



이슈와 논점



이슈와 논점 | 제1353호 | 2017년 8월 16일 | 발행처 국회입법조사처 | 발행인 이내영 | www.nars.go.kr

국회의원선거 비례대표제 개혁논의의 쟁점과 과제

김 종 갑 *

1. 들어가며

2017년 7월 19일 정부가 발표한 국정개혁 과제에 국회의원 권역별 정당명부 비례대표제(이하 권역별 비례제)가 포함되었다. 그러나 권역별 비례제는 그 개념이 모호하다. 단일 선거구의 비례제에서 권역단위로 명부를 작성하는 대다수의 비례제를 의미할 수도 있고, 지역구와 비례대표의 혼합식 선거제도에서 권역별 명부를 운영하는 독일식이나 일본식을 가리키기도 한다.

[표 1] 비례제의 유형별 분류

유형				국가
단일선거구 비례제	권역단위			비례제 다수
	전국단위			이스라엘
혼합식 선거제도 (지역구+ 비례)	연동형	독일식	권역단위	독일
			전국단위	뉴질랜드, 레소토
	병립형	비(非)독일식		헝가리, 루마니아
		권역단위		일본, 대만
		전국단위		한국

자료: 필자 작성

비례제의 다양한 유형 중 어떤 모델이 한국 비례대표제의 대안으로 고려될 수 있는가는 현행 비례제에 대한 문제인식에서 출발할 수

있다. 현행 비례제는 지역구의석 대비 비례의석의 비율이 5.4:1로 낮고, 지역구와 비례대표를 별도로 선출하는 병립형이다. 그런 이유로 거대정당의 의석독과점이 견고하게 유지되어 정책경쟁 중심의 정당정치가 온전하게 작동하지 못하며, 사회적 다양성이 적실성있게 표출되기 어려운 문제점을 안고 있다.

그러한 점에서 현행 비례제의 대안적 모델로 높은 비례성과 정당정치의 활성화를 유인할 수 있는 연동형 비례제에 주목할 필요가 있을 것이다.

이 글에서는 연동형 비례제의 특징과 쟁점을 살펴보고, 도입시 우리에게 유의미한 효과를 노정할 수 있는 대안적 모델을 검토해보고자 한다.

2. 연동형 비례제의 특징

연동형 비례제는 지역구대표와 비례대표의 당선인결정을 서로 연계시키는 제도유형을 말한다. 즉, 유권자가 행사한 정당투표의 결과로 총의석을 산출하면 여기서 지역구선거의 당선인과 비례대표를 채우는 방식이다.¹⁾

1) 정당의 총의석보다 지역구의석이 많을 경우 그 차이만큼 초과의석(overhang seat)이 발생하게 된다.

연동형 비례제는 정당에게 돌아가는 의석이 득표에 비례하기 때문에 비례성이 높다. 높은 비례성으로 득표가 의석으로 전환될 때 사표(wasted vote)의 발생을 줄여 민의가 사장되는 것을 차단할 수 있다. 또한 높은 비례성은 선거결과에 예측가능성을 높여 정치시스템에 대한 신뢰를 제고하고 공정선거의 풍토를 조성하게 되고 유권자의 투표참여도 활성화시킨다.

연동형 비례제는 다당체제의 구축에도 용이하다. 현행 다수제 위주의 선거제도 하에서는 정치적 변동으로 인해 일시적으로 다당체제의 외양을 보일 수는 있지만, 비례제 중심의 연동형 선거제도를 도입할 때 비로소 다당체제로의 '구조적' 전환이 보장된다고 할 수 있다.

3. 연동형 비례제 도입시 쟁점

(1) 지역구 대비 비례의석의 비율

비례의석의 비율은 연동형 비례제에서 비례성을 결정하는 요인이 된다. 이는 초과의석의 발생과 밀접한 관련이 있다. 비례의석의 비율이 낮을수록 정당의 득표와 의석의 불일치를 의미하는 초과의석이 발생할 확률이 높아지기 때문이다.²⁾

비례의석의 비율은 연동형 비례제를 채택하고 있는 국가마다 다양하다. 독일은 1:1, 뉴질랜드 1.4:1, 레소토 2:1 수준으로, 대체로

2) 지역구의석 대비 비례의석의 비율을 9가지 경우(1:1~5:1)로 구분하여 17대에서 20대 총선에 연동형 비례제를 적용했을 때, 비례의석 비율의 초과의석 발생에 대한 인과적 영향을 회귀분석을 통해 추정하면 결정계수(coefficient of determination)가 0.979로 양자의 상관관계가 매우 높은 것으로 나타난다.

1:1에서 2:1의 범위에 있다. 우리의 경우 2015년 2월 중앙선거관리위원회가 연동형 비례제를 공직선거법 개정의견으로 국회에 제출하면서 2:1 비율을 제안한 바 있다.

그러나 현행 선거제도의 의석비율인 5.4:1을 급격하게 2:1 수준으로 변경하는 것은 지역구의석을 대폭 줄이거나 총의석을 확대해야 하므로 현실적으로 적지 않은 장애가 있다. 그러한 점에서 외국의 사례나 현실적인 여건을 고려하여 3:1 즉, 지역구의석 225석, 비례의석 75석 정도를 합리적인 수준으로 검토해 볼 수 있을 것이다.

(2) 정당명부의 작성단위

연동형 비례제에서 연동의 효과는 정당명부를 전국명부로 할 것인지, 권역별 명부로 할 것인지에 따라서도 좌우된다. 권역별 명부는 의석배분이 권역단위에서 이루어지기 때문에 전국명부에 비해 비례성이 낮다고 할 수 있다. 그 이유는 초과의석과 사표의 발생에 기인한다. 대부분의 초과의석은 권역단위에서 발생하고, 연동이 실시되는 지점이 전국이 아닌 권역일 경우 의석으로 전환되지 못하고 버려지는 사표가 많이 발생하기 때문이다.

또한 권역의 크기에 달려있지만, 기본적으로 전국이 아닌 권역단위에서는 인구비례로 할당되는 의석이 적어 연동형이라도 군소정당의 의석점유에 불리하게 작용하고, 다당제 유도효과도 낮게 나타날 수 있다.

비례의석의 비율을 설정하는 문제도 명부 작성단위와 밀접한 관련을 갖는다. 전국명부로 하면 비례의석의 비율을 권역명부보다는 낮게 설정할 수 있는 여지가 있다. 예컨대, 비

례의석의 비율을 3:1로 설정한다면 권역명부 보다는 전국명부에서 비례성 제고와 다당제 유도효과가 더 크다고 할 수 있다.

4. 연동형 비례제 도입 개정안(제20대 국회)

연동형 비례제 도입을 내용으로 하는 공직 선거법 개정안은 제20대 국회에서 지금까지 총 4건 발의되었다. 개정안 4건의 공통점은 정당득표를 기준으로 정당에 할당되는 총의석을 결정하는 연동형이면서, 전국을 6개 권역으로 구분하고 개별 권역의 인구수에 따라 총의석을 할당한 후, 권역별로 당선인을 결정하는 권역별 연동형 비례제라는 점이다. 다만, 의원정수와 비례의석의 비율, 권역별 의석할당 등에 있어서는 차이를 보인다. 예컨대, 김상희 의원안은 지역구의석과 비례의석의 비율을 3:1로 정하고 있지만, 박주현 의원안은 총의석 316석을 기준으로 지역구의석과 비례의석의 비율을 4:1로 조정하는 방안이다.

김상희 의원안에서 특징적인 점은 총 비례의석의 30%를 권역별로 균등배분한 후 잔여 비례의석 70%를 인구수에 따라 배분하되, 서울·인천·경기를 제외한 5개 권역에는 인구수에 10%를 가중배분하는 방식이다. 이는 수도권의 과대대표를 완화하기 위한 취지로 볼 수 있다.

박주현 의원안의 경우 초과의원석이 발생하면 초과의원석이 발생하지 않은 정당의 비례의석에서 초과의원석수만큼 감산함으로써 의원정수의 증가를 막는 방안을 제시하고 있다.

[표 2] 연동형 비례제 도입 개정안(제20대 국회)

대표발의 의원	주요 내용
소병훈 (2016.7.27.)	•독일식 의석배분방식 적용 •총의석 300석 •6개 권역 •지역구와 비례 비율 2:1 •초과의석 인정
박주현 (2016.10.24.)	•독일식 의석배분방식 적용 •총의석 316석 •6개 권역 •지역구와 비례 비율 2:1 •초과의석 차단(스코틀랜드식 적용)
김상희 (2017.2.14.)	•독일식 의석배분방식 적용 •총의석 300석 •6개 권역 •지역구와 비례 비율 3:1 •초과의석 인정 •비(非)수도권에 비례의석 가중할당
박주민 (2017.2.15.)	•독일식 의석배분방식 적용 •총의석 300석 •6개 권역 •지역구와 비례 비율 2:1 •초과의석 인정

자료: 국회의안정보시스템 <likms.assembly.go.kr/bill/>

5. 시뮬레이션 분석

연동형 비례제를 권역별 명부와 전국명부로 구분하여 20대 총선에 각각 적용했을 때 정당별 의석분포는 <표 3>과 같이 나타난다.³⁾ 총의석은 권역별 명부식의 경우 초과의원석의 발생으로 기본정수 337석보다 36석이 늘어나 373석이 되고, 전국명부식에서는 기본정수 326석에서 20석이 증가한 346석에 그쳤다. 이처럼 대부분의 초과의원석이 권역단위에서 발생하기 때문에 전국명부식에서는 그 발생규모를 현저히 줄일 수 있다.

3) 시뮬레이션에서 지역구의석과 비례의석의 비율은 3:1로서 300석을 기준으로 하면 225석:75석이지만, 지역구의석을 줄일 수 없기 때문에 비례의석만 3:1로 조정하였다. 따라서 실제 배분에 적용된 의석은 337석(253:84=3:1) 중 20대 총선의 무소속 11석을 제외한 326석이다.

[표 3] 연동형 비례제 시뮬레이션(20대 총선 적용)

• 권역별 명부식

권역	새누리당	더불어민주당	국민의당	정의당
서울	21	35	19	6
경인강원	38	48	30	9
충청	14	12	9	2
대경	21	5	6	2
부울경	27	14	10	4
호남제주	3	12	23	3
계(373)	124	126	97	26

• 전국명부식

계	새누리당	더불어민주당	국민의당	정의당
346	117	110	94	25

비례성 수준을 나타내는 이득률(bonus rate)에서는 권역별 명부식에 비해 전국명부식에서 모든 정당의 이득률이 1에 근접하여 득표의 의석전환이 더 정확하게 이루어지는 것으로 나타난다.⁴⁾ 이는 현행 병립형 선거제도에서 고질적인 문제점으로 나타나는 거대 정당의 과대대표 및 군소정당의 과소대표 현상을 완화하는데 권역별 명부식의 연동형보다는 전국명부식의 연동형이 더 실효적이라는 것을 말한다.

이처럼 정당간 대표성의 균형이 보장된다는 것은 유권자의 입장에서는 투표가치의 평등을 구현할 수 있다는 것이며, 정당의 입장에서 다양한 정치세력과 정당의 경쟁구도가 형성된다는 것을 의미한다.

[표 4] 이득률 비교(20대 총선 적용)

• 권역별 명부식

권역	새누리당	더불어민주당	국민의당	정의당
득표율(%)	36.01	27.45	28.75	7.78

4) 이득률은 의석률을 득표율로 나눈 값으로, 1에 수렴할수록 비례성이 높아진다.

권역	새누리당	더불어민주당	국민의당	정의당
의석률(%)	33.24	33.78	26.00	6.97
이득률(%)	0.92	1.23	0.90	0.89

• 전국명부식

계	새누리당	더불어민주당	국민의당	정의당
득표율(%)	36.01	27.45	28.75	7.78
의석률(%)	33.81	31.79	27.16	7.22
이득률(%)	0.93	1.15	0.94	0.92

6. 나가며

현행 병립형 선거제도는 비례의석의 비율이 지나치게 낮아 득표와 의석의 비례성이 낮고, 그로 인해 거대정당 중심의 정당체제를 고착화시켜 국회가 사회의 다양성을 대표하는데 한계를 보인다. 또한 유권자의 표심과 선거 결과의 불일치는 유권자의 정치불신을 초래하고, 이는 다시 우리사회의 갈등과 균열을 심화시키는 부작용을 낳는다.

그러한 점에서 연동형 비례제는 유권자의 표심을 대표선출에 공정하게 반영하고, 정당 정치의 활성화를 가져올 수 있는 긍정적인 측면이 있다. 이는 종국적으로 우리사회의 다양성 표출과 정치의 생산성을 높이는 방안으로 작동할 수 있을 것이다.

다만, 연동형 비례제가 그 본래의 취지를 살리고 유의미한 효과를 보일 수 있도록 하기 위해서는 권역별 명부식보다는 전국명부식을 채택하고, 비례의석 비율을 합리적인 수준으로 소폭 상향조정하는 것을 검토해볼 수 있다.

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