

## 제20대 총선 3題 - 지역, 세대, Angry Voters

한상의 연구위원(정치학 박사)

제20대 국회는 제13대 국회와 15대 국회에 이어 16년만에 여소야대 국회가 되었다. 누구도 예측하지 못한 이런 결과는 정당호오도(政黨好惡度) 기존의 지역주의 및 세대 투표 요인의 변화를 추동한 것으로 해석되며, 특히 특정 정당에 대한 선호보다는 분노가 지역주의 구조에 균열을 일으키고 2030세대의 투표 참여를 촉진한 것으로 분석된다.

지역주의 측면에서 균열과 변화는 매우 극적이다. 새누리당은 16년만에 전남북 모두에 교두보를 마련했으며, 더불어민주당은 영남, 특히 대구에서도 의석을 확보하였으나 호남에서 완패하여 호남 의석보다 영남 의석이 많은 초유의 사태를 겪고 있다. 호남을 석권하여 제3당으로 등극한 국민의당은 호남에 정당 경쟁 시대를 열었다. 이런 현상은 지역주의 투표 성향의 변화가 가속화될 수 있음을 보여준다. 이번 총선의 의석 구조에 가장 큰 영향을 미친 것은 세대 투표의 변화이다. 여당 성향이 강한 5060의 투표 성향이 정체된 상태에서 야당 성향의 2030 투표율이 크게 늘어 전체적인 투표율 상승을 주도하였으며 이들 세대가 상대적으로 많은 수도권과 부산, 대구 등 대도시에서 더불어민주당의 승리를 뒷받침하였다.

20대 총선에서 나타난 지역주의와 세대 요인의 변화 기저에는 기성 정치에 대해 분노한 유권자, 즉 Angry Voters의 투표 행동 변화가 있다. 이들 Angry Voters는 분노를 표시하기 위해 대안의 위치에 있는 정당이나 후보에 대한 '묻지마 지지'를 보내는 경향이 있기 때문에 이들 대안이 되는 정당이나 후보가 반사 이익을 얻는 경우가 발생한다. 따라서 이번 총선 결과를 새누리당에 대한 수도권, 특히 2030의 분노에 더불어민주당이 반사 이익을 얻었고 호남에서 더불어민주당에 대한 분노한 유권자들은 국민의당을 수단으로 분노를 표시한 것으로 해석할 수 있다.

제20대 총선은 지역주의의 균열과 젊은 세대의 투표 참여 확대라는 긍정적 요인에 의해 결과가 변동되었으나 문제는 그 성과를 추동한 것이 정치효능감과 정당의 성과에 대한 지지가 아닌 유권자의 분노라는 데에 있다. 따라서 이를 유권자의 경고이자 불안정한 지지로 받아들이지 않고 승리로 포장하거나 경시하여 다시금 오만한 자세나 계파 다툼, 자리 다툼을 계속한다면 이는 정치권에 대한 불신 심화로 이어질 가능성이 높다고 하겠다.

### I. 제20대 총선 - 16년만의 여소야대 국회

□ 제20대 총선 결과 16대 국회 이후 16년만에 여소야대 국회가 출현.

○ 여당인 새누리당의 선거 참패로 20대 국회는 민주화 이후 세 번째 여소야대 구조가 형성

- 1987년 민주화 이후 처음 치러진 13대 총선에서 여소야대 국회가 출현하였으며, 2000년 당시 여당인 새천년민주당의 패배와 자유민주연합의 연정 이탈로 16대 국회는 여소야대 국회가 되었음.
- 2016년 4월 13일 20대 총선 결과 여당인 새누리당은 122석을 획득(지역구 105석, 비례대표 17석)하여 단독 과반 확보에 실패하였으며 여당 계열의 무소속 7석을 합쳐도 129석에 지나지 않음.
- 야권은 제1야당인 더불어민주당이 123석(지역구 110석, 비례대표 13석)으로 제1당이 되었으며 제2야당인 국민의당이 38석(지역구 25석, 비례대표 13석), 제3야당인 정의당이 6석(지역구 2석, 비례대표 4석)을 획득, 총 167석을 확보하였으며 야당 계열의 무소속도 4석을 얻음.

○ 특히 17대에 이어 이른바 민주당 계열이 161석을 차지하여 과반을 상회하게 됨.

- 같은 여대야소였지만 13대 국회는 현 새누리당을 구성하는 민정-민주-공화당계가 전체 299석중 219석을, 16대 국회는 한나라당-자민련-민국당이 273석중 152석을 얻어 범새누리당 계열이 과반을 상회하였음.
- 제20대 국회는 민주당 계열로 분류될 수 있는 더불어민주당과 국민의당이 161석을 점유하여 17대 국회(열린우리당 152석, 새천년민주당 9석)에 이어 160석 이상을 차지함.

□ 20대 총선은 강력한 지역주의 요인과 이를 견제, 완화하는 세대 요인으로 설명되던 한국 총선 지형에 정당 호오도<sup>1)</sup>를 또 다른 주요 요인으로 들 수 있는 계기가 되었음.

○ 일반적으로 한국 선거는 지역주의와 세대 요인으로 설명되어 왔음.

- 한국 선거는 영남과 호남, 충청을 중심으로 하는 강력한 지역주의 요인으로 일차적 구조가 형성되고 보수적인 5060 세대와 중도-진보적인 2030, 균형적 투표를 보이는 40대의 세대 요인이 선거 결과에 영향을 미치는 것으로 주로 이해되어 왔음.
- 인구가 많은 영남 vs. 소수인 호남의 지역주의 구조, 고령화로 인해 인구도 많고 투표율도 높은 5060 vs. 저출산으로 인구도 줄어들고 투표율도 낮은 2030의 세대 구조를 바탕으로 하는 이른바 ‘기울어진 운동장’론이 선거를 이해하는 중요한 근거가 되었음.

○ 20대 총선에서는 지역구조의 균열 조짐과 세대 투표율의 현저한 변화가 선거 결과에 대한 일반적 예상을 뛰어넘었는데, 그 원인으로 정당호오도를 검토할 필요가 있음.

- 본고는 이번 20대 총선의 결과를 새누리당과 더불어민주당으로 대변되는 기존 거대 정당에 대한 부정적 평가를 투표 행동에 연결시킨 분노한 유권자(Angry Voters)가 지역주의에 균열을 내고 세대 요인에 영향을 미친 것으로 분석하고, 이에 대한 정치권과 각 정당의 과제를 제시하려 함.

## II. 20대 총선에서 나타난 지역주의 균열 및 세대 투표의 변화 원인

□ 20대 총선에서 지역주의 투표 변화의 양상은 영호남에서 지역주의 투표의 완화와 경쟁 구도의 등장으로 나타남.

○ 지역주의 투표는 후보가 속한 정당의 지지 기반 지역을 기준으로 후보자를 평가하고 선택하는 것<sup>2)</sup>으로 민주화 이후 한국 선거에 뚜렷하게 나타나고 있음.

1) 유권자들과 정당간의 감성적 관계에 대해서 주로 사용되는 정당일체감(part identity)이 비교적 장기간에 걸쳐 형성되고 유지되는 반면 정당호오도(feeling thermometer)는 주로 단기적으로 변동되는 감성적 태도를 가리킨다. 물론 정당일체감 역시 평가적 측면을 강조할 때는 단기적인 변화를 포섭할 수 있지만, 이 경우에도 정당일체감은 축적되는 양태로 이해되는 반면 정당호오도는 정당의 단기적 성과나 행태에 대한 평가에 따라 호의-적대의 단기적 변동을 강조하는 개념이다.

2) 정준표, “한국 국회의원선거를 통해 본 선거제도와 지역주의의 효과,” 『한국정치연구』 제23집 2호(2004) p.132

- 이전 총선에서 영남과 호남 지역<sup>3)</sup>은 정당의 성과나 후보에 대한 평가와는 상관없이 의석의 95% 이상을 지역 기반 정당에 몰아주었으며 수도권 역시 유권자의 출신 지역에 따른 투표가 광범위하게 나타남.
- 20대 총선에서 양대 정당은 상대방 정당의 지지 지역에서 일정한 성과를 거두었는데, 이는 지역주의 투표의 균열 조짐이 나타난 것으로 평가할 수 있음.
  - 새누리당은 전남에서 재선 의석을, 15대 이후 의석을 획득하지 못한 전북에서도 비현역 후보가 승리함으로써 전남북 모두에서 각기 1석을 점유, 교두보를 확보함.
  - 부산/경남(PK)의 일부 지역에서 2~3석만을 획득했던 민주당 계열은 PK 지역에서 8석으로 최고의 성과를 거두었으며 특히 13대 이후 한번도 승리하지 못했던 대구에서도 의석을 획득함.
  - 다만 양당이 상대 지역에서 얻은 정당득표율은 이전 총선과 비슷한 수준이었다는 점에서 지역주의 투표 행태가 대폭 변화한 것으로 보기는 어렵고 균열 조짐이 나타난 수준 정도로 평가됨.

- 가장 인상적인 변화는 호남 지역주의 선거에 경쟁 체제가 출현한 것으로, 영남의 변화 조짐과 맞물려 이후 지역주의 투표의 점진적 약화를 전망할 수 있는 근거가 됨.
  - 제3당인 국민의당이 호남 전체 의석의 82.1%인 23석을 석권하여 호남 지역의 새로운 지역 패권당의 위상을 가져왔으나 기존 지역 패권정당이었던 더불어민주당도 30% 내외의 정당 득표율을 기록, 경쟁 체제를 구축함.
  - PK지역에서도 더불어민주당이 25% 내외, 국민의당이 17% 내외의 정당 득표율을 기록, 호남과 PK에서 이후에도 경쟁체제가 성립될 수 있는 가능성을 던져줌.

**□ 제20대 총선 결과에 가장 결정적인 영향을 미친 것은 세대 투표율의 극적인 변화.**

- 제20대 총선 결과를 가름한 것은 수도권의 더불어민주당 완승이며 그 기저에는 세대 투표율의 극적인 변화가 존재함.
  - 제20대 총선에서 더불어민주당은 수도권의 122석중 2/3를 넘는 82석을 획득, 호남에서 국민의당에 크게 패배하였음에도 불구하고 제1당이 되었음.
  - 더불어민주당의 수도권 완승과 영남에서의 선전은 더불어민주당의 지지율이 다른 정당에 비해 앞서는 2030 세대의 투표율이 대폭 상승한 결과로 분석됨.
  - 20대 총선 투표율은 58%로 19대에 비해 약 3.8% 높아졌는데, 출구조사를 기준으로 비교할 때, 20대가 약 13%, 30대는 약 6% 정도 투표율이 높아진 반면 40대부터 60대까지 투표율 상승 수준은 미미하거나 낮아져 2030이 투표율 상승을 주도한 것으로 나타남.

표) 19대 총선과 20대 총선의 세대별 투표율 비교(KBS 출구조사 기준)

구분	19대 총선	20대 총선	차이
20대 이하	36.2%	49.4%	+ 13.2%
30대	43.3%	49.5%	+ 6.2%
40대	54.1%	53.4%	-0.7%
50대	65.1%	65.0%	-0.1%
60대 이상	69.9%	70.6%	+ 0.7%

3) 충청 지역주의는 지역 패권 정당이 17대 이후 약화일로를 걷다가 결국 2012년 새누리당에 흡수됨으로써 20대에는 나타나지 않았다.

- 2030 세대의 극적인 투표율 상승은 제도적 효과와 환경, 선거 이슈 지형이 영향을 미친 것으로 보임.
  - 제도적으로는 사전 투표의 전면 도입이 영향을 미친 것으로 보이는데, 실제로 사전투표자 513만여명 가운데 25.8%인 132만여명이 19세~29세로서 가장 높은 비중을 차지함.
  - 다만, 2014년 지방선거에도 사전투표제도가 도입되었었던 바, 20대 총선에서 2030 세대 투표율의 극적인 제고는 제도보다는 청년 일자리와 수당 등 청년 이슈가 지속적으로 제기되어 온 이슈 지형과 함께 60%를 상회하는 박근혜정부의 국정운영에 대한 부정적 평가<sup>4)</sup>가 더 큰 영향을 미친 것으로 보임.

**□ 제20대 총선을 특징지운 지역주의 균열, 세대 투표율의 변화 원인으로 ‘분노한 유권자(Angry Voters)’ 개념은 유용한 분석틀을 제공할 수 있음.**

- 20대 총선에 나타난 변화를 설명하는 요인으로는 사회경제적 환경, 이슈 지형, 정당 구조, 제도 변화 등 다양하게 지적할 수 있지만, 특히 선거 결과 분석에 ‘분노하는 유권자(Angry Voters)’ 개념이 매우 유용
  - 유권자 행동에서 ‘두려움’이나 ‘냉소’는 투표 참여를 저해하지만 ‘분노’는 대안 탐색을 통해 투표 참여를 증대시키는 효과가 있으며 투표 선택에서 ‘분노한 유권자’는 분노하는 대상 이외의 대안의 유효성에 관계없이 대안 정당 또는 후보를 일방적으로 선택하는 경향이 있음.<sup>5)</sup>
  - 수도권과 호남 지역구 약진과 호남의 국민의당 지역구 승리가 동시에 일어났다는 점에서 기존 정당에 대한 분노가 대안 위치에 있는 정당에 반사적인 지지로 나타난다는 분노한 유권자론은 적실성이 있음.
- 수도권과 호남 선거 결과는 2030세대와 온건보수층의 정부 및 새누리당에 대한 분노가 제1야당에 대한 지지 또는 새누리당 지지 철회로 나타났으며, 호남 지역성을 가진 유권자의 분노가 제1야당 계열의 신생정당인 국민의당에 대한 몰표로 나타난 것으로 해석될 수 있음.
  - 박근혜정권의 경제 실패와 불통은 n포 세대로 상징되는 2030 세대의 공분을 불러일으켜 세대 투표율의 변화를 추동하였고, 새누리당 공천 과정에서의 진박 논란, 친박의 오만한 태도, 김무성 대표의 이른바 ‘옥새 파동’ 등은 새누리당 온건 지지자들의 투표 포기 또는 국민의당 지지로 나타나 결국 더불어민주당의 수도권 석권과 영남권 약진을 허용한 것으로 보임.
  - 수도권과는 달리 더불어민주당이 패권 지역인 호남에서는, 더불어민주당의 분당 과정에서 나타난 무능과 계파 갈등 관리 실패, 공천 과정에서 청년 비례 파동 및 셀프 공천 문제, 선거운동 과정에서 대권주자인 문재인과 선거 지도부와의 갈등 등이 겹치면서 호남 유권자들의 분노가 호남지역주의를 표방하고 더불어민주당의 대안을 자임한 국민의당에 대한 지지로 나타난 것으로 해석됨.
  - 사실 수도권을 석권한 더불어민주당은 이전부터 시도해왔던 ‘경제심판론’ 이외에 별다른 이슈를 만들어내지 못했으며 공천 과정에서 대표의 퇴진 시사 등 난맥상을 드러냈고, 국민의당 역시 퇴행적인 호남 지역주의 자극 이외에는 뚜렷한 이슈도 없이 물갈이 대상으로 지목된 현역들을 대거 공천했음을 감안할 때, 수도권과 호남에서 양 당의 약진을 설명할 수 있는 논거는 이들 정당의 성과가 아닌 반사이익일 수밖에 없음.

**III. ‘분노한 유권자’론의 함의와 각 당의 과제**

**□ 20대 총선의 결과를 ‘분노한 유권자’의 관점에서 해석할 때, 20대 총선에서 그 어느 정당도 승리한 것으로**

4) 한국 갤럽 데일리 오피니언 제206호(2016년 4월 2주)

5) Leeuwenburg, R., “Angry Voters: The Influence of Anger on Voting Behavior in the Netherlands” Lauden Univ Master thesis(2013).

간주하기는 어려우며, 오히려 정치권의 주류에 대한 경고로 이해하는 것이 필요함.

- ‘분노한 유권자’의 관점은 분노의 대상 이외의 대안이 존재할 때, 대안에 대한 평가보다는 분노 대상에 대한 분노 표출의 수단으로 투표를 활용한 것으로 해석하기 때문에 ‘대안이 된 정당/후보’는 반사 이익을 얻은 것일 뿐 ‘지지’를 획득한 것은 아닌 것으로 간주함.
  - 더불어민주당은 수도권 승리와 영남권 약진으로 제1당이 되었지만, 영남권의 정당득표율은 거의 변화가 없었으며 수도권의 경우 이전보다 낮은 정당득표율로 제2당인 새누리당뿐만 아니라 제3당인 국민의당에게도 뒤졌고 전체적으로도 3위를 기록 => 수도권에서 자력으로 승리했다기 보다는 새누리당의 실패와 수도권 국민의당 지지자들의 전략적 선택에 의한 반사 이익에 의한 승리로 볼 필요가 있음.
  - 새누리당은 기존 지지 기반(지역과 세대)의 약화와 이탈, 새로운 유권자층인 청년 세대의 분노 수준 상승 등 제20대 총선보다 이후 대선과 지선이 더 암담할 정도의 패배 => 박근혜정부의 실정과 새누리당의 공천 실패라는 일시적 요인과 함께 영남 지역주의의 변화 및 세대의 투표 성향 변화라는 구조적 요인도 작용한 것으로 해석해야 할 것임.
  - 국민의당은 호남 석권과 정당득표율 2위를 기록하여 크게 약진했지만 견고하고 독자적인 지지층을 확보하여 승리한 것이라기보다는 양대 정당에 분노해서 이탈한 유권자들에게 ‘아직 아무것도 하지 않았기 때문에’ 대안이 된 것으로 해석할 수 있음. => 안정적 기반을 통한 승리가 아니기 때문에, 기존 정당과 차별화되지 않으면 바로 지지층 이반이 일어날 가능성이 가장 높으며, 특히 호남 지역주의에 기대는 자세는 이후 대선과 지선 등에서 양날의 칼이 될 가능성도 배제할 수 있음.

○ 19대 국회를 움직인 양대 정당과 그 구성원 모두가, 비록 정도와 지역의 차이는 있지만, 유권자 분노의 대상이 되었다는 점에서 오히려 정치권 전체의 반성이 더욱 절실하다 하겠음.

□ 제20대 총선에서 더불어민주당은 ‘반사 이익에 따른 기대하지 못한 승리’, 새누리당은 ‘현재보다 미래가 더 암울한 패배’, 국민의당은 ‘일회적일 가능성 높은 승리’를 얻었을 뿐이기 때문에, 각 당이 결과를 어떻게 인식하고 대응하는가가 더 중요한 시점임.

- 더불어민주당과 국민의당은 이번 결과를 ‘승리’로 간주하고 안주하는 경우 대선 승리는 고사하고 정당의 미래조차 위협받을 수 있음.
  - 양 당은 호남이라는 지역적 기반을 공유하게 됨으로써 호남에서 zero-sum 관계를 가지게 되었으며, 이는 호남이라는 지역 기반에서 양 당의 위상이 매우 불안정하게 되었음을 의미함.
  - 더불어민주당은 2030세대의 세대 투표를 기반으로 제1당이 되었으나 이들 세대의 지지가 여전히 압도적이지는 않으며 다른 세대에 비해 투표 성향의 변동성도 심하다는 점에서 이후의 태도가 더 중요함.
  - 국민의당은 호남 지역당을 벗어나는 것이 가장 큰 과제이며, 특히 야권의 일원으로서 책임있는 모습을 보이지 않는 경우 순식간에 호남의 지지를 상실할 가능성이 높음.
- ☞ 양 정당이 20대 총선 결과를 아전인수격으로 해석하여 오만한 모습을 보이고 ‘승리에 대한 논공행상’이나 ‘승리 과실을 사이에 둔 다툼’을 벌이는 경우, 2030세대와 호남에서 ‘지지할 대안’은 고사하고 ‘분노의 대안’으로서의 위치까지 상실할 수 있음.

- 새누리당은 분노 대상이 된 원인을 명확하게 인식하고 ‘패배’에 대한 신속하고 질서 있는 후속 조치가 필요함.
  - 새누리당이 오만과 안주에 빠지게 된 기저에는 이른바 ‘박근혜정부에 대한 콘크리트 지지층’의 위력과 ‘비판적인

2040 세대의 잠재력에 대한 경시가 있음.

- 박근혜정부의 국회출장소로서의 오명을 벗고 책임있는 정당의 모습을 갖추지 못할 경우 제20대 총선 결과가 이후 대선과 지방선거까지 이어질 가능성도 배제할 수 없음.

□ 20대 국회 전반기에 주요 3당이 어떤 모습을 보이는가가 유권자 분노에 따른 반사 이익의 정치가 아닌, 자기 성과와 역량에 기반한 안정적 지지 기반의 정치를 수행할 수 있는가를 가름하는 계기가 될 것임.

♣ 이 글의 내용은 집필자의 의견이며, 민주정책연구원의 공식 견해가 아님을 밝힙니다.