

## 정치개혁을 위한 협의제 민주주의의 제도개선 방향: 선거와 정당 그리고 정치자금을 중심으로

박명호 · 양병하 | 동국대학교

### + 국문요약 +

협치의 정치 또는 협의제 민주주의의 제도적 개선책을 선거와 정당 그리고 정치자금의 측면에서 검토한 결과, 첫째, 우리나라의 '단순다수제 대통령 선거제도와 소선거구+단순다수제 국회의원 선거제도'는 다수결 민주주의의 전형으로 '독점의 정치'를 가능하게 한다. 둘째, 현행 선거제도는 '독점의 정치'를 가능하게 하는 '제도적 기원'으로 '대표성 약화'의 문제를 갖고 있다. 따라서 대표성을 강화하는 방향의 국회의원 선거제도 개선이 필요하다. 셋째, 선거구획정은 '투표가치의 등가성'을 확보하는 중요한 과정으로서 '선관위 주관의 독립적인 선거구획정위원회'를 통해 실현되어야 한다. 넷째, 공천의 제도화를 위해 오픈 프라이머리 또는 예비경선의 상향식 방법을 고려할 수 있으나 이는 몇 가지 선행조건이 충족되어야 제도적 취지를 실현하는 데 도움이 될 것이다. 다섯째, 선거비용 총액에 대한 감독과 감시의 강화를 전제로 '선거운동의 방법은 정당과 후보에게 일임하는 것이 바람직하다. 여섯째, 공직후보자 등록기간을 현행보다 앞당기는 것과 함께 '상시(常時) 선거운동'의 허용을 검토할 필요가 있다. 일곱째, 모든 개인과 단체가 후보와 정당이 공약과 정책에 대한 '자율적 평가와 서열화'가 필요하다. 여덟째, 여론조사는 결정 자료가 아니라 참고자료로 활용되어야 하며 일정한 기준의 여론조사가 가능하도록 제도적 장치를 마련할 필요가 있다. 아홉째, 공천은 정당의 가장 중요한 기능으로 정당공천 시기의 제도화를 국고보조금과 연동하여 활용할 필요가 있으며, 정치자금의 모금과 사용의 투명성 확대를 전제로 정치자금 모금방법의 다양화를 시도할 필요가 있다.

## I. 서론

우리나라의 정치는 ‘독점(獨占)의 정치’다. 독점의 정치는 국회에서 ‘대립과 교착의 의회정치’로 나타나고 ‘정당집단주의(集團主義)와 무(無)책임’의 정당정치로 우리에게 익숙하다. ‘독점의 정치’는 다수결 민주주의의 최악형(型)이다. 그래서 대한민국 민주주의는 다수결 민주주의의 반대편, 협의제(協議制) 민주주의로 가야한다는 주장이 가능하다.

협치의 정치 또는 협의제 민주주의는 정치개혁의 제도개선을 필요로 한다. 그 제도개선의 방향은 무엇일까? 특히 선거와 정당 그리고 정치자금의 측면에서 협치의 정치 또는 협의제 민주주의를 위한 제도적 개선책은 무엇일까? 이 글은 이러한 질문에 답하기 위한 시도이다.

이러한 배경에서 이 글은 라이파트 민주주의의 유형론을 간략하게 살펴보고 정치개혁을 위한 협의제 민주주의 제도개선의 개선책을 제시하고자 한다. 구체적으로 이 글은 ‘대표성 강화, 자유화와 기회균등의 실현 그리고 공공성과 책임성’의 선거와 정당 그리고 정치자금제도를 모색하고자 한다.

## II. ‘라이파트 민주주의 유형론(類型論)’과 한국 민주주의

### 1. 라이파트 민주주의 유형론

라이파트(Lijphart)에 따르면 세상의 민주주의는 두 종류로 구분된다(Lijphart 2012). “다수제 민주주의와 협의제 민주주의”다. ‘다수제(혹은 웨스트민스터)’ 민주주의는 우리가 민주주의하면 흔히 떠올리는 대표적 유형이다. 다수제 민주주의에서 입법부는 다수결 투표에 의해 구성되며 영국이 전형적이다. “웨스트민스터 민주주의”라는 명칭이 생긴 이유이기도 하다. 반면 ‘협의제’ 민주주의는 비례대표제를 통해 득표율만큼 의석을 차지한다. 과반 이상의 다수파가 존재할 수 없어서 타협과 절충을 제도적으로 강제한다. 이 과정에서 소수의 권익과 목소리를 중요하게 생각한다. “협의제”라고 불리는 이유이다.

라이파트는 “협의제 민주주의의 우월성”을 주장한 첫 학자이다. “협의제” 민주주의가

다수결 민주주의에 비해 우월한 것은 인종, 언어, 종교적 갈등을 해결하는 데 더 효과적이기 때문이다. 따라서 “협의제(consensus) 민주주의”가 가장 이상적(ideal)인 형태가 된다. 협의제 민주주의는 공동체 구성원의 집단 지성에서 나오는 효과적인 리더십이기 때문이다.

다수제 민주주의와 협의제 민주주의는 두 차원 10개의 지표(indicators)에 따라 구분된다. 그것은 첫째, 단일 정당이 정부를 통제하느냐의 여부이다. 즉, 하나의 정당이 정부 내각을 구성하느냐, 아니면 여러 정당의 연정을 통한 권력공유 형태의 내각으로 정부를 구성하느냐이다. 둘째, 대통령제든 내각제든 행정부가 입법부보다 강하냐 아니면 행정부-입법부의 균형이 이루어지고 있느냐이다. 셋째, 양당제냐 아니면 다당제냐이다. 넷째, 소선거구+단순다수제 선거제도냐 아니면 비례대표제 선거제도냐이다. 다섯째, 각자도생의 다원적 경쟁의 이익집단 사회냐 아니면 협력과 합의를 우선하는 ‘협동’적인 이익집단 사회냐 하는 것이다.

이에 따라 ‘단일정당이 정부내각을 구성하고, 행정부가 입법부에 비해 상대적으로 우위에 있으며, 소선거구+단순다수제의 총선제도로 양당제이고, 다원적 이익집단 경쟁의 사회이면 다수결(多數決) 민주주의’가 된다. 반대로 ‘여러 정당이 연정의 정부내각을 구성하고, 행정부-입법부의 힘의 균형이며, 비례대표제의 총선제도로 다당제이고, 협동지향적인 이익집단의 사회라면 협의제(協議制) 민주주의’가 된다.

다수제 민주주의와 협의제 민주주의를 구별하는 또 다른 차원의 5개 지표는 첫째, 단원제냐 아니면 양원제의 입법부냐이다. 둘째, 헌법 개정이 상대적으로 쉬운지 아니면 어려운지의 여부이다. 셋째, 입법부가 위헌법률여부를 판단하느냐 아니면 헌법적 독립기관이 위헌법률을 판단하느냐이다. 넷째, 행정부가 중앙은행을 통제하느냐 아니면 독립적인 중앙은행이 존재하느냐이다. 다섯째, 연방제냐 아니면 중앙집권제냐이다.

이에 따라 ‘단원제이며, 헌법 개정이 상대적으로 쉽고, 입법부가 위헌법률에 대해 판단하며, 행정부가 중앙은행을 통제하고, 중앙집권적 국가이면 다수결 민주주의’가 된다. 반면 ‘양원제이며, 헌법 개정이 상대적으로 어렵고, 헌법상 독립기관에 의해 위헌법률심사가 이뤄지며, 중앙은행이 독립적이고, 연방제 국가면 협의제 민주주의’가 된다.

## 2. 다수결(多數決) 민주주의의 대한민국 ‘독점(獨占)의 정치’

라이프타임 기준에 따르면 우리나라는 ‘다수결 민주주의’다. 우리나라는 ‘단일정당이 정부

〈표 1〉 라이파트 민주주의 유형론

정부-정당 측면			
	다수결 민주주의	협약제 민주주의	한국
1	단일 정당의 정부내각 구성	연정에 의한 정부내각 구성	-
2	행정부의 대(對) 입법부 우위	행정부-입법부 간 견제와 균형	-
3	양당제	다당제	-
4	승자독식-다수결 선거제도	비례대표 선거제도	-
5	각자도생의 다원적 이익집단	타협 및 조정의 협력적 이익집단	-
연방-중앙 측면			
	다수결 민주주의	협약제 민주주의	-
1	단원제	양원제	-
2	순쉬운 개헌	절대 다수에 의한 엄격한 개헌	-
3	입법부의 위헌 법률 심사	독립적인 기관의 위헌 법률 심사	-
4	권력의 중앙집중	연방/지방자치 권력 구조	-
5	정부 통제의 중앙은행	독립적인 권한을 가진 중앙은행	-

내각을 구성하며, 행정부가 입법부에 비해 상대적으로 우위에 있고, 양당제이며, 승자독식의 소선거구+단순다수제의 국회의원 선거제도를 사용하고, 다원적 이익집단의 사회이자, 단원제 국회'이기 때문이다.

### 3. 독점의 정치: 제도적 기원

독점의 정치는 '권력의 독점'을 말한다. 정책 결정권의 독점이다. 선거결과는 박빙이었어도 권력의 독점은 가능하다. '독점의 정치'다. 여기에는 제도적 원인이 있다. 독점의 정치가 가능한 제도적 기원이다. 그것은 바로 '단순다수제의 선거제도'이다.

우리나라는 대통령, 국회의원, 지방자치단체장, 교육감 그리고 기초의회 의원을 제외한 광역의원을 단순다수제 방식으로 선출한다. '소선거구+단순다수제'가 대한민국 선거제도의 핵심원칙이다. 이러한 선거제도에 따라 선거정치에서는 양당제적 정당 시스템의 경향

이 대부분이었고, ‘승자독식(獨食)의 선거제도’에 따라 당연히 단일정당이 내각을 구성했다. 전형적 다수결 민주주의의 제도이다.

단순다수제 선거제도의 가장 큰 문제는 사표(死票)다. 사표는 당선자 아닌 다른 후보들에게 던져진 유권자들의 표로 선거 후 그 가치가 없어지는 유권자의 선택이다. 우리나라 선거에서 ‘사표’의 비율은 높다. 국회의원선거만 해도 17대 49.99%, 18대 47.09%, 19대 46.44%이다. 2012년 대선에서도 48% 유권자의 정치적 의사는 버려지고 말았다. 단순다수제로 당선자를 결정하면 발생할 수밖에 없는 불가피한 현상이다.

우리나라 선거는 기초의원선거를 제외하면 모두 같은 방식이다. 따라서 대부분의 선거에서 대표성의 위기가 발생할 수 있다. 예를 들면 광역의원을 선출하는 2014년 지방선거 서울시 의회 금천 제2선거구에서 2만 7,202표 대 2만 7,200표로 당선자가 결정되어 2표차의 선거결과가 나왔다(재검표 결과 1표차).

여기에 ‘지역주의’에 기댄 양대 정당의 독과점 구조도 대표성을 악화시킨다. ‘소선거구+단순다수제가 기본적으로 군소정당보다 거대정당에 유리한 제도인데다 지역주의와 맞물려 두 개의 지역정당들이 자신의 지지기반에서 의석을 거의 독식했기 때문이다. 이 과정에서 양대 정당들에 던져진 유권자들의 표가 그 비율에 비해 과도하게 의석수로 전환된다. 예를 들면 19대 총선에서 새누리당은 영남지역에서 54.7%의 득표율로 94%, 새정치민주연합은 호남지역에서 53.1%의 득표율로 83.3%의 의석을 차지했다.

대표의 위기다. 득표가 의석으로 전환되는 과정에서 많게는 절반 이상의 유권자가 정치적으로 대표되지 못하고 있다. 사표의 양산이 불가피한 선거제도 때문이다. 여기에 지역주의 정당정치는 대표의 약화는 물론 독점의 정치를 더욱 강화시키게 된다.

개별 선거구에서 나타날 수 있는 이러한 사례들이 지역적으로 집중되면 득표율 차(差)에 비해 의석수의 차이가 더욱 확대되는 현상이 나타난다. 즉, 2004년 총선 서울에서 당시 한나라당과 열린우리당의 득표율은 1.5% 포인트 차이였지만 의석수는 32 대(對) 16이었다. 경기도의 경우는 더욱 심해 4% 포인트 차이의 득표율이 의석수에서는 35 대(對) 10으로 전환되었다. 2016년 총선에서도 새누리당은 지역구에서 38.3%의 득표율로 105석을 획득했지만 더민주는 37%의 득표율로 110석을 획득했다.

결국 소선거구+단순다수제의 총선제도와 단순다수결의 대통령 선거제도는 지역주의와 결합하여 ‘독점의 정치’는 재생산되며 악화된다. 지역주의는 1987년 ‘절차로서의 민주주의’가 회복된 이후 한국의 선거정치과정을 지배해온 가장 강력한 균열구조이다. 지역주의는 한국의 모든 선거와 정당정치를 규정하는 ‘정치적 상수’였다. 특히 영남과 호남이 대표적이다. 결과적으로 단순다수제의 선거제도가 지역주의 정당체계의 성립과 존속을

〈표 2〉 선거제도와 지역주의의 결합: 새누리당\*과 민주당\*\*

구분	17대*				18대*				19대*			
	득표율	의석률	이득비	보너스율	득표율	의석률	이득비	보너스율	득표율	의석률	이득비	보너스율
서울	41.3%	33.3%	80.69%	-7.98%	49.6%	83.3%	168.15%	33.77%	44.1%	33.3%	75.65%	-10.7%
경기	40.7%	28.6%	70.26%	-12.09%	47.8%	62.7%	131.18%	14.91%	45.7%	40.4%	88.45%	-5.3%
인천	39.0%	25.0%	64.12%	-13.99%	47.5%	75.0%	157.82%	27.48%	46.8%	50.0%	106.79%	3.2%
광주	0.1%	0.0%	0.00%	-0.12%	6.1%	0.0%	0.00%	-6.06%	5.1%	0.0%	0.00%	-5.1%
전남	0.8%	0.0%	0.00%	-0.84%	6.0%	0.0%	0.00%	-5.98%	3.4%	0.0%	0.00%	-3.4%
전북	0.1%	0.0%	0.00%	-0.14%	7.0%	0.0%	0.00%	-7.02%	7.4%	0.0%	0.00%	-7.4%
부산	52.5%	94.4%	179.82%	41.92%	46.7%	61.1%	130.98%	14.46%	49.4%	88.9%	179.91%	39.5%
울산	36.3%	50.0%	137.68%	13.68%	52.8%	83.3%	157.92%	30.56%	53.9%	100.0%	185.55%	46.1%
경남	47.7%	82.4%	172.60%	34.64%	50.6%	76.5%	150.99%	25.83%	50.4%	87.5%	173.64%	37.1%
대구	62.4%	100.0%	160.15%	37.56%	59.9%	66.7%	111.23%	6.73%	55.4%	100.0%	180.54%	44.6%
경북	54.6%	93.3%	170.98%	38.75%	53.3%	60.0%	112.47%	6.65%	59.5%	100.0%	168.06%	40.5%
강원	43.4%	75.0%	172.74%	31.58%	44.3%	37.5%	84.61%	-6.82%	52.2%	100.0%	191.74%	47.8%
대전	22.4%	0.0%	0.00%	-22.37%	26.4%	0.0%	0.00%	-26.41%	35.1%	50.0%	142.50%	14.9%
충남	15.8%	10.0%	63.43%	-5.77%	29.7%	0.0%	0.00%	-29.72%	36.1%	40.0%	110.80%	3.9%
충북	32.6%	0.0%	0.00%	-32.56%	39.2%	12.5%	31.88%	-26.70%	49.5%	62.5%	126.31%	13.0%
제주	40.2%	0.0%	0.00%	-40.17%	34.0%	0.0%	0.00%	-34.05%	25.1%	0.0%	0.00%	-25.1%
세종									13.6%	0.0%	0.00%	
전체	37.9%	41.2%	108.59%	3.3%	42.9%	53.5%	124.51%	10.53%	42.6%	51.6%	121.22%	9.0%

  

구분	17대**				18대**				19대**			
	득표율	의석률	이득비	보너스율	득표율	의석률	이득비	보너스율	득표율	의석률	이득비	보너스율
서울	42.9%	66.7%	155.5%	23.8%	35.9%	14.6%	40.6%	-21.4%	45.1%	62.5%	138.6%	17.4%
경기	45.7%	71.4%	156.2%	25.7%	36.7%	33.3%	90.8%	-3.4%	41.3%	55.8%	135.0%	14.5%
인천	44.7%	75.0%	167.8%	30.3%	31.3%	16.7%	53.2%	-14.6%	44.3%	50.0%	112.8%	5.7%
광주	54.0%	100.0%	185.2%	46.0%	64.1%	87.5%	136.4%	23.4%	48.7%	75.0%	154.0%	26.3%
전남	46.9%	100.0%	213.4%	53.1%	60.7%	75.0%	123.6%	14.3%	55.6%	90.9%	163.6%	35.3%
전북	64.6%	53.8%	83.4%	-10.7%	53.7%	81.8%	152.5%	28.2%	50.9%	81.8%	160.6%	30.9%
부산	38.9%	5.6%	14.3%	-33.4%	11.6%	5.6%	47.9%	-6.0%	32.2%	11.1%	34.6%	-21.0%
울산	28.1%	16.7%	59.4%	-11.4%	2.2%	0.0%	0.0%	-2.2%	13.4%	0.0%	0.0%	-13.4%
경남	34.4%	11.8%	34.2%	-22.6%	8.4%	5.9%	70.2%	-2.5%	18.0%	6.3%	34.7%	-11.8%
대구	26.8%	0.0%	0.0%	-26.8%	0.8%	0.0%	0.0%	-0.8%	16.4%	0.0%	0.0%	-16.4%
경북	25.8%	0.0%	0.0%	-25.8%	3.0%	0.0%	0.0%	-3.0%	8.5%	0.0%	0.0%	-8.5%
강원	38.8%	25.0%	64.4%	-13.8%	24.3%	25.0%	102.8%	0.7%	33.6%	0.0%	0.0%	-33.6%
대전	45.8%	100.0%	218.5%	54.2%	23.8%	16.7%	70.1%	-7.1%	36.5%	50.0%	137.0%	13.5%
충남	38.8%	50.0%	128.7%	11.2%	14.1%	10.0%	70.7%	-4.1%	32.3%	30.0%	92.9%	-2.3%
충북	50.5%	100.0%	198.2%	49.5%	35.1%	75.0%	214.0%	39.9%	37.6%	37.5%	99.8%	-0.1%
제주	49.4%	100.0%	202.5%	50.6%	41.4%	100.0%	241.4%	58.6%	47.8%	100.0%	209.3%	52.2%
세종									46.8%	100.0%	213.5%	53.2%
전체	42.0%	53.1%	126.4%	11.1%	28.6%	26.9%	94.3%	-1.6%	36.7%	43.1%	117.3%	6.3%

\* 2004년 총선 이후 새누리당과 한나라당을 포함하는 의미

\*\* 열린우리당, 통합민주당, 민주통합당을 포함하는 의미

가져오고, 동시에 지역주의 정당체계는 선거제도를 통해 독점의 정치를 강화시키는 악순환이 전개된 것이다.

〈표 2〉는 2004년 총선 이후 새누리당과 한나라당 그리고 열린우리당, 통합민주당, 민주통합당의 시도별 득표율과 의석률을 비교한 것이다. 이 표를 통해 우리는 대표성의 약화가 지역주의를 통해 더욱 악화되고 있음을 경험적으로 확인할 수 있다. ‘이득비는 의석률을 득표율로 나눈 값으로 100이면 득표율과 의석률이 완전 비례함을 의미하고, 100보다 낮은 경우 손해를 100보다 높으면 이득’을 본 것이다. 양당은 영남과 호남에서 각각 다른 지역과 비교했을 때 낮은 득표율에 비해 상대적으로 높은 의석률로 상대적으로 큰 이득을 봤다.

‘보너스율은 득표율과 의석률의 차이를 나타낸 것으로 0에 가까울수록 양자가 비례적인 관계로 플러스 상태면 이득이고 마이너스 상태면 손해’를 본 것이다. 보너스율 또한 같은 결과다. 결국 지역주의의 가장 큰 폐해는 대표성의 약화였다.

### III. 독점의 정치와 협의제 민주주의의 특성

다수결 민주주의의 최악형(型)은 독점의 정치다. 독점의 정치는 우리나라에서 ‘대립과 교착의 의회정치’로 현실화된다. 대한민국 국회는 적절한 시점에 적절한 정책결정을 하지 못했고, 문제를 풀기보다는 문제해결을 더 어렵게 하는 존재였다. “동물국회”를 대체한 “식물국회”는 일상화되어 대립과 교착은 계속되었다.

‘대립과 교착의 의회정치’는 두 가지 때문에 나타난다. 하나는 ‘대통령제의 내각제적 운영’이다. 대통령제를 중심으로 하면서도 내각제적 요소를 갖고 있다. 총리제와 의원의 각료겸직 등이 그렇다. 입법부와 행정부의 대립이 아니라 ‘정부여당 대(對) 야당 대립’의 일상화가 불가피하다.

다른 하나는 ‘정당집단주의’와 ‘무(無)책임 정당제’다. 정당집단주의는 현실적으로 “당론 투표”다. 그래서 개별적·독립적 헌법기관으로서의 국회의원의 기능은 정당집단주의에 매몰되고 말았다. 결국 국회와 정당에서 나타나는 다수결 민주주의 최악의 현실형(型)으로서 ‘배제의 정치’는 ‘단수다수제 선거제도’에서 출발한 것이다.

따라서 대한민국 다수결 민주주의에 대한 평가는 부정적이다. 라이프프트에 따르면 “우리

나라는 효과적인 정부와 민주주의 질(質)의 측면에서 최고의 성과를 거둔 나라는 아니다.” 그의 연구대상 36개국 중 대한민국은 효과적인 정부와 민주주의이 질에서 각각 25위와 26위에 불과했다. 따라서 우리나라 민주주의는 협치 또는 협의제 민주주의를 지향해야 한다.

이때 협치의 정치와 협의제 민주주의는 몇 가지 특성을 갖고 있다. 첫째, 협치의 정치와 협의제 민주주의는 권력의 분점을 통한 ‘견제와 균형’이다. 독점의 정치가 아니라 협치의 정치이다. 둘째, 협치의 정치와 협의제 민주주의는 공공성과 문제 해결능력의 거버넌스를 지향하며 이를 위해 몇 가지 제도개선의 원칙이 필요하다. 선거와 정당 그리고 정치자금의 측면에서 ‘대표성, 자유화와 기회균등의 실현 그리고 책임성과 공공성의 강화’를 위한 제도적 개선책이 모색되어야 한다.

## IV. 정치개혁을 위한 ‘협의제 민주주의의 제도개선’ 방향

### 1. 선거제도와 선거운동

#### 1) 선거제도: 대표성 강화

정치관계법이라 할 때 이는 통상 세 가지를 의미한다. ‘선거제도, 정당제도 그리고 정치자금제도’이다. 이 중 가장 핵심적인 것은 선거제도이다. 왜냐하면 선거제도에 따라 ‘정당 중심의 선거운동’과 ‘인물 중심의 선거운동’이 나타나기 때문이다. 또한 ‘정치인 중심의 정치자금’이 필요한지 아니면 ‘정당 중심의 정치자금’이 필요한지도 선거제도에 따라 결정된다.

2004년 폐지된 지구당도 우리가 어떤 선거제도를 만드느냐에 따라 그 중요성이 다르게 나타난다. 즉, 지금처럼 선거구별로 한 명의 당선자를 최다득표로 결정하는 선거제도를 사용하는 경우, 지구당과 같은 제도적 장치는 불가피하다. 반면 전국을 하나의 단위로 정당별 득표율에 따라 국회의원을 선정하는 경우 선거구별 조직은 필요하지 않게 된다.

따라서 정치제도 중 선거제도가 가장 핵심적이며 선거제도에 따라 정치자금제도와 정당제의 성격과 유형이 결정된다. 일반적으로 우리가 국회의원 선거제도를 논할 때 특히 ‘당선자의 결정방식, 개별 선거구당 의원정수, 의원전체정수, 지역구 선거구의 크기, 전국



구와 지역구 의원수의 배분, 투표방식, 무소속 후보의 출마허용 여부, 선거 시기, 의원의 임기' 등이 중요하다.

국회의원 선거제도의 다양한 요소 중 가장 중요한 것은 '당선자를 어떻게 결정'할 것이며(단순 또는 절대다수제 아니면 비례대표제), '선거구당 의원정수'를 몇 명으로 할 것이냐가 가장 중요하다. 이때 당선자의 결정방식은 투표방식과 전국구/지역구 의원수의 배분 그리고 무엇보다 선거구당 의원정수 등과 깊은 연관이 있고, 의원 전체정수는 지역구의 크기와 전국구와 지역구 의원수의 배분문제와 관련되어 있다.

우리나라는 300명의 국회의원을 지역구와 비례대표로 나누어 선출한다. 20대 국회의 경우 300명 국회의원 중 253명은 253개 선거구별로 한 명씩 가장 많은 득표자를 선출했고, 비례대표는 전국을 하나의 단위로 하여 정당별 득표율에 따라 정당에 배분했다. 우리나라는 혼합형 선거제도로써 '소선거구+단순다수제'의 지역구와 정당득표율의 비례대표제를 함께 사용하나 80% 이상의 국회의원을 지역구에서 선출하기 때문에 '소선거구+단순다수제'의 국회의원 선거제도로 보는 것이 현실적이다.

이 선거제도는 우리나라 대부분의 선거에 적용되고 있다. 대통령도 국민직선으로 출마 후보 중 최다득표자가 당선된다. 기초의회의원선거를 제외한 광역자치단체장선거, 광역의회의원선거, 기초자치단체장선거 그리고 교육감선거도 '소선거구+단순다수제'의 방식으로 치러져 왔다.

이때 지방의회도 국회와 마찬가지로 비례대표 의원선거를 동시에 진행하나 비례대표가 의원정수의 10% 전후에 머물고 있어 국회의원 선거제도처럼 '소선거구+단순다수제'의 선거제도이다. 예를 들면 서울시 의회의 경우 전체 106명의 의원 중 96개 지역구에서 선거구별 한 명씩 96명의 지역구 의원과 10명의 비례대표 의원을 서울시 전체의 정당투표 득표율에 따라 정당에 배분했다.

선거제도의 대표성 강화를 논의할 때 우리는 한 가지 전제가 필요하다. 개헌이다. 개헌을 통해 정부형태 또는 권력구조를 지금과 같은 대통령제에서 내각제 또는 분권형 대통령제로 변경하느냐 여부에 따라 다양한 선거제도 선택이 가능하기 때문이다. 특히 이때 가장 중요한 것은 '제도적 정합성(整合性)'이다. 하나의 정치제도가 가져오는 효과는 그 제도만의 효과가 아니라 다양한 정치제도의 조합에 영향을 받기 때문이다.

이러한 배경에서 개헌을 하지 않는(또는 못하는) 경우, 대표성 강화를 위해 우리가 고려할 수 있는 몇 가지 대안을 검토하면 다음과 같다. 첫째, 비례대표의 비중제고이다. 지역구와 비례대표의 비율도 단기적으로는(또는 현실적으로는) 지역구 우위(2:1)의 형태를 취하되 장기적으로는 양자의 비율을 동등하게 가져가는 것을 고려할 수 있다.

이때 지역구와 비례대표를 ‘독립적으로 운용’할지 아니면 ‘연동형으로 운용’할지 여부도 중요하다. 또한 ‘전국단위에서 명부’를 작성하여 ‘전국단위의 정당득표율’을 사용할지 또는 ‘권역별로 명부’를 작성하여 ‘권역별 득표율’을 사용할지도 고민해야 한다. 어떤 조합이냐에 따라 다양한 모습이 나타날 수 있다.

20대 총선을 앞두고 거론된 것이 ‘권역별 비례대표제’이다. 인구편차에 따른 선거구 조정에 의해 나타날 수 있는 농촌지역의 대표성 악화에 대한 대안이자 지역주의 완화를 가져올 수 있을 것으로 기대되었다. 이 경우에도 몇 가지 사안에 대한 고민은 필요하다.

즉 권역별 비례대표 후보를 어떻게 선정하고 유권자들로 하여금 어떻게 선택하게 할지가 중요하다. 나아가 권역별 비례대표의 경우 공천과정의 분권화와 집권화의 경계를 어떻게 설정할 것이냐도 중요하며 이는 결국 ‘중앙당 중심의 공천’일지 아니면 ‘지방당 중심의 공천’일지를 결정해야 하는 문제이기도 하다.

특히 권역별 비례대표의 공천을 시도당의 지방당(黨) 중심으로 진행할 때 지역 정치세력의 과두화 또는 독점화를 막고 비례대표제의 근본적 취지를 공천과정에서 어떻게 확보하느냐가 중요한 과제이다. 동시에 비례대표제의 직능대표성을 권역별 비례제에서도 확보될 수 있도록 하는 것이 중요하며, 지역 또는 권역의 이익대표가 아니라 ‘국가적 의제’를 고민하는 비례대표제가 되도록 해야 한다는 요구와 조화시키는 것이기도 하다.

나아가 유권자들로 하여금 지금과 같이 정당에서 일방적으로 제시한 후보자 명부만 보고 정당에 투표하게 할지, 아니면 정당은 후보자 풀(pool)의 리스트를 유권자에게 제시하여 그중 유권자가 원하는 후보에게 투표할 수 있도록 할지도 결정해야 한다. 권역을 어떻게 구분하느냐도 중요한 문제로서 인구 대표성과 함께 역사적·지리적·문화적 공통점도 권역 구분에 고려되어야 할 요소이다.

나아가 권역별 비례대표제의 논의는 ‘장기적 차원’에서 이루어져야 할 필요가 있다. 특히 제도적 정합성 차원의 고려 때문이다. 무엇보다 정치적 이해관계의 변화를 어떻게 다루느냐가 중요하다. 제도적 정합성과 관련해서 보면 권역별 비례대표제는 상대적으로 연방제 또는 양원제와 “기능적 친화성”이 존재한다. 이는 권역별 대표로서의 국회의원과 국가적 의제의 조화를 추구하려는 것으로 이해할 수 있다. 따라서 권역별 비례대표제(특히 연동형) 도입은 단순히 국회의원 선거제도 하나의 문제가 아니라 다른 정치제도와의 정합성 차원에서 보다 심층적 논의가 필요하다.

한편, 권역별 비례대표제는 현실적이고 ‘단기적 차원’에서도 논의할 부분이 있다. 19대 국회처럼 지역구와 비례대표의 비중(4.5:1)을 전제로 19대 총선결과에 권역별 비례대표제(연동형)를 적용하면 “24석 또는 27석의 초과의석”이 발생할 것으로 예상된다. 전체

의원정수가 300명으로 전제되어 있는 상황에서 초과의석에 따라 의원정수 증원이 불가피할 경우 이를 어떻게 조절할 수 있을지가 문제이다. 사실 초과의석의 발생은 권역별 비례대표제의 도입취지인 비례성 또는 대표성을 약화시키는 의도하지 않은 결과를 가져올 수도 있다.

물론 초과의석 발생은 다양한 요인에 의해 이루어진다. 하지만 우리나라의 경우 특히 지역구와 비례대표의 비중과 지역주의 정당체제와 관련하여 논란이 될 가능성이 높다. 초과의석 발생 가능성은 지역구와 비례대표의 비중이 가능한 상호접근 할수록 상대적으로 낮아질 것으로 보이나 현재 우리의 상황에서 지역구의 비중을 현재보다 더 낮추고 비례대표의 비중을 더 높이는 것이 현실적으로 불가능하다. 이 경우 초과의석의 발생에 따라 비례대표 없는 권역별 비례대표제가 될 가능성도 있어 권역별 비례대표제의 취지에 부합되는지 고민하게 될 것이다.

권역별 비례대표제는 선관위에 의해 제안되었으나 정치권에서 진지하게 논의되지는 못했다. 결국 20대 총선은 300명 정원의 국회의원을 유지하면서 지역구와 비례대표 비중을 조정하는 선에서 마무리되었다. 선거구 조정과정에서 지역구 의원수를 늘리고 비례대표 의원수를 줄였다. 결국 대표성 약화의 제도적 특성을 완화하는 데 20대 총선의 선거제도 개선논의는 별다른 기여를 하지 못했다. 의원정수를 고정시킨 상황에서 지역구 의원수를 줄이지 못한다면 비례대표 의원수의 증원은 현실적으로 불가능하기 때문이다.

따라서 선거제도의 비례성 강화를 위해서(전국단위이든 권역단위이든) 비례대표의원의 증원이 요구되며, 의원정수를 현재와 같은 수준에서 유지하며 비례대표의 비중을 늘리려면 지역구 의원수 감축이 필요하나 이는 현실적으로 어렵다. 따라서 의미 있는 수준의 비례대표(전국단위이든 권역단위이든) 의원수를 위해서도 의원정수의 증원이 불가피하나 과연 의원정수 증원에 대한 ‘국민적 합의’가 선행되어야 할 것이다.

## 2) 선거구획정의 개선방향: 중립성과 독립성의 강화

선거구획정은 ‘평등선거의 원칙’을 구현하기 위한 선거제도의 본질적 요소이다. 선거구획정의 목적은 ‘유권자의 투표가치’를 평등하게 반영함으로써 공정한 대표성을 보장하는 것이다. 이를 위해 우리는 선거마다 선거구획정위원회를 구성하여 선거구를 획정하고 있다.

우리나라 선거구획정의 역사는 상대적으로 짧고 최근에 이르러서야 선거구획정의 원칙에 보다 충실하게 되었다. 우리나라의 선거구획정은 1996년 제 15대 총선 이전과 이후로 나누어 볼 수 있다. ‘표의 등가성’ 실현을 위한 선거구획정의 원칙이 15대 국회부터 본격

적용되었다. 사실 15대 국회의원선거 이전까지는 대략적인 인구수를 기준으로 선거구를 확정하여 표의 등가성이 충실히 반영되지 못했다. 1996년 이후 인구의 상/하한선을 엄격히 적용하여 표의 등가성을 통해 유권자의 대표성을 보장하려는 선거구획정이 가능하게 되었다.

1996년 이후 인구편차에 따라 불가피하게 나타나는 투표가치의 차이를 좁히려는 노력이 계속해서 이어졌다. 특히 1995년과 2001년의 헌법재판소 판결이 중요한 계기였다. 2001년 헌법재판소는 1995년 헌법재판소 판결에서 제시된 인구 상하 60% 편차(4:1)를 위헌으로 결정하고, 인구편차를 상하 50% 편차(3:1)를 위헌여부의 기준으로 제시하며, 장기적으로 2:1을 지향할 것을 제시했다. 가장 최근의 2014년 10월 헌법재판소 판결도 같은 맥락이다.

이와 같은 선거구획정의 개선에도 불구하고 우리나라의 선거구획정은 몇 가지 부문에서 고민할 필요가 있다. 첫째, 조정대상 선거구 선정기준이 불분명하여 정치적 논란이 뒤따랐다. 지금까지의 선거구획정 사례를 보면 대부분의 경우 인구 상한선을 준수하여 선거구획정이 이루어졌지만, 분구와 합구, 또는 경계조정의 대상 선거구를 선정하는 기준이 불명확했다.

즉 어떤 기준에 의해 분구, 합구 또는 경계조정의 선거구로 선정되었는지에 대한 명확한 설명이 없어 선거구 조정의 원칙이 과연 무엇이었는지 찾기 어렵다. 이렇다 보니 여야 간 또는 유력 정치인 간 거래와 타협의 산물로 선거구 조정이 이루어지고 있는 것은 아닌지 하는 의구심이 만연하여 정치적 논란과 불신을 야기하는 경우가 많았다.

둘째, 시·도 간 인구편차의 반영이다. 우리나라의 선거구획정은 전국을 하나의 단위로 하여 선거구 간 인구편차를 고려하여 전국의 선거구를 확정하는 것이 관례였다. 그렇다 보니 선거구획정에서 광역시·도 간 인구편차는 고려하지 않았다. 따라서 선거구 간 인구편차의 허용범위 안에 있지만 광역시·도 간 인구편차가 과다하게 발생하는 문제가 발생할 수 있었다.

물론 단원제의 우리나라의 선거구획정에서 가장 중요한 것은 선거구 간 인구편차이다. 광역시·도가 선거구획정의 주체도 아니다. 그럼에도 광역시·도 간 인구편차가 지나치게 확대될 경우 지역 간 갈등의 소지가 되며 정치적 논란의 가능성이 있어 주의가 필요하다. 특히 지금까지의 선거구획정은 영남과 호남의 지역정당 간 담합과 주도에 의해 이루어진 측면이 있다. 특정지역의 인구가 상대적으로 더 많았음에도 불구하고 선거구 수가 적었던 것이 대표적 사례이다.

셋째, 그때 그때 다른 선거구획정 인구 기준일(日)의 문제다. 선거구획정을 위한 인구

산정 기준일에 대한 법적 규정이 없어 총선 직전 해의 마지막 날 인구수를 기준으로 할 때도 있고 선거 직전 연도 10월 31일을 기준으로 하기도 했다. 따라서 어느 날을 선거구획정 기준일로 하느냐에 따라 운명이 달라진 선거구가 많았다. 선거구획정을 위한 인구산정 기준일에 대한 법적 규정을 마련하여 정치적 논란과 유·불리 문제를 불식시켜야 한다.

넷째, 선거구획정위원회의 상설화 여부다. 선거구획정위원회가 한시적으로 활동하여 충분한 준비와 논의가 이루어지지 못하기 때문이다. 나아가 정치적 상황과 환경에 따라 선거구획정위원회가 급박하게 구성되는 경우도 많아 선거구획정이 제대로 이루어지기 어렵다는 비판도 있었다.

따라서 선거구획정위원회가 정치적 공정성과 중립성을 유지하면서 충분한 시간을 갖고 심도 있는 논의를 할 수 있는 조건을 마련해줄 필요가 있다. 이러한 측면에서 선거구획정위원회의 상설화를 장기적으로 추진하되 단기적으로는 선거구획정위원회의 ‘최소 활동기간’을 보장하는 것도 한 방법이다.

다섯째, 선거구획정위원회의 선거구획정안의 강제성여부가 쟁점이다. 국회가 선거구획정위원회의 조정안을 존중하는 수준으로만 명시하고 있어 선거구획정위원회의 원안이 단순히 권고안에 그치고 여야 간 정치적 타협과 거래에 의해 변경된 경우가 많았기 때문이다. 따라서 선거구획정위원회의 권고안을 국회가 반드시 따르도록 하는 것을 원칙으로 할 필요가 있다.

여섯째, 선거구획정위원회의 구성과 운영의 문제이다. 20대 총선을 앞둔 선거구획정은 가장 최악으로 평가된다. 선거구획정의 법정시한을 어겼기 때문이다. 헌법재판소 판결에 따라 선거구 재조정 필요가 생긴 것은 작년 2014년 10월이었다. 선관위 정치개혁안은 2015년 2월 제시되었고, 국회 정치개혁특위는 3월에 구성됐다. 충분한 시간을 논의해 결론을 낼 수 있었음에도 선거구획정의 법정시한을 모두 넘겼다.

2016년 총선 선거구획정위가 제 기능을 하려면 세 가지 전제가 필요했다. ‘의원정수, 지역구와 비례의원 비중 그리고 획정 기준’이다. 그런데 국회가 획정위에 제공한 것은 ‘의원정수’뿐이다. 정당 간 정치적 합의가 어려운 사안을 정당의 대리인으로 구성된 선거구획정위가 결정한다는 것은 원천적으로 불가능했다.

선거구획정위 구성도 문제였다. 선거구획정위원은 국회 정개특위에서 선정했다. 형식적으로 추천 절차는 거쳤지만 최종 인선은 사실상 거대양당이 4명씩 나왔다. 위원회에서 여야의 정치적 대표성이 충돌할 수밖에 없는 획정위 구조다. 획정위가 선관위 추천 몫 1인을 제외하고 여야 동수로 구성돼 의사결정을 위한 3분의 2 동의를 확보하는 것도 현실

적으로 불가능했다.

정당별 동수 추천으로 위원회가 구성되면 독립적이고 공정할 수 있을까? 불가능하다. 당파적 추천 방식으로 위원회가 구성돼 대리전(代理戰)이 불가피하다. 이런 구조와 상황에서 획정위가 독립적이며 공정하게 선거구를 획정하도록 기대할 수 없었던 것이다.

결국 2016년 총선을 앞둔 선거구획정은 이전처럼 선거 직전(直前) 이루어졌다. 물론 지난 20년 동안 법정기한에 선거구획정이 이뤄진 적은 한 번도 없다. 선거를 두 달 앞두고 두 번, 한 달 앞두고 된 게 세 번이다. 따라서 시한에 맞춰 선거구획정이 이뤄지는 것이 오히려 이상한 일이다.

선거구획정이 늦어지면 현역의원에게 유리하다. 선거구획정이 표류한 것은 '이심전심의 기득권을 지키기 위한 정치적 작전'으로 볼 수밖에 없다. 19대 국회의 선거구 효력은 2015년 12월 31일까지였다. 12월 15일부터 예비후보자 등록이 시작되는데 12월 31일까지 선거구가 획정되지 못하면 예비후보제가 완전 무력화된다.

예비후보자는 자신을 알릴 수도 없고 후원회를 구성할 수도 없다. 반면 현역 의원은 의정활동 형식으로 사실상 선거운동을 할 수 있다. 경쟁자는 어디로 가야 할지도 모르고, 할 수 있는 것도 없는데 현역 의원은 모든 것을 할 수 있다. 2016년 총선의 선거구획정 사례가 최악이었던 이유다.

따라서 국회의원 선거구획정위원회의 구성과 운영에 대한 재검토가 필요하다. 국회의원 선거구획정이 어떻게 이루어지느냐에 따라 지방의원 선거구획정도 이어질 것이기 때문에 특히 중요한 사안이다. 이때 가장 중요한 것은 선거구획정위원회의 '구성과정과 당파성'이다.

현재와 같이 정당추천과 국회승인의 절차를 통해 선거구획정위원회를 구성할지, 아니면 당파성을 배제하여 선관위 주관의 선거구획정위원회 구성이나가 쟁점이다. 선거구획정은 정치과정으로서 당파성을 무시한다는 것은 비현실적인 것이 사실이다.

그럼에도 불구하고 최근 선거구획정과정에서 나타난 정치권의 과도한 기득권 지키기 움직임에 대한 국민적 불신은 극에 달했다. 따라서 선관위 주관의 선거구획정위원회 구성을 통해 가능한 중립적이며 원칙에 충실한 선거구획정이 가능하도록 하는 것이 현실적이다.

지방선거의 선거구획정도 국회의원 선거구획정에 상당한 영향을 받는다. 특히 지역구 선거구획정의 인구기준이나 지역구 경계선 등이 결정적이다. 시도의회 의원 정수를 관할 구역의 자치 시군구 수의 2배로 하고, 국회의원 지역구별로 두 명의 시도위원을 선출하기 때문이다. 이러한 배경에서 지방선거의 선거구획정 또한 표의 등가성 확보와 시도별 선거

구획정위원회의 구성과 운영 그리고 권한 등에 대한 검토가 함께 이루어져야 할 것이다.

### 3) 선거운동의 개선방향: 자유화와 기회균등의 확대

현행 선거법은 '금권·관권·폭력선거 퇴행적 선거문화'에서 벗어나 공정하고 깨끗한 선거를 구현하려는 의도에서 만들어진 법이다. 과거 우리의 선거가 혼탁하고 금권과 관권에 의해 좌우되었던 역사적 경험을 보면 '규제위주의 선거법'은 불가피한 것으로 받아들여지기도 했다.

하지만 선거법의 선거운동과 관련한 부분을 보면 선거운동 주체와 기간 그리고 선거운동 방식 등을 지나칠 정도로 엄격하게 규제하고 있다는 지적도 많았다. 나아가 이해하기 복잡하고 인터넷과 SNS 등 새로운 선거운동매체의 등장을 반영하지 못해 비현실적이라는 비판도 있었다. 따라서 공정하고 투명한 선거를 유지하면서도 가장 중요한 목표인 선거의 자유가 오히려 위협받거나 위축되는 것은 바람직하지 않다.

따라서 선거운동의 방법을 다양하게 인정하고 선거운동의 자유를 확대하며 주권자로서 유권자의 알 권리를 강화하여 유권자의 정치참여를 확대해야 할 것이다. 즉 선거비용 제한총액 범위에서 선거운동 방법을 정당·후보자가 생각할 수 있는 모든 방법을 원하는 대로 동원하도록 자유화해야 한다.

나아가 정당 및 후보자 그리고 선거운동을 할 수 있는 유권자는 선거운동을 선거일을 제외하고는 언제나 선거운동을 할 수 있도록 해야 한다. 예를 들면 선거운동을 할 수 있는 사람이면 누구든지 선거운동 기간 중에 소품과 표시물(손 팻말, 옷, 모자, 장갑, 풍선, 배지 등)을 붙이거나 입거나 지니고 선거운동을 할 수 있어야 한다. 선거운동의 자유화를 통해 기회균등을 실현할 수 있을 것이다.

### 4) 유권자의 알 권리 강화와 선거 관련 정보제공의 자유화

선거를 앞두고 언론과 시민단체 그리고 학계는 유권자의 정치적 선택을 돕기 위한 다양한 정보를 제공한다. 그중 하나가 정당과 후보자의 공약과 자질에 대한 평가이다. 하지만 공약과 자질에 대한 평가는 현재 서열화(序列化)가 불가능하다. 따라서 유권자는 혼란스러운 정보를 바탕으로 정당과 후보를 선택해야 한다.

이에 따라 언론과 시민단체 그리고 학계 등의 후보와 정당의 정책·공약의 비교평가와 서열화를 허용할 필요가 있다. 물론 현행 제도에서도 언론기관 등이 정당·후보자의 정책이나 공약에 관한 비교평가를 하거나 그 결과를 공표할 수는 있다. 하지만 정당과 후보자의 공약과 정책에 대해 점수를 부여하거나 또는 순위나 등급을 정하는 서열화를 금지하여

비현실적이다.

따라서 모든 개인과 단체가 정당과 후보자의 공약과 정책에 대해 평가와 서열화 등 전면적으로 자유화해야 한다. 개인과 단체의 시각과 주장에 따라 이루어진 다양한 평가를 통해 유권자가 종합적으로 판단하여 자신의 정치적 선택이 가능하도록 해야 할 것이다.

동시에 정당과 후보자의 공약과 정책에 대한 ‘비용추계제도’를 도입하여 유권자에게 실현 가능한 공약과 정책을 구별할 수 있는 환경과 조건을 제공할 필요가 있다. 이때 정당과 후보자의 공약과 정책의 평가를 할 수 있는 개인과 단체는 특별한 제한을 두지 않는 것이 바람직하며, 비용추계 또한 할 수 있거나 하고 싶은 개인과 단체는 원칙적으로 허용하는 것이 타당하다. 유권자에게 다양한 정보를 제공하고 최종적으로는 유권자의 판단과 선택에 맡기는 것이다.

##### 5) 참고자료로서의 여론조사 활용

지난 총선은 선거여론조사의 다양한 문제가 모두 노정된 선거였다. “선거공해”로 불릴 정도로 유권자에게 혼란과 부담을 주었다. 이렇다 보니 ‘여론 없는 여론조사’, ‘예측실패’의 비판이 뒤따랐고 ‘여론조사 무용론’까지 나타났다. 여론조사에 대한 국민적 신뢰 또한 바닥에 떨어지고 말았다. 따라서 여론조사의 건전하고 적절한 활용을 위한 논의가 필요하다. 이때 중요한 것은 무엇보다 여론조사에 대한 인식전환이다. 여론조사는 특정시점 특정사안에 대한 사람들의 생각을 알아보는 수단으로 어떤 결정을 위한 ‘참고자료’에 불과하다. 그런데 우리는 여론조사를 ‘결정의 자료’로 사용한다. 여론조사와 관련한 많은 논란은 여기에서부터 출발한다.

이런 측면에서 향후 여론조사의 활용을 위해 검토해야 할 사항은 다음과 같다. 첫째, 안심번호 또는 가상번호 사용을 통한 조사과정의 신뢰성을 제고할 필요가 있다. 둘째, 여론조사 관련 업체의 기준을 정해 일정한 자격을 갖춘 여론조사 회사가 여론조사에 참여할 수 있도록 하는 것도 고려할 필요가 있다. 다만 자격기준을 통한 규제보다 시장의 평가에 맡기는 것이 바람직할 것이다.

## 2. 정당공천 시기와 방식의 제도화와 정치자금의 투명성 제고

2016년 총선의 공천은 후보등록 마감일에 마감되었다. 정당의 공천과동 때문이었다. 이런 상황에서 유권자가 충분한 시간을 갖고 후보와 정당을 비교하여 책임 있는 정치적



선택을 한다는 것은 불가능하다. 물론 정당의 공식선거 후보자 추천(공천)과 추천을 위한 당내 경선 방식에 관한 사항 등은 각 정당이 스스로 당헌·당규에 자율적으로 정하고 있다. 국가가 규제할 사항이 아니라는 것이다. 우리 정당법의 정신이다.

그럼에도 정당의 공식후보자 추천이 선거에 임박하여 이루어져 다양한 정치적 논란이 발생한 것도 사실이다. 이러한 맥락에서 정당의 공천시제 제도화를 위한 다양한 방안을 검토할 필요가 있다. 공식후보자 추천은 정당의 유일하고도 중요한 기능이기 때문이다.

공식선거법에서 고려할 수 있는 방안의 하나는 후보등록 시기를 앞당기는 것이다. 즉 임기만료에 의한 선거의 후보자 등록을 선거일 일정 시기 이전으로 당기는 것이다. 예를 들면 선거일 60일 전 후보등록을 하게 된다면 정당의 공천은 후보등록 이전에 완료되어야 하기 때문에 공천의 제도화를 일정 부분 이룰 수 있다.

다만 이 경우 후보등록 시기와 공식선거운동 시기의 기간 동안 어떻게 선거운동을 하도록 할 것이냐가 쟁점이다. 이런 맥락에서 보면 선거운동 방법과 시기와 관련하여 공식선거운동 기간을 폐지하여 상시(常時) 선거운동이 가능하도록 하는 것이 현실적일 수 있다. 선거운동의 주체와 방법을 자유화하면서 선거운동 시기를 제한한다는 것은 사실상 선거운동의 주체와 방법의 자유화와 상반될 수 있는 것이기도 하다.

후보등록 시기의 조기화와 함께 고려할 수 있는 공천 제도화의 한 방법은 국고보조금과 연동하여 정당 공천의 제도화를 정당 스스로 하도록 유도하는 것이다. 즉 선거일 일정 시기 이전에 공천을 마무리 하는 정당과 그렇지 않은 정당을 차별하여 인센티브로 국고보조금을 활용하는 방법이다.

이때 국고보조금은 처벌적 성격이 아니라 긍정적 의미로 사용된다. 공천이 기본적으로 정당 고유의 사무로서 국가가 개입할 사안은 아니지만, 정당에 국고보조금을 지급하는 취지에 부합하기 때문이다. 정당이 국민의 정치적 의사형성 과정에서 적절한 역할을 해야 하고, 이때 가장 핵심적 정당의 기능이 공천이다.

공천시제와 방식의 제도화와 관련하여 제기된 것 중의 하나가 '오픈 프라이머리'다. 오픈 프라이머리는 특정 정당지지 여부와 관계없이 참여하고 싶은 누구나 자신이 원하는 정당의 공식후보자 추천과정에 참여하는 방식이다. 반대로 오픈 프라이머리보다 당원과 지지자 중심의 예비경선을 통한 후보공천을 의무화하지는 제안도 가능하다.

하지만 우리가 공천을 생각할 때 '상향식 공천은 선(善)'이고, '전략공천은 악(惡)'이라는 이분법적 사고는 비현실적이다. 한국정치 현실에서 예비경선방식의 상향식 공천은 모든 지역에서 가능하지 않으며, 전략공천은 경우에 따라 총선승부를 좌우하는 결정적 요소로서 총선 선거과정의 중요한 부분이라고 할 수 있기 때문이다.

나아가 오픈 프라이머리와 같은 상향식 공천을 하려면 다음과 같은 조건이 전제되어야 한다. 즉 ‘적정규모 이상의 선거인단을 확보해야 하며, 현직의원의 프리미엄과 정치신인의 공정한 경쟁이 가능하도록 해야 하고, 여야 모든 정당(또는 대부분의 정당) 동시경선이 가능해야’ 한다.

이렇게 보면 오픈 프라이머리 또는 예비경선의 상향식 공천은 충분한 선거인단의 확보가 가능한 지역부터 순차적으로 실시하여 그 범위를 확대하는 것이 현실적 접근이라고 할 수 있다.

한편, 정치자금과 관련하여 중요한 것은 투명성 제고와 기회균등의 확대이다. 정치자금 공급원(源) 현실화(또는 다양화)는 정치자금 모금과 사용의 투명성을 전제로 해야 한다. 이때 투명성과 관련하여 정치자금의 내용, 정치자금 보고의 전자화, 정치자금 내역의 접근성, 관련자료 이용의 편리성 등이 제고되어야 한다.

특히 정당 국고보조금과 관련하여 국고보조금 수입지출계좌의 별도 개설, 국고보조금 지출내역의 공개성 강화, 국고보조금 지출용도 위반 사용 시의 제재와 회계감사가 강화되어야 할 것이다.

정치자금 조성과 사용과정의 투명성 확보를 전제로 우리는 다양한 개선책을 모색할 수 있다. 예를 들면 법인과 단체의 선관위 정치자금 기탁과 정당 후원회 구성이 대표적이다. 정당은 기본적으로 시민사회의 자발적 결사체로서의 조직이나, 정당의 재정상황을 살펴보면 국고에 의한 보조에 지나치게 의존하고 있어 정당이 시민사회의 자발적 결사체라 보기 어려울 정도이기 때문이다.

대체로 보면 정당의 전년도 이월금을 제외한 수입총액 중 국고보조금 비율은 선거가 없을 경우에는 50% 내외, 선거가 있을 경우에는 30% 내외를 차지하는 것으로 알려져 있다. 선거가 있을 때 국고보조금의 비율이 다소 낮아지는 것은 당비의 증가에 의한 것이라기보다는 차입금의 증가에 따른 결과일 가능성이 높다.

결국 정당이 재정적으로 자립할 수 있는 여건이 매우 취약하다는 것을 의미한다. 이런 측면에서 정당 스스로 재정적으로 자립하려는 노력을 확대할 필요가 있다는 것이다.

## V. 결론

이 글은 ‘독점의 정치’를 벗어나 정치개혁을 위한 협치의 정치 또는 협의제 민주주의의 제도적 개선책을 선거와 정당 그리고 정치자금의 측면에서 제시하고자 했다.

그것은 첫째, 우리나라의 ‘단순다수제 대통령 선거제도와 소선거구+단순다수제 국회의 원 선거제도’는 다수결 민주주의의 전형으로 ‘독점의 정치’를 가능하게 한다.

둘째, 현행 선거제도는 ‘독점의 정치’를 가능하게 하는 ‘제도적 기원’으로 ‘대표성 약화’의 문제를 갖고 있다. 따라서 대표성을 강화하는 방향의 선거제도 개선이 필요하며 이러한 정치개혁은 ‘제도적 정합성’의 차원에서 종합적으로 이루어져야 한다.

셋째, 선거구획정은 ‘투표가치의 등가성’을 확보하는 중요한 과정으로서 ‘선관위 주관의 독립적인 선거구획정위원회’를 통해 실현되어야 한다.

넷째, 공천의 제도화를 위해 오픈 프라이머리 또는 예비경선의 상향식 방법을 고려할 수 있으나 몇 가지 조건이 충족되어야 제도적 취지를 실현하는 데 도움이 될 것이다.

다섯째, 선거비용 총액에 대한 감독과 감시의 강화를 전제로 ‘선거운동의 방법은 정당과 후보에게 일임’하는 것이 바람직하다.

여섯째, 공천의 제도화를 위해 공직후보자 등록기간을 현행보다 앞당기는 것을 고려할 필요가 있으나 이 경우 공식선거운동 개시 전 까지 어떤 선거운동을 허용할 것이냐가 문제가 될 수 있으므로 선거운동 방식의 자유화와 함께 ‘상시(常時) 선거운동’의 허용을 검토할 필요가 있다.

일곱째, 유권자에게 정당과 후보의 공약과 정책에 대한 충분한 정보를 제공하기 위해 모든 개인과 단체가 후보와 정당이 공약과 정책에 대한 ‘평가와 서열화’를 허용한다.

여덟째, 여론조사는 결정 자료가 아니라 참고자료로 활용되어야 하며 일정한 기준의 여론조사가 가능하도록 제도적 장치를 마련할 필요가 있다.

아홉째, 공천은 정당의 가장 중요한 기능으로 정당공천 시기의 제도화를 국고보조금과 연동하여 활용할 필요가 있으며, 정치자금의 모금과 사용의 투명성 확대를 전제로 모금방법의 다양화를 시도할 필요가 있다.

참·고·문·헌

- 김영래. 2008. “한국 선거제도의 개혁과 시민사회의 역할 연구.” 『NGO연구』 6권 1호. 1-36.
- 김왕식. 2000. “현행 선거제도 및 정치자금제도의 문제점과 개혁방향.” 『민주시민교육논총』 5권. 55-72.
- 김형준. 2005. “한국 선거제도의 선거운동 영향력 고찰.” 『한국정당학회보』 4권 1호. 173-203.
- 문재완. 2006. “선거방송과 관련된 법적·제도적 문제점 연구.” 『방송문화연구』 18권 2호. 65-93.
- 박명호. 2005. “국고보조금제도의 개선과 선거공영제의 검토: 개정정치관계법을 중심으로.” 『한국 정당학회보』 4권 1호. 121-140.
- 박명호. 2016.
- 안순철. 1998. 『선거체제비교: 제도적 효과와 정치적 영향』. 서울: 법문사.
- 윤성욱. 2007. “대통령 선거 TV토론 후보자 참여 제한 기준에 관한 연구: 현재 관례분석을 통한 공직선거법 제82조의2 개정논의를 중심으로.” 『한국방송학보』 21권 6호. 317-365.
- 음선필. 2010. “한국 지방선거에서의 공정선거 확보방안.” 『유럽헌법연구』 7권. 103-147.
- 이현출. 2005. “지방정치 부패요인 해소를 위한 제도개선방안.” 『입법정보』 166. 1-25.
- 중앙선거관리위원회(<http://www.nec.go.kr/upload/data/ebook/>).

Lijphart, 2012. *Patterns of Democracy*. Yale University Press.

접수일자: 2016년 10월 10일, 심사일자: 2016년 10월 18일, 게재확정일: 2016년 11월 7일

**[Abstract]**

## **Institutional Measures for the Consensus Type of Democracy in Korea for the Purposes of Political Reforms: Focusing on Elections, Parties and Political Finances**

Park, MyoungHo · Yang, Byungha | Dongguk University

By reviewing the current Korean style of democracy, majoritarian type of democracy, this essay is to propose possible alternatives for the purpose of consensus type of democracy focusing on election, party and political finances. First, the current Korean electoral systems, especially Single Member Simple Plurality electoral system, are typical in terms of majoritarian type of democracy. Second, the current majoritarian style of electoral systems is the root of 'the politics of monopoly,' making it necessary to be changed into the electoral systems that have relatively higher level of representativeness. Third, the National Election Commission is supposed to be in charge of composing and managing the committee for electoral redistricts. Fourth, it is required to liberalize all kinds of electoral campaigns by parties and candidates so that they have chances to let the electorate understand and evaluate them for his or her political choices. Fifth, the date of candidate registration is advanced by enough time period for the purpose of providing sufficient time for the electorate to compare parties' and candidates' public pledges. Sixth, all the individuals and organizations are allowed to compare and rank parties' and candidates' public pledges. Finally, it is time to link parties' candidates nomination with national subsidy and the liberalization of political finances with the conditions of transparency.

- 
- **Keyword:** Majoritarian Type of Democracy, Single Member Simple Plurality Electoral Systems, Representativeness of Electoral Systems, National Election Commission of Korea, Parties' National Subsidy, Nomination of Candidates, Political Finances