

남북통합과 통일한국의 정치제도 디자인

김 종 민*

I. 서론: 문제인식
II. 이론적 논의

III. 통일한국의 정부형태 및 의회선거제도
IV. 요약 및 함의

국문요약

이 논문의 목적은 남북한의 통일 후 정치적 안정과 통합을 달성하기 위한 바람직한 정치제도를 제안하는데 있다.

통일한국의 선거제도는 단순히 비례성 제고가 아닌 남북간 '대표성의 균형적 표출'의 제도적 효과를 보이도록 디자인되어야 할 것이다. 따라서 지역 선거구는 선거구당 4~5인을 선출하는 중대선거구제에 '변형된 뉴질랜드식 연동형 권역별 비례대표제'를 접목시킨 선거제도가 바람직할 것이다. 이 방식은 전국단위에서는 높은 비례성을, 권역단위에서는

균형적 정당대표성의 구현에 실효성을 보일 수 있다. 또한 정부형태는 다양한 정치세력간 연정구성이 용이한 의원내각제를 검토해볼 필요가 있다.

이밖에도 북한지역의 낮은 인구대표성 보완을 위해 남북 동수의 상원의원을 선출하고, 지역구 인구편차기준 2:1, 봉쇄조항 3%, 생라그식 의석할당방식 적용 등도 필요할 것이다.

주제어: 통일의회, 정부형태, 선거제도, 비례성, 대표성

I. 서론: 문제인식

통일논의가 정치권을 중심으로 확산되고 있다. 박근혜 정부는 통일대박론을 시작으로 통일준비위원회를 설치함으로써 통일기반 조성 and 통일을 위한 다양한 접근방안을 모색하고 있다. 남북관계가 5·24조치 이후 답보상태에 빠져있고, 북미관계도 교착을 반복하고 있지만, 그럼에도 불구하고 정치권에서 통일논의를 지속적으로 견인하고 확산시키는 것은 매우 큰 의미를 갖는다고 할 수 있다. 통일논의는 통일을 대비하여 구체적인 방안을 궁구한다는 실천적인 의미도 있지만, 현 남북관

* 국회입법조사처

계의 교착과 갈등국면을 돌파하는 전략적 기제로서의 유용성도 있다고 할 수 있다. 학술적인 차원에서 남북통합의 다양한 방안과 경로를 모색하는 것은 북한을 논의의 장으로 유인하는 의제설정의 계기가 될 수 있을 것이다.

통일은 어떤 방식과 절차의 통일이든 기존 정치사회질서의 근본적 변화를 가져올 것이다. 남과 북은 그 동안 체제와 이념을 달리한 채 단절되어 왔고, 남북관계 역시 오랜 대립과 반목을 지속해 왔다는 점에서 통일은 예측할 수 없을 정도의 정치적 혼란과 갈등, 사회적 동요를 수반할 것이다.

북한사회는 1인지배의 전체주의적 통제와 노동당 일당독재가 오랫동안 유지되어 온 폐쇄적 사회이다. 사회적 균열구조도 계급과 이념을 중심으로 한 단선적이며 획일적인 구조가 지속되어 왔다. 통일이 되면 북한은 그동안 경험하지 못한 자유민주주의적 질서와 다원적 정치시스템에 동화하는 과정에서 적지 않은 문제점을 보일 가능성이 높다. 기존 남한지역의 균열에 남북간의 지역, 계층, 세대 등의 다양한 균열이 중층적·복합적으로 표출될 것이다.¹

이 논문에서는 남북통합 이후 사회적 균열과 갈등을 최소화하면서 사회통합을 유도하기 위해 통일의회의 정치제도가 어떤 방식으로 디자인되어야 하는가를 분석하였다. 남북이 형식적인 통일을 넘어 실질적인(de facto) 통합의 환경을 조성하기 위해 정치제도의 측면에서 구체적으로 어떤 설계와 접근이 유용하며, 어떤 가치를 구현하는데 역점을 두어야 하는가를 제안하였다. 아직 도래하지 않은 통일 한국의 상황을 가정하여 선거제도와 그와 결합하는 정부형태 등을 디자인하는 것은 현실적 맥락과 괴리를 보일 수 있다. 그러나 이 논문에서는 효과적인 남북통합을 달성하기 위해 통일한국의 정치제도가 어떤 원칙과 기준을 지향해야 하는가를 살펴보고, 통일의회의 선거제도를 비롯하여 선거제도의 적실성 보장을 위한 바람직한 정부형태의 유형, 선거구제, 봉쇄조항, 인구편차기준, 의석할당방식 등 선거제도의 제반 구성요소들을 분석하였다.

이 논문은 다음 II장 통일의회의 정치제도 디자인의 이론적 논의를 기초로 III장에서는 하원선거제도와 정부형태, 상원의 설치와 권한, 선거구 획정, 선거구제, 비례대표 권역설정, 의석할당방식, 봉쇄조항 등 선거제도의 제반 유형 및 구성요소들의 특징과 효과를 밀도있게 천착하고 바람직한 제도적 조합을 제안한다.

¹ 임혁백, “통일한국의 헌정제도 디자인,” 『아세아연구』 통권 제101호 (서울: 고려대학교아세아문제연구소, 1999), p. 317.

II. 이론적 논의

남북한의 통합은 이념과 지역, 계층 등의 갈등과 균열이 복합적이며 다층적으로 표출되는 계기가 될 것이다.² 따라서 통일한국의 선거제도는 남북통합 후 새롭게 형성되고 재편되는 정치사회세력이 다양한 균열구조를 반영할 수 있도록 하는 것이 중요하다. 남북의 통합과정에서 다양한 갈등과 균열이 수렴·응집되고 대표되기 위해서는 비례성이 높은 선거제도가 도입되어야 한다. 선거제도의 비례성 제고는 사회의 다양한 구성원과 이질적 집단의 의사가 사장되거나 무력화되지 않고 온전히 의사결정이나 대표선출에 반영될 수 있도록 하는데 본래의 취지가 있다. 선거제도가 비례대표제적 성격이 두드러지면 정당을 통한 사회적 집단의 대표성이 제고되는 결과를 가져온다.³ 그러나 다수대표제의 성격을 강조하게 되면 통치성과 안정성을 확보할 수는 있지만 특정 정치세력이나 정당의 독과점체제가 구조화될 가능성이 높다.⁴

통일한국에서는 비례성이 높은 선거제도가 바람직하지만 그렇다고 비례성이 절대적인 기준이서는 안 된다. 비례성이 지역과 이념이 상이한 집단의 대표성을 반영할 수는 있게 하고 동일한 정치적 성향에 부합하는 결과를 보일 수 있지만, 남북의 대표성을 균형적으로 표출하는 데는 장애로 작용할 수 있기 때문이다.

통일한국에서 남한과 북한의 대표가 동등하게 의회를 구성할 수 있도록 비례성을 높이는 것도 중요하지만, 남북지역간 경계를 넘어 다양한 정치세력이 사회적 균열과 갈등을 대변할 수 있도록 선거제도를 설계하는 것이 더 중요하다. 남북의

² 립셋과 로칸의 균열이론(cleavage theory)에 따르면 ‘지배문화와 종속문화(Ruling culture vs Subordinate culture)’, ‘국가와 교회(State vs. Church)’, ‘자본가와 지주(Industrial employer vs. Land-owner)’, ‘자본과 노동(Capital vs. Labor)’의 4가지 균열유형이 존재한다. 립셋과 로칸이 유형화한 균열구조의 특성과 범주가 모든 국가사례에 적용될 수 있는 보편타당성을 갖는 것은 아니지만, 통일한국에서도 다양한 사회균열이 상호 중첩되거나 교차 작용하는 양상을 보일 것이다.

³ Kenneth Benoit, Models of electoral system change, *Electoral Studies* 23 (2004), p. 369.

⁴ 통일한국의 선거법제에 관한 한 연구에 따르면 통일한국의 선거제도가 다수대표제에 기반한 중대선거구제일 때 자생적 정당의 출현을 용이하게 하고, 특정 정당의 독과점체제를 차단하는 효과를 기대할 수 있다고 한다. 서울대학교 헌법·통일법센터. 『통일선거법제의 방향』. 중앙선거관리위원회 용역보고서, 2014, p. 63. 중대선거구제는 서유럽국가들처럼 비례대표제와 결합하는 경우와 다수대표제와 결합하는 경우로 구분된다. 전자의 경우 그러한 효과가 나타나기 용이하지만, 후자의 경우 선거구의 크기를 ‘회기적으로’ 광역화하지 않는 이상 어렵다고 할 수 있다. 더욱이 유권자의 투표행태나 투표율 등의 요인에 따라 그러한 효과가 나타날 수도, 나타나지 않을 수도 있기 때문에 선거구당 몇 명을 선출하는 중대선거구제이어야 하는지 단언할 수 없다는 문제가 있다. 예컨대, 4~5인 선출의 중대선거구제라고해도 어떤 선거구에서는 정당경쟁구도가 형성되지만, 어떤 선거구에서는 특정 정당의 독점현상이 나타날 수 있다.

통합과정에서는 양 진영간 갈등과 대립이 가장 큰 문제로 대두될 것이며, 그 해결이 통일한국의 운명을 결정짓는 요인이 될 가능성이 높다.⁵ 따라서 통일한국의 선거제도는 비례성과 더불어 대표성의 균형적 표출이라는 두 가치를 모두 충족시켜야 한다. 이를 위해 전국차원과 권역차원에서 서로 다른 기준으로 선거제도를 디자인할 필요가 있다. 즉, 전국차원에서는 비례성을 높이고, 지역차원에서는 정당 경쟁구도를 형성할 수 있도록 해야 한다. 전국차원에서는 높은 비례성이 바람직하지만, 권역차원에서는 높은 비례성이 오히려 부정적 효과를 가져올 수 있다. 권역차원에서도 비례성만 강조하면 남한지역에서는 남한에 지지기반을 구축한 정당이, 북한 지역에서는 북한 정당이 의석을 독점하는 현상이 나타날 수 있다.⁶ 따라서 권역단위에서는 비례성보다는 정당간 교차당선인이 나올 수 있도록 대표성의 균형에 초점을 두어야 한다.

(전국차원에서)비례성이 높은 선거제도가 도입되면 모든 정당이 득표한만큼 의석을 획득하기 때문에 다양한 정당이 의회를 구성하는 다당제가 구축된다. 그리고 다당제 하에서는 특정 정당이 (절대)과반의석을 점유하기 어렵기 때문에 정당간 연합을 통해 내각을 구성하는 의원내각제가 의회의 대표성에 부합하는 정부형태가 될 수 있다. 이와 같이 비례성 높은 선거제도를 근간으로 다당제와 의원내각제의 연계구조를 착근시키는 모델이 바로 레이파트(A. Lijphart)가 말하는 합의제 민주주의(*consensus democracy*)이다. 합의제 민주주의는 다원적 가치와 민주주의 원리를 근간으로 민의의 충실한 수렴과 표출에 본질적인 가치를 두고, 다양한 사회집단이 협의와 조정을 통해 합의로 이어지는 민주주의 양식을 말한다.⁷

물론 합의제 민주주의의 실현이 비례대표제와 다당제, 의원내각제의 연계 속에서만 가능한 것은 아닐 수도 있다. 영연방 국가들처럼 다수대표제이면서 의원내각제가 안정적으로 운영되고 있는 국가사례도 있고, 남미국가들의 사례처럼 대통령제와 비례대표제가 결합되는 사례도 있다. 그러나 대통령제를 도입한다면 남한보다 인구가 절반 수준인 북한에서 대통령이 선출될 가능성은 희박하다고 할 수 있다. 대통령제를 도입하여 남한출신의 대통령만 당선된다면 북한으로 하여금 소외감을

⁵ 최현목, “통일한국의 권력구조에 관한 연구.” pp. 75~76.

⁶ 김유진, “통일한국의 선거제도 연구: 통일독일의 사례를 중심으로,” p. 103.

⁷ 레이파트는 다수대표제에 기반한 영국의 웨스트민스터 모델과 스위스와 벨기에의 합의제 민주주의 모델을 대비하면서 후자의 특징을 ‘연정을 통한 집행권 공유’, ‘행정부와 의회간 권력균형’, ‘다당제’, ‘비례대표제’ 등으로 설명한다. Lijphart, Arend. *Patterns of Democracy: Government forms and Performance in Thirty-Six Countries*, New Haven, CT: Yale Univ. Press, 1999.

가중시키고 반발을 초래하여 남북간 통합에 장애가 될 수 있다. 또한 의원내각제가 아니더라도 대통령제 또는 대통령제적 요소가 포함된 정·부통령제나 이원정부제에서도 대통령에게 부여되는 권한의 범위나 행정부와 의회의 권력분점 수준에 따라 북한지역의 소의를 완화시킬 수 있는 여지도 있을 수 있다.

이하에서는 남북간 통합의 기준과 가치에 입각하여 통일한국의 정부형태와 의회선거제도의 조합, 상하원선거제도, 선거구획정, 선거구제와 비례권역 설정, 봉쇄조항, 의석할당방식 등 선거제도의 핵심 구성요소의 바람직한 유형과 조건을 살펴보고자 한다.

III. 통일한국의 정부형태 및 의회선거제도

1. 정부형태

통일한국에서 의회선거제도와 결합하는 정부형태에 관해서는 다양한 견해가 존재한다. 통일한국의 정부형태로 대통령제를 주장하는 입장에서는 통일한국의 정치적 혼란과 갈등을 효과적으로 극복하기 위해서는 대통령이라는 구심체를 중심으로 한 강력한 리더십이 필요하다는 입장이다. 대통령제를 도입해야 통일 후의 다양한 정치세력을 통합하고 국정운영과 정책추진의 동력을 확보할 수 있다는 논리이다.⁸ 그에 비해 통합된 체제의 안정적 유지와 갈등조정을 위해서는 의원내각제가 바람직하다는 주장도 있다.⁹ 한편, 대통령제와 의원내각제의 요소를 모두 가지고 있는 이원정부제가 남북간 대립적 이해관계를 조율하는데 효과적인 정부형태로 제안되기도 한다.¹⁰ 그러나 이원정부제는 대통령과 총리의 권한을 명확히 구

⁸ 권영설, “통일지향적 정부형태로서의 대통령제.” 『공법연구』 27집 3호, 1996. 임혁백은 대통령제를 가미한 의원내각제를 주장한다. 임혁백, “통일한국의 헌정제도 디자인,” 『아세아연구』 통권 제101호 (고려대학교아세아문제연구소, 1999), pp. 324~326.

⁹ 강원택, 『통일 이후의 한국 민주주의』 (파주: 나남, 2011), pp. 88~94; 박수혁, “한국에서의 통일 헌법상 통치구조에 관한 연구,” 『통일과 법률』 제2호 (법무부, 2010), pp. 36~37. 김유진, “통일한국의 선거제도 연구: 통일독일의 사례를 중심으로,” 『통일과 법률』 통권 제18호 (법무부, 2014); 김종갑, “독일 선거제도를 통해 본 통일한국의 선거제도,” 『통일정책연구』 제19권 제2호 (통일연구원, 2010).

¹⁰ 강장석, “통일헌법의 구성원리와 통치구조,” 『한국의회학회보』 창간호 (한국의회학회, 2012), p. 25. 허문영·이정우, 『통일한국의 정치체제』 (서울: 통일연구원, 2010), p. 131; 김철수, “통일헌법 제정의 문제,” 『학술원논문집: 인문사회과학편』 36 (대한민국학술원, 1997), p. 254; 함성득, “대통령제의 발전과 권력구조 개편: 4년 중임 정·부통령제 도입에 관한 소고,” 『서울대학교 법학』 50권 3호 (서울대학교법학연구소, 2009), pp. 220~222.

분하기 어렵고 여소야대 상황에서는 정치적 갈등과 정국불안을 초래할 수 있기 때문에 통일한국의 정부형태로 수용하기에는 신중한 검토가 필요하다는 견해도 있다.¹¹

통일한국에서 어떤 정부형태가 어떤 선거제도와 조응성이 높다거나 친화적이라고 단정하기는 어렵다. 그러나 다수대표제는 대통령제와, 비례대표제는 의원내각제와 정합성이 높다고 보는 견해가 지배적이다. 이는 다수대표제와 양당제, 비례대표제와 다당제간 인과관계의 유효성에 근거한다.¹² 하지만 반론도 존재한다. 비례대표제가 대통령제와 결합하는 것이 의원내각제와 결합하는 것보다 더 유의미하다는 시각도 있다.¹³ 의회선거제도가 비례대표제일 경우 의회의 의사결정이나 정부구성은 모든 정당간 합의에 의해 이루어지는 것이 아니기 때문에 내각제처럼 의회 다수당으로 구성된 행정부의 권력집중을 견제하기 어렵다는 것이다. 존스(M. Jones)도 비례대표적 성격을 갖는 선거제도라면 대통령제와의 결합이 안정성과 효율성을 보일 수 있는 이상적인 유형(ideal type)으로 간주한다.¹⁴ 정부형태와 선거제도간 바람직한 결합유형을 일반화하기 어려운 현실적인 이유도 있다. 정부형태 중에서도 원형(proto type)이 아닌 다양한 혼합형(mixed form)이 존재할 수도 있고, 행정부 수반의 권한 범위와 행정부와 의회간 분권수준에 따라 선거제도와와의 적합성에 관한 판단이 달라질 수 있기 때문이다.

그러나 통일한국에서 남북의 지역, 이념, 계층 등의 다양한 정치세력과 균열구조를 대변할 수 있는 비례대표적 성격이 강한 선거제도가 적합하다고 보았을 때 정부형태는 의원내각제를 고려해볼 수 있을 것이다. 정·부통령제나 이원집정부제 등 분권형 정부형태는 남북을 경계로 양분되는 지역적·이념적 대립구도를 오히려 강화시킬 수 있다. 의원내각제에서는 거대정당뿐만 아니라 의회를 구성하는 군소정당도 연정을 통해 내각에 참여할 가능성이 높다. 통일한국의 정부형태로 대통령

¹¹ 정만희, “이원정부제 정부형태의 검토: 이원정부제 개헌론에 대한 비판적 관점에서,” 『동아법학』 제52호 (동아대학교법학연구소, 2011), p. 173; 강원택, 『통일 이후의 한국 민주주의』, pp. 165~167.

¹² Scott Mainwaring, “Presidentialism, Multipartism, and Democracy: The Difficult Combination,” *Comparative Political Studies*, 26(July 1993), p. 225.

¹³ 비례대표제 중에서도 순수 비례대표제의 경우 지역을 대표하는 지역구위원이 없기 때문에 이보다는 비례성이 높은 동시에 지역의 이익도 대변할 수 있는 지역구와 비례대표의 혼합식(Mixed Member System)이 유의미하다고 본다. Gerd Strohmeyer, “Wahlssysteme erneut betrachtet: Warum die Mehrheitswahl gerechter ist als die Verhältniswahl,” *Zeitschrift für Politikwissenschaft* 2(2006), p. 421.

¹⁴ Mark P. Jones, *Electoral laws and the survival of presidential democracies*, University of Notre Dame Press(April 1995), pp. 80~81.

제의 도입도 논의되지만 인구수가 많은 남한 출신의 대통령이 선출될 경우 남북 간 갈등이 초래되고 대립이 격화될 수 있다. 의원내각제는 그 구조적 특성에서 볼 때 대통령제 유형의 정부형태보다는 북한의 행정부 대표성 보장에 유리하게 작용할 것이다. 북한이 의회 내 다수세력을 접하지 못하더라도 연정을 통해 행정부의 내각에 참여할 수 있는 가능성이 가장 높은 정부형태는 의원내각제라고 할 수 있다. 대통령제와 달리 의원내각제는 다양한 정치세력이 제휴하거나 연합하여 정부를 구성하기 때문에 권력의 공유와 정치적 타협을 용이하게 하기 때문에 통일한국에 더 부합한다고 할 수 있다. 대통령제 하에서는 대통령의 소속정당과 의회 다수당이 다른 분점정부(divided government)가 출현할 경우 국정의 안정적 운영이 어렵고 여야간 대립과 반목이 지속될 가능성이 높다.

2. 하원선거제도

가. 의원정수

통일의회 하원 의석수는 남한의 현행 지역구의석 246석을 기준으로 하여 설정한다. 통일 후 남한의 지역구의석을 확대할 수도 축소할 수도 있지만 현행 246석을 그대로 유지한다는 전제에서 출발한다. 비례의석은 지역구의석의 1/3 수준인 82석으로 설정한다. 비례성을 높이기 위해 비례의석을 확대할 필요는 있지만, 비례성이 높은 연동형 혼합식(Mixed Member Proportional, MMP)을 적용하면 비례의석의 비율이 비례성 제고에 절대적인 의미를 갖지는 않는다. 비례의석의 비율이 낮아도 높은 비례성을 보일 수 있다. 다만 비례성과 더불어 비례대표가 갖는 정치적 소수와 직능대표의 보장을 위한다면 비례의석의 비율을 상향조정하는 것도 고려해볼 수 있을 것이다. 남한에 지역구와 비례대표를 합하여 328석이 할당된다면 북한은 남한과의 인구비율에 따라 147석이 할당되고, 147석의 1/3인 37석을 비례의석으로 설정할 수 있다.

<표 1> 통일의회 하원선거 권역별 의석할당

	권역	인구수(%)	할당	
			지역구	비례
북한	평양	3,702,892 (14.9)	16	37
	평안	7,704,004 (31.0)	34	
	자강	1,466,245 (5.9)	7	
	양강	820,103 (3.3)	4	
	황해	5,020,028 (20.2)	22	
	함경	6,138,351 (24.7)	27	
	소계	24,851,627(100.0)	110	37
남한	서울	10,281,774 (19.6)	48	82
	인천·경기	14,802,677 (28.3)	70	
	충청	5,194,300 (9.9)	24	
	강원	3,014,428 (5.8)	14	
	호남·제주	5,831,343 (11.1)	28	
	영남	13,202,819 (25.2)	62	
	소계	52,327,341(100.0)	246	82
	총계	74,178,968(100.0)	356	119

주: 남한 인구수는 19대 총선 선거일명부작성 기준일 현재. 북한 인구수는 총인구수의 경우 2014년 7월 현재를 기준으로 하였으나, 권역별 인구수는 2008년 권역별 인구수(2011.4.29. 자료갱신)의 비율을 기초로 작성했음.

출처: 중앙선거관리위원회 선거통계시스템 <<http://info.nec.go.kr>>; CIA <<https://www.cia.gov/library/publications/the-world-factbook/geos/kn.html>>.

나. 지역선거구 획정

지역선거구의 획정은 지역구대표를 선출하는 제도를 채택하고 있는 국가의 경우 반드시 필요한 과정이다. 대표선출의 단위인 선거구를 인구수에 비례하도록 공정하게 획정되는 것은 투표가치의 평등, 즉 평등선거의 원칙을 실현하는 핵심적인 수단이다. 따라서 선거구 획정에서 고려되는 인구, 행정구역, 지세, 교통 등 다양한 기준들 중 인구기준이 가장 중요하다고 할 수 있다. 인구수에 비해 선거구의 수가 많거나 적을 경우 과다대표 또는 과소대표의 문제가 발생하게 되며, 이는 권역간 주민의 투표가치의 불평등을 초래하고 지역간 불합리한 차별을 가져오므로

같은 소지가 될 수 있다.

선거구 인구편차는 국가마다 차이를 보인다. 최대선거구와 최소선거구간 인구편차 기준이 미국처럼 1.1:1인 국가가 있는 반면, 일본 중의원과 같이 2:1까지 인정하는 국가도 있다.¹⁵ 이런 점에서 최근 우리의 선거구 인구편차기준이 현행 3:1에서 2:1로 축소된 것은 원론적으로 타당하다.¹⁶ 그러나 엄밀히 말하면 인구편차의 허용범위만 축소한다고 해서 투표가치의 등가성이 반드시 보장되는 것은 아니다. 예컨대 2:1 기준이 3:1 기준보다 투표가치가 오히려 비등가적일 수 있다. 인구수 상·하한선에 집중되어 있는 경계선거구가 3:1일 때보다 2:1일 때 더 많다면 그러한 상황은 충분히 예상가능하다.¹⁷

또한 최대선거구와 최소선거구간 인구편차기준을 적용하는 방식은 선거구 평균인구수와 무관하게 설정될 수 있다. 예컨대 앞의 <표 1>에서 통일한국의 총인구가 74,178,968명이고 선출의원수가 119명이면 선거구 평균인구수는 623,352명이 된다. 최대선거구 대비 최소선거구 인구편차 2:1을 적용하면 의원 1인이 대표하는 인구수가 831,135명(+33.3%)과 415,569명(-33.3%)의 편차범위에 속해야 한다. 그러나 평균인구수의 $\pm 33.3\%$ 가 아닌 임의의 평균인구수를 기준으로 $\pm 33.3\%$, 즉 2:1로 조정하는 것도 가능하다. 달리 말하면 2:1 기준을 맞추기 위해 실제 평균인구수에서 벗어난 조작도 가능하다는 의미이다.

통일의회 하원선거에서 선거구간 인구편차방식은 최대선거구 대비 최소선거구 기준보다는 평균인구수 대비 상하편차방식을 채택하고, 그 범위는 2:1에 상응하는 $\pm 33.3\%$ 로 설정하는 것을 고려해볼 수 있다. 평균인구수 방식은 실제 평균인구수에 근거한 선거구획정을 보장할 수 있기 때문에 최대·최소선거구 방식에서 나타날 수 있는 경계선거구의 문제를 해소하는 데도 유용하다.

개별 선거구의 획정뿐만 아니라 지역선거구를 권역별로 할당할 때에도 인구비례원칙에 부합하도록 조정할 필요가 있다. 개별 선거구 단위에서 인구편차범위 내에서 평균인구수에 근접하게 획정해도 권역간 인구수 대비 의석수의 편차가 발생

¹⁵ 인구편차기준은 인구수가 가장 많은 최대선거구와 가장 적은 최소선거구간 차이를 규정하는 방식과 평균인구수를 기준으로 상하 비율을 설정하는 방식이 있다. 예컨대 미국의 최대최소선거구 인구편차기준 1.1:1은 $\pm 5\%$, 독일의 1.67:1은 $\pm 25\%$, 일본의 2:1은 $\pm 25\%$ 를 의미한다.

¹⁶ 2014년 10월 30일 헌법재판소는 선거구 인구편차 2:1(최대선거구와 최소선거구 비율)을 기준으로 정하고 있는 현행 공직선거법 관련 규정에 대하여 헌법불합치 결정을 내렸다. 2012헌마192, <<http://search.court.go.kr/ths/pr/selectThsPr0101List.do>> (검색일: 2015.2.16.).

¹⁷ 김종갑, 『국회의원 선거구획정의 문제점과 개선방향』 (서울: 국회입법조사처, 2012), p. 26; 이현출, “선거구획정의 개혁방향,” 김지운 편, 『좋은 선거구 나쁜 선거구: 대한민국 선거구 재획정을 위한 제언』 (서울: 아산정책연구원, 2013), p. 186.

할 수밖에 없다. 따라서 개별 선거구 단위에서 획정하기 전에 권역별 의석할당이 먼저 이루어져야 한다. 통일의회 하원선거에서 남북한의 권역을 각각 6개로 구분한다면 인구비례로 개별 권역의 할당의석을 먼저 정한 후 개별 선거구 단위에서 인구편차기준 $\pm 33.3\%$ 을 적용하는 것이 바람직할 것이다.¹⁸

다. 지역선거구제와 비례대표 권역설정

지역선거구를 광역화하면 다양한 정당경쟁구도가 형성이 가능해진다. 그러나 선거구의 광역화한다고 해서 그것이 반드시 비례성 제고를 의미하는 것은 아니다. 비례성과 선거구 확대는 서로 직접적인 관련이 없기 때문에 선거구의 광역화가 높은 비례성을 보장하는 것은 아니다. 정당구도가 단선적으로 거대정당들을 중심으로만 이루어질 경우 비례성은 높게 나타나도 정당경쟁구도는 형성되지 않을 수 있다. 선거구의 광역화는 비례성 제고보다 정당경쟁구도를 형성하여 특정 지역에 지지기반이 약한 정당도 의석을 확보할 수 있도록 한다는데 본질적인 취지가 있다.¹⁹ 다만, 선거구를 광역화할 때 선거구당 몇 명의 대표를 선출하는 선거구제로 설계할 것인가의 문제가 중요하다. 선거구를 확대할수록 경쟁구도의 선명성은 높아지지만 지역대표성은 약화될 수 있기 때문이다. 따라서 선거구를 확대하되 그 확대 폭은 최소한에 그치도록 하여야 한다. 결국 선거구의 크기는 정당경쟁구도의 형성과 지역대표성 보장이라는 두 가지 대립적 특성이 균형있게 나타날 수 있는 규모가 바람직하다.

이 논문에서는 지역선거구제를 선거구마다 4~5인을 선출하는 중대선거구제를 제안한다. 지난 19대 총선 결과를 지역주의가 견고하게 작동하는 영호남지역의 선거구에 대입해 시뮬레이션했을 때 4인 선거구부터 정당경쟁구도가 만들어지는 것으로 나타난다.²⁰ 물론 한 번의 국회의원 선거결과를 가지고 그러한 효과를 단정할 수는 없다. 그러나 현재 기초의회 지역구선거에서도 4인 선거구일 때 특정 정당의 의석독점이 완화된다는 사실로 볼 때도 4~5인 선거구제가 정당경쟁구도의 형성에 기여할 것으로 판단된다.

정당경쟁구도의 형성을 위해서는 비례선거구의 조정도 필요하다. 특히 비례대

¹⁸ 김종갑, 『국회의원 선거구획정의 문제점과 개선방향』, p. 27; 이현출, “선거구획정의 개혁방향,” p. 187.

¹⁹ 최현묵, “통일한국의 권력구조.” pp. 203~204.

²⁰ 김종갑, “승자독식의 선거제도 개혁을 위한 대안 모색.” 『선거연구』 제5호, 2014, pp. 148~151.

표의 경우 남북지역이 서로 상대 지역에 교차당선인을 배출함으로써 정당경쟁구도를 형성할 수 있도록 할 필요가 있다. 남북통합이 단순히 정치적 통합을 넘어 실질적 사회통합을 견인하기 위해서는 남과 북이 상대 지역에서 의석을 확보할 수 있고 대표성을 가질 수 있어야 한다. 남북한 정당의 후보가 상대지역에서 선출되어 이들로 하여금 상대지역을 대표하도록 해야 남북의 지역적 배타성을 극복하고 통합의 단초를 만들 수 있다. 교차당선인이 나오기 위해서는 비례대표를 선출하는 선거구를 남한과 북한 2개로 설정하는 것이 바람직할 것이다. 선거구를 많게 하면 교차당선인의 발생 가능성은 낮아질 수 있다.

라. 당선인결정방식

통일한국의 의회선거제도로 지역구대표만 존재하는 전면적인 다수대표제는 적합하지 않다. 단순다수대표(plurality)이든 절대다수대표제(majority)이든 다수대표제는 거대정당이나 정치집단에 유리한 당선인결정방식(electoral formular)이다. 통일한국에서 다양한 정치세력이 결성되고 재편되는 과정에서 정치적 소수를 배제하고 다수만 의석을 확보할 수 있는 선거제도는 남북의 통합에 바람직하지 않다. 그렇다고 전면적인 비례대표제가 이상적이라고도 하기도 어렵다. 물론 비례대표제라고해도 권역별 비례대표제로 운영한다면 권역의 수가 관건이지만, 비례대표제는 기본적으로 지역연계성이 미약하다는 한계를 보인다.

통일한국의 의회선거제도로 많은 연구자들이 통일 후의 갈등과 균열을 조정하고 통합을 유도할 수 있는 선거제도에 초점을 맞추고, 인물대표성과 비례성을 조화시킬 수 있는 지역구와 비례대표의 혼합식 선거제도(Mixed Member System)에 주목한다.²¹ 혼합식 중 지역구와 비례대표를 각각 별도로 선출하는 병립형(Mixed Member Majoritarian, MMM)과 양자를 연계시키는 연동형(Mixed Member Proportional, MMP)은 모두 지역의 인물대표성을 구현하는 장점이 있으나 비례성에 있어서는 분명한 차이를 보인다. 병립형은 동일한 조건일 경우 연동형에 비해 구조적으로 높은 비례성을 기대하기 어렵다. 반면 연동형은 비례의석

²¹ 병립형을 주장하는 입장은 최현묵, “통일한국의 권력구조,” 『한국동북아논총』 제9권 제3호 (한국동북아학회, 2004); 강원택, 『통일 이후의 한국 민주주의』 (파주: 나남, 2011) 등이며, 독일식 연동형을 주장하는 입장은 김유진, “통일한국의 선거제도 연구: 통일독일의 사례를 중심으로,” 『통일과 법률』 통권 제18호 (법무부, 2014); 김종갑, “독일 선거제도를 통해 본 통일한국의 선거제도,” 『통일정책연구』 제19권 제2호 (통일연구원, 2010); 김지탁, “통일한국의 선거제도에 관한 연구,” 『한국지방자치연구』 제15권 제3호 (대한지방자치학회, 2013) 등이 대표적이다.

의 비율과 무관하게 높은 비례성을 보인다는 장점이 있다.

연동형 혼합식 선거제도를 채택하고 있는 국가라도 연동방식은 상이하다. 스코틀랜드나 헝가리와 같은 연동형²²은 같은 연동식이라도 독일, 뉴질랜드, 레소토에서 사용하고 있는 독일식 연동방식²³과는 차이가 있다. 전자가 지역구의 의석이나 득표를 비례의석과 ‘부분적으로’ 연동하는 방식이라면, 후자는 정당투표의 결과를 ‘전면적으로’ 총의석 결정에 연동함으로써 비례성을 높이는 방식이라 할 수 있다.

<표 2> 연동형(MMP) 비례대표제 국가 사례

국가	총의석	지역구	비례
루마니아	412	315	97
레소토	120	80	40
스코틀랜드	129	73	56
뉴질랜드	120	65	55
볼리비아	130	68	62
독일	598	299	299
헝가리	386	176	210

주: 1) 순위는 유형별 지역구 대비 비례의석의 비율이 낮은 순.

2) 양원제 국가의 경우 하원 기준.

2) 연동형 중 루마니아, 레소토, 뉴질랜드, 독일은 초과의석(overhang seats)의 발생으로 비례의석이 증가하여 지역구 대비 비례의석의 비율이 유동적일 수 있음.

출처: 필자 작성.

독일식 연동형 선거제도의 의석배분은 먼저 주(州)별 인구수에 따라 의석을 할당(apportionment)한 후, 개별 주에서 정당의 득표율에 따라 정당별로 배분

²² 스코틀랜드와 헝가리는 지역구선거에서 발생하는 사표를 비례의석 결정에 반영하는 방식으로 비례성을 높이는 연동형(MMP)을 운영하고 있다. 특정 정당의 지역구의석 과점으로 인한 불비례성을 비례의석이 완화하는 기능을 한다. 그러나 그 비례효과는 독일식이나 볼리비아식보다 낮다. 헝가리의 경우 지역구선거에서 발생한 사표를 비례의석 결정에 반영하는데, 이 때 사표는 낙선자의 표와 당선자의 잉여표(surplus votes)를 말한다. 비례의석은 해당 권역 내 정당의 총 득표수에서 해당 정당의 후보자가 지역구에서 얻은 득표수와 차순위 득표자의 득표수간 차이의 총합을 뺀 득표수에 따라 결정된다. 루마니아는 지역구선거에서 50%에 미달한 표를 비례의석에 반영하는 방식이다. 따라서 비례의석수는 유동적이나, 사표구제 효과는 명시적으로 나타난다.

²³ 독일식 선거제도는 독일식 비례대표제, 독일식 정당명부제 등으로 불린다. 독일식은 1인2표제로서 정당투표 결과로 총의석을 정하고 지역구의석을 우선 채우고 잔여의석을 비례대표로 채우는 방식이다. 따라서 지역구와 비례대표의 연동식 중에서 볼리비아식과 더불어 가장 높은 비례성을 보인다.

(distribution)의석을 정하는 방식이다. 이 때 배분의석보다 정당이 획득한 지역구 의석이 적으면 나머지는 비례의석을 채우고, 반대로 배분의석보다 지역구의석이 많을 경우 그 잉여의석은 초과의회(overhang seats)이 된다. 초과의회로 인한 득표와 의석의 불균형은 보정의석(compensatory seats)을 추가로 부여함으로써 해결한다. 보정의석의 배분은 초과의회를 포함한 모든 정당의 의석배분이 완전비례가 될 때까지 총의석을 증가시키는 방법으로 이루어진다.²⁴ 즉, 총의석 증가를 통해 초과의석의 발생으로 인한 배분의석과 지역구의회석의 편차가 나타나지 않도록 조정한다.²⁵ 따라서 독일식에서는 모든 정당의 득표와 의석이 완전 비례하는 결과를 보인다.²⁶ 독일식은 높은 비례성 외에도 특정 정당이 지역구의회석을 독점하는 지역에서 경쟁정당이 비례의석을 확보할 수 있도록 만들어주는 효과도 나타난다.²⁷ 그러나 독일식 연동형은 의원정수의 유동성이 높아 통일한국의 선거제도로 적합하지 않다. 선거 때마다 의석수가 유동적이다. 이러한 유동성은 초과의회석의 발생에 기인한다. 더욱이 독일식에서는 초과의회석에 대한 보정의석이 추가되기 때문에 의원정수를 더욱 확대하는 요인이 된다.²⁸

통일한국의 선거제도는 의석수의 유동성을 보이는 독일식보다는 지역구선거의 인물대표성을 온전히 보장하면서, 득표와 의석의 비례성이 전면적인 비례대표제의 수준으로 나타나는 뉴질랜드식 연동형 비례대표제에서 착안할 수 있다.²⁹ 1996년 독일식 선거제도를 도입한 뉴질랜드는 독일과 마찬가지로 정당득표에 따라 총의석을 정하고, 지역구의회석을 제외한 잔여의석을 비례의회석으로 정하는 연동방식이다.

²⁴ 정당의 의석점유가 득표보다 과다할 경우는 두 가지로 나타난다. 하나는 정당득표율에 따른 배분의석보다 지역구에서 얻은 의석이 많아 초과의회석이 발생한 경우이며, 다른 하나는 정당의 득표율에 따른 배분의석보다 실제 의석점유가 많은 경우이다. 후자의 사례는 2009년 독일 연방하원선거결과와 같이 바이에른 주에서만 의석을 얻는 기사당이 사표발생으로 인한 득표손실이 없기 때문에 발생한다.

²⁵ 현행 독일식 선거제도가 보정의석방식을 채택한 이유는 ‘부정적 득표비중(negative voting weight)’의 모순과 관련이 깊다. 부정적 득표비중은 초과의회석이 발생한 지점에서 나타나므로 초과의회석을 원칙적으로 차단하는 것이 모순의 해결책이다. 따라서 보정의석방식을 사용하면 득표와 의석의 완전비례상태로 바뀌기 때문에 초과의회석이 발생하지 않고 부정적 득표비중의 모순도 해결된다.

²⁶ 김종갑, “통일한국의 선거정당제도 기본방향,” p. 50.

²⁷ 김종갑·신두철, “2013년 독일선거제도의 변화와 한국 총선에의 적용,” 『한국정치학회보』제48집 제1호 (한국정치학회, 2014), p. 208.

²⁸ 물론 초과의회석이 발생하거나, 특정 정당의 의석과점이 발생한 경우, 의석수의 증가 없이 높은 비례성을 유지할 수 있는 지역구선배분방식이 있다. 그러나 독일에서도 사용하고 있는 이 방식을 사용하게 되면 지역구의회석을 독점하는 정당은 해당 권역에서 비례의석을 얻지 못해 비례명부를 작성할 수 없는 단점이 있다. 김종갑, “통일한국의 선거정당제도 기본방향,” pp. 50~51.

²⁹ <http://www.ipu.org/parline-e/reports/2037_B.htm> (검색일: 2015.10.1.).

초과의석이 발생하는 메커니즘도 동일하다. 정당득표율에 따른 배분의석보다 지역구에서 획득한 의석이 더 많으면 그만큼 초과의회가 발생한다. 그러나 독일의 경우 초과의회가 발생하면 그에 따른 보정의석을 추가로 부여하지만, 뉴질랜드는 초과의회만 인정해준다.³⁰ 또한 독일식이 (전체)의회석배분과 비례대표 명부작성의 단위를 주(州)로 정하는 권역별 비례대표제인 반면, 뉴질랜드는 전국을 하나의 선거구로 정하여 의석을 배분하고 명부를 작성하는 전국단일선거구제를 채택하고 있다. 뉴질랜드 방식을 통일한국에 적용할 때는 남한과 북한에 비례대표를 별도로 선출하여 그 결과를 합산하는 방식으로 변형하여 교차당선인이 나오도록 디자인한다. 즉, 전국명부방식인 뉴질랜드와 달리 2개 광대역 권역별 비례제라고 할 수 있다.

의원정수의 유동성을 초래하는 초과의석의 발생은 선거구의 크기와 비례의석의 비율이 중요한 변수로 작용한다. 선거구가 클수록, 비례의석의 비율이 낮을수록 거대정당에게 돌아가는 초과의회가 발생할 가능성이 높아진다. 뉴질랜드의 경우 원주민인 마오리족에 할당된 지역구의석 때문에 초과의회가 드물게 발생한다. 그러나 통일한국에서는 특정 소수민족에 별도의 지역구의석을 할당할 이유가 없기 때문에 그로 인한 초과의석의 발생 가능성도 없다. 지역구의석 대비 비례의석의 비율이 4.56:1인 남한의 총선에서도 전국단위에서 초과의회가 발생하기 어렵다는 점에서 통일한국에서 비례의석 비율을 지역구의석 대비 1/3 수준으로 정한다면 초과의회가 발생할 가능성은 현실적으로 거의 없다고 할 수 있다. 지난 2012년 19대 총선을 예로 들면, 초과의회가 발생하려면 거대정당의 지역구의석이 배분의석보다 많아야 하는데, 당시 새누리당은 정당득표에 따른 배분의석(137석)이 지역구의석(127석)보다 10석이 많았고, 민주통합당도 배분의석(117석)이 지역구의석(106석)보다 11석이 많았다.³¹ 비례의석의 비율뿐만 아니라, 선거구당 1인을 선출하는 소선거구제인 19대 총선의 경우와 달리 통일한국에서는 4~5인 선출의 중대선거구를 채택하기 때문에 초과의회가 발생할 가능성은 더욱 낮아진다.

3. 상원의 설치

통일의회에서는 하원과 별도로 상원을 설치하는 방안을 고려할 수 있다. 상원을

³⁰ 볼리비아 연동식은 독일이나 뉴질랜드와 유사한 연동방식을 사용하지만 초과의석을 처리하는 방식은 다르다. 볼리비아는 총의석을 유지하면서 초과의석을 가장 마지막에 비례의석을 할당받은 정당에서 차감하는 방식을 사용한다. 즉, 가장 적은 득표수로 할당되는 초과의석을 탈락시키는 방식이다.

³¹ 김종갑, “승자독식의 선거제도 개혁을 위한 대안 모색.” p. 153.

두면 입법과정이 길어져 국정심의의 신속성과 효율성을 저하시킨다는 우려가 있는 것이 사실이다. 그러나 상원을 통해 단원제에서보다 입법과정에 신중을 기할 수 있고, 무엇보다 남북간 지역대표성의 균형을 꾀할 수 있다.³²

상원은 인구비례로 의석수가 결정되는 하원의 불균형을 보완하기 위한 목적이다. 그러한 점에서 상원의 의원정수는 남북지역의 균형적 대표성을 위해 남북 동수로 하는 것이 바람직할 것이다. 권역의 수는 최소화할 필요가 있다. 권역의 수가 많을수록 비례성이 낮아지므로 최소화할 필요가 있다. 그러나 반대로 권역의 수가 너무 적으면 지역대표성이 약화될 수 있다. 따라서 행정구역의 편제를 고려하여 남북 각 6개 권역이 적정규모일 것이다.

상원의 규모는 남북 각각 60석 총 120석으로 설정한다. 북한지역에 할당되는 60석은 평양, 평안, 자강, 양강, 황해, 함경의 6개 권역에, 남한에는 서울, 인천·경기, 충청, 강원, 호남·제주, 영남의 6개 권역에 각각 10석씩을 배분한다. 상원의 구성은 미국과 같이 주민직선을 통해 실질적 대표성을 갖도록 할 수도 있으나, 그 보다는 독일이나 캐나다와 같이 지방정부의 대표로 임명하는 방안이 바람직할 것이다. 현직 지방정부 구성원이 상원의원을 겸하게 되면 국회와 지방정부간 유기적 연계가 이루어지고 지역대표성 구현이라는 목적에도 부합한다.

통일의회는 상원 선출방식으로 단기이양식(Single Transferable Vote)이나 제한연기방식(Limited Vote)이 제안될 바 있다.³³ 단기이양식은 정당별 후보자의 이름이 모두 기재된 투표용지에 후보의 선호순위를 기입하는 방식이다. 선호표기는 서로 다른 정당의 후보는 물론 동일 정당의 후보들 중에서도 자유롭게 할 수 있다. 또한 단기이양식은 당선인의 득표에서 낙선인의 득표를 뺀 잉여표와 낙선인의 득표인 탈락표를 의석산출에 반영함으로써 사표를 최소화하는 방식을 채택하기 때문에, 유권자의 선호도가 왜곡 없이 정확하게 반영될 수 있는 구조이다.³⁴ 단기이양식의 경우 유권자의 선호를 반영하고 인물대표성을 부각시킬 수 있다는 장점이 있지만, 후보자 모두에게 선호(preferences)를 표기하고 당선인의 수가 채워질 때까지 이양(transfer)을 반복해야하기 때문에 개표과정이 복잡하고 시간도 많이 소요되는 단점이 있다.³⁵

³² 성낙인, 『통일헌법상 권력구조에 관한 연구』, (서울: 서울대학교 통일연구소, 2008), p. 172; 박찬욱, “대표성 제고와 신중한 입법, 통일대비를 위한 양원제 국회 도입: 입법부,” 대화문화아카데미 편, 『새로운 헌법 무엇을 담아야 하나』 (서울: 대화문화아카데미, 2011), pp. 55~60.

³³ 강원택, 『통일 이후의 한국 민주주의』, pp. 88~94.

³⁴ Lisa Handley·Bernie Grofman, *Redistricting in Comparative Perspective*, (Oxford: Oxford University Press, 2008), p. 157.

제한연기방식은 유권자 1인이 출마한 후보자의 수보다 적은 복수의 투표권을 행사하고 다득표자 순으로 당선인을 결정하는 방식으로 선호를 표기하는 단기이양식과 마찬가지로 유권자의 선택권을 강화할 수 있는 장점이 있다. 이 방식은 우리에게 익숙한 방식은 아니지만 단기이양식과 달리 투표방식이 비교적 용이하다는 점에서 상원 선출방식으로 고려해볼 수 있다.

그러나 단기이양식이나 제한연기방식보다는 모든 유권자가 1표만을 행사하고 다득표자의 순으로 당선인을 결정하는 단기비이양식(Single Non-Transferable Vote)을 우선적으로 검토해볼 수 있다. 단기비이양식은 과거 우리의 국회의원 선출방식으로도 사용된 바 있고, 현재 기초의회의원 선출방식으로도 사용되고 있어 우리에게 익숙한 방식이다.³⁶

상원의 권한을 어느 정도의 범위로 정할 것인가는 상원의 기능, 하원과의 관계, 의회입법과정의 효율성 및 정책결정의 신속성 등 다양한 측면이 고려되어야 할 것이다. 상원이 하원의 남북간 정치적 영향력의 불균형을 보완하는 성격을 가지므로 그 권한을 남과 북의 지역문제에 국한시켜야 한다는 주장이 있는가 하면,³⁷ 상원에 하원과 동등한 입법권은 물론 국정조사권, 대법원장, 대법관, 헌법재판소 재판관의 임명동의권도 부여해야 한다는 주장도 있다.³⁸

통일한국에서는 상원보다는 하원에 우월적 권한을 부여함으로써 의사결정과정의 효율성을 높이는 것을 고려해볼 수 있다. 상원의 권한을 ‘과도하게’ 확대하면 양원이 하나의 법안에 대해 서로 다른 입장을 취할 경우 타협과 조율과정이 길어져 조정위원회(conference committee)가 구성되는 등 입법의 효율성이 떨어진다.³⁹ 그렇다고 상원을 단지 명목상의 기구로서만 존재하게 한다면 상원을 설치하는 의미가 약화된다. 따라서 상원을 단순히 하원의 인구대표성을 보완하는 ‘일률적인’ 지역대표로 두기보다는, 실질적인 의결권을 행사할 수 있도록 해야 할 것이

³⁵ Farrell, David M. *Electoral systems: a comparative introduction*, (New York: Palgrave Macmillan, 2011), p. 121.

³⁶ 단기비이양식은 흔히 중대선거구제(multi-member district system)로 불린다. 지난 1973년 제9대 국회부터 1985년 제12대 국회까지 선거구당 2인을 선출하는 중선거구제가 실시되었으며, 현재 기초의회선거에서도 선거구당 2~4인을 선출하는 중선거구제가 실시되고 있다.

³⁷ 하세현·강명구, 『양원제 국가에 있어서 상원의 역할에 관한 연구: 한국 국회의 상원 도입에 대한 함의를 중심으로』 (서울: 국회사무처, 2013), p. 145.

³⁸ 도회근, “통일헌법의 권력구조: 의회제도를 중심으로,” 『공법연구』, 40집 2호 (한국공법학회, 2011), p. 51.

³⁹ 하세현·강명구, 『양원제 국가에 있어서 상원의 역할에 관한 연구: 한국 국회의 상원 도입에 대한 함의를 중심으로』, 위의 글, p. 91.

다. 예컨대, 하원의 우월적 지위를 인정하되 상원이 지역의 이익을 보호하고 대표하는 수준을 넘어 국가운영이나 헌법개정, 국방, 외교 등의 분야에서 동의권이나 비준권을 행사하도록 하는 방안을 검토해볼 수 있다.

4. 봉쇄조항 및 의석할당방식

가. 봉쇄조항

봉쇄조항(threshold clause)은 선거제도의 비례성을 결정하는 기본적 요소 중 하나로서 비례의석을 배분받을 수 있는 최소조건이다. 봉쇄조항의 크기에 따라 정당의 의석분포와 비중이 달라질 수 있으며, 특히 신생군소정당의 비례의석 확보에 결정적인 영향을 미친다. 통일의회의 하원의원정수를 475석(지역구 356석, 비례 119석)으로 설정하여 비례의석의 비율을 현행보다 2배 이상 확대하더라도 봉쇄조항은 현행 3%를 유지하는 것을 고려해볼 수 있다. 현재 남한의 비례의석 54석에 대한 봉쇄조항 3%는 OECD 회원국 평균과 비교했을 때 2배 가까이 높은 수치라는 점을 감안할 때 119석에서는 3%를 유지하는 것이 적정하다고 할 수 있다.⁴⁰ 의원정수를 확대하고 봉쇄조항을 3%로 유지하면 다양한 정치세력이 대표될 수 있는 토대를 구축하는 효과를 보일 수 있다. 득표력이 약한 군소정당도 의석을 확보할 가능성이 높아진다. 무엇보다 지역정당들 스스로 세력확장을 통해 전국정당으로 부상하게 하는 유인으로 작용할 수 있을 것이다.

봉쇄조항은 통일 후 실시되는 하원선거에서 한시적으로 남북한에 분리 적용하는 방안도 고려해볼 필요가 있다. 즉, 남한정당은 남한지역의 득표율만으로, 북한정당은 북한지역의 득표율만으로 의석을 배분받을 수 있도록 배려하는 방안이다. 과거 독일은 통일 직후 실시된 1990년 연방하원선거에서는 의석할당기준인 5% 봉쇄조항을 연방 전체가 아닌 동서독지역에 분리 적용하였다. 서독정당은 서독지역에서 봉쇄조항 5%만 넘으면 연방 전체의석을 배분받게 되고, 동독정당은 동독지역에서만 5%를 넘으면 의석할당자격을 얻을 수 있었다.⁴¹ 봉쇄조항의 분리적

⁴⁰ 김종갑, 제20대 국회의원지역선거구 획정안 마련을 위한 공청회 발표자료(2015.8.11.), p. 31.
⁴¹ 봉쇄조항의 분리적용은 1990년 총선 직전의 연방헌법재판소의 결정에 따른 것이었다. 1990년 9월 29일 독일연방헌법재판소는 봉쇄조항을 연방 전체에 적용할 경우 군소정당은 공정한 경쟁을 보장받을 수 없어 선거법과 기회의 균등원칙에 위배된다고 결정하였다. 연방헌법재판소의 결정문에 따르면 5% 봉쇄조항을 연방 전체에 적용하는 것은 서독의 군소정당에게는 실질적으로 6%의 봉쇄조항이 적용되는 것과 동일하며, 동독정당의 30%가 의석할당에서 배제될 것으로 예측하였다. BVerfG, 29.09.1990-2 BvE 1, 3, 4/90, 2 BvR 1247/90, <<http://www.servat.uni>

용으로 동독지역에 지지기반을 갖고 있는 민사당(PDS)은 연방차원에서는 의석할 당기준에 못 미쳤으나 동독지역에서는 5%를 통과하여 의석배분을 받을 수 있는 정당이 되었고, 그에 따라 서독지역에서도 의석을 확보할 수 있었다.⁴²

나. 의석할당방식

선거제도의 비례성은 비례대표를 정당득표율에 따라 각 정당에 배분하는 의석할당방식과도 관련을 갖는다. 어떤 의석할당방식을 사용하는가에 따라 전국적인 비례성은 물론 개별 권역의 비례성에도 영향을 미친다. 비례성이 반드시 정당경쟁구도의 형성으로 이어지는 것은 아니지만, 권역별로 할당된 비례의석을 정당의 득표율에 따라 배분할 때 비례성이 높은 의석할당방식을 사용하면 득표율이 낮은 소수 정당도 의석을 얻을 수 있다. 의석할당방식 중 생라그식(Sainte-Laguë method)과 헤어식(Hare method)이 동트식(D'Hondt method)보다 비례성이 현저히 높고, 근소한 차이지만 생라그식이 헤어식보다 높은 비례성을 보인다. 달리 표현하면, 동트식은 거대정당에 유리한 반면, 생라그식과 헤어식은 군소정당에 유리한 의석분포를 보인다.

이 논문에서 통일의회의 하원선거제도로 제안하는 ‘변형된 뉴질랜드식 연동형’은 남북의 2개 권역별로 정당의 의석이 정해지면 지역구의석 356석(남한 246, 북한 110)을 제외한 나머지 의석을 비례의석 119석(남한 82, 북한 37)으로 채우는 방식이다. 또 상원은 120석을 남북 각각 개별 권역에 10석씩 할당하는 방식이다. 따라서 의석할당방식은 첫째, 지역구의석을 남북 각 6개 권역에 할당할 때, 둘째, 남북의 비례의석을 정당별로 배분할 때, 셋째, 상원의석을 남북의 정당별 배분할 때 사용된다.

<표 3>은 지난 2012년 19대 총선의 정당득표 순위 상위 13개 정당을 대상으로 남북한에 할당된 총의석 328석과 147석을 동트식, 헤어식, 생라그식에 적용한 결과를 나타낸다. 남한지역의 328석 할당에서는 헤어식과 생라그식이 동일한 결과를 보이며, 동트식보다 높은 비례성을 보인다. 북한지역의 147석 할당에서는 생라그식이 동트식과 헤어식보다 균형적 의석분포를 가져와 비례성이 가장 높게 나타난다.

be.ch/dfr/bv082322.html> (검색일: 2015.10.1.).

⁴² Der Bundeswahlleiter, Wahl zum 12. Deutschen Bundestag am 2. Dezember 1990, <http://www.bundeswahlleiter.de/de/bundestagswahlen/fruehere_bundestagswahlen/btw1990.html> (검색일: 2015.9.24.)

<표 3> 의석할당방식간 비례성 차이(19대 총선 적용)

정당	득표수(%)	남한 328석(지역구+비례)			북한 147석(지역구+비례)		
		동트	헤어	생라그	동트	헤어	생라그
새누리	9,130,651(42.80)	145	142	142	66	64	63
새정치	7,777,123(36.45)	123	121	121	56	54	54
통합진보	2,198,405(10.30)	34	34	34	16	15	15
자유선진	690,754(3.23)	10	11	11	5	5	5
기독교당	257,190(1.20)	4	4	4	1	2	2
진보신당	243,065(1.13)	3	4	4	1	2	2
한나라	181,822(0.85)	2	3	3	1	1	1
국민생각	156,241(0.73)	2	2	2	1	1	1
친박연합	134,898(0.63)	2	2	2	0	1	1
녹색당	103,842(0.48)	1	2	2	0	1	1
창조한국	91,935(0.43)	1	1	1	0	1	1
청년당	73,194(0.34)	1	1	1	0	0	1
가자! 대국민중심당	60,428(0.28)	0	1	1	0	0	0
계	21,099,548(98.85)	328	328	328	147	147	147

주: 의석할당방식간 비례성의 차이를 보이기 위해 득표수 상위 13개 정당만 표기했기 때문에 정당득표 총합은 100%가 되지 않음.

출처: 필자 작성.

현재 우리가 사용하고 있는 헤어식은 생라그식보다 낮은 비례성을 보일뿐만 아니라, 이 방식에서는 총의석이 증가할 때 특정 정당의 의석이 감소하거나, 반대로 총의석이 감소할 때 특정 정당의 의석이 증가하는 앨라바마 패러독스(Alabama paradox)가 나타날 수 있다. 앨라바마 패러독스는 헤어식의 독특한 의석할당 메커니즘에서 기인한다. 헤어식은 정수 배분 후 소수 0.1에서 0.9의 범위에서 소수점 이하의 수가 큰 순으로 잔여의석을 배분하는 방식이다. 소수점 이하 근소한 차이로 인해 잔여의석을 가져가는 정당이 달라질 수 있다. 모순의 피해는 거대정당보다는 득표력이 약한 군소정당에게 돌아간다.

앨라바마 패러독스는 의석할당정당이 많을수록, 그리고 비례선거구의 크기가 클수록 발생확률이 높아진다. 그만큼 잔여의석을 결정하는 정당간 소수점 이하 편차가 작아지기 때문이다. 앨라바마 패러독스는 적은 수의 정당 사이에서도, 또 비

례의석의 규모를 단 1석을 늘려도 정당간 득표수의 차이에 의해 발생할 수 있다. 예컨대, 19대 총선에서 자유선진당이 실제 선거결과와 달리 14만 표 적은 550,754 표를 얻었다고 가정하면 비례의석을 현행 54석에서 1석만 늘려도 앨라바마 패러독스가 발생한다. 비례의석 55석을 배분할 때 정당간 소수부분의 차이가 달라져 잔여의석 2석은 새누리당과 민주통합당에 돌아간다. 결과적으로 총의석을 54석에서 55석으로 1석 늘리는 것이 자유선진당에게는 1석을 잃게 되는 모순된 상황이 발생하는 것이다.⁴³ 통일한국의 하원선거에서 총의석 475석에 봉쇄조항을 3%로 설정할 경우 남북의 다양한 정당이 의석할당정당이 될 가능성이 높다. 헤어석을 유지한다면 앨라바마 패러독스가 나타날 가능성도 더욱 높아진다고 할 수 있다.

<표 4> 앨라바마 패러독스 사례(19대 총선 적용)

		새누리	민주통합	통합진보	자유선진
정당득표 (19,656,933)		9,130,651	7,777,123	2,198,405	550,754
54석 배분	헤어쿼터 (득표총합÷할당의석)	364,017.27			
	의석 (득표÷쿼터)	25.083	21.365	6.039	1.513
	정수배분	25	21	6	1
	잔여배분	0	0	0	1
	최종	25	21	6	2
55석 배분	헤어쿼터 (득표총합÷할당의석)	357,398.78			
	의석 (득표÷쿼터)	25.548	21.760	6.151	1.541
	정수배분	25	21	6	1
	잔여배분	1	1	0	0
	최종	26	22	6	1

출처: 김종갑, 『시물레이션을 통해 본 국회의원 비례대표 의석할당방식간 비교분석』, 국회입법조사처 이슈와 논점 1010호 (서울: 국회입법조사처, 2015), p. 3.

⁴³ 김종갑, 『시물레이션을 통해 본 국회의원 비례대표 의석할당방식간 비교분석』, 국회입법조사처 이슈와 논점 1010호 (서울: 국회입법조사처, 2015), p. 3.

IV. 요약 및 함의

통일한국의 선거제도는 높은 비례성을 보여야 하지만 남북간 균형적 대표성도 중요한 기준이 된다. 남북이 정치적 통합을 달성해도 정당들이 배타적 지지기반과 이념적 경계를 벗어나지 못하는 한 실질적 통합은 요원할 수밖에 없다. 다양한 정치집단과 정당이 풀뿌리 민주주의의 토대를 형성하여야 남북한에 존재하는 특정 이념과 균열의 편향성을 희석시킬 수 있다. 특정 지역에서는 특정 정당만이 대표 되는 구조에서 다양한 정치세력간 견제와 균형을 통한 융합의 정치가 실현되기 어렵다.

정당의 균형적 대표성을 위해 인구비례로 의석이 결정되는 하원과 별도로 지역 대표의 상원을 설치하고, 하원선거제도는 뉴질랜드식 연동형에 남북 2개 권역 비례제를 접목한 방식이 바람직할 것이다. 남북한에 할당되는 총의석은 남한의 지역구의석 246석을 기준으로 인구비율을 고려하여 475석(남한 356석, 북한 119석), 지역구와 비례의석의 비율은 3:1로 설정하는 방안을 고려할 수 있다. 다만 지역선거구는 선거구당 4~5인을 선출하는 중대선거구제를 적용한다. 이러한 조합은 전국단위에서 높은 비례성을 창출하고 권역단위에서는 다양한 사회세력과 정당이 대표될 수 있어 정당대표성의 균형을 꾀할 수 있다. 다양한 정당이 존재하지 않고는 아무리 선거제도가 비례성이 높게 디자인되었다고 해도 통일 후 사회적 다양성이 표출될 수 없는 한계에 봉착한다.

통일한국의 정부형태로는 비례성이 높은 선거제도에는 대통령제보다는 의원내각제 정부형태가 다양한 정치세력의 연정구성을 용이하게 한다는 점에서 바람직할 것이다. 또한 봉쇄조항 3% 유지, 생라그 의석할당방식 적용, 선거구 인구편차 2:1 등의 요소들을 결합시키면 남북지역간 권력분배를 통해 갈등최소화, 안정적 통합, 지역간 균형발전 및 조화를 꾀할 수 있고, 권역단위에서도 특정 정당의 의석 독점구도를 차단할 수 있어 견제와 균형(checks and balances)의 원리가 작동할 수 있는 토대를 조성할 수 있다.

■ 접수: 10월 19일 ■ 심사: 10월 20일 ■ 채택: 12월 4일

참고문헌

1. 단행본

- 강원택. 『통일 이후의 한국 민주주의』. 파주: 나남, 2011.
- 김종갑. 제20대 국회의원지역선거구 획정안 마련을 위한 공청회 발표자료. 2015.
- _____. 『시뮬레이션을 통해 본 국회의원 비례대표 의석할당방식간 비교분석』. 국회입법조사처 이슈와 논점 1010호, 서울: 국회입법조사처, 2015.
- 서울대학교 헌법·통일법센터. 『통일선거법제의 방향』. 중앙선거관리위원회 용역보고서, 2014.
- 성낙인. 『통일헌법상 권력구조에 관한 연구』. 서울: 서울대학교 통일연구소, 2008.
- 하세헌·강명구. 『양원제 국가에 있어서 상원의 역할에 관한 연구: 한국 국회의 상원 도입에 대한 함의를 중심으로』. 서울: 국회사무처, 2013.
- 한국정치학회. 『통일한국의 새로운 이념과 질서의 모색』. 서울: 한국정치학회, 1993.
- 함성득. “대통령제의 발전과 권력구조 개편: ‘4년 중임 정·부통령제’ 도입에 관한 소고.” 『서울대학교 법학』. 50권 3호, 2009.
- 허문영·이정우. 『통일한국의 정치체제』. 서울: 통일연구원, 2010.
- Farrell, David M. *Electoral systems: a comparative introduction*, New York: Palgrave Macmillan, 2011.
- Jones, Mark P. *Electoral laws and the survival of presidential democracies*, University of Notre Dame Press, 1995.
- Lijphart, Arend, *Patterns of Democracy: Government forms and Performance in Thirty-Six Countries*, New Haven, CT: Yale Univ. Press, 1999.
- Lisa, Handley·Bernie, Grofman. *Redistricting in Comparative Perspective*. Oxford: Oxford University Press, 2008.
- Rae, Douglas W., *The Political Consequences of Electoral Laws*, New Haven, CT: Yale Univ. Press, 1967.

2. 논문

- 강장석. “통일헌법의 구성원리와 통치구조.” 『한국의회학회보』. 창간호, 2012.
- 권영설. “통일지향적 정부형태로서의 대통령제.” 『공법연구』. 27집 3호, 1996.
- 김계동. “남북한 체제통합을 위한 한국의 전략.” 『통일연구』. 제16권 제1호, 2012.
- 김우진. “통일국가의 양원제 의회에 관한 연구.” 『통일과 법률』. 6호, 2011.
- _____. “통일한국의 선거제도 연구: 통일 독일의 사례를 중심으로.” 『통일과 법률』. 통권 제18호, 2014.
- 김종갑. “국회의원 선거제도 개혁논의와 현실적 개선방안, 『의정논총』. 제10권 제1호, 2015.
- _____. “승자독식의 선거제도 개혁을 위한 대안 모색.” 『선거연구』. 제5호, 2014.

- _____. “독일 선거제도를 통해 본 통일한국의 선거제도.” 『통일정책연구』. 제19권 제2호, 2010.
- _____. “통일한국의 선거정당제도 기본방향.” 박종철 외. 『통일한국의 정치통합을 위한 선거관리위원회의 역할 및 단계별 대응방안』. 중앙선거관리위원회 연구용역보고서, 2013.
- 김종갑·신두철. “2013년 독일선거제도의 변화와 한국 총선에의 적용.” 『한국정치학회보』. 제48집 제1호, 2014.
- 김지탁. “통일한국의 선거제도에 관한 연구.” 『한국지방자치연구』. 제15권 제3호, 2013.
- 김철수. “통일헌법 제정의 문제.” 『학술원논문집: 인문사회과학편』. 36, 1997.
- 도회근. “통일헌법의 권력구조: 의회제도를 중심으로.” 『공법연구』. 40집 2호, 2011.
- 박수혁. “한국에서의 통일헌법상 통치구조에 관한 연구.” 『통일과 법률』. 2호, 2010.
- 박찬욱. “대표성 제고와 신중한 입법, 통일대비를 위한 양원제 국회 도입: 입법부.” 대화문화아카데미 편. 『새로운 헌법 무엇을 담아야 하나』. 서울: 대화문화아카데미, 2011.
- 이현출. “선거구획정의 개혁방향.” 김지운 편. 『좋은 선거구 나쁜 선거구: 대한민국 선거구 재획정을 위한 제언』. 서울: 아산정책연구원, 2013.
- 임혁백. “통일한국의 헌정제도 디자인.” 『아세아연구』. 통권 제101호, 1999.
- 정만희. “이원정부제 정부형태의 검토: 이원정부제 개헌론에 대한 비판적 관점에서.” 『동아법학』. 제52호, 2011.
- 정영화. “남북평화변영을 위한 헌법적 과제.” 『공법연구』. 33집 5호, 2005.
- 최현묵. “통일한국의 권력구조.” 『한국동북아논총』. 제9권 제3호, 2004.
- 하세현. “지방분권 실현과 지방정당의 육성.” 『한국지방자치연구』. 9권, 2007.
- Strohmeier, Gerd. “Wahlssysteme erneut betrachtet: Warum die Mehrheitswahl gerechter ist als die Verhältniswahl,” *Zeitschrift für Politikwissenschaft* 2(2006).
- Lipset, Seymour M. and Stein Rokkan. “Cleavage Structures, Party systems and Voter Alignments: An Introduction.” Lipset, Seymour M. and Stein Rokkan, eds. *Party Systems and Voter Alignments*, 1~64. New York: Macmillan, 1967.
- Mainwaring, Scott. “Presidentialism, Multipartism, and Democracy: The Difficult Combination,” *Comparative Political Studies*, 26(July 1993), pp. 198~228.
- Pappi, F. Urban and Herrmann, Michael. Überhangmandate ohne negatives Stimmgewicht: Machbarkeit, Wirkungen, Beurteilung. *Zeitschrift für Parlamentsfragen(ZParl)*, Heft 2(2010).
- Kenneth Benoit. Models of electoral system change, *Electoral Studies* 23(2004).

3. 기타 자료

중앙선거관리위원회 선거통계시스템. <<http://info.nec.go.kr>> (검색일: 2015.9.12).

- Central Intelligence Agency. <<https://www.cia.gov/library/publications/the-world-factbook/geos/kn.html>> (검색일: 2015.9.15).
- Der Bundeswahlleiter, 2015, Wahl zum 12. Deutschen Bundestag am 2. Dezember 1990. <http://www.bundeswahlleiter.de/de/bundestagswahlen/fruehere_bundestagswahlen/btw1990.html> (검색일: 2015.9.24).
- New Zealand House of Representatives Electoral System. <http://www.ipu.org/parline-e/reports/2233_B.htm> (검색일: 2015.10.1.).
- BVerfG, 29.09.1990-2 BvE 1, 3, 4/90, 2 BvR 1247/90, <<http://www.servat.unibe.ch/dfr/bv082322.html>> (검색일: 2015.10.1.).
- 2012헌마192, <<http://search.ccourt.go.kr/ths/pr/selectThsPr0101List.do>> (검색일: 2015.2.16.).

Abstract

Designing a Political System for Unified Korea

Jong-Gab Kim

This paper proposes a modified New Zealand MMP(Mixed Member Proportional) with a four or five seat constituency system and a two block(South and North Korea) PR(Proportional Representation) district system, which leads to both the enhancement and harmonization of proportional representation and party representation in the Unified Korean Assembly.

Other suggestions include introducing a parliamentary government system and bicameral system, applying 3% threshold clauses, divided between South and North Korea, and changing the seat distribution method from Hare to Sainte Laguë. This combination model could achieve a higher proportionality at a national level as well as balanced representation.

Key Words: Unified Korean Assembly, Government system, Electoral system, Proportionality, Representativeness

