

시론

4·15 총선, 코로나19 재난 속 한국 민주주의

국가와 정당, 그리고 시민사회

김동춘 _성공회대학교 교수, 한국민주주의연구소 소장

1. 머리말

지난 4·15 총선으로 한국의 집권 여당인 더불어민주당(민주당)은 비례 의석을 포함하여 300석 중 180석을 획득했다. 1987년 민주화 이후 이 정당이 얻은 최대의 득표였다. 반면에 한국의 주류 보수 세력인 미래통합당(미통당)은 비례 의석을 포함하여 103석을 얻는 데 그쳤다. 지난 70년 동안 냉전, 분단, 경제성장을 상징해 온 미통당이 최대의 참패를 당했다. 문재인 정부의 성공적인 코로나19 바이러스 대처가 국내외적으로 크게 인정을 받았고 야당인 미통당이 2017년 박근혜 대통령의 탄핵에도 불구하고 거의 변신하지 않은 채 지난 3년 동안 국회를 거의 마비시켜 온 것에 국민들이 심판을 했다.¹⁾

1) 비영리 공공조사기관인 '공공의창'의 조사에 의하면 문재인 정부 1년 차 국민들은 국회 마비의 책임이 미래통합당에 있다고 봤고, 대통령, 청와대에 비해 국회에 대한 깊은 불신을 표현했다(공공의창 2019).

지난 20대 총선에서는 제3당인 국민의 당이 38석을 얻어 양당 체제가 흔들리는 양상이 나타났고, 미통당의 전신인 새누리당이 분열되어 바른미래당이 결성되는 등 겉으로는 다당제가 나타나기도 했다. 20대 국회에서는 국민의 대표성을 높이는 취지로 연동형 비례대표제 도입이 추진되었으나 결국 제1 야당인 미통당의 강력한 반대에 부딪혀 여야가 타협하는 과정에서 누더기 법안이 되었다. 게다가 중앙선거관리위원회가 위성 정당을 허용함으로써 두 거대 정당의 위성 비례정당이 급조되었다. 양당이 의석을 독점하고, 연동형 비례대표제 도입에 총력을 기울인 정의당은 초라한 처지가 되었으며, 녹색당, 민중당 등은 국회 진입에 실패하게 되었다. 한국에서 양당제 관성은 매우 강력할뿐더러 20대 총선 이후 다당제는 일시적인 것이라는 점이 드러났다.

이번 총선에서 유권자들은 집권 문제인 정부가 아닌 야당인 미통당을 심판하였다. 흔히 총선은 ‘회고적 투표’이고, 대선은 ‘전망적 투표’라고 하지만 모든 총선이 언제나 기존 정책과 활동에 대한 평가만 담고 있는 것은 아니며, 대선이 미래에 대한 기대만을 드러내는 것은 아니다. 2007년 대선에서 이명박 전 대통령이 압도적 표차로 당선된 것 역시 노무현 정부에 대한 회고적 투표의 대표적인 예이다(강명세 2012). 이번 총선은 문제인 대통령에 대한 재신임, 즉 남은 기간 더 적극적으로 개혁을 추진하라는 기대의 표현이기도 했다. 유권자들은 총선에서 차기 대선에서의 국가권력 장악 가능성을 가늠해서 투표하는 경향이 있다. 정당의 정책이나 후보 개인에 대한 평가는 부차적이고 국가, 즉 대통령의 국정 수행에 대한 평가가 중요하다. 특히 한국처럼 정당정치가 아직 정착되지 못한 나라에서

는 정당의 이념과 정책이 아니라 지도자의 리더십, 정부의 실정에 대한 심판론이 압도하는 경향이 있다.

투표는 개인적 선택이지만, 동시에 집합적 행동인 것처럼 드러난다. 유권자들이 사전에 협의를 하거나 의견을 모아서 투표장에 가지는 않는다. 그러나 드러난 선거 결과는 마치 한 개인적 주체가 숙고를 거쳐 특정 방향으로 변화를 원하는 것처럼 나타나기도 한다. 그리고 선거는 대체로 이미 표면 아래에서 진행되어 온 변화의 결과다. 몸 안의 변화가 얼굴에 나타나듯이 선거 결과를 통해 우리는 ‘몸’, 즉 사회에서 어떤 일이 일어나는지 추측하고 진단하고, 몸이 무엇을 필요로 하는지 진단해서 대처를 한다. 그러나 선거 결과는 사회의 저류에 진행되는 모든 변화를 드러내는 것은 아니다. 선거가 사회적 요구를 틀어막는 기능을 하거나 대중들의 요구와 불만을 대체로 표현하지 못할 경우, 시위 등 저항, 심지어는 테러나 혁명이 발생할 수도 있다.

그러나 선거 결과는 이후의 정치 변동의 출발점이 된다. 선거 이후의 권력관계는 그 정치사회가 나갈 방향을 크게 좌우한다. 선출된 정치 지도자, 집권을 한 정당의 결단과 의지는 여론을 바꾸고, 여론은 법을 바꾸며, 바뀐 법은 제도가 되어 사회를 바꾼다. 이 복합적인 인과관계의 망은 단순 회귀분석으로 드러나지 않는다. 그래서 선거 정치는 언제나 사회의 총체적 현실과 맞닿아 있다. 유권자들의 개별화된 투표 행동은 일종의 집합 행동 세력의 한 세포처럼 작동하여 선거의 분위기를 좌우하기도 한다.

우리는 4·15 총선 직전 여야 두 정당의 후보자 공천, 특히 위성 정당의 비례 후보 공천을 통해 이들의 정치적 의지와 지향을 읽을 수 있고, 선거

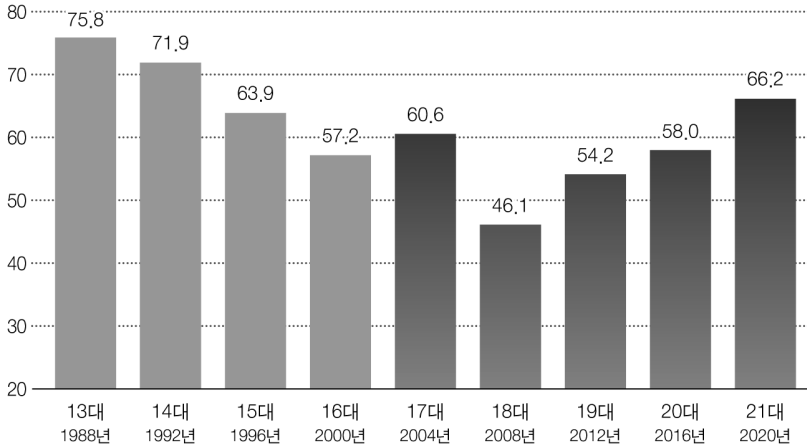
결과 나타난 의석의 분포와 당선자들의 특성과 지향을 통해 향후 전개될 정치 변화와 사회 변화를 전망할 수 있다. 어쨌든 이 선거에서 드러난 의석 분포, 유권자들이 전하는 메시지를 통해 한국 사회의 변화 방향을 추적하고 장차 전개될 상황을 예측하고 정치사회적 과제를 정리해 볼 수 있다.

2. 4·15 총선에서 드러난 정치 변동의 성격

1) 높은 투표율

선거 참여는 중요한 정치적 행동이다. 그런데 투표에 참가해서 자신의 의사를 표시하는 행동만큼이나 참가하지 않는 것도 중요한 행동이다. 투표 참가 의지는 정치적 효능감, 즉 투표를 통해 자신이 원하는 후보나 정당이 권력을 갖기를 원하거나 그것을 통해 정치 변화를 이끌어낼 수 있다는 생각에 바탕을 둔다. 한국에서 대선 투표율이 총선 투표율보다 언제나 높은 이유는 대통령제하의 한국에서 대통령이 어느 당의 누가 되는가가 국회의 의석 분포에 비해 더 중요하기 때문이다. 투표에 참가하지 않는 이유는 정치에 대한 실망감, 혹은 선거 정치를 통한 변화나 자기 처지의 개선 가능성을 회의적으로 보기 때문이다. 여야 정당의 정책 차이가 크지 않거나, 선출 권력보다는 비선출 권력의 힘이 더 크다고 판단하면 투표에 참가하지 않을 가능성이 크다.

〈그림 1〉 역대 국회의원 선거 투표율



자료: 중앙선거관리위원회, http://info.nec.go.kr/main/main_previous_load.xhtml

이번 총선 투표율은 66.2%로 16년 만에 총선 투표율이 60%를 넘었다. 〈그림 1〉에서 볼 수 있듯이 14대 총선 이후 28년 동안 치러진 역대 총선 중에서 이번 총선의 투표율이 가장 높았다. 18, 19, 20대까지 한국의 총선 투표율은 내각제하에서 정당 지지가 곧바로 집권과 정책 시행으로 연결 되는 OECD 국가 및 주요 유럽 국가들에 비해서는 대체로 낮은 편이었다.²⁾ 그런데 이번에는 OECD 평균에 근접했다. 2000년대 초반에는 총선 투표율이 매우 낮았다가 19대 이후 다시 상승하였다.

흔히 권위주의 체제를 경험한 나라에서는 민주화 이후 사회가 안정화

2) OECD 국가들의 평균 투표율은 대체로 70% 정도이다.

되면 투표율이 낮아지는 경향이 있다. 그런데 한국에서는 2000년 전후 낮아졌다가 이번에 투표율이 이렇게 높아진 이유는 무엇일까? 이번에는 사전 선거 투표율이 영호남 양쪽에서 모두 높았는데, 이는 문재인 정부에 대한 적극 지지와 그러한 움직임에 대한 위기의식이 매우 강하게 충돌했을 가능성이 있다. 지역별 투표율을 보면 지역 정체성, 혹은 차기 대선 승리 가능성 희박한 충청, 인천, 강원 지역의 투표율이 낮았고, 호남과 영남의 투표율이 높았다는 점에서 문재인 정부에 대한 지지와 비토의 의지가 투표율로 연결되었음을 시사한다. 영호남의 경우 상호 결집의 효과가 있기 때문에 이번 4·15 총선의 문재인 정권 지지, 혹은 다음 정권 창출의 기대가 호남과 30, 40대의 투표율 제고에 기여하였다면, 정권 심판, 혹은 위기의식이 영남 쪽 사람들의 투표율을 제고하는 데 작용을 한 것으로 보인다. 그러나 이번의 높은 투표율은 2016~2017의 거대한 촛불 행동에서 나타난 변화의 열망이 연결된 것으로 보아야 할 것이다.³⁾

18대 투표율이 가장 낮은 것은 이명박 전 대통령의 압도적 대선 승리로 야당이 변화의 가능성을 제시하지 못했기 때문에 많은 사람들이 기권을 선택했을 것이다. 19대 총선에서도 여전히 민주당이 한나라당을 대신할 대안으로 부각되지 못했기 때문에 투표율은 54% 정도에 머물렀다.

세대, 성, 계급 계층에 따른 투표율은 각 집단이 처한 경험과 자신의 사회경제적인 위치, 그리고 향후 변화 기대 등에 따라 매우 차별적이다. 대

3) 역대 한국의 대규모 시위는 정권을 무너뜨리는 데는 성공했으나, 새로운 정당을 만들거나 새로운 정권을 창출하지는 못했다. 사회운동과 선거 간의 괴리에 대해서는 Henry (2013) 참조.

체로 청년들과 경제적 하층의 투표율이 낮은 편이다. OECD가 발표한 더 나은 삶의 지수(the better life index)에 의하면 한국의 경우 소득 상위 20%와 하위 20%의 투표율 격차는 무려 29%에 달해 미국, 영국(23%) 등과는 물론 스웨덴(6%), 덴마크(4%) 등과는 비교할 수 없이 높았다(연합뉴스 2017/4/27). 한국에서도 19대 총선까지는 20, 30대 청년들의 투표 불참 경향이 컸으나 20대 총선에서 크게 높아졌고, 그중 20대의 경우 무려 13%나 높아졌다. ‘헬 조선’을 말하는 청년들이 한국 사회에 대해 분노를 느끼고 변화의 열망을 표현했기 때문으로 보인다(오세재 2016).

이번 총선에서도 전체 유권자 중 34%는 여전히 투표장에 가지 않거나 가지 못했다. 총선에서 자신의 요구를 대변할 수 있는 후보나 정당이 없다고 생각하는 청년과 하층민들이 주로 불참했을 것이다. 손낙구는 서울의 경우 주택 소유 비율이 낮을수록 투표율이 낮고, 반대로 주택 소유 비율이 높을수록, 고가의 주택이 있는 지역일수록 투표율이 높다는 사실을 확인했다. 서울의 경우 대치동과 압구정동 거주자가 2002년 지방선거 이후 2008년 총선까지 언제나 투표율이 가장 높았다(손낙구 2010, 122-123), 경기도를 비롯한 다른 지역도 비슷한 결과가 확인되었다.

그러나 투표 행동은 정당 가입, 혹은 사회운동 참여와 같은 수준의 적극적인 행동은 아니다. 투표장에 가서 특정 후보나 정당을 지지했다고 해서 유권자들이 그 정당의 정책이나 후보를 지속적으로 지지할 것이라고 예단할 수는 없다. 한국의 선거에서 유권자들은 특정 정당에 대한 소속감이나 충성도가 낮고, 선거가 가까워질수록 무관심에서 지지 쪽으로 생각이 바뀌는데,⁴⁾ 정당의 사회적 기반이 약하기 때문에 후보 선택은 거의 이

미지, 후보에 대한 호감도에 많이 좌우되는 경향이 있다. 신자유주의가 확대된 이후 정치적 선택을 일종의 소비자의 물건 구매와 같은 것으로 보는 경향도 더 커졌다. 결국 확고한 지지자를 제외한 다수의 유권자들은 지지 정당을 바꿀 가능성이 매우 크고, 선거 당시에는 지지하더라도 곧바로 실망하여 비판적으로 변할 수 있다.

2) 민주당 압승

4·15 총선 결과 집권 민주당이 압승을 했다. 지역구 전체 득표 수를 보면 민주당과 미통당은 각각 1,434만여 표와 1,191만여 표를 얻었고, 득표율로 따지면 49.9% 대 41.5%였는데 민주당이 미통당보다 8.4% 정도 더 많은 표를 얻었다. 정당 지지를 보여주는 비례 투표를 보면 미통당의 위성 정당인 미래한국당은 33.84%로, 더불어민주당 33.35%보다 더 많은 득표를 했다. 비례 투표에서 정의당은 9.67%의 지지를 얻었다. 전체적으로는 민주당이 큰 차이로 승리를 거뒀지만 지역구와 비례 투표에서는 집권 여당과 제1 야당인 미통당과의 표 차이는 거의 없었다. 한국의 기성 주류 보수 세력은 의석수에서는 크게 밀렸지만 지역에서 민주당과 박빙인 경우가 많았고, 여전히 이 정당을 지지하는 사람이 약 34%를 차지하고 있다.

-
- 4) 한 달 이전에 지지 후보를 결정한다는 사람은 27%에 불과하며 심지어 1~3일 전이나 당일에 결정한다는 사람도 35% 정도나 된다(다른백년·성공회대 민주주의연구소 2016).

〈표 1〉 4·15 총선 선거 결과

정당	지역구			비례대표					합계
	득표수	득표율	의석수	득표수	득표율	의석수	연동형	병립형	
더불어민주당	14,345,425	49.91%	163	-	-	-	-	-	163
더불어시민당	-	-	-	9,307,112	33.35%	17	11	6	17
소계	14,345,425	49.91%	163	9,307,112	33.35%	17	11	6	180
미래통합당	11,915,277	41.45%	84	-	-	-	-	-	84
미래한국당	-	-	-	9,441,520	33.84%	19	12	7	19
소계	11,915,277	41.45%	84	9,441,520	33.84%	19	12	7	103
정의당	487,519	1.69%	1	2,697,956	9.67%	5	3	2	6
국민의당	-	-	-	1,896,719	6.79%	3	2	1	3
열린민주당	-	-	-	1,512,763	5.42%	3	2	1	3
민생당	415,473	1.44%	0	758,778	2.71%	0	0	0	0
기독교유통합당	7,663	0.02%	0	513,159	1.83%	0	0	0	0
민중당	172,239	0.59%	0	295,612	1.05%	0	0	0	0
우리공화당	47,603	0.16%	0	208,719	0.74%	0	0	0	0
여성의당	-	-	-	208,697	0.74%	0	0	0	0
국가혁명배당금당	208,324	0.72%	0	200,657	0.71%	0	0	0	0
친박신당	1,884	0.00%	0	142,747	0.51%	0	0	0	0
기타 정당	15,834	0.05%	0	715,425	2.56%	0	0	0	0
무소속	1,124,167	3.91%	5	-	-	-	-	-	5
총계	28,741,408	100.0%	253	27,899,864	100.0%	47	30	17	300
무효 투표수	380,059	-	-	1,226,532	-				

자료: 중앙선거관리위원회 선거통계시스템, <http://info.nec.go.kr/>

비례 투표에서 범진보 진영(더불어시민당, 정의당, 열린민주당, 민생당, 민중당)이 얻은 득표의 총합은 52.2%로, 범보수 진영(한국당, 국민의당, 우리공화당, 한국경제당)의 득표 41.54%보다 약 10.7%포인트 많다. 2016년 20대 총선

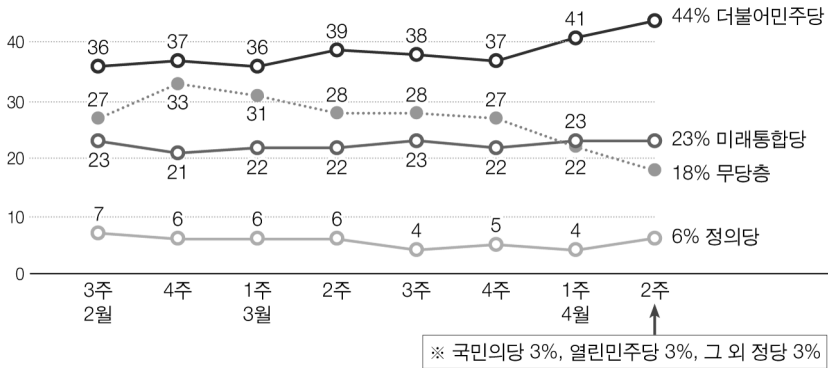
정당 투표에서 33.50%를 얻은 새누리당과 32.7%를 득표한 범진보 진영(더불어민주당, 정의당)이 팽팽히 맞선 것과 약간 다른 결과다. 2012년 19대 총선에서도 새누리당 42.8%, 자유선진당 3.2% 등 보수 정당들이 얻은 득표의 합은 48.2%로, 민주통합당 36.5%과 통합진보당 10.3%을 포함하여 범진보 정당이 획득한 득표율 48.5%와 비슷했다(동아일보 2020/4/17). 즉 양자의 균형이 유지되다가, 지난 10여 년 동안 범진보 편에 선 사람들이 조금씩 확대되어 왔다.

지난 19대 대선에서 문재인 후보가 얻은 득표율이 41.08%, 심상정 후보가 6.17%이니 합하면 47.25%이고, 홍준표, 유승민 후보가 얻은 표가 30.4% 정도다. 이번 총선에서 범진보 지지는 48.5%로 지난 대선의 문재인, 심상정을 합한 것인 47%보다 약간 늘었다. 이렇게 본다면 이번 총선 역시 지난 대선의 연장으로 볼 수 있을 것이다. 즉 문재인 정부에 대한 지지, 미통당에 대한 비토 의사가 이번 선거에서 또다시 드러났다. 특히 수도권권의 30, 40대 여성들이 이 변화의 주역이다(시사인 2020/5/4).⁵⁾ 결국 선거 과정이나 결과를 자세히 뜯어보면 집권 민주당의 압승은 다분히 문재인 대통령에 대한 높은 지지에 힘입은 것으로 볼 수 있을 것이다.

정당 지지는 평소의 정당 소속, 참여와는 무관하다. 한국에서 정당에 가입하지도 않고 특정 정당과 일체감을 느끼지 않는 무당파는 통상 30~40% 정도를 차지한다. 선거가 가까우면 정당 지지, 즉 한쪽 진영으로

5) 민주당이 승리한 이유가 문재인 정부가 잘 해서라는 의견은 52%였지만, 미통당이 못해서라는 의견도 45%에 달했다(시사인 2020/5/4).

〈그림 2〉 정당 지지율 변화



주: 한국갤럽이 지난 4월 7~8일 전국 만 18세 이상 1천명 대상으로 실시한 정당 지지도 조사의 결과 (95% 신뢰수준에 표본오차 ±3.1%p)

자료: 한국갤럽 <https://www.gallup.co.kr/gallupdb/reportContent.asp?seqNo=1099>

쏟리는 현상이 두드러지고, 선거가 끝나면 원래 자리로 돌아간다. 즉 정당 지지율은 매우 유동적이다. 〈그림 2〉를 보면 민주/미통 양당에 대한 지지율은 선거 1년 전부터 선거 직전까지 약간의 등락은 있으나 민주당이 36%에서 44% 정도를 오르내렸고, 미통당이 21%에서 23%까지를 오르내렸다. 이번 총선의 비례 지지율에서 시민당과 열린민주당 지지를 합한 비율이 37% 정도 나온 것과 비슷하다. 비례 미래한국당이 33%의 득표율을 얻은 것은 처음에는 무당파로 분류된 보수 유권자들 중에서 선거가 다가오자 문재인 정부나 민주당에 대한 거부의 의사로 이 당을 지지한 사람 10% 정도가 추가된 것이다. 정의당의 경우 지지율 6% 정도였으나 과거처럼 지역에서 당선 가능성을 고려해서 민주당 후보를 지지한 사람들이

비례에서 정의당을 지지해서 10% 정도 된 것으로 보인다.

앞서 언급했듯이 2000년대 중반까지 범진보와 범보수 성향의 유권자 수는 거의 비슷했는데, 이명박·박근혜 정부를 겪으면서 범진보가 약간 우세하게 되었다. 2012년 19대 총선 이전에는 현재의 야당인 미통당, 즉 성장주의, 반공주의 반복주의를 지지하는 층이 5~10% 정도 많았다면, 2016년 20대 총선 이후에는 그것이 역전되기 시작했다. 2010년 이후 냉전 안보논리에 대해서 기존 미통당 지지층도 부정적인 의견을 드러냈다.⁶⁾ 정책적 입장에서든 과거에는 ‘분배’보다 ‘성장’을 지지하는 층이 많았으나 2010년 이후에는 ‘성장’보다 ‘분배’를 지지하는 층이 비슷하거나 약간씩 증가했다.

이번 총선 결과 민주당이 180석을 획득했으니, 이제 한국 정치의 주류가 교체되었다고 말할 수 있을까? 냉전 보수의 담론을 구사했던 친박계 우리공화당의 조원진, 김진태, 이연주, 심재철, 민경욱 등이 탈락하여 구시대적인 보수가 더 이상 미통당 내에서 입지를 갖기 어려워졌다는 점에서는 이번 선거는 매우 의미심장한 변화의 출발점이 될 것이다. 즉 세계적으로 탈냉전이 시작된 지 30여 년 만에 이제 남한 정치사회 내에서 탈냉전이 시작된 셈이다. 그러나 20대 총선, 촛불 시위 이후 21대 대선 등을 거치면서 냉전 보수가 비토된 것은 분명하지만, 앞서 지적한 양당의 지역구 전체 득표수, 특히 비례 위성 정당 지지율을 보면 미통당으로 대표되

6) 2012년 한나라당 전당대회를 앞두고 실시된 한나라당 대의원 당원 대상의 여론조사에 의하면 한나라당이 개혁적이고 중도적인 정책을 수용해야 한다는 의견이 59.2%이고 보수 정체성을 분명히 해야 한다는 의견이 38.7%였다(한귀영 2011).

는 한국 주류 보수 세력이 결정적으로 약화되었다고 말하기는 어렵다.

한편 이번 선거에서 범진보 세력 내의 중도 자유주의적인 민주당과 진보 정당인 정의당 간의 비중에서 후자가 더욱 약화되는 양상을 드러낸다. 2004년 민주노동당이 10석을 얻은 이후 진보 세력은 분열과 이합집산을 거듭했고, 현재의 정의당으로 남게 되었다. 녹색당 등은 아직 원내 진출에 성공하지 못했고 민중당은 전신인 통합진보당 ‘사태’의 후유증을 극복하지 못했다. 결국 이번 선거에서 냉전 보수의 약화가 뚜렷하지만 동시에 진보 정당의 담보 혹은 약화도 무시할 수 없는 현상이다.

3) 지역주의 강화?: 세대, 성, 지역, 그리고 계급

선거에 영향을 미치는 변수는 나라마다, 각 시기마다 다르다, 1987년 민주화 이후 한국의 선거에서 지역주의가 가장 큰 변수로 부각되었는데, 지역주의를 제외하면 세대, 학력, 계급 등의 변수가 더 크게 작용한다.

〈표 2〉에서 4·15 총선에서 성·연령별 투표 성향을 확인할 수 있다. 20, 30대 여성의 민주당 지지 결집을 확인할 수 있고, 60대 이상이 주로 미통당을 지지한 사실을 확인할 수 있다. 지난 촛불 시위, 미투운동 이후 거의 모든 조사에서 20, 30대 여성이 같은 연령대의 남성들에 비해 더 개혁적이었다는 것은 여러 조사에서 확인되었고, 이번 선거에서도 그렇게 나타났다. 이것은 2002년 노사모의 등장에서 드러난 것처럼 한국에서 정치화된 민주화운동이나 조직화된 민중 세력 등과는 다른 인터넷, 소비주의 시대의 정치적 주체의 변화, 즉 ‘사생활’과 ‘가내성(家內性)’의 주체화의 흐름

<표 2> 4·15 총선 성·연령별 투표 성향 (단위: %)

	더불어민주당	미래통합당	민생당	정의당	기타 정당	계
20대(19세 포함)	56.4	32.0	1.9	2.9	6.8	100.0
30대	61.1	29.7	1.5	2.3	5.4	100.0
40대	64.5	26.9	1.5	2.3	4.9	100.0
50대	49.1	41.9	1.7	1.7	5.6	100.0
60대 이상	32.7	59.6	1.7	0.7	5.3	100.0
20대 남성(19세 포함)	47.7	40.5	2.0	2.5	7.3	100.0
30대 남성	57.8	33.0	1.5	2.1	5.6	100.0
40대 남성	65.0	26.5	1.5	2.1	5.0	100.0
50대 남성	50.8	40.1	1.7	1.7	5.7	100.0
60대 이상 남성	31.8	59.7	2.0	0.7	5.8	100.0
20대 여성(19세 포함)	63.6	25.1	1.7	3.3	6.3	100.0
30대 여성	64.3	26.3	1.6	2.4	5.2	100.0
40대 여성	64.2	27.3	1.4	2.4	4.7	100.0
50대 여성	47.5	43.8	1.6	1.7	5.5	100.0
60대 이상 여성	33.5	59.5	1.4	0.6	5.0	100.0

자료: KBS, <https://news.kbs.co.kr/news/view.do?ncd=4427505>

을 보여주는 측면도 있다(구자혁 2014).⁷⁾

이번 총선에서 의석의 분포로만 보면 영호남 지역주의가 강화된 것으로 보인다(한국경제 2020/4/16). 대구·경북에서 민주당이 의석을 얻지 못했고 20대 선거에서 민주당이 확보했던 영남 지역 의석이 9석에서 7석으로

7) 그 이전까지의 준직업운동가, 명사, 투사, 영웅들의 정치가 아닌 전업주부, 학생, 반실업자 등이 주축이 된 미디어 수용자, 팬클럽의 정치화를 볼 수 있다. 시민사회는 사적이고 개인적인 것, 욕망, 이익의 장소, 즉 가내성의 장소로 정위되어 여성성이 할당되고, 공적이고 정치적인 것, 이념과 가치의 세계로서의 남성화된 국가와 대립된다.

축소되었다. 그러나 21대 총선에서 지역주의가 강화되었다는 판단은 20대 이후 영남 내부에서의 차별화,⁸⁾ 호남의 지역주의의 차이점을 고려하지 않는 현상적 분석이다. 우선 영남 각 선거구에서 민주당 지지율은 오히려 증가했다. 20대 총선 때 부산에서 40% 이상 득표한 민주당 후보는 모두 8명이었으나 이번 총선에선 두 배 증가해 16명으로 늘었다. 대구에서도 전체 12석 중 20% 이상 득표한 민주당 후보가 4년 전 4명에서 11명으로 3배 가까이 늘었다. 대구, 부산지역에서의 민주당 전체 득표율도 20대에 비해 상승했다(한겨레신문 2020/4/17).

물론 호남에서는 20대에 국민의 당이 승리했던 지역이 모두 민주당으로 교체되었다. 박지원, 정동영 의원 등 전국적인 지명도를 갖는 의원들이 모두 민주당 후보에게 패배했다. 이런 결과를 기존 지역주의가 변한 것으로 보는 지적도 있다. 즉 호남에서 민주당이 모든 지역에서 승리한 것을 과거 식의 지역주의로 보기는 어렵다(경향신문 2020/4/17). 이것은 영남 표, 특히 대구·경북의 결집과 호남표의 결집의 차별성에서 기인한다. 대구·경북의 경우 문재인 정부에 대한 비토적 결집에 가깝고 무소속 홍준표의 당선 경우를 제외하면 미통당 후보에 대한 무조건 지지의 양상을 지니고 있으나, 호남에서는 남원 지역의 민주당 이강래 후보가 패배하는 사례가 보여주듯이 개혁성도 투표 기준으로 작용했다. 한국의 지역주의는 영남 엘리트의 호남 배제와 기득권 유지를 위한 공세가 주도한 측면이 있

8) 이제 지역주의는 영·호남이 아니라, '완전한 균열'로서 대구·경북과 호남의 대립으로 구조화되는 양상을 보인다(윤광일 2019).

다. 그러나 지금 시점에서 대구·경북 지역의 미통당 지지는 호남 결집에 대한 방어 심리, 30년 동안 미통당 기반이 토착화되고 조직력을 가진 점, 민주당 후보의 약체성, 민주화 기억 부재의 지역사회에서의 전근대적 지역·연고주의, 그리고 개발주의와 물질주의에 대한 집착, 군사정권 시절 누렸던 기득권 상실에 대한 두려움, 그리고 미디어와 소통의 차단이 가져온 폐쇄성 등이 결합되어 있어서 지역소외 의식에서 출발한 호남 지역주의와는 성격이 다르다. 물론 이번 총선의 호남 지역주의 역시 문제인 정부 지지를 통한 차기 정권 재창출의 관심이 결합되어 있다고 볼 수 있다.

한편 사회적 차원에서 계급적 균열이 두드러지지 않는 한국 선거 정치에서 계급, 계층 변수는 세대 변수에 비해 강하게 작동하지는 않는 경향이 있다.⁹⁾ 지난 19대 대선 결과를 보면 세대, 학력에 따른 지지 후보의 차이는 분명하게 보이나 소득에 의한 차이는 거의 확인하기 어렵다.¹⁰⁾ 오히려 고소득자가 진보적이고 저소득자가 보수적인 ‘계급 배반 투표’의 양상도 나타난다. 그러나 한국 선거에서 계급 계층 변수의 작용이 없다고 말하기는 어렵다. 소득 재산에서 상층에 속하는 사람들이 보수 정당 및

9) 손낙구의 조사는 이러한 통설을 비판한다. 즉 선거구별 통계를 활용해서 한나라당과 열린우리당 지지율은 지역의 주택소유, 즉 재산과 깊은 관계가 있다는 것을 확인했다(손낙구 2010).

10) 예를 들면 문제인 지지자와 홍준표 지지자들의 연령, 학력 상의 차이는 뚜렷하다. 고연령, 저학력 층의 홍준표 지지 성향이 분명하게 나타난다. 그러나 소득에 따른 지지 성향의 차이는 거의 나타나지 않는다. 오히려 조사 대상자 중 300만 원 이하인 42% 정도가 홍준표를 지지했으나, 문제인 지지는 22%에 불과하고, 500만 이상 소득자인 31%가 문제인을 지지했으나 홍준표의 경우 16%에 불과하다(강원택·박원호·김석호 2019, 76).

후보 지지 성향은 1987년 이후 변함없이 유지되었다. 이번에도 역시 강남 3구와 용산구에서 미통당 의원이 당선되었다. 이번 선거에서 서울지역에서 미래통합당 득표율이 가장 높은 단지는 강남구 도곡동 타워팰리스로, 여기서 미통당 득표율은 88%였고, 두 번째로 통합당 득표율이 높은 단지는 용산구 서빙고동 신동아아파트로 84.42%의 득표율을 기록했다. 3위는 압구정 현대아파트로 득표율 82.36%를, 서초구 반포동 래미안 퍼스티지에서 미통당 득표율은 81.25%로 4위였다. 미통당 득표율 66% 이상인 서울 아파트 44곳 중에서 30억 원 이상에 실거래 된 반포주공을 포함해 20억 원대 이상 아파트가 전체의 4분의 1인 11개 단지(25%)에 달했다(테일리한국 2020/4/22).¹¹⁾ 이것은 1992년 총선 이후 변함없이 지속되는 현상이다.¹²⁾

그러나 범진보에 속한 사람들, 대체로는 30, 40대의 도시 화이트칼라층이 성장, 안보주의를 거부하는 점은 분명하다. 이들을 하나의 계급이라 말하기는 어렵지만 기존의 냉전 보수, 한국의 최상류층과 사회경제적 거리를 두고 있는 점은 분명하다. 특히 2000년 이후 선거에서 이러한 양상이 분명히 드러나기 시작했다(이용마 2014). 현재 민주당의 주요 기반도 이들 도시 신중간층일 것이다. 그러나 2004년 민주노동당의 의회 진출 당

11) 이 아파트 거주자들이 모두 소유자인 것은 아닐 것이고, 고소득자는 아닐 수도 있다. 개인 단위 조사가 아니기 때문에 정확성도 의문시될 수는 있다.

12) “2012년 19대 총선에서 타워팰리스 거주자의 88.9%는 여당인 새누리당 후보를 지지했고, 서초, 강남 등 주택이 고가이자 소유율이 높은 지역의 주민 70% 이상이 새누리당을 지지했다”(경향신문 2012/4/16).

시 일정한 결집력을 보여주었던 민주노총 중심의 조직 노동자, 특히 제조업 분야의 전통적 노동자층은 정치적 주체로서 존재감을 상실했다. 개인화된 신중간층은 선거 때 개혁성과 더불어 촛불 시위 혹은 선거 밖의 조직된 시민사회에도 주로 참여한다.

결국 한국의 도시 최상층은 선거에서 언제나 강한 계급적 결집력을 보여준다. 그러나 신중간층의 경우 자유 개혁 성향을 갖고 있고, 하층이나 자영업자의 경우 파편화되어 있으며, 오히려 보수적인 정치 지향을 갖는 경향도 있다(전병유·신진욱 2014). 상하층 간의 계급적 결집력에서 현저한 비대칭은 한국 정치의 변함없는 특징이다. 대통령제하의 한국에서 총선 시 정당의 정책은 국민들에게 부차적인 관심거리다. 다수의 중하층은 노조, 정당에 결집되어 있지 않다. 그래서 득표만을 위해서 움직이는 기성 정당의 정치 공학에서 계급 계층의 이해관계는 언제나 부차적으로만 고려되고 ‘정체성’이 더 중요하게 검토된다. 한국에서 가장 중요한 정체성은 출신 지역이다.

한편 직업 정치도 전문성을 필요로 하는데 정치 밖의 장에서 활동하다가 갑자기 제도 정치의 장에 적응할 수 있는 사람은 거의 없다. 따라서 총선 공천에서 외부 인사 수혈의 비율이 높거나 초선의 비율이 높을수록 정당이나 정치가들이 발휘할 수 있는 정치·정책 역량은 떨어질 수밖에 없다. 이번 선거의 초선 비율도 50.3%다. 이렇게 보면 선출되지 않는 권력인 관료나 정부가 여의도 정치의 우위에 서는 양상은 21대 국회에도 계속될 가능성이 크다.¹³⁾

3. 양당 구도, 엘리트 독점과 한국 민주주의의 결손

20대 총선 그리고 박근혜 전 대통령 탄핵 이후 국민의당과 바른미래당의 등장으로 조성되었던 다당제 정치 구도는 21대 총선에서는 사라졌다. 이것은 기성 여야 거대 정당에 대한 유권자들의 깊은 불만에도 불구하고, ¹⁴⁾ 문재인 정부 등장 이후 정권에 대한 지지와 심판으로 정치 구도가 다시 양분되고, 제3당들의 정책적 이념적 정체성이 분명하지 않았기 때문일 것이다. 이번에 양당제 구도가 강화된 주된 배경은 연동형 비례대표제 도입이 사실상 무산됨으로써 대통령제-소선거제가 강고하게 작동했기 때문일 것이고, 부차적인 이유는 정의당으로 대표되는 진보 정당이 거의 역할을 하지 못하게 됨으로써 사회경제적 의제에서 진보 대 보수의 구도를 만들어내지 못했기 때문이다.

선거는 통상 이익을 같이하는 집단의 결집, 그리고 정체성을 확인하고 동원하는 가장 중요한 기제다. 그러나 이해관계나 정체성은 주어진 것이 아니라 ‘만들어지는 것’이고, 구축, 억제되기도 한다. 그러나 이해나 정체성 위에 있는 것은 각 정치적 국면에서 국가 차원의 큰 의제다. 전쟁, 경

13) 선출되지 않은 권력의 선출 권력 압도, 법인체의 정치 압도 현상은 민주화 이후에도 변하지 않았다(김동춘, 2018).

14) 20대 총선에서 국민의당이 38석을 획득한 것은 거대 여야에 대한 저항 투표(protest vote)였다는 설명이 있다(한겨레21 2016/4/5, 강원택 인터뷰). 비례 투표에서 국민의당이 민주당에 앞서거나 비슷한 득표를 한 것은 민주당에 대한 비토의 측면이 있었다(김동춘 2016). 그런데 저항의 표시로 다른 당을 지지한 것은 반사적 행동이므로 지속되기 어렵다.

제 위기, 그리고 이번과 같은 전염병 창궐 등은 사회구성원들의 이해나 정체성을 넘어선다. 즉 정치경제적으로 국제 질서의 틀 속에 존재하는 개별 국가 운영의 큰 기획, 국가의 위상과 정체성이 사회 각 부분의 지역 정체성과 각 집단의 이해의 결집을 압도하는 경우가 많다. 이번 선거에는 코로나19 재난이 다른 모든 정치사회적 의제를 압도했다.

전체 득표에서 민주당이 미통당과 거의 비슷한 지지를 얻었음에도 불구하고 의석에서 압승한 것으로 나타난 이유는 승자독식의 한국의 소선거제와 지역주의 투표성향이 결합되었기 때문이다. 즉 21대 총선 지역구에서 1등이 아닌 후보의 표, 즉 투표자의 43%의 표는 사표가 되었다. 이번 선거에서 선거인 수 대비 당선자 득표율은 36.76%로 여전히 약 63%의 유권자는 정치적 대표를 갖지 못한 결과가 나타났다(참여연대 2020). 즉 문재인 대통령의 지도력에 대한 심판과 지지 구도가 잡힌 이번 선거에서 여야 후보 대부분은 지역개발 이슈를 내세워 유권자들에게 호소하였다. 미통당은 개발주의, 물질주의, 아파트값 상승 등의 중상층의 이익에 좀 더 노골적으로 호소했다면 여당은 약간 소극적으로 호소했다. 민주주의 발전이라는 관점, 정당의 사회적 대표성, 선거 운동의 내용과 질로 보면 이번 4·15 총선은 매우 퇴행적인 선거였다.

〈그림 3〉이 보여주듯이 민주화 이후 선거에서의 기본적 균열 구조는 지역 대립과 민주/반민주 구도가 중심이었고 부차적으로 진보/보수의 구도가 만들어졌다. 그러나 20대 총선에서 지역 구도가 약화되는 양상을 드러냈고, 예상 밖으로 새누리당(미통당)이 다수당의 지위를 상실했다. 연동형 비례대표제가 제대로 작동하면 정책선거가 실시될 수 있고 정의당

〈그림 3〉 정치적 균열구조의 변화

1963	1980	1987	2016	2020
민주/반민주	민주/반민주	영남/호남	민주/반민주	민주/반민주
		민주/반민주	영남/호남	영남/호남
	진보/보수	진보/보수	진보/보수	진보/보수

주: 이 그림은 손호철(1999, 269)의 1987년까지의 선거 구도의 변화 도식을 확대한 것이다.

등 소수 정당이 약진하여 진보/보수의 구도가 부상할 수 있을 것으로 예상했다. 그러나 결과적으로 〈그림 3〉에서 짙은 색을 칠한 것처럼 민주/반민주 구도가 20대 총선보다 더 강화되었다. 즉 문재인 정부에 대한 지지와 비토의 구도가 압도했다.

2012년 대선 이후 많은 선거 연구자들은 향후 정치가 보다 계급, 계층 변수가 작용하는 방향으로 갈 것이라고 보았으나(강원택 2013; 이용마 2014), 2016-2017 촛불 시위 이후 진보/보수의 구조가 민주/반민주를 넘어서는 방향으로 전환이 이루어지지 않았다.

이번에 민주당은 조직 노동의 정치적 역할 약화 분위기 속에서 정의당의 영역까지 잠식해 들어가 노동계 출신까지 영입하였다. 민주노동당 분당 이후 진보전당이 지리멸렬하게 됨으로써 비례에서도 유권자들은 대선에서 승리할 가능성은 물론 의회에서 현실적인 힘을 발휘하기 어려운 정의당, 민중당, 녹색당 등 진보 정당에 표를 분산시키기보다는 현실 권력인 민주당 쪽으로 기울어졌다.

대통령제, 특히 위임 대통령제의 성격이 강한 한국에서는 승자 독식의 권력구조, 합의와 책임성의 부재, 국민 중 소수의 의사만 대표하는 불안정한 양당 체제가 유지되기 쉽다(최태욱 2014, 84-96). 2000년대 이후 신자유주의의 확대, 노동의 유연화와 고용 불안, 개인화, 젊은 여성들의 젠더 의식 확대 등의 변화는 이러한 기존 양당 구조와 시민사회 간의 괴리를 더 확대시켰다. 권위주의 냉전 시대의 민주/반민주 구도가 사회경제적 변화와 조응하지 못한 채 지속된다.

이번에 민주노동당, 진보신당, 정의당, 혹은 민중당 등 전통적인 노동운동 강세 지역인 마산·창원이나 울산지역에서도 정의당이나 민중당 현역 의원을 제치고 민주당, 미통당 후보가 당선되었기 때문에, 2000년 이후 형성된 진보 정치 세력의 기반은 크게 약화되었다. 2000년 전후 확대된 노동 정치의 약화로 대기업 제조업 노동자 중심의 조직노동 세력은 총선에서 거의 아무런 역할도 하지 못했다. 민주노동당이 10석을 차지했던 2004년 17대 총선은 노동자 계급의 응집성이 가장 컸던 시기다. 그러나 제조업 노동자의 급격한 감소와 노동 양극화는 그러한 응집의 기반을 허물었다. 그래서 이후 진보신당과 정의당 지지 기반은 점점 고학력 화이트 칼라로 변했다. 이번에 한국노총 출신 9명이 의회에 진출한 것은 의미 있으나, 이들은 노동자의 계급적 대표성을 갖고 노동 의제를 중심으로 유권자들에게 호소하지는 않았다.

문재인 정부 이후 여당인 민주당은 조세, 복지, 노동, 교육 등 갈등적 이슈를 꺼내는 것을 기피했다. 이번 선거에서도 연동형 비례대표제의 취지가 희석되고 석패율 제도 등의 도입도 무산되자 위성 정당이 급조되었

으며, 따라서 두 정당에서 공천한 비례대표의 조직된 시민사회의 대표성도 후퇴했다. 원래 비례대표제의 취지는 다양한 직업 단체의 대표는 물론, 여성, 노동자, 청년 등 소선거구제하에선 대표되기 어려운 집단의 정치 참여 확대를 증진한다(서현수 2020/4/12). 그런데 정당의 사회적 기반이 허약한 한국에서 비례대표 선출은 당원의 집합적 의지보다는 지도부의 선거 승리 목표에 종속되는 경향이 있다. 이번 선거에서도 민주당과 미통당 양당, 그리고 정의당의 비례대표 후보의 면면은 겉으로는 세대, 성, 직업 단체를 대표하고 있는데, 계급 계층적 대표성이 약한 것은 그렇다 치더라도 이들이 자신의 세대, 직업 세계를 대표할 수 있을지, 당의 정책 능력을 제고시킬 수 있을지는 의문이다.

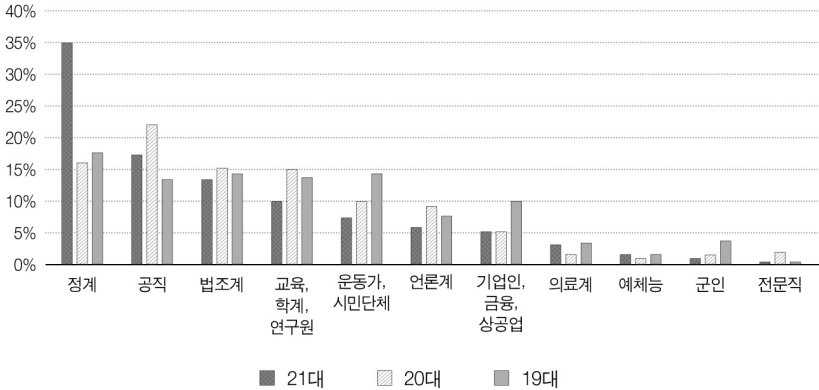
여당인 민주당의 경우 시민사회 출신들이 다수 발탁되었는데, 주로 환경, 여성, 경제, 과거사, 의료 등의 영역을 대표한다고 알려진 후보들을 영입하였다. 정의당에 영입된 비례 후보의 특징은 과거 총선에 비해 노동운동, 사회운동 등에 오랫동안 헌신한 사람보다는 여성 청년 후보가 선호되었으며, 오히려 지역사회나 당에서 오래 활동을 한 사람이 배제되었다(참여와혁신 2020/3/5). 민주당과 정의당의 경우 사회적 활동과 투쟁의 이력이 갖는 중요성은 축소되었다. 과거 총선에 비해 정치적 진출의 기반으로 서 ‘사회운동의 장(champ)’이 ‘제도 정치의 장’으로 이동하는 경향이 후퇴하고 개인적 성공 신화나 명망성이 주로 정치적 자산이 되었다. 결국 양당은 선거에 승리할 수 있는 인물들을 급조 발탁하였는데, 그것은 보수 반공주의 정치 지형 내에서 미디어와 교육이 만들어낸 한국인들의 선호에 부응하는 것이다.

즉 한국에서 교육은 중앙권력 장악 경쟁과 깊이 연관되어 있다(헨더슨 2013, 345). 서울대, 연세대, 고려대 출신은 언제나 국회의원의 40% 내외를 차지하는데, 이번 총선에도 그러했다. 학력 자본이 권력 장악의 자격증이 되는 사회에서 노동자나 농민 등 생산 대중의 힘이 정치적 자원으로 작용하기는 어렵다. 앞서 보았듯이 선거에서 ‘다른 권력의 장’인 사법부와 행정부 출신 엘리트들이 정치권으로 주로 이전하는 것, 극히 계급 편향적인 한국 정치의 대표성 문제는 사실 ‘사회적 장’에서의 지위 서열화, 경제적 하층의 배제를 반영하는 것이다. 한편 21대 총선 당선자들의 평균 재산은 21.8억 원으로 국민 평균 재산 4.3억 원의 5배에 달한다.¹⁵⁾ 극히 계급 편향적 정치 지형으로 구조화된 한국에서 학력과 부를 갖지 못한 사람이 지역구나 비례에서 공천될 가능성은 거의 없고, 무소속으로 출마해도 당선될 가능성은 거의 없다.

〈그림 4〉에서 19, 20, 21대 지역, 비례를 모두 포함한 국회의원의 전직 직업 분포를 보면 21대 국회에서는 그 전에 비해 시민단체 출신 비율이 축소되었다. 다른 직업군의 비율은 거의 비슷하다. 즉 농민이나 노동자 출신은 거의 찾아보기 어렵고 법조인, 공무원 등의 비중은 여전히 높다. 이들 법조인, 고위 공무원은 대체로 명문 대학 졸업과 사법, 행정고시 합격이라는 문화 자본을 갖고 있다. 그래서 한국에서 학벌 소유자, 고시 합격자들의 ‘사회적 공간(espace social)’은 부르디외(Bouedieu)가 말한 사법부, 행정부와 같은 권력의 장(champ du pourvior)인데 이들은 쉽게 제도권 정치

15) 경실련, “21대 국회의원 부동산 신고재산 분석결과.” <http://ccej.or.kr/61638>

〈그림 4〉 19, 20, 21대 국회의원 직업 분포



주: 19대, 20대는 SBS의 조사(https://news.sbs.co.kr/news/endPage.do?news_id=N1003523718), 21대는 이 분류 기준으로 KBS 선거조사를 기초로 필자가 작성.

자료: SBS 조사(19, 20대); KBS(제21대 국회의원 선거).

라는 사회적 거리가 가까운 인근의 ‘장’으로 이동할 수 있다(Bourdieu 1994, 53-57).

한국의 엘리트 독점 정치 구조는 국회 내 법조인(판사, 검사, 변호사) 출신 비율과 노동자 출신 의원 비율을 통해 가늠해 볼 수 있다. 20대 국회에서 법조인의 수는 46명이며, 21대 국회에서는 45명이다. 법조인은 전체 유권자의 0.1%에 미치지 못하나, 의석의 15% 정도를 차지한다. 150배 이상 과대 대표되고 있는 셈이다.¹⁶⁾ 21대 국회에서도 거의 비슷하다. 반면 블루칼라, 화이트칼라를 포함하여 노동자 출신 의원은 20대의 경우 9명, 21

16) https://news.sbs.co.kr/news/endPage.do?news_id=N1003523718; <https://www.news2day.co.kr/151550>

대의 경우 정의당의 3인을 포함하여 13명인데 주로 한국노총 출신들이다. 21대 총선에서 노조 출신들은 대체로 민주당의 간판으로 당선될 수 있었고, 노동 의제는 민주당의 헤게모니에 포섭되었다.¹⁷⁾ 유권자 중 넓은 의미의 임금 노동자에 속하는 사람은 경제활동 인구의 과반을 훨씬 넘을 것인데, 실제 국회에서 4% 정도를 차지한다고 본다면, 임금 노동자는 1/10 이하로 과소 대표되는 셈이다. 결국 이러한 의원이 되는 길이 극히 폐쇄된 구조에서 한국의 제도 정치는 국민들의 실제 직업, 계급 분포를 왜곡된 형태로 대표하고 있다.

이번에 연동형 비례대표제의 좌초는 한국 정당 정치의 대표성 강화, 그리고 약자와 소수자의 참여, 사회경제적 의제의 전면화라는 관점에서 더욱 부정적인 결과를 만들어냈다. 21대 총선 자체가 코로나19 재난에 대한 정부의 대처, 문재인 정부에 대한 지지와 비판 외의 사회경제적 의제가 거의 제출될 수 없었던 ‘정책 없는 선거’인 탓도 있다. 정의당이 이런 구도의 피해자이지만 정의당의 비례 후보 선택도 양당과 별 차별성을 보여주지 못했다. 정의당은 조국 장관 임명 동의 당론 등을 거치면서 민주당과 차별성을 보여주지 못했고, 비례 후보 선정에서 지역사회를 기반으로 활동한 사람들보다 인물 중심의 선거 전략에 기울어졌다(레디앙 2020/

17) 민주노총 간부 출신의 더불어민주당 후보도 눈에 띄게 나타났다. 김현정 전 사무금융노조 위원장, 서필상 전 사무금융노조 부위원장, 권택홍 전 대구지역일반노동조합 위원장, 이흥석 전 경남본부장, 조택상 전 현대제철노조 위원장 등 민주노총 간부 출신 후보가 선정된 지역구는 5개이고, 이 외 공천 신청을 한 이경훈 전 금속노조 현대자동차지부 지부장(울산 북구), 백순환 전 대우조선노조 위원장(경남 거제)까지 포함하면 더 많을 것이다.

5/15). 정의당은 2004년 민주노동당이 학교급식운동, 부유세 도입, 상가 임대차 문제와 신용불량자 문제, 장애인연금법 제정 등의 운동을 통해 국회에 입성했던 것과는 달리 이번 선거에서는 그러한 정책 의제를 제출하지 못했다(정경윤 2020).

물론 정의당이 이런 전략을 택한 이유는 사회적으로는 제조업 노동자의 축소, 비정규·청년·여성·서비스 노동자의 확대, 불안정 노동자층의 비중 확대와 관련되어 있다고 본다. 탈산업화와 제조업 노동자의 축소, 청년층의 프레카리아트화 이후 진보정치에 어떤 사회 세력의 기반을 뒤아하는가에 대한 정치적 애매함이 이런 결과로 나타났을 가능성이 크다.¹⁸⁾

그러나 이번 총선에서 나타난 민주/반민주, 양당 대립 구도가 고착할 가능성은 크지 않다. 대표되지 못하는 노동, 청년, 여성, 환경 세력은 민주당을 내키지 않지만 지지를 했을뿐더러 선거 승리가 문제인 대통령의 지도력에 의존했기 때문에 민주당의 지지 기반은 공고하지는 않다. 21대 국회에서 새롭게 연동형 비례제를 포함한 선거법 개정 시도가 진행될 수도 있다. 그러나 분단 70년 동안 유지되어온 민주/반민주의 정치적 대립 구도가 매우 강고하다는 사실은 다시 확인되었다. 지금과 같은 탈산업사회, 디지털화와 개인화, 노동의 서비스화가 진척된 국면에서 사회적 불평등은 심화되어도 그것이 사회정치적 계급 균열로 나타나지는 않고 있다. 그래서 한국 정당, 정당 체제의 정치적 대표성의 강화를 위한 논의는 다

18) “20년 전 민노당은 ‘일하는 사람들의 희망’을 말하고, 무상급식과 부자증세를 얘기했다. 그때의 시대정신이 지금도 있느냐”며 “우리 현장이 어디고 누구를 대변하는지 뼈아프게 성찰할 시점”이라는 청년당원의 지적이 그것을 드러낸다(경향신문 2020/4/28).

시 시작되어야 할 것이다.

4. 한국에서 정치와 사회의 연결: 시민사회, 정당과 한국의 선거정치

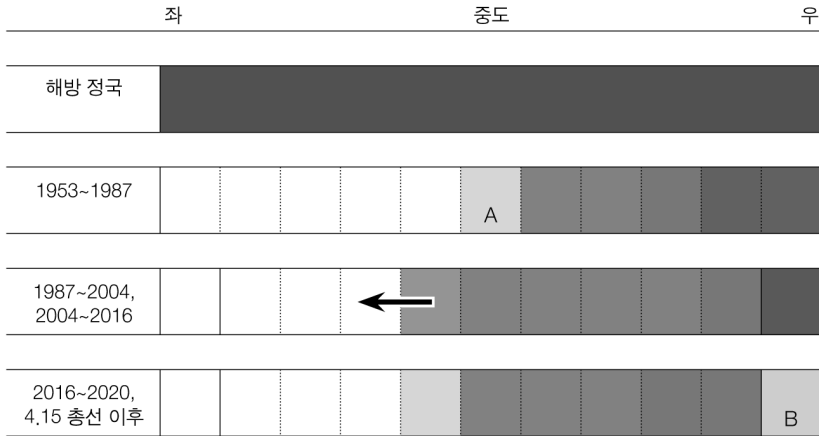
1) 정치적 스펙트럼의 변화

냉전, 전쟁, 분단은 한국의 정치적 지형(political terrain, political landscape) 중 오른쪽만 남게 만들었다. 즉 이념형으로 제도 정치권 내의 정치적 이념적 지형이 극좌에서 극우까지의 스펙트럼이 있다고 한다면, <그림 5>에서 볼 수 있듯이 한국에서는 한국전쟁 이후 그 왼쪽의 반, 즉 중도좌파와 중도 좌파 혹은 좌파 민족주의가 사라졌다. 애초 좌파에서 사회민주주의, 즉 온건 좌파로 전향한 조봉암의 사형이 그것을 웅변적으로 보여준다. 그래서 전후 한국에서는 강경 우파와 자유주의 우파가 정치 지형을 채웠다. 온건 좌파나 중도좌파 민족주의조차 한국 제도 정치 지형에서 생존이 불가능했다.¹⁹⁾

그래서 <그림 5>의 A, 즉 중도 정도로 분류될 수 있는 정치 정책노선이

19) 한국전쟁 이후 역대 모든 여야 정당이 포괄 정당적 성격을 가졌기 때문에 해방 정국에 비해서는 열린 이념 지향을 가졌다. 물론 정책 이슈를 둘러싼 선거나 정치교육이 거의 부재한 한국에서 유권자들의 이념, 정책 지향이 <그림 5>의 막대 어느 한 자리에 정착해 있지는 않으며, 선거에서 후보에 대한 호감/비호감이 정책 판단을 압도하는 경향이 있기 때문에, 위의 그림은 이념형적 설정이고 매우 유동적이다.

〈그림 5〉 한국 제도정치의 이념적 스펙트럼



전체 스펙트럼에서 가장 왼쪽에 위치하게 되어 좌, 심지어는 극좌로까지 지목되었다.²⁰⁾ 1970년대 후반 이후 1980년 광주민주화운동을 거치면서 자생적 좌파 세력이 형성되었다. 반미 통일 민족주의 경향과 온건 좌파 세력의 등장이 사회운동 진영에 영향력을 행사했다. 그래서 1987년 대선에서 민중 후보의 등장을 계기로 이후 총선에서 민중, 계급 후보가 출마하고, 민주노동당이 10석의 의석을 획득하는 등 정치 지형이 약간 왼쪽으로 확장되었다.

2004년 총선에서 민주노동당의 10석 획득이 당시 열린우리당의 압승

20) 미국의 극우정치인들도 이런 경향이 있지만, 노무현 문재인 정부를 좌파 정부라고 공격하는 극우파의 논리를 여전히 한국의 보수 언론에서 주로 구사한다.

과 동시에 진행된 사실은 한국에서 진보/보수는 정치적 민주화, 민주/반민주 구도와 연동되어 있고, 자유민주주의와 온건 좌파는 대체로는 같은 운명체로 존재해 왔다는 점을 말해준다. 그러나 이번 총선에서 민주당의 압승에도 불구하고 정의당 등 진보 정당의 의석이 늘어나지 않고 조세, 복지 등 계급적 이슈가 제기되지 않음으로써, 1987년 이후 만들어진 이데올로기 정책 스펙트럼의 폭이 더 왼쪽으로 확장되지는 못했다.

이명박·박근혜 정부의 신권위주적 지배 질서는 정치 이념의 스펙트럼을 1987년 이전으로 역전시키지는 않았으나 우익의 힘을 더 강화하였다. 그러나 이 기간 우경화와 사회 양극화에 비판적인 진보 세력도 형성되었다. 2011년 서울시장 보궐선거를 전후하여 이명박 정부의 개발주의가 가져온 양극화에 불만을 느낀 20, 30대를 중심으로 성장보다 분배를 중시하는 사회적 흐름이 감지되었다(한귀영 2011). 20대, 21대 총선을 거치면서 극우 반공주의 정치인들이 대거 퇴장해 <그림 5>에서 B의 부분, 즉 냉전 보수가 약화된 양상을 드러냈다. 그러나 문재인 정부와 민주당도 더 진보적 정책을 제시하지는 않았다. 그래서 이번 총선을 거쳐 민주당과 미통당의 이념적 거리 혹은 정책적 차이는 더 좁혀졌다.

지난 이명박 박근혜 정부 등장에서 볼 수 있듯이 경제가 위기에 처하고 대중들의 삶의 조건이 악화되면 유사 파시즘이나 신권위주의가 등장할 수 있다. 이 두 정권은 공안기구와 사법부, 검찰, 관료 집단 등 '선출되지 않은 국가 자원'을 최대한 동원했다는 점에서는 과거 권위주의와 연속성에 있지만, 복음주의 기독교와 같은 사회적 권력 자원을 동원하였으며, '법인기업'으로 대변되는 기업의 지배, 혹은 재벌과 사기업의 사회정치적

지배를 훨씬 강화했다는 점에서 일종의 ‘전도된 전체주의’의 양상을 지녔다(월린 2013). 그런데 총선 이후 냉전 보수의 정치적 영향력이 약화된 현재에도 한국에서 ‘전도된 전체주의’는 완전히 과거의 일이라고 단언하기 어렵다. 현재 미통당을 지지한 30% 정도의 한국인들은 경제적 이익만 보장되면 권위주의, 심지어 강력한 국가통제나 유사 파시즘을 지지할 가능성이 있다. 70대 이상의 냉전적 사고를 가진 사람들, 전근대적 권위주의 의식을 가진 영남의 장년층, 복음주의 기독교인, 고학력 전문직 엘리트 집단, 자영업자들, 그리고 주가 상승과 아파트 투자를 통해 부를 추구하는 데 익숙해진 중상층이 여기에 해당될 것이다.

이번 21대 국회에서 이념적 스펙트럼이 왼쪽으로 확장되지 않았고, 오히려 시민운동 출신자 수는 축소되었으며, 지역구에서 43%에 달하는 유권자의 표가 버려졌기 때문에 대표되지 못하는 대중들의 ‘직접 행동’은 계속될 가능성이 크다. 특히 정치적 대표체를 갖지 못한 민주노총 세력, 전교조 등은 이 정부나 민주당에 등을 돌릴 수도 있다. 무정형의 시민사회는 정치 밖에서 떠돌면서 제도 정치를 불안하게 할 가능성이 크다.

2) 국가, 정치사회, 시민사회

앞의 <그림 3>처럼 이번 총선에서 민주/반민주 구도의 강화로 정치사회의 시민사회의 대표성은 오히려 후퇴했다. 앞의 <그림 4>에서 보았듯이 정치사회는 심각할 정도로 고학력, 전문직 상류층이 독점한다. <그림 5>처럼 한국은 이념적, 정책적으로는 거의 비슷한 두 정당이 독점하는

체제가 오랫동안 유지되어 왔다. 신생 정당의 등장을 어렵게 만드는 정당 법과 선거 활동의 폭과 시간은 매우 강하게 제약하는 선거법, 그리고 소선거구제도는 모두 진보 세력의 정치적 진출을 어렵게 만든다. 1987년 이후 소선거구는 지역주의와 결합되었다. 그래서 특정 지역에는 특정 정당의 후보만 당선되는 현상이 발생했다. 영·호남 양 지역에서 이념과 정책, 인물 등의 변수는 거의 작동할 수가 없게 되었다.

1945년 이후 세계적인 반공 질서의 틀 내에서 사실상 전쟁 상태에서 국가 형성 과정을 거쳤던 한국은 한국전쟁을 거친 후 위로부터 만들어진 국가가 시민사회와 거의 절연된 채 존재했고, 정당 체제 즉 정치사회는 시민사회를 대표하지 못했다(손호철 1999, 264). 정당 간의 경쟁과 대립은 시민사회의 균열을 반영하지 않거나 간접적으로만 반영했다. 전쟁 전후 국가 폭력에 의한 피해와 공포, 가까이는 1997년 외환위기 이후 만들어진 승자 독식, 경제적 약자들만 경쟁으로 내모는 한국의 정치경제 시스템은 지역 단위 연대와 부조의 체계를 철저하게 파괴했다. 전쟁, 군사정권, 억압과 폭력은 지역 사회조직, 지방분권, 지방정치의 싹을 잘랐고, 모든 사회구성원을 중앙정치만 바라보면서 정치권과 관료 집단의 권위에 일방적으로 복종하되, 가족의 생존과 출세만을 추구하도록 유도되었다. 권력과 법에 대한 불신, 불공정한 경쟁은 사회적 연대를 해체하고, 각자의 방식으로 생존과 지위 상승의 길을 가도록 유도하였다. 정치는 사회적 요구를 집합적으로 대표할 수 없었고, 시민사회는 저발전되어 있었으며, 법과 언론은 편파적이어서 약자가 의탁할 수 있는 사회적 방어막이 없었다.

분단국가 수립과 한국전쟁은 시민사회가 아닌 ‘국가’가 위로부터 정당

을 조직하게 만들었고,²¹⁾ 정당 체제, 즉 정치사회는 국가의 일부가 되었으며, 시민사회 내의 자생적 조직화나 집합적 이익의 표출은 오직 국가(관료)에게 직접 연결되도록 제한되었으며, 원자화된 가족은 정치사회, 시민사회의 매개 없이 곧바로 국가와 연결되었다. 한국의 60대 이상의 기본적인 정신세계와 관계망은 가족, 친족, 학연, 지연의 세계다. 가족을 원형으로 다른 관계망이 동심원처럼 형성되어 있다. 교회가 자생적 시민사회가 탄압, 해체된 공간 위에 거의 유일한 사회조직의 역할을 해왔지만 (Kim Dong-Choon 2017), 대표적 시민사회인 한국 교회는 대체로 지역사회와 절연되어 있으며 시민사회 조직으로서 역할을 하지 못한다.

그래서 한국에서의 거대 양당은 조직된 시민사회의 일부 혹은 그것과 연결되지 않고, 과거 여당은 국정원 등 공안 기구나 관료 조직을 동원하는 사실상의 국가 정당의 성격을 갖고 있었으며, 과거 야당은 대중들의 비판과 불만을 반사적으로 표출하는 기능을 하는 여야 대립 구도가 민주화 이후 유지되었다. 이 경우 여야 두 정당 체제는 서구의 양당제와는 거리가 멀다. 한국에서도 일본식 1.5 정당 체제가 고착화되지 않을까 하는 우려도 있었으나 한국은 그러한 길로 가지는 않았다.²²⁾

한국은 4·19 혁명, 5·18 민주화운동, 6월 항쟁, 그리고 두 번의 촛불 시

21) 한국은 전쟁 중에 형성되었고, 전쟁은 만성적으로 정치를 구조화하였다(Tilly 1986; 김동춘 2013)

22) 국가주의 전통을 가진 일본은 내각제를 유지하고 있지만 여전히 관료가 선출된 정치가 우위에 있는 관료정치의 성격을 갖고 있다. 이것은 진정한 야당과 비판이 없는 1.5 정당 체제의 정치 구조다.

위를 거쳐 한국식 부르주와 민주주의 ‘혁명’을 거쳤다. 이러한 항쟁 이후에는 선거를 거친 다음 선출된 대통령에게 저항 운동의 요구가 위임되었다. 그래서 정당보다는 대통령이 ‘수동 혁명(passive revolution)’의 중심적인 역할을 했다.²³⁾ 사회운동은 정당 정치보다는 대통령을 통해 대표되었다. 즉 분단, 냉전은 시민사회를 완전히 해체했으며, 선거는 극히 제한적인 방식으로 시민적 요구가 정치사회적 변화를 추동하는 거의 유일한 통로였다. 그러나 과연 대중 저항을 거쳐 탄생한 한국의 선출 권력, 즉 대통령과 “국회는 과연 국가를 완전히 장악했는가?”²⁴⁾ 한국에서 선출 권력은 대체로 관료들에게 포획, 제압당해 왔다. 관료 특히 경제 부처 관료와 법무부 등 행정 부서는 입법 과정에서 국회의원을 압도한다. 한국도 일본처럼 관료 정치의 양상을 보여주는 점이 있지만 민주화운동을 거치지 않은 일본에 비해 정치적 역동성은 매우 강하다.

대통령제하의 정치적 불안정과 정권 말기의 국정 장악력과 지지를 하락, 정당과 정부를 통해 해결될 수 없는 시민사회의 수많은 요구나 불만은 때때로 폭발적인 방식으로 분출하였다. 4·19혁명, 1980년 민주화의 봄, 1987년 6월 항쟁이 그런 것이었다. 한국 시민사회의 무정형성과 탈계급성, 제도권 정당의 시민적 사회적 대표성 결여로 사회적 약자들과 소수

23) 대만은 정당 기반의 권위주의 체제의 전통이 있어서 독자적 사회운동이 드물지만, 한국은 개인 독재의 전통이 강하기 때문에 정당보다는 사회운동을 통한 정치 변동이 더 일상화되었다(Lee 2014).

24) 1945년 이전 전시형사특별법안 위원회에서 마타무라 타케오(三田村武夫) 의원의 발언(마루야마 마사오 1999, 120).

자들은 의사소통과 요구 표출의 합헌적 채널이 없어, 시위, 점거, 철담 농성 등과 같은 분산 고립적이고 극한적인 정치적 호소 등 비인습적(unconventional) 정치 행동에 호소하거나 압박을 하는 행동밖에 할 수 없다(최태욱 2014, 106). 물론 한국 정치 변화의 유동성과 역동성도 이런 조건과 다른 측면이다. 그러나 시위가 정치를 대신할 수는 없다.

대통령제하에서 대통령은 선거로 교체되어도 집권의 기반이 되는 정당은 약화될지언정 해산되지 않는다. 1990년 이후 민자당에서 오늘의 미통당으로 수없이 명칭이 변경된 보수 주류 세력의 역사가 보여주듯이 비토당한 국가 정당인 이들은 위기에 처하면 당명을 바꾸어 부활한다. 기성 양대 정당의 문턱이 너무나 높기 때문에 이들은 어떤 형태로든 존속한다. 시민의 정치 참여의 수준은 매우 낮고 정당의 사회적 기반은 매우 약하고 일상 정치, 풀뿌리 정치는 거의 없고, 아래로부터의 지역구 후보를 선출하기 어렵다. 김대중 정부에서 지구당 제도를 폐지하여 중앙당의 지배는 더 강화되어 이제 지역과 정치는 더 심각하게 분리되었다.

제도 정치의 변화로 연결되지는 않지만, 2000년대 이후 미디어와 인터넷의 영향, 소비주의, 그리고 개인주의와 맞물려 이념과는 무관한 시민정치의 영역이 형성되었다. 앞에서 언급한 것처럼 사회운동 조직 노동 등 조직과 무관한 온라인 팬클럽으로서 정치 집단이 만들어지기 시작했다. 이들은 이념적이기보다는 정서적이며, 여성과 청년들이 그 주역이다. 이들은 기존의 좌우 이념의 스펙트럼 밖에 존재한다. 아직 이들은 정당 형태로 등장하지는 않았지만 두 번의 촛불 시위를 통해 가시화하였고, 기존 동원과는 다른 문법으로 동원되며, 문재인 대통령을 강하게 지지하는 중

요한 정치적 동력으로 자신의 존재를 과시한다. 이들은 ‘새롭게 출현한 주권자’이며, 이번 총선에서 이들의 힘이 작용했을 것이다.²⁵⁾

국가 형성기 이후 민주화 시기까지 국가와 시민사회의 괴리, 정치사회와 시민사회의 괴리가 분단 전쟁 등 외적 환경에 의해 주어진 것이었다면, 1990년대 이후 정치사회와 시민사회의 괴리는 신자유주의 질서 속에서의 시민사회의 파편화 등 시민사회 내부의 변화와도 연관되어 있을 것이다.

5. 코로나19 이후 한국은 어떤 복지국가로 나아갈 수 있을까?

신자유주의, 경쟁 사회는 인간관계를 파괴하고 파편화한다. 사회정책의 기초가 없이 경제성장이 고용과 복지까지 보장해주었던 동아시아의 성장주의 모델은 더 이상 지탱될 수 없다. 한국에서 복지 개혁을 주장하는 사람들의 사회 정책 논의는 대체로 유럽 국가를 이상으로 하고 있어서 어떻게 하면 한국이 이들 국가처럼 될 수 있을까 전제를 하는 경향이 있었다. 그러나 이번 코로나 재난 대처 과정에서 이들 나라의 공공의료의 문제점을 포함한 사회안전망의 문제점도 확연하게 드러났다. 특히 동아시아나 한국은 국가의 역할이 매우 크고 정당의 대표성이 약하며, 시민사

25) 팬덤 정치의 표현이다. ‘조국 수호’를 외친 지난 해 서초동의 검찰 개혁 요구 시위에서 이들은 자신의 모습을 드러냈다. 이에 대해서는 박구용(2018) 참조.

회 내의 계급적 균열이 취약하기 때문에, 북유럽의 사례가 참고가 될 수는 있을지언정 모델이 되기는 어렵다.²⁶⁾

코로나 방역의 성공은 한국의 공공의료 체계나 사회안전망에 결함이 있음에도 ‘불구하고’ 얻어낸 성과라는 점이 중요하다. 또다시 올지도 모르는 새로운 코로나 변종 바이러스 창궐은 물론 이미 코앞에 닥쳐온 심각한 기후 위기, 그리고 당장의 대량 실업 사태나 자영업자 몰락의 위기에 대처할 안전망은 극히 취약하다. 아직 복지국가의 초입에 선 한국에게, 탈세계화, 탈신자유주의, 그리고 포스트 코로나, 기후 위기 시대의 국가 모델과 산업 정책 수립의 압박은 엄청하다. 당장은 이미 악화될 대로 악화된 자산 소득 불평등과 경제 양극화를 넘어서야 할 과제가 있다.

현재의 한국은 시민과 노동자들이 진정한 주권자로서 국가나 기업, 지역사회의 운영에 참여할 수 있는 새로운 한국형 복지체제와 민주적 공공성의 비전을 세울 필요가 있다. 사회안전망 확대 논의는 본격화되어야 한다. 전 국민 고용보험, 의료보험의 보장성 확대, 실업보험의 대체율 확대, 상병수당의 확대 등도 시급하다. 4·15 총선에서 승리한 문재인 정부와 민주당이 지금 사회적 타협을 유도하고, 그러한 기반에 기초하여 산업 정책만이 아닌 개혁 정책을 추진할 수 있을까?

문재인 정부와 민주당은 그 어느 때보다도 강력한 정치 자본을 획득한 상태인데, 과연 이 정부나 정당은 한국의 국가의 목표와 지향을 어떻게

26) 김연명 등 다수의 사회복지학자들은 지금까지의 조건과 경로를 보았을 때 한국은 남유럽형 복지체제로 갈 가능성이 크다고 말한다.

설정할까? 코로나 재난에 대한 성공적 대처로 한국의 국가 위상도 높아졌고, 세계 최강 미국은 물론, 복지 선진국으로 알려진 서유럽 국가들의 허점도 여지없이 드러난 이 시점에 한국은 이제 따라 배울 선진국의 모델을 잃었다. 당장은 ‘한국판 뉴딜’ 제안에서 나온 것처럼 긴급 구조, 경제회복을 앞세울 것이고 그린 뉴딜의 전망도 포함하고 있으나, 한편 지금 진행 중인 코로나 재난은 그동안 지식인들이나 일부 사회운동가들이 주장해 왔던 일시적이기는 하나 전 국민 기본소득 제공, 지역화폐 등이 별다른 반발 없이 시행되는 계기를 만들었고, 그 전 같으면 심각한 반론에 부딪혔을 전 국민 고용보험 도입과 같은 의제를 대통령의 입으로 말하게 만들었다.

그러나 문재인 대통령이 발표한 한국판 뉴딜의 구상은 박근혜 정부 이후 기획재정부가 주장해 왔던 새로운 성장 동력을 확보하자는 정책에 가깝다. 코로나19로 갑자기 다시 거론된 원격 의료와 원격 교육 등 비대면 산업을 비롯해 데이터, AI, 미래차 등 규제 집중 산업에 대한 과감한 규제 혁파, SOC 디지털화를 추진한다고 밝혔다.²⁷⁾ 그런데 ‘한국판 뉴딜’의 청사진에는 20세기 뉴딜의 정신 중 구제(relief), 회복(recovery)은 있으나 개혁은 주로 기업의 민원을 들어주는 규제 완화 등의 내용만 있지, 자본의 양보와 노동자의 시민권 인정 등의 내용은 찾기 어렵다.

지금까지 범진보 진영을 주도했던 민주당, 즉 개혁 자유주의 세력은 정

27) 홍남기 부총리도 ‘10대 산업 분야에 대한 추가적 규제 혁파에 가속도를 낼 것’이라고 강조했다.

치, 인권, 남북관계 등에서는 매우 개혁적인 태도를 취해왔으나 재벌 개혁 노동, 부동산 등 사회경제적인 이슈에는 보수 세력과 별다른 차별성을 보여주지 않았다. 집권 민주당이 과거에 복지, 사회안전망 확보 등 정책 이슈에 장차 어떻게 대처할지는 과거 다수당이었던 열린우리당의 경험 이 반면교사가 될 수 있을 것이다. 당시 참여정부와 열린우리당의 복지정책은 국민의정부가 초석을 놓은 복지제도의 점진적 확대, 보완에 있었다. 그러나 실제로는 사회경제적 양극화는 더 확대되었고, 재정분권화 전략은 오히려 약자의 복지 혜택이 줄어드는 결과를 가져왔으며, 정권 말기의 비전 2030에 제시된 사회투자국가론은 주장에 그쳤다. 당내 시장주의자들과 관료들의 시장 노선에 밀려 친복지 정당으로서 성격을 상실했다(강병익 2009, 140).

그 동안 민주당의 정책적 이념적 한계나 공백을 진보 정당들이 메워왔는데, 이번에 정의당이 비례에서 10% 정도의 지지를 얻었음에도 불구하고 의석에서는 거의 제자리에 머물고 말았기 때문에 제도 정치 영역에서 사회경제적 개혁 이슈를 전면적으로 제기할 정치적 주체는 더 약화되었다. 그래서 헌법 개정, 선거제도나 정치체제의 개편을 통해 정치적 대표성을 강화하고 민주주의를 실질화하는 문제는 복지 개혁을 위해서도 가장 중요한 과제로 등장했다. 민주노총은 사회경제 정책 일반 및 사회복지 의제에는 무관심한 편이고, 정의당 역시 산업 노동 의제에서 멀어졌기 때문에 민주당의 정치적 선택이 더 중요해졌다.

단순다수제에 비해 비례대표제는 복지국가 수립과 깊은 상관성이 있다. 대통령제와 단순다수제는 정치 세력, 시민사회를 침예하게 분할하고

제로섬의 게임으로 돌입하여 합의의 정치를 어렵게 만들기 때문이다(강병익 2009; 최태욱 2014). 대통령제는 이번 코로나 위기와 같은 상황에 대처하는 데는 효과적인 제도일지 모르지만 사회적 안전망 수립을 위해서는 여야의 정치적 타협, 사회적 합의가 매우 중요하고 그것을 위해서는 현재와 같은 승자 독식의 선거제도는 반드시 개혁해야 한다. 독일식 연동형 비례대표제가 최선의 제도라고 볼 수는 없지만, 단순다수제의 틀 속에서 치러진 이번 선거로 진보 정당의 원내 교섭단체 좌절과 사회적 약자들의 대표성 후퇴로 사회적 합의의 길은 더 멀어졌다.

한편 진행 중인 미·중 간의 패권 구도 격화는 한국 정부의 선택 폭을 크게 제한할 것이다. 한국은 양자 간에 줄다리기 외교를 할 수밖에 없다. 남북한 대화와 평화 체제 수립은 한국 정부의 입지를 넓혀놓을 것이고, 경제 활성화에도 도움이 될 것이다. 특히 분단을 전제로 한 남한만의 복지국가 건설은 거의 불가능하다(전병유 2009, 106)는 점을 염두에 두어야 한다.

6. 맺음말

지금까지 한국은 ‘장기 민주화운동’의 과정 속에 있었다고 볼 수 있고, 촛불 시위의 연장인 이번 4·15 총선은 바로 장기 민주화운동의 아마도 거의 종착점이라 볼 수 있을 것이다. 민주/반민주의 구도, 카리스마적 리더의 시대는 이제 지나갔다. 영호남 지역주의가 여전히 정치 구도의 강력한 균열 축으로 남아 있으나 그 영향은 갈수록 약화되고 대구·경북만 섬처럼

남게 되었고 호남 지역주의와 맞물려 있다.

이번 총선으로 1987년 민주화 이후에도 냉전 보수가 여전히 정치적 주류로서 남아 있던 지난 30년의 역사가 일단 종지부를 찍었다. 현재 미통당의 김종인 비대위원장이 추진하고 있는 것처럼 그동안의 민주화의 성과를 인정하고, 대북, 대미관계에서 냉전적 인식을 청산한 합리적 세력이 보수의 주류가 된다면 이제 한국 정치의 경쟁 구도는 달라질 수도 있다. 그 경우 사회경제 정책에서 미통당과 많은 부분이 겹쳐 있는 현재의 민주당의 입지는 흔들리게 된다. 그 공백을 메울 수 있는 새로운 정치 세력의 성장이 시급하다.

한국에서 국가와 시민사회의 분리, 정당이 시민사회를 대표하지 못하는 현실은 매우 구조적인 것이다. 그러나 노동운동, 시민사회 운동, 이념적 대립과 균열을 바탕으로 구축된 서유럽의 정당 역시 신자유주의 질서가 강화된 이후 정체성이 흔들리고, 사민당 혹은 노동자 정당의 중도화 경향과 정치적 소외층의 이탈, 정당의 대표성 약화 현상이 지속되고 있다. 중도우, 중도좌의 거대 정당 중심에서 각각 좌우 양측의 세력이 떨어져 나가는 양상이 나타났다. 정보통신기술의 발달, SNS 등을 통한 소통의 강화로 기존 정당 정체성 대신에 새로운 네트워크가 급속히 구축되거나 넷 우익, 넷 좌익 세력이 형성되는 ‘포스트’ 민주주의 현상이 나타났다. 한국의 정치개혁은 이러한 동시대 세계변화의 국면 위에서 시작되어야 할 것이다.

2002년 촛불 시위, 노사모, 미투 운동, 팬덤 정치 현상, 정당 정치에 대한 회의 등을 보면 압축 성장을 겪은 후발 자본주의 국가 한국에서는 노

동자 정체성과 계급 균열, 그것에 기초한 정당-노조의 연계 구도가 형성되기도 전에, 이런 대중 정치 참여, ‘포스트 민주주의’의 양상이 나타났다. 정당의 사회적 기반이 애초부터 약했기 때문에 문재인 대통령 지지 세력에서도 팬덤이 정당을 압도하였다. 노무현 대통령의 비극적 죽음을 목격한 애도의 공동체가 정당보다 더 강한 결속력을 갖고 있다. 그러나 조직된 사회 세력, 정당의 지역적 사회적 대표성이 이렇게 취약한 상태에서는 팬덤은 정당을 대신하기는 어렵고, 문재인 정부나 민주당이 사회경제적 개혁을 추진하라고 압박하는 주체의 역할을 하기 어렵다.

4·15 총선 결과 다수의 국민들은 개혁 자유주의 세력인 민주당에게 큰 무기를 안겨주었다. 코로나19 방역 성공으로 문재인 대통령의 지도력은 큰 찬사를 받았고, 한국의 국제적 위상도 크게 높아졌다. 미국과 유럽의 위상은 형편없이 추락한 상태이고 탈세계화, 탈신자유주의 흐름도 나타난다. 격화된 미·중 대립으로 한국의 국제정치적 입지가 여전히 곤란한 점이 있고, 대북 관계에서 여전히 주도성을 갖지 못하지만, 코로나19 국면에서 국제 사회에서 한국의 입지와 역할은 더 커졌다. 문재인 정부와 민주당은 총선에서 얻은 정치 자본을 기반으로 한국형 복지국가의 제도적 장치들을 마련하고, 한국사회를 이끌어갈 수 있는 새 정치 세력이 등장할 수 있는 길을 만들어주어야 할 시대적 과제를 안고 있다.

참고문헌

- 강명세. 2012. “정치적 대표성의 위기와 한국의 회고적 투표.” 서강대학교 국제한국학 선도센터 외. 2012년 제18대 대선 공동학술대회. <18대 대통령선거의 쟁점과 과제>.
- 강병익. 2009. “정당체제와 복지정치.” 『기억과 전망』. 20호. 109-144.
- 강원택. 2013. “한국 선거에서의 계급배반투표와 사회계층.” 『한국정당학회보』. 12(3). 5-28.
- 강원택·박원호·김석호. 2019. 『한국정치의 재편성과 2017년 대통령선거 분석』. 나남.
- 공공의창. 2019. 『한국인의 생각』. 푸른나무.
- 구자혁. 2014. “한국 정치적 현대성의 젠더화된 구조와 가내성(家內性)의 정치적 부상: 새로운 ‘시민정치’의 발생적 구조와 본성에 관한 시론(試論).” 『한국사회학』. 48(4). 127-178.
- 김동춘. 2011. “냉전, 반공주의 질서와 한국의 전쟁정치 — 국가폭력의 행사와 법치의 한계.” 『경제와 사회』. 2011년 봄. 333-366.
- _____. 2013. 『전쟁정치: 한국정치의 메카니즘과 국가폭력』. 도서출판 길.
- _____. 2016/4/14. “국민은 소리를 질렀다… 박근혜 정권 못 보겠다: 20대 총선과 한국사회의 진로.” 『프레시안』.
- _____. 2018. “선출되지 않은 권력 — 한국의 지배질서와 민주주의.” 『황해문화』. 99. 14-30.
- 다른백년·성공회대 민주주의연구소. 2016. “제20대(4.13) 총선 여론조사 결과보고서.”
- 류재성. 2019. “정당분열 및 유권자 분화.” 강원택·박원호·김석호. 『한국정치의 재편성과 2017년 대통령선거 분석』. 나남.
- 마루야마 마사오. 1999. 『현대정치의 사상과 행동』. 김석근 옮김. 한길사.
- 박구용. 2018. 『문과, 새로운 주권자의 이상한 출현』. 메디치 미디어.
- 서현수. 2020/4/12. “비례대표제는 죄가 없다.” 『한겨레21』. 1308호.
- 손낙구. 2010. 『대한민국 정치사회지도: 집약본』. 후마니타스.
- 손호철. 1999. 『신자유주의 시대의 한국정치』. 푸른 숲.
- 오세제. 2016. “20대 총선을 말한다.” <http://m.ecumenian.com/news/articleView.html?idxno=13777>
- 월린, 셸던. 2013. 『이것을 민주주의라 말할 수 있을까?』. 우석영 옮김. 후마니타스.

윤광일. “완전한 균열로서 지역균열.” 강원택·박원호·김석호. 2019. 『한국정치의 재편성과 2017년 대통령선거 분석』. 나남.

이용마. 2014. “2000년 이후 한국사회 계층균열 구조의 등장.” 『한국정치학회보』. 48(4). 249-270.

전병유·신진욱. 2014. “저소득층일수록 보수정당을 지지하는가?: 한국사회에서 계층별 정당지지와 정책태도.” 한국사회과학연구소. 『동향과 전망』. 통권91호. 9-51.

전병유. 2009. “신자유주의와 사회적 양극화.” 최태욱 엮음. 『자유주의 대안론 — 신자유주의 혹은 시장만능주의 넘어서기』. 창비. 99-119.

정경윤. 2020. 『민주노동연구원 이슈페이퍼: 코로나19와 4·15총선』.

참여연대. “21대 총선, 유권자의 표는 얼마나 버려졌나?”(<http://www.peoplepower21.org/Politics/1707157>)

최태욱. 2014. 『한국형 합의제 민주주의를 말하다: 시장의 우위에 서는 정치를 위하여』. 책세상.

한귀영. 2011. “한국정치의 지각변동, 시작되고 있나?” 성공회대학교 민주주의 포럼 발표문.

헨더슨, 그레고리. 2013. 『소용돌이의 한국정치』. 이종삼·박행웅 공역. 한울.

Bourdieu, pierre. 1994. *Raisons Pratiques: Sur la theorie de l'action*, Editions du Seuil.

Heanry, Michel T. 2013. “Elections and Social Movements.” *The Wiley-Blackwell Encyclopedia of Social and Political Movements*. January 2013. 1-4.

Kim, Dong-Choon. 2017. “A Permitted Haven in a Heartless World: Colleges and Churches in South Korea in the 1950s.” *Journal of American-East Asian Relations*. 24. 209-232.

LEE, YOONKYUNG. 2014. “Diverging Patterns of Democratic Representation in Korea and Taiwan- Political Parties and Social Movements.” *Asian Survey*. Vol,54, No.3 (May/June 2014). 419-444.

Tilly, Charles. 1986. “War Making and State Making as Organized Crime.” in Peter Evans, Dietrich Rueschemeyer, and Theda Skocpol eds. *Bringing The State Back In*. Cambridge: Cambridge University Press. 169-187.

KBS. “스윙보터’ 50대 … ‘이남자’의 선택은?” <https://news.kbs.co.kr/news/view.do?ncd=4427505>

경향신문. 2012/4/16. “19대 총선, 계급투표 성향 뚜렷 — 부유층 결집은 더 심화.”

_____. 2020/4/17. “4·15 총선이 남긴 것 재현된 영호남 의석 풀림, ‘낯은 지역주의’와는 달랐다.”

데일리한국. 2020/4/22. “강남 타워팰리스, 미래통합당 ‘압도적’ 지지 … 득표율 88%.”

동아일보. 2020/4/17. “한국당 33.84% vs 시민당 33.35%. 지역구와는 또 달랐던 정당투표 표심.”

레디앙. 2020/5/15. “올바른 총선평가와 정의당 혁신을 고민하며.”

시사인 2020/5/4. “보수는 왜 민주당 지지로 전향했나?”

연합뉴스. 2017/4/27. “투표율도 부익부 빈익빈 … 투표 외면하는 저소득층.”

참여와혁신. 2020/3/5. “본격 총선레이스, 거대 양당 노동계 후보는?”

한겨레21. 2016/4/18. “4.13 총선, 표심의 정체.”

한겨레신문. 2020/4/17. “지역주의 회귀? 영남 민주당 득표율은 올랐다.”

한국경제. 2020/4/16. “‘호남 vs 영남’ ‘강북 vs 강남’ … 이번 총선 지역주의 더 강해졌다.”