

4.29 재보궐선거와 정당 정당전략적 관점에서의 중간평가모델의 검토**

유진숙*

❖ 요 약 ❖

본 논문은 4.29 재보궐선거에서 정당이 중간평가 이슈를 선거전략으로 채택하고 관철하는가의 여부와 강도를 거시적인 차원과 미시적인 차원에서의 다섯 가지 변수에 의거하여 검토하였다.

분석 결과는 정당의 선거전략이 무엇보다도 정당의 위치와 정당응집력에 따라 상이하게 나타나지만 야당의 경우 중간평가 전략을 일관되고 공세적으로 활용하고자 하였음을 보여준다.

핵심어 : 재보궐선거, 정당, 중간평가모델, 정당전략

그러나 현 정부에 대한 비판적인 중간평가는 하나의 단일한 야당지지로 동원되지 못했으며 민주당의 중간평가이슈전략은 부분적으로 실패하였다. 이는 무엇보다도 양당제에도 불구하고 한나라당이 압도하고 있으며 제1야당이 극히 취약하다는 구조적 조건 외에도 한국정당의 취약한 정당 응집력과 정체성에 기인한다고 할 수 있다.

I. 서론

본 논문은 2009년도 4월 29일 개최된 상반기 재보궐선거를 대상으로 재보궐선거와 정당의 관계를 고찰하고자 한다. 일반적으로 재보궐선거에서는 여당이 의석을 상실하는 현상이 보편적이다. 따라서 재보궐선거는 소수의 지역구에서 개최됨에도 불구하고 현 집권정부에 대한 중간평가로서 강조되며 광범위한 대중매체의 주목을 끈다. 그러나 그 정치적 민감성과 중요도에

『국가전략』 2009년 제15권 4호

* 배재대학교 정치외교학과 교수

** 유익한 논평을 해주신 세 분의 심사자께 감사드린다. 본 논문은 중앙선거관리위원회의 의뢰로 한국정당학회가 2009년에 수행한 연구의 일환으로 2009년 한국정당학회 하계학술회의에서 발표된 논문을 수정·보완하였다.

도 불구하고 재보궐선거에 대한 학술적 연구는 그리 많이 축적되지 않은 분야이며 그 간의 연구들은 무엇보다도 유권자의 투표행태와 지지변동의 요인에 대한 문제제기에 초점을 두고 있다. 따라서 정당은 다수의 연구들에서 암묵적으로 주변부적인 요소로 다루어지거나 주요 요인으로 다루어지는 경우라고 할지라도 유권자들의 투표행위에 영향을 미치는 독립변수로서 다루어져 왔다.

본 논문은 그 동안의 재보궐선거 연구에서 전반적으로 간과되어 왔던 정당의 전략과 행위를 분석하고자 한다. 이 때 정당은 능동적인 행위자이자 다수의 하위그룹 간 상호작용을 통하여 움직이는 중범위 차원의 행위자단위로 파악된다. 본 논문의 문제제기는 정당이 재보궐선거를 정권에 대한 중간평가로 전략적으로 활용하는가의 문제이며 어떤 정당이 어떤 경우에 이 전략을 극대화하는가라는 질문으로 요약될 수 있다. 이 질문에 답하기 위하여 정당 별, 지역 별로 재보궐선거전략의 차별성이 나타내는가? 그리고 정당 내 응집력에 따라 재보궐선거전략이 변화하는가? 등의 하위질문이 제기된다.

이러한 접근은 행위자의 능동적 제도 판단과 운용에 주목하는 신제도주의적 관점에서 출발한다. 즉, 정당은 한국의 정부구조와 정당체제 및 선거 당시 주요 이슈 등 제도적·구조적 틀을 전략적으로 이해하고 자신의 이익을 극대화하기 위하여 최대한 능동적으로 활용하고 변형하는 주도적 행위자로서 이해된다. 본고는 특히 재보궐선거의 메커니즘을 설명하는 주도적인 테제 중의 하나인 중간평가 모델을 정당전략의 관점에서 검토해보고자 한다. 본고는 이 때 정당이 중간평가 이슈를 선거전략으로 채택하고 관철하는가의 여부와 강도를 거시적인 차원과 미시적인 차원에서의 다섯 가지 변수에 상응하여 검토하고자 한다. 거시적인 차원에서 영향을 미치는 세 가지 요소는 정부체제의 문제 (대통령제인가? 의원내각제인가?), 정당체제의 문제(양당체제인가? 다당체제인가?), 그리고 전국적 이슈의 문제(전국적 이슈가 존재하는가? 지역적 이슈가 강한가?)로 압축된다. 미시적인 정당 차원에서는 정당의 성격 (여당인가? 야당인가?)과 내적 응집력(낮은/ 높은 응집력)의 두 가지 요소에 특히 집중하고자 한다. 이 때 거시적인 요소들은 정당들을 포괄하여 일반적인 영향을 미치는 상황적 배경으로 고려되어야 하며 직접적인 정당전략의 채택에 있어서는 미시적인 요소가 보다 중점적으로 고려된다.

분석은 2009년 4월 29일 개최된 재보궐선거 중 국회의원 재보궐 선거가

이루어진 5개 지역구의 선거과정과 그 선거과정에 참여한 한나라당, 민주당, 민주노동당과 진보신당의 4개 정당을 사례로 이루어진다. 정당의 공식적 문건과 주요 대중매체의 기사 등의 문헌분석에 기초하여 재보궐선거과정에서의 정당의 전략적 행위에 대한 고찰이 이루어진다. 이어지는 Ⅱ 장에서는 재보궐선거와 정당에 관한 중간평가 모델 및 그에 근거한 몇 가지 가설을 설정한다. Ⅲ 장에서 거시적인 차원에서 정당의 전략적 판단과 선택을 조건 짓는 정부형태, 정당요소 및 전국적 이슈의 강도 등의 세 가지 요소들을 간략히 고찰하고 Ⅳ 장에서는 미시적인 정당 차원에서 두 가지 요소, 즉 정당응집력과 정당의 위치를 중심으로 정당의 전략적 판단과 선택을 집중적으로 분석하고자 한다.

Ⅱ. 재보궐선거와 정당: 중간평가 모델과 분석틀

1. 기존 연구와 중간평가 모델

재보궐선거는 극소수의 의석을 대상으로 치러지며 따라서 실질적으로 의회의 권력관계를 변화시키는 경우는 거의 없다. 그럼에도 불구하고 재보궐선거는 한 두 의석의 상실 이상으로 강한 정치적 파장을 몰고 올 수 있다 (Mughan 1986, 762). 재보궐선거에서의 여당의 패배는 집권당에 대한 공식적 신뢰도에 큰 타격을 입히기도 하고 집권당 내의 분열을 가져오기도 한다. 또한 정당기울을 약화시키고 신임을 약화시킴으로써 향후 선거에 결정적인 영향을 미치기도 한다. 최악의 경우에는 재보궐선거가 실제로 집권당의 다수당 지위를 위협하는 경우도 발생한다. 또한 재보궐선거는 양당제에 도전하는 소규모정당들에게 의석을 확보하거나 공론의 장에 등장할 수 있는 결정적인 기회를 제공한다(Norris 1990, 11). 그 외에도 정당들은 새로운 선거전략을 실험하거나 선거운동의 예행연습을 수행할 수 있는 계기를 갖기도 한다.

이렇게 재보궐선거가 작은 의석 수의 변동에도 불구하고 심각한 정치적 의미를 부여받고 대중매체의 중심에 서게 되는 이유는 무엇보다도 전통적인 여당의 선거패배현상에 기인한다고 할 수 있다. 여당에 대한 지지도는 일반

적으로 집권 직후 가장 높았다가 중반기에 급격히 하락, 집권 후기에 다시 약간 상승하는 변동을 겪는다. 따라서 집권 중반기에 실시되는 재보궐선거의 경우 여당의 선거패배는 거의 불문율에 가까운 현상으로 나타난다. 미국의 경우 1860년 이후 이 철칙은 단 한 번 깨졌으며 1906년에서 1982년까지 여당은 36석을 상실하였다(Abramowitz 외 1986, 562). 영국의 경우, 1950년부터 1983년까지 치러진 약 300회 보궐선거의 약 86% 경우에서 집권당은 패배하였다. 한국의 경우도 역시 김대중대통령 집권 이후 재보궐선거에서 야당이 의석을 상실하는 현상이 강화되고 있다. 13대 총선 이후 실시되었던 56곳의 보궐선거에서 거의 절반 가까이(43.8%) 다른 당 후보가 당선되었다. 김영삼정부 당시에는 민자당이 8곳의 보궐선거 중 3곳에서 패배하였고 김대중 정부 하 여당이 9석의 보궐선거 중 7곳에서 야당인 한나라당에 의석을 빼앗겼으며 노무현 정부 시기에도 세 곳의 보궐선거에서 야당이 승리하였다.

위와 같은 재보궐선거에서의 여당패배법칙에 관해서는 선거운동모델(campaign-specific model), 중간평가 모델(referendum model) 투표모델(Turnout), 상승-하락이론(Surge-Decline), 인물투표모델(Personal Vote), 부정적 투표모델(Negative Voting) 등의 다양한 설명이 존재한다(Norris, 1990, 2-6; Born 1990). 이 이론들 또는 가설들은 여당에 대한 급격한 지지도하락 현상을 다양한 차원의 개별적 요인들에 근거하여 분석하고 있다. 그러나 무엇보다도 핵심적인 논쟁점은 재보궐선거를 전국적 이슈를 중심으로 하는 중간평가로 볼 것인가(중간평가모델), 아니면 지역현안과 인물투표로 인한 지지율 하락(선거운동모델과 인물투표모델) 또는 평가와는 무관한 투표메커니즘 자체의 역동성으로 인한 지지율하락(투표모델, 상승-하락모델, 부정적 투표모델)으로 볼 것인가(Muhgan 1986; Kernell 1977; Erikson 1988; Campbell 1985; Campbell 1987; Tufte 1975)라는 지점에 있다.

중간평가모델은 유권자가 재보궐선거를 통하여 지역현안을 뛰어넘는 현 정부의 거시적 정책, 특히 경제정책에 대한 평가를 내리며 이를 통해 정부의 정책결정과 행위를 제약하고자 한다고 본다(Abramowitz 외 1986; Pierson 1975; Feigert 외 1990; Mughan 1998). 투표는 정책집행자의 실적에 대한 회고적(Reprospective Voting) 성격을 또는 미래의 정책전망에 대한 전망적(Perspective Voting) 성격을 띤다. 이 때 미래의 정책결정자를 직접적으로 선

택하는 대통령선거와 총선 같은 경우 전망적 성격이 유권자의 투표행위에 보다 명확히 나타난다면 정권에는 직접적인 영향을 미치지 않는 지방선거나 중간선거, 재보궐선거의 경우 유권자들은 보다 회고적으로 평가하며 따라서 보다 과감하게 투표한다는 것이다. 중간평가모델의 경우 따라서 선거 시점의 경제상황에 대한 유권자의 판단 또는 대통령에 대한 지지도를 중요한 변수로 검토한다.

중간평가 모델을 비판하는 선거운동모델의 경우 재보궐선거의 주요 변수를 지역 구민의 성향과 지구당 및 정당하부조직 등 지역 정치 상황, 그리고 후보자 개인의 이념이나 인지도, 자원동원력 등, 지역 차원의 요소라고 본다(Kay 1981), 즉 주변부적인 재보궐선거에서 유권자들은 평상시의 정당지지도나 일체감을 벗어나 비교적 자유롭게 지역 현안에 관련된 투표결정을 한다는 것이다. 이 모델은 인물투표모델과 일맥상통한다. 인물투표모델은 재보궐선거의 경우 전국적 정당정치에 대한 관심에서 인물정치적 영역으로 이전한다고 본다. 공적 지위를 통해서 획득하는 인지도와 선거구 서비스를 통하여 개인의 경쟁력을 강화하는 개별 후보자가 재보궐선거에서 승리한다는 것이다. 이 모델은 지역구와 지역구민에 대한 비당파적 서비스를 인물투표의 핵심적 기반이라고 본다. 이 모델은 그러나 지역구의 선거 역시 중앙정치와 전국적 이슈에 의해 좌우된다는 비판에 당면한다. 특히 행정부와 입법부가 혼합된 영국과 같은 의원내각제 하에서 의원들은 동시에 입법부와 행정부에 소속되어 있다. 따라서 지역구보다 국가적 차원의 정책을 집행할 가능성이 높다는 측면에서 이 모델의 적실성이 비판받는다(Mughan 1986, 767).

한국의 재보궐선거에 관한 연구들 역시 유권자의 투표행위에 집중하여 이루어져 왔다. 이 중에는 선거운동모델을 적합하게 보는 입장(신두철 2007; 이상목 2008), 중간평가모델을 선호하는 입장(조진만 1998; 진영재 외 2002), 또는 중간평가모델과 선거운동모델이 동시에 적실성을 갖는다고 보는 입장 등이 존재한다(강원택 2004; 조진만 외 2006, 조진만 2009). 세 번째 입장에 따르면 중간평가모델은 지역주의의 유무에 따라서 그 이론적 적실성이 다르게 평가될 수 있는데 지역주의가 강한 경우 선거운동모델이 적용될 수 있으며 지역주의가 약한 경우 중간평가모델이 적용된다. 강한 지역주의로 인하여 현 정부에 대한 중간평가 성격이 드러나지 않는 전남과 경남도 등 특정지역에서는 단순히 당 내 인물교체에 머무르는 경우가 많으며

중간평가의 성격은 따라서 지역주의가 약한 수도권과 강원, 제주 지역에서만 나타난다는 것이다. 대통령지지율, 경제상황에 대한 평가, 선거구 상황, 선거구 특성 및 투표율요소에 근거하여 중간평가모델, 선거운동모델과 투표율모델을 통합적으로 검토한 연구의 경우 역시 대통령지지도와 선거구 특성, 즉 지역주의의 유무라는 두 가지 변수가 가장 중요한 영향을 미친다는 결론을 도출하고 있다(조진만 외 2006, 75). 대통령지지도가 높을 때, 그리고 여당에 유리한 지역주의가 강한 지역에서의 비경합적 선거 시 여당의 당선율이 높아진다는 것이다.

반면 한국의 경우 역시 재보궐선거에서 국정운영평가나 중간평가의 의미가 전국적으로 부각되며 중앙당이 전격적으로 개입한다는 점에서 중간평가모델이 적합하다는 주장 역시 제기되고 있다(진영재 외 2002, 186). 단, 정부평가가 정당보다는 대통령에 집중되는 대통령제의 성격 상, 중간평가라는 것이 꼭 여당에 불리한 것은 아니며 선거 당시의 정부에 대한 정치적 지지도에 따라 다르게 나타난다고 주장한다.

위의 재보궐선거에 대한 연구들은 일반적으로 유권자들의 투표행태에 대한 분석에 초점을 맞추고 있다. 즉, 위의 연구들은 어떤 요인으로 인하여 유권자들의 여당지지도가 하락함으로써 여당의 재보궐선거패배 현상이 일어나는가를 설명하고자 한다. 위 연구들은 유권자들의 투표행태라는 차원만을 고찰하고 있다는 점에서 제한적 성격을 갖고 있다. 또한 위에 언급한 대다수의 연구들은 선거결과와 경제지표, 대통령 지지도, 또는 정당지지도 간의 상관관계를 분석하고 있으며 대중의 투표유인에 관한 직접적인 설문조사를 바탕으로 하는 연구는 1990년 노리스의 연구(Norris 1990)를 제외하고는 드물다. 높은 상관관계는 높은 인과관계의 개연성을 추측하는 데 도움을 주지만 실제로 인과관계를 증명하는 것은 아니라는 점에서 다수의 연구들은 어느 정도 한계를 갖고 있다고 보인다.

2. 중간평가모델에 근거한 분석틀

따라서 본 논문은 재보궐선거의 메커니즘을 보다 폭넓게 이해하기 위한 시도로서 이 과정의 또 다른 주요 행위자라고 할 수 있는 정당의 선거전략을 분석하고자 한다. 그리고 선행연구가 갖고 있는 한계를 직접적으로 보완

하는 것은 아니지만 정당의 선거전략을 직접적으로 분석·재구성할 수 있는 정당문건 및 기사들을 대상으로 질적 연구를 수행하고자 한다.

본 논문에서는 특히 재보궐선거에서의 정당의 전략적 행위를 설명하는 과정에서 어떤 모델이 보다 적실성을 갖고 있는가를 검토하고자 한다. 핵심적인 문제는 정당이 중간평가로서의 선거전략을 택하는가, 그리고 이러한 선거전략이 정당의 내적인 응집력을 갖고 관철되는가의 문제라고 할 수 있다. 중간평가모델은 전국적인 정당정치를 암묵적으로 전제하고 있다. 즉, 중간평가모델은 정당이 정부의 거시적인 정책에 대한 유권자의 평가와 그에 대한 직접적 또는 간접적 대안의 채택에 있어서 극히 중요한 매개 기능을 수행한다고 본다. 따라서 본 논문은 중간평가모델에 보다 비중을 두고 정당의 선거전략을 분석하고자 한다. 과연 정당은 위와 같은 매개기능을 의식적으로 선택하고 상응하게 행동하는가? 어떤 요건 하에서 정당이 중간평가전략을 채택하고 성공적으로 관철할 수 있는가?

따라서 중간평가 모델이 보다 설득력을 갖기 위해서는 거시적이고 구조적인 차원과 정당차원에서의 다양한 요소들을 고려해야만 한다. 구조적인 차원에서는 무엇보다도 세 가지 요소, 즉 정부체제와 정당체제, 그리고 전국적 이슈의 강도를 고려하고자 한다.

첫 번째로 일반적으로 의원내각제인가, 아니면 대통령제인가에 따라서 정부체제에서 정당의 비중은 차별적이며 따라서 정당에 대한 중간투표를 얼마나 집권정부에 대한 평가와 동일시할 수 있는가에 대한 제도적 틀이 달라진다고 알려져 있다. 영국, 캐나다, 오스트레일리아, 미국의 4개국 재보궐선거와 정치체제의 영향을 비교한 연구에 따르면 여당패배현상은 모두 동일하게 나타났다지만 그 강도에서 의원내각제와 대통령제는 차이를 나타내고 있다는 것이다(Feigert 외 1990). 대통령제의 요소가 강할수록 지역에서 개최되는 재보궐선거에서의 정당투표와 집권정부의 대통령에 대한 평가 간 상관관계는 떨어진다고 볼 수 있다. 이러한 정치체제 간의 차이는 궁극적으로 각 정치체제에서의 정당의 역할과 연관되어 있다. 즉, 강력한 전국정당이 존재하는 의원내각제 하에서는 재보궐선거 역시 전국적 차원의 정당지지를 반영하는 반면 강력한 전국정당이 일반적이지 않은 대통령제의 경우 현직대통령에 대한 평가와 재보궐선거 간의 연관성이 약화되어 나타난다는 것이다(Feigert 외 1990, 195-196). 단, 중간평가 제도가 존재하지 않는 한국의 경우 재보궐선

거와 대통령에 대한 평가가 비교적 강한 상관관계를 나타낸다는 점이 고려될 필요가 있다.

두 번째 요소인 정당체계는 첫 번째 요소와 밀접하게 관련이 있으나 독자적인 요소로 다루어질 필요가 있다. 정당체계는 집권당에 대한 불만이 자동적으로 제1야당에 대한 지지로 표출되는 것은 아니라는 점에서 면밀하게 고려될 필요가 있다. 다당제의 경우 유권자의 집권당비판은 다양한 야당들로 분산되어 표출될 수 있다(Mughan 1986, 765). 또한 양당제라고 하더라도 현존하는 정당체계 안에서 대안을 발견하지 못할 경우, 따라서 기권할 경우 집권당에 대한 중간평가가 어떤 성격을 갖는지는 정확히 포착되지 않는다. 이외에도 집권당의 규모와 장악력 역시 고려될 필요가 있다.

반면 세 번째 요소, 즉 전국적 이슈는 그 강도에 따라서 안정적 정당정체성 구조를 일시적으로 흔들고 유권자들이 다른 정당을 지지하는 요인이 될 수 있다. 즉, 전국적 이슈의 강도에 따라서 유권자들의 정당충성도는 달라질 수 있으며 장기적으로는 정당재편성을 초래할 수도 있다는 것이다(Carsey 2006, 466). 예를 들어 아브라모비치는 1978년 미국의 중간선거에서와 같이 전국적 이슈가 전 지역을 압도하지 않았을 경우와 전국적 이슈가 정국을 주도했던 1974년, 1982년의 중간선거 결과가 판이하게 달랐음을 지적한다(Abramowitz 1985, 42). 즉, 1978년 선거에서는 개별적인 지역이슈와 인물투표가 투표결과에 보다 주요한 영향을 미쳤다고 한다면 1974년과 1982년 선거에서는 전국적 이슈가 압도적으로 투표에 영향을 미쳤다는 것이다. 특히 선거결과에 대한 정치적, 심리적 부담이 작은 보궐선거의 경우 유권자는 정당지지나 정당정체성과 비교적 무관하게 중앙정치에 대한 불만을 표출한다고 본다. 따라서 보궐선거의 경우 유권자들의 변덕스러움(Volatility)이 더 강해진다는 것이다(강원택 2004).

그러나 무엇보다도 중간평가 이슈의 수용과 관철은 개별 정당 차원의 미시적인 요인들에 달려있다고 할 수 있다. 본 논문에서는 정당 차원의 변수들, 특히 정당의 위치와 정당의 내적 응집력의 두 가지 요소를 중심으로 중간평가 이슈 수용 전략의 차이를 설명해보고자 한다.

첫 번째로 정부구성에서의 정당의 위치, 즉 여당인가, 야당인가에 따라서 중간평가 전략에 대한 정당의 입장은 달라질 것이다. 여당의 경우, 재보궐선거 이슈가 정권에 대한 중간평가로 확대되지 않도록 최대한 지역이슈와 인

물이슈를 부각시키고 전국적인 정당대립 구도를 약화시키고자 할 것이다. 반면 야당의 경우 정권에 대한 중간평가이슈를 부각시킴으로써 자신의 입지를 강화할 수 있는 중요한 계기로 인식할 가능성이 높다. 두 번째, 정당정체성과 응집력의 강도에 따라서 중간평가 전략을 활용할 수 있는 정당의 상황이 달라진다고 할 수 있다. 정당정체성의 강화는 유권자들의 이념적 지향과 개별 이슈의 평가에서 근본적인 역할을 한다(Carsey 2006, 464; Abramowitz 외 1986). 그리고 이 과정에서 정당정체성의 강도는 중간평가에 직접적인 영향을 미친다고 할 수 있다. 정당정체성과 응집력이 강하면 정당은 재보궐 선거에서 전국적 정당 대립 구조를 형성할 수 있는 내부적 동의를 확보할 수 있지만 정당정체성과 응집력이 약할 경우 개별 의원이나 개별 지역 간의 내부적 경쟁관계가 전국적 정당대립구조 형성을 방해할 수 있다. 따라서 장기적인 정당충성도의 강도에 따라 중간평가전략의 성격이 변동한다고 볼 수 있다.

따라서 다음의 표와 같이 정당전략의 네 가지 유형을 설정할 수 있다. 야당은 일반적으로 중간평가 이슈화전략을 구사하지만 정당응집력의 강도에 따라 중간평가 이슈화의 강도는 달라질 수 있다. 즉, 높은 정당응집력이 전제될 때 야당은 일관되고 강력하게 중간평가이슈화전략을 구사할 수 있지만 정당응집력이 낮을 때 중간평가 이슈화전략을 구사하는 데 한계가 있다. 반면 여당은 중간평가 이슈화를 회피하는 경향을 나타낸다. 그러나 이러한 중간평가 이슈화 회피전략이 얼마나 일관되게 관철될 수 있는가는 정당의 내적 응집력의 강도에 달려 있다고 할 수 있다. 정당의 내적 응집력이 강할 때 해당 여당은 보다 일관되고 성공적으로 중간평가 이슈화 회피전략을 구사할 수 있는 것이다.

〈표 1〉 중간평가 이슈화 전략의 네 가지 유형

	야당	여당
높은 정당응집력	1유형: 강한 중간평가 이슈화	2유형: 강한 중간평가 이슈화 회피
낮은 정당응집력	3유형: 약한 중간평가 이슈화	4유형: 약한 중간평가 이슈화 회피

Ⅲ. 세 가지 구조적 조건: 정부형태, 정당체제, 전국적 이슈

2009년 4월 29일 실시된 재보궐선거는 18대 국회 이후 처음 개최된 재보궐선거로서 5개 지역구에서 국회의원 재보궐선거가 치러졌다. 5개 지역구임에도 불구하고 4.29 재보궐선거는 정당경쟁과 대중매체의 핵심이슈로 부상하였으며 40.8%라는 비교적 높은 투표율 하에 치러졌다. 투표율이 가장 높았던 경주의 두 선거구에서는 53.8%의 투표율을 기록하였다(중앙선거관리위원회 보도자료 2009. 04. 30.). 이는 이번 재보궐선거가 수도권과 영·호남지역에 골고루 분포되어 치러졌던 점, 특히 수도권의 재보궐선거 결과는 통상적으로 정국의 주도권을 파악하는 상징적 기준으로 여겨져 왔다는 점, 그리고 대다수의 선거지역에서 치열한 경합이 벌어졌다는 점 등에서 설명될 수 있다. 선거를 통하여 인천 부평구를 국회의원 재선거에서는 민주당 홍영표 후보, 울산 북구에서 진보신당 조승수 후보, 전북 전주시완산구갑에서는 무소속 신건 후보, 전북 전주시덕진구에서 무소속 정동영후보, 경북 경주시에서는 무소속 정수성 후보가 각각 당선되었다.

이 장에서는 정당의 전략을 제한하는 환경적 요인으로서 정부체제와 정당체제, 그리고 선거 당시 전국적 이슈의 강도 등 세 가지 요소에 대하여 간략히 고찰하고자 한다.

첫 번째, 정부형태에 있어서 한국은 대통령제를 보유하고 있으며 따라서 대통령에 대한 평가와 재보궐선거 간의 연관성이 의원내각제보다는 다소 약하게 표출된다고 상정할 수 있다. 위에서도 언급했던 바와 같이 대통령제라고 해서 중간평가 성격이 완전히 희석되는 것은 결코 아니며 미국의 사례가 보여주듯이 대통령에 대한 평가와 정당에 대한 평가는 밀접한 연관성을 갖고 있다. 특히 한국의 경우 대통령제임에도 불구하고 강한 정당기울과 연관성을 보여주고 있음이 다수의 연구들을 통하여 논증된 바 있다. 그러나 정부에 대한 평가가 정당에 대한 평가로 직접 이어지며 정당기울이 극히 강한 의원내각제와는 달리 대통령제하에서 정당은 정부 및 개별 의원에 대한 압도적인 통제력을 갖고 있다고 보기 힘들다. 따라서 정당은 대통령 및 개별 의원과의 관계에 있어 약간의 자율적인 공간을 갖고 있다. 이는 여당이 현 정부에 대한 거리두기를 통하여 중간평가 요소를 약화시키고자 하거나 또는

〈표 2〉 4.29 국회의원 재보궐선거 후보자별 득표상황

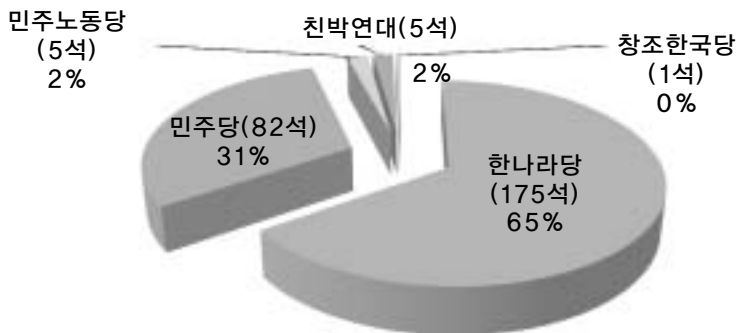
시도명	선거구명	선거인수	투표수 (투표율)	후보자별 득표수(득표율)			
인천	부평구을	213,761	62,118 (29.1%)	한나라당	민주당	민주노동당	무소속
				이재훈	홍영표	김응호	천명수
				24,199	30,667	3,468	3,568
				(39.1)	(49.5)	(5.6)	(5.8)
							계
울산	북구	116,368	54,378 (46.7%)	한나라당	진보신당	무소속	계
				박대동	조승수	김수현	
				21,313	25,346	4,848	51,507
				(41.4)	(49.2)	(9.4)	
전북	전주시	123,551 완산구갑	46,693 (37.8%)	한나라당	민주당	무소속	무소속
				태기표	이광철	김대식	김형근
				3,454	14,919	989	1,132
				(7.5)	(32.3)	(2.1)	(2.4)
				무소속	무소속	무소속	계
				김형욱	신건	이재영	
				1,223	23,307	1,235	
전주시	덕진구	207,845	79,742 (38.4%)	한나라당	민주당	진보신당	무소속
				전희재	김근식	염경석	정동영
				6,893	10,279	4,861	57,423
				(8.7)	(12.9)	(6.1)	(72.3)
							계
경북	경주시	211,494	113,684 (53.8%)	한나라당	민주당	자유선진당	무소속
				정종복	채종한	이채관	이순자
				40,982	2,384	4,286	5,450
				(36.5)	(2.1)	(3.8)	(4.9)
				무소속	무소속	무소속	계
				정수성	채수범	최윤섭	
				51,545	1,007	6,682	
경북	경주시	211,494	113,684 (53.8%)	(45.9)	(0.9)	(5.9)	112,336

출처: 중앙선거관리위원회 보도자료 2009. 04. 30.

야당이 중간평가 당시의 대통령지지도나 경제상황등을 고려하여 중간평가 이슈의 강도를 조절하는 등 보다 느슨한 중간평가 전략으로 표출될 수 있다. 또한 개별 의원은 정당기율이 강한 의원내각제보다는 더 자유롭게 집권 정당과의 거리두기를 통하여 중간평가 이슈를 제어하고자 시도할 수 있다.

두 번째, 18대 국회의 정당체계는 한나라당이 압도적이며 민주당이 제1야당으로 대립해있는 기본적인 양당구조에 선진과 창조의 모임 및 민주노동당 등 소규모 야당들이 분포되어 있는 체계를 보여주고 있다. 18대 총선은 2008년 4월 개최되었으며 총선 결과는 김대중정부부터 노무현정부에까지 이르는 소위 진보정권에서 보수정권으로의 정권교체를 동반하였다. 18대 총선 이후 한나라당은 국회의 65%(175석)를 장악하는 거대여당으로 부상하였으며 민주당은 4.29 재선 당시 27%(82석)의 의석만을 보유하는 극히 취약한 야당으로 머물렀다. 그 외에 선진과 창조의 모임이 20명의 의원으로 교섭단체를 구성하고 있었으며 비교섭단체로 민주노동당(5석), 친박연대(5석), 창조한국당(1석) 등 소규모 정당들이 국회에 진출하였다. 한나라당은 이러한 압도적 지위에 기반하여 비정규직법 개정, 종부세법 개정, 수도권규제완화 등의 사안들을 주도하여 왔으며 민주당과 민노당은 2009년 연초부터 물리적 힘을 동원한 강경투쟁의 기조를 통하여 약간의 당세를 회복할 수 있었다.

〈그림 1〉 18대 국회의 정당구조

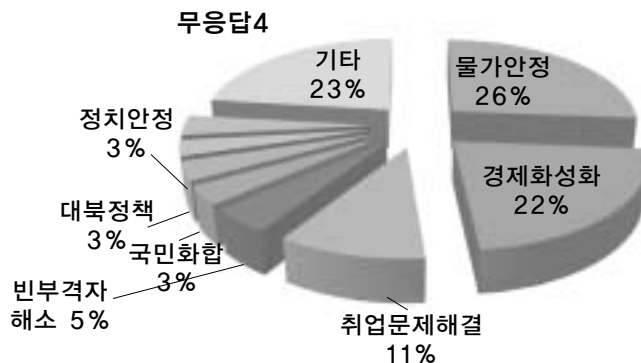


위와 같은 정당체계의 구도는 여러 가지 측면에서 중간평가 이슈화에 영향을 미칠 수 있다. 무엇보다도 정당구도는 기본적으로는 양당제의 성격을

떠고 있으나 한나라당의 강력한 주도에 비하여 제1야당인 민주당은 극히 취약하며 야당세력은 민주당과 민주노동당 등의 소규모정당들로 파편화되어 있다. 이 때 야당들은 정권에 대한 중간평가전략에 동의하며 제1야당을 중심으로 단일한 전선을 형성할 것인가? 아니면 개별 정당의 특수한 유권자 집단을 의식하여 개별적인 선거전략을 구사할 것인가의 대안 앞에 서게 된다. 일반적으로 재보궐선거는 소규모 야당이 세력을 확장하고 부상할 수 있는 극히 유리한 기회로 인식되고 있으므로 민주당과 진보신당 및 민노당 간의 연합전선이 형성될 가능성이 높다. 그러나 정당 간 연합은 정당이념, 지역, 상이한 유권자집단 및 정당 간 경쟁 등 다양한 장애요소들을 해결해야 한다. 이는 강력한 여당에 대한 비판적 중간평가가 한 야당으로 집중되지 않을 개연성을 시사한다.

세 번째, 4.29 재보궐 선거 전과 당시의 주요 이슈는 무엇보다도 경제위기를 가장 주요하게 꼽힐 수 있다. 그 외에 박연차게이트로 인해 촉발된 노무현 전 대통령에 대한 뇌물수수혐의와 비정규직법 개정, 추가경정 예산안에 대한 논쟁 및 감세정책등을 둘러싼 논쟁이 제기되고 있었으나 이 이슈들은 전국적 차원에서 경제위기 이슈를 압도하기에는 미약했다고 볼 수 있다. 예를 들어 2008년 8월 조선일보의 의뢰로 한국갤럽조사연구소가 수행한 여론조사에 따르면 국민의 압도적 다수가(63.6%)가 물가안정(26.3%), 경제활성화(22.3%), 취업문제해결(10.5%), 그리고 빈부격차해소(4.5%)등 경제이슈를

〈그림 2〉 한국정부의 당면과제 여론조사(2008. 08)



출처: <http://panel.gallup.co.kr/svcdb/main.asp>(검색일: 2009. 06. 30). 2008년 8월 23일 갤럽조사연구소에서 수행된 대통령취임 6개월 평가

가장 시급하게 당면한 과제로 꼽았다. 그리고 동 조사 결과에 의하면 압도적 다수가 현재의 경제위기를 1997년의 IMF상황과 비슷하게 나쁘거나(38.8%) 더 나쁘다고(38.8%) 응답하였으며 더 좋다고 응답한 비율은 19.6%에 지나지 않았다.

전반적으로 경제위기는 모든 다른 이슈들보다 주요하게 4.29 재보궐선거에 영향을 미쳤다고 추정할 수 있으며 이는 중간평가 이슈화와 가장 적합하게 결합될 수 있는 조건이다. 유권자들이 선거 시점의 경제상황을 부정적으로 평가할 때 정부에 대한 처벌과 불신의 표현으로 여당후보를 지지하지 않을 가능성이 높아지기 때문이다(조진만 외 2006, 79). 따라서 경제위기 시 야당은 현 정부의 실정과 경제정책적 무능력을 이슈화할 수 있는 유리한 조건에 처해 있으며 중간평가전략을 능동적으로 채택할 가능성이 높다. 위의 두 가지 요소, 즉 대통령제와 다당제 구조는 중간평가 이슈화에 어느 정도 불리하거나 제한적인 영향을 미치는 반면 전국적 이슈, 특히 경제이슈는 중간평가의 성공적 이슈화에 가장 영향을 미친다고 볼 수 있다. 따라서 민주당을 비롯한 야당세력이 경제위기비판을 중심으로 중간평가전략을 공세적으로 활용할 가능성이 높다.

Ⅳ. 정당전략과 두 가지 변수: 정당의 위치와 정당응집력

이 장에서는 미시적인 차원에서 개별 정당이 중간평가 전략을 구사하는데 영향을 미치는 정당의 위치, 그리고 정당응집력의 두 가지 변수에 근거하여 4.29 재보선에서의 정당전략을 분석해보고자 한다.

분석은 선거 전 과정에서 별 다른 주목을 받지 못하였으며 당선자를 내지 못하였던 자유선진당을 제외한 한나라당, 민주당, 민주노동당과 진보신당을 대상으로 이루어진다. 그리고 각 정당 별로 가장 치열하였던 선거구를 중심으로 선거전략의 형성과 효과에 대한 사례연구가 이루어진다.

1. 한나라당

선거 초기 여당인 한나라당은 선거 당시 악화되고 있었던 이명박대통령

지지도와 경제위기를 의식하여 전국적 이슈의 부상을 억제하고 지역이슈를 강조하는 한 편 중앙당의 개입을 자제하였다. 따라서 한나라당은 선거 자체에 대한 대중적 관심을 촉발시키는 것을 회피하고 지역 별 이슈를 부각시킨다는 전략을 표방하였다. 그러나 선거 중반 이후 야당의 공세적인 중간평가 이슈화 전략에 대하여 수동적으로나마 대응할 수밖에 없었고 한나라당 중앙당 역시 부분적으로 지역 선거에 개입하기 시작하였다. 이에 한나라당은 야당의 중간평가 이슈에 대응하여 경제위기를 부각시키면서 풍부한 자원과 청와대와의 협력구조를 보유하고 있는 여당우위를 강조하는 데 초점을 두었다.¹⁾ 따라서 안경률 사무총장의 언급에 따르면 한나라당의 후보공천은 경제 살리기에 가장 적합한 후보에 포커스를 두고 진행되었다(대구신문, 2009. 04. 07).

그러나 결과적으로 위와 같은 선거전략은 실패하였고 한나라당은 국회의원 재보궐선거가 개최되었던 5곳에서 참패하였다. 인천 부평구 을에서 한나라당 후보로 출마하였던 이재훈 후보는 39.1%의 지지로 민주당 홍영표 후보자(49.5%)에게 졌으며 울산 북구의 박대동 한나라당 후보는 41.4%로 49.2%를 득표한 진보신당 조승수 후보에게 패하였다. 경북 경주시의 경우 36.5%를 득표한 한나라당 정종복 후보는 45.9%를 득표한 정수성후보에게 패하였다. 위의 세 지역에서 한나라당이 비교적 선전하였던 반면 전북의 두 선거구, 전주시 완산구 갑에서 한나라당 태기표후보는 7.5%를 득표하여 50.4%를 득표한 무소속 신진 후보에게 패하였고 전주시 덕진구의 경우 한나라당 전희재 후보는 8.7%로 72.3%를 득표한 무소속 정동영후보에게 패하였다.

이러한 실패는 무엇보다도 야당의 중간평가 이슈화 전략을 성공적으로 제어하기에는 너무 취약한 당내 응집력에 기인한다고 볼 수 있다. 한나라당 내에서는 4.29 재보선을 기점으로 이명박대통령과 박근혜전대표 진영 간의 갈등구조가 명확히 전면화되었으며 이는 선거 이후 보다 심화되었다. 따라서 정당 차원에서 수립되었던 전략은 당 하부 차원에서 일관되게 관철되지 않

1) 박희태 대표, “4.29 재보선은 경제살리기 재보선”(3. 17); 4.29 재보선, 경제 살리기에 모든 것을 걸겠다. (3. 18); 4.29 재보선, 지역경제와 대한민국 경제를 살리기 위한 선거(3. 30); 박희태 대표최고위원, 4.29재보궐선거 전북 선거대책위원회 제1차 회의 및 임명장 수여식 참석 주요내용[보도자료](4. 08) <http://www.hanara.or.kr>(검색일: 2009. 09. 09).

았을 뿐만 아니라 항상적으로 내적 불협화음 속에 수정·변화되었다.

이러한 당 내 갈등구조의 악화는 몇 가지 계기들, 무엇보다도 경주 선거를 통하여 표면화되었다. 경주시에서는 여, 야, 무소속 12명의 후보가 경쟁하는 난립 구조가 형성되었으나 주요하게는 정종복 한나라당공천자와 실질적으로 친박계열을 대표하는 무소속 정수성후보간의 선거경쟁이 전개되었다. 한나라당 정종복후보는 한나라당과의 연계보다는 중립적인 지역발전론(한국일보 2009. 04. 30)을 더 부각시키고자 하였고 중앙당과의 거리두기를 시도하였다.²⁾ 예를 들어 정종복후보는 “중앙당에서 중량감 있는 분들의 지원문의가 쇄도하고 있지만 이번 선거는 어디까지나 경주의 일꾼을 뽑는 선거”이며 “누가 경주를 발전시킬 수 있는 책임자인지”가 중요하다고 강조하기도 하였다(경상매일신문 2009. 04. 06). 반면 전 예비역 육군대장이자 친박계열 소속 정수성 무소속후보는 풍부한 인적·물적·조직적 자원을 보유하고 있는 정종복 한나라당후보에 비하여 박근혜 캠프의 특보 경력과 박사모 조직 외에는 어떤 자원도 보유하고 있지 못하였다. 정치신인에 가깝다고 할 수 있는 정수성 후보는 따라서 실질적으로는 친박바람 전략에 전적으로 의존하였다고 할 수 있다. 정수성후보의 선거슬로건은 “박정희 전 대통령이 못다 한 경주발전 구상을 박근혜 전 한나라당 대표와 손잡고 이뤄가겠다” (대구신문 2009. 03. 21)는 데 초점을 두었다.

이 과정에서 양 후보 간의 갈등은 중앙과 지역의 한나라당 당내 계파 간의 갈등구조로 직접적으로 전이되었다. 정종복 한나라당 후보 지원유세에는 친이계 당직자들이 대거 참석한 반면 친박계 당직자로 분류되는 허태열최고위원과 이성헌 제1사무부총장은 불참하였다. 경북지역 친박의원들도 정종복 후보에 대한 지원에 소극적이었다. 경북도당 역시 친이파와 친박파로 나뉘어졌다. 2009년 4월 2일에 개최된 한나라당 경북도당 회의에서 친이의원들은 총력대응을 주장한 반면 친박의원들은 이 주장에 소극적으로 대응하였다.

이러한 결과는 한나라당에 대한 당내의 비판적 중간평가가 당내 비주류에 대한 지지로 간접 표출되었다고 해석될 수 있다. 즉, 한나라당 중앙당은 중

2) 정종복후보의 홈페이지에 나타난 공약내용은 경주지역발전에 관련된 중립적이고 행정적인 주제를 중심으로 구성되어 있다. <http://www.jungjongbok.or.kr/>.

간평가 이슈화를 회피하고자 하였으며 선거 초반부터 지역발전론 전략을 앞세웠으나 궁극적으로 중간평가 이슈화를 회피하는 데는 실패하였다. 그리고 이는 정당 내부의 비주류가 한나라당에 대한 중간평가 이슈를 활용하여 계파세력을 확장하고자 했던 데 상당 부분 기인한다고 볼 수 있다.

이 분석에 따르면 한나라당은 여당으로서 낮은 정당응집력을 보이는 4유형으로 분류될 수 있다. 이 유형의 정당은 중간평가 이슈화를 최대한 회피하지만 낮은 당내 응집력으로 인하여 일관되게 이 전략을 구사하기 힘든 유형에 속한다.

2. 민주당

민주당은 이번 4.29 재보선을 이명박정권에 대한 중간평가로 규정하고 전국의 재보선 지역구의 지역 별 선거전략보다는 전국을 관통하는 일관된 이슈를 형성하고자 하였다. “이번 선거에 반드시 야당이 승리해야만 이명박정권의 특권경제와 일방독주 민주주의 후퇴를 막아낼 수 있다.”는 부평 선거구에서의 정세균대표의 언급(경상매일신문 2009. 4. 27)은 민주당의 선거전략의 핵심적 요소를 표현한다. 민주당정책위원회는 전국공통공약을 통하여 이명박정부의 경제정책실패를 집중적으로 공격하며 반MB전선 결성을 호소하였으며 중산층, 서민, 중소기업을 지원하는 정책을 선거공약으로 내세웠다.³⁾ 또한 민주당은 재보선의 전국적 의미를 강조하는 일환으로써 전략공천방식을 채택하였으며 그 과정에서 전략공천을 제한하는 당헌을 개정하기도 하였다.⁴⁾ 민주당 최고위원회는 2009년 2월 25일, 전략공천의 30% 제한비율(당헌 87조 4항)을 재보선의 경우는 두지 않기로 결정하였다. 그리고 2009

3) 정세균 대표, 4.29 재보선 기획단 회의 모두발언(4. 07); 4.29 재보궐선거 전국 공통공약 및 인천 부평을 지역공약 발표(4. 15); 확대간부회의 모두발언(4. 24); 제31차 확대간부회의 모두발언(4. 16); 제63차 의원총회 모두발언(4. 17) <http://www.minjoo.kr> (검색일: 2009. 09. 10).

4) 시·도지사선거후보자 및 지역구국회의원선거후보자 추천에 관한 민주당 당헌 87조는 공모와 경선을 주요 요소로 하는 공개적인 공천방식을 규정하고 있다. 당헌 87조는 일차적으로 중앙당공심위가 단수로 후보자를 선정하는 경우 최고위원회의 의결 및 당무위원회의 인준으로 공천을 확정하고 2배수로 선정한 경우에는 경선을 거쳐 당무위원회 인준으로 추천할 것을 규정하고 있다. 그러나 동시에 전체 선거구의 30%에 한하여 “선거전략 상 특별히 고려가 필요한 선거구”를 선정하여 당무위원회 인준만을 통해 공천을 확정할 수 있다는 예외규정을 두고 있다(87조 제4항).

년 3월 3일 재보선에서의 전략공천 관련 특례를 마련하고 “재보선의 경우 최고위원회가 당해 시도당과 협의해 공직선거후보자 추천방식을 달리 정하거나 후보자를 달리 결정할 수 있다.”는 조문을 신설하는 당헌 개정안을 의결하였다. 이러한 30% 제한 비율의 해제는 곧 재보선의 경우 중앙당 지도부에 공천권을 일임함을 의미한다.

그러나 민주당은 이 번 4.29 재보선을 통하여 극히 낮은 정당응집력을 보여주었으며 따라서 민주당의 중간평가전략은 부분적으로만 성공하였다. 인천부평구을에서 민주당 홍영표후보는 49.5%로 당선되었으나 전주시 완산구 갑 이광철민주당후보(32.3%)는 무소속 신진후보(50.4%)에게, 그리고 전주시 덕진구 김근식 민주당후보(12.9%)는 무소속 정동영후보(72.3%)에게 패배하였다.

제1야당으로서 가장 유력하게 중간평가 이슈를 활용할 수 있었던 민주당의 실패는 정동영 전 통일장관의 무소속 출마를 둘러싸고 진행된 신주류파와 구주류파의 적통갈등에 기인한다. 첫 번째 갈등의 전조는 전주 양 선거구에서의 공천과정에서 촉발되었다. 중앙당의 전략공천 방침에 대해서 지역에서 활동해 왔던 입지자들은 상당히 강하게 반발하였으며 중앙과 지방이 대립하는 상황까지 벌어졌다. 그러나 무엇보다도 당내 응집력의 취약성을 보여주었던 사안은 정동영 전 통일장관의 공천시도와 무소속 덕진구 출마라고 할 수 있다. 정동영 전 통일장관의 공천배제결정 불복과 탈당 및 무소속 출마는 잠복해 있던 민주당 내 계파 간 갈등과 경쟁구조를 심화시켰다. 미국에서부터 출마의사를 밝혀왔던 정동영은 귀국 후 덕진 공천을 요구하였으나 정세균 민주당대표는 정동영후보의 공천배제 결정을 내렸다.

민주당 중앙의 정동영공천배제결정 이후 민주당의 분열은 가시화되었다. 민주당 내의 구주류파는 정동영 출마를 지지해야 한다는 입장을 표명하였고 정세균대표를 주축으로 하는 신주류파는 정동영출마를 비판하였다. 최재성 의원을 비롯한 민주당의원 10여명이 3월 15일 발표한 성명서에 따르면 “정 전 장관의 출마는 이명박 정권 심판과 MB악법 저지라는 시대정신을 훼손하고 과거 대선후보의 고향복귀에 대한 찬반논란을 일으켜 선거 의미를 크게 퇴색시키고 있다.”는 것이다(전북중앙신문 2009. 03. 16). 이러한 공천배제결정은 18대 총선 이후 존재감이 미미했던 민주당을 연초 대역강경투쟁을 통하여 복구하고 당내 권력을 장악해 나가고 있던 정세균체제의 안정화

전략으로 평가되고 있다. 정동영의 공천으로 인해 당내 세력관계가 이완되고 정세균체제가 흔들릴 수 있다는 판단이라는 것이다. 반면 소위 비주류 또는 구주류는 이러한 당지도부의 결정에 공개적으로 비판적 입장을 표명하였다. 비주류의 민주연대 공동대표 이종걸의원은 지도부 교체, 즉 “전면적 간판교체를 통하여 친노 색깔을 뺄 것”을 주장하기도 하였다(대구신문 2009. 4. 10).

지방에서도 민주당은 주류와 비주류로 분열되었으며 김희수 도의회 의장을 비롯한 전북도 전현직 지방의원 66명은 2009년 4월 2일 기자회견을 통하여 중앙당에 정동영공천을 요구하였다. 이들은 “현 정권 견제에 힘을 보태겠다는 정 전 장관을 뿌리치는 것은 협량정치의 극치”이며 “지도부와 친노 386의원들이 당내단합보다는 특정인 배제와 분열에 골몰”하고 있다고 강력하게 비판하였다(전북중앙신문 2009. 04. 03). 그러나 결국 민주당 정세균 당대표는 정동영 전 통일장관의 공천을 배제하였고 덕진을 후보공모에서 제외, 대항마로써 경남대 김근식교수를 공천하였다.

이에 정동영 전 통일장관은 무소속 출마를 선언했을 뿐만 아니라 2009년 4월 19일 완산갑의 무소속 신건후보와 무소속 연대를 출범함으로써 민주당 정세균지도부에 대한 공세를 본격화하였다. 이에 지방 민주당의 비주류파가 대거 가세하면서 양 계파 간 갈등이 전 당 차원으로 확대되었다.⁵⁾ 궁극적으로 정동영은 72.3%로, 신건은 50.4%로 당선되었고 반면 민주당 공천자인 전주시 덕진구의 김근식후보는 12.9%, 완산구갑의 이광철후보는 32.3%의 지지를 동원하여 낙선하였다.

이러한 결과에는 물론 전북지역의 지역주의가 상당 정도 영향을 미쳤다고 볼 수 있다. 그러나 동시에 위의 상황은 정동영의 공천배제 불복과 무소속 출마 등이 전적으로 정동영 전 통일장관 개인의 사안이라기 보다는 중앙과 지방을 포괄하는 당내 계파 간 갈등구조에 기인함을 보여준다. 그리고 전주 덕진과 완산갑의 정동영-신건 당선은 무소속의 승리 또는 민주당의 패배라기보다는 민주당의 비주류 또는 구주류의 승리라고 해석될 수 있다. 이는 누

5) 예를 들어 오홍근 후보는 전주 후보를 사퇴하고 “반개혁적 기득권 수호세력인 친노 386”을 비판한다는 주장과 함께 무소속 신건후보 지지를 선언하기도 하였다. 그 외에도 이무영 전 완산갑 국회의원과 김대곤 전 도 정부부지사, 김광삼변호사 등이 정동영-신건 무소속연대에 합류하였다.

가 현 정권에 대한 대안적 정당으로서의 민주당을 대표하는가의 문제, 즉 민주당 적통경쟁과 중간평가이슈가 결합된 형태로 볼 수 있다. 정동영후보선거공보 및 로고송 등은 현 정권에 대한 비판적 중간평가, 지역개발 이슈, 민주당 적통론이 혼합된 선거전략을 반영하고 있다.⁶⁾

민주당의 중간평가 이슈화전략이 전적으로 유효했던 곳은 인천 부평을선거로 볼 수 있다. 민주당 홍영표후보는 49.5%를 동원하여 39.1%를 동원한 한나라당 이재훈후보를 압도하였다. 가장 상징적인 의미가 큰 수도권에서의 민주당의 승리는 이명박정부에 대한 중간평가를 부각시켰던 민주당의 선거전략이 수도권에서는 유효하게 작동했던 것으로 평가된다. 수도권에서의 선거승리로 인하여 정세균체제는 정치적 정당성을 확보하게 되었으며 따라서 일부에서 제기되었던 민주당 내 권력구조 개편 논란은 당분간 수그러들었다.

위의 분석에 따르면 민주당은 야당이면서 낮은 정당응집력을 보여주는 3유형으로 분류될 수 있다. 즉, 민주당 중앙당은 선거 초기부터 집중적으로 중간평가 이슈화전략을 표방하였고 비교적 일관되게 이 전략을 추구하였지만 낮은 당내 응집력의 조건 하에서 이 선거 전략을 성공적으로 관철하는 데는 한계를 노정하였다고 할 수 있다.

3. 민노당/진보신당

민노당과 진보신당은 4.29 재보선을 이명박정부에 대한 중간평가로 규정하며 경제 및 정치노선을 비판하는 전국적 이슈를 전면화하였다. 그 외에 진보신당은 4.29 재보선을 통하여 국회에 거점을 확보한다는 목표를 세우고 선거전에 돌입하였다.

민노당과 진보신당이 가장 역점을 두었던 지역은 울산북구였다. 울산북구는 정몽준 한나라당 최고위원의 텃밭이자 동시에 전통적인 노조세력을 기반으로 하는 진보정당의 영향력 역시 강한 지역이다. 따라서 이 지역에서는 선거 초반부터 보수와 진보 간의 대결구조가 형성되었으며 지난 해 종북주의 문제로 갈라졌던 민노당과 진보신당은 양 당 간 후보 단일화를 추진하였다.

6) www.cdy21.net(검색일: 2009. 09. 05).

2009년 2월 25일 노회찬, 심상정, 강기갑을 비롯한 양 정당의 대표들은 회동을 통하여 “이명박 정권의 독주에 대항하여 이명박 심판을 위한 진보진영의 단결이 필요함을 확인하였으며, 당면한 4.29 재보궐선거에서 진보진영의 후보단일화를 이루기”로 하였음을 공표하였다.⁷⁾ 그러나 양 정당 간의 후보단일화 과정은 무엇보다도 후보단일화 방법에 대한 이견으로 인하여 선거 직전까지 지체되었다. 민노당은 당원과 울산민주노총 노조원들의 투표로 단일후보를 뽑는 민중경선제를 제안한 반면 진보신당은 시민 여론조사를 통한 후보단일화를 제시하였다. 민노당 강기갑대표는 “그 쪽(울산북구)에는 노동자들이 많고 그들이 민주노총 산하 노동조합원이기 때문에 민중경선과 같은 부분까지 다 열어놓은 상태에서 적극적으로 (후보 단일화를) 시도해야 된다”고 주장하였으며 이는 “울산 노동자와 진보적인 시민사회단체, 전농 등 농민조직까지 열어놓는 민중경선제”로 요약된다.⁸⁾ 반면 진보신당은 민주노동당에 대한 배타적 지지방침을 가지고 있는 민주노총을 중심으로 한 후보단일화방안은 불합리하다고 비판하며 유권자 대상의 여론조사를 통한 후보단일화를 주장하였다. 결국 4월 6일 진보신당의 조승수후보와 민노당 김창현후보는 울산북구 소재 민주노총 사업장 총투표 50%와 여론조사 50%(울산북구 비정규직 25%, 지역주민 25%)를 통해 단일 후보를 선출키로 ‘가합의’했다.

그러나 후보단일화 방안에 합의한 이후로도 실제적인 단일화과정은 계속 지체되었다. 민노당과 민주노총은 실무적인 어려움을 들어 총투표를 연기하였으며 진보신당은 이에 민노당의 후보단일화 의지가 약하다고 공격하기도 하였다. 후보등록일을 이틀 앞둔 4월 13일 금속노조 현대자동차 지부(현대차 지부)는 민주노총에 조속한 총투표 실시를 촉구하면서 민노당과 진보신당 간의 후보단일화가 이루어지지 않을 경우 선거개입을 중단하겠다는 내부 방침을 정하기도 하였다. 긴 난항 끝에 양 당은 4월 26일 여론조사를 실시하였으며 진보신당의 조승수후보를 단일후보로 추대하였고 조승수후보는 49.2%로 한나라당 박대동후보(41.4%)를 앞질렀다.

7) 진보신당뉴스 <http://www.newjinbo.org/board/view.php?id=news&no=407>(검색일: 2009. 06. 20).

8) 진보신당뉴스 <http://www.newjinbo.org/board/view.php?id=news&no=402>(검색일: 2009. 06. 20).

민노당과 진보신당은 야당으로서 중간평가 이슈화전략을 추진하였으며 비교적 높은 정당응집력을 보여주는 1유형에 분류될 수 있다. 따라서 비교적 성공적으로 중간평가 이슈화전략을 관철할 수 있었다고 보인다. 그러나 민노당과 진보신당이 최근까지 한 정당이었으며 분당의 결과물이라는 점을 고려할 때, 그리고 두 정당이 극히 소규모의 정당이라는 점을 고려할 때 이 관찰은 상당히 제한적인 의미를 갖는다. 또한 울산의 경우 민주당과의 실질적인 선거연합구도가 형성되었다는 점 역시 위와 같은 평가를 제한하는 요소일 것이다.

〈표 3〉 중간평가 이슈화전략의 유형 분류

	야당	여당
높은 정당응집력	1유형: 민노당/진보신당(제한적)	2유형
낮은 정당응집력	3유형: 민주당	4유형: 한나라당

V. 결론

위의 선거결과와 각 정당 및 지역구 내의 선거 진행과정에 대한 분석은 몇 가지 요소들로 정리될 수 있다. 이 번 선거에서 여당인 한나라당은 중간평가이슈를 전략적으로 회피하였으나 민주당을 비롯한 야당들은 중간평가 전략을 일관되고 공세적으로 활용하고자 하였다. 그러나 한나라당의 중간평가이슈 회피전략이나 민주당의 중간평가이슈전략은 부분적으로 실패하였으며 진보신당과 민노당의 성공 역시 제한적인 의미를 갖는다.

이는 거시적인 차원에서의 요소들과 미시적인 정당차원의 요소들을 통하여 설명될 수 있다. 거시적인 차원에서 대통령제는 국정평가와 정당평가가 직접적으로 연계되지 않는 조건을 구성함으로써 전반적으로 선거의 정당집중도를 약화하고 후보자들의 정당충성도를 약화하는 효과를 갖는다. 이는 경주의 정종복 후보의 사례와 같이 여당 소속 의원들이 중앙당과의 의식적인 거리두기를 통하여 중간평가 이슈를 제어하고자 했던 경우가 대표적이다. 한나라당 내 박근혜계파의 암묵적 정부비판 역시 대통령평가와 정당평가의 연관성이 직접적이지 않은 대통령제의 구조적 조건 하에 가능하다고

할 수 있다. 또한 압도적인 여당과 다수의 소규모 야당이 분포하고 있는 다당제는 비판적인 중간평가가 한 야당에 대한 지지로 집중되지 않는 구조적 조건을 형성한다. 위에 고찰한 바와 같이 한나라당에 대한 비판은 민주당뿐만 아니라 한나라당 내 비판세력 및 민노당/진보신당이라는 다양한 통로로 표출되었다. 그러나 울산에서와 같이 야당 간의 연합전선이 형성된 경우 야당은 성공적으로 중간평가전략을 관철할 수 있었다. 마지막으로 전국적 이슈는 위의 두 가지 요소들과는 달리 중간평가이슈가 부각될 수 있는 상당히 유리한 조건을 형성하였다. 2008년 후반부터 고조되기 시작한 경제위기는 다양한 정치사회적 이슈 및 지역이슈의 부상을 압도하기에 충분하였다고 할 수 있다. 민주당과 민노당/진보신당은 경제위기 이슈를 상당히 공세적으로 중간평가전략에 동원하였고 또한 부분적으로 성공하였다.

본 논문은 두 번째로 위와 같은 거시적 조건 하에 개별 정당이 어떤 선거전략을 채택하였는가를 정당의 위치 및 정당응집력의 두 가지 미시적 변수에 근거하여 고찰하였다. 중간평가 이슈에 어떻게 대응하는가는 무엇보다도 여당과 야당 사이에 명확한 차별성을 보여준다. 한나라당은 전국적 이슈의 부상을 최대한 억제하기 위하여 선거 초기 지역사안에 집중한다는 선거전략을 구사하였다. 그러나 선거 중반 이후 경제위기라는 전국적 이슈에 수동적으로 대응할 수밖에 없었으며 또한 낮은 정당응집력으로 인하여 일관되게 중간평가 이슈화를 저지하는 데 실패하였다. 반면 야당들은 최소한 중앙당 차원에서 중간평가이슈화를 지속적으로 시도하였고 부분적으로 성공하였다. 그러나 야당들은 정당경쟁 구도 및 각 정당 내 권력관계라는 요소에 기인하여 일관되게 중간평가전략을 관철하는 데는 실패하였다. 전주시에서는 민주당적통논쟁이 이명박정부 중간평가라는 전국적 이슈와 혼재되어 나타났고 한나라당의 경주시 선거에서도 역시 경제위기극복이라는 한나라당 주류의 선거전략과 한나라당 비주류의 중간평가 선거전략이 충돌하였다고 볼 수 있다. 전적으로 전국적 이슈를 통한 중간평가로서의 의미가 부상하였던 지역구는 인천 부평구울과 울산 북구에 제한되었다. 즉, 전반적으로 야당들은 적극적으로 중간평가 이슈화를 추진하였지만 낮은 정당응집력으로 인하여 효과적인 관철에는 실패했다고 볼 수 있다.

그럼에도 불구하고 이 번 재보궐선거를 분석함에 있어 중간평가모델보다 선거운동모델이 더 이론적 적실성을 갖는다는 결론을 내리기는 힘들다.

무엇보다도 이 번 선거에서 지역적 이슈와 인물이 결정적인 역할을 했다고 볼 수는 없다. 한나라당은 선거 초기에 전국적 이슈의 부상을 막기 위해 지역 별로 구체적 사안과 인물에 집중한다는 선거전략을 내세웠다. 그러나 야당들이 중간평가 이슈를 전면화하면서 한나라당 역시 전국적 이슈에 대한 대응으로 선회할 수밖에 없었다. 인천 부평구을의 선거결과와 울산 북구 선거결과와 경우 중간평가 이슈가 압도적이었다. 전주시와 경주시 선거 역시 엄밀히 보았을 때 인물이나 지역 이슈를 통해 설명되기 힘들다. 정치신인에게 가까운 무소속 정수성후보의 경주시 당선은 지역이슈나 인물로 인한 승리이기 보다는 한나라당 내의 야당, 박근혜계파의 승리라고 할 수 있다. 즉, 이는 한나라당 내의 비판적 중간평가의 결과로 해석될 수 있다.

전주시 정동영-신진 무소속 후보의 승리 역시 일반적으로 정동영이라는 인물에 포커스가 맞춰지고 있지만 이는 민주당 신주류에 대한 구주류의 도전이라고 볼 수 있다. 정동영후보의 선거전략 역시 개인이나 지역이슈에 초점을 두고 있기 보다는 민주당 현 집행부의 정통성 및 정당정체성에 대한 문제제기와 전국적 중간평가이슈를 결합시키며 진행되었다. 민주당 구주류의 승리는 당시 386으로 통칭되는 민주당 신주류에 대한 여론이 노무현 전 대통령에 대한 뇌물수수 혐의 수사로 인하여 상당히 악화되고 있었던 점과 민주당과 열린우리당 통합의 내적 여진 등을 통해 설명된다.

이러한 결과는 두 가지 결론을 도출하게 한다.

첫 번째, 이 번 4.29 재보선에서 정당, 특히 야당은 중간평가이슈를 정당 전략적 관점에서 능동적으로 활용하였다. 모든 야당들은 이 이슈를 전면화하고자 시도하였으며 한나라당 역시 수세적이거나 이 이슈에 대응할 수밖에 없었다.

두 번째, 그러나 현 정부에 대한 비판적인 중간평가는 하나의 단일한 야당 지지로 동원되지 못했으며 이는 야당의 중간평가 이슈화 전략의 부분적 실패를 초래하였다. 4.29 재보선에서 나타난 한나라당에 대한 비판적 중간평가는 민주당, 민주당 구주류, 친박계열, 진보신당 등 다양한 야당 세력에 대한 지지로 표출되었다고 볼 수 있다. 한나라당 내의 박근혜파의 승리와 민주당 주류, 또는 비주류의 승리는 낮은 정당응집력으로 인한 내부적 중간평가의 표출로 해석될 수 있다. 이는 무엇보다도 양당제에도 불구하고 한나라당이 압도하고 있으며 제1야당이 극히 취약하다는 구조적 조건 외에도 한국

정당의 취약한 정당 응집력과 정체성에 기인한다.

본 논문은 물론 다양한 다른 변수들을 총체적으로 검토하지 못했다는 한계를 갖는다. 그럼에도 불구하고 위의 분석결과는 제한적이거나 본 논문이 제기한 질문, 즉 정당이 중간평가이슈를 전략적으로 활용하는가? 그리고 정당의 위치 및 정당응집력이라는 변수에 따라 중간평가전략이 어떻게 달라지는가라는 질문에 대해서 일정 부분 답변해주고 있다.

참고문헌

- 4.29 재보궐선거 전국 공통공약 및 인천 부평을 지역공약 발표(4. 15) <http://www/minjoo.kr>(검색일: 2009. 09. 10).
- 4.29 재보선, 경제 살리기에 모든 것을 걸겠다. (3. 18)<http://www.hanara.or.kr>(검색일: 2009. 09. 09).
- 4.29 재보선, 지역경제와 대한민국 경제를 살리기 위한 선거(3. 30)<http://www.hanara.or.kr>(검색일: 2009. 09. 09).
- 강원택. 2004. “한국에서 보궐선거의 특성과 정치적 의미.”『의정연구』 제10권 1호. 145-166쪽.
- 경상매일신문 2009. 4. 27
- 대구신문, 2009. 04. 07
- 민주당 당헌, http://www.minjoo.kr/2th/about/file03_view.php(검색일: 2009. 05. 20).
- 박희태 대표, “4.29 재보선은 경제살리기 재보선”(3. 17) <http://www.hanara.or.kr>(검색일: 2009. 09. 09).
- 박희태 대표최고위원, 4.29재보궐선거 전북 선거대책위원회 제1차 회의 및 임명장 수여식 참석 주요내용[보도자료](4. 08) <http://www.hanara.or.kr>(검색일: 2009. 09. 09).
- 신두철. 2007. “재·보궐선거의 특징과 정치적 의미: 2005년 4월 30일 국회의원 재선거를 중심으로.”『21세기정치학회보』 제17집 제1호.
- 이상목. 2008. “4.25 재·보궐선거 결과분석과 정치적 함의.”『동서연구』 제20권 제2호 197-218쪽.
- 전북중앙신문 2004. 04. 01
- 정동영후보선거공보와 로고송, <http://www.cdy21.net> (검색일: 2009. 09. 10).
- 정세균 대표, 4.29 재보선 기획단 회의 모두발언(4. 07) <http://www/minjoo.kr>(검색일: 2009. 09. 10).
- 제31차 확대간부회의 모두발언(4. 16); 제63차 의원총회 모두발언(4. 17) <http://www/minjoo.kr>(검색일: 2009. 09. 10).
- 조진만, 최준영, 가상준. 2006. “한국 재·보궐선거의 결정요인 분석.”『한국정치학회

- 보』 제40권 제2호, 75-100쪽.
- 조진만. 1998. “집권정부의 정치적 지지도와 국회의원 재보궐선거(김영삼 정권기를 중심으로),” 『동서연구』 제10권 제1호 159-198쪽.
- 조진만. 2009. “민주화 이후 한국 재·보궐선거의 투표율 결정요인 분석.” 『한국 정당학회보』 제8권 2호, 5-34쪽.
- 중앙선거관리위원회 보도자료 2009. 04. 30.
- 진보신당뉴스 <http://www.newjinbo.org/board/view.php?id=news&no=402>(검색일: 2009. 06. 20).
- 진보신당뉴스 <http://www.newjinbo.org/board/view.php?id=news&no=407>(검색일: 2009. 06. 20).
- 진영재, 조진만. 2002. “한국 재·보궐선거의 특징을 파악하기 위한 분석틀 제시와 사례분석. 김영삼과 김대중 정권기를 중심으로.” 『한국정치학회보』 제36권 제1호. 185-203쪽.
- 한국일보 2009. 04. 30.
- 확대간부회의 모두발언(4. 24) <http://www.minjoo.kr>(검색일: 2009. 09. 10).
- Abramowitz, Alan I., Albert D. Cover, Helmut Norpoth. 1986. “The Presidents’ s Party in Midterm Elections: Going from Bad to Worse.” *American Journal of Political Science* 30, pp. 562-576.
- Abramowitz, Alan I. 1985. “Economic Conditions, Presidential Popularity, and Voting Behavior in Midterm Congressional Elections.” *Journal of Politics* 47. pp. 31-43.
- Born, Richard. 1990. “Surge and Decline, Negative Voting, and the Midterm Loss Phenomenon: A Simultaneous Choice Analysis,” *American Journal of Political Science*, 34, 3, pp. 615-645.
- Campbell, James, E. 1985. “Explaining Presidential Losses in Midterm Congressional Elections,” *Journal of Politics* 47, pp.1140-1157.
- Campbell, James, E. 1987. “The Revised Theory of Surge and Decline,” *American Journal of Political Science* 31, pp. 965-979.
- Carsey, Thomas M. and Geoffrey C. Layman. 2006. “Changing Sides or Changing Minds? Party Identification and Policy Preferences in the American Electorate,” *American Journal of Political Science*, 50, 2, pp. 464-477.

- Erikson, Robert S. 1988. "The Puzzle of Midterm Loss," *Journal of Politics*, 50, 4.
- Feigert, Frank B. and Pippa Norris. 1990. "Do By-Elections Constitute Referenda? A Four-Country Comparison," *Legislative Studies Quarterly* XV, 2.
- Kay, Barry J. 1981. "By-Elections as Indicators of Canadian Voting," *Canadian Journal of Political Science* 14, pp. 37-52.
- Kernell, Samuel. 1977. "Presidential Popularity and Negative Voting: An Alternative Explanation of the Midterm Congressional Decline of the President's Party." *American Political Science Review* 71, pp. 44-66.
- Mughan, Anthony. 1986. "Toward a Political Explanation of Government Vote Losses in Midterm By-Elections," *American Political Science Review*, 80, 3.
- Mughan, Anthony. 1988. "On the By-Election Vote of Government in Britain," *Legislative Studies Quarterly*, XIII.
- Norris, Pippa. 1990. *British By-Elections, The Volatile Electorate*, Oxford: Clarendon Press.
- Piereson, James E. 1975. "Presidential Popularity and Midterm Voting at Different Electoral Levels," *American Journal of Political Science*, XIX, 4, November.
- Tufte, Edward R. 1985. "Determinants of the Outcomes of Midterm Congressional Elections," *American Political Science Review* 69, pp. 812-826.