

## 국회 내 정당 간 양극화에 있어 초선의원이 미치는 영향

가상준 ■ 단국대학교\*

### <국문요약>

본 연구는 국회 내 정당 간 이념 양극화에 있어 국회에 새로 진입하는 초선의원들이 어떠한 영향을 미치고 있는지 알아보는 것을 목적으로 하였다. 정당 간 양극화 연구는 국회, 정당, 선거 연구에 있어 핵심 주제로 떠오르며 다양한 논의가 이루어지고 있다. 그러나 정당 간 양극화를 정확히 이해하기 위해서는 양극화를 세부적으로 파악하는 것이 필요하다. 이를 위해 제16대 국회부터 제20대 국회 초선의원들의 이념을 재선 이상 의원들과 비교해 보았고 두 정당 간 초선의원과 재선 이상 의원의 이념 격차를 살펴 보았다. 종합적으로 보았을 때 각 정당의 초선의원의 이념은 재선 이상 의원과 차이가 없다는 점을 알 수 있었다. 또한, 두 정당 초선의원 간 그리고 재선 이상 의원 간 이념 차이는 점점 커지고 있음을 발견할 수 있었으며 초선의원 간 이념 차이가 재선 이상 의원들 간 이념 차이보다 크다는 점을 알 수 있었다. 이는 국회 내 정당 간 양극화가 재선 이상 의원들의 적응효과 그리고 초선의원들에 의한 대체효과에 의해 이루어지고 있음을 보여주는 것이며 특히, 대체효과 영향력이 크다는 점을 말하는 것이다. 이는 국회 내 양극화는 초선의원들이 주도하고 있다는 점을 말해주는 것으로 국회와 정당에 대한 높은 불신을 해소하고 개혁과 변화를 위해 영입된 새로운 인물들이 실제로는 국회 내 정당 간 양극화를 가속시키는 역할하고 있음을 보여주는 것이다. 앞서 언급했듯이 각 정당들은 국회의원선거 전 국회와 정당에 대한 큰 불신을 새로운 인물 영입을 통해 전환하려 하며 이들에 의한 정당이 변화하고 있다는 점을 인식시키려 한다. 그러나 정당들이 영입한 인물들은 유권자들에게는 새롭지만 정당 지도부에게는 익숙한 정치적 성향을 지닌 인물들이다. 이러한 결과들은 정당들은 인적 쇄신을 통해 개혁과 변화를 약속하지만 그러한 시도와 의지가 없다는 점을 보여주는 것이다.

\*주제어: 초선의원, 양극화, 대체효과, 적응효과, 공천, 정당 지도부

## I. 서 론

제21대 국회의원선거는 여당인 더불어민주당의 압승으로 종결되었다. 과거 어느 때보다 많은 의석을 확보한 더불어민주당은 국회의장 뿐만 아니라 모든 상임 위원장도 차지함으로써 국회의 압도적 권한을 보여주었다. 제21대 국회는 과거 다른 국회와 차별성을 띠어야 한다는 점에서 국회의원선거 전 여당인 더불어민주당과 야당인 미래통합당(현 국민의힘)의 고민도 클 수밖에 없었다. 과거 동물 국회의 오명을 벗기 위해 제18대 국회 임기 말 만들어진 국회법 개정안, 일명 국회선진화법은 국회를 식물국회로 만들었다는 비난을 받았다. 그러나 국회 내 몸싸움 모습은 사라졌고 정당 간 합의를 중시하는 국회로 만들었다는 데에 의미를 찾을 수 있었다. 그러나 제20대 국회에서 국회선진화법의 취지는 허망하게 무너져 내렸고 과거 어느 때보다 실망스러운 국회로 오명을 남겼다. 각 정당들은 유권자들의 실망과 불신을 새로운 인물 영입이라는 전통적 방식으로 방어하였고 이로 인해 제21대 국회의 초선의원 비율은 50.3%(300명 중 151명)로 탄핵 국회로 불리는 제17대 국회의 62.5%(299명 중 187명) 이후 가장 높게 나타났다.

한국 국회의 일반적 특징은 초선의원의 비율이 매우 높다는 점이며, 최근 들어 국회 내 정당 간 이념 갈등이 커지고 있다는 점이다(가상준 2014; 이내영·이호준 2015). 정당 간 양극화 관련 연구들은 초선의원들이 양극화가 고조되는데 있어 중요한 역할을 한다고 말하고 있다(Theriault 2006). 이러한 주장은 초선의원들의 의회와 정당에서의 활동이 개혁과 신선함을 불러 넣기보다는 소속 정당의 정치적 성향을 고착시키고 강화시키는데 일조하고 있다는 결과를 배경으로 하고 있다. 이러한 의미 속에서 과거 개혁세력으로 주목받았던 초선의원들은 어떠한 역할을 했는지 특히, 제21대 국회에 입성한 초선의원들은 어떠한 역할을 할지 관심이 커지고 있다. 무엇보다 제21대 국회에서 초선의원들은 세력화를 통해 소속 정당에 목소리를 내겠다는 주장을 내비치고 있어 이들의 역할에 대해 궁금증을 자아내고 있다. 과거 초선의원들은 개혁적인 세력으로 정당과 국회 내 변화를 가져오는 요인으로 작용하였다. 제16대 국회에서 한나라당 초선의원들이 만든 미래를 위한 청년연대(미래연대), 제17대 국회에서 새정치수요모임, 제18대 국회에서 민본21이 대표적이라 하겠다. 한편, 김대중 정부였던 제16대 국회에서 천·정(천정배·신기남·정동영) 연대, 제16대 국회 민주당 초선의원 모임이었던 새벽21, 제17대 국회 열린우리당 초선의원 연대모임(초선연대), 2006년 처음처럼 등은 개혁적 세력으로 활발한 활동을 전개하였다. 그러나 이러한 초선의원들의 활

동은 최근 들어 찾아보기 힘들고 정당 지도부의 추종자가 되면서 정당 간 갈등을 고조시키는 역할을 하고 있는 편이다.

국회 내 조선의원들이 차지하는 비중이 크에도 불구하고 조선의원들의 역할 및 활동에 대해 초점을 맞춘 연구는 매우 제한적이었다. 조선의원들의 의정활동을 파악하는 연구는 미진하였다. 정당 간 양극화에 있어 조선의원들의 중요성이 부각되고 있지만 이들이 어떠한 역할을 하고 있는지 분석한 연구는 이루어지고 있지 않다. 이러한 이유로 본 연구는 정당 간 양극화에 있어 조선의원들이 미치는 영향력에 대해 알아보는 것을 목적으로 한다. 정당 간 이념 양극화는 두 정당 의원들 간 이념의 차이가 벌어지기 때문에 발생하고 있다. 여기에 조선의원들이 기존 연구에서 주장하듯이 양극화를 고조시키고 있는지 아니면 개혁성과 참신성을 통해 완화시키고 있는지 알아보려 한다. 이를 위해 조선의원들의 특징을 이념을 통해 파악해 보고 이를 소속 정당 다른 의원들과 비교해 본다. 또한, 두 정당 조선의원의 이념 간 차이 그리고 변화를 통해 이들이 국회 내 정당 양극화에 미치는 영향에 대해 알아본다. 조선의원 특징에 대한 연구가 미진한 가운데 본 연구는 이들에 대한 유익한 정보를 제공한다는 점에 의미를 찾을 수 있을 것이다. 또한, 강한 불신의 대상인 국회와 정당의 변화를 위해 새롭게 영입된 조선의원들이 국회 입성 후 유권자의 기대에 부응하는 개혁가로 활동하고 있는지 아니면 기대와는 달리 입성 후에는 정당 지도부의 추종자로 역할하고 있는지 알아본다는 점에서 의미를 찾을 수 있을 것이다.

## II. 조선 관련 연구

조선의원 관련 연구에 있어 특이한 점은 국회에서 조선의원이 차지하는 비중이 크에도 이들에 대한 연구를 찾아보기 힘들다는 것이다. 이러한 조선의원에 대한 무관심은 국외 연구에서도 다르지 않다. 한편, 국회 조선의원에 대한 대부분의 연구도 민주화 이후 조선의원의 비율이 가장 높았던 제17대 국회에 집중되어 있다(박명호 2004; 손병권 2004; 심정희 2008; 이현출 2004; 윤종빈 2004; 임동욱 2004). 조선의원의 비율이 특히 높았던 제17대 국회 이들의 의정활동과 예산 활동에 대한 평가(손병권 2004; 심정희 2008; 임동욱 2004)와 함께 이들의 사회·경제적 배경, 공천과정, 그리고 선거과정에 대해 알아보고 있다(박명호 2004; 이현출 2004; 윤종빈 2004). 제17대 국회에 조선의원의 비율이 높은 것은 대선자금

정국과 탄핵정국으로 인해 국회와 정당에 대한 높은 불신 속에서 물갈이라는 전략을 통해 선거 득표 극대화를 추진하였기 때문이다(이현출 2004). 특히, 새천년 민주당에서 탈당한 세력들이 중추가 되어 새롭게 창당한 열린우리당은 여당임에도 47석의 국회 내 제3정당이였다. 그러다보니 2004년 선거를 준비함에 있어 많은 새로운 인물 충원이 필요하였고 이들은 노무현 대통령에 대한 탄핵으로 인한 열린우리당 지지가 상승하면서 국회에 입성하게 되었다. 제17대 국회 초선의원들의 평균 연령은 과거 어느 때보다 낮았으며 높은 교육수준을 갖고 있었다(윤종빈 2004). 이들의 국회 입성은 의정활동에도 커다란 변화를 가져왔는데 법안발의, 예·결산 심의 등 의정활동이 과거 어느 때보다 활발해졌다. 특히, 의원들에 의한 법안 발의가 급등한 시기가 제17대 국회였으며 이를 기점으로 의원에 의한 법안 발의는 괄목한 성장세를 이어갔다. 제17대 국회 이후에도 초선의원들의 국회 진입은 높았지만 이들에 대한 연구가 많이 진행되지는 못하였다. 주로 새로 국회에 입성한 의원들의 이념성향 및 사회경제적 배경에 대한 연구가 대부분으로 과거 국회와 비교함으로써 새로운 국회의 특징에 대해 알아보는 정도였다(가상준 2013; 김기동 외 2018).

한편, 미국 의회에서 초선의원에 대한 연구가 미진한 것은 초선의원의 비율이 낮아 이들이 관심의 대상이 되거나 역할에 대해 조명을 받는 일이 많지 않기 때문이다. 그럼에도 미국에서 초선의원에 대한 관심이 커졌던 적이 있었는데 이는 다른 의회와 비교하여 초선의원의 비중이 높았던 시기로 워터게이트 사건 이후 치러진 1974년 선거와 민주당에서 공화당으로 다수당이 바뀐 1994년 선거였다. 1974년 선거와 1994년 선거를 통해 과거에 비해 많은 초선의원들이 의회에 입성하였고 이들은 상임위원회와 의장 역할에 개혁을 이끄는 중요한 세력으로 활동하였다.

앞서 언급했듯이 국회 초선의원의 비율이 높은 이유는 국회와 정당에 대한 높은 불신 때문이다. 각 정당들은 유권자들의 국회와 정당에 대한 높은 불신을 해소하기 위해 새로운 인물 영입이라는 전략을 사용하였다. 새로운 인물을 많이 영입하여 새롭게 변화할 것이라는 점을 유권자에게 알림으로써 불신을 해소하고 선거에서 최대한의 지지를 확보하려는 계획으로 이는 결과적으로 국회 내 초선의원의 비율을 높게 만들었다. 그러나 초선의원이 새로운 인물을 의미하지만 젊은 정치인을 의미하는 것은 아니었다. 민주화 이후 제17대 국회만 제외하고 모든 국회에서 초선의원의 평균 연령은 50대였다(김기동 외 2018).

초선의원들의 활동과 역할에 크게 주목하는 것은 이들에 의해 의회운영에 커다란 변화가 나타났기 때문이다. 특히 의회에 첫 입성한 이들이 열정적 개혁가

(ardent reformer)로 활동하는가 아니면 정당 지도부의 추종자(servicemen for party leadership)로 활동하고 있는가는 중요한 관전 포인트라 하겠다(가상준 외 2009). 초선의원들이 열정적 개혁가라는 시각은 유권자가 기대하는 공공정책이 이들의 개혁성에 의해 주도되었고 의회 개혁에 있어서도 중요한 역할을 하였다는 점 그리고 정당의 규율보다는 자율성과 대표성을 강조한다는 점에 착안한다(Bullock III 1976; Davidson and Oleszek 1977; Hinckley 1976; Killian 1998; Ornstein and Schenkenberg 1995; Thurber 1994). 초선의원들이 가지고 있는 의회와 기득세력에 대한 불만 그리고 무엇보다 그들이 가지고 있는 신념이 그들을 개혁세력으로 이끄는 동기라 할 수 있다.

이에 비해 초선의원을 정당 지도부의 추종자로 보는 주장은 초선의원들을 의회와 정당 조직에 적응해 가는 일원으로 보고 있으며, 짧은 의정 경험으로 인해 개혁세력으로 활동하기에는 한계가 있다고 보고 있다(Price and Bell 1970; Overby 1993). 특히, 이들 또한 다른 의원들과 마찬가지로 정치경력을 지속하고 싶은 희망을 품고 있으며 이는 정당 지도부의 지원을 통해 성취할 수 있기에 이들은 정당 지도부에 순응하는 모습을 보이게 된다는 것이다. 특히, 정당 지도부의 중요한 역할은 의원들이 개인적 이익을 위한 결정보다는 정당의 목표와 이익을 위해 활동할 수 있도록 함으로써 소속 의원들 간에 발생할 수 있는 집단행동의 문제를 해결하는 것이다(Cox and McCubbins 1993; Rohde 1991). 이러한 맥락에서 초선의원들의 개별적인 행동보다는 정당 및 정당 지도부에 대해 순응하게 된다고 말하고 있다. 무엇보다 정당의 영향력이 커지고 있는 상황에 비추어 볼 때 후자의 주장은 더욱 설득력을 가지고 있다. 초선의원들의 역할은 정당이 의원에 미치는 영향력에 따라 달라질 수밖에 없을 것이다. 정당의 역할과 권한이 제한적일 때 의원의 자율성은 컸고 초선의원들도 개혁가로 활동할 수 있지만, 정당의 규율이 강하고 권한이 커진다면 의원의 자율성은 약해지고 초선의원들도 개혁가보다는 추종자로 남을 가능성이 크다. 이러한 점에서 현재 초선의원들은 개혁가보다는 추종자일 가능성이 크다.

한편, 초선의원들의 의회 입성은 정당 간 대결 구도에도 영향을 미치고 있는 것으로 나타나고 있다. 이러한 점은 정당 간 양극화가 진행되고 있는 의회에서 초선의원들이 어떠한 영향을 미치고 있는지 분석한 연구를 통해 더욱 잘 알 수 있다. Theriault(2006)에 의하면 의회 내 정당 간 양극화는 두 가지 차원에서 이루어지고 있다고 말한다. 즉, 온건적인 의원들이 급진적 성향의 의원들로 교체(replacement)되면서 그리고 기존 의원들의 이념이 점점 소속 정당이 지향하는 방향으로 적응(adaptation)하여 변화하면서 양극화가 나타나고 있다고 말하고 있

다. 여기서 주목해야 할 점은 새롭게 의회에 입성하는 의원들은 이념적으로 급진적인 성향을 보이고 있으며 이들로 인해 양극화가 가속되고 있는 점이다. 이념성이 강한 정치인들이 의회에 진출하는 경향이 커지고 있는 것은 예비선거 그리고 당파성이 강한 정당 지도부 때문이다(Abramowitz and Saunders 1998; Bartels 2000; Brady et al. 2007; Burden 2004; Carson et al. 2007; Fleisher and Bond 2004; Hill and Rae 2000). 많은 초선의원들이 의회에 입성했을 때 정당 간 이념적 대립은 커지는 것으로 나타나고 있다. 미국의 1974년 선거가 민주당의 진보성향과 공화당의 보수성향을 강화하는 결과를 가져왔으며 1994년 선거 또한 정당 간 양극화를 심화시키는 결과를 낳았다는 점에서 알 수 있다. 한편, 2004년 제17대 국회의원선거 역시 국회 내 정당 간 양극화를 가져온 선거라고 평가되고 있다는 점에서 이러한 점을 엿볼 수 있다. 초선의원들에 대해 신선한 역할과 개혁적인 활동을 기대하고 있지만 기존 연구 결과들은 그렇지 않다는 점을 보여주고 있다. 그러나 초선의원들에 대한 연구가 제한적으로 이루어진 만큼 이들이 어떠한 특징을 보여주었는지 면밀한 검토가 필요하다.

### III. 제16대 국회부터 제20대 국회까지 초선의원들의 특징 분석<sup>1)</sup>

초선의원들이 개혁세력으로 활동하였던 국회를 찾아보면 제16대 국회와 제17대 국회라 하겠다. 물론, 이후 국회에서도 개혁을 위한 초선의원들의 모임은 이어졌지만 과거와 같이 주목받는 목소리를 내지는 못하였다. 개혁을 위한 초선의원들의 모임을 보면 제16대에는 국회 한나라당 초선의원들이 만든 ‘미래를 위한 청년연대(미래연대)’, 제17대 국회에서 ‘새정치수요모임’, 18대 국회는 ‘민본21’, 제19대 국회의 ‘경제민주화실천모임’, 제20대 국회에서는 새누리 혁신 모임 등을 찾을 수 있다. 한편, 제16대 국회였던 김대중 정부 때 천·신·정(천정배·신기남·정동영) 연대는 최고 실세였던 권노갑 당시 민주당 최고위원의 2선 후퇴를 주장하였으며, 같은 해 민주당 내 개혁파 초선의원인 정범구·이종걸·정장선·송영길·김성호·장성민 의원 등은 ‘새백21’을 결성해 당정 쇄신을 요구하였다. 제17대 국회 열린우리당 초선의원 모임이었던 ‘처음처럼’, 제19대 국회에서 민주통합당 초선

1) 정당명이 자주 바뀐 이유로 더불어민주당과 국민의당의 과거 전신이었던 정당들의 이름을 세부적으로 사용하기보다는 현재의 정당명으로 구분하였다.

의원들의 모임인 '초생달' '민초넷' 등이 있었으며, 제20대 국회에서는 야당 조선원들이 중심이 된 '따뜻한 미래를 위한 정치기획(더불어민주/국민의당/정의당)', 더불어민주당 조선의원들의 '리셋 2017', '더미래 구상' 등을 찾아볼 수 있다.

이러한 조선의원들의 모임이 제16대 국회와 제17대 국회에서는 활발하고 영향력 있는 편이었지만 그 후에는 그렇지 못한 경향을 보였다. 이에 대한 원인을 분명하게 밝히기는 어렵지만 이에 대한 원인은 두 정당의 각기 다른 배경에 기인하고 있다고 하겠다. 국민의힘의 경우 제18대 국회에서 진영 간 갈등이 고조됨에 따라 조선의원들의 존재감이 작아지기 시작하였고, 제19대 국회에서 박근혜 비대위원장의 영향력을 통해 당선된 조선의원들이 개혁적 성향을 띠지 못하였으며, 이러한 경향은 정당 내 공천 갈등이 어느 때보다 심하였던 제20대 국회에서 더욱 강해져 조선의원들의 존재감이 사려져 버렸다. 더불어민주당의 경우 제17대 국회 열린우리당 시절 108명의 조선의원들이 당내 다양한 노선과 계파로 대립하였으며 국회 내 과반수가 넘는 의석을 가졌지만 열린우리당이 추진한 개혁입법은 당내 대립과 야당의 반대로 성공하지 못한다. 이러한 제17대 국회에서의 자중지란 경험이 과거와 현재 더불어민주당에게는 큰 교훈이면서 트라우마로 작용하게 된 것이다.

한편, 두 정당에게 있어 공통적으로 조선의원들의 개혁성이 과거와 같지 않은 또 다른 이유는 국회 내 정당 간 양극화 때문이다. 두 정당 간 이념적 양극화가 점차 심해지면서 정당 지도부는 새로운 인물을 영입함에 있어 개혁성보다는 정당의 노선과 상응할 수 있는 정책 선호도를 중시하게 되었다. 그러다 보니 정당이 선거를 목전에 두고 새롭게 영입한 정치 신인들은 참여한 대립 속에서 정당의 이념과 이질성을 떨 수 없는 정당 지도부의 추종자들인 것이다. 점차 정당 내 다른 목소리를 내는 것이 어려운 환경이 조성되었고 이질적 인물은 정치적 경력을 이어가기 어렵게 되었다. 물론 개혁성과 정치적 이념은 다른 개념으로 강한 이념성향이 낮은 개혁성을 의미하는 것은 아니다. 제17대 국회는 이념성향이 강한 국회였지만 개혁성은 큰 국회로 평가 받고 있다. 그러나 이념 양극화로 인해 정당 간 갈등과 대립이 정책뿐만 아니라 국회운영을 둘러싸고 침해해지고 있는 상황에서 소속 정당과 다른 정책적 목소리를 낼 수 있는지를 이념 성향을 통해서 판단해 볼 수 있다는 점에서 이를 중요한 지표로 간주하고 있는 것이다.

앞서 언급하였듯이 두 정당은 상이한 경험을 겪었지만 동일하게 높은 조선의원 비율이라는 공통점을 가지고 있다. 이를 살펴보기 위해 민주화 이후 조선의원들이 국회 내 차지하는 비중이 어느 정도인지 알아보았다. <표 1>은 이에 대한 결과를 보여주고 있는데 조선의원의 비율은 항상 높았으며 특히 제17대 국회

가 가장 높은 비율을 차지하고 있음을 알 수 있다. 제21대 국회 초선의원 비율은 제17대 국회 이후 가장 높은 국회였다는 점을 알 수 있다.

<표 1> 민주화 이후 국회 내 초선의원 비율

	제13대	제14대	제15대	제16대	제17대	제18대	제19대	제20대	제21대
전체 의석	299	299	299	273	299	299	300	300	300
초선의원	166	117	137	111	187	133	148	132	151
비율	55.5%	39.1%	45.8%	40.7%	62.5%	44.5%	49.3%	44.0%	50.3%

초선의원들의 특징을 연령을 통해 알아보았다. 제16대 국회와 제17대 국회 초선의원들의 평균 연령은 51.2세와 48.9세로 재선 이상 의원들의 56.4세와 54.6세와 차이를 보이고 있다. 앞서 언급했듯이 제17대 국회 초선의원의 평균 연령은 민주화 이후 국회에서 가장 낮았다. 그러나 초선의원들의 평균 연령은 점차 높아지게 된다. 제18대 국회 51.5세, 제19대 국회 53.5세, 제20대 국회 53.1세, 제21대 국회 52.4세로 나타나고 있으며 전반적인 의원들의 평균 연령도 점차 높아지고 있다.<sup>2)</sup> 이는 한국의 고령화 현상이 국회에서도 나타나고 있음을 보여주는 것이며 한편, 국회의 대표성에 문제가 있다는 점을 말해주는 것이다.

다음으로 의원들의 평균 연령을 지역구 초선의원, 비례대표 초선의원, 재선 이상 의원으로 구분해 살펴보았다. <표 2>는 지역구 초선의원, 비례대표 초선의원, 그리고 재선 이상 의원들의 평균 연령을 보여주고 있다. 이를 통해 발견할 수 있는 중요한 점은 제16대와 제17대 국회의 지역구 초선의원의 평균 연령이 제18대, 제19대, 제20대 국회와 달리 낮았다는 점이며 비례대표 초선의원 그리고 재선 이상 의원과 비교하여도 현격하게 낮았다는 점을 알 수 있다. 그러나 이러한 차이는 제18대 국회에서부터 달라지기 시작하며 제19대 국회의 경우 지역구 초선의원의 평균 연령이 비례대표 초선의원의 평균 연령보다 높게 나타나고 있음을 알 수 있다. 한편, 비례대표 여성할당제가 제17대 국회부터 실질적으로 실시되면서 많은 여성 정치 신인이 국회에 입성하였지만 비례대표 초선의원의 평균 연령은 높은 편이라는 점을 알 수 있다.

2) 재선 이상 의원들의 평균 연령을 살펴보면 제18대 국회 55.3세, 제19대 국회 57.6세, 제20대 국회 57.7세, 그리고 제21대 국회 57.9세로 나타나고 있다.



<표 2> 국회별 지역구/비례대표 조선의원 평균 연령

구분	지역구 조선의원 평균 연령	비례대표 조선의원 평균 연령	재선 이상 의원 평균 연령	분산분석 F값
제16대 국회	49.5	57.8	56.4	27.163 (p<0.001)
제17대 국회	47.7	51.7	54.6	27.427 (p<0.001)
제18대 국회	50.1	53.9	55.3	13.535 (p<0.001)
제19대 국회	54.0	52.5	57.6	13.923 (p<0.001)
제20대 국회	52.6	54.2	57.7	19.031 (p<0.001)
제21대 국회	53.1	50.8	57.9	25.615 (p<0.001)

이러한 조선의원들의 연령 변화를 정당별로 구분해 살펴보면 차이가 있다. 더불어민주당의 조선의원의 연령은 제18대 국회에서 크게 상승하였다가 제19대와 제20대 국회에서는 낮아졌지만 제21대 국회에서 다시 높아지는 모습을 보였다. 국민의힘의 조선의원 연령은 제19대 국회부터 급격하게 높아졌는데 제19대 국회의원선거를 앞두고 국민의힘(당시 새누리당)이 선택한 강력한 비대위원장 체제 그리고 제20대 국회의원선거 전 국민의힘이 경험한 심각한 계파 갈등 등으로 인해 신진 정치인 영입에 영향을 미친 결과라 하겠다. 한편, 민주당의 비례대표 의원의 평균 연령은 하락하고 있지만 국민의힘 비례대표 의원의 평균 연령은 상승하고 있다는 차이를 발견할 수 있다.

## IV. 조선의원의 이념적 특징

### 1. 국회 내 정당 간 양극화

국회 내 정당 간 이념 양극화 현상이 나타나고 있다고 학자들은 주장한다(가상준 2014; 이내영·이호준 2015). 국회의 양극화가 어느 정도인지 파악해 보기 위해서 두 정당 간 이념 격차 변화를 살펴보았으며, 유권자들이 평가한 두 정당의 이념성향을 파악해 보았다. 먼저 두 정당 간 이념의 차이를 의원들의 표결에

의해 측정된 이념과 설문조사를 통해 파악된 이념을 통해 살펴보았다.<sup>3)</sup> <표 3>은 이에 대한 결과를 보여주고 있는데 두 정당의 이념 차이가 지속적으로 커지고 있는 것은 아니라는 점을 발견할 수 있다. 그러나 전반적으로 보았을 때 두 정당 간 이념 격차는 커졌으며 두 정당 간 국회 내 의석 비율에 따라 이러한 격차는 어느 정도 영향을 받고 있다고 말할 수 있다.<sup>4)</sup> 무엇보다 학자들은 제16대 국회에서 정당 간 이념적 격차는 심하지 않았지만 제17대 국회부터 정당 간 양극화가 시작되었다고 말하고 있는데 이러한 점을 <표 3>에서 발견할 수 있다.

<표 3> 두 정당 간 이념 차이

	표결이념			설문조사 이념		
	민주당	통합당	차이	민주당	통합당	차이
제16대 국회	-0.459	0.385	0.844	3.712	5.326	1.614
제17대 국회	-0.559	0.420	0.979	0.350	5.364	1.859
제18대 국회	-0.186	0.563	0.750	3.764	6.136	2.371
제19대 국회	-0.196	0.677	0.873	2.755	5.866	3.110
제20대 국회	-0.475	0.534	1.010	2.422	5.411	2.988

- 3) 두 이념을 조사 대상으로 삼은 것은 제20대 국회 표결에 의한 이념점수가 마무리되지 않았기 때문이며, 무엇보다 두 조사 시점이 다르기 때문에 조사 대상도 달라진다는 점 때문이다. 본 연구에서 중요하게 생각하는 대상은 총선을 통해 당선되어 국회에 입성한 의원들이다. 설문조사에 의한 이념조사는 당선 직후 조사하였기에 이들을 정확히 파악할 수 있지만 진수조사하지 못하였다는 한계점이 있다. 한편, 표결을 통해 측정된 이념은 총선에서 당선되었지만 이후 선거법 위반으로 의석을 잃은 의원들 혹은 자리 이동으로 인해 사퇴한 의원들도 있어 총선 당선자들의 이념을 측정하지 못하고 있는 경우가 많다. 이를 서로 보완하기 위해 두 자료를 사용하였다. 참고로 두 변수 간 상관관계는 0.719로 높은 편이지만 국회별 차이가 존재한다. 즉, 제16대 국회에서는 0.593, 제17대 국회에서는 0.664, 제18대 국회에서는 0.772, 제19대 국회에서는 0.839, 제20대 국회에서는 0.811로 나타나고 있다. 표결결과를 통한 이념점수는 -1에서 1사이로 측정되며 -1에 가까울수록 강한 진보를 1에 가까울수록 강한 보수를 의미한다. 설문조사를 통한 이념점수는 0-10사이로 측정되며 0에 가까울수록 강한 진보를 10에 가까울수록 강한 보수를 의미한다.
- 4) 두 이념조사 간 가장 큰 차이를 보이고 있는 국회는 제18대 국회로 국민의힘(당시 한나라당)이 다수당의 위치를 차지하고 있었으면 민주당의 의석 비율은 매우 낮았다는 특징을 보인다. 한편, 제21대 국회의원에 대한 설문조사가 실시되었고 이념을 측정하였지만 여기에는 포함시키지 않았다. 이는 첫 번째 표결 이념을 보여줄 수 없기 때문이며 두 번째, 통합당 의원에 대한 조사가 미진했기 때문이다. 즉, 전체 300명 중 197명만이 설문에 응해 주었고 이 중 민주당 의원이 130명(177명 중)인데 비해 통합당 의원은 55(103명 중)명으로 차이가 크다는 점을 알 수 있다. 특히 통합당의 경우 재선 이상 의원 46명 중 18명만이 설문조사에 응해주었다는 점에서 평균 이념이 예상보다 낮게 나왔으며 이로 인해 두 정당 간 이념 차이도 작아졌다.

다음으로 정당 간 이념 차이를 유권자의 시각에서 알아보았다.<sup>5)</sup> 유권자의 두 정당에 대한 이념 평가가 실제 국회 양극화를 보여주는 것은 아니다. 그러나 두 정당 이념성향에 대한 유권자들의 평가는 일반적 시각이며 공통된 의견이라는 점에서 의미를 둘 수 있을 것이다. <표 4>는 국회별 유권자가 평가한 두 정당 이념성향을 보여주고 있다. 유권자들은 제16대 국회에서 두 정당 간 이념 차이는 크지 않다고 평가하고 있었으며 중도 성향을 보인다고 인식하고 있었다. 그러나 이러한 평가는 제17대 국회에 들어와 급격히 변하기 시작한다. 이는 제17대 국회 들어와 뚜렷하게 나타난 두 정당 간 이념 분화를 반영하는 것이다. 한편, 제18대 국회에 들어와 이념 격차가 제17대 국회보다 좁혀지기도 했지만 제19대 국회부터 다시 커졌으며 이는 제21대 국회까지 이어지고 있다. 이는 유권자가 인식하는 두 정당 간 이념적 양극화 현상을 보여주는 것이다.

<표 4> 유권자의 두 정당 이념성향 평가

	민주당	통합당	차이
제16대 국회	5.44	5.66	0.22
제17대 국회	3.72	7.33	3.61
제18대 국회	4.22	7.38	3.16
제19대 국회	3.74	7.65	3.91
제20대 국회	3.80	7.80	4.00

## 2. 초선의원과 재선의원의 이념

위 결과를 통해 두 정당 간 이념 격차가 커지고 있다는 점을 알 수 있었다. 다음은 국회 내 정당 간 양극화를 기존 의원과 초선의원으로 구분해 살펴보았다. 먼저, 재선 이상 의원들 간 이념의 차이는 어느 정도인지 알아보았다. <표 5>를 통해 두 정당 의원 간 이념 차이는 커졌다는 점을 알 수 있다. 그러나 제

5) 여기서 사용된 자료는 2000년, 2004년, 2008년, 2012년, 2016년, 2020년 국회의원선거 후 실시된 설문조사다. 2000년 설문조사는 서강대학교가 한국연구재단 지원을 받아 수행한 조사며, 2004년 설문조사는 한국사회데이터센터가 한국선거학회와 공동으로 실시한 조사고, 2008년 설문조사는 한국사회데이터센터가 자체적으로 실시한 조사다. 2012년, 2016년, 2020년 설문조사는 한국정치학회가 중앙선거관리위원회에 의뢰받아 실시한 외부평가의 일환으로 이루어진 조사 결과다.

16대 국회와 제20대 국회를 비교해 보았을 때 그리고 최저 차이였던 국회와 최고 차이였던 국회를 비교해 보았을 때 차이는 매우 크지는 않은 편이다. 그럼에도 국회 내 정당 간 이념 양극화에 있어 재선 이상의 기존 의원들이 영향을 미치고 있다고 말할 수 있다.

<표 5> 두 정당 재선 이상 의원 간 이념 차이

	표결이념			설문조사 이념		
	통합당	민주당	차이	통합당	민주당	차이
제16대 국회	0.411	-0.420	0.831	5.517	3.858	1.659
제17대 국회	0.387	-0.538	0.925	5.511	3.324	2.187
제18대 국회	0.538	-0.174	0.712	6.200	3.658	2.542
제19대 국회	0.673	-0.111	0.784	5.871	2.813	3.058
제20대 국회	0.477	-0.428	0.905	5.393	2.466	2.927

다음으로 두 정당 초선의원 간 이념 차이는 어떻게 변화했는지 살펴보았다. <표 6>은 이에 대한 결과를 보여주고 있는데 전반적으로 보았을 때 두 초선의원 간 이념 차이는 두 정당 간 이념 차이와 상응하여 점점 커지고 있음을 알 수 있다. 이는 국회 내 정당 간 양극화에서 있어 초선의원이 미치는 영향을 보여주는 것으로 양극화 현상은 기존 의원들의 적응(adaptation)과 새로운 의원들에 의한 대체(replacement)에 의해 이루어진다는 주장과 일치한다. 특히, 새로 국회에 진입한 초선의원들에 의한 대체 효과에 의해 양극화가 커지고 있다는 점을 보여주는 것이다. 이는 양극화 국회에서 초선의원들의 특징을 보여주는 중요한 결과로 초선의원들이 국회 내 어떠한 위치에 있으며 어떠한 역할을 하고 있는지 말해주고 있다. 즉, 정당들은 국회와 정당에 대한 불신을 해소하기 위해 새로운 인물을 영입하지만 유권자의 기대와 달리 정당의 변화와 개혁을 위한 정치인이라기보다는 소속 정당의 이념성향을 강화하고 정당 간 이질성을 강화시키는 신인들이라는 것이다. 또한, 이들을 기존 정당 의원들과 차이나는 세력으로 보기 어려우며 이들은 정당 지도부의 추정자로 보는 것이 좀 더 정확한 분석이라는 점이다.

<표 6> 국회별 두 정당 조선의원 간 이념 차이

	표결이념			설문조사 이념		
	통합당	민주당	차이	통합당	민주당	차이
제16대 국회	0.340	-0.506	0.846	4.995	3.555	1.440
제17대 국회	0.452	-0.568	1.020	5.234	3.59	1.644
제18대 국회	0.588	-0.224	0.812	6.074	4.066	2.008
제19대 국회	0.681	-0.304	0.985	5.861	2.695	3.166
제20대 국회	0.635	-0.532	1.167	5.441	2.378	3.063

이를 통해 국회의 양극화를 좀 더 구체적으로 이해할 수 있었다. 즉, 양극화는 기존 의원들에 의해서도 이루어지지만 새롭게 국회에 입성한 조선의원들에 의해서도 강화되고 있었다. 한편, 양극화에 미치는 영향력을 비교해 본다면 기존 의원들보다는 조선의원들에 의한 영향력이 크다고 하겠다. 이러한 결과는 Theriault(2006)의 주장, 즉 미국 의회의 양극화를 설명함에 있어 의원의 교체(replacement)가 양극화의 3분의 2를 설명하고 있으며 기존 의원의 적응이 양극화의 3분의 1을 설명한다는 점과 맥락을 같이 한다. 국회의원선거에서 많은 조선의원들이 지속적으로 국회에 입성하고 있는 상황에서 앞으로 조선의원들에 의한 양극화 심화 현상은 더욱 강해질 것이라 예상해 볼 수 있다.

조선의원의 이념성향이 소속 정당 다른 의원들과 비교해 어떠한지 알아보기 위해 두 의원 간 비교를 시도해 보았다. <표 7>은 <표 5>과 <표 6>에서 나타난 민주당 조선의원과 재선 이상 의원 간 평균 이념 그리고 국민의힘 조선의원과 재선 이상 의원 간 평균 이념 차이의 통계적 결과를 보여주고 있다. 대부분 정당별 두 의원 간 이념에 있어 통계적으로 유의미한 차이를 찾을 수 없었다. 이는 정당 차원에서 새로운 신진 인물 영입에 있어 정치적 선호도 면에서 차이는 정치인보다는 정당 성향과 별 차이가 없는 이념적으로 동질적 인물을 영입하고 있다는 점을 보여주는 것으로 조선의원들이 정당 간 양극화에 있어 중요한 요인으로 작용하고 있다는 점을 다시 한 번 보여주는 것이다.

&lt;표 7&gt; 정당별 초선의원과 재선 이상 의원의 평균 이념 비교

	민주당		국민의힘	
	표결이념	설문조사 이념	표결이념	설문조사 이념
제16대 국회	-1.277(p=0.205)	-1.376(p=0.172)	-1.106(p=0.271)	-2.341(p=0.021)
제17대 국회	-1.569(p=0.123)	1.025(p=0.308)	1.433(p=0.154)	-1.153(p=0.252)
제18대 국회	-0.716(p=0.476)	1.431(p=0.157)	2.288(p=0.023)	-1.023(p=0.308)
제19대 국회	-3.841(p<0.001)	-0.611(p=0.543)	0.504(p=0.615)	-0.056(p=0.956)
제20대 국회	-1.568(p=0.119)	-0.530(p=0.598)	2.699(p=0.008)	0.236(p=0.814)

위의 결과들을 통해 초선의원들이 국회 내 정당 간 이념 양극화에 중요한 원인 제공자로 자리 잡고 있다는 점을 알 수 있었다. 그렇다면 지역구 초선의원과 비례대표 초선의원의 영향력은 상이한지 아니면 유사한지 알아보았다. 지역구 의원은 예비선거와 공천이라는 1차 관문과 본선거라는 유권자의 선택을 통해 국회에 진출하는데 비해 비례대표 의원의 국회 입성은 정당 지도부 결정이 매우 중요하다는 차이를 보인다. 특히, 비례대표제 도입의 중요한 취지 중 하나는 다양한 집단의 의견과 목소리가 국회에 전달될 수 있도록 하기 위한 것으로 비례대표 공천에 있어 도입 취지를 반영하는 것은 중요한 사안이다. 반면, 지역구 의원들은 대부분 정치적 경력을 가지고 있는 인물들로 비례대표 의원들보다는 정당의 정치적 선호 및 입장을 오랫동안 잘 알고 있는 편이다. 이러한 점들을 고려해 보았을 때 지역구 의원들의 정치이념이 비례대표 의원에 비해 극단적일 가능성이 크다고 생각해 볼 수 있다. 그러나 정당 간 이념적 대립이 첨예해지고 있는 상황에서 정당의 이념적 성향과 거리가 먼 인물을 지역구 혹은 비례대표 후보로 공천하는 것은 쉽지 않을 것이다. 과연 지역구 초선의원과 비례대표 초선의원 간 이념 차원에서 차이가 나타나는지 알아보았다.

먼저 민주당 지역구 초선의원과 비례대표 초선의원의 이념을 비교해 보았다. <표 8>은 제16대 국회부터 제20대 국회까지 민주당 초선의원들의 이념을 비교한 결과다. 두 이념조사 결과 제19대 국회에서 비례대표 초선의원의 이념이 지역구 초선의원의 이념보다 진보적이었다는 결과를 얻었지만 다른 국회에서는 두 의원 간 이념 차이가 없는 것으로 나타나고 있다. 이는 두 의원이 국회에 입성한 방식은 다르지만 일반적으로 동일한 정치적 선호도를 가지고 있는 의원이라

는 점을 보여주는 것이다. 이는 다양한 집단, 소외받는 집단의 의견이 국회에 반영될 수 있도록 하기 위해 도입된 비례대표제에 의해 국회에 입성한 비례대표 초선의원들도 지역구 초선의원들과 정치 이념에서 보았을 때 차이가 없다는 것이며 이들이 함께 국회 내에서 벌어지고 있는 양극화 현상에 영향을 미치고 있음을 보여주는 것이다. 한편, 이러한 결과는 지역구 초선의원뿐만 아니라 비례대표 초선의원들도 마찬가지로 정당 지도부의 추종자로 역할하고 있음을 말해주는 것이다.

<표 8> 초선 지역구 의원과 비례대표 의원 간 이념 평균 비교(더불어민주당)

구분	표결 이념			설문조사 이념		
	지역구	비례대표	평균비교 t값	지역구	비례대표	평균비교 t값
제16대 국회	-0.534	-0.376	-1.181 (p=0.244)	3.575	3.456	0.235 (p=0.815)
제17대 국회	-0.566	-0.576	0.352 (p=0.725)	3.489	3.901	-1.123 (p=0.265)
제18대 국회	-0.148	-0.242	1.387 (p=0.181)	3.956	4.144	-0.304 (p=0.765)
제19대 국회	-0.189	-0.510	4.204 (p<0.001)	2.913	2.274	2.416 (p=0.020)
제20대 국회	-0.499	-0.621	1.280 (p=0.206)	2.335	2.628	-0.940 (p=0.206)

다음은 국민의힘 지역구 초선의원들과 비례대표 의원들의 정치 이념을 비교해 보았으며 이에 대한 결과를 <표 9>를 통해 확인해 볼 수 있다. 두 의원 간 이념에 있어 차이가 있다는 결과가 나타나고 있기도 하지만 전반적으로 보았을 때 두 의원 간 이념 차이는 없는 것으로 나타나고 있다. 이러한 결과는 민주당과 마찬가지로 다양한 의견을 가지고 있을 것이라 예상되었던 비례대표 초선의원들도 지역구 초선의원과 동일한 정치 이념을 가지고 있다는 점을 말해주는 것이다. 또한, 국민의힘 두 초선의원들 모두 정당 지도부 추종자로 역할하고 있으며 국회 내 정당 간 이념 양극화 현상에 기여하고 있음을 말해주는 것이다.

&lt;표 9&gt; 조선 지역구 의원과 비례대표 의원 간 이념 평균 비교(국민의힘)

구분	표결 이념			설문조사 이념		
	지역구	비례대표	평균비교 t값	지역구	비례대표	평균비교 t값
제16대 국회	0.302	0.515	-1.468 (p=0.150)	5.047	4.753	0.634 (p=0.529)
제17대 국회	0.406	0.542	-2.086 (p=0.041)	5.211	5.278	-0.191 (p=0.849)
제18대 국회	0.572	0.509	1.405 (p=0.164)	6.084	6.028	0.223 (p=0.824)
제19대 국회	0.658	0.675	-0.468 (p=0.641)	5.927	5.698	0.810 (p=0.421)
제20대 국회	0.702	0.481	2.286 (p=0.027)	5.474	5.385	0.243 (p=0.809)

종합적으로 보았을 때 국회 내 정당 간 이념 양극화 현상은 조선의원에 의한 대체효과 그리고 재선 이상 의원들에 의한 적응효과에 의해 나타나고 있다. 한편, 조선의원들에 의한 대체효과가 재선 이상 의원들에 의한 적응효과보다 크게 영향을 미치고 있음을 알 수 있었다. 조선의원 중 지역구 조선의원과 비례대표 조선의원을 구분해 놓고 보았을 때 이들의 정치 이념은 동일하다는 점을 알 수 있었는데 이는 두 의원 모두 국회 내 정당 양극화에 영향을 미치고 있다는 점을 말해주는 것이다. 비례대표제 도입 취지를 보았을 때 비례대표 의원보다는 지역구 의원이 양극화에 영향을 더 미칠 것이라 예상해 보았지만 그렇지 않다는 점을 알 수 있었다. 조선의원들은 선출방식에 상관없이 정당 지도부의 추종자로 활동하고 있으며 이들은 국회 양극화를 가속시키는 역할을 하고 있는 것이다.

### 3. 조선의원 양극화 원인

앞서 결과들을 통해 국회 내 양극화 현상과 조선의원의 영향력에 대해 알아 보았다. 물론 양극화에 있어 재선 이상 의원들의 영향력도 알 수 있었으며 정치적 경력이 쌓이면서 양극화에 적응해 가는 이들의 변화를 알 수 있었다. 한편, 조선의원들은 정치 신인임에도 양극화에 커다란 영향을 미치는 요인으로 작용하고 있는데 여기에 대한 설명이 필요해 보인다. 무엇보다 정당 지도부에 의해 좌



우되는 공천이 초선의원 이념 양극화가 가장 중요한 원인이라 할 수 있다. 정당들은 끊임없이 제기되는 국회와 정당에 대한 강한 불신을 해소하기 위해 새로운 인물을 영입하고 이들을 공천하는 전략을 보여주고 있다. 그러나 정당이 영입한 정치 신인들은 국회 경험과 유권자와의 접촉 관련해서는 신인이지만 소속 정당의 입장과 이념을 누구보다 잘 파악하고 대변하는 인물들이다. 이들이 영입되기 전 그리고 공천과정에서 보여주는 정치적 행태를 통해 볼 때 이들은 새로운 인물임에도 기존 정치인들과 크게 다르지 않다. 이들의 이러한 행태가 정당의 영입 결정에 크게 영향을 미친 것이다. 한편, 정당들은 국민참여 경선, 민주주의 방식의 경선을 표방하고 있지만 실제로는 정당 지도부에 의한 공천을 실시하고 있다(박경미 2008; 박상운 2012; 유경화 2015; 지병근 2016). 정당 지도부에 의한 공천이 실시되면서 정당과 이질적인 정치 선호도를 가진 인물의 영입은 사실상 불가능하며, 개혁이라는 기대를 받고 영입된 정치 신인들도 실제로는 정당 지도부의 추종자이며 대리인인 것이다. 정당들은 자신들에 대한 불신을 잠재우기 위해 새로운 인물을 통한 정당의 개혁적 모습을 보여주지만 실제로는 기존의 이념적 대립을 더욱 확대해 가는 양상을 전개하고 있는 것이다.

한편, 이러한 주장은 미국의 예비경선이 정당 간 양극화의 원인으로 작용하고 있다는 연구결과(Brady et al. 2007; Burden 2004; Carson et al. 2007)와 비교해 보았을 때 적지 않은 의미를 부여한다. 미국 정당의 후보자 공천에 있어 정당 지도부의 영향력이 상대적으로 약한 편이다. 그러나 후보자들은 예비경선 승리라는 1차 목표를 달성하기 위해서는 예비경선에 참여하는 정당 지지자들의 선택을 받아야 한다. 정당 지지자들은 일반 유권자보다 상대적으로 극단적 이념을 가지고 있기 때문에 이념성향이 강한 후보자들이 승리하게 되며 이들이 의회에 입성하여 양극화를 심화시키고 있다. 한국의 정당 지도부의 영향력에 의한 이념성향이 강한 초선의원들의 국회 입성 그리고 양극화 심화, 미국의 정당 지지자들의 후보자 선택에 미치는 영향력 그리고 이에 따른 양극화 현상은 다른 후보자 결정방식이지만 동일한 결과를 초래한다는 점에서 공천방식 변화를 통해 양극화를 해소하는 것은 한계가 있을 수 있다.

미국 양극화의 원인으로 당파성이 강한 정당 지도부를 지목하는 주장(Abramowitz and Saunders 1998; Bartels 2000; Hill and Rae 2000)은 한국 정당 간 양극화에 의미하는 바가 크다. 전당대회를 통해 선출된 정당 대표 그리고 의원들에 의해 선출되는 원내대표들은 강한 당파성을 보여주었다. 앞서 초선의원들에 의한 양극화 현상에 있어 이들을 영입하고 공천한 정당 지도부의 영향력도 함께 논의되었다. 정당 지도부는 초선의원 뿐만 아니라 재선 이상 의원 그리고

정당 지지자들에게도 영향을 미친다는 점에서 양극화 현상에 핵심 원인이라 하겠다.

정당 간 이념 양극화 연구에서 많이 논의되고 있는 것이 유권자들의 이념적 양극화가 나타나고 있는지에 관한 것이다(Abramowitz and Saunders 2008; Abramowitz 2013; Fiorina et al 2004, 2008; Fiorina and Abrams 2008; Layman and Carsey 2002). 양극화 현상은 정치 엘리트에 국한되어 나타나고 있다는 주장과 유권자들 간 양극화 현상이 나타나고 있다는 주장이 상존하고 있다. 한국 유권자들 이념에 대한 연구를 보면 중도가 사라지고 있다는 주장(이현출 2005)과 함께 유권자들 사이에 이념적 양극화는 나타나고 있지 않다는 주장(이내영 2011)이 제기되고 있지만 현재까지 유권자의 양극화를 보여주고 있는 연구가 소개된 적은 없다. 다만, 당파적 유권자의 이념성향이 강해지며 이들 간 정서적 양극화가 커지고 있다는 주장은 제기되고 있다(이재목 2014; 장승진·서정규 2019). 그러나 지속적으로 중도층이 높은 비율을 차지하며 정치적 결과에 중요한 영향력을 행사하고 있는 편이다.

한편, 미국 양극화 연구에 있어 정당별 차이와 지역적 변화를 중요하게 생각하고 있다(Fleisher 1993; Theriault 2006; Whitby and Gilliam Jr. 1991). 즉, 양극화가 두 정당에서 함께 나타나고 있지만 공화당이 민주당보다 빠르게 진행되고 있으며, 남부의 변화가 정당 간 양극화에 크게 영향을 미쳤다는 것이다. 미국의 양극화가 두 정당 간 지속적으로 이루어지는데 비해 한국의 양극화는 조금 다른 양상을 보이고 있다. 즉, 제17대 국회에서는 민주당의 이념적 변화가 심했으며 제18대 국회에서는 국민의힘의 보수화가 급속도로 진행되었다. 제19대 국회에서는 두 정당은 진보화와 보수화의 길을 걸었으며 제20대 국회에서는 차이는 있지만 제19대 국회의 연장선에 있었다고 말할 수 있다. 미국의 양극화가 오랜 기간 동안 이루어지고 있어 변화 추세를 파악할 수 있지만 국회의 양극화는 2004년부터 본격화되었다는 점에서 추세를 파악하기는 어려운 상황이다. 한편, 지역별로 의원들의 이념 양극화가 이루어지고 있는지 분석이 시도되지는 않았지만 민주당 의원들의 영남 지역에서의 당선 그리고 제20대 국회에서 국민의당이 보여준 호남에서의 선전을 보면 지역에 의한 양극화 현상이 일어나고 있다고 말하기 힘들다. 그러나 제21대 국회의원선거에서 영남과 호남 지역주의가 제20대 국회의원선거에 비해 강해졌으며 두 지역에서 강한 당파성을 띤 의원들이 많이 당선되었다는 점을 보았을 때 장기적 차원에서의 관찰이 필요해 보인다.

종합적으로 보았을 때 유권자의 이념 양극화가 발생하고 있다고 보기 어려우며, 지역을 중심으로 이념적 변화가 감지되고 있지 않은 상황이다. 현재 양극화

에 가장 중요한 원인은 정당 지도부의 강한 당파성 그리고 후보자 공천에서 정당 지도부의 영향력이라고 말할 수 있다. 매 국회마다 조선의원의 비율이 높다는 점과 이들이 유권자들에게는 새로운 신인이지만 정당 지도부에게는 이념적으로 익숙한 인물이라는 점이 국회 내 정당 간 양극화를 심화시키고 있는 것이다.

## V. 결론을 대신하여

본 연구는 국회 내 정당 간 이념 양극화에 있어 국회에 새로 진입하는 조선의원들이 어떠한 영향을 미치고 있는지 알아보는 것을 목적으로 하였다. 정당 간 양극화 연구는 국회, 정당, 선거 연구에 있어 핵심 주제로 떠오르며 다양한 논의가 이루어지고 있다. 그러나 정당 간 양극화를 정확히 이해하기 위해서는 양극화를 세부적으로 파악하는 것이 필요하다. 미국 정당 간 양극화는 조선의원들에 의한 대체효과와 재선 이상 의원들의 적응효과를 통해 분석하고 있는데 한국 국회 양극화에 있어 조선의원이 미치는 영향력은 어느 정도인지 파악해 봄으로써 양극화에 대한 이해의 폭을 넓히려는 것이 연구 목적이었다. 이를 위해 제 16대 국회부터 제20대 국회 조선의원들의 이념을 재선 이상 의원들과 비교해 보았고 두 정당 간 조선의원과 재선 이상 의원의 이념 격차를 살펴보았다. 의원들의 이념은 이들에 대한 설문조사와 표결을 통해 측정되었다. 그러나 앞서 언급했듯이 설문조사에 응하지 않은 의원들이 많았고 표결에 포함되지 않은 의원들이 있어 분석에 한계점이 있었다. 그러나 두 자료 사용을 통해 이를 보완하려 하였고 의미 있는 결과를 얻을 수 있었다. 종합적으로 보았을 때 각 정당의 조선의원의 이념은 재선 이상 의원과 차이가 없다는 점을 알 수 있었다. 또한, 두 정당 조선의원 간 그리고 재선 이상 의원 간 이념 차이는 점점 커지고 있음을 발견할 수 있었으며 조선의원 간 이념 차이가 재선 이상 의원들 간 이념 차이보다 크다는 점을 알 수 있었다. 이는 국회 내 정당 간 양극화가 재선 이상 의원들의 적응효과 그리고 조선의원들에 의한 대체효과에 의해 이루어지고 있음을 보여주는 것이며 특히, 대체효과의 영향력이 크다는 점을 말하는 것이다. 이는 국회 내 양극화는 조선의원들이 주도하고 있다는 점을 말해주는 것으로 국회와 정당에 대한 높은 불신을 해소하고 개혁과 변화를 위해 영입된 새로운 인물들이 실제로는 국회 내 정당 간 양극화를 가속시키는 역할하고 있음을 보여주는 것이다. 앞서 언급했듯이 각 정당들은 국회의원선거 전 국회와 정당에 대한 큰 불신

을 새로운 인물 영입을 통해 전환하려 하며 이들에 의한 정당이 변화하고 있다는 점을 인식시키려 한다. 그러나 정당들이 영입한 인물들은 유권자들에게는 새롭지만 정당 지도부에게는 익숙한 정치적 성향을 지닌 인물들이다. 이러한 결과들은 정당들은 인적 쇄신을 통해 개혁과 변화를 약속하지만 전반적 이념 성향만 강해지는 인적 변화만 있을 뿐이라는 점을 보여주는 것이다.

정당 간 양극화 현상이 긍정적인 결과를 낳을 것이라 생각하지 쉽지 않다. 이는 정당 간 원만한 합의를 어렵게 하며 심각한 갈등과 대립, 충돌이 잦아지는 경향을 낳기 때문이다. 또한, 정당 간 양극화는 중도층을 약화시킬 수 있고 정당 지지자를 중심으로 대립적 관계를 조성하기 때문이다. 이를 해소하기 위한 방안이 모색될 필요가 있다. 국회 정당 간 이념 양극화 현상에 초선의원들이 미친 영향력은 크며 궁극적으로는 이들을 영입하고 공천에 영향을 미친 정당 지도부의 책임이 크다. 정당들의 후보자 공천에 있어 다양한 방식을 도입하여 시도하고 있지만 결국은 정당 지도부에 의한 공천이 이루어지고 있다고 해도 과언이 아니다. 새롭게 개혁적인 인물이 국회에 입성할 수 있도록 하기 위해서 그리고 국회 내 정당 간 양극화를 해소하기 위해서는 공천방식이 달라져야 할 것이다. 지금의 방식보다는 일반 유권자의 참여가 확대되고 이들의 영향력이 커지는 방식이 도입될 때 가능할 것이다.

## 참고문헌

### 국문 자료

- 가상준, 유성진, 김준석. 2009. "18대 국회 조선의원과 17대 국회 조선의원의 비교연구." 『세계지역연구논총』 27(1), 285-314.
- 가상준. 2013. "제19대 국회 조선의원의 특징 분석." 『한국정당학회보』 12(2), 73-97.
- \_\_\_\_\_. 2014. "한국 국회는 양극화되고 있는가?" 『의정논총』 9(2), 247-272.
- 김기동, 차봉경, 이재묵. 2018. "민주화 이후 조선의원의 사회경제적 배경에 관한 연구." 『한국정당학회보』 17(1), 39-76.
- 박경미. 2008. "18대 총선의 공천과 정당조직 : 한나라당과 통합민주당을 중심으로" 『한국정당학회보』 7(1), 41-63.
- 박명호. 2004. "조선의원의 선거과정 분석." 『의정연구』 10(2), 37-57.
- 박상운. 2012. "제19대 총선 공천의 특징과 한계." 『사회과학 담론과 정책』 5(2), 101-120.
- 손병권. 2004. "17대 조선의원들의 의정활동 평가." 『의정연구』 10(2), 85-106.
- 심정희. 2008. "제17대 국회 조선의원들의 입법활동." 『의정연구』 14(1), 173-178.
- 유경화. 2015. "정당의 공천과정에 관한 연구: 19대 총선 새누리당과 민주통합당을 중심으로." 『현대사회과학연구』 19, 135-158.
- 윤종빈. 2004. "17대 조선의원들의 사회.경제적 배경." 『의정연구』 10(2), 59-84.
- 이내영, 이호준. 2015. "한국 국회에서의 정당 양극화: 제16-18대 국회 본회의 기명투표에 대한 경험적 분석." 『의정논총』 10(2), 26-56.
- 이내영. 2011. "한국사회 이념갈등의 원인: 국민들의 양극화인가, 정치엘리트들의 양극화인가?" 『한국정당학회보』 10(2), 251-287.
- 이재묵. 2014. "엘리트 정당 양극화와 유권자 투표 참여 및 정치 관심도: 18대 대선을 중심으로." 『의정연구』 20(1), 145-168.
- 이현출. 2005. "한국 국민의 이념성향: 특성과 변화." 『한국정치학회보』 39(2), 321-343.
- \_\_\_\_\_. 2004. "조선의원의 공천과정." 『의정연구』 10(2), 5-36.
- 임동욱. 2004. "17대 국회 조선의원의 예산결산활동 평가." 『의정연구』 10(2), 109-142.
- 장승진·서정규 2019. "당파적 양극화의 이원적 구조: 정치적 정체성, 정책선호, 그리고 정치적 세련도" 『한국정당학회보』 18(3), 5-30.

지병근. 2016. “한국 주요정당들의 공천제도와 계파갈등: 2016년 국회의원선거 사례분석.” 『동서연구』 28(4), 59-86.

#### 영문 자료

- Abramowitz, Alan I. 2013. *The Polarized Public?: Why American Government is So Dysfunctional*. Saddle River, NJ: Pearson
- Abramowitz, Alan I. and Kyle L. Saunders. 1998. “Ideological Realignment in the U.S. Electorate.” *Journal of Politics* 60(3), 634-652.
- Bartels, Larry. M. 2000. “Partisanship and Voting Behavior, 1952-1996.” *American Journal of Political Science* 44(1), 35-50.
- Brady, David W., Hahrie Han and Jeremy C. Pope. 2007. “Primary Elections and Candidate Ideology: Out of Step with the Primary Electorate?” *Legislative Studies Quarterly* 32(1), 79-106.
- Bullock III, Charles S. 1976. “Motivations for U.S. Congressional Committee Preferences: Freshmen of the 92nd Congress.” *Legislative Studies Quarterly* 1(2), 201-212.
- Burden, Barry C. 2004. “Candidate Positioning in US Congressional Elections.” *British Journal of Political Science* 34(2), 211-227.
- Carson, Jamie L., Michael H. Crespin, Charles J. Finocchiaro and David W. Rohde. 2007. “Redistributing and Party Polarization in the U.S. House of Representatives.” *American Politics Research* 35(6), 878-904.
- Cox, Gary W. and Mathew D. McCubbins. 1993. *Legislative Leviathan: Party Government in the House*. Berkeley: University of California Press.
- Davidson, Roger H. and Walter J. Oleszek. 1977. *Congress Against Itself*. Bloomington: Indiana University Press.
- Fiorina, P. Morris, Samuel J. Abrams and Jeremy C. Pope. 2004. *Culture War?: The Myth of a Polarized America*. New York: Pearson Longman.
- \_\_\_\_\_. 2008. “Polarization in the American Public: Misconceptions and Misreadings.” *Journal of Politics* 70(2), 556-560.
- Fiorina, P. Morris and Samuel J. Abrams. 2008. “Political Polarization in the American Public.” *Annual Review of Political Science* 11, 563-588.
- Fleisher, Richard and John R. Bond. 2004. “The Shrinking Middle in the US

- Congress." *British Journal of Political Science* 34, 429-451.
- Fleisher, Richard. 1993. "Explaining Changes in the Roll-Call Voting Behavior of Southern Democrats." *Journal of Politics* 55(2), 327-341.
- Hill, Kevin A. and Nicol C. Rae 2000. "What Happened to the Democrats in the South?: US House Elections, 1992-1996." *Party Politics* 6(1), 5-22.
- Hinckley, Barbara. 1976. "Seniority 1975: Old Theories Confront New Facts." *British Journal of Political Science* 6(4), 383-99.
- Killian, Linda. 1998. *The Freshmen: What Happened to the Republican Revolution?* Boulder, CO: Westview Press
- Layman, Geoffrey C. and Thomas M. Carsey. 2002. "Party Polarization and Conflict Extension in the American Electorate." *American Journal of Political Science* 46(4), 786-802.
- Ornstein, Norman J. and Amy L. Schenkenberg. 1995. "The 1995 Congress" The First Hundred Days and Beyond." *Political Science Quarterly* 110(2), 183-206.
- Overby, L. Marvin. 1993. "Political Amateurism, Legislative Inexperience, and Incumbency Behavior: Southern Republican Senators, 1980-1986." *Polity* 25, 401-20.
- Price, Charles M. and Charles G. Bell. 1970. "Socializing California Freshmen Assemblymen: The Role of Individuals and Legislative Sub-groups." *Western Political Quarterly* 23(1), 166-79.
- Rohde, David. 1991. *Parties and Leaders in the Postreform House*. Chicago: University of Chicago Press.
- Theriault, Sean. M. 2006. "Party polarization in the U.S. Congress: Member Replacement and Member Adaptation." *Party Politics* 12(4), 483-503.
- Thurber, James A. 1995. "Remaking Congress After the Electoral Earthquake of 1994." in *Remaking Congress: Change and Stability in the 1990s*, edited by James A. Thurber and Roger H. Davidson, 1-8. Washington, DC: Congressional Quarterly Inc.
- Whitby, Kenny J. and Franklin d. Gilliam, Jr. 1991. "A Longitudinal Analysis of Competing Explanations for the Transformation of Southern Congressional Politics." *Journal of Politics* 53(2), 504-518.

Abstract

## The Effects of First-term Lawmakers on Partisan Polarization in the National Assembly

Sangjoon Ka ■ Dankook University

The purpose of this study was to investigate the influence of first-term lawmakers on partisan polarization in the National Assembly. Many researchers have been interested in the study on partisan polarization in Congress. However, in order to accurately understand partisan polarization, it is necessary to **examine** the process of polarization in detail. To this end, the ideology of the first legislators from the 16th to the 20th legislatures was compared with the re-elected members. Likewise, ideologies of the two party freshmen and the two re-elected members were examined. The study finds that the ideology of the first member of each party is not different from that of the re-elected member. In addition, it finds that **ideological** differences between the first elected members of the two parties and between the re-elected members were increasing, but difference in ideology between the first elected members was greater than the difference in ideology between the re-elected members. This shows that partisan polarization in the National Assembly is influenced by not only the adaptation effect of reelected lawmakers but also the replacement effect by first-term lawmakers. In particular, it shows that the effect of replacement effect is significant. Each political party seeks to shift the great distrust of the National Assembly and political parties prior to the general election by recruiting new people, and to make them aware that the political parties are changing. However, the new members recruited by party leaders are new to voters but have political



orientation familiar to party leaders. These results show that political parties promised reform and change to the electorate through new recruitment, but had no such attempts and will.

Key Words: First-term Lawmakers, Partisan Polarization, replacement effect, adaptation effect, nomination, party leaders

