

제5회 유권자의 날 기념 유권자대토론회

# 유권자가 바라는 제20대 국회



2016년 5월 16일  
유권자가 되는 성년의 날

제5회 유권자의 날 기념 유권자대토론회

# 유권자가 바라는 제20대 국회

일시 : 2016년 5월 12일 (목) 15:00 ~ 17:00

장소 : 한국프레스센터(20층 내셔널프레스클럽)

주최 : 중앙선거방송토론위원회



1948년 5월 10일 유권자로서  
최초로 권리를 행사한 날

 중앙선거방송토론위원회  
NATIONAL ELECTION BROADCASTING DEBATE COMMISSION

서울시 관악구 남부순환로 272길 23  
TEL : 02-3473-9947, FAX : 02-3473-9949  
[http : www.debates.go.kr](http://www.debates.go.kr)

 중앙선거방송토론위원회  
NATIONAL ELECTION BROADCASTING DEBATE COMMISSION



제5회 유권자의 날 기념 유권자대토론회

# 유권자가 바라는 제20대 국회

일시 : 2016년 5월 12일 (목) 15:00 ~ 17:00

장소 : 한국프레스센터(20층 내셔널프레스클럽)

주최 : 중앙선거방송토론위원회



1948년 5월 10일 유권자로서  
최초로 권리를 행사한 날



중앙선거방송토론위원회  
NATIONAL ELECTION BROADCASTING DEBATE COMMISSION



제5회 유권자의 날 기념 유권자대토론회

# 유권자가 바라는 제20대 국회

## Program

개회  
15:00~15:10  
환영인사 **최은수** (중앙선거방송토론위원회 위원장)  
축사 **문상부** (중앙선거관리위원회 상임위원)

발제·토론  
15:15~17:00  
사회자 **오미영** (중앙선거방송토론위원회 위원)  
발제자 **이현우** (한국선거학회 회장)  
토론자 **김성원** (국회의원 당선자, 새누리당)  
**이철희** (국회의원 당선자, 더불어민주당)  
**손금주** (국회의원 당선자, 국민의당)  
**이정미** (국회의원 당선자, 정의당)  
**박명호** (한국정당학회 회장)  
**박찬수** (관훈클럽 임원)  
**이 라** (한국여성유권자연맹 중앙이사)  
**유용재** (전국대학생토론대회 수상자)  
유권자질문 **청중과 소통의 시간**



1948년 5월 10일 유권자로서  
최초로 권리를 행사한 날



제5회 유권자의 날 기념 유권자대토론회

# 유권자가 바라는 제20대 국회

## Contents

### 발제문

제20대 국회의원선거 평가와 제언 .....	1
이현우 (한국선거학회 회장)	

### 토론문

김성원 (국회의원 당선자, 새누리당) .....	31
손금주 (국회의원 당선자, 국민의당) .....	37
이정미 (국회의원 당선자, 정의당) .....	43
박명호 (한국정당학회 회장) .....	49
박찬수 (관훈클럽 임원) .....	57
이 라 (한국여성유권자연맹 중앙이사) .....	65
유용재 (전국대학생토론회 수상자) .....	77







# 제20대 국회의원선거

## 평가와 제언

이현우

(한국선거학회 회장)



1948년 5월 10일 유권자로서  
최초로 권리를 행사한 날







발제문 제5회 유권자의 날 기념 유권자대토론회

## 제20대 국회의원선거 평가와 제언

이현우 (한국선거학회 회장)

### I 들어가며

모든 선거는 연속성과 변화라는 특성을 보여준다. 민주화 이후 한국선거에서 나타나는 지역주의와 선거이슈로서 경제문제가 지난 선거들과 연속성을 갖는다면, 여당인 새누리당과 제 1야당인 더불어민주당의 공천과동 그리고 제 3정당인 국민의당의 등장 등은 이번 선거만의 특징이라 할 수 있다. 제20대 총선은 19대 국회에 대한 국민들의 실망을 뒤로 하고 더 나은 국회를 구성하겠다는 정치권의 약속 하에서 출발하였다. 그럼에도 불구하고 공식적인 선거의 시작을 의미하는 공천과정부터 국민은 또 다시 정치에 우려를 지을 수가 없었다. 각 정당의 공천과정에서 불거진 내용은 국민이 정치를 외면하게 만들었다. 공천이 정당의 정체성과 일치하며 경쟁력 있는 후보를 뽑는 과정이라기보다 정당 내 계파간의 갈등으로 비취졌기 때문이다. 여기에 공천에서 탈락한 후보들이 무소속으로 출마하여 선거 판세를 더욱 혼란스럽게 하였다. 전략공천과 여론조사를 통한 공천후보 결정이라는 방식이 이전의 공천방식보다 더 민주적이라고 할 수 없다. 특히 전화 여론조사에서 표본오차를 무시하고 무조건 다득표한 후보를 공천자로 결정하는 방식은 합리적 타당성을 잃은 것이다. 정당들은 전화여론조사 공천결과를 국민은 물론 해당 예비후보들에게 공개하지 않았다. 향후 이러한 선정방식은 재고되어야 할 것이다.

수많은 공천 잡음에도 불구하고 유권자들은 공천이 종료된 후 본격적인 선거운동이 시작되면서 정당 간 경쟁에 집중하였다. 각 정당은 선거가 시작되면서 다양한 공약을 제시하였다. 공약이 얼마나 유권자의 투표선택에 영향을 미치는지에 관한 논쟁은 차지하고라도 지난 19대 총선



에서 제시된 공약이 얼마나 실천되었으며, 이번 선거에서 제시하는 공약은 실천가능한지에 대한 평가가 이루어져야 한다. 공약전문평가기관들에 의하면 3대 정당들이 제시한 공약을 모두 이행하는데 연 평균 23조의 재원이 필요하다. 아직 정당들의 공약이 설익은 것이며 득표를 위한 공약임을 짐작케 한다.

본 연구에서는 정당의 지역구 공천 및 비례대표 공천, 야당의 통합논의, 정당들의 선거공약, 선거운동과 여론조사 그리고 선관위의 선거관리 등에 대한 주요내용 검토와 평가를 다루도록 한다. 선거 없는 민주주의는 불가능하다. 그럼에도 불구하고 선거를 통해 대표자에 대한 국민의 만족도는 지속적으로 낮아지고 있다. 단적으로 국회에 대한 평가가 16대 국회이후로 점점 더 낮아지고 있다는 점이다. 심지어 국민통합의 가장 걸림돌이 정치적 대결이라는 응답이 50%가 넘는 것은 정치가 사회갈등의 통합을 그 기능으로 한다는 기본적 상식에도 벗어가는 것을 보여 준다. 국회 구성원인 국회의원들을 바꿈으로써 국회가 기능을 제대로 할 수 있는지에 대해서는 의문이 제기된다. 매년 국회의원의 40% 이상을 초선의원이 차지하지만 국회가 개선된 것은 아니기 때문이다. 그럼에도 불구하고 국회의원을 제대로 뽑아야 한다는 명제를 무시할 수는 없는 것이다. 따라서 국회의원을 뽑는 과정이 어떠한가를 돌아보고 평가하는 것은 의미 깊은 작업이다.

아울러 20대 총선은 20대 국회의 구성을 의미한다는 점에서 새로운 국회에 대한 전망이 포함 되어야 한다. 16년 만에 3당 체제로 국회가 구성되면서 이전보다 더 민주적이고 생산적인 국회가 될 가능성과 혼란 속에서 정체된 국회의 가능성이 모두 상존한다. 따라서 이 글의 말미에는 20대 국회에 대한 기대와 당부를 담도록 한다. 19대 국회에 대한 국민의 실망은 총선을 통해 명백히 드러났다. 선거운동기간 동안 후보들이 당선을 위해 노력한 마음을 잊지 않고 국민을 항상 의식한다면 당리당락을 넘어선 정치가 가능할 것이라 기대한다.

## II 선거전 환경

### 1. 선거구획정의 지연

2014년 10월 30일에 헌법재판소는 최대선거구 대비 최소선거구의 인구편차를 기존 3:1에서 2:1로 2015년 말까지 변경할 것을 결정하였다. 제20대 총선 예비후보등록 마감일 2015년 12월 15일이고, 12월 31일 이후에는 19대 국회의 선거구가 법적효력을 가질 수 없었지만 국회에서

여야는 이러한 규정을 준수하려는 노력이 보이지 않았다. 그 이유는 선거구 획정에 따른 여야의 이해관계가 첨예하기 때문이지만 제도적으로 보면 당사자인 현역의원들에게 아무런 처벌이나 피해가 없기 때문이다.

한 때 정치권에서는 국회의원 정수를 늘이는 방법이 논의되었기는 하지만 여론의 압력에 따라 총의석수 300석을 넘지 않으면서 선거구를 조정하는 방안을 모색하게 되었다. 새누리당은 지역구 의원정수를 늘이는 대신에 비례대표의원 정수를 줄이는 방안을 제시하였다. 그러나 야당이 이에 반대하자 국회는 지역구와 비례의원의 의석수 결정을 중앙선관위 산하 선거구획정위원회로 넘겨버렸다. 그리고 이에 따라 선거구획정위원회가 의석수 비율안을 제시하고 이를 국회가 동의하는 절차를 밟게 되었다.

국회조직과 관련된 기본적 사항마저도 합의를 도출하지 못하고 외부기구에 의존하는 것은 이 문제로 인해 발생할 수 있는 문제들에 대한 책임을 회피하려는 여야의 합의에 불과하다. 선거구획정위원회를 설치한 취지는 선거구를 획정함에 있어 특정 정당이나 후보에게 유리하게 획정되는 것을 방지하기 위해 기술적인 측면에서 공정성을 담보할 수 있는 전문가의 견해를 수용하겠다는 것이다. 의원정수 비율과 같이 정치적 판단을 요하는 쟁점을 결정하기 위한 기구가 아닌 것이다.

선거구획정과정에서 짊고 넘어가야 할 문제는 선거구획정위원회가 국회의장 산하에서 선관위 산하로 조직이 옮겨진 이유가 독립성을 강화하기 위한 것이었는데 현실적으로는 그렇지 못했다는 점이다. 김대년 선거구획정위원장이 사퇴의 변에서 여당과 야당이 동수(同數)로 추천하여 구성된 획정위원 간 의견이 첨예하게 대립하여 재적위원 2/3 이상의 의결요건으로 하는 의사결정 구조 속에서 최종결과를 낼 수 없었다고 밝혔다. 이는 각 당으로부터 전문가로 추천된 획정위원들이 공정한 판단보다는 추천한 정당의 이해대변에 충실했다는 것으로 해석된다. 따라서 선거구획정위원회의 공정성과 전문성을 보장하기 위해서는 획정위원의 추천방식과 비율 그리고 의결정족수에 대한 개선이 필요하다.

또 하나의 문제로 지적할 수 있는 것은 2016년 1월 11일 선관위 성명서에서 밝힌 예비후보자 등록과 선거운동 허용에 관한 부분이다. 선관위는 선거구가 무효화된 상태에서 기존 선거구를 기반으로 등록된 예비후보자의 선거운동을 단속해야 함에도 불구하고 예비후보자들의 불공평한 불이익을 방지하기 위해 단속을 유보할 뿐만 아니라 신규 예비후보자 등록신청을 접수처리하여 예비후보의 선거운동을 허용하기로 결정하였다. 공직선거법 제60조2의 1항에는 예비후보자가 되려는 사람은 관할선거관리위원회에 예비후보자등록을 서면으로 신청하여야 한다고 규정하고 있다. 그렇다면 법을 근거로 선거관리를 하는 선관위가 법률상 관할선거관리위원회가



없어진 선거구 증발상태에서 이 법에 저촉되는 결정을 할 수 있는 근거는 무엇이었는지 분명히 해야 한다. 비록 여야가 합의를 통해 예비후보자가 정상적인 선거운동을 할 수 있도록 하고, 미등록 예비후보자의 등록신청 및 수리 등을 요구했지만, 중앙선거관리위원회의가 법의 규정을 침해할 수 있는 권한이 있다고 볼 수는 없다. 또한 이러한 중앙선관위의 결정은 향후에도 관례로 남아 영향을 줄 수 있다는 점에서 좀 더 신중한 결정이 필요했다고 본다.

▶▶ <표 1> 선거구획정 주요 일지

날짜	주요 내용
'14. 10. 30.	현재, 선거구별 인구편차 2:1로 변경주문
'15. 03. 18.	국회정개특위 출범, 선거구 획정 등 논의착수
'15. 07. 15.	중앙선관위 산하 선거구획정위원회 출범
'15. 10. 13.	20대 총선 선거구획정안 국회제출 법정시한
'15. 11. 13.	20대 총선 선거구획정안 국회처리 법정시한
'15. 12. 15.	20대 총선 예비후보 등록 시작
'16. 01. 01.	기존 선거구 법적효력 상실. 국회의장 현행선거구에 기반한 획정안 제시
'16. 01. 08.	선거구획정위원장 선거구 공백상황에 책임지고 사퇴, 임시국회 최종일
'16. 01. 23.	여야 원내대표 지역구 253+비례 47 원칙 합의
'16. 02. 23.	여야대표 선거구 획정기준 합의
'16. 02. 28.	선거구획정위, 선거구획정안 국회 제출
'16. 03. 02.	국회 본회의에서 선거구획정한 포함한 공직선거법 개정안 처리

출처: 연합뉴스 2016. 2. 23. “정개특위 → 획정위 → 여야대표, 우여곡절 선거구 기준합의”

이후 국회에서 여야는 1월 23일 지역구 253석과 비례대표 47석으로 합의하고 1월 25일까지 획정안을 제출하도록 요구하였다. 그러나 중앙선관위는 1월 28일이 되어서야 획정안을 국회에 제출함으로써 국회제출 법정시한인 2015년 10월 13일을 139일 넘기고 제출하였다. 이때에는 20대 총선을 45일 남겨둔 시점이였다. 그리고 국회에서는 3월 2일에서야 본회의에서 찬성 174표, 반대 34표 기권 36표로 개정된 선거법을 가결시켰다. 선거일을 42일 앞둔 시점에서 선거법이 통과된 것이다. 따라서 이후 정당의 공천과정은 파행에 접어드는 것은 어쩌면 당연한 것이었다.

## 2. 공천 : 민주적인가?

공천이란 공직선거에 정당이 후보를 선정하고 후보자는 소속정당의 추천 하에 선거에 임하는 과정을 말한다. 선거운동에서는 후보자는 소속정당의 의석수 기준에 따른 후보자 번호를 배정 받고 정당은 해당후보의 당선을 위해서 다양한 지원을 하게 된다. 그러나 공천과정은 단순히 선거경쟁력이 있는 후보를 선택하는 과정만은 아니었다. 정당내부의 계파 간 권력갈등을 반영 하기도 한다. 과거 공천이 소위 밀실공천으로 소수 정당지도부에 의해서 결정되고, 그 과정에서 금전거래 등 비민주적 요소가 많았다. 17대 총선부터 부분적으로 상향식 공천방식이 도입되면서 공천의 객관화와 유권자의 의사 반영된 공천이 이루어지기 시작하였다.

그러나 20대 총선을 앞두고 각 정당의 공천과정이 민주적 과정을 거쳤다고 보기는 어렵다. 우선 상향식 공천이 정당의 당원이 아닌 국민경선 방식으로 이루어졌는데, 공천이라는 정당내부의 행사에 그 정당과 연관이 없는 일반유권자들이 참여하는 것이 바람직한가의 문제를 제기하게 된다. 이처럼 일반유권자를 대상으로 하는 국민참여방식 공천은 각 정당이 정당을 대표할 만큼의 진성당원을 확보하지 못하고 있기 때문에 고안한 공여지책이다. 한국정당은 유럽형에 가까운 당조직 형태를 띠고 있다. 중앙당이 강한 권력을 가지고 지구당을 통제한다. 반면에 후보공천에 있어서는 미국정당 방식을 택하고 있다. 미국의 정당은 한마디로 선거를 위한 조직이며 당비를 내는 진성당원이 없다. 따라서 유럽식 정당구조와 미국식 공천방식이라는 부자연스런 조합형식이 한국의 공천환경이다. 현실적으로 한국정치인들에게 정당은 단지 정치권력을 획득하기 위해 이용하는 도구일 따름이다. 당선이 어려우면 언제라도 탈당하고 필요하면 창당하면 된다. 당선만 된다면 서슴없이 철새정치인이라는 비난을 감수한다.

한국정당의 평균수명이 채 4년이 되지 않는다는 것이 한국정당의 단면을 극명하게 보여준다. 2016. 4. 28. 현재 선관위에 27개의 정당이 등록되어 있는데 이들 중 10년 이상의 유구한(?) 역사를 가진 정당은 하나도 없다. 정당이 당원에 근간하여 운영되지 않기 때문에 생긴 현상이다. 개인과 정부를 연결하는 정치소통의 매개체로서 정당이 유권자들과 유리되어 있기 때문에 책임 정치의 실종과 국민의 정치외면은 필연적 결과다.

20대 후보공천과정에서 정당들은 계파의 폐해적 갈등관계를 여실히 보여주고 있다. 공천은 다른 계파를 제거하려는 각축의 장이 되고 말았다. 소속 정당이 의석을 다소 잃더라도 자신의 계파가 정당의 주도권을 잡는 것이 더 중요하다고 생각하는 지경에 이르렀다. 19대 국회를 비난하면서 공천부터 바로잡아야 국회가 바로 선다는 명분은 국민들에게 감동을 주지 못하고 있다. 정당마다 다투어 외치던 상향식 공천은 정치적 레토릭으로 이름만 남아 있을 뿐이다.

공천결과를 보면 정당들이 제시한 공천원칙이 지켜지고 있는 것인지 의문스럽다. 우선 공천



원칙이라는 것이 뚜렷하지 않다. 모든 정당들이 정당의 정체성과 공천후보자들이 일치하는지를 평가항목에 넣었지만 과연 정당들이 어떤 정체성을 가지고 있는지를 묻게 된다. 아마도 정당지도부의 지시를 잘 따랐는지가 정체성의 척도가 아닌가 싶다. 당내에서 자기 목소리를 내던 의원들 상당수가 탈락한 것을 볼 때 정체성은 정당규율로 대치하는 것이 맞다. 헌법적 독립기관인 의원들이 언제부터 정당지도부에 충성맹세 경쟁을 해야 하는 존재로 바뀌었는지 개탄스럽다. 상대계파 짜르기, 독단적 결정, 이삭줍기식 총원 등 어느 정당하나 소위 민주적 공천이 이루어지고 있는 정당이 없다. 그래도 정당들은 입을 모아 ‘국민의 기대와 요구에 부응하는’ 공천이라는 미사여구를 거리낌 없이 남발하고 있다.

20대 총선을 앞두고 정당들은 한결 같이 공천권을 국민에게 돌려준다는 명분을 내세우지만 타당하지 않다. 공천은 정당 내부의 행사일 따름이다. 따라서 후보공천은 일반국민이 아니라 정당구성원에 의해 결정되는 것이 맞다. 그리고 이전에 국민들이 공천권을 행사한 적도 없기 때문에 돌려준다는 표현도 옳지 않다. 정당들이 국민경선을 택한 것은 이벤트를 통해 유권자의 관심을 끌려는 선거전략 이상의 의미를 부여하기 힘들다. 그렇지 않다면 정당이 공천할 후보를 뽑을 내부능력이 없다는 고백이 되기 때문이다.

국민공천의 취지는 과거에 정당지도부가 공천권을 무기로 정당기율을 강화하고 국회의원들의 자율성이 위축시키는 구조를 개혁하고자 하는 것이다. 그런데 현재 정당들의 공천과정을 보면 계파 간의 권력다툼 그 이상도 이하도 아니다. 정당마다 현역의원 탈락율을 정하는 것도 우습고 공천에서 탈락한 의원들이 줄지어 탈당하는 것도 국민을 실망시킬 따름이다. 국민들의 현역의원에 대한 불만이 많은 것이 의원 개인들에 대한 불만 때문일까? 초선의원들이 많아지면 국회가 나아질까? 국민들은 비난과 갈등의 정치에 함몰되어 국회기능을 마비시킨 정당을 비난하는 것이다.

그동안 총선에서 초선의원의 비율은 항상 40%가 넘었다. 그럼에도 불구하고 국회가 정상적으로 운영된 적이 없다. 의원들의 자질이 국회운영의 걸림돌이 아니라는 뜻이다. 정치신인들을 총원하면 단숨에 정당이 변모하고 국회가 정상화될 것처럼 포장하는 것은 국민을 기만하는 것이다. 예외 없이 공천내홍에 시달리는 정당들을 보면 20대 국회가 이전국회보다 나아질 것이라고 낙관하기 어렵다.

이번 공천결과를 보면서 두드러진 특징 중 하나가 비례대표의 몰락이라 할 수 있다. 비례대표로 선출된 국회의원은 차기선거에서는 지역구로 출마하는 관례가 있다. 그런데 지역구 출마를 원한 19대 비례대표 국회의원들 가운데 정당공천을 받은 의원의 비율은 35%에 그치고 있다. 특히 이러한 현상은 야당보다 여당에서 더 심하게 나타났다. 새누리당의 경우 공천을 받은

비례대표는 27명 중 5명에 불과하다. 이 중 3명은 단수공천을 받았고 2명은 경선을 통해 공천이 확정되었다. 물론 19대 비례대표 의원 모두가 지역구에 도전한 것은 아니다. 새누리당에서 7명은 20대 총선 불출마를 선언하였다.<sup>1)</sup> 이에 비해 더불어민주당에서는 21명의 비례대표 중 지역구 공천을 받은 의원은 10명이다. 대부분은 경선을 통해 공천권을 따낸 것이다. 자발적으로 지역구 공천을 포기한 의원은 3명에 불과하다.

<표 2>에서 보는 바와 같이 전체적으로 19대 비례대표 의원 52명 가운데 40명이 지역구 출마에 도전해서 18명이 공천을 받은 것이다. 그런데 공천을 받은 의원과 그렇지 못한 의원들 사이의 차이점이 무엇인지 분석해 보면 각 의원들의 의정활동 평가와 일치하지 않는 것이 발견된다. 원래 비례대표 도입의 취지는 국회의 전문성을 강화하기 위해 직능분야 전문가와 소수집단을 위한 대표자를 충원하고자 하는 것이다. 그런데 이번에도 새누리당과 더불어민주당 모두에서 공천의 내용은 그러한 원칙이 제대로 지켜지지 않는다는 점이 있었다.

▶▶ <표 2> 19대 비례대표출신 20대 총선 공천

	새누리당	더불어민주당	정의당
비례대표수	27	21	4
지역구 도전	19(70.4%)	18(85.7%)	3(75%)
공천확정	5(18.5%)	10(47.6%)	3(75%)

출처: The300 런치리포트 “비례의 몰락, 대안은”

공천이 민주적이기 위해서는 무엇을 기준으로 공천여부를 결정하는 것인가에 달려있다. 기본적으로 공천기준으로 두 가지를 제시할 수 있다. 첫째, 국회의원은 국민의 대표로서 기대되는 의정활동을 성실하게 수행해야 할 의무가 있다. 따라서 현역의원의 의정활동에 대한 평가가 공천에 기준이 될 수 있다. 둘째, 국회의원은 지역구의 의사를 대표해야 할 의무도 있다. 따라서 지역구민의 지지도를 공천의 기준으로 사용할 수 있다. 이번 공천에서 새누리당 전체에서 공천에 성공한 비율은 61%이다. 그런데 머니투데이 신문에서 의정평가를 한 기준에 따라 새누리당의 상위 16명을 보면 절반인 8명의 의원들만이 공천을 받았다.<sup>2)</sup> 공천율은 50%에 불과한 것이다. 의정활동평가가 우수했지만 오히려 전체공천 평균에도 미치지 못하고 있다는 것은 의정활동

1) 이자스민 의원은 비례대표를 재신청하였으나 실패하였다. 박윤옥 의원은 불출마를 선언했다가 서울 용산 재공모에 신청하였다.  
 2) 머니투데이는 4가지 영역(법안발의25점, 법안통과25점, 성실도20점, 다면평가25점)을 구분하여 의원들의 의정활동을 평가하였다. 이는 기존의 본회의출석률이나 법안발의 건수만으로 의원을 평가하는 방법보다 개선된 방법이다.

동이 공천이나 당내경선에 유의한 변수가 되지 못한다는 의미가 된다.

선거구획정이 늦어지면서 선거일정상 정당들의 공천과정은 파행을 겪을 수밖에 없었다. 더욱이 정당들은 내부적으로 계파 간 갈등이 잠재된 상태에서 공천을 위한 준비에 소극적이었다. 그 결과 새누리당의 진박논란, 옥새파동, 공천학살 등이 언론을 장식했다. 더불어민주당 역시 친노패권주의 청산, 김종인대표의 비례대표 순위배정으로 불거진 사퇴논란 등 정당들이 공언한 민주적 공천절차와는 전혀 다른 모습을 보여주었다. 여기에 국민의당 역시 공천갈등은 정도의 차이는 있을지 몰라도 기존정당과 크게 다르지 않았다. 이처럼 언론을 통해 각 정당의 공천잡음이 알려졌지만, 이번 공천과정에 대한 가장 직접적인 평가는 국민들의 평가라고 할 수 있다.

<표 3>은 각 정당의 공천에 대한 국민의 평가를 두 번에 걸친 패널조사 자료를 통해 살펴본 것이다. 새누리당 공천에 대한 유권자 평가는 냉정했다. 패널 1차 조사에서 여야당 공천평가는 비슷하였지만 2차 조사에서 새누리당은 2.88점으로 1.06점이나 낮아졌다. 더불어민주당과 국민의당은 평가가 상승하였다. 새누리당 공천에 대한 혹평은 0점을 준 응답자 비율에서도 그대로 나타난다. 1차 조사에서 새누리당이 공천을 매우 못했다는 의미의 0점을 준 응답자는 18.9%였지만 2차 조사에서는 36.1%로 2배 늘었다. 반면에 다른 당의 0점 응답자 비율은 감소하였다. 선거캠페인이 진행되면서 정당이 유권자들을 동원하게 되고 자연스럽게 공천논란은 일정부분 잊혀지게 되어 공천평가가 개선되는 것이 일반적이다. 왜냐하면 이제는 본선거가 시작되면서 다른 정당 후보와 경쟁을 해야 하기 때문에 지지자들의 공천평가는 덜 비판적이 된다. 그러나 새누리당은 선거가 끝날 때까지 공천파동에서 전혀 벗어나지 못했다.

이 같은 공천평가는 실제투표에도 영향을 미쳤다. 1차 조사 정당투표에서 새누리당 지지의사를 밝힌 응답자들 가운데 66.9%는 새누리당에 투표했지만 공천부정 평가층(0-4점)에서는 60.8%만 새누리당에 투표하였다. 새누리당 지지층이지만 공천에 실망한 유권자는 새누리당을 덜 택한 것이다.

▶▶ <표 3> 여야 공천에 대한 평가

\* 매우 못함 0점, 보통 5점, 매우 잘함 10점 만점의 11점 척도

조사시기	공천평가점수*			0점 응답자 비율 (%)		
	새누리당	더불어민주당	국민의당	새누리당	더불어민주당	국민의당
1차(3.11 - 16)	3.94	3.96	3.23	18.9	16.7	24.9
2차(4.14 - 18)	2.88	4.47	4.62	36.1	12.4	12.8

출처: 내일신문-서강대현대정치연구소-한국리서치 공동 패널조사



### 3. 공약

선거가 민주주의의 꽃이라면 선거운동이 유권자의 관심에 반응하고 유권자들이 선거에 관심을 갖도록 만드느냐 하는 것이 중요하다. 선거운동의 핵심은 정당의 공약제시와 이에 대한 유권자의 평가이다. 서구에서는 정당일체감이 투표선택의 기본이 되고, 한국선거에서는 지역주의가 선거를 결정짓는다고 해도 여전히 공약에 따른 유권자 투표선택이라는 투표결정 프레임은 중요하다. 3월 31일부터 2주간 법적 선거운동이 시작되면서 정당들은 사회 각 분야에 대한 정당공약을 제시하였다. 중앙선관위는 일정한 형식에 따라 각 정당의 선거공약을 제출받고 이를 인터넷을 통해 유권자들에게 공개한다.

이번 선거가 시작되기 전 대부분의 언론은 경제가 어려운 만큼 경제공약이 가장 중요한 선거 이슈가 될 것이라고 예측하였다. 예상대로 정당들은 경제분야에 가장 공을 들인 선거공약을 제시하였다. 공약에 대한 평가는 일반 유권자뿐만 아니라 공약분석 전문단체에 의해 평가되었다. 매니페스토 운동이 시작된 지 꽤 오래되었음에도 불구하고 아직도 공약평가는 긍정적이지 못하다. 경실련이 분석한 정당들의 공약완성도는 매우 낮은 것으로 평가되었다. 총선공약 내용의 개혁성, 구체성, 실현가능성 등 3개 지표로 구분하여 5점 만점으로 평가한 점수가 아래의 <표 4>다. 표에서 보는 바와 같이 새누리당에서는 9개 분야 중 통일외교(2.9점)를 제외하고는 긍정적 평가를 받은 분야가 없다. 심지어 노동과 사법개혁 분야에서는 가장 낮은 1점으로 평가되었다. 보수성향이 강한 새누리당에서 노동정책과 사법개혁 분야에서 가장 소극적으로 개혁적 입장을 제시할 것은 예상할 수 있는 것이다. 그러나 모든 분야의 평균점수가 2점에도 미치지 못했다는 것은 전반적으로 새누리당의 공약 제시는 그 내용과 아울러 집행가능성도 매우 낮다는 것을 의미한다.

▶▶ <표 4> 경제실천연합의 정당별 공약평가 점수

	새누리당	더불어민주당	국민의당	정의당
청년	2.5	3.6	3	3.7
주거	2	3.5	2.2	4
보육	2.4	4.1	3.3	3.8
노인	2.4	3.7	2.7	2.7
노동	1	3.8	2.4	4
재벌	1.3	3.5	2	3.3

	새누리당	더불어민주당	국민의당	정의당
정치개혁	1.6	2.7	2.3	3.9
사법개혁	1	3.6	2.4	3.6
통일외교	2.9	3.4	3.2	3.5
평균	1.9	3.5	2.6	3.6

출처: 경향신문. 2016. 4. 3. “4.13총선-경향신문. 경실련 공동 공약검증”

정당의 공약의 완성도가 부실한 것도 문제지만 더 큰 문제는 정당들의 공약이 제대로 실천되지 못하고 있다는 사실이다. 19대 총선에서 제시된 50개 주요공약의 달성수준을 보면 새누리당은 23개(완료 14, 정상추진 9), 더불어민주당(당시 민주통합당)은 13개(완료 10, 정상추진 3)로 평가되었다. 두 정당에서 폐기된 공약은 각각 18개와 24개이다. 이처럼 정당들이 공약을 제대로 이행하지 않기 때문에 20대 총선공약을 신뢰한다는 유권자는 단지 8.1%에 머물고 있다. 응답자의 68.9%는 선거공약이 당선을 위한 공약일 따름이라고 생각하는 것이다(중앙일보 2016. 4. 1. 19대 총선 공약, 여 36%, 야 48% 부도났다). 설문조사에 따르면 유권자들은 투표를 결정할 때 가장 많이 고려하는 것이 후보자의 자질(44.1%)이고 그 다음이 정책과 공약(38.2%)이며 소속정당은 16.3%에 그치고 있다. 1/3 이상의 유권자들이 정책과 공약이 투표선택에 가장 중요하다고 여기고 있음에도 불구하고 전문가들이 평가한 정당들의 공약이 부실하다는 것은 심각한 문제이다.

정당들의 공약과 관련된 문제는 완성도가 높지 않다는 것에만 그치지 않는다. 정당간 차별적이지 않을뿐더러 선거운동 기간 동안에 선거이슈로 주목받지 못했다는 점이다. 중앙선관위는 임시홈페이지에 “정책공약 알리미” 코너를 만들고 각 정당의 10대 정책을 제출받아 유권자들에게 정보를 제공하고 있다. 뿐만 아니라 언론에서도 각 정당의 세부공약을 보도했다. 그러나 이슈로서 현저성(顯著性)은 높지 않았다. 전통적으로 언론은 선거운동에서 벌어지는 가십과 소위 격전지에 대한 보도에 중점을 두었다. 이러한 흥미위주의 선거보도 정보 속에서 유권자가 직접 공약을 찾아보기는 힘든 상황이다. 그나마 선관위에서 발송한 선거공보가 유권자들이 후보공약을 제대로 볼 수 있는 기회를 제공했다고 할 수 있다.

본격적으로 선거가 시작되기 전에 언론은 이번 선거는 경제이슈가 중심이 되는 선거가 될 것이라고 예측하였다. 경제불황의 책임이 정부여당에 있는지 혹은 국회에서 경제활성화 관련 법안통과에 발목을 잡았다는 야당 책임론인지가 치열한 공방이 될 것이라고 전망하였다. 그러나 선거기간 내내 언론의 관심을 받은 내용은 정치권력 경쟁에 관한 것이었다. 대구를 중심으로

한 새누리당의 선거전략 급선회, 더불어민주당과 국민의당이 호남에서 주도권을 잡기위한 갖가지 전략 등이 선거운동기간 내내 대부분의 선거기사를 차지하였다. 이러한 보도프레임으로 인해 유권자들 역시도 호남에서의 패권경쟁과 대구에서의 무소속후보 돌풍 등에 더 많은 관심을 두게 되었다. 언론들조차도 정책선거를 구호로 내세웠지만 실제로는 공약비교 등 정책선거가 이루어졌다고 할 수 없다.

후보자들 역시도 유권자들에게 충분한 정보를 제공했다고 보기 어려운 사례들이 있었다. 이상적인 선거가 선거이슈를 통한 유권자의 평가와 함께 후보자의 자질 평가도 포함되어야 한다. 이러한 취지에 따라 선거법 82조의2 ③은 지역구 국회의원 후보는 1회 이상 대담·토론 또는 합동방송연설회에 참여해야 하는 것으로 규정하고 있다. 그리고 이를 위반하였을 경우에는 선거법 261조에 근거하여 400만원 이하의 과태료를 부과하게 된다. 4월 3일까지 과태료 부과대상자는 8명으로 확인되었다. 전체 지역구 253곳을 기준으로 하였을 때 위반사례가 많지는 않다. 다만 불참한 후보들이 대부분 여론조사에서 선두를 달리고 다는 사실이다. 유권자들이 후보자들을 객관적으로 평가할 수 있는 기회를 회피하는 것은 지역구민의 평가를 받아야 하는 국회의원 후보자의 자질에 문제가 있다고 볼 수 있다. 따라서 현재의 과태료 부과방식을 변경하여 TV토론에 참여를 강제할 수 있는 방안을 고려해 보아야 할 것이다.

### III 선거와 투표결정

#### 1. 투표참여

유권자가 정치의사를 밝히는 공식적 방법이 투표참여이다. 선거민주주의에서는 기권은 정치적 표현으로 보지 않는다. 따라서 보다 많은 유권자가 투표에 참여하는 것이 대의민주주의의 정통성과 관련이 있다. 투표와 관련하여 살펴보아야 하는 것은 전체투표율의 변동이다. 얼마나 많은 유권자들이 투표에 참여하였는가 하는 문제이다. 두 번째는 대표성과 관련하여 다양한 유권자들이 참여하여 과대대표 혹은 과소대표의 문제가 발생하였는지의 문제이다. 따라서 어떤 집단에서 투표참여가 위축되었는지를 살펴보는 것이다.

전체투표율과 관련하여 이번 총선의 투표율은 58%로 19대 총선의 54.2%보다 높아졌다. 그러나 여기에는 사전투표제도의 도입이라는 제도적 효과가 포함되어 있다. 지난 지방선거 이후 총선에서는 처음으로 사전투표 방식이 도입되었다. 참고로 지난 지방선거에서 사전투표율은



11.5%였는데 전체투표율에 미친 영향은 약 4% 정도로 추정된다. 따라서 이번 총선에서 사전투표율 12.2%가 전체투표율에 미친 영향을 4%가 조금 넘는 것으로 볼 수 있다. 그렇다면 실제적으로 19대 총선에 비해 자발적인 투표는 별로 늘어나지 않은 것이라 할 것이다.

투표율과 관련하여 두 번째 질문은 세대별 투표율 차이로 인한 대표성의 비대칭성이다. 한국 선거에서 세대별 투표율과 투표성향이 두드러진 차이를 보이기 때문에 세대별 유권자비율과 투표율 비율을 우선 살펴볼 필요가 있다. 유권자 비율에서 두드러진 것은 50, 60대 유권자 비율의 증가이다. 4년 19대 총선에서 50, 60대의 유권자비율은 39.6%였는데 이번에는 43.3%로 크게 증가하였다. 여기에 세대별 투표율의 차를 감안한 대표성을 보면 19대에서 50, 60대는 47.7%였지만 이번에는 50.5%로 추정되어 대표성에서는 50, 60대가 오히려 더 늘어났다.

▶▶ <표 5> 세대별 유권자 및 투표자 비율

\* 출구조사 세대별 투표비율에 근거

	20대 총선				19대 총선		
	유권자 (만명)	유권자 비율	예측 투표율*	투표자 비율	유권자 비율	투표율	투표자 비율
20대	739	17.6	49.4	14.9	18.2	36.2	14.1
30대	761	18.1	49.5	15.4	20.4	43.3	17.0
40대	884	21.0	53.4	19.2	21.9	54.1	21.2
50대	837	19.9	65.0	22.2	18.9	65.1	21.6
60세 이상	984	23.4	70.6	28.3	20.7	69.9	26.1

출처: 중앙선관위 “제19대 국선 투표율 분석결과 공개” 보도자료, 2012. 6. 19.

제한적으로 밝혀진 출구조사 분석에 따르면 세대별 투표율은 지난 19대 총선과 비교하여 젊은 층에서 상당히 높아진 것으로 확인된다. 19대 총선에 비해 20대 총선에서 투표율이 13.2%p만큼 증가하였다. 그렇다면 젊은 층의 투표율 증가가 어떤 이유에서인지를 살펴볼 필요가 있다. 언론보도에 따르면 젊은 층의 취업 등 경제적 어려움으로 인한 분노가 정치적으로 표출된 것이라는 견해가 많았다. 통계청에 따르면 3월 청년(15~29세)실업률은 11.8%로 같은 달 기준으로 역대 최고치를 기록했다. 청년층 실업자는 52만명으로 1년 전 45만5000명에 비해 6만5000명 늘었다. 작년 같은 달(10.7%)보다 1.1%포인트 상승한 것이다. 경제적 요인이 젊은 층의 투표율 증가의 원인이었다면 집권여당에 대한 지지율이 19대 총선에 비교하여 상당히 낮아졌을 것으

로 기대하게 된다. 그러나 아래의 표를 보면 그러한 주장을 뒷받침할 경험적 증거를 찾기 힘들다. 20대 연령층에서 전체보다 1.6%p 여당지지가 감소하였지만 20대보다 감소폭이 큰 것은 40대와 50대였다. 19대 총선과 비교하여 20대 총선에서 20대 연령의 투표율 증가가 13.2%p인데 야당의 감소폭은 60대를 제외한 전체감소 평균정도로 나타난다. 그렇다면 20대 연령층에서 증가한 투표 대부분 야당지지라고 볼 수는 없다. 따라서 언론에서 추측하는 것처럼 20대 연령층의 투표율 증가가 ‘여당에 대한 분노의 표출’이었다고 할 수 없다.

▶▶ <표 6> 세대별 비례투표 여당지지 비율(19대, 20대 총선)

세대	여당지지		지지율 감소폭	투표율 증가폭
	19대 총선	20대 총선		
20대	27.4	16.5	10.9	13.2
30대	23.7	14.9	8.8	6.2
40대	33.0	20.7	12.3	-0.7
50대	51.5	39.9	11.6	-0.1
60세 이상	61.8	59.3	2.5	0.7
전체	42.8	33.5	9.3	3.8

출처: sbs뉴스 2016. 4. 15.

## 2. 투표결정

이번 선거에서 다시금 확인된 것은 투표결정에 가장 중요하게 작용하는 요인은 역시 정당호감이라는 점이다. 설문조사에서 응답자들은 투표결정 요인으로 공약과 인물을 가장 많이 꼽고 후보자의 소속정당을 고려한다는 답변은 10%를 약간 넘는 수준이다. 그러나 실상 투표결과를 보면 정당이 투표결정에 가장 중요하다는 것을 알게 된다.

후보투표에서 양대 거대정당은 각자 정당지지자들의 85% 가까운 투표선택을 받았다. 반면에 국민의당과 정의당 지지자들이 지역구에서 지지정당에 투표한 비율은 각각 56%와 29.5%로 낮게 나타났다. 이는 두 정당지지자들의 충성도가 낮아서가 아니라 이들 정당이 전국적으로 후보자를 공천하지 않았기 때문에 나타난 현상이다. 국민의당 지지자들이 다른 정당을 택할 경우에는 더불어민주당(27.7%)를 선택하는 경우가 새누리당(11%)보다 훨씬 많았다. 한편 선거일까지 무당파로 남은 유권자들의 표는 새누리당(29.5%)보다 더불어민주당(35.8%)에 더 쏠렸다.

정당투표를 보면 각 정당의 투표결집도를 확인할 수 있다. 더불어민주당(79.5%), 새누리당(78.4%), 국민의당(83.5%), 그리고 정의당(81.3%)으로 나타나서 정당지지가 투표결정에 매우 중요하다라는 것을 보여준다. 무당파에서 신생정당인 국민의당에 대한 지지확대가 가장 컸다(37%)는 점에 주목할 필요가 있다. 무당파 투표자들이 기존정당 새누리당이나 더불어민주당보다 국민의당을 더 지지했다는 것은 기존정치에 대한 피로감이 얼마나 큰지를 보여준다. 뿐만 아니라 새누리당지지자들 가운데서도 13.5%가 그리고 더불어민주당지지자들 중 10.8%가 국민의당으로 빠져나갔다. 반면에 국민의당지지자들 중 기존 거대정당을 택한 비율은 상대적으로 매우 낮다.

▶▶ <표 7> 정당호감과 투표결정

		지역구 투표				비례정당 투표			
		새누리당	더불어민주당	국민의당	정의당	새누리당	더불어민주당	국민의당	정의당
호감정당	새누리당	85.5	6.7	2.7	0.7	78.4	3.4	13.5	1.0
	더불어민주당	4.1	84.1	6.2	1.0	2.1	79.5	10.8	6.7
	국민의당	11.0	27.7	56.0	2.1	2.6	6.7	83.5	3.1
	정의당	4.2	58.9	6.3	29.5	1.0	12.5	3.1	81.3
	무당파	29.5	35.8	18.9	1.1	19.6	28.3	37.0	7.6
	전체	35.2	38.0	17.1	4.3	29.2	24.6	29.1	12.0

출처: 내일신문-서강대현대정치연구소-한국리서치 공동 패널조사

이번 선거를 앞두고 언론들은 분할투표가 다른 선거 때보다 많을 것으로 예측하였다. 경쟁력 있는 제 3당인 국민의당에 대한 지지가 계속 상승하는 추세에 있었기 때문이다. 지역구와 비례대표 투표에서 같은 정당을 택한 일괄투표비율이 70%를 넘는 것이 일반적이다. 19대 총선에서도 일괄투표비율은 새누리당 89.9%, 민주통합당 78%였다(한국선거학회 설문자료). 20대 총선에서는 국민의당의 등장으로 일괄투표비율이 상당히 낮아졌다. 국민의당이 83.1%, 정의당이 78.9%로 비교적 높은 비율을 보여주는데 소수정당일수록 지지자들의 정당에 대한 충성도가 높기 때문에 나타나는 일반적 현상이다.

새누리당의 일괄투표 비율은 74.8%로 19대 총선 때보다 낮아졌다. 분할투표비율이 가장 높은 정당은 더불어민주당으로 후보투표에서 더불어민주당 후보를 찍은 투표자들 중 절반이 약간 넘는(54%) 투표자들만이 정당투표에서도 더불어민주당을 택하였다. 그리고 후보투표에서 더불어



민주당을 택한 투표자들 중 20% 가까이가 정당투표에서 국민의당을 선택하였다. 그리고 다른 17.9%는 더불어민주당 대신 정의당의 비례대표에 투표하였다. 결국 수도권에서 더불어민주당 지지자들은 후보투표에서 더불어민주당 후보를 그리고 정당투표에서는 국민의당을 택하는 경향이 나타났다. 후보투표에서 새누리당 투표자들 중 15.3%가 국민의당을 택한 것에 비하면 더불어민주당의 투표이탈은 상당히 심각했다. 국민의당을 기준으로 비례대표 투표에 지지를 받은 지역구투표자 구성을 보면 국민의당 투표자가 48.9%, 새누리당 투표자 18.8% 그리고 더불어민주당 투표자가 29.3%에 이르고 있다. 결국 국민의당이 비례대표에서 13석을 얻는데 가장 큰 기여를 한 것이 후보투표에서 더불어민주당을 찍은 투표자들이다.

▶▶ <표 8> 일괄투표와 분할투표<sup>3)</sup>

정당투표 \ 후보투표	새누리당	더불어민주당	국민의당	정의당	그 외 정당
새누리당	74.8	5.1	15.3	1.9	2.9
더불어민주당	4.7	54.0	19.6	17.9	3.8
국민의당	1.3	5.8	83.1	5.2	4.5
정의당		5.3	5.3	78.9	10.5
전체	29.4	24.7	28.6	12.0	5.3

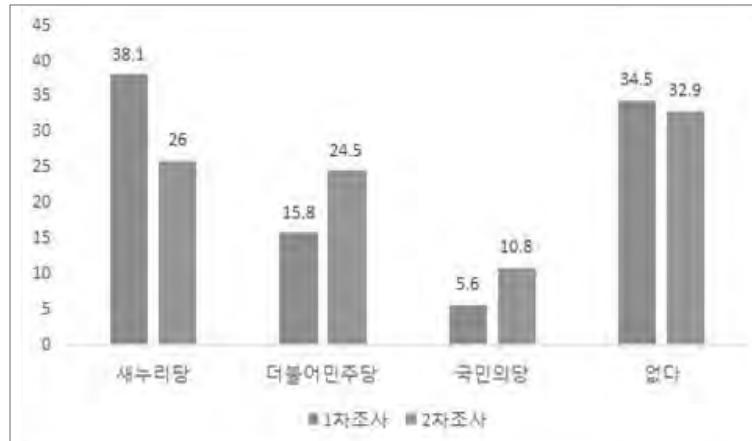
출처: 내일신문-서강대현대정치연구소-한국리서치 공동 패널조사

### 3. 경제와 투표

투표선택은 집권여당의 업적에 좌우되기도 하지만, 현안문제를 해결할 수 있는 정당의 능력이 중요하기도 하다. 산적한 문제를 풀 수 없는 야당이라면 택할 수 없기 때문이다. 유권자들이 경제활성화를 위한 정당능력 평가가 선거 한 달 사이에 어떻게 달라졌는지를 살펴보자.

.....  
 3) 교차투표란 용어보다는 분할투표가 더 맞는 표현이다(split-ticket voting). 미국에서는 분할투표 여부를 하원선거와 대통령선거에서 동일한 정당을 선택했는가로 판단한다. 교차투표란 자기지지 정당이 있음에도 불구하고 다른 당을 선택하는 경우를 말하는 것으로 의미의 차이가 있다.

〈그림 1〉 정당의 경제해결 능력 (1, 2차 조사)



질문: 선생님께서는 경제활성화 문제를 해결하는데 어느 정당이 가장 능력이 있다고 생각하십니까?

출처: 내일신문-서강대현대정치연구소-한국리서치 공동 패널조사

1차 조사에서는 경제활성화 능력이 새누리당이 가장 높다고 판단한 유권자가 38.1%였지만 2차 조사에서는 26%로 줄어들었다. 더불어민주당에 대한 평가는 1차 15.8%에서 24.5%로 늘었다. 국민의당도 5.6%에서 10.8%로 두 배 가까이 상승하였다. 이처럼 한 달 사이에 정당능력 평가가 달라진 것은 1차 조사 때까지는 선호정당에 대한 막연한 기대가 정당능력에 반영되었지만 선거가 가까워지면서 집권당의 실적에 대한 부정적 평가가 늘어난 것이 주요원인으로 보인다. 여당이 어려운 경제사정에 대해 유권자를 설득하려는 노력이 별로 없었고 성공하지도 못했던 것이 한 몫을 하였다. 야당 역시도 반사이익은 얻었지만 경제능력을 신뢰받기 위한 노력에 성공했다고 보기는 어렵다. 1차 조사에서 어떤 정당도 경제활성화 능력이 없다는 답한 응답자의 절반이 그대로 정당불신으로 남아있고 또한 1차 조사와 달리 2차 조사에서 어느 정당도 경제해결 능력이 없다고 답한 유권자가 양대 정당으로부터 21.5%씩이나 늘어났다.

정당능력 평가의 차이가 어떤 내부적 변화가 있었는지 살펴보면, 1차에서 새누리당이 경제활성화에 능력이 있다고 평가한 응답자 중 53%만이 2차에서도 새누리당의 능력을 긍정적으로 보았다. 이들 중 21.5%는 '없다'로 돌아섰다. 1차 조사에서 더불어민주당을 택한 응답자 중 새누리당으로 바꾼 응답자는 3.8%에 그친다. 반면 새누리당에서 더불어민주당으로 평가를 바꾼 응답자가 3배가 훨씬 넘는 12.6%이다. 이러한 정당능력평가 변화를 응답자수로 따져보면 6명이 더불어민주당에서 새누리당으로 능력정당을 바꾸었고, 반면에 48명이 새누리당에서 더불어민주당이 더 능력이 있다고 변경하였다. 새누리당이 훨씬 큰 손실을 본 것이다.

▶▶ <표 9> 경제능력평가의 변동(%)

2차 \ 1차	새누리당	더불어민주당	국민의당	없다
새누리당	53	12.6(48명)	6.6	21.5
더불어민주당	3.8(6명)	63.3	8.9	21.5
국민의당	10.7	25	37.5	25
없다	9.9	21.2	11.6	52.2

출처: 내일신문-서강대현대정치연구소-한국리서치 공동 패널조사

1차 조사에서 경제활성화 능력이 있는 정당이 없다고 답한 345명 중 52.2%인 180명이 여전히 어떤 정당도 선택하지 않았다. 하지만 1차 조사에서 능력정당이 없다는 답했던 응답자들의 평가변화를 보면 더불어민주당 선택이 21.2%로 가장 높고 다음이 국민의당(11.6%)이다. 새누리당을 꼽은 비율은 9.9%에 불과하다. 이러한 결과는 보수정당인 새누리당이 진보성향의 정당보다 경제활성화에 상대적 우위를 가지고 있지만 집권여당으로서 현재의 경제상황에 대한 비판적 평가를 받은 것으로 볼 수 있다.

이처럼 각 정당의 경제활성화 능력에 대한 평가가 달라졌다면 투표결정에도 변동이 있는지 확인해 보아야 한다. 전망적 경제투표가 존재하는지를 분석해 보면 아래의 <표 10>과 같다. 경제활성화 능력평가를 새누리당에서 더불어민주당으로 바꾼 응답자들 중 최종적으로 더불어민주당에 투표한 비율은 후보자투표에 49.5%, 정당투표에 51.1%로 나타났다. 경제해결 능력이 더불어민주당이 낮지만 그래도 새누리당을 지지한 29%와 19.8%로 상당한 차이를 보인다. 정당의 경제해결능력이 투표결정에 중요하다는 뜻이다. 이러한 지지변경 패턴은 정당능력평가가 새누리당에서 국민의당으로 변경한 투표자들에게도 비슷해서 지역구에서 49.4% 그리고 정당투표에서 61.2%가 국민의당을 선택하였다. 유권자들은 현재 나쁜 경제상황에 대해 여당에 처벌도 하지만 전망적으로 그 문제를 해결할 능력이 어느 정당에 있는가에 따라 투표결정을 한다는 것을 확인하였다.

▶▶ <표 10> 경제능력평가와 투표결정

투표정당 \ 정당능력평가	새누리당 → 더불어민주당		새누리당 → 국민의당	
	지역구	비례대표	지역구	비례대표
새누리당	29.0	19.8	31.9	23.4
더불어민주당	49.5	51.1	10.9	3.0
국민의당	11.5	21.2	49.4	61.2

출처: 내일신문-서강대현대정치연구소-한국리서치 공동 패널조사

## IV 선거평가

### 1. 빨섬의 선거

상식적으로 투표자는 자신이 좋아하는 후보나 정당을 선택하는 것이다. 그러나 이번 선거에서 투표자들 중 좋아하는 후보와 정당을 선택한 비율은 38.6%이다. 세 명 중 한 명꼴이다. 비슷한 비율인 39.2%는 후보나 정당 중 하나는 싫어하는 대상이 당선되는 것을 막기 위해서 투표선택을 하였다. 심지어 후보선거와 정당선거 모두에서 싫은 대상이 선거에서 이기는 것을 막기 위해 투표선택을 한 비율이 22.3%나 된다. 선호하지 않는 투표선택을 했다는 것은 대표자에게 정통성을 부여하지 않는 것이다.

▶▶ <표 11> 긍정선호 투표와 부정선호 투표

후보투표 \ 정당투표	정당투표	긍정선호	부정선호
긍정선호		38.6%	30.1%
부정선호		9.1%	22.3%

출처: 내일신문-서강대현대정치연구소-한국리서치 공동 패널조사

투표자들은 선호하는 후보와 정당을 택한다. 그러나 원치 않는 선거결과를 피하기 위해 차선의 대안에 투표를 하기도 한다. 전자를 진심투표라 하고 후자를 전략투표라고 부른다. 후보투표에서 후보자보다 선호정당이 더 많이 고려되고 있다. 3당 모두에서 후보자질보다는 선호정당을 바탕으로 투표선택을 한 투표자들이 더 많다. 한국에서는 인물보다는 정당이 투표결정에 더 중요하다는 것을 보여준다.

새누리당을 택한 투표자들은 진심투표가 대부분이다. 후보투표에서 선호에 따른 판단이 86.1%이다. 정당투표에서도 새누리당을 적극적으로 선호하는 이유가 64.2%이다. 반면에 더불어민주당과 국민의당을 택한 것은 새누리당보다 상대적으로 훨씬 부정적 이유 때문이다. 후보투표에서 더불어민주당을 택한 이유 중 싫은 후보(12.8%)와 싫은 정당(28%)때문인 경우가 40.8%이다. 즉 더불어민주당 후보가 반드시 좋아서 투표한 것이 아닌 비율이 40%가 넘는 것이다. 국민의당도 별반 다르지 않다. 싫은 정당이나 후보 때문에 어쩔 수 없이 국민의당을 택했다는 투표자가 41.1%이다. 소선거구제에서 투표자들은 덜 싫어하는 정당 중 선택을 해야 한다면 당선가능성에 초점을 맞추게 된다. 이런 이유 때문에 싫은 정당으로 인한 투표선택은 더불어민주당



주당(28%)이 국민의당(22.6%)보다 더 많다.

정당투표에서 두 야당에 대한 부정적 투표비율은 별 차이가 없다. 그런데 그나마 나은 정당이라 택한 비율이 국민의당에서 33.5%로 가장 높다. 기존 양대 정당에 대한 실망의 결과로 볼 수 있다. 이러한 정당지지는 적극적으로 국민의당을 선택한 것이 아니기 때문에 안정성이 약하다. 자칫 국민의당이 정치적 실수를 한다면 쉽게 지지변화가 나타날 가능성이 높다. 부정적 투표에 의한 정당지지는 취약한 것이다.

### ▶▶ <표 12> 지지정당별 선택이유

	후보투표				정당투표		
	후보가 좋아서	선호정당 후보라서	싫어하는 후보가 있어서	싫은 정당 후보가 있어서	정당이 좋아서	싫은 정당이 있어서	그나마 나은 정당
새누리당	40.1	46	7.9	6.0	64.2	9.2	23.1
더불어민주당	27.1	32.2	12.8	28	37.9	27.9	29.2
국민의당	26.7	32.2	18.5	22.6	39.3	24.1	33.5

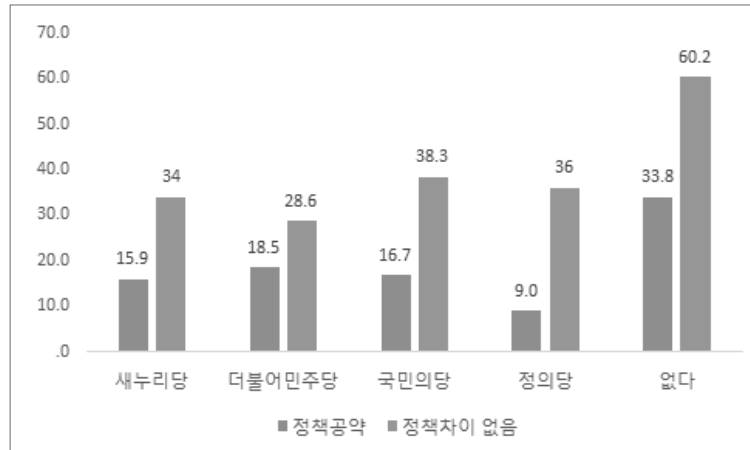
출처: 내일신문-서강대현대정치연구소-한국리서치 공동 패널조사

## 2. 정책공약의 차별성을 느끼지 못하는 유권자들

선거기간 동안 정당들은 지지확대를 위해 유권자 설득에 전력을 기울인다. 그럼에도 불구하고 유권자들은 여전히 후보나 정당선택에 어려움을 겪었다. 능력이 있어 보이거나 다른 정당과 차별적인 정책제시가 충분하지 않았기 때문이다. 정당들은 인정에 호소하는 선거운동전략에 치중할 뿐 정책정당으로서 제대로 준비가 되어 있지 못했다.

정책공약을 선호하는 정당을 묻는 질문에 응답자의 33.8%가 택할 정당이 없다고 답하였다. 이는 어느 정당을 택한 비율보다도 높은 수치이다. 뿐만 아니라 새누리당의 정책공약이 가장 낫다고 답한 유권자들 중에도 34%는 사실상 정당간 정책차이가 없다고 고백하고 있다. 국민의당의 정책공약을 택한 유권자 중에서도 38.3%는 정당간 정책의 차별성이 없다고 생각하고 있다. 공약이 우수한 정당이 없다고 답한 유권자들 가운데는 무려 60.2%가 정책차별성이 없다고 생각하고 있다.

〈그림 2〉 정책공약 선호정당과 정책차이 없음



출처: 내일신문-서강대현대정치연구소-한국리서치 공동 패널조사

### 3. 정당지지 확대의 실패

선거운동 기간은 유권자들에게 가장 많은 정보를 전달하는 시기이다. 따라서 선거기간 동안에 나타나는 현상 중 하나가 무당파의 급속한 감소이다. 정당에 의해 동원되기 때문이다. 상당수는 선거이후 시간이 지나면서 다시 무당파로 돌아오지만 선거에 관심이 많아지면서 선호하는 정당이 생기게 마련이다. 그런데 이번 선거에서는 무당파의 급격한 감소현상이 나타나지 않았다.

1차 조사에서 지지정당이 있다는 유권자 중 78.5%는 지지정당을 유지하고 있지만, 21.5%는 무당파로 바뀌었다. 선거기간동안 무당파에서 지지정당이 생긴 비율로 36.5%로 낮지 않다. 그러나 1차 조사에서 무당파였던 유권자들 중 63.5%는 그대로 무당파로 남아있다. 선거기간동안 이들을 설득하지 못한 것이다. 그 결과 선거직후임에도 불구하고 전체 유권자들 중 43%는 여전히 지지정당이 없는 상태이다.

▶▶ 〈표 13〉 지지정당 여부

2차조사	1차조사		1차 전체
	있다	없다	
있다	78.5	21.5	48.7
없다	36.5	63.5	51.3
2차 전체	57.0	43.0	100

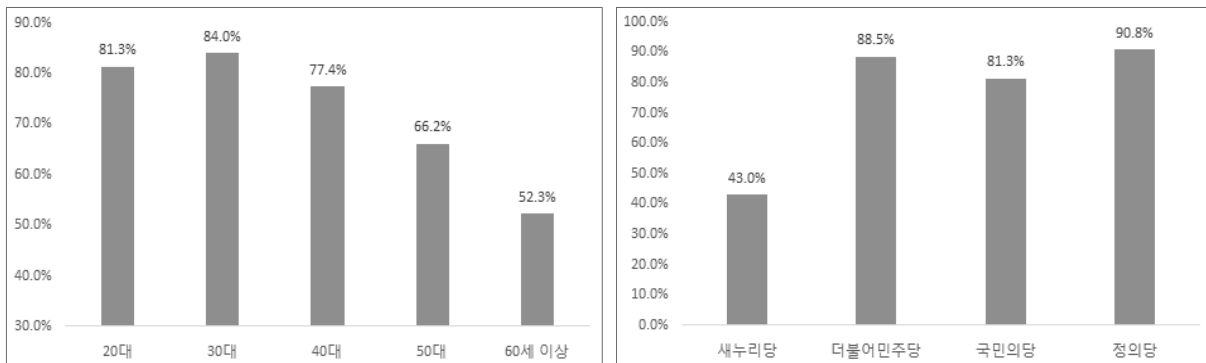
출처: 내일신문-서강대현대정치연구소-한국리서치 공동 패널조사

#### 4. 높은 선거결과 만족도

선거결과에 승복여부는 선거경쟁이 공정한지와 결과에 만족하는지의 두 가지 판단에 달려있다. 선관위의 선거관리에 대해 심각하게 문제를 제기하는 사례는 거의 없다. 투표자는 자신이 지지한 후보나 정당이 승리한 경우에는 당연히 결과에 대한 만족도가 높아진다. 지지한 후보나 정당이 패한 경우에도 이를 받아들인다는 것은 다음 선거에서 다시 기회가 있을 것이라는 믿음이 있을 때 가능하다. 이번 선거결과에 매우 만족하는 유권자는 16.6%이고 만족하는 편이라는 답변이 54.9%이다. 결국 71.5%의 유권자들이 선거결과에 만족하고 있는 것이다. 새누리당을 택한 투표자 중 만족하는 비율(43%)가 낮은 것을 제외하고 더불어민주당(88.5%), 국민의당(81.3%), 정의당(90.8%) 투표자들은 절대다수는 결과에 만족하고 있다. 연령별로 보아도 60세 이상에서 52.3%가 만족하여 가장 낮은 만족수준을 보이지만 여전히 절반이 넘는 유권자들이 만족하고 있다. 다른 연령층에서는 대다수가 결과에 만족하고 있다.

지난 16년 동안 유지되어왔던 양당체제가 붕괴되고 어느 정당도 과반의석을 확보하지 못한 3당 체제에서 정당간 합의가 필수적이 되었다. 기존의 양당간 대립구도를 벗어나 제 3당이 타협과 양보의 완충역할을 해 줄 것으로 기대하고 있는 것이다.

〈그림 3〉 연령별, 투표정당별 선거결과 만족도



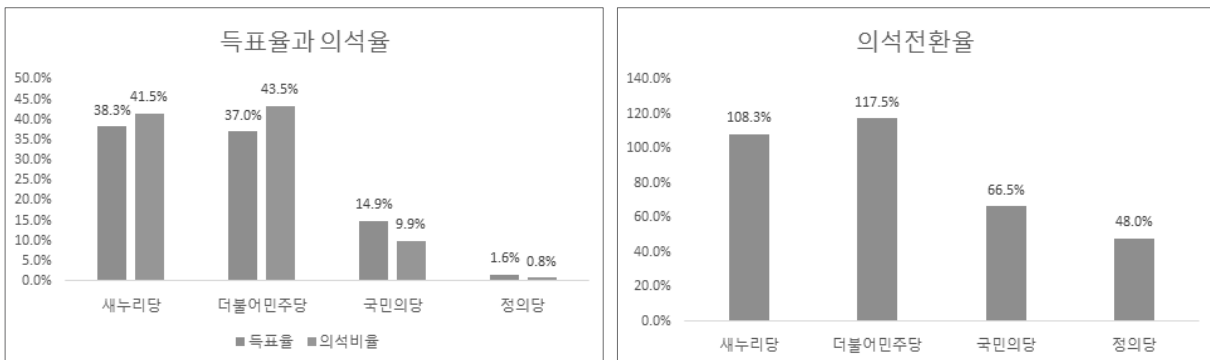
출처: 내일신문-서강대현대정치연구소-한국리서치 공동 패널조사

#### 5. 소선거제의 왜곡된 의석전환율

한 명의 대표자만을 뽑는 소선거구제에서 다수의 정당이 경쟁하면 많은 사표가 발생한다. 결과적으로 1,2위 정당이 지지를 의석으로 전환하면서 이득을 보게 되고 나머지 소수정당은 득표보다 적은 비율의 의석을 차지한다는 것이 법칙이다. 이러한 법칙은 이번에도 그대로 적용되었

다. 더불어민주당은 지역구선거에서 37%를 득표했지만 의석비율은 그보다 훨씬 높은 43.5%다. 새누리당 역시 38.3%를 득표했지만 의석비율은 41.5%이다. 의석전환에서 손해를 본 정당은 국민의당으로 14.9%를 득표했지만 의석은 9.9%에 머물렀다. 정의당 역시도 득표만큼의 의석을 차지하지 못하였다. 이같은 의석전환의 왜곡은 중대선거구에서는 완화되며 완전 비례대표 방식에서는 득표율과 완벽히 일치하는 의석율을 달성할 수 있다.

〈그림 4〉 의석전환율



출처: 중앙선관위 자료

## 6. 선거의 품질

선거의 품질은 절차적 평가와 내용적 평가에 의해 결정된다. 절차적 평가는 공정성과 관련이 깊다. 이미 대한민국은 선거부정이 발생하여 민주주의가 훼손되는 수준의 국가는 아니다. 오히려 과도한 규제가 선거운동을 위축시킨다는 지적이 많은 지경이다. 또한 선관위의 선거관리가 편파적이라는 불만도 제기되지 않았다.

문제는 내용적 평가에 있다. 정당과 후보자들이 사회적 문제들을 공론화하고 다양한 목소리를 선거운동에 반영하였는지 그리고 유권자들은 선거과정에 참여하고 의미 있는 투표권을 행사하였는지를 판단해 보아야 한다. 새누리당의 공천은 이한구 공관위원장을 방패막이로 청와대 의지가 반영된 편 가르기 공천이었다. 더불어민주당의 공천은 외부인사를 당대표로 영입하면서 계파청산에 골몰하였다. 신생 국민의당은 정치개혁의 구호를 내세웠지만 노회찬 기성정치인들이 승리가 가능한 본인의 고향지역구에 공천을 받았다. 세 정당 모두의 공천과정에 당원이나 일반국민이 끼어들 여지가 없었다.

공약선거 역시도 공염불에 그쳤다. 전문가들이 평가한 각 정당의 공약은 낙제점 수준이다. 대부분이 엄청난 재원소요와 부풀린 기대효과로 가득 찬 공약들이라는 것이다. 정당의 공약실천



의지를 믿고 그에 따라 투표하겠다는 설문응답은 정해진 모범답안일 따름이다. 선거과정에서 대다수 국민이 걱정하는 경제이슈는 선거기간 내내 변죽을 울리는 수준에 머물렀다.

유권자의 투표정서는 마뜩치 않음으로 요약될 수 있다. 투표율이 지난 총선보다 높아졌지만 대부분 사전투표 도입의 제도적 효과이다. 질적으로 투표만족도가 높지 않았다. 최선의 후보나 정당이 아니라 차악(次惡) 정도면 만족하는 기대수준이었다. 그래서 교차투표가 유난히 많았다. 정말 좋아하는 정당이 있었다면 지역구와 정당비례 투표에서 모두 같은 정당을 택했을 것이다. 좋아하는 후보나 정당을 선택한 것이 아니라면 유권자들이 투표권 행사에 제약을 받은 것이다.

제 3정당의 출현은 기존정당에 대한 불만 때문이라는 정당변동 현상이 이번에 확인되었다. 국민의당에 대한 지지표는 온전히 국민의당을 가장 선호한 결과가 아니다. 불만에 의한 투표결정이 다수였다면 투표만족도 뿐만 아니라 선거결과 만족도 역시 높지 않다. 제 3당을 택한다고 해서 투표가 만족스러운 것이 아니기 때문이다. 이번 선거는 한마디로 ‘뺄셈선거’라고 규정할 수 있다. 이러한 현상이 지속되면 민주주의의 품질도 낮아진다.

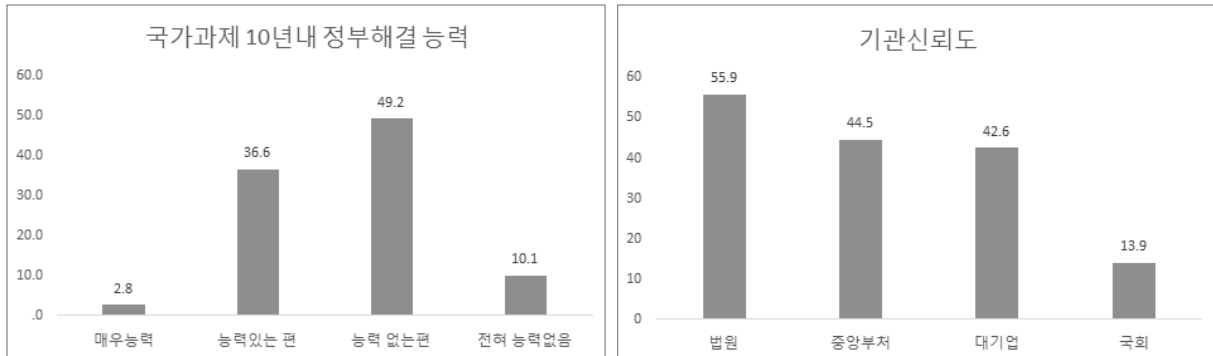
발칙한 상상을 해보게 된다. 투표용지에 ‘택할만한 후보(정당)없음’이라는 선택지를 넣는다면 이를 택한 투표자는 얼마나 될까? 확실한 것은 투표율이 지금보다 높아질 것이라는 사실이다. 이번 선거는 정치권이 유권자에게 만족스런 대안을 제시하지 못한 품질이 낮은 선거였다.

## V 20대 국회전망

### 1. 국회에 대한 낮은 신뢰와 개혁방안

국민을 대상으로 면접조사를 통해 가장 시급한 국가과제가 무엇인지를 묻고, 그 과제를 정부가 해결할 수 있는가를 다시 물으면 항상 부정적인 답변의 빈도가 더 높다. 아래의 그림에서 보는 바와 같이 작년 조사에서도 정부의 문제해결능력에 대한 낙관적 견해는 절반에 이르지 못했다. 더욱이 공적기관의 신뢰도는 예외 없이 국회에 대한 신뢰도가 가장 낮다는 결과를 보인다. 국회가 효율성보다는 다양성을 바탕으로 대표성을 중시하는 기관이므로 법안통과 등 집합적 결정을 내리는데 상당한 시간과 타협을 필요로 한다. 그러한 국회속성에도 불구하고 국회신뢰도가 10% 초반에 머문다는 것은 국민의사의 대표기관으로서 국회가 제대로 작동하지 않고 있다는 것을 보여준다.

〈그림 5〉 국가기관 신뢰수준



출처: 서강대 SSK 사업단 국민의식 조사, 2015.

더 심각한 문제는 정치문화가 민주주의에 대한 불신으로 이어지고 있다는 점이다. 단기적으로 집권정부에 대한 불만이 있을 수는 있지만 지속적으로 국민의 대표기관인 국회와 정부에 대한 실망이 국가권력기구 전반에 대한 불신과 민주주의 가치에 대한 신뢰저하로 이어지고 있다는 점이다.

▶▶ 〈표 14〉 국민의 국가기구에 대한 불신

의견	동의비율
우리나라 정부는 정책을 결정할 때 보통 사람들의 목소리를 반영한다	25.3
우리나라 정부는 법을 집행할 때 돈이나 권력을 가진 사람들에게 더 관대하다	82.6
우리나라 정부에서 제공하는 각종 지원이나 혜택이 국민에게 공평하게 돌아가고 있다	26.1
우리나라 정부는 세금을 낭비하고 있다	81.2

출처: 서강대 현대정치연구소 조사, 2015. 10.

이러한 문제를 해결할 수 있는 방안이 바로 국회의 역할정상화를 통한 국민의사의 대변과 통합기능이 제대로 작동할 수 있도록 하는 것이다. 이제는 사라졌지만 한동안 국회하면 떠오르는 이미지가 물리적 충돌로 인해 질서를 잃은 국회본회의장의 모습이었다. 의회가 상이한 이해관계와 이념이 합의를 도출하여 갈등을 해결하는 장의 역할을 하는 것이지 갈등을 증폭시키는 기구가 아니라는 점에서 국민들의 실망과 지탄을 받는 것은 당연한 것이다. 하지만 국회의 개선을 위해서는 어떠한 이유로 국회가 그 기능을 제대로 하지 못하는지에 대한 개관적 분석이 필요하다. 먼저 정당을 지배하는 제왕적 대통령의 문제를 지적할 수 있다. 또한 강한 정당기울로

인해 정당경쟁이 제로섬적인 관계로 설정되는 것이 타협의 여지를 없앤다는 주장도 설득력이 있다. 따라서 정책중심의 원내정당이 중심이 된다면 의원의 자율성이 확보되고 정당기율이 합리적 수준으로 조정되어 정당간 타협의 조건이 만들어 질 수 있을 것이라는 시각도 있다.

19대 전반기 상황은 상당한 시사점을 준다. 제19대 국회 전반기의 제1기 당시 여당인 새누리당은 박근혜 대선후보를 중심으로 운영되면서 국민적 지지를 잃어가는 이명박 정부와 거리를 두고 자체적인 독자성을 넓혀 갔다. 그러나 전반기 국회의 제2기는 박근혜 정부의 출범과 함께 대통령이 새누리당을 철저히 장악하여 ‘대통령 주도형’의 대통령-여당 관계가 유지되어 온 시기였다. 이 시기에는 다양한 대통령의 입법 어젠다와 관련하여 야당에 대한 여당의 타협능력이 극도로 위축되어 여야 정당이 첨예하게 대립하는 현상이 나타났다. 20대 국회도 유사한 상황에 놓이게 될 것이다. 그동안 고질적인 문제로 지적되었던 여당과 청와대의 관계가 20대 국회 초반에 느슨해지게 될 것이다. 여당이 야당과 협상할 수 있는 여지가 확보되는 것이다. 19대 국회 운영의 가장 심각하고 근본적인 문제는 정당간 불신이었다는 점에서 20대 국회 초반부터 각 정당이 국회가 처리해야 할 문제에 대한 인식을 공유하는 것이 급선무이다. 그리고 신뢰가 형성될 수 있는 기본환경을 조성해야 하는데, 이는 정당이 취할 수 있는 정책적 범위가 넓을수록 그 가능성이 높아진다.

다른 시각에서 보면 국회 내적 요인에 대한 접근방법도 설득력을 갖는다. 국회 내에서 다수파와 소수파 사이의 갈등은 결국 의사결정 절차에 대한 합의에 기초해야 하는데 한국국회에서는 그러한 합의가 제대로 이루어지지 않고 있다. 그동안 한국국회를 지배해온 원칙은 다수결주의와 소수권리보호라는 두 가지 가치인데 정당들은 국회 내 자신들의 권력분포에 따라 두 가지 원칙을 자의적으로 적용하여 자신들의 입장을 옹호하여왔던 것이 문제의 출발점이다. 즉, 다수결주의와 소수권리보호는 개별적으로 양자 모두 중요하고 지켜져야 할 가치이지만 본래적으로 두 개념은 서로 상충된다. 따라서 정당들이 명분을 확보하기 위해 둘 중 하나의 원칙을 내세우는 경우 다수파의 일방적인 법안통과와 이에 대한 소수파의 극렬한 저항이라는 국회파행의 전형적인 대립이 반복해서 나타나고 있는 것이다. 20대 국회에서는 이러한 고민의 현실적 문제로 국회선진화법 개정을 두고 정당간 합의를 시도하게 될 것이다. 타협의 관건은 각 정당들이 현재 다수당과 소수당이라는 위치에 얽매이지 않고 한국정치문화의 특성을 인정하고 상호 수용할 수 있는 국회운영방식을 모색하는 것이다.

## 2. 20대 국회의 정당과 정치개혁

총선과정에서 정당들은 국회에 대한 국민의 냉담한 평가를 알고 있었다. 따라서 정당들은 정책공약과 더불어 정치개혁안을 제시하였다. 정당들이 공통적으로 개혁안으로 제시하는 것들 중 하나가 국회의원의 특권을 축소하겠다는 것이다. 의원들이 역할을 수행하는데 불필요하게 많은 특권이 주어져 있다면 당연히 줄여야 할 것이다. 그런데 국회의원에 대한 국민의 불신이 국회의원 권한을 줄이는 원인으로 작용하는 것이라면 이는 바람직하지 않다.

▶▶ <표 15> 정당들의 정치개혁안 내용

새누리당	더불어민주당	국민의당	정의당
국회선진화법 개정	완전선거공영제 실시	국민발안 국회심의제	의원세비 최저임금 연동 상한제
의원 불체포-면책특권 개선	고액특별당비 공개	의원 소환-파면제	의원겸직 금지
인사청문회제도 개선	투표연령 18세와 투표시간 연장	정당-의원 회계보고 의무화	불체포특권 남용제한

IMF 경제위기 이후 처음 치른 국회의원선거인 제 16대 총선에서 총의석수는 273석이었다. 제 15대 국회에서는 총의석수가 299석이었지만, 국민들의 경제적 어려움을 동참한다는 의미에서 의석수를 줄인 것이다. 그러나 17대 총선에서는 다시 299석으로 환원되었다. 이처럼 의석수가 줄었다가 다시 늘어나게 된 것은 16대 당시 의원정수를 줄이는 것이 감정적인 측면에서 결정되었기 때문이다. 26석의 의석을 줄인 것이 예산의 절감에 큰 도움이 된 것도 아니었다. 마찬가지로 20대 국회를 앞두고 의원의 특권을 줄이겠다는 것은 국민들이 진정으로 바라는 것이 아니다. 국민들은 더 많은 세비를 지불하고 더 많은 보좌진을 고용하더라도 국회가 정상적으로 작동하기를 기대하는 것이다. 공약을 지키지 못하면 세비를 반납하겠다는 약속도 그 상징성은 이해하지만 세비반납이 무서워 정치인들이 공약을 지킬 것이라고 믿는 국민은 없다.

국민이 기대하는 공약 중 소홀히 되는 것은 국회운영에서 타협의 환경을 만들 수 있는 정당들의 자기선언이나 제도적 장치를 제시하는 것이다. 앞에서 지적한 다수결의 원칙과 소수존중의 원칙이 일방적으로 국회에 적용될 수는 없다. 이 두 원칙이 어떤 상황과 조건에서 달리 적용될 수 있는지를 먼저 논의해야 할 것이다. 이 때 국회의원들은 선출공직자의 공공적 태도로 임해야 한다. 국민들도 투표 때 사적이익만 구하는 것이 아니다. 다수의 유권자들이 공적 시민으로서 국가공동체를 운영하는 권한을 위임 받을 수 있는 최적의 인물과 정당을 선택한다.



### 3. 유권자의 손을 잡던 마음으로 : 에필로그

총선결과는 민심이 얼마나 엄중한지를 보여주었다. 영원한 지지는 없으며 오만한 권력은 외면 받는다는 자칫 잊기 쉬운 평범한 진리를 다시금 일깨워 주었다. 박빙의 경쟁구도 속의 후보는 물론이고 판세를 낙관하던 후보자도 혹시나 하는 마음에 선거운동 내내 유권자들의 눈치를 살폈다. 유권자의 손을 잡을 때마다 한 표의 간절함이 이루 말할 수 없었을 것이다. 그 마음을 의원임기 4년 내내 잊지 않는다면 성공한 국회의원이 될 것이고, 모든 의원들이 같은 마음이라면 국회는 국민들로부터 신뢰를 받게 될 것이다. 그리고 4년 후에는 현역의원들이 대부분이 재선되었다는 행복한 소식을 접할 수 있을 것이다.

총선은 국회를 구성하기 위한 준비 작업에 불과하다. 지금부터가 중요하다. 선거구획정부터 공천과정까지 이전의 어느 총선보다 혼란스러웠기에 20대 국회에 대한 기대보다는 우려가 크다. 국민은 19대 국회와 공천과정에 실망했음에도 불구하고 선거에 관심을 가지고 새 국회를 구성해 주었다는 점을 정치권은 명심해야 한다. 정치인들은 선거과정을 통해 국민의 목소리를 들을 수 있는 소중한 기회를 가졌다. 더 이상 선거후에는 국민을 잊은 정치가 되어서는 안 된다.

그동안의 경험을 통해 국회의원 교체만으로 국회가 변하지 않는다는 것을 알고 있다. 매 국회마다 초선의원의 비율이 40%가 넘었지만 국회는 무기력하였다. 따라서 이번 국회가 개원되면 여야당이 가장 우선순위를 두어야 할 과제는 국회운영의 정상화를 위한 방안모색이다. 여기에는 제도적 개선과 운영적 개선의 두 측면이 모두 고려되어야 한다.

20대 국회가 개원하자마자 법 개정을 두고 여야간 힘겨루기가 시작될 것이다. 개원 초에는 정당간 협조분위기를 만들기 쉽지 않다. 아직 선거에서 겨루었던 앙금이 남아있고 당지도부는 강한 리더십을 과시하기 위해 강하게 밀어붙이는 모습을 보이려 할 것이다. 자칫 초기부터 국회가 공전할 가능성마저 있다. 또한 제 3의 교섭단체의 존재는 합의셈법을 더 복잡하게 만든다. 이런 녹녹치 않은 조건에도 불구하고 여야가 합의하여 국회선진화법 개정합의를 이루어낼 때 국민들은 안심하게 된다. 의원들이 초심을 잃지 않는다면 가능한 일이다.

제도보다 중요한 것이 운영적 측면이다. 아무리 훌륭한 제도라도 구성원들 사이에 그 취지를 따르겠다는 의지가 없다면 제도가 작동할 수 없기 때문이다. 국회의 갈등이 합의에 이르지 못하는 근본적인 이유는 여당이 대통령의 영향력 하에 있기 때문이다. 여당의 자율성이 낮다면 야당과 협상의 여지가 작아질 수밖에 없다. 여당은 정부와 협력관계를 유지해야 함과 동시에 국회의 구성원으로서 정부에 대한 견제역할이라는 모순적 관계에 있다. 국회에서 여당이 정부의 방패막이 역할에 그친다면 야당은 여당을 무시하고 대통령에 대한 정치를 하게 된다. 대통령제에서 여당원의 우선적 역할이 국회의원으로서는 정부를 견제하는 것임을 인식해야 한다.

9월 정기국회가 시작하기 전부터 정치권은 내년 대선에 촉각을 세울 것이다. 정당별로 대선 후보 경쟁이 치열해지고 수많은 잠룡(潛龍)들이 정치권과 언론에 등장할 것이다. 국회의원들이 대권후보를 향한 줄서기에 나선다면 20대 국회는 내실 없이 정쟁 속으로 빠져들 것이다. 이번 선거결과를 통해 국회의원들은 대통령이 아니라 국민으로부터 권한을 부여받았다는 것을 명심해야 한다. 부디 2주간 선거운동에서 만났던 유권자들의 얼굴을 잊지 않기를 부탁한다. 21대 총선의 준비가 바로 오늘부터 시작한 것이라는 긴장의 끈을 4년간 간직한다면 20대 국회는 성공할 수 있다.

▶▶ <부록> 20대 총선 지역별 정당의석

	당선인수	새누리당	더불어민주당	국민의당	정의당	무소속
합계	300 (253+47)	122 (105+17)	123 (110+13)	38 (25+13)	6 (2+4)	11
서울특별시	49	12	35	2	0	0
부산광역시	18	12	5	0	0	1
대구광역시	12	8	1	0	0	3
인천광역시	13	4	7	0	0	2
광주광역시	8	0	0	8	0	0
대전광역시	7	3	4	0	0	0
울산광역시	6	3	0	0	0	3
세종특별자치시	1	0	0	0	0	1
경기도	60	19	40	0	1	0
강원도	8	6	1	0	0	1
충청북도	8	5	3	0	0	0
충청남도	11	6	5	0	0	0
전라북도	10	1	2	7	0	0
전라남도	10	1	1	8	0	0
경상북도	13	13	0	0	0	0
경상남도	16	12	3	0	1	0
제주특별자치도	3	0	3	0	0	0

# 제 할 일 제대로 하여 미래를 준비하는 국회로

김성원

(국회의원 당선자, 새누리당)



1948년 5월 10일 유권자로서  
최초로 권리를 행사한 날







토론문 제5회 유권자의 날 기념 유권자대토론회

## 제 할 일 제대로 하여 미래를 준비하는 국회로

김성원 (국회의원 당선자, 새누리당)

### I 제20대 총선에 담긴 민의 : “그만 싸우고 일 좀 제대로 하라!”

19대 국회는 ‘최악의 국회’라는 평가를 받고 있다. 침소봉대된 측면도 다소 있지만, 여야 양당의 대립과 갈등 그리고 「국회 선진화법」이라는 틀 안에서 비효율과 비생산의 극치를 보이며 국민들을 실망시켰다는 점에서 낙제점을 면할 수 없을 것이다.

이번 20대 총선 결과는 “그만 싸우고 일 좀 제대로 하라”는 엄중한 국민의 명령이라고 생각한다. 어느 당에도 과반수 의석을 주지 않은 것은 이제 싸워봤자 혼자서 할 수 있는 일은 없으니, 소통과 타협을 통해 국민을 위해 일하는 국회를 만들라는 뜻이다.

그렇기에 20대 국회는 ‘일하는 국회’가 되어야 한다. 소모적인 정쟁을 내려놓고 국민들의 먹고사는 일에 최우선적으로 천착해 생산적인 정책 경쟁으로 전환해야 한다.

### II 일하는 국회를 위한 과제 ①: 이념과 진영을 넘어

일하는 국회를 위한 첫 번째 과제는 낡은 이념적 틀과 진영논리를 넘어서는 것이다.

제19대 국회에서는 상식과 합리를 바탕으로 충분히 합의에 도달할 수 있는 많은 법안들이 각당의 ‘이념의 덧’과 ‘불신의 벽’에 가로막힌 경우가 비일비재했다. 경제와 민생을 위해 꼭 필요한 법안들도 “재벌과 특권층을 위한 법”, “反시장적인 법”이라는 구태의연한 이념적 색안경 때문에 처리가 늦춰지며 국민적 원성의 대상이 되었다.

화이부동(和而不同)이라고 했듯 수(數) 대결의 정치, 자신만이 절대선(善)이고 상대는 절대악(惡)이란 식의 이분법적 사고를 버려야 한다. 서로를 인정하고 존중하면서 이견과 갈등을 합리적으로 조정하고 합의를 이끌어내는 지혜와 역량을 발휘해 나가야 한다. 그래야 일하는 국회를 만들 수 있고, 국회와 정치에 등 돌린 국민들의 마음을 다시 되돌릴 수 있을 것이다.

제20대 국회에서 실천하겠다고 각 당이 내세웠던 공약을 보면 방법론이나 우선순위 측면에서 차이가 있다는 점을 부인할 수는 없다. 하지만 총론에 있어 각 당 모두 민생과 경제를 살리겠다는 데 방점이 찍혀 있다. 그런 의미에서 각자가 내세우고 있는 아젠다의 차별성을 강조하기 보다는 최대공약수를 찾아 시행 가능한 정책들을 입법화하는 데 혼신의 노력을 기울여야 한다.

예를 들어 “경제활성화냐, 경제민주화냐” 하는 문제만 해도 그렇다. 두 가지 모두 우리 경제를 위해 미룰 수 없는 중차대한 과제다. 그러니 어떤 것을 우선시해야 하느냐를 두고 싸울 것이 아니라 두 영역에서 무리 없이 도입할 수 있는 공통분모가 무엇이 있는지 협의하면서 타협 가능한 정책들을 실천에 옮기는 것이 국민이 원하는 국회의 모습일 것이다.

### Ⅲ 일하는 국회를 위한 과제 ②: 상임위 중심주의의 복원

두 번째 과제는 ‘상임위 중심주의’의 복원이다.

국회의원은 국민의 대표이자 독립된 헌법기관으로서 국가이익을 우선하여 양심에 따라 직무를 행해야 한다. 또한 국회는 의원 각자의 의견이 존중되고, 상임위원회 중심으로 운영되어야 한다.

하지만 제19대 국회에서는 국회의원과 상임위원회는 보이지 않고, 교섭단체의 지도부만 보이는 경우가 많았다. 당 지도부 주도로 전혀 연관이 없는 법안들을 주고받으며 거래하듯 통과시키는 과정에서 의원 개개인과 상임위원회의 입법권은 무시되어 왔다. 의원의 자율적 판단과 상임위원회에서의 논의가 존중되어야 소신껏 일할 수 있지, 그렇지 않으면 국회는 거수기로 전락할 수밖에 없고 여야 간 극한 대치로 상생과 타협은 물 건너가게 된다.

각각의 사안에 대한 찬반은 헌법에 정해진 바와 같이 의원들의 양심과 소신에 따라 국가와 국민의 미래를 깊이 숙고하며 헌법기관인 의원 개개인이 결정할 수 있어야 한다. 여야를 넘어 상임위원회에서 의원들의 논리 대결이 펼쳐지고 이에 따라 정책을 가다듬어야 한다. 이를 통해 소모적인 정쟁을 최소화하고 여야 대립을 완화하여 일하는 국회, 효율적 국회, 생산적 국회를 만들 수 있을 것이다.

아울러 의원 개개인의 전문성을 고려한 상임위원회 배치가 이루어지는 것은 상임위 중심주의를 복원하고 일하는 국회를 구현하기 위한 전제조건이 될 수 있다.

#### IV 결론 : 미래를 준비하는 국회로

우리 국민은 기적의 역사를 써내려왔다. 전 세계가 우리를 개발도상국과 신흥국의 Role Model로 손꼽고 있다. 그러나 금방이라도 선진국 반열에 올라설 것 같았던 우리의 기세가 몇 번의 위기를 겪으며 주춤주춤 꺾이고 있다.

성장잠재력은 뚝뚝 떨어지는데 재정부담은 가파르게 늘어나고 있다. 한국 경제의 버팀목인 수출에는 적신호가 켜졌고, 양극화의 어두운 그늘 속에 좋은 일자리는 좀처럼 생기지 않고 있다. 최근 연이어 발생한 충격적 아동학대 사건에서 드러났듯 가치관의 혼란과 가족의 붕괴 현상까지 심화되고 있다. 무엇보다 걱정스러운 것은 미래를 짊어지고 나가야 할 젊은이들 마음속에 ‘개천에서 용’이 날 수 있다는 희망과 용기 대신 ‘금수저, 흙수저’로 상징되는 좌절감과 분노가 커가고 있다는 것이다.

국회의 역할이 중요하다. 국민의 대표기관인 국회가 대한민국의 희망찬 미래를 열어가는 데 필요한 정책의 산실, 지혜의 보고가 되어야 한다. 여야가 머리를 맞대고 지역적 사안에 집착해 시대의 큰 흐름을 놓치고 있지는 않은지, 단기적 현안에 매몰되어 꼭 해결해야 할 중장기 전략 과제를 미룬 것은 아닌지 성찰하며 우리나라의 미래를 밝힐 수 있는 방안을 찾아내야 한다.

제20대 국회는 대한민국의 미래를 위해 차분하고 성숙한 논의가 이루어지는 국회, 이 시대가 마주한 수많은 과제를 풀어낼 해법과 대한민국의 비전을 찾아내는 국회가 될 수 있도록 미력이나마 최선을 다하겠다.



# 유권자가 바라는 제20대 국회

손금주

(국회의원 당선자, 국민의당)



1948년 5월 10일 유권자로서  
최초로 권리를 행사한 날







토론문 제5회 유권자의 날 기념 유권자대토론회

## 유권자가 바라는 제20대 국회

손금주 (국회의원 당선자, 국민의당)

### I 19대 국회에 대한 반성

19대 국회가 마무리 되어 가는 지금, 19대 국회가 역대 ‘최악의 국회’라는 불명예스러운 타이틀을 갖게 되었다는 이야기가 들린다. 그러나 18대 국회도 그랬고, 17대 국회도 그랬듯 언제나 국회가 마무리 되어갈 즈음에는 ‘역대 최악의 국회’라는 오명에서 자유롭지 못했다.

국회의원 개개인에 대한 역량이나 의정활동 평가와는 별개로 거대 양당제하에서 끊임없는 갈등과 대립, 정쟁이 반복되다 보니 국회자체의 생산성과 효율성이 떨어질 수밖에 없었고 이로 인해 매년 국회가 문을 닫을 때는 박수는 커녕 ‘최악의 국회’라는 말밖에 들을 수 없었던 것이다.

지금도 우리 국민들은 사상 최고의 실업률과 전세난, 경제불황 등 이중고 삼중고로 힘든 상황이지만 정작 민생의 문제를 해결할 국회에 대한 국민의 신뢰와 희망은 여전히 바닥이다. 오히려 국회가 국민을 짜증스럽게 만들고 갈등의 원인을 제공하는 곳이라는 인식까지 있을 정도이다.

따라서 20대 국회는 절망하는 국민이 국회를 생각하면 희망을 가질 수 있도록, 적어도 우리 정치와 국회는 국민의 삶의 현실 문제를 해결하기 위해 노력한다는 국민적 공감대를 얻도록 하는데 초점을 맞춰야 할 것이다.

## II 20대 국회에 대한 기대와 개선사항

이번 총선에서 국민들이 국민의당을 제3의 교섭단체로 선택해주신 것은 ‘기존의 양당체제로는 도저히 정치가 정치의 역할을 하기 힘들다’, ‘누군가는 중심에서 국민만을 보고, 무게 중심을 잡는 역할을 해라’ 라는 뜻이 있는 것이라 생각한다. 국민의당 당선인으로서 이러한 국민의 뜻을 겸허하게 받아들이고 심사숙고하여 국민의 신뢰를 얻기 위해, 희망이 되는 국회를 만들기 위해 부단하게 노력할 것이다.

20대 국회가 국민에게 희망을 주는 국회가 되기 위해서는 국회가 일하는 방식, 성과를 만드는 방식에 대한 근본적인 개선이 필요하다. 또한 국민과 소통하는 방식 역시 근본적으로 개선해야 한다.

이를 구체적으로 이행하기 위해서 다음과 같은 사항을 실천해 보고자 한다.

첫째, 타협의 정치문화를 만들어야 한다. 정당간은 물론이고, 정당 내 거버넌스 구조 하에서 의원들 상호간에도 소통과 타협의 정치문화가 확립되어야 한다. 무조건 목소리를 높이거나 자기주장을 관철하기 보다는 합리적인 선에서 적절한 해결책을 마련해 내는 과정을 국민에게 보여주어야 한다. 기존에 거대 양당의 적대적 공생이 만든 반목과 대립이 아닌 연대와 타협, 절충의 정치문화를 만들어 생산적인 국회, 일하는 국회 만들어 가야 한다.

둘째, 국회를 혁신경쟁 체제로 만들 것이다. 국회의원은 국회라는 플랫폼에서 국민에게 정치 서비스를 제공하는 정치공간의 생산주체라 할 수 있다. 국회 내에 혁신경쟁 체제를 마련하고, 국회의원이 정당을 통해 또는 직접 혁신적인 정책을 마련하고 이를 법안 등으로 신속하게 구체화하며 사회구조의 문제점을 적시에 해결하는 노력을 보여줌으로써 수요자인 국민에게 혁신적인 정치서비스를 제공할 수 있다. 과거 양당 체제 하에서 그저 그런 담합의 정치가 아니라 우리의 미래를 만드는 혁신적인 정책을 선도하고 이를 평가받으면서 결실을 낼 것이다.

셋째, 국민에 대한 책임정치를 보여줄 것이다. 적당히 넘어가거나 무작정 버티고 발목 잡는 정치 행위가 더 이상 발붙이지 못하게 해야 한다. 그동안은 선택지가 없어서 울며 겨자 먹기로 1번 아니면 2번을 강요받아 왔던 국민들께, 국민의당은 선명 야당으로서 충실한 비판기능을 수행하면서도 정책정당으로서 합리적, 구체적 대안을 제시하는 진정한 대안세력의 책임정치를 보여드릴 것이다.

이를 위해서 국민의당은 이미 4월에 당선인 워크숍을 거친 바 있고, 지난 주에는 이틀간의 정책역량 강화 집중워크숍을 통해 교육 및 민생현장 탐방을 한 바 있으며, 개원 후에는 한 달간 매일 아침 국민의당 전 의원이 참석하는 공부모임을 가질 예정이다.

국민의당은 이러한 노력을 통해 20대 국회에서 국민께 기존 정치와 달리 희망을 드리는 새로운 정치, 실현 가능하고 합리적이며 우리 사회의 문제점을 적시에 해결하는 정책 정당의 모습, 국민들과 함께 소통하면서 국민을 위한 정치를 실천하는 국회의원의 모습을 보여드리고자 한다.

다가올 4년은 산업 환경의 급격한 변화와 함께 가혹한 구조조정이 기다리고 있다. 정부와 여당의 무책임한 방관 속에 적절한 시기를 놓친 결과로 우리 국민들은 구조조정에 따른 가혹한 시간을 버텨야 한다. 이러한 시기에 국회가 국민들에게 희망을 주고 대안을 제시하는 모습을 보여야 한다.

### Ⅲ 국민편 국민의당

국민의당이 이번 총선에서 공약 등으로 밝힌 바와 같이 20대 국회에서는 제2의 과학기술혁명, 창업혁명, 교육혁명을 이끌어 낼 예정이다. 초등학교 아이들부터 중장년층에까지 정규교육과 평생교육을 통해 소프트웨어, 기업가 정신 등을 가르치도록 해야 한다. 기반기술 연구투자에 집중 투자하고 그 결과를 사업화할 수 있는 청년창업인력을 조성하며, 획기적인 지원 등을 통해 우리 사회에 도전적인 기업가들이 창궐하게 해야 한다. 또한 이들의 노력이 혁신으로 이어지고 사업화에 성공할 수 있도록 공정한 시장 경쟁의 환경을 조성하고, 혁신의 성과에 대한 투자와 수익 창출 및 기업의 사회 공헌으로 이어지는 선순환적인 경제모델을 구축할 수 있어야 한다.

기득권을 가진 거대기업들만의 이권이 안정적으로 보장되는 생태계는 결국은 모두가 함께 망하는 생태계이다. 국민의당은 혁신을 통한 건강한 경쟁이 살아나도록 하겠다.

저는 법조인 출신이지만, 과학기술을 기반으로 한 방송과 통신, ICT 산업에 그동안 지속적으로 관심을 가져왔고, 이 분야의 산업성장과 혁신을 위한 법률자문 활동을 계속해왔다.

우리 청년들의 참신한 아이디어, 세상을 바꿀 엄청난 씨앗이 낡은 규제에 묶여 싹조차 내지 못하는 현실의 문제점을 해결하고 한계를 극복하는데 앞장설 것이다. 이를 통해 구조조정에 따른 국민의 부담을 덜고 새로운 일자리를 창출함으로써 이번 경제위기를 극복하여야 한다.

국민들은 대통령의 불통정치와 국정운영방식에 대한 불만, 그리고 경제정책의 실패 등에 대한 책임을 물으면서, 이번 총선에서 16년만에 여소야대 정국을 만들어 주셨다. 여당은 이번 총선에서 드러난 국민의 민심을 살피 20대 국회에서는 더 이상 ‘청와대의 국회 출장소’라는 오명

을 쓰지 않도록 국민편에 서서 일해야 할 것이고, 대통령 또한 여당을 통해 국회를 간섭하려는 시도를 중단하여 삼권분립의 정신이 훼손되지 않도록 하여야 할 것이다.

국민의당을 제3의 교섭단체로 만들어 주신 국민들께 다시 한 번 진심으로 감사드리며 그 뜻 잊지 않고 국민의 희망이 되는 정당, 국민의 대안이 되는 정당이 되기 위해 노력하겠다.



# 새로 시작하는 제20대 국회의 역할

이정미

(국회의원 당선자, 정의당)



1948년 5월 10일 유권자로서  
최초로 권리를 행사한 날





토론문 제5회 유권자의 날 기념 유권자대토론회

## 새로 시작하는 제20대 국회의 역할

이정미 (국회의원 당선자, 정의당)

### I 20대 총선을 통해 살펴본 유권자의 권리

#### 1. 유권자의 알 권리가 사라진 총선

- 투표권을 행사하기 위해서는 유권자들이 정당의 정강 정책 등 필수적 정보들을 왜곡 없이 알 수 있어야 함.
- 하지만 20대 총선은 이와 같은 권리들이 철저히 무시됨. 후보등록 최종시점까지 거대정당들의 공천갈등만이 이슈의 중심에 섰으며 언론은 이를 경쟁적으로 보도함. 공천갈등이라는 이슈에 몰입한 언론의 보도와 이 갈등을 극단적으로 끌고 간 주요정당들의 행태는 정책 선거라는 말을 무색하게 할 정도였음.
- 원내 4당인 정의당은 31차례의 정책발표와 1,000페이지에 달하는 정책공약집을 발간하여 양적 질적으로 진정한 정책선거를 시도. 하지만 그마저도 방송보도에서 정의당의 후보 및 관계자의 출연빈도는 1.15%에 그침(한국방송학회 저널리즘 연구회 조사결과).
- 결과적으로 4년에 한번 시민들의 삶의 방향을 결정하는 선거에서 유권자들은 자신의 판단을 도울 유의미한 정보를 정당에 의해서도 언론에 의해서도 제공받지 못함. 이러한 선거로 인해 20대 총선은 소위 ‘깜깜이 선거’가 되었음. 정당과 정치를 다루는 언론이 모두 함께 반성하고 개선할 부분.

## 2. 사회경제적 약자들의 투표권은 어디로?

- 공휴일인 대선, 총선, 지방선거 투표일은 엄밀한 의미에서 관공서 등 공공기관이 쉬는 날을 의미하며, 민간기업에서는 취업규칙과 단체협약이 휴일로 보장하는 경우에만 실제 휴일이 되고 있음.
- 물론 공직선거법 제6조(선거권행사의 보장)에 따르면 ‘공무원·학생 또는 다른 사람에게 고용된 자가 선거인명부를 열람하거나 투표하기 위해 필요한 시간은 보장되어야 하며 이를 휴무 또는 휴업으로 보지 아니한다’고 하고 있음.
- 또한 공직선거법은 노동자의 투표청구권을 보장하여 투표시간을 보장하지 않은 고용주는 공직선거법 제261조 제3항에 따라 5년 이하의 징역이나 1,000만원 이하의 과태료를 부과하고 있음. 하지만 2014년 공직선거법이 개정된 이후 현재까지 실제 고용주에게 과태료가 부과된 사례는 0건으로 그 실효성이 의심되는 상황임.
- 이는 현재 투표권이 취업규칙이나 단체협약이 없는 비정규직과 영세사업장에서 일하는 노동자들을 투표에서 배제할 가능성을 내포함. 하지만 정작 그들은 정치를 통해 사회경제적 변화가 가장 필요한 집단으로, 정치적 의사 표출의 기회를 제한 당하고 있는 것임.
- 투표일을 ‘모든 일하는 사람들의 쉬는 날’로 만드는 것은 단지 휴식을 통해 삶의 질을 높이는 것이 아님. 이는 비정규직 비율이 높은 우리 사회에서 결국 고용주의 눈치를 보지 않고 모든 이들의 참정권을 보장하는 문제임. 정의당은 지난 총선에서 (임시)공휴일을 포함해 공휴일과 국경일을 모두 법정 유급휴일화 할 것을 정책으로 제안한 바 있음.

## 3. 민의 왜곡한 단순다수·소선거구 선거제도

- 20대 총선은 선거구 인구편차를 2:1로 조정하라는 2014년 헌법재판소 결정에 따라 선거구가 변경된 형태로 치러진 총선. 하지만 투표평등권을 보장하라는 헌법재판소의 취지와는 정반대의 결정이 이루어짐. 양대 정당 특히 새누리당의 반대로 중앙선거관리위원회가 제시한 권역별비례대표(지역200석+비례100석 정당지지율에 의석수 연동)는 좌절되고, 비례대표 7석 축소라는 나쁜 선거제도로 선거를 치르게 됨.
- 그 결과 20대 총선 또한 기존 선거제도가 유지됨에 따라 민의는 제대로 반영되지 못했음. 새누리당은 33.5%의 정당 지지를 받았지만 의석수는 이보다 많은 40.6%를 차지했다. 더불어민주당도 정당 지지율은 25.5%였지만, 의석수는 41.0%를 차지했다. 반면 국민의당은 26.7%의 정당 지지율에도 불구하고 의석수는 12.6%를 차지했고, 정의당은 7.2% 지지를 받았는데 의석수는 2%에 그치고 말았음.

- 이러한 선거제도의 최대 피해자는 국민의당과 정의당 같은 양대정당 밖의 정당들이지만, 새누리당 또한 왜곡된 선거제도의 영향을 받았음. 이는 서울이 대표적. 서울지역 정당투표에서 새누리당은 30.82%로 1위를 차지(더불어민주당 25.93%, 국민의당 28.83%, 정의당 8.50%)하고 49개 지역에서 평균 38.7%를 득표했음에도 의석은 49개 선거구 중 단 12곳만이 당선됨. (의석 점유율 24.4%) 선거제도 변경을 거부한 결과는 새누리당에게도 부메랑이 되어 왔음.
- 따라서 무엇보다도 20대 국회는 각 정당들이 선거제도 개혁을 책임 있게 논의하는 국회가 되어야 함. 그 출발선은 이미 중앙선거관리위원회가 제안했던 비례대표제의 대폭확대와 정당 지지율과 의석수를 일치시키는 연동형 비례대표제의 도입이 될 것임. 선거제도 개혁을 당론으로 정한 더불어민주당과 국민의당은 물론 선거제도로 인해 피해를 본 새누리당 또한 선거제도 개혁에 함께 나서기를 기대함.

## II 20대 국회와 정의당의 역할

### 1. 강한 국회가 시민들을 보호한다

- 20대 국회는 16년만의 여소야대 국회라는 특징을 가짐. 여소야대 국회는 단지 야당이 정부여당을 견제할 강한 힘을 가졌다는 의미로 한정되어서는 안 될 것임. 여소야대 국회의 의미는 행정부는 물론 시장권력 등 사회 주요권력에 대한 감시와 견제를 충분히 수행해, 사회경제적 약자들의 목소리를 대변할 수 있는 ‘강한 국회’를 만들라는 것임.
- 이와 관련해 의미 있는 경험은 1988년 13대 국회임. 마찬가지로 여소야대였던 당시 국회는 군부독재 정권의 핵심인사들은 물론 주요 재벌총수를 각종 청문회에 소환할 수 있는 강한 국회였음. 이를 통해 시민들은 의회를 통해 사회가 변화할 수 있다는 경험을 할 수 있었음. 이는 국민대표기관인 국회 출석을 재벌총수들이 대놓고 거부하고, 야당 국회의원의 자료요청조차 거부하는 최근 행정부의 행태와 비교할 때 격세지감이라 할 것임. 비록 여소야대는 아니지만, 현 제1야당 계열의 정당이 최초로 여당으로서 과반을 차지하고 최초로 진보정당이 원내에 입성해 진보적 입법을 시도한 17대 국회와도 비슷함.
- 88년 13대 여소야대 국회가 직전 군부정권의 비리와 횡포에 대해 집중적으로 밝혀내는 강한 국회였다면, 20대 여소야대 국회는 단연 우리 사회 주요 권력인 된 재벌과 대기업집단 등 기득권 세력에 대해 강한 국회가 되어야 할 것임. 그 필요성은 최근 옥시 사건은 물론이고 재



별과 대기업의 각종 갑질에서 드러난 것으로, 시급한 시대 과제가 되었음. 20대 국회는 이러한 역할을 통해 시민들에게 삶이 변화가 가능하다는 것을 입증해야 함.

## 2. 정의당의 역할과 각오

- 비록 6석, 7.2%의 지지율에 그쳐 아쉬움이 있지만, 원내 유일진보정당인 정의당의 역할에 따라 20대 국회의 민생농도가 달라질 수 있다는 각오로 임할 것임. 첫 번째로 창당이후 실천 속에 만들어진 정책제일 민생정당의 노선을 더욱 확고히 해 불평등을 해소하고 맑은 정의를 실현하는 민생제일정당이 될 것이며, 두 번째로 새로운 다당체제 아래서 협력할 것은 협력하고 경쟁할 것은 경쟁하는 야당 속의 야당으로 선명야당의 책임을 다할 것이며, 세 번째로 정책내각과 핵심활동가 육성 등 과감한 리빌딩을 통해 근본적 정치교체를 준비하는 대안진보정당의 길을 열어갈 것임.
- 우리 국민들이 20대 국회에 바라는 최우선 해결과제는 경제민주화이며, 정의당은 1차 분배 과정인 노동시장과 2차 분배 과정인 복지에서 정의와 상생이 실현되는데 빛과 소금의 역할을 다할 것이며, 이를 선도해 갈 것임. 또한, 현행 원내교섭단체제도가 기득권 정치의 철옹성이 되지 않도록 해 원내정치가 다수의 원외 국민들을 소외시키지 못하도록 노력할 것임.

## 3. 20대 국회의 소명

- 이번 총선에서 국민들은 민생이 어디로 가고 있느냐고 질문했음. 공권력에 의해 부당한 위협을 받지 않고, 혹시나 정보기관이 내가 했던 통화나 말들을 감시하고 있지는 않은가, 국민의 기본권은 지켜지고 있는지 선거를 통해 물었고 그 결과는 엄중한 심판이었음.
- 각 정당들은 총선 내내 일하는 국회를 만들겠다고 했으며, 국회는 당연히 그럴 의무가 있음. 하지만 진짜 일해야 하거나 일하고 싶은 이들은 지금 어디에 있는지 돌아봐야 함. 닥쳐온 장기불황과 경영 실패로 내일이면 아무 보호장치도 없이 내쳐질 비정규직이 일을 원하고 있으며, 학교에서 학원으로 그리고 다시 아르바이트로 뿔뿔히 흩날리며 삼천원짜리 편의점 도시락으로 한 끼를 때우는 청년들이 일을 원하고 있는 현실. 적선하듯 쥐어주는 일자리가 아니라, 존엄 있고 보람 있게 삶을 꾸려나갈 있는 권리를 요구하고 있는 것임.
- 20대 국회의 소명은 바로 여기에 있음. 일하는 사람들의 기본적 권리를 걱정하지 않는다면 그것은 민주적 정당이 될 수 없을 것임. 어떤 일을 하건 고용형태가 무엇이건, 모든 일하는 사람들이 억눌리고 멸시당하고 고통 받지 않도록 해야 함.

# 유권자가 바라는 제20대 국회

박명호  
(한국정당학회 회장)



1948년 5월 10일 유권자로서  
최초로 권리를 행사한 날





토론문 제5회 유권자의 날 기념 유권자대토론회

# 유권자가 바라는 제20대 국회

박명호 (한국정당학회 회장)

## I 20대 총선결과와 함의

### 총선결과

- ‘새누리 참패, 더민주 원내 1당 그리고 국민 약진의 3당 체제’

### 총선결과의 함의

- 한국정치의 ‘역동성’과 유권자 변화의 ‘유동성’ 보여줌.
- 기존 한국의 선거정치과정을 이해하는 틀이었던 ‘지역과 세대’의 변화와 지속성에 대해 고민하게 하는 선거결과이기도 함.

### 쟁점

- 2017 대선과 2018 지방선거를 향한 유권자와 정치지형의 변화와 지속성에 대한 근본적 의문을 제기하는 선거결과로서 쟁점은 다음과 같음.
  - 새로운 균열구조의 등장이나 또는 근본적 정치지형의 변화?  
vs. 일시적, 순간적, 부분이동의 착시현상?

### 교훈과 과제 - 정당정치

- 2016 총선결과를 정당과 관련하여 보면 현재와 향후 ‘정당 경쟁(競爭)시대’가 시작되었음을 의미함.

- 이는 유권자 평가에 의해 교체(交替)가능 하다는 것을 말하며, 이러한 현상은 영남과 호남에서 특히 확인되었음.
- 한국정치의 역동성과 유권자 변화의 유동성의 조건에서 향후 한국정치 발전과 민주주의 심화를 위해 다음과 같은 부분에서 정당의 각성과 노력이 필요함.

## 1. 정당 책임성

- 정당은 대의제 민주주의의 핵심적 기제로서 시민사회와 정부를 연결하는 역할을 담당함.
- 이 때 정당의 중요한 기능 중의 하나가 정치 리더십 구성으로서 공직선거의 후보공천이 대표적임.
- 민주화 이후 한국정당의 공천은 상향식과 하향식의 모든 방식을 사용해왔으나 아직까지 ‘한국형 공천방식’을 확립하지 못했음.
- 최근에는 여론조사 등을 활용하여 정당 책임성을 약화시키기도 했음.
- 하지만 공천은 정당만이 할 수 있는 기능으로 정당정치의 시작이기도 함.
- 따라서 ‘책임 정당제’를 실현할 수 있는 공천방식과 이를 포함한 광범한 정치개혁에 관한 논의를 장기적으로 논의해야 함.

## 2. 정당 반응성

- 정당은 시민의 요구를 정치적 의제화(化)하여 궁극적으로 정책화하는 기능을 수행함.
- 이 때 시민의 다양한 요구와 필요에 정치적으로 반응할 수 있는 능력이 중요함.
- 선거가 정당 반응의 가장 전형적 방식이지만 선거와 선거사이에 시민의 요구에 정당은 반응하여 정치적 의제화와 정책화 노력을 계속해야 함.

## 3. 정당의 문제해결 능력

- 정치는 시민 삶의 문제해결을 목적으로 하고 정당은 권력 장악을 통해 시민 삶의 문제해결을 위한 집단적 노력을 하고자 하는 것임.
- 이런 의미에서 정당의 문제해결 능력은 정당 반응성과 함께 중요한 정당의 요소임.
- 정당의 문제해결 능력 확보와 제고는 정치의 본질에 충실하고자 하는 정당본연의 역할이라고 할 수 있음.



#### 4. 정당 리더십의 제도화

- 정당은 시민의 자발적 정치 결사체로서 국가의 보호와 지원을 받으며 민주적이며 자율적으로 운용되어야 함.
- 특히 정당 리더십의 구성과 운용은 정당존재의 기초로서 민주적이며 자율적이어야 함.
- 이런 측면에서 정당 리더십의 제도화는 정상적 정당역할의 출발점으로 정당 스스로 리더십 위기를 대처하고 해결하는 것이라 할 수 있음.

## II 20대 국회의 역할과 기대

- 20대 국회의원은 다음과 같은 원칙에 대한 이해와 실천이 가능했으면 함.

### 공공성

- 공공성에 대한 이해가 어느 정도이고 얼마나 충실하게 행동했는지가 가장 첫 번째 기준임.
- 정치는 공공(公共)의 일을 처리하는 과정으로, 정치를 이념과 목적의 실현으로 정의하든, 국가권력의 목적을 실현하기 위한 수단으로 이해하든 아니면 정치를 이해관계의 조정과 통합으로 생각하든, 정치가 그 어떤 것보다 공동체의 이익을 우선해야 하는 이유임.
- 공익(公益)은 공공성의 또 다른 이름으로 사익(私益) 또는 특정집단의 이익을 우선하는 것은 공공성에 반(反)하는 것임.
- 그렇다고 순수하거나 도덕적이어야 한다는 것은 결코 아님.
- 다만 양자가 충돌할 때 무엇을 우선해야 하는지 판단하고 가능한 양자를 조화시킬 수 있는 판단과 선택능력을 가지는 것이 중요함.
- 부정적 측면에서 보면 정치를 사익과 집단이익을 공익으로 포장하는 기술로 인식할 수도 있어, 현실적으로 보면 공익과 사익의 구분과 조화 그리고 우선순위에 대한 이해와 실천이 관건이라 할 수 있음.

### 정치적 타협과 선택 능력

- 정치적 문제해결 능력이라 할 수도 있음.
- 국회와 정당은 학술단체가 아니고 그들의 회의는 세미나가 아니어서 좋은 얘기만 할 수 없고 이상적 논의만 할 수도 없음.

- 일정 시점에는 무언가 결정해야 하고, 싫든 좋든 원하든 원치 않든 옳든 그르든 주어진 선택 중에 무언가를 결정해야 함.
- 현실적으로 보면 자신의 주장과 요구를 100% 관철할 수 없고 경우에 따라서는 원하지 않는 결정을 해야 할 수도 있음.
- 왜냐하면 정치는 현실의 문제를 다루기 때문, 따라서 서로 논의하고 논쟁하되 필요한 시기에 필요한 결정과 선택을 해야 한다는 것을 알고 이를 실천할 수 있어야 함.
- 이렇게 보면 그들의 선택은 옳으나 그르냐의 선택이 아님.
- 결정과 선택의 시점에서 가장 적합한 결정이 무엇이냐의 선택임. 나아가 자신의 결정과 선택을 설명하고 우리의 이해와 공감을 구할 수 있는 능력이 있어야 함. 자신의 말과 글로 자신의 정치적 메시지를 전달할 수 있어야 함.

### **정당 조직원 vs. 헌법기관**

- 정당 조직원으로서 당론과 헌법기관으로서 국회의원의 역할을 조화시킬 수 있는 능력을 갖춰야 함.
- 대통령제의 국회는 행정부 견제와 권력의 분립과 균형의 핵심적 기제임.
- 그럼에도 여당 의원의 경우 집권여당 소속 국회의원으로서 정부를 옹호하고 뒷받침해야 하는 역할과 권력분립과 견제의 국회의원으로서의 비판적 역할을 조화시킬 필요가 있음.
- 같은 맥락에서 야당의원도 정부에 대한 비판과 감시가 우선적 역할이지만 이는 근본적으로 정부가 제대로 기능하도록 하자는 취지에 있다는 것에 주목할 필요가 있음.
- 민주주의는 다수의 선택이 합리적이고 적절할 것이라는 믿음에 바탕 하는 제도로서 국회가 국민적 공감대를 만들어내는데 주도적 역할을 해야 함.
- 이 때 우리의 선택은 결코 옳은 것과 그른 것의 선택은 아님.
- 만약 그들의 선택이 선(善)과 악(惡)이라면 대부분의 경우 그들은 같은 하늘을 이고 살아갈 수 없음.
- 따라서 국회의 선택은 지금 이 시점에서 가장 적절한 선택이 무엇이냐, 최적(最適)의 선택을 추구하는 것이어야 함.
- 또한 선택은 책임으로 아니면 말고가 아님.
- 따라서 책임 있는 선택을 위해 국회는 노력해야 함.

### **대표와 선택**

- 국회의원은 우리 중 일부를 대표하는 사람으로 정치인이 국민 모두를 대표한다는 것은 현실적으로 불가능함.
- 그래서 국회는 다양하게 구성되어야 하고, 서로 다른 부분을 대표하는 사람들이 모인 곳이 국회이기 때문에 국회는 우리사회의 축소판이라 할 수 있음.



# 유권자가 바라는 제20대 국회

박찬수  
(관훈클럽 임원)



1948년 5월 10일 유권자로서  
최초로 권리를 행사한 날







토론문 제5회 유권자의 날 기념 유권자대토론회

## 유권자가 바라는 제20대 국회

박찬수 (관훈클럽 임원)

### I 4.13 총선에서 나타난 민심

#### 1. 박근혜 정권에 대한 심판. '정권심판론'이 관통한 선거

- 선거기간 내내 쟁점과 이슈가 없던 선거였지만 물밑에선 정권 심판의 의지가 강하게 흘렀던 선거. 다만, 여론조사가 집 전화에만 집중돼 이런 기류를 전혀 포착하지 못함.
- 야당이 제기한 '경제민주화' 또는 '경제실정 심판론'은 실제로는 이슈로 부각되지 못함. 더민주와 국민의당이 후보 등록 이후에도 '야권단일화'와 호남을 둘러싼 경쟁에만 너무 매달렸기 때문.
- 결국 정당이 선거 이슈를 주도한 게 아니라, 유권자들이 스스로 이슈를 선택해 투표한 선거. 정권심판, 경제정책 실패에 대한 심판, 오만하고 독선적인 통치 스타일에 대한 심판.

#### 2. 국민의당 약진과 20년만에 3당 체제의 성립

- 안철수 대표의 '제3 정치세력' 실험이 이번 총선을 통해 지지를 받은 것으로 볼 수 있음. 우리 국민들 사이에 여야의 극한 대립을 뛰어넘는 제3당에 대한 정치적 욕구가 광범위하게 존재하고 있음을 보여줌. 기성 정치에 대한 불신이 제3당에 대한 기대로 표출.
- 국민의당 출현이 야권 분열이 아니라 야권 확장이라는 주장이 최소한 이번 선거에선 입증

됨. 방송3사 출구조사 분석을 보면, 지역구에서 새누리당에 투표한 유권자 가운데 12.9%가 정당투표에선 국민의당 선택. 더민주 후보를 찍은 유권자 가운데 정당투표에서 국민의당을 선택한 비율(20.8%)보다는 작지만, 국민의당이 야당 표만 흡수한 건 아니란 것은 분명.

- 이런 결과는 야권 기반의 확장이란 측면에서 새로운 과제를 제시. 즉, 야권 연대가 확장이나, 아니면 중간에 새로운 정치세력을 만드는 게 확장이나는 논쟁. 이번 총선 결과를 보면, 중간층의 유권자들을 흡수할 수 있는 제3 정당을 만드는 게 확장에 도움이 될 수 있다고 볼 수 있음. 다만, 이런 현상이 대선과 차기 총선에서도 나타날 것인지는 불투명. 기존의 ‘후보 단일화’ 프레임이 타당한지 의문.
- 분할투표(또는 교차투표)의 효용성이 극대화한 선거. 새누리당에 실망한 유권자와 더민주에 실망한 유권자의 상당수가 정당투표에선 국민의당에 투표. 국민의당에 대한 기대감이 존재하기 때문. 이는 역설적으로 국민의당이 신생정당이기에 가능. 아직 노선이나 비전, 인물 등이 미덥지 못하지만 그래도 앞으로 기대는 해보겠다는 정도의 믿음. 새누리당이나 더민주처럼 확실한 고정 지지층을 가진 것은 아니라 언제든 지지율이 급격하게 꺼질 가능성 상존.

### 3. 새누리당 참패의 의미와 전망

- 새누리당은 역대 최악의 참패를 당함. 여소야대를 이룬 13대 총선(1988년)에서 125석에 그친 적이 있지만 그때도 압도적이 제1당(2당은 평화민주당 70석)의 위치는 놓치지 않음. 13~16대 총선에선 133~149석으로 원내 과반을 차지하진 못했지만 역시 원내 제1당이었음. 탄핵 후폭풍 속에 치러진 2004년 총선에서 121석으로 유일하게 열린우리당(152석)에 밀렸으나 이 때는 야당으로 선거를 치름. 18대와 19대에선 모두 원내 과반 획득. 특히 야권이 분열된 상황에서 122석으로 더민주에 뒤진 점은 충격적.
- 이른바 ‘낙동강벨트’라고 불리는 부산울산경남 지역에서 10석을 야권에 내준 점도 충격. 과거 YS 시절 부산경남의 민주화 지지세력이 3당합당 이후 여권으로 흡입됐다가 다시 분화되는 단초로 해석할 수 있을지 주목됨. 만약 그렇다면 새누리당의 향후 노선 및 재집권 가능성에는 불길한 징조로 해석될 수 있음. 선거 때마다 되풀이되어온 ‘기울어진 운동장’ 이론이 여전히 타당한가?
- 어쨌든 이번 선거를 관통한 키워드는 강력한 ‘정권심판론’. 여권 핵심지지 기반인 대구가 깨지고 낙동강벨트가 풀리고 서울 강남과 분당이 초토화된 것은 후보 개개인의 능력과 캠페인 탓도 있겠지만 기본적으로 정권심판론이 모든 이슈와 캠페인을 넘어선 측면이 큼.

박근혜 대통령 레임덕 가시화와 여권내 갈등 심화할 것.

- 차기 대선 후보군의 전멸. 김무성 전 대표는 선거 참패와 부산 부진으로 큰 타격. 오세훈 전 서울시장과 김문수 전 경기지사는 낙선으로 사실상 대선 후보군에서 탈락. 유력한 차기 대선 후보가 없음. 반기문 영입론 거세질 가능성. 또 남경필, 원희룡, 나경원 등 50대 정치인들이 합종연횡하며 2017년 대선 레이스에 뛰어들 가능성이 큼. 유승민 의원도 복당하면 유력한 대선 후보로 떠오름. 이는 야권에서 박원순, 안희정 등 지방자치단체장의 행보와도 상호작용할 가능성이 큼.

#### 4. 더불어민주당의 제1당 등극과 호남에서의 참패

- 더민주는 예상 밖의 선전으로 원내 제1당으로 등극. 그러나 내용적으로는 분명한 한계를 지남. 수도권 지역구의 대승과 부산경남지역에서의 선전을 기반으로 전혀 예상치 않게 123석의 제1당이 됐으나 호남에서 참패하고 정당득표에서 국민의당에 밀리는 등 이중적인 성적표를 받아들.
- 야당의 주요 지지기반인 호남은 총선에서 더민주에 참패를 안기고 국민의당에 몰표를 던짐. 호남의 국민의당 선택을 어떻게 해석할 것인가. 이에 대해선 언론에서 대체로 ‘수권능력을 상실한 제1야당에 대한 경고일 뿐이다. 국민의당을 선택했지만 국민의당이 좋아서 찍은 건 아니고 언제든 호남 민심은 바뀔 수 있다’란 식으로 해석을 하고 있음. 국민의당 역시 호남 지지가 언제든 가라앉을 가능성 상존.
- 호남의 국민의당 몰표는 세속성을 드러낸 지역주의의 표출인가. 국민의당에서 당선된 이들 가운데엔 초기에 ‘물같이 대상’으로 거론됐던 인사들도 다수 포함. 그러나 ‘호남 자민련’에 대한 욕구라기보다는 새로운 대안야당에 대한 선택으로 볼 수가 있음. ‘정권심판론’이 수도권에선 당선 가능한 더민주 후보에게 표가 쏠리는 현상으로 나타나고, 호남에선 수권능력을 상실한 더민주 대신에 국민의당 쏠림 현상으로 나타남.
- 호남의 ‘반문재인 정서’에 대한 미묘한 평가와 논란은 여전히 남음. 이는 문재인 대표의 호남과 자신의 거취를 연계한 선거전략에 대한 평가와도 직접 연결됨. 다만, 문재인의 수권능력에 대한 호남의 근본적 불신은 여전히 큰 것으로 보여 이를 극복해야할 과제를 안김.
- 야권 내부만 좁혀서 본다면, 이번 총선의 주목되는 두 지표는 호남에서 더민주의 참패, 그리고 수도권에서 국민의당이 정당투표서 제2당에 오른 것임. 이런 지표로 추측해보면, 2017년 대선에선 5년 전에 비해 ‘후보 단일화’보다는 3자 대결의 가능성이 좀 더 높아질 것으로 예상할 수 있음. 이번 총선에서 구체화한 3당 구도가 내년 대선 때까지 유효할 수

있을까? 이런 상황이 온다면 호남은 어떤 선택을 할지도 주목되는 부분임.

- 차기 대선 구도와 관련해선 더민주는 여전히 폭넓은 가능성을 가진 정당으로 자리매김. 문재인 전 대표가 강력한 지지기반을 바탕으로 여전히 지지율 1위를 달리고 있고, 김부겸 의원이 대구경북에서 41년만에 당선된 첫 제1야당 후보란 점에서 대선 후보군에 진입. 문재인 전 대표의 호남 부진 탓에 안희정 충남지사도 차차기가 아닌 차기 도전할 가능성. 박원순 서울시장과 정계은퇴한 손학규 전 대표도 여전히 가능성이 있음. 이런 점에서 3당 중에서 가장 대선후보군이 풍부하고 잠재성이 있음.

## II 유권자들이 바라는 20대 국회

- 유권자들의 바라는 20대 국회란, 바꿔서 말하면 4.13 총선에서 나타난 민의를 정확하게 실천하는 국회가 되어야 한다는 뜻. 원래 선거의 기능이 투표를 통해 흔히 ‘민심’으로 지칭되는 국민의 뜻을 확인하고 이를 국정운영과 정치에 반영하는 것이라 할 수 있음. 그런 뜻에선 선거결과를 충실히 이행하는 게 20대 국회에서 가장 중요.
- 이번 선거에서 나타난 민의는 앞서서도 말했듯이 정권 심판. 그리고 박근혜 대통령에게 국정운영 기조를 바꾸고 국회와 협조하고 야당과 대화하라는 것. 그러나 박근혜 대통령은 최근 중앙언론사 편집, 보도국장 간담회에서 선거결과를 정권 심판이 아닌 국회 심판이라 규정하고, 국회 및 야당의 국정 협조를 오히려 강조함. 이는 20대 국회에서도 타협과 협치가 어려울 것임을 예고.
- 대통령과의 협치가 어렵다면, 국회 차원에서라도 여야가 대화와 타협을 통해 정치를 주도해 나가는 모습을 보이는 게 필요. 주요 법안에서 여야가 서로 양보할 건 양보하면서 조속히 법안을 통과시키는 모습을 국민에게 보여줄 필요성이 있음. 19대에선 대립과 갈등이 극심했고 그 원인 중 하나는 청와대가 국회 입법과정에 너무 개입했기 때문. 따라서 새누리당은 청와대 입김에 휘둘리지 말고 독자적으로 판단해 국회 협상을 진행할 필요성. 야당도 ‘반대를 위한 반대’라는 인상을 불식하고 양보할 것은 양보하면서 주요 민생, 경제법안에선 여당과 타협해야 함. 다만, 국민 기본권과 관련한 사안에선 국민의 인권과 민주주의적 가치를 최우선에 두고 여야 협상에 임하는 게 20대 총선에서 나타난 민의를 충실히 이행하는 것임. 총선 민의는 박근혜 정권의 일방적인 국정운영에 국회가 제동을 걸어야 한다는 것이란 점을 여야 모두 분명히 인식해야 함.

- 제3당인 국민의당이 약진한 데엔 기존의 여야에 대한 국민 불신이 깊게 깔려있다는 점을 인식해야. 즉 기존의 국회가 국민과 동떨어져 있고 권위적이고 특권이 너무 많다는 인식을 유권자들은 갖고 있음. 이런 유권자들의 인식과 불만을 적극적으로 해소하는 방향으로 여야 정당이 노력해야. 정당들이 특권 내려놓기를 통해 일반 국민과 같은 눈높이에서 일을 한다라는 인식을 심어줘야 정치 불신이 해소될 수 있음. 이는 여야를 가리지 않고 모든 정당의 과제임.





# 20대 국회에 다문화 유권자가 바란다

이 라

(한국여성유권자연맹 중앙이사)



1948년 5월 10일 유권자로서  
최초로 권리를 행사한 날





토론문 제5회 유권자의 날 기념 유권자대토론회

## 20대 국회에 다문화 유권자가 바란다

이 라 (한국여성유권자연맹 중앙이사)

### I 다문화 유권자들에 대한 이해

“다문화”라는 단어는 많은 의미를 담은 말이다. 하지만 현재의 한국 사회에서는 다문화라는 범위를 단순히 한국인과 결혼한 외국인으로 이루어진 가정으로만 본다. 다문화란 다양한 문화라는 본연의 의미와 함께 바로 그 다양한 문화를 만들어 사는 사람들을 의미한다. 외국의 문화라 우리 것과 다르다는 접근보다는 지역과 집단별로 생활 문화가 다르다는 간단한 의미에서 시작한다. 그런 다양한 집단들 중에 유학, 취업, 연구, 투자, 결혼, 난민, 동포, 탈북, 결혼 등 다양한 목적을 가지고 한국에 와서 살고 있는 외국인들이 해마다 증가하고 있다. 외국인들은 투표권은 없지만 한국이란 나라에서, 그리고 각각의 거주 지역에서 한국민들과 함께 살아가고 있기 때문에 관심을 가지게 되고, 또 관심이 필요하다.

국민의 삶의 양식과 그 품질에 이주민들의 영향은 있을 수밖에 없다. 이주민들 중 한국민으로 국적이 바뀐 귀화자와 장기적으로 국내에 거주할 것으로 예상되는 영주권자들이 지속적으로 늘고 있다. 정부의 정책과 정치에 대한 이들의 관심이나 참여도는 선거가 거듭될수록 빠르게 활발해지고 있다. 2010년 귀화외국인의 광역의회 비례대표 당선으로 시작된 다문화 이주민들의 정치 참여는 2012년 국회의원 비례대표 당선으로 더욱 관심을 집중시켰다. 이번 20대 총선에는 양당에 자발적 국회의원 비례대표 신청자가 나올 정도로 발전했다.

또한, 23개국 38명으로 구성된 “서울시 외국인 주민 대표자회”가 시의 외국인 관련 정책 형성 과정에 실질적으로 참여하는 상설 자문기구로 2015년부터 운영되고 있다. (사)한국여성유권자연맹에서는 이주여성들의 사회참여를 높이기 위해 다문화연맹을 만들어 교육, 토론, 지역사회 네트워크 등 많은 관심을 두고 운영 중이며, 각 지역의 주민자치회 위원으로 임명되어 활동하는 이주민들도 해마다 증가하고 있는 등, 다문화 이주민의 정치, 정책에 대한 관심은 앞으로도 증가할 것이며 그 형태도 더욱 다양화할 것으로 보인다.

법적으로 볼 때, 지방자치단체의 의회의원 및 장의 선거의 경우 공직선거법 제15조 제2항 제3호 「출입국관리법」 제10조에 따른 영주의 체류자격 취득일 후 3년이 경과한 외국인으로서 같은 법 제34조에 따라 해당 지방자치단체의 외국인등록대장에 올라 있는 사람에 따른 외국인을 포함하면 지방선거에 영주권을 받고 3년 이상인 자와 귀화자가 투표권이 있고, 총선과 대선에는 귀화자가 투표권이 가지게 되어 있다.

<표-1>을 보면 다문화 유권자 수와 앞으로 영주권과 귀화를 계획하고 있는 15만에 달하는 결혼이민자들, 그들의 배우자 및 가족을 더하면 적지 않는 숫자가 될 것이다. 더 자세한 다문화 유권자 현황은 <표-2>에서 볼 수 있다.

▶▶ <표-1> 투표권이 있는 이주민 및 귀화자 현황(2015)

투 표 권 자	현 황
혼인귀화자	92,316명
기타귀화자	65,748명
영주권자 (F-5)	124,986명
합계	283,050명

(국가통계포털)

## II 다문화 유권자들이 바라는 사회통합

한국의 다문화사회 역사는 길지 않지만 지난 10여년 조금 넘는 기간 동안 많은 변화가 있었다. 국무총리산하 <외국인정책위원회>부터 각 중앙부처별로 다문화와 관련해 관련 다양한 정책

들을 펼치고 있다. 하지만 현실 사회에서의 다문화가정에 대한 시선은 복지 중심이고, 귀화를 하고 한국인이 되어도 외국인이라는 배경에서 자유로울 수는 없다. 정책과 제도는 빠르게 발전하고 있지만 이를 따라가지 못하고 있는 국민의 인식을 바꿔가는데 더욱 노력이 필요하다. 굳이 작금의 “다문화 100만시대”라는 용어를 떠올리지 않더라도 이는 장래의 잠재적인 사회 갈등을 줄이고 해소하는데 중요한 역할을 할 것이다. 이런 점에서 다음의 몇 가지를 20대 국회와 각 정당에서 관심을 가져줬으면 한다.

## 1. 다문화교육은 지금부터 미래를 위한 준비

아이들에게 기초부터 올바른 다문화 사회에 대한 이해, 함께 살아가는 사람들에 대한 이해를 할 수 있도록 돕고, 친구와 이웃, 동료들이 어떤 사람이든 서로 존중할 수 있는 사람이 될 수 있도록 교육을 하는 것이 중요하다. <다문화와 세계시민교육>에서는 어떤 나라에 대한 소개와 놀이, 전통 복장 등 누구나 쉽게 인터넷에서 볼 수 있는 내용이 아니라 그 나라의 역사와 지금의 사회, 경제, 교육 등 현실적인 지식을 알려주고 한국에서 그들이 어떻게 살고 있는지에 대한 이해를 제고하는데 목적을 두어야 한다. 이를 위한 어린이집, 유치원에서의 체계적 교육 프로그램, 학교의 다문화 교육 콘텐츠 및 제도 개선, 관련 전문가 양성, 다문화에 관한 다방면의 다양한 연구, 다문화 관리자 및 실무자들의 이해와 인식 제고 등 아직 할 일이 많다. 이러한 일들은 지금도 하고 있는 것이 맞지만, 당사자 입장에서 보았을 때 지금 보다 더 깊이있고 전문성이 있어야 한다는 의미이다.

아이들이 유치원이나 학교 내에서만 배우고 끝나는 것이 아니라 학원이나 집, 아동센터 등 학교 밖의 현실에서도 이를 배우고 체득해 이들의 친구, 학원교사, 가족들도 같은 생각과 이해를 하지 않으면 정부와 관련기관, 종사자들이 해온 그 많은 일들의 상당 부분이 의미를 잃어버릴 수 있다. 아이들과 함께 우리도 알아가야 한다. 세계적으로 나타나는 인구 이동, 빠른 경제적 흐름, 국가간의 보다 밀접한 관계 등 많은 영향이 있지만, 이런 변화에 맞서 어른들은 기존의 고정된 사회적 관념, 기존의 문화와 정체성을 넘어 이를 올바른 방향으로 발전시켜 나아가는 역할을 담당해야 할 것이다.

## 2. 사회통합과 정책 방향

이주민과 선주민이 발전적인 방향으로 통합되어 서로를 지지하고 응원하는 사회적 소통 기회

가 필요하다. 기존의 다문화정책 중 많은 부분이 다문화가족만을 그 대상으로 하고 있어 사회에서 분리된 집단이라는 것을 더욱 강조하게 되고, 이주민들을 사회적인 약자로 인식시키고 있다. 앞으로는 지역 주민들과 통합되어 하나의 커뮤니티를 형성하도록 지원하는 것이 옳다. 예를 들어, 지역에서 주민들의 교육, 문화, 경제활동을 위한 동아리 지원 사업이 있을 때 다문화가족들은 그런 정보를 얻기가 어렵다. 이들은 다문화가족지원센터를 중심으로 지역 정보를 얻기 때문에 지역사회에서 진행되고 있는 여러 가지 정보들과 이와 관련해 활동하고 있는 사람들에 대해 정보를 얻기가 어려운 것이다. 또 다른 예를 보면 영유아보호법 제28조(보육의 우선 제공) 국공립 어린이집 입소 대상 1순위에 다문화가족이 소득 수준, 가족 형태에 관계없이 우선 순위에 되어 있다는 것은 맞벌이나 다른 가족들 입장에서 다문화가족에 대한 불평등과 차별함을 느끼게 한다. 이런 일괄성 없고 차별적인 정책들은 사회에서 갈등을 일으킨다.

한국행정연구원 사회통합실태조사에서 사회갈등의 원인이 빈부격차 25.9%, 이해 당사자들의 각자 이익 추구 23.9%, 개인·집단 간 상호이해 부족(개인 간, 집단 간, 개인-집단 간) 19.4% 등 순위이다. 모든 사회 구성원에 관계가 있지만 이 중 가장 많은 비율을 보여주고 있는 <빈부격차>와 <개인 집단 간 상호이해 부족>이 바로 다문화가정과 깊은 관계가 있다.

여성가족부의 ‘2015년 전국 다문화가족 실태조사’에 따르면 다문화가족 중 월 소득 200만원 이하 가구가 41.9%로 절반에 가까운 수준이었고, 한국에서 가장 힘든 점은 언어, 경제적, 사회관계적 어려움 순으로 나타났다. 조사결과를 분석해 보면, 다문화가족들에게 다양한 사회 활동과 함께 지역주민들과 함께 할 수 있는 경제적 활동 기회를 지원하면 경제적 향상을 통해 안전한 가족생활 유지, 자녀교육 투자, 사회적 인식개선 등 다면적 변화에 긍정적 영향을 줄 수 있을 것으로 판단된다.

### III 다문화유권자들의 사회 참여 및 소통

지난 4.13총선을 앞두고 다문화유권자들이 많은 관심을 가지고 지켜본 부분이 정당별, 지역구 후보자별 선거공약에 다문화에 대한 어떤 내용이 포함되어 있고 어떻게 반영이 되어 있는지를 찾아보고 서로 공유하고 SNS상에서 활발히 토론을 하는 등 이전에 보기 어려웠던 양상이 보였다. 지역별 다문화 네트워크를 통해 자발적으로 투표문화 교육을 진행하고 회원들이 선거에 관심을 가져야 하는 의미와 투표 방법 등을 알려주는 교육을 진행하는 곳도 있었다. 하지만



투표참여자들의 이야기를 들어보면 남편이 추천한 후보자, 눈에 익숙한 이름에 투표하는 경우가 많아 아직은 개선될 부분들이 보인다. 그러나 앞으로의 큰 발전을 위한 첫 걸음이라고 봐야 할 것이다. 지난 2012년 총선 선거운동에서 어떤 지역에서는 다양한 언어로 공약을 번역해서 공유하고, 지역별 다문화 커뮤니티 대표들이 직접 선거 운동에 참여하는 등 해마다 그 양상이 다양해지고 활발해지고 있다. 이 중에서 시선을 끈 것은 중국동포들이 지난 20대 총선 전에 단합적인 움직임을 보이며 총 연합체를 만든 사실이다. 이들이 다음 선거에서 어떤 변화를 보여 줄 지 많은 사람들이 기대하고 지켜보고 있다.

20대 총선에서 정당별 10대 공약에 다문화유권자들에 대한 어떤 정책들이 있는지 중앙선거관리위원회 홈페이지에 올려진 자료에서 보면 아래와 같다.

▶▶ 20대 국회의원선거 정당별 10대 공약에서 다문화관련 정책

정 당	정책 공약 순위 및 내용
더불어민주당 (123의석)	- 정책 순위: 3 더불어 행복한 실질적 성평등사회를 만들겠습니다 - 다양한 가족 지원 확대 한부모, 조손가족, 다문화가족 지원 강화 가족지원기본법 마련, 다양한 형태의 가족에 대한 차별 예방 및 지원 - 이행방법: 관련 법 개정 및 예산 확대 - 이행기간: 20대 국회내
국민의당 (38의석)	- 정책 순위: 9 농림수산축산업 / 협동과 상생의 활기찬 농어촌을 만들겠습니다 - (7) 농촌 다문화가정 지원: 대다수 결혼이민자들이 농어촌에 거주하고 있으나 이들에 대한 체계적인 지원체계가 미비하고, 다문화가정이 지역공동체의 일원이 되기 위한 지원책이 부족한 상황임. 시, 군, 구별 종합지원센터를 설치하여 이민자에 대한 기술교육을 포함한 종합적인 정착지원제도를 강화하고, 농촌지역에 다문화가정 지원 사회복지사 전담제를 도입함. - 이행기간: 2016년 하반기 개정안을 발의하여, 2017년까지 입법 완료함 자원조달방안 등: 정부재정과 무역이득공유제를 통하여 구성된 재원을 종합적으로 농어촌 발전에 사용함.
정의당 (6의석)	- 정책 순위 9 - 차별 없는 인권사회(여성, 다문화, 빈민, 성소수 자)와 다양한 언론문화사회 가. 현황과 문제점 ③이주민과 이주아동 분야 - 2004년 8월 고용허가제가 시행된 지 10년이 넘었으나, 자발적인 사업장 이동 불가능 등 이주노동자는 인권침해에 노출되어 있으며, 결혼이주여성들

정 당	정책 공약 순위 및 내용
	<p>은 배우자의 귀책사유로 이혼 시에도 체류권 보장이 어려우며, 대다수가 '경제적 어려움'을 큰 어려움으로 꼽는 경제적 취약계층임. 또한 부득이하게 체류 자격을 상실해 보육, 교육 등을 받지 못하는 미등록 이주아동 2만명으로 추산됨(법무부, 2013.2.) 현행법에서는 외국인 부모가 강제 퇴거 대상이 되는 경우 이들의 자녀를 배려하기 위한 최소한의 가족 결합권 보장 등 이주아동의 기본적인 인권을 보호 규정이 없어 이주아동의 체류권, 교육권 등의 보장을 위한 제도적 개선 필요</p> <p>나. 목표 차별 없는 인권선진국 달성 다양한 문화와 소수자가 존중되는 사회</p> <p>다. 이행방법 ③ 이주민과 이주아동 분야 - 이주여성의 기본권 보장과 인권보호 * 제도적 기본권 침해 구제 * 국제결혼 중개 과정에서의 국적취득 및 체류권의 문제 해소 * 이주여성 위기개입 시스템과 구축 강화 - 미등록 이주아동, 무국적 아동의 권리보장 강화 * 출입국관리법 개정</p> <p>라. 이행기간 20대 국회 임기인 2020년까지(지속적으로 관련법 발의 및 개정 추진)</p> <p>마. 재원조달방안 대부분 정치적 결단과 법률의 제정 및 개정 사항으로 특별한 재정이 소요되지 않음</p>

(선거정보포털 중앙선거관리위원회)

정당별 정책 공약에서 보면 앞으로 다문화유권자들이 더 많은 활동과 참여를 해야 한다는 메시지를 볼 수 있다. 다문화 이주민들도 단순히 언어/문화 교육에 참여하는 대상이 아니라 자신들이 직접 운영하는 시민단체, 사회적 기업, 협동조합들을 통해 정치적 관심 외에도 사회활동 참여를 지속적으로 높여야 할 것이다.

20대 국회에서는 이들 모두를 위한 소통의 자리를 만들어 사회 속 다양한 집단에 대한 관심을 높여주고 그들에게 적합한 입법활동과 정부 정책을 보게 되기를 기대해본다.

▣ 별지 자료

▶▶ <표-2> 지역별 이주민 및 귀화자 현황(2015)

행정구역별	주민등록인구	외국인	한국국적을 가지지 않은 결혼 이민자	한국국적을 취득한 자			다문화 가정 자녀
				소계	혼인 귀화자	기타사유 귀화자	
	51,327,916	1,741,919	147,382	158,064	92,316	65,748	183,732
서울특별시	10,103,233	457,806	28,707	45,922	17,751	28,171	23,957
부산광역시	3,519,401	57,807	6,789	4,931	3,865	1,066	8,537
대구광역시	2,493,264	37,610	4,767	3,060	2,565	495	5,825
인천광역시	2,902,608	91,525	8,816	10,581	5,725	4,856	10,639
광주광역시	1,475,884	26,536	3,191	2,349	2,021	328	4,815
대전광역시	1,531,809	25,190	3,463	2,287	1,668	619	4,404
울산광역시	1,166,377	38,183	3,007	2,743	1,969	774	4,025
세종특별자치시	156,125	4,302	414	327	239	88	671
경기도	12,357,830	554,160	40,578	49,299	26,076	23,223	44,983
강원도	1,544,442	26,657	3,728	2,969	2,586	383	6,571
충청북도	1,578,933	48,002	4,694	4,042	3,212	830	7,340
충청남도	2,062,273	83,524	7,743	6,276	4,499	1,777	11,183
전라북도	1,871,560	43,141	5,723	4,568	4,064	504	10,166
전라남도	1,905,780	48,473	6,709	4,607	4,167	440	12,007
경상북도	2,700,794	70,725	7,604	5,441	4,625	816	11,820
경상남도	3,350,257	108,375	9,395	7,441	6,420	1,021	14,214
제주특별자치도	607,346	19,903	2,054	1,221	864	357	2,575

(지방자치단체외국인주민현황)

▶▶ <표-3> 지역별 이주민 및 귀화자 투표 경험 현황(2012)

구분		혼인 및 귀화자 투표경험 2012년			
		투표 경험 있음	투표 경험 없음	해당 없음	합계
전체	수	88,366	55,696	139,162	283,224
	비율	31.2	19.7	49.1	100
성별	여성	31.7	19	49.3	100
	남성	29.1	22.3	48.6	100
거주지역	동부	32	21	47.1	100
	읍면부	28.4	14.9	56.6	100
연령	24세 이하	8.2	16.7	75.1	100
	25~29세	17.1	19.8	63.1	100
	30~34세	28.6	19.4	52	100
	35~39세	40	19.1	40.9	100
	40~49세	38	21.9	40.1	100
	50세 이상	44.1	19	36.9	100
혼인상태	미혼	41.6	58.4	0	100
	유배우	28.9	17.2	53.9	100
	사별	61.9	30.9	7.1	100
	이혼, 별거	57.1	35.4	7.4	100
출신국적	중국	33.9	20	46.1	100
	중국(한국계)	45.5	25.1	29.4	100
	대만, 홍콩	43.1	25	31.8	100
	일본	22.9	19.6	57.5	100
	몽골	17.3	15	67.7	100
	베트남	14.3	15.5	70.3	100
	필리핀	36.7	10.7	52.6	100
	태국	12.1	16	71.9	100
	캄보디아	10.5	13.2	76.3	100
	파키스탄	20.5	14.4	65	100

구분		혼인 및 귀화자 투표경험 2012년			
		투표 경험 있음	투표 경험 없음	해당 없음	합계
출신국적	우즈베키스탄	12.8	11.7	75.5	100
	러시아	18.2	19	62.8	100
	미국	6.7	14.4	78.9	100
	캐나다	3.2	8.4	88.4	100
	동남아 기타	18.8	16.2	64.9	100
	남부아시아	17.8	6.9	75.3	100
	서유럽/대양주	9.4	7	83.6	100
	기타	25.2	18.5	56.4	100

(여성가족부 전국다문화가족실태조사 2012)





# 20대 총선을 되돌아보며

- 소동과 토론이 함께하는 국회를 꿈꾸다

유용재

(전국대학생토론회 수상자)



1948년 5월 10일 유권자로서  
최초로 권리를 행사한 날





토론문 제5회 유권자의 날 기념 유권자대토론회

## 20대 총선을 되돌아보며 - 소동과 토론이 함께하는 국회를 꿈꾸다

유용재 (전국대학생토론포럼 수상자)

### I 들어가며 : 20대 총선에서 드러난 유권자의 힘

지난 4월 13일 치러진 제20대 국회의원 선거의 결과는 국민 모두에게 있어 ‘신선한 충격’으로 다가오지 않았을까 싶습니다. 야권 분열로 인해 여당의 손쉬운 승리가 곳곳에서 예측되었으나, 막상 투표함을 열고 난 후의 결과는 16년 만의 여소야대 정국과 3당 체제였습니다.

이번 선거에서 가장 두드러지게 나타난 유권자들의 투표 행태는 바로 ‘분할투표’였습니다. 흔히 ‘교차투표’라는 용어로 잘못 알려져 있는데, 교차투표는 원내에서 의원이 당론과 무관하게 투표권을 행사하는 것을 의미하기 때문에 다른 용어이며 여기서 논하고자 하는 ‘분할투표’는 지역구 의원의 정당과 비례대표 지지 정당을 다르게 해 투표하는 현상을 일컫습니다. 이번 선거의 경우, 여당을 지지하지 않는 다수의 유권자들이 지역구 후보 중에서는 당선 가능성이 높은 제1야당인 더불어민주당 후보를 선택하면서도 비례대표 지지정당으로는 새로운 정치를 표방한 국민의당을 선택함으로써 ‘여권 심판’과 ‘양당 중심 정치 극복’이라는 목표를 모두 달성하게 되었습니다.

이번 선거의 결과를 바라보는 관점에는 여러 가지가 있겠으나, 저는 이번 제20대 총선을 ‘효능감의 선거’라고 요약하고 싶습니다. 앞서 언급하였지만, 사실 이번 총선을 앞두고 많은 이들은 여권의 낙승을 예상했습니다. 국민의당이 호남뿐 아니라 수도권 지역에 많은 후보를 내면서 야권 지지자의 표가 자연스레 갈리게 될 것이고, 그 결과 ‘1위만 당선되는’ 현행 지역구 선거룰에 따라 새누리당이 상당한 수의 당선자를 낼 것이라는 예측이었습니다. 그러나 유권자들의

투표 행태는 생각보다 훨씬 영리했고, 유권자들의 힘은 생각보다 훨씬 강했습니다. 여권을 심판하려는 목표를 달성하기 위해서는 당선 가능성이 유력한 후보에게 표를 주어야 한다는 판단에 근거하여 각 지역구에서는 더불어민주당 후보가 표를 독식한 반면, 비례대표의 경우 양당 중심의 기득권 정치를 해소하기 위해 국민의당에게 표가 쏠린 것입니다. 결국 요약하자면, 많은 유권자들의 표가 결국 사표가 될 것이며 지금의 정국에 큰 변화가 없을 것이라고 한 ‘안일한 분석’과는 달리 수많은 유권자들은 자신들의 정치적 열망이 결과로 드러날 수 있도록 최대한 합리적인 정치적 판단을 수행했으며 그 결과 ‘단 두 장의 표’로 ‘여권에 대한 심판’, ‘야당에 대한 지지’, ‘제3정당을 향한 기대’를 모두 보여준 셈이 되었습니다. 투표권 행사를 통한 유권자들의 정치 효능감이 그 어느 때보다 컸던 선거라는 것입니다.

유권자들의 정치 효능감이 십분 발휘된 이번 선거만큼, 그 어느 때보다도 유권자들은 ‘변화하는 국회’, ‘국민을 향하는 국회’를 기대하고 있을 것입니다. 그리하여 지금부터는 유권자가 바라는 20대 국회에 대해 크게 세 가지 영역에서 논하고자 합니다. ‘유권자가 원하는 국회’라는 소재목인만큼 4천만 모든 유권자들의 마음을 담을 수 있으면 가장 좋겠지만, 모두의 의견을 담기는 현실적으로 어렵다는 점에서 이 글에서는 대학생인 본 토론자가 현 정치권의 실태 그리고 이번 선거 결과를 바라보며 느꼈던 점을 중심으로 20대 국회가 나아가야 할 방향에 대해 이야기하고 싶습니다.

## II 유권자가 바라는 20대 국회(I) : 국민과 소통하는 창조적인 국회

사회가 발전함에 따라 최근 몇 년간 정치 체제에도 크고 작은 변화들이 있었습니다. 특히 인터넷과 정보 기술의 발달로 인해 정치에 대한 담론의 장이 웹 상으로 많이 확산되었고, 그 결과 SNS나 온라인 커뮤니티 등의 사이버 공간이 가지는 정치적 영향력과 중요성은 급속도로 커졌습니다. 이를 반영이라도 하는 듯 많은 국회의원 혹은 후보자들이 SNS를 통해 국민들과 소통하려는 모습을 보여 왔고, 우리나라에서도 SNS를 이용해 성공적인 선거 운동을 벌인 사례들이 속속들이 등장했습니다. 굳이 SNS의 사례를 들지 않더라도, 많은 국회의원 후보자 및 국회의원들은 지역구 주민들과 함께 호흡하기 위해 정기적으로 ‘주민과의 대화’와 같은 행사를 여는 등 국민과 가까워서 소통하기 위한 노력을 기울이고 있습니다.

하지만 안타깝게도 아직까지는 의원 개개인이 아니라 국가가, 또 정당이 국민과 가까워서 소통하고 있다고 보기는 어려울 것 같습니다. 동아시아연구원의 파워기관 신뢰도 조사(2013)에

따르면, 각 기관별 신뢰점수를 10점 만점으로 환산했을 때 정당의 신뢰점수는 3.5점으로 대기업(5.7점), 사법부(5.6점)보다 한참 아래였으며 시민단체(3.9점)보다도 낮은 수준이었습니다. 국민들이 정당에 대해 강한 불신을 가지고 있다는 것을 적나라하게 드러내는 자료입니다.

우리나라는 다른 수많은 국가들과 마찬가지로 대의 민주주의를 채택하고 있습니다. 대의 민주주의는 모든 국민의 의견을 시시각각 대변하기 어려운 현실을 반영해 국민이 선출한 대표자가 민의를 대변하는 구조로, 정당의 역할이 그 무엇보다 주요한 제도입니다. 따라서 위에서 살펴본 바처럼 국민과 정당의 간극이 심해지고 국민이 정당을 신뢰하지 못하는 현실이 계속된다면 대의 민주주의의 근간이 흔들리게 되고, 결국 ‘국민을 위한 정치’는 실현되지 못할 것이 당연합니다.

따라서 20대 국회는 이전보다도 더욱 국민과 소통하고, 국민의 목소리를 귀담아 듣는 국회여야만 하며 이를 위해서는 정당이 국민 곁으로 가까이 다가가야만 합니다. 이러한 목표를 달성하기 위해서는 여러 방법이 있겠지만, 이 글에서는 ‘정치 카페’라는 플랫폼을 제안하고자 합니다.<sup>1)</sup> 각 정당들이 마치 길거리에 하나쯤 있는 카페처럼 ‘정치 카페’를 열어, 그 자리에서 정책 간담회를 개최하기도 하고, 경선 토론회를 진행하기도 하며, 평소에는 정당 지지자들이 모일 수 있는 커뮤니티 역할을 담당하기도 하는 것입니다.

사실 제19대 국회의 원내정당들은 이미 국민들을 대상으로 한 기구들을 운영하고 있었습니다. 새누리당의 ‘민생119’, 더불어민주당의 ‘을지로위원회’, 정의당의 ‘쉬운해고 방지센터’ 등이 그것입니다. 하지만 이러한 기구들은 국민들을 위한 역할을 수행하고 있었음에도 불구하고 잘 알려지지 않아 국민과 정당의 거리를 좁히는 데 막대한 기여를 하지는 못했습니다. 이러한 기구들이 담당하던 기능들도 정치 카페에서 수행할 수 있도록 한다면 좀 더 많은 이들이 정당에 쉽게 접근할 수 있게 되고, 이는 국민과 정당 사이 간극을 줄이는 데 크게 일조할 것입니다.

정당과 국민의 거리를 좁히는 데 ‘정치 카페’라는 대안만 있지는 않을 것입니다. 하지만 여기서 강조하고 싶은 것은, 대의 민주주의에 있어 정당의 중요성이 막대함에도 불구하고 아직까지 우리나라에서 국민과 정당은 먼 사이였으며 이 거리를 좁히는 것이 20대 국회가 반드시 풀어야 할 중요한 숙제라는 것입니다.

1) 유용재, 오재호, 김민서. “정당을 국민 곁으로, 정치카페”. 2016.

### III 유권자가 바라는 20대 국회(II) : 변화의 가능성을 활짝 연 국회

10년이면 강산이 변한다는 말이 있습니다. 그런데 10년이 훌쩍 넘는 기간에도 변화 없이 꾀꿉이 제 자리를 지켜온 제도가 있습니다. 바로 대한민국의 선거 제도입니다.

많은 이들이 알다시피 우리나라는 지역구와 비례대표 두 가지 방법으로 국회의원을 선출하고 있으며, 지역구에서는 소선거구-단순다수제를 통해 1위가 당선되는 방식을 택하고 있고 비례대표에서는 정당명부식 비례대표제로 3% 이상의 득표 시 득표율에 따라 의석 수를 배분받는 방식을 택하고 있습니다. 이러한 기본적 골격은 10년 이상 유지되었는데 특히 지역구에서의 소선거구-단순다수제 선출 방식은 13대 총선에서부터 적용된 제도로 올해로 무려 29년째 변화 없이 지속되어온 선거 제도라고 할 수 있습니다.

오랜 기간 기본적 틀을 지켜온 우리나라의 선거 제도이지만, 이러한 선거 제도가 과연 민의를 제대로 반영하고 있는지에 대해서는 의문점이 남는 것이 현실입니다. 지역구 선거에서는 1위 후보 한 명만 당선되기 때문에 2위를 비롯해 낙선한 후보에게 간 모든 표는 사표가 됩니다. 또한 비례대표 선거 역시 국회의원 전체 의석 수의 1/6도 채 안 되는 47석을 놓고 정당들이 경쟁하기 때문에 군소 정당에 대한 지지는 의석으로 투영되는 것이 사실 상 불가능하게 됩니다. 이렇듯 현재 우리나라의 선거 제도가 민의를 제대로 반영하지 못한다는 것은 많은 통계 자료를 통해서도 확인할 수 있는데, 네덜란드 정치학자 아렌트 레이파르트의 <민주주의의 양식>의 내용에 따르면 우리나라는 불비례성(실제 의석수로 반영되지 못하는 유권자 표의 비중)이 21.97로 네덜란드(1.08), 덴마크(1.60), 독일(2.55)에 비해 압도적으로 높은 것으로 나타났습니다.

민의를 제대로 반영하지 못하는 선거 제도를 가지고 있음에도 불구하고, 대한민국의 국회는 선거 제도 개혁에 대해 소극적인 편입니다. 실제로 소선거구제 전환 이후 이루어진 일련의 국회의원 선거에서 선거 제도나 비례대표 의석 수 등을 바꾸자는 주장이 일부 정당에서 개진되었으나 결국 흐지부지된 채 본 선거가 이루어졌습니다. 선거 제도 개편 논의가 결과로까지 이어지지 못한 데에는 여러 가지 이유가 있겠으나, 무엇보다도 가장 중요한 이유는 ‘각 정당의 이권 다툼’이 아닐까 싶습니다. A라는 제도를 B로 바꾸면 갑 정당에 유리하게 되고, C로 바꾸면 을 정당에 유리하게 되는 식의 결과를 피할 수 없기에 특정 제도로 선거를 바꾸자고 하면 한 정당이 반발하고, 다른 제도를 제안하면 또다른 정당이 반발하는 식의 악순환이 반복되는 것입니다. 결국 그렇게 선거 제도 개편은 주장으로 끝나게 되고, 민의의 제대로 된 반영은 점차 더 힘들어지게 되는 현상을 우리는 매 선거 때마다 지켜봐야만 했습니다.



이제는 그러한 악순환의 고리를 끊어야 할 때입니다. 따라서 20대 국회는 선거 제도 개편에 대해 보다 열린 시각을 가지고, 무조건 당리당략만을 생각하기보다는 ‘더 나은 민주주의를 위한 선거 제도가 어떤 것일지’에 대해 진심어린 고찰을 해야만 할 것입니다. 어떤 선거 제도가 대한민국에 있어 가장 나은 대안이 될 지는 속단할 수 없습니다. 정당 득표를 의석 수에 최대한 반영하도록 하는 독일식 정당명부 비례대표제가 대안이 될 수도 있고, 지역주의를 완화할 수 있으며 실제로 선관위가 제안하기도 했던 권역별 비례대표제가 대안이 될 수도 있을 것입니다. 중요한 것은, 이번 20대 국회가 ‘열린 시각’을 가지고 새로운 제도를 받아들일 가능성을 돕으로써 더 나은 정치, 더 나은 민주주의를 향해 갈 의지를 드러내는 것입니다.

#### IV 유권자가 바라는 20대 국회(Ⅲ) : 역동적 토론이 함께하는 국회

토론이 민주주의의 핵심 역할을 담당한다는 사실은 누구도 부인할 수 없을 것입니다. 각자의 대립되는 의견을 듣고 그것을 서로 조율해가며 이상적인 합의점을 찾는 과정은 민주주의에 있어 필수적이며, 따라서 토론의 중요성은 굳이 장황하게 설명할 필요가 없을 정도입니다. 하지만 요즘 들어 국회 안에서 생산적인 토론이 활발하게 이루어지고 있다고 보기는 어려울 것 같습니다. ‘국회’를 생각하면 많은 이들이 싸움, 다툼, 소모적 논쟁 등을 떠올리는 것이 현실이며 국회 안에서는 토론을 통한 합리적 의견 조율보다는 이권을 좇아 상대의 의견을 존중하지 않는 모습을 더 자주 보기 십상입니다.

이러한 현실 속에서 19대 국회 막판에 이루어진 야권의 무제한 토론, 즉 필리버스터는 국민들이 생산적 토론에 얼마나 목말라 있었는지를 보여줍니다. 지난 2월 테러방지법의 직권 상정으로 법안 통과가 목전에 다다르자 더불어민주당과 정의당 등 야당 의원들은 국회법에 명시된 무제한 토론을 시작했습니다. 거의 200시간에 달하는 기간 동안 의원들은 국민들에게 테러방지법이 악용될 수 있음을 강하게 호소했고, 이에 국민들은 뜨거운 관심으로 화답하여 ‘정치적 쟁점에 대한 생산적이고 의미 있는 토론을 갈망하고 있다’는 마음을 드러냈습니다.

20대 국회가 국민의 뜻을 거스르지 않으려면, 지난날의 모습과는 다르게 활발하고 생산적이며 역동적인 토론을 보여주어야 할 것입니다. 저는 이러한 목표를 달성하는 데 있어 방송토론이 중추적인 역할을 담당한다고 생각합니다. 국민들이 가장 가까이서 국회의 토론을 볼 수 있는 기회가 바로 방송토론이기 때문입니다. 방송토론을 통해 국민은 유권자로서 후보 결정에 큰 도움을 받기도 하고, 선거가 없는 기간이라도 각 정당의 정책과 당론에 대해 들음으로써 정당

에 대한 시각을 확립하고 정치관을 정립하게 됩니다. 따라서 방송토론은 ‘토론’이라는 것 그 자체로도 중요하지만, 유권자 혹은 국민에게 큰 영향을 끼친다는 점에서도 매우 중요한 역할을 한다고 볼 수 있습니다.

저는 방송토론이 양적인 측면과 질적인 측면 모두에서 성장해야 한다고 생각합니다. 먼저 양적인 측면에서는 토론회의 횟수를 늘리고 국민들에게 접근성을 강화하여 좀 더 많은 이들이 토론을 접할 수 있도록 해야 합니다. 현재 중앙선거방송토론위원회가 주관하고 있는 선거방송토론은 후보자 토론회와 공직선거정책토론회, 정당정책토론회 등 크게 3가지인데 이 중 선거운동 기간 이외에 실시되는 것은 정당정책토론회로 그 횟수는 연 2회 정도에 불과합니다. 이러한 토론회 횟수를 늘림과 동시에 토론회의 종류도 다양화하고 접근 경로도 다양화하여 토론을 원하는 국민들이 언제나 토론을 지켜볼 수 있도록 해야 할 것입니다.

또한 질적인 측면에서는 보다 역동적이고 생산적인 토론이 이루어져야 할 것입니다. 토론의 역동성이 떨어진다면 국민들은 토론을 멀리하게 될 것이고, 그렇게 된다면 민주주의의 성장 역시 더디게 될 것입니다. 따라서 보다 역동적인 토론을 구성하기 위해 토론 규칙 등을 재고할 필요가 있습니다. 최근 중앙선거방송토론위원회가 주관한 토론회의 경우 한 명의 후보자가 상대를 지목해 토론을 벌이는 ‘주도권 토론’이 토론 내 장치로 존재하는데, 이러한 규칙이 토론의 역동성을 높이기 위한 좋은 방안 중 하나라고 할 수 있습니다. 또한 보다 생산적인 토론을 위해 토론 주제를 지나치게 보편적인 주제보다는 쟁점 법안이나 생활 속 이슈 등으로 다양화할 필요가 있으며 토론 자체가 너무 먼 이야기로 비쳐지지 않도록 청중이나 시청자의 질의를 받아 그 자리에서 토론하는 시간을 마련하는 등의 노력도 필요합니다.

## V 마치며

헌법 제1조 2항에는 ‘대한민국의 주권은 국민에게 있고, 모든 권력은 국민으로부터 나온다’고 명시되어 있습니다. 앞서 언급하였듯 국민은 이번 20대 총선을 통해 자신의 주권을 유감없이 발휘하였으며, ‘정치적 열망이 곧 정치판의 변화로 이루어지는’ 정치 효능감을 몸소 체험했습니다.

유권자들의 냉정한 선택을 받은 정치권은 이제 변화해야만 합니다. 기존의 정치에 대한 불신, 새로운 정치에 대한 갈망을 유권자들이 보여준 만큼 준엄한 뜻을 받들고 국민 중심의 정치를 20대 국회에서 펼쳐야 합니다. 그리고 국민 중심의 정치를 위해서는 앞에서 살펴본 것처럼 국

민과 함께 호흡하는 정당, 변화를 받아들이는 열린 국회, 열띤 토론의 장이 있는 국회로 변모해야 합니다.

유권자들이 끊임없이 정치권에 대한 불만을 표출하고, 정당을 온전히 신뢰하지 못하면서도 투표장에 향하는 것은 ‘언젠가 변화할 것이라는 믿음’을 가지고 있기 때문이라고 생각합니다. 적어도 이번 20대 국회만큼은, 그러한 유권자들의 믿음을 저버리지 않기를 바라며 글을 마칩니다.