목받을 만하다. 이에 해당하는 대표적인 사례가 열린우리당의 김성호와 김택기 2명이 있고 민주당에서도 2명(최선영, 김경천)이 해당한다.

## 2. 제17대 국회 정치신인의 당선요인

여기에서는 제17대 국회 정치신인의 당선요인을 통계적으로 규명해본다. 이 논문에서 이용될 통계모델의 종속변수가 당선과 낙선의 양자택일(binary selection)의 성격을 가졌기 때문에 프로빗 모델(probit model)을 이용한다. 이때 사용되는 통계 프로그램은 “STATA 7”이다. 통계의 대상으로는 열린우리당(240명)과 한나라당(161명)의 신인공천자 전부로 샘플의 수  $N = 401$ 이다. 통계의 대상으로 민주노동당과 민주당을 위시한 다른 당의 신인공천자 모두를 포함시키면 통계결과가 왜곡될 가능성이 있어 열린우리당과 한나라당만의 신인공천자만을 이용한다. 민주노

동당과 민주당 등에서는 신인공천자에 비해 당선된 정치신인이 워낙 적어서 그릇된 통계값이 나올 수 있다. 통계모델의 독립변수는 각 지역구 변수들, 당 변수, 인구학적 변수들, 그리고 직업 변수들이 포함된다.

먼저 지역구 변수들은 각 지역단위와 신인당선자 사이의 상관관계를 확인하기 위한 목적을 가졌다. 지역구 변수들은 비례대표명부에 포함된 후보들과 서울, 전라도, 경상도를 지역구로 출마한 후보들을 각각 명목변수(dummy variable)로 설정했다.

당 변수는 열린우리당을 명목변수로 포함시켰다. 명목변수의 특성상 열린우리당과 한나라당 모두를 하나의 통계모델에 넣을 수는 없다. 따라서 이 변수를 통하여 특정정당과 정치신인 당선과의 인과관계를 측정한다.

인구학적인 변수로는 성, 연령, 교육수준을 포함한다. 성은 남성을 명목변수로 삼았다. 그리고 연령대는 1 = 20대, 2 = 30대, 3 = 40대, 4 = 50, 5 = 60대 이상으로 코딩을 했다. 마지막으로 교육수준은 1 = 고졸이하, 2 = 대졸이하, 3 = 대학원, 4 = 대학유학, 5 = 대학원유학으로 구분했다. 따라서 통계모델은 각각의 인구학적인 요인과 신인당선자 사이의 상관관계를 측정한다.

마지막으로 직업변수들은 제17대 국회에서 특정 직업이 처음으로 국회의원에 당선되는데 유리했는지 불리했는지 그 상관관계에 대하여 분석한다. 여기에서는 다른 직업에 비해서 많은 비중을 차지하는 정당인, 법조인, 학계인사 등 세 가지 직업을 명목변수로 포함시켰다.

표 1은 프로빗 테스트의 결과로 제17대 국회에서 정치신인이 당선되는데 영향을 주었던 요인들을 알려준다. 계수의 부호가 양일 때는 정치신인이 당선될 가능성이 크고 반대로 계수의 부호가 음일 때는 정치신인이 낙선될 가능성이 크다고 해석된다. 네 개의 지역구 변수 가운데 경상도 지역구변수는 통계적으로 유의미한 것으로 드러났다. 그리고 부호가 음이므로 경상도에서는 정치신인이 국회의원으로 당선되기 어려운 것으로 해석된다. 그 외의 지역변수들은 통계적으로 유의미한 영향이 없다. 또한 열린우리당 출신은 이번 선거에서 초선의원으로 당선되는데 유리했던 것으로 밝혀졌다. 반대로 똑같은 통계모델에 열린우리당 변수 대신 한나라당 변수를 넣었을 경우 그 계수가 통계적으로 유의미하며 음의 방향의 부호를 가진다. 따라서 제17대 국회의원 선거에서 한나라당 출신의 정치신인은 초선의원으로 당선되기 어려운 경향이 있었다. 종합적으로 한나라당지지 유권자나 경상도 거주

자들이 상대적으로 보수적인 경향을 가짐으로써 정치신인보다는 한나라당 현직 의원들을 다시 한번 선택하는 결과를 많이 낳았기 때문이라고 풀이된다. 이와 더불어 세대교체와 정치인 물갈이의 대상이 적지않게 한나라당을 대상으로 했기 때문에 한나라당 출신의 정치신인마저도 이에 영향을 받았을 것으로 이해된다.

세 개의 인구사회학적 변수들 가운데 통계적으로 유의미했던 것은 교육변수뿐이었다. 교육수준이 높은 후보일수록 당선될 가능성이 컸다. 그러나 제17대 국회의원 선거에서 성과 연령이라는 요인은 예상과 달리 정치신인의 당선과 관계가 없었다. 이번 총선에서는 여성신인과 젊은 의원의 대거 등장이 목격되었음에도 불구하고 여성과 젊음이라는 요인이 당선과 직결된 것은 아니었다. 마지막으로 다른

표 1. 제17대 국회 정치신인의 당선요인(프로빗 테스트)

변수	계수	표준 오차
비례대표	.06	.22
지역구(서울)	-.16	.20
지역구(전라)	.19	.27
지역구(경상)	-.48**	.18
열린우리당	.28*	.13
성별 (0=여성, 1=남성)	.04	.23
연령대별 (1=20대, 2=30대, 3=40대, 4=50, 5=60대 이상)	.05	.09
교육 (1=고졸 이하, 2=대졸 이하, 3=대학원, 4=대학유학, 5=대학원유학)	.18**	.07
정당인	.05	.16
법조인	.52*	.21
학계인사	.23	.21
절편	-1.11*	.45
Log likelihood	-260.22	
Prob > chi2	0.0062	
Pseudo R2	0.0478	
N		401

\*\* p < 0.01, \* p < 0.05

어떤 직업보다도 법조인으로서의 경력을 가진 신인후보자들은 국회의원직을 얻을 가능성이 컸다.

### 3. 제17대 국회 정치신인의 특성

이렇게 당선된 제17대 국회의 정치신인이 보이는 특성 가운데 가장 두드러진 것은 이미 지적했듯이 그 수적인 증가를 들 수 있다. 2004년에 처음으로 국회의원이 된 187명은 열린우리당의 108명, 한나라당의 62명, 민주노동당의 10명, 민주당의 3명, 자민련의 2명, 그리고 무소속의 2명으로 구성되어 있다. 이는 제17대 전체 국회의원 정수(299명)의 62.5%에 육박하는 매우 큰 수치이며 과거의 국회에 비하여 가장 크게 증가한 것이다. 제13대 국회에서는 정치신인의 비율이 민정당, 민주당, 평민당, 공화당의 156명을 포함한 55.9%, 제14대에서는 민자당, 민주당, 국민당의 114명을 포함한 39.1%, 제15대에서는 신한국당, 국민회의, 민주당, 자민련의 134명을 포함한 46.2%, 제16대에서는 한나라당, 민주당, 자민련의 104명을 포함한 40.7%이었다.<sup>3)</sup>

표 2. 국회별 정치신인의 연령대 분포 (명 (%))

	제13대	제14대	제15대	제16대	제17대
20대	-	-	-	-	-
30대	5 (3.2)	1 (0.9)	5 (3.7)	7 (6.7)	16 (8.6)
40대	43(27.6)	18(15.8)	32(23.9)	33(31.7)	76(40.6)
50대	81(51.9)	73(64.0)	58(43.3)	34(32.7)	73(39.0)
60대 이상	27(13.7)	22(19.3)	39(29.1)	30(28.8)	22(11.8)

출처: 중앙선거관리위원회. 1988. 『제13대 국회의원선거편람』.

중앙선거관리위원회. 1992. 『제14대 국회의원선거편람』.

중앙선거관리위원회. 1996. 『제15대 국회의원선거편람』.

중앙선거관리위원회. 2000. 『제16대 국회의원선거편람』.

중앙선거관리위원회. “후보자 및 당선자 정보.” (<http://www.nec.go.kr/extern/main.html> 검색일: 2004. 7. 16)

3) 제13대부터 제16대까지의 자료는 『국회의원선거편람』(중앙선거관리위원회)을 참고했

표 3. 국회별 정치신인의 교육수준 분포

(명 (%))

	제13대	제14대	제15대	제16대	제17대
고졸 이하	3 (1.9)	3 (2.6)	5 (3.8)	4 (3.8)	5 (2.7)
대졸 이하	93(59.6)	55(48.2)	70(52.6)	67(64.4)	80(42.8)
대학원	46(29.5)	49(43.0)	36(27.1)	23(22.1)	65(34.8)
대학유학	3 (1.9)	-	-	1 (1.0)	-
대학원유학	11 (7.1)	7 (6.1)	22(16.5)	9 (8.7)	37(19.8)

출처: 중앙선거관리위원회, 1988. 『제13대 국회의원선거편람』.

중앙선거관리위원회, 1992. 『제14대 국회의원선거편람』.

중앙선거관리위원회, 1996. 『제15대 국회의원선거편람』.

중앙선거관리위원회, 2000. 『제16대 국회의원선거편람』.

중앙선거관리위원회, "후보자 및 당선자 정보." (<http://www.nec.go.kr/extern/main.html> 검색일: 2004. 7. 16)

제17대 국회 정치신인의 특성 가운데 다음으로는 그들의 연령이 매우 낮아졌다 는 사실이다. 제17대 국회 정치신인의 평균연령이 49.6세를 기록했다. 이 수치는 제13대 국회 정치신인의 평균연령(52.7세), 제14대(55.3세), 제15대(54.0세), 제16대(52.9세)와 비교하여 가장 낮은 것이다. 이와 더불어 표 2의 국회별 정치신인의 연령대 분포를 살펴보면 제17대 국회에는 30대(8.6%)와 40대(40.6%)의 정치신인이 다른 국회에 비해 가장 많은 반면 60대 이상의 정치신인(11.8%)이 가장 적다. 따라서 제17대 국회에서는 정치신인의 평균연령뿐 아니라 전반적인 연령분포가 많이 젊어진 것으로 드러난다.

동시에 제17대 국회에서는 정치신인의 여성과 남성의 비율도 크게 달라져 여성의 국회진출이 매우 두드러졌다. 제13대 국회에서 여성 정치신인이 겨우 0.6%였다가 제14대에는 2.6%로 증가했고 제15대에는 6.8%로 변했다가 제16대에는 8.7%로 약진했다. 제17대 국회에서는 여성 정치신인의 비중이 제16대에 비하여 약 두 배인 17.5%로 크게 늘어났다.

각 국회 정치신인들의 교육수준을 담고 있는 표 3은 제17대 국회 정치신인들의 교육정도가 다른 국회와 비교하여 상대적으로 어느 한쪽에 편중되지 않고 골고루

으며 제17대 국회의 자료는 중앙선거관리위원회 홈페이지의 후보자 및 당선자 정보 (<http://www.nec.go.kr/extern/main.html> 검색일: 2004. 7. 16)를 참고.

분포되어 있다는 사실을 알려준다. 다시 말하면 다른 국회와 비교하여 고졸 이하의 교육(2.7%)도 적지 않고 대학 학력(42.8%)이 줄어들면서 대학원 졸업(34.8%)이 증가했다. 다만 대학원 유학의 고학력이 19.8%로 역대 최고 수준인 것은 대학교수들의 대거 영입이 원인으로 작용한 것으로 이해된다.

표 4의 국회 정치신인들의 직업을 살펴보면 제17대 국회에서 정당인의 비중(31.6%)이 가장 크고 학계인사의 비중(18.2%)이 뒤따른다는 사실이 돋보인다. 이러한 수치는 역대 국회에서 각각 최고의 기록이기도 하다. 이와 반대로 과거 국회에 비교하여 제17대 국회에서는 기업인의 비중(2.7%)이 가장 적어졌다. 기업인의 비중이 적어진 것은 정경유착이 단절되어가고 공천과정에서 정당에 제공하는 자금력보다 기업 경영의 전문성이 강조되는 시대적 흐름의 반영으로 분석된다. 그리고 법조인(16.0%) 등의 비중이 커진 것을 염두에 두면 제17대 국회 정치신인의

표 4. 국회별 정치신인의 직업 분포

(명 (%))

	제13대	제14대	제15대	제16대	제17대
정당인	34(21.8)	31(27.2)	34(25.4)	33(31.7)	59(31.6)
기업인	44(28.2)	21(18.4)	9 (6.7)	12(11.5)	5 (2.7)
법조인	17(10.9)	7 (6.1)	22(16.4)	16(15.4)	30(16.0)
언론인	9 (5.8)	10 (8.8)	10 (7.5)	15(14.4)	12 (6.4)
공무원	22(14.1)	19(16.7)	26(19.4)	13(12.5)	28(15.0)
학계	14 (9.0)	5 (4.4)	18(13.4)	4 (3.8)	34(18.2)
시민단체	1 (0.6)	1 (0.9)	2 (1.5)	4 (3.8)	6 (3.2)
의료계	5 (3.2)	4 (3.5)	5 (3.7)	1 (1.0)	4 (2.1)
군인	6 (3.8)	10 (8.8)	3 (2.2)	2 (1.9)	2 (1.1)
예술계	2 (1.3)	4 (3.5)	4 (3.0)	1 (1.0)	-
농업	2 (1.3)	1 (0.9)	-	-	3 (1.6)
기타	-	1 (0.9)	1 (0.7)	3 (2.9)	4 (2.1)

출처: 중앙선거관리위원회. 1988. 『제13대 국회의원선거편람』.

중앙선거관리위원회. 1992. 『제14대 국회의원선거편람』.

중앙선거관리위원회. 1996. 『제15대 국회의원선거편람』.

중앙선거관리위원회. 2000. 『제16대 국회의원선거편람』.

중앙선거관리위원회. “후보자 및 당선자 정보.” (<http://www.nec.go.kr/extern/main.html> 검색일: 2004. 7. 16)

직업분포는 전반적으로 각 분야의 전문가가 국회의원 후보자로 선출되어 곧바로 국회에 진출하는데 용이하게 작용하였음을 추론할 수 있다.

제17대 국회 정치신인의 특색 가운데 마지막으로 시민운동의 경험이나 지방의회 의정활동의 경험이나 대학교 총학생회장 경험이 국회진출에 큰 도움이 되었던 점을 들 수 있다. 특히 『국회의원선거편람』이나 중앙선거관리위원회 홈페이지에 기록되어 있는 초선 국회의원들의 경력을 살펴보면 제17대 정치신인 가운데 15명이 시민운동가이다. 이는 제13대의 2명, 제14대의 2명, 제15대의 9명, 제16대 14명과 비교하면 최고의 기록이다.<sup>4)</sup> 시민운동의 경력이 국회의원이 되는데 플러스로 작용하는 것은 1987년 민주주의 이행 이후 시민운동이 활성화되는 사회적 환경을 반영한 것으로 이해된다. 그리고 1990년대에 지방자치 시대가 막을 올리면서 제15대 국회부터 처음으로 지방의회 경험을 갖춘 초선 국회의원이 3명씩이나 등장하게 되었다. 이후 제16대에는 그 수가 급증하여 14명에 육박했다가 제17대에는 초선 국회의원 가운데 9명이 지방의회 의정경험을 가졌다. 또한 제17대 총선에서 처음 금배지를 단 사람 가운데 대학교 총학생회장 출신이 역대 최다인데 열린우리당 3명(김교홍, 이상호, 이인영)과 한나라당 2명(고진화, 이성권)으로 총 5명에 이른다. 대학교 총학생회장 출신 초선 국회의원은 제14대에 2명(신계륜, 원혜영), 제15대 1명(김민석), 제16대에 4명(김영춘, 이근규, 이성현, 임종석)씩이었다. 따라서 점차 시민운동, 지방의회, 대학교 총학생회장이라는 경력은 국회의원으로 되기 위한 주요한 경로로 자리를 잡고 있는 중임을 확인할 수 있다.

#### 4. 제17대 국회 정치신인 등장의 정치적 함의

제17대 국회 정치신인 등장의 배경과 특징에 대한 분석에 비하여 정치신인 대거 입성에 의한 정치적 영향을 분석하는 것은 쉽지 않다. 이러한 작업은 대거 등장한 정치신인이 향후 한국의 정치과정에 영향을 줄 수 있는지, 또 영향을 준다면 어떠한 성격이 될 것인지 가늠해볼 수 있게 하는 중요한 것이다. 하지만 제17대 국회에

4) 시민운동 경력, 지방의원 경력, 대학교 총학생회장 경력은 앞의 표 3에 담긴 직업분류와 별개로 『국회의원선거편람』(중앙선거관리위원회)과 중앙선거관리위원회 홈페이지의 후보자 및 당선자 정보(<http://www.nec.go.kr/extern/main.html> 검색일: 2004. 7. 16)에 기재된 것을 참고했다.

서 조선의원들이 과반수를 훨씬 넘게 차지하고 있음에도 불구하고 그들의 영향력이 그 수적인 비중만큼 똑같이 클 것인지 기계적으로 기대하기는 어렵다. 일단 국회에서의 정치과정이 단순하지 않고 하나의 정책이 입안되는데도 상당히 복잡한 절차와 상호작용을 통해 이루어지기 때문이다. 게다가 정치신인들의 노력에도 불구하고 변하기 어려운 한국정치의 구조적인 특성과 제도적인 장치들이 엄연히 존재하는 상황이기도 하다. 이와 동시에 한국정치의 돌발성과 예측불가능성에 의해서도 그 어려움은 더욱 커진다. 또한 정치신인이라고 해서 모두 다 동질적이지 않을 수도 있다.

이러한 원론적인 어려움과 동시에 분석에 따르는 난관이 있다. 첫째, 제17대 국회에는 과거에 없던 새로운 정당이 원내 제1당(열린우리당)과 제3당(민주노동당)을 차지해 원내 과반수 의석을 점하고 있다는 사실 그 자체이다. 따라서 이 두 당의 개혁적인 성향이 집합적으로 향후 한국의 정치를 과거에 비해서 좀 더 개혁적인 색채로 가미시킬 것이 분명하다. 그러나 과거에 이 두 당이 없었기 때문에 제17대 국회와 그 이전 국회에서 정당별 정치신인의 특징을 비교하고 그에 기반하여 국회의 변화를 추출할 수 없는 아쉬움이 생긴다.

둘째, 각 당의 정치 신인들을 나누어 각각 비교할 때 두드러지는 차이를 추출하기가 쉽지 않거나 미묘한 차이가 있다 하더라도 그것이 파생시킬 수 있는 각 당의 차이점을 추론하기가 어렵다. 다시 말해 제17대 국회 각 당의 조선의원 평균연령은 열린우리당이 49.3세, 한나라당이 49.3세, 민주노동당이 49.2세로 차이가 거의 없다. 연령분포에 있어서도 민주노동당에서는 30대의 젊은 신인이 없는 반면 60대 이상의 조선 국회의원의 비율이 다른 당에 비해 많은 20%를 차지하지만 이것이 곧 민주노동당의 노쇠함을 의미하는 것으로 해석할 경우 문제가 생길 것이다. 그리고 제17대 국회에서 열린우리당의 조선 여성의원 비율(12.8%)이 세 정당 가운데 가장 낮다는 사실(한나라당 21.0%, 민주노동당 40%)로 어떤 의미있는 결론을 내리기에 무리가 따른다.

다만 교육이라는 변수에서 열린우리당의 50.9%와 한나라당의 69.4%의 정치신인이 대학원과 대학원 유학의 고학력자로 구성된 반면에 민주노동당은 90%가 대졸이상의 학력을 보유하고 있다는 것이 향후 각 정당의 의정활동에 어떠한 차이를 파생시킬 것인지 관찰의 대상이 된다. 그리고 각 당의 정치신인들이 다수를 점하는 직업군이 다른데 구체적인 정치과정에서 어떠한 영향을 낼 것이지도 주목된



다. 직업에 있어서 열린우리당은 정당인(38.0%), 공무원(19.4%), 학계인사(16.7%)가 전체 정치신인의 4분의 3을 차지하나 한나라당은 법조인(27.4%)과 학계인사(24.2%)가 절반을 넘으며 그 뒤를 정당인(16.1%)이 따르고 있다. 민주노동당은 정당인사가 60%로 이루어졌다.

#### IV. 맺음말

이 글은 제17대 국회의 두드러진 현상인 광범위한 의원교체와 정치신인 등장에 대하여 그 배경, 정치신인의 당선요인, 정치신인의 특징 등을 체계적으로 규명하는 것을 목적으로 했다. 제17대 국회가 과반수이상의 초선 의원으로 교체되는 데는 적어도 네 가지의 배경이 있다. 2004년 총선에서는 첫째, 유권자의 “물갈이”와 “세대교체” 요구, 둘째, 제한적인 지역주의의 완화와 충청도-전라도 유권자의 선거연합, 셋째, 새 선거제도인 1인 2표제와 비례대표제 국회의원의 여성비율제, 넷째, 새롭게 도입된 경선제도 등에 의해 의원교체가 기록적인 수준에서 이루어졌다.

그리고 제17대 국회에서 신인후보자가 당선되는데 기여했던 요인들을 열린우리당과 한나라당의 신인후보자 총 401명을 대상으로 프로빗 테스트를 실시하여 분석했다. 민주당과 민주노동당 등의 신인후보자를 포함할 경우 신인후보자 가운데 당선자가 매우 적기 때문에 통계결과를 왜곡시킬 수 있기 때문에 제외되었다. 그 결과 열린우리당 출신, 높은 교육수준, 법조인 경력이라는 요인들이 신인후보자로 하여금 선거에서 승리하는데 도움이 된 것으로 밝혀졌다. 반면 4월 선거에서 신인후보자가 경상도 출신이거나 한나라당 출신이라면 당선되기 어려운 경향이 있었다. 세대교체와 정치인 물갈이의 대상이 한나라당이 되는 경향이 강했던 것이 한나라당의 정치신인들의 당선에도 악영향을 미친 것으로 풀이된다.

제17대 국회에 처음 당선된 신인의 특징은 무엇보다 그 수적인 증가와 낮은 평균연령(49.6세)을 꼽을 수 있다. 제17대 국회 정치신인은 30대와 40대의 정치신인이 다른 국회에 비해 가장 많은 반면 60대 이상의 정치신인이 가장 적다. 동시에 제17대 국회에서는 정치신인의 17.5%가 여성으로 역대 최대 규모다. 각 국회 정치신인들의 교육수준을 비교했을 때 제17대 국회 정치신인들의 교육정도가 어느 한쪽에 편중되지 않고 상대적으로 골고루 분포되어 있다. 대학원 유학의 고학력이

19.8%로 역대 최고 수준인 것은 대학교수들의 대거 영입이 원인으로 작용한 것으로 이해된다. 제17대 국회 정치신인의 직업에는 정당인의 비중이 가장 크고 학계 인사와 법조인의 비중이 뒤따른다는 사실이 돋보인다. 제17대 국회 정치신인의 직업분포상 전반적으로 전문직의 진출이 두드러졌다. 이와 동시에 점차 시민운동, 지방의회, 대학교 총학생회장이라는 경력은 국회의원으로 되기 위한 주요한 경로로 자리잡는 중이다.

이렇게 등장한 정치신인들의 정치적 의의는 무엇인가? 각 당별로 정치신인의 특성 — 특히 연령과 성비 — 을 구분해볼 때 의미있는 차이나 패턴을 추출해내기는 쉽지 않았다. 그리고 각 당별로 정치신인의 교육이나 직업 측면에서 차이가 드러나도 그것이 의회활동에서 당별로 어떠한 차이를 파생시킬 수 있는지에 대하여 결론짓기도 어려웠다. 그러나 제17대 국회를 집합적으로 분석할 때 세대교체가 이루어지고 여성이 많이 진출했으며 개혁성향 정당소속의 정치신인이 더욱 많아졌다는 사실은 역시 전체적으로 제17대 국회의 정치과정이 세대교체가 이루어지고 양성평등적이며 개혁적인 방향으로 진행될 것으로 전망할 수 있게 한다.

마지막으로 정치신인이 국회에 많이 입성하는 것이 과연 긍정적인가에 대해서는 다시 한번 생각해볼 필요가 있다. 정치신인이 많다는 것은 그 만큼 국회의 연속성이 떨어지고 국가의 입법과정에서 전문성과 경험이 많이 부족하게 되는 문제가 따를 것이다. 그러나 2004년 유권자의 정치신인에 대한 요구는 구시대 구정치인들에 대한 교체를 목적으로 하는 것이며 각 전문직업과 시민운동, 지방의회 등에서 훈련을 받아 전문성을 갖추고 비교적 깨끗한 신인들을 국회로 보내자는 차원이었다. 따라서 제17대 국회의 대폭적인 의원교체와 정치신인의 등장은 장기적으로 한국 민주주의 공고화에 기여할 것으로 기대된다.

미국에서는 1974년 공화당 닉슨 대통령의 워터게이트 스캔들 때문에 정치를 개혁하고자 유권자들이 75명의 민주당 초선 하원의원을 포함한 92명의 신인을 당선시켰다. 이들은 1960년대 대학가를 휩쓴 인권운동 민권운동에 영향을 받은 세대로 의회의 기존 관행과 전통에 도전했던 워터게이트 세대(Watergate Babies)를 형성했다. 1994년에는 73명의 공화당 초선 하원의원을 포함한 86명의 초선의원이 당선되어 깡그리치 갱(Gingrich Gang)을 형성하여 “일하는 의회”를 만들기도 했다. 이번 제17대 국회에 대거 진입해서 과반수를 차지한 정치신인들은 새로운 정치를 시도할 것인지 주목된다.

## 참고문헌

- 중앙선거관리위원회. 1988. 『제13대 국회의원선거편람』.
- 중앙선거관리위원회. 1992. 『제14대 국회의원선거편람』.
- 중앙선거관리위원회. 1996. 『제15대 국회의원선거편람』.
- 중앙선거관리위원회. 2000. 『제16대 국회의원선거편람』.
- Asher, H., and H. Weisberg. 1978. "Voting Change in Congress: Some Dynamic Perspectives on an Evolutionary Process." *American Journal of Political Science* 22(2): 391-425.
- Bauer, Monica, and John R. Hibbing. 1989. "Which Incumbents Lose in House Elections: A Response to Jacobson's 'The Marginals Never Vanished.'" *American Journal of Political Science* 33: 262-71.
- Brace, Paul. 1984. "Progressive Ambition in the House: A Probabilistic Approach." *Journal of Politics* 46: 556-69.
- Carmines, E., and J. Stimson. 1989. *Issue Evolution*. Princeton, NJ: Princeton University Press.
- Chambers, W., and W. Burnham. Eds. 1967. *The American Party Systems: Stages of Political Development*. New York: Oxford University Press.
- Cooper, Joseph, and William West. 1981. "Voluntary Retirement, Incumbency, and the Modern House." *Political Science Quarterly* 96: 279-300.
- Cover, Albert D. 1977. "One Good Term Deserves Another: The Advantage of Incumbency in Congressional Elections." *American Journal of Political Science* 21: 523-42.
- Cover, Albert D., and David R. Mayhew. 1977. "Congressional Dynamics and the Decline of Competitive Congressional Elections." in Lawrence C. Dodd and Bruce I. Oppenheimer, eds. *Congress Reconsidered*. New York: Praeger.
- Erikson, Robert S. 1971. "The Advantages of Incumbency in Congressional Elections." *Polity* 3: 395-405.
- Fiorina, M. 1996. *Divided Government*. New York: Allyn and Bacon.
- Fiorina, M., D. Rohde, and P. Wissel. 1975. "Historical Change in House Turnover." in N. Ornstein, Eds., *Congress in Change*. New York: Praeger.
- Frantich, Stephen. 1978. "Opting Out: Retirement from the House of Representatives." *Legislative Studies Quarterly* 6: 251-73.
- Gilmour, J., and P. Rothstein. 1996. "A Dynamic Model of Loss, Retirement, and Tenure in the

- U.S. House of Representatives." *Journal of Politics* 58(1): 54-68.
- Hibbing, John. 1982. *Choosing To Leave: Voluntary Retirement from the U.S. House of Representatives*. Washington: University Press of America.
- Hibbing, J., 1991. *Congressional Careers*. Chapel Hill: University of North Carolina Press.
- Jacobson, Gary C. 1987. "The Marginals Never Vanished: Incumbency and Competition in Elections to the U.S. House of Representatives, 1952-82." *American Journal of Political Science* 31: 126-41.
- Jacobson, Gary. 1997. *The Politics of Congressional Elections*. New York: Harper Collins.
- Kiewiet, R., and L. Zeng. 1993. "An Analysis of Congressional Career Decisions, 1947-1986." *American Political Science Review* 87(4): 928-41.
- Mann, Thomas E. 1978. *Unsafe at Any Margin: Interpreting Congressional Elections*. Washington DC: American Enterprise Institute for Public Policy Research.
- Matland, Richard E., and Donley T. Studlar. 2004. "Determinants of Legislative Turnover: A Cross-National Analysis." *British Journal of Political Science* 34: 87-108.
- Mayhew, David R. 1974. "Congressional Elections: The Case of Vanishing Marginals." *Polity* 6(3): 295-317.
- Ornstein, N., T. Mann, and M. Malbin. 1996. *Vital Statistics on Congress*. Washington DC: Congressional Quarterly Press.
- Peters, John, and Susan Welch. 1980. "The Effects of Corruption on Voting Behavior in Congressional Elections." *American Political Science Review* 74: 697-708.
- Polsby, N. 1968. "The Institutionalization of the U.S. House." *American Political Science Review* 62(1): 144-68.
- Rohde, David. 1979. "Risk-Bearing and Progressive Ambition: The Case of Members of the United State House of Representatives." *American Journal of Political Science* 23: 1-26.
- Samuels, David. 2000. "Ambition and Competition: Explaining Legislative Turnover in Brazil." *Legislative Studies Quarterly* 25(3, August): 481-97.
- Schlesinger, Joseph. 1966. *Ambition and Politics: Political Careers in the United States*. Chicago: Rand McNally.
- Swain, John W., Stephen A. Borrelli, Brian C. Reed, and Sean F. Evans. 2000. "A New Look at Turnover in the U.S. House of Representatives, 1789-1998." *American Politics Quarterly* 28(4, October): 435-57.
- Tufte, Edward R. 1973. "The Relationship between Seats and Votes in Two-Party Systems." *American Political Science Review* 67: 375-54.

**ABSTRACT**

## The 17th National Assembly Election and Legislative Turnover

**Hong Min Park** | Northwestern University

**Junhan Lee** | University of Incheon

There was a record high legislative turnover (62.5%) in 2004 since the 1987 democratic transition where 187 new lawmakers were selected. This legislative turnover largely resulted from the following four factors: voters's wide demand for "sweeping reform" and "generational change," new regionalism and Choongchung-Cholla voter coalition, the one-voter-two-ballot system and female quota system, and new primary election systems. This essay aims to understand the causes and consequences of the wide legislative turnover in 2004. To this end, this essay first overviews the literature encompassing legislative turnover in the U.S. Second, this article analyzes the backgrounds of legislative turnover in Korea and the characteristics of newly-elected representatives. Finally, this study ascertains the political implications of large scale legislative turnover in 2004.