

오늘 다시 선거를 생각 한다: 정치공학의 그림자

홍재우
(인제대 언론정치학부 교수)

- I. 선거제도의 빛과 그림자.
- II. 그리하여 다시 선거제도가 문제다.
- III. 나의 중 · 대선거구제가 너의 중 · 대선거구제다?
- IV. 선거제도는 만병통치약인가?
- V. 제대로 고민하고 정확히 알리고 있는가?
- VI. 왜 선거제도를 바꾸려고 하는 것일까? 진짜 이유 말이다.

I. 선거제도의 빛과 그림자.

투표와 선거는 오늘날 사회의 집단적 선호와 의사 표시를 나타내기 위한 가장 보편적인 방식으로 받아들여지지만 동시에 역사 속에서 가장 급진적인 방식으로 간주되기도 했다. 모든 인민이 권력을 향유한다는 발칙한 발상은 고대 그리스 때부터 매우 위험한 상상이었다. 개개 인민의 의사표시가 정치적 권리로서 인정되는 급진적 상상을 현실화하는 과정은 헤아릴 수 없는 이들의 피와 땀을 요구했다. 오랜 기간 동안 많은 나라에서 투표할 수 있는 권리, 자신의 대표를 선출할 수 있는 권리를 얻기 위한 싸움은 민주주의를 이루기 위한 투쟁과 동의어였다. 오늘날 이 권리를 부정하는 것은 공공의 적으로 유죄될 수 있는 위험한 시도로 간주될 것이다. 선거는 현대 대의제 민주주의에서 필수적인 요소로 자리 잡았다. 민주주의의 이상을 달성하기 위한 방법으로 선거의 단점과 부족함이 신랄하게 지적되는 21세기의 현실에도 불구하고 선거가 쓸모없다고 주장하는 것은 아마도 가장 비현실적인 목소리일 것이다. 민주주의가 다른 정치적 참여의 방법을 통해 보완될 수는 있으나 선거 없는 민주주의는 상상하기 힘들다. 심지어 전 세계의 수많은 비민주적 정권들도 마치 그들이 민주주의의 숨겨놓은 자식인 듯 선거의 의례성이 상징하는 힘을 무시하지 못하고 선거 흉내를 내곤 한다.

선거의 정치적 중요성은 그러나 이런 인민주권의 원칙과 이를 실현하는 가장 현실적 방법으로 널리 받아들여진다는 보편성으로부터만 오는 것이 아니다. 몇 세기를 거치며 선거는 자신의 형식(선거제도)에 따라 전혀 다른 정치적 결과물을 생산할 수 있으며 때로는 각 사회의 정치적 내용을 좌우하는 매우 중요한 변수가 될 수 있다는 사실을 증명해 왔다. 즉 선거는 민주주의를 운영하기 위한 하나의 도구일 뿐 아니라 민주주의 그 자체의 형식과 내용을 판가름하는 무시할 수 없는 정치

적 요인으로 작동해 왔다. 수많은 경험적, 이론적 연구들은 오랫동안 “어떤 선거제도”가 “어떤 정치적 결과물”을 만들어 왔는가를 지속적으로 분석해 왔다. 이들 선거 연구가 생산한 지식으로 인해 정치인들은 선거제도의 설계, 선택, 운영에 관련된 사항들을 매우 중요한 정치적 행위로 간주하게 되었다. 선거제도의 변화는 사회적 문제의 정치화 과정이 되었다. 선거제도가 권력구조를 규정하는 헌정공학(constitutional engineering)의 매우 중요한 측면임에도 불구하고 헌법 그 자체에 포함되는 경우가 많지 않다는 사실은 선거제도의 가변성을 각 사회가 안고 있는 정치 문제의 유용하고 탄력적인 치유책 중 하나로 간주하는 각 정치체의 암묵적 합의라고 볼 수 있다. 따라서 선거제도의 변화는 각 정치사회가 직면한 해결해야 하는 정치적 문제의 변화를 의미한다.

하지만 선거제도가 만들어내는 다양한 변수들은 선거제도가 정치적 결과물을 단순히 기계적으로 생산하는 것이 아니라 개개 유권자의 심리, 정치 사회의 균열과 구조, 집단적 정치문화, 역사와 시대적 환경, 심지어는 선거 직전의 여러 우연한 사건까지 다양하게 반영한다는 사실을 보여준다. 따라서 선거제도의 역할과 작용은 어떤 선거제도가 좋다 나쁘다는 간단한 도식으로 단순화할 수 없는 매우 복잡한 것이다. 그래서 심지어 선거제도의 설계는 정치공학(political engineering)의 차원을 떠나 정치예술(political arts)의 분야라고까지 일컬어지기도 한다. 하지만 복잡하고 미묘한 선거제도의 동학은 선거제도를 결정하는 정치인들에게 또는 이를 제기하거나 설명을 덧붙이는 언론에게는 관심 밖의 대상이거나 잘 알려져 있지 않다. 그들은 대개 특정 선거제도의 장단점을 간단한 대차대조표를 통해 파악하고 (정확성의 여부도 모른 채) 자신에게 유리하다고 판단되는 선거제도만을 전략적으로 추구하고 있다. 때로는 불행히도 정치학자들조차 자신의 이념적 선호에 따라 특정 선거제도를 선호하고 그 제도의 장점만을 부각시키곤 한다. 따라서 이제 일반 유권자들조차 약간의 관심을 갖고 신문만 열심히 읽는다면 표면적으로나마 어떤 선거제도가 어떤 장단점을 지녔는지 안다고 자부할 수 있는 상황이 되었다. 이런 상황에서 이 글은 미안하지만 현재 우리의 선거제도 개선 논의를 중심으로 우리가 알고 있는 지식의 그림자를 이야기하고자 한다. 자, 이제 선거제도의 알려지지 않은 목소리들과 잘못 알려진 소문들과 나쁜 소식들에 대해 들어보자.

II. 그리하여 다시 선거제도가 문제다.

8.15경축사를 통해 이명박 대통령은 현행 선거제도의 문제를 지적한 후 지역주의 타파를 위해서는 선거제도를 바꿔야 한다고 언급했다. 명확히 어떤 선거제도인지 밝히지는 않았지만 언론이나 정가에서는 대개 중·대선거구제를 의미하는 것으로 받아들였다. 또 국회의장산하 헌법개정자문연구위원회의 보고서가 발표되고 난 이후인 9월 15일에 대통령은 다시 소선거구제+중선거구제 혼합형이나 권역별 비례대표제가 대안이 될 수 있음을 밝혔다. 소선거구제는 농촌에서 중선거구제는 대도시에서 채택하자는 것으로 해석된다. 중선거구제는 김대중 정권에서도 제기되었고, 소선거구제+중선거구제 방법은 특히 노무현 정권 때 청와대를 중심으로 심각하게 고려되기도 했었다. 유인태 전의원은 “이명박 대통령의 선거제도 개편 제안은 노 전 대통령이 지하에서 코치를 했나 싶을 정도로 거

의 똑같다” (한겨레 2009. 9. 18)고 전할 정도로 이 제도는 소선거구제를 선호하는 농촌 의원들의 존재 때문에 중선거구제를 지향하는 정권에 의해 매우 현실적인 방안으로 받아들여지고 있다. 중선거구제가 환영을 받는 "표면적인" 이유는 지역주의 정치를 타파하기 위한 것이다.

정권에 의한 문제제기, 몇몇 대안의 속출과 뒤따르는 시뮬레이션 결과들, 반발하는 기득권 의원들로 이루어지는 이 모습은 기시감(Deja Vu)을 일으킬 정도이다. 선거제도로 무엇인가 할 수 있을 것이라고 믿는 세력과 그것이 자신의 이해를 해칠 것이라고 믿는 세력들은 공통된 믿음을 갖고 있다. 그들은 미래를 알고 있다는 것이다. 과연 그럴까? 이 반복되는 과정을 겪으며 우리는 몇 가지 질문과 마주하게 된다. 첫째, 우리는 선거 제도를 정확히 이해하고 있는가? 둘째, 선거제도는 문제를 치유할 수 있는가? 셋째 선거 제도 논의 과정에는 문제가 없는가? 마지막으로 누가 선거제도를 바꾸려고 하면 과연 바뀔 것인가?

Ⅲ. 나의 중·대선거구제가 너의 중·대선거구제다?

우선 결론부터 말하자. 사실, 우리 정치권과 언론에서 말하는 소선거구제, 중선거구제, 대선거구제 같은 것은 선거제도가 아니다. 보다 엄밀히 말하자면 흔히 선거제도라고 불리는 것의 일부에 불과하다. 그 자체로는 선거제도의 한 종류라 불리기도 어렵다. 선거제도는 크게 정의하자면 의석배분 방식(electoral formula), 선거구 크기(district magnitude), 투표의 구조(ballot structure) 등으로 구성되어 있고, 기타 선거권, 선거운동, 개표절차 등이 함께 선거법이라는 형식으로 묶여져 있다. 이 중 의석배분 방식은 합산된 표가 어떻게 의석으로 전환되는가를, 선거구 크기는 한 선거구에서 몇 명의 의원을 선출하는가를¹⁾, 투표의 구조는 각 유권자가 몇 표를 행사하는지, 선호 순위를 밝히는지 아닌지, 투표용지는 어떻게 디자인 하는지 등을 의미한다. 또 이런 각 선거제도의 구성 요소들은 각기 다양한 하위 방식들로 구성되어 있다. 일반적으로 학계에서 선거제도를 의미할 때 의미하는 것은 의석배분 방식이며 넓은 의미로 정의한다고 하더라도 선거구 크기만을 의미하지는 않는다. 이런 구분이 왜 중요한가 하면 선거구 크기가 선거가 만들어 내는 정치적 결과에 매우 중요한 요소이지만 어떤 의석 배분 방식과 혹은 어떤 투표 구조와 조합되는가에 따라서 엄청나게 다른 결과를 갖고 오기 때문이다.

이런 측면에서 중·대선거구제는 엄밀히 말해 특정 선거제도를 의미하지 않는다. 중·대선거구제는 한 지역구에서 복수의 의원을 선출한다는 것만을 의미할 뿐이다. 사실 몇 명까지가 중선거구고 몇 명부터가 대선거구제인지도 명확하지 않다. 더 중요한 문제는 현재 언론과 정치권에서 논의하고 있는 중·대선거구제는 전문용어로 '단기비이양식(single non-transferable voting system)'이라는 의석배분 방식과 복수 후보를 선출하는 선거구제가 조합된 형태만을 의미한다는 것이다.²⁾ 이 방식은 쉽게 말해 한 지역구에서 득표수에 따라 순서대로 미리 정한 복수의 후보를 선출하는 방식만을 의미한다. 과거 일본에서 상당히 오랫동안 또 우리도 잠시 채택했던 제도로 파벌 형성, 득표

와 의석수의 불비례, 소수자 대표의 어려움 등의 문제를 해결하고 있지 못하기 때문에 학자들 사이에서는 썩 환영받지 못한다. 하지만 중·대선거구제도 이스라엘처럼 전국을 하나의 대선거구로 하면서 정당명부식 '비례대표제(PR: proportional representation)'를 사용할 수도 있고, 아일랜드나 호주(상원)처럼 3~7명 정도의 의원을 선출하는 중선거구에서 후보자에 대해 선호 순위를 부여하고 탈락자의 차순위 선호나 당선자의 잉여표가 다른 후보에게 이양되는 '단기이양식' 선거제도(STV: single transferable voting system)도 있다.

같은 중·대선거구제를 취하는 비례대표제나 단기이양식은 여러 학자들 사이에서 가장 선진적인 선거제도로 받아들여지고 있다. 비례대표제는 대개 대선거구에서 시행되고³⁾ 투표와 의석 간 비례성이 높아 대의제의 본뜻에 가장 잘 부합한다고 여겨진다. 단기이양식은 대개 중선거구에서 시행되며 선호투표이기 때문에 유권자의 선호를 어떤 제도보다 분명히 반영한다는 장점이 있다. 이 제도들의 정치적 결과물은 다수제 방식보다는 비례성이 높고 정도의 차이는 있으나 양당제보다는 다당제를 가져온다는 공통점이 있다. 그러나 이들을 채택함으로써 발생하는 정치적 내용은 다르다.

예를 들어 비례제가 의회중심제(내각제)와 만날 때는 선거 결과 이후에 연립정권이 형성되는 경향이 있지만 단기이양식은 선거 이전에 연립정권에 관한 협약이 맺어진다는 점에서 정치적 동학의 맥락이 전혀 달라진다. 비례제가 정당중심으로, 단기이양식이 인물 중심으로 선거로 성격지어진다는 차이도 있다. 또 보다 세세한 것까지 따지자면 각 선거제도의 정치적 결과물은 더 달라진다. 비례대표제의 경우에도 정당이 후보 순위를 미리 결정하는 폐쇄형이 아니라 유권자가 순위를 정하는 개방형 방식을 취하는 경우는 단기이양식과 비슷한 효과가 나타날 수도 있고, 단기이양식도 호주 상원과 같이 유권자가 스스로 순위를 정하지 않고 정당이 정해 놓은 순서를 따를 수도 있을 때에는 정당명부식 비례제와 같은 효과도 나타낼 수 있다.

선거제도의 전문가가 아니라면 위에 설명한 방식들의 구체적인 내용을 쉽게 이해할 수 없을 것이다. 설명의 공간이 부족한 이 글에서도 선거제도의 개별적 특징에 대한 독자들의 충분한 이해를 요구하는 것은 아니다. 중요한 것은 이런 내용들을 다 이해해야 한다는 것이 아니라 선거제도에 대한 논의의 대안들을 넓혀야 한다는 것이다. 중선거구제를 논의하면서 왜 특정한 의석배분 방식이나 투표 구조만을 고집해야 하는지 자문해 봐야 한다. 지금과 같이 일괄하여 중대선거구제를 하나의 특정 선거제도로 이해하는 것은 선택할 수 있는 대안의 폭을 극도로 제한하는 꼴이 된다. 세상에는 많은 선거 방식이 있다. 그러나 왜 우리 정치는 많은 가능성에 대한 상상을 하지 못하는가?

IV. 선거제도는 만병통치약인가?

선거제도를 정확히 이해해야 의도하는 정치적 결과물을 예상할 수 있을 것이다. 그 정치적 결과물은 우리 정치 전체가 혹은 각각의 정치집단이 고민하는 정치적 문제를 해결 할 수 있어야 한다.

그렇다면 우리의 문제는 무엇인가? 일단 표면적으로 현재 해결하고자 하는 바는 동서의 갈등, 즉 지역주의 정치구도이다. 지역주의 정치구도가 현존하는 것이냐 아니면 상상의 구성체이냐는 논의도 있지만, 각 지역에서 특정한 정당이 의석을 독점하는 현상은 분명한 사실이다. 선거제도는 이런 문제를 과연 해결해 줄 것인가?

우선 이명박 대통령 발언 이후 언론에서 대안으로 꼽히는 중선거구제+소선거구제+권역별 비례대표제를 살펴보자. 여기서는 현재 논의 되는대로 중선거구제나 소선거구제 모두 단기비이양식 같은 상대적 다수제와 조합되며 299석 전체 의석수의 변화도 없다고 가정해 보자. 이 제도의 목적은 동서 지역에서 각기 여러 정당들이 선출되는 데 있다. 그러나 그런 결과를 예상하기는 무척이나 어려워 보인다. 우선 광역시를 제외한 지역에서 소선거구제를 채택한다면 그 지역에서는 현재와 다른 어떤 변화도 가져오기 어렵다. 광역시의 중선거구제에서 선출되는 의석은 전체 의석의 1/3이 조금 넘는 110석 뿐이다. 그렇다면 그나마 110석 남은 중선거구에서는 지역구도가 완화될까? 또는 소수정당이 대표될 수 있을까? 중선거구제는 어떤 정치적 결과를 가져올까? 한 정당에서 복수 출마가 허용되는 중선거구제에서 소수정당이나 타 지역 정당이 대표되는 것은 전략적 입후보(strategic nomination)에 달렸다.

다시 말하자면 각 정당이 몇 명의 후보자를 내보낼 것인가에 달렸다는 뜻이다. 즉 정당이 지지 분포에 대해 정확한 판단을 내렸는가, 아닌가에 따라 달라진다는 말이다. 예를 들어 보자. 3석을 뽑는 중선거구에서 다음과 같은 투표 결과가 나왔다고 치자.

후보자	득표수	정당
A	2882	X
B	1622	Y
C	1202	X
D	1321	Y
E	1058	Z

정당	총득표수	비율	의석수
X	4084	50.5%	1
Y	2943	36.4%	2
Z	1058	13.1%	0

표 1> 중선거구제 투표결과 예

이 결과를 보면 득표 순서에 따라 후보자 A, B, D가 당선된다. 따라서 정당 X는 보다 많은 득표를 얻었음에도 불구하고 정당 Y보다 적은 의석수를 얻었다. 정당 X는 정확히 말하면 공천을 잘못된 것이다. 후보자 A의 표를 절반 정도로 나눌 수 있는 후보를 한 명 더 출마시켰던지 아니면 후보자 C가 후보자 A의 표를 더 가져올 수 있는 사람이어야 했다. 정당 X나 Y가 만약 한 명의 후보를 더 출마시켰다면 정당 Z의 후보가 당선될 확률은 커졌을 것이다. 그 경우에는 분포에 따라서 세 정당이 각기 1석씩 얻는 매우 불비례적인 결과가 나올 수도 있을 것이다. 마찬가지로 한 정당이 3석을 모두 석권하는 경우도 얼마든지 가능하다. 개별 정당에게 바람직한 것은 당선 득표수에 가깝게 후

보자를 고르게 분포시키는 일인데 이것은 매우 복잡한 계산을 필요로 한다. 자기당의 후보들의 상대적 지지도와 상대 당의 후보들의 상대적 지지도들을 미리 면밀히 계산해야 한다. 하지만 자기당 후보들의 균형을 맞추는 일도 쉽지 않을 것이다. 각 후보들은 안전한 당선을 위해서 같은 당의 후보라도 당의 지지자를 비슷하게 나누어 갖는 후보자를 원하지 않을 것이다.

한편 타 지역정당이 1석이라도 얻기 위해 단 한 명의 후보자만 출마시킨다 해도 현재와 같은 지지도 분포라면 해당 지역정당은 모든 의석을 차지하려는 시도를 할 가능성이 크다. 위의 표가 대구 지역이라 하고 정당 Z가 민주당이라 하면 단 한 석도 배출하지 못할 것이다. 참고로 18대 총선에서 대구에서 민주당이 얻은 정당 득표는 대구에서 4.92%에 불과했고 지역구 득표는 더 처참했다. 중선거구제는 일본처럼 당내 파벌 간의 갈등이 심화시키거나 혹은 결과에 따라선 반대로 특정 파벌이 당을 장악하게 만들 수도 있다. 결론적으로 말하면 단기비이양식 중선거구제가 만들어내는 결과는 개별 중선거구의 의석수가 몇 석인가에 크게 의존하며 **보다 정확히는 선거제도 자체의 영향력보다는 후보자의 수와 자질을 선택하는 정당의 계산에 달렸다고 보는 것이 옳다.** 이는 정치적 결과의 확실성을 높이려는 제도 개혁의 취지를 본질부터 부정하는 것이다.

그렇다면 권역별 비례대표제는 어떤가? 현재 비례대표 의석은 모두 54석이다. 전국을 몇 개의 권역으로 나눌 것인지 결정해야겠으나 현재의 광역단위로 묶는다면 비례제의 의미는 완전히 사라지게 된다. 서울을 제외한 지역의 의석수가 너무 작아서 상당한 사표가 발생하거나 불비례성이 무척 커질 것이다. 비례제 의석을 최소 150석 정도로 대폭 확대하지 않는 한 권역별 비례제는 현재의 전국 비례제보다 비례성도 떨어지고 결과적으로 소수 정당은 거의 대표되지 않으며 지역구도 타파에도 도움이 되지 않을 것이다. 다시 말해 소선거구제+중선거구제+권역별비례의 제도는 제도적 특징을 따져서 지역구도 해소의 효과를 얻기 어려우며 기껏해야 우연이나 정치적 계산의 정확성 혹은 실수에 의존하는 수밖에 없을 것이다.

정치권이 내놓은 이 같은 대안 이외에도 학계에서 논의되고 있는 선거제도 개선안은 전혀 문제가 없는가? 정치권의 바람과는 달리 상당수 정치학자들은 선거제도 개혁만으로 지역주의를 완화할 수 있다고 믿지 않으며 살피본 바와 같이 중선거구제는 지역주의 완화에 도움이 되지 않을 것이라는 데 대해서도 동의하고 있다. 이런 인식하에서도 선거제도 개혁이 매우 유용하며 또한 가능한 정치적 도구라는 점에 대해서는 부정하지 못하고 있다. 문제는 선거제도를 전공하지 않는 일부 학자들이 내어 놓는 허술한 대안이다. 이 중 일부는 전국 단일 비례대표제를 주장하며 근본적으로 지역 대표성 자체를 부정한다. 의회의 의석 전체를 비례대표제로 뽑고 지역대표는 지방의회에 맡기라는 것이 대표적인 견해다. 그러나 아주 작은 영토와 지역적 차이가 거의 없는 나라가 아니라면 지역 대표성은 의회를 구성하는 데 있어 피하기 어려운 원칙이며 바람직하기까지 하다. 게다가 현재의 지방자치의 수준을 생각하면 이는 상상하기조차 싫은 대안이다.

조금 더 완화된 주장은 소선거구제와 정당명부식 비례대표제가 서로 연결되어 있는 독일식 제도다. 소선거구제-비례대표 병용제라고 불리는 독일식 제도는 정당명부 득표에 의해 각 당의 전체

의석수가 결정되고 여기서 소선거구제 의석 수를 뺀 나머지를 비례대표 의석으로 할당한다는 점에서 현재 두 종류의 의석이 독립적으로 선출되는 비례대표 병립제의 우리나라와는 의석 배분 방식이 다르다. 매우 좋은 제도지만 지역주의 타파를 위해 중선거구제의 대안으로 내어 놓기에는 조금 엉뚱하다. 우선 독일식 제도는 비례의석이 권역별 선거구제이다. 정당명부가 권역별로 작성되며 지역별 의석 배정은 각 정당이 특정지역에서 얼마나 많은 득표를 하는가에 전적으로 달려있다. 전체 의석수가 독일보다 훨씬 작고 소선거구 의석수를 절반 가까이 낮추는 것이 거의 불가능하며 인구편차에 의해 서울, 경기도 압도적인 비례대표 의석이 배정될 상황에서 독일식 선거제도는 영호남 양 지역에 각기 민주당과 한나라당 의원을 당선시키기 위한 목적을 실현시킬 수 없을 것이다. 진보정당들도 의석수를 상당히 증가시킬 수 있겠지만 권역별로 배정한다면 특정지역에 편중될 가능성이 크다. 이상의 내용을 요약하자면 현재 논의되고 있는 선거제도의 대안들은 지역구도의 완화에 직접적인 도움을 주기 어렵다. 왜 그런데 우리는 엉뚱한 대답을 하고 있는 것인가?

V. 제대로 고민하고 정확히 알리고 있는가?

선거제도에 대한 연구는 아직 진행형이다. 뒤베르제(M. Duverger)와 레(D. Rae)의 선구적 연구로부터 50여 년간 선거제도는 정치학이 만들어낸 이론 중 가장 명확한 예측이 가능한 것으로 간주되어 왔으나 기존의 연구들은 늘 새로운 연구들에게 도전받고 있다. 예를 들면 최근 수십 년간 비교 정치학의 큰 성과 중 하나인 합의제민주주의론은 레이파트(A. Lijphart)의 연구를 토대로 비례대표제가 지역적, 민족적으로 갈라진 사회에 가장 적합한 선거제도라고 주장해 왔다. 각각의 정치 세력에게 크기에 비례하여 정치권력을 공유하게 함으로써 정치적 배제와 이로 인한 극단적 갈등을 치유할 수 있을 것이라 보았다.

하지만 이 주장은 최근 호로위츠(D. Horowitz) 등에 의해 제기되는 다른 견해의 도전을 받고 있다. 이 대안적 주장은 민족적 갈등이 만연한 사회에서 비례대표제는 정당들로 하여금 이미 정해진 유권자 집단 내에서만 경쟁하게 하고 종족 갈등을 정치적 자원으로 삼게 만들어 갈등을 오히려 심화시킨다고 본다. 따라서 갈등의 집단에 걸쳐 지지를 받는 중간적 정당을 형성시키는 선호투표제가 보다 나은 대안이라고 주장하고 있다. 이렇듯 한 때 의심의 여지가 없어 보이는 이론과 주장도 새로운 사례와 가설들로 계속 재검토되고 있는 것이 현실이다. 따라서 간단한 대차대조표에 의한 제도 지식은 이미 낡고 오래된 처방만을 제기할 뿐이다. 하지만 우리 학계에서 이런 논의들은 아직 충분히 진행되고 있지 못하다. 비례대표제와 독일식 혼합 선거제도가 90년대 중반에 본격적으로 소개된 이후 아직 선거제도의 논의는 앞으로 나가지 못하고 있는 게 사실이다.

한편 선거제도의 효과를 대중과 정치권에 알리는 과정은 과연 정확한가? 여기서 선거제도 개혁을 논할 때 많이 거론되는 선거 시뮬레이션에 대해서도 생각해보자. 시뮬레이션은 실제로 실험을 할 수 없는 경우 미래나 가상적 상황의 결과물을 알기 위해서 특정 조건과 변수들을 가정하거나 통



제한 채 수행하는 유사 실험행위이다. 실험실 내에서의 실험이 불가능한 사회과학에서는 미래를 예측하기 위해 사용하는 꽤나 유용한 방법이다. 그러나 조건과 변수가 거의 완벽하게 통제된 상황, 예를 들면 비행기 설계를 위한 풍동실험과 이를 기반으로 한 컴퓨터 시뮬레이션과는 달리 사회과학에서의 시뮬레이션은 조건과 변수의 통제가 어렵고, 이를 시도한다면 매우 제한된 결과만을 얻을 수밖에 없어 그 결과물에 대한 신뢰도는 떨어지는 편이다. 게다가 선거제도에 대한 시뮬레이션은 정치학계에서 몇 차례 진행되어 논문들이 발표된 적이 있었지만 가정이 너무 편협하거나 완고하여 제대로 된 결과물을 얻었다고 보기 어렵다. 위의 표에서처럼 개연적 상황에 대한 하나의 예를 보여 주기 위해서는 가능하나 어떤 특정 결과물이 도출될 것이라는 주장을 뒷받침하기에는 부족한 점이 많다.

새로운 선거제도를 시행했을 때를 가정하는 시뮬레이션은 거의 대부분 과거의 선거 결과를 토대로 한다. 아래 그림은 조선일보가 이명박 대통령이 제한한 중선거구제를 서울 및 광역시에 적용했을 때의 결과물을 보여주는 것이다.

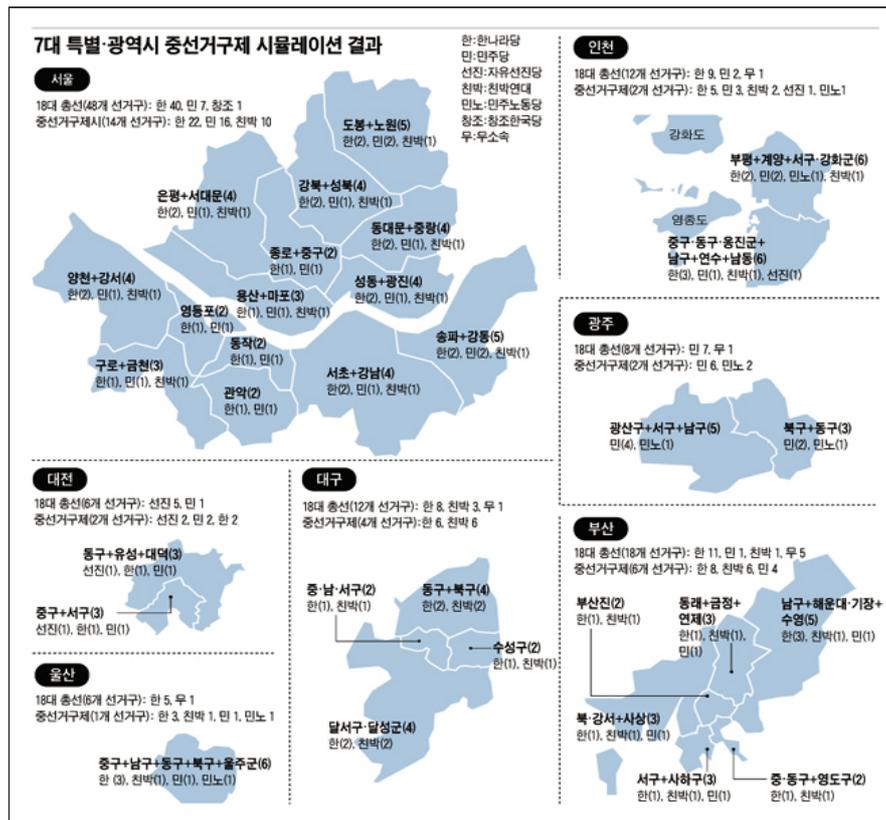


그림1> 중선거구제 시뮬레이션 결과 <출처:조선일보 2009. 9. 17>

이 시뮬레이션은 18대 총선 결과물을 토대로 작성되었는데 결과적으로 한나라당은 73석에서 46석으로 민주당은 18석에서 32석으로 늘어난다고 주장한다. 하지만 이런 방식의 시뮬레이션은 큰 문제가 있다.

첫째, 의석배분 방식에 대한 전제가 아예 없다. 상대적 득표 순위를 계산한 과거 일본식의 단기 비이양식을 고민 없이 사용한 것으로 보인다. 중선거구제에서 선호투표제를 사용할 때의 결과는 18대 총선의 방식으로는 아예 시뮬레이션 자체가 불가능하다. 이런 점을 밝혔어야 한다.

둘째, 선거제도가 바뀌면 선거제도의 기계적 결과물뿐 아니라 투표자의 (전략적) 투표 행위도 바뀌게 된다. 기권에 대한 고려도 달라지며, 사표 여부에 대한 계산도 달라진다. 선거구가 커지고 후보자가 늘어났을 때의 선택도 분명 달라질 것이다.

셋째, 또한 현재 사용한 18대 득표는 정당 비례표를 사용한 것인데, 중선거구제는 분명 인물 중심의 투표가 영향력을 발휘할 것이다. 투표의 종류와 이를 기반으로 판단하는 투표자의 의도를 고려할 때 시뮬레이션에 사용할 수 없는 자료를 사용한 셈이다.

넷째, 각 선거구에서 동일 정당의 후보자가 몇 명 출마할 수 있는가, 혹은 시뮬레이션 상에선 몇 명이 출마했다고 가정하는가에 대한 규정이 없다. 아마도 각 소선거구에서 출마한 후보자 수를 그대로 합산한 것으로 짐작되는데, 정당의 출마자 수가 중선거구제에서 단지 소선거구제의 합산일 뿐이라는 가정은 무리한 가정이다. 이 문제 때문에 정당 득표수를 계산에 사용하는 편법을 사용한 것으로 짐작되지만 동일 정당 후보가 각 정당 득표를 어떤 비율로 나누었는가는 선거결과에 핵심인데 이 문제에 대한 기준이 모호하다.

다섯째, 위의 방식은 현행 선거구를 어떤 기준으로 중선거구제로 묶었는지에 대한 기준이 없다. 이웃한 선거구를 묶을 때 어떤 이웃끼리 구획했는지 기준이 없는 것이다. 또한 선거구 획정은 대개 행정구역을 기준으로 하는 것이지만 행정구역뿐 아니라 의석 당 유권자 수의 균형을 고려해야 하는데 이런 고려가 들어갔는지는 의심스럽다.

요약하자면 <조선일보>의 시뮬레이션은 문제점을 다 인정한다고 하더라도 새로운 선거제도를 과거의 선거에 대입했을 때 나타나는 수많은 결과물 중 하나일 뿐이며 엄밀히 말하면 잘못 실험된 의미 없는 결과물일 뿐이다. 심지어는 어떤 특정한 기준만을 사용하여 신문사가 의도하는 정치적 목적에 따라 시뮬레이션이 사용되고 있다는 인상도 지울 수 없다. 선거 시뮬레이션은 엄밀한 이론적 기준을 갖고 시행되어야 하는 까다로운 작업이며 실험의 목표인 알고자 하는 미래와는 전혀 다른 결과를 가져올 수도 있고 여러 조건들을 충족한다고 해도 매우 제한된 결과임을 알아야 할 것이다. 이렇듯 선거제도 논의는 이론적으로 충분히 검토되지도 않았으며 동시에 대중과 정치권에 정확하게 전달되지도 못하고 잘못된 예상치만 난무하고 있다. 그런 가운데 선거제도는 과연 어떤 식으로 바뀔 것이며 바뀔 가능성은 있는가?

VI. 왜 선거제도를 바꾸려고 하는 것일까? 진짜 이유 말이다.

제도의 변화는 그 제도를 통해 해결하기 위한 문제의 생성 혹은 변화이기도 하다. 그러나 문제가 있다고 해서 제도가 변화하는 것은 아니다. 제도의 변화는 심지어 그 제도를 둘러싼 모든 세력들이 현재의 제도가 아닌 다른 것을 원한다 할지라도 변하지 않을 가능성이 크다. 서로 원하는 제도적 대안들이 다르다면, 즉 내가 이익을 받는 제도와 상대방이 이익을 받는 제도가 서로 다르고

상대의 이익이 나의 손해로 귀결된다면 현 단계의 제도가 문제가 있다 하더라도 쉽게 다른 제도를 받아들이기는 어렵다. 이 간단한 논리가 제도의 현상유지(status quo)가 다른 변화들에 대해 우세함을 보이는 까닭이다. 따라서 제도 변화는 서로 다른 집단과 참여자가 매우 복잡한 계산 끝에 확실한 미래에서도 자신의 정치적 이해가 이루어질 것이라는 얼마간의 확률적 믿음에 도달해야 가능하다. 그 과정 속에서 때로는 상대방의 변화를 일으키기 위해 잘못된 정보를 제공하기도 하고 자신의 이익과 손해의 교차점을 불분명하게 하거나 의도적으로 왜곡하여 유통시키기도 한다. 이런 것들이 충족될 때 제도는 변화에 성공할 것이다. 어떤 대의명분을 지니고 있더라도 제도 변화의 과정은 결코 순수하지 않다. 따라서 제도 변화의 맥락을 이해하기 위해서는 제도를 선택하는 행위자들의 이해구조를 명확히 알아야 한다. 선거제도의 변화는 누구에게 어떤 이익을 가져다 줄 것인가? 이 질문은 앞에서 던진 왜 선거제도에 대한 상상력이 빈곤한지, 왜 지역구도가 타파되지 않는 방법을 지역 구도를 타파한다는 명목으로 주장하는지, 왜 잘못된 주장과 정보들이 유통되는가에 대한 종합적인 질문이 될 것이다.

이명박 정부는 왜 선거제도의 변화를 추진하는가? 이 오래된 문제를 왜 지금 다시 들고 나온 것일까? 대통령과 청와대가 어떻게 설명하더라도 동서화합이나 지역구도의 타파를 위해서 이명박 정부가 선거제도의 개혁을 원한다고 믿는 사람은 아무도 없을 것이다. 설령 지역주의 정치 타파에 이명박 정부가 전혀 반대하지 않는다 하더라도 그것은 이명박 정부의 화두가 아니다. 선거제도의 기계적 결과에 대한 기대가 있기 때문에 새 선거제도를 통해 새로운 정치적 결과를 얻으려 한다는 것은 분명하다. 그렇다면 집권 2년차를 보내며 장기적인 측면에서 새로운 구도를 계산하고 있음을 추측할 수 있다. 즉 선거제도 변화는 보다 큰 권력구조의 새로운 판짜기라는 틀에서 관찰해야 할 것이다.

흔히 비교 제도론의 학자들은 정치권력을 수평적으로 나누는 집행부/권력 구조(例: 대통령중심제, 의회중심제), 정치권력을 수직적으로 나누는 중앙-지방 행정관계(例: 탈중앙화, 연방제), 그리고 집단 간 정치권력을 나누는 선거제도를 주요한 3대 정치제도로 일컫는다. 공교롭게도 현 시국은 지난 20년간 지탱되어온 이 3대 정치제도가 모두 변화의 시점에서 서 있는 상황이다. 개헌을 통한 권력구조의 개편, 선거제도의 변화, 행정구역 통폐합이라는 전방위적인 정치구조의 변화가 거의 같은 시기에 논의되는 것은 우연이 아니다. 이것은 정치판의 틀을 완전히 새롭게 짜려는 의지가 없고서는 나타나기 불가능한 현상이다. 따라서 선거제도의 변화는 이런 커다란 틀의 변화에서 이해되어야 할 것이다. 물론 정확한 의도를 파악하거나 그 의도의 결과를 분석하기에는 아직 충분한 정보가 주어지지 않다. 그러나 정권이 마련한 배에 올라타야 할지, 올라탄다면 어떤 방향으로 나가도록 해야 할지 이제 많은 논의들이 뒤따라야 할 것이다. 가장 중요한 정치적 게임은 게임의 규칙을 정하는 게임이기 때문이다.

이런 논의들 중에 선거제도 변화를 가늠하기 위한 현재의 몇 가지 정치적 조건들을 지적하면서 글을 마무리하고자 한다.

첫째, 현재 한나라당은 두 정파의 결합체이다. 뿌리부터 다른 집단은 아니지만 지난 대선/총선

을 통해 서로 상처를 많이 입었다. 친박은 권력 향유의 측면에서 스스로 집권했다는 만족감을 갖지 못했다. 차기 대선은 이들 간의 정권교체가 될 수도 있으며 이는 친이계의 권력 상실 혹은 소외를 의미한다.

둘째, 대통령제는 기본적으로 승자독식의 제도이다. 반면에 이원집정부제이든 의회중심제(내각제)이든 정부와 총리는 의회의 다수파에게 의존해야 한다.

셋째, 중선거구제도는 집권 당 내에서 여러 정파가 공존할 수 있는 아주 적절한 제도이다.

넷째, 17대 대선, 18대 총선은 여야 간의 차이에 있어 비정상적인 상황이었다. 이런 압도적 승리가 언제까지 계속되리라고 예상할 수 없다. 최소한 수도권에서는 일종의 안전장치가 필요하다.

다섯째, 영호남의 의석차이 때문에 각 지역에서의 한 두 자리 교환이나 혹은 영남에서의 상실은 그렇게 큰 의미가 없다.

사실 이런 사항들은 맥락에 대한 정보일 뿐 정확한 판단이나 예측은 아니다. 다만 이 글은 독자들이 읽은 바와 같이 선거제도 개혁의 내용, 형식, 대안, 그리고 배경에 대한 정확한 이해가 필요함을 촉구하는 것이다. 우리 앞에 놓인 선거제도의 변화라는 과제는 환상적인 정치공학의 실현 무대는 결코 아니다. 오히려 정치 사회적 문제의 해결책이라는 빛의 측면보다는 자파의 이해라는 그림자의 측면이 두드러진다. 우리는 선거제도를 바꾼다는 소리들이 잘못 알려진 소문, 나쁜 소식이 될 수도 있음을 안다. 그러나 정치는 제도를 통해 기계적 정답만을 생산해내는 기계가 아니다. 예측 가능성을 높여 준다는 정치공학의 지식들은 선부른 지식 구매자들에게 쓰디쓴 결과물을 안겨 주었다는 사실을 선거의 역사는 증명하고 있다. 그러나 현상유지로부터의 탈출은 모든 집단에게 마찬가지로 기회를 제공한다. 세심한 제도 공학의 지식들은 그것을 사용하는 자들의 판단에 의해 빛으로도 그림자라도 다가올 수 있다. 모든 게임이 그러하듯이 공격과 방어는 번갈아 오게 마련이다. (2009/09/23)



< 각주 >

- 1) 오해를 피하기 위해 선거구 크기가 선거구 유권자의 수를 의미하는 것은 아님을 밝힌다. 선거구의 유권자 수에 관해서는 각 선거구별 유권자의 비율 혹은 의석 1석이 배정되는 유권자 수의 비율 등을 따지는 문제가 있으며, 케리맨더링이 종종 문제되는, 지리적으로 선거구를 어떻게 그릴 것인가 하는 구역 획정 문제도 있다. 이것 모두 넓게 보면 선거제도에 속하지만 정확히는 제도의 실행원칙/규칙에 관계된 것이라 보는 것이 옳다.
- 2) 소선거구제 역시 흔히 1구 1석의 지역구에서 상대적 다수를 얻는 사람이 승자로 선출되는 방식만을 상상하기 쉬우나 과반수를 얻는 후보를 제도적으로 만들어내는 결선투표제(프랑스 하원), 선호투표제를 사용한 대안투표제(alternative voting system: 호주 하원)등도 있다.
- 3) 남미와 같이 중선거구에서 시행되는 사례도 있다.

※코리아연구원은 회원님들의 정성어린 후원회비 및 기부금으로 정치·외교, 경제·통상, 사회통합 부문의 정책대안 및 국가전략을 제시합니다. 홈페이지(www.knsi.org)와 전화(02-733-3348)로 후원 및 회원등록이 가능하며, 후원회비 및 기부금은 공익성기부금으로 인정되어 연말정산 때 세제혜택을 받을 수 있습니다.