



이슈와 논점



이슈와 논점 | 제1366호 | 2017년 10월 17일 | 발행처 국회입법조사처 | 발행인 이내영 | www.nars.go.kr

【헌법 개정의 주요 쟁점 시리즈 2】

국회의원 선거구제 및 비례대표 선출방식의 현황과 과제

김 종 갑*

1. 들어가며

선거제도는 정당체제를 결정하고 정부형태 설계에 지대한 영향을 미친다. 어떤 선거제도를 채택하는가에 따라 정당체제의 형성은 물론 그에 조응하는 정부형태가 구체화되기 때문이다. 따라서 선거제도의 변경 자체가 개헌을 필요로 하지 않더라도 현재 진행되는 정부형태 및 권력구조 논의의 지평을 넓히고 생산적인 논의의 틀이 마련되기 위해서는 현행 선거제도에 대한 밀도있는 분석이 선행되어야 한다.

그러한 점에서 이 글은 현행 국회의원 선거제도의 유형별 특징, 장·단점 등을 고찰함으로써 현재 진행되고 있는 개헌논의에 기초자료를 제공하기 위한 목적에서 작성되었다.

2. 현행 국회의원 선거제도의 주요 특징

(1) 소선거구 비례대표 병립형

한국의 국회의원 선거제도는 지역구와 비례의 2계층 선거구로 이루어진 혼합식(mixed member system)으로 분류된다. 혼합식 중에서도 지역구와 비례대표의 선거결과를 연동

시키지 않고 각 선거구의 당선인을 독립적으로 결정하는 병립형(mixed member majoritarian)이다. 유권자는 자신에게 주어진 2표 중 1표는 지역구 후보에, 다른 1표는 정당의 비례대표 명부에 행사한다.

지역선거구의 당선인결정에는 선거구마다 최다득표자 1인을 선출하는 상대다수대표제 방식(plurality)이 적용된다. 따라서 당선인결정에 반영되지 않은 사표(wasted vote)가 과다하게 발생할 수밖에 없다. 지난 2016년 실시된 20대 총선의 경우 253개 지역구에서 발생한 사표는 10,596,425표로 총 유효투표수(24,002,420표) 대비 44.14%에 해당한다.

과도한 사표의 발생은 비례성을 떨어뜨릴 뿐 아니라 대표성의 저하도 초래한다. 선거의 본질적 기능이 다양한 민의를 수렴·응집하여 대표선출에 적실성있게 반영하는데 있다는 점에서 현행 선거제도의 과도한 사표발생은 간과할 수 없는 문제라고 할 수 있다.

(2) 지역구 대비 낮은 비례의석 비율

현행 선거제도는 혼합식 선거제도를 채택하고 있는 24개 국가 중에서 지역구의석 대비 비

례의석의 비율이 가장 낮다. 지역구의석 대비 비례의석의 비율은 5.38:1로 24개 국가의 평균인 2:1보다 현저히 낮다.

[표 1] 혼합식 선거제도의 의석비

국가	지역구	비례	지역구 대비 비례의석 비율
한국	253	47	5.38 : 1
태국	400	100	4.00 : 1
필리핀	233	58	4.02 : 1
파키스탄	272	70	3.89 : 1
타이완	176	49	3.59 : 1
루마니아	315	97	3.25 : 1
세이셸	25	9	2.78 : 1
베네수엘라	110	52	2.12 : 1
레소토	80	40	2.00 : 1
타지키스탄	41	22	1.86 : 1
일본	300	180	1.67 : 1
멕시코	300	200	1.50 : 1
세네갈	90	60	1.50 : 1
스코틀랜드	73	56	1.30 : 1
뉴질랜드	65	55	1.18 : 1
볼리비아	68	62	1.10 : 1
리투아니아	71	70	1.01 : 1
독일	299	299	1.00 : 1
우크라이나	225	225	1.00 : 1
안도라	14	14	1.00 : 1
조지아	73	77	0.95 : 1
헝가리	176	210	0.84 : 1
기니아	38	76	0.50 : 1
아르메니아	41	90	0.46 : 1

주: 지역구의석 대비 비례의석의 비율이 낮은 순. 양원제 국가의 경우 하원 기준. 뉴질랜드, 독일은 초과석(overhang seats)의 발생으로 비례의석이 증가하므로 지역구 대비 비례의석의 비율이 유동적일 수 있음.

자료: <<http://www.ipu.org>> 참조 필자 재구성.

지역구와 비례대표의 혼합식에서 비례의석은 지역구선거의 불비례성(disproportionality)을 교정하는 지렛대 기능을 수행한다.

그러나 우리의 경우 비례의석의 비율이 낮아 그러한 기능이 발휘되기 어렵다. 비례의석

의 비율만 놓고 보면 전면적 비례제(fully proportional representation system)를 실시하고 있는 서유럽국가들이 불비례성을 교정하기 위해 별도로 할당하는 보정의석(compensation seat)의 비율보다도 낮다.¹⁾

(3) 폐쇄형 전국명부 비례대표

현행 비례대표선거는 유권자가 정당명부의 후보순위에 영향을 미칠 수 없는 폐쇄형 명부제(closed list system)를 채택하고 있다.²⁾ 따라서 유권자는 비례대표선거에서 후보가 아닌 정당만 선택할 수 있다.

폐쇄형은 명부후보에 대한 유권자의 선택이 차단되기 때문에 당내민주주의의 제도화 수준이 낮아 후보공천의 공정성과 투명성이 결여될 경우 정당불신이 확산될 수 있다.

반면, 폐쇄형은 여성, 청년, 장애인 등 사회적 소수 및 다양한 직능의 대표성을 정당이 '인위적 배정'을 통해 구현할 수 있는 장점이 있다.

또한 현행 비례대표선거에서 정당의 명부는 전국단위에서 작성되는 전국명부방식이다. 일반적으로 전국명부는 권역별로 작성되는 권역명부보다 사표발생을 줄일 수 있기 때문에 비례성이 높다. 하지만 지역구도 완화와 지역인재의 등용이라는 점에서는 권역명부가 전국명부방식보다 유리하다고 할 수 있다.

1) 비례제를 채택하고 있는 국가들은 총의석 중 일정수의 비례의석을 전국단위의 보정의석으로 운용한다. 예컨대, 덴마크는 전체 179석 중 40석(22%)을, 에스토니아는 101석 중 26석(26%)을 보정의석으로 할당한다.

2) 명부제에는 명부순위가 전적으로 정당에 의해 결정되는 폐쇄형 외에도, 전적으로 유권자에 의해 결정되는 개방형, 그리고 부분적으로는 정당, 부분적으로는 유권자에 의해 결정되는 가변형이 있다. Renwick and Pilet. 2016. *Faces on the Ballot: The Personalization of Electoral Systems in Europe*. Oxford: Oxford Univ. Press, p.26.

3. 향후 과제

(1) 비례의석의 비율 설정

현행 비례의석의 비율은 OECD 국가 중 최하위 수준이므로 확대를 고려해볼 수 있다.³⁾ 우리가 지역구 단일 선거구제가 아닌 혼합식을 채택하는 한 비례대표가 본래의 기능을 수행하도록 하는 것이 바람직할 것이다.

비례의석의 비율을 어느 정도로 책정할 것인지는 외국의 사례, 학계의 의견 등을 참조하여 정당간 합의가 가능한 범위에서 상향 조정을 고려해볼 수 있지만, 혼합식 선거제도에서 비례성이 보장되기 위해서는 총의석 대비 비례의석의 비율이 최소 1/4은 확보되어야 한다는 연구결과도 참고할 필요가 있다.⁴⁾

(2) 병립형 유지 또는 연동형 전환

우리와 같은 병립형에서는 비례의석의 배분이 지역구의석의 배분과 별도로 이루어지기 때문에 비례성을 결정하는 요인은 전적으로 비례의석의 규모에 달려있다.

따라서 병립형에서는 비례성을 '충분한 수준으로' 높이려면 비례의석의 대폭 확대가 필수적이다. 그러나 병립형에서 연동형⁵⁾으로 전환하면 낮은 비례의석 비율로도 높은 비례성을 얻을 수 있다.

연동형이 비례성 제고에는 그만큼 효율성이 높은 방식이지만, 반대로 초과의석(overhang seat)의 발생 문제로 인해 선거제도의 불안정성이 나타난다는 한계도 있다.

한편, 우리 국민은 자신의 대표를 직접 선출하는 것을 선호하므로 국민정서에는 병립형 유지가 부합한다는 주장도 있다.

(3) 권역명부 또는 전국명부

현행 비례의석은 그 규모가 작기 때문에 명부작성단위를 전국에서 권역으로 변경하는 것은 실효성이 크지 않다고 할 수 있다.

권역의 수와 크기에 달려있지만, 비례의석 수가 적을 경우 권역명부방식은 권역단위에서 군소정당의 과소대표를 오히려 악화시킬 수 있다. 또한 권역별로 의석으로 전환되지 못하고 버려지는 사표로 인해 비례성의 저하가 초래될 수 있다.

한편, 권역명부제가 지역구도 완화와 지역인재 등용이라는 소기의 효과를 보이도록 하려면 유의미한 규모의 비례의석이 확보될 필요가 있다.

(4) 의석수와 연동한 최소조건 설정

지역구와 비례대표의 혼합식 선거제도에서는 의석배분의 기준이 되는 득표율 또는 의석수를 최소조건(threshold)으로 설정한다.

우리의 현행 최소조건은 지역구 5석 또는 정당득표 3%로 규정되어 있는데, 지역구의석 요건이 득표율 요건에 비해 '비등가적으로' 높은 점은 차치하고, 정당득표 3%는 우리의 경우 군소정당이 원내에 진입하기에는 상당히 높은 수준이다. 지난 20대 총선을 예로 들면, 등록 정당 중 17개 정당이 득표율 요건을 충족하지

3) OECD 국가 중 혼합식 선거제도를 채택하고 있는 24개 국가를 대상으로 하므로 미국, 영국 등과 같이 지역선거구에서만 의원을 선출하는 국가는 제외된다.

4) 1/4은 현행 300석을 기준으로 할 때 지역구와 비례의석의 비율이 3:1(225석:75석)이라는 것을 의미한다. Taagepera and Shugart, 1989. *Seats and votes: The effects and determinants of electoral systems*. New Haven: Yale Univ. Press.

5) 여기서 말하는 연동형은 연동형 중에서도 정당득표로 정당의 총의석을 정하는 독일식 연동형(German-style mixed member proportional)을 말한다.

못해 원내 진입에 실패했다. 이들 정당 중 기독교자유당을 제외하면 모두 1%에도 못 미치는 득표율을 얻었다.⁶⁾

현행 득표율 요건이 다른 OECD 국가들과 비교할 때 높은 수준이라고 보기는 어렵다. OECD 회원국 중 비교대상인 17개 국가 중 득표율 요건이 3% 이하인 국가는 한국을 비롯해 그리스, 스페인, 일본에 불과하다.

[표 2] OECD 회원국 득표율 요건

득표율 요건	국가
10%	터키
5%	뉴질랜드, 아이슬란드, 헝가리, 벨기에, 슬로바키아, 체코, 독일, 폴란드
4%	슬로베니아, 스웨덴, 이탈리아
3.25%	이스라엘
3%	한국, 그리스, 스페인
2%	일본

주: OECD 국가 중 지역구의석만 있고 비례의석이 없는 국가, 비례제 국가 중 최소조건이 없는 국가, 최소조건이 존재하지만 불비례성 교정을 위해 소수의 보정의석에만 적용하는 국가, 아일랜드와 같이 최소조건이 유동적인 국가 제외.

자료: 중앙선거관리위원회 선거통계시스템.

그러나 문제는 향후 비례의석의 비율을 확대할 경우 현행 득표율 요건 하에서는 거대정당의 의석점유율만 높아지는 결과가 나타날 수 있다는 점이다. 비례의석의 확대가 거대정당의 의석점유만 공고히 하는 것을 억제하고 정당스펙트럼을 다양화하기 위해서는 최소조건을 비례의석수와 연계하여 조정할 필요가 있다. 예컨대, 비례의석 비율의 확대 폭을 감안하여 득표율 최소요건을 하향조정하는 방안이다.⁷⁾

6) 19대 총선에서도 전체 등록정당 중 16개 정당이 최소조건을 충족하지 못했으며, 이 중 기독교당과 진보신당만 1%대의 득표율을 보였다.

7) 현행 3% 요건을 유지하면서 비례의석의 비율을 높이면 현재 1% 수준의 득표율을 보이는 군소정당보다는 거대정당에 유리한 의석분포가 나타날 수 있기 때문이다.

4. 나가며

현행 제도의 낮은 비례성은 이득률(bonus rate)⁸⁾ 분석에서 잘 나타난다. 2016년 실시된 제20대 총선의 정당별 이득률은 새누리당 1.29, 더불어민주당 1.54, 국민의당 0.43, 정의당 0.23로, 득표와 의석의 불일치가 크다.

[표 3] 20대 총선 이득률(289석)

	새누리당	더민주당	국민의당	정의당
득표율(%)	32.75	27.56	30.64	9.04
총의석(비례)	122(17)	123(13)	38(13)	6(4)
이득률(의석율/득표율)	1.29 (42.21/ 32.75)	1.54 (42.56/ 27.56)	0.43 (13.15/ 30.64)	0.23 (2.08/ 9.04)

주: 289석은 총의석에서 무소속 11석을 제외한 숫자.

자료: 중앙선거관리위원회 선거통계시스템.

비례성을 높이기 위한 방안으로 우선, 현행 비례의석 비율의 확대를 고려해볼 수 있다. 그리고 그 확대 폭은 현행 병립형을 유지할 것인지 아니면 연동형으로 전환할 것인지와 밀접한 관련이 있다.

마찬가지로 현행 전국명부의 유지 또는 권역명부로 전환 문제도 연동형으로 전환여부와 연계하여 고려할 수 있을 것이다. 비례의석을 확대한다면 그와 연계하여 최소조건은 하향조정할 필요가 있다.

□ 「이슈와 논점」은 국회의원의 입법활동을 지원하기 위해 최신 국내외 동향 및 현안에 대해 수시로 발간하는 정보 소식지입니다.

8) 이득률은 의석점유율을 정당득표율로 나눈 값으로, 1에 근접할수록 비례성이 높다.