

지역균열의 정당체제와 선거제도 개편: 개편 논란과 새로운 대안*

김만흠 | 한국정치아카데미

이 논문은 지역균열의 정치로 대표되는 한국 선거정치의 민주적 국민 통합 기능을 개선하기 위한 제도적 개혁 방향에 대한 연구이다. 우리의 지역균열의 정치에 민주적 국민통합과 조화를 이루지 못하고 있다. 지역별 1당 독점체제는 경쟁적 정당정치를 크게 제약하고 있으며, 승자독식의 정부권력 구조를 배경으로 흑백대결의 정치구조를 만들고 있다. 선거정치가 민주적 통합에 기여하기 위해서는 지역별, 전국적으로 승자독식 체제를 개선해야 한다. 한국정치의 승자독식 구조의 핵심 제도는 대통령제이다. 소선거구제 중심의 국회의원 선거제도는 승자독식의 대통령제의 폐해를 증폭시키고 있다. 이 연구에서는 현행 선거제도의 대안으로 제시돼 온 권역별 비례대표제와 중대선거구제의 특성과 한계에 대해 재검토한다. 그리고 한국 선거에서 일반적으로 채택되고 있는 기호순번제의 폐지를 가장 우선적인 제도개혁 과제로 제기한다. 이는 제도의 변경이 아니라 불평등한 제도의 시정이다. 더불어 현행 선거제도를 토대로 16개 시·도별 석패율제를 도입하는 것도 유용한 추가적 대안의 하나로 제시했다.

주제어: 지역주의, 지역균열, 선거제도, 권역별비례대표제, 석패율제, 기호순번제

I. 서론

선거제도 개편 문제가 정치권에서 다시 쟁점이 되고 있다. 물론 민주화 이후 우리의 선거제도에 대한 논란은 계속 있어 왔다. 정당명부 비례대표제가 부분적으로 도입되는 변화도

*2010년 11월 8일 '한국정당학회', '사회통합위원회', 국회 '일치를 위한 정치포럼'이 공동 주관한 "지역주의 극복과 사회통합을 위한 국회의원 선거제도 개선 방안" 주제의 토론회(국회의원회관 소회의실)에서 발표한 논문을 토대로, 당시 토론자들의 의견, 그리고 본 원고 심사평의 내용 등을 반영해 수정 보완한 것이다.

있었다. 그러나 소선거구제를 중심으로 한 선거제도의 골격은 그대로 유지되고 있다. 그런 만큼 현행 소선거구제가 갖는 한계와 그 대안에 대한 논의 또한 반복적으로 제기되고 있다. 이 글에서는 그 동안 대표적인 대안으로 거론돼 온 권역별 비례대표제의 강화와 중대선거구제로의 개편 제안이 갖는 한계를 검토하고, '기호 순번제의 폐지' 그리고 '시·도단위별 석패율제의 도입'을 제도개혁의 새로운 방향으로 제시한다.

그 동안 여러 동기와 관점에서 선거제도 개편이 논의됐지만, 논란의 중심에 지역주의 문제가 있었다. 지역주의 해소전략의 일환으로 선거구제 개편이 제안됐던 것이다. 물론 지역주의와 맞물려 구축된 오늘의 한국정치 구조를 개선하기 위해서 선거구제의 개편을 고려해 볼 만하다. 그런데 선거제도와 관련돼 나타나는 지역주의의 딜레마를 해결하는 것과 지역주의 자체의 해소 전략은 좀 다른 차원의 문제이다. 그럼에도 지역주의와 선거민주주의에 대한 인식의 혼돈 속에서 선거제도 개혁이 논의되는 경우가 많았고, 그 인식의 혼돈은 그 동안의 선거제도 개혁론으로도 이어졌다. 복잡한 구상에도 불구하고 제도개혁의 구체적 취지가 사실은 모호했고, 제도개혁 효과에 대한 전망도 불투명했다.

따라서 먼저 지역주의와 선거제도의 관계, 또 정치균열과 선거민주주의에 대한 재점검이 필요하다. 만일 지역주의가 선거제도를 통해서 해결해야 할 문제가 아니라면, 선거제도 개편은 기본적으로 선거정치의 민주적 기능을 향상시키기 위한 제도개혁이라는 관점에서 출발해야 한다. 바로 이 두 가지가 기존의 선거제도 개편론을 재검점하면서 추가적인 개혁과제를 제시하는 이 연구의 문제의식이다.

선거제도 개편 문제를 논의할 때, 정당의 지지기반이 지역별로 편중된 현상, 이른바 지역균열의 정당체제를 두고 지역주의라고 하는 경향이 있었다(한국정당학회 2010; 대통령직 인수위원회 정치개혁연구실 2003). 그러나 이런 지역균열은 지역감정이나 지역적 정체감에서 비롯된 집단 의식과 행태를 지칭해 온 지역주의와는 다르다. 물론 지역균열의 정당체제가 지역주의와 무관하지는 않다. 그러나 지역균열이 곧 지역주의에서 비롯된 것으로 환원해서는 안 된다.

지역균열은 지역별 정치성향, 지역별 사회경제적 구조, 정치문화, 역사적 배경 등의 차이가 승자독식의 대통령제, 소선거구제, 그리고 정치세력 구도와 맞물려 나타난 것이다. 이 중 무엇을 문제로 보느냐에 따라 그 처방은 달라질 것이다. 지역별 특성에 주목한다면 각 지역의 다양성을 존중하는 방향으로 나가야 할 것이며, 차별의 요소가 있다면 이를 해소하는 방향이 되어야 할 것이다. 현재의 대의제도가 민주적 의사표출과 통합 기능에 부적합하다면 이를 개선해야 할 것이다.

우리의 현행 선거정치는 민주적 국민통합을 이끌어 내는데 한계를 보이고 있다. 지속되고 있는 지역별 1당 독점의 정당체제는 민주적 정당정치를 크게 제약하고 있다. 간혹 무소속이나 제3세력의 등장으로 1당 독점체제의 틈새가 생기기도 하나 양극화된 승자독식 체제에서 힘을 발휘하지 못하고 흡수되곤 했다.

민주적 공존을 모색해야 하는 지역균열의 정치구조에서 우리의 소선거구제에 대한 보완이 필요하다. 물론 모든 제도는 장단점이 있다. 우리 선거제도의 중심인 단순 다수의 소선거구제는 유권자의 투표의사를 단순 명쾌하게 정리할 수 있는 장점이 있다. 그 장점은 동전의 양면처럼 단점이 돼 승자독식의 폐해와 대표성의 왜곡을 초래하는 문제를 드러내기도 한다. 그런데 지역균열의 정치구조에서 이런 소선거구제의 특성은 승자독식의 대통령제와 상호작용 하면서 그 폐해를 증폭시키고 있다. 무엇보다 단순 다수 대표의 소선거구제는 지역별 투표의 편향성을 실제보다 과잉 대변케 만들면서, 지역별 1당 독점 체제를 지속시키는 한 요소가 되고 있다.

현행 소선거구제에 대한 개혁 방안으로는 비례대표를 강화하거나 아예 중대선거구제로 개편하는 두 방향에서 대체로 논의가 돼 왔다. 비례대표의 강화 방안으로는 권역 구성이나 선출 방식들에 따라 다양한 대안이 제시됐다. 중대선거구제도 동농복합선거구, 단기 또는 복기, 선호투표제 등에 따라 여러 대안을 상정할 수 있다. 이 글에서는 권역별 비례대표 강화 방안을 중심으로 기존의 선거제도 개혁안을 검토한다.¹⁾

권역별 비례대표제의 강화 방향에 대해서는, 무리한 권역 편성과 의원정수 확대라는 전제조건에도 불구하고 지역주의 차원이든 선거민주주의 강화 차원이든 기대효과가 불투명하다는 점을 한계로 지적한다. 중대선거구제로의 개편에 대해서는 이미 학계에서는 대체로 부정적인 평가를 하고 있다. 그런 비판적 견해에 공감한다. 다만 언론과 정치권의 일부에서 중대선거구제를 꾸준히 제안해 오고 있기 때문에,²⁾ 여기에서도 다시 한 번 간단하게 점검했다.

이 연구에서는 거대정당 우선 순으로 후보별 기호를 부여하는 불평등한 선거제도의 개

1) 한국의 선거제도 개혁과 관련된 연구는 아주 많다. 그러나 지역주의와 관련된 연구는 위에서 인용한 한국정당학회(2010)와 대통령직인수위원회 정치개혁연구실(2003)의 두 자료에 집약돼 있다. 따라서 기존 주장에 대한 검토는 주로 이 두 자료에 바탕을 두고 있다.

2) 대통령직속 사회통합위원회가 2010년 6월 8일 지역주의 극복을 위한 선거구제 개편 방안으로 여러 대안을 제시해 대통령에 보고했으나, 언론들에서는 모두 중대선거구제에 대해서만 주목했다(연합뉴스. "사통위, 지역주의 극복위한 중대선거구제 건의." 2010/06/08).

혁을 우선적인 과제로 주장한다. 기호순번제는 기득권 정당에 특혜를 주는 차별적인 제도이다. 주요 선진 민주국가들에서도 거의 찾아볼 수 없는 제도이다. 당연히 폐지되어야 한다. 기호순번제는 소선거구제의 한계를 더욱 증폭시켜 온 비민주적 요소였다. 기호순번제의 폐지는 지역별 1당 독점 구조라는 지역균열의 정당체제의 핵심 문제를 개선하는 단초를 제공할 수 있을 것이다. 추가적인 선거제도 개편 전략도 모색해 볼 수 있는 바, 이 연구에서는 '16개 시·도 단위별 석패율제'의 도입을 제안했다. 현행 선거제도의 기본틀을 유지하면서도 큰 부작용 없이 지역별 1당 독점구조의 문제점을 극복할 수 있는 제도적 기초를 제공하는 개혁 전략이다.

II. 지역주의와 선거, 선거제도

지역주의는 지역감정, 지역균열, 지역갈등 등 조금씩 다른 개념과 혼재돼 쓰이고 있다. 예컨대 지역감정은 지역 내부의 독특한 정서를 말하면서 외부 지역에 대한 배타적 감정을 강조하는 부정적 개념이다. 지역균열은 정당의 기반이나 선거결과가 지역을 기준으로 나누어진 정치균열을 지칭하는 중립적 개념이다. 지역갈등은 지역을 기준으로 대립, 경쟁하는 현상을 지칭하는 것이다. 지역균열이 곧 지역갈등은 아닐 터이다. 지역주의는 지역 내부의 집단적 정체감을 뜻하는 것으로, 외부 지역에 대한 경계를 동반할 수 있지만 그 양식과 정도는 다양할 것이다.

이렇게 평가와 가치 기준에서 다를 수 있는 현상들을 지역주의로 포괄해 부르거나 여러 개념을 혼용해 규정하고 있다. 개념의 혼용처럼, 지역주의에 대한 문제의식 또한 모호하다. 전문적 연구 영역이라 할 수 있는 학술 논문에서도 지역주의는 매우 모호한 개념으로 쓰이고 있다.

대부분 선거결과나 정치적 지지가 지역적으로 편중된 현상을 두고 지역주의를 말한다. 지역에 따른 정치균열, 즉 지역균열을 두고 지역주의라고 하는 것이다. 어떤 개념이든 분명한 기준을 가지고 분석과 처방이 이루어진다면 개념의 차이가 별로 문제되지 않을 수 있다. 그러나 지역주의에 대한 문제의식을 가지고 지역균열 현상을 그대로 진단한다면 적절치 않을 것이다.

그렇게 되면 지역주의를 지역연고주의로 보는 경향이 있는 우리나라 상황에서 지역균열 현상은 지역연고주의가 만들어 낸 것이 되고 만다. 다양한 배경에서 형성된 지역균열이 마

치 지역주의에서 비롯된 것으로 단순화되면서 왜곡돼 해석되기도 했다. 선거결과를 국민의 뜻, 국민의 승리라고 하면서 때로는 지역주의로 비판하는 모순적인 일이 다반사로 일어났다.

박상훈(2009)은 지역균열 현상을 지역주의로 환원시키는 것을 두고 '만들어진 현실'이라며 신랄하게 비판한 바 있다. 그는 "문화적 일체감을 공유한 지역공동체에 대한 충성심"을 지역주의로 보고 있는데(박상훈 2009, 206), "한국의 지역주의는 자기 지역에 대한 긍정성이나 귀속감에 의한 것이 아니라 특정 지역 출신에 대한 배타적 거리감을 특징"으로 하고 있다며(박상훈 2009, 203) 지역감정에 의한 정치행태를 지역주의로 보고 있다.

지역균열의 정당정치는 이런 지역주의만의 산물이 아니라는 것이다, 설령 역사적으로 지역균열 구조가 형성돼 온 경로에는 지역주의가 크게 작용하였다 할지라도 오늘의 지역균열 구조는 여러 요소에 의해 작동되는 선거정치의 결과이다. 조금 다른 맥락이긴 하지만, 이런 지역주의 환원론에 대한 비판은 최장집 등에 의해서 여러 번 지적된 바 있다(최장집 2005, 265-300; 박상훈 2009).

물론 지역주의와 지역균열의 정치가 무관하지는 않다. 그러나 문제의 소재가 서로 다르다. 지역주의는 지역연고주의, 지역감정, 지역불균형 및 차별, 국민통합 등의 차원에서 진단된다. 지역균열은 선거민주주의의 관점에서 이해되어야 한다. 지역균열은 선거민주주의의 과정을 통해 형성된 것이기 때문이다.

그런데 이 선거는 이중적인 면이 있다. 선거는 한편으로 시민들의 자유로운 의사가 표출되는 대의제의 핵심적인 정치과정이며, 다른 한편으로 시민들의 자유의사가 조정, 억압되는 과정이라는 것이다. 루소(J. J. Rousseau) 같은 근본적 민주주의론자들은 대의제 아래의 선거가 시민들의 자유의사를 통제하고 왜곡하는 것이라며 비판했었다. 시민들의 완전한 자유의사가 반영될 수 없는 대의제는 민주주의가 될 수 없다는 입장이다. 반면에 공리주의자들은 모든 구성원들의 자유의지가 동시에 수렴될 수 없는 현실 사회에서 일정한 조정과 통제가 불가피하게 요구되며, 최대다수의 최대 행복을 위해서는 오히려 그것이 필요하다며 적극적으로 옹호하는 입장이었다.³⁾ 전자가 자율적인 참여를 중시하는 쪽이라면 후자는 결과의 효율성에 주목하는 경향이 있다고 할 수 있다.

우리의 지역균열 구조를 둘러싼 문제의식은 크게 세 유형으로 나타났다. 첫째가 한 민

3) 루소(J. J. Rousseau)와 공리주의자들의 입장에 대한 상세한 비교는 번하임(Burnheim 1985, 10-12)을 참조.

족, 또는 한 국가에서 지역으로 갈라져 다룬다는 것이 분열적이고 병폐라는 주장이었다. 물론 분열과 갈등이 없으면 좋을 것이다. 그러나 오늘날 우리나라를 포함한 민주주의 체제는 다원적 정치질서를 받아들이고 있다. 다원적 정치체제에서 자연스럽게 나타나는 정치균열 자체를 병폐라고 막연하게 말할 수는 없을 것이다. 정치적 균열 자체가 아니라 그 균열 구조의 성격을 토대로 진단되어야 할 것이다.

둘째는 지역균열의 정치구조가 다원적 정치체제에서 나타나는 정치균열의 하나라는 점을 받아들이고 있지만, 전근대적 정치 양식이라는 점에서 문제시하는 부류이다. 대체로 정책이나 이념에 따른 정치적 경쟁구조로 교체되어야 한다는 논리였다. 그러나 이미 지적했듯이 지역균열이 단순히 지역연고에 의한 투표 선택으로만 생긴 것이라고 할 수 없다. 한국에서 정책적, 이념적 차이가 지역균열에 병렬해 가장 뚜렷하게 나타나고 있음은 모든 정치 여론 조사에서도 확인할 수 있다. 유럽, 미국을 비롯해 36개 주요 국가들을 비교·연구한 자료에 따르면, 한국은 20세기 말 이래 선거에서 계급투표 양상이 가장 두드러진 나라로 나타나기도 했다(Gelman 2008, 102-106). 또 이 구조가 정치적 대결에 장기적으로 동원되면서 이념적 대립도 구조화된 수준이다.⁴⁾

또 지역연고에 따른 선택이 이루어진 경우라도, 그것이 전근대적인 정치행위이기 때문에 잘못된 것이라고 말할 수 없다. 근대화론에 토대를 둔 지역균열 구조의 비판에 대한 반론은 그 동안 충분히 이루어졌기 때문에,⁵⁾ 여기에서 추가로 논의할 필요는 없을 것이다. 사실 연고와 인적 네트워크에 의한 사회적 관계는 전근대적인 사회만이 아니라 오늘의 사회에서도 중요한 사회적 관계라는 것은 여러 정치사회학자들에 의해서도 주장돼 온 바 있다.⁶⁾

셋째는 지역균열의 정치구조가 왜곡된 정당정치에 의해 형성된 비정상적인 정치구조

4) 민주화 이후 모든 조사결과에서 같은 경향을 보여주고 있는데, 2008년 8월 건국 60년 기념 『한국일보』 조사 결과의 예를 들자면 10점 만점(진보 0점, 보수 10점)에 평균 5.41을 보여주고 있는데, 지역별로 대구·경북(5.90점)이 가장 보수적이었으며, 호남권(4.96점)이 가장 진보적이었다. 지지정당별로는 주로 영남권 지지를 받는 한나라당 지지층은 6.06점, 호남권 기반의 민주당 지지층은 4.96점이었다(김광덕 2008). 지표상의 차이도 있지만, 실제 정치적 경쟁과정에서는 더 격렬하게 대립하는 양상을 보인다.

5) 많은 자료가 있지만, 대표적으로 조기숙(2000)을 들 수 있다.

6) 근대화론의 역사적 배경으로 빌려오고 있는 서구 국가들에서도 연고에 의한 정치적 후원관계(clientalism)가 여전히 정치권력관계의 축이 되어 왔다고 베버(Max Weber) 이래의 정치사회학자들은 주장하고 있다(Turner 1988, 32-62).

라는 점에서 비판하는 견해이다. 왜곡된 결과라는 주장은 부분적으로 일리가 있다. 지적했듯이 대의제 자체가 기본적으로 시민들의 자유의사를 그대로 반영하는 것이 아니기 때문이다. 또 일반인들의 정치경제적 욕구와 실질적인 정치과정의 쟁점 사이에는 큰 간극이 있다는 것도 보편적인 현상으로 지적되고 있다(Battles 2008, 27). 구조적, 제도적, 이데올로기적 요소 등이 작용하면서 인민주권이란 '반쪽의 주권'에 불과하다는 것이다(Schattschneider 1959). 근본적인 제약이 있을 수밖에 없는 현실 정치사회에서 그런 비정상적인 것이 보편적인 현실이며, 정상이다. 다른 한편으로 정상적인 상황에 대한 구상은 주관적일 수밖에 없다.

진보정당이 강화되는 것이 한국정치의 정상화의 길처럼 말해지기도 한다(최장집 2005; 2008; 손호철 2007; 2009; 조희연 2007). 한국 사회에서 진보적 정치가 강화되기를 바라는 희망에서 나오는 주장으로 이해할 수 있다. 많은 경우 서구 정당 모형을 준거로 한국 정당의 보수 편향을 비판한다. 그러나 발생 배경과 경로가 서로 다른 정당체제를 동일하게 준거로 삼을 수는 없는 일이다(김만홍 1996, 21-37).

박기덕(2006, 326)은 사민주의 정당이 발달한 서구의 정당모형을 토대로 한국정당을 진단하는 것이 적절하지 않다고 주장한다. 정당정치는 이상적 모형으로 존재하는 것이 아니라, 현실 정치사회를 반영하면서 쟁점과 해결과제를 던지는 것이다. 이 점에서 분단체제에서 나타나는 한국정치의 이념적 특성은 왜곡이 아니라, 우리의 정치환경을 반영한 것으로 이해해야 한다고 박기덕은 주장한다(박기덕 2006, 326). 또한 여러 실증 연구를 통해서 제시된 바 있지만, 우리나라 정당이 이념적으로 그렇게 획일화돼 있는 것도 아니다.⁷⁾

그동안의 지역균열의 정당체제는 민주적 국민통합과 조화를 이루지 못하면서 문제가 되고 있는 것이다. 지역별 1당 독(과)점의 정당체제가 돼 지역 내부에서 경쟁적 민주주의를 제약하고 있다. 또 승자독식의 중앙정부 권력구조와 상호작용하면서 지역적, 이념적 양극화의 악순환으로 이어져 흑백대결의 정치구조를 만들고 있다.

물론 무소속의 등장 등 1당 독점 체제를 넘어서는 양상들이 없지 않았다. 또 우리의 정당체제가 카르텔 정당에서 유목형 정당으로 대체되고 있다는 장훈(2010, 25-41)의 지적처럼, 기존의 독과점 체제를 넘어서는 변화도 나타나고 있다. 그러나 여전히 지역적 독점체제와 흑백대결의 정치가 지배하고 있다.

7) 16대, 17대, 18대 국회의원과 정당에 대한 중앙일보의 조사 분석 자료(2004/08/31; 2005/11/14; 2008/05/16), 그리고 한국 유권자의 정치적 성향에 대해서는 P&C 정책개발원(2009)의 자료를 참조.

제도적 차원에서 이런 악순환의 핵심 고리에 현행 승자독식의 대통령제가 있다고 본다. 이런 점에서 제도개혁의 핵심은 국회의원 선거제도보다 대통령제의 개편이다. 물론 한국 정치의 제도적 개혁에서 대통령제라는 정부권력 구조의 개편보다 정당조직의 민주화와 선거제도의 개혁이 우선이라는 시각도 있다(박기덕 2006, 331). 그래서 선거제도 개편을 제도개혁의 초점에 두기도 한다.

여기에서 어느 제도의 개편이 우선적인 개혁과제이냐에 대한 논란을 제기하지는 않을 것이다. 다만 특정한 제도의 효과는 체제 내의 여러 제도가 복합적으로 상호작용하면서 나타난다는 점은 염두에 두면서 선거제도 개혁에 관해 논의한다. 개헌을 동반한 정부권력 구조 개편이 쉽지 않은 상황에서 시행 가능한 선거제도 개혁을 우선적으로 강구해보는 것도 나쁘지 않다. 뿐만 아니라, 이 연구에서 강조하는 '기호순번제의 폐지'는 한국 선거정치의 딜레마를 해결하는 데 중요한 단초이면서 정부권력 구조나 여타 선거제도의 변경과 무관하게 해결해야 할 개혁과제이다.

III. 기존 선거제도 개편안 재검토

소선거구제를 중심으로 하고 부분적인 비례대표가 결합해 있는 현행 선거제도에 대한 대안으로 가장 많이 거론돼 온 것이 비례대표의 확대, 또는 중대선거구제로의 전환이다. 비례대표의 확대를 포함한 대안으로는 '일본식'의 권역별 비례명부제와 정당명부 비례투표를 기준으로 의석을 배분하는 '독일식' 선거제, 그리고 이들을 수정한 안들이 제안돼 왔다. 일본식 병립제, 독일식 병립제에 대해서는 뒤에서 상세하게 살펴볼 것이다.

먼저 중대선거구제로의 개편안에 대해 살펴보자. 현행 소선거구를 폐지하고 확대·통합해 1선거구에서 2(3)~5(6)인을 선출토록 하자는 주장이다. 중대선거구제는 투표 및 선출 방식에 따라 1인 1기표를 하는 단기비이양식으로부터 선호투표에 이르기까지 조금씩 다른 내용을 담고 있다. 한 선거구에서 2명씩을 선출했던 유신체제와 제5공화국 때의 국회의원 선거제도가 이에 해당한다. 주로 정치권의 일부와 언론에서 현행 소선거구제의 대안처럼 거론했다. 전문가들의 의견은 대체로 부정적이다(강원택 2009; 한국정당학회 2010; 대통령직인수위원회 정치개혁연구실 2003). 성공적인 비교사례도 찾기 힘들다.

2003년 노무현 대통령 당선자 대통령직인수위원회 정치개혁연구실(2003, 91-2)의 연구 보고서 「참여와 통합의 정치개혁 실현」에서는 “제도 자체의 한계 혹은 한국적 현실과의 괴

리"로 개혁 대안으로 수용하기 어렵다고 적시했다. 2010년 사회통합위원회에 제출한 한국 정당학회(2010, 50)의 연구보고서 『지역주의 양상의 변화 대응방안: 선거제도를 중심으로』 역시 중대선거구제의 도입에 대해 부정적으로 평가했다. 대표성의 민주화에 기여하는 것도 아니고 지역주의 완화 효과는 미미하며, 고비용, 계파정치, 연고정치, 소지역주의 등 여러 문제점을 안고 있다며 선거제도 개선 방안으로 부적절하다고 결론 내렸다. 지역주의와 완화와 민주적 대표성의 증진이 서로 다른 과제인 것처럼 보는 시각에는 동의하지 않으나, 중대선거구제의 부적합성에 대해서는 동의한다.

다만 기초 자치단체를 50~60개로 확대 통합하는 행정구역 개편 방향과 맞물려 중대선거구제의 유용성이 제기될 여지가 없지 않다. 이렇게 중대선거구제를 채택할 경우 한 선거구 내 정당추천 후보 수를 제한하거나 현행 '기호 순번제'를 폐지하는 개선안이 동반되어야만 그나마 제도 개편의 취지를 기대할 수 있을 것이다.

1. 권역별 비례대표의 강화

비례대표제의 확대는 승자독식을 완화하고 사표를 흡수할 수 있는 직접적인 대응 전략이다. 완전한 비례대표제보다는 현행 소선거구제에 비례대표제를 병행하는 소선거구·비례대표 병립제를 대체로 제안해 오고 있다. 비례대표의 확대에 비례해 소선거구제가 갖는 한계를 보완할 수 있다. 이 점에서 전체의석수를 정당득표에 따라 배분하는 이른바 '독일식' 제도가 비례대표의석수만을 정당득표에 따라 배분하는 '일본식'에 비해 비례대표의 확대 효과가 훨씬 더 크다.

주로 독일식, 일본식 제도가 준거대상이 되는 이유는 권역(주) 단위로 적용되는 비례대표제이기 때문이다. 승자독식의 소선거구제 때문에 지역균열이 실제 투표보다 과장돼 나타나고 있다는 점에서 비례대표의 확대는 자연히 지역균열의 완화에도 기여할 것으로 기대하고 있다. 그러나 지역균열의 완화에 구체적으로 기여하기 위해서는 새롭게 확보된 비례대표가 각 지역의 정치적 다양성을 대표하는 의식으로 이어져야 한다. 따라서 각 지역단위를 대표하는 권역별 비례대표제가 필요하다는 발상에서 독일식, 일본식 등을 모델로 대안을 논의해 오고 있다.

권역별 비례대표제에 있어서 중요한 관건은 비례대표 정수의 확대 문제이다. 비례규모에 따라 적용 방법과 효과가 달라지기 때문이다. 그런데 권역별 비례대표의 효과를 기대하기 위해서는 어떤 전략이든 비례대표 정수가 현재의 54명보다는 대폭 확대되어야 한다. 정

〈표 1〉 5개 권역별 비례 할당 예시(18대 국회의원 선거 선거인 명부 확정 기준)

비례대표 권역	유권자 수 (천명)	비례대표 예상 의석 수(100/120)	현행 지역구의석 수
서울권	8,078(21.4%)	21/26석	48석
경기권	10,308(27.2%)	27석/32석	63석
충청, 강원권	4,960(13.1%)	13석/16석	32석
전라, 제주권	4,367(11.6%)	12석/14석	34석
영남권	10,063(26.7%)	27석/32석	68석
전국	37,806(100.0%)	100석/120석	245석

당학회나 기존의 연구들에서는 비례대표를 최소한 90~120명 이상은 되어야 한다고 보고 있다.

이들은 대체로 현행 소선거구제의 유지를 전제로 하고 있다. 현행 소선거구제의 득권권을 바꾸기가 쉽지 않다는 점도 고려하고 있지만, 지역적 대응성에 충실한 현행 소선거구제의 장점을 인정하고 있기도 하다. 결국 소선거구 지역구를 유지하거나 소폭 축소하는 상황이라면 비례대표의 정수의 증원은 결국 국회의원 전체 정수의 증원을 말한다.

의원 정수의 적정 규모를 절대적으로 말하기는 어렵다. 다만 국제 비교 차원에서 인구 기준으로 본다면 우리나라 현재 299명은 상대적으로 적은 쪽이며, 영토 기준으로 본다면 조금 많은 쪽이다. 인구, 소득수준, 재정규모, 공무원 수 등을 종합적으로 감안해 346명을 적정 규모로 제시한 비교연구도 있었다(김도중·김형준 2003). 분권화 정도, 양원제 여부, 선출직의 종류와 규모 등 여러 추가적인 변수도 생각해 볼 수 있다. 당장은 국민들의 의원 정수 확대에 대한 공감각이 중요할 것이다.

그런데 현행 지역구에 비례정수를 120명 정도로 늘린다고 하더라도 권역구성이 과제로 남는다. 현재의 지역균열 구조에 맞게 권역을 편성할 수 있다면 별 문제가 없을 것이다. 그러나 16개 시·도별 단위로는 각 비례정수 규모가 워낙 작아 권역별 비례대표제를 운영하기가 사실상 불가능하다. 따라서 그 동안 제시된 권역별 비례대표제에서는 영남, 호남, 충청 등의 지역 단위를 토대로 권역을 재편성하고 있다. 그러나 지역 간 비례대표의 규모의 차이가 너무 크고, 경기, 강원, 충청, 제주 등의 여러 지역을 4-5개 단위로 재편한 조합구성이 너무 인위적이다. 물론 호남·충청, 강원·충청 등의 인위적 조합이 기존의 지역성을 넘어서는 새로운 지역통합의 계기가 될 수 있는 것처럼 해석되기도 한다.

권역을 편성해 비례대표제를 적용하는 취지는 지역 구도의 완화에 있다. 다시 말해 지역

〈표 2〉 18대 총선 정당득표 기준 권역별 비례배분 추정(100석 기준)

권역별 (정수)	민주당	한나라당	선진당	민노당	창조한국당	친박연대	진보신당
서울권 (21)	6 (29.4)	9 (41.8)	1 (4.9)	1 (3.9)	1 (4.8)	2 (10.8)	1 (4.2)
경기권 (27)	7 (27.2)	12 (42.6)	1 (5.2)	2 (5.2)	1 (4.6)	3 (11.8)	1 (3.4)
충청 강원권 (13)	3 (18.9)	4 (33.8)	3 (24.3)	1 (5.2)	1 (7.7)	1 (10.2)	0
호남 제주권 (12)	9 (74.1)	2 (11.7)	0	1 (10.6)	0 (3.6)	0	0
영남권 (27)	2 (9.5)	14 (50.5)	1 (4.3)	2 (7.2)	1 (3.4)	7 (25.1)	0

주의 완화에 효과가 없다면 굳이 무리해서 인위적인 권역 구성을 할 필요가 없다는 것이다. 기존의 총선 결과들을 토대로 모의 계산을 해보면 민주당 진영이 영남권 2석 내외, 한나라당이 호남권에 2석 내외, 민노당이 각 지역에 1~2석 정도 추가 진출할 수 있다. 과연 이런 정도의 소수 진출이 기존의 지역균열 구조의 완화에 얼마나 기여할 수 있을지 모르겠다.

무엇보다 지역적 기반이 없는 비례대표 당선자가 정당의 지역적 기반에 미치는 영향은 극히 제한적일 수밖에 없다는 점이 제도 도입 효과에 대한 기대를 불투명하게 만들고 있다. 물론 비례대표의 지역적 대표성을 강화하기 위해 비례대표 명부를 권역별로 작성토록 하고 있다. 그러나 권역을 대표하는 비례대표라 하더라도 지역구에 기반을 둔 소선거구 당선자와는 차원이 다를 수밖에 없다. 이 점에서 사실은 현재의 전국 단위 비례대표제에 지역대표성을 배려하는 것이나, 권역별 비례대표제를 채택하는 것이나 그 효과에서는 별 차이가 없을 것으로 생각된다. 비례대표제가 지역 내 정치세력의 다양한 성장에 실질적으로 기여할 수 있기 위해서는 지역에 기반을 둔 비례대표를 강화할 수 있는 석패율제가 유용하게 검토돼야 한다.

2. 독일식 정당 중심 병립제

같은 비례대표 정수에도 불구하고 비례대표 효과가 크다는 점에서 독일식 병립제가 제도개선 대안의 하나로 자주 검토된다. 정당득표율에 따라 전체의석수를 배정하므로 사실상 비례대표제에 가깝다. 정당 중심의 정치와 비례투표의 강화가 목적이라면 독일식 제도를 차용해 볼 만하다.

그러나 우리의 선거제도 개혁 목적이 정당 중심 정치의 강화나 비례대표제의 확대 자체에 있는가에 대해서는 성찰이 필요하다. 정당 중심의 정치를 강화하는 것이 한국정치의 미래 방향에 부합하는 것인지에 대한 논란을 차치하고라도, 정당이 책임지는 정당 중심의 정치는 의원내각제와 결합하고 있다는 점도 고려해야 한다.

한국정당학회(2010, 68) 연구에서도 비례대표제는 대통령제와 어울리지 않는다며(Mainwaring 1993), 본격적인 비례대표가 아니라 소선거구제를 보완하는 수준에서 도입할 것을 제안했다. 그러면서도 사실상의 비례대표제인 독일식 병립제를 적극적인 대안으로 제안하는 모호한 입장도 없진 않았다(한국정당학회 2010, 81-99).

독일식 제도가 제대로 작동되기 위해서는 '지역구 대 비례대표'의 비율이 1:1 가깝게 되어야 한다. 독일식 제도에서는 정당투표를 통해 각 정당에 총 의석수를 할당하고, 지역구에서 당선된 의석수의 나머지를 비례대표로 할당해 충원한다. 그런데 비례대표 비율이 작을 경우에는 지역구 당선자만으로도 전체 할당된 의석수를 넘어 초과의석이 발생할 가능성이 크다.

예컨대 현재의 지역구 245명에 비례대표를 120명으로 확대해 적용시켜 보자. 지역구 대 비례대표 비율이 2:1에 가깝다. 호남의 경우 지역구 31석, 비례 12석으로 총 43석이 된다. 이 지역에서 민주당이 65%의 지지를 받는다면 총 28석 정도를 배정받을 수 있다. 그런데 지역구에서 이미 28명 이상이 당선됐다면, 비례에서 배정받을 여지는 없다. 28명을 초과해 당선됐다면 지역 내에서는 초과의석이 발생한다. 물론 전국적으로 조정해 초과의석을 최소화할 수 있다. 그렇더라도 큰 정당은 지역구 위주의 정당이 되고 나머지 작은 정당은 비례대표 위주의 정당이 되는 비대칭적 정당 구조가 될 가능성도 있다.

실제로 지난 18대 총선을 그대로 적용하기는 어렵지만 당시 민주당은 호남권에서 대략 67%의 득표를 하면서 지역구 정당 당선자 전원인 25명 모두를 당선시켰다. 비례 12석을 포함한 37명의 총의석수를 득표율 67%로 산정한다면 25명의 의석을 배정받게 된다. 이미

지역구에서 25명이 당선돼 비례대표에서는 추가로 배정받지 못한다. 비례대표 11명은 다른 군소 정당들이 배분받게 된다. 큰 정당은 지역구 정당, 군소정당은 비례대표 정당이라는 비대칭적 정당 구조가 그대로 형성되는 셈이다. 결국 독일식 제도가 정상적으로 작동하기 위해서는 비례대표를 200명 이상으로 늘리지 않는 한, 현행 지역구를 대폭 축소해야 한다. 둘 다 어려운 과제이다.

물론 위의 예상들은 현행 소선거제 위주의 제도 아래에서 나타난 투표결과를 전제로 한 것이다. 선거제도라는 게임의 규칙이 바뀌면 유권자의 투표행태가 바뀔 수 있다. 이에 따라 독일식 제도가 지역주의의 완화에 기여할 수 있을지에 대해서는 비판적 의견도 적지 않다. 독일식 병립제가 사실상의 비례대표제라 할 수 있을 정도로 비례성에 토대를 두고 있기 때문에 사표 축소의 효과는 당연히 더 클 수밖에 없다. 그러나 정당투표의 비중이 커지면 이제 지역적 집중도가 정당투표로 쏠릴 가능성이 있다는 것이다. 또 지역주의의 정치사회적 기반이 해체되지 않는 상황에서 독일식 제도를 채택할 경우 지역구 정당과 비례대표 정당이라는 이원적 정당체제가 될 가능성도 있다.

독일식뿐만 아니라 일본식에서도 정당명부비례투표의 비중이 커질 경우 비슷한 양상이 나타날 수도 있다. 즉 사표는 줄이지만, 지역구 선거에 나타났던 지역적 편향성이 이제 정당투표로 나타난다는 것이다. 비례대표의 확대를 통한 사표의 축소는 지역균열의 과대 대표를 완화할 수 있다. 그러나 이를 통해 지역균열의 정당체제 자체가 대체되는 것은 아니다.

지역균열 문제와 별개로 비례대표제의 확대는 사표의 축소라는 점에서 긍정적 효과를 기대할 수 있다. 그러나 어떤 제도이든지 대의제 체제는 기본적으로 일종의 강요된 사표를 담고 있다. 유권자들은 주어진 대안 중에서만 선택이 가능하기 때문이다. 정당명부 비례대표제를 택할 경우 기존 정당에 흡수되지 않는 표는 결국 사표가 되고 만다. 따라서 정당체제가 국민의 다양한 요구를 수렴하지 못하고 있다면 비례대표제가 실질적으로 사표를 축소하고 있다고 말할 수 없다.

IV. 개혁과제와 새로운 대안

1. 불평등한 '기호순번제'의 폐지

현재 우리나라의 각종 선거에서는 정당 우선 순위에 따라 후보자별로 번호를 부여 받고, 선거벽보와 투표용지에도 그 번호 순서대로 등재되고 있다(공직선거법 제150조). 거대 정당 우선 순위의 이 기호 제도는 기성 거대 정당에 과도한 특권을 부여하고 있으며, 지역별 1당 독점체제를 지속시키는 요인으로도 작용하고 있다. 지방선거까지도 전국적 기호투표(문지마출투표)로 이끄는 중요한 제도적 배경이 되고 있다.

기호 제도가 후보자의 식별을 용이하게 하는데 유용하다고 볼 수 있다. 한때 후보자 이름도 모를 정도의 문맹 시대에는 기호가 후보자 이름을 대체하는 역할까지 했다고 한다. 사실 오늘날에도 이름을 모른 채 기호만 보고 투표하는 경우도 있을 것이다. 그러나 이제 불평등한 기호제도를 굳이 유지해야 할 필요성이 없다. 오히려 민주주의의 실현에 장애가 되고 있다. 민주제도가 정착된 나라들에서 후보자에 기호를 붙여 순서를 정하는 경우는 거의 없으며, 그 등재 순서도 대부분 알파벳 순이나 추첨에 의해 결정하고 있다(정병욱 2004, 306).

현행 기호순번제는 평등한 선거정치를 위해 당연히 폐지되어야 한다. 나아가 등재 순서를 추첨 등에 의해 결정하는 방식으로 개선되어야 한다. 기성 정당의 과도한 특권을 없앤다면 다양한 신진세력의 정치 진입에 유리한 선거정치 환경이 될 것이다. 이는 자연스럽게 거대 정당이 주도하는 지역별 1당 독점체제를 극복하는 단초가 될 수 있다. 이어서 논의하게 될 석패율 제도의 도입과 동반해서 시행된다면 적어도 선거정치에 나타나는 지역균열의 딜레마의 많은 부분을 해소할 수 있을 것이다.

기호순번제의 폐지를 통한 제도개혁은 기계적인 기호투표, 이른바 '문지마 투표'가 아니라, 정당, 인물, 정책 등에 대해 심도 깊게 고려하는 투표를 유도해 심의민주주의의 강화에 기여할 수 있을 것이다. 국회의원 선거뿐 아니라, 대통령선거, 지방선거 등 각종 선거에도 적용되어야 한다. 문지마 투표와 함께 중앙정치의 소용돌이에 과도하게 휩쓸리는 지방선거의 문제점을 개선하는데도 기여할 수 있을 것이다.

우선 순위가 선호도나 선택에 미치는 영향(primacy effect)은 심리학적 분석에서 시작되었지만, 선거에서 투표용지 우선 순서에 따른 편견과 우월리함에 대한 연구도 여러 차

레 이루어졌다. 미국과 호주, 영국 등을 사례로 연구한 결과를 보면 작게는 1%(King and Leigh 2009, 71-87)에서 크게는 4%(Ho and Imai 2008, 216-240)까지 순서에 따라 영향을 받는 것으로 나타났다. 나라별, 시기별로 차이가 났다(Kelly and McAllister 1984, 452-466). 한국에서는 거대 정당 순으로 기호가 붙어 순번이 결정되는 상황임을 감안한다면 그 격차는 훨씬 클 것으로 추론된다. 심리적 차원의 우선 효과(primacy effect)뿐 아니라 구조적, 제도적 차원에서 부익부, 빈익빈의 불공정 게임이 이루어지고 있다고 할 수 있다.

지난 6월 지방선거에서 정당 추천이 없었던 교육감과 교육위원의 경우 기호가 없었음에도 추천에 따른 순번에 따라 희비가 엇갈리는 상황을 보았다. 이는 기호까지 결합한 기존의 순번제가 얼마나 불평등한 제도였던가를 말해준다. 물론 어떤 방식이든지 순서에 따른 프리미엄은 있다. 그래서 추천에 따른 순번제도 논란이 있었던 것이다. 그래도 부익부 빈익빈의 악순환을 만드는 기존의 기호 순번 제도에 비해 평등하고 민주적인 제도이다. 서울의 경우 7번째, 경기도의 경우 4번째의 후보가 교육감에 당선되는 등 추천을 통한 순번 배정의 유용성을 보여주었다. 또 정당기호가 폐지되고 추천 방식이 이루어진다면 점차 순번에 따른 유불리함의 격차도 줄어들 것이다.

혹시 기존의 특권을 잃게 되는 기성 거대 정당 소속 의원들이 기호를 통한 정당의 일체감, 선거관리의 편의성 때문에 기호제도가 유용하다는 주장이 나올 수 있다. 그러나 편익에 비해 평등권의 침해와 문제점이 심각하다. 정당의 일체감은 정당명으로도 충분히 확인할 수 있으며, 기호화가 오히려 '묻지마 투표'를 조장해 선거민주주의의 질적 저하를 초래하고 있다. 무엇보다 기호순번제 폐지는 제도의 변형이 아니라 불평등한 비민주적 제도의 시정이다.

기호 순번제의 폐지는 과도기의 한국 정당정치 상황과 맞물려 의외의 파급 효과를 가져올 수도 있다. 한국의 정당이 장훈(2010, 25-41)이 말하는 '유목형 정당'으로 완전히 바뀌지는 않았다 하더라도, 과거의 카르텔 정당들이 흔들리고 있는 것은 분명하다. 또 최근 야당들은 연합과 통합 논란 속에 정체성과 조직의 재편 과정을 겪고 있다. 제1야당인 민주당은 진보를 선언하고, 집권여당인 한나라당은 '개혁적 중도보수'의 새로운 플랜을 구체화시켰다고 했다.⁸⁾ 한국정당이 복합적으로 전환기를 맞고 있다. 이런 전환기적 상황에서 기호

8) 민주당은 2010년 10월 3일 '전국대의원대회'를 거치면서 진보 노선을 화두로 꺼내며 강조했고, 민주당의 강령에 있던 대표적 이념 축이었던 '중도개혁'이라는 용어를 삭제했다. 민주당이 중도 개혁을 삭제한 직후 보수 한나라당의 안상수 대표는 10월 26일 국회 원내교섭단체 연설을 통해 '개혁적 중도보수' 정책의 새로운 길을 모색하겠다고 선언했다. 그 동안 한나라당이 너무 보수에

순번제가 폐지된다면, 한국 정당정치의 발전적 변화에 기폭제 역할을 할 수 있을 것이다.

2. 시·도단위별 석패율제의 탄력적 도입

앞에서 현행 소선거구제 중심의 선거제도가 갖는 한계를 보완하는 대안으로 제시된 권역별 비례대표제의 확대를 검토한 바 있다. 비례대표를 확대하는 만큼 기존 소선거구제의 승자독식 구조를 보완하는 효과는 기대할 수 있었다. 그러나 인위적인 권역 편성과 국회의원 정수의 확대라는 과감한 변화에도 불구하고 그 효과에 대한 기대는 불투명하다고 보았다. 무엇보다 지역구의 기반이 없는 정당 비례 투표만으로는 지역의 다양한 정치세력을 성장시키는 데 한계가 있다. 지적했듯이 권역별 비례대표제를 한다고 할지라도 지역기반이 분명하지 않다면 현행 전국 비례대표제와 사실상 별 차이가 없다.

현행 비례대표제에 이중등록과 석패율제를 적용해 활용한다면 인위적인 권역 재편성이 불필요하며, 비례대표 정수를 무리하게 증원하지 않아도 된다.⁹⁾ 지역기반이 불분명한 비례대표의 한계도 보완할 수 있다. 지역구에 출마해 안타깝게 석패한 후보가 비례대표를 통해 진출할 수 있는 기회를 주는 제도로 일본 중의원 선거 등에서 실시하고 있다(김용복 2009; 한국정당학회 2010, 54-76).

지역구에 출마한 후보의 일부 또는 전부를 비례대표 명부에 중복 등록시킬 수 있도록 해, 낙선자 중 지역구에서 선전한 순서대로, 즉 석패율(낙선 후보자의 득표수 / 당선자의 득표수 × 100%) 높은 순으로 비례대표에 당선될 수 있게끔 하는 제도이다. 일본에서는 권역별 석패율제를 운용하고 있으나, 여기에서는 제안하는 석패율제는 전국적 비례명부에 16개 시·도단위별 석패율을 활용할 수 있도록 하는 것이다.

지역구에서 일정한 지지를 받은 사람이 비례대표를 통해 원내에 진출할 수 있는 기회를 가질 수 있다면, 후보자는 1등이 아니더라도 최대한의 지지를 확보하기 위해 노력할 것이다. 지지자 또한 사표에 대한 우려를 줄이고 자신의 정치적 의사를 보다 적극적으로 표시

치우쳤으며, 이제는 서민과 중산층의 고통을 줄이고 복지를 강화해 나가는 것이 시대적인 과제이며 당도 이 새로운 길로 나아가야 한다는 것이라고 설명했다.

- 9) 민주당 김부겸 의원도 한 토론회에서 현행 54명을 그대로 두고 석패율제를 적용하는 유사한 대안을 주장한 바 있다(2009/11/16 국회 “선거제도 어떻게 할 것인가?” 토론회). 다만 권역별 비례대표제에서 석패율제의 적용을 말하고 있는데, 54명의 절반을 비례대표로 할 때 규모 자체가 절대적으로 작아 운용 자체가 어려울 것이다.

할 수 있다. 석패율 제도는 현재의 사표를 줄이는 것뿐 아니라, 앞으로 지역사회의 다양한 소수, 신진 세력의 성장을 독려할 수 있다는 점에서 1당 독점 체제의 비민주성을 극복할 수 있는 가장 주체적이고 적극적인 대안이라 할 수 있다.

비례대표 명부 작성에 있어 지역선거구에 출마해 이중등록한 석패율 대상자와 순수 비례대표를 적절히 조합해 비례대표의 기능적 전문성도 살릴 수 있을 것이다. 비례대표 명부의 상당수가 유권자의 지지도에 따른 석패율에 의해 결정되도록 함으로써 폐쇄형 비례대표 명부제가 갖는 비민주적 명부 작성에 대한 우려를 일정하게 해결할 수 있다.

지역구와 비례대표를 이중으로 등록하는 전략은 일본처럼 각 정당에 맡기는 것이 바람직하지만, 이중 등록이 당 권력자의 기득권 바람막이로 사용되지 않도록 반드시 필요한 후보자 수 이상으로 등록해 석패율 제도를 동반하도록 해야 한다. 즉 단순한 이중등록은 허용하지 않고 반드시 석패율제가 적용되도록 해야 한다.

일본의 경우 민주당, 자민당과 같은 거대 정당들은 지역구 출마자 거의 전원을, 공산당 등 군소정당은 당선권의 범위에서 일정수를 권역별로 단일 번호에 등록하는 석패율제를 활용하고 있다. 반면에 공명당, 신당대지 등은 지금 한국처럼 지역구 출마자와 비례대표 출마자를 완전히 분리하고 있다. 즉 이중 등록을 하지 않고 있다.¹⁰⁾

지역구 출마자를 이중 등록하는 경우에도 연령, 선수 등을 기준으로 비례명부 등재 대상에서 근본적으로 제약하는 정당도 있는데, 우리나라에서도 고려 볼 사항이다. 신진 후보의 등장을 독려하고 기성 정치인의 특혜적 활용을 방지하기 위해 초선 또는 재선 정도까지만 이중등록할 수 있도록 하는 방안도 검토해볼 만하다.

비례명부 작성 단위와 득표 산정 기준은, 권역별 비례방식의 일본과 달리, 현행 비례대표제처럼 전국 비례명부·전국득표율 기준 배분 방식을 택한다. 그리고 16개 시·도 단위를 석패율 적용의 기본 단위로 한다. 최소 석패율 단위를 16개 시·도 단위로 하되 각 정당은 당의 상황과 목적에 따라 이들 몇 개씩을 조합해 구성할 수 있도록 자율성을 줄 것인가도 긍정적으로 검토해 볼 수 있다.

비례대표 정수가 제한돼 있더라도 전국 득표율을 토대로 취약지역을 우선 배려하는 석패율 전략(affirmative policy)으로 취약지역의 개척 기반을 구축하는 효과를 만들 수 있다. 현행 비례대표 정수 54석과 각 정당의 의석을 그대로 상정할 때, 비례대표 22석의 한나라당이 취약지역을 대상으로 개척하고자 한다면 이 중 일부를 석패율을 토대로 한 비례후보

10) 일본의 석패율 제도에 대한 상세한 소개와 예시는 한국정당학회(2010, 54-76) 참조.

로 할당하는 것이 어렵지 않을 것이다. 다만 지역별 대표의 등가성을 과도하게 해치지 않도록 특정 지역에 할당하는 석패율 후보수를 지역구 정수의 10~15% 정도로 제한하는 것은 필요하다고 본다. 석패율제를 통해 소수가 진출한다 하더라도 지역기반이 없는 순수 비례대표와 달리 이들은 여러 개척적 효과를 만들어 낼 수 있을 것이다.

비례대표가 15명에 불과한 민주당도 이 석패율제를 충분히 활용할 수 있을 것이다. 지지기반이 전국적으로 미약한 군소 정당들에서는 전국 단위의 석패율 경쟁을 도모해 볼 수 있을 것이다. 다만 석패율 적용 기준을 16개 시·도단위로 할 것인가, 확대 통합해 적용할 수 있도록 할 것인가는 제도적인 선택이다. 만일 확대 통합을 허용하는 방식이라면, 예컨대 충남, 충북을 합해 동일한 석패율을 적용할 수도 있고, 호남(광주 + 전남 + 전북), 경북(대구 + 울산 + 경북) 등으로 통합해 적용할 수 있을 것이다. 전국을 통합해 석패율을 적용할 수도 있다.

전체의 득표율 3% 미만 정당에 대한 비례대표 봉쇄조항, 개별 후보자의 10% 미만 석패율 후보 봉쇄조항, 이중등록시 반드시 석패율 경쟁체제를 동반해야 할 것 등은 공직선거법에서 일률적으로 규정해야 한다. 3% 봉쇄조항은 현 비례대표제에서 적용되고 있으며, 개별 후보자의 10% 봉쇄조항은 석패율제의 도입될 경우 새롭게 법제화돼야 할 사항이다. 10% 정도를 봉쇄조항 기준으로 제시한 것은 현재 우리나라에서 공탁금 및 법정선거자금을 보전받을 수 있는 최소 득표율 기준이며, 일본 석패율에서도 적용하고 있는 기준이라는 점을 참고했다.

현행 54석의 비례대표 정수로도 제도의 운영 자체는 큰 문제가 없다. 다만 현재처럼 소선거구제의 비중이 크고 비례대표의 수가 아주 작은 상황에서는 비례성의 확보, 분야별 전문가의 충원 같은 비례대표제의 목적 역시 제약을 받을 수밖에 없다. 이런 점까지 고려한다면 비례대표 규모를 현행 54석보다는 좀더 늘리는 방안을 강구해 보는 것도 바람직하다.

종합하자면 16개 시·도단위별 석패율제의 도입은 투표방식, 의원 정수 등에서 현행 제도를 크게 고치지 않고 지역별 1당 독점 체제와 양극화를 완화하는 효과를 기대해 볼 수 있다. 지역기반의 비례대표라는 점에서 각 정당이 취약 지역에 진출할 수 있는 실질적인 기반을 마련할 수 있다. 또 단순 다수가 독식하는 한국 소선거구제의 한계를 보완해 후보자, 유권자 모두에게 신진 세력의 성장과 미래지향의 정치를 고무할 수 있다.

물론 어느 제도이든 장단점이 있다. 석패율제는 구체적인 지역기반을 가지고 비례대표가 된다는 점이 장점이지만, 역으로 그것이 문제가 돼 단점이 될 수 있다. 석패율로 당선되

는 지역구에는 그 지역구를 배경으로 1명 이상의 의원이 배출될 수 있으며, 결과적으로 지역구에 따라 의원수가 다르게 배출된다는 지적이 있을 수 있다. 일본의 경우 1인을 선출하는 지역구에서 다시 석패율을 통해 2명이 추가로 당선돼 결과적으로 3명이 당선되는 경우도 있었다(The Electoral Knowledge Network 2010). 전국적인 비례대표제이면서도 지역의 지지를 통해 당선되는 석패율제가 갖고 있는 특성이자 딜레마이다. 과연 현재 한국 상황에서 이런 의도적인 제도를 채택할 필요가 있는가에 대해서는 또 다른 검토가 요구될 수 있다.

V. 종합 결론

이 연구에서는 '기호순번제의 폐지'와 '16개 시·도 단위별 석패율제의 도입'을 새롭게 제안했다. 특히 기호순번제의 폐지는 제도의 변경이 아니라, 위험적인 불평등한 제도를 정상화시키는 것이다. 아주 손쉬운 개혁 조치이면서 거대 정당의 횡포와 '묻지마 투표'가 낳고 있는 한국 선거정치의 한계를 극복하기 위해 해결해야 할 가장 우선적인 과제이다. 오늘 선거제도 개편의 목적으로 자주 거론되는 지역균열의 정당체제가 가지고 있는 딜레마, 즉 지역별 1당 독점체제와 정치적 양극화의 완화에도 중요한 단초가 될 수 있을 것이다.

지역별 1당 독점체제와 맞물린 정치적 양극화가 지역균열 체제의 딜레마이긴 하지만, 그동안 나름대로 변화 가능성도 보여주었다. 이미 지난 15대 총선에서 신한국당의 독점 지역처럼 보이는 영남권의 경우 사실상 자민련, 무소속과 분점하는 양상을 보인 이래로 비슷한 양상이 간헐적으로 이어지고 있다. 또 최근에 이르기까지 호남권에서도 무소속이 3명 내외씩 당선되고 있다. 그래서 독점 체제보다는 독과점 체제라는 표현이 더 정확할지도 모르겠다. 또 근래 들어 지역균열의 강도가 전반적으로 완화되는 경향이고, 기성 정당의 카르텔 구조도 흔들리고 있다. 그러나 그 동안 이런 경향이 정착되거나 안정화 되지는 않았고, 소수 세력이 다시 거대 정당에 흡수되는 과정이 반복됐다.

물론 소속이 다르더라도 영남의 경우 어차피 같은 보수 성향, 호남은 또 친(親)민주당 성향이기에 때문에 사실상 독점체제가 유지되고 있는 것이라는 해석도 있다. 그러나 1당 독점체제의 극복은 다원적 경쟁체제의 등장을 말하는 것이지, 반드시 이념적 경쟁체제로의 대체를 말하는 것은 아니다. 이념적 다양성까지 있다면 보다 더 경쟁적이 되겠지만, 보수적 성향이 강한 지역에 진보적 세력을 인위적으로 구축할 수는 없는 일이다. 또 일단 정치

세력의 다양성 기반이 형성되면, 필요할 경우 점차 이념적 다양화도 이루어질 수 있다.

흔히 한나라당과 민주당이 서로의 독점 지역(텃밭)에 상호 침투하는 것을 지역균열의 정당체제가 극복해야 할 방향처럼 말한다. 물론 기존의 선거결과를 가지고 새로운 선거제도에 대한 모의 계산을 하다보니까 두 정당이 상호침투 하는 양상이 될 수밖에 없는 점도 있다. 그러나 그런 양대 세력의 독점 체제가 바로 기존의 지역균열 구조에서 형성된 것이라는 점을 생각해야 한다. 1당 독점체제의 극복 방향은 기존의 거대 정당의 상호침투가 아니라 다양한 세력의 성장 가능성을 확보하는 것이다.

예컨대 민주당이 지배적인 정당인 호남 지역을 보자. 현재로 보자면 호남에서 민주당에 불만이 있음에도 지지하고 있는 유권자는 민주당보다 더 선호할 수 있는 정당을 기대하고 있는 것이지, 무조건 한나라당을 기대하고 있다고 할 수 없다. 더 나은 정당이 없는 상황에서 민주당에 볼모가 되거나 무소속을 지지하고 있는 것이다. 물론 한나라당이 거대 정당이기 때문에 호남 지역에 새롭게 진출할 가능성은 있다. 그러나 민주당의 독점체제에 대한 대안은 한나라당도 될 수 있고, 같은 민주 진영의 다른 세력, 진보 진영, 또는 신진 세력이 될 수도 있다.

다시 정리하자면, 그 동안 지역별 양극화와 1당 독점체제 구조를 극복하려는 현상들이 나타났지만, 지역 내의 다양한 경쟁체제로 정착되지 못했다. 간헐적으로 나타난 군소세력은 반복적으로 거대 정당에 흡수됐다. 이런 점에서 제도 개혁의 방향은 지역의 다양한 요구를 현실화 시키고 지속할 수 있는 환경을 만들어 주는 것이다. 그 동안 변화의 가능성을 흑백대결의 소송돌이 구조로 휩쓸어 갔던 핵심 축은 바로 승자독식의 대통령제였다. 이 점에서 승자 독식의 대통령제 개편이 지역균열의 딜레마 극복을 위한 핵심적 과제라고 한 바 있다.

선거제도 차원에서는 기호순번제의 폐지가 우선적 과제이다. 기호 순번제가 폐지되는 상황에서도 취약지역을 배려하고 개척적 활동을 독려하는 석패율제가 필요한가에 대해서는 또 다른 숙고가 필요하다. 더 많은 한계가 있고 효과가 불투명한 또 다른 선거제도들의 경우는 더 말할 나위가 없다. 승자독식의 대통령제의 개편이 개헌을 동반한 근본적이고 큰 과제라면, 기호순번제의 폐지는 손쉽고 반드시 이루어져야 할 개혁 과제이다.

투고일 2010년 11월 25일

심사일 2010년 12월 6일

게재확정일 2011년 1월 3일

참고문헌

- 강원택. 2009. "지역주의 극복과 정치 통합을 위한 선거제도 개혁의 방안." 『입법과 정책』 1권 1호.
- 김도중·김형준. 2003. "국회의원 정수 산출을 위한 경험적 연구." 『국제정치논총』 43집 3호.
- 김만홍. 1996. 『한국정치의 재인식: 민주주의, 지역주의, 지방자치』. 서울: 풀빛.
- 김용복. 2009. "정당정치 발전을 위한 선거제도 개혁: 비례대표제의 확대와 석패율 제도의 도입." 『기억과 전망』 20호. 서울: 민주화운동기념사업회.
- 대통령직인수위원회 정치개혁연구실. 2003. 『참여와 통합의 정치개혁 실현』.
- 박기덕. 2006. 『한국 민주주의의 이론과 실제』. 파주: 한울아카데미.
- 박상훈. 2009. 『만들어진 현실: 한국의 지역주의 무엇이 문제이고 무엇이 문제가 아닌가』. 서울: 후마니타스.
- 손호철. 2007. "'두려움의 동원'의 정치를 넘어서자." 인터넷 신문 『레디앙』(게재일: 2007/01/31).
- _____. 2009. "'한국체제' 논쟁을 다시 생각한다: 87년 체제, 97년 체제, 08년 체제를 중심으로." 민주화운동기념사업회 세미나 『한국민주주의와 87년체제』 발표논문.
- 장 훈. 2010. 『20년의 실험: 한국정치개혁의 이론과 역사』. 파주: 나남.
- 정병욱. 2004. 『선거법』. 서울: 법문사.
- 조기숙. 2000. 『지역주의 선거와 합리적 유권자』. 파주: 나남.
- 조희연. 2007. "한국 '민주정부'의 위기에 대한 연구." 조희연·박은홍 편. 『동아시아와 한국』. 서울: 민주화운동기념사업회.
- 최장집. 2005. 『민주화 이후의 민주주의』. 서울: 후마니타스.
- _____. 2008. 『한국민주주의 무엇이 문제인가』. 서울: 생각의 나무.
- 한국일보. "대한민국 건국 60년, 국민의식 여론조사." 2008/08/15.
- 한국정당학회. 2010. 『지역주의 양상의 변화 대응방안: 선거제도를 중심으로』. 대통령직속 사회통합위원회 지역분과 2010년 연구용역 최종보고서.
- Battles, Larry M. 2008. *Unequal Democracy: The Political Economy of the New Gilded Age*. Princeton and Oxford: Princeton University Press.
- Blundell, John, and Brian Gosschalk. 1997. *Beyond Left and Right: The New Politics of Britain*. London: The Institute of Economic Affairs.
- Burnheim, John. 1985. *Is Democracy Possible? The Alternative to Electoral Politics*. Cambridge: Polity Press.

- Gelman, Andrew. 2008. *Red State, Blue State, Rich State, Poor State*. Princeton and Oxford: Princeton University Press.
- Ho, Daniel E., and Kosuke Imai. 2008. "Estimating Causal Effects of Ballot Order from a Randomized Natural Experiment: The California Alphabet Lottery, 1978–2002." *Public Opinion Quarterly* 72. No. 2, 216-240.
- Kelley, Jonathan, and Ian McAllister. 1984. "Ballot Paper Cues and the Vote in Australia and Britain: Alphabetic Voting, Sex and Title." *Public Opinion Quarterly* 48. No. 2. 452–466.
- King, Amy, and Andrew Leigh. 2009. "Are Ballot Order Effects Heterogeneous?" *Social Science Quarterly* 90. No. 1. 71-87.
- Lijphart, Arend. 1994. *Electoral Systems and Party Systems*. Oxford: Oxford University Press.
- Mainwaring, Scott. 1993. "Presidentialism, Multipartyism, and Democracy: The Difficult Combination." *Comparative Political Studies* 26. No. 2. July.
- Miller, Joanne M., and Jon A. Krosnick. 1998. "The Impact of Candidate Name Order on Election Outcomes." *Public Opinion Quarterly* 62. No. 3, 291-330.
- Powell, G. Bingham Jr. 2000. *Election as Instruments of Democracy: Majoritarian and Proportional Visions*. New Haven and London: Yale University Press.
- Schattschneider, E. E. 1959. *The Semisovereign People*. Hinsdale, IL: Dryden Press.
- The Electoral Knowledge Network. 2010. "Japan, Electoral Reform." http://aceproject.org/main/english/es/esy_jp.htm (검색일: 2010/11/07).
- Turner, Bryan S. 1988. *Status*. Minneapolis: University of Minnesota Press.

ABSTRACT

Regional Cleavage and Electoral System: New Direction of Institutional Reforms

Man Heum Kim | The Korean Academy of Politics & Leadership

This article is a study on the electoral system reform, which intends to improve the function of Korean electoral politics. The Korean politics of regional cleavage is out of harmony with democratic integration. Regional monopoly system of political parties disturbs democratic party politics, and makes Korean politics a game of all or nothing with winner-takes-all power structure. It needs to reform the winner-takes-all system in local and national level. Korean presidential system is the key task to reform the winner-takes-all system. But this study focuses on parliamentary election and party system. It reexamines the existing alternative ideas of electoral institution critically, parallel system like Japan's or Germany's. And It supposes the abolition of numerical order system that assign priority to the major parties, as a new direction of electoral system reform. And, if in need, next-in-line system may be adopted. It is the system that parties are allowed to present lists that give equal rankings to some or all of those candidates who are nominated both on a party list and for an SMD (Single-Member District), the final ranking of the SMD losers on the PR (Proportional Representation) list is determined by how well each polled in comparison to the winner in that district.

Keywords: regional cleavage, electoral system, Korean politics, party politics