

연동형비례대표제와 주권의 재구성: 한국 선거제도 변화에 대한 정치철학적 고찰

이관후 | 서강대학교

| 국문요약 |

지금 우리가 선거제도를 개혁하고자 한다면 논쟁의 핵심은 사표를 줄이고 정당의 비례성을 높이는 차원이 아니라, '사실상의 대표'를 넘어 '실제의 대표'를 어떻게 구현할 것인가에 있다. 정치적 대표성의 주된 근거를 지역에 둘 것인지, 아니면 서로 다른 계층, 성별, 연령, 직업에 둘 것인지, 각각의 중요도를 어느 정도로 배분할 것인지의 문제에 대해 먼저 논의해야 한다. 이처럼 정치적 대표의 원리를 어떻게 세울 것인가를 먼저 구성하고, 그에 따라 선거제도와 권력구조, 정당의 공천제도 등을 그 원리에 따라 설계해야 한다. 이것은 촛불 이후에 국민주권의 대표방식을 어떻게 재구성할 것인가의 문제다. 중요한 질문들은 다음과 같다. 정치적 대표를 선출할 때 그들이 대표해야 할 책임성의 근거를 어떤 유권자성(constituency)에 둘 것인가? 지역인가, 계급인가, 정체성인가, 가치의 주장인가? 정치적 대표들은 그 유권자성으로부터 얼마나 자유로워야 하나? 선거제도의 유의미한 변화는 이러한 질문에 답하는 과정을 통해서만 가능하다.

주제어 | 연동형비례대표제, 주권, 정당, 선거제 개혁, 대표성

I. 서론

1. 촛불과 국민주권 : 근대와 탈근대의 이중성

양시양레짐이 혁명으로 붕괴된 사건은 전근대성과 근대성의 충돌로 이해될 수 있다. 이것은 단지 시간적인 의미에서의 전환이 아니라 기존의 질서가 새로운 질서의 탄생을 방해하는 질곡이자 동시에 그것의 모태가 되는 이중적이며 혼돈의 공간이 펼쳐진다는 것을 의미한다. 우리는 이러한 상황의 특성을 시간적으로는 비동시성의 동시성으로, 성격적으로는 근대성과 전근대성의 혼종으로 이해할 수 있다.¹⁾ 2016-2017년의 촛불집회에서 이 이러한 특성들이 드러났다. 촛불이 70년대식 권위주의의 성장 신화에 대한 향수라는 전근대적 양시양레짐을 부수고 근대적 민주주의의 완전한 승리를 가져왔다면, 촛불이 남긴 과제는 근대적 민주주의의 한계에서 나타나는 탈근대적 문제들이다. 촛불의 핵심적 구호였던 ‘국민주권’을 통해 이러한 특성을 이해할 수 있다.

국민주권은 미국혁명과 프랑스혁명이 지향한 근대 국민국가(nation state)의 핵심적 목표로 제창되었다. 그러나 실제로는 성별과 재산권, 피부색 등의 이유로 오랫동안 차별적으로 적용되었고, 실질적으로는 차별받은 자들의 오랜 투쟁을 통해 20세기에 들어서야 비로소 확립된 권리다. 국민주권의 맥락에서 보면, 한국이라는 근대국가 역시 단번에 생겨난 것이 아니라, 이후 여러 정치적 사건을 거치면서 국가 수립(state building) 과정을 거쳤다. 곧, 국민주권이 처음 헌법에 명시된 1948년이나 그것이 부활한 1987년을 넘어서, 시민들의 직접행동이 헌정의 작동을 통해 현직 대통령을 몰아낸 2017년에 비로소 현시되었다고 할 수 있다.²⁾

1) 비동시성의 동시성 개념에 대해서는 강정인(2014), 임혁백(2014)을 참조. 근대성의 하이브리드에 대해서는 Latour(2009)와 프랑스혁명에 대한 마르크스의 글들을 참조할 수 있다.

2) 우리의 ‘국민주권’ 개념은 1948년 헌법에 명시되기 이전, 1919년 대한민국 임시정

그러나 근대의 완성은 탈근대적 과제가 시작되는 시점이다. 근대 국민국가 수립 과정에서 가장 두드러지는 것은 ‘국민’으로서의 정체성 선별과 배타적 권리인 ‘주권’의 결합이다. 고대 그리스에서 민주주의가 통합의 이데올로기이자 동시에 권리를 갖지 못한 자들, 곧 외국인과 여성, 노예를 배제하는 원리였듯이, 국민주권은 필연적으로 국민이 아닌 자들을 배제한다.³⁾미국 혁명에서 재산을 갖지 못했던 빈민, 외국인, 흑인들은 독립전쟁에 참여하고도 참정권을 얻지 못했고, 프랑스 혁명에서 상퀼로트들은 사실상 혁명의 실현 주체였음에도 투표권을 가진 시민이 되지 못했다.⁴⁾

근대 국민국가는 정치적 민주주의에 대해서는 상대적으로 관대했지만 경제적 민주주의에 대해서는 인색하고, 특히 재산에 대한 권리를 배타적으로 강화했다. 문화적 가부장제에 더하여 사회 재생산을 위한 가사노동, 돌봄노동에 대한 평가 절하는 여성에 대한 임금차별을 가져왔고, 이것은 실상 국민국가를 유지하는데 필요한 이데올로기적 장치였다. 보통선거권이 주어지는 과정에서 일정한 재산(property), 곧 토지와 주택을 갖지 못한 자들과 세금을 많이 내지 못하는 가난한 자들에 대한 국가의 포섭은 최소한의 것이었고, 그나마 특정한 정치적 국면에서만 혁명 예방적 개혁의 형태로 제한적, 선별적으로 작동했다. 국적을 갖지 못한 난민이나 피부색과 언어, 문화적으로 차별받은 원주민·이민자들에게는 통합보다 배제의 원리가 우선 적용되었다. 이처럼 국민주권의 민주주의는 권리를 가진 자와 갖지 못한 자의 구분, 곧 배제와 통합이라는 이중적 속성을 갖는다.

한국에서도 촛불에 참여한 여성, 비정규직, 저소득층, 집 없는 자들, 청년, 노인, 외국인 노동자는 여전히 형식적인 투표권 이외에 별로 가진 것이 없다.⁵⁾ 이

부의 헌법에 해당하는 <임시헌장>에 명시된 것을 기원으로 볼 수 있으며, 그 원형(原形)은 1917년 조소앙이 기초하고 신한혁명당의 이름으로 발표된 <대동단결선언>에 있다. 이에 대해서는 서희경(2012)을 참조.

- 3) 국민주권과 네이션스테이트(nation state)의 이중적 속성에 대해서는 임지현(1999)을 참조.
- 4) 프랑스에서 성인남성 보통선거권이 확립된 것은 1789년 혁명이 아니라 그로부터 약 60년이 지난 1848년 혁명 이후다.

들은 수적으로는 거대하나 정치적으로는 부재한 ‘거대한 소수’들이다. 87년 이후 기존의 엘리트에 더하여 정규직 남성 노동자들이 실질적 주권자에 가까워졌다면, 거대한 소수의 대부분은 상대적으로 여전히 선언적 수준의 주권자에 머물러 있다. 하나의 성별이 다른 성별에 비해 절반을 겨우 넘는 임금을 받고 있으며, 왼쪽 바퀴와 오른쪽 바퀴를 끼우는 노동자가 고용의 형태에 따라 두 배 가까운 차이의 임금을 받고 있는 곳에서는 모두가 평등한 주권의 담지자라고 하기 어렵다. 실제로 촛불 이후, 여성과 외국인 등 촛불 내에서는 탄핵이라는 최대공약적이면서 최소주의적인 목표 앞에서 침묵을 강요당했던 다양한 정체성 집단들이 목소리를 내기 시작했다.⁵⁾ 미투 운동과 해화역 집회를 둘러싼 젠더 갈등, 비정규직의 정규직화, KTX 해고 승무원 복직에 대한 부정적 반응은 통합과 동시에 배제의 논리로 작동하는 국민주권의 근대적 한계를 잘 보여준다. 요컨대, 국민국가가 완성된 바로 그 순간에 국민주권이 가진 이중적 가면이 벗겨지기 시작한 것이다.

또한 한국에서는 국민을 넘어 민족의 이름으로 동원과 희생을 강요하는 혈통 중심적 ‘민족국가(nation state)’의 경향도 강하게 나타난다. 하나의 국민과 하나의 민족을 지향하는 통합성, 단일성에 대한 요구가, 사회적 약자와 소수가 가진 다양성의 요구를 억압하는 현상이 자주 벌어지는 것이다. 결혼 이민자들에 대한 차별적 시선, 이주 노동자들에 대한 차별, 예멘 난민에 대한 혐오, 종교와 민족주의의 결합에서 나타나는 배타성은 이를 잘 보여준다.

이러한 상황에서 국민 국가가 취할 수 있는 근대적 전략은 여전히 선별적 포섭일 것이다. 혁명 예방적 타협을 통해, 여러 정체성 집단 중에서 우선적으로 포섭이 필요하다고 생각되는 집단을 선별적으로 수용하는 것이다. 그러나 지금 여성

5) 2018년 현재 외국인 영주권자들 중 3년 이상 경과한 사람에게 지방선거 투표권이 부여되어 있으며 그 수는 18만 명 정도다. 그러나 외국국적 동포가 아닌 경우에는 한국에서 영주권을 획득하는 조건 자체가 까다롭기 때문에, 투표권자 대부분은 5년 이상 계속 거주한 중국 국적의 동포로 볼 수 있고, 다수의 외국인 노동자들은 여기에 해당되지 않는다.

6) 해화역 집회는 2018년 여름 이래 지속적으로 진행되고 있고, 외국인 노동자들은 2018년 10월 14일에 광화문 광장에서 민주노동과의 연대 집회를 시작했다.

과 외국인의 주권 주장이, 나아가 잠재적이지만 곧 드러나게 될 청년이나 노인, 집 없는 자들과 가난한 자들의 주권 주장이 과연 과거 남성 정규직 노동자들을 편입했던 선별적·순차적 방식으로 국민주권의 이름 아래서 포섭·배제 될 수 있을까?

이 연구의 이론적 관심은 현재 한국사회에서 거대한 소수의 실질적 주권이 국민국가라는 개념 안에서 어떠한 주권적 대표성의 장치를 통해 실현될 수 있는 것인가에 있다. 2016년 ‘이게 나라냐’라는 분노로 시작된 촛불이 탄핵이라는 목표를 달성한 이후, 2017년에 나타난 다양한 ‘뭉 없는 자들’의 목소리를 국민주권의 실질적 평등에 대한 요구로 이해할 수 있다면⁷⁾, 2018년 이후 선거제도 개편이 주요한 쟁점이 된 것은 그러한 요구를 정치적으로 수용하는 과정에서 겪게 되는 제도적 개혁의 필요성에 대한 문제제기로 이해할 수 있기 때문이다.

이 글에서는 촛불 이후 한국 정치·사회에서 나타나고 있는 사회적 갈등에 대한 정치적 수용성의 문제가 제도적 개혁, 특히 연동형비례대표제라는 특정 선거제도의 도입 여부 관련이 있다고 보고, 이와 관련된 논의의 현재적 한계를 지적함과 동시에 논의의 핵심을 ‘주권의 재구성’이라는 측면에서 살펴보고자 한다. 본문에서는 먼저 연동형비례대표제를 둘러싼 현재까지의 논쟁이 그 본질을 짚어내지 못하고 있다고 주장할 것이다. 이후에는 그럼에도 불구하고 이 제도의 도입 필요성이 있다면 그것은 주권의 재구성 측면에서 접근해야 한다는 점을 정치철학적 측면에서 검토한다.

7) 이처럼 배제된 자들을 조르조 아감벤은 호모 사케르(Homo Sacer)로, 진태원은 ‘뭉 없는 자들’이라고 불렀다(Agamben 2008, 진태원 2017)

II. 본론

1. 연동형비례대표제 선거개혁⁸⁾

1) 연동형비례대표제의 개괄과 쟁점

연동형비례대표제는 그동안 소수정당과 여러 시민단체들이 유권자의 투표와 실제 의석수가 일치하지 않는 문제를 해결할 수 있는 대안으로 오랫동안 주장해 온 선거제도다. 그 기본틀은 정당의 득표율과 국회의 의석수를 일치시킴으로써 정당에 대한 유권자의 지지를 실제 의석수에 반영하는 것이다. 이러한 주장이 실제로 현실화될 가능성도 높아지고 있다. 여당과 소수정당들이 연동형비례대표제에 원칙적으로 합의했고, 국민의 다수가 현행 소선거구제보다 연동형 비례대표제나 중대선거구제를 선호한다는 언론 보도도 있었다.⁹⁾

그러나 이런 조건에서도 선거제도의 변화가 쉬워보이지는 않는다. 다른 나라의 사례를 보면, 뉴질랜드의 경우 어느 정도 합의된 혼합형비례대표제(mixed member proportional system: MMP)로의 개혁조차 의원들의 개인적 이해관계로 인해 10년 가까운 시간이 걸렸고(김형철 2016), 캐나다의 브리티시콜롬비아주와

8) 독일의 선거제도가 한국에서는 ‘연동형비례대표제’라는 용어로 정착되고 있는데, 여기서 ‘연동’이라는 개념이 사실 그렇게 분명한 의미를 담고 있는 것은 아니다. 무엇을 중심으로 다른 무엇을 종속시켜 연동하는가에 따라 같은 연동형이라고 하더라도 내용이 달라지기 때문이다. 가령 연동에는 지역, 정당, 성별, 인종, 종교 등 다양한 기준들이 적용될 수 있고, 의석 배분의 기준을 무엇으로 삼을지 역시 임의적이다. 이러한 용어상의 모호성 때문에 박동천(2015)은 ‘지역구 불균형 보상식 비례대표제’라는 용어를 제안한 바 있다. 이 용어는 지역구 당선자 수와 정당득표수의 불균형을 별도의 방식으로 보상한다는 뜻을 분명하게 보여준다. 다만, 이 용어는 길어서 일상에서 사용하기 어렵고, 언론에서 이미 연동형비례대표제라는 용어를 일상적으로 사용하고 있다는 문제도 있다. 따라서 이 글에서는 일단 일반적으로 많이 사용되고 있는 연동형비례대표제라는 용어를 따랐다.

9) http://m.khan.co.kr/view.html?art_id=201810060600095 (검색일: 2019.04.22)

온타리오주에서는 시민의회가 합의한 선거제도가 주민투표를 통과하지 못했으며(이지문 2017), 영국에서는 기존의 양당제에 대한 불만이 상당한 수준이었음에도 단순다수제투표제(first-past-the-post)에서 선호투표제(alternative vote)로의 개편을 묻는 국민투표는 67%의 반대라는 압도적 차이로 부결되었다(이관후 2016). 일본에서도 부패와의 단절이라는 선거제도 개혁의 실질적 목표와는 달리 제도 디자인에서는 기존 정치권과 상당한 수준의 타협이 불가피했다(김형철 2007; 경제희 2011).

실제 여러 정치선진국의 선거제도들은 대의명분에 따른 아름다운 합의의 결과라기보다는 정략적이고 우연적 요소들이 많이 개입된 결과였다. 현재 많이 논의되고 있는 독일식 선거제도 역시 1949년 제정될 당시에는 독일의 강한 지역색을 완화하고자 했던 의도, 소선거구제를 강요했던 연합군에 대한 저항감, 비례대표제를 통해서도 정권을 획득할 수 있으리라고 기대한 기민당과 기사당의 정치적 연합, 사실상 캐스팅보트를 쥐었던 소수정당인 자민당의 당리당략적 판단이 절묘하게 맞아 떨어졌던 결과다(박동천 2015, 23-24). 뉴질랜드에서도 선거제도 개혁을 주장했던 노동당이 실제로 개혁을 실행하지 않자, 오히려 이 제도의 도입에 미온적이던 국민당이 공약 불이행의 사례로 선거에서 활용하면서 실현 가능했다(김형철 2016). 선거의 비례성을 높이려는 시도는 의회주권 확립 이후 산업화와 민주화를 거친 거의 모든 나라에서 일반적으로 나타나지만, 선거제도의 개혁, 특히 비례대표제를 강화하는 변화는 각 정치공동체에서 서로 다른 맥락과 행위자들의 다양한 동기과 계산, 흥정과 타협에 의한 사회적 합의의 산물인 것이다(박동천 2015, 18-19).

특히 한국에서는 연동형비례대표제를 도입하기 위해 의석수를 대폭 늘려야 한다는 현실적 어려움이 존재한다. 이 제도가 실질적으로 작동하려면 지역구와 비례가 적어도 2:1 정도의 비율을 갖추어야 하는데, 2018년 현재 한국의 비례대표 의석수는 47석에 불과하고, 이는 전체 제적 300석의 15.6%에 지나지 않는다. 300석을 그대로 두고 연동형비례대표제를 시행하기 위해서는 지역구 의석을 최

소 53석 가까이 줄여야 하는데, 이는 기존 정치권에서 수용하기 어렵다. 반대로 비례대표를 50석~100석 가까이 늘려서 국회 정원을 확대하는 것은 산술적으로는 가능하지만 국민적 반감이 강하다.¹⁰⁾

이하에서는 연동형 비례대표제가 가진 이론적 난점을 정당 대표성 문제와 여성 대표성 문제를 중심으로 검토해보고, 그럼에도 불구하고 이 선거제도를 현재 우리가 적극적으로 검토해야 이유가 있다면 무엇 때문인지를 살펴보고자 하겠다.

2) 연동형비례대표제와 정당 대표성 문제

우선 연동형비례대표제와 관련하여 미룰 수 없는 질문은, 왜 이 제도를 도입해야 하는가의 문제다. 일반적으로 많이 이야기 되는 것은 높은 사표율의 발생, 투표-의석 간 낮은 비례성, 거대정당의 과다대표와 군소정당의 과소대표 현상을 해결하는데 연동형비례대표제가 효과적이라는 것이다(김형철 2017, 70). 이는 연동형비례대표제가 투표와 의석간의 비례성을 높인다는 것으로 요약할 수 있다. 그런데 비례성 메커니즘의 핵심을 이루는 것은 바로 정당이다. 이 제도에서 투표와 의석간의 인과성은 ‘정당’을 빼면 존재하지 않는다. 우리가 흔히 사례로 드는 독일식 연동형비례대표제란 다른 무엇이 아니라 정당의 득표율과 정당이 차지하는 의석을 연동시키는 것이다. 그래서 사실 연동형비례대표제라는 선거제도에서 가장 근본적으로 제기할 수 있는 의문은 왜 정당의 득표율이 연동의 기준이 되어야 하는가에 있다.

10) 정의당과 ‘비례민주주의연대’에서는 비례대표 100석을 기준으로 현재의 47석에 53석을 더해 총 재적의원수를 353석으로 하자는 대안을 제시하고 있는데, 이는 국회의원 정수 확대에 민감한 국민여론을 감안하여 세비총액 인상 없이 최소한의 의석수만 늘리자는 주장으로 이해할 수 있다. 2019년 1월 <국회 정치개혁특위 자문위원회>는 이와 유사하게 360석으로의 정수증원을 제안했다. 부정적인 국민여론 이외에도, 소수정당을 제외한 거대 양당의 정치적 이해관계, 실제로 지역주의 완화에 미치는 영향이 그렇게 크지 않다는 점, 비례대표와 지역구 의원과의 상충적인 대표성, 지역구 후보가 낙선한 후 비례대표에서 당선되는 문제점 등이 제기될 수 있다(황아란 2015, 6-7).

사실 우리가 ‘정당’ 이외의 다른 지표를 기준으로 정한다면 다른 방식의 연동형비례대표제도 실은 얼마든지 가능하다. 독일식 연동형비례대표제가 여러 비례대표제 중에서 정당명부식 비례제를 통해 지역구 의석의 불균형을 보상하는 체제라면, 한국식 연동형비례대표제가 성별이나 연령을 기준으로 낙선자 중에서, 혹은 별도의 쿼터를 두어서 당선자를 추가 보상하는 것도 불가능한 것은 아니다. 다시 말해, 다른 나라에서 그 제도를 어떻게 운영하고 있든지 간에, 연동형비례대표제라는 제도 자체에 정당이 비례적으로 대표되어야 한다는 근거는 없으며, 실제로 연동형비례대표제 밖에서 별도의 논리적 근거를 필요로 하는 것이다.

기실 우리는 정당 이외에도 충분히 의미가 있는 다른 방식의 불균형 보상제를 이미 적용하고 있다. 인구수의 불균등성 때문에 대체로 농어촌 지역의 유권자는 도시 유권자보다 더 많은 가중치를 부여받아 과대표 되는 경향이 있다. 그래서 국가들은 그 비율을 조정하는데 일정한 한계를 설정하고 있고, 우리의 경우에도 1:2를 넘지 못한다는 선거구 획정의 원칙을 두고 있다. 그럼에도 불구하고 그 차이는 결코 작은 것이 아닌데, 이러한 불균등성은 한편으로는 불가피한 것이지만, 동시에 농어촌 지역이 상대적으로 도시에 비해 소외된 지역이기 때문에 거기에 일정한 가중치가 부여되는 것도 완전히 불합리한 것은 아니라는 사회적 합의가 존재하기 때문이기도 하다(이재목 2016). 결국 이러한 경우에는 비례성을 보정하는 장치로서 도시와 비도시의 구분이 실제로 작동하고 있다고 보아야 하는 것이다. 이것은 선거구 획정에서 가장 전통적인 논쟁 중의 하나인 인구대표성과 지역대표성이 충돌하는 문제이기도 하다. 흔히 1인 1표라는 보통선거권이 근대적 시민권의 핵심 가치이며 이는 곧바로 투표의 평등이라는 원칙으로 이어진다고 생각하지만, 실제로 지역구 선거에서 표의 등가성이 완전히 보장되기는 어렵다. 모든 선거구의 유권자나 거주자 수를 완전히 일치시키는 것은 현실적으로 불가능하기 때문이다.

그런 의미에서 우리가 정당을 연동의 기준으로 삼아야 한다면, 그 이유는 유권자들의 정치적 선호나 의사표현이 지역의 이익을 대변하는 것보다는 정당을 지

지한 것으로 보아야 한다는 명백한 증거, 혹은 그렇게 간주해야 한다는 당위적인 논리, 혹은 유권자들이 그러한 선호가 반영되는 투표 방식을 원한다는 합의가 존재해야 한다. 반대로 말하면, 정당득표에 의해 의석이 정해짐으로 ‘개별적 인물’이 아닌 정당의 이념, 정책, 능력에 대한 유권자의 판단이 투표결정에 중요한 영향을 줄 것이며, 정당은 유권자의 표심을 얻기 위해 유권자의 요구에 부응하는 정책개발의 노력을 하고, 결과적으로 정책을 중심으로 한 정당의 책임정치가 제도될 것이라는 가정(김형철 2017, 89)’에 대해 국민이 동의할 수 있어야 하는 것이다. 그리고 이것은 단지 미래의 기대와 가정만으로 존재해서는 안 되고, 실제로 현재에도 그러한 성격이 분명하게 드러나고, 국민들 역시 그러한 투표를 할 준비가 되어 있어야 한다.

그런데 단순다수대표제와 연동형비례대표제를 비교한 2018년 11월 <한국리서치>의 조사에 따르면, 비례제 확대 선호는 소수의견이다. 응답자들은 선호하는 국회의원 선거제도로 “지역구에서 1위 후보가 당선되는 단순다수제”를 더 선호한다는 의견이 50%, “정당지지율 만큼 의석을 배분하는 정당명부 비례제”를 더 선호한다는 의견은 34%에 불과했다. 연동형비례대표제를 위해서는 비례대표 의석의 증가가 불가피하고 2019년 1월 국회 정치개혁특위 자문위 역시 360석으로 의석수 증가를 권고했는데, 이에 대해 응답자들은 “300명 국회의원 중 47명에 불과한 비례의원 수에 대해서도 많은 편이라는 비율이 40%로 가장 많았고, 적당하다는 비율은 26%였고, 적은 편이라는 의견은 34%에”에 그쳤다. 현행 제도에 대한 불만에서도 “낙선자를 지지한 사표 문제를 꼽은 응답은 16%에 불과”했다. 특히 정당에 대한 신뢰가 낮은 것이 지역구 제도를 더 선호하는 이유로 분석되고, “공천한 정당을 보고 투표해야 한다”는 응답자가 26%(257명), ‘인물을 보고 투표해야 한다’는 응답자는 74%(743명)”로 나타나 인물-지역구 투표를 더 선호하는 것으로 보인다.¹¹⁾

11) <http://www.hankookilbo.com/News/Read/201811161495054913?did=NA&dtype=&dtypecode=> (검색일: 2019.04.22)

이와 관련해 특히 연동형비례대표제를 ‘민심 그대로’의 선거제도로 주장하는 것은 논리적 인과성에서 결함이 있다. 현행 선거제도에서 유권자들은 지역구투표와 정당투표가 서로 영향을 주지 않는다는 것을 전제한 상태에서 투표를 하는 것인데, 그 결과에 나타난 정당의 득표율을 정당에 대한 지지로 환원할 수는 없기 때문이다. 예를 들어, 지난 20대 총선에서 국민의당이 높은 정당득표율을 기록한 것을 다른 변수를 배제한 채 국민의당에 대한 지지로 환원할 수는 없다. 여러 연구들은 국민의당이 정당투표에서 선전한 이유를 여러 이유로 지역구투표에서 지역에 대한 발전을 기대하면서 더불어민주당이나 자유한국당에 표를 준 뒤, 정당투표에서 기존 정당에 대한 불만과 정책적 저항 투표를 했던 것으로 분석하고 있다(정해구 2016; 장승진 2016; 지병근 2016; 주민혜 2018) 결과적으로 보면, 지역구투표에서 각 정당이 얻은 득표나 정당투표에서 각 정당이 얻은 득표 중 어느 것도 ‘민심’이라고 확정할 수 없으며, 결과적으로 현재의 제도에서 확정 불가능한 ‘민심’을 ‘그대로’ 반영한다는 선거제도 개편 논리는 그 취지와 별개로 논리적 설득력을 결여하고 있다.¹²⁾

이러한 부분에 대한 논의 없이 연동형비례대표제가 비례성을 높이기 때문에 바람직하다는 주장을 근거로 하는 선거제도 개편 주장에서는, 우리가 왜 지금 제도개혁을 하려고 하는지에 대한 근본적인 문제의식이 실종되기 쉽다. 논쟁의 핵심은 정당득표율의 비례성이 높으나 낮으냐가 아니다. 그것은 높을 수도 있고 낮을 수도 있다. 의석수의 낮은 정당 비례성은 지역구라는 하나의 주권적 대표성의 단위를 형성하고 있는 유권자들이 한 명의 정치적 대표를 단순다수결로 선택하는 과정에서 필연적으로 나타나는 부산물이다.¹³⁾ 정당의 비례성을 높일 것인

12) “민심그대로 정치개혁 연대 의원 워크숍” 관련 기사. <https://news.join.com/article/22266267> (검색일: 2019.04.22)

13) 연동형비례대표제나 중대선거구제를 도입할 경우, 우리는 국가 전체의 정치적 대표 중에서 특정한 지역구 주민들로부터 위임을 받지 않고 사실상 특정한 정당의 위임을 받는 정치적 대표를 더 많이 정치적 대표로 선출하게 되는데, 모든 선거제도가 장단점을 가지고 있듯이 그 역시 여러 약점을 노출하게 된다.

가 하는 문제는 선택의 문제이지 선악의 문제가 아니다.

3) 연동형비례대표제와 여성대표성 문제

근대적 주권 개념에서 대표되지 않은 ‘거대한 소수’ 중 여성은 가장 상징적이면서 실체가 큰 집단 중 하나다. 그리고 연동형비례대표제는 여성의 정치적 대표성을 확대할 수 있는 가장 주요한 대안으로 제시되고 있다. 비례대표제의 주요한 장점 중 하나는 그것이 사회적 대표성을 더 반영한 의회, 혹은 적어도 ‘남성 중심적이지 않으며, 또한 변화에 둔감하지 않은’ 의회를 만들어낸다는 것이다. 경험적으로 보아도 선거제도의 비례성과 의회에서의 여성 대표성 간 관계는 정비례한다(Farrell 2012; 김은희 2017, 43-5). 또한 단순다수대표제에 비해 여성, 청년, 장애인, 인종적 소수자의 대표성이 상대적으로 더 잘 보장될 가능성이 높다(이진옥·황아란·권수현 2017, 211). 이러한 맥락에서 현재 권고조항으로 시행되고 있는 비례대표에서의 여성정치할당제는 여성의 정치적 참여 확대를 통한 대표성 제고는 물론 실질적 민주주의의 구현에 기여할 수 있다는 견해가 지배적이다(김은희 2017, 37).

그러나 ‘비례대표제는 정당 또는 후보자의 득표율에 근거해 의석을 비례적으로 배분하기 때문에 유권자의 선호에 기초한 의회를 구성할 수 있다는 점에서 대표성의 온전한 구현을 가능하게 한다’(이진옥·황아란·권수현 2017, 210)는 주장과, 이 제도에서 여성의 정치적 대표성이 증가하거나 더 많은 민주주의를 가져온다는 주장이 반드시 인과적 관계를 형성하는 것은 아니다. 비례대표 공천의 여성할당제에 대해서는 다양한 비판들이 존재한다. 우선 여성들이 남성보다 덜 경쟁적인 제도를 통해 국회의원이 될 수 있는 불평등한 제도로 보는 정치 엘리트 내부 시각부터, 남성지배적인 정치영역에서 정당이나 유력정치인, 특정 계파에 맹목적인 충성을 바치는 상징여성(token woman)에 유리한 제도라는 비판이 있다(이진옥·황아란·권수현 2017, 218-222). 또한 여성할당제가 일부 엘리트 여성들

만의 전유물이 되어 집단 내부의 불평등을 심화한다든지(*intra-group conflict problem*), 여성할당제가 다른 소수자 집단의 대표성을 억압할 수 있다는 (*inter-group conflict problem*) 지적도 있다(Dovi 2012, 34-36).

한국에서 여성할당제가 가진 경험적 특성을 보면, 비례대표 여성의원원이 상대적으로 더 많은 청년 대표성과 더 적은 재산을 가지고 있으나, 학력에서는 석·박사 이상의 고학력자의 비율이나 거주지의 수도권 중심성은 남성과 큰 차이가 없었다. 남성에 비해 시민단체 출신이 압도적으로 많은데, 이것이 세계적으로도 이례적이라는 분석은 타당하지만(이진옥·황아란·권수현 2017, 237), 가부장적인 사회 분위기에서 여성 엘리트들이 남성 엘리트들에 비해 정치권보다는 비제도권 활동에 더 적극적으로 참여했을 가능성이 높다는 한국적 특수성을 감안하면 이 현상이 앞으로도 지속될지는 불명확하다. 또한 제도정치권 출신보다 시민사회 출신이 더 많다는 점이 정치신인의 다양한 충원 경로를 확보한다는 점에서는 유리하지만, 정치적 전문성이나 정당정치의 발전이라는 측면에서 보면 오히려 바람직하지 못한 면도 있다.¹⁴⁾

결국 이 문제에서 핵심은 비례대표제나 여성할당제 자체가 아니라 ‘할당제 여성의원원이 과연 누구인가?’(이진옥·황아란·권수현 2017, 222)의 질문으로 집약되는데, 이는 다시 ‘여성의원들은 누구를(무엇을) 대표하는가?’의 문제로 연결된다. 필자가 보기에 현재 한국에서는 이와 관련해 세 가지 문제를 집중적으로 검토할 필요가 있다.

첫째는 비례대표제나 여성할당제에서 공천과정에 대한 문제제기와 근본적 변화, 시민들의 개입과 참여 없이는, 이 제도가 더 나은 민주주의는 물론이고 여성

14) 여성할당제를 한국에 적용할 때의 문제점에 대해서도 이미 초기부터 문제제기가 있었다. 김형철·홍재우는 2006년 “민주노동당 공직후보자 선출방식 연구”에서, ‘여성명부에 50%를 할당하는 것은 문제가 있다. 여성의원원이 반드시 사회적 성(gender)으로서의 여성을 대표하는가에 대한 논란이 있지만, 그 문제를 논외로 한다면 하더라도 의원수가 두 자리 수가 안 되는 상황에서 여성대표를 절반이나 할당해야 한다는 것은 다른 소수자들의 대표성 사이에서 불비례성이 존재한다’고 지적했다(김형철·홍재우 2006; 김은희 2017, 49).

의 정치적 대표성조차 담보하기 어려울 수 있다는 점이다. 실제로 여성계, 여성 학계에서도 이에 대한 문제의식을 찾아볼 수 있다. 김은희는 비례대표 50% 여성 할당과 남녀교호순번제 제도화에 중요한 역할을 했던 여성운동 역시 제도화 이후 각 정당의 비례대표 공천과정에 대한 개입에는 적극적이지 못했다고 자평한다(김은희 2017, 50). 문제는 이러한 성찰을 넘어서 앞으로 연동형비례대표제를 포함한 비례대표제의 확대나 여성할당제의 보다 강한 제도화를 주장할 때, 동시에 공천제도 개혁에 대해 어떤 대안을 동시에 실현시킬 수 있는가 하는 점이다.

둘째는, 여성의 정치적 대표성이 필요한 이유에 대한 충분한 논의나 넓은 수준의 사회적 합의가 없는 상황에서 선진국에서 작동하고 있는 제도부터 우선적으로 적용하는 것이 실제로 유의미한 결과를 창출할 수 있는가의 문제다. 위에서 살펴보았듯이 여성할당제가 가진 순기능이 없었던 것은 아니지만, 그것이 충분한 긍정적 효과를 가져왔다고 보기도 어렵다. 남성 정치인들에 비해 특별히 더 조명받기 때문이기도 하지만 일부 여성 비례대표 의원들에 대한 국민들의 시선이 곱지 않은 것도 사실이며, 그러한 상황에서는 “할당제의 지속가능성을 확신하기 어렵다”(김경희 2012; 김은희 2017, 61)는 평가가 결코 틀린 것이 아니다. 물론 완전무결한 답을 바랄 수는 없을 것이다. 그러나 보편적 수준을 넘어서 한국적인 맥락에서 보다 근본적인 설명이나 경험적 증거가 필요하다.¹⁵⁾

세 번째로는, 한국에서 여성의 대표성 강화가 다른 소수자 정체성 집단과 어떤 관계가 있는지에 대해 설명력을 갖추어야 한다는 점이다. 이와 관련해서는 두 가지 과제가 있는데, 하나는 정체성의 정치라는 측면에서 여성 집단이 다른 집단에 비해 우선적으로 대표되어야 하는 이유를 제시하는 것이다. 다른 하나는 여성의 정치적 대표성 강화가 다른 소수 정체성 집단의 대표성에도 도움이 된다는 당위적인 측면과 실제로 그렇게 나타난다는 경험적 증거 중 적어도 하나는 제시해야 한다는 것이다. 물론 여성의 우선성과 다른 집단과의 조화가 반드시 인과적,

15) 이러한 맥락에서 이진옥·황아란·권수현(2017)의 “한국 국회는 대표의 다양성을 보장하는가?: 비례대표제와 여성할당제의 효과와 한계”와 같은 연구는 매우 중요하다.

또는 모순적인 관계로 이해될 필요는 없으나, 최소한 이에 대해 명확한 입장과 필요한 제도적 요건들을 구체적으로 제시할 필요가 있다.

결론적으로 보면, 정치적 비례성의 향상이라는 측면에서 연동형비례대표제를 주장하는 것, 혹은 여성의 정치적 대표성의 확대라는 측면에서 여성할당제를 주장하는 것은, 모두 그 자체로 논리적 완결성을 갖추지 못한 주장들이다. 즉, 특정한 정당의 공천을 받았다거나, 여성이라는 이유로 특정 후보자가 유권자의 선택을 받을 자격이 있다고 주장하는 것은, 정치적 비례성 그 자체와는 관련이 없다. 요컨대 우리는 정치적 대표란 무엇이며 정치적 비례성이란 도대체 무엇을 높이는 것인가에 대한 질문에서부터 이 문제를 풀어나갈 필요가 있다.

2. ‘주권’과 ‘대표’의 딜레마

1) 사실상의 대표(virtual representation)와 실제의 대표(actual representation)

현대 민주주의에서 ‘주권’과 ‘대표’는 흡스 이래로 늘 딜레마였다. 민주주의 원칙에 따르면 모든 시민 개개인은 스스로 주권자이며 평등한 정치적 권리의 담지자인데 반해, 1:1 대칭이 불가능한 정치적 대표의 원리에 따르면 각 개인은 특정한 집단의 형태로밖에 대표될 수 없기 때문이다. 즉, 대표되는 시민들은 그들을 대표하는 대표자들을 통해 필연적으로 다른 어떤 시민들과 묶일 수밖에 없다.

수많은 개인들의 계약으로 이루어졌으나 결국 단일한 이성을 가진 하나의 주권을 통해 국가를 설명하려고 했던 흡스는, 필연적으로 개별적 대표성(individual representation)이 아니라 집단적 대표성(collective representation)을 전제하지 않을 수 없었다(Pitkin 1967). 1:1로 대표자를 선임할 수 있는 법률적 대표와 달리 국가 수준에서 국민을 대표하는, 혹은 특정한 선거구에서 유권자를 대표하는 정치적 대표는, 결국 피대표자들을 하나의 단위로 간주하지 않으면 개념적으로 성립 불가능하다. 흡스는 그래서 국가라는 괴물(‘리바이어던’) 안에서 각 개인들을

하나의 인민체(a people)로, 그리고 그들을 다시 하나의 통합된 인격체(the unity of a person)로 여길 수밖에 없었고, 이들이 정치에 참여하게 되는 형식은 전체를 대표하는 위원회(committee-of-the whole)의 형식이 되는 것이다(Pettit 2009, 78-79).

루소가 일반의지(general will)라는 비상식적, 비논리적인 개념을 만들어 내지 않을 수 없었던 것 역시 이 딜레마의 결과다. 모두가 평등하게 참여한 다수의 계약에 따라 정치공동체가 만들어지지만, 그 공동체에서 나타난 의사결정의 성격을 전체 주권자의 것으로 ‘간주’하기 위해서는 특별한 매개 개념이 필요했다. 실제로는 다수의 의견을 사실상 완전한 전체의 의지로 변환시키는 실로 마술적인 전환이 없이는 이 공동체의 유지가 불가능하기 때문이다(Garsten 2009, 94-8).¹⁶⁾

홉스와 루소의 ‘대표’ 개념이 가진 성격은 버크에게서 더욱 명확하게 드러난다. 버크는 투표권을 달라는 노동자들의 주장, 더 정확히는 산업혁명으로 인해 이전에 사람들이 거주하지 않았던 곳에 새로 생겨난 맨체스터 같은 도시에 선거구가 생겨야 한다는 주장에 대해 반대하면서, 비록 그들이 실제의 대표(actual representative)를 갖지는 않지만 다른 지역구에서 선출된 의원들을 통해 사실상의 대표(virtual representative)를 갖고 있다고 주장했다(Burke, 1961 [1774]). 이러한 버크의 주장은 종종 ‘지주가 노동자의 이익을 대변할 수 있다는 말인가?’, 혹은 ‘A지역의 대표가 B지역을 대표할 수 있다는 말인가?’라는 식으로 오해를 받지만, 실은 홉스와 루소가 주장했던 대표의 속성, 곧 개별유권자가 아니라 전체가 하나의 단일체(a unity as a whole)로 대표되어야 한다(될 수밖에 없다)는 주장을 담고 있다.

버크는 각 지역구에서 의원이 선출될 때 그들이 지역의 대표가 아니라 영국의 대표로 뽑힌 것이라고 확신했다. 그들이 그저 지역의 이해를 대리하는 것이라면, 그들이 모여 국가의 의회를 이룬다는 것, 혹은 국가 전체의 이익을 ‘논의’한다는

16) 루소의 사회계약론에서 ‘대표’의 개념을 유추할 수 있는가 하는 것은 별도의 논의를 필요로 한다. 필자는 그것이 충분히 가능하고 또 필요하다고 생각하지만, 여기서는 일단 ‘일반의지’를 전체 주권자들의 의지가 ‘대표된 것’으로만 상정하고자 한다.

것은 논리적으로 불가능하기 때문이다. 또한 선출된 대표들은 각 지역의 파당적 이해를 대표하는 것이 아니라 영국인 전체의 단일성을 대표하기 때문에, 그들이 어디에서 뽑히는가의 문제는 별로 중요하지 않다. 오히려 노동자가 다수인 신흥 도시에서 뽑히는 대표야말로 특정 계급의 파당적 이익을 영국 전체의 이익보다 앞세울 가능성이 높았고, 바로 이것이 버크가 우려한 지점이었다. 버크는 마키아벨리 이래로 여러 계몽주의자들과 마찬가지로 파당이 국가에 대한 가장 큰 위협이라고 생각했다. 물론 이것은 국가가 주권이라는 개념을 필요로 하면서 나타난 강박관념 중의 하나다. ‘국가 이성’으로서의 주권 개념을 매개로 국가가 이해되면서, 그것은 파당이 없는 상태, 혹은 파당을 허용하지 않는 상태(state)로 여겨졌던 것이다.¹⁷⁾

이처럼 대표가 갖는 국가 대표성과 지역 대표성의 딜레마, 단일성과 파당성의 갈등을 간파한 버크는 홉스와 루소의 전통을 따라 전적으로 전자의 개념을 지지함으로써 이 문제를 해결하고자 했다. 또한 그렇기 때문에 그는 유권자의 위임에 따라 행위하는 기속 위임(imperative mandate)은 진정한 의미의 대표(representation)가 아니며, 의원들은 자신의 이성과 신념에 행동할 수 있는 자유 위임(free mandate)을 받은 존재라는 점을 강조했다. 이러한 버크의 주장에 깔린 것은 주권이 대표되는 방식으로서 국가와 정치를 이해하는 하나의 세계관이며, 여기서 중요한 것은 보통투표권의 여부가 아니라 대표제가 작동하는 원리다.¹⁸⁾

흔히 ‘대표없이 과세없다’는 슬로건으로 압축되는 미국의 독립은 ‘사실상의 대표’에서 ‘실제의 대표’로의 개념적 이전의 과정이라고 이해되지만(Manin 2004; Ball and Dagger 2006; 이관후 2016), 미국의 독립운동이 초기부터 그것을

17) 이에 대해서는 Skinner(1978), 박상섭(2008)을 참조. 헤겔에 이르면 이 관념은 절대정신으로, 또 역사적 변곡점에서 시대정신으로 발전하게 된다.

18) 1700년대 후반은, 아직 영국에서조차 전체 인구의 1% 정도에게만 선거권이 주어졌던 시기다(박동천 2002). 주권과 보통선거권이 결합하는 것은 19세기적인 발상이다. 그러나 사실상의 대표와 실제의 대표는 18세기적 맥락에서 발현된 문제였고, 여전히 대표의 딜레마에서 핵심적인 사안이다.

의도한 것은 전혀 아니었다. 영국 헌정에서 사실상의 대표 관념이 작동할 수 있었던 사상적 배경, 그리고 투표권이 없는 아메리카 식민지에 대한 지배권을 정당화 할 수 있었던 논리는 홉스와 로크가 주장했던 전체로서의 단일한 유권자성(constituency)이었다.¹⁹⁾ 곧, ‘모든 영국인들은 그들을 하나로 묶어주는 단일한 역사적 유산과 자유, 제도를 통해 서로 연결되어 있으며, 그러한 관념이 3백마일(브리튼 섬)을 갈 수 있다면, 3천마일(아메리카 식민지까지의 거리)을 가지 못할 이유가 어디에 있단 말인가?’라는 주장은 충분히 근거가 있는 것이었다. 모든 영국인은 그들의 신분과 재산의 정도, 투표권의 여부, 그들이 살고 있는 지리적 거리와 관계없이, 공통된 근본 이익(fundamental common interest)을 공유하고 있다고 여겼기 때문에, 사실상의 대표가 오히려 실제의 대표보다 더 낫다는 주장도 가능했던 것이다(Wood 2008, 5).

아메리카 식민지에서 사실상의 대표에서 실제적 대표로의 변화는 평등한 인간으로서의 정치적 시민권 주장 곧, 투표권의 요구라는 지점에서 곧바로 도출되지 않았다. 당초에 아메리카의 백인 식민지인들은 사실상의 대표가 가진 전제인 ‘근본적인 공동의 이익’이 존재하는 한 실제의 대표를 요구할 생각이 없었다. 그들은 당시 영국 본토 안에서 통용되고 있었던 그 개념을 기꺼이 수용했다. 실제로 독립 선언 직전까지만 해도 식민지의 휘그파들은 사실상의 대표가 아메리카에서 작동하지 않고 있는지에 대해 확신하지 못했고, 벤자민 프랭클린조차 영국의회에서 일정한 의석을 보장받으면 정부와 타협을 해야 한다는 스코틀랜드식 해법을 수용하고 있었다. 이는 아메리카 식민지인들이 형식적 투표권만을 요구했다면 미국은 독립하지 않았을 것이라는 뜻이다(Wood 2008, 9).

‘독립’이라는 발상은 인지세법을 계기로 식민지인들의 이익이 영국 본토 사람들의 이익과 더 이상 공유되지 않는다는 인식에서 출발했다. 다수의 독립운동 지도자들은 ‘영국이라는 나라가 단일한 하나의 이익을 추구하는 제국으로 이해

19) 유권자성(constituency) 개념에 대해서는 Rehfeld(2005, 2011)와 이관후(2018)를 참조.

되는 한, 설령 100개의 의석이 식민지에 새로 할당된다고 하도 그들의 의견은 기존의 558석이라는 영국의 대변자들에 의해 짓밟히고 말 것'이라는 점을 깨닫게 되었던 것이다. 즉, 독립의 핵심은 식민지인들이 더 이상 영국 본토의 한 일부로서 '전체로서 하나의 인민(a whole people)'으로 간주될 수 없다는 근본적인 인식의 전환에 있었다(Wood 2008, 9-10).

이러한 실제 역사의 변화는 후에 J. S. 밀과 토크빌이라는 자유민주주의의 옹호자들에 의해 사상적으로 포착된다. 그들은 국가, 주권, 인민이 단일한 하나의 통일체가 아니라 자유로운 개인들과 다양한 계급적 이해의 산물이라는 점을 이해했다. 국가의 의사를 결정하기 위해서는 개인들, 가족들, 집단들 사이의 서로 다른 주장과 이익을 모두 평등하게 공적 토론의 장에서 다루어야 한다는, 오늘날 다원주의로 이해되는 하나의 관념이 여기서 분명하게 드러난다(Pettit 2002, 80-81).²⁰⁾ 물론 버크 뿐 아니라 밀과 토크빌, 매디슨과 같은 미국 혁명의 지도자들, 그 중에서도 연방주의자들은 파당이 정치체와 대표제 민주주의에 대한 중대한 위협이라고 생각했다. 그러나 그들은 민주주의에서 파당을 완전히 없앨 수는 없기 때문에 이를 자유의 가능한 무제한적 허용과, 대표제 정부의 원리, 곧 견제와 균형의 원리로 제어하고자 했던 것이며, 이것이 바로 근대적 민주주의의 대표제다.

요컨대, 사실상의 대표에서 실제의 대표로의 변화는 '국가의 주권이 어떠한 성격을 가지고 있는가, 주권적 의사결정은 어떠한 방식으로 누구를 통해 이루어져야 하는가'라는 질문에 대한 서로 다른 답이다. 그리고 이것이 촛불 이후에 우리가 맞닥뜨린 질문이기도 하다. 우리가 정치적 대표를 선출할 때 그들이 대표해야 할 책임성의 근거를 어떤 유권자성(constituency)에 둘 것인가? 지역인가, 계급인가, 정체성인가, 혹은 특정 가치의 주창자(representative claim)인가?²¹⁾ 정치

20) 밀이 『자유론』에 이어 『대의정부론』을 저술한 것은 이 맥락에서 결코 우연이 아니다.

21) 마이클 세이워드(Michael Saward)가 제시하고 있는 '주창으로서의 대표(representative claim)' 개념에 대해서는 Saward(2006, 2010) 및 이관후(2018, 42-44)를 참조.

적 대표들은 그 유권자성으로부터 얼마나 자유로워야 하나? 대표들이 주권적 결정을 할 때 기준으로 삼아야 하는 것은 결국 무엇인가? 이러한 질문들에 대한 해답을 먼저 구할 때, 우리는 촛불 이후의 정치에 대한 새로운 제도 디자인을 구상할 수 있다.

2) 한국에서 ‘대표’의 딜레마와 선거제도

여기서는 촛불 이후의 제도 디자인, 특히 선거제도의 변화에서 우리가 유의해야 할 몇 가지 점들에 대해 논하고자 한다. 첫 번째는 우리가 사실상의 대표에서 실제의 대표로의 이행을 설사 만장일치에 가까운 사회적 합의에 의해 결정했다고 하더라도, 그것을 실제로 구현하는 것은 불가능하다는 점을 이해해야 한다는 것이다. 즉, 선거제도의 변화를 통해 사실상의 대표가 완전한 실제적 대표로 대체될 수 있다는 식의 믿음은 잘못된 것이다. 사실 그러한 ‘완전한 실제적 대표’란 실제로는 모든 인민이 스스로를 대표하는 정치체를 제외하고는 상상 불가능하다.

우리가 상상할 수 있는, 그에 가장 가까운 정치적 순간은 아마도 2016-2017년 이어진 광화문 광장의 촛불집회일 것인데, ‘거기서 촛불을 든 시민들’은 ‘전체로서의 시민’을 대표하여 정부의 수장을 퇴진시켜야 한다는 ‘일반의지’를 구현했다고 볼 수 있다. 그러나 이 주권자들의 집회는 지속되지 않았고 지속되기 어렵다. 인민이 스스로를 대표하는 정치체란 주권이 인민에게 항상적으로 존재하는 것을 의미하며, 루소에 따르면 이러한 직접 민주주의는 존재한 적도 없고 미래에도 존재하지 않을 것이다.²²⁾

루소는 흔히 평등한 인민주권과 그것이 발현되는 직접 민주주의를 옹호한 사

22) 루소에 따르면 주권은 전 인민의 집회를 통해 형성되고 유지된다. 그러한 의미에서 촛불집회는 전 인민이 참여한 것이 아니므로 주권이 발현된 상태는 아니다. 다만 여론조사 등을 토대로 판단해 볼 때, 일부 인민이 전체 인민의 의사를 사실상 거의 그대로 대표하여 집회에 참여함으로써 주권이 발현된 것과 거의 동일한 효과를 가져 온, 실제적 대표가 구현된 상태 정도로 이해할 수 있을 것이다.

실상 유일한 사상가로 알려졌지만 이것은 오해다. 오히려 이러한 형식의 민주주의가 불가능하다는 것을 여러 차례 언급했다(Pettit 2009, 93). 『사회계약론』에서 그는 이렇게 말한다. “단어의 엄격한 의미로 생각해보자면, 진정한 민주정이란 존재해 본 적이 없으며 앞으로도 존재하지 않을 것이다. 다수가 통치하고 소수가 통치받는 것은 자연적 질서에 반한다. 인민이 끊임없이 모여서 공적 사안에 열중하는 것은 상상하기 힘들다. ... 게다가 이렇게 정부에 필요한 것들을 검비하거란 얼마나 어려운가?”(Rousseau 2018, 84)²³⁾

또한 루소가 이 조건을 달성하기 위해 필요하다고 제시한 것은, ‘국가가 아주 작아서 시민들이 모든 서로 다른 시민을 알 수 있을 것, 풍속이 매우 단순하여 정부의 업무나 논의가 까다로워지지 않을 것, 신분과 재산이 상당한 정도로 평등할 것, 그리고 부자와 빈자를 동시에 타락시키고 그들이 서로의 노예가 되도록 하는 사치가 적거나 없어야 할 것’이다(Rousseau 2018, 84). 이러한 루소의 가이드라인은 현대의 기술적 방식으로도(technically) 극복되기 어려운 것이다. 가령 우리가 인터넷 공간에서 직접민주주의를 어떠한 기술적 방식으로 구현한다고 하더라도 우리는 그 안에서 결코 모든 시민을 서로 알 수 없으며, 현대사회의 복잡성은 정부의 임무와 그것의 난해함을 해결불가능 할 정도로 고도화시키고 있다. 재산의 평등과 사치의 제한은 현대 자본주의에서 달성하기 어렵다. 바로 그러한 의미에서 루소는 “신들로 구성된 인민이 있다면 이 인민은 민주적으로 스스로 통치할 것”이지만, “그렇게 완전한 정부는 인간에게 맞지 않는다”고 단언했다(Rousseau 2018, 85; Pettit 2009, 93).²⁴⁾

23) 이 조건을 달성하기 위해 필요한 것은, 국가가 아주 작아서 시민들이 모든 서로 다른 시민을 알 수 있을 것, 풍속이 매우 단순하여 정부의 업무나 논의가 까다로워지지 않을 것, 신분과 재산이 상당한 정도로 평등할 것, 그리고 부자와 빈자를 동시에 타락시키고 그들이 서로의 노예가 되도록 하는 사치가 적거나 없어야 할 것이다.

24) 혹자는 『사회계약론』 3장 12장에서 루소가 고대 그리스, 마케도니아, 프랑크족의 정부는 물론 정치에 참여할 수 있는 시민의 수가 40만에 달했던 로마에서도 수시로 인민이 집회를 가지고 주권자의 권리를 행사했던 사례를 언급하는 것을 근거로, 그가 현대에도 그러한 정치체제가 가능하다고 주장하는 것으로 이해한다. 그러나

대표제에서 대표하는 자와 대표되는 자의 긴장은 항상적으로 존재해야 하며, 그 긴장이 무너지는 순간에 정치적 대표는 더 이상 존재하지 않게 된다. 정치적 대표는 피대표자들의 바람(wish)을 무조건 따라서도 안 되지만 그것을 무시해서도 안 되는 이중적 상황에서 정치적 결정을 내린다. 그가 그들의 바람을 무시하는 순간에 그저 한 사람의 과두정치인(a oligarch)이 되며, 반대로 항상 그들의 의견만을 추종할 때 그는 단지 대리인(a delegate)일 뿐 대표자(a representative)가 아니다.²⁵⁾ 이러한 긴장성은 단지 주체의 다름에서 발생하는 것이 아니라, 대표되는 자들이 개인적으로 대표되는 것이 아니라 하나의 집단으로서 대표된다는 사실, 그리고 그 집단의 의사가 항상적으로 변하고 확정불가능하다는 사실에서 비롯된다. 그래서 정치적 대표에게는 외교적·법적 대표와는 달리 기속위임이 적용되지 않는다. 적용되어서는 안 되기 때문이 아니라 그것이 실제로 불가능하기 때문이다.

두 번째는, 그럼에도 불구하고 19세기 이래로, 적어도 대표제가 민주주의와 결합한 형태로 나타난 1786년 이래로는 사실상의 대표가 반드시 실제의 대표에 의해 어느 정도 보완되어야 한다는 것이다. 그 수준의 기준은 선형적으로 존재하지 않으며, 다만 우리는 항상적이며 잠재적으로 ‘유권자가 동의할 수 있는 수준’이라고 말할 수 있다. 물론 현대 정치에서 이 수준이 상대적이라고 하여 완전히 아무런 기준이 없는 것은 아니다.

먼저 유권자 권리의 평등성이 어느 정도로 보장되는가가 중요한 기준이다. 보통선거권이 헌법에 명시된 국가라도 현실적으로는 그 투표권의 배분 여부가 완전하게 1인 1표를 보장해주는 것은 아니다. 그것은 가변적이다. 우리도 가장 최근에 그 비율이 넘을 수 없는 기준을 1:4에서 1:3으로, 다시 1:2로 조정한 바 있

루소는 다른 곳에서 원리적 가능성과 역사적 가능성을 분명히 구분하면서, 고대 인민들은 근대 인민들과 무관하며, 고대의 모델은 이상적이지만 실현 불가능한 모델임을 주장하고 있다. 이에 대해서는 『사회계약론』에 대한 김영욱의 옮긴이 주를 참고할 것(Rousseau 2018 242-243).

25) 이에 대해서는 핏킨(Pitkin 1967) 7장을 특히 참조.

다. 문제는 이것이 단지 지역 선거구의 획정에 머무르는 개념은 아니라는 것이다. 선거구라는 개념이 단순히 지리적인 수준을 넘어선 유권자성(constituency)의 문제라면, 그 기준은 원칙적으로 보통선거권이 영향을 미칠 수 있는 모든 영역에 동시에 적용될 수 있어야 한다. 가령, 여성의 투표율이 항상적으로 남성보다 낮다든가, 비정규직의 투표율이 항상적으로 정규직보다 낮은 국가에서 유권자 권리의 평등성이 보장되고 있다고 말하기는 어렵다. 우리 선거법이 가능한 모든 사람의 투표권을 평등하게 보장하기 위해 노력하고 있고, 그 목적이 헌법적 권리를 보장하기 위한 것이라고 한다면, 실질적 투표권이 특정한 집단에게 상시적으로 불충분할 경우 그것은 늘 위헌의 소지가 있다.

다음으로, 소수자들의 대표성을 어떻게 해결할 것인가 하는 문제다. J. S. 밀은 이에 대해 ‘유권자의 다수파가 대표를 가장 많이 내는 것은 당연하겠지만, 소수파도 그에 비례하여 적으나마 대표를 낼 수 있는 것이 진정한 민주주의’라고 했다. 또한 다수만이 목소리를 가질 수 있다면 그것은 ‘거짓 민주주의’라고 단언했다. ‘진정한 의미의 평등한 민주주의에서는 모든 구성원 또는 그 어떤 구성원이 라도 반드시 그 수에 비례해서 대표자를 내야하기 때문’이다(Mill 2012, 133-135). 이는 단지 소수자의 이해를 보장하기 위한 것만이 아니라, 대표제가 민주주의의 원리를 받아들여 어떤 경우든 정부의 권한을 ‘다수 집단’에게 부여한다는 정신을 위배하지 않기 위해서다. 우리는 하나의 정치공동체에서 ‘절반을 갖는 사람들이 모든 결정권을 가지는 것’을 용납해서는 안 되는 것이다(Mill 2012, 134).

마지막으로는, 근대적 주권 개념을 넘어서는 정체성 집단을 어떻게 포용할 것인가 하는 점이다. 앤 필립스는 이념의 정치(politics of ideas)가 다양성을 포용하는데 실패함으로써 여성과 가난한 사람 등 실제로 다수인 피대표자들의 권리가 박탈당했다고 비판하고, ‘실재’ 하는 유권자들이 대표의 구성에 반영되는 정치(politics of presence)를 주장한 바 있다(Phillips 1995). 월 킴리카 역시 전통적 자유주의의 시민권 개념을 넘어서 종족, 인종, 종교, 문화적 소수자들의 집단적

정체성이 대표될 수 있는 다문화적 시민권을 역설했다(Kymlicka 2010). 이들은 형식적 평등에 기반을 둔 주인-대리인 모델이 구조적인 집단적 불이익을 해결하지 못하며, 자유주의적 평등이라는 절차적 정당성이 결과의 정당성을 보장하지 못한다고 비판한다. 또한 선거에 의한 대표제가 1인 1표라는 최소한의 평등은 실현했지만 대표의 기본적인 공정성(fairness)조차 달성하는데 실패했으며, 이것이 현대 대표제의 위기를 조장했다고 본다. 따라서 피대표자들을 근대적 국민국가 내의 분절된 개인이 아니라 집단과 개인의 관계 속에서 이해하고, 역사적·경험적으로 형성된 집단을 대표할 수 있는 방법이 요구되는 것이다(Urbinati and Warren 2008, 394-395; 이관후 2018).

이상의 세 가지 점을 검토해보면 한국에서는 실제적 대표성이 비교적 낮다고 볼 수 있다. 우리는 유권자 권리의 평등성을 지역적 선거구(regional constituency)에서는 어느 정도 보장하려고 노력했지만, 다른 사회적 영역의 선거구(social constituency), 곧 계급, 계층, 성별 등이 조장하는 대표성의 평등에 대해서는 상당히 무관심했다. 또한 소수파가 어느 정도의 정치적 대표성을 가질 수 있게 할 것인가에 대해 큰 관심을 갖지 않았다. 이것은 단지 정당 비례성의 문제를 넘어서서 ‘거대한 소수’의 문제를 어떻게 할 것인가의 문제를 그 동안의 정치개혁이 이슈화하지 않았다는 것을 의미한다. 마지막으로 여성할당제 등을 적극적으로 권고하고 하나의 관례로 만드는 데에는 성공했으나, 그들이 실제로 여성을 대표하고 있는가, 어떤 여성을 대표하고 있는가, 다른 소수자의 대표성에 미친 영향은 어떠한가는 여전히 해결되지 않은 상태로 남아있다.

III. 결론

인류사에서 선거제도의 변화는 간단한 것은 아니었다. 그것은 대체로 혁명을

통한 개혁이거나, 기존의 정치적 기득권을 누리고 있는 자들이 개혁을 하지 않으면 혁명이 일어날 것과 같은 위협을 느낀 상태에서 혁명 예방적 개혁으로서 등장했다. 또한 선거제도의 개혁이 항상 완전하게 정립된 이론을 기다릴 필요는 없으며, 실제로 그것을 기다려서 선거제도가 개혁된 것도 아니다. 그러나 그렇다고 하여 제도개혁에 대해 논할 가치가 전혀 없는 것은 아니다. 정치개혁에서 필요한 질문들을 분별하고, 그것을 통해 개혁의 방향성을 분명히 하고, 그 논의의 순서를 잘 정립해 놓는 것은, 개혁이 우왕좌왕하지 않고 정치적 기만의 대상이 되는 것을 막는데 어느 정도 도움을 준다.

이러한 맥락에서 볼 때, 지금 우리가 주권적 대표성을 재구성하고자 한다면, 정치적 대표의 원리를 어떻게 세울 것인가의 논리를 먼저 구성하고 그에 따라 선거제도와 권력구조, 정당의 공천제도 등을 그 원리에 따라 설계해야 한다. 그러한 과정을 통해서야 연동형비례대표제가 실질적으로 실현 가능하다. 핵심은 현재 논쟁의 중심 구도를 연동형비례대표제를 도입할 것인가 아닌가의 문제, 곧 정당의 비례성을 높여야 한다는 차원이 아니라, 사실상의 대표를 넘어 실제의 대표를 어떻게 구현할 것인지에 대한 근본적인 질문과 대안으로 전환하는 것이다.

여기서 주어지는 질문은 이러한 것들이다. 대한민국이라는 국가의 이익이 누구에 의해 어떠한 방식으로 대표되어야 하는지, 그것이 추상적인 수준에서 한 인격체의 단일한 이익처럼 대표되는 것으로 볼 것인지, 아니면 서로 다른 이익들이 다원주의적으로 구성되는 것으로 볼 것인지, 입법자들이 주되게 대표해야 하는 것이 국가의 전체의 이익인지 아니면 각 지역이나 집단의 이익인지, 그리하여 국회의원들의 정치적 대표성의 주된 근거를 지역에 둘 것인지, 아니면 서로 다른 계층, 성별, 연령, 직업에 둘 것인지, 그리고 거기에 둔다면 각각의 중요성을 어느 정도로 배분할 것인지의 문제에 대해 먼저 논의해야 하는 것이다.

그러한 논쟁을 생략한 상태에서 연동형비례대표제라든지 권역별비례대표제, 중대선거구제, 도농복합선거구 등의 구체적 선거제도를 몇 가지 놓고 정치적 계산을 해 나가는 수준으로 제도 개편에 대한 논의가 벌어지면, 정치인들은 그 개

편 방향에 따라 이합집산과 사보타주를 서슴지 않으며 국민들은 결국 새로운 선거제도라는 정치개혁의 내용보다는 정치협오에 빠질 가능성이 높다. 그렇게 결정된 선거제도가 적절히 작동하리라고 기대하기도 어렵다.

연동형비례제로의 변화는 각 정당이 비교적 일관되게 특정한 계급적, 정책적, 정치적 지향을 가지고 있으며, 유권자가 그것을 인지한 상태에서 투표의 가장 중요한 기준으로 삼는다는 가정을 필요로 한다. 여기에 더해 유권자들이 본인들의 투표 기준이 실제로 무엇이었던 간에 그것을 정당에 대한 지지로 간주하는 것에 대해 동의한다는 합의가 반드시 존재해야 한다. 가령 현재의 한국에서는 더불어민주당, 자유한국당, 바른미래당, 민주평화당, 정의당이 각각의 어떠한 가치를 표방하고, 각 정당들은 그 가치에 동의하는 사람들을 대표하거나, 하려고 노력하거나, 적어도 노력할 의무가 있다고 다수의 국민들이 생각하고 있으며, 그것이 어느 정도 일정하게 유지된다는 전제 하에서 정당의 득표율을 기준으로 한 연동형비례대표제가 유의미할 것이다. 그것이 ‘대표’의 본령이기 때문이다.

이 글에서는 한국에서 실제의 대표를 어떻게 구현하는 것이 좋은지에 대한 구체적 제안, 가령 유권자성을 지역과 정당 중 어떤 것을 중심으로 하는 것이 좋은지에 대한 경험적 근거나 당위적 논리를 자세히 제시하지 못했다. 또한 연동형비례대표제 이외의 제도적 가능성을 검토하지 못했다. 그것은 이 논문의 한계임과 동시에 하나의 논문에서 체계적으로 주장할 수 있는 범위를 넘어선다는 판단 때문이기도 하다. 특히, 현재의 정당체제가 계급, 정책, 지역 등 다양한 정치적 가치 중에서 무엇을 중심으로 재편되는 것이 바람직한지에 대해 직접적으로 주장하지 않고 있는데, 그것은 별도의 논의를 필요로 한다. 다만, 정치개혁 논의에서 제도의 경험주의적 장단점과 더불어 그 제도개혁이 달성하고자 하는 가장 근본적인 정치적 취지, 곧 주권이 어떻게 대표되고 구성되어야 하는가의 문제를 핵심적으로 다루어야 한다는 점을 강조하고자 했다.

참고문헌

- 강정인. 2014. 『한국 현대정치사상과 박정희』. 서울: 아카넷.
- 경제희. 2011. “일본 선거제도의 현황과 변천”. 『미래정치연구』. 1호.
- 김경희. 2012. “19대 총선을 통해 본 여성 정치할당제의 지속가능성과 여성 정치세력화”. 『경제와 사회』. 제94호.
- 김은희. 2017. “비례대표제 확대와 여성의 정치적 대표성”. 『이화젠더법학』. 9권 2호.
- 김형철. 2007. “혼합식 선거제도로의 변화와 정치적 효과: 뉴질랜드, 일본, 그리고 한국을 중심으로”. 『시민사회와 NGO』. 5권 1호.
- 김형철. 2016. “뉴질랜드의 선거제도 개혁 과정과 성공요인 : 한국에 주는 시사점”. 『시민과 세계』. 28집.
- 김형철. 2017. “국민주권 시대를 위한 국회의원 선거제도의 개혁방안과 쟁점”. 『민주주의와 인권』. 17권 4호.
- 김형철 · 홍재우. 2006. “민주노동당 공직후보자 선출방식 연구”. 민주노동당.
- 박동천. 2002. ‘영국 민주화 과정, 한국적 경험에 대한 함의’. 강정인 외. 『민주주의의 한국적 수용』. 서울: 책세상.
- 박동천. 2015. “비례대표 선거제도의 간추린 역사”. 『인문사회과학연구』. 49집.
- 박상섭. 2008. 『국가 · 주권』. 서울: 소화.
- 서희경. 2012. 『대한민국 헌법의 탄생』. 서울: 창비.
- 이관후. 2016. “한국 대의제 연구 비판”. 『의정논총』. 11권 1호.
- 이관후. 2016. “왜 ‘대의민주주의’가 되었는가?: 용례의 기원과 함의”. 『한국정치연구』. 25권 2호.
- 이관후. 2018. “시민의회’의 대표성 : 유권자 개념의 변화와 유사성 문제를 중심으로”. 『한국정치학회보』. 52집 2호.
- 이재묵. 2016. “선거구 획정의 쟁점과 과제”. 『동서연구』. 28권 1호.
- 이지문. 2017. 『추첨시민의회』. 서울: 삶창.
- 이진옥 · 황아란 · 권수현. 2017. “한국 국회는 대표의 다양성을 보장하는가?: 비례대표제와 여성할당제의 효과와 한계”. 『한국여성학』. 33권 4호.

- 임지현. 1999. 『민족주의는 반역이다』 . 서울: 소나무.
- 임혁백. 2014. 『비동시성의 동시성』 . 서울: 고려대학교출판부.
- 장승진. 2016. “제20대 총선의 투표선택 - 회고적 투표와 세 가지 심판론”. 『한국정치학회보』 . 50집 4호.
- 정해구. 2016. “4·13총선 결과에 비추어 본 호남정치와 한국의 민주주의”. 『한국사회학회 심포지움 논문집』 .
- 주민혜. 2018. “국민의당 투표자 분석: 새누리당과 더불어민주당 이탈자를 중심으로”. 『사회과학연구』 . 44집 2호.
- 지병근. 2016. “‘제3정당’에 대한 호남 유권자들의 선호와 투표결정 : 호남지역의 정치발전에 대한 함의”. 『아세아연구』 . 59집 4호.
- 진태원. 2017. 『을의 민주주의』 . 서울: 그린비.
- 황아란. 2015. “국회의원선거의 권역별 비례대표제 도입의 대안 제시”. 『21세기정치학회보』 . 25권 4호.
- Agamben, Giorgio. 박진우 역. 2008. 『호모 사케르』 . 서울: 새물결.
- Ball, Terence and Dagger, Richard. 2006. 정승현 외 역. 『현대정치사상의 파노라마』 . 서울: 아카넷
- Burke, Edmund. 1961 [1774]. ‘Speech to the Electors of Bristol’, in *Speeches and Letters on American Affairs*. London: Everyman Edition.
- Dovi, Suzanne. 2012 *The good representative*. Wiley-Blackwell: Chichester.
- Farrell, David M.. 전용주 역. 2012. 『선거 제도의 이해』 . 서울: 한울.
- Garsten, Bryan. 2009. ‘Representative government and popular sovereignty’, in *Political Representation*, ed. Ian Shapiro, Susan C. Stokes, Elisabeth J. Wood, and Alexander S. Kirshner. Cambridge: Cambridge University Press. pp. 90-110.
- Kymlicka, Will. 2010. 황민혁 송경호 역. 『다문화주의 시민권』 . 서울: 동명사.
- Latour, Bruno. 2009. 홍철기 역. 『우리는 결코 근대인이었던 적이 없다』 . 갈무리.
- Manin, Bernard. 광준혁 역. 2004. 『선거는 민주적인가』 . 서울: 후마니타스.

- Mill, J. S. 서병훈 역. 2012. 『대의정부론』. 서울: 아카넷.
- Pettit, Philip. 2009. 'Varieties of public representation', in *Political Representation*, ed. Ian Shapiro, Susan C. Stokes, Elisabeth J. Wood, and Alexander S. Kirshner. Cambridge: Cambridge University Press. pp. 61-89.
- Phillips, Anne. 1995. *The politics of presence*. Oxford: Oxford University Press.
- Pitkin, Hanna. F. 1967. *The Concept of Representation*. Berkeley: University of California Press.
- Rehfeld, Andrew. 2005. *The Concept of Constituency : Political Representation, Democratic Legitimacy and Institutional Design*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Rehfeld, Andrew. 2011. "The Concepts of Representation." *American Political Science Review*. 105(3): 631-641.
- Rousseau, Jean-Jacques. 김영욱 역. 2018. 『사회계약론』. 서울: 후마니타스.
- Saward, Michael. 2006. "The Representative Claim." *Contemporary Political Theory*. 5: 297-318.
- Saward, Michael. 2010. *The Representative Claim*. Oxford: Oxford University Press.
- Skinner, Quentin. 1978. *The Foundations of Modern Political Thought*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Urbinati, Nadia, and Warren, Mark 2008. "The concept of representation in contemporary democratic theory." *Annual Review of Political Science*. 11: 387-412.
- Wood, Gordon S. (2008 [1968]). *Representation in the American Revolution*. Charlottesville and London: University of Virginia Press.
- 경향신문. 2018. "현행 소선거구제 바꿔야" 64.6% 한국당 지지자 빼고는 모두 과반·개편 방향엔 "연동형 비례대표·중선거구제 둘 다" 답변이 최다. http://m.khan.co.kr/view.html?art_id=201810060600095 (검색일: 2019.04.22)

- 한국일보. 2018. [여론속의 여론] 연동형비례제 찬성 국민 66% “지역구 투표가 좋아”.
<http://www.hankookilbo.com/News/Read/201811161495054913?did=NA&dtype=&dtypecode=> (검색일: 2019.04.22)
- 중앙일보. 2018. ‘민심그대로!’ <https://news.joins.com/article/22266267> (검색일: 2019.04.22)

투고일: 2019.02.15. 심사일: 2019.03.19. 게재확정일: 2019.04.04.
--

Mixed-Member Proportional Representation System and Reconstruction of Sovereignty: Critical Review on Reform of Electoral System in Korea

Lee, Kwan Hu | Sogang University

If we want to construct a post-modern political representation beyond the limitation of modern representation, we should first confirm the logic of how to form the principle of political representation, and then, on basis of the principle, design the election systems and power structure which is coincident with the principle. The main point is that it is not just a matter of whether or not to adopt an mixed-member proportional representation system, that is, to reduce the wasted vote and increase the proportional nature of the party. It is a matter of exploring an alternative answer to a question that how to reconstruct the representation of the sovereignty after the candlelight protest. If the national sovereignty prior to the candlelight relies on the idea that the state consists of a single unity, mainly through the aggregative interests of the regions, the national sovereignty after the candlelight protest is faced with the question that how to represent various social values and groups. The meaningful reform of electoral system is only possible through the process of answering these questions.

Key Words | mixed-member proportional representation system, sovereignty, party, candlelight protest, reform of electoral system, representativeness