

## 스칸디나비아 정당명부식 비례대표제와 정당공천:

덴마크와 스웨덴 사례\*

장 선 화\*\*

이 글은 스칸디나비아 국가들 가운데 높은 의회 민주성을 유지하고 있는 덴마크와 스웨덴의 선거제도와 정당공천방식의 제도적 특징에 대해 살펴보고 비례대표제 개혁과 정당공천에 대한 기존 연구 가설의 유효성을 검토한다. 덴마크와 스웨덴은 준개방형 정당명부식 비례대표제를 실시하며 정당들의 후보자 공천방식에서 정당자율적, 분권적, 제한적 포괄성이 나타난다. 덴마크와 스웨덴 주요 정당들의 공천 과정에서 나타난 특징은 정당의 전통적 핵심지지 집단의 영향력 약화, 평당원 중심 혹은 단계적 공천 과정, 선거구 조직 중심의 명부 작성 등이다. 한국의 선거제도 개혁은 연동형 비례대표 도입을 중심으로 논의되어 왔으며 정당민주주의 제고를 위해 비례대표 후보 공천 방식에 대한 민주적 재검토 필요성이 제기되어왔다. 하지만 정당명부식 비례대표제로 개혁방향을 재설정할 때 정당 공천에는 공천방식 이외에도 정당명부제적 특징과 당 지도부의 선거 전략적 고려가 영향을 미친다. 따라서 공천과정 혹은 절차적 민주성에만 초점을 맞출 경우, 공천결과에 개입하는 다른 요인을 간

\* 논문의 발전을 위해 귀중한 논평과 제언을 아끼지 않으신 익명의 심사위원들께 감사드립니다.

\*\* 서울과학기술대학교

과할 수 있다. 정당명부식 비례대표제 하에서 정당공천에 영향을 미치는 요인으로 명부 작성 방식, 정당 규모 및 당내 비공식적 협의구조, 정당 정치문화 등이 고려될 필요가 있다. 한국에서 선거제도 개혁과 정당 공천 방식에 대한 제고를 통해 의회 민주성 향상의 효과를 거두기 위해서는 주요 정당들의 상호합의에 기초한 민주적 정당정치문화가 수반되어야 할 것이다.

**주제어: 덴마크, 스웨덴, 정당, 선거제도, 정당명부식 비례대표제, 후보자 공천**

## 1. 서론

이 글은 스칸디나비아 국가들의 정당명부식 비례대표 선거제도와 정당공천방식의 특징에 대해 살펴보고 한국의 비례대표제 개혁과 정당공천에 대한 기존 연구 가설의 유효성을 검토한다.

한국의 혼합형 다수제 선거제도는 득표율과 의석수간 불비례성, 특정 정당의 지역 독점으로 인한 거대 정당의 과다대표 등의 문제로 개혁 필요성이 지속적으로 제기되어 왔다(김종갑, 2012; 김형철, 2010; 최태욱, 2011). 2020년 이전 치러진 각국의 최근 총선 결과를 갤러지지수(LSq)를 통해 비교하면 독일(2017년 1.95), 스웨덴(2018년 0.63), 덴마크(2019년 2.39, 2015년 0.79) 등의 순으로 매우 높은 비례성을 보인다. 이에 비해 한국은 2016년 총선을 기준으로 할 때 SMD 6.24(비례대표 3.42, 지역구 9.45)로 매우 낮다(Gallagher and Mitchell, 2019 참조, 필자 산정).<sup>1)</sup> 한편으로 한국의 선거제도 개혁 논의 가운데

1) 갤러지지수(Gallagher Index) LSq(Least Square Index)는 득표와 의석수 간의 불비례성을 측정하는 수치로 0부터 100까지로 표시된다. 0은 득표와 의석 배분이 정확히 일치하며 불비례성이 없음을 의미한다. 수식은 다음과 같다. LSq=

$$\sqrt{\frac{1}{2} \sum_{i=1}^n (V_i - S_i)^2}$$

각국별 총선 결과 불비례성-갤러지지수는 [https://www.tcd.ie/Political\\_Science/people/](https://www.tcd.ie/Political_Science/people/)

데 비례의원 공천과 관련한 이슈로는 중앙당 차원에서 비례의원 공천이 이루어지고 비례후보 명부 작성에 지역, 당원, 유권자의 의사가 반영되지 못하는 한계와 비례의원이 지역구 의원이 되기 위한 관문으로 인식되는 등의 관행이 있다(김용복, 2009). 유사한 문제의식 속에 기존 연구들은 한국의 선거제도 개혁 방향이 혼합형 선거제도를 유지하는 가운데 비례성을 보다 높이는 방향, 즉 연동형 비례제 확대 방향으로 전개될 것이라는 가정 하에 정당의 공천 명단 작성방식 및 절차 상 민주성과 공정성을 제고할 필요성을 제시했다(이동윤, 2020; 김한나·박현석, 2019).

2020년 개정 선거제도는 독일식 폐쇄형 정당명부식 연동형 비례대표제(1인 2표)를 적용한 30석의 연동형 비례 의석과 17석의 병립형 비례의석을 결합한 ‘한국식’ 준연동형 비례대표제였다. 하지만 제21대 국회의원총선거 과정과 그 결과는 연동형 비례대표제 도입 취지와 거리가 멀었다. 원내 1, 2당인 거대 정당들이 과반을 획득하기 위한 선거 경쟁에 몰입함으로써 연동형 비례대표제 부분 도입을 통해 의도한 효과가 나타나지 않았다. 코로나19로 인해 경색된 사회 분위기에도 불구하고 1992년 이래 가장 높은 투표율을 기록한데다 유래 없이 많은 정당들이 총선에 참여했으나, 거대 여·야당의 비례명부 미제출과 위성정당 창설로 인해 소수 정당의 의석수에는 큰 변화가 없거나 오히려 감소했고, 여야 정당들이 의회에서 과다 대표되는 현상은 더 커진 것으로 나타났다. 2020년 한국의 제21대 총선 결과 2016년 제20대 총선과 비교해 사표율은 50.32%에서 43.73%로 낮아졌으나, 갤러지지수는 오히려 6.58에서 12.02(비례대표 6.716, 지역구 12.017)로 높아졌다(참여연대, 2020; 김형철, 2020: 91). 제도 개혁에도 불구하고 대표성은 오히려 낮아진 것이다. 결과적으로 21대 총선의 경험을 통해 의회 대표성과 비례성에는 선거제도 뿐 아니라 정당규모, 정당정치문화 등 다양한 간접 요인들이 영향을 미친다는 점을 확인할 수 있었고, 후속 개혁 방향에 대한 재검토가 불가피해진 상황이다.

한국식 준연동형 비례대표제와 독일식 폐쇄형 정당명부식 연동형 비례대표제와 달리 스칸디나비아 국가들은 중·대선거구에 기초한 준개방형 정당

명부식 비례대표제(1인 1표)를 채택하고 있다. 이 연구는 한국의 선거제도 개혁 방향에 대한 재검토가 요구되는 현실 속에서, 개혁 방향을 혼합 연동형 비례제로 한정하는 기존의 연구 가설과 정당 내 민주주의의 실현을 목적으로 하는 상향 공천의 제도화 필요성 주장에 대해 의문을 제기한다. 이미 학계 일부에서 한국 국회의원 선거제도 개혁안으로 가변형 정당명부형 권역별 비례제(황아란, 2015)와 같은 비례제 개혁안이 제시된 바 있다. 이 연구는 스칸디나비아 국가 가운데에서도 의회 민주성이 높고 안정적 다당제적 특징을 보유하고 있는 덴마크와 스웨덴의 준개방형 정당명부형 비례제와 정당 자율적 공천방식을 비교 사례로 선정하여 한국의 선거제도 및 정당공천제도 개혁에 대한 시사점을 제시하고자 한다.

논문의 구성은 다음과 같다. 2장에서 정당명부식 비례대표 선거제도와 정당공천 관련 선행연구 및 이론을 검토하고 스칸디나비아 정당명부식 선거제도의 유사성과 차이성을 확인함으로써 비교사례 선정 이유를 밝힌 후 정당공천방식 관련 비교 기준을 설정한다. 3장은 덴마크와 스웨덴의 정당명부식 비례대표 선거제도의 역사적 전개와 현황을 소개한다. 4장에서 양국의 정당체제 및 주요 정당들의 후보공천과정을 비교 분석한 후 결론에서 덴마크와 스웨덴의 선거제도와 후보공천 방식의 특징을 설명하고 한국의 제도개혁 방향에 대한 함의를 제시한다.

## 2. 스칸디나비아 정당명부식 비례제와 정당공천: 이론적 검토

### 2.1 스칸디나비아 정당명부식 비례제와 정당체제

정당명부식 비례대표 선거제도는 일차적으로 폐쇄형 정당명부제와 개방형 정당명부제로 크게 나누어진다. 명부 형태에 따른 차이 이외에도 의석 할당식, 선거구 크기, 의석배분을 받기위한 최소득표율, 즉 봉쇄조항(threshold) 등 하위제도에 따라 다양한 유형이 관찰된다(Miljan and Alchin, 2018).

북유럽 주요 4국인 스웨덴, 덴마크, 노르웨이, 핀란드는 정당명부식 비례대표 선거제도를 채택하고 있다. 정당명부식 비례대표 선거제도는 일차적으로 명부작성방식에 따라 유형화되는데, 노르웨이는 폐쇄형 정당명부제(Closed List PR System), 스웨덴과 덴마크는 준개방형 정당명부제(Semi-Open PR System), 핀란드는 개방형 정당명부제(Open List PR System)를 채택하고 있다. 이외에도 선거구 크기, 의석수할당 최소기준(봉쇄조항, threshold), 의석할당방식 및 조정의석(혹은 보충의석) 시스템 등에 따라 비례대표제 안에서도 다양성이 나타난다. 선거구 크기는 중·대 선거구, 권역별 비례대표제를 실시하고 있으며, 의석할당 최소기준(봉쇄조항)은 스웨덴과 노르웨이는 4%, 덴마크 2%, 핀란드는 별도의 봉쇄조항을 두지 않고 있다(장선화, 2016).

북유럽에서도 스칸디나비아 3국(스웨덴, 덴마크, 노르웨이)은 1950년도를 전후해 동트식(d'Hont rule)에서 수정 생라그식(Modified Saint-Laguë rule)으로 의석할당방식을 변경해 운영해왔다.<sup>2)</sup> 2007년 덴마크는 선거제도 개혁을 통해 고정의석 할당 방식을 동트식으로 변경했다(Folketinget, 2011: 5). 세 국가는 선거구별 정당득표율을 전국단위 정당득표율 기준으로 배분해 불비례성을 보정하는 조정의석시스템을 적용한다. 조정의석비중은 스웨덴은 349석 중 39석(11.17%), 덴마크는 175석 중 40석(22.85%), 노르웨이는 169석 중 19석(11.24%)으로 덴마크의 조정의석 비중이 상대적으로 높은 편이다.<sup>3)</sup>

락소와 타게페라(Laakso and Taggepra, 1978)는 핀란드 선거제도 개혁에 대한 시사점을 얻기 위해 인접한 스칸디나비아 3국의 선거제도 개혁이 득표율-의석 수 비례성에 미치는 효과를 분석했는데, 의석할당방식이 선거의 비례성에 미치는 영향보다 조정의석의 영향이 큰 것으로 나타났다. 스웨덴과

- 
- 2) 비례대표 선거제도에서는 각 정당이 획득한 득표수를 의석할당을 위한 나눔수로 나누어 의석을 배정한다. 의석할당 나눔수 방식으로 생라그식과 동트식이 주로 사용된다. 동트식은 의석할당나눔수를 정수(1, 2, 3...)로 하는 반면, 생라그식(the Saint-Laguë rule)은 의석할당을 위한 나눔수를 홀수(1, 3, 5...)로 하는데 동트식보다 소수정당에 좀 더 유리하다. 북유럽식 수정 생라그식은 나눔수를 (1.4, 3, 5...)로 한다(Pesonen and Riihinen, 2002: 140).
- 3) 조정의석(혹은 보충의석compensatory seats)은 선거구 단위 정당 득표와 전국 득표율과의 차이를 조정하기 위한 의석이다(ODIHR, 2019: 4). 이 글에서는 조정의석과 보충의석 용어를 혼용하여 사용했다. 스웨덴과 덴마크 선거제도 변화 및 현황에 대해서는 이 글의 3장에서 상세히 소개하였다..

노르웨이의 경우 비례성이 현저히 개선되는 한편 유효정당 수가 안정적으로 유지되었지만 전국 단위 보충의석 비중이 상대적으로 높은 덴마크에서는 비례성이 개선되는 동시에 유효정당 수가 크게 늘어났다. 비례대표선거제도에 서 의석할당방식과 조정의석시스템에 따라 비례성 면에서 3가지 특징적 패턴이 나타난다. 첫째, 전국적 조정의석을 포함한 시스템은 할당방식과 무관하게 득표율-의석수 비례성을 높인다. 둘째, 조정의석 없는 수정 생 라그는 중간 크기 정당에게 유리하다. 셋째, 조정의석 없는 동트는 거대 정당에게 유리하다(Laakso and Tagepra, 1978). 결과적으로 덴마크는 의석수 할당식을 최근 동트식으로 변경했지만 조정의석을 둬으로써 거대 정당에 유리한 변화가 나타나지 않았다.

덴마크가 2007년 동트식으로 회귀하기 전까지 수정생라그식 의석할당방식을 운영해왔으므로 이 연구에서는 스칸디나비아 국가들 가운데 의석할당방식, 정당명부제, 전국단위 조정의석 적용 등의 차원에서 제도적 유사성이 높은 스웨덴과 덴마크를 비교 사례로 선정하였다. 덴마크는 선거구 구획방식과 크기, 보충의석 할당식의 독특성<sup>4)</sup>, 봉쇄조항 등에서 스웨덴과 차이가 있지만 준개방형 정당명부식 비례제 유형에 포함되고 의회 민주성 차원에서 스웨덴과 함께 가장 높게 나타나므로 참고사례로 적합하다. 의회 민주성을 측정하는 대표적 변인인 정치참여율과 득표율-의석수 비례성을 각각 총선 투표율과 갤러거지수(LSq)로 조작 정의하여 해당 지표를 통해 살펴본 결과 덴마크와 스웨덴이 가장 높게 나타났다. 1990년부터 2008년까지 치러진 3국 의회총선거 투표율 평균은 스웨덴 84.3, 덴마크 85.4, 노르웨이 77.11이었으며, 갤러거지수 평균은 스웨덴 1.75, 덴마크 1.39, 노르웨이 3.13(소수점 둘째자리이하 버림)이었다(Gellagher and Mitchell, 2008).

스칸디나비아 국가들의 정당체제는 1880년대부터 1920년대까지 정당형성 과정에서 강력한 시민당과 안정적 좌파 소수정당이 사회주의 블록을 형성하

4) 덴마크 현행 선거제도는 고정의석 할당식으로는 동트식, 보충의석 권역별 할당식으로는 생라그식과 덴마크식(나눔수 1, 4, 7, 10, 13...)을 사용하고 있다. 전국단위에서 정당이 획득한 득표를 3개 권역에 생라그식으로 1차 보충의석 할당 한 후, 권역 내 10개 대선거구에 덴마크식으로 2차 할당한다. 이때 사용되는 나눔수는 덴마크에서 만 사용되므로 덴마크식으로 지칭된다(Folketinget, 2011: 9).

고 파편화된 비사회주의 블록의 3개 정당이 중심이 되며 공산주의, 사회민주주의, 농민주의, 자유주의, 보수주의 등 5개 주의를 대표하는 ‘5 정당 스칸디나비아 모델’로 정형화된 바 있다. 스웨덴과 덴마크는 전국단위 조정의석을 두고 있지만 덴마크의 총 의석 대비 조정의석 비중이 2배 큰 한편, 봉쇄조항은 1/2 수준이고 의회를 구성하는 주요 정당의 득표 비중이 편중되지 않아 덴마크의 유효정당 수가 많다. 이에 따라 덴마크는 사민당과 자유당을 중심으로 다수의 정당들이 연립정부를 구성하는 상대적으로 보다 파편화된 다당체제, 스웨덴은 강력한 사민당과 상대적으로 파편화된 보수우파 정당들이 보수당을 중심으로 연립정부를 구성하며 안정적인 유효정당 수를 유지하는 온건 다당체제적 특징을 나타낸다.

## 2.2 비례대표 선거제도와 정당 공천: 이론적 검토 및 비교 기준

공직 후보자 추천(공천)은 민주주의 제도적 작동 속에 현대 정당이 보유하는 핵심 기능 중 하나이다(Katz, 2010: 278). 정당에 대한 기존의 연구들은 정당 공천제도, 선정 기관, 공천과정 등에 대해 주목해 왔다. 정당의 공천방식은 크게 공직 혹은 사적 기준의 존재 여부(공식적 법조항 혹은 정부 규제가 있는지 혹은 당헌·당규 등 개별 정당의 원칙에 기초하는지에 따라), 중앙 집중적 혹은 분산적, 공천 기반이 민주적 혹은 엘리트 통제에 있는지에 따라 유형화할 수 있다(Ware, 1996). 보다 최근 국내외의 정당 연구자들에 의해 널리 받아들여지는 정당 공천 유형 분류 기준은 정당공천과정의 법적 규제 여부를 비롯해 후보자자격(candidacy), 선정주체(party selectorates), 선정과정의 분권화수준(decentralization), 후보자지명과 선정방식(voting/appointment system) 등이다(Rahat and Hazan, 2001; 전용주, 2014; 김한나·박현석, 2019).

김한나·박현석(2019)은 이 가운데 분권화수준과 선정주체가 차별적인 비교 준거가 된다고 보고 이를 기준으로 연동형 비례대표제를 운영하는 독일과 뉴질랜드 정당들의 공천방식을 분석했다. 연동형 비례제를 운영하는 대표적 국가인 독일의 정당 후보 공천과정은 분권적-제한적 포괄성이 특징적이었지

만 공천방식이 분권적이라 하더라도 지역 정당엘리트들이 공천을 주도하는 경향이 나타났다. 하지만 연방제에서 정당 공천이 보다 탈집중적인 경향이 나타난다는 연구 결과(Lundell, 2004: 26)를 참고할 때 독일의 정당공천이 분권적인 이유는 연방제가 갖는 체제적 특징 때문이라고 볼 수도 있다. 이 연구의 비교사례인 덴마크와 스웨덴은 중·대선거구제를 채택하였고 연방제가 아닌 단일 국가이므로 체제 차원의 영향력을 통제하고 공천방식의 특징과 이에 영향을 미치는 요인들을 살펴볼 수 있을 것이다.

이 연구에서는 덴마크와 스웨덴 주요 정당들의 공천방식을 검토하기 위해 웨어(Ware, 1996)와 라햇과 하잔(Rahat and Hazan, 2001)이 공유하는 분류기준을 참고하였다. 공천과정의 법적 규제 여부, 선정과정의 분권화수준-공천권한이 중앙당에 있는지 혹은 지방으로 분산되어 있는지 여부-(중앙집중적 혹은 분산적), 후보 선출 주체가 중앙당 조직인지 지역조직인지 여부(배타적-포괄적, 혹은 민주적-엘리트통제) 등 세 차원에서 정당 공천방식을 살펴본다.

### 3. 스칸디나비아 정당명부식 비례대표제: 덴마크와 스웨덴 사례

#### 3.1 덴마크: 준개방형 정당명부식 비례대표제

덴마크의회(Folketinget) 선거제도는 정당명부식 비례대표제에 기초하여 지역구와 전국구 차원에서 의석이 할당되는 제도적 특징상 스칸디나비아 국가들과 독일 및 1995년 이후 뉴질랜드 등과 같은 유형으로 흔히 소개된다. 하지만 덴마크의회 비례대표의원 선출방식은 통상적인 정당명부식 권역별 비례대표제와는 구분되는 매우 독특한 제도적 특징을 갖고 있으며(Folketinget 2011.4, Elklit 2011), 거의 완벽한 비례성을 나타내는 것으로 높이 평가받는다.<sup>5)</sup>

5) Gallagher(1991)가 Least-Square index로 계산했을 때 불비례성 0.997를 기록했다

덴마크는 1849년부터 1915년까지 양원제 하에 하원 의원 선출 방식으로 소선거구 단순다수대표제를 유지했다. 1915년 도농복합형 선거구제와 보충의석을 도입하는 내용의 비례대표제(personalised PR)(Elklit, 1992: 191)로 선거법을 개정했다. 대도시 코펜하겐(Metropolitan Copenhagen) 지역에 대선거구 정당명부식 비례제, 이외 2개 지역(the Island, Jutland)에 소선거구제를 적용하고 각 권역에 독립적으로 보충의석을 할당하는 한편 전국적으로 득표·의석 불균형을 교정하기 위한 보충의석을 추가해 당시로서는 매우 비례성이 높은 선거제도였다(Elklit, 1992: 189-190). 하지만 1918년 선거결과에서 농민자유당이 과다 대표되는 문제가 지속되자 다른 정당들의 불만으로 1920년 선거법이 다시 개정되었다. 개정된 선거법은 3개 기본 권역에 대선거구제와 보충의석을 도입한 전국구 비례대표선거제도로써, 의석 할당은 동트식으로 하고, 헤어쿼터(Hare Quota)와 최대잔여방식으로 전국정당득표에 따라 보충의석을 배분했다.<sup>6)</sup> 1915년과 1920년 정당명부식 비례제 도입으로 정당들은 전국차원(중앙당)에서 보충의석 배분을 결정하고 광역(county)단위 조직에서 17개 복수 후보 공천을 결정하며 기초지자체 선거구 단위에서 유권자와 후보자간 친밀성을 고려한 후보공천을 하는 덴마크 특유의 후보 공천 방식을 형성하였다(Bille, 1994: 134-137).

1920년 선거제도는 갈등 끝에 각 정당의 상충되는 이해를 절충해 반영한 독특한 비례대표선거제도였다. 이때부터 5개 이상의 정당 의회에서 대표되며 어떤 정당도 과반을 차지하지 못하는 덴마크 다당제적 특징이 형성되었는데, 1973년 중대선거로 원내 정당 수가 10개로 늘어나면서 8~10개 정도로 보다 파편화되었다(Elklit, 2008; Damgaard, 2003).<sup>7)</sup> 이후로도 제도적 구성요소로서

(Lundell, 20008, 382).

- 6) 덴마크 선거제도에 대해서는 Elklit(1993, 2008) 참조. 당시 사민당, 사회자유당, 보수당은 농민당이 농촌지역에서 과다대표 되는 현상을 저지하는데 공통의 이해가 있었다.
- 7) 사민당은 폐쇄형 정당 명부를 선호했고, 농민당은 소선거구제를 지지했다. 선거구는 의원과 유권자의 친밀성을 유지하기 위해 기존의 소선거구에 상응하도록 권역을 나누었고, 각 정당들은 권역별로 후보를 공천하였다. 보수당과 사회자유당이 원하는 대선거구와 비례대표제를 기본으로 하되 보수당이 원하는 권역별 개인선호투표가 도입되었다. 즉, 준 폐쇄형(semi-closed) 정당명부로서 선거구(권역) 후보자에 대한 개인 선호투표와 정당 명부에 대한 투표가 허용되었다.

의원 수, 지역구 수, 봉쇄조항, 의석 배분방식이 동트식에서 생라그 식으로 변경되었다가 다시 동트 식으로 회귀하는 등 일련의 변화가 이어졌다.

1953년 헌법 개정을 통해 단원제로 전환하면서 덴마크 의회(Folketing) 의원 정수는 179명(자치령 그린란드 2명, 페로제도 2명 포함)으로, 수정 생라그 식 의석할당방식을 채택하여 현행 비례대표 선거제도의 기본법제적 틀이 갖추어졌다. 2007년 선거법 개정을 통해 대선거구 수가 17개에서 10개로 축소되고 후보지명 선거구가 103개에서 92개로 조정되었다. 대선거구 정당별 의석 배분방식은 수정 생라그에서 동트식으로 회귀했다.

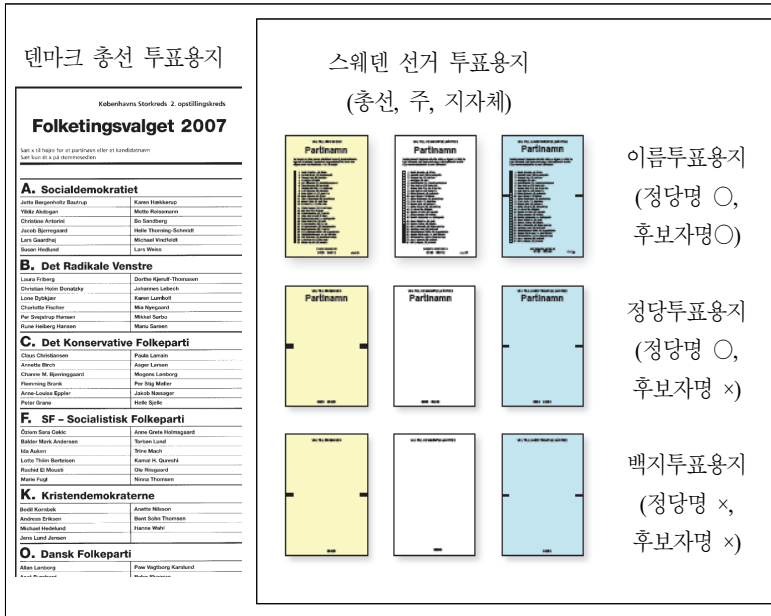
2007년 개정된 현행 덴마크의회(Folketing) 선거제도는 다음과 같다. 총선 주기 4년, 선거구는 3개 권역, 대선거구 10개(권역별로 코펜하겐 4개, 해안-남덴마크 3개, 북부와 중부 유틀란드 3개)로 구획된다. 10개 대선거구는 92개 후보지명 선거구(nomination district)로 나누어지는데, 이 구분은 정당별 후보지명단위이자 선거행정단위일 뿐 의석할당과는 무관하다. (2개 자치령 4석을 제외한) 전국구 175석은 135개 지역구(constituency) 의석, 40개 보충의석으로 구성된다. 후보지명 선거구는 선거구법에 따라 거주자 수, 이전 총선 등록유권자 수, 인구밀도를 고려해 5년마다 135개 의석이 세 권역과 대선거구에 배정되는데, 행정구역(98개 Kommune)과 일치하지 않는다. 투표 후 135개 의석이 10개 대선거구에서 배분되고 40개 보충의석이 3개 권역 별로 배분된다 (ODHIR 2019: 4).<sup>8)</sup> 보충의석배분식은 생라그이다(Folketinget, 2011: 8).

준개방명부제를 채택하고 있어 투표 시 유권자는 정당 명부 내에서 개별 후보자에 대한 선호 표시를 할 수 있다. 1인 1투표이며 정당을 선택하거나 명부에 기재되어 있는 개별 후보를 선택하거나 둘 다를 선택할 수 있다(<그림 1> 참조). 소수 정당이 보충의석 배분을 받기 위해 설정된 의석할당 최소 기준(혹은 봉쇄조항, threshold)은 다음 세 가지 조건 중 하나를 충족하는 것이다. 첫째, 선거구 중 1개에서 1개 의석을 획득하거나, 둘째, 세 권역 중 두 권역에서 각각의 선거구 의석 배분에 필요한 평균 유효 투표수 획득, 셋째, 전국 총 유효 투표수 중 2%를 득표할 경우 정당별 배분 보충의석을 할당받

8) 2007-2010년 동안 선거구 의석 수는 (자치령과 Bornholm을 제외하고) 10~20석 규모의 대선거구였다.

을 수 있다(ODHIR, 2019: 4).

<그림 1> 덴마크와 스웨덴 선거 투표용지



출처: 2007년 11월 덴마크 총선 투표용지 일부(Folketing, 2011: 35), 스웨덴 선거 투표용지(Election Authority, 2014: 9) 참조, 필자 작성.

의석할당방식의 변경은 덴마크 정당체제에 큰 영향을 미치지 못했다. 1920년 이래 큰 틀에서 유지된 덴마크 선거제도는 일견 복잡해 보이지만 실제로는 단순한 선거제도로 평가되기도 한다. Elklit(1993: 41-57)는 덴마크에서 선거법 변화가 의회 내 정당 대표성(유효정당 수)에 미치는 영향을 실증적으로 테스트한 결과, 선거제도의 중앙 차원은 전국차원이고 의석 할당 규칙을 적용할 때 주요 정당 뿐 아니라 봉쇄조항을 통과한 소수정당에게도 득표와 의석 수 일치가 높은 매우 비례적인 대표성이 나타나는 것으로 평가한다. 그런 의미에서 법제적 구성요소를 기준으로 할 때 덴마크 선거제도를 권역별 비례

대표제(OSCE, 2019)로 분류하는 통상적 유형화 방식과는 달리 의석 할당이 전국 수준에서 실시되는 비례대표 선거제도(Elklit, 1993)로 볼 수도 있는 것이다.

가장 최근에 덴마크 의회에서 전개된 선거제도 개혁 논쟁은 봉쇄조항과 관련된 것이다. 의회 안정성을 높이기 위해 독일과 같이 봉쇄조항을 높이는 법안이 제출된 바 있으나 통과되지는 못하였고, 비례성과 민주성을 보다 높이기 위해 봉쇄조항을 없애거나 더 낮춰야 한다는 주장이 한편에서 제기되고 있다(Folketinget, 2011: 12).

### 3.2 스웨덴: (선택적) 준개방형 정당명부식 비례대표제

스웨덴의회(Riksdagen) 선거제도는 준개방형 정당명부식 비례대표제이다. 1887년 다수제를 운용하다가 1907년 비례대표제(의석배분 동트식)를 도입한 후 1952년 수정 생라그로 변경하였다. 1971년 헌법 개정을 통해 현재와 같은 단원제 의회(Riksdagen)가 되었다. 1997년까지 스웨덴의회(Riksdagen) 선거는 폐쇄형 정당명부 비례대표제였으나 1997년 선거법개혁으로 선택적 선호투표 방식을 도입했다. 유권자가 개별 후보를 선택할 수 있고, 개인 득표에 따른 당선규정이 신설되어 개별 후보가 한 선거구에서 소속 정당 총 득표수의 8%를 득표했을 경우, 명부 상 순위와 무관하게 당선되는 규정이 추가되었다(Lundell, 2008: 368-369; ODIHR, 2019). 1997년 선거법 개혁으로 스웨덴의회 선거명부는 폐쇄형에서 선호투표가 가능한 현행 선택적 정당명부 방식으로 변경되었다. 폐쇄형 정당명부, 개방형 명부, 완전개방형을 혼용하므로 준개방형 혹은 개방형 정당명부식 비례대표제로 분류된다. 명부는 정당에서 작성하지만 세 가지 투표용지가 있어서 유권자는 이 가운데 한 가지를 선택할 수 있다(<그림 1> 참조).

스웨덴의회(Riksdagen) 선거주기는 4년, 의석수는 349개이다. 고정 의석 310석은 선거 전 29개 선거구-주 행정단위 선거구 26개와 3개 특별선거구(스톡홀름, 예테보리, 말뫼)-의 유권자수에 기초해 헤어쿼터 방식으로 배정된다. 지역별 인구규모에 따라 선거구 당 2~43석 규모인 중·대선거구이다. 총선

결과 각 정당 득표수에 따라 310석은 수정 생라그 방식으로 각 선거구 별로 할당된다. 소수정당에 대한 봉쇄조항(threshold rule)은 덴마크보다 높은 편이다. 한 정당이 전국에서 4% 이상 득표 혹은 1개 선거구에서 12% 이상 득표 시 의석 배분에 참여할 수 있다. 보충의석 39석은 수정 생라그식으로 각 정당이 전국 단위에서 획득한 총 득표수를 확인한 후 각 정당이 선거구에서 획득한 표에 조정 홀수 방식(adjusted odd-number method)으로 계산해서 정당들에게 배분된다. 한 정당의 지역구별 의석수 총 합이 전국 득표수보다 많을 경우 지역구 의석수가 유지된다. 한 선거구에서 특정 정당에 투표한 사람들 가운데 5%가 특정 후보에 표기했을 때 정당명부상 순위와 상관없이 낮은 순위의 후보가 유권자들의 선호투표에 의해 당선될 가능성이 있다. 개인 득표로 5%이상 획득한 명부상 낮은 후보가 둘 이상인 경우에는 선호투표 수가 많은 후보에게 의석을 할당한다.

기본적으로 스웨덴의 선거는 정당 중심이다. 정당에 대한 법적 규제나 선거자금 및 유세에 대한 법적 제한이 엄격하지 않다. 하지만 봉쇄조항이 비교적 높은 제도적 진입장벽이 존재하는데다가 오랜 역사와 집권 경험을 보유하고 있으며 선거에 동원할 수 있는 인적·물적 자원이 풍부한 거대 정당에 비해 소수 정당들은 선거에 불리하다. 1930년대부터 최근까지 오랫동안 거대 사민당과 파편화된 소수 정당으로 구성된 정당체제가 유지되었으며 선거 경쟁이 정당 중심으로 이루어지므로 유권자들의 선택지가 좁다는 평가가 한편에서 꾸준히 제기되어 왔다. 1990년대 말 선택적 선호투표제를 도입했고, 사민당 소속 총리였던 올란 페르손이 유권자와 지역구 의원 간의 긴밀성을 위해 소선거구제로 돌아갈 것을 제안하는(Lundell, 2008: 364) 등 선거법 개혁 시도가 있었으나, 선거 전반에 걸쳐 정당의 영향력과 자율성이 큰 정당명부식 비례제적 특징이 유지되고 있다.

## 4. 덴마크와 스웨덴 정당 체제와 후보 공천과정의 특징

### 4.1 덴마크

#### 4.1.1 정당체제

덴마크 정당들은 20세기 초 대중정당 조직을 갖추기 시작했으며 의회의원으로 구성된 원내정당(parliament party)과 당원 중심의 대중정당(membership party) 조직적 이원 구조, 중앙-광역-지역 정당체계 간 수직적 연계 구조를 특징으로 한다(Bille, 1994: 135). 덴마크 의회(Folketinget)에는 1920년 이래 덴마크 정당들 중 어느 정당도 과반 이상의 의석을 획득하지 못하고 소수연립 정부가 통치하는 “소극적 의회주의(negative parliamentaryism)” 특징이 나타난다(Damgaard, 2004: 117; 최연혁, 2015: 110). 비례성이 높은 선거제도와 2%의 낮은 봉쇄조항으로 다수의 소수 정당들이 의회에 진출하며, 1990~2000년 투표율 평균이 약 85.5%일 정도로 높은 정치참여가 유지되고 있다.

1973년 총선 이후 덴마크 정당체제는 큰 변화를 겪었다. 이전까지 5개 주요 정당-사민당, 급진자유당, 자유당, 보수당-의 의석수가 현저히 떨어지는 대신 3개 신생정당들-진보당, 중앙민주당, 기독교인민당-과 오랫동안 원외에 머물렀던 정의당과 공산당이 의회에 진입해 보다 파편화된 다당제로 바뀌었다.<sup>9)</sup> 그 이후로는 8~10개 정당이 의회를 구성한다. 2019년 총선 후 좌파 선거연합(사민당, 급진좌파당, 사회주의인민당, 적록 연맹)이 연립정부를 구성하고 있다. 현재 덴마크의 원내 정당은 사민당(Socialdemokrateme), 벤스터(자유당, Venstre), 덴마크인민당(Dansk Folkeparti), 급진자유당(Det radikale Venstre), 사회주의인민당(Socialistisk Folkeparti), 적록연맹(Enhedslisten), 보수당(Konservative Folkeparti), 대안당(Alternativet), 신우익당(Nye Borgerlige), 자유연맹(Liberal Alliance) 등 10개 정당이다.

9) 기존의 5개 원내 정당들이 보유한 의석 가운데 34%가 의회에 새로 진입한 정당들에게 돌아갔다. 유효정당지수(the index of effective parties)가 4에서 7로 증가할 정도였다(Damgaard, 2004: 122).

정당에 의해 후보공천이 이루어지는 명부식 비례제이므로 후보 공천에 있어 정당의 영향력이 크다. 과거 덴마크의회 선거에 참여한 정당들에 당해 선거에 참여할 수 있는 자격이 주어지고, 신생정당의 경우 선거일 15일 전에 20,109명(전년도 유효 투표자수의 1/175명)의 서명을 제출하면 참여가능하다(Folketing 선거법 Part3.12(1)). 지역구 거주 유권자 150~200명의 서명을 받으면 무소속 출마도 가능하지만 실제로 무소속 의원이 당선되는 경우는 드물다.

#### 4.1.2 정당 후보 공천과정

공천방식을 살펴보면 정당 별로 후보 명부 작성 방식이 다르지만 대체로 지역구 당원 투표로 결정된다. 정당명부 작성 시에 정당들은 정당이 지역구 후보를 지정하는 방식(standing in the district)과 후보를 무작위 혹은 알파벳 순서로 병렬하여 유권자들이 투표한 비율로 배분하는 방식(standing in parallel) 가운데 한 가지를 선택하는데, 최근에는 대체로 병렬식 방식을 사용한다. 그럼에도 불구하고 정당들은 무작위 혹은 알파벳 순서대로 명부를 작성하기보다는 당선 가능성이 높은 순서대로 정당 명부를 작성하는 것을 선호한다(Blom-Hansen et.al., 2016: 173-174). 일반적으로 덴마크 정당들은 여성이나 소수자 후보 할당을 당규로 정하지 않으며 지구당이 후보 지명 절차에 자율성을 갖는다(ODIHR, 2015: 7).

주요 정당들의 의회의원 공천과정에서는 후보지명 단위인 지역 조직 자율성이 중시된다. 1924년부터 1982년까지 몇 번의 예외를 제외하고는 연립정부를 이끌었고 2001년까지 의회 내 가장 많은 의석수를 보유한 바 있는 덴마크 시민당의 덴마크 의회 후보 선출은 후보지명선거구 단위인 당회(Kommunalt og regionalt 혹은 Kreds, (영) assembly)에서 담당한다.<sup>10)</sup> 1969년 당헌 변경을 통해 복수 후보가 공천 신청 시 당원투표를 거치도록 하면서 후보자 명부를 작성하는데 당원의 의사를 반영하도록 했다(Bille, 1994: 144). 공천방식이 중앙-지방 차원에서 분산적이며 후보선정주체는 당 지도부에 의해 폐쇄적으로 결정되는 방식에서 당원이 참여하는 포괄적인 방향으로 변화한 것이다. 하지

10) 덴마크시민당은 약 40,000명의 회원을 보유하고 있으며 당 조직은 98개 지자체에 245개 지역조직(branch), 5개 지역에 92개 당회(assembly)로 구성된다.

만 비공식적으로 중앙과 지역에서 당선가능한 지명도 있는 인물을 공천하도록 협의하는 경향이 지속되었으므로 중앙의 영향이 전혀 작용하지 않는다고 보기 어렵다(Bille, 1994: 144).

중도우파 주요 정당인 덴마크 자유당 벤스터(Venstre) 역시 중앙이 아닌 주 차원에서 의회의원 후보를 선출한다. 벤스터 당헌 22조(§ 22) 의회 의원 후보 지명절차에 따르면 선거구 투표용지 정당명부 첫 순위인 후보자를 지명하고 다른 후보들은 알파벳 순서로 작성한다(Vedtaegter, 2012). 정당 선거 조직의 기초 단위는 투표자연합(Vaelgerforenngen)이며 지자체에 한 개 이상의 투표자연합이 있다. 주위원회(Kredsbestyrelse og regionsbestyrelse)가 의회 의원 및 주 의회 선거 명부를 작성하고 준비한다.

덴마크 정당들의 후보 공천방식은 분산적·포괄적 특징을 보이고 있다. 최근까지도 주요 정당들의 후보자 공천과정에 당원들이 직·간접적으로 영향을 미친다(Hansen, 2007: 141). 하지만 중앙당과의 협의 하에 선거구 후보를 지명하는 관행뿐 아니라 1990년대까지 사민당, 사회주의인민당, 보수당, 진보당은 전국위원회가 후보자 명부 혹은 지명된 후보를 승인하는 단계적 후보 지명 절차가 있었으므로 중앙당의 영향이 배제되었다고 볼 수 없다(Bille, 1994: 144). 동시에 덴마크의 준개방형 비례대표선거제도는 유권자들의 선호 투표가 가능한 방식이며, 덴마크 지방선거 결과를 분석한 최근 연구는 비례제하에서도 후보자 명부상의 위치가 투표 결정에 영향을 미친다는 점을 보여 준다(Hansen, 2007; Blom-Hansen et.al., 2016: 172). 따라서 정당들은 후보자 명부상에 당선 가능한 후보 순위로 정렬하는 것을 선호한다는 기존 연구를 참고할 때, 선거제도의 간섭효과를 고려할 필요가 있을 것이다.

덴마크에서도 최근 후보공천 양상에 중요한 변화가 진행되어 왔다는 연구들이 적지 않다. 첫째, 일반 유권자들이 공천과정에 미치는 영향이 커졌다. 다른 유럽의 선진민주주의 국가와 유사하게 덴마크의 전통적 정당들은 사회균열에 따라 형성된 당원 중심의 대중정당(mass party)으로서 성장해왔다. 하지만 덴마크 정당들 역시 1980년대 이후 유럽 전반에 걸쳐 진행된 정당 조직과 당원 수 감소의 흐름에서 비껴나 있지 않다. 정당 가입률이 1960년대 20%에 가까웠던 데 비해 1980년대 말에는 6%(Bille, 1994: 138), 2000년대 초에

는 약 5%정도(덴마크 의회 공식 집계에 따르면 약 180,000명)에 불과하다. 당 재정 면에서도 당원 중심의 대중정당(mass party)에서 1980년대 말 정당에 대한 국고보조가 도입되고 이후로 국고보조금에 의존하는 경향이 커졌으며 당원이 아닌 유권자 대중이 후보 선택에 미치는 영향이 커졌다.

둘째, 선호 투표 방식이 유권자 선택에 미치는 영향이 커졌다. 유권자들이 정당으로 투표결정을 하기 보다는 후보자에 대한 선호로 투표결정을 하는 경향이 더욱 두드러진다(Folketing, 2011: 20). 정당 별 차이도 나타난다. 사민당과 자유당과 같은 전통적 주요 정당의 경우 후보 영입과정에 전통적 방식을 유지하고 후보자들은 정치인으로 성장하고자 하는 장기적 전망 하에 명부상 순위를 받아들이는 경향이 유지되지만(Pedersen, 2002), 소수 정당들의 경우 중앙당 혹은 지구당 지도부가 후보 선출과정에 미치는 영향력보다는 유권자들의 선호투표를 의식해 후보를 선택하는 경향이 두드러진다.

최근 연구에서 주장하는 바와 같이 소수정부, 다수의 정당, 당원 감소, 후보공천과정의 탈집중화, 선호투표 등과 같은 덴마크 선거 및 정당 제도적 특징이 공천에 미치는 영향이 커진 것은 사실이다(Damgaard, 2004: 123-4). 하지만 2005년 덴마크 선거조사에서 응답자의 9%만이 지역 후보가 투표 선택 결정 요인이라고 응답하는 등(Karvonen, 2010: 47) 여전히 유권자의 투표결정에 큰 영향을 미치는 것은 정당이다. 이에 대해서는 후속 연구를 통해 최근의 변화에 대한 확인이 필요할 것이다.

## 4.2 스웨덴

### 4.2.1 정당체제

스웨덴은 정당성립요건이 엄격하지 않고, 비례성이 높은 선거제도를 운영하고 있다. 하지만 비교적 높은 의회봉쇄조항(4%)과 의회 내 득표 비중이 높은 강력한 사민당의 헤게모니로 1976년까지 사민당과 안정적 좌파당의 사회주의 블록, 파편화된 보수 우파 정당이 반사회주의 블록을 형성하는 ‘5 정당 스칸디나비아 모델’을 대표하였다. 좌·우 이념적 균열을 중심으로 농민당에서 성장한 중앙당, 자유당, 좌파당 등 소수정당들이 연정을 구성해왔다. 1990

년대 이후 온건당(구 보수당)을 중심으로 보수 우파 선거연합이 정권 교대축을 형성하면서 5개 정당 이외에 기민당, 1980년대 녹색당, 2010년 이후 반이민 포퓰리스트 우파정당인 스웨덴민주당이 의회에 진입, 의회 내 정당수가 늘어나면서 ‘5+α’로 정당체제가 변화했으나 좌·우 이념 균열이 중심이 되는 정권 교대 축은 변하지 않았다. 2018년 총선에서 스웨덴사민당과 녹색당 소수 적록연정이 구성되어 2020년 유지되고 있다. 스웨덴의회(Risdagen) 구성 정당은 스웨덴사민당(Arbetarepartiet-Socialdemokraterna, (영)SAP), 온건당(보수당, Moderaterna), 중앙당(Centerpartiet), 자유당(Folkpartiet), 녹색당(Miljöpartiet de Gröna, (영)MP), 좌파당(Vänsterpartiet), 스웨덴민주당(Sverigedemokraterna), 기독교민주당(Kristdemokraterna) 등 8개 정당이다.

스웨덴은 정당에 대한 법적 규제가 약하고 정당의 자율성을 최대한 보장하는 “적극적 민주주의(장선화, 2015)” 유형으로 정의할 수 있다.<sup>11)</sup> 정당 자율성이 강한 전통의 유럽 국가들에서도 정당등록, 정당 자금, 후보선출 절차 등에 대한 법적 규제를 도입함으로써 정당 민주주의를 제고하는 흐름이 있지만(독일, 핀란드 등), 스웨덴은 정당에 대한 별도의 규제가 없고 결사체에 대한 법률이 공통적으로 적용된다(Venice Commission, 2015).<sup>12)</sup>

공천제도라고 할 수 있는 공식적 정당공천 관련 법 규정이나 규제는 없다. 선거에 출마할 후보 지명과 결정 등과 관련한 절차, 선거운동에 관련된 일체의 정당 활동은 법이 아닌 정당 자체 규정에 따른다. 정당자금 출처 또한 2000년대 초까지 법적 규정이 아니라 정당 상호 합의에 의해 공개해왔다<sup>13)</sup>

11) 비영리법인 등록을 통해 정당 설립이 가능하며 당해 선거에 참여할 정당은 선거일 30일 전에 선거위원회에 참여여부를 등록해야 하지만 정당명을 등록할 의무는 없다. 하지만 대부분의 정당은 유권자가 정당명과 명부를 인식하는데 필요하기 때문에 정당명을 등록하며 지정단체로서 정당등록을 한다. 스웨덴의회 혹은 유럽의회 선거에 지정단체로서 등록하기 위해서는 1,500명 서명이 필요하다 <https://www.val.se/for-partier/partibeteckning/registrera-partibeteckning.html>.

12) 하지만 최근 스웨덴에서도 정당에 대한 특별법이 추가되었다. 스웨덴 정당들은 1980년 이래 자발적 공동합의를 통해 정당 수입을 공개해왔는데, 2018년부터 정당 자금투명법(2014년 제정)의 적용으로 국가가 정한 기준액 이상의 익명 기부금 내역을 공개하도록 의무화했다.

13) 각국 총선에 참여해 전반적인 선거활동을 관찰하는 OSCE는 2019년 스웨덴 총선 보고서에서 투표용지 배급, 투표 진행 절차 등 과정에서 공정성과 투명성을 위해 선거과정 전반을 감독하는 제3차 감독기관이 필요하다는 점을 권고할 정도이다

선거위원회(선관위)는 선거인 명부 관리, 투표소 설치, 선거관리위원 교육, 유럽의회 선거 투표용지 배포 등을 담당하며 정당의 공직 후보 공천 및 명부 작성, 선거운동 등에 대해 관여하거나 개입하지 않는다. 선호투표가 가능한 선택식 준개방형 정당명부식 비례제도를 운용하지만, 후보 선출과 선거 캠페인은 정당 중심으로 진행되며, 정당명부가 투표 결정의 중요한 기준이 된다. 유권자 개인 선호투표에 의해 정당 명부 순서에서 벗어난 후보가 당선된 사례는 1998년 12명, 2002년 13명, 2006년 6명에 불과했다(Karvonen, 2010: 47). 현재 대부분의 정당에서 공천에 50% 여성할당을 두고 있지만 이 또한 1981년 녹색당이 여성할당제를 도입하자 1980년대 말~1990년대 초에 걸쳐 자유당, 사민당, 좌파당, 기민당, 온건당, 중앙당 등이 순차적으로 도입하였고, 주요 정당들이 여성할당 공천제를 도입하기 전에 이미 스웨덴 의회 내 여성 대표성은 30%에 달해 있었다(Moon, 2008: 84). 선거제도적 특징과 정당 정치문화가 의회 민주성과 대표성을 높이는 선순환이 존재한 것이다.

스웨덴의 주요 정당들은 결집된 사회적 이익을 대표하는 정치 주체로 사회 운동 및 단체와 긴밀한 연계 하에 성장하였다. LO와 연계 하에 전위 정당 형태로 출발한 사민당과 농민단체의 독점적 지지 하에 성장한 농민당(중앙당), 기업의 지원에 의존하는 보수당 및 자유당은 형성과 성장과정에서 조직적 차이가 컸으나 1965년 전국규모 정당에 대한 국고 보조금제도를 처음 도입한 후 1975년까지 주 및 지자체 의회 구성 정당 뿐 아니라 원내 진입 정당 전체에 보조금을 지급함으로써 1970년대 중반 이후 스웨덴의 5개 주요 정당들은 당원중심의 정당조직과 당 재정을 국고보조에 의존하는 정당 조직 구조로 수렴하였다(Pierre and Widfeldt, 1994: 339).<sup>14)</sup> 이와 동시에 스웨덴에서도 1960~1990년대 정당 가입자 수가 현저히 줄어들어 사회 속의 정당으로서 위치가 약화되고 있다. 당원 수 집계는 정확하지는 않으나 1989년 정당가입자 수가 150만 명을 유지하는 것으로 추산되는데, 가장 많은 당원 수를 보유

(ODIHR, 2019).

14) 피에르와 비펠트(Pierre and Widfeldt, 1994: 332)는 스웨덴의 정당과 정당 조직들에 핵심적인 영향을 미치는 세 가지 두드러진 정치 사회적 특징들로 강한 이익집단과 코포라티스트적 정책형성 양식의 제도화, 제2차 세계대전 이후 사민당의 압도적 지위, 이익 결집과 정책형성과정에서 핵심적인 정당의 역할 등을 손꼽은 바 있다.

하던 사민당이 1992년 노조의 집단 당원 가입제 폐지 후 당원 수가 100만 명에서 259,000명으로 줄어든 데 이어 2014년 공식 발표로는 100,000명으로 줄었다. 온건당은 1990년 공식 당원수가 143,000명이었는데 2014년 55,000명으로 발표한 것으로 볼 때 1990년대부터 2014년 사이 스웨덴의 정당 가입자 수는 약 1/10정도 규모로 줄어들었다. 당원 수의 축소와 국고보조에 대한 의존 증가로 당 조직의 중앙집중화 경향과 원내 정당의 자율성이 더욱 커졌다.

#### 4.2.2 정당 후보 공천과정

스웨덴의회 선거구는 광역(주) 행정구역(특별선거구 3개 별도)과 일치하는 구획을 갖는 중·대선거구이다. 정당들은 대체로 지역 조직 수준에서 후보 명부를 작성한다. 앞서 소개한 바와 같이 선택적 준개방형 정당명부제이지만 유권자 개인 선호투표에 의해 선출되는 경우는 극히 드물고 후보 경선 결과 득표순으로 정당명부 순위가 결정되므로 후보자들은 당선 가능성이 높은 명부 앞 순위를 차지하기 위해 당내 경선과정에서 경쟁한다. 주요 정당들은 코뮌단위의 당원 모임인 클럽(Clubs)을 풀뿌리 지역 조직으로서 기초 단위로 하고, 주 차원의 국회의원 공천 및 명부작성에 있어서도 클럽연합이 회의를 소집해 명부를 결정한다.

1920년대 이래 스웨덴 원내 제 1당의 지위를 유지하고 있는 스웨덴사민당의 경우 중앙당 정당위원회는 유럽의회선거 후보자를 결정하고, 주(Lansting) 지구당(26개)이 스웨덴의회 선거 후보를 결정하며, 코뮌(Kommun)의 지역단위(290개)에서 지방선거 후보를 결정한다.

26개 주 지구당은 단수 혹은 복수의 의회 선거구로 구성되어 있으며(스웨덴사민당 당헌 3장 2조 1항), 2년마다 개최되는 주 지구당대회에서 후보 지명이 결정된다(Socialdemokraterna, 2017). 총선이 있는 해 4월 15일 전까지 후보지명위원회(공천위원회)가 의회 후보 명부 초안을 작성, 주 지구당위원회에 제출하여 검토를 요청하고 주 지구당위원회는 검토를 완료한다. 주 지구당대회에서 정당명부가 최종 결정되는데 선출방식은 과반다수결이다. 유효투표의 절반 이상을 득표할 경우 후보 명부에 이름을 올릴 수 있다. 1위 득표자가 과반을 획득하지 못할 때 차순위 득표자와 결선투표를 실시해서 결정하되,

득표가 동수일 경우 과반다수결로 최종 후보를 결정한다(Socialdemokraterna, 2017: 42-43). 입후보자들은 선거 캠페인 비용을 자비로 충당한다(Waldgeim, 2014).

중도우파 선거연합을 이끄는 온건당(보수당)은 중앙당, 26개 주 조직, 그리고 290개의 지자체 거의 대부분에 지구당과 정당 클럽(party club)을 두고 있다. 온건당은 중도우파연합을 이끄는 주요 정당이지만 시민당에 비해 당원이나 재정규모 면에서 규모가 작다. 중앙당 조직은 총선을 앞두고 총선 전략과 선거캠페인 전략 수립, 유럽의회 선거 명부 작성 등을 담당하고 정당 명부는 정당클럽연합인 주차원 조직에서 결정된다. 총선 실시가 예정된 해의 전년도 가을에 지역정당회의가 소집되고 총선후보와 정당명부 작성에 대해 협의한다. 온건당 당원이 아니라도 후보자로 출마할 수 있다(Ramsbäck, 2014).

## 5. 결론

이 연구는 스칸디나비아 국가들 중 높은 의회 민주성을 유지하고 있는 덴마크와 스웨덴의 선거제도와 정당공천방식의 제도적 특징에 대해 살펴보고 비례대표제 개혁과 정당공천에 대한 기존 연구 가설의 유효성을 검토하였다. 최근까지 한국의 국회의원 선거제도 개혁 방향은 낮은 비례성과 지역주의를 극복하기 위한 대안으로서 독일식 혼합 연동형 비례제를 설정하는 한편 정당 내 민주주의의 실현을 목적으로 상향 공천의 제도화 필요성이 제기되어 왔다. 하지만 이 글은 2020년 제21대 총선에서 도입된 한국식 준연동형 혼합형 선거제도 경험을 계기로 전면적 비례제인 스칸디나비아식 준개방형 정당명부식 비례제와 정당 공천방식을 검토할 필요성을 제기하였다.

덴마크와 스웨덴은 준개방형 정당명부식 비례제를 실시한다. 정당들의 후보자 공천방식은 국가에서 정한 공식적 법 규정에 따르지 않고 정당 자율적이며, 주 차원의 지역 당 조직이 공천을 담당하는 분권적인 경향이 나타난다. 대체로 공천 과정에 평당원이 참여하는 포괄적 공천 절차를 보유하고 있으나, 중앙당의 영향이 완전히 배제되지 않은 제한적 포괄성이 특징적이다. 전

국위원회가 후보자 명부를 승인하는 단계적 절차가 있거나(사민당, 보수당, 진보당 등), 공천위원회가 초안을 작성(스웨덴사민당)하는 등 중앙 차원에서 후보 지명에 관여하는 공식적 절차가 당헌에 명시되어 있는 정당이 다수이고, 비공식적 중앙-지방 조직간 공천 협의가 존재한다. 최근 나타나는 변화로는 정당명부작성시 유권자를 고려하는 경향이 나타나는 점이다.

이처럼 정당명부식 비례제도를 운영하는 국가에서 정당 공천에는 공천방식 이외에도 정당명부제가 갖는 제도적 영향과 당 지도부의 선거 전략적 고려가 영향을 미치므로, 공천과정 혹은 절차적 민주성에만 초점을 맞출 경우, 공천결과에 개입하는 다른 요인을 간과할 수 있다. 정당 공천방식에 영향을 주는 요인을 분석한 최근의 연구에서 룬델(Lundell, 2004)은 정당 규모가 클수록 정당공천에 중앙집중적인 경향이 나타난다는 상관성을 밝힌 바 있다. 덴마크와 스웨덴의 거대 정당들이 공천과정에 평당원 참여를 보장하는 등 포괄성을 확대하는 방향으로 공천 민주화를 주도해 왔지만 실질적으로 전략공천과 같은 관행은 지속되었고, 중앙차원에서 비공식적인 공천 영향력은 존재해왔다. 한국의 현행 혼합형 다수제 하에서 뿐 아니라 연동형 비례대표제에서도 중앙-지역간 비공식적 공천 협의나 지역엘리트의 독점적 공천 영향력이 나타났고(김한나·박현석, 2019), 이 연구를 통해 정당명부식 비례제 하에서도 정당공천에서 중앙의 공식적·비공식적 영향력이 확인되었다.

정당명부형 비례대표제를 실시하는 국가들의 정당 후보 공천방식은 다양하다. 정당의 후보 공천방식이 집중적인지 분산적인지는 전적으로 선거제도적 차이에 따른 것이기보다는 다른 요인들이 작용한다. 스웨덴과 덴마크의 경우 비례성이 높은 선거제도, 높은 정치신뢰, 민주적 정치문화 등과 같은 지역적 특징에 의해 후보 공천과정이 분산적이라는 최근의 연구를 참고하면, 다른 국가들에서 실시되는 제도의 효과에 대한 지나친 일반화 혹은 특수화를 경계해야 할 것이다. 또한 선정주체의 포괄성을 강화하는 방향, 즉 상향식 공천 조항의 법제화와 같은 절차적인 민주적 정당성을 확보하는 포괄적 공천 개혁 방안(김한나·박현석, 2019)은 당원 중심의 정당 규율과 이념적 응집력을 약화시켜 정당 본연의 기능과 존재의미까지 약화시킬 수 있다(Kitschelt, 2012: 186; 이동윤, 2020: 271). 이런 관점에서 정당공천방식은 “상향식 공천

혹은 정당 후보 선정과정의 민주화 자체가 목적이 아니라 사회 전체 민주주의의 실현을 목적으로 설계할 필요가 있다”(전용주, 2014)는 문제의식은 타당하다. 따라서 정당공천에 미치는 요인으로 명부의 유형 및 작성 방식, 정당 규모 및 정당조직, 정당정치문화 등이 고려될 필요가 있다.

선거제도 개혁은 예외 없이 기존 정치세력들 간의 이해집산의 결과이다. 의회 민주성이 높은 덴마크와 스웨덴에서도 주요 정당들이 선호하는 제도적 설계를 반영하는 방식으로 상호 이익 교환과 타협에 의해 제도 개혁이 일어났으나, 최근까지 유권자 선호를 보다 폭넓게 반영하고 대표성과 책임성을 높이는 방향으로 추가적인 선거법 개혁이 활발히 논의되고 있다. 제도 개혁은 단발적이 아니라 연속적 과정이며 선거가 실시된 이후 제도 개혁의 효과와 후속 조치에 대한 논의를 체계화 할 필요가 있다. 무엇보다 한국에서 선거제도 개혁과 정당 공천 방식에 대한 제고를 통해 의회 민주성 향상의 효과를 거두기 위해서는 주요 정당들의 상호합의에 기초한 민주적 정당정치문화가 수반되어야 할 것이다.

## 《참고문헌》

- 김용복(2009). “정당정치의 발전을 위한 선거제도의 개혁: 비례대표제의 확대와 석패율 제도의 도입”. 『기억과 전망』, 20, 39-70.
- 김종갑(2012). “2011년 개정 독일선거제도와 한국적 적용 방안”. 『현대정치연구』, 5(2), 45-74.
- 김한나·박현석(2019). “연동형 비례제와 정당 민주화: 독일과 뉴질랜드 주요 정당의 공천제도 비교연구”. 『입법과 정책』, 11(1), 5-31.
- 김형철(2007). “혼합식 선거제도로의 변화와 정치적 효과: 뉴질랜드, 일본, 그리고 한국을 중심으로”. 『시민사회와 NGO』, 5(1), 205-240.
- 김형철(2020). “준연동형 비례대표제의 정치적 효과: 선거불비례성과 유효정당 수를 중심으로”. 『세계지역연구논총』, 38(2), 79-100.
- 이동윤(2020). “한국의 정당공천제도: 정당의 국회의원 후보는 누가 결정하는가?”. 『정치정보연구』, 23(2), 265-290.
- 장선화(2011). 『스웨덴의 제도변화와 정책전환: 계급타협제도와 완전고용정책을 중심으로 1950-2010』. 이화여자대학교 대학원 박사학위논문.
- 장선화(2013). “한국 국회의원 선거제도 개혁의 조건과 과제: 뉴질랜드 및 영국 사례와 비교적 관점에서”. 『비교민주주의연구』, 9(2), 33-72.
- 장선화(2015). “한국 정당민주주의의 제도적 특징과 개혁 과제: 독일, 영국, 스웨덴과 비교적 관점에서”. 『평화연구』, 23(1), 47-96.
- 장선화(2018). 『북유럽 정당체제와 탈근대적 변화: 스웨덴, 노르웨이, 핀란드, 유럽정치론(pp. 94-118)』. 서울: 박영사.
- 전용주(2014). “상향식 공천 방식은 민주주의를 진전시키는가?: 2014년 지방선거를 중심으로”. 『21세기정치학회보』, 24(3), 457-484.
- 참여연대(2020). 21대 총선, 유권자 지지와 국회 의석 배분 현황 이슈리포트. [http://www.peoplepower21.org/PSPD\\_press/1709593](http://www.peoplepower21.org/PSPD_press/1709593).
- 최연혁(2015). “다수결 원칙과 정부안정성: ‘적극적 다수’와 ‘소극적 다수’의 적용을 통한 북유럽 5개국의 비교분석”. 『비교민주주의연구』, 11(2), 103-134.

- Bille, L. (1994). Denmark: the decline of the membership party? In Richard S. Katz & Peter Mair. (Eds.), *How parties organize: change and adaptation in party organizations in western democracies*(pp. 13-157). London: Sage Publication Ltd.
- Blom-Hansen, J., Elklit, J., Serritzlew, S. & Villadsen, L. R. (2016). Ballot position and election results: evidence from a natural experiment. *Electoral Studies*, 44, 172-183.
- Damgaard, E. (2003). Denmark. In Müller, W. C. & Strøm, K. (Eds.), *Coalition governments in western Europe*. Oxford: Oxford University Press.
- Election Authority(Valmyndigheten) (2014). *Elections in Sweden*. www.val.se.
- Elklit, J. (1992). The best of both worlds? the danish electoral system 1915-20 in a comparative perspective. *Electoral Studies*, 11(3), 189-205.
- \_\_\_\_\_. (1993). Simpler than its reputation: the electoral system in Denmark since 1920. *Electoral Studies*, 12(1), 41-57.
- \_\_\_\_\_. (2008). Denmark: simplicity embedded in complexity (or is it the other way round)? In Gallagher, M. & Mitchell, P. (Eds.), *The politics of electoral systems*(pp. 453-471). Oxford: Oxford University Press.
- Elklit, J. (2011). Preferential voting in Denmark: how, why, and to what effect?. *Paper Proposal*. <https://ecpr.eu/Filestore/PaperProposal/fe99244c-ec1e-471e-a4e7-6b181dd9e4a3.pdf>.
- Folketinget (2011). The parliamentary system in Denmark. [https://www.thedanishparliament.dk/~/-/media/pdf/publikationer/english/the-parliamentary-system-of-denmark\\_2011.ashx](https://www.thedanishparliament.dk/~/-/media/pdf/publikationer/english/the-parliamentary-system-of-denmark_2011.ashx).
- Folketinget. (2019). The electoral system in Denmark. <https://elections.sim.dk/media/10507/the-electoral-system-in-denmark.pdf>.
- Folketinget (2019). Folketing(Parliamentary) election act(Consolidated Act No.137 of 7. Febrary 2019). <https://elections.sim.dk/media/21968/folketing-parliamentary-elections-act-2019.pdf>.

- Gallagher, M. & Mitchell, P. (2008). *The politics of electoral systems*. Oxford: Oxford University Press.
- Gallagher, M. & Mitchell, P. (2019). Election Indices. [https://www.tcd.ie/Political\\_Science/people/michael\\_gallagher/EISystems/Docts/ElectionIndices.pdf](https://www.tcd.ie/Political_Science/people/michael_gallagher/EISystems/Docts/ElectionIndices.pdf).
- Hansen, M. E. (2007). Party members and party voters: candidate selection and election at the local level, *Representation*, 43(3), 141-150.
- Karvonen, L. (2010). *The personalisation of politics: a study of parliamentary democracies*. ECPr Press.
- Katz, R. S. (2001). The problem of candidate selection and models of party democracy, *Party Politics*, 7(3), 277-296.
- Kitschelt, H. (2012). Book review: democracy within parties: candidate selection methods and their political consequences by Reuven Y. Hazan and Gideon Rahat. *Political Science Quarterly*, 127(1), 185-187.
- Laakso, M. & Taagepera, R. (1978). Proportional representation in scandinavia: implications for Finland. *Scandinavian Political Studies, Bind 1*.
- Lundell, K. (2004). Determinant of candidate selection: the degree of centralization in comparative perspective. *Party Politics*, 10(1), 25-47.
- Lundell, K. (2008). Electoral reform and party system change: an analysis of nordic elections with two different electoral systems. *Scandinavian Political Studies*, 31(4), 363-383.
- Moon, K. H., Chun, K. O. & Kim, M. S. (2008). A comparative study of electoral gender quotas in Sweden, Germany and South Korea: focusing on the interplay of the main actors in the processes of the implementation of quota policies. *Asian Women*, 24(1), 75-100.
- Miljan, L. & Alchin, G. (2018). Proportional representation in practice: an international comparison of ballots and voting. <https://www.fraserinstitute.org/sites/default/files/proportional-representation-in-practice.pdf>. Fraser Institute.

- ODIHR (2019). Denmark: general elections 5 June 2019. *ODIHR needs assessment mission report*(pp. 25-29). March 2019. OSCE.
- ODIHR (2018). Sweden: general elections 9 September 2018. *ODIHR election expert team final report*. OSCE.
- Pesonen, P. & Riihinen, O. (2002). *Dynamic Finland: the political system and the welfare state*. Helsinki: Finnish Literature Society
- Pierre, J. & Widfeldt, A. (1994). Party organizations in Sweden: colossuses with feet of clay or flexible pillars of government?. In Katz, R. S. & Mair, P. (eds). *How political parties organize: change and adaptation in party organizations in western democracies*. London · Thousand Oaks · New Delhi: SAGE Publications.
- Poguntke, T. (1994). Basisdemokratie and political realities: the german green party. In Lawson, K. (ed.), *How political parties work: perspectives from within. westport, connecticut*. London: Praeger.
- Rasche, B. E. (2011). Chapter 2 why minority governments? executive-legislative relations in the nordic countries. *Conference Proceedings*.
- Rahat, G. & Hazan, R. Y. (2001). Candidate selection methods: an analytical framework, *Party Politics*, 7(3), 297-322.
- Ramsbäck, K. (2014). *Organization for the moderate party*. November 2014(2014년 11월 5일 스웨덴 온건당 Moderate Party 비서관 발표자료).
- Socialdemokraterna (2017). Constitution: the constitution of the swedish social democratic party, adopted by the party congress 2017. [https://www.socialdemokraterna.se/globalassets/vart-parti/stadgar/constitution\\_2017.pdf](https://www.socialdemokraterna.se/globalassets/vart-parti/stadgar/constitution_2017.pdf).
- Vedtaegter (2012). *Venstres vedtaegter 2012 (Denmarks Liberale Parti)*. Venstres.
- Waldgeim, C. (2014). *The swedish social democratic party*. 5th of November 2014(2014년 11월 5일 스웨덴사민당 사무총장실 선임고문 발표자료).
- Ware, A. (1996). *Political parties and party systems*. Oxford: Oxford University Press.

<Abstract>

## **List PR System and Candidate Selection in Denmark and Sweden**

Seonhwa Jang

This article investigates the institutional features of the parliamentary election system and candidate selection system in Denmark and Sweden, which maintain high parliamentary democracy among Scandinavian countries, and examines the validity of existing research hypotheses on the reform of proportional representation electoral system and the selection of candidates within parties. Denmark and Sweden has a unicameral parliament composed of members elected by selective semi-open list PR system, and the selection procedures for party candidate is generally decentralized and the subjects of candidates selection inclusive. The characteristics of the candidate selection and nomination process of major parties in Denmark and Sweden are the weakening of the influence of the traditional core support groups of the political parties, enlargement of influence by ordinary party members to the candidate selection or staged selection processes, and list constructed by the organization of constituency. In the course of discussions on the reform of parliamentary electoral system in Korea, demand for democratic review on the method of nominating proportional representative candidates has been raised in order to enhance party democracy. However, in addition to the selection procedures and rules for, nomination of party candidates are influenced by the systemic effects of the list PR system and an electoral strategic consideration of the party leadership. Therefore, if we focus only on the

nomination process or procedural democracy, it is likely to be overlooked that other intervening factors affecting to the outcome of candidate nomination outcome. Under the List PR system it is necessary to consider the method of drawing up the list, the size of the party, common behavior of informal interaction within center and local party leaders through selection procedures, and the party politics culture as factors affecting the selection of candidate within party. In order to achieve the effect of improving parliamentary democracy through reform of the electoral system and improvement of the selection procedures for party candidate in Korea, a democratic party politics culture based on mutual agreement of major political parties should be accompanied.

**Key Words: Denmark, Sweden, political party, electoral system, list PR system, candidate selection**

---

성명: 장선화(Seonhwa Jang)  
소속: 서울과학기술대학교  
E-mail: mirrmoon99@gmail.com

논문 접수일: 2020.12.04.                      논문심사 완료일: 2020.12.18.  
수정원고 접수일: 2020.12.30.                게재 확정일: 2020.12.30.

