

바람직한 선거구 획정과 선거제도 개혁을 위한 토론회

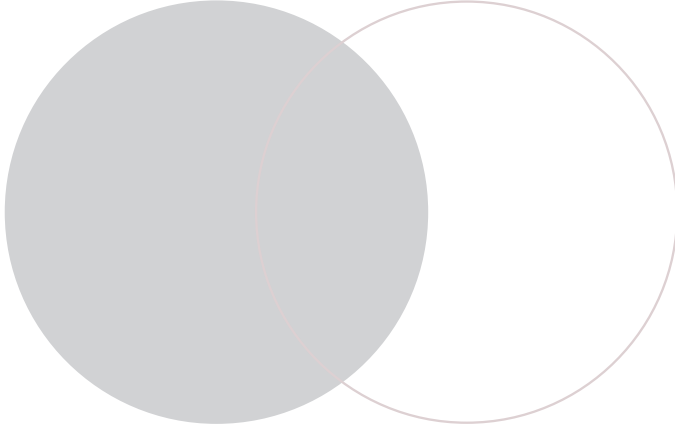




■ 토론회 안내 ■

구분	시 간	주 요 내 용
개회	14:00~14:10	10' • 개 회 : 토론회 일정 및 참석자 소개
	14:10~14:20	10' • 인사말 : 권혁철 경인방송 사장 박상인 경제정의실천시민연합 상임집행위원장 조성일 인천YMCA 회장
발표	14:20~15:00	20' • 발제 1 : 정치개혁을 위한 첫걸음, 연동형 비례대표제의 도입 조진만 덕성여자대학교 정치외교학과 교수
		20' • 발제 2 : 2024년 국회의원 선거제도와 선거구 획정 이준한 국립인천대학교 정치외교학과 교수
토론 및 전체 토론	15:00~16:00	60' • 좌 장 : 이종일 인천경제정의실천시민연합 공동대표 • 토 론 : 조태현 인천클럽 사무국장 박주성 경인방송 보도국장 김송원 인천경제정의실천시민연합 사무처장 • 자유토론(질의 및 답변)
		• 폐 회

바람직한 선거구 획정과 선거제도 개혁을 위한 토론회



Contents / 목차

.....

발제 I 정치개혁을 위한 첫걸음, 연동형 비례대표제의 도입
조진만 덕성여자대학교 정치외교학과 교수 5

발제 II 2024년 국회의원 선거제도와 선거구 획정
이준한 국립인천대학교 정치외교학과 교수 13

토론자료

- 지역정당, 또다른 선거제도 개혁이다
- 조태현 인천클럽 사무국장 37
- 바람직한 선거구 획정과 선거제도 개혁을 위한 고찰
- 박주성 경인방송 보도국장 39
- 비례성 강화를 위한 선거제도 개혁 방안
- 김송원 인천경제정의실천시민연합 사무처장 44

정치개혁을 위한 첫걸음, 연동형 비례대표제의 도입

조진만 (덕성여자대학교 정치외교학과)

I. 서 론

대한민국은 민주공화국이다. 국민이 주권자이자 권력자이다. 헌법 제1조에서 선언하고 있는 민주공화국의 가치는 현실에서 선거라는 대의적 기제를 통하여 발현된다. 다양한 국민은 정치적인 철학과 이해관계 등에서 하나의 입장만을 가지지 않는다. 그래서 다양한 견해 차이에 따른 갈등은 필연적인 동시에 발전적이다. 하지만 민주공화국의 가치가 제대로 구현되면 정치에 대한 혐오와 불신은 최소화할 수 있다. 서로 다른 철학과 가치를 가지는 정당, 후보자, 유권자가 선의의 경쟁을 하고, 정당한 정치적 결과를 수용하는 모습을 보이기 때문이다. 민주공화국은 갈등을 폭력적인 방식으로 해결하지 않고, 선거를 통하여 평화적인 방식으로 해결한다.

하지만 오늘날 한국정치의 현실은 어떠한가? ‘내전적 갈등 상황’이라고 할 정도로 민주공화국의 모습과는 거리가 있다. 정당, 국회, 정치인에 대한 신뢰도는 그 수치를 구체적으로 언급하지 않아도 될 정도로 매우 낮다. 그저 한국정치에 대한 시민들의 불만이 정치에 대한 열정으로부터 나온다고 생각하며, 마지막 희망의 끈을 부여잡을 수밖에 없는 상황이다. 정치에 대한 열정이 없고 무관심하다면 불만을 표출할 이유조차도 없기 때문이다.

한국의 민주주의는 단기간에 그 어느 나라보다 역동적인 발전을 이루었다. 그 힘은 정치권력이 정당성을 갖추지 못하였거나 시민의 요구에 제대로 부응하지 못할 때면 이를 바로 잡기 위한 시민사회의 저항으로부터 나왔다. 오늘날의 한국정치의 상황을 고려할 때, 시민들이 정치권의 의미 있는 변화를 이끌기 위하여 자신을 스스로 되돌아보고 민주공화국의 기반을 지키기 위한 합의된 요구를 정치권에 할 필요가 있다.

이 상황에서 던질 수 있는 핵심 질문은 이렇다. 왜 시민들은 한국정치에 대하여 불만을 힘들게, 그리고 끊임없이 제기해야만 하는 것일까? 이러한 악순환을 끊는 방법은 없을까? 이 문제와 관련하여 다양한 고민과 논의가 적지 않은 기간 동안 이어졌다. 경실련에서도 전문가들이 이

문제에 대한 해법을 모색하기 위하여 노력하였다. 그리고 그 핵심에는 “선거제도 개혁을 통하여 기득권 양당정치를 타파”하는 것이 중요하다는 점에 뜻을 모았다.

오늘 토론회에서는 선거제도 개혁의 문제가 왜 중요한지, 그리고 어떠한 선거제도를 채택하는 것이 바람직한지에 대하여 얘기해보고자 한다. 국회의원 선거제도는 다양하고 복잡하다. 그래서 전문적인 개념과 용어로 설명을 시도하면 시민들이 이해하는 데 어려움을 느낄 수 있다. 그래서 오늘 토론회 발표문은 기존에 학회 등에서 발표하는 형식과는 다른 차원의 접근을 시도해보고자 한다. 용어에 익숙하지 않고, 선거제도가 어떻게 운용되고 어떠한 효과를 이끄는지 잘 몰라도 시민들이 올바른 선거제도 개혁의 방향을 이해하는 데 작은 도움이 되었으면 하는 바람이다. 앞으로 질문하는 내용에 대하여 스무고개 문제를 풀듯이 자신의 입장을 예, 아니오의 차원에서 결정해보자. 그리고 그 끝에 무엇이 남는지 확인해보자.

II. 선거제도 개혁은 필요한가?

첫 번째 질문은 한국정치에 대한 만족 여부이다. “한국정치에 대하여 만족하십니까?” 이 질문에 예라고 자신 있게 응답할 수 있는 시민의 비율은 높지 않을 것이다. 아니오라고 응답한 시민은 한국정치에 불만이 있고, 이를 변화시킬 방안이 나오기를 희망할 것이다.

두 번째 질문은 선거의 중요성과 관련이 있다. 오늘날 민주국가는 유권자가 선거를 통하여 대표자를 선출하고, 그 대표자가 시민을 대변하는 대의제를 기반으로 운영된다. 그러므로 선거의 중요성 자체를 부정하는 시민은 거의 없을 것이다. 그렇다면 이렇게 질문하면 어떠한 답변이 돌아올까? “선거를 통하여 선출된 국회의원이 대표자의 역할을 잘 수행하고 있다고 생각하십니까?” “선거의 결과가 선생님의 의견 또는 다양한 국민의 의견을 잘 대변하고 있다고 생각하십니까?” 모든 국회의원은 선거를 통하여 선출되고, 이렇게 선출된 국회의원은 재선을 위하여 노력한다. 그러므로 이 질문들에 대하여 부정적인 답변을 한다면 국회의원이 대표자로서 시민의 의사를 더욱 잘 반영할 수 있는 선거제도 변경에 관심을 가질 수 있을 것이다.

세 번째 질문은 선거와 정당체계와의 관계에 대한 질문이다. 선거제도는 선거결과를 좌우하는 게임의 규칙이다. 그러므로 어떠한 선거제도를 채택하는가에 따라 정당이 얼마만큼의 의석을 차지하는지가 달라진다. 앞의 두 질문에서 특정 정당을 지지하는 유권자는 그 정당이 다수의 의석을 장악하고 있다면 큰 불만을 제기하지 않을 수 있다. 하지만 지지할만한 정당이 없거나 자신이 지지하는 정당이 국회에서 많은 의석을 차지할 가능성이 적다면 불만을 가질 수 있다. 그렇다면 이러한 질문을 던져볼 수 있다. “국회의원선거에서 적극적으로 지지할 만큼 좋아하는 정당이 있습니까?” “국회의원선거에서 자신이 지지하는 정당이 정당한 의석을 확보하였다고 생각하십니까?” “현재 한국정치가 더불어민주당과 국민의힘 양대 정당 중심으로 운영되는 것에 만족하십니까?” 이 질문들에 대하여 모두 긍정적인 답변을 한다면 선거제도 개혁에 큰 관심을

보이기 힘들 것이다. 하지만 이 질문들에 대하여 부정적인 견해를 보인다면 선거제도 개혁의 필요성을 인정하는 것으로 간주할 수 있다.¹⁾

Ⅲ. 어떠한 선거제도를 채택할 것인가?

앞에서 제기한 질문들에 대하여 부정적인 견해를 보일수록 선거제도 개혁의 필요성에 공감할 가능성이 크다. 그렇다면 현행 국회의원 선거제도는 무엇이 문제이고, 어떠한 변화를 도모해야 할 것인가에 대한 고민이 생겨난다. 이에 대한 고민을 제대로 하기 위해서는 먼저 현행 국회의원 선거제도에 대한 이해가 필요하다.

현행 국회의원선거는 유권자에게 지역구 후보자에 1표, 그리고 정당에 1표를 찍을 수 있는 권리를 제공한다. 지역구 선거에서는 유권자의 표를 가장 많이 받은 후보가 당선된다. 유권자가 정당에 투표한 표는 전국적인 차원에서 집계하여 각 정당의 득표율에 따라 비례대표 국회의원을 배정한다. 전체 국회의원은 300명인데 지역구 차원에서 선출하는 국회의원은 253명(84.3%)이고, 정당투표를 통하여 선출하는 비례대표 국회의원은 47명(15.7%)이다.

지난 21대 총선에서 이상하고 이해하기 힘든 준연동형 선거제도가 채택되었다. 선거제도 개혁을 주도하였던 정당과 국회의원들은 47명 중 30명은 연동률 50%를 적용한다는 점에서 비례성을 높이는데, 좀 더 쉽게 얘기하자면 제3정당이나 군소정당도 의석을 확보하는 데 유리하다는 차원에서 의미 있는 개선이 있다고 자평하였다. 유권자는 자신의 표가 어떻게 의석으로 전환되는지 잘 이해하지도 못하는 상황 속에서, 거대 양당이 위성정당을 만들어 의석을 확보하려는 꼼수를 부리는 상황 속에서 22대 총선에서 거대 양당의 의석 독점은 더욱 강화되는 현상이 나타났다. 준연동형 선거제도는 바뀌어야 할 선거제도이고, 큰 의미를 부여할 수 있는 선거제도도 아니기에 이 정도 설명으로 넘어가고, 다음 질문을 이어가 보자.

네 번째 질문은 “지역구에서 1등만 뽑는 선거에 만족하는가?”이다. 이 질문에 계속 1등 후보만 지지한 유권자는 큰 불만이 없을 것이다. 하지만 지역구 선거에서 1등 후보는 빈번하게 뒤바뀐다. 이뿐만 아니라 1등 후보가 과반수 이상의 지지를 받지 못하는 경우도 많다. 상황이 이렇다 보니 1등만 뽑는 선거결과에 대하여 불만을 느끼는 유권자가 많이 존재할 것이다. 특히 1등 후보를 낼 가능성이 적은 군소정당의 후보를 지지하는 유권자는 그 불만이 더욱 클 것이다. 당선 가능성이 낮은 군소정당의 후보를 지지하는 유권자는 자신의 선호대로 투표하면 선거결과에 아무런 영향을 미치지 못하는 ‘죽은 표(死票)’를 던지는 꼴이 된다. 더욱 큰 딜레마는 자신의 선호대로 투표하면 자신이 가장 싫어하는 거대정당의 후보가 당선되는 상황도 연출될 수 있다.

1) 여론조사 전문기관인 케이스탯(Kstat)이 2022년 10월 20일에 발표한 사회지표 여론조사 결과를 보면 한국 정당정치의 현실은 참담하다. “마음에 있는 정당이 있다”고 응답한 비율은 22%에 불과하였다. 한국 유권자의 80% 정도가 현존하는 정당 중에 마음에 드는 정당이 없다고 응답한 것이다.

그래서 1등만 뽑는 선거에서 군소정당을 지지하는 유권자는 전략적으로 당선 가능성이 큰 차선의 거대정당에 투표하는 모습을 보인다. 그래서 지역구에서 1등만 뽑는 선거제도에서는 거대정당 중심의 양당제가 형성될 가능성이 크다. 한국정치에서 의미 있는 제3당, 새로운 가치를 추구하는 군소정당이 안정적으로 출현하지 못하는 이유도 여기에 있다.

다섯 번째 질문은 “국회의원 300명 모두를 1등만 선출하는 지역구 선거로 뽑는 것이 바람직한가?”이다. 앞의 네 번째 질문에 부정적인 견해를 보이는 유권자라면 다섯 번째 질문에 대해서도 비판적인 태도를 보일 가능성이 크다. 그렇다면 이 질문은 어떠한가? “국회의원 300명 모두를 지역구에서 뽑지 않고, 전국 차원이든 권역별로든 정당투표의 결과에 따라 각 정당에 비례적으로 배분하는 것이 바람직한가?” 앞의 질문들에 대하여 부정적인 견해를 보였고, 마지막 질문에 대하여 적극적으로 동의한다면 현행 선거제도를 비례적인 선거제도로 변경을 하면 된다. 비례적인 선거제도의 종류는 많이 존재하기 때문에 그중에 어떤 선거제도를 채택하든 문제가 해결된다.

다만 여기서 한 가지 고민할 필요가 있는 것이 지역구 차원에서 1등만 뽑는 선거가 갖는 지역 대표성의 장점이다. 전국을 지역구로 나누어 국회의원을 선출하면 지역구마다 유권자는 확실한 대표자를 갖게 된다. 그런데 전국적인 수준에서 100명의 국회의원을 한 번에 비례적인 방식으로 뽑는다면, 아니면 100명의 국회의원을 각각 50명씩 두 지역으로 나누어 비례적인 방식으로 뽑는다면 어떤 문제가 발생할까? 유권자가 개인적으로든 지역적으로든 민원이나 해결해야 할 문제가 있으면 수많은 국회의원 중에서 어느 국회의원에 이 문제를 부탁할 것인가의 문제가 다소 모호해진다. 유권자 수가 적거나 낙후되고 소외된 지역에 거주한다면 더더욱 국회의원이 그 지역의 문제에 관심을 보이고 반응할 가능성은 적어질 수밖에 없다. 지역구에서 1등만 뽑는 선거제도가 문제점도 많지만 이처럼 지역 대표성에서는 확실한 장점이 있다. 오늘날 선거제도 개혁의 화두 중 하나인 중대선거구제 역시 이 지역 대표성 문제와 관련하여 같은 문제 제기가 가능하다.

여섯 번째 질문은 다섯 번째 질문에서 제기한 문제를 종합한 것으로 구성된다. “지역구에서 1등만 뽑는 선거의 지역 대표성의 장점과 유권자의 선호가 그대로 선거결과에 반영되는 비례성의 장점을 동시에 반영할 수 있는 선거제도가 존재한다면 채택할 것인가?” 일면 모순되는 것처럼 보이는 이 주장에 동의한다면 연동형 비례대표제를 채택하는 것이 가장 좋은 선택이다. 연동형 비례대표제에 대한 시민의 관심이나 이해가 부족한 측면이 있는 것이 사실이다. 그리고 21대 총선에서 준연동형 선거제도가 도입되어 그 의미가 퇴색되거나 오염된 측면도 존재한다. 하지만 앞서 제기한 질문들에서 정치개혁에 대한 열망과 선거제도의 변화에 대한 요구가 존재하고, 그 해결책으로서 여섯 번째의 질문에 동의한다면 연동형 비례대표제의 구체적인 내용을 모르더라도 현행 선거제도를 연동형 비례대표제로 변경하는 것이 유리하다.

연동형 비례대표제에서 유권자는 지역구 후보자와 정당에 각각 1표씩을 행사한다. 실제로 외형적으로는 현행 준연동형 선거제도, 그리고 1인 2표제가 도입된 이후 한국의 국회의원 선거제도와 큰 차이가 없다. 1인 2표제가 도입된 이후 한국의 국회의원 선거제도는 지역구투표와

정당투표가 각각 분리(병립형)해서 당선자를 결정하거나 일부를 연동(준연동형)하여 정당의 의석수를 결정하였다. 하지만 연동형 비례대표제에서는 지역구투표와 정당투표의 결과를 연계적으로 고려하여 정당의 전체 의석수를 결정한다. 특히 연동형 비례대표제에서는 비례적인 방식으로 의석이 배분되어 유권자가 자신의 정치적 선호를 직접(당선 가능성을 고려한 전략적 고려 없이 순수하게) 표출하는 정당투표의 결과로 각 정당의 전체 의석이 결정된다. 쉽게 얘기하자면, 지역주의의 영향으로 지역구 선거에서 많은 의석을 차지한 정당은 정당투표의 의석 배분에서 상대적으로 적은 의석을 배분받게 됨으로써 정당투표 득표율에 비례한 전체 의석을 차지한다.

지금까지의 논의를 놓고 보면 정치개혁을 위해서 선거제도를 변경할 필요성이 있다는 점, 그리고 연동형 비례대표제가 다른 선거제도와 비교하여 많은 장점이 있다는 점에 어느 정도 동의할 것이다. 실제로 많은 정치학자가 가장 이상적인 선거제도로 연동형 비례대표제를 선택하는 것도 이러한 이유 때문이다. 다만 한국에서 연동형 비례대표제 도입 문제와 관련하여 마지막 관문이 남아 있다. 그것은 국회의원 수와 관련된 문제이다.

일곱 번째 질문은 “연동형 비례대표제를 도입하는 데 있어 국회의원 수를 늘리는 것이 필요하다면 동의하겠는가?”이다. 연동형 비례대표제에서는 정당의 전체 의석이 정당투표의 결과로 결정되기 때문에 그 과정에서 초과의석이나 조정의석이 발생한다. 초과의석은 정당투표의 득표율보다 상회하는 지역구 당선자를 낸 정당이 존재할 때 발생한다. 예를 들어 정당투표 득표율 상 전체 10석의 의석을 가져가야 하는 정당이 지역구 선거에서 12명의 당선자를 배출하였다고 가정해보자. 이 경우 지역구 선거에서 당선된 12명 중 2명을 낙선시킬 수 있을까? 그럴 수는 없다. 그래서 2명의 초과의석이 발생한다. 또한 이렇게 초과의석이 발생하면 다른 정당도 그 초과의석 분을 고려하여 전체 의석을 조정할 필요가 있는데 이것이 조정의석이다. 그래서 당초 정해져 있는 국회의원 수보다 많은 국회의원도 당선된다. 이러한 이유로 연동형 비례대표제에서는 국회의원 정수가 고정되어 있지 않고 선거마다 차이를 보인다.

한국의 경우 정치에 대한 불신, 국회와 국회의원에 대한 불만이 높아서 이 질문과 관련하여 부정적인 견해를 보이는 시민이 많다. 하지만 정상적인 민주주의가 이루어진다면 시민을 대표하는 정치인이 많다는 것은 나쁜 점이 아니다. 한국은 다른 민주국가들과 비교하여 국회의원 일 인당 대표해야 하는 유권자 수가 상당히 많은 국가에 속한다. 경제 수준이나 공무원 규모 등과 관련한 다른 지표들을 비교하더라도 한국의 국회의원 수는 상대적으로 적은 편이다. 그러므로 이 문제에 발목이 잡혀 연동형 비례대표제를 포기한다는 것은 소탐대실(小貪大失)이자 본말전도(本末顛倒)의 전형을 보여준다.

이 외에 연동형 비례대표제를 채택하기 위해서는 지역구 국회의원 수와 비례대표 국회의원 수의 비율도 조정할 필요가 있다. 독일의 경우 전체 의석의 절반씩을 할당하지만 한국은 비례대표 국회의원의 비율이 15.7%에 불과하다. 또한 비례대표 국회의원에 대해서도 다양한 문제 제기와 비판이 존재한다. 그러므로 비례대표 국회의원의 수를 얼마나 늘릴 것인지, 정당이 비례대표 국회의원의 공천과 순위 결정 등에 있어서 얼마나 시민의 요구에 부응하는 모습을 보여줄지 등은

여전히 관건이다. 비례대표 의석을 배분하는 기준(봉쇄조항)을 현행 정당투표 득표 3% 이상, 지역구 5석 이상의 기준을 그대로 적용할 것인지 군소정당의 난립을 방지하기 위하여 그 기준을 상향할 것인지도 고민이 필요하다.²⁾ 특히 위성정당 창당을 방지하는 문제는 연동형 비례대표제의 성패를 좌우하는 중요한 요인이 된다. 민주주의가 제대로 운영되는 국가의 정당들은 위성정당과 같은 꼼수를 사용하지 않는다. 하지만 한국은 이와 같은 꼼수를 방지하는 제도적 개선책을 마련하는 것이 단기적으로는 필요하다.³⁾ 다만 이와 같은 문제점들은 연동형 비례대표제 도입을 통한 정치개혁 도모라는 큰 틀에서 핵심적인 문제는 아니며, 충분히 개선하고 극복이 가능한 부분이다. 이러한 문제는 정당과 정치인들의 이해관계가 핵심적으로 걸려 있는 영역이지만 시민과 유권자의 측면에서 보면 부수적인 문제일 수 있다.

IV. 결 론

잘하면 보상(reward)을 하고, 못하면 처벌(punishment)을 하는 것이 민주국가에서 책임정치가 실현되는 방식이다. 하지만 한국의 거대 양당은 지역구에서 1등만 뽑는 선거가 핵심인 선거제도에서 적대적 공생관계를 유지하면서 잘하든 못하든 기득권을 유지하고 있다. 이것은 민주공화국의 책임정치와는 거리가 있다.

22대 총선을 앞두고 정치권이 주권자이자 권력자인 유권자의 의사를 선거제도 개혁을 통하여 어떻게 반영하고자 하는가를 예의주시할 필요가 있다. 그동안 국회에서 선거제도 개혁 문제를 본격적으로 다루지 않다가 최근에 본격적인 논의가 진행되고 있다. 윤석열 대통령의 중대선거구제 발언이 도화선이 된 측면이 있지만 현재 다수의 선거제도 개혁안이 국회에 발의되어 논의되고 있다는 점은 그나마 다행스러운 일이다. 더욱이 선거제도는 국회에서 결정하는 일이고 유권자는 정해진 선거제도에서 선택한다는 인식도 변화하고 있다는 점도 긍정적이다. 정치개혁특별위원회가 최근에 진행한 설문조사에서 국민의 72.4%가 선거제도 개편이 필요하다는 데 동의할 정도로 그 어느 때보다 선거제도 개혁에 관한 관심과 열의가 크다. 이 기회를 잘 살리느냐 못 살리느냐의 여부가 한국의 민주주의가 한 단계 더 도약하느냐, 또다시 퇴보의 길을 걷느냐를 결정짓는 중요한 분기점이 될 수 있다. 정치권이 준비가 부족하였다는 이유로, 합의가 안 된다는 이유 등으로 다시 한번 유권자를 외면하고, 야합하여 선거제도를

2) 연동형 비례대표제를 채택하고 있는 독일의 경우 비례대표 의석 배분기준은 지역구 3석 이상, 정당투표 전국 득표율 5% 이상으로 설정하고 있다. 1949년 연동형 비례대표제를 최초로 도입하였을 당시에는 주 단위 정당투표 득표율 5% 이상, 지역구 1석 이상으로 봉쇄조항이 낮게 설정되어 있었다. 그 이후 군소정당 난립을 방지하기 위한 목적으로 1953년(전국 기준)과 1956년(3석)에 그 기준을 상향하였다.

3) 경실련은 연동형 비례대표제에서 위성정당 창당을 방지하기 위하여 “지역구 국회의원선거에서 지역구 총수의 100분의 50 이상의 후보자를 추천한 정당은 비례대표 국회의원선거에서 그 정수의 100분의 50 이상을 반드시 추천한다”는 공직선거법 개정을 입법 청원한 바 있다.

변경해서는 안 된다. 다른 분야에서는 그렇게 글로벌 스탠다드를 강조하면서 유독 선거제도와 관련해서는 어느 민주국가에서 채택하고 있지 않은 괴이한 선거제도를 도입하고자 불필요한 창의력을 발휘해서도 안 된다. 비례적 선거제도에 대한 합의가 오랜 기간 이루어진 만큼 대원칙에 뜻을 모이고, 세부적인 내용에 대한 해결책을 마련하기에도 남은 시간은 짧은 실정이다.

연동형 비례대표제가 채택된다면 유권자는 자신의 선호를 직접 표출할 것이다. 그리고 기존 거대 양당에 대하여 시민의 불만이 큰 상황에서는 자연스럽게 다당제가 형성될 것이다. 다당제에서는 부득이하게 정당 간의 연합이나 협치의 중요성이 부각된다. 이와 관련하여 다당제가 대통령제와 잘 부합하지 않는다는 지적도 존재한다. 하지만 한국의 경험을 놓고 보면 양당제든 다당제든 국회와 대통령 간의 관계가 대등하지도 않고 협력적이지도 못하였던 것이 사실이다. “연동형 비례대표제-다당제-협치”라는 조합에 대한 국민의 요구가 높아진다면, 대통령제와의 조합에 대한 근본적인 질문을 던지게 될 것이다. 그러면 개헌 문제와 관련하여 말로만의 논의 이상의 동력이 생길 수도 있다. 정치학자들이 선거제도에 관심을 두는 이유는 선거제도의 변경이 개헌의 절차보다 쉽지만 그 효과는 개헌에 못지않게 크기 때문이다. 한국에서 정치개혁의 첫 단추가 선거제도의 개혁을 통하여 기득권 양당정치를 타파하는 것으로부터 채워질 수 있다고 생각하는 이유도 여기에 있다.

2024년 국회의원 선거제도와 선거구획정

이준한

(인천대학교 정치외교학과)

국회의원 선거제도

- 표(vote)를 의석(seat)으로 전환시키는 규칙
- 비례성(표의 등가성, 死票방지) 강화: 표의 동등한 가치를 보장하여 왜곡의 최소화 추구
- 지역 대표성의 강화
- 지역주의 완화 또는 극복

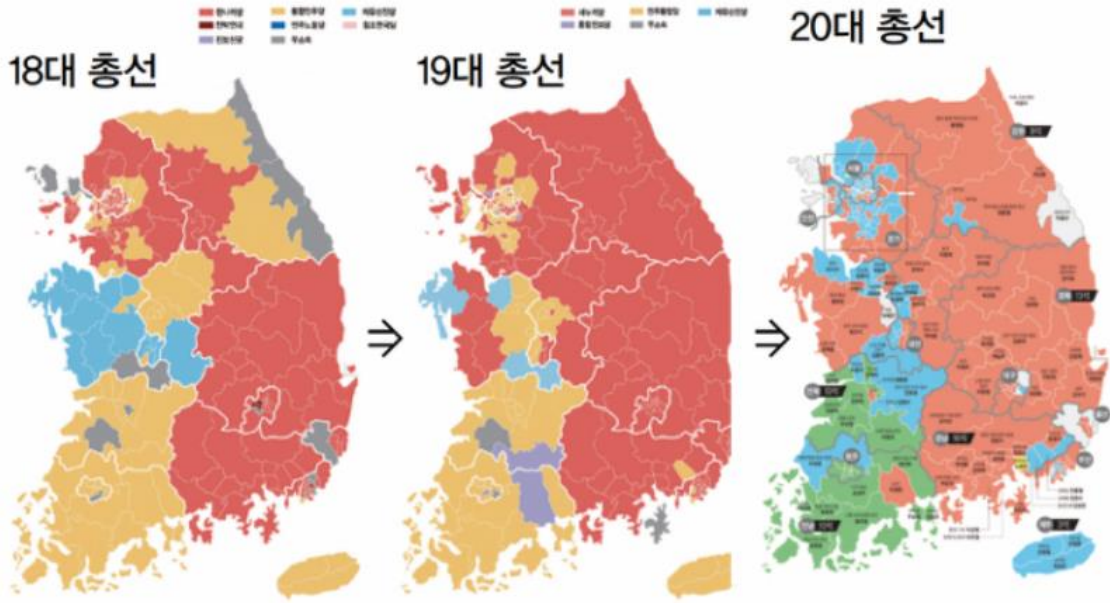
국회의원 선거제도

- 1인 1표제와 1인 2표제
- 지역구(단순다수제, 절대다수제 등)와 비례대표제
- 소선거구제(single member district system)와 다선거구제(multi-member district system)

선거제도의 효과

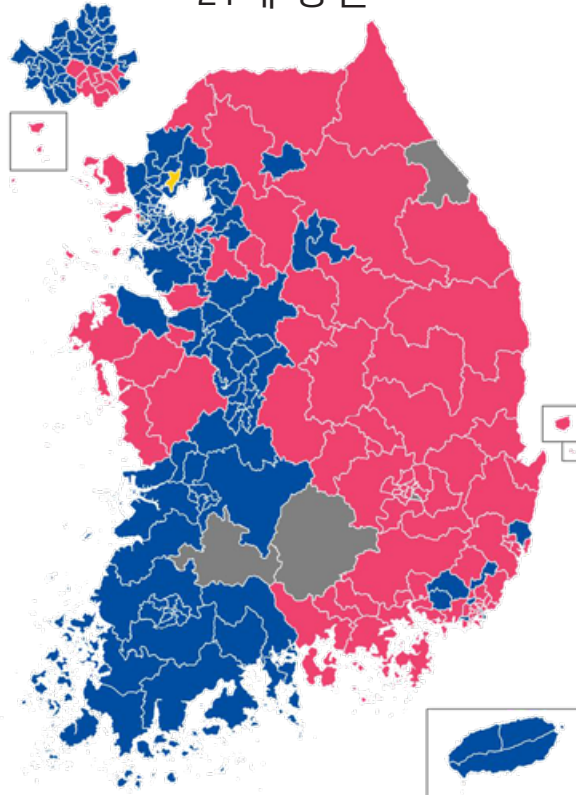
- Duverger's Law (1954): 단순다수제 소선거구제에서는 양당제가, 비례대표제에서는 다당제가 출현할 가능성이 있음.
- 기계적인 효과(mechanical effect)
- 심리적인 영향(psychological effect): 死票방지 심리

총선과 지역주의

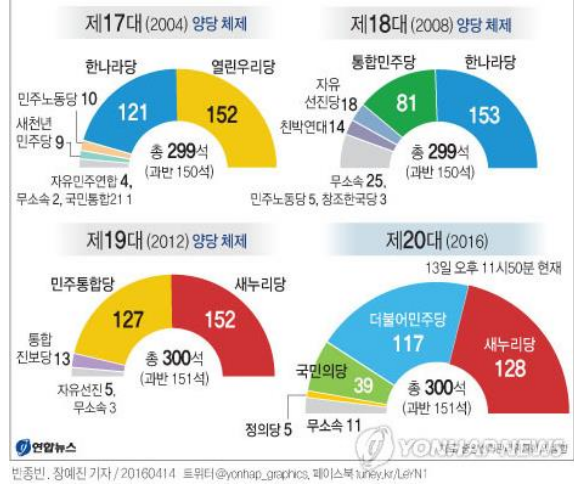
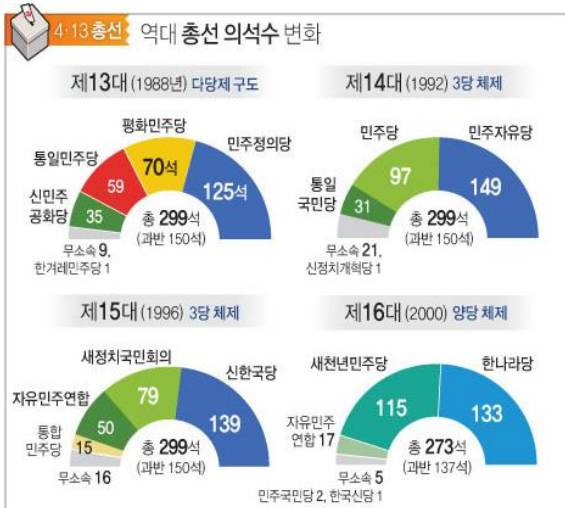


18대 총선과 19대 총선 그리고 20대 총선의 정당별 당선지역. 경향신문 자료

21대 총선



총선과 정당체계



1987년 개헌 이후 국회의원내 1·2 정당 의석 점유율 (단위: %)



● 자료: 국회입법조사처

한국 선거제도의 변화

국회	연도	정수	지역/비례	편차	선거제도
1	1948	200			소선거구제
2	1950	210			소선거구제
3	1954	203			소선거구제
4	1958	233			소선거구제
5	1960	291	민233/참58		소선거구제/2-8인 대선지구제
6	1963	175	131/44		소선거구제/전국구(무소속 금지)
7	1967	175	131/44		소선거구제/전국구(무소속 금지)
8	1971	204	153/51		소선거구제/전국구(무소속 금지)
9	1973	219	146/73		2인 중선거구제/유정회(간선)
10	1978	231	154/77		2인 중선거구제/유정회(간선)

국회	연도	정수	지역/비례	편차	선거제도
11	1981	276	184/92		2인 중선거구제/전국구
12	1985	276	184/92		2인 중선거구제/전국구
13	1988	299	224/75		소선거구제/전국구
14	1992	299	237/62		소선거구제/전국구
15	1996	299	253/46	4:1	소선거구제/전국구
16	2000	273	227/46		1인 2표제
17	2004	299	243/56	3:1	1인 2표제
18	2008	299	245/54		1인 2표제
19	2012	300	246/54		1인 2표제
20	2016	300	253/47	2:1	1인 2표제
21	2020	300	253/47		1인 2표제 준연동형

불규칙한 선거주기

- 제2대 총선: 제헌국회 임기가 2년이었음.
- 제5대 총선: 1960년 4.19 혁명
- 제6대 총선: 1961년 5.16쿠데타 이후 민정이양
- 제9대 총선: 1972년 10월 유신
- 제10대 총선: 6년 임기
- 제11대 총선: 1980년 12.12쿠데타
- 제13대 총선: 1987년 6.29 이후 개헌

한국 비례제도의 변화

	전국구/비례대표 배분방식	봉쇄조항
6	과반수 미만 1당에 전국구 1/2 할당 뒤 나머지 의석 득표율 비례배분	
7	과반수 미만 1당에 전국구 1/2 할당 뒤 나머지 의석 득표율 비례배분	
8	과반수 미만 1당에 전국구 1/2 할당 뒤 나머지 의석 득표율 비례배분	
9	통일주체국민회의에서 일괄 찬반투표	
10	통일주체국민회의에서 일괄 찬반투표	
11	1당에게 전국구 2/3 배분 뒤 나머지 의석 득표율 비례배분	

	전국구/비례대표 배분방식	봉쇄조항
12	1당에게 전국구 2/3 배분 뒤 나머지 의석 득표율 비례배분	
13	과반수 미만 1당에게 전국구 1/2 배분 뒤 나머지 의석 득표율 비례배분	
14	과반수 미만 1당에게 전국구 1/2 배분 뒤 나머지 의석 득표율 비례배분	5석 이상 지역구 의원이나 유효득표수의 3% 이상 득표
15		5석 이상 지역구 의원이나 유효득표수의 5% 이상 득표
16		5석 이상 지역구 의원이나 유효득표수의 5% 이상 득표
17	1인 2표제	14대와 동일

전국구

- 1963년 국회의원선거에 도입
- 1인 1표를 지역구 분배 후 전국적으로 합산하여 정당별 득표율에 따라 의석 배분
- 제1당의 과반수 장악을 보장하는 장치
- 2001년 헌법재판소가 위헌으로 판결

유신정우회

- 1971년 국회의원선거에서 야당의 약진으로 유신 헌법을 제정하고 1973년 국회의원선거에 도입
- 국회에서 안정적인 의석 확보와 여춘야도 현상의 해결을 추진함
- 사실상 대통령이 의원의 1/3 임명(3년 임기)
- 소선거구제에서 2인 중선거구제로 전환

비례대표

- 2004년 국회의원선거부터 1인 2표제로 도입
- 정치적 소수자, 직능 및 전문성 대표 반영
- 여성 비례대표 홀수제 도입
- 비례대표 의석수 = 정당득표율 x 56의 정수
- 잔여의석: 소수점 이하 큰 순으로 56석까지 1석씩 배분
- 독일의 비례대표는 지역구 의원과 차이 없음

2016년 1인 2표제: 분할투표



여성의원의 증가

국회	지역구	비례	합계
14	0	3	3(1.0%)
15	2	9	11(3.7%)
16	5	11	16(5.9%)
17	10	29	39(13.5%)
18	14	27	41(13.7%)
19	19	28	47(15.7%)
20	26	25	51(17%)
21	29	28	57(19.0%)

최근 선거제도 채택의 쟁점

- 의원정수의 확대 여부
- 비례대표의 확대 여부(또는 폐지): 사표를 방지하고 다양한 이해를 의석으로 반영하지만 군소정당의 난립 및 비례대표후보선출 과정의 비민주성이 쟁점
- 다른 선거제도의 채택 여부

다양한 국회의원 선거제도

- (완전)비례대표제
- 중대선거구제(중선거구제, 대선선거구제)
- 도농복합형 선거제도
- 현행 1인 2표 준연동형 정당명부제
- 일본식 권역별 정당명부제
- 독일식 연동형 정당명부제

대표 발의	지역구	비례	의원 정수
박주민 	대선거구 (6~11인)	<ul style="list-style-type: none"> 유권자가 정당·후보 선택 '개방명부식 권역별 비례' 지역구 낙선자 구제 '석패율제' 	300
김상희 	중·대선거구 (도시 5~10인, 농촌 3~5인)	전국구 의석 정당 득표율에 따라 배분하는 '병립형'	300
이탄희 	중·대선거구 (도시 4~9인, 농촌 3인 이하)	연동형 비례 개선책 논의. 77명	330
이상민 	중·대선거구 (4~5인) 127명	권역별 127명 , 전국 46명	300
*현행	소선거구 (1인) 253명	준연동형 (지역구 의석수, 정당득표율과 연동) 47명	300

*국민의힘 전주혜·장제원·권성동·곽상도·김은혜 발의안은 '준연동형 폐지'만 포함




Q

국회에 계류 중인 중대선거구제 관련 공직선거법 개정안 현황

Q

대표 발의자	주요 내용
이상민 의원(민주당)	지역구 국회의원은 127석의 대선거구제(4~5인), 권역별 비례대표(127석)에 전국비례대표(46석) 선출
이탄희 의원(민주당)	지역구 4~9인 대선거구제(일부 농산어촌은 3인 이하), 의원 정수 330명으로 확대(비례대표는 77명으로)
전재수 의원(민주당)	지역구 4~9인 대선거구제(일부 농산어촌은 3인 이하), 비례대표는 현행 유지
김상희 의원(민주당)	권역별 중대선거구제(특별시·광역시·경기도는 5~10인, 나머지는 3~5인), 현행 준연동형 비례대표제 폐지
박주민 의원(민주당)	유권자가 정당·후보 모두 선택하는 개방명부식 권역별 대선거구제 (6~11인), 비례대표는 비례명부제 폐지하고 득표율 높은 낙선자에게 배분

※국민의힘 권성동, 전주혜, 장제원 의원 등도 공직선거법 개정안을 발의했으나 현행 소선거구제 유지 및 준연동형 비례대표제 폐지가 골자임 (자료: 국회)

	소선거구제	중선거구제	대선거구제
선거구 당 선출 인원	1인	2~4인	5인 이상
			
선출 방식	승자독식	다득표순	
단위 선거구	1개 지역구	여러 지역구 1개 선거구로 통합	
장점	지역 대표성, 선거 비용 절약	사표 감소 효과, 다당제 유도	
단점	양당제 강화, 사표 발생	당선인 대표성 약화, 특정 당 독점 우려	

KBS 자료 국회입법조사처

	소선거구제	중대선거구제	도농복합형 중대선거구제
선출방식	선거구마다 1인 선출	선거구마다 2~10인 선출	소선거구제/중대선거구제 복합 방식
선거구 획정	지역구(현행 253개)	시도별 복수 권역 나눈 광역선거구	농촌 지역 소선거구/도시 지역 중대선거
장점	지역 대표성 보장/선거 비용 절약	사표 감소/소수당 원내 진출 가능성	사표 최소화/유권자 동질성 훼손 우려 상
단점	사표 다수 발생/양당제 공고화	민의 왜곡/인구저밀도 지역 소외	지역 불균형 유지/위헌 논란

2023년 01월 10일 (화)

연합뉴스

[팩트체크] 중대선거구제, 지역주의 양당제 정치구 도 해소할 대안 될까? -1

당시 연합뉴스 보도를 보면 그해 4월 총선(13대 선거)은 "소선거구로 실시됨으로써 우리 정치 풍토를 왜곡시켜온 '유신(維新) 정치제도'가 청산되는 의미"가 있다고 평가했다. 당시 중선거구제는 '여야 동반 당선', '여야 나눠먹기식' 제도라는 비난을 받았기 때문이다.

이에 따라 "이제 소선거구제라는 엄격한 '적자생존'의 경쟁에 의해 상당수의 기존 정치인이 도태 될 것"이란 전망이 나왔다.

실제 중선거구제는 유신의 산물이라고 할 수 있다.

중선거구제는 유신 시절 치러진 9대 총선(1973년 2월)에 처음 도입됐다. 박정희 당시 대통령이 권당의 안정적인 의석 확보를 위해 중선거구제로 전환을 꾀했다는 게 학계의 중론이다.

박 전 대통령은 심지어 국회의원 전체 의석의 3분의 1을 대통령이 추천하고 통일주체국민회의(유신헌법에서 도입된 대통령-국회의원 선출 기구)에서 선출하는 방식도 도입했다. 이렇게 뽑힌 국회의원들은 '유신평우회'로 불렸다.

직선제로 전환돼 치러진 1987년 대통령선거 이후 선거법 개정 논의 과정에서 당초엔 중대선거구제가 우세했다.

이준한 인천대 교수의 논문 '한국의 중선거구제가 선거 결과에 미친 영향(2010년)'에 따르면 중선거구제로 치러진 11대 총선에서 여당인 민정당과 당시 제1야당인 민주한국당이 후보자 2명을 낸 선거구는 한 곳도 없었다.

12대 총선에서도 여당인 민정당은 각 선거구에 후보자 1명만을 냈고, 당시 제1야당인 신한민주당이 후보자 2명을 출마시킨 선거구는 3곳에 불과했다.

후보자 2명을 세웠다가 표가 분산돼 다른 당 후보가 어부지리로 당선되는 것을 우려해 여당이든 야당이든 후보자를 1명만 내 선거구당 1석을 확실히 챙기자는 전략을 취한 것으로 풀이된다.

이런 '나눠 먹기 전략'은 현실에서 통했다.

예컨대 민정당은 12대 총선에서 전라북도(7명/총 의석 14석), 전라남도(11명/22석), 경상북도(10명/20석), 경상남도(10명/20석) 등에서 지역별 총의석수의 절반을 챙겼다.

호남에 확실한 지지 기반이 있는 평민당으로선 소선거구로 바뀐다면 할당된 의석을 다 가질 수가 있다는 셈법이 나올 수 있다.

실제 13대 총선 결과도 그랬다. 평민당은 광주(5명/총 의석 5석), 전북(14명/14석), 전남(17명/18석) 등 호남 지역을 사실상 싹쓸이한 덕분에 제1 야당으로 부상할 수 있었다.

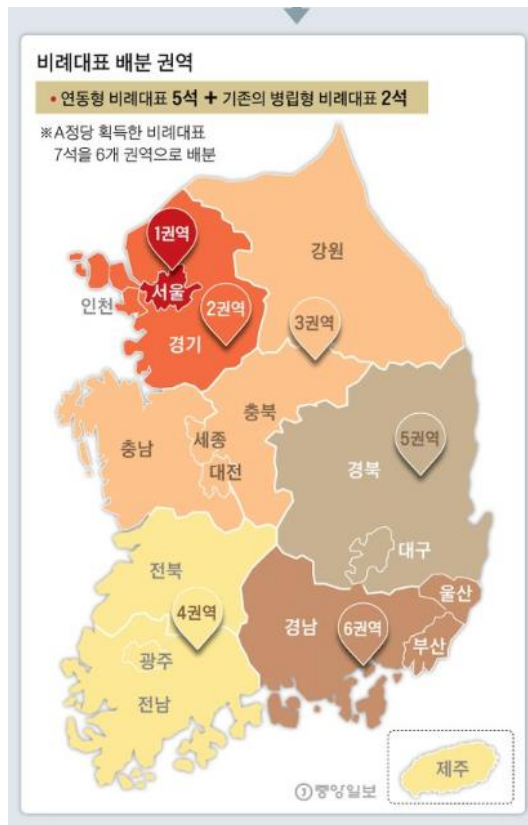
공천하는 입장에서도 이해관계가 달라진다. 중선거구제에선 선거구당 2명을 뽑는데 1명씩 후보자를 내왔지만 소선거구제에선 전체 의석에 후보를 낼 수가 있다.

◆ 송영훈> 네, KBS에서 보도했는데요, **국회입법조사처가 작성한 <제8회 동시지방선거 중대선거구제 시범실시의 효과와 한계> 보고서가 공개됐습니다.**

지난 6.1 지방선거에서 기초의원선거 지역구 1,030곳 가운데 30개 선거구에서 3~5인 선거구제를 시범 실시했습니다. 6개 지역 11곳이 해당되는데, 선거 결과 이들 지역에서 '소수 정당의 후보 공천과 당선자 비율'이 전국 대비 높게 나타났지만, **두 정당으로의 집중은 별로 개선되지 않은 것으로 나타났습니다.**

다만, 이번 시범실시 결과만 가지고 중대선거구제의 확대 영향을 추론하는 건 무리가 있다는 점을 명확히 했습니다. 시범실시 지역이 전체 선거구의 2.9%에 불과하고 지방선거를 한 달 정도 남겨둔 시점에 시범실시가 전격적으로 결정돼 소수 정당이 선거를 준비할 시간적 여유가 없었다는 점이 분석 결과의 주요 한계로 꼽혔습니다.

◇ 김양원> 정리하면, 1988년 소선거구제 도입 이전에 치러진 중선거구제 선거결과와 지난 지방선거에서 시범실시한 결과에서도, "중선거구제가 현재 소선거구제의 문제를 명쾌하게 해소했다"고 보기는 어렵다는 거군요.



그래픽=김주원 기자 zoom@joongang.co.kr

좌초된 노무현의 선거구 구상, 투표 평등·정치 셈법 논란 넘어설까

f t v b s | 0

입력: 2023-01-12 17:36 | 수정: 2023-01-

도농복합형 중대선거구제는 처음 나온 모델은 아니다. 2003년 12월 당시 노무현 대통령이 국회에 중대선거구제와 함께 도농복합선거구를 제의했고, 2018년에는 국민의힘의 전신인 자유한국당이 도농복합형 중선거구제를 도입하는 자체 개헌안을 발표하기도 했다. 승자 독식으로 인한 사표(死票)를 최소화하는 중대선거구제의 장점을 살리면서도 단순 인구 비례에 맞춰 지역구를 통폐합하면서 생기는 유권자의 대표성과 동질성 훼손을 상쇄할 수 있다는 효과가 있기 때문이다.

인구밀집도가 높은 대도시에서는 중대선거구제를 도입해 지역구 면적이 커져도 유권자의 동질성이 크게 훼손되지 않는다. 예컨대 인구가 52만여명인 서울 강남구는 강남 갑·을·병을 하나의 지역구로 통합해 의원 3명을 선출해도 다 같은 강남구 주민으로서 정체성을 대표하는 데 큰 문제는 없다. 하지만 4개 지역을 다 합쳐도 인구가 16만명에 불과한 전북 완주·진안·무주·장수 지역구는 중대선거구제를 도입하면 인근의 남원·임실·순창(인구 13만여명) 등과도 통합해야 해 대표성 시비가 일어날 수 있는데 도농복합형에서는 기존 지역구에서 각각 1명씩의 국회의원을 뽑아 대표성을 유지할 수 있다.

다만 현실 적용 가능성이 문제다. 우선 투표 가치 평등 논란이다. 헌법재판소는 2014년 국회의원 지역구 인구 편차 상한 인구와 하한 인구 비율이 2대1을 넘으면 안 된다는 판결을 내렸는데, 농촌 지역의 줄어드는 인구를 고려하면 농촌 지역구와 도시 지역구간 인구 편차가 이를 넘어설 수 있다. 조진만 덕성여대 정외과 교수는 "1인 1표의 가치가 동등해야 하는 평등 선거에 위헌 소지가 있다"며 "인구가 많은 수도권 유권자들이 상대적으로 피해를 볼 것"이라고 진단했다. 김원이 민주당 의원(전남 목포)은 "농촌 인구가 줄어드는 상황에서 20만여명을 대표하는 국회의원과 5~6만명을 대표하는 국회의원이 같은 영향력과 등가성을 가질 수 있을까"라고 반문했다. 이준한 인천대 정외과 교수는 "어떤 선거구에선 1표로 2~3명 뽑는데, 다른 선거구에선 1명 뽑는다는 발상도 평등 원칙에 위배된다"고 했다.

100석, 국민의힘이 19석을 점하고 있다. 양당의 '텃밭'인 영호남에서 의석 불균형은 유지되면서 수도권에서 민주당이 많은 의석을 국민의힘에 내줄 수 있는 등 정치적 유불리가 달라질 수 있다. 이준한 교수는 "어디까지를 중대선거구로, 어디까지를 소선거구로 나눌지 합의하기가 쉽지 않을 것"이라고 전망했다. 이선우 전북대 정외과 교수는 "농촌 지역에만 소선거구제를 유지하면 지역주의 완화 효과를 기대할 수 없고, 제도권 정치와 유권자 간 거리감이 확대될 수 있다"고 지적했다.

정개특위, 내달까지 '비례성·대표성 강화' 선거제 복수안 낸다

등록 : 2023-02-06 19:50

남인순 정개특위 위원장은 이날 국회에서 기자회견을 열어 정개특위 소속 위원들은 지난 5일부터 1박2일간 밤샘 워크숍을 통해 소선거구제+병립형 비례대표제, 소선거구제+준연동형 비례대표제, 도농복합형 중대선거구제+권역별준연동형 비례대표제, 전면적 비례대표제 등 네가지 방안의 대안적 유의성을 확인했다며 이렇게 밝혔다.

남 위원장은 특히 "중대선거구제, 특히 도농복합형 선거구제는 선거 결과의 비례성과 대표성을 제고할 수 있는 방안 중 하나가 될 수 있다는 데 인식을 공유했다"고 강조했다. 도농복합형 중대선거구제란 도시는 중대선거구제, 농촌은 소선거구제로 선거를 치르는 방식이다. 여기에 권역별 혹은 준연동형 비례대표제를 결합하는 방안도 고려하겠다는 것이다.

또 "지역구와 비례대표 비율을 개선하거나 권역별 비례대표제를 도입해 지역 대표성을 부여하는 방안이 지방소멸 위기 대응에 효과적일 수 있다는 점을 확인했다"며 "개방형 명부 부분 도입은 비례대표제에 대한 국민의 부정적 인식을 해소하는 데에 효용성이 있음을 확인했다"고도 밝혔다. 개방형 명부란 비례대표 의원을 뽑을 때 유권자가 자신이 지지하는 정

당과 후보자를 모두 선택해 뽑을 수 있는 제도다. 남 위원장은 또 "중복입후보제 도입과 함께 개방형 명부를 채택하는 것은 여성 후보자 의무 추천제와 조화를 이뤄야 한다는 점에 (여야 의원들이) 공감했다"고도 전했다.

“사실상 정서적 내전상태…21대 국회서 선거제 개혁해야”

중앙일보 | 입력 2023.02.15 00:01

지면보기 ①

정치적 의견 차이로 인한 사회갈등을 “사실상 정서적 내전 상태”라고 평가한 김부겸 전 국무총리는 “강자 독식도 안 되지만, 패자의 절망 위에선 공동체가 앞으로 나아갈 수 없다”며 “국회의원들이 21세기 사회계약을 만든다는 생각으로 공동체를 위해 다양성과 비례성을 확보하는 계약을 만들어달라”고 당부했다.

논의 초점은 선거구제 개편이었다. 정세균 전 국회의장은 “2016년 국회의장 재임 시절 (개헌) 분위기가 성숙했음에도 정파적 이해라는 현실적 벽을 넘지 못했다”며 “선거구제 개편 논의가 정치개혁의 출발점이 될 수 있다”고 말했다. 이주영 전 국회부의장은 “대도시는 3~10인의 중대선거구제로 하되 농·어·산촌은 소선거구제를 병행하는 것이 현실적 방안”이라고 제안했다. 다만 윤여준 전 환경부장관은 “중대선거구제는 다당제를 초래할 가능성이 큰데, 과연 대통령제하에서 정국안정에 기여할 수 있는지는 고민해야 한다”는 견해를 피력했다.

여야 의견도 나뉘었다. 국민의힘 이종배 의원은 “갑작스러운 원내 정당 난립은 국정운영의 혼란을 야기할 수 있다”는 논지를 펴고 민주당 김상희 의원은 “의원정수를 늘려 연동형 비례대표제를 도입하는 식의 해법이 필요하다”고 밝혔다. 정의당 심상정 의원은 “정치개혁 목표는 다원적 민주주의 시대를 여는 것”이라며 “제3세력의 몫을 얼마나 허용할지가 중요하다”고 강조했다.

헌재의 결정과 선거구획정

	15대	17대	20대
실시일자	1996.04.11	2004.04.15	2016.04.13
인구편차 기준	상하 60% (1:4)	상하 50% (1:3)	상하 33 1/3% (1:2)
헌재 판결문	1995.12.27.95헌마 224-285-373병합	2001.10.25. 2000헌마 92 등	2014.10.30. 2012헌마 192 등
요점	<p>평등 선거 원칙 (수적 평등 + 성과 가치)</p> <p>지역 대표성 (단원제 채택의 현실)</p> <p>산업화, 도시화로 인한 도농 간 불균형 문제</p> <p>소선거구 단순다수대표제 사표 발생의 문제</p>	<p>해외의 판결 흐름 (96년 독일-편차 15/25% 94년 일본-최소/최대<2)</p> <p>상하 33 1/3%은 시기상조 다만 5년전 기준 유지는 현재 추세 고려 좋지 않음</p> <p>행정구역분할, 의원 정수 ↑ > 국민 여론에 부딪힘</p> <p>50% 이상은 30개 상하 33 1/3% 이상은 81개</p>	<p>13년이 지난 지금 더이상 완화 할 수 없다</p> <p>2000헌마 92 등의 판결 > 기준의 상향을 명시할</p> <p>지방자치제도의 성장 > 지역대표성의 확보</p> <p>지역대표성보다 투표가치의 평등 우선</p>

선거구획정의 일정

- “국회의원선거의 선거일 전 18개월부터 해당 국회의원선거에 적용되는 국회의원지역구의 명칭과 그 구역이 확정되어 효력을 발생하는 날까지 국회의원선거구획정위원회를 설치·운영한다”(공직선거법 제24조 제1항)
- “선거구획정안과 그 이유 및 그 밖에 필요한 사항을 기재한 보고서를 임기만료에 따른 국회의원선거의 선거일 전 13개월까지 국회의장에게 제출하여야 한다”(제24조 제11항)
- “국회는 국회의원지역구를 선거일 전 1년까지 확정하여야 한다”(제24조의2 제1항)

2024년 선거구획정의 과제

	선거일	「공직선거법」 별표 개정일	간격 (단위 : 일)
15대	96.04.11	96.02.06	65
16대	00.04.13	00.02.16	57
17대	04.04.15	04.03.12	34
18대	08.04.09	08.02.29	40
19대	12.04.11	12.02.29	42
20대	16.04.13	16.03.03	41
21대	20.04.15	20.03.11	35

2024년 선거구획정의 과제

합쳐야 할 선거구

지역 지역구

부산 남갑, 남을, 사하갑

인천 연수갑

경기 광명갑, 동두천·연천

전북 익산갑, 남원·임실·순창, 김제·부안

전남 여수갑

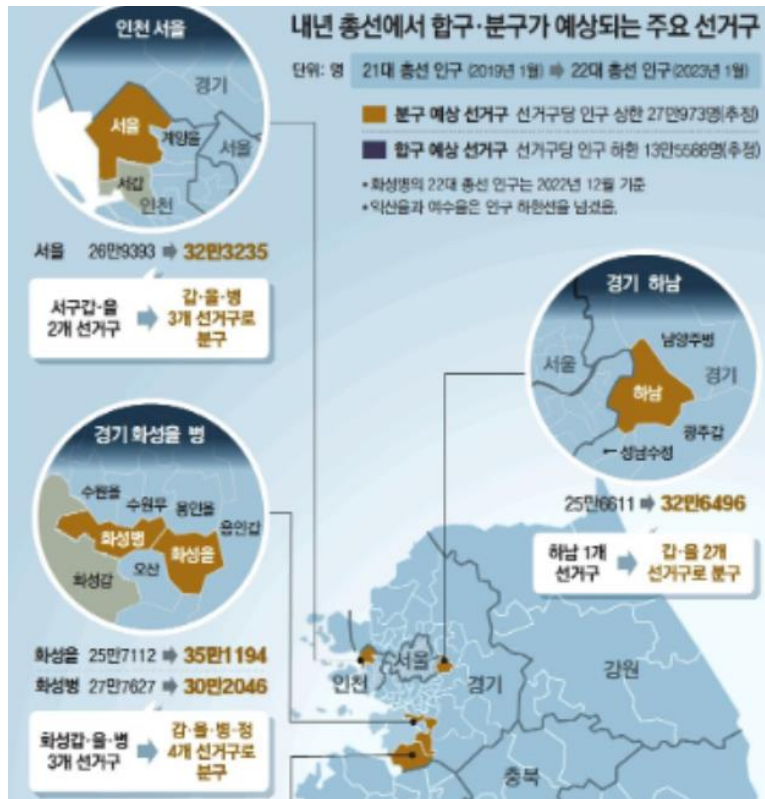
경북 군위·의성·청송·영덕

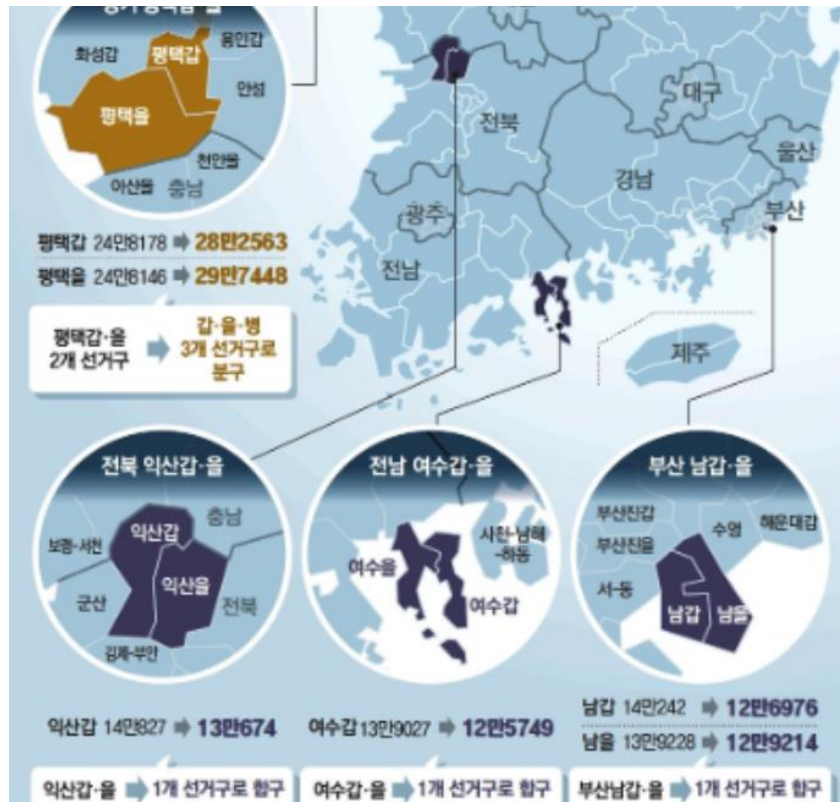
자료=국회의원선거구획정위원회

나눠야 할 선거구

지역	선거구
서울	강동갑
부산	동래
인천	서울
경기	수원무, 평택갑, 평택을, 고양을, 고양정, 시흥갑, 하남, 용인을, 용인병, 파주갑, 화성을, 화성병
충남	천안을
전북	전주병
경남	김해을

자료=국회의원선거구획정위원회





인구 기준 미달 지역구(13곳)



자료: 조은희 국민의힘 의원

The JoongAng

2020년 총선의 사례



선거구획정과 행정체계 개편



결론

중선거구제냐 대선거구제냐...여야 수싸움

입력 2023.01.24 (09:01)

KBS NEWS

#러시아, 우크라이나 침공

이준한 인천대 정치외교학과 교수는 "중대선거구제는 사표를 줄일 수 있고 지역마다 3~4명, 또는 그 이상의 의원을 뽑아서 양대 정당 외에 다른 정당들이 표를 받으면 국회에 진출할 수 있다는 장점이 있다"고 말했습니다. 그러면서 "한국 정치에서 중대선거구제가 합리적 대안이라고 할 수 없다"고 강조했습니다.

이준한 교수는 "중대선거구제를 시행하면 한국에서 제3당, 제4당이 몇 석이나 가지겠냐"면서 "정당 정치의 투명성과 공천 문제 해결 등이 선행되어야 하고 준연동형 비례대표제를 손보는 것이 가장 현실적"이라고 설명했습니다. 또 "선거구에서 4~5명을 뽑을 때는 득표율 40%로 당선되는 사람과 가장 마지막 순위로 4%를 득표하는 의원이 나올 수 있다"면서 "당선자에게 대표성이 있다고 볼 수 있다. 굉장히 위험성이 큰 제도라고 생각한다"고도 했습니다.

**22대 총선 선거구 획정 인구기준 선거구 합분구 가능성 분석					
◇인구 범위 하한 13만5588명 미달된 지역구 현황					
시도	지역구	21대(19년1월)	22대(23년1월)	증감	전망
부산	남구갑	140,242	126,976	-13,266	남구 갑을 모두 상한 미달, 합구 가능성▲▲
부산	남구을	139,228	129,214	-10,014	
전북	익산시갑	140,827	130,674	-10,153	합구 유력▲▲ 다만 하한 높이고 구역조정해 갑을 유지할지도▲
전남	여수시갑	139,027	125,749	-13,278	합구 유력▲▲ 다만 하한 높이고 구역조정해 갑을 유지할지도▲
전북	남원임실순창	140,731	130,912	-9,819	주변 다른 시군구 붙이는 등 경계조정할 듯.
부산	사하구갑	140,611	131,021	-9,590	을과 구역조정 가능성.
전북	김제시부안군	139,470	131,681	-7,789	주변 다른 시군구 붙이는 등 경계조정할 듯.
경북	군위의성성송영덕	140,452	132,297	-8,155	주변 다른 시군구 붙이는 등 경계조정할 듯.
경기	동두천시연천군	140,541	133,205	-7,336	주변 다른 시군구 붙이는 등 경계조정할 듯.
인천	연수구갑	150,288	133,276	-17,012	을과 구역조정 가능성.
경기	광명시갑	169,937	134,855	-35,082	을과 구역조정 가능성.
◇인구 범위 상한 27만973명 넘어선 지역구 현황					
시도	지역구	21대	22대	증감	전망
경기	화성시을	257,112	351,194	94,082	정 신설 분구 유력▲▲ 갑을병 3으로 나누면 302324로 상한 넘어.
경기	화성시병	277,627	297,868	20,241	
경기	평택시갑	248,178	282,563	34,385	병 신설 분구 유력▲▲ 갑을 모두 상한 넘어
경기	평택시을	248,146	297,448	49,302	
경기	하남시	256,611	326,496	69,885	갑을로 분구 유력▲▲
인천	서구을	269,393	323,235	53,842	병 신설 분구 유력▲▲ 서구갑도 269063으로 상한 육박.
부산	동래구	266,502	273,177	6,675	분구 유력▲▲ 다만 상한 넘어 지역구 1개 유지할지도▲
경기	파주시갑	270,716	321,755	51,039	을과 구역조정 가능성.
경기	고양시을	242,874	312,152	69,278	고양 네 곳 합쳐 4로 나누면 269399. 고양 내 구역조정 가능성.
경기	고양시정	277,912	271,512	-6,400	
경기	용인시을	257,966	271,326	13,360	구역 조정 혹은 상한 상향으로 그대로 둘 가능성.
경기	용인시병	267,537	289,443	21,906	
충남	천안시을	273,124	289,393	16,269	갑과 구역 조정 가능성.
전북	전주시병	273,429	287,348	13,919	을과 구역 조정 가능성.
경기	시흥시갑	232,907	286,940	54,033	을과 구역 조정 가능성.
서울	강동구갑	236,519	284,553	48,034	을과 구역 조정 가능성.
경남	김해시을	265,289	281,737	16,448	갑과 구역 조정 가능성.
경기	수원시무	276,061	280,243	4,182	수원 내 구역 조정 가능성.

지역정당, 또다른 선거제도 개혁이다

조태현 (인천클럽 사무국장)

1. 정치를 바꾸려면 선거제도를 바꿔야.

- 윤석열 대통령이 올 초 쏟아올린 “중대선거구제 개편 필요성”
-어떤식으로든 정치개혁 즉 선거제 개편은 시작돼야할 시기가 도래
- 현실의 국내 정치는 여·야간 정책대립이 아니라 양당이 목숨 걸고 싸우는 전쟁양상이 그대로
표출되고 있는 현 정치상황이 입증.
-선거제도 개혁의 당위성 표면화
-논의의 주체는 정치권이 아니라 국민적 공감대를 형성할 수 있는 시스템의 도입이 필요
-정치권이 주도했던 그동안의 선거제도 개선은 “망작”
기득권 유지를 위한 꼼수 개혁 등으로 실패를 자초.

2, 지역정당 도입 및 지방선거 공천 폐지, 이제는 시작할 때

- 기존의 정치개혁 논의에서 한 가지 빠진 것이 있음. 사실은 이것이 가장 중요.
국민들의 지역(진영) 감정이 여전히 존재하며 치유되지(고쳐지지)않고 있음.
- 여전히 팩트를 외면한 채 자기들만의 인식과 의도적인 왜곡을 진영논리로 정립하고
이를 앞세워 국가라는 공동체의 발전과 성장에 기여해야할 정치적 기회와 재능, 총체적
국가역량의 낭비를 초래하는 현상이 작금 우리네 현실.
- 중앙정치와 분리된 지역정당(?)의 출범을 통한 지방정치의 공천제도 개혁 필요.

- 현 국내정치의 문제는 중앙정치에 매몰된 거대 양당의 패권다툼으로 요약.
민생보다는 집단의 이해와 기득권 유지가 정치적 목적인 거대양상 체제아래서는 불가피한 현상. 이에 근본적으로 이를 해결할 수 있는 방안모색이 필요한 때.
 - 기존의 중대선거구제로의 개혁으로도 사실상 현재의 양당 구도를 깨기는 쉽지 않을 듯
사실상 중대선거구제는 다당제보다는 지역간 정당편식을 해소하는 차원에 불과
 - 문제는 진영논리와 지역대립으로 양분화된 정치의식이 정치신념으로 전환되면서 지독한 진영논리가 작동하는 것이 문제
 - 이리다보니 중앙정치 논리가 그대로 지역정치에도 이입, 지역 공동체라는 특성은 이미 사라지고 지역내에서도 중앙정치논리에 근거한 치열한 대립현상만 대두되고 있는 상황
 - 실제로 최근, 여러분들께서는 주변의 친지들조차도 지지정당이 다르면 정치적 소신을 말할 수 없는 상황을 종종 목격할 것.
그만큼 정치논리의 폐해가 일상에 뿌리깊게 자리하고 있다는 반증, 중앙정치권으로부터 야기된 정치개혁 필요성이 절실한 시점임
- 전체 정치개혁이라는 거대담론보다는 시선을 돌려 지역정치의 현실을 개선해보자는 차원으로 접근하는 자세가 필요. 이는 기득권 차원에서 지역은 배제하는 양보가 선행되어야 함.
- 지방선거의 공천을 지역 및 지역정당에 돌려주자는 차원에서 지역공천제가 필요.
이는 실제로 지난 2012년 박근혜 후보와 문재인 후보가 기초단체장의 공천을 폐지하자는 공약을 공표했음에도 거대 양당은 여전히 공천권을 틀어쥐고로서 지방정치를 중앙정치에 예측화하는 오늘의 현실을 초래했음.
 - 보수정권이든 진보정권이든 국민들은 일상생활을 해나가야 함.
 - 그러나 극심한 양당정치를 보이고 있는 현실은 오늘날 사법리스크에 직면한 야당과 이를 해소하기위한 여야간 대립이 생존경쟁으로까지 번지는 양상으로 표출.
 - 지역과는 아무 관계없는 이슈로 나라 전체의 정치권이 대립하고 갈등하는 전근대적 현상이 표출. 마치 조선시대 예송문제로 사화까지 이르는 어처구니 없는 상황이 작금에도 연출되고 있는 상황.
 - 이제부터는 중앙과 분리된 지역정치의 공간을 마련하고 키워나가는 대승적 노력으로 지역정당 및 지역공천권 준비 등에 대해 정치인과 전국민들이 진지하게 고민해야할 때가 됐음.

바람직한 선거구 획정과 선거제도 개혁을 위한 고찰

박주성 (경인방송 보도국장)

■ 들어가며

‘바람직한 선거구 획정과 선거제도 개혁’은 큰 틀의 ‘정치개혁’이라는 담론에서 논의되는 것이 마땅하지만 ‘정치개혁’은 그동안 수요자(국민)와 공급자(정치인)의 입장이 크게 달라 수십년동안 진척이 없었던 만큼 일단 외적인 선거 시스템 개선을 통해 정치개혁을 이끌어내보자는 취지로 이해한다.

요즘 인천 도심을 지나다 보면 유독 ‘정치인의 현수막’이 많이 눈에 띈다. 작년 겨울 국회에서 ‘옥외광고물법’이 은근슬쩍 개정되면서 정당이나 정치인의 현수막은 가로수든 신호등이든 장소를 가리지 않고 게첩해도 일정기간 떼지 않도록 완화했기 때문이다.

이로 인해 장사가 안되는 식당 주인이나 소상공인들의 홍보성 현수막은 불법이 되는 것이고, 경쟁 정당을 흠집 내거나 막말을 적어 놓은 정치 현수막은 합법화된 것이다.

서민들의 먹고 사는 것이나 생존보다 정당의 홍보성 문구가 더 중요한가?

논리비약이라고 말할 수 있겠으나 현재 대한민국의 입법 권한을 쥐고 있는 정당과 국회의원들의 실상을 단편으로 보여주는 대목이라는데 할 말을 잃게 한다.

‘정치개혁’은 정치하는 사람들과 정당만의 얘기가 아니다. 우리 서민들의 피부에 와닿는 반드시 실천해야 할 문제이고, 우리 사회의 미래 비전이 걸린 중차대한 현안이다.

본론으로 들어가 보면 수십년동안 국회나 정치분야를 취재해온 기자의 입장에서 과거에 ‘전국구’라는 것이 있었다. 2004년부터 비례대표로 말이 바뀌기는 했지만 ‘전국구’나

‘비례대표’는 운영시스템은 별반 다르지 않다.

‘전국구’ 시절에는 사회의 각 직능분야의 권익을 위해 ‘전문가그룹의 정계진출’이라는 긍정적인 측면이 우선된 측면이 적지 않았다. 그러나 직능의 권익이 지나치게 우선되다 보니 이권개입이나 부정부패, 막대한 공천헌금 등 비리의 온상으로 지탄을 받기 시작하면서 결국 지금의 ‘비례대표’제로 바뀐 것인데,

여기에도 문제는 적지 않다. 현재 민주주의 선진국이라는 유럽의 독일이나 스페인, 노르웨이 등이 채택한 ‘정당식 비례대표’이긴 하나 우리나라는 ‘폐쇄형 명부제’, 즉 정당이 비례대표 후보들의 순번을 미리 정해 놓고 정당 투표율에 따라 차례대로 비례대표 당선자를 배출하는 방식이다.

현재 우리나라가 채택하고 있는 ‘폐쇄형 비례대표제’에서는 ‘사람이 아닌 정당’에 투표하는 셈이다.

폐쇄형 명부제 비례대표와 상반되는 개념으로는 ‘개방형 명부식’ 비례대표가 있다. 개방형은 당선 순번이 선거에 참여한 유권자의 투표로 결정된다는 측면에서 폐쇄형과 확연한 차이가 있다. 우선 유권자들은 지지정당을 선택하고, 이어 자신들이 선호하는 비례대표 후보에게 투표하는 방식이다.

두 제도의 분명한 차이는 현재가 우리가 채택하고 있는 폐쇄형 명부식 비례대표제는 정당이 공천권을 쥐고 있어 결속력을 강화시키는 측면이 있는 반면 개방형 명부식 비례대표제는 정당이 정한 비례대표 후보를 유권자가 직접 선출하는 차이가 있다.

이러한 비례대표제는 보다 다양한 정치적 견해를 반영하고 소수 의견이 대표를 선출하는데 있어서도 공정성을 높여주는 장점이 있지만 실제로는 정당에서 지정하는 명부의 순번에 따라 선출되면서 부작용이 적지 않다.

즉 정당 명부에서 뽑힌 후보자가 비례대표자로 선출되다보니 과거 전국구(전문성이) 같은 다양성이 보장되지 않고, 선거결과가 예측 가능하다는 것이다.

■ 국회 정치개혁특별위원회에 상정된 4건의 선거제 개선안 비교

국회 정치개혁특별위원회는 최근 몇 차례 회의와 워크숍을 통해 앞으로 협의할 모두 4건의 선거제 개편안을 확정했다. ▲현행대로 소선거구제를 유지하며 비례대표를 뽑는 방식 ▲소선거구제+준연동제 비례대표제 ▲도농복합 중선거구제+권역별 준연동형 비례대표제 ▲전면적 비례대표제 등인데, 주요 골자를 비교하면 다음과 같다.

▲ 현행 소선거구제 비례대표제

현행 소선거구제 비례대표제는 국회의원 선거에서 소선거구제와 비례대표제를 혼합한 제도이다. 이 제도에서는 각 선거구별로 대표자를 뽑고, 나머지 의석은 전국의 투표율에 따라 비례대표를 배분하는 구조이다. 이 방식은 소수 선거구에서도 의석을 뽑을 수 있게 하면서, 전국적으로 공정한 비례배분을 가능하다는 장점이 있다.

▲ 소선거구제+준연동형 비례대표제

소선거구제+준연동형 비례대표제는 소선거구제와 비례대표제를 조합한 제도이다. 이 방식에서는 지역구 의석과 비례대표 의석을 합산하여 국회의원을 뽑게 된다. 이 방식은 지역구 의석을 더 중요하게 여기면서도, 비례대표제를 통해 전국적인 공정성을 보장할 수 있다는 장점이 있다.

▲ 도농복합 중대선거구제+권역별 준연동형 비례대표제

이 방식은 지역구와 권역별 비례대표제를 결합하여, 지역적인 특성과 국가적인 공정성을 모두 고려한 제도이다.

도농복합 중대선거구제는 국회의원 선거에서 지방과 도시를 함께 고려한 제도로 전국을 10개의 권역으로 나눈 후, 각 권역별로 중대선거구를 구성한다. 중대선거구는 도시와 지방을 모두 고려하여 구성된다. 예를 들어, 대도시와 그 주변 지방 지역이 하나의 중대선거구로 결합될 수 있는 방식이다.

그리고 각 중대선거구에서는 지역구 의석을 먼저 뽑는다. 나머지 의석은 권역별로 비례배분한다. 이 때, 권역별로 비례배분되는 의석 수는 지역구 의석 수보다 적지 않게 설정한다. 이 방식은 지방과 도시를 함께 고려하면서도, 권역별로도 공정한 대표성을 보장할 수 있는 제도입니다.

▲ 전면적 비례대표제

국회의원 선거에서 지역구를 고려하지 않고, 전국을 하나의 선거구로 보고 비례대표제를 적용하는 제도이다. 이 방식에서는 지역구 의석이 없으며, 모든 의석이 비례대표제로 결정된다. 이 방식은 지역구에 의한 지역주의적인 선거 경쟁을 막아서 전국적으로 공정한 대표성을 확보할 수 있다는 장점이 있다. 하지만 이 방식은 지방과 도시의 지역적 특성을 고려하지 않고, 전국적인 평등성만을 추구하기 때문에 이를 보완하는 방안이 필요하다.

국회 정개특위는 4가지 개편안을 놓고 집중논의를 거쳐 늦어도 내달 초까지는 최종 2개 안으로 압축한다는 계획이다. 그러나 현재까지 정개특위 위원들과 선거시스템 전문가들의 의견을 종합해 보면 기존 소선거구제에 권역별 비례대표제를 도입하는 안이 유력하다는 게 중론이다.

■ 비례대표제 개선을 위한 제안

이와 별도로 우리나라의 비례대표제 개선을 위한 선거개선을 위해서는 다음과 같은 기본적인 골간을 생각해 볼 수 있다.

1. 병립제 도입

우리나라의 비례대표제는 현재 정당 등록이나 후보자 등록이 되어있는 경우에만 투표가 가능하다. 이로 인해, 중소 정당이나 독립 후보자들은 아예 국회에 진출하지 못하고 있다. 따라서, 지역구 선거와 함께 비례대표를 선출하는 병립제를 도입하여, 정당 등록이 되어 있지 않은 중소 정당이나 독립 후보자들도 보다 공정한 대표자 선출을 이룰 수 있도록 해야 한다.

2. (권역별) 비례대표 후보자 선출 기준 변경

현재 우리나라의 비례대표제는, 정당 등록 비율에 따라 비례대표를 선출하고 있다. 그러나 이러한 방식은 비례대표 선출의 공정성을 보장하지 못하는 문제점이 있다. 따라서 대표자 선출 기준을 득표율이 아닌, 지역구별로 등록 선거인수 대비 득표율을 반영하는 방식으로 변경할 수 있다.

3. 대안투표제 도입

현재 비례대표 선출은 정당 등록이나 후보자 등록이 되어있는 경우에만 투표가 가능합니다. 이러한 제도는 유권자의 개인적인 선호도를 반영하지 못하고, 단일 정당 등록에 얽매이는 문제점이 있다. 따라서, 대안투표제를 도입해서 유권자가 여러 후보자 중에서 선호하는 순서대로 표를 던지면, 이를 반영하여 비례대표를 선출할 수 있도록 해야 한다.

4. 선거구 재조정

현재 우리나라의 선거구는 인구 변동과 도시화 등으로 인해 고르게 구성되어 있지 않고 표의 증가성이나 형평성에도 맞지 않는 경우가 비일비재하다. 이러한 문제점을 해결하기 위해서는 선거구를 재조정하여 지역 구성의 균형을 맞추는 것이 필요하다.

■ 정치개혁을 위한 총괄적 제안

이와 함께 공론화를 통해 정치개혁을 추진해야 한다. 앞서 언급한 '현수막' 사례와 같이 입법권한의 악용을 막기 위한 제도적 보완도 시급하다.

첫째, 입법과정이 투명하게 공개되어야 한다.

- 입법과정의 투명성을 높이기 위해 입법과정의 공개가 필요하다. 이를 위해 공개적 입법과정, 국회법 개정 등의 제도 개선을 통해, 대표성과 다양성을 높이며, 공정하고 투명한 입법을 실현해야 한다.

둘째, 정당 재정 투명성이 보장되어야 한다.

- 정당재정 투명화를 통해 정당의 자금운용을 투명하게 관리하고, 국민의 신뢰를 얻어야 한다. 이를 위해 정당재정 공개제도의 개선 및 강화, 정치자금법 개정 등이 필요하다.

셋째, 공직자윤리 강화

- 공직자의 부정부패, 비리, 선거개입 등을 막기 위해서는 공직자윤리의 강화가 필요하다. 이를 위해 공직자 윤리강화법의 개정 및 강화, 부패방지국 설립 등의 방안을 고려할 수 있다.

넷째, 민주주의의 질 향상

- 민주주의의 질 향상을 위해서는 시민의 참여와 자유로운 언론이 중요하다. 시민참여제도의 개선과 민주주의적 가치를 홍보하는 교육, 자유로운 언론 환경 조성 등이 필요하다.

다섯째, 지방분권 강화

- 지방분권 강화를 통해 중앙집권적인 정치문화를 극복하고, 지방정부의 역할과 권한을 확대해야 한다. 이를 위해 지방자치단체의 자율성 확보, 지방재정의 강화, 지방의회 권한 강화 등이 필요하다.

이상 마칩니다. 감사합니다.

비례성 강화를 위한 선거제도 개혁 방안

김송원 (인천경제정의실천시민연합 사무처장)

1. 선거제도 개혁 방향에 대한 국민적 공감대(사회적 합의) 필요

○ 윤석열 대통령의 조선일보 신년 인터뷰 내용

- “선거제는 다양한 국민의 이해를 잘 대변할 수 있는 시스템이 돼야 하는데 소선거구제는 전부 아니면 전무로 가다 보니 선거가 너무 치열해지고 진영이 양극화되고 갈등이 깊어졌다”
- “지역 특성에 따라 2명, 3명, 4명을 선출하는 방법도 고려해 볼 수 있다”
- “정치 시작 전부터 오랫동안 그렇게 생각해왔다. 중대선거구제를 통해 대표성이 좀 더 강화되는 방안을 검토해 볼 필요가 있다”

○ 선거제도 개혁이 필요한 이유

- 승자독식과 표심 왜곡 : 거대 양당정치, 극단적 진영논리, 사당화
- 대표성의 다양화 : 다양한 국민의 이해 대변, 비례대표 확대, 지역 특성 반영, 다당제
- 소선거구제 한계 : 전부 아니면 전무, 사표 발생

○ 2020년 국회의원 선거제도의 성과와 한계

- 성과 : 연동형 비례대표제 도입 등
- 한계 : 위성정당 등장 등

○ 2024년 국회의원 선거제도 개혁 방향

- 비례성 확대, 대표성 다양화, 위성정당 방지
- 기득권 양당정치 타파 위한 선거제도 개혁
- 상기 개혁 방향에 대한 사회적 합의 과정 거쳐서 정치권 이견 사전 차단

2. 무엇을 할 것인가?

- 선거제도 개혁방향 설정
 - 4년 전 논의된 선거제도 개혁의 연장선상에서 비례성을 높이는 방향으로
- 국민여론 반영방안 마련
 - 공론조사, 여론조사 등 통해 국민적 공감대 형성하고,
 - 이러한 사회적 합의 과정 통해 기득권 정치권의 반발 차단해야
- 정개특위의 선거제도 개혁 일정에 대한 시민사회 대응 절실
 - 복수안(2월), 전원위원회(3월), 선거구 획정(4월) 등의 일정 차질 시 강력 대응
- 인천지역 대응 방안
 - 중앙당 중심의 선거제도 개혁 논의는 기득권 지키기로 흐를 수밖에 없기에, 지역적인 관심과 여론이 중요.
 - 또한 기득권 양당 체제 타파를 위해서는 지역정당 설립 요건을 완화해야 함.
 - 이에 중앙 차원의 '비례적 선거제도 도입' 운동과 지역 차원의 '지역정당 설립 완화'를 위한 법 개정 운동을 병행해야 전국적 여론을 확대시킬 수 있음.
 - 한편 인천지역은 인구 대비 국회의원 의석이 적어 선거구 획정 시 선거구 확대가 절실함. '표의 등가성' 원칙에 의거 선거구 확대 운동도 함께 추진해야 함.

〈 끝 〉