

# 2024정치개혁공동행동

수 신 각 언론사 정치부·사회부  
발 신 2024정치개혁공동행동 (담당 : 민변 김준우 개혁입법특위 부위원장, 02-522-7284  
admin@minbyun.or.kr)  
제 목 [논평] 선거제도, '개편'을 넘어 '개혁'으로 나아가야  
날 짜 2023. 3. 21. (총 3 쪽)

## 논 평

### 선거제도, '개편'을 넘어 '개혁'으로 나아가야

정개혁위 소위 결의안 비례성·대표성 보장 어려워  
민심 그대로 반영 위한 실효성 있는 개혁안 마련 필요

1. 지난 3월 17일(금) 국회 정치개혁특별위원회 정치관계법개선소위(이하 정개혁위 소위)는 국회의장 산하 헌법개정 및 정치제도 개선 자문위원회의 안을 수용한 '국회의원 선거제도 개선에 관한 결의안(이하 결의안)'을 채택하였다. 결의안에 담긴 내용은 ▲소선거구제+병립형 비례대표제, ▲소선거구제+준연동형 비례대표제, ▲도농복합형 중대선거구제+권역별 비례대표제 등 세 가지인데, 첫 번째와 두 번째 안은 의원 정수를 50명 확대하되 그 수만큼 비례대표 의원수를 늘리는 내용을, 세 번째 안은 의원 정수는 그대로 두되 대도시 선거구에서 3인 이상 10인 이하의 중대선거구를 도입하면서, 전체 지역구 의석수를 줄이고 그만큼 비례대표 의석수를 늘리는 내용을 담고 있다.
2. 현행 국회의원 선거제도는 정당 지지율과 의석점유율간의 간극이 큰 불비례성을 내재하고 있고, 다수의 사표를 구조적으로 발생시켜서 제도개혁이 시급한 상황이다. 지난 21대 총선의 경우 33.35%의 득표율(비례대표 선거 결과 기준)을 기록한 더불어민주당이 총 의석 수의 약 60%인 180석을 차지한 반면에, 9.67%의 득표율을 기록한 정의당은 총 의석 수의 약 2%인 6석을 기록하는 등 민의의 왜곡 현상이 심각한 상황이다. 따라서 현재의 선거제도에서 비례성을 강화하여 다양한 계층의 목소리를 대변하고, 국회 구성에 있어 민의를 더욱 정확하게 반영해야 할 필요성을 부인할 수는 없다. 그러나 현재 결의안에 담긴 세 가지 안은 우려되는 부분이 적지 않다.
3. 먼저 '소선거구제+병립형 비례대표제' 개편안의 경우, 비록 의원정수 확대를 통한 비례성 개선 효과를 기대할 수는 있겠지만, 기존의 준연동형 비례대표제에 비해서

비례성 기대효과가 적다는 점을 부인할 수 없다. 비례대표 비율이나 비례대표 의석의 획기적인 개선이 담보되지 않는다면 소선거구제+병립형 비례대표제로의 회귀는 퇴행으로 평가될 것이다. 우리 헌법은 제41조 제1항에서 보통, 평등, 직접, 비밀선거의 원칙을 정하면서, 제2항에서 국회의원 정수의 하한을 정하여 다양한 목소리가 국회 내에서 논의될 수 있도록 하였고, 제3항에서 비례대표제를 명시하여 민의의 정확한 반영을 도모하고 있다. 아울러 현행 헌법 체제에서 처음으로 치러졌던 1988년 총선 당시 국회의원선거법 제15조에서는 지역선거구와 비례대표의 비율을 3:1로 명시하고 있었다. 그러나 1988년 이후 지금까지 거대 양당은 자신들의 당리당락과 현역 지역구 의원들의 이기주의 등으로 인하여 지속적으로 비례대표를 축소해왔고 현재 그 비율은 5.4:1인 상황에 이르렀다. 연동형 비례대표제가 아니라, 병립형 비례대표제를 실시하고 있는 여타의 민주주의 국가들과 비교해서도 이 비율은 현저히 낮다. 대표적으로 지역구와 병립형 비례대표제를 실시하고 있는 일본은 289:176, 멕시코는 300:200, 대만은 73:40로 지역구와 비례대표 의석이 배정되어 있는데, 비추어 보면 적어도 지역구와 비례대표 비율이 2:1이 되어야 할 것이다.

4. 다음으로 ‘소선거구제+준연동형 비례대표제’를 유지하는 안도 아쉬움이 적지 않다. 준연동형 비례대표제를 유지하면서 의석수 증원을 포함하는 것은 현행 공직선거법에 비해서 비례성 개선 효과가 기대되는 것은 물론이다. 다만 준연동형 비례대표제가 실효성 있는 제도가 되기 위해서는, 의미있는 위성정당 방지법안이 함께 구비되어야 할 것인데, 현재 국회 정개특위에서 생산적인 논의를 찾아보기 어렵다는 점을 지적하지 않을 수 없다. 위성정당 방지를 위한 실천적인 여야 전체의 합의는 2안 논의의 전제조건이 되어야 한다. 최소한 지역구 후보를 50%이상 공천하는 정당이 비례대표 후보를 공천하지 않을 경우, 일정 비율만큼 선거보조금을 감액하는 수준의 실효성있는 방안이 모색되어야 한다.
5. 소선거구제의 유지를 전제로 하는 1안과 2안이 최소한의 의의를 갖는 것은 비례대표 50석 증원을 수용한데 있다. 그런데 국민의힘 지도부는 자당 의원 스스로가 함께 결의한 결의안을 3일만에 반대한다고 표명하고 있다는 점에서 개탄스럽다. 국회의장 자문위와 국회 정개특위에서의 논의에 대한 최소한의 존중도 없는 국민의힘 신임지도부의 태도에 대하여 깊은 우려와 유감 표명을 넘어 강력한 규탄을 하지 않을 수 없다.
6. ‘도농복합형 중대선거구제+병립형 비례대표제 개편안’의 경우도 우려점이 적지 않다. 우선 현재 해당안은 단기비이양식 중대선거구제(단순다수제)를 전제하고 있는 것으로 보이는데, 이는 학계에서는 이론적으로, 해외에서는 실천적으로도 파산한 선거제도다. 단기비이양식 중대선거구제는 민의의 왜곡을 더욱 심화시킬 수 있다는 점에서

2024정치개혁공동행동은 단호한 반대의 의견을 표명한다. 만약 중대선거구제를 도입하려면 국회에 발의된 김상희 의원안, 박주민 의원안과 같은 정당명부식 중대선거구제나, 아일랜드·호주·몰타 등에서 채택하고 있는 단기이양식 중대선거구제가 도입되어야 할 것이다. 아울러 특별한 논거도 없이 대도시는 중대선거구제, 농산어촌은 소선거구제 유지라는 구조도 동의하기 어렵다. 지역소멸·지역위기의 목소리 앞에서 농산어촌에 대표성 위기를 해결하기 위하여 중대선거구제 도입이 더 필요하다는 목소리도 적지 않은 상황에서, 소선거구제를 전제한 논의는 현역 기득권을 지켜주기 위한 정치적 셈법에 근거한 것 뿐이다.

7. 국회 정치개혁특별위원회는 지난 2023. 2. 14. 국회의원 선거제도를 비롯한 주요 정치개혁 이슈에 대한 “정치개혁 국민 인식조사” 결과를 발표하였다. 그 결과에서 국민의 10명 중 7명인 72.4%는 선거제도의 개편이 필요하다고 답한 것으로 드러났다. 선거제도 개편은 지역주의를 해소하고, 비례성을 확대하여 민의를 정확히 반영하며, 대결적인 정치구조를 완화할 뿐만 아니라, 소수의 목소리도 반영될 수 있도록 더욱 민주적인 방향으로 이루어져야 함은 두말할 필요가 없다. 2024정치개혁공동행동은 선거제도 개혁을 통해서 우리 사회의 민주주의를 더욱 민주화할 필요가 있다는 데 깊은 공감을 표하며, 위에서 지적한 우려사항을 충분히 숙려하여 3월 27일에 개최되는 국회 전원위원회에서 제대로 된 논의가 이뤄지길 바란다. 아울러 현재 국회가 논의를 독점하고 있는 선거제도 개혁 방안에 관해서 더 넓은 국민의 광장에서 소통하는 자세와 태도, 실천이 동반되어야 함을 다시 한 번 강조한다. 끝.