

# 바른미래연구원 이슈리포트

Vol.42 2020년 2월 19일  
www.brmrins.or.kr

## (D-57) 21대 총선 판도 예상

김효태 연구위원  
cyberteamzang@gmail.com

\*이 글은 필자의 개인 의견이며, 바른미래연구원의 공식 입장과 다를 수 있음

### 1. 21대 총선은 문재인 정권의 중간평가 선거

#### (1) 만2년이면 정권의 평가를 위한 시간은 충분

미국의 선거제도는 '대선 2년 후 중간선거 그리고 2년 후 대선'이라는 패턴을 통해 대선에서 승리한 정부에 대해 2년 단위로 평가하는 시스템이다. 이는 정부에 대한 1차 평가가 2년이면 충분하다는 것을 100년 이상의 시기를 통해 입증해왔고 자리 잡았음을 보여주는 것이다.

한국 대통령 임기는 5년이므로 총선으로 중간평가를 할 수 없는 경우가 발생하지만, 총선과 2년 단위로 엇갈려 진행되는 지방선거로 보완하여 대통령(정부)에 대한 중간평가가 이루어지고 있다고 할 수 있다.

#### (2) 한국의 정치 환경에서도 만2년이 지나면 정권에 대한 평가

우리나라에서도 문민정부(1993년) 이후부터 대통령 임기 만2년 후에 진행되는 선거는 모두, 정부에 대한 중간평가(심판)가 이루어졌었다. 반면, 정부의 출범 후 만 2년 안에 진행된 선거일 경우는 대부분 여당 편향의 결과로 귀결되고 있었다. 21대 총선은 문재인 정부 취임 2년 11개월 후에 진행되므로 정부에 대한 중간평가(심판) 성격의 선거가 될 것이다.

※ 표1. 대통령 직선제 이후 정부와 해당 임기 중 진행된 선거 결과

	임기 2년 내 선거 --- 만 2년 이후 --- 중간평가 선거	
14대 대통령 (1993.2 취임)	없음	15대 총선. 정부 취임 3년 2개월 후 진행. 정권 초기 높은 인기에도 불구하고 패배. 여소야대. 여당(신한국당) 14대국회 대비 의석수 감소(의석 점유율 46.5%)
15대 대통령 (1998.2 취임)	2회 지방선거. 정부 취임 4개월 후 선거. 여당 광역단체장 +6(추가). 상대적으로 여당이 선전한 선거	16대 총선. 정부 취임 2년 2개월 후 진행 IMF졸업/경기회복/벤처붐/남북정상회담 발표 등에도 불구하고 총선 패배. 여소야대. DJP 연합 의석이 15대 국회보다 감소
16대 대통령 (2003.2 취임)	17대 총선. 정부 취임 1년 2개월 후 진행. 정부편향 결과. 여당 과반의석 확보	제4회 지방선거. 정부 취임 3년 4개월 후 진행. 전북 제외 야권이 광역단체장 석권 기초단체장은 (여당)19:(야권)182
17대 대통령 (2008.2 취임)	18대 총선. 정부 취임 2개월 만에 선거로 당연히 정부편향 결과	제5회 지방선거. 정부 취임 2년 4개월 후 진행. 여당 패배. 광역단체장 (여)6:(야권)10 기초단체장 (여)82:(야권)146
18대 대통령 (2013.2 취임)	제6회 지선. 정부 취임 1년 4개월 후 선거. 세월호 여파에도 불구하고 여당 선전	20대 총선. 정부 취임 3년 2개월 후 진행 여론조사만 믿으며 여당 압승으로 착각했으나 여당 참패(원내 2당으로 밀림)
19대 대통령 (2017. 5 취임)	제7회 지선. 정부취임 1년 1개월 만에 선거로 여당편향 결과(여당 압도적 승리)	21대 총선. 정부 취임 2년 11개월 후 진행 시기상 정부에 대한 중간평가 성격의 선거 1~2당 순서 변화와 여당 의석 감소 예상

\*19대 총선(2012년 4월)은 MB 정권 말기에 진행된 선거로 당연히 정부심판론이 우세했으나, 당시 박근혜 대표의 존재는 여당이었지만 야당이나 다름없었던 이유로 새누리당이 승리

## 2. 여론조사 결과는 정부·여당의 신기루. 야당 심판론은 여당의 프레임

### (1) 정부·여당의 눈을 멀게 해주는 여론조사 결과

중간평가 선거를 앞둔 상태에서 여론조사 결과는, 정부·여당에는 신기루와 다름없다. 20대 총선을 앞두고 당시 여당(새누리당)에서는 과반의석 차지를 넘어 180석 이상도 가능하다는 얘기가 나올 정도로 민심을 통찰하지 못했다. 공천 파동 등 각종 악재 속에서도 여론조사 결과는 정부와 여당에 불리하지 않은 지표를 보였지만 결국 선거에서 참패했다. 당시 높은 여당(새누리당)의 지지율과 지지부진한 야당 지지율 그리고 속칭 ‘콘크리트 지지율’이라 불린 대통령 운영평가 지수가 박근혜 정부와 여당(새누리당)의 자만을 불러왔다. 이런 모습은 현재의 정부·여당(더불어민주당)과 매우 유사하다고 할 수 있다.

※ 표2. 4년 전과 유사한 흐름의 대통령 평가와 여당 지지율(한국갤럽 자료)

	대통령 평가 긍정	여당 지지율
2020년1월5주차	41%(문재인 정부)	39%(더불어민주당)
2020년2월1주차	44%(문재인 정부)	41%(더불어민주당)
2020년2월2주차	44%(문재인 정부)	37%(더불어민주당)

  

	대통령 평가 긍정	여당 지지율
2016년1월4주차	39%(박근혜 정부)	39%(새누리당)
2016년2월1주차	41%(박근혜 정부)	39%(새누리당)
2016년2월3주차	43%(박근혜 정부)	42%(새누리당)

\*20대 총선을 앞두고 정부·여당의 자만과 착각을 불러온 여론조사결과와 현재의 여론조사결과가 일부러 맞춘 것처럼 매우 유사한 흐름을 보여주고 있음

## (2) 허구나 다름없는 야당 심판론

야당 심판론은 여전히 촛불의 힘에 기대보려는 여당(민주당)의 프레임이라고 할 수 있다. 여당이 그토록 무리한 프레임을 사용할 수 있었던 이유는 보수 야당이 ‘脫박근혜’를 이루지 못했기 때문이지만, 어불성설이나 다름없는 주장이다.

여당은 집권세력으로서 결과에 대한 평가를 받는 것은 당연한 일이다. 하지만, 우리나라 정치 권력 구조는 야당이 집행 결정권을 갖고 있지 못하므로 야당이 심판을 받아야 할 당위가 없다.

20대 총선을 앞두고 대부분의 여론조사는 ‘정부 지원론 VS 정부심판론’으로 조사를 하였지, 요즘처럼 ‘야당 심판론’이라고 하지 않았다.

※ 표3. 20대 총선 전 심판론에 대한 지수

	정부심판론	정부 지원론
디오피니언(2016년 3월 1일 조사)	46.7%	40.9%
미디어리서치(2016년 2월29~3월1일)	46.7%	36.4%
한국리서치(2016년 2월 21~22일 조사)	41.2%	46.6%

\*4년 전(20대 총선을 앞둔 시기)만 하더라도 대부분의 여론조사 기관에서 ‘정부 지원론VS정부 심판론’으로 표현했음. 최근처럼 ‘야당 심판론’이라는 표현을 하지 않음

\*4년 전 여론조사결과에서 정부심판론이 우세한 것으로 나타남(예외인 경우도 있었음. 한국리서치 결과). 20대 총선의 실제 결과도 정부심판론이었음

### 3. 총선 민심은 어디로?

#### (1) 야당들의 전열이 정비되면, 총선 이슈는 정권평가로 전환될 것

민생 악화, 청와대 선거 개입 의혹, 조국 사태, 여당 비판 칼럼 고소 등 여당에 각종 악재가 계속되고 있지만, 야당들은 통합 논의로 인해 제대로 된 전선을 구축하지 못하고 있다. 야당들의 전열이 정비되지 않고 있어 정권의 중간평가 선거라는 것을 잠시 망각시켜주었지만, 선거일에 임박하면 결국 문재인 정부에 대한 중간평가 성격의 선거가 될 것이다.

#### (2) 박근혜 정부가 보여준 실기의 사이클과 너무나도 닮아있는 문재인 정부

21대 총선이 정부·여당 심판으로 돌아설 수 있는 결정적인 터닝-포인트가 이미 지나왔다. 바로 ‘조국 사태’라고 불렸던 사건이 그 계기이다. 이러한 패턴은 4년 전 박근혜 정부 당시와 매우 유사하다.

박근혜 정부는 2015년 10월부터 한국사 교과서 국정화라는 자신들만의 편향된 이념으로 무리한 이슈-몰이를 함으로써 대통령 부정평가가 긍정 평가보다 높아지는 데드-크로스가 되었다. 이후 여론조사 결과에서 대통령과 여당에 대한 지지율이 어느 정도 유지됐지만(정부·여당 오판의 원인이 됨), 민심이 정부·여당을 떠나게 된 결정적인 원인이 되었다.

이 점은 정확히 4년 후 문재인 정부에서 보여주었다. 문재인 정부와 여당은 ‘조국 사태’를 통해 자신들만의 편향된 진영논리와 이념적 공세를 노골적으로 보여주었다.

국민은 문재인 정부나 과거 정부나 불공정 사례가 다르지 않음을 확인하게 되었다. 2019년 11월 대통령 국정운영 평가가 나빠지고 여당의 지지율이 일시적으로 하락했다. 지금은 다시 회복되었지만, 4년 전과 마찬가지로 민심이 정부·여당을 떠나게 된 결정적인 원인이 되었을 것으로 보인다. 그에 더해 민생경제가 좋지 않으며, 총선을 앞둔 상태에서 여당의 계속된 실기(보여주기식 인재영입 실패와 잡음, 당 지도부 실언 등) 등이 이어지면서 여당에 호의적이지 않은 상황이다.

4년 전 결과가 그랬듯이, 21대 총선에서 여야가 바뀌었을 뿐, 크게 다르지 않은 결과가 예상된다. 다만, 제3당의 역할과 존재에 따라 제1야당이 가져갈 승리의 넓이가 다소 달라질 수 있을 것으로 보인다.

※ 표4. 여론조사 결과에서도 정부심판론으로 선회하기 시작한 여론(한국갤럽 자료)

	정부 지원론	정부 견제론	모름/무응답
2020. 1월 2주차	49%	37%	14%
2020. 2월 2주차	43%	45%	13%

### (3) 정량화된 조사로는 알 수 없는 21대 총선 민심

과거 여론조사 결과를 실제 결과와 비교해본다면, 현재의 여론조사 결과들은 바닥 민심을 통찰하지 못하고 있는 것으로 보인다. 20대 총선 당시 박근혜 정권과 여당(새누리당)에 대한 반감이 있었지만, 이러한 점을 외형상으로 표출하지 않은 중도보수 및 일부 보수표가 여당 지지에서 이탈했다.

21대 총선 역시 문재인 정권과 여당(민주당)에 대한 반감이 있지만 이런 의견을 표출하지 않은 중도-진보 및 일부 진보 표의 이탈이 예상된다. 최장집, 강준만, 진중권, 임미리, 김경률 등 문재인 정권에 호의적이었던 진보성향 인사들의 신랄한 비판과 지적이 시작됐으며, 이로 인한 영향은 매우 클 것으로 보인다. 21대 총선의 결과는 20대 총선의 결과를 넘어선 정도의 충격적인 결과가 예상된다.

## 4. 신당, 통합정당 등 정계개편의 계절

### (1) 정치에서 가장 확실한 데이터는 선거 결과

신당 창당이나 정당 간 통합을 앞두고 나오는 가상의 지지율 조사는 실제와 다르게 나온 사례가 많다. 총선을 예측하는 여론조사 결과이든, 정당에 대한 가상의(예상) 여론조사 결과이든, 가상의 여론조사 결과는 가상일 뿐이다.

특히, 최근의 여론조사는 민심을 모두 담아내지 못하고 있다. 민심의 결과를 정량화된 데이터로 나타낸 것 중에 가장 믿을 수 있는 자료는 오로지 선거 결과밖에 없다.

※ 표5. 정당의 가상 지지율과 창당 후 실제 지지율 비교(한국갤럽 자료 참고)

	예상 지지율(시기)	창당 직후 지지율(시기)
2016년 국민의당	21%(2016.1월1주차)	10%(2016.2월3주차)
바른미래당	17%(2018.1월4주차)	8%(2018.2월4주차)
안철수 신당(가칭 국민의당) (2월 창당 예정)	17.6%(매트릭스리서치, 2020.1월1주차 조사)	3%(2020.2월2주차)

안철수 신당(가칭 국민의당)은 아직 창당 전이어서 현재의 지지율을 가상의 지지율로 볼 수 있으므로, 실제 창당 후 지지율은 또 다르게 나타날 수도 있다. 실제로 창당한 후에는 지금의 지지율과 달리, 상승 혹은 하락 모두 가능성이 있다. 단, 창당을 공식화했으며 실질적으로 정당 행보를 하고 있으므로 현재 나타난 지지율이 실제 지지율이라고 볼 수도 있다.

## (2) 제1야당은 통합 완료, 제3지대 정당들은 미정

제1야당(구 자유한국당, 현 미래통합당)은 보수세력을 중심으로 통합이 완료됐다. 어떠한 통합이더라도 그 과정과 결과에서 잡음이 없을 수가 없다. 그러므로 통합직후 미래통합당 내부의 일부 후유증은 존재하겠지만 큰 문제가 되지 못할 것으로 보인다. 이미 공천작업이 시작됐고 기성 정치인의 불출마 선언과 중진급 인사들의 험지 출마 등으로 일정 부분이나마 쇄신의 모습을 보여주고 있다.

오히려 여당이 더 큰 문제로 보인다. 무리한 보여주기식 영입과 친문 공천 및 조국 수호 성격의 공천 등 쇄신과는 거리가 먼 모습을 보여주고 있다. 각종 여론조사 결과에서 청와대 근무 출신의 총선 출마에 대한 반감과 조국으로 대변되는 불공정 및 내로남불 사례에 대한 반발은 이미 확인된 바이다. 그에 더해 임미리 교수 칼럼 건 등 여당의 안일한 대처가 계속되고 있다.

결론적으로, 미래통합당은 현재의 자유한국당 지지율보다 낮지 않은 수치가 나올 것으로 보이며, 그 수준을 넘어선 상승이 예상된다. 여론조사 지지율에 큰 의미를 두지 않더라도, 그동안 지리멸렬했던 대정부(대여) 공세를 본격적으로 시작할 수 있게 됐다. 전열이 정비된 만큼, 선거에 집중한 전력구성이 가능하게 되었다.

반면, 제3지대 정당들의 통합은 이상적인 그림으로 가지 않고 있다. 과거 제3당 돌풍을 주도했던 안철수 전 대표부터 독자신당을 준비하고 있으며, 제3당의 핵심이었던 바른미래당은 통합이 아닌 분열을 계속하고 있다. 제3당의 존재에 대해 공감하는 각자가 모두 다른 청사진을 갖고 있으며, 구심점이 될 수 있는 인물이나 아젠다가 없고, 단일한 세력화를 이룰 수 있는 플랫폼도 부족하다.

21대 국회에서 원내 1당은 미래통합당이 가장 유력하다. 미래통합당이 어느 정도까지 의석을 차지할 것인가에 대한 것은, 제3당의 선전 여부에 달렸다. 바른미래당과 다른 제3지대 정당들의 모습이 현재 수준을 벗어나지 못한다면, 미래통합당은 과반의석을 전후로 한 대승까지 예상해볼 수 있다.

## (3) 양당제 부활, 양극화된 정치·이념 대결을 지속할 것으로 보이는 21대 국회

21대 총선 후 다시 양당제로 돌아갈 것으로 보인다. 현재로서는 총선에서 양당을 대신할 확실한 대안 정당(제3당)의 존재가 없는 상태이다. 이런 상황이 유지된다면 유권자들의 선택도 양당으로 쏠리게 될 것이며, 일부 군소정당이 난립하는 형태로 구성될 가능성이 크다. 제3당이 선전하거나 선거 결과를 통해 원내교섭단체 수준을 구성할 정도가 되려면, 다수의 지역구 당선자가 있어야만 한다. 지금의 준연동형 선거제도와 비례대표 의석 숫자로는 비례 정당은 그 한계가 분명하게 존재한다. 그러므로 현재까지 구도로 보면, 21대 국회는 기존 양당에 의한 양당제가 부활하고 극단적인 이념·정치 대립이 계속될 것으로 보인다. ☐