

원혜영 의원실  
선거제도개혁 그리고 개헌



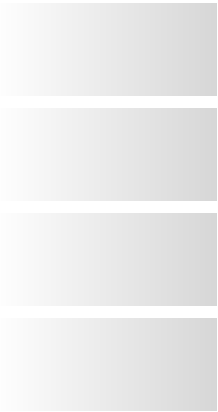


선거제도개혁 그리고 **개헌**

## PROGRAM

- **좌 장** 정해구 / 성공회대 정치학과 교수
  
- **발 제** 하승수 / 비례대표민주주의연대 공동대표  
신광호 / 중앙선관위 법제과장
  
- **토 론** 김기식 / 더미래연구소 소장, 前 국회의원  
박근용 / 참여연대 공동사무처장  
서복경 / 서강대 현대정치연구소 연구교수  
이대근 / 경향신문 논설위원





선거제도개혁 그리고 개헌

# CONTENTS

## 1. 발제문

- ① 선거제도 개혁과 개헌, 어떻게 볼 것인가? ..... 1  
하 승 수 (비례민주주의연대 공동대표, 변호사)
- ② 정치관계법 개정의견 ..... 19  
신 광 호 (중앙선관위 법제과장)

## 2. 토론문

- ① 권력분산형 개헌의 전제는 선거제도 개혁이다 ..... 25  
김 기 식 (더미래연구소장)
- ② 국민의 정치(선거)참여를 최대한 보장한 가운데 국회 연동형 비례대표제와  
대통령 결선투표제 조속히 도입하자 ..... 31  
박 근 용 (참여연대 공동사무처장)
- ③ 선거제도개혁, 선거연령 하향과 표현의 자유가 확대되는 방향이어야 ... 41  
서 복 경 (서강대 현대정치연구소 연구교수)
- ④ 왜 개헌이 아닌 선거제도 개혁인가 ..... 47  
이 대 근 (경향신문 논설주간)



인사말

## “선거제도 개혁이 개헌 동력 확보의 지름길입니다”

지금 우리 사회는 87년 체제를 생산적으로 극복하고 새로운 사회적 틀과 제도를 정립해 나가야 하는 시대적 요구에 직면해 있습니다. 국회 개헌특위 설치에 이러한 역사적 과제를 해결해 나가기 위한 첫 걸음으로서 그 의미가 크다고 할 것입니다.



개헌에 대한 국민적 지지와 관심은 여론조사에서 80% 이상의 동의를 얻을 정도로 높았으나, 국정농단 의혹을 희석시키기 위한 대통령의 정략적인 제안과 개헌을 정계개편의 수단으로 삼으려는 일각의 시도가 맞물리면서 점차 빛을 잃어 간 것도 사실입니다.

따라서 개헌의 순수한 가치를 되살리고 우리 사회의 미래를 올바르게 준비하기 위한 각별한 노력이 필요한 때입니다. 개헌의 핵심은 제왕적 대통령의 권한을 분산하는데 있습니다. 그러나 이것이 국회의 권한을 강화하기 위한 수단으로 변질되어서는 안 됩니다. 국회 스스로 과감하게 기득권을 내려놓고 국민들로부터 진정성을 인정받고자 노력하는 것이 먼저입니다.

그런 점에서 국회 기득권의 상징과도 같은 현행 선거제도의 개혁이 필요합니다. 선거제도 개혁은 개헌 이전에 선결되거나 최소한 개헌과 동시에 추진되어야 할 또 하나의 시대적 과제입니다. 개헌이 국회의원 200명의 동의와 국민투표 등의 복잡한 절차를 거쳐야 하는 것과 달리 선거제도 개혁은 국회 스스로 기득권을 포기할 각오만 되어 있다면 지금 당장도 얼마든지 해 낼 수 있습니다.

선거제도 개혁의 핵심은 유권자가 행사한 표의 등가성과 국민 대표성이 제대로 보장되도록 하는데 있습니다. 이를 통해 승자독식에 가까운 불균형을 바로잡고, 소수자와 약자의 의견이 존중되며 사회적 다양성이 보장되는 사회를 만들어야 합니다.

국회 개헌특위가 설치됨으로써 공식적인 개헌논의를 시작 할 수 있게 되었지만, 탄핵 국면과 조기 대선 등을 감안할 때 대선 이전에 개헌을 완수하는 일은 쉽지 않아 보입니다.

따라서 지금은 차분하게 개헌을 위한 동력을 모아 나가야 할 때입니다. 기득권을 내려놓고 선거제도 개혁에 즉각 나섬으로써 국민들께 개헌의 진정성을 보여 드리는 노력이 필요합니다.

그런 점에서 현행 선거제도의 문제를 진단하고 올바른 선거제도개혁방안을 논의하기 위한 오늘의 토론회가 대단히 중요하고 의미 있다고 생각합니다.

아무쪼록 이 토론회를 계기로 우리 국회가 이 시대에 꼭 필요한 선거제도 개혁의 사명을 인식할 수 있게 되기를 바라며, 보다 구체적인 논의와 실천으로 나아갈 수 있기를 기대합니다.

감사합니다.

2017년 1월 4일  
더불어민주당 원혜영





발제문 1

# 선거제도 개혁과 개헌, 어떻게 볼 것인가?

하 승 수

비례민주주의연대 공동대표, 변호사





## 선거제도 개혁과 개헌, 어떻게 볼 것인가?

하 승 수

비례민주주의연대 공동대표, 변호사

### 1 글을 시작하며 : 의원내각제에 대한 오해와 ‘제왕적 총리’

12월 9일 탄핵소추결의가 국회에서 이뤄진 이후에, 개헌논의가 급속도로 확산되고 있다. 그러나 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 총리가 대통령보다 권력이 부족했던가? 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 택하겠다면, 그 이전에 독일의 ‘연동형 비례대표제’ 선거제도를 택해야 한다. 그것이 순서이다.

개혁을 외치면서, 정작 개헌없어도 할 수 있는 정치개혁을 사장시키고 있는 일부 정치권의 태도는 한심하다. 선거관리를 맡고 있는 중립적 국가기관인 중앙선거관리위원회는 이미 여러 선거제도 개혁안을 제안한 바 있다. 2015년 2월에는 ‘연동형 비례대표제’로의 선거제도 개혁방안을 제시했고, 2016년 8월에는 만18세로의 선거권 연령 인하, 선거운동의 자유확대를 제안했다. 이런 중앙선거관위의 제안부터 입법을 해야, 정치개혁에 대한 진정성을 신뢰할 수 있다. 당장 할 수 있는 일도 하지 않으면서 ‘정치개혁’을 외치는 것은 전혀 신뢰할 수 없는 행태이다.

한편 최근 대통령 결선투표제 주장이 나오고 있는데, 대통령을 직선으로 뽑는 이상 대통령 결선투표제는 필요하다. 그러나 의원내각제를 하고 있으면서 대통령 결선투표제를 택하고 있는 국가들

(핀란드, 오스트리아 등. 이 국가들은 대통령중심제가 아니어서 대통령 권한이 크지 않다)은 모두 그 전제로 국회를 ‘연동형 비례대표제’에 의해 구성한다.

비례성이 보장되고 소수정당의 정치참여를 보장하는 기본제도는 바로 국회의원 ‘연동형 비례대표제’이다. 그런데 대통령 결선투표제를 얘기하면서, 국회의원 ‘연동형 비례대표제’를 얘기하지 않는 것도 모순이고 그 진정성을 의심하게 한다. 원내·외의 소수정당들이 거의 한목소리로 외쳐온 것은 ‘연동형 비례대표제’이다. 대통령 결선투표제는 그와 함께 논의해야 할 주제이다.

그런 점에서 지금은 선거제도 개혁과 개헌 논의를 원점에서부터 제대로 해야 하는 시점이다. 이 글에서는 먼저 선거제도 개혁없는 권력구조 개편은 전혀 ‘개혁’이 아니라는 것을 영국, 캐나다, 일본의 사례를 통해 짚어보고자 한다.

그리고 선거제도 개혁의 핵심이라고 할 수 있는 ‘연동형 비례대표제’ 도입문제에 대해 살펴보고, 그 이후에 대통령 결선투표제, 만18세 선거권연령, 선거운동의 자유 확대문제 등도 살펴보고자 한다. 마지막으로 개헌과 관련해서는, 더 이상 국회내부에서의 개헌논의에 머무르지 않고 국민들이 참여할 수 있는 개헌논의가 될 수 있는 방안에 대해 제시하고자 한다.

## 2 영국, 일본의 사례로 본 권력구조 개편론의 허구성

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

1980년대 영국에서는 마저릿 대처의 보수당 정권이 집권했었다. 마저릿 대처는 1979년부터 1990년까지 12년동안 집권하며 노조의 활동을 위축시키고, 민영화를 추진하고 복지를 후퇴시키는 정책을 폈다.

그 결과는 참담했다. 영국의 마저릿 대처가 12년간 집권하고 나서 퇴임한 1990년 영국의 아동중 28%가 빈곤선 아래에 있었다. 대처의 집권시기동안 불평등을 나타내는 지니 계수는 1979년 0.25에서 1990년 0.34로 악화됐다.

집권시기동안 마저릿 대처는 ‘철의 여인’으로 불리며 무소불위의 권력을 행사했다. 영국 국회의 과반수 이상 의석은 늘 마저릿 대처의 정당인 보수당 의원들로 채워져 있었다. 그렇다면 마저릿 대처의 보수당은 영국 국민들 절반이상으로부터 지지를 받았을까?

놀랍게도 마저릿 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 영국의 노동자들과 사회적 약자들에게 재앙이 되었다.

〈표1〉 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 것이고, 그랬다면 영국 국민들의 삶이 이렇게까지 악화되지는 않았을 것이다.

현재도 영국은 보수당이 집권하고 있는데, 2015년 총선에서 보수당이 얻었던 득표율은 36.8%에 불과했다. 그런데 보수당은 지역구 소선거구제 선거제도 덕분에 과반수 이상의 의석을 차지하여 집권을 연장할 수 있었다.

이처럼 지역구 소선거구제를 유지하는 이상, 의원내각제를 하더라도 권력의 집중현상을 완화되지 않을 수 있다. 특정 정당이 과반수를 차지하면 100%의 권력을 독점할 수 있기 때문이다.

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. 보수당의 스티브 하퍼총리는 석유회사 출신의 정치인이었다. 복지도 후퇴했고, 교도소를 짓는 예산은 늘어났다는 것이 비판론자들의 지적이었다.

2015년 캐나다 총선에서 집권한 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 지금까지처럼 독단적인 정책을 펴는 것이 가능해졌다.

〈표2〉 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.

### 3 연동형 비례대표제의 장점과 뉴질랜드의 사례

전세계에는 온갖 다양한 선거제도가 존재한다. 그런 선거제도 중에서 가장 두드러지는 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 있고, 지역구 선거를 하면서도 전체 의석은 정당득표율에 따라 배분하는 방식도 있다. 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 연립 정부를 구성하는 것이 불가피하게 된다. 이를 ‘합의제 민주주의’라고 부르기도 한다.

〈표3〉 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 12개 국가를 뽑아보면, 노르웨이, 아이슬란드, 스웨덴, 뉴질랜드, 덴마크, 스위스, 캐나다, 핀란드, 호주, 네덜란드, 룩셈부르크, 아일랜드같은 나라들이 나온다(EIU 발표 민주주의 지수). 이 12개 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(페로제도와 그린란드에 배정되는 4석은 별도).

〈표4〉 민주주의 지수 상위 12위 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
10	네덜란드	다당제	연동형 비례대표제
11	룩셈부르크	다당제	연동형 비례대표제
12	아일랜드	다당제	단기이양식 투표제

\*\* 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.

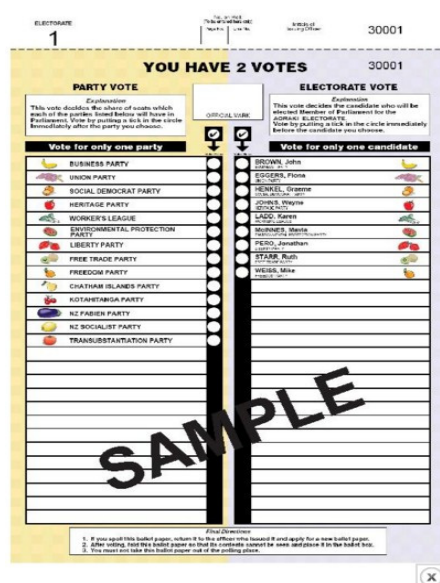
흔히 다당제는 정치가 불안정하다고 생각하기 쉽지만, 정치안정성에 대한 조사결과는 그렇지 않다는 것을 보여준다. 세계은행에서 발표하는 정치안정성지수(Political Stability Index)에서 다당제 국가들은 오히려 정치안정성이 높은 국가들이 많은 반면 오히려 양당제 국가들이 불안하게 나타났다. 2014년 발표된 순위에서 양당제 국가인 대한민국은 191개국 중에 84위, 미국은 60위에 그쳤다.

한편 1993년 선거제도 개혁을 한 뉴질랜드의 사례는 우리에게 시사하는 것이 많다. 뉴질랜드는 단순다수 소선거구제로 선거를 치러왔지만, 정당득표율과 의석비율이 불일치하는 문제 때문에 선거제도를 개혁해야 한다는 목소리가 범국민적으로 형성되었다. 그 결과 뉴질랜드는 독일식 '연동형 비례대표제'로 선거제도를 획기적으로 바꿨다.

아래에서 보는 것이 뉴질랜드의 바뀐 투표용지이다. 대한민국처럼 정당투표 1표, 지역구 투표 1표를 행사한다. 다만 뉴질랜드는 하나의 투표용지로 정당과 지역구에 각각 투표를 할 수 있도록 되어 있다.

아래의 투표용지에서 왼쪽 란은 정당투표 란이고, 오른쪽은 지역구 후보에게 투표하는 란이다. 왼쪽이 정당투표 란인 것은, 그만큼 정당투표를 더 중요시한다는 것이다.

〈그림1〉 뉴질랜드의 투표용지





유권자가 할 일은 왼쪽의 정당투표 란에서 지지하는 정당을 골라서 찍고, 오른쪽의 지역구 후보 란에서 지지하는 지역구 후보를 골라서 찍으면 끝이다.

대한민국과 근본적으로 다른 점은 뉴질랜드는 왼쪽의 정당투표 란에서 얻은 득표율을 기준으로 전체 국회의석을 배분한다는 것이다. 그렇지만, 지역구가 아예 없는 것은 아니다. 오른쪽의 지역구 후보들이 얻은 표를 계산해서 지역구 당선자를 정한다. 그리고 각 정당이 득표율에 따라 배분받은 의석숫자에서 지역구 당선자는 먼저 확정이 되고, 나머지 당선자는 각 정당이 작성한 비례대표 후보자 명부의 순서대로 확정하는 것이다.

2014년 총선의 예를 들어보면 어렵지 않게 이해할 수 있다. 뉴질랜드의 전체의석은 120석이고, 지역구는 71개였다. 지역구에서는 1등이 당선되는 방식이다. 그렇지만 비례대표 49석이 일종의 ‘조정장치’로서 역할을 한다.

아래의 <표5>에서 보는 것처럼, 정당들의 전체 의석은 투표용지 왼쪽 란의 정당투표에서 얻은 득표율에 따라 배분된다. 예를 들면 제1당의 지위를 얻은 국민당의 경우에는 47.04%를 얻어서 121석 중에 총 60석을 배정받는다. 그리고 그 60석 중에 자기 정당의 지역구 당선자 41명에게 먼저 국회의원 자리를 주고, 나머지 19석은 국민당의 비례대표 후보 명부에 올라 있는 순서대로 국회의원 자리를 주는 것이다.

<표5> 2014년 뉴질랜드 총선 결과

정당	득표율	총의석	지역구 당선자 숫자	비례 당선자 숫자
국민당	47.04%	60	41	19
노동당	25.13%	32	27	5
녹색당	10.70%	14	0	14
뉴질랜드제일당	8.66%	11	0	11
마오리	1.32%	2	1	1
ACT	0.69%	1	1	0
유나이티드 퓨처	0.22%	1	1	0
기타정당	6.24%	0	0	0
합계		121	71	50

그리고 노동당의 경우에는 25.13퍼센트를 득표해서 득표율에 따라 총의석 32석을 배정받는다. 그런데 지역구 당선자가 27명이나 되므로 지역구 당선자에게 배정하고 나면 남는 의석이 5석뿐이다. 그래서 노동당 비례대표 후보 명부에 이름을 올린 사람 중에서는 5명만 국회의원이 되는 것이다.

제3당인 녹색당의 경우에는 지역구 당선자가 아예 없다. 그렇지만, 정당득표율이 10.70퍼센트이기 때문에 14석을 배정받고, 14명의 국회의원 모두를 비례대표 후보 명부에 이름을 올린 사람이 맡게 된다.

이처럼 뉴질랜드는 1인 2표 중의 1표를 지역구 후보자에게 투표하고 지역구 당선자를 정하지만, 전

체 국회 의석은 정당득표율에 따라 배정되는 시스템이다. 각 정당은 자기 정당의 득표율에 따라 배정된 의석수 내에서 지역구 당선자에게 우선권을 주는 셈이다.

간혹 정당별로 배정되는 총 의석 숫자보다 지역구 당선자가 더 많은 경우도 나온다. 예를 들면 득표율에 따라서는 10석을 배정받았는데, 지역구에서 선전한 곳들이 많아서 지역구 당선자가 11명이 나올 수 있는 것이다. 그럴 경우에는 ‘초과의석’을 인정하는 제도를 뉴질랜드는 채택하고 있다. 앞서 든 예로 보면, 지역구 당선자 11석을 전부 인정해주는 것이다. 그렇게 되면 본래 배정된 총 의석수에서 1석이 추가되게 된다.

사실 뉴질랜드 국회의 본래 총 의석은 120석인데, 2014년 총선에서 121석이 된 이유는, 득표율에 따르면 의석을 배정받지 못하는 ‘유나이티드 퓨처’가 지역구에서 당선자를 내는 바람에, 초과의회가 1석 발생했기 때문이다.

뉴질랜드는 이처럼 선거제도를 바꾼 후에 자연스럽게 다당제 국가로 전환했다. 그리고 연립정부가 구성되었다. 정책의 변화도 일어났다. 인구의 다수를 차지하는 노동자, 사회적 약자, 소수자들을 위한 정책들이 채택되기 시작했다.

새로운 정당들도 국회로 진입했지만, 기존의 거대정당들도 노동자들이나 사회적 약자들의 목소리가 귀를 더 기울이게 되었다. 그 결과 최저임금이 인상되었고, 소득세 최고세율을 33%에서 39%로 올리는 고소득층에 대한 증세가 단행되었다. 공공주택 임대사업이 개선되었고, 민영화되었던 산재보험이 국유화되었다. 노조의 설립을 장려하고 노조의 지위를 강화하는 고용관계법이 제정되었다. 그에 따라 노동자들의 실질임금은 올라갔고, 고용안정성도 증대되었다. 2004년에는 가족수당 제도가 도입되어, 어린 자녀가 있는 저임금 노동자들에게 혜택이 돌아가기 시작했다.<sup>1)</sup>

〈표6〉 뉴질랜드의 원내정당 숫자 변화

연도	원내정당 숫자
1946-1993까지 평균	2.4
1996	6
1999	7
2002	7
2005	8
2008	7
2011	8

1) 최태욱, 『한국형 합의제 민주주의를 말하다』, 책세상, 2014, 321-322쪽

## 4 연동형 비례대표제 도입방안

대한민국에서 ‘연동형 비례대표제’를 도입하려 할 때, 헌법을 개정할 필요는 없다. 지역구 선거를 존속시키는 방식의 ‘연동형 비례대표제’ 도입은 선거법 개정만으로 가능하다는데 이견이 없다. 선거법은 국회의원 절반 이상의 동의만 있으면 개정될 수 있다.

구체적인 방법은 아주 간단하다. 한국은 1인2표제도를 택하고 있으므로, 독일이나 뉴질랜드식 ‘연동형 비례대표제’를 도입하는 것은 매우 쉽다. 지금처럼 유권자들은 지역구 후보에게 1표, 정당에게 1표를 행사하면 된다. 지역구 선거는 유지하므로, 지역대표자를 갖고 싶어하는 유권자들의 욕구에도 부합한다.

그리고 전체 국회의석을 정당득표율에 따라 배분하면 되는 것이다. 이미 중앙선거관리위원회가 그런 방식을 제안했다(첨부1 참조). 2015년 2월 중앙선거관리위원회는 지역구 200석, 비례대표 100석으로 하되, 권역별로 연동형 비례대표제를 실시하는 방안을 제안했다. 이렇게 할 경우에는 유권자의 표심이 그대로 국회의석으로 연결되므로 가장 공정하다.

이 중앙선관위의 방안을 놓고 논의를 하며, 필요한 부분이 있다면 수정을 하면 된다. 중앙선관위 제안대로 권역별로 할 것인지 아니면 지금처럼 전국단위로 의석배분을 할 것인지, 국회의석수를 그대로 할 것인지 늘릴 것인지 정도의 쟁점들은 있을 수 있다. 그런 쟁점들에 대해서는 논의를 하면 된다. 큰 틀의 방향이 정해진다면 세부적인 쟁점들은 충분히 조정가능하다.

## 5 그 외 선거제도 개혁의 과제들

이렇게 ‘연동형 비례대표제’를 도입한다면, 대통령 결선투표제의 도입도 자연스럽다. 국회에서 다양한 정당들이 공정하게 경쟁하는 구조가 만들어진다면, 대통령 선거에서도 여러 정당들이 후보자를 내고 자기 정책으로 경쟁할 수 있게 결선투표제를 도입하는 것이 필요하다. 개헌사항인지 아닌지에 대한 논란이 있지만, 중요한 것은 정치적 합의이다. 정치적 합의만 있다면 대통령 결선투표제 도입은 어렵지 않다고 본다.

그리고 중앙선거관리위원회가 2016년 8월에 권고한 또다른 선거법 개정사안들이 있다. 대표적으로 만19세로 되어 있는 선거권 연령을 만18세로 낮추는 것과 과도한 선거운동 규제조항을 완화하는 것이 핵심이다. 이 부분도 선거법만 개정하면 얼마든지 바꿀 수 있다.

OECD 34개 회원국 중 우리나라만 선거권 연령하한이 만19세(다른 국가는 모두 18세 이하)이고, 세계 147개국의 선거연령은 만18세인 실정이다. 만19세 선거권연령을 규정한 국가는 전세계에서 대한민국

국이 유일하다.

또한 중앙선거관리위원회가 선거운동의 자유를 확대하기 위해 제안한 내용들도 있다. \* 선거일을 제외하고는 말과 전화를 이용한 선거운동을 상시 허용하고, 일반 유권자도 선거운동기간 중에는 소품이나 표시물(손팻말, 옷, 모자, 장갑, 풍선, 배지)을 입거나 지니고 선거운동을 할 수 있도록 하며, 국민의 정치적 의사 표현을 과도하게 제한하고 있다는 지적을 받아온 「공직선거법」 제90조와 제93조를 폐지하고, 선거 당일에도 인터넷과 문자메시지를 이용한 선거운동을 자유롭게 허용 등의 내용은 하루빨리 개정되어야 하는 내용들이다.

이런 내용들도 ‘연동형 비례대표제’ 도입과 함께 논의하여 개정함으로써, 선거제도 개혁을 통한 정치혁신의 큰 걸음을 내딛어야 할 때이다.

## 6 개헌논의는 어떻게 할 것인가?

앞서 선거제도 개혁을 전제로, 개헌을 해야 한다고 얘기했다. 또한 이번 개헌은 개헌의 내용뿐만 아니라 개헌의 과정이 매우 중요하다. 졸속개헌이나 정략적인 개헌이 되지 않게 만들려고 해도, 국민들의 참여가 보장되는 것이 중요하다.

촛불민심은 ‘대한민국은 민주공화국’이라는 정신이 실현될 것을 요구하고 있다. 그렇다면 주권자인 국민들이 개헌과정에 참여하는 것이 보장되어야 할 것이다.

따라서 국회는 당장 개헌내용을 논의할 것이 아니라, 시민이 참여하는 개헌절차부터 논의해야 한다. 국회의원들끼리 개헌특위를 만들어서 개헌안을 만든다면, 국민들의 민심은 동의하지 않을 것이다.

그래서 지금 국회가 해야 할 일은 시민참여를 보장하는 개헌절차법부터 만드는 것이다. 그래서 <첨부2>와 같이 <국민의 헌법개정안 작성과정 참여에 관한 법률(약칭 '국민 참여 개헌법')>이 필요하다. 이 법률은 최근 헌법개정을 한 아일랜드 등의 사례를 참고하여 만들어 본 것이다.

아일랜드는 66명의 추천으로 뽑힌 시민들과 33명의 정치인들이 참여하는 회의체를 통해 헌법개정안에 대한 토론을 진행했고, 지금도 이런 방식의 회의체가 운영 중에 있다. 이런 노력이 지금 대한민국에서도 필요하다.

<첨부2>의 법률안은 추천시민회의(온오프라인 의견수렴 병행) ⇒ 초안작성특별위원회 ⇒ 국회발의의 단계를 밟도록 하고 있다. 꼭 이런 방식이 아니라 다른 더 좋은 방식이 있다면, 그것도 좋다. 중요한 것은 이번 개헌은 국회의원들끼리 하는 개헌이 아니라, 국민이 참여하는 개헌이 되어야 한다는 것이다. 그리고 ‘대선전’이라는 시간에 쫓길 것이 아니라, 국민들이 헌법에 대해 충분히 토론할 시간을 갖는 개헌이 되어야 한다.

■ 취지 : 선거구획정 관련 인구비례 기준에 대한 헌법불합치 결정으로인하여 국회의원 선거구의 대폭적인 개편이 불가피한 상황에서 정당 지지도와 의석 점유율간, 시·도별 인구수와 의석수간 불비례성을 극복하고 대표성을 강화할 수 있는 권역별 비례대표제 도입을 제안하는 것임

■ 방안

- 총정수는 제19대 국회의원 정수 300명을 그대로 유지함.
- 전국을 지리적 여건과 생활권 등을 고려하여 6개 권역으로 구분함.  
[예시] ① 서울 ② 인천·경기·강원 ③ 부산·울산·경남 ④ 대구·경북 ⑤ 광주·전북·전남·제주 ⑥ 대전·세종·충북·충남
- 총정수 300명을 권역별로 인구비례에 따라 배분함.
- 권역별로 지역구와 비례대표 비율은 2:1 범위(±5%)에서 정함.
- 지역구는 현행과 같이 선거구별로 1명씩 후보자를 추천함.
- 비례대표는 권역별로 후보자명부를 제출하되, 지역주의 완화를 위하여 지역구 후보자의 비례대표 후보자 동시입후보를 허용함(여성 의무추천 현행 유지).
- 현행과 같이 전국 득표율 기준 3% 이상 득표 또는 지역구5명 이상 당선을 기준으로 의석을 배분할 정당을 정함.
- 권역별로 각 의석할당 정당에 배분할 총의석수를 확정함.
- 권역별로 확정된 총의석을 각 의석할당 정당의 득표율에따라 나누어 각 의석할당 정당별로 의석(지역구+비례대표)을 배분함.

- 각 의석할당 정당별로 배정된 의석수에서 지역구 당선인을 제외한 나머지 인원을 권역별 비례대표 명부순위에 따라 당선인으로 결정
  - (지역구) 현행과 같이 다수 득표자 1인을 당선인으로 함.
  - (비례대표) 권역별로 각 정당이 제출한 후보자 명부 순위에 따라 당선인을 결정.

■ 선관위 개정의견, 19대 총선 결과에 넣어보니 (단위: 석)

선관위가 내놓은 6개 권역별로 인구 비례에 따라 의석수를 배정하면 △서울 59석 △경기·인천·강원 98석 △부산·울산·경남 47석 △대구·경북 31석 △광주·전남·전북·제주 34석 △대전·충남·충북·세종 31석 등이다.

각 권역내의 의석수는 해당 권역에서의 정당별 지지율에 따라서 결정된다. 권역별 의석수를 종합한 결과 여권인 새누리당과 자유선진당은 각각 138석, 9석으로 총 147석을 얻는 것으로 나타났다. 민주통합당은 118석을 통진당은 33석으로 154석으로 야권이 과반을 넘는 것으로 나타났다.

권역	권역별 의석수	정당별 의석수			
		여권(147)		야권(153)	
		새누리당	자유선진당	민주통합당	통합진보당
서울	59	27	1	24	7
인천·경기·강원	98	45	2	40	11
대전·충북·충남·세종	31	12	5	11	3
대구·경북	31	23	1	5	2
광주·전남·전북·제주	34	4	0	24	6
부산·울산·경남	47	27	0	15	5
전국	300	138	9	119	34

\* 19대 총선결과 정당별 의석수 기준  
 \*\* 출처 : 머니투데이 the300(2015.2.26)

제1조(목적) 이 법률은 대한민국의 주권이 국민에게 있고 모든 권력은 국민으로부터 나온다고 규정한 헌법 제1조의 정신을 존중하여, 국민이 헌법개정안 작성과정에 참여할 수 있는 방안에 관하여 규정함을 목적으로 한다.

제2조(국민의견 수렴절차의 개요) ① 국회의장은 헌법개정안 작성과정에서 국민의 의견을 수렴하기 위해 추첨시민회의를 구성·운영해야 한다.

② 국회의장은 지역별 공청회와 인터넷 등을 통해 헌법개정안에 관한 국민의 의견을 수렴하여야 한다.

③ 국회의장은 공청회, 온라인 의견수렴 결과를 추첨시민회의에 전달하고, 추첨시민회의에서는 이를 참조하여 헌법개정안에 담길 내용을 토론하여 국회의장에게 제안한다.

④ 국회의장은 추첨시민회의의 의견을 전달받는대로, 헌법개정안 초안작성특별위원회(이하 "위원회"라 한다)를 구성·운영하여 헌법개정안을 작성하도록 한다.

⑤ 위원회는 헌법개정안 작성과정에서 이견이 있는 쟁점에 대해 텔레비전 방송토론 등을 진행하여 국민들이 쟁점에 대해 충분히 이해할 수 있도록 해야 하고, 여론조사 등을 통해 국민의 의견을 수렴하여야 한다.

제3조 (추첨시민회의의 구성) ① 국회의장은 헌법개정에 관한 국민의 의견을 수렴하기 위해 지역, 연령, 성별을 고려하여 추첨한 100명 이상 200명 이내의 시민들로 추첨시민회의를 구성한다.

② 국회의장은 추첨시민회의 구성을 위해 행정자치부 장관에게 주민등록정보에서 지역, 연령, 성별로 할당된 일정수의 예비후보자의 주민등록정보를 추출하여 전자파일의 형태로 송부하여 줄 것을 요청할 수 있다.

③ 제2항의 요청을 받은 행정자치부장관은 10일 이내에 주민등록자료를 국회의장에게 송부하여야 한다.

④ 국회의장은 제3항에 따라 송부받은 자료를 기초로 추첨시민회의 후보자를 정수의 5배수까지 무작위 추출방식으로 정하여 순번대로 본인의사를 확인하는 방식으로 추첨시민회의를 구성한다.

⑤ 추첨시민회의에 참여하는 시민들에게는 숙박비, 교통비, 식비 등의 실비와 회의참석수당을 제공한다.

⑥ 추첨시민회의의 회의는 참여하는 구성원의 사정을 고려하여 회의시간대를 정하는 것을 원칙으로 한다.

제4조(추첨시민회의의 운영) ① 추첨시민회의는 아래와 같은 역할을 수행한다.

1. 헌법개정안에 담긴 내용에 대한 제안과 토론
  2. 공청회, 온라인 등을 통해 수렴된 의견들에 대한 토론 및 정리
  3. 토론결과를 바탕으로 한 헌법개정에 관한 의견서 작성
  4. 초안작성특별위원회 민간인 위원의 선출
- ② 추첨시민회의의 의장은 추첨된 시민들중에서 호선한다.
- ③ 추첨시민회의의 의장은 회의를 소집하고 진행한다.
- ④ 추첨시민회의는 필요한 경우 관련 전문가나 공무원들을 출석시켜 의견을 들을 수 있다.
- ⑤ 국회의장은 추첨시민회의의 운영을 행정적으로 지원하여야 한다.
- ⑥ 추첨시민회의의 운영에 관하여 필요한 사항은 추첨시민회의의 심의를 거쳐 국회의장이 정한다.

제5조(초안작성특별위원회의 구성) ① 국회의장은 추첨시민회의의 의견서가 제출되면, 헌법개정안 초안을 작성하기 위해 국회 내에 초안작성특별위원회(이하 '위원회'라 한다)를 둔다.

- ② 위원회는 국회의원 11명과 민간인 위원 22명, 합계 33명의 위원으로 구성한다.
- ③ 국회의원인 위원은 국회의장이 국회내의 의석분포를 고려하여 선임한다.
- ④ 민간인 위원은 제3조에 의한 추첨시민회의에서 선출하되, 추첨시민회의의 구성원이 아닌 사람도 민간인 위원으로 선출될 수 있다.
- ⑤ 국회의원 중에 1인, 민간인 중에 1인을 공동위원장으로 호선한다.
- ⑥ 위원회에는 국회의원 위원 중 1명, 민간인 위원 중 1명의 간사를 둔다.
- ⑦ 이 법률에서 정한 것 이외의 위원회 운영에 관한 사항은 위원회에서 정한다.

제6조 (위원회의 운영) ① 위원회는 공개한다.

- ② 위원회는 필요한 경우에 관련 전문가나 공무원을 출석시켜 의견을 듣거나 자료제공 등을 요청할 수 있다.
- ③ 위원회는 위원 상호간에 이견이 있는 사항에 대해 쟁점별 토론을 진행하며, 이 토론은 텔레비전 방송 등을 통해 국민들이 볼 수 있도록 한다.

제7조 (헌법개정안 기초안의 확정) ① 위원회는 헌법개정안에 대한 충분한 토론과정을 거친 후, 기초안을 재적위원 과반수 출석에 출석위원 과반수 찬성으로 확정한다. 다만, 위원 상호간에 이견이 있는 사항에 대해서는 소수의견을 표시하여 첨부한다.

- ② 위원장은 확정된 기초안을 국회의장에게 제출하며, 국회의장은 이를 국회의원 전원에게 회람



하여 찬.반을 묻는다.

③ 국회의원의 찬성의견이 과반수를 넘어설 경우에, 국회의장은 기초안을 헌법개정안으로 발의 하여야 한다.

제8조(실비지급) 위원회의 위원, 회의에 참석한 관계전문가 등에 대하여서는 여비와 수당을 지급 한다.

부칙

제1조 (시행일) 이 법은 공포한 날로부터 시행한다.






발 제 문 2

# 정치관계법 개정의견

신 광 호

중앙선관위 법제과장





## 정치관계법 개정의견

신 광 호  
중앙선관위 법제과장

### 지역주의 완화와 유권자 의사의 충실한 반영을 위한 국회의원 선거제도 개선방안

#### 제 안 이 유

- 시도 단위로 지역구와 비례대표의 동시 입후보를 허용하여 열세지역에서 의석을 확보할 수 있는 가능성을 제공함으로써 정당의 지역편중 현상을 완화하고,
- 선거구획정 관련 인구비례 기준에 대한 헌법불합치결정<sup>1)</sup>으로 인하여 국회의원 선거구의 대폭적인 개편이 불가피한 상황에서 정당 지지도와 의석 점유율간, 시도별 인구수와 의석수간 불비례성을 극복하고 대표성을 강화할 수 있는 권역별 비례대표제 도입을 제안하는 것임.

#### 개 정 의 견

##### ① 지역구와 비례대표 동시 입후보 허용

###### 1. 동시 입후보 방법

- 같은 시도 안의 지역구에 입후보한 후보자에 한하여 2명 이상을 비례대표 후보자명부의 같은 순위에 배치할 수 있도록 함.
- 동시 입후보자를 어떤 순위에 배치할 것인지, 몇 개의 순위에 배치할 것인지, 같은 순위에 몇 명을 배치할 것인지는 정당이 자율적으로 결정하도록 함(여성 의무추천 현행 유지).

1) 국회의원지역선거구구역표상 각 선거구 사이의 인구편차가 전국 선거구의 평균인구수를 기준으로 상하 33⅓%(인구비례 2:1)의 범위를 벗어나는 것은 헌법상 허용되지 아니함(헌재 2014. 10. 30. 2012헌마192등).

## 2. 동시 입후보자의 당선인 결정

- 동시 입후보자를 배치한 순위의 당선인은 1명으로 하되, 지역구에서 낙선한 후보자 중에서 상대득표율이 가장 높은 사람을 비례대표 당선인으로 결정함.
- ※ 상대득표율 : 해당 후보자의 득표수/해당 지역구의 후보자 1인당 평균득표수
- 동시 입후보자의 득표수가 자신이 입후보한 지역구 유효투표 총수의 3%에 미달하는 경우에는 당선인이 될 수 없도록 함.
- 동시 입후보를 했더라도 해당 시도에서 소속 정당의 지역구 당선인 수가 그 시도 전체 지역구 수의 1/5 이상인 경우에는 당선인이 될 수 없도록 함.

## 3. 동시 입후보 당선인 의석승계

- 같은 순위 동시 입후보자 중에서 상대득표율이 높은 순으로 승계하되, 해당 순위에 의석을 승계할 후보자가 없는 경우에는 비례대표 후보자명부 순위에 따라 승계하도록 함.

참고

### 제19대 국회의원선거기준 주요 정당 적용지역 등 현황

구 분	당선인 수가 해당 시도 지역구 수의 1/5에 미달한 지역	열세 지역 낙선 후보자 중 당선자격(3% 이상 득표) 가진 후보자 수
새누리당	광주, 전북, 전남, 제주	광주(1명), 전북(6명), 전남(7명)
새정치연합	부산, 대구, 울산, 경북, 경남, 강원	부산(14명), 울산(2명), 경남(7명), 대구(10명), 경북(11명)

## ② 권역별 비례대표제 도입

### 1. 정 수

#### 가. 총정수

- 총정수는 제19대 국회의원 정수 300명을 그대로 유지함.

#### 나. 권역별 정수

- 전국을 지리적 여건과 생활권 등을 고려하여 6개 권역으로 구분함.

[예시] ① 서울 ② 인천·경기·강원 ③부산·울산·경남 ④ 대구·경북 ⑤ 광주·전북·전남·제주 ⑥ 대전·세종·충북·충남

- 총정수 300명을 권역별로 인구비례에 따라 배분함.
- 권역별로 지역구와 비례대표 비율은 2:1 범위(±5%)에서 정함.

## 2. 후보자등록

- 지역구는 현행과 같이 선거구별로 1명씩 후보자를 추천함.
- 비례대표는 권역별로 후보자명부를 제출하되, 지역주의 완화를 위하여 위 ㉠에 따른 지역구 후보자의 비례대표 후보자 동시입후보를 허용함(여성 의무추천 현행 유지).

## 3. 당선인 결정

### 가. 의석할당 정당

- 현행과 같이 전국 득표율 기준 3% 이상 득표 또는 지역구 5명 이상 당선을 기준으로 의석을 배분할 정당을 정함.

### 나. 정당별 의석배분 ⇨ 병용제 채택

- 권역별로 각 의석할당 정당에 배분할 총의석수를 확정함.<sup>2)</sup>
- 권역별로 확정된 총의석을 각 의석할당 정당의 득표율에 따라 나누어 각 의석할당 정당별로 의석(지역구+비례대표)을 배분함.

### 다. 당선인 결정<sup>3)</sup>


- 각 의석할당 정당별로 배정된 의석수에서 지역구 당선인을 제외한 나머지 인원을 권역별 비례대표 명부순위에 따라 당선인으로 결정
  - (지역구) 현행과 같이 다수 득표자 1인을 당선인으로 함.
  - (비례대표) 권역별로 각 정당이 제출한 후보자 명부 순위에 따라 당선인을 결정하되, 동시입후보자는 위 ㉠에 따라 당선인을 결정함.

2) 권역별 총정수 - (무소속 당선인 수 + 의석할당 정당 외의 정당소속 지역구 당선인 수)

3) 병용제에 따르면 초과의석이 발생할 수 있으나, 정당 득표율과 의석점유율의 비례성을 절대적인 기준으로 하는 독일과는 그 도입 취지가 다르기 때문에 위헌문제가 제기될 것이라고 보이지는 아니함.







토론문 1

# 권력분산형 개헌의 전제는 선거제도 개혁이다

김기식  
더미래연구소장



## 권력분산형 개헌의 전제는 선거제도 개혁이다

김기식  
더미래연구소장

- 기본적으로 하승수 대표의 발제의 취지와 내용에 동의함.
- 최근 개헌 논의 핵심은 제약적 대통령의 권력을 분산시키는 이른바 권력분산형 개헌을 하자는 것임
- 그러나 개헌론의 근거로 삼은 최근 박근혜-최순실 게이트에서 밝혀진 국정농단이 대통령제라는 제도의 탓인가에 대해서는 동의하기 어려움. 헌법과 법률을 위반한 국정농단과 권력 남용 등을 제도의 탓으로 돌리는 것은 사안을 왜곡하는 정치적 발상임.
- 하지만 한국의 대통령제가 대통령제의 원조인 미국과 비교해도 대통령과 대통령이 수반인 행정부에 지나치게 막강한 권력을 부여하고 있는 것은 분명함.
- 우리 헌법은 대통령과 행정부에게 예산 편성권과 증액 동의권, 인사권, 법안 제출권 등등 미국 대통령과 행정부보다 막강한 권한을 행사하도록 제도적으로 보장하고 있음. (미국은 예산편성권이 의회에 있고, 행정부의 법안 제출권이 없으며, 차관보급 이상 고위공직자는 모두 인사청문회 대상임.)
- 더구나 군사독재의 유산으로 인해 검찰 등 권력기관이 정치권력의 통치수단화 되는 등 독립성과 중립성이 결여되어 있고, 이를 견제하는 제도적 장치가 부족한 것이 사실임
- 따라서 대통령제를 유지한다 하더라도 예산권, 인사권 등 대통령과 행정부의 권한을 분산, 제한하는 개헌이 필요함.


- 그러나 최근 논의는 이원집정부제, 내각제 등 주로 권력의 중심을 의회로 이동시키는 권력분산형 개헌 주장이 주된 것임.
- 그러면 대통령에서 의회로 권력의 중심을 이동시키면 권한은 분산되는가, 이에 대해서는 하승수 대표가 지적했듯이 선거제도와 의회구조에 따라서는 입법, 행정권을 장악한 제왕적 총리의 장기 집권이 가능함
- 따라서 의회 내적으로 권력이 분산되는 선거제도를 전제하지 않는다면 권력분산형 개헌주장은 단지 대통령의 권력을 의회로 이동시키는 의회 권력 강화론이며, 이는 대통령이 될 수 없는 정치인이나 정치세력이 권력을 잡기 위한 방편으로 주장하는 것이라는 비판을 받아도 할 말이 없을 것임.
- 즉 권력 분산형 개헌에 진정성이 있다면 기존 정당의 기득권, 지역주의에 기초한 국회의원의 지역구 기득권을 내려놓는 정치권의 기득권 포기가 전제되어야 함
- 이런 점에서 연동형 비례대표제, 비례대표 비율 확대가 필요함
- 의석 전부를 비례대표로 하는 스웨덴 등 북유럽의 모델까지는 아니더라도, 지역구와 비례대표가 반반으로 정당 득표율을 반영하여 표의 등가성을 최대한 반영하는 독일식 선거제도 개혁이 필요하고, 최소한 선관위가 제안한 선거 제도 개혁을 정치권이 수용해야 함
- 최근 개헌론의 또 다른 문제점은 정치권의 이해관계와 연관된 권력구조만을 대상으로 한 사실상의 원포인트 개헌이라는 점임.
- 권력구조만 하더라도 대통령중임제, 이원집정부제, 의원내각제 등 정치권은 물론 국민의 의견이 다양하고, 이에 대한 정치적, 국민적 합의를 만들어내는 것조차 쉬운 일이 아님. 따라서 탄핵 결정에 따른 조기 대선이 예상되는 상황에서 대선 전이든 대선 직후든 개헌을 조기에 추진할 경우 권력구조만을 대상으로 한 원포인트 개헌이 될 수밖에 없음.
- 87년 6월항쟁을 통해 탄생한 현재의 헌법을 30년만에 개정한다면 그것은 현재 정치권의 이해관계나 역관계를 넘어서 미래 비전에 입각한 새로운 헌법적 체제로의 전환을 의미해야 함. 그동안 무수한 개헌 논의에도 불구하고 개헌이 이루어지지 않은 것은 그만큼 헌법을 개정한다는 것이 어려운 일이라는 것을 반증하는 것임.

- 이는 지금처럼 그나마 개헌에 대한 정치적, 국민적 공감대가 형성되었을 때 못한다면 다시 개헌의 기회가 오기 어렵다는 것을 의미하는 한편, 다른 측면에서는 이번에 할 때 정치권의 권력적 필요에 의해서가 아니라 대한민국의 미래 비전을 담아 제대로 개헌을 해야 한다는 것을 의미함.
- 그런 점에서 이번 개헌에는 국민의 기본권 강화, 통일에 대비한 헌법적 장치의 마련, 입법, 사법, 행정 전반에 걸친 권한 조정, 지방 분권 강화 등 국가 시스템 전반에 대한 충분한 논의가 진행되고 국민적 합의와 미래 비전이 반영이 되어야 함. 또한 비효율성이 거듭 지적되고 있는 행정수도 문제도 헌법적으로 확실히 정리할 필요가 있음.
- 결론적으로 개헌에 찬성함. 그러나 개헌 이전에, 최소한 동시에 정치권의 기득권을 혁파하는 선거제도 개혁이 이루어져야 하며, 개헌은 권력구조 문제를 넘어서 미래 비전을 담는 개헌이 되어야 한다는 점을 강조함.



## 국민의 정치(선거)참여를 최대한 보장한 가운데 국회 연동형 비례대표제와 대통령 결선투표제 조속히 도입하자

박근용  
참여연대 공동사무처장







## 토론문 2

# 국민의 정치(선거)참여를 최대한 보장한 가운데 국회 연동형 비례대표제와 대통령 결선투표제 조속히 도입하자

박 근 용

참여연대 공동사무처장

### 1 정치 및 선거제도 개혁을 위해 답해야 할 질문들이 있다.

- 대의민주주의를 기본으로 하는 우리 정치(선거)제도가 민주적 정치구조를 보장하고 있는지 확인해볼 수 있는 여러 방법이 있을 것이다. 다음의 질문들이 민주적 정치구조를 위한 정치 및 선거제도 개혁 방향을 정하기 위해 해야 할 질문들이다.
  - 질문1) 대의기관, 즉 국민의 대표자 또는 대표기관인 대통령과 국회가, 국민의 다양성과 국민의 의사를 최대한 반영하여 구성될 수 있게 하는 (선거)제도를 갖추고 있는가? 아닌가?
  - 질문2) 대의기관, 즉 국민의 대표자 또는 대표기관(대통령과 국회)을 뽑거나 구성하는 (선거)과정에 국민의 참여를 최대한 보장하는 (선거)제도를 갖추고 있는가? 아닌가?
  - 질문3) 우리 선거제도는, 국민을 대의하려는, 즉 국민을 대표하려는 다양한 세력 또는 정치집단(정당 등)간에 공정한 경쟁을 보장하고 있는가? 아닌가?
  - 질문4) 대의기관 구성 외에도, 대의기관이 입법 및 정책을 결정함에 있어, 국민의 의사가 반영될 수 있는 실효성 있는 절차를 보장한 제도를 충분히 갖추고 있는가? 아닌가?
  - 질문5) 대의기관들 사이에 견제와 균형이 이루어져 있어 전횡과 권한남용을 구조적으로 억제할 수 있는 제도를 갖추고 있는가? 아닌가?
  - 기타 등등

## 2 국민의 정치참여를 최대한 보장하는 가운데, 대의기관이 국민 대표성을 갖추어 구성되도록 하는 것이 시급하다.

○ 앞의 질문들 중 오늘의 토론 주제(선거제도)와 관련해서는 첫 번째 질문과 두 번째, 세 번째 질문이 해당하는데, 안타깝게도 세 가지 질문에 대한 답은 모두 ‘아니오’이거나 ‘매우 미흡하다’이다.

1) 현행 국회의원 선거제도는, 국회가 국민 대표성을 확보하는 것을 방해하고 있다.

- 정당제도에 기반한 정치제도를 채택하고 있고, 국회도 정당을 중심으로 운영되고 있다. 하지만 정당에 대한 국민의 선택은 국회의석 배분에서 별 영향을 끼치지 못한다.

- 이는 현행 국회의원 선거에서 지역구 투표와 정당투표를 동시에 실시하고 있지만 두 가지가 전혀 연결되지 않는 방식(이른바 병립형 또는 병용형)이고, 정당투표에 의한 비례대표의석은 지역구대표 의석의 1/5에도 안 되기 때문이다(20대 국회 기준 300석 의석중 정당비례대표 의석이 47석, 15.7%이고 지역구대표 의석이 253석, 84.3%이다).

- 지역구 투표에서 단 1표를 많이 얻더라도 국회의원이 되고, 최고 득표자보다 단 1표만 적은 후보자들은 낙선한다(대량의 사표 발생. 그 심각성은 아래 표1을 참고)<sup>1)</sup>. 이 때문에 지역구대표를 뽑는 선거에서 1등 당선자가 아닌 후보를 선택한 아주 많은 국민의 정치적 의사와 선택은, 지역구 투표 선거를 통해서도 정당비례대표 투표를 통해서도 국회 구성에 반영되지 않는다. 따라서 국회 구성이 국민의 정치적 의사와 선택을 충분히 반영하지 못하여, 국회는 지역구 대표를 배출한 국민을 중심으로 대표성이 심각하게 치우져있다.

- 반면에, 지역구 선거 경쟁에서 탁월한 능력과 기회를 가진 정당들은, 정당에 대한 국민의 지지와 선택보다 훨씬 많은 국회 의석을 차지한다. 지역구 선거 경쟁에서 자원이 부족한 정당들은, 그 반대의 상황에 내몰린다(아래 표2와 3을 참고). 따라서 국회 구성이 지역구 선거 경쟁에서 유리한 정당 중심으로 기울어져 있어 국민 대표성을 균형있게 갖추지 못한다.

- 이런 상황과 문제를 해결하기 위해서는 <지역구 선거를 치르되, 정당득표율에 따라 의석을 우선 배분>하는 독일식 연동형 비례대표제를 도입해야 한다. 이는 개헌사항도 아니고 공직선거법을 바꾸면 가능하다.

- 이를 통해 대의기관인 국회의 국민의 대표성을 높일 뿐만 아니라, 여러 정당들이 공정하게 상호 경쟁할 수 있는 조건도 갖추어져, ‘협력에 기반한 정치’도 활성화될 수 있다. 더 나아가 지역구에 기반을 둔 인물의 인기와 지명도에 과도하게 몰린 정치에서 벗어나, 정책과 가치에 기반한 정당 정치의 발전도 촉진할 수 있다.

1) ‘사표’를 줄이기 위한 방안으로는 중대선거구제, 즉 지역구 규모를 키워 1위뿐만 아니라 2위 또는 3위(또는 4위)까지도 당선자로 인정하자는 방안이 나온다. 그러나 이는 정치적으로 심판받고 낙선되어야 할 이들이 2위, 3위 등의 지위를 확보해 계속 ‘정치생명’을 이어가게 만드는 문제가 있어 중대선거구제를 시행하자는 것은 반개혁적이다.

〈참고 표1〉 역대 총선, 전체 사표 비율

	투표수	사표	사표 비율(%)
20대 총선(2016)	24,360,756	12,258,430	50.32
19대 총선(2012)	21,792,851	10,120,550	46.44
18대 총선(2008)	17,212,690	8,105,059	47.09
17대 총선(2004)	21,263,745	10,629,856	49.99

〈참고 표2〉 20대 총선, 전국 정당득표율과 실제 의석을 비교

	새누리당	더불어 민주당	국민의당	정의당	기타 17개 정당들 <sup>2)</sup>	무소속
정당득표수(표)	7,960,072	6,069,744	6,355,572	1,719,891	1,655,698	-
정당득표율	33.50%	25.54%	26.74%	7.23%	6.99%	-
의석율	40.66%	41.00%	12.66%	2.00	0	3.67%

〈참고 표3〉 19대 총선, 전국 정당득표율과 실제 의석을 비교

	새누리당	민주통합당	통합진보당	자유선진당	기타 16개 정당들	무소속
정당별 득표수	9,130,651	7,777,123	2,198,405	690,754	1,535,128	
명목 정당득표율	42.80%	36.45%	10.30%	3.23%	7.22%	-
의석율	50.66%	42.33%	4.33%	1.66%	0	1.00%

2) 현행 대통령선거 역시, 국민 대표성을 가급적 많이 얻은 이를 대통령 당선인으로 결정하는 방식이 아니다.

- 1987년 이후 가장 최근까지의 대통령 당선인 결정방식은 복수의 후보자들 중에서 가장 많은 득표자를 대통령 당선인으로 결정하는 방식이다.
- 이런 대통령 당선인 결정방식은, 전체 유권자의 겨우 1/3미만의 지지를 받고도 대통령이 될 수 있게 한다. 실제로 노태우(1987), 김대중(1997), 이명박(2007) 대통령 후보의 경우 전체 유권자 수 대비 득표수가 각각 32.6%, 31.97%, 30.52%에 불과했지만 대통령 당선인으로 결정되었다.
- 국민 대표성이 매우 낮은 수준이다. 게다가 이는 대통령의 국민 대표성의 최저선을 확보하기 위한 헌법 67조 3항(‘대통령후보자가 1인일 때에는 그 득표수가 선거권자 총수의 3분의 1 이상이 아니면 대통령으로 당선될 수 없다’)의 취지에도 부합하지 않는 것이다.
- 설령 전체 유권자의 1/3 이상의 지지를 받은 경우라 할지라도 현행 대통령 당선인 결정방식 속에서 국민들은 최선이 아닌 차선, 최악을 막기 위한 차악을 선택하도록 강요받았다. 즉 싫은 후보의

2) ‘기타 정당들’은 의석배분 봉쇄조항인 정당득표 3% 또는 지역구 의석 5석을 확보하지 못한 정당들의 합계임. 따라서 실제 정당득표율에 따른 의석배분은 없음

- 당선을 막기 위해 자신의 선호를 포기하도록 강요받았다. 유권자의 입장에서 선택의 폭이 부당하게 좁혀졌다.
- 후보자와 정당들도 원하지 않는 후보단일화와 사퇴를 강요받았다. 3위 또는 4위 이하의 후보자와 그가 속한 정당은 매년 스스로 후보단일화를 선거운동 중심에 두거나, 외부로부터 압박당한다.
  - 이는 국민과 정당 모두에게 정치적 행동을 자유롭게 선택할 자유를 부당하게 제한하는 것이다. 그리고 다양한 정치집단(정당)의 영향력 확보와 정당의 발전을 지체시켰다.
  - 이런 상황과 문제를 해결하기 위해 대통령 당선인을 결정하는 방법으로 결선투표제를 도입해야 한다.
  - 결선투표제를 도입하는 것은 대통령의 국민의 대표성을 높이는 것이자, 정치세력간의 협력과 협치를 가능할 환경을 마련해 주어 정치의 발전을 촉진할 것이다.
  - 결선투표제는 앞서 말한 연동형 비례대표제 실시와 동일하게 헌법을 개정하지 않고도 실시할 수 있다.
  - 헌법에서 대통령 당선과 결정방식에 관한 규정은 단 세 개 조항뿐이다. 대통령은 보통·평등·직접·비밀선거를 통해 정하고(67조1항), 최고 득표자가 2명 이상이면 국회에서 투표하여 정하며(67조2항), 후보자가 1명뿐일 때에는 최소한 유권자의 1/3 이상의 지지를 받아야 한다(67조3항)는 조항이 바로 그것이다. 그 외의 대통령 선거에 관한 사항은 공직선거법 같은 법률에서 정하도록 정해 두었다.
  - 우리 헌법은 상대다수득표제를 정하지도 절대다수득표제를 정한 것도 아니다. 67조2항을 상대다수득표제를 정한 것으로 주장하는 이들도 있지만, 67조2항은 동률일 경우 확정하는 조항일 뿐이다. 이는 상대다수득표제이든 절대다수득표제이든 어느 경우에라도 적용해야 하는 조항이다.

### 3) 공직선거법과 정당법 등은 국민의 정치 및 선거참여를 최대한 보장되지 않고 있다.

- 앞서 말한 두 가지 선거제도 개혁을 이루는 것도 중요하지만, 바뀐 제도가 실시되더라도 국민의 정치 및 선거 참여를 최대한 보장하지 않는 상황이라면 이는 반쪽짜리 민주주의에 그친다.
- 현재 국민의 선거 및 정치참여와 관련한 제도들은 국민의 참여를 최대한으로 보장하는게 아니고, 억제할 수 있는만큼 최대한 억제하는 방식이다.
- 선거법은 선거시기와 가까워지면 가까워질수록 국민의 정치적 견해 표명을 제한하고 있다. 부당하게 국민의 정치적 의사표현을 제한하여 개선해야 할 대표적인 다음의 공직선거법 조항부터 어서 개정해야 한다.
  - △ 선거운동기간 중 개인 소품 등을 사용해 지지하거나 반대하는 후보 또는 정당을 드러내는 것을 금지하는 조항(공직선거법 68조2항 어깨띠 등 소품, 90조 시설물설치 등의 금지)을 개정해, 자신이 지지하는 후보자 또는 반대하는 후보자를 표현할 수 있는 소품이나 옷을 착용, 부착할 수 있게하고, 표시물을 누구든지 자동차나 집, 사무실 외벽 등에 부착, 게시할 수 있도록 함

- △ 선거일 180일 전부터 후보자와 정당을 알 수 있는 형식의 인쇄물, 현수막, 그림, 피켓 등을 배포하거나 게시하여 후보자와 정당에 대한 반대나 찬성 등을 표현하고 의사를 전달하는 것을 금지하고 처벌하는 조항(공직선거법 90조 시설물설치 등의 금지, 93조1항 탈법방법에 의한 문서도화의 배부게시 등의 금지)을 개정해, 시민들이 자신의 정치적 입장을 표현할 수 있도록 함.
  - △ 선거기간 중에 유권자와 시민단체 등이 선거와 관련있는 주제로 시국강연회나 좌담회, 토론회, 집회를 개최하거나, 후보자의 당락에 영향을 미치기 위한다고 판단할 수 있는(즉, 선거운동을 위하여) 행렬, 서명 등을 개최 또는 진행하는 것을 금지하는 조항(공직선거법 101조 타 연설회 등의 금지, 103조 각종 집회 등의 제한, 105조 행렬 등의 금지, 107조 서명·날인운동의 금지)을 폐지해, 후보자와 정당에 대한 평가와 논쟁이 활성화되고, 정책 선거를 활성화하고 시민들이 자신의 정치적 입장을 표현할 수 있도록 함.
  - △ 후보자에 대한 비판이나 합리적인 수준의 의혹을 제기하는 것도 처벌하는 조항(공직선거법 110조 후보자비방죄, 250조2항 허위사실공표죄, 251조 후보자비방죄)을 폐지 또는 개정해, 시민들이 후보자에 대한 풍자와 비판을 자유롭게 할 수 있도록 하고, 충분히 의심을 할만한 상황이라면 의혹을 제기해 후보자 검증이 공개적이면서도 충분히 이루어지도록 해야 함
- 정치적 의사표현뿐만 아니라, 선거에 직접 참여해 투표를 할 수 있는 국민의 범위도, 19세 이상 국민으로 제한하고 있다. 19세 기준은 국회의원과 대통령선거뿐만아니라 지방선거와 교육감선거, 주민투표, 주민소환, 조례제개정 및 폐지청구, 주민감사청구에도 마찬가지다.(공직선거법 15조, 지방자치에 관한 법률 15조, 16조, 주민투표법 5조, 주민소환법 3조)
  - 이는 피선거권의 제한도 마찬가지다. 국회의원은 40세 이상, 국회의원은 25세 이상으로 제한하는 것도 더 많은 시민의 공무담임권을 제한하고 있다(공직선거법 16조)
  - 정당가입과 선거운동을 할 수 있는 국민의 범위도 19세 이상으로 제한하고 있다.(정당법 22조, 공직선거법 60조)
  - 교사와 공무원의 정당가입이나 선거운동(정치적 의사표현)도 전면 제한하고 있다. 공무수행과 상관없는 개인적 차원의 의사표현 수준도 억압받고 있다.(정당법 22조, 공직선거법 60조 등)
  - 해외의 사례와 추세 등을 감안하더라도, 국민의 기본권을 억압하면서까지 정치참여를 제한하고 있는 이런 조항들을 서둘러 개정해야 한다.

### 3 발제문에 대한 의견

#### 1) 중앙선거관리위원회의 “지역구와 비례대표 동시 입후보 허용”에 대한 의견

- 발제문에서 나온 대로 ‘열세지역에서 의석을 확보할 수 있는 가능성 제공’과 ‘정당의 지역편중 현상 완화’를 목적으로 한 것임
- 지역주의 완화는, 비록 느리지만 완화되고 있는 추세이고, 또 정당비례대표제 확대(연동형 비례대표제 및 비례대표 의석 자체의 확대)를 통해서도 얻을 수 있는 효과임
- 그리고 지역주의 완화를 위해 정치제도를 개혁하는 것은 적절치 않음. 반면 국민의 정치적 선택과 의사가 대의기관 구성에 제대로 반영되는 방향으로 정치개혁(연동형 비례대표제, 결선투표제)을 실행한다면, 지역주의 완화는 더 촉진될 것임.
- 더 나아가 정당의 지역편중 현상 완화는 인위적인 선거제도가 아닌 정당간의 정책경쟁과 공정한 경쟁을 보장하는 환경 조성을 통해 이루어야 할 과제일 것임
- 한편 “지역구와 비례대표 동시 입후보 허용”은 지역구 선거에서 낙마한 후보자 중에 일정한 요건을 채운 이를, 비례대표 선거 당선자로 인정하겠다는 것임
- 이는 제안의 취지와 무관하게, 지역구 선거에서 대표성을 인정받지 못한 후보자 개인의 ‘구제’에 초점을 맞추는 방식임
- 개인의 ‘구제’에 초점을 맞추다보면, 자칫 퇴출되어야 할 개인의 정치적 영향력만 최소 4년 또는 그 이상 유지되는 부작용이 발생함
- 따라서 이 방안에 대해서는 찬성할 수 없음

#### 2) 중앙선거관리위원회의 “권역별 비례대표제 도입”에 대한 의견

- “권역별 비례대표제”라고 표시되어 있지만, 실제 내용은, “권역별 연동형 비례대표제”를 도입하자는 것임
- 연동형 비례대표제를 도입하자는 것인만큼, 발제자의 견해에 전적으로 찬성함
- 다만 지역구 의석을 현행 또는 19대 국회보다 50석 내외를 줄여 200석으로 하자는 것인데, 현실적으로 가능한 방안인지 의문임. 이는 총 의석수를 300석으로 제한한 상황에서 설정한 방안이기때문임
- 국회의원 1인이 대표하는 국민의 수가 제헌의회 이후로 계속 증가하여 19대 국회의 국회의원 1인이 대표하는 국민의 수가 17만2백여명에 이르렀고(제헌의회 10만9백여명, 1988년 13대 국회 14만5천1백여명<sup>3)</sup>), 국회가 해결해야 하는 입법과 사회갈등의 양과 질, 견제해야 할 행정부와 공공기

3) 통계청 국가통계에 따른 자료에 따르면 다음과 같음. △1949년 총 인구수 20,188,648명, 제헌의회(1948.5~1950.5) 의원정수 200명, △1990년 총 인구수(통계청) 43,410,899명, 13대 국회(1988.6~1991.5) 의원정수 299명, △2015년 총 인구수 51,069,375명 19대 국회(2012.6~2016.5) 의원 정수 300명

관 등의 숫자와 내용이 민주화된 이후의 첫 국회였던 13대 국회 또는 과거와는 비할 수 없이 거대하고 복잡해만큼, 의원정수도 변경가능한 것을 전제로 삼아야 함

- 참여연대를 비롯한 시민사회단체연대회의에서는 이른바 세비 동결과 집행의 투명성 등을 확보하면서 의원정수는 350명 이상으로 늘이는 것에 대해 찬성하며, 의원정수를 국민 1인당 14만명 수준으로 맞추도록 차제에 입법화하자는 입장임.

### 3) 하승수 비례민주주의연대 공동대표의 발제에 대한 의견

- 연동형 비례대표제를 적극 제안하고 있다는 점에서, 같은 의견임
- 아울러 국회 구성 방식에 관한 “선거제도 개혁없는 권력구조 개편은 전혀 ‘개혁’이 아니”라는 주장에 대해서도 적극 동의함








토론문 3

# 선거제도개혁, 선거연령 하향과 표현의 자유가 확대되는 방향이어야

서복경

서강대 현대정치연구소 연구교수





## 선거제도개혁, 선거연령 하향과 표현의 자유가 확대되는 방향이어야

서복경

서강대 현대정치연구소 연구교수

### 1 권역별 연동형비례대표제 도입 제안에 대한 의견

- 연동형 비례대표제 도입에 찬성하며, 이 제도의 원활한 작동을 위해서뿐만 아니라 촛불민심의 제도화를 위해서라도 ‘더 많은 대표의 필요성’에 대한 논의를 시작할 때라고 판단함.
- 지금까지 한국 정치는 대통령을 중심으로 한 강한 행정부 권력과 약한 의회의 구조로 작동해 왔으며, 선출된 의회 대표자들로부터 견제 받지 않는 대통령, 관료, 검찰과 경찰, 정보기관의 권한 남용은 ‘박근혜-최순실-재벌 게이트’를 만들어낸 중요한 제도적 원인으로 진단할 수 있음.
  - 더 많은 대표들이 일상적으로 행정부 관료조직과 검찰·국정원 등의 정보기관, 재벌로 대표되는 시장 권력을 견제하는 시스템을 만드는 것이 중요함.
  - 다음 정부가 어떤 정부가 들어서든 간에 견제 받지 않는 권력은 부패할 수밖에 없으며, 우리 헌법이 거대한 관료조직과 막대한 힘을 가진 시장 권력을 제어하도록 만든 핵심기관이 국회임.
  - 국회가 이러한 제도적 견제력을 갖추고 일상적인 시스템으로서 작동하게 만들려면, 지금보다 더 많은 대표들이 필요한 것이 현실임.
- 누적인원 천만에 이르는 2016년 광장의 중요한 의미 가운데 하나는, 제도로서 국회의 중요성을 재발견한 것임.
  - 광장에 나온 시민들이 국회를 압박해 탄핵소추에 이르게 하고, 국정조사 청문회 과정에서 시민과 정당, 시민과 국회의원이 실시간으로 제보를 주고받음으로써 견제와 협업의 정치를 경험하였음.
  - 지금까지의 역사에서 수차례의 광장의 경험이 있었지만, 그 때마다 시민과 국회가 연결되지 못했고 그간의 경험은 국회에 대한 불신과 정치에 대한 냉소를 결과하였음. 그러나 2016년의

경험은 시민이 자신들의 집단적 요구를 실현할 수 있는 제도적 수단으로서 국회를 발견하게 했다는 점에서 중요한 의미를 가짐.

- 이제 시민들의 목표는 ‘대통령 탄핵’에 제한되지 않으며, 새로운 대한민국을 위한 다양한 정치, 사회, 경제개혁 입법과 제도화에 대한 욕구로까지 나아가고 있음.
  - 20대 국회와 그 이후의 국회들이 시민들의 다양한 변화 욕구에 좀 더 밀착되고 좀 더 반응적으로 만들려면 대표의 숫자가 지금보다는 더 많아져야 하며, 대표의 구성도 지금보다 더 다양해져야 함.
  - 지금까지 시민들의 국회에 대한 불신은 ‘그들만의 카르텔’이라는 인식 때문이었음. 대표의 숫자가 많아질수록, 더 다양해질수록 ‘그들만의 카르텔’은 형성되기 어려우며, 국회에 대한 시민들의 접근성은 높아지고, 더 많은 사회적 요구를 국회 안으로 투입할 수 있게 될 것임.
- 연동형 비례대표제는 선거에서 유권자의 선택이 사표가 되지 않고 온전히 의석으로 전환될 수 있고, 그로 인해 더 다양한 정당, 더 다양한 대표들을 가질 수 있게 한다는 장점이 있음. 그러나 현행 300석(지역구 200석, 정당비례 100석)으로 제한하게 될 때는 제도의 장점을 온전히 살리는데 한계가 있을 수밖에 없음.
  - 지난 헌법재판소 판결에 따라 지역선거구 인구편차는 2:1범위를 지켜야 하나, 지역구 의석수가 200석으로 줄어들게 되면 한 선거구의 범위는 더 넓어질 수밖에 없고 선거구 간 인구편차를 조정하는 문제도 더 어려움에 직면하게 될 것임.
  - 최소한 현재 지역선거구 의석수를 줄이지 않는 선에서 제도를 디자인하려면, 지역선거구 240석 대 비례의석 120석 정도의 수준까지는 보장될 필요가 있음.

## 2 지역구, 비례명부 동시 입후보 허용 및 당선자 결정방식에 대한 의견

- 비례의석수가 100석 이상으로 늘어난다고 가정할 때, 지역구와 비례명부 동시입후보 허용 문제는 긍정적으로 검토할 필요가 있음. 그러나 상대득표율 기준 당선자 결정방식은 여러 문제가 있어 동의하기 어려우며, 동시 입후보 허용을 하더라도 전체 비례명부 기준 30%정도 수준에서 제한할 필요가 있음.
- 선관위는 개정의견에서 동시입후보 허용 및 상대득표율 기준 당선자 결정방식 도입 제안 취지로 ‘지역주의 극복’을 제시하고 있으나, 20대 총선 결과를 토대로 볼 때 앞으로 ‘지역주의’는 특별한


제도의 도입이나 제도적 장치의 마련이 아니더라도 상당한 변화를 보일 것임.

- 지역구·정당비례 명부 동시 입후보 일부 허용에 대해 찬성하는 이유는, 각 정당들이 권역단위에서 안정적으로 정치인을 충원하고 다선의원급의 정치리더십을 재생산하여 정당정치의 안정성을 기할 필요성 때문임.
- 그럼에도 일부로 제한해야 하는 이유는, 정당비례로 충원해야 하는 정치인들이 직능과 소수자대표성을 담보할 수 있도록 장치를 마련해야 하기 때문임.
  - 명부를 권역단위로 쓰면서 권역 내 소수자 대표성, 직능 대표성을 담보하기 위해서는 권역별 총의석수를 기준으로 동시입후보 허용 의석수를 판단해야 할 것임.
- 동시 입후보자들에 대한 상대득표율 기준 당선자 결정방식은 정당 내 후보공천 과정을 왜곡시킬 수 있고, 후보자들의 평등한 피선거권 보장 측면에도 위배됨.
  - 같은 권역 내 선거구라 하더라도 특정 정당의 지지기반이 좀 더 강하거나 약한 선거구가 있을 수밖에 없는데, 상대득표율 기준 당선을 도입하게 되면 후보자들의 입장에서 지지기반이 약한 선거구를 회피하고 강한 선거구에서의 경쟁에만 매달리게 될 수 있음.
  - 또한 후보자들의 입장에서 선거구 단위 상대득표율은 스스로의 노력에 의한 것만이 아니라 경쟁하는 정당구도나 후보자 요인이라는 우연적 요소가 작동하게 됨.

### 3 선거법 중 선거연령 하향, 표현의 자유 확대에 대한 의견

- 선거연령 하향 조정 문제는 현재 원내정당들의 당론이나 그동안의 행보를 보건대 19대 대선 이전에 충분히 법 개정이 가능한 문제임. 이와 더불어, 투표당일 투표시간 보장문제도 함께 논의되어야 함. 최소한 8시까지의 연장될 필요가 있음.
- 선관위 제안대로 선거법 제90조, 제93조만이 아니라 제58조와 제59조에 토대를 둔 다른 기간제한 조항들도 모두 폐지되어야 함. 유권자의 선거 관련 정치활동을 기간과 방식을 정해 제한하고 있는 현행 공직선거법은 헌법이 보장하고 있는 유권자의 정치적 표현의 자유를 법률 수준에서 제한하고 있다는 점에서 위헌적임.
  - 우리 헌법은 시민의 언론, 출판, 집회, 결사의 자유에 대한 허가나 검열을 허용하지 않고 있음. 그러나 현행 공직선거법은 '선거기간' 혹은 '선거기간 00일 전'이라는 임의규제를 적용하여 사실상 언론, 출판, 집회, 결사의 자유를 제한하고 있으므로 위헌적이라는 것임.

- 민주주의 정치체제의 의미에서 보더라도, 선거기간에 오히려 더 자유로운 정치표현과 정치활동이 가능해야 하는 것이 정상이나, 우리나라는 오히려 평상시에 누릴 수 있는 자유들이 선거기간에 제한되는 역설적 상황을 만들고 있는 것임.
- 2016년 촛불광장의 경험을 고려할 때에도, 공직선거법 관련 조항들의 대폭적인 정비는 불가피할 것임. 시민들의 입장에서 볼 때, 촛불광장에서 누렸던 자유로운 정보공유와 교환, 정치적 의사표현, 집회와 결사의 자유 등이 선거 관련 활동이라고 특정 기간을 정해 제한된다면, 이를 용납하기 어려울 것임.
  - 촛불 광장에서 표현의 자유를 누렸던 시민들은 이제 더 이상 과거와 같은 규제체제를 용납하기 어려울 것이므로, 국회가 선제적인 개혁입법에 나서야 함.



토 론 문 4

# 왜 개헌이 아닌 선거제도 개혁인가

이 대 근  
경향신문 논설주간







## 왜 개헌이 아닌 선거제도 개혁인가

이 대근  
경향신문 논설주간

### □ 박근혜 게이트의 원인과 배경

#### ○ 박대통령 개인적, 인격적 결함

- 지구상에 박근혜·최태민 관계, 이 관계의 파생인 박근혜-최순실 관계는 오직 박대통령에게서만 발생할 수 있는 고유한 사건임. 이는 다른 사람이 문제 일으켜도 이런 방식으로 스캔들을 일으키지 않을 것이라는 의미임. 결코 대통령제로부터 기원하는, 대통령제에서 연원하는 게이트라고 할 수 없음.

#### ○ 집권당 책임 방기

- 이런 문제 많은 인물을 당 지도자로 떠받들고 지키고 대통령 후보로 선출한 책임에서 자유롭지 않다. 그리고 대통령에 대한 일방적인 추종만 했을 뿐 국정동반자로서 역할을 전혀 못한 집권당이 게이트의 원인을 제공함. 집권당의 역할과 책임의 포기가 게이트의 한 배경이었다고 보아야 할 것임.

#### ○ 공천제도

- 대통령이 당의 공천을 일방적으로 결정하는 정당 공천의 제도적 결함이 게이트의 다른 배경이라고 할 수 있음. 만일 대통령이 공천권을 행사하지 않았다면, 집권당의 책임성과 자율성이 더 높아졌을 것으로 관측됨.

#### ○ 대통령 권력 감시와 견제 체계의 붕괴

- 의회의 행정부 견제 실패와 무능으로 대통령의 권력 남용이 가능해짐.
- 검찰의 독립성 결여, 국정원의 정치 개입, 방송의 공정성 상실로 권력을 감시하는 제도적 기능이 마비됨으로써 대통령이 횡포를 부릴 여지를 주게 됨.

○ 정치개혁의 부재가 낳은 박근혜 게이트

- 박근혜 게이트는 집권당을 대통령의 직접 통제하에 두고 대통령 권력을 감시하도록 설계된 헌법과 법률, 민주주의 규범이 훼손되고 정치의 대표성, 책임성이 결여한 결과라고 할 수 있음.
- 1978년 일본의 록히드 사건, 1988년 일본의 리쿠르트 사건은 내각제라서 일어난 것이 아니라 파벌정치 때문이었음. 이후 정치개혁을 통해 파벌정치를 없앴고 이후 그런 추문이 발생하지 않음. 워터게이트 사건도 대통령제 때문에 발생한 것이 아니라 닉슨 요인 때문이었음. 그 때문에 미국 의회는 대통령제를 내각제로 바꾸는 대신 닉슨을 탄핵하려 했던 것임.
- 만일 박근혜 게이트가 대통령제 때문이라면 대통령제 국가인 미국, 프랑스에서도 박근혜 게이트가 주자 발생해야 할 것임.

□ 제왕적 대통령제 때문이라는 인식의 문제

○ 대통령제의 권력은 제왕적인가?

- 한국의 특수한 경험만으로 흔히 '대통령제는 제왕적 권력이다' 말하는 버릇이 있음. 대통령제는 본래 국회와 행정부가 상호 견제하도록 한 권력분립형임. 제도적 권력분산을 원하면 대통령제여야 하며 내각제는 권력 집중형이므로 타당하지 않음.
- 내각제가 권력 분립형으로 인식된다면 그 이유는 내각제 채택 국가들이 대체로 양당제가 아닌, 다당제로 운영되고 있기 때문. 권력 집중/분산은 정부형태의 제도적 효과가 아니라, 정당체제의 효과.

○ 한국 대통령제는 제왕적인가?

- 박근혜 대통령의 입법 효율성 따져 보면 별로 한 게 없음. 역대 대통령과 별로 다르지 않았으며 이는 적어도 대통령 의제를 관철시키는 능력에 관한 한 대통령은 전혀 제왕적이지 않음을 방증함.
- 그럼에도 대통령제를 제왕적이라고 인식하는 것은 제도의 문제가 아니라 국가 운영 체계상의 문제 때문이라고 할 수 있음. 헌법은 3권 분립을 전제로 하고 있지만 실제 행정부가 국회, 사법부를 지배하고 있기 때문임. 헌법에 따른 3권 분립을 지키면 대통령이 제왕적일 수 없음. 입법부가 제역할을 찾고 사법부가 명실상부하게 독립되어 있고 검찰, 공영방송이 독립적, 중립적이라면 제왕적일 수가 없음.
- 국정 성과 대비 권력의 정도의 비례 문제는 아니가? 대통령의 능력이 부족하다 보니 권력만 커 보이는 것일 수 있음. 박대통령에 대해 제기된 인사, 경제성과, 외교 안보, 소통의 문제는 내각제/대통령제와 상관없는 일들임.
- 만일 박대통령이 내각제 총리였고, 나머지 제도와 국가 운영 체계는 그대로라면 박근혜 게이

트가 없었을까? 국회는 집권당 지배 하에 있고 총리가 공천권 행사하고 집권당이 총리를 일방 추종하고 검찰, 공영방송이 권력에 종속되어 있으면 제왕적 내각제, 제왕적 총리가 되었을 것.

○ 권력은 악이고 권력 분산은 선인가?

- 권력 분산이 한국의 최대 당면 목표인가? 국정의 목표는 시민의 삶의 개선이 되어야 함. 이것을 위해서는 시민이 위임한 권력이 필수조건인데 권력 분산을 선으로 여긴다면 시민의 삶을 개선시킬 기회도 사라질 것.
- 시민이 위임한 권력을 시민을 위해 행사하는지 견제 및 감시하는 것이 필요한 것이지 권력은 분산시키는 것이 선이 될 수는 없음.

○ 왜곡된 개헌론의 사례

- 묻지마 개헌론. 개헌논의라면 당연히 구체적인 개헌 내용과 방향을 둘러싼 것이어야 하지만 현재는 개헌하느냐 마느냐, 언제 개헌하느냐, 어떤 절차로 하느냐가 초점이 되고 있음. 왜라는 핵심이 빠진 개헌논의라 하지 않을 수 없음.
- 임기단축론. 왜 개헌하는지도 분명하지 않은 상황에서 임기단축론이 우선시되는 것 역시 코메디 같은 현상이라고 할 수 있음. 임기단축론은 내각제 전환이나 대통령제 유지의 경우 대통령과 의원 임기 일치에 합의가 된 다음 논의해야 할 사안이나 대선 전략으로서의 임기단축이라는 정치공학만 난무하고 있음.

□ 박근혜 게이트와 선거제도 개혁

○ 박근혜 게이트 방지책으로서의 선거제도 개혁

- 박근혜 게이트 발생 원인이기도 하고 촛불시민의 요구이기도 한 것이 바로 정치개혁이라고 할 수 있음. 주권자 시민이 위임하는 권력과 권위를 대통령이 측근에게 넘기고도 4년간이나 통치행위를 할 수 있었던 상황은 정치 제도와 정치 문화의 두 차원에서 설명할 수 있음.
- 정치 제도 개선책으로는 우선 보수당 해계모니 체제의 전환이 필요함. 이를 위해 정당명부식 비례대표제를 채택해야 할 것임. 비례대표 확대는 다당제의 효과를 내고 다당제는 상황에 따른 연합이 가능하므로 권력 집중과 분산의 경직된 이분법을 떠나 적절한 권력의 집중과 배분을 가능하게 해줌. 이미 보수정당이 분당되었으므로 이런 현실을 제도화하기 위해서도 비례대표 확대가 필요함. 물론 비례확대가 좋은 정치를 자동적으로 보장해주는 것은 아님. 아프리카 정치가 비례대표로 좋아진 것도 아니고 이탈리아 정치 역시 지나친 분열로 생산적 정치를 못하고 있음. 역사적으로도 독일 바이마르 체제 때의 비례대표제는 정당난립을 초래했고 그 와

중에 나치당의 집권까지 허용했음. 그러므로 협력과 대화의 정치문화가 자리 잡도록 하는 것 역시 중요한 과제라고 할 수 있음.

- 정치개혁의 핵심은 바로 선거제도 개혁이므로 이를 적극 추진해야 할 것임. 구체적으로는 정당명부식 비례대표제 적용, 의원 정수 확대, 선거 연령 18세 인하, 결선 투표제, 선거운동 규제 완화등 이 되어야 할 것임.
- 이 정도의 선거제도 개혁만 이루면 상당한 정치발전이 가능하고 새 헌법을 별로 필요로 하지 않을 것임. 그래도 개헌이 필요하다면 이런 선거제도 개혁의 경험을 제도화하는 차원에서 개헌을 통해 반영해야 할 것으로 보임.

#### ○ 대통령제와 양당제 친화성 문제

- 다당제가 대통령제와 맞지 않다는 주장은 한국 권력 구조가 이미 순수 대통령제가 아니라는 사실을 고려치 않은 것임. 한국형 대통령제는 의원의 입각, 국무총리제, 국무회의 등 내각제 요소가 적지 않으므로 다당제가 어울리지 않는다는 견해는 고정관념에 불과한 것임.

#### ○ 지역주의 완화

- 다양한 계층의 이익을 골고루 반영할 수 있는 정당명부 비례대표제가 도입된다면 이것이야말로 지역주의 완화책이 될 것임.
- 그런데 지역주의 완화한다고 권력별 비례대표, 석패율제를 도입하는 것은 오히려 지역주의를 온존하고 강화하는 부작용이 나타날 수 있음. 석패율제는 지역지역주의 정당에 별이 아닌 상을 주는 것으로 불공정한 측면이 있음. 권역별 비례 역시 이미 영호남 지역 대표성이 충분한 상황에서 이를 더 강화하는 것으로 지역 대표성의 과잉이라고 할 수 있음. 지역주의는 지역 대표가 부족해서가 아니라 많아서 문제라고 한다면 전국적 의제를 중심으로 국회와 정당이 운영되도록 전국 명부로 하는 것이 합리적이라고 할 수 있음.

#### ○ 선거제도 개혁의 호기

- 새누리당이 분당되고 제2당으로 몰락한 상황은 선거제도 개혁을 위한 좋은 여건이라고 할 수 있음. 유력 대선주자의 부재라는 우연적 요인도 선거제 개혁을 위해서는 유리한 요건임. 새누리당은 그동안 다수당, 기득권 정당으로서 현 선거제로부터 일방적 수혜를 보고 있었으나 이제 더 이상 그런 지위를 유지할 수 없으므로 선거제도 개혁을 과거처럼 강력 반대할 명분이 사라졌음.



