

중앙선거관리위원회 연구용역보고서

# 한국의 대통령제에 적합한 국회의원 선거제도에 관한 연구

- 비례대표제는 대통령제와 친화적인가? -

2016

한국정당학회



# 제 출 문

중앙선거관리위원회 위원장 귀하

본 보고서를 『한국의 대통령제에 적합한 국회의원 선거제도에 관한  
연구: 비례대표제는 대통령제와 친화적인가?』의 최종보고서로  
제출합니다.

연구기간 : 2016. 5. 2. ~ 2016. 7. 29.

연구책임자 : 신 재 혁 (고려대학교)  
공동연구원 : 정 한 울 (고려대학교)  
공동연구원 : 허 석 재 (목포대학교)

한국정당학회

이 보고서는 연구용역기관의 결과물로서 중앙선거관리위원회의  
입장과 다를 수 있습니다.

## 【요약】

### 한국의 대통령제에 적합한 국회의원 선거제도에 관한 연구 비례대표제는 대통령제와 친화적인가?

본 연구는 비례대표제가 대통령제에 친화적인 선거제도인가를 규명하고, 한국 대통령제의 특성을 고찰하여 한국에 적합한 이상적인 선거제도들을 몇 가지 제시한 후, 바람직할 뿐 아니라 현재 20대 국회에서 채택될 가능성이 높은 최적의 선거제도를 제시하는 것을 목적으로 한다.

대부분의 연구는 선거제도의 효과를 정당체제의 파편성(fragmentation)과 관련하여 논의해 왔다. 다수대표제는 소정당의 원내 진입을 어렵게 만들어 파편성을 감소시키는 반면 비례대표제는 파편성을 증가시킨다는 것이다. 그러나 다수대표제에 비하여 비례대표제는 선심정치를 억제하고 정책 대결을 유도하는 효과도 있다.

한국 대통령제의 특성을 고찰한 결과 한국의 대통령제가 극복해야 할 과제는 (1) 강한 대통령제의 폐해를 해소하고, (2) 지역정당체제를 극복하며, (3) 금권선거 및 선심 정치를 해소하는 것이다.

이러한 과제들을 해결하는데 비례대표제가 도움이 된다. 따라서 이상적인 선거제도 개혁안으로는 (1) 소선거구제에 기반한 지역구 의석을 폐지하고, 전체 의석을 비례대표 선거로 채우는 방안, (2) 선관위 안과 같이 의원 정수는 현재와 같이 300석으로 유지하되, 지역구와 비례대표 의석 비율을 2:1로 하고, 비례대표 의석은 권역별 비례대표제를 적용하며, 석패율을 도입하는 방안, (3) 지역구 의석수는 현재와 같이 유지하고, (권역별) 비례대표 의석을 증가시켜 의원 정수를 현재보다 늘려서 지역구와 비례대표 의석 비율을 2:1로 맞추는 방안을 들 수 있다.

적합성과 채택 가능성을 모두 고려할 때, 지역구 의석수는 현재와 같이 유지하고, 비례대표 의석을 증가시켜 의원 정수를 현재보다 늘려서 지역구와 비례대표 의석 비율을 2:1로 맞추는 방안이 최적의 선거제도 개혁안이다. 또한 선관위 안처럼 권역별 비례대표와 석패율 도입하는 것이 채택 가능성을 높일 수 있다.

의원 정수 증원에 거부감을 갖고 있는 여론을 설득하는 것이 과제인데, 비례대표제 확대 실시에 따른 지역주의 약화, 정책 대결 유도과 같은 긍정적인 효과를 강조하고, 의원 특권 축소 등으로 의원 정수 확대가 초래할 부정적인 효과를 최소화하는 것이 여론 설득의 관건이다.



## 【 목 차 】

I. 서론	1
1. 연구 배경과 목적	1
1) 연구 배경	1
2) 연구 목적	2
2. 연구 내용	3
1) 대통령제와 국회의원 선거제도: 비례대표제의 효과(II장)	3
2) 한국의 대통령제에 적합한 선거제도(III장)	3
3) 선거제도의 개혁: 채택 가능한 적합한 선거제도(IV장)	4
3. 연구 결과의 기대효과	5
II. 대통령제와 국회의원 선거제도: 비례대표제의 효과	6
1. 개요	6
2. 선거제도와 정당체제에 관한 일반 이론	7
1) 단순다수제와 비례제	7
2) 뒤베르제의 법칙(Duverger's Law)	9
3) 경험적 증거들	12
4) 선거제도의 사회경제적 효과	15
3. 정부형태: 대통령제와 의원내각제, 준대통령제	21
1) 대통령제	21
2) 의원내각제	22
3) 준대통령제	23
4. 비례대표제의 효과에 관한 연구	25
1) 다당제와 통치가능성 문제	25
2) 메인웨어링(Mainwaring)의 명제와 반론	26
3) 정부형태의 정치경제적 효과	29
5. 대통령제, 비례대표제와 선심정치	33
1) 대통령제와 선심정치	33
2) 다수대표제와 선심정치	34

<b>III. 한국의 대통령제에 적합한 선거제도</b> .....	<b>35</b>
1. 개요 .....	35
2. 한국 대통령제의 특성과 바람직한 개혁 방안 .....	67
1) 강한 대통령제를 둘러싼 논점 .....	38
2) 지역정당체제의 폐해 .....	46
3) 금권선거 및 선심정치 .....	47
4) 바람직한 제도개혁의 방안 .....	48
3. 현실적인 개혁 방안 : 중앙선관위 개혁안을 중심으로 .....	53
1) 개헌은 가능한가? .....	53
2) 선관위 선거제도 개혁안의 특징 : 혼합제도 경향 강화 .....	55
3) 선관위 개혁안을 둘러싼 논점 .....	57
4) 20대 총선 결과가 주는 시사점 .....	64
<b>IV. 선거제도의 개혁: 채택 가능한 최적의 선거제도</b> .....	<b>67</b>
1. 개요 .....	67
2. 선거제도 개혁에 관한 일반 이론 .....	67
1) 정당체제의 파편성과 선거제도 개혁 .....	67
2) 선심정치와 선거제도 개혁 .....	69
3) 비례대표제 확대 수용의 일반적인 조건 .....	78
3. 한국의 과거 국회 선거법 개정 협상 분석 .....	79
1) 1988년 선거법 협상 .....	79
2) 19대 국회 선거법 협상 .....	84
3) 소결: 한국의 과거 선거법 협상에 영향을 미친 요인 .....	85
4. 한국에서 실현 가능한 선거제도 개혁 방향 .....	87
1) 바람직한 선거제도 .....	87
2) 비례대표제 확대 실시에 따른 효과 검토 .....	88
3) 비례대표제 확대의 실현 가능성 검토 .....	90
4) 제시된 선거제도 개혁안들의 실현 가능성 검토 .....	91
5. 결론: 바람직하고 실현 가능한 최적의 국회의원 선거제도 .....	95
<b>참고문헌</b> .....	<b>98</b>



# 한국의 대통령제에 적합한 국회의원 선거제도에 관한 연구

## 비례대표제는 대통령제와 친화적인가?

### I. 서론

#### 1. 연구 배경과 목적

##### 1) 연구 배경

- 2015년 3월 국회 정치개혁특별위원회가 출범한 이후 정치권과 학계는 국회의원 선거제도 개혁 방안을 논의함.
  - 독일식 비례대표제를 비롯하여 다양한 대안들이 제시되었으나, 선거법 협상 기한까지 넘겨가며 협상을 거듭한 결과 여야는 기존 선거제도의 틀을 그대로 유지하며 비례대표 의석을 오히려 7석 줄이는 개정안에 합의함.
- 학계와 정치권 일부에서는 비례대표제의 확대 실시를 지속적으로 요구해 왔음.
  - 국회가 시민사회의 다양한 이익을 대변하기 위해서뿐만 아니라 특정 정당이 특정 지역의 의석을 독식하는 지역정당체제를 해소하기 위해서도 권역별 비례대표제를 도입하거나 전국구 비례대표제 의석 비중을 높여야 한다는 것임.
- 이러한 주장은 크게 다음 두 가지 한계에 부딪혀 실현되지 못하고 있음.

- 첫째, 비례대표제의 위험성을 지적하는 반대의 목소리가 높음. 비례대표제에서는 득표율이 낮은 정당도 비교적 쉽게 의석을 확보할 수 있기 때문에 국회에 군소 정당들이 난립할 수 있음. 대통령제 국가에서 이와 같은 선거제도가 도입된다면, 대통령과 국회 간의 교착상태와 같은 심각한 문제들을 야기할 수 있다는 것임.

- 둘째, 실현 가능성 문제를 간과해 왔음. 정치인들이 어떠한 조건에서 비례대표제를 확대하는 방향으로 선거법 개정예 합의할 수 있는지에 대한 논의가 부족하기 때문에, 실제로 채택될 수 있는 대안을 제시하지 못하고 있음.

## 2) 연구 목적

○ 본 연구는 국회의원들이 1년 정도의 논의 끝에 기존 선거제도의 틀을 그대로 유지하며 비례대표 의석을 오히려 7석 줄이는 개정안에 합의한 이유를 분석하고, 비례대표제가 한국과 같은 대통령제 국가에 적합한 국회의원 선거제도인지, 적합하다 하더라도 그러한 선거제도가 현실적으로 채택될 수 있을지를 설명하고자 함.

○ 궁극적으로 본 연구는 한국의 대통령제에 가장 적합한 국회의원 선거제도를 제시하는 것을 목적으로 함.

- 이를 위하여 II장에서는 우선 대통령제 하에서 비례대표제가 초래하는 결과를 면밀하게 분석하여 비례대표제가 대통령제와 친화적인지 아닌지를 규명할 것임.

- 다음으로 III장에서는 한국 대통령제의 구조적 특성을 이해하기 위해서 대통령의 권한과 행태에 대한 비교연구를 다각도로 개관하고, 선거제도와의 조합에 대해서 검토할 것임.

- 끝으로 IV장에서는 선거제도의 도입에 대한 여러 설명들을 소개하고, 현

재의 정치 상황에 비추어 실현 가능성이 높은 대안을 제시하고자 함.

## 2. 연구 내용

### 1) 대통령제와 국회의원 선거제도: 비례대표제의 효과(II장)

○ 비례대표제가 대통령제에 친화적인 선거제도인가를 규명하기 위하여, 비례대표제의 일반적인 효과를 논의하고 의원내각제와 대통령제에서 그 효과가 어떻게 다른지 분석할 것임

- 대부분의 연구는 선거제도의 효과를 정당체제의 파편성(fragmentation)과 관련하여 논의해 왔음: 다수대표제는 소정당의 원내 진입을 어렵게 만들어 파편성을 감소시키는 반면 비례대표제는 파편성을 증가시킨다는 것.

- 그러나 다수대표제에 비하여 비례대표제는 선심정치를 억제하고 정책 결을 유도하는 효과도 있음.

- 이처럼 비례대표제는 부정적인 효과와 긍정적인 효과를 함께 지니고 있기 때문에, 대통령제와 의원내각제에서 나타나는 비례대표제의 트레이드오프를 면밀하게 분석할 것임.

### 2) 한국의 대통령제에 적합한 선거제도(III장)

○ 여기서는 한국 대통령제에 적합한 선거제도를 제시하기 위하여, 한국 대통령제의 특성을 다각도로 고찰함.

- 비교 민주주의 관점에서 한국의 대통령제가 다른 나라 대통령제와 어떤 면에서 유사하고 상이한지를 상술한 후, 한국 대통령제가 극복해야 할 과제로 (1) 강한 대통령제의 폐해를 해소하고, (2) 지역주의 정당체제를 극복하며, (3) 금권선거 및 선심 정치를 해소할 것을 제시.

- 비례제가 가져올 수 있는 다당제 조건에서 대통령제는 어떻게 기능하는가에 대한 기존 연구를 소개함.

- 이를 토대로 그간 제시되어 온 개혁방안에 대해 종합적으로 평가하고, 앞서 제시한 과제들을 해결하는데 도움이 될 이상적인 선거제도 개혁안을 제시함. (1) 소선거구제에 기반한 지역구 의석을 폐지하고, 전체 의석을 비례대표 선거로 채우는 방안, (2) 선관위 안과 같이 의원 정수는 현재와 같이 300석으로 유지하되, 지역구와 비례대표 의석 비율을 2:1로 하고, 비례대표 의석은 권역별 비례대표제를 적용하며, 석패율을 도입하는 방안, (3) 지역구 의석수는 현재와 같이 유지하고, (권역별) 비례대표 의석을 증가시켜 의원 정수를 현재보다 늘려서 지역구와 비례대표 의석 비율을 2:1로 맞추는 방안.

### 3) 선거제도의 개혁: 채택 가능한 적합한 선거제도(IV장)

○ 바람직할 뿐 아니라 현재 20대 국회에서 채택될 가능성이 높은 최적의 선거제도를 제시할 것임.

- 이를 위해서는 먼저 일반적으로 어떠한 조건에서 선거제도의 선택 또는 개혁이 이루어지는지를 논의할 것임. 이를 통해 비례대표제가 도입되거나 확대 실시될 수 있는 다음 세 가지 조건을 제시. (1) 국회 내에 소정당들이 다수 의석을 점하고 있거나, (2) 야당이 원내 다수 의석을 점하고 있거나, (3) 도시 지역 의원들이 다수를 점하고 있는 경우.

- 다음으로 한국의 과거 국회에서 이루어진 선거법 개정 협상 과정과 결과를 분석할 것임. 1988년과 19대 국회의 선거법 협상을 분석한 후 앞서 제시한 비례대표제 도입/확대의 일반적인 조건에 비추어 한국의 사례도 설명될 수 있음을 밝힘. 앞선 두 개의 선거법 협상의 사례에서 비례대표제가 도입 또는 확대 실시되지 않았던 이유는 (1) 국회 내에 거대 정당들이 다수 의석을 점하고 있었고, (2) 여당이 원내 다수 의석을 점하고 있었으며, (3)

도시 지역 의원들이 다수를 점하지 않고 있었기 때문.

- 이러한 논의를 기초로 한국의 맥락에서 바람직하면서 동시에 채택 가능한 최적의 선거제도의 대안이 무엇인지를 밝힐 것임. 먼저 비례대표제가 초래할 수 있는 부정적인 효과가 한국에서도 그대로 나타날지 검토할 것임. 강한 대통령제와 지역정당체제 하에서는 비례대표제가 도입되더라도 지난 친 군소정당의 난립이나 국회의 파편화는 피할 수 있을 것으로 예상됨.

- 다음으로 비례대표제 확대의 실현 가능성을 검토할 것임. 현재 20개 국회의 구성을 살펴볼 때, 야당이 원내 다수 의석을 점하고 있고, 도시 지역 의원들의 수가 증가하였기 때문에, 19대 국회에 비하여 비례대표제의 확대 수용 가능성이 높아졌음.

- 끝으로 III장에서 제시한 선거제도 개혁안들의 실현 가능성을 검토하여 최적의 선거제도를 제안할 것임. 적합성과 실현 가능성을 모두 고려할 때, 지역구 의석수는 현재와 같이 유지하고, 비례대표 의석을 증가시켜 의원 정수를 현재보다 늘려서 지역구와 비례대표 의석 비율을 2:1로 맞추는 방안이 최적. 선관위 안처럼 권역별 비례대표와 석패율 도입.

### 3. 연구 결과의 기대효과

○ 본 연구는 적어도 다음 세 가지 측면에서 선거제도 연구와 개혁에 기여할 것임.

- 첫째, 선거제도의 선택과 개혁에 관한 연구를 통해 한국에서 바람직할 뿐만 아니라 '실현 가능한' 국회의원 선거제도를 제시할 것임.

- 둘째, 비례대표제가 선심정치를 억제하고 정책 중심 정치를 유도하는 긍정적인 효과가 있어서 정당체제의 파편성을 높이는 부정적인 효과를 상쇄한다는 사실을 부각할 것임.

- 셋째, 한국에서 강한 대통령제와 지역정당체제가 결합되었을 때, 그리고 소선거구제가 지방자치제와 결합되었을 때 나타나는 결과에 대한 새로운 시각을 제공할 것임.

## II. 대통령제와 국회의원 선거제도: 비례대표제의 효과

### 1. 개요

- 비례대표제가 대통령제에 친화적인 선거제도인가를 규명하기 위하여, 비례대표제의 일반적인 효과를 논의하고 의원내각제와 대통령제에서 그 효과가 어떻게 다른지 분석할 것임
- 대부분의 연구는 선거제도의 효과를 정당체제의 파편성(fragmentation)과 관련하여 논의해 왔음: 다수대표제는 소정당의 원내 진입을 어렵게 만들어 파편성을 감소시키는 반면 비례대표제는 파편성을 증가시킨다는 것.
- 그러나 다수대표제에 비하여 비례대표제는 선심정치를 억제하고 정책 결정을 유도하는 효과도 있음.
- 이처럼 비례대표제는 부정적인 효과와 긍정적인 효과를 함께 지니고 있기 때문에, 대통령제와 의원내각제에서 나타나는 비례대표제의 트레이드오프를 면밀하게 분석할 것임.

## 2. 선거제도와 정당체제에 관한 일반 이론

### 1) 단순다수제와 비례제

- 선거제도를 크게 나누어 다수제(plurality/majority)와 비례제(proportional representation)로 나눌 수 있음
  - 이밖에 두 제도를 섞은 혼합제(mixed system), SNTV와 같은 예외적인 제도 유형이 있음 한국의 경우도 대체로 혼합제로 분류됨.
- 다수제는 단순다수제와 절대다수제로 나눌 수 있는데, 단순다수제(Plurality, FPTP: First-past-the-post)는 한 지역구에서 한명을 뽑는 소선거구제에서 후보 각각의 득표수를 세서 최다득표자를 승자로 인정
  - 절대다수제(Absolute Majority)는 과반 이상의 득표를 승리로 인정하는 제도로, 보통 1차 투표에서 과반에 이른 후보가 없는 경우, 상위 2명을 뽑아 2차투표를 통해 과반 확보자를 선출
- 비례제(PR: Proportional Representation)는 정당명부에 의한 비례제가 일반적이지만, 단기이양식(Single Transferable Voting) 제도 또한 결과적으로 비례성을 확보하게 되므로, 비례제로 분류함
  - 비례제라고 통칭되나, 비례성을 확보하는 방식은 매우 다양할 수 있음. 가장 극단적인 비례성이 달성되어 극소수의 사표만 발생하는 경우는 이스라엘, 네덜란드와 같은 전국 단위 선거구의 경우임. 이럴 때 네덜란드의 경우, 총 유효득표수의 1/150 혹은 0.67%만 득표하면 의석을 획득할 수 있음. 투표율이 낮아지면 6만여 표만 얻어도 해당 정당이 원내진입이 가능. 이럴 경우 지나친 정당난립이 발생할 수 있으므로, 대부분의 국가에서 최소 의석 획득의 문턱(threshold)을 설정함

- 의석배분은 쉽게 말해 빨셈을 활용하는 경우와 나눗셈을 활용하는 경우로 나뉜다. 우선 빨셈을 사용하는 경우는 일정한 기준수(quota)를 정하고 이수를 넘는 정당들에게 우선 의석을 배정하고 빼고도 남은 나머지(remainder)의 순위에 따라 잔여의석을 배정함. 일명 최대잔여제(largest remainder system)이라고도 부름. 오스트리아, 키프로스, 덴마크, 그리스, 슬로바키아, 남아공, 콜롬비아, 코스타리카, 체코 등 사용

- 나눗셈을 활용하는 경우는 제수(divisor)를 이용하는데, 가령 대표적인 제수방식인 동트(d' Hondt) 식의 경우, 1, 2, 3, 4와 같이 득표수를 계속해서 나누는데, 나눗셈 단계마다 그 결과 값이 가장 큰 정당에게 한 석씩 배정함. 일명 최고평균제(highest average system). 아르헨티나, 벨기에, 브라질, 불가리아, 체코, 핀란드, 그리스, 아이슬란드, 이스라엘, 룩셈부르크, 모잠비크, 네덜란드, 포르투갈, 스페인, 스위스, 터키, 우루과이, 노르웨이, 스웨덴, 덴마크 등 최대잔여제보다 훨씬 많이 활용되고 있음.

- 단기이양식 제도는 선호투표를 통해서 상위부터 차례대로 표현된 유권자의 선호를 반영하여 당선자를 결정하므로, 다수제에 비해 사표가 줄어드는 효과가 있음

○ 비례제의 목표가 비례성 확대에 있다고 할 때, 득표의 의석전환 공식보다 더 중요한 것은 선거구 크기(District Magnitude)임. 아무리 비례성이 높은 제도더라도 선거구 크기가 작으면 비례성은 담보되지 않음. 가령, 지리적으로 작은 지역단위를 선거구로 정하고 2, 3인 정도만 선출하는 경우, 대정당이 독식하는 구조는 단순다수제에서와 마찬가지로 나타남

○ 혼합형(Mixed System)은 비례제와 다수제가 결합된 형태를 말하는데, 혼합 방식과 정도에 따라 천차만별임. 한국의 경우도 과거 전국구 제도에서 비례대표제로 전환한 이후에 혼합형으로 분류되지만, 전반적으로 의석분포와 정당체제를 주도하는 것은 다수제로 볼 수 있음.

- 반면, 같은 혼합형 중에서도 독일과 같은 제도형식에서는 비례성이 매우 높다고 할 수 있음. 한국과 같이 지역구 선출 방식의 다수제와 비례대표 선



출 방식의 비례제를 각기 따로 운용하는 경우는 병립제(parallel system)라고 부르는 반면, 독일과 같이 비례제를 기준으로 우선적인 의석배정이 이뤄지는 경우는 연동형(mixed member proportional representation) 제도라고 부름.

- 닐스-크리스찬 보먼과 맷 골더(Bormann and Golder 2013)가 1945년부터 2011년까지 134개국을 대상으로 선거제도를 분류한 내용을 보면, 과거 일본과 같은 단기비이양식(SNTV)제도를 다수제(Plurality)에 속하는 것으로 간주함. 한편, 단기이양식(STV) 제도는 비례제로 분류됨을 알 수 있음(그림 2-1).

## 2) 뒤베르제의 법칙(Duverger's Law)

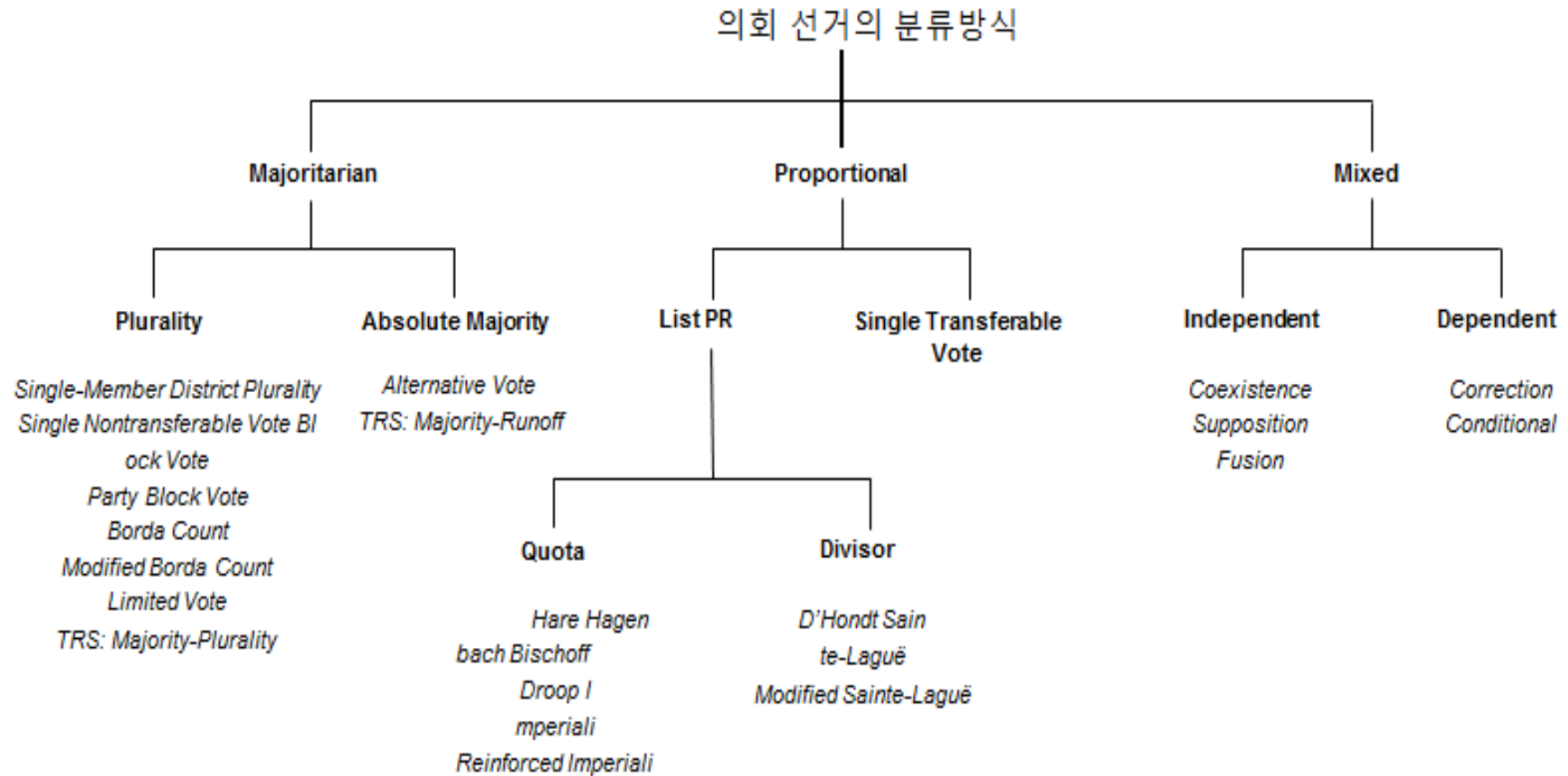
- 선거제도가 정당체제에 미치는 효과에 대하여 가장 영향력있는 가설은 이른바 '뒤베르제의 법칙'(Duverger's Law)

- 정당체제를 설명하는 대표적인 지표가 유효정당수

$$N = \frac{1}{\sum_{i=1}^n p_i^2}, \quad (p_i \text{는 각 정당의 득표율, } N \text{이 유효정당수})$$

- “소선거구 단순다수제는 양당제를 낳고, 2차투표가 허용되는 다수제와 비례제는 다당제를 낳는 경향이 있다” (Duverger 1954, 217)는 뒤베르제의 명제는 사회과학에서 하나의 법칙으로 자리매김한 대표적인 사례로 평가됨 (Riker 1982)

<그림 2-1> 선거제도의 다양성



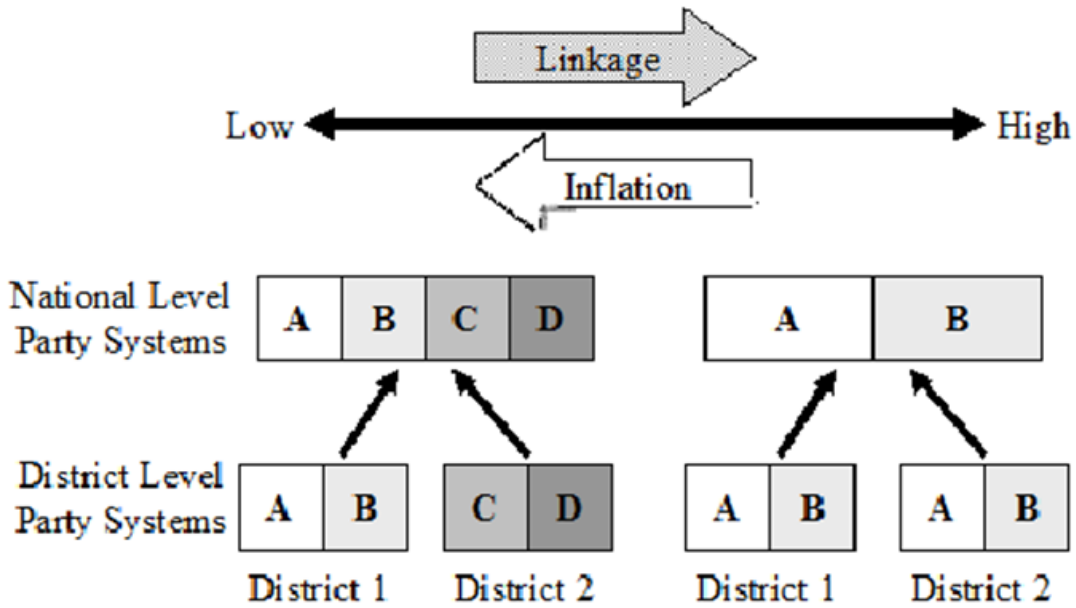
- 소선거구 단순다수제는 승자 독식형 선거제도이기 때문에 큰 정당에게 유리하고 작은 정당에게 불리한데, 이를 기계적 효과(mechanical effect)라고 부름. 유권자의 입장에서는 자신의 한 표를 당선 가능성이 희박한 정당에 주는 것을 꺼려함에 따라(사표방지 심리) 거대 양당 가운데 차선이나 차악을 선택하고자 함. 이에 따라 정치인은 선거에서 승산이 낮은 작은 정당에는 가담하지 않으려는 유인이 있는데 이를 심리적 효과(psychological effect)라고 부름. 따라서 소선거구 단순다수제에서는 선거를 반복함에 따라 작은 정당들은 사라지고 거대 정당 두 개만이 경쟁하게 되어 양당제가 초래됨.

○ 이와 같이 단순다수제가 양당제를 낳는 경향이 있으며, 비례제와 결선투표제는 다당제와 친화적인데, 이밖에도 여러 선거제도 유형에 따라 정당의 숫자를 증가 또는 감소시키는 효과가 나타남.

- 이러한 일반론이 모든 국가에서 일률적으로 나타나는 것은 아니고, 사회의 균열구조에 따라 변이가 있을 수 있음. 예를 들어, 지역별, 종족별로 복잡한 균열구조를 갖고 있는 국가의 경우, 소선거구 단순다수제가 도입되더라도 다당제가 초래될 수 있음. 지역별로 거대 지역 정당 2개가 경쟁한다면 지역구 수준에서는 양당제가 자리잡을 수 있지만, 국회에는 여러 지역정당들이 들어와서 전국 수준에서는 다당제가 형성될 수 있음. 이를 정당 연계(linkage)가 낮거나 합산(aggregation)력이 약하다고 표현할 수 있음 (Moenius and Kasuya 2004; Hicken 2009).

- <그림 2-2>에서 정당 연계가 낮은 경우, 지역구 1에서는 A, B 정당의 양당제, 지역구 2에서는 C, D 정당의 양당제가 형성되지만, 국회에서는 A, B, C, D 네 정당이 진입하여 다당제가 형성된다.

<그림 2-2> 정당 연계(linkage)와 인플레이션



출처: Moenius and Kasuya 2004: 546.

### 3) 경험적 증거들

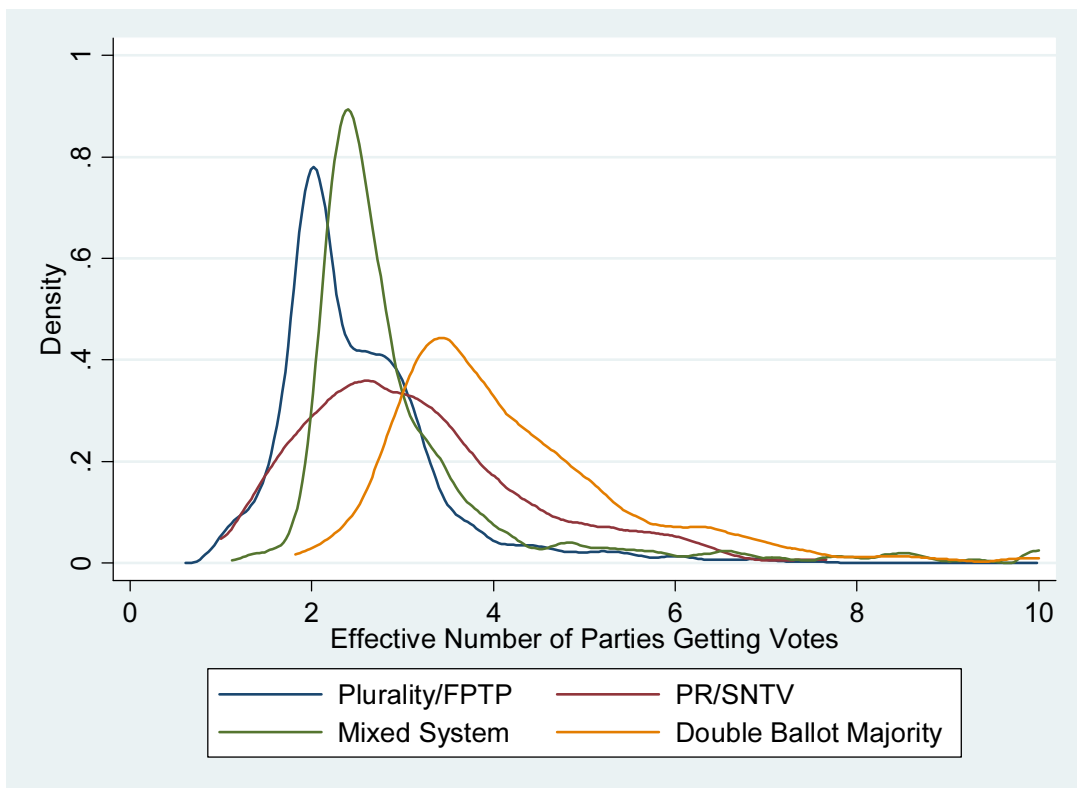
○ 뒤베르제의 법칙에 대해서 매튜 싱어(Matthew Singer 2013)는 가장 포괄적인 경험연구를 수행한 바 있음.

- 53개국 6,700여 선거를 분석한 결과를 보면, 다수제 중에서도 승자독식의 단순다수제(FPTP) 제도에서 유효정당이 가장 적게 나타남. 분포가 x축의 2에 몰려 있는 것으로 알 수 있듯이, 다수가 양당제로 나타나고 있음. 하지만, 3당 체제도 상당수 있는 것을 알 수 있음. (<그림 2-3> 참조).

○ 우리나라와 같이 단순다수제와 비례제가 혼합된 혼합형(mixed) 제도가 단순다수제에 비해 유효정당수 평균이 약간 큰 것을 알 수 있음. 2.2당 정도가 가장 많은 것으로 나타나지만, 3당 이상도 어느 정도 있음.

- 비례제를 채택할 경우 유효정당수 평균이 약간 더 크게 나타나지만 큰 차이는 아닌데, 대신 분포가 넓게 나타나므로 나라마다 유효정당수가 적은 곳에서 많은 곳까지 다양한 양상을 띠다고 볼 수 있음. 말하자면, 비례제 선거제도의 효과는 정치적 환경과 맥락에 따라 상이할 수 있다는 것임.
- 오히려 유효정당수 평균이 가장 큰 제도는 결선투표제를 통한 과반수만 인정하는 제도이며, 이 경우 유효정당수 평균이 4에 가까울 만큼 크게 나타남. 하지만, 넓게 퍼진 분포를 볼 때, 이 제도 아래에서도 유효정당이 적은 경우와 많은 경우가 두루 나타나고 있음.
  - 즉, 최근 활발히 논의되고 있는 결선투표제는 비례제만큼이나 다당제화 경향이 크다는 것을 알 수 있음.

<그림 2-3> 선거제도 별 유효정당 수 및 득표비율



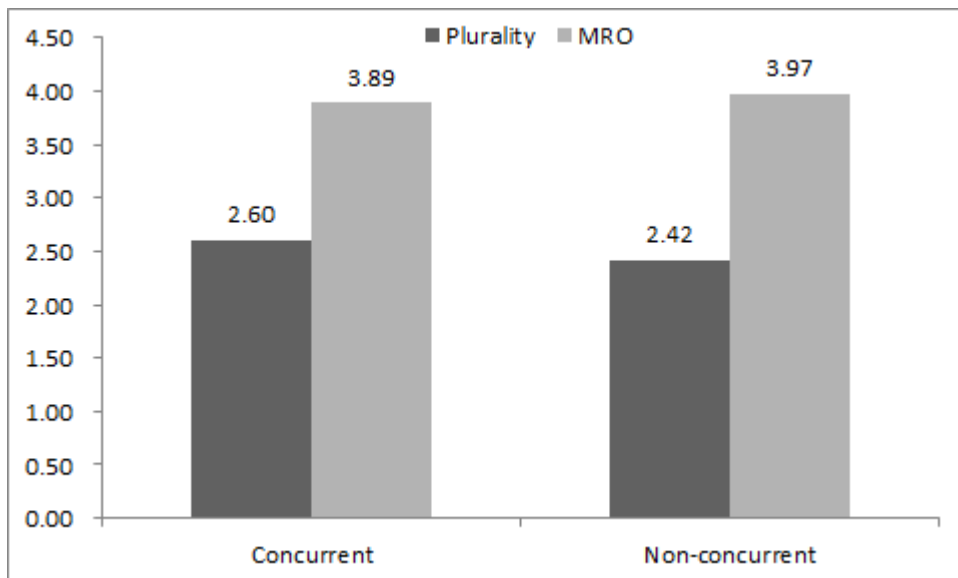
○ 결선투표제를 의회선거에 적용하느냐, 대통령 선출방식으로 삼느냐에 따라 제도효과는 다를 수 있음

- 상어의 분석대상은 의회 선거에 국한되며, 대통령제/ 의원내각제의 차이는 고려하지 않고 있음. 양원제의 경우, 하원만 분석에 포함함.

- 누네스와 티스(Nunes and Thies 2013)는 39개 대통령제 국가에서 1946년부터 2011년까지 치러진 329번의 선거를 분석하고 있는데, 대통령과 의회 선거가 동시에 치러지는(concurrent)의 경우, 단순다수제에서는 유효정당수가 2.60개이지만, 과반 기준 결선투표제(Majority Run-Off)에서는 3.89개에 이룸<sup>1)</sup>.

- 동시선거가 아니라 두 선거 간 시간격차가 있는 경우에 단순다수제에서는 2.42개 유효정당이, 결선투표제에서는 3.97개. 이와 같이 결선투표제는 정당수를 늘리는 효과가 뚜렷하게 나타남.

<그림 2-4> 대통령제 결선투표제와 의회 정당수



\* MRO(Majority Run-Off Election) : 과반기준 결선투표제

1) 결선투표제가 있는 경우에는 1차 투표와 의회선거가 함께 치러지는 경우가 대부분임.

#### 4) 선거제도의 사회경제적 효과

○ 선거제도는 정당체제와 경쟁의 양식에 큰 영향을 미침. 선거제도가 보다 허용적이면, 더 많은 정당의 원내진입이 가능해지고, 정당경쟁의 양식도 달라짐.

- 제도의 비례성이 높을수록 다당제화되기 쉽고, 다당제로 갈수록 이념적 스펙트럼의 극단 쪽에 위치한 정당들도 의석을 획득해서 유효정당이 될 수 있음. 유권자 입장에서는 사표가 많이 발생하는 단순다수제에서 자신의 선호에 부합하지 않더라도 당선가능성을 고려하여 차선이나 차악을 선택하는 전략적 투표(strategic voting) 행태가 많이 나타나지만, 다당제 상황에서는 유권자 개인의 선호에 근사한 정당이 나타날 가능성이 많으므로, 진심투표(sincere voting)가 가능해짐.

<표 2-1> 정치에 대한 신뢰

	정치인에 대한 신뢰			정당에 대한 신뢰		
	평균	표준편차	사례수	평균	표준편차	사례수
단순다수제	3.572	0.167	6	3.603	0.115	5
혼합제	3.247	0.941	39	3.136	0.905	32
비례제	3.859	1.040	80	3.855	1.083	67
	F-value 5.05(p=0.0078)			F-value 5.50(p=0.0054)		

자료: 선거제도는 DPI 2015, 신뢰지수는 European Social Survey (각년도)

- <표 2-1>은 정치인에 대한 신뢰와 정당에 대한 신뢰를 0-10까지 11점 척도로 측정한 평균값을 각국별 각년도별로 구해서 선거제도에 따라 비교한 자료임.

- 비교분석이 가능한 European Social Survey에만 의존하고 있어서 다른 대륙의 경우까지 확대해서 설명하기는 어려움. 그럼에도 비례제에서 통계적

으로 유의한 수준에서 신뢰가 높게 나타나고, 혼합제가 가장 낮은 것을 알 수 있음.

- 선거제도가 유효정당수에 영향을 주고, 이로 인해 다당제 경쟁 상황은 경제 정책이나 실적에도 영향을 주게 됨. 더불어, 후술하다시피 비례성이 높을수록 보편적 정책프로그램을 중심으로 정당간 경쟁이 일어나고, 선심성 정책 수요는 덜 반영되는 양상이 있음.

- <표 2-2>의 IMF 통계를 통해서 GDP 대비 일반정부 총지출을 선거제도 별로 비교하고 있는데, 비례제에서 정부지출이 가장 큰 것을 알 수 있음. 복지, 교육, 보건 등 보편적 정책 프로그램이 보다 더 많은 재정을 차지하게 됨에 따라 나타나는 것으로 이해할 수 있으며, 다른 한편으로 정당수의 증가로 인해 각 정당의 추진정책에 소요되는 재원의 확대에서 발생한 결과일 수도 있음.

- 하지만, GDP 대비 정부부채의 경우에는 비례제가 가장 낮고 혼합제가 가장 높은 것을 알 수 있음. 회귀분석이 아니라 상관관계를 보여줄 뿐이지만, 경제실적에 있어서 비례제가 우월한 면모를 보여주는데, 이것이 제도만의 효과인지 아니면 비례제를 채택한 다수의 국가가 유럽의 선진국이라는 사실을 반영한 것인지는 추가적인 조사가 필요할 것임. 더불어 남미의 많은 국가들이 비례제로 전환한 이후 경제실적의 변화는 어떠했는가를 살펴볼 필요가 있을 것임.

<표 2-2> 정부지출과 부채, 그리고 선거제도

	일반정부 총지출 (% of GDP)			정부부채 (% of GDP)		
	평균	표준편차	사례수	평균	표준편차	사례수
단순다수제	40.840	10.172	142	52.143	24.813	142
혼합제	36.182	9.178	384	57.342	38.299	361
비례제	41.286	12.537	561	50.129	27.828	493
	F-value 25.18(p=0.000)			F-value 5.47(p=0.0043)		

자료: 선거제도는 DPI 2015, 일반정부 총지출 자료는 IMF-statistics



○ 세제 또한 정치제도의 영향을 받는 것으로 평가되어 왔는데, 선거제도에 따라 소득세 비중이 다른 것을 알 수 있음. 소득세 비중이 높을수록 보다 누진세의 성격이 강함

- 앞서 정부지출이나 부채와는 상반되게 혼합제에서 소득세 비중이 가장 높고, 비례제에서 가장 낮게 나타남. 비례제를 채택한 유럽의 많은 국가들이 복지수준이 높지만, 세제와 재원의 구조가 소득세와 같은 직접세보다는 부가세와 같은 간접세의 비중이 큼. 소득이전이나 과세의 공정성 차원에서 누진적 세제인 직접세가 우월하다고 할 수 있지만, 세원 규모에서 부가세와 같은 간접세가 훨씬 크므로, 이와 같은 세금구성과 복지지출 간의 관계를 이해할 수 있을 것임.

<표 2-3> 세금구성

	GDP 대비 소득세 비중		
	평균	표준편차	사례수
단순다수제	52.143	24.813	142
혼합제	57.342	38.299	361
비례제	50.129	27.828	493

F-value 19.04(p=0.0000)

자료: 선거제도는 DPI 2015, 일반정부 총지출 자료는 IMF-statistics

○ 조세부담률과 사회보장부담률을 합산한 국민부담률(Total Tax Revenue)을 보면, 비례제에서 가장 높고, 단순다수제, 혼합제의 순으로 낮은 것을 알 수 있음. 즉, 비례제 국가일수록 고부담 고복지 사회라는 사실에 대한 방증임.

- 이것이 전술한 바와 같이, 비례성이 높은 제도에서 보다 보편적인 프로그램을 추진하고 이런 프로그램일수록 선심성 정책보다 대량의 재원이 필요한 결과, 조세체계에 있어서도 보다 고부담이라는 사실을 보여줌. 세부담이 많은 만큼 정부지출이 크면서도, 정부부채는 상대적으로 낮게 나타남.

<표 2-4> 국민부담률

	국민부담률(Total Tax Revenue)		
	평균	표준편차	사례수
단순다수제	25.171	4.760	118
혼합제	20.502	7.238	167
비례제	28.266	7.828	302

F-value 63.62 (p=0.0000)

자료: 선거제도는 DPI 2015, 일반정부 총지출 자료는 IMF-statistics

○ 이러한 경제정책의 차이와는 별도로, 소득불평등은 어떠한지 살펴보면, 비례제에서 정부지출이 크고, 국민들의 조세부담이 큰 만큼 소득불평등도 가장 낮게 나옴.

- 지니계수를 보면 비례제에서 0.29인 반면, 단순다수제가 0.32, 혼합제가 0.34로 나타나고 있음.

- 정부당파성(government partisanship)으로 보더라도 비례제에서 좌파의 의석점유율이나 내각 참여율이 높은 경향이 나타남. 그러므로, 소득불평등을 완화시키는 정책수단이 비례제에서 더 많이 활용될 것으로 볼 수 있음

<표 2-5> 선거제도에 따른 소득불평등 수준

	소득불평등도 (Gini계수)		
	평균	표준편차	사례수
단순다수제	0.321	0.031	38
혼합제	0.339	0.077	80
비례제	0.290	0.074	113

F-value 11.76 (p=0.0000)

자료: 선거제도는 DPI 2015, 일반정부 총지출 자료는 IMF-statistics

- 자본시장이 개방돼 있을수록 국내 수준의 정책수단(domestic government policy)이 기대하는 효과를 거두기 어려움. 더불어, 좌파정부는 노동계급의 정책선호를 반영하고자 하며, 노동계급은 시장개방에 대한 반대의견이 높음
  - 좌파정부가 등장하기 우호적인 조건인 비례제에서 자본시장개방도가 낮은 것은 이해할 수 있는 결과라고 할 수 있음.

<표 2-6> 자본시장 개방도

	자본시장개방도		
	평균	표준편차	사례수
단순다수제	0.813	0.326	222
혼합제	0.691	0.341	501
비례제	0.625	0.343	795

F-value 27.27 (p=0.0000)

자료: 선거제도는 DPI 2015, 일반정부 총지출 자료는 CPDS

- 사회세력 수준에서 보더라도 재분배 정책에 가장 큰 영향력을 발휘할 것으로 예상되는 노동조합조직률에서 비례제 국가들이 두 배 가깝게 높게 나타남
  - 비례제 국가들의 경우, 노동조합 조직률이 평균 50%가 넘는 반면, 단순다수제나 혼합제의 경우 20% 대에 머물고 있음

<표 2-7> 노동조합 조직률

	노동조합조직률(근로자대비 노조원수)		
	평균	표준편차	사례수
단순다수제	28.430	18.197	205
혼합제	24.844	9.906	340
비례제	50.523	21.418	523

F-value 249.80 (p=0.0000)

자료: 선거제도는 DPI 2015, 일반정부 총지출 자료는 CPDS

- 노동조합 조직률 뿐 아니라, 정상조직(peak association)의 교섭이 일반 사업장에 적용되는 범위(coverage)를 측정하는 노조 교섭력의 경우에도 비례제에서 월등하게 높은 것을 알 수 있음. 교섭결과의 적용범위가 비례제에서 70%인 반면, 단순다수제에서 36%, 혼합제에서 47%에 불과함.

<표 2-8> 노동조합 교섭력

	노조교섭력		
	평균	표준편차	사례수
단순다수제	35.994	21.938	127
혼합제	46.653	25.858	214
비례제	69.520	26.387	248

F-value 87.86 (p=0.0000)

자료: 선거제도는 DPI 2015, 일반정부 총지출 자료는 CPDS

### 3. 정부형태: 대통령제와 의원내각제, 준대통령제

#### 1) 대통령제

○ 대통령제는 권력분립(separation of powers)이 핵심적인 구성원리로 입법부인 의회와 행정부인 대통령이 각기 선출되어 서로 견제와 균형(check and balance)을 이루는 체제

- 후안 린쯔(Juan Linz 1990)는 민주화 연구의 일환으로 대통령제의 취약점을 지적함. 가장 큰 문제로 지적되는 것은 이중적 정통성(dual legitimacy). 대통령과 의회가 모두 국민의 직접 선출을 통해서 수립되므로, 양 기관 모두 선출을 통한 정통성을 주장할 수 있음. 이 문제는 특히 대통령이 소속된 집권당이 의회 내 소수당인 여대야소, 즉 분점정부(divided government) 상황에서 심각한 내홍을 낳을 수 있음.

- 특수한 사례나 탄핵에 의한 강제 사임을 제외하면 고정된 임기의 문제가 있음. 정치적 위기나 국난, 혹은 대통령 개인의 심각한 무능과 같은 사태에 처해서도 고정된 임기 동안 국정을 수행해야 하는 리스크 요인. 대통령제는 국가 비상사태에 일사불란한 지휘체계를 가질 수 있다는 사실이 장점으로 지목되지만, 대통령의 권위가 추락하였을 경우에는 이렇게 경직적인 임기제로 인해 대안적 리더십을 수립할 수 없음. 한국의 경우 김영삼 정부 말기, 노동법·안기부법 날치기 통과에 따른 총파업 국면을 경과하면서 심각한 레임덕에 빠진 청와대가 외환위기 국면을 적절히 대처할 역량을 갖지 못한 것으로 평가됨

- 대통령제는 체제 속성상 선거제도의 단순다수제(plurality rule)라고 할 수 있음. 몇 퍼센트의 지지를 얻든 1등이 대통령으로 선출되는 제도이므로, 승자독식(winner-take-it-all)의 성격을 갖고 있어서 사생결단식의 제로섬 게임 상황에 빠지기 쉽고, 타협의 정치문화를 도입하기 어렵게 만드는 경향이 있음.

- 민주주의의 위험요소로 지적되는 위임 민주주의(delegative democracy) 혹은 국민투표제적 민주주의(plebiscitarian democracy)와 친화성이 있음. 국민의 직접선출을 통해 획득한 정통성을 믿고 의회, 법원과 같은 다른 국가기관을 무시하고, 검찰과 군대 등의 강권력을 사유하고자 할 위험이 있음.

- 정치적 경륜이 없이 혜성같이 등장하는 아웃사이더가 대통령직을 맡게 될 가능성이 높음. 대통령에 대한 열광과 실망이 짧은 사이클로 반복되는 대통령제의 특성 상, 정치권 밖의 아웃사이더에게 국민들의 눈길이 쉽게 쏠리게 되고, 이로 인해 정치적 문외한이 국가권력 최상위에 갑작스럽게 오를 수 있음.

## 2) 의원내각제

○ 의원내각제 (Parliamentarism)는 내각이 그 성립과 존속에 있어서 의회(양원제의 경우, 주로 하원)의 신임(confidence)에 의존하며, 의회의 불신임 결정이 내려지면 내각이 해체되거나 의회를 해산해서 다시금 신임을 묻는 선거를 실시하는 제도

- 대통령제와 달리, 입법부와 행정부가 권력분립(separation of power)의 원리가 작동하지 않음. 권력의 융합(fusion) 상태이며, 의회가 내각 구성에 대한 권한을 가짐으로써 의회의 행정부에 대한 우위성이 보장되는 체제임.

- 행정부의 핵심이 다수당 혹은 의회 내 연립을 통해서 구성됨에 따라 정당이 입법과 행정에 직접적으로 간여하는 결과를 낳음.

- 형식상 의회 우위라고 할 수 있지만, 양당제가 정착되어 다수당이 집권하고 내각을 구성하는 영국의 경우, 내각에 진출한 의원이 당내 실력자인 경우가 많아 내각이 실질적으로 우위를 점하는 경우도 종종 있음. 반대로, 군소정당이 난립하고 정당기율이 약한 경우에는 의회에 종속된 내각이 될 수도 있음

○ 대통령제와의 주요 차이점은 대통령제의 경우, 제도 내적으로 의회 다수에 의한 지지를 보장하지 않으므로, 이른바 여소여대 정국이 왕왕 형성되며, 이 경우 두 기관 간의 갈등과 교착이 일어날 수 있음.

- 의회중심제에서는 다당제인 경우가 많고, 다당제 상황에서 단일 정당이 의회 과반을 달성하기는 어려우므로, 정당간 연합(coalition)을 통한 연립정부 구성이 다반사임. 반면, 대통령제에서는 정당간 연합(coalition)이 드물게 나타남. 그럼에도 뒤에서 자세히 다루겠지만, 최근의 많은 연구는 대통령제에서도 정당간 연합은 자주 일어나며 잘 유지되는 경우도 많다는 것을 보여주고 있음

- 대통령제 하에서 정책결정은 일반적으로 분권화된 양상을 띠. 일반적으로 대통령은 의회에서 제안된 법안에 대해 반응을 하며, 의회는 정당기울에 의하기보다는 의원 개인의 독립적이고 자율적인 판단에 의존하는 경우가 많음. 이로 인해 정부의 정책결정과 집행역량이 취약하고 통치권(governability)의 위기가 초래될 가능성 있음. 물론 한국의 경우처럼, 행정부의 법안제출권이 보장된 경우도 있고, 의회 내 정당기울이 잘 발달한 케이스도 많이 있음.

### 3) 준대통령제

○ 대통령제와 의원내각제 어느 범주에도 속하지 않고 정부형태 유형으로 준대통령제(Semi-presidentialism)가 있음. ‘의원집정부제’라고도 불리며, 독일의 바이마르 공화국이 시초이며, 현재는 프랑스가 대표적인 사례로 꼽힘.

- 일반 유권자 직접선거로 선출된 대통령이 고정된 임기를 보장받는 한편, 총리와 내각은 의회에 대해 집단적으로 책임을 지는 체제임. 의회에서 총리와 내각에 대한 불신임 권한을 보유함.

○ 하위 유형으로 총리-대통령제(premier-presidential system)와 대통령-의

회제(president-parliamentary system)가 있음. 총리-대통령제에서는 대통령에게 총리와 내각에 대한 해임권한이 없고, 총리와 내각은 의회의 불신임 권한에 의해서만 붕괴될 수 있음. 프랑스, 폴란드, 포르투갈, 루마니아 등이 이 제도에 속함.

- 대통령-의회제에서는 대통령과 의회가 공통으로 총리와 내각에 대해서 불신임 권한을 갖고 있음. 이 제도에서 대통령은 총리와 내각에 대한 인사권을 행사하지만, 이들은 반드시 의회의 지지를 획득해야만 함. 러시아, 스리랑카, 타이완 등이 여기에 속하며 바이마르 공화국도 이런 제도를 갖고 있었음.

#### ※ 대통령제화된 정당의 문제

- 정당이론은 서구 민주주의를 사례로 발전했고, 대부분의 서구국가는 의원내각제를 채택하고 있음. 이른바 ‘제3의 물결’(the Third wave) 신생 민주주의 국가 중 다수가 대통령제를 채택하고 있는데, 이러한 조건에서 정당조직과 행태는 의원내각제에서와 매우 다르게 나타남.

- 의원내각제에서 행정부의 수반은 소속 정당의 대표이자 대리인이며 권한의 위임을 받게 됨. 즉, 주인-대리인(principal-agent) 관계가 분명하게 형성됨.

- 사무엘스와 슈가트(Samuels and Shugart 2010)에 따르면, 대통령제에서는 행정부와 입법부가 각기 존립근거와 생존이 분리되어 있으므로, ‘대통령제화된 정당’(presidentialized parties)이 만들어짐. 대통령은 자신의 정통성을 정당 바깥의 일반국민에게서 찾을 수 있고, 정당은 이러한 행태를 통제할 수단이 제한적. 대통령은 자신에게 권한을 위임한 정당에 대해서 책임지지 않게 되고, 오히려 정당을 통제하려는 시도도 일어남. 의회선거에서 유리한 전략을 추구하는 파벌과 대통령 선거를 중시하는 파벌로 나뉘어 갈등 발생 (Passarelli 2015).

- 이런 조건으로 인해 정치 경력이 일천한 외부자가 대통령 후보로 나서는



경우가 많고, 의회 선거의 지지와 대통령 지지가 괴리되는 현상이 많이 나타나며, 선거공약을 뒤집는 경우가 의원내각제에 비해 훨씬 높은 것으로 나타남.

#### 4. 비례대표제의 효과에 관한 연구

##### 1) 다당제와 통치가능성 문제

- 대통령제의 원형인 미국에서 양당제가 자리잡고 있는데, 이러한 정당체제는 사회세력을 폭넓게 대표할 수 없다는 점에서 비례성 확대가 개혁의제로 종종 등장해 왔음 (Su 2004). 승자독식의 구조를 완화하여 대표성 (representativeness)을 제고하는 방향으로 개혁시도가 이뤄져 왔지만, 이것이 자칫 통치가능성(governability)을 훼손하는 결과를 가져올 수 있다는 지적이 제기됨. 대표성과 통치가능성 사이에 트레이드오프(trade-off) 관계가 존재함.
- 비례대표제가 대통령제와 의원내각제에서 갖는 효과에 관하여, 기존 연구들은 주로 남미 국가들을 사례로 군소정당이 난립하여 파편화된 국회가 대통령제에서 더 큰 위기를 초래할 수 있다고 주장함.
  - 대통령과 의회 간에 대립이 발생하였을 때, 의원내각제에서는 의회 해산과 조기총선 실시와 같이 헌법적 수단을 통해 대립을 해소할 수 있음.
  - 반면 대통령제에서는 임기 만료로 인한 대통령 선거나 국회의원 선거를 기다리는 것 외에는 마땅한 수단이 없기 때문에 군사 쿠데타와 같은 비합법적 수단을 동원할 가능성이 높다는 것임.
- 그러나 비례대표제가 정당체제의 파편성을 증가시키는 것이 대통령제에서 더 큰 문제를 야기한다는 주장은 재검토가 필요함.

- 의원내각제에서도 국회가 파편화되어 국회 해산이나 내각의 교체가 잦은 경우 프랑스 제4공화국처럼 극심한 혼란이 야기될 수 있음.

- 체이법(Cheibub 2002)은 대통령제 민주주의가 의원내각제 민주주의보다 안정성이 낮은 이유가 대통령과 국회 간의 대립 혹은 교착상태 때문은 아니라는 사실을 발견했음.

## 2) 메인웨어링(Mainwaring)의 명제와 반론

○ 신생민주주의의 맥락에서 대통령제와 비례대표제의 조합에 관해 논쟁의 단초를 제공한 것은 Mainwaring(1993)의 논문임.

- 후안 린즈(Linz)가 대통령제가 신생민주주의의 퇴행을 가져온다는 일반론을 편데 반해, 메인웨어링은 대통령제의 위기를 가져오는 것은 다당제인 경우이며, 집권당이 안정적 다수를 확보하지 못해 행정부-의회의 교착상태가 발생하는 게 위기의 원인임.

- 다당제가 되었다는 것은 유권자의 선호를 반영하는 폭이 넓어지는 효과를 가짐. 양당제에서는 주어진 대안 안에서 자신의 선호를 표출해야 하지만, 다당제 하에서는 보다 자신의 진정한 선호에 부합하는 정당대안을 가질 확률이 높아짐. 이런 조건은 자연스럽게 정당체제의 이념적 스펙트럼을 넓게 만들며, 이는 정당체제의 파편화 정도를 높게 만들 수 있으며, 아직 민주주의 제도가 착근되지 않은 신생민주주의 경우에는 정치불안정의 요인으로 작용할 수 있음. 다당제 하에서는 대통령이 의회 내 정당연합을 반드시 구성해야 하는데, 이것이 의원내각제에 비해 잘 형성되지 않을뿐더러 형성되더라도 쉽게 무너질 수 있음.

○ 하지만, 라틴아메리카의 많은 대통령제 국가에서 비례제를 도입했고, 실제로 다당제화 경향이 나타남. 이런 조건에서 라틴아메리카 대통령제가 안정될 수 있는지에 관해 여러 논의가 진행되어옴.

- 경험적으로 나타난 결과만 봐서는 다당제 대통령제가 반드시 정치적 위

기로 귀결되지는 않음. Argelina Figueiredo와 그의 동료들이 1979년부터 2006년까지 조사한 결과, 코스타리카와 멕시코만이 전체 시기 동안 단일정당이 집권당을 이뤄서 활동한 반면, 반면 볼리비아, 브라질, 칠레, 콜롬비아, 에콰도르, 파나마 등 6개국에서는 언제나 연합정부가 꾸려짐. 한편, 아르헨티나, 파라과이, 베네주엘라, 우루과이는 일정기간 동안은 연합정부를 꾸렸던 적이 있음. 이는 라틴아메리카 사례에 국한된 것이 아니며, 동남아의 인도네시아도 1999년 수하르토 독재가 종식한 이후 지배연합은 5개 정당들로 구성. 의석이 없는 원외 소수당도 18개 정당이 연합 참여.

- 현재는 이러한 다당제 대통령제의 안정성에 대해 새로운 연구가 착수되는 시점. 최근의 연구들은 다당제가 오히려 정당간 타협, 관용, 포용성을 높이는 결과를 낼 수 있다고 주장. 강한 대통령과 분열된 다당제 의회의 조합이 최악의 조합이라는 메인웨어링의 주장에 반하여, 대통령이 강할 때 오히려 다당제 의회 안에서 연합을 활성화하고 안정적인 국정운영이 가능하다는 반론이 제기되고 있음.

- 대표적으로 브라질과 칠레가 대통령 권한이 강한 덕분에 행정부-의회관계의 안정성을 확보한 모델로 평가받음. 반면, 볼리비아, 멕시코, 베네주엘라는 대통령 권력의 취약성이 체제 취약성으로 연결.

- 대통령의 권한(executive toolbox)이 체제안정에 기여하는 이유는 대통령이 자율성을 갖고 배분할 수 있는 특수재(particularistic goods)를 통해서 야당 의원들의 지역구 현안이나 개인적 민원을 국가예산을 통해서 해결해줌으로써 의회 내 야당에 협조를 구매하거나, 연합정치를 활성화. (Raile, Pereira and Power 2011) 이 밖에도 의회 내 연합을 위해서 공직을 미끼로 삼을 수도 있음. 이러한 연합재(coalitional goods)를 재량껏 원활하게 활용할 수 있는 대통령의 역량 여부가 다당제 대통령제의 안정적 운영을 좌우하는 요인으로 지목되고 있음.<sup>2)</sup> 이는 거꾸로 말하면, 라틴 아메리카 정당체제가 그 만큼 이념이나 노선에 기반한 경쟁보다는 공공재 배분과 득표의 교환을 핵심적인 메커니즘으로 하는 후견주의(clientelism)에 기초하고

---

2) 가령, 브라질의 대통령은 재정 및 입법 관련 막대한 권한을 보유하며, 평균 매주 한건 정도로 긴급명령과 같은 임시조치를 발동함 (정진영 2015)

있기에 가능한 일. 이런 차원에서 다당제 대통령제가 다른 유형의 정당정치에서는 어떻게 기능하는가에 대해 보다 심도있는 논의가 필요한 실정.

- 정부형태와 선거제도 조합은 여러 가지가 있지만, 일반적으로 선진민주주의에서 의원내각제 정부형태와 비례제 선거제도를 채택하고 있다는 통념이 있음. 그렇지만, 실제로는 의원내각제에서 다른 제도에 비해 비례제를 채택한 비율이 높지 않음. 보먼과 골더(Bormann and Golder 2013)가 1945년부터 최근까지 134개국에 대해 시계열 자료를 구축해서 내놓은 결과를 보면, 의원내각제에서 비례제를 채택한 비율이 38% 정도이지만, 준대통령제에서 70%, 대통령제에서 66%에 이르고 있음.

<표 2-9> 정부형태와 선거제도

	다수제	비례제	혼합제	
의원내각제	52.4 (327)	37.98 (237)	9.62 (60)	100 (624)
준대통령제	14.22 (29)	69.61 (142)	16.18 (33)	100 (204)
대통령제	24.7 (83)	66.07 (222)	9.23 (31)	100 (336)

자료: Bormann and Golder 2013 (<http://mattgolder.com/elections>)

- 비례제가 다수제에 비해서 정당파편화 효과가 크고, 이로 인해 다당제를 낳을 가능성이 높다는 점을 감안하면, 다당제 대통령제에 대한 메인웨어링의 주장과 그에 대한 반론은 앞으로 더 많은 연구가 요청되는 주제라 할 수 있음.

### 3) 정부형태의 정치경제적 효과

○ 정부형태가 어떠한 것이 정치적으로 어떠한 결과를 가져오는지를 경험 자료를 통해서 검토함. 선거에서 일정 수준 이상의 득표를 한 유효정당의 숫자(effective number of parties)는 정당체제가 어떠한가를 가름하는 중요한 지표임

- 정부형태에 따른 유효정당수를 비교해보면, 준대통령제에서 가장 숫자가 많고, 대통령제가 다음으로 많은 것을 알 수 있음. 대체로 선진민주주의 국가일수록 의원내각제가 많고 신생민주주의에서 대통령제가 많다는 사실이 반영된 것으로 볼 수 있음

<표 2-10> 정부형태에 따른 유효정당수

	유효정당수(Herfindahl Index)		
	평균	표준편차	사례수
의원내각제	2.927	1.380	1675
준대통령제	3.334	1.295	407
대통령제	3.143	1.473	848

F-value 16.83 (p=0.0000)

자료: Cheibub 2006 dataset

- 19세기말 20세기 초에 중앙-지방, 노동-자본, 산업-농업, 지주-농노 등 사회균열이 정당체제로 자리잡은 선진국에서는 이에 따른 안정된 정당체제가 자리잡아 일정 숫자 이상의 정당이 등장하지 않지만, 신생민주주의일수록 정치불안정이 끊임없는 신생정당 창당을 추동하고 이로 인해 선거변동성(electoral volatility)이 높은 경향이 있음.

- 즉, 유효정당수와 같은 정치적 결과는 단지 제도효과 만이 아니며, 제도가 설립되는 사회적 맥락 또한 중요하다는 사실을 알 수 있음

○ 정부형태는 정부지출과 과세에 큰 영향을 미친다는 이론적 가설이 제시돼 왔음.

- 대표적으로 페르손과 타벨리니(Persson and Tabellini, 2003)는 대통령제에 비해 의원내각제에서 정부지출의 규모가 크고 더 많은 과세를 한다는 가설을 세웠는데, 의원내각제에서는 지대추구를 하는 의원들 간에 담합이 이뤄지기 쉬운 반면, 권력분립(separation of powers)을 특징으로 하는 대통령제에서는 거부권 행사자(veto player) 수가 늘어남에 따라 재정팽창 유인이 제어될 수 있는 구조라는 것임

- <그림 2-11>은 45개국에 대해 시계열 자료를 통해서 재정건전성을 비교하고 있는데, 의원내각제가 대통령제보다 재정건전성이 나쁜 것을 알 수 있음. 하지만, 준대통령제가 의원내각제보다 더 나쁜 것을 볼 때, 준대통령제에서 의원들의 지대추구행위는 의원내각제에 가까운 것으로 해석할 수 있음

<그림 2-11> 정부형태별 재정건전성 평균

	재정건전성		
	평균	표준편차	사례수
의원내각제	-3.504	4.621	910
준대통령제	-3.354	3.613	251
대통령제	-2.219	3.781	447

F-value 14.10 (p=0.0000)

자료: Cheibub 2006 dataset

○ 일반적으로 대통령제는 승자독식(winner-take-all)의 제도이고, 의원내각제에서는 특정 정당이 단독으로 과반을 달성하기 쉽지 않으므로, 연합정치가 일상화된 것으로 이해되고 있음.

- 위의 표<2-11>과 같은 자료를 통해서 정부형태별로 정부구성이 연합정

부인지 단점정부인지를 교차분석해 본 결과, 의원내각제에서 대통령제보다 연정이 구성되는 경우가 많은 것을 알 수 있음. 하지만, 연정은 준대통령제에서 훨씬 더 많이 구성되고 있음.

- 나아가, 비록 대통령제에서 연정이 구성되는 경우가 상대적으로 적지만, 그렇다고 일반적인 인식처럼 연정이 의원내각제에서만 이뤄지는 것은 아니라는 사실도 특기할 만함. 특히 남미의 많은 대통령제 국가에서 연정이 빈번하게 일어나고 있으며, 특히 비례제 선거제도 도입 이후 연정을 구성하여 통치하는 것은 매우 일상적인 통치행태가 되고 있음

<표 2-12> 정부형태별 연정 여부

	연합정부 여부		
	단정	연정	
의원내각제	56.72	43.28	100
준대통령제	30.15	69.85	100
대통령제	59.86	40.14	100

$$\chi^2 = 110.1757 \quad (p=0.0000)$$

자료: Cheibub 2006 dataset

○ 연합정부가 통치한다 하더라도 그것이 전체 의석의 다수를 점하느냐 그렇지 못하느냐에 따라 정치행태 및 행정부-의회 관계는 매우 다르게 나타날 수 있음.

- 흥미롭게도 의원내각제나 대통령제나 공히 다수파 연정을 구축하지 못하는 경우가 70%를 넘고 있으며, 대통령제에서는 이른바 여소야대인 경우가 80%에 육박함. 이에 반해, 준대통령제에서 다수파를 구성하는 경우는 전체의 45%에 달해서 보다 안정적인 과반달성이 용이한 제도로 나타남

<표 2-13> 연립정부의 유형

	연립정부의 유형		
	소수파 연정	다수파 연정	
의원내각제	73.600	26.400	100
준대통령제	54.740	45.260	100
대통령제	79.720	20.280	100

$\chi^2=101.2143$  (p=0.0000)

자료: Cheibub 2006 dataset

- 정부형태별 경제실적을 보면, 인플레이션율의 경우, 대통령제가 압도적으로 높게 나타남. 선진국이 의원내각제, 후발산업국가 내지는 신생민주주의에서 대통령제를 많이 채택하고 있는 사실을 반영하는 것으로 볼 수 있으며, 대통령제에서 정부지출의 규모는 작지만, 선거시점에 통화증발 등을 통해서 대통령의 정당에게 유리한 여론이 형성되도록 인위적인 경기진작을 하는 정치적 경기순환(political business cycle)이 더 잘게 일어난다는 사실과도 결부되어 있음

<그림 2-14> 정부형태별 인플레이션율

	인플레이션(연간 %)		
	평균	표준편차	사례수
의원내각제	9.315	20.191	1344
준대통령제	48.270	270.727	387
대통령제	113.264	745.015	717

F-value 14.50 (p=0.0000)

자료: Cheibub 2006 dataset

- 행정부가 제출한 법안의 통과율을 통해서 입법효율성을 비교해보면, 의원내각제에서 가장 높고, 다음으로 준대통령제, 대통령제의 순으로 나타나며, 이러한 평균 차이는 통계적으로 유의한 것으로 나타남.



- 이는 의원내각제의 제도 속성상 행정부가 의회의 다수 형성을 통해서 구성되므로 당연한 결과라고 할 수 있으며, 반면, 권력분립, 견제와 균형에 기초한 대통령제에서는 여소야대의 출현 가능성이 있으며, 이 경우 입법교착(gridlock)이 발생하곤 하는 사실을 방증함

<표 2-15> 정부형태별 입법효율성

	입법효율성		
	평균	표준편차	사례수
의원내각제	80.146	14.052	333
준대통령제	75.868	18.469	65
대통령제	62.035	20.412	233
F-value		77.71 (p=0.0000)	

자료: Cheibub 2006 dataset, Saiegh 2004

## 5. 대통령제, 비례대표제와 선심정치

### 1) 대통령제와 선심정치

- 린쯔는 대통령제의 역설로 정당이 약하고 기울도 없는데, 개별 정치인들이 지역구의 토착이익에 매몰되는 경향이 있다는 점으로 지목. 이러한 정당과 정치인의 부정적인 면모가 대통령제가 그나마 유지될 수 있는 동력이라는 점에서 ‘역설’이라고 언급. 슈가트와 캐리(Shugart and Carey 1992, ch. 9)도 이러한 측면에 대해서 “비능률의 비밀”(inefficient secret)이라고 지적. 다당제 아래에서 대통령은 이념기반이 취약하고 국지적 이익에 얽매어 있는 정당들로 의회가 구성될 때 통치력을 발휘하기 수월함 (Kellam 2015).

- 의원내각제에 비하여 대통령제 하에서 국회의원들이 이처럼 선심정치에

더욱 몰두하는 경향이 강한 이유는 대통령이 의회를 장악하는 능력이 의원 내각제의 총리보다 약하기 때문임. 총리는 법안을 제출하는 의제설정권과 의회를 해산하고 조기총선을 실시할 수 있는 권한이 있는 반면, 대통령제에서는 국회 역시 의제설정권을 가지고 있고 대통령은 국회 해산권을 갖지 못하기 때문에 국회의원을 압박할 수 있는 수단이 부족함(Tsebelis 2002). 따라서 대통령제 하의 국회의원들은 지역구에 선심을 제공하는데 몰두하더라도 행정부 수반인 대통령이 이를 제어하기 힘들.

## 2) 다수대표제와 선심정치

- 단순다수제는 필연적으로 선거구 크기가 1이거나 작아서 국지적 이익을 대표하고자 하는 반면, 비례제는 선거구 크기가 크고 전국 수준의 의제를 중심으로 정치경쟁이 벌어짐. 단순다수제는 특정 지역이나 집단에 초점을 맞춘 특수재(particularistic goods)를 동원하는 데 관심이 집중되는 반면, 비례제에서는 전국 수준의 정책재(programmatic goods) 배분이 갈등의 핵심임.
  - 비례제는 당선 여부가 당내 활동과 충성도 등과 연계돼 있으므로, 정당 기울기 보다 강해지는 효과가 있는 반면, 단순다수제에서 개별 의원의 생존은 각자가 책임지는 구조가 많아 정당기울기가 낮음.
- 따라서 대통령제 하에서 선심정치가 만연하게 되는 부정적 결과를 상쇄하기 위해서는 정책 대결을 유도하는 비례대표제와 결합되는 것이 더욱 바람직할 수 있음.

### III. 한국의 대통령제에 적합한 선거제도

#### 1. 개요

○ 5년 단임 대통령 직선제를 골간으로 한 현행 헌법이 당시 국민들의 높은 동의를 얻어 확정된 이래 여섯 명의 대통령이 배출되었고, 일곱 번째 대통령 선거를 앞두고 있는 상황임. 현행 헌법은 비교적 안정적으로 유지되어 왔음(강원택 2004, 327).

○ 그에 비해 선거제도를 규율하는 선거법은 1994년 <공직선거 및 선거부정방지법>의 이름으로 20차례, 2005년 이름이 바뀐 이래 2016년 1월까지 <공직선거법>의 이름으로 49차례 등 총 69차례의 선거법 개정이 이루어짐(홍완식 2015; 국가법령센터 2016).<sup>3)</sup>

- 선거제도는 일반적으로 의회의 의석배분방식(electoral formula; seat allocation rules); 선거구 크기(district magnitude); 의석 진입선(electoral threshold); 투표 기재방법(ballot structure); 의회 규모(assembly size); 선거구 획정 방법(apportionment rule) 등의 요소로 구성됨(Lijpart 1994).

- 한국의 국회의원 선거제도는 소선거구(single member district; 이하 SMD)-단순다수대표제(FPTP)를 골간으로 한 지역 대표와 부분적으로 비례제가 가미된 1인2표 혼합형 선거제도(double ballot mixed-member electoral system)의 성격을 갖고 있음.<sup>4)</sup>

3) 타법개정으로 인한 25차례의 개정을 제외하더라도 44차례의 <공직선거법> 개정이 있었음. 국가법령센터 홈페이지(<http://www.law.go.kr/lsInfoP.do?lsiSeq=181619&efYd=20160303#0000>).

4) 민주화 이후 첫 총선인 13대 총선에서는 과반정당이 없는 경우 1당에 1/2을 배분하고 나머지는 정당 의석수에 따라 배분하고, 과반의석이 있는 경우 5석 이상을 확보한 정당을 대상으로 지역구 의석수에 따른 배분하는 등 1당에 특혜를 주는 불비례성이 강한 방식이었음. 14대부터 지역구 의 과반을 인위적으로 17대 총선 이전까지는 지역구 의석수 혹은 득표율 기준으로 배분) 14대 총선부터 정치적 안정성을 명분으로 한 1당에 특혜를 주는 배분 하는 방식을 탈피하여 일괄적으로 지역구 5석 이상 정당 및 유효투표의 3% 이상 정당에 '지역구 의석수'에 따라 비례 배분하는 방식이었고, 15대-16대에는 지역구 5석이상, 유효투표 5%이상 득표 정당에 '정당의 지역구 득표비율'에 따라 배분되었음. 2004년 17대 국회에서 처음으로 지역구 투표와 별도로 진행된 정당투표 득표율 기준으로 지역구 5석 이상, 유효투표 총수의 3% 정당을 대상으로 비례의석이 배분되는 방식이 적용되었음(김영래·박상진 2009; 홍완식 2015).

- 선거제도의 개정은 (1) 강한 대통령제 하에서 발생하는 대표성의 약화 (representativeness), 의석 배분의 불비례성 (disproportionality), 표의 비등가성(malapportionment)의 해소 (2) 한국 정치의 맥락에서 제기되는 지역주의 타파, 정책 경쟁의 실종, 돈 선거, 선심정치 문제의 완화 (3) 한국 민주주의의 건강성을 강화하기 위한 투표율 제고 및 정치적 효능감 제고라는 방향으로 진일보해온 과정으로 볼 수 있음(김욱 2008; 박찬욱 2004; 이내영 2004; 장훈 2006; 정준표 외 2005; 정진민 2013; 홍완식 2015).

○ 그러나 역대 선거제도 개정 논의 과정은 예외 없이 권력구조 개헌안 논의와 연계되어 진행되어 왔으나 실제 개헌으로 이어지지 못함.

- 선거제도 개정 과정은 안정적인 집권 혹은 의석확보라는 정치적 기득권 유지라는 정치권의 이해관계와 정치개혁을 요구하는 시민사회 및 여론의 압력이 충돌하는 과정이었음. 그 결과 다양한 논의에도 불구하고, 선거제도 개정과정은 실제 개헌으로 이어지지 못하고, 정치권의 당리당락 하에 타협 가능한 선에서 선거제도 개정이 이루어졌음(서복경 2011).

- 그 결과 선거제도의 개정과정이 한국 민주주의의 현 주소를 진단하고 새로운 진전의 비전과 경로를 제도화하는 정치개혁으로 발전하지 못하고 정치적 불안정성을 야기하는 요인이었음. 선거제도는 정치권의 갈등과 담합을 상징하며 유권자들의 불신과 냉소를 심화시키는 결과를 가져옴.

- 향후 선거제도 개혁 과정이 성공하기 위해서는 그 동안 선거제도 개정과정에서 나타난 문제점을 극복하면서, 주권자인 국민들 스스로 관심을 갖고, 이들이 수용할 수 있는 방안을 마련하는 것이 중요함.

○ 이 장에서는 한국 대통령제에 적합한 선거제도로써 비례제가 제도적 정합성을 갖추고 있는지 검토하고 대통령제 하에서 적용가능한 제도개선 방안이 무엇인지 모색하고자 함. 특히 실제로 비례제의 확대로부터 기대하는 일반적 효과가 한국에서도 그대로 적용될 수 있을지에 대한 논의를 전개하고자 함.

- 우선, 한국 대통령제의 특성을 고찰하고, 지금까지의 선거법 개정과정에서 제기된 최적의 선거제도 안에 대한 논의를 평가하고자 함. 또한 한국의 대통령제가 다른 나라 대통령제와 어떤 면에서 유사하고 상이한지를 상술한 후, 대통령제 하에서 비례대표제가 초래하는 일반적인 효과가 한국에서도 그대로 나타날지 검토할 것임.

- 이를 토대로 한국의 대통령제 하에서 적합한 선거제도 후보군을 제시하고, 이러한 선거제도가 현실화하기 위한 조건이 무엇이고 이러한 조건들이 현재 얼마나 성숙되어 있는지를 논함으로써 바람직하면서도 현실적인 선거제도 개선안을 구체화하고자 함.

- 특히 그 동안 논의 과정에서 배제되어 온 유권자들의 선거제도 개혁안에 대한 정책 수요 및 수용 가능성을 검토함으로써 현실 적합성 있는 제도개선안을 모색하는 데 기여하고자 함.

## 2. 한국 대통령제의 특성과 바람직한 개혁 방안

○ 민주화 이후 개헌 및 선거제도 개혁 논의는 한국 민주주의 발전을 저해하는 핵심적인 병폐인 (1) 소위 “제왕적 대통령제(imperial Presidency)”-대표성과 책임성의 불균형 (2) “극심한 지역정당 체제(regional party system)”의 해소를 명분으로 진행되어왔음(김욱 2008; 문우진 2013; 박찬욱 2004; 장훈 2006).

○ 직접적으로 제도 본연의 목적(권력구조와 투표의 배분 방법을 규제)은 아니지만, 선거제도가 가져올 부수적 효과-한국정치 과정에서 나타나는 고질적인 병폐나 여타의 사회경제적 문제 해소에 기여하는 제도 효과-차원에서 개헌 및 선거법 논의가 진행되기도 했음.

- 민주화 초기의 개헌 및 선거법 개정 논의에서 “금권선거” 및 “선심정치”의 폐해 문제도 특정 개혁안을 주장하거나 반대하는 주된 논거로 자주 거

론되어온 문제(김철수 2006, 188).

- 최근에는 선거제도가 소득 불평등이나 복지정책에 미치는 영향 등, 직접적인 권력배분 및 정당체제 등의 정치적 영향 뿐 아니라 부수적인 “사회경제적” 영향에 미치는 효과 등도 주요한 논점으로 떠오르고 있는 실정임 (Iverson Soskice 2006; Persson and Tabellini 1999; 문우진 2011).

## 1) 강한 대통령제를 둘러싼 논점

○ 일반적으로 민주주의의 핵심 가치이자 원칙이라 할 “효율성/책임성 (efficiency/accountability)” 대 “대표성(representativeness)”, 의사결정 원리로서 “다수제(majoritarian democracy)” 대 “합의제(consensual democracy)” 간의 긴장은 민주주의에 내재된 딜레마임(Dahl 1982; 김옥 2008).

○ 행정권의 집중과 입법부에 대한 우위에 기반한 효율성과 정치적 책임성은 대체로 대통령제의 강점으로, 행정권의 분산과 공유 및 다양한 이해에 대한 대표성을 기반으로 한 합의 지향성이 의원내각제(parliamental system) 고유의 강점으로 주장되어 옴(안순철 2004; Lijphart 1999).

- 대통령제가 다수주의 모델(majoritarian)과 소선거구-다수제 선거제도 (single-member district: SMD)와 제도적 친화성을 갖는다면, 의원내각제는 중대선거구-비례제(proportional system; PR)와 친화성을 갖는 권력 구조로 알려져 있음(Powell 2004).

- 문우진은 뷰캐넌과 톨록의 개념을 빌어 다수제는 다수의 뜻에 따라 신속한 결정으로 거래비용을 감소시킨 반면, 소수의 의견을 반영하기 어려워 순응비용을 증가시킨다고 봄. 반대로 비례제의 경우 다양한 집단들이 만족할 수 있도록 조종하는 데 필요한 거래비용이 증가하는 반면, 순응비용이 감소함. 또한 듀베르제의 법칙에 따르면 비례대표제는 다당제를 강화하는 데, 메인웨어링은 대통령제의 위기를 가져오는 것은 다당제인 경우이며, 집권당이 안정적 다수를 확보하지 못해 행정부-의회의 교착상태가 발생하기 때문

으로 봄. 즉 대통령제는 합의제 및 비례제와 제도적 친화성이 있는 제도가 아니라고 본 것임(Mainwaring 1993, Przeworski et al. 1999; 문우진 2013).<sup>5)</sup>

<표 3-1> 민주주의 정치제도 모델과 특징

구분	모델		주요 학자
민주주의 모델	다수제 Majoritarian Democracy	합의제 Consensual Democracy	Lijphart(1999)
정치제도	Majoritarian system	Proportional system	Powell(2004)
가치 지향	책임성 강조 통합과 통제	대표성 강조 분권과 자율	Dahl(1982)
제도 특성	거래비용 低 순응비용 高	거래비용 高 순응비용 低	Buchanan and Tullock(1962)
거부권 행위자수	적음	많음	Tsebelis(2002)
친화적인 권력구조	대통령제	의원내각제	Mainwaring(1993) Przeworki(2000)

출처: 김욱 (2008, 58)을 수정함.

- 한국의 대통령제에 대한 학계의 평가는 대체로 제도적 특성으로 볼 때 “제왕적 대통령”이라 부를 만큼 강한 대통령의 특성을 갖고 있다는 것인데 이에 대한 반론도 꾸준히 제기되어 왔음.

5) 체벨리스(Tsebelis 2002)에 따르면 다수제일수록 거부권 행사자 수가 적은 반면, 비례제일수록 다당제를 유발하여 거부권 행사자 수를 늘린다고 함(김욱 2008). 한편 문우진은 논의를 한발 더 발전시켜 제도적 차원에서 보면 순수 대통령제가 행정부의 권한 집중을 견제하기 위해 삼권분립이라는 다수의 거부권 행사자를 가진 제도로 디자인 되었다고 봄, 내각책임제가 반대로 의회와 내각의 연계(행정권력의 공유)로 인해 거부권 행사자 수가 적은 제도이기 때문에 대통령제에 비해 안정적인 것이라고 함. 제도적으로 다수의 거부권 행사자를 가진 대통령제가 이를 보완하기 위해 다수제를 채택하여 정치적 차원에서는 거부권 행사자를 줄이는 선택을 한 반면, 내각책임제에서는 의회와 행정부의 행정권력 공유로 인해 거부권 행사자가 적어 이를 견제하기 위해 정치적 차원에서 비례제를 채택하여 정치적 거부권 행사자를 늘린다는 것임(문우진 2014; 2013).

① 한국은 강한 대통령제인가?

○ 한국의 대통령제는 제왕적이라 불릴 만큼 강한 대통령제인가? 이 질문에 대해 정치권, 언론은 물론 학계 일각에서도 기정사실로 받아들이고 있음.

- 문우진은 슈가트와 캐리(Shugart and Carey 1992)가 (1) 입법적 권한과 (2) 비입법적 권한으로 나누어 측정한 대통령 권한의 계량화 지표를 활용하여 한국의 대통령 권한을 평가하였음. 그 결과 “한국 대통령의 입법적 권한은 1988년 헌법체계의 브라질 대통령 권한에 상응”하고, “비입법적 권한은 남미의 권위주의 국가들의 대통령 권한과 상응하는 것”이라고 평가함(표 3-2).

- 행정부의 입법발의 권한이 단점 정부 하에서 다수여당이 규율적이면 강한 의제실현 능력으로 발현됨. 한국의 경우 대통령의 여당 장악 능력이 약화되어 왔지만, 여전히 국회의원의 장관임명권, 정부의 배타적인 예산편성권 등을 통해 “대통령제화된 정당(presidentialized parties)”이 만들어짐. 대통령은 대통령 지지율을 바탕으로 자신의 정통성을 정당 바깥의 일반국민에게서 찾으려 하며 정당을 통제하려는 시도도 일어남(문우진 2013, 83).

- 19대 총선에서 대통령 파벌이 아닌 정치적 반대파(소위 친박)를 선거 공천 과정에서 배제하고, 20대 총선에서도 소위 “진박 공천”을 앞세워 준대통령 파벌을 배제하려 했던 사전적 통제 방법이나, 국회의원들의 입각 등을 통해 사후적으로 의원들의 충성을 유도하는 것이 대표적 사례임. 대통령제화된 정당을 구축하는 것은 임기 중 의회선거에서 유리한 전략을 추구하는 파벌과 대통령 선거와 대통령의 통치력을 중시하는 파벌 사이에 갈등이 반복되는 주된 요인임.

- 한편, 레이파트의 (1) 행정부-정당 차원 (2) 연방제-단방제 차원 각각으로 한국 정치제도의 다수제적 성격과 합의제적 성격을 평가한 강신구의 연구에서도 한국의 대통령제의 다수제적 성격을 경험적으로 측정함. 특히 집행부-정당 차원에서 “37개 국가 중 자마이카, 바하마, 트리니다드 토바고, 바



베이도스, 영국 다음으로 높은 다수제 민주주의 속성”을 보이고 있음(강신구 2012, 51-53).

<표 3-2> 대통령제 권한 측정(Shugart and Carey 1992)

분류	항목	내용	보유
(1) 입법적 권한	거부권 (veto)	총체적 거부권(package veto) : 법안 전체	○
		부분적 거부권(partial veto) : 특정 조항	×
		보유 거부권(pocket veto) : 무기한 보류	×
(1) 입법적 권한	명령 (decree)	법률 위임 사항 및 집행 필요사항	○
		비상권한(emergency power) 계엄 선포	○ ○
(1) 입법적 권한	독점적 입법	예산편성권	○
		제한적 국민투표 발의권(외교, 국방, 통일 등 국가안권에 관한 중요정책)	○
(2) 비입법적 권한	내각구성 및 해산권	국무총리 제외 국무위원 국회동의 없이 구성	○
	공무원 임명/해임권	(국회의 제한적 국무위원 해임건의)	○
	의원/장관 겸직	내각제적 요소	○
(3) 비제도적	대통령제화된 정당		○

주: 문우진(2013, 80-84) 내용을 필자가 정리

○ 한편, 한국 대통령제는 순수대통령제의 미국과 준대통령제(semi-presidency) 국가인 프랑스와 비교해보더라도 강한 대통령제의 성격은 나타남.

- 무엇보다 미국의 의회가 행정부 및 사법부(연방 판사 등)의 1,000여개의 공직에 대한 청문회와 상원의 인준을 거쳐야 하지만, 한국의 경우 총리 인준을 제외하면 인사의 자율권을 누리는 것으로 봐야 함. 특히 준대통령제의 행정부가 누리는 입법권에서의 우위는 한국에서도 관철되고 있음(자세한

내용은 표 3-3 참조).

<표 3-3> 미국, 프랑스, 한국 대통령의 권한 비교

	순수 대통령제(미국)	준 대통령제(프랑스)	한국의 대통령제
권력견제	<ul style="list-style-type: none"> <li>대통령 의회해산권 부재</li> <li>의회의 대통령 탄핵가능, 행정부 불신임권 부재</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>대통령의 의회해산권</li> <li>의회의 내각불신임권</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>대통령 의회해산권 부재</li> <li>의회의 대통령 탄핵소추</li> <li>의회 내각해임권고</li> </ul>
인사구성권	<ul style="list-style-type: none"> <li>1000여명 공직후보자 청문회 및 연방상원 인준</li> <li>의회의 사전적 견제</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>대통령의 내각 조각자(formateur) 선임권</li> <li>의회에 책임을 지는 수상 및 내각과 공존</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>국무총리의 국회인준</li> <li>장관 청문회</li> <li>의원/장관 겸직(내각제)</li> </ul>
입법권	<ul style="list-style-type: none"> <li>정부입법권 부재</li> <li>의회 독점</li> <li>대리발의, 심의 권고</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>행정부 우위: 규칙명령권, 입법권한 위임요청, 비상대권 통한 입법권 행사</li> <li>의회: 제한적 법률제정권</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>행정부의 법률안제출권 보유(내각제)</li> </ul>
집행감독	<ul style="list-style-type: none"> <li>상하원 상시 상임위 감시</li> <li>감사원: 의회소속</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>의회 약한 견제력: 국정감사권 부재(제한적 국정조사), 상시 대정부질문, 상임위 통한 집행견제</li> <li>감사원: 준사법독립기관</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>의회 국정감사권 보유</li> <li>감사원: 대통령 직속</li> </ul>
정당규율	<ul style="list-style-type: none"> <li>약한 규율</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>강한 규율</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>강한 규율 (대통령제화된 정당)</li> </ul>
분점정부	<ul style="list-style-type: none"> <li>정부 효율성 유지(Mayhew 1991)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>동거정부(cohabitation)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>분점정부 시 교착 심각</li> </ul>
개헌	<ul style="list-style-type: none"> <li>4년 중임제, 총리제 폐지</li> <li>의원/장관겸직 폐지</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>권력공유형 헌법 근본적 수정(강원택 2001)</li> <li>의회해산권/불신임권</li> <li>임기 조정 필요</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>헌 제도 하에서 선거제도 개혁</li> </ul>
주요 논자	<ul style="list-style-type: none"> <li>박찬욱(2004); 정진민(2004)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>최장집(1997)</li> <li>황태연(2005)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>(내각제: 안순철 2004)</li> </ul>

주: 문우진(2014); 박찬욱(2004); 강신구(2014); 강원택(2004); 이선우(2015)의 논의를 참조하여 필자가 정리함.

## ② 강한 대통령제에 대한 반론

○ 객관적인 지표상으로 한국 대통령제의 권한과 역할은 다른 제도들과 비교해 볼 때 강한 권력을 행사하는 것으로 나타나고 있지만, 이에 대한 꾸준한 반론이 제기되어 왔음.

- 제도적으로 대통령의 권한이 보장된 것과 그것이 실제로 활용되느냐 하는 차원은 다르다고 할 수 있는데, 앞서 살펴본 연구들은 법적 권한에만 초점을 맞추었음.

- 특히, 행정명령(decree)의 권한과 관련해서, 한국의 대통령은 거의 활용하지 못하고 있으며, 거부권도 부분적 거부권까지는 부여받지 못함.

○ 실제 대통령의 국정과정에서 (1) 총리 및 내각 인준 및 국무위원 해임 (2) “여소야대-분점정부”의 빈번한 등장으로 발생하는 입법 교착 (3) 노무현 정부의 “세종시 이전”, 이명박 정부의 “한반도 대운하” 사업, 박근혜 정부의 “4대 개혁입법” 등 대통령이 우선순위를 둔 국정아젠다의 좌초가 반복됨. 따라서 과연 한국의 대통령이 강한 대통령인가에 대한 현실적인 의문이 제기되어옴(강원택 2006; 김용호 2004; 박찬욱 2004; 정진민 2013)<sup>6)</sup>

- 이러한 강한 대통령제에 대한 비판적 인식은 집권을 경험한 역대 정부 고위직 인사들의 인식에 반영되어 있음. 이는 진보-보수를 떠나 민주화 이후 대통령을 보좌했던 정책위원장, 비서실장의 인터뷰를 통해 확인됨. 임기 중 후반에 실시하는 총선, 지자체 선거는 예외없이 한 대통령에 대한 중간 평가의 성격을 갖게 되면서 “여소야대(분점정부)” 정국이 창출됨. 이를 전후로 대통령의 국정동력이 떨어져 ‘제왕적 대통령’이 아닌 ‘식물 대통령’이라는 것임.

---

6) 정진민은 현행 대통령제의 문제점을 “우리가 직면하고 있는 가장 심각한 문제는 민주화 이후 대통령이 소속정당이 국회의 소수당이 되는, 즉 분점정부(divided government)가 되는 경우가 빈발하게 되면서 대화와 설득을 통해 타협을 이루어내는 정치적 관행이 정착되지 못한 상황에서 국회와 대통령 또는 행정부 간 대립이 심화되고 국정운영의 교착상태가 장기간 지속되는 일이 반복되고 있다”고 요약함(2004, 226).

- 현재 박근혜 정부와 여당은 19대 국회 막바지에 여야합의로 통과시킨 “국회선진화법”을 지목하며 20대 총선에서 “국회심판론”과 “식물국회론”을 내세움. 이 역시 국회의 발목잡기로 실제 국정운영에 차질을 빚고 있다는 인식이 깔려 있음. 대통령의 국정운영이 의회의 견제와 반대로 큰 차질을 받는다는 인식은 이전 정부들에서도 확인됨. 이와 함께 임기 중 중간선거로 인한 당청갈등도 대통령 권한을 크게 제약하는 정치적, 제도적 요인으로 지적함. 즉 허니문 시기가 지나면 대통령 지지율은 하락하고, 선거 전후로 당정간 책임공방으로 국정 “교착(deadlock)에 빠지게 된다는 것임(이숙종·강원택 편 2013).<sup>7)</sup>

○ 이러한 교착(deadlock)의 제도적 요인으로는, (1) 대통령제와 다당제의 “불편한 조합(difficult combination)”에서 비롯되는 분점정부 및 강한 정당규율 (Mainwaring 1993; 강원택 2006; 김욱 2008; 김용호 2004; 장훈 2006) (2) 양당제와 친화적인 소선거구-다수제(SMD- Plurality) 선거제도에 불구하고 “다당제”를 유지시키는 힘으로서의 지역정당체제 및 지역주의 투표 효과(김영태 2011; 정준표·정영재 2005) (3) 대통령 단임제(임기제한)로 인한 책임성의 약화 및 임기 후반기 레임덕(강원택 2006) 문제 (4) 일치되지 않는 총선/지방 선거의 선거 시점 등이 제기되었음(Morgenstern and Vazquez-D’elia 2007; Shugart 1995).

- 특히, 김용호(2005)는 대통령의 통치력 약화가 헌정위기를 가져올 수 있는 요인으로 지적하고 있으며, 2003-2004년의 대통령-의회간 교착상황에 대한 상세한 분석을 한 바 있음. 분점정부 상황에서 대통령의 통치력 약화는 상시적인 교착을 낳으므로, 제도적으로 단점정부를 보장할 수 있도록 대통령-의회 동시선거(concurrent election)안이 제기됨.

- 아래 <표 3-4>는 김용호(2005)의 표를 현재시점까지 확대하고 대통령 선거로부터의 시간차를 추가한 것인데, 대통령 취임과 여당 집권 이후 시간이 흐를수록 유권자는 심판의지에서든 정책균형(policy balancing) 선호에 의해서든 야당에게 더 많은 지지를 보내는 경향이 있음. 하지만, 2004년 선

7) 김병준 참여정부 청와대정책실장과 박형준 이명박정부 정부수석비서관의 발표문 참조(이숙종·강원택 2013, 부록).

거는 대통령 임기의 중반에 치러진 중간 선거임에도 탄핵사태로 인해 집권당이 과반을 달성했고, 2012년은 임기 말에 치러졌음에도 박근혜라는 강력한 대선후보가 당을 장악함에 따라 집권당이 과반을 넘기게 되었음. 이렇듯 제도적 배열로만 여당의 안정과반 달성은 보장되지 않는 것을 알 수 있음

<표 3-4> 민주화 이후 국회의원 선거에서 대통령 소속당 및 의석비율

시점	대통령소속당	의석 및 의석률	과반의석 여부	대통령선거로부터의 시간
1988	민주정의당	125석(41.8%)	-25석	4개월
1992	민주자유당	149석(48.9%)	-1석	4년 4개월
1996	신한국당	139석(43.5%)	-11석	3년 4개월
2000	새천년민주당	115석(42.1%)	-22석	2년 4개월
2004	열린우리당	152석(50.8%)	+2석	1년 4개월
2008	한나라당	153석(51.2%)	+3석	4개월
2012	새누리당	152석(50.7%)	+1석	4년 4개월
2016	새누리당	122석(40.7%)	-29석	3년 4개월

자료: 중앙선거관리위원회 (김용호 2005의 <표 1>의 구성을 일부 가져옴)

○ 강원택(2002)도 대통령의 통치력 약화에 대해 논의하면서 분점정부 상황 뿐 아니라, 최소승리연합(minimum winning coalition)만으로 대통령에 당선될 수 있는 단순다수제의 문제점을 지적하고 있음. 가령, 1970년 칠레의 아옌데 후보는 36% 득표로 당선되어 자신의 정책을 추진하다 쿠데타로 실권한 바 있음. 더불어, 제도화되지 못하고 사인화(私人化)된 정당들로 인해 정당들이 사회 내에 뿌리를 내리지 못하고 있는 것도 통치력 약화의 한 요인으로 지적하고 있음.

- 하지만, 결선투표제 등 제도도입을 통해 인위적으로 만들어진 과반득표가 통치력과 정통성을 확보해주는 가에 대한 이견이 존재함(Birch 2003; Perez-Linan 2006). 이른바 ‘보스정치’로 불리던 사인화(私人化)된 정당정치가 약화되었지만, 동시에 정당의 사회적 기반은 더욱 약화됨. 의회 내 거

래와 타협의 여지는 더욱 좁아져서 몸싸움과 파행이 거듭되어, 급기야 인위적으로 <국회선진화법>을 제정하기에 이룸. 이로 인해 물리적 충돌은 줄어들었지만, 효율적인 입법에 제약요인이 발생한다는 비판도 제기됨.

- 통치력(governability)에 관한 논의를 살펴보면, 제도의 효과 그 자체 보다는 해당 시점의 정치 상황에 따라 서로 상반된 주장이 제기되어 왔음.
  - 분점정부 상황에서 대통령 입법이 원내 야당에 의해 가로막힐 경우나, 인위적인 정계개편이 시도될 때, 혹은 노 전 대통령의 경우처럼 탄핵소추를 당하는 경우에는 약한 통치력에 대한 우려가 제기됨. 반면, 대통령 선거와 국회의원 선거의 시점이 가깝거나 여타의 이유로 대통령 정당이 의회 과반을 차지하는 상황에서는 집권당의 일방적인 의회운영과 대통령과 청와대의 의회절차 무시 등과 같은 강한 대통령제에 대한 우려가 제기됨.

## 2) 지역정당체제의 폐해

- 지역정당체제 및 지역주의는 개헌 및 선거제도 개혁의 제1의 명분으로 지목되어 왔음. 당리당략적 차원에서 제기되는 개헌론 혹은 선거제도 개혁안 또한 표면적으로는 지역주의 극복을 내세우고 있음.
- 한국에서는 민주화 이후 지역정당체제가 형성되어 주요 정당이 특정 지역의 의석을 석권해왔음. 그러나 지역주의의 정치적 효과에 대해서는 두 개의 상반된 해석들이 대립되어 왔음.
  - 첫째는 한국의 선거제도가 대통령제 하에서 정치적 안정화에 기여하는 소선거구-다수제를 채택하고 있음에도 불구하고, “정당 파편화(party fragmentation)” 현상이 발생하는 이유로 지역주의를 꼽고 있음. 대통령제-소선거구/다수제 효과의 불일치가 입법 교착 및 정치적 불안을 유발하는 요인이라는 것임. 이 때 지역주의가 유발하는 다당제 효과는 정당 파편화를 유발하는 요인임. 여기서는 지역주의를 다수제 효과인 정치적 안정화를 극대화하기 위해 개선해야 할 과제로 인식함.

- 둘째, 지역주의는 소선거구-다수제와 결부되면서 한국 선거제도의 비비례성(malproportionality)을 낳는 요인으로 이해됨. 즉 소선거구 하에서 영호남 지역에 기반을 둔 지역주의 정당은 실제 득표율 대비 과도한 의석을 점유케 한다는 것임. 즉 지역주의가 소선거구-다수제 하에서 선거제도의 비례성을 악화시키는 주된 요인임(Cheibub and Limongi 2002; Morgenstern and Vazquez-D'elia 2007).
- 이처럼 기존의 연구들은 지역주의가 정치적 안정성(다수제 효과)과 비례성이라는 상반된 효과를 가져 온다고 주장하고 있는 셈임. 서로 대립되는 안정성과 비례성 양 차원 모두에서 지역주의 극복을 개혁의 목표로 삼는 것은 양 제도의 차이와 개혁의 취지를 이해하는 데 혼선을 가져옴.
- 개혁주체가 누구인가에 따라 논리적 강조점도 다름. 정당에서는 주로 정치적 안정화, 즉 자당의 지역기반의 확대 차원에서 지역주의를 이해하는 경향을 보임. 이들은 특정 지역에서 나타나는 특정정당의 의석독점 현상 때문에 다수제의 유효정당수 축소효과(안정화 효과)가 제대로 작동하지 못하는 요인으로 이해하고 있음. 학계나 선관위의 개혁은 지역주의를 주로 선거제도의 비례성을 악화시키는 핵심 요인으로 이해하는 경향으로 보임.
- 그 결과 정당들은 지역주의의 개혁방안으로서 중대선거구제를 강조하는 반면 학계나 선관위에서는 비례대표제의 확대를 강조하는 차이를 보인 것은 이러한 인식의 차이로부터 비롯된 것으로 보임(서복경 2012). 향후 선거제도, 정치제도 개혁 논의가 생산적으로 진행되기 위해서는 각 제도의 효과에 대한 상이한 해석과 입장 차이에 대한 교통정리가 필요함.<sup>8)</sup>

### 3) 금권선거 및 선심정치

- 민주화 초기 선거제도 개혁의 기본 방향 중의 또 다른 한 축은 금권선거 및

8) 노태우 정부시기부터 이명박 정부시기까지 진보-보수 정당 공히 여당인 시점의 선거제도 개혁안이 주로 중대선거구로 표출되어 옴. 각 정부시기 선거제도 개혁안에 대해서는 서복경(2012)을 참조할 것.

선심 정치를 억제하고 정치적 투명성을 높이는 것에 있음. (1) 지역구의 폐지 (2) 동원형 선거운동에 대한 규제 (3) 미디어 선거 강화 (4) 선거자금 투명성 제고 및 위반시 처벌 강화 등의 개혁 조치들의 명분이 바로 금권선거 및 선심정치를 억제하는 것을 기본 취지로 내세움.

- 과거에 비해 금권선거 및 선심정치의 문제가 선거제도 개혁 논의에서 차지하는 비중이 많이 줄어든 것은 사실임. 그러나 선거제도 개혁 과정에서 현행 선거제도가 소위 금권선거, 선심정치, 즉 정치투명성을 억제하는 효과도 고려해야 함. 또한 이 과정에서 지방자치제의 효과도 고려해야 함. 유권자가 지방정부와 지방의회 대표를 선출하는 한국에서 국회의원 역시 소선거구제로 선출되기 때문에, 지방에서부터 국회까지 지방의 특수이익을 과대 대표하는 경향이 있음.

- 일반적으로 소규모 선거구일수록 정당 요인보다는 인물 요인이 선거결정 요인으로서 중요해지고, 지역개발 이슈(pork barrel)가 부각되는 것으로 볼 수 있음. 이 경우 권역별 비례대표제를 도입하거나 전국구 비례대표제를 확대하여 국회의원이 보다 광범한 유권자의 이익을 대변하게 하는 방안을 고려할 수 있음(김욱 2008; Carey and Shugart 1995).

#### 4) 바람직한 제도개혁의 방안

- 이상으로 한국 대통령제 및 선거제도의 핵심적인 문제를 (1) 대표성과 통치성의 균형(강한 대통령제의 폐해 해소)<sup>9)</sup> (2) 지역주의 정당체제의 극복 (3) 금권선거 및 선심 정치의 해소 차원에서 정리했음.
- 이 절에서는 앞에서 정리한 대표성과 통치성의 불균형, 지역주의 등의 정치적 개혁과제를 실현할 수 있는 이상적인 대안들에 대한 논의를 정리하고자 함.

9) 일반적으로 개헌 및 선거제도 논의 시에는 제약적 대통령 혹은 강한 대통령제의 폐해로 진단을 하지 만, 이 장에서 살펴본 대로 한국의 강한 대통령제의 폐해에 대해서는 강력한 이견이 존재할 뿐 아니라 포괄적으로 정리하면 사실상 대표성과 통치성 간의 불균형 문제로 재정의 할 수 있음.



① 대표성의 강화 : 내각제 개헌 혹은 다수제 대신 비례대표제로 대체

○ 현행 대통령제-소선거구 제도 하에서 발생하는 정치적 대표성의 약화현상을 해소하는 가장 근원적이고 이상적인 방안은 역시 내각제-비례대표제의 도입하는 방안임.

- 한 사회의 다양한 이해관계와 그들의 목소리를 대표하기 위해서는 다당제 경쟁을 촉진하고 각 당이 득표한 비율을 의석으로 전환하는 것이 바람직함. 소선거구 하에서 1등을 제외한 나머지 정당의 득표를 사표화하는 문제를 해소하는 데 유리함. 비례제는 대표성을 강화하는 데 최적의 제도로 평가할 수 있음.

○ 내각제-비례대표제는 각 정당에 대한 지지율을 통해 비례적으로 배분한 의석을 바탕으로 과반 의석을 달성한 과반 정당 혹은 정당연합이 행정부(내각)을 구성하여 책임지는 제도임. 비례제의 도입은 개헌 사항은 아니지만, 내각책임제로의 전환은 대통령중심제를 명시한 헌법 조항을 고려할 때 개헌 사항임.

- 대통령제를 유지한 조건에서 한국정당정치의 대표성 강화를 위해서는 비례제 의석을 확대하는 것이 최선의 방안임. 비례제를 확대하려면 기존 전체 의석수 및 지역구 의석수의 조정이 필수적임.

- 전체 의석수를 유지할 경우 (1) 전체 의석수 유지- 지역구 폐지-비례제로 대체 (2) 전체 의석수 유지-지역구 축소-비례제 확대하는 방안이 있지만 있는 지역구 의원들의 반발로 현실화되기 어려움. 현재 지역구 수에 근접하면서 비례제를 확대하기 위해서는 전체 의석수의 확대가 불가피함(강원택 2006; 황아란 2015).

- 다만 이 경우 현재 국민들 사이 존재하는 기존 정당정치에 대한 불신과 반정치적 경향성이 강화되면서 의원 정수 확대에 대해서는 매우 냉소적인 상황임. 지난 2012년 동아시아연구원-한국리서치 조사에 따르면 당시 쟁점

이었던 정치개혁안 중 “지역구 의원을 100명으로 줄이고 비례대표 의원을 200명으로 늘리자”는 문재인 후보의 안에 대해서는 49.0%가 정치개혁에 중요한 과제라고 답함. “국회의원 수를 200명으로 줄이자는 안”에 대해서는 무려 71.9%가 긍정적인 평을 했음(정한울 2012).

## ② 통치성의 강화 : 중임제 대통령 개헌

○ 통치성의 강화에는 대체로 내각제에 비해 대통령제가, 비례제 보다는 다수제가 보다 유리한 제도로 평가할 수 있음. 따라서 통치성의 강화는 대통령제-다수제라는 현행 제도의 기본적인 틀 자체를 변화시키기 보다는 강한 대통령제에 대한 반론으로서 제기되는 현행제도의 문제점을 개선하는 것이 이상적임.

- 현행 개헌안 중 여론의 가장 높은 지지를 받고 있는 안임. 현재 일반국민여론으로 보면 (1) 대표성 (2) 책임성 (3) 지역주의 완화 (4) 선심정치의 완화 등의 정치개혁의 여러 과제 중 가장 여론의 공감대가 큰 것이 책임성 강화를 위한 대통령 중임제 개헌안임.

○ 현행제도에서 대통령의 통치성을 약화시키는 요인으로는 “단임제”를 꼽는 여론이 많음. 또한 주요 정치인들을 중심으로 현 단임 대통령제의 문제점을 극복하기 위한 방안으로서 4년 중임제 및 대선-총선 주기 일치를 위한 “원포인트 개헌” 주장이 힘을 얻어 왔음.

- 4년 중임제론자들이 주장하는 단임제의 폐해는 (1) 재선 도전의 가능성이 봉쇄되면서 장기적인 국정비전과 전략 추진이 어렵다는 점 (2) 재선이 갖는 중간평가 및 재신임의 절차가 생략됨에 따라 대통령의 독선과 독주를 유발한다는 점 (3) 임기 중후반 레임덕 현상으로 관료집단에 대한 민주적 통제가 이루어지지 못한다는 점 (4) 대선과 총선 임기의 불일치로 인한 선거주기의 불일치로 인한 부작용으로 인해 통치성의 약화를 가져오는 요인으로 지적됨(박찬욱2004; 정진민 2014).

- 그러나 이러한 대통령 4년중임제의 경우도 (1) 장기독재 재현가능성 (2)

연임을 의식한 선심정책 남발 (3) 현직 대통령의 선거운동에 참여에 따른 선거운동의 가열 및 관권선거의 위험성 (4) 여소야대 출현 시 정국교착의 장기화로 인한 국정의 불안정성 등이 지적됨(정태호 2007).

- 중임제를 통해 장기적인 철학화 비전에 의거한 대통령제의 효율성과 책임성을 제고하고, 재선 절차를 통한 대통령의 독주, 독선에 대한 견제력 및 관료집단에 대한 효과적인 관리를 통해 통치 효율성의 제고하자는 안이 가장 이상적인 대안으로 제시되어 옴.

- 그럼에도 불구하고 선거제도 개혁 차원이 아닌 개헌 사안이라는 점이 여론의 높은 지지에도 불구하고 그 실현 가능성에 의문을 낳고 있음.

### ③ 지역주의 해소 : 중대선거구제 혹은 권역별 비례제

- 개헌 및 선거제도 개혁 방안으로서 정치권에서 가장 많이 제기되어온 안은 지역주의 타파를 명분으로 제시된 “중대선거구제”임. 중대선거구제 개념은 그 자체로는 하나의 선거구에 배정된 의석 수의 크기를 의미함. 의석을 확정하는 기준은 비례대표제를 활용하는 방안과 다수득표의 순서로 당선자를 정하는 방법이 둘 다 가능함.

- 한국정치에서 논의되어 온 중대선거구제 도입의 의미는 비례제의 도입 없이 1인 1표를 통해 다수표를 얻은 순서대로 하나의 지역구에서 2-5인을 선출하는 방식으로 다수제에 기초하고 있음. 즉 특정 지역에서 특정 정당이 의석을 독점하는 것을 억제하자는 취지의 단기비이양식 선거제도(single non-transferable voting system: SNTV)임(서복경 2012).

- 즉, 다수대표제를 유지하는 조건에서 하나의 지역에서 선출되는 의석 수를 늘림으로써 호남에서 새누리당의 의원의 당선율, 영남에서 더민주당의 의석 수를 확보하도록 하여 지역주의를 완화시킬 수 있다는 주장임.

- 중대선거구제 개편안은 지역 차원에서의 권력분점과 다당 경쟁을 명분으로 내세우고 있음. 그러나 정치권에서 이 안을 선호하는 가장 직접적인 이

유는 지역구당 당선자 수를 늘림으로써 기반이 취약한 지역에서도 자신과 소속정당들의 후보들이 당선하기에 용이한 제도로 인식하고 있기 때문임. 선거제도 개편 시 항상 주목받는 이유임.

- 그러나 해당 지역에서 특정 정당의 복수(複數) 공천이 허용되더라도, 영남, 호남처럼 지역정당의 독점적인 지지가 유지되는 조건이라면 같은 정당 내 경쟁을 격화시킴. 즉 정당의 대표성 확대 취지를 근본적으로 훼손시키며, 결과적으로 정당을 약화시키고, 지역내 영향력이 강한 파벌간 경쟁 및 개인간의 경쟁을 유발하게 될 수 있음. 특히 선심정치, 돈 선거의 유혹도 커지게 됨(강원택 2006; 서복경 2012).

○ 반면 비례제를 활용하여 지역별 독점적인 의석 점유를 억제하지는 취지에서는 “권역별 비례대표제”가 이상적일 수 있음.

- 대표성 강화를 위해서는 비례대표 의석으로 (1) 지역의석을 완전히 대체(내각제 혹은 대통령제 하에서 의회투표는 비례대표로 의석을 선출)하는 방식(1인 1표)과 (2) 지역구 의석은 유지한 채 비례제 의석을 확대하는 방식(1인 2표)이 있음.

- 다만 비례대표의 선출 방식은 (1) 각 정당이 작성한 비례후보 리스트 중 정당의 지지율에 비례하여 의석수를 배정하는 “정당명부식 비례대표제”와 (2) 후보자에 대한 선호도에 따라 순위를 매기며, 그 선호순위에 따라 표가 이양되면서 당선자를 결정하는 “단기이양식 비례제(single transferable voting, STV)”로 나눌 수 있음(이부하·장지연 2012).

- 단기이양식의 경우 후보들이 난립할 경우 유권자들의 선호결정이 현실적으로 어렵고 정당명부식 비례대표제에 비해 정당 보다 인물 요인을 부각함으로써 정당 강화에 도움이 되기 어려움. 지역주의 해소를 위해서는 인구비례에 맞게 권역 규모 및 권역별 의석수를 정한 후 정당지지율을 기준으로 의석을 배정하는 권역별 비례제가 적절할 것으로 보임. 지역구 투표 하에서의 투표결과와 권역별 비례투표 결과 사이의 차이를 만들어내기 위해서는 권역별 의석 규모가 클수록 좋음(강원택 2006).

#### ④ 선심정치의 완화

- 소규모 선거구일수록 정당 요인보다는 인물 요인이 선거결정요인으로서 중요해짐. 이슈로 보면 지역개발 이슈(pork barrel)가 중요해지는 것으로 볼 수 있음. 비례제를 확대하는 것이 선심정치, 금권정치를 완화하는 데 적절한 제도로 평가됨(김옥 2008; Carey and Shugart 1995).

### 3. 현실적인 개혁 방안 : 중앙선관위 개혁안을 중심으로

#### 1) 개헌은 가능한가?

- 20대 국회 개원 이래 입법부의 수장인 신임 정세균 국회의장과 차기 대선 주자들을 중심으로 개헌 논의를 본격적으로 진행하자는 주장들이 제기되고 있음. 언론을 통해 국회의원 및 일반국민 공히 개헌에 찬성 여론이 높다는 조사결과들이 보도되면서 관심을 모으고 있음.

- 언론 보도에 따르면 새누리당에선 유승민 의원, 남경필 경기지사, 원희룡 제주지사, 오세훈 전 서울시장 등 대부분 대선 후보들이 개헌에 찬성한다고 함. 더불어민주당에서는 김종인 비상대책위원회 대표와 문재인 전 대표, 박원순 서울시장, 손학규 전 상임고문 등이 개헌을 주장하고 있음(한국경제 2016/06/16).<sup>10)</sup>

- 연합뉴스가 19일 국회의원 300명을 대상으로 전수 조사한 결과 개정 필요성에 동의한다는 의견은 전체의 83.3%인 250명(83.3%)임. 국민의당이 소속 의원 38명 중 35명이 개헌 필요성에 공감한다고 답해 찬성률이 가장

10) 정치권에선 중임제에 무게가 쏠리지만 새누리당 내 친박(친박근혜)계에선 이원집정부제를 선호하는 것으로 분석됨. 김무성 전 대표는 2014년 10월 중국 상하이에서 “오스트리아식 이원집정부제 개헌을 검토해야 한다”고 말했고, 2015년 말 친박계에서 ‘반기문 대통령-친박 총리’를 골자로 한 분권형 개헌론이 제기한 바 있음. 유승민 의원과 남경필 지사, 오세훈 전 시장은 4년 중임제를 선호하는 것으로 알려져 있음. 총선 후 새누리당 당권 도전에 나선 정병국 의원은 내각제에 찬성하고, 더민주의 문재인 전 대표와 박원순 서울시장, 손학규 전 고문은 4년 중임제 개헌에 동조하는 것으로 분석되고 있음(한국경제 2016/06/16).

높음(92.1%). 그 다음이 더불어민주당으로 86.9%(122명 중 106명)의 찬성률을 보였음. 무소속 의원들의 일괄복당 결정으로 제 1당이 된 새누리당은 전체 126명 중 97명(77%)이 개헌 필요성에 동의했음.

- 개헌 방향에 대해서도 국민들과 국회의원들의 의견이 대체로 비슷했음. 개헌 찬성 의원 중 대통령 4년 중임제 지지자는 전체의 46.8%(117명)이었고, 의원집정부제와 같은 분권형 대통령제는 25.2%(61명), 의원내각제는 14%(35명)인 것으로 나타남(연합뉴스 2016/06/19).

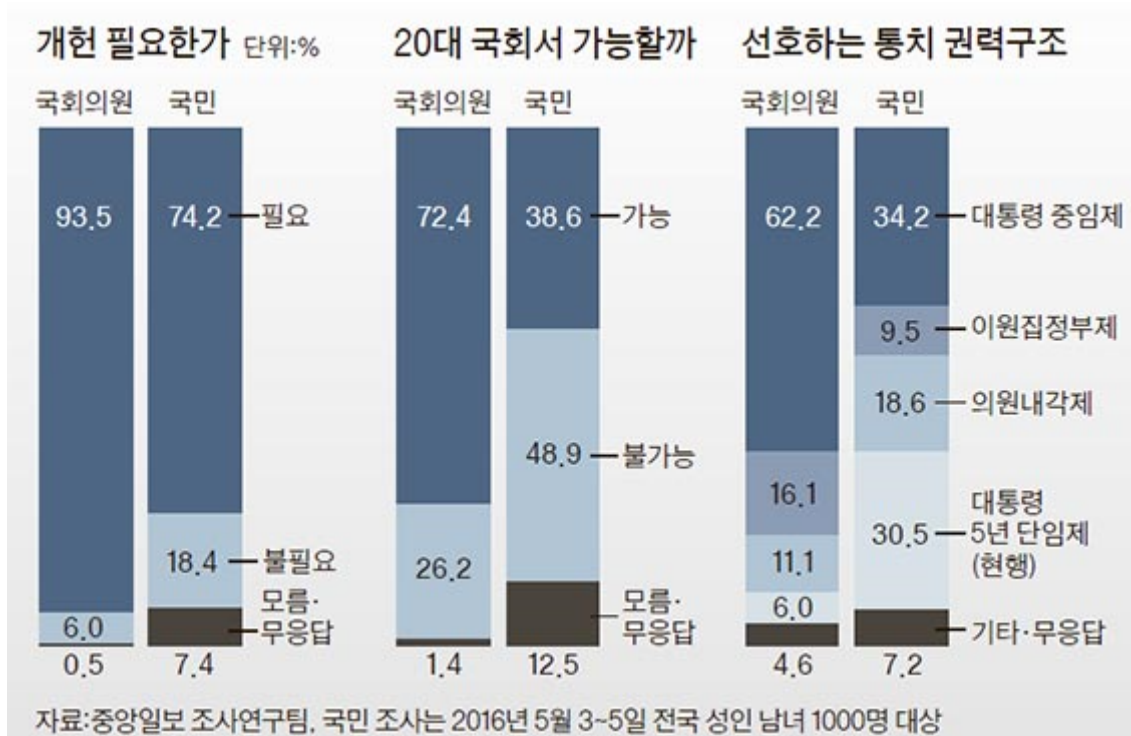
- 비슷한 시기 중앙일보 조사에서도 개헌의 필요성에 대해서는 국회의원 조사 응답 중 93.5%인 203명이, 일반국민 1000명 중 74.2%가 필요성에 공감했음.

- 그러나 선호하는 통치권력구조에서 국회의원 응답자의 62.2%가 대통령 중임제를, 의원집정부제 16.1%, 의원내각제 11.1%를 선택하고, 현행 5년 단임제를 지지하는 응답은 6.0%에 불과했음. 반면 일반 국민은 가장 선호하는 통치 권력구조로 대통령 중임제가 34.2%였음. 현행 5년 단임제를 꼽은 응답도 30.5%였음. 이는 일반국민들 사이의 개헌 필요성에 대한 지지가 국회의원들처럼 권력구조 개편에 집중된 것이 아님을 의미함.

- 개헌논의의 의제화와 관련하여 주목할 결과는 20대 국회에서 실현 가능성에 대해 물어본 결과 국회의원의 72.4%가 가능하다고 본 반면, 일반 국민들 중에서는 38.6%만 가능하다고 본 점임. 불가능하다는 응답이 48.9%로 과반에 가까움(중앙일보 2016/06/23).

- 그러나, 대통령 선거를 1년 여 앞둔 시점이라는 점, 국민들 사이에 개헌의 실현가능성에 대한 회의적 시각과 권력구조 개편 방안과 관련한 시각 차이를 단기간에 줄이기 어렵다는 점 때문에 차기 대선을 앞두고 개헌논의가 국민적 의제로 떠오르는 쉽지 않음. 현실성을 고려하면 개헌까지 추진하기 보다는 선거제도 개혁 수준에서 현재의 문제점을 해결할 수 있는 방안을 모색하는 것이 타당함.

<그림 3-5> 개헌 관련 국회의원 및 일반국민 여론



## 2) 선관위 선거제도 개혁안의 특징 : 혼합제도 경향 강화

- 본 연구는 중앙선거관리위원회가 지난 2015년 2월 24일 내놓은 정치 관계법 개정안을 중심으로 실현 가능한 선거제도 개혁방안에 대한 논의를 전개할 것임. 선관위 안에 따르면 (1) 지역구 의원 246 명을 200 여 명으로 줄이고 비례대표 의원 54 명을 100 여 명으로 늘임 (2) 전국을 6개 광역으로 구분하여 전국구 대신 권역별 비례대표제를 실시 (3) 지역구와 비례대표 후보로 동시에 출마할 수 있는 석패율 제도(동시입후보제)를 실시하는 것이 주요 골자임(연합뉴스 2015/02/24).
- 20대 총선 결과를 보면 영호남 지역 공히 그 동안 지역정당의 독점적 의석 점유 현상이 크게 완화하였지만, 여전히 양 당 공히 정당 지지율에 비해 과대 대표된 의석을 확보함.

- 여전히 선거제도 개혁 논의의 중요성과 실현방안의 모색이 중요함. 2015년 중앙선거관리위원회가 발표한 국회의원 선거제도를 중심으로 한국의 대통령제 하에서 선거제도 개혁의 방향에 대해 정리함.
- <표 3-6>에서 볼 수 있듯이 현재 선관위를 중심으로 논의되고 있는 선거제도 개혁방향은 크게 (1) 권역별 비례제의 확대 (2) 동시입후보제(석패율제)로 요약됨. 권역은 인구비례에 따라 6개 권역으로 나눔.
  - 선관위의 보도자료에서 볼 수 있듯이 소선거구-다수제와 대선거구-비례투표의 1인 2표 혼합투표제의 특성은 유지한다는 것은 지역 대표성을 지속적으로 추구하면서 그 폐해를 보완하겠다는 취지로 풀이됨.
  - 혼합형 선거제도는 지역구(소선거구-다수제)와 정당투표(대선거구- 비례대표제) 선거가 연동되는 독일식 병용제와 두 선거를 개별적으로 진행하는 일본식 병립제로 구분됨(이정진 2015; 임성학 외 2015).
  - 독일식은 지역구와 비례제가 1:1로 구성되며 총 598명(지역구 299명: 비례제 299명)에 대해 우선, 권역별 정당득표율 기준으로 각 정당에 배정되는 의석의 수를 결정함. 다음으로 권역별 정당 득표에 따라 개별 정당에 의석을 배분(threshold인 전국 3%득표 혹은 지역구 5석 이상 정당 대상)함. 이어 권역별 배분 의석 중 지역구 의석을 먼저 배분하고, 잔여 의석을 비례대표 의석으로 채우는 방식임(비례제적 혼합제, MMP: Mixed-Member Proportional System).
  - 반면 일본식은 지역구 비중이 높으며, 지역구 선거가 단순다수제로 실시된다는 점에서 다수제에 기초한 혼합제(MMM: Mixed-Member Majoritarian System)으로 불림. 이 때 비례대표 의석은 권역별 정당득표율에 따라 배분됨.
  - 전체의석은 고정된 채 비례투표제의 비율을 늘림(독일식의 비례-지역구 연동)으로써 (1) 득표율과 의석을 사이의 비례성 (2) 지역별 과소대표 현상에 따른 비례성과 대표성의 제고를 기본 취지로 삼고 있음을 알 수 있음(임



성학 외 2015).

<표 3-6> 중앙선관위 제안 권역별 비례대표제

구분	현행	선관위 개선안(MMP)
의원 총수	300(지역구 246, 비례 54)	300 (지역구 200, 비례 100)
선거 단위	지역구 및 정당명부식 비례대표	전국 6개권역 구분 지역구 및 권역별 비례대표
비례 대표	전국 단위 명부 작성	권역 단위 명부 작성 석패율 도입(동시입후보 허용)
의석 배분방식	지역구 : 최다 득표자 비례대표: 정당득표율 따른 배분	권역내 정당득표율에 따라 정당 별 총 의석수 우선 배정 각 정당 지역구 당선자 숫자 제 외한 의석수만큼 비례대표 배정
배분 기준	지역구 5석 혹은 정당득표 3%	좌동
여성 의무추천	유지	유지

출처: 임성학 외(2015) 수정.

### 3) 선관위 개혁안을 둘러싼 논점

#### ① 다수제-대통령제와 연합정치(coalition politics)의 조응 여부

○ 비례대표제가 도입된다면, 이로 인해 발생할 연합정치의 정치 환경에 대한 검토가 필요함.

- 승자독식의 제도적 환경 아래서는 연합정치의 경험이 일천할 수밖에 없는데, 비례제 도입은 다당제화를 촉발하는 만큼 연합정치에 대한 이해가 필수적.

○ 일반적으로 연합정치는 의원내각제에서 일어나는 현상으로 간주되어 왔음.

- 의원내각제는 반드시 다수를 형성해야만 정부를 구성할 수 있으므로, 특

정 정당 단독으로 과반을 형성하지 못하는 경우, 연합을 구성하여 의회 다수가 되고 정부를 구성하는 것임. 연합을 위한 협상과정에서 공직이 배분됨.

- 기존 연구들에서 대통령제와 다당제의 조합은 입법교착을 고착화하는 “불편한 조합”으로 지적되어 왔음. 그러나 대통령제와 비례제로 인한 다당제의 확산이 반드시 분점정부로 귀결되는 것도 아님.

- 양당제의 원형인 미국정치에 대한 메이휴의 연구에 따르면 단점정부/분점정부 여부는 입법효율성에 유의한 차이를 가져오는 것은 아님(Mayhew 1991).

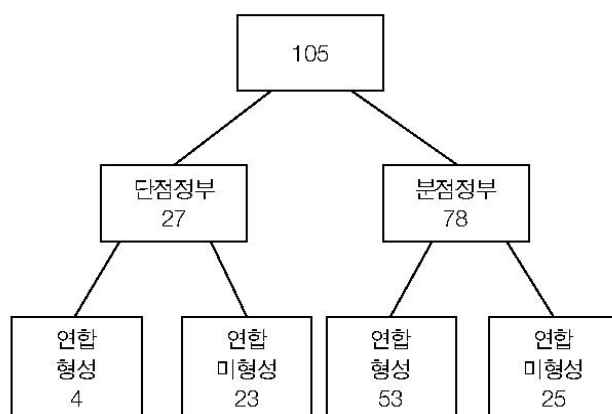
- 더구나 대통령제에서도 사실상 연합정치는 빈번하게 일어난다는 것이 경험적 사실임. 체이부 외(Cheibub, Przeworski, and Saiegh)의 2004년 연구에 따르면, 1946년부터 1999년까지 총 218개 사례 중에서 97개의 대통령제에서 소위 여소야대의 소수정부가 만들어졌음. 이 중에 54% 정도가 연립정부를 구성하였음(Cheibub et al. 2004).

- 이러한 연립정부는 단독정부에 비해 입법 성공률이 높아 통치가 보다 안정적이고 효율적이라는 사실도 발견된 바 있음. 행정부-의회 갈등 수준이 상대적으로 낮고, 대통령의 조기 사임도 적은 것으로 나타남.

- 보다 최근의 자료까지 포괄한 임수진(2014)의 연구를 보면, 중남미에서 1978년부터 2010년까지 모든 사례를 분석할 경우, 특정 정당이 의회 다수를 확보한 단점정부는 27건인데 반해, 여소야대의 분점정부(divided government)는 78건으로 훨씬 많은 것을 알 수 있음(그림 3-2 참조).

- 단점정부에서는 대부분 연합을 형성하지 않았으나, 분점정부에서는 연합형성이 53건, 미형성이 25건으로 두 배 정도로 더 많이 연합을 형성한 것을 알 수 있음.

<그림 3-2> 중남미 대통령제 국가의 정부 구성 (1978-2010)



출처: Deheza 1997; CLACSO 2001; Noelen 2005; Albala 2009

재인용: 임수진(2014)

<표 3-7> 남미 국가별 분석시기, 분점정부 여부, 정부연합 형성 비율

국가	분석 시기	분점 정부 여부	정부연합 형성
과테말라	1985~2010	66.7%(4)	33.4%(2)
니카라과	1979~2009	60%(3)	20%(1)
도미니카 공화국	1978~2010	87.5%(7)	75%(6)
멕시코	1987~2009	50%(2)	25%(1)
베네수엘라	1979~2009	71.5%(5)	28.6%(2)
볼리비아	1983~2009	83.3%(5)	100%(6)
브라질	1985~2010	100%(6)	100%(6)
아르헨티나	1983~2008	80%(4)	100%(5)
에콰도르	1979~2009	100%(8)	87.5%(7)
엘살바도르	1989~2009	100%(5)	0%
온두라스	1981~2009	0%	0%
우루과이	1984~2009	100%(5)	80%(4)
칠레	1989~2009	100%(5)	100%(5)
코스타리카	1978~2010	62.5%(5)	12.5%(1)
콜롬비아	1989~2009	60%(3)	40%(2)
파나마	1989~2009	100%(4)	100%(4)
파라과이	1989~2009	50%(2)	0%
페루	1980~2010	85.7%(6)	71.5%(5)
합계		70.5%(74)	57.1%(60)

재인용: 임수진(2014)

○ 이처럼 연합정치는 의회중심제의 전유물이 아니라, 대통령제에서도 흔하게 발견되는 현상임.

○ 주목할 점은 다당제+대통령제의 안정적 운영은 남미 정당체제의 저발전이 기여하고 있다는 점임.

- 후원-수혜 관계(patron-client relationship)에 기초한 정당-유권자 연계는 대통령으로 하여금 원내 정당의 지지를 얻기 위한 선심의 제공을 통해서 입법에 필요한 다수를 구성할 기회를 제공함.

- 그러나 비례대표제 확대와 이로 인한 다당제가 정당 간에 전국수준의 프로그램을 놓고 경쟁하는 체제로 유도하는 효과가 있는지에 대한 경험적 검증이 필요함. 나아가 이렇게 가치지향과 프로그램이 뚜렷한 정당체제로 자리잡았을 경우에도 다당제 대통령제는 원활하게 작동하는가에 대한 규명이 필요함.

## ② 선관위 개혁안의 효과 : 비례성과 지역주의 완화 효과

○ <표 3-8>은 임성학 외의 연구에서 인용한 국회입법조사처에서 제출한 시뮬레이션 결과임. 19대 총선 결과를 선관위 개혁안에 맞춰 산출한 결과임. 인구수는 19대 국회의원 선거인 명부 작성 기준일을 기준으로 권역별로 인구 비례에 맞게 의석을 할당함. 각 권역별로 정당득표에 따라 권역별 각 정당의 의석을 배당함. 각 배당 받은 의석은 각 정당이 해당 권역에서 얻은 지역구 의석을 먼저 배정하고 남은 의석을 권역별 비례명부 순대로 배부하여 결정함.

<표 3-8> 19대 총선 기준 선관위 개혁안 적용시 의석분포

권역별 인구수 및 의석할당				정당별 의석분포									
권역	시도	인구수	할당	권역	할당	새누리		민주통합		통합진보		자유선진	
						득표	의석	득표	의석	득표	의석	득표	의석
서울	서울	10,281,774	60	서울	60	1,940,259	27	1,751,344	25	484,735	7	96,966	1
경인강원	강원	16,339,523	96	경인강원	96	2,841,278	45	2,444,593	38	677,872	11	144,893	2
	인천												
충청	경기	5,194,300	30	충청	30	805,932	12	706,939	11	163,996	2	321,165	5
	대전												
	세종												
대경	충북	5,204,868	30	대경	30	1,488,889	22	324,670	5	144,899	2	37,424	1
	충남												
동남	대구	7,997,951	47	동남	47	1,805,657	27	981,852	14	359,900	5	59,210	1
	경북												
호남제주	부산	5,831,343	34	호남제주	34	248,636	4	1,567,725	24	367,003	6	31,105	0
	울산												
	경남												
계	광주	50,849,759	297	계	297	9,130,651	137	7,777,123	117	2,198,405	33	690,754	10
	전북												
	전남												
	제주												

주: 인구수는 제19대 국회의원선거 선거인명부작성 기준일 기준. 권역별 인구비례 의석할당 및 비례의석배분은 헤어-니마이어식(Hare-Niemeyer) 적용. 배분대상 의석은 무소속 3석 제외한 297석.

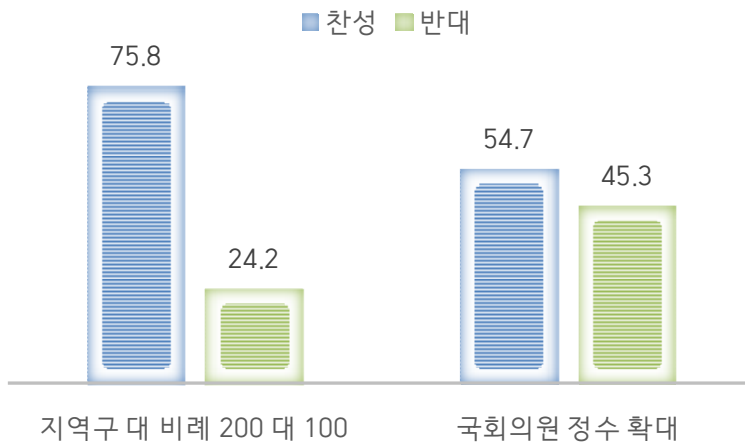
출처: 임성학 외(2015)

- 시뮬레이션 결과를 보면 현행 선거법으로 치룬 19대 총선에서의 지역구 의석수를 보면 새누리당은 호남제주지역에서 0석이었지만, 개혁안 기준으로 4석을 획득하고, 통합민주당은 대구경북권에서 0석에서 5석으로 늘어나고, 동남권(부산/울산/경남)에서 3석에서 14석까지 늘어남.
- 전체 정당득표율 기준으로 의석을 배분했기 때문에 득표율-의석 비례성 (vote-seat)도 실현될 뿐 아니라 지역주의 완화 효과도 확인할 수 있음.

### ③ 현실성 평가

- 문제는 결국 개혁안이 현실적으로 정치권과 유권자들 사이에 수용될 수 있을 것인가에 달려 있음. 본 개혁안이 20대 총선에 적용되지 못한 가장 큰 이유는 무엇보다 이해당사자인 정당과 지역구 국회의원들의 반발이었음.
- 오히려 지역구는 늘리고 비례제 비중은 줄인 셈인데 권역별 비례제의 비례성 및 지역주의 완화 효과가 가시화되려면 비례제 규모를 늘리지 않고서는 불가능함. 현실적인 타협책은 국회의원들의 저항을 최소화하면서 비례제 비율을 늘리는 것임. 이는 지역구 의석의 축소를 최소화 혹은 현상유지하면서 비례제 비율을 확대하는 방안일 것임.
- 2015년 4월 11일부터 4월 17일까지 한국정치학회의 전문가 227명 온라인 서베이 결과를 보면 “지역구 국회의원 대 비례대표 국회의원의 비율을 200대 100으로 늘리자”는 데 75.8%가 찬성을, 24.2%가 반대를 했음.
  - 한편, “국회의원 정수를 현행 300명에서 늘려야 한다”는 주장에 대해서는 동의 비율이 54.7%로 비례제 확대 찬성 비율 보다는 낮았지만, 과반을 넘었음. 전문가 집단에서도 정수 확대는 미온적(그림 3-3).

<그림 3-3> 국회의원 정수 조정 및 확대에 대한 전문가 조사 결과(n=224)



출처: 임성학 외(2015)

○ 이해당사자들의 반발이 큰 가운데 본 개혁안이 성공하기 위해서는 시민사회와 유권자들의 지지가 중요함. 그러나 일반국민들 사이에서는 반(反)정치적 불신이 강함.

- 2015년 7월 한국갤럽의 일반국민 1,003명 조사결과를 보면, 국회의원 구성의 조정, 즉 “지역구를 줄이고 비례를 늘려야 한다”는 입장에는 불과 16%만이 지지를 했고, “현상유지” 입장이 29%, “지역구를 늘리고 비례대표를 줄여야 한다”는 입장이 37%로 가장 많음. 의원 정수 문제에서는 “줄여야 한다”는 의견이 57%, “현재가 적당하다”는 의견이 29%였고, “늘려도 된다”는 의견은 7%에 불과함. 일반 국민들의 비례제 확대 및 국회의원 정수 확대 문제에 상당한 거부감과 냉소적 태도가 자리잡고 있음.

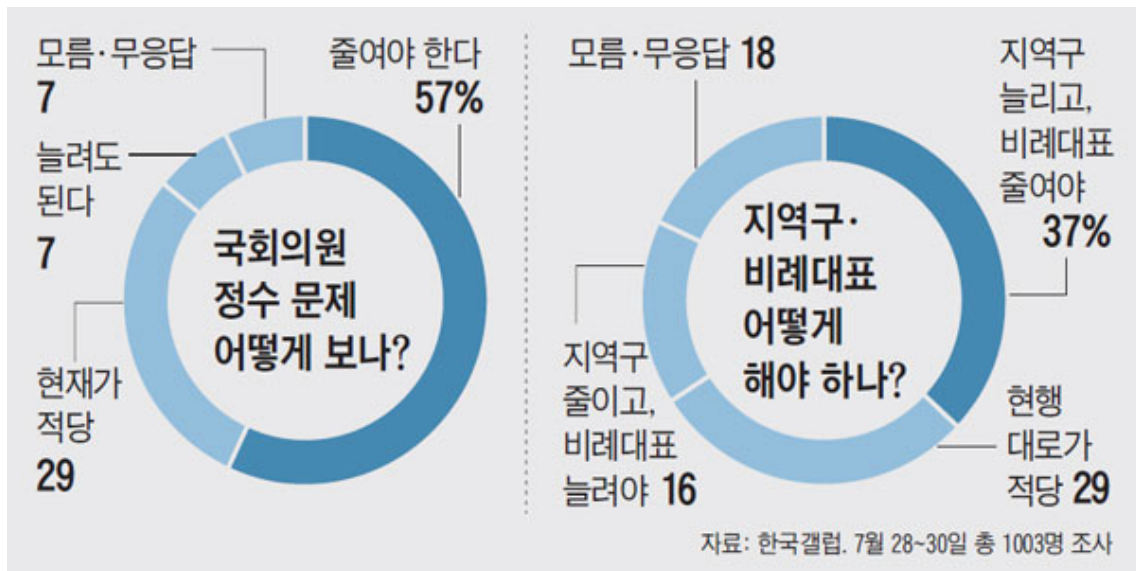
○ 이러한 조사결과는 우선 선관위 및 전문가 그룹들이 일반국민들 사이에 유포되어 있는 반정치적 냉소와 선관위 개혁안에 대한 거부감을 해소하기 위한 적극적인 소통과 설득 작업이 중요하다는 것을 보여줌.

- 의원정수의 확대는 본 개혁안의 현실적인 타협책이기 이전에 국회의원의 특권을 줄이고, 실제 국회에 부여된 기능과 역할을 강화하기 위해서도 필요한 조치임.

- 국민들이 바라는 대로 국회의원의 특권을 가장 효과적으로 줄이는 방법은 국회의원 수를 줄이는 것이 아니라 국회의원이 누리는 특권의 몫 줄이는 것임.

○ 국회에 쏟아지고 있는 불신과 따가운 눈총을 해소하는 길은 무엇보다 국회 및 국회의원 스스로의 자성과 강력한 자기개혁의 노력에서부터 출발할 수 있을 것임. 그 결과에 따라 한국 민주주의를 한 단계 진전시키는 선거제도 개혁의 성공여부가 결정될 것으로 보임.

<그림 3-4> 국회의원 정수 조정 및 확대에 대한 일반국민 조사 결과(2015. 7)



#### 4) 20대 총선 결과가 주는 시사점

○ 20대 총선에서는 선관위가 제출한 개혁안에도 불구하고 여야 간의 줄다리 기 끝에 법정 시한을 넘기고 결국 졸속 선거법개정안이 2016년 선거 임박 해서야 통과되었음.

- 2001년 헌법재판소 결정으로 적용된 선거구 허용인구편차 50% 및 상한 인구수와 하한 인구수 비율 3:1 기준이 2014년 10월 13일 헌법재판소는



선거구별 인구편차 33.3%, 인구편차 3:1에서 2:1로 수정한 결정을 적용하였음(임성학 외 2015).

- 이 과정에서 300석 의석 중 지역구 246석 대 비례제 54석이던 의석수 비율이 지역구 253석 대 비례제 47석으로 변경되어, 오히려 비례제가 축소 되는 문제가 발생함.

- <표 3-9>에서 보듯이 이번 선거에서 전국 비례투표 득표율 대비 전체 의석 비율을 보면 새누리당은 19대 1.18에서 20대 1.21로, 더불어민주당은 19대 1.16에서 20대 1.61로 상승함. 실제 정당득표율에 비해 과대 대표된 의석수를 얻음. 반면 국민의 당의 경우 전국득표율은 26.7%로 2위였지만, 전체 의석비율은 12.7%에 불과하여 절반 이하의 비율을, 정의당은 7.2%의 득표율에 의석비율은 2.0%로 의석 전환율에서 불비례성이 두드러짐.

<표 3-9> 19대-20대 국회의원 총선거 정당지지율 실제 의석수 비교

19대	전국 득표율	의석수	의석비율	의석율/득표율	20대	전국 정당득표율	의석수	의석비율	의석율/득표율
새누리당	42.8	152	50.7	1.18	새누리당	33.5	122	40.7	1.21
민주통합	36.5	127	42.3	1.16	더민주	25.5	123	41.0	1.61
통합진보	10.3	13	4.3	0.42	국민의당	26.7	38	12.7	0.47
자유선진	3.2	5	1.7	0.52	정의당	7.2	6	2.0	0.28

자료: 중앙선거관리위원회 홈페이지

- 한편 지역구 의석수를 보면 더불어민주당은 부산에서 5석, 대구 1석, 경남에서 3석 등 총 영남(동남권)에서 9석을 얻었고, 새누리당은 전북 1석, 전남 1석으로 총선에서 2석을 호남에서 확보하게 되었음.

- 그 동안 지역구에서 지역정당의 독점적 의석점유에 대한 대안으로서 비례제 대안이 논의되어 왔음. 20대 총선에서 선거제도 개혁 없이도 상대 지

역 텃밭에서 양당 공히 의석을 확보하였음. 제도 효과가 아닌 양당의 지역 구 활동 및 선거캠페인이라는 정당활동을 통해 지역주의 및 지역 투표의 폐해를 개선한 결과라는 점에서 주목할 만한 결과임

- 현행 제도 하에서 지역주의의 문제에 대해 정면으로 대응하는 정당 활동은 하지 않으면서, 제도개혁 만으로 지역주의를 완화시키자고 주장하는 것은 정치 불신이 큰 국민들을 설득력을 갖는 데 한계가 있음.

- 이번 선거처럼 제도 개혁 이전이라도 상대 지역에 경쟁력 있는 후보를 내고 노력하는 모습이 평가 받아야 제도적인 접근법도 탄력을 받을 수 있음. 그러나 몇몇 사례를 제외하면 정치권에서는 현재의 지역주의 투표행태에 대해 희생을 감수하고서라도 정면 도전하기 보다는 손쉽게 의석배분 방식과 룰의 변경만을 강조해온 경향이 있음. 그러나 직접적으로 지역주의 정서와 지역 몰표 행태에 희생을 감수하고서라도 원칙적으로 대응해나가는 정당활동 없이 제도개혁에 대한 지지를 확보하기 어려움.

- 각 당이 이번 선거처럼 취약 지역에 경쟁력 있는 후보를 내고 지속적으로 지역주의에 정면 대응하는 정당 활동을 지속적으로 진행하면서 동시에 선거관리위원회가 제안한 선거제도 개혁안과 같은 개혁안을 주장하면 제도 개혁에 대한 여론의 저항이 약화될 것으로 보임.

## IV. 선거제도의 개혁: 채택 가능한 최적의 선거제도

### 1. 개요

- 바람직할 뿐 아니라 국회에서 채택될 가능성이 높은 최적의 선거제도를 제시할 것임.
- 이를 위해서는 먼저 어떠한 조건에서 선거제도의 선택 또는 개혁이 이루어지는지를 논의할 것임.
- 다음으로 한국의 과거 국회에서 이루어진 선거법 개정 협상 과정과 결과를 분석할 것임.
- 이러한 논의를 기초로 한국의 맥락에서 바람직하면서 동시에 채택 가능한 선거제도의 대안이 무엇인지를 밝힐 것임.

### 2. 선거제도 개혁에 관한 일반 이론

#### 1) 정당체제의 파편성과 선거제도 개혁

- 선거제도에 관한 기존 연구들은 주로 제도의 효과를 설명하는데 주력해 옴.
- 대체로 선거제도를 의석전환공식(electoral formula)에 따라 다수대표제와 비례대표제로 나누어 선거제도가 정당체제의 파편성(fragmentation) 혹은 유효정당수(effective number of parties)에 미치는 영향을 설명함.
- 뒤베르제의 법칙에 따르면, 다수대표제 가운데 소선거구 단순다수대표제(SMDP: single-member district plurality)는 양당제를 초래하는 경향이

있음.

- 이에 비하여 소선거구제라 하더라도 결선투표를 도입한다면 유효정당수가 증가함.
  - 또한 다수대표제 중 중대선거구제(multi-member district system)에서는 유효정당수가 많음. 선거구 크기(district magnitude)가 증가할수록 유효정당수 역시 증가하는 경향이 있는 것.
  - 한편 비례대표제는 유효정당수를 증가시키나, 최소득표율(threshold)을 높게 설정한다면 유효정당수 증가가 억제될 수 있음.
- 선거제도의 선택은 그 효과와 무관하지 않음. 정치인들은 선거제도의 효과를 고려하여 자신들에게 유리한 제도를 선택하기 때문임.
- 선거제도는 국회에서 선거법을 통과시킴으로써 만들어짐. 결국 국회의원들이 선거제도를 선택하는 것임.
  - 국회의원의 궁극적인 목표는 재선. 따라서 자신의 재선 가능성을 높이는 방향으로 선거제도를 개혁할 것이라 예상할 수 있음.
- 예를 들어, 서구 민주주의 국가들은 초기에 소선거구 단순다수대표제나 절대다수대표제(결선투표제)를 실시하였는데, 20세기 초 이들 가운데 어떤 국가들에서는 선거제도를 비례대표제로 개혁하였으나 어떤 국가들은 다수대표제를 그대로 유지함.
- 이 시기 보통선거가 실시되면서 새롭게 투표권을 얻은 무산계급을 동원하여 좌파정당이 등장하였음. 좌파정당의 세력이 강하고 기존 우파정당들이 분열된 경우 비례대표제로 전환하였고, 좌파정당의 세력이 약하거나 기존 정당들이 단결된 경우 다수대표제를 유지하였음(Boix 1999).
  - 현역 국회의원들(기존 우파정당)이 선거 승리가 불확실하다고 판단한 경

우 적은 득표로도 의석을 획득할 수 있는 비례대표제로 선거제도를 개혁하였고, 현역 의원들의 승리가 확실하다고 여긴 경우 승자독식 선거제도인 다수대표제를 유지한 것임.

○ 선거제도는 정당체제에 영향을 미치고, 정당체제로부터 영향도 받음(Benoit 2004, 2007). 이를 선거제도의 내생성(endogeneity)이라 함.

- 다수대표제는 정당체제의 파편성을 감소시키고, 비례대표제는 파편성을 증가시키는 효과가 있는데, 반대로 파편성이 낮은 정당체제가 다수대표제를 선택하고, 파편성이 높은 정당체제가 비례대표제를 선택함(Colomer 2004, 2005).

- 양당제와 같은 파편성이 낮은 정당체제에서는 작은 정당들이 의석을 획득하기 어렵게 만드는 선거제도가 유리하기 때문에 다수대표제를 선택하고, 반대로 여러 정당들이 연합을 통해 원내 다수파를 형성하는 파편성이 높은 정당체제에서는 작은 정당들이 의석을 비교적 쉽게 획득할 수 있는 비례대표제를 선택하는 것.

## 2) 선심정치와 선거제도 개혁

○ 한국과 같은 신생민주주의 국가에서도 민주화 시기에 선택된 선거제도를 이후 다른 선거제도로 개혁하는 현상이 빈번하게 관찰됨. 그런데 어떤 국가에서는 정치인들이 선심정치를 부추기는 ‘후보자 중심 선거제도’로 개혁을 하고, 어떤 국가에서는 정책 대결을 유도하는 ‘정당 중심 선거제도’로 개혁을 함.

- 국회의원은 자신의 재선 가능성을 높이는 방향으로 선거제도를 개혁할 것이라 예상할 때, 후보자 중심 선거제도가 다수 국회의원들의 재선 가능성을 높일 것이라 기대되는 상황이라면 이들은 선거제도를 보다 후보자 중심으로 개혁할 것.

- 반대로 정당 중심 선거제도가 다수 국회의원들의 재선에 도움이 된다면 보다 정당 중심으로 선거제도를 개혁할 것.
- 후보자 중심 선거제도에서는 정당의 공천을 받지 않은 무소속 후보가 허용되고, 유권자가 정당이 아닌 후보에게 투표하며, 같은 당 소속 후보들 간에 경쟁을 벌이기도 함.
- 중대선거구 다수대표제인 블록투표제(BV: block vote)나 단기비이양식투표제(SNTV: single-nontransferable vote)가 대표적인 후보자 중심 선거제도.
  - 블록투표제는 정당들이 선거구 크기(district magnitude, 이하  $M$ )까지 후보를 공천하고, 유권자는  $M$  개까지의 표를 행사할 수 있으며, 최다득표자  $M$  명이 당선됨.
  - 예를 들어, 5명을 선출하는 선거구( $M = 5$ )에서는 각 정당이 후보를 5명까지 공천할 수 있고, 유권자 역시 후보자 5명까지 선택하여 투표할 수 있음. 그 후 최다득표자 5명이 당선됨. 이 때, 유권자는 같은 정당 소속 후보 5명에게 투표할 수 있지만(그림 4-1), 다른 정당 소속 후보도 섞어서 투표할 수 있고(그림 4-2), 5명에게 다 투표하지 않고 일부에게만 투표할 수도 있음(그림 4-3). 따라서 같은 정당 소속 후보라 하더라도 서로 경쟁관계에 놓일 가능성이 높음.

<그림 4-1> 블록투표제에서 가능한 투표 방식의 예 1

	Democratic	Republican	Libertarian	Green
<input checked="" type="checkbox"/> Alice	<input type="checkbox"/> Frank	<input type="checkbox"/> Karen	<input type="checkbox"/> Penelope	
<input checked="" type="checkbox"/> Bob	<input type="checkbox"/> George	<input type="checkbox"/> Laura	<input type="checkbox"/> Quentin	
<input checked="" type="checkbox"/> Chris	<input type="checkbox"/> Helen	<input type="checkbox"/> Michael	<input type="checkbox"/> Renee	
<input checked="" type="checkbox"/> David	<input type="checkbox"/> Irene	<input type="checkbox"/> Nicholas	<input type="checkbox"/> Sarah	
<input checked="" type="checkbox"/> Elizabeth	<input type="checkbox"/> James	<input type="checkbox"/> Olga	<input type="checkbox"/> Thomas	

<그림 4-2> 블록투표제에서 가능한 투표 방식의 예 2

	Democratic	Republican	Libertarian	Green
<input checked="" type="checkbox"/> Alice	<input checked="" type="checkbox"/> Frank	<input checked="" type="checkbox"/> Karen	<input type="checkbox"/> Penelope	
<input checked="" type="checkbox"/> Bob	<input type="checkbox"/> George	<input type="checkbox"/> Laura	<input type="checkbox"/> Quentin	
<input checked="" type="checkbox"/> Chris	<input type="checkbox"/> Helen	<input type="checkbox"/> Michael	<input type="checkbox"/> Renee	
<input type="checkbox"/> David	<input type="checkbox"/> Irene	<input type="checkbox"/> Nicholas	<input type="checkbox"/> Sarah	
<input type="checkbox"/> Elizabeth	<input type="checkbox"/> James	<input type="checkbox"/> Olga	<input type="checkbox"/> Thomas	

<그림 4-3> 블록투표제에서 가능한 투표 방식의 예 3

	Democratic	Republican	Libertarian	Green
<input checked="" type="checkbox"/> Alice	<input type="checkbox"/> Frank	<input checked="" type="checkbox"/> Karen	<input type="checkbox"/> Penelope	
<input type="checkbox"/> Bob	<input type="checkbox"/> George	<input type="checkbox"/> Laura	<input type="checkbox"/> Quentin	
<input checked="" type="checkbox"/> Chris	<input type="checkbox"/> Helen	<input type="checkbox"/> Michael	<input type="checkbox"/> Renee	
<input type="checkbox"/> David	<input type="checkbox"/> Irene	<input type="checkbox"/> Nicholas	<input type="checkbox"/> Sarah	
<input type="checkbox"/> Elizabeth	<input type="checkbox"/> James	<input type="checkbox"/> Olga	<input type="checkbox"/> Thomas	

- 과거 일본의 선거제도이자 한국 역시 제 4, 제 5 공화국 시기 국회의원 선거제도였던 단기비이양식투표제(SNTV)는 정당들이  $M$  명까지의 후보를 공천하고 표 합산 결과 최다득표자  $M$  명이 당선된다는 점은 블록투표제와 같으나, 유권자가 1명의 후보만 선택할 수 있다는 점에서 블록투표제와 다름(예, 그림 4-4).

<그림 4-4> 단기비이양식투표제에서 가능한 투표 방식의 예

Democratic	Republican	Libertarian	Green
<input type="checkbox"/> Alice	<input type="checkbox"/> Frank	<input type="checkbox"/> Karen	<input type="checkbox"/> Penelope
<input type="checkbox"/> Bob	<input type="checkbox"/> George	<input type="checkbox"/> Laura	<input type="checkbox"/> Quentin
<input checked="" type="checkbox"/> Chris	<input type="checkbox"/> Helen	<input type="checkbox"/> Michael	<input type="checkbox"/> Renee
<input type="checkbox"/> David	<input type="checkbox"/> Irene	<input type="checkbox"/> Nicholas	<input type="checkbox"/> Sarah
<input type="checkbox"/> Elizabeth	<input type="checkbox"/> James	<input type="checkbox"/> Olga	<input type="checkbox"/> Thomas

- 블록투표제에서는 유권자가 같은 정당 소속 후보 모두에게 투표할 수도 있기 때문에 정당 투표를 호소할 수 있는 가능성이 열려 있었으나, 단기비이양식투표제에서는 정당보다 후보 개인에게 투표하도록 호소해야 할 유인이 더욱 강함. 따라서 단기비이양식투표제는 블록투표제보다 더 후보자 중심 선거제도임.

- 유권자가 정당을 선택하는 폐쇄형 정당명부식 비례대표제(closed-list PR)에 비하여 유권자가 후보를 선택하는 개방형 정당명부식 비례대표제(open-list PR)는 보다 후보자 중심 선거제도임.

- 폐쇄형 정당명부식 비례대표제에서는 정당명부 상의 후보자의 순위가 당 지도부에 의하여 미리 정해지지만, 개방형 정당명부식 비례대표제에서는 정당명부 상의 후보자의 순위가 후보별 득표율에 따라 결정됨.



- 예를 들어, <그림 4-5>처럼  $M = 5$  인 선거구에서 폐쇄형 정당명부식 비례대표제로 선거가 실시되는 경우, 각 정당이 다섯 후보를 정당명부에 1번부터 5번까지 순서대로 등재하였고, Democratic 정당이 총 40%를 득표하였다면, 5명 중 2명이 당선 가능. 이 때, 정당명부 상의 순위에 따라 Alice 와 Bob이 당선.

<그림 4-5> 폐쇄형 정당명부식 비례대표제 투표용지의 예

<input checked="" type="checkbox"/> Democratic	<input type="checkbox"/> Republican	<input type="checkbox"/> Libertarian	<input type="checkbox"/> Green
1 Alice	1 Frank	1 Karen	1 Penelope
2 Bob	2 George	2 Laura	2 Quentin
3 Chris	3 Helen	3 Michael	3 Renee
4 David	4 Irene	4 Nicholas	4 Sarah
5 Elizabeth	5 James	5 Olga	5 Thomas

- 만약 개방형 정당명부식 비례대표제가 도입된다면 <그림 4-4>처럼 유권자는 개별 후보에게 투표를 할 것이고, 표 집계 결과 Alice 3%, Bob 5%, Chris 10%, Davis 2%, Elizabeth 20%를 득표하였다면, Democratic 정당이 확보할 의석은 5석의 40(3+5+10+2+20)%인 2석으로 동일하나, 정당명부 상 순위가 득표율에 따라 결정되므로 득표율 상위 2명인 Chris과 Elizabeth가 당선.

- 따라서 개방형 정당명부식 비례대표제는 같은 정당 소속 후보 간의 경쟁을 유도하기 때문에 폐쇄형 정당명부식 비례대표제에 비하여 더욱 후보자 중심 선거제도임.

○ 이러한 후보자 중심 선거제도는 정치인이 정당보다 개인의 명성을 높이도록 유도하여 선심정치(pork-barrel politics)를 만연하게 만들.

- 무상의료나 무상교육과 같은 국가 정책은 법으로 만들어져야 하고, 법을 만들기 위해서는 국회 다수의 동의가 있어야 하므로 정치인 개인이 제공하기 어려움.
  - 이에 비해 도로나 다리 건설, 금전 제공이나 직업 알선과 같은 선심성 혜택은 정치인 개인이 제공할 수 있으므로 개인의 명성을 높이는 데에는 정책보다 선심이 주효.
  - 따라서 후보자 중심 선거제도 하에서는 정치인들이 더 많은 사람들에게 혜택을 줄 수 있는 정책보다 특정 지역이나 개인에게 선심을 제공하는데 몰두하게 될 가능성이 높아짐.
  - 그 결과, 후보자 중심 선거제도는 정치부패를 증가시키고(Chang and Golden 2006), 정부의 업적을 악화시키는 등 많은 부작용이 있다고 알려짐(Hicken and Simmons 2008). 이러한 선거제도를 채택한 국가들에서는 또한 사회간접자본(SOC) 예산 비중이 높고, 정부 부채 규모가 클 가능성이 높음.
  - 지역구 내에서 선심 경쟁을 유도하는 소선거구제 역시 후보자 중심 선거제도로 파악해야 함(Shin Forthcoming).
- 반면 정당 중심 선거제도에서는 오직 정당의 공천을 받은 후보만 허용되고, 유권자가 후보가 아닌 정당을 선택하며, 같은 당 소속 후보들 간의 경쟁은 없음.
- 정당이 후보 명부를 작성하고, 정당 명부상의 순위도 결정하며, 유권자가 정당에 투표하는 폐쇄형 정당명부식 비례대표제가 대표적인 정당 중심 선거제도.
- 정당 중심 선거제도는 정치인이 개인보다 정당의 명성을 높이도록 만들어 정당들 간에 정책 대결을 유도함.

- 정당 역시 선심을 제공할 수 있음. 그러나 선심은 누구나 제공할 수 있지만 정책은 정당만이 제공할 수 있으므로, 정당 중심 선거제도 하에서는 정당들 간의 차별성을 부각하기 위해서라도 선심보다 정책적 혜택을 제공하기 위해 노력할 가능성이 높음.
  - 따라서 정당 중심 선거제도는 정치부패를 감소시키고(Chang and Golden 2006), 정부의 업적을 개선시키는 등 긍정적인 효과가 크다고 알려짐(Hicken and Simmons 2008). 이러한 선거제도를 채택한 국가들에서는 또한 사회간접자본(SOC) 예산 비중이 낮고, 정부 부채 규모가 작을 가능성이 높음.
- 이상 논의한 선거제도의 효과와 선거제도의 내생성을 고려할 때, 선심 경쟁을 유도하는 것이 현역 국회의원들의 재선에 유리한 경우 보다 후보자 중심으로, 정책 경쟁을 유도하는 것이 유리한 경우 보다 정당 중심으로 선거제도를 개혁할 것임.
- 민주화 시기 후보자 중심 선거제도의 선택에 관한 연구에 따르면, 유권자 평균의 소득수준이 낮은 국가일수록, 집권 여당이 제도 선택에 보다 강한 영향력을 행사한 국가일수록 후보자 중심의 선거제도가 선택될 가능성이 높음(Shin Forthcoming; Shin 2013a).
- 가난하고 교육 수준이 낮은 유권자일수록 국민건강보험이나 무상교육과 같은 정책적인 혜택(정책)보다 돈이나 일자리, 지역개발사업과 같은 선심성 혜택(선심)을 선호하고, 반대로 부유하고 교육 수준이 높은 유권자일수록 선심보다 정책을 선호함(Shin 2015).
  - 이는 가난하고 교육 수준이 낮을수록 오래 기다려야 얻을 수 있고 혜택이 주어졌는지 아닌지 모호한 국가 정책들보다 바로 얻을 수 있고 혜택 수혜 여부를 확실하게 알 수 있는 선심성 혜택을 선호하기 때문임.
- 유권자 다수가 가난하여 이처럼 선심을 원하는 경우, 정치인들은 선거 승리

가능성을 높이기 위해 선심 경쟁을 펼치게 됨. 따라서 저개발 국가나 저개발 지역에서 선심정치가 만연함.

- 선심 경쟁을 위해서는 집권 여당으로 당적을 옮기거나 대통령이 원하는 법안 통과에 협조하고 지역구 개발 예산을 확보하는 등 필요한 경우 당론을 따르지 않는 것이 더욱 유리함. 따라서 선심정치가 만연한 곳에서는 당의 기울기가 약하여 당론에 따른 투표를 하지 않고, 당적을 자주 바꾸는 철새 정치인들이 많이 존재함(Shin 2013b; Desposato 2006).

- 정당 중심 선거제도 하에서는 당적을 옮기거나 당론을 따르지 않으면 공천을 받지 못하거나 의원직을 상실할 수도 있음. 예를 들어, 한국에서도 1994년 3월부터 비례대표 국회의원은 당적을 변경할 경우 국회의원직을 상실하도록 하였음(Shin 2013b).

- 이러한 선심 중심의 맥락(pork-centric context)에서는 정치인들이 후보자 중심 선거제도를 선호하게 됨.

- 따라서 유권자 다수가 가난한 저개발 국가의 경우 민주화 과정에서 후보자 중심 선거제도를 선택될 가능성이 높음(표 4-1 참조).

<표 4-1> 후보자 중심 선거제도 선택 추정 확률

	1인당 실질 국민총생산 (2005 constant prices, 미화)				
여당 영향력	500불	1,000불	5,000불	10,000불	15,000불
약 (야당 주도)	.53	.31	.05	.02	.01
중 (협상)	.59	.40	.10	.05	.03
강 (여당 주도)	.64	.50	.20	.13	.09

출처: Shin Forthcoming

○ 경제가 성장함에 따라 유권자 평균의 소득과 교육 수준이 높아져서 유권자 다수가 선심보다 정책을 원하는 경우, 정치인들은 선거 승리 가능성을 높이기 위해 정책 경쟁을 펼치게 됨.

- 정책 제공을 위해서는 법안을 통과시키거나 법안 통과를 저지하는 것이 필요한데, 법안 통과나 저지를 위해서는 당론에 따른 투표가 도움이 됨. 따라서 정책 경쟁을 위해서는 당적을 옮기거나 당론을 따르지 않는 투표를 하는 것이 도움이 안 됨.

- 유권자 역시 정당의 정책에 기반하여 투표를 하기 때문에, 설사 자신이 투표한 정당이 원내 다수파에 속하지 않아서 약속했던 정책을 제공받지 못한다 하더라도, 당적을 이동하거나 당론에 따른 투표를 하지 않는 정치인들을 부정적으로 생각하게 됨.

- 이러한 정책 중심의 맥락(policy-centric context)에서는 정치인들은 정당 중심 선거제도를 선택할 가능성이 높음.

- 따라서 보다 발전된 국가일수록 민주화 과정에서 정당 중심 선거제도가 채택될 가능성이 높아짐(Shin Forthcoming).

○ 설사 유권자 다수가 선심을 원한다 하더라도 야당 의원들은 여당 의원들에 비하여 재원이 부족함. 그러므로 선거법 협상에 참가하는 정치인들이 여당 소속인가 야당 소속인가에 따라서도 선택되는 선거제도가 달라지게 됨(표 4-1 참조).

- 민주화 과정에서 야권이 선거법 협상을 주도한다면 보다 정당 중심 선거제도를 채택할 가능성이 높음. 반대로 여당이 주도한다면 보다 후보자 중심 선거제도를 채택할 가능성이 높음. 여야가 선거법 협상을 하는 경우 정당 중심과 후보자 중심 사이의 선거제도를 채택할 가능성이 높음(Shin Forthcoming).

- 민주화 과정의 선거제도 선택에 영향을 미치는 이상의 요인들은 이후 선거 제도의 개혁에도 영향을 미칠 것임.
- 선심 경쟁을 유도하는 것이 현역 국회의원들의 재선에 유리한 경우 보다 후보자 중심으로 선거제도를 개혁할 것이라 예상.
  - 따라서 가난한 국가일수록 민주화 과정에서 채택된 선거제도를 이후 보다 후보자 중심으로 개혁할 가능성이 높음. 반대로 경제가 성장할수록 기존 선거제도를 보다 정당 중심으로 개혁할 가능성이 높음.
  - 집권 여당이 원내에 다수 의석을 안정적으로 확보하고 있고 정권 교체 가능성이 낮은 상황이라면 기존 선거제도를 보다 후보자 중심으로 개혁할 가능성이 높음. 반면 정권 교체가 빈번하거나 야당이 다수 의석을 점유하고 있는 상황이라면 기존 선거제도를 보다 정당 중심으로 개혁할 가능성이 높음.

### 3) 비례대표제 확대 수용의 일반적인 조건

- 이상의 논의를 토대로 하여 폐쇄형 정당명부식 비례대표제(이하 비례대표제)가 도입되거나 확대 실시될 수 있는 일반적인 조건으로는 다음 세 가지 경우를 제시할 수 있음.
  - 첫째, 국회 내에 소정당들이 다수 의석을 점하고 있다면, 적은 득표로도 의석을 획득할 수 있어서 소정당에게 유리한 비례대표제로의 개혁 가능성이 높아질 것임.
  - 둘째, 집권 여당에 비하여 자원이 부족한 야당이 원내 다수 의석을 점하고 있다면, 선심보다 정책 대결을 유도하는 비례대표제로의 개혁 가능성이 높을 것임.
  - 셋째, 시골 지역에 비하여 유권자의 평균 소득수준이 높은 도시 지역 의

원들이 다수 의석을 차지하고 있다면, 선심보다 정책 대결을 유도하는 비례대표제로의 개혁 가능성이 높을 것임.

### 3. 한국의 과거 국회 선거법 개정 협상 분석

○ 앞서 제시한 선거제도 개혁에 관한 이론이 한국 현실에도 적용될 수 있는지 판단하기 위하여 먼저 과거의 선거법 개정 사례들을 분석.

- 먼저 1987년 민주화 이후 최초의 국회의원 선거를 앞두고 당시 여야 3당이 참여한 1988년 선거법 협상 과정과 결과를 논의할 것임.

- 다음으로 19대 국회에서 이루어진 선거법 개정 협상 과정과 결과를 분석할 것임.

- 이러한 논의를 토대로 한국의 과거 선거법 개정 협상에 영향을 미친 주된 요인들이 앞서 제시한 이론과 부합하는지 여부를 판단하고, 한국 국회에서 비례대표제가 확대 수용될 수 있는 조건을 확인할 것임.

#### 1) 1988년 선거법 협상

○ 배경

- 1987년 6월 민주화운동의 결과 그 해 12월 민주적인 대통령 선거를 실시. 야권 지도자 김영삼, 김대중의 분열로 인하여 대통령 선거에서 여당 후보인 노태우 후보가 당선(표 4-2).

- 따라서 1988년 국회의원 선거를 앞두고 야권 통합 요구가 다시 높아짐.

- 집권 민정당이 국회 과반수 의석을 확보하고 있었으나, 민정당은 야당과 협상을 통하여 국회의원 선거법을 개정하기로 합의. 그러나 민정당은 단독

으로 개정안을 통과시킬 수 있는 능력이 있었고, 합의가 어려워지자 실제로 그렇게 했음.

<표 4-2> 1987년 대통령 선거 결과(득표율, %)

노태우 (민주정의당)	김영삼 (통일민주당)	김대중 (평화민주당)	김종필 (신민주공화당)	기타
36.6	28.0	27.0	8.1	0.2

출처: Shin 2011

- 선거법 협상 당시 기존의 선거제도는 2인 선거구 단기비이양식투표제(SNTV)였음. 이는 여촌야도 현상으로 인하여 여당이 의석 확보에 어려움을 겪었던 도시 지역에서도 의석을 보다 수월하게 확보하기 위하여 1972년 유신헌법 제정과 함께 도입(Shin 2011).

#### ○ 협상 과정과 결과

- 비례대표제를 수용할 것인가 아닌가는 의제에 오르지 못함. 협상의 의제는 다수대표제를 전제로 선거구 크기( $M$ )를 얼마로 할 것인가였음(Shin 2011).

- 민정당은 소선거구제 단순다수대표제(이하 소선거구제)와 중선거구 단기비이양식 투표제의 혼합형 선거제도를 제안. 이는 여당이 강한 시골 지역에서는 소선거구제를, 여당이 약한 도시 지역에서는 중선거구제를 제안함으로써 민정당의 의석수를 극대화하고자 함(Shin 2011).

- 통일민주당과 신민주공화당은 이를 거부하고 중선거구 단기비이양식 투표제를 제안. 평화민주당은 이 역시 거부하고 소선거구제를 제안.

- 합의에 이르지 못하고 협상 결렬. 민정당은 야당측에 먼저 합의를 할 것



을 주문하며, 합의에 이르지 못할 경우 소선거구제나 1-3인 선거구 단기비  
이양식 투표제를 자신들이 일방적으로 통과시킬 것이라고 최후통첩.

- 통일민주당과 평화민주당은 소선거구제를 실시하기로 결국 합의하였음.  
선거구 확정 등 구체적인 사안에 관하여 합의에 이르지 못했으나 민정당은  
자신들의 소선거구제 안을 일방적으로 통과시킴.

○ 비례대표제가 제외된 이유

- 비례대표제가 협상의 의제가 되지 못한 이유는 민주화 시기에 새롭게 등  
장한 민중당이나 한겨레민주당과 같은 좌파정당들의 원내 진입을 막기 위  
한 기존 정당들의 전략적 선택의 결과임(Shin 2011). 다시 말해, 비례대표  
제가 채택되었다면 신생 좌파정당들의 원내 의석 확보 가능성이 높아졌을  
것임.

- 여당인 민정당의 입장에서 가장 좋은 결과는 자신들이 단독으로 과반을  
차지한 것이나, 이것이 불가능하다면 급진적인 좌파정당은 제외하고 기존  
야당들만 원내에 들어오는 것임(표 4-3).

<표 4-3> 1988년 선거법 협상에서 기존 정당들의 선호 순위

순위	여당 (민주정의당)	기존 야당 (통일민주당, 평화민주당, 신민주공화당)
1	여당 단독 과반	기존 야당 과반
2	기존 야당 과반	기존 야당, 좌파정당 연합
3	기존 야당, 좌파정당 연합	여당 단독 과반

출처: Shin 2011

- 대통령 선거 결과(표 4-2)를 고려할 때 민정당이 단독으로 과반 의석을 확보하기는 어려워 보였기 때문에 민정당은 차선으로 기존 야당만 들어올 수 있는 선거제도를 원했고, 이는 기존 야당들에게는 최선의 결과를 제공할 것으로 예상되었음(Shin 2011). 따라서 민정당과 통일민주당 등의 기존 정당들은 비례대표제 도입을 원하지 않았음.

- 이는 신생 정당의 위협이 크지 않거나 기존 정당들이 단결되어 있을 때에는 비례대표제가 도입될 가능성이 낮다는 Boix(1999)의 연구 결과와도 일치함.

#### ○ 통일민주당과 평화민주당 선거제도 선호 달랐던 이유

- 각각 경남과 전라도에 강력한 지역적 지지 기반을 가지고 있던 통일민주당과 평화민주당 간에 선호하는 선거제도가 크게 달랐던 이유는 다른 지역에서의 지지도에서 차이가 컸기 때문임. 예를 들어, 통일민주당은 경남 이외의 지역에서 적어도 2위를 할 수 있는 곳이 다수 존재한 반면, 평화민주당은 전라도 외의 지역에서 1위나 2위를 할 수 있는 곳이 거의 존재하지 않았음(Shin 2011).

- 따라서 통일민주당은 2위까지 당선될 수 있는 중선거구제(2인 선거구제)를 지지한 반면, 평화민주당은 소선거구제를 지지. 이는 결국 통일민주당과 평화민주당 간에 제 1 야당 지위를 차지하기 위한 치열한 경쟁을 반영.

#### ○ 민정당이 소선거구제를 수용한 이유

- 민정당이 통일민주당의 중선거구 단기비이양식 투표제를 수용했다면 협상이 보다 쉽게 마무리되었을 뿐만 아니라, 실제 선거에서도 더 많은 의석을 획득할 수 있었음(Shin 2011). 그런데도 이를 거부하고 소선거구제를 수용한 결과, 협상도 난항을 거듭했고 선거에서 원내 과반 의석 확보에도 실패.

- 민정당이 중선거구 단기비이양식 투표제를 수용하지 않고 소선거구제를 수용한 이유는 야권의 분열을 지속시키기 위한 전략적 선택의 결과(Shin 2011).
- 국회의원 선거법 협상이 진행되고 있을 때 야권 통합에 대한 압력도 높아짐. 그러나 평화민주당은 통일민주당에게 야권통합 협상 개시를 위해서는 먼저 소선거구제를 수용할 것을 요구.
- 김영삼 통일민주당 총재가 소선거구제를 수용함으로써 야권통합 협상 개시. 야권통합을 촉진하기 위해 총재직에서 사임한 김영삼과 달리 평화민주당 총재 김대중은 이를 거부하였고, 결국 야권통합 협상은 결렬.
- 소선거구제로 치러진 선거 결과 평화민주당이 통일민주당보다 더 많은 의석을 확보하여 제 1 야당이 됨.
- 제 1 야당 지위를 확보해야 다음 대통령 선거에서 야권의 단일 후보가 되는 것이 유리하기 때문에 통일민주당과 평화민주당 모두 가장 선호하는 결과는 상대 당보다 더 많은 의석을 확보하는 것이었고, 반대로 가장 나쁜 결과는 상대 당이 제 1 야당 지위를 획득하는 것임(Shin 2011).
- 2인 선거구 단기비이양식 투표제가 채택되었다면 통일민주당이 제 1 야당이 되었을 것이고, 최악의 결과를 피하기 위하여 평화민주당은 통일민주당과 합당하려는 유인이 강했을 것임. 이에 비해 소선거구제가 채택된다면 평화민주당이 제 1 야당이 될 가능성이 높으므로, 최선의 결과를 얻기 위하여 야권 통합을 거부할 가능성이 높았음. 따라서 민정당은 평화민주당이 야권 통합을 거부할 가능성이 높은 소선거구제를 더욱 선호하였음(Shin 2011).

## 2) 19대 국회 선거법 협상

### ○ 배경

- 2013년 11월 정우택 당시 새누리당 최고위원은 선거구 사이 인구 편차가 3대 1인 현 선거구 획정 방식이 인구등가성에 위배된다며 헌법소원심판을 청구하였고, 2014년 10월 헌법재판소는 ‘각 국회의원 선거구 사이 인구 편차가 2대 1을 넘지 않아야 한다’는 이유로 선거구 헌법 불합치 결정을 내림.

- 2015년 2월에는 중앙선거관리위원회가 권역별 비례대표제 신설을 골자로 하는 선거제도 개선안을 발표하였고, 3월에는 선거구 획정 및 선거제도 개혁을 위하여 국회 정치개혁특별위원회(이하 정개특위)가 출범하였으며, 5월에는 선거구획정위원회가 중앙선관위 산하에 설치되어 10월 13일까지 획정안 마련하기로 함. 7월에는 선거구획정위원회가 공식 출범하였고, 국회 정개특위에 선거구 획정 기준을 8월 13일까지 마련해달라고 요구함.

### ○ 협상 과정과 결과

- 2015년 7월 국회 정개특위는 공직선거법심사소위원회를 열고 선거구 획정기준을 논의하기 시작하였으나, 선거구획정위원회가 요구한 선거구 획정 기준 기한을 넘김. 이후 협상을 거듭하였으나 획정 기준조차 마련하지 못한 채 10월 13일 획정안 제출 법정 기한 넘김.

- 2015년 12월 3일 지역구를 확대하고 비례대표 의석을 축소하는 등의 원칙에 합의. 그러나 구체적인 선거구 획정과 선거연령 인하 등의 쟁점에 대한 이견을 좁히지 못하여 협상은 난항을 거듭하다가, 지역구 246석/비례대표 54석을 지역구 253석/비례대표 47석으로 변경한 선거법 개정안은 2016년 3월 2일에야 국회 본회의를 통과함.

○ 지역구가 확대된 이유

- 국회의원 선거구 사이 인구 편차가 3대 1에서 2대 1로 축소됨에 따라서 인구가 적은 농어촌 지역에 의석이 감소하게 되어 농어촌 지역의 반발이 거세어 짐.
- 농어촌 지역에서 강한 새누리당이 의석을 잃을 가능성이 높아짐. 따라서 새누리당은 지역구 의석을 늘려서 농어촌 지역의 의석 감소를 최소화하는 방안을 제안함.
- 더불어민주당 측에서는 처음부터 권역별 비례대표제를 주장하였음. 권역별 비례대표제가 도입된다면 영남 지역에서도 30% 이상의 의석을 확보할 수 있을 것이라는 기대 때문임. 호남 지역에서의 지지율이 미미한 새누리당은 권역별 비례대표제를 반대함.
- 원내 다수당이 권역별 비례대표제를 반대하고 있는 상황에서 권역별 비례대표제 안을 통과시키는 것은 불가능함. 따라서 더불어민주당에게 남아 있는 선택지는 기존 선거제도에서 지역구와 전국구 비례대표 의원 정수 조정에 불과했음.
- 비례대표 의석을 확대하는 것은 국민의당과 같은 제3당에게 유리하기 때문에 더불어민주당에게도 바람직하지 않음. 따라서 새누리당이 제안한 지역구 의석 확대안에 더불어민주당도 합의함.

3) 소결: 한국의 과거 선거법 협상에 영향을 미친 요인

- 1988년 선거법 협상에서는 기존 정당들이 신생 좌파정당들의 원내 진입을 차단하기 위하여 비례대표제는 의제에서 배제하였음(Shin 2011).
- 협상 과정에서 각 당은 자신의 의석수를 극대화할 수 있는 서로 다른 선거제도를 제안함. 어떤 선거제도가 선택되는가가 선거 결과에 지대한 영향

을 미칠 수 있으므로 선거법 협상은 합의에 이르지 못하고 난항을 거듭하였음.

- 결국 평화민주당만 주장하였던 소선거구제로 합의가 된 것은 의회 과반 의석을 확보하고 있던 집권 여당(민정당)이 야당의 분열을 도울 수 있는 전략적인 선택을 하였기 때문임(Shin 2011).

○ 제 19대 국회에서 2015년부터 2016년 초까지 진행된 선거법 개정 협상에서는 거대 양당의 의석수를 극대화하기 위하여 비례대표 의석을 축소하고 지역구 의석을 확대하였음.

- 선관위와 학계는 비례대표 의석의 확대를 주장해 옴. 소선거구제는 득표와 의석 사이에 불비례성이 크고, 다양한 이익을 대표하기 힘들며, 지역정당체제를 유지하는 데 기여하기 때문에, 비례대표제를 확대하여 득표와 의석 사이에 비례성을 높이고, 대표성을 높이며, 지역정당체제를 해소해야 한다는 것이 주된 이유임.

- 소정당인 정의당 역시 비례대표 의석 확대를 주장해 왔으며 비례대표 의석 축소를 반대하였음. 특히 새누리당이 지역구 의석 축소 의지를 밝힌 이후 정의당은 2015년 9월 2일 국회 본청에서 농성을 시작하기도 함. 심상정 정의당 대표는 “지금 현행 승자독식 선거제도[소선거구제]가 양당한테 공히 지지율보다 더 많은 의석수를 가져다주고 있고요. 새로운 경쟁상대인 새로운 세력의 진입을 막아주고 있기 때문에, 양당 독점정치를 영구히 할 수 있는 제도”라고 주장(YTN 라디오 2016/09/02).

○ 결국 1988년과 제 19대 국회에서 모두 비례대표제의 도입이나 확대 실시가 불가능하였던 것은 앞서 제시하였던 비례대표제의 도입/확대 조건에 맞지 않았기 때문임.

- 비례대표제가 도입/확대되기 위한 조건으로 (1) 국회 내에 소정당들이 다수 의석을 점하고 있거나, (2) 자원이 부족한 야당이 원내 다수 의석을 점하고 있거나, (3) 도시 지역 의원들이 다수를 점하고 있는 경우일 것이라

고 제시하였음.

- 그러나 1988년에는 (1) 국회 내에 기존의 거대 정당들(민정당, 통일민주당, 평화민주당)이 압도적인 다수 의석을 점하고 있었고, (2) 여당(민정당)이 원내 다수파였으며, (3) 농어촌 지역 의원들이 다수였음(지역구 총의석수 184석 중 특별/직할시인 서울, 인천, 부산, 대구 지역의 총의석수는 50석에 불과). 따라서 1988년에는 비례대표제가 도입될 수 없었음.

- 제 19대 국회에서도 (1) 국회 내에 기존의 거대 정당들이 압도적인 다수 의석을 점하고 있었고, (2) 여당(새누리당)이 원내 다수파였으며, (3) 도시 지역 의원들이 다수가 아니었음(지역구 총의석수 246석 중 특별/광역시인 서울, 인천, 부산, 대구, 울산, 광주, 대전 지역의 총의석수는 110석). 따라서 제 19대 국회에서는 비례대표 의석이 확대될 수 없었음.

- 그러므로 선거제도 개혁에 관하여 한국 역시 다른 국가들 일반과 비슷한 맥락을 가지고 있다고 볼 수 있으며, 일반적인 조건에 부합한다면 비례대표제의 확대 수용도 가능할 것이라고 예상할 수 있음.

#### 4. 한국에서 실현 가능한 선거제도 개혁 방향

##### 1) 바람직한 선거제도

- 앞서 III장에서는 현재 한국의 대통령제가 안고 있는 과제로 강한 대통령제의 폐해를 해소하고, 지역주의 정당체제를 극복하며, 금권선거 및 선심정치를 해소하는 일이라고 지적하였음.
- 그리고 이러한 과제들을 해결하기 위해서는 비례대표제의 확대 실시를 제안하였음.
  - 비례대표제 확대 실시의 구체적인 방안으로 (1) 소선거구제에 기반한 지역구 의석을 폐지하고, 전체 의석을 비례대표 선거로 채우는 방안, (2) 선

관위 안과 같이 의원 정수는 현재와 같이 300석으로 유지하되, 지역구와 비례대표 의석 비율을 2:1로 하고, 비례대표 의석은 권역별 연동형 비례대표를 적용하며, 석패율을 도입하는 방안, (3) 지역구 의석수는 현재와 같이 유지하고, (권역별 연동형) 비례대표 의석을 증가시켜 의원 정수를 현재보다 늘려서 지역구와 비례대표 의석 비율을 2:1로 맞추는 방안을 제시하였음.

- 이하에서는 먼저 비례대표제 확대 실시에 따라 군소정당의 난립 혹은 국회의 파편화와 같은 부정적인 효과가 발생하지 않을지에 관하여 검토하고, 위에서 제시한 세 가지 방안들의 실현 가능성을 각각 검토한 후, 마지막으로 실현 가능성과 적절성을 견비한 최적의 선거제도를 제안할 것임.

## 2) 비례대표제 확대 실시에 따른 효과 검토

### ○ 한국 대통령제의 특성

- III장에서 논의한대로 한국은 강한 대통령제, 지역정당체제, 선심 중심 선거 경쟁이라는 특성이 있음.

### ○ 강한 대통령제

- 대통령제의 이상은 행정부와 입법부 간의 권력 분립을 통하여 견제와 균형을 도모한다는 것. 그러나 한국의 대통령제는 양자 간의 권한 배분에 있어서 무게 중심이 행정부 쪽으로 기울어 있어서 행정부의 입법부에 대한 지배에 가까운 현상이 나타나고 있음.

- 권력이 여러 행위자들에게 분산되기보다 국가 지도자인 대통령에게 집중되는 형국이므로 원심력보다 구심력이 강하게 작동하고 있음. 다시 말해, 선거 경쟁 시기에는 여러 정당으로 분열될 수 있으나 대통령 선거 이후에는 정부와 여당 쪽으로 세력이 규합되는 형국임. 예를 들어, 국회에서 통과되는 법안들 가운데 정부 발의 법안이 다수를 차지하고, 국회 본회의에서



여야가 상반된 입장을 가지고 표결하는 경우가 드물며, 반대표를 행사하는 국회의원조차 드문 편임(Shin and Lee Forthcoming).

- 이러한 맥락에서는 비례대표제를 도입하더라도 정당체제의 극심한 파편화가 억제될 수 있고, 다소 파편화되더라도 여야 간에 의견이 달라서 교착 상태에 봉착하는 경우가 많지 않을 수 있음.

#### ○ 지역정당체제

- 한국의 주요 정당들은 특정 지역 의석을 거의 독점해 오고 있어서 지역 정당체제의 특성을 가지고 있음. 승자가 의석을 독식하는 소선거구 단순다수대표제는 이러한 지역패권정당의 출현과 유지에 도움을 주는 선거제도임. 20대 총선에서는 새정치민주연합을 대신하여 국민의 당이 호남 지역의 패권정당으로 등장하였음.

- 이처럼 지역패권정당이 자리 잡고 있는 상황에서는 비례대표제가 확대 실시된다 하더라도 정당체제의 극심한 파편화는 억제될 수 있음.

#### ○ 선심정치와 정책 대결에 대한 요구

- 시군구 단위에서 선거 경쟁을 벌이게 하는 소선거구제는 정치인들이 뉴타운 개발, 신공항 유치와 같은 선심성 혜택을 제공하는데 몰두하도록 유도하는 효과가 있음.

- 이와 같은 지역적 혜택을 제공하기 위해서는 정부 예산 확보가 필수적이므로, 지방 정부에 대한 예산 지원을 컨트롤할 수 있는 대통령의 권한을 강화하는 효과가 있음.

- 지방선거가 실시되고 있는 한국에서는 지방자치단체장, 지방의회의원뿐만 아니라 국회의원까지 지역에 선심을 제공하기 위해 몰두하고 있으므로 선심정치의 과잉이라 할 수 있음.

- 유권자 평균의 소득과 교육 수준이 높아짐에 따라 선심보다 정책 대결을 요구하는 목소리가 커지고 있음. 일례로 개그맨 박명수는 자신이 진행하는 라디오 프로그램에서 “선심성 공약 때문에 세금을 날린다.....지역 살리기 때문에 쓸 데 없는 것 설치해서 세금이 낭비된다.....그런데 쓸 돈 있으면 밥 못먹는 아이들 지원해야 한다”고 발언(OSEN 2016/07/12). 특정 지역에만 혜택을 주는 선심보다 (조건에 맞으면) 모든 국민들에게 혜택을 주는 정책을 제공해야 한다는 의미.

### 3) 비례대표제 확대의 실현 가능성 검토

#### ○ 제 20대 국회의 구성

- 현재 20대 국회는 두 개의 거대 정당(새누리당, 더불어민주당)과 하나의 중형 정당(국민의당)이 원내 의석 대부분을 차지하고 있음. 2016년 6월 16일 현재 새누리당 126석, 더불어민주당 122석, 국민의당 38석으로 이들은 300석 가운데 286석을 차지.
- 또한 야당들이 국회 다수 의석을 점유하고 있음. 정의당이 6석으로, 더불어민주당과 국민의당 의석을 합하면 (166석/300석).
- 선거구 재획정으로 인하여 인구가 많은 도시 지역에 의석이 증가하였음. 서울과 인천, 대전에서 의석이 각각 1석씩 증가하였고, 수도권인 경기도의 의석은 8석이나 증가.

#### ○ 비례대표제 확대 가능성

- 앞서 비례대표제가 확대되기 위한 조건으로 (1) 국회 내에 소정당들이 다수 의석을 점하고 있거나, (2) 야당이 원내 다수 의석을 점하고 있거나, (3) 도시 지역 의원들이 다수를 점하고 있는 경우일 것이라고 제시하였음.
- 이 가운데 야당이 원내 다수 의석을 점하고 있고, 도시 지역 의원들의

수가 증가한 현 20대 국회의 구성을 고려할 때, 비례대표제의 확대 수용 가능성은 지난 19대 국회에 비하여 높아졌음.

- 위에서 논의한 것처럼 비례대표제의 부정적인 효과, 다시 말해 정당체제의 파편성에 대한 우려는 크게 없을 것으로 예상됨. 반면 비례대표제의 부정적인 효과보다 정당 중심의 선거 경쟁을 유도함으로써 정책 대결을 유도한다는 긍정적인 효과가 더 클 것임. 따라서 여론을 설득하는 것도 용이할 것으로 예상됨.

- 남은 것은 비례대표제를 구체적으로 어떻게 확대하는 방안이 가장 실현 가능성 높을 것이냐 하는 문제임.

#### 4) 제시된 선거제도 개혁안들의 실현 가능성 검토

○ 소선거구제에 기반한 지역구 의석을 폐지하고, 전체 의석을 비례대표 선거로 채우는 방안

- 국회의원 전체 300명 가운데 지역구에서 당선된 의원이 253명. 이들의 궁극적인 목표는 재선이며, 따라서 이들은 당선 직후부터 다음 선거 승리 가능성을 높이기 위하여 지역구 관리를 시작함(Mayhew 1974; Fenno 1978). 현역 의원은 재원을 충당하는데 유리하고 지역구에 각종 서비스를 제공하면서 명성을 쌓아올릴 수 있기 때문에 도전자에 비하여 재선에 유리(Ashworth 2006).

- 따라서 이들은 지역구 의석을 비례대표 의석으로 전환하는 방안에 대하여 결사적으로 반대할 것임. 이들이 반대하는 한 개정안은 국회 본회의를 통과할 수 없을 것이므로 실현 가능성이 희박함.

○ [선관위 안] 의원 정수는 현재와 같이 300석으로 유지하되, 지역구와 비례대표 의석 비율을 2:1로 하고, 비례대표 의석은 권역별 연동형 비례대표제를 적용하며, 석패율을 도입하는 방안

- 의원 정수를 현재와 같이 유지한 상태에서 지역구와 비례대표 의석 비율을 2:1로 만들기 위해서는 지역구 의석을 53석 감축해야 함. 지역구 재획정을 위한 협상이 난항을 거듭했던 19대 국회의 경험에 비추어 볼 때, 줄어드는 53석으로 인하여 누가 피해를 입게 될지 불확실성이 높음. 이러한 상황에서는 지역구 의원 253명은 거의 모두가 이 안을 받아들이지 않을 것임. 따라서 100퍼센트 비례대표제 안과 유사하게 국회 본회의를 통과할 가능성이 매우 낮은 개혁안임.

- 권역별 연동형 비례대표제는 새누리당에게 불리하고, 더불어민주당과 국민의당에게 유리한 제도임. <표 4-4>를 보면 새누리당은 호남의 권역에서 10% 미만의 득표율을 기록하고 있지만, 더불어민주당은 영남의 권역에서 적게는 12.89%에서 많게는 26.64%의 득표율을 기록하고 있음. 따라서 권역별 비례대표제 하에서는 새누리당에 비하여 더불어민주당이 획득할 의석수가 늘어날 것임. 국민의당 역시 영남 권역에서 최소 14.81%의 득표율을 기록하고 있기 때문에 권역별 (연동형) 비례대표제 하에서 더 많은 의석을 획득할 것이라 예상할 수 있음.

<표 4-4> 제20대 총선 비례대표 선거 결과 (득표율, %)

	새누리당	더불어민주당	국민의당
전라북도	7.55	32.26	42.79
전라남도	5.65	30.15	47.73
광주광역시	2.86	28.59	53.34
경상북도	58.11	12.89	14.81
대구광역시	53.06	16.30	17.42
경상남도	44.00	24.35	17.44
부산광역시	41.22	26.64	20.33
울산광역시	36.69	22.76	21.07

- 20대 국회에서는(2016년 6월 16일 현재) 더불어민주당과 국민의당이 각각 122석과 38석으로 이를 합하면 160석으로 과반을 차지하고 있음. 따라서 이들은 권역별 연동형 비례대표제 도입안을 통과시킬 가능성이 높음.
  - 연동형이 아닌 병립형 비례대표제이라면 더불어민주당과 국민의당이 획득할 수 있는 의석이 감소할 수 있으므로 연동형 비례대표제를 지지할 것임. 연동형 비례대표제에서 정당의 권역별 의석수가 비례대표 선거 득표율에 따라 결정되지만, 병립형 비례대표제에서는 지역구 의석수와 비례대표 의석수가 독립적으로 결정됨. 따라서 영남에서 지역구 의석 비율보다 비례대표 선거 득표율이 더 높은 더불어민주당과 국민의당은 연동형을 더욱 선호할 것.
  - 선관위 안에 담긴 석패율제도(동시입후보) 역시 현역 지역구 의원들에게 유리한 제도이므로 도입될 가능성이 높음. 이는 지역구 의원들이 비례대표 후보로도 출마할 수 있도록 하고, 적은 득표차로 낙선한 지역구 의원들을 비례대표로 당선될 수 있도록 하는 것이므로, 국회 다수를 차지하고 있는 지역구 의원들이 선호하는 제도.
- 지역구 의석수는 현재와 같이 유지하고, 의원 정수를 현재보다 늘려서 지역구와 비례대표 의석 비율을 2:1로 맞추는 방안. 권역별 연동형 비례대표제와 석패율은 동일하게 적용.
- 국회에서 압도적인 다수를 차지하고 있는 지역구 의원들의 이익을 해하지 않으면서 비례대표 의석을 확대할 수 있기 때문에 가장 실현 가능성이 높은 방안임.
  - 걸림돌은 의원 정수를 증원해야 하기 때문에 다수 유권자를 설득하는 것이 쉽지 않을 것이라는 사실임. 위의 <그림 3-4> 여론조사 결과를 보면, 의원 정수 확대에 찬성하는 응답자는 전체의 7%에 불과.
  - 실제로 더불어민주당의 전신인 새정치민주연합의 혁신위원회는 2015년 7월 26일 혁신안을 발표하면서 이러한 방안을 제시하였음. 이 혁신안에 따

르면 국회의원 정수를 369명으로 늘려서 지역구와 비례대표 의석 비율을 2:1로 맞추는 방안(지역구 246석, 비례대표 123석)이었음. 그러나 의원 정수를 확대하는데 대한 여론의 거센 거부감 때문에 새누리당 지도부 뿐만 아니라 새정치민주연합의 문재인 대표조차 이 안에 대하여 부정적인 반응을 보임(New Daily 2015/08/03).

- 결국 여론을 설득하면서 국회의원의 이익을 침해하지 않는 방안(의원 정수 증원과 함께 비례대표 의석 확대)이 실현 가능성이 높은가, 반대로 국회의원의 이익을 침해하면서 여론이 지지하는 방안(의원 정수 증원 없이 비례대표 의석 확대)이 실현 가능성이 높은가를 판단해야 함. 선거법을 통과시키는 이는 국회의원이고, 이들은 자신의 궁극적인 목표인 재선 가능성을 낮출 수 있는 법안은 통과시키려 하지 않을 것이란 점을 염두에 둔다면, 전자(여론을 설득하면서 국회의원의 이익을 침해하지 않는 방안)가 더욱 실현 가능성이 높을 것.

- 의원 정수 확대를 지지하는 목소리도 커지고 있음. 심상정 정의당 대표는 "OECD 평균이 국회의원 1인당 9만6000명인데 우리는 15만명"이라며 의원 정수 확대가 불가피하고 주장하면서, 비판적인 여론에 대해서는 "의원 수는 늘리더라도 세비 삭감 같은 자구 노력을 통해 국민들이 의원 수를 늘리는 것이 국민을 닮은 국회를 만들기 위해 불가피하다. 이것을 받아들이실 수 있도록 정치권에서 국민들의 신뢰를 얻을 수 있는 자구노력을 해야 한다"고 발언함(YTN 라디오 2016/09/02). 권혁주 서울대 행정대학원 교수 역시 비슷한 취지로 "국회의원 숫자를 늘리면서 국회의원이 국민의 의견을 잘 반영할 수 있도록 하는 제도적 보완이 필요하다"고 주장함(데일리한국 2015/07/27).

- 비례대표제가 확대 실시될 때 기대되는 긍정적인 효과들(지역주의와 선심정치 약화, 정책 대결 유도)을 강조하면서 국회의원의 특혜를 축소하여 의원 정수 확대에 대한 여론의 반발을 최소화하려는 노력이 필요.

## 5. 결론: 바람직하고 실현 가능한 최적의 국회의원 선거제도

○ 선거제도 개혁(electoral engineering)은 단지 이상적 목표를 제시하는 데 있지 않고, 현실화가 가능하며, 예상되는 효과가 분명한 대안을 내놓아야 함.

- 특히 선거제도는 제도개혁의 주체인 정당과 의원들이 제도 개혁으로 인해 영향을 받는 대상이기도 하다는 점에서 제도의 내생성 문제를 면밀히 고려해야 함. 다시 말해, 선거제도는 정당체제에 영향을 미치지만 반대로 정당체제가 선거제도에 영향을 미치기도 함(Benoit 2007).

- 현재 정당구도와 원내 의석의 분포를 고려하여, 수용가능하며 개선의 효과가 양호한 제도를 대안으로 추구해야 함.

○ 한국의 대통령제가 현재 당면한 과제는 (1) 대통령에게 지나치게 많은 권한이 집중되어 있어서 대통령제의 기본원리인 행정부와 입법부 간의 견제와 균형이 위협받고 있고, (2) 지역정당체제가 고착화되어 지역 내에 정당 간의 경쟁이 없는 일당체제가 자리잡고 있으며, (3) 이러한 지역정당체제와 소선거구제의 영향으로 정당들 간의 정책 대결보다 개별 정치인의 선심정치가 만연하여 예산 낭비 등 부작용이 심각하다는 점.

○ 이러한 과제들을 해결하기 위해서는 비례대표제의 확대 실시가 필요함.

- 비례대표제는 (1) 대통령의 정당이 단독으로 원내 다수 의석을 확보하기 어렵게 하여 야당과 협력을 필요로 하게 만들어서 대통령의 독주를 제어할 수 있게 하고, (2) 상대 정당의 패권 지역에서도 보다 많은 의석을 확보할 수 있도록 만들어서 지역정당체제의 해소에 기여하고, (3) 정당 중심의 선거제도이기 때문에 개별 후보들 간의 선심 경쟁보다 정당들 간의 정책 대결을 유도하는 효과가 있음.

- 이러한 비례대표제가 확대 실시되기 위한 조건은 (1) 국회 내에 소정당들이 다수 의석을 점하고 있거나, (2) 야당이 원내 다수 의석을 점하고 있

거나, (3) 도시 지역 의원들이 다수를 점하고 있는 경우일 것.

- 현재 20대 국회의 정당구도와 원내 의석 분포를 살펴보면, 야당이 원내 다수 의석을 점하고 있고, 19대에 비하여 도시 지역 의원들의 수가 늘어서 비례대표제가 확대 실시될 수 있는 가능성이 높아졌음.

- 구체적으로 비례대표제를 확대 실시하는 방안은 크게 세 가지가 존재. (1) 지역구 의석을 전면 비례대표 의석으로 변경하는 방안, (2) 선관위 안으로 의원 정수는 현재와 같이 300석으로 유지하되, 지역구와 비례대표 의석 비율을 2:1로 하고, 비례대표 의석은 권역별 연동형 비례대표제를 적용하며, 석패율을 도입하는 방안, (3) 선관위 안과 동일하나, 지역구 의석수는 현재와 같이 유지하고, 의원 정수를 현재보다 늘려서 지역구와 비례대표 의석 비율을 2:1로 맞추는 방안.

(1) 지역구 의석을 전면 비례대표 의석으로 변경하는 방안은 국회의원의 압도적인 다수를 차지하는 지역구 의원들의 반발로 실현 가능성이 낮을 것으로 예상.

(2) 선관위 안은 지역구 의석 중 거의 1/5을 축소해야 하는데, 지역구 의원 가운데 누가 피해를 입게 될지 불확실성이 높으므로 거의 모든 지역구 의원이 반대할 가능성이 높음. 따라서 실현 가능성이 낮은 방안임.

- 권역별 비례대표제는 국회 다수 의석을 확보한 야당들(더불어민주당과 국민의당)이 선호할 것이므로 실현 가능성이 높음. 연동형 비례대표제 역시 이들이 병립형보다 선호할 것임.

- 지역구 의원이 비례대표로 당선될 수 있는 석패율제 역시 다수 국회의원이 선호할 것이므로 실현 가능성이 높음.

(3) 선관위 안을 골자로 의원 정수를 확대하는 마지막 방안이 가장 실현 가능성이 높은 최적의 선거제도임.



- 의원 정수 증원에 거부감을 갖고 있는 여론을 설득하는 것이 과제. 비례 대표제 확대 실시에 따른 지역주의 약화, 정책 대결 유도과 같은 긍정적인 효과를 강조하고, 의원 특권 축소 등으로 의원 정수 확대가 초래할 부정적인 효과를 최소화하는 것이 여론 설득의 관건.

## 참고문헌

### II. 대통령제와 국회의원 선거제도: 비례대표제의 효과

- 정진영 2015, “대통령-국회 대립 두고볼 수 없다” 『서울경제』 2015-12-27
- Birch, Sarah. 2003, “Two-round electoral systems and democracy.” *Comparative Political Studies* 36(3): 319-344.
- Bordignon, Massimo, Tommaso Nannicini, and Guido Tabellini 2013, “Moderating Political Extremism: Single Round vs Runoff Elections under Plurality Rule,” IZA DP No. 7561
- Nils-Christian Bormann and Matt Golder. 2013. “Democratic electoral Systems Around the World, 1946-2011.” *Electoral Studies* 32: 360-369.
- Carey, John M., and Matthew Soberg Shugart. 1995. “Incentives to Cultivate a Personal Vote: a Rank Ordering of Electoral Formulas.” *Electoral Studies* 14 (4):417-39.
- Chaisty, Paul, Nic Cheeseman, and Timothy Power. 2014, “Rethinking the ‘presidentialism debate’ : conceptualizing coalitional politics in cross-regional perspective.” *Democratization* 21.1: 72-94.
- Cheibub, Jose A. 2002, “Minority governments, deadlock situations, and the survival of presidential democracies,” *Comparative Political Studies* 35 (3), 284-312
- Cheibub, Jose A., Adam Przeworski, S. M. Saiegh 2004, “Government coalitions and legislative success under presidentialism and parliamentarism,” *British Journal of Political Science* 34 (04), 565-587
- Colomer, Josep M., and Gabriel L. Negretto 2005, “Can presidentialism work like parliamentarism?.” *Government and Opposition* 40.1 60-89.
- Dettrey Bryan J. and Leslie A. Schwindt-Bayer 2009, “Voter Turnout in Presidential Democracies,” *Comparative Political Studies*, Vol. 42, No.10: 1317-1338
- Duverger, Maurice 1954, *Political Parties*, London: Methuen Press
- Elgie, Rober 2005, “From Linz to Tsebelis: three waves of presidential/parliamentary studies?” *Democratization*, 12(1), 106-122.
- Hicken, Allen D. 2009. *Building Party Systems in Developing Democracies*. Cambridge University Press.
- Kellam, Marisa 2015, “Parties for hire How particularistic parties influence

- presidents' governing strategies," *Party Politics*, 21(4), 515-526.
- Kim, Yong Hun and Donna Bahry 2008, "Interrupted Presidencies in Third Wave Democracies," *The Journal of Politics*, Vol. 70, No. 3: 807-822
- Linz, Juan J. 1990, "The perils of presidentialism," *Journal of democracy*, 1(1), 51-69.
- Moenius, Johannes, and Yuko Kasuya. 2004. "Measuring Party Linkage across Districts: Some Party System Inflation Indices and Their Properties." *Party Politics* 10(5): 543-64.
- Nunes, Felipe and Michael F. Thies 2013, "Inflation or Moderation? Presidential Runoffs, Legislative Party Systems, and Coalitions," Mimeo
- Passarelli, Gianluca (eds.) 2015, *The Presidentialization of Political Parties*, London: Palgrave Macmillan
- Pereira, Carlos, and Marcus André Melo. 2012, "The Surprising Success of Multiparty Presidentialism." *Journal of Democracy* 23.3: 156-170.
- Perez-Linan, Anibal 2006, "Evaluating Presidential Runoff Elections," *Electoral Studies*, Vol. 25, No. 1: 129-146
- Persson, Torsten and Guido Tabellini. 2003. *The Economic Effects of Constitutions*. Cambridge, Mass.; London: MIT Press.
- Power, Timothy J. 2010, "Optimism, pessimism, and coalitional presidentialism: Debating the institutional design of Brazilian democracy." *Bulletin of Latin American Research* 29.1. 18-33.
- Raile, Eric D., Carlos Pereira, and Timothy J. Power 2010, "The executive toolbox: Building legislative support in a multiparty presidential regime." *Political Research Quarterly*, 64(2), 323-334.
- Riker, William H. 1982, "The Two-Party System and Duverger's Law: An Essay on the History of Political Science," *The American Political Science Review*, Vol. 76, No. 4, pp. 753-766
- Samuels David J. and Matthew S. Shugart. 2010. *Presidents, Parties, and Prime Ministers: How the Separation of Powers Affects Party Organization and Behavior*, New York: Cambridge University Press.
- Singer, Matthew M. 2013 "Was Duverger Correct? Single-Member District Election Outcomes in 53 Countries" *British Journal of Political Science* 43 (January): 201-220.
- Su, Yen-Tu 2004, "Beyond Nightmare and Hope: Engineering Electoral

Proportionality in Presidential Democracies.” *Journal of Legislation*, 30(2). 205-247.

Tsebelis, George. 2002. *Veto Power: How Political Institutions Work*. New York and Princeton: Russell Sage Foundation and Princeton University Press.

### III. 한국의 대통령제에 적합한 선거제도

강신구. 2012. “어떤 민주주의인가?: 제도와 가치체계의 조응을 통해 바라본 한국 민주주의의 발전방향 모색.” 『한국정당학회보』 11(3): 39-67.

강원택. 2002. “대통령의 통치력은 왜 약해지는가: 한국 정치와 대선제도에 대한 고언,” 『황해문화』 12권; 73-86.

\_\_\_\_\_. 2004 “한국대통령제의 문제점과 제도적 대안에 대한 검토: 통치력 회복과 정치적 책임성 제고를 위한 방안.” 진영재 편. 『한국 권력구조의 이해』 서울: 나남.

\_\_\_\_\_. 2006. 『대통령제, 내각제와 이원정부제』 고양: 인간사랑

김영래 · 박상신. “한국의 혼합선거제도와 정당체제의 변화 연구.” 『Oughtopia』 24(1):171-205.

김영태. 2011. “지역정당구조와 중대선거구제.” 『미래정치연구』 1(1): 113-135.

김용호. 2004. “2003년 헌정위기의 원인과 처방: 제3당 분점정부와 대통령-국회 간의 대립」 진영재 편. 『한국 권력구조의 이해』 서울: 나남.

\_\_\_\_\_. 2005. “한국의 대통령제 헌정질서의 불안정 요인 분석: 분점정부와 대통령-국회간의 대립,” 『국제정치연구』 8(1): 261-288.

김 욱. 2008. “민주 정치제도와 국회: 국회의 대 행정부 관계와 입법 효율성을 중심으로.” 『정치정보연구』 11(2): 53-71.

김철수. 2006. 『헌법학개론』 서울: 박영사.

문우진. 2014. “거부권행사자, 의제설정자, 정당규율성과 입법효율성.” 『한국정치학회보』 48(5): 67-95.

\_\_\_\_\_. 2013. “한국 대통령 권한과 행정부 의제설정 및 입법결과: 거부권 행사자 이론.” 『한국정치학회』 47(1): 75-110.

\_\_\_\_\_. 2011. “정치정보, 정당, 선거제도와 소득불평등.” 『한국정치학회보』 45(2): 73-97.

박찬욱. 2004. “대통령제의 정상적 작동을 위한 개헌론.” 진영재 편. 『한국 권력구조의 이해』 서울: 나남.

서복경. 2011. “제도개혁의 정치: 선거구제 개편 논의를 중심으로.” 『현대정치연구』 4(2): 53-73.

- 안순철. 2004. “내각제와 다정당체제: 제도적 조화의 모색.” 진영재 편. 『한국 권력구조의 이해』 서울: 나남.
- 이내영. 2004. “신정책을 키우는 선거제도 개혁.” 박세일·장훈 공편. 『정치개혁의 성공조건: 권력투쟁에서 정책경쟁으로』 서울: 동아시아연구원.
- 이선우. 2015. “정부형태를 둘러싼 제도적 정합성과 바람직한 한국의 개헌 방향: 미국식 순수대통령제 및 프랑스식 준대통령제를 중심으로.” 『한국정치연구』 24(1): 201-225.
- 이숙중·강원택 공편. 2013. 『2013 대통령의 성공조건』 서울: 동아시아연구원.
- 이부하·장지연. 2012. “비례대표선거제에 있어서 정당명부식과 단기이양식” 『공법학연구』 13(4). 229-249
- 임성학·한정택·전용주. 2015. 『권역별 비례대표제와 한국형 석패율 제도 운영방안 연구』 2015 중앙선거관리위원회 용역보고서.
- 임수진. 2014. “중남미 대통령제 국가의 정당연합: QCA를 통한 형성 배경 분석.” 『한국정당학회보』 13(3): 185-217.
- 장 훈. 2006. “혼합형 선거제도의 정치적 효과.” 『한국정치학회보』 40(5): 191-213.
- 정진민. 2013. “국회선진화법과 19대 국회의 과제: 국회 운영방식과 대통령-국회 관계의 변화를 중심으로.” 『현대정치연구』 6(1): 5-29.
- \_\_\_\_\_. 2004. “한국 대통령제의 문제점과 극복 방안.” 진영재 편. 『한국 권력구조의 이해』 서울: 나남.
- 정준표·정영재. 2005. “선거제도의 정치적 효과: 제6대~17대 국회의원 선거를 중심으로.” 『한국정당학회보』 4(2): 5-44.
- 정태호. 2007. “대통령 임기제 개헌의 필요성과 정당성.” 『헌법학연구』 13(1): 1-60.
- 정한울. 2012. “문재인-안철수 정취채신 논쟁, 핵심에서 빗나갔다.” 『프레스리안』 (2012/10/30)
- 황아란. 2015. “국회의원선거의 권역별 비례대표제 도입의 대안 제시. 『21세기 정치학회보』
- 홍완식. 2015. “선거제도 개편에 관한 연구: 중대선거구제와 권역별 비례대표제를 중심으로.” 『법학연구』 59: 305-329.
- 경향신문. “박근혜 “대통령 4년 중임제로 개헌하겠다” (2012/11/6)
- 신동아. ““대통령-여-야 점점 있다, 4년 중임제 개헌 논의 띄우자” (2013.11월호)
- 오마이뉴스. “새정치연합, '대통령 4년 중임제' 개헌 검토” (2014/11/6).
- 연합뉴스. “<선관위개혁안> 권역별비례대표제, 지역주의 허물까” (2015/02/24)
- 연합뉴스. “제20대 국회의원 개헌 필요성 조사 결과” (2016/06/19)
- 중앙일보. “국민은 대통령중심 > 5년 단임 > 의원 내각 > 이원집정부.” (2016/06/23).

한국경제. “분출하는 개헌론, 4년 중임제 vs 의원집정부제 vs 내각제…개헌론 ‘동상이몽’” (2016/-6/17)

- Carey, John M., and Matthew Soberg Shugart. 1995. “Incentives to Cultivate a Personal Vote: a Rank Ordering of Electoral Formulas.” *Electoral Studies* 14(4): 417-39.
- Cheibub, Jose Antonio and Fernando Linongi. 2002. “Democratic Institutions and Regime Survival: Parliamentary and Presidential Democracies Reconsidered.” *Annual Review of Political Science* 5: 151-79.
- Dahl, Robert. 1982. *Dilemmas of Pluralist Democracy*. New Haven: Yale University Press.
- Iverson, Torgen and David Soskice. 2006. “Electoral Systems and the Politics of Coalitions: Why Some Democracies Redistribute More than Orders.” *American Political Science Review* 100(2): 165-187.
- Lijphart, Arend. 1999. *Patterns of Democracy: Government Forms and Performance in Thirty-Six Countries*. New Haven: Yale University Press.
- Mainwaring, Scott P. 1993. “Presidentialism, Multipartyism, and Democracy: The Difficult Combination.” *Comparative Political Studies* 26(July): 198-221.
- Morgenstern, Scott and Javier Vazquez-D’ Elia. 2007. “Electoral Laws, Parties, and Party Systems in Latin America.” *Annual Review of Political Science* 10: 143-68.
- Persson, Torsten and Guido Tabellini. 1999. “The Size and Scope of Government: Comparative Politics with Rational Politicians.” *European Economic Review* 43: 699-735.
- Powell, Jr., G. Bingham. 2004. “Political Representation in Comparative Politics.” *Annual Review of Political Science* 7: 273-96.
- Przeworski, Adam, Susan C. Stokes, and Bernard Manin. eds. 1999. *Democracy, Accountability, and Representation*. New York: Cambridge University Press.
- Shugart, Matthew S. 1995. “The Electoral Cycle and Institutional Sources of Divided Presidential Government.” *American Political Science Review* 89 (June): 327-43.
- Shugart, Matthew S. and John M. Carey. 1992. *Presidents and Assemblies*. New York: Cambridge University Press.
- Tsebelis, George. 2002. *Veto Power: How Political Institutions Work*. New York and

Princeton: Russell Sage Foundation and Princeton University Press.

#### IV. 선거제도의 개혁: 채택 가능한 최적의 선거제도

- Andrews, Josephine T., and Robert W. Jackman. 2005. "Strategic Fools: Electoral Rule Choice under Extreme Uncertainty." *Electoral Studies* 24: 65-84.
- Ashworth, Scott. 2006. "Campaign Finance and Voter Welfare with Entrenched Incumbents." *American Political Science Review* 100(1): 55-68.
- Bawn, Kathleen. 1993. "The Logic of Institutional Preferences: German Electoral Law as a Social Choice Outcome." *American Journal of Political Science* 37(4): 965-89.
- Benoit, Kenneth. 2007. "Electoral Laws as Political Consequences: Explaining the Origins and Change of Electoral Institutions." *Annual Review of Political Science* 10: 363-90.
- Benoit, Kenneth. 2004. "Models of Electoral System Change." *Electoral Studies* 23(3): 363-89.
- Benoit, Kenneth, and Jacqueline Hayden. 2004. "Institutional Change and Persistence: The Evolution of Poland's Electoral System, 1989-2001." *The Journal of Politics* 66(2): 396-427.
- Boix, C. 1999. "Setting the Rules of the Game: The Choice of Electoral Systems in Advanced Democracies." *American Political Science Review* 93(3): 609-24.
- Brady, David, and Jongryn Mo. 1992. "Electoral Systems and Institutional Choice: A Case Study of the 1988 Korean Elections." *Comparative Political Studies* 24 (4):405-29.
- Chang, Eric C. C., and Miriam A. Golden. 2006. "Electoral Systems, District Magnitude and Corruption." *British Journal of Political Science* 37(1): 115-37.
- Cusack, Thomas R., Torben Iversen, and David Soskice. 2007. "Economic Interests and the Origins of Electoral Systems." *American Political Science Review* 101(3): 373-91.
- Cusack, Thomas R., Torben Iversen, and David Soskice. 2010. "Coevolution of Capitalism and Political Representation: The Choice of Electoral Systems." *American Political Science Review* 104(2): 393-403.

- Colomer, Josep Maria. 2005. "It's Parties That Choose Electoral Systems (or, Duverger's Laws Upside Down)." *Political Studies* 53(1): 1-21.
- Colomer, Josep Maria, ed. 2004. *Handbook of Electoral System Choice*. Houndmills: Palgrave Macmillan.
- Desposato, Scott W. 2006. "Parties for Rent? Ambition, Ideology, and Party Switching in Brazil's Chamber of Deputies." *American Journal of Political Science* 50(1): 62-80.
- Dunleavy, Patrick, and Helen Margetts. 1995. "Understanding the Dynamics of Electoral Reform." *International Political Science Review* 16(1): 9-29.
- Elster, Jon, Claus Offe, and Ulrich K. Preuss. 1998. *Institutional Design in Post-Communist Societies: Rebuilding the Ship at Sea*. New York: Cambridge University Press.
- Fenno, Richard F. 1978. *Home Style: House Members in Their Districts*. New York: Harper Collins.
- Geddes, Barbara. 1995. "A Comparative Perspective on the Leninist Legacy in Eastern Europe." *Comparative Political Studies* 28(2): 239-74.
- Hicken, Allen, and Joel W. Simmons. 2008. "The Personal Vote and the Efficacy of Education Spending." *American Journal of Political Science* 52(1): 109-24.
- Lin, Jih-wen. 2011. "The Endogenous Change in Electoral Systems: The Case of SNTV." *Party Politics* 17(3): 365-84.
- Remington, T. F., and S. S. Smith. 1996. "Political Goals, Institutional Context, and the Choice of an Electoral System: The Russian Parliamentary Election Law." *American Journal of Political Science* 40(4): 1253-79.
- Shin, Jae Hyeok. Forthcoming. "The Choice of Candidate-Centered Electoral Systems in New Democracies." *Party Politics*.
- Shin, Jae Hyeok. 2015. "Voter Demands for Patronage: Evidence from Indonesia." *Journal of East Asian Studies* 15(1): 127-51.
- Shin, Jae Hyeok. 2013a. "Electoral System Choice and Parties in New Democracies: Lessons from the Philippines and Indonesia." In *Party Politics in Southeast Asia: Clientelism and Electoral Competition in Indonesia, Thailand and the Philippines*, ed. D. Tomsa and A. Ufen. Milton Park, Abingdon, Oxon; New York: Routledge.
- Shin, Jae Hyeok. 2013b. "Voter Demands, Access to Resources, and Party Switching: Evidence from the South Korean National Assembly,



- 1988-2008." *Japanese Journal of Political Science* 14(4): 453-72.
- Shin, Jae Hyeok. 2011. "The Choice of Electoral Systems in New Democracies: A Case Study of South Korea in 1988." *Democratization* 18(6): 1246-69.
- Shin, Jae Hyeok, and Hojun Lee. Forthcoming. "Legislative Voting Behaviour in the Regional Party System: An Analysis of Roll-Call Votes in the South Korean National Assembly, 2000-8." *Government and Opposition*.
- Shugart, Matthew Soberg. 2001. "Electoral "Efficiency" and the Move to Mixed-Member Systems." *Electoral Studies* 20: 173-93.
- Shugart, Matthew Soberg. 1998. "The Inverse Relationship between Party Strength and Executive Strength: A Theory of Politicians' Constitutional Choices." *British Journal of Political Science* 28(1): 1-29.