

기윤실 <모두를 위한 정치 운동> 제22대 총선 평가 토론회

제22대 총선과 위성정당 문제

2024년 7월 19일(금) 19시 / 한국기독교교회관 2층 조에홀

민의를 왜곡하지 않는 선거제도,
어떻게 만들어 갈 것인가?

- | | | |
|------|-----|-----------------------|
| Ⓟ 발제 | 하승수 | 변호사 / 세금도둑잡아라 공동대표 |
| | 허석재 | 입법조사관 / 국회입법조사처 |
| Ⓟ 사회 | 박제민 | 전문위원 / 기윤실 모두를위한 정치운동 |

 (사) 기독교윤리실천운동

www.cemk.org 02-794-6200

이명진 간사, 김현아 사무처장



(사)기독교윤리실천운동

총선 평가 토론회 _ 제22대 총선과 위성정당 문제

“민의를 왜곡하지 않는 선거제도, 어떻게 만들어 갈 것인가?”

┃ 발간일 2024년 7월 19일

┃ 편 집 이명진

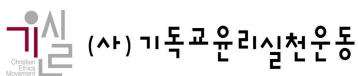
┃ 디자인 김현아

주소 (04382) 서울시 동대문구 안암로6길 19, 202호

홈페이지 www.cemk.org 전화 02-794-6200 메일 cemk@hanmail.net

*본 자료집은 기윤실 홈페이지(www.cemk.org) 자료실에서 다운로드 받으실 수 있습니다.

*무단 전재 및 재배포 금지



순서 및 목차

Ⅰ 사회 - 박제민 (기윤실 모두를위한 정치운동 전문위원)

Ⅰ 발제

민의를 왜곡하지 않는 선거제도, 어떻게 만들어 갈 것인가?

- 하승수 (세금도둑잡아라 공동대표, 변호사) 4p

연동형 선거제도는 지속가능한가?

- 허석재 (국회입법조사처 입법조사관) 23p

Ⅰ 질의 응답

- 참가자 모두

민의를 왜곡하지 않는 선거제도, 어떻게 만들어 갈 것인가?

하승수 (세금도둑잡아라 공동대표, 변호사)

1. 글을 시작하며

정치가 문제를 해결하기보다는 문제를 양산하고 있다. 그런 정치를 보면서 피로감과 회의감, 불신을 느끼는 국민들이 많다. 국민들이 바라는 것은 '문제해결 능력을 갖춘 정치'일 것이다. 남북 관계 위기, 저출생과 극심한 불평등이 보여주는 사회공동체의 위기, 기후 위기 등은 문제해결 능력을 갖춘 정치를 요구하고 있다.

정치가 문제해결 능력을 갖추려면 정치제도를 개혁해야 한다. 제도를 개혁하지 않고서 개별정치인들의 선의에 기대해서는 변화를 기대하기 어렵다. 개별 정치인들이 아무리 노력해도 '적대적 공존'의 구도를 깨기가 어렵기 때문이다. 내가 잘할 필요가 없고, 상대방이 잘못하기만 해도 선거에서 이길 수 있는 '정치적 나태'가 허용되는 상황에서 문제해결 능력을 갖춘 정치를 기대하기 어렵다.

그래서 한국 정치를 바꾸기 위한 핵심과제로 선거제도 개혁이 논의되어 왔다. 한국의 국회의원 선거제도는 2020년 총선 이전까지 병립형이었다. 승자독식의 다수대표제(소선거구제)에 소수 비례대표 의석을 덧붙이는 방식이다. 기본적으로 지역구 소선거구제에서 얻은 의석수에 따라 각 정당의 총의석이 좌우될 수밖에 없는 선거제도였다. 대부분의 국회의원을 선출하는 지역구 선거가 승자독식의 방식이다 보니, 표의 등가성(비례성)이 확보되지 않고 대량의 사표가 발생하는 선거제도였다. 지역구에서 2위 이하의 후보를 찍은 표는 모두 '사표(死票)'가 되기 때문이다.

그리고 이런 승자독식의 선거제도는 자연스럽게 양당제 정치구도로 귀결되었다. 선거를 앞두고 양대 당에서 이탈하는 세력이 새로운 정당을 만드는 경우도 있었지만, 결국은 거대양당에 흡수되는 결과를 맞는 경우가 많았다. 진보적인 소수정당은 정당득표율에 비례한 의석을 획득하지 못하다 보니, 원내에 진입하더라도 원내교섭단체로서의 지위를 획득하지 못해서 국회 내 활동에 한계를 보였다.

그러던 중에 2015년 중앙선거관리위원회가 독일식 연동형 비례대표제로 선거제도를 개혁할 것을 제안했고, 2016년 가을에 일어난 촛불과 대통령 탄핵을 거치면서 20대 국회에서 본격적인 선거제도 개혁 논의가 이뤄졌다. 그러나 패스트트랙, 자유한국당의 국회 불법점거 사태 등의 우여곡절을 거친 끝에, 2019년 준연동형 비례대표제라는 반쪽짜리 선거제도로 결말 지워졌다.

준연동형 비례대표제는 자유한국당을 제외한 나머지 정당들(민주당, 바른미래당, 민주평화당, 정의당) 간의 협상의 결과 만들어진 선거제도이다. 당시에 자유한국당은 선거제도 개혁에 극렬하게 저항했다. 자신들의 기득권 유지에 골몰했기 때문이다. 심지어 국회를 점거하고 난동 수준의 폭력행사까지 했었다(패스트트랙 국회 난동사건). 또한 당시에 민주당 내부에도 선거제도 개혁에 소극적인 분위기가 상당히 존재했었다. 그래서 온전한 연동형 비례대표제가 아닌 준연동형 비례대표제가 도입될 수밖에 없었다.

그러나 이렇게 어렵게 준연동형 비례대표제가 도입되었지만, 2020년 총선과 2024년 총선에서 거대양당의 위성정당 창당으로 인해 표의 증가성을 개선하는 효과를 얻지 못했다. 그래서 이제는 선거제도 개혁에 대한 회의론도 커져 있는 상황이다. 그러나 선거제도를 개혁하지 않고서 한국 정치에 큰 변화를 기대할 수 있을까? 어느 국가에서나 선거제도를 개혁하는 것은 매우 어려운 과정이다. 대한민국도 그런 과정에 놓여 있다.

결국 승자독식의 폐해를 극복하고 '표의 증가성'과 정치다양성을 보장하는 선거제도로 개혁하는 것은 새로운 출발선에 섰다.

2. 2024년 총선을 앞둔 선거제도 개혁 논의

현행 국회의원 선거제도는 준연동형 비례대표제이다. 준연동형 비례대표제는 단순하게 설명하면, 정당득표율에 따른 의석의 50% 정도를 보장하도록 설계된 제도이다. 가령 300석의 국회의석이 있고 A정당이 10%의 정당득표를 하고도 1석의 지역구 의석도 내지 못한다면, $300\text{석} \times 10\% \times 0.5 = 15\text{석}$ 을 보장하는 제도인 것이다(실제 계산은 각 정당의 득표율과 위성정당 창당 여부에 따라 더 복잡하며, 2020년과 2024년 총선의 경우에는 거대양당의 위성정당 창당으로 인해 제도개혁의 효과를 거두지 못했음).

한편, 2020년 총선의 경우에는 47석의 비례대표 의석 중에서 30석만 준연동형 계산방식을 적용한다는 상한(캡)이 있었으나, 부칙에 있던 그 조항은 2020년 총선에만 적용되는 것이었으므로, 현행 제도는 상한(캡)이 없는 준연동형 비례대표제이다.

한편, 2020년 민주당이 위성정당을 창당한 것과 관련해서 2022년 대선 당시에 이재명 후보가 사과했고, 민주당 의원총회에서 만장일치로 아래와 같은 약속을 했었다.

〈2022년 2월 27일 더불어민주당 의원 결의문 중에서 캡처〉

국민통합 정치개혁을 위한 더불어민주당 의원 결의

둘째, ‘국민통합 국회’를 위해 선거제도를 근본적으로 개혁하겠습니다.

승자독식 선거제도의 근본적 개혁을 통해 실질적 다당제를 구현하고 다양한 민심을 받들겠습니다.

1. 국회의원 선거에서는 위성정당을 방지하는 연동형 비례대표제와 권역별 비례대표제,
2. 지방선거에는 3인 이상 중대선거구제 등 비례성을 대폭 강화해 세대, 성별, 계층, 지역 등 다양한 민심이 반영되는 선거제도를 만들겠습니다.

그러나 이 약속도 지켜지지 않았다.

한편, 2020년부터 2023년 사이에 준연동형 비례대표제보다도 〈표의 등가성〉을 향상시킬 수 있는 여러 대안들이 제안되었다. 300석을 유지한 상태에서 전면 비례대표제(덴마크·스웨덴 방식)로 전환하든지, 의석을 늘려서라도 독일식 연동형 방식의 실효성을 높이든지 하는 방안이 제안되었다, 그러나 이런 방안은 제대로 논의되지 못했다.

결국 2023년 국회 전원위원회와 500인 공론조사까지 거쳤으나, 선거법 협상은 거대양당의 밀실 협상으로 넘어갔다. 그러나 국민의 힘은 여전히 선거제도 개혁을 전면적으로 거부했다. 그러면서 국회 안팎에서는 거대양당이 ‘병립형’으로 회귀하는 것으로 야합하는 것 아니냐는 우려가 점점 더 커졌다.¹⁾ 그래서 시민사회와 소수정당들 뿐만 아니라, 민주당 내에서도 병립형으로 회귀하는 것을 막으려는 목소리가 나왔다. 2023년 9월 14일에는 민주당 국회의원 55명이 연동형 비례대표제를

1) 당시에 민주당 일각에서는 ‘권역별 병립형’에 동의하는 움직임도 있었다. 전국을 3개 권역으로 나눠서, 병립형 비례대표제로 회귀한다는 것이다. 그러나 전국을 3개 권역으로 나누는 ‘권역별’은 권역별이라고 부르기에 도 민망한 방안이었다.

지키고 위성정당을 방지해야 한다는 목소리를 냈다. 또한 11월 15일에는 민주당 국회의원 30명이 위성정당 방지법을 당론으로 추진할 것을 촉구하기도 했다. 그러나 민주당 지도부는 결국 마지막에 ‘준연동형 비례대표제를 유지하되, 준위성정당을 창당한다’는 결정을 내렸고, 그에 따라 2024년 총선에서도 준연동형 비례대표제는 효과를 거두지 못했다.

한편 여론조사를 보면, 국민들은 거대양당의 기득권 구조를 깨고 다당제 정치구조로 전환하는 것을 선호한다고 볼 수 있는 결과들이 나왔다. 2023년 1월 9일 - 11일 <미디어토마토>가 실시한 여론조사에서 응답자의 52.3%가 다당제 구도로 전환해야 한다고 응답했고, 27.7%만이 양당제구도를 선호한다고 응답했다. 2023년 1월 21일 MBC가 발표한 여론조사에서도 다당제가 적합하다고 응답한 비율이 56.8%, 양당제가 적합하다고 응답한 비율이 29.6%였다. 즉 민심은 다당제를 선호하고 있다.

3. 2024년 총선 결과가 시사하는 것

2024년 총선에서도 승자독식의 선거제도의 영향력이 크게 작용했다. 지역구에서 거대양당 소속이 아닌 후보가 당선된 지역구는 3개(개혁신당 이준석, 민주당과 단일화한 울산 북구의 진보당 윤종오, 민주당 후보가 출마하지 않은 세종갑의 김종민)에 불과했다.

비례대표 의석 46석도 거대양당의 위성정당이 32석을 차지했다. 정당 비례득표에서 24.25%를 얻은 조국혁신당이 12석, 3.61%를 얻은 개혁신당이 2석을 차지했다. 22대 국회에서도 거대양당만이 원내교섭단체가 되었다.

조금 다행스러운 것은 이번 총선을 앞두고 보수 내부에서도 승자독식 소선거구제의 문제점에 대한 인식이 확산된 것이다. 대표적으로 중앙일보의 김정하 논설위원은 2024년 3월 28일 자 신문에 <보수정당의 소선거구제 집착, 자승자박됐다>라는 제목의 칼럼을 실었다. 김정하 논설위원은 이 칼럼에서 “이번 총선을 앞두고 선거제 개편 논의가 제기됐을 때 국민의힘 지도부는 줄곧 소선거구제 유지를 외쳤을 뿐, 중·대선거구제나 완전연동형 비례대표제 등은 진지하게 검토하지 않았다. 영남권 중심의 사고가 자승자박이 된 형국이다”라고 평가했다.

실제로 ‘국민의 힘’은 승자독식의 선거제도의 부메랑을 맞았다. 경기도가 대표적인 예인데, 경기도에 배정된 지역구 국회 의석 60석 중에서 민주당이 53석을 휩쓸었고, 국민의힘은 6석에 그쳤다. 국민의힘은 경기도 지역구 선거에서 42.82%를 득표했는데, 의석은 10%에 해당하는 6석을 얻는데 그친 것이다.

이처럼 기본적으로 승자독식의 소선거구제에서는 적은 득표율 차이로도 큰 의석 차이가 발생할 수 있다. 특정 권역의 지역구에서 1등을 많이 한 정당이 의석을 거의 싹쓸이할 수 있기 때문이다. 그러나 지금도 영남/강남의 ‘국민의 힘’ 기득권 세력들은 승자독식 선거제도를 <표의 등가성>이 보장되는 선거제도로 개혁하는 데 반대할 가능성이 높다.

한편 민주당이 전국적으로는 많은 의석을 얻었지만, 지역별로 보면 승자독식 선거제도의 피해를 입은 지역들도 있다. 이번 총선의 경우 부산 지역에 배정된 지역구 의석 18석 중 ‘국민의 힘’이 17석을 차지했다. 그런데 부산 지역에서 ‘국민의 힘’의 득표율은 53.86%였다. 이 득표율로 국민의힘은 부산 지역에 배정된 의석의 94.44%를 싹쓸이한 것이다.

이번 총선에서도 부산 지역에서 야당을 지지한 절반 가까운 표들은 대부분 사표가 되었다. 물론 부산에서만 이런 현상이 나타난 것은 아니다. 대구·경북에서도 야당을 지지한 지역구 표들은 모두 사표가 되었다. 이런 식의 선거로는 영남 지역에서 민주당을 지지하는 유권자들의 표는 대부분 사표가 될 뿐이다. 민주당이 작은 기득권에 안주하지 않겠다면, 국회의원 선거제도 개혁에 적극적으로 나서야 한다. 그러나 과거의 경험으로 보면, 민주당 내부에도 기득권을 지키려는 흐름이 강하게 존재한다. 그래서 선거제도 개혁의 전망은 밝지 않다. 전망이 밝지 않아도, 길을 찾고 길을 내야 한다. 그것이 정치개혁을 바라는 사람들의 숙제이다.

4. 앞으로 논의가능한 선거제도 개혁 방안

앞으로 논의할 수 있는 국회의원 선거제도 개혁의 방안은 크게 2가지이다. 하나는 혼합형 비례대표제(일종의 연동형 방식)를 제대로 도입하는 것이다. 이는 지역구는 소선거구제를 유지하면서, 비례대표 의석으로 정당득표율에 따른 의석배분이 이뤄지도록 만들어서 표의 등가성(비례성)을 보장하는 방식이다. 국회의원 선거의 경우에는 독일, 뉴질랜드 같은 국가가 채택하고 있다.

이 방안을 도입하려고 할 때 문제가 되는 것은 * 46석에 불과한 비례대표 의석으로는 정당득표율에 따른 의석배분을 제대로 실현하기가 어렵다는 점, * 그리고 위성정당 창당을 막는 제도적 보완장치가 필요하다는 점이다. 즉 혼합형 비례대표제를 제대로 도입하려면 의석수 문제와 위성정당 문제를 풀어야 한다. 이와 관련해서는 * 특권은 줄이고 의석(비례대표 의석)을 늘리는 방안, * 위성정당 창당을 최대한 억제할 수 있는 법 개정이 제안되어 왔다.

두 번째는 순수 권역별 정당명부식 비례대표제를 도입하는 것이다. 이는 기존의 소선거구제를 없애는 것을 전제로 한다. 그리고 일정한 기준으로 권역을 나누고, 각 정당은 권역별로 정당명부식 비례대표 명단을 제출하게 하는 것이다.

이 때 정당명부는 고정형(폐쇄형)으로 할 수도 있고, 개방명부 방식으로 할 수도 있다. 고정형은 정당이 명부의 순번을 확정하고, 정당이 일정한 의석을 얻으면 그 정당이 정한 순번대로 당선자가 확정되는 방식이다. 현재 한국의 국회의원, 지방의원 비례대표 당선자 결정방식이 고정형(폐쇄형)이다. 반면에 개방명부(open list) 방식을 도입하면, 정당은 후보의 순번이 정해지지 않은 명부를 내게 된다. 그리고 권역별로 유권자가 정당도 고르고 후보도 고르게 된다. 의석배분은 권역별로 각 정당이 얻은 득표율에 따라 하면 된다. 그리고 그 정당 내부에서 누가 의원으로 당선되는지는 유권자의 선택을 많이 받은 후보 순으로 하는 것이다. 완전개방형이 어려우면 1번은 고정순번으로 하고 나머지는 개방형으로 하거나, 정당이 일단 순번을 정하되 유권자들이 바꿀 수 있도록 하는 부분 개방형 방식도 고려해 볼 수 있다. 21대 국회에서는 국회의원 선거에서 개방형 명부를 채택하는 법안이 박주민, 이탄희, 김두관 의원 등에 의해 발의되기도 했었다.

어떤 방안이든 중요한 것은 <표의 등가성>이 보장되고 정치 다양성이 확보되어 정책경쟁이 가능한 국회가 되는 것이 중요하다. 이를 위해서는 개혁의 주체를 형성하는 것이 핵심과제이다. 선거제도는 모든 문제와 연관되어 있지만, 누구의 과제도 아닌 것이 되기 쉽다.

개혁을 위해서는 시민사회는 시민사회대로, 정당은 정당대로, 정당 내부의 정치인들은 정치인들대로 역할을 하면서 일종의 '개혁네트워크'를 형성해야 한다.

선거제도 개혁을 현실로 만들려면, 거대정당도 움직여야 한다. 민주당이 선거제도 개혁에 적극적으로 나서도록 견인해야 한다. 고 노무현 전 대통령이 '나는 지금도 여전히, 국회의원 선거구제를 바꾸는 것이 권력을 한번 잡는 것보다 훨씬 더 큰 정치발전을 가져온다고 믿는다'라고 강조했던 것을 민주당이 잊지 않도록 압력도 행사하고 설득도 해야 한다.

다른 소수정당들도 마찬가지이다. 국회의원 선거제도 개혁은 정치개혁의 핵심이다. 선거제도 개혁 없이 거대양당 구도가 바뀔 것이라고 기대하는 것은 오산이다. 설사 거대양당 내부에서 일시적으로 분열이 일어나더라도, 결국 거대양당 구도가 다시 형성될 것이다. 그런 점을 감안할 때, 소수정당들은 각 영역에서 정치활동을 치열하게 하더라도, 다른 한편으로 전력을 다해서 선거제도 개혁에 나서야 한다.

또한 이번 총선에서 '자승자박' 정당임이 입증된 국민의힘이 자신이 스스로 쳐놓은 굴레에서 벗어나길 바랄 뿐이다. 최소한 보수 내부의 개혁세력은 영남/강남 기득권에 안주할 것이 아니라 표의 등가성(비례성)이 보장되는 선거제도 개혁에 나서야 한다. 표의 등가성이 보장되는 선거제도는 민심이 공정하게 반영되는 선거를 만들자는 것이므로, 특정 정치세력에게 유리하지도, 불리하지도 않은 것이다. 여기에 반대하는 것은 비합리적인 정치집단임을 스스로 인정하는 것이다.

5. 지방선거제도 개혁부터 시작할 수도

당장 다음의 선거는 2026년 지방선거이다. 그리고 2027년 대통령선거가 있다. 2027년 대통령선거에서는 결선투표제의 도입 여부가 중요한 이슈가 될 것이다. 그리고 그 이전에 지방선거 제도부터 지방자치단체장 결선투표제 도입 여부, 광역·기초의회 선거제도 개혁 문제가 논의되어야 한다.

가. 지방자치단체장 결선투표제(또는 보완투표제) 도입

지방자치단체장 선거에서는 결선투표제 도입이 필요하다. 지금은 득표를 몇% 했는지에 관계없이 1등만 하면 당선되는 방식이다. 대통령, 지방자치단체장 모두 이렇게 뽑는다. 그런데 이렇게 하면 사표가 다수 발생하고, 30%도 안 되는 득표로 당선되는 사례가 나올 수도 있다. 또한 대통령이나 지방자치단체장의 권력은 막강한데, 낮은 득표율로 당선된 대통령이나 지방자치단체장의 민주적 정당성에 대한 의문이 제기될 수 있다.

실제로 기초지방자치단체장 선거에서는 후보가 난립하여 20%대의 득표율로 당선된 사례도 나오고 있다. 예를 들어, 2018년 경북 상주시장 선거에서는 6명의 후보가 출마해서 25.65%를 얻은 자유한국당 후보가 당선됐다. 투표한 유권자 중 4분의 3 가까운 유권자는 다른 후보를 찍었는데, 불과 4분의 1의 지지로 당선된 셈이다. 이런 사례들이 여러 곳에서 나오고 있다.

낮은 득표율로 당선되어 막강한 권한을 행사할 수 있는 문제를 해결하려면, 지방자치단체장 선거에서부터 결선투표제도를 도입할 필요가 있다. 결선투표제란, 유효투표의 과반수 이상을 득표한 후보가 없을 경우에 1위와 2위 후보만 놓고 다시 한번 투표하는 제도를 말한다.

그러나 결선투표제에 대한 반대논리도 있다. 그중 하나는, 투표를 2번 해야 할 수 있으니 선거비용이 늘어난다는 것이다. 그러나 만약 2차례에 걸쳐서 투표를 하는 것이 부담된다면, 한 번에 결선투표의 효과를 얻는 방식도 찾아볼 수 있다. 영국의 런던시장 선거는 결선투표제와 유사하지만, 1차 투표와 2차투표를 한 번에 치르는 방식으로 한다. 보완투표제(Supplementary Vote)라고 하는 방식이다. 이것은 2000년에 도입한 새로운 제도이고, 2021년 런던시장 선거까지 적용되었다(2024년 런던시장 선거를 앞두고 보수당이 단순 다수 득표자가 당선되는 방식으로 선거법을 바꿨다).

보완투표제에서는 유권자가 한 장의 투표용지에서 제1선호와 제2선호를 표시하는 방식으로 투표를 한다. 아래 그림의 런던시장 투표용지를 보면 기표를 하는 칸이 2줄로 되어 있는 것을 볼 수 있다. 왼쪽 줄에서는 자신이 첫 번째로 선호하는 후보를 골라서 표시를 하면 된다. 그리고 오른쪽 줄

에서는 자신이 두 번째로 선호하는 후보를 골라서 표시를 하면 된다. 아래 그림의 투표용지에서는 유권자가 제1선호로 투표한 후보가 2번 후보였고, 제2선호로 투표한 후보가 10번 후보였다. 만약 유권자가 오로지 제1선호로 투표하려는 후보만 있고 제2선호로 투표하려는 후보가 없다면, 왼쪽 줄에만 표시를 하고 오른쪽 줄에는 표시를 안 해도 된다.

개표를 할 때에는 각 후보들이 왼쪽 줄에서 받은 표(제1선호로 표시된 표)를 먼저 계산한다. 그래서 과반수를 얻은 후보가 있으면 그 후보가 당선된다. 그런데 만약 과반수를 획득한 후보가 없다면, 1,2위 후보만 남겨두고 나머지 후보들은 제거된다고 생각하면 된다. 그리고 제거된 후보들이 제1선호표를 받은 투표용지에서 제2선호로 표시된 후보에게 그 표가 이양되는 것이다. 가령 아래의 투표용지 사례에서 유권자가 제1선호로 찍은 2번 후보가 1,2등 안에 들지 못했다면, 2번 후보는 제거되고 해당 유권자가 제2선호로 찍은 10번 후보에게 1표가 더해지는 것이다. 이렇게 하면 별도로 2차투표를 할 필요가 없고, 1차투표와 2차투표를 한꺼번에 실시하는 것과 유사한 효과를 낳는다. 이와 같은 투표방식을 도입하는 것도 검토할 필요가 있다.

<그림1> 영국 런던시장 투표용지

*출처: http://news.bbc.co.uk/2/hi/uk_news/politics/7361616.stm

실제로 2016년에 치러진 런던시장 선거에서 제1선호 득표만으로는 과반수를 차지한 후보가 없는 경우가 발생했다. 제1선호 득표에서 1위를 한 노동당의 사디크 칸 후보가 44.2%를 득표하는 데 그쳤기 때문이다. 그래서 제1선호 득표에서 1위와 2위를 한 후보만 남기고, 3위 이하 후보들은 제거됐다. 그리고 3위 이하 후보들이 제1선호 표를 받은 투표용지에서, 1위와 2위 후보가 제2선호 득표를 한 표들까지 계산을 했다. 그 결과 노동당의 사디크 칸 후보가 56.8%를 얻어서 당선됐다.

〈표1〉 2016년 런던시장 선거 결과

정당	시장후보	제1선호 투표에서의 득표	제1선호 투표에서 3위 이하 후보를 지지한 유권자들의 제2선호 투표 득표	합계
노동당	사디크 칸 (Sadiq Khan)	1,148,716(44.2%)	161,427	1,310,143(56.8%)
보수당	잭 골드스미스 (Zac Goldsmith)	909,755(35.0%)	84,859	994,614(43.2%)
녹색당	시안베리 (Siân Berry)	150,673(5.8%)	-	
자유민주당	캐롤라인 피전 (Caroline Pidgeon)	120,005(4.6%)	-	
영국독립당	피터 휘틀 (Peter Whittle)	94,373(3.6%)	-	
그외 정당 및 무소속 후보 득표 합계		173,439(6.7%)	-	
		2,596,961		

2021년 런던시장 선거에서도 제2선호 표까지 계산해서 당선자가 정해졌다.

이런 보완투표제는 유권자 입장에서 보면 장점이 있다. 유권자가 제1선호 투표는 최선에 던지고 제2선호 투표는 차선에 던질 수 있기 때문이다. 그래서 소수정당 후보를 지지하는 유권자라면, 제1선호 투표는 소수정당 후보에게 소신껏 던지고, 제2선호 투표는 현실적인 당선 가능성을 보고 던질 수 있다. 가령 녹색당을 지지하는 유권자라면, 제1선호 투표는 녹색당 후보에게 던지고, 제2선호 투표는 당선 가능성을 고려해서 노동당 후보에게 던질 수 있는 것이다.

어쨌든 결선투표제든 보완투표제든 도입은 필요하다.

나. 광역 지방의회 선거제도의 문제점과 개혁방안²⁾

(1) 개요

한국의 광역지방의회(시·도의회) 선거는 대다수의 의석을 지역구에서 소선거구제 방식으로 뽑고, 10% 대의 비례대표 의석을 덧붙이는 병립형(parallel system) 방식이다³⁾.

병립형 방식은 지역구 따로, 비례대표 따로 뽑는 방식이어서, 정당득표율과 의석비율이 일치하지 않고, 지역구에서 얼마나 당선자를 내느냐가 정당별 의석수를 좌우하게 된다. 따라서 사실상 다수 대표제(소선거구제)와 같은 효과를 낳는다. 실제로 한국의 광역지방의회 선거는 특정 정당이 50 - 60%대의 득표율로도 90% 이상 의석을 싹쓸이하는 일이 비일비재하게 일어나는 최악의 불비례성을 보이고 있다.

그리고 10%대에 불과한 비례대표 의석을 병립형 방식으로 배분하는 것으로는 지역구에서 깨진 표의 등가성(비례성)을 보완할 수 없다.

(2) 일당지배 의회와 ‘널뛰기 의회’

그 결과 한국의 광역지방의회는 1) 특정 정당이 수십 년간 의회 대부분의 의석을 독식하는 ‘일당지배 의회’와 2) 선거 때마다 널뛰기하면서 의회의 절대다수(3분의2 이상) 의석을 차지하는 정당이 교체되는 ‘널뛰기 의회’의 2종류로 나뉘게 되었다.

‘일당지배 의회’는 대구·경북과 광주·전남·전북이 대표적이고, ‘널뛰기 의회’는 서울·경기·인천이 대표적이다. 2018년 지방선거에서는 부산·울산·경남에서 거의 최초로 민주당이 의회의 절대다수 의석을 차지했다가, 2022년 지방선거에서는 국민의 힘이 다시 의회의 절대다수 의석을 되찾았는데, 이 경우도 일시적인 널뛰기 선거양상을 보였다고 할 수 있다.

일당지배 의회의 현실에 대해서는 굳이 설명할 필요도 없을 것이다. 2022년 지방선거의 결과를 보면, 호남과 영남의 광역지방의회에서 일당지배 현상이 뚜렷하게 나타난다.

2) 지방의회 관련 내용은 2024년 6월 10일 임미애 의원실 주최로 열린 <광역·기초의회 선거제도 개선을 위한 간담회>에서 발제한 내용을 축약한 것이다.

3) 공직선거법 제22조 제4항은 “비례대표 시·도의원정수는 제1항 내지 제3항의 규정에 의하여 산정된 지역구 시·도의원정수의 100분의 10으로 한다. 이 경우 단수는 1로 본다. 다만, 산정된 비례대표 시·도의원정수가 3인 미만인 때에는 3인으로 한다.”라고 규정하고 있다. 그리고 제주특별자치도의회 경우에는 교육위원을 제외한 도의원 40석 중 8석이 비례대표이다.

〈표2〉 2022년 지방선거 광역지방의원 정당별 분포

지역	더불어민주당	국민의힘	정의당	진보당	무소속	합계
서울	36	76				112
인천	14	26				40
경기	78	78				156
강원	6	43				49
대전	4	18				22
세종	13	7				20
충남	12	36				48
충북	7	28				35
광주	22	1				23
전남	56	1	1	2	1	61
전북	37	1	1	1		40
부산	2	45				47
대구	1	31				32
울산	1	21				22
경남	4	60				64
경북	2	56			3	61
제주	27	12			1	40
합계	322	540	2	3	5	872

2022년 지방선거에서 매우 극적인 변화는 부산, 울산에서 일어났다. 부산시 의회 구성의 변화를 보면 아래와 같다. 2018년에는 민주당이 87.23%의 의석을 차지했는데, 2022년에는 국민의힘이 95.74%의 의석을 차지했다. 이런 극단적인 널뛰기 양상이 부산뿐만 아니라 상당수 광역의회에서 나타났다.

〈표3〉 2018년 부산시의회 선거결과

정당	광역비례대표 정당득표율	의석수	의석점유율
더불어민주당	48.81%	41석	87.23%
자유한국당	36.73%	6석	12.77%
바른미래당	6.73%	-	-
민주평화당	0.43%	-	-
정의당	5.44%	-	-
합계		47석	

〈표4〉 2022년 부산시의회 선거결과

정당	광역비례대표 정당득표율	의석수	의석점유율
국민의힘	63.00%	45석	95.74%
더불어민주당	33.38%	2석	4.26%
정의당	2.62%	-	-
합계		47석	

(3) 무투표 당선자 속출

특정정당이 일당지배를 하는 지역에서는 그 정당의 공천이 곧 당선을 의미하다 보니, 아예 다른 정당 후보, 무소속 후보들이 출마 자체를 포기하는 현상까지 나타나고 있다. 그 결과 2022년 지방 선거에서는 역대급 ‘무투표 당선자’가 나왔다. 광역지방의원에서만 106명의 무투표 당선자가 나왔다. 광주, 전북, 대구의 경우에는 전체 당선자의 절반 이상이 무투표 당선자였다. 민주주의 국가의 선거라고 볼 수 없는 지경까지 이른 것이다.

(4) 광역지방의회 선거의 개혁방안

승자독식의 소선거구제가 ‘지역 일당지배’와 ‘널뛰기 의회’의 근본원인이라고 본다면, 승자독식이 아니라 득표율에 따른 의석배분이 이뤄짐으로써 표의 등가성(비례성)을 확보할 수 있는 선거제도로의 개혁이 필요하다. 크게 보면, 2가지 대안이 존재한다. 국회의원 선거제도 개혁방안과 크게 다르지 않다.

첫 번째 방안은, 광역지방의회에 혼합형 비례대표제(일종의 연동형 방식)를 제대로 도입하는 것이다. 이는 지역구는 소선거구제를 유지하면서, 비례대표 의석으로 정당득표율에 따른 의석배분이 이뤄지도록 만들어서 표의 등가성(비례성)을 보장하는 방식이다. 지방의회 선거의 경우에는 영국의 런던 광역의회가 채택하고 있는 방식이다.

영국의 국회의원 선거는 승자독식의 소선거구제에서 벗어나지 못하고 있지만, 스코틀랜드, 웨일즈 등의 자치권을 확보한 지역의 의회는 표의 등가성(비례성)이 보장되는 제도로 변경했다. 그리고 런던 광역의회도 지역구 소선거구제 + 비례성을 보장하는 비례대표 의석배분 방식(일종의 연동형 방식인데, 구체적으로는 Additional Member System이라고 한다)으로 개혁해서 시행하고 있다.

런던시의회의는 2000년부터 이 방식으로 선거를 하고 있다. 총 25석의 의원을 뽑는데, 14명은 지역구 선거로 뽑고, 11명은 비례대표로 뽑는 것이다. 그런데 비례대표 의석을 배분할 때, 정당득표율에 비해 지역구 당선자가 많은 정당은 의석배분을 받지 못하거나 적게 받는다. 반면에 정당득표율에 비해 지역구 당선자가 적은 정당이 비례대표 의석을 많이 배분받는 것이다.

2024년 5월 2일에 있었던 런던광역의회 결과를 보면, 노동당은 38.40%의 정당득표율을 얻었는데 지역구에서 10명의 당선자를 냈기 때문에 비례대표 의석은 1석만을 배분받았다. 반면 보수당은 26.17%의 정당득표율에도 불구하고 지역구에서는 3명의 당선자만 냈기 때문에, 5명의 비례대표 의석을 배분받았다. 결과적으로 정당득표율과 의석비율은 거의 일치하게 되었다(5% 이하를 득표한 정당을 제외하고 계산했을 때 그렇다).

〈표5〉 2024 런던광역의회 선거

정당	비례대표 정당득표율	지역구당선자(A)	비례대표 당선자(B)	총의석(A+B)
노동당	38.40%	10	1	11
보수당	26.17%	3	5	8
녹색당	11.58%	0	3	3
자유민주당	8.71%	1	1	2
개혁당	5.87%	0	1	1
기타정당**	9.27%	0	0	0
합계	100%	14	11	25

** 5% 이상 득표한 정당만 의석배분

이와 같은 방식은 지역구 따로, 비례대표 따로 계산하는 것이 아니라, 비례대표 의석을 ‘정당득표율에 비해 지역구 당선자가 적은 정당’에게 더 많이 배분하는 일종의 연동형 방식이다.

한국의 경우 현재 존재하는 10%대의 비례대표 의석도 이런 방식으로 배분할 수 있다. 그렇게 하면 표의 등가성(비례성)은 나아진다. 대구·경북에서는 민주당, 호남에서는 국민의힘이 비례대표 의석을 많이 배분받게 될 것이기 때문이다. 그러나 이 방식으로 표의 등가성(비례성)이 제대로 보장 되려면, 비례대표 의석 비율이 전체 의석의 10%대가 아니라 30% 정도까지 늘어나는 것이 바람직하다. 그래야 대구·경북에서도 민주당이, 호남에서는 ‘국민의 힘’이 득표율만큼 의석을 보장받을 수 있다. 이를 위해서는 이를 위해서는 지역구 의석을 줄이거나 비례대표 의석을 늘릴 필요가 있다.

혼합형 비례대표제를 채택할 경우, 지금처럼 비례대표를 별도로 공천하는 것이 아닌 지역구 낙선거 중에서 득표율이 높은 순서대로 비례대표 당선자로 결정하는 방안도 고려해 볼 수 있을 것이다.

두 번째 대안은 순수 권역별 정당명부식 비례대표제를 도입하는 것이다. 이는 기존의 소선거구제를 없애는 것을 전제로 한다. 그리고 일정한 기준으로 권역을 나누고, 각 정당은 권역별로 정당명부식 비례대표 명단을 제출하게 하는 것이다. 정당명부는 고정형(폐쇄형)으로 할 수도 있고, 개방명부 방식으로 할 수도 있다.

이 경우 광역지방의회에서 권역은 한 권역에서 4명 이상을 선출하는 정도를 제안한다. 이럴 경우에 대도시의 경우에는 자치구를 기본 단위로 하되, 2개 정도의 자치구를 합칠 수 있는 것으로 하면 될 것이다. 그리고 도(道)의 경우에는 몇 개의 시·군을 합쳐서 하나의 권역으로 할 수 있을 것이다. 최소 4명 이상의 권역을 제안하는 것은 그래야 표의 등가성(비례성)이 어느 정도 확보될 수 있기 때문이다. 그리고 보다 완벽하게 표의 등가성(비례성)을 보장하려면, 현재 존재하는 10% 대의 비례대표 의석을 조정의석(보정의석)으로 활용하면 된다. 조정의석(보정의석)은 권역에서 의석을 획득하지 못하거나 과소하게 획득하는 정당에게 추가 배분되는 의석이다.

이 방식은 일종의 ‘대선거구 비례대표제’라고 부를 수도 있다.

다. 기초지방의회 선거제도의 문제점과 개혁방안

(1) 다양성이 상실된 기초지방의회

기초지방의회야말로 다양한 정치세력이 경쟁하는 의회이어야 한다. 외국의 경우에는 전국정당 뿐만 아니라 지역정당(local party)들까지 기초지방의회 선거에 참여한다. 독일의 경우에는 유권자단체라는 이름으로 주민들이 만든 정치결사체들이 기초지방의회 선거에 참여하고 있다.

그런데 한국의 경우 기초지방의회조차도 다양성이 확보되지 않고 있다. 2022년 지방선거의 경우 거대 양당 소속 당선자 비율이 94.4%(2,987명 중 2,819명 차지)에 달했다.

그나마 일당지배 현상은 기초지방의회가 광역지방의회보다 약한 편이다. 기초지방의회 경우에는 1개 지역선거구에서 2-4명을 선출하는 중선거구제를 택하면서 광역 지방의회보다는 한 정당으로의 쏠림현상은 약한 편인 것이다. 그러나 2인 선거구의 경우에는 특정정당 강세지역에서는 특정정당이 독식하게 되고, 수도권 같은 경우에는 거대양당이 한 자리씩 나눠가지는 양상이 나타나고 있다. 그래서 소수정당은 지방의회에서도 원내진입에 어려움을 겪고 있는 것이 현실이다.

〈표6〉 2022년 지방선거 기초의회 지역구 당선자 숫자

시도명	정당별 당선인수					
	계	더불어민주당	국민의힘	정의당	진보당	무소속
합계	2,601	1,218	1,216	6	17	144
서울특별시	373	188	183	0	1	1
부산광역시	157	68	88	0	0	1
대구광역시	105	24	80	0	0	1
인천광역시	108	56	50	1	0	1
광주광역시	60	48	0	1	6	5
대전광역시	55	28	27	0	0	0
울산광역시	44	17	25	0	2	0
경기도	406	208	196	0	1	1
강원도	151	63	81	1	0	6
충청북도	119	51	66	0	1	1
충청남도	151	70	79	0	0	2
전라북도	172	146	0	1	1	24
전라남도	215	163	0	2	5	45
경상북도	251	21	192	0	0	38
경상남도	234	67	149	0	0	18

(2) 공천이 당락 좌우, 무투표 당선자 속출

이렇게 특정 지역에서는 기초지방의원조차도 특정정당의 공천을 받지 못하면 당선이 어렵다. 결국 공천이 당락을 좌우하게 되는 것이다. 특히 2인 선거구의 경우에는 ‘가’번 공천 또는 단독공천을 받으면 거의 당선이 보장된다.

2인 선거구에서 거대양당이 각각 1명씩을 공천하고 다른 정당 후보나 무소속 후보가 나오지 않으면 무투표 당선도 될 수 있다. 실제로 2022년 지방선거에서 인천광역시의 경우, 기초의원 선거구 10곳에서 20명이 무투표당선되었다. 서울, 경기에서도 그런 곳들이 수두룩하게 나왔다.

(3) 기초비례의 임명직화

기초지방의회에도 10%대의 비례대표 의석이 있지만, 많은 지역에서 사실상 임명직화되고 있다. 예를 들어 어느 기초지방의회의 비례대표 의석이 1석인 경우에는 그 지역의 지배정당이 공천하는 후보가 당선될 수밖에 없다. 심지어 다른 정당이 기초지방의원 비례대표를 공천하는 것 자체를 포기하게 되면, 기초지방의원 비례대표는 무투표당선이 된다.

2022년 지방선거에서 기초의원 비례대표의 경우 대구에서 6명, 경북에서 15명이 무투표 당선됐다. 경상북도 군위군 의회의 경우에는 2006년 기초의회에 비례대표의석이 생긴 이후에 2022년까지 모든 지방선거에서 국민의힘 추천 비례대표 후보가 무투표 당선되었다. 2006년과 2010년에는 김00 의원이 2회 연속 비례대표로 무투표당선되는 일까지 발생했다.

이는 기초지방의원 비례대표 자체의 문제라기 보다는 비례대표와 지역구를 따로 따로 선출하는 병립형 제도의 문제점과 비례대표 의석이 1-2석에 불과한 기초지방의회가 많다는 문제점이 결합하여 나타나는 문제이다.

(4) 기초지방의회 선거의 개혁방안

기초지방의회 선거제도의 개혁방안으로는 여러 가지 대안이 있을 수 있다. 1) 기초지방의회도 광역지방의회 선거처럼 비례대표제 방식으로 개혁하는 방안, 2) 현재의 중선거구제를 유지하되, 2인 선거구를 폐지하고 3-5인 선거구로 바꾸는 것을 생각해 볼 수 있다.

혼합형 또는 순수 정당명부식 비례대표제(대선거구 비례대표제)는 기초지방의회에도 적용될 수 있는 선거제도이다. 다만 기초지방의회의 비례대표 의석이 1-2석으로 워낙 적은 경우가 많으므로 혼합형 보다는 기초지방자치단체 전체를 하나의 선거구로 해서 순수 정당명부식 비례대표제를 도입하는 것이 보다 나을 수 있다. 물론 인구가 많은 도시지역의 경우에는 권역을 나눌 수도 있다.

현재의 중선거구제를 유지하되 2인 선거구를 폐지하고 3-5인 선거구로 바꾸는 것도 생각해 볼 수 있다. 그렇게 하면 현재보다는 다양한 정치세력의 진입 가능성이 높아지고 사표도 일부 줄어드는 효과가 있을 것이다. 이럴 경우에 기초비례의석은 득표율 대비 지역구 당선자가 적은 정당에게 배분하는 방식(일종의 연동형 방식)으로 바꿀 필요가 있다.

그리고 기초의원 비례대표 후보를 별도로 공천하지 않고 지역구에서 낙선한 사람중에 득표율이 높은 사람으로 할 수도 있을 것이다.

라. 지역정당 법제화

최근 지구당 부활이 이슈가 되고 있는데, 정당활동의 자유를 보장한다는 측면에서 지구당 부활은 필요하다고 본다. 뿐만 아니라 지방선거에 후보를 낼 수 있는 지역주민들의 정치적 결사체(지역정당)도 법제화될 필요가 있다. 그동안 지방선거 때마다 '정당공천제 폐지'가 쟁점이 되어 왔다. 거대정당의 의석독점 현상 때문이기도 하고, 당선된 지방의원들이 공천권자 눈치를 보면서 유권자들의 기대에 못 미치는 의정활동을 해 온 탓이기도 하다.

그렇지만 정당공천을 법으로 금지하는 것은 세계적으로도 사례가 거의 없는 것이다. 정당은 선거 때에 후보를 공천하는 것이 중요한 역할인데, 그 역할을 하지 말라고 하는 것은 설득력이 약하다.

그리고 정당공천을 완전히 금지할 방법도 마땅하지 않다. 헌법재판소가 '기초의회의원선거 후보자로 하여금 특정 정당으로부터의 지지 또는 추천 받음을 표방할 수 없도록 한 정당표방금지 조항은 정치적 표현의 자유를 과도하게 침해하여 위헌'이라고 판단했었기 때문이다(2003. 1. 30. 2001헌가4). 그러니까 지방의원 후보자가 '내가 어느 정당과 관련있다'고 표방하는 것을 막을 방법은 없다는 것이다.

따라서 정당공천제 폐지가 아닌 다른 방법이 필요하다. 세계적으로 봤을 때, 거대정당의 의석독점 현상을 막고, 지역정치를 활성화하기 위해 좀더 보편적으로 인정되는 방식은 1) 제대로 된 비례대표제를 실시하면서 2) 지역정당을 인정하는 것이다. 이것이 유럽의 많은 국가들에서 볼 수 있는 지방선거의 모습이다.

지역정당은 지역주민들이 결성하는 지역 차원의 정치결사체이다. 이런 지역정당은 독일 등 유럽의 여러 국가들은 물론이고, 이웃 일본에도 존재하는 것이다.

독일의 경우에는 '유권자단체(Wählervereinigungen 또는 Wählergruppen, 선거인단체라고 번역하기도 함)'라는 이름으로 주민들이 만든 정치적 결사체가 지방선거에서 후보를 낼 수 있게 되어 있다. 그리고 독일의 유권자단체는 실제 선거에서 상당히 많은 당선자들을 배출하고 있다. 가령 2014년 바이에른주의 지방선거에서는 아래의 표에서 보는 것처럼, 유권자단체가 기사당, 시민당 다음으로 많은 당선자를 배출했다. 전체 당선자 5,552명 중 16.88%(937명)의 당선자를 배출한 것이다.

〈표7〉 2014년 독일 바이에른주 지방선거 결과

정당	지방의원 당선자숫자
기사당	2,220
사민당	1,097
녹색당	523
자유유권자당	221
유권자단체	937
기타 정당	347
선거연대	207
합계	5,552

** 기타정당은 자민당(FDP), 생태민주당(ÖDP), 공화당(Rep), 좌파당(Linke), 바이에른당(Bayern), 독일대안당(AfD), 해적당(Piraten) 등이며, 선거연대는 정당 간 또는 정당과 유권자단체간 연대를 말한다(김종갑, 「독일 지방의회 의원 선거제도의 특징 및 2014년 바이에른 지방선거」, 국회입법조사처 현안보고서 제236호, 2014, 23쪽에서 인용)

한편 독일의 연방헌법재판소도 유권자단체의 지위를 보장하는 판결들을 내려 왔다. 1985년과 1992년 독일 연방헌법재판소는 “정당만이 유일한 정치집단은 아니며 정당과 경쟁관계에 있는 유권자공동체도 ‘기회균등의 원칙’에 따라 정당과 동등하게 취급하여야 한다”라고 판단하기도 하였다.⁴⁾ 독일 유권자단체의 이름에는 지역명칭이 들어가기도 한다. 그 지역에서만 활동하는 정치결사체가기 때문이다. 예를 들어, 독일의 생태도시로 유명한 프라이부르크 시의회에는, ‘살기좋은 프라이부르크’, ‘청년 프라이부르크’같은 유권자단체가 의석을 확보하고 있다.

일본의 경우에도 다양한 지역정당(local party)들이 지역에서 활동하고 있다. 지방자치단체장 중심의 지역정당도 있어 왔고(오사카 지역의 오사카유신회, 도쿄 지역의 ‘도민퍼스트회’), 생활협동조합이나 시민사회를 기반으로 한 지역정당도 있다.


그러나 대한민국은 이런 형태의 지역정당을 전혀 인정하지 않고 있다. 그에 따라 지역 주민들이 자발적으로 정치결사체를 만들어서 지방선거에 참여하려 해도 무소속으로 후보등록을 할 수밖에 없는 실정이다. 그러나 이것이야말로 지역정치의 다양성, 자발성을 인정하지 않는 것이다.

4) 지성우, “독일정당의 재정제도에 관한 연구”, 토지공법연구 제37집 제1호, 2007, 485-486쪽. 현재 독일에서는 정당과 아울러 선거인단체에 대하여도 국고보조를 하고 있다.

지방자치가 제 자리를 잡기 위해서는 한국에서도 지역정당을 인정하는 것이 필요하다. 20대 국회에서는 천정배 의원이 지역정당을 인정하는 정당법 개정안을 발의하기도 했으나, 제대로 논의되지 못했다. 당시에 발의된 법안에서는 30명 이상이 모이면 시·도 또는 시·군·구 단위에서의 지역정당을 만들 수 있도록 했다. 지금도 여러 지역에서 지역정당을 인정하자는 요구들이 존재한다. 앞으로 지방선거제도 개혁을 할 때에, 지역정당을 제도화하기 위한 노력이 필요하다.

6. 글을 맺으며

앞에서도 여러 차례 언급했듯이, 선거제도 개혁을 현실로 만드는 것은 매우 어려운 일이다. 그동안의 숱한 좌절과 실패의 경험들이 그 어려움을 잘 보여준다. 그리고 정치권 내에서의 노력만으로도 한계가 있다. 정치개혁에 대한 국민들의 참여를 보장하고, 제대로 공론화를 하는 것이 필요하다.

2023년에 선거제도 개혁과 관련해서 500명의 국민들이 참여하는 공론화 과정을 거쳤던 것은 참고할 만한 경험이 될 수 있을 것이다. 일정으로 보면, 지방선거제도 개혁은 2025년 상반기까지 마무리한다는 시한을 설정하고 논의가 진행되어야 한다. 물론 매우 어려운 일이다. 꺾이지 않는 정신이 필요하다. 

연동형 선거제도는 지속가능한가?¹⁾

허석재 (국회입법조사처 입법조사관)

1. 서론

언제나 총선을 앞두고 선거제도 개편논의가 이뤄져 왔다. 2016년 제19대부터 최근 제22대 총선까지 매년 근본적인 변화 시도가 있었고, 실제로 획기적인 변화도 있었으나, 선거결과는 기성 정당체계를 공고화하는 방향으로 귀결되었다.

2020. 1. 14. 「공직선거법」 개정을 통해 소위 ‘준연동형’ 선거제도가 도입되었다. 2020년 제21대 총선 당시 양대정당이 위성정당을 창당해서 제도 도입 취지가 무력화되었고, 오히려 소수정당인 정의당이 의석을 손해 보는 결과를 낳았다. 이로 인해 제21대 국회에서는 어느 때보다 활발히 선거제도 개편논의가 이뤄졌으나, 막판에는 현행 제도를 유지하는 선에서 마무리되었다. 특히 더불어민주당 지도부는 현실적인 고려에 따라 종전의 병립형으로 회귀하려고 했으나²⁾, 당내 반발에 부딪혀 무산되었다. 준연동형을 지키자는 입장을 고수한 의원들은 민주당이 비례대표용 위성정당을 창당하는 데 대해서는 반대하지 않았다. 그들 중 일부는 제21대 국회에서 위성정당 방지를 위한 「공직선거법」 개정안을 제출하였지만, 상대 당의 전략에 맞대응하기 위한 위성정당 설립에 대해서는 반대할 수 없었던 것이다. 결국 2024년 제22대 총선에서도 위성정당으로 소수정당들은 득표율만큼 의석을 가져가지 못했을 뿐 아니라, 연동배분으로 3석을 배분받은 개혁신당이 지역구에서 1석을 제하여 손해보게 되었다.

연동형 선거제도는 시민사회와 학계에서 오랜 기간 바람직한 대안으로 추진되어 왔고, 2015년 중앙선거관리위원회가 정치관계법 개정의견으로 공식 제안하면서 논의가 더욱 활성화되었다. 하지만, 실제로 2020년 도입된 이후 제도적 허점을 악용하는 행태가 반복되고 있다.

이 글은 현행 준연동형 선거제도의 한계를 살펴보고, 연동형이 작동하기 위한 조건을 탐색한 뒤, 선거제도 대안을 제시한다. 우리나라의 정치적 조건에서 연동형 선거제도는 바람직한 대안이 될 수 없으며, 중규모의 선거구에서 개방형 비례대표제로 의원을 선출하는 것이 적절하다고 주장한다.

1) 이 글은 필자 개인의 의견이며, 소속기관의 입장과 무관함을 밝힙니다.

2) 강성휘·권구용, 「이재명 “멋있게 지면 무슨 소용”…비명계 “이재명식 정치에 반대”」, 『동아일보』, 2023. 11. 29.

2. 준연동형 비례대표제?

가. 준연동형인가, 반연동형인가?

현행 제도에 대해 일반적으로 '준연동형 비례대표제'라고 부른다. 연동형에 준하는 제도라고 명명한 것이다. '준'(準)한다고 하지만, 이 제도의 원래 취지는 연동형과 병립형의 의석배분방식을 반반 섞는 것이다. 이를 보통 연동률이 50%라고 하니 '반(半)연동형'이 보다 적합한 표현이라 할 수 있다. 하지만, 실제로는 '준연동형'으로 배분되는 것이 현실이다. 왜 그럴까?

2020. 1. 14. 「공직선거법」 개정으로 제189조 제2항 제1호에 규정된 비례대표의석의 배분방식이 바뀌었다. 우선 연동배분 과정에 1/2을 곱하여 '잔여배분'을 통해 병립형 의석배분을 병행하고, '조정'의석을 통해 초과의석 발생을 방지하도록 설계되어 있다.

$$\begin{aligned} \text{연동배분 의석수} = & \left[\left(\text{국회의원정수} - \begin{array}{l} \text{지역구 당선인 중 의석할당정당이 추천} \\ \text{하지 않은 당선인수} \end{array} \right) \right. \\ & \times \text{해당 정당의 비례대표 국회의원선거 득표비율} \\ & \left. - \text{해당 정당의 지역구 국회의원 당선인수} \right] \div 2 \end{aligned}$$

$$\begin{aligned} \text{잔여배분 의석수} = & \left(\text{비례대표 의석정수} - \text{각 정당별 연동배분 의석수 합계} \right) \\ & \times \text{해당 정당의 비례대표 국회의원선거 득표비율} \end{aligned}$$

$$\begin{aligned} \text{조정} \text{의석수} = & \text{비례대표 국회의원 의석정수} \times \text{연동배분의석수} \\ & \div \text{각 연동배분의석수의 합계} \end{aligned}$$

50% 연동률은 지역구의석을 석권하는 대정당의 이해관계가 반영된 것이다. 그런데 의원정수가 고정돼 있고 비례대표의석 수가 워낙 적다보니 연동배분 후에 병립형으로 배분할 잔여의석이 남아 있기는 어렵다. 초과의석은 허용되지 않으므로 비례대표의석정수에 맞게 조정배분되기 마련이다. 이러한 결과가 예견되기에 제21대 총선에 한해 인위적으로 병립형 배분용 의석을 17석 남겨두었지만('캡'조항, 부칙 제4조제1항), 제22대 총선에서는 비례대표의석이 전부 연동형으로 배분되었다.

위성정당이 없었다면 더불어민주당이 지역구에서 정당명부 득표율에 비해 과다한 의석을 확보함에 따라 연동배분 결괏값은 '-37'석에 달하게 된다. 이를 0석으로 처리하면 연동배분의석 수의 총계가 60석에 이르게 되고, 이를 46석의 의석정수에 조정배분하면 최종 의석이 된다.

[표 1] 제22대 총선 비례대표의석 배분결과(위성정당 유 v. 무)

	더불어민주연합 (더불어민주당)	국민의미래 (국민의힘)	개혁신당	조국혁신당	합계
득표수	7,567,459	10,395,264	1,025,775	6,874,278	25,862,776
득표비율	0.293	0.402	0.040	0.266	1
지역구의석수 (본정당)	0 (161)	0 (90)	1	0	252
위성정당 O					
연동배분결괏값	43.597	59.889	5.410	39.604	148.5
연동배분의석	44	60	5	40	149
조정배분결괏값	13.584	18.523	1.544	12.349	46
정수부분	13	18	1	12	44
조정배분의석	14	18	2	12	46
위성정당 X					
연동배분결괏값	-36.903	14.889	5.410	39.604	23
연동배분의석	0(-37)	15	5	40	60
조정배분결괏값	0.000	11.500	3.833	30.667	46
정수부분	0	11	3	30	44
조정배분의석	0	11	4	31	46

주: 지역구 의석 가운데 2석은 비례대표 의석할당 대상이 아닌 정당 소속임

자료: 중앙선거관리위원회

연동배분의석 계산에서 음의 값이 하나도 나오지 않을 경우에 한해 연동배분과 잔여배분이 절반씩(23석) 이뤄질 수 있다. 즉, 어느 정당도 지역구에서 확보한 의석이 정당득표율에 따라 할당된 의석보다 많지 않아야 한다. 이를 위해서는 애초에 정당득표율에 따라 각 정당에 할당된 의석이 충분히 많아야 할 것이다.

나. 완전연동형과 비례의석수 확대

제21대 국회에서 소수정당을 중심으로 현행 ‘준연동형’ 불완전하므로, ‘완전 연동형’으로 전환하자며 개정안을 제출하였다.³⁾ 연동배분 계산을 통해 할당된 의석을 각 정당에게 절반이 아니라 전부 배정하면 보다 비례성이 높아질 것이라는 취지이다. 하지만, 현재의 의석구조로는 병립형 배분이 이뤄지지 않으므로 50% 연동률이라는 것은 무의미하다. 즉, 위의 산식에서 1/2을 곱하지 않은 완전 연동에서도 결과는 거의 같다.⁴⁾ 이런 의미에서 법령상으로 ‘반연동형’이지만, 실제에서는 ‘준연동형’으로 기능한다.

3) 용혜인의원안(의안번호 2124037), 이은주의원안(의안번호 2119375). 두 개정안은 지역구는 240석으로 줄이고, 비례대표는 120석으로 늘리는 내용을 포함한다.

4) ‘거의’라고 한 이유는 소수점 처리 과정에서 한 석 정도가 변경될 수 있기 때문이다.

이러한 논리로부터 비례대표의석 확대가 제도개선 방안으로 제시된다. 이에 따르면 비례대표의석이 충분히 많다면 대정당도 비례대표의석을 확보할 수 있으므로, 위성정당을 설립할 유인도 낮아질 것으로 기대한다.⁵⁾ 앞서 [표 1]에서 보듯이 정당명부 득표에 의한 할당의석보다 지역구의석이 과다하지 않으려면 비례대표의석을 늘려야 한다. 즉, 연동배분 결괏값 가운데 음수가 없어야 한다. 이런 경우에 비례대표의석의 절반은 연동형으로, 나머지 절반은 병립형으로 배분하여 ‘반연동형’, 혹은 ‘반병립형’이 되는 것이다.

이런 결과를 산출할 수 있는 의석수는 선거에서 정당의 지역구의석과 정당득표 분포에 따라 달라진다. 제22대 총선의 경우 [표 1]에서 더불어민주당이 위성정당 없이 연동배분의석을 확보할 수 있는 선이 된다. 이를 위해서는 [표 2]와 같이 현행 지역구 254석 외에 비례대표의석으로 300석이 필요하다.⁶⁾ 지난 제21대 총선에서 같은 계산을 해보면 지역구 253석 외에 비례대표의석으로 190석(연동배분 95, 잔여배분 95)이 필요하다. 제20대 총선을 대상으로 모의실험을 하면 비례대표의석은 163석(연동배분 82, 잔여배분 81)이 필요하다.

[표 2] 반연동형 의석배분(제22대 총선 모의실험)

	더불어민주당	국민의힘	개혁신당	조국혁신당	합계
득표수	7,567,459	10,395,264	1,025,775	6,874,278	25,862,776
득표비율	0.293	0.402	0.040	0.266	1
지역구의석수	161	90	1	0	252
연동배분결괏값	0.550	66.337	10.486	73.626	151
연동배분의석	1	66	10	74	151
잔여배분결괏값	44.183	60.693	5.989	40.136	151
정수부분	44	60	5	40	149
잔여배분의석	44	61	6	40	151
총의석	206	217	17	114	554

앞서 소개한 개정안들이 비례대표를 120석으로 상정하고 있으나, 이만한 의석 증가로도 ‘반연동형’으로 작동하기에는 부족한 것이다. 그런데 현실은 사뭇 다르다. 2023년 국회전원위원회를 앞두고 국회의장 자문위원회가 제출한 50석 증원안은 정개특위에서 복수의 안건 가운데 하나로도 채택되지 못했다. 심지어 국회 의석을 줄여야 한다는 주장도 제기되었다.

5) 제22대 총선을 앞두고 더불어민주당 일각에서는 병립형 회귀를 주장하면서 현행 제도를 ‘대정당의 비례대표 당선 금지법’이라고 비판했다. 최병천, 「지역주의 타파, 권역별 병립형도 정치개혁이다.」 『경향신문』 2023. 12. 14.

6) 허석재. 2024. 「현행 준연동형 비례대표제에 대한 오해와 이해」, 국회입법조사처 『이슈와 논점』 제2199호.

설사 국회의 의원정수가 크게 확대된다 하더라도 양대정당이 위성정당을 만들지 않으리라는 보장은 없다. 위성정당을 통해 추가의석을 확보할 수 있는 가능성은 언제나 열려 있기 때문이다. 연동형 혼합선거제가 자리 잡기 위해서는 주요 정당 간에 제도적 약점을 활용하지 않는다는 신사협정이 필요하다.⁷⁾ 지역구 대비 비례대표의석 수가 아무리 많아도 한쪽에서 꼼수를 쓰면 다른 쪽도 따르기 마련이다. 연동형을 도입했다가 위성정당 전략으로 제도 취지가 무력화된 많은 해외 사례들의 경우 정당명부 의석수 비율이 결코 적은 것이 아니었다. 이탈리아 하원(1994, 1996, 2001)은 정당명부 의석이 지역구의 3배였고, 레소토(2002, 2007)와 알바니아(1992, 2001, 2005)는 정당명부 의석이 지역구의 2배 이상이었고, 베네수엘라(1993, 1998)는 정당명부와 지역구 의석수가 같았다.⁸⁾

다. 위성정당 방지인가, 위성정당 방해인가

제21대 총선에서 위성정당 문제가 불거지자 제21대 국회에서는 소위 ‘위성정당 방지법’이 여러 건 발의되었다. 구체적으로는 「공직선거법」과 「정치자금법」을 통해 위성정당 설립을 막으려는 시도였다.

「공직선거법」의 경우, 지역구선거에 일정 수 이상의 후보를 추천한 정당은 비례대표 후보자도 의무적으로 추천하도록 하거나, 정당의 후보자 추천 여부에 상관없이 ‘비례대표 투표용지’에 기호와 정당명을 기재하도록 하는 등의 내용이었다. 혹은 지역구선거에만 후보자를 추천하면 전국적으로 통일된 기호 배정의 혜택을 박탈하는 내용도 있었다.

[표 3] 위성정당 관련 「공직선거법」 개정안

의안번호	대표발의	주요내용
2114624	민형배	지역구 의석수 50% 이상 추천정당은 비례대표 의석수 50% 추천을 의무화함
2121270	박성준	지역구 의석수 30% 이상 추천정당은 비례대표 의석수 30% 추천을 의무화함
2115991	강민정	투표용지를 지역구국회의원선거 등을 위한 ‘후보자투표용지’와 비례대표국회의원선거 및 비례대표지방의회의원선거를 위한 ‘정당투표용지’로 구분하고, 비례대표국회의원선거 또는 비례대표지방의회의원선거에서 후보자를 추천하지 않은 정당을 포함한 모든 정당의 기호와 정당명을 정당투표용지에 표시하도록 함
2118586	이탄희	위와 같음
2123185	심상정	위와 같음 + 지역구·비례대표 국회의원선거 가운데 어느 하나에 후보자를 추천하지 않은 정당에는 전국적으로 통일된 기호를 부여하지 아니함

7) Daniel Bochsler, “A Quasi-proportional electoral system ‘only for honest men’?: The hidden potential for manipulating mixed compensatory electoral system,” *International Political Science Review* 33(4), 2012.

8) 허석재, 「연동형 혼합선거제의 운영 현황과 작동 조건」, 『NARS 입법·정책』 제141호, 2023., p.50.

의안번호	대표발의	주요내용
2125632	김상희	정당이 임기만료에 따른 지역구국회의원선거 또는 비례대표국회의원선거에 후보자를 추천하는 때에는 지역구 및 비례대표 선거에 후보자를 각각 추천하도록 하고, 비례대표선거의 후보자 추천 비율은 지역구선거의 후보자 추천비율의 100분의 20 이상이 되도록 함. 이를 위반시 해당 정당이 추천한 후보자 등록을 무효화함

「정치자금법」은 지역구선거와 비례대표선거에 모두 후보자를 추천해야 국고보조금을 배분·지급하거나, 위성정당을 설립하여 선거를 치른 뒤 본 정당과 합당하면 보조금을 감액하는 내용이었다.

[표 4] 위성정당 관련 「정치자금법」 개정안

의안번호	대표발의	주요내용
2123183	심상정	지역구국회의원선거와 비례대표국회의원선거에 각각 5명 이상 후보자를 추천한 정당에 한해 선거보조금을 배분·지급함
2125283	이탄희	국회의원선거 종료 후 2년 이내에 <지역구 당선인 수가 비례대표 당선인 수보다 많은 정당>과 <비례대표 당선인 수가 지역구 당선인 수보다 많은 정당>이 합당하는 경우 다음 총선까지 경상보조금을 보조금을 50% 감액하여 지급함

이러한 소위 ‘위성정당 방지법’은 정확히 말해 ‘위성정당 방해법’이다. 위성정당을 만들면 손해를 보게 할 수는 있어도 만들지 못하게 막을 방법은 없다. 1인 2표제에서 지역구선거와 정당명부선거에 각기 다른 정당을 선택하는 분할투표가 허용되는 한 이를 전략적으로 활용하면 의석을 늘릴 수 있기 때문이다. 그러므로, 근본적인 해결책은 1인 1표제뿐이다.⁹⁾ 레소토가 2012년 1인 1표제로 전환하라는 전문가 의견을 수용한 바 있다.¹⁰⁾ 하지만, 우리나라에서는 헌법재판소의 2001. 7. 19. 결정(2000헌마91·112·134)에 따라 위헌이다.

9) Golosov, Grigorii V. "The case for mixed single vote electoral systems." *Journal of Social, Political, and Economic Studies* 38.3 (2013): 317-345.

10) 원래 소선거구 단순다수제를 사용하던 레소토는 1998년 의회선거에서 집권당(LDC)이 61% 득표로 80석 가운데 79석을 차지하자, 야당의 반발이 거셌고 대중봉기로 이어졌다. 이에 남아프리카 개발공동체(SADC: Southern African Development Community)가 군대를 동원해 질서유지에 나섰다. 이를 계기로 새롭게 선거제도를 설계하게 되었는데, 독일 정치학자 크레너리히(Michael Krennerich)의 제안으로 연동형을 도입하였다. 소선거구 80석+정당명부 40석으로 최종 결정되었고, 이 제도로 2002년 선거를 치렀다. LDC는 지역구에서만 77석을 획득하고 비례의석은 얻지 못했다. 나머지 지역구와 비례의석은 야당에게 배분되었다. 2007년 총선에서 LDC는 NIP라는 소수정당과 결탁하여 LDC는 지역구 후보자만 추천하고 지지자들에게 비례투표는 NIP에게 하도록 종용했다. LDC 소속 수상까지도 NIP 명부에 이름을 올렸다. 이를 통해 LDC는 82석을 획득할 수 있었다. 다시금 야당의 반발이 거셌고, 교착상태가 이어졌다. 이 상황에서 미국 정치학자 레이놀즈(Andrew Reynolds)의 제안으로 1인 1표 연동형으로 전환하여 2012년 선거부터 치르고 있다. Elklit, Jørgen. "Lesotho: The First MMP Elections in Africa," Mala Htun and G. Bingham Powell, Jr (eds.), *Political Science, Electoral Rules, and Democratic Governance*, Report of the Task Force on Electoral Rules and Democratic Governance(American Political Science Association), 2013.

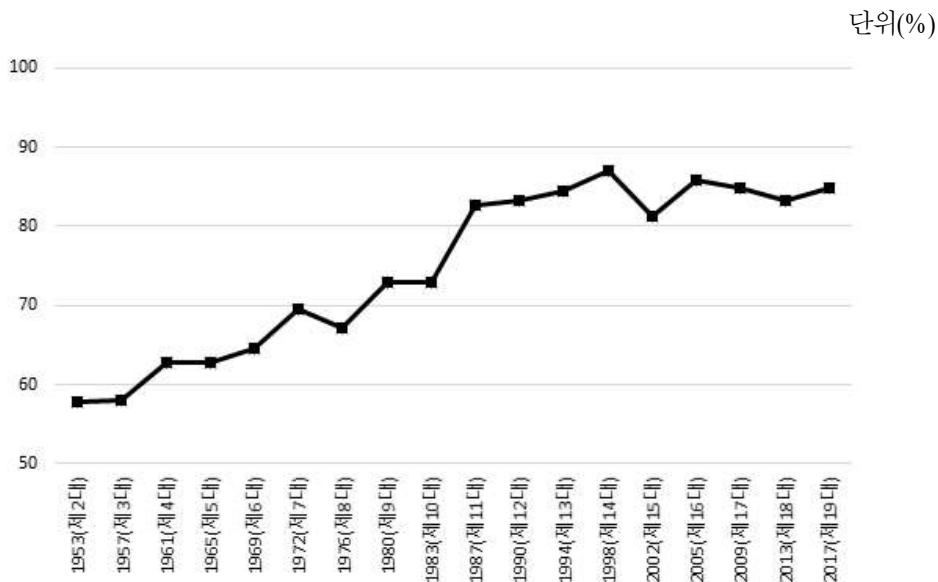
라. 연동형 ‘비례대표제’

제21대 국회 내내 국회의원 선거제도에 대해 근본적인 개편방안들이 논의되었으나, 정작 제22대 총선이 다가오자 현행 준연동형 비례대표제를 유지하느냐, 종전의 병립형 비례대표제로 회귀하느냐로 초점이 모아졌다.

병립형 회귀를 주장하는 더불어민주당 일각에서는 현행 제도가 대정당이 비례대표의석을 갖지 못하게 가로막는 법이라고 비판했다. 비례대표 득표를 허비하면 상대당에게 의석을 ‘갓다 바치는’ 일이 되므로, 위성정당 창당은 불가피하고 그럴 바에는 병립형으로 돌아가는 게 낫다는 것이다.

당시에는 47석이었던 비례대표 의석¹¹⁾을 어떻게 배분할 것인가 하는 문제로 인식되었지만, 사실은 ‘비례대표제’라는 표현이 오용된 경우이다. ‘병립형 비례대표제’에서 ‘비례대표’는 비례대표 의원을 일컫는 데 반해 ‘연동형 비례대표제’는 그 자체로 ‘비례대표제’(PR)이다. 정당명부 득표율에 따라 정당별로 의석을 배분하되 지역구 1위 득표자를 우선 당선인으로 채워 넣는 것이다. 이는 지역구와 비례대표의원 간의 관계에서 잘 드러난다. 연동형이 자리 잡은 독일과 뉴질랜드에서는 지역구 입후보자의 90% 정도가 정당명부에서 등재된다.¹²⁾

[그림 1] 역대 독일 연방의회의 동시입후보자 비율

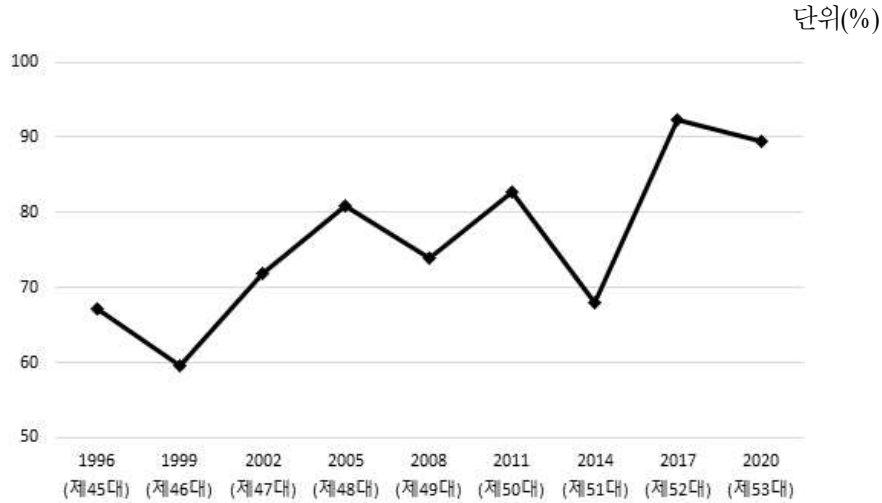


자료: M. Frank & D. Stadelmann. 2023.

11) 2024. 3. 8. 「공직선거법」 개정으로 46석이 되었다.

12) 허석재, 「동시입후보제 및 석패율제의 국내·외 입법 현황과 쟁점」, 『NARS 입법·정책』 제131호. 2023.

[그림 2] 연동형 도입 이후 뉴질랜드 의회의 동시입후보자 비율



주: 등록된 정당 가운데 당선인을 배출한 정당만을 대상으로 함

자료: 뉴질랜드 선거위원회(<https://www.electionresults.govt.nz/>)

당의 중요한 인적자원은 지역구에서 득표 확대를 위해 투입되는 한편 정당명부에도 상순위에 배정되어 당선을 보장받는다. 애초에 선거제도의 정체성이 ‘비례대표제’인만큼 지역구에서 1위를 차지하지 못한 것이 전혀 흠이 되지 않는다.

하지만, 우리나라에서는 정당의 규모에 상관없이 비례대표선거에 1회 이상 입후보한 사례가 매우 드물다. 비례대표 의원을 어떤 특혜로 여기기 때문이다. 재선을 원하는 비례대표 의원은 당선과 동시에 차기 선거 지역구를 찾아다니게 된다. 헌법재판소의 결정례를 보더라도 현행 비례대표는 “거대정당에게 일방적으로 유리하고 다양해진 국민의 목소리를 제대로 대표하지 못하며 사표를 양산하는 다수대표제의 문제점에 대한 보완책으로 고안·시행”된 것이다(헌재 2009. 6. 25. 2007헌마 40). 이와 같이 보완적 기능의 비례대표로는 본질적으로 연동형 비례대표제로 전환하는 것이 어렵다.

‘비례대표제’라는 제도적 정체성이 없다면, 독일에서 대정당이 지역구 의석 수가 정당득표율에 따른 할당의석을 초과하면 미안한 일이 되지만, 우리나라의 대정당은 비례대표의석이 없으므로 억울한 일이 된다.

3. 다수제인가, 비례제인가

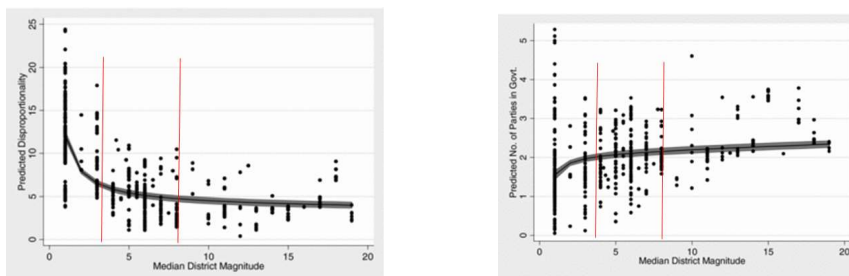
가. 이제 병립형으로 돌아갈 수밖에 없을까?

앞서 기술한 바와 같이 연동형 선거제도는 고쳐서 쓰기에는 너무나 하자가 많은 제도이다. 우리나라와 같이 정치불신이 강한 조건에서 초과의석을 허용하기도 어렵거니와 의석확대도 현실적으로 불가능에 가깝다. 장기적으로 의원정수 확대가 맞는 길이라곤 하나, 이를 위해 선거제 개편 등을 통해 유권자의 정치 효능감을 높이는 일이 우선해야 한다. 수도권과 비수도권의 인구격차가 갈수록 커지는 상황에서 지역구 의석수를 줄여 비례대표 의석을 추가로 확보하자는 것은 매우 비현실적이 거니와 규범적으로 바람직한지도 의문이다.

현재와 같은 난관을 타개할 방안은 우선 지역구와 비례대표라는 이분법을 깨는 데서 찾을 수 있다. 일반적인 선거구제(magnitude of district)의 개념으로 볼 때, 지역구는 254개의 1인 선거구이고, 비례대표는 전국을 대상으로 한 1개의 46인 선거구라 할 수 있다. 두 개의 선거구가 복층(multi-tier) 구조를 이루고 있다. 이를 5인 선거구 정도의 중규모로 전환하여 단층구조로 전환하는 방안을 고려할 수 있다.¹³⁾

캐리와 히스(Carey and Hix 2011)는 1945~2006년간 81개국 609개 선거를 분석하여 비례성과 책임성¹⁴⁾이 최적화되는 선거구 크기가 4~7인 선거구라는 사실을 밝혀냈다. 세인트빈센트와 그의 동료들(St-Vincent et al. 2016)은 캐리·히스의 명제를 실험분석을 통해 입증하였다. 이들의 연구에 따르면 선거구당 의원정수가 7인보다 많아질수록 증진되는 비례성은 미미한 반면, 책임성의 하락은 급격하였다. 이들은 이와 같은 중규모의 선거구 크기를 최적점(sweet spot)이라고 불렀다.

[그림 3] 선거구 크기에 따른 불비례성(좌)과 정부구성 정당 수(우)



자료: Carey, John M., and Simon Hix. "The electoral sweet spot: Low-magnitude proportional electoral systems." *American Journal of Political Science* 55-2 2011.


13) 허석재. 「현행 선거제도의 문제상황과 개편 방향 재설정: 단층 복합선거구제의 제안」, 『현대정치연구』 16.2 2023: 201-240.
14) 이들은 비례성을 갤러거 지수를 통해 측정하였고, 책임성은 정부에 참여한 정당의 수로 측정하였다. 연정 참여정당이 많을수록 다음 선거에서 책임을 묻기 어려워진다

이러한 연구 결과에 기반할 때, 도시지역의 선거구 크기를 5인 내외로 설정하여 정당명부 투표를 채택하고, 농산어촌에는 소선거구제로 유지하는 방안을 유력하게 검토해 볼 만 하다. 선거구 재획정 때마다 인구변동 때문에 비례대표의석을 줄이는 선택을 했던 전례를 볼 때, 전국단위의 비례대표의석을 중규모의 의석 재배정에 활용하면 인구비례성을 증진하는 한편, 농산어촌의 의석 확충까지 도모할 수 있다.

나. 개방형 명부제라는 대안

제21대 국회는 우리나라 선거제도 논의에서 최초로 개방형 명부제가 진지하게 검토된 사례로 기록될 법하다. 여러 개정안이 제출되었을 뿐 아니라, 김진표 의장이 적극적으로 이 제도의 도입을 추진했다.¹⁵⁾ 비례대표선거 후보자가 정당 지도부에 의해 낙점된다는 세간의 부정적 인식을 극복하여 비례대표의석을 늘리기 위한 방편으로 검토되었다.

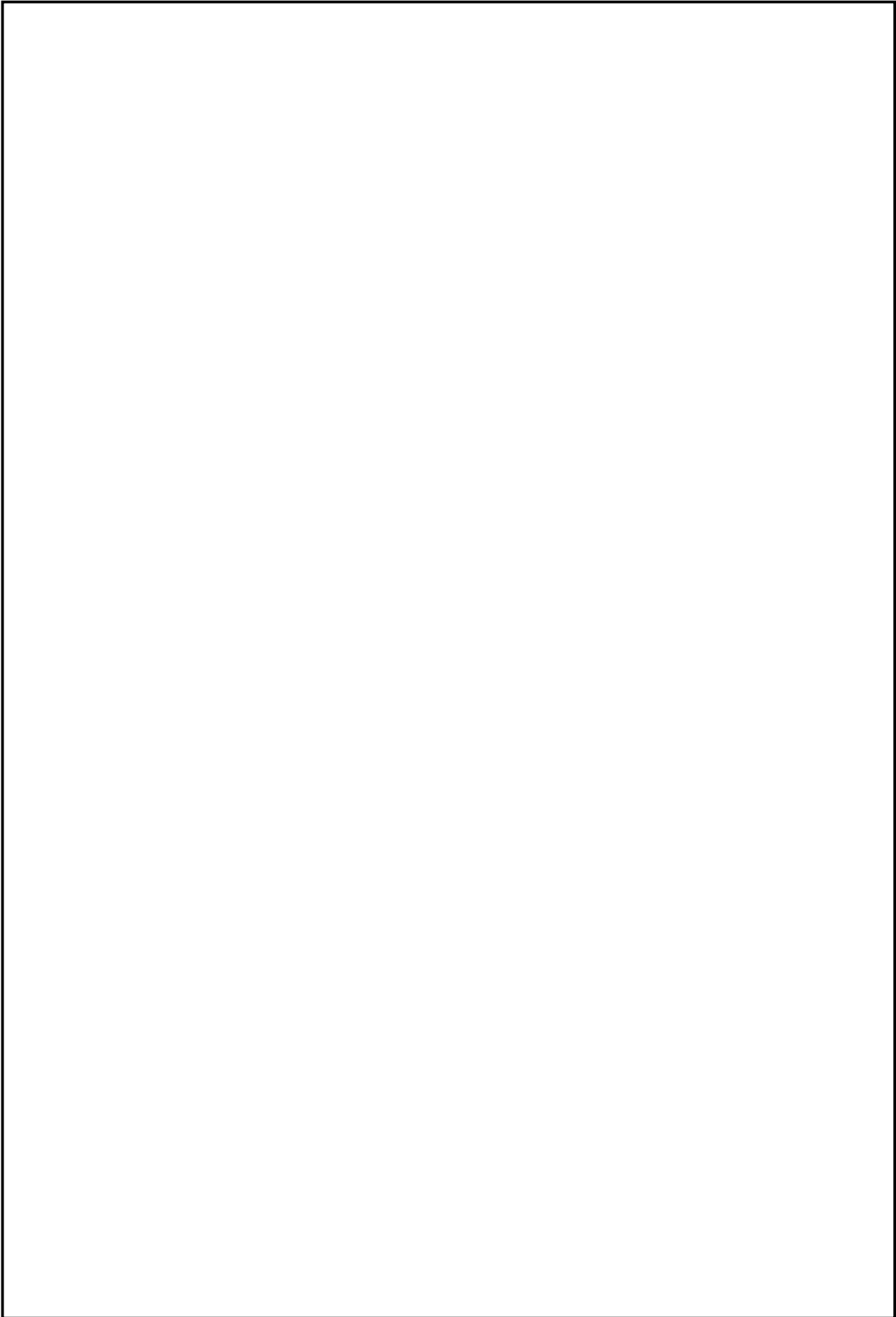
일반적으로 선거제도 연구자들 사이에서 개방형 명부제는 정당보다는 후보자 개인을 소구하도록 만들어(personalistic appeal) 여러 면에서 바람직하지 않은 제도로 여겨져 왔다.¹⁶⁾ 정당 내 경쟁이 심화하면 정당의 노선보다는 개인적으로 선거구에 조달할 수 있는 선심성 공약을 유권자들에게 제시하게 되고 의회에서 정당의 규율도 약해진다. 이에 따라 부정·부패가 심해질 수 있고, 정책노선을 중심으로 정당이 경쟁하여 공공재를 배분하는 유권자-정당 간 관계도 형해화될 수 있다.

하지만, 최근의 연구들은 개방형 명부제에서 다수 득표를 하는 후보자는 정당 노선에 더욱 충실하고, 정당 지도부가 유권자의 요구에 더욱 반응하려는 경향이 있다는 긍정적인 발견을 제시하고 있다.¹⁷⁾ 

15) 손영하, 「뜨거운 감자 '비례대표 확대' 불씨 살리려면? 개방형 명부제 대안 거론」, 『한국일보』 2023. 5. 31. 황준범·선담은, 「김진표 “선거제, 이제 협상의 시간…다음달 중순 단일안 결의 목표”」, 『한겨레신문』 2023. 4. 16.

16) 대표적으로 John M. Carey and Matthew S. Shugart, “Incentives to cultivate a personal vote: A rank ordering of electoral formulas.” *Electoral Studies* 14(4) 1995: 417-439.

17) 이와 관련한 최근 연구는 *Journal of Theoretical Politics*, Vol. 32, No. 1. 2020 특집호 “Revisiting Electoral Personalism”에서 확인할 수 있다. <<https://journals.sagepub.com/toc/jtpa/32/1>>





Christian
Ethics
Movement

(사) 기독교윤리실천운동