



기운실 '모두를 위한 정치' 연속포럼 1차
발표 자료집

"민주주의"

누구를 얼마나 대표할 것인가?
다수제 민주주의와 합의제 민주주의

일시 | 2023년 4월 27일 (목) 19시~20시 30분

장소 | 이룸센터 2층 소교육실 (국회의사당역 4번출구 앞)

사회 | 이상민 (기운실 좋은사회운동본부장, 법무법인 에셀 변호사)

발제 | 문우진 (아주대학교 정치외교학과 교수)

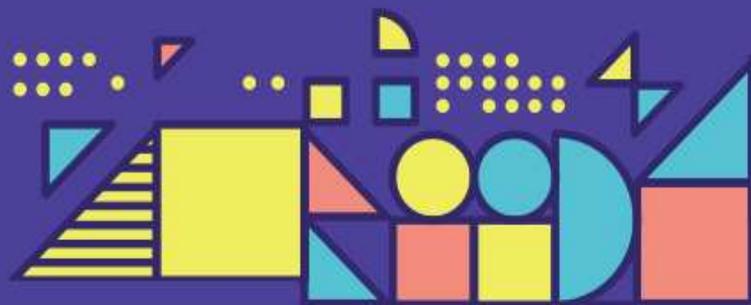
토론 | 박제민 (기운실 모두를위한정치운동 전문위원, 서울녹색당 공동운영위원장)



www.cemk.org

02-794-6200 cemk@hanmail.net

김현아 사무국장 이명진 간사



순서 및 목차

포럼 취지 및 발제자 소개 (19:00~19:05)

이상민 기윤실좋은사회운동 본부장, 법무법인 에셀 변호사

p.3 주제발제 : 누가 누구를 대변할 것인가? (19:05~19:45)

문우진 아주대학교 정치외교학과 교수

p.43 논찬 (19:45~20:00)

박제민 기윤실 모두를위한정치운동 전문위원, 서울녹색당공동운영위원장

참가자 발언 및 토론 (20:00~20:30)

*본 자료집은 기윤실 홈페이지(www.cemk.org)
자료실에서 다운로드 받으실 수 있습니다.



*무단 전재 및 재배포 금지

[주제발제]

누가 누구를 대변할 것인가?

국민주권 실현을 위한 부분개방형 명부 비례대표제 설계¹⁾

문우진(아주대학교 정치외교학과 교수)

요약

본 논문은 대의민주주의는 (1) 서로 상충하는 다수지배의 원리와 소수보호의 원리 (2) 대리인 문제 (3) 정치의 시장거래화 문제와 같은 구조적인 문제가 있다는 점을 지적하고 이러한 문제들을 억제하기 위한 선거제도 개혁안을 제시하였다. 본 논문은 선거제도 설계가 다른 정치제도에 대한 고려 없이 별개로 다루어져서는 안 된다는 점을 강조하고 선거제도와 입법규칙의 서로 다른 조합이 어떠한 입법적 결과를 산출하는가를 거부권행사자 모형을 통해 분석하였다. 모형을 분석한 결과, 다음과 같은 결과를 얻었다. 비례대표제와 다수결 입법규칙의 조합이 입법생산성 향상과 책임정치에 가장 유리하며, 소수보호나 정치양극화 해소 능력도 우수한 편이다.

본 논문은 또한 선거제도를 설계하기 위한 개념적 준거틀로 당간 차원 대표성과 당내 차원 대표성이라는 개념을 제시하였다. 당간 차원 대표성이 높은 체제는 다수의 크기에 따라 다수와 소수의 이익균형이 효율적으로 변하는 체제이다. 본 논문의 분석은 당간 차원 효율성이 가장 높은 체제는 다당 다수결 의회라는 결과를 산출하였다. 당내 차원 대표성이 높은 체제는 시민사회의 다양한 기능·세대·지역 집단들을 대표하는 의원들로 구성된 의회가 정책대변 기능을 충실하게 수행하는 체제이다. 본 논문은 당내 차원 대표성을 촉진시키기 위한 방안으로 부분개방형 명부 비례대표제를 제안하였다. 이 방안에 의하면, 시민사회 집단들은 직접 자신을 대변할 후보를 투표로 결정하고 자신들이 지지하는 정당에 명단을 제출한다. 이들은 정당에 가입하여 정당 명부의 순위를 결정하고, 유권자는 정당 또는 후보에 투표한다. 일정한 당선기수를 얻은 후보는 자력으로 당선되고 나머지 후보는 명부 순위에 따라 결정된다.

본 논문은 다음과 같은 분석 결과를 보여준다. 첫째, 다당체제가 형성된다고 해서 협치가 증진되는 것이 아니며, 비례대표제로 인해 온건한 중도 정당이 중위정당의 지위를 확보할 수 있을 때 협력적 입법의 가능성은 증가한다. 둘째, 현행 준연동형 선거제도는 비례대표 의원의 수가 너무 적기 때문에, 위성정당 출현을 금지한다고 해도 중도정당이 중위정당의 지위를 확보할 정도의 다당체제를 창출하기 어렵다. 셋째, 정당개혁 없이 비례대표성만 증진시키는 선거제도 개혁은 정치엘리트들의 이합집산을 통한 인물정당과 소지역정당이 형성될 가능성을 증가시킨다. 한국에서 필요한 정치개혁은 정치엘리트들로 구성된 정당 간의 권력분산이 아니라 일반 국민들이 자신들의 이익을 직접적이고 효율적으로 대변할 수 있는 제도적 장치를 마련하는 것이다.

1) 본 발표문은 2022년 4월 29일에 개최된 “한국 정치 이렇게 바꾸자” 토론회에서 발표된 것으로 저자가 집필한 『누가 누구를 대표할 것인가: 국민주권 실현을 위한 정치제도 설계』와 집필중인 『정치제도의 작동원리』의 일부분 내용을 발췌하고 보완한 것이다.

I. 서론

학계와 정치권은 대통령 권력집중과 부정부패, 지역주의 및 정책대결의 부재와 같은 정치적 현상들을 한국 민주주의가 극복해야 할 문제들로 지적한다. 최근에는 여야의 비타협적인 적대정치가 동물국회나 식물국회를 초래하여 국민을 양극화시키고 정치혐오를 부추기는 것으로 지적되었다. 이러한 문제들을 해결하기 위해 다양한 권력분산형 정치제도들을 제안되었고, 다당체제가 권력을 분산시켜 대통령 권한집중 문제를 해소할 것으로 기대되었다. 그러나 19대 국회부터 초다수결제에 의해 운영되는 국회에서는 다당체제가 20대 국회에서 형성되자 진영 간 극단적인 적대정치와 입법적 교착을 초래하였다. 뿐만 아니라, 대통령 권한집중과 측근비리는 여전히 한국 민주주의의 고질적인 문제로 남아있고, 지역주의 투표나 정책대결의 부재를 해결하기 위한 해법들은 거의 효력을 발휘하지 못하고 있다.

정치권에서의 정치제도 개혁 논의는 민주주의의 작동원리에 대한 이론적 고려 없이 선진국 정치제도를 수입하여 당리당락에 따라 변경하는 수준에서 이루어지고 있다. 국회선진화법과 같은 초다수결 입법제도는 소수당의 동의 없이 법안이 통과되기 어려운 입법환경을 형성시켜 입법적 교착을 심화시키고 책임정치를 약화시켰다. 준연동형 선거제도 개혁을 주도했던 정당들은 이 제도가 거대 양당의 독주를 막고 다당체제를 촉진시킬 것이라 기대하였다. 그러나 21대 총선에서 민주당과 미래통합당은 위성정당을 만들었고, 군소정당들은 기대했던 의석을 얻을 수 없었다. 국회선진화법과 준연동형 제도의 경험은 정당들의 당리당락에 따라 설계된 정치제도가 얼마나 부실한 결과를 초래할 수 있는가를 보여준다.

정치제도는 한 국가의 백년대계를 결정하는 중요한 의사결정 규칙이다. 정치제도 설계는 정파적·이념적인 동기가 개입되어서는 안 되며, 철저히 객관적이고 분석적인 시각에서 접근되어야 한다. 뿐만 아니라, 정치제도 설계는 한국정치의 병리학적 문제 해결을 뛰어넘어, 한국 민주주의 발전을 위한 종합적이고 심층적인 분석을 필요로 한다. 이러한 분석을 위해서는 대의민주주의의 구조적인 문제에 대한 근본적인 질문으로부터 출발해야 한다. 한국 민주주의 발전을 위한 정치제도 개혁방안들은 한국 정치의 고질적인 문제해결을 위한 국지적인 처방보다 구조적인 문제 해결을 위한 종합적인 처방이 필요하다.

본 논문은 다음과 같이 구성되어 있다. II장에서 대의민주주의의 구조적인 문제들을 설명한다. III장에서는 정당체제와 입법규칙의 서로 다른 조합이 어떠한 입법결과를 산출하는가를 분석한다. IV장에서는 국민주권을 실현하기 위해 누가 누구를 대표해야 하는가라는 질문을 던지고 이에 대한 답을 제시한다. V장에서는 선거제도 개혁 방안으로 시민사회의 다양한 집단들이 정당 명부의 당내 후보의 순위를 직접 결정하고 유권자들이 이러한 명부에 투표하는 부분개방형 명부 비례대표제를 제안한다. VI장에서는 이러한 선거제도가 대통령 권한 약화, 지역주의 약화, 정치 양극화 해소 및 협치 증진에 어떤 공헌을 할 수 있는가를 설명한다.

II. 이론적 논의: 대의민주주의의 구조적 문제

1. 다수지배 원리와 소수보호 원리의 상충

민주주의는 다수지배와 소수보호라는 서로 상충하는 두 원리에 의해 작동한다. 뷰캐넌과 툴락(Buchanan & Tullock 1962)에 의하면, 모든 정치적 결정은 두 종류의 비용을 수반한다. 거래비용은 최종적인 의사결정을 도출하기 위해 들어가는 시간과 노력을 포함한다. 더 많은 소수를 보호하는 제도일수록 거래비용이 증가한다. 순응비용은 소수가 다수의 결정에 따라야 되기 때문에 치러야 하는 비용이다. 다수가 효율적으로 지배하는 제도일수록, 소수는 더 많은 순응비용을 치른다. 뷰캐넌과 툴락에 의하면, 이상적인 제도는 순응비용과 거래비용의 이상적인 조합을 통해 이 두 비용의 총합인 의사결정 비용을 최소화시켜야 된다.

국민들의 선호의 분포는 의사결정 비용에 영향을 미친다. 대부분의 국민들이 비슷한 입장을 선호하면, 소수가 치르는 순응비용은 크지 않다. 반면 국민들의 선호가 이질적일수록 소수는 더 많은 순응비용을 치른다. 한국 사회는 점점 경제적으로 양극화되고 있고, 지역 및 세대 간 갈등이 심화되고 있다. 한국의 시민사회가 이와 같은 변화를 겪고 있다면, 한국 정치제도 설계는 합의제적인 요소를 확대시키는 방향으로 나갈 필요가 있다. 그렇다면 새로운 정치제도는 합의제적 성격을 얼마나 강화시켜야 하는가? 달리 말하면, 다수와 소수 중 누구의 이익을 얼마나 더 반영해야 하는가? 다수의 이해만 대변할 경우 소수의 권익이 침해될 가능성이 있는 반면, 소수를 지나치게 보호하면 입법적 교착이 발생하고 다수의 이해를 반영할 수 없게 된다. 따라서 다수지배와 소수보호라는 두 원리 사이에서 국민의 집합적 효용을 극대화시킬 수 있는 정치제도를 설계할 필요가 있다.

2. 대리인 문제

대의민주주의에서는 주인인 국민이 대리인인 정치인에게 자신의 이해를 대변할 권한을 위임하고, 대리인은 주인의 이해를 대변하기 위한 정책대결을 한다. 그러나 대리인이 주인의 이해를 대변하지 않고 자신의 이익을 대변하거나, 유권자가 자신에게 정책적인 해를 끼칠 수 있는 후보를 지지하면 대의민주주의는 정상적으로 작동하지 않는다. 대의민주주의의 정상적인 작동은 국민과 정치인의 관계인 “대리인 문제”의 해결을 전제로 한다. 주인과 대리인의 이해관계가 상충하거나 대리인이 주인보다 더 많은 지식을 지니고 있을 때, 대리인 문제가 발생한다. 달리 말하면, 대리인 문제는 대리인 자신의 이익을 추구함에도 불구하고 대리인을 통제할 수 없을 때 발생한다. 이럴 경우 “대리손실”(agency loss) 비용이 발생한다.

한국 민주주의의 문제로 지적된 권력집중, 부정부패, 지역주의, 인물투표, 입법적 교착 및 책임정치 부재와 같은 현상들은 본질적으로 대리인 문제와 관련된 문제들이다. 첫째, 권력집중과 부정부패는 대리인인 정치인이 자신에게 위임된 권력을 주인인 국민을 위해 사용하지 않고 자신을 위해 사용하기 때문에 발생하는 문제이다. 둘째, 지역주의와 인물투표는 대리인 문제를 초래한다. 유권자들이 혈연·지연·학연이나 후보의 이미지 같은 유인가치를 기준으로 후보를 선발할 경우, 자신의 이익을 정책적으로 대변하는 후보를 선발하지 않고 자신에게 손해를 끼칠 수도 있는 후보를 선발할 수 있다.

셋째, 입법적 교착 및 책임정치의 부재 역시 대리인 문제와 밀접한 관련이 있다. 입법적 교착이 발생하면, 시민사회에서의 입법요구를 반영할 수 없게 된다. 따라서 대리인이 주인의 이익을 효과적으로 대변하지 못하는 대리인 문제가 발생한다. 책임정치가 이루어지지 않으면, 대리인이 맡은 임무를 성공적으로 수행했는가를 심판하기 어렵기 때문에 자신의 이익을 추구하는 대리인을 교체하기 어렵게 된다.

3. 정치의 시장거래화

문우진(2018)의 정치거래 이론에 의하면, 정치와 경제는 상당한 구조적인 유사성이 있다. 정치와 경제는 모두 사회적인 가치를 배분하는 거래활동이다. 정치거래는 시장거래와 마찬가지로 생산자(정당이나 후보)와 구매자(유권자), 상품(정책이나 지역구 사업), 시장(선거), 광고(선거운동), 거래매체(표)를 포함한다. 뿐만 아니라, 구매제도와 광고제도가 시장거래를 규제하듯이, 선거법과 정치자금법이 정치거래를 규제한다. 정치와 경제의 이와 같은 구조적인 공통점에도 불구하고, 정치와 경제를 구분 짓는 본질적인 차이가 있다. 정치거래에서는 고소득자가 선호하는 정책을 구입해서 이를 저소득자에게 강요하는 것을 방지하기 위한 정치상품 구매규칙, 즉 평등한 투표권 제도를 채택한다. 정치거래에서는 매표를 통한 불평등한 투표권(구매력)이 허락되지 않는다. 즉 평등과 정경분리라는 규범적 원리가 정치거래의 구매규칙을 지배한다.

그러나 현실정치에서는 평등의 원리가 원활히 작동하지 않는다. 동등한 투표권을 행사하도록 하는 정치 구매제도에서는 평등의 원리가 지배하나, 정치 광고제도에서는 평등의 원리보다 정치의 자유 원리가 더 중시되기도 한다. 이럴 경우, 경제적으로 유력한 집단이 자신이 지지하는 정당에 더 많은 정치자금을 지원하고, 자신이 원하는 정책을 얻는다. 정치의 평등보다 자유를 중시하는 정치제도일수록, 정치가 시장거래화될 가능성이 높다. 정치가 시장거래화되면 소수의 재력가들이 자신들이 지지하는 후보들에게 인적·물질적 정치자원을 제공하고 그 대가로 자신이 원하는 정책을 얻는다.

한국 민주주의의 여러 문제들은 정치의 시장거래화 현상으로 이해될 수 있다. 첫째, 권력형 비리는 기득권 카르텔과 정치인의 후견적 관계에서 발생하는 전형적인 정치의 시장거래화 현상이다. 정치인들은 후견세력이 지원한 인적·재정적 자원을 통해 권력을 확보하고 후견세력은 자신이 원하는 비정책적 특혜를 구입한다. 둘째, 지역주의 투표와 인물투표는 혈연·지연·학연 및 후보의 이미지에 의존하는 일종의 유인가치 투표이다. 선거가 유인가치를 중심으로 전개될 경우, 후보들이 얼마나 효과적으로 자신의 긍정적인 유인가치와 상대후보의 부정적인 유인가치를 가공생산하고 광고하는가에 따라 선거결과가 달라진다. 유인가치 광고에 선거자원을 제공하는 집단들에게 유리한 선거결과가 초래되며 이러한 결과는 이들에게 유리한 정책을 제공할 가능성을 증가시킨다.

III. 정치제도의 입법적 효과

1. 거부권행사자 분석

정치제도 설계에서 강조되어야 할 점은 특정한 정치제도의 개혁은 다른 정치제도와와의 관계를 감안하지 않고 개별적으로 이루어져서는 안 된다는 것이다. 선거제도는 정당체제에 영향을 미치고, 서로 다른 정당체제는 입법규칙에 따라 서로 다른 입법결과를 산출한다. 따라서 서로 다른 선거제도(또는 정당체제)와 입법규칙의 조합이 어떠한 입법결과를 초래하는가를 예측할 필요가 있다. 아래에서는 양당 다수결 의회, 양당 초다수결 의회, 다당 다수결 의회, 다당 초다수결 의회가 산출하는 입법결과를 거부권행사자 이론을 통해 분석한다.

대통령제에서는 입법부가 통과시킨 법안을 대통령이 공포하거나 거부권을 행사하며, 대통령이 거부권을 행사하면 입법부는 초다수의 의결로 이를 기각할 수 있다. 대통령제의 입법절차가 이처럼 복잡함에도 불구하고 의회제에 비해 입법결과를 더 분명하게 예측할 수 있다. 모든 입법절차에서는 의제설정자가 법안을 발의하고 거부권행사자는 이를 받을 것인가 말 것인가를 결정한다(Tsebelis 2002). 이러한 의사결정 방식에서 의제설정자와 실질적 거부권행사자가 누구인가를 알면, 입법생산성과 입법결과를 쉽게 분석할 수 있다.

헌법 제52조에 의하면 국회의원과 정부는 법률안을 제출할 수 있으며, 국회법 제79조에 의하면, 의원은 10인 이상의 찬성으로 의안을 발의할 수 있다. 따라서 제도적으로 의원과 정부가 법안을 발의할 수 있으나, 수정 가능한 법안을 발의한 기관은 의제설정자가 아니다. 예컨대, 단점정부에서 다수여당은 소수야당이 발의한 법안을 수정할 수 있고, 분점정부에서 다수야당은 정부안을 수정할 수 있다. 발의된 법안을 수정할 수 없고 이를 받을 것인가 말 것인가만 결정할 수 있을 때, 이러한 법안을 발의한 거부권행사자가 실질적 의제설정자이다.

블랙(Black 1948)의 중위투표자 이론에 의하면, 중위의회원이 발의한 법안은 다른 어떠한 법안과 일대일로 경쟁해도 항상 승리한다. 예컨대, 좌파(우파)의원 법안과 중위의회원 법안이 서로 경쟁하면, 중위의회원과 그 우측(좌측)에 있는 모든 의원이 중위의회원법안을 지지하므로 중위의회원 안이 승리한다. 따라서 중위의회원의 법안은 수정할 수 없고 이를 받을 것인가 말 것인가만 결정해야 한다. 그러므로 중위의회원은 실질적인 의제설정자이다. 정당이 규율적일 경우 중위의회원은 당론에 따라야 하므로, 중위의회원이 소속된 중위정당이 실질적 의제설정자가 된다.

제도적인 거부권행사자와 실질적 거부권행사자는 서로 다를 수 있다. 다수야당이 발의한 법안에 대통령이 거부권을 행사할 수 있으므로, 대통령은 제도적인 거부권행사자이다. 그러나 의회 3분의 2 이상이 대통령 거부권을 기각시키면, 대통령 거부권은 무력화되므로 대통령은 실질적 거부권행사자가 아니다. 크리비엘(Krehbiel 1998)의 “중추정치 이론”(pivotal politics theory)에 의하면, 대통령제에서 실질적 거부권행사자는 “거부중추”(veto pivot)와 “무제한토론 중추”(filibuster pivot)이다.

일반적으로 대통령제에서는 입법부가 발의한 법안에 대해 대통령이 거부권을 행사하고 입법부는 대통령 거부권을 초다수의 의결로 기각할 수 있다. 이때 대통령 거부권 기각에 필요한 초다수를 충족시키기 위해 캐스팅 보트를 쥔 의원, 즉 대통령 거부권을 기각하기 위한 캐스팅 보트를 쥔 의원을 거부중추라 부른다(Krehbiel 1998). 거부중추 의원이 대통령 거부권에 반대하면 대통령 거부권은 기각된다. 따라서 대통령은 제도적인 거부권행사자이지만 거부중추가 실질적 거부권행사자이다.

헌법 53조 4항에 의하면, “재적의원 과반수의 출석과 출석의원 3분의 2 이상의 찬성으로 전과 같은 의결을 하면 그 법률안은 법률로서 확정된다.” 따라서 대통령의 거부권을 기각하기 위해서는 재적의원 300명의 3분의 2인 200명의 의원이 필요하다. 대통령이 진보적일 경우, 199명의 보수적인 의원들과 200번째로 보수적인(100번째로 진보적인) 의원이 거부권을 기각할 수 있다. 진보적인 대통령의 거부권을 기각하기 위해 100번째로 진보적인 의원의 동의가 필요하므로, 이 의원이 거부중추이다. 정당규율성이 강한 국가에서는 당론으로 주요 법안에 대한 입장을 결정하므로, 거부중추 의원은 당론을 따라야 한다. 따라서 한국과 같이 정당규율성이 강한 국가에서는 거부중추 의원을 포함한 정당이 거부중추이며 실질적 거부권행사자이다.

초다수결 입법규칙을 사용하는 의회에서는 다수당이 5분의 3 이상의 의석을 얻지 못하면, 소수당의 무제한토론을 종료시킬 수 없다. 무제한토론 종료 투표에서 캐스팅 보트를 쥐 의원, 즉 무제한토론 종료 결정권자를 무제한토론 중추라 부른다(Krehbiel 1998). 정당이 규율적인 경우, 무제한토론 중추의원이 속한 정당이 무제한토론 중추정당이다. 다수여당이 소수당의 무제한토론을 종결하고 자신의 법안을 통과시키기 위해서는 무제한토론 중추정당의 동의를 필요로 한다. 따라서 무제한토론 중추정당이 실질적 거부권행사자이다.

국회선진화법의 신속처리안건 지정 조항에 의하면, 법안을 신속처리안건으로 지정하여 본회의에서 표결에 부치기 위해서 재적의원 300명의 5분의 3인 180명의 의원을 필요로 한다. 국회선진화법은 또한 재적의원 5분의 3 이상의 찬성으로 무제한토론을 종결할 수 있도록 하였다. 따라서 쟁점법안을 신속처리안건으로 상정하거나 소수당의 의사진행 방해로 종료하기 위해서는 재적의원 300명의 5분의 3인 180명의 의원이 필요하다. 예컨대, 다수당이 진보정당이면 179명의 진보적인 의원과 180번째로 진보적인(120번째로 보수적인) 의원의 찬성을 얻어야 다수당은 원하는 법안을 통과시킬 수 있다. 따라서 120번째로 보수적인 의원을 포함한 정당이 무제한토론 중추정당이다.

실질적 거부권행사자들의 입장 차이는 입법생산성에 영향을 미친다. 실질적 거부권행사자들의 입장 차이가 작으면, 이들이 서로 반대하는 법안들의 수가 적으므로 현행법을 바꿀 수 있는 대안들의 수가 증가한다. 예컨대, 현행법이 중도적인 입장에 위치하고 있는 반면, 실질적 거부권행사자들이 모두 보수적이라면, 현행법을 더 보수적인 법안으로 개정할 수 있다. 반면, 실질적인 거부권행사자들 중 한 쪽은 진보적이고 다른 한쪽은 보수적이라면, 중도 입장의 현행법은 바꿀 수 없다. 왜냐하면 진보적인(보수적인) 거부권행사자가 현행법을 더 진보적인(보수적인) 법안으로 바꾸려 하면, 보수적인(진보적인) 거부권행사자가 반대하기 때문이다.

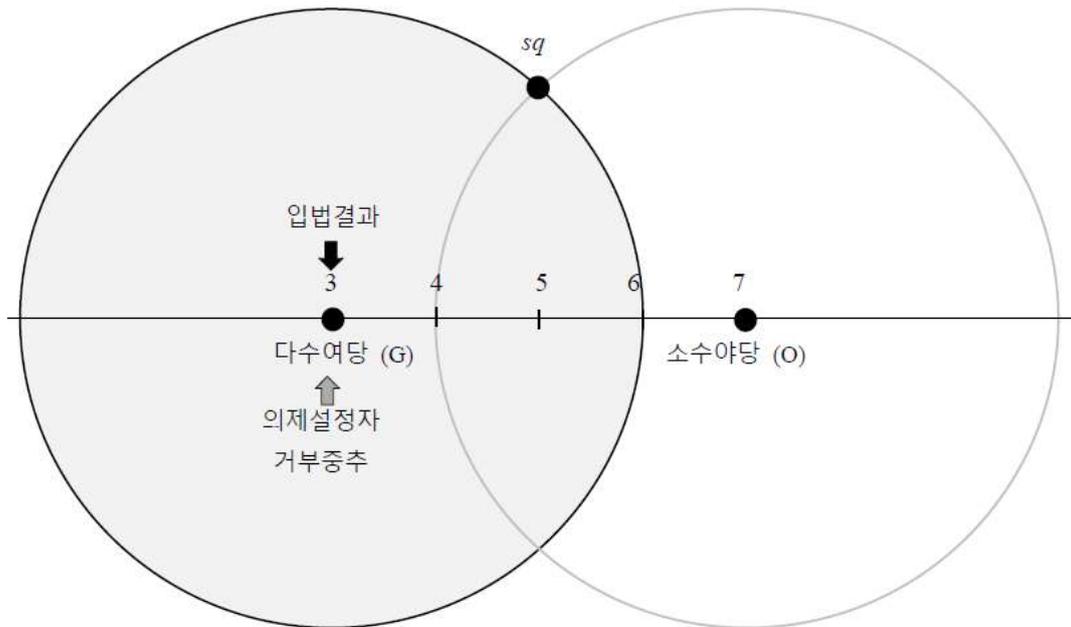
실질적인 거부권행사자들의 입장 차이는 입법생산성과 반비례한다. 이들의 입장 차이가 클수록, 이들 사이에 놓여 있는 법안은 바꿀 수 없다. 따라서 실질적 거부권행사자들이 누구인가를 그리고 이들의 입장 차이를 파악하는 것이 대통령제에서 입법생산성을 파악하는 분석적인 기준이 된다. 어떤 정당이 실질적 거부권행사자가 될 것인가는 정당체제(양당체제 대 다당체제)와 입법규칙(다수결 대 초다수결)에 따라 달라진다. 두 종류의 정당체제와 두 종류의 입법규칙의 조합은 네 종류의 입법체제를 산출한다. 아래에서는 네 입법체제에서의 입법생산성과 입법결과를 크리비엘(Krehbiel 1998)의 중추정치 모형을 통해 분석한다. 의원자율성이 강한 미국 의회에서 중추행위자는 중위의원, 거부중추 의원, 무제한토론 중추의원이다. 반면 정당규율성이 강한 한국 국회에서 중추행위자는 중위정당, 거부중추 정당과 무제한토론 중추정당이다.

2. 양당 다수결 의회에서의 입법생산성과 입법결과

1) 단점정부

<그림 1>은 양당 다수결 의회에서의 단점정부 상황을 보여준다. <그림 1>에서 의제설정자와 거부권행사자의 비차별곡선은 각각 검은색과 회색으로 표시되었다. <그림 1>에서 다수여당 G는 50% 이상의 의석을 얻었으므로 중위정당이면서 의제설정자이다. 다수결 의회에서는 무제한토론 절차가 없으므로, 소수야당은 무제한토론 중추가 될 수 없고 실질적 거부권행사자 지위를 얻을 수 없다. 따라서 다수여당이 의제설정자이면서 독자적인 거부권행사자이다. 소수야당 O는 여당을 견제할 방법이 없으므로, G는 자신의 비차별곡선에 있는 모든 법이 현행법에 대한 승리집합이다. <그림 1>은 승리집합을 회색으로 표시하였다. 이럴 경우, 중핵은 존재하지 않고 입법생산성은 극대화된다. G는 승리집합 중 3에 있는 법안을 가장 선호하므로, 이를 통과시킨다.

<그림 1> 다수결 의회의 단점정부에서의 중핵과 입법결과

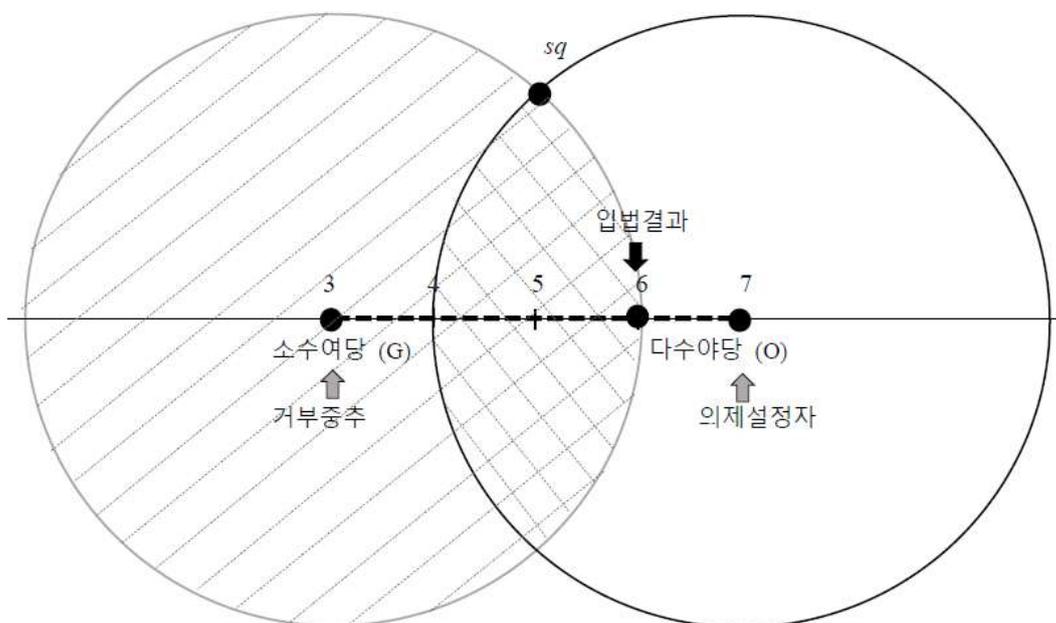


2) 분점정부

<그림 2>는 분점정부 상황을 보여준다. 분점정부에서는 중위의원을 포함한 다수야당 O가 실질적 의제설정자이다. 대통령은 야당 법안에 거부권을 행사할 수 있다. 대통령 거부권을 무력화시키기 위해서는 야당은 의석의 2/3을 얻어야 하나, 소수여당 G가 1/3 이상을 얻었다. 따라서 거부중추 지위를 확보한 G가 실질적 거부권행사자이다. 실질적 의제설정자 O와 실질적 거부권행사자 G를 연결하는

선분이 중핵이다. 3과 7 사이에 놓여있는 현행법은 바꿀 수 없다. 따라서 분점정부에서는 단점정부에 비해 개정 불가능한 법안들이 증가하므로 입법생산성이 감소한다. <그림 2>가 보여준 바와 같이 sq가 중핵 바깥에 있는 경우, O는 렌즈 모양의 승리집합에 있는 법안들로 sq를 대체할 수 있다. O는 승리집합 안에 있는 법안들 중 자신의 이상점 7과 가능한 가까운 법안을 발의하고, G는 sq보다 이를 더 선호하므로 이를 받아들인다.

<그림 2> 다수결 의회의 분점정부에서의 중핵과 입법결과

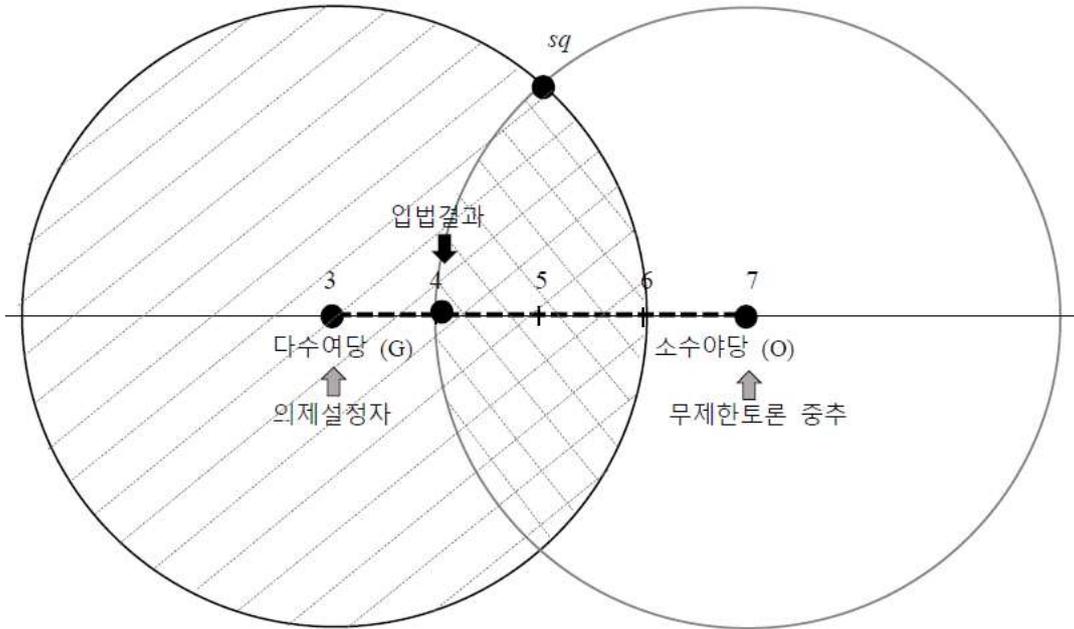


3. 양당 초다수결 의회에서의 입법생산성과 입법결과

1) 단점정부

<그림 3>은 양당 초다수결 의회에서 다수당이 과반의석을 차지했으나 60% 이상의 의석은 얻지 못한 경우를 보여준다. <그림 3>에서 다수여당 G는 50% 이상의 의석을 얻었으므로 중위정당이면서 의제설정자이다. 초다수결 의회는 무제한토론을 허용하므로 무제한토론 중추인 소수야당 O가 실질적 거부권행사자이다. 따라서 G가 실질적 의제설정자이고 O가 실질적 거부권행사자이다. 승리집합은 <그림 3>에서 격자로 표시된 렌즈 모양의 영역이다. 실질적 의제설정자 G와 실질적 거부권행사자 O를 연결하는 선분이 중핵이다. <그림 3>은 중핵의 크기가 4라는 사실을 보여준다. 현행법이 3과 7 사이에 놓여있으면, 이를 바꿀 수 없다. G는 sq를 승리집합에 있는 법안들로 대체할 수 있다. G는 승리집합 안에 있는 법안들 중 자신의 이상점 3과 가능한 가까운 법안을 발의하고, O는 sq보다 이를 더 선호하므로 이를 받아들인다.

<그림 3> 초다수결 의회의 단점정부에서의 중핵과 입법결과



<그림 3>을 <그림 2>와 비교하면, 두 체제 간에 중핵의 크기에는 차이가 없는 반면 입법결과에는 서로 다르다는 사실을 알 수 있다. 즉 다수결 의회의 분점정부와 초다수결 의회 단점정부의 입법생산성은 서로 차이가 없다. 왜냐하면 두 체제 모두 다수당을 소수당이 견제할 수 있기 때문이다. 전자에서는 다수야당이 거부중추의 동의 없이 법안을 통과시킬 수 없고, 후자에서는 다수여당이 무제한토론 중추의 동의 없이 법안을 통과시킬 수 없다. 그러나 입법결과에는 차이가 발생한다. 다수결 의회의 분점정부에서는 다수야당에 유리한 결과가 산출되는 반면, 초다수결 의회의 단점정부에서는 다수여당에 유리한 결과가 산출된다. 즉 의제설정자에 유리한 결과가 산출된다.

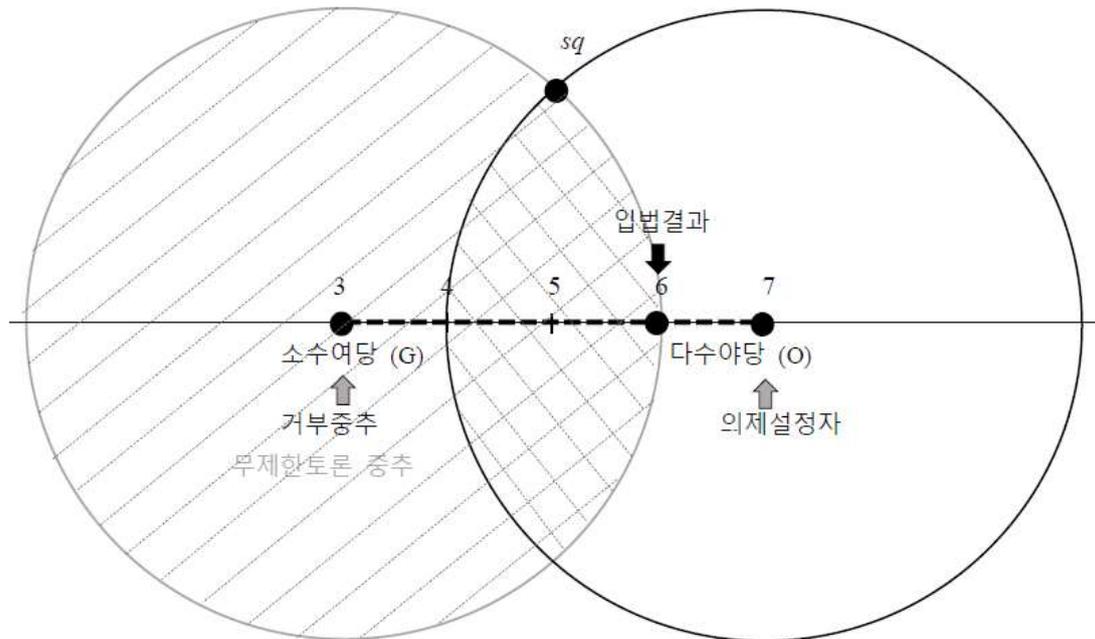
초다수결 의회에서 다수당이 60% 이상의 의석을 얻게 되면, <그림 1>이 보여준 다수결 의회 단점정부와 동일한 상황이 초래된다. 이러한 경우는 21대 총선에서 여당인 더불어민주당이 180석을 얻은 상황에 해당한다. 초다수결 의회임에도 불구하고, 소수야당은 의석의 2/5를 얻지 못했기 때문에 무제한토론 중추의 지위를 잃게 된다. 따라서 다수여당이 실질적 의제설정자이면서 독자적인 거부권 행사자이다. 중핵의 크기는 0으로 줄어들고, 다수여당이 가장 선호하는 입장이 입법결과로 산출된다.

2) 분점정부

<그림 4>는 초다수결 의회에서 야당이 과반의석을 차지한 경우를 보여준다. 소수여당 G가 2/5 이상의 의석을 확보하고 다수야당 O가 2/3이 미만의 의석을 얻었다면, O는 실질적 의제설정자이고 G가 무제한토론 중추이다. 만약 O가 의석의 3/5 이상을 얻었으나 2/3 이상은 못 얻었다면, O는 의제설정자이면서 무제한토론 중추이다. 이럴 경우, G는 무제한토론 중추의 지위를 잃게 되나 거부중추

의 지위를 유지한다. O가 2/3 이상의 의석을 얻게 되면, O는 의제설정자이면서 독자적인 거부권행사자이다. G는 2/5 미만의 의석을 얻으면 무제한토론 중추의 지위를 잃어버리나 1/3 이상의 의석만 유지하면 거부중추의 지위를 확보한다. 소수여당은 무제한토론 중추의 지위를 얻지 못해도 거부중추의 역할을 할 수 있으므로, 소수여당의 무제한토론 중추의 지위는 중요하지 않다.

<그림 4> 초다수결 의회의 분점정부에서의 중핵과 입법결과

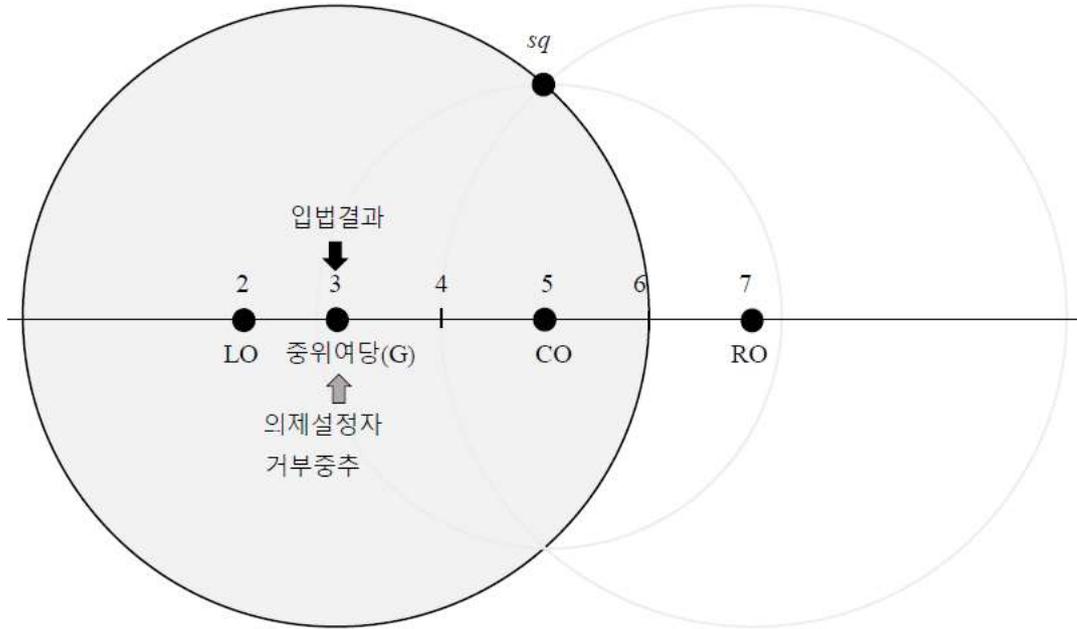


4. 다당 다수결 의회에서의 입법생산성과 입법결과

1) 여당이 중위정당인 경우

다당체제에서의 입법생산성과 입법결과는 정당의 수와 상관없이 어떤 정당이 중위정당과 중추정당의 지위를 차지하는가에 따라 달라진다. 여당진영에서 여당보다 급진적인 정당의 의석이 1/3 미만 이라면, 여당은 중추정당 지위를 얻게 된다. 여당이 중위정당의 지위까지 확보하게 되면, 여당이 의제설정자이면서 실질적 거부권행사자이다. 이럴 경우, 여당은 독자적인 거부권행사자가 되고 중핵은 존재하지 않는다. 야당이 중위정당의 지위를 차지하면, 여당과 얼마나 멀리 떨어져있는 정당이 중위정당을 차지하는가에 따라 입법생산성이 달라진다. 이러한 내용을 이해하기 위해, 좌파 야당 LO, 진보 여당 G, 중도 야당 CO, 보수 야당 RO로 이루어진 4당체제를 생각해보자.

<그림 5> 다수결 의회에서 여당이 중위정당인 경우 중핵과 입법결과

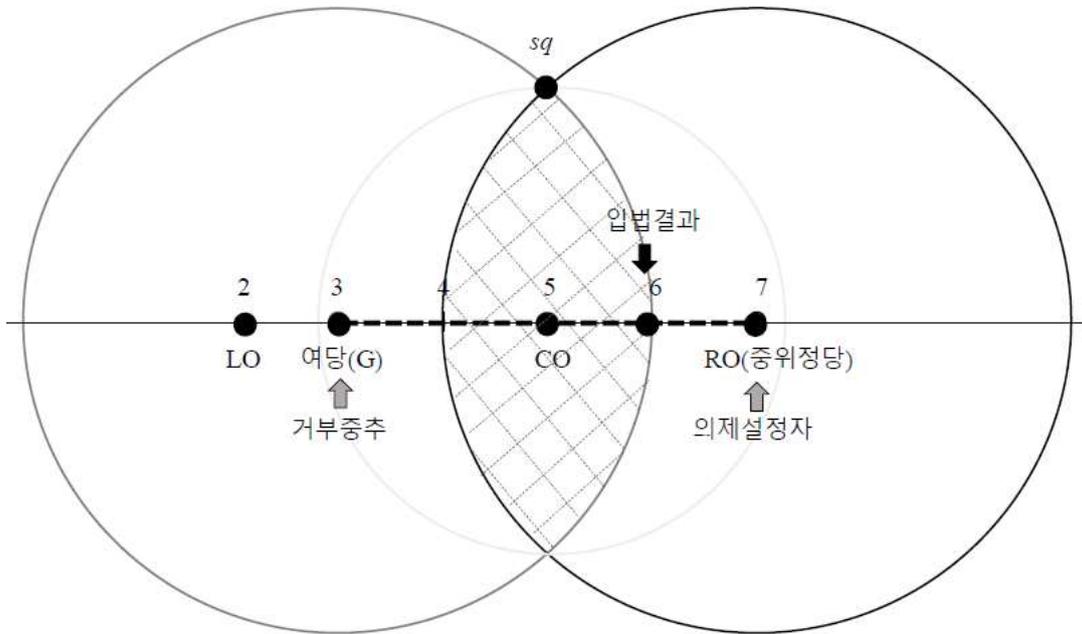


<그림 5>는 좌파 야당이 1/3 미만의 의석을 얻고, 좌파 야당과 진보 여당의 의석의 합이 과반 이상을 얻은 경우의 중핵과 입법결과를 보여준다. 이럴 경우, 진보 여당 G는 중위정당과 거부중추 지위를 모두 차지하게 된다. G가 독자적인 거부권행사자이므로, 중핵은 존재하지 않는다. G는 자신의 비차별곡선 내부에 있는 정책들 중 3에 있는 법안을 선택한다. <그림 1>과 <그림 5>를 비교하면, 두 체제는 동일한 입법생산성과 입법결과를 산출한다는 사실을 알 수 있다. 이는 두 체제 모두에서 여당이 독자적인 거부권행사자이기 때문이다. 다만 다수결 의회에서는 여당이 중위정당의 지위를 차지하는 한, 몇 개의 정당이 존재하는가와 상관없이 중위정당의 입장이 항상 채택된다.

2) 제1야당이 중위정당인 경우

<그림 6>은 여당과 반대 진영에 있는 제1야당이 중위정당의 지위를 차지한 경우의 중핵과 입법결과를 보여준다. 이럴 경우, 진보 여당 G는 거부중추 지위를 유지하지만 제1야당 RO가 의제설정자의 지위를 차지한다. 따라서 중핵은 G와 RO를 연결하는 선분이고 승리집합은 G와 RO의 비차별 곡선이 접치는 렌즈모양의 영역이다. 의제설정자 RO는 승리집합 내부에서 자신의 이상점과 가장 가까운 정책을 선택하고, 이는 통과된다. <그림 6>가 보여준 중핵과 승리집합은 <그림 2>이 보여준 다수결 의회의 분점정부에서의 결과와 동일하다. 이러한 발견은 양당체제에서 다당체제로 전환해도 기존 정당들이 의제설정자와 거부권행사자의 지위를 유지하면 두 체제에서의 입법생산성과 입법결과는 서로 동일하다는 것을 의미한다.

<그림 6> 다수결 의회에서 제1야당이 중위정당인 경우 중핵과 입법결과

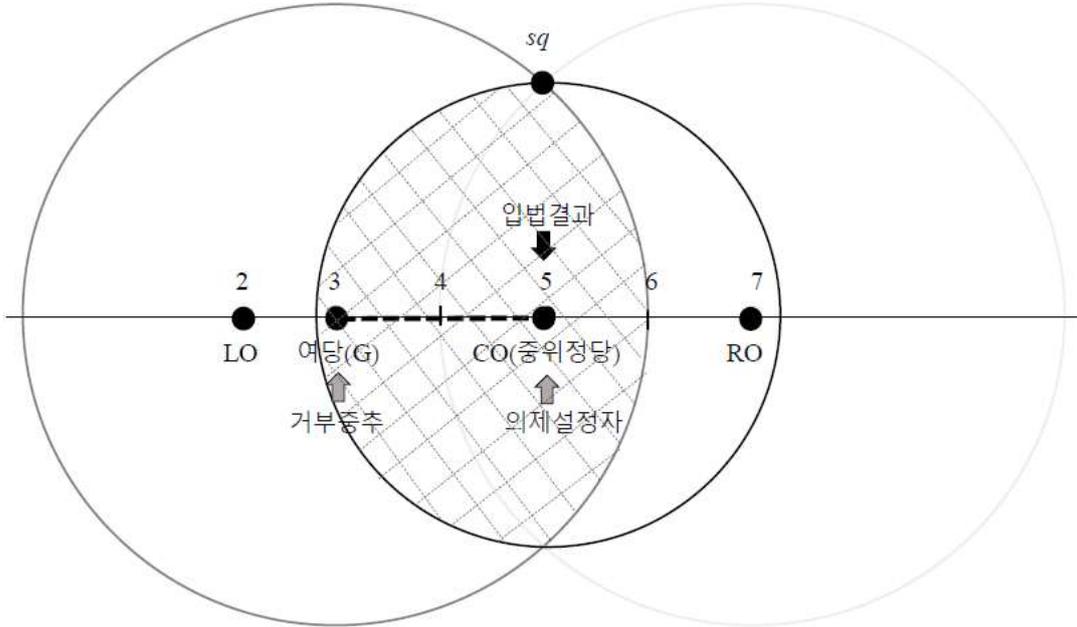


3) 중도정당이 중위정당인 경우

기존의 거부권행사자보다 온건한 정당이 의제설정자의 지위를 차지하게 되면 다당체제로의 전환은 입법생산성을 증가시킬 수 있다. <그림 7>은 중앙에 있는 정당이 중위정당의 지위를 차지한 다당체제에서의 중핵과 입법결과를 보여준다. 이럴 경우, 중도 정당 CO가 의제설정자의 지위를 차지한다. 따라서 중핵은 G와 CO를 연결하는 선분이다. <그림 7>에서 중핵은 3과 5를 연결하는 선분이므로, 제1야당이 의제설정자인 <그림 6>의 경우에 비해 2만큼 감소한다. <그림 7>에서 승리집합은 G와 CO의 비차별 곡선이 겹치는 영역이다.

<그림 6>과 <그림 7>의 승리집합의 크기를 비교하면, <그림 7>의 승리집합이 더 크다는 사실을 관찰할 수 있다. <그림 6>과 <그림 7>의 입법결과를 비교하면, 입법결과가 더 온건하게 변한다는 사실을 알 수 있다. <그림 7>에서 의제설정자 CO는 승리집합 내부에 자신의 이상점이 포함되므로 자신의 이상점을 선택한다. <그림 6>과 <그림 7>의 비교가 종합적으로 보여주는 사실은 온건한 정당이 중위정당이 되면 여당과 반대 진영의 정당이 중위정당이 될 때보다 입법생산성이 향상되고 더 온건한 입법결과가 산출된다는 것이다.

<그림 7> 다수결 의회에서 중도정당이 중위정당인 경우 중핵과 입법결과

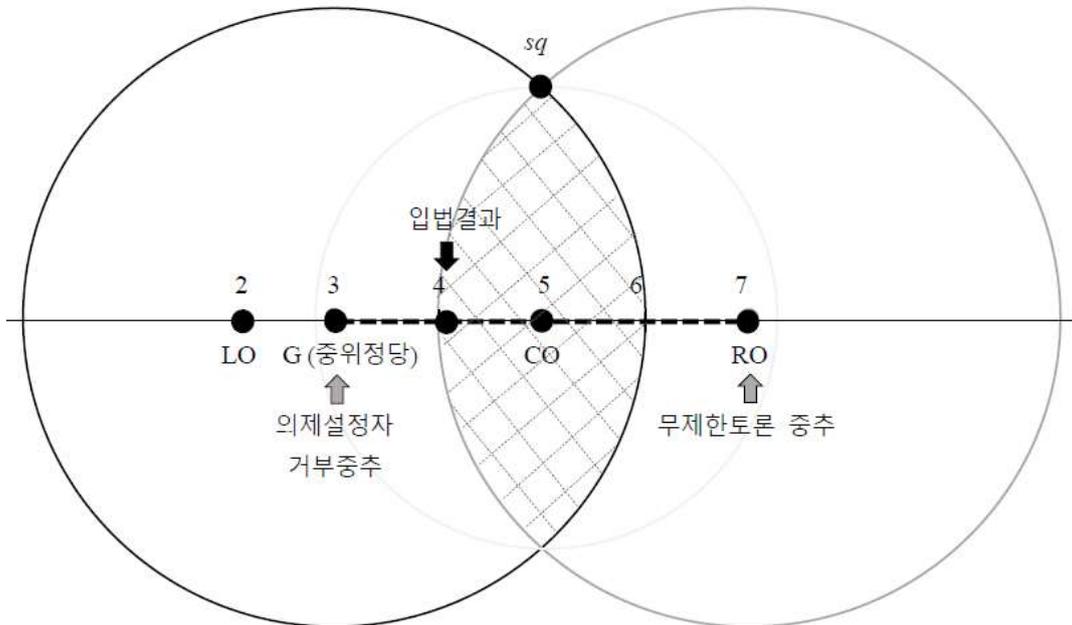


5. 다당 초다수결 의회에서의 입법생산성과 입법결과

1) 여당이 중위정당인 경우

<그림 8>은 초다수결 의회에서 여당이 중위정당의 지위를 차지하고 여당 반대 진영의 제1야당이 무제한토론 중추의 지위를 차지한 경우이다. 이럴 경우, 여당 G는 의제설정자이고 제1야당은 실질적인 거부권행사자이다. 중핵은 3과 7을 연결하는 선분이다. 승리집합은 의제설정자와 거부권행사자의 비차별곡선이 겹치는 렌즈 모양의 영역이다. 의제설정자인 여당은 승리집합에서 자신의 이상점과 가장 가까운 정책을 선택한다. <그림 8>을 <그림 5>와 비교하면, 초다수결 입법제도는 소수당에 거부권행사자의 지위(무제한토론 중추)를 부여해 중핵의 크기를 확대시키고 승리집합의 크기를 축소시킨다는 사실을 알 수 있다.

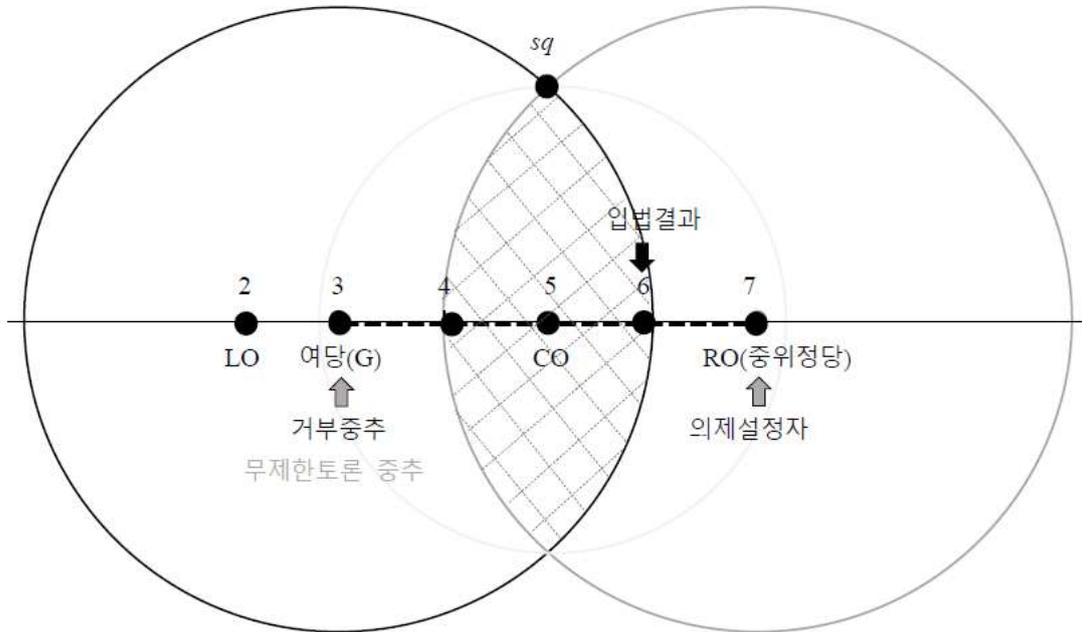
<그림 8> 초다수결 의회에서 여당이 중위정당인 경우 중핵과 입법결과



2) 제1야당이 중위정당인 경우

<그림 9>는 여당과 반대 진영에 있는 제1야당이 중위정당의 지위를 차지한 경우의 중핵과 입법결과를 보여준다. 이럴 경우, 여당 G는 거부중추 지위를 유지하지만 제1야당 RO가 의제설정자의 지위를 차지한다. 중핵은 G와 RO를 연결하는 선분이고 승리집합은 G와 RO의 비차별 곡선이 겹치는 영역이다. <그림 9>가 보여주듯이, 중핵은 3과 7을 연결하는 선분이고, 승리집합은 격자로 표시된 렌즈 모양의 영역이다. 의제설정자 RO는 승리집합 내부에서 자신의 이상점과 가장 가까운 정책을 선택하고, 이는 통과된다. <그림 6>과 <그림 9>의 중핵의 크기를 서로 비교하면, 여당과 반대 진영에 있는 야당이 의제설정자 지위를 확보하는 한 의회가 어떤 입법규칙을 사용하는가와 상관없이 입법적 교착은 극대화된다는 것을 알 수 있다. 두 그림 모두 3과 7 사이의 영역에서 중핵이 결정되었다. 두 그림은 또한 승리집합 역시 얇은 렌즈 모양이라는 사실을 알 수 있다. 즉 여당과 반대 진영의 야당이 의제설정자가 되면, 입법규칙과 상관없이 입법생산성은 가장 낮아진다.

<그림 9> 초다수결 의회에서 제1야당이 중위정당인 경우 중핵과 입법결과

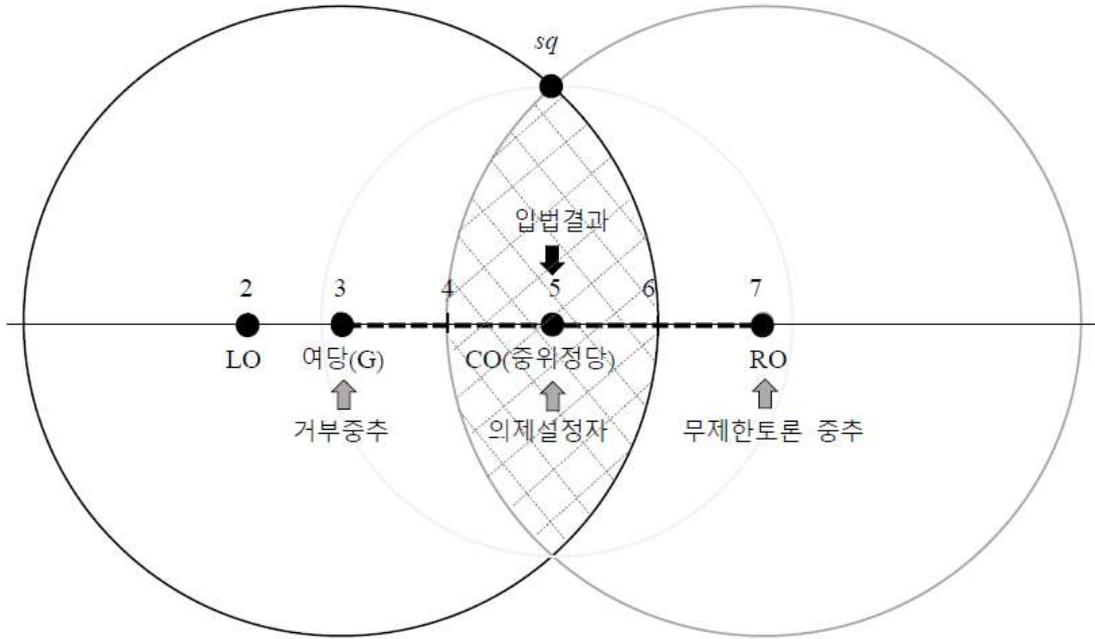


3) 중도정당이 중위정당인 경우

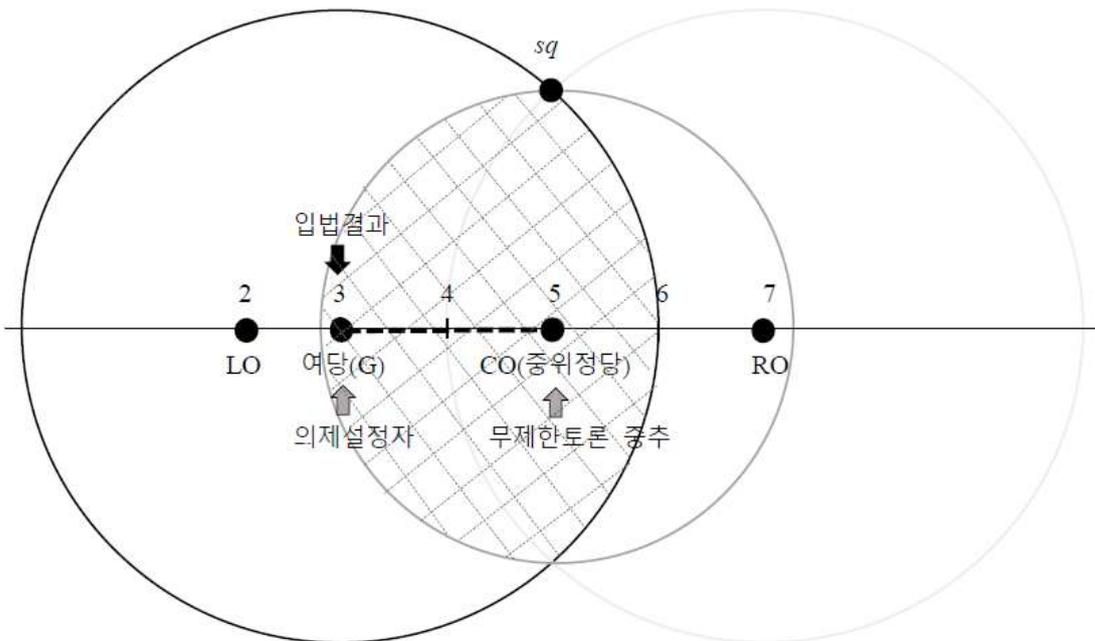
기존의 거부권행사자보다 온건한 정당이 의제설정자의 지위를 차지하게 되면 다당체제로의 전환은 입법생산성을 증가시킬 수 있다. <그림 10>은 중앙에 있는 정당이 중위정당의 지위를 차지한 경우의 중핵과 입법결과를 보여준다. 이럴 경우, 중도 정당 CO가 의제설정자의 지위를 차지하고 의제설정 정당 양쪽에 거부중추와 무제한토론 중추가 놓여있다. 이처럼 세 거부권행사자가 존재하는 경우, 중간 입장의 거부권행사자는 양쪽에 있는 급진적인 거부권행사자 입장 안으로 “병합”된다 (Tsebelis 2002). 이럴 경우, 양극단에 있는 거부권행사자들을 연결하는 선분이 중핵이다. 양극단에 있는 거부권행사자들만 중핵을 구성하는 이유는 이들 중 하나가 동의하지 않으면 현행법을 바꿀 수 없기 때문이다.

<그림 10>과 <그림 7>에서의 입법결과를 서로 비교해보면, 제1야당이 얻었던 중위정당 지위를 확보할 정도의 규모를 가진 중도정당이 출현할 경우, 입법결과는 다수결 의회와 초다수결 의회 모두에서 입법결과가 중도입장 쪽으로 이동한다는 사실을 알 수 있다. 즉 중위정당의 지위를 차지할 정도의 의석을 확보할 수 있는 중도정당의 출현은 온건한 유권자의 입장을 반영하는 입법결과를 산출한다. <그림 10>과 <그림 7>에서의 중핵 또는 승리집합의 크기를 서로 비교해보면, 제1야당의 중위정당 지위를 가져가는 중도정당의 출현으로 인해 입법생산성이 다수결 의회에서는 향상되나 초다수결 의회에서는 향상되지 않는 것을 알 수 있다. 양당체제에서 다당체제로의 전환이 초다수결 의회에서 입법생산성을 향상시키기 위해서는, 제1야당의 무제한토론 중추 지위를 가져가는 중도정당이 출현해야 한다.

<그림 10> 초다수결 의회에서 중도정당이 중위정당인 경우 중핵과 입법결과



<그림 11> 초다수결 의회에서 중도정당이 무제한토론 중추인 경우 중핵과 입법결과



<그림 11>은 중도정당이 무제한토론 중추의 지위를 차지한 경우를 보여준다. 이럴 경우, 중핵은 3과 5를 잇는 선분이다. 따라서 <그림 10>의 중핵에 비해 크기가 2만큼 감소한다. 승리집합은 <그림 10>이 보여준 얇은 렌즈 모양에서 두꺼운 렌즈 모양으로 변하게 된다. 온건한 정당이 제1야당이 확보했던 무제한토론 중추 지위를 가져가게 된 상황은 20대 국회 말에 발생하였다. 박근혜 대통령 탄핵 직전 2017년 1월 4일에 자유한국당 의원들이 탈당하여 만든 바른정당이 자유한국당 대신 무제한토론 중추 지위를 확보하게 되었다. 이후 2018년 2월 13일에 국민의당의 보수적인 의원들과 바른정당이 합당하여 만든 바른미래당(이하 바미당)이 무제한토론 중추 지위를 얻었다. 바른미래당 입장이 자유한국당 입장과 크게 다르지 않았기 때문에, 이때까지만 해도 입법적 교착 상황은 여전히 유지되었다. 그러나 선거법 개정안과 공수처법 제정 당시 “4+1 협의체”(민주당, 바미당권파, 정의당, 민주평화 및 대안신당)가 형성되면서, 이들이 무제한토론 중추의 지위를 차지하게 되었다. 중핵의 크기는 줄어들게 되었고, 의제설정자인 민주당과 실질적 거부권행사자인 4+1 협의체의 비차별곡선이 겹치는 영역에서 민주당이 선호하는 법안들이 통과되게 되었다(문우진 2020).

6. 정당체제와 입법규칙이 입법생산성과 입법결과에 미치는 영향

5절에서는 양당체제와 4당체제에서 발생 가능한 입법체제 중 11 체제에서의 입법생산성과 입법결과를 분석하였다. <표 1>은 발생 가능한 모든 입법체제에서의 실질적인 의제설정자, 거부권행사자, 중핵의 크기 및 입법결과를 보여준다. <표 1>에서 G와 O는 각각 양당체제에서의 여당과 야당의 의석률을 의미하고 LO와 CO 및 RO는 각각 4당체제에서의 좌파정당, 중도정당, 제1야당의 의석률을 의미한다. 어둡게 표시된 부분은 중핵을 구성하는 거부권행사자를 나타낸다.

1) 입법생산성

<표 1>은 양당체제에서는 초다수결 규칙이 입법생산성을 하락시키는 경향이 있다는 것을 보여준다. 만약 다수당이 초다수 의석을 얻는데 실패하면, 단점정부에서 중핵의 크기는 0에서 4로 증가한다(입법체제 B). 그러나 입법규칙은 분점정부에서의 입법생산성에 영향을 미치지 않는다(입법체제 C와 D). 4당체제에서 여당 진영의 두 정당이 과반의석을 차지한 경우, 초다수결은 입법생산성을 하락시키는 경향이 있다. 입법체제 F와 G에서 초다수결은 중핵의 크기를 증가시킨다. 중핵의 크기는 입법체제 F에 비해 G에서 더 많이 증가하는데, 그 이유는 정당체제 F에 비해 정당체제 G의 무제한토론 중추의 입장이 여당으로부터 더 멀리 떨어져 있기 때문이다.

<표 1> 양당체제와 다당체제에서 산출되는 38 입법체제에서의 입법생산성과 입법결과

입법체제	다수당 또는 다수진영 또는 정부유형	여당 (진영) 의석률	야당 (진영) 의석률	실질적 거부권행사자, 입법생산성, 입법결과								
				다수결 의회				초다수결 의회				
				거부 중추	중위 정당	중핵 크기	입법 결과	거부 중추	중위 정당	무제한 토론	중핵 크기	입법 결과
2	A 여당 (단점)	$3/5 < G$	$0 < 3/5$	G	G	0	3	G	G	G	0	3
		$1/2 < G < 3/5$	$2/5 < 0 < 1/2$	G	G	0	3	G	G	O	4	4
	C 야당 (분점)	$2/5 < G < 1/2$	$1/2 < 0 < 2/3$	G	O	4	6	G	O	G	4	6
		$1/3 < G < 2/5$	$3/5 < 0 < 2/3$	G	O	4	6	G	O	O	4	6
4	E 여당진영	$LO < 1/3, 3/5 < (LO+G)$	$(CO+RO) < 2/5$	G	G	0	3	G	G	G	0	3
		$LO < 1/3, 1/2 < (LO+G) < 3/5$	$2/5 < (CO+RO) < 1/2, RO < 2/5$	G	G	0	3	G	G	CO	2	3
			$2/5 < (CO+RO) < 1/2, RO > 2/5$	G	G	0	3	G	G	RO	4	4
	야당진영	$LO < 1/3, 2/5 < (LO+G) < 1/2$	$1/2 < (CO+RO) < 3/5, RO < 2/5$	G	CO	2	5	G	CO	G	2	5
			$1/2 < (CO+RO) < 3/5, 2/5 < RO < 1/2$	G	CO	2	5	G	CO	RO	4	5
			$1/2 < (CO+RO) < 3/5, RO > 1/2$	G	RO	4	6	G	RO	G	4	6
		$LO < 1/3, LO1/3 < (LO+G) < 2/5$	$3/5 < (CO+RO) < 2/3, RO < 2/5$	G	CO	2	5	G	CO	G	2	5
			$3/5 < (CO+RO) < 2/3, 2/5 < RO < 1/2$	G	CO	2	5	G	CO	RO	4	5
			$3/5 < (CO+RO) < 2/3, RO > 1/2$	G	RO	4	6	G	RO	G	4	6
		$LO > 1/3, 1/3 < (LO+G) < 2/5$	$3/5 < (CO+RO) < 2/3, RO < 2/5$	LO	CO	3	5	LO	CO	G	3	5
			$3/5 < (CO+RO) < 2/3, 2/5 < RO < 1/2$	LO	CO	3	5	LO	CO	RO	5	5
			$3/5 < (CO+RO) < 2/3, RO > 1/2$	LO	RO	5	6	LO	RO	G	5	6
		$(LO+G) < 1/3$	$2/3 < (CO+RO), RO < 2/5$	CO	CO	0	5	CO	CO	CO	0	5
			$2/3 < (CO+RO), 2/5 < RO < 1/2$	CO	CO	0	5	CO	CO	RO	2	5
		S	$2/3 < (CO+RO), RO > 1/2$	CO	RO	2	7	CO	RO	CO	2	7

주: <그림 1>은 체제 A 또는 B의 다수결 의회, <그림 2>는 체제 C 또는 D의 다수결 의회, <그림 3>은 체제 B의 초다수결 의회, <그림 4>는 체제 C 또는 D의 초다수결 의회, <그림 5>는 체제 E, F, G의 다수결 의회, <그림 6>은 체제 J 또는 M의 다수결 의회, <그림 7>은 체제 H, I, K, L의 다수결 의회, <그림 8>은 체제 G의 초다수결 의회, <그림 9>는 체제 J 또는 M의 초다수결 의회, <그림 10>은 체제 I 또는 L의 초다수결 의회, <그림 11>은 체제 F의 초다수결 의회에 해당한다. 굵게 표시된 숫자는 다수결 의회와 초다수결 의회에서의 결과가 서로 다른 경우이다.

양당체제와 4당체제에서의 입법생산성을 서로 비교해보면, 몇 가지 흥미로운 사실이 발견된다. 여당(진영)이 과반의석을 차지한 경우, 다수결 의회에서는 중핵의 크기가 정당의 수와 상관 없이 0이므로 정당의 수는 입법생산성에 영향을 미치지 않는다. 여당(진영)이 초다수결 의회에서 과반의석을 차지한 경우, 정당의 수가 증가하면 입법생산성을 증가시킬 수 있다. 예컨대, 무제한토론 중추가 중도정당인 입법체제 F가 보수정당인 입법체제 B보다 더 작은 중핵을 산출한다. 야당(진영)이 과반의석을 차지한 경우, 다당체제로의 전환은 다양한 결과를 산출한다. 만약 급진적인 정당이 강한 지지를 얻으면, 중핵은 양당체제의 분점정부(입법체제 C와 D)보다 다당체제(입법체제 O와 P)에서 더 커질 수 있다. 만약 중도정당이 중위정당의 지위를 얻을 정도로 강한 지지기반이 있고 제1야당이 무제한토론 중추의 지위를 잃는다면, 양당체제의 분점정부의 중핵보다 다당체제(입법체제 H와 K)의 중핵이 더 작아진다. 만약 양당체제의 두 정당에 대한 지지가 견고해서 다당체제에서도 이들의 거부권행사자의 지위가 변하지 않는다면, 두 체제에서의 입법생산성은 서로 동일하다.

<표 1>은 단점정부가 입법생산성의 충분조건도 아니고 필요조건도 아니라는 사실을 보여준다. 첫째, 양당 다수결 의회(입법체제 A와 B)에서는 단점정부가 형성되면 입법생산성이 증진되나, 양당 초다수결 의회(입법체제 B)에서는 여당이 60% 이상을 얻지 못하면 여당이 과반의석을 얻어도 입법생산성이 증진되지 않는다. 따라서 단점정부는 입법생산성 향상의 충분조건이 아니다. 둘째, 여당 양쪽에 군소정당들이 존재할 경우, 소수여당도 중위정당의 지위를 얻을 수 있다(입법체제 E, F, G). 이럴 경우, 분점정부에서 소수여당도 독자적인 거부권행사자가 되고 중핵의 크기는 0이 된다. 따라서 분점정부에서도(소수여당이 다수당이 되지 않아도) 입법생산성이 향상될 수 있다. 따라서 단점정부는 입법생산성 향상의 필요조건이 아니다.

2) 입법결과

먼저 양당체제에서의 입법결과를 보면, 입법체제 B에서 다수결 의회와 초다수결 의회에서의 입법결과가 서로 다르다. 다수결 의회에서는 단점정부에서 여당 입장(3)이 채택되는 반면 분점정부에서 야당 입장(7)보다 여당 쪽으로 1만큼 이동한 입장이 선택된다. 따라서 다수결 의회는 단점정부에서 다수야당에 비해 다수여당 입장을 더 반영하는 비대칭적인 입법결과가 산출된다. 그러나 초다수의결제에서는 비대칭적 입법결과가 초래되지 않는다. 초다수결 의회에서 여당이 60% 이상을 얻지 못하면, 단점정부에서 여당 입장에서 야당 쪽으로 1만큼 이동한 입장(4)이 채택되고 분점정부에서는 야당 입장에서 여당 쪽으로 1만큼 이동한 입장(6)이 선택된다. 따라서 초다수의결제에서는 여당이 초다수 의석을 얻지 못하면 대칭적인 입법결과가 초래된다.

4당체제는 입법체제 G에서 다수결 의회와 초다수결 의회가 서로 다른 입법결과를 산출한다. 이 체제는 과반의석을 확보한 여당 진영에서 여당이 중위정당의 지위를 얻은 반면 제1야당이 의석의 2/5 이상을 얻은 경우이다. 이럴 경우, 다수결 의회에서는 여당의 입장이 채택되는 반면, 초다수결 의회에서는 야당 쪽으로 1만큼 이동한 입장이 채택된다. 따라서 다당체제에서 다수결 의회는 다수 입장을 효과적으로 반영하는 반면, 초다수결 의회는 소수 입장을 약간 반영한다.

다음은 동일한 입법 규칙 하에서 양당체제와 다당체제에서의 입법결과를 비교해보자. 먼저 다수결 의회에서 양당체제와 다당체제를 비교해보면, 양당체제에서는 단점정부에서 다수여당의 입장(3)이 채택되고 분점정부에서는 다수야당의 입장에서 약간 여당 쪽으로 이동한 입장(6)이 채택된다. 그러나 다당체제에서는 중도입장(5)이 채택될 가능성이 높다. 중도정당이 중위정당의 지위를 차지하면 중도입장이 채택된다. 초다수결 의회에서 양당체제와 다당체제를 비교해보면, 양당체제에서는 다수당 입장에서 소수당 쪽으로 약간 이동한 입장(4 또는 6)이 반영되는 반면, 다당체제에서는 중도입장이 채택될 가능성이 높다. 체제 S에서와 같이, 여당이 거부중추의 지위를 중도정당에 빼앗길 정도로 여당 지지가 약한 경우(여당진영 정당들의 의석의 1/3도 못 얻는 경우), 야당 입장(7)이 채택된다. 그러나 현실정치에서 여당이 의석의 1/3도 못 얻을 가능성은 희박하므로, 입법규칙과 상관없이 다당체제가 양당체제에 비해 중도입장이 채택될 가능성이 높다.

<표 2>는 <표 1>이 보여준 입법생산성과 입법결과에 대한 분석결과를 요약한 것이다. <표 2>에서 다수여당(진영) 체제의 중핵은 여당(진영)이 다수 의석을 확보한 의회에서의 중핵들에 대한 평균값을 의미한다. 예컨대, 다당 초다수결 의회에서 여당이 60% 이상을 확보한 경우 중핵의 크기는 0이고 과반수를 확보한 경우의 중핵의 크기가 4이다. <표 2>에 기록된 다당 초다수결 의회의 중핵 값 2는 0과 4의 평균값이다. 그러나 현실정치에서 다당 초다수결 의회에서 여당이 60% 이상을 확보할 가능성은 낮지 않다. 따라서 <표 1>의 38개 체제의 발생 가능성을 감안하여, 각 입법체제에서의 중핵의 크기와 입법결과의 평균을 계산할 수도 있다. 그러나 38개 체제가 발생할 가능성은 국가에 따라 그리고 정치상황에 따라 달라지므로, 이를 선험적으로 결정할 근거가 없다. 그러므로 <표 2>에서는 38개 체제의 발생가능성이 모두 동일하다고 가정하고 중핵들과 입법결과의 단순평균을 계산하였다.²⁾

<표 2>는 야당(진영)이 다수를 확보한 경우, 양당체제와 다당체제 모두 다수결 의회제에서의 중핵이 가장 작고 입법생산성이 높다는 것을 보여준다. 야당(진영)이 다수를 확보한 경우, 다당 다수결 의회제에서의 입법생산성이 가장 높다. 여당(진영)이 다수를 확보한 경우와 야당(진영)이 다수를 확보한 경우의 중핵 평균을 계산하면, 어떤 체제가 가장 입법생산성이 높은가를 계산할 수 있다.³⁾ <표 2>는 다당 다수결 의회가 가장 작은 중핵을 산출하고 입법생산성이 가장 높다는 사실을 보여준다. 여당(진영)이 다수를 차지한 경우, 다수결 의회에서는 양당체제와 다당체제 모두 다수당이 가장 선호하는 3의 입장이 채택되었다. 반면 양당 초다수결 의회에서는 다수여당 입장에서 소수야당 입장 쪽으로 0.5만큼 이동한 입법결과(3.5)가 산출된 반면, 다당 초다수결 의회에서는 0.33만큼 이동한 입법결과(3.33)가 채택되었다. 야당(진영)이 다수를 차지한 경우, 양당체제에서는 입법규칙과 상관없이 다수야당 입장에서 소수여당 입장 쪽으로 1만큼 이동한 입법결과(6)가 산출되었다. 그러나 다당체제에서는 양당체제에 비해 소수여당 입장 쪽으로 더 이동한 입법결과가 산출되었다. 다수결 의회와 초다수결 의회 모두에서 소수 여당 쪽으로 1.58만큼 이동한 입법결과(5.42)가 산출되었다.

2) 그러나 <표 1>의 결과를 현실정치에 적용할 경우에는 각 입법체제들의 존속기간에 대한 자료를 얻을 수 있으므로, 각 체제의 존속기간의 비율을 감안한 비중평균을 계산할 수 있다.

3) 한 체제의 입법생산성 역시 다수여당(진영) 체제와 다수야당(진영) 체제의 단순평균을 계산하였으나, 경험분석에서는 여당(진영)과 야당(진영)이 다수를 차지한 기간을 감안한 비중평균을 계산해야 한다.

<표 2> 네 정치체제에서의 입법생산성, 입법결과 및 제도적 효과 평가

정치체제의 제도적 효과	양당체제		다당체제	
	다수결	초다수결	다수결	초다수결
A. 다수여당(진영) 체제 중핵	0.00	3.00	0.00	2.00
B. 다수야당(진영) 체제 중핵	4.00	4.00	2.42	3.08
C. 입법적 교착정도 (A와 B 평균)	2.00	3.50	1.21	2.54
입법생산성 순위	2위	4위	1위	3위
D. 다수여당(진영) 체제 입법결과	3.00	3.50	3.00	3.33
E. 다수야당(진영) 체제 입법결과	6.00	6.00	5.42	5.42
F. 입법결과 (D와 E 평균)	4.50	4.75	4.21	4.38
G. 다수여당(진영) 입장 미반영 정도 (F-여당입장)	0.00	0.50	0.00	0.33
책임정치 순위	1위	4위	1위	3위
H. 다수야당(진영) 입장 미반영 정도 (야당입장-F)	1.00	1.00	1.58	1.58
I. 소수보호 정도 (G와 H 평균)	0.50	0.75	0.79	0.96
소수보호 정도 순위	4위	3위	2위	1위
J. 두 체제 입법결과 차이 (E-D)	3.00	2.50	2.42	2.08
정치양극화 해소정도 순위	4위	3위	2위	1위
네 순위 단순평균 점수	2.75	3.50	1.50	2.00
종합순위	3위	4위	1위	2위

<표 2>에서 여당이 다수를 차지했을 때의 입법결과와 야당(진영)이 다수를 차지했을 때의 입법결과 평균(F)은 각 정치체제가 평균적으로 어떠한 입법결과를 산출하는가를 나타낸다. <표 2>의 입법결과(F)와 여당입장의 차이(G)는 여당입장이 반영되지 못하는 정도를 나타낸다. <표 2>는 양당체제 초다수결 의회가 여당입장과 가장 거리가 먼 입법결과를 산출하는 반면, 다수결 의회는 정당체제와 상관없이 여당입장이 입법결과로 산출된다는 사실을 보여준다. 대선과 총선 모두에서 승리한 정당은 여당의 지위와 의회 다수당의 지위를 모두 확보한다. 이는 유권자가 다수 여당에게 통치권한을 전적으로 위임했다는 것을 의미한다. 따라서 다수(진영)체제에서 입법결과가 여당의 입장을 반영하지 못할수록 책임정치가 덜 실현된 것으로 볼 수 있다. <표 2>는 책임정치가 양당체제 초다수결 의회에서 실현되기가 가장 어려운 반면, 정당체제와 상관없이 다수결 의회에서 가장 잘 실현된다는 사실을 보여준다.

입법결과가 다수여당(진영) 입장에서 멀어질수록 책임정치는 약화되나, 이는 달리 말하면 입법결과가 소수야당(진영) 입장과 가까워지므로 소수야당(진영) 지지자들의 입장을 더 반영했다는 사실을 의미한다. 마찬가지로 다수야당(진영) 입장에서 멀어질수록 소수여당(진영) 입장과 가까워지므로 소수여당(진영) 지지자들의 입장을 더 반영했다는 사실을 의미한다. 따라서 다수여당 입장 미반영정도과 다수야당 입장 미반영 정도의 평균은 소수(진영) 지지자들의 입장을 얼마나 반영했는가를 나타낸다. <표 2>는 다당 초다수결 의회가 소수 입장을 가장 많이 반영하는 반면, 양당 다수결 의회가 소수 입장을 가장 조금 반영한다는 사실을 보여준다.

<표 2>는 여당(진영)이 다수를 차지했을 때 입법결과와 야당(진영)이 다수를 차지했을 때의 입법결과 차이(H)를 보여준다. 이러한 차이는 의회 다수가 교체될 때 초래되는 입법 결과의 변화를 나타낸다. 이러한 변화가 클수록, 두 진영 정당 간의 대결구도와 두 진영 지지자 간의 갈등이 심화될 가능성이 높다. 따라서 다수 여당(진영)과 다수 야당(진영)에서의 입법결과 차이를

정치양극화 정도로 측정할 수 있다. <표 2>는 정치양극화가 양당 다수결 의회에서 가장 심화되는 반면, 다당 초다수결 의회에서 가장 약화된다는 사실을 보여준다.

<표 2>는 네 정치체제는 서로 다른 장단점을 가지고 있다는 사실을 보여준다. 양당 다수결 의회는 책임정치에 가장 유리하나, 소수를 보호하기 가장 어렵고 정치양극화를 가장 심화시킨다는 사실을 보여준다. 양당 초다수결 의회는 장점보다 단점이 가장 더 많은 체제로 밝혀졌다. 이 체제는 입법적 교착을 심화시키고 책임정치를 약화시키는 체제로 분석되었으며, 소수보호나 정치양극화 해소 능력도 낮게 나타났다. 반면 다당 다수결 의회는 입법생산과 책임정치에 가장 유리한 것으로 나타났으며, 소수보호나 정치양극화 해소 능력도 비교적 우수한 것으로 분석되었다. 다당 초다수결 제도는 소수보호와 정치양극화 해소 능력이 가장 우수한 반면, 입법생산성이 비교적 낮고 책임정치도 약화시키는 것으로 나타났다.

<표 2>는 각 정치체제가 가진 입법생산성, 책임정치 실현능력, 소수보호 능력, 정치양극화 해소 능력의 순위들에 대한 단순평균 결과를 보여준다. 다당 다수결 의회가 단순평균 점수가 가장 높게 나타난 반면, 양당 초다수결 의회가 가장 낮게 나타났다. 양당체제보다 다당체제가 입법규칙과 상관없이 평균적으로 더 우월한 제도적 효과를 가진 것으로 나타났다. 뿐만 아니라, 양당체제와 다당체제 모두 초다수결 의회보다 다수결 의회가 평균적으로 우월한 제도적 효과를 가진 것으로 나타났다. 그러나 네 가지 제도적 효과에 대한 단순평균이 정치체제 평가의 절대적인 기준이 될 수는 없다. 그 이유는 <표 2>에 포함되지 않은 다른 제도적 효과들이 있을 수 있기 때문이다. 뿐만 아니라, 국가마다 필요로 하는 제도적 특성이 서로 다를 수 있다. 정치양극화가 심각한 국가나 책임정치가 실현되지 않는 국가는 각각 정치양극화를 해소시킬 수 있는 제도와 책임정치를 촉진시킬 수 있는 제도가 가장 필요할 것이다.

IV. 누가 누구를 대표해야 하는가?

1. 당간 차원 대표성과 당내 차원 대표성

본 논문의 정치제도 설계는 민주주의에서 누가 누구를 대변해야 하는가라는 근본적인 질문으로부터 출발한다. 민주주의는 다수지배와 소수보호라는 서로 상충하는 원리를 기반으로 작동한다. 다수가 소수를 지배하면 소수의 권리가 침해될 수 있는 반면, 소수가 다수와 동등한 결정권을 가지면 다수의 효율적인 지배가 어려워진다. 그렇다면 다수와 소수 중 누구를 얼마나 더 대변해야 하는가? 본 논문은 이 질문에 답하기 위해 다음과 같은 규범적 기준을 제시한다. 첫째, 다수와 소수의 입장 중 다수의 입장이 더 반영되는 것이 규범적으로 타당하다. 달리 말하면, 소수에 비해 다수의 입장이 더 반영되는 결과가 소수가 다수와 동등한 영향력을 행사하거나 소수가 다수보다 더 대변되는 결과보다 바람직하다. 둘째, 다수의 규모가 커질수록 다수의 입장을 더 반영 할 (달리 말하면, 소수의 규모가 커질수록 소수를 더 보호할) 필요가 있다. 본 논문은 이러한 두 기준을 충족시킬 수 있는 정치제도 설계를 목표로 한다.

본 논문은 이러한 목표를 달성하기 위한 개념적 준거틀로 당간 차원 대표성과 당내 차원 대표성이라는 개념을 제시한다. 당간 차원 대표성은 누구를 대변하는가의 문제와 관련이 있다. 다수의 크기에 따라 다수와 소수의 이익균형이 효율적으로 변하는 체제를 당간 차원 대표성이 높은 체제로 정의한다. 당내 차원 대표성은 누가 대표하는가의 문제와 관련이 있다. 다양한 시민사회 집단들을 대표하는 의원들로 구성된 의회가 정책대변 기능을 충실하게 수행하는 체제를 당내 차원 대표성이 높은 체제로 정의한다. 아래에서는 당간 차원 대표성과 당내 차원 대표성을 증진시키기 위한 선거제도 설계 방안을 제시한다.

2. 어떤 정치제도가 당간 차원 대표성을 극대화시키는가?

III장에서는 서로 다른 선거제도와 입법규칙이 산출하는 네 정치체제가 정당들의 의석비율에 따라 서로 다른 입법결과를 초래한다는 사실을 보여주었다. 아래에서는 <표 1>의 분석결과를 기초로 이들 정치체제가 다수와 소수의 이익균형에 어떠한 결과를 초래하는가를 설명한다. 이러한 설명을 근거로 어떠한 정치체제가 당간 차원 효율성을 극대화 시킬 수 있는가를 보여준다.

단순다수제와 다수결 입법규칙이 조합된 체제(체제 ④)에서 단점정부(여대야소)와 분점정부(여소야대)는 서로 다른 유권자를 대변한다. 단점정부에서 대통령이 여당을 장악하면 대통령 입장이 채택되고 대통령을 지지한 대선에서의 다수를 대변한다. 분점정부에서 대통령이 여당을 장악하면 대통령이 수용할 수 있는 법안들 중 다수 야당과 가장 가까운 법안이 통과된다. 따라서 대통령을 지지한 대선에서의 다수 입장과 다수 야당을 지지한 총선에서 다수 입장 사이에서 총선 다수 입장을 상대적으로 더 반영한다. 단순다수제와 초다수결 입법규칙이 조합된 체제(체제 ⑤)의 단점정부에서 여당이 5분의 3 이상의 의석을 얻는 경우, 여당이 가장 선호하는 입장이 통과된다. 즉, 여당이 5분의 3 이상의 의석을 얻을 정도로 강한 지지를 얻으면, 다수 여당 지지자 입장을 반영한다. 반면 다수 여당이 5분의 3 이상의 의석을 얻지 못한 경우, 여당은 야당이 수용할 수 있는 법안들 중 자신이 가장 선호하는 법안을 제안하고 이는 통과된다.

체제 ⑤의 단점정부는 체제 ④의 단점정부와 달리 여당이 다수의 지지를 얻어도 여당 지지자 입장을 대변할 수 없다. 여당과 야당 지지자의 중간 입장에서부터 여당 지지자 입장을 상대적으로 더 반영한다. 체제 ⑤의 분점정부는 여당과 야당 지지자의 중간 입장에서부터 야당 지지자 입장을 상대적으로 더 반영한다. 따라서 체제 ⑤의 단점정부와 분점정부에서의 입법결과는 평균적으로 여당 지지자와 야당 지지자의 입장을 동등하게 대변한다. 반면 체제 ④의 단점정부와 분점정부에서의 입법결과를 평균적으로 보면 여당 지지자 입장을 야당 지지자 입장보다 더 대변한다.

체제 ⑥는 비례대표제와 다수결 입법규칙이 조합 체제이다. 체제 ⑥에서 여당이 중위정당의 지위를 얻을 정도로 다수가 여당 진영 정당들을 지지하면, 여당 지지자의 입장을 대변한다. 반면 체제 ⑥에서 기존의 제1야당이 중위정당의 지위를 유지하는 경우, 여당과 제1야당 지지자 중간 입장에서부터 제1야당 지지자의 입장을 더 대변한다. 다당체제 ⑥에서 기존의 두 주요 정

당 사이에 출현한 중도정당이 중위정당의 지위를 얻게 되는 경우(편의상 ㉠로 표기), 거부 중추정당이 수용할 수 있는 정책들 중 중도정당 입장과 가장 가까운 법안이 통과된다. 이러한 입법 결과는 여당과 중도정당 사이에 놓여있다. 따라서 체제 ㉠은 여당 진영 정당 지지자의 입장을 야당 진영 정당 지지자의 입장보다 더 반영한다. 체제 ㉠에서 여당 진영 정당이 지배적인 다수의 지지를 얻은 경우와 그렇지 않은 경우 ㉠의 결과를 비교하면, 체제 ㉠은 체제 ㉠에 비해 야당 진영 정당을 지지한 유권자의 입장을 상대적으로 더 반영한다.

체제 ㉠은 비례대표제와 초다수결 입법규칙이 조합된 대통령제이다. 여당과 여당보다 더 급진적인 정당의 의석의 합이 3분의 2를 넘기면, 여당 지지자 입장을 반영한다. 여당이 중위정당 지위를 차지하고 여당 반대 진영의 야당이 무제한토론 중추정당의 지위를 차지한 경우, 야당이 수용할 수 있는 법안들 중 여당 입장과 가장 가까운 안이 통과된다. 따라서 여당 지지자와 야당 지지자의 입장 중 전자에 더 가까운 입장을 대변한다. 야당이 중위정당의 지위를 차지했으나 거부 중추정당의 지위를 차지하지 못한 경우, 거부 중추정당이 수용할 수 있는 법안들 중 야당의 입장과 가장 가까운 법안이 채택된다. 거부 중추정당이 여당인 경우, 여당 지지자와 야당 지지자 중 후자의 입장을 상대적으로 더 대변한다.

체제 ㉠과 체제 ㉠은 초다수결 입법규칙을 사용하나 두 체제는 각각 단순다수제와 비례대표제를 사용한다. 중위정당과 두 중추정당이 두 체제에서 동일하다면, 두 체제는 동일한 입법 결과를 산출하고 동일한 유권자들 대변한다. 반면, 체제 ㉠에서 중도정당이 중위정당의 지위를 얻는 경우(편의상 ㉠로 표기), 거부 중추정당과 무제한토론 중추정당이 모두 수용할 수 있는 법안들 중 중도정당이 가장 선호하는 법안이 통과된다. 체제 ㉠에서는 여야가 바뀌어도 거부 중추정당과 무제한토론 중추정당이 수용할 수 있는 법안들 중 중위정당이 가장 선호하는 법안이 통과되므로, 어떤 정당이 행정부를 차지하는가와 상관없이 중위정당 지지자의 입장을 대변할 가능성이 높다.

<표 3>은 전술한 내용을 요약한 것이다. <표 3>의 결과로부터 어떠한 체제가 당간 차원 효율성이 가장 높은 체제인가를 파악할 수 있다. 체제 ㉠과 체제 ㉠은 여당이 중위정당 지위를 얻을 정도의 지지를 확보하면 여당(대통령) 지지자의 입장을 대변한다. 반면 여당이 중위정당 지위를 잃게 되었을 때, 중위정당 지위를 누가 차지하는가에 따라 체제 ㉠과 ㉠은 서로 다른 유권자들 대변한다. 체제 ㉠은 양당체제이므로 여당이 중위정당 지위를 잃으면 야당이 항상 중위정당 지위를 얻는다. 체제 ㉠의 야당이 체제 ㉠에서도 여전히 중위정당 지위를 유지하면 체제 ㉠과 마찬가지로의 결과가 초래된다.

그러나 여당과 야당 사이의 중도정당이 중위정당 지위를 확보한 체제 ㉠의 경우, 체제 ㉠의 분점정부보다 여당에 더 가까운 유권자의 입장을 대변한다. 즉 다당제와 다수결 입법규칙이 조합한 체제에서는 유권자 입장 분포에 따라 체제 ㉠ 또는 ㉠이 형성될 수 있고, 이에 따라 입법 결과도 달라진다. 여당이 중위정당의 지위를 얻을 정도로 여당에 유리한 다수가 형성되면(체제 ㉠) 여당 지지자의 입장이 반영되는 반면, 중도정당에게 중위정당 지위를 잃을 정도로 여당이 다수의 지지를 확보하지 못하면(체제 ㉠), 여당과 중도정당 사이의 유권자들을 대변한다. 따라서 다당 대통령제가 다수결 입법규칙과 조합한 제도는 여당에 대한 지지정도에 따라 다수와 소수 이익균형을 조절하는 당간 차원 효율성이 높은 체제이다.

<표 3> 정치체제에 따른 다수와 소수의 이익 균형

양당 대통령제		
정부유형 체제	단점정부	분점정부
㉠ 양당 다수결	여당(대통령) 지지 다수 대변	여당 지지 소수 입장 일부 반영 야당 지지 다수 대변
㉡ 양당 초다수결	야당 지지 소수 입장 일부 반영 여당(대통령) 지지 다수 대변	여당 지지 소수 입장 일부 반영 야당 지지 다수 대변
다당 대통령제		
중위정당 체제	여당	야당
㉢ 다당 다수결	여당(대통령) 지지 다수 대변	여당 지지 소수 입장 일부 반영 야당 지지 다수 입장 대변
㉣ 다당 초다수결	야당 지지자 입장 일부 반영 여당(대통령) 지지자 대변	여당 지지자 입장 일부 반영 야당 지지자 대변
중위정당 체제	여당과 제1야당 사이 중도정당	
㉤ 다당 다수결	여당(대통령)을 지지하는 다수와 중도정당 지지자 사이 입장 대변	
㉥ 다당 초다수결	중도정당 지지자 대변	

체제 ㉡와 ㉣에서는 여당이 중위정당 지위를 확보한 경우(한 정당이 행정부를 장악하고 입법부 의제설정 권한도 가진 경우)에도 여당 지지자 입장을 대변할 수 없고 야당 지지자 입장을 어느 정도 반영해야 한다. 야당이 중위정당 지위를 확보한 경우, 체제 ㉡와 ㉣는 야당 지지자의 입장을 대변할 수 없고 여당 지지자 입장을 어느 정도 반영해야 한다. 체제 ㉡와 ㉣에서는 대선과 총선에서 국민들이 서로 다른 정당을 지지하는 경우뿐만 아니라 국민들이 같은 정당에 지지를 몰아주는 경우에도 중위정당이 반대 진영 유권자 입장을 반영해야 한다. 체제 ㉡와 ㉣는 이처럼 유권자 입장 분포의 변화를 반영하지 않으므로 당간 차원 대표성이 낮다. 여당과 야당 사이에 온건한 근소정당이 출현하여 중위정당의 지위를 얻게 되는 체제 ㉤에서는 국민들이 행정부 권력을 어떤 정당에 부여하는가와 상관없이 항상 중도정당 지지자의 입장을 대변하게 된다. 따라서 당간 차원 대표성이 낮다.

3. 어떻게 당내 차원 대표성을 증진시킬 수 있는가?

당내 차원 대표성이 높은 체제는 대리인 문제를 효과적으로 억제할 수 있는 체제이다. 정치를 직업으로 하는 정치엘리트의 이해와 이들이 대변하는 집단들의 이해는 서로 일치하지 않는다. 정치엘리트들의 지상목표는 시민사회 집단들을 정책적으로 대변하기보다 선거에 승리하는 것이다. 정치엘리트들은 지지집단을 대변하는 것이 득표에 도움이 되지 않을 경우, 대리인의 기능을 소홀히 하거나 부정한 선택도 권력유지에 도움이 된다면 용인된다. 선거승리가 목적인

대리인들은 정책 대변 활동에 들어갈 시간과 노력을 상대의 약점을 공략하기 위한 정보를 수집하는데 사용하고, 정책대결 대신 프레임 대결에 집중한다. 이럴 경우, 흑색선전이 난무하는 선거경쟁이 초래되고, 유권자들은 실제 없는 프레임 대결에 현혹되어 자신에게 정책적인 해를 끼칠 정당을 지지할 수 있다.

그렇다면 대리인이 자신을 위해 권력을 사용하는 것을 어떻게 억제할 수 있는가? 대리인 문제의 해결은 주인과 이해를 같이 하는 대리인을 선발할 때 가장 효과적이다. 본 논문에서는 직능집단, 이익집단, 이념집단, 지역집단, 세대집단과 시민단체를 포괄하는 다양한 시민사회 집단들이 직접 “집단대리인형” 의원을 선발하는 선거제도 개혁방안을 제시한다. 즉 시민사회 집단들의 구성과 조응하는 의회가 구성되면, 정당들이 자신들이 대변하는 집단을 위해 선명한 정책대결을 할 가능성이 증가한다. 그럼에도 불구하고 대리인이 권력을 위임받으면 자신의 이익을 위해 일할 동기가 발생한다. 이럴 가능성에 대비하여, 대리인이 자신을 선발한 집단의 이익을 대변하는 것이 재선에 가장 유리한 제도를 설계하면 대리인 문제를 억제할 수 있다. 이러한 제도는 당내 후보 선발 방식을 통해 설계할 수 있다. 시민사회 집단들이 직접 자신의 후보를 선발하고 감독하면, 직능집단 대리인이 자신의 이익을 추구하는 것을 억제할 수 있다.

정당들이 자신들이 대변하는 집단들을 위해 선명한 정책대결을 하면, 유권자들의 투표결정에서 후보가 광고하는 유인가치 또는 후보와의 학연·혈연·지연보다 정당 간 정책적 입장 차이가 더 중요하게 작동한다. 유권자들이 정책투표를 할 경우, 자신에게 정책적인 해를 끼칠 후보를 지지할 가능성은 줄어들고 유권자들이 효과적인 선거심판을 할 수 있는 능력이 증가한다. 성공적인 선거심판 능력은 정치인들로 하여금 대리인으로서의 역할을 충실하게 수행할 동기를 부여한다. 유권자들이 정책투표를 하게 되면 유인가치 광고에 자원을 제공하는 경제적 유력세력의 영향력은 줄어든다. 따라서 당내 차원 대표성이 높은 체제는 정치의 시장거래화를 억제한다.

4. 무엇을 어떻게 바꾸어야 하는가?

1) 당간 차원 대표성 증진 방안

2019년에 준연동형 제도가 도입되자, 선거 전문가들도 준연동형 선거제도를 이해할 수 없을 정도로 복잡하다는 비판을 받았다. 준연동형 제도가 이처럼 복잡한 이유는 동시에 충족시킬 수 없는 여러 목표를 충족시키기 위해 만들어졌기 때문이다. 준연동형 제도를 설계한 4+1 협의체는 ① 지역구 의석수를 줄이지 않으면서, ② 전체 의석수를 늘리지 않으면서, ③ 초과의석을 발생시키지 않으면서, ④ 군소정당의 의회진입을 촉진시키면서, ⑤ 지역구 경쟁력이 강한 정당도 비례대표 의석을 차지할 수 있는 제도를 원하였다. 4+1 협의체에 참여한 정당 모두 첫 번째 세 조건에 동의하였다. 그러나 다섯 조건을 동시에 충족시키는 것은 불가능하다.

준연동형 선거제도는 병립형 선거제도에 비해 군소정당 의석수를 두 배 정도 증가시켜 조건 ④를 어느 정도 충족시킨다. 그러나 지역구 경쟁력이 강한 정당들이 비례대표 의석을 얻는 것을 어렵게 하므로, 조건 ⑤가 충족되지 않는다. 준연동형 제도의 30석 캡 제도는 연동형 의

석을 30석만 배분한 후, 정당득표율에 따라 17석의 병립형 의석을 모든 정당에 배분하도록 하였다. 그러나 지역구 경쟁력이 강한 정당이 50%만큼의 정당득표율을 얻는다고 하더라도 이 정당이 확보할 수 있는 비례대표 의석은 8-9석에 불과하다.

지역구 경쟁력이 강한 정당들이 위성정당을 만들 경우, 병립형 제도와 마찬가지로의 결과가 초래된다. 따라서 조건 ⑤는 충족되나 조건 ④가 충족되지 않는다. 위성정당 창당 없이 조건 ③, ④, ⑤를 모두 충족시키기 위해서는 지역구 의석수를 대폭 줄이고 비례대표 의석수를 대폭 늘리거나(조건 ① 미충족), 비례대표 의석수를 지역구 의석수만큼 늘려 전체 의석수를 증가시켜야 한다(조건 ② 미충족). 그러나 지역구 의석수를 줄이는 방안은 의원들의 반대로 실현되기 어렵고, 전체 의석을 늘리는 방안은 유권자의 반대에 부딪쳐 실현되기 어렵다. 4+1 협의체는 조건 ①, ②, ③을 충족시킬 수 있는 준연동형 선거제도를 채택했으나, 조건 ④와 ⑤를 동시에 충족시킬 수는 없었다. 위성정당 출현으로 조건 ⑤는 실현되었으나 조건 ④는 실현될 수 없었다.

그렇다면 위성정당 설립을 금지하면, 조건 ④는 어느 정도나 실현될 수 있는가? 위성정당 없이 선거가 치러지면 군소정당들은 병립형 제도에 비해 두 배 정도의 의석을 얻을 수 있다. 그러나 비례대표 의석수가 47석에 불과하기 때문에, 군소정당들은 연동형 제도에서 얻을 수 있는 의석의 절반도 얻기 힘들다. 예컨대, 군소정당들이 얻은 득표율의 합이 30%일 경우, 연동형 제도에서는 군소정당들이 90석을 얻을 수 있는 반면, 준연동형 제도에서는 40석도 얻기 어렵다. 한국에서 군소정당들이 30%도 득표하기 어렵다는 점을 감안하면, 두 주요 정당이 지배하는 정당체제가 유지될 가능성이 높고 이들 중 한 정당이 중위정당의 지위를 차지할 가능성이 높다. 당간 차원 대표성을 극대화하기 위해서는 두 주요 정당 사이의 중도정당이 중위정당의 지위를 차지하는 다당체제가 형성되어야 한다. 이러한 다당체제가 산출되기 위해서는 준연동형 선거제도보다 비례성이 높은 선거제도를 채택할 필요가 있다.

2) 당내 차원 대표성 증진 방안

한국의 준연동형 선거제도는 기존의 병립형 선거제도보다도 당내 차원 대표성을 약화시키는 제도이다. 이 제도는 특히 주요 정당의 당내 차원 대표성을 약화시킨다. 한국의 준연동형 선거 제도에서는 비례대표 의석이 47석에 불과하기 때문에 대부분의 비례대표 의석이 군소정당에게 돌아간다. 따라서 지역구 경쟁력이 강한 주요 정당은 거의 대부분이 지역구 의원들로 채워지게 된다. 예컨대, 21대 총선에서 위성정당이 만들어지지 않았고 민주당과 미래통합당이 각각 자신의 위성정당이 얻은 정당득표율을 얻었다면, 지역구에서 대승을 한 민주당은 6석의 비례대표 의석만을 얻게 된다.

민주당의 위성정당인 더불어민주당의 비례대표 후보 순위가 민주당의 비례대표 후보 순위로 승계된다고 가정하면, 민주당의 비례대표 의원 6인은 더불어민주당의 비례대표 의원 6인(교수 2명, 정치인 3명, 의사 1명)으로 채워지게 된다. 6인 모두를 직능대표로 선발한다고 해도 민주당이 대표할 수 있는 시민사회 집단들은 매우 제한적이다. 그렇다면 현행 선거제도를 어떻게 바꾸어야 당내 차원을 증진시킬 수 있는가?

당내 차원 대표성을 증진시키기 위해서는 주인과 같은 가치와 이해를 가진 대리인을 선발하는 것이 가장 효과적이다. 주인과 뜻을 같이 하는 대리인을 선발하면, 대리인이 자신을 위해 일하는 경우에도, 주인의 뜻을 대변한다. 따라서 사회의 다양한 기능단체들이 단체 내부에서 자신들의 대리인을 선발하거나, 이들이 직접 선택한 대리인들로 의회를 구성할 때, 대리인 문제의 발생 가능성은 줄어든다. 그럼에도 불구하고, 집단대리인들이 관직을 얻게 되면, 관직이 가져다 주는 이익 때문에 출신 집단의 이익을 대변하지 않을 수 있다. 따라서 본 논문의 개혁방안은 시민사회 집단들이 자신의 대표를 직접 선발하는 방식을 사후적 감시방법을 통해 보완한다.

V. 선거제도 개혁 방안

1. 정당 명부 구성 및 후보순위 결정

본 논문이 제안한 개혁방안은 다음과 같은 방법으로 당내 후보를 선발한다. 국회의원 후보는 시민사회 집단 후보와 당원추천 후보로 구분된다. 시민사회 집단들은 자신을 대변할 후보를 투표로 결정하고 후보들이 얻은 득표수에 따라 후보 명단을 작성하고, 자신들이 지지하는 정당에 명단을 제출한다. 명단에는 단체의 규모에 따라 다수 후보가 포함될 수 있다. 그러나 특정인의 당선을 위한 단체들이 급조될 수 있고, 구성원들의 의견을 민주적으로 수렴하지 않는 단체들도 후보를 낼 가능성을 배제할 수 없다. 따라서 이러한 단체들의 의회진입을 어렵게 하는 방안들을 고려할 필요가 있다. 예컨대, 공천관리위원회의 심사를 통해 투명하고 민주적인 의사결정 제도를 구비하고 일정 기간 동안 지속적으로 운영해 온 사회집단들에게만 당내 후보 자격을 부여하거나 가산점을 부여할 수 있다. 이와 동시에, 비교적 높은 수준의 봉쇄조항을 설치할 경우, 급조된 군소집단 후보의 진입을 억제하는 효과를 얻을 수 있다.

시민사회 집단 대표들은 소속 집단의 이익만 대변할 가능성이 높으므로, 이들의 이해를 조율하고 당의 공공정책과 더 나아가 국가의 공공정책을 입안할 경제, 외교, 교육, 사법 영역의 전문가 집단이 필요하다. 이러한 후보들은 이념단체 및 시민단체 대표를 포함한다. 이 후보들은 시민사회 집단의 조직 표를 확보하기 어려우므로 당원들의 추천을 통해 선발하고 공천관리위원회의 후보자 검증을 거쳐 후보목록에 포함된다.⁴⁾ 당원추천에 참가하고 싶은 유권자는 자신이 후보를 추천하는 정당에 가입해야 한다. 당원추천 대표들은 당이 추구하는 가치와 이념적 정체성을 정립한다.

시민사회 집단 후보들과 당원추천 후보들은 하나의 명단에 포함되어 정당명부에서의 순위 결정투표에서 서로 경쟁한다. 시민사회 집단 대표를 선발한 집단 구성원들이 정당명부 순위 투표에 참여하기 위해서는 자신이 소속된 집단을 대표하는 정당에 가입해야 한다. 시민사회 집단 출신 당원들과 당원추천 참가당원, 그리고 일반 당원들은 투표로 후보들의 순위를 결정한다. 이 방식은 당원 수를 증가시키고 당원들의 권한을 강화시킨다. 당 전체 후보들의 순위가 결정

4) 열린민주당은 일반 유권자도 추천에 참가하는 국민추천 방식을 사용하나, 본 논문은 당의 정체성과 부합하는 후보를 선발하고 정당의 역할을 강화시키기 위해 추천 후보의 정당에 가입한 유권자만 추천 자격을 얻는 방안을 제안한다.

되면 후보들은 8인 정도의 중대 선거구 3곳에 출마를 신청한다. 각 선거구 명부에서의 후보순위는 전체 명부의 후보 순위에 따라 결정된다. 출마 신청이 끝나고 각 선거구에서 순위가 발표되면, 후보들은 당선 가능성이 가장 높은 선거구를 선택한다.

전술한 후보선발 제도는 의원들이 집단대표 기능을 제대로 수행하는가를 감시하고 임무성과를 보고받는 사후적 감시제도에 의해 보완된다. 국회에 진입한 단체대표들은 주기적으로 열리는 소속단체의 회합에서 자신의 의정활동 내용을 공개하고, 단체 구성원들은 단체의 이익을 도모할 수 있는 입법의제를 집단 대표에게 전달한다. 만약 집단 대표가 자신들을 대변하는 입법 활동을 불성실하게 수행한 경우, 집단 구성원들은 다음 선거에서 대리인을 교체한다. 이러한 사후적 처벌방식은 대리인으로 하여금 자신을 선발한 단체의 이익을 대변할 동기를 증가시킨다.

2. 명부유형, 선거구 크기와 봉쇄조항

본선에서의 후보선발은 부분개방 명부를 사용한다. 유권자는 명부에서 정당과 후보 중 하나를 선택한다. 유권자가 둘 모두를 선택한 경우 후보 투표로 간주되어, 선택된 후보는 한 표를 얻게 된다. 명부에는 정당 이름과 후보 이름뿐만 아니라 후보가 대표하는 시민사회 집단 이름 및 당원추천 후보의 정책 전문분야를 명기한다. 따라서 이 명부를 사용할 경우, 후보를 잘 모르는 유권자들도 정당투표 또는 단체투표를 통해 자신의 가치나 직업적 이해를 대변하는 후보를 선택할 수 있다. 유권자들이 정당 또는 후보에게 행사한 표는 일단 정당표로 합산되고, 봉쇄조항을 충족시킨 정당들의 득표 비율에 따라 의석을 배분한다. 정당 간 의석배분은 정당이 선거구에서 얻은 득표율에 따라 선거구 의석을 배분한다.

선거구 크기와 봉쇄조항은 어떠한 정당이 의회에 진입하는가에 영향을 미친다. 한국에서는 유력한 대선 후보를 추종하는 세력 또는 공천불복 세력들이 총선 직전에 급조한 정당들이 5% 이상을 득표한 사례가 적지 않다. 14대 총선 당시의 통일국민당, 15대 총선 당시 자민련과 통합민주당, 17대 총선 당시 새천년민주당, 18대 총선 당시 자유선진당과 친박연대, 20대 총선 당시 국민의당 등은 유력한 대선 후보가 자신의 지역기반을 통해 창당하였거나, 당내 계파갈등 또는 공천불복으로 창당된 정당들이다. 이 정당들은 단순다수제 중심의 현행 선거제도에서도 5% 이상을 득표할 수 있었다. 비례대표제가 도입되면, 공천불복이나 당내갈등으로 탈당한 의원들 또는 대중적 인기가 많은 사업가형 후보가 인물중심 정당을 형성시키고 군소정당들의 이합집산을 촉진하여 정당체제가 불안정해질 가능성이 높다. 따라서 지나치게 큰 선거구나 지나치게 낮은 봉쇄조항을 설정하는 것은 바람직하지 않다.

선거구 크기는 한 정당이 의석을 얻기 위해 확보해야 하는 득표율, 즉 “실질적 봉쇄조항”(effective threshold)에 영향을 미친다. 레이파트는 실질적 봉쇄조항을 계산하기 위해 아래의 공식을 제안하였다(Lijhpart 1994). 이 공식에 의하면 선거구 크기가 10일 경우, 최소 7% 정도의 득표를 한 정당이 1석을 얻을 수 있다. 21대 총선에서 7%에 근접하거나 그 이상의 정당득표율을 얻은 군소정당이 정의당과 국민의당이라는 점을 감안하면, 선거구 크기가 10일 경우 군소정당이 난립할 가능성이 적다.

$$\text{실질적 봉쇄조항} = \frac{50\%}{(\text{선거구 크기} + 1)} + \frac{50\%}{2 \times \text{선거구 크기}}$$

그럼에도 불구하고, 특정권역에서 집중된 지역적 지지를 얻는 정당은 이 권역에서 7%이상의 지지를 쉽게 얻을 수 있다. 따라서 전국적인 지지를 확보하지 못한 소지역주의 정당들의 난립을 막기 위해, 법적 봉쇄조항은 전국수준에서 설치할 필요가 있다. 독일 수준과 같이 최소 5%정도 또는 그 이상의 법적 봉쇄조항이 설치될 때, 군소 지역정당의 난립을 방지할 수 있을 것이다.

<표 4>는 현행 행정구역을 유지하면서 선거구 크기가 최대 10을 넘지 않도록 설계된 예를 보여준다.⁵⁾ <표 4>의 세 번째 열에 있는 값(Hare Q.)은 비례대표 전체의석 47석에 각 행정구역의 지역구 수가 전체 지역구 수에 차지하는 비율을 곱한 값이다. 네 번째 열은 비례대표 의석을 Hare 의석배분 방식으로 지역들에 배분한 값에 지역구 수를 더한 값이다. 즉 네 번째 열의 숫자는 각 지역에서 선발되는 의원수를 의미한다. 마지막 열은 각 지역의 선거구들이 어떻게 구성되어 있는가를 보여준다. 예컨대, 서울은 4개의 10인 선발 선거구와 2개의 9인 선발 선거구로 구성되었다. 이처럼 선거구 획정을 했을 경우, 선거구 크기의 (비중)평균은 8.1이고 이에 따른 실질 봉쇄조항은 8.6으로 계산되었다.

<표 4>가 보여준 예는 기존 행정구역을 유지한 채 선거구를 확정하였기 때문에, 행정구역 크기에 따른 선거구 크기의 편차가 발생한다. 서울의 선거구가 가장 크게 확정되었고, 4명을 선발하는 제주를 제외하면 경북권이 가장 작게 확정되었다. 그러나 지역별 편차는 크지 않은 것으로 나타났다. 경북권과 호남권을 제외하면 선거구 크기는 8에 근접하는 것으로 나타났다. 지역주의가 강한 영호남의 선거구 크기를 비교해보면 경북권의 선거구 크기는 호남4보다 작은 반면 경남권은 더 크게 확정되었다. 따라서 영호남에서의 선거구 크기 차이는 상대지역 정당 후보가 의석을 얻는 것을 더 어렵게 할 정도는 아닌 것으로 나타났다. 영남과 호남의 실질 봉쇄조항은 각각 9.1%와 10.1%로, 두 지역의 실질 봉쇄조항 차이는 0.9%p에 불과하다.

갤럽이 2021년 이후 수행한 25개 설문조사 결과를 보면 민주당은 가장 열세지역인 대구/경북에서 11%에서 25%의 지지를 얻어 평균적으로 20%의 지지를 얻은 반면, 국민의 힘은 가장 열세지역인 광주/전라에서 3%에서 14%의 지지를 얻어 평균적으로 7% 정도의 지지를 얻는 것으로 나타났다.⁶⁾ 본 논문이 제안한 선거제도 하에서 민주당과 국민의 힘이 자신의 열세 지역에서 각각 23.4%와 10.1%를 얻는다고 가정하면, 민주당은 대구/경북의 네 선거구에서 2석씩 총 8석을 확보할 수 있고, 국민의 힘은 광주/전라의 다섯 선거구에서 1석씩 총 5석을 얻을 수 있다. 따라서 민주당과 국민의 힘은 기존 선거제도에서 한 석도 얻을 수 없는 지역에서 의석을 확보할 수 있게 된다. 뿐만 아니라, 본 논문이 제안한 선거제도에서는 기능대표 집단을 선발하므로, 두 정당의 반대 지역에서의 지지율 격차는 상당히 줄어들 것이다. 따라서 지역집중적인 의석배분 뿐만 아니라 지역주의 투표성향도 상당히 약화될 것으로 기대된다.

5) 벨기에, 노르웨이, 스웨덴, 스위스, 스페인, 포르투갈과 같은 민주주의 국가들이 한 선거구에서 6-10명 정도를 선발한다. <표 4>를 근거로 서울 선거구 획정안 사례는 부록 참고.

6) 한국갤럽 데일리 오피니언 제431호~제455호 (2021년 1월 1주~7월 2주).

<표 4> 부분개방형 명부 개혁안 권역획정 예

지역 권역	현행 지역구수	비례대표 (Hare Q.)	개혁방안 의석수	선거구크기(선거구 수)
서울	49	9.10	58	10인 선발 선거구(4), 9인 선발 선거구(2)
서울	49	9.10	58	선거구 평균크기: 9.7, 실질 봉쇄조항: 7.3
인천	13	2.42	15	8인 선발 선거구(1), 7인 선발 선거구(1)
경기	60	11.15	71	9인 선발 선거구(7), 8인 선발 선거구(1)
경인권	73	13.57	86	선거구 평균크기: 8.3, 실질 봉쇄조항: 8.4
강원	8	1.49	10	10인 선발 선거구(1), 실질 봉쇄조항: 7.0
대전	7	1.30	8	8인 선발 선거구(1)
충북	8	1.49	10	10인 선발 선거구(1)
충남·세종	12	2.23	14	7인 선발 선거구(2)
충청권	27	5.02	32	선거구 평균크기: 8.0, 실질 봉쇄조항: 8.7
광주	8	1.49	10	10인 선발 선거구(1)
전북	10	1.86	12	6인 선발 선거구(2)
전남	10	1.86	12	6인 선발 선거구(2)
호남권	28	5.21	34	선거구 평균크기: 6.8, 실질 봉쇄조항: 10.1
대구	12	2.23	14	7인 선발 선거구(2)
경북	13	2.42	15	8인 선발 선거구(1), 7인 선발 선거구(1)
경북권	25	4.65	29	선거구 평균크기: 7.3, 실질 봉쇄조항: 11.7
부산	18	3.34	21	7인 선발 선거구(3)
울산	6	1.11	7	7인 선발 선거구(2)
경남	16	2.97	19	10인 선발 선거구(1), 9인 선발 선거구(1)
경남권	40	7.42	47	선거구 평균크기: 7.8, 실질 봉쇄조항: 7.8
제주	3	0.56	4	4인 선발 선거구(1), 실질 봉쇄조항: 16.3
합/평균	253	47	300	선거구 평균크기 8.1, 실질 봉쇄조항: 8.6

3. 개혁안의 다양한 적용 방법

본 논문에서 제안한 선거제도는 부분개방형 명부 비례대표제라는 기본적인 구조를 유지한 채, 부수적인 규칙 조정을 통해 다양하게 적용될 수 있다. 본 논문은 8인 정도를 선발하는 선거구를 제안하였다. 그러나 본 논문이 제안한 선거구 크기를 적용해본 후, 지나치게 급진적인 집단들의 의회 진입이 예상 외로 용이하다면, 선거구 크기를 축소하면서 한국 정치 실정에 바람직한 선거구 크기를 찾아갈 수 있다. 반대로 군소정당의 난립 가능성이 낮다는 것이 확인되고 정책대결 중심의 정당체제가 형성된다면, 소수세력의 의회 진입가능성을 향상시키기 위해 선거구 크기를 확대할 수 있다.

또는 상대적으로 작은 전남북 선거구 크기 때문에 영남 정당 후보가 호남에서 의석을 확보하기 어렵다면, 선거구 크기를 조정하여 호남 정당이 호남을 독점하는 것을 방지할 수 있다. 예컨대, 6인을 선발하는 전남북의 네 선거구를 통합하여, 12인을 선발하는 두 선거구를 만들 경우, 영남 정당은 5.9% 정도의 실질적 봉쇄조항만 충족시켜도 두 선거구에서 1석씩 얻을 수

있다. 또는 6인을 선발하는 네 선거구를 8인을 선발하는 세 선거구로 확정하는 경우, 영남정당은 8.7%의 실질적 봉쇄조항을 충족시키면 세 선거구에서 1석씩 얻을 수 있다.

본 논문의 개혁방안은 당내 후보 순위 결정 방식의 변화를 통해 국회에 진입하는 의원들의 구성을 변화시킬 수 있다. 본 논문이 제안한 부분개방형 방식에서 후보의 당락에 영향을 미치는 중요한 변수는 자력당선 조건이다. 자력 당선 조건을 까다롭게 할수록, 높은 순위를 받은 후보들이 정당표를 먼저 이양 받아 당선될 가능성이 높다. 예컨대, 8인을 뽑는 선거구에서 후보표의 50%를 득표해야 자력당선이 가능하다면, 이 정도 수준의 자력 당선 조건을 충족시킬 후보는 거의 없을 것이다. 이럴 경우, 후보의 순위가 당락을 결정할 가능성이 높고, 폐쇄형 명부와 비슷해진다. 반대로 자력 당선 조건을 낮춘다면, 명부에서는 낮은 순위에 있더라도 일반 유권자에게 인기가 있는 후보가 당선될 가능성이 높아진다. 매우 낮은 자력당선 조건을 마련할 경우, 명부에서의 순위는 후보의 당락에 영향을 미칠 가능성이 매우 낮아지며, 이럴 경우 개방형 명부와 비슷해진다.

자력 당선 기준은 국가가 법으로 정할 수도 있고 정당이 자율적으로 정하도록 할 수 있다. 정당에 자율적으로 맡겨둘 경우, 정당 지도부가 지배하는 정당은 매우 높은 자력 당선 조건을 마련할 것이다. 반면, 일반 유권자들의 표를 확보할 필요가 있는 정당은 매우 낮은 자력 당선 조건을 설정할 것이다. 후보의 당락이 당원보다 일반 유권자의 표심에 의해 결정될수록, 정당은 약화되고 후보를 배출한 집단들의 영향력은 약해진다. 이럴 경우, 국회의 직능대표 기능은 약화되고, 결국 인지도가 높은 정치엘리트들이 의회에 진입할 가능성이 높아진다. 따라서 정당에 자력 당선 기준을 맡기기보다 법으로 정하는 것이 시민사회 집단 대표의 의회진입을 촉진시키기 위한 개혁방안의 취지를 살릴 수 있을 것이다. 자력 당선 기준은 드롭 쿼터(Droop quota)를 생각해볼 수 있다. 드롭 쿼터는 다음과 같이 계산된다.

$$Droop \text{ 당선 기준} = \frac{\text{정당 } i \text{의 후보들이 얻은 후보표의 총합}}{\text{정당 } i \text{가 확보한 의석} + 1} + 1$$

예컨대, 10명을 선발하는 선거구에서 정당 A가 얻은 정당표와 후보표의 합이 10%라면, 이 정당은 1명의 의원을 확보한다. 이럴 경우, 이 정당에서는 후보표의 과반수를 얻은 후보가 자력으로 당선된다. 4석을 확보한 정당 B의 경우, 후보표의 20%를 초과한 후보가 당선된다. 자력 당선된 후보들이 당선기준을 초과해서 얻은 잉여표는 정당표와 합산되어 명부의 후보 순위에 따라 배분된다. 자력 당선이 불가능한 후보도 명부에서 높은 순위를 받을 경우, 이양 표를 통해 당선될 수 있다. 따라서 후보들은 당 명부에서 높은 순위를 받기 위해, 자신의 소속 집단과 당원들에 충성할 동기가 생긴다.

대부분의 국가에서는 여성과 청년이 과소대표 된다. 이러한 문제를 해소하기 위해, 국가가 목표로 하는 비율에 따라 여성과 청년의 순위를 조정할 수 있다. 예컨대, 여성을 홀수 또는 짝수에 배정할 경우, 남성과 여성의 자력 당선 가능성이 동일하다면 여성과 남성 비율이 같은 의회가 구성된다. 청년 대표성을 증진시키는 것이 목표라면, 당내 후보 순위 결정에서 낮은 순위를 받은 청년후보라도 높은 순위에 청년 후보들을 배치할 수 있다. 여성과 청년의 과소대표를

해소하기 위한 규칙은 국가에서 법으로 정할수도 있고 정당에 자율적으로 맡겨둘 수도 있다. 정당에 자율적으로 맡겨둘 경우, 여성과 청년에 높은 순위를 배정하는 정당은 여성표와 청년표를 얻을 가능성이 높다. 따라서 정당에 자율적으로 맡겨둬도 이들의 표를 얻기 위해 정당들은 여성과 청년을 높은 순위에 배치할 동기가 있을 것이다. 그러나 정당들이 여성과 청년에 더 유리한 조건을 제시하며 서로 경쟁할 경우, 성 대결 및 세대 간 경쟁이 심화되거나 여성과 청년을 대표하는 정당이 출현할 수도 있다.

이 제도를 도입한 후 첫 번째 치러지는 선거에서는 현직의원이나 인지도가 높은 고위관료 출신의 정치엘리트들이 다수의 당원추천 표를 확보해서 높은 순위를 받을 수 있다. 뿐만 아니라 이들은 시민사회 집단 후보보다 본선 경쟁력이 높을 수 있다. 이럴 경우, 선거제도 개혁의 효과가 나타나지 않고 원내정당이 정치엘리트들로만 구성될 수 있다. 또는 반대로 조직표를 확보할 수 있는 시민사회 집단 후보들이 높은 순위를 배정받고 본선경쟁력도 높을 수도 있다. 이럴 경우, 원내 정당이 기능대표들로만 구성될 수 있다.

이처럼 특정한 유형의 의원들이 정당을 장악하게 될 경우, 후보 순위 결정방식을 조절해서 시민사회 집단 후보와 당원추천 후보의 비율을 적절하게 조절할 수 있다. 예컨대, 시민사회 집단 후보는 홀수에 배정하고 당원추천 후보는 짝수에 배정하거나, 반대로 두 집단 후보를 각각 짝수와 홀수에 배정할 수 있다. 또는 두 종류의 후보 비율을 미리 정할 수 있다. 예컨대, 8인이 입후보하는 선거구에서 두 종류 후보의 비율을 3:1로 맞추고 싶을 경우, 시민사회 집단 후보는 시민사회 집단 후보끼리의 순위에 따라 2위, 3위, 4위, 6위, 7위, 8위에 배정하고, 당원추천 후보는 당원추천 후보끼리의 순위에 따라 1위와 5위에 배정할 수 있다. 시민사회 집단 후보와 당원추천 후보의 순위결정 방식 역시 국가가 법으로 결정하거나 당에 맡겨둘 수 있다. 일단 정당들이 자율적인 규칙에 따라 시행해보고, 의원들의 구성이 특정한 유형의 의원들로 집중된다면, 이러한 문제를 해소하기 위한 다양한 법적 보완책을 마련할 수 있을 것이다.

VI. 개혁안이 한국 정치에 미치는 효과

본 논문의 개혁안은 다양한 정치적 효과를 가질 것으로 예측된다. 본 논문의 개혁안은 대통령 권한과 지역주의를 약화시키고 정치양극화를 해소하고 협치를 증진시키는 효과를 가질 것으로 예측된다. 아래에서는 이러한 예측에 대한 이유를 설명한다.

1) 대통령 권한 약화

본 논문의 개혁방안은 대통령 권한을 약화시킬 것이다. 본 논문의 방안은 대선, 총선, 지방선거가 서로 다른 방식과 서로 다른 차원에서 전개되도록 도와준다. 대선에서 유권자들은 후보들의 공공정책 방향, 이념적 가치 및 국정 운영능력을 보고 투표한다. 대선은 승자독식으로 치

러지므로 주요 두 정당 간 양자대결이 될 가능성이 높다. 총선에서 유권자들은 집단대리인과 정책전문가를 선발한다. 총선은 비례대표제로 치러지므로 입법부 권력은 군소 정당들에게도 분산된다. 지방선거에서 유권자들은 충실한 지역 일꾼을 선택한다. 세 종류의 선거가 이처럼 서로 다른 방식과 서로 다른 차원에서 치러질 경우, 한 정당이 행정부, 입법부, 지방권력을 독점하기 어렵다. 뿐만 아니라, 본 논문이 제안한 당내 후보선발 방식에서는 시민사회 집단이 자신의 대표를 직접 선발하기 때문에 대통령이 공천권 행사를 통해 여당 의원들을 장악하기 어렵다.

정당들이 안정적인 정책대결하지 않는 한국과 같은 국가에서 다당체제와 의회제가 조합되면, 정당의 이합집산으로 어떤 정부가 형성될지 예측하기 어렵다. 대통령제에서는 국민들이 행정부 수반을 직접 선발하나, 다당 의회제에서는 행정부가 정당들의 교섭에 따라 구성되므로 여론을 반영하지 않는 연합정부가 형성될 수 있다. 정책적 유사성이 없는 정당들이 연합정부를 형성하면, 정부 내에서 입법적 교착이 발생할 가능성이 크고 안정된 정부를 유지하기 어렵다. 본 논문의 개혁방안은 의회제로의 개헌 없이도 대통령 권한을 상당히 약화시킬 수 있다는 사실을 보여준다. 개혁방안으로 인해 여당이 중위정당 지위를 차지할 수 없게 되고 상향식 후보선발 방식으로 인해 대통령의 여당 장악력이 약화되면, 대통령은 의제설정자의 지위를 잃게 된다.

2) 지역주의 약화

본 논문의 개혁방안은 또한 지역주의 투표를 약화시키는 효과를 가지고 있다. 지역주의 투표를 약화시키기 위해서는 정당들이 선명한 정책대결을 해야 한다. 정당들이 정책대결을 할 경우, 유권자들의 투표결정에서 지역주의보다 정당들의 정책적 입장 차이가 더 중요하게 작동한다. 본 논문이 제안한 후보선발 방식은 지역대표가 아닌 시민사회 집단 대표를 선발한다. 후보들이 자신이 대변하는 시민사회 집단의 이익을 정책적으로 대변하면, 유권자 투표결정에서 지역적 이익보다 자신이 속한 집단의 직능적·기능적 이익이 더 중요해진다. 따라서 본 논문이 제안한 후보선발 방식은 지역주의 투표를 약화시킨다.

3) 정치양극화 해소와 협치 증진

III장의 거부권행사자 모형분석에 의하면, 정치체제에 따라 입법적 교착영역이 달라진다. 현행상태가 입법적 교착영역 안에 있는 경우, 현행상태를 바꾸려는 어떠한 시도도 거부권행사자 일부에게 손해를 끼치므로 협치가 발생할 수 없다. 반면, 현행상태가 입법적 교착영역 밖에 있는 경우, 현행상태를 바꾸면 거부권행사자 모두가 이익을 본다. 따라서 입법적 교착영역이 작을수록, 거부권행사자들이 모두 이익을 볼 수 있는 대안이 증가하고 협치의 가능성도 증가한다. 즉 거부권행사자들이 서로 이익을 볼 수 있는 대안이 있는 경우에만 대화와 타협이 가능하며 협치가 이루어진다. 입법적 교착영역이 감소할수록, 이러한 대안은 증가하고 협치 가능성도 증가한다.

III장의 분석결과는 어떤 입법규칙과 정당체제의 조합이 대통령제에서 여야 간 협치의 가능성을 극대화 시키는가를 보여준다. 양당체제의 분점정부에서 다수결 입법규칙을 사용할 경우, 협치가 이루어지기 위해서는 여야가 서로 동의해야 한다. 양당체제의 초다수결 의회에서도 협치가 이루어지기 위해서는 여야의 동의를 필요로 한다. 다당체제의 다수결 의회에서는 어떤 정당이 중위정당의 지위를 차지하는가에 따라 협치의 가능성이 달라진다. 양당체제의 분점정부에서와 마찬가지로 야당이 여전히 중위정당의 지위를 유지하면, 양당체제와 다당체제에서의 협치의 가능성은 서로 다르지 않다. 즉 여러 학자들의 믿음과 달리, 정당의 수가 증가한다고 협치가 항상 증가하는 것은 아니다.

다당 대통령제에서 협치 가능성은 정당의 수와 상관없이 입법적 교착영역을 결정하는 정당 입장 차이에 의해서 결정된다. 다당체제에서 협치의 가능성이 증가하기 위해서는 양당체제의 여당과 야당 사이에 놓여 있는 군소정당이 중추정당의 지위를 얻는 경우이다. 다수결 의회에서는 여야 사이에 있는 군소정당이 중위정당의 지위를 얻게 되는 경우, 여당과 중도정당의 입장 차이가 입법적 교착영역이다. 초다수결 의회에서는 여야 사이에 있는 또 다른 군소정당이 야당의 무제한토론 중추지위를 차지하게 되는 경우, 여당과 이 정당의 입장 차이가 입법적 교착영역이다. 전술한 두 경우 모두 양당체제에서 다당체제로의 전환은 입법적 교착영역을 감소시키고 협치의 가능성을 증가시킨다.

여야 사이에 여러 군소정당이 있는 경우, 여당과 가까운 정당이 다수결 의회에서 중위정당의 지위를 얻을 가능성이 높고, 야당과 가까운 정당이 초다수결 의회에서 무제한토론 중추지위를 차지할 가능성이 높다. 다수결 의회에서 여당과 중위정당 간 거리가 초다수결 의회에서 여당과 무제한토론 중추정당 간 거리보다 더 가까우므로, 초다수결 의회보다 다수결 의회에서 협치의 가능성이 더 크다. 정리하면, 대통령제에서 협치의 가능성을 가장 증진시키는 체제는 다당체제와 다수결 의회에서 중도정당이 중위정당의 지위를 차지한 경우이다.

만약 본 논문이 제안한 비례대표제로 인해 온건한 정당이 중위정당의 지위를 확보하게 된다면, 협치의 가능성은 증가한다. 특히 국회선진화법을 폐기하고 다수결 입법규칙을 사용하게 되면, 입법적 교착의 가능성은 줄어들고 여당과 중위정당의 협치 가능성은 더 증가한다. 기존 양당체제에서 다수결 입법규칙을 사용하는 경우, 어떤 정당이 집권하는가에 따라 진보와 보수 입장이 번갈아 가면서 채택된다. 양당체제에서 초다수결 입법규칙을 사용하는 경우, 한 정당이 과반수를 차지하지 못하면 입법적 교착이 초래된다. 반면, 다당제와 다수결 입법규칙이 조합되면 중위정당과 여당의 사이에 있는 입법결과가 초래되어 양당체제에 비해 야당도 수용할 수 있는 온건한 입장이 채택된다. 따라서 본 논문의 개혁 방안과 함께 다수결 입법규칙을 채택하면, 입법적 교착을 감소시키고 협력적 입법 가능성을 증가시킨다.

VI. 결론

본 논문은 대의민주주의는 (1) 서로 상충하는 다수지배의 원리와 소수보호의 원리 (2) 대리인 문제 (3) 정치의 시장거래화 문제와 같은 구조적인 문제가 있다는 점을 지적하고 이러한 문제들을 억제하기 위한 선거제도 개혁안을 제시하였다. 본 논문은 또한 선거제도와 입법규칙의 서로 다른 조합이 어떠한 입법적 결과를 산출하는가를 거부권행사자 모형을 통해 분석하였다. 모형분석은 다음과 같은 결과를 산출했다. 첫째, 양당 다수결 의회는 책임정치에 가장 유리하나, 소수를 보호하기 가장 어렵고 정치양극화를 가장 심화시킨다. 둘째, 양당 초다수결 의회는 장점보다 단점이 가장 더 많은 체제로 입법적 교착을 심화시키고 책임정치를 약화시키며 소수 보호나 정치양극화 해소 능력도 낮다. 셋째, 다당 다수결 의회는 입법생산과 책임정치에 가장 유리하며, 소수보호나 정치양극화 해소 능력도 비교적 우수하다. 넷째, 다당 초다수결 제도는 소수보호와 정치양극화 해소 능력이 가장 우수한 반면, 입법생산성이 비교적 낮고 책임정치도 약화시킨다.

본 논문은 또한 선거제도를 설계하기 위한 개념적 준거틀로 당간 차원 대표성과 당내 차원 대표성이라는 개념을 제시하였다. 당간 차원 대표성이 높은 체제는 다수의 크기에 따라 다수와 소수의 이익균형이 효율적으로 변하는 체제이다. 본 논문의 분석은 당간 차원 효율성이 가장 높은 체제는 다당 다수결 의회라는 결과를 산출하였다. 당내 차원 대표성이 높은 체제는 시민사회의 다양한 기능·세대·지역 집단들을 대표하는 의원들로 구성된 의회가 정책대변 기능을 충실하게 수행하는 체제이다. 본 논문은 당내 차원 대표성을 촉진시키기 위한 방안으로 부분개방형 명부 비례대표제를 제안하였다. 이 방안에 의하면, 시민사회 집단들은 직접 자신을 대변할 후보를 투표로 결정하고 자신들이 지지하는 정당에 명단을 제출한다. 이들은 정당에 가입하여 정당 명부의 순위를 결정하고, 유권자는 정당 또는 후보에 투표한다. 일정한 당선기수를 얻은 후보는 자력으로 당선되고 나머지 후보는 명부 순위에 따라 결정된다.

본 논문의 개혁방안은 다음과 같은 정치적 효과를 가진다. 첫째, 대통령 권한을 약화시킨다. 개혁방안으로 인해 여당이 중위정당 지위를 차지할 수 없게 되고 상향식 후보선발 방식으로 인해 대통령의 여당 장악력이 약화되면, 대통령은 의제설정자의 지위를 잃게 된다. 둘째, 지역주의 투표를 약화시킨다. 후보들이 자신이 대변하는 시민사회 집단의 이익을 정책적으로 대변하면, 유권자 투표결정에서 지역적 이익보다 자신이 속한 집단의 직능적·기능적 이익이 더 중요해진다. 따라서 본 논문이 제안한 후보선발 방식은 지역주의 투표를 약화시킨다. 셋째, 협치의 가능성을 증가시키고 정치양극화를 완화시킨다. 만약 본 논문이 제안한 비례대표제로 인해 온건한 정당이 중위정당의 지위를 확보하게 된다면, 협력적 입법 가능성은 증가한다. 다당제와 다수결 입법규칙이 조합되면 중위정당과 여당의 사이에 있는 입법결과가 초래되어 양당체제에 비해 야당도 수용할 수 있는 온건한 입장이 채택된다. 따라서 본 논문의 개혁 방안과 함께 다수결 입법규칙을 채택하면, 입법적 교착을 감소시키고 협력적 입법 가능성을 증가시킨다.

본 논문은 정치개혁 논의가 비분석적인 결론으로 귀결되지 않기 위해 다음과 같은 분석결과에 주의를 기울여야 한다는 사실을 보여준다. 첫째, 다당체제가 형성된다고 해서 협치가 증진되는 것이 아니며, 비례대표제로 인해 온건한 중도 정당이 중위정당의 지위를 확보할 수 있

을 때 협력적 입법의 가능성은 증가한다. 둘째, 현행 준연동형 선거제도는 비례대표 의원의 수가 너무 적기 때문에, 위성정당 출현을 금지한다고 해도 중도정당이 중위정당의 지위를 확보할 정도의 다당체제를 창출하기 어렵다. 셋째, 정당개혁 없이 비례대표성만 증진시키는 선거제도 개혁은 정치엘리트들의 이합집산을 통한 인물정당과 소지역정당이 형성될 가능성을 증가시킨다. 한국에서 필요한 정치개혁은 정치엘리트들로 구성된 정당 간의 권력분산이 아니라 일반 국민들이 자신들의 이익을 직접적이고 효율적으로 대변할 수 있는 제도적 장치를 마련하는 것이다.

참고 문헌

- Black, Duncan. 1948. "On the Rationale of Group Decision-making." *Journal of Political Economy* 56(1): 23-34.
- Buchanan, James M. and Gordon Tullock. 1962. *The Calculus of Consent: Logical Foundation of Constitutional Democracy*. Ann Arbor: The University of Michigan Press.
- Krehbiel, Keith. 1998. *Pivotal Politics*. Chicago: University of Chicago Press.
- Lijphart, Arendt. 1994. *Electoral Systems and Party Systems: A Study of Twenty-Seven Democracies, 1945-1990*. Oxford: Oxford University Press.
- Tsebelis, George. 2002. *Veto Players: How Political Institutions Work*. New York and Princeton: Russell Sage Foundation and Princeton University Press.
- 문우진. 2018. 『한국 민주주의의 작동원리: 한국에서 다수는 어떻게 형성되는가』서울: 고려대학교 출판문화원.
- . 2020. "다당체제 대통령제에서의 입법적 협력과 정치제도: 거부권행사자 이론 및 게임이론 분석." 『한국정치연구』 29(3): 93-121.
- . 2021. 『누가 누구를 대표할 것인가: 국민주권 실현을 위한 정치제도 설계』 서울: 고려대학교 출판문화원.
- . 2022. 『한국 정치제도의 작동원리』 집필 중 원고.

부록: 선거제도 개혁안 서울 선거구 획정 사례

국회의원 선거(부분개방형 단순 비례제), 시도의원 선거(개방형 복층형 비례제)

행정구역	국회의원 선거제도		시도의원 선거제도					
	현행제도 지역구	개혁안 선거구	현행제도 지역구	선거인수	개혁안			
					의석배분 선거구	명부투표 구		
종로구	종로구	북서구 9인+1인 1,449,693	종로구제1선거구	65,948	북서-가구 10인+1인 817,257	종로 서대문구		
			종로구제2선거구	69,015				
서대문구	서대문구갑		서대문구제1선거구	63,835				
			서대문구제2선거구	66,525				
	서대문구을		서대문구제3선거구	60,479				
			서대문구제4선거구	78,343				
은평구	은평구갑		은평구제1선거구	90,914	81,726 (74,296)	은평구		
			은평구제2선거구	110,835				
	은평구을		은평구제3선거구	91,642				
			은평구제4선거구	119,721				
중구	중구		161,077 (144,969)	중구제1선거구	57,514	북서-나구 9인+1인 632,436	중구 용산구	
용산구	용산구		용산구제1선거구	115,908				
마포구	마포구갑		북동구 8인+1인 1,227,788	용산구제2선거구	84,101	79,055 (70,271)	마포구	
				마포구을	마포구제1선거구			55,826
	마포구제2선거구				75,691			
	마포구제3선거구			79,733				
마포구제4선거구	108,841							
성동구	성동갑	북동구 8인+1인 1,227,788		성동구제1선거구	69,471	북동-가구 8인 572802	성동구	
				성동을	성동구제2선거구			68,539
	성동구제3선거구				71,513			
	성동구제4선거구		55,111					
광진구	광진구갑		북동구 8인+1인 1,227,788	광진구제1선거구	76,673	71601	광진구	
				광진구을	광진구제2선거구			77,363
	광진구제3선거구				90,153			
	광진구제4선거구			63,985				
동대문구	동대문구갑			북동구 8인+1인 1,227,788	동대문구제1선거구	70,471	북동-나구 8인+1인 654,980	동대문 구
					동대문구을	동대문구제2선거구		
	동대문구제3선거구					63,290		
	동대문구제4선거구				84,225			
종량구	종량구갑		북동구 8인+1인 1,227,788		종량구제1선거구	77,890	81,873 (72,776)	종량구
					종량구을	종량구제2선거구		
	종량구제3선거구					91,469		
	종량구제4선거구				102,009			

참고: 선거구 셀 안의 세 숫자는 각각 선거구 선거인 수, 현 지역구 의원 1인당 선거인 수, 비례석 의석 배분 후 의원 1인당 선거인 수(괄호 안의 수)를 의미함

행정구역	국회의원 선거제도		시도의원 선거제도					
	현행제도 지역구	개혁안 선거구	현행제도 지역구	선거인수	개혁안			
					의석배분 선거구	명부투표 구		
성북구	성북구갑	북구 9인+1명 1,403,100 155,900 (140,310)	성북구제1선거구	101,096	북-가구 8인+1인 654,034	성북구		
	성북구을		성북구제2선거구	100,984				
강북구갑			성북구제3선거구	98,290				
	강북구을		성북구제4선거구	72,804				
강북구			강북구제1선거구	74,464	81,754 (72,670)	강북구		
	강북구을		강북구제2선거구	66,982				
도봉구			도봉구갑	도봉구제3선거구			76,526	
	도봉구을		도봉구제4선거구	62,888				
도봉구			도봉구갑	도봉구제1선거구	68,746	북동-나구 10인 749066 74907	도봉구	
	도봉구을		도봉구제2선거구	74,027				
노원구			노원구갑	도봉구제3선거구	58,847			
	노원구을		도봉구제4선거구	91,076				
노원구			노원구갑	노원구제1선거구	71,068	10인 749066 74907	노원구	
	노원구을		노원구제2선거구	67,305				
노원구			노원구을	노원구제3선거구	84,760			
	노원구		노원구을	노원구제4선거구	80,693			
노원구		노원구을	노원구제5선거구	65,086	남서-가구 8인+1인 712,617	강서갑 을		
	노원구	노원구을	노원구제6선거구	87,458				
강서구		강서구갑	남서구 8인+2명 1,602,888 200,361 (160,289)	강서구제1선거구			87,821	8인+1인 712,617
	강서구을	강서구제2선거구		85,966				
강서구		강서구을		강서구제3선거구	81,876			
	강서구	강서구을		강서구제4선거구	95,115			
강서구		강서구을		강서구제5선거구	67,547	89,077 (79,180)	강서병 양천갑	
	강서구	강서구을		강서구제6선거구	90,696			
양천구		양천구갑		양천구제1선거구	100,608			남서-나구 8인+1인 737,727
	양천구을	양천구제2선거구		102,988				
구로구		구로구갑		양천구제3선거구	83,298			
	구로구	구로구을		양천구제4선거구	96,210			
구로구		구로구갑		구로구제1선거구	53,389	92,216 (81,970)	구로갑 금천	
	구로구	구로구을		구로구제2선거구	100,191			
구로구		구로구을		구로구제3선거구	121,364			
	구로구	구로구을		구로구제4선거구	76,513			
금천구		금천구		금천구제1선거구	108,834			
	금천구	금천구제2선거구		97,928				

행정구역	국회의원 선거제도		시도의원 선거제도						
	현행제도 지역구	개혁안 선거구	현행제도 지역구	선거인수	개혁안				
					의석배분 선거구	명부투표 구			
영등포구	영등포구갑	남구 8인+2명 1,681,763 210,220 (168,176)	영등포구제1선거구	77,734	남-가구 8인+1명 665,525	영등포 구			
			영등포구제2선거구	105,928					
	영등포구을		영등포구제3선거구	76,291					
			영등포구제4선거구	65,083					
동작구	동작구갑		동작구제1선거구	89,554	83,191 (73,947)	동작구			
			동작구제2선거구	93,745					
	동작구을		동작구제3선거구	85,685					
			동작구제4선거구	71,505					
관악구	관악구갑		관악구제1선거구	112,707	남-나구 8인+1인 809,476	관악구			
			관악구제2선거구	124,790					
	관악구을		관악구제3선거구	105,871					
			관악구제4선거구	106,374					
서초구	서초구갑	서초구제1선거구	81,625	101,185 (899,942)	서초구				
		서초구제2선거구	80,876						
	서초구을	서초구제3선거구	111,834						
		서초구제4선거구	85,399						
강남구	강남구갑	남동구 8인+1인 1,572,254 196,532 (174,695)	강남구제1선거구	84,433	남동-가구 8인+1인 619,182	강남갑 을			
			강남구제2선거구	80,777					
			강남구제3선거구	69,313					
	강남구을		강남구제4선거구	69,538	77,398 (68,798)	강남병 송파갑			
			강남구병	강남구제5선거구			81,602		
			강남구제6선거구	69,199					
송파구	송파구갑		송파구제1선거구	73,041	남동-나구 8인+1인 755,839	송파을 병			
			송파구을	송파구제2선거구			91,279		
	송파구을		송파구제3선거구	119,002					
			송파구병	송파구제4선거구			56,763		
	강동구		강동구갑	강동구제1선거구			112,992	94,479 (83,982)	강동구
				강동구을			강동구제2선거구		
강동구	강동구을	강동구제3선거구	82,547						
		강동구제4선거구	84,974						
전국	전체 의원수	58인		8,380,947	110인				

[논찬]

논찬문

박제민(기윤실 모두를위한정치운동 전문위원, 서울녹색당 공동운영위원장)

현재 한국 사회는 거의 모든 분야에서 양극화가 심해지고 있고, 그에 따른 갈등도 심해지고 있습니다. 이런 문제를 해결하기 위해서 한국의 정치제도를 재설계해야 하는데, 발제자의 의견처럼 합의제적 요소를 확대시키는 방향으로 나가야 한다는데 동의합니다. 다수결 민주주의는 다수의 시민을 대표하지만, 합의제 민주주의는 가능한 더 많은 시민을 대표하기 때문입니다. 민주주의의 유형을 연구한 레입하트(Lijphart, 1999)는 “더 부드럽고 더 친절한 사회”(gentler, kindersociety)를 만드는데 합의제 민주주의가 다수제 민주주의보다 월등하다고 말했습니다.

한국 민주주의의 문제가 본질적으로 대리인 문제라는, 발제자의 의견에도 동의합니다. 대리자, 특히 국회의원이 문제입니다. 국회의원 개인을 놓고 보면 훌륭하고 양심적인 사람도 더러 있을 것입니다. 그러나 그들의 총합인 국회는 주권자인 시민의 기대에 한참 못미칩니다. 국회에 대한 낮은 신뢰가 이를 증명합니다.

그래서 정치제도, 더 정확히 말하자면 주권자인 시민이 대리자인 국회의원을 뽑는 선거제도를 획기적으로 바꿔야 합니다. 이 때 발제자가 강조하는 것처럼 특정한 정치제도의 개혁은 다른 정치제도와와의 관계를 감안하지 않고 개별적으로 이루어져서는 안 된다는 것에 원칙적으로 동의합니다.

굳이 ‘원칙적’이란 말을 붙인 이유가 있습니다. 발제자는 다양한 정치제도의 조합을 입법생산성 및 입법결과를 통해 비교하고 평가합니다. 양당체제보다는 다당체제가, 초다수결체제보다는 다수결 체제가 우수하다고 평가하는 것으로 보입니다.

이른바 ‘국회선진화법’ 도입 이후 우리 국회는 초다수결에 의해 운영되고 있습니다. 입법생산성 및 입법결과를 놓고 보면 상당히 비효율적일 수 있습니다. 그러나 거대여당의 독주를 막는 ‘긍정 효과’도 있었습니다. 거대여당이 독주하며 입법생산성과 입법결과를 높이는 것이 과연 한국 사회의 갈등을 해결하는데 도움이 되었는지 되돌아 볼 필요가 있습니다.

또한 입법생산성과 입법결과를 바탕으로 분석하는 것이, 자칫 유권자의 의사를 있는 그대로 반영하는 것과 충돌할 여지는 없는지 염려합니다. 유권자가 양당제를 선택하면 양당제를, 다당제를 선택하면 다당제로 가야합니다. 문제는 유권자의 의사가 있는 그대로 정치 권력을 나누는데 반영되지 않고 있는 것입니다.

즉 유권자가 투표를 통해 다당제를 선호함에도 불구하고, 투표를 의석으로 전환하는 계산식을 ‘괴상하게’ 만듦으로써, 거대양당 등 기득권 세력이 의도적으로 양당제를 만들어 내는 것이 더 큰 문제입니다.

저는 유권자의 투표 그대로 정치 권력을 나눔으로써 한국 민주주의의 문제 또는 정치의 문제를 꽤 해결할 수 있다고 기대합니다. 몇 가지 예를 들어 보겠습니다.

아래 <표1>은 21대 총선 결과입니다. 선거제도는 연동형이 아닌 준연동형이 되었고, 47석밖에 안되는 적은 비례의원 수에 ‘캡’을 씌웠으며, 무엇보다도 거대양당이 위성정당을 만들었습니다. 그 결과 거대양당은 약 75%의 득표로 약 94%의 의석을 차지했습니다. 반면에 소수정당들은 약 25%를 득표했지만 4%의 의석을 얻는데 그쳤습니다. 인위적인 ‘계산식’때문에 양당제가 더 심해진 것입니다.

	지역구 당선자	정당 득표율	비례30석	비례17석	비례 당선자	21대 결과	비고
더불어민주당	163	-	-	-	-	163	180
더불어시민당	-	37.44	11	6	17	17	
미래통합당	84	-	-	-	-	84	103
미래한국당	-	37.99	12	7	19	19	
정의당	1	10.86	3	2	5	6	6
국민의당	0	7.62	2	1	3	3	3
열린민주당	0	6.09	2	1	3	3	4
무소속/기타	5	-	-	-	-	5	5
합계	253	100	30	17	47	300	300

<표1> 21대 총선결과

아래 <표2>는 위성정당과 캡조항 없이, 온전하게(?) ‘준연동형’을 적용했을 경우입니다. 여전히 거대양당은 이득을 본 반면에, 소수정당들은 손해를 보았습니다. 하지만 소수정당들도 <표 1>에 비해서는 의석수가 증가한 것을 볼 수 있습니다. 거대양당은 약 75%의 득표로 약 87%의 의석을 차지했습니다. 반면에 소수정당들은 약 25%의 득표로 12%의 의석을 얻었습니다. <표 1>의 결과보다는 유권자의 의사가 좀 더 반영된 것을 볼 수 있습니다.

	지역구 당선자	정당 득표율	배분 의석	비례 당선자	모형 결과	21대 결과	이득 손해
더불어민주당	163	37.44	0	0	163	180	17
국민의힘	84	37.99	14	13	97	103	6
정의당	1	10.86	16	15	16	6	-10
국민의당	0	7.62	11	11	11	3	-8
열린민주당	0	6.09	9	8	8	3	-5
무소속/기타	5	-	-	0	5	5	0
합계	253	100	50	47	300	300	-56

<표2> 위성정당 및 캡조항 없이 준연동형일 경우 21대 총선 결과
(더불어시민당은 더불어민주당으로, 미래한국당은 국민의힘으로 포함함)

아래 <표2-1>은 <표2>의 결과를 보수정당 계열, 민주당 계열, 진보정당 계열로 정리해본 것입니다. (국민의당 및 무소속이 국민의힘으로, 열린민주당은 더불어민주당으로 간 것을 반영한 것입니다.) 여당인 국민의힘이 113석, 더불어민주당이 171석, 정의당이 16석을 갖게 됩니다. 더불어민주당의 중위정당으로서 의제설정자이지만, 대통령의 거부권을 탈락시킬 수 없습니다. 소수 여당인 국민의힘이 무제한토론을 할 경우, 이를 종료시키려면 정의당의 협조가 필요하기에 정의당이 무제한토론 중추가 됩니다. 결과적으로 정부와 거대 제1야당 사이에 갈등으로 입법 교착이 생길 수 있는 구조입니다. 하지만 국회에 유권자의 의사를 좀 더 정확히 반영함으로써 훨씬 더 역동성을 가질 수도 있습니다. ('역동성'에 대해서는 잠시 뒤, 제20대 국회의 경우를 들어 설명하겠습니다.)

300석 국회의 경우		계열정당 의석수 및 지위		
중위정당	150▲	국민의힘(G)	113	
거부중추	200▲	더불어민주당	171	중위정당
무제한토론중추	180▲	정의당	16	무제한토론중추

<표2-1> 위성정당 및 캡조항 없이 준연동형일 경우 21대 총선 결과를 정당 계열별로 정리

<표3>은 처음 선거제도 개편을 논의할 때 대안으로 자주 거론되었던 혼합형 비례대표제를 적용해본 것입니다. 초과 의석이 생김에 따라 국회 정수가 356석으로 늘어났습니다. 더불어민주당과 국민의힘뿐만 아니라 정의당과 국민의당이 교섭단체가 되어 국회 의사일정에 영향을 미칠 수 있는 구조입니다.

	지역구 당선자	정당 득표율	배분 의석	비례 당선자	모형 결과	21대 결과	이득 손해
더불어민주당	163	37.44	112	0	163	180	17
국민의힘	84	37.99	114	30	114	103	-11
정의당	1	10.86	33	32	33	6	-27
국민의당	0	7.62	23	23	23	3	-20
열린민주당	0	6.09	18	18	18	3	-15
무소속/기타	5	-	5	0	5	5	0
합계	253	100	305	103	356	300	-56

<표3> 혼합형 비례대표제를 적용한 경우 21대 총선 결과

아래 <표3-1>은 <표3>의 결과를 보수정당 계열, 민주당 계열, 진보정당 계열로 정리해본 것입니다. 중위정당과 무제한토론중추에 변함이 없고, 거부중추가 없기 때문에 역시 입법교착에 빠질 수 있습니다. 하지만 정의당이 원내교섭단체 지위를 유지하고 있으므로 보다 적극적으로 국회 의사일정에 개입할 수 있고, 그 결과 좀 더 다양한 입법적 결과가 가능해질 수 있습니다. ('다양한 입법 결과'란 말은 잠시 뒤, 제20대 국회의 경우를 들어 설명하겠습니다.)

356석 국회의 경우		계열정당 의석수 및 지위		
중위정당	178▲	국민의힘(G)	142	
거부중추	237▲	더불어민주당	181	중위정당
무제한토론중추	214▲	정의당	33	무제한토론중추

<표3-1> 혼합형 비례대표제를 적용한 경우 21대 총선 결과를 정당 계열별로 정리

이처럼 준연동형만 제대로 해도, 또는 혼합형 등 완전비례제를 적용할수록, 우리 국회는 다당제에 더 가까워집니다. 다당제 국회, 특히 원내 교섭단체 수가 2개보다 더 많아질 경우 국회는 더 높은 대표성과 더 많은 역동성을 발휘할 수 있을 것입니다. 저는 제20대 국회의 경우가 이에 해당한다고 생각합니다.

20대 국회는 소선거구제가 압도적인 선거제도에서 치러졌지만, 유권자인 시민이 다당제를 구현했습니다. 혹자는 20대 국회가 아무 것도 하지 못했다고 하지만, 비쟁점법안은 무리 없이 통과되었고, (과정에서 논란이 많았지만) 선거제도를 변화시켰으며, 무엇보다도 헌법을 위반한 대통령을 탄핵 소추했습니다. 이런 굵직한 일을 한 20대 국회를 과연 무능했다고 치부할 수 있을까요? 양당제가 심화된 21대 국회보다 훨씬 역동적이고 대표성이 높지 않았나요? 다당제 구도가 아니라 양당제 구도였다면 20대 국회에서 과연 이런 일들이 가능했는지 생각해봅시다.

한편 발제자는 당간 차원 대표성을 “(당이) 누구를 대표할 것인가”로, 당내 차원 대표성을 “(당에서) 누가 대표할 것인가”와 연결합니다.

당간 차원 대표성을 늘리기 위해서는 위에서 말한 것처럼 다당제가 필요하고, 다당제가 실현되기 위해서는 비례성이 높은 제도, 즉 유권자의 투표 그대로 정치에 반영하는 제도가 필요합니다. 그러기 위해서는 비례대표제가 확대되어야 하고, 비례성을 충분히 반영할 만큼 비례대표 의석수가 늘어야 하며, 궁극적으로 국회의원 수를 늘려야 합니다. (국회의원 수를 늘리는데 국민들의 동의를 얻기 위해서는 국회의원의 세비 및 기득권 축소를 전제해야 합니다.)

당내 차원 대표성을 늘리기 위해서 개방명부 비례대표제를 도입하는데 동의합니다. 비례대표의 효용성에도 불구하고, 유권자가 비례대표 제도를 불신하는 것이 그것이 정당 지도부의 도구로 사용되는 것 같기 때문입니다. 따라서 유권자가 정당뿐만 아니라 정당의 비례대표 후보자 순위에도 투표할 수 있도록 하는 개방명부제를 도입할 필요가 있습니다. 개방명부제를 도입했는데도 정당 지도부가 (자기 측근이라는 이유로 공천하는 등) 비상식적인 행위를 한다면, 정치적으로 폐착이 될 가능성이 크고, 아예 총선 자체를 실패하게 될 것입니다. ‘유권자들’의 선택은 언제나 소름 돋을만큼 무섭지 않았던가요!

끝으로 발제자는 정당개혁 없이 비례대표성만 증진시키는 선거제도 개혁의 폐해를 지적했습니다. 역시 원칙적으로 동의합니다. 하지만 ‘정당개혁 없이’라는 전제가, 오히려 비례성과 대표성 증진이라는 선거제도 개혁의 방향을 막아세울까 염려합니다. 역효과를 막으려면 어떠한 ‘정당개혁’인가에 대한 모습을 반드시 구체적으로 제시해야 합니다. 저는 비례대표 확대 자체가 정당개혁의 한 방향이 될 수 있다고 생각합니다. 마치 썩은 물을 한꺼번에 부어서 버릴 수 있다면 좋겠지만, 그게 어렵다면 좀 더 깨끗한 물을 좀 더 많이 부어섞어서 전보다 조금이라도 더 깨끗한 물로 만드는 것과 같은 이치라고 생각합니다.

발제자의 분석적인 글에 비해, 토론자로서 글이 비분석적으로 보일 수 있겠습니다. 이에 대한 비판과 재반론을 각오합니다. 그러나 우리 사회와 정치는 계산과 분석뿐만 아니라, 경험과 현실에 기반해있기도 하기에 짧은 소견을 보탭니다. 신나는 토론을 기대합니다.

-끝-

***무단 전재 및 재배포 금지**