


# 다당제와 선거제도

김수민 지음



2030년을 향한 정치개혁 가이드북

KPIA

칼폴라니사회경제연구소  
Karl Polanyi Institute Asia

## 김수민

대학 생활 전반기만 사회운동을 하기로 하고 언론개혁운동에 참여했다가 대학 생활 후반을 민주노동당·진보신당 활동으로 보낸다. 졸업 즈음 정당 운동을 그만두고 진로를 모색한 끝에 고향에서 풀뿌리운동 참여를 결심했고, 2010년 구미시의회 의원 선거에 무소속으로 나서 당선되었다. 임기 2년차에 녹색당 창당 발기인으로 정당 활동을 재개했으며, 2016년 총선에서는 선거대책본부 대변인 겸 홍보위원장을 맡았다. 그 후 시사평론가로 활동하고 있다. 특정 정당의 흥망이 아니라 정당체제의 발전에 주목한다.

2016년 총선 구미 을 지역구에서 무효표를 만든  
4956명의 시민들께

## 차례

- 0. 선거제도 개혁, 이제 시작이다! 05
- 1. 한국의 선거제도 변천사 (~2020) 09
- 2. ‘이 구역 짱’은 우리의 대표인가?: 소선거구-단순다수제 16
- 3. “어지럽고 불안하지 않나요?” 정당제에 대한 의문들 24
- 4. 여럿을 뽑아야 여럿이 산다: 다인선거구제 31
- 5. 비례대표제 삼국지: 독일, 스웨덴, 네덜란드 40
- 6. 우승컵은 결승전에서: 결선투표제 등 절대다수제 50
- 7. 2030년 한국의 선거제도 스케치 61
- 8. 무엇이 선거제도를 결정하는가? 71
- 에필로그: 선거제도는 정치의 모든 것 79

## 0. 선거제도 개혁, 이제 시작이다!

2019년 12월 27일, 공직선거법 개정안이 통과되었습니다. 2016년에 실시한 제20대 총선에서 한국 국회의원 정수는 300명이었습니다. 그중 지역구는 253석으로 1개 선거구에서 1명씩 뽑는 소선거구제에서 배출되었습니다. 남은 47석은 비례대표로서 정당투표를 통해 득표율만큼 각 정당에 배분되었습니다. 2020년 총선부터 시행되는 국회의원 선거제도는 비례대표 47석 가운데 최대 30석을 ‘지지율에 못 미치는 지역구 의석’을 가진 정당에게 나눠주도록 합니다.

이런 방향으로 제도를 바꾸는 목적은 ‘비례성 강화’입니다. 얻은 표에 비례해서 의석을 가져가자는 것입니다. 소선거구제는 비례성을 보장하지 않습니다. 이것은 거대한 2개 정당에게 유리해 이른바 양당제를 강력히 뒷받침하며, 다양한 정당이 경쟁하고 합의하는 다당제를 가로막습니다. ‘뒤베르제의 법칙’을 들어보셨나요? 선거제도와 정당체제의 연관성을 다룬 가장 기본적이고 유명한 법칙입니다. “소선거구 및 단순다수대표제는 양당제를 가져오고, 비례대표제는 다당제를 부른다.”

비례성이 낮은 선거제도는 수많은 유권자들을 소외시킵니다. 선거법 개정안 통과 이전, 2019년 9월 9일부터 11일까지 SBS가 여론조사기관 칸타코리아에 의뢰해 실시된 정당 지지율 조사가 눈길을 끄니다. 19세 이상 성인 1026명을 대상으로 실시한 이 조사에서, “어느 정당을 지지하느냐.”는 질문에 “지지 정당이 없다.” 또는 “모르겠다.”고 응답한 비율이 38.5%까지 치솟았습니다. 무당층이 40%에 근접한 것입니다.

이것은 근래 들어 또렷해진 현상이 아닙니다. 2018년 6.13 지방선거는 집권여당 더불어민주당의 지지율이 과반에 이르는 초유의 결과를 남기며 막을 내렸습니다. 그런데 불과 일주일도 지나지 않은 6월 17~18일에 조선일보와 여론조사기관 케이스탯리서치(옛 월드리서치)와 함께 전국 성인 1000명을 대상으로 실시한 여론조사 결과<sup>1)</sup>가 흥미롭습니다. “나를 대변해주는 정당이 있는가?”라는 질문에 “있다.”는 41%에 그쳤고 “없다.”가 49%에 이르렀습니다. 당시 지방선거 득표율은 60%를 살짝 넘겼으며, 지방선거 직후의 여론 속에는 자신이 지지/반대한 후보나 정당에 대한 감정이 남아 있는 편입니다. 그런데도 “나를 대변해주는 정당이 있다.”에 긍정하지 않은 사람이 6할 가까이 됩니다.

연령별 차이도 흥미로웠습니다. 30대에서는 “나를 대변하는 정당이 있다.”와 “없다.”가 47% 대 44%, 40대는 51% 대 44% 였습니다. 이들은 상대적으로 정당과의 일체감이 높은 세대입니다. 50대는 45% 대 49%였습니니다. 60대는 33% 대 47%였고, 20대에서는 “있다.”가 29%에 묶였고, “없다.”가 61%나 되었습니다. 오래 정치를 겪

1) 위의 두 주소 모두 표본오차는 이 조사의 표본오차는 95% 신뢰 수준에  $\pm 3.1\%p$ .

어온 60대 이상 층에서도 현존 정당에 불만이나 아쉬움이 있고, 유권자층에 접어들지 얼마 지나지 않은 20대층도 현재 정당 체제에서 상당히 떨어져 있다는 것입니다.

과거엔 흔히 두터운 무당층을 두고 '정치 무관심 때문'이라고 분석했습니다. 하지만 최근 몇 년간 한국 사회는 정치 무관심과는 거리가 멀었습니다. 2012년 제19대 총선 투표율은 54.2%였고, 2016년에 치러진 제20대 총선은 58.0%로 투표율이 상승세를 탔습니다. 2012년 제18대 대선 투표율은 75.8%, 2017년 제19대 대선 투표율은 79.2%입니다. 투표율이 낮기 일쑤인 지방선거도 2018년 투표율은 60.2%였습니다. 지방선거 투표율로서는 23년 만에 최고치였습니다. 최순실 게이트, 촛불항쟁, 박근혜 탄핵을 거치며 정치 관심도는 높아지고 깊어졌습니다.

정당 일체감이 낮은 60대와 20대의 최근 투표율도 결코 낮지 않습니다. 2017년 9월 6일 중앙선거관리위원회가 발표한 '19대 대선 투표율' 분석 자료에 따르면, 60대 이상은 2017년 대통령선거에서 가장 높은 투표율인 79.1%를 기록했습니다. 20대 투표율은 30대(74.2%), 40대(74.9%)보다 높은 76.1%를 기록했습니다. 20대의 정치 성향에 대해 이런저런 분석이 있지만 적어도 과거처럼 '탈정치화'되었다고 규정할 수는 없습니다.

다만 현실 정치 세력이 이런 유권자 지형에 맞게 편성되어 있지 못합니다. 제도권 내 정당의 수가 적을수록 유권자는 소외되기 쉽습니다. 한국 국회는 어떤가요. 2020년 현재 거대 양당(더불어민주당과 미래통합당)의 의석수를 합치면 전체 국회 의석의 80% 가량입니다. 2개 정당이 다양한 민의를 대변하기 힘들다는 것은 충분히 추론 가능하지요. 따라서 양당제를 다당제로 바꿔나가야 하는 것이 민주주의 심화의 중대한 과제라는 주장이 설득력을 얻습니다. 양당체제가 형성된 대표적인 민주 국가, 미국과 영국에서도 이러한 견해가 나오고 있습니다.

한국은 이들 나라에 앞서 선거제도 개혁의 걸음을 뚝했습니다. 그동안 선거제도 개혁 논의는 주로 비례대표 의석을 두고 전개되었습니다. 비례대표 의석이 늘수록 비례성은 올라갑니다. 그리고 비례대표 의석 배분 방식을 바꿔도 비례성은 올라갑니다. 그저 정당 지지율에 맞게 나눠주지 않고, 지역구 의석이 지지율만큼의 의석수에 못 미치는 정당들에게 나눠줌으로써 말이죠. 이 의석을 '보정용'이라 할 수 있습니다.

그러나 2019년 선거법 개정 과정은 지역구를 줄이지도, 비례대표를 늘리지도 못했습니다. 선거제도 개혁에 반대하지 않은 의원들 다수도 지역구 줄이기를 두려워했기 때문입니다. 의원정수를 늘리는 방안은 국민들 반대가 강해서, 국회는 반대하는 정당, 눈치 보는 정당, 증원에 찬성하지만 힘이 없는 정당으로 갈라졌습니다. 비례대표 의석은 전체 의석(300석)의 15% 수준인 47석에 갇혔습니다. 그나마 보정용 의석이 도입되는 성과가 있었지만 그마저도 최대 30석만 허용되었습니다.

그리고 민주주의 선행국에서는 좀처럼 찾아볼 수 없는 꼼수까지 등장해 선거제도를 교란시키려 합니다. 보정용 의석은 정당 지지율에 비해 지역구 의석수가 낮은 정당에게 먼저 돌아가고, 그렇지 않은 정당은 하나도 챙겨갈 수 없습니다. 그러자 후자에 해당하는 정당에서 일부러 지역구 의석이 0인 정당을 만드는 움직임에 착수했습니다. 본래 있던 정당은 지역구만 내고, '위성정당'을 만들어 비례대표 의석을 챙기겠다는 것입니다. 하나 둘 이런 정당이 생길수록 원래 취지에 맞게 보정용 의석을 받아갈 정당들이 피해를 입습니다. 비례성이 개정 이전으로 돌아가는 사태까지 벌어집니다. 2020년 총선을 앞둔 현재, 이런 위성정당을 막는 새로운 선거법 조항이 마련되기에는 시간이 부족합니다. 제21대 국회에서라도 반드시 도입되어야 합니다.

이점 말고도 선거제도 개혁의 길은 아직 멀다. 비례대표 의석을 늘리는 방식이 현실적으로 매우 어렵다는 점을 확인했습니다. 의원정수 확대는 선거제 개혁이 아니더라도 열띠게 토론할 사안이지만 기약 없이 마냥 기다릴 수는 없으니, 의원정수가 유지되는 경우를 전제한 시나리오도 필요합니다. 저는 이 책을 통해 지역구 선출 방법을 바꿔보라고 제안합니다. 지역구 선거의 비례성이 낮았던 이유는 단 한 명을 뽑았던 데 있습니다. 따라서 1)지역구를 한 명을 뽑는 소선거구에서 여럿을 선출하는 다인선거구로 바꾼다. 선출 인원뿐 아니라 선출 방식도 중요합니다. 유권자의 정당 지지도가 제대로 반영되어야죠. 2)후보자 득표순으로 당락을 가르지 않고, 정당명부 비례대표제를 통해 지역구 의석을 각 정당에게 지지율에 맞춰 나눈다. 또 만에 하나 소선거구제가 유지되더라도 선출방식을 바꿀 필요가 있습니다. 유권자의 선호를 조금 더 헤아려 당선자를 결정하는 쪽으로 말입니다. 3)1회 투표에서 1위가 당선되는 단순다수제를, 유권자의 선호를 좀 더 고려하는 결선투표제 또는 선호투표제로 바꾼다.

1)과 2)는 한 선거구에서 여럿을 뽑는 제도이고, 3)은 두 번 이상 투표하거나 2명 이상에게 기표하는 제도입니다. 이로써 구현하려는 정치를 저는 다양한 이들이 공존하는 '여럿민주주의'라고 축약합니다.

이 방안은 지금까지의 선거제도 개혁에 비해서 변화의 폭이 더 크며 더 근원적인 개혁입니다. '우여곡절', 아니 '파란만장'에 가까운 그간의 선거제도 개혁 역사를 감안하면, 또다시 노고와 인내를 요구하고 있는 셈입니다. 하지만 2020년대가 지나가기 전에 현실로 만들 가능성은 충분히 있다고 말씀드리고 싶습니다. 이 책이 작은 이정표이자 '퍼스트 펙'이기를 바랍니다. 선거제도 개혁은 이제 시작입니다.

그간 '선거제도는 이해하기가 어렵고, 그것이 내 삶에 무슨 영향을 끼치는지 잘 모르겠다'는 호소를 많이 들었습니다. 저는 활동하면서 누구나 알기 쉽게 설명하는 데 나름대로 전력을 기울였습니다. 제 개인적으로 도표나 자막을 쓸 수 없는 라디오 및 오디오 프로그램에서도 선거제도를 설명해왔으니, 이렇게 글로 독자를 만나 뵙는 것

은 한결 쉽기도 할 것 같습니다. 시사평론 외에도 정당 실무, 기초의회 등 여러 현장에서 활동하며 깨달았던 이치들까지, 여러분의 이해를 돕는 데 쓰겠습니다.

출간을 이끌어주고 뒷바라지하신 칼폴라니사회경제연구소협동조합과 '지식공유시대 이커먼즈' 관계자들, 부모님과 동생과 친구들, 그리고 선거제도 개혁운동에 참여해왔거나 앞으로 참가하실 모든 시민들에게 고마움을 전합니다.



## 1. 한국의 선거제도 변천사 (~2020)

앞으로 재구성할 선거제도를 탐색하기 위해서는 현재 한국 정치가 딛고 선 구조와 환경을 돌아볼 필요가 있습니다. 2020년 이전까지 한국 선거제도가 어떻게 변해왔는지 짚어보겠습니다. 아울러 2020년 총선부터 시행될 ‘준연동형 비례대표제’의 내용도 같이 알아보겠습니다. ‘어렵다’는 불평이 끊이지 않지만, 분수나 소수를 곱하고 나눌 수 있는 산수 실력을 갖고 있는 누구나 파악할 수 있습니다.

### 비례대표제의 전신 ‘전국구’는 제1당의 부당 이득이었다

한국의 국회의원 선거제도는 1948년 5월 10일 치러진 초대 선거부터, 1회 투표해서 200명의 의원을 모두 한 선거구에서 1명씩 선출하는 ‘전면적 소선거구 단순다수제’를 실시했다.

이 틀이 처음 바뀐 것은 4.19 이후 치러진 제5대 총선(1960)이다. 민의원과 참의원으로 두 개의 의회(양원제)를 구성했고, 민의원(233석)은 종전처럼 소선거구제였지만, 참의원(58석)은 한 선거구에서 2~8인을 선출하는 다인선출선거구제였다. 참의원은 또 후보 1명에게만 표를 던지는 단기명투표제가 아니라 여러 명에게 투표하되 그 인원은 선출 정원의 절반 이하인 제한적 연기명투표제를 채택했다.

하지만 5.16 군사반란 이후 제6대 총선(1963)에서 양원제는 단원제로 복구되고 전체 의석의 3/4는 소선거구제에서 선출하게 된다. 나머지 1/4은 전국구 의석으로, 지역구에 출마하지 않고도 당선되는 길이 열린 것이다. 그러나 오늘날의 비례대표와는 전혀 달랐다. 지역구에서 가장 많은 의석을 얻은 당에게 1/2 이상 2/3 미만의 의석을 보장하는 반민주적 제도였다. 제2당은 제1당이 가져가고 남은 의석의 2/3을 가져가고, 제3당 이하는 나머지 의석을 득표율에 따라 주워갔다. 득표율 5%에 미달하며 지역구 의석 3석 미만을 가져간 정당은 전국구 배분해서 제외되었다.

이 선거제도는 유신 독재 이후 최악으로 내려앉았다. 전체 의석 중 3분의 1을 ‘유정회’라는 이름으로 전국구 의석으로 두고, 독재자 박정희를 대통령으로 선출하던 통일주체국민회의에게 선출을 맡겨 여당에게 몰아주었다. 지역구 의석은 한 선거구에서 2명을 뽑는 선거구로 바뀌었다. 2인선거구는 다른 3인 이상을 선출하는 선거구와는 크게 다르다. 제1당과 제2당이 선거구별로 1석씩 갈라 가지는 결과를 유발한다. 다양한 정당의 존립이 저해되고, 집권여당은 기본적으로 절반가량의 의석을 가져간다. 거기에 유정회 의석이 없어지니 여당에게는 금상첨화였다. 1980년대에 대통령이 바뀌며

유정희 의석은 전국구 의석으로 변모했으나, 제1당에 2/3가 배분되고 나머지 1/3만 정당별 의석수 비율에 맞춰 배분됨으로써 당시 제1당이자 집권당에 유리한 선거제도의 틀은 그대로였다. 2인선거구제도 유지되었다.

또 한 번의 중대한 변화는 1987년 민주화 항쟁과 민주 헌법 쟁취에 이어 1988년 4월 26일 치러진 제13대 총선을 앞두고 일어난다. 2인선거구제가 표심을 극심하게 왜곡한다는 비판이 쌓여 있었고, 야당 중 하나인 평화민주당은 총선 이전 소선거구제로의 전환을 강력히 요구했다. 통일민주당, 민주공화당 등 다른 야당들은 3~4인선거구제를 고려하고 있었다. 이런 상황에서 여당인 민주정의당이 '민주화효과'를 각인시키기 위해 2인선거구제를 소선거구제로 전환하는 방안에 응했고, 통일민주당은 평화민주당과의 합당을 위해서 소선거구제 합의에 이르렀다.

### 지역구 의석수→지역구 득표수→정당 지지율

전국구 의석 배분에서 제1당이 휘두르는 폭력은 곧바로 사라지지 않았다. 299석 가운데 224석을 소선거구제에서 선출하게 되었고, 전국구 의석수는 전체 의석에서 지역구 의석이 정해진 것만큼을 빼고 설정하기로 했다. 전국구 의석의 절반은 지역구 의석이 가장 많은 제1당에게 우선 돌아갔고, 나머지 정당들 가운데 지역구 당선자가 5명을 넘은 정당들끼리 나머지 절반을 의석수에 비례해서 가져갔다.

1992년 제14대 총선에 이르러 전국구 의석 일부를 제1당에게 우선 부여하는 제도가 폐지되었다. 모든 정당은 지역구에서 얻은 의석 비율에 따라 전국구 의석을 배분받았다. 의석수가 없는 정당도 지역구에서 얻은 표가 전국 유효득표의 3% 이상이면 1석을 배분받는다. 의석수가 아니라 득표수를 전국구 의석 배분의 기준으로 삼은 건 1996년 제15대 총선부터이다. 지역구에서 5석 이상 얻은 정당과 유효득표의 5% 이상 득표한 정당은 전국구 의석 배분에 참여해 득표율만큼 나눠가졌다. 지역구 당선자가 없거나 5% 미만 득표율을 올린 정당도 득표율이 3% 이상이면 1석을 배분받았다.

2000년 제16대 총선에서 '전국구'는 '비례대표'로 명칭이 바뀌었지만 의석 배분은 직전 총선과 같이 지역구 득표에 따라 이뤄졌다. 정당투표가 따로 도입되어 정당 지지도를 측정하는 것은 2002년 지방선거부터였고(2002년은 지방선거 최초로 비례대표의원이 도입된 시점이기도 하다), 총선에서는 2004년 제17대 총선이 최초였다. 그 이전까지는 지역구에 후보를 적게 내는 정당일수록 표를 얻을 기회가 작아서 전국구 혹은 비례대표 의석 배분에 불리했다. 그러나 헌법재판소가 이 제도를 위헌이라고 판결하며 정당투표제 도입을 강제하면서, 어떤 정당이든 별도의 비례대표 정당명부에 등록하면 어떤 지역구의 유권자든 이 정당에 투표할 수 있는 기회를 얻게 되었다. 지역구

에서 5석 이상을 얻은 정당은 비례대표 의석 배분에 참여할 수 있었는데, 그렇지 못해도 3%의 지지를 받은 정당은 의석을 가질 수 있게 되었다.

정당투표 도입은 한국 선거제도에서 가장 중대한 변화를 가져왔다. 2002년 지방선거 당시 민주노동당은 국회의원이 1명도 없던 신생정당이자 소수파 진보정당이었다. 그러나 전국적으로 8% 남짓한 지지율을 확보하며 비례대표 지방의원을 보유하게 되었고, 이 지지율로써 충청권이라는 특정 지역에 치중하여 공직자를 배출하던 자유민주연합을 제치고 '제3당'의 상징적 지위를 얻는다. 2004년 총선에서도 민노당은 13% 정도의 정당 지지율을 얻으며, 지역구에서는 2석에 그쳤지만 비례대표 8석을 추가해 10석을 차지하며 제3당에 올랐다.

독재정권의 집권여당이 자신들이 '먹고 들어가기 위해' 전국구 의석을 만들었으나 그 전국구 의석은 정당투표제를 통해 심대한 성격 변화를 겪었다. 정당투표제로 인해 거대양당이 정치를 독과점한 미국과 달리 한국에서는 소수정당의 국회 진출이 열려 있게 된다.

총선은 아니지만 2006년 지방선거부터 기초의원 중선거구제가 도입된 것도 큰 분기점이다. 한국에서 한 선거구에서 여러 명을 선출하는 선거는 기초 시·군·구 의원뿐이다. 2~4인을 선출하고 있는데, 독재정권기 시행되었던 2인선거구에서는 거대정당의 독과점이 유지되고 있지만, 3~4인선거구에서는 소수정당이나 무소속의 당선가능성이 다소 높아졌다.

## 준연동형 비례대표제 도입

정당투표제 도입 이후에도 비례성은 크게 개선되지 않았다. 한국의 의회는 다수의 소선거구 단순다수제 의석과 소수의 비례대표제 의석으로 꾸려졌다. 한정된 의석에만 지지율과 의석의 비례성이 성립하며 단순다수제와 비례대표제가 따로 서 있는 제도다. 선거정치학에서는 이를 '병립형 비례대표제'나 '혼합형 다수제'라고 부른다. 이는 전면적 비례대표제보다는 크게 비례성이 떨어진다.

2004년 총선을 예로 들면, 민주노동당은 약 13%의 지지율을 얻었으나 전체 의석에서 점유하는 비율(의석률)은 3.3% 수준에 그쳤다. 새천년민주당도 지지율은 7%였지만 의석률은 3%에 불과했다. 반면 거대정당은 지지율을 훨씬 웃도는 의석률을 자랑했다. 당시 집권여당인 열린우리당은 38.3% 지지율만으로 과반선(150석)을 넘어 153석을 가져갔고, 제1야당인 한나라당은 35.8% 지지율로 40% 의석률을 살짝 넘겼다. 그 이후 총선에서도 2008년의 한나라당, 그 후신인 2012년의 새누리당은 의석률은 50%를 넘겼지만 지지율은 각각 37.48%, 42.80%였다. 과반이나 아니냐가 의안 처리

에서 중대한 관건인데도 과반 미달 득표로 과반 의석을 챙겨가는 현상은 의회민주주의를 위협한다.

따라서 한정된 비례대표 의석만이 아니라 전체 의석을 정당 지지율에 가깝게 만들어야 한다는 주장이 퍼지기 시작했다. ‘연동형 비례대표제 도입론’이다. 물론 거대정당이 이를 거부하거나 외면했기 때문에 시민사회와 정치권 일각의 요구에 그칠 뿐이었다. 그러다 한나라당-새누리당의 연속 집권에 신물이 난 시민들 사이에서 ‘비례성 강화 선거개혁론’이 정론으로 수용되었고, 거대정당 중 야당인 민주당도 이를 점차 경청하는 분위기로 바뀌어갔다.

결정적인 계기가 2015년 찾아온다. 공공기관이면서 중립적 성격을 가진 중앙선거관리위원회가 선거제도 개혁안을 발표한 것이다. 전국의 의석을 정당 지지율과 일치시키지는 않지만, 5개로 권역을 나누고 권역 내 의석 비중을 지역구 2 대 비례대표 1로 구성한 다음, 비례대표 의석을 통해 의석률과 지지율의 괴리를 좁히는 방안이었다. 권역별 연동형 비례대표제라고 불릴 수 있는 이 안은, 전국 차원 연동형 비례대표제보다는 비례성이 낮아서 기존 선거제도 특수를 누린 거대양당이 수용하기에도 더 수월했다. 또 거대양당 역시 특정 권역에서는 지지율보다 의석률이 낮은 경향이 있어서 당내 찬성 여론을 형성시킬 수 있는 복안이었다. 중앙선거관위 나름대로 현실정치를 깊이 고려해 던진 승부수였다. 당시 집권세력이 동의하지 않고 국회 전반적으로도 성의 있는 토론이 펼쳐지진 않았지만, 선거제도 개혁이 임박했음을 예고하는 사건이었다.

2016년과 2017년에는 여소야대, 다당제 형성, 박근혜 파면, 조기 대선 등 격변이 일어났고, 곧이어 선거제도 개혁의 고비가 찾아왔다. 2019년 4월 집권여당 더불어민주당과 야권 중소정당들이 선거제도 개혁안 합의에 이른다. 지역구 의석수가 지지율에게 못 미치는 정당에게 그 모자란 만큼을 비례대표 의석으로 최대한 보태주는 ‘연동형 비례대표제’는 아니지만, 비례대표 일부 의석은 그러한 ‘보정용’으로 두고 나머지를 종전처럼 정당 지지율에 맞춰 배분하는 ‘준연동형 비례대표제’를 채택한 것이다.

2019년 연말 선거법 개정안이 통과되기까지 진통과 수정이 있었다. 시종 반대한 자유한국당(새누리당 후신)보다 기존의 특수이익을 내려놓아야 할 거대정당 민주당 내부의 동요가 더 심했다. 그 결과 1)비례대표 의석을 늘리지 않고 47석으로 그대로 두면서, 2)지지율만큼의 의석수에 비해 지역구 의석수가 부족한 정당에게 그 부족분의 절반을 일단 보태주되, 2-1)그렇게 해서 쓰이는 의석이 30석을 넘는 경우, 다시 부족분을 겨워 30석만큼만 배분에 쓰고, 3)남은 의석(최소 17석)은 정당 지지율에 맞게 지지율 3% 이상 정당에게 모두 배분한다는 내용이다.

어렵게 느껴지는 독자들을 위해 가상 시뮬레이션을 제시한다. 선거 결과 지역구 의석수와 정당 지지율로 계산한 각 정당의 의석은 다음과 같다.

정당	정당 득표율 (100%=1)	지역구 의석수	지지율만큼의 의석 (전체의석-무소속 의석수)×(득표수/전체 유효투표수)	보정용 의석	잔여 비례 의석	최종 의석수
A	0.4	120	116.8	0	7	127
B	0.3	105	87.6	0	5	110
C	0.2	15	58.4	19	3	37
D	0.1	5	29.2	11	2	18
무소속	-	8	-	0	0	8
총합	100	253	300-8	30	17	300

여기서 A와 B는 지역구 의석이 지지율만큼의 의석수를 초과했으므로 보정용 의석 배분에 끼지 않으며, 그렇지 못한 정당인 C와 D만 참여한다. C는 43.4석이 모자라고 D는 24.2석이 모자란다. 부족분의 절반을 보태주려면 C는 21.7석, D는 12.1석이 필요하지만 둘을 합치면 30석을 넘어버린다. 고로 30석 가운데 C는  $21.7/(21.7+12.1)$ 을, D는  $12.1/(21.7+12.1)$ 를 가져간다. C는 약 19.26석, D는 약 10.74석인데. 소수점 앞을 따져 C가 19석, D가 10석을 가져가면 1석이 남는다. 한국의 비례대표제는 이런 경우 소수점 뒷자리가 많은 쪽부터 의석을 가져간다(후술하겠지만 이는 ‘헤어 쿼터’로 분류된다). D쪽이 더 많으니 한 석 더 챙겨가면서, C의 보정용 의석은 19석, D는 11석이 된다.

그렇게 해서 남는 비례대표 의석은 17석이다. 이것은 정당 득표율을 따져 그대로 배분한다. 17을 각 정당의 득표율에 곱하면 A 6.8석, B 5.1석, C 3.4석, D 1.7석이다. A 6석, B 5석, C 3석, D 1석이 먼저 배분되면 2석이 남는데, 이는 소수점 뒷자리가 높은 순서대로 A(0.8)와 D(0.7)에게 주어져서, 그 둘이 각각 부여받은 잔여 비례 의석은 7석과 2석이 된다.

이러한 준연동형 선거제도의 특징은 종전 선거제도와 비교하면 뚜렷하게 나타난다. 같은 지역구 의석수, 같은 정당 지지율을 가정한 다음, 비례대표를 그냥 정당 지지율만 고려해 나누었던 옛 제도에 대입해보자. 그리고 두 결과를 대비해보자.

정당	정당 득표율 (%)	지역구 의석수	비례 의석	최종 의석수	정당	준연동형	종전 선거제도	지지율 만큼의 총의석수
A	40	120	19	139	A	127	139	117
B	30	105	14	119	B	110	119	88
C	20	15	9	24	C	37	24	58
D	10	5	5	10	D	18	10	29
무소속	0	8	0	8	무소속	8	8	8
총합	100	253	47	300	총합	100	300	300

새로운 제도도 지지율만큼의 의석수를 챙겨주진 못한다. 그러나 지지율에 비해 지역구 의석이 높은 A와 B는 과거보다는 낮게, 그 반대 사례인 C와 D는 과거보다 높게 의석을 가져가는 건 확실하다.

그러나 이 제도는 출발과 동시에 암초를 만났다. 2020년 현재, 지지율에 비해 지역구 의석수가 많은 정당인 미래통합당(자유한국당 후신)이 비례대표 전용 위성정당인 미래한국당을 만들었다. 미래통합당은 비례대표 후보를 내지 않고, 미래한국당만 비례대표 후보를 낸다는 전략이다. 미래한국당은 미래통합당 지지자를 최대한 정당투표에서 끌어들이면서 지역구 후보를 내지 않으려 한다. 지역구 의석은 0일 것이고, 이와 지지율만큼의 의석수와의 간극은 최대화된다. 그럼으로써 보정용 의석을 최대한 챙겨갈 수 있다.

이것은 첫째, 지역구 의석이 지지율만큼의 의석수보다 적은 소수정당들이 가질 수 있는 보정용 의석을 앗아가는 효과가 있다. 둘째, 라이벌 거대정당인 민주당이 챙기지 못하는 보정용 의석을 낚아챌으로써 경쟁에서 유리한 고지를 점한다. 셋째, 이 가능성에 자극받은 민주당까지 위성정당을 만든다면, 소수정당이 가져갈 의석은 더욱 축소된다. 요컨대 준연동형 비례제를 도입한 효과가 사라지는 것이다. 이 시나리오가 2020년 제21대 총선에서 현실로 나타나면 선거제 개혁은 실패했다고 봐도 무방하다. 이에 대한 해법은 이 책 뒤에 소개하겠다.

## [김수민의 정치현장 에피소드①] 받아도 받아도 새로운 정당투표용지?

2008년 총선에서 목격한 현장입니다. 저는 그때 서대문구 어느 투표소에서 참관인 노릇을 하고 있었습니다. 처음 해보는 사람들은 눈에 바짝 힘을 주고 오래도록 앉아 있기도 합니다. 저는 이미 전력이 있기 때문에 중간중간 책도 보고 밖에 나갔다 오기도 했습니다. 참관은 의무가 아니라 권리니까요. 심심할 때는 몇몇 투표자를 꺾어(?)보며 ‘저 사람은 어느 당, 어느 후보를 찍었을까’ 상상하기도 했습니다.

어느 유권자가 선거관리 관계자에게 다가가는 것이 보였습니다. 투표용지 두 장을 든 채로. 백색 지역구 투표용지가 아닌 녹색 비례대표정당투표용지를 펴 보이며 질문했습니다. “이게 뭐요?” 그로부터 6년 전에 있었던 지방선거에서 이미 정당투표가 도입되었는데도 정당투표를 모르는 유권자가 있는 것입니다. “지지하시는 정당에 투표하시면 됩니다.”라는 답을 받은 그분은 중얼거렸습니다. “당이 뭐 이리 많아. 나라가 망하려고 그러나.”

TV에 나오고 국회의원이 있는 당이 전부가 아니라는 사실, 여러 정당이 결코 낮은 진입장벽을 넘겨가며 창당된다는 현실, 나라의 명운이 당의 수에 달려있지 않다는 이치가 한꺼번에 무시되는 풍경이었습니다. 물론 유권자 개개인을 타할 수는 없겠지만요. 지역구에 후보를 내지 않아도 비례대표 정당투표에는 후보를 낼 수 있습니다. 다만 유력한 거대정당은 지역구 대부분에 후보를 내기 때문에 별도로 정당투표를 홍보할 필요를 못 느꼈을 테고, 일부 유권자가 정당투표에 무관심한 것도 그 귀결일 것입니다.

그런데 저는 그로부터 8년이 지나서도 그리 달라지지 않은 현실에 놀랐습니다. 2016년 총선을 앞두고 한 정당에서 활동가로 근무했을 때입니다. 제 소속정당은 놀라운 자료를 확인합니다. 중앙선거관리위원회가 실시한 유권자 의식조사에서, 절반가량의 응답자가 정당투표를 인지하지 못하고 있었습니다. 그중에는 정당투표를 해본 사람도 제법 있었을 것입니다. ‘해도 해도 새로운 정당투표’인 것일까요?

정당투표를 미처 신경 쓰지 못한 유권자는 투표현장에서 이를 어떻게 처리할까요? 자신이 지지한 지역구 후보자의 소속정당을 정당투표에서 똑같이 지지할 겁니다. 이걸 ‘줄투표’라고도 부르지요. 물론 줄투표에는 급하게 그 자리에서 찍은 표 말고도 평소 소신에 따라 투표하는 사례도 있습니다. 다른 한편, 이와 다른 경향의 유권자도 있습니다. 지역구 투표와 정당투표에서 각기 다른 정당에게 투표하는 행태를 ‘분할투표(split-ticket voting)’라고 합니다. 줄투표하는 사람과 분할투표하는 사람은 어떤 차이가 있을까요? 정치적 이념 성향뿐만 아니라 사회적이고 경제적인 여건에서도 다를까요? 혹시 성격에서도 차이가 나는 건 아닐까요? 답은 여기 적지 않겠습니다. 여러분의 사고력 증진을 위해.

## 2. ‘이 구역 짱’은 우리의 대표인가?: 소선거구-단순다수제

이 책은 다당제가 바람직하며 이를 위해서는 그에 맞는 선거제도를 만들어야 한다는 문제의식 아래 씌어졌습니다. 그렇다면 그 반대에 해당하는 체제와 제도부터 분석해볼 필요가 있겠습니다. 한국의 선거제도는 비례성이 낮지만 그보다 더 낮은 국가들도 있습니다. 모든 의원을 한 선거구에서 한 명씩 뽑으며 비례대표가 전혀 존재하지 않는 전면적인 ‘소선거구-단순다수제’ 실시 국가들이죠. 이들 나라에서는 양당제가 형성되는 경향이 강합니다.

그러나 최근 들어 변화의 기운이 감지됩니다. 2019년 1월 12일, <뉴욕타임스>는 미국의 셋다운, 영국의 브렉시트 같은 교착 상태의 원인으로 합의가 어려운 양당제와 이를 뒷받침하는 ‘소선거구-단순다수제’를 지목했습니다. 셋다운은 미국 의회와 행정부에서 예산을 확정 짓지 못해 연방정부가 폐쇄되는 사태입니다. 미국식 양당제 정치에서는 한쪽 당이 의회에서 과반 의석을 차지하기는 매우 쉽지만, ‘51로도 100을 결정하는’ 제1당의 독주를 막기 위한 정치문화가 있고 제도가 있기 마련입니다. 한국에도 이른바 국회선진화법이 그런 제도로 기능하고 있습니다. 하지만 거대양당 사이에 타협이 이뤄지지 않으면 대치한 채로 세월만 보내게 됩니다.

혹자는 미국과 영국의 양당제가 ‘민주주의 본고장의 정치’라고 옹호하기도 하지만, 이들 나라에서 선거제도 개혁의 목소리는 예전에도 있었고 앞으로는 더 커질 것입니다. 이번 시간에는 개혁대상이 된 소선거구-단순다수제에 대해 알아보겠습니다. 한국은 현재 국회의원의 85% 가량을 이 제도로 선출하고 있습니다.

### 1등만 당선시키는 제도

‘소선거구제(Single-member Constituency System: SCS)’는 한 선거구에서 1명의 의원을 선출하는 제도다. 반대로 한 선거구에서 여럿을 뽑는 제도는 ‘중대선거구제’라고 일컬어진다. ‘중선거구’와 ‘대선거구’의 구분은 분명하지 않다. 일부 교과서에서는 2~4인을 선출하면 ‘중선거구제’, 5인 이상을 뽑으면 ‘대선거구제’라고 분류한다. 양쪽을 분명히 가르는 선이 흐릿하기 때문에 통칭해서 ‘다인(선출)선거구’라고도 한다.

‘단순다수제(Simple Plurality System)’는 선거를 한 번 실시해서 후보자별 득표순으로 당선자를 결정하는 방식이다. 그 반대편에는 정당별로 득표율에 비례해 의석을 배분하는 ‘비례대표제’나, 2회 이상 투표하거나 여러 후보에게 선호 순위를 부여해 절대적 우세(가령 과반 득표)가 확인된 후보를 당선시키는 ‘절대다수제’가 있다.



완전한 소선거구-단순다수제에서는 전체 의원 수만큼 선거구를 두고 선거구별로 1명씩 선출한다. 미국과 영국이 대표적인 사례다. 유럽 지역에서는 영국이 유일하다. 영국 연방에 속해온 캐나다도 이 제도를 채택했고, 뉴질랜드도 선거제도 개혁 이전에는 소선거구-단순다수제였다. 예멘, 가나, 나이지리아, 시에라리온, 중앙아프리카공화국, 케냐, 탄자니아, 콜롬비아, 자메이카, 마이크로네시아, 파푸아뉴기니 등이 이 제도를 실시하는 나라다.

소선거구-단순다수제의 가장 큰 매력(!)은 쉽고 직관적이라는 데 있다. 한 선거구에서 한 명씩을 선출하기 때문에 각 정당에서도 한 명만 공천하고, 유권자도 한 표만 행사한다. 어차피 1등만 승리하는 게임에서는 욕심을 내는 사람도 적다. ‘후보자 난립’이 방지된다. 개표도 ‘어느 당 어느 후보에 몇 표’ 이렇게 딱 떨어지며 끝난다. 모든 의석은 아니지만 지역구 국회의원 선거를 소선거구제로 치러온 한국 국민들도 이 제도 바깥을 상상하지 못하는 경향이 있다. ‘제도는 쉬울수록 좋다’는 원칙을 따르자면 이만큼 좋은 선거제도도 없다.

지역대표자가 누구인지도 분명하다. 세계사에서, 특히 미국과 영국에서 민주 선거가 도입되던 초창기에는 의회 의원들이 각 지역구에서 보낸 대표자적 성격을 갖고 있었다(영국은 1884~1885년 ‘제3개혁법’을 기점으로 한 선거구에서 여럿을 선출하는 제도에서 소선거구제로 변경했다). 한국도 특히 지방자치 도입 이전에는 ‘지역 대표로서의 국회의원’을 중시했고 지금도 그런 정치 문화가 남아 있다.

## 알고 보면 어렵고 힘겨운 선거제도

하지만 쉬운 선거제도라는 것은 일부만 진실이다. 소선거구 단순다수제는 2개의 거대정당이 맞붙는 정당체제(양당제)를 강력하게 추동한다. 프랑스 태생 정치학자 모리스 뒤베르제(Maurice Duverger)가 정리한 법칙이다. 양당제는 얼핏 단순하게 여겨지고, 소선거구 단순다수제는 투표와 개표 과정에서 간편함을 확인한다. 하지만 여러 순간순간에 정치행위자들을 갈등과 곤경으로 몰아넣는다.

한 자리뿐인 당선자 자리를 향해 정치세력은 최대한 결집한다. 거대정당 A당 a후보 아니면 거대정당 B당의 b후보가 유력자로서 경쟁하는 선거 구도가 형성되기 쉽다. 정치지방생들은 당선가능성을 염두하고 거대양당으로 쏠린다. 그 당의 후보로 출마하기 위해 거쳐야 할 경쟁은 거대하고 유력한 정당일수록 더욱 치열하다. 그 정당도 극심한 내부 갈등을 만성병처럼 안고 산다.

유권자도 고민에 빠진다. 거대정당 후보는 이미 당선가능성이 꽤 높다. 거대정당 둘이 있는 상태에서, 최선으로 생각하는 정당이 따로 있으면서도 거대양당 가운데 한쪽

의 당선은 막는 게 좋겠다고 생각하는 유권자들은 자신이 최선으로 생각하는 정당에 투표할지, 아니면 최악을 막기 위한 투표를 할지 깊이 갈등한다. 한편 거대정당과 그 지지자들은 ‘당선가능성 없는 정당에 투표하면 표가 죽는다’고 선동한다. 이른바 사표 심리를 부추기는 것이다.

이런 경우 그래도 최선에 투표하는 사람들은 있기 마련이다. 이들이 던진 표는 개표 마감 직후에 정치판을 뒤흔들기도 한다. 예컨대 거대정당 A와 B의 후보에 더해, A당 보다는 B당에 가깝다고 여겨지는 C당 후보가 나왔다고 가정하자. 선거 결과 A당 후보가 1위로 당선하고 B당 후보는 2위로 낙선했다. 그런데 B당 후보와 C당 후보의 득표수를 합친 값이 A당 후보보다 높다면? 단박에 ‘C당 후보가 사퇴하지 않아 A당 후보가 당선되었다’는 진단이 나온다. 이때 C당 사무실 관계자가 취해야 할 행동은 향의 전화를 피해 사무실에 출근하지 않거나 전화선을 뽑는 것이다. B당 지지자들은 C당을 원망하게 되고, C당 지지자들은 위축된다.

C당을 지지한 표는 모두 무효가 된다. 거대정당인 A당이나 B당을 지지했더라도 자신이 지지한 후보자가 해당 선거구에서 낙선했다면, 그 지지자의 표는 살릴 길이 없다. 이런 과정을 거듭 거치면 유력 정당에 몰리는 표는 늘어나고 선거 구도는 단순화된다. 이는 유권자의 선택지가 좁아진다는 의미도 된다. ‘쉬운 선거 제도’는 ‘강요된 선택’을 낳는다.

필자는 캐나다 거주민의 흥미로운 경험담을 들은 바 있다. 그와 그 지인은 모두 진보적 소수파에 해당했지만, 과거 한때 보수당 지지를 결심한 적이 있다. 왜냐면 집권당인 당시 자유당이 부패했기 때문에 그에 상응하는 ‘처벌투표’가 필요했는데, 소선거구 단순다수제를 갖춘 캐나다는 양당제였고, 자유당 후보를 낙선시키는 유력한 방법은 제1야당인 보수당 후보를 지지하는 것이었다. 다행히(?) 두 사람은 보수당에 투표하지는 않았다. 한 사람은 좌파정당인 신민주당이 자유당과 경쟁하는 선거구에 살고 있어서 자기 성향대로 투표해서 신민주당 후보를 당선시켰다. 다른 한 사람은 어차피 보수당 당선이 유력한 지역구에 거주했기에 굳이 자유당 심판을 위해 보수당을 찍을 필요가 없었고, 한 표라도 더 올려준다는 심정으로 녹색당을 지지했다고 한다. 이들의 소신투표를 보장한 건 선거제도가 아니라 해당 선거구의 판세였다.

이들이 뛰어들 뻔한 ‘처벌투표’는 소선거구 단순다수제가 양산하는 전형적인 투표행태다. 거대양당 가운데 하나가 정권을 잡아 잘못하면 다른 한쪽에 힘을 실어준다. 이 같은 과정이 되풀이되면서 민주주의는 정체된다. 얼핏 유권자가 양당을 번갈아 지렛대로 삼는 것 같지만 시민은 기실 탁구공 신세에 불과하다. 누군가를 벌하기 위해 자신이 가장 선호하는 것을 포기하도록 몰아가는 제도는 나쁜 제도다.

## 민심에 비례하지 않는 위험하고 불안한 선거제도

소선거구 단순다수제 긍정론자들이 말하는 “대표성은 확실하다.”는 명제도 비판적으로 검토해야 한다. 첫째, 각 지역에서 ‘그냥 1등’을 해서 당선된 의원들에게 지역 대표성이 얼마나 있을까. ‘1등만 당선’은 ‘몇 표를 얻든 1등은 당선’이다. 2008년 총선에서 논산, 계룡, 금산 지역에 출마한 무소속 이인제 후보는 27.7%의 득표로 당선되었다. 한 방송사는 ‘어쨌거나 당선’이라는 문구를 걸었다. 유효투표를 한 유권자 중 반의 반 정도만 지지한 후보자가 진정한 ‘지역 대표’일 수 없다. 유효투표 과반의 승인을 받지 못한 당선자는 어쩌면 과반 유권자에게 강력한 거부를 당했을지도 모른다. 물론 자신을 찍지 않은 나머지 모두가 자신을 거부하고 있는 건 아니라고 항변할 수 있다. 하지만 어느 누구도 증명하지는 못한다.

둘째, 이 제도에서 당선된 이들이 모여 전 국민의 민의를 대변할 수 있는가? 어떤 나라가 소선거구 단순다수제로 5명의 의원을 선출한다고 가정하자. 5개 선거구에서 각각 1명씩 뽑는 것이다. 각 선거구 유권자는 10명이라고 치자. 이 선거 결과 전국 선거에서 정당이 후보자를 통해 거둔 득표의 총합을 따졌더니, A당이 50%, B당이 30%, C당이 20%가 나왔다. 어느 당이 가장 많은 의석을 차지하는 게 맞는가? 그래도 A당이 아니겠는가. 그러나 B당이 더 많은 의석을 가져갈 수도 있다. C당은 몇 석 정도를 가져가는 게 적절할까? 5석 가운데 20%인 1석쯤은 가져야 하지 않을까? 하지만 소선거구 단순다수제는 이중 어느 것도 담보하지 않는다. 이런 결과가 나올 수도 있다.

	1선거구 (모든 선거구 총 10표)	2선거구	3선거구	4선거구	5선거구	지지율/의석
A당	4표	3표	3표	8표(당선)	7표(당선)	50% / 2석
B당	5표 (당선)	5표(당선)	5표(당선)	0표	0표	30% / 3석
C당	1표	2표	2표	2표	3표	20% / 0석

한 정당이 후보를 내서 얻은 득표는 선거구별로 고르게 나타나지 않을 수 있다. 특정지역으로 쏠린 채 해당 지역에서 1표라도 더 얻으면 당선이 될 수 있고, 이렇게 전 선거구의 결과를 모아봤더니 득표 2위 정당이 1위 정당이 될 수도 있다. 선거 역사에서 대표 사례로 꼽을 만한 것이 1974년 2월에 있었던 영국 총선이다. 당시 보수당은 전국에서 37.9%를 득표해 노동당(37.2%)을 간신히 앞질렀지만, 전체 의석 중 노동당이 가져간 의석은 47.4%로 보수당(46.8%)보다 많았다. 알갭게도 1951년에 그 반대 결과가 있었다. 보수당은 48.0% 지지율로 노동당(48.8%)보다 약간 낮았지만, 보수당

의 의석률은 51.4%로 노동당(47.2%)을 눌렀다.

물론 소선거구-단순다수제에서 대부분의 선거 결과는 '득표율 1위 정당과 의석 1위 정당의 일치'다. 단, 50% 미만의 득표율로 과반 의석을 차지하는 현상은 일상적이다. 1983년 영국 총선에서 영국 보수당은 42.4% 득표를 하고도 61.1%의 의석을 가져갔다. 마거릿 대처가 이끌던 보수당 정부는 강력한 권력을 업고 이듬해 탄광노조에 대한 가혹한 탄압에 들어갔지만, 그들이 받은 표는 과반 미달이었다. 단독으로 과반 의석을 가지고 각종 법안을 통과시킬 수 있는 거대정당이 실은 투표자 절반의 지지도 받지 못했다는 것은 민주주의의 급소다.

어떤 이들은 안정된 정부가 들어서서 과감하게 일을 할 수 있도록 거대정당이 필요하다고 역설한다. 과반 미달 지지율로도 과반 의석을 얻어 의회에서 독주하는 것이 '안정'이라고 치자. 이 안정은 오래가지 못한다. 소선거구 단순다수제가 거대정당에게 안기는 특수는 보수당만 누린 것이 아니다. 라이벌 거대정당인 노동당은 2001년 영국 총선에서 40.7% 득표를 하고도 의석의 62.5%나 가져갔다. 만약에 한 거대정당 A가 과반 의석을 차지한 지 얼마 안 되어 다른 거대정당 B가 과반 의석을 차지하면, A당이 실현한 정책은 금세 B당에 의해 뒤집힐 수 있다. 정부 정책의 연속성을 담보하지 못하는 것이다. 거꾸로 한 거대정당의 과반 의석 차지가 길어진다면, 그것 또한 민의를 성실히 대변하지 못한다.

위의 시뮬레이션에서 C당은 20%의 지지를 얻고도 5석에서 단 1석도 챙기지 못했다는 점도 유념해야 한다. 1석을 가져갔다면 A당과 B당의 팽팽한 대결 속에서 양측을 중재해서 결론을 내릴 일이 늘어날 것이다. 사안에 따라 때로는 이쪽, 어떨 때는 저쪽을 편들면서 '캐스팅 보트'를 행사한다면, 특정정당의 독주도 막고 의사결정을 원활하게 만들 수도 있다. 그런가 하면 A와 B가 합심해서 국민 일부가 반대하는 정책을 펴면, C가 반대하는 목소리라도 내줄 수 있다. 하지만 소선거구-단순다수제는 사표 발생과 소수정당 차단을 통해 이런 길을 가로막는다.

## 소선거구-단순다수제에서는 다당제가 형성되어도 문제

이런 상태를 탈피하는 과정에서도 또 폐해가 벌어진다. 소수정당은 제 몫을 받지 못한 채 억울하게 도태된다. 다른 한편 거대정당은 자연히 상대방 정당의 지지자를 자기편으로 끌어들이려 노력한다. 예컨대 진보정당은 보수화되거나 보수정당이 진보화되거나 아니면 둘 다다. 양쪽 중 하나라도 방향을 이동하게 되면, 두 정당의 차이는 그만큼 사라진다. 이때는 어느 정당이 힘을 더 크게 갖든 국가 정책의 연속성은 높아지겠지만, 유권자 소외 현상이 일어난다. 진보정당이 보수화되면 진보 유권자가,

보수정당이 진보화되면 보수 유권자가 주변으로 밀려나는 셈이다.

반대로 진보정당이 더 진보화되고, 보수정당이 더 보수화되어도 문제다. 상대 정당의 색이 짙어지면 자신의 정당 역시 그래도 된다는 여유가 생기므로, 이런 현상도 얼마든지 가능하다. 이런 때는 양당의 중간에 있는 유권자들이 또 소외된다.

의원들의 행태도 살펴봐야 한다. 지역구 대표로 뽑힌 의원들은 국가 전체보다는 각 지역의 이익을 대변하는 경향이 강해진다. 그러다 보면 ‘어떤 가치를 지향하고 어떤 계층을 대변할 것인가’보다 ‘어느 지역의 이익을 챙기는가’를 두고 전선이 형성된다. 위의 도표로 치면, 1선거구에서 뽑힌 A당 의원과 4선거구에서 뽑힌 B당의 의원이, 도로 건설 예산을 두고 서로 자기네 지역으로 당겨가려고 혈안이 된다. 그리고 만일 두 의원 모두가 부유층만을 대변하는 정치를 한다면, 1선거구의 서민과 4선거구의 서민은 자기 지역구 의원과 이 나라 부유층을 떠받치는 유권자에 그쳐버리는 것이다.

개별 의원뿐만 아니라 정당도 ‘지역 이익’을 중심으로 놓는 성격이 강해진다. 현재 영국의 정치는 선거제도가 바뀌지 않았는데도 어느덧 다당제의 모습을 하고 있다. 스코틀랜드 독립당, 북아일랜드 민족연합당, 북아일랜드 신페인당, 웨일스민족당 같은 지역 정당이 치고 들어왔기 때문이다. 이들은 특정 지역에 표가 집중 분포되어 있어 몇몇 선거구에서 1위로 당선될 수 있었다. 그러나 이런 정당들이 다양한 민의를 대변하고 의회운영을 원활하게 하지는 못했다. 영국에 몸살을 안겨다 준 브렉시트 처리 과정이 그 방증이다.

한국은 이미 1988년 총선 이후 ‘지역구도에 기반한 다당체제’를 경험했다. 의석수의 10%를 넘기는 정당이 4개나 되었는데, 각각 대구경북(민주정의당), 호남권(평화민주당), 부산경남(통일민주당), 충청권(신민주공화당)을 기반으로 한 ‘지역주의’ 정당이었다. 그나마 이들이 각각 당시 집권세력, 진보적 민주화세력, 보수적 민주화세력, 구 집권세력이라는 이념적 정체성의 차이가 있어서 이념과 정책에 따른 다당구도 형성이 동반되었다. 사안별로 다양한 협력관계가 가능해서 ‘일이 되는 국회’도 만들어졌다.

하지만 1990년, 민주정의당, 통일민주당, 신민주공화당이 합쳐 초거대정당을 구성하면서 다당제는 깨진다. 1등만 하면 되는 선거제도를 유지한 이상, 다음 선거는 민정당과 평민당에게 유리할 수밖에 없었고, 통일민주당과 신민주공화당이 민주정의당과 손을 잡게 된 것이다. 소선거구-단순다수제에서는 다당제도 정치 불안을 낳거나 혹은 양당제로 회귀하게 된다.

## [김수민의 정치현장 에피소드②] 무투표당선과 소주 4956병

조선거구-단순다수제는 1위 정당과 2위 정당에만 유리합니다. 하지만 모든 지역에서 그런 것은 아닙니다. 지역주의 정치구도가 자리잡는다면, 특정 지역에서는 한 정당이 독주하기도 합니다. 제가 활동했던 경북 구미 지역도 이에 속합니다.

2014년 전국동시지방선거에서 기초의원 재선에 도전했던 저는, 어느 날 아침 한 아파트 앞에서 광역의원 재선을 노린 한 후보자에게 인사를 합니다. 그는 나오는 길이 아니라, 집에 들어가던 길이었습니다. 새누리당(현 미래통합당) 후보로 공천이 확정된 그 후보 말고는 아무도 후보로 등록하지 않아 무투표당선이 예정되었습니다. 한국 선거제도에서는 후보자 수가 선출 인원을 초과하지 않으면 선거운동이 중단되고, 따로 투표를 실시하지 않은 채 투표 당일 자동으로 당선이 확정됩니다. 대통령선거만 예외입니다.<sup>2)</sup>

구미 지역에서는 6명의 광역의원(경북도의회 의원)을 뽑는데, 이 해에는 무려 3개 선거구에서 3명의 무투표당선자가 나왔습니다. 새누리당 후보는 누구도 꺾을 수 없다는 생각 때문에 다른 정당이나 무소속으로 출마하는 후보가 없었습니다. 그중 한 지역은 새누리당이 절대 강세인 지역이라 그러려니 했지만, 나머지 두 지역은 구미 지역 내에서 비교적 새누리당 지지율이 가장 낮은 지역인데도 그런 결과가 빚어졌습니다. 그 두 지역은 경북 도내에서도 새누리당 지지율이 낮은 지역으로 속합니다. 그런데도 겨뤄볼 기회도 없이 새누리당 의원이 당선되었으니 경북도의회는 얼마나 새누리당이 독점했을까요? 60석 가운데 52석, 지역구 54석 가운데 48석을 챙겼습니다.

2년이 지나서도 특이한 선거를 겪었습니다. 구미 을 지역 국회의원 선거에서 무려 4956표의 무효표가 쏟아졌습니다. 전체 투표자수의 6.6%가량입니다. 사정은 이렇습니다. 후보는 두 명이었습니다. 한 명은 새누리당 공천을 받은 후보였고, 다른 한 후보는 4선에 도전하다 새누리당 공천을 받지 못해 무소속으로 출마한 후보입니다. 타 정당에서는 어차피 당선이 어렵다고 판단했던 데다가 평소 지역에 구축한 조직이 부실해서 후보를 내지 못했습니다.

반-새누리당 성향 유권자들은 고민했습니다. '그래도 현역 의원을 심판해야 한다'는 이유에서 억지로 새누리당 후보를 찍은 사람도 있었고, '새누리당 후보만큼은 절대 찍을 수 없다'면서 후자에 투표한 사람도 있었습니다. 결과적으로 전자가 후자에게 약 3천 3백 표차로 이겼습니다. 그러나 도저히 한쪽을 찍을 수 없다는 사람이 많았고 두

2) 대선에서 후보가 1명인 경우, 그 후보는 유권자의 1/3 이상에게 표를 받아야 대통령이 될 수 있습니다(헌법 제65조 제2항). 가령 유효투표율 50%에 지지율 60%라면, 전체 유권자 30%의 지지를 받은 셈이라서 그 후보는 낙선자가 되고, 선거를 다시 치러야 합니다.

후보의 표차보다 더 컸습니다. 그나마 비례대표 의석을 배분하는 정당투표라도 없었다면 이런 투표자들 상당수는 투표장에 가지 않았을 겁니다. 선거제도가 유권자의 선택권을 심각하게 침해한 극단적 예시입니다.

저는 어떻게 했을까요? 두 후보 이름 모두에 기표했습니다(무효표를 만들었습니다). 선거 끝나고 보니 제 주변에도 그런 사람이 수두룩했습니다. ‘무효표를 낸 5천여 명이 어디 모여서 소주 각 병씩 하자’는 재밌는 제안도 있었습니다. 그때 그 4956명께 소주 한 병 대신 이 책을 헌정합니다.

### 3. 불안하고 어지럽지 않은가? 다당제에 대한 의문들

‘소선거구-단순다수제’와 양당제의 문제점을 앞에서 살펴보았습니다. 하지만 독자들은 이런 질문을 뇌리에서 지우지 못했을 수 있습니다. “그런데, 꼭 다당제를 해야 해?” “양당제에도 단점이 있지만, 다당제도 또 다른 결점이 있지 않을까?” 상식적인 질문 들입니다. 이쯤에서 다당제 옹호론이 현실에서 부딪혔던 의문들에 대답해보겠습니다.

Q. 양당제와 다당제를 가르는 기준은 무엇인가? 의회 내에 두 당만 있어야 양당제 라면, 한국 국회는 대부분의 기간에 걸쳐 3개 이상의 정당이 있었으니까 나름대로 다 당제라고 부를 수 있는 것 아닌가?

A. 양당제와 다당제는 단지 존재하는 정당 또는 국회에 의석을 둔 정당의 수만 갖고 가릴 수는 없다. 각 정당의 의석 비중이 중요하다. ‘의회 내 유효 정당수’라는 개념이 있다. 락소(M. Laakso)와 타게페라(R. Taagepera)라는 학자가 고안했다. 계산 방식은 이렇다. 1)각 정당 의석이 전체 의석에서 차지하는 비율을 구해서 2)의석점유율을 제공하고, 3)그렇게 나온 값을 모두 더한 다음, 4)1에서 그 값을 나눈다.

한국의 2016년 총선 결과로 계산해보자. 총의석 300석 가운데 더불어민주당이 123석을 차지했고, 새누리당 122석, 국민의당 38석, 정의당 6석이었다. 이들의 의석점유율은 각각 0.41, 0.4066, 0.1267, 0.02. 이를 제곱하면, 0.1681, 0.1653, 0.0160, 0.0004. 모두 더하면 0.3498.  $1/0.3498$ 을 해서 구한 유효 정당수는 약 2.8588이다. 대략 3당 체제다.

2019년 현재 미국 하원의회는 총의석 435석에 민주당 235석, 공화당 199석이다. 각 당의 의석점유율은 0.5402, 0.4575이고, 이를 각각 제곱하면 0.2918, 0.2093. 1을 이 총합인 0.5011 로 나누면 1.9956당 체제. 전형적 양당체제다.

Q. 보통 다당제는 다양한 여론을 대변하지만 정국 불안을 조성할 공산이 크고, 양당제는 정국을 안정시키는 장점이 있지 않나?

A. 당이 많다고 해서 정국이 불안해진다는 법은 없다. 정당이 뿔뿔이 갈라져 아무런 결정을 내리지 못하는 지경에 이르면, 시민은 이에 책임이 있다고 여겨지는 정당을 심판하고 다른 정당에게 더 힘을 몰아줄 수 있다. 물론 이런 과정이 작동하지 않는 사회도 있을 것이다. 하지만 단지 정당의 수가 많은 데 원인이 있다고 보긴 어렵다. 정치권과 시민을 연결하는 언론이나 교통 및 통신, 시민사회단체 등이 미약해서일 수 있다.



여러 당이 각개약진하더라도 사안에 따라 비슷한 생각을 갖고 있으면 표를 합칠 수 있다. 제가꿈 다른 개인들도 한 집단에 모이는데, 집단과 집단이 힘을 합치지 말라는 법이 없다. 여기에 대해 '처음부터 한 집단으로 더 크게 뭉치는 게 낫지 않을까?'라는 의문이 들 것이다. 하지만 집단이 커지고 내부의 다양성이 커지면 그 집단의 향방을 놓고 싸우는 힘도 더 커진다. 결국 집단이 깨지거나 아니면 역지로 동거하면서 '헤어지는 것보다 더 나쁜 사이'가 될 수 있다. 역지로 뭉쳐놓았다가 갈라지느니, 어느 정도 갈라져 있으면서 중간중간 의견 접근을 이루며 의사결정을 이끄는 게 낫다.

Q. 다당제에는 극우 포퓰리즘 정당도 끼어 있기 마련이다. 이들은 소수자에 대한 혐오를 부추기며 민주주의를 위협한다. 과거 독일의 나치 정권도 다당제를 통해 국회에 진출하고 끝내 집권했다. 다양성을 공격하는 세력을 다양성이라는 이름으로 품어도 되는가?

A. 양당제에도 극우 포퓰리즘 세력은 있다. 미국의 도널드 트럼프 대통령은 유럽 극우파와 흡사하다. 양당제에서 극우파는 제도권 가장자리를 맴돌 수도 있지만, 어느 한쪽 정당을 선택해 들어갈 수도 있다. 당내에서 소수파로 그칠 수도 있겠으나, 당의 주도권을 잡고 집권 세력의 중심이 될 수도 있다. 그게 트럼프다. 양당제는 의외로 극우파를 예방하는 측면이 취약하다. 당내 극우파와 그렇지 않은 세력이 한 덩어리를 형성하면서 제대로 분간되지 않을 수도 있다. 극우파가 당내에 침투하는 경우뿐만 아니라 기성정당이 여론의 흐름에 따라 스스로 극우화될 가능성도 막지 못한다.

소량의 소금이 대량의 물에 녹아봤자 짠맛이 강하지 않은 소금물이 되듯, 극우는 그래도 거대정당 속에서 순치될 여지가 크다는 의견도 있다. 그러나 이는 다당제에서도 마찬가지거나 그 이상이다. 극우가 독자 창당하고 점점 지지세를 넓혀 의석수를 늘린다 한들, 다른 정당과 그 지지자들에게 비토를 받으면 큰 힘을 쓰지 못한다. 포위되어 묶여 있거나, 아니면 당에 변화를 줘서 고립을 풀어야 한다. 요즘은 유럽 극우조차 노동자를 위한 공약을 만들고, 생태나 여성 문제를 다루기도 한다.

모기나 파리를 막으려고 문을 달아버리면 사람도 소도 못 들어가고 환기에도 지장이 생긴다. 극우파나 반민주세력을 저지하려 다당제를 가로막는다면 다른 소수파도 정치적 기회를 박탈당한다. 그들 가운데 극우파의 천적이 있을 수도 있는데 말이다. 어떤 정치 세력이 우려된다면 그들의 득표가 커지지 않게 여러 노력을 기울일 일이다. 그들이 표를 아예 얻을 수 없도록 골몰하는 건 해법이 아니다. 그렇게 막힌 세력이 의회 밖에서 독단적이고 과격한 행동을 한다면 그 사회의 평화와 민주주의는 더 크게 위협받을 수 있다.

Q. 그래도 난립과 무질서를 막기 위해 진입장벽은 필요하지 않을까? 의석을 받아갈 수 있는 득표 기준을 높이면 어떨까?

A. 진입장벽의 높이가 그 나라 정치의 질을 가늠하진 않는다. 네덜란드 국회는 진입장벽이 따로 없다. 독일은 5%를 얻어야 비례대표 의석을 받는다. '진입 장벽이 높은 독일 정치가 네덜란드 정치보다 낫다'고 말할 근거는 없다. 터키는 10%다. 터키가 독일이나 네덜란드 같은 민주국가가 아님을 부인할 수 있다.

진입장벽에 과도한 의미를 부여하지 말라. 1석 가진 정당이 0석 가진 정당과 얼마나 큰 차이가 있을까. 진입장벽을 살짝 넘긴 작은 정당들이 몇몇 존재한다고 해서 그걸로 정국이 혼란해지지도 않는다. 그런 정당들보다 오히려 지지율이 10%~25% 정도 되는 중규모 정당들이 의회 의석 분포를 애매모호하게 가르고, 되는 일도 안 되는 일도 없게 만들어 나갈 수도 있다. 하지만 그렇다고 진입장벽을 그저 높게 쌓을 순 없지 않은가.

오히려 높은 진입장벽에 가로막힌 세력은 '제도가 잘못되어서 진입을 못하고 있으니, 더 큰 힘을 모아 달라'고 선전할 수 있다. 반대로 진입장벽을 통과해서 얼마간의 의석을 가진 세력도, 자신들이 제도권에서 했던 일로 평가 내지 심판받을 수 있다.

Q. 정당은 정부를 준비하는 집단이다. 정부를 준비하기에는 아무래도 큰 정당이 낫지 않을까? 게다가 다당제는 아무래도 과반 의석을 가진 정당의 출현을 막는다. 그렇다면 집권 정당의 의석이 의회에서 반이 되지 않는 '여소야대'가 필연적으로 도래할 수 있는데?

A. 거대정당을 좋아하는 국민들이 있다면 국민들이 그렇게 선택하도록 놔두면 된다. 다당제를 보장하는 제도에서도 국민 의사에 따라 거대정당은 충분히 생길 수 있다. 선거제도를 통해 소수정당의 진로를 원천적으로 막을 이유가 없다.

소수파가 정부 운영을 맡을 수 없다는 것도 편견이다. 다당제에서는 특정 정당이 절대다수를 차지할 수 없으므로 여러 정당이 함께 정부를 꾸릴 가능성이 높다. '연립 정부'다. 둘 이상의 정당이 정부 정책에서 합의를 보고 장관직 등 권력을 나눠 갖는다. 소수파도 다른 소수파나 어떤 다수파와 힘을 합쳐서 정부를 운영할 기회가 있는 것이다.

다수파 정당 입장에서도 연립정부는 당의 진로에 바람직하다. 혼자 과반을 얻으면 독주가 되어 민주주의를 저해할 수 있고, 그러다 유권자의 불만을 다 뒤집어쓴 채 과격하게 심판받을 수도 있다. 반면 타 정당과 손을 잡는 태도와 기술을 익힌다면, 다른 라이벌 거대정당을 제치고 오래도록 집권하는 것이 가능하다.

Q. 의원내각제에서는 국회 다수파를 형성한 세력이 정부를 구성하기 때문에, 정당들이 타 정당과 손을 잡고 정권을 잡으려는 습성이 생긴다. 반면 한국은 대통령을 따로 직선으로 뽑는 나라다. 여기서 다당제가 형성된다면, 여소야대가 되기 일쑤다. 정부가 야당 주도의 국회에 부딪혀 제 일을 다 할 수 있을까?

A. 대통령중심제라도 연립정부를 구성할 수 있다. 특히 한국은 국회의원도 국무총리나 장관을 겸직할 수 있도록 되어 있다. 정당이 이런 각료들을 추천하거나 임명할 권한이 헌법에 명시되어 있지는 않지만, 대통령이 정당의 의사를 보장해서 임명권을 쓰면 된다.

하지만 무엇보다도, 연립정부 구성 여부를 떠나, 여소야대 자체를 두려워하는 태도가 그르다고 지적하고 싶다. 여소야대는 대통령중심제면서 양당제인 정치체제에서도 발생할 수 있다. 심지어 의원내각제에서도, 정당 간 연합에도 불구하고 최종적으로 국회 과반 의석을 차지 못하고 정부를 꾸리는 형(hung) 의회가 나타나기도 한다.

여소야대가 된 이상, 집권 여당은 야당을 설득하고 타협해서 국정을 운영해야 한다. 연립정부를 만들지는 않더라도, 여당과 일부 야당의 사안별 협력은 가능하다. 더욱이 다당제에서는 야당이 여럿이라서 여당이 어떤 야당을 골라서 설득할 수 있다. 여당보다 더 큰 하나의 거대야당을 상대하는 것보다 훨씬 수월하다. 같은 여소야대라면, 여당 입장에서도 양당제보다 다당제가 나은 것이다. 야당도 다당제에서는 여당의 처지를 역으로 이용할 수도 있고, 야당끼리 뭉쳐서 과반 의석 이하인 여당을 주저앉힐 수도 있다. 이쪽저쪽 모두에게 여러 갈래의 길이 열린다. 반면 양당제에서 여대야소가 되면 여당이 독주하고, 여소야대면 야당이 정부를 사사건건 방해할 수 있다. 국민 입장에서 어느 쪽이든 제어하기 힘들다.

Q. 현실적으로 대통령중심제 국가이면서 다당제가 형성된 경우가 민주주의 선진국에 별로 없다는 건 어떻게 설명할 수 있을까?

A. 민주주의 선진국 가운데 대통령중심제 국가가 드물다. (같은 대통령중심제라도 제법 상이하긴 하지만) 한국, 미국, 프랑스 정도를 꼽을 수 있다. 이 가운데 가장 다당제적인 국가는 프랑스인데, ‘프랑스가 한국이나 미국보다 민주주의가 뒤떨어진다’고 확인하거나 ‘다당제라서 뒤떨어진다’고 진단할 수는 없을 것이다. 차라리 ‘양당제/다당제를 떠나, 민주주의는 대통령중심제보다 의원내각제에서 더 무르익는다’는 견해가 더 설득력이 있다.

대통령중심제-다당제 국가 가운데 정치가 혼란스럽다고 평가받는 나라들은 남미, 아프리카, 아시아 등지에 쏠려 있다. 정당 체제에 대한 선거제도의 영향력 이상으로, 언론 자유나 공정선거, 시민 참여도 등 민주주의의 여러 제반 여건을 따져볼 필요가

있겠다. 그리고 여기에는 예외도 있다. 우루과이는 대통령중심제면서 다당제를 형성했으며, 남미는 물론 전 세계에서 가장 선진적인 민주주의 국가로 꼽힌다. 영국 <이코노미스트>가 2018년에 발표한 '민주주의 지수'에서 세계 15위에 올랐다(한국은 21위, 미국은 25위, 프랑스는 29위였다).

Q. 연립정부에도 결함이 있다. 정당끼리 협상을 해서 정부를 꾸리는 과정에서, 정당들은 서로 정책을 양보해야 한다. 선거 때 공약했던 내용과 다른 결과가 나올 수 있다. 이것은 유권자의 의사를 굴절시키는 것 아닌가?

A. 반대 사례를 보자. 양당제에서 어떤 정당이 혼자 정권을 잡았다면, 야당과 정책차가 클 것이다. 첫째, 야당 유권자들이 바랐던 정책은 멀리 뒷전으로 밀린다. 둘째, 거대정당 하나가 그 지지층을 두루 다 대변했는지도 의문이다. 셋째, 두 거대정당이 의견 접근을 이룬다 해도, 그 과정에서 각자가 자기 지지층 일부를 배반할 수 있다.

다당제 하에서 연립정부를 건설하며 정당끼리 손을 잡을 때는 비교적 정책의 차이가 작은 정당끼리 손을 잡기 쉽다. 이렇게 해도 집권세력을 구성하지 못하면, 노선이 좀 더 멀리 떨어진 세력과도 협상해야 하지만, 다수를 이루는 과정에서 불가피한 길이라 볼 수 있다. 어쨌든 각 정당이 차지한 의석과 정당 간 노선 차이를 두고 이리저리 유연하게 조합해볼 수 있고, 다수가 동의하거나 소수만 반대할 사회적 합의에 이를 수 있다.

정책의 연속성에서도 연립정부가 더 효과적이다. 양당제하에서 두 당 사이에서 서로 정권이 왔다 갔다 하면, 그때마다 정책도 뒤집어진다. 반면, 어떨 때는 A당과 B당이, 어떨 때는 B당과 C당이 연립으로 정부를 꾸린다면, 연속으로 정권을 잡은 B당을 통해서 지속되는 정책이 나온다. 특정 정당이 장기집권을 해도 연립정부가 받는 저항은 작다. A당이 어떨 때는 B당과 정권을 잡고 어떨 때는 D당과 정권을 잡는다면, 그때그때 정부의 정책을 다소 달리하면서 핵심 정책은 지속될 수 있는 여건을 만든다. 오래 집권하더라도 집권 기간에 비해 '독주하고 있지 않다'는 느낌을 주기도 한다.

Q. 여러 정당이 구성한 연립정부는 참가 정당끼리의 불화로 연합이 깨져 정부가 무너질 우려가 있지 않는가?

A. 이 걱정은 대통령중심제에선 할 필요가 없다. 의원내각제라면 연립정부가 무너질 경우, 정당들이 새로운 조합을 찾아 정부를 구성하거나, 아니면 선거를 다시 해야 한다. 대통령중심제에서는 대통령과 여당이 계속 국정을 운영하면 된다. 연립정부를 새로 꾸릴 수도 있고, 연립정부를 꾸리지 못하더라도 야당과의 사안별 협력으로 정책을 추진하면 된다.

의원내각제에서는 실제로 연립정부 붕괴에 따라 조기 총선이 치러지는 경우가 잦다. 하지만 반드시 국회가 4년이든 5년이든 임기를 채우는 게 능사는 아닐 것이다. 그리고 ‘빈번한 선거’를 막을 장치도 둘 수 있다. 독일은 국회가 내각을 불신임할 때 반드시 차기 내각의 명단을 작성해야만 하는 ‘건설적 불신임제도’를 보유하고 있다. 이렇게 내각을 새로 구성하면 새로 선거를 치르지 않아도 된다.

Q. 거대정당이 소수정당을 끌어들여 정권을 잡는다 치자. 많은 양보를 해야 한다. 다당제를 가능케 하는 선거제도에서 늘 ‘얻은 표만큼의 의석’을 중시해왔는데, 소수정당은 연립정부 구성에서 얻은 표보다 더 많은 힘을 발휘할 수 있는 셈이다. 불공정하지 않은지?

A. 단독으로 절대 다수를 이룬 세력이 있다면 소수파에게 몫을 떼 줄 필요가 없을 것이고, 나머지 세력은 판판이 밀리기만 할 것이다. 이러한 단독 과반보다는 공동 과반이 낫다.

어떤 다수정당이 파트너인 소수정당에게 ‘과도한’ 몫을 챙겨주는 이유가 뭔가. 자신이 집권할 수 있으니까 하는 일이다. 파트너의 이득이 자신의 손해를 의미하지 않는다. 소수파와 손을 잡는 태도를 보여줌으로써 계속 집권해도 되는 관용적인 정당임을 뽐낼 수도 있다.

세상은 의외로 공정하다. 캐스팅 보트를 쥐는 소수파도 언제까지고 이득을 볼 순 없다. 소수파는 다수파와 연합을 거듭할수록 제 차별성을 상실한다. 계속 소수파에 묶여 있거나, 다수파로 병합될 수 있다. 연합한 파트너가 이질성이 강할수록 그만큼 지지층 이탈을 겪기도 한다. 이쪽저쪽과 번갈아 손잡으며 몸값을 올려도 ‘기회주의’라는 비난에 시달린다. 독자노선과 연합노선 그리고 연합 상대를 두고 늘 갈림길에 서는 것이 소수파의 운명이다. 제 가치를 웃도는 몫을 가져갔다고 해서 경멸하거나 질투할 이유가 없다.

### [김수민의 정치현장 에피소드③] 내가 경험한 유사-다당제

2006년 기초의원선거에 2~4인선거구가 도입되었을 때 구미시의회는 모든 지역구에서 2명씩 선출했습니다. 그러다 2010년 제가 출마한 선거에서는 일부 지역에서 3인 선거구가 도입되었습니다. 또한 그때는 당시 정부에 대한 불만이 팽배해 있어서, 지역 유력정당인 한나라당(현 미래통합당)에 대한 주민들의 선호도가 꽤 낮아져 있었습니다. 그 당이 아닌 당선자가 나오는 확률이 더 커진 것입니다.

개표 결과 소수파 정치신인이었던 저만 당선된 것이 아니라, '23석 중 한나라당 10석, 친박연합 4석, 민주당 1석, 민주노동당 1석, 무소속 7석'이라는 의석 분포가 나왔습니다. <연합뉴스>에서 기사화되어 전국적으로 이 소식이 퍼지기도 했습니다. 한나라당이 과반 의석 차지에 실패한 것이 경북 구미 지역에 대한 편견을 깬기 때문일 것입니다. 바로 직전의 제6대 구미시의회는 '한나라당 22석, 민주당 1석'이었습니다.

무소속 의원 7명 중 저를 제외한 나머지는 모두 한나라당 당원 경력이 있었습니다. '박정희-박근혜 지지'를 강조한 친박연합도 한나라당과 이념차이는 없었습니다. 민주당과 민주노동당 의원 그리고 (나중에 녹색당 창당멤버가 되기도 하는) 저만 가리켜 "3명만 반-한나라당"이라는 진단이 있었습니다, "명확한 진보 성향 의원은 2명뿐이라고 립될 것"이라는 관측도 있었습니다. 저도 걱정했습니다.

하지만 의외의 길이 펼쳐졌습니다. 한나라당 의원 10명은 구미 갑 지역과 을 지역으로 나뉘는 경향이 있었습니다. 같은 당이라고 해서 푹푹 뭉쳐지지는 않았습니다. 친박연합이나 한나라당 출신 무소속도 직접적으로 한나라당의 통제를 받지 않으니 한나라당과 다른 선택을 하기도 했습니다. 의원수가 많지 않아 한 명 한 명의 존재감이 컸던 측면도 있을 겁니다. 의회 안팎에서는 대충 4~5 묶음으로 의원들을 분류했습니다. 다수가 소수를 꺾어놓고 갈 수 있는 구도가 아니었습니다. 어떤 사안에서 다수/소수가 형성되더라도, 그 다수파는 굳건하지 않았고, 소수파는 여리지 않았습니다. 사안이 바뀌면 구도도 달라지고는 했습니다.

이런 가운데서도 저도 제 기대보다 더 많은 공약들을 지키기도 했습니다. 주민참여예산제 도입, 만12세 이하 무상예방접종, 비정규직 권리보호 조례 제정, 독립영화제 개최, 환경미화원 비정규직화 저지 등 '보수파가 일방적으로 주도하는 도시'라는 고정관념에서 벗어나는 성과도 있었습니다. 소수파의 요구를 묵살할 수 없게 만든 의회의 구도가 만든 일이었습니다. 이제 직업정치를 벗어난 제게 남은 가장 큰 정치적 소명은, 보다 더 다양한 정치 세력이 시민들을 대변하며 의회를 꾸릴 수 있는 그런 제도를 만드는 일인 것 같습니다.

## 4. 여럿을 뽑아야 여럿이 산다: 다인선거구제

한 선거구에서 한 명을 선출하는 소선거구제는 정당의 득표율과 의석수 사이의 비례성을 보장할 수 없으며, 소수정당의 의회 진출과 다당제 형성에 도움이 되지 않습니다. 자연히 한 선거구에서 여러 명의 의원을 뽑는 선거제도로 조명을 돌리게 됩니다.

여럿을 뽑으면 여러 정당이 들어가기 쉽고, 한 명을 뽑을 때 당선되지 못하던 정당도 같이 들어갈 공산이 큼니다. ‘한 선거구에서 뽑는 인원을 한 명이 아닌 여러 명으로’. 이것은 곧 선거제도 개혁운동사의 상당 부분이기도 합니다. 우리가 택시를 잡기 힘들면 여럿이 타는 버스를 타는 것과 마찬가지입니다. 태우는 승객이 많은 차일수록 여러 사람이 탈 수 있습니다.

예전에 혼자서 탑승하던 이들은 더 큰 버스를 반기지 않을 것이라고요? 맞습니다. 하지만 꼭 그런 것은 아닙니다. 자신도 언젠가 자칫 차를 놓치게 되어 하염없이 걸어갈 수도 있다는 위기감을 가진다면 말입니다. 실제로 노르웨이 등과 같은 나라에서는 ‘거대정당도 제3당 이하로 추락하면 그 다음부터는 끝없이 추락할 수도 있다’는 위기감 때문에 다인선거구제가 도입되었습니다.

영국은 그 반대 사례입니다. 영국은 20세기 초반까지 보수당과 자유당이 양당체제를 이뤘습니다. 그러나 노동자 운동과 사회민주주의를 원동력으로 삼은 노동당에게 기반을 잠식당하자 자유당의 몰락은 가속화되었습니다. 1906년 총선에서 득표율 48.9%에 총의석의 59.3%를 차지한 자유당은 1918년 총선에서 득표율 13.3%에, 의석점유율은 득표율의 반도 되지 않는 5.4%였습니다. 세월이 오래 지나 1983년 자유당은 25.4%를 득표했으나, 비례성 낮은 제도 때문에 의석점유율은 3.5%였습니다. 자유당이 다당제 친화적인 선거제도를 받아들였다면, 그래도 3당 체제를 형성해서 그 안에서 견딜 수 있는 길이 열렸을 겁니다.

다인선거구제는 선출되는 인원과 선출하는 방식에 따라 효과가 크게 다를 수 있습니다. 직접 선거제도를 설계한다는 마음가짐으로 읽어주십시오.

### 중대선거구제는 민주 선진국에 없다?

다인선거구제(multi-member constituency)는 ‘중대선거구제’라고도 한다. 혹자는 한 선거구에서 2~4명을 선출하면 중선거구제로 분류하고, 선출 인원이 5인 이상이면 대선거구제로 분류한다. 어떤 이는 기준을 2~5인으로 잡기도 한다. 뚜렷한 구분선이

없으니 1명을 선출하는 선거구를 소선거구, 2명 이상을 뽑는 선거구를 ‘다인선거구’로 통칭한다. 또한 중대선거구가 ‘면적이 소선거구보다 큰 선거구’가 아니라 ‘한 선거구에서 선출하는 인원이 여럿’이라는 점에서, 오해를 막는 데에도 ‘다인선거구’가 더 효과적인 표현이다.

소선거구제/다인선거구제는 선출 인원수에 따른 구분임에도, 다른 차원에서 분류되는 선거제도와 뒤섞여서 하나의 차원에 놓는 오류가 자주 일어난다. “귀하는 소선거구제, 중대선거구제, 비례대표제 가운데 어느 제도를 선호하십니까?” 따위의 설문도 그렇다. “중대선거구제는 민주 선진국에 없다”는 진술도 마찬가지다.

한 선거구에서 의원 여럿을 선출하는 나라를 보자. 유럽만 해도 다음과 같다. 그리스, 네덜란드, 노르웨이, 덴마크, 마케도니아, 몰도바, 몰타, 루마니아, 룩셈부르크, 리히텐슈타인, 벨기에, 보스니아, 불가리아, 아이슬란드, 아일랜드, 오스트리아, 우크라이나, 에스토니아, 산마리노, 스페인, 스웨덴, 슬로바키아, 슬로베니아, 크로아티아, 체코, 포르투갈, 폴란드, 핀란드. 민주주의 선진국이라고 할 만한 국가가 다수 발견된다. 브라질, 아르헨티나, 우루과이, 칠레, 코스타리카, 페루를 포함해 남미에서도 다인선거구제가 흔하고, 중동에서는 이스라엘, 키프로스, 터키가 한 선거구에서 여럿을 뽑는다.

이 나라들은 비례대표제 실시국가이기도 하다. 다인선거구에서 쓸 수 있는 방법 중 하나가 비례대표제다. 비례대표제는 단순다수제/절대다수제처럼 ‘선출 방식’에 해당하는 것이다. 단순다수제/절대다수제가 ‘후보자에게 투표한다’는 공통점을 안고 있다면, 비례대표제는 정당별로 지지율을 먼저 따져서 그에 따라 각 정당에게 의석을 배분하는 제도다. 다인선거구제에도 비례대표제가 아닌 경우가 있지만, 비례대표제는 모두 다인선거구제다.

‘다인선거구제는 민주주의 선진국에서 실시되지 않으며, 정치개혁 방안으로는 부적합하다’는 통념은 한국과 일본의 전례를 통해 강화되었다. 한국은 1972년 유신독재 시기에 도입되어 역시 독재였던 5공화국 기간까지 유지된 것이다. 그리고 1987년 민주화에 이어 치러진 1988년 총선에서 없어졌다. 일본은 다인선거구제의 대표 국가로 소개되었었다. 그것은 다인선거구제 국가 대다수가 비례대표제를 채택함으로써 ‘다인선거구제’가 아닌 ‘비례대표제’라고 소개된 것에서 기인한다. 비례대표제에서는 정당별 득표율을 우선시하여 일단 의석을 정당별로 배분하지만, 일본은 후보자별 득표 순위를 따져 당락을 갈랐다.

그런 일본은 1994년에 소선거구제를 도입한다. 당내 파벌투쟁이 고질적인 정치 악습으로 지목되었고, 한 선거구에서 여럿을 뽑으므로 한 정당이 여러 명을 공천할 수 있는 선거제도로 인해 파벌이 병립한다는 문제의식이 쌓여 있었다. 이 상황에서 ‘미국



처럼 소선거구제를 하자'는 주장이 힘을 얻었다. 그러나 소선거구제 도입의 결과, 소수정당은 뒤떨어지고 온전한 다당제는 형성되지 않았다. 미국처럼 말이다. 한국도 소선거구 도입 이후 정치적 다양성이 만개하지 못했다. 한국과 일본의 경험은 중대한 의문을 던진다. 혹시 다인선거구제 자체가 아니라 그 세부적 설정에 문제가 있었던 것은 아닐까?

### 몇 명을 뽑을 것인가?

유신(제4공화국) 시기와 제5공화국기 한국에서 시행된 다인선거구제는 정확하게는 '2인선거구제'였다. 모든 선거구에서 각 2명을 뽑았던 이 제도는 다인선거구제 가운데서 가장 나쁜 제도다. 1위와 2위 득표자가 당선되는 이 선거는 제1당과 제2당에게만 유리하다. 소수정당이 비집고 들어갈 틈이 별로 없다.

2인선거구는 표심을 소선거구보다 더 크게 왜곡할 수 있다. 제3당부터 그 이하가 득표율에 비해 의석점유율이 떨어지는 경향을 겪을 뿐만 아니라, 제1당과 제2당 사이의 지지율 격차도 의석 격차에 반영되지 않는다. 20석을 모두 2인 선거구제에서(10개 선거구에서) 선출한다고 가정하자. 10개 선거구의 표를 모두 모은 결과 A당은 40%, B당은 30%의 지지율을 얻었다면, 어쨌든 A당이 B당보다 더 많은 의석을 얻어야 표심이 반영된 공정한 선거였다고 평가할 수 있다. 그러나 2인 선거구제에서는 A당이 10석, B당이 10석을 얻을 공산이 대단히 높다. 선거구별로 2위까지 당선되니, 1위가 2위보다 몇 표를 더 얻든 1위나 2위나 똑같은 당선자다. A당이 10개 선거구에서 모두 1위를 하고 B당은 모두 2위를 해도, 두 당의 의석은 같은 것이다. 이런 선거 결과는 의회 운영에서 더욱 말썽이 된다. 40% 지지를 받은 A당이 제의한 안건이라도 30% 지지를 받은 B당의 반대에 부딪히면, 10대 10 가부동수로 부결되기 때문이다.

3인을 뽑는 선거구라면 사정은 다소 다르다. 첫째, 지지율 1, 2위인 A당과 B당이 아닌 다른 당이나 무소속 후보라도 3등 안으로 들어가 당선될 길이 더 넓게 열린다. 둘째, 어떤 선거구에서 A당과 B당만 당선자를 내더라도 각기 2석과 1석을 얻는 식으로 우열은 확실히 갈릴 수 있다. 선거구내 당선자를 한 명 더 늘려 4인 선거구가 되면 구도는 또 달라진다. 소수파 후보의 진입 확률이 그만큼 높아진다. 득표력의 우열이 의석 차이를 만드는 수준도 더 높아진다. 예컨대 지지율이 각각 40%, 30%, 20%인 A, B, C 정당은 3인선거구라면 각 당에서 한 명씩의 당선자를 낼 수도 있다. A당 으로서는 억울할 법하다. 하지만 4인 선거구가 되면 'A당 2석, B당 1석, C당 1석' 이런 식으로 A당이 우위에 설 수도 있다.

현재 한국은 기초의원 선거에서만 다인선거구제를 도입하고 있다. 선거구별 인구에

맞춰서 2~4인을 뽑는다. 거대정당은 2인 선거구를 선호하지만, 소수정당이나 정치다양성을 추구하는 세력은 4인 선거구를 기대한다. 한 선거구에서 여럿을 뽑을수록, 정당별 지지율과 의석수 사이의 비례성이 올라가고 소수정당의 진입 공산도 커지며 다당제 형성에 유리해진다.

하지만 아무리 다당제를 지지한다 해도, 무턱대고 선출 인원을 많이 잡을 수는 없다. 첫째, 선출 인원이 늘어날수록 후보자도 늘어나는 경향이 있다. 후보자가 난립하면 유권자는 누구를 선택할지 곤란해지거나 혹은 무성의하게 투표할 수도 있다. 둘째, 의원 총수가 불변하다고 전제한다면, 선출 인원이 늘수록 선거구별 면적은 커지고 인구는 늘어난다. 후보자의 선거운동 부담이 깊어진다. 이런 부담은 소수정당과 그 후보일수록 더 크게 느껴질 것이다. 이 딜레마 속에서 적절한 선출 인원과 선거구 수를 정해야 한다.

한편 다인선거구제에는 비례성 제고, 다당제 촉진 말고도 또 다른 큰 이점이 있다. 선거구 획정이 쉽다. 소선거구의 경우 선거구별로 인구 격차가 너무 크지 않도록 짜야 하고, 구역별 인구에 변화가 생기거나 선거구수를 조정할 때마다 선거구를 나누거나 붙이는 일에 애를 먹는다. 그러나 다인선거구에서는 선거구별 선출 인원을 통일하지 않는다면 선거구별 인구에 맞춰 선출 인원을 정하면 되니 인구 변화에도 편하게 대처할 수 있다. 이것이 한국 기초의원 선거에 2~4인 선거구가 도입된 주요 사유다.

현재 한국사회에서는 도시-농어촌간 인구차이가 극심하다. 그러다 보니 경상북도의 영덕·영양·봉화·울진군처럼 여러 지역이 큰 면적에도 불구하고 하나의 선거구를 이뤄 1명의 국회의원을 선출하는 사례가 있다. 특정 군 지역 출신 의원이 나오면 여타 지역 주민들이 소외감을 겪는 단점이 노출되었을 뿐더러, 인구 변화 때문에 선거구를 변경해야 할 때 지역들을 다시 묶는 난제를 두고 주민들과 정치권을 고민과 갈등에 빠지게 만든다. 차라리 지역을 더 크게 묶어서(예컨대 경상북도를 한 두 개의 선거구로 만들어) 여러 명을 선출하는 편이 나을 것이다. 출신 의원을 배출하지 못한 군 지역이 발생할 수 있지만, 의원이 넓은 권역의 주민들을 모두 대표한다는 의식이 새로 생겨날 수 있다.

## 몇 명에게 기표할 것인가?

한국의 모든 공직선거에서, 유권자는 한 후보에게만 투표한다. ‘단기명투표(單記名投票)’다. 1등만 당선되는 선거만이 아니라 유일하게 한 선거구에서 2~4인을 선출하는 기초의원 선거에서도 그렇다. 여럿을 뽑을 때 단기명투표는 한계를 지닌다. 여럿을 뽑는데도 자신이 직접 당선시킬 수 있는 후보는 1명뿐이며 나머지는 관여하지 못한

다.

선출하는 인원만큼의 후보자를 골라 투표할 수 있는 ‘연기명투표(連記名投票)’라는 대안이 있다. 선출 인원이 많을수록 연기명투표의 필요성은 더 커진다. 후보 가운데 n명을 당선시키는 선거에서 이를 채택하면 한 유권자는 n명의 후보에게 투표한다. 연기명투표 가운데는 ‘제한적 연기명투표’도 있다. 투표 대상 후보의 인원이 2~(n-1)명 범위에 있는 것이다.

하지만 세계적으로도 단기명투표가 대세다. 첫째, 한 명에게 투표하는 선거가 가장 쉽다. 찍는 후보가 많을수록 어려워하는 유권자가 늘다. 둘째, 누군가 ‘들’에게 투표한다면 그만큼 나머지를 배제하는 성격이 커진다. 예컨대 후보가 3명이고, 찍는 후보가 2명이면, 나머지 1명을 배제하는 ‘반대투표’이기도 하다. 어차피 여러 명을 한꺼번에 선출하는 선거라면, 상당수에게 배제당하는 후보더라도 일정한 득표력을 가졌다면 선출되는 것이 맞다고 볼 수 있다. ‘반대투표’는 소수파 존중에 어긋난다.

셋째, 여러 명의 후보에게 표를 던져도, 그 지지를 받은 후보 사이에서 우열이 가려지지 않는다. 어떤 유권자 입장에서 반드시 당선되었으면 하는 후보는 A후보이지만, 2명을 더 찍을 수 있어서 B후보와 C후보에게도 투표했다고 한다면, 그 세 후보는 모두 똑같이 한 표씩을 얻는다. 선호가 반영되지 않는 것이다. 그래서 ‘누적투표’라는 대안이 나오기도 한다. 한 유권자가 표를 여럿 갖되, 한 후보에게 2표 이상을 줄 수 있는 제도다. 만약 2명을 선출하는 선거에서 한 유권자가 2표씩 가지면, 어떤 유권자는 2명에게 한 표씩을 주기도 하지만, 어떤 유권자는 지지할 만한 후보가 1명뿐이라서든, 아니면 그 후보는 특별히 표를 더 얻어줘야 당선될 수 있을 것 같아서든 1명에게 두 표를 줄 수도 있다. 물론 누적투표 역시 단기명투표에 비해서는 어렵고 까다로운 제도다. 지지할 후보만이 아니라 각 후보에게 줄 표수(票數)까지 유권자가 정해야 한다.

넷째, 연기명투표는 세력이 약한 쪽에게 불리하다. 가령 유권자가 2명을 지지할 수 있는 선거에서, A후보와 B후보가 연대하여 자신의 지지층에게 자신의 파트너를 찍어달라고 주문한다면, 이런 연대에 끼지 못하고 혼자서 운동하는 후보에게 더욱 불리하다. 4명을 뽑으며 유권자당 3명을 찍을 수 있는(제한적 연기명투표) 선거에서, 거대정당 A당은 3명을 출마시켰고 소수정당 B당에선 1명이 출마했다고 가정하자. A당 지지자 상당수는 세 표를 A당 후보 3명에게 줄 것이다. B당 지지자 상당수는 1표를 B당 후보 1명에게 주면서 나머지 2표는 다른 후보에게 주며 ‘남 좋은 일’을 할 것이다. 상대적으로 소수파인 후보도 당선기회를 주도록 다인선거구제를 실시해봤자, 연기명투표는 결과를 다수정당의 독과점쪽으로 민다.

연기명투표(제한적 연기명투표 포함)는 유권자나 후보자 입장에서 고려사항이 많고, 어떤 행위자에게는 리스크가 크다. 그래서 모든 유권자가 참가하는 공직선거가 아니라, 정당처럼 특정한 성향을 따라 모인 곳이나 선거에 대한 관심이 높은 집단에서 내부 선거로 실시되고는 한다.

## 단기비이양식 단순다수제와 정당명부 비례대표제

다인선거구에서 한 정당은 후보를 여러 명 낼 수 있다. 그런데 만일 후보자별 득표로 당락을 가르는 '단순다수제'를 채택한다면, 정당과 후보와 유권자 모두 고민에 휩싸인다. 같은 정당의 여러 후보들은 자기들끼리의 싸움을 감내해야 한다. 과거 일본의 중대선거구제가 그랬고, 한국의 현행 기초의원 선거가 그렇다.

한국의 공직선거법은 정당이 선출 인원 이하의 인원을 출마시키도록 되어 있다. 기초의원 4인 선거구에서는 최대 4명을 낼 수 있다. 법으로 더 내라고 해도 선출 인원을 초과해서는 내지 않을 것이다. 많이 낼수록 자당의 표밭은 분산되고, 그 당의 후보들은 다 같이 개인별 득표력과 당선 가능성이 낮아진다. 그렇다고 적게 낼 수도 없다. 적은 후보에게 표를 뭉쳐서 줌으로써 당선율을 높인다 한들 차지할 수 있는 의석도 그만큼 적어지기 때문이다.

후보들은 투표가 다가올수록, 다른 정당 지지자를 자당의 지지자로 만들기보다 자당 지지자를 자신에게 당겨오는 데 골몰하게 된다. 그것이 더 손쉽기 때문이다. 지지자도 고민이다. 가장 선호하는 후보에게 투표하는 것이 지지하는 정당의 의석수를 높이는 데 별 도움이 되지 않을 수 있다. 지지한 후보만 당선되고 같은 당의 나머지 후보는 저조한 득표로 낙선할 수 있는 것이다. 따라서 지지정당 후보 중 당선이 유력한 후보를 제쳐두고 당락 가능성이 애매한 후보를 찍는 유권자도 있다. 그러나 후보들의 당선 가능성을 미리 가늠하는 것이 어려울 뿐더러, 자신과 같은 유권자가 생각보다 많은 탓에 당선 가능성이 높아보였던 후보는 정작 탈락하고 낮게 느껴진 후보는 당선되는 결과가 나올 수도 있다.

선출되는 인원이 많은 선거구일수록 다양한 성향을 대표하는 정치인이 의회에 많이 입성한다. 하지만 이런 선거구에는 너무 많은 후보가 나올 길도 따라서 넓어진다. 유권자도 후보자 난립에 헷갈리지만, 선거 결과도 마뜩치 않을 것이다. 너무 많은 후보가 표밭을 잘게 쪼개서 미미한 득표로도 당선순위 안에 들어갈 수 있다. 그 결과 각당이 자기 지지율에 걸맞은 의석을 가져갔는지, 비례성도 장담할 수 없다. 선거는 복불복 난장판이 된다.

'정당명부 비례대표제'는 이러한 난점들을 극복하거나 보완한다. 이 제도에서는 후

보자별 득표보다 정당별 득표가 우선시된다. 예를 들어 10명을 선출하는 선거구가 있고, 거기서 A당이 가) 나) 다) 라) 네 명을 후보로 내서, 세 후보의 득표 총합, 즉 정당별 득표(후보를 지목하지 않고 정당만 지목할 수도 있다면 이런 표도 합산된다)에서 30%를 얻는다면, 10석의 30%인 3석을 확보한다. 정당별 득표를 따져서 그것과 의석수를 비례 관계에 놓는다.

여기서 후보자별 득표는 정당별 득표에 직결되어 그 정당의 의석수를 늘릴 수 있다. 어느 후보에게, 같은 당 다른 후보의 득표가 도움이 되는 것이다. 누가 얻은 표를 다른 사람이 누릴 수 없는 '비이양식'과는 정반대이므로, 같은 정당 후보끼리의 협동을 추동하거나 과열경쟁을 완화한다. 유권자 입장에서도 지지하는 정당과 특정 후보 모두에게 도움을 줄 수 있다. 정당도 출마 인원부터 선거운동과정까지 고민을 던진다.

이 예시에서, A당 후보가 4명인데 의석이 3석인 것은 어떻게 할 것인가? 나라마다 다양한 방식이 있다. 후보자별 득표를 따져 그 4명 중 1~3위가 당선될 수도 있고, 다른 기준을 적용할 수도 있다. 당내 당락자 결정 이전에, '각 정당의 득표율을 두고 어떻게 계산해서 의석을 배분하는지'에도 다양한 방식이 있다. 이는 다음 장에서 살펴보겠다.

## [김수민의 정치현장 에피소드④] 제게 굴러온 3인 선거구

제가 2010년 구미시의회 의원 선거에 출마하기로 결심한 시점은 2009년 12월입니다. 당시 규정에 따르면, 구미시의회 지역구 의원은 모두 2인 선거구에서 선출하도록 되어 있었습니다. 2006년 선거에서 10개 선거구에서 2명씩 선출된 구미시의회 의원은 모두 한나라당(현 미래통합당) 소속이었습니다. 한나라당 초강세 지역이었기에 소선거구로 하든 2인 선거구로 하든 한나라당이 모두 석권하기 좋은 여건이었습니다. 저는 출마를 결심할 당시에는 당선을 기대하지 않았습니다.

하지만 공교롭게도 그즈음 중대한 변화가 일어납니다. 기초의원 선거구는 국회의원 선거구를 더 쪼개서 정합니다. 구미는 갑/을 두 개의 국회의원 선거구가 있습니다. 종전에는 갑/을 모두 각각 2인 선거구 5개로 분할되어 기초의원을 10명씩 뽑았습니다. 그러나 기초의원 선거구를 정할 권한을 지닌 경북도의회 의원들(그리고 그 배후의 국회의원과 정당조직) 사이에서 다툼이 일어났습니다. 구미 갑 지역이 을 지역보다 인구가 많다는 명분으로, 갑쪽이 갑/을 기초의원 정수를 10대 10에서 11대 9로 바꾸려고 시도해 성공시켰습니다.

갑쪽은 11명을 뽑아야 하다 보니 2인 선거구 4개에 더해 3인 선거구 1개가 생겼고, 을쪽은 3인 선거구 3개로 변했습니다. 제가 출마하려는 지역도 3인 선거구가 되었습니다. 실제로 한나라당 후보 3명과 무소속 후보 2명이 출마해서 경쟁률도 낮았는데, 더구나 무소속 후보 중 다른 한 명은 한나라당을 탈당한, 넓은 범위에서의 한나라당 사람이었기 때문에, 한나라당을 지지하지 않는 유권자를 모으면 너끈히 당선될 수 있다는 계산이 나왔습니다.

그런데 한 고교 동창이 전화로 제게 멋모르는 소리를 했습니다. “3명 뽑으면 사람들이 3표씩 찍을 텐데, 한나라당 지지자는 그 당 후보 3명을 찍지 않겠냐? 너한테 불리하겠네?” 그 친구는 기초의원선거가 ‘연기명투표제’를 채택한 줄 알았나 봅니다. “후보 하나한테만 투표한다. 한나라당 지지자 표는 세 후보로 흩어질 것”이라고 설명해주니 조금 민망한 듯 빨리 전화를 끊었습니다. 나중에 다른 의원들과 이야기를 해보니 그렇게 알고 있는 시민들은 고학력 유권자가 많다는 경험담이 나왔습니다. “보통은 그냥 한 표씩 찍는데, 고학력이면서 동시에 제도를 모르는 사람은 꼭 머리를 자기가 알아서 한 번 더 굴리더라고.”(당시 어느 4선 의원)

한나라당의 한 후보가 23% 득표로 1위, 저 말고 다른 무소속 후보가 22%로 2위, 제가 21%로 3위를 차지하면서 동반 당선되었습니다. 4위를 한 한나라당의 어느 후보는 20%, 5위를 한 한나라당 후보는 14% 가량 나왔습니다. 초접전이었죠. 3인 선거구가 아니었으면 저는 당선되지 못했을 겁니다. 아니, 한나라당이 욕심을 누르고 후보를

2명만 냈다면 그 2명이 모두 당선되었을 것이고, 제가 다른 무소속 후보를 제치지 못했다면 저는 낙선했을 것입니다.

‘단기비이양식 단순다수제’가 아니라 ‘정당명부 비례대표제’였다면? 제도가 바뀌면 구도도 달라지기 마련이라 어차피 정확한 계산이 불가능하긴 하지만, 저 한나라당 후보 세 명이 다 합쳐 57%를 득표한 걸 감안하면, 한나라당이 2석을 가져가고 저는 3위안에 들지 못했을 공산이 높습니다.

인생은 모를 일입니다. 저는 2006년 당시 기초의원선거에 중대선거구제가 도입될 때, “중대선거구제를 하려면 정당명부 비례대표식으로 해야 한다. 그게 아니면 소선거구제를 하는 게 더 낫다”면서 주장했기 때문입니다. 그러다 한 지인과 심하게 다투기도 했습니다. 그때는 제가 그 제도로 당선된다는 건 물론이고 4년 뒤에 출마하게 될 지도 상상하지 못했습니다. 지금은 다인선거구제를 제안하는 책까지 쓰고 있군요.

## 5. 비례대표제 삼국지: 독일, 스웨덴, 네덜란드

앞장에서 다인선거구제를 설명하면서, 그 선출방식은 비례대표제가 가장 낫다고 밝혔습니다. 이번에는 현실에 존재하는 여러 비례대표제를 살펴겠습니다.

한국 사회 정치개혁 운동에서 단연 회자되는 제도는 독일식 연동형 비례대표제입니다. 독일은 '지지율과 의석률을 최대한 일치시키는 대표 사례'로 거론되면서 선거제도 개편 논의자 사이에서는 국제 표준처럼 대우받기도 합니다. 독일 선거제가 지지율과 의석률을 최대한 일치시키는 것은 사실입니다.

하지만 독일이 지역구 의원을 소선거구제에서 선출한다는 점을 기억해야 합니다. 불비례성이 높은 소선거구제를 택했으면서도 별도의 장치를 통해 고비례성 선거제도를 만든 겁니다. 오히려 비례대표제 국가 가운데서는 지역구 의원 선거에서부터 한 지역구에서 여러 의원을 뽑으며 비례성을 보장하는 다인선거구 국가가 상당히 많습니다. 이들 나라 상당수도 지지율과 의석률을 일치시키고 있습니다.

다인선거구-비례대표제에서도 선거구를 몇 개로할지, 선출 인원을 몇 명인지, 정당별로 의석은 어떻게 배분할지, 배분된 의석을 두고 몇 명을 당선시킬지 등등 여러 기준에 따라 다양한 모델이 있습니다. 여기서는 네덜란드, 스웨덴, 독일을 주로 견줘보기로 하겠습니다.

### 전국 단일선거구 네덜란드, 다층형 선거제도 스웨덴

가장 비례성이 높은 선거구제는 '전국 단일선거구'다. 이 경우 후보자별 득표로 당락을 가리는 것은 불합리하다. 한 선거구에서 뽑는 인원이 너무 많아 후보자 난립이 심하고 유권자가 혼동을 겪는다. 지명도 높은 특정 후보에게 표가 쏠리며, 하위권 당선자들의 득표율이 너무 낮고 낙선자와의 표차도 미미할 공산이 크다. 따라서 전국 단일선거구 국가는 우선 정당별 지지율을 따져 의석을 배분하는 것이 바람직하다.

전국 단일선거구인 이스라엘은 유권자가 지지 정당에만 투표한다. 지지율에 맞게 의석을 배분받은 정당은 자체적으로 정해둔 순번에 따라 당선자를 결정한다. 20석을 받은 A당은 명부 1~20번에 오른 후보를 당선시키는 것이다. 유권자는 정당별 의석수만 결정할 뿐 인물을 지목할 수 없다. 이 제도는 유권자의 불만을 부르기 십상이다. 따라서 지지 정당뿐 아니라 지지 후보까지 지목할 수 있는 선거제도가 고안되고는 한다. 네덜란드는 전국 단일선거구면서 후보 개인을 지지할 수 있다. 후보에 대한 투표는 그 후보의 득표인 동시에 그 후보 소속 정당의 득표로 계산된다. 후보를 고르지



않고 정당에만 투표할 수도 있다.

네덜란드에서 정당은 각 권역마다 투표용지에 다른 후보를 올릴 수 있으며, 후보의 순번도 다르게 짤 수 있다. 하지만 모든 권역의 투표용지에 같은 후보의 이름을 올릴 수 있기에 실질적으로 단일선거구이다. 권역별 지지율이 아니라 전국 지지율로 정당별 의석수를 결정하고 있다. 네덜란드는 선거제도의 비례성이 가장 높은 국가로 꼽힌다. 2019년 5월 유럽의회 선거에서 제1당은 노동당이었는데, 득표율은 18%였고 26석 중 5석을 차지했다. 제1당이 지지율 20% 미만에 의석을 25% 미만이라는 것은 네덜란드의 정당 체제가 그만큼이나 다당제임을 가리킨다. 여러 소수정당의 존립과 약진이 가능하다는 징표이기도 하다.

네덜란드식 선거제도의 약점은 전국의 수많은 후보가 선택지에 등장함으로써 유권자의 혼란을 부른다는 데 있다. 개인별 득표력이 낮아도 당선될 수 있다. 그나마 네덜란드 선거문화는 누가 당선되는지에는 무관심한 편이고 지지 정당을 크게 중시한다. 이와 다른 나라에서는 받아들이기 어려운 제도다. 대부분의 다인선거구-비례대표제 국가들은 전국을 몇 개의 선거구로 나눈다. 선출인원이 크고 선거구수가 적을수록 후보자 난립은 심해지고, 반대로 선출인원이 적고 선거구수가 많을수록 비례성은 떨어진다. 이 딜레마 속에서 선거구수와 선거구별 선출인원을 정한다.

권역별 선거구를 정하고 그 안에서 지지율과 의석을 연동시키는 '권역별 연동형 비례대표제'도 모색해봄직하다. 그러나 이런 제도에서도 비례성 확보에 한계가 있다. 가령 국회의원이 50석인 나라에서 10% 지지율을 가진 정당이 있다고 치자. 전국 단일 선거구-비례대표제라면 5석을 가져간다. 하지만 이 50석을 4개 지역으로 갈라서 1) 선거구 20석, 2) 14석, 3) 10석, 4) 6석으로 나눈다고 가정하고, 이 정당은 각 지역에서 모두 10% 지지율을 올렸다 치자. 1)에서는 2석, 3)에서는 1석을 얻겠지만 2)에서는 해당 지역 의석의 10%에 못 미치는 1석을 가져갈 가능성이 매우 크고, 4)에서는 자칫 하면 1석도 못 챙긴다. 전국 50석의 10%가 되지 않는 4석만 갖는 것이다.

이런 난점을 해결하려면 별도로 의석을 따로 빼두고, 지지율에 비해 지역구 당선자수가 적게 나온 정당에 보정을 해줘야 한다. 그리하여 지역구에서 선출된 의석 이외에 또 다른 의석을 두는 '다층형 선거제도'가 고안되었다. 가령 스웨덴은 선거구를 권역으로 나누면서도 전체 의석수를 각 정당의 지지율에 맞게 배분한다. 스웨덴의 선거구는 주단위로 형성되어 있고, 인구가 많은 주는 복수의 선거구를 둔다. 선거구별 선출인원은 최소 2인, 최대 38인으로, 평균적으로는 약 10.7명이다. 유권자는 정당에 투표하면서 지지 후보를 지정할 수 있고, 선거구별 의석은 정당 지지율에 맞춰 배분한다. 하지만 권역으로 쪼개진 탓에 지지율보다 의석수가 낮은 정당이 나올 수 있는데, 그 부족분만큼을 보정의석을 사용해 나눠준다. 스웨덴의 보정의석은 349석 중 30

석이다. 보정의석을 받은 정당은 당선자가 없는 지역에서 가장 득점이 높은 후보부터 당선시킨다. 결과적으로는 스웨덴 역시 네덜란드처럼 정당의 지지율과 의석수를 최대한 일치시키게 된다.

선택지에 들어가는 후보수는, 선거구가 나뉜 스웨덴이 전국단일선거구인 네덜란드 보다 적다. 인물을 가려내 지지하기에는 더 편한 선거다. 하지만 스웨덴 투표자 중에 지지 정당만이 아니라 지지 후보까지 지목하는 이는 20% 남짓이다.

### 독일, 소선거구 단순다수제와 전면 비례대표제의 혼합

독일은 인물을 지지하는 성향이 네덜란드나 스웨덴보다 훨씬 강하다. 소선거구 단순다수제와 전국적 비례대표제를 다층형 선거제도에서 혼합했다. 제2차 세계대전 패배 이전에는 독일도 스웨덴과 비슷한 선거제도를 채택했지만, 패전 이후 선거제 변동의 고비를 맞이한다. 국내외 여론은 ‘독일 선거의 고비레성과 정당체제가 나치의 부상을 떠받친 토양이었다’는 데 모아졌다.

우파인 기독교민주당은 승전국인 미국, 영국처럼 소선거구 단순다수제를 채택하려 했다. 반면 좌파인 사회민주당은 기존의 정당명부 비례대표제를 선호했다. 캐스팅 보트를 잡은 자유민주당은 소수정당의 존립에 유리한 비례대표제쪽으로 추를 올렸다. 결국 전체적으로는 비례대표제면서, 일부 의석을 한 선거구에서 1등만 당선시키는 소선거구 단순다수제를 혼합시켰다.

‘1개 지역-1명 대표자’ 체제를 원하는 유권자에게는 독일식이 매력적이다. 지역구 후보 난립 가능성도 네덜란드, 스웨덴 등보다 훨씬 낮다. 독일식 제도는 종전의 소선거구제를 유지하면서도 지지율-의석수를 연동할 수 있다는 본보기를 제공했다. 뉴질랜드가 1996년 독일과 비슷한 제도를 도입했다.

독일은 스웨덴이나 네덜란드와 달리, 유권자가 한 장이 아닌 두 장의 투표용지를 받는다. 지역구에 출마한 후보를 고르는 투표지와 지지 정당을 선택하는 용지다. 소선거구제라서 지역구 투표에서 유권자는 당선이 유력해 보이는 후보나 거대정당 후보에게 끌리는 경향이 있다. 이런 표를 그 후보의 정당을 지지하는 표로 계산해버리면, 소수정당의 설 자리는 비좁을 것이다. 그래서 따로 정당투표를 도입했다. 이 때문에 독일의 어떤 유권자들은 전면적인 소선거구-단순다수제나 다인선거구-비례대표제에서 나타날 수 없는 투표행태를 연출한다. 지지 후보의 소속정당과 지지 정당이 엇갈리는 ‘분할투표(split-ticket voting)’이다.

독일은 우선 의석의 절반을 지역구에, 나머지 반을 보정의석으로 할당한다. 독일식 제도를 채택한 국가에서 국회의원이 100명이고 지지율 10%인 A당이 있고, 이 당은

소선거구제 영향으로 지역구에서 단 한 석도 얻지 못했다고 하자. 그러나 비례 원칙에 따르면 10석을 가져가야 하므로 보정의석 10석을 받는 것이다. 그렇다면 거꾸로 지역구에서 얻은 의석수가 지지율만큼의 의석수를 초과해버린 정당은 어떻게 되는가? 지지율 40%에 지역구 의석이 42석인 B가 있다면 그 당은 42석을 받는다. 지역 주민들의 선택을 수용해 지역구별 1위는 모두 당선시키는 것이다. 이 과정에서 총의석은 애초 설정보다 더 늘어난다.

다만 이 경우 지지율 대비 지역구 의석수가 적어서 보정의석을 받은 정당은 손해를 본다. 달리 말해 분모가 늘어나면서, 이런 정당이 얻은 의석수가 전체 의석에서 차지하는 비율이 낮아진다. 결국 이런 정당에게 추가로 보정의석을 줘서 지지율 대비 의석수를 맞추는 제도가 고안되었다. 지역구 의석이 지지율을 초과하는 정당들 때문에 의석이 100석에서 109석으로 늘어났다면, A당에게 비례대표 1석을 추가로 줘서 11/110, 즉 10% 의석률을 맞춰준다.

독일 선거제도 전국이 단일선거구인 효과가 있다. 스웨덴처럼 보정의석을 만들어 다층 선거제도로 설계한 덕분이다. 하지만 독일의 보정의석 비중은 최소 절반으로 스웨덴에 비할 수 없이 크다. 스웨덴은 한 선거구에서 평균 10.7명을 뽑기에 지역구 의석에서 이미 비례성을 상당히 충족한 반면, 소선거구인 독일은 지역구 선거 결과의 비례성이 매우 떨어지기 때문이다. 더군다나 완전히 지지율과 의석을 맞추기 위해 예정에 없던 초과 및 추가의석까지 생기는 것은 난점이다. 한국에서 독일식 제도는 의원정수의 증가 없이는 불가능하다.

### 소수정당에게는 어느 쪽이 더 매력적일까?

비례대표제에서 의석을 배분할 때, 어느 정도의 기준을 넘은 정당에게만 의석을 배분한다. 대개 이 기준은 '지역구에서 x석 이상'이나 '정당 득표율 y% 이상'이다. 둘 모두를 기준으로 삼기도 한다. 정당 득표율 기준은 국가마다 다르다. 터키처럼 10%인 나라는 소수정당, 특히 신생정당의 의회 진출을 가로막고 있다. 독일은 5%인데 다소 까다로운 편이다. 스웨덴은 보다 더 너그럽다. 4% 이상을 얻은 정당은 전국 의석을 배분받는 1차 대상에 들어가며, 그렇지 못하더라도 특정 선거구에서 12%를 얻으면 해당 선거구에서는 의석을 받을 수 있다.

네덜란드는 아예 기준이 없다. 국회의원이 150명이어서, 대략 1/150(0.66...%)를 득표한 정당은 1석을 받을 수 있다. 게다가 여러 정당이 하나의 정당연합을 꾸려 표를 모아 의석을 배분받을 수 있다. 0.4% 지지를 받는 당과 0.3% 지지를 받는 당이 하나의 정당연합을 꾸리면 국회 150석 중 1석은 가지는 것이다. '전국 단일선거구'라는

특성과 맞물려 네덜란드는 소수정당에게 가장 유리한 선거제도를 가진 나라다.

소수정당에게 독일식과 스웨덴식은 각기 일장일단이 있다. 독일식에서 소수정당은 정당투표를 통해 자신이 지지받은 만큼 의석을 챙길 수 있지만, 1등만 당선되는 지역구에서는 소수정당이 승리할 가능성이 대단히 희박하다. 반대로 스웨덴식에서는 소수정당이 지역구 의석을 획득할 가능성이 선출 인원이 더 많은 만큼 높아진다.

독일식으로 지역구를 소선거구로 할 경우 여기에 결선투표제도 같이 도입하는 편이 공정하고 다원주의적임이 확실하다(이점은 6장에서 다룬다). 그러나 독일에 결선투표제가 도입되기는 요원해 보인다. 독일 선거제도는 우파와 좌파가, 거대정당과 소수정당이 타협한 산물이다. 거대정당으로서는, 전면적 비례대표제를 내어주는 조건으로 잡은 소선거구-단순다수제를, 이제 와 내려놓을 것 같지는 않다.

한편 독일식에서 소수정당이 지역구 표를 거대정당에게 뺏기는 측면만 있는 건 아니다. 어느 거대정당을 지지하는 유권자가 지역구는 그 거대정당을 찍으면서 정당투표에서 소수정당을 밀어주는 ‘분할투표’를 하는 사례가 있기 때문이다. 스웨덴이나 네덜란드는 1개 투표용지 안에서 1개 정당만 지지할 수 있기에 이런 효과가 없다. 요컨대 독일 선거제는 소수정당 득표를 극대화할 수 있고, 그 득표가 의석수로 직결되기 때문에 많은 의석을 보장받을 수 있다. 하지만 지역구에선 의석을 배출하기 어렵고, ‘지역구는 거대정당, 비례대표는 소수정당’ 성향의 유권자에게 기대면서 거대정당 지지자들의 환심을 사는 행태를 양산하기 쉽다. 그 정당의 독자적인 가치와 역량이 훼손될 수 있는 것이다.

### 수학이 판치는 비례대표: 헤어 쿼터, 드룹 쿼터, 동트식, 생트라귀식

어떤 독자들은 의문을 가졌을 것이다. 현대, 지지율만큼 의석을 배분하는 공식이 뭐지? 수학자들이 만든 다양한 공식이 있다. 수학이라니 머리가 아플 수도 있겠다. 그런 독자는 이 대목을 건너뛰고 읽거나 머리를 식히고 돌아오시라.

첫째, 영국의 수학자 토마스 헤어가 만든 ‘헤어 쿼터(Hare Quota)’다. 의석수 × 지지율. 소수점 앞자리만큼 우선 배분한 다음, 잔여 의석은 소수점 뒷자리로 겨루어서 큰 순서대로 가져가는 것이다.

가령 8개 의석이 있는 선거구에서 A~D당이 각각 42%, 30%, 20%, 8%를 얻어 비례대표식으로 의석을 배분받는다고 치자. 헤어 쿼터식으로 계산하면 [표1]과 같다.

[표1] 헤어 쿼터식 의석 배분

정당	지지율 (100%=1.00) × 총의석수(8)	1차 배분 +잔여 배분 = 최종 의석 수
A당	$0.42 \times 8$ = 3.36	3+0=3
B당	$0.30 \times 8$ = 2.40	2+0=2
C당	$0.20 \times 8$ = 1.60	1+1=2
D당	$0.08 \times 8$ = 0.64	0+1=1

[표2] 드롭 쿼터식 의석 배분

정당	지지율 (100%=1.00) × 총의석수(8)	1차 배분 +잔여 배분 = 최종 의석 수
A당	$0.42 \times 9$ = 3.78	3+1=4
B당	$0.30 \times 9$ = 2.70	2+0=2
C당	$0.20 \times 9$ = 1.80	1+1=2
D당	$0.08 \times 9$ = 0.72	0+0=0

헤어 쿼터에는 두 난점이 있다. [표1]을 보면 8%를 가져간 D당이 1석을 얻었는데, 30%를 얻은 B당은 그 두 배인 2석에 그쳤다(배분 의석수가 넉넉하지 않을수록 정당 간 득표율과 의석수 사이에 간극이 커진다). 두 번째, 선거구 의석수가 늘어난 상태에서 똑같은 지지율을 얻었는데도 확보 의석수가 떨어지는 경우가 있다. 다음을 보라. 위에서 D당은 8석을 놓고 8%를 얻어 헤어 쿼터 방식으로 1석을 챙겼다. 하지만 선거구 의석이 9석이 되면, D당은 [표2]와 같은 의석 배분을 통해 0석을 얻는다. 득표율은 그대로이고 의석수가 늘어났다면, 확보 의석도 늘거나 줄진 않아야 정상인데 말이다. 이 비정상성을 ‘앨라배마 패러독스’라고 부른다.

이 대목에서 ‘드롭 쿼터(Droop Quota)’ 방식이 나온다. 득표율에 의석수를 그냥 곱하는 것이 아니라 의석수에 1을 더해준 수를 곱하는 것이다. [표2]는 (의석수가 9석일 때 헤어 쿼터 방식을 쓴 결과를 드러냄과 동시에) 의석수가 8석인 상태에서 드롭 쿼터를 써서 나온 결과를 나타낸다. 드롭 쿼터를 썼더니 D당은 0석이 나왔고, [표1]에서 3석을 거둔 A당은 [표2]에서 4석을 얻었다. 드롭 쿼터는 헤어 쿼터에 비해, 다수 정당에게 유리하고 소수정당에게 불리하다.

또 다른 방식도 있다. 의석수와 지지율을 놓고 그대로 계산하지 않고, 한 석 한 석을 배분하는 것이다. 1)가장 많이 득표한 정당에게 1석을 배분한다. 2)1석을 배분받은 정당의 득표수는 2로 나누고 나서, 정당별 득표를 겨루어 그다음 의석을 배분한다. 3)2석을 배분받은 정당이 생기면 그 당의 득표수를 3으로 나누고 그다음 계산에 들어간다. 다음은 이러한 방식을 채택한 가운데, 8석을 선출하는 선거구에서 각 정당의 득표에 따라 의석을 배분한 결과다.

[표3] 동트식 의석배분 예시

정당	득표수	득표수 /2	득표수 /3	득표수 /4	의석수
A당	274 (1)	137 (3)	91.3... (6)	68.5 (7)	4
B당	188 (2)	94 (5)	62.6... (6)	47	2
C당	126 (4)	63	42	31.5	1
D당	66 (8)	33	11	16.5	1

\*괄호 안은 배분되는 의석의 순번

여기서도 비합리성을 발견할 수 있다. A당은 41.89%의 득표율(274/654)를 올리고 8석의 절반인 4석을 가져갔다. 보다 소수인 정당의 의석을 1석쯤 앗아간 건 아닌지 의심이 든다. C당이 가장 억울하지 않을까? C당의 득표수는 B당의 2/3에 가깝지만 의석수는 절반 수준이다. 또 C당은 D당의 두 배 가까이 얻었는데도 D당과 같은 의석을 얻었다.

이러다 보니 의석 배분에 쓰였던 ‘나눗수’의 수열을 ‘1, 2, 3, 4, 5...’가 아니라 더 널찍하게 벌려 소수정당을 배려하는 시도가 나온다. 프랑스 태생의 수학자 앙드레 생트라귀(André Sainte-Laguë)는 수열을 ‘1, 3, 5, 7, 9...’로 잡았다. 생트라귀식은 동트식에 비해 소수정당에게 유리하다. 의석을 챙겨간 정당의 득표수를 나누는 수가 크기 때문이다. [표3]에서와 득표수가 같은 정당이 8석을 생트라귀식으로 배분한다고 가정하면 [표4]와 같은 결과가 나온다. 동트식에서는 억울(?)하게 당한 C당이 생트라귀식에서는 2석으로 올라간다.

[표4] 생트라귀식 예시

정당	득표수	득표수 /3	득표수 /5	의석수
A당	274 (1)	91.3... (4)	54.8 (7)	3
B당	188 (2)	62.6... (6)	37.6	2
C당	126 (3)	42 (8)	25.2	2
D당	66 (5)	11	13.2	1

[표5] 수정 생트라귀식 예시

정당	득표수	득표수 /1.4	득표수 /3	득표수 /5	의석수
A당	274	195.71 (1)	91.3... (3)	54.8 (6)	3
B당	188	134.28 (2)	62.6... (5)	37.6	2
C당	126	90 (4)	42 (8)	25.2	2
D당	66	47.14 (7)	11	13.2	1

다만 생트라귀식은 거꾸로 소수정당이 과도하게 유리해진다는 우려를 산다. 그래서 수열을 '1.4, 3, 5, 7, 9...'로 잡는 사례도 있다. 이것을 '수정 생트라귀식'이라고 한다. 처음부터 득표수를 1.4로 나누어서 첫 의석을 배분한다. [표4]는 이에 따라 계산해서 의석을 배분한 결과다. 정당별 의석수는 같지만, 의석이 당으로 배분되는 차례가 다르다. 생트라귀식에서는 세 번째 의석이 득표수 3위인 C당의 첫 번째 의석이었지만, 수정-생트라귀식에서는 득표수 1위인 A당의 두 번째 의석이다. D당도 생트라귀식에서는 다섯 번째 의석이 자신의 첫 의석이었지만, 수정 생트라귀식에서는 일곱 번째 의석이 첫 의석이다. 수정-생트라귀식은 수열이 '1, 2, 3'인 동트식보다는 소수정당에 유리하지만, 생트라귀식보다는 소수정당에 좀 더 불리하다. 정치학계는 소수정당에게 가장 유리한 것으로 헤어 쿼터와 생트라귀식을 꼽는다.

네덜란드는 헤어 쿼터로 계산하되, 소수점 앞자리 의석만 그렇게 배분한 다음, 잔여 의석은 동트식으로 배분한다. 헤어 쿼터 사례로는 독일, 덴마크, 오스트리아, 코스타리카, 아이슬란드, 브라질, 벨기에(벨기에 수학자가 만든 동트식을 제치고!) 등이 있다. 드롭 쿼터는 그리스, 남아프리카공화국, 룩셈부르크, 체코 등에서 택했다. 동트식을 쓰는 나라는 핀란드, 우루과이, 스위스, 이스라엘, 스페인, 아르헨티나, 칠레, 폴란드, 포르투갈, 수리남 등이다. 생트라귀식은 뉴질랜드, 라트비아에서, 수정 생트라귀식은 스웨덴과 노르웨이 등에서 사용되고 있다.

### 누구를 당선시킬 것인가: 후보별 득표와 정당 순번 사이에서

정당별로 의석을 어떻게 배분하는지에 이어, 각 정당의 후보 가운데 누구를 당선시킬지가 남았다. 이스라엘처럼 정당이 순번을 지정해두고 당락을 결정하는 선거제를 '폐쇄형 정당명부제'라고 한다. 콜롬비아, 포르투갈, 스페인, 남아공, 터키, 우루과이가 이 제도를 채택하고 있다.

반면, 후보자 개인의 득표로 우열을 가려 당락을 결정하는 경우도 있다. '폐쇄형'은 당선 인물을 유권자가 고를 수 없어서 불만을 초래할 수 있기 때문이다. 예컨대 10인 선출 선거구에서 한 정당이 후보 5명을 출마시켜 20%의 지지율을 얻었다 치자. 2석을 배분받은 다음, 개인별 득표에서 당내 1, 2위를 차지한 후보 2명을 당선시킨다. 유권자가 정당별 의석뿐 아니라 개개인의 당락 여부를 결정하는 것을 열어두고 있기에 '개방형 정당명부제'라고 불린다. 핀란드, 브라질, 칠레, 페루, 폴란드에서 시행되고 있다.

개방형 정당명부에도 단점과 한계는 있다. 투표용지가 후보자 선택을 하지 않고도 정당만 찍을 수도 있도록 보장된 상태에서도, 유권자 다수가 후보자를 선택하지 않고

정당에만 투표한다면? 또 특정 후보에게 그 정당 지지자의 표가 쏠린다면? 상당수 출마자가 적은 표를 얻으면서 ‘도토리 키 재기’가 된다. 두 번째 문제점은 개인별 득표력을 따진 결과 여성, 장애인, 인구 적은 지역 출신 등이 저조한 득표로 대거 낙선할 수 있다는 것이다.

여기서 ‘가변형 정당명부’가 등장한다. 후보별 득표와 당내 순번을 모두 고려하는 식이다. 네덜란드의 방식은 이렇다. 그 당의 총득표수에서 그 당이 얻은 의석수를 나눈다. 그리고 그 값의 1/4 이상을 얻은 후보는 1차적으로 모두 당선대상이 된다. 그 다음에도 남는 의석이 있다면 각 정당이 미리 정해둔 순번대로 당선시키는 것이다. 스웨덴은 기준이 다소 다르다. 국회의원 선거에서는 개인별 득표율이 7% 이상인 후보는 모두 당선시키고, 남는 의석은 당에서 정해둔 순번대로 배분한다.



## [김수민의 정치현장 에피소드⑤] 통한의 2.94%

한국에서 정당이 비례대표 국회의원을 배출하려면 3% 이상의 지지율을 올려야 합니다. 2016년 총선 막바지, 제가 일하던 녹색당은 “우리가 이번에 국회에 진출하면 진입 장벽을 2%로 낮추겠다. 우리와 같은 어려움을 후배 소수정당이 겪지 않기를 바란다.”는 공약을 내놓습니다. 제 아이디어였는데 선거가 끝나고 약간 빈축을 샀습니다. 성소수자와 무슬림에 대한 혐오를 노골적으로 피력한, 녹색당과 대척점에 있다고 할 만한 기독교자유당이 2% 지지율을 넘겼습니다. 그 공약대로 선거를 치렀다면 그 당은 국회의원 1~명을 낼 수도 있었던 것입니다. (물론 진입장벽이 낮아지면 선거에 도전하는 정당이 더 늘어나기 마련이고, 각 정당이 받아갈 지지율도 따라서 낮아질 수도 있습니다.)

저는 제가 잘못했다고 여기지 않습니다. 그런 정당이 1, 2명 의원을 갖는 것을 막기 위해 다른 여러 정당의 가능성까지 저해할 수는 없습니다. 게다가 저는 2008년 진보신당에서 했던 뼈아픈 경험을 한 적도 있습니다. 진보신당은 2.94%를 득표했습니다. 얼마 전까지 국회의원이었던 당원이 2명이었지만, 그들도 아깝게 낙선하고 0.06% 차이로 원외정당이 된 것입니다. 비가 오는 날이라 당원게시판에 “빗속에서 국회로 가는 막차를 놓쳤다.”는 글을 올렸습니다. 집권여당과 그 주변 정당이 너무나 많은 의석을 가져 일방적인 국정 운영이 우려되기까지 했습니다. 총선 이튿날 너무나 화창했던 날씨가 기억에 남습니다.

## 6. 우승컵은 결승전에서: 결선투표제 등 절대 다수제

지금까지 ‘소선거구-단순다수제’를 대체할 선거제도로 다인선거구제와 비례대표제를 들여다보았습니다. 여기에 또 다른 차원의 대안을 덧붙입니다. 만약 소선거구제가 그대로 유지된다고 해도 단순다수제는 혁파해야 할 불공정한 제도입니다. 또 의원 말고 대통령이나 단체장을 뽑는 선거는 어차피 1명만 당선됩니다. 여기에 맞는 공정한 제도가 있습니다. 절대다수제입니다. 가장 많이 알려진 절대다수제는 결선투표제입니다. 단순다수제가 상대적인 다수득표자를 당선시킬 뿐이라면, 절대다수제는 말 그대로 절대 다수의 의사를 확인한다는 의미를 담고 있습니다.

한국에서는 절대다수제의 필요성이 비례대표제 보다 더 먼저 강조되었습니다. 1987년 대선이 절대적 계기였죠. 민주화운동진영이 지지했던 김대중 평화민주당 후보와 김영삼 통일민주당 후보 사이에서 단일화 논의가 있었고 이것이 실패했습니다. 절대다수제가 있었다면 양측이 따로 선거에 나왔더라도, 둘 사이의 우열을 가려 그 승자를 최종 지지함으로써 당선된 노태우 후보를 누를 수 있었을 겁니다.

한국은 대선, 총선, 지선 어느 선거에서도 절대다수제를 도입하지 않았습니다. 그러면서 대신 시도된 것이 후보단일화입니다. 최근 들어서는 2019년 4월 3일, 창원 성산구에서 치러진 국회의원 보궐선거에서 여영국 정의당 후보와 권민호 더불어민주당 후보가 단일화가 이뤄졌습니다. 민주당 후보가 사퇴하고 정의당 후보를 지지했습니다. 결국 정의당 후보가 당선되었는데요. 이 같은 결과를 예상한 듯, 이 선거에서 후보를 내었던 자유한국당, 바른미래당, 민중당 등은 단일화 직후 강하게 반발했습니다.

단일화로 인해 처지가 불리해진 정당들의 반발은 이해 못 할 바가 아닙니다. 하지만 정치권 전체가 책임져야 할 일이 있다는 것을 알아야 합니다. 단일화를 불러일으킨 건 정치권 전체이기 때문입니다. 해답을 찾아야 합니다. 단일화에 성공했던 민주당과 정의당도 마찬가지입니다. 이들도 단일화의 피해자입니다. 민주당은 2012년, 2016년 총선에 이어 또다시 창원 성산에서 자당 후보를 사퇴시켰습니다. 정의당도 2016년 총선에 이어 또다시 민주당과의 단일화를 통해 의원을 배출하면서 민주당에게 진 신세가 부담으로 남을 겁니다.

단일화를 한 정당과 못한 정당, 양보를 하는 정당과 받는 정당, 다수당과 소수당, 이 모두가 부담을 지고 말았습니다. 이제는 후보 단일화를 방지하거나 대신할 제도를 모색할 때입니다.

## ‘어쨌거나 당선’은 없다

한 선거구에서 한 명만 한 차례의 투표로 선출하는 ‘소선거구 단순다수제’는 확실한 대표성을 갖지 못한 대표자를 선출하는 경우가 부지기수다. 낮은 득표율이라도 1등만 하면 당선이기 때문이다. 1987년 대통령선거에서, 당시 민주헌법을 쟁취한 국민들의 대다수는 전두환 정권을 심판하고 민주화운동세력을 집권시키기를 바랐다. 하지만 정권교체를 위한 민심은 통일민주당 김영삼 후보와 평화민주당 김대중 후보로 흩어졌고, 전두환 정권의 후계자인 노태우 민주정의당 후보가 당선되었다. 이때 노 후보의 득표율은 약 36%였다.

이러한 소수 득표자는 유권자에게 불복 심리를, 당선자에게는 콤플렉스를 안긴다. 투표한 유권자의 절반이 자신의 표가 ‘사표’가 되면서 지지한 후보의 낙선을 맞본 이상, 당선된 대표자에게 힘을 실어주는 건 대단히 어렵다. 물론 소수 득표로 당선한 자도 “나를 지지하지 않은 유권자들이 다 내가 당선되는 것을 결사반대한 것은 아니다.”라고 주장할 수 있다. 틀린 말은 아니다. 그러나 그런 유권자들이 얼마만큼인지 확인할 길이 없다.

그래서 ‘소선거구-단순다수제’의 또 다른 해법인 ‘절대다수제’가 나온다. 한 차례 투표에서 1등을 차지한 후보가 아니라, 확실하게 다수라고 할 수 있는 유권자의 지지나 승인을 받은 후보를 당선시키는 제도다. 가장 간단한 방법은 투표를 추가로 실시하는 것이다. 절대다수제의 대표 사례가 결선투표제(runoff voting)다.

결선투표제는 2차 투표제(two-round system: TMS)라고도 부른다. 2차 투표제는 결선투표제의 한 종류다. 투표를 세 차례 이상 하는 결선투표제도 설계 가능하다. 가령 1차 투표에서의 1~3위를 남겨놓고 2차 투표를 실시한 다음, 1~2위를 차지한 후보들을 두고 최종투표를 할 수도 있다. 다만 여러 차례 투표하는 데 따른 유권자의 번거로움을 덜고 각종 비용의 증가를 막기 위해 주로 1차와 결선, 이렇게 두 차례 투표하는 2차 투표제가 흔하게 사용된다.

1차 투표에서 과반 득표를 한 후보자가 있다면 곧바로 당선시키고, 없다면 1, 2위를 차지한 후보자를 놓고 한 번 더 투표를 실시한다. 후보가 둘뿐이므로 여기서 최종 승자가 된 후보는 유효 투표의 50% 이상의 지지를 확인하게 된다. 그중엔 처음부터 그를 지지하지는 않았던 유권자의 표가 있는 만큼 그 득표율이 온전한 지지율이라 단정할 수는 없지만, 적어도 최종 투표에서 지지한 유권자는 그의 당선을 ‘허락했다’거나 ‘반대하지는 않았다’고 해석할 수 있다.

## 결선투표제가 있는 프랑스, 없는 미국과 독일

유럽 민주주의 국가에는 결선 투표제가 드물다. (뒤에서 상세히 다루겠지만) 대다수 국가는 한 선거구에서 여러 명의 의원을 뽑는 다인선거구제를 채택하고 있으며, 그 여러 의원은 정당별 지지율에 맞게 각 정당으로 의석을 배분하는 비례대표제를 통해 선출한다. 이 제도는 ‘오직 한 명’이 아니라 소수파 대변자를 포함한 여러 의원을 선출하므로 굳이 결선 투표가 필요하지 않다. 결선 투표 도입 여부는 주로 1인을 당선시키는 선거에서 고려된다. 유럽 민주 국가 가운데 소선거구에서 의원을 뽑는 나라는 영국, 프랑스, 독일 정도다. 이 가운데 프랑스에서만 결선 투표제가 실시되고 있다.

대통령선거에서의 결선투표 도입 사례는 더 흔하다. 브라질, 오스트리아 같은 나라의 대통령선거를 외신으로 읽은 이들은 알 수 있듯이, 유럽이나 남미에서 대통령을 뽑는 국가의 상당수는 결선 투표제를 채택하고 있다. 그러나 미국은 의원 선거는 물론 대선에서도 결선 투표를 실시하지 않는다. 이점은 미국이 민주당과 공화당 두 당 이외에는 제도권에서 기지를 확보한 정당이 없는 현실을 낳았다. 애초부터 선거구도가 양당으로 추려져서 한 번의 투표가 곧 결선투표나 다름없는 효과를 자아냈다.

2000년 미국 대선은 결선 투표의 당위와 양당제의 현실을 동시에 일깨운 선거였다. 소비자운동으로 유명한 녹색당 랄프 네이더 후보가 독자적으로 출마한 결과, 민주당 앨 고어 후보의 표밭이 잠식되면서 공화당의 조지 부시 후보가 당선되었다. 결선 투표제가 있었다면 고어 후보가 당선되었을 가능성이 크다. 그러나 미국 정치권은 결선 투표제의 도입을 택하지 않았다. 결선투표제를 실시하면 일단 1차 투표에 여러 정당 및 후보가 도전장을 내게 된다. 민주당과 공화당의 양당독점정치가 깨어지는 것이다.

반면 프랑스는 미국이나 영국처럼 국회의원 전원을 소선거구에서 선출하지만 다당제를 형성하고 있다. 현 집권정당인 ‘앙마르슈’와 민주운동, 과거 거대정당이었던 공화당과 사회당, 중도 성향인 민주당-무소속 연합, 급진좌파인 ‘불복하는 프랑스’와 공산당 그리고 극우파 ‘국민전선’이 프랑스 국민의회에 쭉 늘어서 있다. 모든 의원을 소선거구에서 뽑되 단순다수제가 아닌 절대다수제를 채택한 귀결이다. 당선가능성이 희미한 정당이나 후보도 해산 또는 사퇴 압력을 받지 않고 1차 투표에 도전해볼 수 있기에, 결선 투표제는 다당제가 보장한다.

프랑스 대선에서는 1차 투표에서 1, 2위를 차지한 후보가 결선투표를 치른다. 프랑스 총선은 룰이 조금 다르다. 1차 투표에서 과반 득표를 하지 않아도, 전체 유권자의 1/4 이상 지지를 얻은 후보가 한 명이라면 곧바로 당선이 확정된다. 대선보다는 결선 투표로 갈 가능성이 조금 더 낮은 것이다. 반대로, 대선과는 달리 꼭 2명의 후보만 결선투표에 진출하라는 법은 없다. 총 유권자의 1/8 이상의 지지를 얻은 후보는 3위

이하더라도 결선투표에 진출한다. 결선투표에서 후보가 3명 이상이라면 1위로 당선되는 후보가 50% 득표를 초과하지 않을 수도 있다. 요컨대 프랑스 총선은 프랑스 대선보다 당선 요건이 느슨하다.

독일은 정당의 지지율과 의석점유율이 거의 100% 일치하는 나라이기도 하다. 허나 그것은 보정용 비례대표 의석 덕분이고, 독일도 지역구 의석만 놓고 보면 정당별 지지율과 의석 사이의 비례성이 떨어진다. 2017년 총선에서 독일의 제1여당인 기독교민주연합은 지역구 지지율 30.2%를 갖고 지역구 299석 중 61.87%인 185석을 휩쓸었다. 제2여당인 기독교사회연합(기사련)은 지역구 지지율이 7%에 불과했지만 바이에른주에 집중 분포된 지지층 덕에 지역구 총의석의 15% 이상을 가져갔다. 반면 녹색당은 지역구에서 8% 지지율을 얻고도 지역구 의석의 0.33%(1석)만을 가졌다.

독일에서 아마 프랑스처럼 결선 투표제가 도입되었더라면, 50% 미만을 득표하고도 당선된 기민련 의원 상당수는 결선 투표를 치러야 했을 것이고 그중 일부는 낙선했을 것이다. 거꾸로 낙선했던 의원들 가운데 일부는 결선투표에 진출해서 당선했을 것이다. 결선 투표제는 30% 지지율로 60% 의석을 가져가는 현상을 얼마간 교정할 수 있다.

### 선호투표제: 한 번에 결선투표까지

결선 투표제는 투표가 한 번만에 끝나지 않으면 시간과 비용과 노력을 추가로 요구한다는 난점을 띠고 있다. 두 번 다 투표할 수 있는 공산이 높은 것은 아무래도 ‘여유 있는’ 사람이니 선거불평등이 발생한다. 따라서 한 번의 투표로 결선투표 효과를 내는 ‘즉석결선투표제’가 거론되기도 한다. ‘선호(대체)투표제alternative vote(AV)’다.

선호투표제를 실시하는 대표적인 국가는 오스트레일리아(호주)다. 투표용지에 오른 후보들을 두고 유권자가 자신의 선호 순위를 매긴다. n명이 나오면 1순위부터 n순위까지 매긴다. 개표 방식도 자연스럽게 다단계를 거친다. 1차로 1순위 투표를 집계하면서 꼴찌부터 떨어트린다. 탈락한 후보의 표는 나머지 후보 중 누구를 가장 윗순위로 지목했는지를 따져 그 후보에게 얹어준다. 이렇게 집계를 할 때마다 꼴찌 후보를 하나씩 탈락시키며 표의 이전을 반복한다. 그러다가 과반 득표 후보가 나오면 그를 당선인으로 확정한다.

4명의 후보가 나왔다고 가정하자. 1차 집계에서 1순위를 집계하니 A 후보 40표, B 후보 22표, C 후보 20표, D 후보 18표가 나왔다고 치자. 꼴찌인 D를 탈락시키고, D를 1순위로 지목한 표가 2순위로 어느 후보를 지목했는지 세서 나머지 후보에게 더해준다. 그 표들이 각각 A, B, C에게 2표, 6표, 10표씩 흩어지면, A 후보 42표, B 후보 28표, C 후보 30표. B가 탈락자가 된다. B는 1차 집계에서 2위였는데도 2차 집계에서

서 역전을 당해 낙선한 것이다.

그다음에는 탈락자 B의 표를 모아 2순위로 누구를 지목했는지 살펴 살아남은 A와 C에게 나눈다. 먼저 낙선한 D를 1순위로 지목했으면서 B를 2순위로 지목한 표, B를 1순위로 지목했으면서 이미 탈락한 D를 2순위로 지목한 표는 3순위로 누구를 지목했는지를 가린다. B에게 얹혀 있던 28표가 A, C에게 각기 7표, 21표씩 이전되었다고 치자. 그렇다면 최종 결과는 A 49표, C 51표. 반을 넘어선 C후보의 당선. 이 경우는 1차 집계에서 3위였던 후보가 2차 집계에서 2위, 최종집계에서 1위에 등극한 것이다.

선호투표제는 이렇게 1차 집계에서 3위 이하를 한 후보도 당선가능하다는 점이 보통의 결선 투표제와 가장 크게 다르다. 결선투표제였다면 2위 또는 심지어 1위와 별 차이가 없으면서도 낙선하고도 만 3위 이하 후보에게는 공정한 기회를 열어주는 특징이 있다. 물론 다른 한편으로 '3위였던 후보가 어떻게 당선될 수 있단 말이나'는 심리적 저항을 부를 수도 있다.

선호투표제의 가장 큰 단점은 복잡하다는 것이다. 개표야 현장에서 알아서 하고 위의 설명이 복잡한 건 다 김수민 때문이라 치자. 유권자 입장에서 후보자 수만큼 선호순위를 다 기표하기가 난감하다. 후보자가 많을수록 더욱 그러하다. 후순위로 갈수록 마구 표기하는 현상도 일어날 수 있다. 그래서 현실적으로는 1, 2순위까지만 표기하는 제도도 고려할 수 있다. 이 제도에서는 최종집계를 해도 과반 득표 후보가 하나도 없을 수도 있지만, 이런 경우도 인정하자는 것이다. 최종집계 이후 누구도 40%를 넘지 못한다면 따로 결선 투표를 실시하는 보완책도 있다.

## 다인선거구제의 선호투표제, 아일랜드식 단기이양식 투표

호주식 선호투표제는 한 명만 당선되는 제도에서 쓰인다. 하지만 여럿을 선출하는 다인선거구제에서도 선호투표제는 사용될 수 있다. 아일랜드에서 고안된 단기이양식 투표제가 그 예다. '단기명투표제나 연기명투표제나'를 두고도 앞에서 논의했지만, 여럿을 뽑는 선거에서 한 명만 지지하는 것에는 한계가 따른다. 그렇다고 한 유권자가 여러 명을 지지하도록 하면, 다수 당파에 속하는 후보 여러 명이 다 같이 표를 얻음으로써, 다수파가 의석을 석권하는 일이 벌어질 수 있다. 그래서 여러 명에게 표를 던지되 그 표에 선호순위를 두도록 하는 제도가 만들어진 것이다.

아일랜드는 한 선거구에서 3~5인을 선출한다. 유권자는 여러 후보에게 자신의 선호순위를 매길 수 있다. 유의할 것은 개표 방식이다. 전체 유효투표를 (선거구 의석수+1)로 나누고 거기에 1을 더해 '기준수'를 만든다. 1순위 투표를 집계한 결과 기준수 이상을 얻은 후보는 당선이 확정된다. 그리고 그 후보를 지지한 표가 차순위로 어느

후보를 지지했는지 가린다. 여기서 호주식 선호투표제처럼 그 표들을 모두 차순위 후보자에게 이양하면 안 된다. 일단 이양되는 비율부터 가린 다음에, 그 후보의 득표수 가운데 기준수를 넘는 만큼의 표만 그 비율에 맞춰 차순위 후보에게 배분한다.

예컨대 4명 의원을 뽑는 선거구에서 총유효투표수가 1만표이고, 따라서 득표 기준수가 2천 표{1만/(4+1)}인 선거에서, 1차 집계에서 기준수를 넘긴 후보가 A후보밖에 없고 A후보의 득표가 3천 표라고 가정해보자. 그 3천 표 가운데 9백 표가 B후보를 2순위로 지목했다. A후보를 1순위로 지목한 표의 30%인 셈이다. 그렇다면 A후보의 득표수 가운데 기준수를 뺀 1천 표 중에 30%인 3백 표를 B후보에게 넘겨주는 것이다.

이렇게 집계를 거듭하면 기준수를 넘기는 후보가 추가로 발생한다. 그러면 그 후보를 당선시키고, 그 후보 표들의 차순위를 가려서 위와 같은 방식으로 또다시 다른 후보들에게 이양한다. 한 단계 집계가 끝났는데도 추가 당선자가 나오지 않으면, 이번엔 꼴찌 후보를 탈락시키고, 위와 같은 방식으로 그 표의 차순위를 가려서 타후보에게 배분한다.

당선이나 낙선이 확정된 후보의 표 전부가 아니라 기준수를 뺀 표만큼만 나눠주는 게 독특하게 느껴질 것이다. 이렇게 집계를 하면 득표수가 소수점 뒷자리까지 표시되기도 한다. 이러는 이유는 간단하다. 전체 표를 다 배분해버리면 그것을 이양받은 후보들의 득표수가 확 늘어나버려 순식간에 기준수를 넘긴 후보자들이 나온다. 차별하게 시민들의 선호를 측정할 수 없는 것이다.

아일랜드식 단기이양제는 보통의 정당명부 비례대표제와도 크게 다른 특징이 있다. 정당명부 비례대표제는 대개 1개의 정당 그리고 1명의 후보에 대해서 지지를 표시한다. 하지만 아일랜드는 1순위로 A당의 후보를 지목했어도 2순위로는 다른 정당의 후보를 지목할 수 있다. 이는 정당명부제에 비해서는 인물본위의 선거제도이다.

개표하면서 여러 흥미로운 통계가 부산물로 쏟아지기도 한다. 가령 A당 가)후보를 1순위로 지목한 표의 상당수가 2순위로 같은 당의 다른 후보가 아닌 다른 당 후보를 지지했다면? 'A당의 내분이 심하다'거나, '가)후보의 지지층 상당수가 A당을 매우 적극적으로 지지하지는 않는다'는 가설이나 결론을 도출할 수 있다. 그만큼 이 제도가 유권자의 선호를 섬세하게 파악한다는 뜻도 된다.

물론 이 제도는 개표 과정이 복잡하고, 선호투표제처럼 유권자가 일일이 순위를 매겨야 하는 난점이 있다. 선거구에서 많은 인원을 뽑을수록 정당명부 비례대표제를 실시하는 게 편리할 것이다. 다만 3~5인을 뽑는 아일랜드처럼 선출 인원이 비교적 오붓한(!) 편이라면 적극적으로 도입을 검토할 만하다.

## 결선투표제도 불비례성을 근본적으로 고칠 수는 없어

결선투표제든 선호투표제든 절대다수제에는 근본적인 난제가 있다. 당선가능성이 낮아 보이는 정당이나 후보도 일단은 도전장을 내밀 수 있으므로, 결과적으로 정당 및 후보의 난립을 부를 수 있다. 난립까지는 괜찮다 쳐도 그로 인해 표밭이 너무 잘게 쪼개진다면?

2017년 프랑스 대선에서 결선투표에 진출한 이는 ‘앙마르슈’의 에마뉼엘 마크롱 후보 그리고 ‘국민전선’의 마린 르펜 후보였다. 이들이 1차 투표에서 각각 얻은 득표율은 24.01%와 21.30%. 유효투표수의 반의 반을 넘지 못했다. 게다가 이때 3위와 4위를 차지한 후보는 각각 20.01%와 19.58%를 득표했다. 이들이 조금만 표를 더 얻어도 결선투표자 둘 중 하나는 바뀌었을 것이다. 결선투표 승리자도 바뀌었을지 모른다. 르펜 후보는 극우파로서 외연 확장성이 낮았고, 반-극우 표의 결집으로 마크롱이 대통령에 당선되었다. 상대가 극우파 르펜이 아닌 다른 후보였다면 마크롱의 낙선 가능성은 꺾충 뒤흔었을 것이다. 이 가정에 동의하는 정치세력이나 시민들은 ‘마크롱이 운이 좋았다’고 결론 내릴 수밖에 없다.

물론 이 발단이 된 후보자의 난립은 결선투표제의 필연적 현상은 아니다. 득표력이 막강하지 않은 다른 정당 및 후보에게 연거푸 패배하는 세력은 비슷한 성향의 정치 세력과 합당 또는 후보 단일화를 꾀할 수 있다. 정당이 그러지 않아도 유권자가 난립을 정리할 수도 있다. 그러나 결선투표제의 결정적이고 근원적인 문제는 남는다. 다당제 형성의 조건인 ‘지지율-의석수 비례성’을 높이는 데 한계가 있다. 이를테면 전국 득표율이 10%인 정당이더라도, 어느 한 선거구에서도 1차 투표를 통과하지 못하거나 결선에 올라도 당선이 되지 못하면, 의석수는 0이 된다.

2017년 프랑스 총선에서, 대선 2위 정당이었던 국민전선은 1차 투표 전국 지지율 13.20%를 얻고도 총의석의 1.39%만 얻었다. 이게 고립된 극우파인 국민전선만의 일이다. 대선 4위 정당이었던 급진좌파 ‘불굴의 프랑스’는 1차 투표 지지율이 11%인 데 반해 의석점유율은 2.95%였다. 반면 마크롱 대통령의 취임 직후 치러졌다는 이점을 누리며 여당 ‘앙마르슈’는 전체 의석의 53.38%를 가져갔다. 하지만 그들이 1차 투표에서 얻은 지지율은 불과 28%였다. 이렇게 원래의 지지 기반에 비해 너무 많은 권력을 너무 쉽게 확보한 마크롱 대통령은 집권 이후 순탄치 않은 길을 갔다. 급진좌파와 극우파가 뒤섞여 일으킨 ‘노란조끼’ 시위의 공세를 당해 지지율 20%선에 머물렀던 것이 그 대표적인 순간이다.

결선투표제는 다당제의 형성을 보장한다. 하지만 이에 머물 뿐 각 정당의 지지율과 의석수 사이의 비례성을 높이지는 못한다. 국민 의사가 충분히 반영되는 데 부족함이



있으니, 정당들이 경합하고 합의에도 한계가 있다. 결선투표제보다는 다인선거구제나 비례대표제가 훨씬 다당제를 강력하게 유인한다.

그렇다면 결선 투표제나 선호투표제 같은 절대다수제는 그다지 쓸모없는 제도인가. 우리는 지금까지 소선거구이면서 한 번에 1등만 하면 당선되는 제도에서 나타난 지지율-의석수 사이의 불비례성을 미국이나 독일을 통해 들여다보았다. 소선거구제라면 결선투표나 선호투표를 실시하는 것이 맞다. 단, 전면적 비례대표제와 결선투표제 가운데 하나만 고르라면, 다당제와 그에 맞는 선거제도를 지지하는 입장에서는 전자부터 택하는 것이 맞다.

### 대선 결선투표는 개헌을 해야만 가능한가?

한국에서 절대다수제는 총선보다는 대선에서 도입하는 게 더 시급하다는 의견이 우선 나왔고 또 우세했다. 그런가 하면 대선에 선호투표제를 도입하자는 제안은 찾기 힘들다. 1차 집계에서 3위에 머문 후보가 최종집계에서 1위에 등극하는 시나리오를 감내하기에는 대통령이란 자리가 너무 커서일지도 모르겠다. 대선을 논의할 때 거론되는 절대다수제는 결선투표제뿐이다. 하지만 이를 가로막아온 장벽이 있다. 단순다수제의 이점을 누리온 거대정당의 무시나 회피만은 아니다. ‘결선투표제는 위헌이며 도입하려면 헌법을 개정해야 한다’는 논리다.

그 근거 조항은 헌법 제65조 2항으로, 대선에서 최고득표자가 2인 이상일 때에는 국회에서 의원 과반이 출석한 공개회의를 열어 표결로 당선자를 정한다는 내용이다. 이것은 투표 결과 동점득표자가 나올 경우 최종 승자를 가리는 방법으로 읽힌다. 한국의 다른 공식선거에서는 동점 득표자 중 먼저 태어난 사람이 당선되는 법칙을 채택했다. 하지만 대선은 가장 중대한 선거이므로 국회에서라도 최종투표를 해야 한다는 뜻이 헌법에 반영되어 있다.

그런데 위헌론자들은 여기서 또 다른 함의를 유추한다. 1)결선투표제가 있다면 굳이 ‘최고득표자 2인 이상’인 상황에서 다시 투표를 하므로 국회 투표 조항을 넣을 필요가 없다. 2)최고득표자가 1인일 때는 추가로 조치를 취할 이유가 없으니 대선 투표는 한 차례여야 한다. 정치학계에는 이견이 많지만 법학자 다수가 이 논리에 무게를 싣고 있다. 하지만 정치학자도 법학자도 아닌 필자는 반박할 수 있다. 결선투표제를 실시해도 동점표가 나와 국회 표결로 이어질 가능성은 있다. 최고득표자가 1명뿐이더라도 그것이 단 한 번의 투표여야 한다는 논거가 없다.

한국은 개헌이 몹시 어려운 ‘경성 헌법’을 채택한 나라다. 국회의원 2/3의 찬성과 국민투표 통과를 모두 만족시켜야 개헌이 이뤄진다. 민주화 이래 일방적인 개헌 드라

이브가 불가능해지면서 1987년 이래 30년이 넘도록 개헌이 없었다. 개헌해야 결선투표제를 도입할 수 있다는 논리는, 어쩌면 결선투표제를 막아서는 힘이 개헌을 막아서는 구조만큼이나 강력하다는 고백일지도 모르겠다.

결선투표제 자체를 반대하지 않는다면 정치권은 더 이상 위헌론 뒤에 숨지 말아야 한다. 합헌/위헌을 최종판단하는 몫이 국회나 행정부에 있는 것도 아니다. 대선까지 시간이 충분히 있는 상태에서 우선 결선투표제를 도입하고, 그 다음 헌법재판소의 판단을 받아보면 된다. 국회의원 선거나 지방선거에서 결선투표제(혹은 선호투표제)를 도입하는 것은 아무런 논란 없이 법률 개정만으로도 가능하다.

## [김수민의 정치현장 에피소드⑥] 내 생애 가장 치열했던 투표

한국의 공직선거에는 결선투표도 선호투표도 도입되어 있지 않습니다. 2002년 새천년민주당의 대통령 후보를 뽑는 경선에 선호 투표제가 도입되기는 했습니다. 처음에는 입후보한 7명의 후보를 두고 선거인단이 1순위부터 7순위까지 지목하는 제도였습니다. 하지만 하나둘씩 후보가 사퇴하며 사퇴 후보들이 얻었던 표는 애초의 룰에 따라 폐기되었고, 막판에는 두 명의 후보(노무현, 정동영)만 남아서 선호 투표제 방식으로 개표하지 않았습니다. 그 이후로 선호 투표제는 한국 정치에서 잊힌 제도가 되었습니다.

제 인생에서 겪었던, 결선 투표제인 듯 시작했다가 중간에 선호 투표제처럼 흘러갔던 선거가 있기는 합니다. 중학교 2학년 때 반장선거였습니다. 1학년 때 5반 반장이었던 저뿐만 아니라 6, 7, 8반의 반장이었던 이들이 입후보해, 1학년 시절 반장이었던 네 후보가 맞붙은 치열한 선거였습니다. 각 후보는 1-5, 1-6, 1-7, 1-8로 표기하겠습니다.

기억이 가물거리므로 표수가 아니라 대강의 득표율로 설명하겠습니다. 투표 결과, 1-5는 26%로 2위, 1-6은 30%로 1위, 1-7은 24%로 3위, 1-8은 20%로 4위였습니다. 담임교사나 학급생들은 과반 득표자가 없으면 투표를 더 해야 한다는 전제는 하고 있었습니다. 그런데 일군의 학생들이 ‘1, 2위만을 남겨놓지 말고, 꼴찌인 4위만 제외하고 투표해야 한다’고 주장했습니다. 2위와 3위 사이의 표차가 적었기 때문인지 의견을 다는 학생이 없었고 담임교사도 조금 머뭇거리다가 그대로 추진했습니다.

통상적인 결선투표가 아니라 선호투표처럼 진행이 되어버린 겁니다. 한 번에 선호 순위를 표기하지 않고 재차 투표하는 것이 결선투표제 혹은 2차 투표제다웠을 뿐입니다. 저는 ‘1, 2위만 남겨둬야 한다’고 주장하고 싶었지만, 제 스스로가 2위인 이해당사자여서 직접 의견을 제시하기가 꺾끄러웠습니다. 더욱이 마침 담임교사가 1학년 때 제 담임 교사였기 때문에 선생님을 ‘관권(!) 선거’ 시비에 빠트리고 싶지 않아 침묵을 지켰습니다. 처음부터 룰을 제대로 정해두지 않은 모두의 책임이었습니다.

2차 투표 결과, 3위였던 1-7이 40%쯤의 지지율로 1위에 올라섰습니다. 1-8의 지지자들, 특히 1-8반 출신들이 대거 지지했다고 분석할 수 있습니다. 참고로 1학년 당시 5반은 6~8반과 떨어져 있었습니다. 복도 끝의 8반 출신 학생들에게는 유일한 옆 반이었던 7반의 반장이 친숙했던 걸까요? 그리고 공교롭게 1-5와 1-6은 30% 가량으로 정확히 동점표가 나와 공동 2위를 했습니다. 꼴찌인 3위가 가려지지 않았으므로 또다시 투표를 했는데 3차 투표에서 후보별 득표수는 그대로였습니다. 4차 투표를 앞두고 담임교사는 “누군가는 지지 대상을 바꿔야 승부가 난다”고 했고, 그 때문인지 4차 투

표에서는 득표수가 1표 줄어든 제(1-5)가 3위로 탈락했습니다. 최종 결과, 1차 투표에서 3위였던 1-7이 반장이 되었습니다.

선거 룰을 어떻게 했던 승산이 없었던 것은 당시에 인정을 했습니다. 반장의 부담이 없어서 청소년기 가장 즐거운 한때를 보냈기에 낙선에 대한 미련은 어느새 완전히 사라졌습니다. 다만, 2002년 민주당 경선에 선호투표제가 도입된다는 소식을 들은 직후, 이때의 선거가 기억났습니다. 아예 처음부터 선호투표제를 실시했다면 어땠을까요? 급우들이 번거롭게 네 차례나 기표하지 않아도 되었을 겁니다.

그 밖에도 생각할 주제는 많습니다. 1차 투표에서 탈락한 후보가 누군가를 지지할 수 있도록 기회를 주었다면? 살아남은 후보들에게 탈락 후보의 지지자들을 상대로 호소할 기회를 주었다면? 누가 이기든 간에 '정치란 어떤 것인가'를 보여줄 생생한 수업이 되었을 겁니다. 이런 생각들을 일찍 했던 덕분에 제가 지금 여러분들과 선거제도 이야기를 할 기회를 잡았는지도 모르겠네요.

## 7. 2030년 한국의 선거제도 스케치

자, 이제 지금까지의 논의를 종합해서 2030년경 한국의 선거제도, 2020년대에 만들어야 할 선거제도를 그려보겠습니다. 장기적이고 더 구조적인 과제가 있고, 단기적이고 효과가 제한적이되 실현가능성은 더 큰 과제도 있습니다. 독자 여러분 입장에서는 방향에서부터 이견이 있을 수도 있지만, 방향은 동의하면서 상세 방안에서는 또 다른 생각을 하실 수도 있고, 중요도나 우선순위에서 다른 판단을 하실 수도 있을 것 같습니다. 참고로, 앞에서 소개하지 않은 제도들도 여기에 포함되어 있습니다.

### 다인선거구제

지역구 253 대 비례대표 47의 구도는 허물 수 있을까요? 지역구를 줄이거나 비례대표를 늘리는 길, 나아가 의원정수를 늘리는 길에는 물 썰 틈을 찾기 어렵습니다. 여러 민주주의 선행국이 선거구별로 여러 명을 뽑고 있다는 사실을 참고해야 합니다. 지역구 253부터 새로운 방식으로 구성하는 게 낫습니다. 소선거구제의 혁파입니다. 독일식 모델을 넘자는 이야기입니다. 한국도 한 선거구에서 여럿을 뽑읍시다.

어느 선거구의 주민이 대표자를 여럿 가지는 것은 소수파를 포함한 다양한 사람들이 다양한 대표자를 둔다는 뜻입니다. 유권자가 마음에 맞는 대표자를 만들고 찾기도 훨씬 수월합니다. 다인선거구제로의 변화는 민주주의의 심화입니다. 선거구 획정도 더 편리한 방법입니다.

추가로 생각할 거리가 많기는 합니다. 선거구수와 선출 인원에 따라 다인선거구제에도 여러 종류와 양상이 있으니까요. 많은 인원을 뽑을수록 후보자수는 넘쳐나게 되고, 유권자들에게 혼란을 줄 수 있습니다. 선거구의 인구 및 면적이 커지는 것은 선거운동을 벌이는 후보와 정당에게 큰 부담을 줄 수 있습니다. 물론 적은 인원을 선출할수록 소수파의 진입로는 좁아지고 비례성과 다양성은 열어질 것입니다. 이 사이에서 절충점을 찾아야 합니다.

전국단일선거구인 네덜란드보다는 한 선거구에서 여럿을 뽑는 선거구가 여럿이 있는 스웨덴을 북극성으로 삼읍시다. 다만 스웨덴 최다 인원 선출 선거구는 38인선거구인데 이것까지 따라하기는 곤란할 것 같습니다. 제주특별자치도나 세종특별시 등 인구가 적은 지역을 예외로 돌린다면, 6~12인 정도 선출하는 것이 어떨까요?

다인선거구제는 국회의원 선거뿐만 아니라 지방선거에서도 도입해야 합니다. 어찌

면 지방선거에서 더 먼저 도입될 수도 있습니다. 현재 기초의원 선거는 2~4인을 뽑고 있습니다. 하지만 이조차도 ‘기초지방자치단위 안에서 지역을 또다시 너무 잘게 쪼개고 있는 게 아닌가’ 하는 회의를 부릅니다. 가까운 장소로 이주해도 선거구와 대표자가 바뀔 수도 있습니다. 1개 시·군·구는 선거구를 1~3개 정도로 획정해야 합니다. 선출인원이 4인을 초과하는 선거구가 여럿 나오겠지요.

현재 소선거구제인 광역의회선거도 개혁 대상입니다. 어느 시에서 도의회의원을 6명 뽑는다면, 6개 선거구에서 1명씩 선출하는 것보다 1개 선거구에서 6명을 선출하는 것을 권합니다. 현재 광역의원 선거구는 광역의원 치고는 너무 작고, 기초의원뿐만 아니라 광역의원까지 ‘동네 일에 매인 사람’으로 만드는 측면이 있습니다.

### 개방적 정당명부 비례대표제

여러 대표자를 뽑을 때에 후보자에게만 기표하는 것은 위험이 따릅니다. 표가 뿔뿔이 흩어져 낙선자보다 득표수가 그리 많지 않은 사람들까지 당선될 수 있습니다. 한 쪽으로 표가 쏠려도 나머지는 도토리 키 재기가 되어 마찬가지입니다. 같은 당파의 후보들끼리 표를 나누다가 다른 당파에게 좋은 일을 만들 수도 있습니다. 당락은 개인별 득표로 가리지 말아야 합니다. 어떤 당파에게 그들이 얻은 표만큼의 의석을 주는 제도가 기본으로 깔려 있어야 합니다.

지역구부터 비례대표로 뽑읍시다. 비례대표는 지역구의 반대말이 아닙니다. 단순다수제의 반대말이죠. 지역구 선거에서부터 비례성을 강화한다면, 비례성을 더 높여주는 별도의 비례대표 의석은 그리 많지 않아도 됩니다. 한국 국회가 지역구 253 대 전국구 비례대표 47의 비율을 유지해도 됩니다.

그러면 한국식 정당명부 비례대표제는 어떻게 해야 할까요? 당파만이 아니라 인물까지 손수 고르고 싶은 유권자의 의사를 존중해야 합니다. 한국은 지금껏 그랬듯 앞으로도 오랜 세월동안 인물 선호를 표기할 수 있도록 해야 다수 유권자들을 만족시킬 수 있을 겁니다. 선거제 관련 여론조사를 분석하면, 다당제에는 우호적이거나 나아가 ‘지지율만큼 의석수’를 선호하면서도, 정작 비례대표제 강화에는 부정적으로 답변하는 층이 존재합니다. 이들이 비례대표제에 대해 가지는 불만은 “내가 직접 뽑지 않는다.”는 점에 있을 것입니다.

따라서 저는 폐쇄형 명부를 기각합니다. 다만 여성, 장애인 등을 배려하기 위해서 정당이 직접 부여하는 순번에도 얼마간 무게를 둘 필요가 있을 것입니다. 개방형과 가변형을 복합적으로 고려해볼 필요가 있습니다.

아일랜드식 단기이양제는 투표와 개표가 복잡하다는 큰 단점이 있습니다. 다만 3~5인 선거구를 획정하는 아일랜드처럼 그리 많은 인원을 뽑지 않는다면 도입해볼 만합니다. 기초의원선거가 현행대로 2~4인선거구에서 치러진다면 그러합니다.

## 절대다수제

이러한 바람에도 불구하고 다인선거구제를 실현하지 못할 수 있습니다. 여러 명이 선출되는 의회 선거 말고 한 명만 선출되는 대통령 및 지방자치단체장 선거도 있습니다. 1명을 선출하는 선거가 계속되는 한 단순다수제를 절대다수제로 바꾸어줘야 합니다.

결선투표제는 2회 이상 투표해야 하므로 유권자의 부담을 늘리는 단점이 있습니다. 선호투표제에서는 그 단점이 없지만, 출마한 후보의 수만큼 선호순위를 표시해야 하기에 유권자에게 고민을 안겨다주거나 충동적인 투표를 유발합니다. 현실적인 절충안이 필요할 수 있습니다.

두 가지를 제시합니다. 총선이나 지방선거에 결선투표제를 두더라도, 1차투표에서 1위 후보가 어느 정도의 선을 넘겼다면(예컨대 40% 이상 득표했거나 2위 후보와의 일정한 격차를 확보했다면) 결선투표를 치르지 않고 당선자를 확정하는 방법도 있습니다. 선호투표제에서도 비슷한 방법이 가능합니다. 후보 수만큼 선호순위를 다 표시하지 않고, 2순위나 3순위까지 표기하도록 제한적 선호투표제를 실시하는 겁니다. 이 제도에서는 최종집계를 해도 1위 후보가 과반 득표를 못할 가능성은 남습니다만, 당선자가 조금이라도 더 많은 지지도 또는 덜한 거부도를 확인하면서 정당성을 강화할 것입니다. 물론, 대선에서는 선호투표제보다는 결선투표제가 어울리며, 과반 득표를 한 후보가 없다면 무조건 결선투표를 하는 것이 바람직합니다.

## 위성정당 방지 방안

다인선거구제나 절대다수제를 말하면서도 마음이 무겁습니다. 당장에 2020년 총선에 닥친 위성정당 때문입니다. 사실 스웨덴식 비례대표제를 실시하면 위성정당이 생길 여지는 거의 없습니다. 스웨덴은 독일과 달리 투표용지 한 장에서 정당 지지와 지역구 후보 지지가 모두 이뤄지니까 ‘본정당은 지역구에만, 위성정당은 비례대표에만’이라는 작전이 먹이지 않습니다. 이점을 상기시키는 동시에, 2020년 실시되는 한국식 준연동형 비례대표제의 골격이 그대로 유지된다는 전제에서 위성정당 방지 방안을 제시해보겠습니다.

선거법 이전에 정당법을 개정해야 합니다. 거대정당이 대놓고 위성정당 만들기에 뛰어 들었습니다. 정당법에 명시된 ‘자발적인 조직’이라는 정당의 정의(定義)이자 정의(正義)를 위반한 것입니다. 그러나 중앙선거관리위원회는 창당을 승인했습니다. 하지 않은 것인지 할 수 없었던 것인지는 차치하겠습니다. 위성정당을 허용하지 않는 구체적인 조항이 필요합니다.

‘지역구 따로, 비례대표 따로’를 방지할 방법도 있습니다. 지역구에 후보를 낸 정당은 비례대표 정당명부에도 자동으로 등록시키는 것입니다. 어떤 당은 ‘우리는 사람과 돈이 부족해서 한쪽 선거에만 후보를 내기로 했다. 비례대표를 버리고 지역구를 선택했다’고 항변할 수도 있습니다. 하지만 지역구에 후보를 내서 의석을 얻으려는 정당이라면 비례대표를 회피할 명분은 없습니다. 선거법도 지역구에 후보가 없어도 비례대표 후보를 출마시킬 수 있도록 보장했고, 실제로 그렇게 하는 정당도 있으니까요. 추가로 사람과 돈을 구하지 않아도 될 방도도 있습니다. 정당투표로 비례대표 의석을 얻었는데도 비례대표 후보를 따로 내지 않았다면, 지역구에서 낙선한 사람들 가운데 일부를 몇몇 기준에 따라 비례대표로 당선시키면 됩니다. 지역구 득표율이 그 기준일 수도 있고, 여성이나 장애인 등 어떤 계층을 우선 배려할 수도 있습니다. 아니면 애초부터 지역구 후보를 비례대표 후보에도 등록할 수 있도록 해도 됩니다. 독일은 이러한 동시 입후보를 허용하는 사례입니다.

## 비례대표 의석수 늘리기

‘지역구는 소선거구, 비례대표 의석 일부는 보정용, 나머지는 단순 배분’이라는 원칙이 존치된다고 가정하고 논의를 계속해보겠습니다. 이 골격이 유지될 경우는 비례대표 의석 비중을, 그리고 비례 의석 중 보정용의 비중을 늘릴수록 비례성이 강화됩니다. 지역구 의석을 못 줄이면 의원정수를 늘려야 하는데 과연 가능할까? 예상되는 길이 있기는 합니다.

2020년 총선의 비례대표 의석은 47석이고, 그중 보정용으로 쓸 수 있는 한도는 30석입니다. 이를 두고 ‘30석에 캡(cap)을 씌웠다’고들 표현합니다. 그런데 개정 선거법에 2024년 총선부터는 캡을 벗긴다는 내용이 포함되었습니다. 만약 이대로 2024년 총선이 치러진다면? 득표율에 비해 지역구 의석이 부족한 정당들이, 그 부족분의 절반을 보완해줄 목적으로 47석을 모두 쓸 수도 있게 됩니다. 달리 말해, 지지율에 비해 지역구 의석수가 많은 거대정당은 비례대표 47석 중 단 하나도 가져갈 수 없다는 이야기입니다(물론 위성정당 방지 방안이 마련되어 있을 것이라는 단서를 달고 하는 말입니다).



지역구 의석수가 지지율을 초과해버린 정당은 보정용이 아닌 단순분배용 비례대표 의석을 마련해야 비례대표 의석을 가질 수 있습니다. 지역구수를 줄여서 마련을 하든 전체 의원정수를 줄여서 마련을 하든 말입니다. 그래서 거대양당이 여기에 합의할 공산이 있습니다. 가령 현재 ‘지역구 253, 비례대표 47(보정용 최대 30, 단순배분 최소 17), 의원정수 300’으로 되어 있는 것을 ‘지역구 253, 보정용 최대 47, 단순배분 최소 20(비례대표 67), 의원정수 320’으로 바꿀 수도 있을 겁니다.

‘거대정당들끼리 합의할 것 같으면 선거제도 자체를 비례성이 약화되는 방향으로 되돌릴 수도 있겠다.’ 이런 푸념이 들려오는 것 같습니다. 하지만 적어도 준연동형에 합의했던 정치세력은 표변하기가 대단히 어려울 것입니다. 그리고 무엇보다 이런 시나리오를 막아내는 것은 국민 여론임을 강조하는 바입니다.

## 석패율제

지역구에서 낙선한 후보 가운데 비교적 아깝게 떨어진 후보를 그 후보의 정당에 주어진 비례대표 의석 일부를 할애해 당선시키는 제도입니다. 소선거구제가 유지된다면 석패율제는 꼭 필요한 제도입니다. ‘석패(아깝게 졌다)’의 기준으로 삼을 수 있는 것은 여러 개가 있겠지만, 대표적으로 ‘그 후보의 득표수/그 후보 출마 지역구의 당선자 득표수’로 값을 산출해서 순번을 정할 수 있습니다. 가령 어떤 당이 10석의 비례대표 의석을 추가로 얻게 되었고, 그중 40%를 석패자를 당선시키는 데 쓰도록 선거법이 정해놓는다면, 석패율이 높은 낙선자 4명을 당선시키는 것입니다.

석패율제가 필요한 배경은 ‘유권자에게 직접 지지받지 않은 비례대표 후보가 당선되는 것’에 대한 유권자의 불만에 있습니다. 낙선했을지언정 지역구 선거에서 얼마간 지지를 받아본 사람이 구제되는 것이 그래도 설득력을 가집니다.

다만 한 선거구에서 여러 의원을 뽑을수록 석패율제의 필요성은 떨어집니다. 학급에서 100m 달리기를 1등으로 한 학생만 전교 체육대회에 나갈 수 있다면 2등에게 ‘애석하다’는 말을 할만도 하지만, 줄다리기 선수 20명을 선발하는데 그 안에 들지 못한 학생에게 아깝다는 말을 하는 건 그리 어울리지 않는 것처럼 말이죠. ‘석패율제를 실시하는 민주주의 선진국은 거의 없다’고요? 그야 민주주의 선진국 대다수는 다인선거구제를 채택했기 때문이죠.

그나마 지역구에서 1명씩 뽑는 한국, 일본, 독일, 미국, 영국, 프랑스 등에 석패율제 도입 가능성이 있는 것인데, 미국, 영국, 프랑스는 별도로 석패자에게 줄 비례대표 의석이 아예 없습니다. 한국, 일본, 독일의 현행 선거제에서나 여지가 있습니다. 일본에는 석패율제가 있고, 독일에는 지역구-비례대표 동시 입후보제가 있고, 한국에는 둘

다 없습니다. 독일 제도는 지역구 후보를 비례대표 명부에도 등록시킬 수 있게 허용한 것인데, 비례대표 후보 순번은 정당에서 결정합니다. 그보다는 유권자 선택이 영향을 끼치는 일본의 석패율제가 낫습니다.

석패율제가 다선 중진 의원의 낙선을 막아준다는 불만도 있습니다. 실제로 일본이 그렇습니다. 하지만 석패율제가 여러 번 의원을 한 사람에게 우선순위를 주지는 않습니다. 다선 중진은 낙선을 해도 표차가 근소하기 쉬운 현실이 있을 뿐입니다. 첫째, 다선 중진 의원은 교체되어야 할 대상일까요? 초선 의원이 많은 의회라고 해서 더 좋은 의회라는 법은 없습니다. 둘째, 다선 중진 의원이 그렇게나 싫다면, 초선에 도전하는 후보와 초선 도전자가 많은 정당을 지지하면 됩니다.

### 기호 순번 제도를 건드리자

해방정국기만 해도 한국사회에 문맹 시민이 제법 흔했고, 한글만이 아니라 숫자를 읽지 못하는 사람도 있었습니다. 후보마다 작대기 수를 다르게 그어 표시해주는 제도가 생겼습니다. 나중에는 아라비아 숫자로 표기를 했습니다. (여담이지만, 영국 투표용지에는 정당별 로고도 그려져 있습니다.)

처음에는 기호를 추첨으로 정했습니다. 1967년 제6대 대통령선거를 통해 재선한 박정희는 당시 기호 6번이었습니다. 그러나 그 다음 1971년 제7대 대선에서 박정희 후보는 기호 1번이 되어 나타났습니다. 그 사이 제1당 후보에게 1번을 주는 제도가 만들어진 것입니다. 그 후 지금까지 한국은 의석수에 따라 기호 순번을 정하고 있습니다.

저는 기호 순번 제도에 대한 헌법소원 청구에 참가한 적이 있습니다(합헌으로 결론이 나기는 했습니다). 평등권과 공무원이 될 권리를 침해하고 있다는 문제의식 때문이었습니다. 당시 몇몇 연구 결과를 접한 적이 있는데, ‘순서효과’, ‘위치효과’라는 것이 있었습니다. 정당이나 후보의 이름이 투표용지에서 위쪽이나 왼쪽에 오를수록 더 유리하다는 것입니다. 투표장에 가서야 급하게 마음을 정하는 유권자들이 있습니다. 투표용지가 많은 선거일수록 그 확률은 더 커집니다. 이런 행태를 ‘당나귀투표’라고도 합니다. 아무래도 우선 순번일수록 그런 표를 얻기가 더 쉽다고 추정해볼 수 있습니다. 선거운동과정에서도 기호는 앞번호일수록 유력하다는 이미지를 형성해 뒷번호 후보자를 차별하는 측면이 있습니다.

한국의 기초의원선거는 2~4인선거구이고 한 정당이 선출인원을 넘지 않는 한도에서 여러 후보를 공천할 수 있습니다. 같은 당의 여러 후보들에게는 ‘가, 나, 다...’라는 기호가 붙습니다. 실제로 선거 데이터를 보면 눈에 들어오는 것이 ‘가’를 단 후보들은

같은 지역구의 같은 당 후보들보다 당선가능성이 높습니다. 제가 당선된 구미시의회 선거에서도 '1-가'를 단 8명의 후보 중 7명이 당선되었습니다. 반면 '1-다'를 단 4명의 후보는 전원 낙선했습니다. 이렇게 정당 내 경쟁에서는 '가'가 힘이 세다면, 정당 간 경쟁에서는 '1'이 힘이 센 것이지요.

추첨으로 기호 순번을 정하자는 이야기도 나오지만, 순번이라는 게 정해져 있는 이상 누군가는 덕을 보고 누군가는 손실을 봅니다. 모든 종류의 순서 조합들을 다 인쇄하자는 주장도 있습니다. 투표구별로 다르게 할 수도 있고 아예 임의로 배부할 수도 있겠죠. 현행 교육감 선거가 그렇게 하고 있습니다. 하지만 후보자수가 많을수록 많은 버전의 투표지가 필요하므로 인쇄가 버거울 수 있습니다. 일각에서는 그냥 백지만 주고 이름을 손으로 쓰게 하자는 주장도 있습니다. 일본이 그렇게 하고 있습니다. 그러나 조금이라도 틀리게 쓰면 무효표가 되며, 투표 분야가 여럿일수록 혼선이 일어납니다.

기발한 아이디어도 있습니다. '사발통문처럼 원형 투표지를 만들어서, 딱히 어느 쪽이 위쪽이고 선 순번인지 가릴 수 없도록 하자'. 저도 이쪽에 손을 들어주고 싶습니다. 전자투표기를 도입해서 화면에 후보자 또는 정당 명칭 순서를 임의로 뜨게 하자는 주장도 있습니다. 이 경우 투·개표까지 전자장치로 한다면 조작 우려가 나올 것입니다. 따라서 먼저 스크린터치를 한 다음, 그 결과를 종이로 출력해서 투표함에 집어 넣는 방법이 좋겠습니다.

## 정당의 자유는 보장되고 있는가

소수정당의 활동을 짓누름으로써 정치적 다양성을 차단하는 요인에는 선거구제와 선출방식만 있는 것은 아닙니다. 정당과 선거운동에 관련된 규제도 있습니다. 한국의 공직선거법이나 정당법은 세계에서 유례가 드물 만큼 세부적인 규제를 갖고 있습니다. 해방 정국기 한국에 들어온 미국 군정이나 유력한 정치세력은, 다른 여러 정치세력의 난립을 막아내는 데 골몰했고, 이는 이승만, 박정희, 전두환 독재 정부도 마찬가지였는데, 이렇게 굳어진 제도는 민주화 이후에도 대부분 온존하였습니다.

정당의 난립은 선거를 통해 충분히 방지할 수 있습니다. 의원을 배출하지 못하는 정당은 도태가 유력합니다. 의원을 낸 정당도 명멸을 겪습니다. 그런데도 한국의 정당법은 창당 자체를 어렵게 만듭니다. 이를테면 한국에서 정당을 창당하려면 광역시나 도에 하부조직을 꾸려야 하고, 그것은 각각 1천 명 당원이 있어야 꾸릴 수 있습니다. 5천 명에 미달하는 당원으로는 절대로 당을 만들 수 없게 되어 있을 뿐만 아니라, 당원이 아무리 많아도 특정 지역을 기반으로 삼거나 그 지역에서만 활동하는 정당은 만

들 수 없게 되어 있습니다. 중앙당도 반드시 서울에만 두도록 되어 있습니다. 수많은 나라에 있는 ‘지방 정당(local party)’이 한국에서는 불가능합니다.

선거운동의 제약도 매우 큽니다. 본격 선거운동 기간에는 정당에서 연설회를 가지거나 선전물을 배포할 수 없습니다. 그 기간 어떤 지역에서 정당이 활동하려면 그 지역 선거구에 후보를 내는 수밖에 없습니다. 비례대표 후보도 확정기 연설을 할 수 없습니다. ‘온라인 미디어 선거’를 하라지만, 온라인에서 무작위 대중을 능동적으로 만나기는 점점 더 어렵고, 제도권 미디어가 각 정당에 제공하는 기회도 불평등합니다. 선거 후보가 등록할 때 내야 하는 기탁금도 타국에 비해 많은 편이고, 지출한 선거비용 가운데 몇몇 정해진 항목에 해당하는 금액을 선거공영제에 따라 돌려받을 수 있는 득표 기준선도 15%(반액 반환 기준은 10%)로 높은 편입니다. 비례성을 낮추는 선거제도를 확립하는 것뿐만 아니라 이런 문턱들도 낮춰야 합니다.

## [김수민의 정치현장 에피소드⑦] 내 이름 놔두고 남을 찍을 뻔했다

큰 정당일수록 우선 순번을 주는 기호제도는 강자에게 가산점을 주는 역기능이 있거니와, 한국의 현행 기호 순번 제도는 추가로 더 기이한 구석이 있습니다. 의석수나 득표율이 일정 기준을 넘는 정당의 후보는 모두 같은 기호를 받아서 벌어지는 일입니다.

2014년 지방선거 당시, 어느 시장선거 후보는 투표 당일 긴급 성명을 냈습니다. 그 선거에는 ‘기호 1번당’과 ‘기호 2번당’이 후보를 냈습니다. 하지만 ‘기호 3번당’은 후보를 내지 않았습니다. 그 후보는 무소속으로 기호 4번을 받았습니다. 하지만 투표용지에서는 세 번째 순서였습니다. 숫자와 순서가 일치하지 않은 것입니다. 그 후보는 “기호 4번 지지자들이 실수로 네 번째 칸에 있는 기호 5번을 찍은 사례가 속출한다.”고 밝혔습니다. 저는 그때 피식 웃었습니다. ‘그래도 다들 이름 정도는 보고 찍지 않겠어?’

몇 시간 뒤 한 친구와 만나 점심을 들었습니다. 제가 출마한 선거구에 거주하는 친구였습니다. “야 내가 실수로 (네가 아니라) 다른 후보를 찍을 뻔했지 뭐냐.” 제 이름이 오른 구미시의회의원선거 투표용지도 숫자와 순번이 일치하지 않았습니다. 1-가, 1-나, 1-다, 3, 4, 5, 6, 7. 저는 기호 4번이지만 다섯 번째 칸이었습니다. “그래서 잘못 찍었어?” “아니.” “그럼 됐어.”

저는 SNS에서 “제가 아직 투표를 안 했습니다. 누구를 찍어야 하나요?”라고 너스레를 떨다가 투표 마감 한 시간쯤 앞두고 발걸음을 옮겼습니다. 지방선거는 투표용지가 여러 장이죠. 받아들고 기표를 하던 저는 크게 당황했습니다. 제 이름 바로 위, 네 번째 칸으로 손이 가고 있었던 것입니다. 후보인 제 자신조차 그 친구와 같은 현상을 겪은 것입니다. ‘기호 4번 알리기도 만만찮은데, 다섯 번째 칸이라는 것도 같이 홍보했어야 했나.’ 저는 과녁을 조준하는 심정으로 자세를 가다듬고 저에게 투표했습니다. 긴장과 투지, 안도의 한숨이 실려서인지 인주가 유난히 진하게 찍혔습니다.

저는 이 선거에서 끝 순위 당선자(3위 후보)와 0.7%포인트 차이로 낙선했습니다. 어떤 지지자는 믿기지 않는다며 “진짜 실수로 다른 후보를 찍은 표가 많은 거 아니냐.”는 말까지 했습니다. 그럴 리 없겠죠. 그런데 개표참관인 전언에 따르면, 저를 지지한 투표용지는 유달리 인주가 뚜렷했다고 하더군요. 저와 같은 과정을 겪어서 그랬던 걸까요? 아무튼 적극적 지지층 비율이 높았다고 받아들였습니다. 꼭 눌러 찍든 대충 찍든 똑같은 1표지만, 다시 돌아봐도 지지자 분들에게 고맙고 미안한 심정입니다.

2014년에는 정당을 기준으로 한 기호라도 받았지만, 2010년 초선했을 때는 무소속이라서 추첨에 따라 기호를 받았습니다. 제 사무실 전화번호는 임의로 부여받은 0707

이었는데, 공교롭게 추첨에서도 기호 7번이 걸렸습니다. 이때는 숫자와 기호 사이의 불일치가 별 문제가 되지 않았습니다. 제 경우는 네 번째 순번으로, 기호 순번이 '1-가, 1-나, 1-다, 7, 8'로 되어 있었습니다. 일곱 번째 칸은 있지도 않으니 착각할 일도 없었습니다.

2010년 당시 구미시의회선거를 복기해보면, 기호 7번 후보들이 그 아래 순번 후보들보다 승률이 좋았습니다. 무소속 후보 사이에서도 기호 효과가 발생한다는 것이죠. 2006년에는 무소속 후보가 죄다 떨어져서 이를 알 수가 없었던 것뿐입니다. 다음 2014년에 있었던 구미시의회선거 때는, 선거관리위원회 2층에서 개최되는 무소속 후보자 기호 추첨식이 거의 월드컵 조 추첨식 분위기였다고 합니다.

## 8. 무엇이 선거제도를 결정하는가?

“그래서, 그 좋은 선거제도를 어떻게 만들어낼 건가요?” 여기까지 쓰는 내내 독자들의 불멘소리가 들려오는 것 같았습니다. 1987년 민주화 이래 준연동형 비례대표제가 도입되기까지 33년이 걸렸습니다. 그마저도 전체 의석 가운데 보정용이 최대 10%에 불과한 수준입니다. 그동안에도 국회의원 소선거구제는 꿈쩍도 하지 않고 버텼고, 기초의원선거에만 다인선거구가 도입되었습니다. 대선 즈음마다 늘 결선투표제 논의가 일어나지만, 대선은커녕 총선과 지선에서도 결선투표제는 도입되지 않았습니다.

선거제도 개혁은 세계사적으로도 흔한 일이 아닙니다. 한 번 결정된 제도는 단기간에 바뀌기 어렵습니다. 바뀌지 않는 시간이 길어지면, 개혁 분위기가 조성될 수도 있지만, 너무나 친숙한 제도가 되어서 개혁에 대한 관심이 사라지기도 합니다. ‘지지율만큼 의석’이라는 선거제도 개혁 슬로건에 찬동하는 시민들은 많지만, 막상 선거제도를 교체하려고 하니 ‘비례대표 확대’나 ‘소선거구 폐지’를 탐탁지 않게 여기는 사람도 많습니다. 선거제도가 한 번 바뀌면 또 다시 변경하는 것도 어렵습니다. 선거제도 연구자인 디터 놀렌(Dieter Nohlen)은 선거제도가 “이례적인 역사적 상황”에서만 바뀐다고 강조했습니다.

그러나 그 ‘이례적인 역사적인 상황’은 몇 차례 현실에 존재했습니다. 선진 민주 국가 가운데는 이탈리아, 뉴질랜드, 일본이 1990년대에 선거제도를 바꾸는 경험을 했습니다. 이 중 이탈리아와 일본은 비례성을 떨어뜨릴 수 있는 선거제도로 바뀌었지만, 소선거구 단순다수제였던 뉴질랜드는 보정용 의석을 도입해 최대한 의석과 지지율을 일치시키며 독일식에 가까운 선거제를 만들었습니다. 한국은 뉴질랜드와 같은 수준의 변화는 없었지만 그래도 선거제도는 작게나마 변화를 거듭했으며 2010년대 선거제도 개혁 논의도 점점 불이 붙는 양상이었습니다. 선거제도가 어떻게 결정되며 무엇으로 바뀌는지는 지난 역사로부터도 배울 수 있습니다. 이로부터 앞으로의 전략과 경로를 도출해보겠습니다.

### 주요 명분은 ‘비례성 강화’와 ‘여러 대표자’

선거제도에 관한 여론조사를 참고하면 ‘지지율만큼의 의석’은 높은 지지를 받아왔음을 알 수 있다. 앞으로도 ‘비례성 강화’는 변함없이 선거제도 개혁 논리를 대표한다. 전면적 비례대표제의 의석 산출 방식은 소선거구 단순다수제보다 더 복잡해 보인다. 소선거구 단순다수제가 받는 높은 지지는 ‘단순한 제도’라는 인식에서 나온다. 하지만

비례대표제 역시 제도의 기본 원리(‘지지율만큼의 의석’)는 간단하다는 점을 강조해야 한다.

그러나 ‘비례대표 의석 확대’는 크게 지지받지 못했음을 감안해야 한다. 한국사회에서 ‘비례대표’는 폐쇄형 정당명부제와 동일시되고 있다. ‘유권자가 인물을 직접 뽑지 못하는 제도’라는 것이다. ‘비례대표제는 정당 지지율과 의석의 비례성을 충족시키는 제도이지 결코 유권자가 인물을 선택할 기회를 앗아가는 제도를 뜻하지 않는다’고 홍보해야 한다. 비례대표 의석 비중을 확대하자고 주장할 때는 몇 가지 제안을 곁들이면 더 좋다. 그 의석 일부를 석패율제나 개방형 명부제에 할당하는 방안으로 설득력을 높일 수 있다.

지역구 선거에서부터 아예 비례대표제를 도입하는, 그러니까 소선거구제를 폐지하는 명분은 비례성 확대만으로는 불충분하다. 출마 후보가 늘어나는 다인선거구제는 ‘난립’을 기피하는 시민들의 성향에 맞지 않다. 출마 후보가 늘어나 ‘난립’을 우려하는 같은 당에서 여러 후보가 나오는 현상에 대해서 불안이나 의문을 가지는 유권자들도 여전히 존재한다. “비례성 확대가 중요하다더라도 지역구는 그냥 한 명씩 뽑자.”는 여론이 형성된 원인이다.

이를 극복하는 논리는 ‘의원은 특정 지역구의 대표자가 아니다’와 ‘지역 주민들을 위해서라도 여러 대표자를 가지는 것이 좋다’이다. 지방자치 역사가 길어질수록 의원 보다는 단체장이 지역 대표로 인정받는다. ‘나랏일’은 뒤로 미루고 자기 지역구만 열심히 돌보는 국회의원은 도리어 빈축의 대상이다. 지방의원이 ‘동네’에만 골몰하는 것 역시 지방의회 취지에 맞지 않다.

‘1지역 1대표’도 시민들의 구미에 맞지 않는다. 어떤 주민이 민원이나 정책을 제시해도 지역구의 유일한 의원이 들어주지 않는다면? 혹은 처음부터 자기 지역구 의원을 제쳐놓고, 경청해줄 만한 의원을 다른 지역구나 전국구 비례대표 의원 사이에서 찾을 수도 있다. 여러모로 ‘1지역 1대표’는 흔들리고 있다. 젊은 세대에서는 더욱 환영받지 못할 수도 있다. 여론조사에서 소선거구제 지지가 우세한 비결도 ‘유일 대표’에 대한 선호가 아니라 그것이 간편하고 직관적인 제도로 여겨지는 데 있을 것이다. 이에 맞서 다인선거구 비례대표제도 그리 어려운 제도가 아님을 알려야 한다.

2020년 준연동형 선거제도가 도입되면서 또다시 선거제도 개혁을 이끌 동력은 크게 사그라졌다. 하지만 ‘소선거구제 혁파’는 다른 차원의 도전으로서 새로운 논의를 일굴 수 있다. ‘다양한 정치세력의 경쟁이 시민에게 이로우며, 그 가운데 자신이 가장 지지하는 정당이나 후보를 소신있게 투표할 수 있어야 한다’고 계속해서 전파하자.



## 어느 나라를 참고할 것인가

민주주의 1번지 국가인 미국과 영국에서 선거제도 설계는 철저히 엘리트들의 몫이었다. 그들은 그 나라에서 지역적 기반을 중시했고, 지역사회 기성권력집단이 지역 내에서 권력을 방어하면서 중앙정치에서 발언권을 얻는 제도를 선호했다. 그것이 ‘한 선거구에서 대표자 1명’이라는 소선거구 단순다수제다. 이와 달리 유럽대륙의 엘리트사회는 조금 더 다채로운 모습을 띠었고, 이들을 조화시켜야 한다는 목적이 선거제도 결정에도 깔려 있었다. 초창기에는 미국과 영국처럼 소선거구 단순다수제로 출발했으나 결선투표제가 시도되는 과도기를 거쳐 다인선거구 비례대표제로 진화한다.

2차 세계대전 이후 민주주의를 시작하거나 재건한 국가에서는 ‘외국’이 선거제도에 큰 역할을 했다. 독일이 지역구 선거를 소선거구제로 변경하는 데에는 승전 연합국인 미국과 영국의 영향이 컸다. 영국 식민지였던 국가 다수도 소선거구 단순다수제를 실시한다. 반면 스페인령이나 포르투갈령이었던 국가는 다인선거구 비례대표제가 흔하다. 물론 독립 과정에서 새로운 시도를 하는 나라도 있기는 하다. 남아프리카공화국의 통치를 받았던 나미비아는 여러 파벌들의 내전을 누그러뜨리는 정치적 공존을 꾀하며 비례대표제를 선택했다. 한국은 미국의 영향을 받아 전면적 소선거구 단순다수제로 출발했다. 해방정국기 한반도 이남 정치권은 정치세력이 난립하는 경향을 보였다. 미군정이나 주류 세력이 이 구도를 정리하기 원했던 것도 한 원인일 것이다.

선거제 도입이 외국의 영향을 받았다는 것은 선거제 개혁에도 시사점을 준다. 어떤 외국 사례가 널리 소개될지가 중요한 관건이다. 한국의 개혁 움직임은 독일식을 참고해왔고 독일식이 비례대표제의 전형으로 간주되기도 했다. 독일은 강대국에 속하기도 하고 분단과 통일의 경험, 제조업 중심의 산업혁명, 친환경 정책 등등 여러 참고사례를 한국사회에 전달했다. 일본과는 달리 과거사를 반성하고 사죄하는 국가로 꼽히기도 한다. 유럽대륙에서는 한국사회에 가장 친숙한 국가일 것이다.

최근 들어 한국사회에는 ‘북유럽 따라 배우기’ 현상이 있다. 보편적 복지, 노사관계, 협동을 중시하는 교육, 열악한 환경에도 사람에 대한 투자를 앞세우기 등등에서 그랬다. 지지율만큼의 의석을 보장하고 한 선거구에서 여러 의원을 선출하는 ‘북유럽 선거제도’ 역시 벤치마킹 대상이다.

## 어떤 과정을 거쳐 합의할 것인가

선거제도가 ‘게임의 룰’이라면 정당은 선수다. 룰을 선수끼리 정하는 일은 환영받기 어렵다. 제도 정치권 바깥의 시민운동단체, 학자 등 전문가, 독립적 기구의 역할은 중

요하다. 2004년 총선을 앞두고 시민사회 기구는 지역구 대 비례대표 의석 비중을 ‘200 대 100’으로 잡아 제안했다. 그 이후 오히려 지역구와 비례대표 의석 편차는 더 확대되었지만, 그나마 이를 제어하면서 준연동형 비례제를 조성하기까지 시민운동의 힘이 컸다.

대다수 시민은 선거제도가 정치체제를 어느 방향으로 이끄는지, 나아가 사회경제적 요건을 어떻게 빚어내는지에 무관심하다. 이를 설명해줄 전문가가 필요할 수밖에 없다. 선거제도 변경을 전제하고 구체적인 설계에 들어갈 때도 학자의 고견이 필수적이다. 선거제도는 다양한 이해관계를 가진 이들의 합의에 따라 이뤄지면서도, 특정한 세력의 이익이나 피해를 고정적으로 조장하고자 하는 유혹을 피해야 한다. 냉정하고 진영 논리가 덜한 학자의 참가가 필요조건인 이유다. 학자들은 ‘A에 찬성하면 A-1에도 찬성’하는 경향이 상대적으로 약하다. 예컨대 다당제를 지지하면서도 “선거제도에서 비례성을 높이는 것에 골몰하면 안 된다. 점진적으로 신중하게 개혁해야 정당 난립과 같은 역효과를 방지할 수 있다.”는 학자도 있다. 이에 대한 찬반을 떠나, 이런 견해들이 더 나은 판단을 이끈다.

선거제도는 합의가 중요하므로 여러 관계자가 참여하는 ‘위원회’가 논의를 선도하거나 정리할 개연성이 크다. 한국에서는 국가기구로서 선거관리를 담당하는 중앙선거관리위원회도 변화의 단초를 제공했다. 2015년 발표한 선거제도 개편안이 그 예다. 중립적 기구가 비례성 확대를 제안했다는 것은 적어도 비례성을 더 낮게 만들거나 낮은 비례성을 방지하는 것은 올바르지 않다는 가이드라인을 제공한 셈이다. 뉴질랜드도 국회에서 1970년대 후반의 ‘선거법 특별위원회’나 1980년대 중반 ‘왕실선거제도개혁위원회’ 같은 기구를 구성했다. 이들 위원회가 첫발을 떼지 않았다면 1990년대 국민투표를 통해 선거제도가 개혁되는 역사를 만들어내지 못했을 것이다.

한국도 범시민-범국가 차원의 ‘위원회’를 준비해야 한다. 시민이 자신이 원하는 정치체제에 걸맞은 선거제도를 찾으려면, 무작정 여론조사나 국민투표에 맡기는 것은 무책임하다. 이목을 모으고 집중적으로 토론하는 공간이 있어야 한다. 언젠가는 추첨으로 시민 배심원단을 선발하고 전문가들을 참가시키는 공론화기구를 국회 직속으로 뒀야 한다.

## 그래도 가장 큰 동력은 정당으로부터 나온다

하지만 선거제도를 시민들이 직접 결정하도록 맡겨두기만 한 전례는 찾기 어렵다. 어쩌면 ‘시민’은 선거제 개혁에서 영영 소극적인 주체로 남을지 모른다. 선거제도 개혁 세계사에서도 주된 행위자는 정당이였다. 선수들만 참가해서 정한 룰은 부당하게

느껴질 수 있지만, 반대로 선수 없이는 룰을 정립할 동기도 잘 생겨나지 않는다. 야구선수 강정호는 2015년 메이저리그 피츠버그 파이리츠에서 유격수로 뛰다가 상대팀 주자의 거친 슬라이딩에 중상을 입고 수술대에 올랐다. 이듬해 메이저리그 사무국과 선수 노동조합은 과격한 슬라이딩을 제재하는 새로운 규정에 합의했다.

한국에서 정당투표가 도입된 계기도 민주노동당의 헌법소원이었다. 목마른 자가 우물을 판다. 민주노동당 이래 한국의 소수파 진보정당들은 선거 때마다 늘 사표 심리에 시달렸고 득표에 비해 낮은 의석을 받아갔다. 이런 정당에 우호적인 유권자들이 우선 개혁운동의 우군이 되었고, 지지하지는 않지만 현행 제도가 불합리하다고 느끼는 시민들이 개혁에 힘을 실어줬다. 정당과 정치인이 부당한 제도를 폭로하는 역할을 맡는다.

진보정당 이외에도 선거제 개혁을 외치는 정당이 등장해야 개혁론이 호소력을 가진다. 그 전까지는 ‘진보가 아닌 쪽은 선거제도 개혁을 외칠 필요가 없다’는 고정관념이 생기기 때문이다. 충청 지역에 기반을 두었던 자유민주연합이나 자유선진당은 선거제도 개혁을 외치지 않았다. 전국 지지율에 아랑곳하지 않고 특정 지역을 석권하는 데 만족했고, 보수정당이기 때문에 거대 보수정당과의 통합에도 사실상 언제나 열려 있었다. 2010년대 이들은 명멸의 길을 갔다. 하지만 민주당에서 탈당한 인사들이 국민의당을 만들고 그들이 선거제 개혁을 제안하면서 새로운 국면이 열렸다. 국민의당은 2016년 총선에서 호남 지역 압승을 거뒀지만 의석수는 전국적 지지율의 절반 수준이었다. 국민의당에서 다시 갈라져 나온 바른미래당과 민주평화당은 동병상련인 정의당과 함께 선거제 개혁 요구에 나섰고, 2020년 준연동형 도입에 기여한다.

## 지배적 세력도 선거제도 개혁을 받아들일 수 있다

소수정당이야 개혁을 요구해도 다수파가 무시하면 이뤄지지 않는다. 그런데 집권세력 내지 지배세력도 자신에게 유리한 제도를 지키는 데 급급하지만은 않는다. 민주화 이후에도 독재세력의 후예들이 당분간 국가를 통치했지만 몇 가지 변화는 감내할 수밖에 없었다. 그들도 표와 명분을 먹고 살기 때문이다. 대표적인 것이 2인선거구 폐지와 지방자치제 실시다.

비례대표제를 도입한 여러 나라에서도 거대정당이 개혁에 나선 역사가 있다. 만우인력의 법칙이 있지만 새가 날아오른다. 소선거구제가 양당제를 유인한다는 ‘뒤베르제의 법칙’에도 불구하고 새로운 정당이 부상할 수 있다. 1~2위였다가 이 정당에게 밀려난 정당은 그 다음부터는 몰락할 수 있다. 영국 자유당처럼 말이다.

1910년대 노르웨이에서는 보수당 대 자유당의 양당체제를 뚫고 노동당이 급부상했다. 좌우로 노동당-자유당-보수당이 펼쳐져 있는 구도에서, 노동당이 보수당을 제친다면 보수당 지지층이 자유당으로 흡수될 수 있고, 노동당이 자유당을 누른다면 자유당 지지층이 노동당으로 빨려 들어간다. 위기를 감지한 거대양당은 지지율보다 의석률이 높은 정치체제에서 어느 날 권력을 크게 잃는 위험을 버리고, 권력을 나눠가지면서 최소한 자신의 지지율만큼은 안전판을 확보하는 방향을 선택했다.

한국에서는 거대정당 민주당이 선거제 개혁을 거부할 수 없게 되었다. 민주당이 야당이던 2008~2017년, 여당에 반대하는 시민들 사이에서 선거제 개혁 요구가 번져 나갔다. 이 흐름을 수용한 민주당은 정권교체에 성공한 이후 어떻게든 약속을 지켜야 할 처지에 놓였다. 집권했지만 여소야대 구조였고 앞으로도 과반 의석을 달성하기가 녹록치 않다는 현실 인식도 있었다. 결국 중소정당이 요구한 선거제 개혁과 자신들의 숙원 정책(고위공직자범죄수사처 신설, 검경수사권조정 등)을 거래하는 전략을 세웠고, 준연동형 비례제가 도입되었다.

2020년 현재, 보수 계열 거대정당인 미래통합당은 선거제 개혁의 강한 반대자로 남아 있다. 민주당 역시 더 이상의 개혁을 허용하지 않을 개연성이 크다. 20세기 전반 영국이나 노르웨이처럼 제3당이 제1당이나 2당의 턱밑까지 추격한다면 거대정당도 전향을 고민하겠지만, 한국은 아직 그런 상황이 아니다. 그러나 틈새는 존재한다. 미래통합당은 2018년 광역의회의원선거에서, 기반이 강고한 대구, 경북을 제외하고는 지지율에 비해 의석수가 턱 없이 낮게 나오는 결과를 받아들였다. 민주당 영남 지역에서는 지지율보다 의석수가 낮다. 통합당의 비영남 지역 인사나 민주당내 영남 지역 인사는 개혁의 동맹자가 될 가능성이 열려 있다.

### **고비례성 선거제가 다당제를 만든다? (뒤베르제의 법칙)**

#### **다당제가 거꾸로 고비례성 선거제를 만들기도 한다 (로칸의 법칙)**

한국에서는 이미 다당제 선호 여론이 대세다. 2018년 12월 14일, 여론조사기관 한국갤럽은 바른미래연구원의 의뢰를 받고 ‘선거제도 관련 국민인식 조사’를 실시했다. 선호하는 정치체제에 대한 질문을 받고 ‘양당제’를 지지한 응답자는 27.2%였고, ‘다당제’ 지지자는 그 두 배인 55.5%였다.<sup>3)</sup> 그 밖에도 ‘양당제 vs 다당제’에 관한 여론조사 응답에서 다당제가 크게 이긴 사례는 많다.

3) 전국 만 19세 이상 남녀 1007명을 대상으로 실시해 응답률 13.4%, 표본오차 ±3.1%p(95% 신뢰수준)를 나타냈다. 자세한 사항은 중앙선거여론조사심의위원회 홈페이지 참조.

한국사회에서 다당제 선호 여론이 높은 이유는 정치적 다양성에 대한 열망도 있겠지만 다당제의 긍정성을 경험한 덕도 있다. 1990년대의 지역주의에 기반한 다당체제는 국가 분열을 초래했다는 부정적 인식 때문에 무너졌다. 하지만 2016년 총선을 계기로 새로 만들어진 다당체제에서, 한국민은 절대 다수가 비토했던 대통령이 파면되는 경험을 했다.

2008년 이명박 정부가 출범한 이후 그 반대세력은 하나로 뭉치는 힘이 강했다. 각종 선거에서 후보단일화가 잇따랐고, 2012년 대선에서 1대1 구도는 극에 이르렀다. 1위 박근혜 후보와 2위 문재인 후보의 득표율 합계는 99.6%였다. 35~40% 정도의 ‘콘크리트’ 지지층을 가졌다고 평가되던 박근혜는 50대 50의 팽팽한 승부를 통해 자신의 지지율을 더 끌어올렸다.

역으로 다당체제가 다시 형성되면서 박근혜는 몰락의 길에 들어섰다. 결정타는 2016년 총선 결과였다. 여소야대에 과반 의석 정당이 없는 구도가 세워졌다. 새로 출현한 국민의당은 민주당 지지율을 깎아내리는 동시에 집권 새누리당의 표밭도 같이 잠식했다. 새누리당은 1석 차이로 제2당이 되었고 의석률도 40%를 겨우 넘겼다. 그 후 출신 무소속 의원들을 다시 끌어들이 제1당이 되었지만 의석수는 129석에 머물렀다.

새누리당은 역대 여당 가운데 가장 낮은 의석률에 그치면서, 더불어민주당·국민의당·정의당 등에 포위되었다. 각종 안건을 통과시키려 하더라도 민주당과 합의를 이루든 최소한 국민의당과 손을 잡든 해야 할 처지였다. 하지만 상황이 이를 허용하지 않았다. 집권 세력의 오만이 꺾일 줄 모르는 동안, 야당 연합은 국회의장도 배출하고 장관 해임건의안도 통과시켰다. 그러다 최순실 게이트가 터진 것이다.

각기 다른 야당이 모두 대야투쟁에 나서면서 대세는 굳어졌다. 그중 가장 진보적이며 소수파인 정의당은 제일 먼저 대통령 퇴진을 외쳤다. 제1야당인 민주당은 온건하게 ‘대통령 2선 후퇴’를 견지하다가 국민 여론이 굳어지는 것을 확인하며 탄핵을 대세로 만든다. 민주당보다 소수파인 국민의당은 대통령 퇴진을 요구하는 길거리 서명운동을 벌였고, 나중에는 새누리당 내부에서 대통령과 멀어진 세력을 설득하며 탄핵 찬성으로 끌어들이었다. 당시 세 당의 노선에 대한 해석과 평가를 두고 제법 깊은 갈등이 있었지만, ‘역할 분담’ 차원에서 다들 긍정적으로 평가할 부분이 크다.

마침내 국회의원 300명 중 234명이 대통령 탄핵소추안에 찬성함으로써 탄핵선 2/3를 훌쩍 넘겼다. 양당제였다면 거의 불가능했을 일이었다. 야당이 여당보다 의석이 더 많았더라도, 대통령 탄핵 요구는 자동으로 ‘제1야당 지지’로 비쳐지는 측면이 있으므로 더 많은 국민과 의원의 지지를 받기가 어렵다. 반면 박근혜 파면은 여러 세력에 에워싸고 방어망까지 절단함으로써 이뤄졌다. 게다가 국회의원의 탄핵 찬성률 78%는

국민 여론조사에서 나타나던 탄핵 찬성률과 거의 동일했다. 어떤 정치질서가 민의를 잘 대변하는지 드러났다.

2017년 새로운 대통령을 뽑는 대통령선거에서 다당제는 더욱 완연해졌다. 대선은 단 한 명의 승자를 가리고, 한국 대선은 결선투표제도 없다. 사표 심리가 더 노골적으로 조장되는 선거인데도 3위 이하 후보들의 득표는 1987년 대선과 비슷한 35% 수준이었다. 불과 5년 전에 치러진 대선과 완벽한 대조를 보인 것이다. 대다수 유권자가 박근혜가 소속된 정당의 재집권을 반대했기 때문에 그 당의 지지도는 낮았고, 그래서 그에 반대하는 유권자들이 한쪽에 표를 몰아줘야 한다는 논리도 예전보다 약화되었다. 1, 2위 후보에 표가 덜 몰린 것은 유권자들이 그만큼 소신있게 투표했다는 의미다. 5명이 주요 후보로 경합했던 2017년 대선은 선거제도가 개혁되기도 전에 다당제가 만개한 역사적 선거였다.

2016년 총선에서 2017년 대선으로 이어지는 과정이 ‘선거제도 개혁이 없이도 다당제가 다당제를 낳는다’는 이치를 보여주었다면, 2017년부터 2020년 사이는 ‘다당제가 선거제도를 바꾼다’는 것을 입증했다. 미래통합당이 강력하게 반대했지만 통과되었다. 찬성하는 정당이 여럿이었기에 대통령 파면 때처럼 선거법 개정도 보편적 설득력을 가졌던 것이다. 모리스 뒤베르제의 법칙이 선거제도가 정당체제에 끼치는 강력한 영향력을 설명했다면, 슈타인 로칸(Stein Rokkan)은 “선거제도를 결정하는 것은 정당체제”라고 주장했다.

다음에 올 선거제도 개혁 이전에, 선거제도를 바꿔나갈 수 있을 만큼의 다당제가 수립되고 유지될 것인가. 그런 의미에서 총선 결과야말로 선거제도 개혁의 시금석이 될 것이다. 다만 양당제 쪽으로 더 다가선 결과가 나오더라도 다당제 가능성이 꺾이는 것은 아니다. 1987년 민주화 이래 한국정치사를 돌아보면, 다당제가 양당제로 재편되다가도 다당제가 다시 돌아오고는 했다. 2020년대 어느 시점에 설령 양당제가 재현된다 한들, 양당제는 대중의 비판과 반란을 막을 수 없을 테고, 시민들의 열망이 쌓이는 가운데 시간은 다시 다당제의 편을 들 것이다.

## 에필로그: 선거제도는 정치의 모든 것

1987년 대선과 그 이듬해 총선은 제가 초등학교에 들어가기도 전에 치러졌습니다. 하지만 그때의 기억을 몇 편 갖고 있습니다. 후보와 정당이 누군지 그들이 무슨 일을 하는지 거의 몰랐습니다. 저는 그때 ‘기호 1번’ 후보를 지지했습니다. 1번이라니까 가장 나은 사람 같았기 때문입니다. 부모님을 따라 투표장에 가서도 “1번”을 외쳤다고 합니다.

그러나 특별히 누구 하나를 미워하지도 않았습니다. 그들의 이념이나 정책에 대해서는 모르지만 서로 다르게 보인 것은 확실합니다. 제가 처음 정치를 이해할 무렵의 선거구도와 정당체제는 노태우(민정당)-김영삼(민주당)-김대중(평민당)-김종필(공화당)의 ‘4당체제’였습니다. 그들 중 누구 하나를 응원하는 일은 누구를 응원하든 간에 프로 스포츠팀을 응원하는 것만큼 재미있어 보였습니다.

제가 열 살도 되기 전 3당 합당이 일어났습니다. 갑자기 재미가 반감되었습니다. 저 4명 가운데 3명이 같은 편이 되고 나니, 나머지 한 명은 패색이 짙었습니다. 1991년 지방선거는 제1당이 이기고 시작하는 게임이었습니다. 하지만 색다른 존재가 나타납니다. 한쪽에서는 재벌기업 총수가 통일국민당을 창당했습니다. 그 반대편에서는 ‘노동자와 서민의 권리’를 내걸고 민중당이 나왔습니다.

그 이후 한국 정치판은 뭉쳤다가 갈라졌다가를 반복했습니다. 좀 더 나이가 들면서 자신이 어느 쪽에 흥미를 느끼는지 알게 되었습니다. 적절하게 갈라져 있을 때 제가 마음에 들어 지지할 세력이 나타났습니다. 그러나 강팀을 지지하지 않는 이상 투표한 보람을 찾기 어려웠습니다. 제가 스물 한 살부터 서른 일곱 살까지 지지했던 후보 가운데 딱 4명만 당선이 되었고 그중 3명은 특정 정당 소속으로 그 정당은 거대정당이었습니다(나머지 1명은 제 자신입니다).

스무 살이 될 무렵 여러 종류의 선거제도가 전 세계에 펼쳐져 있고, 제가 목격했던 정치판의 풍경이 선거제도에서 연유했다는 진실을 알게 되었습니다. 4당 체제가 3당 합당으로 양당제가 된 것은 한 지역구에서 1명을 뽑는 제도가 제3당 이하의 존립을 흔든다는 법칙에 따른 것입니다. 그나마 다당체제는 제1당이나 2당이 아니더라도 특정 지역에서 의석 확보가 가능한 정당이 있어야 가능했습니다. 이것이 ‘망국적 지역주의’의 배경이었습니다. 지역주의가 그 자체로 문제였던 게 아니라는 것입니다. ‘새로운 정치’를 내걸고 등장한 정당이 분투 끝에 망하는 현상도, 국민의 무관심이 아니라 그들에게 의석을 주지 않는 제도가 빛은 것이었습니다.

어느 나라에서 어떤 제도가 시행되고 있는지 탐구하게 된 것은 조금 나중입니다. 저는 어떤 선거제도가 있는지 대충 안 다음부터, 제 스스로 선거제도를 직접 짜보는

일을 오히려 먼저 시작했습니다. 이 작업은 정치적 사고를 진전시키는 데 큰 도움이 되었습니다. 어떤 제도를 구상하고 나서 알아봤더니 어떤 나라에서 그 제도를 시행하고 있었습니다. 그 제도를 짤 때 지향했던 가치나 목적을 곱씹어보면, 그 나라가 왜 그 제도를 선택했는지 어림할 수 있었습니다. 그리고 복지 선진국으로 꼽히는 나라 절대 다수가 비례성이 강한 선거제도를 채택하고 있다는 경향도 발견했습니다. 복지 국가를 지지하는 입장에서 선거제도 개혁을 더욱 지지하게 되었습니다.

물론 선거제도가 같은 나라들끼리 민주주의나 복지의 수준이 비슷하지는 않습니다. 고비례성 선거제도를 채택한 나라 가운데서도 부패와 혼란에 신음하는 나라가 있습니다. 그러나 이런 경우도 선거제도를 고민하는 데 도움이 되었습니다. ‘이들 나라가 선거제도를 다른 방향으로 바꾼다고 해서 문제가 없어질까?’, ‘그 선거제도에 역기능이 있다기보다는 어떤 선거제도든 긍정적으로 작동되지 않는 요건이 있는 것이 아닐까?’. 이런 의문들 속에서 그 나라 정치를 한 번 더 들여다보고 다른 조건들을 점검해보게 됩니다. 이런 종합적 사유의 핵심이나 연결고리에 선거제도가 깔려 있는 것입니다.

선거제도 개혁운동은 힘겨운 작업입니다. 참여하면서 한국사회의 자화상을 그릴 수 있었습니다. 정치에 대한 관심이 고조되는 시기에도 선거제도는 대중적 관심사에서 뒷순위였습니다. 그나마 운동에 나서면서 가장 많이 들었던 질문은 “선거제도를 개혁하면 누구한테 유리하고 불리한가요?”였습니다. 선거제도는 표를 많이 얻은 사람이 유리하고 적게 얻은 사람이 불리하도록 설계될 뿐입니다. 굳이 크게 돌로 나눈다면, 다수파에게 추가적인 이익을 보장하는 제도와 소수파도 득표한 만큼은 의석을 얻는 제도가 있을 따름입니다. 어느 정당이 영영 다수파 또는 소수파일지는 알 수 없습니다. 선거제도는 특정정당이나 특정인을 위해 존재하지 않습니다.

물론 선거제도를 결정할 때 자신과 자파에게 유리하도록 몰아가는 것은 당연한 일입니다. 하지만 다수가 합의해야 선거제도를 결정할 수 있습니다. 자신만 만족한다면 남을 설득할 수 없습니다. 나중을 내다보기도 해야 합니다. 자신의 야구팀이 수비하기 유리하도록 ‘투 아웃 체인지’로 바꾼다면, 공격할 때는 역으로 불리해질 수 있습니다. 룰을 짤 때는 타인도 ‘또 다른 나’라고 전제해야 합니다. 선거제도 논쟁 가운데 보편적인 대의보다 ‘자기에게 유리한 것이 옳다’는 진영 논리에 기운 한국사회를 충분히 느낄 수 있었습니다.

그렇지만 공정과 다양성을 갈구하는 시민들의 모습도 보였습니다. 어떠한 선거제도를 선택해야 할지 딱히 소신이 없는 시민들도 “의석이 지지율과 비슷해야 한다.”는데 손을 들어주는 경우가 많았습니다. “당선이 안 될 쪽을 찍어봤자 아무 소용 없다.”는 사표론도 맹위를 떨치지만, “그래도 정당투표는 소수정당에게 했다. 그런 당도 있



어야 한다.”는 시민들도 자주 보입니다. 선거제도에 관심이 없는 사람일지라도, 모두가 공정하게 제 몫을 분배받고 존립을 위협받지 않으며 다양성 위에 설 수 있도록 노력했던 모든 사람들이 선거제도 개혁이 가능한 사회를 만들어나가고 있는 셈입니다.

선거제도 개혁을 외치며 이념이나 정책노선이 다른 사람들과 터놓고 대화하는 기회를 얻은 것도 좋은 경험이었습니다. 좋은 제도는 누구에게만 좋은 제도는 아닙니다. 소수파를 짓누르는 제도를 고치면 다른 소수파도 환영합니다. 평소 크게 다르다고 느꼈던 이들과도 벗이 될 수 있었습니다. 다수파에 속하는 이들 가운데서도 선거제도 개혁을 긍정하는 이들도 있었습니다. 이들에게서는 관용과 여유를 배웠습니다. 이 책을 통해 앞으로도 그런 분들과 만날 것입니다.

『다당제와 선거제도』를 쓰기 전까지, 평소에 저서를 가지려는 계획이 없었습니다. “소크라테스도 저서는 없다.”는 농담도 했습니다. 그러면서도 ‘단 한 권의 책을 쓴다면, 그 책의 분야가 정치일 수밖에 없다면, 그 주제는 선거제도일 것’이라는 예감이 있었습니다. 신이 저에게 “딱 하나의 정책만 들어주겠다.”고 제의해도, 저는 망설임 없이 ‘선거제도 개혁’이라고 대답할 것입니다.

끝으로 더 진전된 읽을거리를 원하는 분들에게 한 권의 책을 추천합니다. 데이비드 파렐(David Farrell)의 『선거제도의 이해』(Electoral Systems: A Comparative Introduction)입니다. 정치학자 전용주의 번역을 거쳐 한울아카데미가 출판했기에 국내 서점에서도 만날 수 있습니다.

## 다당제와 선거제도

1판 1쇄 2020년 3월 6일

지은이 : 김수민

책임편집 : 김창한

디자인 : 간호중

펴낸곳 : 칼폴라니사회경제연구소협동조합/지식공유지대

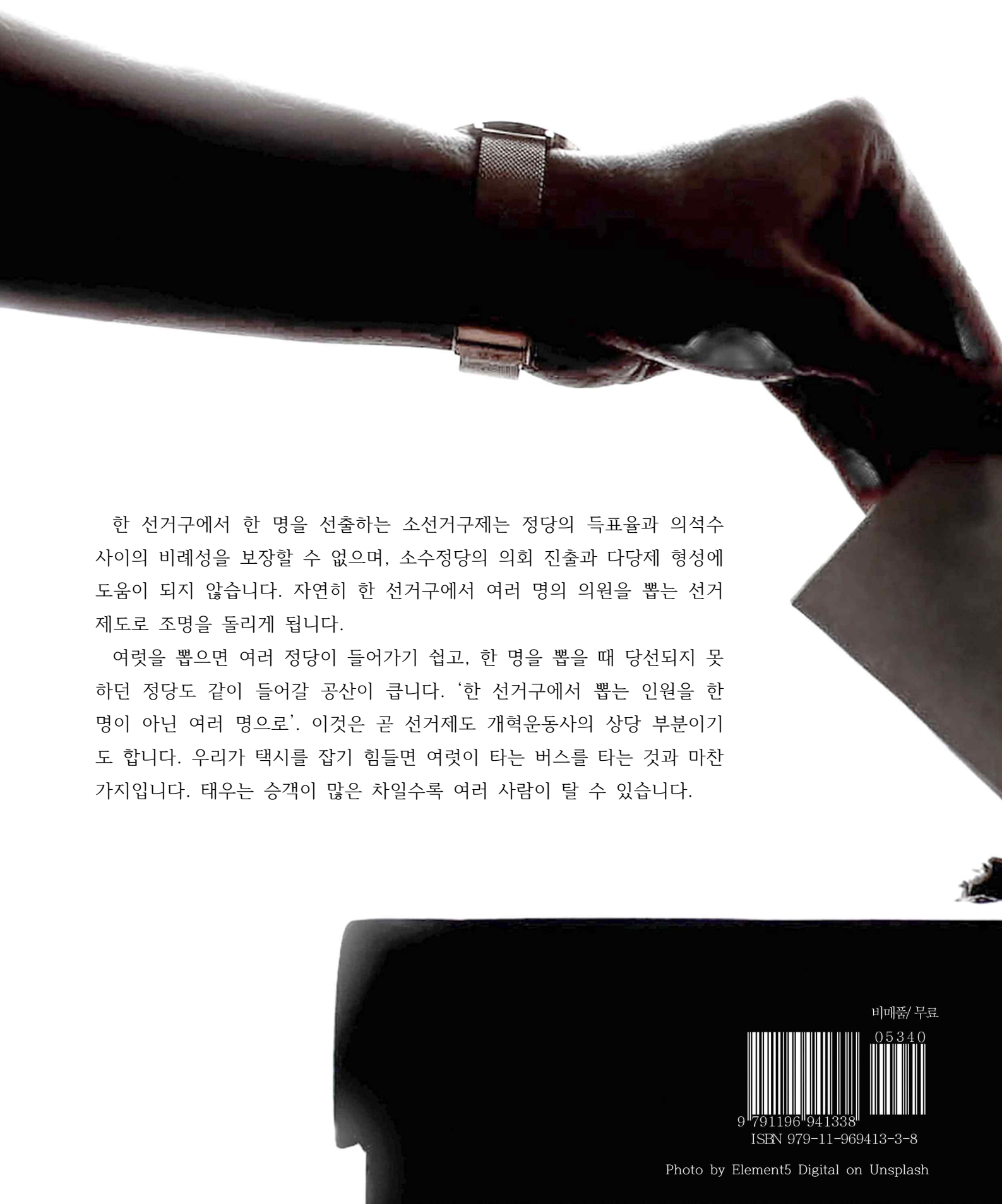
등록 : 제25100-2015-000042호

주소 : 서울시 은평구 통일로 684, 21동 2호 (녹번동, 서울혁신파크)

전화 : 02-383-3457

이메일 : [kpolanyiasia@gmail.com](mailto:kpolanyiasia@gmail.com)

ISBN 979-11-969413-3-8 05340



한 선거구에서 한 명을 선출하는 소선거구제는 정당의 득표율과 의석수 사이의 비례성을 보장할 수 없으며, 소수정당의 의회 진출과 다당제 형성에 도움이 되지 않습니다. 자연히 한 선거구에서 여러 명의 의원을 뽑는 선거 제도로 조명을 돌리게 됩니다.

여럿을 뽑으면 여러 정당이 들어가기 쉽고, 한 명을 뽑을 때 당선되지 못 하던 정당도 같이 들어갈 공산이 큼니다. ‘한 선거구에서 뽑는 인원을 한 명이 아닌 여러 명으로’. 이것은 곧 선거제도 개혁운동사의 상당 부분이기도 합니다. 우리가 택시를 잡기 힘들면 여럿이 타는 버스를 타는 것과 마찬가지로, 태우는 승객이 많은 차일수록 여러 사람이 탈 수 있습니다.

비매품/ 무료



9 791196 941338

ISBN 979-11-969413-3-8