불평등한 민주주의와 평등한 민주주의*

강명세
세종연구소

〈논문요약〉

한국에서 제도적 민주주의가 정착한지 30년이 되었으나, 한국 민주주의는 점점 더 불평등해지고 있다. 불평등 문제는 집권정부의 이념과 관계없다. 역설적으로, 진보정부가 집권했던 1998~2008년 동안에도 양극화는 심해졌다. 이 글의 목적은 대의민주주의에서 불평등은 대표성의 제도적 성격에 따라 결정되는 점을 분석하는 것이다. 분석대상은 최근 10년의 한국이다. 민주주의는 개인 투표자의 선호를 반영하는 정치제도이다. 제도의 특성 여하에 따라 민주주의 평등 정도는 달라진다. 제도의 성격에 따라 시민의 선호가 움직이면, 민주주의는 평등 또는 불평등하게 된다. 이 글은 계층별 효과에 대한 정책의 차이가 정치제도의 차이에서 비롯된다고 주장한다. 선거제도가 정부를 통과하여 재분배에 영향을 준다. 정부의 정책적 오리엔테이션이 개인의 경제적 복지를 결정하는 것이다. 정부 성격은 중도좌파 혹은 중도우파의 양대 경향으로 구분된다. 비례대표제는 중도좌파 정부를, 다수제는 중도우파 정부를 탄생시키며, 이에 따라 재분배 정책을 달리 한다. 한국이 미국처럼 불평등 민주주의로 가는 것은 다수제의 선거제도 때문이다. 이 글은 다음 순서로 진행한다. 첫째 부분은 불평등 민주주의의 실패를 지적하면서 왜 민주주의가 불평등하게 되는지에 대한 문제를 제기한다. 둘째는 정치제도와 경제제도의 상관관계를 통해 불평등 문제를 분석하고자 한다. 개인의 선호, 정당정책, 그리고 불평등의

* 이 글을 꼼꼼히 비판해 준 세 분의 심사위원에게 감사드린다.

인과관계를 제시한다. 셋째 부분에서는 경제적 불평등이 소선구제와 다수제에 기인한다고 주장할 것이다. 넷째는 결론으로 선거제도의 개혁이 불평등을 제거하는 첫 단추임을 주장한다. 문제는 불평등의 정치적 원인에 있다 하더라고 한국의 양대 보수정당은 이를 바꾸려 하지 않는 데 있다.

■ 주요어: 민주주의, 불평등, 정부 성격, 선거제도

1. 머리말

한국에서 제도적 민주주의가 정착한지 30년이 되었으나, 한국 민주주의는 점점 더 불평등해지고 있다. 불평등문제는 집권정부의 이념과는 관계없다. 역설적으로 진보정부가 집권했던 1998~2008년 동안에도 양극화는 심해졌다.[1] 불평등은 재분배의 복지에 의해 완화된다. 저소득층에 대한 사회적 보호는 여전히 크게 개선되지 않고 노동시장의 열패자에 대한 지원 수준은 향상되지 않는다. 민주주의하에서 경제적 불평등은 악화되고 있는 것이다. 이 글의 목적은 대의민주주의에서 불평등은 대표성의 제도적 성격에 따라 결정되는 점을 분석하는 것이다.[2] 분석대상은 최근 10년간의 한국이다. 민주주의는 개인 투표자의 선호를 반영하는 정치제도이다. 제도의

1) 이 기간 동안 불평등이 증가한 경제적 원인에 대해서는 별도의 논의가 필요할 것이며, 여기서는 정치적 원인에 대한 분석으로 제한한다.

2) 나는 약 10년 전부터 많은 글들을 통해 선거제도와 정부형태가 미치는 정치경제적 결과에 대해 많은 노력을 들여왔다. 다음은 그중 일부이다. "왜 의회제와 비례대표제가 진보적인가," 2010년 한국정치연구회 발표; "세계화와 탈산업화 시대의 정부규모," 2007년 한국복지국가연구회 월례발표회 발표; 강명세(2006a; 2008)를 참조 바람.

특성 여하에 따라 민주주의 평등 정도는 달라진다. 제도 성격에 따라 시민의 선호가 움직이면 민주주의는 평등 또는 불평등하게 된다. 개인의 경제적 선호에 가장 심대한 영향을 주는 시장경제는 언제나 크게 변화한다.

기술변화, 세계화, 인구변화는 시장경제의 작동에 외적 충격을 주고, 이는 다시 개인의 경제적 이해를 바꿔놓는다. 정부가 개인의 경제복지의 변화에 어떻게 대응하는냐에 따라 개인의 삶은 크게 달라질 수 있다. 공공정책의 효과는 개인이 처한 리스크 범주와 그 분배에 따라 상당한 편차를 갖는다. 정부의 사회정책은 저소득층과 중산층 이상의 계층에 각각 다른 결과를 낳을 수 있다. 나는 계층별 효과에 대한 정책의 차이는 정치제도의 차이에서 비롯된다고 주장한다. 선거제도가 정부를 통과하여 재분배에 영향을 준다. 정부의 정책적 오리엔테이션이 개인의 경제적 복지를 결정하는 것이다. 정부성격은 중도좌파 혹은 중도우파의 양대 경향으로 구분된다. 이 정부성격은 다시 정치적 지지기반의 이익을 보호하는 정책으로 표출된다. 비례대표제는 중도좌파 정부를, 다수제는 중도우파 정부를 탄생시키며, 이에 따라 재분배 정책을 달리 한다. 한국이 미국처럼 불평등 민주주의[3]로 가는 것은 다수제의 선거제도 때문이다.

중산층 이하의 지지를 받아 집권한 정부가 지지 기반을 위한 정책을 실시하는 데 실패했다면 그것은 왜인가? 이에 대한 해답은 다음의 순서로 진행한다. 첫째, 불평등 민주주의의 실패를 지적하면서 왜 민주주의가 불평등하게 되는지에 대한 문제를 제기한다. 둘째, 정치제도와 경제제도의 상관관계를 통해 불평등 문제를 분석하고자 한다. 개인의 선호, 정당정책, 그리고 불평등의 인과관계를 제시한다. 셋째, 경제적 불평등이 소선구제와 다수제에 기인함을 주장한다. 불평등이 심화되는 까닭은 단지 세계화, 기술변화 및 인구변화와 같은 기술적 요인뿐 아니라 정치적 변수에 있음을 강조한다. 넷째, 결론으로 선거제도의 개혁이 불평등을 제거하는 첫 단추임을 주장한

3) 미국 민주주의의 불평등에 대한 괄목할 만한 성과는 다음과 같다. Bartels(2008)를 참조 바람.

다. 문제는 불평등의 정치적 원인에 있다 하더라고 한국의 양대 보수정당은 이를 바꾸려 하지 않는 데 있다. 영국의 오랜 경험이 말해주는 것처럼 거대 정당이 다수제를 통해 장악할 경우 비례대표제는 실현되기 어렵다.

2. 제도적 시각의 민주주의

사회과학은 오랫동안 인간행위를 두 가지 각도에서 분석하려고 노력해왔다. 사회분석에 관한 두 가지 시각 즉 행태주의와 제도주의는 각각 개별적 가치 혹은 제도적 장치가 더 중대한 요인이라는 가정하에 상이한 처방을 제시한다. 두 관점은 전통적으로 사회과학의 양대 조류를 형성해왔다. 사회와 역사현상에 대해 이처럼 상이한 해법을 제시하는 이러한 대립은 합리적 선택을 지향하는 분야에서도 예외가 아니다. 행위가 가치와 문화에 의해 결정된다고 가정하는 행태주의는 라이커(William H. Riker)에 의해 주도되었다.[4)]

그는 대표적인 정치행위인 투표를 포함하여 집단행동의 과정을 분석하는 데 주력했다. 라이커의 이론은 개별적 선호와 집단적 결정 사이의 연관을 파헤치는 데 기여한 것으로 평가된다(Riker 1980). 한편 지난 20~30년은 제도주의가 사회과학의 방법론을 주도했다. 제도주의적 시야에서 보면 행위를 결정하는 것은 제도이며, 가치 또는 기호(tastes)는 제도적 맥락에 따라 달리 표출된다고 믿는다.[5)] 가치와 제도의 상호작용에 의해 결정된다.

---

4) 라이커가 미국정치학에 기여한 공로는 합리적 선택이론을 세련되게 발전시킨 것이다. 라이커(1961)의 이론적 기여 이후, 선거행태에 대한 경험적 분석은 다양하게 분화하고 발전되었다.

5) 제도를 노스(D. North)의 정의를 따라 간략히 말하면, 인간의 상호적용을 구조화하는 게임의 규칙을 포괄하는 것이다. 상세한 논의는 Sheplse(2006)를 참조 바람.

제도가 중요한 이유는 행위에 영향을 주기 때문이다. 다른 행위는 다른 결과를 만든다.

특히 최근에는 제도의 정태성이 아니라, 역동성이 강조된다. 제도는 그냥 외생적으로 주어지는 불변적인 것이 아니라, 끊임없이 변화하는 '생물'이다(Shepsle 2006, 1032). 생물적 현상은 과거 제도주의가 소홀히 다뤘던 부분이다. 새로운 제도주의는 생물적 속성에 착안하여 제도적 동학에 집중한다. 어떤 상황과 조건에서 제도가 바뀌는지를 파악하려고 하고 있다(North 1990, 3; Mantzavinos, North and Shariq 2004). 제도는 행위자의 선호에 영향을 줌으로써 행위에 영향을 준다. 그런 점에서 제도는 쉡슬이 말하는 '구조화된 균형(structure-induced equilibrium)'이다(Shepsle 1979). 제도주의는 정치현상을 두 가지 측면에서 접근한다. 첫째는 제도를 외부에서 주어진 것으로 가정하고, 이것이 갖는 결과에 관심을 갖는 것이다. 초기 제도주의는 일반적으로 외생적 접근법에 치중했다. 다른 하나는 최근 강조되는 것으로 왜 특정 제도가 특정 시점에 만들어졌는지에 관심을 갖는 내생적 접근법이다(Benoit 2003). 내생적 접근은 시기적으로 외생적 접근법에 비해 나중에 개발된 만큼 그 성숙도가 낮은 단계에 있다(Weingast 2002, 661).[6] 여기서 다루고자 하는 선거제도 역시 이 두 가지 관점에서 모두 분석되어야 포괄적 이해가 가능하다.

선거제도의 개혁은 스스로 행위를 바꿀 수 없을 때 외적 매개를 통해 행위를 변화시키는 기제와 같다. 이는 중세 이탈리아 도시국가 베니스의 사례가 시사적이다.[7] 중세 시대 베니스는 내부 알력으로 자원을 낭비하여 경제적 하락을 계속했었다. 베니스 상인계급은 내적 갈등으로 인한 자원 소진을 막고 경제적 번영을 이룩하기 위해 공정한 중재자로서 외부에서 시

---

6) 다른 식으로 말하면, 정태적 시각과 동태적 시각이다. 물론 동태적 시각은 역사적 변화를 설명하려 한다는 점에서 더욱 깊이 있는 연구이다.

7) 이는 Greif(1998)가 중세 이탈리아 사례에 대해 제도주의적 이론을 적용한 것을 이용한 것이다.

장(Podesta)을 영입하여 내부갈등을 제도적으로 봉쇄했다. 양대 상인집단은 분쟁시 시장이 방어집단을 도와 공격을 감행한 집단을 격퇴하도록 함으로써 스스로 전쟁을 먼저 시작하지 않도록 하는 동기를 제공했다. 마찬가지로 선거제도의 개혁은 '골육상쟁'의 양대 정파가 전투를 중지하도록 하는 효과를 낳을 수 있다. 선거제도는 투표자와 정당의 행위에 영향을 준다. 정당과 투표자는 선거제도를 염두에 두고 투표를 한다. 이를 뒤베르제는 심리적 효과(psychological effect)라고 불렀으며, 이후 이 둘은 정치학의 가장 핵심적 요소로 자리 잡았다(Riker 1982). 심리적 효과가 투표 이전에 발생한다면, 기계적 효과(mechanical effect)는 투표 후에 발생한다. 투표자는 기계적 효과가 다른 투표자에 주는 반응을 판단한 후 정당과 후보를 선택한다(Blais and Massicotte 2003, 56-57; Lijphart 1994, 73). 게임의 규칙이 달라지는데 행위자가 과거 규칙에 따라 행위한다고 예상할 수는 없다. 정당이나 투표자의 전략이 선거제도에 따라 다르다.

선거제도는 오랜 논쟁의 대상이다.[8] 제도가 역사적 산물이라는 점을 고려할 때, 어느 제도가 우수하다고 하는 것은 비역사적이며 의미가 없다. 첫 번째 논쟁점은 다수제와 비례대표제의 장단점이다. 비례대표제하에서 정당은 이념적 성향을 강화하는 반면, 다수제에서는 후보중심적 투표

〈표 1〉 정치제도와 정책

(%)

정책	다수제	혼합제	비례대표제	대통령제	의회제
중앙정부예산	25.6	27.1	31.4	22.2	33.3
사회복지예산	4.7	7.1	10.7	4.8	9.9
잉여재정	−1.1	−3.0	−2.8	−2.0	−2.3

* 자료: Persson and Tabelini(2003, 104), 〈표〉 4.5

8) 선거제도의 세 가지 핵심 요소는 선거구 크기, 선출방식(electoral formula), 그리고 투표방식(ballot structure)이다. 이 세 가지 차원에서 한국은 각각 소선거구제, 다수제, 그리고 후보투표의 형식을 취한다.

가 발생하기 때문에 그렇지 않다. 한편 투표자는 가장 선호하는 후보보다 덜 선호하더라도 당선가능성이 높은 후보에게 표를 던지는 전략을 구사한다(Cox 1997). 기계적 효과는 득표와 의석의 전환을 뜻한다. 기계적 효과는 원내에 진입하는 정당의 수와 정부 형성을 결정한다. 다수제는 양당제를 낳는 경향이 있다. 이는 본래 뒤베르제가 언급했으며 이후 라이커에 의해 재확인되었다(Riker 1986). 또한 선거제도는 정당정부의 안정성을 결정한다. 다수제에서는 승자독식을 허용하는 제도로서 비례대표제에 비해 한 정당이 과반 이상의 의석을 차지할 가능성이 높고, 따라서 안정적 정부가 등장하기 쉽다. 20개국에서 실시된 510차례의 선거를 대상으로 한 연구에 의하면, 비례대표제의 10%가 단일 정당에 의한 정부구성을 했다(Blais and Carty 1987). 1945~1990년 기간의 27개국을 대상으로 한 또 다른 연구에 따르면, 사례 중 20%에서 과반 이상의 의석을 가진 정당이 집권했다(Lijphart 1994). 비례대표제와 과반 이상에 기반한 정부형성의 관계는 최소득표의 수준에 달려 있다. 최소득표의 제한을 두지 않게 되면 과반 이상의 정부는 등장할 수 없다. 최소득표를 스페인과 같이 10%로 설정하면, 과반 이상의 의석을 가진 정부가 집권할 가능성은 30%로 상승한다(Lijphart 1994).

둘째, 선거제도 논쟁은 선거구 규모를 둘러싸고 치열하다. 소선거구제(Single-member districts, SMD) 혹은 중대선거구제(Multimember districts, MMD)의 차이는 다수제와 비례대표제의 차이의 연장이다. SMD를 주장하는 입장은 책임성과 대표성의 장점을 거론한다. 한 사람이 대표하기 때문에 분명하게 선거구민에 책임을 진다는 뜻이다. 한편 MMD 입장은 다양한 사회 이해를 반영하는 점을 강조한다.

정치제도가 민주주의 성격에 주는 효과에 대해서는 많은 관심이 주어졌다면, 그 반대 즉 정치제도가 어떻게 만들어지게 되었는지에 대해서는 지나치게 관심이 부족하다.[9] 선거제도는 어떤 집단에게는 긍정적 결과

9) 다음 문헌에서 보는 것처럼 최근 선거제도변화의 원인에 대한 연구가 활발하다. Boix(1999),

를 주지만, 다른 집단은 패자가 되기 때문에 전략적 경쟁의 대상이다. 현행의 제도에서 지속적으로 정치적 손실을 보는 집단은, 제도의 변화를 통해 손해를 극복하려 한다면, 제도를 바꿔야 한다. 제도의 지속은 손해보는 집단이 약하거나 그 손해의 규모가 그리 크지 않음을 의미한다. 로칸이 일찍이 말한 것처럼, 서유럽에서 비례대표제의 등장은 투표권 확장이라는 환경변화에 대해 불리함을 예상하는 정당이 전략적으로 대처한 결과이다. 정당의 전략적 대응은 탈공산화 국가에서 나타났던 정치제도의 채택에서 분명히 드러난다(Elster 1998). 한국에서 다수제가 지속되는 것은 이런 맥락에서 이해되어야 한다. 지역정당이 현행제도의 수익자이기 때문에, 비례대표제로의 전환을 달가워할 필요가 없을지도 모른다. 정당이 제도변화를 모색하는 동기에는 이 같은 전략적 가치 외에 비도구적 동기를 갖는다. 과거 민주적 제도로 돌아갈 것을 주장하는 것은 역사적 기억을 되살림으로써 정치적 정당성을 높이려는 뜻을 갖는다. 그런 점에서 한국에서 의회중심제는 장면정부의 붕괴와 연상된다는 점에서 좋은 기억이 아니라, 나쁜 기억으로 존재하며 대통령제의 대안으로 논의되기 어렵다.

〈표 1〉은 정치제도와 정책 간의 관련성에 대한 연구 결과의 일부이며, 나의 주장을 뒷받침한다. 각 정책은 GDP에서 차지하는 몫을 뜻한다. 정부예산이 뜻하는 정부의 규모는 비례대표제(31.4%)와 의회제(33.3%)에서 다수제(25.6%)나 대통령제(22.2%)에서보다 훨씬 크다. 이 같은 패턴은 사회복지예산에서도 그대로 나타난다. 그리고 재정적자의 반대 의미인 재정잉여를 보면, 다수제와 대통령제에서 재정적자의 폭이 적음을 알 수 있다. 간단히 말해, 〈표 1〉은 비례대표제와 의회제 정부가 보편적 · 전국적 성격의 정책에 더 많은 예산을 지출함을 뜻한다. 한국은 건국 이후 사실상 대통령제와 소선거구제를 유지해왔기 때문에, 정치제도의 차별성을 느낄 수 없다. 따라서 〈표 1〉과 같은 해외 경험을 참고해야 한다.

Cusack, Iversen and Soskice(2007; 2010), Kreuzer(2010).

3. 불평등한 민주주의[10)]

민주주의는 정치제도와 경제제도의 종류와 특성에 따라 평등하기도 불평등하기도 한다. 미국 정치체제는 대표적으로 불평등한 민주주의이다. 경제적으로 자유주의 시장경제이고 정치적으로는 특히 선거제도는 다수제이다. 본질적으로 한국도 미국과 마찬가지 정치경제 구조이다. 〈그림 1〉은 지난 20년 동안 한국이 경험한 경제적 불평등의 변화하는 모습이다. 1997년 금융위기를 겪은 직후부터 불평등은 악화되기 시작했고 그 기세는 꺾이지 않는다. 최하층 1~2분위 소득과 최상위 9~10분위 소득을 비교한 5분위 배율은 1997년 4.4에서 1998년 4.96으로 급상승한 후 내려오지 않고, 2003년에는 5.0을 초과했고, 2008년 5.1을 기록하고 있다. 지니계수도 마찬가지로 꾸준히 상승하여 하락할 줄 모른다. 불평등은 자타가 '진보적'이라고 평가했던 김대중과 노무현 정부 시절에 상승했다. 진보진영 분석가와 지식인은 과거 10년 동안 더욱 악화된 사회적 불평등을 일으킨 구조로서 신자유주의 정책을 지목하고 비판했다. 그 가운데 대표적 비판이 손호철에 의해 제기되었다.[11)]

> 김대중 정부는 1997년 경제위기 상황에서 경제위기 덕분에 집권을 했다. 그리고 경제위기 극복을 위해 불가피하다며 IMF식의 신자유주의 정책을 무비판적으로 수용했다. 노무현 정부 역시 일방적인 한미 FTA 추진이 보여주듯이 신자유주의 정책을 계승해 추진하고 있다. 그 결과

---

10) 나는 '불평등한 민주주의(unequal democracy)' 용어를 Bartels의 연구(2008)에서 착안했다. 바르텔은 미국의 민주주의가 왜 불평등하게 되는지를 투표자, 정당성향, 그리고 정치적 동기의 경제정책의 세 가지 측면에서 설명한다.

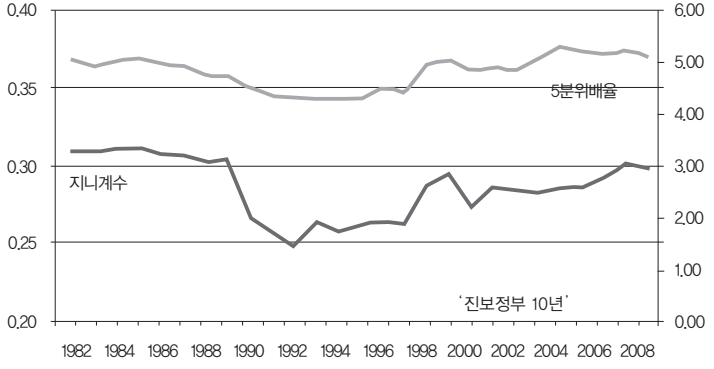
11) 진보진영은 사회복지에 대한 수요가 급격하게 늘어나는 것에 비해 공급이 제한적임을 가리켜 한결같이 신자유주의 노선을 비판했다. 그러나 정작 왜 신자유주의 정책이 실현될 수밖에 없는지에 대해서는 관심을 기울이지 않았다.

는 잘 알려져 있듯이 사상 유례없는 최악의 사회적 양극화이다(손호철 2010, 27).

그렇다면 〈그림 1〉에서 보듯이, 불평등이 완화되었던 1980년대 후반 이후 1990년 대 초까지의 기간은 어떻게 평가해야 하는가? 노태우 정부와 김영삼 정부 시절에는 왜 불평등이 완화되었나? 이들이 김대중-노무현 정부보다 더욱 진보적 사회정책을 추진했던 것인가? 이는 상식과 사실에 맞지 않기 때문에 더 이상의 논의는 무의미하다. 단순히 세계화와 기술적 변화 같은 외적 변화로 인해 불평등이 심화된다면 왜 2000년대와 마찬가지로 세계화와 기술변화를 경험했던 1990년대에는 불평등이 악화되지 않았을까? 재분배와 복지에 대한 정치제도의 중요성은 외적 변화는 국내정치적 매개기제를 통해 반영된다는 점에 있다.

나는 문제의 관심을 왜 '진보적' 정부에서 불평등이 악화되었는가를 환기시키고자 한다. 1998년 김대중 후보가 당선된 후 진보진영은 전후 최초의 진보정부에 대해 많은 기대를 했다. 10년의 민주정부에 대해 이제 보다 평등한 민주주의를 실현할 것을 주문하고 희망했다. 나는 이 같은 희망을 객관적으로 평가하기 위해서는 낡은 시선을 버리고 새로운 렌즈를 통해 볼

〈그림 1〉 불평등 민주주의



것을 강조한다. 간단히 말해, 아무리 민주적 정부가 집권하더라도 재분배에 적대적인 현행의 정치제도하에서는 평등한 민주주의를 실현하기 불가능하다는 것이다. 대의민주주의에서 권력을 위임받아 정책을 만드는 정치인은 자신의 정치적 미래에 영향을 주는 두 가지 요인에 따라 행동한다.

첫째, 정치인은 정치제도에 의해 영향을 받는다. 비례대표제 혹은 다수제 중 어느 제도에서 경쟁하는가에 따라 소득재분배에 대한 정치엘리트의 태도는 다르다. 다수제에서는 양대 정당이 한결같이 중위투표자(median voter)의 지지가 필수적이라고 믿으며, 따라서 중위투표자의 이해에 반하는 재분배를 약속하지 못한다.

둘째, 정치인의 동기부여에 영향을 주는 것은 경제적 생산체제이다. 경제구조가 자유주의적 시장경제인가, 아니면 조정적 시장경제인가에 따라 정치인의 행위는 달라진다. 생산체제 속의 행위자가 각각 다른 요구를 하기 때문에 정치인 역시 다른 인센티브를 갖게 된다. 노사타협적 노동시장제도에서는 사회적 보호와 노동시장의 보호를 위한 정책이 나오며 불평등은 완화된다. 반대로 자유주의 시장경제에서 노사는 대립적이고 노동시장은 유연해지며 일자리는 유동적이지만 불평등은 심화된다. 한국에서 1997년 금융위기 이후 갑작스레 도입된 노사정 협약이 실패한 것은 우연이 아니다. 노사정의 합의를 정치권에서 보장하지 않기 때문이다.

지난 10년 진보적 정치체제하에서도 한국 민주주의가 더욱 불평등해진 첫째 요인은 소선거구제와 다수제의 선거제도이다. 소선거구제와 다수제는 중대선거구제와 비례대표제에 비해 협소한 이익을 대표하여 보편적이고 전국적 이익이 실현되기 어렵다.[12] 재분배정책은 일반적으로 보편적 전국적 이익을 실현하는 대표적 정책이다. 소선거구제(Single-Member District, SMD)에 기초한 다수제는 양당제를 유도한다. 둘째 요인은 지역

12) 선거구 크기(district magnitude)와 선출방식(electoral formula)의 차이는 정책 산출에 가장 직접적 영향을 미치는 제도로 인정된다.

주의 때문이다. 이 두 가지 정치적 요인이 결합하여 오랫동안 대표성의 간극을 넓히며 고정시켰다. 소선거구제와 다수제의 선거제도가 재분배에 적대적으로 되는 것은 양대정당제를 통해서 이루어진다. 다수제는 양당제를 유도한다(Duverger 1954).[13] 양대 정당은 중위투표자를 차지하기 위해 경쟁하기 때문에 중위그룹의 좌우 집단의 이익을 보호하는 데 소홀하다.[14] 또한 선거구의 크기 또한 정책성향에 영향을 준다. 소선거구의 경쟁은 광범한 지지보다는 지역구의 지지만 확보하면 당선되기 때문에 전국적이고 국민적 관심사가 조명을 받는 것이 아니라, 좁은 영역의 문제가 부각된다.

또한 선거구 크기는 정책의 영역과 밀접한 연관을 갖는다. 중대선거구에서는 소선거구에 비해 광범한 영역의 정책이 활성화된다. 예를 들어, 연금, 의료보험 또는 고용보험과 같이 지역구와 관계없이 모든 시민의 관심이 정치적으로 중요하다. 비례대표제는 속성상 당연히 중대선거구제를 채택하기 때문에 복지국가가 발전되기 쉽다. 소선거구에서 집권하려면, 전체 선거구 가운데 절반 이상에서 승리하면 된다. 아울러 다수제하에서 승리는 각 선거구에서 50%의 지지를 얻으면 충분하기 때문에, 결과적으로 25%의 지지로서 집권한다. 역으로 전국이 하나의 선거구라면 50%의 지지를 얻어야 집권하는데, 이는 소선거구에서의 집권하는 데 필요한 지지율 25%의 두 배이다(Persson and Tabelini 2003, 16). 중위투표자 좌우에 포진한 양쪽의 극단적 입장은 소외되고, 그에 따라 대표성의 간극이 발생한다. 다수제는 대표성의 간극을 낳으며 이익집단은 양당이 대표해주지 않는 이해를 대변하기 위해 생겨난다.[15] 선거구 크기는 의석전환에 영향을 주는 투표방식

---

13) 합의가 좀처럼 힘든 정치학 분야에서 다수제의 양당제적 경향에 대해서는 합의가 형성된다.

14) 노무현 대통령이 한때 한나라당과의 대연합을 제시하면서 양대 정당 간의 정책적 차별이 크지 않다고 본 것은 솔직하며 정확한 지적이었다.

15) 이 점에서 한국에서 시민단체의 참여가 활발한 것은 우연이 아니다. 시민단체는 대표되지 못하는 집단을 사회적 수준에서 대변하고 있다. 다양한 이해의 대표를 보장하는 비례대표제로 간다면, 시민단체의 활동은 크게 줄어들 것이다. 그러나 이익단체가 정당의 역할을 대행하

을 결정한다. '큰 규모의 선거구는 흔히 선거제도를 비례대표제로 만드는데 이는 선거연합과 전략투표의 필요를 감소시킨다'(Cox 1997, 56).

두 번째는 지역주의 정당체제이다. 지역주의는 선거제도가 만들어 놓은 대표성의 간극을 더욱 강고하게 함으로써 재분배와 대립한다. 한국의 지역주의 정치구조는 대표성의 간극을 더욱 넓히는 데 기여했다(Lawson and Merkl 1988). 백화점식 정책을 포괄하는 양대 지역주의 정당이 마치 우산처럼 다양한 범주의 이해를 모두 대표하려 하며, 실질적으로 서민층을 보호하지 못한다. 영호남 지역에서 안전한 정치를 하고 있는 지역주의 정당은 지역 내의 좌우를 모두 대표하기 때문에, 진보적 지역정당 역시 서민층의 요구를 정작 정책으로 만들지 못한다. 그렇게 한다면 중산층 이상이 대거 반발하여 지역 내 다른 지역정당이 생겨날 것을 우려하기 때문이다. 지역에 근거를 둔 정당은 전국적 · 보편적 관심사보다는 지역적 이해를 우선시하기 쉽다. 광범한 지역으로부터 고른 지지를 얻는 정당은 지역적 이해보다 모두가 관심을 갖는 정책을 추진하려 한다.

4. 비례대표제와 재분배

반대로 재분배를 가능하게 하는 선거제도는 비례대표제이다(Alesina and Glaeser 2005, 78). 역사적으로 비례대표제는 다수제 이후에 등장했다. 19세기 말 산업화와 보편선거권 확대에 따라 비례대표제가 등장했다. 다수제로부터 비례제로의 전환에 대해서는 두 가지 이론이 경쟁한다. 전통적 설명은 사회당의 부상과 분열된 상황에 처해 있던 우파 정당들이 다수제에서 상승하는 사회당이 제1당이 될 것을 우려하여 비례대표제를 선택했다는

는 것은 불가능하다. 정당과 정치체제는 이익단체의 활동을 결정할 만큼 영향을 준다.

것이다(Rokkan 1970; Boix 1999). 전통적 설명은 정당체제와 선거체제의 관계에 주목하여 비례제 도입이 선거시장에서의 경쟁의 결과임을 강조한다(Alesina and Glaeser 2005). 역사적으로 비례대표제 도입은 19세기 말 보편선거권 도입 이후 신장하는 노동계급의 정치세력화의 산물이다.

> 대부분의 경우 새로운 대표성 원리는 위와 아래로부터의 압력이 동시에 작용한 결과이다. 상승하는 노동계급은 의회에 입성하기 위해 대표성의 문턱을 낮출 것을 희망했으며, 가장 위협을 느꼈던 구 기성 정당은 보편선거권으로 야기된 새로운 투표자의 동원에 대한 지위보장책으로서 PR을 요구했다(Rokkan 1970, 157).

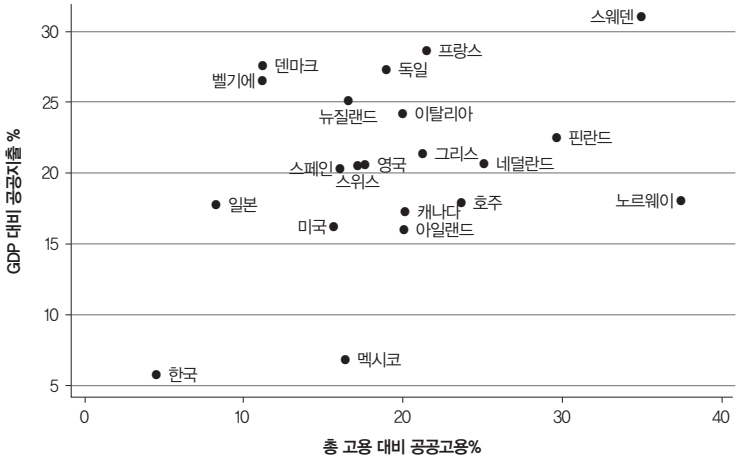
다른 하나의 접근은 정치경제적 맥락에서 선거제도의 변화를 설명한다. 이들은 비례대표제의 등장이 단순히 우파정당의 우려와 사회당의 강세가 아니라, 19세기 말의 자본주의적 발전과 기업의 전략적 선택으로 가능했음을 주장한다(Cusack, Iversen and Soskice 2007; Iversen and Soskice 2009; Soskice and Iversen). 기업과 사용자 집단은 사회당과 노조의 위협이 우파를 위협할 정도로 강력하다면, 다수제를 고수하여 강경하게 맞선다는 것이다. 반대로 좌파의 도전이 위협적이지 않다면, 비례대표제를 도입하여 체제 내로 흡수한다. 정치경제적 접근은 경제제도와 정치제도 간의 복합적 의존관계를 해명하고자 한다. 경제제도는 생산체제의 성격 일반을 포괄하며, 노사관계, 기업지배구조, 금융체제를 포함한다. 경제적 이해를 표출하는 경제제도가 정치적 대표성의 기체에 어떻게 영향을 주며, 다시 정치적 대표성이 경제적 이해의 동학에 미치는 효과를 중시한다.

경험적으로 관찰하면 비례대표제 국가들에서 사회복지가 충실하게 발전하는 반면, 다수제 국가에서는 사회복지가 발달하지 않았다(Alesina and Glaeser 2005). 다수제는 기본적으로 재분배의 요구로부터 중상층 투표제를 보호하는 제도이다.

한편 비례대표제는 계급 간 연합을 촉진하고 특정 계급의 이익을 보장하는 선거제도이다. 비례대표제도하에서 정부는 다수제하에서보다 많은 지출을 하여 이 제도의 나라들에서는 소득불평등이 완화된다(Milesi-Ferretti, Perotti and Rostagno 2002). 재분배를 포함한 사회정책의 강도는 정부규모로 측정가능하다. 〈그림 2〉는 총 고용 대비 공공고용의 비중과 국민총생산 대비 공동 지출의 규모로 측정한 정부의 규모이다. 여기서 보듯 한국의 정부규모는 미국보다도 낮아 최하위 수준에 있다. 미국은 OECD 회원국 가운데 멕시코와 더불어 가장 불평등한 민주주의이다(Ebbinghaus and Manow 2001; McCarty, Poole and Rosenthal 2006). 한국은 점점 미국식 민주주의를 따라가서, 특히 세계경제의 불황을 맞아 사회경제적으로 매우 불평등한 구조로 진행 중에 있다.

경제적 불평등의 정도는 부분적으로 시장경제의 성격(LME, CME)에 따라 배분이 다르지만, 원천적으로 사라지지는 않는다. 그러나 배분의 문제는 재분배 정책에 따라 달라지며, 정책은 정치적 성향의 영역이다. 다시

〈그림 2〉 OECD 국가들의 정부의 크기



자료: OECD Historical Statistics, OECD Social Expenditure Data 2005

말해서 불평등은 정치적 문제이다. 경제학자 크루그만(P. Krugman)은 경제적 불평등의 최종 원인을 정치적인 것에 있다고 결론을 내렸다.

> "그러나 점점 더 나는 인과관계가 반대라고 확신하게 되었다. 즉, 증가하는 양극화의 정치적 변화가 증가하는 불평등의 주요 원인이다. … 대신 미국의 중간계급 사회는 단 몇 년 사이에 루즈벨트 행정부에 의해 특히 임금통제를 통해 만들어졌다. … 사람들은 전시통제가 사라지면 불평등이 예전 수준으로 돌아갈 것으로 예상했다. 그러나 루즈벨트 대통령이 만든 소득의 상대적 배분은 30년 이상 지속되었다. 이는 학부 경제학 과목이 말하는 것과는 달리 시장의 힘은 덜 중요하며, 제도, 규범, 그리고 정치적 환경이 소득분배를 결정하는데 큰 역할을 하는 것임을 강력히 시사한다."(Krugman 2009, 7)

미국의 양극화를 본질상 정치적 파생물임을 강조하는 미국 정치학자 바르텔즈(Larry M. Bartels)는 크루그만의 정치주의적 주장에 합류한다. 그는 왜 공화당이 더 빈번히 집권할 수 있었는지를 묻는다. 바르텔즈는 총 투표자 가운데 중하층 투표자가 과반 이상을 훨씬 넘는 미국사회에서 역사적으로 미국공화당이 민주당보다 대통령과 의회를 더 많이 장악할 수 있었던 사실을 정치적으로 해석한다.

> 민주당 정부에서보다 공화당 정부에서 대부분 선거인의 생활이 훨씬 힘들 때, 어떻게 공화당 후보들이 심지어 다수를 획득했는가? 공화당 지지자를 포함한 대부분의 투표자는 공화당 대통령에서보다 민주당 대통령 시절에 보다 풍부한 경제적 번영을 경험했다. 그렇다면 왜 민주당이 상을 받지 못하고 공화당은 징벌되지 않았는가?(Larry 98)

바르텔즈의 대답은 투표자 단견(myoptic voters), 현직 대통령의 당파

적 재정정책,[16] 그리고 선거자금 등이 대통령 선거결과를 결정한다고 보았다. 즉 정치를 바꾸지 않으면, 불평등은 해소되기 어렵다는 주장이다. 그러나 정치제도와 경제제도의 관계는 서로를 강화시키는 관계이기 때문에, 정치제도의 변화는 흔치 않고 쉽지도 않다. 비례대표제는 강력한 복지국가를 낳고 복지국가는 다시 비례대표제도를 선호하기 때문에, 외적 충격이 없는 한 바뀌기 쉽지 않다(Iversen and Soskice 2009, 453). 마찬가지로, 다수제하에서 허약한 복지국가와 유연한 노동시장과 저임의 풍부한 일자리가 제공된다. 여기서 저소득층은 선거에 참여하지 않고, 정치는 중위투표자를 일차적으로 배려하여 복지국가는 저발전한다.

그렇다면 한국에서 재분배의 정치를 원하지 않는 정당은 누구인가? 그것은 보수세력과 지역주의 정당이다. 다수제는 이들의 존립을 제도적으로 보장한다. 비례대표제와 재분배의 상관관계는 사회적 균열의 종류에 따라 약간 달라진다. 다양한 계급의 지지를 받는 기민당이 강력한 경우 재분배 효과는 감소한다. 기민당 내의 저소득층을 대표하는 집단이 요구하는 강력한 재분배는 당내의 중산층과 고소득층을 대표하는 집단의 반발로 상쇄된다. 한국의 지역주의 정당도 다양한 계급의 지지를 공유한다는 점에서 기능적으로 서구의 기민당에 해당한다. 민주당내의 저소득층을 대표하는 정치엘리트가 사회복지를 요구한다 해도, 당내의 보수적 이해를 대표하는 집단의 견제를 받을 것이다. 한나라당의 진보도 상대적으로 정도는 다르겠지만, 본질적으로 당내 보수파에 의해 억제될 것이다.

양대 정당은 다수제를 기반으로 영구적으로 1당과 2당을 보장받고 있다. 심지어 자유선진당의 존재가 증명하듯 제3의 지역정당도 안전하다. 나아가 대통령제가 있기 때문에, 의회에서는 소수당이더라도 대통령직을 차

16) 공화당은 대선에서 특히 근로계층의 소득증가에 유리한 정책을 폄으로써 이들의 지지를 얻는 데 성공했다. 전체 시기의 소득증가는 고소득층에 유리함에도 불구하고 투표자의 단견으로 인해 선거에서 공화당이 유리하다(Larry 2008, 109, 125).

지하는 기회로 인해 비례대표제를 선호하지 않는다. 이 경우 양당 경쟁은 그것이 의회든 대통령이든 중위투표자를 향한 경쟁이라는 점에서, 중산층의 반발을 야기하는 저소득계층과 서민층을 위한 재분배는 실현될 수 없다. 재분배의 대상은 중산층 이상의 부유층이기 때문이다. 지역주의 정당체제는 다수당이 생겨나더라도 일반적 예측과는 달리 비례대표제를 채택할 인센티브가 되지 않는다. 지역적 기반을 가진 3당은 지배적 보수정당과는 독자적으로 생존이 가능하며, 강력한 진보정당이 출현하지 않는 한 제도변화에 동의하지 않는다.

서구의 경우 비례대표제는 두 가지 조건이 결합된 환경에서 탄생했다(Boix 2010, 406). 하나는 선거시장의 성격이다. 선거시장은 '분절적' 아니면 '경쟁적'이다. 분절적 선거시장은 정당지지가 지역적으로 밀집된 시장을 말한다. 예를 들어, 한국처럼 지역주의 정당이 존재할 때, 선거시장은 분절적이어서 투표의 정당 간 교차는 거의 없다. '경쟁적' 선거시장에서 정당은 일정한 몫을 차지하기 위해 경쟁한다. 선거시장의 종류에 따라 비례대표제에 대한 정당의 선호는 다르다. 분절된 시장에서 정당의 선호는 신생 정당의 진입이 얼마나 위협적인가에 달려 있다. 신생 정당이 위협적이라면, 기성 정당은 비례대표제를 통해 존립을 모색하고자 한다. 이는 주로 20세기 초 서유럽에서 비례대표제가 등장했던 것을 말한다. 한편 경쟁적 선거시장의 경우, 기성 정당의 선호는 시장지배력의 정도에 달려 있다. 지배적 정당은 현상유지를 바꿀 이유를 찾지 못하기 때문에, 비례대표제를 반대한다. 소수정당만이 비례대표제를 희망한다. 강력한 소수정당의 도전이 없는 한국에서 기성 정당은 현상 유지의 변화를 거부한다.

불평등의 완화 또는 심화는 정치제도의 결과물이다(Persson and Tabellini 2003). 정책결정을 주도하는 정당의 입장에서 보면, 다수제 선거제도는 하층의 요구를 적극적으로 수용할 필요를 덜 느끼게 한다. 중위투표자의 지지를 획득하지 못하면 다수당이 될 수 없기 때문에, 중위투표자가 싫어할 정책을 추진하지 않는다. 재분배의 공급은 제한적이다. 저소득

층의 지지를 위해서는 중산층에 대한 과세를 강화하고 중산층에 대한 수혜를 삭감해야 하기 때문이다. 즉 다수제하에서 표를 의식할 수밖에 없는 정당은 저소득층의 이해에 무관심하다. 다수제는 나아가 자유주의적 시장경제(Liberal Market Economies, LME)와 친화적이다(Gourevitch 2003; Cusack 2007). 자유주의 시장경제의 특징인 노동시장의 경쟁과 자유주의 국가는 사회적 불평등을 방치하여 심각해진다. 유연한 노동시장과 일자리 보호의 빈곤은 정규직 vs. 비정규직의 갈등을 감소시킨다.

한편 비례대표제도와 중첩하는 조정적 시장경제(Coordinated Market Economies, CME)는 전혀 다르다. 교육에 대한 투자, 적극적 노동시장 정책, 그리고 소득이전 등이 작동하기 때문에 불평등은 악화되지 않고 정규직 대비 비정규직 차별은 심각하지 않다. 정치제도 면에서 보면, 비례대표하에서 각 정당은 중위투표자를 의식할 필요가 없기 때문에, 자신의 지지기반에 대한 정책을 강도높게 추진한다. 예를 들어, 사회당은 중간계급의 득표보다 사회당의 핵심적 지지층인 저소득층을 배려하기 때문에, 사회적 불평등은 크게 나빠지지 않는다. 마찬가지로 중간 정당도 부유층에 대한 과세를 걱정할 필요없이 자신의 핵심 지지층을 위해 사회당과 연합할 준비가 되어 있다.

다수제-양당제하에서는 정당의 득표전략은 중위투표자의 선호에 가까이 가려 하며, 이 경우 지지층 또는 투표자와의 연계는 느슨하다(Laver and Schoefield 1990). 강고한 지역주의가 존재하는 경우 하나의 강력한 사회균열에 기반하지 않고 다양한 이익과 균열을 모두 포괄한다. 미국의 예는 이 점을 강력히 시사한다. 양당 정당 체제 속에서 사회주의 정당도 성장할 수 없었지만, 극단적 친기업적 정당도 창출되지 못했다. 미국 선거제도가 비례대표제였더라면, 프리드먼이나 하이에크가 주창했던 것과 같이 자유주의적 기업이익을 대표하려는 정당이 만들어졌을 것이다(Martin 2005). 한국의 지역정당은 같은 지역에 기반할 뿐 다양한 선호의 연합정당이다. 마찬가지로 한국에서 다수제가 실시되기 때문에, 다양한 정치적 색채의 집단이

한나라당의 거대 우산 속에 공존하는 것이다. 민주당도 마찬가지이다.

비례대표제가 실시된다면, 대표성의 간극이 감소하고 이념적 스펙트럼은 확장되고 좌우 방향에 정당이 만들어질 것이다. 다수제하에서 각 정당이 특정 이익의 보장을 약속한다 해도 투표자는 이를 신뢰하지 않는다. 다수제 성격상 정당은 중위투표자를 겨냥하지 않으면 집권할 수 없기 때문이다. 천안함 사태를 두고 보수 극우 세력이 이명박 정부의 대북정책이 '안일하다'고 공격하는 것은 기본적으로 중위투표자의 지지에 기반하는 한나라당이 극우집단의 정책을 수용하지 않는다는 것을 뜻한다. 반대로 비례대표제하에서 생성되는 다당제의 정당체제에서는 다양한 이해가 다수의 정당에 의해 대표되므로 대표성의 간극은 존재하기 힘들다(Downs 1955; Dalton 2002; Iversen 2005). 양당제에 내재한 대표성 간극은 한국의 경험이 보여주는 것과 같이, 지역주의 균열과 결합하면 더욱 심각해진다. 지역적 이해를 고려하지 않을 수 없는 지역주의 정당은 전국적 문제에 게으르기 쉽다. 지역의 노동이나 기업이 전국적 보편적 문제를 제기하려 해도 지역주의 정당은 이에 적극적이지 않는다. 특히 기업이 지방적 한계를 극복하고 전국적 시장을 목표로 하고 조직화하려 해도 성공하지 못한다.

〈표 2〉 선거제도와 좌우익 정부 집권(1945~1998년)

선거제도	정부의 당파성, 이념정책		
	좌파	우파	우파정부지중
비례대표 (Proportion Representation)	342(8)	120(1)	0.26
다수제 (Majoritarian)	86(0)	256(8)	0.75

* 자료: Iversen and Sodkice(2009, 452)

5. 결론: 비례대표제와 평등한 민주주의

한국에서 평등한 민주주의를 가로막고 있는 장애물은 소선구제, 다수제, 대통령제, 그리고 지역주의이다.[17] 이들은 모두 긴밀하게 연결되어 있다. 한국의 빈약한 복지국가 수준을 향상하고 민주주의를 평등하게 하는 길은 바로 정치제도의 개혁이다. 우선 일차적 관문인 선거구제와 다수제로부터 벗어나야 한다. 비례대표제로의 전환작업은 민주주의를 지금보다 평등하게 한다. 제1의 민주화운동이 독재나 권위주의 정부로부터 벗어나는데 주력했고, 그에 성공했다면 이제 평등한 민주주의를 만드는 데 힘을 집결해야 한다. 그것은 동시에 지역주의 정치체제를 부수는 길이기도 하다. 지역주의는 대표성의 간극을 확장함으로써 재분배를 어렵게 만든다. 개혁은 두 가지 목표를 달성해야 한다. 첫째 거대 지역정당들에 유리한 현행의 다수대표제 선거제도를 비례대표제 선거제도로 바꾸어야 한다. 비례대표제 선거제도는 16대 총선 이후 민주노동당의 의석 증가가 말해주는 것처럼 향후 진보세력의 팽창에 기여할 것이다.[18] 앞에서 말한 것처럼, 비례대표제에서는 복지향상의 효과가 발생하기 때문에, 중산층 이하의 투표자는 시간이 갈수록 비례대표제를 지지하게 될 것이다. 그런 이유 때문에 보수정당은 현행제도를 개혁할 동기가 전혀 없다.

지난 10년의 경험을 돌아볼 때, 한국의 진보세력은 사회경제적 지지기반에 기초한 정치를 준비해야 한다(강명세 2008). 그것은 대통령제에 대한 환상을 버리고 비례대표제로의 개혁을 추진하는 것이다. 경험이 말해주듯,

---

17) 대통령제의 심리적 역할은 관성(inertia)같은 기능을 한다. 대통령을 당선시켜 일거에 개혁을 달성할 수 있다고 믿는 주장과 그저 막연하게나마 제도에 대한 불신을 있는 제도나 잘 지켜야 한다는 식의 반응이다. 후자는 1980년대 중반 민주화 과정에서 '대통령 직선제'를 기치로 했던 민주화운동과 관련된 기억의 유산이다.

18) 역대 총선결과를 보면, 부분적 비례제 도입에도 불구하고 비례대표제 도입 후 진보정당의 지지도는 크게 늘었다. 강명세의 앞의 연구(2010)를 참조 바람.

한국의 진보세력은 여태까지 열린우리당이나 통합민주당이 해왔듯이, 미국 정당처럼 중위투표자에게 접근하는 방식으로는 보수 세력이 오랫동안 구축한 강고한 장벽을 넘을 수 없다. 다수제 선거제도 및 대통령제하에서의 승리는 보수 세력의 안마당에서 싸워 이기려 하는 환상일 뿐이다. 평등한 민주주의를 달성하는 데 비례대표제는 돌아가는 길일지 모르나, 가장 분명한 길이다. 분단 이후 보수정당이 강력한 한국의 정치상황에서 비례대표제 선거제도는 소수정당의 정치적 대표를 보장하는 점에서 정치참여를 증대하고 정치적 무관심을 극복하는 데도 기여할 것이다(Karp and Banducci 1999).

둘째 선거제도가 비례대표제로 바뀌면, 정부형태는 의회중심제로 바뀌어야 한다.[19] 대통령제의 장점으로 꼽히는 정치적 안정조차 제공하지 못하는 것으로 평가되는 대통령제 정부형태로부터 벗어나 비례대표제 선거제도와 어울리는 의회제 정부를 만들어야 한다. 또한 대통령제는 책임성이 분명하다고 하나 그것은 지역주의 체제에서 반대세력으로부터 일방적 비판의 대상이 될 뿐, 제 기능을 발휘하지 못한다. 한편 다당제의 정정불안을 이유로 비판되어 온 의회중심제는 다양한 세력의 공존을 가능케 해주고, 대표성을 보장하는 장점을 갖는다. 1960~1998년 기간의 60개국을 기반으로 한 경험적 연구에 따르면, 대통령제에 비해 의회중심제에서 중앙정부예산, 사회복지예산이 2배나 증가했다(Persson and Tabilini 2003, 106).

비례대표제는 다당제를 의미하기 때문에, 정당 간 정책연합이 필수적이다. 비례대표제가 도입되면, 중도우파 혹은 중도좌파의 연합이 형성된다. 대통령제와 다당제가 공존하면 의회와 대통령을 각각 다른 정당이 지

---

19) 정부형태의 정책의 관계는 선거제도에 비해 상대적으로 관심이 덜 가해졌다. 그러나 대통령중심제와 의회중심제는 각각 다른 정책적 결과를 갖는다. 대통령제는 전국을 선거단위로 하는 점에서 투표자와 후보의 관계가 직접적이어서 책임성이 높이 평가된다. 반면 반대한 투표자를 대표하지 못한다. 의회제는 대표성이 높으나, 정책효율성이 취약한 것으로 평가된다. 의회제는 행정부와 의회의 권력이 한 곳에 집중되며 정치엘리트 간의 타협으로 높은 조세를 통한 '부당이익'을 취할 수 있다. 이는 의회제에서 정부규모가 크게 되는 이유이기도 하다. 한국에서 의회제에 대한 불신이 깊은 것은 장면 정부와 4 · 19의 기억에서 연유한다.

배하게 되며, 효율적 정책 실현이 어려워진다. 비례대표제 선거제도와 결합된 의회제 정부구조는 진보정치가 서민과 중산층의 이해를 가장 잘 대변할 수 있게 하는 정치적 틀이다. 그렇지 않다면, 미국의 경험이 말해주듯, 대통령 선거에서 좌파 후보는 사표방지심리의 희생물일 뿐이다. 그러나 60% 이상의 지지를 획득한 보수우파 정당들이 다수제를 양보할 리 없다는 점이 현실적 한계이다. 이를 극복하기 위해서는 제2당이자 호남지역을 기반으로 하는 민주당이 비례제 연대의 중심에 서야 한다. 김대중 · 노무현의 당선과 집권 경험의 향수에 젖어 비례대표제 개혁에 부정적이나, 그것은 만년 제2당의 지역정당에 자족하는 것에 불과하다. 현재 기성 야당이 주장하는 '반MB 연대'는 성공하기도 힘들고, 한다 해도 일회성일 뿐 역사적 변화(historic change)를 낳을 수 없으며, 핵심을 흐릴 뿐이다.

마지막으로 한국정치 연구는 커다란 미완의 과제를 안고 있다. 우리는 아직 왜 우리가 현재와 같은 정치제도를 갖게 되었는지에 대해 이해하지 못하고 있다. 해방과 동시에 찾아온 보편선거권의 부여는 다른 선진국에서 경험하는 것과는 달리 선거제도를 둘러싼 정치적 갈등을 야기할 필요가 없었다. 단순히 외부에 의해 주입되었을 수도 있다. 그 당시 정치세력이 어떤 제도를 도입하고 실시할 것인지에 대해 심각한 논의를 했다는 연구는 없다. 이는 한국정치를 보다 잘 이해하기 위해서는 반드시 추진되어야 할 절실한 과제이다.

참고문헌

강명세. 2006a. 『세계화와 탈산업화시대의 노동과 복지의 정치』. 한울.

_____. 2006b. 『한국의 노동시장과 정치시장』. 백산서당.

_____. 2008. "한국의 보수화 회귀와 진보세력의 선택." 『동향과 전망』 72.

손호철. 2010.『빵과 자유를 위한 정치』. 해피스토리.

Alesina, Alberto, and Glaeser, Edward L. 2005. *Fighting Poverty in the US and Europe: A World of Difference*. Oxford University Press.

Bartels, Larry M. *Unequal Democracy: The Political Economy of the New Gilded Age*. Princeton University Press.

Benoit, Kenneth. 2003. "Models of electoral system change." *Electoral Studies* 23.

Blais, Andre, and Ken Carty. 1987. "The Impact of Electoral Formula on the Creation of Majority Government." *Electoral Studies* 5.

Blais, Andre, and Louis Massicotte. 2003. "Electoral Systems." In Lawrence LeDuc et al., eds. *Comparing Democracies 2: New Challenges in the Study of Elections and Voting*. Sage.

Boix, Charles. 2010. "Electoral Markets, Party Strategies, and PR." *American Political Science Review* 104: 2.

_____. 2003. *Democracy and Redistribution*. Cambridge University Press.

_____. 1999. "Setting the Rules of the Game: The Choice of Electoral System in Advanced Countries." *American Political Science Review* 93-3.

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

_____. 1996. "Consensus vs. Majoritarian Democracy: Political Institutions and their Impact on Macroeconomic Performance and Industrial Disputes." *Comparative Political Studies* 29:4.

Crepaz, Markus M. L. 1998. "Inclusion vs Exclusion: Political Institutions and the Welfare State." *Comparative Politics* 31.

Cusack, T. R., T. Iversen, and D. Soskice. 2010. "Coevolution of Capitalism and Political Representation: The Choice of Electoral Systems." *American Political Science Review* 104:2.

_____. 2007. "Economic Interests and the Origins of Electoral Sytems." *American Political Science Review* 101:3.

Dalton, Russell J. 2002. *Citizen Politics: Public Opinion and Political Parties in Advanced Industrial Democracies*. Chatham House.

Downs, Anthony. 1957. *An Economic Theory of Democracy*. Harper.

Duverger, Maurice. 1964. *Political Parties: Their Organization and Activity in the Modern State*. John Wiley.

Ebbinghaus, Bernhard, and Philip Manow, eds. 2001. *Comparing Welfare Capitalism: Social Policy and political economy in Europe, Japan and the USA*. Routledge.

Gourevitch, Peter. 2003. "The Politics of Corporate Governance Regulation." *Yale Law Journal* 113(May).

Grieif, Avner. 1998. "Self-Enforcing Political Systems and Economic Growth: Late Medieval Italy." In Robert H. Bates et al. *Analytical Narratives*. Princeton University Press.

Iversen, Torben, and David Soskice. 2009. "Distribution and Redistribution: The Shadow of the Nineteenth Century." *World Politics* 61:3.

_____. 2006. "Electoral Institutions and the Politics of Coalitions: Why Some democracies Redistribute More than Others." *American Political Science Review* 100:2.

Karp, Jeff A., and Susan Banducci. 1999. "The impact of proportional representation on turnout: Evidence from New Zealand." *Australian Journal of Political Science* 34:3.

Krugman, Paul. 2008. *The Conscience of A Liberal*. Norton.

Kruzer, Marcus. 2010. "Historical Knowledge and Quantitative Analysis: The Case of the Origins of Proportional Representation." *American Political Science Review* 104:2.

Laver, Michael, and Norman Schofield. 1990. M*ultiparty Government: The Politics of*

Coalition in Western Europe. Oxford University Press.

Larry M. Bartels. 2008. *Unequal Democracy: The Political Economy of the New Gilded Age*. Princeton University.

Lawson, Kay, and Peter H. Merkl. 1988. "Alternative Organizations: Environmental, Supplementary, Communitarian, and Antiauthoritarian." In *When Parties Fail: Emerging Alternative Organizations*. Princeton University Press.

Lijphart, Arend. 1999. *Patterns of Democracy: Government Forms and Performance in Thirty-Six Countries*. Yale University Press.

_____. 1994. *Electoral Systems and Party Systems: A Study of Twenty-Seven Democracies 1945-1900*. Oxford University Press.

Mantzavinos, C., Douglas North, and Shed Shariq. 2004. "Learning, Institutions, and Economic Performance." *Perspectives on Politics* 2:1.

Martin, Cathie Jo. 2006. "Sectional Parties, Divided Business." *Studies in American Political Development* 20(Fall 2006).

McCarty, Nolan, Keith T. Poole, and Howard Rosenthal. 2006. *Polarized America: The Dance of Ideology and Unequal Riches* (MIT Press).

Milesi-Ferretti, G., R. Perotti, and M. Rostagno. 2002. "Electoral Systems and Public Spending." *Quarterly Journal of Economics* 117.

Mules, Rosa. 2001. *Political Parties, Games and Redistribution*. Cambridge University Press.

North, Douglas C. 1990. *Institutions, Institutional Change, and Economic Performance*. Cambridge University Press.

Persson, T., and G. Tabellini. 2003. *The Economic Effects of Constitution*. MIT Press.

Riker, William H. 1986. "Duverger's Law Revisited." In Bernard Grofman and Arned Lijphart, eds. *Electoral Laws and Their Consequences*. Agathon Press.

_____. 1982. "The two-party system and Duverger's law, an essay on the history of political science." *American Political Science Review* 76.

_____. 1980. *Liberalism against Populism*(W. H. Freedom).

_____. 1961. "Voting and the Summation of Preferences." *American Political Science Review* 55.

Rokkan, S. 1970. *Citizens, Elections, Parties*. Universitietsforlaget.

Shepsel, Kenneth A. 2006. "Old Questions and New Answers about Institutions: The Riker Objection Revisited." In Barry R. Weingast and Donald A. Wittman, eds. *The Oxford Handbook of Political Economy*. Oxford University Press.

_____. 1979. "Institutional arrangements and equilibrium in multidimensional voting models." A*merican Journal of Political Science* 23.

Weingast, Barry R. 2002. "Rational-Choice Institutionalism." In Ira Katzenelson and Helen V. Milner, eds. *Political Science: State of the Discipline*(Norton).

투고: 2010.9.30　　심사: 2010.11.4　　확정: 2010.11.10