

# 선거제도 선진화 방안에 대한 검토

강원택 (숭실대 정치외교학과)

## 1. 왜 바뀌어야 하나?

### ○ 선거제도 개혁에 대한 지속적 요구

- 2009년 8월 15일 이명박 대통령이 행정 구역 개편과 함께 선거제도 개혁의 필요성을 제기했다.
- 1999년 광복절 경축사에서 김대중 대통령이 선거제도 개혁을 주창했었고, 노무현 대통령 역시 2003년 4월 국회 연설에서 선거제도 개편을 주문한 바 있다.

### ○ 지역주의 타파

- 지역주의 정치가 선거제도 때문에 생겨난 것은 아니지만, 적어도 현행 제도는 한 정당의 배타적인 지역적 대표성을 유지하고 지속하는데 도움을 주고 있다. 따라서 지역주의 정치 구조를 '타파'하고 정당 정치를 통한 국민 통합을 증진시키기 위해서는 선거제도의 개혁이 필요하다는 것.

### ○ 선진화된 미래 정치를 위한 제도적 개혁의 필요성

- 지역주의 정치구조 타파가 대증적(對症的) 차원의 처방이라면 이 수준을 넘어 보다 근본적이고 미래지향적인 관점에서 우리나라 민주주의의 질적 수준을 심화시킨다는 차원에서도 새로운 대안적 선거제도의 도입을 고려해 볼 때가 되었다.
- 절차적 민주주의의 확립이라는 소극적 목표를 넘어 개방적이고 공정한 대표성, 정치적 표현과 선거운동의 자유, 비례성의 확보 등 보다 적극적으로 민주적 가치를 구현한다는 관점에서 선거제도 개혁의 필요성이 존재한다.

## 2. 대안에 대한 검토 1: '중대 선거구제'

## ○ 단기비이양식 선거제도

- 우리나라에서 지칭하는 중대선거구제는 유권자들이 한 후보자만을 선택하고 이들 중 다수표를 얻은 순서대로 의원을 선출하는 방식을 지칭하는 것. 과거 유신 체제 하에서와 전두환 통치 시절 시행되었던 1구 2인 방식이 일반적으로 이야기되는 중대선거구의 일종이다. 학문적인 구분으로는 이러한 방식을 단기비이양식 선거제도 (single non-transferable voting system: SNTV)라고 부른다.

- 단기비이양식 선거제도는 세계적으로 본다면 보편적인 선거제도는 아니다. 대표적으로 1994년 선거제도 개혁 이전 일본에서 사용되었고 대만에서 이 방식을 사용해 왔다. 그러나 대만도 2004년 헌법의 부분 개정을 통해 우리나라, 일본과 비슷한 소선거구 지역구 선거와 비례대표제를 병행하는 1인 2표제 선거제도의 도입을 결정하였고 2007년 입법원 선거부터 이 방식을 적용하고 있다. 따라서 현실적으로 중대선거구 (단기비이양식 선거제도)를 사용하는 국가는 이제 매우 드물다.

## ○ 대표성의 문제

- 한 선거구에서 유권자의 한 표에 의해 2인 이상 다수를 선출하는 단기비이양식 선거제도는 선출된 의원의 대표성과 관련하여 약점을 갖는다. 이론적으로 볼 때, 선거구의 크기와 관련해서 보면 후보자는  $v/(s+1)$  ( $v$ : 투표자수,  $s$ : 선출 의원 정수) 이상의 득표를 하면 당선이 확실해진다 (Lijphart, Pintor and Sone, 1986: 157).

- 소선거구라면 (즉  $s = 1$  이면) 투표자의 50 퍼센트보다 많은 득표를 한 경우 당선은 확실할 것이고, 1구 2인제라면 투표자의 1/3보다 더 득표하면 당선이 확실시될 수 있을 것이다. 단기비이양식 선거제도에서 선거구의 규모가 커지면 (즉,  $s$  값이 커지면) 결국 그만큼 당선을 위한 득표율은 낮아지게 되는 것이다. 9명을 뽑는다면 10 퍼센트 가량의 득표로도 당선될 수 있는 셈이다.

- 그러나 이것은 당선을 확신할 수 있는 상황을 의미하는 것이며 실제로는 이보다 훨씬 적은 득표로도 당선이 얼마든지 가능할 수 있다. 5인 선거구를 예로 들어보자. 5인 선거구를 가정하면 투표자의 1/6 (즉 약 16.7 퍼센트) 정도면 당선될 수 있을 것이다. 그러나 실제로는 후보자간 득표율의 집중도에 따라 그보다 훨씬 적은 득표로도 당선될 수 있다.

<표 1> 5인 선거구 단기비이양식 선거제도 하에서의 가상적 득표 상황 (%)

후보자	A	B	C	D	E	F	G	H	합계
득표율	35	30	25	3	2.5	2	1.5	1	100

- <표 1>에서 보는 대로, 예컨대 A 후보가 35 퍼센트, B 후보가 30 퍼센트, C 후보가 25 퍼센트를 득표하였다고 가정하면, 이들은 모두 16.7 퍼센트 이상의 득표이므로 당선이 확정된 후보이다. 문제는 나머지 10 퍼센트 표의 분포에 따라 두 명의 당선자가 결정되어야 한다는 점이다. 만일 D 후보 3 퍼센트, E 후보 2.5 퍼센트, F 후보 2 퍼센트, G 후보 1.5 퍼센트, H 후보 1 퍼센트 의 득표를 했다면, 이들 중 '다수' 득표자인 후보자 D와 E가 당선될 것이다. 그러나 이들은 결과적으로 지역구 유권자의 2-3 퍼센트 정도의 지지에 의해서 당선된 것이다.

- 이와 같은 낮은 지지에 의해 당선된다면 선출된 국회의원의 대표성에 문제가 발생할 수밖에 없다. 투표율이 낮다면 이들이 대표하는 실제 지역 유권자의 비율은 더욱 낮아지게 될 것이다.

#### ○ 득표율과 의석점유율 간의 불비례성 (disproportionality)

- 만일 <표 1>에서 A, B, C가 같은 정당 후보 (예컨대, 정당 ㉠)이고, D, E가 또 다른 정당 후보 (예컨대 정당 ㉡)라고 가정해 보면, 정당 ㉠은 90 퍼센트의 지역 득표(A, B, C 후보의 득표의 합)로 5석 가운데 3석 (60 퍼센트)의 의석을 차지한 반면 정당 ㉡는 겨우 5.5 퍼센트의 득표로 40 퍼센트의 의석을 차지한 셈이다. 정당 ㉠은 과소대표된 반면 정당 ㉡는 극단적으로 과대대표(overrepresent)된 것이다.

- 선거가 국민의 뜻을 정치적 대표성, 곧 의석으로 전환하기 위한 장치라고 한다면 '중대선거구제'에서 나타나는 이와 같은 불비례성은 선거의 의미를 왜곡시키는 심각한 문제이다.

#### ○ 정당 파벌의 강화

- 이 제도 하에서 각 정당은, 특히 자기 당에 대한 지지가 강한 곳에서 다수의 후보를 복수 공천하게 된다. 그러나 이러한 복수 공천은 현실적으로 여러 가지 심각한 문제를 낳는다. 무엇보다 복수 공천은 정당의 내부 결속력을 해치고 파벌을 조장하는 경향을 낳는다. 이러한 효과는 선거제도 개정 이전의 일본과 대만에서도 모두 나타났던 현상이다.

- 예컨대, 5 명을 선출하는 선거구에서 특정 정당 (A당)의 과거 지지율이 평균 80 퍼센트 정도라고 가정하면,  $5 \times 0.80 = 4.0$  로 산술적으로 4 개 정도의 의석을 확

보할 수 있다는 계산을 하게 되고 당연히 A 당은 복수 공천할 것이다. 그런데 A 당에서 예컨대 4명을 그 지역구에 출마시키더라도 어느 한 후보에게 표가 집중하거나 혹은 그 정당과 비슷한 성향의 무소속 후보의 선전으로 인해 낙선하는 A당 후보가 생겨날 수 있다. 다시 말해 아무리 자기 당의 득표율이 높은 곳이라고 해도 자기 당 공천자 중 누가 당선될지 알 수 없는 것이다.

- 이런 상황에서 A당 공천자들의 경쟁은 이원적이 될 수밖에 없다. 다른 정당의 후보와 경쟁해야 하지만 동시에 같은 정당 후보와도 경쟁해야 하는 것이다. 즉 자기의 당선을 위해서는 자기 당의 다른 후보자와도 맞서야 하는 것이다. 당연히 정당의 결속력은 약화될 수밖에 없다.

- 과거 일본 선거에서는 이런 상황에서 자신의 당선을 위해서 정당 내 파벌 보스의 지원을 필요로 했다. 당내 파벌을 이끄는 보스의 입장에서는 자신의 정치적 영향력을 강화하기 위해서 자기 당 후보들 모두가 선전하는 것보다 자기가 지원하는 특정 후보의 당선이 더욱 중요하다. 이런 상황에서 단합된 정치적 결사체로서의 정당의 결속력은 크게 약화될 수밖에 없다.

- 우리나라에서도 과거의 3김 씨처럼 정당을 사유화할 수 없다면 정당 내부에 상이한 파벌이 공존하는 것은 자연스러운 일이다. 아무리 정치적 일체감이 강한 정당이라고 해도 당 내부에는 파벌이 존재할 수밖에 없다.

- 2008년 총선을 앞두고 한나라당에서 공천을 받지 못한 인사들이 모여 결성한 '친박연대'라는 정치집단은 그 이름에서 보듯이 파벌적인 특성을 강하게 가진 집단이다. 그런데 만약 우리 선거제도가 2-5인 정도의 대표자를 뽑는 중선거구제 방식이었다면 한나라당에 유리한 지역구에서는 소위 친박 세력과 친이 세력 간의 경쟁과 갈등이 여러 선거구에서 일어났을 것이다. 그런 만큼 두 당내 집단 간 갈등이 선거 과정을 통해 더욱 악화되었을 것이며 당내 결속력은 더욱 약화되었을 것이다.

#### ○ 후보 중심의 선거운동과 선거 비용의 증가

- 이 제도는 선거비용을 크게 높일 수 있다. 한 정당에서 다수 후보를 복수 공천하게 되므로 선거에서 소속 정당의 레이블은 절대적 의미를 가질 수 없다. 선거 경쟁은 정당 간 경쟁보다 후보자간 개인적 경쟁의 의미가 더욱 커진다. 1인 선거구에서는 소속 정당이 유권자의 선택에 큰 영향을 미치지 않지만 한 정당에서 여러 명의 후보가 동시에 출마하게 되므로 이들을 구분 짓는 것은 정당이 아니라 후보자 개인이다.

- 이처럼 정치 성향이나 소속 정당이 유권자의 선택에 별다른 영향을 미치지 못하게 될 때 후보자들이 의존하게 되는 것은 자연히 지연, 학연, 혈연과 같은 1차적 관계나 사조적이 될 것이다. 이와 같은 연고 중심의 경쟁 속에서 정책이나 이념의 차별성 등은 고려될 여지가 없으며, 오히려 사조적이거나 개인적 관계에 기초한 지지를 얻어내기 위해서 적지 않은 돈이 들 수밖에 없다.

- 특히 지명도가 상대적으로 낮은 인물이 출마한 경우라면, 자신을 지역 유권자에 알리기 위해서는 돈에 의존하려는 유혹을 더욱 크게 받게 될 것이다. 현행 소선거구 단순다수제 하에서보다 지역구의 범위가 넓어진 만큼 돈은 더 들어갈 것이다.

- 과거 일본에서 중대선거구제는 같은 당 소속 후보끼리의 경쟁을 부추겨 정당을 중심으로 한 정책 대결보다는 후보자 개인 간 경쟁으로 이어졌고, 선거 운동 역시 당이 아니라 후원회나 파벌 조직 등에 의존하는 형태로 치러졌다. 이 때문에 중대선거구제는 고질적인 파벌 정치와 정치 자금의 팽창 등 금권 선거의 조장을 통해 정치가와 기업간의 유착과 정치부패를 낳는 '사악한 제도' (양기호 2000: 94)로 인식되었다.

### 3. 대안에 대한 검토 2: 비례대표의 확대와 권역별 비례대표제의 도입

#### ○ 병립형 선거제도와 독일의 혼합형 선거제도

- 단기비양식 선거제도 (소위 중대선거구제)가 적절한 대안이 아니라면 개선 방향은 현행과 같은 혼합형 선거제도의 틀을 유지하면서 보다 개방된 대표성을 확보할 수 있는 방안을 마련하는 것이 될 것이다.

- 비례대표 의석과 지역구 의석을 모두 사용하는 혼합형 선거제도는 크게 두 종류로 나눌 수 있다. 첫 번째 방식은 지금 우리가 사용하고 있는 것처럼 지역구에서의 의원 선출과 정당명부에 의한 비례대표 의원 선출을 별개의 방식으로 행하고 각각의 선거 결과를 단순 합산하는 형태이다. 이런 점에서 지역구와 비례대표제의 병행(並行) 혹은 병립(並立) 방식이라고 부르기도 한다.

- 지역구 의석과 비례대표 의석의 배분 비율은 국가마다 각각 다른데, 일본의 경우에는 하원인 중의원 의원 480명 가운데 300명은 지역구에서, 180인은 비례대표로 선출하고 있다. 대만은 113석 가운데 지역구에서 73석, 정당투표로 34석, 대만 원주민을 위한 의석 6석으로 구분하고 있다. 일본의 경우 정당투표로 선출하는 비율이 전체 의석의 37.5%, 대만의 경우에는 30.8%, (원주민 투표를 제외하면, 31.8%)

에 달한다. 우리나라의 비례대표 의석비율은 18.1%로 이들 국가와 비교할 때 상당히 낮다.

- 두 번째 방식은 외형적으로 지역구 투표와 정당명부식 투표를 모두 사용한다는 점에서 앞에서 살펴본 두 가지 제도의 병행 방식과 유사하다. 그러나 지역구 선출 의석과 정당투표에 의한 선출 의석을 산술적으로 단순 합산하는 방식이 아니라, 정당투표의 득표율이 한 정당이 얻게 될 의석수를 결정한다는 점에서 차이가 있다. 만일 의회 의석이 600석인데 A당이 정당 투표에서 30 퍼센트를 얻었다면 A당이 얻게 될 의석의 규모는 (대략) 180석으로 최종 결정된다. 그런데 전체 의석의 절반인 300 석이 지역구에서 선출된다고 할 때 A당이 지역구 선거에서 만일 120석을 확보했다면 A당은 지역구 당선자만큼의 수를 뺀 나머지 60석을 비례대표 의석을 통해 배정받게 된다. 즉 정당투표를 통해 전체 의석수가 결정되고 지역구에서 얻은 의석을 뺀 나머지 의석수만큼 비례대표 의석이 배분되는 것이다. 정당투표에 의해 의석수가 결정된다는 점에서 기본적으로 순수 비례대표제의 속성을 지니고 있다. 이 방식을 사용하는 대표적인 국가는 독일과 뉴질랜드이다.

- 이 두 가지 방식은 모두 현재 우리나라에서 사용되고 있는 혼합형 선거제도를 기본으로 하고 있다는 점에서 다른 선거제도에 비해 현실적인 수용 가능성이 높다. 두 제도의 특성을 비교하면 비례성, 개방성에 있어서는 독일이나 뉴질랜드에서 사용되는 방식이 보다 효과적이며, 정당투표가 의석 배분의 기준이 되므로 정당 정치를 강화시키는 정치적 효과도 기대해 볼 수 있다. 그러나 독일과 같은 혼합형 제도가 사실상의 전면적인 비례대표제이므로 이를 우리가 경험한 적이 없다는 점이 이를 도입하는데 현실적인 어려움이 생겨날 수 있다. 따라서 장기적으로는 이 제도로의 변천을 고려해야겠지만 현실적으로는 현행 제도의 틀을 그대로 유지하면서 비례 의석을 확대하는 방향으로 개정이 이뤄지는 것이 바람직하다.

#### ○ 비례의석의 규모

- 선거제도 개혁과 관련하여 주목해야 할 점은 비례의석의 규모이다. 독일에서는 연방하원의원의 정수는 656명이며, 이 가운데 절반은 지역구에서 선출되고 나머지 절반은 비례의석을 통해 채워진다. 일본은 480명 가운데 300명이 지역구에서, 나머지 180석은 비례대표로 충원된다. 이 두 나라와 비교할 때 현행 우리나라의 비례의석의 규모나 비율은 매우 작다. 따라서 비례의석을 늘리는 것이 선거구제나 선거제도 개선의 첫 걸음이 되어야 할 것이다.

- 그러나 지역구 의석을 대폭 줄이면서 비례대표 의석을 늘리자는 것은 그다지 실현가능성이 커 보이지 않는다. 정치권의 반발이 클 것이다. 결국 비례대표제의 비율

을 늘리기 위해서는 지역구를 그대로 둔 채 전체 의석수를 늘리는 형태로 이뤄져야 한다.

- 현재 지역구 의원의 수가 245명이므로 독일, 뉴질랜드처럼 비례대표를 지역구와 동수인 245명으로 그 수를 늘리면 전체 의석 수는 450석이 된다. 현재보다 151석이 늘어나게 된다. 이런 대규모 증원은 국회에 대한 불신이 큰 상황을 고려할 때 사실상 불가능하다. 일본의 비례대표 비율인 37.5%에 근접한 비율로 의석을 조정해 보면 전체 의석 수는 392석이 된다. 계산의 편의를 위해 지역구 245석에, 비례대표를 155석으로 조정하여 전체 의석을 400석으로 하면 비례대표 의석의 비율은 38.8%가 된다. 즉, 일본과 비슷한 수준의 비례의석 규모를 확보하기 위해서는 지금보다 최소한 100석 정도의 의석을 더 늘려야 한다. 현실적으로 볼 때 100석의 의원 정수를 늘리는 일도 정치적으로 상당한 부담을 감수해야 할 것으로 보인다.

- 비례대표 의원의 수를 지역구 의원의 대체로 절반 정도 규모로 설정하는 방식을 고려해 볼 수 있다. 현행 지역구 245명의 대략 절반 정도인 120석을 비례대표로 뽑는 방식이다. 이런 경우라면 의원 정수는 365명이 된다. 현재보다 66명 늘어나게 되는 것이다. 이 경우 비례의석의 비율은 32.8%로 일본보다는 낮지만 대만보다는 조금 높은 수준이다. 의원 정수 증원이 정치적 부담을 감수해야 하는 일이지만, 이 정도의 의원 정수 증원은 현실적으로 추진해 볼 수 있을 것으로 보인다.

#### ○ 권역별 비례대표 배분

- 일본이든 독일이든 이들 혼합형 선거제도에서 살펴볼 수 있는 또 다른 공통점은 권역별로 나눠 비례대표를 선출한다는 점이다. 독일은 정당별로 16개의 각 주(Land)별로 비례대표 의석이 배분되며, 일본은 11개 권역으로 나눠 정당투표에 의한 의석을 배분한다.

- 우리나라에서 현행 선거제도가 갖는 심각한 문제점이 지역주의에 다른 지역별 의석의 편중 현상이라면 이러한 문제를 해결하기 위해서라도 권역별 의석 배분 방식을 고려할 필요가 있다. 우리나라에서 권역을 나누는 기준은 두 가지 점을 염두에 두어야 한다. 첫째, 현재의 지역주의에 따른 한 정당의 지역적 의석 독점을 깨트리는 효과를 거둘 수 있어야 한다. 즉 지역주의 영향 하에 놓인 지역의 의석을 그동안 열세를 보였던 다른 정당들도 의석을 차지할 수 있어야 한다. 이를 위해서는 영남, 호남, 충청 등 지역주의 갈등의 주요 지역이 각각 별개의 권역으로 묶여야 한다. 두 번째는 비례성을 확보할 수 있을 만큼 선거구의 크기가 커야 한다. 선거구의 규모가 너무 작으면 비례성이 낮아지고 그만큼 특정 정당의 지역적 독점을 해소하기 어렵다.

- 이런 두 가지 조건을 고려하여 권역을 나눠보면, 서울, 경기-강원 (인천, 경기, 강원), 충청 (대전, 충북, 충남), 전라-제주(광주, 전북, 전남, 제주), 경북권 (대구, 경북), 경남권 (부산, 울산, 경남) 등 6개 권역으로 나뉠 수 있다.

- <표 2>에는 6개 권역으로 나누고 120명의 비례대표를 선출할 때 각 권역별 의석 수가 정리되어 있다. 비례대표 의석이 120석에 불과하여 충청, 호남-제주권, 경북권에 배당된 지역별 의석수는 그리 많다고 보기는 어렵지만 한 정당이 의석을 독점하는 상황을 막을 수 있는 최소한의 규모는 된다고 볼 수 있다.

<표 2> 각 권역별 유권자 인구 비율

권역	서울	경기-강원권	충청권	호남-제주권	경북권	경남권	총 유권자수
인구 비율	21.4	30.4	10.0	11.6	10.6	16.1	37,806,296
지역별 의석수	26	36	12	14	13	19	120

자료: 유권자 인구 비율은

중앙선거관리위원회 <http://www.nec.go.kr:7070/abextern/index.html> (검색일 2008. 7. 3)에서 계산. 의석수는 이 자료를 토대로 헤어(Hare) 방식으로 계산한 결과임.

#### ○ 18대 총선 결과의 권역별 비례대표제의 적용

- 앞에서 논의한 권역별 비례대표제를 18대 총선 결과에 적용하는 경우에 어떤 변화가 생겨나는 지 살펴보기로 한다.

① 전체 의석수는 앞에서 제시한 대로 비례의석 120석, 지역구 의석 245석 등 365석을 가정하여 계산한다.

② 의석 배분 방식은 <표 2>에서 본 대로 전국을 6개 권역으로 나누고 권역별 인구 비율에 따라 의석수를 할당한다.

③ 정당의 의석 배분은 권역별로 각 정당이 받은 정당투표의 득표율에 따라 배분하며, 의석 배분 방식은 비례성이 높은 헤어 (Hare) 방식을 적용한다.

④ 비례대표 의석을 배분 받는 조건은 현재 우리 선거법에서 적용하고 있는 3% 이상 정당투표 혹은 5석 이상의 지역구 의석을 가진 정당을 대상으로 하는 방식을 따랐다. 따라서 18대 총선에서 2.94%를 득표한 진보신당은 의석 배정에서 제외하였다.

- <표 3>은 2008년 실시된 18대 총선에서 각 정당이 받은 권역별 정당투표의 비

율을 정리한 것이다. 정당투표 득표율이 3%가 되지 않는 정당은 제외하고 계산한 것이므로 각 정당의 득표율은 실제 득표율보다는 다소 높아졌다. 지역별로 각 정당의 득표율의 편차가 뚜렷이 확인된다. 그러나 한나라당이 호남-제주권에서 11.1%를 득표했고, 경남권에서 통합민주당이 12.3%를 득표한 것처럼 절대열세 지역으로 알려진 곳에서도 약체 정당은 일정한 수준의 득표를 했다.

<표 3> 권역별 정당투표 득표율

	한나라당	통합민주당	친박연대	자유선진당	창조한국당	민주노동당	합계
서울	43.6	30.7	11.3	5.2	5.0	4.1	99.9
인천, 경기, 강원	44.6	27.2	12.4	5.6	4.7	5.5	100.0
대전, 충북, 충남	30.7	19.5	9.9	31.4	3.3	5.1	100.0
광주, 전북, 전남, 제주	11.1	70.2	3.3	1.7	3.5	10.1	99.9
대구, 경북	54.2	5.7	29.7	3.6	2.8	4.0	100.0
부산, 울산, 경남	47.7	12.3	21.8	4.9	3.9	9.5	100.0
전국 평균	37.5	25.2	13.2	6.8	3.8	5.7	92.2

자료: 중앙선거관리위원회 <http://www.nec.go.kr:7070/abextern/index.html> (검색일 2008. 7. 3)에서 계산. 각 지역별 비율은 5% 진입장벽을 넘지 못한 정당의 득표수를 제외하고 산출한 것임.

- 18대 총선에서 각 정당이 지역별로 얻은 정당투표의 비율을 권역으로 묶어 의석을 정당별로 배분한 결과가 <표 4>이다. 몇 가지 흥미로운 결과가 나타났다. 첫째, 전국적으로 비례대표 방식으로 의석을 얻은 ‘전국 정당’이 등장했다. 비례대표 의석 배분 기준을 넘은 6개 정당 가운데 통합민주당과 한나라당, 민주노동당 등 세 정당은 6개 권역에서 골고루 의석을 획득하는데 성공했다. 통합민주당은 열세 지역인 경북권에서 비례의석으로 한 석을 얻었으며, 경남권에서도 2석을 얻었다. 반대로 한나라당은 열세 지역인 호남권에서 2석을 얻는데 성공했다. 민주노동당은 전국적으로 1-2석을 고르게 얻었다.

자유선진당은 지역구 선거에서는 충청권에서만 의석을 얻었지만, 비례대표 방식으로는 호남권, 경북권을 제외한 나머지 권역에서 의석을 획득하여 충청당이라는 지역성이 상당히 완화되었다. 영남권에 지역구 의석이 집중되었던 친박연대 역시 호남-제주권을 제외하고 모든 지역에서 의석을 얻었다. 서울에서 지역구 한 석을 얻은 창조한국당 역시 충청권과 경북권을 제외하고 지역별 의석을 확대했다. 전체적

으로 볼 때, 지역별 의석 독점이 해소되는 결과를 확인할 수 있다.

<표 4> 병행식 혼합형 선거제도 방식에 의한 의석 배분 결과

	한나라당	통합 민주당	친박연대	자유 선진당	창조 한국당	민주 노동당	계
서울	11	8	3	2	1	1	26
인천, 경기, 강원	16	10	4	2	2	2	36
대전, 충북, 충남	4	2	1	4	0	1	12
광주, 전북, 전남, 제주	2	10	0	0	1	1	14
대구, 경북	7	1	4	0	0	1	13
부산, 울산, 경남	9	2	4	1	1	2	19
정당별 의석 합계	49	33	16	9	5	8	120
정당 의석 점유율	40.8	27.5	13.3	7.5	4.2	6.7	100.0
실제 정당투표율	37.5	25.2	13.2	6.8	3.8	5.7	92.2*
실제 PR 의석 점유율 (의석수)	40.7 (22)	27.8 (15)	14.8 (8)	7.4 (4)	3.7 (2)	5.6 (3)	100.0 (54)

\* 소수 정당에 대한 정당투표 비율이 빠져 있기 때문에 합계는 100%가 아님.

- 권역별로 나눠 의석을 배분했지만, 현재 사용되는 방식처럼 전국적인 정당투표 득표율에 따라 의석을 배분하는 것과 전체 의석 점유 비율은 거의 비슷한 것으로 나타났다. 한나라당은 현재 방식으로 비례의석 점유율이 40.7%였고, 120석을 권역별로 나누는 방식으로도 40.8%로 사실상 동일하다고 할 만한 의석 점유율을 보였다. 민주노동당과 창조한국당이 1% 남짓 의석 점유율이 높아지기는 했지만 전체적으로 볼 때, 전국적 득표율에 의한 의석 배분과 권역별 배분에 의한 정당별 의석 점유율의 차이는 거의 없다.

- 이러한 의석 배분 결과를 지역구 선거 결과와 합쳐 정리한 것이 <표 5>이다. 각 정당이 지역구에서 얻은 의석 분포와 비례대표 의석으로 얻은 지역별 의석 분포

간의 차이를 확연하게 구분해 볼 수 있다. 지역구 선거에서는 대단히 심각한 지역별 편차를 나타내고 있지만 비례대표 의석이 이를 상당히 보완해 주고 있다는 사실을 알 수 있다. 병행식이지만 비례의석의 확대가 지역별 의석 독점 현상을 상당히 해소시켜 주고 있다.

<표 5> 비례대표 120석을 권역별로 배분하였을 때 각 정당의 지역별 전체 의석수

정당	구분	서울	경기-강원권	충청권	호남-제주권	경북권	경남권	합계
한나라	지역구	40	44	1	-	17	29	131
	비례대표	11	16	4	2	7	9	49
	계	51	60	5	2	24	38	180
통합민주당	지역구	7	21	8	28	-	2	66
	비례대표	8	10	2	10	1	2	33
	계	15	31	10	38	1	4	99
친박연대	지역구	-	1	-	-	4	1	6
	비례대표	3	4	1	-	4	4	16
	계	3	5	1	0	8	5	22
자유선진당	지역구	-	-	14	-	-	-	14
	비례대표	2	2	4	-	-	1	9
	계	2	2	18	0	0	1	23
민주노동당	지역구	-	-	-	-	-	2	2
	비례대표	1	2	1	1	1	2	8
	계	1	2	1	1	1	4	10
창조한국당	지역구	1	-	-	-	-	-	1
	비례대표	1	2	-	1	-	1	5
	계	2	2	0	1	0	1	6
무소속	지역구	0	5	1	6	6	7	25

- 이번에는 최종적으로 각 정당이 차지한 의석 점유율을 실제 18대 총선 결과와 비교해 보았다. <표 6>에서 보듯이, 전체적으로 볼 때 두 경우에 의석점유율의 차이는 별다른 큰 차이를 보이지 않는다. 한나라당과 통합민주당 등 대정당의 점유율이 다소 낮아진 반면, 소정당의 의석점유율은 다소 높아졌다.

- 전체적으로 볼 때, 120석을 비례의석으로 확대하여 권역별 대선거구를 설정하여 의석을 배분하는 방식은 현재의 선거제도 하에서 지역주의 문제나 군소 정당의 과소대표 문제를 해결하는데 일정한 효과가 있다는 사실이 확인되었다. 다만 권역별로 배분되는 비례대표 의석의 수가 충분히 크지 않아서 주요 각 정당의 지역별 의석 점유가 '획기적으로' 늘어나지 못한 문제점은 여전히 남아 있다. 그러나 기존의 결과에 비해서는 각 정당의 '전국 정당화 가능성'을 크게 높이는 것이라고 평가할

수 있다.

<표 6> 실제 의석점유율과 시뮬레이션에 따른 의석점유율의 비교

	한나라당	통합 민주당	친박연대	자유 선진당	창조 한국당	민주 노동당	계
18대 총선 실제 의석 점유율* (의석수)	51.2 (153)	27.1 (81)	4.7 (14)	6.0 (18)	1.0 (3)	1.7 (5)	274**
<표 5>에 따른 의석 점유율* (의석수)	49.3 (180)	26.6 (99)	6.0 (22)	6.0 (23)	1.9 (6)	2.7 (10)	340**

\* 각각 299명, 365명 전원을 기준으로 한 비율임.

\*\* 무소속 지역구 당선자 25명이 제외된 총수.

#### ○ 정당 정치에 미치는 영향

- 이번에는 권역별 비례대표제의 도입이 정당체계에 미치는 영향에 대해서 살펴보았다. 이전 선거제도에 비해 비례성이 커진 만큼 의석을 얻은 정당의 수가 지나치게 많아질 수도 있기 때문이다. 락소와 타게페라(Laskso and Taagepera 1979)는 의회 내의 유효 정당의 수 (effective number of parties)를 다음과 같은 방식으로 산정한다.

$$\text{유효정당의 수} = 1 / \sum p^2 \quad (p \text{는 의회 내 각 정당의 의석비율})$$

- 두 정당이 거의 절반 가까이 의석을 나누었다면 유효정당의 수는 2가 될 것이고, 1/3씩 나누었다면 그 수는 3이 될 것이다. 이 계산법은 의회 내의 정당체계의 파편화(fragmentation) 정도를 알아보는데 도움이 된다.

- 현행 선거제도와 기존 방식을 유지하면서 비례의석을 120석 늘린 병행식 혼합형 제도의 경우에는 정당체계에 별다른 영향을 미치지 않는 것으로 나타났다. 현행 선거제도 하에서 유효 정당의 수가 2.9로 나타났으며, 120석을 늘린 대안인 경우 3.1로 나타나 사실상 거의 차이가 없었다. 즉 비례의석의 확대가 정당의 수를 급격하게 늘린다고 보기는 어렵다는 사실을 알 수 있다.

#### 4. 석패율

##### ○ 일본의 석패율

- 일본 선거제도에서 발견되는 한 가지 독특한 방식은 석패율(惜敗率)이다. 중의원 지역구 선거에 출마한 후보는 그 지역이 속한 권역의 비례대표 명부에 동시에 기재되는 중복 입후보가 허용된다. 석패율의 핵심은 중복 출마한 후보를 비례대표에 등재할 때 순위를 미리 정하지 않고 지역구에서의 성적에 따라서 그 순위가 결정된다는 점이다.

- 지역구 후보자 B, C, D 3인이 비례대표 정당 후보자 명부에도 중복 등재되어 있다고 가정하자. <표 7>에서는 보는 대로, 정당 명부상의 순위는 1순위는 비례대표 후보로만 출마한 'A'이고, B, C, D 후보는 동일하게 2순위로 등재되고, 비례대표 후보로만 출마한 'E'은 5순위라고 가정하자.

<표 7> 석패율의 적용 사례

후보자	비례명부 순위	출마 방식	지역구 결과	석패율	비례대표 의석
A	1	비례대표만 출마	-	-	당선
B	2	지역구에도 동시 출마	당선	-	-
C	2		낙선	80	석패율에 의해 낙선
D	2		낙선	90	석패율에 의해 당선
E	5	비례대표만 출마	-	-	낙선

- 선거 결과 지역구에서 B는 당선되었으나, C, D는 모두 낙선하였는데, 낙선한 C, D 후보가 비례대표 방식으로 선발되는 것은 석패율에 의해 결정된다. 석패율은 각각의 지역구 당선자에 대한 득표수의 비율을 백분위로 표시한 것이다.

$$\text{석패율} = (\text{낙선자의 득표수} / \text{당선자의 득표수}) \times 100$$

- 만일 C, D의 석패율이 각각 80%, 90%였다고 하고, 이 정당의 비례대표 의석이 2석 배정되었다고 가정하자. 1 순위인 'A'은 당선이 확정되지만, 동일 2 순위 B, C, D 가운데 B는 지역구에서 당선되어 비례대표 명부에서 제외되었고, 나머지 C, D 가운데는 석패율이 높은 D가 비례대표 의석으로 당선되는 방식이다.

- 독일의 경우는 동시 출마를 허용하지만 당내에서 비례의석의 순번을 결정함으로써 지역구에서의 성적과 무관하게 자기 당의 정당 투표율과 비례 의석 순번에 따라 당선이 결정되도록 되어 있다.

- 일본에서 이 제도가 도입된 것은 파벌 정치적 특성과 연관이 있을 것으로 생각된다. 석패율 제도로 인해 비례의석의 순위 책정이나 지역구 공천 문제로 일어날 수 있는 정당 내 파벌 간 갈등을 줄일 수 있기 때문이다.

#### ○ 정치적 효과 1: 긍정

- 지역주의로 인해 취약한 지역에 잘 알려진 인물을 공천하여 지역적 기반을 확대하는데 도움을 줄 수 있다. 지역구에서 낙선하더라도 석패율을 통해 의석을 차지할 수 있기 때문이다. 또한 특정 정당의 취약 지역 출신 정치 엘리트의 충원에도 도움을 줄 수 있을 것이다.

- 정당 내 공천을 둘러싼 갈등이 완화될 수 있으며 특히 현실적으로 비례대표 순위 결정의 권한이 당 지도부에 놓여 있다는 점에서 그러한 폐쇄성을 극복하게 해 주는 방안이 될 수 있다.

#### ○ 정치적 효과 2: 부정

- 비례대표제의 중요한 취지 중 하나가 지역구를 통해 정치적으로 충원되기 어려운 전문가, 소외 집단의 대표자를 선출한다는 공정한 대표성과 관련이 있다. 그러나 석패율이 도입되면 현직 의원이나 잘 알려진 유력 인사에게 유리한 방식이 될 것이다. 그만큼 비례대표제의 취지는 약화될 것이다.

○ 단기적으로 지역주의 정당 구조 타파를 위해서는 석패율 도입도 긍정적으로 검토할 만하다고 생각한다.

### 5. 정당 공천 민주화

#### ○ 폐쇄적, 비민주적 방식의 공천

- 한나라당, 민주당 양당 공히 18대 국회의원 선거를 앞두고 행한 공천은 그 이전의 참여와 개방의 움직임으로부터 명백한 후퇴하고 할 수 있다. 현실적으로 진성 당원이 적고 동원 등 여러 가지 부작용으로 인한 결과라고 하지만 소수의 인사가

사실상의 전횡을 행할 수 있는 폐쇄적이고 비민주적 방식의 공천이었다.

#### ○ 여론조사 방식

- 또 한 가지 우려되는 최근의 경향은 여론조사의 지나친 맹신이다. 여론조사가 사실상의 유일한 대안으로 받아들여지고 있다.

- 그러나 단기적인 대안이 될지 모르지만 한국 정치의 발전이라는 측면에서는 매우 우려스러운 현상이다.

① 원칙의 문제: 미인대회, 인기투표에 불과, 진정성, 응답의 책임성 확립?

② 당원의 소외

③ 정당 정치의 유동성 증대: 당 외부의 활동이 보다 유리

④ 다른 정당 지지자의 의사가 개입

⑤ 정확성의 문제: 표본오차, 비표본오차, 조사의 한계. 경주 재보궐 선거

#### ○ 중앙당과 지역구의 2 단계 선발

- 현실적인 대안은 중앙당과 지역구 당원협의회 (지구당)가 함께 참여하는 방식으로 개선하는 형태를 고려해 볼 수 있다.

- 1 단계로 중앙당 수준에서는 당내 인사들과 당에 가까운 명망 있고 (파벌로부터) 중립적인 외부 인사들로 구성된 당의 공천위원회의 구성한다. 그리고 당에 대한 충성도와 개혁성, 자질, 능력 등 구체적인 항목을 포함하는 객관적인 공천 심사의 기준을 마련한다. 합의된 기준에 따라 후보 지원자들을 평가하고 각 지구당에 2-3인 정도를 추천한다. 그리고 평가 내역은 반드시 공개한다.

- 2 단계는 지역구 수준으로, 중앙당이 공천을 지원을 받을 무렵 해당 지역구에서는 당원과 지지자 등으로 구성된 국민 참여 선거인단을 모집하고 확정한다. 지역구에서 투표하기 1-2일 전 중앙당에서 추천한 후보들 간 공개 토론회를 선거인단이 참여한 가운데 개최함으로써 그 결과가 선거에 반영될 수 있도록 한다. 공천 이후 지역구에서 투표까지 선거 운동의 기간은 가능한 한 최소화한다.

- 이런 방식은 현행 공천 방식을 대체로 유지하면서 일반 당원과 지지자의 참여를 보장한다는 점에서 원칙의 문제나 현실 정치적 관행이라는 점에서 볼 때 바람직한 대안이 될 수 있을 것이다.

<첨부자료>

선거제도 개편 관련  
정책조사 결과

2009. 9. 13.

(재)여익도연구소

## 1. 주요 포인트

### ○ 조사 시기/방법

#### - 1차 조사

: 2009. 08. 26(수) 18:00~22:00 / ARS / 전국 3446 명 응답  
/ SPSS / 오차범위 95% 신뢰 수준  $\pm 1.62$

#### - 2차 조사

: 2009. 09. 9(수) 18:00~22:00 / ARS / 전국 2509 명 응답  
/ SPSS / 오차범위 95% 신뢰수준  $\pm 1.90$

#### - 보완 조사

: 2009. 09. 12(토) 18:00~22:00 / ARS / 전국 4163 명 응답  
/ SPSS / 오차범위 95% 신뢰수준  $\pm 1.48$

### ○ 선거구제 개편 필요성

- 선거구제 개편 필요성에 대해서는 '필요하다'는 의견이  
'필요하지 않다'는 의견에 비해 약 2.7배 많음

- 국민의 56.2%가 선거구제 개편 필요성에 공감

### ○ 선거구제 개편 필요 이유

- 선거구제 개편 필요 이유에 대해서는 '지역갈등 해소를  
위해 필요하다'는 주장에 대한 공감도가 63% 이상 나타  
나고 있음

### ○ 선거구제 개편 방향

- 선거구제 개편 방향에 대해서는 1차 조사 때와 동일하게 2  
차 조사에서도 '소선거구제 유지' 의견이 50.8%로 '중대  
선거구제로의 전환' 의견 40.0%보다 다수

: 그러나, '소선거구제 유지' 응답은 1차 조사와 비교할

때 약 6% 감소하였으며

: 반면, '중대선거구제로의 전환' 응답은 약 9% 증가

- 성별로 보면,

: 남성에게서는 '소선거구제 유지'와 '중대선거구제로의 전환' 응답이 오차 범위 내에서 유사하게 나타났고

: 여성에게서는 2차 조사에서도 여전히 '소선거구제 유지' 응답이 높게 나타났음

### ○ 중대선거구제 개편 시기

- 중대선거구제 전환을 희망하는 경우, 69.1%가 2009년을 포함하여 2010년이 지나기 전에 개편해야 한다고 인식

### ○ 국회의원 정수 및 비례대표제 개편

#### ◆ 국회의원 정수

- 국민의 68.1%인 다수가 현재 299석인 국회의원 수를 줄여야 한다고 인식

#### ◆ 비례대표제 개편 필요성

- 현행 비례대표제 국회의원 제도의 개편 필요성에 대해서는 과반이 넘는 58.0%가 동의

#### ◆ 비례대표제 의원 비율

- 지역구와 비례대표 의원을 구분하여 물어본 국회의원 수에 대한 질문에서는 전반적으로 지역구와 비례대표 의원 '모두를 줄여야 한다'는 의견이 36.2%로 다수

: 이 수치는 앞서 살펴본 '국회의원 수를 줄여야 한다'는 일반 의견 68.1%보다 낮아진 수치인데

: 이는 국민 다수가 국회의원 수를 줄이는 데 동의하지만, 지역구 의원과 비례대표 의원을 구분하여 살펴볼

경우 둘 모두를 줄여야 한다는 의견은 36.2%로 감소  
함을 보여줌

- 다음으로 '지역구는 늘리지만, 비례대표는 줄여야 한다'는 응답 역시 **33.1%**로 높게 나타났음
- '지역구는 줄이고 비례대표'는 늘려야 한다는 응답은 14.4%에 불과

◆ **권역별 비례대표제 찬반**

- 현행 선거득표율에 따라 의원 수를 배정하는 비례대표제 방식을 지역별 대표자로 뽑게 하는 권역별 비례대표제로 개편할 경우 '찬성' 비율이 44.3%로 '반대' 27.3%보다 월등히 높음

◆ **석패율 제도 찬반**

- 권역별 비례대표제를 추진하면서 석패율제를 도입하는 방안에 대해서는 과반이 넘는 51.0%가 '찬성'

## 2. 조사 결과

### 1) 선거구제 개편 인지도

<빈 도 표>

	빈 도	퍼 센 트
내용도 잘 알고 있음	427	17.0
들어봤지만 내용은 잘 모름	1719	68.5
전혀 들어본 적도 없음	363	14.5
합 계	2509	100.0

### 2) 선거구제 개편 필요성

<빈 도 표>

	빈 도	퍼 센 트
필요하다고 생각	1409	56.2
필요하지 않다고 생각	522	20.8
잘 모름	578	23.1
합 계	2509	100.0

### 3) 선거구제 개편 필요 이유

<빈 도 표>

		빈 도	퍼 센 트
공감		2633	63.2
공감하지 않음		1056	25.4
잘 모름		474	11.4
합	계	4163	100.0

### 4) 선거구제 개편 방향

<교 차 표>

		사례수	선거구제 개편 방안					
			소선거구제를 계속 유지해야		중대선거구제로 바꿔야		잘 모름	
			1차 조사	2차 조사	1차 조사	2차 조사	1차 조사	2차 조사
전체	%	100.0	56.9	↓50.8	31.1	↑40.0	12.0	↓9.2
성별	남자	100.0	51.4	↓46.9	41.0	↑46.0	7.6	↓7.1
	여자	100.0	62.4	↓54.7	21.2	↑34.0	16.4	↓11.3

## 5) 중대선거구제 개편 시기

<빈 도 표>

	빈 도	퍼 센 트
2009년 안에	280	27.9
2010년에	413	41.2
2011년에	96	9.6
2012년에	46	4.6
다음 정권에서	168	16.8
합 계	1003	100.0

## 6) 국회의원 정수

<빈 도 표>

	빈 도	퍼 센 트
지금의 국회의원 수가 적당함	429	17.1
지금의 수보다 더 늘려야 함	112	4.4
지금의 수보다 더 줄여야 함	1709	68.1
잘 모름	259	10.3
합 계	2509	100.0



### 9) 권역별 비례대표제 찬반

<빈 도 표>

	빈 도	퍼 센 트
찬성	1111	44.3
반대	685	27.3
잘 모름	713	28.4
합 계	2509	100.0

### 10) 석패율 제도 찬반

<빈 도 표>

	빈 도	퍼 센 트
찬성	567	51.0
반대	436	39.2
잘 모름	108	9.7
합 계	1111	100.0