

# 제17대 국회와 제21대 국회 여당 초선의원 특징 비교: 제17대 열린우리당 초선의원들의 정치적 영향력을 중심으로

가상준 | 단국대학교

## | 국문요약 |

본 연구는 제17대 국회와 제21대 국회 여당 초선의원의 특징과 정치 환경 비교를 통해 두 의원들이 보여주고 있는 정당 및 국회 내 역할에 있어 유사점과 차이점은 무엇인지 알아보는 것을 목적으로 하였다. 또한, 본 연구는 제17대 국회 여당 초선의원들의 정치적 활동을 통해 여기에 영향을 미친 요인에 대해 알아보고, 제21대 국회 여당 초선의원들에게 던지는 의미가 무엇인지 고찰해 보았다. 두 국회 여당 초선의원들의 국회 입성 배경과 정치경험을 보았을 때 유사한 특징이 있다. 그러나 이들이 맞이한 정치 환경, 무엇보다 정당 리더십, 청와 대와의 관계 등에서 차이점을 발견할 수 있었다. 한편, 제17대 국회 열린우리당 초선의원들이 미치고 있는 중요한 정치적 영향력을 알 수 있었다. 제17대 국회 열린우리당 초선의원들의 진정한 영향력은 제17대 국회가 아닌 이후 특히, 제21대 국회 그리고 문재인정부에서 나타나고 있다. 앞으로도 국회의 초선의원의 비율은 항상 높을 것이다. 국회와 정당에 대한 불신 해소 위해 새로운 인물을 영입하는 물갈이 전략을 각 정당들은 구사할 것이기 때문이다. 그러나 제17대 국회에서와 같이 특정 정당 소속 108명의 초선의원들이 국회에 진출하는 일을 찾아보기는 힘들 것이다. 제17대 국회 열린우리당 초선의원들에 대한 관심이 지금도 이어지듯이 오랜 세월이 지난 후에도 제21대 국회 더불어민주당 초선의원들에 대한 관심은 지속될 것이다.

## I. 서론

제21대 국회의 중요한 특징은 많은 조선의원의 국회 입성이라 말할 수 있다. 그러나 이러한 점은 제21대 국회만의 특징은 아니다. 그럼에도 과거 국회에 비해 상대적으로 높은 조선의원의 비율은 제21대 국회를 특정 짓는 중요한 특징이라 말할 수 있다.<sup>1)</sup> 민주화 이후 조선의원의 비율이 높았던 국회로는 제17대 국회와 제21대 국회를 지목할 수 있다. 두 국회는 여당인 더불어민주당(제17대 국회 당시 열린우리당)의 조선의원의 비율이 특히 높은 편이었고 국회의원선거를 통해 국회 과반 다수당이 되었다는 공통점을 가지고 있다. 이러한 점에서 여당인 더불어민주당은 제17대 국회의원선거에서의 경험을 제21대 국회의원선거에서도 경험한 것이다. 열린우리당 조선의원이 다수 국회에 입성한 배경에는 제17대 국회에서는 노무현 대통령에 대한 탄핵이 중요하게 자리 잡았으며, 제21대 국회에서는 야당인 국민의힘(당시 미래통합당)의 자중지란, 구체적으로 박근혜 대통령탄핵으로 인한 여파와 당내 갈등이 중요한 요인으로 지목되고 있다. 물론 제21대 국회의원선거에서 문재인 대통령에 대한 높은 지지율도 여당에게 유리하게 작용하였다. 이는 제17대 국회의원선거에서 노무현 대통령에 대한 탄핵에 의한 역풍이 여당인 열린우리당 후보들에게 유리하게 작용한 것과 비슷하면서도 사뭇 다른 결과라 하겠다. 무엇보다 두 선거에서 야당인 국민의힘(당시 한나라당)에 대한 낮은 지지율 그리고 대통령에 영향받은 여당의 높은 지지율이 선거결과에 중요한 영향을 미쳤다는 공통점을 찾을 수 있다. 이러한 면에서 제17대 국회가 제21대 국회에 의미하는 바는 크다고 말할 수 있다.

제17대 국회는 많은 면에서 현재의 정치상황 그리고 의원들의 의정활동에 커다란 영향을 미쳤다. 무엇보다 연구자들은 국회의 양극화가 시작된 시점을 제17

1) 민주화 이후 국회별 조선의원의 비율은 다음과 같다.

국회	제13대	제14대	제15대	제16대	제17대	제18대	제19대	제20대	제21대
비율	55.5%	39.1%	45.8%	40.7%	62.5%	44.5%	49.3%	44.0%	51.7%

대 국회로 보고 있다(가상준 2014; 이내영·이호준, 2014). 제17대 국회에 많은 진보적 의원들이 진출하면서 두 정당 간 이념차이는 과거 어느 국회보다 커졌으며 국회 내 정당 간 양극화는 국회마다 양상을 달리하지만 지속되고 있다. 한편, 제17대 국회에 많은 초선의원들이 입성하면서 의원들의 의정활동에 커다란 변화가 있었는데 무엇보다 법안발의가 급등한 시기라 하겠다. 이러한 활발한 의정활동은 지금까지 이어져 매 국회마다 의원의 법안발의는 거의 2배씩 커지고 있다. 제17대 국회의 영향은 제21대 국회에도 강하게 남아 있는데 제17대 국회에 입성한 여당 초선의원들이 제21대 국회 그리고 현 정부에서 중요한 역할을 수행하고 있기 때문이다.

제21대 국회 여당 초선의원들의 높은 비율 그리고 입성 배경에 대통령의 영향력이 작용하였다는 점에서 제17대 국회 여당 초선의원들과 유사한 특징을 보이며, 이는 제17대 국회 초선의원들에 대한 관심을 높이게 한다. 한편, 제17대 국회와 열린우리당 초선의원들이 미치고 있는 현재의 영향력이 매우 큼에도 제17대 국회와 초선의원들에 대한 연구(박명호 2004; 손병권 2004; 심정희 2008; 이현철 2004; 윤종빈 2004; 임동욱 2004)는 매우 제한적으로 이루어졌다. 이는 일반적으로 초선의원들에 대한 관심은 매우 크지만 대부분이 해당 국회 동안 잠시 관심을 보일 뿐 이들이 어떻게 정치활동을 이어가는지에 대한 관심은 크지 않기 때문이다. 또한, 초선의원들은 국회 및 정치개혁 세력으로 비춰지만 결국 이들도 정당 지도부를 추종하는 정치권 내 기득권 세력으로 편입되는 경향을 보이면서 이들에 대해 지속적 관심을 가지면서 분석하는 것이 큰 의미를 지니지 못했기 때문이다.

민주화 이후 가장 커다란 관심을 받으며 국회에 입성한 제17대 국회 여당 초선의원들 108명의 특징을 살펴보고, 이들이 이어간 정치활동을 현재의 시점에서 분석해 보는 것은 초선의원들이 어떻게 정치생태계에 적응하며 영향력 있는 인물로 성장하는지 알아볼 수 있는 기회를 제공한다는 점에서 의미가 크다고 하겠다. 이들의 국회 내 차지하는 비율이 매우 높다는 점에서 제21대 국회와 유사하

다. 그러나 두 의원들은 다른 정치적 특징 그리고 상이한 정치 환경 속에서 국회에 입성하였다. 두 여당 초선의원들에 대한 비교 연구는 제17대 국회 초선의원들의 정치적 특징과 영향력을 고찰하고 나아가 제21대 국회 여당 초선의원들이 지니는 정치적 역할에 대해 알아볼 수 있는 기회를 제공하게 된다. 이러한 점에서 본 연구는 제17대 국회와 제21대 국회 여당 초선의원의 특징과 정치 환경 비교를 통해 두 의원들이 보여주고 있는 정당 및 국회 내 역할에 있어 유사점과 차이점은 무엇인지 알아보는 것을 목적으로 한다. 이를 위해 제17대 국회와 제21대 국회 여당 초선의원들의 연령, 성별, 선출방식, 국회 입성 배경, 정당 내 역학관계 등에 있어 특징을 비교해 본다. 또한, 본 연구는 제17대 국회 여당 초선의원들의 정치적 활동을 통해 여기에 영향을 미친 요인에 대해 알아보고, 제21대 국회 여당 초선의원들에게 던지는 의미가 무엇인지 고찰해보려 한다. 이를 위해 열린우리당 초선의원들은 제17대 국회 이후 어떠한 정치활동을 이어 갔으며 이에 영향을 미친 요인은 무엇인지 그리고 정치권에 미친 영향력에 대해 분석해 본다.

제17대 국회와 제21대 국회 여당 초선의원들을 비교하는 연구는 초선의원들이 국회 내 커다란 비중을 차지하고 있을 때 어떠한 역할을 수행하고 있는지 즉, 이들이 개혁세력인지 아니면 정당 지도부의 추종자들인지 알아볼 수 있다는 점에서 중요성을 띤다. 또한, 국회 내 정당 간 양극화가 심해지는 상황에서 초선의원들이 양극화에 미치는 영향력에 대해 파악할 수 있다는 점에서 의미가 있다. 한편, 제17대 국회 초선의원 특히, 여당 초선의원들에 대해 관심을 갖고 고찰하는 연구는 초선의원들에 대한 연구가 미진한 상황에서 국회 연구에 대한 범위를 확대한다는 점에서 중요성을 찾을 수 있다. 민주화 이후 다른 어느 국회보다 많은 초선의원들로 구성되었던 제17대 국회의 특징을 통해 초선의원들이 국회 내 지니는 역할에 대해 조명할 수 있을 것이다. 제17대 국회와 제21대 국회의 더불어민주당 초선의원들은 대통령 후광효과를 통해 입성하였으며 이념적으로 진보 성향이라는 공통점을 보이고 있다. 한편, 제17대 국회 열린우리당 초선의원 중에는 여당의 인물난 속에서 공천을 받은 그러나 선거에서 승리할 것이라 크게 기대

하지 않았지만 소속 정당에 대한 우호적 분위기 속에서 국회에 입성한 뜻밖의 의원들(Accidental Congressmen)이 많은 편이었다.<sup>2)</sup> 제21대 국회에서도 이러한 의원들을 찾을 수 있다. 이러한 제17대 국회와 제21대 국회가 가지는 유사점도 있지만 이들이 맞닥뜨린 정치 환경 그리고 이에 따른 정치 활동에는 커다란 차이가 있다. 제17대 국회 초선의원들의 입성 배경과 이후 정치활동에 대한 연구는 제21대 국회 초선의원들의 역할과 영향력 등을 미리 조망해 볼 수 있는 기회를 제공할 것이다.

## II. 초선의원 관련 연구

역대 국회 초선의원들은 중요한 관심의 대상이었다. 특히, 민주화 이후 이들에 대한 관심은 커질 수밖에 없었는데 이는 국회와 정당에 대한 불신을 해소시킬 수 있는 통로로 여겨졌기 때문이다. 즉, 정당 지도부들은 국회와 정당에 대한 불신을 해소하기 위해 새로운 인물 영입 및 공천이라는 물갈이 전략을 사용하였다(이현출 2004). 정당들은 새롭게 영입된 인물들을 통해 개혁성을 보여주려 하였으며 이를 선거에서 정당에 대한 지지로 이어지도록 하였다. 이러한 점에서 국회에 입성한 새로운 인물은 관심의 대상일 수밖에 없었다. 그러나 이들에 대한 관심은 높지만 초선의원에 대한 연구는 많지 않은 편이며, 특정 대상을 지속적으로 분석하는 연구는 전무하다. 초선의원들에 대한 관심은 국회 입성 전후로 가장 크지만 이들에 대한 관심은 원구성 협상 및 다른 현안으로 인해 빨리 사라지게 되는 편이다. 한편, 초선의원들에 대한 평가 연구가 학자들의 관심을 크게 끌지 못하는 것은 전반적으로 의원들의 의정활동을 정량적 그리고 정성적으로 평가하

2) Killian(1998)은 1994년 미국 중간선거에서 승리할 것이라 커다란 기대를 하지 않았지만 공화당에 대한 우호적 분위기를 타고 의회로 진출한 의원들을 뜻밖의 의원들(Accidental Congressmen)로 칭하고 있다.

기 쉽지 않으며, 조선의원들의 상대적으로 활발한 의정활동을 당연히 받아들이는 분위기 때문이다. 그럼에도 다양한 방식으로 조선의원들에 대해 접근하며 연구를 시도하고 있다. 먼저, 조선의원들의 성향 및 활동을 파악하는 연구들은 크게 두 가지로 나뉘고 있는데 첫 번째는 이들의 이념성향을 통해 의회 내 양극화 양상을 알아보는 연구들이다(Theriault 2006). Theriault(2006)는 의회의 양극화는 기존 의원들의 적응(adaptation)효과와 새롭게 의회에 들어오는 조선의원들의 교체(replacement)효과에 의해 진행된다고 말한다. 이러한 관점에서 조선의원들의 이념성향을 파악하여 양극화에 미치는 영향력에 대해 알아보고 있다. 조선의원들에 대한 또 다른 연구는 이들의 정당 지도부와의 관계를 통해 이들이 정당 지도부 추종자로 활동하고 있는지 아니면 독립적인 개혁세력으로 활동하고 있는지 알아보는 것이다(Bullock III 1976; Davidson and Oleszek 1977; Overby 1993; Price and Bell 1970). 일반적으로 조선의원들은 개혁의 상징으로 여겨진다. 그러나 이들이 의회 입성하면서 개혁자로서 역할하기도 하지만 정당 지도부의 추종자로 활동하기도 한다. 조선의원들이 정당 지도부의 추종자로 되는 경향은 최근 들어 더욱 짙어지고 있다. 이는 조선의원이 재선이라는 중요한 목표를 달성하기 위해서는 중진들의 지원이 필요하기 때문이다. 한편, 정당 지도부는 의원들이 개인 이익을 위해 개별적으로 행동함으로써 발생하는 집단행동의 문제를 해결하고 정당이 한 목소리를 내기 위해 강력한 영향력을 행사하고 있기 때문이다(Cox and McCubbins 1993). 그러나 두 연구가 개별적이지 않다. 이는 의원들의 자율성이 높고 개혁세력으로 역할할 때는 정당 간 갈등과 대립이 약한 편이다. 그러나 정당 간 갈등이 높고 이로 인해 자율성이 제약될 때 조선의원들이 정당 지도부의 추종자로 역할하는 경향을 보인다. 최근 한국과 미국과 같이 양극화가 심화되고 있는 의회에서 개혁적인 조선의원을 만나기는 쉽지 않다.

한편, 조선의원들의 출마 및 입성 과정을 통해 이들을 구분하는 연구도 수행되고 있다. 대표적으로 Killian(1998)은 1994년 중간선거를 통해 입성한 공화당 조선의원들이 어떠한 경력과 신념을 가지고 있는지 구분해 살펴보고 있다. 특정

정책에 대한 강한 의지를 가지고 의회에 진출한 의원이 있는가 하면, 지방 선출직 경험 혹은 의원실 경력과 같은 정치적 배경을 가지고 있는 의원들도 있으며, 이들과는 달리 소속 정당에게 유리하게 작용하는 우호적 분위기 속에서 예상 밖 선전으로 의회에 진출한 의원들도 있다고 말하고 있다(Killian 1998). Killian(1998)은 이들을 각각 참된 신봉자들(True Believers), 전통적 정치인들(Traditional Politicians), 뜻밖의 의원들(Accidental Congressmen)이라 부르고 있다. 한편, 국회 초선의원들은 일반적으로 사회·경제적 배경을 통해 이들의 성향을 파악하고 국회에 진출하게 된 계기를 알아보고 있다(김기동 외 2018; 윤종빈 2004).

이러한 연구들은 초선의원들이 과거 어느 때보다 많이 의회에 진출할 때 수행되는 경향을 보인다. 1974년 워터게이트 사건 여파로 의회에 진출한 75명의 민주당 의원들을 워터게이트 아이들(Watergate Babies)과 1994년 미국 중간선거에서 공화당의 압승을 통해 의회에 입성한 73명의 깡그리치 아이들(Gingrich boys)이 대표적이라 하겠다(Johannes and McAdams 1987; Killian 1998; Ornstein and Schenkenberg 1995). 우리의 경우도 2004년 노무현 대통령 탄핵 여파로 국회에 입성한 다수의 초선의원들이 대표적이지만 이들에 대해 깊게 분석한 연구는 나오지 않고 있다. 한편, 가상준 외(2009)는 제17대와 제18대 국회 초선의원들의 특징을 사회·경제적 배경 그리고 이념 차원에서 비교하는 연구를 수행하였다. 이들은 제17대 국회에서 나타난 이념적 양극화가 제18대 국회에서는 다소 완화되었다는 점을 밝히면서 제17대 국회와 제18대 국회의 갑작스러운 이념 변화에 있어 초선의원들이 미친 영향력에 대해 알아보고 있다. 가상준 외(2009)의 연구는 제17대 국회 초선의원들에 대한 분석이라는 점과 두 국회 초선의원에 대한 비교라는 점에서 새로운 접근이었다고 말할 수 있다. 특히, 제17대 국회와 제18대 국회는 이념성향이 극단적으로 상이한 차이를 보였는데 여기에 있어 초선의원들이 어떠한 역할을 하였는지 그리고 이들이 국회 운영에 어떠한 영향을 미쳤는지 알아보았다는 점에서 과거 초선의원에 대한 연구와는 차별성을 띠고 있다.

초선의원들에 대해 초점을 맞춘 연구는 아니지만 국회의원들의 의정활동 및 재선 관련 연구에 있어 이들이 중요하게 다루어지는 경우도 있다. 의원들의 법안 발의에 관한 연구에 있어 선수가 높아질수록 법안발의는 적어지는 것으로 즉, 초선의원들의 법안 발의가 가장 많은 것으로 나타나고 있다(최준영 2006). 정치자금 모금에 있어 초선의원들은 다른 의원들에 비해 적은 금액을 모금하는 것으로 나타나고 있다(전용주·구본상 2015). 이는 의정경력이 낮고 이에 따라 국회 내 지위가 낮기 때문이다. 국회 내 의정활동을 보았을 때 초선의원들은 다른 의원들에 비해 충실히 역할을 수행하는 것으로 나타나고 있다(심정희 2008). 이러한 연구들은 초선의원들의 구분되는 의정활동을 조명하고 있으며 국회 내 미치는 긍정적 영향력도 의미 있게 다루고 있다.

역대 초선의원들 중 가장 관심을 많이 받은 초선의원은 제17대 국회 초선의원 특히, 열린우리당 초선의원이라고 해도 과언이 아니다. 그러나 이들에 대한 연구는 제17대 국회 기간 동안 한정되어(손병권 2004; 심정희 2008; 윤종빈 2004) 이루어졌을 뿐 이후 이들에 대한 관심은 사라졌다. 그러나 제21대 국회에 많은 여당 초선의원들이 입성하면서 그리고 이들이 제17대 국회 여당 초선의원들과 많은 면에서 유사점을 보이면서 열린우리당 초선의원들에 대한 관심이 커졌다. 특히, 제17대 국회 여당 초선의원들이 현재도 중요한 정치적 영향력을 발휘하고 있다는 점에서 이들이 어떠한 정치활동을 전개하였고 여기에 영향을 미친 요인에 대해 파악해 보는 것은 국회 관련 연구의 지평선을 넓힌다는 점에서 의미가 있을 것이다.

### Ⅲ. 제17대와 제21대 국회 여당 초선의원들 비교

제17대 국회 여당 초선의원들의 특징을 제21대 국회 여당 초선의원들과 비교해 보았다. 먼저 제17대 국회 열린우리당 초선의원들을 성별 그리고 선출방식의

로 구분해 살펴보았다. <표 1>에서 보듯이 여성의원이 13명, 남성의원이 95명이었으며 지역구 의원이 85명 비례대표의원이 23명이었다.<sup>3)</sup> 지역구 여성의원은 김선미(경기도 안성) 의원 단 1명이었다.<sup>4)</sup> 이들의 연령을 살펴보면 36세의 한병도 의원전북 익산갑)이 최연소 당선자였으며 65세의 심재덕 의원(경기도 수원시 장안구)이 최연장자로 이들의 평균 연령은 48.4세로 매우 낮은 편이었다. 이들의 직업적 배경은 매우 다양한데 잘 알려져 있듯이 학생 운동권 출신들이 많은 편이며, 울사출신 법조인(김종률, 문병호, 최재천 등), 교수(김명자, 안민석, 양형일, 이은영 등), 의사(김춘진)와 같은 전문직 출신 의원들도 있다. 한편, 김동철(권노갑 보좌관), 선병렬(민주당 대변인), 이화영(이상수 보좌관)과 같이 오랫동안 정치권에서 활동한 의원들이 있는가 하면, 김혁규(경남도지사), 심재덕(수원시장), 주승용(여수시장)과 같이 단체장 출신, 김낙순(서울시), 김우남(제주도), 박기춘(경기도), 홍미영(인천시)과 같은 지방의회 선출직 경험 의원들도 있다. 한편, 강길부(건설교통부 차관), 권선택(대전시 정무부시장), 김진표(재정경제부 장관), 안병엽(정보통신부 장관) 등과 같이 오랫동안 공직에 있다가 제17대 국회의원선거를 통해 국회로 진출한 의원들도 다수 있다.

<표 1> 열린우리당/더불어민주당 초선의원 비교

구분	열린우리당			더불어민주당		
	지역구	비례대표	계	지역구	비례대표	계
여성	1	12	13	8	8	16
남성	84	11	95	60	6	66
계	85	23	108	68	14	82

- 3) 제17대 국회에서 비례대표의원은 56명으로 열린우리당이 23명, 한나라당 21명, 민주노동당 8명, 새천년민주당 4명이었다.
- 4) 김선미 의원은 제16대 국회의원 심규섭 의원(경기도 안성)의 부인으로 심규섭 의원이 2002년 수술 후유증으로 사망하자 2002년 치러진 재보궐선거에 출마하였지만 낙선하게 된다. 이후 2004년 제17대 국회의원선거에 다시 출마하여 당선되었는데 유일한 여성 지역구 의원이었다.

제21대 국회의원선거에서 더불어민주당은 163명의 지역구 의원이 당선되었고, 위성정당인 더불어민주당은 17명이 당선되었다. 두 정당은 합당하였으며 더불어민주당 안에 소수정당 몫으로 배정되었던 용혜인(기본소득당)과 조정훈(시대전환) 당선인은 제명되어 원소속 정당으로 복귀하게 된다. 한편, 합당 전 더불어민주당은 양정숙의원을 제명하여 두 정당은 합당한 후 177명의 거대 여당이 되었다. 이들 중 초선의원은 82명으로 이들을 구분해서 살펴보면 <표 1>에서 보듯 여성의원은 지역구 8명, 비례대표 8명으로 16명이며 남성의원은 66명이다.<sup>5)</sup> 제17대 국회 여당 초선의원 중 지역구 의원이 단 한 명이었던 것과 비교되는 결과라 하겠다. 그럼에도 여성의원의 수는 크게 늘지 않았다는 점을 알 수 있다.

제21대 국회 여당 초선의원들의 특징을 직업적 배경을 통해 살펴보면 제17대 국회 여당 초선의원과 유사점도 있지만 차이점을 발견할 수 있다. 제17대 국회 열린우리당 초선의원 중 학생운동 출신의 의원이 다수였다. 이러한 경향은 제21대 국회에서도 찾을 수 있다. 김원이, 박영순, 신영대, 오기형, 윤건영, 윤영덕, 정태호, 최종윤 의원 등과 같이 80년대와 90년대 학생 운동권 출신 의원들도 찾을 수 있으며 박상혁, 박영순, 신영대, 윤건영, 윤영덕, 천준호, 허영 의원 등은 80년대와 90년대 총학생회장이었다.<sup>6)</sup> 이러한 점에서 제17대 국회 여당 초선의원들의 핵심적 특징이 제21대 국회 여당 초선의원들에게도 이어지고 있는 것이라 말할 수 있다. 한편, 제21대 국회 여당 초선의원 중 문재인 정부 대통령실에서 근무한 경험을 가진 의원이 매우 많으며 울산 출신의 비율이 매우 높다는 특징을 찾을 수 있다. 고민정(대변인), 윤건영(국정상황실장), 윤영찬(국민소통수석비서관) 의원 등이 대표적 문재인 정부 대통령실 출신 의원들이다.<sup>7)</sup> 또한, 김남국,

5) 이후 김홍걸, 양이원영, 윤미향 의원은 제명되었고 양향자 의원은 탈당하여 현재는 78명이다.

6) 장경태 의원과 전용기 의원은 2000년대 총학생회장 경력을 가진 의원들이다.

7) 이들 외에도 김승원(경기 수원갑), 김영배(서울 성북갑), 문정복(경기 시흥시갑), 박상혁(경기 김포을), 이용선(서울 양천을), 이장섭(충북 청주서원), 정태호(서울 관악을) 등이

김승원, 김용민, 김희재, 박상혁, 민병덕, 소병철, 이탄희, 이수진(서울 동작을), 최기상, 홍정문 의원 등 울산출신 의원이 많은 편이다. 울산 출신이 높은 비율(16명/82명)을 차지하고 있는 것은 문재인 정부 중요 현안인 검찰개혁, 사법개혁과 관련이 크기 때문이라 하겠다. 이러한 점들은 제17대 국회와 비교해 보았을 때 구분되는 차이라 할 수 있다. 한편, 강득구, 고영인, 서영석, 양경숙, 조오섭 의원 등과 같이 지방의회에서 선출직을 경험한 그리고 단체장<sup>8)</sup> 혹은 부단체장<sup>9)</sup> 출신 의원들이 제21대 국회에 많이 진출하였다는 점을 발견할 수 있다. 또한, 기자 및 아나운서 출신, 시민단체 활동가, 경찰대학 출신 공무원, 입법고시 및 행정고시 공무원 등 제21대 국회 여당 초선의원들의 다양한 직업적 배경을 찾을 수 있었다. 두 국회의원을 직업 배경 및 경력차원에서 종합적으로 비교해 보면 제21대 국회 여당 초선의원들은 정치경험이 풍부한 정치인과 꾸준한 인재 영입을 통해 입당한 인물들로 구성되어 있다는 점을 알 수 있다. 이에 비해 제17대 국회 여당 초선의원 중에는 행정 경험 혹은 정치경력이 풍부한 인물도 있었지만 2004년 선거를 앞두고 창당한 열린우리당의 인물난 속에서 노무현 대통령 탄핵의 여파로 당선된 의원들이 많은 편이다.

두 여당 초선의원들의 지역구와 비례대표 비율을 살펴보면 <표 2>에서 보듯이 경기도와 서울의 비율이 가장 높다는 공통점을 찾을 수 있다. 반면, 제17대 국회에서는 부산, 울산, 경남 초선의원이 있었지만 제21대 국회에서는 당선되지 못하였다. 한편, 두 국회 초선의원에서 호남 지역이 차지하는 비율을 보면 제21대 국회가 높은 편이다. 이와 함께 제17대 국회 여당 초선의원 중 비례대표는 21.3%였는데 제21대 국회 비례대표 의원의 비율은 17.1%로 차이가 있다. 이는 전체 의원 중 비례대표 의원이 차지하는 비율이 줄었기 때문이며 앞서 언급했듯

---

문재인정부 대통령실 경력을 가지고 있다.

- 8) 김영배(서울 성북구청장), 민형배(광주 광산구청장), 양기대(경기도 광명시장), 이해식(서울시 강동구청장) 의원 등이 대표적이라 하겠다.
- 9) 강준현(세종 부시장), 김원이(서울 부시장), 정정순(충북 청주부시장, 충북 부지사), 허종식(인천 부시장) 의원 등이 부단체장 경력을 가지고 있다.

이 더불어민주당 안에 소수정당 몫으로 배정되었던 용혜인(기본소득당)과 조정훈(시대전환) 당선인은 제명되어 원소속 정당으로 복귀하였기 때문이다. 전반적으로 제17대 국회 여당 초선의원들이 제21대 국회 여당 초선의원들에 비해 전국적으로 골고루 분포되어 있다는 점을 발견할 수 있다. 또한, 열린우리당 초선의원들은 호남뿐만 아니라 영남에서도 선전하였지만 제21대 국회 초선의원들은 그렇지 않다는 점을 찾을 수 있다.

〈표 2〉 제17대와 제21대 국회 초선의원 지역구와 비례대표 비율

지역	제17대 국회		제21대 국회	
	N	%	N	%
서울	18	16.7%	13	15.9%
부산	1	0.9%	0	0%
대구	0	0%	0	0%
인천	5	4.6%	3	3.7%
광주	5	4.6%	7	8.5%
대전	4	3.7%	3	3.7%
울산	1	0.9%	0	0%
세종	-	-	2	2.4%
경기	25	23.1%	23	28.0%
강원	1	0.9%	1	1.2%
충북	6	5.6%	3	3.7%
충남	4	3.7%	2	2.4%
전북	5	4.6%	4	4.9%
전남	5	4.6%	6	7.3%
경북	0	0%	0	0%
경남	2	1.9%	0	0%
제주	3	2.8%	1	1.2%
비례대표	23	21.3%	14	17.1%
합	108		82	

제17대와 제21대 국회 여당의원 중 초선의원이 차지하는 비율을 살펴보면 <표 3>에서 알 수 있듯이 제17대 국회에서는 71.1%로 제21대 국회 46.3%와 커다란 차이를 보이고 있다. 한편, 제17대 국회 3선 이상 의원은 19명으로 12.6%였는데 비해 제21대 국회에서는 45명으로 25.4%의 높은 비중을 차지하고 있다. 이러한 차이는 제17대 국회와 제21대 국회를 중요하게 구분 짓는 요인이라 할 수 있다. 제17대 국회에서 높은 초선의원 비율은 많은 면에서 분열과 갈등의 원인으로 작용하였다. 이들은 선명성을 위해 목소리를 높였고 사안마다 재선 이상 의원들과 갈등하면서 당은 계파갈등, 내홍으로 분열되었다. 그러나 제21대 국회 여당의 초선의원들이 차지하는 비중은 높지만 강력한 정당 지도부 하에 초선의원들은 통제되고 있는 모습을 보이고 있다. 이는 제17대 국회 때 열린우리당이 경험한 자중지란이 중요하게 영향을 미쳤기 때문이다.<sup>10)</sup>

<표 3> 제17대와 제21대 국회 여당의원들의 선수

	초선	재선	삼선	사선	오선 이상	합
제17대 국회	108명 (71.1%)	25명 (16.4%)	13명 (8.6%)	3명 (2.0%)	3명 (2.0%)	152명
제21대 국회	82명 (46.3%)	50명 (28.2%)	25명 (14.1%)	11명 (6.2%)	9명 (5.1%)	177명

제21대 국회 더불어민주당 초선의원들의 평균 연령은 52.0세로 제17대 국회의 열린우리당 48.4세에 비해 높다.<sup>11)</sup> 한편, 더불어민주당 전체 평균 연령은 54.8세로 열린우리당 49.6세와 차이가 크다. 제17대 국회 열린우리당 초선의원으로

10) 이를 반영하듯이 제21대 국회의원선거 후 더불어민주당 지도부들은 더불어민주당 4·15 총선 선거대책위원회 해단식과 초선의원 워크숍에서 열린우리당의 경험, 열린우리당의 실패를 잊어서는 안 된다고 말하였다(경향신문 2020/4/17; 서울경제 2020/5/9; 연합뉴스 2020/4/27).

11) 더불어민주당 초선의원 중 전용기 의원(비례대표)이 28세로 가장 최연소자이고 윤재갑 의원(전남 해남군완도군진도군)이 65세로 최고령자다.

국회에 당선돼 제21대 국회까지 현직 의원을 유지하고 있는 19명의 국회 입성 당시 평균 연령은 42.7세로 평균보다 매우 낮았다. 이러한 점이 이들의 현재를 가능케 하는 요인이었다. 더불어민주당에서 초선의원의 차지하는 비율과 중진 의원들의 영향력, 평균 연령, 그리고 열린우리당의 경험을 감안할 때 더불어민주당 초선의원은 정당 지도부 추종자로 역할하고 있다고 말할 수 있다. 이러한 점은 제17대 열린우리당 초선의원들이 개혁세력이었다 점과는 비교하여 대비되는 결과다. 여기에는 다양한 이유가 있겠지만 무엇보다 열린우리당 초선의원들은 개혁성과 선명성을 중요시하였고 이로 인해 중진의원들과 충돌하였다. 또한, 제17대 국회 열린우리당 내 강력한 리더십이 존재하지 못했으며 이로 인해 초선의원들에 대한 통제가 이루어지지 못하였다. 그러나 제21대 더불어민주당은 국무총리 출신과 5선의 당 대표, 4선의 원내대표 등 정당 지도부들이 강력한 리더십을 발휘하고 있으며 초선의원들이 개혁성과 선명성을 위해 활동하기보다는 정당 구성원으로 역할하고 있는 모습을 보이고 있다.

〈표 4〉 열린우리당/더불어민주당 평균 연령 비교

	열린우리당	더불어민주당
초선의원	48.4	52.0
전체 의원	49.6	54.8

제17대 국회 열린우리당과 제21대 국회 더불어민주당 초선의원 역할에 대한 차이는 상이한 당청관계에서도 원인을 찾을 수 있다. 노무현정부는 정무장관을 두지 않았으며 정무수석비서관도 나중에 폐지하였다. 노무현정부에서 당청관계는 상대적으로 수평적이었으며 당정 및 당청분리라는 분권적 체제를 강조하는 노무현 대통령의 성향으로 인해 여당은 청와대와 거리를 둘 수밖에 없었다(가상준·안순철 2012). 반면, 제21대 국회에서 당청관계는 수직적이며 종속적인 관계라 할 수 있다(뉴스위치 2018/8/30; 데일리안 2019/5/2; 전북일보 2020/9/2). 이러한 차이점은 초선의원들의 역할에 차이를 낳게 하고 있다. 수평적인 열린우리당과 청와대

관계 속에서 초선의원들은 자율성을 띠며 활동하였지만 수직적인 더불어민주당과 청와대 관계 속에서 초선의원들의 자율성에는 제약이 있을 수밖에 없다.

#### IV. 제17대 국회 여당 초선의원들의 정치활동 분석

앞서 언급했듯이 제17대 국회 열린우리당 소속 초선의원은 108명이었다. 이들 중 현재 19명이 제21대 국회에 남아 있으며<sup>12)</sup> 이들은 제21대 국회 운영에 있어 국회 원내대표(김태년 의원, 윤호중 의원)로 상임위원장(유기홍 의원, 윤호중 의원, 정성호 의원 등)으로 막강한 영향을 미치고 있다. 이들 외에도 현재 광역단체장과 기초단체장으로 활동하고 있는 양승조 충남지사, 이시종 충북지사, 노현송 서울 강서구청장<sup>13)</sup>, 문재인정부 최재성 (전)정무수석, 그리고 김현미 (전)국토부장관, 박영선 (전)중소벤처기업부장관, 이인영 (현)통일부장관, 정의용 (현)외교부장관도 제17대 국회 열린우리당 초선의원 출신들이다. 또한, 강창일(일본대사), 김우남(현 마사회 회장: 제37대), 김낙순(전 마사회 회장: 제36대), 민병두(보험연수원장), 양형일(엘살바도르 대사) 지병문(한국사학진흥재단 이사장) 의원도 열린우리당 초선의원이었다. 이러한 점들을 통해 제17대 국회 여당 초선의원들의 진정한 영향력은 제17대 국회가 아닌 제21대 국회 그리고 문재인 정부에서 발휘되고 있다고 말할 수 있다.

이들은 열린우리당으로 국회에 들어왔지만 열린우리당의 분열과 갈등 그리고 개혁의 실패로 인해 사분오열하며 나중에 통합민주당 소속이 된다. 108명의 초선의원 중 건강문제와 의원직을 상실한 8명<sup>14)</sup> 그리고 국회의원선거 전 탈당으로

12) 여기에는 국민의힘 소속인 조경태 의원도 포함되어 있다. 제21대 국회 현직19명 의원 중 5선 의원(김진표 의원 등)도 있지만 재선 의원(김교홍 의원, 한병도 의원)도 있다.

13) 현재 국민의힘 소속의 충남 천안 박상돈 시장도 제17대 국회 열린우리당 초선의원이었다.

14) 국회 임기 동안 김기석 의원, 김맹곤 의원, 안병엽 의원, 오시덕 의원, 이상락 의원, 이철우 의원은 공직선거법 위반 등으로 의원직을 상실하였다. 반면, 구논희 의원은 임

소속이 바뀐 3명의 의원을 제외하고<sup>15)</sup> 97명 중 통합민주당의 공천을 받아 재선에 도전한 의원은 62명이었으며 이들 중 36명이 제18대 국회의원선거에서 재선에 성공하였다. 종합적으로 보면 108명의 초선의원들은 제18대 국회의원선거를 앞두고 다음과 같이 분류될 수 있다. 첫째, 공천받기 전 사망 혹은 (공직)선거법 위반 등으로 공천 자체가 불가능한 의원들이 있었으며 앞서 언급했듯이 8명이 여기에 해당된다. 둘째, 공천 전 당적 변경을 통해 제18대 국회의원선거에 출마한 의원 혹은 통합민주당 공천에 탈락하지만 다른 정당으로 옮긴 의원으로 3명이 여기에 포함된다. 셋째, 공천받지 못하여 출마하지 못한 혹은 다음 선거에 출마 계획이 없는 의원들이 있는데 35명 의원이 여기에 해당된다. 넷째, 통합민주당의 공천을 받아 출마하지만 낙선한 의원들로 26명이 있었다. 마지막으로 통합민주당 공천을 받아 출마하였으며 재선에 성공한 의원들로 36명이 여기에 해당된다.

통합민주당 공천을 받는데 영향을 미친 요인이 무엇인지 알아보기 위해 회귀 분석을 시도해 보았다. 초선의원들에게 있어 공천이 중요한 것은 재선을 위한 밑거름이기 때문이다. 의원들의 가장 중요한 정치적 목표는 재선으로 초선의원들의 정치적 경력을 결정하는 중요한 요인이다. 재선을 위해서는 정당의 공천이 우선시 되어야 한다. 여기에 영향을 미치는 요인에 대한 분석을 통해 재선의 밑거름은 무엇인지 알아보았다. 종속변수는 공천을 받았는지 여부로 공천을 받았으면 1, 그렇지 못하면 0으로 하였다.<sup>16)</sup> 여기에 영향을 미친 요인으로 연령, 성

---

기 중 늑막암으로 사망하였으며 심재덕 의원은 임기 중 암 선고를 받고 투병하다 2009년 1월 사망하였다.

- 15) 권선택 의원과 박상돈 의원은 임기 중 탈당하여 자유선진당에 입당하였으며, 자유선진당 소속으로 제18대 국회의원선거에 출마하여 재선에 성공한다. 반면, 이상민 의원은 통합민주당의 공천을 받지 못하여 탈당하였고 자유선진당에 입당하여 제18대 국회의원선거에 출마하였으며 당선된다.
- 16) 공천 받지 못한 의원 중에는 공천을 원하였지만 공천 받지 못한 의원이 있는가 하면 다음 선거에 출마 계획이 없는 의원들도 있었을 것이다. 그러나 두 의원들을 구분하여 분석하는 것이 옳지만 이들을 구분할 방법과 기준이 없어 안타깝게도 이들을 모두 공천 받지 못한 의원으로 구분하였다.

별, 비례대표 여부(비례대표인 경우 1, 지역구인 경우 0), 이념, 그리고 의원 전 직업배경 변수를 포함시켰다.<sup>17)</sup> <표 5>의 결과를 보면 연령이 낮을수록 공천받을 가능성이 크다는 점을 알 수 있으며, 비례대표의원보다는 지역구의원 공천 가능성이 높다는 점을 알 수 있었다. 한편, 교수 경력의 의원들의 공천 가능성은 낮다는 점을 찾을 수 있었다. 한편, 이념성향의 중요성을 파악할 수 있는데 극단적 진보 성향을 보일수록 공천 가능성이 낮은 것으로 나타나고 있다. 제18대 국회의원선거 전 보수적 분위기가 형성되면서 극단적인 이념성향보다는 중도에 가까운 의원들이 공천된 것이라 하겠다. 이러한 결과가 제22대 국회를 생각하는 제21대 국회 여당의 초선의원들에게 주는 의미는 크다고 하겠다. 특히, 정당 공천을 위해 중요한 점이 무엇인지 알려주는 결과라 하겠다.

<표 5> 공천에 영향을 미친 요인에 대한 회귀분석

변수		계수	표준오차
연령		-0.131**	0.054
비례여부		-2.060**	0.939
성별코딩		-0.899	1.067
직업 배경	공무원	-0.249	1.093
	법조인	-1.300	0.991
	교수	-2.007**	0.947
	정치인	-0.972	0.890
	기타직업군	-0.591	0.857
이념		6.888**	3.007
상수항		12.848	3.881
N		97	
Cox and Snell R <sup>2</sup>		0.301	
적중률		83.5%	

\*\*p<0.05

17) 의원들의 이념점수는 구본상 외(2016)의 연구에서 측정된 자료를 사용하였다. 의원 전 경력을 크게 (1)학생운동/노동운동, (2)공무원, (3)법조인 (4)교수, (5)정치경험(선출직 혹은 정당활동), 그리고 (6)기타로 구분하였고 학생운동/노동운동을 기준으로 하여 5개의 가변수를 만들었다.

제17대 국회 열린우리당 초선의원들 108명의 의원 경력을 2020년 제21대 국회의원선거를 기준으로 살펴보았다. 108명 의원이 몇 선거지 의원직을 수행하였는지 구분한 것으로 <표 6>에서 보듯이 현재 5선 의원이 6명 있지만 49.1%는 제17대 국회를 마지막으로 의원 경력이 종결되었다. 제21대 국회에 재선의원으로 입성한 한병도 의원과 김교홍 의원 같이 국회에 다시 입성하게 되는 의원도 있을 수 있다. 그러나 20년 지나서 다시 국회에 들어가는 것이 쉽지 않을 것이다. 이 결과를 통해 모든 의원들의 가장 큰 관심은 재선이지만(Mayhew 1974) 쉽게 이를 수 있는 목표는 아니라는 점을 알 수 있었다. 한편, 108명 의원 중에는 앞서 언급한 조경태 의원, 권선택 의원, 박상돈 의원뿐만 아니라 새정치민주연합이 더불어민주당과 국민의당으로 분당될 때 국민의당으로 옮겨간 김동철(4선), 문병호(2선), 주승용(4선) 의원들도 포함되어 있다. 또한, 제17대 국회 이후 다른 정당에 입당하여 국회의원선거와 지방선거에 출마한 의원들도 있다.<sup>18)</sup> 한편, 현재 도지사와 기초단체장과 같은 다른 선출직으로 활동하고 있는 의원들도 있으며, 제21대 국회의원선거 전 문재인정부에서 장관직을 위해 출마를 포기한 박영선 의원(4선)과 김현미 의원(3선)도 있다.

<표 6> 108명 의원들의 의원 경력

구분	1선	2선	3선	4선	5선	평균
명	53	17	16	16	6	2.12
%	49.1	15.7	14.8	14.8	5.6	100%

기준: 2020년 제21대 국회의원선거

이를 종합하여 볼 때 제17대 열린우리당 초선의원들의 현재 평균 선수는 2.12선이었다. 물론 앞으로 다가올 국회의원선거에서 선수를 더 늘리는 이들도 있겠

18) 이계안 의원은 제20대 국회의원선거에서 국민의힘 소속으로 경기 평택을 출마하였지만 낙선한다. 오시덕 의원은 2010년, 2014년, 2018년 충남 공주시장 선거에 자유선진당, 새누리당, 자유한국당 소속으로 출마하였으며 2014년에는 당선되었다.

지만 첫 당선 후 16년이 지난 지금 이들이 보여준 의원으로서 경력은 그리 길지 않았다. 노무현 대통령 탄핵의 여파로 화려한 조명과 높은 기대감을 받으며 108명의 여당 초선의원들이 국회에 들어왔지만 이들의 국회 경력은 예상과 달리 길지 않았다. 여기에는 여러 가지 이유가 있지만 강성종, 김재윤, 김종률, 박기춘, 서갑원, 신학용, 우제창, 우제항 의원 등과 같이 비리에 연루되어 의석을 상실하거나 공천에서 제외되는 의원들이 지속적으로 나왔기 때문이다. 그러나 무엇보다 제17대 국회의원선거와 전혀 다른 분위기 속에서 치러진 제18대 국회의원선거가 커다란 장벽이었다. 제17대 국회의원선거와 180도 바뀐 정치상황을 만든 제17대 국회 여당의 자중지란, 무기력에 따른 민심 이반이 원인이라 하겠다.

이로 인해 제17대 국회에서 108명이었던 초선의원들 중 36명만이 제18대 국회의원에 입성하게 되었다. 그러나 <표 7>에서 보듯이 이들의 제19대 국회에서의 비중은 높아지게 된다. 앞서 언급했듯이 많은 의원들이 제18대 국회의원선거에서는 낙선하였지만 제19대 국회의원선거를 통해 재입성에 성공하였기 때문이다. 제20대 국회에서는 22명으로 이들이 국회에서 차지하는 비율이 하락할 뿐만 아니라 조경태, 주승용, 김동철 의원은 소속 정당을 달리하면서 다른 길을 걷게 된다. 제18대 국회에서 이들의 비율이 크게 떨어진 이유가 반전된 선거 분위기였다면 제20대 국회에서 이들의 비율이 제19대에 비해 크게 떨어진 이유는 김재윤, 노영민, 박기춘, 신학용, 전병헌 의원과 같이 비리 및 정치자금법 위반에 연루되어 구속, 불출마 선언, 경선 컷오프되는 의원이 있었고, 우윤근 의원과 같이 국민 의당으로 분열 후 본선에서 패배하는 의원들이 나왔기 때문이다.

<표 7> 제17대 국회 여당 초선의원의 역대 국회별 비율

	제17대 국회	제18대 국회	제19대 국회	제20대 국회	제21대 국회
명	108명	36명	40명	22명	19명
비율	36.1% (108/299)	12.0% (36/299)	13.3% (40/300)	7.3% (22/300)	6.3% (19/300)

제17대 국회 열린우리당 소속 초선의원 108명 중 제21대 국회에 남아 있는 의원은 19명이다. 이들의 중요한 특징을 살펴보았다. <표 8>를 통해 보듯이 108명 의원 중에서 안민석 조정식, 김진표, 변재일, 이상민, 조경태 6명만이 5선에 성공한 현역의원이다. 4선 의원이 8명으로 가장 많았으며 이들은 모두 제18대 국회의원선거에서 낙선하였고 제19대부터 제21대 국회의원선거에서는 모두 당선되었다는 공통점을 보이고 있다. 3명의 3선 의원이 있으며 2명의 2선 의원이 있다. 여성의원은 김영주 의원이 유일하며 18명은 모두 남성의원이다. 비례대표 출신은 김영주 의원이 유일하며 나머지 의원들은 모두 지역구 의원들이다. 한병도 의원과 정청래 의원과 같이 공천에서 탈락하여 세 번 밖에 출마하지 못한 경우도 있지만 17명은 매번 정당 공천을 받아 모든 선거에 출마하였다는 특징을 보여주고 있다. 이들의 중요한 특징 중 하는 수도권 의원들이 대부분이라는 점이다. 19명 의원 중 14명이 수도권(서울 7곳, 경기 6곳, 인천 1곳)을 지역구로 두고 있으며 호남 1명, 강원 1명, 충청 2명, 부산 1명으로 나타나고 있다. 19명 의원의 국회 입성 전 주요 경력을 살펴보면 운동권 출신이 가장 많다는 점을 발견할 수 있다.

〈표 8〉 제21대 국회 열린우리당 초선의원

이름	정당	지역구	선수	의원 전 주요경력	기타
김교홍	더불어민주당	인천 서구갑	2	인천대 총학생회장	18대, 19대, 20대 출마 모두 낙선
김영주	더불어민주당	서울 영등포갑	4	농구선수, 노동운동	18대 낙선, 문재인정부 첫 고용노동부장관
김진표	더불어민주당	경기 수원부	5	2003년 재정경제부 장관	14년 경기도지사 출마 낙선
김태년	더불어민주당	경기 성남 수정구	4	경희대 총학생회장	18대 낙선
노응래	더불어민주당	서울 마포갑	4	기자, 전국언론노동조합 부위원장	18대 낙선
변재일	더불어민주당	충북 청주시청원구	5	2003년 정보통신부 차관	
안민석	더불어민주당	경기 오산시	5	중앙대학교 교수	
이상호	더불어민주당	서울 서대문갑	4	연세대 총학생회장	18대 낙선
우원식	더불어민주당	서울 노원구을	4	학생운동, 95년 서울시의원	18대 낙선
유기홍	더불어민주당	서울 관악구갑	3	학생운동, 민청련 의장	18대, 20대 낙선
윤호중	더불어민주당	경기 구리시	4	학생운동, DJ정부 대통령실 행정관	18대 낙선
이광재	더불어민주당	강원 원주시갑	3	학생운동, 노무현의원실 보좌관	18대 재선, 10년 강원도 지사 당선, 지사직 상실
이상민	더불어민주당	대전 유성을	5	변호사	18대 공천 탈락 자유선진당으로 당선
이인영	더불어민주당	서울 구로갑	4	고려대 총학생회장	18대 낙선, 현 통일부 장관
정성호	더불어민주당	경기 양주시	4	변호사	18대 낙선
정청래	더불어민주당	서울 마포을	3	학생운동	18대 낙선, 20대 컷오프
조경태	국민의힘	부산 사하구을	5	정치인	20대 총선 새누리당으로 출마
조정식	더불어민주당	경기 시흥시을	5	제정구의원, 이부영의원 보좌관	
한병도	더불어민주당	전북 익산시을	2	원광대 총학생회장	18대 공천 탈락 20대 낙선

제17대 국회 열린우리당뿐만 아니라 다른 당 초선의원들도 왕성한 의정활동을 펼쳤다. 제17대 국회 초선의원들이 발의한 법안건수가 차지하는 비율, 이들이 발의한 법안의 높은 처리율, 높아진 본회의 출석률 등을 보면 과거 국회와 확연히 차이 나는 입법활동을 목격할 수 있었다(심정희 2008). 과거 어느 때보다 의정활동에 충실한 제17대 국회는 이후 국회에 커다란 영향을 미치게 된다. 이의 영향으로 의원들의 법안 발의가 매 국회마다 거의 2배씩 상승하게 되고, 입법활동을 통해 평가받는 분위기가 만들어졌다. 한편, 열린우리당 초선의원들의 개인적 활동은 주목받았지만 이들이 보여준 정당 소속 일원으로서의 역할에 대해서는 긍정적 평가가 이루어지지 않는 편이다. 이는 당내 치열한 계파갈등, 4대 개혁입법(국가보안법·과거사기본법·사립학교법·언론관계법) 추진 속에서 나타난 자중지란, 초선의원들의 중진 의원들에 대한 하극상 등이 이유라 하겠다(중앙일보 2020/5/12). 무엇보다 열린우리당의 단명이 이들에 대한 단적인 평가가 할 수 있다.

## V. 결론을 대신하여

본 연구는 제17대 국회와 제21대 국회 여당 초선의원의 특징과 정치 환경 비교를 통해 두 의원들이 보여주고 있는 정당 및 국회 내 역할에 있어 유사점과 차이점은 무엇인지 알아보았다. 또한, 본 연구는 제17대 국회 여당 초선의원들의 정치적 활동을 통해 여기에 영향을 미친 요인에 대해 알아보고, 제21대 국회 여당 초선의원들에게 던지는 의미가 무엇인지 고찰해 보았다. 이를 위해 제17대 국회와 제21대 국회 여당 초선의원들의 연령, 성별, 선출방식, 국회 입성 배경, 정당 내 역할관계 등에 있어 특징을 비교해 보았다. 이와 함께 열린우리당 초선의원들은 제17대 국회 이후 어떠한 정치활동을 이어 갔으며 이에 영향을 미친 요인은 무엇인지 그리고 정치권에 미친 영향력에 대해 분석해 보았다.

두 국회 여당 초선의원들의 국회 입성 배경과 정치경험을 보았을 때 유사한 특징이 있다. 그러나 이들이 맞이한 정치 환경, 무엇보다 정당 리더십, 청와대와 의 관계 등에서 차이점을 발견할 수 있었다. 한편, 제17대 국회 열린우리당 초선의원들이 미치고 있는 중요한 정치적 영향력을 알 수 있었다. 제17대 국회 열린우리당 초선의원들의 진정한 영향력은 제17대 국회가 아닌 이후 특히, 제21대 국회 그리고 문재인정부에서 나타나고 있다. 이들은 제21대 국회의원선거 공천에 영향을 미쳤으며 제21대 국회 운영에 주도적인 역할을 수행하고 있다. 더불어 민주당은 제17대 국회 열린우리당이 경험한 자중지란이 재현되지 않도록 초선의원들을 이끌고 있는 것이다. 제17대 국회 열린우리당 초선의원들과 마찬가지로 제21대 의원 여당 초선의원들도 오랫동안 정치적 영향력을 행사할 것이다. 이를 위해서는 제22대 국회의원선거에서의 성공적인 국회 재입성이 수반되어야 한다.

제17대 국회 여당 초선의원들의 제17대 국회 이후 정치활동을 살펴보면 무엇보다 제18대 국회의원선거가 가장 큰 장벽이었다. 탄핵 역풍을 업고 국회에 들어올 수는 있었지만 여당으로서 그리고 다수당으로서 평가는 매우 부정적이었다. 역량 있는 당 지도부의 부재와 끊임없는 계파갈등, 그리고 당내 혼란은 연속되는 재·보궐선거에서의 패배, 2006년 지방선거에서 참패를 낳았고 탈당의 가속화 속에 결국 열린우리당은 역사 속에 사라지는 운명을 맞이하게 되었다. 이들이 중심이 되어 탄생한 대통합민주신당 그리고 이를 잇는 통합민주당으로 2008년 제18대 국회의원선거에서 재선에 도전하지만 62명이 공천을 받았고 36명만이 재선에 성공한다. 108명 중 33.3%만이 제18대 국회에 돌아올 수 있었던 것이다. 이는 초선의원들에게 있어 다음 선거가 무엇보다 중요하다는 점을 말해주는 것이다. 이후 많은 의원들이 국회와 정치권을 떠나게 되는 가장 큰 이유는 비리와 부패 문제였다. 이 두 가지를 잘 극복한 초선의원들만이 현재도 정치권에서 활발한 활동을 전개하고 있는 것이다.

108명 초선의원 중 재선에 공천을 받은 그리고 재선에 성공한 의원들을 보면 1명을 제외하고 지역구 의원이었으며 호남과 충북, 제주, 수도권 의원이 대부분

임을 알 수 있다.<sup>19)</sup> 이는 더불어민주당 전통적 지지 기반을 지역구로 두고 있는 의원들이 재선에 유리하다는 점을 말해준다. 제21대 국회 여당 초선의원의 비례대표 비율은 제17대 국회와 비교해 상대적으로 낮지만 호남을 지역구로 하는 의원들의 비율이 높은 편이다. 한편, 수도권을 지역구로 하는 의원들의 비율이 높은 편이며 영남은 전무한 편이다. 제17대 국회 열린우리당 초선의원들을 통해 일차적으로 공천 그리고 재선에 대한 성공에 이르는 의원들은 소수임을 알 수 있었다. 특히, 지역구 의원들이 비례대표 의원들보다 공천 가능성이 크며, 강한 진보성향보다는 중도 성향 의원들이 그리고 젊은 의원들이 유리한 것으로 나타나고 있다. 이러한 점이 제21대 국회 여당 초선의원들에게 그대로 적용되지는 않겠지만 이를 참고로 제21대 국회 여당 초선의원들은 어려운 공천과 재선의 길을 걸을 수밖에 없을 것이라 하겠다.

앞서 언급했지만 더불어민주당 초선의원들은 개혁세력이라기보다는 정당 지도부 추종자라 말할 수 있다. 이는 무엇보다 제21대 국회 여당 초선의원들의 입지가 좁은 상황에서 공천을 준 지도부에 대항한다는 것을 예상하기 쉽지 않기 때문이다. 또한, 국회 내 정당 간 양극화 속에서 정당 지도부는 정당의 이념과 정책 노선에 부합하는 인물들을 선발하고 공천했으며 이들은 개혁성이 아닌 정당과의 동질성을 통해 공천받았기 때문이다. 이는 야당인 국민의힘(당시 미래통합당)도 전혀 다르지 않다. 한편, 이들을 정당 지도부 추종자로 만들게 되는 가장 큰 이유는 이들의 관심이 무엇보다 재선에 있기 때문이다. 앞서 보았듯이 열린우리당 초선의원 중 공천을 받은 의원은 62명뿐이었고 이들의 특징은 지역구의원이었으며 젊다는 점이었다. 이러한 점은 더불어민주당 82명의 초선의원에게도 적용될 것이며 여기에 정당 지도부의 결정이 중요하게 작용할 것이다. 또한, 제22대 국회의원선거 전 정당들은 유권자에게 개혁성을 보여주기 위해 물갈이 전략을 통해 선거 득표 극대화를 추진할 것이다. 여기에 더불어민주당 초선의원들

---

19) 박영선 의원이 유일하게 비례대표 중 그리고 여성의원 중 제18대 국회에 입성에 성공한 의원이다.

이 희생양이 될 수 있다. 이러한 점들이 제21대 국회 더불어민주당 초선의원들을 정당 지도부 추종자로 남게 할 것이다.

제17대 국회에서 열린우리당의 경험은 제21대 국회 더불어민주당에게 커다란 트라우마였다고 할 수 있다. 열린우리당이 경험한 당내 갈등과 분열이 반복되지 않기 위해 더불어민주당은 높은 규율과 강한 리더십을 통해 통제하고 있는 상황이다. 열린우리당 초선의원들은 개혁세력으로 역할하면서 의정활동을 펼쳤다. 이러한 점은 제17대 국회 이전 국회 초선의원들에게도 발견되었었다. 제16대 국회에서 민주당 내 초선의원 모임인 새벽21이 대표적이라 할 수 있다. 그러나 제17대 국회 열린우리당 이후 민주당 내 강력한 초선의원 모임 그리고 이들의 영향력은 찾아보기 힘들다. 열린우리당의 경험이 무엇보다 컸지만 두 정당 간 이념적 양극화가 심화되면서 공천에 있어 개혁성은 중요하게 작용하지 않기 때문이다.

앞으로도 국회의 초선의원의 비율은 항상 높을 것이다. 국회와 정당에 대한 불신 해소 위해 새로운 인물을 영입하는 물갈이 전략을 각 정당들은 구사할 것이기 때문이다. 그러나 제17대 국회에서와 같이 특정 정당 소속 108명의 초선의원들이 국회에 진출하는 일을 찾아보기는 힘들 것이다. 제21대 국회에서 더불어민주당이 177석의 거대 다수당이 되었지만 초선의원은 82명이었다. 이는 과거 열린우리당과 같이 크게 영향을 미치는 초선의원들의 출현은 거의 불가능할 것이라는 점을 말해준다. 많은 초선의원들이 진출하더라도 이들이 개혁세력으로 역할하기를 기대하기는 어려울 것이다. 그러나 국회 내 초선의원들이 보여주는 활동과 역할은 항상 관심의 대상일 것이다. 이러한 점에서 제21대 국회 더불어민주당 초선의원들에 대해 관심을 갖는 것은 당연하다. 이들에 대한 관심은 단순히 이번 국회에 한정되는 것은 아니다. 제17대 국회 열린우리당 초선의원들에 대한 관심과 영향력이 지금도 이어지듯이 오랜 세월이 지난 후에도 제21대 국회 더불어민주당 초선의원들에 대한 관심은 지속될 것이다.

## 참고문헌

- 가상준. 2014. “한국 국회는 양극화되고 있는가?” 『의정논총』 9권2호: 247-272.
- \_\_\_\_\_. 안순철 2012. “민주화 이후 당정협회의 문제점과 제도적 대안.” 『한국정치연구』 21권-2호: 87-114.
- \_\_\_\_\_. 유성진 · 김준석. 2009. “18대 국회 초선의원과 17대 국회 초선의원의 비교연구.” 『세계지역연구논총』 27권 1호: 285-314.
- 구분상 · 최준영 · 김준석. 2016. “한국 국회의원의 다차원 정책공간 분석.” 『한국정당학회보』 15권 3호: 5-35.
- 김기동 · 차봉경 · 이재묵. 2018. “민주화 이후 초선의원의 사회경제적 배경에 관한 연구.” 『한국 정당학회보』 17권 1호: 39-76.
- 박명호. 2004. “초선의원의 선거과정 분석.” 『의정연구』 10권 2호: 37-57.
- 손병권. 2004. “17대 초선의원들의 의정활동 평가.” 『의정연구』 10권 2호: 85-106.
- 심정희. 2008. “제17대 국회 초선의원들의 입법활동.” 『의정연구』 14권 1호: 173-178
- 윤종빈. 2004. “17대 초선의원들의 사회·경제적 배경.” 『의정연구』 10권 2호: 59-84.
- 이내영 · 이호준. 2015. “한국 국회에서의 정당 양극화 : 제16-18대 국회 본회의 기명투표에 대한 경험적 분석.” 『의정논총』 10권 2호: 26-56.
- 이현출. 2004. “초선의원의 공천과정.” 『의정연구』 10권 2호: 5-36.
- 임동욱. 2004 “17대 국회 초선의원의 예산결산활동 평가.” 『의정연구』 10권 2호: 109-142.
- 전용주 · 구분상. 2015. “국회의원 정치자금 모금액 결정 요인에 관한 연구: 2014년 후원금을 중심으로.” 『의정연구』 21권 3호: 32-67.
- 최준영. 2006. “의원발의의 동인에 대한 경험적 분석 : 사건계수 분석기법(Event Count Analysis)을 중심으로.” 『21세기정치학회보』 16권 2호: 307-326
- Bullock III, Charles S. 1976. “Motivations for U.S. Congressional Committee Preferences: Freshmen of the 92nd Congress.” *Legislative Studies Quarterly* 1(2): 201-212.

- 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.
- John R. Johannes and John C. McAdams, 1987, "Entrepreneur or Agent: Congressmen and the Distribution of Casework, 1977-1978," *Western Political Quarterly* 40(3): 535-53;
- Killian, Linda. 1998. *The Freshmen: What Happened to the Republican Revolution?* Boulder, CO: Westview Press
- Mayhew, David. 1974. *Congress: The Electoral Connection*. New Haven: Yale University Press.
- 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.
- Theriault, Sean. M. 2006. "Party polarization in the U.S. Congress: Member Replacement and Member Adaptation." *Party Politics*: 12(4): 483-503.
- 경향신문. 2020/4/17. "“열린우리당 내홍, 반면교사로” …민주당 ‘오만함 경계’ 몸 낮춰"  
"[http://news.khan.co.kr/kh\\_news/khan\\_art\\_view.html?artid=202004172119005](http://news.khan.co.kr/kh_news/khan_art_view.html?artid=202004172119005&code=910100)  
&code=910100(검색일: 2021/1/15).
- 뉴스워치. 2018/8/30. "[이주의 핫이슈] 30일 고위당정청회의, 당청관계 변화 예고?"  
<http://www.newswatch.kr/news/articleView.html?idxno=15703>(검색일:  
2021/8/1).
- 데일리안. 2019/5/2. "[IGO 문재인정부 2년] 제왕적 대통령제 여전…수직적 당청관

계에 ‘여의 도출장소 2.0’” <https://www.dailian.co.kr/news/view/792038>(검색일: 2021/8/1).

서울경제. 2020/5/9. “[뒷북정치]이해찬도 김태년도 “열린우리당 잊지 말자”, 왜?”  
<https://www.sedaily.com/NewsView/1Z2ONOHPL>(검색일: 2021/1/15).

연합뉴스. 2020/4/27. ‘슈퍼여당’ 민주 21대 초선 한자리에… “열린우리당 재판 안 된다” <https://www.yna.co.kr/view/AKR20200427151000001?input=1195m>(검색일: 2021.1.15).

전북일보. 2020/9/2. “호남 대권 주자 이낙연 체제, 당·청 역학구도 변화 전망”  
<http://www.jjan.kr/news/articleView.html?idxno=2090903>(검색일: 2021.8.1).

중앙일보. 2020/5/12. “압승에 취했던 민자당·열린우리당 몰락, 그 시작은 내부총질.” <https://news.joins.com/article/23774195>(검색일: 2021/1/12).

투고일: 2021.06.08. 심사일: 2021.08.17. 게재확정일: 2021.08.17.
--

## A Comparative Study on the Freshmen of the Ruling Party in the 17th and the 21st National Assembly

Ka, Sangjoon | Dankook Univeristy

The purpose of this study was to compare the characteristics of the Freshmen of the Ruling Party of the 17th and 21st National Assembly. Also, it examined the role of first-term members of the 21st National Assembly in the National Assembly and within the party. Similar characteristics were found when looking at the backgrounds and political experiences of the two Freshmen of the ruling party. Also, it found that the Freshmen of the Uri Party in the 17th National Assembly were still active not only in the National Assembly but also in the Blue House and the Cabinet. They played an influential role in current politics. The proportion of Freshmen in the National Assembly have been always high. This is because each political party implements the typical strategy of recruiting new members to relieve distrust on the National Assembly and political parties. However, it would be hard to find 108 Freshmen from a particular political party to enter the National Assembly, as it did in the 17th National Assembly. As interest in the Freshmen of the Uri Party of the 17th National Assembly continues, interest in the Democratic Party's Freshmen of the 21th National Assembly will continue even after a long period of time.

---

**Key Words** | Uri Party, Freshmen, 17th National Assembly, 21th National Assembly, Nomination, Ardent Reformer, Servicemen for Party Leadership