

시론



김형준

- 현) 명지대학교 교양대학 교수 (정치학)
- 한국정치학회 부회장
- 한국정치학회 이사
- 경제정의실천시민연합 정치개혁 위원회 위원
- 한국선거학회 회장

‘준연동형비례제, 밀실 거래가 만든 ‘귀태(鬼胎)’

한 사회의 제도는 규칙과 절차의 집합으로 구성원들의 상호 작용이 전개되는 틀을 제공한다. 제도는 행위를 제약하기도 하고 유인하기도 한다. 제도가 어떻게 짜져 있느냐에 따라 사회는 발전할 수도 있고 퇴보할 수도 있다. 급격하게 변화하는 사회 환경을 제도가 반영하지 못하면 혼돈과 혼란을 가져 온다. 각 정당이나 후보가 얻은 득표를 의석으로 전환시키는 장치인 선거제도는 정치게임의 주요 기본 규칙으로 민주정치의 핵심인 대의 과정의 본질을 규정해준다. 대의 민주 정치의 본질이란 선거에서 선출된 대표자들이 국민을 대신해 국가의 주요 정책을 결정하는 것이다. 따라서 대표자를 선출하는 데 결정적인 역할을 하는 선거제도는 대의 민주정치의 핵심 요소로 대두된다. 한마디로 선거 제도가 어떻게 짜여 있느냐에 따라 대의 민주 정치가 활성화 될 수 있고, 반대로 퇴보 할 수 있다. 선거제도가 왜곡되어 소수 득표를 한 정당이 다수를 의석을 차지하거나, 거대 정당에게만 유리하고 소수정당에게 절대적으로 불리하다면 민의를 의정에 정확하게 반영하지 못해 대의 민주주의가 퇴보한다. 대표성도 보장되기 어렵다.

지난해 12월 27일 국회는 ‘4+1 협의체’(더불어 민주당, 바른미래당 당권파, 정의당, 민주평화당+대안신당)를 통해 제1야당을 배제한 채 ‘준연동형 비례대표제’를 골자로 하는 공직선거법을 개정했다. 재적 167인 중 156인이 찬성했다. 반대는 10인, 기권은 1인이었다. 민주당은 “국회의 구성의 다양성과 대표성을 높이는 정치개혁의 첫 걸음”이라고 했고, 정의당도 “거대 양당 중

심, 승리독식의 선거구제의 시대는 끝났다”고 자평했다. 그렇다면 개정 선거법은 그동안 한국 선거 제도 속에 내재된 왜곡 효과를 바로잡을 수 있을까? 준연동형비례대표제는 치명적인 한계를 갖고 있기 때문에 기대한 만큼의 효과를 가져올 수 없다. 무엇보다 연동형 비례대표제는 자기 파괴적 위험이 크고 위성정당(satellite party) 혹은 미끼정당(decoy party)이 만들어져 정당정치가 파괴되고 선거민의를 왜곡시키면서 오히려 거대양당체제를 강화시킬 뿐이다. 당장 미래통합당은 비례 위성 정당으로 미래한국당을 창당했다. 당초 민주당은 비례정당에 대해 “국민 투표권을 침해하고 정치를 장난으로 만드는 것” “쓰레기 가짜 정당”이라고 비난했지만 결국 강성 친문세력이 주도한 비례연합정당인 ‘더불어 시민당’에 참여했다. 민주당은 자신들이 창당을 주도하지 않았기 때문에 미래한국당과는 근본적으로 다르다고 주장한다. 눈 가리로 아옹하는 격이다. 자신들이 창당을 주도하지 않는다면서 왜 다른 정당들에게 시한을 주고 참여를 강요하는가? 또한 민주당은 자당의 비례대표 후보들은 선거연합정당 후순위에 배치하겠다고 공언하고 있다. 이는 일종의 정당 매수 행위다. 공직선거법 47조 2항은 선거인단의 민주적 투표 절차에 따라 비례대표 후보를 결정하도록 했다. 그런데 민주당이 사전에 법적으로 엄연히 별개의 정당인 선거연합정당 비례대표 후보 순위에 관여하겠다는 것은 오만의 극치이고 선거법 위반 요소가 크다. 연합정당 주장자들은 각 당의 비례대표 후보들이 선거기간에 잠시 선거정당 소속으로 옮겨다가 당선되면 각자의 소속 정당으로 복귀한다고 주장한다. 이것은 유권자를 기만함과 동시에 명백한 정당정치 파괴 행위다. 민주당은 애당초 선거제도 개혁엔 관심이 없었다. 오직 ‘대통령 검찰청’과도 같은 고위 공직자범죄수사처법을 통과시키기 위해 군소 친여 야당들을 들러리로 세워 그들에게 유리한 연

동형 비례대표제를 고리로 게임의 룰인 선거법을 밀어붙였다. ‘명분 없는 야합, 원칙 없는 승리’였다. 여하튼 거대 정당들이 위성정당을 창당을 하면 소수 정당들의 원내 진입을 높인다는 선거법 개정 취지는 훼손될 수밖에 없다.

정치공학이 정치개혁을 질식시켰다고 해도 과언이 아니다. 통상 선거제도는 크게 세 가지 측면에서 평가된다. 첫째, 표의 비례성과 대표성이다. 민의가 의석수에 제대로 반영되도록 연동형 비례대표제를 채택했다면 그 취지에 맞게 비례 의석을 대폭 늘려야 한다. 가령, 연동형 비례대표제를 채택하고 있는 독일의 경우, 지역구(299명)와 비례구(299명)간의 비율이 동일하다. 그런데 이번 개정안은 지역구 253석·비례대표 47석 규모인 현재의 국회의원 의석구조를 유지하면서 비례대표 의석 중 30석에 한해서만 연동형 비례대표제도(연동률 50%)를 도입했다. 당초 원안인 지역구 225석·비례대표 75석, 연동률 50%에서 축소된 것이다. 30석에만 ‘연동형 캡(cap)’을 적용해 연동률 50%의 비례대표제를 적용하는 이런 기형적인 괴물 선거제도로 비례성을 강화한다는 것은 넌센스다. 둘째, 제도의 조화성이다. 무엇보다 권력구조와 선거제도간의 조화성은 국정운영의 안정과 밀접하게 연계되어 있다. 선진 의회 민주주의를 실현하고 있는 대통령제 국가에서 연동형 비례대표제를 채택한 나라는 단 한 곳도 없다. 반면, 독일, 일본, 뉴질랜드 등 대부분의 내각제 국가에서는 연동형 또는 병립형 비례대표제를 채택한다. 비례대표제 선거제도에서는 다당제가 만들어지기 쉽고 이를 토대로 연립내각이 보편화되어 있기 때문이다. 그러나 대통령제를 채택하고 있는 나라에서 다당제로 인한 여소야대의 고착화는 오히려 국정 운영의 걸림돌이 될 수 있다.

지난 20대 국회를 성찰해보자. ‘국민의 당’(38석)이 제3정당 지위를 확보했지만 그 이후 바른미래당, 민평당, 대안신당으로 분화되면서 한국

정치는 상당 기간 다당제를 경험했다. 그러나, 패스트 트랙 정국과 조국 사태에서 보듯이, 집권당과 군소 정당들의 정의롭지 못한 결탁으로 오히려 정치 양극화가 심화되었다. 따라서 다당제는 선이고 양당제는 악이라는 주장은 받아들이기 어렵다. 선거에 ‘뒤베르제(Duverger)의 법칙’이 있다. 선거제도의 핵심 요소인 ‘선거구 크기’(electoral magnitude)는 ‘선거구당 의원 정수’를 지칭하는 것으로 한 선거구에서 몇 명의 의원을 선출하는가를 의미한다. 한 선거구에서 1명을 선출하면 소선거구제, 2인 이상 5인 이하면 중선거구제, 다수의 의원이 선출되면 대선거구제라고 한다. 또 다른 요소로 ‘당선자 결정 방식’(electoral formula)이 있는 데 한 표라도 더 많이 얻으면 당선되는 다수대표제와 정당이 얻은 득표에 따라 의석을 배분하는 비례대표제로 구분된다. 뒤베르제는 소선거구제-다수제는 양당제를, 비례대표제는 다당제를 산출하는 경향이 있다고 보고, 이것을 ‘진정한 사회학적 법칙’이라고 했다. 이 법칙에 따르면, 대통령제는 전자, 내각제는 후자를 택하는 것이 효율적이라는 것이 함축되어 있다. 따라서 대통령제에서 연동형 비례대표제의 도입으로 협치와 다원성이라는 정치 효과를 기대하는 것은 연목구에 불과하다. 셋째, 국민의 투표권 보장이야. 유권자들은 내가 던진 표가 어떻게 영향을 미치는지를 기준으로 투표를 할 수 있어야 한다. 우리나라처럼 지역구 후보에게 한 표, 정당에게 1표를 던지는 ‘1인 2표제’를 채택할 경우, 유권자들은 종종 전략적 분리 투표를 한다. 가령, 지역구에선 당선 가능성이 높은 후보에게, 정당 투표 때는 자신이 선호하는 정당에게 투표한다. 그런데 개정된 선거법에서 비례대표를 배정하는 계산 방식이 너무 복잡해서 자신의 표가 어느 정당, 어느 후보를 직접 찍는지 알 수 없게 되어 국민의 투표권이 침해될 수 있다. 지난 해 3월 국회 정개특위 위원장인 심상정 의원은 복잡한 연

동형 비례대표 배분 계산법에 대해 “국민은 알 필요 없다”고 말해 논란이 된 적이 있다. 결론적으로 기형적인 한국형 연동형 비례제는 표의 비례성을 보장하지 못하고 제도의 조화성도 무시되며 국민의 투표 선택권이 침해되는 치명적인 한계를 갖고 있다. 이런 한계를 더욱 부치기는 요소는 비례전당 위성정당 창당이다. 특히, 연합 비례정당의 폐해는 심각하다. 선거 뒤에 해산하고 당선자들이 각 당으로 돌아가거나, 정당 껍데기만 유지하면서 실제 소속 정당의 활동을 할 것이다. 이런 정당에 투표를 하라는 것은 ‘직접선거’ 원칙을 심각하게 훼손한다. 비례대표 자체가 간접선거 성격이 있지만, 각 정당이 순번과 명칭을 공개한 ‘구속명부제’에 대해서 직접선거로 인정한다. 그런데 연합 비례정당의 경우 자신의 표(票)가 어느 정당, 어느 후보를 직접 찍는지 더 알 수 없게 된다. 부득이 비례정당이 필요하다면 미래통합당처럼 독자적으로 당당히 만들거나, 차라리 참여 정당들이 합당하는 게 법적으로나 정치 도의적으로나 훨씬 더 바람직했다. 최근 법원은 민생당 전신인 바른미래당에서 이른바 ‘셀프제명’을 의결한 비례대표 의원 8명에 대한 제명 취소를 요구하는 가처분 신청을 받아들였다. 이번 결정으로 비례대표 위성 정당의 당선자들은 합당이나 해산이 아니고서는 원래의 정당으로 돌아갈 수 없게 되었다. 미래한국당과는 달리 비례연합 참여 정당들의 고민이 깊어 질수 밖에 없게 되었다. 중앙선관위는 공식선거법에 따라 “비례대표 후보가 없는 정당은 토론·광고 불가”라는 유권해석을 내렸다. 거대 정당들이 위성정당 창당과 참여로 절름발이 신세로 전략했다. 21대 국회가 구성되면 선거 제도의 기본 원칙들이 무시된 채 읍읍한 정치 거래로 도입된 한국형 연동형 비례대표제라는 괴물 선거법은 보완이 아니라 폐기하는 것이 정답이다.