

정당정치의 발전을 위한 선거제도의 개혁

비례대표제의 확대와 석패율제도의 도입

김용복

경남대 정치외교학과

〈논문요약〉

한국 정당정치 발전을 위한 여러 가지 논의와 대안들은 많이 제시되고 있으며, 여기에는 선거제도 개혁도 포함된다. 이들의 논의는 대체로 독일식 선거제도의 도입을 주장하거나, 비례대표를 확대하는 논의들이 주가 되고 있다. 한국의 현행 선거제도는 소선거구와 비례대표가 혼합된 제도이다. 비례대표의 확대는 한국 정당정치의 고질적인 병폐인 지역주의를 극복하고 정당정치를 활성화하는 데에 매우 중요한 제도개혁이라고 할 수 있다. 배타적 지역주의는 정책정당과 다른 지역주의적 정당이 생존할 근거를 박탈하여 왜곡된 정당정치가 지역에서 정착되게 만들고 있다. 지역정서에 맞는 지역정당은 평소에 활발히 정당활동을 하지 않아도 손쉽게 선거에서 승리할 수 있기 때문에, 지역적 정당정치보다는 중앙수준의 정당활동에 더 큰 노력을 기울이게 만든다. 지역의 정당활동보다는 중앙의 공천이 선거에서 절대적으로 중요하게 작용하기 때문이다. 다른 한편 반지역정당은 아무리 노력해도 선거에서 승리할 수 없다는 패배주의적 분위기가 강하기 때문에, 평소의 정당활동은 커녕 선거에도 후보를 내지 못하는 경우가 많아, 정당의 지역적 기초를 허물고 있다. 더욱이 비례대표의 명부작성이 중앙에서 이루어지기 때문에 지역에서의 정당활동은 더욱 위축될 수밖에 없다. 그리고 명부작성의 과정이 불투명하기 때문에 부정부패의 온상이 되기도 하고, 논공행상의 수단이 되기도 하였다. 유권자들의 의사가 원칙적으로 배제되는 현재의 비례대표 명부 작성은 반드시 개선되어야 할 제도

비판받고 있는 상황이다. 결국 정당정치의 활성화를 위해서는 비례대표의 확대와 비례대표 명부작성의 민주화 혹은 개방화가 동시에 추진되어야 하는 정치개혁인 것이다. 지역정당과 군소정당의 정당정치 기반을 확대하고 활성화할 수 있는 동시에 비례대표의 명부작성에 유권자들의 의사가 반영될 수 있는 일본의 '석패율제도'를 선거제도 개혁의 하나의 대안으로 제시하였다. 석패율제도의 도입은 비례대표 비중의 확대와 연계되어 논의되어야 하는 것이지, 현재의 제도로는 그 목표한 바를 달성하기는 어려울 것이다. 비례대표제를 개선하기 위한 논의과정에서 석패율제도에 대한 토론이 필요하지, 중복입후보라는 기성정치인들에게 유리하게 활용될 수 있는 수단으로 논의되는 데에는 경계심이 요구된다. 지역정당과 군소정당의 정당정치가 지역수준에서 자리 잡기 위한 다양한 유인책과 제도개혁 중의 하나로서 석패율제도에 대한 토론과 관심이 필요하다.

■주요어: 석패율, 비례대표제, 소선거구제, 한국, 일본, 중복입후보, 정당명부

1. 머리말

한국 정당정치 발전을 위한 여러 가지 논의와 대안들은 많이 제시되고 있으며, 여기에는 선거제도 개혁도 포함된다. 이들의 논의는 대체로 독일식 선거제도의 도입을 주장하거나, 비례대표를 확대하는 논의들이 주가 되고 있다(김용복 2004). 한국의 현행 선거제도는 소선거구와 비례대표가 혼합된 제도이다. 지역구와 비례대표를 혼합한 선거제도를 가지고 있는 국가는 한국과 일본을 비롯하여 여러 나라가 있다. 그러나 한국의 선거제도는 다른 나라에 비해 비례대표의 비중이 18.1%로 매우 작은 편이다. 그리

고 이러한 비중은 점점 줄어들어 왔다. 따라서 소선거구제를 근간으로 하면서 그 문제점을 비례대표로 보완하려는 혼합제의 장점을 한국과 같은 낮은 비중으로는 살리기 어려운 것이 현실이라고 할 수 있다. 따라서 기존의 많은 논의들은 이러한 한계를 지적하고 비례대표의 확대 혹은 전면적인 도입을 주장하였던 것이다.

비례대표의 확대는 한국 정당정치 of 고질적인 병폐인 지역주의를 극복하고 정당정치를 활성화하는 데에 매우 중요한 제도개혁이라고 할 수 있다. 배타적 지역주의는 정책정당과 다른 지역주의적 정당이 생존할 근거를 박탈하여 왜곡된 정당정치가 지역에서 정착되게 만들고 있다. 지역정서에 맞는 지역정당은 평소에 활발히 정당활동을 하지 않아도 손쉽게 선거에서 승리할 수 있기 때문에, 지방차원에서의 정당정치보다는 중앙수준의 정당활동에 더 큰 노력을 기울이게 만든다. 이는 지방의 정당활동보다는 중앙의 공천이 선거에서 절대적으로 중요하게 작용하기 때문이다. 다른 한편 지역정서에 반하는 지역정당은 아무리 노력해도 선거에서 승리할 수 없다는 패배주의적 분위기가 강하기 때문에, 평소의 정당활동은 커녕 선거에도 후보를 내지 못하는 경우가 많아, 정당의 지역적 기초를 허무는 결과로 이어지고 있다. 더욱이 비례대표의 명부작성이 중앙에서 이루어지기 때문에 지역에서의 정당활동은 더욱 위축될 수밖에 없다. 그리고 명부작성의 과정이 불투명하기 때문에 부정부패의 온상이 되기도 하고 논공행상의 수단이 되기도 하였다. 유권자들의 의사가 원천적으로 배제되는 현재의 비례대표 명부작성은 반드시 개선되어야 할 제도로 비판받고 있는 상황이다.

결국 정당정치의 활성화를 위해서는 비례대표의 확대와 비례대표 명부작성의 민주화 혹은 개방화가 동시에 추진되어야 한다. 이 글에서는 이러한 기본입장에 입각하여, 선거제도 개혁의 논의 가운데 비례대표 확대 외에 지역정당과 군소정당의 정당정치 기반을 확대하고 활성화할 수 있는 동시에 비례대표의 명부작성에 유권자들의 의사가 반영될 수 있는 제도로

서 일본의 '석패율제도'에 주목하고자 한다. 일본의 선거제도는 한국과 마찬가지로 소선거구와 비례대표가 단순히 결합되어 있는 혼합제이지만, 석패율이란 일본만의 독특한 제도를 가지고 있다. 이 글은 석패율제도가 갖고 있는 한계와 문제점에도 불구하고 지역주의적 정당정치와 보스정치의 폐단을 극복하기 위한 긍정적인 측면을 부각시켜 한국적 현실에서 논쟁의 계기를 제공하려는 데 목표를 두고 있다. 그래서 먼저 일본의 선거제도를 석패율제도를 중심으로 고찰할 것이다. 구체적인 사례 검증을 통해서 석패율제도가 갖고 있는 특징을 부각시키고자 한다. 이어서 한국의 정당정치의 문제점을 살펴보고, 비례대표제를 중심으로 한 선거제도 개혁 논의를 고찰하면서, 석패율제도의 도입이 가져다 주는 효과와 한계를 살펴볼 것이다.

2. 일본 선거제도 개혁과 석패율제도: 내용, 효과, 한계

1) 선거제도 개혁과 석패율제도

일본의 선거제도는 과거에는 흔히들 중선거구제라고 부르는 제도였지만, 1994년 정치개혁의 일환으로 소선거구제(단순다수대표제)와 정당명부식 비례대표제를 혼합한 선거제도로 바뀌었다. 소위 '55년체제'라고 불리는 자민당 장기집권체제의 제도적 기반이었던 중선거구제는 인물중심의 선거운동, 파벌정치, 금권정치를 유발하는 요인으로 비판을 받아왔다. 이러한 일본정치의 부정적인 모습이 부분적으로 노출된 것이 다나카 정권하의 록히드 사건, 1988년의 리쿠르트 사건, 1992년의 가네마루 사건과 같은 정치스캔들이었다.

이로 인하여 국민들의 정치에 대한 불신은 심화되었으며, 이는 정치개

혁에 대한 요구로 발전하게 되었던 것이다. 당내 파벌을 해소하고, 정당을 강화하기 위한 1990년대 일본 정치개혁의 핵심은 선거제도 개혁이었으며, 그것은 한마디로 “소선거구제의 도입”이었다. 자민당 장기집권을 유지해 왔던 일본의 중선거구제는 레이파르트(Lijphart, A.)가 “준비례대표제”로 불렀듯이 비례대표성이 높은 제도였기 때문에, 소선거구 비례대표제 병립제라는 일본 선거제도 개혁은 소선거구제의 도입에 그 핵심이 있었다. 이를 통해서 일본은 영국형 양당제도의 실현을 목표하였던 것이다. 그리고 비례대표제를 혼합함으로써 소선거구제가 거대정당에 유리하다는 단점을 보완하였다. 이는 거대정당인 자민당의 안과 군소정당의 입장을 주장한 사회당이나 공명당 등의 야당의 비례대표제안을 절충한 제도개혁이었다.

1994년에 개정된 선거제도는 500명의 중의원을 선출하는데, 300명은 단순다수대표제인 소선거구를 통해서 선출하고, 나머지 200명(이후 선거법을 다시 개정하여 비례구의 정수를 180명으로 축소하였다)은 전국을 11개 블록으로 나눈 비례구에서 정당득표에 따라 의원을 배분하는 비례대표제로 선출하는 제도이다. 각 정당은 비례구별로 정당명부를 제출하고, 정당득표에 따라 비례구의 정수 중에 일정수의 의석을 할당받고 정당명부의 순위에 따라 당선자를 결정한다.

그런데 일본의 선거제도는 “석패율”이라는 독특한 제도를 가지고 있다. 일본은 소선거구와 비례대표에 동시 입후보가 가능한 중복입후보제를 허용하고 있다. 즉 소선거구에 출마한 후보자가 비례대표의 정당명부에도 이름을 올릴 수 있도록 허용하여서 원칙적으로 보면, 소선거구에서 떨어져도 비례대표에서 당선될 수 있게(이를 일본에서는 부활당선이라고 한다) 만들었다는 점이다. 이것은 실력 있는 정치중진들에게 유리한 조항이라고 할 수 있다. 소선거구에서 낙선되어도 정치실력자들은 비례대표 정당명부에 유리한 순위를 차지하여 비례대표로 부활하여 원내에 들어갈 수 있게 만든 조항이다.

또한 일본은 비례대표 정당명부에 복수의 동일순위를 기재하는 것도

가능하게 만들었다. 후보자들 간의 지명도나 경력 등을 고려해 볼 때, 명부의 순위작성이 쉽지 않은 경우가 종종 있는데, 그러할 때에는 동일순위에 여러 명을 기재하는 것을 허용하였다는 점이다. 동일순위에 여러 명의 후보를 기재하였을 경우에, 누가 당선되느냐의 문제를 해결하기 위해 도입된 제도가 “석패율(惜敗率)제도”이다. 석패율이란 말 그대로 아깝게 떨어진 비율이라고 할 수 있다(석패율=후보자(낙선자)의 득표수 / 당선자의 득표수 × 100). 비례명부에서 동일순위인 경우에는 석패율이 높은 사람에게 우선적으로 의석이 배분된다.

지역구와 비례대표를 혼합한 선거제도를 채택한 국가는 한국을 비롯하여 여러 나라가 있지만, 석패율제도를 가지고 있는 국가는 일본이 유일하다. 석패율제도의 정치적 효과에 관한 논의는 일본학계를 중심으로 신중하게 진행되고 있지만(鹿毛利枝子 1997), 아직도 초보적인 수준이라고 할 수 있다. 석패율제도와 관련된 주요 쟁점은 다음의 세 가지로 요약될 수 있다.

첫째, 중복입후보의 문제이다. 소선거구에 출마한 후보에게도 비례대표 명부에 이름을 중복으로 올릴 수 있는 기회를 제공하는 것에 대한 비판이다. 사실 중복입후보는 독일이나 일본의 경우에는 허용되고 있지만, 현재 우리나라에서는 금지되고 있다. 이러한 제도는 유력정치인들에게 유리하고, 신진 정치세력의 진입을 가로막는 장애가 된다고 비판된다. 실제로 중복입후보제도는 악용될 소지가 많지만, 운용여부에 따라서 달라질 수도 있다. 소선거구에서 탈락된 중진 정치인들이 비례대표에서 ‘부활당선’ 하는 사례를 분석함으로써 이러한 비판을 실증적으로 검토할 수 있다. 즉 각 정당(특히 거대정당인 자민당)의 중복입후보, 동일순위 복수후보 기재, 석패율 등을 종합적으로 분석하여 석패율제도가 실질적으로 중진정치인들에게 유리하게 사용되었는지를 규명하는 것이 가능하다. 이는 석패율제도는 그 활용에 따라서 중진 정치인이나 신진 정치인에게도 유리하게 적용될 수 있는 제도라는 것이다.

둘째, 석패율제도는 정당정치 기반을 강화시키는 제도로 활용될 수 있다는 지적이다. 경쟁력이 있는 지역에서는 공천경쟁이 치열할 수밖에 없으며, 정당정치는 활성화되고 탄탄한 지역적 기반을 가지고 있다. 그러나 군소정당이나 지역정당의 경우 당선가능성이 희박한 지역에서는 선거에 출마하려는 후보들도 찾기가 어려울 뿐만 아니라 지역적 차원에서 정당 활동을 하는 것 그리고 정당조직을 유지하는 것도 매우 어렵다. 결국 그러한 지역에서는 후보도 못내고 따라서 더욱 정당활동이 취약해지는 악순환이 발생하여, 배타적 지역주의와 정당독점이 강화되는 결과가 초래된다. 즉 정당 간 경쟁보다는 지역정당내부의 경쟁이 치열해지면서 정당정치의 토대가 약화되었던 것이다. 그런데 석패율제도는 비록 소선거구에서 당선될 가능성이 없다고 하더라도 비례대표에서 다시 한번의 기회를 줌으로써 선거운동과 정당활동을 촉진시키는 결과를 가져온다고 한다. 비례대표에서 부활 당선될 수 있는 기준은 얼마나 많은 득표를 하였는가에 있다. 이를 같은 정당의 후보들 간 비교를 통해서 순위를 매기고 그에 따라 당선자를 결정하기 때문에, 비록 당선될 가능성이 희박하다고 하더라도 더 많은 득표를 위해서 정당활동과 선거운동을 열심히 하려는 동기와 유인을 제공한다. 이는 지역적 수준에서 정당정치를 활성화하는 방안이 될 수 있다는 주장이다.

셋째, 석패율제도가 비례대표 정당명부의 작성에 유권자들의 의사를 반영시키는 효과가 있다는 주장이다. 지역구에서 당선가능성이 희박한 군소정당이나 지역정당의 경우에 대체로 모든(많은) 지역구에 후보를 출마시키고, 출마한 모든 후보를 비례대표 명부 1순위에 기재하여, 각 지역구의 득표력에 따라 비례대표에서 부활당선을 목표로 한다. 이를 통해 비례대표의 정당명부를 유권자들의 지지에 의해 결정하게 만드는 “개방식 명부 작성”의 간접적인 효과도 기대할 수 있다는 것이다. 그동안 비례대표 명부 작성은 하향식으로 밀실에서 결정되어 왔다. 그러나 모든 후보를 동일순위에 올리고, 유권자들로부터 얼마나 많은 득표를 하는가에 따라 석패율에

의해 순위가 매겨지게 됨으로, 결과적으로 유권자들이 명부의 순위를 결정하는 효과를 낳는다고 한다. 따라서 석패율제도는 군소정당뿐만 아니라 거대정당의 비례대표 명부작성에 있어서 유권자들의 의사를 반영하는 민주적 기제로 활용될 수 있다는 주장이다.

2) 석패율제도의 사례분석: 홋카이도, 도쿄도, 큐슈

여기서는 석패율제도의 구체적인 내용과 효과를 살펴보기 위해서 2003년과 2005년의 중의원 선거결과를 홋카이도, 도쿄도, 큐슈 등 세 비례블록을 중심으로 살펴본다. 2003년 11월 9일에 실시된 중의원 선거와 2005년 9월 11일에 실시된 중의원 선거에서는 소선거구에서 300명, 비례대표 11블록에서 180명이 선출되었다. 두 선거의 결과는 <표 1>과 같다.

2003년 선거에서는 소선거구에서 자민당 168석, 민주당 105석, 공명당 9석, 공산당 0석, 사민당 1석, 보수신당 4석 등을 얻었으며, 비례대표에서는 자민당 69석, 민주당 72석, 공명당 25석, 공산당 9석, 사민당 5석 등이 배분되었다. 전국 비례대표에서 얻은 정당득표율을 보면(괄호안은 2000년 중의원 선거에서 얻은 정당의 비례대표 득표율), 자민당 34.96% (28.31%),

<표 1> 2003년, 2005년 중의원 선거결과

()는 정당득표율

시기	구분	자민당	민주당	공명당	공산당	사민당
2003년	소선거구(300)	168	105	9	0	1
	비례대표(180)	69 (34.96%)	72 (37.39%)	25 (14.78%)	9 (7.76%)	5 (5.12%)
	합계(480)	237	177	34	9	6
2005년	소선거구(300)	219	52	8	0	1
	비례대표(180)	77 (38.18%)	61 (31.02%)	23 (13.25%)	9 (7.25%)	6 (5.49%)
	합계(480)	296	113	31	9	7

민주당 37.39%(25.18%), 공명당 14.78%(12.97%), 공산당 7.76%(11.23%), 사민당 5.12%(9.36%) 순이었다. 그래서 총의석은 자민당 237석, 민주당 177석, 공명당 34석, 공산당 9석, 사민당 6석 등이었다.

2005년 선거에서는 소선거구에서 자민당 219석, 민주당 52석, 공명당 8석, 사민당 1석, 국민신당 2석을 얻고, 비례대표에서 자민당 77석, 민주당 61석, 공명당 23석, 공산당 9석, 사민당 6석, 국민신당 2석, 신당일본 1석, 신당대지 1석을 얻어 총 자민당 296석, 민주당 113석, 공명당 31석, 공산당 9석, 사민당 7석, 국민신당 4석, 신당일본 1석, 신당대지 1석순으로 나타났다. 이때 각 정당이 얻은 비례대표 득표율은 자민당 38.18%, 민주당 31.02%, 공명당 13.25%, 공산당 7.25%, 사민당 5.49%, 국민신당 1.74%, 신당일본 2.42% 등이었다.

비례대표 득표율을 기준으로 보면, 자민당과 민주당은 31~38%대를 유지하고 있으며, 공명당은 13~15%, 공산당은 7~8%, 사민당은 5~6% 정도의 득표를 유지하고 있다. 제1, 2당은 자민당과 민주당이, 군소정당으로 제3당인 공명당과, 그 뒤를 이어 공산당과 사민당이 존재하는 정당구도라고 할 수 있다. 석패율제도를 분석하기 위해, 총 11개 블록 중에서 가장 대도시이고 정당 간 경쟁이 치열한 도쿄도와, 민주당이 강세를 보이고 있는 홋카이도, 자민당이 강세를 보이고 있는 큐슈지역을 사례로 선택하였다.

(1) 홋카이도지역의 석패율 분석

홋카이도지역에서는 소선거구에서 12명을 뽑고, 비례대표를 통해 8명을 결정하는 등 총 20명을 선출한다. 먼저 2003년 선거결과를 살펴보자. 12명을 뽑는 소선거구에는 자민당 12명, 민주당 11명, 공명당 0명, 공산당 12명, 사민당 1명, 보수신당 1명 등이 입후보하여, 자민당이 5석, 민주당이 7석을 획득하였다. 8명을 뽑는 비례대표는 정당득표율이 자민당 31.03%, 민주당 40.82%, 공명당 13.97%, 공산당 8.97%, 사민당 5.21% 등이어서, 자민당에 3석, 민주당에 4석, 공명당에 1석이 배분되었다.

다음의 <표 2>는 각 정당이 배분된 의석에 따라 당선자를 어떻게 결정하는지를 보여주는 비례대표 당선자 결정방법이다.

<표 2> 비례대표 명부 및 당선자(2003년 중의원선거 홋카이도 사례)

민주당					자민당				
당선자수			4명		당선자수			3명	
명부	후보명	순위	소선 거구	석패율	명부	후보명	순위	소선 거구	석패율
1	三井		당선	100	1	金田	1		
1	はちろ		당선	100	2	A		당선	100
3	A		당선	100	2	B		당선	100
3	B		당선	100	2	C		당선	100
3	C		당선	100	2	D		당선	100
3	D		당선	100	2	E		당선	100
3	E		당선	100	2	F	2	낙선	97.4
3	F	1	낙선	99.4	2	G	3	낙선	87.6
3	C	2	낙선	93.1	2	H		낙선	84.1
3	H	3	낙선	84.7	2	I		낙선	83.2
3	I	4	낙선	69.9	2	J		낙선	77.4
12	가				2	K		낙선	69.7
13	나				2	L		낙선	62.3
14	다				14	가			
15	라				15	나			

공명당				일본공산당					사회민주당				
당선자수		1명		당선자수			0명		당선자수			0명	
명부	후보	순위	소선	명부	후보	순위	소선	석패율	명부	후보	순위	소선	석패율
1	가	1		1	가				1	A		낙선	46.6
2	나			2	A		낙선	*	2	가			
				3	B		낙선	22.4					

*소선거구에서 유효투표수의 10%를 얻지 못하는 경우에는 공탁물이 몰수된다.
이 경우에는 비례대표 명부에서도 삭제되는 것으로 간주함.

첫째, 자민당의 경우에는 1위에 비례대표만의 후보 1명을 공천하고, 2위에 소선거구 출마자 전원인 12명을 공천하였다. 그래서 1위는 당선되고, 2위에 기재된 12명 중에 소선거구에서 당선된 5명을 제외하고, 7명이 석패율 경쟁을 하였는데, 그 중에 석패율이 높은 2명(97.5%, 87.7%)이 부활당선되었다. 자민당은 소선거구 출마자 12명 중 7명(58.3%)이 당선되었다. 둘째, 민주당은 소선거구 출마자 전원을 중복입후보하였는데, 1위에 2명을 공천하고, 3위에 나머지 9명을 공천하였다. 1위 2명과 3위 5명이 소선거구에서 당선되었기 때문에, 3위 4명이 석패율 경쟁(99.5%, 93.1%, 84.7%, 69.9%)으로 모두 부활당선되었다. 결국 민주당은 소선거구 출마자 전원이 당선되는 결과를 낳았다. 셋째, 공명당은 중복입후보없이 1위, 2위를 공천하여 1위만 당선되었다. 공산당은 1위에 비례대표만의 후보 1명을, 2위, 3위에 중복입후보 1명씩을 공천하였고, 사민당은 1위에 소선거구 출마자 전원인 1명을 중복입후보하였지만, 두 정당 모두 비례대표 의석배분에는 실패하였다.

2005년의 비례대표 선거전략도 크게 다르지 않았다. 총 12명을 뽑는 소선거구에 출마한 후보자 수는 자민당 12명, 민주당 12명, 공산당 12명, 신당대지 1명이었으며, 그 결과 자민당이 4석, 민주당이 8석을 획득하였다. 비례대표는 정당득표율이 자민당 29.14%, 민주당 33.79%, 공명당 11.42%, 공산당 7.48%, 사민당 4.73%, 신당대지 13.44% 등이어서, 비례대표 의석이 자민당 3석, 민주당 3석, 신당대지 1석, 공명당 1석으로 배분되었다.

비례대표와 석패율 경쟁을 살펴보면, 첫째, 자민당은 유력정치인을 우선적으로 배려하는 입장에서 1위에 1명의 중복입후보자를, 2위에 비례대표만의 후보 1인을 공천하였고, 3위에 소선거구에 출마한 나머지 후보 11명을 중복입후보시켰다. 그 결과 1위에 중복입후보한 후보는 소선거구에서 낙선하였지만, 부활당선하였으며(석패율이 56.8%), 2위 비례대표만의 후보도 당선되었다. 3위 11명의 후보 중에 4명이 소선거구에서 당선되었

기 때문에, 나머지 7명이 석패율 경쟁을 통하여 1명만이 부활당선되었다. 당선된 후보의 석패율은 98.2%이었으며, 차점 낙선자의 석패율은 98.0%이었다. 자민당은 12명의 소선거구 출마자 가운데 6명이 당선되었다. 둘째, 민주당은 1위에 비례대표만의 후보 1명을 우선적으로 공천하였으며, 2위에 소선거구 출마자 11명을 중복입후보시켰다. 3석을 획득하였기 때문에, 1위 후보는 당선되었으며, 2위 11명의 후보 중 7명이 소선거구에서 당선되어 나머지 4명이 석패율 경쟁을 하였는데, 그 중 2명이 부활당선되었다. 당선된 후보의 석패율은 90.4%, 81.8%이었고, 낙선자는 79.0%이었다. 소선거구에 출마한 민주당 후보 12명 중 9명(75%)이 당선되는 결과를 가져왔다. 셋째, 비례대표 1석을 분배받은 공명당은 1위, 2위 각 1명씩 비례대표만을 공천하여 1위가 당선되었다. 공산당은 1위, 2위에 각 1명씩 비례대표만을 공천하였고, 사민당은 1위에 비례대표만의 후보를 공천하였지만, 두 정당 모두 의석획득에는 실패하였다. 공산당은 전 선거구에 12명을 공천하였고, 사민당은 1개의 선거구에도 공천하지 못하였다.

(2) 도쿄도지역의 석패율 분석

도쿄도는 자민당과 민주당의 경쟁이 치열한 지역이고, 군소정당들도 일정한 득표기반을 가지고 있는 선거블록으로 소선거구 25석, 비례대표 17석을 선출한다.

2003년 선거를 살펴보면, 소선거구에 출마한 후보자 수는 선거공조를 한 자민당 24명과 공명당 1명, 민주당 25명, 공산당 25명, 사민당 4명, 보수신당 2명 등이었는데, 선거결과 자민당 12석, 민주당 12석, 공명당 1석을 획득하였다. 비례대표 의석도 정당득표율에 따라 배분되었는데, 자민당 32.51%, 민주당 39.89%, 공명당 14.03%, 공산당 9.27%, 사민당 4.30% 등으로 자민당 6석, 민주당 8석, 공명당 2석, 공산당 1석으로 배분되었다.

비례대표 명부와 석패율을 살펴보면, 첫째, 자민당은 유력정치인을 1

위, 2위, 3위에 배려하여 1위에 비례대표만의 후보 1명을 공천하고, 2위와 3위에 각 1명의 중복입후보를 공천하였으며, 4위에 소선거구 출마자 나머지만 22명을 중복입후보시켰다. 그 결과 1위 후보는 당선되었으며, 중복입후보한 2위와 3위 후보는 소선거구에서 낙선하였지만 부활당선되었다(석패율은 2위 59.9%, 3위 92.5%). 4위에 공천된 22명의 후보 중에 소선거구에서 12명이 당선되어, 비례대표 3석을 석패율 경쟁으로 선출하였다. 석패율이 98.3%, 97.7%, 93.0%인 후보 3명이 부활당선되었으며, 92.9%인 후보는 낙선하였다. 결국 소선거구 출마자 24명 중 17명(70.8%)이 당선되는 결과를 낳았다. 둘째, 민주당은 소선거구 출마자 25명 중 24명을 1위에 중복 공천하였다. 이 중 소선거구에서 당선된 11명을 제외하고 13명이 석패율 경쟁을 하였다. 석패율이 98.0%, 96.4%, 95.4%, 94.4%, 88.4%, 87.7%, 87.4%, 85.9%인 8명이 부활당선되었다. 결국 민주당은 소선거구 출마자 25명 중 19명(76%)이 당선되는 결과를 낳았다. 셋째, 공명당은 1위에서 4위까지 비례대표만의 후보 1명씩 공천하여, 1위, 2위 후보를 당선시켰다. 공산당은 1위~5위까지 각 1명씩 중복입후보하였는데, 이 중 1위만이 부활당선되었다. 사민당은 소선거구 출마자 4명 전원을 1위에 중복 공천하고, 5위에 비례대표만의 후보 1명을 공천하였는데, 비례대표 의석 획득에는 실패하였다.

2005년 선거는 “우정성 민영화”를 둘러싸고 자민당의 개혁강풍이 거세게 분 선거였다. 소선거구에 출마한 후보자들은 선거공조를 한 자민당 24명과 공명당 1명, 민주당 25명, 공산당 25명, 사민당 1명 등이었으며, 선거결과 자민당 23석, 민주당 1석, 공명당 1석을 차지하였다. 비례대표 득표율은 자민당 40.24%, 민주당 29.62%, 공명당 12.38%, 공산당 8.85%, 사민당 4.54%, 신당일본 4.38% 등이어서, 의석이 자민당 7석, 민주당 6석, 공명당 2석, 공산당 1석, 사민당 1석으로 할당되었다.

비례대표 명부와 석패율을 고찰하면, 첫째, 자민당은 1위와 2위에 유력정치인을 우선배려하여, 1위에는 비례대표만의 후보를 공천하였고, 2위

에는 중복입후보 1명을 공천하였다. 그리고 소선거구에 출마한 나머지 23명의 후보를 3위에 중복입후보시켰으며, 26위부터 30위까지 각 1명씩 비례대표만의 후보를 공천하였다. 선거결과 7석을 획득하였는데, 1위 후보의 당선, 소선거구에 낙선한 2위 후보의 부활당선, 그리고 3위에 공천된 23명의 후보 모두가 소선거구에 당선되었기 때문에 나머지 5석은 26~30위 후보에게 돌아가, 비례대표 후보와 소선거구 후보 전원이 당선되는 결과를 낳았다. 둘째, 민주당은 1위에 소선거구 출마자 25명 전원을 공천하였다. 이 중 1명만 소선거구에서 당선되었기 때문에, 24명이 석패율 경쟁을 통하여 6명만이 부활당선되었다. 석패율이 96.0%, 95.8%, 95.3%, 90.3%, 86.1%, 81.6%인 6명만이 당선되었으며 76.9%는 낙선되었다. 민주당은 이번 선거에서 소선거구 출마자 25명 중 7명(28%)만이 당선되는 최악의 결과를 맞이하였다. 셋째, 비례대표 2석을 배분받은 공명당은 1위에서 4위까지 비례대표만의 후보 1명씩을 공천하여 1위와 2위를 당선시켰다. 1석을 배정받은 공산당은 1위에 1명의 중복입후보를, 2위에 비례대표만의 후보 1명을 공천하였는데, 1위에 공천된 중복입후보자는 소선거구에서 낙선하여 부활당선이 기대되었지만, 유효득표수 10%를 획득하지 못해 명부등재가 인정되지 않았다. 그래서 2위 후보가 당선되는 결과를 낳았다. 역시 1석을 배분받은 사민당은 1위 후보에 소선거구 출마자 1명 전원을 중복 입후보시켰지만, 유효득표수 10%를 획득하지 못해, 2위 비례대표만의 후보가 당선되는 결과를 낳았다.

(3) 큐슈지역의 석패율 분석

큐슈지역은 전통적으로 자민당이 강세인 지역으로, 8개의 현으로 구성되어 있다. 소선거구의 정수는 38석이고 비례대표의 정수는 21석이다.

2003년 선거에서 소선거구에 출마한 후보자는 자민당 35명, 민주당 23명, 공명당 1명, 공산당 38명, 사민당 12명이었다. 비례대표 의석은 정당득표율이 자민당 36.52%, 민주당 31.44%, 공명당 16.95%, 공산당

6.25%, 사민당 8.84% 등에 따라 자민당 8석, 민주당 7석, 공명당 3석, 공산당 1석, 사민당 2석으로 배분되었다.

비례대표 명부와 석패율을 살펴보면, 첫째, 자민당은 1위~5위까지 각 1명씩 비례대표만 공천하였으며, 6위에 소선거구 출마자 33명을 중복입후보하였다. 선거결과 1위에서 5위까지 모두 당선되었으며, 6위에 공천된 33명 중 20명이 소선거구에서 당선되었기 때문에, 석패율(96.6%, 96.4%, 96.2%)에 의하여 3명만이 부활당선되었다. 결국 소선거구 출마자 35명 중 23명(65.7%)이 당선되었다. 둘째, 민주당은 비례대표 1위에 소선거구 출마자 23명 전원을 중복입후보시켰는데, 이 중 소선거구에서 당선된 8명을 제외하고 15명이 석패율 경쟁을 하였다. 석패율에 의하여 7명이 부활당선되었다. 당선된 후보의 석패율은 91.7%, 86.7%, 83.5%, 82.7%, 79.3%, 77.2%, 71.6% 순이었으며, 차점 낙선자는 60.7%였다. 민주당은 소선거구에 출마한 23명 중 15명(65.2%)을 당선시켰다. 셋째, 비례대표 3석을 배정받은 공명당은 1위에서 5위까지 각 1명씩 비례대표만의 후보를 공천하여, 이 중 3위까지 당선되었다. 의석 1석이 배정된 공산당은 제1위에 1명만을 중복입후보하였는데, 결국 1위 후보가 부활 당선되었다(석패율 33.5%). 두 석이 할당된 사민당은 1위에 소선거구 출마자 12명 전원을 중복입후보시켰다. 이 중 1명만이 소선거구에서 당선되어, 나머지 11명 중에 석패율(93.6%, 89.8%)에 따라 2명이 부활당선되었다.

2005년 선거는 자민당의 고이즈미 열풍이 강하게 지배하였는데, 소선거구에 출마한 후보자 수는 자민당 37명, 민주당 32명, 공명당 1명, 공산당 28명, 사민당 8명 등이었다. 비례대표 의석은 정당득표율에 따라 배분되었는데, 자민당 37.07%, 민주당 29.42%, 공명당 15.95%, 공산당 5.80%, 사민당 7.81%, 국민신당 3.95% 등으로 자민당 9석, 민주당 7석, 공명당 3석, 사민당 1석, 공산당 1석이였다.

비례대표 결정과정을 살펴보면, 첫째, 자민당은 유력정치인에 우선 배려하는 입장에서 1위에 2명을 중복입후보시키고, 3위에 1명의 비례대표만

의 후보를, 4위에 1명의 중복입후보를, 5위에 1명의 비례대표만을 공천하였다. 그리고 6위에 소선거구 출마자 32명을 중복입후보시켰다. 선거결과 비례대표 9석을 배정받은 자민당은 2명을 중복입후보시킨 1위 중에 1명이 소선거구에 당선되고 1명(석패율 56.0%)이 낙선되었음에도 부활당선시켰다. 그리고 3위, 4위(석패율 48.8%)가 당선되어, 6위 32명의 후보 중에 5명을 선출하게 되었다. 32명 중에 소선거구에서 22명이 당선되어 나머지 10명 중에 석패율에 따라 5명이 부활당선되었다. 당선된 후보의 석패율은 99.4%, 97.8%, 92.9%, 92.3%, 84.2%이었으며 차점 낙선자는 81.9%이었다. 둘째, 비례대표 7석을 배정받은 민주당은 1위에 소선거구 출마자 32명 전원을 중복공천하였는데, 이 중 소선거구에서 4명이 당선되어, 28명 중에 석패율에 따라 7명이 부활당선되었다. 당선된 후보의 석패율은 89.1%, 88.6%, 88.4%, 87.9%, 83.2%, 78.5%, 76.6% 순이었으며, 차점 낙선자는 75.1%이었다. 셋째, 비례대표 3석을 배정받은 공명당은 1위에서 5위까지 각 1명씩 비례대표만을 공천하였기 때문에 그 중에 1, 2, 3위가 당선되었다. 공산당은 1위에 1명을 중복입후보시켜, 소선거구에서 낙선하였음에도 불구하고 부활당선되었다(석패율 31.9%). 사민당은 소선거구에 출마한 8명 전원을 1위에 중복입후보시켰는데, 이 중 소선거구에서 1명이 당선되어, 석패율로 1명이 부활당선되었다. 당선된 후보의 석패율은 81.3%이었으며, 차점 낙선자는 70.5%이었다.

(4) 정당의 석패율 전략

이상 세 지역의 비례대표 결정과정과 석패율을 살펴보았다. 각 정당은 독자적인 비례대표 전략을 가지고 있었다.

자민당은 비례대표 명부작성과 전략에 있어서, 유력한 정치인 한두 명을 우선 배려하는 전략을 취하고 그 다음에 소선거구에 출마한 모든 후보들은 석패율 경쟁을 시키는 전략을 취하고 있다. 특히 자민당이 강세인 지역에서는 유력정치인을 더 배려하고 있었다.

민주당은 대체로 소선거구 출마자 전원을 비례대표 1위에 우선적으로 배려하여 석패율 경쟁으로 순위를 결정하는 전략을 취하고 있다. 민주당이 강세인 호카이도지역에서는 1~2명을 우선적으로 배려하였지만, 경쟁지역(도쿄도)이나 열세지역(큐슈)에서는 소선거구 출마자 전원을 1위에 중복공천하여 석패율 경쟁전략을 취하고 있었다.

공명당은 소선거구 출마자를 배려하지 않고, 별도의 비례대표 후보를 순위별로 제출하였다. 이는 지역구와 비례대표 전략을 분리하여 선거에 임하고 있음을 보여주었다. 사민당은 소선거구 출마자 모두를 석패율 경쟁시키는 전략을 취하였으며, 공산당은 한두 명의 전략후보(소선거구 출마자이건, 비례대표만의 후보이건)를 공천하는 전략을 취하였다.

전략적 공천을 실시한 공명당과 공산당을 제외하고는 자민당, 민주당, 사민당은 소선거구 출마와 비례대표 선출 전략을 연계시키는 선거전략을 취하였다. 이는 각 정당이 열세지역이거나 군소정당인 경우에 더욱 그러하였는데, 이러한 석패율전략은 당선가능성이 없는 지역에서도 선거운동의 촉진과 정당정치 활성화를 위한 유인과 동기부여를 가능하게 하여, 정당정치의 지역적 기반을 정착시키고 정당활동을 강화시키는 효과를 거뒀다고 보여진다.

3. 한국의 선거제도, 정당정치의 문제점 그리고 비례대표제의 확대

소선거구와 비례대표의 혼합제인 현행 선거제도는 다음과 같은 정당정치의 문제들을 야기하여 왔다. 첫째, 현행 선거제도는 다수제를 근간으로 하는 선거제도이기 때문에 불비례성이 높은 것은 어찌면 당연하다고 할 수 있다. 소선거구제는 “만들어진 다수”를 통해 정치적 안정을 도모하기

때문에 거대정당들은 득표율과 의석율의 차이가 크게 나타나서 이득을 많이 보는 반면에 군소정당들은 과소대표되는 문제를 갖고 있다(김용호 2000). 하지만 이러한 문제를 보완하기 위한 비례대표제도 전체의석에서 차지하는 그 비중이 점점 축소되어 왔다. 비례대표(전국구 포함)의 비중을 보면 11, 12대는 33.33%, 13대는 25%, 14대는 20.73%, 15대는 15.38%, 16대는 16.84% 등이었는데, 17대에는 18.7%, 18대에는 18.1%로 점점 축소되어 왔다.

둘째, 소선거구제는 지역주의를 강화시켰으며, 이는 지역주의적 정당의 특정지역 의석독점을 강화·지속시켜왔으며, 경쟁적인 지역정당이 설 땅을 위축시켜 왔다. 18대의 정당득표를 살펴보면, 호남지역에서 한나라당은 6~9%(전북 9.25%, 광주 5.9%, 전남 6.35%) 수준이었으며, 영남지역에서 민주당은 5~12%(대구 4.92%, 경북 5.6%, 울산 9.3%, 경남 10.5%, 부산 12.7%) 수준이었다. 이러한 독점현상은 지역정서에 반하는 정당들의 일상적인 정당활동을 위축시켰으며, 정당활동의 꽃이라고 할 수 있는 선거에서 후보자를 내지 못하는 상황으로 이끌었다.

구체적으로 1인 2표로 소선거구-비례대표 혼합제가 도입된 17대와 18대의 입후보 상황을 살펴보자. 17대는 열린우리당이 집권하던 시기로 탄핵정국이 선거에 크게 영향을 미치던 시기였다(〈표 3〉 참조). 집권당인 열린우리당은 모든 선거구에 후보를 내었다. 제1야당인 한나라당은 호남지역을 제외하고는 거의 모든 지역(충남 1개 선거구 제외)에 후보를 낼 수 있었다. 한나라당이 호남지역에 후보를 배출한 비율(후보수/선거구수)을 보면, 전북 9%, 전남 38.5%, 광주 14.3%였다. 제1야당이 호남지역에서는 정상적인 정당활동은커녕 후보공천도 어려운 상황이었음을 말하여 준다. 군소정당인 민주당은 호남 전 지역에 후보를 공천하였지만, 영남지역에서는 매우 취약한 상황이었으며, 충청지역에서 경쟁력을 갖고 있는 자민련은 충청의 거의 모든 선거구에 후보를 공천하였지만, 영호남지역에서는 매우 취약한 모습을 보였다. 지역적 기반이 없이 정책정당을 표방한 민노당은 거의 모든 지역

〈표 3〉 17대(2004.4.15) 정당별 입후보자수

(는 당선자수

지역	총의석수	한나라당	민주당	우리당	자민련	민노당
서울	48	48(16)	45	48(32)	30	30
인천	12	12(3)	9	12(9)	5	9
경기	49	49(14)	47	49(35)	18	23
강원	8	8(6)	4	8(2)	2	4
충북	8	8	3	8(8)	7	3
충남	10	9(1)	8	10(5)	10(4)	4
대전	6	6	6	6(6)	6	2
전북	11	1	11	11(11)	2	5
전남	13	5	13(5)	13(7)	6	4
광주	7	1	7	7(7)	4	6
대구	12	12(12)	9	12	8	6
경북	15	15(14)	5	15	6	6
울산	6	6(3)	1	6(1)	3	5(1)
경남	17	17(14)	5	17(2)	7	7(1)
부산	18	18(17)	8	18(1)	8	8
제주	3	3	1	3(3)	1	1
합계	243	(100)	5	(129)	(4)	(2)

자료: 중앙선거관리위원회 선거정보조회시스템

에 절반 정도의 후보를 공천하는 것으로 만족하였다.

2008년 4월 제18대 국회의원 선거는 여야 간 정권교체가 되어 한나라당이 집권당이 된 상황에서 실시되었다(표 4) 참조). 여당인 한나라당은 전국 모든 지역에 후보를 공천하였다. 반면에 여당에서 야당으로 바뀐 통합민주당은 영남지역을 제외하고는 거의 모든 지역에 후보를 공천하였다. 영남지역에서는 후보공천율이 대구 16.7%, 경북 26.7%, 울산 16.7%, 경남 47%, 부산 61.1% 등이었다. 제1야당인 민주당은 영남지역에서는 후보를 공천하지 못할 정도로 정당의 지역적 기반이 취약하였음을 보여주었다. 대통령선거 직전에 급조된 자유선진당은 지역적 기반이 있는 충청의

거의 모든 지역에 후보를 공천하였지만, 그 외의 지역에서는 매우 취약한 모습을 보였다. 지역적 기반이 없는 민주노동당은 거의 모든 지역에 절반 정도의 후보를 공천하였다.

17대와 18대의 후보자 공천상황을 비교하여 보면, 집권당이나 제1야당이 모두 지역정당이었지만, 첫째, 집권당은 전국의 모든 지역에 공천할 수 있는 능력이 있었다. 이것은 정당의 지역적 기반에 근거한 것이라기 보다는 집권당이 배풀 수 있는 여러 가지의 유인책과 기대감에 기인한 것으로 보여진다. 둘째, 제1야당은 지역적 기반이 취약한 지역을 제외하고는 거의 모든 지역에 공천을 하였다. 지역적 기반이 취약한 지역에서는 후보자를 찾기가 어려울 정도로 정당활동에 어려움이 존재하였다. 셋째, 군소 정당인 경우에는 지역적 기반이 있는 지역정당인 민주당, 자민련, 선진당 등은 경쟁력이 있는 지역에서는 거의 모든 선거구에 공천하였지만, 그 외의 지역에는 취약함을 보였다. 정책정당인 민노당은 전국의 모든 지역에 후보를 공천하였지만, 후보공천율은 절반 정도에 머물렀다.

셋째, 비례대표제가 정당정치를 강화하는 데로 연결되고 있지 못하였다. 그동안 비례대표 공천은 주로 외부인사 수혈을 위한 통로로 활용되거나, 정당보스들의 나눠먹기식 자리다툼으로 비판을 받아왔다. 그리고 명부작성도 밀실에서 진행되어 유권자들과 당원들의 의사가 반영되지 못하는 과정의 반복이었다. 오히려 비례대표제는 정당활동을 위축시킬 가능성이 높았다. 정당활동을 열심히 한 당원이나 당료들에 대한 고려가 아니라 외부 인사 충원의 통로로서 정당의 이미지개선이나 정치자금 확보 수단으로 활용되었기 때문이다. 또한 비례대표 공천이 지역적 기반보다는 유력 정치인들에 대한 충성심이 중요한 기준으로 작용하였기 때문에, 정당과는 분리된 파벌이나 개인의 역할이 더욱 중요하였다.

이렇게 현행 선거제도는 정당정치 활성화에 부정적인 영향을 주고 있다. 따라서 선거제도 개혁을 통해서 정당의 기반과 역할을 강화하기 위해서는 비례성을 제고하고, 지역주의를 완화시키며, 새로운 정치세력과 군소

〈표 4〉 18대(2008.4.15) 정당별 입후보자 수

지역	총 의석 수	통합 민주당	한나라당	자유 선진당	민주 노동당	진보신당	창조 한국당
서울	48	48(7)	48(40)	17	24	13	4(1)
인천	12	11(2)	12(9)	7	5	2	1
경기	51	50(17)	51(32)	19	21	4	2
강원	8	8(2)	8(3)	5	5	1	1
충북	8	7(6)	8(1)	7(1)	4	1	1
충남	10	7(1)	10	10(8)	2	1	1
대전	6	6(1)	6	6(5)	2	0	0
전북	11	11(9)	11	3	2	1	0
전남	12	12(9)	12	1	5	1	0
광주	8	8(7)	8	1	5	1	0
대구	12	2	12(8)	3	3	2	0
경북	15	4	15(9)	5	2	1	0
울산	6	1	6(5)	0	4	1	0
경남	17	8(1)	17(13)	4	8(2)	3	2
부산	18	11(1)	18(11)	4	9	2	0
제주	3	3(3)	3	2	2	0	0
합계	245	(66)	(131)	(14)	(2)		(1)

자료: 중앙선거관리위원회 선거정보조회시스템

정당의 원내 진출을 확대하고 정당기반을 강화시키려는 노력이 요구된다. 이는 비례대표제의 확대 도입으로 요약된다.

현재 우리나라 선거개혁의 핵심이 비례대표제의 확대도입이라고 하더라도, 전면적인 정당명부 비례대표제를 의미하는 것은 아니다. 독일식 선거제도는 비례제에 의한 전체의석이 결정되는 정당투표 우위의 제도이지만 지역구와 비례대표가 결합되어 있는 제도이다. 반면에 현재의 혼합식(일본식) 선거제도는 다수제와 비례제의 단순결합에 불과하므로 그 비율에 따라 선거제도의 성격과 경향이 달라질 것이다.

선거제도 개혁이라는 정치개혁은 대통령제라는 한국적 현실에서 정치적 안정성을 확보하는 가운데 비례성을 제고하려는 데 그 목적이 있다. 비례제의 도입은 비례성을 제고할 것임은 틀림없지만, 정치적 안정성과의 상관관계에 대한 이견이 존재한다. 전면적인 비례제의 도입을 주장하는 사람들은 독일식이 비례제이기 때문에 다당제 경향을 강화할 것이고 이는 정치적인 불안정을 표출할 것이라는 우려는 잘못된 것이며, 다수제가 양당제 경향을 가지고 정치적 안정을 가져온다는 등식이 경험적으로 확인되지 않은 것이라고 비판하면서, 정치적 안정성과 효율성의 측면에서 독일식의 우월함을 주장하기도 한다. 또한 인위적인 다수의 형성을 통한 권력집중을 지향하는 다수제에 비해 다양한 집단에 권력이 분산된 비례제는 합의와 협상을 기본으로 하는 합의제 민주주의를 지향하고 있기 때문에 통치성이 높은 것으로 보여진다(김영태 2003; 안순철 1998, 282-283). 그러한 입장에서는 현행 혼합제보다는 독일식 선거제도로의 개혁이 우리나라 현실에 바람직하다고 주장된다.

반면 혼합제를 유지하면서 비례대표의 비중을 확대하자는 주장은 대통령제라는 우리나라의 현실을 고려해야 한다고 주장한다. 대통령제하에서 비례제의 전면적 실시는 다당제적인 경향을 강화시켜, 연립정부 구성이나 분점정부를 형성시킬 가능성이 높다고 할 것이다. 대화와 타협의 정치문화가 정착되지 못하고 정치인들의 이합집산이 일상화된 한국적 현실에서 분점정부나 연립정부는 정치적 불안정성을 가져올 가능성이 많다. 이러한 입장에서는 한국에서의 대통령제 운영이라는 정치현실상 다당제적인 경향을 조장하고 강화하는 것에는 이점보다 부정적인 측면이 더 많다고 생각된다. 일반적으로도 대통령제와 비례대표제는 조화롭지 못한 것으로 평가되고 있다(Mainwaring 1993; Jones 1995). 따라서 비례대표제는 소선거구제를 보완하는 정도에서 확대하는 것이 필요할 것이다. 전면적인 비례제의 도입보다는 비례성을 확대하는 방향에서 선거제도를 개혁하는 것이 보다 바람직하다고 보여진다.

더욱이 현실적인 이유도 있다. 선거법개정의 주체세력인 여야 정치인들은 비례제의 전면적 도입에 대해 부정적인 입장을 보이고 있으며, 소선거구제를 선호하고 있다는 점이다. 현재 18.1%에 불과한 비례대표 비율을 33%나 50% 정도로 확대해야만 개혁의 효과가 나타날 수 있을 것으로 주장된다. 한국과 같이 극단적인 균열구조를 가지고 있지 않은 동질적인 사회에서는 다수제에 기반한 정당정치로도 커다란 문제해결은 가능하다고 보인다. 그러나 분단상황과 지역주의 등에 의해 왜곡된 측면은 비례제의 보완적 실시로 인하여 어느 정도 바로 잡을 수 있을 것으로 생각된다. 따라서 비례제의 비율이 1/3~1/2(과반수 이하)정도가 적당하다고 생각된다.

4. 정당정치 발전과 석패율제도의 도입: 의미와 효과

1) 중복입후보와 석패율제도의 의미

한국도 일본과 마찬가지로 소선거구제와 비례대표제를 혼합한 선거제도를 가지고 있다. 다만 그 비율에서 차이가 있으며, 중복입후보를 금지시키고 있다. 그런데 한국 국회의원 선거제도 개혁의 핵심은 “비례대표의 확대”이다. 지역정당체제를 완화시키고, 정책정당과 정치신인의 진입장벽을 높이는 방안으로 비례대표제의 확대가 거론되고 있다. 비례대표제의 확대에는 여러 현실적인 어려움들이 존재하고 있다. 그리고 정당명부 작성의 비민주성도 비례대표제의 확대에 장애가 되고 있다. 따라서 현실적으로 석패율제도의 긍정적인 측면을 최대한 살리고 부정적인 측면을 축소시키는 방향에서 석패율제도의 도입을 선거제도 개혁과 관련하여 논의해 볼 수 있을 것이다.

먼저 중복입후보가 가지는 부정적인 효과이다. 독일이나 일본에서는

중복입후보를 허용하고 있다. 중복입후보의 허용은 일률적으로 옳고 그르다고 단정할 문제가 아니라 선거제도 개혁의 목적에 따라 판단해야 할 문제이다. 지역구와 비례대표에 모두 공천될 수 있다는 점에서 중복입후보는 힘을 가진 정치인들에게는 매력적인 제도임에는 틀림없다. 거대정당의 중진정치인들은 지역구와 비례대표 모두에서 경쟁할 수 있으므로 재선의 가능성은 매우 높아지게 된다. 그리고 중복입후보는 거대정당의 중진뿐만 아니라 군소정당들에게도 좋은 기회를 제공하는 제도이기도 하다. 군소정당의 경우, 정당의 지도자들이 지역구출마와 정당명부에 동시에 게재됨으로써 유권자의 동원을 보다 쉽게 할 수 있으며, 국민들의 관심을 더욱 끌 수 있다. 더욱이 군소정당의 당대표나 지도자들이 원내에 진출할 기회가 넓어지기 때문에, 군소정당의 발전에 기여할 수도 있다. 따라서 중복입후보 문제는 어떻게 활용하느냐 하는 정당내부의 민주화 문제이다. 중복입후보가 당내 민주화에 장애가 된다면 그 정당은 중복입후보를 자체적으로 하지 않으면 된다. 일본의 공명당은 비례대표에 중복입후보를 허용하지 않는 정당이다. 특히 중진정치인들이 중복입후보제도를 활용하지 못하도록 당내 제도적 준비를 하는 것도 필요한 개혁일 것이다.

둘째, 석패율제도가 가지는 장점에 주목할 필요가 있다. 위에서 지적한 대로 석패율제도는 소선거구제를 기본으로 하면서 비례대표제를 보완적으로 활용하려는 입장에서는 긍정적으로 활용될 수 있다. 먼저 정당정치 기반이 약한 지역이나 후보들에게 정당활동과 선거운동을 촉진시킬 수 있는 유인과 동기를 제공할 수 있다.

또한 비례대표제의 확대와 더불어 동시에 추진해야 하는 것이 비례대표 명부작성의 민주화이다. 이는 정당민주화의 핵심적인 과제로 늘 부정 부패와 비리가 발생하는 배경이기도 한다. 이는 상향식 명부작성을 가능하도록 하는 방안인데, 비례대표 의원후보자 선정과 순번이 일반당원과 유권자의 의사가 반영될 수 있도록 하는 제도적 절차를 마련해야 한다. 그러기 위해서는 경선이나 당원들의 투표와 같은 방안이 고려될 수 있으나, 이

방식은 당내개혁의 문제이므로, 외부에서 강요할 수 없다는 한계를 가지고 있다. 정당지도자들이 중심이 되어 하향식 명부작성을 강행하더라도 견제할 수 있는 방법이 없다는 것이다. 현재 당내민주화의 논의가 지지부진한 상황하에서는, 정당인들에게 기대하는 방안보다는 투표방식의 개선을 통해 정당민주화의 가능성을 만들어 갈 필요가 있다. 그래서 처음부터 비례대표의 후보에 대해 유권자들의 선호를 반영할 수 있는 개방형 정당명부제로 나아가야 한다는 주장도 제기되는 것이다. 각 정당은 자체의 민주적이고 투명한 절차에 의해 일정수의 비례대표의원 후보를 공천하고, 유권자들은 자신이 원하는 정당의 특정후보자에게 투표를 행하는 방법이다. 이는 유권자들의 선호를 직접적으로 비례대표 당선순위에 반영할 수 있는 제도이다.

그러나 이 제도는 정당투표에 의한 비례대표제 확대라는 선거제도 개혁의 목적을 약화시킬 위험도 존재한다. 즉 유권자들이 비례대표 투표에서 정당투표보다는 인물본위의 선택을 할 가능성도 존재하기 때문이다. 이는 정당투표를 유도하려는 본래의 목적을 저해할 수도 있다. 그러나 더욱 문제점은 정치권의 동의를 받아내기가 쉽지 않다는 점이다. 석패율제도는 이러한 개방형 정당명부제의 간접적인 효과를 기대할 수가 있다. 동 일순위에 소선거구 출마자를 공천하면, 일본의 자민당, 민주당, 사민당과 같이, 각 후보들은 지역구에서의 득표력에 의해 명부순위가 매겨지는 결과가 되기 때문에, 비례대표 명부작성 권한을 유권자들에게 돌려준다는 효과를 기대할 수 있다.

2) 선거제도의 디자인: 권역별 명부작성과 석패율제도

현행 선거제도에서 비례대표의 비중을 높이고, 비례대표의 선출을 현행처럼 전국을 한 단위로 하는 것이 아니라 몇 개의 권역별로 나누어서 실시하면서, 석패율제도를 도입하는 방안에 대한 논의가 필요하다.

1인 2투표에 의해 행해진 제2투표의 정당투표를 기준으로 비례대표 의석을 어떻게 배분해야 하는가 하는 문제이다. 정당득표율은 전국적으로 합산한 전국득표율과 권역별(비례대표)로 합산한 권역별 득표율이 있다. 또한 비례대표 명부는 전국적으로 작성하는 방안과 권역별로 작성하는 방안이 있다. 이를 기준으로 하여 정당득표에 의한 비례대표 의석 배분 방법을 구분하여 보면, ①전국득표율-전국명부 배분 ②전국득표율-권역별 명부 배분 ③권역별 득표율-권역별 명부 배분 등이 있다. 이 중 어느 방법이 정당정치의 발전과 선거개혁의 취지에 부합하느냐 하는 문제이다.

첫째, 전국득표율을 기준으로 전국명부에 따라 비례의석을 배분하는 방법인데, 이는 현재의 선거제도이다. 그렇지만 각 시도에 비례대표 의원이 배정되지 않고 지역구 의원만 존재하게 되므로 지역정당의 모습을 탈피하기가 어려워진다. 또한 정당명부작성은 전국적 명사가 중심이 될 가능성이 높기 때문에, 새로운 정치세력의 진출을 오히려 막을 가능성도 존재한다. 더욱이 긴 전국적 정당명부 작성과정에서 당내갈등의 표출과 보스 정치의 강화라는 부정적인 현상이 나타날 가능성도 높다고 하겠다.

그래서 남는 방안이 권역별 명부작성을 통한 의석배분이다. 권역별 명부작성은 지역주민의 정치적 효능감을 증진시킬 수 있으며, 새로운 지역적 인물의 발굴도 가능하게 만들어, 지방분권의 취지에도 부응한다고 보여진다. 그런데 권역별 명부작성에 의한 의석배분 기준을 정당별 전국득표율에 의할 것인가, 아니면 권역별 정당득표율에 의할 것인가가 쟁점이다.

전국득표율을 기준으로 일률적으로 권역별 의석배분을 행하는 방법은 전국정당을 유도할 수 있다는 점에서, 그리고 지역적 독점구조를 약화시킬 수 있다는 점에서 긍정적이다. 특히 선거과정에서 한 지역에서 지역주의를 부추기면 다른 지역에서 표를 잃는 반작용이 예상되므로 정당들이 지역주의 전략을 추구하는 것을 어렵게 만든다고 할 수 있다. 전국합산 권역별 명부를 사용할 경우 지역적으로 불리한 정당도 모든 시도에 골고루 비례대표 의원을 배출할 수 있다. 그러나 이는 권역별로 다르게 나타난 정

당 간의 경쟁양태를 전국화시켜 일률적으로 적용하는 것으로 보인다. 즉 권역별 민심을 왜곡시키는 결과를 초래할 수밖에 없다. 또한 전국합산 권역별 명부인 경우에는 유권자들의 의사에 반하여 의원이 당선될 가능성이 높다.

반면에 권역별 득표율을 기준으로 의석을 배분하는 것은 지역주의 투표표를 그대로 재현할 가능성이 있다고 지적된다. 권역별 비례대표제도는 지역주의가 심한 곳에서는 지역구나 비례대표 모두를 똑같은 정당에 투표하는 행태가 나타날 가능성이 높다. 권역별합산 권역별 명부를 사용할 경우에는 지역적 기반이 약한 지역에 소수의 비례대표의원만을 확보하기 때문에 지역정당의 한계를 근본적으로 극복하기는 어려울 것이다. 그렇지만 민심이 정확하게 반영되고 민주주의 원리에 일치하는 권역별 득표율에 따른 권역별 비례대표제도는 선거제도의 원칙에 충실한 것이라고 할 수 있다. 더욱이 지역적 차원에서 정당의 활동을 촉진하기 위해서는 권역별 득표율을 기준으로 하는 것이 필요하다고 할 것이다. 따라서 권역별 득표율-권역별 명부에 의한 비례대표제의 개혁이 바람직하다고 생각한다.

다음의 표은 비례대표 의석이 100석(비례대표 비율 34%)으로 확대되는 것을 가정하여, 권역별 비례대표제 도입을 예상한 것이다.

다음의 <표 5>는 2008년 4월 총선당시의 유권자를 기준으로 서울권,

<표 5> 권역별 비례대표제의 도입

비례대표 블록	유권자 수 (천 명)*	비례대표 예상 의석 수(100석)	현행 지역구 의석 수
서울권	8,078(21.4%)	21석	48석
경기권	10,308(27.2%)	27석	63석
충청, 강원권	4,960(13.1%)	13석	32석
영남권	10,063(26.2%)	26석	68석
전라, 제주권	4,367(11.6%)	13석	34석

* 18대 총선(2008년 4월) 기준(총 유권자 수 37,796,035명)

경기권, 충청강원권, 영남권, 전라제주권으로 권역을 나누어 본 것이다. 대체적으로 비례대표 의석을 유권자의 비율에 따라 배분하여 보면, 현행 지역구 의석수 비율과도 유사하게 나타난다.

이를 2004년과 2008년 총선거의 정당득표율에 대비하여 각 정당별 비례대표 의석수를 추정하면 다음의 <표 6>, <표 7>과 같다.

이상의 시뮬레이션은 정확한 것은 아니지만 대체적인 추세를 확인하기에는 부족하지 않다고 생각된다. 2004년 탄핵정국에서 제1야당으로서 한나라당은 후보도 제대로 내기 어려운 상황이었지만, 비례대표의 비율을 33%(100석)으로 확대하고, 석패율제도를 도입한 것으로 가정하면, 호남권에서 1석을 석패율로 경쟁할 수 있기 때문에, 비록 당선가능성이 없더라도 한나라당 후보들이 선거경쟁을 치열하게 만들며, 이것이 정당활동을 강화시키는 효과를 기대할 수도 있다. 마찬가지로 영남에서 집권당인 열린우리당은 소선거구에서의 경쟁뿐만 아니라 비례대표에서도 8석이나 예상되기 때문에 매우 치열한 선거운동이 가능하였고, 이것은 영남지역의 열린우리당 조직 및 활동 강화로 연결될 수 있을 것이란 예상이 가능하다.

2008년 추정도 마찬가지이다. 전국의 모든 지역에서 군소정당들이 의석을 획득할 수 있다면, 선거운동과 정당활동은 더 활발해질 것으로 예상된다. 더욱이 야당이 된 통합민주당은 영남권에서 2석을 위해 석패율 경쟁이 벌어질 것이고, 마찬가지로 호남권에서 한나라당 후보들도 2석을 위한 석패율 경쟁이 전개될 것을 예상할 수 있다. 이것은 주요 정당이 그동안 상대방 지역을 포기하는 선거전략을 세우는 것과는 다르게 정당조직과 활동이 전개되리라 기대할 수 있다.

비례대표의 확대와 석패율 제도의 도입은 부정적인 결과를 어떻게 제어할 수 있는냐에 따라서 그 성과와 효과를 기대할 수 있을 것이고, 이는 일본의 선거결과가 보여주듯이 지역정당과 군소정당의 조직과 활동을 더 활발하게 만드는 유인책이 될 수 있을 것으로 생각된다. 더불어 그동안 고질적으로 제기되어 왔던 비례대표 명부작성을 둘러싼 잡음도 유권자들의

〈표 6〉 2004년 정당득표율에 기초한 권역별 비례대표(100석) 의석 추정

권역별(정수)	한나라당	민주당	열린우리당	자민련	민노당
서울권(21)	8 (37.7%)	2 (8.7)	8 (38.7)	0	3 (12.9)
경기권(27)	10 (37.0)	2 (6.2)	11 (42.1)	0	4 (14.6)
충청강원권(13)*	4 (30.8)	0	6 (43.7)	2 (12.8)	2 (12.7)
호남제주권(13)	1 (5.6)	3 (25.1)	7 (56.9)	0	2 (12.4)
영남권(26)	14 (55.2)	0	8 (30.4)	0	4 (14.4)

*정당득표율이 3% 미만인 정당은 배제하고 백분율을 다시 계산하였음

*의석 수는 득표율에 의원정수를 곱하여 추정한 것임

*충청권은 의석 1개가 초과됨

〈표 7〉 2008년 정당득표율에 기초한 권역별 비례대표(100석) 의석 추정

권역별(정수)	민주당	한나라당	선진당	민노당	창조한국당	친박연대	진보신당
서울권(21)	6 (29.4)	9 (41.8)	1 (4.9)	1 (3.9)	1 (4.8)	2 (10.8)	1 (4.2)
경기권(27)*	7 (27.2)	12 (42.6)	1 (5.2)	1 (5.2)	1 (4.6)	3 (11.8)	1 (3.4)
충청강원권(13)*	2 (18.9)	4 (33.8)	3 (24.3)	1 (5.2)	1 (7.7)	1 (10.2)	0
호남제주권(13)*	10 (74.1)	2 (11.7)	0	1 (10.6)	1 (3.6)	0	0
영남권(26)	2 (9.5)	13 (50.5)	1 (4.3)	2 (7.2)	1 (3.4)	7 (25.1)	0

*정당득표율이 3% 미만인 정당은 배제하고 백분율을 다시 계산하였음

*의석 수는 득표율에 의원정수를 곱하여 추정한 것임

*경기권과 충청권은 의석수가 1석씩 줄었고, 호남권은 의석수가 1개 늘어났음

손에 맡겨짐으로써 상당한 정도 개선될 수 있을 것으로 생각된다. 그동안 비례대표제가 기능하였던 신진인사와 직능대표의 충원기능은 각 정당이 상대적으로 경쟁력이 있는 권역에서 비례대표 명부작성과정에서 반영될 수도 있을 것이다.

5. 맺음말

선거제도가 복잡하게 되는 것은 여러모로 바람직하지 않다는 견해도 있다. 유권자들이 이해하기 쉬운 선거제도와 규칙은 민주주의 발전에 도움이 된다고 할 수 있다. 그러나 석패율제도와 같이 그렇게 복잡하지 않으면서, 제도개선 의 정치적 효과가 분명한 제도라면 정치개혁의 과정에서 고려해 볼 필요는 있을 것이다. 다만 석패율제도의 도입은 비례대표 비중의 확대와 연계되어 논의되어야 하는 것이지, 현재의 제도로는 그 목표한 바를 달성하기는 어려울 것이다. 비례대표제를 개선하기 위한 논의과정에서 석패율제도에 대한 토론이 필요하지, 중복입후보라는 기성정치인들에게 유리하게 활용될 수 있는 수단으로 논의되는 데에는 경계심이 요구된다. 지역정당과 군소정당의 정당정치가 지역수준에서 자리 잡기 위한 다양한 유인책과 제도개혁 중의 하나로서 석패율제도에 대한 토론과 관심이 필요하다고 생각된다. ~~다~~

참고문헌

강원택. 2003. “바람직한 선거제도 개혁방안.” 한국 정당학회 춘계학술회의 발표

논문집.

- 김도중 외. 2003. “선거구획정의 문제점과 개선방안.” 한국선거학회 창립 학술회의 발표논문집.
- 김용복. 2004. “한국선거와 비례대표제의 적실성.” 『한국정당학회보』 3권 1호.
- 김용호. 2000. “한국 선거제도의 변화와 정치적 효과분석.” 박찬욱 편. 『비례대표 선거제도』. 박영사.
- 김영태. 2003. “통치성제고를 위한 국회의원 선거제도 개선방안.” 바른사회시민모임전국연합회회의 발표문(2003.7.9).
- 레이파트, A. 1987. 『민주국가론』(1984년판). 최명 역. 법문사.
- 린쯔·바엔주엘라. 1995. 『내각제와 대통령제』. 신명순·조정관 공역. 나남.
- 박기덕 편. 1998. 『민주주의와 정치제도』. 세종연구소.
- 박동천. 2000. 『선거제도와 정치적 상상력』. 책세상.
- 박명호. 2003. “국회의원 선거제도 개선에 관한 의견.” 국회정치개혁특별위원회 발표문(2003. 7.2).
- 박찬욱 편. 2000. 『비례대표 선거제도』. 박영사.
- 안순철. 1998. 『선거체제 비교』. 법문사.
- 윤종빈. 2001. “선거구민대표성과 선거제도의 관계연구: 국가간 비교분석.” 『국가전략』 7권 1호, 2001년 봄호.
- 이갑윤. 1998. “지역주의와 선거제도.” 『국민의 정부: 과제와 전망』. 제7회 아태평화재단 국내학술회의(1998.9.22).
- 장 훈. 1996. “정당과 선거.” 윤정석 외. 『한국정당정치론』. 법문사.
- 장상환. 2000. 『진보정당을 말한다』. 책벌레.
- 정대화. 2003. “자유로운 참여, 형평성, 합리성을 보장하는 선거제도 개혁.” 국회정치개혁특별위원회 발표문(2003. 7.2).
- 정준표. 1997. “정당, 선거제도와 권력구조.” 『한국의 권력구조 논쟁』. 풀빛.
- 정진민. 1998. 『후기 산업사회 정당정치와 한국의 정당발전』. 한울.
- 정해구. 2003. “국회의원 선거제도 개선에 관한 의견.” 국회정치개혁특별위원회

- 발표문(2003. 7.2).
- 조기숙. 2000. “한국 선거제도의 개선논의.” 박찬욱 편. 『비례대표 선거제도』. 박영사.
- _____. 2003. “새로운 선거제 선택을 위한 시뮬레이션 결과.” 국회정치개혁특별위원회 발표문(2003. 7.2).
- 조정관. 2003. “국회의원 선거제도 개선에 관한 의견진술 요지.” 국회정치개혁특별위원회 발표문(2003. 7.2).
- 岩崎正洋. 1996. “統治形態をめぐる民主主義論の展開.” 日本政治學會編. 『55年體制の崩壊』(年報政治學). 東京: 岩波書店.
- 鹿毛利枝子. 1997. “制度認識と政黨システム再編.” 大嶽秀夫編. 『政界再編の研究』. 東京: 有斐閣.
- 川人貞史 外. 2001. 『現代の政黨と選舉』. 有斐閣.
- Anderson, Christopher. 1998. “Parties, Party Systems, and Satisfaction with Democratic Performance in The New Europe.” *Political Studies*, XLVI.
- Crepaz, M. 1996. “Consensus versus Majoritarian Democracy: Political Institutions and Their Impact on Macroeconomic Performance and Industrial Disputes.” *Comparative Political Studies*. 29-1.
- Jones, M. 1995. *Electoral Laws and the Survival of Presidential Democracies*. Univ. of Notre Dame Press.
- Mainwaring, Scott. 1993. “Presidentialism, Multipartyism, and Democracy: The Difficult Combination.” *Comparative Political Studies*, vol.26, no.2, July.
- Farrell, David. M. 1997. *Comparing Electoral Systems*. Prentice Hall.
- Gallagher, Michael. 1998. “The Political Impact of Electoral System Change in Japan and New Zealand, 1996.” *Party Politics*, Vol.4, No.2.
- Sartori. G. 1994. *Comparative Constitutional Engineering*. New York University Press.

투고: 2009,3,25 심사: 2009,3,30 확정: 2009,4,20