

<정치관계법 개정 토론회>

정치개혁, 더 미룰 수 없다!

□ 일 시 : 2015. 4. 29(수) 15:00

□ 장 소 : 대전광역시의회 대회의실(4층)

대전참여자치시민연대, 시민사회단체연대회의 정치개혁특별위원회
참여자치지역운동연대, 한국지방정치학회

I 행사 개요

- 주 제 : 정치관계법 개정 토론회 ‘정치개혁, 더 미룰 수 없다!’
- 일 시 : 2015. 4. 29(수) 15:00~17:30
- 장 소 : 대전광역시의회 대회의실(4층)
- 주 최 : 대전참여자치시민연대, 시민사회단체연대회의 정치개혁특별위원회
참여자치지역운동연대, 한국지방정치학회

II 세부 진행 계획

시 간	소요	내 용
15:00~15:10	10분	<ul style="list-style-type: none"> · 인사말 <ul style="list-style-type: none"> - 이문희 (대전참여자치시민연대 공동의장) - 김 욱 (한국지방정치학회장)
15:10~16:00	50분	<ul style="list-style-type: none"> · 주제발표 <ul style="list-style-type: none"> - 사 회 : 문창기 (대전참여자치시민연대 사무처장) - 발표 1 : 중앙선관위 정치관계법 개정 의견에 대한 검토 ; 선거제도 개정의견을 중심으로 김 욱 (배재대학교 정치·언론·안보학과 교수) - 발표 2 : 헌법적 가치를 중심으로 한 정치·선거제도의 방향 김종서 (배재대학교 법학부 교수)
16:20~17:30	70분	<ul style="list-style-type: none"> · 토론 <ul style="list-style-type: none"> - 박영순 (새정치민주연합 대전시당 을지로위원장) - 한창민 (정의당 대전시당위원장) - 김윤기 (노동당 대전시당위원장) - 정상호 (서원대학교 사회교육과 교수) - 이성우 (공공연구노조위원장) - 김경희 (대전여성단체연합 공동대표) - 박차옥경 (시민사회단체연대회의 정치개혁특별위원회 공동위원장) · 종합 토론

발 제 1

**중앙선관위 정치관계법 개정 의견에 대한 검토
; 선거제도 개정의견을 중심으로**

김 욱

(배재대학교 정치·언론·안보학과 교수, 한국지방정치학회장)

중앙선관위 정치관계법 개정 의견에 대한 검토 ; 선거제도 개정 의견을 중심으로¹⁾

김 욱(배재대학교 정치·언론·안보학과 교수, 한국지방정치학회장)

1) 이 글은 2015년 4월 2일 한국정치학회와 한국정치학회 충청지회가 충북 청주 서원대학교에서 개최한 공동학술회의 '20대 총선과 선거법 개정의 바람직한 방향'에서 발표한 글을 수정 보완한 것이다.

1장 서론

지난 2014년 10월 30일 헌법재판소는 국회의원 선거구별 인구 편차를 3배 허용하는 현행 공직선거법이 표의 등가성이라는 헌법 정신에 불합치하며, 2015년 12월까지 최대 인구 편차를 2:1로 조정하라고 결정하였다. 이러한 결정이 내려지면서, 특히 대전시에서는 선거구 증설을 위해 적극적인 노력을 기울이고 있다. 대전시와 주요정당이 함께 참여하는 ‘대전시국회의원선거구증설6자협의회’가 출범했고, 가칭 ‘국회의원선거구증설대전광역시범시민협의회’를 5월 중에 발족하기로 했다.

그런데 이러한 대전시의 선거구 증설 노력에 있어서 최대 변수는 선거제도의 개정이다. 왜냐하면 선거제도의 기본 틀이 바뀌게 되면, 현재 논의되고 있는 선거구 증설 방안이 무용지물이 될 수 있기 때문이다. 따라서 향후 대전시의 선거구 증설 노력은 선거제도의 개정 가능성과의 연계 하에서 이루어져야 할 것이다. 한편으로는 현재의 선거제도가 유지될 경우를 가정한 선거구 증설 방안을 모색하면서, 다른 한편으로는 선거제도가 개정될 경우 어떠한 방향으로 개정되어 하는가에 대한 진지한 고민과 함께, 선거제도 개정이 대전과 충청권에 미치는 영향에 대한 분석도 병행되어야 할 것이다.

선거제도는 일종의 게임의 규칙이기 때문에 바꾸는 것이 쉽지 않다. 그러나 이번에는 선거제도가 대폭적으로 개정될 가능성도 배제할 수 없다. 헌법재판소 판결 이후 정치권에서는 현재의 선거제도를 유지하면서 최대 인구편차 2:1 기준을 맞추기 어렵다는 의견이 힘을 얻고 있고, 학계와 시민단체에서는 이번 기회에 많은 문제점을 가지고 있는 현행 선거제도를 개정해야 한다는 목소리를 내고 있다. 그리고 이러한 분위기 속에서 지난 2015년 2월 중앙선거관리위원회(이하 선관위)는 대폭적인 선거제도 개정을 포함한 정치관계법 개정 의견을 발표하였다.

선관위가 정치관계법 개정 의견을 발표한 것은 이번이 처음은 아니다. 과거에도 수차례 의견을 발표했지만, 국회에서 받아들여지지 않았다. 이번에도 선관위의 의견이 그대로 법 개정에 반영될 것이라고 보기는 어렵다. 다만 이번에는 작년 말 선거구획정의 인구비례 기준에 관한 헌법재판소의 헌법불합치 결정으로 국회의원선거구의 대폭적인 조정이 불가피한 상황이며, 이러한 선거구의 조정에 있어서 선거제도 개혁도 동시에 논의될 수밖에 없다는 점에서 이전보다는 선관위 의견의 영향력이 클 것으로 예상할 수 있다.

이 글은 일차적 목적은 선관위의 정치관계법 개정 의견을 검토하는 데에 있다. 그 중에서도 특히 가장 핵심이라고 할 수 있는 선거제도 개정 의견에 대한 검토에 초점을 맞추고자 한다. 먼저 선관위 개정 의견의 배경과 주요 내용을 살펴보고, 다음으로 문제점과 보완 필요성을 제기하고자 한다. 이 글의 두 번째 목적은 선거제도 개정이 미치는 정치적 효과에 대한 논의이다. 한국 정치 전반에 미치는 영향은 물론이고, 특히 대전과 충청권에 미치는 영향에 대해서 논의해 보고자 한다.

이 글은 모두 4개 장으로 구성되어 있다. 다음 2장에서는 선관위 개정 의견의 배경으로서 현행 국회의원 선거제도의 문제점과 개혁 방향에 대해서 살펴본다. 3장에서는 선관위의

정치관계법 개정 의견을 선거제도 개정을 중심으로 검토하고, 그 과정에서 제기되는 다양한 쟁점을 논의한다. 마지막으로 4장에서는 선거제도 개정이 미치는 정치적 영향을 대전과 충청권을 중심으로 논의한다.

2장 선관위 개정 의견의 배경: 국회의원 선거제도의 문제점과 개혁 방향

1. 국회의원 선거제도의 개정 역사

한국의 국회의원 선거는 소선거구 단순다수제 중심으로 시작되었으며, 현재도 그 형태가 유지되고 있다. 보다 구체적으로 살펴보면, 1948년 5월 10일 제헌의회선거 이래 우리의 국회의원선거제도는 크고 작은 변화를 거듭해 왔다 (<표 1> 참조). 제헌의회 선거의 경우 소선거구 단순다수제 방식으로 총 200명의 의원을 선출하였다. 이후 제5대 국회의원선거까지는 기본적으로 소선거구 단순다수제 방식이 유지되면서, 단지 다소간 의원정수의 변화만 있었다. 그러다가 1963년 6대 국회의원선거에서부터 소위 전국구 제도를 도입함과 동시에 무소속 출마를 금지해, 선거제도가 커다란 변화를 겪게 된다.

<표 1> 역대 국회의원 선거제도의 변화

국회	의원정수	지역구 선출방식	전국구.비례대표 선출방식
제헌 (1948)	200	소선거구 단순다수제	해당 없음.
2대 (1950)	210		
3대 (1954)	203		
4대 (1958)	233		
5대 (1960)	민의원:233		
6대 (1963)	175(지역구:151, 전국구:44)		
7대 (1967)			
8대 (1971)	204(지역구:153, 전국구:51)	2인 중선거구 다수대표제	전국: 제1당 과반수이상 득표의 경우 득표율에 따라, 제1당이 과반수 미만 득표의 경우 제1당 1/2, 잔여의석 제2당 이하 득표율에 따라 배분, 의석배분조건:5% 이상 또는 지역구 3석 이상 *무소속 출마금지
9대 (1973)	219(지역구:146, 유정회:73)		
10대 (1978)	231(지역구:154, 유정회: 77)		
11대 (1981)	276(지역구:184, 전국구:92)		
12대			

(1985)			
13대 (1988)	299(지역구:224, 전국구:75)	소선거구 단순다수제	전국: 제1당 1/2, 1/2은 제2당 이하 지역구 의석 비율에 따라 배분, 조건: 5석 이상 획득
14대 (1992)	299(지역구:237, 전국구:62)		정당의 지역구 의석율에 비례 배분, 조건: 5석 이상 (5석 미만 혹은 3% 이상 1석 배정)
15대 (1996)	299(지역구:253, 전국구:46)		정당의 지역구 득표율에 비례하여 배분, 조건: 5석 이상 혹은 3% 이상 (3%-5% 1석 배정)
16대 (2000)	273(지역구:227, 비례:46)		
17대 (2004)	299(지역구:243, 비례:56)		정당투표 정당득표율 비례하여 배분, 조건: 5석 이상 혹은 3% *17대 총선부터 정당투표제(1인2표제) 도입
18대 (2008)	299(지역구:245, 비례:54)		
19대 (2012)	300(지역구:246, 비례:54)		

국회의원 선거제도는 9대 국회의원 선거를 앞두고 또 다시 크게 변화한다. 즉 소선거구 단순다수제는 여당의 전략적 이익을 위해 2인 중선거구 다수대표제로 바뀐다. 그리고 전국구 제도를 폐지하는 대신, 대통령이 지명하는 유신정우회 제도를 신설한다. 비민주적인 방식이라고 할 수 있는 유신정우회 제도는 1980년에 접어들면서 다시 전국구 제도로 바뀌게 된다.

한편 민주화 이후 첫 선거인 13대 국회의원선거에서는 2인 선거구 다수대표제가 폐지되고 소선거구 단순다수제가 다시 도입된다. 그리고 민주화 이후에는 전국구-비례대표제도 과거 제1당에게 유리했던 왜곡된 모습에서 각 정당의 득표율에 따라 배분하는 정상적인 방식으로 점진적으로 변화해 왔다. 특히 2004년 17대 총선을 앞두고 이루어진 선거제도 개혁은 1인2표제를 도입하고, 기존의 정당별 지역구투표율에 비례해서 비례제 의석을 배분 하던 방식에서 벗어나, 정당투표율에 비례해서 비례제 의석을 배분하도록 함으로써 비례제 원래의 모습을 되찾는 데 크게 기여했다. 전체적으로 현재의 국회의원 선거제도는 과거에 비해 상당히 민주성과 합리성을 회복했다고 평가할 수 있다.

2. 현행 국회의원 선거제도의 문제점

앞에서 언급한 바와 같이, 민주화 이후 국회의원 선거제도는 점차 민주성과 합리성을 회복하는 방향으로 개정되어 왔다. 특히 가장 최근에 이루어진 2004년의 선거제도 개정은 1인2표제 도입 등을 통하여 비례제를 정상화하는 데 크게 기여했다고 볼 수 있다. 그러나 비교제도론적 관점에서 볼 때 현행 선거제도는 여전히 문제점을 안고 있다.

전 세계의 의원 선거제도는 크게 소선거구 단순다수제, 비례제, 그리고 혼합형 세가지로 분류되는데, 한국의 현행 선거제도는 혼합형이라고 할 수 있다. 혼합형 선거제도는 다시 독일식 병용형과 일본식 병립형으로 분류되는데, 한국은 일본식 병립형에 속한다.

독일식 병용형과 일본식 병립형의 가장 근본적인 차이는 지역구와 비례제가 연동되어 있

느냐, 분리되어 있느냐에 있다. 독일식은 둘이 연동되어 있으며, 그 중에서도 비례제가 1차적인 중요성을 갖는다. 왜냐하면 비례제에서의 정당 득표율이 각 정당에게 배분되는 의석수를 결정하기 때문이다. 반면 일본식은 둘이 구조적으로 분리되어 있어 별도로 운영된다. 그런데 보통은 지역구 의석 비율이 비례제 의석 비율보다 높기 때문에 비례제보다는 단순다수제적 성격이 강하게 나타난다. 그래서 학자들 사이에서, 독일식 병용형은 비례제적 혼합제(MMP: Mixed-Member Proportional System))로, 일본식 병립형은 다수제적 혼합제(MMM: Mixed-Member Majoritarian System)로 불린다.

특히 한국의 경우 일본식 병립형을 채택하고 있는 다른 국가들에 비해 비례제 의석이 전체 의석에서 차지하는 비율이 매우 낮은 편이다. 일본이 37.5% (480석 중 180석), 대만이 35.4%(113석 중 40석)²⁾임에 비해 한국은 18.7%(300석 중 56석)에 불과하다. 따라서 한국의 혼합형 선거제도는 혼합형 제도를 채택하고 있는 다른 국가들에 비해 혼합의 의미가 매우 약하고, 소선거구 단순다수제의 성격을 강하게 띠고 있다고 할 수 있다.

소선거구 단순다수제의 문제점은 널리 알려져 있다. 가장 큰 문제점은 승자독식 방식이기 때문에, 사표가 많이 발생하고 그에 따라 득표율과 의석을 사이에 상당한 차이가 발생한다. 그리고 대부분의 경우 거대 정당들이 실제 득표율보다 높은 의석을 차지함으로써 이득을 보고, 반대로 군소정당들은 상대적으로 불이익을 받게 된다. 이러한 소위 비비례성의 문제가 핵심은 유권자의 의사가 최종 의석 배분에 정확히 반영 안 된다는 데에 있으며, 그 때문에 많은 민주국가에서 비례제를 도입하게 된 것이다.

두 번째 문제점은 선거구 획정에서 표의 등가성 원칙이 훼손될 가능성이 높다는 것이다. 이것이 작년 말에 헌법재판소가 현행 선거구 획정 기준(최대 인구 편차 3:1)을 헌법불합치로 결정하고, 최대편차를 2:1로 해야 한다고 판결한 논거이다. 그런데 설사 2:1의 기준을 도입한다고 하더라도, 여전히 한 유권자의 표가 다른 유권자의 표에 비해 2배의 가치를 가질 가능성이 있기 때문에 표의 등가성은 훼손될 수밖에 없다. 반면 비례제의 경우 선거구의 크기 때문에 표의 등가성 원칙이 훼손될 가능성이 매우 줄어든다.

소선거구 단순다수제의 또 다른 문제점은 정당이나 정책보다는 후보 중심의 투표 행태를 유도함으로써, 정책과 이념 차이에 기반한 정당정치의 발전을 저해한다는 것이다. 전체적으로 소선거구 단순다수제를 채택하고 있는 국가들에 비해 비례제를 채택하고 있는 국가들에서 정당정치가 더욱 활성화될 가능성이 높다. 소선거구 단순다수제의 대표적인 국가인 미국에서 비례제를 채택하고 있는 유럽 민주국가들에 비해 상대적으로 정당정치가 덜 발전된 것은 잘 알려져 있다. 다만 영국의 경우 소선거구 단순다수제를 채택하고 있으면서도 정당정치가 활성화되어 있다는 점에서, 정당정치에 미치는 선거제도의 효과가 절대적이라고 할 수는 없을 것이다.

그리고 마지막으로 한국에서 특히 중요한 정치적 의미를 가지는 문제점으로서, 소선거구 단순다수제는 지역주의와 공합이 잘 맞는다. 현행 소선거구 단순다수제의 개정을 주장하는

2) 대만의 비례제 의석 비율은 소수 민족을 위해 배려된 6개 의석을 비례제 의석으로 계산하느냐 안 하느냐에 따라 달라질 수 있다. 필자의 의견으로는 이 6개 의석도 비례제 의석으로 보아야 한다고 생각하며, 그럴 경우에 비례제 의석이 전체 의석에서 차지하는 비율이 35.4%이다.

사람들이 가장 많이 언급하는 목표가 바로 지역주의의 완화이다. 그러나 여기서 분명히 밝혀야 할 점은 소선거구 단순다수제가 지역주의의 원인은 결코 아니며, 다만 지역주의와 제도적 궁합이 잘 맞기 때문에 현재와 같은 독점적인 지역정당구도를 초래하고 재생산하고 있다는 사실이다. 따라서 보다 정확히 표현하면, 현행 제도를 개선하여 비례성을 강화할 경우 지역주의 감정의 완화를 가져오는 것은 아니고, 특정 정당이 특정 지역을 독점하는 거시적 정치 현상을 개선하는 데 도움이 되는 것이다. 예를 들어, A 정당이 특정 지역에서 20%의 지지를 받는다고 할 때, 소선거구제 하에서는 1개의 의석도 받지 못할 가능성이 높지만, (권역별) 비례제 하에서는 (권역 전체 의석의) 20%를 차지하게 됨으로써 독점적 지역정당구조 타파에 도움이 되는 것이다.

3. 개혁 방안에 대한 논의

현행 국회의원 선거 제도를 개혁함에 있어서 그 방향성에 대해서는 대부분의 사람들이 동의를 한다. 현재의 소선거구 단순다수제 성향을 약화시키고 비례성을 강화해야 한다는 것이다. 비례성을 강화하는 방안으로는 여러 가지가 논의될 수 있는데, 크게 세 가지이다. 전면적인 비례제의 도입, 중대선거구제의 도입, 그리고 현행 혼합형을 유지하면서 비례제의 비중을 늘리는 방안이다.

현재의 지역구를 없애고 전면적으로 비례제를 도입하는 방안은 실현 가능성이 떨어진다는 점에서 그 동안에는 논의의 대상에서 제외되는 경우가 많았다. 그러나 최근에는 일부 학자들이 유럽의 일부 국가에서 사용하는 개방형 명부제를 바탕으로 한 100% 비례제 도입을 주장하기도 한다. 개방형 명부제를 사용하는 경우 (현재 우리가 사용하고 있는 폐쇄형 명부제와는 달리) 유권자들이 정당 명부에 오른 후보 중에서 자신이 선호하는 후보를 선택할 수 있어, 어느 정도는 현재의 지역구 제도의 성격을 보존할 수 있다는 것이 이들의 주장이다.

중대선거구제의 도입은 실현가능성은 상대적으로 높지만, 정당정치에 대한 부정적 영향 등 많은 문제점을 안고 있으면서 비례성 증대의 효과는 크지 않을 수 있다는 점에서 상대적으로 정치학자들의 많은 지지를 받지 못하고 있다. 사실 중대선거구제라는 표현은 매우 애매모호한 표현이다. 소선거구에 대비되는 개념으로서 중대선거구는 선거구의 크기를 지칭하는데, 일단 그 크기가 명확하지 않다. 2석부터 몇 백석까지 가능한데, 크기에 따라 비례성 증가의 효과가 달라질 것이다. 둘째 선거구의 크기와 함께 중요한 것이 당선자 확정 방식인데, 그것에 대한 분명한 언급이 없다. 실제로 대부분의 비례제는 중대선거구제이면서 당선자 확정 방식에 있어서 다수제가 아니라 비례제를 사용하고 있다. 또한 중대선거구제 하에서 다수제 방식이라도 선호투표제(일종의 결선투표제), 단기이양식(1명에게만 투표하지만 그 표가 다른 후보에게 이양되는 방식)과 단기비이양식(1명에게 투표하고 표가 이양되지 않는 방식)은 매우 다른 결과를 가져올 수 있다. 국내에서 중대선거구제를 주장하는 사람들은 대개 당선자 확정 방식으로서 과거 일본과 5공화국에서(9대-12대 국회의원

선거) 사용되었던 단기비이양식을 염두에 두고 있는 것으로 보인다. 그럴 경우 선거구의 크기가 커지면 (예를 들어 4석 이상) 운영상의 다양한 부작용과 문제점이 발생할 수 있으며, 반대로 선거구의 크기가 작아지면(예를 들어 2석) 비례성의 증대는 낮으면서 극심한 게리맨더링을 초래할 가능성이 크다.

대부분의 정치학자들은 세 번째 방안, 즉 현재의 혼합형을 유지하면서 비례제 비중을 늘리는 방안을 주장하고 있다. 여기서 또 두 가지 입장이 존재하는데, 하나는 현재의 일본식 병립형을 유지하는 방안이고, 다른 하나는 독일식 병용형으로 바꾸는 방안이다. 비례제를 강화하는 그 효과의 측면에 있어서는 독일식 병용형이 분명 우월하며, 그에 따라 가장 많은 사람들의 지지를 받고 있다. 실제로 정치학회 등이 학자들을 대상으로 수차례 실시한 전문가조사에서 독일식 제도가 가장 바람직한 제도로 꼽혀 왔다. 그리고 비단 국내 학자들 뿐만 아니라, 국제적으로도 대부분의 학자들이 독일식이 일본식보다 바람직하다고 보고 있다.

다만 실현 가능성, 그리고 독일식 병용형을 채택했을 때 뒤따라올 가능성이 매우 높은 다당제가 과연 대통령제와 제도적 궁합이 잘 맞는가에 대한 의문을 이유로 일본식 병립형 제도를 선호하는 의견도 소수 존재한다. 필자의 개인적인 의견으로는, 대통령제와 다당제가 얼마든지 양립 가능하다고 생각한다. 특히 대통령 선거제도를 결선투표제로 바꿀 경우 정당 간의 연합이 훨씬 더 용이해 질 것이기 때문에, 중남미 국가에서와 같은 정당 연합에 기반한 대통령제를 운영할 수 있을 것으로 본다. 따라서 개인적으로 독일식 병용형이 바람직하다고 생각한다.

이번에 중앙선관위가 발표한 선거제도 개정 의견은 이러한 다수 학자들의 의견을 반영하여 독일식 병용형으로의 개정을 주요 내용으로 하고 있다. 다음에서는 선관위의 주요 개정 의견을 소개하고, 문제점을 지적하고, 또한 보완할 수 있는 방안을 제시하면서, 자연스럽게 선거제도 개혁의 쟁점에 대해서 논의하고자 한다. 선관위 의견을 중심으로 논의를 전개하기 때문에, 전면적인 비례제 도입과 중대선거구제 도입 가능성은 고려하지 않고, 독일식 병용형과 현재의 일본식 병립형에 대한 논의에 초점을 맞추고자 한다.

3장 선관위 정치관계법 개정 의견에 대한 검토

1. 선거제도 개정 의견

1) 주요 내용

선관위의 선거제도 개정 의견은 크게 두 가지이다. 하나는 독일식 병용형의 도입이다. 다만 독일이 주별로 운영하고 있음에 비해, 권역별로 비례제를 운영한다는 것이다. 다른 하나는 지역구와 비례대표에 동시입후보를 허용하는 것은 물론이고, 한 번호에 여러 명의

지역구 후보가 이름을 올릴 수 있게 하고 그 중 지역구에서 낙선한 후보 중에서 상대득표율이 가장 높은 후보를 당선시키는 소위 일본의 ‘석패율’ 제도를 도입한다는 것이다.

여기서 강조해야 할 점은 비록 선관위의 발표에서는 동시입후보 허용과 석패율 제도 도입을 1번으로 발표하고, 권역별 비례대표제를 2번으로 발표했지만, 실제 내용 면에서는 권역별 비례대표제의 도입이 선거제도의 틀을 바꾼다는 점에서 훨씬 더 중요한 의미를 갖는다는 점이다. 사실 동시입후보 허용과 석패율 제도는 선거제도의 큰 틀에서 보면 매우 작은 부분에 지나지 않는다.

2) 검토 의견

앞에서 언급한 바와 같이, 선관위의 선거제도 개정의 방향성, 즉 비례제의 강화에 대해서는 대부분의 사람들이 공감하고 있다. 그리고 비례제 강화의 방식으로서 독일식 병용형(MMP)의 도입을 주장한 것에 대해서 필자를 포함한 많은 정치학자들이 공감하고 있다. 현행 일본식에 비해 비례제 강화의 효과가 상대적으로 클 것으로 기대되기 때문이다. 다만 뒤에서 논의하겠지만, 비례제 의석의 비율을 현재 18.7%에서 33.3%로 증가하는 방안이 과연 충분한지, 그리고 그에 따르는 문제가 없는지에 대해서 논의할 필요가 있다. 동시에 동시입후보 허용은 별 문제가 없다고 생각하지만, 석패율 제도를 도입하는 방안에 대해서는 조금 더 신중할 필요가 있다고 생각한다.

먼저 비례제 의석 비율과 관련하여 선관위 의견에 따르면, 1) 의원 총 정수는 제19대 국회의원 정수 300명을 그대로 유지하고, 2) 전국을 지리적 여건과 생활권 등을 고려하여 6개 권역으로 구분하고, 3) 의원 정수 300명을 권역별로 인구비례에 따라 배분하고, 4) 권역별로 지역구와 비례대표 비율은 2:1 범위($\pm 5\%$)에서 정하는 것으로 되어 있다. 위의 절차 중에서 2)와 3)은 문제가 없다. 가장 큰 문제는 4)번, 즉 비례대표의 비율이 전체의 33.3% 내외에 그친다는 점이며, 이 문제를 해결하기 위해서는 1)번, 즉 의원 총 정수를 300명에서 대폭 확대해야 할 필요가 있다고 생각한다.

비례제 의석 비율이 33.3% 내외라고 가정할 때, 초과의원 현상이 상당히 많이 발생할 가능성이 높다. 일본식 병립형 제도 하에서는 일본과 대만처럼 비례제 의석 비율이 30%대에 머물러도 운영상에 별 문제가 없다. 지역구와 비례제가 별도로 작동하기 때문이다. 그러나 이 두 개가 연동되어 작동하는 독일식 병용형 제도 하에서는 문제가 된다. 예를 들어, 서울, 수도권, 충청처럼 특정 정당이 독점적 지위를 차지하지 않고 있는 권역에서는 특정 정당이 40%대의 정당득표율을 가지고 지역구 의석 전체를 차지할 가능성이 있다. 이럴 경우 40%대의 득표율을 가지고 무려 그보다 훨씬 더 많은 의석(원래 그 권역에 배정된 의석의 66.6%, 초과의원까지 계산하면 그 비율은 다소 낮아질 것임)을 차지하게 되는 기현상이 발생한다. 결과적으로, 수십 석에 달하는 초과의석이 발생할 가능성이 있으며, 이는 결과적으로 득표율과 의석율 사이의 비례성을 크게 훼손할 것이다.

독일의 경우 지역구 의석과 비례제 의석의 비율이 1:1이기 때문에, 초과의석이 발생한다

고 하더라도 몇 석에 그칠 확률이 높다. 왜냐하면 40%대의 정당득표율을 가지고 모든 지역구 의석을 승리한다고 해도 전체 의석의 50%만 가져가기 때문에 초과의석이 발생한다고 해도 1-2석에 그칠 가능성이 크다.³⁾ 따라서 독일식 병용형을 도입할 경우에는 지역구 의석과 비례제 의석의 비율을 1:1 수준으로 맞추는 것이 중요하다. 독일식 병용형을 채택하고 있는 뉴질랜드도 1:1 비율을 지키고 있다.

문제는 현재의 의원 정수 300명을 유지하면서 비례제 의석을 150석으로 늘리는 것이 현실적으로 매우 어렵다는 점이다. 현재 지역구를 차지하고 있는 현역 의원들의 반발이 거셀 것이기 때문이다. 따라서 그 대안으로서 의원 정수를 300명에서 400명 이상으로 대폭 늘리는 방안을 고려할 필요가 있다. 의원 정수 증대에 대해 국민 여론이 안 좋은 것은 사실이다. 그러나 한국은 단원제이면서 다른 민주 국가에 비해 인구 대비 의원 수가 많지 않다는 점, 의원 정수 증대에 반대하던 시민단체들도 입장이 바뀌고 있다는 점 등을 감안할 때 의원 정수 증대가 불가능한 것만은 아니다. 늘어나는 의원 정수를 비례대표 의석으로 한다는 점, 그리고 의원 정수가 늘어나면 오히려 의원의 특권의식이 줄어든다는 점 등을 국민들에게 적극 알리면, 여론이 바뀔 수도 있다고 보기 때문이다. 필자의 개인적 의견으로는 국민을 설득하여 의원 정수를 늘리는 것이, 의원 정수를 그대로 두고 현역 의원들로 하여금 지역구를 포기하도록 만드는 것보다는 쉬울 것이라고 생각한다.

이와 관련하여, 석패율 제도의 도입 명분에 대해서 다시 검토할 필요가 있다. 일본에서 석패율 제도가 도입된 배경을 보면, 비례제의 도입으로 지역구를 잃게 된 의원들에 대한 보상(지역구에서 낙선했더라도 비례대표로 부활할 수 있는 기회를 부여함)의 의미가 컸다. 따라서 이번에 석패율 제도 도입을 주장한 것도 비슷한 맥락이라고 추정할 수 있다. 실제 석패율 제도 자체가 지역주의 완화에 크게 기여할 것으로 기대되지 않기 때문이다. 그런데 만약 의원 정수 증대를 통해 비례제 의석을 확대하게 된다면, 현역 의원들에게 보상을 제공할 명분도 없어질 것이고, 따라서 굳이 복잡하고 군소정당이나 소수 정치세력에게 불리한 것으로 인식되는 석패율 제도를 도입할 필요가 있는지 재고할 필요가 있다.

2. 기타 선관위의 정치관계법 개정 의견에 대한 검토

1) 대통령 선거와 국회의원 총선거에서 정당 후보 추천을 위한 국민경선 도입

재고할 필요가 있다. 정당의 후보 결정 방식은 궁극적으로 정당에서 결정할 일이다. 정당에 따라서는 정당지도자나 대의원의 의견을 중시할 수도 있고, 전적으로 당원들의 투표로 후보 추천을 할 수도 있고, 또한 일반 유권자 중 원하는 사람들의 참여를 일부 허용할 수도 있다. 이를 법률로 일률적으로 정할 필요는 없다.

국민 경선이라는 용어 자체가 어폐가 있다. 보다 적절한 표현은 “정당지지자의 경선 참

3) 실제로 독일은 권역별이 아니라 주별 명부를 활용하고 있는데, 추가의석의 발생빈도가 그리 높지는 않지만 가끔 발생하고 있다. 그런데 최근에는 이러한 추가의석이 비례성을 훼손한다는 헌법재판소의 판결에 따라, 추가의석이 발생할 경우 보정의석(compensation seats)을 다른 정당에 추가로 배분하여 전체적인 비례성을 유지하고 있다. 한편 뉴질랜드는 초과의석만 인정하고 보정의석은 인정하지 않고 있는데, 뉴질랜드는 독일의 주별 명부나 선관위안의 권역별 명부가 아니라 전국명부를 사용하고 있기 때문에 초과의석이 발생할 가능성이 매우 낮기 때문이다.

여 허용”이라는 표현이다. 유럽의 정당에서는 일반 유권자가 공천에 참여하는 일은 거의 없다. 보통 정당지도자와 일반 당원의 의견이 절충되어 후보가 결정된다. 미국의 경우 당원의 개념이 유럽과 달리 공식적인 당원보다는 심리적 당원의 성격이 강하기 때문에, 심리적으로 특정정당을 지지하는 유권자들의 참여를 허용하는 예비선거(프라이머리)를 실시하고 있다. 그러나 여기에 참여하는 사람들을 국민이나 일반 유권자로 해석해서는 안 되고, 특정 정당을 지지하는 심리적 당원의 개념으로 보아야 할 것이다.

2) 폐지되었던 구시군당 허용

이것은 정당정치 활성화를 위해 옳은 방향이다. 애초에 구시군당을 폐지했던 것 자체가 잘 못 되었던 일이다. 오히려 음성적인 조직을 키우는 효과를 가져왔다. 보다 일반적인 차원에서 논의하자면, 정치를 자꾸 부정적으로 보고 축소하려는 시각은 위험하다.

3) 정치자금법 개선

정치자금에 대한 지나친 규제를 풀고 현실화한다는 측면에서 옳은 방향이다. 정치자금의 흐름을 풀어주는 대신, 불법 정치 자금에 대해서는 더욱 철저한 감시와 처벌이 필요.

3. 추가 보완 필요한 부분

1) 지역구 선거구 획정 방식 명시

지역구 선거구 획정 방식에 대한 분명한 언급이 빠져 있다. 권역별로 지역구 의석과 비례제 의석을 배분하는 것으로 되어 있는데, 각 권역의 선거구 획정은 권역별로 자체적으로 하는 것인지, 중앙에서 하는 것인지 명확하게 할 필요가 있다. 또한 권역별로 하던 중앙에서 하던 선거구 획정의 주체(국회, 해당 지역의 의회, 권역별 정당협의체, 권역의 광역단체장협의체 등등)에 대해서도 법으로 분명히 정해야 할 것이다.

2) 국회의원 선거제도 변화에 따른 지방의원 선거제도 개정

만약 국회의원 선거제도가 바뀐다면, 광역과 기초 단위의 지방의원 선거제도도 바뀌게 될 가능성이 크다. 추후 이에 대한 논의도 심도 있게 이루어져야 할 것이다.

3) 선거법의 기본 틀 변화 필요성

정기관계법, 그 중에서도 선거법 개정에 있어서 가장 핵심은 선거법의 기본 틀을 바꾸는 일이다. 현행 선거법은 과거 권위주의 시절의 틀을 여전히 사용하고 있어, 모든 것이 규제 중심으로 되어 있다. 최근 들어 규제가 점차 줄고 있는 추세이기는 하지만, 기본 틀이 바뀌지 않고는 변화에 한계가 있다. 앞으로는 유권자의 활발한 정치참여를 보장하는 방향으로 선거법의 틀을 바꾸어야 할 것이다. 예를 들어, 선거운동 기간을 폐지하고, 대부분의 정치적 활동을 가능하도록 해야 한다.

4) 지역정당 허용

현재 정당법에는 특정 지역에만 뿌리를 둔 지역정당을 허용하지 않고 있다. 중앙당을 가져야만 한다. 이러한 규제를 풀고 지역정당을 허용할 필요가 있다. 이처럼 지역의 이익을 대변하는 정당이 탄생하게 되면, 현재의 독점적 지역정당 구도가 상당히 완화될 것이고, 자연스럽게 영호남 지역에서도 정당 간 경쟁이 보다 활발해 질 수도 있다. 그리고 이러한 지역정당의 허용은 지방선거에서 정당공천제 폐지를 주장하는 이들의 논리를 약화시키는 효과도 가지고 있다. 정당의 공천 과정에 문제점이 있다고 정당에게 공천을 하지 못하게 금지하는 것은 말이 안 된다. 새로운 정당의 탄생을 용이하게 만들어 정당 간 경쟁을 유발함으로써, 정당들이 스스로 공천 과정을 바로잡아 나갈 수 있도록 해야 한다.

5) 인구비례 방식에 따른 수도권과 지방, 대도시와 농촌 지역 간의 불균형 문제 해결

선관위의 선거제도 개정 의견이 충분히 고려하지 못 한 부분 중의 하나가 수도권과 지방, 그리고 대도시와 농촌 간의 대표성의 불균형 문제이다. 선관위 의견을 그대로 따른다면, 인구 비례에 따라 권역별로 의원 수가 정해진다. 물론 민주주의의 기본 원칙 중의 하나가 표의 등가성이기 때문에, 인구 비례에 의원 수를 정하는 것은 당연하다. 그러나 한국은 과도한 중앙집권형 국가이면서 지방의 대표성을 보장하는 별도의 제도적 장치(예를 들어, 미국의 상원)가 없다는 점을 감안할 때, 그리고 인구 비례에 따르면 총 의석의 52.5% (시뮬레이션에 따르면 무소속 3석을 제외한 전체 297석 중 156석이 서울과 경인강원권에 배정됨)가 수도권에 집중되어 있으며 대도시에 비해 농촌 지역의 대표성이 현재보다 크게 감소될 수밖에 없다는 점을 고려할 때, 인구 비례 원칙에 대한 보완 장치가 필요하다. 예를 들어, 비례 의석의 권역별 배정에 있어서, 인구 비례를 100% 적용하기보다는 상한선이나 하한선을 두는 방안, 혹은 비례 의석의 일부를 각 권역에 동일하게 배분하는 방안 등을 고려할 수 있을 것이다.

4. 선거제도 개혁의 주요 쟁점

앞에서 선관위의 선거제도 개정 의견에 대한 검토 과정에서 제기된 선거제도 개혁의 주요 쟁점을 간략히 정리하면 다음과 같다.

1) 독일식 병용형 혹은 일본식 병립형

선관위의 의견은 독일식 병용형이며, 비례성 증대를 위해서는 독일식 병용형이 현재의 일본식 병립형에 비해 우월하다는 점은 명백하다. 다만 다당제의 폐해나 다당제와 대통령제의 제도적 궁합에 대해 우려하는 입장에서는 일본식을 선호할 수도 있다. 필자는 독일식이 바람직하다고 생각한다.

2) 지역구 의석과 비례 의석의 비율

혼합제를 채택하는 경우 지역구 의석과 비례 의석의 비율을 정해야 한다. 현재 일본식을 유지하는 경우라면, 현재의 18%대의 비례의석 비율에서 선관위가 제시한 33.3%로의 증대도 비례성 강화에 일정 부분 기여할 것이다. 그러나 독일식을 채택하는 경우에는, 양자 간 비율을 1:1로 하는 것이 바람직하며, 최소한 6:4로 해야만 한다. 그래야만 초과의석을 최소화하여 제도의 원래 목적인 비례성을 달성할 수 있기 때문이다.

3) 의원 정수 증대

독일식을 채택하던, 일본식을 채택하던 비례제 의석 수를 늘리기 위해서는 의원 정수의 증대가 불가피하다. 앞에서 논의한 바와 같이, 다른 민주주의 국가에 비해 한국의 의석 수는 인구에 비해 적은 편이며 (의원 1인당 대표하는 유권자 수가 한국이 OECD 평균에 비해 3배에 가까움), 국민 여론의 문제는 학계, 시민단체, 언론계가 노력한다면 극복 가능하다고 본다. 특히 의원 수 증대가 오히려 의원의 특권 의석을 낮추는 데 기여할 수 있다는 점을 강조해야 할 것이다.

일본식을 유지할 경우에는 50명 미만의 최소한의 의원 수 증대도 가능하다. 그러나 독일식을 채택할 경우에는 현재보다 100명 이상 증대하는 것이 바람직하다.

4) 동시입후보 허용과 석패율

한 후보가 지역구와 비례제에 동시입후보 하는 것을 허용하는 문제는 선거제도 상 아주 중요한 문제는 아니며, 이에 대한 찬반은 일본식을 채택하나, 독일식을 채택하나에 따라 달라질 수 있다. 독일식의 경우에는 지역구와 비례제가 연동되어 있기 때문에 동시입후보가 원칙적으로 문제될 것이 없다. (실제 독일에서도 동시입후보를 허용하고 있음) 그러나 일본식의 경우 두 개가 구조적으로 분리되어 있기 때문에 동시입후보를 허용하는 것은 원칙적으로 문제가 있다.

일본의 경우 일본식이면서도 동시입후보를 허용하고 그와 함께 석패율 제도도 허용하고 있는데, 이는 선거제도의 원칙에는 다소 벗어난다고 할 수 있다. 앞에서 언급한 대로, 이것은 일본이 중선거구제에서 혼합제로 제도 개혁을 하면서 현역 의원들의 반발을 무마하기 위해서 도입했다는 주장이 무게를 얻고 있다.

우리의 경우 일본식을 유지한다면, 동시입후보를 허용할 필요가 없으며 그에 따라 석패율 제도도 불가능하다. 독일식을 채택하는 경우라면, 동시입후보를 허용하는 것은 문제될 것이 없다고 본다. 다만 석패율 제도의 도입은 선관위가 내세우는 지역주의 완화의 효과는 그리 크지 않으면서 군소정당이나 소수세력의 반발이 크기 때문에, 보다 신중하게 접근할 필요가 있다고 본다. 필자는 개인적으로 이 제도에 반대하는 입장이나, 이 제도의 도입이 제도 개혁에 대한 현역 의원들의 반발을 크게 무마할 수 있다면 일종의 타협책으로 도입을 검토할 수도 있다고 생각한다.

5) 비례제 의석의 성격과 구성

독일식 제도를 도입하던, 혹은 일본식 제도를 유지하던 비례제 의석의 성격과 구성에 대해서 깊이 고민할 필요가 있다. 일단 앞에서 언급했던 수도권과 지방, 대도시와 농촌 간의 대표성의 불균형 문제를 해결하기 위해서는, 비례제 의석의 권역별 배분 방식에서 100% 인구 비례 외에 다른 정치적 고려가 필요하다고 생각한다.

또한 비례제 의원의 공천에 있어서, 비례제의 원래 취지를 살리기 위해서 후보들의 사회적 대표성을 강화하는 방안의 모색이 필요하다. 여성, 장애인 등과 같은 소수 세력뿐만 아니라 청년, 직능 대표 등 사회의 다양한 이익을 대표하는 후보를 공천할 수 있는 제도적 장치 마련을 위해 노력해야 할 것이다. 그러기 위해서는 과거와 같은 소수 권력자에 의한 공천과 그에 따라 발생하는 각종 공천 비리를 원천적으로 없애고, 보다 합리적이고 투명한 공천 과정을 마련해야 할 것이다.

이처럼 공천 과정이 투명화되고, 비례 의석수도 늘어날 경우 현재 비례제 의원들이 지역구 의원들에 비해 제대로 대접받지 못하는 풍토도 자연스럽게 바뀔 것이다. (그와 함께 비례 한번 하면 다음에는 지역구로 나가야 하는 관행도 사라질 것이다.) 장기적으로는 사회적 대표성과 전문성을 갖춘 비례제 의원들이 지역구 의원들에 비해 의회 내에서 오히려 더 많은 권위와 권력을 행사하게 될 가능성도 있다.

4장 선거제도 개혁의 정치적 영향: 대전 충청권에 미치는 영향을 중심으로

1. 선거제도 개혁이 한국 정치에 미치는 영향

앞에서도 언급했지만, 이번 선관위의 선거제도 개정 의견이 실현될 가능성을 낙관하기는 어렵다. 선거제도 개혁의 어려움은 이 제도의 개혁이 법 개정의 당사자인 국회의원들에게 직접적인 영향을 미친다는 데에 있다. 선거제도는 정치라는 게임의 규칙 중에서도 가장 핵심에 속하는 것으로, 게임 참가자에게 엄청난 영향을 미친다. 대부분의 민주국가에서 선거제도 개혁의 성공은 예상하지 못한 사건으로 선거제도에 대한 일반 국민의 불만이 폭발적으로 형성되거나, 혹은 기업가 정신을 가진 정치인이 여론의 형성과 동원을 통해 이러한 제도개혁 운동을 주도면밀하게 이끌어 가는 경우에 가능했다. 그 어떤 경우에도 외부의 압력이 필요한 것이 분명하다.

이번에는 헌법재판소의 판결도 있고 해서, 그 어느 때보다도 선거제도 개혁에 대한 논의가 국회 내 정치개혁특별위원회에서 진지하게 논의될 가능성은 크다고 본다. 당장 현행 제도 하에서 헌법재판소의 판결에 맞게 선거구를 재조정하는 일이 쉽지 않기 때문이다. 그러나 그 과정에서 선관위의 개정 의견이 얼마나 반영될지는 미지수이다. 선관위의 의견은 그 방향성에서 옳은 것으로 평가할 수 있으나, 현역 의원들이나 기존 거대 정당들에게는 그리 유리한 것이 아니기 때문이다. 바로 이러한 이유에서 국회의원들에게 선거제도 개정 논의를 맡기지 말고, 외부의 독립적인 기구에서 논의를 진행해야 한다는 의견이 일부에서 제기

되고 있는 것이다.

만약에 선관위의 개정 의견이 일정 부분 이상 반영되는 선거제도 개혁이 이루어진다면 (일본식 대신 독일식이 채택된다면, 혹은 최소한 비례제 의석의 비율이 지금보다 크게 증가한다면), 그것이 한국 정치 전반에 미치는 정치적 효과는 자명하다. 지금보다 비례제의 성격이 대폭 강화될 것으로 예상되며, 그에 따라 소선거구 단순다수제에 비해 비례제가 갖는 여러 장점들이 나타날 것이다. 교과서에 나와 있는 여러 효과들, 즉 정당별 득표율과 의석을 간의 비례성 증가, 군소정당과 신생정당의 상대적 이득으로 인한 다당제 발전 가능성, 표의 등가성 문제의 해결 가능성, 그리고 정당정치의 발전 가능성 등이다. 또한 한국에서 특별한 의미를 갖는 독점적 지역정당구도를 완화하는 데도 크게 기여할 것으로 생각한다.

이러한 대부분의 효과들은 한국의 민주정치 발전에 긍정적인 영향을 미칠 가능성이 높다. 특히 독점적 지역정당 구도를 완화하고, 다양한 정치세력의 등장 (즉 다당제)를 통한 정당 간 경쟁을 활성화한다는 측면에서 한국 정당정치의 발전에 크게 기여할 것으로 기대할 수 있다.

2, 선거제도 개혁이 대전 충청 지역에 미치는 효과

선거제도 개혁이 대전 충청 지역에 미치는 영향은 다양하지만, 선거구 증설 문제와 정당구도 문제에 초점을 맞추어 논의하고자 한다. 먼저 선관위 개정 의견과 유사한 선거개혁이 이루어진다면, 대전 충청권 전체로 본다면 대표성에서의 상대적 불이익 극복 문제는 자동적으로 해결될 것이다. 권역별 비례대표제는 각 권역별 인구에 비례해서 의원 정수를 배분하기 때문에 적어도 권역별로 동등한 대표성은 보장된다. 예를 들어, 충청권 인구가 전체 인구의 10%라면 총 의석의 10%가 충청 권역에 배분될 것이다. 따라서 호남 등 다른 지역에 비해 불이익을 볼 가능성은 없다. 다만 이렇게 배분된 의석 중 지역구를 충청 권역 내에서 배분하고 확정해야 하는 어려운 정치적 문제는 여전히 남게 될 것이다.

충청권 내에서도 이해 관계가 다소 다를 수 있다. 만약 권역 내의 지역구 획정을 인구 비례에 따라서 한다면, 인구가 상대적으로 많은 대전시의 경우는 현재보다 대표성이 크게 증대할 가능성이 높다. 다만 충북과 충남의 경우는 도시 지역은 상대적으로 이득을 볼 수 있으나, 농촌 지역에서는 지역구 의석 감소 가능성 매우 크다.

대전 충청 지역만 보면 선거제도 개혁이 그렇게 불리한 것은 아니지만, 수도권에 대한 지방의 낮은 대표성 문제, 그리고 충남북 농촌 지역이 느끼는 상대적 박탈감의 문제는 여전히 남아 있다. 이러한 문제 해결을 위해서는, 앞에서 언급한 바와 같이 권역별 비례제 의석의 배분 과정에서 인구 비례 외에 지방과 농촌에 대한 추가적인 정치적 배려도 고려할 필요가 있다.

선거제도 개혁은 대전 충청 지역의 정당 경쟁에도 커다란 영향을 미칠 것으로 예상할 수 있다. 특히 독일식 병용형이 채택된다면, 현재와 같은 양당 구도가 변화될 가능성이 매우

크다. 새누리당과 새정치민주연합 외에 다른 군소정당들이 지금보다 이 지역에서 더 많은 경쟁력을 가질 수 있을 것이다. 기존의 군소정당인 정의당은 물론이고 새로운 정당들이 충청 지역에서 정치적 경쟁에 가담할 가능성이 매우 크다.

그리고 그 과정에서 과거 선진당과 같은 지역에 기반을 둔 정당이 부활할 가능성도 배제할 수 없다. 물론 지역에 기반을 둔 정당은 충청뿐만 아니라 영남이나 호남 등 다른 지역에서도 등장할 가능성이 매우 크다. (특히 정당법 개정을 통해 중앙당을 가지지 않은 지역정당이 허용될 경우 더욱 그렇다.) 일부에서는 이러한 지역에 기반을 둔 정당의 등장과 경쟁력 강화가 지역주의를 오히려 강화하는 것이라고 비판적인 시각으로 볼 수도 있겠으나, 필자는 반드시 그렇게 볼 필요는 없다고 생각한다. 지역의 이익을 대변하는 것 자체는 민주정치에서 당연한 현상이며, 이러한 의미의 지역주의는 결코 부정적인 것으로 볼 수 없다. 지역과 지역의 이익을 추구한다는 의미에서의 지역주의가 문제가 아니라, 특정 정당이 특정 지역에서 독점적 위치를 차지하고 있는 현상, 즉 독점적 지역정당 구도가 문제인 것이다. 독일식 권역별 비례대표제 하에서 지역에 기반을 둔 정당의 존재는 지역주의의 강화보다는 오히려 각 지역 내에서의 정치적 경쟁의 활성화에 더 큰 의미가 있다고 생각한다.

<참고문헌>

- 강원택. 2009. “지역주의 극복과 정치통합을 위한 선거제도 개혁의 방안.” 「입법과 정책」 1권 1호, 31-54.
- 강원택 외. 2010. 「지역주의 해소를 위한 선거제도 등의 개선방안 연구」. 사회통합위원회 연구보고서.
- 김영태. 2001. “독일연방의회 선거체계의 제도적 효과.” 「국제정치학회보」 41집 3호.
- 김영태. 2002. “1인2표제의 제도적 효과와 정치적 영향: 독일·뉴질랜드·일본의 경험과 시사점.” 진영재 편, 「한국의 선거제도 1」. 서울: 한국사회과학데이터센터.
- 김욱. 2002. “분권화시대의 선거제도 개혁방안.” 진영재 편, 「한국의 선거제도 1」. 서울: 한국사회과학데이터센터.
- 김욱. 2006. “독일연방의회 선거제도가 한국의 선거제도 개혁에 주는 시사점.” 「세계지역연구논총」 제24권 3호.
- 김욱. 2008. “대통령제와 정당정치.” 「서석사회과학논총」 1집 2권.
- 김욱. 2011. “석패율 제도의 한국 적용 가능성에 대한 비판적 고찰.” 세미나 발표 논문.
- 김용복. 2004. “한국선거와 비례대표제의 적실성.” 『한국정당학회보』. 3권1호.
- 김용복. 2009. “정당정치 발전을 위한 선거제도 개혁: 비례대표제의 확대와 석패율제도의 도입.” 『기억과 전망』. 20호. 민주화운동기념사업회.
- 김재한. 1997. “지역주의 투표의 현황과 해소방안.” 「의정연구」 제3권 2호, 16-36.
- 김재한. 1998. “지역구형 의정과 지역할거형 정당에 대한 제도적 처방: 선거구 크기와 전국구 의석 배분방식.” 「한국정치학회보」 32집 4호, 151-166.
- 김재호. 2002. “일본의 선거제도.” 진영재 편, 「한국의 선거제도 1」. 서울: 한국사회과학데이터센터.
- 김종갑. 2010. “혼합식선거제도하의 중복입후보제에 대한 비판적 고찰.” 「국제지역학논총」 제3권 1호.
- 김형철. 2007. “혼합식 선거제도로의 변화와 정치적 효과: 뉴질랜드, 일본, 그리고 한국을 중심으로.” 「시민사회와 NGO」 제5권 1호.
- 박찬욱. 1997. “국회의원 선거구제와 선거구 획정방식의 개혁방안.” 「국가전략」 3권 1호, 249-278.
- 박찬욱 (편). 2000. 「비례대표 선거제도」. 서울: 박영사.
- 박찬욱. 2004. “제 17대 총선에서 2표 병립제와 유권자의 분할 투표.” 박찬욱 편, 「제 17대 국회의원 총선거 분석」. 푸른길.
- 신명순·김재호·정상화. 1999. “시뮬레이션을 통한 한국의 선거제도 개선 방안.” 「한국정치학회보」 33집 4호.
- 안순철. 1998. 「선거체제 비교: 제도적 효과와 정치적 영향」. 서울: 법문사.
- 양기호. 2000. “일본(의 선거제도).” 박찬욱 (편), 「비례대표 선거제도」. 서울: 박영사.

- 정준표. 1997. “정당, 선거제도와 권력구조.” 국제평화전략연구원 편, 「한국의 권력구조 논쟁」. 서울: 풀빛.
- 조기숙. 1998. “새로운 선거구제도 선택을 위한 시뮬레이션 결과.” 「의정연구」 제4권 1호, 149-182.
- 조기숙. 2000. “한국 선거제도의 개선 논의.” 박찬욱 (편), 「비례대표 선거제도」, 서울: 박영사.
- 조정관. 2002. “국회의원 선거제도 개혁대안의 검토.” 진영재 편 「한국의 선거제도 1」 서울: 한국사회과학데이터센터..
- 진영재. 2002. “선거법 개정에 있어서 각급 선거제도 사이의 조화문제.” 진영재 편, 「한국의 선거제도 1」. 서울: 한국사회과학데이터센터.
- 한우창. 2000. “독일(의 선거제도).” 박찬욱 (편), 「비례대표 선거제도」. 서울: 박영사.
- Downs, Anthony. 1957. *An Economic Theory of Democracy*. New York: Harper & Row.
- Duverger, Maurice. 1963. *Political Parties: Their Organization and Activities in the Modern State*. New York: Wiley.
- Kim, Wook. 2014. "Korea's Electoral System: Past History, Current Problems, and Future Reform." *Korea Analysis* no. 4 (Paris, France).
- Lijphart, Arend. 1994. *Electoral Systems and Party Systems: A Study of Twenty Seven Democracies, 1945-1990*. Oxford, UK: Oxford University Press.
- Lipset, S. M. and S. Rokkan. 1967. *Party Systems and Voter Alignments: Cross-National Perspectives*. New York: Free Press.
- Taagepera, Rein and Matthew Soberg Shugart. 1989. *Seats and Votes: The Effects and Determinants of Electoral Systems*. New Haven: Yale University Press.
- Schattschneider. E. E. 1959. *The Semisovereign People*. Hinsdale, IL: Dryden Press.
- Shugart, Matthhew Soberg, and Martin P. Wattenberg. 2001. "Mixed-Member Electoral Systems : A Definition and Typology." Shugart and Wattenberg, eds. *Mixed-Member Electoral System : The Best of Both Worlds?* Oxford : Oxford University Press.

헌법과 정치개혁

김 종 서

(배재대학교 법학부 교수)

헌법과 정치개혁

김종서(배재대학교 법학부 교수)

I. 서

헌법재판소는 지난 해 말 국회의원선거구의 인구편차가 평균인구수 기준 상하 33⅓%를 넘어서는 것은 평등선거의 원칙에 반한다는 헌법불합치결정을 선고함으로써,⁴⁾ 종래 평균인구수 기준 상하 50% 까지의 편차를 허용했던 결정⁵⁾을 13년만에 변경하였다. 이로써 헌법재판소는 선거구인구편차의 과도함을 이유로 평등선거 위반을 최초로 인정하면서 평균인구수 기준 상하 60%의 한계를 제시한 이래⁶⁾ 50%, 그리고 다시 33⅓%로 그 기준을 강화한 것이다. 헌법재판소는 그 이유를 다음과 같이 제시하였다.

인구편차 상하 33⅓%를 넘어 인구편차를 완화하는 것은 지나친 투표가치의 불평등을 야기하는 것으로, 이는 대의민주주의의 관점에서 바람직하지 아니하고, 국회를 구성함에 있어 국회의원의 지역대표성이 고려되어야 한다고 할지라도 이것이 국민주권주의의 출발점인 투표가치의 평등보다 우선시 될 수는 없다. 특히, 현재는 지방자치제도가 정착되어 지역대표성을 이유로 헌법상 원칙인 투표가치의 평등을 현저히 완화할 필요성이 예전에 비해 크지 아니하다.

또한, 인구편차의 허용기준을 완화하면 할수록 과대대표되는 지역과 과소대표되는 지역이 생길 가능성 또한 높아지는데, 이는 지역정당구조를 심화시키는 부작용을 야기할 수 있다. 같은 농·어촌 지역 사이에서도 나타날 수 있는 이와 같은 불균형은 농·어촌 지역의 합리적인 변화를 저해할 수 있으며, 국토의 균형발전에도 도움이 되지 아니한다.

나아가, 인구편차의 허용기준을 점차로 엄격하게 하는 것이 외국의 판례와 입법추세임을 고려할 때, 우리도 인구편차의 허용기준을 엄격하게 하는 일을 더 이상 미룰 수 없다.

이러한 사정들을 고려할 때, 현재의 시점에서 헌법이 허용하는 인구편차의 기준을 인구편차 상하 33⅓%를 넘어서지 않는 것으로 봄이 타당하다.

현재의 입장을 간단히 요약해 보자면, 투표가치의 평등은 지역대표성보다 더 중요한 가치일 뿐 아니라 지방자치의 정착은 지역대표성을 이유로 투표가치의 평등을 완화할 필요성을 감소시켰고, 투표가치 평등의 완화는 과대대표지역과 과소대표지역의 출현으로 지역정당구조를 심화시키며, 세계적 추세도 인구편차의 허용기준을 점차 엄격하게 하는 것이므로 인구편차 허용기준을 상향조정하는 것이 타당하다는 것이다. 이는 13년 전 인구편차의 허용한도를 평균인구수 기준 상하 50%로 했던 결정에서 왜 33⅓%의 기준이 채택될 수 없는지에 관하여 제시했던 다음의 설명과는 뚜렷한 차이를 보여준다.

상하 33⅓% 편차 기준에 의할 때 행정구역 및 국회의원정수를 비롯한 인구비례의 원칙

4) 헌재 2014. 10. 30. 2012헌마192 등.

5) 헌재 2001. 10. 25. 2000헌마92등.

6) 헌재 1995. 12. 27. 95헌마224 등.

이외의 요소를 고려함에 있어 적지 않은 난점이 예상되므로, 우리 재판소가 선거구획정에 따른 선거구간의 인구편차의 문제를 다루기 시작한지 겨우 5년여가 지난 현재의 시점에서 너무 이상에 치우친 나머지 현실적인 문제를 전적으로 도외시하기는 어렵다고 할 것이어서, 이번에는 평균인구수 기준 상하 50%의 편차를 기준으로 위헌 여부를 판단하기로 한다. 그러나 앞으로 상당한 기간이 지난 후에는 인구편차가 상하 33⅓% 또는 그 미만의 기준에 따라 위헌 여부를 판단하여야 할 것이다. (강조는 인용자)

이 결정에서 현재가 상하 33⅓%의 기준을 채택할 수 없는 이유로 제시한 것은 “행정구역 및 국회의원정수를 비롯한 인구비례의 원칙 이외의 요소를 고려함에 있어 적지 않은 난점이 예상”된다는 것이었다. 그 난점은 무엇이었을까? 그것은 상하 33⅓%의 기준을 채택할 때 이를 벗어나는 선거구가 81개에 이르러 상하 50%를 적용할 때 이를 벗어나는 선거구 30개에 비하여 현저히 많아서, 선거구를 재조정함에 있어서 예기치 않은 어려움에 봉착할 가능성이 매우 크다는 것이다. 그런데 13년이 지나기는 했지만 2014년에도 상하 33⅓%의 기준에 따르면 조정해야 할 선거구는 56-60개여서 예기치 않은 어려움에 봉착할 가능성은 여전히 매우 크다는 점에서 기준의 변경을 하는 이유치고는 그렇게 설득력이 있어 보이지 않는다. 물론 헌법재판소는 아직 선거구 조정까지는 1년 6개월의 시간이 있음을 언급하고 있다. 그런데 2001년 결정 당시에는 다음 선거 때까지 2년 6개월 정도의 시간이 남아 있었으므로 이 역시 크게 설득력은 없다. 그리고 보면 현재가 기준을 변경한 가장 큰 이유는 상당 기간이 지난 뒤에는 상하 33⅓%의 기준이 채택되어야 할 것이라고 했던 현재 자신의 입장이 13년이 지난 시점에도 전혀 반영되지 않은데 대한 분노(?)가 가장 큰 이유가 아니었을까 싶다. 이 점은 “인구편차의 허용기준을 엄격하게 하는 일을 더 이상 미룰 수 없다”는 판시에서 분명히 드러나고 있다.

그런데 위의 결정들에서는 헌법재판소가 투표가치의 평등에 대하여 매우 잘못된 이해를 하고 있음이 드러나고 있다.

“현재의 시점에서 헌법이 허용하는 인구편차의 기준을 인구편차 상하33⅓%, 인구비례 2:1을 넘어서지 않는 것으로 변경하는 것이 타당하다.”

위의 표현에서 보듯이 헌법재판소는 인구편차의 한계가 상하33⅓%, 인구비례 2:1 ‘이상’이 아니라 ‘넘어서지 않는’ 것이어야 한다고 보고 있다. 그러니까 인구편차가 상하 33⅓%이거나 인구비례 2:1이 되는 경우는 평등선거의 원칙에 위반되지 않는다고 보고 있는 셈이다. 그런데 이 점은 비단 2014년의 결정에서만 등장하는 문제는 아니고 2001년의 결정에서도 나타났던 문제이다.

2001년의 경우에도 “앞으로 상당한 기간이 지난 후에는 인구편차가 상하 33⅓%(이

경우 상한 인구수와 하한 인구수의 비율은 2 : 1), **또는** 그 미만의 기준에 따라 위험 여부를 판단하여야 할 것이라는 점을 다시 한번 명백히 밝혀두는 바이다.”이라고 하여 기준치를 포함시키고 있는데, 이는 1995년 결정의 보충의견이 상당한 기간이 지난 뒤에는 “2:1 미만의 기준”이 적용되어야 함을 분명히 밝혔던 것과는 대조적으로 ‘미만’
○; 아니라 ‘이하’로 이해함을 밝히고 있는 것이다.

투표가치의 평등 문제는 흔히 1표1가의 원칙이라고 부르는 것이다. 평등선거의 원칙이 요구하는 것은 산술적으로는 모든 유권자가 1표씩만 행사한다는 1인1표원칙이지만, 가치의 측면에서는 어떤 유권자도 그 1표의 가치가 다른 유권자의 2표 또는 그 이상에 해당해서는 안 된다는 것이다. 즉 가치의 측면에서도 1인1표의 결과를 가져오는 것은 허용되지 않는다는 것이 평등선거원칙의 심화된 내용인 1표1가 원칙의 의미인 것이다. 그런데 헌법재판소의 입장은, 2001년이나 2014년 모두 1표2가 까지는 허용된다는 것을 의미한다. 2.1은 안 되지만 2.0은 허용된다는 것인데 이는 헌법재판소가 평등선거원칙에 대하여 매우 안이한 생각을 하고 있음을 보여주는 것이다.

또 하나 지적할 것은 2014년 결정에서 헌법재판소는 2001년 결정에서와는 달리 “인구편차의 허용한계에 관한 다양한 견해 중 인구편차가 상하 33⅓%(이 경우 상한 인구수와 하한 인구수의 비율은 2 : 1) 미만인 경우에도 그 편차를 정당화할 합리적인 사유의 존재 여부에 따라서 그 위험 여부를 따지는 견해”에 대해서는 아예 고려대상에 포함시키지도 않고 있다. 2001년도 결정 당시 이 기준을 채택할 수 없는 이유에 대해서 “그 기준이 너무 엄격하여 우리나라의 현실에서 이를 채택하는 것은 시기상조인 것으로 보이기 때문이라고 하였는데, 13년이 지난 시점에서도 과연 이 기준의 적용이 여전히 시기상조라고 할 수 있는 것인지를 판단했어야 하지만, 헌법재판소는 그 부분은 언급조차 하지 않은 채 33⅓%로 넘어가고 말았다. 아무리 재판부가 바뀌었다고 하지만 헌법재판소 스스로 과거에 언급한 내용이라면 그 때의 판단이 유지되는 것인지 반복되어야 하는 것인지는 밝혀 주어야 한다. 바로 이런 점이 현재의 이번 결정이 진일보한 것임에도 불구하고 대단히 폭력적인 것으로 비치는 이유이다.

II. 헌법재판소 결정의 영향과 선관위의 반응

헌법재판소의 결정에 따라 평균인구수를 기준으로 상하 33⅓%를 한계로 하여 선거구를 재획정하게 될 경우 2012년 1월 31일 기준으로는 56개를, 2013년 7월 31일 기준으로는 60개를 분구하거나 통합해야 한다. 그러면 현재 지역선거구 246개가 186내지 306개가 되고 이에 비례대표를 더하면 국회의 총의석수가 240석으로 줄어들거나 360석으로 늘어나게 된다. 총의석수의 감소는 입법권을 가진 국회의원들이 이를 원하지 않을 것이고, 그 증가는 국회에 대해 극히 낮은 신뢰도를 보여주는 국민들이 원하지 않을 것이기 때문에 어느 경우에도 난점이 있음은 부인할 수 없다. 결국 이

문제는 단순한 이해관계의 문제로는 해결할 수 없는 것이고 어떤 객관적인 기준을 원칙의 수준에서 끌어내야만 해결될 수 있는 문제라 할 수 있다. 결국 이는 우리 헌법이 국회의원의 정수와 선거구, 당선자결정 등에 관하여 어떤 원칙을 가지고 있는가 하는 점에서 그 단서를 찾아내야 할 문제라고 볼 수 있다. 그러면 우리 헌법은 그러한 단서를 제공하고 있는가?

그러나 이 문제를 짚어보기 전에 불가피하게 선거관리위원회의 개선안을 먼저 살펴 보아야 할 것이다. 왜냐 하면 선관위는 현재 결정에 따른 선거구제 개혁에 그치지 않고 정당제도와 정치자금 문제까지 포함하는 포괄적인 개혁안을 내놓았기 때문이다. 따라서 선관위의 안을 먼저 살펴 보고 그러한 선관위안과 관련하여 우리 헌법의 태도를 짚어보는 것이 현실적으로 더 의미가 있을 것으로 보인다.

국회의원지역선거구획정에 대한 헌법재판소의 헌법불합치결정이 내려진 지 3개월여 만에 중앙선거관리위원회는 ‘정치관계법 개정의견’을 내놓았다.⁷⁾ 그런데 이 의견은 단순히 현재결정에서 문제되었던 선거구제의 개편만을 다룬 것이 아니라 그 제목에서 보듯이 정당, 선거, 정치자금 등 정치관계 전반에 대한 법개정의견을 담고 있다.

(1) 선거구제

지역구와 전국구 동시입후보를 허용하면서 권역별 비례대표제를 도입하는 방안이 추구하는 목표는 지역주의 완화이다. 전국을 6개 권역으로 나누어 국회의원 총정수 300명을 인구비례로 배분한 다음, 권역별 지역구:전국구 비율은 2:1로 하고, 지역구는 1구 1인씩, 전국구는 권역별 후보자명부를 제출하되 지역구후보자를 비례대표 후보로 동순위에 동시입후보할 수 있도록 하고 정당의 득표율에 따라 정당별로 의석(지역구+비례대표)을 할당한다는 것이다.

이에 따르면 정당지지율에 따라 의석 할당이 이루어지므로 특정 지역의 의석을 특정 정당이 독점하는 폐해를 줄일 수 있다고 보는 듯하다. 제19대 국회의원총선거의 경우 영남지역에서는 새누리당이, 호남지역에서는 민주당이 거의 싹쓸이를 한 것으로 드러난 바, 이와 같은 지역주의의 문제를 완화한다는 것이 이 개선안의 목적이자 효과인 셈이다.

(2) 정치자금

선관위는 정치자금과 관련하여 두 가지 개선안을 내놓았다. 정치자금의 기부가 금지되어 있던 법인·단체의 경우에도 연간 1억원의 범위 내에서 선거관리위원회에 기부하는 기탁금에 한하여 허용하고, 물가상승률 등을 반영하여 후원금 모금한도액을 현실화하는 것과, 국고보조금 수입지출 계좌를 별도로 개설 신고하게 하고 지출내역을 인터넷에 공개하며 회계감사를 강화하는 한편 여성·장애인 추천보조금 지급기준에

7) 중앙선거관리위원회, “정치관계법 개정의견”, 2015.2.

추천비율을 반영하도록 하는 것이다. 전자는 정당·정치인의 원활한 정치활동을 위한 것이며, 후자는 국고보조금 지출의 투명성을 강화하기 위한 것이라고 한다.

(3) 국민경선제

그런가 하면 선관위는 정당의 활동에 대한 의견도 내놓는다. 하나는 공직후보자 추천 과정에 관한 것이며, 다른 하나는 정당의 조직과 관련된 것이다. 첫째, 대통령선거의 경우 교섭단체 구성 정당 모두가 참여하는 경우에, 그밖의 선거에서는 교섭단체 구성 정당 중 하나라도 참여하는 경우에 선거권자 전체가 참여하는 국민경선을 실시하고 그 관리를 선거관리위원회가 담당하며, 국민경선에서 선출된 사람을 후보자로 추천하도록 의무화한다는 것이다. 이를 통해 정당의 후보자추천의 민주성을 강화하겠다는 것이다. 둘째, 폐지된 지구당 제도의 문제점을 고려하여 운영자금의 투명성을 확보하는 것을 전제로 구·시·군당을 허용한다는 것이다. 이를 통하여 현역의원과의 비현역 정치인 간에 형평성을 제고하고 당원협의회 사무소의 편법운용의 소지를 없애는 한편 정당의 생활정치를 활성화하겠다는 것이다.

(4) 후보자 사퇴 제한

한편 선관위는 투표절차 시작 후에는 후보자가 사퇴할 수 없도록 하고 사퇴한 경우 선거보조금을 반환하도록 하자는 안을 내놓았다. 단 대통령선거를 제외한 선거에서 선거보조금 반환은 소속 후보자가 모두 사퇴·사망·등록무효된 경우에 한한다. 이는 거소투표 또는 사전투표 후에 후보자가 사퇴하는 경우 유권자의 의사가 선거에 반영되지 못하는 문제점을 해소하고 선거참여를 전제로 지급되는 보조금이 그 취지에 맞게 사용되도록 할 필요가 있다는 것이다.

(5) 소결

이러한 선관위의 개정의견에 대하여 필자는 다음과 같은 관점에서 그 정당성에 대한 검토를 해 보고자 한다. 첫째, 각각의 방안은 선관위가 제시한 목적의 달성에 이바지할 수 있는가? 둘째, 제시된 방안이 현행 헌법의 규정이나 목적과 충돌하지는 않는가? 셋째, 선관위는 과연 이들 방안을 제시할 만한 지위에 있는가? 넷째, 각각의 방안 자체에는 문제점이 없는가?

III. 정당 및 선거 등 정치제도와 관련한 헌법적 가치와 그에 따른 정치개혁의 방향

선관위의 위와 같은 의견은 정당 및 선거 등 정치제도와 관련하여 우리 헌법이 취하고 있는 태도 또는 정신과 부합하는 것일까? 우선 정치제도와 관련된 우리 헌법의 관련 조문들부터 살펴보기로 하자.

<표 1> 정당·선거 관련 헌법 규정

<p>제8조 ① 정당의 설립은 자유이며, 복수정당제는 보장된다.</p> <p>②정당은 그 목적·조직과 활동이 민주적이어야 하며, 국민의 정치적 의사형성에 참여하는데 필요한 조직을 가져야 한다.</p> <p>③정당은 법률이 정하는 바에 의하여 국가의 보호를 받으며, 국가는 법률이 정하는 바에 의하여 정당운영에 필요한 자금을 보조할 수 있다.</p> <p>④정당의 목적이나 활동이 민주적 기본질서에 위배될 때에는 정부는 헌법재판소에 그 해산을 제소할 수 있고, 정당은 헌법재판소의 심판에 의하여 해산된다.</p>
<p>제24조 모든 국민은 법률이 정하는 바에 의하여 선거권을 가진다.</p>
<p>제41조 ① 국회는 국민의 보통·평등·직접·비밀선거에 의하여 선출된 국회의원으로 구성한다.</p> <p>②국회의원의 수는 법률로 정하되, 200인 이상으로 한다.</p> <p>③국회의원의 선거구와 비례대표제 기타 선거에 관한 사항은 법률로 정한다.</p>
<p>제67조 ① 대통령은 국민의 보통·평등·직접·비밀선거에 의하여 선출한다.</p> <p>②제1항의 선거에 있어서 최고득표자가 2인 이상인 때에는 국회의 재적의원 과반수가 출석한 공개회의에서 다수표를 얻은 자를 당선자로 한다.</p> <p>③대통령후보자가 1인일 때에는 그 득표수가 선거권자 총수의 3분의 1 이상이 아니면 대통령으로 당선될 수 없다.</p> <p>④대통령으로 선거될 수 있는 자는 국회의원의 피선거권이 있고 선거일 현재 40세에 달하여야 한다.</p> <p>⑤대통령의 선거에 관한 사항은 법률로 정한다.</p>
<p>제118조 ① 지방자치단체에 의회를 둔다.</p> <p>②지방의회의 조직·권한·의원선거와 지방자치단체의 장의 선임방법 기타 지방자치단체의 조직과 운영에 관한 사항은 법률로 정한다.</p>

1. 정당

우리 헌법이 정당에 관하여 규정하는 내용은 정당 설립과 활동의 자유 및 복수정당제의 보장, 정당 조직의 민주성과 정치적 의사형성에 필요한 조직을 갖출 것, 그리고 정당의 운영을 위한 보조금 지급의 근거와 위헌정당해산에 관한 사항이다. 정당과 관련하여 가장 민감한 문제 중의 하나는 정당 설립의 자유를 제약하고 그로 인하여 복수정당제의 정신마저 위태롭게 만들고 있는 과도한 정당등록요건이다. 이로 인하여 새로운 정치세력의 정당설립을 사실상 어렵게 하고 지방선거를 목표로 하는 지방정당의 존재를 부정하는 결과가 초래되고 이는 다시 영호남 지역이 하나의 정당에 의한 정치적 독점 유지로 이어지고 있다.⁸⁾ 그럼에도 불구하고 선관위는 지역주의 완화를 내세우면서도 이에 대해서는 침묵하고 있다.

선관위의 의견 중 정당과 관련되는 부분은 국민경선제와 정치자금 정도인데, 정치자금 문제는 별도로 살펴보고 여기서는 국민경선제만 보기로 한다.

먼저 선관위안은 국민경선제 또는 안심번호를 활용한 당내경선을 주장한다. 대통령 선거의 경우 교섭단체 구성 정당 모두가 참여하는 경우에, 기타 선거의 경우 교섭단체 구성 정당 중 하나라도 참여하면 그 정당에 대하여 선관위가 관리하는 국민경선제

8) 음선필, “한국 정치의 경쟁규칙은 공정한가?”, 제도와 경제 제9권 제1호(제도경제학회, 2015), 8쪽.

를 실시하고 그 정당은 이를 통해 선출된 후보자를 의무적으로 공천해야 한다는 것이다. 그리고 국민경선이 아닌 자체적인 당내경선을 실시하는 경우 안심번호를 활용할 것을 제시한다. 선관위는 두 가지 안을 선택적으로 제시하고 있긴 하지만, 기본적으로는 국민경선제에 초점을 두고 있는 것처럼 보인다.

필자는 무엇보다도 이 부분을 잘 납득할 수 없다. 국민경선제가 어떤 점에서 더 좋은—선관위의 표현대로라면 더 민주적인—후보자 추천 방안인지, 그것을 왜 선관위가 관리해야 하는 것인지, 그리고 그런 주장을 왜 선관위가 해야 하는 것인지 이해하기 어렵다. 정당의 후보자 추천의 민주성을 강화한다는 취지는 좋으나 그 방안이 왜 당원투표와 같은 방식이 아니라 국민경선을 통하여 추천하는 방식이어야 하는지 그 이유는 납득하기 어렵다. 정당이 추천하는 대상이 아무리 공직 후보자라 하더라도 정당이 정치적 의사형성에 참여하는 것을 목적으로 하는 사람들의 ‘자발적’ 조직이라는 점을 감안한다면 무엇보다 존중되어야 하는 것은 그 구성원, 즉 당원들의 뜻이어야 할 텐데 왜 후보자 결정 과정에 당원이 아닌 일반 국민을 참여시키는 것이 당원들에 의한 후보자 결정보다 더 민주적이라고 보아야 하는지는 의문이다. 특히 선관위의 안은 국민경선제를 선관위의 관리 하에서 실시할 것을 전제하고 있는데, 공직후보자 추천이라는 정당 내부적 절차에 해당 정당의 요청이 없는데도 반드시 선관위가 개입하도록 하는 게 바람직한 것일까? 나아가 이런 부분에까지 선관위가 개입하도록 하는 것이 과연 헌법이 보장하는 정당활동의 자유와 양립할 수 있는 것일까?

둘째 대통령선거의 경우에는 왜 교섭단체 구성 정당이 모두 참여할 경우에만 국민경선제를 해야 하는 것인지도 별로 와 닿지 않는다. 아마도 이는 대통령선거는 전국을 단일한 선거구로 하는 선거이므로, 국민경선에 참여하지 않는 정당이 참여 정당의 국민경선에 영향을 미칠 수 있음을 염두에 둔 것으로 보인다. 즉 다른 정당의 경선에 참여하여 유력한 후보자의 추천을 가로막는 것을 차단하기 위하여 모든 정당이 다 참여할 경우에 동시에 경선을 실시하도록 한 것인 셈이다. 그러나 모든 정당이 다 국민경선에 참여한다고 하여 국민경선제 자체에 내재해 있는 문제를 완전히 해소할 수 있을지는 의문이다. 또한 대통령선거의 경우에 그런 식의 영향력 행사가 문제가 된다면 국회의원선거라고 해서 문제가 되지 않으리라고 보기도 어렵다.

셋째, 자체적인 당내경선을 실시하는 경우에 안심번호 제공을 활용하도록 하고 있는데, 정당의 선택에 맡겨져야 할 사항까지 시시콜콜 선관위가 제시하는 것 자체가 과도한 것이 아닌가 싶다. 또한 안심번호가 결국 개인전화번호의 노출을 방지하기 위한 것이라고는 하나, 어차피 이동전화사업자는 그 정보를 알 수 있으므로 안심번호의 도입이 개인정보의 노출을 완전히 막을 수 있는 것인지도 의문이다. 오히려 실제 전화번호가 유출되는 것은 모두 내부자에 의한 것이라고 할 수 있다는 점을 고려하면 가상의 안심번호를 도입한다고 해서 그 유출을 막을 수 있다고 보기도 어렵다.

다른 한편으로 선관위의 의견 중에서 문제되는 것으로는 후보자 사퇴 금지와 사퇴 시 보조금 반환 문제가 있다. 우선 일정한 시점 이후 후보자 사퇴를 금지하도록 법률

로 정하는 것 자체가 정당활동의 자유와 양립할 수 없지 않은가 하는 점이다. 후보자 등록 이후 열심히 선거운동을 했음에도 불구하고 판세를 뒤집거나 혹은 최소한의 지지율 획득이라는 결과를 기대하기 어려운 경우에도 끝까지 완주하라고 요구하는 것 자체가 정당에게 불필요한 활동을 강요하는 것으로서 허용될 수 없는 것으로 보이기 때문이다. 일정한 시점까지 기대 지지율에 현저히 미치지 못할 경우에 그 정당은 원하는 차선이라도 얻을 수 있다면 자기 당의 후보자를 사퇴시킬 수 있다고 보아야 할 것이다. 이와 관련된 또 하나의 문제는 사퇴 금지 자체가 허용된다 하더라도 왜 그 금지 시점이 거소투표용지 발송마감일 전 2일 후가⁹⁾ 되어야 하는지도 의문이다. 선관위는 유권자의 선택권을 존중해야 한다는 취지를 내세우고 있으나 진정 그것이 목적이라면 이를 달성하기 위해서는 일정 시점을 기준으로 이후의 사퇴를 금지하는 방식이 아니라, 사퇴한 후에 사퇴한 후보에게 투표하는 일이 없도록 할 수 있는 방안을 제시하면 충분할 것이다. 물론 거소투표나 사전투표가 실시된 후 또는 투표용지에 후보자들이 인쇄된 후에 사퇴할 경우 그 이전에 이루어진 투표의 가치가 반영되거나 사퇴한 후보에게 투표하는 혼선이 빚어질 수 있는 것은 사실이지만, 그것이 후보자 사퇴를 법으로 금지할 만한 사유라고 볼 수는 없을 것 같다. 선거운동기간이 극도로 짧은 현행 법제하에서 선거운동 개시 후 절반 정도(대통령선거) 또는 3분의 1을 조금 지난(기타 선거) 시점이 지나면 사퇴할 수 없도록 하는 것은 하루하루가 매우 긴박하게 돌아가는 선거운동의 역동성을 무시한 것으로 후보자의 정치적 자유를 과도하게 제약하는 결과를 초래할 것이기 때문이다. 마지막으로 일정 시점 후에 사퇴했을 경우 과연 그 보조금을 반환하도록 하는 것이 타당한 조치인지도 의문이다. 현실적 측면에서는 경상보조금과 선거보조금의 지출내역 상 구분이 제도적으로 이루어지지 않고 있는 상황에서 선거보조금만 구분해서 반환하는 것이 기술적으로 가능할지도 의문이지만, 열심히 선거운동을 했음에도 한계가 명백한 상황에서 오로지 선거보조금 보전을 위해서 불필요한 선거운동을 계속하도록 하는 것이 선거경제적 측면에서 타당한지도 의문이다.

2. 선거

헌법은 국회의원선거와 대통령선거에 관해서는 보통·평등·직접·비밀선거의 원칙을 명시하고 있다(제41조, 제67조). 국회의원 정수는 200명 이상으로 한다고 하여 그 하한선만 정하고 있고, 대통령선거에 관한 사항, 국회의원의 선거구와 비례대표제 기타 선거에 관한 사항, 그리고 지방의회의원선거 등에 대해서는 법률로 정하도록 하고 있다. 이러한 규정 체계에 비추어보면 우리 헌법상 가장 중요한 원칙은 헌법이 직접 정하고 있는 보통·평등·직접·비밀 선거라는 이른바 선거의 4대 원칙임을 어렵지 않게 알 수 있다. 이러한 원칙은 모든 국민은 법률이 정하는 바에 의하여 선거권을

9) 선관위에 따르면 대통령선거는 후보자등록마감일 후 11일(선거일 전 12일) 후부터, 그 밖의 선거는 후보자등록마감일 후 7일(선거일전 12일) 후부터 사퇴가 금지된다.

가진다고 한 헌법 제24조의 규정에서 법률로 정할 수 있는 내용의 한계를 언급한 것이기도 하다. 즉 법률로도 선거의 4대원칙을 침해하는 내용은 정할 수 없는 것이며, 선거구제 개편과 관련된 일체의 논의는 바로 여기서 출발해야 할 것이다.

특히 이와 관련해서는 선거구 인구편차에 대한 헌법재판소의 이해에 대한 근본적 비판이 필요하다. 왜냐 하면 필자가 보기에 헌법재판소는 선거구획정에 있어서 인구비례라는 요소와 지역대표성·행정구역 등 기타 요소와의 관계를 매우 잘못 이해하고 있는 듯이 보이기 때문이다. 이 점은 특히 1995년 결정에서 두드러지게 나타난다. 당시 현재의 논리를 보자면 인구비례요소에서 허용되는 편차가 2:1까지이고, 기타의 요소에서 허용되는 편차가 2:1까지이므로 이 양자가 겹칠 때 인구편차의 한계는 두 요소를 곱하여 4:1이라는 논리를 전개하고 있다. 이 한계는 이후 두 차례의 결정에서 3:1과 2:1로 엄격해지긴 했지만 인구비례 요소와 기타 요소가 서로 독립적인 요소임을 전제로 하고 있는 것은 동일하다고 할 수 있다. 예컨대 지난해의 결정에서 현재는 단원제 국회에서 지역대표성이 중요한 고려요소이기는 하지만 그래도 2:1이라는 기준을 희생시켜야 할 정도는 아니라는 입장을 취했는데, 여기서도 인구비례 요소와 기타 요소 간의 관계를 오해하고 있음이 발견된다. 즉 필자가 보기에 헌법이 직접 요구하는 선거원칙 중 평등선거는 필연적으로 인구비례를 핵심적 요소로 삼고 있고 인구편차는 2:1 이상이 되지 않아야 한다는 것이지만, 2:1 미만까지는 허용된다는 이 편차의 정체가 기타 요소들에 대한 고려 때문임을 분명히 인식해야 한다는 것이다. 지역대표성이나 행정구역, 교통사정이나 생활권 등의 요소들이 아무리 중요하다 하더라도, 그리고 그런 요소를 다 합치더라도 인구편차가 2:1에 이르러서는 안 된다는 점이 분명히 인식되어야 한다는 것이다. 즉 2:1 이상이 되지 않는 한 인구편차를 허용하는 것 자체가 그런 요소들에 대한 고려때문이며, 그렇지 않고 인구편차가 오로지 인구비례 요소만을 고려할 때 허용되는 한계라고 인식하게 되면 편차를 조금이라도 더 줄일 수 있는 여지가 있게 되면 평등선거 원칙 위반이라고 인정되어야 할 것이다.

이와 관련하여 선관위가 제시한 의견은 권역별 비례대표제이다. 즉 국회의원의 총정수 300명은 유지하되, 총정수를 6개 권역별로 인구비례에 따라 배분하되 권역별 지역구와 비례대표 비율은 2:1 범위에서 정한다는 것이고, 지역구는 선거구별 1명씩 후보자를 추천하도록 하고 비례대표는 권역별로 후보자명부를 제출하되 지역구 후보자의 비례대표 후보자 동시입후보를 허용함으로써 열세지역에서 의석을 확보할 수 있는 가능성을 제공하여 정당의 지역편중 현상을 완화한다는 것이다.

우선 선관위안에서 주목해야 할 것은 의원정수를 현행대로 유지한다는 것이다. 헌법재판소가 지역구 인구편차의 한계를 평균인구수의 33⅓%로 밝혔으니 이를 산술적으로 관찰하자면 최소선거구를 기준으로 하여 선거구를 늘리거나 최대선거구를 기준으로 하여 선거구를 통합하여야 한다. 그렇게 되면 선거구는 60석 내외가 늘어나거나 감소되어야 한다. 그런데 선거구를 줄이는 것은 현직 국회의원들이나 국회의원이 되고자 하는 사람들의 심각한 반발에 부딪힐 것이 분명한 반면, 선거구를 늘리는 것은

국회에 대한 불신이 매우 큰 일반 국민들의 반발에 부딪힐 것이 명백하다. 말하자면 선관위는 이러한 국민들의 반발을 염두에 두면서 선거구 사이의 인구편차를 헌법재판소가 밝힌 한계내로 조정하는 방안으로서 권역별 비례대표제와 동시입후보 방안을 제안한 것이다.

그러나 의원정수에 대해서는 좀 더 근본적인 고민이 필요해 보인다. 의원정수를 정하는 일반적 원칙을 헌법이 제시하고 있지는 않지만 민주주의 원리에 비추어본다면, 1명의 의원이 대표하는 국민의 수가 적을수록, 즉 대표의 수가 많으면 많을수록 국민의 국정참여 정도는 더 심화되고 대표에 대한 국민의 접근가능성도 더 증대된다고 할 수 있다. 선거권이 발전되어 온 역사가 국민의 정치참여를 확대하는 방향으로 전개되어 왔음을 고려하면 다른 일체의 요소를 고려하지 않을 때 대표의 수는 많을수록 민주주의의 본질에 근접하는 것이 아닐까 한다. 그러나 또 하나 고려하지 않을 수 없는 것은 대표들이 모여서 의사결정을 하는 과정의 합리성 내지 효율성이다. 너무 많은 사람이 참여하게 되면 회의의 진행이 어렵다는 점을 고려하지 않을 수 없는 것이다. 그러므로 의원정수에 관하여 우리 헌법의 민주주의 원리가 요구하는 일반적 원칙으로서 ‘회의의 효율적 진행에 장애가 되지 않는 수준에서 가장 많은 참여를 보장할 수 있는 수’를 상정해 볼 수 있다. 여기에는 어떤 기준이 있을까? 50개 주로 구성되어 있는 미국의 경우를 한번 보기로 하자. 미국의 50개 주 가운데 주상원의원의 수가 가장 많은 주는 인구 545만명인 미네소타로 그 수는 67명이다. 반면 주하원의원의 수가 가장 많은 주는 인구가 132만명인 뉴햄프셔주로 그 수는 400명인데, 이와는 대조적으로 인구가 3,800만명에 달하는 캘리포니아주의 경우 상원의원 40명, 하원의원 80명에 불과하다. 이런 수치로 미루어보면 결국 주마다 의원정수를 산정하는 기준이 상이함을 알 수 있다. 뉴햄프셔주의 하원의원 1명은 인구 3300명을 대표하지만, 캘리포니아주의 상원의원 1명은 인구 95만명을 대표하는 것이다. 이로 미루어볼 때 의원정수를 정함에 있어서 적용되어야 할 보편적 기준이 있다고는 보기 어렵다. 단지 미국의 주마다 상이한 의원정수에 비추어보면 각 주에서 의원정수를 정할 때 보다 중시하는 가치가 무엇인지는 읽을 수 있다. 예컨대 뉴햄프셔주의 경우에는 주의 입법과정에 참여할 의원수를 가급적 늘림으로써 주민의 정치참여의 기회를 극대화하는 것이 민주주의의 요청이라는 인식을 갖고 있는 반면 캘리포니아주의 경우 의사결정과정의 효율성이라는 가치를 훨씬 더 높이 평가하고 있음을 알 수 있다. 결국 의원정수의 문제는 가치판단의 문제이다. 따라서 의원 정수가 헌법이 정한 200명 이상에 해당하는 한 헌법 위반 문제는 발생하지 않는다고 할 수 있다. 그러나 헌법 규정에 위배되지 않는다는 것은 최소한의 조건일 뿐 민주주의의 원칙에 가장 부합하는 의원정수 기준에 대해서는 좀 더 깊은 고민이 필요할 것으로 보인다. 이와 관련하여 한국의 의원정수는 미국이나 일본의 인구 대비 의원정수와 비교할 때 결코 적지 않고, 오히려 상대적으로 많으므로, 의원정수를 늘려나가는 것에는 신중해야 한다는 견해가 있다.¹⁰⁾ 그러나 미국

10) 정만희, “선거구획정의 기본문제”, 공법학연구 제13권 제3호(한국비교공법학회, 2012), 148쪽.

이나 일본 두 나라와의 비교를 통해서 간단히 많다 적다고 할 수 있는 사항은 아니라고 생각되므로 조금 더 깊이 있게 검토해 보기로 하자. 이를 위하여 OECD 34개국의 의원수와 인구를 대비해 보면 다음과 같다.

<표 2> 각국의 인구 대비 의원 수 비교

국가	하원	상원	합계	인구(천명)	1인당 인구(천명)	
					하원	전체
미국	435	100	535	320,851	737.6	599.7
일본	480	242	722	127,070	264.7	176.0
멕시코	500	128	628	119,713	239.4	190.6
한국	300	-	300	50,423	168.1	168.1
오스트레일리아	150	76	226	23,819	158.8	105.4
터키	550	-	550	77,695	141.3	141.3
칠레	120	38	158	16,634	138.6	105.3
스페인	350	264	614	46,609	133.2	75.9
독일	631	69	700	80,781	128.0	115.4
캐나다	308	105	413	35,944	116.7	87.0
프랑스	577	348	925	64,149	111.2	69.4
영국	650	845	1,495	64,105	98.6	42.9
이태리	630	315+	945	60,762	96.4	64.3
폴란드	460	100	560	38,496	83.7	68.7
이스라엘	120	-	120	8,347	69.6	69.6
체코	200	81	281	10,517	52.6	37.4
헝가리	199	-	199	9,879	49.6	49.6
오스트리아	183	62	245	8,572	46.8	35.0
포르투갈	230	-	230	10,562	45.9	45.9
스위스	200	46	246	8,183	40.9	33.3
뉴질랜드	121	-	121	4,577	37.8	37.8
그리스	300	-	300	11,123	37.1	37.1
슬로바키아	150	-	150	5,410	36.1	36.1
덴마크	179	-	179	5,639	31.5	31.5
노르웨이	169	-	169	5,063	30.0	30.0
스웨덴	349	-	349	9,747	27.9	27.9
아일랜드	166	60	226	4,585	27.6	20.3
핀란드	200	-	200	5,460	27.3	27.3
슬로베니아	90	40	130	2,065	22.9	15.9
에스토니아	101	-	101	1,311	13.0	13.0
네덜란드	150	75	225	1,689	11.3	7.5
룩셈부르크	60	-	60	537	9.0	9.0
벨기에	150	60	210	1,123	7.5	5.3
아이슬란드	63	-	63	323	5.1	5.1
평균	322	107	429	36,522	113.4	85.1

위의 표에 따르면 의원 1인당 인구수가 16만8천명 정도인 한국의 경우는, 하원의원

만을 기준으로 볼 때에나 상하원의원을 합친 수를 기준으로 볼 때에나 전체 OECD 34개 회원국 가운데 미국, 일본, 멕시코를 제외하고는 가장 많다. 즉 인구 대비 의원 수가 네 번째로 적다. 그리고 인구 대비 의원 수가 한국보다 적은 세 나라는 모두 인구 규모가 1억명이 넘는다는 공통점이 있다.

반면 인구가 한국보다 많으면서도 의원정수는 더 많은 나라로는 터키, 독일, 프랑스, 영국, 이태리 등 5개국이다. 더구나 이들 5개국은 하원의원기준으로는 9만6천명에서 14만1천명당 의원 1인, 상하원을 합쳐서 보면 4만2천명에서 14만1천명당 의원 1인이어서 한국의 16만8천명당 1인과는 매우 큰 차이가 있다. 더구나 이들 5개국의 경우에는 단원제를 취하든 양원제를 취하든 관계없이 하원의원의 숫자만 보더라도 모두 500명을 상회하고 있다. 이는 앞서 본 의견이나 선관위의 입장과는 달리 한국의 경우 의원정수를 늘려서 민주적 대표성을 강화할 필요성이 있음을 말해주고 있다. 선관위가 국회의원에 대하여 크게 불신하고 있는 국민들의 반발을 고려하여 의원정수의 동결을 전제로 논의한 것을 이해할 수 없는 것은 아니지만, 의원에 대한 불신과 의원정수의 문제를 한데 묶어서 생각하는 것이 과연 옳은 태도인지는 의문이다. 진정으로 그와 같은 불신이 문제였다면 그런 불신을 해소할 수 있는 안을 내놓아야 하는 것이지, 부족함이 명백해 보이는 정수의 확대를 지레 포기하는 것으로 대응할 일은 아닐 것이다. 이와 관련하여 1992년 미국 헌법의 마지막 수정조항인 수정 제27조가 채택되었음을 주목할 필요가 있다. 수정 제27조는 연방상하원 의원들의 세비를 인상할 수는 있지만 그 인상의 혜택은 새로 선출되는 의원들부터 적용되도록 한 조항이기 때문이다. 말하자면 이는 의원들에 대한 불신을 의원들 스스로 인정하고 이를 무마하기 위하여 현역 의원들이 스스로의 기득권 포기를 헌법 수준에서 선언한 것이라고 볼 수 있다.¹¹⁾

다음으로 동시입후보와 결합된 비례대표제가 선관위가 의도하는대로 지역주의 완화라는 목표를 달성할 수 있는가를 살펴보자. 선관위의 의견에 대해서는 음선필의 혹평을 거론하지 않을 수 없다. 그는 선관위의 안을 지역구결합비례제라고 하면서 이 제도로 선출되는 의원은 그 도입취지와 당선자 결정방식을 고려해볼 때 비례대표의원인 아닌 지역구의원이라는 혹평을 서슴지 않는다.¹²⁾ 그가 이런 혹평을 제기하는 근거는 첫째, 정당간 지역구도 완화가 지역주의 해소로 이어질지는 명확하지 않고,¹³⁾ 둘째, 지역대표성을 갖추지 못한 자는 당선은 물론 중복입후보도 기대할 수 없으며,¹⁴⁾ 셋

11) 이 조항의 채택이 처음으로 각 주의 비준동의에 붙여진 것은 1789년 6월 8일이었고 전체 주의 3/4에 해당하는 38번째 주의 비준이 이루어진 것은 그로부터 202년 7개월 12일이 지난 1992년 5월 7일이었다. 이처럼 비준이 지연된 것은 18세기에 7개 주가 비준을 하고 1873년에 1개 주, 그리고 1978년에 1개 주가 비준한 후에는 잊혀지고 있다가 1983년 오스틴의 텍사스주립대 학부생이었던 왓슨이 이 문제에 관한 논문을 발표한 후 각 주에 비준을 촉구하는 캠페인을 벌임에 따라 1983년 메인주를 시작으로 1992년 미시간주가 38번째 비준을 할 때까지 비준이 계속되었고, 효력 발생 후에도 1995년 4월까지 비준을 계속하였다(그 결과 5개 주만 비준을 하지 않았다). 그리고 이처럼 지연되기는 했지만 비준이 이루어지게 되는 데에는 연방의회 의원들의 세비 인상에 대한 강한 반감이 작용했다고 알려져 있다.

12) 음선필, “의회민주주의와 국회의원선거체계의 개혁”, 공법연구 제42집 제1호(한국공법학회, 2013), 181쪽.

13) 음선필, 위의 글, 180쪽. 그는 지역주의 해소는 지역간 인شت양평책, 지역간 균형발전 등으로 가능하다고 한다.

14) 최소득표율 요건(2011년에는 10%였지만 이번 의견에서는 3%로 변경됨)을 충족해야 할 뿐만 아니라 다른 지역구

째, 비례대표의원에게 지역대표성을 강요하는 결과를 초래하고,¹⁵⁾ 넷째, 본래 의미의 비례대표의원의 수 감소를 가져와 비례대표제의 취지를 훼손하며,¹⁶⁾ 마지막으로 다섯째, 지역구 낙선자를 상위순위에 배치하여 당선시키면 선거권자의 정치적 통제를 회피하는 결과가 될 수도 있다는 점을 제시한다.¹⁷⁾

뿐만 아니라 음선필은 선관위의 권역별비례대표제에 대해서도 비판을 이어간다. 무엇보다도 그는 이 제도 하에서 각 정당이 지역주의적 선거전략을 여전히 활용할 것이라고 본다.¹⁸⁾ 권역별로 의석배분을 할 경우 비례성이 저하되어 비례대표제도의 본래 취지에 반하게 되는데, 그렇다고 특정지역에서의 싸움을 막기 위하여 인위적 상한선을 규정하는 것은 기계적 할당을 의미하는 것이어서 그 역시 평등선거의 원칙에 반하게 된다는 것이다.¹⁹⁾ 그러면서 그가 제시하는 것은 의석배분단위와 명부작성단위를 구별하는 것, 즉 입후보와 투표를 위한 명부작성단위는 권역으로 하되 의석배분은 전국단위로 하는 ‘권역명부식 전국비례대표제’이다.²⁰⁾ 그러나 권역명부식 전국비례대표제에 대한 한 가지 의문은 권역간 배분 순위를 어떻게 결정할 것인가 하는 점이다. 이에 대해서 음선필은 선거권자의 투표에 의하여 순위의 변경이 가능한 가변명부식을 채택할 것을 제안한다.²¹⁾ 그러나 그가 구상하는 가변명부식이 어떻게 작동하는 것인지 분명히 나와 있지는 않은데, 그런 방식을 채택한다고 하더라도 권역내의 순위변경은 가능하겠지만 권역간의 순위변경이 가능할지는 의문이다.

그런데 선거와 관련된 선관위의 개정의견을 검토하면서 느끼게 되는 가장 큰 의문은 한국의 선거제도와 관련하여 가장 핵심적인 부분이 논의조차 되지 않았다는 점이다. 그것은 선거운동의 자유가 거의 허용되지 않고 있다는 점이다. 1994년 여러 가지 선거법을 한데 묶어서 「공직선거및선거부정방지법」을 제정할 때 내세웠던 모토는 “돈은 묶고 입은 풀다”는 것이었음에도 불구하고,²²⁾ 법률이 정한 금지사유가 너무나 방대하여 입은 여전히 묶이는 결과가 초래되었고, 이 점은 현행 공직선거법에도 그대로 이어지고 있기 때문이다. 극도로 짧은 선거운동기간과 사전선거운동의 엄격한 금지, 단체와 미성년자, 공무원과 교사의 선거운동 일체를 금지하고 표현의 자유가 널리 보

후보자보다 높은 득표율을 얻을 정도로 선전하여야 하므로 결국 이는 지역구 기반의 낙선인사에 대한 보상이라는 숨은 의도가 있다고 한다. 음선필, 위의 글, 180쪽.

15) 지역구에서 경쟁하고 당선되면 지역구의원과 같은 처지에서 지역구 차원의 일에 몰두할 수밖에 없게 된다고 한다. 음선필, 위의 글, 180쪽.

16) 여성의 정치참여는 그대로 유지된다고 하더라도 전체적으로 전문집단의 원내진출이 감소하고, 나아가 사회세력에 상응한 비례적인 의석분포가 제대로 구현될 수 없다고 한다. 음선필, 위의 글, 181쪽.

17) 특히 의정활동에 대한 심판의 결과로 낙선된 현역 지역구원이 비례대표의원으로 구제되는 것은 선거권자의 정치적 통제를 무력화시키는 셈이 된다고 강하게 비판한다. 음선필, 위의 글, 181쪽.

18) 음선필, 위의 글, 182쪽.

19) 음선필, 위의 글, 183쪽.

20) 음선필, 위의 글, 183쪽. 이와는 달리 소선거구제에서 중대선거구제로의 개편은 기존 정치인들의 반발로 현실적 실현가능성이 높지 않다는 점을 고려할 때, 권역별 비례대표제가 약화된 지역대표성 부분을 보완하는 현실적 대안이라고 보는 견해로는 임지봉, “시론: 헌법재판소의 국회의원선거구구역표 헌법불합치결정과 바람직한 선거구제 개편”, 고시계, 2014.12, 4쪽.

21) 음선필, 위의 글, 185-186쪽.

22) 그 결과 종전 선거법이 법률이 허용하는 선거운동만 허용하던 것(원칙적 금지, 예외적 허용)에서 법률이 금지하지 않는 한 선거운동을 할 수 있는 것(원칙적 허용, 예외적 금지)으로 바뀌었다.

장되어야 할 선거기간에 오히려 더 엄격하게 제약되도록 하는 공직선거법의 제약들에 대하여²³⁾ 선관위가 침묵한 것은 결국 현재와 같은 왜곡된 선거방식을 유지하겠다는 것이나 다름없다. 공직선거법이라는 법률과 그것을 해석하는 법원이나 헌법재판소는 모두가 선거의 자유보다는 선거의 공정성을 더욱 중요한 가치로 내세우지만 자유의 과도한 제한 자체가 불공정이란 점을 잊어서는 안 될 것이다.²⁴⁾

3. 정치자금

헌법 제8조 제3항은 정당에 대한 국고보조금의 근거를 제공하고 있으며, 그 구체적인 내용은 법률에 맡기고 있다. 특히 헌법은 “정당운영에 필요한 자금”이라고 함으로써 보조금의 지출내역에 대한 사항까지 일체 법률에 위임하는 방식을 취하고 있다. 이를 근거로 제정된 정치자금법은 국고보조금을 매년 정기적으로 지급하는 경상보조금과 선거가 있는 해에 추가로 지급하는 선거보조금으로 나누어 규정하고 있다. 그러나 정치자금법은 선거보조금을 별도로 규정하면서도 선거보조금의 지출에 대해서는 경상보조금과 구분하지 않고 있다. 그러므로 이와 같은 상황에서 후보자 사퇴의 경우에 선거보조금을 반환하도록 하는 조치가 가능할 것인가 또는 바람직한가 하는 점에 대해서는 앞서 본 바와 같다. 그러나 국고보조금과 관련해서는 더욱 근본적인 쟁점이 있는데 선관위의 안에서는 그런 점들이 간과되고 있다. 그것은 국고보조금 배정금액이 과다하지는 않은가 하는 점과 아울러 정당의 재정구조에서 보조금이 차지하는 비중이 과다하지 않은가 하는 점이다.

다른 하나는 정치자금 운영의 투명성에 관한 통제 부분이다. 한 연구에 따르면 미국의 시민단체들이 제시한 정치자금제도 평가기준을 적용하면 우리 정치자금법이 규정하는 제도는 정치자금공개정도에서 F(43.5%)를 받을 정도로 형편없다고 한다.²⁵⁾ 이를 개선하기 위해서는 인터넷에 의한 정치자금의 내역 공개, 불법정치자금 수수에 대한 공무담임권 제한, 정치자금에 대한 공인회계사 실사를 통한 수입, 지출의 공개, 소액 다수 기부 활성화 등을 위한 후원회 연간모금한도액의 폐지 또는 증액, 선거운동과 정치자금에 대한 인식 전환 등이 요구되는데,²⁶⁾ 선관위 안에는 정작 이런 부분에 대한 언급은 빠져 있다.

현행 정치자금법이 법인·단체의 정치자금 기부를 금지하고 있는 것은 정경유착 등의 폐해를 근절하기 위한 것이며, 결국 경제적 권력(금권)이 정치과정을 왜곡시키는 것을 막기 위한 것이다. 그런데 선관위는 이러한 전면금지가 대가성이 전혀 없는 “사

23) 대전시장, 서울시교육감에 대한 선거법위반 재판은 모두 이런 제약들로 인한 것이다.

24) 한국의 선거제도에 대한 필자의 입장은 김종서, “인터넷 선거운동의 주요 쟁점 검토”, 헌법학연구 제18권 제2호(한국헌법학회, 2012) 참조.

25) 구체적으로 미국의 ‘정치자금공개법’의 기준으로 보았을 때 정치자금법은 105점 만점에 78점, ‘공개적 전자화’ 기준에서 30점 만점에 0점, ‘자금공개에 대한 접근성’ 기준에서 75점 만점에 4점, 그리고 ‘자금의 내용과 이용의 편리성’에서 74점 만점 중 42점이라고 한다. 신두철, “정치자금의 투명성에 관한 연구”, 한국시민윤리학회보 제23집 제2호(한국시민윤리학회, 2010), 190쪽.

26) 신두철, 위의 글, 191-192쪽.

회공헌적 성격의 정치자금 기부”까지 금지하는 것이어서 정치자금제도의 본질에 부합하지 않으므로 선거관리위원회에 기부하는 기탁금에 한하여 허용하자고 한다. 그러면서 법인·단체별로 연간 1억원 이내의 범위에서 정관 또는 내부규약에서 정하고 있는 대의기관이나 수임기관의 결의를 거쳐 기탁하도록 하고 그 내역을 그 구성원이 알 수 있게 공개하는 것을 조건으로 선거관리위원회에 기탁하도록 하는 안을 제시하였다.

여기서 핵심은 결국 “대가성이 전혀 없는 사회공헌적 성격의 정치자금”임을 담보하기 위하여 선관위가 요구하는 기준의 적절성 여부이다. 선관위가 제시한 기준은 세 가지이다. 첫째, 선관위에 기탁한다는 것, 둘째, 정관 등이 정한 공식 대의기관의 결의가 있어야 한다는 것, 그리고 셋째, 그 내역을 구성원에게 공개해야 한다는 것이 그것이다.

필자가 보기에 이러한 요건만으로 대가성이 전혀 없는 사회공헌적 성격의 돈임을 담보할 수 없다. 선관위에 기탁하더라도 그 배분은 국고보조금배분비율에 따라서 이루어지므로 어느 정당에 얼마의 금액이 배분될 지는 예측이 가능하기 때문이다. 특히 어떤 정책의 결정에 매우 긴밀한 이해관계를 가지고 있는 법인 또는 단체가 가능한 모든 정당의 지지를 필요로 하는 경우라면 이 방식은 오히려 기업의 고민을 덜어줄 수 있다. 이렇게 나누어 배분할 것을 예상하고 기탁을 하는 법인이나 단체가 있겠는가 하는 의문이 있을 수 있다. 그러나 기업에 대한 규제(완화든 강화이든)를 내용으로 하는 입법의 경우 이러한 기탁은 충분히 예측 가능하다. 예컨대 2015년 3월 기준으로 상호출자와 채무보증에 제한되는 기업집단(63개)의 소속회사 수는 1,671개이다. 이들 기업이 그룹의 계열사 지배를 통하여 모두 1억원씩을 기탁한다고 하면 1,671억원의 기탁금이 형성되고 이는 국고보조금 배분 비율에 따라서 주로 새누리당과 새정치민주연합에게 배분될 것이다. 그렇다면 이러한 국고보조금을 배분받는 정당으로서도 금액의 차이에도 불구하고 정당운영자금의 중요한 부분을 여기서 충당하게 되고 이러한 정치자금을 기탁하는 기업집단들의 일반적 요구(규제 완화)를 무시할 수 없게 될 것이다. 기업집단에 속하는 개별기업들로서는 1억원의 기탁을 통해 얻을 수 있는 (잠재적) 이익이 훨씬 크다는 판단—물론 이러한 판단은 그룹본사에서 내릴 것이다—이 든다면 큰 부담 없이 기탁을 하게 될 것이다. 기업의 이사회에서 이와 같은 결정을 하고 인트라넷 공지를 통하여 그러한 기탁이 결국 해당 기업의 이익으로 돌아올 것이라는 설명을 한다면 그 구성원들이 이에 반대할 수 있을까? 결국 선관위가 내세운 세 가지 기준이 모두 충족된다고 하더라도 선관위가 예상한 “대가성이 전혀 없는 사회공헌적 성격의 정치자금”임을 보증할 수 없는 것이다.

이런 점을 고려한다면 선관위를 통한 법인·단체의 기탁금 기부 허용은 선관위가 기대하는 대가성 없는 사회공헌적 정치자금의 확보에는 기여하지 못한 채 금권의 지배 또는 영향력을 정당화시켜주는 결과만 초래할 것으로 보이기에 현재의 태도를 유지하는 것이 타당할 것이다.²⁷⁾

27) 이러한 선관위의 의견은 2006년과 2011년에도 선관위가 제시했던 의견이고 이를 반영한 정치자금법개정법률안이 정치개혁특별위원회에서 제안된 바 있다. 이들 개정법률안에 대해서는 청목회 사건으로 기소된 국회의원들이 면소되

한 가지 덧붙이자면, 선관위의 의견에서 물가상승률을 고려한 선거비용의 증액은 그 합리성을 인정할 수 있으나 대통령선거의 경우 왜 선거비용제한액의 5%였던 후원금 한도액을 20%로 증액했는지는 이유가 분명치 않다. 즉 국회의원과 그 후보자, 당대표 후보자의 경우는 각각 1억5천만원에서 2억원으로 약 33%(2004년 이후 물가상승률 34.9% 반영) 인상된 데 반하여 대통령선거 후원회는 150%가 인상되고 지방자치단체 장후보자후원회는 현행유지로 동결되고 있는데, 왜 이렇게 서로 다른 기준으로 증액이 이루어져야 하는지 합리적인 근거는 전혀 제시되지 않고 있다.

IV. 결론

필자는 20여년 전에 한국 정치관계법의 문제점을 언급한 바 있다.²⁸⁾ 당시 필자가 언급한 것은 정당법은 민중의 이익을 대변하는 진보적 정당의 결성과 그 정치활동을 가로막고 있고,²⁹⁾ 선거법은 많은 독소조항들로 인하여 진정한 국민대표의 선출을 가로막고 특히 진보적, 혁신적 세력의 제도권정치에의 진입을 철저히 배제하는 근거로 작용하고 있으며,³⁰⁾ 정치자금법은 제도권 정당에게만 유리하게 작동하는 결과,³¹⁾ 결국 이들 정치관계 3법은 진보적 세력들로부터 기존의 정치구도를 보존해내기 위한 3중의 차단장치라고 요약할 수 있다는 것이었다.

그런데 오늘 20년이 넘게 지난 시점에서 선관위의 개정의견을 보고 정치개혁을 논의하는 이 자리에서 그러한 진단과 분석이 여전히 유효하다는 것을 보면서 절망을 금할 수 없다. 현재의 정치관계법은 대정당이나 그 후보자의 정치활동이나 선거운동은 비교적 폭넓게 보장하는데 비하여, 진보세력과 일반 유권자의 정치활동은 엄격하게 규제하는 방식을 취하고 있다.³²⁾ 이는 ‘민주주의의 꽃’이라고 불리는 선거를 정치인들만의 잔치로 만드는 결과를 초래하고, 각종 규제를 통하여 이 잔치에서 소외되는 유권자, 즉 일반 국민들을 정치과정의 국외자로 만들어 버리며, 이는 다시 국민의 정치에 대한 혐오와 무관심으로 이어지는 악순환을 만들어내는 중요한 고리로 작동하고 있다는 것이 필자의 생각이다.³³⁾ 즉 정치에 대한 무관심과 혐오가 팽배해 진 지난 세월은, 사실 공직선거법 등 역대 정치관계법상의 과도한 규제에서 비롯된 측면이 크다.

이처럼 불필요하고 과도한 규제를 앞에 두었을 때에는 간단한 해결책이 필요하다.

어 국민들을 분노케 할 뿐만 아니라 2004년 정치자금법 전면개정을 통해서 나타났던 정치자금 개혁 의지는 실종되고, 정치자금 조달이라고 하는 현실적 필요성만 반영된다는 비판이 제기된 바 있다. 홍완식, “법인·단체의 정치자금 기부금지”, 세계헌법연구 제17권 제1호(국제헌법학회 한국학회, 2011), 126쪽.

28) 김중서, “정치관계법과 참여정치: 정당법, 선거법, 정치자금법—국민주권의 3중차단장치”, 민주법학 제5호(민주주의법학연구회, 1992), 191-216쪽.

29) 김중서, 위의 글, 2장.

30) 김중서, 위의 글, 3장.

31) 김중서, 위의 글, 4장.

32) 이 점은 특히 황성기에 의해 집중적으로 연구되었다. 황성기, “인터넷과 선거운동”, 『언론과 법』 제9권 제1호(한국언론법학회, 2010) 참조.

33) 김중서, “인터넷 선거운동의 주요 쟁점 검토”, 32-33쪽.

돈과 권력에 대한 통제를 제외한 일체의 규제를 없애 버리는 것이다. 그런데 현재의 우리 정치관계법은 여전히 돈과 권력보다는 사상과 표현을 규제하는 쪽으로 기울어 있고, 선관위의 개정의견 역시 별로 진전된 전망을 보여주지 못하고 있다.

토론

토론 1. 박영순 새정치민주연합 대전시당 을지로위원장

토론 2. 한창민 정의당 대전시당위원장

토론 3. 김윤기 노동당 대전시당위원장

토론 4. 정상호 서원대학교 사회교육과 교수

토론 5. 이성우 공공연구노조위원장

토론 6. 김경희 대전여성단체연합 공동대표

토론 7. 박차옥경 시민사회단체연대회의 정치개혁특별위원회 공동위원장

부록 종합