

제20대 국회의원선거에 나타난 선거혁명의 비판적 검토

정태일(충북대학교)

논문요약

제20대 국회의원선거는 여당압승, 야당참패라는 예측과는 반대로 여소야대의 선거 혁명이었다. 제20대 국회의원선거에서 선거혁명이 발생한 동인은 정부와 여당에 대한 잠재적, 내재적 저항감과 선거제도 및 정당구도의 변화에 따른 표면적, 외재적 선거변수이다. 선거혁명의 동인은 첫째, 박근혜 정부의 담배값 인상, 교육대란 등과 같은 정책에 대한 중산층의 민심이반현상이다. 둘째, 박근혜 정부의 한국사 국정화, 위안부 합의 등과 같은 국민정서와 상반된 정책추진이다. 셋째, 박근혜 정부의 청년실업에 대한 대안부재와 한국경제에 대한 안이한 인식이다. 넷째, 박근혜 정부의 세월호 참사, 메르스 사태 등에서 보여준 국민안전에 대한 불안감이다. 다섯째, 사전투표제도의 도입에 따른 2030세대의 적극적인 투표와 유력한 대선주자에 의한 정당 창당은 국민들의 투표형태를 변화시켰다. 이에 제20대 국회의원선거는 한국의 정치지형도 변화시켰다. 제16대 국회의원선거 이후 16년만에 여소야대 국회를, 제15대 국회의원선거 이후 20년만에 새누리당, 더불어민주당, 국민의당의 3당체제를 만들었다. 또한 진보세력인 더불어민주당이 제17대 국회의원선거 이후 12만에 제1당의 지위를 얻었으며, 정치지형도 수도권은 더불어민주당, 호남권은 국민의당, 영남권은 새누리당이 제1당의 지위를 차지하여 지역의 대표정당에 변화가 나타났다. 한편 국회의원선거와 차기 대통령 선거의 연관성은 지역구 국회의원선거에서는 유의미한 결과를 보여주지 않았지만, 비례대표 국회의원선거에서는 의석율이 45% 미만일 경우에는 정권교체가 나타났다.

주제어 : 국회의원선거, 선거혁명, 정당구도, 지역정당, 대통령선거

I. 서론

한국에서 국회의원선거는 제1당이 되느냐, 제2당이 되느냐 하는 단순한 문제를 넘어 다양한 변화를 모색하는 중간선거 혹은 중간평가의 의미를 지닌다. 한국은 민주화 이후 5년 단임제 대통령을 채택함으로써 4년 중임제 대통령이 가지는 중간평가가 불가능하였다. 따라서 대통령 재임기간에 실시되는 국회의원선거는 현 대통령과 정부에 대한 중간평가적 성격을 지닐 수밖에 없다. 그러다 보니 한국의 국회의원선거는 다양한 선거이슈를 창출하고, 이러한 이슈를 통해 극한 대결구도가 나타났다. 민주화 이후 국회의원선거에서 집권당은 수권정당의 지위를 안정화시켜 정권재창출을 도모하는 경향이 강하였다. 반면에 야당은 다양한 선거변수를 극대화 시켜 정부와 여당을 압박하면서 차기 대통령선거에서 정권교체를 이루려고 하였다. 이는 국회의원선거가 대통령의 임기 중 후반에 실시되는 까닭에 자연스럽게 차기 대통령선거와의 연동성을 지닐 수밖에 없다.

제20대 국회의원선거는 다른 국회의원선거보다 경쟁이 치열하였다. 제20대 국회의원선거결과가 나오기 전까지 야권분열로 인해 여당이 과반수를 넘는 압승이 예측되었다. 하지만 제20대 국회의원선거는 각종 여론조사의 예측과는 달리 여당참패, 야권압승으로 나타났다. 제20대 국회의원선거는 차기 대통령선거를 앞두고 실시된 마지막 선거로 유력한 차기 대선주자들이 다양한 선거이슈를 등장시켜 선거결과를 예측하기가 더욱 어려웠다.

제20대 국회의원선거는 이전의 국회의원선거에서 생각할 수도 없는 선거변수가 등장하였다. 정부와 새누리당은 야권이 국민을 위한 정책에 반대만 하고 있다면 야권에 대한 심판론을 제기하였고, 더불어민주당은 무능한 정부실정을 비판하면서 정권심판론을 주장하였으며, 신생 정당인 국민의당은 한국을 위기로 몰아넣은 기성정당이 심판대상이라고 하였다. 또한 한국의 국회의원선거에서 지속된 전통적 보수와 진보라는 이분적인 정치공학에 중도를 표방하는 이념적 분화도 나타났다. 제20대 국회의원선거를 주도하는 각 당의 선거관리위원장을 보면, 새누리당은 야권 출신인 강봉균이었고, 더불어민주당은 운동권

정당이라는 이미지를 탈피할 수 있는 여권 출신의 김종인이었으며, 국민의당도 여권 출신인 이상돈이었다.¹⁾ 이는 제20대 국회의원선거에서 각 정당의 이념성향이 국민들에게 보수와 진보보다는 중도성향이 필요했기 때문이다.

이처럼 제20대 국회의원선거는 많은 선거이슈만큼이나 선거결과도 정치지형뿐만 아니라 정당구도를 재편시키는 선거혁명이었다. 제20대 국회의원선거에서 선거혁명은 선거과정에서 나타난 잠재적 및 내재적 선거동인과 표면적 및 외재적 선거동인으로 말미암아 여대야소로 예측된 여론조사의 부합성, 정당의 지역기반에 대한 와해현상, 비례대표선거에서 제3당이 제2당보다 높은 득표율이 나타난 현상을 말한다. 이에 본 연구에서는 제20대 국회의원선거가 선거혁명 또는 투표혁명이 되도록 만든 잠재적 및 내재적 선거동인과 표면적 및 외재적 선거동인을 분석하여 제20대 국회의원선거결과로 형성된 정치지형과 정당구도의 변화를 분석하고자 한다. 또한 국회의원선거가 중간선거 혹은 중간평가적 성향을 지니고 있는 지를 분석하여 중간평가적 차원에서 국회의원선거를 검토하고, 나아가 국회의원선거가 차기 대통령선거에 미치는 영향을 고찰하고자 한다.

II. 제20대 국회의원선거에서 선거혁명의 동인

제20대 국회의원선거는 여야가 참여한 갈등을 보여 민주화 이후 실시된 국회의원선거 중 가장 역동적인 선거결과가 나타난 선거혁명이었다. 제20대 국회의원선거에서는 집권당인 새누리당이 과반수를 넘는 압도적 승리가 예측되었기에 더욱 충격적이었다. 공직선거법에 따라 여론조사결과의 공표제한이 있기 전까지 각종 여론조사결과는 제20대 국회의원선거에서 야권이 더불어민주당과 국민의당으로 분열되어 새누리당의 압승이 당연한 것으로 예측되었다.²⁾

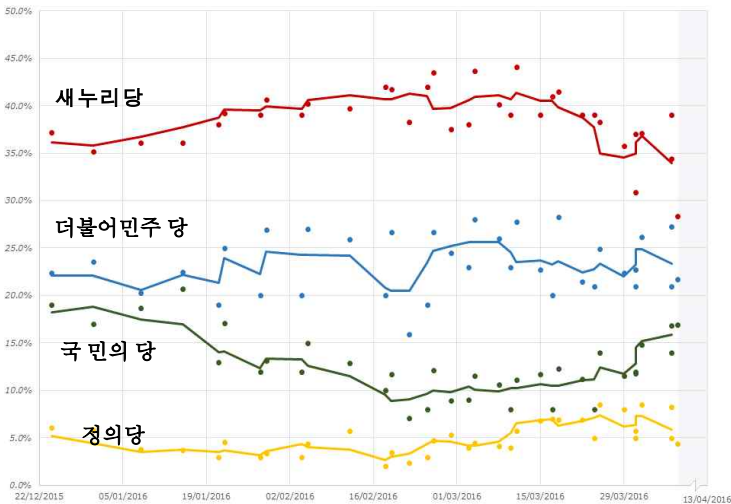
다음 <그림 1>에서 보는 것처럼, 제20대 국회의원선거가 실시되기 6일전까

1) “이념구도도 재편…좌우극단 ‘위축’, 중도와 뚜렷” 『헤럴드경제』 (온라인) 2016년 4월 14일, <http://news.heraldcorp.com/view.php?ud=20160414000017>(검색일: 2016.10.10.).

2) 공직선거법 제108조 제1항에 의해 선거일 전 6일부터 선거일 투표마감 시각까지 선거에 관해 정당 지도나 당선자를 예상하게 하는 여론조사의 경위와 그 결과를 공표하거나 인용해 보도할 수 없다.

지 새누리당은 28%~40%, 더불어민주당은 20%~30%, 국민의당은 8%~16%, 정의당은 3%~9%의 정당지지도를 보였다. 이에 제20대 국회의원선거에 대한 각종 언론사의 판세분석은 새누리당이 130~150석, 더불어민주당이 80~120석, 국민의당은 20~40석, 정의당 10석 이내의 의석을 확보할 것으로 예상되었다.³⁾

〈그림 1〉 제20대 국회의원선거에서 여론조사결과 변화 (단위: %)



출처: 제20대 국회의원선거 <https://ko.wikipedia.org>(검색일: 2016.10.10.).⁴⁾

하지만 제20대 국회의원선거결과는 여당참패, 야권압승으로 정부, 여당과 야당은 물론 국민들에게도 충격 그 자체였다.

그렇다면 제20대 국회의원선거가 여론조사의 예상을 벗어나 선거혁명이 나타난 선거동인(動因)은 무엇일까? 제20대 국회의원선거에서 선거혁명은 박근혜 정부의 실정에 따른 잠재적, 내재적 선거동인과 선거제도 및 정당구도의 변

3) “300석뿐인데...최선의 성적표는” 『서울신문』 (온라인) 2016년 4월 11일, <http://vote2016.seoul.co.kr/news/newsView.php?id=20160412005003>(검색일: 2016.10.20.). 청와대는 각종 언론사의 판세분석과 달리 140석 초반이라고 예상하였다. “청와대 현재로선 과반 어렵다, 140석 초반 예상.” 『중앙일보』 (온라인) 2016년 4월 8일, <http://news.joins.com/article/19856940>(검색일: 2016.10.20.).

4) 2015년 12월부터 2016년 4월까지 여론조사전문기관인 리얼미터, 한국갤럽의 여론조사입

화와 같은 표면적, 외재적 선거동인이 복합적으로 작용한 것으로 볼 수 있다. 먼저, 박근혜 정부의 실정에 따른 잠재적, 내재적인 선거혁명의 동인은 네 가지 측면에서 고려될 수 있다.

첫째, 박근혜 정부의 일방통행식 국정운영이 중산층의 민심이반을 가속화시켰다. 박근혜 정부는 중산층의 붕괴현상이 가속화되는 상황에서 중산층을 위한 정책보다는 중산층을 더욱 압박하는 정책을 추진하였다. 박근혜 정부는 2015년 1월 1일부터 흡연율을 줄여 국민건강에 기여하겠다는 취지로 담배 값을 인상하였다. 담배 값이 인상된 직후 사단법인 한국담배소비자협회가 여론조사전문기관인 여론리서치컨설팅에 의뢰한 여론조사인 “정부의 담배 값 인상 정책이 어떤 성격을 갖는다고 생각하는 지”에 대해서 ‘OECD 국가 수준으로 흡연율을 낮추기 위한 것’이란 응답은 33.6%인 반면, ‘부족한 세금을 확보하기 위한 성격’이란 응답이 57.4%로 나타나 담배 값 인상 정책의 배경을 ‘세수 확보’로 인식하였다. 특히, ‘세수 확보’란 인식은 흡연자의 경우는 76.5%, 비흡연자의 경우는 49.4%가 응답해 정부의 취지에 동의하지 않았다.⁵⁾ 담배 값 인상에 대한 국민들의 인식은 차후에 사실로 밝혀졌다. 담배 값 인상의 실질적인 수혜자가 흡연을 감소에 기인한 중산층의 건강요인보다 증세효과를 누릴 박근혜 정부였다. 기획재정부가 국회에 제출한 2016년 상반기 담배 판매 및 반출량 자료에 따르면, 2016년 담배 세수는 13조 1725억원으로 담배값 인상 전인 2014년 대비 무려 6조 1820억원이 늘어날 것으로 전망하였다.⁶⁾ 이렇듯 박근혜 정부의 담배 값 인상은 국민건강을 위한 정책적 대안보다는 증세효과를 위해 중산층을 압박한 것으로 인식되었다. 뿐만 아니라 서민의 술로 인식되는 소주 값도 2016년 1월에 평균 5.5%이상 인상되었다. 소주 값의 인상은 박근혜 정부가 주도한 것은 아니지만 환경부가 공병 재사용을 늘리겠다는 취지로 빈병 보증금을 인상하면서 진행된 측면이 없지 않다.⁷⁾ 또한 박근혜 정부는

5) “정부 11일 담배값 인상 발표에 따른 여론조사, 국민생각은?” 『SNS 국민기자단』 (온라인) 2014년 9월 10일, http://www.snsreporter.co.kr/sub_read.html?uid=7203§ion=sc4(검색일: 2016.10.10.).

6) “담배값 인상과 부의 이전 효과” 『글로벌이코노믹』 (온라인) 2016년 9월 19일 http://www.g-enews.com/ko-kr/view.php?ud=201609161719155337728_1(검색일: 2016.10.10.).

7) “공병값 인상에 폐지수집노안고물상 ‘사근동.’” 『충북일보』 (온라인) 2015년 9월 14일, <http://www.inews365.com/news/article.html?no=413342>(검색일: 2016.10.10.).

2016년 1월에 사도 교육청의 누리과정(만 3~5세 무상보육) 예산을 놓고 야당과 대립구도를 형성하면서 정부와 여당에 대한 중산층의 지지와 신뢰가 붕괴되었다.⁸⁾ 위와 같이 박근혜 정부의 중산층에 대한 지속된 압박정책은 정부에 대한 중산층의 저항감을 불러 일으켰다. 이로 인해 제20대 국회의원선거에서 중산층은 정부와 여당에 대한 냉소주의와 저항의식을 폭발시켰다.

둘째, 박근혜 정부의 국민정서와 상반된 정책결정은 국민들의 저항감을 상승시켰다. 박근혜 정부는 취임 직후부터 정책결정에서 국민정서를 고려하지 않은 정책을 추진하였다. 박근혜 정부는 2015년 10월 12일에 중·고등학교 한국사 국정화 방침을 발표하여 논란을 야기하였다. 여론조사 전문기관인 ‘한국갤럽’이 2015년 10월 23일에 발표한 여론조사결과에 따르면, ‘한국사 국정화’에 대하여 반대 47%, 찬성 36%로 반대가 찬성을 10% 이상 앞섰다.⁹⁾ 그럼에도 박근혜 정부는 국민적인 반대여론과 저항의식을 무시한 채 강행하였다. 또한 박근혜 정부는 2015년 12월 28일에 국민정서를 고려하지 않은 채 일본군 위안부 합의를 발표하였다.¹⁰⁾ 박근혜 정부의 일본군 위안부 합의 내용은 국민정서와는 전혀 합치될 수 없는 것이었다. 일본은 10억 엔을 출연하는 조건으로 일본 대사관 앞에 있는 위안부 평화비(소녀상)의 철거 및 물리적 이전을 합의하였다고 주장하였다. 반면에 박근혜 정부는 소녀상 이전은 민간의 문제로 정부가 개입할 수 있는 것이 아니라고 하여 국민적인 공분을 초래하였다.¹¹⁾ ‘한국갤럽’의 여론조사결과를 보면, 위안부 합의에 대해 ‘잘됐다’는 응답은 26%에 그친 반면에 ‘잘못됐다’는 ‘잘했다’보다 2배나 많은 56%나 되었다.¹²⁾ 특히, 위

8) “보육대란 직면·與 진보교육감 對 野 정부 책임전가.” 『new1』(온라인) 2016년 1월 20일, <http://news1.kr/articles/?2550218>(검색일: 2016.10.10.).

9) “한국사 교과서 국정화, 반대 47% 찬성 36% -한국갤럽.” 『new1』(온라인) 2015년 10월 23일, <http://news1.kr/articles/?2466387>(검색일: 2016.10.10.).

10) “위안부 합의문, 韓日간 ‘중대한 차이’…실제 발표와도 달랐다.” 『노컷뉴스』(온라인) 2016년 1월 19일, <http://www.nocutnews.co.kr/news/4534586>(검색일: 2016.10.10.).

11) “위안부 협상, 또 다른 어떤 합의 있나?” 『프레시안』(온라인) 2016년 8월 31일, <http://www.pressian.com/news/article.html?no=140717>(검색일: 2016. 10. 10.).

12) “한-일 위안부 합의 여론조사…한국의 완패.” 『한겨레』(온라인) 2016년 1월 11일, <http://www.hani.co.kr/arti/international/japan/725606.html#csidx6632ab906ff14d88bb8a6edfb5a2f43>(검색일: 2016. 10.10.).

안부 합의는 보수층도 거부감으로 가지고 있어 여당 지지층을 균열시키는 요소가 되었다.¹³⁾ 박근혜 정부의 국민정서에 반하는 정책선택으로 국민들은 정부와 여당의 역사인식에 대한 불신이 극대화 되었다. 이로 인해 국민들은 정부와 여당의 굴절된 역사인식을 심판하는 계기로 제20대 국회의원선거를 선택한 것이다.

셋째, 박근혜 정부의 국민안전에 대한 무능력이 지속되었다. 2014년 4월 16일에 인천을 출발하여 제주로 가는 청해진 해운 소속 세월호가 침몰하였다. 세월호 참사로 인해 300여명이 넘는 사망·사상자가 발생하였다. 세월호 참사가 발생했을 때, 해양경찰청이 즉각대응을 하여 정부에 대한 국민들의 신뢰가 상실하였을 뿐만 아니라 세월호 참사를 악화시킨 것이 해양수산부와 해운계의 정경유착이 중요한 원인이라는 사실에 국민들이 분노하였다.¹⁴⁾ 세월호 참사 1주년에 맞아 2015년 4월에 JTBC가 실시한 여론조사인 ‘세월호 참사에 대한 진상규명이 충분히 이루어지고 있다고 보십니까?’에서 ‘그렇지 않다’ 56.4%, ‘그렇다’ 26.4%, ‘관심없다’ 8.2%로 나타났다.¹⁵⁾ 이는 세월호 참사에 대해 정부가 무능력하다는 국민들의 인식이 작용한 것이다. 또한 2015년 5월 20일에 메르스(중동호흡기증후군)¹⁶⁾ 환자가 발생하여 국민안전에 심각한 문제가 발생하였다. 2015년 7월 28일에 종결되기까지 메르스 사태는 약 2개월간 186명의 확진환자가 발생하면서 메르스에 대한 공포감은 극에 달했다.¹⁷⁾ 제위에서 본바와 같이 20대 국회의원선거 실시되는 2016년 4월까지도 세월호 참사에 대한 명확한 규명과 이양작업이 이루어지지 않아 예방이 가능한 참사에 대한 박근혜 정부의 국민안전에 대한 불신은 가속화되었다. 뿐만 아니라 메르스 사태

13) “역풍 맞는 위안부 합의개성공단…큰 틀 변화를 어려워.” 『경향신문』 (온라인) 2016년 4월 14일, http://news.khan.co.kr/kh_news/khan_art_view.html?artid=201604142316005&code=910302(검색일: 2016.10.20.).

14) 김병삼김정인, “위험사회와 관료책임-세월호와 메르스 사태 비교를 중심으로”, 『한국사회와 행정연구』, 제26권 제4호, 2016, p. 390.

15) “JTBC 설문 진상규명, 이루어졌나? 세월호 1주기 여론조사.” 『JTBC』 (방송) 2016년 4월 16일, http://home.jtbc.joins.com/Clip/VodClipView.aspx?vod_file_id=VO10069302(검색일: 2016.10.10.).

16) 메르스 코로나바이러스(Middle East Respiratory Syndrome Coronavirus ; MERS-CoV)로서 이는 호흡기감염증을 의미한다.

17) 김태훈·사회정보연대 보건의료팀, “메르스 사태의 원인과 사회운동의 과제”, 『진보평론』, 제66호, pp. 47~69.

를 통해 박근혜 정부의 공공의료와 방역체계에 대한 비판의식이 사회전반으로 확산되었다.

넷째, 박근혜 정부의 청년실업문제에 대한 대안부재이다. 한국의 청년실업문제는 사회적 위기를 넘어 국가적 위기로 인식되었다. 한국의 2030세대는 연애와 결혼, 출산을 포기하는 삼포세대, 삼포에서 인간관계와 주택 구입까지 포기하는 오포세대, 오포에서 취업과 희망도 포기하는 칠포세대로 변화하였다. 최근에는 삶 자체에 대한 의지도 버리면서 모든 것을 포기하는 N포세대로 빠르게 진화되고 있다. 2015년 11월 아주경제가 여론조사 전문기관인 ‘한길리서치’에 의뢰해 실시한 여론조사에 따르면, ‘현재의 우리나라 경제에 대해 어떻게 보십니까’라는 질문에 응답자의 82.7%(조금 나쁜 상황 47.5%+매우 나쁜 상황 35.2%)가 ‘나쁜 상황’이라고 인식한 반면에 ‘한국경제가 좋은 상황’이라고 답한 비율은 15.5%(‘매우 좋다’ 0.9%, ‘조금 좋은 상황’ 14.6%)에 불과했다. 여기에서 한국경제의 가장 큰 문제점으로 청년실업이 56.4%를 차지하였다.¹⁸⁾ 뿐만 아니라 통계청에 따르면, 2016년 3월 청년(15~29세)실업률은 11.8%로 같은 달 기준으로 역대 최고치를 기록했으며, 청년층 실업자는 52만명으로 1년전 45만 5000명에 비해 6만 5000명이나 늘었다.¹⁹⁾ 물론 박근혜 정부도 청년고용정책에 대한 심각성을 인식하여 다양한 청년고용정책을 제시하였다. 그러나 이러한 청년고용정책은 역대 정부의 정책들은 재탕하는 수준을 벗어나지 못하였다. 예를 들어, 인턴제에 의존한 단기일자리 만들기 and 현실성이 떨어지는 해외일자리 확대 정책 등은 청년고용대책에 있어 한계를 보였다.²⁰⁾ 또한 박근혜 정부는 지방자치단체가 추진하는 청년고용정책에 대하여 비판적 시각을 표출시켜 청년층으로부터 공분을 일으켰다. 즉, 성남시의 청년배당으로 시작된 2030세대에 대한 지방정부의 청년지원사업은 서울시의 청년활동지원사업(청년수당)이 보건복지부의 시정명령에 이은 직권취소 처분으로 제동이 걸려

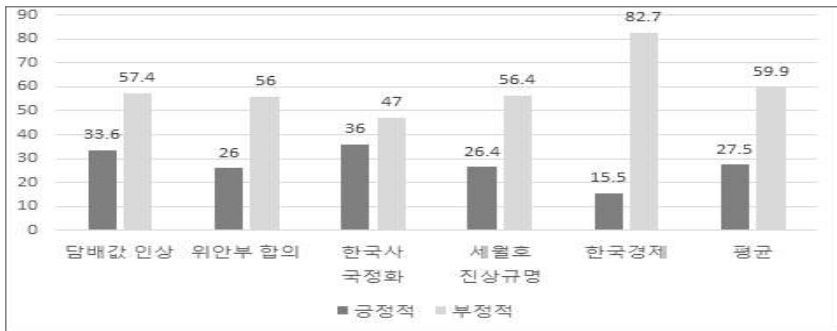
18) “절대 다수 한국경제 ‘젓빛’ 인식, 청년실업 빨간불…총선 변수 부상할 듯.” 『아주경제』 2015년 11월 17일, <http://www.ajunews.com/view/20151116110814606>(검색일: 2016.10.10).

19) “청년실업 대란이 ‘2030’ 투표를 높였다.” 『세계일보』(온라인) 2016년 4월 16일, <http://www.segye.com/content/html/2016/04/16/20160416000910.html?OutUrl>(검색일: 2016.10.10.).

20) 김성희, “박근혜 정부 노동개혁과 청년실업-정책의 도구화와 반복되는 실패에서 벗어나기”, 『노동연구』, 제31집, 2015, p. 11.

중앙정부와 서울시 사이에 갈등이 증폭되었다. 이렇듯 박근혜 정부는 청년실업 문제에 대한 실행가능한 프로그램을 통해 이를 해결하려는 노력보다 원론적이고, 추상적인 고용정책을 추진하여 청년실업문제에 대한 무대책 정부라는 비판을 받았다.

〈그림 2〉 제20대 국회의원선거에서 선거혁명의 동인 여론조사²¹⁾ (단위: %)



제20대 국회의원선거는 여당인 새누리당이 압승할 것이라는 예측되었지만 정반대의 결과인 야권의 압승을 가져왔다. 이는 〈그림 2〉에서 보는 것처럼, 정부와 여당에 대한 부정적 성향의 내재적, 잠재적인 투표변수가 작용한 것이다. 제20대 국회의원선거가 실시되기 전의 정치적, 경제적, 사회적 변수에 대한 여론조사결과를 평균하여 보면, 긍정적 27.5%, 긍정적 59.9%로 선거혁명은 불가피하였다.

이 외에도 제20대 국회의원선거에서 선거혁명의 동인은 박근혜 정부 출범 이후 지속된 다양한 유형의 인사 참사, 통일대박론에 따른 강경한 남북관계의 조성으로 대북정책에 대한 피로감 및 보수의 안보불안감 확대, 새누리당의 공천파동 등이 작용하였다. 뿐만 아니라 선거제도와 정당구도의 변화 등의 표면적, 외재적 선거동인도 선거혁명이 불가피하게 하였다.

첫째, 2030세대의 투표율 증가이다. 각종 선거에서 투표참여율이 저조한

21) 여론조사결과는 선거혁명의 동인으로 활용된 것을 도식화 한 것임.

2030세대 청장년층이 사전투표제도의 도입으로 투표에 적극적으로 참여하여 선거혁명을 유발하였다. 중앙선거관리위원회에 따르면, 제19대 국회의원선거와 비교해 2030세대 전반의 투표율이 크게 증가(20대 전반 45.4%→55.3%, 20대 후반 37.9%→49.8%, 30대 전반 41.8%→48.9%)했는데, 특히 제20대 국회의원선거에서 처음 실시된 사전투표의 투표율을 보면 연령대별로는 19세(18.1%)와 20대(17.9%)가 가장 높았고, 30대부터는 60대(13.3%)를 제외한 모든 연령대에서 전체 사전투표율보다 낮았다. 이는 야당 지지성향이 강한 2030세대의 투표율 증가가 선거혁명의 변수로 작용하였다.²²⁾

둘째, 제20대 국회의원선거는 지역구와 비례대표 의석수의 변화도 선거혁명의 동인으로 작용하였다. 제20대 국회의원선거는 2014년 10월 30일에 대한민국 헌법재판소가 ‘국회의원 선거구의 인구 편차가 2:1을 초과하면 위헌이고 각 선거구의 인구는 선거구 인구 평균의 $\pm \frac{1}{3}$ 배 이내이어야 한다’고 판결함에 따라 제20대 국회의원선거에서는 지역구가 대폭 조정되었다.²³⁾ 2016년 3월 2일에 국회는 2015년 10월말 주민등록인구를 기준으로 지역구의 인구 하한을 14만명, 인구 상한을 28만명으로 정함에 따라 서울-인천-대전-충남은 각각 1석, 경기 8석이 증가한 반면에 강원-전북-전남이 각각 1석, 경북 2석이 감소하였으며, 지역구는 7명이 늘고 비례대표 의석은 7석이 축소되었다.²⁴⁾ 특히, 지역구의 의석수에서 야권 성향이 강한 지역은 의석수가 증가한 반면에 여권 성향이 강한 지역은 의석수가 축소되었다.

셋째, 차기 대통령선거의 유력 후보로 부상한 인물에 의한 정당 창당은 제20대 국회의원선거의 변수로 작용하였다. 한국의 정당 창당은 국회의원선거와 대통령선거를 즈음하여 창당되는 경향이 있다. 제20대 국회의원선거에서는 새정치민주연합에서 탈당한 안철수 의원이 호남을 기반으로 한 국민의당을 창당하여 선거정국을 흔들었다. 민주화 이후 국회의원선거에서 차기 대통령선거의

22) “20대 총선 20대 투표 증가율, 사전투표제가 큰 역할.” 『폴리뉴스』(온라인) 2016년 7월 4일, <http://www.polinews.co.kr/news/article.html?no=279232>(검색일: 2016.12.24.).

23) 강휘원, “제20대 국회의원 선거구획정의 지역대표성 강화 방안,” 『한국정치연구』, 제24집 제2호, 2015, p. 121.

24) 홍재우, “제20대 국회의원선거 선거구획정과정 및 평가,” 『의정연구』, 제22권 제1호, 2016, pp. 25~27.

유력 후보가 정당을 창당한 경우에는 제3당의 지위를 차지하였다. 제14대 국회의원선거에서는 정주영의 통일국민당이, 제15대 국회의원선거에서는 김종필의 자유민주연합이 각각 24석, 41석을 얻어 제3당의 지위를 확보하였다. 이는 제20대 국회의원선거에서 안철수의 국민의당이 선거변수로 등장할 수 있음을 암시하였다. 일요서울이 2015년 12월 22-23일에 여론조사전문기관인 ‘시대정신연구소’에 의뢰해 실시한 신년특집 여론조사결과에 따르면, 2016년 4월에 실시되는 제20대 국회의원선거에서 ‘어느 정당을 지지할 것인가’에서 새누리당이 32.1%, 새정치민주연합(더불어민주당)이 23.5%, 안철수신당(국민의당)이 23.3%를 차지하였다. 특히, 새정치민주연합(더불어민주당)과 안철수신당(국민의당)의 호남지지도는 새정치민주연합(더불어민주당)이 28.4%, 안철수신당(국민의당)이 34.3%로 나타났다.²⁵⁾ 이는 제20대 국회의원선거에서 안철수신당(국민의당)이 선거혁명의 변수로 작용할 수 있음을 의미하였다.

Ⅲ. 제20대 국회의원선거결과의 비판적 검토

제20대 국회의원선거가 2016년 4월 13일에 실시되었는데, 지난 국회의원선거에 없었던 선거이슈가 부각되었다. 먼저, 정부와 여당이 제기한 ‘야권심판론’이다. 정부와 여당은 국정운영에 있어 야당의 비협조로 인해 경제살리기 법안 등이 통과되지 못하였다는 것이다. 다음으로 더불어민주당이 제기한 ‘정권심판론’이다. 더불어민주당은 정부와 여당의 국정운영이 무능력하기 때문에 심판이 불가피하다는 것이다. 마지막으로 국민의당이 제기한 ‘기성정치심판론’이다. 국민의당은 기성정당이 아닌 새로운 정당만이 국민을 위한 정치를 할 수 있다는 것이다.²⁶⁾ 이처럼 새누리당, 더불어민주당, 국민의당은 자당에 유리한 심판론을 제기하였다.²⁷⁾ 이와 같은 심판론은 박근혜 정부의 다양한 실정에 따른 잡

25) “안철수&신당 지지도 문재인&새정치 추월” 『일요서울』(온라인) 2015년 12월 28일, <http://www.ilyoseoul.co.kr/news/articleView.html?idxno=124232>(검색일: 2016.12.24.)

26) 장승진, “제20대 총선의 투표선택: 회고적 투표와 세 가지 심판론”, 『한국정치학회보』, 제50집 제4호, 2016, p. 160.

27) 제20대 국회의원선거에서 국민들은 새누리당의 심판론에는 동의하지 않고, 더불어민주당과 국민의당의 심판론에 동의한 것으로 볼 수 있다.

재적, 내재적 선거동인(動因)과 야권성향의 지역구의 증가, 사전투표제도의 도입과 2030세대의 투표율 증가, 국민의당에 의한 정당구도의 변화 등의 표면적, 외재적 선거동인이 복합적으로 작용하였다.

제20대 국회의원선거결과는 더불어민주당이 123석(41.0%), 새누리당이 122석(40.7%), 국민의당이 38석(12.7%), 정의당이 6석(2.0%), 무소속이 11석(3.6%)이었다. 제20대 지역구 국회의원선거결과를 <표 1>을 통해 보면, 새누리당은 총 9,200,690표(38.3%)를 득표해 105석(의석률 41.5%)을 차지했고, 더불어민주당은 새누리당보다 319,321표 적은 8,881,369표(37.0%)를 득표해 110석(의석률 43.5%)을 차지하였는데, 이는 더불어민주당의 지지표 중 사표(死票)가 적다는 것을 의미한다.²⁸⁾ 한편 신생정당인 국민의당도 지역구에서 총 3,565,451표(14.9%)를 득표해 25석(의석률 9.9%)을 확보하였다. 제20대 비례대표 국회의원선거에서 새누리당은 총 7,960,272표(33.50%)를 득표해 17석(의석률 36.17%)을, 더불어민주당은 총 6,069,774표(25.54%)를 득표해 13석(의석률 27.66%)을, 국민의당은 총 6,355,572표(26.74%)를 득표해 13석(의석률 27.66%)을 얻었다.

<표 1> 제20대 국회의원선거에서 정당별 득표 및 의석 현황²⁹⁾ (단위: 명, 석, %)

정당명	지역구				비례대표			
	득표수	득표율	의석수	의석률	득표수	득표율	의석수	의석률
더불어민주당	8,881,369	37.0	110	43.5	6,069,774	25.54	13	27.66
새누리당	9,200,690	38.3	105	41.5	7,960,272	33.50	17	36.17
국민의당	3,565,451	14.9	25	9.9	6,355,572	26.74	13	27.66

출처: 중앙선거관리위원회 선거통계시스템(<http://info.nec.go.kr>).

제20대 국회의원선거결과는 선거혁명만큼이나 정치지형도 변화시켰다. 제20대 국회의원선거는 세 가지 측면, ‘여소야대의 국회’, ‘3당 체제의 구축’, ‘신지역구도의 형성’이라는 정치지형을 만들었다.

28) “더민주, 지역구 1위 11명·정당투표 1위는 15곳.” 『중앙일보』 (온라인) 2016년 4월 15일, [http://news.joins.com/article/19892311?cloc=joongang|home|newslist1\(검색일: 2016.10.20.\)](http://news.joins.com/article/19892311?cloc=joongang|home|newslist1(검색일: 2016.10.20.)).

29) 원내교섭단체를 확보한 정당을 중심으로 분석하였다.

첫째, 여소야대의 국회이다. 1987년 6월 항쟁으로 출범한 제6공화국에서 여소야대의 국회는 2000년 제16대 국회의원선거 이후 16년만의 일이다. 2000년에 실시된 제16대 국회의원선거에서는 1997년 제15대 대통령선거가 DJP연합에 의해 정권교체를 이루었으나 DJP연합의 연결고리인 내각제 개헌이 1999년 7월에 유보되어 새정치국민회의와 자유민주연합의 합당이 결렬되었다. 이에 제16대 국회의원선거는 여권통합보다 여권분열이 있는 상태에서 신생 여당인 새천년민주당과 자유민주연합이 독자적으로 국회의원선거에 참여하였다.³⁰⁾ 제20대 국회의원선거는 여당인 새누리당이 공천파동은 있었지만 단일여당으로서의 지위를 유지하고 있었으나 야권은 더불어민주당과 국민의당으로 분열된 채 참여하였다.

〈표 2〉 여소야대 국회인 제16대, 제20대 국회의원선거 비교³¹⁾ (단위: 석, %)

국회의원선거	정당성향	정당명	지역구	비례대표	합계	총의석수
제16대 (2000)	여당	새천년민주당	96	19	115(42.13)	273
	친여	자유민주연합	12	5	17(6.23)	
	야당	한나라당	112	21	133(48.72)	
제20대 (2016)	여당	새누리당	105	17	122(40.67)	300
	야당	더불어민주당	110	13	123(41.00)	
	야당	국민의당	25	13	38(12.67)	

출처: 중앙선거관리위원회 선거통계시스템(<http://info.nec.go.kr>).

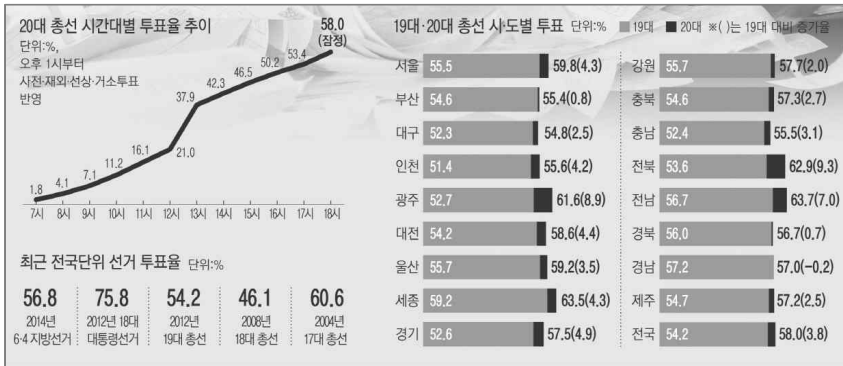
한국의 국회의원선거는 여권이든, 야권이든 분열된 경우 선거에서 필패하는 경향이 있었다. 제16대 국회의원선거에서 여당인 새천년민주당은 DJP공동정권의 당사자인 자유민주연합과의 통합에 실패하여 여권분열에 따른 여소야대가 불가피하였다. 하지만 제20대 국회의원선거는 여권이 아닌 야권이 분열되어 야소야대가 당연한 것처럼 예측되었지만, 선거결과는 기존의 선거경향과는 정반대로 여소야대가 되었다. 이는 〈표 2〉에서 보는 것처럼, 제16대와 제20대 국회의원선거결과는 정반대의 선거구도 속에서 정반대의 선거결과를 보여주었다.

30) 한국선거학회, 『한국선거 60년: 이론과 실제』, 서울: 오름, 2011, pp. 276~277.

31) 원내교섭단체(자유민주연합은 무소속 영입)를 확보한 정당을 중심으로 분석하였다.

제20대 국회의원선거에서 야권이 분열되었음에도 압승한 이유는 무엇일까? 그 이유는 지역별 및 연령별 투표율 변화와 사전투표제가 변수로 작용한 것이다. 지역별 투표율은 야권의 강세지역인 호남을 비롯하여 수도권에서 증가한 반면에 여권의 강세지역인 영남권과 강원권에서 상대적으로 낮았다. 연령별 투표율은 중장년층의 투표율은 변동이 거의 없는 반면에 2030세대 투표율은 제19대 국회의원선거보다 상승하여 여당보다는 야권에 유리하였다.³²⁾ 또한 제20대 국회의원선거에서 처음 도입된 사전투표제도도 정부와 여당보다는 야권에 유리할 수밖에 없었다. 사전투표는 정치성향이 보수적(친여적) 성향보다 진보적(친야적) 성향을 지닌 유권자가 보다 적극적으로 투표에 참여하기 때문에 여당보다는 야권에 유리하다.

〈그림 3〉 제19대와 제20대 국회의원선거에서 지역별 투표율 (단위: %)



출처: “보수 지지층도 투표 외면…대구 전국 최저, 강남은 서울 최저.” 경향신문,〈온라인〉 2016년 4월 14일.³³⁾

〈그림 3〉에서 보는 것처럼, 여당과 야당의 지역적 기반인 영남과 호남의 투표율은 차이를 보였다. 지역별 투표율에서 전남 63.7%, 전북 62.9%, 광주 61.6% 등 호남권의 투표율이 전국 평균을 상회했다. 반면 투표율이 가장 낮은

32) 수도권의 경우, 국민의당 후보가 15~18%의 득표를 했음에도 불구하고 더불어민주당 후보가 당선된 것은 40대~50대의 새누리당 지지층의 민심이반이 작용하였기 때문이다.

33) http://news.khan.co.kr/kh_news/khan_art_view.html?artid=201604140012005&code=910110(검색일: 2016.10.10).

지역은 대구(54.8%), 부산(55.4%)이었다. 경남과 경북도 각각 57.0%, 56.7%로 평균 투표율에 미치지 못하였다. 또한 제20대 국회의원선거의 투표율은 제19대 국회의원선거와 비교할 때 3.8%가 증가했다. 호남은 7.0~9.3%, 서울 4.3%, 경기 4.9%, 인천은 4.2%가 각각 늘었다. 반면에 영남권은 부산 0.8%, 경북 0.7%가 늘었지만 경남은 오히려 0.2%가 줄었다. 특히, 더불어민주당에게 압승을 준 서울의 경우 여당 지지세가 강한 강남구는 56.2%로 전체 투표율에 미치지 못한 반면에 야당 강세 지역인 구로구(62.0%), 여야가 경합한 종로구(62.9%), 동작구(62.9%) 등은 투표율이 높았으며, 기성 정치권의 심판을 주장한 국민의당 안철수 후보가 출마한 노원구는 64.1%로 서울에서 가장 높은 투표율을 보였다.³⁴⁾

둘째, 한국의 정당구도를 3당 체제로 재편하였다. 제6공화국 국회에서 원내 교섭단체가 가능한 3당 체제는 제13대, 제14대, 제15대 국회의원선거에서 나타났다지만, 그 후 제20대 국회의원선거 전까지는 없었다. 제13대에서는 민주정의당(노태우), 통일민주당(김영삼), 평화민주당(김대중), 신민주공화당(김종필)의 4당 체제가 있었다. 제14대에서는 민주자유당(노태우), 민주당(김대중), 통일국민당(정주영)의 3당 체제가, 제15대에서는 신한국당(김영삼), 새정치국민회의(김대중), 자유민주연합(김종필)의 3당 체제가 나타났다. 이 시기의 3당 체제는 대중정당적 성격보다는 지역연고가 확실한 대표인물에 의한 명사정당의 성격이 강했다.³⁵⁾ 제13-제15대 국회의원선거에서 3당 체제는 명사정당에 의존해 발생하였지만 제20대 국회의원선거에서 3당 체제는 지역구와 비례대표 국회의원선거에서 유권자가 교차투표(분할투표)를 했기 때문에 가능하였다. 물론 국민의당이 제3당의 지위를 차지한 것은 차기 유력 대선주자인 안철수 의원의 존재가치가 영향을 발휘했을 수도 있다. 그러나 차기 대선주자인 안철수 의원은 제13대~제15대 국회의원선거처럼 지역기반이 확고한 차기 대선주자는 아니었다.³⁶⁾ 제20대 국회의원선거에서 더불어민주당과 국민의당은 비례대표를

34) “보수 지지층도 투표 외면·대구 전국 최저, 강남은 서울 최저” 『경향신문』 (온라인) 2016년 4월 14일 http://news.khan.co.kr/kh_news/khan_art_view.html?artid=201604140012005&code=910110(검색일: 2016.10.10).

35) 정태일, “한국에서 지역주의의 정치적 효과”, 『한국동북아논총』, 제20집 제3호, 2015, p. 296.

36) 차기 대선주자인 더불어민주당의 문재인 전대표와 국민의당의 안철수 의원은 출신지역이 부산이다.

뽑는 정당투표와 지역구 대표를 각각 선출하는 1인 2표제³⁷⁾의 투표방식에서 교차투표에 의한 최대 수혜자였다. 실제 제20대 국회의원선거에서 253개 선거구별로 정당투표 1위와 지역구 당선자의 소속 당이 다른 경우가 138곳에 이르고 있다. 더불어민주당의 경우, 110명이 당선되었지만 정당투표에서 1위를 차지한 선거구는 15곳이다. 반면에 새누리당은 정당투표에서 1위를 한 선거구가 180개였지만 지역구 당선자는 더불어민주당보다 적은 105명이다.³⁸⁾ 국민의당이 호남권을 중심으로 지역구에서 25명을 당선시켰지만 정당투표에서는 호남권과 수도권 등 52개 선거구에서 정당투표 1위를 차지하여 더불어민주당과 같은 비례대표 13석을 확보하여 제3당의 지위를 안정화시켰다. 결국 더불어민주당이 제1당의 지위를, 국민의당이 제3당의 지위를 얻은 것은 교차투표의 힘이다.³⁹⁾ 제20대 국회의원선거에서의 제3당은 과거 제3당보다 강력한 위상을 가질 것으로 예측된다. 제1당과 제2당이 국회에서 과반수 의석을 확보하지 못함에 따라 제3당인 국민의당은 정국운영에서 캐스팅보트의 역할에 만족하지 않고 정국운영의 주체로서의 역할을 모색할 수도 있다.

셋째, 지역대표 정당의 변화이다. 민주화 이후부터 제20대 국회의원선거 전까지 한국정당은 확고한 지역기반이 있는 정당이 제1당과 제2당이 되었다. 제1당이든 제2당이든 영남권은 보수적 성향의 정당이, 호남권은 진보적 정당이 지역대표 정당으로서의 지위를 고착화시켰다. 민주화 이후 호남권은 평화민주당-민주당-새정치국민회의-새천년민주당-열린우리당-통합민주당이, 영남권은 민주정의당(통일민주당)-민주자유당-신한국당-한나라당-새누리당이 지역대표 정당의 지위를 확고하게 장악하였다.⁴⁰⁾ 그러나 제20대 국회의원선거결과는 지역대표 정당에 대한 혁명적 변화를 가져왔다. 제20대 국회의원선거결과는 한국의 정치지형에 대한 새로운 시각을 제공하였다. <표 3>에 나타난 지역별 정

37) 1인 2표에 의한 정당명부식 비례대표 선거제도는 제17대 국회의원선거부터 실시되었다. 정태일, “한국의 비례대표 선거제도에 대한 비판적 고찰”, 『한국동북아논총』, 제17권 제3호, 2012, p. 229.

38) “더민주, 지역구 1위 110명 ... 정당투표 1위는 15곳 뿐” 『중앙일보』(온라인), 2016년 4월 15일, <http://news.joins.com/article/19892311?doc=joongang|home|newslist1>(검색일: 2016.10.10.).

39) 더불어민주당의 선거전략인 “정당은 따로 뽑더라도 지역구는 당선 가능성이 높은 2번을 뽑아 달라는 선거구호가 효과를 발휘한 것으로 볼 수 있다.

40) 강희경, 『충북의 선거와 지역 정체성』, 청주: 충북대학교 출판부, 2014, pp. 232~255.

당의석 분포를 보면, 제1당인 더불어민주당은 서울-경기-인천-대전에서 제1당의 지위를 확보하였고, 제2당인 새누리당은 강원-충남-충북-부산-울산-대구-경북-경남에서 제1당의 지위를 얻었으며, 제3당인 국민의당은 광주-전남-전북에서 제1당의 지위를 차지하였다. 제20대 국회의원선거를 통해 더불어민주당은 수도권에서, 새누리당은 영남권에서, 국민의당은 호남권에서 우위를 차지하였다. 국민의당의 호남권에서 선전은 이미 예측되었다. 여론조사전문기관인 '리얼미터'가 실시한 2016년 3월 제4주차(21~25일) 여론조사에 따르면, 국민의당의 호남지지율은 38.6%로 더불어민주당의 28.7%를 크게 앞섰다.⁴¹⁾

신생 국민의당은 호남권을 축으로 한국의 정치지형을 변화시켰다. 국민의당이 정치지형을 변화시킨 요인은 정부여당의 수많은 실정에 대해 더불어민주당이 대안정당으로 국민들을 포용하지 못하는 정치공학을 교묘하게 이용하여 양당체제의 타파만이 한국정치를 바로잡는 길이라고 주장하여 야권분열에 대한 책임을 회피하였다. 즉, 국민의당은 제20대 국회의원선거가 야권분열에 대한 심판이 아니라 한국을 위기로 몰아넣은 기성정당에 대한 심판이 되어야 한다고 역설함으로써 야권분열이 야당필패, 여당필승이라는 과거의 선거인식을 불식시켰다.

〈표 3〉 제20대 국회의원선거에서 지역별 정당의석 분석⁴²⁾ (단위: 석, %)

구분	전체 의석수	더불어민주당			새누리당			국민의당		
		의석수	의석율 (a)	의석율차 (a-b)	의석수	의석율 (b)	의석율차 (b-a)	의석수	의석율 (c)	의석율차 (c-a)
전체의석	253	110	43.5	2.0	105	41.5	-2.0	25	9.9	-33.6
서울	49	35	71.4	46.9	12	24.5	-46.9	2	4.1	-67.3
인천	13	7	53.9	23.1	4	30.8	-23.1	0	0.0	-53.9
경기	60	40	66.7	35.0	19	31.7	-35.0	0	0.0	-66.7
강원	8	1	12.5	-62.5	6	75.0	62.5	0	0.0	-12.5
대전	7	4	57.1	14.2	3	42.9	-14.2	0	0.0	-57.1
충남	11	5	45.5	-9.1	6	54.6	9.1	0	0.0	-45.5

41) “공천파동 최고주료, 새누리더민주 텃밭에서 동반 급락.” 『리얼미터』 (온라인) 2016년 3월 28일, <http://www.realmeter.net>(검색일: 2016.10.20.).

42) 원내교섭단체를 확보한 정당을 중심으로 분석하였고 세종특별자치시는 무소속이 당선되어 분석에서 제외하였다.

충북	8	3	37.5	-25.0	5	62.5	25.0	0	0.0	-37.5
광주	8	0	0.0	0.0	0	0.0	0.0	8	100.0	100.0
전남	10	1	10.0	0.0	1	10.0	0.0	8	80.0	70.0
전북	10	2	20.0	10.0	1	10.0	-10.0	7	70.0	50.0
부산	18	5	27.8	-38.7	12	66.7	38.7	0	0.0	-27.8
울산	6	0	0.0	-50.0	3	50.0	50.0	0	0.0	0.0
대구	12	1	8.3	-58.4	8	66.7	58.4	0	0.0	-8.3
경남	16	3	18.8	-56.2	12	75.0	56.2	0	0.0	-18.8
경북	13	0	0.0	-100.0	13	100.0	-100.0	0	0.0	0.0
제주	3	3	100.0	100.0	0	0.0	-100.0	0	0.0	-100.0

출처: 중앙선거관리위원회 선거통계시스템(<http://info.nec.go.kr>).

또한 제20대 국회의원선거에서는 지역대표 정당의 변화와 지역의 대표정당에 대한 균열현상도 보였다. <표 3>에서 보는 것처럼, 영남권의 지배정당인 새누리당은 전남과 전북에서 각각 1석을 차지하였고, 반대로 호남권의 지배정당인 더불어민주당은 호남권에서는 참패를 하였지만 수도권에서 압승을 하였을 뿐만 아니라 영남권인 부산에서 5석, 대구에서 1석, 경남에서 3석을 차지하였다. 이것은 지역의 지배정당의 토대가 균열될 가능성도 보였다.

사실, 제20대 국회의원선거가 만든 지역대표 정당의 변화가 안정화될 수 있을 지는 미지수이다. 민주화 이후 제3당 출현에 따른 정치지형의 변화는 차기 대통령선거와 깊은 연관성을 지니고 있기 때문이다. 지난 국회의원선거에서 지역대표적 정당은 그 지역에 근거한 차기 대통령 후보의 존재유무가 결정적 역할을 하였다. 호남권은 김대중 전대통령, 영남권은 노태우-김영삼-이명박 전대통령과 박근혜 대통령, 충청권은 김종필-이회창 전총리가 대선후보로 거론되는 상황이었다. 이처럼 국회의원선거에서 특정 지역에 의존한 제3당은 차기 대통령선거과정에서 유력 대선 주자의 존재유무 가치에 따라 정당의 지속성이 좌우되는 경향이 있다.

IV. 중간선거로서 국회의원선거와 차기 대통령선거의 연관성

제6공화국은 5년 단임제 대통령으로 인해 현직 대통령에 대한 중간평가가 현실적으로 불가능하였다. 그러나 대통령의 재임기간에 실시되는 국회의원선거는 현직 대통령에 대한 중간평가 성격을 지닐 수밖에 없다. 제6공화국 대통령에 대한 중간평가적 성격을 지닌 선거는 대통령 재임기간이 1년 이상인 경우에 해당되는데 제14대, 제15대, 제16대, 제17대, 제19대, 제20대 국회의원선거가 이에 해당된다.⁴³⁾

〈표 4〉에서 보는 것처럼, 중간평가적 성격을 지닌 국회의원선거에서 집권여당은 지역구 의석수에 있어 김대중 정부와 박근혜 정부를 제외하고는 제1당의 지위를 유지하였다.⁴⁴⁾ 국회의원선거 개입발언 등으로 탄핵열풍의 반사이익을 얻은 노무현 정부와 4대강 사업 등으로 정권심판론에 직면한 이명박 정부는 과반수가 넘는 의석을 차지하였고, 노태우 정부와 김영삼 정부는 과반수에 부족하지만 제1당의 지위가 확보되었다.

〈표 4〉에서 지역구 국회의원선거의 의석률을 보면, 제14대 국회의원선거에서 노태우 정부의 민주자유당은 48.95%, 제15대 국회의원선거에서 김영삼 정부의 신한국당은 47.83%, 제16대 국회의원선거에서 김대중 정부의 새천년민주당+자유민주연합은 48.58%, 제17대 국회의원선거에서 노무현 정부의 열린우리당은 53.09%, 제19대 국회의원선거에서 이명박 정부의 새누리당은 51.63%, 제20대 국회의원선거에서 박근혜 정부의 새누리당은 41.50%이다. 지역구 국회의원선거를 통해 보면, 현직 대통령에 대한 중간평가적 국회의원선거에서 박근혜 대통령을 제외하고는 의석수와 의석률에서 정권의 위기에 직면할 수준의 평가를 받지 않았다.

43) 제18대 국회의원선거는 이명박 대통령이 임기를 시작한 시기로 분석에서 제외하였다.

44) 김대중 정부의 경우는 DJP 공동정권이기 때문에 새천년민주당과 자유민주연합의 의석수를 합산하였다.

<표 4> 제6공화국 국회의원선거에서 지역구 분석⁴⁵⁾

(단위: 석, %)

대통령 (집권기간)	국회의원선거	의석수	야당				
노태우 (4년)	제14대 (1992)	237	민주자유당	민주당	통일국민당	신정치개혁당	무소속
			116(48.95)	75(31.65)	24(10.13)	1	21
김영삼 (3년)	제15대 (1996)	253	신한국당	새정치국민회의	자유민주연합	통합민주당	무소속
			121(47.83)	66(26.09)	41(16.21)	9	16
김대중 (2년)	제16대 (2000)	227	새천년민주당+ 자유민주연합	한나라당	민주국민당	국민신당	무소속
			96+12(48.58)	112(49.34)	1	1	5
노무현 (1년)	제17대 (2004)	243	열린우리당	한나라당	새천년민주당+ 자유민주연합	민주노동당+ 국민통합21	무소속
			129(53.09)	100(41.15)	5+4	2+1	2
이명박 (4년)	제19대 (2012)	246	새누리당	민주통합당	통합진보당	자유선진당	무소속
			127(51.63)	106(43.09)	7	3	3
박근혜 (3년)	제20대 (2016)	253	새누리당	더불어민주당	국민의당	정의당	무소속
			105(41.50)	110(43.48)	25(9.88)	2	11

출처: 중앙선거관리위원회 선거통계시스템(<http://info.nec.go.kr>).

현직 대통령의 재임기간에 실시된 국회의원선거에서 대부분의 대통령은 지역구 의석률에 있어서 47.83%~53.09%를 얻어 국정운영을 수행하는데 심각한 위기에 직면하지는 않았다. 그러나 박근혜 정부의 새누리당은 지역구 의석률에 있어 41.50%로 더불어민주당의 43.48%로 그 차가 1.98%였다. 이는 김대중 정부의 새천년민주당+자유민주연합이 48.58%일 때 한나라당이 49.34%로 그 차가 0.76%를 보여 심각한 수준임을 알 수 있다. 결과적으로 박근혜 정부는 제6공화국에서 현직 대통령의 재임기간에 실시된 지역구 국회의원선거에서 가장 혹독한 중간평가를 받았다. 그렇다면 현직 대통령의 재임기간에 실시된 지역구 국회의원선거가 차기 대통령선거와의 연관성이 있느냐 하는 것이다.

재임기간에 실시된 지역구 국회의원선거결과가 차기 대통령 선거에 직접적인 영향력을 행사했다는 근거는 없다. 즉, 대통령선거 직전에 실시된 지역구 국회의원선거결과가 의석수와 의석률에 있어 차기 대통령선거결과에는 미치는 영향이 없음을 의미한다.

45) 제16대 국회의원선거에서 새천년민주당과 자유민주연합은 DJP 연합의 공동여당으로 분석하였고, 의석을 분석은 원내교섭단체를 확보한 정당만 분석하였다.

집권여당이 지역구 국회의원선거에서 제1당이 된 경우에도 차기 대통령선거에서 실패한 사례도 존재하고, 집권여당이 제2당이 된 경우에 차기 대통령선거에서 성공한 사례도 있다. 집권여당이 제1당이 된 경우에 차기 대통령 선거에서 김영삼 정부와 노무현 정부는 실패하였고, 노태우 대통령과 이명박 대통령은 성공하였다.

또한 비록 집권여당이 지역구 국회의원선거에서 제1당이 되지는 못했지만 차기 대통령선거에서 김대중 정부가 성공한 사례를 고려할 때, 박근혜 정부가 차기 대통령선거에서 실패할 수도 있다는 가설은 의미가 없다.

다음으로 비례대표 국회의원선거가 현직 대통령에 대한 중간평가적 성격을 지니고 있느냐 하는 문제이다. <표 5>에서 보는 것처럼, 중간평가적 성격을 지닌 국회의원선거에서 집권당은 비례대표 의석수와 의석률에서 모두 제1당의 지위를 차지하였다. 물론 비례대표 국회의원선거결과는 지역구 국회의원선거결과와 달리 의석률에서 상당한 격차를 보이는 경우도 있지만 집권당이 제1당으로서의 지위를 견고하게 유지하였다.

<표 5>에서 비례대표 국회의원선거의 의석률을 보면, 제14대 국회의원선거에서 노태우 정부의 민주자유당은 53.23%, 제15대 국회의원선거에서 김영삼 정부의 신한국당은 39.13%, 제16대 국회의원선거에서 김대중 정부의 새천년민주당+자유민주연합은 52.17%, 제17대 국회의원선거에서 노무현 정부의 열린우리당은 41.07%, 제19대 국회의원선거에서 이명박 정부의 새누리당은 46.30%, 제20대 국회의원선거에서 박근혜 정부의 새누리당은 36.15%이다. 비례대표 국회의원선거를 통해 보면, 중간평가적 국회의원선거에서 김영삼 대통령, 박근혜 대통령, 노무현 대통령을 제외하고는 의석수와 의석률에서 위기로 인식되는 수준은 아니다.

<표 5> 제6공화국 국회의원선거에서 비례대표 분석⁴⁶⁾

(단위: 석, %)

대통령 (집권기간)	국회의원 선거	전체 의석수	여 당			
			민주당	통일국민당	신정치개혁당	야 당
노태우 (4년)	제14대 (1992)	62	민주자유당	민주당	통일국민당	신정치개혁당
			33(53.23) <38.5>	22(35.48) <29.2>	7(11.29) <17.4>	-
김영삼 (3년)	제15대 (1996)	46	신한국당	새정치국민회의	자유민주연합	통합민주당
			18(39.13) <34.5>	13(28.26) <25.3>	9(19.57) <16.2>	6
김대중 (2년)	제16대 (2000)	46	새천년민주당+ 자유민주연합	한나라당	민주국민당	-
			19+5(52.17) <35.9+9.8(45.7)>	21(45.65) <39.0>	1	-
노무현 (1년)	제17대 (2004)	56	열린우리당	한나라당	민주노동당	새천년민주당
			23(41.07) <38.3>	21(37.50) <35.8>	8	4
이명박 (4년)	제19대 (2012)	54	새누리당	민주통합당	통합진보당	자유선진당
			25(46.30) <42.8>	21(38.89) <36.5>	6	2
박근혜 (3년)	제20대 (2016)	47	새누리당	더불어민주당	국민의당	정의당
			17(36.17) <33.5>	13(27.66) <25.5>	13(27.66) <26.7>	4

출처: 중앙선거관리위원회 선거통계시스템(<http://info.nec.go.kr>).

현직 대통령의 재임기간에 실시된 국회의원선거에서 대부분의 대통령은 비례대표 의석률에 있어서 46.30%~53.23%를 얻어 국정운영을 수행하는데 아무런 문제가 없었다. 그러나 비례대표 국회의원선거 의석률에서 보는 바와 같이 김영삼 정부의 신한국당은 39.13%, 박근혜 정부의 새누리당은 36.17%, 노무현 정부의 열린우리당은 41.07%는 대통령의 지지도에 문제가 보인다. 특히, 김영삼 정부와 박근혜 정부는 민주화 이후 현직 대통령의 재임기간에 실시된 비례대표 국회의원선거에서 심각한 정당성의 위기를 보였다.

그렇다면 현직 대통령의 재임기간에 실시된 비례대표 국회의원선거가 차기

46) ①제16대 국회의원선거에서 새천년민주당과 자유민주연합은 DJP 연합에 따라 공동여당으로 분석함. ② 의석을 분석은 원내교섭단체를 확보한 정당만 분석하였다. ③()는 의석률, < >는 정당득표율. ④정당득표율은 제16대 총선거까지는 지역구 득표율, 제17대 총선거부터는 정당명부식 득표율임.

대통령선거에서 변수로 작용하느냐 하는 것이다. 재임기간에 실시된 비례대표 국회의원선거결과가 차기 대통령선거에 연관성이 있느냐는 표본의 한계가 있지만, 비례대표 국회의원선거에서 의석률이 차기 대통령선거를 예측하는데 활용될 수도 있음을 보인다. 물론 여기에는 다자대결구도가 아닌 양자대결구도의 대통령선거라는 명확한 제한이 있는 경우에만 가능하다.

비례대표 국회의원선거에서 집권당이 45% 이상의 의석률을 차지하면서 제1당이 되었을 때 차기 대통령선거에서 모두 승리하였으나, 의석률이 45% 미만일 경우에는 정권재창출에 실패하였다. 비례대표 국회의원선거에서 노태우 정부의 민주자유당은 53.23%, 김대중 정부의 새천년민주당+자유민주연합은 52.17%, 이명박 정부의 새누리당은 46.30%로 차기 대통령선거에서 정권재창출에 성공하였다. 그러나 비례대표 국회의원선거에서 김영삼 정부의 신한국당은 39.13%, 노무현 정부의 열린우리당은 41.07%로 차기 대통령선거에서 정권재창출에 실패하였다.

다시 말하면, 표본의 제한성이 있지만 비례대표 국회의원선거의 의석률이 차기 대통령선거에서 당락의 변수로 작용하였다. <표 5>에서 보는 것처럼 비례대표 국회의원선거에서 집권여당의 의석률이 45% 미만일 경우에 집권여당은 정권재창출에 실패했음을 부인할 수 없다. 이는 제20대 비례대표 국회의원선거에서 박근혜 정부가 36.17%의 의석률을 얻었기 때문에 차기 대통령선거에서 정권재창출에 실패할 가능성이 높다는 것을 시사한다. 그러나 비록 집권여당의 의석률이 45% 미만일 경우라도 차기 대통령선거가 양자대결구도가 아닌 다자대결구도로 실시될 경우에는 집권여당이 차기 대통령선거에서 실패하였다는 사례는 없다.

또한 다자대결구도가 아닌 양자대결구도로 가정할 때 의석율과 정당득표율을 통합하여 차기 대통령선거를 예측할 수도 있다. 의석률이 45% 미만이면 정당 득표율이 40% 미만일 경우에 차기 대통령선거에서 집권여당이 모두 실패하였다. 제15대 국회의원선거에서 집권여당인 신한국당 의석률:정당득표율이 39.13%:34.5%였고, 제17대 국회의원선거에서 집권여당인 열린우리당 의석률:정당득표율이 41.07%:38.3%로 차기 대통령선거에서 실패하였다. 이를 통해

볼 때 제20대 국회의원선거에서 집권여당인 새누리당 의석률:정당득표율이 36.17%:33.5%이기 때문에 새누리당이 차기 대통령선거에서 실패할 가능성은 매우 높다. 그렇지만 2017년의 대통령선거는 2016년에 야권분열에 따른 야권 단일화에 대한 부정성이 매우 높은 상황이고, 마찬가지로 최순실사태로 인해 여권분열도 진행되고 있는 상황으로 인해 여권도 단일후보가 불가능할 수도 있다. 이에 차기 대통령선거는 양자대결구도보다는 다자대결구도로 실시될 가능성이 높기 때문에 비례대표 의석을 및 정당득표율로 차기 대통령선거를 분석하는데 한계가 있다.

V. 결론

한국의 국회의원선거는 정책대결보다는 진영논리에 입각한 이념대립을 통해 지역에 근거한 정당구도의 안정성이 유지되었다. 제20대 국회의원선거에서는 정책대결이 실종되고 중도성향이라는 애매모호한 진영논리와 각기 다른 심판론이 제기되어 선거예상과는 상이한 선거결과를 보였다. 제20대 국회의원선거는 선거혁명만큼이나 정치지형과 정당구도도 변화시켰다. 제20대 국회의원선거가 선거혁명이 된 것은 국회의원선거과정에서 국민들의 드러내지 않은 정부와 여당에 대한 잠재적, 내재적 저항감과 선거제도 및 정당구의 변화라는 표면적, 외재적 선거변수가 투표로 나타난 것이다. 제20대 국회의원선거는 각종 여론조사결과에서는 선거변수가 없는 것처럼 보였지만 국민들은 국회의원선거를 통해 정치권에 한국사회의 위기를 감지하도록 하였다.

제20대 국회의원선거가 선거혁명이 된 것은 국민들의 다양한 저항감이 표출된 것이다. 제20대 국회의원선거에서 국민들이 저항감을 드러낸 선거혁명의 요인은 중산층의 붕괴가 가속화되고 있는 현실 속에서도 중산층을 포용할 수 있는 정책과 거리가 먼 담배 값 인상, 보육대란을 유발하는 정책을 추진하는 박근혜 정부의 일방통행식 국정운영에 대한 국민들의 피로감이다. 또한 박근혜 정부가 한국사 교과서 국정화 강행과 한일 간의 위안부합의 등 국민정서가 용인할 수 없는 정책을 추진하여 국가와 역사에 대한 국민적인 모멸감을 가지게

하였다. 뿐만 아니라 세월호 참사와 메르스 사태 등을 통해 국민들의 안전의식이 극대화됨에도 불구하고 사후약방문적 정책들로 일관하였으며, 청년실업문제가 국가위기로 인식되는 상황에서도 실현가능성이 낮은 정책만 남발하여 국민들의 분노감을 확산시켰다. 뿐만 아니라 사전투표제도의 도입으로 진보성향의 2030세대가 적극적으로 투표에 참여하였으며, 여야의 상반된 지지기반을 보이는 지역구의 축소 및 증가, 유력 차기 대선주자가 존재하는 정당구도의 변화 등이 선거환경을 변화시켰다.

이에 제20대 국회의원선거에서 국민들은 선거혁명을 통해 새로운 정치지형과 정당구도를 만들었다. 제20대 국회의원선거는 16년만의 여소야대 국회를 만들어 정국의 주도권을 야권으로 이양시켰으며, 양당체제로 인한 극단적 대립구도를 극복하기 위하여 20년만에 3당 체제를 만들어 여당과 제1야당이 충돌할 경우에 그 완충작용을 제3당이 수행하도록 정당구도를 재편하였다. 또한 영남권과 호남권에 지배력을 가진 거대정당의 한계를 극복하고자 새로운 방식의 지역대표 정당구도를 구축하였다. 하지만 제20대 국회의원선거는 국민들에 의한 선거혁명이지만 이것이 한국사회를 전면적으로 변화시킬 것인지, 아니면 미완에 그치는 혁명이 될 지는 예측할 수는 없다. 국민들에 의한 선거혁명은 한국정치가 극복해야 할 과제라는 인식이기 때문에 정치권은 국민들이 선택한 정치지형과 정당구도를 통해 한국정치의 새로운 청사진을 도모해야 한다.

참고문헌

- 강휘원, “제20대 국회의원 선거구획정의 지역대표성 강화 방안”, 『한국정치연구』, 제24집 제2호, 2015.
- 강희경, 『충북의 선거와 지역 정체성』, 청주: 충북대학교 출판부, 2014.
- 김병삼김정인, “위협사회와 관료책임-세월호와 메르스 사태 비교를 중심으로”, 『한국사회와 행정연구』, 제26권 제4호, 2016.
- 김성희, “박근혜 정부 노동개혁과 청년실업-정책의 도구화와 반복되는 실패에서 벗어나기”, 『노동연구』, 제31집, 2015.
- 김태훈사회진보연대 보건의료팀, “메르스 사태의 원인과 사회운동의 과제”, 『진보평론』, 제66호.
- 장승진, “제20대 총선의 투표선택: 회고적 투표와 세 가지 심판론”, 『한국정치학회보』, 제50집 제4호, 2016.
- 정태일, “한국에서 지역주의의 정치적 효과”, 『한국동북아논총』, 제20집 제3호, 2015.
- _____, “한국의 비례대표 선거제도에 대한 비판적 고찰”, 『한국동북아논총』, 제17권 제3호, 2012.
- 한국선거학회, 『한국선거 60년: 이론과 실제』, 서울: 오름, 2011.
- 홍재우, “제20대 국회의원선거 선거구획정과정 및 평가”, 『의정연구』, 제22권 제1호, 2016.
- “공명값 인상에 폐지수집노안고물상 ‘시큰둥.’” 『충북일보』(온라인) 2015년 9월 14일, <http://www.inews365.com/news/article.html?no=413342>(검색일: 2016.10.10).
- “공천과동 최고조로, 새누리더민주 텃밭에서 동반 급락.” 『리얼미터』(온라인) 2016년 3월 28일, <http://www.realmeter.net>(검색일: 2016.10.20).
- “담배값 인상과 부의 이전 효과.” 『글로벌이코노믹』(온라인) 2016년 9월 19일, http://www.g-enews.com/ko-kr/view.php?ud=201609161719155337728_1(검색일: 2016.10.10).
- “더민주, 지역구 1위 11명...정당투표 1위는 15곳.” 『중앙일보』(온라인) 2016년 4월 15일, <http://news.joins.com/article/1989231?doc=joongang|home|newslist1>(검색일: 2016.10.20).
- “보수 지지층도 투표 외면·대구 전국 최저, 강남은 서울 최저.” 『경향신문』(온라인) 2016년 4월 14일, http://news.khan.co.kr/kh_news/khan_art_view.html?artid=201604140012005&code=910110(검색일: 2016.10.10).
- “보육대란 직면·與 진보교육감 탓 野 정부 책임전가.” 『new1』(온라인) 2016년 1월 20일, <http://news1.kr/articles/?2550218>(검색일: 2016.10.10).
- “300석뿐인데...최선의 성적표는.” 『서울신문』(온라인) 2016년 4월 11일, <http://vote2016.seoul.co.kr/news/newsView.php?id=20160412005003>(검색일: 2016.10.20).
- “안철수&신당 지지도 문재인&새정치 추월.” 『일요서울』(온라인) 2015년 12월 28일, <http://www.ilyoseoul.co.kr/news/articleView.html?idxno=124232>(검색일: 2016.12.24).

- “역풍 맞는 위안부 합의개성공단…큰 틀 변화를 어려워.” 『경향신문』 (온라인) 2016년 4월 14일, http://news.khan.co.kr/kh_news/khan_art_view.html?artid=201604142316005&code=910302(검색일: 2016.10.20).
- “위안부 합의문, 韓일간 ‘중대한 차이’…실제 발표와도 달랐다.” 『노컷뉴스』 (온라인) 2016년 1월 19일, <http://www.nocutnews.co.kr/news/4534586>(검색일: 2016.10.10).
- “위안부 협상, 또 다른 어떤 합의 있나?” 『프레시안』 (온라인) 2016년 8월 31일, <http://www.pressian.com/news/article.html?no=140717>(검색일: 2016. 10. 10).
- “이념구도도 재편…좌우극단 ‘위축, 중도화 뚜렷’” 『헤럴드경제』 (온라인) 2016년 4월 14일, <http://news.heraldcorp.com/view.php?ud=20160414000017>(검색일: 2016.10.10).
- “20대 총선 20대 투표 증가율, 사전투표제가 큰 역할.” 『폴리뉴스』 (온라인) 2016년 07월 04일, <http://www.polinews.co.kr/news/article.html?no=279232>(검색일: 20106.12.24).
- “절대 다수 한국경제 ‘갯빛’ 인식, 청년실업 빨간불…총선 변수 부상할 듯.” 『아주경제』 2015년 11월 17일, <http://www.ajunews.com/view/20151116110814606>(검색일: 2016.10.10).
- “정부 11일 담배값 인상 발표에 따른 여론조사, 국민생각은?” 『SNS 국민기자단』 (온라인) 2014년 9월 10일, http://www.snsreporter.co.kr/sub_read.html?uid=7203§ion=sc4(검색일: 2016.10.10).
- “청년실업 대란이 ‘2030’ 투표율 높였다.” 『세계일보』 (온라인) 2016년 4월 16일, <http://www.segye.com/content/html/2016/04/16/20160416000910.html?OutUrl>(검색일: 2016.10.10).
- “청와대 현재로선 과반 어렵다, 140석 초반 예상.” 『중앙일보』 (온라인) 2016년 4월 8일, <http://news.joins.com/article/19856940>(검색일: 2016.10.20).
- “한국사 교과서 국정화, 반대 47% 찬성 36% -한국갤럽.” 『new1』 (온라인) 2015년 10월 23일, <http://news1.kr/articles/?2466387>(검색일: 2016.10.10).
- “한-일 위안부 합의 여론조사…한국의 완패.” 『한겨레』 (온라인) 2016년 1월 11일, <http://www.hani.co.kr/arti/international/japan/725606.html#csidx6632ab906ff14d88bb8a6edfb5a2f43>(검색일: 2016.10.10).
- “JTBC 썰전 진상규명, 이루어졌나? 세월호 1주기 여론조사.” 『JTBC』 (방송) 2016년 4월 16일, http://home.jtbc.joins.com/Clip/VodClipView.aspx?vod_file_id=VO10069302(검색일: 2016.10.10).
- 제20대 국회의원선거 <https://ko.wikipedia.org>(검색일: 2016.10.10).
- 중앙선거관리위원회 선거통계시스템(<http://info.nec.go.kr>).

Abstract

The Critical Study on the Election Revolution in the 20th National Assembly Election

Chung, Tae-II(Chungbuk National University)

The 20th National Assembly election was an historic election revolution, which was the defeat of the ruling party and the overwhelming victory of the opposition parties. The cause of the election revolution in the 20th National Assembly election is the potential and inherent resistance to the government and ruling party. The cause of the election revolution is as follows. First, the increase in cigarette prices and the child care crisis led by Park Geun-hye's government reversed the public sentiment of the middle class. Second, the Park Geun-hye's government has promoted the state-authored history textbooks and the agreement on the historical issue regarding Korean comfort women, which are far from the national sentiment. Third, the Park Geun-hye's government lacked awareness of the economic crisis and no alternative to youth unemployment. Fourth, there is anxiety which the Park Geun-hye's government has responded to the disaster of Sewol Ferry and MERS. The 20th National Assembly election also changed the political structure. It is the first time in 16 years that liberal lawmakers will outnumber conservatives in the legislature. Promising a new way of doing politics, the party won 38 seats in the April general election to become the third-largest power, ending two decades of a two party legislative system. Regional support for political parties has changed. The People's Party occupied the Honam area. The influence of the National Assembly elections related the next presidential elections did not show significant results in the regional elections. However, in the proportional representation parliamentary elections, when the parliamentary rate was less than 45%, the change of government appeared.

Key Words : The 20th National Assembly Election, Election Revolution, Regional Party, Political Party Landscape, Presidential Election

투고일 : 2016년 11월 10일 • 심사일 : 2016년 11월 25일 • 게재확정일 : 2016년 12월 22일