



KNSI 특별기획 제21-3호

18대 총선 결과와 선거제도 변화의 필요성

-통합민주당을 중심으로-

정 해 구
(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 배제의원 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 ‘물같이’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 지역의 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)

