지역균열의 해소와 균형정치: 선거구제 개편 논의를 중심으로

박 찬 욱 | 서울대 정치학과

이 논문은 국회의원 선거가 대표의 공정성을 제고하고 지역균열을 완화하며 동시에 국정운영의 책무성과 효율성을 확보할 수 있는 선거구제 개편을 모색한다. 현행 제도를 개선하면서 실현이 비교적 용이하다고 판단되어 필자가 제시하는 세 가지 방안은 모두 소선거구 단순다수제와 정당명부 비례대표제를 결합하는 2표혼합제에 속한다. 이 방안들의 공통점은 차기 총선에서 소선거구의석수와 비례의석수를 2:1로 하고, 비례선거는 4개 정도 권역별로 실시하며, 전국 유효득표율 5% 이상을 획득하는 정당에게 비례의석을 할당하는 것이다. 그 가운데 두 가지 안은 병립제를 채택하는데 비례선거에서 명부는 권역별로 작성하지만 의석은 전국득표율에 의해 일률적으로 배분하는 안("한국식병립제")과 권역별로 명부작성과 의석배분이 모두 이루어지는 안("일본식병립제")으로 나누어진다. 나머지 안은 독일식혼합비례제이다. 정당별 득표율과 의석률의 비례성을 말하는 대표의 공정성 측면에서는 독일식이 가장 우월하고 나머지 두 안은 엇비슷하다. 지역구도 완화를 위해서는 독일식과 한국식이 일본식보다 효과적이다. 국정운영의 책무성과 효율성이라는 기준에서는 한국식이나 일본식이 독일식보다는 좀 더 바람직하다고 판단된다. 종합적으로 필자는 한국식, 일본식, 독일식의 순서로 선거구제 개편안에 대한 선호를 피력하였다. 그런데 어느 방안에 의한 선거구제 개편이든 선거 이후에 양당제가 형성되기는 어려운 정치여건인 만큼 대통령제 하에서도 연합정치의 중요성이 부각되지 않을 수 없다. 여소야대 상황에서 적어도 입법연합은 정당의 의석분포와 정책적 입장을 토대로 수월하게 형성될 수 있어야 한다.

I. 서론

이 글의 목적은 현재 한국에서 '균형정치'의 구현을 어렵게 하고 있는 지역균열

구조의 문제에 대한 인식을 환기하고 이의 해소를 위한 처방의 하나로서 강구되는 국회의원 선거구제의 개편에 대해 논의하는 것이다.

우선 바람직한 정치로서 실현하고자 지향(志向)하는 균형정치의 의의를 생각해 보고자 한다. 그리고 선거에서 노정되고 있는 지역균열구조의 양상이 과연 심각한 것인지, 또한 지역균열구조가 어떻게 균형정치의 구현을 가로막고 있는지를 살펴본다. 아울러 국회의원선거구제가 지역균열구조의 완화에 기여할 수 있는 중요한 요인의 하나라는 관점을 정립할 필요가 있다.

이와 같은 예비적 논의를 바탕으로 현행 국회의원 선거구제가 왜 지역균열구조를 해소하기보다는 오히려 고착시키는 방향으로 기능하고 있는지를 분석한다. 나아가서 지역균열구조의 완화를 위해 정치권에서 논의되고 있는 주요 선거구제개편안의 특성과 장단점을 따져본다. 그렇게 되면 지역균열구조의 해소에 이바지할 뿐만 아니라 궁극적으로는 균형정치 실현의 목표에 비추어 선거구제개편안의 우열을 가릴 수 있을 것이다.

마지막으로, 이 글의 뒷부분에서는 개선된 선거구제를 적용하여 실시한 선거 이후에 국회와 대통령이 상호 견제와 균형을 유지하면서 효율적이며 책임질 수 있는 국정을 운영하려면 정당 간에 연합정치가 원활하게 전개되어야 함을 강조하게 될 것이다.

II. 기본개념과 문제의식

1. 균형정치

이 글에서 필자는 균형정치 개념을 수용하여 바람직하다고 보는 정치의 상태를 서술한다. 균형 잡힌 정치, 균형 있는 정치를 실현하자는 것인데 정치학적 관점에서 균형은 권력의 균형이 그 핵심이 된다. 즉 균형정치는 공적 권력이 수반되는 상호작용에 있어서 개인, 집단이나 기관 간에 어느 한 편의 권력이 다른 편의 권력보다 지속적으로 우위를 점하여 한쪽으로 쏠려 치우치게 되지 않는 상태라고 할 것이다. 균형정치는 권력의 행사주체 간에 일정 기간에 걸쳐 전개되는 상호작용을 가리키기 때문에 결코 변화가 없는 정태적 상태를 말하는 것은 아니다. 다만 궁극

적으로는 안정추구적인 가치정향이 전제되고 있지만, 그 안정은 변화하는 가운데 이루어지는 동태적 안정이다.

제도는 상호작용의 규칙을 제공하여 행위자들을 유인하고 때로는 억제한다. 그렇기 때문에 공적 권력을 창출하고 행사하는 정치에서 균형을 실현하려면 그 목적에 적합한 제도를 설계하고 행위자들이 그 방향으로 갈 수 있도록 운용하는 것이 중요하다. 민주주의 정치는 선거를 통해 공적 권력이 창출되기 때문에 선거제도의 중요성이 제대로 인식되어야 한다. 균형정치 실현을 위한 제도적 원리로서 첫째, 선거는 경쟁하는 정치세력의, 좀 더 구체적으로는 정당의 공정한 대표(fair representation)와 동시에 대표자 개인과 집단이 일반 유권자와의 관계에서 갖는 '수직적 책무성' (vertical accountability)을 확보하여야 한다. 여기에서 수직적이라는 표현은 뒤에서 언급될 '수평적 책무성'과 구분하여 쓰기 위함인데 위계적이고 권위주의적인 관계를 의미하는 것이 아니다. 오히려 수직적 책무성은 정치엘리트가 국민에 대하여 책임을 지는 민주적인 것이다. 국회의원 선거와 관련하여 볼 때 공정한 대표는 정당이 선거에서 획득하는 득표율과 의석률 간의 비례성에서, 수직적 책무성은 현직 의원이나 집권정당이 수행한 정책적 성과에 대하여 심판하고 문책하는 것에서 확인된다. 선거구제 개편을 통해 지역균열을 해소하는 것은 대표의 공정성을 실현하는 가운데 가능해지는데 이때에도 수직성 책무성의 원리가 동시에 관철되어야 한다. 대표의 공정성과 수직적 책무성이 같이 구현되어야 양질의 민주정치를 운영할 수 있는 것이다.

선거를 통해 공적 권력을 행사하는 정당성을 부여받은 대표자 개인과 집단은 그 권력을 토대로 공공정책을 심의, 형성, 집행하며 국정을 운영하게 된다. 어느 일방이 권력행사에 있어서 지속적으로 고정된 우위를 보이지 않는 균형정치는 국정운영 과정에서 정당 간 상호 조정 · 타협 · 합의하고 상생하는 방식(accommodative political style)으로써만 달성될 수 있다. 이런 맥락에서 균형정치를 실현하는 두 번째 제도적 원리로서 국정운영 기관 간의 견제와 균형(checks and balances)을 언급하게 된다. 권력은 견제되지 않을 때에 자의적으로 행사될 우려가 있고, 그 결과 정책의 유동성과 불안정성이 초래된다. 이 때문에 몽테스키외나 매디슨이 주창한 권력분립 및 견제균형의 원리나 국정운영 기관 간의 수평적 책무성(horizontal accountability) 개념이 절실히 요구되는 것이다. 이는 입법, 행정, 사법 3부 간의 견제와 균형을 가리키는데 국정운영에서의 일상적 상호작용은 입법부와 행정부 간에 가장 빈번하게 전개되

기 때문에 실제에 있어서는 이 양부 간의 견제와 균형이 특히 많은 주목을 받게 된다. 이 원리를 확대하여 적용하면 입법부 내부에서의 양원 간, 그리고 중앙정부와 지방정부 간 권력의 배분을 통한 분립과 협조도 여기에 해당된다.

균형정치를 실현하는 세 번째의 제도적 원리로서는 구심적 합의(求心的 合意, centripetal consensus)를 제시한다. 이 원리는 국정운영의 성과에 있어서 효율성(performance efficiency)을 확보하기 위해 긴요하다. 권력이 분산되어 상호 견제하는 가운데 정치행위자들이 협상하고 합의하도록 해야 하지만, 과도한 분권화는 결코 바람직하지 않다. 국정운영은 효과적이어야 하고 환경이 변하여 새로운 정책수요가 발생하면 이에 적절히 대응하는 정책적 유연성이 요구된다. 이 경우 권력이 과도하게 분산되어 있다면 정책과정에서 의사결정을 위해 투여되는 여러 형태의 비용이 증가하고 시간적 지체로 말미암아 대응의 적기를 놓치게 된다. 균형정치의 관점은 권력집중이 지나친 경우에 분권화를 지향하지만 권력분산이 과도한 경우에는 집권화가 필요하다는 점을 절실히 인식한다. 즉 균형정치는 집권화와 분권화의 적정 수준을 모색하는 정치이다(MacIntyre 2003 참조).

위의 세 가지 제도원리를 실천하여 균형정치를 실현하는 것이 곧 한국에서 민주주의 체제(democratic regime)를 공고화하는 길이 된다. 민주주의 체제는 일련의 제도들에 의하여 지탱된다. 필자는 주요 정치제도의 총체적인 설계, 편성 및 운용 모델(institutional matrix)로서 "구심성 합의제"(centripetal consensus model)를 제시한다. 이 모델은 한국이 장차 실현해야 할 규범적인 모델인데, 현 단계의 실제 모델은 승자독식 경향이 농후한 다수제로 묘사될 것이다. 앞으로 한국은 "다수제-합의제 중간형"으로 변화하고 마침내는 구심성 합의제 모델에 부합하게 되는 것이 바람직하다(유사한 논의로서는 레입하트, 아렌트 · 김재한 2001).

레입하트(Lijphart 1998)는 민주주의 체제를 다수제와 합의제로[1] 대별했는데 이러한 체제 구분은 일련의 정치제도가 어떻게 편성되고 운영되며 어떠한 총체적 성격을 갖는가에 바탕을 두고 이루어졌다고 볼 수 있다. 다수제 민주주의는 최소규모의 다수자(일반적으로 단순과반수이지만 때로는 상대적인 단순다수)에 권력을

1) 여기서 합의제(合意制)는 정치체제 수준의 분류범주이다. 이 보다 다소 낮은 수준의 정부형태(통치권력구조) 수준에서 규정되는 집단합의제(集團合議制, collegial system)는 스위스가 대표적인 사례인데 대통령제, 의원내각제, 이원집정부제 가운데 그 어느 것에도 속하지 않는다.

집중시켜 효율성을 극대화할 수 있도록 일련의 정치제도를 편성하고 운용하는 반면 합의제 민주주의는 소수자의 권익을 보호하기 위해 권력을 분산하고 가능한 최대의 다수(단순과반수를 상회하는 특별과반수, 때로는 만장일치)가 권력을 공유할 수 있도록 일련의 정치제도를 편성하고 운용한다. 즉 집행부-정당 차원에서 다수제와 합의제 요소의 구분은 1) 일당다수 내각에 집행권 집중 아니면 복수정당 연합내각에 의한 집행권 공유, 2) 입법부에 대한 집행부 우위 아니면 양부 간 균형, 3) 양당제 아니면 다당제, 4) 단순다수제 선거제도 아니면 비례대표 선거제도, 5) 이익집단 간 다원경쟁체제 아니면 타협과 협의를 위한 코포라티즘(corporatism)이 되며, 단일(단방)-연방 차원에서는 1) 단일제 아니면 연방분권체제, 2) 단원제 또는 비대칭적 양원제 아니면 대칭적 양원제, 3) 개정이 용이한 연성헌법 아니면 개정절차가 복잡한 경성헌법, 4) 법원의 위헌법률심사권 부재 아니면 그 권한 부여, 5) 중앙은행 독립성 부재 아니면 독립적 중앙은행 존재이다.

한국은 현재 다수제에 속한다. 집행부-정당 차원에서 집행권은 일당으로 구성되고 대통령을 중심으로 내각에 집중되어 있다. 노무현 대통령 시기에 제왕적 대통령제는 약화되었으나 국회의 정책기능은 행정부에 비해 비대칭적인 열세에 처해 있다. 민주화 이후 정당체계는 외양은 다당제 양상이지만 정치경쟁은 여야 양극구도로 전개되고, 선거제도에 있어서 다수제 요소가 비례적 요소를 압도하고 있다. 이익집단정치에서는 노사정협의가 이루어지고 있지 못하다. 단일-연방 차원에서도 중앙-지방 정부 간 관계는 단일제 중앙집권제로서 다수제 성격이 지배적이다. 다만, 경성헌법이나 위헌심사권은 예외적으로 합의제적 요소와 부합한다. 중앙은행인 한국은행의 독립성이 강화되는 추세이기는 하지만 미국의 연방준비제도, 독일의 도이체방크, 스위스 연방은행에 비해 자율성 전통은 아직 일천하다.

레입하트(1977)는 또한 일련의 정치제도를 편성하고 운용하는 데에 초점을 맞추어 민주주의체제의 한 유형으로 협의제 민주주의(consociational democracy)를 규정하기도 하였다. 이를 한국정치에서 드러난 지역균열구조의 해소를 위한 모델로 삼아야 한다는 주장이 있다(대표적으로 임혁백 1994; 선학태 2005). 이 모델은 이질적 다원주의 사회에서 소수자 집단의 권리를 최대한 보장해 주면서 갈등을 관리하기 위한 일련의 정치제도에 의하여 유지된다. 즉 한 국가를 구성하지만 양립할 수 없는 이익과 의사를 표출하는 상이한 민족, 종족, 언어, 종교 등 문화적 부문집단(segmental group)이 각자의 자율성을 향유하면서 권력을 공유하도록 제도화하여

기능하는 민주체제이다. 협의제의 네 가지 제도적 구성요소는 첫째, 대연합으로서 거국내각과 같이 여러 부문집단이 권력을 공유하는 집행부를 말한다. 이는 단순히 대정당 간의 연합에 그치는 것이 아니라 소정당을 포함하여 주요 정치세력을 망라하는 과대규모 승리연합이 지배하는 것을 말한다. 또한 여기서 주목할 점은 이런 대연합이 위기상황 등에서 잠정적으로 구성되는 것이 아니라 일상화되어 있다는 점이다. 둘째, 부문집단의 권리와 특성을 보존하기 위한 자율과 자치가 제도화되어 있으며, 셋째 부문집단의 권리를 최대한 보장하는 상호거부권이 또한 제도화된다. 이러한 둘째와 셋째 요소는 부문집단이 교육과 문화 영역의 정책에 있어서는 절대적 거부권, 사실상의 주권을 행사한다고 해도 과언이 아니다. 넷째, 공직자 선출과 임용, 그리고 공공재원 배분에 있어서 부문집단 간의 균형을 유지하기 위한 비례성의 원리가 제도적으로 구현된다. 협의제의 이런 제도한 요소들은 다수제의 경우와는 상반되는 것이며, 합의제의 제도적 요소들이 특수한 형태로 발전된 것들이다. 이 점에서 필자는 협의제를 "원심성 합의제"(centrifugal consensus model)라고 규정하고자 한다. 이는 종족, 언어, 종교, 계급 등 사회적 기반 측면에서 이질성과 분열의 정도가 매우 심하여 균열구조가 고착되어 있다고 볼 수 있는 이질적 분열사회에서 정치엘리트가 상당한 정도의 권력분산을 토대로 타협하고 통합하는 민주체제이다. 사회기반의 원심성을 대체로 온존시키면서 통합정치를 운영한다. 네덜란드, 벨기에, 스위스 등이 원심성 합의제 국가들이다.

한국에서의 지역균열구조를 해소하기 위해서 협의제의 기본 원리와 제도적 요소들 가운데 일부를 채택할 수는 있을 것이다. 한국은 역사적으로 공권력의 기능적, 지리적, 정파적 배분에 있어서 어느 일방으로 집중되는 현상이 있었기 때문에 권력공유, 정치적 대표와 자원배분에 있어서의 균형, 하위집단의 자율성을 상당한 정도까지는 구현해야 한다. 이를테면, 권력의 핵심에 해당하는 공직 인사에서 비례성의 원리를 존중하는 지역안배를 고려함이 마땅하다. 이 글에서 후술하는 바와 같이 국회의원 선출에 있어서도 비례대표제 요소를 강화하는 개선이 요구된다.

그러나 필자는 한국의 민주주의를 공고화하기 위한 정치제도 모델로서는 협의제(원심성 합의제)보다는 협의제가 아닌 구심성 합의제가 바람직하다고 파악한다. 구심성 합의제는 원심성 합의제의 경우와 비교해 볼 때에 사회적 기반의 이질성과 분열의 정도가 덜 심하고 다수제보다 물론 훨씬 권력분산이 이루어졌으나 원심성 합의제에 비하여는 덜 그러한 스웨덴, 이탈리아, 미국, 독일, 캐나다, 오스트

레일리아 등에서 찾아진다.

협의제를 모델로 하여 이 요소들을 한국정치에 본격적으로 적용해야 한다는 주장은 과잉처방으로 판단된다. 우선적으로 상기할 것은 협의제란 문화적 부문집단 간에 타협이 절망적인 이질적 분열사회에서 통합을 추구하는 일련의 정치제도들을 망라하고 있다는 점이다. 따라서 시민사회 내에 종족, 종교, 언어, 지역적 정체성으로 명료하게 구분된 부문집단의 존재를 확인하고 인정한다. 특정 부문집단은 영구적인 소수자 집단으로 낙인찍히는 것과 같다. 집단 간 장벽을 허물기보다는 더 강고하게 만든다. 정치엘리트는 자신이 속한 부문의 지지만이 필수적이며 특정 정책영역에서 그 집단의 권익을 관철하는 것이 근본 임무이다. 협의제는 대중 수준에서는 균열구조를 극복할 수 없다고 전제하고 엘리트 간 상호작용과 타협에 의존하여 운영된다. 스위스에서와 같이 협의제가 성공하려면(안성호 2001 참조) 엘리트 내부에 타협하는 전통이 이미 정착되어 있어야 한다. 협의제 성공은 주로 유럽의 강소국에서 찾아지는데 그렇다고 이것이 비방의 묘약은 아니다. 북아일랜드, 레바논, 사이프러스, 나이지리아 등에서 협의제 실험은 실패하기도 하였다. 엘리트 사이에도 적대감이 강한 사회에서는 균열구조가 오히려 악화하게 된다. 또한 협의제는 의원내각제나 집단합의제 정부형태를 갖게 되는데 집행권 집중을 원칙으로 하는 대통령제와는 부합하지 않는다(협의제에 대한 일반적인 비판으로서는 Horowitz 2000).

한국은 비교론의 관점에서 보면 본질적으로 매우 동질적인 사회이다. 호남인이나 영남인은 모두 일차적으로 한국인으로서의 정체성을 갖고 있다. 대연합에 기초한 정치적 지배가 일상화되거나 소수자 집단의 거부권이 언제나 수용되면 정치의 비효율성, 현상유지적 경향 및 교착상태를 가져올 가능성이 크다. 이를테면, 미국의 남부가 노예제 폐지에 거부권을 행사하는 것을 인정을 받게 되면 그 결과는 어떠할 것인가. 고위공직인사나 예산배분의 일체에 있어서 비례성을 완벽하게 관철하는 것이 능사는 아니다. 능력있는 인재의 적재적소 배치, 자원의 효율적 배분이 무시될 수가 없다.

한국사회의 균열구조를 완화하거나 해소하는 것은 구태여 협의제가 아니더라도 구심성 합의제를 모델로 삼아 가능하다. 대통령제 정부형태를 운영하는 경우에도 구심성 합의제를 실현할 수 있다. 한국민주정치의 발전을 위해서는 유럽의 강소국 이전에 다수제 국가에 속하지만 권력분산을 위한 개혁이 추진된 국가(영국, 뉴질랜드), 다수제-합의제 중간형 국가(일본, 프랑스), 더 나아가서는 구심성 합의제

국가(스웨덴, 독일, 미국, 오스트레일리아, 캐나다. 이탈리아)의 정치제도를 살펴보는 것이 우선적이다. 김대중 정부가 등장하기 전에 호남주민 집단을 영구적 소수자로 보는 시각이 없지 않았고 이런 비관적 판단으로 말미암아 협의제를 모델로 상정하였을 수 있다. 그런데 그와 같은 주장은 더 이상 설득력을 갖지 않는다고 여겨진다. 한국사회에서 지역균열을 포함한 사회균열의 관리는 현재의 다수제를 다수제-합의제 중간형로 우선 개선하고 점차 구심성 합의제에 이르는 경로를 거쳐 실행하는 것이 마땅하다. 입법부와 집행부 관계의 변경, 양원제 채택 등을 통한 분권화 처방은 헌법 개정을 거쳐야 하기 때문에 단기적으로 가능하지 않으나 국회선거구제 개편, 사법권 강화, 지방자치 확대 등은 법률개정의 수준에서 실현할 수 있다. 비교적 용이하게 실현가능한 조치를 우선적으로 마련하고 실행하여 한국민주주의가 구심성 합의제 모델에 조금이라도 더 근접하도록 촉진할 수 있다.

2. 지역균열구조

이 글에서 균열(cleavage) 개념은 분열(division)이나 갈등(conflict) 개념과 마찬가지로 사회 구성원들이 서로 반목과 대립의 상호작용 관계를 형성하여 사회통합을 저해하는 문제상황을 가리킨다. 그런데 균열은 어떤 배경요인에 비추어 구성원들이 갈라져 있는 상태를 의미하는 분열을 전제하면서도 이보다는 더욱 심각한 현상이다. 또한 균열은 구성원들 간에 목표나 이해가 상충하여 대립을 빚는 갈등에 속하는 현상인데 그 가운데 강도나 심각성의 수준이 대체로 높은 상태를 의미한다. 균열 현상의 특징은 우선 복수로 분열된 집단의 각각에서 구성원들이 정체성(identity)을 공유하고 있다는 점이다. 이러한 집단적 정체성은 사회균열의 발생과 지속 조건이 된다. 객관적으로 분열되어 같은 집단에 속하는 개인들이 집단적 정체성이라는 의식적인 조건을 갖고 있지 않다면 그 분열은 균열로 변형되지 않는다. 더 나아가서 균열은 갈등이 상당한 기간 동안 존속되는 것이고 그에 따라 개인들이 조직화되는 것을 또 다른 조건으로 한다. 즉 균열은 갈등의 조직적 표출인 것이다. 정치적 의사를 형성하고 동원하는 정당은 사회균열을 기반으로 하게 마련이다. 구조화된 사회균열, 즉 사회균열구조는 정당체계를 형성하고 유지하는 중요 독립변인이다. 주지하다시피, 립셋과 로칸(Lipset and Rokkan 1967)은 근대 이후 서유럽 국가들에서 중심-주변, 교회-국가, 농촌-도시와 자본-노동의 네 가지 균열구

조가 정당체계에 어떻게 투영되어 왔는가를 심층적으로 분석하였다.

사회균열이라는 문제상황의 완화 또는 해소가 정치의 과제임은 물론이다. 흔히들 분열, 갈등과 균열이 정치의 원료라고까지 말한다. 이런 관점에서 보면 정치는 곧 균열정치(cleavage politics)라고 해도 과언이 아니다. 사회균열에 대처하는 방식에서 권위주의 정치와 민주주의 정치의 차이가 나타난다. 권위주의 정치는 사회균열을 은폐하고 억압하기 일쑤이다. 그런 정치에서는 사회균열이 일시적으로 봉합되는 듯이 보이지만 심화되고 마침내는 집단적 폭력을 분출시킬 가능성이 크다. 반면, 민주주의 정치에서는 사회 균열과 갈등이 어느 정도 표출될 수 있는 제도적 통로를 마련하되 당사자 집단의 참여와 대표를 통해서 그 이해관계와 정체성의 문제를 정책과정에서 관리하여 첨예화되지 않도록 한다. 따라서 민주주의 정치가 권위주의 정치보다는 용이하게 사회통합에 기여하게 된다. 이를테면, 민주주의 정치에서 제대로 된 선거는 의례적 절차에 그치지 않고 사회균열을 문제로 인식하고 실질적으로 완화하거나 해소하는 효과를 창출함으로써 양질의 정치에 공헌하게 된다. 한국의 선거가 이런 기능을 성공적으로 수행하게 된다면 한국 민주주의 정치의 공고화를 가속화시키는 것이다.

오늘의 한국정치가 어떤 종류의 사회균열구조를 가장 시급하게 풀어야 할 것인가에 대하여 상이한 견해가 있을 수 있다. 이 글은 지역균열구조에 직접 연관되는 주제를 다루게 되지만 현재 한국사회에서 구조화되어 존재하는 균열이 지역균열에 그치지 않는다는 것을 충분히 의식하고 있다. 심화되고 있다는 양극화나 경제의 안정적 발전을 가로막는 노사갈등에서 나타나는 계급 또는 계층 균열의 문제도 심상치 않은 것이다. 그런가하면 이념을 달리하고 세대가 다른 개인 내지 집단 간 균열 현상도 무시하기 어렵다. 이런 여러 종류의 균열은 어느 정도 서로 중첩되어 있기도 하면서 정치가 동시적으로 대처해야 하는 과제로 대두되고 있다. 필자는 한국사회의 이러한 복합적인 균열구조를 인식하는 가운데에서 지역균열구조의 심각성을 외면해서는 안 된다는 입장에서 이 글에 임하고 있다.

사회균열구조가 생성, 심화된 원인은 다면적이고 그 처방 또한 다각적이어야 한다. 특정 지역의 주민들이 소속 지역과 동일시하는 정서와 의식을 발전시키는 것은 자연스러운 일이다. 하지만 이것이 다른 지역주민들과의 대립적 관계로 발전하면서 지역균열이 시작된다. 즉 지역균열은 사회 구성원들이 지역을 준거로 하여 내집단과 외집단을 구분하고 내집단에 대해서는 호의적이지만 외집단에 대해서는

왜곡된 편견과 고정관념을 형성하고 배타적을 대하는 태도로부터 출발한다. 예를 들어, 출신지가 다르다고 신뢰하지 못하고 동업은 물론 결혼의 상대로까지도 배제하는 것이 그것이다(사회심리와 생활문화에 있어서 지역균열 문제에 관해서는 한국심리학회 1988; 한국사회학회 1990 참조). 이러한 사회심리적, 문화적 요인에 더하여 선거에서 승리하기 위하여 특정 지역을 기반으로 집중적으로 지지를 유도하거나 공직인사에 있어서 출신지에 따른 차별을 한다든가 지역적 차별을 가져오는 개발정책을 추진하는 것과 같은 정치권력적 요인이 작용하여 지역균열은 심화된다. 따라서 지역균열을 심도있게 다루려면 정치, 경제, 사회, 문화 각 영역을 두루 살펴보지 않을 수 없다.

하지만 이 글은 지역균열 전반을 다루는 것이 목적이 아니고 선거와 정당 정치에서 현저하게 표출되는, 다시 말해서 정치화된 지역균열구조에만 초점을 맞춘다. 지역균열구조는 학술적 용어이고 일상적으로는 지역구도라는 말로 통용되기 때문에 이 글에서는 이 두 표현을 상호 교환적으로 쓰고자 한다. 정치에 있어서 지역구도는 선거결과 후보자나 정당이 각별한 연고가 있는 특정 정당에서 몰표를 받지만 다른 특정 지역에서는 매우 저조한 수준의 득표를 하는 데에서 드러난다. 이는 유권자가 자신의 출신지를 배타적인 준거로 삼아 그 지역과 인연이 깊은 후보자나 정당을 지지하는 지역주의 투표와, 정당 및 후보자가 그와 같은 지역주의 투표를 유도하는 전략을 구사하면서 선거운동을 벌이고 선거 이후에는 연고지역을 볼모삼아 권력 게임을 펼치는 지역할거의 결과이다. 지역구도가 여러 영역에서 존재하기 때문에 그 진단과 처방이 다면적이어야 함에도 불구하고 정치화된 지역구도에 우선적으로 초점을 맞추는 것은 의미가 있다. 정치 영역 밖의 지역구도는 결국 정치 영역 안으로 들어와 자리 잡게 되기 마련이다. 선거와 정당 정치, 그리고 국정운영은 그것이 어떻게 이루어지는가에 따라 비정치 영역에서의 통합을 촉진하는 '약'의 구실을 하기도 하지만 오히려 비정치 영역에서의 통합을 저해하는 '병'을 줄 수도 있다. 정치가 어떻게 전개되는가하는 것이 다른 영역에서 노출되는 균열을 억제 또는 증폭시키는 독립변인적 효과를 갖고 있는 것이다.

한국의 국민은 단일의 종족과 언어집단으로 구성되어 있고 종교의 다양성에도 불구하고 그로 인하여 정치적으로 분열되어 있지 않다. 그렇기 때문에 출신지에 따른 편견과 배타의식이 발현되는 지역균열이 존재한다고 하여도 극복하기 어려운 숙명적인 것이라고 할 수 없다. 한 국가의 국민이지만 피부색과 언어는 물론 종

교도 판이한 이질적 하위문화 집단으로 갈라져 있는 경우와 비교하면 한국의 지역균열구조는 완화 또는 타파하기가 상대적으로 용이한 성격을 갖고 있다. 아프리카의 르완다, 앙골라, 에티오피아, 수단을 비롯하여 북아일랜드, 보스니아의 코소보, 러시아의 체첸, 스리랑카의 타밀 등에서는 이질적인 종족이나 종교 집단이 각기 나름의 지역적 정체성을 발전시켜 균열이 초래되고 폭력사태와 내전으로 치달았다. 선진국에서도 스페인의 바스크와 카탈로니아, 캐나다의 퀘벡에서와 같이 일부 지역에서 정치적 분리주의가 강고한 사례가 없지 않다.

종족, 언어, 종교 및 지역 공동체 간, 뿐만 아니라 사회경제적 계급 간의 알력이 심한 외국과 비교할 때에 한국의 지역균열이 매우 절망적인 수준으로 심화될 것으로 보이지는 않는다. 한국의 지역균열구조는 숙명적인 것이 아니며 지속되더라도 의식적인 노력을 통해서 온건한 수준으로 관리될 수 있을 것으로 생각한다. 그렇지만 민주정치의 공고화를 가속화해야 하는 한국에 있어서 정치화된 지역균열구조의 병폐를 외면해서는 안 될 것이다. 시민사회 내부의 지역균열이 선거무대에 표출되는 것은 어느 정도 불가피하나 선거정치가 이를 해소하기보다는 악화시키는 방향으로 작용한다면 심각한 문제가 아닐 수 없다. 실제로, 지역균열구조가 다른 사회균열구조를 압도하면서 정책경쟁이 아니라 비이성적인 대결을 초래하고 있다. 선거에서 표출되는 지역균열은 "지역민간의 감정을 악화시킴으로써 사회통합을 저해하고 정치체제의 민주화에 대한 합의를 분열시켜 민주화의 진행을"(이갑윤 1998, 16) 가로막고 있다. 지역균열구조가 선거결과를 크게 좌지우지하는 정치에서는 "지역주의 선거연합을 이용해 권력을 획득, 유지, 확대하려는 정당지도자들의 선택에 따라 기존정당의 분열과 통합이나 신생정당의 등장과 소멸이 나타나게 되고, 정책대안이나 이슈를 제기하지 않아도 지역주민의 지역주의적 정서에 의존하여 정당에 대한 지지를 조달할 수 있으며, 정당지도자들이 출신지역 주민들의 지지를 수단으로 소속의원들에 대해 자의적인 권력을 행사"하게 되기 때문이다(이갑윤 1998, 15). 요컨대, 선거와 정당 정치에서 노정되는 지역균열은 비이성적 대립을 불러와서 사회분열을 심화하고 사회적 생산성의 저하를 가져온다, 권력경쟁에서 어느 편이 이기든 경쟁 당사자들 모두에게 상처만 남기는 소모적인 감정싸움을 빚게 된다. 이런 선거에서 창출된 정치권력의 정당성은 태생적으로 한계를 갖게 되고, 정치지도자는 국민의 지도자로서의 위상을 확보하기가 쉽지 않다.

지역균열구조의 심화는 균형정치의 전개를 어렵게 만든다. 지역주의 투표는 지

역주민이 특정 정당을 불균형적으로, 그리고 배타적으로 지지하는 것이다. 그런 지역에서 지역 기반이 약한 정당을 선택한 유권자의 참여는 효력을 잃고 그의 지지는 사표가 되어 선거결과가 민의를 왜곡되게 반영한다. 지역주의와 지역할거가 있는 상황에서 정당 간 경쟁이 실종된다. 참여, 대표와 경쟁에 큰 제약이 가해지는 선거는 진정한 의미의 민주적 선거가 아니다. 지역균열구조가 압도적으로 영향을 미치는 선거에서는 현직자의 정책수행 성과에 대한 심판이 제대로 이루어지지 않아 수직적 책무성을 확보하기가 어렵다. 투표선택이 지역기반에 좌우되기 때문에 정책경쟁은 당초부터 의미를 갖지 못한다. 정당이 선거에서 정책으로 승부를 건다고 기대하는 것이 어리석은 노릇이다. 특정 지역에 연고가 강한 정당의 공천을 받는 것으로 이미 당선이 확실시된다. 특정 지도자와 강하게 동일시되는 인기있는 지도자가 이끄는 정당에서는 그에 대한 비판과 도전이 어려워 정당 내부에서는 민주주의가 구현될 수 없다. 특정 지역에 강한 지지기반을 갖고 있는 정당은 그 지역을 넘어서 지지를 확대할 유인이 적고 그렇게 하기에 난관이 많다. 지역주민의 배타적 지지를 업은 정당이 다른 정당을 상대하여 타협적이 될 유인도 약하다. 수평적으로도 정치적 책무성이 실현되는 것이 무망하다. 결국, 정치에서의 지역균열구조가 제대로 해소되지 않으면 민주주의는 위기에 봉착한다(최영진 2002; 노무현 대통령의 2005년 7월 28일자 "당원들에게 보내는 편지" 참조).

III. 유권자의 지역주의 투표와 정당의 지역할거

유권자의 지역주의 투표와 정당의 지역할거는 이미 민주화 시기 이전에 배태되기 시작했다. 1963년의 5대 대선에서 박정희, 윤보선 후보에 대한 집중적인 지지가 남북으로 갈리는 현상이 나타났다. 1967년의 6대 대선에서 영남 유권자들은 6대에서와 같이 박정희 후보에 많은 지지를 보냈지만 많은 수의 호남 유권자들은 5대 대선과 달리 박정희 후보로부터 윤보선 후보로 지지를 선회하였다. 박정희 정부의 개발정책은 영남에 집중적인 혜택을 제공하여 호남 지역과의 격차를 가져왔던 것이다. 6대 대선에서는 이와 같이 영호남 간에 지지 패턴의 차이가 있기는 했지만 동서분할이라고 부를 만큼 완연하지는 않았다. 1971년의 7대 대선에 와서 영남 출신 박정희 후보와 호남 출신 김대중 후보의 대결이 이루어지면서 영호남 균

열의 징후가 확연해졌다. 하지만 민주화 이전의 선거에서 지역구도는 대선에 국한되었다. 당시에는 지역균열보다 산업화 대 민주화와 같은 쟁점이 더욱 부각되어 여촌야도와 같은 지지패턴을 표출하였다. 그리고 지역할거 정당체계가 확립되지도 않았다.

지역균열과 관련하여 1980년 5월의 광주항쟁의 영향을 간과할 수 없다. 그 이후 호남 유권자들의 한(恨)과 심리적 박탈감이 심화되어 갔던 것이다. 민주적 개방이 시작되면서 선거에서 국민통합을 심각하게 우려할 만한 지역구도가 확대 재생산되게 되었다. 민주화 이후에는 국가선거인 대선과 총선은 물론 지방자치단체의 장과 의원을 선출하는 지방선거에서도 지역구도가 언제나 드러났다. 1960년대에 등장하기 시작한 영남 유권자의 지역주의 투표성향은 더욱 강해졌고, 1980년 5월의 상처를 간직한 호남 유권자들은 김대중과 그의 정당에 대한 무조건적인 지지를 보였다. 민주화 쟁점이 약화되면서 지역구도를 위축시킬 만한 다른 쟁점이 대두되지 않았다. 지역구도는 영호남 대결을 근간으로 하여 심화되었지만 충청권 주민도 자기 지역에 연고를 두는 정당의 출현과 더불어 지역주의 투표성향을 보였다.

정치체제의 민주적 이행 이후 선거결과에서는 유권자가 자신의 출신지와 연고가 깊은 특정 후보자나 그가 주도하거나 또는 소속한 정당에 편중하여 지지하거나 극도로 배격하는 현상이 지속적으로 나타났다. 전두환 정부시기 말 민주항쟁 이후 최초로 치러진 13대 대선에서 지역구도는 매우 극적으로 표출되었다. 영남, 그 가운데 대구 · 경북 출신이 주도하는 신군부는 집권과정에서 광주 시민의 민주화 운동을 잔혹하게 진압하여 호남 주민들의 집단적 피해의식을 내면화시켰다. 호남인에게 13대 대선은 신군부 잔재세력에 대한 심판의 계기로 인식되지 않을 수 없었다. 13대 대선 직전에 주요 정당들은 이미 4당할거체제를 형성하고 있었다. 신군부 세력의 경북출신 노태우 후보가 민주정의당(민정당)을 이끌고 있었고, 민주화 투쟁을 선도하던 경남출신 김영삼 후보와 호남출신 김대중 후보는 야당후보 단일화를 이루지 못하고 제각기 통일민주당과 평화민주당(평민당)의 지도자로 갈라섰다. 한편 1961년 군부개입을 주도하고 제3, 4공화국의 지도적 인물이었던 김종필 후보가 공화당을 복원하여 대통령 선거에 나섰다. 이런 경쟁구도에서 각 정당의 선거운동은 노골적으로 지역주의 투표를 유인하는 전략에 바탕을 두고 있었다. 이 선거에서 노태우 후보는 대구에서 약 71%, 경북에서 66%를 얻어 대구 · 경북 지역을 석권하였다. 김영삼 후보는 부산에서 56%, 경남에서 51%를 얻어 지역적 기

반을 과시하였다. 김대중 후보는 광주에서 94%, 전북에서 84%, 그리고 전남에서 90%를 득표하여 가장 집중적인 지역주의 투표의 수혜자가 되었다. 마지막으로, 김종필 후보는 충남에서 45%의 가장 높은 득표율을 기록하였다.

13대 대선이 약 4개월 경과되고 나서 1988년 4월 13대 국회를 구성하기 위한 총선이 실시되었다. 여기서 각 정당의 시도별 득표율은 대체로 13대 대선의 결과와 유사한 패턴을 보였다. 물론, 각 정당이 얻은 의석수를 볼 때에, 지역할거 정당체계의 양상이 더욱 선명하게 된다. 민정당은 대구에서 모든 의석을 석권하고 경북에 할당된 의석수의 81%를 차지하였다. 평민당은 호남지역의 38개 의석 가운데 37석을 얻었다. 민주당은 부산의 모든 의석을 휩쓸었고, 공화당은 충남의 지역구 의석 가운데 94%를 획득하였던 것이다.

13대 국회가 구성된 이후 2000년 4월 16대 총선까지의 선거와 정당 정치는 김영삼, 김대중, 김종필 3김의 향배에 따라 구도의 양상은 변화했지만 근본적으로 지역균열 정치(politics of regional cleavage)였다. 1990년 초 민정 · 민주 · 공화 3당이 민주자유당(민자당)으로 통합하고 평민당은 신민주연합, 그 다음에는 민주당으로 변모하여 권력경쟁이 종전의 4당할거 구도에서 호남 대 비호남 구도로 바꾸어졌다. 1992년 3월의 14대 총선과 12월의 14대 대선에서 정주영의 통일국민당(국민당)이 제3당으로 등장하였으나 호남 대 비호남의 2분구도는 여전했다. 14대 대선 이후에 국민당이 와해되어 이러한 구도는 좀 더 선명해졌다. 그 후 1995년 3월에 와서 김종필이 민자당을 이탈하여 자유민주연합(자민련)을 창당하고 8월에는 14대 대선 패배로 정계를 은퇴했던 김대중이 복귀하면서 민주당에서 새정치국민회의(국민회의)가 갈라나왔으며, 12월에 민자당은 신한국당으로 개명하였다. 1996년 1월에 민주당은 시민운동세력과 더불어 통합민주당을 탄생시켰다. 1996년 4월의 15대 총선에서 신한국당은 영남, 국민회의는 호남, 자민련은 충청 지역을 기반으로 그 위세를 당당히 유지했으나 지역기반이 없는 통합민주당은 교섭단체를 구성하지 못할 정도로 왜소화되었다. 1997년 12월의 15대 대선에서 신한국당은 이회창이 후보자로 지명된 이후 한나라당으로 개명했는데, 당내 경선에 패배한 이인제가 탈당해 국민신당을 결성하고 독자 출마하여 분열되었다. 반면 야권에서 자민련의 김종필은 국민회의의 김대중과 연합하여 정당 간 권력교체를 가져오는 데에 크게 기여하였다. 지역구도는 호남과 충청 대 영남의 동서분할 양상을 나타냈다. 2000년 4월의 16대 총선에서 자민련을 지지하는 충청 유권자의 지역주의 투표성향

은 약화되었지만 호남과 영남유권자의 지역주의 투표는 여전히 뚜렷했다. 특히 한나라당은 영남에서 65석 중 64석을 휩쓸 정도로 득표할 수 있었다. 종전에 권력으로부터 소외되던 호남 출신의 김대중 대통령이 탄생하면서 호남의 한이 극복되고 지역균열은 완화될 것으로 기대되었지만 현실은 그와 반대였다(손호철 1999, 289-90).

16대 대선과 17대 총선에서도 호남 및 충청 대 영남의 동서분할 구도가 사라지지 않았다. 16대 대선에서도 한나라당은 영남지역을 기반으로 하는 정당으로 각인되어 있었다. 한나라당의 이회창 후보는 이미 15대 대선에서 자신의 출신지가 아닌 영남에서 강력한 지지를 받았다. 민주당의 노무현 후보는 출신지가 영남이었지만 소속 정당으로 말미암아 영남 유권자들로부터 많은 지지를 얻기가 어렵고 호남에서는 집중적인 지지를 확보할 것이 이미 선거 전에 예상되었다. 노 후보는 당내 경선과정에서 그 내부의 기반이 취약한 영남 출신이었기에 오히려 민주당의 대선 승리에 유리하다고 보는 호남의 민주당 지지자들로부터 뒷받침을 받았다. 충청 유권자들은 그 지역 출신인 이 후보보다는 노 후보에게 표를 더 주었다. 15대 대선에서 충청 유권자들은 김종필과 연합한 김대중 후보를 더욱 지지했는데, 16대 대선에서는 행정수도를 충청지역으로 이전하겠다는 공약이 가져올 개발이익에 대한 기대로 인하여 노 후보를 강력히 지지했다.

물론, 16대 대선에서 지역구도가 약화될 조짐을 조심스럽게 점쳐 볼 수 있었다. 13, 14, 15대 대선에서는 유권자들에게 강한 지역적 정체성을 불러일으키는 3김 중 적어도 1인이 후보자로 출마했다. 그런데 16대 대선에서 이회창, 노무현 후보는 모두 자신이 출신지역은 물론 다른 특정 지역과의 연고가 강한 인물은 아니었기에 유권자의 지역주의 투표는 종전에 비하여 지역정체성보다는 이해관계를 둘러싼 전략적인 계산을 반영하는 성격이 두드러졌다. 영남과 호남 유권자들이 각각 좋아하지 않는 정당의 집권을 막기 위해 자기지역 출신이 아닌 후보자라도 지지했다는 점이 주목된다(김용호 2002; 강원택 2003a; 손호철 2003). 또한 16대 대선결과에 반영된 세대균열이 지역균열을 착종하면서 약화시킬 가능성이 엿보였다. 20대와 30대 연령층에서 노무현 지지율은 이회창 지지율을 압도하였고 50대 이상에서는 이회창 지지율이 노무현 지지율보다 높았다. 40대는 전반과 후반이 서로 반대 방향으로 상쇄하여 두 후보에 대한 지지율이 엇비슷하였다. 두 후보의 개인적 특성이 대조적이었다는 점이 세대균열의 명료한 표출을 가능하게 한 중요 조건이

었다. 즉 두 후보자 간에는 연령, 변화지향성, 미국과 북한에 대한 태도, 이념성향, 가치관 및 이미지 등에 있어서 현저한 차이가 존재했다(박찬욱 2003; 강원택, 2003b; 온만금 2004).

2004년 4월의 17대 총선에서 열린우리당(우리당)은 대구와 경북에서, 그리고 한나라당은 광주와 전북과 전남에서 1석도 얻지 못했다. 지역균열구조의 엄존이 확인되었다. 그 가운데 우리당이 부산과 경남에서 소수지만 의석을 얻었다. 충청 유권자들은 자민련을 외면하고 우리당을 전폭 지지했다. 이것은 탄핵을 받은 노 대통령의 복귀와 행정수도 이전을 기대하는 이해타산과 관련이 깊다고 보여진다. 호남에서 노 대통령에 대한 탄핵을 강하게 반대하는 유권자는 민주당 대신에 우리당을 지지했다. 아울러 세대균열의 영향력도 확인되었다. 이런 점에서 지역구도의 완화 가능성을 조심스럽게 전망하는 분석가들이 있다(이를테면 박명호 2004; 윤종빈 2004). 그렇지만 그러한 분석가들조차 16대 대선에서나 17대 총선에서 새로운 변화는 매우 제한적 범위에 국한되었고 지역균열구조의 와해를 말해주는 유권자 정렬의 해체(dealignment)나 재편(realignment)이 선명하게 일어나지 않았다는 주장(이준한 · 임경훈 2005; 강명세 2005)에 대체로는 수긍한다. 영남 대 호남의 균열구조는 이것의 완화나 해소를 위한 의식적 노력이 경주되지 않을 경우 앞으로도 상당한 기간에 걸쳐 선거에서 유권자의 선택행위와 정당의 지지동원에 결정적인 영향력을 미칠 것으로 보인다.

선거과정에서 심각하게 드러나는 지역균열구조의 생성과 심화 원인에 대한 논의가 분분하다. 많은 분석가들은 복합적인 원인을 제시하는 것이 보통인데 가장 중요한 원인을 무엇으로 보는가에 따라 몇 가지 설명으로 나눌 수 있을 것이다.

첫째, 정치경제론적 설명으로서 불균형 발전과 차별적 인사정책 등으로 누적된 지역 간 불평등구조에서 정치화된 지역균열구조의 원인을 찾는다. 산업화 과정에서 영남 지역은 장기적으로 혜택을 받고 호남은 그러한 혜택에서 배제되어 왔다. 따라서 영남과 호남의 갈등과 균열은 경제적 격차에서 비롯되는 것이며 지배블록과 이로부터 소외된 집단 간의 알력이기도 하다(이를테면 손호철 1990). 정치적으로 표현되는 지역균열을 이렇게 이해하게 되면 김대중 대통령 집권 이전의 호남 지역주의는 소외집단이 당연히 또는 정당하게 가질 수 있는 바의 것으로 규정되는 반면에 영남의 지역주의는 수혜집단이 가질 수 있는 작위적인 허위의식으로 파악되기도 하였다(최장집 1991). 황태연(1996)은 영남의 지역주의를 패권적 지역주

의, 호남의 지역주의는 저항적 지역주의로 부르기도 하였다. 여하튼 이 경우에 지역균열구조는 사회경제적인 영역에서의 실질적인 민주화를 통해서 해소될 수 있다.

둘째, 심리문화적 설명으로서 지역균열구조는 특정지역의 주민들이 오랜 시간에 걸쳐 내면화한 집단적 정체성의 발로라고 본다. 지역정체성은 "특정 지역집단 구성원들이 해당 집단의 구성원이라는 이유로 정치적 배제와 박탈을 경험하면서 자신들의 지역집단을 일종의 운명공동체로 간주할 때 형성"된다(최영진 1999, 136). 이것이 선거에서 유권자의 이념적 · 실천적 준거로 작용하여 지역주의 투표가 이루어진다는 것이다. 이러한 정체성은 자연스럽게 이루어진 것이지만 다른 지역 주민에 대한 지속적인 배제와 차별로 연결될 경우에 병폐를 낳게 된다. 이것은 친구, 이성, 동업자 등의 사회적 관계에서 시작되어 선거에서는 지역주의 투표로 이어진다(이남영 1998).

셋째, 정치 제도와 과정의 관점에서 지역균열구조에 대한 다양한 설명이 주어진다. 이러한 설명을 다시 여러 갈래로 나누어 정리할 수 있다. 우선, 합리적 선택이론은 미시적 수준에서 유권자의 지역주의 투표는 그가 이해관계를 능동적으로 인식하고 자신의 이익실현 목적에 부합하는 선택행위를 하는 것으로 본다(김재한 1998; 조기숙 2000). 이러한 행위론은 유권자의 선호를 주어진 것으로 간주하는데 정치경제적 구조의 관점에서 지역균열을 파악하는 것과 꼭 상반되는 것은 아니다. 왜냐하면 합리적 선택이론가는 그런 구조가 개인의 선호를 형성하는 데에 영향을 준 것을 부인하지는 않기 때문이다. 다만, 이 행위론은 유권자를 구조적 조건에 의하여 규정되는 피조물로서만 이해하지 않고 있다. 유권자들은 자기지역 출신의 지도자나 여기에 기반을 둔 정당이 집권하거나 강력할 때에 자신의 지역과 나아가서는 자신이 재화의 분배와 인사 정책에 있어서 이득을 극대화할 것이라고 기대하여 지역주의 투표를 한다는 것이다.

그 다음, 유권자 행위에 관한 설명과 상호보완적으로 또는 적어도 상호배제적이지 않은 방식으로 정당과 후보자에 초점을 맞추는 설명이 있다. "객관적 차별이 존재한다고 해서 자동적으로" 지역주의 투표로 연결되는 것이 아니라 "객관적 조건과 〔유권자의〕 투표를 매개하는" 정당과 후보자에 대한 지지의 "동원이 필수적으로 존재해야" 유권자의 지역주의 투표가 이루어진다는 것이다(조기숙 2000, 122). 선거에서 정당과 후보자는 상황에 따라 또한 능동적으로 강도를 달리하여

지지동원 전략을 구사할 수 있다. 정책이나 다른 쟁점의 득표력이 약화될수록 지역주의에 호소하는 전략이 활용된다(김재한 1998, 109-25). 그리고 정치적 생존이 위협을 받을 정도로 긴박한 선거상황일수록 지역기반에 호소하는 지지동원 전략이 긴요해진다.

또한 한국 정당정치 과정에 있어서 정당의 성격, 정책쟁점의 영향력 부재 등에 비추어 지역주의와 지역할거를 설명하기도 한다. 이를 테면, 한국정당이 대표하는 이념적 스펙트럼은 협애하며 굳건한 사회적 기반을 결여하고 있기 때문에 선거에서 유권자가 선택할 만한 대안을 제시하지 못하고 있다는 것이다(박상훈 2001). 이런 상황은 분단에서 비롯되었고 민주화 이후에는 종래의 민주화 대 산업화의 쟁점구도가 약화되고 지역균열구조가 부상되었다. 아울러 인물중심의 정당정치는 반독재 운동에서 긴밀한 협력을 해오던 김영삼, 김대중 양김이 민주화와 더불어 분열한 것에서 여지없이 드러나는데 이것이 지역균열구조를 심화시켰다(노병만 1998, 75)는 것이다.

선거제도론의 입장에서는 소선거구가 압도적인 비중을 갖는 국회의원 선출제도로 말미암아 유권자의 지역주의 투표와 정당의 지역할거가 증폭 또는 조장되는 점에 주목한다. 득표율과 의석률의 불비례성 수준이 매우 높은 선거구제는 특정 정당이 각별한 연고를 갖는 권역에서 의석을 거의 배타적으로 획득하도록 도움을 주기 때문이다. 지역기반이 강한 정당일수록 소선거구 단순다수제에 대한 애착이 강하다. 득표가 의석으로 전환될 때에 특정지역에서 거의 배타적으로 의석을 석권할 수 있기 때문이다. 또한 다수제는 비례제에 비하여 그 제도 자체가 정책경쟁보다는 인물경쟁을 유도하는 점도 있다(이를테면, 김재한 2001, 178-93; 박찬욱 2000b).

지역균열구조의 생성과 심화를 가져오는 원인이 이와 같이 복합적이기 때문에 지역균열 해소를 위해서는 다각적인 처방과 대책이 필요하다. 그리고 그 가운데 중요도가 어떻게 부여되는가에 따라서 처방의 우선순위도 달리 정해질 것이다. 지역균열구조의 해체를 위한 전략에서 경제사회적 조건이 강조되면 지역 간 균형발전, 계층 간 불평등을 시정하는 경제적 민주화, 공직인사의 형평성 등에 초점을 두게 된다. 심리문화 차원에서는 지역적 편견을 불식하는 교육과 사회화, 생활문화에서 지역차별 의식과 관행의 철폐, 시민사회가 주도하는 지역 간 교류 등을 촉구할 수 있다. 정치 제도와 과정의 측면에 눈을 돌리면 정당이 유권자에게 선택 대안

을 제시할 수 있도록 그 환경적, 내부적 조건을 변화시켜야 하고, 정당이 정책쟁점을 개발하여 유권자에게 지지를 호소하도록 촉구해야 하며, 선거제도가 지역균열을 악화시키지 않도록 개선해야 할 것이다. 이 글은 앞서 밝힌 바와 같이 다양한 처방을 다루는 것이 목적이 아니라 국회의원 선거구제가 지역균열구조의 완화에 현시적인 중요한 영향을 준다는 관점에서 선거구제 개편의 의의를 부여하고 그 개편안을 상세히 논의하는 것이다.

IV. 국회의원선거구제 개편의 방향

1. 현행 국회의원선거구제

선거제도의 정치적 효과에 관한 연구는 많이 축적되어 있다. 듀베르제(Duverger 1954)는 의석배분 및 당선결정 방식이 정해지면 인위적 조작이 없이도 이에 따라 선거의 최종결과가 일정 방향으로 정해지는 기계적 효과가 있음을 지적했다. 아울러 그는 정당, 후보자와 투표자가 선거제도의 기계적 효과와 이에 대한 다른 행위자의 반응을 일정 방향으로 기대하게 되는 심리적 효과도 언급하였다. 듀베르제 이후 수많은 연구가들이 선거제도의 이러한 효과에 대한 논의를 발전시켜왔다(예를 들어, Cox 1997; Farrell 2001; Lijphart 1994; Rae 1967; Taagepera and Shugart 1989; Renolds et al. 2000; 한국의 경우 대표적 연구를 예시하면 심지연 · 김민전 2002; 정준표 · 정영재 2005 등).

사회균열구조의 존재양태와 함께 선거제도의 선택이 정당 간 세력관계, 즉 정당체계를 형성한다. 어떤 선거제도는 대표의 공정성을 최대한 확보하여 소정당에게도 정치적으로 대표될 수 있는 기회를 열고 그 권익을 보호하며 집권당에 대한 견제를 매우 용이하게 한다. 한편 다른 어떤 선거제도는 정당체계를 단순화하고 가장 큰 정당의 의석을 극대화시켜 입법을 포함한 국정의 효율성이나 집권당의 수직적 책무성을 제고하는 데에 기여할 수 있다. 그런데 대표의 공정성 확보 및 소수자 권익의 보호라는 일방의 목표와 다른 한편에 있는 정책수행의 책무성 및 효율성 제고라는 목표는 어느 하나만을 극대화하려는 경우 다른 하나의 실현이 어려워지는 상쇄적 교환관계(trade-off)를 갖고 있음을 균형정치의 관점에서 파악해야 한다.

선거제도는 사회 갈등과 균열을 관리하는 데에도 영향을 준다. 우선, 선거제도의 공정성에 대한 인식이 갈등과 균열 현상을 축소하는 데에 필수적이다. 그리고 소수자 집단의 정치적 대표를 의미 있는 정도로 활성화하는 것이 갈등과 균열의 관리에 기여함은 물론이다. 특정 지역에서 지지기반이 약한 정당의 득표가 사표화할 가능성을 줄이고 그 정당의 정치적 대표를 제고시키는 것이 지역균열구조의 완화에 순기능적인 역할을 하는 것이다. 또한 정당이 그 협애한 핵심 지지기반에 억매이지 않고 폭넓게 지지를 호소하려는 유인을 제공하는 선거제도가 갈등과 균열의 완화에 도움이 될 것이다. 즉, 특정 지역의 관심사에만 초점을 맞추지 않고 이를 넘어서 전국적으로 가치, 이념, 정책을 추구하는 정당이 정치적으로 용이하게 진출하도록 만드는 제도가 지역균열구조의 해소에 공헌하게 된다. 따라서 사회균열을 완화하는 선거제도를 구상하려는 경우 그 균열집단의 수준에 머물지 않고 전체적인 또는 전국적인 수준에서 제도의 효과를 파악하는 균형적 관점도 요구된다.

이 글에서는 국회의원 선거제도를 설계함에 있어서 선거구당 선출정수를 얼마로 하며 어떤 의석배분방식을 적용할 것인가를 주로 다루기 때문에 선거제도 가운데에서도 선거구제 측면이 집중적으로 다루어진다. 17대 국회의 의원정수는 299인인데, 그 가운데 243인은 선출정수 1인의 소선거구에서 단순다수제가 적용되어, 나머지 56인은 전국구 정당명부 비례제에 의하여 선출되었다. 유권자 1인은 소선거구 단순다수제 선거에서 후보자 1인에게 기표하는 후보자투표와 전국구 비례제 선거에서 정당명부를 선택하는 정당투표를 각각 1표씩 행사한다. 이 두 가지 선거는 서로 유기적 관련 없이 결합되어 의석배분이 이루어진다. 이러한 제도는 2표 혼합제인데 더 좁혀 말하면 그 중에서도 2표병립(竝立)제(mixed-member majoritarian system; parallel system)이다. 일본이 1994년에 중의원선거제도개혁의 일환으로 이 제도를 도입하였다.

17대 총선에서 2표병립제는 유권자가 소선거구 선거(권역과의 혼동을 피하기 위해 지역구 선거 대신 소선거구 선거라고 명시)에서 지지한 후보자의 정당과 다른 정당을 비례제 선거에서 선택하는 분할투표의 가능성을 열어 놓았다. 실제로, 소선거구 선거에서 2석을 얻은 민주노동당(민노당)이 8석의 비례의석을 더 획득할 수 있었던 것은 이 제도에 힘입은 바가 적지 않았다(박찬욱 2005). 하지만, 17대 총선에서 2표병립제가 제3당 이하 정당의 대표성을 크게 제고시켰다든가 더 나아가서는 지역균열구조가 선거결과에 미치는 영향을 상당히 완화시켰다고 판단

하기는 어렵다. 한국의 2표병립제에서는 의원정수의 18.7%만이 비례제에 의하여 충원된다. 2표병립제가 적용되는 러시아하원 선거의 경우 의원정수 450석의 50%에 해당하는 225석이, 일본중의원 선거에서는 의원정수 480석 중 37.5%인 180석이 비례의석이다. 한국의 2표병립제에서는 소선거구 다수제 의석의 비중이 상대적으로 과다한 편이며, 이로 인하여 비례제보다 다수제의 효과가 훨씬 강하게 나타나게 된다.

소선거구 단순다수제가 정당이 득표율과 의석률의 비례성에 비추어 대정당 편향의 왜곡이 가장 심하다는 점은 잘 알려져 있다. 이 제도 하에서는 특정 지역에서 집중적이고 강한 지지기반을 갖는 정당이 의석을 석권하고 지역적 맹주의 역할을 할 가능성이 확대된다. 소선거구 단순다수제는 민주적 이행 이후 선거에서 선명히 드러나는 유권자의 지역주의 투표와 정당의 지역할거를 조장하였음을 부인하기 어렵다. 지역구도와 다수제가 서로 상승작용을 하여 선거결과를 낳았기 때문에 다수제의 단점은 강하게 드러난 반면 그 장점은 제대로 보여주지 못한 점이 있다. 즉 소선거구 단순다수제는 정당체계를 단순화하여 양당제를 유도하는 경향이 있지만 13대 총선 이후 단지 한차례 17대 총선에서만 우리당이 의석과반수를 약간 상회하고 원내정당체계가 양당제에 근접한 결과가 나타났다. 지역적 기반이 강한 제3, 4당이 존재하는 경우 어느 정당도 과반수 의석을 차지하지 못하게 되고 원내정당체계가 다당화하게 되는 것이다. 지역구도를 완화하려면 특정 지역에서 지지가 약하여 소수자 위치에 있는 정당도 의석을 확보할 수 있도록 득표율과 의석률의 비례성을 제고해야 되기 때문에 비례제를 강화하는 것이 순리이다.

그런데, 필자는 소선거구 단순다수제의 폐기와 비례제를 전면적으로 도입하자는 주장을 결코 하지 않는다. 대표의 공정성을 강화하는 동시에 정치적 책무성과 정책수행의 효율성을 유도해야 한다는 균형정치의 관점에서 소선거구제의 장점을 무시할 수 없기 때문이다. 선거법 위반에 대한 재판과 재 · 보선을 치루면서 17대 국회에서 우리당이 결국에는 의석과반수를 상실하게 되었지만 17대 총선에서는 국회의 대통령에 대한 탄핵이 압도적인 쟁점으로 대두되고 소선거구제의 효과가 작용하여 그러한 선거결과를 얻을 수 있었다. 2005년 9월 11일의 일본 중의원 선거에서 고이즈미 총리의 자민당이 480석 중 296석(61.7%, 소선거구 216석과 비례선거구 77석)을 얻어 단독으로 안정과반수를 확보한 것도 우정민영화와 같은 개혁쟁점과 더불어 소선거구제의 효과로 인한 것이다.[2] 이 글의 뒷부분에서 책임정치

와 국정운영의 효율성을 고려하는 균형정치의 관점에서 선거구제 개편안을 본격 분석하게 된다.

현행 국회의원선거구제의 골격 자체는 제대로 짜여 있다고 본다. 그러기에 이에 대한 개편안은 현행 제도의 기본 성격을 유지하는 방향으로 강구할 때에 국민의 공감을 얻을 수 있고 정당 간 합의도 용이하다고 본다. 사실, 13대 총선 이래 16대 총선까지는 비례제가 실질화되지 못하고 소선거구 단순다수제라고 간주해도 무방한 1표병립제가 운용되었다. 이것이 2표병립제로 되기까지에는 시민사회의 지속적인 개혁운동이 있었다. 2003년 2월 17일로 거슬러 올라가면, 국회의원 60여 명과 당시 국회에 진출하지 못한 민노당과 개혁국민정당의 주요 당직자 17명, 주요 시민사회단체 대표자 70여 명, 학계와 법조계 인사 30여 명이 추진위원으로 참여하는 정치개혁추진범국민협의회가 발족되었다. 이 기구가 입법청원을 위해 같은 해 4월과 6월 2차에 걸쳐 합의사항을 도출한 바에는 비례의석의 비중이 확대된 2표병립제를 추진한다는 것이 포함되었다. 한편 2003년 11월 국회의 정치개혁특별위원회 산하에 자문기구로서 정당, 학계, 시민사회단체 등의 인사 11인으로 구성되는 범국민정치개혁협의회가 설치되었다. 이 기구가 같은 해 12월 8일 발표한 개혁안에는 의원정수를 299인(당시에는 273인)으로 확대하고 이 가운데 199인은 소선거구 단순다수제로, 나머지 100인은 전국구 정당명부 비례제에 의해 선출하는 방안이 포함되었다. 또한 유권자는 소선거구선거와 비례선거에서 각각 1표씩 행사하게 되었다. 하지만 국회에서는 정당 간 합의를 이루지 못하다가 17대 총선을 한 달 앞둔 2004년 3월 12일에 가서야 현행 제도를 포함한 공직자선거법의 개정안을 통과시켰다.

2표혼합제에는 (2표)병립제와 (2표)혼합비례제(mixed-member proportional system)가 있다. 후자에서는 우선 각 정당의 의석수가 비례선거의 정당투표 득표율에 의거하여 할당되고, 정당별로 전국 또는 하위선거구 단위에서 다수제 선거에서 얻은 의석수를 제하고 남은 수만큼의 비례의석이 배정된다. 즉 다수제와 비례제가 유기적으로 결합되어 있는 제도로서 독일식2표제 또는 2표병용(倂用)제라고

2) 자민당은 소선거구 단순다수제 선거에서 전국적으로 47.8%의 득표율을, 민주당은 36.4%를 기록하였다. 비례선거의 경우에 자민당은 38.2%, 민주당은 31.0%를 득표했다(『朝日新聞』 2005/09/13, 1, 5).

도 지칭되는데 1990년대에 와서는 뉴질랜드, 이탈리아 등의 국가에서 채택되었다. 2표혼합제를 집중적으로 연구한 슈가트와 워텐버그(Shugart and Wattenberg 2001)에 의하면 정당체계를 단순화하면서도 소정당의 대표성을 제고하는 이 제도가 21세기의 선거제도로서 긍정적으로 평가된다. 요컨대, 한국의 현행 국회의원 선거구제의 기본 틀은 시대적 흐름에 부합한다.

2. 선거구제 개편안 평가

이제 선거구제 개선안을 모색하기로 한다. 여기서 검토되는 안은 우리당 부속 열린정책연구원에서 지역구도 완화라는 목표에 초점을 두고 모의실험(simulation)을 거쳐 당지도부에 제출한 방안이다. 필자는 우리당과 공식적 관계를 유지하고 있지 않으며 이 글에서 정파적 이해관계를 관철하려는 의도가 전혀 없다. 다만, 후술되는 네 가지 개편안이 모두 2표혼합제의 틀 안에서 마련된 것이며 그 가운데 세 가지는 필자가 종전부터 일관되게 국회의원선거구제 개선방향으로 생각해오던 바와 부합하기에 논의의 가치가 충분하다고 판단하였다.[3)]

위의 개편안 가운데 **제1안은 "도농복합선거구제"**로 알려져 있는데 정확히 표현하면 "중소선거구 · 권역별비례병립제" 정도가 될 것이다. **제2안은 "권역별일률배분비례제"**라고 일컬어졌는데 "소선거구 · 권역별일률배분비례병립제"라고 할 것이다. **제3안은** "권역별제한비례제"라고 불리었는데 "소선거구 · 권역별비례병립제" 또는 **"일본식병립제"**라고 할 것이다. 마지막으로, **제4안은** "독일식권역별비례제"라고 했는데 "소선거구 · 권역별혼합비례제" 또는 **"독일식혼합비례제"**라고도 할 수 있을 것이다.

최종적 평가에 대하여 먼저 언급하자면, **제1안에 대해서는 개선안으로 볼 수 없다는 부정적 판정을 내린다. 나머지 3개 안은 모두 균형정치의 관점에서 현행 제도에 비하여 긍정적으로 진전된 개선안이라고 평가된다.** 그런데 필자는 **제4안보다는 제2안이나 제3안을 좀더 선호한다. 제2안과 제3안을 놓고 볼 때에** 선호도 차이는 별로 크지 않지만 구태여 **상대적으로 최선안을 선택하자면 제2안을 지지한다(권역**

3) 필자는 선거제도 개편안 자료를 제공해준 열린정책연구원 정치행정연구실 관계자에게 감사드린다.

별일률배분비례제>일본식병립제>독일식혼합비례제>현행 선거구제>도농복합선거구제).

제1안 도농복합선거구제란 6대 광역시와 일부 도시는 중선거구, 기타 농촌은 소선거구 단순다수제를 실시하고 여기에 권역별 비례제를 결합하는 내용이다. 중선거구는 선출정수를 통상 3~5인으로 하고 유권자가 후보자 1인을 선택하는 단기비이양투표제(single non-transferable vote system)가 적용된다. 중선거구 단기비이양투표제는 다수제와 비례제의 이분법에서는 다수제에 속하지만 소선거구 단순다수제보다는 비례성 수준이 높아 준비례제로 따로 구분하는 학자도 있다. 일본중의원은 1994년 이전에 이 제도에 의하여 선출되었는데 이것의 정치적 효과에 대해서는 수많은 연구가 이루어졌다. 한국 국회의 경우도 유신 및 신군부지배 체제 하에서 선출정수 2인의 중선거구 단기비이양투표제가 실시된 바 있다. 그런데 민주화 이후 지역균열구조의 완화를 위한 선거구제 개편에 대한 논의에서 특히 집권당의 지도부가 이 제도를 선호하여 제안하는 경우가 적지 않았다. 김대중 정부시기인 1999년 5월 중순경 국민회의와 자민련의 공동여당 수뇌가 3인 선출 중선거구 단기비이양투표와 권역별 정당명부 비례제를 병립시키는 안을 추진한 적이 있는데(『중앙일보』 1999/05/20) 여권 내의 이견과 한나라당의 반대로 동년 12월에 가서 공식적으로 철회되었다(『조선일보』 1999/12/11; 박찬욱 2000b). 노무현 대통령은 2002년 새천년민주당(민주당)의 대선 후보시절부터 국회의원 선거구제 개편안의 하나로서 중선거구 도입을 고려했던 것으로 알려져 있다. 아주 최근에 우리당의 정치개혁특별위원회가 중선거구를 포함한 도농복합선거구제를 제1순위로 추진한다는 신문기사도 있었다(『문화일보』 2005/09/14, www.munhwa.com). 과연 우리당이 세계에서 유례가 없는 형태의 이 제도를 추진할 것인가는 아직 확실하지 않다. 이 제도가 집권당의 지지기반을 전국적으로 확대하는 효과를 창출할 가능성은 어느 정도 있으나 야당 입장에서는 야권을 분열시키는 시도로 받아들일 공산이 크다.

부분적이나마 중선거구제 도입이 국회의원선거구제를 개선하는 것으로 보기 어렵다. 이것이 지역구도 완화를 가져오는 어느 정도의 효과를 감안하더라도 균형정치의 관점에서 긍정적으로 평가하기 어려운 것이다. 우선, 왜 도농을 구분하여 선출정수가 다른 선거구를 설치해야 하는지 설득력있는 명분이 없다. 도농 간 표의 등가성 확보를 거론하는 경우가 있는데 이를 위해 소선거구보다 중선거구가 효과적이라는 근거가 분명하지 않다. 중선거구 단기비이양투표제는 정략적 선거구획

정의 우려가 소선거구 단순다수제의 경우보다 결코 못하지 않다. 중선거구제에서는 선출정수부터 몇 인으로 할 것인가를 놓고 정략적인 할당(magnitude gerrymander)이 이루어진다. 광역도시인 경우 지지기반이 강한 정당은 선출정수를 가능한 한 줄여 선거구를 세분하려하고 그렇지 못한 정당일수록 선출정수를 가능한대로 늘이려고 할 것이다. 영남과 호남의 광역도시에서 지역구도가 다소 희석되더라도 기타 시와 군 지역에서는 지역주의가 확연히 표출되는 이중현상이 나타날 수 있다. 17대 총선 당시 영남의 부산, 대구, 울산 등 소선거구에서 우리당 후보자는 낙선한 경우에도 20~30%의 득표율을 보이기도 하였다. 이 정도의 득표력이라면 4~5인 중선거구에서 당선이 거의 보장된다. 한편, 호남의 광주에서 한나라당은 고작 5%의 득표도 쉽지 않았다. 이 경우에 한나라당 후보자의 당선 가능성은 아주 낮다. 우리당에서 광역도시 중선거구제를 주창하는 것이 정파적 이해에 직결되는 점이 분명하다. 일방적으로 손해라고 생각할 수 있는 안을 한나라당이 수용하기가 쉽지 않을 것이다.

물론 소선거구 일색보다는 중선거구를 일부 설치하게 되면 한나라당도 호남에서 중선거구에서 당선자를 낼 가능성이 있게 된다. 하지만 이것은 어부지리의 요행일 것이다. 중선거구 단기비이양투표제에서 득표력이 약한 정당은 후보자를 내는 것이 무리수인가의 여부를 가늠하지만 지지기반이 강한 정당은 복수공천을 하게 되는데 입후보자수를 몇 인으로 할 것인지, 그리고 적정 수의 복수공천을 한 경우에도 자당의 복수 후보자 간 득표율을 어떻게 가능한대로 균등화할 것인지가 선거대책의 중요 과제로 대두된다. 지지기반이 강한 정당이 후보자를 적게 내어 당선자수를 줄이거나 후보자를 많이 내어 당선될 만한 후보자까지도 낙선하는 결과가 초래될 수 있다. 이런 정당의 선거전략이 비효과적일수록 지지기반이 약한 정당이 상대적으로 유리해진다. 예를 들어 광주의 4인 선거구에 우리당과 민주당이 각각 2인, 한나라당이 1인을 공천하고 우리당 공천심사에서 탈락한 1인이 무소속으로 입후보하였다고 가상하자. 선거결과, 우리당 후보자는 37%와 13%, 민주당 후보자는 35%와 5%, 한나라당 후보자는 6%, 그리고 무소속 후보자는 4%를 득표하였다. 이 경우 어느 누구나 20%{100%/(4인+1)} 이상을 득표하면 당선이 보장되는데 우리당과 민주당 후보자 중 각 1인이 이에 해당된다. 우리당의 다른 후보자 1인은 3위 당선되고 한나라당 후보자가 6%의 득표율로써 4위 당선된다. 이것은 이 선거구에서 강한 지지기반을 갖는 우리당이나 민주당의 후보자들 상호 간

에 득표율의 과도한 불균형을 가져온 전략실패에서 기인한다고 할 수 있다. 중선거구의 이러한 속성으로 인하여(Cox 1997, 240-42; Lijphart et al. 1986, 157; Lee 1985), 소선거구에서보다는 비례성을 다소 제고하게 되고 지지가 상대적으로 약한 정당이나 무소속 후보자도 입지를 마련할 수 있다. 중선거구제의 적용 범위가 크게 될수록 정당체계의 다당화 가능성이 확대됨도 물론이다. 중선거구제와 권역별 비례제를 병행하여 실시하면 더욱 더 그럴 가능성은 커진다. 그런데 일본의 경험에 비추어 보면 집권당인 자민당이 정보나 재원 면에서 유리하기 때문에 비교적 효과적인 선거전략을 운영해왔으며 득표율보다는 의석률이 다소 높은 이득을 지속적으로 누려왔다. 대정당이나 소정당이 묵시적으로 "누이좋고 매부좋은 식"으로 중선거구제에 안주해왔던 것이 사실이다(Lijphart et al. 1986, 166). 이 제도에서 지지기반이 강한 정당이 역시 상대적으로 더 혜택을 얻는다고 해서 특정 지역에서 한 정당의 입후보자수를 제한하는 발상은 자유경쟁선거의 원리에 위배되는 것이다.

과거 일본이나 현재 아일랜드, 대만의 중선거구제는 정책정당을 육성하기에 적합한 선거제도가 아니다. 대정당일수록 복수공천을 해야 하기 때문에 공천과정에서부터 파벌 간 조정이 필요하고 이 과정에서 주고받는 거래관계가 이루어진다. 복수의 후보자를 내는 정당은 정책보다는 인물 경쟁으로 가게 된다. 후보자가 정당보다는 사적 후원조직에 의존하여 선거운동을 전개하게 된다. 그리고 복수 후보자를 공천한 정당에서는 지지표가 분산되어야 하기 때문에 지명도가 낮은 후보자는 지역사업 등 비정책적 공약, 개별적 서비스나 물질적 유인을 통해 지지를 호소하게 된다. 파벌정치, 고객정치, 금권정치가 맞물리게 되는 것이다(중선거구제의 폐해에 관해서는 이경주 2000; 강원택 2005, 58-64 등 참조).

제2안, 제3안, 제4안은 필자가 열린정책연구원의 모의실험 결과를 약간의 수정만 거쳐 수용한 바를 토대로 검토하기로 한다. 17대 총선결과를 가지고 이루어진 실험적 탐구의 결과에 대해서 적절한 이해가 필요하다. 이것은 선거경쟁의 주체나 선거쟁점을 비롯한 선거상황이 동일하다고 상정하고 다른 제도를 외삽하여 그 결과를 제시한다. 그 결과는 제도의 기계적 효과가 어떤 방향으로 나타나고 각 정당이 어떻게 상대적으로 유불리함을 개괄적으로 시사해준다. 이것은 설령 개편안대로 제도가 바뀌더라도 차기 선거의 결과가 그렇게 산출될 것임을 말해주고 있지는 않다. 어떤 안이건 그대로 채택될지라도 선거상황이 변할 것임은 물론 제도 자체

가 정당, 후보자, 유권자에게 주는 유인과 제약이 종전의 제도와 다를 것이기 때문에 이런 행위자의 전략이나 행태 또한 달라진다. 따라서 실험의 결과는 조심스럽게 해석되어야 한다.

제2, 3, 4안은 모두 공통된 제도적 요소를 갖고 있고 이 점은 모의실험의 기본가정으로 전제된다. 첫째, 국회의 의원정수 또는 기본의원정수(독일식혼합비례제의 경우)는 현재보다 1인 많은 300인으로 정하고, 이는 소선거구 단순다수제로 선출하는 200인과 비례의석 100석으로 구성한다. 소선거구의석수는 현재보다 줄고, 비례의석은 늘게 되며 그 비는 현재의 4.34:1에서 2:1이 된다. 최근에 우리당이 소선거구를 현 수준인 243개로 유지하고 비례의석을 56석에서 97석으로 늘여 의원정수를 340인으로 확대할 것이라는 보도가 있었다(www.munhwa.com). 필자는 원칙상 이런 확대안이 큰 무리는 아니라고 생각하고 있지만 지금으로서는 현 수준을 유지하는 것이 국민 여론에 부합한다고 할 것이다. KBS가 17대 국회의 첫 일 년이 경과한 후 실시한 여론조사에 의하면 국민은 국회의 직무수행에 대하여 100점을 만점으로 할 때에 51점을 부여하였고, 응답자의 83.3%가 17대 국회는 16대 국회와 비슷하거나 오히려 못하다는 평가를 내렸다. 이런 분위기에서 의원정수의 증원은 일단 미루어야 마땅하다. 3개의 개편안은 모두 소선거구제를 일부로 포함하고 있는데 소선거구제로 지역구도 완화가 어렵다는 것은 분명하기 때문에 비례제를 강화해야 한다. 그리고 지역구도 완화를 위해서는 특정 지역에서 지지기반이 약한 정당도 의석을 확보하는 것이 가시화되어야 하기 때문에 권역별 정당명부를 작성하여 비례의석을 배분하는 방안을 제시한다. 이것은 당 내부에서 권력의 분산에 기여할 수 있다. 비례의석의 수가 최소한 100석은 되어야 권역별 명부작성이 의미를 갖게 될 것이다.

둘째, 비례선거를 위한 권역은 수도권(서울, 인천, 경기), 강원 · 충청, 호남 · 제주, 영남의 4개 권역으로 한다. 권역의 수가 작을수록 각 권역에 할당되는 비례의석의 수가 많아지고 특정 권역에서 지지가 약한 정당도 의석을 확보할 수 있다. 강원과 제주 지역을 독자 권역으로 하면 할당되는 의석수가 각각 너무 적게 된다. 권역이 가능한 한 넓어야 여기서 선출되는 의원이 협애한 대표관념을 탈피할 수 있을 것이다. 지리적 위치나 주민의 과거 투표성향에 비추어 제주는 호남권, 강원은 충청권에 포함시키는 것이 무리가 없다고 본다.

셋째, 비례선거에서 의석을 할당받는 정당은 전국 유효투표총수의 5% 이상을

얻어야 한다는 봉쇄조항을 마련한다. 이는 소선거구 5석 또는 비례선거의 전국득표율 3%를 요건으로 하는 현행 봉쇄조항보다 오히려 강화된 것이다. 이 봉쇄조항은 특정 지역에서 집중적으로 표를 얻지만 전국적으로는 지지가 미미하여 지역당 성격이 아주 농후한 소정당의 출현을 억제할 목적을 갖는다. 그리고 또한 비례제 강화로 인하여 군소정당이 난립할 가능성을 차단하기 위함이기도 하다. 이 봉쇄조항을 적용하면 17대 총선의 경우 우리당, 한나라당, 민노당, 민주당 4개 정당이 의석할당정당으로서의 요건을 충족시킨다.

넷째, 개편안을 적용하는 모의실험에서 소선거구의석 200석의 권역별 분포는 17대 국회와 동일한 비율로 적용한다. 봉쇄조항을 충족시키지 못하거나 당초부터 비례의석배분에 해당되지 않는 자민련 4석(강원 · 충청 4석), 국민통합21 1석(영남 1석) 및 무소속 2석(영남 1석, 호남 1석)을 포함한 7석은 고정된 것으로 간주하고 나머지 193석(1.0)을 수도권 89석(0.46), 강원 · 충청 23석(0.12), 호남 · 제주 27석(0.14), 영남 54석(0.28)으로 할당한다. 각 권역에서 정당별 소선거구 의석수 또한 17대 국회의 소선거구의석 비율에 준한다. 그런데 차기 선거에서 소선거구의 지역적 분포는 인구수에 비례하여 할당되도록 해야 한다.

다섯째, 비례선거에서는 구속식(폐쇄형) 정당명부제를 활용하고 의석배분방식은 현행대로 헤어 기준수에 의거한 최대잔여방식(largest remainder-Hare)으로 한다. 이는 각 의석할당정당의 득표율에 비례의석정수(=100)를 곱하여 산출된 수에 있어서 정수(整數)의 의석을 당해 정당에 먼저 배분하고 잔여의석은 소수점 이하의 수가 큰 순으로 각 정당에 1석씩 배분(2004. 3. 12. 개정 공직선거법 189조③)하는 방식이다.

여섯째, 필자는 열린정책연구원의 개편안과 달리 중복입후보를 허용하지 않으며 석패율제 또한 도입하지 않는 것이 좋다고 본다. 중복입후보제는 독일, 일본, 뉴질랜드 등에서 채택되고 있다. 이는 정당의 지도부 또는 중진의원이 소선거구에서 낙선하는 경우에도 '부활당선'의 길을 열어 놓아 지도자 충원이나 국회의원의 전문성 제고에 기여하는 측면이 있을 것이다. 여야를 막론하고 현역의원들은 대체로 이를 찬성할 것이지만 기성정치인의 안주를 유도하는 편법 내지 구제조치가 될 수 있다. 신참의원의 충원을 어렵게 할 소지가 크다. 일본의 경우 후보자의 경력이나 지명도 등에 비추어 순위를 정하기 어려워 동일 순위에 복수후보를 기재하도록 하고 석패율(해당 낙선자 득표수/당선자 득표수)을 적용하여 소선거구 낙선자를

당선시키는데 중복입후보를 금지하게 되면 이 제도는 고려할 의미가 없다.

제2안인 "권역별일률배분비례제"는 비례선거에서 명부는 권역별로 작성하지만 의석은 전국득표율에 따라 일률적으로 배분하는 제도이다. 구태여 모의실험을 거치지 않아도 이 제도가 지역구도를 완화하는 가시적 효과를 창출시킨다는 점을 쉽게 이해할 수는 있을 것이다. 한나라당은 호남 · 제주권에서의 정당투표 득표율이 턱 없이 낮아도 전국 득표율이 열린우리당 다음으로 높아 비례의석을 확보하게 된다. 영남권에서는 물론 우리당이 한나라당보다 다소 많은 수의 비례의석을 얻는다. 이러한 의석배분방식은 비교론적 관점에서 특유하기 때문에 이 제도가 채택된다면 **"한국식(2표)병립제"**라고 칭해도 무방할 것이다.

이와 같은 의석배분방식을 둘러싼 논란이 생기고 위헌의 소지가 있다는 주장도 제기될 것이 예상된다. 비례선거에서 어느 한 권역만을 한정하고 볼 때에 정당별로 획득하는 의석수의 분포가 주민이 행사한 정당투표의 분포와 그 양태가 부합하지 않기 때문에 유권자 의사의 왜곡이 심하다는 의견이 제기될 것이다. 어떤 권역의 비례선거 결과가 당해 주민의 투표가 아닌 다른 권역의 주민의 투표에 의하여 영향을 받기 때문에 직접선거 원리에 위배된다는 주장도 있을 법하다.

권역별일률배분방식이 비상한 것임은 틀림이 없으나 필자가 판단하기에 유권자 의사를 터무니없이 왜곡하거나 헌법에 위배되지 않는다. 이 제도에서 명부는 권역별로 작성되고 그 명부에 기재된 후보자의 당선여부가 결정되기는 하지만 그 이전에 엄연히 전국 수준에서 모든 유효투표가 집계되고 정당별 득표수의 분포가 의석배분에 그대로 반영된다. 다시 강조하자면, 전국 수준에서는 각 정당이 비례선거의 득표율에 의거하여 정해진 방식에 따라 왜곡 없이 의석을 할당받는다. 이 배분방식은 특정 지역에서 편중된 지지를 얻어 의석을 획득하는 지역당을 사실상 '차별'하게 되는데 이것은 더 차원 높은 대표의 공정성 제고, 지역구도 완화, 정책정당의 발전을 위하여 정당하고도 바람직한 것이다. 비례선거에서 구속식 명부를 놓고 선택하는 정당투표는 원리상 그 명부에 기재된 후보자의 인물됨 이전에 정당의 이념과 정책을 우선적인 근거로 하여 행사된다고 보아야 한다. 정당이 지역적 범위보다는 전국적 범위에서 적용되는 이념과 정책을 실현해야 한다는 규범적 입장에서는 비례의석을 전국득표율에 따라 배분하는 방식이 마땅한 것이다. 전국적으로 지지를 호소하여 고루 득표하는 정당에게 유리하게 작용하여 정당의 전국정당화를 촉진할 수 있다.

만약 각 권역의 비례의석을 비례선거에서의 전국득표율에 의하여 일률적으로 배분하는 것이 위헌이라고 한다면 독일식(2표)혼합비례제는 명백하게 위헌이 아닐 수 없다. 독일총선의 실제 사례를 들어보자. 2002년 9월 22일 실시된 15대 독일 연방하원선거에서 작센-안할트 주의 비례의석은 기민당 6석, 녹색당 1석, 사민당 0석, 자민당 0석, 민사당 0석으로 배분되었다. 그런데 그 주에서 집계한 정당투표 득표율은 사민당 43.2%, 기민당 29.0%, 녹색당 3.4%, 자민당 7.6%, 민사당 14.4%, 기타 정파 2.4%였다.[4] 이 주 수준에서만 보면 이러한 의석배분은 유권자의 의사를 심각할 정도로 왜곡했다고 할지 모른다. 이 선거에서 사민당은 정당투표 전국득표율과 사민당내 주별 득표수에 따라 그 주에서 소선거구 의석과 비례의석(정당명부의석)을 포함하여 8석을 할당받도록 되어 있었다. 그런데 사민당은 이미 이 주의 10개 소선거구 모두를 석권했기 때문에 주별 정당명부의 비례의석은 더 이상 확보할 수 없었고 초과의석 2석을 발생시키게 되었다. 독일제도는 정당투표의 전국득표율을 토대로 정당별 의석수를 할당하기 때문에 주 수준에 한정하면 유권자 의사의 왜곡이 심한 것처럼 나타나는 것이다. 이탈리아 하원선거의 혼합비례제에서도 총 630석 가운데 155석은 비례의석이고 이는 26개 지역별로 작성된 정당명부에 의하여 배분되는데 지역별이 아니라 전국적으로 다소 복잡한 방식으로 집계된 득표수에 의거한다. 이런 의석배분은 유권자의 의사를 왜곡하는 것이 아니라 반대로 그것을 보다 더 합리적으로 반영할 목적으로 고안되었다.

제3안은 일본식병립제로서 기본 틀로 보아 제2안과 크게 다르지 않다. 여기서 지역구도 완화와 관련하여 주목되는 규정은 한 정당이 특정 권역에서 최대로 얻을 수 있는 비례의석수는 당해 권역의 비례선거 선출정수의 3분의 2 이내로 상한을 정하는 것이다. 한 정당이 이 상한선을 초과하는 경우 그 잔여의석은 득표율에 비례하여 여타정당에 배분된다. 어느 권역에서 특정 정당이 비례선거에서 3분의 2 남짓한 득표율을 기록하는 것은 매우 드문 일이 될 것인데 이 경우 그 정당의 지역적 패권을 약화시키기 위해 이러한 조항이 긴요하다.

제4안은 독일식혼합비례제로서 제2, 3안과 같이 2표혼합제에 속하지만 순수비

---

4) Margitta von Schwartzenberg, "Endgueltiges Ergebnis der Wahl zum 15. Deutschen Bundestage am 22. September 2002," *Statistisches Bundesamt · Wirtschaft und Statistik* 10/2002, 823-837; http://www.bundeswahlleiter. de.

례제에 못지않은 수준으로 득표율과 의석율의 비례성을 확보한다. 이 제도는 당초부터 독일에 의하여 만들어진 것이다. 독일은 2차 대전 이후의 시기에 연방의회선거제도를 꾸준히 합리화해왔다. 1949년에 1표병립제를 채택하였고, 1953년에는 이를 2표병립제로 발전시켰으며, 1956년 선거법 개정에서 전국 수준에서 정당별 의석수가 정당투표 득표율과 비례하는 현행 (2표)혼합비례제의 기본 골격을 마련하여 1957년 선거부터 이 제도를 시행하였다. 2002년과 2005년 연방하원 선거에서 기본의원정수는 598인이었다. 독일 제도를 도입하는 경우 일반유권자의 입장에서 가장 의아하게 여기게 될 점은 초과의석이 발생하여 의원정수가 증원될 수 있으며 그 정도는 매 선거마다 달라진다는 점이다. 어느 정당(주로 대정당)이 어떤 주에서 정당투표의 전국득표율에 따라 배분될 의석수를 상회하는 수의 소선거구 당선자를 이미 확보하였을 경우에 발생한다. 할당받을 의석수를 초과하더라도 소선거구에서의 당선의석을 모두 보유하기 때문에 초과의석(*Überhangmandate*; overhang seats)이 생길 수밖에 없다. 초과의석은 2002년 선거에서 5석, 2005년 9월 18일의 선거에서는 16석이 발생하였다.[5] 역시 (2표)혼합비례제에 의해 선출되는 뉴질랜드 의회의 경우는, 의원정수는 120인으로 그리 많지 않으며 비례선거에서 전국명부를 작성하기 때문에 초과의석이 별로 발생하지 않는다. 하지만 2005년 9월 17일 총선에서는 마오리(Maori)당이 1석의 초과의석 혜택을 입었다.[6]

표 1은 제2, 3, 4안을 17대 총선결과에 그대로 적용하여 산출되는 정당별 의석수

---

5) 2002년 9월 22일 15대 독일연방하원 총선의 예를 들면 기본의원정수는 598석이지만 실제 의원정수는 603석이 되었다. 4석은 사민당이 당선자를 낸 함부르크 주의 1개 소선거구, 작센-안할트 주의 2개 소선거구 및 튜링겐 주의 1개 소선거구에서 발생하였다. 한편 기민당의 경우도 작센 주의 1개 소선거구에서 초과의석이 발생되었다. 2005년 9월 18일이 총선은 후보자 1인의 사망으로 연기되어 10월 1일에 실시된 작센의 주도 드레스덴 소선거구 선거로 종료되었는데 사민당은 함부르크 주의 1개 소선거구, 브란덴부르크 주의 3개 소선거구, 작센-안할트 주의 4개 소선거구와 자르란트 주의 1개 소선거구를 포함하여 9개 초과의석을 얻었고 기민당은 작센 주의 4개 소선거구와 바덴-뷔르텐베르크 주의 3개 소선거구에서 7개 초과의석을 보유하게 되었다. Margitta von Schwartzenberg, "Endgueltiges Ergebnis der Wahl zum 15. Deutschen Bundestage am 22. September 2002," Statistisches Bundesamt · Wirtschaft und Statistik 10/2002, 823-37; http://www.bundeswahlleiter.de/bundestagswahl2005/ergebnisse/bundesergebnisse/b_tabelle_99.html; http://www.zdf.de/ZDFde/inhalt/2/0,1872,2302210_1110000_TB,00.html.

6) http://www.electionresults.org.nz/partystatus.html.

표 1. 모의실험 결과: 정당별 의석수

선거구제		현행 (17대 총선)	한국식?	일본식	독일식
전 국	계	299 (100%)	300(+1) (100%)	300(+1) (100%)	311(+12) (100%)
	소선거구	243	200	200	200
	비례	56	100	100	100
	초과의석	0	0	0	11
열린우리당	계	152 (50.8%)	145(-7) (48.3%)	146(-6) (48.7%)	126*(-26) (40.5%)
	소선거구	129	105	105	105*
	비례	23	40	41	21
	이득비	1.33	1.26	1.27	1.06
한나라당	계	121 (40.5%)	119(-2) (39.7%)	120(-1) (40.0%)	115**(-6) (37.0%)
	소선거구	100	82	82	82**
	비례	21	37	38	33
	이득비	1.13	1.11	1.12	1.03
민주노동당	계	10 (3.3%)	17(+7) (5.7%)	16(+6) (5.3%)	41(+31) (13.2%)
	소선거구	2	2	2	2
	비례	8	15	14	39
	이득비	0.26	0.44	0.41	1.01
민주당	계	9 (3.0%)	12(+3) (4.0%)	11(+2) (3.7%)	22(+13) (7.1%)
	소선거구	4	4	4	4
	비례	5	8	7	18
	이득비	0.42	0.56	0.52	1.0

주: 자민련 4석, 국민통합21 1석, 무소속 1석을 포함한 소선거구 7석은 고정된 것으로 간주; 한국식?=권역별일률배분비례제, 일본식=일본식(2표)병립제, 독일식=독일식(2표)혼합비례제; 의석수 계의 우측 괄호 안 숫자는 17대 총선과 대비한 증감분; 이득비=의석률/득표율; *초과의석 7석 발생; **초과의석 4석 발생.

출처: 열린정책연구원의 자료(2005. 9), 15-17과 필자가 재구성함.

를 보여주고 있다. 제2안과 제3안의 모의실험 결과는 열린정책연구원의 자료를 그대로 활용하였고 제4안의 경우는 필자가 약간 수정하여 제시하였다. 제4안, 즉 독일식(2표)혼합비례제의 경우 기본의원정수를 293인으로 할 때에 정당별 기본의석수는 우리당 119석, 한나라당 111석, 민노당 41석, 민주당 22석이 된다. 그런데 이 제도는 초과의석을 11석 발생시킨다. 그것은 열린우리당이 수도권에서 소선거구 선거와 비례선거를 통틀어 58석이 할당받아야 하나 이미 62개 소선거구에서 당선되었기에 초과의석이 4석 발생하였다. 또한 우리당은 강원 · 충청권에서 1석, 호남 · 제주권에서 2석의 초과의석을 얻게 된다. 결국, 우리당 의석수는 126석이 된다. 한편, 한나라당은 영남권에서 45석을 할당받게 되어 있었는데 이미 49개 소선거구에서 당선자를 내어 초과의석 4석을 발생시키게 되어 결국 의석수는 소선거구와 비례의석을 포함하여 115석이 된다.

전국수준에서 의석률을 득표율로 나눈 이득비(利得比, advantage ratio)가 각 정당별로 어떻게 변화하는지 살펴보자. 이득비는 1에 가까울수록 선거구제가 당해 정당에 미치는 효과가 중립적이다. 1보다 작은 이득비는 그 정당이 선거구제에 의해 손해를, 그리고 1보다 큰 이득비는 이익을 보는 정도를 반영하고 있다. 대표의 공정성이라는 목표에 비추어 세 가지 안이 모두 현행 제도보다는 개선된 것임을 알 수 있다. 특히 **독일식이 대표의 공정성을 현저하게 제고하며 권역별일률배분비례제(표에서는 한국식?)와 일본식은 이 점에 비추어 우열을 가리기 어렵다.** 17대 총선에서 우리당의 이득비는 1.33으로 다른 어느 정당의 경우보다 가장 크다. 현행 제도가 우리당의 의석과반수 확보에 기여했음을 시사한다. 한나라당의 이득비는 1.13으로 이 정당도 어느 정도는 제도의 혜택을 누렸다. 대정당일수록 유리한 선거구제였던 것이다. 반면, 소정당인 민노당과 민주당은 각각 얻은 득표율에 훨씬 못 미치는 의석률을 확보하였다. 특히 제3당인 민노당의 이득비는 0.26에 그쳐 민주당의 0.42에도 미달한다. 그러나 독일식을 채택했을 경우에 우리당, 한나라당, 민노당, 민주당의 이득비가 각각 1.06, 1.03, 1.01, 1.0로 모두 1로 수렴한다. 한국식?이나 일본식에서 대정당의 이득비는 줄어들지만 대체로 유지되고 소정당의 이득비는 상당히 커진다. 의석률을 정당별로 비교해보자. 어느 안을 채택하더라도 우리당의 의석과반수 확보는 용이하지 않으며 특히 독일식의 경우 우리당이 17대 총선에서와 같이 경이적 약진을 하더라도 의석의 과반수를 얻기는 특히 어렵다고 보아야 할 것이다. 한나라당도 세 가지 개편안 모두 의석률이 줄게 되는데 우

표 2. 모의실험 결과: 정당별 의석수(호남 · 제주)

선거구제		현행 (17대 총선)	한국식?	일본식	독일식
권 역	계	34* (100%)	40*(+6) (100%)	40*(+6) (100%)	39**(+5) (100%)
	소선거구	34*	28*	28*	28**
	비례	0	12	12	11
열린우리당	계	28 (82.4%)	28(+0) (70.0%)	30(+2) (75.0%)	23(-5) (59.0%)
	소선거구	28	23	23	23
	비례	0	5	7	0
한나라당	계	0 (0%)	4(+4) (10.0%)	1(+1) (2.5%)	2(+2) (5.1%)
	소선거구	0	0	0	0
	비례	0	4	1	2
민주노동당	계	5 (0%)	5(+0) (5.0%)	7(+2) (2.5%)	9(+4) (10.3%)
	소선거구	0	0	0	0
	비례	0	2	1	4
민주당	계	9 (14.7%)	12(+3) (12.5%)	11(+2) (17.5%)	22(+13) (23.1%)
	소선거구	5	4	4	4
	비례	0	1	3	5

주: 한국식?=권역별일률배분비례제, 일본식=일본식(2표)병립제, 독일식=독일식(2표) 혼합비례제; 의석수 계의 우측 괄호 안 숫자는 17대 총선과 대비한 증감분; *무소속 1석 포함; **무소속 1석과 초과의석 2석 포함.

출처: 열린정책연구원의 자료(2005. 9), 15-17과 필자가 재구성함.

리당만큼 많이 축소되지 않는다. 민노당과 민주당의 경우 세 가지 제도가 모두 의석률을 증가시키는데, 독일식을 채택했더라면 민노당의 의석률이 17대 총선에서

표 3. 모의실험 결과: 정당별 의석수(영남)

선거구제		현행 (17대 총선)	한국식?	일본식	독일식
권 역	계	68* (100%)	83*(+15) (100%)	83*(+15) (100%)	88**(+20) (100%)
	소선거구	68*	56*	56*	56**
	비례	0	27	27	32
열린우리당	계	4 (5.9%)	14(+10) (16.9%)	11(+7) (13.3%)	24(+20) (27.3%)
	소선거구	4	3	3	3
	비례	0	11	8	21
한나라당	계	60 (88.2%)	59(-1) (71.1%)	64(+4) (77.1%)	49(-11) (55.7%)
	소선거구	60	49	49	49
	비례	0	10	15	0
민주노동당	계	2 (2.9%)	6(+4) (7.2%)	6(+4) (7.2%)	12(+10) (13.6%)
	소선거구	2	2	2	2
	비례	0	4	4	10
민주당	계	0 (0%)	2(+2) (2.4%)	0(+0) (0%)	1(+1) (1.1%)
	소선거구	0	0	0	0
	비례	0	2	0	1

주: 한국식?=권역별일률배분비례제, 일본식=일본식(2표)병립제, 독일식=독일식(2표)혼합비례제; 의석수 계의 우측 괄호 안 숫자는 17대 총선과 대비한 증감분; *무소속 1석, 국민통합21 1석 포함; **무소속 1석, 국민통합21 1석과 초과의석 4석 포함.

출처: 열린정책연구원의 자료(2005. 9), 15-17과 필자가 재구성함.

얻은 3.3%에서 13.2%로 높아지고 독자적인 교섭단체 구성에도 문제가 없었을 것이란 점이 주목된다. 이렇게 볼 때에, **민노당이 독일식 채택을 강력히 주장하고 민**

주당도 동조할 이유가 충분한 반면 대정당인 우리당과 한나라당이 이를 적극적으로 수용할 지는 상당히 불투명할 것이다. 이 3개 개편안 가운데 어느 것을 적용할 경우에나 우라당의 손해가 상대적으로 클 것으로 예상되기 때문에, 우리당이 어느 정도의 손해를 감수하고 제도의 합리적 개선이라는 대의명분을 우선적으로 실현하고자 한국식?이나 일본식을 추진할 경우 다른 정당이 완강하게 반대할 근거는 전혀 없다고 판단된다.

지역구도 완화를 위해서는 어느 개편안이 가장 주효할 것인가? 이 물음에 답하기 위해서는 호남 · 제주권에서 우리당이나 민주당이 아닌 정당이 그리고 영남권에서 한나라당이 아닌 정당이 새로운 제도를 채택하게 되면 얼마나 의석률을 증가시킬 수 있는지를 먼저 살펴보아야 한다. 한나라당은 17대 총선 시 호남 · 제주 내에서 소선거구의석을 하나도 얻지 못하였는데(의석률 0%), 표 2에 따르면 한국식? 하에서는 10%(권역 선출정수 40석 중 4석)로 큰 폭의 상승을 보였고, 독일식에 의해서는 5.1%, 일본식으로는 2.5%가 된다. 민노당 역시 17대 총선의 0% 의석률이 독일식에서 10.3%, 한국식?에서는 5.0%가 된다. 한국식?과 독일식이 가시적인 지역구도 완화의 효과가 있음을 암시한다. 그 정도에는 못 미치지만 일본식 역시 지역균열구조를 어느 정도는 약화시킬 가능성이 엿보였다. 한편, 이 권역에서 우리당의 17대 총선 의석률 82.4%가 독일식에 의하면 59.0%로 직하하고 일본식과 한국식?에서는 각각 75%와 70.0%로 적지 않게 줄게 된다. 권역 내 제2당이며 이 지역에 기반이 강한 민주당은 17대 총선에서 14.7%의 의석률을 확보하였는데 독일식에서는 오히려 23.1%로 적지 않게, 또한 일본식으로는 17.5%로 얼마간 증가한다. 이 권역에서 의석률의 현저한 저하를 막으려는 우리당이 이해관계에 제약을 받는다면 우리당은 독일식을 적극적으로 선택하지 않을 것이다. 표 3의 영남권 실험결과를 보면 17대 총선 시 우리당의 권역 내 의석률 5.9%가 독일식에서 27.3%로 가파르게 상승하고, 한국식?에 의해서도 16.9%로 괄목할만한 증가를 보여주며, 일본식에 의해서도 13.3%로 상당히 확대된다. 민노당 입장에서는 영남에서도 독일식 채택이 가장 많은 의석률 증가(2.9%에서 13.6%)를 가져오게 하며 한국식?이나 일본식 모두 의석을 종전보다는 더 많이(2.9%에서 7.2%) 확보하는 데에 도움이 된다. 민주당은 일본식을 적용할 때에 영남권에서 비례의석조차 얻기 힘들지만 한국식?이나 독일식의 경우에는 의석을 얻어 교두보를 확보할 가능성이 있다. 한편, 영남권 패권정당인 한나라당은 독일식 아래에서 의석률을 많이 낮추

게 되며(88.2%에서 55.7%), 일본식이나 한국식?의 경우에 저하되는 폭은 상대적으로 적다(88.2%에서 각각 77.1%와 71.1%). 이런 점에 비추어, '영남당'이라고 할 정도로 이 지역에 기반을 두고 있는 한나라당이 독일식을 수용할 용의는 거의 없을 것으로 보인다. 종합하면, **지역구도 완화를 위해서는 세 가지 개편안이 모두 현행 제도보다는 개선된 것인데, 독일식과 한국식?이 일본식보다 훨씬 더 가시적인 효과를 창출할 것이다.** 그런데 정파적인 손익에 비추어 **민노당이나 민주당은 독일식을 더 선호할 것이지만 대정당인 우리당이나 한나라당이 독일식을 선뜻 채택할 가능성은 크다고 할 수 없다.**[7)]

제2, 3, 4안은 모두 현행 제도보다는 득표율과 의석률의 비례성을 강화한다. 비례성 수준이 높은 선거구제일수록 소정당의 사표를 줄이고 대정당의 상대적 이점을 축소하기 때문에 대표의 공정성을 제고한다. 이번에는 개편안과 현행 제도의 비례성을 총체적으로 평가하기로 하자. 표 4는 득표율과 의석률의 불비례성을 측정하는 네 가지 지수를 도입하고 현행 제도에 의한 17대 총선의 실제 결과, 그리고 세 개편안이 모의실험에서 산출한 결과, 2005년 9월의 일본중의원 선거결과, 일본 총선보다 일주일 후에 실시된 독일연방하원 선거결과에 적용하여 계산된 각종 지수값을 제시한다. 먼저 레이지수(Rae index)는 선거에서 0.5% 이상의 득표율 또는 의석률을 기록한 모든 정당의 득표율과 의석률 차이의 절대값을 합산하여 얻은 수치를 정당수로 나누어 구한다. 즉 공식은 $I = 1/n\Sigma \mid v_i - s_i \mid$ 이다. 이 수치가 0일 때 제도는 어떤 정당에도 긍정적 또는 부정적 편향없이 대표의 공정성을 유지하는 것이다. 그런데 이 지수의 값은 제도가 가장 불공평하게 작용할 경우의 상한을 정하기 어렵기 때문에 비례성편차(Loosemore-Hanby index) 또는 지니지수(Gini index)를 이용하기도 한다. 그 공식은 $D = 1/2\Sigma \mid v_i - s_i \mid$ 로서 수치의 범위는 0부터 100까지이다. 이 지수의 내용은 과잉대표된 모든 정당 또는 과소대표된 모든 정당이 얻은 득표율과 의석률·차이를 합한 것임을 알 수 있다. 갤러거최소자승자수(Gallagher's least squares index)를 계산하는 공식은 $LSq = \{1/2\ (v_i - s_i)^2\}^{1/2}$이다. 마지막으로 최대편차지수는 득표율과 의석률의 절대값 차이가 가장 큰 것을 취하는 것인데, 이는 통상 대정당 가운데 어느 하나가 과잉대표되는 백분율을 반영한다(Liphart

7) 참고로, 신명순 · 김재호 · 정상화(1999)는 14대와 15대 총선결과를 토대로 모의실험을 실시하였는데, 이 연구 역시 비례의석의 비중이 높은 제도일수록 상대적으로 규모가 작은 정당들의 의석률을 증가시키며, 독일식이 일본식보다 지역주의 선거행태를 완화하는 효과가 크다는 결론을 내렸다.

1994, 58-77). 이 네 가지 지수의 수치가 작을수록 비례성 수준이 높다는 것을 가리킨다. 표 4에 의하면, 세 개편안은 일제히 현행 제도와 비교하면 네 가지 지수 중 어느 것을 막론하고 불비례성 지수가 낮다. 그런데 특히 독일식이 비례성을 현격하게 제고한다. 병립제인 한국식?이나 일본식은 이 점에서 엇비슷하다. 앞서의 분석에서 드러난 점을 다시 확인시켜준다. 그런데 최근에 실시된 일본과 독일 총선결과를 대입하여 구한 지수값을 비교하는 것도 흥미롭다. 일본의 최근 총선에서 자민당의 경이적인 승리는 드물게 펼쳐지는 정치드라마의 결말이었다고 할 수 있는데 이러한 결과는 병립제의 소선거구 요소가 상당히 높은 수준의 불비례성을 가져올 수 있음을 보여준다. 반면에, 독일의 총선결과는 네 가지 지수의 값이 모두 0에 가까운 한 자리 수에 그치고 있어 비례제가 소선거구 다수제를 압도하게 고안된 독일제도가 특히 이번 총선에서 매우 높은 수준의 비례성을 과시하였음을 보여주었다. 대표의 공정성을 극대화하는 것이 지상의 목표라면 독일식이 우수한 것임에 틀림없다.

선거는 국민의 의사를 취합하고 나아가서는 국정을 운영할 담당자와 그 세력을 등장시키는 민주정치의 메커니즘이다. 균형정치의 관점에서는 선거라는 권력창출의 무대에서 정치세력이 편파적이지 않은 규칙 아래 공정한 경쟁을 펼칠 수 있게 하는 것이 우선 중요하다. 그러한 규칙은 지역균열구조가 선거를 통해 심화 · 증폭되는 것을 억제시킬 수 있다. 그런데 균형정치의 관점은 여기에 머물지 않는다. 선거는 의회 내 다수세력 또는 행정부의 최고위 기관이 수월하게 구성되어 책임을 지고 효율적으로 국정을 운영할 수 있는 여건을 조성할 수 있도록 기능해야 한다. 선거가 파편화(fractionalization) · 분절화(fragmentation)된 정당체계를 형성하고 국정운영의 중심세력을 명료하게 등장시키지 못하는 상황은 균형정치를 전개시키기 어려운 것이다. 따라서 정당체계를 단순화하는 효과를 낳은 선거제도의 긍정적 측면에 주시하지 않을 수 없다.

정당의 명목적인 수효가 아니라 정당 간의 상대적인 비중을 고려하는 정당 유효수로서 정당체계의 분절화를 측정할 수 있다. 선거정당 유효수($N_v = 1/\Sigma v_i^2$)는 선거무대에서 의미있는 경쟁주체가 대체로 몇이나 되는지를, 의회정당 유효수($N_s = 1/\Sigma s_i^2$)는 원내에 어떤 경쟁구도가 형성되는지를 말해준다. 선거를 통해 선거정당 유효수가 이보다 적은 의회정당 유효수에 이르게 되는 것이 정당체계의 단순화이다. 표 4를 보면 17대 총선에서 선거정당 유효수는 3.4였는데 원내정당체계는 양

표 4. 불비례성과 정당체계 지수

지 수	17대 총선	17대 총선 모의실험			2005일본 중의원선거	2005독일 하원선거
		한국식?	일본식	독일식		
레이 지수	5.5	4.4	4.6	1.0	6.3	0.8
지니 지수	16.4	13.0	13.7	3.0	25.4	3.1
갤러거 최소자승지수	12.1	9.6	8.5	2.3	18.8	2.0
최대편차지수	12.6	10.1	10.4	2.6	23.5	2.0
선거정당 유효수	3.4	3.4	3.4	3.4	3.7	4.5
의회정당 유효수	2.4	2.5	2.5	3.1	2.3	4.1
의석과반수정당	유	무	무	무	유	무
제조과반수	유	무	무	무	유	무

주: 한국식?=권역별일률배분비례제, 일본식=일본식(2표)병립제, 독일식=독일식(2표)혼합비례제.

출처: 열린정책연구원 자료(2005. 9), 15-17과 필자의 재구성 자료; 일본총선결과는『朝日新聞』2005/09/13, 1면과 5면; 독일총선결과는 http://www.bundeswahlleiter.de.

당제에 가깝게(2.4) 어느 정도 단순화되었다. 한국식?이나 일본식을 채택하는 경우에도 이 점에서는 비슷한 결과가 나타날 것이 예상된다. 그러나 독일식으로 선거를 치렀다면 민노당이 지금보다 강화된 입지를 갖추고 완전한 3당제가 되었을 것이다. 정당체계를 단순화하는 효과에 있어서 일본식과 독일식의 차이는 최근 양국의 총선결과에서 역력히 나타난다. 일본의 경우는 당초부터 선거경쟁구도가 독일보다 얼마간 단순하기는 했지만 양당제에 근접한 결과가 나타났고 독일에서는 선거에서의 다기적인 경쟁구도가 의회에 그대로 투영되어 4당구도가 형성되었다. 또한, 의석과반수 정당이 출현하는가의 여부를 보면 한국과 일본의 현행 제도는 실제로 그런 정당을 등장시켰으나 3개 개편안은 17대 총선결과에 적용해 볼 때에 그런 정당을 출현시키지 못했다. 최근의 일본 총선에서는 자민당이 단독으로 의석과반수를 얻었으나 독일 총선에서는 그런 정당이 나타나지 않았다. 그런데 17대

총선에서 간신히 의석 과반수선을 넘긴 우리당이나 독자적으로도 안정과반수를 이룩한 일본자민당의 득표율 자체는 과반수에 미치지 않았기 때문에 그 과반수의 석은 모두 엄밀히 말해서 '획득된'(earned) 것이 아니라 제도의 마술에 의해 '제조된'(manufactured) 것이었다. 결국, 소선거구 요소가 독자적으로 작동하는 병립제가 그렇지 않은 혼합비례제보다는 정책집행의 책임소재가 분명하고 유권자가 차기 선거에서 집권당의 정책수행성과를 평가하기가 용이하도록 정당체계를 단순화하는 데에 더욱 효과적임을 알 수 있다. 이것은 병립제 역시 양당제를 창출할 가능성이 크지 않아도 독일식 제도보다는 온건한 수준의 다당제를 유도할 확률이 크다는 것이다. 전형적인 온건다당제에서는 두 개의 대정당이 중심 쪽에 위치하고 소정당이 그 보조적 지위에서 있으면서 정당 간에 이념과 정책기조를 토대로 구심성이 강한 연합정치가 전개된다.

대표의 공정성을 확보하려는 목표에 비추어 세 가지 개편안이 모두 현행 제도보다는 개선된 것으로 평가되는 가운데 한국식? 또는 일본식 병립제가 독일식 혼합비례제보다 선호되는 이유는 정치적 책무성과 국정운영의 효율성이라는 목표도 중요하게 감안하는 균형정치적 관점에 있다. 2005년 9월 11일 선거결과가 공식적으로 확인되면서 국정리더십을 강화한 일본의 경우와 9월 17일과 18일에 독일식 제도 아래 각각 총선을 치렀지만 이 글을 작성하는 10월 10일 시점에 이르기까지도 아직 집권정부의 구성조차 미궁에 빠진 뉴질랜드와 독일의 경우를 비교할 때에 한국정치에서 독일식 선거제도를 실험하기에는 아직 이르다는 생각을 버릴 수가 없다. 이 글에서 상세히 논의할 점은 아니지만 뉴질랜드와 독일의 예는 의원내각제 정부형태가 교착으로부터 자유롭지 않다는 점도 시사한다. 총선 후 정당 간에 과반수 다수자 연합을 출현시키지 못해 제1당, 제2당 어느 정파도 패배를 시인하지 않고 서로 집권연합에 참여할 가능성을 모색하면서 내각구성이 상당 기간 지연되는 경우도 일종의 정치적 교착이 아닐 수 없다.[8)]

---

8) 2005년 9월 11일 실시된 일본중의원총선거에서 자민당은 총 480의석 중 296석(61.7%), 공명당은 31석을 얻어 집권 자민 · 공명연합의 의석수는 모두 327석(68.1%)으로 개헌선인 3분의 2를 상회하게 되었다. 한편 다른 정당의 의석수는 민주당 113석(23.5%), 공산당 9석(1.9%), 사민당 7석(1.5%), 국민신당 4석(0.8%), 신당일본 1석(0.2%), 기타 정파 1석(0.2%), 그리고 무소속 18석이다. 2005년 9월 17일 실시된 뉴질랜드 의회선거에서 여성 총리 헬렌 클라크(Helen Clark)가 이끄는 집권 노동당은 총 121석(기본의원

V. 결론 및 전망: 국회의원선거구제 개편 그 이후

이 글은 균형정치의 관점에서 국회의원 선거구제를 개편함으로써 선거가 대표의 공정성을 확보하고 지역균열을 완화하며 동시에 국정운영의 책임성과 효율성 제고에 기여해야 함을 천명하였다. 그리고 현행 제도의 기본 틀을 유지하면서 현재 상태를 개선하는 권역별일률배분비례제(한국식?), 일본식병립제, 독일식혼합비례제의 순위로 선거구제개편안을 평가하였다.

여기서 가장 선호되는 한국식?이 도입되어 차기 국회의원 선거가 실시되면 영

정수 120석, 1석 초과의석 발생) 중 50석을 얻어 제1당이 되었으나 의석과반수 확보에는 실패하였다. 돈 브래쉬(Don Brash)가 당수인 국민당은 48석을 얻었는데 양대 대정당 간의 득표율 차이는 1%에 불과하였다. 그 밖에 뉴질랜드제1당 7석, 녹색당 6석, 뉴질랜드미래연합 3석, 진보당 1석, 자유뉴질랜드당 2석, 마오리당 4석이었다. 노동당이 계속 집권하기 위한 주도하는 차기 정부구성의 윤곽은 선거 후 1개월이 지난 10월 17일에서야 알려졌다. 노동당은 진보당, 뉴질랜드제1당, 뉴질랜드미래연합과 최소과반수 의석 61석의 연합내각을 구성하기로 하였다. 흥미롭게도 노동당과 기존 내각을 구성하였으며 6석을 확보한 좌파성향의 녹색당의 참여가 배제되었는데 녹색당 정책의 일부를 노동당이 수용하는 대신 노동당에 대한 불신임에는 참여하지 않기로 되었다. 따라서 국민당, 자유뉴질랜드당, 마오리당이 명시적인 야당 대열에 서게 되었다(http://www.abc.net.au/news/newsitems/200510/s1484154.htm). 뉴질랜드 총선 다음날 연방하원 총선을 치룬 독일의 경우 10월 10일에 대연정 구성으로 가닥이 잡혔다. 사민당은 정당투표(제2투표) 득표율 34.2% 222석(의석률 36.2%), 기민당은 27.8% 180석(29.3%), 기사당 7.4% 46석(7.5%), 녹색당 8.1% 51석(8.3%), 자민당 9.8% 61석(9.9%), 그리고 좌파연합 8.7% 54석(8.8%)를 기록하였다. 기민-기사연합은 득표율 34.5% 226석(37.8%)으로 사민당에 신승을 거두었으나 의석과반수에 훨씬 미치지 못하였다. 기존 집권당인 사민당(적)과 녹색당(녹)이 과반수 의석을 차지하지 못했기 때문에 좌파연합이 동참해야 의석과반수를 이루어 내각을 구성할 수 있었다. 좌파연합은 정책노선이나 개인적으로 슈뢰더에 동조하지 않았던 라퐁텐이 사민당을 이탈하여 구 동독공산당의 후신인 민사당과 함께 결성한 정파이다. 좌파연합은 이미 사민-녹색 연정에 참여하지 않을 것을 밝힌 바 있다. 슈뢰더 사민당 총리도 당초부터 좌파연합과의 연정을 고려하지 않았다. 기민-기사연합과 사민당의 대연정 뿐만 아니라 사민당, 자민당(황) 및 녹색당을 포함하는 신호등연정, 기민-기사연합(흑), 자민당 및 녹색당을 포함하는 자메이카연정 등이 운위되었다. 대연정 구성의 내용은 11월 14일까지 정해지고 새 내각에 대한 연방하원의 공식적인 취임동의는 11월 22일에 이루어졌다.

남과 호남에서 각각 그 지역에 강한 연고를 갖는 정당의 패권적 지위 내지 선점현상은 어느 정도 약화될 것으로 예상된다. 그리고 전국적으로 득표율과 의석률의 비례성 수준이 좀더 공정한 방향으로 개선될 것이다. 그런데 제1당이 독자적으로 과반수 의석을 차지할 가능성은 축소되는 점에 유의해야 한다. 1980년대 말 이후 민주화가 이루어지고 나서 지역균열구조는 17대 총선을 제외하고 네 차례 총선에서 다당화 경향과 여소야대를 초래한 주요 원인의 하나였다. 이는 일본식을 채택하는 경우에도 마찬가지일 것이고, 독일식으로 선거구제를 변경하면 더더욱 그러할 것으로 예상된다. 지역구도가 완화된다고 하여도 그리고 소선거구제 요소가 유지되더라도 현재의 한국정치에서 양당제 출현은 용이하지 않을 것이다. 정당체계는 일차적으로 사회균열구조가, 그 다음에는 선거제도의 효과가 겹쳐져 그 모습이 드러난다. 현재 한국사회에는 지역균열구조가 완화되더라도 당분간 철저히 타파되기는 쉽지 않으며 이념과 가치관, 세대, 계층 또는 계급 차이에 따른 균열구조가 일부 중첩 또는 상호 교차되면서 존재하기 때문에 인위적으로 일거에 다당화 경향에 제동이 걸리지 않는다. 게다가 선거제도의 비례제 요소가 보다 다양한 사회세력의 정치적 대표를 확대할 것이다. 이렇게 보면 "여소야대 때문에 대통령 못 하겠다"고 하고서 지역구도를 완화할 수 있는 선거구제를 도입하여 "여소야대를 조장하는 모순"이 생길 개연성이 있다는 주장(예를 들어, 양건 2005; 김창균 2005)은 핵심을 찌르고 있다.

여소야대 상황에서 국회와 대통령 또는 국회와 행정부 간 갈등이 첨예화되지 않고 양부(兩府)가 상호 견제와 함께 원활한 협력관계를 유지할 것인가? 이 질문에 해답을 체계적으로 모색하는 것은 이 글의 범위를 벗어나기에 여기서는 다만 문제상황을 인식하고 대처하는 기본 관점에 대해서 간략히 언급하고자 한다. 대통령제 국가에서 다당제를 맥락으로 여소야대가 발생하면 정당 간 연합정치가 활성화되어야 한다. 민주화 이후 노태우 대통령부터 김대중 대통령까지의 시기에 연합정치가 제대로 전개되지 않았다. 여소야대 상황에서 여당은 수단과 방법 및 내용을 불문하고 야당을 흡수하여 통합하고 야당과 무소속 의원을 영입하여 몸집을 늘리는 방식으로 문제상황에 대처했다. 여소야대가 되면 야당 역시 국정운영의 성패에 대한 직접적 책임으로부터 면제되지 않는데 이에 걸맞게 행동하지 못했다. 정치인들이 여야를 막론하고 연합정치에 대한 이해와 실천이 부족했다.

연합(coalition)은 "1) 공통의 명시적 목표를 추구하기 위해서, 2) 적절한 자원을

공동으로 동원하고, 3) 상호간에 의식적인 의사소통을 행하며, 4) 목표달성으로 얻는 보상을 분배하기로 한 개인들의 집단 또는 집단군"으로(Kelley 1968) 정의된다. 연합이 정치과정의 어느 무대 또는 단계에서 형성되는가에 따라 선거연합, 입법연합 및 집행연합이 있다. 선거연합은 극단다당제 선거에서 흔한 일인데, 이탈리아를 보면 의석을 확보하는 정당만도 10개를 상회하지만 1994년 이후 소선거구 선거에서는 이 정당들이 2~3개의 연합을 형성하여 경쟁하고 있다. 입법연합은 의회에서 법안표결 시 과반수 확보를 위해 형성되는 것이다. 미국연방의회는 의원들이 정당의 경계를 넘어서 입법연합을 형성하는 일이 다른 어느 국가의 의회보다 빈번하게 행해진다. 집행연합은 연정(聯政), 연립내각, 또는 연립정부와 거의 동의어라고 볼 수 있으며 복수의 정당이 내각을 공동으로 구성하여 정책을 집행하는 것이다. 주지하다시피 의원내각제 국가의 정치에서는 이러한 세 가지 연합이 정당 간에 다반사로 형성된다. 그런데 대통령제 국가인 한국에서도 이른바 DJP연합은 선거연합, 입법연합 및 집행연합이었다. 한국의 헌법은 대통령이 국무총리 임명 시 국회의 동의를 필수적 요건으로 규정하고 있기 때문에 이 조항은 정당 간 집행연합이 구성되는 계기를 강화하는 것이다. 물론 대통령제 국가에서 통상적인 것은 입법연합이다. 특히 여소야대 상황이 되면 정당 간 또는 정당을 교차하는 입법연합이 수월하게 형성되어야 국정이 원만하게 운영된다. 한국 국회에서 행정부가 제출한 이라크파병안에 대하여 한나라당 의원들이 열린우리당 의원들보다 더 많이 찬성하고, 진보적 또는 개혁적 성격이 농후한 의안에 대하여 민주노동당이 열린우리당에 동조하여 통과시키는 것이 그 예이었다.

노무현 대통령 시기에 오면 종전과 달리 국회가 대통령탄핵안을 통과시킬 정도로 대통령을 비롯한 행정부를 견제하는 모습을 보여주었다. 문제는 양부 사이에 상호 견제는 이루어지고 있지만 균형이 제대로 잡히고 있지 않다는 것이다. 균형정치가 이루어지려면 국회도 '균형의회'가 되어야 한다. "균형의회는 다수파 의사의 신속한 관철이라는 한 극단과 소수파의 극한대결로 인한 의정마비의 다른 한 극단 사이의 중간에 위치한다. 균형의회에서 다수파와 소수파의 구분은 정파의 경계를 가로지른다. 다수파가 반드시 고정되어 있지 않으며 정책사안별로 다수가 유연하게 형성될 수 있는 가능성이 열려 있다. 이런 균형의회만이 입법, 재정통제 및 행정부 감독을 효과적으로 실행"하여 정책능력을 발휘할 수 있다(박찬욱 2004, 249). 균형의회에서 정파의 작동원리는 절제, 협조와 합의가 된다. "우선, 절제된

정파성(restrained partisanship)이 필요하다. 이는 다수파가 기율과 단합으로 심의과정을 지배할 경우에도 대체로 극단적이지 않고 온건한 입장을 추구하여 정파 간 갈등이 고조되지 않게 한다. 또한 정파 간 입장 차이가 비교적 분명히 드러나는 경우에도 각 정파의 일부를 포함한 다수가 형성되어 해당 사안에 대한 의사결정이 이루어지는 정당교차 협조(cross-partisanship)가 필요하다. 아울러, 경우에 따라서는 정파 간 입장의 일치가 용이하여 대다수의 동조로 의사결정이 이루어지는 정파 간 합의(consensus)도 가능해야 한다"(박찬욱 2004, 249).

그런데 선거연합, 입법연합 아니면 집행연합 그 어느 것이든 무엇을 근거로 정당 간 연합이 이루어져야 할 것인가를 생각해 볼 필요가 있다. 단도직입적으로 말하자면, 지역균열구조를 극복한다는 발상에서 연합정치를 전개해서는 안 된다. 정당이 어떤 지역을 지지기반으로 하고 있는가에 따라 합종연횡을 한다면 지역균열은 오히려 심화된다. 대통령직과 총리직을 영남이나 호남에 강한 기반을 둔 정당 지도자들 사이에서 나누어 맡는 것을 제도화시피 한다면 그 밖의 다른 지역을 배제하고 소외시킬 수 있다. 장관임명 시 국정수행능력과 더불어 지역안배를 유념하는 현재의 관행 정도면 충분하다. DJP연합으로 김대중 정부가 탄생하고 정당 간 권력교체가 이루어져 민주정치의 진전을 가져온 것이 사실이나 호남출신 대통령과 충청출신 총리의 등장으로 영호남의 균열구조는 오히려 악화되었다. DJP연합은 이념과 정책기조가 판이한 정당 간에 오직 권력추구가 지상목표가 되어 구성된 연합이라고 하여도 과언이 아니다. 15대 대선 이전에 지역 간 정권교체론 운운한 적이 있었다. 영남출신 지도자들의 장기적 집권으로 지역균열이 깊어졌기 때문에 비영남, 특히 호남출신이 집권해야 지역균열이 해소된다는 것이었다. 호남의 저항적 지역주의는 진보적이고 정당한 성격을 갖고 있었기 때문에 호남을 중심으로 저항적 지역연합을 구축함으로써 "정책공조, 연대행위 및 연립정부"의 수립을 가능하게 할 것이 촉구되었다(황태연 1996, 119). 이러한 주장은 사실상 영남포위론이었는데 15대 대선에서는 이런 방향의 집권전략이 주효하였다. 그런데 문제는 저항적 지역주의의 '승리'에도 불구하고 지역균열은 완화되지 않았다. 아이러니컬하게도, 과거의 패권에 향수를 느끼는 영남 지역주의가 입장을 바꿔 저항적 지역주의 명분을 내세우는 상황이 되었다. 저항적 지역주의가 집권하여 지역균열구조의 해체를 가져오기보다는 이를 오히려 고착시켰다(손호철 1999, 305). 지역에 기반을 두는 연합정치는 정략적 유용성이 있을 수 있겠으나 지역균열구조를 온존시킨

다. 특정 지역을 분할한다거나 그 밖의 다른 지역을 규합하겠다는 식의 지역연합 전략은 더 이상 대두되지 말아야 할 것이다.

정당 간 연합은 구성될 연합의 규모, 나아가서는 그것이 추구하게 될 이념 · 정책적 기조에 근거하여 이루어지는 것이 순리이다. 이것은 규범적으로 뿐만 아니라 유럽의 의원내각제 국가에서 연합내각 구성의 실제에 비추어 경험적으로 그러하다. 과반수로 다수자가 되는 승리연합의 규모는 가능한 한 최소가 될 수밖에 없다. 만약 과반수형성에 기여하지 않는 정당이 승리연합에 포함된다면 승리연합에 참여한 각 정당이 얻게 될 각료직 등 보상의 몫을 줄이게 된다. 따라서 승리연합은 불필요한 잉여정당을 포함시키지 않는다는 의미의 최소규모로 압축된다. 이것이 "최소규모의 제1의미"(minimal winning)이다. 의원정수 100인이 되는 의회의 총선에서 정당 A가 45석, 정당 B가 35석, 그리고 정당 C가 20석을 얻었다면 제1의미에서 최소규모 승리연합은 AB, AC, BC의 세 가지이다. 그런데 "최소규모의 제2의미"(minimum winning)도 규정할 수 있는데, 이는 승리연합에 속한 정당들의 총의석수가 의석과반수를 가장 적게 초과한다는 뜻이다. 앞의 예에서 보면 연합BC만이 제2의 의미에서 최소규모 승리연합이 된다. 승리연합의 최소규모만을 문제시하는 관점은 정당의 목적과 동기가 전적으로 공권력의 추구라고 전제하는 것이고 정당이 이념이나 정책을 실현하려고 한다는 점을 간과하고 있다. 그런데 정당이 권력과 동시에 정책을 추구한다고 보게 되면, 각 정당을 좌에서 우로 늘어놓은 정책공간에서 정당들이 서로 인접하게 위치하는 "최소연결"(minimal connected) 승리연합이 형성된다. 최소연결승리연합에 속한 어느 한 정당을 배제하면 이 연합은 더 이상 다수자의 위치에 서지 못하며 또한 정당들이 서로 인접하여 연결되지 않게 된다. 최소연결승리연합은 연합에 참여한 정당 간에 발생할 수 있는 이해상충을 극소화한다(박찬욱 1993 참조).

연합의 규모에 따라 그 종류를 구분할 수 있는데. 일상적으로는 대정당 간에 내각을 구성하면 대연정, 하나의 대정당이 소정당과 내각을 구성하면 소연정하는 식의 구분이 있다. 이론적으로는 다수자 승리연합이 잉여정당을 갖고 있지 않는 경우 최소규모연합이라고 하고 잉여정당을 포함할 경우는 과대규모(또는 잉여다수)연합이라고 한다. 그런데 대정당 간의 대연정은 경우에 따라서 최소규모연합일 수도 있고 과대규모연합일수도 있다. 독일에서 1966년부터 1969년까지 존속했던 대연정이나 2005년 총선 이후 구성될 가능성이 높은 대연정은 최소규모연합이고, 협

의제 국가인 네덜란드나 극단다당제 국가인 이탈리아, 그리고 전쟁과 같은 위기에 처하여 국민적 단합을 위한 거국적 대연정은 대체로 과대규모연합이다.

한국의 국회가 여소야대 상황에서 운영되는 것이 예사 일이 된 이상 입법연합이 정책사안에 따라 구성되는 것이 당연한 일이다. 대통령제를 운영하고 있지만 현행 헌법이 집행연합, 즉 연정의 출현을 금지하고 있지는 않다. 물론 연정은 의원내각제에 익숙한 것이어서 한국의 현행 대통령제 헌법 하 연정은 통상적이지는 않다. 한국의 현행 헌법에서 집행연합이 구성된다면 연정이라는 표현보다는 준대통령제(semi-presidentialism)를 취하고 있는 프랑스의 '동거정부'가 더 적합할 것이다. 여하튼 연정이나 동거정부 모두 집행연합이다. 요컨대, 비례성을 강화하고 지역구도를 완화하는 선거구제를 채택하여 국회 총선을 실시하게 되면 다당화 경향이 지금보다 얼마간 더욱 뚜렷해질 것이기에 정당 간 연합정치의 필요성을 절실히 인식하고 이에 대한 개방적 자세를 갖는 것이 중요하다.

부연하자면 정당 간 연합이 형성되는 근거는 각 정당의 의석수와 이념 및 정책이 되어야 순리에 따른 것이다. 여기서 선거구제 개편 이후 예상되는 연합정치의 활성화와 관련하여 모의실험의 가상적 결과를 토대로 정당 간에 순리적으로 구성되는 다수자 연합이 어떠한 것인가를 생각해보자. 이것은 어디까지나 선거구제가 변경된 이후의 상황에 대한 지적 실험으로서 17대 국회의 현재 상황에 그대로 적용될 처방은 아님에 유의할 필요가 있다. 17대 총선 직후 유권자들을 상대로 주요 정당의 이념성향을 각각 어떻게 인식하고 있는가를 물은 조사에서는 민주노동당이 가장 진보적이고 열린우리당이 진보적인 편이고 민주당은 중도에서 약간 보수쪽, 그리고 한나라당이 가장 보수적으로 인식되었다(박찬욱 2005). 그림 1은 선거에서 봉쇄조항을 돌파하고 비례의석할당정당이 된 4개의 원내정당(교섭단체 구성요건을 충족시키지 않은 경우에도)을 진보에서 보수로 가는 이념적 연속선위에 위치시켰다. 4개 정당 사이에 구성될 수 있는 연합의 수는 이론적으로 15개(1개 정당도 그 자체를 연합으로 포함하는데, 24에서 공집합을 제외한 수)가 되며 이 중 8개가 다수자 승리연합이다. 다시 이 중에서 연합의 규모와 정책기조에 비추어 순리적으로 구성될 수 있는 다수자 연합을 따져볼 수 있다. 권역별일률배분비례제와 일본식(2표)병립제는 정당별 의석분포가 매우 유사하여 예상되는 다수자연합도 동일하다. 우선, 최소과반수를 충족하기 위해 필요하지 않은 정당을 포함하지 않는다는 제1의미에서 최소규모연합은 열린우리(우)-민주노동(노), 우-민주(민),

	민주노동당	열린우리당	민주당	한나라당
진보 ←				→ 보수
한국식?				
의석수	17	145	12	119
		(최소과반수 151)		
최소규모①/최소연결(162)	×	×		
최소규모①②/최소연결(157)		×	×	
최소규모①(264)		×		×
일본식				
의석수	16	146	11	120
		(최소과반수 151)		
최소규모①/최소연결(162)	×	×		
최소규모①②/최소연결(157)		×	×	
최소규모①(266)		×		×
독일식				
의석수	41	126	22	115
		(최소과반수 156)		
최소규모①/최소연결(165)	×	×		
최소규모①②(156)	×			×
최소규모①(241)		×		×

주: 봉쇄조항의 적용을 받은 자민련의 4석, 국민통합21의 1석, 무소속 2석은 표시되지 않았음; 한국식?=권역별일률배분비례제, 일본식=일본식(2표)병립제, 독일식=독일식(2표)혼합비례제.

그림 1. 과반수 다수자 연합(모의실험 결과)

우-한나라(한)의 세 가지이다. 앞의 둘은 대정당과 소정당의 연합이고 마지막 것은 대정당 간 연합이다. 그런데 이 중에서 최소과반수를 가장 적게 상회한다는 제2의미에서의 최소규모연합은 우-민 연합이다. 또한 이 중에서 연합에 참여하는 정당 간에 이념과 정책기조의 인접성과 유사성으로 인하여 연합 내부의 갈등 소지가 적은 최소연결연합은 우-노, 우-민 연합이다. 이렇게 보면 두 가지의 최소규모 의미와 최소연결 개념을 모두 충족시키는 연합은 우-민 연합이 된다. 이 다수자 연합이 적어도 입법과정에서 빈번하게 형성되는 것이 당연한 일인 것이다. 하지만,

이 두 정당은 한 정당 안에서 심한 내분을 겪고 서로 갈라선 지우기 어려운 역사가 있다. 남녀 개인으로 말하면 이혼 후 재결합하기 힘든 원망스러운 감정을 서로 품고 있는 것이다. 열린우리당과 민주당은 합리적 기준에 비추어서 가장 적합한 연합 상대자이지만 비이성적 요소가 두 정당 간의 연합을 가로막을 가능성이 크다. 열린우리당과 민주노동당의 연합도 많은 정책사안에 있어서 무리가 없다. 열린우리당과 한나라당 연합은 대정당의 연합이지만 잉여정당을 포함하지 않는 최소규모의 연합이다. 그런데 이 두 정당 간에는 정책적 거리가 있다는 점이 연합의 걸림돌이다. 두 정당 간에 정책적 조율을 통해서 정책기조에 대한 합의가 선행되어야 순리적인 연합이 될 것이다. 독일식 제도의 경우에 제1의미의 최소규모연합은 우-노, 한-노, 우-한 세 가지이고 이 가운데 제2의미로 좀 더 좁게 규정되는 최소규모연합은 한-노 연합인데 이는 정책적 거리가 가장 먼 정당들을 포함하는 것이기 때문에 내부에서부터 정책갈등이 쉽게 발생할 것으로 예상된다. 이런 연합은 구성되더라도 상당기간 존속하기가 만만치 않을 것이다. 세 가지 연합 중 범진보연합이라고 불릴 수 있는 우-노 연합만이 최소연결연합이 된다.

메인웨링 같은 비교정치학자는 대통령제가 다당제와 결합하면 양당제와 결합하는 경우에 비하여 안정적 민주정치를 유지할 가능성이 적다고 주장하였다(Mainwaring 1993). 이런 주장을 발전시키면 다당제를 초래할 가능성이 있는 선거제도, 다시 말해서 전면적인 소선거구 단순다수제 이외의 선거구제는 대통령제와 친화력이 없다는 주장으로 이어진다. 이는 다당제 경향이 농후한 방향으로 선거구제를 고치려고 하는 것이 의원내각제 개헌을 위한 사전 포석이라는 주장에까지 이르게 된다(안순철 2004; 양건 2005).

비례제의 효과가 극대화되어 출현한 극단다당제에서 여소야대 상황이 되면 대통령의 의회 내 지지기반이 매우 취약하게 된다. 이 점에서 위의 주장이 아주 틀리지는 않다. 메인웨링의 주장을 뒷받침하는 전형적인 사례는 1973년 칠레의 민주주의 붕괴이다. 그런데 사실, 의원내각제라도 할지라도 정당체계의 파편화와 분절화가 심한 극단다당제가 되면 역시 안정적인 민주정치가 위협을 받는다. 프랑스 제4공화국에서와 같은 다당난립이 초래될 정도까지 비례성 제고를 지상목표로 하여 선거구제를 개편하는 것은 대통령제든 의원내각제든 바람직하지 않다. 그렇다면 과연 대통령제가 온건다당제보다는 양당제와 결합하여야 여소야대 출현의 가능성이 축소되고 안정적 민주정치가 운영될 것인가? 대통령제에서는 양당제 출현의

개연성이 높은 소선거구제 단순다수제를 전면적으로 실시해야 하는가? 대통령선거와 의회선거가 상당한 시간적 간격을 두고 실시되는 경우 소선거구 단순다수제하의 의회선거는 양당제 구도의 여소야대를 발생시킬 가능성이 적지 않다. 이것은 미국의 중간선거가 잘 말해준다. 미국에서와 같이 정당을 교차하는 입법연합이 빈번하게 형성되지 않는다면 양당제의 여소야대가 온건다당제의 여소야대보다 민주정치에 더욱 위협적일 수 있다. 강력한 야당이 대통령과 행정부를 견제하는데 이 사이에서 중재하고 결정적인 역할을 수행할 제3당의 입지가 없기 때문이다. 그렇기 때문에 최근에 와서는 메인웨링의 주장과 상반되게 대통령제가 양당제보다는 오히려 온건다당제와 결합하여야 회복된 또는 새롭게 전개되는 민주정치를 공고화시킬 가능성이 더 크다는 연구결과도 있다(Power and Gasiorowski 1997).

1인을 선출하는 대통령제 선거가 승자독식의 논리에 입각하여 있으므로 의회선거도 동일한 논리를 관철하는 소선거구 단순다수제로 실시해야 한다는 주장도 반드시 타당하지 않다. 균형정치의 관점에서 보면 대선의 승자독식 논리를 약화시키는 제도적 요소를 총선에서는 강구하는 것도 필요하거나 바람직할 수 있다. 경험적으로, 영국과 같이 의원내각제에서 비례제가 아니라 소선거구 단순다수제를 적용하여 의원을 선출하는 현저한 예가 있으며 대통령제 국가에서의 의회선거제도만 보아도 획일적이지 않다. 순수한 대통령제 국가인 미국의 연방의회는 소선거구 단순다수제에 의해 구성되고, 준대통령제를 운영하는 프랑스는 소선거구 과반수-단순다수제의 재투표제로 의회선거를 실시한다. 1958년 이후 지금까지 민주주의를 유지하고 있는 대통령제 국가인 코스타리카, 1985년 이후 역시 줄곧 자유민주주의를 지켜온 대통령제 국가인 우루과이, 그리고 '제3의 민주화 물결'에서 선두에 있고 1976년 이후 민주정치의 공고화에 성공한 준대통령제 국가인 포르투갈이 모두 정당명부 비례제를 이용하여 의회를 구성하고 있다.

정부형태가 상위의 정치제도이고 의회선거구제는 그 하위에 있는 정치제도인데 이 양자의 관계에 대한 총체적 내지 종합적 시각에서 제도를 설계해야 한다는 점은 전적으로 타당하다. 그리고 정치제도가 작동하는 문화적, 사회경제적 토양에 대한 고려도 있어야 한다. 사실, 필자가 2표혼합제의 테두리에서 선거구제 개편안을 검토하게 된 데에는 대통령제나 의원내각제 양자의 맥락에서 기능하기에 무리가 없을 것이라는 믿음이 깔려있기도 하다. 앞서 언급한 바대로 현재 한국사회의 균열구조로 보아 국회의원을 선출하기 위하여 소선거구 단순다수제를 전면적으로

실시한다고 해도 양당제가 출현할 것이라는 보장은 없다고 본다. 검토된 세 가지 개편안, 그 중에서도 독일식은 현행 제도보다는 현저히 다당화를 촉진할 것이다. 하지만 이 경우에도 독일과 달리 소선거구의석의 비중이 3분의 2가 된다. 봉쇄조항은 독일의 경우보다 강화되어 소선거구의석수는 고려하지 않고 전국득표율 5%로 제안하고 있다. 다당화를 촉진할 선거구제로 바꾸자는 정치인이나 학자 가운데는 의원내각제를 선호하고 이를 채택하자는 견해를 가진 사람도 있을 것이다. 그런데 이 글에서 현행 제도보다 개선된 것으로 평가된 세 가지의 개편안 가운데 어느 하나를(심지어 독일식도) 골라 추진한다고 하여도 정부형태를 반드시 의원내각제로 변경해야 할 논리적인 필연성은 없는 것이다.

이 글에서는 국회가 통과시켜 발효할 수 있는 법률로써 가능한 국회의원선거구제 개편만을 논의하였다. 하지만 국회선거제도를 대통령선거제도와 연결시키는 관점도 요구된다. 즉 균형정치의 관점에서 대선과 총선의 주기, 두 선거의 실시 시기, 대선에서 결선까지 가는 재투표제 여부, 부통령직 도입과 그 선거방식 등을 포함하여 살펴볼 필요가 있다. 하지만, 이런 사항은 모두 개헌문제로 직결되기 때문에 여기서 다루지 않았다.[9)]

국회선거구제 개편을 위한 공직선거법의 개정을 위해서는 국회의원들 간에 가능한 한 넓은 폭의 합의가 선행되어야 한다. '날치기' 등 편법으로 통과시킨다면 지역균열구조를 완화한다는 등의 명분이 설득력을 갖기 어렵다. 여기서 검토된 세 가지 개편안의 정파적 이해를 따져보면 제3당 이하보다는 대정당이 상대적으로 손해를 볼 수 있고 아마도 집권당인 열린우리당이 가장 큰 희생을 감수해야 할 것이다. 집권당이 이 가운데 어느 하나를 추진한다면 여야 의원 개인별 손익계산은 복

9) 필자는 정당 간 연합의 활성화에 바탕을 둔 균형정치가 제대로 전개되지 않은 것의 제1원인이 통치권력구조에 관련된 헌법조항에 있다고까지는 생각하지 않는다. 하지만 그것에 관한 현행 헌법규정이 간과하기 어려운 결함이 있으므로 진지한 개헌논의는 필요하다고 본다. 필자의 입장은 현행 대통령제를 보다 더 순수한 형태로 고쳐 운영하자는 것이다. 대통령의 임기를 4년으로 하고 중임을 허용하는 방안, 대통령선거와 국회의원 총선을 동시 또는 거의 동시에 실시하는 방안, 1차 선거에서 득표율과 관련하여 일정 조건을 충족시키는 최다수 득표자 1인이 없을 경우 상위 득표자 2인이 다시 결선에서 경쟁하는 재투표제 방안, 총리직을 철폐하고 부통령직을 신설하여 대통령과 동반입후보하여 선출하는 방안, 국회의원의 국무위원 겸직을 금지하고 국회의 국무위원 해임건의권을 폐지하는 방안이 그 골자이다(박찬욱 2004; 강원택 2005 참조).

잡다기할 것이지만 정당 차원에서 야당들이 완강히 반대할 합리적인 이유는 없다고 본다. 대체로 기존 정치인들 간의 협상은 현상(現狀)을 타파하기 쉽지 않아 공익실현을 위해서는 시민사회의 발언도 강화되어야 할 것이다. 국회의 심의과정에 시민사회의 견해를 반영하도록 하기 위하여 종전의 자문기구보다 더욱 효과적인 제도적 장치를 마련하여 운영할 수 있을 것이다. 정치인들의 정략적이고 늑장부리는 처사를 보면 1993년 뉴질랜드에서와 같이 선거제도 변경을 위한 국민투표라도 실시해야 하지 않는가하는 생각마저 들 때가 있을 것이다. 그렇지만, 헌법 제72조는 대통령이 "외교 · 국방 · 통일 기타 국가안위에 관한 중요정책"에 한하여 필요하다고 인정할 때에 국민투표에 회부할 수 있도록 규정하고 있다. 노무현 대통령이 공직선거법 개정안을 국민투표에 부치겠다고 하면 위헌공방으로 정치가 소란스럽게 될 것이다. 국회의원들의 이성적 토론과 현명한 결정에 기대를 걸 수밖에 없는 상황이다.

참고문헌

강명세. 2005. "지역주의 정치와 한국정당체제의 재편?" 『한국정당학회보』 제4권 2호. 249-70.

강원택. 2003a. "2002년 대통령 선거와 지역주의." 한국정치학회 춘계학술회의 발표논문(2. 6).

_____. 2003b. 『한국의 선거정치: 이념, 지역, 세대와 미디어』. 푸른길.

_____. 2005. 『한국의 정치개혁과 민주주의』. 인간사랑.

김만흠. 1994. "정치균열, 정당정치, 그리고 지역주의." 『한국정치학회보』 28집 제2권. 215-38.

_____. 1996. 『한국정치의 재인식』. 풀빛.

김용호. 2002. "2002년 대선 결과의 정치적 의미." 한국정치학회 · 호남정치학회 주최 2002년 대통령선거와 한국정치의 과제에 관한 학술회의 발표논문(12. 27).

김영태. 2005. "국회의원선거제도의 문제점과 개선방안." 열린정책연구원 토론회 발표논문(7. 21).

김재한. 1998. 『합리와 비합리의 한국 정치사회』. 소화.

_____. 2001. "지역주의 문제의 진단과 처방." 한국정치학회 김유남 편. 『한국정치연

구의 쟁점과 과제』. 한울 아카데미. 351-79.
김창균. 2005. "대통령이 출제한 모순 방정식." 『조선일보』(9월 7일).
노병만. 1998. "지역할거주의 정치구조의 형성과 그 원인 분석: 지역감정 · 지역갈등 개념을 대신하여." 『한국정치학회보』 제32집 제1호. 59-85.
레입하트. 아렌트 · 김재한. 2001. "정파적 사회 한국의 권력집중/분산." 김재한 편. 『분열의 민주주의』. 소화. 259-90.
마인섭 2003. "한국 사회균열구조의 변화와 민주주의의 정착." 『한국정당학회보』 제2권 제1호. 31-69.
박명호. 2004. "17대 총선과 정당정치의 변화: 지역주의 정당체계와 관련하여." 『정치 · 정보연구』 제7권 제1호. 1-26.
박상훈. 2001. "한국의 유권자는 지역주의에 의해 투표하나: 제16대 총선의 사례." 『한국정치학회보』 제35집 제2호. 113-34.
박찬욱. 1993. "내각구성에 관한 이론과 실제: 서구 의회민주주의 국가를 중심으로." 『한국국제정치논총』 제33집 제2호. 265-94.
_____. 편. 2000a. 『비례대표선거제도』. 박영사.
_____. 2000b. "IMF 이후 한국 정치개혁의 과제와 국회의 역할." 『정치 · 정보연구』 제3권 제2호. 125-53.
_____. 2003. "한국 시민의 투표행태 분석: 제16대(2002년) 대통령 선거에 있어서 사회균열과 유권자의 후보자 선택." 일본 일한문화교류기금 · 고려대학교아세아문제연구소 공동주관 한일공동연구포럼 시민사회팀 제출논문.
_____. 2004. "대통령제의 정상적 작동을 위한 개헌론." 진영재 편. 『한국권력구조의 이해』. 나남출판. 171-223.
_____. 2005. "제17대 총선에서 2표병립제와 유권자의 분할투표: 선거제도의 미시적 효과 분석." 박찬욱 편. 『제17대 국회의원 총선거 분석』. 푸른길. 103-76.
_____ · 김병국 · 장훈 공편, 2004. 『국회의 성공조건: 윤리와 정책』. 동아시아연구원.
손호철, 1999. 『신자유시대의 한국정치』. 푸른숲.
_____. 2003. "16대 대선과 한국사회의 발전진로." 김세균 편. 『16대 대선의 선거과정과 의의』. 서울대학교출판부. 205-24.
송복. 1997. 『한국사회의 갈등구조』. 경문사.
선학태. 2005. "지역균열, 정치적 갈등 해결의 정치제도적 디자인." 한국정치학회 2005년 춘계학술회의 발표논문(5. 20).
신명순 · 김재호 · 정상화. 1999. "시뮬레이션(Simulation) 분석을 통한 한국의 선거제도 개선방안." 『한국정치학회보』 제33집 제4호. 165-84.

심지연 · 김민전. 2002. "선거제도 변화의 전략적 의도와 결과: 역대 국회의원선거를 중심으로." 『한국정치학회보』 제36집 제1호. 130-62.

안병길. 2005. "지역주의 완화를 위한 선거제도 개선방안." 열린정책연구원 토론회 발표논문(7. 21).

안순철. 2004. "내각제와 다정당체제: 제도적 조화의 모색." 진영재 편. 『한국권력구조의 이해』. 나남출판. 111-46.

안성호. 2001. 『스위스연방 민주주의 연구』. 대영문화사.

양건. 2005. "석연치 않은 '조건부 연정' 제안." 『조선일보』(8월 4일).

양기호. 2000. "일본." 박찬욱 편. 『비례대표선거제도』. 박영사. 93-114.

열린정책연구원-정치행정연구실. 2005. "지역구도 완화를 위한 선거제도 개선방안." 보고서(9월).

온만금. 1997. "역대 대통령 선거결과에 나타난 지역주의 추이와 양상." 『한국사회학』 제31집. 737-57.

_____. 2004. "2002년 대통령 선거에서 지역과 세대." 『사회연구』 제2집 2호. 79-96.

윤종빈. 2004. "17대 총선결과 평가: 분석과 전망." 『정치 · 정보연구』 제7권 제1호. 27-52.

이갑윤. 1998. 『한국의 선거와 지역주의』. 오름.

이경주. 2000. "일본(1947-1994)." 박찬욱 편. 『비례대표선거제도』. 박영사. 239-59.

이남영. 1998. "유권자의 지역주의 성향과 투표." 이남영 편. 『한국의 선거 II』. 푸른길. 13-44.

이준한 · 임경훈. 2005. "과연 '중대선거'인가?: 제17대 국회의원선거에서의 유권자 투표결정요인 분석." 박찬욱 편. 『제17대 국회의원 총선거 분석』. 푸른길. 211-42.

임혁백. 1994. 『시장, 국가, 민주주의』. 나남출판.

정준표 · 정영재. 2005. "선거제도의 정치적 효과: 제6대~제17대 국회의원 선거를 중심으로." 『한국정당학회보』 제4권 제2호. 5-42.

조기숙. 2000. 『지역주의 선거와 합리적 유권자』. 나남출판.

최영진. 1999. "한국지역주의 논의의 재검토: 정치적 정체성 개념과 동기부여구조를 중심으로." 『한국정치학회보』 제33집 2호. 135-55.

_____. 2001. "제16대 총선과 한국 지역주의 성격." 『한국정치학회보』 제35집 제1호. 149-65.

_____. 2002. "한국 지역주의와 민주주의의 위기: 대표성, 통치능력, 안정성을 중심으로." 『국가전략』 제8권 제2호. 5-28.

최장집 · 김종철 편. 1991. 『지역감정연구』. 학민사.

한국사회학회 편. 1990. 『한국의 지역주의와 지역갈등』. 성원사.

한국심리학회 편. 1988. 『심리학에서 본 지역감정』 춘계심포지엄 발표논문집.

황태연. 1996. "한국의 지역패권적 사회구조와 지역혁명의 논리." 『정치비평』 창간호. 75-130.

Blais, Andre, and Louis Massicotte. 1996. "Electoral System." in Lawrence LeDuc, Richard G. Niemi, and Pippa Norris eds. *Comparing Democracies: Elections and Voting in Global Perspective*. Sage. 49-81.

Cox, Gary W. 1997. *Making Votes Count: Strategic Coordination in the World's Electoral Systems*. Cambridge. UK: Cambrige University Press.

Duverger, Maurice. 1954. *Political Parties*. New York: Wiley.

Farrell, David M. 2001. *Electoral Systems: A Comparative Introduction. Houndmills*. England: Palgrave Macmillan.

Horowitz, Donald L. 2000. "Constitutional Design: An Oxymoron?" Ian Shapiro and Stephen Macedo eds. *Designing Democratic Institutions*. New York: New York University Press. 253-84.

Kelley, E. W. 1968. "The Techniques of Studying Coalition Formation." *Midwest Journal of Political Science* 12. 62-84.

Lee, Kap Yun. 1985. "Electoral Management in National Elections, 1966-1977." *Political Studies Review* (The Journal of the Association of Korean Political Scientists in North America) 1: 140-77.

Lijphart, Arend. 1977. *Democracy in Plural Societies: A Comparative Exploration*. New Haven: Yale University Press.

_____. 1994. *Electoral Systems and Party Systems: A Study of Twenty-Seven Democracies 1945-1980*. Oxford: Oxford University Press.

_____. 1999. *Patterns of Democracy; Government Forms and Performance in Thirty-Six Countries*. New Haven: Yale University Press.

_____. Rafael Lopez Pintor, and Yasumori Sone. 1986. "The Limited Vote and the Single Nontransferable Vote: Lessons from the Japanese and Spanish Examples." in Bernard Grofman, and Arend Lijpart eds. *Electoral Laws and Their Political Consequences*. New York: Agathon Press. 154-69.

Lipset, Seymur Martin, and Stein Rokkan eds. 1967. *Party Systems and Voter Alignments*. Free Press.

MacIntyre, Andrew. 2005. *The Power of Institutions: Political Architecture*. Ithaca: Cornell

University Press.

Mainwaring, Scott. 1993. "Presidentialism, Multipartism, and Democracy: The Difficult Combination." *Comparative Political Studies* 26: 198-228.

Park, Chan Wook. 2002. "The Rules of the Electoral Game for the National Assembly in Democratic Korea: A Comparative Perspective." 『한국정치연구』 제11집 제1호. 167-95.

Powell, G. Bingham, Jr. 2000. *Elections as Instruments of Democracy: Majoritarian and Proportional Visions*. New Haven: Yale University Press.

Rae, Douglass W. 1967. *The Political Consequences of Electoral Laws*. Yale University Press.

Sartori, Giovanni. 1994. *Comparative Constitutional Engineering: An Inquiry into Structures, Incentives and Outcomes*. Macmillan.

Shugart, Matthew Soberg, and Martin P. Wattenberg eds. 2004. *Mixed-Member Electoral Systems: The Best of Both Worlds?* Oxford University Press.

Taagepera, Rein, and Matthew Soberg Shugart. 1989. *Seats and Votes: The Effects and Determinants of Electoral Systems*. Yale University Press.

Reynolds, Andrew, Ben Reilly, Andrew Ellis et al. 2005. *Electoral System Design: The New International IDEA Handbook*. Stockholm: International Institute for Democracy and Electoral Assistance.

ABSTRACT

Reforming the Electoral System for the Korean National Assembly toward "Balanced Politics" and the Moderation of Regional Cleavage

Chan Wook Park | Seoul National University

This study seeks to better the current electoral system for the Korean National Assembly so that it can enhance fairness of representation and moderate regional cleavage as well as help ensure political accountability and governability. The three alternatives suggested in the paper all fall into the category of two-vote mixed system which combines single-member plurality district system and proportional representation (PR) system based on party lists. These three share the following characteristics: first, district seats occupy a third of the total seats, that is, assembly size; second, in the PR election, party lists are offered in four broadly-defined regional blocs, such as the capital area (including Seoul, Incheon, and Gyeonggi), Gangwon-Chungcheong, Honam-Jeju, and Yeongnam; and third, the PR seats are allocated among the parties which have earned five percent or more of the party vote. Of the three alternative electoral systems, two are mixed member majoritarian (MMM) systems or parallel systems. Under one system or possibly-called the "Korean system," the regional PR seats are uniformly allocated according to each party's nationwide vote share, while under the other system or the "Japanese system" the regional PR seats are allotted based on each party's vote share in the appropriate region. The remaining third system is a mixed member proportional (MMP) system or the "German system." In view of seat-vote proportionality, the German system stands out. In easing regional cleavage, the Korean and German systems are similarly effective. With regards to political accountability and governability, the Korean and Japanese are favorably judged. Overall, the study argues that the most preferable reform alternative is

the Korean system. It is followed by the Japanese system, and then by the German system. Importantly, whichever may be chosen among the threes, it is likely to bring multi-party system rather than bi-party system. Since a single party is less likely to hold a majority status in the National Assembly, inter-party coalitional politics will become more important than now. Especially in situation of divided government, legislative coalitions need to be formed smoothly on the basis of parties' seat shares and policy positions.