

# 거대 정당에 흔들리는 정국... 다양한 국민 목소리 대변해야

## ① 미완의 개혁 준연동형 비례대표제

지난 20대 국회에서 통과된 공직선거법 개정안은 본래의 취지인 사표(死票) 발생 방지, 비례성 강화, 지역주의 정당 체제 극복 등을 실질적으로 이뤄내지 못했다. 거대 정당의 이해관계에 따라 '비례 의원 정수 확대', '실질적 의미의 연동형 비례대표제 도입', '석패율제 도입' 등 민의 왜곡을 방지하고 다양한 정당의 국회 입성을 돕는 제도적 틀을 갖추는 데 실패했기 때문이다.

### ◆비례대표 의석 줄인 19대 국회

한국의 국회의원 선거제도는 입법기관인 국회에서 정해진다. 현행 지역구 253석, 비례대표 47석 등 총 300석의 국회의원은 선거제도에 의해 결정되는 것이다.

현행 선거제도에서 지역구 의석이 많아지면 자금력과 네트워크를 구축한 지역 유지 등 이른바 기득권 세력이 의석 대부분을 차지할 가능성이 높다. 전국적인 조직력을 구축하고 미디어에 노출이 잘 되는 거대 정당에게 유리한 측면도 있다.

반면 정당 득표율에 따라 의석수를 정하는 비례대표제는 청년, 장애인, 노동자들의 국회 진출 가능성이 높아져 다양한 국민 목소리가 반영될 수 있다. 다만 의석 배분 과정이 복잡하고 군소 정당이 난립해 정국이 불안정해지는 등 단점도 있다.

그럼에도 국회의 '비례성 강화' 필요성이 꾸준히 제기돼왔다. 다양한 국민 목소리를 반영해야 한다는 이유에서다. 이 과정에서 헌법재판소는 2014년 '선거구 인구 편차 3:1을 규정한 공직선거법 제 25조 2항'에 대해 평등선거 위배로 위헌 판결을 내렸다.

위헌 판결 이후 중앙선거관리위원회는 지난 2015년 지역구 200석, 비례대표 100석으로 비례대표 의석수는 늘리고 지역구 의석과 비례대표 의석을 연동하는 방식의 '권역별 연동형 비례대표제'를 제안했다.

중앙선관위 제안에 당시 19대 국회에서는 정치개혁특별위원회(정개혁위)를 구성하고 선거법 개정안에 대해 논의하기 시작했다. 다만 당시 개정된 선거법은 현행 의원 정수(300명)를 유지하고 비례대표 의석은 7석 줄이는 방식(지역구 253석, 비례대표 47석)이었다.

### ◆위성정당 등장한 '준연동형 비례대표제'

정치 개혁 목소리는 20대 국회가 들어선 뒤 박근혜 전 대통령 탄핵 직후 다시 거세졌다. 2017년 5월 치른 19대 대선 당시 더불어민주당은 '권역별 정당명부비례대표제' 도입을 공약했다.

이후 20대 국회 후반기에 출범한 정개혁위는 ▲현행 의원 정수는 유지하되 권역별 비례대표제 도입(민주당) ▲비례대표 의석수 확대 및 지역구 의석에 따른 비



'준연동형 비례대표제'를 핵심 골자로 하는 공직선거법 개정안은 여당 더불어민주당과 군소야당의 공조와 제1야당 자유한국당(국민의힘 전신) 반대 속 우여곡절 끝에 통과됐다. 사진은 국회 정치개혁특별위원회가 준연동형비례대표제 도입을 골자로 하는 공직선거법 개정안을 의결한 지난 2019년 8월 29일 서울 여의도 국회에서 자유한국당 의원들이 이를 규탄하며 피켓을 들고 구호를 외치고 있다. /뉴스1

례대표 의석 연동 방식의 연동형 비례대표제(바른미래당·민주평화당·정의당) 등 주요 정당이 낸 선거제도 개편안에 대해 논의했다. 반면, 자유한국당(국민의힘 전신)은 선거제도 개편에 반대했다.

민주당과 야3당(바른미래당·민주평화당·정의당)은 한국당 반발에도 지난 2019년 12월 선거제도 개편을 강행했다. 당시 손학규 바른미래·이정미 정의당 대표 단식 투쟁이 계기였다.

하지만 지난 2019년 12월 27일 국회 본회의 문턱을 넘은 선거법 개정안은 원안(심상정 안)보다 크게 후퇴했다. 핵심이었던 '권역별 비례대표제', '석패율제 도입', '지역구 225석, 비례대표 75석 의석 조정'은 모두 빠지거나 조정되면서다.

양당 지지자들의 전략적 투표에 의해 '비례성 확보'라는 원 취지는 퇴색하게 됐다. 민주당은 지역구 163석, 위성정당 더불어민주당 비례대표 17석을 합해 전체 의원 정수에서 5분의 3인 180석을 얻었다.

미래통합당(국민의힘 전신)도 지역구 84석, 위성정당 미래한국당 비례대표 19석을 합해 103석을 확보했다. 거대 양당이 300석 중 283석을 쓸어간 것이다. 20대 총선 결과와 비교해 21대 총선에서 거대 양당의 의석 점유율은 81.6%에서 94.33%로 늘었다.

준연동형 비례대표제 수혜를 볼 것으로 예측되던 정의당은 지역구 1석, 비례대표 5석 총 6석 그쳤고 나머지 당들은 비례대표에서만 국민의당 3석, 열린민주당 3석,

준연동형 비례대표제 개혁의 국민적 공감대가 떨어졌던 것도 하나의 문제점으로 꼽힌다. 지난 4월 20일 YTN이 의뢰해 리얼미터가 조사한 여론조사(95% 신뢰수준에 표본오차 ±4.4%포인트, 자세한 사항은 여론조사심의위원회 홈페이지 참조)에 따르면 지난 21대 총선에서 도입한 준연동형 비례대표제에 대해 국민 10명 중 9명 꼴로 '보완하거나 폐지해야 한다'는 결과가 나왔다.

준연동형 비례대표제를 유지하되 문제점을 개선해야 한다는 응답은 44.7%, 준연동형 비례대표제를 폐지해야 한다는 응답은 42.5%로 조사됐다.

한국공공정책전략연구소(KIPPS)에서 정치 분야 정책 제안을 담당한 박상훈 정치발전소장은 21대 하반기 원 구성부터 '다른 정치'를 해야한다고 강조했다.

그는 "21대 정개혁위를 재가동해서 연합과 협력의 정치 대신 승자독식의 정치 내지 인위적 과반 정당의 출현을 낳는 현행 선거제도 개혁을 논의해야 한다. 국회 의원 선거제도는 대표성과 비례성 강화 방안을 계속 논의하고 개선 방안을 계속 발전시켜 가야 한다"고 밝혔다.

김관영 KIPPS 공동대표(전 바른미래당 의원)도 앞으로 남은 시간에서 대선 후보들이 선거제 개혁 공약을 내놓아야 한다고 강조했다. 그는 최근 본지와 인터뷰를 통해 "다양한 계층과 집단의 의견이 의회를 통해 반영·조정·완충·합의되는 과정이 있어야 적대적 대결의 정치를 넘어 설 수 있고, 국민을 통합할 수 있다"며 "그래야 민주적 결속을 바탕으로 국정을 운영할 수 있다"고 강조한 바 있다.

그러면서 "연동형 비례대표제와 관련해, 여러 솔루션들은 이미 테이블위에 있다. 지난번 극적인 합의를 해낼 때까지 수많은 방안들을 모색했기에, 여야가 결심만 하면 해낼 수 있다. 각당 후보들이 적대적 대결의 정치를 넘어, 대화와 연합의 정치를 지향하는 의지를 피력하고, 국민앞에 선거법 개혁을 공약해야 한다"고 조언했다. /박태홍 기자 pth2785@metroseoul.co.kr

## 20대 국회 공직선거법 개정안, 원 취지 '비례성 확보' 실패 준연동형 비례대표제, 국민 10명 중 9명 '보완·폐지' 응답 "의회서 정당 이해관계 아닌 계층·집단 의견 반영 되어야"

한국당을 제외한 여야 4당(민주당, 바른미래당, 평화당, 정의당) 합의로 통과한 선거법 개정안은 기존 지역구 및 비례대표 의석 배분은 유지했다. 다만 47석의 비례대표 의석 중 30석에만 연동률 50%를 적용해 배분하기로 했다. 나머지 17석은 정당 득표율에 따라 배분하는 기존 방식이 채택됐다.

이에 선거제도 개혁 논의 과정에서 지적된 비례대표 의석 확보를 위한 다수당의 위성정당 창당 가능성은 현실이 됐다. '지역구 의석을 다수 확보한 정당은 비례대표 의석은 가져갈 수 없다'는 제도적 허점을 거대 정당이 악용했기 때문이다.

당시 한국당은 선거법 개정안 통과 시 위성정당 창당을 예고했다. 이후 선거법 개정안 통과 후 비례 위성정당 '미래한국당'을 창당했다. 민주당도 위성정당 '더불어시민당'을 창당했다.

결국 지난해 치른 21대 국회의원 선거는

무소속 5석을 확보했다.

### ◆다양한 의견의 의회 반영을 통해 국민 통합

전문가는 공직선거법 개정 취지와 다른 이유가 나타난 이유를 '비례대표 의석 정수 확대 실패'와 '거대 양당의 위성 정당 도입' 때문이라고 분석했다.

강우진 경북대 교수가 지난해 12월 발표한 논문(한국의 준연동형 선거제도 개혁과정 평가-주제, 목적, 정치적 결과를 중심으로)에 따르면 강 교수는 "충분한 비례대표 의석이 확보되지 않은 상황에서 새롭게 도입된 준연동형 선거제도 또한 충분한 비례성을 보장하기에는 모자란 변형된 형태였다"고 21대 총선 결과에 대해 분석했다.

그러면서 "양당의 위성정당 창당과 지지자들의 집합적 전략 투표 동원으로 인해서 준연동형 선거제도 개혁의 원래 취지가 크게 훼손됐다"고 지적했다.

### 〈신속처리 법안 지정 이후 준연동형 비례대표제 개혁안 변화〉

/21세기정치학회보, 강우진(2020)

구분	선거관리위원회 정치관계법 개정안 (2015. 2. 25)	구분	심상정 정의당 원내대표 선거제도 개혁안 (2015. 3. 15)	구분	여야 4당 패스트트랙 선거법 합의안 (2019. 4. 24)	구분	여야 4+1 협의체 선거법 개정안 최종안 (2019. 12. 27)
의석수	300석(지역구 200석+비례대표 100석)	의석수	360석(지역구 240석, 비례대표 120석)	의석수	300석(지역구 225석+비례대표 75석)	의석수	300석(지역구 253석, 비례대표 47석)
의석 연계방식	권역별 연동형 비례대표	의석 연계방식	권역별 연동형 비례대표	의석 연계방식	권역별 비례대표 50% 연동	의석 연계방식	50% 연동형 비례대표제 (30석 연동형 상한)
참고	지역구 비례대표 동시 입후보 허용	참고	봉쇄조항 하향 조정(전국 득표 2%, 의석 3석), 의원 유지비용 20% 삭감 등 특권 개혁	참고	선거연령 18세로 인하, 석패율 제도 도입	참고	선거연령 18세 인하, 권역별 비례대표, 석패율 제도 도입 안함