

패스트트랙 선거제도 개혁안의 한계와 과제

이진옥(젠더정치연구소 여.세.연, 대표)

1. 들어가며

현재의 전망으로는 국회선진화법이 무력화되면서까지 상정된 패스트트랙 선거제도 개혁안이 통과될 것인가에 대한 회의감이 팽배하여, 이 안이라도 안전하게 지키기 위해서는 현재의 선거제도 개혁안에 대한 비판적 논의도 조심스러운 것이 사실이다. 그러나 국회의 개혁을 위해 선거제도 개혁을 주장해온 시민사회의 주장과 달리 현재의 안이 그대로 실시된다고 할 때 그에 따른 부작용이 적지 않을 것이라고 예측되며, 이 문제에 대비하기 위해서는 현재의 안에 대한 비판들에 대한 대항 논리를 계발함과 동시에 현재의 개혁안이 차후 국회에서라도 보다 개선될 수 있도록 예측되는 문제들에 대한 시민사회 내 담론을 단단하게 할 필요성이 대두된다. 특히 연동형 비례대표제에 대한 국민적 이해가 선행되지 않은 상태에서 이관후(2019)¹⁾가 지적하는 것처럼 현재의 패스트트랙안이 혹여라도 “선”으로 비추어진다면, 차후의 부작용에 의해 제도 도입의 취지가 상쇄될 수 있다는 점에서 제도 도입의 운동적 과제와 더불어 담론적 우위를 점할 수 있도록 논의가 보다 풍성하게 이루어져야 한다.

2. 준연동형 비례대표제의 도입: 비례성의 강화?

현 안에 따르면 비례대표 의석수는 현행 47석에서 75석으로 확대. 의원정수를 늘리지 않는 대신 지역구 의석수를 253석에서 225석으로 축소, 지역구와 비례대표 의석 수 비율을 현행 5.4 대 1에서 3 대 1로 조정해 비례성을 높이는 것이다. 이는 6개의 권역으로 나누어져 전국구가 아닌 권역별로 비례대표 명부 작성한다. 75석의 권역별 비례대표는 서울 14석, 인천·경기 23석, 충청 10석, 부산·울산·경남 12석, 대구·경북 7석, 호남 9석 등으로 배정될 예정이다. 여기서 과연 “연동형 비례대

1) 이관후(2019) 연동형비례대표제와 주권의 재구성: 한국 선거제도 변화에 대한 정치철학적 고찰, 현대정치연구 12(1): 145-175.

표제”를 주장한 근거를 상기할 필요가 있다. 박동천(2003)²⁾은 연동형 비례대표제라는 표현 대신 지역구 불균형 보상식 비례대표제라는 용어를 통해 이 선거제도의 핵심적인 특징을 정확하게 설명하고 있는데, 이 제도의 가장 큰 장점으로 “비례성”을 꼽는다. 지역구와 비례대표구를 합하여 각 정당에게 돌아갈 최종 의석수가 득표율에 비례하여 결정되기 때에 비례성이 확보됨과 동시에 지역구 선거를 통해 유권자와 후보자 사이의 정치적, 심리적 거리는 가까이 유지될 수 있다는 점을 또다른 장점으로 꼽는다(84쪽). 그러나 연동형 비례대표제를 실시하고 있는 대표적인 국가, 독일의 경우에는 지역구와 비례대표가 299석 대 299석, 1:1의 비율인데 반해, 뉴질랜드는 지역구 71석, 비례대표 49석으로 1.4:1의 비율이다(김한나·박현석, 2019).³⁾ 그리고 뉴질랜드의 경우에는 전국 정당 명부를 작성하게 한다. 다시 말해, 현행 개혁안의 경우에는 그 비율이 3:1이며, 그또한 권역별로 나누어지고, 그나마 그 연동 비율이 50%에 불과해 과연 이 제도로 각 정당의석수에 비례성이 어느 정도 개선될 수 있을 것인가에 대한 근본적인 의문이 제기될 수밖에 없다. 더구나 독일의 경우에는 초과 의석을 통해 불비례성을 감소시키고자 하는 의석수 산식 방법이 제도화되었음에도 불구하고, 비례성이 왜곡되어 나타나는 현상을 경험하기도 했다고 지적된다(파렐, 2017: 144). 그럼에도 “선거제도의 비(非)비례적 성격은 정당 크기와 상관없이 모든 혜택을 주고 있다”고 평가받는데, 현재의 개혁안은 특히 몇몇 정당에게만 혜택을 주도록 고안되어 있어 선거시장의 이해관계를 지니고 있는 내부 구성원들로부터 선거가 가까워짐에 따라 더욱 극심한 반발을 불러올 것이라는 점은 충분히 예측 가능하다.

3. 21대 총선에서 누가 현행 안의 수혜자가 될 것인가?

이 글에서 구체적인 시뮬레이션의 결과 수치를 제시할 수는 없으나, 이 제도의 궁극적 수혜자는 정의당과 자유한국당이 될 것이라고 전망한다. 정의당은 6~7%의 단단한 지지층을 확보한만큼 비례성 확대를 위한 현재의 제도에서 수혜자가 될

2) 박동천(2003) 선거제도와 정치적 상상력, 책세상.

3) 논문은 당내 민주주의가 성숙한 것으로 알려진 독일과 뉴질랜드 정당에서조차 연동형 비례대표제 하에서 일부 엘리트들이 공천을 좌우해 신진 인사의 정치 진출이 어려운 실정이라고 설명했다. 조직 동원력을 갖춘 지역의 정당 엘리트와 현직 의원들이 더 공고하게 당내 권력을 질 수 있게 된다는 것이다. 논문은 그러면서 “한국 주요 정당들의 국회의원 공천 과정은 대부분 중앙당에 의해 주도되는 만큼 지역적으로 볼 때는 중앙으로 집중돼 있으며, 선정 주체의 측면에서는 당의 최고지도자가 최종 결정권을 행사하기 때문에 배타적이라고 볼 수 있다”며 “이런 조건 속에서는 개혁적이고 전문성을 갖춘 신진 인물의 정치 진출은 더욱 어려울 것”이라고 내다봤다. 김한나·박현석(2019) ‘연동형 비례제와 정당 민주화: 독일과 뉴질랜드 주요 정당의 공천제도 비교연구’, 『입법과 정책』 11권 1호, <국민일보, 2019.05.01.>

수 있는 반면, 바른미래당과 민주평화당의 경우 낙관적인 전망을 하기 어렵다. 그에 반해, 탄핵 국면 이후 치러진 두 번의 선거에서 민주당의 승리는 쉽게 예측할 수 있다. 즉, 자유한국당은 지역구에서 당선이 매우 어려운 반면, 현재의 30% 지지율은 그만큼 비례대표 의석으로 보완될 것이라는 가능성이 크다는 것이다. 다시 말해, 현재 패스트트랙안을 지지하는 범진보계의 예측과 기대와는 달리 이 제도의 가장 큰 수혜자는 자유한국당 그리고 지난 총선에서 높은 결집도를 보였던 기독교계열의 정당일 수 있다. 그렇다면 이에 대해서 연동형 비례대표제를 주장해온 시민사회는 어떻게 대응할 것인가? 그런 의미에서 준연동형 비례대표제 현행 안의 의의를 양당 대립 정치에서 다당 협치의 정치로 나아갈 수 있는 교두보로 삼는다고 할 때, 그 다음의 개혁안은 무엇이 될 것인가? 또한 연동형 비례대표제는 의회 내 과반수 정당의 출현을 방지하고 연립정권의 형성을 상례화한다는 것이라고 한다면 연립정부를 위한 토대가 현재의 정치 시스템으로 어떻게 가능할 것인지에 대한, 즉 권력구조 개편안에 대한 논의도 뒤따라야 선거제도 개혁안을 주도해온 세력의 정치적 책무성이 시민사회에 마련될 수 있을 것이다.

4. 현행 안이 민주적 대표성을 확보할 것인가?

“좋은 대표성(good representation)’은 피대표자와 대표자 사이의 연속성 안에서 존재한다”(Celis, 2008: 80). 이는 “의회가 얼마나 대표성을 가지고 있는가는 그것이 사회 구성을 얼마나 비례적으로 반영하고 있는가라는 관점에서 설명되어야”(Raymond, 1991; 김은희, 2017a: 39에서 재인용)하며, 핏킨(Pitkin, 1967)이 제시한 대표성의 유형들, 즉 형식적·기술적·상징적·실질적 대표성이 통합적으로 위계 없이 작동하는 조건에서 대표성이 보다 잘 발생할 수 있다는 것을 의미한다.⁴⁾ 다시 말해, 다양한 인구경제적인 특징을 체현하는 대표자의 존재가 있어야 다양한 이익을 주창(claim-making)하는 대표성의 핵심적 기능을 수행할 수 있다는 것이다. 이런 관점에서 차일드와 로벤두스키는 교차성을 보장하는 남성과 여성의 동등한 대표성 또는 대표성의 성균형(gender balance)이 ‘보다 나은 대표성’을 위한 기본적인 조건이 된다고 주장한다(Childs & Lovenduski, 2013: 506).

다양한 선거제도 중에서 비례대표제는 ‘좋은 대표성’을 발생시키는 가장 적

4) 한나 핏킨의 고전적 대표성 개념에 따르면, 정치적으로 다른 이가 대표할 수 있도록 법적인 권한을 제공하는 형식적 대표성, 인종·성·종족 또는 주거지와 같은 유사한 특질을 공유하고 있다고 가정되는 집단을 대표한다는 기술적 대표성, 국민의 열망 또는 관념을 대표하는 상징적 대표성, 대표자가 한 집단의 정책 선호나 이해를 충족시키기 위한 실질적 대표성으로 구성된다(Pitkin, 1967).

합한 조건으로 이야기된다. 우선, 비례대표제는 정당 또는 후보자의 득표율에 근거해 의석을 비례적으로 배분하기 때문에 유권자의 선호에 기초한 의회를 구성할 수 있다는 점에서 단순다수제와 달리 대표성의 온전한 구현을 가능하게 한다. 둘째, 비례대표제는 소수보호의 정신과 정치세력의 지지도에 상응하는 비례적 대의의 실현형태로 대표자 선출의 공정성을 높이고 대표자의 정당성을 강화함으로써 보다 나은 형식적 대표성을 보장할 수 있다(허영, 2011). 셋째, 비례대표제는 군소정당의 의회 진입을 용이하게 함으로써 지역 대결보다는 정당 간 정책경쟁을 유인하고 강화하는 긍정적인 효과도 기대할 수 있다는 점에서 실질적 대표성을 개선할 수 있다(김용복, 2004). 넷째, 정치적 대표성을 획득하기 어려운 여성·청년·장애·인종 등 소수자 집단에 대한 대표성을 보장할 수 있는 할당제가 비례대표제에서 보다 더 잘 안착함으로써 다수대표제의 기술적 대표성을 보완할 수 있다(Norris, 2000).⁵⁾ 마지막으로 비례대표제는 정당정책과 시대정신을 상징하거나 전문성과 다양성, 교차성을 담지하는 집단의 인사들을 후보자로 영입함으로써 상징적 대표성을 구현할 수 있다. 그리고 상징적 대표성은 피대표자(the represented)에 대한 대표자의 의미를 창출하는 수행적 역할을 통해 기술적 대표성과 실질적 대표성 사이의 간극을 메울 수 있다(Lombardo & Meier, 2014). 사실 이러한 제도적 우월성이 비례대표제가 전 세계적으로 확산되는 추세를 뒷받침하는 규범적 근거가 되어 왔다고 할 수 있다.⁶⁾

현행의 안에는 비례대표 공천 과정의 제도화를 포함하여, 비례대표 공천 기준과 절차를 당헌·당규에 명시해 중앙선거관리위원회에 보고하도록, 또한 비례대표 의원은 각 당의 당헌·당규가 정하는 당원이나 대의원, 또는 선거인단의 투표로 결정하고 중앙선거위에 비례대표로 입후보할 때는 공천심사 과정과 투표 과정에 대한 회의록을 제출토록 하였으나 이는 21대 총선에는 적용될 수 없다. 경향신문의 이대근 논설고문은 현재 선거제도 개혁 패스트트랙안에서 “지역구+권역별 비례+석패율제는 지역 대표성의 과잉으로 나타”난다는 지적과 더불어 비례대표 의원도 사실상 지역구 의원이 됨으로써 전국적 의제에 집중하지 못하는 결과를 낳을 수 있다고 경고한 바 있다. 특히 권역별 비례대표제로 인하여 앞서 본 다양한 의제들을 대표하는 정치적 소수자들의 대표성보다는 지역의 토호세력들을 중심으로 권역별 비례대표 명부가 작성될 수 있는 가능성도 배제할 수 없으며, 그렇다면 현행 기득권 중심의 국회 구조가 더욱 고착화될 수 있다. 뿐만 아니라 황아란(2015)의 연구에 따르면 권역별 비례

5) 2017년 4월 현재, 여성의원 비율 상위국 20개국 중에서 순수한 비례대표제를 채택한 국가는 15개국, 혼합형 비례대표제는 3개국, 다수대표제는 2개국으로 나타난다(김은희, 2017a: 45).

6) 두 문단은 이진옥·황아란·권수현(2017) “한국 국회는 대표의 다양성을 보장하는가?: 비례대표제와 할당제의 효과와 한계”, 『한국여성학』, 제33권 4호, 212~213쪽에서 발췌.

대표제는 실제로 지역주의 완화에 미치는 영향이 그리 크지 않으며, 비례대표와 지역구 의원과의 대표성이 상충될 수 있다고 예측한다.⁷⁾ 또한 낙선한 지역구 후보가 비례대표로 당선되는 것에 대한 철학적 근거에 대한 국민적 동의를 어떻게 받을 수 있을 것인가?

5. 현 선거제도 개혁안의 개선을 위한 과제

- **의석수 확대:** 유권자들 또한 자신들의 지역구가 없어지는 것에 대해 절대 반대의 입장을 취하고 있다. 의석수 확대의 여론이 반드시 국회의원 특권 폐지의 사후 과제로 논의되어야 할 것인가? 또한 지역구 의석수 축소는 여성을 비롯한 정치신인에게 21대 총선이 더욱 큰 도전이 된다는 점에서 여성 대표성 및 정치적 소수자의 대표성 확대를 위해서 300 의원 정수 불가의 원칙을 깨야 한다.

- **개헌 논의:** 국민주도형 개헌 논의는 기본권 중심이었으나, 연동형 비례대표제의 이상이 반영되는 정치 구조에 대한 논의가 필요하며 이에 대한 안을 제시하는 것 또한 정치적 책무성의 관점에서 시민사회가 해야 할 일이다.

- **선거법 개정:** 선거운동 등의 세부 조항은 정개특위의 제2소위에서 이루어지고 있다고 하는데 그의 구체적인 내용은 알려지지 않는다. 비례대표 선거운동 금지 등의 현행 선거법이 교정되지 않는다면 비례대표 확대의 취지가 더욱 훼손될 수 있다.

- **선거구 확정 과정 개입:** 이 또한 선관위에서 이미 진행하고 있다고는 하나 시민사회에 공개되지 않은 만큼, 선거구 확정 논의가 공론화되어야 한다. 2014년 현재의 표의 등가서 원칙 2:1에 어긋나지 않도록 어떻게 의석수가 축소될 것인가?⁸⁾

- **담론 투쟁:** 앞서 제기한 우려들에 대해서는 어떠한 대항 담론을 만들 것이며, 이러한 예측되는 한계들에도 불구하고 현재의 패스트트랙안을 지켜야 한다면 그 이유는 무엇인가?

7) 황아란(2015) “국회의원 선거의 권역별 비례대표제 도입의 대안 제시”, 『21세기정치학회보』 25(4).

8) 20대 총선 전 정치관계법 개정과정에서 표의 등가성을 기초로 한 인구대표성 문제는 일반적으로 농어촌의 지역대표성과 상충·대립하는 가치로 인식되었고, 농어촌의 지역대표성을 유지하기 위해 인구대표성을 축소하는 방향, 즉 비례대표 정수를 축소하는 방향으로 결정되었다. 국회의원 13명과 농어촌지역에 거주하는 선거권자 14명 등 모두 27명으로 구성된 청구인은 2015년 6월 1일 선거구 확정과 관련한 공직 선거법 제25조 1항에 대해서 헌법 소원을 제기하였고, 농어촌 기반의 지역구 의원들은 ‘농어촌 지방 주권 지키기 의원모임’을 결성해 선거구확정위원회 안에 대해 조직적 행동을 벌였다. **인구대표성과 지역대표성의 대립적 논쟁은 비례대표에서 농어촌 대표성이 보장받지 못해왔던 현상에 대한 반발로도 볼 수 있겠으나, 농어촌 지역구 출신 정치인들의 지역구 지키기 투쟁에 의해 과장된 정치적 맥락도 간과될 수 없다.** 당시 새누리당 대표인 김무성 의원은 꾸준히 농어촌 지역 대표성을 이유로 비례대표 축소안을 일관적으로 고집했다(<한겨레> 2015.08.30.). **이에 농어촌 지역대표성 보장을 위해서도 비례대표제 확대가 해답이라는 의견이 제기되었으나, 이는 소수에 불과했다**(뉴시스, 2015/10/07).