



선거법 개정과 2020년 국회의원 선거

이번 선거법 개정은 지역구를 중심으로 다수결제적 성격이 강했던 기존의 선거제도를 정당의 득표율과 의석점유율 간 비례성을 강화하는 제도로 변경하였다. 그러나 개정안의 낮은 제도적 완결성으로 인해 개정안의 취지가 성공적으로 정착할 수 있을지 의문이다. 유권자의 정치적 불신 증대 및 2020년 선거의 낮은 참여율로 이어지지 않을까 우려되는 부분이다.



✉ 한정훈
☎ 서울대학교 국제대학원 교수
✉ gurus72@gmail.com

I. 선거법 개정과정의 파행

2020년 4월 15일로 예정된 국회의원 선거는 새로운 선거제도의 실험공간이라는 의미를 지닌다. 제21대 국회의원 선거를 앞두고 국회가 2019년 말 공직선거법의 몇 가지 주요 내용을 개정했기 때문이다. 소위 '준연동형 선거제도'를 도입하고 득표율과 의석점유율 사이의 비례성을 강화함에 따라 어떤 결과가 이루어질 것인가에 대해 귀추가 주목되고 있다.

그런데 사실 이와 같은 실험은 민주화 이후 끊이지 않았다고 할 수 있다. 민주화 이후 최초의 국회의원 선거인 1988년 선거부터 지금까지 빈번히 선거법을 개정해왔을 뿐 아니라 선거 직전마다 개정해왔기 때문이다. 게임의 룰을 변경하기 위한 선거법 개정은 당연히 순탄하게 이루어질 수 있는 사안은 아니다. 선거법 개정논의가 이루어질 때마다 여야 간, 도시와 농어촌 출신 의원 간, 다양한 이해관계 속에서 상당한 갈등을 수반했으며, 그 속에서 개정된 선거법은 다음 선거결과와 연관되어 궁극증을 유발하는 대상이었다.

다만, 이번 선거법 개정이 과거와 다른 차이는 개정 과정은 물론이고 본회의 표결순간까지 게임당사자 가운데 어느 한 편이 룰 변경을 전적으로 거부하였다는 점이다. 300명의 국회의원 가운데 자유한국당 의원 대부분이 표결에 참여하지 않은 상태에서 167명의 국회의원만 표결에 참여하고 개정되었다. 물론 선거법 개정에 관한 과거 경험을 돌아볼 때 의원 개인 간 또는 정당 간 이해관계의 대립으로 인해 본회의 투표 참여율이 낮았던 경험은 적지 않다. 또한 법안 개정과정에서 이미 이해관계가 해소되면서 본회의 표결에 참여하는 것이 중요하지 않은 경우도 있었다. 그러나 이번과 같이 게임당사자 가운데 어느 한 편이 전적으로 룰 변경과정을 보이콧한 경우는 없었다.

혹자는 이러한 심각한 갈등이 개정선거법이 선거제도 자체의 변화를 피한데 있다고 주장할 수 있다. 과거의 개정이 '병립형 혼합제(parallel mixed system)'라는 선거제도를 유지하는 선에서 선거구획정 및 선거운동과 관련된

일부 내용에 대한 개정이었다면, 이번 개정은 민주화 이후 30년 동안 시행되었던 선거제도를 변경하는 것이기 때문이다. 이 과정에서 새로운 선거제도의 필요성에 대한 상이한 이해관계는 물론이고 그로부터 예상되는 결과의 불확실성이 주요 정당뿐만 아니라 개정 주체들 간에도 갈등을 증폭했을 가능성이 높은 것이다.

그러면, 이번 개정선거법이 과거 개정안과 비교할 때 실질적으로 큰 차이가 있는가? 선거법 개정의 전 과정에 걸쳐 정당 간 극단적 대립이 불가피할 정도의 변화를 수반하는 것인가? 이 글에서는 위와 같은 질문에 답해보고자 한다.

II. 한국 선거제도 개정의 역사와 특징

한국 사회는 민주화 이후 첫 국회의원 선거인 1988년 선거를 앞두고 이루어진 선거법 개정 이후 2019년 12월 말 개정까지 총 44차례에 걸쳐 국회의원선거 관련 법률을 개정하였다¹⁾. 특히 현재와 같이 '공직선거법'이라는 명칭을 갖기 시작한 제17대 국회 이후 급격히 개정빈도가 높아졌을 뿐 아니라 다른 법률들과 비교할 때 '공직선거법'에 관한 의원들의 개정발의 횟수도 높다. 정치적 권력배분뿐 아니라 개별 국회의원들의 재선이라는 목표와 직접적인 관련을 지닌 게임의 룰을 정하는 문제라는 점에서 당연한 현상일 것이다.

그럼에도 불구하고 그동안의 개정은 선거제도를 크게 변화시킨 것은 아니다. 특히, 선거제도를 선거법이 담고 있는 선거와 관련된 다양한 요소를 포괄하는 광의의 개념으로 정의하지 않고, 주요 4가지 요소로 구성되는 협의의 개념으로 정의할 때 그렇다. 선거제도에 관한 이와 같은 협의의 개념정의는 세계 각국의 선거제도를 분석한 아렌트 라이프하트(Lijphart 1994)의 분류방식을 따른 것이다.²⁾

1) 구체적으로 20대 국회에서 4번, 19대 국회에서 11번, 18대 국회에서 8번, 17대 국회에서 4번, 16대 국회에서 5번, 15대 국회에서 5번, 14대 국회에서 6번, 13대 국회에서 1번의 개정이 이루어졌다.

2) Lijphart, Arend. 1994. *Electoral Systems and Party Systems: A Study of Twenty-seven Democracies, 1945-1990*. Oxford University Press.

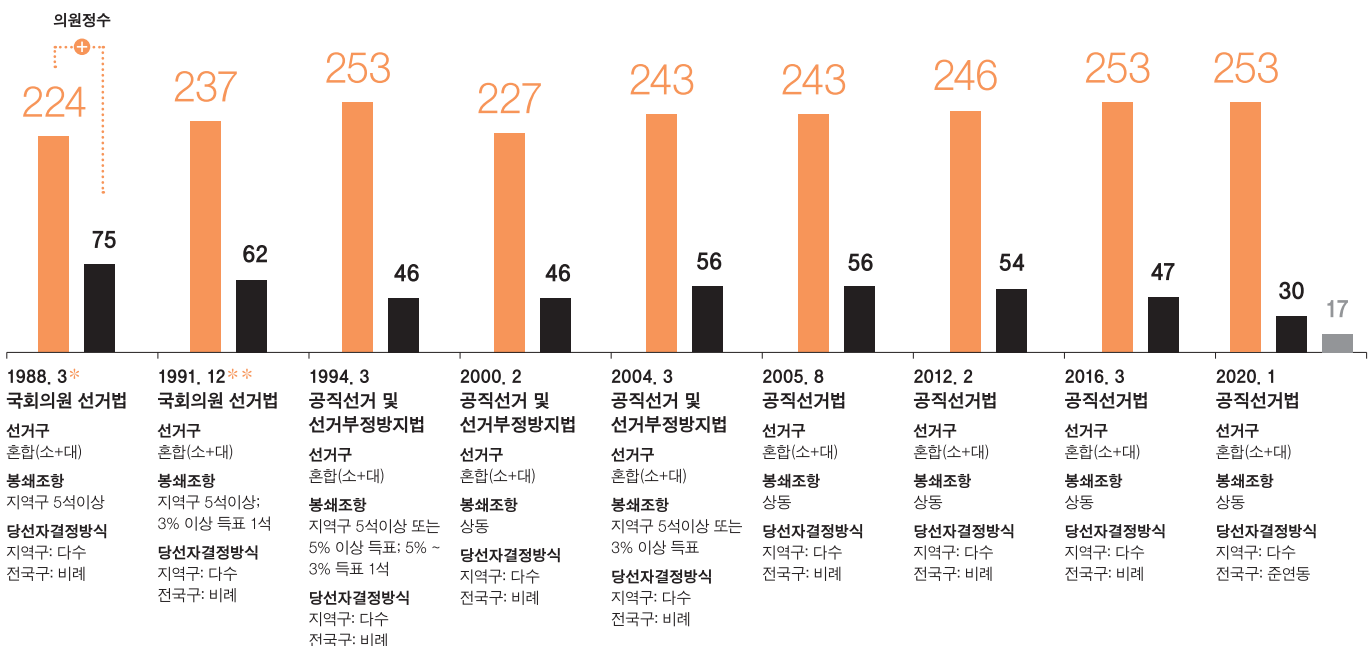
그리고 이 경우 선거제도는 표1에서 제시되었듯 의원정수, 선거구의 크기, 봉쇄조항, 당선자결정방식이라는 4가지 요소를 바탕으로 구성된다. 라이프하트에 따르면, 선거제도의 변화는 이러한 4가지 요소 가운데 어느 하나 또는 그 이상의 요소가 유의미하게 변경되었을 경우를 의미한다. 특히 그는 선거제도의 변화와 관련하여 20% 기준을 제시한다. 예를 들어, 의원정수나 봉쇄조항이 기준과 비교할 때 20% 이상 변화한 경우에 한하여 선거제도가 유의미하게 변화했다고 평가할 수 있다는 것이다. 이와 대조적으로 비율적 변화를 논의할 수 없는 선거구 크기와 당선자결정방식은 소선거구제에서 대선구제로의 변화 또는 다수결제 당선자결정방식에서 비례제로의 변화 등과 같은 명시적인 변화가 선거제도의 변화를 의미한다.

구체적으로 살펴보면, 표1은 선거제도의 4가지 요소와 관련된 9번의 개정현황 가운데 선거구 크기, 봉쇄조항, 당선자 결정방식은 여러 차례의 개정에도 불구하고 상당히 지속적이라는 점을 보여준다. 선거구 크기는 1개의 지역구에서 1명의 의원을 선출하는

소선거구와 전국을 하나의 선거구로 묶어 비례대표 의원을 선출하는 대선구제를 혼합하고 있는 방식이 민주화 이후 현재까지 유지되고 있다. 대량의 사표를 발생시키는 소선거구제와 비교할 때, 비례대표제를 혼합함으로써 다수결 소선거구제가 지닌 대표성Representativeness의 문제를 일부 해소하려는 제도적 구상을 반영한 것이다. 비례대표 의석을 배분받을 수 있는 자격요건이 되는 봉쇄조항의 경우도 2004년 선거법에서 개정된 기준이 현재까지 적용되고 있다. 민주화 직후 과도하게 높게 책정되었던 기준이 점차적으로 낮아지다가 현재의 규정으로 수렴한 것이다. 지역구 5석 이상 또는 비례대표 득표율 3% 이상의 정당에게만 비례의석을 배분한다는 기준은 유럽 선진국과 비교할 때 여전히 높다. 그럼에도 불구하고 10개 이상의 군소정당이 매 선거에서 경쟁하는 상황을 고려할 때 국회 내 군소정당의 난립을 방지하는 데는 일정 부분 긍정적인 효과를 지닌다고 하겠다. 당선자 결정방식 역시 이번 선거법 개정을 제외하면 큰 틀에서의 변화는 없었다. 지역구는 다수 득표자가 당선되며, 비례대표에서는 정당의 득표율을 기준으로 의석수가 결정된다. 다만 지역구에

표1. 한국 선거제도의 주요 변화, 1988 ~ 2020

* 의원정수 최대에 대한 규정이 없어 의원정수가 지역선거구 획정에 따라 달라질 수 있도록 규정됨
** 최대 의원정수에 대한 규정이 신설됨에 따라, 전국구 의원정수는 지역구 의원정수 획정에 따라 달라질 수 있도록 규정됨;
자료원: 대한민국 국회 의안정보 내 법안의 내용을 발췌, 재구성



출마한 후보에게 던진 표를 정당지지로 간주하는 비례대표 산정방식이 한정위헌이라는 헌법재판소의 2001년 판결에 따라 2004년 이후 지역구와 비례대표 각각에 대해 1표씩을 행사하는 1인2표제가 도입되었다는 것이 그나마 큰 변화였을 것이다. 그러나 위의 세 가지 요소와는 달리 한국 선거제도는 제13대 국회의원 선거 이후 단 한 번도 지역구와 비례대표 의석수가 동일하게 유지되면서 두 번의 선거를 연달아 치른 경험이 없다. 선거 때마다 인구이동 및 인구변동에 따라 지역선거구 획정이 이루어지고 그에 따라 비례대표 의석수가 변화한 결과다. 이러한 변화에도 불구하고 1996년과 2000년 국회의원 선거 사이에 지역구 의석이 26개나 감소했던 경험을 제외하면, 매 연속된 선거 사이에 지역구 의석수의 변화는 대부분 10개 미만이었다. 다시 말해 선거제도의 변화여부를 평가하기 위한 20% 기준을 적용할 경우 그동안 의원정수의 변화 역시 실질적인 선거제도의 변화를 가져왔다고 평가하기에는 매우 미미한 것이다.

결국 지금까지 한국 선거법의 개정은 정당 간 심각한 대립을 촉발하는 원인 가운데 하나로 알려졌음에도 불구하고 이론적으로 선거제도의 유의미한 변화를 수반하는 수준에는 미치지 못했다. 그 결과 재선 및 의석 배분에 민감하게 반응하는 개별의원과 정당 간 갈등은 개정과정에서 심화되는 경향을 보이다가도 최종 개정의 단계에 이르러서는 완화되었던 경험을 반복하지 않았나 생각된다. 그러면, 이번 선거법 개정은 이러한 기존 개정과정과 달리 게임당사자 가운데 한 편이 전적으로 개정을 거부할 정도로 심각한 변화를 수반한 것인가?

III. 개정선거법의 특징

2019년 12월 27일 국회본회의를 통과한 개정선거법은 대량의 사표 발생, 정당득표율과 의석점유율 간 큰 폭의 불일치, 지역별로 특정 정당이 그 지역의 의석 대부분을 독점하는 현상이 지속되는 지역주의 정당체제의 문제점을 개선한다는 것을 개정 취지로 제시하고 있다. 사표와 표의

불비례성(Disproportionality), 지역주의 정당체제의 존속 등 기존 선거제도로 인해 발생하는 정치적 문제를 해소하기 위해 선거제도를 고치겠다는 것이다. 선거운동 방식 등 단순히 선거와 관련된 일부 규정을 변경하는 것이 아니라 다수결 중심의 선거경쟁을 비례성을 강화하는 경쟁으로 변경하는 선거경쟁의 구조 자체를 개혁한다는 의미다. 선거경쟁과정에서 발생하는 불공정 경쟁 또는 불평등을 개선하기 위한 제도 개혁에 초점을 맞춘 과거의 개정과 비교할 때, 정당 간 선거결과에 대한 직접적인 이해관계의 갈등은 물론이고 현 시기 한국 사회 내 정치적 대표성을 어떻게 강화할 것인가에 대한 방법론을 두고 사회적 합의를 요구하는 개정이라고 할 수 있다.

이런 관점에서 개정선거법의 소위 '준연동형 선거제도'의 도입은 당선자 결정방식에 비례성을 강화하겠다는 사회적 합의를 함의한다. 비례대표선거 득표율에 따라 의석점유율을 연동함으로써 기존의 병립형 선거제도가 지녔던 대량의 사표 및 득표율과 의석점유율 사이의 불비례성의 문제를 해소하는 것이 사회적 필요에 부응한다는 것이다. 구체적으로 개정선거법은 당선자결정방식에 있어 기존과 달리 정당의 비례대표 득표율에 따라 정당의 총의석수를 결정한 이후, 총의석수에서 정당이 지역구에서 얻은 의석을 뺀 의석수의 절반을 비례대표 의석에서 보완하는 방식을 취하고 있다. 비례대표 득표율에 따라 정당의 총의석수가 결정된다는 점에서 '연동형'의 방식에 해당하고, 총의석수에서 지역구 의석수를 뺀 의석수의 절반만을 비례대표 의석으로 보완한다는 점에서 '준연동형'의 성격을 지닌다. 더구나 비례대표 의석 47석 가운데 이와 같은 준연동형에 따른 배분이 이루어지는 의석이 30석만 해당한다는 점에서 더욱 협소하게 운영되는 준연동형 당선자결정방식이라고 할 수 있다. 반면, 의원정수, 선거구 크기, 봉쇄조항과 같은 선거제도를 구성하는 나머지 주요 3개 요소는 기존과 동일하게 유지되었다.

위와 같은 개정선거법은 선거제도의 비례성 강화라는 개정안의 취지를 고려할 때, 다음과 같은 몇 가지 문제점을 수반한다. 첫째, 과연 비례성의 강화가 사회적

합의에 바탕을 둔 것인지에 대한 의문이다. 한국 사회 내에서 다수결 선거제도와 비례제 선거제도의 장단점뿐만 아니라 기존의 병립형 혼합제 및 독일식 연동형 혼합제 등 다양한 대안이 논의되었던 것은 사실이다. 다만, 이러한 논의가 과연 일정 수준 사회적 합의로 수렴했는지에 대해서는 확실치 않다. 특히, 주요 정당 가운데 하나가 선거제도의 변경과정 자체에 보이콧했을 뿐 아니라 본회의 수정안의 가결과정에서 무모한 타협의 행태가 관찰되었기 때문이다. 둘째, “국회의 의원정수는 지역구 국회의원 253명과 비례대표 국회의원 47명을 합하여 300명으로 한다”는 개정선거법 제21조1항의 문제점이다. 개정조항은 전체 의원정수만을 고정한 후 지역구 획정 결과에 따라 비례대표 의원수를 조정하던 기존의 방식을 탈피하여 지역구와 비례대표를 통해 선출되는 의원정수를 미리 확정하고 있다. 이 규정은 개정원안이 지역구와 비례의석 비율을 3:1로 조정하기 위해 각각의 의석을 225석과 75석으로 규정했던 반면, 본회의 과정에서는 수정안이 통과되면서 원안의 의석수만 변경하면서 이루어진 것으로 보인다³⁾. 원안은 지역구 의석과 비례대표 의석 간 비율조정의 당위성을 반영할 뿐 아니라 인구변동에도 불구하고 지역구 의석 225석은 한동안 증감의 필요성에서 벗어날 것을 예상한 개정이라고 할 수 있다. 반면, 수정안은 의석유형 간 비율조정의 당위성은 물론이고 이와 같은 미래 인구변동에 따른 지역 선거구 획정의 문제에 대한 고려가 전혀 없는 것으로 보인다. 다시 말해 2020년 선거 이후 인구증감 등에 따라 지역구 통폐합 등이 이루어지는 경우 해당규정 또는 지역구 간 인구비례 2:1을 유지해야한다는 인구범위에 관한 공직선거법 제25조를 개정해야 하는 것은 필수적이다. 새로 개정한 안이 적용되기도 전에 벌써 개정 가능성을 내포하고 있는 것이다. 이는 개정에 대한 책임론을 포함하여 추후 재개정 과정의 정치적 갈등의 심각성을 예상하게 하는 것이다.

셋째, 준연동형의 의석배분이 적용되는 의석수를

3) 국회 의안정보시스템 상의 의원원문(심상정의원 외 17인 발의안)에 나타난 내용으로 원문에는 ‘국회의원수와 지역구 의석비율을 3:1로 하겠다’고 나타나고 있으나 이는 오타로 생각된다. 다음의 국회 홈페이지 의안정보시스템을 통해 확인 가능함. <https://likms.assembly.go.kr/bill/main.do> (검색일시 2020년 2월12일)

2020년 4월 선거에만 30석에 국한하여 한시적으로 적용하도록 한 부칙 역시 비례의석 배분 규정에 관한 제189조의 개정이 지속성을 지닐 수 있을지에 대한 의심을 높인다. 왜 이번 선거에서는 30석이여야만 하는지에 대한 타당한 설명이 없을뿐더러 위에서 지적한 지역구의 통폐합 가능성을 고려할 때 비례대표 의석 47석이 유지될 수 있을지에 대해서도 의문인 것이다.

결국 이번 선거법 개정은 기존의 ‘병립형 선거제도’와는 다른 소위 ‘준연동제 선거제도’라는 새로운 선거제도의 도입을 시도했다는 점에서 과거에 비해 게임룰의 심각한 변화를 수반하는 개정이라는 점은 논쟁의 여지가 없다. 그 결과 새로운 제도의 시행으로부터 예상되는 선거결과와 불확실성은 과거와 비교할 때 정당 간 대결을 더욱 극단으로 치닫게 하는 원인이 되었을 수 있다. 그럼에도 불구하고, 개정선거법은 개정에 합의한 주체들마저도 제도 개혁의 취지와 당위성을 적극적으로 실현하지 못했을 뿐 아니라 성급한 타협을 통해 오히려 제도 개혁의 취지와 당위성은 사라지고 미완의 개정에 머문 것으로 보인다. 그 결과 선거제도의 변경이라고 평가하기 어려울 정도의 미약한 개정 내용은 물론이고, 개정안 자체의 제도적 허점 및 개정안과 미개정된 조항 사이의 불협화음 가능성 등으로 인해 과연 이번 선거법 개정과정에서 관찰되었던 정치적 갈등이 한국 사회 내 민주적 대표성 향상이라는 큰 대의에 봉사하는 것이었는지 회의적이다. 오히려 과거와 유사하게 국회 내 몇 개의 의석을 어떻게 나눠가질 것인가와 관련된 산술적이고 편협한 이해관계의 연속이었지 않나 생각된다.

IV. 2020년 국회의원 선거

선거는 제도적인 측면 이외에도 실제 경쟁에 나선 후보자, 정당 및 그러한 경쟁자들에 대한 유권자의 평가 등 제도와 행위의 상호작용이 특히 강조되는 사건이다. 따라서 제도적인 변화와 특징에 초점을 맞춘 이 글의 분석 결과를 바탕으로 선거행태를 예측하는 것은 선부르다.

다만 위와 같은 개정선거법의 특징에 대한 이해를 돕기 위해 2020년 국회의원 선거와 관련하여 조심스럽게 다음과 같은 두 가지 점을 지적하면서 글을 마무리하고자 한다.

첫째, 개정된 선거제도의 미완적 성격은 선거과정에서 유권자의 불신과 회의를 낳을 가능성이 높고, 그로 인해 저조한 투표참여를 유발할지 모른다. 투표참여의 한 이유는 정치적 이해도가 높고 관심이 높다는데서 찾아진다. 반면, 만일 유권자가 자신의 투표가 어떤 방식으로 당선자를 결정하고, 국회의 의석을 배분하는지에 대한 이해가 낮다면 그만큼 투표참여 유인이 낮아질 것을 예상해볼 수 있다. 사실 독일식 ‘연동형 비례제’가 정당이 얻은 득표를 의석으로 전환하는 과정에서 지닌 난해함은 이미 잘 알려진 사실이다. 이번 개정과정에서 정치개혁특별위원회 내에서도 이미 논의된 바 있다. 그런데 더욱 문제는 개정선거제도는 독일식도 아닌 소위 ‘준연동형’이라는 이름의 생소한 제도라는 점이다. 더구나 그 아래서도 지난 선거와 유사한 지지율을 얻은 정당이 비례의석의 연동배분에 따라 15~20석까지 의석수 증감을 경험할 수 있다. 서울과 경기를 제외한 하나 이상의 광역시, 도에 배정된 지역구 총의석수를 넘어서는 의석수의 변화가 가능한 것이다. 과거와 동일한 방식으로 비례대표 선거에 임할 경우 자신의 선택이 예상과 다른 결과를 가져올 수 있을지 모른다는 사실을 깨달은 유권자는 쉽게 기권을 고려할 가능성이 높은 것이다. 최근 정당들의 행태는 이러한 유권자의 어려움을 더욱 자극하는 것으로 보인다. 연동배분의 이점을 최대한 활용하기 위해 각종 편법을 동원하고 있기 때문이다. 소위 ‘위성정당’ 또는 ‘자매정당’이라고 일컬어지는 비례대표 의석만을 위한 신생정당을 창당하는가 하면, 몇몇 군소정당은 지역구 후보 공천에 대한 노력은 포기하고 비례대표 의석에만 집중한다. 지역구 후보의 인물을 중심으로 투표를 결정하는 경향이 강했던 한국 유권자들에게 쉽게 이해하기 힘든 상황일 뿐 아니라 그로 인해 다가오는 선거에 대한 이해도는 더욱 낮아질 것으로 우려된다.

둘째, 현재 표출되는 유권자의 정당지지율이 크게 변하지 않는다는 가정 아래 한국 사회는 과거에 비해 더욱 약해진 양당제의 길로 들어설 것으로 보인다. 민주화 이후 한국 사회는 여러 차례 유의미한 제3당의 존재로 인해 미국과 같은 순수한 양당제 국가는 아니었다. 그럼에도 불구하고 제17대부터 제19대 국회에 걸쳐 열린우리당, 한나라당, 새누리당은 국회 의석의 과반 이상을 점하였을 뿐 아니라 소위 제1야당과 함께 양당제에 가까운 정당체제를 유지해왔다. 그 결과 대통령을 중심으로 한 집권당과 제1야당 간 경쟁과 합의가 국정운영의 추축이 되어온 것이다.

개정 선거법 아래서는 이와 같이 한 정당이 국회 내 과반의석을 점하기는 어려울 것으로 보인다. 지역구에서는 주요 양당의 후보자를 찍고, 비례대표선거에서 주요 정당에 대한 선호가 40% 안팎에 머무는 한국 유권자들을 가정할 때, 주요 양당이 연동배분 방식을 통해 확보할 수 있는 비례의석은 많아야 2~3석에 그칠 것으로 예상되기 때문이다. 결국 지역구 선거 결과에 의해서든, 아니면 연동배분 방식에 따른 비례의석에 의해서든 과거에 비해 제3당, 제4당의 의석이 증가하고, 그에 따라 기존의 양당제적 성격은 더욱 약해질 것으로 보인다.

이러한 예측으로부터 우려되는 점은 이미 라틴아메리카 국가들의 사례에서 관찰되듯이 대통령제 국가가 다당제와 결부될 때 발생하는 국가운영의 실패다. 한국 사회의 특수성이 정부형태와 정당체제의 조합으로부터 예상되는 이와 같은 일반론의 예외로 작용할지도 모른다. 그럼에도 불구하고 이번 선거법 개정을 통해 예상되는 약화된 양당제는 대통령제 국가운영에 긍정적이기보다 부정적인 효과를 지닐 가능성이 크지 않을까 걱정이다. 유의미한 선거제도의 개혁이 헌법 개정이 필요한 정부형태의 변경과 함께 논의되어야 하는 필요성이 여기에 있다.