

모든 변화의 첫 단추, 선거제도 개혁

- 국회 및 지방선거제도 개선을 중심으로 -

하승수(비례민주주의연대 공동대표)

1. 들어가며

2017년 6월 8일 220여개 노동·시민사회단체로 구성된 <정치개혁 공동행동>이 발족하고, 지역별로도 울산행동, 광주행동, 서울행동, 대구행동 등이 잇따라 발족할 예정이다. 대선 이후에 근본적인 정치개혁을 위해서는 선거제도 개혁이 선행되어야 한다는 문제의식 때문이다.

그리고 문재인 대통령도 지난 1월과 당선 직후에 ‘개헌과 함께 선거제도 개편이 논의되어야 한다’는 입장을 얘기했다. 대선 당시에 안철수, 심상정 후보도 연동형 비례대표제 도입, 만18세 선거권, 대통령 결선투표제 도입에 찬성한다는 입장을 밝혔다. 이처럼 선거제도 개혁을 위한 논의는 이제 무르익어가고 있다.

사실 선거제도 개혁은 오랫동안 논의되어 온 주제이다. 그러나 최근 들어서는 시민사회나 학계 뿐만 아니라, 주요 정당과 정치인들, 그리고 중앙선거관리위원회도 선거제도 개혁을 얘기하고 있다는 것이 다른 점이다.

가장 핵심이 되는 것은 유권자들이 던진 투표를 의석으로 전환하는 방식과 관련된 것이다. 이와 관련해서 2015년 2월 중앙선거관리위원회는 ‘연동형 비례대표제’로 국회의원 선거제도를 전환하는 방안을 발표했다. 중앙선거관리위원회가 발표한 방안은, 300석의 국회의석을 지역구 2 : 비례1로 하고, 6개 권역별로 정당득표율대로 의석을 배분하는 ‘연동형 비례대표제’를 도입하는 것이었다. 그리고 지역구-비례대표 중복입후보를 허용하는 내용도 담겨 있었다.

그리고 현재 국회에는 ‘연동형 비례대표제’ 법안만 해도 4건이 발의되어 있다. 소병훈, 박주현, 김상희, 박주민 의원이 각각 대표발의한 4건의 법률안은 정당득표율과 의석비율을 일치시키는 ‘연동형’ 개념을 도입한다는 점에서는 유사하지만, 1) 전국단위별 비례대표제나 권역별 비례대표제나 2) 전체 국회의원 정수를 어떻게 하느냐 3) 지역구:비례비율 4) 초과의를 어떻게 처리하느냐 5) 지역구 비례대표 동시입후보를 허용하느냐에 따라 세부적인 차이가 있다.

이처럼 선거제도 개혁논의는 막연한 수준이 아니라, 구체적인 법안을 놓고 논의하는 단계로 들어가고 있다. 그리고 지난 6월 26일 국회는 본회의를 통해 ‘입법권을 갖는 정치개혁특위’ 구성결의안을 통과시켰다. 그래서 올해 하반기에는 선거제도 개혁 논의가 본격화될 것이다.

국가 차원의 선거제도만 문제가 많은 것도 아니다. 지방선거제도도 문제가 많기는 마찬가지이다. 그래서 국회 정치개혁특위에서는 지방선거제도 개선방안도 함께 논의될 예정이다.

이 글에서는 선거제도 개혁의 기본방향에 대해 설명하고, 핵심이 되는 ‘연동형 비례대표제’의 경우에는 각 법안들의 차이를 비교하고, 실질적인 법안논의에 들어갔을 때 유념해야 할 부분들에 대해 살펴보고자 한다.

그리고 비례성이 보장되는 선거제도로 전환하는 것은 지방의회 선거에서도 마찬가지로 필요하므로, 지방선거제도 개선방안에 대해서도 제안하고자 한다. 한국의 광역의회, 기초의회 선거에서도 ‘비례대표’가 있지만, 지금의 비례대표제는 거대 정당에게 보너스 의석을 제공하는 제도에 불과하다. 2018년 6월로 예정된 지방선거를 앞두고 비례성을 높이는 방향으로 선거제도를 개혁해야 할 필요가 있다. 또한 지방자치단체장 결선투표제 도입, 지역 차원의 정치결사체(local party) 인정 문제에 대해서도 살펴보고자 한다.

2. 현행 선거제도의 문제점

의회 선거제도는 유권자들의 투표를 의회 의석으로 전환해주는 시스템이다. 그리고 대통령이나 지방자치단체장을 직선으로 뽑는 경우에는 결선투표제를 도입하느냐 마느냐의 문제가 있다. 또한 선거권/피선거권, 선거운동방식 등도 선거결과에 영향을 미치므로 넓은 의미의 선거제도에 포함된다고 할 수 있다. 이런 모든 면에서 대한민국의 선거제도는 세계 최악이라고 해도 지나치지 않다.

1> 높은 선거권, 피선거권 연령

우선 선거권 연령을 만19세로 규정하고 있다. 이번 조기대선 이전에 만18세로 낮춰야 한다는 여론이 강력하게 존재했지만, 결국 국회에서는 이 방안이 통과되지 못했

다. 그러나 전세계적으로 보면 만18세 이하로 선거권 연령을 규정하는 것이 대세이다.

중앙선거관리위원회는 2016년 8월에 선거법 개정의견을 제시하면서, “OECD 34개 회원국 중 우리나라만 선거권 연령하한이 19세(다른 국가는 모두 18세 이하)이며, 세계 147개국의 선거연령도 18세”라고 지적했다. 만18세로 선거권 연령을 낮추는 것은 파격적인 것도 아니고, 정말 최소한의 것이다. 오스트리아 같은 국가는 2007년에 만16세로 선거권을 낮추기도 했고, 독일의 일부 지방이나 스코틀랜드에서는 지방선거 투표권연령을 만16세로 낮추고 있다.

<표1> 각국의 선거권 연령(세계 190개국 대상)

연령	국가명	비고	
16세	오스트리아, 니카라과, 쿠바, 브라질, 에콰도르, 소말리아	6	
17세	북한, 인도네시아, 수단, 동티모르	4	
18세	아시아	방글라데시, 아프가니스탄, 아르메니아, 아제르바이잔, 조지아, 홍콩, 인도, 카자흐스탄, 키르기스스탄, 라오인민민주공화국, 몽골, 네팔, 팔레스타인, 스리랑카, 타지키스탄, 태국, 우즈베키스탄, 베트남, 일본, 필리핀	20
	중동	키프로스, 이집트, 이란, 이집트, 이스라엘, 터키, 예멘	7
	아프리카	알제리, 알골라, 베냉, 보츠와나, 카보베르데, 중앙아프리카공화국, 차드, 코모로, 콩고민주공화국, 지부티, 에디오피아, 잠비아, 가나, 기니비사우, 케냐, 레소토, 라이베리아, 마다가스카르, 말라위, 모리타니아, 모리셔스, 모잠비크, 나미비아, 니제르, 나이지리아, 르완다, 상투메프린시페, 세이셸, 시에라리온, 남아프리카공화국, 스와질랜드, 탄자니아, 우간다, 잠비아, 잔지바르, 남수단	36
	유럽	벨기에, 불가리아, 알바니아, 안도라, 벨라루스, 보스니아헤르체고비나, 크로아티아, 체코, 덴마크, 에스토니아, 핀란드, 프랑스, 독일, 그리스, 헝가리, 아이슬란드, 아일랜드, 이탈리아, 라트비아, 리투아니아, 룩셈부르크, 마케도니아, 유고슬라비아, 안도라, 몰도바, 모나코, 네덜란드, 노르웨이, 포르투갈, 루마니아, 러시아연방, 산마리노, 슬로바키아, 슬로베니아, 스페인, 스웨덴, 스위스, 우크라이나, 영국	39
	아메리카 대륙	미국, 캐나다, 볼리비아, 앤티가바부다, 바하마, 바베이도스, 벨리즈, 버뮤다, 칠레, 코스타리카, 도미니카, 도미니카연방공화국, 엘살바도르, 그레나다, 과테말라, 가이아나, 아이티, 온두라스, 자메이카, 멕시코, 파나마, 파라과이, 푸에르토리코, 세인트키츠네비스, 세인트루시아, 세인트빈센트그라나딘, 수리남, 트리니다드토바고, 우루과이, 베네수엘라	31
	오세아니아	호주, 아메리칸사모아, 키리바시, 마셜군도, 미크로네시아, 뉴칼레도니아, 뉴질랜드, 니우이, 팔라우, 파푸아뉴기니, 솔로몬제도, 투발루, 바누아투	14

19세	대한민국	
20세	아르헨티나, 부루키나파소, 부룬디, 캄보디아, 카메룬, 콜롬비아, 기니, 요르단, 리히텐슈타인, 발리, 모로코, 나우루, 페루, 폴란드, 세네갈, 토고, 대만, 튀니지, 짐바브웨, 바레인	20
21세	싱가포르, 쿠웨이트, 통가, 사모아, 피지, 몰디브, 가봉, 파키스탄, 코트디부아르, 말레이시아, 레바논, 오만	12

- 「각 국의 선거제도 비교 연구」, 중앙선거관리위원회 선거연수원, 2015, 93쪽에서 인용

한국의 청소년들이 만18세 선거권연령을 택하고 있는 다른 국가의 청소년들에 비해 정치적 판단능력이 떨어진다고 말할 수 없다. 여전히 만19세 연령을 고집하는 것은 청소년들의 참정권에 대한 침해일 뿐만 아니라, 국가적인 수치이다.

또한 대한민국은 피선거권 연령도 만25세로 너무 높다. 민주주의가 잘 되는 많은 국가들은 만18세부터 피선거권도 보장하고 있다.

2> 민의를 왜곡하는 의회 선거제도 : 정당득표율과 의석비율간의 불일치

대통령을 잘못 뽑았다고 하더라도, 국회가 대통령을 견제·감시할 수 있었다면, 지금과 같은 상황까지는 오지 않았을 것이다. 그런데 이명박-박근혜 전 대통령이 집권하고 있는 대부분의 기간 동안 국회는 아무런 견제 역할을 못했다. 대통령과 같은 정당에 소속된 국회의원들이 국회 과반수를 차지하고 있었기 때문이다. 2016년 4월 총선에서 유권자들이 여소야대 구도를 만들어 주기 전까지는 그랬다.

그렇다면 대한민국 유권자들 절반이 한나라당 또는 새누리당을 총선에서 지지했을까? 그렇지 않았다. 한나라당 또는 새누리당이 국회 과반수를 차지할 수 있었던 것은 표심(민심)을 왜곡하는 선거제도 덕분이었다.

2008년 총선에서 한나라당은 37.5%의 지지를 받았는데 국회에서는 300석 중 153석을 차지했다. 그래서 4대강 사업예산을 강행처리할 수 있었다.

2012년 총선에서 새누리당은 42.8%의 지지를 받았는데 과반수가 넘는 152석을 차지했다. 당시에 자유선진당까지 합쳐도, 새누리당+자유선진당의 정당득표율은 50%에 미치지 못했고, 야당들이 더 많은 표를 받았다. 만약 정당득표율대로 의석을 배분하는 선거제도였다면, 2012년 총선때 이미 여소야대가 되었어야 맞다. 그렇다면, 박근혜 전 대통령이 이렇게까지 국정을 농단하고 비리를 저지르지는 못했을 것이다.

결국 이명박-박근혜 정권이 만든 온갖 적폐의 원인은 바로 표심을 왜곡하는 선거제

도에도 있었다. 지역구에서 30%를 얻든, 40%를 얻든, 1등만 하면 당선되는 선거제도로 300명중 253명을 뽑으면, 표심 왜곡현상이 생길 수밖에 없다. 그래서 ‘연동형 비례대표제’로 국회의원 선거제도를 전환하는 것이 필요하다. 정당이 얻은 표심 그대로, 그 정당에게 의석을 배분하자는 얘기이다.

<표2> 역대 총선의 1당 득표율과 의석

	2004년	2008년	2012년
1등한 정당의 득표율	38.3%(열린우리당)	37.5%(한나라당)	42.8%(새누리당)
1등한 정당의 의석	152석	153석	152석

대한민국에도 ‘비례대표’란 단어는 존재한다. 전체 300명의 국회의원 중에 47명을 비례대표로 뽑기 때문이다. 그러나 이것은 사이버 비례대표제라고 할 수 있다. 비례대표제는 정당득표율에 따라 전체 의회 의석을 배분하기 위해 발명된 제도이다. 300명 전체를 정당득표율대로 배분해야 제대로 된 비례대표제인 것이다. 그런데 대한민국이 하고 있는 비례대표제는 300명중에 겨우 47명만을 정당득표율에 따라 배분하기 때문에 그런 효과를 전혀 얻지 못한다.

한편 현재의 국회의원 선거제도는 표심을 왜곡할 뿐만 아니라, 국회 구성에서 세대 대표성, 계급·계층대표성 등이 완전히 깨지게 만드는 결과를 초래하고 있다.

통계를 뽑아보면, 대한민국 국회의 구성은 매우 왜곡된 상태이다. 국민들의 평균적인 모습과는 거리가 먼 국회가 되었다. 국회의원 평균재산이 40억원이 넘는다. 여성 국회의원 비율은 17%로, 세계평균인 23.0%보다도 더 낮다(2016년 기준).

20대 국회의원 당선자의 평균연령은 55.5세였다. 국회의원 평균연령이 45세 이하인 핀란드같은 나라보다는 평균연령이 10세 이상 높다. 게다가 2030세대 국회의원이 3명뿐이다. 세계평균인 13.52%와는 비교할 수 없을 정도로 낮다. 반면 50대,60대 비중은 훨씬 높다.

<표3> 연령대별 국회의원 분포

국회의원 연령대	대한민국	세계평균
20-29세	0.33%	1.65%
30-39세	0.67%	11.87%
40-49세	16.67%	25.22%
50-59세	53.67%	33.12%
60-69세	27%	21.67%
70세이상	1.67%	6.47%

**** 세계평균은 IPU(국제의원연맹)가 2012년 발간한 <Global Parliamentary Report>를
참고**

민 의가 제대로 반영되지 않는 것은 지방의회 선거도 마찬가지이다. 특히 한국의 광역지방의회 선거의 불비례성은 세계 최악이다.

선거의 불비례성을 보여주는 지수인 갤러거 지수(Gallagher Index)¹⁾로 한국의 광역지방의회 선거결과를 평가해보면, 가장 낮은 제주특별자치도가 9.35 수준이고, 부산은 33.60에 달한다. 광주광역시의 경우에도 19.37에 달한다. 참고로 갤러거 지수는 0에 가까울수록 비례성이 보장되는 것이고, 숫자가 높을수록 선거의 불비례성이 심하다는 것을 의미한다. 국가단위 국회선거의 불비례성이 최악인 경우가 24.07수준(세인트키츠네비스)인 것과 비교하더라도, 대한민국 광역지방의회의 불비례성은 세계최악이라고 할 수 있다.²⁾

<표4> 광역지방의회 선거결과의 불비례성(2014년 지방선거 기준)

1) 지수는 선거제도의 불비례성을 측정하는 지수로 개발된 것이다.

2) 데이비드 파렐, 전용주 옮김, 『선거제도의 이해』, 한울, 2017, 314쪽

지역	갤러거 지수	지역	갤러거 지수
서울	23.39	부산	33.60
대구	23.97	인천	12.18
광주	19.37	대전	22.39
울산	32.81	경기	14.00
강원	22.58	충북	11.56
충남	18.17	전북	21.74
전남	19.13	경북	12.70
경남	29.09	제주	9.35
세종	11.99		

3> 대표성 확보가 미흡한 대통령·지방자치단체장 선거제도

대통령을 직선으로 뽑는 국가중에 대다수는 결선투표제를 도입하고 있다. 그런데 대한민국의 경우에는 결선투표제를 도입하지 않고 있다.

대통령이나 지방자치단체장처럼 1인을 선출해서 많은 권한을 위임하는 경우에는, 최소한 유권자 과반수의 지지를 얻어 선출하는 것이 민주적 정당성을 확보하는 길이다. 그리고 유권자들이 최소한 1차투표 때에는 사표걱정없이 지지하는 정당의 후보를 선택할 수 있도록 하려고 해도 결선투표제가 필요하다. 그래야 소수정당도 선거때에 후보를 내고 경쟁을 하는 것이 가능하다.

또한 결선투표제는 극단적 입장에 치우친 후보가 적은 득표율로 당선되는 것을 방지하는 효과도 있다. 실제로 프랑스나 오스트리아에서는 극우정당의 후보가 1차 투표 때에는 1위를 한 사례가 있지만, 2차 투표에서는 극우정당을 견제하려는 유권자들의 심리 때문에 낙선했던 사례들이 있었다.

<표5> 대통령 선출 국가의 당선자 결정방식

	단선투표제	결선투표제
아시아	대한민국, 필리핀, 싱가포르, 대만	아프가니스탄, 아르메니아, 아제르바이잔, 그루지야, 인도네시아, 이란, 카자흐스탄, 키르기스스탄, 몽고, 팔레스타인, 타지키스탄, 동티모르, 터키, 투르크메니스탄, 우즈베키스탄, 예멘
유럽	보스니아헤르체고비나, 아이슬란드	오스트리아, 벨로루시, 불가리아, 크로아티아, 사이프러스, 체코, 핀란드, 프랑스, 리투아니아, 마케도니아, 몰도바, 몬테네그로, 폴란드, 포르투갈, 루마니아, 러시아, 세르비아, 슬로바키아, 슬로베니아, 우크라이나
아메리카	온두라스, 멕시코, 파나마, 파라과이, 미국, 베네수엘라	아르헨티나, 볼리비아, 브라질, 칠레, 콜롬비아, 코스타리카, 도미니카공화국, 에콰도르, 엘살바도르, 과테말라, 아이티, 니카라과, 페루, 우루과이
아프리카	카메룬, 콩고민주공화국, 적도기니, 가봉, 말라위, 르완다, 토고	알제리, 베냉, 부르키나파소, 부룬디, 케이프베르데, 중앙아프리카공화국, 차드, 코모로스, 코트디부아르, 지부티, 이집트, 감비아, 가나, 기니, 기니비사우, 케냐, 라이베리아, 마다가스카르, 말리, 모리타니, 모잠비크, 나미비아, 니제르, 나이지리아, 콩고공화국, 상투메프린시페, 세네갈, 세이셸, 시에라리온, 수단, 탄자니아, 튀니지, 우간다, 잠비아, 짐바브웨
오세아니아	키리바시	팔라우

- ‘Electoral System Design Database’, International IDEA. 추혜선, “대통령 결선투표제 당장 가능하다”, <민의를 반영하는 선거법개혁 공동행동>/국회시민정치포럼 공동주최 토론회92017. 2. 15) 자료집, 106-107쪽에서 재인용

4> 유권자 표현의 자유, 교사·공무원 등의 참정권 보장 등

현행 공직선거법 하에서는 선거에 나선 후보자 또는 정당에 대한 시민들의 의견표현조차도 단속의 대상이 되고 형사처벌 대상이 된다. 이는 유권자들의 최소한의 정치적 권리를 침해하는 것이다. 따라서 선거 180일 전부터 선거와 관련된 유권자의 표현의 자유를 포괄적으로 제약하는 공직선거법 93조 1항 등의 독소 조항을 폐지 또는 개정해야 한다.

또한 교사·공무원들의 정치적 권리(정당가입, 정치적 표현의 자유)도 보장해야 한다.

공공기관 노동자들의 후보출마를 제한하는 지방공기업법과 협동조합 노동자들까지 선거운동에 참여하지 못하게 하는 공직선거법의 개정도 필요하다.

대통령 3억원, 광역지방자치단체장 5천만원, 국회의원 1천5백만원이라는 고액기탁금 제도도 문제이다. 기탁금은 대폭 낮추거나 폐지해야 한다. 또한 돈은 방치하고 행위는 묶는 선거운동 제한규정들도 문제이다.

3. ‘연동형 비례대표제’의 중요성

특히 강조하고 싶은 것은 의회 선거에서 ‘연동형 비례대표제’가 갖는 중요성이다. 의회를 선출하는 선거제도는 정말 다양하지만, 큰 흐름을 형성하고 있는 것은 두가지이다.

하나는 미국, 영국, 캐나다 등이 택하고 있는 소선거구제이다. 지역구에서 1등을 하면 당선되는 이 제도에서는 득표율과 의석비율간의 불일치(불비례성)이 발생하고, 자연스럽게 거대 정당중심의 양당제 구조가 형성되기 쉽다. 지역구에서 1등을 하려면 거대정당의 공천을 받아야 하기 때문에, 돈, 권력, 인맥 등에서 유리한 사람들로 국회가 채워지기 쉽다.

다른 하나는 정당득표율과 의석을 최대한 일치시키는 제도이다. 이런 방식의 선거제도도 세부적으로 들어가면 다양한 방식이 있다. 지역구 선거를 하지 않고 정당이 얻은 득표율로만 정당별 의석을 배분하는 방식을 택하는 경우도 있다. 네덜란드가 대표적이다. 다른 한편으로는, 지역구 선거를 하면서도 전체 의석은 정당득표율에 따라 배분하는 방식도 있다. 독일, 뉴질랜드 등이 택하고 있는 방식이다.

어떤 방식이든 결론적으로 정당득표율과 의석비율을 일치시키는 선거제도를 ‘연동형 비례대표제’라고 부른다면, 대부분의 복지선진국들은 이런 식의 선거제도를 갖고 있다. 덴마크, 스웨덴, 핀란드, 노르웨이, 독일, 벨기에, 네덜란드, 스위스, 오스트리아, 뉴질랜드 등 세계최고 수준의 복지를 누리는 국가들이 여기에 해당한다.

이렇게 비례성이 보장되는 선거제도를 택하고 있는 경우에는 자연스럽게 다양한 정당들이 경쟁하고, 어느 한 정당이 과반수를 차지하기 어려운 ‘다당제’ 구조가 정착된다. 그리고 여러 정당들이 연립정부를 구성하는 것이 불가피하게 된다. 이를 ‘합의제 민주주의’라고 부르기도 한다.

<표5> 다수제민주주의와 합의제 민주주의 비교

	다수제 민주주의의 전형	합의제 민주주의의 전형
--	--------------	--------------

국회의원 선거제도	1위 대표제 등의 다수대표제	비례대표제 또는 비례성이 높은 혼합형 선거제도
정당체계	양당제	다당제
행정부 형태	단일정당 정부	연립정부

** 최태욱, 『한국형 합의제 민주주의를 말하다』, 책세상, 2014, 68쪽에서 수정·인용

선거제도를 통해 형성되는 정치구조는 그 사회의 행복수준에 큰 영향을 미친다. 민주주의가 잘 되는 나라 10개 국가를 뽑아보면, 노르웨이, 아이슬란드, 스웨덴, 뉴질랜드, 덴마크, 스위스, 캐나다, 핀란드, 호주, 네덜란드같은 나라들이 나온다(2015년 EIU 발표 민주주의 지수). 이 10개 나라는 ‘삶의 질’이나 행복에 관한 조사에서도 세계 최고수준을 보이는 국가들이다.

그런데 이 국가들의 대부분은 정당득표율에 따라 의석이 배분되는 선거제도(이하 ‘연동형 비례대표제’라 한다)를 택하고 있고, 다당제 정치구조를 갖고 있다. 대표적으로 UN세계행복보고서에서 행복1등 국가로 나오는 덴마크의 경우에는 175석의 국회의석이 정당득표율에 따라 배분되는 선거제도를 갖고 있다(폐로제도와 그린란드에 배정되는 4석은 별도).

<표6> 민주주의 지수 상위 10개 국가들의 정치시스템과 선거제도

순위	국가	정치시스템	선거제도
1	노르웨이	다당제	연동형 비례대표제
2	아이슬란드	다당제	연동형 비례대표제
3	스웨덴	다당제	연동형 비례대표제
4	뉴질랜드	다당제	연동형 비례대표제
5	덴마크	다당제	연동형 비례대표제
6	스위스	다당제	연동형 비례대표제
7	캐나다	분류하기 애매함	상대다수 소선거구제
8	핀란드	다당제	연동형 비례대표제
9	호주	양당제	소선거구 선후투표제 (상원은 단기이양식)
10	네덜란드	다당제	연동형 비례대표제

** 출처 : EIU 발표 2015년 민주주의 지수(Democracy Index)

또한 국제투명성기구가 발표하는 2015년 부패인식지수 조사에서 1~7등까지 한 국가들을 보면, 덴마크(1위), 핀란드(2위), 스웨덴(3위), 뉴질랜드(4위), 네덜란드(5위), 노르웨이(공동5위), 스위스(7위)이다. 이 나라들의 공통점은 정당 득표율에 따라 국회

의석이 배분되는 선거 제도(연동형 비례대표제)를 택하고 있다는 것이다.

연동형 비례대표제를 택한 국가에서는 어느 한 정당이 독주를 할 수가 없기 때문에, 자연스럽게 정당간에 견제와 감시가 이뤄질 수밖에 없다. 최고권력자인 총리라고 하더라도 다른 정당들의 협력이 없으면 정권을 유지할 수 없다. 최순실의 숙주가 되는 '박근혜'가 원천적으로 불가능한 것이다. 그래서 '박근혜-최순실 예방법'은 선거제도 개혁일 수밖에 없다.

흔히 다당제는 정치가 불안정하다고 생각하기 쉽지만, 정치안정성에 대한 조사결과는 그렇지 않다는 것을 보여준다. 세계은행에서 발표하는 정치안정지수(Political Stability Index)에서 다당제 국가들은 오히려 정치안정성이 높은 국가들이 많은 반면 오히려 양당제 국가들이 불안하게 나타났다. 2014년 발표된 순위에서 양당제 국가인 대한민국은 191개국 중에 84위, 미국은 60위에 그쳤다.

4, 선거제도 개혁의 방향

앞서 언급한 내용 속에서 선거제도 개혁의 방향도 이미 나왔다. 간추려서 정리하면 아래와 같다.

첫째, 선거권 연령은 만18세로 낮추고, 더 나아가서 만16세까지 낮추는 것도 추진해야 한다. 피선거권도 선거권이 부여되는 나이부터 보장되어야 한다.

둘째, 국회의원과 지방의원 선거제도는 정당득표율과 의석비율을 일치시키는 방향으로 개혁해야 한다. 이미 구체적인 제안들이 나와 있다.

우선 2015년 2월 중앙선거관리위원회는 독일식에 가까운 권역별 '연동형 비례대표제'를 제안했다(전국을 6개 권역으로 쪼개는).

지금처럼 지역구 후보에게 1표, 정당에게 1표를 던지는 '1인 2표' 투표방식을 유지하되, 전체 의석은 정당투표에 따라 배분하는 방식이다. 따라서 유권자들이 투표하는 방식은 그대로이기 때문에, 아무런 혼란이 없다. 지역구 선거를 아예 없애는 것도 아니기 때문에 지역대표성은 유지된다.

그러나 국회의 구성은 정당투표에 의해 좌우된다. 정당투표를 얻은 만큼 의석을 배분받기 때문이다. 예를 들어 어떤 권역에서 100석의 국회의석이 있고, A당이 20% 득표를 하면 A당은 그 권역에서 20%의석인 20석을 배정받는다. 그리고 A당이 그 권역에서 당선된 지역구 당선자가 15명이 있다면, 15명은 우선 국회의원이 되고 모자라는 5명은 비례대표로 채우는 것이다.

이 제도에서는 어디까지나 정당투표가 중요하다. 지역구 당선자는 그 지역의 대표자를 정하는 의미일 뿐, 국회의석은 정당투표로 배분되기 때문이다. 만약 앞의 예에서 A당이 지역구 당선자가 아예 없다면, A당은 20석 전체를 비례대표로 채우게 된다. 간혹 A당이 배정받은 의석 20석보다 더 많은 지역구 당선자를 내는 경우도 있을 수 있다. 그런 경우를 초과의석이라고 하는데, 그 숫자가 아주 많지 않도록 제도를 설계하면, 대세에는 큰 지장이 없다. 초과의석의 발생을 억제하려면 지역구:비례대표 비율이 최소한 2:1은 되어야 한다. 특히 연동형 비례대표제를 전국단위가 아니라 권역별로 도입할 경우에는 비례대표 비율을 확보하는 것이 더욱 중요하다.

참고로 현재 국회에 발의되어 있는 ‘연동형 비례대표제’ 법안들의 현황을 정리하면 아래의 표와 같다.

<표7> 연동형 비례대표제 법안 내용 비교

	소병훈 대표발의	박주현 대표발의	김상희 대표발의	박주민 대표발의
전국단위인지 권역별인지	6개 권역별	전국단위	6개 권역별	6개 권역별
의원정수	300명	316석	인구15만명당 1명 (345석 정도)	인구14만명당 1명 (370석 정도)
지역구:비례대표 비율	지역구 2: 비례1	지역구 253 : 비례 63	지역구 3 : 비례 1	지역구 2 : 비례1
초과의석 처리 방법	초과의석만큼 의석증 가	전체의석 고정	초과의석만큼 의석 증가	초과의석만큼 의석 증가
지역구비례동시 출마 여부	언급없음	언급없음	언급없음	비례대표 추천후보 자수의 30% 범위내 에서 지역구 중복입 후보 허용

각 법안들은 세부적인 내용에서 차이가 있지만, 공통점은 정당득표율대로 의석을 배분하는 ‘연동형 비례대표제’를 도입하자는 것이다. 세부쟁점에 대해서는 토론을 해 나가면 된다.

가장 관건이 되는 것은 국회의원 정수를 어느 정도로 정하느냐는 것이다. 지역구2 : 비례1의 비율을 유지할 수 있으려면 360명 정도로 국회의석을 늘리는 것이 필요하다. 지금 253개인 지역구를 많이 줄이는 것은 현실적으로 어렵기 때문이다. 그러지 않아도 농촌지역의 경우에는 선거구 크기가 커서 3-4개 시.군을 합쳐서 1명의

국회의원을 뽑는 경우가 많다. 이런 상황에서 지역구를 더 줄이는 것은 농촌지역 유권자들 입장에서 받아들이기가 쉽지 않다. 그래서 비례대표 국회의원 숫자를 100명 이상으로 늘려서 지역구2 : 비례1의 비율을 맞출 필요가 있다.

대한민국의 국회의원 숫자는 외국에 비해 적은 편이다. OECD국가 평균 국회의원 1인당 인구수는 99,469명인데, 한국은 17만명이 넘는다. 독일은 인구가 8천만명이 조금 넘는데, 지금 국회의원 숫자는 630명에 달한다. 대한민국은 독일에 비해서도 국회의원 숫자가 많이 적은 편이다. 이렇게 국회의원 1명이 대표하는 국민숫자가 많은 것은 바람직하지 않다. 그래서 국회의원 정수는 늘리는 것이 필요하다.

그리고 특권은 없애고 의석을 늘린다면, 주권자인 국민들 입장에서 이득이 되는 일이다. 5,744억원으로 300명의 국회의원을 쓰면서 제역할을 하지 못하는 국회를 보며 답답해하는 것보다, 360명으로 구성된 제대로 된 국회를 쓰는 것이 국민들 입장에서는 훨씬 더 나은 일이다. 국회에 존재하는 예산낭비나 특권을 없애고, 의원 세비, 의원 보좌진 숫자를 적정수준으로 조정하면 현재의 국회예산으로도 360명의 국회의원을 두는 것은 충분히 가능하다.

<표8> 주요국가의 의원 1인당 국민수

국가	총 인구수 (2014년 기준)	직접 선출 의원수	의원 1인당 국민수
이탈리아	61,680,122명	945명	65,270명
스페인	47,734,941명	558명	85,546명
영국	63,742,977명	650명	98,066명
프랑스	66,259,012명	577명	114,834명
독일	80,996,685명	630명	128,567명
한국(2015)	50,617,045명	300명	168,723명

** 박근용, “국민 대표성과 민주적 정당성 확보에 미흡한 국회의원 선거제도 개혁”, <20대 국회에서 개정해야 할 선거법 과제>토론회 자료집, 2016. 7. 7. 61쪽에서 인용하면서 일부 수정

또한 정당의 공천개혁도 병행되어야 한다. 참고로 독일은 연방선거법에서 당원들(또는 당원들이 뽑은 대의원들)의 비밀투표로 선출된 후보자가 아니면 후보등록을 받지 않도록 되어 있다. 대한민국도 민주적 공천을 강제할 수 있는 장치를 공직선거

법에 도입하거나, 비례대표 후보 명부에 유권자들의 의사를 반영할 수 있는 ‘개방형 명부’ 도입 등의 방법을 검토할 필요가 있다. 그럼으로써 선거제도 개혁과 함께 정당의 공천개혁을 이뤄내는 것이 필요하다.

셋째, 대통령과 지방자치단체장에 대해서는 결선투표제를 도입해야 한다.

넷째, 유권자들의 정치적 표현의 자유를 가로막는 공직선거법 제90조 제1항, 제93조 제1항 등의 독소조항은 폐지되어야 한다. 그리고 교사, 공무원들의 정당가입, 정치적 표현의 자유도 보장해야 한다. 고액기탁금, 과도한 선거운동 제한 등도 개선되어야 한다.

5. 개헌과 선거제도 개혁의 상관관계

국회에서 개헌특위가 구성되어 개헌논의가 진행되고 있지만, 선거제도 개혁이 전제되지 않은 상태에서 권력구조만 개편하는 것은 ‘개혁’이 아니라 ‘개악’으로 귀결될 가능성이 높다.

지금의 ‘제왕적 대통령제’가 문제이므로, 의원내각제나 분권형 대통령제를 택해야 한다는 주장은 정치시스템에 대한 오해에 기반한 얘기다. 의원내각제 자체가 대통령제보다 권력을 분산하는 제도인 것은 아니다. 특정한 정당이 국회 과반수를 차지하고 있는 상태에서의 의원내각제는 대통령제 못지않은 권력집중을 가져올 수 있다.

영국의 마거릿 대처, 일본의 아베 총리는 대통령 못지 않은 권력을 행사했다. 오히려 의원내각제에서는 임기제한도 없이 장기집권을 할 수 있기 때문에 더 많은 권력의 집중현상을 불러 일으킬 수도 있다.

의원내각제(아래에서는 소위 ‘분권형 대통령제’까지 포함해서 얘기한다)가 갖는 긍정적 기능이 나타나려면, 그 전제가 되어야 하는 것이 비례성이 보장되는 선거제도로의 개혁이다. 독일식 의원내각제를 택하 wanna 한다면, 그 이전에 독일의 ‘연동형 비례대표제’ 선거제도를 택해야 한다. 그것이 순서이다.

영국의 사례를 보면, 의원내각제 자체가 권력분산을 보장하는 것은 아니라는 점이 잘 드러난다. 영국은 의원내각제 국가이고, 국회의원 선거제도는 지역구에서 1위를 하면 당선되는 단순다수 소선거구제(지역구 1위대표제)를 택하고 있다.

11년이 넘는 집권시기동안 마거릿 대처는 ‘철의 여인’으로 불리며 무소불위의 권력

을 행사했다. 영국 국회의 과반수 이상 의석은 늘 마거릿 대처의 정당인 보수당 의원들로 채워져 있었다. 그렇다면 마거릿 대처의 보수당은 영국 국민들 절반이상으로부터 지지를 받았을까?

놀랍게도 마거릿 대처의 보수당은 1979년부터 1990년까지 단 한번도 50% 이상의 지지를 받은 적이 없었다. 그러나 지역구에서 1등을 한 사람을 국회의원으로 뽑는 영국의 지역구 1위대표제(단순다수 소선거구제) 선거제도 덕분에 보수당은 40%대만 득표하고도 늘 과반수 이상의 의석을 획득했고, 이것은 대처에서 무소불위의 권력을 보장해 주었다. .

<표9> 대처 집권 기간동안 보수당의 득표율과 의석비율

선거연도	1979년	1983년	1987년
득표율	43.9%	42.4%	42.2%
의석비율	53.4%	61.1%	57.85%

만약 정당이 얻은 득표율대로 의석을 배분하는 선거제도였다면, 보수당의 단독집권은 불가능했을 것이다. 최근에도 이런 현상은 계속되고 있다. 영국의 보수당은 2015년 총선에서 36.8%에 불과한 득표율로 국회에서 단독과반수를 차지했다.

이처럼 지역구 소선거구제를 유지하는 이상, 의원내각제를 하더라도 권력의 집중현상을 완화되지 않을 수 있다. 특정 정당이 50%에 훨씬 못미치는 득표율로도 과반수를 차지하면 100%의 권력을 독점할 수 있는 상황이 벌어질 수 있다.

캐나다도 그런 사례중에 하나이다. 캐나다도 의원내각제 국가이지만, 단순다수 소선거구제를 택하고 있다. 그래서 캐나다의 총선에서도 여러 차례 40% 남짓한 득표율로 국회 과반수를 차지하는 사례들이 나타났다. 2011년 총선에서는 캐나다 보수당이 39.62%의 득표율로 전체 하원 의석 308석 중에 166석을 차지하는 일이 벌어졌다. 야당들은 합쳐서 60% 이상을 득표했지만, 찬밥 신세가 됐다. 정당득표율과 의석은 전혀 일치하지 않았다.

그리고 보수당 정권은 여러 정책에서 무리수를 두었다. 기후변화 대응에 부정적이던 캐나다 보수당은 2011년 12월 12일 교토의정서 탈퇴를 선언했다. 당시 보수당의 스티브 하퍼총리는 석유회사 출신의 정치인이었다. 복지도 후퇴했고, 교도소를 짓는 예산은 늘어났다는 것이 비판론자들의 지적이었다.

2015년 캐나다 총선에서 집권한 자유당의 트뤼도 현 총리는 이런 식의 선거제도를

개혁하겠다는 것을 공약으로 내세웠다. 그래서 캐나다에서는 단순다수 소선거구제를 비례성이 보장되는 선거제도로 개혁하기 위한 논의가 진행중에 있다.

의원내각제를 택하고 있는 또다른 국가인 일본의 경우에는 한국처럼, 지역구 소선거구제에 일정 의석의 비례대표 의원을 덧붙이는 방식의 ‘병립형 비례대표제’를 택하고 있다. 중의원의 경우 475석 중에 295석이 지역구이고, 180석이 비례대표이다. 대한민국의 253(지역구) : 47(비례대표)보다는 비례대표 숫자가 훨씬 많다. 그러나 일본의 선거결과를 보면, 정당득표율과 의석비율이 전혀 일치하지 않는다. 그래서 ‘병립형 비례대표제’는 ‘사이비 비례대표제’라고 볼 수 있다. 비례대표제를 실시하는 목적 자체가, 정당득표율과 국회의석비율을 일치시키기 위한 것인데, 전혀 그런 효과를 얻지 못하기 때문이다.

2014년 일본 중의원 선거결과는 ‘병립형 비례대표제’가 사이비 비례대표제라는 것을 잘 보여준다. 2014년 중의원선거에서 아베 총리가 소속된 연립여당은 불과 46.82%의 득표를 했을 뿐인데, 전체 의석의 68% 이상을 차지했다. 그 이유는 지역구 선거를 거의 싹쓸이했기 때문이다. 그 결과 아베총리가 지금처럼 독단적인 정책을 펴는 것이 가능해졌다.

<표10> 2014년 일본 중의원 총선 결과

정당	득표율	의석수
자민당-공명당	46.82%	68.63%
원내야당	52.46%	31.37%

영국, 캐나다, 일본의 사례가 보여주는 것처럼, 의원내각제 자체가 권력을 분산시키는 것은 아니다. 오히려 특정 정당이 장기적으로 과반수를 차지하면, 대통령제보다 더 위험한 권력을 낳을 수도 있다. 입법부가 행정부를 구성하는 의원내각제의 원리상, 입법부와 행정부가 통째로 특정 정당에 의해 장악되고 좌지우지 될 수 있는 것이다. ‘제왕적 대통령’보다 임기도 없는 ‘제왕적 총리’는 더 위험할 수 있다.

따라서 권력구조 개편을 얘기하기 전에 선행되어야 하는 것이 바로 선거제도 개혁이다. 정당득표율에 따라 의석이 배분되는 연동형 비례대표제로 바뀌어야, 다당제-연립정부 구조가 되면서 의원내각제의 장점이 발휘될 수 있는 것이다.

6. 지방선거제도의 실태와 개선방안

1> 실태

현재의 지방의회 선거제도는 국회의원 선거와 마찬가지로, 정당득표율과 의석비율이 일치하지 않고, 대량의 사표가 발생하는 문제점을 안고 있다. 광역의회(17개 시도의회)는 90%가량의 의원을 지역구에서 1등하면 당선되는 소선거구제로 뽑고 10% 정도의 비례대표 의원을 덧붙이는 방식이다. 그래서 광역의회는 국회보다도 더 표의 증가성이 깨어지고, 특정 정당이 의회 내에서 90%이상을 차지하는 사례까지 발생해 왔다.

실제로 2014년 지방선거만 하더라도 새누리당이 50% 대의 득표율로 울산광역시의회와 경상남도의회에서 90% 이상의 의석을 차지하기도 했다. 반대로 전라남도의회의 경우에는 새정치민주연합이 67.14%의 득표율로 89%가 넘는 의석을 차지해서 득표율에 비해 과다한 의석을 획득했다. 광주광역시의회에서도 새정치민주연합이 71.34%의 득표율로 95.45%의 의석을 차지했다. 이런 식으로 특정한 정당이 의회내에서 90%이상의 의석을 차지하게 되면, 의회기능이 정상적으로 발휘될 수 없다.

<표11> 2014년 울산광역시의회 선거결과

정당	득표율	의석수	의석비율
새누리당	55.46%	21석(지역구19석 + 비례2석)	95.45%
새정치민주연합	23.76%	1석(비례1석)	4.54%
통합진보당	12.10%	-	
정의당	3.67%	-	
노동당	4.98%		
무소속	-		
합계		22석	

<표12> 2014년 경상남도의회 선거결과

정당	득표율	의석수	의석비율
새누리당	59.19%	50석(지역구46석 + 비례4석)	90.91%
새정치민주연합	28.87%	2석(비례2석)	3.63%
통합진보당	5.30%	-	
정의당	2.51%	-	
노동당	2.89%	1석(지역구1석)	1.82%
녹색당	1.25%	-	
무소속	-	2석	3.63%

합계		55석	
----	--	-----	--

<표13> 2014년 전라남도의회 선거결과

정당	득표율	의석수	의석비율
새누리당	10.36%	1석(비례 1석)	1.72%
새정치민주연합	67.14%	52석(지역구48석, 비례4석)	89.6%
통합진보당	12.31%	1석(비례 1석)	1.72%
정의당	5.27%		
노동당	3.06%		
녹색당	1.82%		
무소속		4	6.89%
합계		58석	

<표14> 2014년 광주광역시의회 선거결과

정당	득표율	총의석수	의석비율
새누리당	8.73%	-	-
새정치민주연합	71.34%	21석(지역구 19석, 비례2석)	95.45%
통합진보당	13.37%	1석(비례1석)	4.54%
정의당	4.15%		
노동당	2.38%		
합계		22석	

기초의회(226개 시.군.자치구의회)의 경우에는 지역구 1개 선거구에서 2-4인을 뽑고, 10% 정도의 비례대표 의원을 덧붙이는 방식이다. 그러나 4인선거구는 거의 없고, 3인선거구도 부족하며, 전체 선거구의 59.2%가 2인선거구로 되어 있어서, 거대 두 정당이 의석을 독점하거나 과점하는 양상이 반복되고 있다. 광주광역시의 경우에도 3인선거구는 9개에 불과하고, 2인 선거구가 16개에 달했다.

이와 관련해서는 지역별로 불균형이 있다. 예를 들면 인천광역시의 경우에는 38개 기초의회 선거구 중에 2인선거구(16개)보다 3인선거구(19개)와 4인선거구(3개)가 더 많다. 그런데 반대로 2인선거구가 압도적으로 더 많은 지역들이 많은 것이다.

그에 따라 기초의회의 경우에도 광역의회보다는 덜하나, 사표가 많이 발생하고 다양한 소수정당의 의회 진출이 봉쇄되어 있으며, 득표율과 의석비율의 불일치 현상이 발생하고 있는 상황이다. 또한 일부 지역의 경우에는 기초의원 비례대표가 무투표당선되는 상황도 발생하고 있다(기초의원 비례대표가 1석인 경우 다른 정당들이 아예 입후보 자체를 포기하기 때문이다)..

또한 이런 지역구 중심의 선거제도는 다양한 주체들의 지방의회 진출을 어렵게 한다. 지방의원 중에 청년당선자 비율은 2-3%대에 불과한 실정이다.

<표15> 2014년 지방선거 당시 청년당선자 비율

제6회 (당선자)	전체 당선자수	당선자 연령		청년 당선자 비율,%
		30세 미만	40세 미만	
시도의회 (광역)	705	1	16	2
광역의원 비례	84	0	3	4
시군구의회 (기초)	2,519	6	82	3
기초의원 비례	379	2	17	5

** 자료출처 : 비례민주주의연대 내부세미나 자료

여성당선자 비율도 광역의회의 경우에 14.43%, 기초의회의 경우에 25.43% 수준에 머물고 있는 실정이다.

그러나 정치선진국의 경우에는 지방의회 선거에서도 ‘표의 등가성’을 높이기 위해 노력하고 있고, 이를 위한 선거제도를 도입하고 있다. 예를 들면 독일의 경우에는 지방의회 선거에서도 득표율과 의석비율을 일치시키는 비례성이 보장되는 선거제도를 택하고 있다. 국회의원 선거처럼 지역구후보에게 1표, 정당에게 1표를 행사하는 1인 2표제를 하되 정당득표율에 따라 전체 의석을 배분하는 방식을 택한 주도 있고, 지역구 투표없이 정당투표 1표에 따라 전체 의석을 정당별로 배분하는 순수 정당명부식 비례대표제를 택한 주도 있다.

한편 대한민국의 경우 지방자치단체장 선거에서도 결선투표제가 도입되어 있지 않아서, 심지어 2-30%대의 득표율로도 당선되는 사례가 발생하고 있다. 막강한 권한을 갖는 지방자치단체장의 경우에는 주민 과반수의 지지를 받아 당선되는 것이 바람직하지만, 지금의 선거제도는 그것을 전혀 보장하지 못한다.

한편 전국정당의 공천과정의 문제점이 불거지면서 ‘공천제 폐지’가 지방선거때마다 논의되어 왔다. 다른 한편 독일처럼 지방선거에만 후보를 내는 정치결사체(유권자단체)를 인정하자는 주장도 제기되어 왔다. 그러나 논의만 되었을 뿐, 결론이 나지 않

은 상태에서 지방선거를 치러왔다.

2> 지방선거제도 개혁의 기본방향

첫째, 지방의회 선거도 비례성을 높이는 선거제도로 전환하는 것이 합당하다. 광역 지방의회의 경우에는 국회의원처럼 연동형 비례대표제를 도입하는 것이 필요하다. 지역구 선거와 정당투표를 1인2표 방식으로 지금처럼 하되, 지방의회 전체 의석을 정당(아래에서 언급한 주민정당 포함)별로 할당하고, 각 정당들은 할당받은 의석내에서 지역구 당선자부터 채우고, 모자라는 부분을 비례대표로 채우는 것이다.

영국 런던시의회 선거가 좋은 사례를 보여주고 있다. 영국의 경우에 국회의원 선거제도를 비례성이 보장되는 선거제도로 전환하자는 것이 오래전부터 논의되고 있는데 기득권세력의 저항 때문에 바뀌지 않고 있다. 그러나 스코틀랜드 자치의회, 웨일즈 자치의회, 런던시의회 등은 ‘연동형 비례대표제’로 선거를 하고 있다. 런던시의회는 2000년부터 이 방식으로 선거를 하고 있다. 총 25석의 의원을 뽑는데, 14명은 지역구 선거로 뽑고, 11명은 비례대표로 뽑는 것이다. 그런데 전체 의석은 정당득표율에 따라 일단 할당을 하고, 각 정당은 자기가 할당받은 의석내에서 지역구 당선자부터 인정하고, 나머지를 비례대표로 채우는 방식이다.

2016년에 있었던 런던광역의회 결과를 보면, 이 방식을 적용하는 방법에 대해 쉽게 이해할 수 있다. 아래의 표에서 보는 것처럼, 각 정당은 정당득표율에 따라 의석을 할당받고, 할당받은 의석 범위 내에서 지역구 당선자부터 채우고, 남는 부분을 비례대표로 채우는 것이다. 예를 들면 노동당은 40.3%를 얻어 25석 중에 12석을 할당받았는데, 노동당의 지역구 당선자가 9명이었으므로, 모자라는 3명을 비례대표로 채우는 것이다. 녹색당의 경우에는 8.0%를 얻어 2석을 할당받았는데, 지역구 당선자가 없으므로 비례대표로만 2석을 채우는 것이다³⁾.

<표16> 2016년 런던광역의회 선거

정당	정당득표율	할당 의석 (A)	지역구 당선자 (B)	비례대표 당선자 (A-B)
노동당	40.3%	12	9	3

3) ‘비례대표제’에서는 특정한 정당이 할당받은 의석보다 지역구 당선자가 많은 경우가 간혹 발생할 수 있다. 그런 경우를 초과의석이라고 하는데, 비례대표 의석숫자가 30% 정도 되면 초과의석이 많이 발생하지는 않는다. 그래서 큰 흐름에는 지장이 없기 때문에, 그냥 초과의석이 발생한 부분을 인정해주는 방법도 쓰고 있다. 그럴 경우 다른 정당이 본래 할당받은 의석보다 의석이 줄어들면서 약간의 불이익을 받게 된다고 생각하면 된다.

보수당	29.2%	8	5	3
녹색당	8.0%	2		2
영국독립당	6.5%	2		2
자유민주당	6.3%	1		1
기타정당**	9.7%			
합계	100%	25	14	11

** 5% 이상 득표한 정당만 의석배분

지금 한국의 지방의회 선거에서도 비례대표가 있지만, 본래의 비례대표제와는 상반되는 개념의 ‘엉터리 비례대표’이다. 지역구에서 충분한 의석을 차지한 정당에게 ‘비례대표’라는 이름으로 또다시 의석을 추가배정해 주는 것(보너스 의석을 주는 것)에 불과하기 때문이다. 따라서 광역지방의회 선거는 국회의원 선거와 동일하게 ‘연동형 비례대표제’로 전환해야 한다.

광역지방의회를 ‘연동형 비례대표제’로 전환하려면 지역구2 : 비례1의 비율을 맞추는 것이 필요하다. 그러기 위해서는 현재의 지역구 광역의원 의석을 줄이든지, 아니면 전체 의석을 늘리는 것이 필요하다. 어떤 방안을 택할 것인지와 관련해서는 추가적인 논의와 검토가 필요하다. 만약 지역구 광역의원 의석을 줄이는 방안을 택한다면, 현재 국회의원 선거구 1개당 2명의 광역의원을 선출하도록 되어 있는 기준을 조정하여, 지역구를 줄이는 것이 필요하다.

기초의회의 경우에도 비례성이 보장되는 선거제도로 전환해야 하는 것은 분명하다. 다만, 방법과 관련해서는 검토할 점이 있다. 현행 기초의회 의원 정수는 최대 43인(경남 창원시)부터 최소7인까지 다양하다. 최소7인의 의회로는 지역구투표와 정당투표를 하는 1인2표 방식의 연동형 비례대표제를 도입하기에는 어려움이 있다. 그래서 아래와 같은 방안들에 대해 검토할 필요가 있다.

1안) 연동형 비례대표제를 도입하고, 지역구는 중선거구제를 유지하되 2-4인 선거구제를 3인이상(EX. 3인에서 5인) 선거구로 한다. 그럴 경우 최소의회 의석은 7석에서 9석으로 늘릴 필요가 있다. 이렇게 하면 비례대표 비율을 3분의1 이상으로 할 수 있다.

<표17> 중선거구제 유지-연동형 비례대표제 도입시 지역구/비례 정수(예시)

기초의원 정수	지역구 정수	비례대표 정수
9석인 경우	6인(3인선거구 2개)	3
10석인 경우	6(3인선거구 2개)	4
11석인 경우	7(3인선거구 1개, 4인선거구 1개)	4
12석인 경우	8(4인선거구 2개)	4
13석인 경우	8(4인선거구 2개)	5
14석인 경우	9(3인선거구 3개)	5
15석인 경우	10(3인선거구 2개, 4인선거구1개)	5

2안) 지역구를 없앤 전면비례대표제를 도입하여, 정당(지역정당 포함)별 득표율에 따라 기초의회 의석을 배분하는 것이다.

3안) 전국을 획일적인 방식으로 하지 않고, 몇가지 방안 중에 각 지역에서 자율적으로 선택할 수 있도록 하는 방안도 있을 수 있다. 실제로 미국, 독일 등 많은 국가들의 경우에는 각 지역별로 선거제도가 다르다.

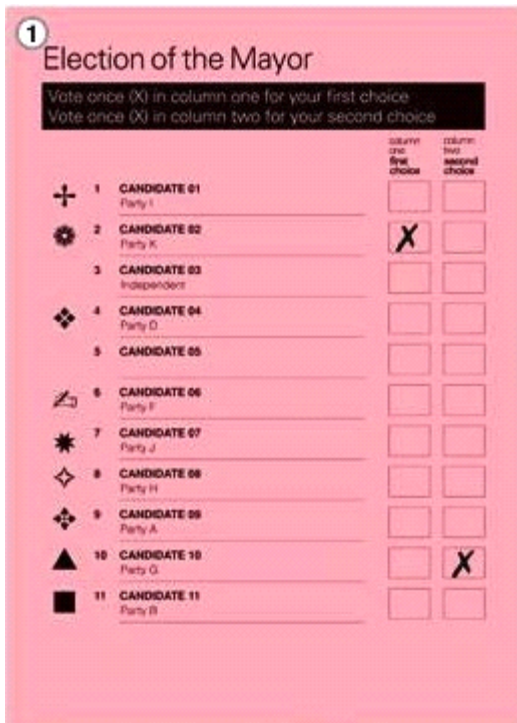
참고로 227개 노동.시민사회단체들로 구성된 <정치개혁 공동행동>은 8월까지 지역의 의견을 수렴하여 지방선거제도 개선을 위한 구체적인 방안을 마련할 예정이다.

어떤 방법을 택하든간에 가장 중요한 원칙은 광역의회 선거, 기초의회 선거 모두 득표율에 따른 의석 배분이 이뤄짐으로써, 표의 증가성을 높이고, 득표율에 따른 의석배분이 이뤄지도록 해야 한다는 것이다.

둘째, 지방자치단체장 선거에서도 결선투표제 도입이 필요하다. 만약 2차례에 걸쳐서 투표를 하는 것이 부담된다면, 한번에 결선투표의 효과를 얻는 제도도 있다. 런던시장은 결선투표제와 유사하지만, 1차투표와 2차투표를 한번에 치르는 방식으로 한다. 보완투표제(Supplementary Vote)라고 하는 방식이다. 이것 역시 2000년에 도입한 새로운 제도이다. 보완투표제에서는 유권자가 제1선호와 제2선호를 표시하는 방식으로 투표를 한다. 그리고 첫 번째 계산에서 제1선호로 표시된 표의 과반수를 획득한 후보가 없다면, 1,2위 후보만 남겨두고 나머지 후보들은 제거한다. 그리고 제거된 후보가 얻은 투표용지를 그 용지에 2순위로 표시된 후보에게 각각 이양한다. 이것은 같은 날에 1차투표와 2차투표를 한꺼번에 실시하는 것과 동일한 효과를 낳는다.

이와 같은 투표방식을 도입하는 것도 검토할 필요가 있다.

<그림1> 영국 런던시장 투표용지



셋째, 정당설립요건의 완화와 지역정당 인정이 논의되어야 한다. 지금의 정당법은 정당의 설립요건에 대해 너무 엄격하게 규정해서 문제가 되어 왔다. 5개 이상 시.도에서 각각 1,000명 이상의 당원을 모집해야 정당을 설립할 수 있다는 요건은 지나친 것이다. 그래서 정당설립요건의 완화가 필요하다.

한편 그동안 지방선거에서 ‘정당공천제 폐지’가 쟁점이 되어 왔지만, 그보다 더 보편적으로 택할 수 있는 방법은 지역 차원의 정치결사체(local party)를 인정하는 것이다. 독일의 경우 유권자단체(선거인단체)가 지방선거에서는 후보를 낼 수 있도록 되어 있다. 지역차원의 정치결사체가 전국정당과 나란히 후보를 내고 경쟁하게 되면, 지역차원의 정책경쟁이 치열해질 수밖에 없고, ‘고여있는 물’처럼 되어 있는 지역정치에도 새로운 활력이 생기게 될 것이다. 그래서 앞으로는 ‘정당공천제 폐지’보다는 지역차원의 정치결사체 인정쪽으로 논의를 해 나갈 필요가 있다.

넷째, 2018년 지방선거를 앞두고 선거권, 피선거권 연령 하향조정 등 참정권 확대를 위한 조치가 시급하다. 만약 지금처럼 만19세 선거권 연령이 유지된다면, 내년 2월에 고등학교를 졸업하는 청년들 중에서 생일이 6월 13일 이후인 사람들은 내년 지방선거에서도 투표권을 행사할 수 없는 사태가 벌어지게 된다. 또한 지방의원 선거

에 출마하려고 해도 만25세까지 기다려야 한다는 현행 피선거권 연령조항은 너무나 문제가 많다. 유권자들의 표현의 자유를 침해하는 독소조항들도 문제이다. 내년 지방선거때까지 참정권 확대 문제도 반드시 풀어야 한다.

여성할당제 강화도 당연히 이뤄져야 한다. 지금의 여성할당제 조항들은 실효성이 약하다는 문제가 있다.

정당별로 일률적으로 부여하는 기호부여제도도 폐지해야 한다. 1-가, 1-나 이렇게 부여되는 기호부여제도는 세계적으로 예를 찾을 수 없는 방식이다.

이처럼 다뤄야 할 과제들은 많다. 그래서 <정치개혁 공동행동>은 별첨2와 같은 3대의제/11대 과제를 선정하고 올해 하반기에 열릴 국회 정치개혁특위에서 선거제도 개혁을 이뤄내기 위해 최선을 다하려고 한다.

<별첨1> 2014년 지방선거 당시 광주광역시 선거구 현황

자치구·시·군의 선거구	시·도의회의원선거			구·시·군의회의원선거			선거구역(읍·면·동)
	선거구명	지역구원수	비례대표의원수	지역구명	지역구원수	비례대표의원수	
5	19	19	3	25	59	9	95
동 구	2	2		3	7	1	13
	1	1		가	3		충장동, 동명동, 계림1동, 계림2동, 산수1동, 산수2동
	제2	1		나	2		지산1동, 지산2동, 서남동, 학동
				다	2		학운동, 지원1동, 지원2동
서 구	4	4		4	11	2	18
	제1	1		가	3		양동, 양3동, 농성1동, 농성2동, 화정1동, 화정2동
	제2	1		나	3		광천동, 유덕동, 치평동, 상무1동, 동천동
	제3	1		다	2		화정3동, 화정4동, 풍암동
	제4	1		라	3		상무2동, 서창동, 금호1동, 금호2동
남 구	3	3		4	9	2	16
	제1	1		가	2		월산동, 월산4동, 월산5동, 주월1동,

자치구· 시의 선	시·도의회의원선거			구·시·군의회의원선거			선거구역(읍·면·동)
	선거 구명	지역 구 의원 수	비례 대표 의원 수	선거 구명	지역 구 의원 수	비례 대표 의원 수	
							2동
	제2	1		나	2		양림동, 사직동, 백운1동, 백운2동
				다	2		방림1동, 방림2동, 봉선1동
	제3	1		라	3		봉선2동, 효덕동, 송암동, 대촌동
북 구	6	6		8	18	2	27
	제1	1		가	2		1동, 중흥2동, 중흥3동, 중앙동, 신안동
	제2	1		나	2		우산동, 문흥1동, 문흥2동
	제3	1		다	2		풍향동, 두암1동, 두암3동
				라	2		두암2동, 문화동, 석곡동
	제4	1		마	3		임동, 용봉동, 매곡동, 오치1동, 오치2동
	제5	1		바	3		운암1동, 운암2동, 운암3동, 동림동
	제6	1		사	2		삼각동, 일곡동
				아	2		건국동, 양산동
광 산 구	4	4		6	14	2	21
	제1	1		가	2		송정1동, 송정2동, 도산동, 동곡동
				나	2		어룡동, 평동, 본량동, 삼도동
	제2	1		다	3		신흥동, 우산동, 월곡1동, 월곡2동, 운남동
	제3	1		라	3		신가동, 수완동, 하남동, 임곡동
	제4	1		마	2		첨단1동, 첨단2동
				바	2		비아동, 신창동

<별첨2> 정치개혁 공동행동에서 다뤄 나갈 3대의제 11대 과제

** 아래 내용은 2017년 6월 8일 220여개 노동.시민사회단체들이 모여 발족한 <정치개혁 공동행동>에서 정한 3대의제 11대 과제임.

3 의제	11대 과제
선거제도 개혁	1> 국회의원 선거 연동형 비례대표제 도입 ※ 정당의 공천개혁 병행 2> 국회의원 특권폐지와 의원정수 확대 3> 지방의회 연동형 비례대표제 도입 및 기초의원 3인이상 선거구제 4> 대통령, 지방자치단체장 결선투표제
정치장벽을 깨자, 다양성과 여성정치 확대	1> 정당 설립 요건 완화 및 지역정당 인정 2> 여성할당제 강화 3> 정당별 기호 부여제도 폐지 및 기탁금/선거비용 보전기준 하향조정
'누구나 정치'가 가능한 참정권 확대	1> 만18세 선거권과 피선거권, 청소년 정치활동 보장 2> 유권자 정치적 표현의 자유 보장 3> 교사, 공무원 등의 정치적 기본권 보장 4> 투표시간 연장, 선거일 법정 유급휴일화, 사전투표소 확대, 장애인 투표소 접근권 보장

방향1. 민심 그대로, 선거제도 개혁

1) 국회의원 연동형 비례대표제 도입

- 정당 득표율대로 의석을 배분하는 연동형 비례대표제 도입
- 비례대표 의석은 최소 100석 이상으로 늘려, 지역구 : 비례대표 의석은 최소 2:1로 맞추
- 정당의 공천개혁도 함께 진행될 필요

2) 국회의원 특권폐지와 의원정수 확대

- 국회의원 특권폐지, 특수활동비 등 불필요한 예산삭감 등을 통해 국회 전체 예산을 유지하면서 의원 정수를 확대(OECD 국가 평균은 인구 99,469명당 1명, 대한민국은 인구 17만 2천명당 1명)
- 의원정수를 정하는 기준을 법제화 (인구 14만명당 1명으로, 약 360명)

- 3) 지방의회 연동형 비례대표제 도입 및 기초의원 3인이상 선거구제
- <표의 등가성>이 현저히 깨어져 있는 지방의회 선거에서도 비례성이 보장되는 선거제도 도입
 - 2-4인 중선거구제로 되어 있는 기초의회(시.군.자치구의회) 지역구 선거구를 최소 3인이상 선거구제로 함.

- 4) 대통령, 지방자치단체장 결선투표제 도입
- 과반 이상 득표자가 없을 경우, 1위와 2위 간 결선투표제 시행

방향2. 정치 장벽을 깨자, 다양성과 여성정치 확대

- 5) 정당 설립 요건 완화, 지역정당 허용
- 중앙당이 수도에 소재해야 한다는 규정 삭제
 - 5개 광역시도당에 시도당별로 1천 명 이상 당원을 요구하고 있는 정당설립요건을 대폭 완화하고 지방선거에 후보를 낼 수 있는 지역정당 허용.

- 6) 여성 할당제 강화
- 국회의원 비례대표 교호순번제 미이행시 등록거부
 - 지역구 30%이상 공천 미이행시 정당국고보조금 삭감 등 실질적 제재, 지방자치단체장 여성공천 확대 및 지방의회 여성의무공천제 강화

- 7) 정당별 기호부여제도 폐지 및 기탁금·선거비용보전기준 하향 조정
- 정당별 기호부여제도 폐지하고 전면적 추첨을 통해 정당명 명기하는 방식 도입(특히 기초의회선거)
 - 후보자 등록시 기탁금과 선거비용 보전기준을 대폭 하향 조정함.

방향3. 누구나 정치가 가능한 참정권 확대

- 8) 18세 선거권과 피선거권, 청소년 정치활동 보장
- 선거권 및 피선거권 연령을 18세로 하향 조정
 - 청소년의 정당 가입, 선거운동 허용

- 9) 유권자 정치적 표현의 자유 보장
- 선거 6개월 전부터 표현의 자유를 포괄적으로 제약하는 93조1항 등 독소조항 폐지

- 정책 비교평가 서열화 금지하는 조항 삭제

10) 교사, 공무원 등의 정치적 기본권 보장

- 교원과 공무원의 정당 가입 허용함. 정치적 기본권 제약하는 정치자금법, 국가공무원법, 지방공무원법과 각각의 시행령도 동시에 개정
- 일부 제한이 필요할 경우, '직무상의 중립 의무'에 한정하도록 함.

11) 투표시간 연장, 선거일 법정유급 휴일화, 사전투표소 확대, 장애인의 투표소 접근권 보장

- 투표시간을 오후 9시까지 연장, 선거일을 법정유급 휴일로 지정, 사전투표소 확대
- 장애인의 투표소 접근권 보장