

남북한 통합과 통일한국의 정치제도

김종갑 (국회입법조사처)

국문요약

이 논문은 남북한 통합논의를 심화시키고 바람직한 정치제도의 방향을 제시하기 위해 작성되었다. 통일한국의 정치제도 설계는 '다원적 대표성', '균형적 대표성', 그리고 '효율적 대표성'의 기준에 부합하는 방향으로 이루어질 때 비로소 남북한이 법적·제도적 통합을 넘어 실질적 사회통합을 달성할 수 있을 것이다.

통일한국에서는 연방주의에 입각한 분권형 정치체제를 지향한다. 정부형태는 다당제 구축을 통해 정당간 연정으로 내각이 구성되는 의원내각제가 통일한국의 다양한 사회갈등과 균열을 효과적으로 조정할 수 있을 것이다. 하원의 총의석은 489석으로 이 중 남한에는 337석, 북한에는 152석을 할당하고, 지역구의석과 비례의석의 비율은 3:1로 설정한다. 그리고 하원의석의 남북간 인구불균형에 따른 대표성의 격차를 완화하기 위해 남한한 15개 권역(주)별로 4인씩 선출하는 상원의원을 둔다. 또한 하원선거의 당선인결정방식은 '의원내각제-다당제'의 결합과 조응할 수 있도록 독일식 연동형 선거제도의 단점을 보완한 스칸디나비아식 보정형 혼합제(Scandinavian two-tier compensatory system)를 채택한다.

또한 북한지역에 자유민주적 가치를 확산시키고 정당체계의 다양성을 강화하기 위해서는 정당간 연합공천을 허용하고 의석배분 봉쇄조항을 하향조정할 필요가 있다. 특히, 연합공천에 적용되는 봉쇄조항을 일반적인 수준보다 완화하여 정당간 연대 및 연합을 활성화한다. 또한 정당설립요건을 완화하여 지방정당(local party)의 출현을 촉진하고, 주민생활과 밀착된 기초의회단위의 지역선거구를 확대하여 지방정치 영역에 특정 정당이 의석을 독점하거나 중앙당의 영향력을 차단할 수 있는 방안을 모색하는 것이 바람직하다.

주제어: 통일한국, 의회제도, 정당제도, 선거제도, 대표성.

I. 들어가며

이 논문은 최근 개최된 남북정상회담 및 북미간 비핵화회담을 계기로 향후 북한의 개혁·개방의 단초가 마련됨에 따라 통일한국의 정치제도를 디자인함으로써 향후 남북한 정치통합을 대비하는 연구에 기여하는데 목적이 있다. 사실 통일한국의 외회 및 정당·선거제도에 관한 구체적이고 실효적인 방안을 제시하는 것은 매우 어려운 시도라고 할 수 있다. 그것은 남북한이 분단의 역사가 길고 체제간 이질성이 크다는 점 때문이기도 하지만, 우리에게 북한은 반국가단체인 동시에 통일의 대상이기도 한 남북관계의 특수성에 기인하는 것이기도 하다. 또한 향후 통합이 이루어진다고 해도 그 양태와 과정이 어떻게 진행될지 예상하기 어렵다. 예컨대 통합은 북한체제의 급격한 붕괴로 인한 흡수통합이 될 수도 있고, 남북간 합의에 의한 통합이 될 수도 있다. 또 남북간 통합이 단계적·점진적 프로세스로 진행될 수도 있고, 일회적·완결적 절차를 거칠 수도 있다.¹⁾ 또 남북이 통합되더라도 반드시 단일체제로의 통합만이 있는 것은 아니다. 단일체제가 아닌 일국양제나 연방제로의 통합이 이루어질 수도 있다.

남북관계가 그동안 많은 굴곡과 변화를 거쳤고, 지속성보다는 유동적 특성을 보여왔다는 점에서 통일 후의 정치체제를 구상하는 작업이 성급하다는 인상을 줄 수도 있을 것이다. 그러나 남북관계가 예측가능성이 낮고 변화무쌍한 만큼 통일한국의 구체적 청사진을 설계하는 것은 의미가 크다. 이러한 연구는 통일 후를 미리 대비한다는 의미도 있지만, 앞으로 진행될 통일의 경로를 제시한다는 의미도 있다.

¹⁾ 이효원, “통일헌법의 제정방법과 국가조직,” 『서울대학교 법학』, 제55권 3호 (2014), pp. 38~39.

이 연구에서는 민주적 절차와 방식에 의한 통일의회 구성에 대한 남북 간 합의가 이루어진 상태에서 남한이 주도적으로 통합의 절차와 방안을 설계한다고 가정하고 우리의 현행 법제도의 개편을 통해 통일한국의 선거정당제도의 구체적 방안을 제시하였다. 그러한 점에서 이 연구가 제시하는 방안은 통일한국의 최종 완결된 정치제도를 의미하기보다 통합의 바람직한 방향을 제시한 것으로 인식할 필요가 있다.

통일한국의 정치제도를 어떻게 디자인하는가에 따라 ‘실질적 통합(de facto unification)’을 가속화할 수도 있지만, 오히려 통합의 혼란과 반목을 심화시킬 수도 있다. 이 연구는 통일한국의 정치제도를 어떻게 설계했을 때 법적·형식적 통합을 넘어 남북이 민족공동체 복원으로 나아가는 단초를 마련할 것인가에 역점을 두었다. 구체적으로는 어떤 가치와 원칙을 견지하면서 선거 및 정당제도의 측면에서 개선방안을 궁구해볼 수 있는지 살펴보았다.

II. 선행연구 검토 및 제도설계의 기준

기존의 통일논의는 두 가지로 구분해볼 수 있다. 하나는 국가간 통합의 거시적인 이행과정으로서의 연합제 및 연방제에 관한 논의이고, 다른 하나는 통합 후 세부적인 정치제도의 구성방식에 관한 논의이다. 전자의 경우 그동안 기능주의(Functionalism)의 관점에서 추진되어 왔다. 로버트 미트라니(Robert Mitrany)에 의해 체계화된 기능주의적 정치통합이론은 국가간 갈등상황에서 지속적 평화를 달성하는 방법으로 개인과 국가간 상호작용을 증가시키는 방법에 의한 통합을 핵심요지로 한다.²⁾ 즉, 국가간 비정치적 분야의 교류와 협력이 확대되어 신뢰가 축적되면 자연스럽

계 정치적 분야로까지 전이되어(Spillover effect) 통합을 달성할 수 있다는 것이다. 이에 따라 남북 간에도 민감한 정치분야의 의제를 직접 다루기보다는 학술, 문화, 체육, 관광 등 비정치적 분야의 교류와 협력을 확대하여 상호의존성을 높이는 노력들이 통합을 위한 중요한 과정으로 인식되었다.

기능주의 통합론은 우리의 통일방안의 형성과 추진에도 영향을 미쳤다. 우리 정부의 공식적인 통일방안은 1994년 김영삼 정부의 민족공동체 통일방안이라 할 수 있는데, 이 방안은 기능주의적 통합론에 기초하여 남북 간 통합을 추구한다는 것을 핵심으로 한다. 즉 북한과의 대화와 교류를 확대하면서 남북 간 간극과 이질성을 극복하여 공동체를 회복하고 중국에는 통합을 달성한다는 구상이다. 그리고 그 이행과정은 화해협력, 남북연합, 통일국가의 세 단계로 추진된다.³⁾

이렇듯 기능주의적 통합은 남북 간 교류협력을 강화하고 갈등과 이질성 극복을 통해 통합의 가능성을 높이므로 현실적으로 적용할 수 있는

2) Mitrany, David, *A Working Peace System* (Chicago: Quadrangle Books, 1966).

3) 이에 대해 북한은 1960년대 이후 남북연방제를 시작으로 고려연방제, 고려민주연방제 등을 거쳐 최종적으로 2002년 6·15 남북공동선언에서 '낮은 단계의 연방제'를 공식적으로 제안한 바 있다. 남북이 2000년 6·15 남북공동선언에서 낮은 단계의 연방제와 민족공동체통일방안의 공통점을 인정한 사실을 두고 학계에서는 논쟁이 전개된 바 있다. 낮은 단계의 연방제가 연방제로 가는 과도기적 단계로서 민족공동체통일방안의 남북연합단계와 공통점을 갖는다는 시각이 있는 반면, 연방제가 기본적으로 1국가, 2체제를 표방한다는 점에서 2국가, 2체제를 지향하는 남북연합과 동일하다고 보기 어렵다는 주장도 제기되었다. 공통점이 있다는 입장과 관련해서는 최청호, "한반도 통일방안 연구: 연속적 통합과정으로 본 연합제와 낮은 단계의 연방제," 『동북아연구』, 제12집(2007); 공용득, "북한의 연방제 연구: 중앙과 지방정부의 관계를 중심으로," 『한국정치외교사논총』, 제31집 제1호(2009); 김영주, "남북한 통일방안상 낮은 단계의 연방제론," 『명지법학』, 제6호(2007), pp. 101~118 참조. 동일성을 부정하는 입장에 대해서는 남궁영, "국가연합과 낮은 단계 연방제: 쟁점과 과제," 『세계지역연구논총』, 제24집 3호(2006), pp. 89~113 참조.

방안이라는 긍정적 평가가 있는 반면,⁴⁾ 기능주의적 통합론에 대한 회의적 시각도 존재한다. 그 근거로 제시되는 것은 교류와 협력이 충분한 수준으로 심화된 상태이어야 정치적 통합의 실현 가능성이 높아지는데, 체제간 이질성이 크고 상호의존이 심화되지 않은 상태에서는 독일의 사례와 같이 체제간 동질화 시점 이전에 흡수통일의 형태로 나타나 실효성을 보이기 어렵다는 비판도 제기된다.⁵⁾ 또한 기능주의 통합론에 비판적인 입장에서는 효용성과 적실성 문제를 제기하기도 한다. 기능주의에 기초한 대북지원은 남남갈등을 확산시키는 단초가 되기도 한다는 것이다.⁶⁾ 또한 정치와 비정치의 영역을 명확히 구분하는 것이 현실적으로 어렵다는 점도 기능주의의 한계로 지적된다.⁷⁾ 기능주의적 접근에 대한 다양한 비판이 제기되면서 기능주의의 기본방향은 유지하되 정부의 역할에 초점을 두는 신기능주의(Neo-functionalism)가 대안으로 논의되었다. 신기능주의는 민간주도의 기능주의적 접근이 구체적인 통합논의로 이어지기는 어렵기 때문에 정부조직과 관료의 역할이 개입되고 협정과 같은 명문화된 절차적 틀이 수반되어야 통합논의를 추동할 수 있다는 것이다.⁸⁾ 기능주의적 접근의 한계를 보완하는 신기능주의는 초국가기구와 정부엘리트에게 주체적 역할을 부여한다. 기능주의는 정치적 개입을 회피하지만 신

4) 최장욱, “최근 통일사례가 한반도 통일방안에 주는 함의: 독일, 베트남, 예멘 통일사례를 중심으로,” 『한국군사학논총』, 제7집 제1권 (2018); 김학노, “남북한 관계에 대한 국제통합이론의 적실성 문제,” 『한국정치연구』, 제25집 제3호 (2016).

5) 김도태, “남북한 통합에 대한 신기능주의적 이해,” 『국방논집』, 제20호 (1992), pp. 51~52.

6) 김석용, “남북한 정치통합과 정치적 통일에 관한 소고,” 『국방연구』, 제43권 제2호 (2000); 노병만, “남북한의 통일방법모델과 통일방안의 재검토,” 『한국동북아논총』, 제25집 (2002).

7) 김옥준, “양안관계발전과 통일방안에 대한 기능주의적 고찰,” 『국제정치연구』, 제14집 제1호 (2011), p. 243.

8) Haas, Ernst, *Beyond the Nation State* (Stanford: Stanford University Press, 1964).

기능주의에서는 정치적 수단과 기제를 능동적으로 활용한다. 이를 통해 통합의 프로세스가 가속화되고 그 범위도 확장된다(Ramification effect). 또 기능주의에서는 교류와 협력의 심화가 그 자체로(per se) 정치적 통합으로 이어진다고 보지만, 신기능주의에서는 정치적 통합이 정치엘리트 간 합의와 조율에 의해 결정된다고 본다. 그러나 신기능주의에 대한 비판도 제기된다. 정치의 역할과 기능을 강조할 경우 국민적 합의를 근거로 하는 민주적 정당성의 문제가 발생할 우려가 있다는 지적이다.⁹⁾

역대 정부가 추진했던 통일정책은 기능주의와 신기능주의를 선택적으로 적용한 접근법을 구사했다고 할 수 있다. 1970년대 초반부터 시작된 남북 간 이산가족찾기, 적십자회담을 통해 기능주의적 접근이 시도되었지만, 1980년대 후반부터는 냉전체제의 종식과 함께 적극적인 대북통일 정책으로 선회하여 신기능주의적 접근을 추진했다. 1988년부터 정부는 북한과 5차례의 남북고위급회담과 13차례의 실무대표접촉을 통해 남북기본합의서(1991년) 체결의 성과를 도출하기도 하였다.¹⁰⁾ 그러나 북한의 핵개발계획 인정으로 남북관계가 경색되면서 신기능주의적 접근은 무위로 끝났다. 이어 1998년 등장한 김대중 정부가 다시 햇볕정책과 정경분리원칙을 앞세워 기능주의적 접근이 재시도 되었고, 2000년에 이르러 남북정상회담을 통해 6·15공동선언이라는 소기의 성과를 거둔 것은 신기능주의의 성과로 볼 수 있다. 그러나 북핵위기의 발발과 북미 간 갈등 고조, 보수정부의 출범 등의 요인으로 남북관계는 경색되었고, (신)기능주의에 기반한 통일정책도 유용성을 상실했다고 볼 수 있다.

(신)기능주의의 관점에서의 통합논의와 더불어 통일 후의 구체적인 정치제도 구성논의들도 등장하였다. 남북 간 정치통합의 여건과 환경이 구

9) 황인태, 『통일정책론』 (서울: 국제평화연구소, 1995), p. 257.

10) 김계동, “남북한 체제통합을 위한 한국의 전략,” 『통일연구』, 제16권 제1호 (2012), pp. 41~43.

축되지 않은 단계에서는 정치권력 지형의 급격한 변동을 초래할 수 있는 제도설계는 남북 모두 수용하기 어려울 뿐만 아니라 바람직하지도 않다. 구체제와의 급진적 단절 또는 급격한 변동은 통합직후의 정치사회적 혼란을 가중시킬 수 있다. 따라서 통합 후 정치질서가 안정화되기까지는 의석비율 및 봉쇄조항, 정당설립요건, 의석배분방식 등을 기존 정당체계 및 정치지형이 유지될 수 있도록 조정할 필요가 있다.

기존의 통일한국의 정치제도 연구는 남북한 체제 이질성과 이념적 간극을 극복할 수 있는 제도환경을 조성하는데 초점을 두었다. 대부분의 연구에서 제시된 방안들은 양원제 도입, 신생군소정당의 원내진입을 용이하게 하는 다당체제의 형성, 득표와 의석의 비례성이 높은 선거제도의 설계 등으로 요약된다.¹¹⁾ 특히, 독일식 연동형 비례제는 지역구와 비례대표의 혼합식 선거제도이면서 정당득표 중심의 의석배분 메커니즘을 갖기 때문에 인물대표성과 높은 비례성을 보장할 수 있다는 점에서 많은 연구자에 의해 통일한국의 바람직한 하원선거제도로 인식되거나 선호되어왔다.¹²⁾ 그러나 독일식 연동형은 득표와 의석점유의 비례성은 높지만

-
- 11) 임혁백, “통일한국의 헌정제도 디자인,” 『아세아연구』, 제42권 1호 (1999), pp. 301~335; 강원택, 『통일 이후의 한국 민주주의』 (서울: 나남, 2011); 허문영·이정우, 『통일한국의 정치체제』 (서울: 통일연구원, 2010); 도회근, “통일헌법의 권력구조: 의회제도를 중심으로,” 『공법연구』, 제40집 제2호 (2011), pp. 35~55.
- 12) 박종철, “통일한국의 갈등과 정치·사회적 통합: 정치제도와 사회적 갈등해결 메커니즘,” 『통일이후』, 통권 제7호 (2004), pp. 7~45; 김종갑, 『2013년 독일 연방하원 선거제도의 개정내용 및 특징』 (서울: 국회입법조사처, 2014); 강원택, 『통일 이후의 한국 민주주의』 (서울: 나남, 2011); 김지탁, “통일한국의 선거제도에 관한 연구,” 『한국지방자치연구』, 제15권 3호 (2013); 김유진, “통일한국의 선거제도 연구: 통일 독일의 사례를 중심으로,” 『통일과 법률』, 통권 제18호 (2014), pp. 68~118; 손재권·황윤원, “통일한국의 국회의원선거 실시방안 연구,” 『한국거버넌스학회보』, 제22권 3호 (2015), pp. 23~42; 권형돈, “통일순응적 정당체제의 확립과 선거제도의 개혁: 독일과의 비교법적 접근을 중심으로,” 『중앙법학』, 제19권 1호 (2017), pp. 109~138; 김철수, 『한국통일의 정치와 헌법』

지역구선거를 통한 대표성이 위축될 수 있고 의원정수의 유동성을 초래하는 초과의석이 발생하는 문제를 보이는 제도유형이다.

기존 연구들은 정치제도의 상위체제에 속하는 구성요소들, 예컨대, 상원의 설치를 비롯하여 상하원 의원의 당선인결정방식, 권한 배분, 정부형태 등에 높은 비중을 둔 반면, 권역별 의석할당이나 정당설립요건, 정당제도 및 공천방식, 기초의회 선거제도, 인구편차기준 등과 같은 하위체제의 방안들은 큰 관심을 받지 못했다. 그러나 정치제도의 하위 구성요소들은 상위 구성요소들 못지않게 중요하다. 정치제도가 주민들의 생활정치 영역과 가장 밀착된 지점에서 대표성과 비례성을 온전히 신장시킬 수 있도록 하기 위해서는 상위 제도뿐만 아니라 하위 제도들을 포괄하는 분석이 요구된다. 또한 정치제도의 구성요소들은 서로 밀접하게 연결되어 있다는 점에서도 하위요소들을 간과할 수 없는 이유이다. 개별 요소들이 갖는 제도효과는 어떻게 결합하는가에 따라 의도하는 효과를 서로 상승시킬 수도 있지만, 서로 길항적으로 작용할 수도 있다. 구성요소들이 갖는 상호연관성 속에서 제도효과의 특성을 포괄적으로 고려해야 실효성 있는 조합을 만들어낼 수 있다.

이 연구의 제도설계는 세 가지 기준을 따른다. 첫째, ‘다원적 대표성(Pluralistic representation)’이다. 대표성은 대의민주주의에서 민의가 집약되어 정치과정에 반영되는 것을 말한다. 대표성이 다원적 특성을 갖지 못하면 다원화된 사회에서 다양한 정치집단이나 구성원의 이익을 효과적으로 반영하기 어렵다. 다양성이 결여된 대표성은 특정 계층이나 세력 또는 집단에 편중된 협애한 대표성을 의미한다. 따라서 통일한국에서 북

(서울: 시와 진실, 2017), pp. 299~326; 김지탁, “통일한국의 선거제도에 관한 연구,” 『한국지방자치연구』, 제15권 3호 (2013); 김유진, “통일한국의 선거제도 연구: 통일 독일의 사례를 중심으로,” 『통일과 법률』, 통권 제18호 (2014), pp. 68~118).

한지역의 이념적 단조성을 극복하고 다양한 가치와 정향을 표방하는 정당의 결성을 촉진하기 위해서는 다원적 대표성이 필수불가결한 기준이다. 둘째, ‘균형적 대표성(Balanced representation)’이다. 대표성이 효과적으로 구현되는 것도 중요하지만, 그 결과가 균형적인 분포를 보이도록 하는 것이 더 본질적인 내용이다. 제도설계에 있어서 대표성의 균형 즉, 비례성은 과대대표(Over-representation) 또는 과소대표(Under-representation)가 초래되는 것을 차단함으로써 유권자에게 제도의 공정성을 확보할 수 있게 해주는 기준이 된다. 균형적 대표성이 적실성 있게 구현되기 위해서는 선거제도의 측면에서 남북 간 의석할당과 득표와 의석점유의 비례성 등이 보장되어야 한다. 셋째, 제도설계의 또 다른 기준은 ‘효율적 대표성(Efficient representation)’이다. 효율성은 최소의 투입으로 최대의 산출을 얻는 것을 말한다. 다원적 대표성과 균형적 대표성이 보장된다고 해서 그것이 반드시 효율적이라 할 수 없다. 오히려 다원적 대표성과 균형적 대표성은 효율적 대표성과 상충적 속성을 보일 수 있다. 그러한 점에서 효율적 대표성은 앞의 두 가지 대표성과 더불어 통일한국의 제도설계에 반영되어야 할 중요한 기준이다. 예컨대 통일한국에서 상원의 권한 범위, 봉쇄조항(Threshold clause)의 크기, 정당설립요건 등과 같은 요인은 다원적, 균형적 대표성과도 관련이 있지만, 효율적 대표성의 측면에서도 밀접한 관련을 갖는다.

이 논문에서는 (신)기능주의적 대북 접근방식이 실효성을 보이지 못하고 그 이론적 적실성에 대한 비판적 인식이 존재하는 상황에서 그것을 보완하는 측면에서 정치제도적 접근을 제안한다. 정치제도적 접근은 정치제도의 구성요소들의 결합방식과 조건의 조작을 통해 통합을 촉진하려는 시도를 말한다. 예컨대, 독일은 통독 직후 실시된 1990년 연방하원선거(Bundestagswahl)에서 한시적으로 5% 봉쇄조항을 동독과 서독 한 지역에만 적용한 바 있다. 이에 따라 비례대표 주(州)명부를 제출한 정당이

동독과 서독 중 한 지역에서만 유효득표 총수의 5% 이상을 얻으면 비례 대표의석을 할당받을 수 있게 되었다. 이 규정은 신생군소정당들의 원내 진입을 용이하게 하여 동독지역의 정당체계에 착근될 수 있도록 하기 위한 배려조치였다. 이 조치로 서독 녹색당(West-Greens)은 서독지역에서만 4.8%를 얻어 의회진입에 실패했지만, 동독 녹색당(Ost-Greens)은 동맹 90(Alliance 90)과 선거연합으로 의석할당정당이 되었고, 1993년 12월 3일 양당이 통합하는 계기가 되었다.¹³⁾ 그러나 우리의 경우 그러한 배려조치는 바람직하지 않을 것이다. 남북한은 독일과 달리 체제 간 이질성과 간극이 커 통일 직후의 총선부터 배려조항을 실시하기보다는 상당기간 기존 정치지형과 정당체제를 유지할 필요가 있다. 또한 남한의 정당들이 구서독의 정당들과 같이 구동독 지역의 자매정당을 지원해줄 수 있는 여건과 상황이 마련되기도 어려울 것이다. 봉쇄조항을 북한지역에만 분리 적용할 경우 정당체제의 스펙트럼이 넓어져 정부구성과 국정운영의 혼란이 초래될 수 있어 신중할 필요가 있을 것이다.

이 논문에서 제안하는 선거 및 정당제도는 세부방안에 대한 긍정적 합의를 도출하고 그에 대한 인식의 폭을 확대함으로써 향후 제도적 측면에서의 통합논의를 활성화시키는데 초점을 맞추었다. 그러한 점에서 기존의 (신)기능주의적 접근이 거시적 차원의 제도화를 목적으로 한 것이라면, 이 논문은 정치제도의 세밀한 설계에 바탕을 둔 제도화를 목적으로 한다. 다만, 통일한국의 정치제도는 통합의 진전과 수준에 따라 달리 적용될 필요가 있다. 예컨대, 통합초기 정치적 혼란이 예상되는 상황에서는 선거제도와 정당제도의 안정화에 일차적인 초점을 둔 제도디자인이 바람직하다. 그러한 점에서 비례의석 배분의 봉쇄조항은 3%수준으로 유

¹³⁾ Uwe Jun et al. (eds.), *Parteien und Parteiensysteme in den deutschen Ländern* (Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften, 2008), p. 171.

지하고, 정당설립요건도 정당체계의 파편화가 나타나지 않도록 엄격하게 설정하도록 한다. 또한 거대정당에게 유리한 동트식 의석배분방식을 적용한다. 그러나 통일한국이 안정기에 접어들면 비례의석의 비율을 확대하여 선거제도의 비례성을 높이는 것이 타당하다. 또한 봉쇄조항의 하향조정, 정당 간 연합공천의 허용, 비례성 높은 의석배분방식¹⁴⁾의 도입을 통해 군소정당의 원내진입을 촉진할 수 있는 제도적 환경을 구축하는 설계가 바람직하다.

〈표 1〉 남북한 통합 모델

| 목적 | 제도적 수단 | 단계별 적용 | |
|---|---|---|--|
| | | 통합직후 단계 | 통합안정화 단계 |
| <ul style="list-style-type: none"> ▶ 정치제도 구성요소의 조합 및 탄력적 운영을 통한 통합논의 활성화 ▶ 통합방안의 논의의 공유점 확장 | <ul style="list-style-type: none"> ▶ 상원 설치 ▶ 의석할당의 인구 밀도를 반영하는 덴마크 방식 적용(하원) ▶ 봉쇄조항 ▶ 정당설립요건 ▶ 정당간 연합공천 ▶ 동트식 의석배분 방식 | <ul style="list-style-type: none"> ▶ 상원 설치 ▶ 인구밀도를 고려한 하원의석 산정 ▶ 지역구 대비 비례의석비율(지역구 우위) ▶ 봉쇄조항 3% ▶ 정당설립요건 강화 ▶ 동트식 의석배분방식 | <ul style="list-style-type: none"> ▶ 비례의석 비율 확대 ▶ 봉쇄조항 하향조정 ▶ 정당설립요건 완화 ▶ 정당간 연합공천 허용 ▶ 헤어식 또는 생뜨-라귀식 의석배분 방식 |

자료: 필자 작성

14) 의석배분방식은 동트식(D'Hondt method)보다는 비례성이 높은 헤어식(Hare method) 또는 생뜨-라귀식(Sainte-Laguë method)을 사용한다. 동트식은 소수점 이하 숫자를 모두 절사(round-down)하지만, 생뜨-라귀식은 소수점 이하 숫자 중 0.5 이하는 절하하고, 그 이상은 절상(round-up)한다. 헤어식은 최대잔여식(largest remainder method)으로 불리며, 정수를 제외한 소수점 이하의 숫자가 가장 큰 순으로 의석이 배분된다.

Ⅲ. 통일한국의 정치제도 디자인

1. 정부 및 의회구성

통일한국의 국가체제는 중앙정부에 강력한 권한을 부여하여 중앙집권적 통치체제로 운영하기보다는 지방의 대표성과 자율성이 보장되는 체제로 설계하는 것이 바람직하다. 즉 통일한국은 중앙집권적 정부체제보다는 연방주의에 입각하여 주별 이해관계를 조정하고 분권과 협력을 유도하는 국가체제로 구성할 필요가 있다.¹⁵⁾ 따라서 연방은 남북한의 15개 주별 사무를 수평적으로 통할하고 조율하는 기능을 수행하도록 하고, 상하 양원제를 도입한다.

통일한국에서는 지역, 이념, 계층 등의 다양한 사회균열이 대표될 수 있는 비례대표적 성격이 강한 선거제도가 적합할 것이다. 비례성이 높은 선거제도는 다당제를 유도하고 다당제는 의원내각제와 높은 정합성을 보인다는 점에서 통일한국의 정부형태는 의원내각제를 검토해볼 수 있다.¹⁶⁾ 물론 비례성이 높은 선거제도가 필연적으로 다당제를 유도한다는 뒤베르제의 법칙(Duverger's Law)¹⁷⁾이 보편적 타당성을 갖는 것은 아니다. 그러나 통일한국은 양당제적 전통이 견고하거나 특정 정당에 대한 지지가 뚜렷하게 강한 지역이 존재하는 것은 아니라는 점에서 비례제와

15) 단방제와 연방제의 개념적 특징 및 제도운영 사례와 관련해서는 선학태, 『민주주의와 상생정치: 서유럽 다수제 모델 vs 합의제 모델』(서울: 다산, 2005) 참조.

16) 김종갑, “남북통합과 통일한국의 정치제도 디자인,” 『통일정책연구』, 제24권 제2호 (2015).

17) 뒤베르제의 법칙에 따르면 다수대표제는 양당체제를, 비례대표제는 다당체제를 유도하는 경향을 보인다. Maurice Duverger, *Political parties: Their organization and activity in the modern state* (London: Methuen, 1954).

다당제의 인과성은 충분한 설득력을 갖는다고 할 수 있다. 대통령제나 의원집정부제와 같은 분권형 대통령제는 남북을 경계로 양분되는 지역적·이념적 대립구도를 오히려 강화시킬 수 있다는 점에서 통일한국의 정부형태로 고려되기는 어려울 것이다.¹⁸⁾ 그에 비해 의원내각제에서는 거대정당뿐만 아니라 의회를 구성하는 군소정당도 연정을 통해 내각에 참여할 수 있어 제반 정치세력 간 통합의 긍정적 특성을 보일 수 있다. 다만, 의원내각제를 도입하되, 국정운영의 안정성을 높이기 위해 독일과 같이 ‘건설적 불신임제(Constructive vote of no confidence)’를 운영할 필요가 있다.

통일한국의 의회는 상하 양원으로 구성한다. 상원은 남한과 북한 2개의 권역으로 분리하는 방안도 있으나¹⁹⁾, 이러한 구분은 남북 간 대립과 갈등이 고착화되고 통합을 저해할 수 있으므로 행정구역을 기초로 북한 7개, 남한 8개로 설정한다.²⁰⁾ 상원의석은 인구수와 관계없이 균등하게 할당하여 독립적 대표성을 갖도록 한다. 하원의석은 남한은 현행 지역구의석 253석을 기준으로 비례의석을 지역구의석 대비 3:1로 정한다. 북한의 지역구의석과 비례의석도 인구수와 비례의석의 비율에 따라 설정한다. 따라서 남한의 비례의석은 84석, 북한의 지역구의석과 비례의석은 각각 114석, 38석이 된다.

18) 김종갑, “남북통합과 통일한국의 정치제도 디자인,” 『통일정책연구』, 제24권 제2호 (2015).

19) 강원택, 『통일 이후의 한국 민주주의』 (서울: 나남, 2016).

20) 북한은 7개 권역은 평양, 평안, 함경, 황해, 자강, 양강, 강원이며, 남한의 8개 권역은 서울, 경기, 인천, 강원, 충청, 경상, 전라, 제주가 된다.

2. 인구밀도 고려한 의석할당 및 당선인결정방식

1) 상원의원

상원을 북한지역이 낮은 인구수로 인해 과소대표되는 것을 보완하는 수단으로 본다면,²¹⁾ 상원의 의석은 시도를 기초로 구성된 남북 전체 15개 권역(북한 7개, 남한 8개)에서 권역별 4인씩 할당하는 방법을 고려해 볼 수 있다.

〈표 2〉 상원 권역구분 의석할당

| | 권역 | 인구수 | 상원의석 |
|----|------------|------------|------|
| 북한 | 평양 | 3,255,288 | 4 |
| | 평안 | 6,780,358 | 4 |
| | 함경 | 5,393,375 | 4 |
| | 황해 | 4,424,157 | 4 |
| | 자강 | 1,299,830 | 4 |
| | 양강 | 719,269 | 4 |
| | 강원(북) | 1,477,582 | 4 |
| | 계 | 23,349,859 | 28 |
| 남한 | 서울 | 9,799,075 | 4 |
| | 경기 | 5,242,680 | 4 |
| | 인천 | 1,204,048 | 4 |
| | 강원(남) | 1,543,668 | 4 |
| | 충청 | 5,519,626 | 4 |
| | 경상 | 13,131,400 | 4 |
| | 전라 | 5,187,175 | 4 |
| | 제주 | 665,517 | 4 |
| 계 | 51,796,179 | 32 | |

주: 남한은 2018년 8월 현재 주민등록인구. 북한의 나선은 함경도에, 남포는 평양 직할시에 포함됨.

자료: 통계청, 『2012년 북한의 주요통계지』(통계청, 2012); <<http://kosis.kr/>>

21) 상원의 설치가 북한지역의 과소대표를 보완하기 위한 취지라는 점에서 그 권한도 지역적 사안이나 자치분권에 대한 심의·의결권을 행사하는데 국한시키

상원과 같이 하나의 선거구에서 4인을 선출하는 방안은 선호투표방식의 단기이양식(STV: Single Transferable Vote)을 고려해볼 수 있다. 이 방식은 유권자의 후보선호(candidate preferences)가 표출되고, 득표쿼터(electoral quota)를 설정하여 일정 수의 득표를 확보한 후보를 당선시키기 때문에 대표성을 보장할 수 있다.²²⁾ 단기이양식은 기본적으로 표의 이양(Transfer)이 가능한 방식이라는 점에서 군소정당의 후보도 당선가능성을 염두에 두고 적극적으로 후보를 낼 수 있다. 거대정당의 후보뿐만 아니라 군소정당의 후보도 당선가능성이 있다는 것은 유권자의 입장에서는 자신의 1선호가 반영되지 않더라도 다른 선호의 후보가 당선될 수 있어 투표에 대한 효능감이 높아진다고 할 수 있다. 다만 출마후보의 선호를 표기하는 방식이라는 점에서 당선인결정과정의 복잡하다는 단점은 있다.²³⁾

단기이양식과 더불어 단기비이양식(SNTV: Single Non-Transferable Vote)도 고려해볼 수 있다. 단기비이양식은 출마한 후보자 중 다득표자 순으로 당선인을 결정하는 방식이다. 이 방식은 과거 제9대부터 제12대 국회까지 국회의원 선거제도로 적용된 바 있다. 단기비이양식에서 선거구를 4인으로 설정하면 특정 지역에서 지지세가 강한 정당이라도 의석을 독점하기 어렵다. 높은 지지를 받는 정당도 선거구가 크면 득표가 분산될 수 있기 때문에 복수공천에 신중할 수밖에 없고, 그로 인해 선출의석보다 적은 수의 후보를 내게 된다. 이처럼 단기비이양식은 특정 정당의 의석독점을 억제하여 균형적 대표성을 보일 수 있는 방식이다.

기보다는 하원과 동등한 입법권 및 조사권, 동의권 등 실질적인 권한을 부여할 필요가 있을 것이다.

²²⁾ David M. Farrell, *Comparing electoral systems* (London: Prentice Hall, 1997).

²³⁾ 김종갑, “투표참여 활성화와 단기이양식 선거제도의 적용방안: 현행 국회의원 선거제도의 개혁모델을 중심으로,” 『신안보연구』, 162호 (2009).

2) 하원의원

하원의원 선출방식으로 현재와 같은 소선거구 다수대표제(SMD-FPTP: Single Member District-First Past the Post)와 정당명부비례제가 단순 결합한 병립형 선거제도는 바람직하지 않다.²⁴⁾ 현행 병립형에서는 비례의석 배분이 지역구선거와 별개로 정당의 의석을 득표율에 따라 배분하는 방식이기 때문에 지역구선거의 불비례(Imbalance)를 해소할 수 없다. 비례성을 실효적으로 높이기 위해서는 병립형 혼합제인 현행 방식을 전면적 비례제(Fully proportional representation)나 연동형 비례제로 변경해야 하는데, 전면적 비례제의 경우 지역구선거가 없어 인물대표성(Personal representation)을 구현할 수 없다. 또 통일한국의 하원선거제도로 많이 거론되는 독일식 연동형 비례제는 초과의석의 발생으로 인한 의원정수의 유동성, 의석 배분의 복잡성, 정당간 합의 도출의 어려움 등으로 적지 않은 문제점이 지적된다. 따라서 현재 우리가 채택하고 있는 병립형 선거제도에서 비례의석의 비율은 유지하고 배분방식만 지역구선거의 불비례를 효과적으로 개선할 수 있도록 변경하는 방안을 생각해볼 수 있다. 이는 스웨덴, 덴마크, 노르웨이 등 스칸디나비아 국가들이 기본의석(Permanent seat) 외에 별도의 보정의석(Adjustment seats)을 이용해 불비례를 개선한다는 점에 착안한 방식이다.²⁵⁾ 스칸디나비아 국가들은 전면적 비례제 국가이지만, 권역별 의석배분과정에서 득표와 의석의 불비례가 나타난다. 그러나 득표 대비 낮은 의석점유로 과소대표된 정당에 보정의석을 배분함으로써 정당간 득표와 의석점유의 비례성을 최대화시킨다.²⁶⁾

24) 현행 소선거구 다수제와 정당명부 비례제에서 정당유권자는 지역선거구에서 후보에게 1표, 정당에 1표를 행사한다.

25) 스칸디나비아 국가들의 총의석 대비 보정의석 규모는 스웨덴 11%(39/349), 덴마크 22%(40/179), 노르웨이 11%(19/169), 아이슬란드 14%(9/63), 에스토니아 26%(26/101) 등이다. Åsa Bengtsson et al., *The Nordic Voter: Myths of Exceptionalism* (ECPR Press, Colchester, 2013), p. 19.

스칸디나비아 국가들의 보정의석 배분방식을 하원의 비례의석 배분에 적용하는 스칸디나비아식 선거제도는 독일식 연동형과 달리 초과의석의 발생으로 인한 의원정수의 유동성 문제가 발생하지 않는다. 스칸디나비아식의 비례성은 독일식 연동형보다는 낮지만, 현재 우리가 채택하고 있는 병립형보다 월등히 높은 비례성을 보인다.²⁷⁾

〈표 3〉 독일식 연동형과 스칸디나비아식 비교

| | 독일식 연동형 | 스칸디나비아식 선거제도 |
|----------|---|--|
| 당선인 결정방식 | 정당득표로 총의석 배분. 배분된 의석에 지역구의원과 비례대표를 순차적으로 채움 | 정당득표로 총의석을 배분한 결과를 기준으로 과대대표된 정당(배분의석보다 지역구의석이 많은 경우)은 제외하고 과소대표된 정당(배분의석보다 지역구의석이 적은 경우)에게만 비례의석을 배분함 |
| 장·단점 | 비례의석의 비율이 낮을 경우 초과 의석의 과다 발생으로 의원정수가 유동적임 | 의원정수 변동 없음 |
| | 당선인 결정이 복잡함 | 당선인 결정이 단순함 |
| | 높은 수준의 비례성을 보임 | 연동형이 초과 의석(비례의석) 발생으로 의석비율이 달라지는 점을 감안하면 동일한 비례의석 비율 하에서는 연동형과 유사한 수준의 비례성을 보임 |

26) 예컨대 스웨덴은 29개 권역단위에서 결정되는 310석 외에 39석의 조정의석을 불비례 완화를 위해 전국단위에서 배분하는 방식을 운영한다.

27) 스칸디나비아식을 한국 총선에 적용했을 때 예상되는 비례효과에 대해 독일 켐니츠공대(TU Chemnitz) 에릭 린하르트(Eric Linhart) 교수는 “2016년 한국총선의 불비례지수(Least-Squares-Index)는 17.00이었지만 스칸디나비아식을 적용하면 11.19로 낮아진다”는 의견을 제시했다. 김종갑, 『현행 지방선거제도 관련 주요 쟁점 및 개편방안: 지방의회선거를 중심으로』 (서울: 국회입법조사처, 2018), p. 59.

| | | |
|--|---------------------------------------|--|
| | 거대정당의 의석점유율은 낮아지고 군소정당의 의석점유율은 높아짐 | 독일식 연동형에서 나타나는 거대 정당과 군소정당간 의석격차를 완 화할 수 있고, 비례의석의 비율을 확대할수록 그 완화효과는 커짐 |
|--|---------------------------------------|--|

주: 연동형 선거제도에서 발생하는 초과의석은 지역구의석이 정당득표율로 할당된 의석보다 많을 때 발생하는 지역구의석이지만, 실제로는 비례의석으로 나타난다.
 자료: 필자 작성

의석배분(Seat distribution) 전(前) 단계에서 실시되는 의석할당(Seat allotment)은 덴마크에서 실시하고 있는 인구밀도(Density)를 고려한 방식을 적용한다. 덴마크는 인구수 외에도 인구밀도를 지역별 의석할당의 기준으로 설정하여 인구수가 적은 지역에도 의석배분을 가능하게 함으로써 대표성이 지역별로 불균형을 보이는 것을 막는다. 인구수만 기준으로 하면 인구수가 적은 북한은 의석할당에서 남한에 비해 적을 수밖에 없다. 의석할당은 정해진 의석비율에 따라 남북 전체 15개 권역에 인구비례로 이루어진다. 즉 총의석 489석을 인구비례로 할당하게 되면 인구수가 가장 많은 권역인 경상에 105석, 인구수가 가장 적은 양강과 제주에는 각각 5석이 돌아간다. 의석할당이 완료된 후에는 개별 권역별로 스칸디나비아식을 적용하여 정당별 의석배분이 실시되고 전체 15개 권역의 결과를 합산하여 최종 정당별 의석이 집계된다.

〈표 4〉 하원 의석할당방식 비교

| | 권역(주) | 인구수(A) | 인구밀도(B) | | 계(A+B) | 의석할당 | |
|--------|-------|-----------|----------------------|---------|-----------|----------------|-------------|
| | | | 면적(km ²) | x20 | | 인구밀도 고려방식(A+B) | 현행 인구수방식(A) |
| 북 한 | 평양 | 3,255,288 | 2,889 | 57,780 | 3,313,068 | 23 | 24 |
| | 평안 | 6,780,358 | 24,258 | 485,160 | 7,265,518 | 51 | 51 |

| | | | | | | | |
|--------|-------|------------|---------|-----------|------------|-----|-----|
| | 함경 | 5,393,375 | 35,460 | 709,200 | 6,102,575 | 43 | 40 |
| | 황해 | 4,424,157 | 18,795 | 375,900 | 4,800,057 | 33 | 33 |
| | 자강 | 1,299,830 | 16,765 | 335,300 | 1,635,130 | 11 | 10 |
| | 양강 | 719,269 | 13,880 | 277,600 | 996,869 | 7 | 5 |
| | 강원(북) | 1,477,582 | 11,091 | 221,820 | 1,699,402 | 12 | 11 |
| | | 23,349,859 | 123,138 | 2,462,760 | 25,812,619 | 180 | 174 |
| 남 한 | 서울 | 9,799,075 | 605 | 12,100 | 9,811,175 | 68 | 73 |
| | 경기 | 5,242,680 | 10,171 | 203,420 | 5,446,100 | 38 | 39 |
| | 인천 | 1,204,048 | 1,032 | 20,640 | 1,224,688 | 9 | 9 |
| | 강원(남) | 1,543,668 | 16,787 | 335,740 | 1,879,408 | 13 | 11 |
| | 충청 | 5,519,626 | 16,603 | 332,060 | 5,851,686 | 41 | 41 |
| | 경상 | 13,131,400 | 32,276 | 645,520 | 13,776,920 | 96 | 98 |
| | 전라 | 5,187,175 | 20,825 | 416,500 | 5,603,675 | 39 | 39 |
| | 제주 | 665,517 | 1,849 | 36,980 | 702,497 | 5 | 5 |
| | 계 | 42,293,189 | 100,148 | 4,465,720 | 70,108,768 | 309 | 315 |

주: 남한은 2018년 8월 현재 주민등록인구. 북한의 114석과 남한의 253석은 지역구 의석, 북한의 38석과 남한의 84석은 비례의석.

자료: 통계청, 『2012년 북한의 주요통계지표』 (통계청, 2012) 참조 필자 작성

〈표 5〉는 스칸디나비아식을 2016년 제20대 총선에 적용한 의석배분을 나타낸다. 의석배분과정은 다음과 같다. 우선, 지역구의석과 비례의석의 비율을 3:1로 설정하고, 정당득표로 총의석 300석에서 무소속 11석을 제외한 289석을 비례배분한 결과와 정당의 지역구의석을 비교한다. 지역구의석이 비례배분보다 많아 과대대표된 정당은 비례의석 배분에서 제외하고, 지역구의석이 비례배분보다 적어 과소대표된 정당을 대상으로 비례의석을 배분한다. 총의석 289석 중 과대대표된 새누리당과 더불어민주당의 지역구의석 215석을 제외한 111석을 과소대표된 정당에 배분하면 국민의당 87석, 정의당 24석이 되고, 비례의석은 새누리당과 더불어민주당 0석, 국민의당 62석, 정의당 84석이 된다.

〈표 5〉 2016년 제20대 총선 적용 스칸디나비아식 시뮬레이션

| | 새누리당 | 더불어민주당 | 국민의당 | 정의당 | 계 |
|-------------|----------------------|----------------------|----------------------|---------------------|---------------------|
| 정당득표 (%) | 7,960,272 (36.01) | 6,069,744 (27.46) | 6,355,572 (28.75) | 1,719,891 (7.78) | 22,105,479 (100) |
| 배분 | 104 | 79 | 83 | 23 | 289 |
| 지역구(D) | 105 | 110 | 25 | 2 | 242 |
| 과대/과소 | 과대 | 과대 | 과소 | 과소 | - |
| 과소대상 배분 | - | - | 87 | 24 | 111 |
| 비례의석(L) | 0 | 0 | 62 | 22 | 84 |
| 계(D+L) | 105 | 110 | 91 | 20 | 326 |

주: 1) 지역구의석을 줄이는 방식으로는 시뮬레이션을 할 수 없으므로 지역구의석을 고정시키고 비례의석만 증가시켜 의석비율(253:84)을 맞춤

2) 326석은 총의석 337석에서 무소속의석 11석을 제외한 숫자

자료: 필자 작성

스칸디나비아식 선거제도는 지역구선거의 불비례를 완화하도록 설계된 방식이기 때문에 다당제를 유도하여 의원내각제와 높은 친화성을 보인다. 스칸디나비아식 선거제도가 다당제 형성에 기여할 수 있다는 사실은 유효정당의 수를 산출하면 잘 알 수 있다. 〈표 5〉의 시뮬레이션 결과를 가지고 유효정당의 수(Effective number of parties)를 구하는 수식²⁸⁾에 따라 정당분절화 수준을 측정하면 3.33이다. 2016년 실제 총선결과의 유효정당의 수 2.38에 비해 0.95p 높은 수치이다. 남한의 현행 방식에 지역구와 비례의석의 비율을 3:1(253:84)로 설정했을 때 유효정당의 수는 2.78인 점을 감안할 때 스칸디나비아식 선거제도로의 변경 자체가 유효정당의 수를 0.55p 증가시켰다고 할 수 있다.²⁹⁾

²⁸⁾ Markku Laakso and Rein Taagepera, "Effective Number of Parties: A Measure with Application to West Europe," *Comparative Political Studies*, vol.12, no.1 (April 1979).

3) 광역 및 기초의원

현재 한국의 광역의회와 기초의회선거는 국회의원(하원)선거와 동일한 방식으로 선출한다. 국회의원선거에서 유권자는 지역구대표와 비례대표에게 각각 1표씩 행사하고, 지역구대표는 지역구 최다득표자를, 비례대표는 정당투표의 결과에 따라 정당명부 순으로 당선인을 결정한다. 광역의회와 기초의회선거가 하원선거와 동일한 구조라는 점에서 통일한국의 하원선거처럼 비례성을 높일 있는 스칸디나비아식 선거제도를 적용하는 것이 바람직할 것이다. 다만 기초의회선거의 경우 현재 하원이나 광역의회선거와 달리 선거구당 2~4인을 선출하는 중선거구제를 채택하고 있는데, 이를 전면적인 4인 선거구제로 변경할 필요가 있다. 기초의회 선거구의 확대는 비례성 제고와 함께 정당의 다양성 강화에 긍정적인 효과를 보일 수 있다. 선거구를 확대하면 특정 정당으로의 의석집중을 억제하고 군소정당의 의석점유율을 높여 정당간 의석편중을 완화할 수 있다. 현행 「공직선거법」 제26조제2항 및 제4항의 개정이 필요할 것이다. 즉 기초의회 선거구를 4인 선거구로 확대하기 위해서는 제2항의 '2인 이상 4인 이하'를 4인으로 수정하고, 제4항 후단의 광역의회의 4인 선거구 분할규정은 삭제해야 할 것이다. 기초의회 4인 선거구제는 기초의회에 다양한 정당 및 정치세력의 진입을 유도하여 정책경쟁구도의 형성을 촉진하여 균형적 대표성을 보장하는 효과를 가져올 수 있을 것이다.³⁰⁾

29) $T=75\%/(((S/E)+1)*\sqrt{E})$. 이 때 S는 의석수, E는 선거구수를 말한다. Michael Gallagher and Paul Mitchell (eds), *The Politics of Electoral Systems*, (Oxford: Oxford Univ. Press, 2007).

30) 심상정의원 대표발의 공직선거법 개정안(제안일: 2017.12.1., 의안번호: 2010549) 참조.

「공직선거법」

제26조(지방의회의원선거구의 획정)

① (생략)

② 자치구·시·군의원지역구는 인구·행정구역·지세·교통 그 밖의 조건을 고려하여 획정하되, 하나의 자치구·시·군의원지역구에서 선출할 지역구 자치구·시·군의원정수는 2인 이상 4인 이하로 하며, 그 자치구·시·군의원지역구의 명칭·구역 및 의원정수는 시·도조례로 정한다.

③ (생략)

④ 자치구·시·군의원지역구는 하나의 시·도의원지역구 내에서 획정하여야 하며, 하나의 시·도의원지역구에서 지역구자치구·시·군의원을 4인 이상 선출하는 때에는 2개 이상의 지역선거구로 분할할 수 있다.

중선거구제가 복수의 후보를 선출하기 때문에 낮은 득표의 당선인 발생으로 인한 대표성의 문제, 선거비용의 과다 소요 문제, 동일 정당 내 계파갈등의 심화 등과 같은 문제들이 단점으로 지적되지만, 이는 중선거구제 자체의 문제라기보다 제도운영의 문제로 볼 수 있을 것이다. 물론 중선거구제보다는 소선거구제에서는 주민과 선출된 대표 간 친밀감이 강하게 형성될 수 있다. 그러나 중선거구제가 보일 수 있는 정치적 다양성 보장의 장점은 그보다 더 큰 의미를 갖는다. 지역의 다양한 이해가 선거를 통해 적실성 있게 대표되기 위해서는 비례성 보장이 필수불가결하다. 다른 선거보다 특히 지방선거단위는 주민의 의사가 일차적으로 응집·표출되는 풀뿌리 생활정치의 영역이라는 점에서 민의가 왜곡되지 않도록 정당스펙트럼을 확대할 수 있는 제도환경을 마련하는 것이 필요하다.

광역의회와 기초의회선거의 비례대표 의원정수도 상향조정할 필요가 있다. 현행은 광역의회의 경우 지역구 의원정수의 10%, 기초의회의 경우 전체 의원정수의 10%로 규정하고 있어 지역구선거에서 발생하는 불비례를 비례대표가 보정하는 기능을 수행하기 어렵다. 학계에서는 지역구선거의 불비례를 비례의석으로 보정하는 선거제도의 경우 비례성 확보를

위해서는 최소한의 비례의석 비율이 총의석의 25%로 인식하고 있다는 점에서 25~30% 수준으로 상향조정하는 것이 적절할 것이다.³¹⁾

3. 정당설립요건 완화

통일한국에서는 유권자의 다양한 요구와 이해를 대변할 수 있도록 정당의 다양성을 강화할 필요가 있다. 이를 위해 정당설립요건을 완화할 필요가 있다. 현행 기준으로 보면 정당설립요건은 상당히 까다롭다. 정당으로 등록되기 위해서는 중앙당이 수도에 소재하여야 하고, 5개 이상의 시·도당을 가져야 하며, 시·도당의 당원수는 1천명 이상이어야 한다. 이러한 조건은 전국적 규모의 정당만이 충족시킬 수 있다. 다당제 차근에 우호적인 환경을 조성하기 위해서는 중앙당 요건은 삭제하고, 시도당 요건은 남북한 총 14개 권역 중 5개 권역으로, 당원수 요건은 5개 권역별 700명 이상으로 하는 방안을 고려해볼 수 있다. 지방정치가 활성화 되어있는 독일이나 일본은 지방정당이 지방선거에 활발히 참여할 수 있도록 하고 있다. 독일의 경우 정당의 결성에 요구되는 세부적인 요건을 명시하기보다 정치적 의사형성에 영향을 미치고 선거에 참여하는 등 포괄적인 개념의 결사체(Vereinigung)로 규정하고 있다.³²⁾ 일본은 정당의 활동에 특별한 제한규정을 두지 않고 있다. 「정치자금규정법」과 「정당조성법」에 의석수 5석 또는 득표수 2%의 의석배분 봉쇄조항을 충족한 정

31) Rein Taagepera and Matthew S. Shugart, *Seats and Votes: The Effects and Determinants of Electoral Systems* (New Haven, CT: Yale University Press, 1989), p. 131.

32) 독일 「기본법」 제21조, 「정당법」 제2조제1항. 다만 정당이 6년 동안 연방하원 선거나 주의회선거에 참여하지 않거나, 연방하원의장에게 회계보고서(Rechenschaftsbericht)를 제출하지 않은 경우 정당의 지위를 상실하게 된다. 「정당법」 제2조제2항.

당에 한해 정치자금 배분이나 정당조성의 대상으로 규정하고 있지만, 정당설립을 제한하는 법률은 존재하지 않는다. 또한 독일이나 일본 모두 지역단위에서 정당이 아닌 다양한 유권자단체(Group of electors)가 후보를 추천하고 정치활동을 할 수 있도록 허용하고 있다. 정당설립요건의 완화는 지역단위에서 이른 바 ‘지방정당(Local party)’의 결성과 활동을 촉진하여 지역사회의 다양한 정치세력이나 인물이 지방의회에 진입하는데 긍정적인 기여를 할 수 있다. 지방의회가 특정 정당에 의해 독점되고 이들을 중심으로 배타적 지지기반을 형성하게 되면 지역주민의 다양한 이익의 표출이 제한될 수밖에 없다. 다양한 정치세력이 경쟁구도를 형성할 수 있을 때 비로소 지방자치가 뿌리내릴 수 있는 단초가 마련될 수 있다.

4. 정당의 연합공천 허용 및 상향식 민주적 후보공천방식의 확립

현행 방식은 복수의 정당이 단일 후보를 공천하거나 공동의 단일 명부를 작성하는 연합공천을 허용하지 않고 있다.³³⁾ 따라서 현행 법 하에서는 특정 정당의 당적을 유지한 채 선거연합을 위한 정당을 결성하는 것은 불가능하다.

통일한국에서 복수의 정당이 선거구에서 단일후보를 추천하거나, 공동의 단일 정당명부를 작성하는 것을 허용하면 신생군소정당들도 연합공천을 통해 의석을 확보할 가능성이 높아질 수 있다. 정당설립요건의 완화로 지방당의 결성이 용이해지고 이들 신생군소정당이 지역차원의 다양한 균열과 이해를 대변할 수 있게 되는 것은 바람직하지만, 현실적

33) 현행 「정당법」 제42조제2항은 당원의 이중당적을 금지하고 있으며, 「공직선거법」 제49조에 따르면 후보가 이중당적자로 밝혀진 때에는 후보등록을 무효로 하고, 당선된 이후에도 당선무효사유가 된다.

으로 후보를 당선시키기는 쉽지 않다. 군소정당의 원내진입이 가능하려면 현행 「정당법」 및 「공직선거법」상의 후보자 이중당적 금지규정을 개선함으로써 정당의 연합공천을 허용할 필요가 있다. 정당의 공직선거 후보자 선출에 있어서는 상향식 절차를 법제화할 필요가 있다. 독일과 같이 정당의 지역단위조직(Kreisverband)에서 정당의 후보를 당원 또는 대의원의 비밀투표로 선출하고, 정당명부 순위를 확정하는 방식을 도입할 필요가 있다.³⁴⁾

또한 독일의 경우와 같이 정당이 작성한 후보명부가 승인을 얻기 위해 해당 선거구 유권자로부터 일정 수의 지지서명을 받도록 하는 방안을 검토해볼 수 있다.³⁵⁾ 현행 「공직선거법」 제47조제2항은 “정당이 후보자를 추천하는 때에는 민주적인 절차에 따라야 한다”고 추상적으로만 규정하고 있는데, 이를 후보추천은 시·도당의 자율에 맡기되, 해당 시·도 내 일정 수의 주민 서명을 제출하도록 하는 것이다.³⁶⁾ 다만, 정당명부에 대

34) 독일 주요 정당의 지역구후보는 선거구당원총회(Wahlkreismitgliederversammlung)에서 결정되며, 비례대표후보는 선거구당원총회에서 추대된 지구당지도부로 구성되는 주대의원총회(Landesvertreterversammlung)에서 비밀투표로 결정된다. 지역구후보는 과반득표한 경우 선출되며, 과반득표자가 없으면 최다득표자 2인을 대상으로 결선투표가 실시된다. 비례대표명부의 경우 해당 주의 지구당 지도부(Kreisvorstände)가 제출한 명부순위에 대한 대의원의 의견표명 기회 부여가 주어진 후 최종 투표를 거쳐 확정된다. NRW CDU, “Satzung CDU Nordrhein-Westfalen,” (2018); <https://www.cdu-nrw.de/sites/default/files/media/docs/satzung_cdu_nrw_2018-06-09.pdf,>

35) 독일 뮌헨(München) 광역시의 경우 정당명부가 시의회선거에 명부를 제출하기 위해서는 1,000명의 유권자로부터 지지서명을 받아야 한다. 김종갑, 『2013년 독일 연방하원 선거제도의 개정내용 및 특징』 (서울: 국회입법조사처, 2014), pp. 20~21.

36) 선거구민의 추천을 의무화하는 방안은 ‘지역주민추천제’와 유사한 방안이다. 2017년 12월 7일 전국시·군자치구의회의장협의회가 발표한 기초의회 정책과제 설문조사결과에 따르면, 정당공천제 폐지 시 대안에 대해 전국 기초의원 1,559명 중 가장 많은 39.6%가 ‘지역주민추천제 도입’이라는 의견을 제시했으

한 선거권자의 후보자추천은 무소속후보보다는 추천인의 수를 적게 설정할 필요가 있을 것이다.³⁷⁾

5. 봉쇄조항

봉쇄조항은 ‘형식적 봉쇄조항(Legal threshold)’과 산술적으로 존재하는 ‘실질적 봉쇄조항(Effective threshold)’의 두 가지 유형으로 구분된다. 형식적 봉쇄조항이 규범적으로 정해진 득표율인 반면, 실질적 봉쇄조항은 1석의 비례의석을 얻기 위해 요구되는 실제 득표율을 의미한다. 이러한 실질적 봉쇄조항은 선거구수와 비례의석수를 고려하여 책정하게 된다.

봉쇄조항의 목적은 득표율 기준을 인위적으로 설정함으로써 정당의 파편화와 난립을 방지하여 정당체계의 안정성을 확보하기 위한 것이다. 형식적 봉쇄조항이 실질적 봉쇄조항보다 낮다면 그러한 기능을 정상적으로 수행하지 못하기 때문에 전자가 후자보다는 같거나 높게 설정되는 것이 타당하다.

통일한국의 하원선거에서 비례의석을 152석으로 책정했을 때 실질적 봉쇄조항을 산출하면 $1.7\%(75\%/(((152/15)+1)\times\sqrt{15}))$ 가 된다.³⁸⁾ 따라서 형식적 봉쇄조항은 실질적 봉쇄조항보다 약간 높은 2%가 적정 수준일 것이다.

며, ‘정당표방제 허용’(25.7%), ‘지방정당의 제도화’(22.2%)가 그 뒤를 이었다. 이 승연, “기초의원 10명 중 7명 정당공천제 폐지 찬성,” 『미디어연합』, 2017년 12월 7일 참조.

37) 현행 「공직선거법」 제48조제2항제3호는 무소속후보자가 추천을 받아야 하는 선거권자의 수를 광역의회의원선거의 경우 100~200인(제48조제2항제3호), 기초의회의원선거에서는 50~100인(제48조제2항제5호)으로 규정하고 있다.

38) 실질적 봉쇄조항 T를 산출하는 수식은 $T=75\%/(((S/E)+1)\times\sqrt{E})$. 이 때 S는 의석수, E는 선거구수를 말한다. Michael Gallagher and Paul Mitchell (eds), *The Politics of Electoral Systems* (Oxford: Oxford Univ. Press, 2007).

〈표 6〉 비례의석수 설정에 따른 실질적 봉쇄조항의 변화

| | 120석 | 130석 | 141석 | 152석 |
|----------|------|------|------|------|
| 실질적 봉쇄조항 | 3% | 2.8% | 1.8% | 1.7% |

주: 비례의석의 규모가 클수록 실질적 봉쇄조항은 낮아짐
 자료: 필자 작성

또한 정당연합의 결성을 촉진하기 위해 정당연합에 적용되는 봉쇄조항을 일반적인 수준보다 낮게 설정할 필요가 있다. 개별 정당 대비 정당연합의 봉쇄조항은 외국사례를 보면 슬로바키아 1.4배, 폴란드 1.6배, 이탈리아 2.5배 수준이다. 이를 감안해 통일한국에서는 그보다 낮은 1.25배 수준인 2.5%가 적정하다고 할 수 있다.³⁹⁾

6. 선거구 인구편차기준

2014년 10월 30일 헌법재판소는 선거구간 인구편차 2:1(평균인구수 대비 상하 33.3%)의 기준을 넘어서는 국회의원 지역선거구에 대한 헌법불합치결정을 내렸다. 그 논거로서 ‘지역대표성이 국민주권주의의 출발점인 투표가치의 평등보다 우선시 될 수 없다’고 밝혔다.⁴⁰⁾ 2014년 헌법재판소 결정으로 3:1(평균인구수 대비 상하 50%)에서 2:1로 강화되었다. 이처럼 총선에서는 투표가치의 평등이 지역대표성보다 우선한다고 할

³⁹⁾ 이탈리아는 개별 정당에 4% 봉쇄조항을 적용하지만 정당연합에는 10%를 적용한다. 또 슬로바키아는 5%(정당), 7%(정당연합), 폴란드는 5%(정당), 8%(정당연합)가 적용된다.

⁴⁰⁾ 반면, 재판관 3인의 반대의견에 따르면, 도농 간 경제력 및 인구격차, 선거구 획정에 있어 행정구역의 분리 금지 및 국회의원정수의 고정요인 존재 등의 이유로 투표가치의 평등 못지않게 지역대표성 보장도 여전히 중요하다는 견해를 피력했다. 헌법재판소, 『공직선거법 제25조 제2항 별표 1 위헌확인』(2000헌마92; 2001.10.25.).

수 있지만, 지방의회선거는 총선과 동일한 관점에서 보기 어렵다.

광역의회선거는 국회의원선거와 달리 선거구의 크기가 작고 지역적 특성이 비교적 선명하게 표출되는 선거단위라는 점에서 인구편차기준의 하향조정이 지역대표성에 미치는 영향은 크다. 현재 광역의회와 기초의회의 인구편차기준은 4:1(평균인구수 대비 상하 60%)인데, 이 기준을 보다 엄격히 설정하면 투표가치의 평등에는 근접할 수 있어도 최소 행정단위인 읍·면·동간 통합 및 분리, 경계조정으로 인해 지역대표성의 약화를 가져올 수 있다. 인구편차기준의 강화로 인한 지역대표성의 약화는 지역균형발전에도 역행하고 지역 간 상호협력 및 자치 강화에도 부정적 영향을 미칠 수 있다.

선거구 인구편차 허용기준을 강화하면 표의 등가성을 제고하므로 평등선거의 원칙을 구현한다는 긍정적인 측면은 있다. 그러나 인구편차기준을 엄격하게 설정할수록 지역대표성을 유지하기 어려워져 지역의 유대 및 정서를 바탕으로 한 결속감과 정체성이 약화될 가능성이 높다. 현행 「공직선거법」이 선거구획정과정에서 인구편차기준의 준수뿐만 아니라 생활권, 지세, 도로, 교통 등의 비(非)인구적 요소들을 함께 고려하도록 하는 것도 바로 인구범위 축소에 수반되는 지역대표성 약화를 최소화하기 위한 것이다.⁴¹⁾ 인구편차기준을 강화할 경우 선거구획정의 최소단위인 읍·면·동과의 충돌 가능성이 높아지고, 지역생활권과 정서 및 유대가 친밀하게 존재하는 읍·면·동이 온전히 유지되지 못할 경우 지역대표성의 약화가 초래될 수 있다. 다만, 중선거구제가 적용되는 기초의회선거의 경우, 선거구 인구편차기준을 2:1로 강화하더라도 읍·면·동의 분리 없이 선거구획정이 용이하게 될 여지는 있다. 선거구간 인구범위가 줄어들수록 유권자가 행사하는 1표의 가치가 대표선출에 보다 평

41) 「공직선거법」 제26조 제1항은 광역의회 지역구선거의 선거구획정에 인구·행정구역·지세·교통 등의 조건을 고려하도록 규정하고 있다.

등하게 반영될 수 있기 때문이다.

통일한국의 지방의회는 지역사회의 다양한 갈등과 균열이 중첩적으로 표출되는 지점이다. 선거구가 강화된 인구비례성에 의해 인위적으로 구획되면 지역의 생활권을 중심으로 형성된 동질성과 정서적 유대, 정체성이 약화될 수 있다. 헌법재판소가 제시한 인구편차기준의 강화는 인구상·하한선 범위를 좁힌다는 것으로, 인구편차기준을 강화하면 행정구역, 생활문화권, 지세 등과의 충돌 가능성이 높아져 지역대표성의 훼손이 나타날 수 있다. 즉 인구편차기준을 맞추기 위해 인위적으로 선거구를 획정하게 되어 지역별 고유의 특성 및 문화적 동질성 등이 침해될 수 있다. 이는 지역고유의 이익을 대변하는 다양한 정치세력의 출현을 위축시키는 결과를 가져온다. 주민생활과 가장 밀착된 지방의회선거단 위에서는 인구비례성보다는 다양성에 초점을 두어야 민의가 적실성 있게 수렴·응집될 수 있다.

IV. 나가며

이 연구는 통일한국의 의회제도 및 정당선거제도가 남북한 주민의 이익을 수렴·표출하여 왜곡되지 않고 공정하게 대표될 수 있도록 하는데 초점을 두었다. 달리 표현하면 남북한이 각자의 입장에서 공정성에 바탕을 둔 인식의 공유점을 확대할 수 있는 방안을 모색하고자 하였다. 구체적으로, 남북한에 할당되는 의석수의 산정에 인구수뿐만 아니라 인구밀도를 고려한 방식을 적용하여 남한보다 인구수가 적은 북한이 의석수할당에서 불이익을 받지 않도록 설계한다. 하원선거제도는 비례성을 높이 되 거대정당과 군소정당 간 이익균형을 이룰 수 있는 스칸디나비아식 선

거제도가 바람직할 것이다. 이 방식은 비례의석의 비율을 높이지 않아도 지역구선거의 불비례를 완화하는 효과가 현행 병립형 선거제도보다 월등히 크다. 또한 하원과 별도로 상원을 권역단위에 설치함으로써 인구격차로 인한 북한지역의 낮은 대표성을 보완하고, 정부형태는 다양한 정치세력이 연정을 통해 안정적인 과반의석을 확보하고 정부를 구성하는 의원내각제를 채택한다.

한편, 정당설립요건의 경우 지방정당의 설립을 용이하게 하고 다당제 정착을 위해 완화할 필요가 있지만, 그 시기는 통일 후 정치적 혼란과 불안정이 해소되는 시점으로 유예한다. 또한 봉쇄조항의 하향조정, 정당연합의 연합공천 활성화, 비례성이 높은 의석배분방식의 적용 등도 통일한국의 정당체계에 영향을 미치는 요인들이기 때문에 정치적 안정이 담보될 때 도입하는 것이 바람직할 것이다.

이밖에도 주민생활과 밀착된 기초의회선거 단위에서는 4인 선거구제를 실시하고, 지역 간 정체성과 고유성을 유지하기 위해 선거구 인구편차기준은 4:1의 낮은 수준을 유지한다. 이처럼 정당설립요건의 완화, 봉쇄조항 하향조정, 비례성 높은 의석배분방식의 적용, 기초의회 4인 선거구제, 선거구 인구편차기준 완화 등은 모두 지역단위에서 자생력을 가진 정당들의 출현에 유리하게 작용할 수 있는 조건들이다. 이러한 조건의 선거제도 설계는 주민의 다양한 이해가 직접적으로 표출될 수 있고 자발적 참여의식을 고양시킬 수 있다. 이는 통일한국에서 남북한의 정당들이 서로 상대지역에서 세력을 교차이식하고 착근할 수 있는 여건과 제도환경을 마련하는 것이라는 점에서 매우 중요한 의미를 갖는다. 요컨대, 이러한 다원적, 효율적, 균형적 대표성이 온전히 발현되도록 하는 것이 남북한의 정치세력이 각자의 경계를 넘어 서로 상대지역에서 연대와 협력을 통해 공존가능성을 높일 수 있고, 그것이 통일한국을 실질적 통합으로 견인하는 길이 된다고 할 수 있다.

통일한국의 정치제도 설계에서는 대표성과 다양성이 보장될 수 있도록 설계되어야 하지만, 그로 인해 정당체계의 분절화를 초래하여 정치불안으로 이어지지 않도록 하는 것도 중요하다. 그런 점에서 하원선거의 지역구대비 비례의석 비율(3:1), 봉쇄조항(2% 또는 2.5%), 선거구 인구 편차기준(2:1 또는 4:1)은 외국사례와 비교할 때 정치적 불안이나 정당체계의 파편화를 우려할 정도라고 할 수 없다. 독일을 비롯한 유럽 국가들의 경우 이보다 비례의석 비율이 현저히 높거나 전면적 비례제를 채택하고 있고, 봉쇄조항도 실질적 봉쇄조항을 기준으로 했을 때 더 낮다. 또한 지방선거단위에서는 인구편차 허용기준을 설정하지 않고 있다. 그럼에도 불구하고 이들 국가에서는 정국혼란이나 정당난립으로 인한 문제점이 지적되지 않고 있다.

이와 더불어 통일한국의 제도설계에서는 신생군소정당이 민주적 정당체계에 편입될 수 있도록 하는 제도디자인도 요구된다. 예컨대, 지역의 하부정당조직 단위에서부터 단계별로 당원비밀투표를 통해 검증하는 상향식 공천제도의 도입, 정당명부 제출 시 일정 수 이상의 유권자 지지서명 제출을 의무화하는 방안 등은 그러한 취지에서 필요한 부분이다.

〈표 7〉 통일한국의 정부형태, 정당·선거제도

| | | 내 용 | 비 고 |
|----------------|----|--|--|
| 국가체제 | | 지방분권적 연방제 | 연방과 15개 주(권역)로 구성 |
| 정부형태 | | 의원내각제 | 건설적 불신임제 채택 |
| 의회 선출 방식 | 상원 | 단기이양식(STV) 또는 단기비이양식(SNTV) | - |
| | 하원 | 스칸디나비아식 선거제도 (Scandinavian two-tier compensatory system) | 비례의석을 과소대표된 정당에만 배분하는 방식 |
| | 광역 | | |
| | 기초 | | |
| 의석규모 | | 상원: 60석, 하원 489석 | <ul style="list-style-type: none"> • 상원: 남한 32석, 북한 28석 • 하원: 남한 337석, 북한 152석 |

| | | | |
|---------------------------|---|---|--|
| 지역구의석 대비 비례의석 비율 | 3:1 (337:152) | | <ul style="list-style-type: none"> • 광역, 기초에도 동일비율 적용 • 현행 비율은 5.4:1 |
| 투표 방식 | 상원 | 1인1표제 | 상원선거에서 단기이양식을 채택할 경우 1인1표 방식이지만 후보에 대한 선호순위를 기입할 수 있음 |
| | 하원 | 1인2표제 (지역구후보와 정당명부에 각 1표) | |
| | 광역 | | |
| | 기초 | | |
| 지역 선거구제 | <ul style="list-style-type: none"> • 하원 및 광역의회선거는 소선거구제 • 상원 및 기초의회선거는 중선거구제(4인선거구) | | |
| 인구 편차 기준 | 하원 | 최대선거구 대비 최소선거구 2:1 (평균인구수 대비 ±33.3%) | 기초단위에서 인구편차기준 완화는 지역고유의 특성을 온전히 표출하기 위한 취지 |
| | 광역 | 최대선거구 대비 최소선거구 4:1 (평균인구수 대비 ±60%) | |
| | 기초 | | |
| 비례대표 선출단위 | 남한 8개 권역, 북한 7개 권역 | | 비례대표 선출단위인 권역은 정당명부를 작성하는 단위로 기능함 |
| 공천제도 | <ul style="list-style-type: none"> • 시도당에 후보공천 자율성 보장 • 연합공천 허용 • 정당후보추천에도 유권자 지지서명 제출 의무화 | | 독일과 같이 정당명부 순위를 지역당원총회에서 비밀투표로 결정. 상향식 공천의 법제화 |
| 봉쇄조항 | <ul style="list-style-type: none"> • 단일정당: 전국단위 2% • 정당연합: 2.5% | | 남북한의 실질적 봉쇄조항을 고려하여 형식적 봉쇄조항은 그보다 같거나 높게 설정 |
| 정당 설립요건 | <ul style="list-style-type: none"> • 수도 서울의 중앙당 요건 삭제 • 남북한 총 14개 권역 중 5개 권역별 시·도당 요건 및 당원수 700명 이상 | | 현행 요건은 수도에 중앙당, 5개 시·도별 당원수 1,000명 이상 |

주: 현행은 현재 한국에서 채택하고 있는 방식을 말함
 자료: 필자 작성

【참고문헌】

- 강원택. 『통일 이후의 한국 민주주의』. 서울: 나남, 2011.
- 공용득. “북한의 연방제 연구: 중앙과 지방정부의 관계를 중심으로.” 『한국정치외교사논총』, 제31집 제1호 (2009), pp. 299~339.
- 권형돈. “통일순응적 정당체제의 확립과 선거제도의 개혁: 독일과의 비교법적 접근을 중심으로.” 『중앙법학』, 제19권 제1호 (2017), pp. 109~138.
- 김계동. “남북한 체제통합을 위한 한국의 전략.” 『통일연구』, 제16권 제1호 (2012), pp. 37~69.
- 김도태. “남북한 통합에 대한 신기능주의적 이해.” 『국방논집』, 제20호 (1992), pp. 36~57.
- 김석용. “남북한 정치통합과 정치적 통일에 관한 소고.” 『국방연구』, 제43권 제2호 (2000), pp. 5~25.
- 김영주. “남북한 통일방안상 낮은 단계의 연방제론.” 『명지법학』, 제6호 (2007), pp. 101~118.
- 김옥준. “양안관계발전과 통일방안에 대한 기능주의적 고찰.” 『국제정치연구』, 제14집 제1호 (2011), pp. 223~251.
- 김유진. “통일한국의 선거제도 연구: 통일 독일의 사례를 중심으로.” 『통일과 법률』, 통권 제18호 (2014), pp. 68~118.
- 김종갑. 『2013년 독일 연방하원 선거제도의 개정내용 및 특징』. 서울: 국회입법조사처, 2014.
- . “남북통합과 통일한국의 정치제도 디자인.” 『통일정책연구』, 제24권 제2호 (2015), pp. 257~281.
- . 『현행 지방선거제도 관련 주요 쟁점 및 개편방안: 지방의회선거를 중심으로』. 서울: 국회입법조사처, 2018.
- 김지탁. “통일한국의 선거제도에 관한 연구.” 『한국지방자치연구』, 제15권 제3호 (2013).
- 김철수. 『한국통일의 정치와 헌법』. 서울: 시와 진실, 2017, pp. 299~326.
- 김학도. “남북한 관계에 대한 국제통합이론의 적실성 문제.” 『한국정치연구』, 제25집 제3호 (2016), pp. 31~56.
- 남궁영. “국가연합과 낮은 단계 연방제: 쟁점과 과제.” 『세계지역연구논총』, 제24집 3호 (2006), pp. 89~113.

- 노병만. “남북한의 통일방법모델과 통일방안의 재검토.” 『한국동북아논총』, 제25집 (2002), pp. 3~22.
- 도회근. “통일헌법의 권력구조: 의회제도를 중심으로.” 『공법연구』, 제40집 제2호 (2011).
- 박인수. “통일한국의 선거제도 통합을 위한 예비적 고찰: 북한의 선거법제와 관련하여.” 국민대 석사학위논문 (2013).
- 박종철. “통일한국의 갈등과 정치·사회적 통합: 정치제도와 사회적 갈등해결 메커니즘.” 『통일이후』 통권 제7호 (2004), pp. 7~45.
- 선학태. 『민주주의와 상생정치: 서유럽 다수제 모델 vs 합의제 모델』. 서울: 다산, 2005.
- 손재권·황윤원. “통일한국의 국회의원선거 실시방안 연구.” 『한국거버넌스학회보』, 제22권 제3호 (2015), pp. 23~42.
- 오성택. “통일한국의 선거구에 관한 연구.” 한국행정학회 학술발표논문집, vol.2017, no.12 (2017).
- 윤영관·강원택. 『통일한국의 정치제도』. 서울: 늘품플러스, 2015.
- 이승연. “기초의원 10명 중 7명 정당공천제 폐지 찬성.” 『미디어연합』. 2017년 12월 7일.
- 이재희. “통일시 남북주민의 정치적 평등권 보장.” 『통일법연구』, 제1권 (2015), pp. 353~385.
- 이효원. “통일헌법의 제정방법과 국가조직.” 『서울대학교 법학』, 제55권 제3호 (2014), pp. 31~66.
- 임혁백. “통일한국의 헌정제도 디자인.” 『아세아연구』, 제42권 1호 (1999), pp. 301~335.
- 정지웅. “통일한국의 정치체제 연구: 입법사법행정을 중심으로.” 『도덕윤리과교육연구』, 제48호 (2015), pp. 1~20.
- 최장욱. “최근 통일사례가 한반도 통일방안에 주는 함의: 독일, 베트남, 예멘 통일 사례를 중심으로.” 『한국군사학논총』, 제7집 제1권 (2018), pp. 113~136.
- 최청호. “한반도 통일방안 연구: 연속적 통합과정으로 본 연합제와 낮은 단계의 연방제.” 『동북아연구』, 제12집 (2007), pp. 91~108.
- 통계청. 『2012년 북한의 주요통계지표』. 대전: 통계청, 2012.
- 허문영·이정우. 『통일한국의 정치체제』. 서울: 통일연구원, 2010.
- 황인태. 『통일정책론』. 서울: 국제평화연구소, 1995.

- Bengtsson, Åsa et al. *The Nordic Voter: Myths of Exceptionalism*. ECPR Press, Colchester, 2013.
- Duverger, Maurice. *Political Parties: Their Organization and Activity in the Modern State*. London: Methuen, 1954.
- Farrell, David M., *Comparing Electoral Systems*. London: Prentice Hall, 1997.
- Gallagher, Michael and Paul Mitchell (eds). *The Politics of Electoral Systems*. Oxford: Oxford Univ. Press, 2007.
- Haas, Ernst. *Beyond the Nation State*. Stanford: Stanford University Press, 1964.
- Jun, Uwe, Melanie Haas, Oskar Niedermayer (Hrsg.). *Parteien und Parteiensysteme in den deutschen Ländern*. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften, 2008.
- Laakso, Markku and Rein Taagepera. "Effective Number of Parties: A Measure with Application to West Europe." *Comparative Political Studies*, vol.12, no.1, 1979, pp. 3~27.
- Mitrany, David. *A Working Peace System*. Chicago: Quadrangle Books, 1966.
- NRW CDU. "Satzung CDU Nordrhein-Westfalen." (2018); (https://www.cdu-nrw.de/sites/default/files/media/docs/satzung_cdu_nrw_2018-06-09.pdf.)
- Taagepera Rein and Matthew S. Shugart. *Seats and Votes: The Effects and Determinants of Electoral Systems*. New Haven, CT: Yale University Press, 1989.

Unification of Korea and Political System Design of Unified Korea

Kim, Jonggab (National Assembly Research Service)

Abstract

The political system design of a unified Korea should meet the criteria of pluralistic, balanced, efficient representation. In this regard, the parliamentary cabinet system can effectively coordinate social conflicts and cleavages in the unified Korea. The unified House of Representatives would have 489 seats, 337 in South Korea and 152 in North Korea. The proportion of district seats to proportional seats would be 3:1. The electoral system of the House should be the Scandinavian two-tier compensatory system combining a single member district(SMD) and regional-list proportional representation (PR), which increases proportionality and mitigates imbalance in SMDs. Also, to strengthen the diversity of the party system, it is necessary to adopt multidistrict voting in local council elections. In particular, party nominations should be made at the local level. There is also a need to promote the emergence of local party by easing party establishment requirements and threshold clauses for individual parties and party coalitions.

Key Words: Unified Korea, Party System, Electoral System, Political Representation, Proportionality.

김종갑(Kim, Jonggab)

독일 베를린자유대에서 정치학 박사학위를 취득하였고, 현재 국회입법조사처 입법조사관으로 재직 중이다. 최근의 주요 논문으로 “현행 지방선거제도 관련 주요 쟁점 및 개편방안: 지방의회선거를 중심으로,” “독일식 연동형 선거제도 도입의 쟁점과 과제: 초과의석 문제의 해법을 중심으로” 등이 있다.