

한국 선거제도의 개혁과 시민사회의 역할 연구*

김 영 래**

본 논문은 1987년 이후 급속하게 성장한 한국의 시민사회가 정치개혁의 차원에서 전개한 국회의원 선거제도의 개혁을 위하여 어떠한 영향력을 하였으며, 그 결과는 어떠한지를 고찰한 글이다.

민주정치의 짧은 역사 속에서 다른 나라에 비하여 정치적 격랑이 심했던 한국은 정치적 변혁기마다 선거제도, 정당제도, 정치자금제도 등을 비롯한 정치개혁이 항상 화두가 되었으며, 이런 정치개혁 방향을 가지고 정파 간의 갈등, 국론분열 등이 야기되었다. 특히 대부분의 선거제도를 비롯한 정치 개혁들이 제도 개혁을 통한 민주정치의 이상을 실현하기 위하기보다는 특정 정치세력의 이해를 대변하거나 또는 특정 정치지도자의 권력 유지 내지 확대를 위한 차원에서 전개되어 국민들로부터 비판이 많았다.

그러나 1987년 이후 민주화와 더불어 급속도로 성장한 한국의 시민사회는 정치개혁을 본격적으로 추진하는 정치행위자로 등장하여 정치개혁에 대한 영향력을 미치기 시작하였으며, 이로 인하여 선거제도 등에 있어 많은 변화를 가져왔다.

시민사회단체들은 정치개혁을 위하여 비교적 소극적 차원에서 합법적

* 논문은 2007년 5월26일 대만 국립정치대학 선거연구소(選舉研究中心) 주최로 개최된 “동아시아에 있어서 혼합선거제도 국제심포지엄”(International Symposium on Mixed Electoral System in East Asia)에서 발표된 논문은 수정, 보완한 것임.

** 아주대학교 정치외교학과 교수.

2 NGO연구 제6권 제1호

방법을 통하여 상례적 정치참여 (conventional political participation) 를 하였으나, 이는 실효성이 없다고 판단하여 적극적 차원에서 때로는 불법적인 행동까지 수반하면서 전개한 것이 2000년 4월 총선 시 전개한 낙천·낙선운동이다.

이후 시민사회단체들은 선거법과 같은 정치관계법의 개정 없이 정치개혁은 어렵다는 인식 하에 정치제도 개혁에 역점을 두었다. 특히 2003년 2월 시민사회단체 인사 75명, 학계, 법조계, 정치인들이 참가한 정치개혁추진범국민협의회를 발족, 선거법을 비롯한 정치관계법 개정 운동을 전개하였다. 정치개혁추진범국민협의회는 정치개혁을 위한 대안 제시와 더불어 국회 내에 관련 기구를 설치할 것을 건의하여 국회는 2003년 11월 국회의장 산하에 범국민정치개혁협의회를 구성하였다.

범국민정치개혁협의회는 시민사회 인사들이 활동의 주도권을 가지고 선거제도 개혁안을 만들어 국회정치개혁특별위원회에 제출하여 상당한 수준의 선거제도 개혁을 이룩하였으며, 이렇게 개혁된 선거제도는 2004년 4월 총선에서부터 적용되었다.

그러나 아직도 선거제도의 개혁은 많은 과제를 갖고 있다. 특히 지난 4월9일 실시된 제18대 총선 과정에서 비례대표 공천등과 관련된 여러 가지 문제점이 등장하여 시민사회로부터 개혁에 대한 요구가 많다. 따라서 한국은 정치 현실과 이상 사이에서 선거의 기능 내지 과제를 최대한 달성할 수 있는 방향과 수준을 설정, 선거제도의 개혁의 통하여 선거를 통한 한국의 민주정치발전에 새로운 패러다임을 제시해야 될 것이며, 이를 위한 시민사회의 역할이 요구된다.

| 주제어 |

시민사회단체, 선거제도, 정치관계법, 정치개혁, 국회의원 선거, 여성활당제

I. 서론

현대 민주정치과정에 있어 대통령, 국회의원과 같은 지도자를 선출하는 선거(election)는 가장 중요한 행위인 것이다. 민주정치는 선거에서 시작하여 선거로 끝난다고 하여도 과언이 아닐 정도로 선거가 민주정치 구현에 있어 차지하는 비중은 절대적이다.

선거란 일반적으로 집단의 임원이나 대표자를 집단구성원이 투표에 의하여 선출하는 방식 혹은 절차를 말하는 것으로 사회구성원들의 선호(preference)를 총합하여 집합적 결론은 도출하는 사회적 선택(social choice)의 한 방법이다.¹⁾ 동시에 대의민주정치 제도 하에서 선거는 임명이나 추천 등에 의하여 공직이 충원되는 것과는 다른 행위이기 때문에 국민이 정책결정에 참여하는 가장 기본적인 행위이다.

참여는 민주주의(democracy)의 그리스어 어원인 'demokratia' (인민의 demos'와 지배의 kratos의 복합어)에서 자유, 평등과 더불어 민주주의의 핵심요소이다. 참여의 보장 없는 자유, 자유가 없는 참여, 인간의 존엄성과 가치의 동등성을 중시하는 민주주의의 핵심요소는 역시 선거에서 상호보완적 관계를 설정하면서 민주주의의 목적과 수단적 가치를 실현하고 있는 것이다.

이런 선거제도는 고대로부터 여러 가지 형태로 실시되어 왔으며, 이는 정치체제의 성격을 규정짓는 중요한 요소로 되었다. 특히 이는 근대국가의 형성과 대의제의 발달로 인하여 국민의 주권과 정부활동을 연결시켜 주는 중요한 제도가 되었으니, 이는 '총탄 대신에 투표로써'(not bullet, but ballot)라는 말에서와 같이 대의제 민주정치 하에서 정치문제를 해결하는 가장 기본적인 원칙이 되었다.

1) William H. Riker, *Liberalism Against Populism; A Confrontation Between the Theory of Democracy and the Theory of Social Choice* (Prospect Heights, Ill.: Waveland Press, 1982), p. 1.

그러나 루소(J. J. Rousseau)의 ‘사회계약론’에서의 주장에서와 같이 선거 제도가 국민의 자유로운 참여에 의하여 국민주권을 보장하는 것도 아니고 또한 민주주의의 이상을 실현시켜 주는 것도 아니다. 루소는 “영국 국민은 자기네들이 자유롭다고 생각하고 있지만, 그들은 크게 착각하고 있는 것이다. 그들이 자유로운 것은 오직 의회의 의원을 선출할 때뿐이다. 의원선출이 끝나자마자 그들은 노예가 되어버리고, 아무 것도 아닌 존재가 된다”고 주장하고 있다.²⁾

이런 루소의 주장에도 불구하고 대의제를 원칙으로 하는 민주주의가 현실적으로 실현가능한 유일한 민주정치의 형태라는 점에서 선거는 대의제 민주주의를 민주주의로서 기능하게 하는 원칙적인 채널이며, 동시에 국민주권을 명목적으로 보장하면서 동시에 형해화하는 수단일 수도 있으나, 구성원 대다수는 선거는 국민주권을 실질적으로 보장하는 수단으로 인식하고 있다.

선거를 민주주의의 본질에 부합하게 실질적으로 조직하여야 한다는 요청과 선거의 기능을 대표의 선출 이상으로 즉 국민과 대표의 항시적 연관을 확보하는 데까지 확대하여야 한다는 요청이 실현되어야 하는 까닭이 여기에 있다.

정치지도자의 총원기능, 정부의 구체적인 선택, 국민의 다양한 의사·가치·이익을 정치에 투입시키는 이익표출기능, 선거에서 당선된 정치지도자 행위에 권위와 정통성을 부여함으로써 정치체제의 안정을 기할 수 있는 정통성(legitimacy)부여 기능을 수행하고 있는 선거는 항상 정치개혁의 핵심이 되어 왔다.

2) Jean Jacques Rousseau, translated by G.D.H.Cole, *The Social Contract, Book III, Chap.15, Encyclopaedia Britannica, Great Books of the Western World, vol.38* (1988), p.422; “The people of England regards itself as free; but it is grossly mistaken; it is free only during the election of members of parliament. As soon as they are elected, slavery overtakes it, and it is nothing.”

특히 민주정치의 짧은 역사 속에서 정치적 격랑이 심했던 한국은 정치적 변혁기마다 선거제도, 정당제도, 정치자금제도 등을 비롯한 정치개혁이 항상 화두가 되었으며, 이런 정치개혁 방향을 가지고 정파 간의 갈등, 국론분열 등이 야기되었다. 그러나 이런 개혁들이 선거를 통한 민주정치의 이상을 실현하기 위하기보다는 특정 정치세력의 이해를 대변하거나 또는 특정 정치지도자의 권력 유지 내지 확대를 위한 차원에서 전개되어 국민들로부터 비판이 많았다.

이에 본 논문은 선거제도의 가장 핵심인 국회의원 선거제도가 과연 한국에서 어떻게 변화되었으며, 또한 선거제도 개혁의 핵심은 무엇인가를 고찰하고자 한다. 특히 최근까지의 선거제도 개혁을 시민사회 관점에서 연구된 논문이 비교적 미약했던 점에 유의하여 본 논문은 시민사회의 역할을 중심으로 논하고자 한다.³⁾ 즉 선거제도 개혁에 대한 시민사회의 대응은 어떠하였으며, 또한 앞으로의 선거제도 발전과제는 무엇인지 고찰하고자 한다.

II. 선거제도의 기본 원칙과 적용 문제

민주주의 정치를 실현하기 위한 가장 기본적인 제도로서 선거제도는 다음과 같은 기본원칙을 지니고 있다.

1. 선거평등의 원칙

민주국가에 있어 모든 국민은 법 앞에 평등하다. 때문에 국민은 정치상의 권리를 평등하게 향유하여야 하며, 선거에서도 이런 원칙은 적용되어야

3) 선거제도 개혁에 관한 최근 연구는 강원택, 「한국의 선거 정치」(서울: 푸른길, 2003); 박찬욱, 「제17대 대통령 선거를 분석한다」(서울: 생각의 나무, 2008) 등 참고.

한다. 따라서 평등선거제(equal voting)는 모든 투표자의 투표권에 동등한 가치를 부여하는 1인1투표제를 의미한다. 이런 관점에서 연령, 직업, 교육, 재산, 납세액, 가족관계, 종교 등의 기준에 의하여 투표권의 가치에 차등을 두는 차등선거제(unequal voting)는 민주정치의 투표원칙에 위배된다고 볼 수 있다. 또한 선거평등의 원칙은 모든 국민이 일정한 연령 이상이 되면 성에 관계없이 투표에 참여할 수 있는 보통선거제(universal suffrage)를 의미하며, 따라서 일정한 조건으로 투표권의 범위를 제한하는 제한선거제(restricted suffrage)는 선거평등원칙에 위배되는 것이다.

2. 투표자유 의 원칙

민주정치는 모든 국민을 하나의 인격체로 취급하여 개인에게 될 수 있는 한 많은 자유를 주고 있다. 따라서 타인에 의하여 방해받지 않는 자유를 기본원칙으로 하고 있는데, 투표자유 의 원칙은 자유로운 의사에 의하여 투표에 참여하는 행위를 말한다.

때문에 투표자유 의 원칙은 국민이 직접 대표자를 선출하는 직접선거제(direct election)와 투표의 비밀이 보장되는 비밀투표제(secret voting)가 이에 해당된다고 볼 수 있다. 간접투표제(indirect election)는 국민이 선거인단(electoral college)을 선출하면 선거인단에 의하여 국회의원이거나 대통령을 선출하는 제도를 말하는데, 미국과 같은 경우에는 직접선거제와 같이 잘 운용되고 있으나, 투표자유 의 원칙을 잘 반영한 제도라고 할 수는 없다.

3. 선거공정 의 원칙

선거가 자유·평등 의 원리에 의거하고 선거인 의 기탄없는 의사표시에 의하여 행해지는 이상, 그 결과가 공명하고 적정하게 행해져야 하는 것은 중

요한 일이다. 이렇게 하기 위하여 선거비용의 제한, 선거운동법의 규정, 입후보자에게 공정한 기회를 주는 각종 제도적 장치의 마련이 중요한 것이다. 주로 이와 같은 공정의 원칙은 선거법에 의하여 규정되어야 한다.

이러한 선거제도의 기본 원칙의 적용 하에서 실제적으로 정치체제 운영에 있어 적용되는 문제도 많다. 이들 문제는 주어진 정치체제 하에서 변화되는 정치상황에 따라 실질적으로 선거제도 개혁에 고려되는 중요한 문제이다.

첫째 비례대표성(proportional representation)의 문제이다. 이는 유권자의 지지가 의석에 비율적으로 반영되어야 한다는 것이다. 비례성은 다양한 국민의 의견이 의회 의석으로 반영되어야 민주정치가 발전된다는 것이다.

선거는 국민의 뜻을 정치적 대표성으로 나타내는 것이다. 지역대표이든 또는 다원주의 사회의 특성인 각종 단체의 대표이든 이는 선거에 의하여 선출된 대표는 선거구나 사회각계 각층을 대표하는 역할을 해야 된다. 그러나 선거의 결과가 대표성을 나타내는 의석으로 전환되어야 하는데, 이것이 불비례성으로 나타난다면 이는 선거의 의미를 퇴색시킬 수 있다.

둘째 등가성(equivalent)의 문제이다. 선거구별 유권자의 수가 최대한 비슷해야 하며, 유권자가 행하는 투표는 인구수의 큰 편차 없이 같은 가치를 나타나야 되는 것이다. 평등하게 행사한 투표가 큰 편차를 가지고 상이하게 나타나면 이는 유권자의 표의 가치를 왜곡시키는 것이다.

셋째 통치성(governability)의 문제이다. 일종의 책임성(accountability)을 의미하는 통치성은 의회 내 과반의석을 차지하는 정당의 존재를 지향하거나 또는 적은 수의 주요 정당이 의회를 구성하여 통치의 주체와 책임을 명확히 하고 유권자에게 상대적으로 분명한 선택지를 주는 것이다.

그러나 이들의 관계는 대체로 반비례적이다. 즉, 통치성이 높으면 상대적으로 비례성이 낮게 되거나 또는 그 반대라는 것이다. 선거구의 규모가 작을수록 연계성은 높아지는 반면 비례성은 낮아질 수 있다. 따라서 각 정

치체제는 각국의 정치 환경에 따라 수많은 다양한 선거제도속에서 선택하게 되며, 이런 가운데도 서로 상반될 수 있는 선거제도의 요인을 적절하게 보완, 수정하면서 운영하는 것이 중요하다. 때문에 선거제도의 개혁은 이들 상반되는 원칙을 어떻게 조화시키는 것인가가 핵심적인 문제가 된다고 할 수 있다

선거제도 운영에 있어 이러한 기본 원칙과 더불어 한국의 정치 환경은 다른 국가의 정치 환경과는 차이가 있어 이를 선거제도 개혁에 주요 변수로서 염두에 두어야 한다. 예를 들면 최근까지 한국정치를 규정하는데 중요한 변수로 취급되고 있는 지역주의, 고비용 정치자금, 비민주적 정당운영 등은 선거제도 개혁이 논의될 때마다 중요시 되는 사항이다.

Ⅲ. 한국 국회의원 선거제도의 변천과정

한국에서 처음으로 실시된 선거는 1948년 5월10일에 실시된 제헌 국회의원 총선거이다. 이는 UN감시 하에 남북분단으로 인한 상태에서 북한을 지지하는 좌익계와 남북협상파가 불참한 가운데 전국 200개의 선거구에서 직접·보통·평등선거로 공산진영의 방해공작에도 불구하고 평온한 가운데 진행되었다.

그 후 한국정치사는 한국동란과 같은 여러 가지 급격하게 변화하는 정치 환경과 더불어 수많은 우여곡절을 거치면서 지난 2004년 4월 제17대 총선거까지 실시되면서 민주정치를 추구하였다.

최근까지 실시된 국회의원 선거제도를 개관하면 다음과 같으며, 이는 크게 5가지 유형으로 분류할 수 있다. 4)

첫째 유형은 소선거구제도(single member simple plurality)로서 제헌국회부

4) 김영래 외 공저, 「한국정치, 어떻게 볼 것인가」 (서울:박영사, 2006), pp.132-180.

터 제5대국회까지이다. 흔히 1위대표제(First Past The Post: FPTP) 또는 단순다수대표제(Simple Majority Representation System)로 불리는 소선거구제도는 한국 국회의원 선거에서 가장 선호한 제도로서 1948년 5월 제헌국회의원 선거에서부터 1963년 제5대 선거까지 실시되었다. 이 제도는 단순다수 소선거구 1차 투표제로서 미국의 의원선거제도와 같은 것으로 1987년 제9차 헌법 개정 이후 제13대 국회의원 선거 때부터 다시 비례대표제도(Proportional Representation System)와 혼용하여 사용되었다.

둘째 유형은 소선거구제 방식에 비례대표제인 전국구(Nationwide Constituency)를 가미한 혼합선거제도(Mixed Electoral System)로서 현재 사용하고 있는 제도이다. 이 유형의 선거제도는 제6대부터 8대까지 소선거구제의 지역구와 비례대표 방식인 전국구를 병용하였으며, 이후 1987년 개정된 헌법 하에 1988년 4월26일 실시된 제13대 국회의원선거에서부터 현재까지 실시되고 있다. 특히 제9차 헌법 개정으로 인하여 소선거구제는 17년 만에 부활되었다. 그러나 제6대부터 8대까지 총선거에서 무소속의 입후보를 금지하였으며, 또한 정당공천제를 법적 요건화한 특징을 나타내고 있다.

셋째 유형은 유신헌법 하의 제도로서 지역구 1선거구에 2인씩 선출하는 중선거구제도 (Medium Electoral District)로서 전체 국회의원의 3분의 2를 선출하고, 나머지 3분의 1은 대통령이 추천하여 통일주체국민회의에서 선출하는 방식이다.⁵⁾ 이 유형의 선거는 1973년 2월27일 제9대 국회의원선거부터 실시되었다.

넷째 유형은 제5공화국하의 제도로서 제3공화국 하에서의 전국구제도와 제4공화국에서의 중선거구제를 혼합한 형태이다. 이 유형의 선거는 개정된 제5공화국 헌법 하에 1981년 3월25일 실시된 제11대 국회의원 선거부터 제12대총선거까지 실시되었다.

5) 통일주체국민회의에 추천권은 사실상 대통령이 독점하였기 때문에 국회의 3분의 1은 대통령이 임명하는 것이나 다름없다.

다섯째 유형은 1960년 4.19 학생혁명으로 인하여 국회가 양원제로 구성 되면 참의원 선거를 대선거구제로 실시한 것이다. 특히 대선거구제 (Major Constituency)의 제한연기제 (Limited Vote)를 채택하였다.

지금까지 실시된 한국 국회의원 선거제도의 변화를 개괄하면 다음과 같다.

〈표 1〉 역대 국회선거제도변천 개요

| 구분 역대 국회 | 선거일 | 의회 구성 | 원내세력 분포 | 선출방식 | 무소속 출마가 능여부 | 권력구조 | | 비고 | |
|----------------|-------------|----------|--|--------------------------------------|-------------------|-----------|-----------|---|-----------------------------|
| | | | | | | 대통령제 | 공화국 | | |
| 제헌 국회 | 1948. 05.10 | 단원제 | 17개 (200명) | 직선(소선거구) | 가능 | 대통령제 | 제1 공화국 | 대통령은 국회에서 선출 | |
| 제2대 국회 | 1950. 05.30 | 단원제 | 12개 (210명) | 직선(소선거구) | 가능 | 대통령제 | | 제1차 개헌(1952.7); 대통령직선제, 국회 양원 채택 | |
| 제3대 국회 | 1954. 05.20 | 단원제 | 6개 (203명) | 직선(소선거구) | 가능 | 대통령제 | | 제2차 개헌(1954.11); 대통령3선금지폐지 | |
| 제4대 국회 | 1958. 05.02 | 단원제 | 4개 (233명) | 직선(소선거구) | 가능 | 대통령제 | | 4.19학생혁명으로 국회해산 | |
| 제5대 국회 | 1960. 07.29 | 양원제 | 7개 (민의원: 233명,참의원: 58명) | 민의원: 직선(소선거구) 참의원: 직선(대선거구) | 가능 | 의원 내각제 | 제2 공화국 | ·제3차 개헌(1960.6); 의원내각제, 양원제 ·제4차 개헌(1960.11); 3.15부정선거관련자처 벌 근거마련 | |
| 제6대 국회 | 1963. 11.26 | 단원제 | 5개 (175명)(지역 구:131명) (전국구:44명) | 지역구: 직선(소선거구) 전국구: 비례대표 | 불가능 | 대통령제 | | 제5차 개헌(1962.12); 대통령제, 단원제 | |
| 제7대 국회 | 1967. 06.08 | 단원제 | 3개 (175명)(지역 구:131명) (전국구:44명) | 지역구: 직선(소선거구) 전국구: 비례대표 | 불가능 | 대통령제 | | 제3 공화국 | 제6차 개헌(1969.8); 대통령3선 허용 |
| 제8대 국회 | 1971. 05.25 | 단원제 | 4개 (204명)(지역 구: 153명) (전국구:51명) | 지역구: 직선(소선거구) 전국구: 비례대표 | 불가능 | 대통령제 | | 제7차 개헌(1972.11); 10월유신 | |

(다음 쪽에 계속)

| 구분 역대 국회 | 선거일 | 의회 구성 | 원내세력 분포 | 선출방식 | 무소속 출마가 가능여부 | 권력구조 | | 비고 |
|----------------|-------------|----------|---|-----------------------------------|--------------------|------|--------------------|---|
| | | | | | | | | |
| 제9대 국회 | 1973. 02.27 | 단원제 | 5개 (219명) | 지역구: 직선(중선거구) 유정화:간선 | 가능 | 대통령제 | 제4 공화국 | 통일주체국민회의에서 의원 3분의1 선출 |
| 제10대 국회 | 1978. 12.12 | 단원제 | 5개 (231명) | 지역구:직선(중 선거구) 유정화:간선 | 가능 | 대통령제 | | 전과 동일 |
| 제11대 국회 | 1981. 03.25 | 단원제 | 9개 (276명)(지역 구:184명) (전국구: 92명) | 지역구: 직선(중선거구) 전국구: 비례대표 | 가능 | 대통령제 | 제 5 공 화 국 | 제8차 개헌(1980.12) |
| 제12대 국회 | 1985. 02.12 | 단원제 | 7개 (276명)(지역 구: 184명) (전국구:92명) | 지역구: 직선(중선거구) 전국구: 비례대표 | 가능 | 대통령제 | | 제9차 개헌(1987.10) |
| 제13대 국회 | 1988. 04.26 | 단원제 | 4개 (299석)(지역 구:224명) (전국구:75명) | 지역구: 직선(소선거구) 전국구: 비례대표 | 가능 | 대통령제 | 제6 공화국 | 1990년 2월15일 3당 합당(민정당, 통일민주당, 신민주공화당) |
| 제14대 국회 | 1992. 03.24 | 단원제 | 4개 (299석)(지역 구:237명) (전국구:62명) | 지역구: 직선(소선거구) 전국구: 비례대표 | 가능 | 대통령제 | 민주 주의 이행기 | 1995년6월27일 지방자치단체장 선거 실시 |
| 제15대 국회 | 1996.04.11 | 단원제 | 3개 (299석)(지역 구:253명) (전국구:46명) | 지역구: 직선(소선거구) 전국구: 비례대표 | 가능 | 대통령제 | 문민 정부 | 통합선거법 제정 |
| 제16대 국회 | 2000.04.13 | 단원제 | 3개 (276석)(지역 구: 227명) (전국구:46명) | 지역구: 직선(소선거구) 전국구: 비례대표 | 가능 | 대통령제 | 국민의 정부 | 국회의장 당직 금지 |
| 제17대 국회 | 2004.04.15 | 단원제 | 5개(299석)(지 역구: 243명) (전국구:56명) | 지역구: 직선 (소선거구) 전국구: 비례대표 | 가능 | 대통령제 | 참여 정부 | 1인2투표제, 여성의원 50%비례대표 공천 |
| 제18대 국회 | 2008.4.9 | 단원제 | 6개(299석)지 역구: 245명, 전국구:54명) | 지역구: 직선 전국구: 비례대표 | 가능 | 대통령제 | 이명박 정부 | 1인2투표제, 여성의원50%비례대표 공천 |

IV. 선거제도 개혁의 쟁점

선거제도에 대한 개혁 논의는 다양한 관점에서 전개되었다. 그러나 최근까지 선거 개혁 차원에서 논의된 선거제도의 개혁에 관련된 쟁점을 살펴보면 다음과 같다.

1. 소선거구제와 중선거구제

한국 국회의원선거에서 지금까지 사용된 선거구제는 소선거구제와 중선거구제였다. 소선거구제는 대부분의 국가에서 선호하는 제도로서 한 선거구에서 1명의 대표자를 선출하는 1선거구1인제를 말한다. 소선거구제는 전국을 여러 개의 선거구로 구분함으로써 비교적 적은 규모의 선거구가 형성되며, 유권자는 후보자 1인에게만 투표를 하여 당선자를 결정하는 단기 투표제이다. 투표의 계산방법은 영국, 미국과 같은 단순다수제(Simple Plurality System)와 프랑스와 같은 절대다수제 (Majority System)가 있는데, 한국은 단순다수제를 채택하였다.

소선거구제의 장점은 다수당의 출현으로 정국이 안정되고, 양대 정당주의를 육성시킬 수 있으며, 선거자금이 적게 들고, 선거방식이 간단하고, 후보자와 유권자가 친밀할 수 있으며, 선거관리가 용이하며, 또한 비교적 투표율이 높아질 수 있다.

그러나 단점으로는 사표가 많으므로 유권자의 의사가 제대로 반영되지 못하고, 전국적인 인물보다는 지역 활동에 치중한 인물에 유리하여 의원의 질 저하가 우려되며, 협소한 지역대표의 성격이 강하며, 신인의 진출이 용이치 않고, 정책보다는 의리, 정실, 혈연 등에 좌우될 경향이 있고, 지나친 경쟁으로 선거후유증이 있으며, 또한 게리맨더링(Gerrymandering)과 같은 위험성이 있다.⁶⁾

이러한 장단점에도 불구하고 한국의 민주정치제도가 초기 건국과정에서 미국의 정치제도를 많이 원용하였기 때문에 국회의원 선거제도 역시 미국 국회의원 선거제도에서 채택하고 있는 소선거구제를 제헌헌법에서 받아들였다.

1971년 제8대총선거까지 소선거구제를 채택하고 있던 선거제도는 1972년 10월 박정희대통령이 유신헌법을 제정, 공포함으로써 소선거구제는 한 선거구에서 2인을 선출하는 중선거구제도로 바뀌었다. 중선거구제는 넓은 의미에 있어 대선거구에 속하는 제도로서 특별한 이론적 근거에서 나왔다기보다는 대·소선거구제의 단점을 보완코자 고안된 제도이다.

그러나 한국의 중선거구제는 과거 일본에서 실시했던 중선거구제인 1구에서 4.5 정도의 대표자를 선출하는 방식이 아니고 1선거구에서 2인을 선출하는 독특한 방식으로 사실상 주요 여야정당이 당선되도록 하는 선거 제도였다. 따라서 이는 소선거구제의 단점을 보완하는 의미보다는 <표 2>와 같이 대통령의 권력기반을 강화하는 방편으로 채택된 것이다.

<표 2> 유신헌법 하에 지역구 국회의원 당선자 분포

| 구분 | 민주공화당 | 신민당 | 민주통일당 | 무소속 | 합계 |
|------------------|------------|------------|----------|------------|------------|
| 제9대(1973.12.27) | 73명(50%) | 52명(35.6%) | 2명(1.4%) | 19명(13%) | 146명(100%) |
| 제10대(1978.1.212) | 68명(44.2%) | 61명(39.6%) | 3명(1.9%) | 22명(14.3%) | 154명(100%) |

이 선거제도는 특히 유신헌법을 통하여 권력을 강화한 박정희 대통령이 유신헌법을 반대하는 야당에 대한 회유책으로 여야정당의 후보자가 국회의원에 동반 당선되도록 함으로서 유신헌법의 유지를 위한 정치안정을 꾀

6) 게리맨더링은 1812년 미국 매사추세츠 주지사인 Elbridge Gerry가 상원선거구 획정에 있어 소속정당인 공화당 후보에게 유리하게 획정한 것에서 유래함. 즉 선거구 획정이 상식적인 것이 아니고 도롱뇽(salamder)과 같이 이상하게 획정한 것을 비유한 말임.

하는데 목적이 있었다.

2. 의원정수와 선거구 획정 문제

한국에서 의원 정수 문제도 선거제도 개혁의 논쟁이 되고 있다. 이는 국회의원 정수와 더불어 선거구 획정문제가 상호 연계되어 논의되고 있다. 현재 한국의 경우, 국회의원들은 일반적으로 인구비례로 따지면 미국, 영국, 일본 등과 비교할 때 국회의원 수가 적다는 주장이 주를 이루고 있지만 국민들은 오히려 국회의원 수 299명을 늘리기보다는 현상유지 하는 것이 좋다는 입장이다.

그 이유는 첫째, 국가가 정치의 중심이 되지 못하는 것이 국회의원 수가 인구비례에 못 미치는 데 원인이 있는 것은 아니고, 국회의원의 전문성 부족, 보좌기능 미비, 봉사정신 결여, 공익보다 사익 우선주의, 의정활동보다는 지역구 관리의 치중, 공식·비공식 행사 일정, 당리당락 등 때문이라고 보고 있다. 따라서 국가가 국민의 불신을 받는 상황에서 국회의원 수를 늘린다는 것은 국민의 지지를 받기 어려울 것이다. 국회의원 수는 단순하게 인구비와 같은 산술적 고려보다는 국민여론을 염두에 두고 결정해야 된다.

국회의원 수의 조정은 선거구 획정 시 인구의 하한선과 상한성을 어떻게 결정하느냐에 따라서 영향을 받게 되는데, 2001년 10월 25일 헌법재판소가 위헌으로 확인한 ‘국회의원 지역선거구 구역표’를 평등선거의 실현을 위하여 인구의 상하한 비율을 3:1로 개선하도록 결정하여 이런 차원에서 선거구 획정이 되고 있다.⁷⁾

선거구 획정에 대한 보편적인 기준은 없지만, 다른 나라의 사례를 보면 3대1 정도가 대부분이다. 프랑스는 인구편차를 1.5대1로 하고 있고 선거법에

7) 공직선거및 선거부정방지법 [별표1] '국회의원지역선거구구역표' 위헌확인, 2001. 10. 25. 2000헌마92·240(병합) 전원재판부.

서 평균 인구의 상하 20% 이내로의 편차만 허용하고 있다. 독일은 인구편차가 2대1을 넘지 못하도록 하고 있고 연방선거법에 인구편차가 상하 33.3%를 넘지 못하도록 규정하고 있다.

한편 일본은 대략 3대1을 기준으로 하고 있다. 3.9대1은 위헌 판정을 받았고, 2.92대1은 위헌이 아니라고 판정을 받은 사례가 있다. 미국에서도 3대1의 인구편차를 위헌으로 판시한 사례가 있으며, 영국은 인구편차가 7대1에서 5대1을 거쳐 지금은 3.88대1로 되어 있다.

특히 한국에서 선거구 획정 문제는 선거구 획정이 객관적이고 공정하게 구성된 선거구획정위원회에서 이루어지기 보다는 당리당략에 의한 게리맨더링(Gerrymandering)의 차원에서 획정되는 사례가 있고, 더구나 총선거가 임박한 시점에서 획정되어 문제가 되고 있다. 선거법 제24조에 의하면 선거구획정위원회는 선거구 획정안을 총선거일 1년 전까지 국회의장에게 제출하도록 되어 있으나, 최근 선거까지 이런 규정이 제대로 지켜지지 못하고 있다. 지역구 의원과 전국구 비례의원의 비율도 1:1, 2:1, 3:1, 4:1 등 다양하게 제시되고 있으나 어느 비율이 가장 합리적이라고 단정할 수 없다. 현행 국회의원 수를 늘리지 않는다는 원칙하에 지역구를 축소 조정하고 전국구 의석수를 그 범위 내에서 증가하여 결정하는 것이 현실적인 대안이라고 본다.

3. 비례대표제도

비례대표제(proportional representation system)는 다수대표제와 소수대표제(Minority System)에서 발생하는 문제점을 시정하여 유권자가 던진 투표의 가치를 최대한 보장하려는 목적 하에 고안된 제도로서 최근 각국에서 많이 사용하고 있는 제도이다. 이는 다수대표제가 지닌 소수의 의사를 정확하게 반영치 못하는 결점과 소수대표제가 지닌 소수의 의견을 지나치게 존중해

주려는 결점을 보완한 제도라고 볼 수 있다. 비례대표제는 선거에 있어 여러 정당이 획득한 유효득표수에 비례하여 의원을 선출하는 방법이다.

비례대표제는 1855년 덴마크에서 처음으로 일부 채용된 후 많은 이론적인 발전을 보았고 오늘날 서구제국에서 널리 실시되고 있는 제도이나 그 종류가 300여 종이 되어 복잡하다.⁸⁾

한국 국회의원선거에서 비례대표제도는 1963년 제6대 선거에서부터 실시되었다. 이는 단순다수 소선거구 1차 투표제도에 전국구 비례대표제를 가미한 혼합선거제도로서 서구형 비례대표제와는 다른 변형된 것이었다. 즉 지역구 후보에게 던진 표가 전국적으로 당별로 집계되어 비례의석에 배분 기준이 됨으로 부분적으로 소선거구제의 불합리성이 더욱 확대되는 경우도 생기며, 또한 전국구 후보는 유권자의 심판으로부터 멀어지는 현상이 나타났다.

더구나 당의 공천이 입후보의 법률상의 요건이 되어 공천권을 가진 당 지도부의 권한이 강화됨으로서 비례대표후보로 당선된 국회의원은 당 지도부에 예속화되는 현상이 나타났으며, 심지어 사천(私薦)이라는 비관을 받기도 했다. 이런 전국구 비례대표제는 제9대 국회의원 선거 때까지 실시되었으며, 전국구의원수는 소선거구의원수의 3분의 1이었다.

이런 전국구 비례대표제는 유신체제하에 폐지되다가 제5공화국이 들어서면서 다시 부활되었다. 제5공화국 하에 비례대표제는 중선거구제와 비례대표제를 혼합한 것으로서 제1당에 유리한 제도이다. 즉 의석배분 방식을 제1당이 3분의2를 차지하도록 하였다. 이는 집권당이 원내 제1당이 된다는 가정 하에 마련된 제도이다.

8) Rein Taagepera and Matthew Shugart, *Seats and Votes: The Effects and Determinants of Electoral System* (New Heaven: Yale University Press, 1989); Arend Lijphart, *Electoral System and Party System* (Oxford: Oxford University Press, 1994); 안순철, 「선거체제비교 연구」(서울: 법문사, 1998) 등 참조.

이후 제6공화국에서 선거제도는 지역구가 중선거구제에서 소선거구제로 바뀌고 또한 전국구 비례대표 의석 배분제도도 변경되었다. 즉 제1당이 원내 과반수 의석을 차지할 경우, 전국구 비례대표의 2분의1을 우선 배정하고, 나머지는 원내 5석 이상을 가진 정당의 의석수에 비례하여 배정하였다. 이 제도는 제5공화국 하에 제도보다는 제1당의 과도한 프리미엄을 방지하였다는 점에서 개선된 것이기는 하나 이 제도 역시 유권자의 투표 결과가 제대로 반영된 것으로 보기는 어렵다.

이러한 전국구비례대표제도는 김영삼 대통령의 집권과 더불어 정치개혁 차원에서 공직선거 및 선거부정방지법(일명 통합선거법)이 제정되어 전국구 비례대표제도의 불합리성을 개선하였다.⁹⁾ 즉 전국구 비례대표 의석 배분 기준은 국회의원 의석수에 기준하지 않고 득표수에 기준함으로써 유권자의 의사가 반영토록 하였다. 이런 의석 배정방식의 기초는 김대중 정부 하에서도 그대로 유지되었다.

그러나 지난 2001년 헌법재판소의 전국구 배분방식에 대한 위헌판결은 전국구 의원제도에 대한 근본적 변화를 불가피하게 하였다. 지역구의 후보자에게 던져진 표를 그 후보자의 정당에 대한 투표로 간주하여 전국단위의 정당별 득표율에 의해 배분된 것이 지난 16대 총선거였다.

특히 2004년 실시된 제17대 국회의원 선거에서는 시민사회단체의 정치개혁 압력에 의하여 국회의원 선거제도가 대폭적으로 변하였으며, 이에 따라 전국구 비례대표제도 역시 대폭적인 변화를 나타냈다. 즉 2003년 말 시민사회를 중심으로 조직된 정치개혁범국민협의회에 의하여 비례대표제도의 개선, 비례대표후보의 여성할당제 등이 제안되고 또한 1인2투표제가 도입됨으로서 국회의원선거제도에 획기적인 변화를 가져왔다.

특히 1인2투표제를 실시하여 1표는 지역구 후보 선거에, 또 다른 1표는

9) 통합선거법은 1994년 3월4일 개정된 것으로 종래의 대통령선거법, 국회의원선거법, 지방선거법 등 모든 공직선거법규를 통합하였으며, 선거일자도 법에 규정하였다. ,

비례대표의원 선거에 투표함으로서 종래의 비례대표의원 배정 방식과는 큰 차이를 나타냈다. 이런 전국구 비례대표의 변화는 종래의 비례대표제도가 유권자의 의사를 제대로 반영하지 못하고 또한 정책정당화에 기여하지 못하였다는 것이 기인하고 있다.

〈표 3〉 비례대표제도 변화과정

| 구분 | 의원 정수 | 지역구 의원수 | 전국구 의원수 | 의원후보 공천제도 | 투표방법 | 당선인 배정방식 |
|----------------------|-------|---------|---------|-----------------|-------------------------------|--|
| 제6대 (1963.11.26) | 175 | 131 | 44 | 정당 공천제 | 1인 1표제로 전국구와 지역구의 후보자를 동시에 선출 | 소선거구 다수대표제와 비례대표제의 병용, 전국구는 의석분배에 특례를 둠 |
| 제7대 (1967.06.08) | 175 | 131 | 44 | 정당 공천제 | 1인 1표제로 전국구와 지역구의 후보자를 동시에 선출 | 소선거구 다수대표제와 비례대표제의 병용, 전국구는 의석분배에 특례를 둠 |
| 제8대 (1971.05.25) | 204 | 153 | 51 | 정당 공천제 | 1인 1표제로 전국구와 지역구의 후보자를 동시에 선출 | 소선거구 다수대표제와 전국구 비례대표제의 병용, 전국구는 의석 분배에 특례를 둠 |
| 제9대 (1973.02.27) | 219 | 146 | 73 | 정당공천제, 무 소속출마병용 | 1인 1투표로 1 선거구에서 2인 선출 | 다수득표자 2인, 통일주체국민회의에서 국회의원 의원의 1/3선출 |
| 제10대 (1978.12.12) | 231 | 154 | 77 | 정당공천제, 무 소속출마병용 | 1인 1투표로 1 선거구에서 2인 선출 | 다수득표자 2인, 통일주체국민회의에서 국회의원 의원의 1/3선출 |
| 제11대 (1981.03.25) | 276 | 184 | 92 | 정당공천제, 무 소속출마병용 | 1인 1투표로 1 선거구에서 2인 선출 | 다수득표자 2인, 전국구의원 정수는 지역구의 1/2 |
| 제12대 (1985.02.12) | 276 | 184 | 92 | 정당공천제, 무 소속출마병용 | 1인 1투표로 1 선거구에서 2인 선출 | 다수득표자 2인, 전국구의원 정수는 지역구의 1/2 |
| 제13대 (1988.04.26) | 299 | 224 | 75 | 정당공천제, 무 소속출마병용 | 1인 1투표로 1 선거구에서 1인 선출 | 지역구는 다수득표자 1인, 전국구는 (1) 제1당에 1/2를 우선배분, (2)나머지 1/2는 제 1당을 비롯한 5명 이상의 지역구 의석을 차지한 정당들에 의석수 비율로 배분 |

(다음 쪽에 계속)

| 구분 | 의원 정수 | 지역구 의원수 | 전국구 의원수 | 의원후보 공천제도 | 투표방법 | 당선인 배정방식 |
|---------------------------------|----------|------------|------------|--------------------|--|--|
| 제14대 (1992.03.24) | 299 | 237 | 62 | 정당공천제, 무 소속출마비용 | 1인 1투표로 1 선거구에서 1인 선출 | 지역구는 다수득표자 1인, 전국 구는 (1) 의석률에 따라 배분 (2) 지역구 당선자가 없는 정당 도 전국 유효투표의 3% 이상을 얻은 경우 우선적으로 1석 배분 |
| 제15대 (법정화 *) (1996.04.11) | 299 | 253 | 46 | 정당공천제, 무 소속출마비용 | 1인 1투표로 1 선거구에서 1인 선출 | 지역구는 다수득표자 1인, 전국 구는 (1) 득표율에 따라서 의석 을 배분, (2) 의석을 할당받은 정당은 지역구 선거에서 5석 이 상 득표시, (3) 3% 이상 5%미 만의 득표시 1석 배분 |
| 제16대 (법정화) (2000.04.13) | 273 | 227 | 46 | 정당공천제, 무 소속출마비용 | 1인 1투표로 1 선거구에서 1인 선출 | 지역구는 다수득표자 1인, 비례 대표의원정수는 (1) 득표율에 따 라서 의석을 배분, (2) 의석을 할당받은 정당은 지역구선거에서 5석 이상 당선시, 유효투표총수 의 3%이상 득표시 (3) 3% 이상 5%미만의 득표시 1석 배분 |
| 제17대 (법정화) (2004.04.15) | 299 | 243 | 56 | 정당공천제, 무 소속출마비용 | 1인 2투표제 1 표는 지역구의 원선거 다른 1 표는 비례대표 의원 선거 | 1인 2투표제의 지역구는 다수득 표자 1인, 비례대표의원정수는 (1) 의석할당정당의 득표비율에 따라 의석 배분, (2) 의석을 할 당받은 정당은 지역구선거에서 5 석 이상 당선시, 유효투표수의 3% 이상 득표시, (3) 잔여석은 소수점 이하가 큰 정당부터 1석 씩 배분 |
| 제18대 (법정화) (2008.4.9) | 299 | 245 | 54 | 17대와 동일 | 17대와 동일 | 17대와 동일 |

* 법정화란 선거법에 선거 일자를 규정한 것을 의미함. 현행 선거법에 의하면 국회의원 선거는 선거법 제34조에 의거 '국회의원 그 임기 만료일전 50일 이후 첫 번째 수요일'로 규정되어 있음.

4. 여성 할당제

2006년 5월 실시된 제4회 지방선거에서 총 유권자 37,064,282명으로 이중 여성 유권자가 18,823,089 명으로 남성 유권자 18,241,193명에 비하여 581,891

명이 더 많다. 이런 여성 유권자의 증가만큼이나 여성들의 정치참여 욕구가 증대되고 있으며, 또한 실제로 증가되고 있다.¹⁰⁾

포스트 모던사회의 등장과 더불어 정치의 개념이 힘을 근간으로 하는 권력정치의 개념에서 시민들의 생활주변에 관련된 일상적 관심이 정치의 주된 개념으로 변하는 생활정치의 개념으로 변하였다. 생활정치란 우리 주변에서 일어나는 환경, 교육, 교통, 소비자문제, 인권 등과 같이 삶의 형태와 직접 관련된 것을 정치의 주요 활동 범위로 삼는 것으로 시민들의 이해가 직접적으로 걸려 있는 사항들이다.

이런 생활정치의 시대에는 여성들의 섬세하고 구체적인 삶의 형태에서 제기된 문제들이 정책으로 반영되는 사례가 증대하고 있다. 따라서 이제 생활정치의 국외자가 아닌 참여자로서 활동함으로써 정책의 실효성을 더욱 증대시킬 수 있기 때문에 자연히 여성의 정치인의 역할이 확대되고 있다.

21세기 들어 각국에서는 여성들의 정치참여가 계속 확대되고 있다. 한국에서도 생활정치 시대와 더불어 여성의 본격적인 정치진입이 이뤄졌으며, 이는 제17대 총선에서 더욱 두드러지게 나타났다. 지난 제17대 총선거에서 주요 정당의 선대위원장은 물론 대변인들이 대부분 여성정치인이었으며, 특히 총선거에서 지역구 10석을 포함 비례대표 29명이 당선됨으로서 총 39명으로 약 13%에 달하고 있다. 이는 1995년 광역의회 비례의원에 43%가 여성으로 채워진 것을 시발점으로 하여 각 정당들은 여성의 정치적 요구를 반영, 당헌·당규나 선거공약으로 여성할당제를 도입하였기 때문이다.

특히 2000년 제16대 총선시 30% 여성할당규정을 정당법에 신설하였으며, 2002년 지방선거에는 공직선거법과 정당법을 개정하여 비례대표의

10) 제18대 국회의원 선거 시 유권자는 총 3천780만6천여명이며, 이중 여성은 50.8%로 1천918만9천여명, 남성은 49.2%로 1천861만6천여명으로 여성유권자가 약 57만3천여명이 많다.

50% 여성할당제로 확대하였고, 이는 2004년,2008년 국회의원 선거에 적용되어 여성의원의 비율이 <표 4>와 같이 높아지게 되었다.

<표 4> 대한민국 국회의 역대 여성 국회의원 비율

(단위 : 명, %)

| 국회 | 의원수 | 여성 의원수 | 국회 내 여성 의원의 비율 | 국회 | 의원수 | 여성 의원수 | 국회 내 여성 의원의 비율 |
|----|-----|--------|----------------|-----|-----|--------|----------------|
| 1대 | 200 | 1(1) | 0.5(0.5) | 10대 | 231 | 8(1) | 3.5(0.4) |
| 2대 | 210 | 2(2) | 0.9(0.9) | 11대 | 276 | 9(1) | 3.3(0.4) |
| 3대 | 203 | 1(1) | 0.5(0.5) | 12대 | 276 | 8(2) | 2.9(0.7) |
| 4대 | 233 | 3(3) | 1.3(1.3) | 13대 | 299 | 6(0) | 2.0(0) |
| 5대 | 233 | 1(1) | 0.4(0.4) | 14대 | 299 | 7(1) | 2.3(0.3) |
| 6대 | 175 | 2(1) | 1.1(0.6) | 15대 | 299 | 11(3) | 3.6(1.0) |
| 7대 | 175 | 3(1) | 1.7(0.6) | 16대 | 299 | 16(5) | 5.9(1.8) |
| 8대 | 204 | 5(0) | 2.5(0) | 17대 | 299 | 39(10) | 13.0(3.3) |
| 9대 | 219 | 12(2) | 5.5(0.9) | 18대 | 299 | 41(14) | 13.7(5.7) |

주 : ()안의 숫자는 직선에 의한 여성 의원의 참여 수 및 비율

그러나 한국에서 여성의원의 수는 17대의 13.0%에 비하여 증가하기는 하였으나, 전 세계여성의원 비율 16%에 미치지 못하며, 더구나 핀란드 38%, 노르웨이 37.9%에는 아주 미흡하다. 최근 국제의회연맹(IPU)의 조사에 의하면 한국의 여성의원 비율은 189개국 중 80위이며, 일본은 9.4%로 99위이다.

〈표 5〉 국가별 여성의원 비율

| 순위 | 국가 | 여성 하원 의원 비율 | 여성 상원 의원 비율 |
|----|-------|-------------|-------------|
| 1 | 르완다 | 48.8 | 34.6 |
| 2 | 스웨덴 | 47.3 | |
| 3 | 코스타리카 | 38.6 | |
| 4 | 핀란드 | 38.0 | |
| 5 | 노르웨이 | 37.9 | |
| 6 | 덴마크 | 36.9 | |
| 7 | 네덜란드 | 36.6 | 29.3 |
| 8 | 쿠바 | 36.0 | |
| | 스페인 | 36.0 | 23.2 |
| 9 | 아르헨티나 | 35.0 | 43.1 |
| 10 | 모잠비크 | 34.8 | |
| 15 | 독일 | 31.6 | 21.7 |
| 33 | 호주 | 24.7 | 35.5 |
| 49 | 중국 | 20.3 | |
| 52 | 영국 | 19.7 | |
| 67 | 미국 | 16.3 | |
| 80 | 한국 | 13.4 | |
| 86 | 프랑스 | 12.2 | 16.9 |
| 99 | 일본 | 9.4 | 14.5 |

자료 : IPU(국제의회연맹/www.ipu.org)

5. 선거 공영제

선거공영제는 선거운동을 공공의 선거관리기관이 운용하는 선거운동의 공영제와 선거비용을 공공주체가 부담하는 선거비용의 공영제를 포함하고 있다. 이는 선거비용을 후보자가 스스로 조달하도록 하는 방식인 선거사영제(私營制)와는 다른 것으로 기회균등을 보장하고 선거비용조달을 위한 부패의 방지, 불법선거의 감소, 선거비용의 감소 등을 통하여 민주정치를 발전시키자는 제도이다.

선거공영제가 지나치게 확대되면 자유민주정치의 기본 원리인 자유로운 선거운동이 제약될 우려가 있고 국민의 세금부담이 증가되며 후보자가 난립할 우려가 있다는 지적이 있지만, 한국은 그 동안 부정부패가 주로 선거를 통하여 야기되어 선거공영제의 확대가 정치개혁의 차원에서 논의되었다.

현행 헌법 제116조 제1항은 “선거운동은 각급 선거관리위원회의 관리 하에 법률이 정하는 범위 안에서 하되, 균등한 기회가 보장되어야 한다”라고 함으로써 선거운동의 관리가 균등한 기회를 보장하기 위한 목적으로 이루어질 것을 요구하고 있다. 또한 헌법 제116조 제2항은 “선거에 관한 경비는 법률이 정하는 경우를 제외하고는 정당 또는 후보자에게 부담시킬 수 없다.”고 함으로써 선거비용에 대해서는 원칙적으로 공영제를 취하고 예외적으로 법률에 특별한 규정이 있는 경우에만 사영제를 취할 수 있도록 하고 있다.

그 동안 수차례 걸친 선거법 개정을 통하여 선거공영제도를 상당히 도입하고 있다. 선거법 122조에 의거 당선자 또는 유효투표총수의 100분의 15 이상 획득하였을 경우, 후보자가 지출한 비용 전액을 국가가 부담하며, 유효투표총수의 100분의 10이상 100분의 15미만일 경우, 지출 비용이 50%를 국가가 보전하여 주고 있다. 이는 정치신인의 등장과 균등한 기회를 보장하기 위한 차원에서 그 동안 군소정당이나 시민사회단체에서 계속 주장하여 온 것이다.

지난 제16대 선거의 경우, 선거공영제를 통해 후보자가 지출하는 선거운동비용의 61.3%를 국가가 보전하고 있다. 선거보조금까지 포함하면 실제 16대 총선 후보자 1,040명이 신고한 선거비용(약 655억)의 99.9%를 이미 국고에서 지원하고 있을 정도로 공영제가 실시되고 있다.

6. 선거연령 인하 문제

한국 국민들은 선거법이 정하는 규정에 따라 선거권을 갖는다고 되어 있으며, 선거법 제15조에 따라 만 19세 이상의 국민들에게 선거권을 부여하고 있다. 외국의 경우를 보면 미국·영국·독일·프랑스·중국 등 70여 개 나라가 만 18세를 기준으로 선거권을 부여하고 있다.

한국의 경우 1948년 제헌국회의 선거 때부터 20세에 선거권을 부여하다가 지난 2005년 선거법 개정을 통하여 2006년 5월 실시된 지방선거부터 선거권 연령을 19세로 변경하였다.

최근까지 20세 미만에게 선거권을 부여하지 않는 이유는 20세 이하는 정치적으로 미성년자로서 정치적 판단 능력이 미숙한데다 고교 재학생이 대부분이기 때문에 정치에 참여하는 것은 바람직하지 않다는 점 등을 종합적으로 고려한 것이라고 하였다.

그러나 우리 민법은 18세 이상을 성인으로 대우하고 있다. 남녀 모두 18세가 되면 부모의 동의 없이 결혼할 수 있고, 운전면허증을 교부받을 수 있으며, 공무원에 임용될 수 있다. 이 나이가 되면 유해한 작업장에서의 근로 자격, 병역 의무 및 현역 입대 자격 등도 주어지게 됨으로 이를 점진적으로 개선하여 선진국과 같이 18세로 낮추는 문제도 제기되고 있다.

V. 시민사회단체의 선거제도 개혁 운동

한국사회에서 시민사회단체(civil society organization)가 정치의 새로운 주체로 등장하고 있으며, 이는 전 지구촌에서 일어나는 현상이다. 시민사회단체는 정치권에 대하여 국민주권자로서의 주권과 참정권을 요구하고 있으며, 특히 가장 중요한 시민 정치참여의 통로인 선거에서 낙선운동, 당선운

동과 더불어 선거제도 개혁운동을 전개하여 영향력을 행사하고 있다.

최근 한국정치사회에서 진행된 일련의 정치사회 변화에서 가장 영향력을 행사한 것은 시민사회단체이며, 따라서 시민사회단체의 영향력은 상대적으로 증가되었다. 2000년 연말 실시된 한국을 움직이는 가장 영향력 있는 집단으로 정당이나 언론을 제치고 최초로 시민사회단체가 선정되었을 정도로 영향력이 증대되었다.¹¹⁾

이는 한국의 시민사회단체들이 그 동안 각종 양태의 정치참여를 통하여 한국사회발전을 위하여 정치권에 대한 감시활동을 지속적으로 하였을 뿐만 아니라 또한 대안 제시를 통하여 시민들로부터 지지를 받아 정치권에 대한 영향력을 행사한 결과라고 생각된다.

지금까지 시민사회단체들은 비교적 소극적 차원에서 합법적 방법을 통하여 상례적 정치참여 (conventional political participation)를 하였다고 볼 수 있다. 과거 경실련에서 주장한 금융실명제가 수차례에 걸친 각종 세미나, 가두 캠페인, 그리고 입법 청원 등을 통하여 정책에 반영된 것이 하나의 사례가 될 수 있다. 또한 참여연대, 환경운동연합, 녹색연합 등이 중심이 되어 유권자권리찾기운동 차원에서 1999년 국정감사 시 국감시민연대를 조직, 국정감사 모니터 활동을 전개, 이를 평가하여 매일 매일 'BEST', 'WORST'로 평가하여 발표한 것도 하나의 사례이다.

그러나 시민사회단체들은 이러한 소극적인 차원에서 전개되는 정치참여를 통해서 사회변혁의 실효를 거두지 못하고 있다는 인식 하에 적극적 차원에서 때로는 불법적인 행동까지 수반하면서 전개한 것이 2000년 4월 총선 시 전개한 낙천·낙선운동이다.¹²⁾

이는 시민사회단체들이 추구하는 공익운동이 제도적인 개혁에 앞서 기

11) 「시사저널」(2000.10.28) 당시 여론조사에서 시민사회단체는 청와대를 제외한 다른 조직(정당, 언론)보다도 영향력이 강한 단체도 조사되었음.

12) 「총선연대 백서」(2001) 참조.

득권을 가진 부패·무능 정치인들에 대한 퇴출 없이 불가능하다는 인식 하에 전개된 것이다. 특히 1999년 정기국회 시 일부 상임위에서 국감모니터시민연대의 활동을 방해하는 정치인들의 행태 등은 시민사회단체들로 하여금 소극적이고 합법적인 방법에서 적극적이며 때로는 불법적인 방법까지 전개토록 했다.

그러나 시민사회단체들은 이런 방법보다는 선거법과 같은 정치관계법의 개정을 통하여 정치개혁을 하는 것이 더욱 효과적이라는 인식하에 법 개정을 통한 제도개혁에 역점을 두었다. 특히 시민사회단체들의 전국적 연대체인 시민사회단체연대회의가 정치제도개혁을 위한 거점의 역할을 수행했다. 통상 정치제도개혁은 선거법, 정당법, 국회관계법, 정치자금법을 주요 대상으로 하지만, 우리 사회에서 만연된 정경유착 등 부패정치를 예방하기 위한 부패방지법이나 절름발이 지방자치의 활성화를 위한 지방자치법, 그리고 정부조직법·국정원법·감사원법·중앙선관위법 등 행정개혁과 관련된 법률의 개정도 정치제도개혁의 대상이 되고 있다.

1987년 6월 민주항쟁 이후 최초의 정치개혁은 직선제를 복원한 제9차 헌법 개정이라 할 수 있을 것이다. 이런 점에서 87년 10월의 개헌을 통해서 민주정치의 토대를 구축하였으며, 특히 국회의원 선거제도를 중선거제에서 소선거구제로 변경하였다. 이후 시민사회단체들은 87년 대통령선거, 88년과 92년 국회의원 총선거, 91년 지방의회선거 등이 별도로 실시되는 과정에서 3대 선거법을 하나의 통합선거법으로 묶는 것이 필요하다는 공감대가 형성되어 이를 정치권에 건의, 94년 3월 김영삼 대통령의 문민정부 아래 통합선거법인 ‘공직선거 및 선거부정방지법’이 제정되도록 했다.¹³⁾

시민사회단체들은 이후에도 각종 선거를 통하여 발생한 문제점을 계속

13) 동 법은 기존의 대통령선거법, 국회의원선거법, 지방의회의원선거법 및 지방자치단체장선거법을 모두 통합하여 제정한 법으로 1994년 3월 16일 법률 제 4739호로 공포됨.

지적하면서, 깨끗한 선거와 선거의 공정과 자유를 보장하는 선거법 개정, 부패선거를 방지하기 위한 정치자금법 개정 등을 적극적으로 추진하였다. 이런 정치관계법에 대한 개정 요구는 90년대까지는 경실련이나 참여연대를 통해 개별적으로 진행되었으며, 특히 시민사회단체들 중에서 정치개혁을 가장 적극적으로 추진한 경제정의실천시민연합과 참여연대는 비선거 시기에는 정당명부제 도입과 선거연령 인하 등 제도개혁을 추진하고 이를 국회에 입법청원하는 등 입법활동을 전개하였다.

2000년 4월 총선에서 전개한 낙선·낙천운동을 계기로 시민사회단체연대회의가 발족된 후에는 연대회의가 정치개혁 논의를 주도했다.¹⁴⁾ 연대회의는 산하에 정치개혁위원회를 설치하여 정치권에 정치관계법 개정을 지속적으로 촉구했다. 특히 정치개혁위원회는 선거법, 정치자금법, 정당법에 초점을 맞추어 법률 개정안을 국회에 입법청원하고 정치권과 시민단체가 공동으로 참여하는 국회 정치개혁특별위원회 설치를 요구했다.

2003년 2월 시민사회단체 인사 75명, 학계, 법조계, 정치인들이 참가한 ‘정치개혁추진범국민협의회’(이하 정개혁)를 발족, 선거법을 비롯한 정치관계법 개정 운동을 전개하였다.¹⁵⁾ 정개혁은 정치개혁을 위한 대안 제시와 더불어 국회 내에 관련 기구를 설치할 것을 건의하여 국회는 2003년 11월 국회의장 산하에 ‘범국민정치개혁협의회’(이하 범개혁)을 구성하였다. 범개혁의 활동은 시민사회 인사들이 활동의 주도권을 가지고 선거제도 개혁안을 만들어 국회정치개혁특별위원회에 제출하였다.

14) 2000년 4.13 총선에서 2000년 총선시민연대가 선정한 낙선운동 대상자 86명 가운데 59명이 낙선했다. 낙선율 68.6%로 3명 가운데 2명이 낙선되었다. 집중 낙선 대상자는 22명 가운데 15명이 낙선했다. 68.2%의 낙선율을 보였다. 상대적으로 지역주의가 덜한 수도권에서는 낙선운동대상자 20명 가운데 19명이 낙선했다. 부패를 척결하고 무능 정치인을 퇴출시키자는 국민적 공감대를 끌어낼 수 있었기에 낙선운동의 성과가 컸다. 낙선·낙선운동에는 1000여 개의 시민단체가 참여했다.

15) 「2005한국시민사회연감」(시민의 신문사,2006), pp. 451-452.

그러나 국회는 범개협의 제안을 각 정파 간의 이해관계로 제대로 처리 못하자, 시민사회단체들은 국회 앞에서의 대규모 집회, 의원들에 대한 압력 등을 통하여 범개협 안의 국회통과를 주장하였으며, 결국 국회가 국민의 여론에 밀려 2004년 2월 범개협이 제출한 정치관계법 개정안을 통과시킴으로서 선거제도의 획기적 변화가 일어났다.

2004년 2월 통과된 주요 선거제도의 개혁안은 다음과 같다.

첫째 제6대 국회의원 선거 이래로 한국 국회의원 선거는 소선거구 1위 투표제와 전국구 비례대표제를 근간으로 한 일종의 혼합선거제도였는데, 이를 지역구 후보자 투표와 정당명부식 비례투표를 독립적으로 행사하는 1인2투표제를 제17대국회부터 실시키로 하였다.

이는 전국구비례대표제가 유권자의 왜곡 현상을 보완하고 군소정당의 원내 진출 및 필요한 전문 인력을 충원한다는 취지에 맞지 않게 운영되었기 때문에 이를 개선하기 위한 것이다. 이런 선거제도의 개혁으로 <표 6>과 같이 민주노동당이 제17대 국회에 처음으로 원내에 진출하였다.¹⁶⁾

<표 6> 17대 총선 결과

| 정당 | 전체의석수 (299석) | 지역구 (243석) | 비례대표 (56석) | 지역구 지지율 | 비례대표 지지율 |
|--------|-----------------|---------------|---------------|------------|-------------|
| 열린우리당 | 152 | 129 | 23 | 41.9 | 38.3 |
| 한나라당 | 121 | 100 | 21 | 37.9 | 35.8 |
| 민주노동당 | 10 | 2 | 8 | 4.3 | 13.0 |
| 새천년민주당 | 9 | 5 | 4 | 7.9 | 7.1 |
| 자유민주연합 | 4 | 4 | 0 | 2.6 | 2.8 |
| 국민통합21 | 1 | 1 | 0 | | 0.6 |
| 무소속 | 2 | 2 | 0 | | 2.4(기타정당) |

* 국민통합21은 2004년 5월 20일 당무회의에서 당 해산 결의를 하였음.

16) 2000년 1월 창당된 민주노동당은 2000년 4월 총선에서 지역구 출마자들이 평균 13.1%의 득표를 하였으나, 전국구 비례대표의 배정방식에 따라 단 1석도 원내에 진출하지 못하였음.

둘째는 여성 할당제의 실시이다.

2000년 제16대 총선 시 30% 여성할당규정을 정당법에 신설하였으며, 2002년 지방선거에는 공직선거법과 정당법을 개정하여 비례대표의 50% 여성할당제로 확대하였고, 이는 2004년 국회의원 선거부터 적용되어 각 정당이 비례대표에 여성의원 후보를 추천하여 여성의원들의 비율이 높아지게 되었다.

셋째 정치자금제도의 개선이다. 법인(기업 등)의 정치자금 후원을 금지하고 후원금 모금행사도 금지하였으며, 또한 1백만원 이상의 고액 후원자의 경우 후원자의 신상을 선관위를 통해 공개토록 하였다.

위에 기술한 내용 이외에도 2004년 2월 국회정치개혁특위에서 합의한 선거제도 및 정치관계 제도개혁 관련 사항은 다음과 같다.¹⁷⁾

〈표 7〉 국회정치개혁특위 합의사항

① 선거법 관련

| 구분 | 현행 | 논의사항 | 비고 |
|---------------|--------------------------------|---|----|
| 사전선거운동 제한적 허용 | 신설 | 선거일전 120일부터 예비후보자 등록 후 명함 배부, 이메일 발송, 선거사무소 설치 허용 | 합의 |
| 합동연설회 및 정당연설회 | 지역구마다 2회 | 폐지 | 합의 |
| 축·부의금 | 1만 5천원 이하의 축·부의금 제공가능 | 상시 전면 금지 | 합의 |
| 의정보고회 및 출판기념회 | 선거기간 중 금지 | 선거일 90일 전부터 금지 | 합의 |
| 선거비용 보전 | 유효투표총수의 15% 이상 득표시 반환 (항목별 반환) | 유효투표 총수 중 10-15% 득표 시 50%보전, 15% 이상 득표시 전액 보전(총액 기준 반환) | 합의 |
| 인터넷 실명제 | 신설 | 상위 50개 인터넷 언론매체에 글 게재 시 실명확인 절차 후 글 게재 | 합의 |
| 결석재판제 | 신설 | 피고인이 출석하지 아니한 경우도 공판절차 진행, 징역형 선고도 가능 | 합의 |

(다음 쪽에 계속)

17) 시민의 신문사, 「한국시민사회연감 2004」, pp.362-363

30 NGO연구 제6권 제1호

| 구분 | 현행 | 논의사항 | 비고 |
|------------------|---|--|----------|
| 선거비용 지출 | 신설 | 1회 20만원 이상 지출시 수표 등 사용 의무화 | 합의 |
| 선거비용 제한 제제 강화 | 선거비용 제한액의 1/200 초과 지출로 징역형 받은 때 당선무효 | 300만원 이상 벌금형 확정 시 당선 무효, 당선무효에 이르는 연좌제 강화 | 합의 |
| 유권자 과태료 부과 | 신설 | 경미한 금품·음식물 등을 제공받은 자는 받은 금액의 50배 과태료 부과 | 합의 |
| 국회의원 선거기간 단축 | 17일 | 14일 | 합의 |
| 선거연령 | 20세 이상 | 한나라당·자민련 20세 이상, 민주·열린우리당 19세 이상 주장 | 미합의 |
| 국회의원 정수 | 273명(지역구 227명, 비례대표 46명) | 273명선 유지 (지역구 의원수 먼저 결정한 뒤 비례대표수 확정) | 잠정 합의 |
| 인구상하한선 | 9만 ~ 34만명 | 10만 5천-31만 5천명 | 잠정 합의 |

② 정치자금법 관련

| 구분 | 현행 | 논의사항 | 비고 |
|------------------|------------------------|--|----|
| 후원회 폐지 | 중앙당, 시도지부, 개인후원회 설치 | 중앙당, 시·도지부 후원회 2년후 폐지/국회의원 후원회 유지. 예비후보자(국회의원·당대표·대선후보 경선참여자) 후원회 신설 | 합의 |
| 기업의 후원금 기부 금지 | 연간 2억 5천만원까지 지원 가능 | 중앙당, 시·도·wi부, 개인후원회에 대한 기업·단체 명의 후원금 기부 금지 | 합의 |
| 개인의 후원금 제공 한도 | 연간 1억 2천만원 | 연간 2천만원 (중앙당 1천만원, 시·도지부 5000만원, 개인 500만원) | 합의 |
| 후원회 후원금 모금 한도 | 중앙당600억원 국회의원3억원 | 중앙당 50억원, 시·도지부 5억원, 개인 1억 5천만원 | 합의 |
| 고액기부자 명단 공개기준 | 기부자 공개 금지 | 중앙당 : 연간 500만원 초과, 개인 및 시·도지부 : 연간 120만원 초과 | 합의 |
| 동시지방선거 국고보조금 | 유권자 1인당 1천800원 | 유권자 1인당 800원 | 합의 |
| 정치자금 수입 및 지출 | 신설 | 1회 100만원 이상 기부, 50만원 이상 지출시 수표 ·신용카드사용 의무화 | 합의 |
| 정치자금 세금공제 | 정치자금 소득공제 | 100만원까지 세액공제, 10만원 초과는 소득공제 | 합의 |

③ 정당법 관련

| 구 분 | 현 행 | 논 의 사 항 | 비고 |
|----------------|---------------|---------------------------------|----|
| 지구당 폐지 | 유지 | 지구당 폐지, 선거 120일 전부터 선거사무소 설치 허용 | 합의 |
| 입당·탈당 | 서명날인한 입당원서 제출 | 인터넷을 통한 입당·탈당 허용 | 합의 |
| 중앙당 유급사무원 수 제한 | 중앙당 150명 제한 | 중앙당 100명, 시도 5명 이내 제 | 합의 |
| 여성 비례대표 수 명시 | 신설 | 여성 비례대표 50% 공천 의무화 | 합의 |
| 경선불복자 출마 금지 | 신설 | 당내 경선불복자 출마금지 법제화 | 합의 |

2002년 12월 제16대 대통령 선거 후 정치개혁에 대한 국민적 요구가 높아진 시점에서 시민사회단체들이 주도하여 개정된 정치관계법으로 2004년 총선거는 역대 선거 중 가장 깨끗하고 공정하게 실시된 것으로 평가받고 있는데, 이는 그 동안 정치개혁운동을 지속적으로 추진하여 온 시민사회단체들의 활동의 결과라 할 수 있다. 이런 선거 분위기는 2008년 총선에도 이어졌다.

그 동안 시민사회단체들은 선거 때 제한적으로 부패정치 척결을 위한 인적청산, 선거감시활동에 집중하였으며, 또한 비선거시에도 정치제도개혁을 위한 활동에 주력했음을 알 수 있다. 정치권이 시민사회의 요구를 전폭적으로 수용한 것은 아니며 사안별로는 상당한 이견과 갈등을 겪었던 것이 사실이다.

그러나 일시적인 갈등에도 불구하고 정치권이 궁극적으로는 시민사회단체들이 요구하는 방향으로 정치관계법을 개정하였다는 것은 정치제도 개혁에 관한 한 시민사회단체들의 문제 제기와 대안의 제시가 정치개혁에 중요한 역할을 했다는 것을 의미한다.

VI. 선거제도의 개혁 방향

본 논문은 2004년 총선을 전후하여 시민사회가 한국의 선거제도 개혁에 어떻게 영향을 미쳤는가를 살펴 보았다. 그 동안 한국의 선거제도는 수차례의 개혁을 통하여 오늘날과 같이 변화하였다. 특히 이런 선거제도의 변화의 과정은 정치권 스스로의 변화나 개혁 의지에 의하여 이루어졌다가 보다는 시민사회단체의 압력과 같은 외부로부터의 개혁요구에 의하여 변화된 수동적인 제도개혁이었다.

그러나 현행 선거제도는 아직도 국민의 대표성 제고, 지역주의 타파, 전문성 제고, 등가성 적용 등등에서 많은 문제점을 가지고 있어 이에 대한 개선이 요구되고 있다.

첫째 전국구 비례대표제도의 개선이다. 정당명부식 비례대표의 도입 취지를 제대로 실현하기 위해서는 독일 등과 같이 지역구와 비례대표의 비율을 1 대 1로 하거나 일본이나 멕시코처럼 적어도 40% 이상을 비례대표에 할애하는 것이 필요하다.

〈표 8〉 주요국의 비례대표 비율

| 국가명 | 선거구수 | 비율(지역구: 비례대표) | 국가명 | 선거구수 | 비율(지역구: 비례대표) |
|-----|------|---------------|-----|------|---------------|
| 독 일 | 16 | 299 : 299 | 러시아 | 1 | 225 : 225 |
| 멕시코 | 1 | 300 : 200 | 일 본 | 11 | 300 : 180 |

또한 비례대표 후보자 명부 작성의 원칙이 개선되어야 한다. 현재와 같이 비례대표의 후보자를 정당 지도부가 일방적으로 작성하는 것은 정당의 비민주적 공천방식이다. 공개적인 방식으로 투명하게 후보자를 선출하는 방식이 되어야 한다. 예를 들면 정당 지도부나 공천심사위원회가 비례대표 명부의 2-3배수를 후보로 선정한 다음 당원의 의사를 확인할 수 있는 절차를 거쳐 순번을 정하는 방식도 바람직하다.

둘째, 지역주의 해소에 기여하는 차원에서 권역별 비례대표제도의 도입이 필요하다. 한국 정치의 고질적인 병폐인 지역주의를 해소하는데 일조하기 위하여 비례대표 명부를 전국 단위로 작성하기보다는 권역별로 작성하는 방식이다. 지역주의 정치구조를 해소하고 특정 정당이 연고지역에서 압승하는 반면 상대당이 의석을 획득하지 못하는 폐해를 시정하는 방법으로 권역별 명부를 작성하든가 또는 전국 득표율을 적용하여 배분하는 방식 등이다. 이런 방식을 채택하게 되면 현재 한나라당은 호남지역에서, 열린우리당이나 민주당은 영남에서 일정 의석의 비례대표 의석을 배분받게 되어 지역주의의 완화에 도움이 될 것이다.

셋째 시민사회단체의 선거참여 확대이다. 이는 지난 제16대 총선 직전의 선거법 개정과정에서 단체의 선거운동을 금지한 선거법 제87조가 부분적으로 개정됨으로 일부 완화된 것은 사실이지만 근본적으로 한계가 있다.

시민사회단체는 선거참여의 자유를 위해 제87조의 폐지를 주장한 바 있으나 받아들여지지 않았다. 따라서 정당의 후보추천에 대한 단순한 의견개진이나 선거기간에 국한해서 단순한 의견개진이 가능하지만 가두서명이나 장외집회를 금지하고 인터넷과 옥내집회로 제한하는 등 원천적인 한계를 가지고 있다. 이런 점을 감안할 때 시민사회단체뿐만 아니라 유권자인 국민들의 자유로운 선거참여를 보장하기 위해서는 제87조를 폐기하고 국민과 시민사회단체의 경우 사전선거운동의 규제를 적용하지 말아야 할 것이다.

넷째 정당과 국가가 선거구획정위원회 구성이나 선거구 획정을 정파적 이해관계에 따라 자의적으로 하지 못하도록 제도를 변경할 필요가 있다. 따라서 선거구획정위원회는 정파의 이해관계와 무관하게 하기 위하여 국회에서 중앙선거관리위원회에 이관하고 국회의원 등 정치인의 참여를 배제하는 것이 요구된다. 즉 학계 등 전문가와 시민사회단체가 참여하여 결정할 다음 국회가 입법하는 것이다.

선거제도 개혁은 민주정치를 정착시키는 데 가장 중요한 요소이다. 특히 현재와 같이 국민들이 강력한 참여욕구를 표출하면서 현행 선거제도나 선출된 정치인을 불신하는 상황에서 선거제도 개혁이야말로 가장 중요한 정치제도 개혁의 핵심이다.

선거제도의 개혁은 기성 정당이나 정치인의 기득권을 보장하거나 정치적 편의를 확대하기 위한 방편으로 개혁되어서는 안 되며, 선거의 원리와 국민들의 참여 욕구를 반영하고 또한 한국정치사회가 처한 여러 가지 환경적 요소를 기준으로 자유로운 선거참여를 확대·보장하는 방향으로 개혁되어야 할 것이다.

한국은 과거의 선거제도가 승자독식을 바탕으로 한 권력독점의 다수지배주의를 근간으로 하였는데, 이를 국회로의 다양한 정치세력의 진출을 보장하는 권력분점, 국민 참여의 포용적 민주주의로 변화시키는 제도로 더욱 확대하여야 한다. 특히 한국정치의 고질적인 병폐인 분열적 지역주의 선거를 극복할 수 있는 방안으로 개혁, 국민통합의 선거정치로 전환시키는 것이 중요하다.

한국 정당의 무책임한 이합집산과 철새정치를 극복하고 책임 있는 정당정치를 제도화하기 위한 선거제도의 개혁은 정치개혁의 주요 과제이다. 정치 현실과 이상 사이에서 선거의 기능 내지 과제를 최대한 달성할 수 있는 방향과 수준을 설정, 선거제도의 개혁의 통하여 선거를 통한 한국의 민주정치발전에 새로운 패러다임을 제시해야 될 것이다. 이와 같은 정치개혁을 위한 시민사회의 역할은 어느 때보다 중요하다.

참고문헌

- 강원택. 2003. 『한국의 선거정치』. 서울: 푸른길
- 김광웅 외 공저. 1987. 「한국선거론」. 서울: 나남
- 김도중·김형준. 2003. “선거구 획정의 문제점과 개선방안,” 한국선거학회 창립학술회의 발표집
- 김영래 외 공저. 2004. 『NGO와 한국정치』. 서울: 아르케.
- _____. 2004. 「한국의회정치와 제도개혁」 서울: 한울.
- _____. 2006. 「한국정치, 어떻게 볼 것인가」 서울: 박영사
- _____. 2006. 「매니페스토와 지방선거」 서울: 논형
- _____. 2008. 「매니페스토와 정책선거」 서울: 논형
- 김영태. 2003. “선거제도의 정치적 효과에 대한 국가간 비교연구,” 한국선거학회 창립학술회의 발표집
- 김용호 외. 2000. 「4.13 총선: 캠페인 사례연구와 쟁점 분석」. 서울: 문형
- 박명호. 2002. “정책선거실현을 위한 방안,” 한국정당학회 추계학술회의 발표집.
- 박찬욱. 2000. 「비례대표선거제도」. 서울: 박영사.
- 시민의 신문사. 「한국시민사회연감 2004」
- 이남영. 1993. 「한국의 선거」I. 서울: 나남
- _____. 1998. 「한국의 선거」II. 서울: 푸른길
- 어수영. 2006. 「한국의 선거」V. 서울: 오름
- 조중빈 편. (1999). 「한국의 선거III」. 서울: 푸른길
- 진영재. 2002. 「한국의 선거」IV. 서울: 한국사회과학데이터센터
- 중앙선거관리위원회. 「국회의원 선거총람」
- 총선시민연대. 2001. 「2000총선연대 백서」
- Aldrich, John. 1995. *Why Parties*. Chicago: University of Chicago Press.
- Bibbly John F. 1996. *Politics, Parties and Elections in America*. 3rd ed. Chicago: Nelson-Hall.
- Congressional Quarterly. 2005. *Congressional Quarterly's Guide to U.S. Elections*. 5th edition. Washington D.C: Congressional Quarterly Inc.
- Cox, Gary. 1997. *Making Votes Count*. New York: Cambridge University Press.
- Dudley, Robert L., and Alan R. Gitelson. 2002. *American Elections: the Rules Matter*. New York: Longman.
- Grumm, J.G., 1958. "Theories of Electoral System," *Midwest Journal of Political Science*. Vol.II.

- Herrone, E. and M. Nishikawa. 2001. "Contamination Effects and the Number of Parties in Mixed-Superpositional Electoral Systems," *Electoral Studies*, V. 20.
- Key, V. O. 1966, *The Responsible Electorate*. Cambridge: Belknap Press.
- Lijphart, Arend, 1994. *Electoral System and Party System*. Oxford: Oxford University Press.
- Norris, P. 2003. *Electoral Engineering: Voting Rules and Political Behavior* New York: Cambridge University Press.
- Reeve, A. & A. Ware, 1992. *Electoral Systems: A Comparative and Theoretical Introduction*. London: Routledge.
- Riker, William H., 1982. *Liberalism Against Populism; A Confrontation Between the Theory of Democracy and the Theory of Social Choice*. Prospect Heights, Ill.: Waveland Press.
- Taagepera, Rein and Matthew Shugart, 1989. *Seats and Votes: The Effects and Determinants of Electoral System*. New Heaven: Yale University Press.

김영래: 연세대학교 정치외교학과 미국 University of Southern California 대학원에서 수학하였으며, 또한 한국정치학회장, 한국NGO학회장, 한국매니페스토실천본부 상임공동대표를 역임하였음. 현재 한국시민운동정보센터 이사장과 아주대학교 정치외교학과 교수로 재직 중임(kimyr@ajou.ac.kr).