

보다 정의  
제7호

# #11.1

## 선거제도 개혁 관련 동향

**윤재설** 정의당 원내행정기획팀장

정의당 정책위원회에서 행정안전위원회, 정치개혁특별위원회를 담당했고  
현재 원내행정기획팀장, 정치개혁TF 간사로 일하고 있다.



## 1. 들어가며

내년 4월 10일 치러지는 제22대 총선이 1년 앞으로 다가왔다. 하지만 이 선거가 어떤 제도로 치러질지는 ‘아무도 모른다’. 국회 정치개혁특별위원회가 지난해 8월부터 가동되고 있고, 다른 한 축에서 여야 국회의원 140여 명이 참여하고 있는 ‘초당적 정치개혁 의원모임’이 지난 1월에 결성되어 선거제도개혁 논의를 진행하고 있는 것은 사실이다. 하지만 제22대 국회의원선거 지역선거구 획정 시한인 오는 4월 10일까지 선거구 획정은 고사하고 선거제도가 확정될 수 있을지는 여전히 미지수다.

거대양당의 선거제도 관련 내부 논의는 지도부 선거나 당대표의 사법리스크 등 당내 사정으로 인해 진도를 빼지 못하고 있다. 각 당 의원들은 선거제도 개혁의 필요성에 대한 공감대는 높은 편이지만, 구체적인 방안을 놓고서는 동상이몽을 꾸고 있다.

국민의힘 전당대회가 끝나고 나면 정개특위가 복수의 결의안을 만들어 국회 전 위원회를 통해 의견을 모은다는 계획이다. 하지만 이 과정이 순탄하게 진행될지

는 예측하기 어렵다. 21대 국회에서 현행 선거제도인 준연동형 비례대표제의 대안이 다양하게 제시되긴 했지만, 가닥을 잡기에 충분할 정도로 논의가 숙성되었다고 보기는 어렵기 때문이다.

이 글에서는 현재까지 선거제도 논의의 주요 쟁점과 관련한 동향과 이번 정치개혁 논의 과정에서 정의당이 어떻게 임하고 있는지를 소개하고자 한다.

## 2. 선거제도 개혁의 주요 쟁점

### 1) 중대선거구제

윤석열 대통령은 2023년 연초 조선일보와의 신년인터뷰에서 중대선거구제를 언급하면서 선거제도개혁 논의를 촉발시킨 바 있다. 윤 대통령은 “선거제는 다양한 국민의 이해를 잘 대변할 수 있는 시스템이 돼야 하는데 소선거구제는 전부 아니면 전무로 가다 보니 선거가 너무 치열해지고 진영이 양극화되고 갈등이 깊어졌다”라며 “그래서 지역 특성에 따라 2명, 3명, 4명을 선출하는 방법도 고려해볼 수 있다. 중대선거구제를 통해서 대표성이 좀 더 강화되는 방안을 검토해볼 필요가 있다”라고 말했다.

여기서 언급된 중대선거구제는 다수대표제의 한 형태로 단기비이양식선거제도(SNTV, single nontransferable vote)를 의미한다. 소선거구제가 1인 선출 상대다수제라면 중대선거구제는 다수를 선출하는 선거구에서 유권자 1인이 1표를 행사하는 제도이다. 이 제도는 일각에서 소선거구제의 대안으로 잘못 이해되고 있는데 엄밀히 말하자면 다수대표제와 대비되는 선거제도는 비례대표제이지, 중대선거구제가 아니다.

일반적으로 중대선거구제는 정당명부식 비례대표제나 연동형 비례대표제보다 비례성의 효과가 높지 않은 반면, 정당정치를 약화시키고 계파정치와 인물 중심의

선거운동, 금권선거 우려, 소지역주의 발생 등의 문제를 발생시키는 선거제도로 평가되고 있다. 일본은 1990년대 중반 중대선거구 단기비이양제를 소선거구제와 비례대표제를 혼합한 선거제도로 바꾸었는데 그 이유 중 하나는 이 제도가 후보 간 경쟁을 조장하고, 정당이 좀 더 폭넓은 유권자층에게 호소할 기회를 감소시킨다는 것이었다.<sup>1)</sup>

하나의 선거구에서 5인 이상을 선출하는 대선선거구는 소수정당이 의석을 얻는데 유리하다고 할 수 있으나 선거구의 크기가 너무 크면 대표성의 문제가 제기될 수 있다. 다만 중대선거구제를 연동형 비례대표제와 결합시킬 경우 비례성을 보장하면서 지역구 국회의원선거에서 사표를 줄일 수 있을 것이다.

국회 정치개혁특별위원회는 도농복합 중대선거구제와 권역별 연동형 비례대표제를 결합시키는 것을 하나의 안으로 제시하고 있다. 도농복합 중대선거구제는 도시에는 중대선거구제를 도입하되 인구가 적은 농산어촌 지역은 중대선거구제 도입 시 선거구가 지나치게 넓어지는 문제를 생각해 소선거구제를 유지하는 안이다.

중대선거구제 도입을 둘러싼 정치권의 속내는 매우 복잡한 상황이다. 국민의힘의 경우 대통령의 언급에도 불구하고 중대선거구제로 당론이 모아지지 않고 있다. 영남의 현역 의원들은 의석수가 줄어드는 것을 우려하고 있고 다른 지역의 경우도 선거구가 넓어짐에 따른 유불리를 따지며 적극적인 반응이 나오지 않고 있다. 더불어민주당의 경우 영남지역에서는 이전부터 준연동형 비례대표제의 대안으로 중대선거구제가 제기되어 온 반면, 수도권 중심으로는 소선거구제를 유지하려는 움직임이 강한 모양새다.

## 2) 권역별 비례대표제

현행 비례대표 선거제도는 전국을 단위로 하나의 후보자명부를 작성해 제출하도록 하고 있다. 권역별 비례대표제는 전국을 수 개의 권역으로 나누어 각 권역을 단

1) 데이비드 파렐, 『선거제도의 이해』 한울아카데미 p.80.

위로 후보자명부를 작성해 제출하려는 것이다. 21대 국회에서 더불어민주당 의원들이 권역별 비례대표제를 도입하는 다수의 안을 제출한 바 있다.<sup>2)</sup> 정당이 열세지역에서도 비례대표를 통해 당선인을 배출하도록 해서 지역주의 완화에 기여하고, 비례대표 국회의원의 지역대표성을 강화하여 지방소멸에 대응하는 데 의미가 있다는 주장이다.

지난 20대 국회 정치개혁특별위원회에서 신속처리안건으로 통과된 당초 원안이 바로 이 권역별 비례대표제를 내용으로 삼고 있는데, 비례대표 의석을 47석에서 75석으로 늘리고 6개 권역별로 명부를 작성하는 방안이었다.

[표 1] 권역별 비례대표제 법안 비교

발의의원	비례대표의석수	명부작성단위	권역별 의원정수
김영배	110	6개 권역	11~32
민형배	150	6개 권역	15~43
최인호	75	6개 권역	7~22
윤호중	75~150	6개 권역	11~22(비례의석 100명 기준)
김두관	47	6개 권역	5~15
이상민	127	17개 광역	2~30
	46	전국 단일	
고영인	77	6개 권역	8~22
김종민	150	15개 권역	5~15
이탄희	47	5개 권역	N/A
서영교	47	6개 권역	5~15
김민철	47	6개 권역	5~15

정개특위가 지난 1월 개최한 전문가 공청회에서 진술인들은 비례대표 의석이 획기적으로 증가하지 않는 한 권역별 비례대표제를 통한 비례성 강화 효과는 제한적

2) 권역별 비례대표제가 포함된 공직선거법 개정안은 김종민, 서영교, 김두관, 김영배, 민형배, 김민철, 최인호, 윤호중, 이탄희, 이상민, 고영인 의원안 등이 제출되어 있다.

일 것이라는 의견을 제출한 바 있다. 실제로 현행 비례대표 의석 47석을 유지하는 경우 작은 권역은 비례대표 의석이 5~6석에 불과한 곳이 생긴다. 소수정당이 1석을 얻기 위해 확보해야 하는 득표율이 높아지는 문제가 발생할 수밖에 없어 전국 단위와 비교하면 불비례성이 높아지는 문제가 있다. 따라서 권역별 비례대표제를 도입하는 경우 비례대표 의석수 확대가 전제될 필요가 있다.

### 3) 개방형 명부제 도입

현행 비례대표 국회의원선거의 명부 유형과 기표방식은 정당이 후보자명부를 작성하고 유권자는 정당에 투표하는 폐쇄형 명부제(closed list)이다. 정당의 비례대표 공천이 투명하지 않고 유권자가 비례대표 순위 결정에 개입하는 것이 불가능해 비례대표 국회의원에 대한 불신이 존재한다는 점에서 이를 개선하려는 방안으로 개방형 명부제(open list)를 도입하자는 주장이 제기되고 있다.

개방형 명부제는 선거권자의 선택권이 확대되고 정당의 자의적 후보자 추천에 대한 선거권자의 견제가 가능해지며 비례대표제에 대한 부정적 인식을 해소하는 의미가 있다. 하지만 정당 내부의 과도한 경쟁을 유발할 수 있고 정당이 자체적으로 선정한 전략명부 또는 소수자 후보가 후순위로 밀려나거나 예측하지 못한 후보가 당선권에 포함되는 등의 문제가 발생할 수 있다는 우려도 있는 것이 사실이다.

정개특위 내에서는 개방형 명부제를 도입하기보다는 후보자명부 작성과정의 불투명성을 개선하기 위해 명부작성 절차의 투명성과 민주성을 개선하는 것이 우선이라는 의견도 제기되었다. 또 개방형 명부제를 도입할 경우 여성할당제와의 조화, 비례대표 후보자의 선거운동 허용 등 추가적인 검토가 필요하다는 의견도 있었다. 다만 공천 권한을 당 지도부가 쥐고 있는 거대양당으로서는 개방형 명부제나 전면적 비례대표제 도입에 그다지 적극적이지 않은 모습이다.

#### 4) 석패율 또는 중복입후보제 도입

현행 공직선거법에 따르면 지역구 국회의원 입후보자는 비례대표 국회의원선거에 중복으로 입후보할 수 없는데 석패율제 또는 중복입후보제를 도입해야 한다는 주장도 제기되고 있다.

석패율제란 한 후보자가 지역구와 비례대표에 동시에 입후보하는 것을 허용하고, 동시에 입후보한 후보자가 지역구에서 낙선하더라도 비례대표 후보자명부의 같은 순위에서 동시에 입후보한 후보자 중 가장 높은 득표율로 낙선한 후보를 비례대표로 선출하는 제도를 말한다. 1994년 선거제도 개혁에 의해 도입된 일본 중의원 선거제도에 시행되고 있다. 이에 비해 단순 중복입후보제는 지역구 득표율을 따지지 않고 중복으로 입후보하는 것을 허용하는 제도로 독일에서 시행되고 있다.

현재 국회에는 비례대표 국회의원선거 추천 후보자의 30%까지 지역구 후보자를 포함시킬 수 있도록 하는 김종민 의원안과 비례대표후보자 명부 순위 중 일부 순위를 석패율 적용순위로 지정할 수 있도록 하는 서영교 의원안이 제출되어 있다.

석패율제는 정치 신인이나 정치적 소수자보다는 기성 정치인에게 특혜를 주는 수단으로 이용될 가능성이 있다는 단점과 함께 취약지역에서 선거경쟁을 강화하고 일상시기 정당활동도 활성화될 수 있어 지역주의 완화 효과를 거둘 수 있다는 장점도 지니고 있다. 특히 연동형 비례대표제에서 석패율 명부를 도입할 경우 비례대표의석 확보용 위성정당을 창당하려는 유인을 낮추는 효과도 거론되고 있다. 아깝게 패배한 지역구 후보자가 비례대표 당선으로 국회에 입성할 수 있게 되기 때문이다. 정의당으로서는 당선 가능성이 낮지만 지역에서 출마하는 후보들이 비례대표로 의회에 진입할 수 있고, 비례대표 출신 현역 의원들에게도 재선의 가능성이 열린다는 의미가 있다.

한편 지난 20대 국회 패스트트랙 선거법 개정안 원안은 석패율제를 포함하고 있었으나 민주당이 수정안에서 비례의석을 75석에서 47석으로 줄이면서 석패율제를 삭제했다.

## 5) 의원정수 확대

현재 국회의원 정수는 지역구 253석, 비례대표 47석을 합해 300석이다. 2021년 현재 우리나라 의원 1인당 인구수는 약 17만 명으로 OECD 38개국 중 미국, 멕시코, 일본 다음으로 가장 많다.

정의당은 20대에 이어 21대 국회에서도 의원정수를 60석 확대해 360석(지역구 240 : 비례 120)으로 늘리는 공직선거법 개정안(이은주 의원안)을 발의했다. 민주당에서도 김영배 의원안(330석, 220 : 110), 이탄희, 고영인 의원안(330석, 253 : 77) 등이 제출되어 있다.

김진표 국회의장도 지난 2월 국회의장실 산하 ‘헌법개정 및 정치제도 개선 자문위원회’의 제안을 받아 비례대표 의원정수를 지금보다 50석 늘리는 선거제 개편안을 국회 정치개혁특별위원회에 공식 제안했다. 자문위는 의원정수 확대에 대한 반대 여론을 고려해 인건비 축소 등 세비 동결을 전제로 하도록 하는 방안을 대안으로 제안했다.

혼합형 선거제도를 채택하고 있는 나라 중 우리나라는 지역구와 비례대표 의석 비율이 5.4:1로 비례대표 의석 비율이 최저수준을 기록하고 있다. 비례성 제고를 위해서는 비례대표 의석을 늘려야 하는데 지역구 국회의원 정수의 축소는 현역 의원의 이해관계로 인해 현실적으로 쉽지 않다. 그렇다면 전체 의석을 늘려야 하는데 국회에 대한 국민들의 불신 등으로 이 역시 어려운 실정이다.

입법부의 기능 강화, 대표성 제고를 위해 의원정수를 확대해야 한다는 지적이 끊이지 않고 있으나, 거대양당은 국민적 공감대를 이유로 정수 확대에 소극적인 모습이다. 특히 국민의힘이 비례대표 확대나 의원정수 확대에 대해서는 완강히 반대하고 있다.

### 3. 전망

#### 1) 최악의 시나리오(?)

그동안 선거제도 개혁은 지난 20대 국회를 제외하면 새로운 선거제도의 도입도, 의원정수 확대도, 비례의석 확대도 이뤄내지 못하고 마무리되는 게 반복되었다. 비례대표 의석수는 지역구 통폐합에 따른 현역 의원의 반발에 따라 2008년 2석이, 2017년 7석이 줄어들었다. 대표성과 비례성을 높이기 위한 선거제도 개혁논의는 미뤄놓고 거대양당의 기득권을 유지한 채 선거구 획정만 마무리하고 끝나는 것이 '정치개혁'의 초라한 귀결이었다.

21대 국회에서는 전면적 비례대표제나 권역별 비례제, 개방형 명부제 등 선거제도의 대안이 제시되고는 있으나 여전히 거대양당의 기득권을 유지·강화하는 용두사미식 정치개혁으로 끝날 개연성도 다분히 존재한다.

가장 퇴행적인 것은 현행 준연동형 비례대표제를 폐지하고 병립형으로 돌아가는 것이다. 이미 21대 국회 개원 직후에 국민의힘 의원들 다수가 현행 준연동형 비례대표제를 폐지하는 법안을 다수 제출했다.<sup>3)</sup> 이들과 별개로 더불어민주당에서도 연동형 비례대표제에서는 위성정당 출현을 현실적으로 막을 수가 없다는 이유로 비례의석 확대를 전제로 병립형으로 돌아가야 한다는 목소리가 나오고 있다. 하지만 병립형이 현행 준연동형 비례대표제보다 불비례성이 증가할 가능성이 명백하다는 점에서 이들 개정안은 분명한 퇴행이다.

또 다른 퇴행은 한 선거구에서 2~4인을 선출하는 중선거구제의 도입이다. 이미 기초의원 선거제도에서 확인되었듯이 거대양당의 나눠 먹기나 싹쓸이로 귀결될 가능성이 크기 때문이다. 비례성 개선을 위해 중선거구제를 도입한다면 적어도

3) 병립형 선거제도도 환원하는 개정안은 전주혜, 장제원, 권성동,곽상도, 김은혜, 김성원 의원안 등 6건이 제출되어 있다. 현재까지 국민의힘 의원들이 제출한 선거제도 개혁안은 모두 소선거구제+병립형 비례대표제이다.

5인 이상 선거구가 다수 발생할 수 있는 중대선거구제라야 다당제에 기여할 수 있을 것이다.

## 2) 위성정당 문제

지난 21대 총선을 앞두고 자유한국당은 준연동형 비례대표제 도입에 반대하며 공공연히 비례대표 의석 확보용 위성정당 창당(미래한국당)을 추진했고, 이를 비난하던 더불어민주당도 명분 없이 더불어민주당을 창당했다. 그 과정에서 졸속창당, 의원 꺾주기, 공천 개입 등의 추문이 잇따랐다.

혼합형 선거제도에서 위성정당을 차단할 수 있는 완벽한 방법은 없다. 거대정당은 비례성 제고에 따른 자신의 손해를 만회하기 위해 어떤 식으로든 편법을 동원하고 선거제도 변화에 따라 유권자들의 행동도 변화하기 마련이다.

21대 국회 들어 민주당에서 지역구 후보자 50% 이상 추천 정당은 비례대표 후보자도 50% 이상 추천하도록 하는 개정안, 비례대표 후보를 추천하지 않은 정당도 투표용지에 표시하도록 하는 개정안 등을 내놓았으나 틈은 여전히 남아있다. 하지만 준연동형 비례대표제가 유지된다면 완벽하지는 않더라도 위성정당을 방지하거나 적어도 유인 효과를 낮출 수 있는 장치가 마련될 필요는 있다.

## 3) 복수의 결의안과 전원위원회

김진표 국회의장은 연초 전원위원회를 통한 선거제도 심의, 의결을 제시한 바 있다. 국회법 제63조의2는 주요 의안의 본회의 상정 전이나 본회의 상정 후에 재적의원 4분의 1 이상이 요구할 때 의원 전원으로 구성되는 전원위원회를 개최할 수 있도록 하고 있는데 김 의장은 이를 활용해 의원 전원이 선거제도 개정안에 대해 집중적으로 심의할 수 있도록 하겠다는 구상이다. 다만 정개특위가 복수의 법률 개정안을 의결할 수 없으니 결의안의 형태로 복수의 선거제도 개정안을 만들고 전원위원회는 이를 놓고 주 2~3회 집중 토론을 거친다는 계획이다.

지금까지 대략 제시되고 있는 일정은 3월 중·하순까지 정개특위가 복수의 결의안을 완성하고, 의원 4분의 1 연서명을 통해 전원위원회 소집을 요구하고 3월 말부터 2주간 전원위원회를 가동한다는 것이다.

하지만 첫 번째 관문인 정개특위부터가 난관이다. 더불어민주당은 2월 중순에 들어서야 정치혁신위원회 주관 전원토론회 등을 통해 당내 공론 수렴 작업에 착수했는데 속도를 내지 못하고 있다. 국민의힘은 새 당대표 선출 이후로 당내 논의를 미뤄왔다. 이런 상황에서 정개특위가 복수의 결의안을 만들어낼 수 있을지 부정적인 전망이 우세하다.

#### 4. 나가며

지난 20대 국회에서 우여곡절을 거친 끝에 준연동형 비례대표제가 도입되었다. 민주노동당이 독일식 정당명부제를 주장한 지 20여 년 만에 선거제도의 큰 틀이 바뀐 것이다. 비례대표 의석을 늘리지도 못했고 연동률을 50%로 제한한 데다가 개정 후에는 위성정당 사태로 선거제도 개혁의 취지를 살리지 못한 점은 아쉽지만, 비례성 강화를 위해 도입된 제도의 취지를 살려 나갈 필요가 있다.

양당의 의석점유율이 95%에 달하는 원내 역학 관계상 선거제도 개혁을 낙관하기 어려운 현실이다. 정의당으로서는 양당의 이해관계에 따라 비례성이 훼손되는 것을 막는 것이 급선무이다. 선거제도는 정당들의 합의에 의해 개선되는 것이 바람직하다는 점에서 100% 만족할 수 있는 선거제도를 얻어내기 어렵울 것이다.

정의당은 여야 정당과 현역 의원들이 수용할 수 있는 선거제도이면서 동시에 현행보다 비례성을 제고할 수 있는 선거제도를 도출해내기 위해 정개특위는 물론 ‘초당적 정치개혁 의원모임’을 통해서도 다각도의 노력을 다하고 있다. 현재 논의되고 있는 도농복합선거구제나 권역별 비례대표제 등에 대해서도 열린 자세로 논의에 임하고 있다.

**[참고문헌]**

- 강우진, 2020, 「한국의 준연동형 선거제도 개혁과정 평가—주체, 목적, 정치적 결과를 중심으로」, 『21세기 정치학회보』, 30(4), 21세기정치학회.
- 국회 의안정보시스템 <http://likms.assembly.go.kr/bill>
- 국회 정치개혁특별위원회, 2023, 「선거제도 관련 전문가 공청회 자료.(2023.01.19.).
- 김연진, 2021, 「공직선거법상 준연동형 비례대표제에 관한 소고 - 독일과의 비교를 중심으로」, 33(3), 『성균관법학』, 성균관대학교 법학연구원.
- 김종갑, 2022, 『한국의 선거제도 개혁』. 경인문화사.
- \_\_\_\_\_, 2021, 「현행 국회의원 선거제도의 유형적 특징 및 개선방안」, 『비교민주주의연구』, 17(1), 인제대학교 민주주의와자치연구소.
- 김종철, 2020, 「국회의원 선거법제 개혁 다시 보기 : ‘한국형 민주공화체제’ 진화의 관점에서」, 『법과 사회』, 64, 법과사회이론학회.
- 데이비드 파렐, 2012, 『선거제도의 이해』, 한울.
- 박범중, 2022, 「국회의원 준연동형 비례대표 선거제도 개선방안」, 『한국과 국제사회』 6(2), 한국정치사회연구소.
- 정성희 · 김태민 · 이주홍, 2023, 『한국 준연동형 비례대표제 도입 사례연구』, 법우사.