

연동형 비례대표제 : 정치경제학적 측면

- 일 시 | 2019.11.28(목) 오후2시30분
- 장 소 | 서울시의회 의원회관 제1대회의실(2층)
- 주 최 |  바른사회, 자유경제포럼



■ ————— 순 서 ————— ■

■ 사 회

- 현 진 권 (자유경제포럼 대표)

■ 발 제

- 김 태 기 (단국대 경제학과 교수)
- 양 준 모 (연세대 경제학과 교수)

■ 토 론

- 김 인 영 (한림대 정치행정학과 교수)
- 박 인 환 (前 건국대 법학전문대학원 교수)

■ 종합토론 및 질의·응답



■ 목 차 ■

■ 발 제

연동형 비례대표제의 의도와 결말: 소득주도성장의 재판 9

- 김 태 기 (단국대 경제학과 교수)

연동형 비례대표제 정치경제학적 측면: 경제일반에 미치는 영향..... 19

- 양 준 모 (연세대 경제학과 교수)

■ 토 론

- 김 인 영 (한림대 정치행정학과 교수) 37

- 박 인 환 (前 건국대 법학전문대학원 교수) 51



■ 정책토론회

발 제

■ 김 태 기 단국대 경제학과 교수

■ 양 준 모 연세대 경제학과 교수

연동형 비례대표제의 의도와 결말: 소득주도성장의 재판

김 태 기
단국대 경제학과 교수

요 약

연동형 비례대표제를 왜 도입하는지, 도입으로 어떤 변화가 생길지, 지속 가능한지는 문제인 대통령의 헌법 개정안과 정의당의 강령 등을 보면 알 수 있다. 유권자의 의사를 반영하는 제도라고 주장하나 도입의 의도와 결과가 전혀 다른 소득주도성장의 재판이 되기 쉽다.

문 대통령의 헌법 개정안은 더불어민주당보다 정의당의 강령과 가깝다. 정의당의 강령은 민주노총과 흡사하고 모두 시장과 기업에 대한 정부의 통제를 강화한다는 점에서 정도 차이만 있을 뿐 사회주의 정책을 지향한다고 볼 수 있다. 헌법 개정안은 국회 의석은 투표자에 비례한다고 규정하고 정의당은 독일식 정당명부 비례제를 강령으로 명시하나 더불어민주당 강령은 다양성, 비례성, 통합성이라는 일반적 원칙을 내세운다. 정의당은 문 대통령의 소득주도성장을 강령으로 채택하나 더불어민주당은 혁신 성장을 앞세우고 있다. 서민과 중산층을 내세우는 더불어민주당과 일하는 사람을 내세우는 정의당의 이해는 다를 수밖에 없으나 연동형 비례대표제로 중도 좌파와 좌파가 연합해 국회를 장악하고 체제를 바꾸는데 이익을 공유한다고 볼 수 있다.

지난 2년 반 동안의 소득주도성장으로 경제가 취약해진 데다 좌파연합과 노정 연합으로 노동정치가 경제를 지배하게 되면 군소정당이 난립한 남부 유럽과 남미의 경험처럼 경제는 최악의 상황이 될 수 있다. 헌법 개정안과 정의당 및 민주노총의 강령에 따라 해고자의 노동조합 가입 허용, 정리해고 반대나 정치파업의 허용, 공무원의 단체행동권 허용, 노사공동결정과 노동이사제 도입 등이 추진되고, 관련 노동법의 도입과 개정을 놓고 여야는 물론 노사 갈등이 격렬해질 것이다. 집회와 시위가 줄을 잇고 파업이 급증하며, 노사관계가 불안해져 국내외 자본이 한국을 떠나고 해외 투자자들은 다른 나라로 눈을 돌리면서, 주가가 폭락해 금융시장이 혼란에 빠지고, 구조조정과 대량실업이 발생하면서 경제위기가 발생할 수 있다.

연동형 비례대표제로 좌파연합과 노정 연합에 성공한다고 해도 지속하기 어렵다. 기술혁신과 경제 질서 변화로 다른 나라가 그랬듯이 좌파정책은 설 땅을 잃었고 개방경제의 특성이 강한 한국은 더 그럴 수밖에 없다. 노동시장이 경직적일수록 실업이 많고 소득 불평등도 커지면서 친 사회주의 국가도 노동시장 유연화를 지향하는 우파 정책으로 전환하고 있다. 사회민주당이 강한 독일 등 북부 유럽은 노동 개혁으로 노동시장 유연성을 높여 고실업 문제 해결에 성공했다. 그러나 비례대표제로 군소정당이 난립한 남부 유럽과 남미는 노동시장 유연화 개혁이 지체되거나 실패했다. 우리나라가 남미나 남부 유럽처럼 변해 시위가 늘면서 극좌나 극우 신생정당이 등장하고, 정치 불안으로 민주주의도 위기에 처하는 일을 피하려면 연동형 비례대표제보다 정치의 책무성을 높이는 선거제도의 개혁이 필요하다. 그래도 도입하려면 헌법 정신에 따라 국민이 제도를 알 수 있도록 시간을 두고 시행해야 한다.

1. 문제의 제기

연동형 비례대표제 도입을 위한 선거법 개정안이 패스트트랙을 타고 있다. 연동형 비례대표제 도입에 문재인 대통령과 정의당이 가장 적극적이고, 더불어민주당도 적극적이지만 강도는 떨어진다. 중도를 표방하거나 지역을 기반으로 군소정당도 국회 의석수를 늘린다는 전제하에 도입에 찬성한다. 반면, 자유한국당은 강력하게 반대하고 있고 다른 우파 정치세력들도 반대한다. 그러나 현재의 국회의원 의석분포와 대통령의 강행 의지를 고려하면 연동형 비례대표제 선거법이 통과될 가능성이 크다는 평가가 많다. 연동형 비례대표제가 되면 국민의 삶에 영향을 미치는 정책에도 큰 변화가 생길 수밖에 없다.

그러나 연동형 비례대표제는 검증되지 않은 생소한 제도다. 독일에서 한다고 하지만 다른 나라도 따라가는 보편적인 제도가 아니다. 어떤 나라든 선거제도에 대해 불만이 있어도 쉽게 바꾸지 못한다. 정치 권력의 변화뿐 아니라 국민과 나라의 미래에 어떤 영향을 미칠지 확신하지 못하기 때문이다. 우리나라와 독일은 경제는 물론 정치 사회 환경이 크게 다르다. 이러한 차이를 무시하고 연동형 비례대표제를 도입한다는 일은 위험하다. 연동형 비례대표제가 일으킬 변화에 관한 논의조차 하지 않고 연동형 비례대표제를 정치나 국회 개혁으로 포장해 밀어붙이면 경제위기와 민주주의 위기를 자초하게 된다.

국회에 제출된 선거법 개정안은 정당 득표에 따라 국회의원 의석수가 결정되는 연동형 비례대표제를 위해 지역구 의원은 225명으로 줄이고 비례대표 의원은 75명으로 늘린다. 유권자의 권한은 줄어들고 정당의 권력은 강화되나, 정당이 내거는 공약은 구호에 가깝고 제시한 정책도 추상적이다. 연동형 비례대표제에 따라 만들어질 신생정당일수록 더 그렇게 될 수밖에 없다. 정당이 추천한 후보도 누구인지 몰라 정보도 없

는 상태에서 유권자가 선택하는 ‘깜깜한 선거’가 된다. 게다가 정당은 불리하다 싶으면 정당명을 바꾸고, 자질이 떨어지는 후보를 정반대로 포장해도 책임지지 않는 일이 커진다.

선거제도를 혁명적으로 바꾸고 4개월도 안 되어 시행하는 정치실험은 주권은 국민에게 있다는 헌법 정신에 위배 된다. 연동형 비례대표제가 실패한 제도라고 해도 기득권을 만들어 나중에 바꾸는 일은 더욱 어렵기에 지금이라도 연동형 비례대표제를 왜 도입하는지, 어떤 결과를 가져올지, 한국이 처한 상황에 맞는지 이해하고 국민이 올바른 판단을 할 수 있도록 만드는 일이 중요하다. 이런 점에서 연동형 비례대표제에 가장 적극적인 문재인 대통령의 헌법 개정과 정의당의 강령, 문 정권의 탄생에 지대하게 공헌하고 정의당과 밀접하게 협력하는 민주노총의 강령도 분석하면서 외국의 경험도 살펴볼 필요가 있다.

도입 시기도 매우 위험하다. 지난 2년 반 사이에 경제가 급속히 추락해 연동형 비례대표제에 대한 우려가 커진다. 성장률이 3%대에서 1%대로 반 토막 나고 실제 실업률은 3%대에서 6%대로 두 배 올라갈 지경인데 문 대통령의 개헌안과 정의당의 강령대로 사회주의 정책으로 변하면 경제위기의 가능성은 급증한다. 연동형 비례대표제의 위험을 미리 점검하는 일은 문 대통령과 집권 여당인 더불어민주당의 책무다. 이뿐 아니라 연동형 비례대표제 도입 이후에 경제위기가 발생하면 우왕좌왕하고 시간을 낭비하기 쉽게 때문에 어떻게 해결해야 할지에 관한 대책을 만드는 일도 문 대통령과 집권 여당의 책무다.

본 글은 다음의 문제에 대해 논의를 집중한다. 첫째, 문재인 대통령의 헌법 개정안과 정의당과 민주노총의 강령에 비추어볼 때 연동형 비례대표제가 지향하는 바가 무엇인지 밝히는 일이다. 둘째, 연동형 비례대표제가 도입되었을 때 경제는 물론 정치사회 환경이 어떻게 바뀔지 특히 노동정책의 대변화가 예상되므로 성장과 고용 그리고 소득분배 등 국민의 삶에 어떻게 영향을 미칠지를 예상하는 일이다. 셋째, 외국의 경험에 비추어 볼 때 개방경제의 특성이 강한 우리나라가 4차 산업혁명, 세계 경제 질서 변화, 고령화 등에 연동형 비례대표제로 대응할 수 있는지 국가 거브넌스에 관한 일이다.

2. 연동형 비례대표제와 좌파 연정 및 노정 연합

연동형 비례대표제 선거법이 원안대로 통과되면 2016년 총선 기준으로 정의당은 지역구에서는 2석이지만 비례대표가 19석이 되어 6석에서 21석으로 3배 이상 늘어나 정치와 경제사회 전반에 혁명적인 변화를 일으킬 것이라 보인다. 더불어민주당은 의석수가 줄어도 지역 기반이 겹치는 일부 의원을 끌어와 정의당과 연합해 원내 과반수를 확보할 수 있을 것으로 보인다. 지난 2년 반 동안 문 정권은 창원성산 선거의 후보 단일화, 조국 사태 등에서 정의당과 긴밀했는데 연동형 비례대표제 도입을 계기로 내각 구성에 정의당이 참여하고 정의당의 정책이 대폭 받아들여져 중도 좌파와 좌파

연동형 비례대표제: 정치경제학적 측면

의 연합이 나타날 것이다.

문 정권의 대외경제정책의 핵심은 남북협력에 있다. 남북협력으로 평화경제가 되면 일본과의 갈등 극복은 물론 악화하고 있는 경제도 반전시킨다고 공언한다. 정의당의 강령도 비슷해 남북경제협력을 발전시켜 평화와 번영의 한반도를 만든다고 되어있다. 그러나 우리나라는 수출이 주도하는 개방경제이고 규모도 세계 10위권 안에 들 정도로 큰데 북한과 경제협력으로 번영한다는 주장은 비현실적이다. 폐쇄적 좌파 민족주의는, 지난 2년 반 사이에 수출이 격감하고 자본이 해외로 대거 떠난대서 알 수 있듯이, 외국과 불필요한 마찰을 불러일으키고 세계 경제 질서 변화에 적극적으로 대응하기 어렵게 만든다.

더불어민주당이 정의당과 연동형 비례대표제로 연합하게 되면 지금보다 경제사회정책도 좌파적 색채를 더 강화한다. <표 1>에서 보듯이 문 대통령의 헌법 개정안을 보면 권력 구조는 대통령 4년 중임제, 지방자치 강화, 직접 민주주의 강화에다 “국회의원은 투표자의 의사에 비례하여 배분해야 한다.”라고 명시해 연동형 비례대표제를 뒷받침한다. 연동형 비례대표제로 군소정당이 난립하면 조직과 선전이 강한 좌파가 선거에서 유리해 남미식 대통령제-다당제 나라의 정치 혼란이나 남부 유럽의 내각제-군소정당 연정의 정책 혼란이 발생해 경제위기 가능성은 올라가고 반면, 위기 해결 능력은 떨어질 가능성이 커진다.

민주주의 체제로 전환과 함께 경제민주화가 핵심적인 정치이념이 되면서 좌파적 정책이 강화되어왔다. 헌법 개정안은 토지공개념 명시, 재산권 행사의 한계 등으로 경제민주화를 강화한다. 정의당의 강령은 더 나아가 ‘보편적 복지에 머무르지 않고 시장과 자본의 탐욕을 감시하는 정의로운 복지국가’를 주장한다. 또 금융 등에서도 공공성의 강화를 강조하면서 사회주의로 더 기울어진다. 자본주의와 사회주의를 나누는 시금석이라고 할 수 있는 노동은 더 큰 변화를 예고한다. 헌법 개정안의 노동에 관한 조항은 더 구체적이고 내용은 정의당을 뛰어넘어 민주노총의 강령과 맥을 같이할 정도로 노동계에 치우쳐있다.¹⁾

헌법 개정안은 근로라는 용어를 노동으로 바꾸고 노동시장과 노사관계에 대한 정부의 통제도 강화한다. 지금까지 없었던 동일노동 동일임금, 노사대등결정원칙, 정치파업 허용 및 정리해고 반대 등 권리분쟁 파업 허용, 해고자와 퇴직자 노조 가입 등 공무원과 교원의 노동기본권 강화 등을 헌법 개정안에 새로 삽입했다. 기회 평등보다

1) 민주노총 강령 일부, 우리는 노동자의 정치세력화를 실현하고 제민주세력과 연대를 강화하며, 민족의 자주성과 건강한 민족문화를 확립하고 민주적 제권리를 쟁취하며 분단된 조국의 평화적 통일을 실현한다. 우리는 권력과 자본의 탄압과 통제를 분쇄하고 노동기본권을 완전 쟁취하며, 공동결정에 기초한 경영참가를 확대하고 노동현장의 비민주적 요소를 척결한다. 우리는 생활임금 확보, 고용안정 보장, 노동시간 단축, 산업재해 추방, 모성보호 확대 등 노동조건을 개선하고, 남녀평등 실현 등 모든 형태의 차별을 철폐하고 안전하고 쾌적한 노동환경을 쟁취한다.

결과 평등이, 노동과 자본의 협력보다 대립이, 개인의 이익보다 공공의 이익을 우선하는 것이라 볼 수 있다. 연동형 비례대표제로 더불어민주당과 정의당이 연합하고 여기에 민주노총이 합세해 좌파 연정과 노정 연합의 나라로 나아가겠다는 것을 의미한다고 볼 수 있다.

문 대통령의 개헌안은 더불어민주당의 강령보다 정의당의 강령을 더 많이 반영한 것으로 보인다. 더불어민주당의 강령보다 더 좌파적이고 민주노총의 강령과 맥을 같이 한다. 정의당과 민주노총이 요구하는 노사공동결정제도는 문 대통령의 헌법 개정안에 담긴 노사대등결정원칙과 같다. 더불어민주당의 강령은 헌법 정신을 수용하면서 서민과 중산층을 대변하는 중도 좌파적인 색채를 보인다. 더불어민주당의 강령 전문에는 연동형 비례대표제와 소득주도성장이 빠지고 포용적 복지국가, 혁신 성장과 포용 성장이 들어간다. 정치 강령에서 ‘다양성, 비례성, 통합성을 반영할 수 있는 정치제도’라는 일반적인 원칙이, 경제 강령에 소득주도성장을 일자리 중심의 소득주도성장으로 명시한다.

정의당은 중산층이나 서민이라는 단어 대신 일하는 사람이라는 단어로 비정규직 등 소외 계층을 내세운다. 정의당의 강령은 시장과 기업에 대한 정부의 철저한 통제, 노동과 자본 대립성 등 더불어민주당보다 좌파적 이념으로의 정체성을 선명히 한다. 연동형 비례대표제와 관련해 보면 정의당은 독일식 정당 명부 비례대표제를 강령에 명시하고, 대통령 결선제의 도입과 지방정부 자치권의 대폭 강화뿐 아니라 소득주도성장도 강령에 포함하고 있다. ‘소득주도성장을 통해 모두를 위한 경제성장’을 한다고 강령에 명시함으로써 더불어민주당보다 훨씬 더 문 대통령에게 가까운 태도를 보인다.

<표1 : 문재인 대통령 헌법 개정안과 정의당 강령 비교>

	문재인 대통령 헌법 개정안	정의당 강령(민주노총 포함)
정치	① 대통령제+다당제+지방분권국가 (1조 3항, 97조, 121조 1항) “대한민국은 지방분권국가를 지향한다.” ② 연동형 비례대표제(44조 3항) “국회의 의석은 투표자의 의사에 비례하여 배분해야 한다.”	① 대통령제+다당제+지방분권국가 (7대 비전 1항) “지방 정부의 자치권을 대폭 강화, 대통령 결선투표제” ② 연동형 비례대표제(7대 비전 1항) “독일식 정당명부비례대표제”
경제	① 경제민주화 강화(125조 2항) “상생과 조화를 통한 경제의 민주화를 실현하기 위하여 경제에 관한 규제와 조정을 할 수 있다” ② 토지공개념 명시(128조 2항) “국가는 토지의 공공성과 합리적 사용을 위하여 필요한 경우에 한하여 특별한 제한을 하거나 의무를 부과할 수 있다.”	① 소득주도성장(7대 비전 2항) “우리는 소득주도성장을 통해 모두를 위한 경제 성장을 이룰 것이다.” ② 토지공개념 명시(7대 비전 2항) “토지와 주택의 과도한 집중을 막고 효율적 분배와 관리를 위한 공공의 통제를 강화할 것이다.”
노동	① 동일노동 동일임금 신설(33조 3항) “국가는 동일한 가치의 노동에 대해서는 동일한 수준의 임금이 지급되도록 노력해야 한다.” ② 노사대등결정원칙 명시(33조 4항) “노동조건은 노동자와 사용자가 동등한 지위에서 자유의사에 따라 결정하되, 그 기준은 인간의 존엄성을 보장하도록 법률로 정한다.” ③ 정리해고, 정치파업 및 권리분쟁 파업 허용(34조 2항) “노동자는 노동조건 개선과 그 권익의 보호를 위하여 단체 행동권을 가진다.”	① 동일노동 동일임금 신설(7대 비전 4항) “동일노동 동일임금을 실현할 것이다.” ② 노사대등결정원칙 명시(7대 비전 2항) “우리 실정에 맞는 공동 결정 제도를 도입해 기업 경영을 민주화하고 기업의 사회적 책임을 확대해 갈 것이다.” ③ 정리해고, 정치파업 및 권리분쟁 파업 허용(민주노총 기본과제) “공무원의 단결권 등 노동기본권을 완전 쟁취한다.”

3. 연동형 비례대표제와 노동시장 및 노사관계

연동형 비례대표제로 생길 가장 큰 변화는 노동시장과 노사관계다. 국제통화기금(IMF)은 우리나라는 노동법이 성장 잠재력을 떨어뜨리고 노동시장 이중구조를 악화시켰다고 지적한다. 또 한국 기업이 해외로 떠나고 한국에 대한 외국인 직접투자가 줄어든 이유도 마찬가지다. 세계경제포럼(2019)은 한국을 조사 대상 141개국 중에서 노사 협력 130위, 정리해고비용 102위, 고용 및 해고 비용 102위, 임금 결정 유연성 84위로 평가한다. 헤리티지재단(2019)도 한국의 노동 자유 순위를 조사 대상 181개국 중에서 108위로 평가한다. 이런 순위는 모두 2018년도에 비해 순위가 떨어진 것이다.

문 정권과 정의당 모두 소득주도성장을 추구하고 노동시장에 대한 통제를 강화한다는 점에서 노동시장 경직화 정책을 지향한다고 볼 수 있다. 최저임금인상과 근로시간 단축뿐 아니라 비정규직의 정규직 전환 등 정부의 노동시장 통제 강화는 노동법 개정을 보면 확연히 알 수 있다. 개정 건수가 2016년 8건이었는데, 2017년 9건에서 2018년에는 21건으로 3배 가까이 늘었고 2019년에도 현재까지 9건이다. 문 정권 집권 전반기에는 법 개정이 근로기준법 등 개별 근로관계에 대한 것이 많았고, 내용을 보면 2016년에는 미미한 수준의 개정이었지만 그 이후에는 노동시장 질서를 근본적으로 바꾸는 수준의 개정이었다.

연동형 비례대표제로 좌파연합이 이루어지면 노동 분야에서는 문 대통령 집권 전반기보다 더 큰 변화가 생길 것이다. 헌법 개정안에 담긴 해고자의 노동조합 가입 허용, 정리해고 반대나 정치파업의 허용, 공무원의 단체행동권 허용, 노사공동결정과 노동이사제 도입 등은 정의당의 강령뿐 아니라 민주노총의 강령을 반영한 것이라 할 수 있다. 민주노총은 강령에서 ‘노동자의 정치세력화 실현’을 목표에 두고 정의당과 밀접하게 협력해왔다. 연동형 비례대표제로 좌파 연정과 노정 연합이 제도화되면 집권 후반기에는 노동시장과 노사관계 제도를 사회주의로 바꾸는 일이 본격 추진될 가능성이 크다.

정의당은 문 대통령에게 인사는 물론 정책과 예산 등에 대해 공식적인 협력관계를 요구하게 될 것이다. 헌법 개정안대로 노동시장과 노사관계제도를 바꾸라는 민주노총의 목소리는 커지고, ILO 협약 비준, 이에 따른 노동조합법, 교원노조법, 공무원노조법의 개정은 물론 공공부문 비정규직의 완전한 정규직화 요구, 특수고용 근로자의 노동기본권 보장 요구 등으로 노동운동이 폭발하게 될 것이다. 노사관계가 불안해지며 시위와 총파업 등으로 무질서와 사회 혼란이 커지나, 정부는 수수방관해 법치주의가 무너지고, 생산 중단 등으로 경제위기에 대한 우려도 급격히 커지게 될 것이다.

파업이나 시위 등의 문제가 일시적이라고 하더라도 노동시장을 망가뜨리는 더 심각한 문제가 기다리고 있다. 노동시장에 대한 정부의 통제 강화는 임금·고용 관행을 경직화시키고 노동시장의 이중구조를 악화시킨다. 다른 나라의 좌파정책 경험이 그랬듯이, 노동시장에서 인사이드와 아웃사이드 문제가 커지고 근로 빈곤 계층이 증가하게 된다. 남부 유럽은 정규직과 비정규직으로, 남미는 더욱 심각해 법의 보호를 받고 근로 소득 신고도 하는 공식부문과 그렇지 않은 비공식 부문으로 노동시장이 단절되었

다. 정규직이나 공식부문 근로자의 보호 강화는 비정규직이나 비공식 근로자의 증가를 가져와 소득 불평등도 키웠다.

노동시장의 이중구조는 현실과 괴리된 법·제도의 모순에서 비롯된다. 우리나라는 모순이 큰 나라인데 연동형 비례대표제로 인해 더 커지게 될 것이다. 임금수준과 고용안정의 차이에 노동조합 변수가 매우 크게 작용하고 있다. 공공부문은 노동조합 조직률이 70% 이상으로 민간보다 7배 정도 높고, 민간부문도 1,000인 이상 사업체는 70% 이상이지만 30인 미만 사업체는 0%에 가깝다. 공공부문과 대기업 노동조합은 대부분 민주노총에 가입되어 있고, 선진국을 상회할 정도로 임금수준이 높으나, 중소기업이나 비조합원을 배려하지 않아 노동시장의 이중구조와 소득 불평등을 키웠다.

민주노총은 단위 노동조합의 조합원 수가 평균 1,862명으로 한국노총보다 5배 많다. 여기에다 문 정권 등장 이후 조직이 급성장해 조합원 수도 한국노총보다 많아졌을 것이라 보인다. 연동형 비례대표제로 상대적으로 합리적인 노동운동을 하는 한국노총은 더 위축되는 반면, 민주노총은 정부가 지원하는 사회서비스업 등을 조직화하면서 확장될 것이라 보인다. 민주노총은 대립적이고 파업 성향이 크고 기술혁신에 대해 비협조적이다. 또 노동시장의 법·제도와 관행의 개선을 위한 사회적 대화에도 비협조적이라 사회적 대화를 강조하는 문 대통령은 물론 더불어민주당과 정의당을 딜레마에 빠뜨릴 가능성이 크다.

더불어민주당과 정의당의 딜레마에도 불구하고 민주노총이 노동운동 노선을 바꿀 것 같지 않다. 지난 2년 반 동안 보았듯이 문 정권과 더불어민주당은 민주노총과 대립하지 않으려고 하기에 경직적인 노동시장 관행이 유지될 것이다. 오히려 연동형 비례대표제가 되면서 노동시장 이중구조와 노사관계 불안이 커지고, 혁신이 지연되면서 저성장의 고착과 고실업 국가로 변화가 빨라질 것으로 보인다. 민주노총은 고임금과 고용 보호 혜택을 누리는 대기업과 공공부문 조합원의 이익을 대변하고, 노동시장에 진출하는 청년의 일자리는 씨가 말라 청년 실업률은 남부 유럽처럼 40% 안팎으로 올라갈 것이다.

연동형 비례대표제가 되면 기술혁신과 고령화에 의한 노동시장 양극화 위험이 가중될 것이다. 기술혁신을 근로자의 스킬(skill)이 따라가지 못하면 고용이 불안해지고 조직이 경직적이면 실업이 발생한다. 또 고령화에 따른 정년연장은 노동시장 양극화 위험을 더욱 키운다. 민주노총은 조합원의 고령화가 당면한 과제인데도 불구하고 스킬 개발에 관심이 없고 변화에 대한 조직의 대응능력을 떨어뜨린다. 반면, 정년연장으로 고용 관계 유지에 매달리기에 청년 실업은 악화할 가능성이 커진다. 그러나 정의당과 더불어민주당은 기술혁신과 고령화에 대해 민주노총과 비슷한 입장이다.

더불어민주당과 정의당은 노동시장의 이중구조와 양극화에 따른 문제를 공공부문 고용 확대, 무상복지 전면 확대 등으로 해결하려고 해왔다. 기득권을 가진 인사이드 근로자에게는 고용 보호로 반면, 제도에서 소외된 아웃사이드 근로자에게는 재정지원

연동형 비례대표제: 정치경제학적 측면

으로 달래는 이원적 정책을 추구했다. 그러나 지난 2년 반 동안의 결과는 노동시장의 이중구조와 양극화가 커지고 반면, 세금부담이 늘면서 재정은 악화했다. 공공부문 고용 확대는 제조업 등 민간 기업의 일자리 감소로, 무상복지 전면 확대는 저임금 계층의 근로 소득 감소로 나타났다. 연동형 비례대표제와 좌파 연정 및 노정 연합은 이런 모순을 키우게 될 것이다.

4. 연동형 비례대표제의 지속가능성

문 대통령과 더불어민주당 그리고 정의당이 매달리는 연동형 비례대표제는 좌파연합과 민주노총이 합세한 노정 연합의 제도화로 볼 수 있지만, 더불어민주당의 위치상 지속하기 어렵다. 더불어민주당이 유권자의 다수인 서민과 중산층을 포기하고 좌파로 바꾸지 않는 한 연동형 비례대표제는 정치 불안만 키우고 정권 재창출 가능성을 떨어뜨리게 될 것이다. 연동형 비례대표제로 신생정당이 난립해 남미나 남부 유럽처럼 정당이 30개 이상 되고 더불어민주당 득표율은 20-30%대로 떨어질 수 있다. 이에 따라 정책의 불확실성은 커지고 경제의 성과가 저하되어 더불어민주당은 책임을 고스란히 질 수밖에 없게 될 것이다.

연동형 비례대표제는 거브넨스의 실패로 나타날 가능성이 크다. 독일을 연동형 비례대표제의 성공사례로 들고 있으나 우리나라와 독일의 차이를 간과하고 있다. 더불어민주당과 정의당은 정부가 시장을 통제해 이해관계를 조정하려 하지만 독일은 좌파 정당도 그렇지 않다. 정부의 개입은 작고 노사단체가 이해관계를 조정하는데 이마저도 바꾸어 미국처럼 시장이 이해관계를 조율하도록 바꾸었다. 사회민주당 슈뢰더 총리는 노동시장 유연화 개혁을 통해 10% 넘는 고실업을 3%대로 낮추고 2008년 세계 금융위기도 극복했다. 우리와 비슷한 스페인도 시장 중심 거브넨스로 바꾸어 25%의 실업률을 절반으로 떨어뜨렸다.

기술혁신 및 세계 경제 질서의 변화 그리고 고령화는 연동형 비례대표제가 가져올 군소정당이 난립한 정치제도로 대응하기 어려울 정도의 거대한 변화다. 좌파 연정과 노정 연합으로는 대응하기 더 어렵다. 기존의 제도와 정책을 바꾸지 않으면 변화를 극복하지 못하고, 좌파정책은 제도를 경직적으로 만들기 때문이다. 사회주의 성향이 강한 나라들도 변화에 신속하고도 적극적으로 대응할 수 있도록 거브넨스를 바꾸면서 좌파 색채를 지워가고 있다. 좌파 정당은 제3의 길을 내세우고 노동계와 거리를 둔다. 이런 점에서 연동형 비례대표제를 고리로 한 문 정권과 정의당 그리고 민주노총의 연대는 시대와 역행한다.

세계 각국의 정치경제를 보면 공통점이 있다. 정치가 미래를 위한 정책을 만드는 것으로 인식되지 못할수록, 이익집단에 좌우될수록 성장은 후퇴했다. 정부의 지원이 불특정할수록 소득재분배와 복지정책은 왜곡되고, 보편적 복지는 비효율적인 자원 재분배를 통해 이익 보는 집단과 정치세력의 연합에 의한 산물이 되었다. 선진국이라도 어떤 나라는 고성장-저실업에, 다른 어떤 나라는 저성장-고실업에 균형을 유지하는

연동형 비례대표제: 정치경제학적 측면

이유는 전자는 좋은 제도가 후자는 나쁜 제도가 경제를 규율하기 때문이다. 민주주의는 자체로 경제의 성과를 높이지 못하고, 정치의 책무성을 높인 민주주의만이 성장을 지속하게 하였다.

이런 점에 비추어보면 연동형 비례대표제를 추구하는 좌파 정치세력의 시도는 경제는 물론 민주주의도 위기에 빠뜨리는 위험한 일이다. 우리나라 정치가 해야 할은 연동형 비례대표제가 아니라 미래를 위한 정책, 고성장-저실업을 위한 제도 개선, 정치의 책무성을 높이는 민주주의 확립이다. 그래도 연동형 비례대표제를 고집한다면 헌법 정신에 충실하기라도 해야 한다. 주권은 국민에게서 나오는 만큼 연동형 비례대표제로 무엇이 바뀌는지 설명하고 동의를 받아야 한다. 연동형 비례대표제로 바꾸고 불과 몇 개월 만에 선거하는 일은 피해야 한다. 국민이 확신하지 못하면 다음 선거부터 시행하는 것이 맞다.

연동형 비례대표제 정치경제학적 측면 - 경제일반에 미치는 영향

양 준 모
연세대 경제학과 교수

요 약

연동형 비례대표제로 포장된 선거법 개정은 대한민국의 국회의 지역적 대표성을 희석시키고 전략적 투표행태를 유도하여 견제와 균형의 민주주의 체제를 와해시킬 것으로 판단된다. 개정안은 선거의 비례성을 확보하지도 못하면서 국가의 지배구조를 비민주적으로 개악함으로써 대한민국의 정치적 경제적 발전을 저해할 것으로 보인다.

선거법 개정안은 다음과 같은 문제점을 야기할 것으로 보인다.

첫째, 국회의 지역적 대표성을 훼손시킴으로써 국민과의 소통 경로를 단절시키고 국회의 국민에 대한 책임감을 약화시킨다.

둘째, 국민의 정책에 대한 기대가능성을 약화시킴으로써 국민의 삶을 불안하게 만든다. 특히 경제 관련 법안이 소수정당과의 이해관계에 따른 이합집산(離合集散)에 의해 결정될 수 있다.

셋째, 법안이 정당 담합으로 결정되면서 국민이 실패한 정책에 대한 심판이 불가능해지고 이에 따라 부패가 만연해지고 경제는 침체할 수밖에 없다.

넷째, 사회주의정당과 같은 극좌정당 및 극좌정책의 등장을 막을 수 없고, 선동 정치로 국민이 분열되고 국가 발전이 저해 된다.

선거법 개정안으로 국민이 어떤 방식으로 국민의 대표가 결정되는지 알 수 없다면 개정안은 이미 실패한 선거제도다.

선거제도마다 장점과 단점이 있기 때문에 충분히 토론하여 국민의 합의를 도출해야 함에도 불구하고 패스트트랙 (국회법 제85조의 2)를 이용하여 국민을 중요한 정책 결정과정에서 소외시키고 있다. 현재 누구도 개정안의 계산 방식을 이해하고 있지 못하다. 세계에 유래가 없는 왜곡된 선거제도라는 점에서 문제는 더 심각하다.

선거제도는 당리당락에 의해서 결정될 수 있는 만큼 국회의원 전원의 합의가 전제돼야 한다. 규칙을 결정하는 만큼 소수의 이익이 다수의 횡포로 침해되지 않아야 함에도 불구하고 일방적으로 범여권의 담합으로 이렇게 중요한 법안을 결정하는 것은 불합리하다.

법안에 대한 충분한 검토와 홍보를 위해서 행정부와 국회가 더 많은 노력을 해야 할 것으로 보인다.

1. 문제제기

가. 총평

연동형 비례대표제로 포장된 선거법 개정은 대한민국의 국회의 지역적 대표성을 희석시키고 전략적 투표행태를 유도하여 견제와 균형의 민주주의 체제를 와해시킬 것으로 판단된다. 개정안은 선거의 비례성을 확보하지도 못하면서 국가의 지배구조를 비민주적으로 개악함으로써 대한민국의 정치적 경제적 발전을 저해할 것으로 보인다.

선거법 개정안은 다음과 같은 문제점을 야기할 것으로 보인다.

첫째, 국회의 지역적 대표성을 훼손시킴으로써 국민과의 소통 경로를 단절시키고 국회의 국민에 대한 책임감을 약화시킨다.

둘째, 국민의 정책에 대한 기대가능성을 약화시킴으로써 국민의 삶을 불안하게 만든다. 특히 경제 관련 법안이 소수정당과의 이해관계에 따른 이합집산(離合集散)에 의해 결정될 수 있다.

셋째, 법안이 정당 담합으로 결정되면서 국민이 실패한 정책에 대한 심판이 불가능해지고 이에 따라 부패가 만연해지고 경제는 침체할 수밖에 없다.

넷째, 사회주의정당과 같은 극좌정당 및 극좌정책의 등장을 막을 수 없고, 선동 정치로 국민이 분열되고 국가 발전이 저해 된다.

선거법 개정안으로 국민이 어떤 방식으로 국민의 대표가 결정되는지 알 수 없다면 개정안은 이미 실패한 선거제도다.

선거제도마다 장점과 단점이 있기 때문에 충분히 토론하여 국민의 합의를 도출해야 함에도 불구하고 패스트트랙 (국회법 제85조의 2)를 이용하여 국민을 중요한 정책 결정과정에서 소외시키고 있다. 현재 누구도 개정안의 계산 방식을 이해하고 있지 못하다. 세계에 유래가 없는 왜곡된 선거제도라는 점에서 문제는 더 심각하다.

선거제도는 당리당락에 의해서 결정될 수 있는 만큼 국회의원 전원의 합의가 전제돼야 한다. 규칙을 결정하는 만큼 소수의 이익이 다수의 횡포로 침해되지 않아야 함에도 불구하고 일방적으로 범여권의 담합으로 이렇게 중요한 법안을 결정하는 것은 불합리하다.

법안에 대한 충분한 검토와 홍보를 위해서 행정부와 국회가 더 많은 노력을 해야 할 것으로 보인다.

나. 선거법 개정 전의 우선과제

국민은 선거법 개정안에 대해 알고 있지 못하다. 중앙일보는 개정안을 발의한 국회의원 발의안을 다음과 같이 보도 했다. 선거법 개정안의 핵심은 계산방식이다. 계산방식에 따라 국회의원의 결정방식이 달라지기 때문에 선거법 개정안의 핵심이다. 국민이 알아야 한다.

개정안에서 사용되는 계산식은 다른 나라에서 사용되는 계산식과 차이가 있기 때문에 문제가 더 심각하다. 정당별 지역의 지지율이 매우 큰 차이를 보이기 때문에 선거법 개정안의 산식에 따라서, 그리고 권역별 분류에 따라서 이해관계가 달라질 수 있다.

좋은 선거제도의 조건으로 '국민의 이해 용이성'이 포함된다. 깜깜이 선거로 자신의 대표를 결정하도록 요구하는 것은 잘못된 행동이다. 개정안을 낸 사람들이 설명의무가 있는 만큼, 개정안을 낸 사람들이 국민이 이해하지 못한 개정안을 밀어붙이는 것도 잘못된 행동으로 비난 받아야 한다.

선거법을 개정하기 전에 국민의 이해를 제고하고 충분하게 토의해야 한다.

<중앙일보의 보도>

[중앙일보] 입력 2019.03.18 15:39 수정 2019.03.18 18:18

[출처: 중앙일보] 심상정 "비례대표 계산 방식, 국민은 알 필요 없다" 연동형 비례대표제에서 비례대표를 배정하는 계산 방식을 알려달라는 질문이 이어지자, 심 의원은 "산식은 여러분은 이해 못 한다. 산식은 과학적인 수학자가 손을 봐야 한다"고 답했다. 그러자 한 기자가 "우리가 이해 못 하면 국민은 어떻게 이해하겠느냐"고 재차 질문했다. 이에 심 의원은 "국민은 산식이 필요 없다. 예를 들어 컴퓨터를 할 때 컴퓨터 치는 방법만 알면 되지 그 안에 컴퓨터 부품이 어떻게 되는 건지까지 다 알 필요가 없다"고 답했다.

[출처: 중앙일보] 심상정 "비례대표 계산 방식, 국민은 알 필요 없다"

<노컷뉴스의 보도>

CBS노컷뉴스 윤준호 기자메일보내기2019-03-19 15:39

심상정 "'국민, 선거제 알 필요없다' 발언은 가짜뉴스"

2. 선거법 개정안의 개요

가. 심상정의원 대표 발의안 개요(2019.4.24. 발의)

정당득표율과 의석점유율과의 불일치가 크고 지역별로 지배적인 정당이 지역의 의

연동형 비례대표제: 정치경제학적 측면

석을 독점하는 현상이 지속되는 등의 문제를 극복하기 위해서 선거법의 개정이 필요하다고 주장하고 있다.

선거법 개정안의 골자는 다음과 같다. 개정안을 그대로 글상자 안에서 소개한다. 이해하기 어렵게 기술되어 있어 국민이 정말 몰라도 된다고 생각한 것은 아닌지 의문이 간다.

소규모 정당에게 유리하다는 연동형 비례대표제 외에도, 선거연령 인하, 지역선거구 조정, 석패율 적용 등 당리당락적 차원의 개정안도 함께 포함이 되어 개정안에서 제시된 개정 의도와는 다른 개정안이 작성됐다.

주요내용

가. 선거권 및 선거운동 가능 연령을 18세 이상으로 함(안 제15조 및 제60조).

나. 국회의원정수는 지역구국회의원 225명과 비례대표국회의원 75명을 합하여 300명으로 함(안 제21조제1항).

다. 정당이 비례대표국회의원선거에서 후보자를 추천하는 때에는 중앙 선거관리위원회에 선거일 전 1년까지 제출한 당헌 또는 당규로 정한 민주적인 절차에 따라야 하고, 후보자등록을 하는 때에 중앙선거관리위원회에 제출한 후보자 추천절차에 따라 후보자 추천이 되었음을 증명할 수 있는 회의록 등의 자료를 후보자명부에 첨부하도록 하며, 이를 위반한 후보자등록을 무효로 함(안 제47조제2항 및 제52조제4항 신설).

라. 정당은 지역구국회의원선거의 후보자 모두를 등재하여 권역별 후보자명부 중 2개 순위 이내를 석패율 적용순위로 지정할 수 있음 (안 제47조의2 신설).

마. 비례대표국회의원선거의 후보자명부는 전국을 6개 권역으로 나누어 작성함(안 제49조제2항).

바. 비례대표국회의원의석은 의석할당정당이 비례대표국회의원선거에서 얻은 득표비율에 따라 산정한 의석수에서 해당 정당의 지역구국회의원 당선인 수를 뺀 후, 그 수의 100분의 50에 달할 때까지 해당 정당에 비례대표국회의원 의석을 먼저 배분하고, 잔여의석은 비례대표국회의원선거의 득표비율에 따라 산정한 의석수를 배분한 다음 권역별로 최종 의석을 배분함(안 제189조제2항 및 제3항).

사. 석패율을 해당 후보자득표수를 당선자득표수로 나눈 값을 적용하여 당선인 결정기준으로 하고, 지역구국회의원선거에서 유효투표총수의 100분의 5에 미달하거나 추천 정당의 지역구국회의원 당선인수가 해당 권역의 국회의원지역구 총수의 100분의 30 이상이면 동시 등록한 후보자는 당선될 수 없도록 함(안 제189조제5항).

아. 석패율을 적용받아 비례대표국회의원으로 당선된 사람이 꺾어진 경우 해당 순위의 다른 석패율 적용대상 후보자 중에서 당선인으로 될 수 있는 후보자가 있는 때에는 그 석패율 적용대상 후보자 중에서 비례대표국회의원을 승계함(안 제200조제2항).

나. 심상정의원 대표 발의안 검토 의견

개정안 제안 의도 자체가 토론의 대상이다. 일반적으로 다수결의 원칙에 의해서 지배구조를 확보하는 경우, 정당득표율과 의석점유율과의 불일치가 발생한다. 만장일치 제도에서는 불일치가 발생하지 않고, 최고득표자가 당선되는 경우에는 괴리가 더 크다. 괴리의 발생 그 자체가 문제가 되는 것처럼 생각하는 사람들이 많지만 민주주의적 의사결정 과정에서 발생하는 현상이다. 지역에서 지역을 대표하는 사람을 뽑고 뽑힌 사람은 모든 지역민을 위해 일하는 것이다. 책임 소재가 분명하기 때문에 선출된 사람은 자신을 지지하는 사람만의 정치를 하지 못한다. 선출된 사람은 왕이 아니라 법과 원칙을 지켜서 맡은 임무를 수행하는 공복에 불과한 것이다.

더욱이 개정안으로 과연 국민의 의사를 다 반영할 수 있을지는 의문이다. 대표성이 훼손되고 중앙정치 중심으로 정치적 담합으로 법안이 결정되는 것을 막을 수 있을지도 의문이다. 대통령 중심제에서 행정부에 대한 의회의 견제가 가능할 지도 의문이다. 정치적 담합과정에서 소수 정당의 힘을 국민이 부여한 힘보다 크도록 왜곡하는 현상도 발생할 수 있다. 선거구민의 전략적 투표도 문제를 더 크게 만든다. 사람의 됴됨이를 보고 보다 좋은 사람을 공천하려는 경쟁도 사라진다. 정당의 실권자에게 아부하는 사람이 공천되고 정당에 포획된 국민의 선택권은 부정된다.

미국도 일부 비례형 선거제도를 도입한 적이 있으나, 부작용으로 폐지한 적이 있다. 다수 대표제도 실시한 주도 있었으나 사라졌고, 공산당과 같은 극단적 정당의 출현을 우려해 폐지되기도 했다. 주민투표로 사라졌고, 주민들이 싫어한 제도다.

심의회가 개정안이 과연 다른 나라에서 실행하는 연동형 비례대표인지도 의심스럽다. 비례대표를 개산하는 산정식은 이해하기 어렵고 과연 제도 변경으로 무엇을 얻는지도 계산할 필요가 있다. 지역구의 정당득표율은 무시되고 비례대표 득표율만으로 비례성을 계산하면서도 50%만 비례할당하고 나머지는 권역별로 최종의석을 배분함으로써 비례성도 확보하지 못하고 비례대표 투표와 지역구 투표를 전략적 투표를 유도한다.

석패율도 지역의사를 반영하지 못하도록 30% 이상 석권한 정당에게 불이익을 주도록 계산되어 5% 이상 지지를 받으면서 30% 이하의 선택을 받는 일부 소수정당을 위한 안에 불과한 개정안으로 판단된다.

비례대표제도는 정당에 대한 선택을 통해 정당이 지정한 사람들이 국회의원이 되는 제도이다. 비례대표는 정당의 선출 과정에 따라서는 국민의 대표로 행동하기보다는 정당의 대표로 행동할 수 있다는 점에서 지역구대표와는 차별된다. 비례대표의 선정 과정에서 국민의 선택권은 제한되고 정당의 권한을 확대하는 경향이 발생한다.

개정안은 국민 주권을 약화시키고 국회의원의 지역대표성을 제한하고 중앙 정치의

연동형 비례대표제: 정치경제학적 측면

야합적 행동을 강화시킬 것으로 보인다.

3. 현재 선거제도 현황 분석

가. 현재의 선거법

우리나라 선거제도는 전통적인 병렬형 투표제도로 비례대표전국선거구국회의원 투표에 의해서 득표율에 비례하여 결정되는 비례대표국회의원과 지역선거구국회의원 투표에 의한 지역구국회의원을 혼합하여 사용하고 있다.

우리나라의 선거구는 1년 전에 확정되도록 되어 있고 지역구의 수가 확정돼야 지역구국회의원 수가 확정되며, 이에 따라서 비례대표의 수가 확정된다. 개정안이 유효하기 위해서는 다음 선거에서나 가능한 것으로 판단된다.

제24조(국회의원선거구획정위원회)

① 국회의원선거구획정위원회는 제25조제1항에 규정된 기준에 따라 작성되고 재적위원 3분의 2 이상의 찬성으로 의결한 선거구획정안과 그 이유 및 그 밖에 필요한 사항을 기재한 보고서를 임기만료에 따른 국회의원선거의 선거일 전 13개월까지 국회의장에게 제출하여야 한다.

제24조의2(국회의원지역구 확정) ① 국회는 국회의원지역구를 선거일 전 1년까지 확정하여야 한다.

나. 현재의 선거제도 하에서의 투표 행태

(1) 20대 국회의원 선거 결과

비례대표제도가 도입될 당시 논란이 있었으나, 입법 과정에서 전문가의 역할을 강화한다는 측면이 강조됐다. 비례대표제 도입 이후 많은 논란이 있었으나, 양당제가 무너지고 소수정당이 원내에 진입하면서 문제가 더 심각해지고 있다.

<표 1> 20대 국회의원 선거 정당별 국회의원 당선인 수

지역	새누리당	더불어민주당	국민의당	정의당	기타정당	무소속	합계
서울특별시	12	35	2	-	-	-	49
부산광역시	12	5	-	-	-	1	18
대구광역시	8	1	-	-	-	3	12
인천광역시	4	7	-	-	-	2	13
광주광역시	-	-	8	-	-	-	8
대전광역시	3	4	-	-	-	-	7
울산광역시	3	-	-	-	-	3	6
세종특별자치시	-	-	-	-	-	1	1
경기도	19	40	-	1	-	-	60
강원도	6	1	-	-	-	1	8
충청북도	5	3	-	-	-	-	8
충청남도	6	5	-	-	-	-	11
전라북도	1	2	7	-	-	-	10
전라남도	1	1	8	-	-	-	10
경상북도	13	-	-	-	-	-	13
경상남도	12	3	-	1	-	-	16
제주특별자치도	-	3	-	-	-	-	3
지역구	105	110	25	2	-	11	253
비례대표	17	13	13	4	-	-	47
총합	122	123	38	6	-	11	300

어느 정당도 과반수 의석을 확보하지 못함으로써 입법 과정에서의 책임성이 떨어지고 정당간의 이해관계에 따라 법안이 왜곡되는 문제가 발생한다. 예산안은 법정 시한을 넘겨 결정하지 못하는 일이 벌어지고 꼭 필요한 법안들도 정당 간 야합이 없이는 문제를 해결할 수 없어 법안이 왜곡되는 상황이 발생했다.

(2) 유권자의 행태

지역구선거에서의 정당별 득표비율을 살펴보면 새누리당 지지자들은 지역구 투표와 비례대표 투표에서 큰 차이가 없다. 투표의 진실성이 확보되고 있다. 더불어민주당은 지역구 득표 비율과 비례대표 득표 비율의 괴리가 가장 크다. 민주당 투표자 중 많은 분들이 다른 당을 비례대표로 찍은 것으로 보인다.

이러한 투표 전략은 더불어민주당이 지역구 득표 비율이 새누리당보다 낮음에도 불구하고 지역구 국회의원 수가 새누리당의 지역구 국회의원 수보다 더 많게 하는 작용을 한 것으로 보인다.

<표 2> 제20대 국회의원 선거 주요 정당별 득표비율(유효투표 기준, 기타 정당 포함)

	새누리당	더불어민주당	국민의당	정의당
지역구 득표 비율	38.33%	37.00%	14.85%	1.65%
비례대표 득표 비율	33.50%	25.55%	26.75%	7.24%

박빙 지역에서 다른 정당의 지지자들이 어느 한 당에 표를 주는 행위가 비례대표 투표가 있기 때문에 발생할 수 있다는 점을 확인시켜준다. 더욱이 지역구 득표비율이 1.7%에 불과한 정의당이 비례대표에 7.2%를 얻음으로써 4명의 비례대표를 받는 것은 컷오프로 기타 정당이 배제되기 때문이다. 결과적으로 단순한 배분 방식으로 인해 국민의 뜻이 왜곡된다.

전략적 투표가 일부 지지층에서 확인되고 있다는 점에서 이번 선거법 개정안은 유권자의 전략적 투표 행위를 더 조장할 수 있다는 우려를 갖게 한다.

4. 개정안의 문제점

가. 현행제도와 정상적인 혼합형 비례 제도와 비교

선거제도는 이미 유형별로 장단점이 있다. 이미 학술적 분석도 다 되어 있다. 미국은 소선거구에서 다수득표자를 선출하는 방식을 사용하고 있다. 미국에서도 다양한 제도가 시행된 적이 있으나 부작용으로 현재의 제도를 고집하고 있다.

정상적인 혼합형 비례제도, 소위 연동형 비례 대표제도는 다음과 같이 간단하게 설명할 수 있다. 비례대표를 추가적으로 배분함으로써 정당별 국회의원의 수의 비율이 득표비율과 일치시키는 방법이다. 정당 명부를 공개하느냐 비공개하느냐의 차이는 있어도 득표비율을 존중하는 방법이다.

<표 3>은 혼합형 비례제도를 잘 설명해 주고 있다. 지역구 선구위원이 있으면 이를 기반으로 전국 정당 명부 투표에 의한 득표 비례에 따라서 전체 의석을 조정하고 그 차이만큼을 비례대표 국회의원으로 채우는 방식이다.

<표 3> 혼합형 비례 제도

Political Parties	Number of District Seats Won	Percentage of the National Party List Vote	Total Number of Seats Deserved by Party	Number of Seats Added from Party Lists
Democratic	28	40%	40	12
Republican	18	36%	36	18
U.S. Taxpayers	4	18%	18	14
New Party	0	6%	6	6
Totals	50	100%	100	50

출처: Douglas J. Amy, Behind the ballot box, 2000.

개정안 이렇게 다른 나라에서 하는 제도를 왜곡하여 혼합형 비례는 50%, 지역별 비례를 50%로 채움으로써 지역 분류에 따라서 대표성을 이중으로 제약하는 제도를 선택했다. 매우 이해하기 어렵지만 현재의 선거 지형에서 수도권 우세 정당과 전략적 투표를 하는 지지세력을 두는 정당에 유리하도록 선거제도를 바꾼 것으로 보인다. 이러한 선거법으로 이해 비례성이 침해되고 일부 지역 투표에서 사표 발생 가능성이 더 커질 수도 있다는 우려가 대두된다.

<표 4>는 현재의 선거법 하에서의 정당별 국회의원 비율과 다른 나라에서 하는 연동형 비례대표 제도²⁾를 적용했을 경우의 비율이다. 비율을 정확하게 맞추기 위해서는 비례대표 국회의원의 수가 많이 필요하다. 표는 지역구 국회의원 수는 253명으로 고정하고 비례대표 국회의원의 수가 47명, 100명, 300명으로 증가할 때, 총 국회의원의 수의 비율과 득표비율을 비교했다.

만약에 비례 대표 투표를 분리하지 않고 지역구 선거구의 득표율에 따라서 사표를 정확하게 없앤다면 현재의 선거법이 가장 실제 득표 비율과 비례한다. 비례대표 국회의원 수를 47명으로 제한할 경우, 연동형 비례대표제도를 실시해도 비례성은 교정되지 않는다.

오히려 더불어 민주당과 정의당만 상대적으로 반사이익을 본다. 이러한 불일치는 비례대표를 100명으로 증가시켜도 교정되지 않는다. 300명으로 증가시켜 지역구 253명과 비슷한 숫자가 되어 국회의원수가 600명이 되면 비례성을 확보할 수 있다.

2) Multi-region constituency Webster/Sainte-Lagué method (for Mixed-Member/Additional Member systems) 방법을 사용했음. 유효투표 기준, 원외 기타 정당은 제외

<표 4> 순수 연동형 비례대표제도를 적용했을 경우의 정당별 의석분포

	새누리당	더불어민주당	국민의당	정의당
현재 선거법	40.7%	41.0%	12.7%	2.0%
지역구 253, 비례대표 300명	35.3%	26.9%	28.2%	7.6%
지역구 253, 비례대표 100명	29.7%	31.2%	16.4%	4.5%
지역구 253, 비례대표 47명	35.0%	36.7%	19.3%	5.3%
비례투표 득표비율	36.0%	27.5%	28.8%	7.8%
지역구 득표 비율	38.3%	37.0%	14.9%	1.6%

국민의 뜻이 지역구 득표 비율인가 아니면 비례대표 전국구 득표 비율인가. 전략적으로 범여권의 권한을 증가시키기 위해 비례대표 선거법을 악용했다면 이는 국민의 뜻을 왜곡한 것이다. 장기적으로는 범여권, 범야권의 소수 정당이 나올 것으로 보인다. 사분오열의 정치가 시작될 수 있다.

선거법 개정으로 국민의당과 정의당은 크게 이익을 보고 더불어민주당이 국민의 뜻과 달리 더 많은 국회의원을 보유하는 단점은 교정되지 않는다. 현재의 선거법에 의해서도 지역구 득표의 정당별 득표 비율과 지역구 국회의원의 정당별 득표 비율은 크게 차이하지 않는다.

선거법 개정 이유와도 맞지 않는 결과가 나와 선거법 개정의 정당성이 상실된다.

나. 현재 개정안의 문제점

(1) 반쪽짜리 연동에 기득권 소수 정당에게만 유리하여 개정의도인 비례성 상실

개정안에서 제시한 연동배분 의석수의 산식은 다음과 같다.

$$\text{연동배분 의석수} = [(\text{국회의원정수} - \text{의석할당정당이 추천하지 않은 지역구국회의원당선인수}) \times \text{해당 정당의 비례대표국회의원선거 득표비율} - \text{해당 정당의 지역구국회의원당선인수}] \div 2$$

전형적인 연동배분 의석수와 차이점은 의석할당정당이 추천하지 않은 지역구국회의원당선인수를 차감한다는 점이다. 이는 민의를 왜곡하는 요인으로 작용한다. 더욱이 해당 정당의 비례대표국회의원선거 득표비율을 계산할 때, 컷오프된 정당들의 득표는 제외함으로써 비례성을 왜곡한다. 연동배분의석이 몇 석 되지 않을 경우, 이를 전부 연동해도 비례성이 충족되지 않는 데, 또 다시 컷오프 정당도 배제함으로써 비례성은 개선되지 않을 것으로 보인다.

(2) 권역별 비례성이 상실되고 전국의 비례성도 상실됨

권역별 연동배분 의석수는 다음과 같이 계산된다.

$$\text{권역별 연동배분 의석수} = [(\text{정당이 추천한 지역구국회의원 당선인수} + \text{제2항에 따라 정당에 배분한 총 비례대표국회의원 의석수}) \times \text{해당 권역별 비례대표국회의원선거 득표비율} - \text{해당 권역의 지역구국회의원당선인수}] \div 2$$

이러한 산식은 권역별 득표비율을 다시 왜곡한다. 비례성을 확보하기 위해서는 연동배분의석수를 각 정당이 득표한 권역별 득표비율로 할당하면 된다. 개정안에서는 그렇게 하지 않고 권역의 지역구국회의원당선인수를 이중차감함으로써 지역구 의원이 없으나 비례투표의 득표를 많이 한 정당이 유리하도록 전략적 투표를 한 경우의 효과를 극대화하고 있다.

(3) 지역의 대표는 누구?

권역별 비례대표 국회의원과 지역구 국회의원 중 누가 지역을 대표하는 지도 의문이다. 권역 유권자의 의지가 전혀 담기지 않는 권역별 비례대표 의원들에게 대표권을 줄 수 없다. 더욱이 정당이 차이가 나면 과연 지역구 유권자들은 누구에게 책임을 지워야 하는가. 비례성도 왜곡되고 대표성도 없는 선거 제도 개편은 누구를 위한 것인지 돼 묻지 않을 수 없다.

5. 향후 문제

가. 선거제도의 검토

선거제도를 검토하기 위해서는 다양한 기준을 종합적으로 검토해야 한다. 비례성은 다양한 기준 중의 하나이고 비례성이 기준이 될 수 있느냐도 논란이다.

<표 5> 선택 기준

기준	현행	개정안
majority rule		
minority representation		
geographical representation		
high voter turnout		
fair and accurate party representation		
stable and effective government		
maximum effective votes and minimum wasted votes		
close links between constituents and representation		
sincere voting		
reinforcement of two party system		

연동형 비례대표제: 정치경제학적 측면

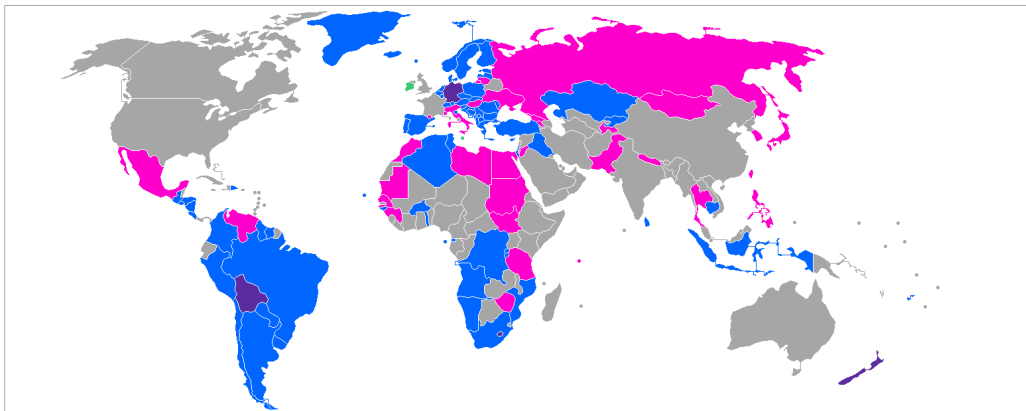
promotion of a multiparty campaign		
resistance to extremism		
competitive elections		
ease of use and administration		
fair gender representation		
effectvie management of conflict		

출처: Douglas J. Amy, Behind the ballot box, 2000.에서 기준 발췌

나. 선거제도와 경제

영국과 미국, 캐나다 등은 다수득표제를 사용하고 있고, 우리나라와 일본 등은 준비례형(혼합형 다수득표제)을 그리고 남미 등의 나라는 비례형 투표제도를 사용하고 있다. 동일한 역사적, 문화적 배경을 가지고 시작한 북미와 남미의 경제 발전을 비교하면 정치적 안정이 경제 발전에 매우 중요한 요소임을 알 수 있다.

<그림 1> 세계의 선거제도



By EvilFred - Own work, CC0, <https://commons.wikimedia.org/w/index.php?curid=15120374>
A geographic representation of the types of proportional voting systems used around the world at national level. Party list Mixed member majoritarian Mixed member proportional Single transferable vote

<표 6> 비례형 선거제도를 사용하는 나라

Cou ntry	Type	
1	Albania	Party list, 4% national threshold or 2.5% in a district
2	Algeria	Party list
3	Angola	Party list
4	Argentina	Party list in the Chamber of Deputies

연동형 비례대표제: 정치경제학적 측면

5	Armenia	Two-tier party list
		[116] Nationwide closed lists and open lists in each of 13 election districts. If needed to ensure a stable majority with at least 54% of the seats, the two best-placed parties participate in a run-off vote to receive a majority bonus. Threshold of 5% for parties and 7% for election blocs.
6	Aruba	Party list
7	Australia	For Senate only, Single transferable vote
8	Austria	Party list, 4% threshold
9	Belgium	Party list, 5% threshold
10	Bénin	Party list
11	Bolivia	Mixed-member proportional representation, 3% threshold
12	BosniaandHerzegovina	Party list
13	Brazil	Party list
14	Bulgaria	Party list, 4% threshold
15	BurkinaFaso	Party list
16	Burundi	Party list, 2% threshold
17	Cambodia	Party list
18	CapeVerde	Party list
19	Chile	Party list
20	Colombia	Party list
21	CostaRica	Party list
22	Croatia	Party list, 5% threshold
23	Cyprus	Party list
24	CzechRepublic	Party list, 5% threshold
25	Denmark	Two-tier party list, 2% threshold
26	DominicanRepublic	Party list
27	EastTimor	Party list
28	ElSalvador	Party list
29	EquatorialGuinea	Party list
30	Estonia	Party list, 5% threshold
31	EuropeanUnion	Each member state chooses its own PR system
32	FaroeIslands	Party list
33	Fiji	Party list, 5% threshold
34	Finland	Party list
35	Germany	Mixed-member proportional representation, 5% (or 3 district winners) threshold
36	Greece	Two-tier party list
		Nationwide closed lists and open lists in multi-member districts. The winning party used to receive a majority bonus of 50 seats (out of 300), but this system will be abolished two elections after 2016.[117] Threshold of 3%.
37	Greenland	Party list
38	Guatemala	Party list

39	Guinea-Bissau	Party list
40	Guyana	Party list
41	Honduras	Party list
42	Iceland	Party list
43	Indonesia	Party list, 4% threshold
44	Iraq	Party list
45	Ireland	Single transferable vote
46	Israel	Party list, 3.25% threshold
46	Italy	Mixed, 3% threshold
47	Kazakhstan	Party list, 7% threshold
48	Kosovo	Party list
49	Kyrgyzstan	Party list, 5% threshold
50	Latvia	Party list, 5% threshold
51	Lebanon	Party list
52	Lesotho	Mixed-member proportional representation
53	Liechtenstein	Party list, 8% threshold
54	Luxembourg	Party list
55	Macedonia	Party list
56	Malta	Single transferable vote
57	Moldova	Party list, 6% threshold
58	Montenegro	Party list
59	Mozambique	Party list
60	Namibia	Party list
61	Netherlands	Party list
62	New Zealand	Mixed-member proportional representation, 5% (or 1 district winner) threshold
63	Nicaragua	Party list
64	Northern Ireland	Single transferable vote
65	Norway	Two-tier party list, 4% national threshold
66	Paraguay	Party list
67	Peru	Party list
68	Poland	Party list, 5% threshold or more
69	Portugal	Party list
70	Romania	Party list
71	Rwanda	Party list
72	San Marino	Party list If needed to ensure a stable majority, the two best-placed parties participate in a run-off vote to receive a majority bonus. Threshold of 3.5%.
73	São Tomé and Príncipe	Party list
74	Serbia	Party list, 5% threshold or less
75	Sint Maarten	Party list
76	Slovakia	Party list, 5% threshold
77	Slovenia	Party list, 4% threshold
78	South Africa	Party list
79	Spain	Party list, 3% threshold in small constituencies
80	Sri Lanka	Party list
81	Suriname	Party list

82	Sweden	Two-tier party list, 4% national threshold or 12% in a district
83	Switzerland	Party list
84	Togo	Party list
85	Tunisia	Party list
86	Turkey	Party list, 10% threshold
87	Uruguay	Party list

■ 정책토론회

토론

- 김 인 영 한림대 정치행정학과 교수
- 박 인 환 前건국대 법학전문대학원 교수

1

토론 – 선거법개정안의 내용과 문제점: 연동형비례제를 중심으로

김인영(한림대, 정치학)

* 토론을 위한 초고이니 인용을 금함.

2

선거법은 정치구도를 결정한다 (1)

- 의석수 = 권력. 권력을 얻으려면 선거에서 승리해야!!
- 이번 패스트트랙에 올려진 선거법 개정안은 앞으로의 정치지형을 바꾸는 중요한 계기로 작용할 것
- - 더불어민주당은 자신들이 과반을 얻지 못하더라도 '범여권' 또는 '범여 카르텔'로 장기집권을 계획하고 있는 것으로 분석됨. 이해찬안으로 알려짐.
- 자유한국당의 경우 서울은 49석, 경기도는 60석, 인천은 13석. 수도권은 총선의 최대 격전지. 수도권에서 지지율이 낮으므로 (수도권만이라도) 중대선거구제 도입을 위해 노력했어야. 예: 도농복합제. 물론 비례대표를 없애고 의원정수를 270명으로 하는 안은 이론적으로 바른 길. 하지만 전략적으로는 실패.

3

선거법은 정치구도를 결정한다 (2)

- 현재 우리의 선거제도는 지역구와 비례대표 의석을 각각 계산하는 병렬형.
- 예 - 지역구 의석수가 200석, 비례대표 의석수가 100석이라고 가정.
- 만약 A당이 지역구에서 5석을 얻고, 정당득표율 20%를 획득했다면 지역구 5석 + 비례대표 20석(비례대표 의석수 100석 $\times$ 정당득표율 20%)를 더해 총 25석이 됨. 지역구는 지역구대로, 비례대표는 비례대표대로 따로 계산했기 때문.

4

선거법은 정치구도를 결정한다 (3)

- 그러나 연동형 비례대표제를 도입하면 '정당득표율에 의해서만' 의석수를 결정함. 앞의 사례에 연동형 비례대표제를 적용하면 A당의 의석수는 60석(총 의석수 300석 $\times$ 정당득표율 20%)이 됨. 지역구 5석 + 비례대표 55석이 되는 중견 정당이 됨.
- <- 총 의석수가 정당득표율로 정해지고, 지역구에서 몇 명이 당선됐느냐에 따라 비례대표 의석수를 조정하기 때문.
- 주장의 근거와 논리 - 소선거구제 하에서는 '사표'가 많지만 연동형 비례대표제에서는 유권자의 한 표 한 표가 모두 의미 있게 사용됨을 주장. 하지만 유권자는 지역구 투표에서 소속 정당을 이미 고려했으므로 정당 지지율을 비례대표 선출에도 적용하면 '정당 선호'가 이중 계산되는 것임.
- 헌법적인 고려 사항으로 유권자의 명시적 지지가 아닌 정당득표율로 국회의원을 결정하고 국회의 구성을 결정할 수 있는 것인가?
- 효과 - 군소정당에 유리 -> 다당제의 정착!! 바른미래당, 민주평화당, 정의당 등은 도입에 적극적.

5

선거법은 정치구도를 결정한다 (4)

- 만약 A당이 지역구에서 5석을 얻고 정당득표율 20%를 획득했다면 지역구 5석에 비례대표 20석(비례대표 의석수 $100\text{석} \times \text{정당득표율 } 20\%$)을 더하여 총 25석이 됨. 그러나 '연동형 비례대표제'를 도입하면 A당의 의석수는 지역구 5석에 비례대표 55석을 더해 총 60석이 됨.
- 이렇게 '연동형 비례대표제'를 도입하면 현행 25석의 정당이 60석이나 되니 중소정당들이 목숨을 걸고 선거제를 바꾸려 할 만함.
- 그러나 큰 문제점이 있음 - 비례대표 의석수를 늘리기 위해서는 지역구 의원들의 반대를 무마해야 하는데 방법은 의원수 증원 밖에 없음.

6

선거법은 정치구도를 결정한다 (5)

- 때문에 OECD 국가들의 의원 1인당 인구수를 제시하며 현행 300명에서 360명으로 20%까지 증원을 주장하고 있는 것임
- 하지만 의원 1인당 인구수를 보면 한국 16만명, 미국 70만명, 일본 26만명, 프랑스 11만명, 독일 14만명으로 정답이 없음 -> 국민의 동의가 관건임
- 미국처럼 인구수 대비 의원수가 적으면 보완책을 마련하고 있음. 미 하원은 의원 보좌진을 평균 15명 이상 배정하여 선거구민을 돌보게 하고 있는 것
- 대한민국은 1948년 건국 당시 제헌회의의 의원수가 200명이었음. 당시 인구수가 2천만명 정도였으니 지금의 5150만명의 인구수에는 400명의 의원도 부족하다고 할 수 있음
- 또 1981년 11대 국회가 276명이었고 270~300석의 의석수가 37년째이니 의석수를 늘려야 한다는 주장에 명분이 없지는 않음. 그러나 대다수 국민은 200명도 많다고 함.

선거법 개정 주요 변경 내용

1. 의석수 변경

의석수	현행	변경	차이
전체	300	300	0
지역구	253	225	-28
비례대표	47	75	28

- * 출처: 본 글의 표와 일부 내용은 리정주 파이더치연구원장이 제작하여 '고성국TV'에서 발표한 것임
- 2. 비례대표 의석 할당 방식의 변화
 - 병립형 -> 연동형
- 3. 기타 변경
 - 선거연령: 만19세 -> 만 18세
 - 석폐율제 도입

연동형/준연동형 비례대표 의석할당

정당	지역구 의석수	정당 득표율(%)	100% 연동 중 의석수	비례대표 의석수		최종 의석수
				1차 배분 (연동형)	2차 배분 (병립형)	
A	110	50	150	20	18	148
B	90	30	90	0	11	101
C	20	10	30	5	4	29
D	5	10	30	13	4	22
	225	100	300	38	37	300

자유한국당 선거 결과에 따른 정당별 비례대표 의석 할당 시나리오 (1)

• 1. 지역구 의석(-), 정당 득표율(-)

정당	지역구 의석수	정당 득표율(%)	총 의석수(현행)	총 의석수(준연동형 비례대표제)	변동 의석수
더불어민주당	106	50.1	145	144	-1
자유한국당	86	34.0	112	105	-7
바른미래당	14	6.7	19	20	1
정의당	2	6.7	7	14	7
민주평화당	4	1.2	4	4	0
우리공화당	2	1.0	2	2	0

자유한국당 선거 결과에 따른 정당별 비례대표 의석 할당 시나리오 (2)

• 2. 지역구 의석(+), 정당 득표율(-)

정당	지역구 의석수	정당 득표율(%)	총 의석수(현행)	총 의석수(준연동형 비례대표제)	변동 의석수
더불어민주당	86	34.0	112	105	-7
자유한국당	106	50.1	145	144	-1
바른미래당	14	6.7	19	20	1
정의당	2	6.7	7	14	7
민주평화당	4	1.2	4	4	0
우리공화당	2	1.0	2	2	0

자유한국당 선거 결과에 따른 정당별 비례대표 의석 할당 시나리오 (3)

• 3. 지역구 의석(+), 정당 득표율(-)

정당	지역구 의석수	정당 득표율(%)	총 의석수(현행)	총 의석수(준연동 형비례대표제)	변동 의석수
더불어민주당	86	50.1	125	132	-7
자유한국당	106	34.0	132	118	-14
바른미래당	14	7.0	19	20	1
정의당	2	6.7	7	13	6
민주평화당	4	1.2	4	4	0
우리공화당	2	1.0	2	2	0

자유한국당 선거 결과에 따른 정당별 비례대표 의석 할당 시나리오 (4)

• 4. 지역구 의석(-), 정당 득표율(+)

정당	지역구 의석수	정당 득표율(%)	총 의석수(현행)	총 의석수(준연동 형비례대표제)	변동 의석수
더불어민주당	106	34	132	118	-14
자유한국당	86	50.1	125	132	7
바른미래당	14	7.0	19	20	1
정의당	2	6.7	7	13	6
민주평화당	4	1.2	4	4	0
우리공화당	2	1.0	2	2	0

자유한국당 선거 결과에 따른 정당별 비례대표 의석 할당 시나리오 (5)

• 5. 자유한국당이 과반(160석)을 넘으려면

정당	지역구 의석수	정당 득표율(%)	총 의석수(현행)	총 의석수(준연동 형비례대표제)	변동 의석수
더불어민주당	61	34.0	87	93	6
자유한국당	137	50.1	176	160	-16
바른미래당	9	7.0	14	18	4
정의당	2	6.7	7	13	6
민주평화당	3	1.2	3	3	0
우리공화당	2	1.0	2	2	0

자유한국당 권역별 비례대표 할당의 예

정당	지역구 의석수	비례대표 의석수	총 의석수
자유한국당	86	19	105

권역	권역별 지역구 의석수	권역별 득표율(%)	100% 연동 권역별 총 의석수	1차 배분 (연동형)	2차 배분 (병립형)	준연동형 권역별 비례대표 의석수
서울	8	18	19	5	1	6
부산/울산/경남	24	28	29	3	1	4
대구/경북	18	29	30	6	1	7
인천/경기	18	13	14	0	0	0
광주/전북/전남/ 제주	0	3	3	2	0	2
대전/세종/충북/ 충남/강원	18	3	9	0	0	0
	86		105	16	3	19

사표 방지를 위한 비례대표 확대의 논리적 문제

- 1. 사표(死票)란 국민의 뜻이 무시되는 것이므로 사표 방지를 위해 비례대표제가 확대되어야 한다는 주장은 한 측면만 본 것임.
- 사표는 줄겠지만 대표성은 떨어지게 됨. 이 때문에 대표적인 민주주의 국가인 영국과 미국은 비례대표제를 채택하고 있지 않고 있음
- 2. 비례대표는 유권자 누구를 대표하는지 불분명하고 따라서 책임성도 명확하지 않음.
- 국민의 자유로운 선택을 방해하게 되고 결국 인지성(identifiability)과 책임성(responsibility)에서 문제가 발생 -> 비례대표 의원이 국민에게 책임을 지지 않고 자신을 뽑아준 이는 당의 실력자에게 충성을 보이는 모습을 우리는 보아왔음
- 역할에서도 비례대표가 원래의 취지인 전문성과 직능 대표성을 상실했고, 지역구 출마를 위한 발판으로 악용 된지 오래임. 공천장사와 계파정치의 수단으로 악용됨.
- 우리에게 맞지 않는 제도!!

16

선거법 개정안의 문제점 (1)

- I. 비례대표 공천의 민주성, 공정성, 투명성 확보가 우선
- 지난 10월 문재인 대통령과 야당대표들의 청와대 만남에서 황교안 대표와 손학규 대표가 선거법 개정과 관련하여 심각한 설전을 여러 차례 벌임.
- 왜? 중대한 '게임의 룰' 변경.
- - 황대표는 선거법 상정 과정에서 제1야당을 배제했기 때문에 절차적 결함이 있음을 지적. 손학규 대표는 제1야당이 반대하지만 '표의 등가성' 확보라는 명분을 위해서 법 개정이 이루어져야함을 강조
- - 그러나 바른미래당, 민주평화당, 정의당이 철저히 외면한 사실이 있음. '표의 등가성'을 제대로 이루기 위해서는 비례대표 후보공천의 민주성, 공정성, 투명성 확보가 먼저인데 이에 대한 정당 혁신은 한 번도 공개적으로 언급하지 않았음.
- - 비례대표 확대로 당 지도부가 얻는 것은 '공천 장사'의 명분과 자기 사람을 쫓는 통로의 확대. 오히려 당 지도부의 권한만 확대시킬 뿐임을 국민은 인지해야

선거법 개정안의 문제점 (2)

- I 비례대표 공천의 민주성, 공정성, 투명성 확보가 우선
- -비례대표 의원정수 확대를 위한 연동형 비례제 도입 논의에서 또 아쉬운 점은 군소정당의 난립으로 발생할 정국 불안정은 지적되지 않았다는 것
- -도리어 선거제 개정으로 군소 야당의 준여당화가 이루어져 100년 포폴리즘의 시대로 들어설까 두려움
- -군소정당의 확대가 양당 패권주의를 완화시킨다는 거짓뉴스가 양산되고 있음
- -하지만 국회에는 바른미래당, 민주평화당, 대안신당, 정의당, 우리공화당 등 다양한 군소정당이 존재하지만 이들조차도 범여당, 범야당으로 편갈려 싸우느라 기대했던 중재는 나타나지 않았음.

선거법 개정안의 문제점 (3)

- I 비례대표 공천의 민주성, 공정성, 투명성 확보가 우선
- - 결국 군소정당이 거대 양당의 대결정치를 완화시킬 것이라는 주장은 거짓이 되고 '카르텔 연합정당' 출현의 가능성만 높였음. 예: 터키의 에르도안 대통령은 선거방식을 개정하여 포폴리즘 통치로의 길을 열었음.
- - 연동형 비례대표제를 도입하더라도 비례대표 공천에서 민주성과 공정성이 전제되지 않는다면 '민의를(民意) 그대로'의 표심은 절대로 반영될 수 없음
- - 양준모 교수가 발제에서 지적한 '(정치적) 책임감 약화'는 비례대표 제도 자체의 결함임. 누구에게 책임지느냐의 문제인데 결국 유권자가 아니라 자신을 공천해준 당 지도부에 충성하고 책임지게 될 가능성을 높임. 자신에게 표를 준 유권자 각각에게 책임을 지게하는 '책임정치'에 역행하는 선거제도임.

선거법 개정안의 문제점 (4)

- II. 대통령제와 다당체제의 조합 - 최악의 결과 가능
- - 정치학자 스캇 메인워링은 '대통령제와 다당제의 조합'이 '민주주의의 안정(stable democracy)에 해롭다'고 지적함(Scott Mainwaring, "Presidentialism, multipartism, and democracy: The difficult combination," *Comparative Political Studies*, 1993, vol. 26, no. 2.)
- - '내각제와 다당제의 조합'은 연립정부로 사회의 다양한 정치적 이해관계 표출하게 되어 긍정적인 결과를 만들어냈음 - 북유럽 국가들이 증명
- - 하지만 '대통령제와 다당제 조합'에서는 야당이 '틀러리 여당'이 되는 것이 정치적으로 이득을 많이 얻을 수 있기 때문에 분열되고 이합집산을 거듭하여 대통령의 권력을 제대로 견제하지 못하는 결과가 발생함
- - 이런 현상은 특히 남미 정치에서 두드러지게 나타나는데 대통령제가 분열된 다당제 정당체제와 결합하여 극단적 정치균열이라는 '민주주의 후퇴'의 상황을 맞이하게 되었음. 거기에 경제도 실패하여 실업률도 대단히 높음. ("표 - 남미국가들의 선거체계, 정당체제, 실업률" 참조).

선거법 개정안의 문제점 (4-1)

표 - 남미국가들의 선거체계, 정당체제, 실업률

국가	권력구조	선거체계	정당체제	실업률	기타
니카라과아	대통령제(6년, 부통령)	비례대표로 90명	다당제(6개)	8.746%(2019)	
멕시코	대통령제(6년)	500명(하원, 300명 다수제, 200명 비례대표)	다당제(3개, 2%이상)	3.54%(2019)	
브라질	대통령제(4년)	하원 513명(비례대표)	다당제(11개, 3%이상)	11.8%(2019/07)	
베네수엘라	대통령제(6년)	165명(혼합다수제, 60% 다수제, 40% 비례대표)	다당제(4석 이상 7개)	40-47%	
아르헨티나	대통령제(4년)	하원 257명(비례제, 동트식) 상원 72명	다당제(8개)	10.6%(2019/06)	선거연령 16세
칠레	대통령제(4년, 부통령)	하원 120석(1개 선거구에서 2연씩 60개 선거구)		7.2%(2019)	
콜롬비아	대통령제(4년)	하원 162석(비례제)	다당제(2석 이상 9개)	10.80%(2019)	

자료: google 국가별 선거체계, 실업률

선거법 개정안의 문제점 (5)

- II. 대통령제와 다당체제의 조합 – 최악의 결과 가능 (1)
- - 연동형 비례대표제의 도입으로 축소된 지역구가 군소정당에게 돌아갈 것이기에 다당 체제를 상시화하고 야당 분열을 구조화하는 법안이 될 가능성
- - 20대 총선 결과로 시뮬레이션을 하면 정의당은 8석이 늘어나 가장 큰 수혜를 보고, 국민의당은 22석이 늘어난다. 하지만 한국당은 122석이 109석으로 13석이 감소하여 타격을 입게 됨. 큰 여당에 중소 정당들이 군집하는 모양이 될 것.
- - 유럽형 대연정이 출현할 수도 있는데 뭐가 나쁘냐는 주장이 있음
- - 하지만 오스트리아를 포함하여 대연정을 해온 국가들에서 '권력 공유'가 '권력 나눠먹기'로 변질되고, 정실주의가 심각해지고, 비판세력의 약화로 정치가 반개혁적이고 보수화되는 문제점이 나타남. 이권 나눠먹기 정치로 양준모 교수가 발제에서 지적한 '정당 담합'으로 인한 부패 국가의 가능성이 높아짐. 부패와 저성장의 늪을 벗어나지 못하는 제도 변화를 '개혁' 이라고 포장하고 있는 것임.

선거법 개정안의 문제점 (6)

- II. 대통령제와 다당체제의 조합 – 최악의 결과 가능 (2)
- 결국 '대통령제와 다당제의 부조화' 때문에 주로 내각제 국가들이 대연정을 실시하고 있음. 최근 오스트리아, 이스라엘, 스페인도 연정을 구성하지 못하고 연정 협상 중. 벨기에는 지난 5월에 총선을 치렀지만 과반 정당이 없어 아직도 연정을 구성하지 못하고 있음. 2017년 네덜란드에서는 정당 난립으로 208일 동안 무정부 상태가 이어짐.
- 우리의 국회에서 안건마다 새로운 권력연합이 만들어질 가능성이 있음. 국정 사안마다 만들어진 정당 카르텔 연합이 초래할 국정 혼란과 나눠먹기 부패가 정착될 가능성을 고려해야 함.

선거법 개정안의 문제점 (7)

- III. 석패율제도 철회되어야
 - - 석패율제는 지역구 선거에서 '석패'하더라도 비례대표에도 이름을 올려 국회의원 당선 가능성이 하는 제도. 핵심은 국민의 의사에 반하고, 정당지도부의 권한을 강화시킬 뿐이라는 것
 - - 지역구에서 떨어진 출마자를 비례대표를 통해 구제하겠다는 것. 이렇게 되면 지역주의를 극복할 수 있다는 궤변
 - - 지역에서 국민의 투표로 심판받은 후보자를 정당 지도부가 필요에 따라 국회의원으로 만들어주는 제도임. 국민의 심판을 정당 지도부가 뒤집는 것임. 결국 정당 지도부의 의사를 국민 앞에 두는 반민주주의적 제도임.
 - - 국민이 지역구 선거에서 심판한 후보를 정당이 뒤집는 선거제는 어떤 명분으로도 반민주적임.

선거법 개정안의 문제점 (8)

- IV. 선거연령 18세 하향보다 학제 개편이 우선이다
 - - 선거 연령 18세 하향은 공부해야 할 고3 교실을 선거판으로 물들이고 '교복 입고 투표'하는 상황을 만들 것임. 교육의 정치중립성을 훼손하는 개정임. 또한 아직 시민으로 훈련받지 못한 고교생의 시각으로 투표하는 경우 교육정책에 대해 이익집단화된 판단이 가능함. 진보정당에 기울어진 운동장을 만드는 제도이므로 민주주의에 어긋난 제도의 도입.
 - - 선거 연령 하향 전에 초등학교 입학 연령을 7세로 낮추는 법 개정을 먼저하고 선거 연령을 낮추어야 했는데 앞뒤가 뒤바뀜

선거법 개정안의 문제점 (9)

- V. 포퓰리즘의 순간 – ‘통치 불능’의 시대로?
- - 우리는 지금 ‘포퓰리즘의 순간’(populist moment)에 와 있음
- - 남미 국가들처럼 포퓰리즘이 일상화된 국가로 들어서는 길목에 서 있음
- - 경기침체, 고실업, 국민 불만을 잠재우기 위한 나눠주기가 경제의 본질이 되고, 정치는 대통령제와 군소 정당의 난립이라는 최악의 조합에 통치불능으로 빠지는 길이 임이 확실함
- - 국회가 토론과 심의로 막아내야. 국회가 못한다면 국민이 내년에 선거혁명을 이루는 수밖에 없음.

결론 및 해야 할 일 (1)

- 1. 연동형 비례제를 제안하는 쪽은 ‘표의 등가성’을 주장하지만 정치적으로 달성하고자 하는 목표는 양당제 대신 대통령제와 다당을 기반으로 하는 다당 카르텔 연정체제임. 하지만 연정으로 국가적 위기를 극복했다고 평가받는 오스트리아조차도 2000년대 이후 양대 정당에 의한 정치카르텔이 퇴조하고 있는데 그리고 이탈리아, 오스트리아, 이스라엘 등 연정이 구성되는 것조차 힘들어 정치적 불안정을 초래하는데 우리는 거꾸로 다당 카르텔 연정체제로 가겠다는 시대착오적 정치가 진행되고 있음.
- 2. 결국 여당이 의도하는 배는 다당 카르텔 연정에 기반한 장기집권 플랜의 추진일 뿐. 이는 제1야당 자유한국당에 불리한 운동장을 만들어 장기집권을 계획한다는 의도로 반민주적 행태의 정치임. 이에 대해 윌셔준은 ‘집권당이 합법적 불공정행위를 계속하고 있는 것’이라고 비판함.
- 3. 군소야당들도 선거법을 패스트트랙에 올린 이유가 의원 정수 감축축이라는 국민의 바람은 뒤로하고 자신들의 밥그릇크기를 키우겠다는 지극히 원초적 욕망을 드러낸 것뿐임.
- 4. 선거법이 여당 더불어민주당과 일부 야당들의 카르텔 다수에 의해 통과된다면 제1야당 자유한국당의 불복 투쟁과 법적 분쟁으로 이어질 수 있음. ‘게임의 규칙’은 공정함을 유지하고 합의에 의한 통과가 기본이므로 여야는 끝까지 합의를 이뤄내도록 노력해야 함. 적대와 원한의 정치에서 타협과 공존의 정치로 나아가도록 정치적 창의성을 발휘해야.

결론 및 해야할 일 (2)

- 예상 (1) - 비례대표의 확대를 주장하는 학자들과 전문가들도 정당의 비례대표 선출의 민주성, 투명성, 공정성은 원하는 바일 것. 따라서 비례대표 선출의 문제점과 굳이 적능대표 또는 전문가 영입이 필요한지에 대한 논란 때문에 이에 대한 정치권의 합의가 이루어지기 전까지 국민이 직접 선출하는 지역구 국회의원만으로 이루어진 국회, 즉 비례대표 폐지가 바람직한 방향임. 하지만 군소정당들의 반발로 현실화되기는 힘듦.
- 예상 (2) - 언론에 언급된 지역구 250석, 비례대표 50석은 가장 통과 가능성이 높은 현실적인 안이지만 현재 지역구 253석, 비례대표 47석에서 3석이 증가하는 수준이기 때문에 개혁성이 떨어지고 굳이 바꾸어야 하는지 의문도 있음. 지역구 240석, 비례대표 60석은 현재보다 비례대표 의석이 13석 증가하지만 자신들의 지역구가 위험해지는 13명의 의원들의 반대표와 호남 지역구 의원들의 반발로 타협이 쉽지 않을 것임.
- 예상 (3) - 공수처법안과 선거법 개정안을 분리. 선거법을 현행 그대로 하는 방안이 민주당 일부의원들과 대안신당, 자유한국당의 바램일 것. 변수는 황교안 대표의 단식의 파괴력과 '변혁' 이 자유한국당과의 보수통합이냐 이득이냐, 연동형 비례제가 이득이냐에 대한 판단일 것임.

● 감사합니다.

연동형 비례대표제의 문제점 검토

박 인 환
前 건국대 법학전문대학원 교수

1. 국회의원 선거와 비례대표제

0 비례대표제는 선거의 전제로서 정당이 있어야 하고, 의원 등 개별 후보자가 아니라 따로 정당의 득표수(득표율)에 비례하여 의원을 선출하는 선거제도

- * 지역구 의원 선거는 승자 독식의 다수 대표제로 소수자 민의 반영에 미흡하다는 지적
- * 양당제 등 거대 정당이 거의 독식(사표 방지와 쏠림 현상 등으로 兩分)

0 우리나라의 경우 헌법상 비례대표제의 내용에 대해서는 법률[선거법]에 위임하고 있음(헌법 제41조3항)

- 지역구 후보 투표와 비례대표(정당) 투표를 따로 하므로 정당의 실제 득표수는, 지역구의 정당 득표수 합계와 비례대표 투표수가 다를 수 있음

0 비례대표제는 다수 대표제의 경우 사표를 방지한다는 장점 있음

- 소수 정당 후보자의 당선 가능성 : 정의당 등
- 대의제 정치의 이상을 추구하고 사회의 다양한 이해관계나 정치 세력 판도가 결과에 반영되므로 대표성과 민주성 확보
- 투표 가치의 평등성이 실현되므로 평등 선거에 부합
- 현재 비례대표제에 의한 의석 배분은 최소 3% 득표

0 비례대표제의 시행 방식(대표적인 경우)

- 단기이양식(單記移讓式) : 당선 득표에 이른 후보자가 필요 없는 나머지 득표를 같은 정당의 다른 후보자에게 넘겨주는 방식
- 정당명부식(名簿式) : 정당에서 작성한 비례대표 명단과 순위가 고정됨

2. 비례대표제의 단점

- 0 비례 대표제를 시행하면 군소 정당의 난립으로 정국이 불안정해질 가능성
- 0 선거 방식이 상대적으로 복잡
- 0 우리나라와 같이 비례대표 후보를 유권자가 아닌 정당이 정하는 정당명부식 비례대표제의 경우, 국민이 대표자 선출 과정에 참여할 수 없음
- 0 따라서 국민의 의사를 제대로 반영되지 못할 뿐만 아니라 공천과정에서부터 경쟁이 치열한 지역구보다 상대적으로 경쟁이 수월한 비례대표 후보자 선정 과정에서 매 관매직 등 부정부패가 발생할 가능성

3. 연동형 비례대표제

- 0 연동형 비례대표제는 원칙적으로 정당의 득표율에 의해서만 의석수가 정해지는 선거제도
- 0 소선거구(지역구)에서 당선자가 나오는 것과는 무관하게 정당 득표율만을 인정하는 것으로 비교적 소수 야당들에게 유리한 방식
- 0 예를 들어 전체 의석이 200석인데, A정당이 50%의 정당득표율을 기록했다면 일단 그 50%인 100석의 의석수를 확보한다는 전제
여기서 A정당이 지역구에서 70석을 얻었다면 나머지 30석을 비례대표로 채워서 결국 100석 확보하게 됨

4. 연동형 비례대표제의 문제점

- 0 거대 정당의 지지자들의 반대 여론 높음
- 0 소수 정당에 대한 유권자의 신뢰 부족(다당제에 의한 혼란 우려)
- 0 인물이나 정당(강령, 공약과 정책)이나
- 0 비례대표 공천의 투명성 확보 방안 강구
 - 독일의 경우에는 비례대표도 일반 당원이 선출하는 상향식 경선으로 비례대표의 최종 명단 및 순위까지 결정
 - 정당 민주주의, 당내 민주주의 확립 : 권리 당원(진성 당원), 당원 교육
- 0 하향식 공천의 경우 연동형 비례대표제 하에서도, 비례대표 후보자 선정 과정에서

연동형 비례대표제: 정치경제학적 측면

계파 수장들의 나눠먹기와 매관매직 등 부정부패 발생 문제

0 국회의원 정원 수 증가 : 반대 여론 급등과 누더기 연동제

0 권력 구조와 선거제도의 연계(연관성)

- 대통령제 : 양당제(막강한 대통령에 대한 막강한 야당의 견제 필요)
소선거구제, 비례대표제 거의 없음, 의회에 의한 행정부 견제
- 의원내각제 : 다당제, 합의 민주주의, 연립 정권(독일의 기민련, 사민당)
비례대표제 채택

0 대통령제 하에서 비례대표제 강화는 여소야대의 국회 고착화 : 정국 불안

0 야당의 분열 : 우리 정치 현실은 대통령제와 거대 집권 여당 하에서도 야당끼리 분열하고 견제하는奇观상
(군소 야당에 대하여는 집권 여당의 2, 3, 4 중대라는 비판)

0 비례대표제, 연동형 비례대표제는 의원내각제와 함께 검토하는 것이 타당함

* 패스트 트랙과 선거법의 통과 문제

* 연방제 통일과 연동형 비례대표제 : 복한 문제

<MEMO>

[illegible]



바른사회시민회의

바른사회

CITIZENS UNITED FOR BETTER SOCIETY

• **자유경제포럼**

2019. 11. 28.