

한국 선거에서의 정치경력이동에 관한 연구 : 한국적 맥락의 정치적 사다리*

정 성 은**

•요 약•

본 연구는 1995년부터 2024년까지 실시된 기초단체장, 광역단체장, 국회의원 선거의 당선자 4,330건을 시계열 패널 데이터로 구축하여, 한국 정치에서 정치경력이동이 어떻게 구조화되고 있는지를 실증적으로 분석하였다. Borchert(2011)의 이론틀을 바탕으로 정치경로를 단일 경로, 반복 경로, 전략 경로, 복합 경로로 유형화한 결과, 반복 경로가 가장 높은 비중을 차지하였으며 특히 광역단체장에서 두드러진 분포를 보였다. 전략 경로와 복합 경로는 소수에 불과하지만 2010년대 이후 증가세를 보이며 중앙과 지방 간 경력 순환의 제도화 가능성을 보여준다. 광역단체장은 경력의 교차지점, 국회의원은 전략적 이동의 종착지로 기능하며, 이는 정치경력이 단선적 승진 경로가 아닌 제도와 정당, 지역 정치 문화가 맞물린 복합 구조 속에서 형성되고 있음을 시사한다. 다만, 기초·광역의원 데이터의 부재로 정치 사다리 하층부 분석이 누락된 한계가 있으며, 향후 전체 선출직을 포괄한 자료 구축을 통한 심층 연구가 요구된다.

주제어 : 정치경력이동, 정치적 사다리, 정치경로 유형, 시계열 패널 데이터, 한국 선거

I. 서론

정치인의 경력은 단순한 개인의 진로 선택이 아니라, 제도적 환경과 정당 구조, 지역 기반의 정치문화가 결합하여 형성되는 복합적 결과물이다. 특히 1995년 지방자치제 전면 시행 이후, 한국의 정치구조는 기초-광역-중앙을 잇는 다층적 정치체계(multi-level political

* 이 논문은 2022년 대한민국 교육부와 한국연구재단의 지원을 받아 수행된 연구임(NRF-2022S1A5B5A17 045874).

** 건국대학교 행정대학원 공공정책학과 조교수

system)가 정착되었고 시간이 흐르면서 정치인의 경력 이동 또한 과거와는 다른 양상을 보이기 시작했다. 기초의원에서 시작하여 광역의원, 단체장, 국회의원으로 진입하는 경로를 비롯하여 국회의원도 기초단체장에 도전하거나 단체장 출신이 다시 국회로 진입하는 등 다양한 경력 이동의 사례가 출현하고 있다. 정치경력에 반복, 복귀, 수평·하향 이동이 다층적 구조 속에서 실제로 증가하고 있음에도 불구하고 이러한 경향은 단일 경로의 성공담이나 상향 이동 중심의 정치엘리트 서사에 가려져 체계적으로 분석되지 못했다.

본 연구는 이러한 제도적 전환 이후 30년에 걸쳐 한국 선거에서 나타난 정치인의 경력 이동을 시계열적으로 추적하고 그 유형과 구조를 실증적으로 분석하는 것을 목적으로 한다. 단선적이고 위계적인 승진형 경로만을 강조하던 기존의 관점을 넘어 반복, 복귀, 하향 이동 등 다양한 경로들이 실제로 어떻게 구성되어 왔는지를 실증 자료를 통해 드러내고자 한다. 이를 통해 한국 선거에서 정치인의 경력이 제도화된 구조 속에서 재생산되고 있는지 또는 여전히 일시적이고 우발적인 흐름에 머물고 있는지를 진단할 수 있을 것이다.

본 연구는 Borchert(2011)의 정치경력 경로 유형 분류¹⁾를 이론적 기반으로 하여, 이를 한국적 맥락에 맞게 재구성한 연구 분석틀을 설정하였다. 단일 경로, 반복 경로, 전략 경로, 복합 경로라는 네 가지 정치경로를 유형화하고, 이들 유형이 시간과 직위에 따라 어떻게 분포하는지를 분석하고자 한다. 이를 위해 1995년 이후 실시된 전국동시지방선거에서의 기초단체장·광역단체장 그리고 국회의원선거에서의 당선자 전수 데이터를 수집하고 시계열 패널 데이터를 구축하였다. 동일인 기준으로 경력 흐름을 정비함으로써 정치인의 동일 직위 반복, 직위 간 이동, 전략적 복귀 등 다양한 정치경로를 체계적으로 식별할 수 있는 실증 분석 기반을 마련하였다.

이를 통해 다음의 연구 질문에 답하고자 한다. 첫째, 한국 선거에서 정치인의 경력 이동은 어떠한 경로 유형으로 나타나며, 시기별로 어떤 분포 변화를 보이는가? 둘째, 기초-광역-중앙 간 경력 이동은 제도화된 반복 경로로 작동하고 있는가, 아니면 특정 시기에만 나타나는 일시적 현상에 불과한가? 이러한 질문을 바탕으로 본 연구는 정치인의 경로가 제도화된 경력 구조로 기능하고 있는지, 혹은 우발적이고 비체계적인 흐름에 가까운지를 실증적으로 검토하고자 한다.

본 논문은 다음과 같은 순서로 구성된다. II장에서는 정치경력 이동에 관한 선행연구를 검토하고, 정치적 야망 이론, 정치적 사다리 개념, 그리고 다층적 정치체계에서의 경력 이동 이론을 중심으로 이론적 배경을 정리한다. III장에서는 본 연구에서 구축한 시계

1) Borchert, J, "Individual ambition and institutional opportunity: a conceptual approach to political careers in multi-level systems", *Regional and Federal Studies*, vol. 21, no. 2, 2011, pp.117-140.

열-패널 데이터와 분석틀을 제시하고, 정치경로 유형의 분류 기준 및 분석 전략을 설명한다. IV장에서는 정치경로 유형별 분포와 시기별·직위별 변화 추이를 실증 분석하고, 반복 경로·전략경로·복합 경로의 정치적 함의를 중심으로 해석한다. 마지막으로 V장 결론에서는 정치경력 이동이 단선적 승진 경로가 아니라, 반복·복귀·하향 등 다양한 경로가 상존하는 다층 구조임을 규명하며, 한국 정치에서 경력의 제도화 수준을 진단하고 향후 연구 과제를 제시한다.

II. 선행연구 및 이론적 배경

정치경력 이동에 관한 연구는 민주주의 제도가 안정화된 국가를 중심으로 오랫동안 축적되어 왔으며, 특히 지방 선출직이 중앙 정치엘리트의 성장 경로로 기능해왔다는 점에서 지속적인 학술적 관심을 받아왔다. Schlesinger(1966)는 미국 하원을 대상으로 한 고전적 연구에서 정치적 야망(political ambition)을 단절형(discrete), 정태형(static), 상향형(progressive)의 세 가지로 구분하고, 그 중 상향형 야망이 경력 이동의 주요 동인임을 강조하였다.²⁾ 그는 “정치경력은 무질서하게 진행되지 않는다(Political careers do not proceed chaotically)”고 지적하며, 정치경력 이동이 개인의 자율적 선택이 아니라 제도적 조건과 정치 환경에 따라 구조화된 결과임을 제시하였다.³⁾ 이후로 정치인의 야망에 초점을 맞춘 정치경력 이동 연구가 꾸준히 진행되었다.⁴⁾

이러한 접근은 정치적 사다리(political ladder)라는 개념을 통해 제도적 경로의 존재를 전제한다. Francis & Kenny(1999)는 국가의 영토적 구조가 정치 경로의 기본 틀을 제공한다⁵⁾고 보았으며, Maestas et al.(2006)은 정치적 야망과 출마 결정이 서로 다른 요인

2) Schlesinger, Joseph A, *Ambition and Politics: Political Careers in the United States*, Chicago: Rand McNally, 1966.

3) *Ibid.*

4) Black, Gordon S, “A Theory of Political Ambition: Career Choices and the Role of Structural Incentives”, *The American Political Science Review*, vol. 66, no. 1, 1972, pp.144-159.; Rohde, David W. “Risk-bearing and progressive ambition: The case of members of the United States House of Representatives”, *American Journal of Political Science*, vol. 23, no. 1, 1979, pp.1-26.; Bledsoe, Timothy, *Careers in City Politics: The Case for Urban Democracy*, University of Pittsburgh Press, 1993.; Samuels, David, “Ambition and Competition: Explaining Legislative Turnover in Brazil”, *Legislative Studies Quarterly*, vol. 25, no. 3, 2000, pp.481-497.

5) Francis, Wayne L., & Lawrence W. Kenny. *Up the Political Ladder: Career Paths in US Politics*, SAGE, 1999.

에 의해 영향을 받는다는 2단계 모델을 제시하며 구조적 제약 요인에 주목하였다.⁶⁾ 또한 Polsby(1968)⁷⁾를 중심으로 한 제도화 이론은 정치조직의 제도화 수준과 정치인의 경력 지속성 간의 상관관계를 분석하며, 정치경력 of 안정성과 반복성을 제도적 조건과 연계해 설명하는 이론적 기반을 제공하였다.

최근 유럽에서는 다층적 정치체계(multi-level systems) 하에서 정치경력 이동이 제도 변화 및 정치 전문화와 어떻게 연결되는지를 분석하는 연구들이 활발히 전개되고 있다.⁸⁾ 특히, Borchert(2011)는 정치경로 유형을 단방향 경로(unidirectional pattern), 대안적·등가적 경로(alternative or equivalent pattern), 통합 회로(integrated circuits)로 구분하고 이러한 경로는 정치인이 속한 제도, 정당 구조, 지역 정치자산 등에 따라 상이하게 형성된다고 보았다.⁹⁾ 그는 또한 특정 경로가 반복되면 해당 제도를 안정화하는 피드백 효과가 발생한다고 분석하였다.¹⁰⁾

이러한 연구는 한국 정치에서의 경력이동을 분석하는 데도 중요한 시사점과 유의미한 해석틀을 제공한다. 예를 들어, 국회의원이 기초단체장에 출마하는 사례는 겉으로는 하향 이동처럼 보일 수 있으나, 지방정치의 제도화와 전문화가 진전된 맥락에서 전략 경로로 이해될 수 있다. 중앙과 지방을 모두 경험한 정치인의 증가 추세는 승진형 경력 경로 이외의 복합적 경로가 작동하고 있음을 시사하며, 이는 한국 정치경력 구조의 다층성과 복잡성을 보여줌과 동시에 새로운 유형의 복합 경력 경로 가능성을 제시한다.

국내에서도 정치엘리트 충원과 관련된 연구들이 다양한 층위에서 꾸준히 진행되었

6) Maestas, Cherie D., Sarah Fulton, L. Sandy Maisel and Walter J. Stone, "When to Risk It? Institutions, Ambitions, and the Decision to Run for the U. S. House", *The American Political Science Review*, vol. 100, no. 2, 2006, pp.195-208.

7) Polsby, Nelson W. "The Institutionalization of the US House of Representatives", *American Political Science Review*, vol. 62, no. 1, 1968.

8) Stolz, K, "Moving up, moving down: Political careers across territorial levels", *European Journal of Political Research*, vol. 42, no. 2, 2003, pp.223-248.; Stolz, K, "The regionalization of political careers in Spain and the UK", *Regional and Federal Studies*, vol. 21, no. 2, 2011, pp.223-243.; Dodeigne, Jérémy, "(Re-) assessing career patterns in multi-level systems: insights from Wallonia in Belgium", *Regional & Federal Studies*, vol. 24, no. 2, 2014, pp.151-171.; López, F. A. S., & Tatham, M, "Regionalization with Europeanization? The rescaling of interest groups in multi-level systems", *Journal of European Public Policy*, vol. 25, no. 5, 2018, pp.764-786.; Di Capua, R., Pilotti, A., Mach, A., & Lasseb, K, "Political professionalization and transformations of political career patterns in multi-level states: The case of Switzerland", *Regional & Federal Studies*, vol. 32, no. 1, 2022, pp.95-114.

9) Borchert, J, "Individual ambition and institutional opportunity: a conceptual approach to political careers in multi-level systems", *Regional and Federal Studies*, vol. 21, no. 2, 2011, pp.117-140.

10) *Ibid.*

다.¹¹⁾ 그러나 대부분 정치인의 인구사회학적 특성이나 상향 이동에 초점을 두고 있으며 정치경력 이동의 반복성, 구조적 제약, 제도 조건과의 상호작용에 대한 체계적 분석은 미흡한 실정이다. 황아란·서복경(2014)은 이러한 한계를 인식하고 지방선출직 공직자의 경력을 수작업으로 직접 구축하여 상향 이동 유형을 분석¹²⁾하였으나, 정치경력 구조의 제도화 여부까지는 실증적으로 검토하지 못하였다. 홍재우(2014)는 지방과 중앙 간 인적 이동과 흐름을 개념도로 시각화하고 기존의 일방향 사다리 모델에 의문을 제기¹³⁾했지만, 여전히 반복·복합 경로에 대한 분석은 미진하였다.

이러한 선행연구의 한계를 보완하고자 본 연구는 정치경력 이동을 단일한 승진 경로가 아닌, 반복성과 전략적 이동, 다양한 직위 간의 복합적 흐름을 반영하는 제도화된 경로 구조로 이해하고자 한다. Borchert(2011)의 이론을 토대로 하되, 한국 정치의 제도적 맥락과 실증적 특수성을 반영하여 ‘단일 경로’, ‘반복 경로’, ‘전략 경로’, ‘복합 경로’라는 네 가지 정치경력 유형을 재구성하였다. 이러한 경로 유형화는 기존의 상향 이동 중심 설명을 넘어 정치인의 경력이 실제로 어떠한 구조 속에서 재생산되고 있는지를 분석할 수 있는 실증적 기반을 제공한다. ‘단일 경로’는 단 한 번의 당선으로 정치경력을 마감하는 유형, ‘반복 경로’는 동일 직위에서 반복적으로 당선되는 유형, ‘전략 경로’는 상·하위 직위 간 전략적 이동이 있는 경우를 의미하며, 마지막으로 ‘복합 경로’는 다양한 직위 경험과 반복·이동이 혼합된 고도 구조화된 유형을 의미한다. 이러한 네 가지 유형은 Borchert(2011)의 분류와 일대일로 대응하는 것이 아니라, 한국 정치의 제도적 특수성과 반복·재진입 경로의 실재를 반영하여 경험적으로 재구성한 것이다. 예컨대, 반복 경로는 통합회로형의 일부 성격을 내포하되, 동일 직위 내 반복성이 더 두드러지는 한국 정치의 특수성을 반영한 경로로 구성하였다.

다음 장에서는 이론적 논의를 바탕으로 구축한 정치경력 경로유형 분석틀과 연구 설계

11) 유승익·문우진, “한국 국회의원 충원방식과 대표성: 7대에서 17대 국회의원 선거 분석”, 『의정연구』, 제13권 제1호, 한국의회발전연구회, 2007, pp.101-127.; 김석우·전용주, “18대 총선 당선자 결정요인 분석: 정치적 충원을 중심으로”, 『한국시민윤리학회보』, 제21권 제2호, 한국시민윤리학회, 2008, pp.151-169.; 이준한, “지방직 출신 국회의원의 충원과 특징”, 『한국정치연구』, 제18권 제3호, 한국정치학회, 2009, pp.61-85.; 박명호·한기영, “한국 지방정치 엘리트 충원의 계속성과 변화에 대한 시론: 최근 지방선거를 중심으로”, 『한국정당학회보』, 제10권 제2호, 한국정당학회, 2011, pp.91-131.; 이승철, “지방의원 충원의 특성과 변화 양상: 대구광역시 기초의원을 중심으로”, 『한국자치행정학회보』, 제29권 제2호, 한국자치행정학회, 2015, pp.151-173.

12) 황아란·서복경, “지방 선출직 공직자의 경력 상향이동에 관한 연구: 제3~5회 지방선거를 중심으로”, 『한국정당학회보』, 제13권 제2호, 한국정당학회, 2014, pp.165-192.

13) 홍재우, “지방자치의 정치화와 민주주의 그리고 정당”, 『21세기정치학회보』, 제24권 제3호, 21세기정치학회, 2014, pp.135-160.

를 제시한다. 특히 전국동시지방선거 및 국회의원 선거 당선자 전수 데이터를 통합한 시계열 패널 데이터 구축 방식과, 경력 흐름을 식별하기 위한 분류 기준, 변수 설계 및 분석 전략을 상세히 설명함으로써, 본 연구가 갖는 방법론적 차별성과 분석틀의 타당성을 구체적으로 입증하고자 한다.

Ⅲ. 연구방법과 분석틀

본 연구는 1995년 이후 실시된 전국동시지방선거 및 국회의원선거의 당선자 데이터를 활용하여, 정치인의 경력 이동 경로를 실증적으로 분석하고자 한다. 이를 위해 동일 인물의 직위별 경력 흐름을 시계열적으로 재구성한 패널 데이터를 구축하고, 정치경력 유형의 구조적 특성을 정량적으로 식별할 수 있는 분석틀을 설계하였다. 본 장에서는 연구대상 및 데이터 구축 방식, 그리고 정치경력 유형 분류를 위한 분석 개념과 설계 논리를 차례로 제시한다.

1. 연구대상 및 분석자료 구축

본 연구는 제1회 전국동시지방선거(1995년)부터 제8회 전국동시지방선거(2022년), 제15대 국회의원선거(1996년)부터 제22대 국회의원선거(2024년)까지 약 30년에 걸친 전국 선거를 대상으로 한다.¹⁴⁾ 분석 대상은 기초단체장, 광역단체장, 국회의원 선거의 당선자로 한정하였다. 기초의원 및 광역의원은 제도상 정치경력 하층부에 해당하나, 통합적이고 신뢰 가능한 데이터베이스가 부재하고 경력 식별이 어려운 현실적 제약으로 인해 본 연구에서는 포함하지 않았다. 이로 인해 정치적 사다리의 전 구조를 포괄적으로 분석하기에는 일정한 한계가 존재하지만, 기초-광역-중앙으로 이어지는 핵심 직위 간 경력 이동을 시계열로 분석한 최초의 실증 연구라는 점에서 의의를 가진다.

최종 분석 자료는 총 4,330건의 당선 사례로 구성되며, 중복을 제거한 고유 인물 수는 2,450명으로 파악되었다. 각 인물은 성명과 생년월일을 기준으로 고유 식별자(패널 ID)를 부여하여 동일 인물의 선거별 직위 변화를 추적할 수 있도록 하였다. 이를 바탕으로

14) 제1회 전국동시지방선거(1995년)의 당선자 임기는 3년으로 운영되었으며 제2회 선거(1998년)부터는 지방자치단체장 및 지방의회의 임기가 4년으로 고정되었다. 본 연구의 시계열 구성은 해당 선거의 실시 시기를 기준으로 하며, 본 연구는 정기 선거의 당선자만을 분석 대상으로 하며, 보궐선거 당선자는 포함하지 않는다.

각 인물의 정치경력을 연도별로 정렬하고, 시계열 패널 데이터 구조로 재구성하였다. 이 데이터는 정치인의 동일 직위 반복, 직위 간 이동, 전략적 복귀 등의 경로를 실증적으로 식별할 수 있는 기초 자료가 된다. 본 연구에서 구축한 시계열 패널 데이터는 정치경력 이동의 구조적 분포와 추세를 탐색적으로 분석하기 위한 것이다.¹⁵⁾

기본적인 데이터는 중앙선거관리위원회 선거통계시스템의 역대 선거 당선자 정보를 활용하였다. 다만 제15대(1996년) 및 제16대(2000년) 총선의 전국구 당선자는 선관위 시스템에 수록되어 있지 않아, 국회 홈페이지의 역대 국회의원 명부를 보완적으로 활용하였다. 일부 정보 누락 또는 식별 불가능 사례는 언론보도, 공공 데이터베이스, 기타 온라인 공개자료를 통해 교차 검증하였다.

데이터 구축 과정에서는 선출직 이외의 행정직, 정당직 경력은 모두 제외하였고, 당선 여부가 불분명하거나 직위 확인이 어려운 경력 항목은 일괄 제거하였다. 최종적으로 정치인의 정치경력에는 각 선거에서의 당선 이력을 기준으로 구성되었으며, 전직 여부, 당선 횟수, 직위 간 이동 여부 등 정치경력 이동 유형 분류에 필요한 핵심 변수들이 체계적으로 파생되었다.

2. 분석 개념과 정치경로 유형

정치경로 유형은 정치인의 경력 이동이 어떠한 구조와 패턴 속에서 형성되는지를 구분한 분석 단위이다. 본 연구는 Borchert(2011)의 분류체계를 이론적 기반으로 삼되, 실증 자료의 구조와 한국 정치의 제도적 맥락에 맞게 이를 재구성하였다. Borchert(2011)는 다층적 정치체계 하에서 정치인의 경력을 위계적 상향 경로인 단방향 경로(unidirectional pattern), 지위 간 등가적·대안적 이동을 의미하는 대안적 경로(alternative or equivalent career pattern), 다양한 직위를 순환적으로 경유하는 통합 회로(Integrated Circuits)로 구분한 바 있다. 이와 같은 분류는 정치경력이 단선적인 승진 구조로만 설명될 수 없으며, 제도 및 정당의 작동 방식에 따라 다양한 형태로 구성된다는 점을 시사한다.

본 연구는 이러한 이론적 틀을 토대로 한국적 실증 분석에 적합하도록 정치경로 유형을 네 가지로 세분화하였다. <표 1>에 정리한 각각의 정치경로 유형은 정치경력의 반복성, 직위 간 이동, 순환성의 유무를 기준으로 구분되며, 이후 장에서 시기별·직위별 분포를 중심으로 분석될 것이다.

15) 본 연구의 패널 데이터는 통계적 추정이나 계량적 모형 검증을 위한 것이 아니라, 1995년 이후 당선자 전수를 기반으로 한 탐색적 분석용 자료이다. 따라서 회귀분석 등 정교한 계량 검증은 후속 과제로 남겨두었으며, 본 논문에서는 경향과 구조적 특성을 실증적으로 제시하는 데에 중점을 두었다.

〈표 1〉 정치경로 유형

경로유형	정 의
단일 경로 (Single-path)	단일한 종류의 선출직에서 단 1회만 당선된 경우 (등장 1회, 직위 이동 없음)
반복 경로 (Repetitive-path)	동일한 선출직 직위에서 2회 이상 반복하여 당선된 경우
전략 경로 (Strategic-path)	서로 다른 두 직위를 이동한 경우 (예: 국회→광역, 기초→국회 등)
복합 경로 (Composite-path)	세 가지 선출직을 모두 경험했거나, 반복형과 전략형이 혼합된 경우

* 출처: Borchert(2011)의 분류체계를 한국 정치의 제도적 맥락에 맞도록 재구성하여 저자 작성.

이러한 네 가지 유형은 Borchert(2011)의 세 가지 유형과 직접적으로 일치하지는 않으며, 한국 정치의 제도 구조, 정당 충원 방식, 지방-중앙 간 경력 반복 및 복귀 빈도 등을 반영한 경험적 재구성의 결과이다. 본 연구는 Borchert(2011)의 경로 유형화를 단순히 차용하지 않고, 한국 정치의 제도적 맥락을 반영하여 경험적으로 재구성하였다. 그가 제시한 단방향·등가적·통합회로형 경로는 다층적 제도 구조를 전제로 한 보편적 분류라는 점에서 중요한 의의를 가지지만, 한국의 경우 지방자치 부활 이후 경력 이동에서 반복과 재진입, 복귀의 비중이 뚜렷하게 나타난다는 특수성이 존재한다. 따라서 본 연구는 Borchert(2011)의 세 가지 분류를 그대로 적용하기보다, 경험적 자료에서 도출된 경향을 반영하여 ‘단일 경로-반복 경로-전략 경로-복합 경로’라는 네 가지 유형으로 변형하였다. 이는 그가 강조한 제도적 조건에 따른 경로 다양성 논지를 계승하면서, 한국 정치에서 확인되는 반복성·순환성이라는 경험적 특징을 설명하기 위한 조정으로 이해할 수 있다. 예를 들어, 단일 경로와 반복형 경로의 경우 Borchert(2011)의 분류에는 명시적으로 포함되어 있지 않지만, 제도화된 경로 구조의 미성숙성과 경력 지속성의 낮은 수준을 반영하기 위한 실증적 필요에 따라 도입되었다. 반면, 복합 경로는 Borchert(2011)의 통합 회로 유형과 유사성을 가지나, 반복과 이동이 모두 포함된 경로로 정의됨으로써 경력 구조의 고도화된 형태로 간주된다.

예를 들어, 정치인 A가 2006년 기초단체장으로 처음 당선되고 2010년에 재선되었으며, 이후 2018년에는 광역단체장으로 당선되었다면, 이 인물은 반복형(기초 2회) + 전략형(기초 → 광역)을 모두 포함하므로 복합 경로에 해당한다. 반면, 단 한 번 국회의원으로 당선된 후 이후 선출직 경험이 없는 정치인 B는 단일 경로로 분류된다. 또 다른 정치

인 C가 2002년 국회의원, 2010년 광역단체장으로 당선된 경우는 명확한 전략형 경로로 분류되며, 동일 직위에 3회 연속 당선된 정치인 D의 정치경로유형은 반복형 경로로 분류된다.

이러한 정치경로 유형화는 단순한 경력 기술이 아니라, 정치인의 경력이 특정 제도 및 정당 구조 속에서 어떻게 형성·재생산되는지를 파악하기 위한 해석적 분석틀로 기능한다. 특히 경력의 반복성과 이동 경로가 누적되거나 교차될수록, 정치인의 경로는 개인의 전략을 넘어 제도적 구조의 일부로 작동하게 된다. 본 연구는 이와 같은 정치경로 유형을 중심으로, 정치경력 이동이 한국 정치 내에서 어떠한 구조로 제도화되고 있는지를 규명하고자 한다.

3. 분석 전략 및 연구 가설

정치경력 유형별 분포와 구조를 실증적으로 파악하기 위하여, 본 연구는 다음과 같은 분석 절차를 설계하였다. 연구 가설의 설정은 단순한 직관적 추정이 아니라, 기존 연구와 제도적 맥락에서 도출된 논리적 귀결에 기반한다. 국회의원과 광역단체장은 정당 공천 구조가 강하게 작동하고 장기 정치경력자들이 집중되는 직위로서, 기존 연구에서도 경력 이동자의 누적이 확인되어 왔다.¹⁶⁾ 반면 기초단체장은 개방성이 높은 직위로 평가되며 신규 진입자의 비중이 크다는 점이 여러 선행연구에서 반복적으로 제시되었다.¹⁷⁾ 따라서 본 연구의 가설은 이러한 선행연구의 축적과 한국 정치의 제도적 조건을 반영하여 도출된 것으로, 경력 이동자의 증가가 직위별로 상이하게 나타날 것이라는 검증 가능한 명제에 해당한다.

첫째, 전체 분석 대상인 2,450명의 고유 인물을 기준으로 각 정치경로 유형별 고유 인물 수와 총 등재 수(중복 포함)를 집계함으로써, 경로 유형의 전반적 분포와 중복 출현 양상을 파악한다. 둘째, 각 선거 연도별로 경로 유형의 등장 비율 변화를 시계열로 분석하여, 정치경력 이동의 시기별 집중도와 구조적 전환점을 식별한다. 셋째, 세 직위(기초단체장, 광역단체장, 국회의원)별로 정치경로 유형의 분포를 교차 분석함으로써, 직위별 정치경력 구조의 차이를 비교한다. 이러한 분석은 정치경력이 단순한 개인 이력의 누적이 아니라, 특정 제도와 정당 구조 속에서 유형화된 경로로 재생산되고 있음을 실증적으로

16) 황아란·서복경, “지방 선출직 공직자의 경력 상향이동에 관한 연구: 제3~5회 지방선거를 중심으로”, 『한국정당학회보』, 제13권 제2호, 한국정당학회, 2014, pp.165-192.;

17) 박명호·한기영, “한국 지방정치 엘리트 층원의 계속성과 변화에 대한 시론: 최근 지방선거를 중심으로”, 『한국정당학회보』, 제10권 제2호, 한국정당학회, 2011, pp.91-131.

검토하기 위한 것이다. 이를 토대로, 본 연구는 다음과 같은 분석 가설을 설정한다.

가설 1. 광역단체장과 국회의원 당선자 집단에서 정치경력 이동자의 비중은 시기별로 유의미하게 증가할 것이다.

가설 2. 기초단체장 집단에서는 정치경력 이동자의 비중 증가가 상대적으로 미약할 것이다.

두 가설은 정치경력 이동이 단순한 시간의 흐름에 따라 증가하는 것이 아니라 직위별로 상이한 제도적 조건과 정당 충원 메커니즘의 영향을 받는다는 점을 전제로 한다. 따라서 가설 검증은 정치경력의 제도화 구조가 특정 직위를 중심으로 다르게 구성되고 있음을 실증적으로 드러내는 기제로 작동할 것이다. 아울러 분석 과정에서 전략 경로가 특정 직위(특히, 국회의원을 중심으로) 집중되는 경향이 확인될 경우, 이는 설정된 가설과 별개로 정치경력 이동의 중심성과 방향성을 시사하는 중요한 발견으로 해석될 수 있다. 이러한 경향은 정당의 후보자 전략, 정치 경로의 자원 집중 효과, 중앙정치의 구조적 위상과 같은 요소들과 결합하여 해석될 수 있다.

IV. 정치경력 이동의 실증 분석 결과

1. 기초 분석

정치인의 경력 이동을 실증적으로 분석하기 위해서는 먼저 각 선거에서 당선된 인물들이 어떤 경력 상태에서 진입하였는지를 확인할 필요가 있다. 이를 위하여 국회의원, 광역단체장, 기초단체장 선거에 당선된 인물들을 대상으로 선거연도별로 경력 구분(초선, 재선 이상, 정치경력 이동자)을 수행하였다. 이러한 구분은 본격적인 정치 경로 유형 분석에 앞서, 정치권 내 진입과 재진입, 그리고 직위 간 경력 전환이 실제로 어떤 구조로 형성되어 있는지를 보여주는 기초 자료로 기능한다.

다음의 <표 2>는 각급 선거에서 최초 당선자, 즉 초선의 비중이 높은지, 혹은 타 직위에서의 경력 전환을 통해 해당 직위에 진입한 경우가 얼마나 되는지를 종합적으로 보여준다. 정치경력 이동자는 해당 선거에서 당선된 사람이 직전 선거 또는 그 이전에 다른 선출직을 이미 경험한 경우, 즉 타 직위로부터의 경력 전환을 의미한다. 정치경력 이동자는 II장의 분석틀에서 제시한 전략형과 복합 경로의 상당수를 포함하며 반복형 경로와는 개념적으로 구분된다. 본 절에서는 경로 유형 분석과는 별도로 다른 직위 경험 유무에

따른 이동 경력 자체에 주목한다.

〈표 2〉 정치경력 이동자, 재선 이상, 초선 분포 및 비율 (1995년~2024년)

직위구분	선거연도	정치경력 이동자 (명 / %)		재선 이상 (명 / %)		초선 (명 / %)		합계
광역단체장	1995	0	0.0%	0	0.0%	15	100.0%	15
광역단체장	1998	2	12.5%	8	50.0%	6	37.5%	16
광역단체장	2002	4	25.0%	7	43.8%	5	31.3%	16
광역단체장	2006	8	50.0%	4	25.0%	4	25.0%	16
광역단체장	2010	5	31.3%	9	56.3%	2	12.5%	16
광역단체장	2014	11	64.7%	3	17.6%	3	17.6%	17
광역단체장	2018	8	47.1%	7	41.2%	2	11.8%	17
광역단체장	2022	10	58.8%	5	29.4%	2	11.8%	17
국회의원	1996	0	0.0%	0	0.0%	299	100.0%	299
국회의원	2000	6	2.2%	128	46.9%	139	50.9%	273
국회의원	2004	12	4.0%	94	31.4%	193	64.5%	299
국회의원	2008	12	4.0%	155	51.8%	132	44.1%	299
국회의원	2012	10	3.3%	141	47.0%	149	49.7%	300
국회의원	2016	15	5.0%	155	51.7%	130	43.3%	300
국회의원	2020	16	5.3%	138	46.0%	146	48.7%	300
국회의원	2024	10	3.3%	163	54.3%	127	42.3%	300
기초단체장	1995	0	0.0%	0	0.0%	230	100.0%	230
기초단체장	1998	0	0.0%	150	64.7%	82	35.3%	232
기초단체장	2002	2	0.9%	86	37.1%	144	62.1%	232
기초단체장	2006	1	0.4%	88	38.3%	141	61.3%	230
기초단체장	2010	4	1.8%	97	42.5%	127	55.7%	228
기초단체장	2014	4	1.8%	124	54.9%	98	43.4%	226
기초단체장	2018	3	1.3%	86	38.1%	137	60.6%	226
기초단체장	2022	9	4.0%	80	35.4%	137	60.6%	226
합계		152	3.5%	1,728	39.9%	2,450	56.6%	4,330

* 출처: 중앙선거관리위원회 선거통계시스템(<http://info.nec.go.kr/>)·대한민국국회 홈페이지(www.assembly.go.kr) 및 웹 검색을 바탕으로 저자 재구성. (검색일: 2025.06.15).

〈표 2〉에서 확인되듯, 기초단체장은 전체 기간을 통틀어 초선의 비율이 항상 50~70%

이상으로 높은 수준을 유지하고 있으며, 정치경력 이동자의 비중도 미미하게만 증가하는 경향을 보인다. 이는 기초단위 정치가 중앙정치와 달리 개방성 또는 유입성이 높은 경로를 보여주며, 정치권 외부에서 신규 진입하는 초선의 비율이 꾸준히 유지되고 있다는 점에서 정치경력의 제도화 정도가 상대적으로 낮은 수준에 머물고 있음을 시사한다. 광역단체장은 초기(1995년~2002년)까지 초선 중심의 구성비가 높았으나, 이후 반복적 당선자 또는 타 직위 경력자의 비중이 점차 확대되면서 2010년 이후로는 전체의 절반 이상이 재선 또는 타 직위로부터의 이동자, 즉 정치경력 이동자로 구성되었다. 이는 광역단위에서 정치경력의 누적성과 반복성이 제도적으로 구조화되고 있음을 보여준다. 국회의원의 경우에는 분석 기간 첫해인 1996년을 제외하고 항상 일정 비율 이상의 재선·경력 이동자가 포함되어 있으며, 특히 2000년 이후에는 정치경력 이동자와 재선 이상 경력자가 절반 이상을 차지하고 있다. 이는 국회의원이 정치경력의 도달점 또는 중심 노드로 기능하고 있으며, 정당 충원 구조의 장기화·전문화와도 연결되어 있음을 시사한다. 이러한 경향은 이후 분석하게 될 정치경로유형이 단순한 개인의 전략이나 선거 결과의 우연에 의한 것이 아니라, 각 직위의 제도적 특성과 정당의 후보자 충원 구조, 나아가 정치경력의 구조화 수준과 밀접하게 연관되어 있음을 시사한다.

다음으로는 정치경력 이동의 구조를 간결하게 파악하기 위하여 연구의 분석틀에 따라 정의된 네 가지 정치 경로 유형인 단일 경로, 반복형 경로, 전략 경로, 복합 경로의 전체 분포를 검토한다. 분석은 1995년 이후 당선자를 전수 기준으로 수행되었으며, 고유 인물 기준과 총 등재 수 기준을 함께 제시함으로써 정치경력의 누적성과 제도화 양상을 동시에 파악하고자 실시하였다. 고유 인물 수는 패널 ID 기준 중복 제거된 정치인의 수를 의미하며, 총 등재 수는 동일 인물이 여러 차례 당선된 경우를 모두 포함한 수치를 의미한다. 정치경력 이동 유형별 분포 분석 결과는 다음 <표 3>과 같다.

<표 3> 정치경력 이동 유형별 분포

경로유형	고유 인물 수	고유 인물 비율	총 등재 수	총 등재 비율
단일 경로	1,355	55.3%	1,394	32.2%
반복형 경로	1,022	41.7%	2,654	61.3%
전략 경로	49	2%	164	3.8%
복합 경로	24	1%	118	2.7%
합계	2,450	100%	4,330	100%

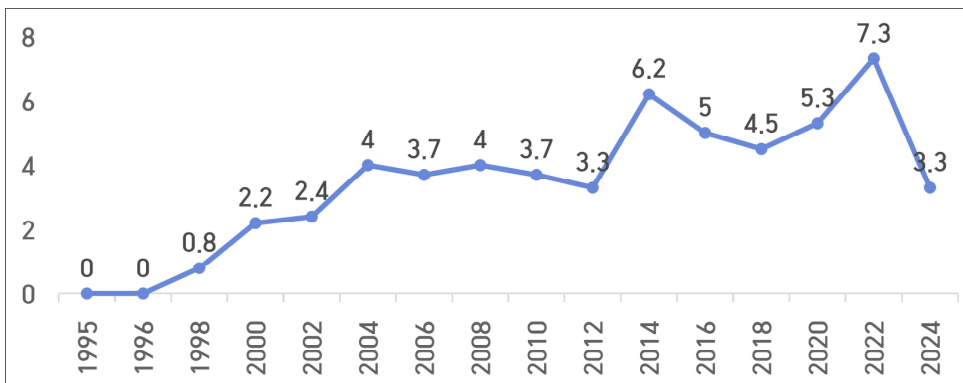
* 출처: 저자 작성.

가장 많은 비중을 차지하는 유형은 반복형 경로로 고유 인물 기준 약 41.7%, 총 등재 수 기준으로는 전체의 61.3%를 차지한다. 전략 경로는 상하 또는 수평 이동이 수반되는 경로로, 총 등재 수 기준 약 3.8% 수준이다. 지방 → 중앙 혹은 국회 → 지방 등 정당 전략이나 정치적 생존을 위한 재배치 전략이 현실에서 기능하고 있음을 보여주는 정황으로 해석된다. 복합 경로는 정치인이 세 가지 직위를 모두 경험하거나, 반복형과 전략형이 혼합된 경우로, 고유 인물 기준으로는 약 1% 정도로 소수에 해당하나 정치경력 다층성과 순환성이 제도화될 수 있다는 가능성을 시사한다. 반면 단일 경로는 한 차례 당선 이후 정치권을 이탈한 경로로, 고유 인물 기준 전체의 절반 이상을 차지한다.

2. 정치경력 이동자의 시기별·직위별 변화 분석

정치경력 이동자의 시기별 분포를 분석하는 것은, 정치경력 축적과 이동이 단순한 개인 선택이 아닌 제도적 구조 속에서 반복적으로 재생산되고 있는지를 실증적으로 검토하기 위한 핵심 절차이다. 본 절에서는 1995년부터 2024년까지 실시된 총 22회의 선거(국회의원, 광역단체장, 기초단체장)를 대상으로 각 선거 연도별 정치경력 이동자의 비율이 시간의 흐름에 따라 어떻게 변화하는지를 추적하였다.

앞서 정의한 바와 같이 정치경력 이동자는 해당 선거에서 당선된 인물이 과거에 다른 종류의 선출직(기초단체장, 광역단체장, 국회의원)을 이미 경험한 경우를 의미한다. 이들은 대체로 반복형, 전략형, 복합 경로에 포함되며 단일 경로와는 명확히 구분된다. 다음의 <그림 1>은 선거연도별(X축) 전체 당선자 대비 정치경력 이동자 비중(Y축)을 시각화한 것으로, 직위 구분 없이 통합된 시계열 분포를 보여준다.



* 출처: 저작 작성.

<그림 1> 정치경력 이동자 비중(%)의 시계열 분포(1995년~2024년, 전체 직위 기준)

전체적으로 정치경력 이동자의 수와 비율은 점진적으로 증가하고 있으나, 개별 선거에서는 일정한 변동성이 관찰된다. 특히 지방선거가 실시된 해(1995, 1998, 2002, 2006, 2010, 2014, 2018, 2022)와 국회의원 총선거가 있던 해(1996, 2000, 2004, 2008, 2012, 2016, 2020, 2024) 간에는 뚜렷한 차이가 존재한다. 지방선거에서는 기초단체장의 초선 비중이 높기 때문에 경력 이동자의 비율이 상대적으로 낮은 반면, 국회의원 선거에서는 정당 중심의 후보자 재배치가 활발하게 작동하면서 경력 이동자 비중이 높아지는 경향이 있다. 다만 2014년과 2022년 지방선거는 예외적으로 경력 이동자의 비중이 크게 증가하였다. 이러한 변동은 단순한 추세로 설명하기 어렵고, 당시 선거 환경이나 정당 공천 전략 등 제도적 요인이 복합적으로 작용했을 가능성이 있다. 본 연구의 분석 범위를 넘어서는 부분이지만, 이 예외적 증가가 제도·정당 차원의 변동과 연계되었을 개연성은 후속 연구 과제로 남는다.

특히 2014년 이후 지방선거에서는 정치경력 이동자의 비율이 6%를 넘기 시작했고, 2022년에는 7.3%로 최고치를 기록하였다. 이러한 추세는 다음과 같은 구조적 요인이 작동하고 있음을 시사한다. 첫째, 정당 공천 시스템이 후보자의 정치적 경험을 중시하고 있으며, 둘째, 낙선 또는 중앙정치 이탈 이후 지방정치로의 전략적 복귀가 점차 제도화되고 있으며, 셋째, 정치경력 반복과 이동을 허용하는 제도적 여건이 확대되고 있다는 점이다.

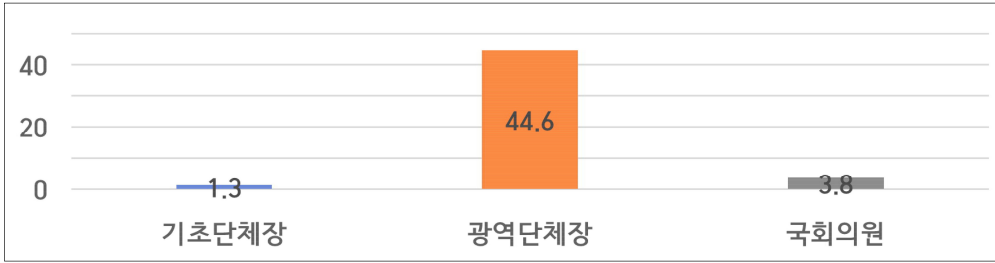
이상의 분석은 첫 번째 연구 가설, ‘광역단체장과 국회의원 집단에서 정치경력 이동자의 비중은 시기적으로 유의미하게 증가할 것이다’는 명제를 전반적으로 지지한다. 정치경력 이동이 시간이 지남에 따라 점진적으로 제도화되고 있음을 실증적으로 확인할 수 있었다.

다음으로는 정치경력 이동자의 비율이 직위별로 어떻게 상이하게 분포하는지를 분석한다. 이는 두 번째 연구 가설인 ‘기초단체장 집단에서는 정치경력 이동자의 비중 증가가 상대적으로 미약할 것이다’라는 명제를 검증하기 위한 단계로, 각 직위의 정치적 구조와 경력 진입 조건의 차이를 실증적으로 보여주는 분석이다.

〈표 4〉 직위별 정치경력 이동자 분포(1995년~2024년)

직위구분	전체 당선자(명)	정치경력 이동자(명)	정치경력 이동자 비율 (%)
기초단체장	1,828	23	1.30%
광역단체장	130	58	44.60%
국회의원	2,372	91	3.80%

* 출처: 저작 작성.



* 출처: 저작 작성.

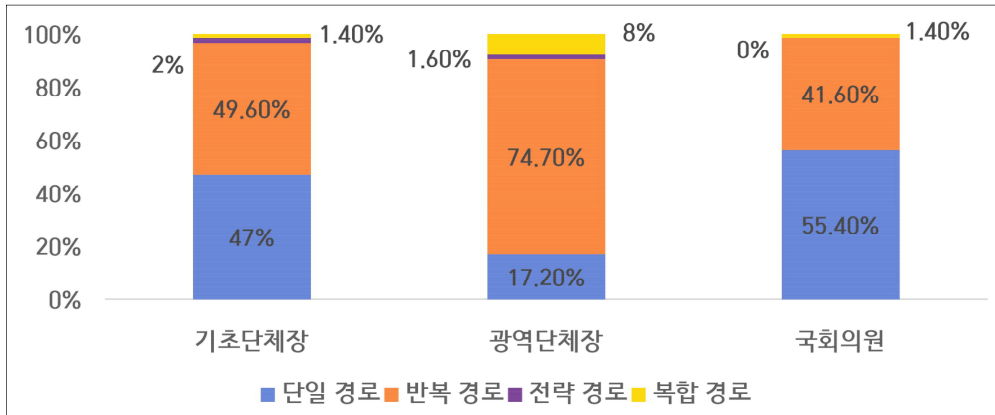
〈그림 2〉 직위별 정치경력 이동자 비율 비교(1995년~2024년)

〈표 4〉와 〈그림 2〉에서 확인할 수 있듯이 광역단체장은 전체 당선자의 약 절반이 정치경력 이동자에 해당하며, 이는 기초 → 광역 혹은 국회 → 광역으로의 상하·수평 이동 경로가 광범위하게 작동하고 있음을 보여준다. 다시 말해, 광역 단위는 전략적 경력 전환의 주요 교차점으로 기능하고 있다. 반면 기초단체장은 이동자 비율이 1.3%로 매우 낮고, 대부분이 초선 또는 동일 직위 내 반복형 경로에 해당한다. 이는 기초단체장이 정치경로 구조상 가장 개방적이며, 외부 진입 가능성과 회전성이 높은 직위임을 시사한다. 국회의원도 광역단체장에 비해 정치경력 이동자의 비율은 낮지만, 반복형 경로(재선·삼선 이상)가 가장 집중되어 있는 구조로, 정당의 후보자 충원과 전략적 재배치가 지속적으로 작동하고 있음을 보여준다. 이는 국회의원이 정치경력 이동의 정점이자 중심 노드로 기능하고 있으며, 반복과 이동의 제도화가 가장 뚜렷하게 나타나는 직위라는 점에서 의미가 있다.

이상의 분석은 두 번째 가설을 지지하며, 정치경력 이동은 단선적 승진 경로가 아니라, 직위별 제도 조건과 정치 환경의 차이에 따라 구성되는 다층적 구조임을 실증적으로 입증한다.

3. 정치경로 유형의 직위별·시기별 변화 분석

본 절에서는 각 정치경로 유형의 직위별·시기별 변화를 분석한다. 먼저, 직위별로 정치경로유형이 어떻게 구성되어 있는지를 보다 명확히 파악하기 위해, 본 연구는 고유 인물 기준(패널 ID 기준 중복 제거)에 따라 각 직위에 해당하는 당선자들이 어떤 경로 유형을 통해 진입하였는지를 백분율 기준으로 비교하였다. 분석 결과는 〈그림 3〉으로 시각화하였으며, 분석은 각 직위별 정치경로의 구조적 특성을 시각적으로 보여주는 100% 기준 누적 막대그래프를 바탕으로 해석된다.



* 출처: 저작 작성.

〈그림 3〉 직위별 정치경력유형 분포 (고유인물기준, 1995년~2024년)

먼저 광역단체장의 경우, 반복형 경로가 74.7%로 압도적으로 높은 비중을 차지하며, 단일 경로는 17.2%, 복합 경로는 8.0%로 나타난다. 이는 광역 단위의 정치경력이 강하게 제도화되어 있으며, 동일 직위에서의 반복 당선이 하나의 경력 경로로서 일반화되어 있음을 시사한다. 특히 전략 경로는 1.6%로 나타났는데, 이는 분석 기준에서 전략형을 구분하는 조건이 '서로 다른 두 직위 간 이동'에 있기 때문이며, 광역단체장으로의 진입 자체가 반복 또는 복합 경로를 통해 구성된 경우가 많다는 점에서 구조적 안정성을 보여준다.

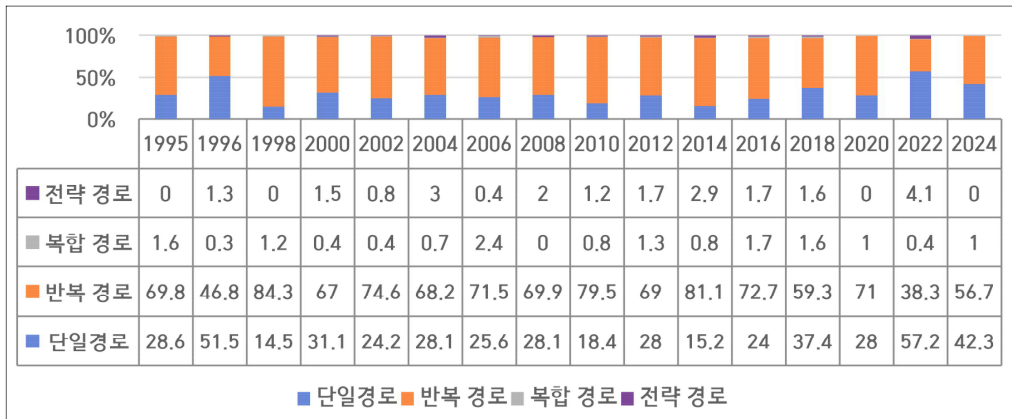
국회의원은 단일 경로가 55.4%, 반복형 경로가 41.6%로 나타났으며, 복합형 경로는 1.4% 그리고 전략형 경로는 0%로 미미했다. 단일 경로가 절반 이상을 차지하는 것은 국회의원 진입 경로가 여전히 진입장벽이 높지 않은 개방적 구조를 어느 정도 유지하고 있다는 점을 시사한다. 동시에 반복형 경로가 상당한 비중을 차지하고 있다는 사실은 정당의 공천구조나 유권자의 지지 연속성이 국회 진입 이후 경력 지속성을 강화시키는 요인으로 작용하고 있음을 보여준다.

기초단체장은 단일 경로가 47.0%, 반복형 경로가 49.6%로 거의 동등한 수준으로 나타나며, 전략형 2.0%, 복합형 1.4%로 확인되었다. 이는 기초정치가 정치경력의 진입점이자 반복의 기반이 되는 구조로 기능하고 있으며, 상위직으로의 이동(전략형)이나 다층 경력 축적(복합형)은 상당히 제한적인 경로에 해당함을 시사한다.

요약하자면, 반복형 경로는 광역단체장을 중심으로 가장 강하게 나타나며, 국회의원도 단일 경로와 반복형이 병존하는 구조를, 기초단체장은 반복과 단일의 균형 속에서 비교적 개방적인 구조를 유지하고 있다. 전략형과 복합 경로는 전체적으로 희소하게 나타나

며, 이는 다층적 경력 이동의 제도화가 아직 한국 정치에서는 예외적 현상임을 보여준다. 이상의 분석은 경로 유형이 단지 개인의 선택 결과가 아니라, 각 직위가 갖는 제도적 구조와 정치경력 축적 가능성의 차이에 따라 분화된다는 점을 실증적으로 보여준다. 특히 복합 경로는 정치인이 제도 내 다양한 직위들을 전략적으로 활용하며 구성한 경력 유형으로, 단일한 경로보다 더 높은 수준의 경력 설계와 정치적 적응이 요구된다. 이러한 경로는 정치적 환경 변화나 정당 내 기회구조의 변동에 따라 정치인이 주체적으로 선택하는 경향이 강하며, 제도와 정당이 제공하는 유연한 경로 자원을 얼마나 능동적으로 활용하는지가 중요한 변수로 작용한다.

다음으로는 정치경로유형의 시기별 변화를 살펴보도록 한다. 이 작업을 통해 시간이 지남에 따라 정치인의 경력 형성 방식이 어떻게 구조화되어 왔는지를 실증적으로 파악할 수 있다. <그림 4>는 1995년부터 2024년까지의 국회의원, 광역단체장, 기초단체장 선거 당선자를 대상으로, 정치경로유형의 분포가 어떻게 변화했는지를 100% 기준 누적 막대 그래프로 나타낸 것이다.



* 출처: 저작 작성.

<그림 4> 정치경로유형의 시기별 변화(1995~2024)

<그림 4>에서 확인할 수 있듯, 단일 경로는 전체 당선자 중 가장 높은 비중을 차지하며 시작하였으나, 시간이 지남에 따라 점차 감소하는 추세를 보인다. 1995년과 1996년에는 전 당선자가 단일 경로에 해당했지만, 이후 선거를 거듭하면서 반복형 및 전략형 경로의 비율이 서서히 증가하였다.

반복형 경로는 특히 2000년대 이후 급속도로 비중이 상승하였으며, 최근 선거에서는

전체 당선자의 절반 이상이 반복형 경로에 해당하는 것으로 나타났다. 이는 동일한 직위에서의 재선 또는 장기 경력자들이 점차 제도화되고 있다는 점을 시사한다.

전략 경로는 상대적으로 낮은 비율을 유지하고 있으나, 2010년 이후 일정한 상승세를 보이며, 지방과 중앙 간 전략 경로 선택이 실제로 제도적으로 작동하고 있음을 보여준다. 특히 낙선 후 하위직 진입, 국회→지방, 지방→국회와 같은 수직·수평 이동이 다층적 정치구조 내에서 의미 있는 정치경로로 기능하고 있음을 시사한다.

복합 경로는 전체에서 차지하는 비중이 미미하나, 최근 선거에서 소폭 증가하는 경향이 보인다. 이는 정치인이 다양한 직위를 혼합적으로 경험하며 정치 경로를 구성하는 사례가 늘어나고 있으며, 다층적 경로의 제도화 가능성이 열려 있음을 시사한다.

이러한 결과는 정치경력이 단순한 일회성 진입이나 직선행 상승 경로만으로 설명될 수 없음을 보여준다. 정치인의 경력은 시간이 흐르면서 반복, 전략, 혼합 경로의 형태로 다양화되었으며, 이는 정당의 후보자 전략, 제도적 진입 장벽, 정치환경 변화 등과 결합하여 점차 구조화되고 제도화되어 왔음을 실증적으로 뒷받침한다. 이로써 본 연구는 정치경력 이동이 단일 경로가 아닌 다층적이고 복합적인 경로 체계 속에서 이루어진다는 점을 재확인한다.

V. 결론

본 연구는 1995년 지방자치제도의 전면 실시 이후, 한국 정치에서 정치인의 경력 이동이 어떠한 경로를 통해 구성되고 있으며, 그 경로가 제도화되어 있는지를 실증적으로 분석하고자 하였다. 이를 위해 국회의원, 기초단체장, 광역단체장 당선자 전수 데이터를 기반으로 시계열-패널 데이터를 구축하고, 개인의 직위 간 이동 및 반복 여부를 추적 가능한 형태로 정비하였다. 특히 Borchert(2011)의 다층적 정치체계에 대한 경력 분류를 이론적 기반으로 삼되, 한국의 제도 구조와 정치 현실을 반영하여 단일 경로, 반복형 경로, 전략 경로, 복합 경로로 구성된 분석틀을 적용하였다. 이러한 실증적 접근은 정치경력 이동이 단선적이거나 자동적인 사다리의 형태가 아닌, 제도적 여건과 정당 전략에 따라 선택적으로 작동하는 다층적 경로 체계라는 점을 확인하는 데 중점을 두었다.

분석 결과, 분석 대상 중 절반 이상이 단 한 번의 당선 이후 다시는 선출직에 등장하지 않는 단일 경로에 해당하였고 동일 직위에서 반복하여 당선되는 반복형 경로가 그 다음으로 높은 비중을 차지하였음을 확인하였다. 반면 서로 다른 직위 간 이동을 전제로

하는 전략 경로와, 반복과 이동이 혼합된 복합 경로는 미미함을 알 수 있었다. 이는 한국적 현실에서 아직까지 정치인의 경력이 제도화된 경력 구조보다는 반복과 탈락이 혼재하는 개방성과 불안정성이 높은 구조에서 구성되고 있음을 시사한다.

그러나 이러한 구조 속에서도 일정한 제도화 경향과 변화의 단서들이 관찰되었다. 반복형 경로는 시간의 흐름에 따라 점차 증가하고 있으며, 특히 기초단체장과 국회의원 집단에서 두드러지게 나타났다. 이는 동일 직위 내 장기 생존 경로가 제도적으로 작동하고 있음을 의미한다. 전략 경로는 여전히 낮은 수준이지만, 특정 시기(2010년대 이후)부터 꾸준히 증가하는 경향이 관찰되었으며, 이는 낙선 이후의 하향 진입이나, 국회의원과 광역단체장 간의 양방향 이동 전략이 현실에서 점차 구조화되고 있다는 점을 보여준다. 복합 경로는 전체 분석 대상 중 1% 내외로 극히 적은 비중을 차지하지만, 정치인의 정치적 생존과 경력 구성에 있어 점차 유의미한 방식으로 기능하고 있음을 보여준다. 세 가지 직위를 모두 경험하거나 반복과 전략을 혼합한 이 경로는 단일한 경로로 정치경력을 축적하는 것이 아니라, 변화하는 제도와 선거 조건, 정당 충원 전략에 능동적으로 적응해 나가는 경로로 해석될 수 있다. 특히 정치 제도의 전환기나 정당 체제의 재편기에는 복합 경로가 더 자주 발생하며, 개인의 전략과 제도 적응 능력이 결합된 정치경로의 상징적 사례로 이해될 수 있다.

직위별 분석에서는 기초단체장이 여전히 가장 개방적이고 탈중심화된 경로임이 확인되었으며, 반복 경로와 단일 경로가 절반씩 양분하고 있는 구조였다. 광역단체장은 반복형 경로가 지배적이었으며, 국회의원도 반복형과 단일형이 병존하는 구조로 나타났다. 전략 경로는 광역과 국회 간 경로에서, 복합 경로는 주로 국회의원 경력 속에서 등장하였다. 이는 각 직위가 정치경력 내에서 수행하는 기능이 상이하며, 정치경력 유형 또한 이 구조적 역할에 따라 분화된다는 점을 보여준다. 반복형 경로의 비중 증가는 단순히 재선 가능성의 문제를 넘어서, 광역단체장과 같은 특정 직위에 대한 정당의 후보 충원 방식이 경험자의 우선 재공천에 기초하고 있음을 시사한다. 이는 경로 구조의 제도화를 정당이라는 매개 변수와 연결 지어 해석할 수 있게 한다. 나아가 복합 경로의 존재는 제도와 선거 구조, 정당 충원 메커니즘을 전략적으로 활용하는 정치인의 능동성을 보여주는 지표로서, 향후 정치경력 전문화의 진전과 함께 더욱 중요하게 작동할 가능성이 크다.

본 연구는 정치인의 경력을 단일 시점의 프로필이 아니라, 시간과 제도를 관통하는 생애적 흐름으로 조망함으로써 한국적 맥락에서 정치경력 이동을 시도하였다는 점에서 학술적 기여를 가진다. 또한, 통합적 데이터 구축을 통해 지방과 중앙을 포괄하는 경력 분석의 토대를 마련하였다는 점에서, 향후 정치경력의 제도화 구조에 대한 후속 연구로 확

장 가능성이 높다.

그러나 본 연구는 한국 정치인의 경력 이동을 통시적 관점에서 체계적으로 분석했다는 의의에도 불구하고, 몇 가지 중요한 한계를 갖는다. 가장 근본적인 한계는 기초의원과 광역의원 경력의 제외로 인한 정치 사다리 하층부의 누락이다. 이로 인해 정치경력 이동의 '완전한 그림'을 제시하지 못했으며, 특히 정치 입문 단계의 경로 다양성과 초기 경력의 제도화 정도를 충분히 파악하지 못했다. 또한 '조선'으로 분류된 정치인 중 상당수가 실제로는 지방의원 경험을 보유하고 있을 가능성이 높아, 정치경력 이동의 누적성이 과소평가되었을 수 있다. 둘째로, 분석 대상이 당선자에 한정되어 낙선 경험이나 정치권 이탈 후 복귀 등의 정치경력 중단과 재개 양상을 포착하지 못했다는 한계가 있다. 이는 정치경력 이동의 불연속성과 정치적 생존 전략의 다양성을 충분히 드러내지 못하는 결과를 초래했다. 셋째, 정당별, 지역별 정치경력 이동 패턴의 차이를 체계적으로 분석하지 못했다. 정당의 공천 전략이나 지역 정치 문화가 경력 이동에 미치는 영향을 구체적으로 검토한다면, 정치경력 제도화의 조건과 메커니즘을 보다 정교하게 설명할 수 있을 것이다.

후속 연구에서는 이러한 한계를 극복하기 위하여 본 연구의 데이터 기반을 확대하여 기초의원·광역의원 등 지방의회 당선자 경력까지 분석함으로써, 보다 완전하고 정교한 정치적 사다리의 다층적 구조를 확인할 수 있을 것이다. 또한 정당별 공천 전략, 지역별 경력 반복 패턴, 선거 간 시차 및 시기 효과 등과 같은 요인을 통합 분석한다면, 정치경력 이동의 제도적 조건을 보다 종합적으로 설명할 수 있을 것이다.

참고문헌

- 김석우·전용주, “18대 총선 당선자 결정요인 분석: 정치적 충원을 중심으로”, 『한국시민윤리학회보』, 제21권 제2호, 한국시민윤리학회, 2008.
- 박명호·한기영, “한국 지방정치 엘리트 충원의 계속성과 변화에 대한 시론: 최근 지방선거를 중심으로”, 『한국정당학회보』, 제10권 제2호, 한국정당학회, 2011.
- 이승철, “지방의원 충원의 특성과 변화 양상: 대구광역시 기초의원을 중심으로”, 『한국자치행정학회보』, 제29권 제2호, 한국자치행정학회, 2015.
- 이준한, “지방직 출신 국회의원의 충원과 특징”, 『한국정치연구』, 제18권 제3호, 한국정치학회, 2009.
- 유승익·문우진, “한국 국회의원 충원방식과 대표성: 7대에서 17대 국회의원 선거 분석”, 『의정연구』, 제13권 제1호, 국회의원발전재단연구회, 2007.
- 전용주·차재권·임성학·김성우·김석우, “한국 지방 정치엘리트와 지방 정부 충원: 2010년 지방 선거 후보자와 당선자의 인구학적 배경 분석을 중심으로”, 『한국정당학회보』, 제10권 제1호, 한국정당학회, 2011.

- 홍재우, “지방자치의 정치화와 민주주의 그리고 정당”, 『21세기정치학회보』, 제24권 제3호, 21세기정치학회, 2014.
- 황아란·서복경, “지방 선출직 공직자의 경력 상향이동에 관한 연구: 제3~5회 지방선거를 중심으로”, 『한국정당학회보』, 제13권 제2호, 한국정당학회, 2014.
- Black, Gordon S, “A Theory of Political Ambition: Career Choices and the Role of Structural Incentives”, *The American Political Science Review*, vol. 66, no. 1, 1972.
- Bledsoe, Timothy, *Careers in City Politics: The Case for Urban Democracy*, University of Pittsburgh Press, 1993.
- Borchert, J, “Individual ambition and institutional opportunity: a conceptual approach to political careers in multi-level systems”, *Regional and Federal Studies*, vol. 21, no. 2, 2011.
- Di Capua, R., Pilotti, A., Mach, A., & Lasseb, K, “Political professionalization and transformations of political career patterns in multi-level states: The case of Switzerland”, *Regional & Federal Studies*, vol. 32, no. 1, 2022.
- Dodeigne, Jérémy, “(Re-) assessing career patterns in multi-level systems: insights from Wallonia in Belgium”, *Regional & Federal Studies*, vol. 24, no. 2, 2014.
- Francis, Wayne L., & Lawrence W. Kenny. *Up the Political Ladder: Career Paths in US Politics*, SAGE, 1999.
- Grimaldi, S., & Vercesi, M, “Political careers in multi-level systems: Regional chief executives in Italy, 1970~2015”, *Regional & Federal Studies*, vol. 28, no. 2, 2018.
- López, F. A. S., & Tatham, M, “Regionalization with Europeanization? The rescaling of interest groups in multi-level systems”, *Journal of European Public Policy*, vol. 25, no. 5, 2018.
- Maestas, Cherie D., Sarah Fulton, L. Sandy Maisel and Walter J. Stone, “When to Risk It? Institutions, Ambitions, and the Decision to Run for the U. S. House”, *The American Political Science Review*, vol. 100, no. 2, 2006.
- Polsby, Nelson W. “The Institutionalization of the US House of Representatives”, *American Political Science Review*, vol. 62, no. 1, 1968.
- Rohde, David W. “Risk-bearing and progressive ambition: The case of members of the United States House of Representatives”, *American Journal of Political Science*, vol. 23, no. 1, 1979.
- Samuels, David, “Ambition and Competition: Explaining Legislative Turnover in Brazil”, *Legislative Studies Quarterly*, vol. 25, no. 3, 2000.
- Schlesinger, Joseph A, *Ambition and Politics: Political Careers in the United States*, Chicago: Rand McNally, 1966.
- Stolz, K, “Moving up, moving down: Political careers across territorial levels”, *European Journal of Political Research*, vol. 42, no. 2, 2003.
- , “The regionalization of political careers in Spain and the UK”, *Regional and Federal Studies*, vol. 21, no. 2, 2011.
- 대한민국국회 홈페이지 www.assembly.go.kr/
- 중앙선거관리위원회 선거통계시스템 <http://info.nec.go.kr/>

【Abstract】

Political Career Mobility in Korean Elections
: The Political Ladder in a Korean Institutional Context

Jung, Sungeun

This study empirically analyzes how political career mobility has been structured in South Korea by constructing a time-series panel dataset of 4,330 elected officials, including heads of basic and metropolitan governments and members of the National Assembly, from 1995 to 2024. Based on Borchert's (2011) theoretical framework, political career trajectories are categorized into four types: single-path, repetitive-path, strategic-path, and composite-path. Among these, the repetitive-path accounts for the largest share, particularly concentrated among metropolitan government heads. Although strategic-path and composite-path trajectories constitute a minority, their frequency has increased since the 2010s, suggesting a gradual institutionalization of political career circulation between central and local levels. Metropolitan offices function as key intersectional points in career transitions, while the National Assembly serves as a strategic destination. These findings indicate that political careers in Korea are not merely formed through linear upward mobility, but through a multi-layered structure shaped by institutions, parties, and regional political dynamics. However, the exclusion of data on local council members remains a limitation, requiring further research that incorporates the full range of elected offices and party-level nomination mechanisms.

Key Words : Political Career Mobility, Political Career Path, Career Path Typology, Panel Data over Time, Korean Elections

• 논문투고일 : 2025년 7월 30일 / 논문심사완료일 : 2025년 8월 14일 / 게재확정일 : 2025년 8월 14일