

민주연구원 “22대 국회 후반기선거제도개혁특별위원회 구성에 대한 제안” 정책브리핑 발간

- 더불어민주당 싱크탱크 민주연구원(원장 직무대행 송창욱 부원장)은 9월 1일(화) <2026년 정기국회 주요 입법과제 시리즈>의 두 번째 정책브리핑으로 “22대 국회 후반기 선거제도개혁특별위원회 구성에 대한 제안”을 발간했다. 앞서 발간한 첫 번째 브리핑(정개특위의 조속한 구성 제안)에 이은 후속편이다.
- 송창욱 부원장(원장 직무대행)은 “22대 국회 후반기의 최우선 선결과제는 위성정당의 창당을 구조적으로 막는 선거제도 개혁”이라며 “2028년 총선에 현행 준연동형이 그대로 적용되면 21대·22대에 이어 세 번째 위성정당이 반복될 수 있는 만큼, 지금이 이 악순환을 끊을 사실상 마지막 기회”라고 강조했다.
- 송 부원장은 또 “선거제도는 한번 확정되면 되돌리기 어려운 '게임의 규칙'이어서 충분한 숙의와 공론화가 필요하다”며 “정개특위와 별도로 '선거제도개혁특별위원회'를 구성해 준연동형 비례대표제 개혁을 전담시켜야 한다”고 주문했다.
- 브리핑은 준연동형 비례대표제가 도입 취지와 달리 '위성정당'에 의해 왜곡돼 왔다고 진단했다.
- 준연동형은 비례성 제고를 목표로 2019년 도입돼 21대 총선부터 적용됐지만, 지역구에 후보를 내지 않는 위성정당이 연동 배분 몫을 가로채면서 제도가 왜곡됐고 오히려 양당의 의석이 집중되는 현상(94%)을 강화했다. 실제로 선거의 불비례성을 나타내는 갤러거 지수는 22대 총선에서 15.42로 오히려 높아져, 비례성 제고라는 개혁 목표가 어느 지표에서도 확인되지 않았다.
- 22대 국회 전반기에도 개혁 기회가 있었으나 12·3 내란과 탄핵·조기 대선, 여야 대립이 겹치며 무산됐다. 브리핑은 2028년 총선까지 20개월이 남은 지금이 이 악순환을 끊고 개

혁을 숙의·공론화할 최적의 시점이라고 강조했다.

○ 브리핑은 이를 위해 정개특위와 별개로 '선거제도개혁특별위원회'를 구성해 준연동형 개혁을 전담시킬 것을 제안했다.

- 상시적 정치개혁 의제(선관위 개혁·선거구 획정·정치자금 등)는 정개특위가, 2028년 총선에 적용될 선거제도(준연동형) 개편은 별도의 선거제도개혁특위가 맡는 역할 분담이다. 브리핑은 역대 국회가 선거제도를 정개특위의 '부수 의제'로만 다뤄 심층 숙의가 부실했고 이해득실 대립만 반복됐던 만큼, 근본적 제도 전환은 별도 특위에서 집중 논의해야 한다고 밝혔다. 이는 첫 번째 브리핑에서 제안한 양대 특위 역할 분담과 짝을 이룬다.

○ 브리핑은 특위가 '위성정당 방지'를 개혁의 대전제로 고정하되, 구체적 모델은 공론화와 숙의로 도출해야 한다고 제안했다.

- 권역별 비례대표제·완전연동형·병립형 회귀 등 구체안은 각기 장단점이 있는 만큼 특정안을 미리 확정하기보다, ①위성정당 방지 ②비례성 ③지역 대표성이라는 세 가지 기준으로 판단하며 공론화·숙의로 합의안을 도출해야 한다는 것이다. 또한 비례 배분 방식·비율·총 의석수 등 핵심 요소를 먼저 확정하고, 선거일 1년 전까지 제도를 확정하는 '사전확정 원칙'의 법제화도 제안했다.

○ 브리핑은 선거제도개혁특위의 성공을 위한 원칙도 함께 제시했다. △ 데드라인이 확정된 2028년 총선 준연동형 개혁을 최우선 과제로 삼을 것 △ 여야가 '위성정당 방지'를 공동의 대전제로 삼아 숙의에 임할 것 △ 집권여당인 민주당이 '개혁을 책임지는 자세'를 가질 것 △ 선거제도 특위는 상시 의제를 떼어내고 근본적 제도 전환에만 집중할 것 △ 전문가·시민이 함께하는 심층 공론화로 국민이 수용할 수 있는 합의안을 도출할 것 등 다섯 가지다.

○ 민주연구원 최종호 연구위원은 "준연동형은 비례성을 높이려 도입됐지만 위성정당이 그 취지를 무력화했다"며 "'위성정당 방지'를 대전제로 못박고 구체적 설계는 공론화와 숙의로 풀어야, 대안을 무원칙하게 열어두다 왜곡된 준연동형이 탄생했던 전철을 반복하지 않는다"고 덧붙였다.