

KNSI REPORT

특별기획 제21호

18대 총선 평가 및 선거법 개정 의 방향

기획 취지

제18대 국회의원선거 대한 객관적인 분석 및 평가를 진행하고, 이 과정에서 제기된 선거법 개정의 필요성과 방향을 짚어보고, 인터넷 선거운동 규제의 문제점을 분석하고 개선방향에 대해 대안을 제시해 보았다. 또한 17대 대통령선거와 18대 국회의원 선거과정에서 제기된 진보개혁진영의 정책과제에 대해서도 더불어 살펴보았다.

[1] 18대 총선 : 지역별 선거결과와 분석과 평가 (김영태: 목포대 교수) <1쪽> 5/6

[2] 현행 선거법이 가지는 참여제한의 문제-인터넷에서의 선거운동을 중심으로 (박주만: 법무법인 한결 변호사) <7쪽> 5/14

[3] 18대 총선 결과와 선거제도 변화의 필요성-통합민주당을 중심으로- (정해구: 성공회대 교수) <14쪽> 7/28



KNSI 특별기획 제21-1호

18대 총선: 지역별 선거결과와 분석과 평가

김영태
(목포대학교 정치행정학부 교수)

- I. 18대 총선: 지속성과 변화
- II. 지역주의 정당경쟁구조의 지속과 변화: 영남·호남·충청
- III. 수도권 변화와 지속
- IV. 주목받는 선거구들: 경기 고양에서 경남 사천까지
- V. 18대 총선의 지속성과 변화: 몇 가지 논의들

I. 18대 총선: 지속성과 변화

지난 4월 9일에 실시된 제18대 국회의원선거는 한나라당이 153석을 획득하면서 원내 제1당으로 부상하고, 통합민주당은 81석을 얻는 데 그쳤다. 또한 보수성향이 강하다고 볼 수 있는 자유선진당은 18석을, 그리고 한나라당 공천탈락자들이 중심이 된 친박연대 역시 14석을 획득했다. 이에 반해 진보정당을 표방하는 민주노동당은 5석을 얻는 데 만족해야 했으며, 또 다른 진보정당인 진보신당은 의석을 얻는 데 실패했다.

정당별 정당투표 득표율 역시 보수정당의 지지도 상승과 진보개혁정당의 지지도 약화를 다시 한 번 확인해 준다. 17대 총선 당시 열린우리당 38.3%, 민주당 7.1%, 민주노동당 13.0% 등 진보개혁정당이 60% 가까운 지지를 얻었던 반면, 이번 총선에서는 통합민주당 25.2%, 민주노동당 5.7%, 창조한국당 3.8%, 진보신당 2.8% 등 진보개혁정당의 지지율은 38% 수준에 머물렀다. 반면 한나라당 35.8%, 자민련 2.8% 등을 얻었던 17대 총선에 비해 이번 총선에서는 한나라당 37.5%, 자유선진당 6.9%, 친박연대 13.2% 등 보수정당은 60%에 가까운 지지를 얻은 것이다.

결국 이번 18대 총선은 한마디로 보수정당의 압승과 진보개혁정당의 참패로 요약할 수 있으며, 이러한 점에서 이번 선거결과는 한국 정당경쟁구조의 변화를 시사하고 있다고 볼 수 있다. 그럼에도 불구하고 이번 총선 역시 역대 선거결과에서 나타난 정당경쟁구조의 연장선에 있다는 점 역시 부정하기 어렵다. 예컨대 민주당은 호남지역에서 압도적 우위를 보인 반면, 한나라당은



영남지역에서 압도적 우위를 보이는 등 정당지지의 지역적 편차는 여전했다.

여기에서는 17대 선거결과와 비교를 중심으로 이러한 정당경쟁구조의 지속과 변화를 보다 상세히 살펴보고자한다.

II. 지역주의 정당경쟁구조의 지속과 변화: 영남 · 호남 · 충청

민주화이후 한국 정당의 경쟁구조는 익히 잘 알려져 있듯 특정 지역에서 특정 정당은 압도적 지지를 얻고, 특정 정당은 경쟁구조에서 배제되는 지역주의적 구조를 보여 왔다. 이번 선거에서 역시 지역주의적 정당경쟁구조는 크게 사라지지 않았다.

먼저 지역구 선거 당선자를 기준으로 볼 때 호남지역의 경우 전체 31석 가운데 민주당이 25석을 차지한 가운데 나머지 6석은 모두 친민주당이라고 볼 수 있는 무소속이 당선되었다. 대구 · 경북 지역의 경우 역시 한나라당 후보가 17개 지역구에서 승리한 가운데, 대부분 한나라당에 가깝다고 볼 수 있는 친박연대 4명과 무소속 6명이 당선되었다. 부산 · 울산 · 경남의 경우 한나라당 29석, 친박연대 1석, 무소속 7석, 민주당 2석, 민노당 2석 등으로 나타났다. 지난 17대 총선 당시 열린우리당과 민주노동당이 각각 4석과 2석을 차지했던 것과 비교하면 보수정당구조가 강화된 것을 알 수 있다. 대전 · 충남지역은 자유선진당 13석, 민주당 2석, 무소속 1석 등을 획득했으며, 충북지역은 민주당 6석, 한나라당 1석, 자유선진당 1석 등으로 나타났다. 지난 17대 총선 당시 대전 · 충남지역에서는 우리당 6석, 자민련 1석, 충북지역의 경우 열린우리당이 8석 전석을 차지했던 것과 비교하여 지역정당이라고 할 수 있는 자유선진당의 강세가, 특히 대전 · 충남지역에서, 눈에 띈다.

다음으로 정당투표율을 기준으로 볼 때 호남지역의 경우 통합민주당이 광주 70.4%, 전북 64.3%, 전남 66.9% 등의 지지를 얻은 반면, 한나라당은 이들 지역에서 각각 5.9%, 9.3%, 6.4% 등의 지지율을 기록했다. 지난 17대 총선당시 열린우리당과 민주당이 각각 광주 31.1%와 51.6%, 전북 13.6%와 67.3%, 전남 33.8%와 46.7% 등을, 그리고 한나라당은 광주 1.8%, 전북 3.4%, 전남 2.9% 등의 지지를 얻은 것과 비교할 때 민주당에 대한 지지결집은 다소 약화되었다. 대구 · 경북지역의 경우 한나라당이 대구 46.6%, 경북 53.5%의 정당지지율을 기록한 가운데, 친박연대가 각각 32.7%와 23.6%의 지지를 얻었으며, 민주당은 대구 4.9%, 경북 5.6%의 지지를 얻었다. 17대 총선 당시 한나라당이 대구 61.2%, 경북 58.3%, 그리고 열린우리당은 대구 22.3%, 경북 23.0%의 지지율을 기록한 것과 비교할 때, 한나라당계에 지지도의 집중현상은 크게 강화되고, 민주당계의 지지도는 크게 약화되었다. 부산 · 울산 · 경남 역시 이와 마찬가지로 한



나라당과 친박연대는 각각 부산 43.5%, 22.6%, 울산 42.9%, 18.7%, 경남 45.0%, 18.0% 등의 지지를 얻은 반면 민주당은 부산 12.7%, 울산 9.3%, 경남 10.5% 등에 머물렀다.

충청지역의 변화는 흥미롭다. 한나라당의 경우 17대 총선 당시 대전 24.3%, 충북 30.3%, 충남 21.2%의 지지율을 기록했는데, 이번 총선에서도 각각 24.8%, 34.0%, 27.1%의 지지를 얻어 커다란 변화를 찾아보기 어렵다. 이와 달리 17대 총선에서 열린우리당은 대전 43.8%, 충북 44.7%, 충남 38.0% 등의 지지를 얻었던 반면, 이번 선거에서 민주당의 지지율은 각각 18.6%, 23.9%, 13.5% 등에 머물렀다. 이와 대조적으로 자유선진당은 대전 34.3%, 충북 13.7%, 충남 37.8% 등 17대 총선 당시 자민련의 정당지지율(각각 14.5%, 6.3%, 23.8%)을 훨씬 상회했다.

이처럼 지역구 당선자 분포에서만 아니라 정당투표에서 역시 지역주의적 정당체제의 연속성은 다시 확인된다. 그러나 이번 선거에서 주목할 점은 ‘민주개혁세력’을 통합한 통합민주당의 호남지역 지지율은 약화된 반면, 한나라당 공천문제를 계기로 한나라당과 친박연대로 분열한 보수세력은 영남지역에서 지지도가 높아졌다는 점이다. 물론 이는 이번 선거 전반에서 나타나는 보수정당의 지지도 강화현상과 분리할 수 없으며, 17대 총선과 이점에서 대조를 이룬다. 다만 여기에서 간과할 수 없는 흥미로운 점은 유사한 정치지향을 갖는 정당이 분열하는 경우 지역적 투표 결집 현상이 강한 지역에서는 총합적 지지도가 오히려 높아진다는 점이다. 이는 반대정당이 분명한 지역에서 지역정당이 분열될 경우 강세 지역정당에 대한 대안적 선택으로 또 다른 지역정당을 선택할 수 있기 때문으로 판단된다.

이러한 점은 진보정당인 민주노동당과 진보신당이 높은 정당지지도를 기록한 지역이 어디인가에서도 확인된다. 양 진보정당의 통합 지지율이 10% 이상인 지역은 광주(11.9%), 울산(18.7%), 전남(11.7%), 경남(13.6%) 등이며 전북의 지지율도 9.9%이다. 전통적으로 진보정당이 강세를 보인 울산·경남 지역을 제외하면 나머지 지역은 모두 호남지역인데, 진보개혁성향이 강한 이들 지역의 경우 민주당에 불만족스러워하는 유권자들이 민주당에 대한 대안으로 결국 진보정당을 선택했다고 볼 수 있다(물론 같은 논리에서 후보자투표와 정당투표의 분할투표도 배제할 수 없다). 이와 달리 영남, 특히 대구·경북지역에서는 친박연대가, 충청 지역에서는 자유선진연대가 대체 정당의 역할을 맡았다고 볼 수 있다.

한편 충청지역 선거결과와 관련하여 간과할 수 없는 또 다른 사실은 충북지역의 경우 민주당 지지율은 23.7%로 급락 했지만, 지역구 의석은 전체 8석 가운데 6석을 민주당이 차지했다는 점이다. 충청지역의 경우 현역 출마자가 대다수 당선되었다는 점을 고려해 볼 때, 여기에서 현직자 효과를 간과할 수 없다.



Ⅲ. 수도권 변화와 지속

이번 18대 총선에서 가장 주목받는 지역은 수도권, 특히 서울이다. 수도권의 지역구 선거결과를 살펴보면 한나라당은 서울에서 40석(전체 48석)을 획득한 것을 비롯하여, 인천 9석(전체 12석), 경기 32석(전체 51석) 등 전체 111석 가운데 81석을 차지했다. 이에 반해 민주당은 서울 7석, 인천 2석, 경기 17석 등 26석을 얻는 데 그쳤다. 지난 17대 총선 당시 전체 109석 가운데 열린우리당이 76석(서울 32석, 인천 9석, 경기 35석)을 차지하고, 한나라당이 33석(서울 16석, 인천 3석, 경기 14석)을 얻은 것과 크게 대조되는 결과이며, 이러한 수도권의 선거결과가 의회의 정당구도를 확연히 바꾸는 결정적 계기로 작용한 것은 분명하다.

그러나 일부의 지적처럼 수도권 가운데 서울지역의 변화를 지나치게 강조해서도 곤란할 것 같다. 왜냐하면 각 당 후보의 지역구 득표율 평균을 살펴보면 민주당 후보 평균은 각각 서울 36.6%, 인천 34.4%, 경기 38.0%, 그리고 한나라당 후보 평균은 50.1%, 인천 47.2%, 경기 48.2%로 수도권 전체적으로 커다란 차이를 보이지 않는다. 즉 서울에서 한나라당 후보가 압도적으로 당선된 것과 달리 경기지역에서 민주당 후보가 다수 당선된 것은 박빙의 승부에서 나타난 1위대표제(단순다수제)의 제도적 효과가 작용한 결과이기 때문이다. 이 점은 정당투표에서 한나라당이 서울 40.2%, 인천 39.7%, 경기 40.9%의 지지율을 기록한 반면, 민주당은 각각 28.3%, 24.6%, 26.4%의 지지를 얻은 것에서도 다시 한 번 확인된다. 결국 수도권의 선거결과는 서울, 인천, 경기를 구분할 때 차별성보다 유사성이 강했다고 볼 수 있다.

물론 지역구 선거결과에서 나타나는 보수정당의 강세와 진보개혁정당의 약세라는 변화는 간과할 수 없다. 이 점은 정당투표결과에서 보다 확연히 드러나는데, 진보개혁정당이라고 볼 수 있는 민주당, 민주노동당, 창조한국당, 진보신당은 전체적으로 서울 40.8%, 인천 37.9%, 경기 38.8%의 지지를 얻은 반면, 보수정당이라고 볼 수 있는 한나라당, 자유선진당, 친박연대 등은 서울 55.5%, 인천 56.6%, 경기 57.1%의 지지율을 기록했다. 지난 17대 총선 당시 열린우리당, 민주당, 민주노동당이 서울 58.7%, 인천 50.2%, 경기 59.8%를, 그리고 한나라당과 자민련이 서울 38.8%, 인천 36.8%, 경기 37.4%를 얻은 것과 크게 대조된다.

한편 수도권 선거는 이처럼 보수정당의 우위현상과 함께 인물선거라는 요소를 가지고 있다. 이는 특히 민주당의 수도권 지역구 당선자 가운데 아주 일부를 제외한 대다수가 현역이며, 현역이 아닌 경우에도 대부분 정치적 명망이 있거나 장관 등의 행정경험이 있는 명망가라는 점에서 확인된다. 인물선거라는 측면과 관련하여 일부에서 이번 수도권, 특히 서울지역 선거를 ‘386의



원’과 ‘운동권 의원’에 대한 심판이었다고 강조한다. 그러나 이들이 출마한 선거구의 선거결과가 대부분 박빙이었다는 점, 그리고 경기지역은 이와 대비되는 결과가 많았다는 점 등을 고려할 때 인물적 요인보다 정당정치적 요인이 더 크게 작용했다고 보는 것이 타당할 것이다.

IV. 주목받는 선거구들: 경기 고양에서 경남 사천까지

구조적 조건과 환경과는 상이한 선거결과로 이번 선거에서 주목받는 지역구는 민주노동당 후보가 당선된 경남 창원과 사천, 민주당 후보가 당선된 부산 사하율과 경남 김해, 그리고 비록 낙선했지만 진보신당 후보가 출마한 서울 노원병과 경기 고양 덕양을, 그리고 창조한국당 후보가 당선된 서울 은평을 등이다.

이들 지역에서 군소정당이나 배타적 정당의 후보가 당선되거나 이에 버금가는 경쟁력을 보인 것은 물론 인물요인 때문이라고 볼 수 있다. 권영길, 강기갑, 노회찬, 심상정은 모두 민주노동당을 대표하는 정치인들이었으며, 문국현 후보는 대선출마경험이 있는 창조한국당 대표이고, 조경태와 최철국은 현역의원이다.

그러나 이들 지역구의 선거구도 역시 간과할 수 없다. 즉 이들 지역의 경우 대부분 민주노동당, 진보신당, 창조한국당 등의 후보가 민주당의 대안정당 역할을 하고 있다. 즉 민주당 후보의 지지도가 매우 미미하면서 진보개혁세력의 표가 이들에게 집중되었다는 것이다. 예컨대 경남 창원과 사천은 민주당후보가 출마하지 않았으며, 은평의 경우 민주당 후보 지지율은 5.8%에 불과했고, 진보신당 후보가 낙선했던 노원과 덕양구의 민주당 후보지지도는 각각 16.3%와 11.5%였다. 또한 부산 사하와 김해의 민노당 후보 지지율은 각각 2.8%와 5.2%에 머물렀다.

특히 여기에서 울산 남구와 북구를 비롯하여 창원, 마산, 사천, 김해 등 경남과 부산 일부 지역에 주목할 필요가 있다. 이들 지역의 경우 민노당이 20%를 넘나드는 정당지지도를 보이는 반면, 민주당의 지지도는 10%에도 미치지 못하고 있다. 이들 지역 상당수가 전통적으로 민주노동당이 강하고, 노동자 중심이라는 점에서 계급투표적 측면을 간과할 수 없겠으나, 또 다른 측면에서는 이미 언급한 것처럼 지역주의 때문에 민주당에 대해 가지고 있는 강한 거부감이 이들 정당을 대안정당으로 선택하고 있다고 볼 수도 있다. 결국 당분간은 양대 정당이 서로 경쟁하는 지역보다 양대 정당 가운데 어느 한 정당이 취약성을 보이는 지역에서 진보정당은 양대 정당을 대체할 수 있는 세력으로 자리매김할 수 있다고 볼 수 있다.



V. 18대 총선의 지속성과 변화: 몇 가지 논의들

정당경쟁구조의 지속성이라는 측면에서 18대 총선결과 역시 지역적 정당경쟁구조를 보인다. 그러나 이념적 정당구도라는 측면에서 이번 선거는 진보개혁정당과 보수정당의 역전현상이 나타났다. 물론 지역적 특성이 강한 영남과 호남의 경우 각각 10% 정도 보수세력에 대한 지지증가가, 그리고 진보개혁세력에 대한 지지감소 있었던 반면, 수도권과 충청의 경우 지지변화는 20%에 육박한다. 지역주의가 세력구도의 역전현상을 강화하거나 약화시킨 것이다.

그러나 세력구도의 재편은 분명하다. 그러나 이러한 세력구도의 재편과 관련하여 간과하지 말아야 할 중요한 사실은 이러한 구도재편은 이번 총선에서가 아니라, 이미 지난 대선과 특히 2006년 지방선거에서 시작되었다는 점이다. 예컨대 당시 한나라당 시도지사 득표율은 55.2%였으며, 비례대표 광역의원 지지율도 53.8%에 달한 반면, 열린우리당은 각각 27.1%와 21.6%에 불과했다. 또한 한나라당이 수도권의 광역·기초단체장과 광역·기초의회를 상당 정도 석권했다는 것도 익히 잘 알려진 일이다.

이러한 점에서 ‘뉴타운 공약’에 관한 논의는 유의미하면서도 제한적이다. 즉 ‘뉴타운 공약’을 그 자체로만 보면 박빙의 경쟁에서 당락에는 중요하겠지만, 구조적인 것은 아니다. 따라서 ‘뉴타운 공약’에 감추어진 구조를 보는 것이 중요하다. ‘뉴타운 공약’은 지역개발공약이며, 여기에는 지역개발을 자신의 이해와 등치시키는 유권자들의 태도가 감추어져 있다. 2006년 지방선거 당시에 노무현 정부의 지방분권화 개발계획이 이미 본격화되었다는 사실을 고려할 때 당시부터 지역개발과 이를 통한 성장이익의 분배라는 관점이 우리 정치사회를 지배하기 시작했다고 볼 수 있으며, 이번 선거는 그 연장선에 있다.

최근 정치권이 이를 의식한 듯 ‘민생’이라는 이름 아래 지역구 쟁기기에 적극 나서고 있다. 그러나 개발과 성장담론이 항상 한 사회를 지배하지는 못하는 것이 지난 역사이며, 현재의 역사이기도 하다. 특히 진보개혁을 표방하는 정당들이 그들이 지향하는 사회에 대한 담론적 논의를 포기할 때 그들은 역사의 뒤편길로 퇴장당할 수밖에 없다. 2006년 지방선거와 대선, 그리고 이번 총선은 그러한 가능성을 잘 보여준 선거라고 할 수 있다. 특히 이번 선거결과는 유권자들의 대안적 정당선택이 반드시 진보에서 보수로 혹은 보수에서 진보로만 나타나는 것이 아니라, 보수에서 보수로의 이동도 얼마든지 가능하다는 것을 여실히 보여준다.(2008/05/06)





KNSI 특별기획 제21-2호

현행 선거법이 가지는 참여제한의 문제

-인터넷에서의 선거운동을 중심으로

박주민

(법무법인 한결 변호사/ 참여연대 공익법센터 운영위원)

- I. 우리나라 선거관리의 경향과 문제점
- II. 18대 총선의 최대 이슈-인터넷에서의 선거자유
- III. 외국의 예
- IV. 결론- 선거법개정의 방향

I. 우리나라 선거관리의 경향과 문제점

1. 선거관리의 바람직한 원칙

(1) 선거자유 보장

대의민주제를 채택하고 있는 민주국가에 있어서 공직자의 선거는 주권자인 국민이 그 주권을 행사하는 행위이므로 국민이 선거에 참여하여 그 의사를 표현할 기회와 자유는 최대한 보장되어야 한다. 이를 위한 자유선거의 원칙은 비록 우리 헌법에 명문으로 규정되어 있지는 않지만 민주국가의 선거제도에 내재하는 법 원리로서, 국민주권의 원리, 의회민주주의의 원리 및 참정권에 관한 규정에서 그 근거를 찾을 수 있다. 이러한 자유선거의 원칙은 선거의 전과정에 요구되는 선거권자의 의사형성의 자유를 뜻한다. 이 중 선거운동의 자유는 널리 선거과정에서 자유로이 의사를 표현할 자유의 일환이므로 표현의 자유의 한 태양이기도 하다.

(2) 선거의 공정성 유지

민주적 의회정치의 기초인 선거는 자유로운 동시에 공정하게 행하여지지 않으면 아니된다. 금권, 관권, 폭력 등에 의한 타락선거를 막고 무제한적이고 과열된 선거운동으로 말미암아 발생할 사회경제적 손실과 부작용을 최소화하며 국민의 진정한 의사를 제대로 반영하기 위해서는 선거의 공정성이 보장되어야 한다. 선거의 공정 없이는 진정한 의미에서의 선거의 자유도 선거운동의



기회균등도 보장되지 아니한다. 이 점에서 선거의 공정성 확보를 위해서는 어느 정도 선거운동에 대한 규제가 행하여지지 아니할 수 없다.

(3) 소결

결국 선거관리는 선거의 자유와 공정성이 균형있게 유지될 수 있도록 이루어져야 한다. 만일 어느 한쪽으로 치우치게 되면 선거가 가지고 있는 본연의 기능을 수행할 수 없을 것이기 때문이다. 그런데 이는 곧 선거운동의 자유를 제한하는 셈이 되므로 다른 기본권과 마찬가지로 헌법 제 37조 제2항에 따라 국가안전보장, 질서유지, 공공복리를 위하여 필요한 경우에 한하여 법률로 제한할 수 있되, 그 경우에도 선거운동의 자유에 대한 본질적 내용은 침해할 수 없을 것이다.¹

2. 우리나라 현행 선거법의 문제점

(1) 규제중심의 선거법

후보자들 입장에서 선거운동은 유권자들에게 자신을 알리려는 노력이라고 정의할 수 있을 것이다. 반대로 유권자들 입장에서 선거운동은 자기들이 원하는 바를 표를 매개로 후보자에게 알리는 것이다. 결과적으로 선거운동이란 후보자들의 선거운동과 유권자의 선거운동이라는 서로 다른 방향의 선거운동을 총칭한다고 할 수 있다.²

그러나 현행 선거법은 이러한 정치적 상호 소통의 수단을 엄격하게 제한하고 있다. 선거법 규정을 보면 제한, 금지의 내용을 담고 있는 조항들이 무척 많다는 사실을 알 수 있다. 특히 선거운동을 규정한 부분 가운데 제84조부터 제110조까지 무려 26개의 연이은 조항이 모두 금지, 제한의 내용을 담고 있다.³ 이렇게 규제 중심적인 법규가 만들어진 것은 과거 선거운동의 어두운 기억과 정치인들에 대한 불신 때문이라 할 것이다.

(2) 새로운 현실의 미반영

①인터넷 등 새로운 방식의 출현

또한 현행 선거법은 동원선거, 물량선거 등 전통적인 선거방식을 염두에 둔 법 규정들이라서



유권자들의 자발적인 의사표현과 조직 활동이 이루어지는 매스 미디어나 인터넷을 이용한 새로운 방식의 선거를 반영하지 못하고 있다.

② 자발적 참여자들의 형성

그리고 2002년 대통령 선거 과정을 거치면서 과거와는 달리 노사모, 창사랑 등 자발적으로 조직된 정치인 지지자 집단이 등장하기 시작했고 2007년 대선을 앞두고도 박사모, 명박사랑 등 다양한 정치인 지지 집단이 생겨나고 있으며, 특히 뉴라이트전국연합과 같이 이념적으로나 정책적으로 선호하는 후보의 당선을 위해 선거운동에 간여하려는 집단도 나타나고 있다. 우리 정치에서 정당이나 후보자간 이념적 차별성이 커지고 있는 만큼, 과거에 보지 못한 ‘자발적인 선거 운동원’은 앞으로도 더욱 활발해질 것으로 보인다. 그러나 2002년 노무현 후보 지지자들이 벌인 ‘희망패지’ 모금 건에서 보듯이 지지자들이 자발적으로 모금 운동을 전개하는 등 선거운동에 참여하면 불법이 되는 것이 현실이다.

(3) 소결-현행 선거법이 선거현실에 미치는 악영향

이전과 비교할 때 한국의 선거문화가 많이 개선되었고 정치적 상황도 크게 변화했다. 그러나 아직 우리나라에서의 선거는 새로운 정치 지도자를 뽑는 축제나 잔치로 자리 매김되고 있지 못하고 있다. 선거법 자체가 잔치를 벌이기 보다는 일탈 행위를 막으려는 통제의 시각에서 출발하고 있기 때문이다. 선거운동에 대한 지나친 엄숙주의로 선거의 흥을 느끼기 어렵게 만들고 있다. 사실 선거운동 과정에서 표출되는 유권자의 의사표현을 바라보는 선거법의 시각은 모두가 돈에 의해 동원되었다는 것을 전제로 하고 있는 것으로 보인다. 그러나 이러한 편협한 시각이 지지자들의 자발적인 참여를 막고 선거를 유권자를 배제한 후보자들만의 행사로 만들어 버리고 있다.

II. 18대 총선의 최대 이슈-인터넷에서의 선거자유

지난 대선과 이번 18대 총선 공간에서, 특히 유권자들의 선거운동의 측면에서 가장 이슈가 되고 있는 것은 바로 인터넷에서의 표현의 자유에 대한 제한이라고 할 수 있다. 아래에서는 이에



대해 구체적으로 살펴도록 하겠다.

1. 인터넷을 통한 의사표현의 의의

헌법재판소는 인터넷의 매체성을 판단했던 결정에서 '인터넷은 공중과방송과 달리 가장 참여적인 시장, 표현촉진적인 매체로서 진입장벽이 낮고 표현의 쌍방향성이 보장된다'라고 한 바 있고(헌법재판소 2006. 6. 27. 결정 99헌마480), 미군 연방대법원도 '인터넷은 세계를 하나로 전달해 낼 수 있는 유일하고 전적인 새로운 매체다'라고 평한바 있다(Reno v American Civil Liberties Union, 521 U.S. 844,850)

이러한 인터넷이 선거운동과정에서 사용되면 오프라인 상에서 이루어졌던 모든 선거운동 수단을 많은 비용을 들이지 않고 온라인 공간상에서 해낼 수 있어⁴ 선거비용의 문제를 해결할 수 있고, 결국 자금력이 약한 후보들에게도 공정한 선거운동의 기회를 제공할 수 있게 될 것이다. 또한 인터넷상은 어떤 사람의 정치적 의사에 대해 거의 실시간으로 대응이 이루어질 수 있는 '사상의 완전경쟁 시장'으로서 어느 견해가 가질 수 있는 폐해를 자연적으로 치유할 수 있는 특성을 가지고 있어 일방성만을 가지는 일반적인 매체에 비하여 공정한(반론이 보장된) 여론이 형성될 수 있을 것이다. 따라서 현행 선거법이 금권선거나 타락선거를 막기 위해 과도하게 규제중심적일 수밖에 없다는 점을 심분 이해한다고 하더라도, 위와 같은 특성을 가진 인터넷에서의 선거운동을 오프라인에서의 선거운동과 동일한 기준과 잣대로 제한할 수는 없을 것이다.

2. 인터넷에서의 의사표현의 제한

그런데 최근 선거를 둘러싼 상황과 분위기는 전혀 그렇지 않았다. 지난 대선이 진행되고 있던 10월 30일 기준으로 선관위가 선거법을 근거로 인터넷의 글 삭제를 요청한 건수는 6만 건에 달하고, 그 중에 수사 대상에 오른 경우는 561건(618명)으로 전체 선거법 위반 사건(827건)의 68%에 해당한다고 한다. 삭제된 건수만 보면, 2002년에 비해 6배에 달하고 있다. 단속건수나 삭제건수가 이렇게 많은 이유는 후보 스스로가 인정했거나 언론이 보도한 사실에 기초해 정치토론을 하는 것을 포함한 일상적인 블로그 활동을 모두 선거운동으로 의율하였기에 때문이다.



3. 인터넷에서의 표현의 자유제한 원인-공직선거법 제93조의 추상성

국민의 기본권을 제한하는 것이 가능하다 하더라도 명확한 내용의 법률로써 제한하여야만 하는데, 공직선거법 제93조 제1항의 입법목적, 공직선거법에 규정된 다른 규제 조항들과의 전체적 구조, 같은 법 조항의 내용 등을 고려하여 해석하더라도 "선거에 영향을 미치게 하기 위하여"라는 부분은 그 의미에 있어서 불명확한 요소가 있고 광범위한 해석의 여지가 있다. 이는 그 인정에 있어서 정당 또는 후보자를 지지·추천하거나 반대하는 내용이 포함되어 있거나 정당의 명칭 또는 후보자의 성명을 나타내는 문서, 도화 등의 배부·첩부 등의 행위 그 자체 및 행위 당시의 정황, 행위의 방법 및 결과 등을 참작하여야 할 것이지만, 선거에 영향을 미치게 하기 위한 행위와 당선되거나 당선되게 하거나 당선되지 못하게 하는 행위는 결국 행위자의 내심의 추상적인 의사에 의하여 구별될 수밖에 없기 때문이다.

예를 들어 동일하게 단순한 의견 개진과 의사표시를 포함하고 있는 UCC를 만들어 어떤 사람은 선거에 영향을 미치기 위해 게재하고, 다른 어떤 사람은 선거에 영향을 미칠 의사없이 게재하였다면 이를 명확히 구별할 수 있지 않을 것이다. 선관위나 대법원은 이를 구별하기 위하여 반복적으로 게재하였는지를 살피고 있는데, 이 반복성의 기준이 무엇인지도 전혀 정해져 있지 않아, 판단하는 사람에 따라 3번 이상이 반복이 될 수도 있고, 100번 이상이 되어야 비로소 반복이 될 수도 있을 것이다. 이처럼 위 조항은 그 내용이 매우 불명확하여 건전한 상식과 통상적인 법감정을 가진 사람이 문리적으로 해석할 때, 선거에 영향을 미치게 하기 위한 의사 하에 이루어지는 행위와 선거와 관계없이 단순한 의사표현으로서 이루어지는 행위를 구분하는 것이 쉽지 않다. 이렇게 때문에 위 법조항을 적용함에 있어서도 자의가 허용될 소지는 많은 것이다.

그렇다면, 공직선거법 제93조 제1항은 "선거에 영향을 미치기 위하여"라는 주관적 구성요건을 그 요소로 하고 있는데, 주관적 구성요건 요소와 관련하여 그 의미가 불분명하므로 기본권을 제한하는 법률이 가져야 하는 명확성을 가지지 못하고 있다고 할 것이다.



Ⅲ. 외국의 예

미국, 독일, 영국 등 대부분의 선진국들은 인터넷을 이용한 선거운동을 제한하는 규정을 두고 있지 아니하므로, 인터넷을 이용한 선거운동을 자유롭게 할 수 있을 것으로 보인다. 특히 미국은 비록 후보자로부터 유권자에게로 라는 방향성이 강하지만, 인터넷을 통하여 정보제공, 네트워크 활동, 후보자의 특색을 겨냥한 선택적 선거운동, 유권자의 동원과 자원봉사자의 참여 유인활동, 선거자금모금활동이 활발하게 진행되고 있다.

Ⅳ. 결 론-선거법개정의 방향

사이버공간을 활용한 정치활동과 선거운동 기회의 확대, 발전은 이전의 정치상황과 비교해서 상대적으로 민주주의의 확대와 정치비용의 절감이라는 효과를 가져올 것이다. 즉, 인터넷은 후보자나 정당에게는 엄청난 돈을 들이지 않고도 유권자에게 쉽게 다가갈 수 있으며 여론동향을 실시간으로 파악할 수 있게 하는 반면에 시민단체나 유권자들에게는 정보공개의 효과를 향유할 수 있는 환경을 조성하기 때문이다. 또한 인터넷은 정치에 부정적이거나 무관심한 젊은 세대들을 유인하는 좋은 계기가 될 수 있을 것이다. 따라서 원칙적으로 선거법은 인터넷을 통한 선거운동의 자유를 적극 보장하는 것으로 개정되어야 할 것이다. 다만, 쌍방향성이라는 인터넷의 특성과는 상관없는 일방적인 E-MAIL송부, 즉 비방성, 명예훼손성 전자메일의 송부는 제한되고 처벌되어야 할 것이다.

이제 선거법은 ‘포괄적 규제에서 선택적 제한으로, 소극적 최소기회 부여에서 적극적 최대기회 부여로, 그리고 행정적 단속 위주에서 사법적 처벌강화로’ 방향을 바꿔야 한다. 이를 위해서는 무엇보다 규제 중심의 현행 선거법을 대폭 개정해야 한다. 인터넷에서의 선거운동의 자유보장이 아마 그 첫걸음이 되지 않을까 한다.(2008/05/14)





<각주>

1) 헌재 1995. 4. 20. 92헌바29; 헌재 1995. 5. 25. 95헌마105

2) 이러한 양방향의 선거운동간의 커뮤니케이션이 원활하게 이루어지는 것을 선거라는 정치적 절차의 성공기준으로 삼을 수 있을 것이다.

3) 미국, 영국, 독일 등 서구에서라면 유권자들이 자신이 지지하는 후보의 이름이나 얼굴을 새긴 티셔츠를 자유롭게 만들어 입고 다니지만, 우리나라에서는 심지어 같은 색의 옷이나 모자를 입은 3인이 함께 다녀도 선거법 위반이다 (105조). 후보자의 얼굴의 특징이나 성격 등을 재미있게 묘사한 인형이나 마스코트 등의 상징물도 우리나라에서는 사용할 수 없다. 이 역시 선거법 위반이다. 정당의 입장을 간명하고 눈길을 끌도록 표현한 정치 광고를 담은 간판, 선전탑, 애드벌룬 등도 우리나라에서는 사용할 수 없다. 선거법에서 이를 금지하고 있기 때문이다 (90조). 이처럼 유권자들의 흥미를 끌 수 있는 수단은 모두 법으로 금지해 놓고, 기껏 허용하는 선거운동 방식은 명함, 선거공보(책자형, 전단형), 선전벽보, 현수막, 어깨띠 등이다. 더욱이 현행 선거법에서는 어깨띠의 개수나, 현수막의 크기, 신문 광고의 횡수 및 규격, 색도까지도 상세하게 규정하고 있다. 위와 같은 지나친 행정적 규제가 정치가 담아내야 하는 역동성과 재미를 죽이고 있다. 이런 방식으로는 선거운동이 축제나 잔치의 느낌을 주도록 하는 재미를 결코 줄 수 없다. 선거 운동에 대한 지나친 엄숙주의라고 할 것이다.

4) 메신저나 이메일, 혹은 개인 홈페이지 등을 이용한 면대면 방식의 선거운동이나 다수를 대상으로 동시에 뿌릴 수 있는 이메일의 우편 방식도 가능하며 포털 사이트의 배너 광고뿐만 아니라 패러디 등에서 보듯이 보다 효과적인 새로운 ‘플래카드 혹은 포스터’의 방식도 활용할 수 있을 것이다.



KNSI 특별기획 제21-3호

18대 총선 결과와 선거제도 변화의 필요성

-통합민주당을 중심으로-

정해구

(성공회대학교 사회과학부 교수)

- I. 통합민주당의 공천과정과 그 문제점
- II. 18대 총선 결과가 시사하는 것
- III. 선거제도 변경을 통한 정당개혁의 필요성
- IV. 누가, 어떻게?

근래의 우리 정치현실을 보면서 필자는 정당, 특히 민주당이 제대로 서야 우리 민주주의가 제대로 발전할 수 있다는 생각을 더욱 강하게 갖지 않을 수 없었다. 선거 때마다 이합집산을 거듭하는 허약한 정당으로 민주주의 발전을 이루어낼 수 있다는 생각 자체가 무리라 생각되기 때문이다. 보다 복잡해지고 다양한 이해가 충돌하는 우리 사회의 많은 갈등들은 그 해결을 요구하고 있다. 하지만 정당은 그 해결에 있어 무기력하기만 하다. 또한 국민에 의해 선출된 대통령은 수시로 자의적인 국정운영을 자행하는데, 정당은 그것을 제대로 인도하거나 제어할 힘을 갖추지 못하고 있다. 그러다보니 문제가 발생할 때마다 거리에서 공권력과 시민들의 시위가 직접 충돌하는 사태가 자주 발생하고 있다. 정작 사회의 중심에 서서 문제를 해결해야 될 정치와 정당은 실종되어버린 것이다.

이와 관련하여 이 글은 지난 4월 9일 치루어졌던 18대 총선을 계기로 드러난 우리 정치의 문제가 무엇이고 그 문제로 인한 우리 정치의 위기를 극복하기 위한 방도가 무엇인지를 점검하기 위한 것이다. 이 같은 검토에서 필자가 주로 민주당을 검토의 대상으로 삼은 것은 우선 민주당이 민주당, 개혁정당으로서 가장 커다란 정당이기 때문이다. 또한 그것은 총선 당시 필자가 민주당의 공천 심사위원으로 참여했기에 그 내부를 비교적 잘 알 수 있는 처지에 있기 때문이기도 하다.

I. 통합민주당의 공천과정과 그 문제점



익히 다 아는 바이지만, 지난 17대 대선과 18대 총선을 앞둔 민주당의 처지는 거의 바닥에 가까웠다. 노무현 참여정부에 대한 국민들의 비판과 불만을 피하기 위해 민주당은 열린우리당을 해체시켜 그 탈색을 도모했지만 대선 결과는 완패로 끝났기 때문이다. 또한 18대 총선을 앞두고 민주당(당시 이름은 대통합 민주신당)은 구 민주당과 통합했지만 그것은 생존을 위한 구차한 시도 이상이 아니었기 때문이다. 이 같은 거의 최악의 상태에서 민주당의 손학규 지도부는 그 공천심사를 외부 인사들에게(당시 공천 심사위원 12인중 과반을 넘는 7인이 외부 인사였고 필자도 그 중의 하나였다) 넘겼다. 외부의 힘을 빌어 공천을 둘러싼 당 내부의 갈등을 줄이고, 외부 인사들에 의한 공천을 통해 민주당에 대한 국민의 비판을 누그러뜨리려 했던 의도였으리라.

그러나 당시 당은 공천심사에 대비하여 아무런 준비도 해놓지 않았고 아무런 합리적인 기준도 제시하지 않았다. 단지 당내 일부 계파의 이해 관철을 위한 집요한 시도만이 있었을 뿐이다. 아무튼, 이 같은 당의 위임에 의해 도덕적 책임감은 더 없이 강했지만 사실 당 내부에 대해서는 잘 알지 못했던 외부의 심사위원들이 공천심사의 전권을 갖게 되었다.

이 같은 상황에서 공천심사위원회(이하 공심위), 특히 외부의 공심위원들은 우선 적어도 다음과 같은 별도의 특별기준에 의해 일부 대상자들을 공천에서 배제코자 했다. 첫째는 ‘국민의 지탄을 받는’ 부패·비리의 형사범으로서 금고 이상의 형이 확정된 자들에 대한 일괄 배제의 시도였다. 물론 이 같은 기준에 의한 배제는 일부 억울한 경우도 없지 않았으나 결국 관철되었다. 둘째는 공심위가 의정활동 평가와 여론조사를 통해 현역의원들의 일정 비율을 탈락시키고자 했다는 점이다. 호남지역의 경우 그것은 30%(9명)였고, 비호남지역의 경우 그것은 20%였다. 결국 호남지역에서 그것은 관철되었다. 그러나 비호남의 경우 현역의원 중 배제의원은 5명의 현역의원에 그쳤다. 현역의원을 배제시키자니 이를 대체할 마땅한 후보가 없었기 때문이었다.

이상과 같은 특별기준에 의한 심사 이외에, 여타의 일반 대상자들에 대한 공천심사는 다음과 같은 과정과 절차에 의해 이루어졌다. 우선 경쟁률이 높은 호남지역의 경우 면접과 서류심사를 통해 2-4배수의 후보들이 압축되었고, 압축된 이들에 대해서는 면접 및 서류심사 점수(50%)에 더한 여론조사 결과(50%)를 통해 최종 후보자가 선정되었다. 물론 이 같은 심사결과 1,2위 간의 대한 점수 격차가 작은 경우(10% 미만)에는 다시 한 번의 여론조사 경선을 통해 최종 후보자가 결정되었다. 다음으로 경쟁률이 낮은 비호남지역의 경우 면접 및 서류심사 점수(50%)와 여론조사(50%)를 통해 최종 후보자가 결정되었다. 물론 이 경우에도 1,2위 간에 그 점수 격차가 작은 경우(10% 미만) 여론조사 경선을 통해 최종 후보자가 선정되었다.



이상과 같은 민주당의 공천심사 결과는 부패·비리 전력자에 대한 일괄 탈락과 현역의원 일부에 대한 ‘물갈이’를 시도했다는 점에서 일정 정도 국민들의 호응을 받았다고 할 수 있다. 그러나 민주당 공천심사는 다음과 같은 심각한 문제점들을 드러내지 않을 수 없었다.

첫째는 지역 경선과 같은, 과거에도 시행되었던 아래로부터의 후보선발 절차가 없었다는 점이다. 그러다보니 당원의 의견이 반영될 수 있는 통로는 전혀 없었다. 물론 여론조사를 통해 지역구의 여론은 일정 반영되었다. 그렇지만 그것은 인지도 높은 기성 정치인들에게 일방적으로 유리한 결과만을 초래했다.

둘째는 공천심사 기준에 있어 정체성의 기준 등은 별로 고려되지 않았고, 부패·비리의 도덕성의 기준과 당선가능성의 기준은 과도하게 반영되었다는 점이다. 부패·비리의 기준은 금고 이상의 형이 확정된 후보들에게는 사전 탈락의 절대 기준이 되었고, 당선가능성의 기준은 면접과 서류심사에서 그리고 여론조사에서 과다하게 반영되었기 때문이다.

셋째 민주당 공천심사는 나쁜 후보를 탈락시키는 것 이상으로 중대한 문제인 좋은 후보를 발굴하고 이들을 공천하는 문제에 대해 거의 관심과 노력을 기울이지 않았다. 사실 18대 총선의 민주당 공천에서 드러난 중대한 문제 중의 하나는 좋은 후보가 거의 발굴되지 못했다는 점이다. 당내에 인재발굴위원회가 설치되지 않았던 것은 아니다. 그렇지만 그 성과는 미미했다. 그러나 넷째로, 이상의 문제 이외에 민주당 공천심사와 관련하여 반드시 지적되지 않으면 안 될 또 하나의 문제는 전국구 비례대표 후보 공천에 있어 드러난 비민주적이고 후진적인 구태이다. 지역구 공천심사와는 별도로 행해졌던 전국구 비례대표 공천에서 당의 두 대표는 사실상 그 의석을 ‘나누어 먹었다’고 할 수 있다.

II. 18대 총선 결과가 시사하는 것

아무튼, 4월 9일 18대 총선은 치루어졌고 그 결과는 다음과 같이 나타났다. 전체 299석의 의석 중 한나라당이 153석, 민주당이 81석, 자유선진당이 18석, 친박연대가 14석, 민주노동당이 5석, 창조한국당이 3석, 그리고 무소속 25석의 결과가 그것이었다. 예상대로 한나라당, 자유선진당, 친박연대 등 보수진영은 일방적으로 승리했다. 물론 보수진영 내부에서 분열이 없었던 것은 아니지만, 무소속의 보수적 의원들까지 포함한다면 그들은 전체의 2/3를 넘는 의석을 얻었다. 반면 민주당, 민주노동당, 창조한국당 등의 개혁·진보진영은 그 의석을 전부 합해도 전체 의석의 1/3인 100석도 넘지 못했다.



그렇다면 보수진영의 일방적인 승리와 개혁·진보진영의 일방적인 패배의 이 같은 총선 결과가 야기되었던 원인은 무엇인가? 이전의 총선 결과와 비교해볼 때, 그것은 우선 서울과 경기지역, 특히 서울지역에서 보수진영이 일방적으로 승리했기 때문이다. 이처럼 서울지역에서 보수진영이 일방적으로 승리할 수 있었던 것은 뉴타운 개발 등 ‘욕망의 정치’로 표현되기도 했던 흐름이 서울지역 전체를 관통함으로써 북부벨트와 남부벨트 등 전통적인 민주당 우세지역조차 무너져버린 결과 때문이었다. 다음으로 보수진영이 일방적으로 승리할 수 있었던 또 하나의 원인은 대전과 충남지역이 이회창이 이끈 자유선진당에 의해 장악되었기 때문이었다.

그러나 이상과 같은 18대 총선 결과는 향후 정당정치 발전의 전망에 있어, 그리고 특히 민주당을 비롯한 개혁·진보적 정당들의 발전 전망에 있어 어두운 그림자를 드리우는 것이 아닐 수 없었다.

이와 관련하여 우선 우리가 주목할 필요가 있는 것은 과거와는 달리 서울과 경기지역, 특히 서울지역의 총선 민심이 크게 변했다는 점이다. 무엇 때문일까? 이는 향후 개선 전망이 별로 밝아 보이지 않는 유권자들의 사회경제적 처지와 관련이 있는 듯하다. 즉 중산층과 서민층 등 서울 시민의 상당 부분은 그들의 삶에 직접적으로 영향을 미칠 사회경제적 지위 개선의 기대를 뉴타운 개발 등 지역개발을 약속한 한나라당에 걸고자 했던 것으로 보인다(물론 한나라당이 그러한 그들의 기대를 충족시키지 못할 경우 그 민심은 또 다시 변할 가능성이 있을 것이다. 그렇지만 일단 18대 총선의 시점에서 그들의 기대는 한나라당을 향했다).

다음으로 민주화 이후 우리 정치를 특징지었던 지역주의가 18대 총선에서 그 모습을 더욱 분명하게 드러냈다는 점이다. 영남지역의 경우 총선 결과는 비록 보수진영의 일정한 분열의 모습을 보여주고 있지만, 그럼에도 한나라당과 친박연대 그리고 무소속의 보수진영은 영남의 거의 전 지역을 석권했다. 영남지역에서 민주당과 민주노동당은 각 2석을 얻었을 뿐이다. 역으로 호남지역에서는 민주당이 그 대부분을 장악했고 보수진영이 승리한 지역은 단 하나도 없었다. 대전과 충남지역은 이 지역의 새로운 맹주로 등장한 자유선진당의 주 무대가 되었다.

18대 총선의 이 같은 결과는 지역주의가 완화되고 있는 것이 아니라 더욱 강화되고 있음을 보여준다. 사실 서울을 비롯한 수도권에 비해 그 발전 격차가 너무 크게 벌어진 전국의 각 지방은 자기 지역의 발전을 간절히 원하고 있다. 지역발전이 이루어지지 않을 경우 영원히 낙후될지도 모른다는 매우 현실적인 우려가 그들을 사로잡고 있기 때문이다. 따라서 3김 이후 약화될 것으로 기대되었던 지역주의는 현재 각 지방간 상호 경쟁의 지역발전 추구라는 새로운 동력을 얻고 있는



것이다. 아무튼, 18대 총선에서 나타났던 이 같은 지역주의의 강화는 특정 정당 지배지역에서 사실상 정당 경쟁을 사라지게 만들었다. ‘정당 경쟁이 없는 정당정치’라는 아이러니한 현상이 아닐 수 없다.

한편 18대 총선 결과는 민주정당, 개혁정당으로서의 민주당이 그 어느 때보다 위기에 처해 있음을 보여주었다. 우선 민주당은 영남지역을 비롯한 상당수의 지역구에서 공천 후보자조차 내지 못했다. 당선 가능성이 적었기 때문에 공천 신청자조차 없었던 탓이다. 물론 나중에 부랴부랴 영남지역을 비롯한 공천 신청자가 없는 다수 지역구의 후보자들을 모아 왔지만, 그렇게 모아왔다는 자체가 창피스러운 정도였다. 또한 총선 결과 민주당은 호남지역과 경기와 충북의 일부 지역에서 당선자를 냈을 뿐, 다른 지역에서는 거의 당선자를 내지 못했다. 뿐만 아니라 민주당은 서울지역에서의 완패로 인해 비교적 개혁적인 이 지역의 의원들을 대거 상실했다.

그 결과 민주당의 당세는 크게 약화되었을 뿐만 아니라 그 정체성과 리더십에 있어서도 심각한 문제점들을 드러내 보이고 있다. 즉 그들은 개혁적 정체성의 약화로 보수화되었을 뿐만 아니라 향후 민주당의 재건을 이끌 리더십조차 갖추지 못하고 있는 것이 지금의 실정인 것이다. 이는 개혁·진보진영의 또 다른 정당인 민주노동당의 분열 및 약화와 더불어 개혁·진보진영 전체의 향후 발전 전망을 어렵게 만드는 것이 아닐 수 없다.

Ⅲ. 선거제도 변경을 통한 정당개혁의 필요성

이상에서 살펴본 바와 같이 현재 우리의 정당정치, 특히 개혁·진보진영의 정당정치는 위기에 직면해 있다. 보수진영은 지나치게 비대해졌고 개혁·진보진영은 더없이 왜소해짐으로써, 또한 여기에 더해 지역주의가 다시 강화됨으로써 사실상 정당 경쟁은 무의미하게 되었기 때문이다. 뿐만 아니라 시간이 흐르면 흐를수록 국민들의 탈정치화는 더욱 진행되고 있다. 지난 연말의 17대 대선의 투표율은 63.0%로 16대 대선의 70.8%보다 7.8%가 떨어졌고, 18대 총선의 투표율은 46.0%로서 17대 총선의 57.2%에 비해 무려 11.2%나 떨어졌던 것은 그 단적인 모습이라 할 수 있었다.

그러나 이상의 투표율 하락이 보여주는 탈정치화가 정치에 대한 국민들의 진정한 무관심인지 는 의문이다. 오히려 그것은 기성의 제도권 정치에 대한 무관심으로 이해하는 것이 더 타당한지도 모른다. 최근의 쇠고기 수입 반대의 촛불시위가 보여주듯, 국민들은 자신들의 구체적인 삶과 밀접한 관계가 있는 사안과 관련하여 문제 개선을 위한 행동에 적극 참여하는 모습을 보여주고 있기



때문이다. 즉 국민들은 제도권 정치에 대해서는 무관심하지만, 거리에서 전개되고 있는 항의시위의 정치, 즉 운동정치에 대해서는 적극 참여하고 있는 모습을 보여주고 있는 것이다.

그렇다면 제도권 정치에 대한 무관심과 운동정치에 대한 적극적인 참여가 의미하는 것은 무엇인가? 그것은 국민의 탈정치화가 기성의 제도권 정치에 대한 불신에서 비롯되고 있으며, 따라서 그 불신을 제거하기 위해서는 제도권 정치에서 무언가 변화가 이루어져야 한다는 것을 의미한다. 제도권 정치에 대한 불신을 제거함으로써 이에 대한 관심을 증대시키고 국민들이 이에 적극 참여하는 새로운 제도권 정치가 구축될 필요가 있는 것이다.

이와 관련하여 기성의 제도권 정치에서 무엇보다도 먼저 변화되어야 할 것은 민주화 이후 우리 정치를 구조화시킨 지역주의 정치이다. 지역주의 정치는 그로 인해 시민사회와 정치를 분리시키고 특정 정당 지배지역의 정치 경쟁을 약화시킨다. 그것은 또한 새로운 정치세력의 제도권 정치 진입을 막는다. 뿐만 아니라 그것은 지역주의와 관계 없는 젊은 유권자들을 배제시키고 탈정치화시킨다. 그런 점에서 지역주의 정치는 제도권 정치를 무력화시키는 가장 커다란 주범이라 할 수 있다. 여기에 더해, 신자유주의적 세계화로 인한 시장 영향력의 강화는 정치 자체를 축소시킴으로써 제도권 정치를 더욱 약화시키는 결과로 이어지고 있다.

그렇다면 이 같은 지역주의 정치를 변화시킬 수 있는 방법은 무엇인가? 그것에는 여러 가지 방법이 있을 수 있을 것이다. 그러나 그 변화를 위한 가장 유효한 방법 중의 하나는 지역주의 정치를 지탱해주는 현행의 선거제도를 변경시키는 것이다. 이와 관련하여 우리의 현행 지역구 선거제도는 소선거구 단순다수대표제로서 이는 제1,2당에게 전적으로 유리한 선거제도라 할 수 있다. 제1,2당에게 득표율보다 더 많은 의석율을 제공해주기 때문이다. 더구나 제1,2당이 지역주의 정당인 우리의 경우 그것은 곧 지역주의 정당을 지탱해주는 주요한 제도적 기반이 되고 있다.

지역주의 정치의 기성 제도권 정치를 변화시킬 수 있는 선거제도 변경에는 여러 가지 방법이 있을 수 있다. 현행 지역구의 소선거구제를 중·대선거구제로 변경하는 것도 한 방법이며, 도시에서는 중·대선거구제를, 농촌에서는 소선거구제를 채택하는 도·농 혼합형 선거구제로의 변경도 또 다른 방법이 될 수 있다. 그러나 시민들에게 정당 선택의 범위를 확대시켜주고 표의 등가성을 높인다는 점에서, 그리고 정당을 강화시킬 필요성이 있다는 점에서 선거제도 변경의 가장 좋은 방법은 아무래도 비례대표제를 확대하는 것이 아닌가 한다. 이 경우 문제는 비례대표제를 어떤 방식으로 확대할 것인가 하는 점이다.

그것에는 기본적으로 두 가지 방식이 있을 수 있다. 하나는 소선거구 단순다수대표제와 비례



대표제를 ‘병립’ 시키면서 후자의 비중을 확대하는 방식이다. 이를테면, 소선거구 단순다수대표제로 300석을 선출하고 권역별 비례대표제로 200석을 선출하는(이 경우 한 권역에서 특정 정당이 얻을 수 있는 의석의 상한을 2/3로 제한하고 있다) 일본식 방식이 그 대표적인 방식이다. 이와 관련하여 우리도 이를 일부 변형시킨 ‘소선거구 단순다수대표제 + 일률배분 권역별 비례대표제’가 거론된 적이 있다. 여기에서 ‘일률배분’은 권역별 비례대표에서도 지역주의 투표가 이루어질 가능성에 대비하여 전국적인 정당 지지율을 각 권역의 비례대표 의석 배분에 일률적으로 적용하기 위한 장치이다.

다른 하나는 비례대표제와 소선거구 단순다수대표제를 ‘결합’시킨 독일식 비례대표제이다. 독일의 경우 각 정당은 일차적으로 전국적인 정당투표 득표 결과에 따라 의석을 배분받으며, 각 정당은 이렇게 배분받은 의석을 그 정당의 권역별 득표율에 따라 다시 권역에 할당한다. 그리고 각 권역에 할당된 이 의석은 일차적으로는 소선거구 단순다수대표제로 선출된 의원으로, 이차적으로는 권역별 정당 명부에 의해 선출된 의원으로 충원된다. 이 경우 독일은 전체 의석 중 50%는 정당 명부로, 나머지 50%는 소선거구 단순다수대표제에 의해 선출하게 된다.

우리의 경우 비례대표제를 확대한다면 그것은 위의 일본식으로도, 또는 독일식으로도 가능할 것이다. 그러나 여기에서 현실적으로 문제가 되는 것은 약 250석에 달하는 우리의 지역구 의석의 유지 문제이다. 이 의석을 점유한 의원들은 적어도 그들의 기득권을 훼손할지도 모를 선거제도 변경에 쉽게 동의하려 하지 않을 것이기 때문이다. 선거제도 변경이 기존 정치세력들의 현실적인 타협을 통해 이루어질 수밖에 없다는 점을 감안한다면, 약 250석에 달하는 지역구 의석의 유지는 불가피하지 않은가 한다.

소선거구 단순다수대표제로 선출되는 250석의 지역구 의석을 유지한다고 전제했을 때, 비례대표제 확대의 선거제도 변경은 현실적으로 국회의원 전체 의석의 확대를 전제하지 않으면 안 된다. 현재 299명의 국회의원 정수를 대폭 확대하지 않고는 비례대표제를 대폭 확대하기 어렵기 때문이다. 이와 관련하여 예컨대 국회의원 정수를 400명으로 확대할 경우 우리는 소선거구 단순다수대표제 대 비례대표제 의석 비율을 250석 대 150석으로 조정할 수 있을 것이다. 그리고 이 경우 우리는 선거제도를 일본식으로도, 독일식으로도 변경할 여지가 매우 크다.

물론 국회의원 전체 의석을 400석으로 확대할 경우 이에 대한 국민의 반대를 어떻게 극복할 수 있는가 하는 문제가 남는다. 관련 정치인들과 학자들 그리고 여론주도층은 국회의원 확대의 필요성에 대해 과감하게 주장하지 않는다. 그것은 자신의 기념에 기인하는 것이기도 하지만 국회의원 전체 의석의 확대에 대한 국민들의 반감에 대한 두려움 때문이기도 하다. 그러나 선거제도 변



경을 통해 우리 정치가 발전할 수 있다면 이제는 이 문제에 대해 국민들을 적극적으로 설득해야 할 때가 아닌가 한다.

요컨대, 우리가 선거제도 변경을 통해 최소한 150석의 비례대표 의석을 확보할 수 있다면, 그것은 지역주의 정치의 기성 제도권 정치를 변화시키는 결정적인 지렛대가 될 수 있다고 생각한다. 그 경우 정당 투표를 통해 비지역주의적 요소가 정치에 더욱 많이 반영될 것이고, 이는 역으로 지역주의 정치를 약화시켜나갈 것이기 때문이다. 그리고 그러한 효과의 누적은 결국 지역주의 정치의 와해로, 그리고 사회적 기반에 바탕을 둔 새로운 정치의 등장으로 이어질 것이기 때문이다.

IV. 누가, 어떻게?

여기에서 결국 관건은 선거제도 변경을 통한 이 같은 정치개혁의 시도를 누가, 어떻게 시도할 것이냐 하는 문제이다. 한나라당이 그것을 시도할 가능성은 그리 크지 않다. 현재의 지역주의 정치와 현행 선거제도에서 가장 커다란 혜택을 누리고 있기 때문이다. 민주노동당이나 진보신당은 그것을 시도할 필요가 있었고 이미 그러한 노력을 경주해왔다. 그러나 불행히도 그러한 시도를 관철시킬 힘이 그들에게는 부족하다.

그렇다면 우리 민주주의 발전에 상당한 책임을 지고 있는 민주당이 이 같은 시도의 중심에 서야 되는 것이 아닌가? 그러나 그들이 그러한 노력에 적극 나설지, 아니면 현재의 상황에 안주할지는 알 수 없다. 그들도 지역주의 정치의 한 수혜자이기 때문이다. 현재 그들의 태도를 보면, 그들은 민주당 지지를 미래에서, 즉 사회적 약자와 서민, 중산층 그리고 젊은 세대 등 미래의 사회적 기반에서 개척하는 것이 아니라, 호남 향우회와 같은 과거의 기반에 더 의존하고 있다.

우리 민주주의의 미래 전망이 불투명한 이유 중의 하나는 바로 이 때문이다. 선거제도 변경을 통한 정치개혁의 추진이 필요하지만 정작 이를 추동해갈 주체가 마땅치 않은 것이 우리의 현실인 것이다. 그런 점에서 선거제도 변경에 앞서 민주당의 당내 개혁운동, 아니면 당 밖의 개혁운동, 그것도 아니면 아예 민주당을 대체할 새로운 정당운동이 더 급선무인지도 모른다.
(2008/07/24)

