

# 2022년도 중앙선거관리위원회 연구용역보고서

## 「국회의원선거 비례대표제의 합리적 대안 연구」

책임연구원 : 하 상 응 (서강대학교 교수)

공동연구원 : 박 현 석 (국회미래연구원 연구위원)

송 정 민 (연세대학교 디지털사회과학센터 연구교수)

정 연 경 (서울대학교 한국정치연구소 연구원)

연구기간 : 2022. 9. 15. - 2022. 11. 13.

연구수행기관 : 한국정당학회

본 연구보고서는 2022년도 중앙선거관리위원회 연구용역과제로서 연구내용은 중앙선거관리위원회의 공식견해가 아님.



## 최종보고서 제출문

중앙선거관리위원회 귀하

본 보고서를 「국회의원선거 비례대표제의 합리적 대안 연구」  
최종보고서로 별첨과 함께 제출합니다.

2022년 11월 13일

연구기간 : 2022.9.15.~2022.11.13

연구책임자

· 책임연구원 : 하 상 응 (인)

연구참여자

· 공동연구원 : 박 현 석

· 공동연구원 : 송 정 민

· 공동연구원 : 정 연 경

연구단체의 장 한국정당학회 윤광일 직인

※ 별첨 : 카피킬러 표절검사지 1부.



# 목 차

## ○ 연구보고서 목차

요약문 .....	1
I. 서론 .....	4
1. 연구의 목적 .....	4
2. 연구의 내용 및 방법 .....	5
(1) 제 21대 국회의원 선거 결과 검토 .....	5
(2) 선거제도 개선 방안들 .....	6
(3) 다른 국가와의 비교 .....	8
(4) 전문가 설문조사 .....	9
II. 제 21대 국회의원 선거제도 .....	10
1. 선거제도 개혁의 배경 .....	10
2. 선거제도 개혁의 과정 .....	11
3. 선거 결과 시뮬레이션 .....	12
4. 문제점 및 개선 필요성 .....	16
III. 대안 .....	18
1. 2019년 정개특위 원안의 취지: 재검토 .....	18
2. 대안 1: 병립형으로의 회귀 .....	19
(1) 주요 내용 .....	19
(2) 취지 .....	20
(3) 기대효과 .....	21
(4) 예상되는 부작용 .....	22
(5) 해외사례 .....	24

3. 대안 2: 위성정당 설립 방지를 위한 공천제도 개혁 .....	26
(1) 주요 내용 .....	26
(2) 취지 .....	27
(3) 기대 효과 .....	27
(4) 예상되는 부작용 .....	30
(5) 해외사례: 뉴질랜드 .....	33
4. 대안 3: 권역별 준연동형 비례대표제 도입 및 정당명부의 폐쇄성 완화 .....	42
(1) 주요 내용 .....	42
(2) 취지 .....	46
(3) 기대 효과 .....	48
(4) 예상되는 부작용 .....	52
(5) 해외 사례: 독일 .....	55
 IV. 전문가 설문조사 .....	 57
1. 선거제도 개혁에 대한 인식 .....	57
2. 완전 연동형 비례대표제에 대한 인식 .....	59
3. 공직선거법 개정안에 대한 인식 .....	62
4. 요약 .....	72
 V. 결론 .....	 74
 참고문헌 .....	 78
 부록 .....	 84

○ 표 목차

<표 1> 시뮬레이션 결과 .....	15
<표 2> 뉴질랜드 선거제도의 비례성과 정당수의 변화 .....	35
<표 3> 권역별 비례대표제 김두관 의원안에 따른 권역별 의원정수 .....	44
<표 4> 김두관 의원안에 의거한 권역별 준연동형 비례대표제 시뮬레이션	49
<표 5> 제 21대 국회의원 선거와 시뮬레이션 결과 비교 .....	50
<표 6> 개정안의 권역별 의석 당 인구수 .....	51
<표 7> 김두관 의원안에 3% 득표 정당의 의석할당 조항을 추가한 시뮬레이션	53





## 요 약 문

한국의 국회의원 선거에서 기성 거대 정당들이 의석을 독과점하는 문제를 해결해야 한다는 목소리는 꾸준히 있었다. 이에 비례성을 높이는 방향으로의 선거제도 개혁 제안이 끊이지 않고 제기된 바 있다. 본격적으로 선거제도 개선이 논의된 시기는 2019년 국회에서 여야 4당의 합의안으로 준연동형 선거제도가 등장하면서부터이다. 준연동형 선거제도는 당시 제1야당인 자유한국당의 동의를 끝내 이끌어내지 못한 채 2019년 4월 25일 신속처리안건(패스트트랙)으로 지정되어 통과되었다. 이 법안의 내용은 기존의 의석수 총 300석(지역구 253석, 비례대표 47석)을 유지하고, 부칙으로 비례대표 의석 중 30석에 대해 50% 연동율을 적용하는 동시에 나머지 17석은 기존 대로 병립형 방식으로 배분하는 것이었다. 2020년 4월 15일 21대 국회의원선거는 이 방식으로 치러졌다.

원래 준연동형 선거제도에서 기대했던 다당제 등장 및 지역주의 정당체계 완화는 일어나지 않았다. 대신 실제 선거 결과는 양당제의 공고화로 이어졌다. 제도 개선을 통해 기대된 결과를 얻지 못한 가장 큰 이유는 양대 정당이 위성정당을 만들어 의석수를 극대화했기 때문이다. 이러한 결과는 국회의원 정수를 늘리거나, 아니면 최소한 비례대표의 수를 늘리는 개혁이 아니고서는 거대 양당에게 유리한 의석 배분이 일어날 가능성이 없다는 사실을 재확인하는 계기가 된다.

이 연구에서는 연구의 초점을 맞추기 위해 2020년 국회의원 선거 이후 제안되어 2022년 8월에 회부된 <공직선거법 일부개정법률안 검토보고(의안번호 2100065호)>의 내용만을 살펴보았다. 병립형 혼합제도로 다시 돌아가는 방향, 완전한 연동형 선거제도를 만들어야 한다는 주장, 이 양 극단 사이에 존재할 수 있는 다양한 가능성을 타진하였다.

국민의힘 소속 일부 의원을 중심으로 제안된 방안은 병립형 선거제도로 회귀하는 것이다. 병립형 선거제도는 2000년대 초반부터 채택해서 다년간 시행하던 제도이기 때문에 법률적 쟁점이 크지 않다. 다만 준연동형 선거제도를 도입한 취지가 비례성 제고를 통한 국회의 다양성 확보였기 때문에, 병립형 선거제도로 돌아가는 행위는 불비례성 문제를 심각하게 보지 않는다는 오해를 사기 쉽다. 병립형 선거

제도는 다당제가 아닌 양당제가 한국의 정치현실에서 적실성을 갖는다는 합의에 기반해야 한다.

한편 더불어민주당 일부 의원들은 위성정당 설립 방지를 목표로 한 제안을 하였다. 예를 들어 민형배 의원안은 정당 차원에서 후보 추천의 의무를 강제하는 개정안으로서, 제47조 1항에 “지역구 의석수 50% 이상 추천정당은 비례대표 의석수의 50%를 의무적으로 추천하여야 한다”는 문구를 추가하고 있다. 강민정 의원안은 “지역구 국회의원 선거에만 후보자를 추천하고 비례대표 국회의원 선거에 후보자를 추천하지 않은 정당이나 지역구 지방의회 의원 선거에만 후보자를 추천하고 비례대표 지방의회 의원 선거에 후보자를 추천하지 않은 정당에 대해서도 정당투표용지에 해당 정당의 기호와 정당명을 표시하여야 한다”는 조항을 통해 위성정당 설립을 어렵게 하려고 한다. 이 제안의 취지대로 선거가 운영된다면 연동형 선거제도가 갖는 장점을 그대로 유지할 수 있다. 그러나 민형배 의원안 혹은 강민정 의원안이 도입되면 위성정당 설립이 어려워지긴 하지만 불가능한 것은 아니다. 동시에 민형배 의원안이 담은 공천 의무가 위헌의 소지가 있을 수 있다는 점, 유권자를 혼란스럽게 만들어 사표가 늘 수 있다는 점 등이 문제가 될 수 있다.

마지막으로 김두관 의원안은 (1) 권역별 준연동형 비례대표제 도입, (2) 정당명부 비례대표제 폐쇄성 완화, 그리고 (3) 3% 이상 득표 정당의 비례의석 할당 조항 삭제라는 세 가지 내용을 담고 있다. 이 제안대로 선거가 치러진다면 지역주의 완화 효과가 나타날 수 있다. 하지만 50% 연동 비율과 47석의 적은 비례대표 의석수라는 조건에서 그 효과는 제한적이다. 다른 긍정적인 효과로는 권역별 의석당 인구수 편차가 적다는 점이다. 하지만 이 제도는 비례성을 약화시키는 조항을 담고 있을 뿐 아니라, 정당들이 전략적으로 인지도 있는 후보자만을 비례대표 후보자로 공천하는 ‘인물 선거’가 ‘정책 선거’를 퇴색시킬 가능성이 있다. 그리고 투표 방식이 지나칠 정도로 복잡해지고 유권자의 소외를 불러일으킬 여지도 있다.

이러한 제안들에 대한 정치학 전공 전문가의 입장을 확인하기 위한 온라인 설문조사를 수행하였다. 설문조사 결과 첫째, 선거제도 개혁에 대해서 전문가들은 많은 관심을 가지고 높은 중요도를 부여하고 있으며, 한국 민주주의의 시급한 과제로 인식하고 있는 것으로 나타났다. 둘째, 연동률을 100%로 올리는 완전 연동형

선거제도에 대해 전문가들은 대체적으로 긍정적인 태도를 나타냈으며, 선거제도의 비례성을 높여 군소정당들에게 보상을 제공할 수 있다는 점, 사회적 약자나 소수자들의 의회 진출 기회가 확대될 수 있다는 점을 기대 효과로 꼽았다. 셋째, 3개의 공직선거법 개정안 중에서, 가장 높은 지지를 받은 것은 더불어민주당 강민정, 무소속 민형배 의원이 각각 대표로 제출한 완전 연동형 선거제도 정착을 위한 “위성정당 설립 방지” 개정안이었다 (56%). 2위는 준연동형 권역별 비례대표제 (21.4%), 3위는 병립형 선거제도로의 회귀 (11.9%)였다.

정리하자면 2020년에 시행된 준연동형 선거제도는 (1) 위성정당 때문에 생기는 지역구 선거 결과와 비례대표 선거 결과 간의 연동 왜곡 및 (2) 턱없이 작은, 연동되는 비례의석수, 그리고 (3) 전체 비례의석수의 부족이라는 문제로부터 자유롭지 못하다. 이 중에서 마지막 문제는 전체 비례의석수의 부족 문제는 여론을 거슬러 국회의원 수를 늘려야 하는 어려움이 있기 때문에 차치하더라도, 앞의 두 문제가 해결되지 않으면 원래의 의도된 제도 개혁의 효과는 앞으로도 얻기 힘들 것이다.

문제는 현재 많은 논의가 위성정당을 중심으로만 진행되고 있다는 것이다. 위성정당은 문제는 심각하다. 하지만 그것은 여러 문제들 중 하나일 뿐이다. 상대적으로 연동되는 비례의석수가 전체 의석수에 비해 지나치게 작다는 사실에 관심이 적은 것은 우려되는 현상이다. 현행 선거제도에서 연동된 비례의석수는 총 30석으로 전체의석에서 고작 10%를 차지하고 있다. 반면 지역구에서 선출하는 의원의 수는 253명으로 전체의석에서 차지하는 비율이 84%에 이른다. 2020년 국회의원 선거에서 더불어민주당은 253석의 64%에 해당하는 163석을 확보하였다. 그리고 미래통합당이 확보한 84석까지 고려하면, 이 두 정당이 얻은 지역구 의석 합계는 247석으로 전체 지역구 의석에서 무려 98%에 해당한다. 지역구 선거에서 양대 정당이 의석을 독식하는 상황의 근본적인 해결책 없이, 총 의석의 10%에 불과한 연동된 비례의석의 비율이 비약적으로 늘지 않으면 위성정당이 생기지 않더라도 왜곡된 결과를 가져올 것이라 예상할 수 있다.

# I. 서론

## 1. 연구의 목적

한국의 국회의원 선거에서 기성 거대 정당들이 의석을 독과점하여 신진 정치세력의 진입장벽이 높은 이유로 소선거구-단순다수제가 지목된 것은 어제오늘의 일이 아니다. 이러한 문제를 해결하기 위해 비례성을 높이는 방향으로의 선거제도 개혁 제안이 꾸준히 제기되었다(김종갑 2018; 김한나 2019). 이러한 문제의식이 반영되어 실제로 국회의원 선거제도에 변화가 생긴 일이 최근 있었다. 2016년에 치러진 제 20대 국회의원 선거에 적용된 선거제도는 지역구 의원과 비례대표를 각각 독립적으로 선출하는 병립형 혼합제(mixed member majoritarian, 이하 MMM)였다. 이 제도의 가장 큰 문제는 단순다수제로 선출하는 지역구 의석의 비율이 전체 의석의 84%를 차지할 정도로 높았다는 점이다. 이 제도를 유지한다면 한국의 정당체제는 기본적으로 거대양당 중심의 구도가 형성될 수밖에 없기 때문에, 이러한 부작용을 해소할 수 있는 방안으로 연동형 비례대표제(mixed member proportional, 이하 MMP)가 주목받았다.

선거제도 전문가들과 일부 정치인의 위와 같은 우려는 지난 몇 년 동안 지난한 노력 끝에 현실에 반영되었다. 2015년 중앙선거관리위원회는 연동형 비례대표제를 공직선거법 개정의견으로 국회에 제출하였고, 2017년 7월 문재인 정부는 국정개혁과제의 일환으로 국회의원 권역별 비례대표제를 제안한 바 있다. 하지만 본격적으로 선거제도 개선이 논의된 시기는 2019년 국회에서 여야 4당의 합의안으로 준연동형 선거제도(Semi-MMP)가 등장하면서부터이다. Semi-MMP는 MMP에 MMM을 가미한 절충방안으로 제시되었지만 당시 제1야당인 자유한국당의 동의를 끝내 이끌어내지 못한 상황에서 2019년 4월 25일 신속처리안건(패스트트랙)으로 지정되었고 우여곡절 끝에 통과되었다. 법안의 내용은 지난 20대 국회의원선거와 동일하게 총 의석수 300석, 지역구 253석, 비례대표 47석으로 유지하고, 부칙으로 비례대표 의석 중 30석에 대해 50% 연동율을 적용하고 나머지 17석은 기존대로 병립형 방식으로 배분하는 것이었다. 2020년 4월 15일 21대 국회의원선거는 이 방식으로 개정된 준연동형

선거제도를 활용하여 치러졌다.

그런데 실제 선거 결과는 기대했던 다당제 형성 및 지역주의 정당체계 완화 현상 대신 양당제의 공고화라는 예상치 못한 상황을 낳았다. 제도 개선을 통해 기대된 결과를 얻지 못한 가장 큰 이유는 양대 정당이 위성정당을 만들어 의석수를 극대화했기 때문이다(강우진 2020; 김형철 2020; 윤지성 2020; 진시원 2020). 결과적으로 원래 의도와는 다르게 2019년 선거법 개정이 개선이 아닌 ‘개악’이라는 의견까지 제기되고 있는 실정이다. 병립형 혼합제의 고질적인 문제인 불비례성(disproportionality) 문제가 해결되지 않은 상황에 연동형 제도의 복잡성이 유권자에게 혼란을 주었다는 평가가 있는 것이다.

본 연구는 원래의 의도와 달리 사표(wasted votes) 및 불비례성 문제를 완화시키지 못한 현행 국회의원 선거제도를 합리적인 범위 내에서 개선할 수 있는 대안을 찾는 작업이다. 병립형 혼합제도로 다시 돌아가는 방향, 완전한 연동형 선거제도를 만들어야 한다는 주장, 이 양 극단 사이에 존재할 수 있는 다양한 가능성에 대해 검토한다. 이론적으로만 본다면 개선 방안의 수는 무수히 많다. 그러나 연구의 초점을 맞추기 위해 2020년 국회의원 선거 이후 제안되어 2022년 8월에 회부된 <공직선거법 일부개정법률안 검토보고(의안번호 2100065호)>의 내용을 중심으로 살펴본다. 이를 통해 현행 제도의 큰 틀은 유지하면서 합리적이고도 미시적인 조정을 통해 원래 의도했던 연동형 선거제도의 이점을 극대화 할 수 있는 방안을 탐구한다.

## 2. 연구의 내용 및 방법

### (1) 제 21대 국회의원 선거 결과 검토

우선 수행해야 할 작업은 2020년에 치른 제 21대 국회의원 선거 결과를 복기하는 일이다. 준연동형 제도를 활용하였음에도 불구하고 예상하지 못한 결과를 얻었던 이유가 무엇인지를 파악하고, 시뮬레이션을 통해 완전연동형 제도와 같은 다른 제도를 사용했다면 결과가 어떻게 달라졌을지를 검토한다(홍은주 외 2021). 전술한 바와 같이 과거 사용했던 병립형 선거제도와 완전연동형 선거제도 사이의 대안을 찾는 연구이기 때문에 시뮬레이션을 통해 얻는 정보는 준연동형 선거제도에 어떤 중

류의 미세 조정이 필요한지를 파악하기 위한 예비 작업이다.

## (2) 선거제도 개선 방안들

2020년에 시행한 국회의원 선거제도를 과거에 사용했던 병립형 제도로 환원시키고자 하는 의견이 없지는 않다. 현행 국회의원 선거제도를 근본적으로 수정하지 않는다는 전제하에 선거제도 개선 방안은 크게 ① 위성정당 설립 방지를 위한 공천제도 개혁과 ② 권역별 비례대표제 도입으로 정리해 볼 수 있다.

### ① 공천제도 개혁

현행 준연동형 선거제도를 유지하는 가운데 공천제도를 개선하여 위성정당 문제를 억제하는 방안을 생각해 볼 수 있다. 지난 21대 국회의원 선거에서 가장 큰 문제점으로 지적된 위성정당은 소수정당의 진입을 어렵게 하여 비례성을 높이고자 한 준연동형 비례대표제 도입의 취지를 폄훼한 바 있다. 현행 제도에서 거대정당의 우회적인 비례의석 확보를 막기 위한 법적 장치로 먼저 생각해 볼 수 있는 것은 정당이 비례 후보 없이 지역구 후보만을 추천하거나 지역구 후보 추천 없이 비례 후보만을 추천하는 것을 금지하는 것이다.

그러나 이러한 방식은 두 가지 문제점을 갖는다. 첫째, 지역구 의석을 얻을 확률이 없거나 특정 지역에서만 강한 기반을 가진 군소정당의 선거 비용이 크게 증가한다. 이로 인해 이들 군소정당이 선거 경쟁에 참여할 기회가 줄어들면 다당제를 지향하는 비례대표제의 취지에 어긋나게 된다. 둘째, 위성정당 창당을 실질적으로 억제하기 어렵다. 거대정당은 여전히 소수의 비례대표를 명목상으로 추천하고 나머지 비례 후보를 위성정당에 파견하기 쉽다.

이에 보다 실효성 높은 공천제도 개선 방안은 각 정당의 지역구 추천 의석 비율과 비례대표 추천 의석 비율을 연계하는 것이다. 예를 들어, 총 지역구 의석수의 50% 이상을 후보 추천하는 정당의 경우 비례대표 후보 또한 반드시 일정 비율 이상(예를 들어, 총 비례 의석수 50% 이상) 추천하도록 의무화할 수 있다. 이러한 방안은 거대정당만을 대상으로 하여 군소정당의 진입장벽을 높이지 않으면서 거대정당이

비례 후보를 위성정당에 과건할 유인을 효과적으로 억제한다.

비슷한 방법으로 모든 정당이 지역구 추천 의석수 비율만큼 비례대표 추천 의석수 비율을 연계하는 방안 또한 고려해 볼 수 있다. 어느 정당이 총 지역구 의석수의 약 10%의 후보를 출마시켰다면, 비례 후보 또한 총 비례대표 의석수의 10% 이상을 추천하도록 하는 것이다. 그러나 앞서 언급한 바와 같이 이러한 방안을 도입할 때에는 특정 지역에서만 강한 지지를 받는 소수정당의 선거 경쟁 참여 기회를 억제하지 않는지 면밀히 살펴볼 필요가 있다.

## ② 비례대표 비율 확대

현재 채택 중인 이른바 준연동형 비례대표제는 단순다수제 하에서 기존 정당이 과대대표되는 현상을 개선하고 다양한 정치세력이 제도권 정치에 진입할 수 있도록 하자는 취지에서 도입되었다. 그런데 2020년 총선 결과 양대 정당의 과점적 지위가 유지되었고 비례성을 높인다는 제도 도입의 취지를 살리는데 실패하였다는 것이 일반적인 평가이다.

‘비례 위성정당’ 도입이 실패의 결정적 원인으로 지목되고 있지만, 구조적으로 보면 전체 국회의석 중에서 비례제로 대표를 선출하는 의석의 비중이 낮았다는 점이 근본적 한계로 작용하였다는 의견이 있다. 비례 의석의 비율이 충분히 확대되면 복잡한 계산을 통해 지역구 의석과 비례 의석을 연동시키지 않더라도 비례성을 높일 수 있기 때문이다.

비례 의석을 늘리기 위해서는 (1) 의원 증원 없이 지역구 의석을 줄이고 비례 의석을 늘리거나, (2) 지역구 의석을 현행대로 유지하면서 전체 의원 정원을 늘려 비례 의석을 확대하는 방법이 있다. 의원 증원에 대한 시민의 지지가 낮은 상황에서 (1)안을 실현시키기 위해서는 지역구-비례 동시출마를 허용하여 지역구 의원들이 제도 변화를 수용할 수 있도록 해야 한다는 문제가 있다. 한편 (2)안을 실현하기 위해서는 의원 수 확대에 비판적인 유권자들을 설득하기 위해서 의원 보좌진을 포함한 의정 활동 지원 예산 등이 추가로 소요되지 않도록 의원 1인당 지원 인력 및 자원을 축소하는 자구 노력이 필요하다. 그리고 비례성이 강화되고 그 결과 다당제가 도입된다면 정당의 정책 기획 및 정당 간 협의가 강화된다는 점에서 의원 개인에게 주어지

는 자원을 줄이고 정당의 역할을 강화하는 것이 바람직할 것이다.

이 맥락에서 최근 논의되는 권역별 비례대표제는 전국을 몇 개 단위의 권역으로 나누어 의석수를 권역별로 배분하는 방식을 말한다. 이미 정치권, 학계, 언론 등 다양한 영역의 전문가들은 권역별 비례대표제가 지역주의를 완화하고 비례성을 높일 수 있다는 가능성에 주목하고, 그 도입의 실효성에 대한 심도 있는 논의를 나누어왔다. 2015년 중앙선거관리위원회가 제안한 권역별 비례대표제는 전국을 지리적 여건과 생활권 등을 고려하여 6개 권역으로 구분하고, 권역별로 지역구와 비례대표 비율을 2:1 범위( $\pm 5\%$ )에서 정하며 권역별로 확정된 총 의석을 각 의석할당 정당의 득표율에 따라 나누어 각 의석할당 정당별로 의석을 배분하는 것을 골자로 한다.

### (3) 다른 국가와의 비교

OECD 국가를 비롯한 다른 민주주의 국가의 국회의원 선거제도에 대한 연구는 이미 많이 축적되어 있는 상황이다. 대부분의 연구는 연동형 비례대표제를 채택한 독일 사례에 집중되어 있다(이부하, 장지연 2013; 신옥주 2017; 황동혁 2019). 그보다 적은 양의 연구들이 뉴질랜드, 헝가리, 루마니아 등의 사례 연구를 통해 다양한 형태의 연동형 비례대표제와 그에 상응하는 당내 후보 공천제도의 특징을 분석하고 있는 실정이다(김한나, 박현석 2019a; 2019b).

본 연구에서도 다른 민주주의 국가의 국회의원 선거제도에 대한 논의를 담을 예정이다. 하지만 그 내용을 위에서 언급한 병립형 제도로의 회귀 가능성을 고려한 방안과 준연동형 선거제도의 미세 조정 방안으로 제한할 것이다. 다시 말해, 기존 연구에서 기술된 바와 같이 독일을 비롯한 다른 민주주의 국가의 선거제도를 나열식으로 제공하는 대신, 대안으로 검토되는 (a) 비례대표 비율 확대와 (b) 공천제도 개혁이라는 기준에 근거한 미시적인 조정이 어느 나라의 선거제도와 유사한 것인지를 밝히고자 한다. 이 작업은 앞에서 제시된 개선안의 선례를 검토할 기회를 주기 때문에 각 제안의 실현 가능성에 대한 생산적인 논의가 가능할 것으로 기대한다.



#### (4) 전문가 설문조사

현행 준연동형 선거제도를 비롯한 국회의원 선거제도를 완전히 이해하기란 쉽지 않다. 제도의 내용을 이해하기 쉽지 않기 때문에 제도의 장단점을 평가하는 것은 더욱 어렵다. 특히 선거제도, 민주주의 이론, 투표행태 연구에 대한 충분한 사전지식이 축적되어 있지 않은 일반 유권자의 경우에는 그러하다. 하지만 어떤 방식으로든 선거제도가 개편된다면, 궁극적으로 유권자의 동의를 얻는 과정을 거쳐야 하는 것이 민주주의 국가의 작동 원리이다. 그렇기 때문에 앞에서 이론적 기대와 선례에 근거하여 제시된 준연동형 선거제도의 미시적 조정 작업에 대한 이해도와 지지도가 어떻게 되는지를 미리 파악해 볼 필요가 있다.

이 연구에서는 한국에서 <한국정당학회> 회원의 자격으로, 정치학 혹은 정치학의 인접 학문 분야에 종사하는 전문가들에게 제도 개선에 대한 의견을 물어볼 계획이다. 구체적으로 한국정당학회 소속 연구자들을 대상으로 온라인 설문을 수행하여 (1) 현행 준연동형 제도에 대한 의견, (2) 현행 준연동형 제도의 개선 방향, (3) 이 연구에서 대안으로 제시된 비례대표 비율 확대와 공천제도 개혁에 대한 이해도와 지지도를 확인하고자 한다. 전문가 설문조사 분석을 통해 향후 일반 유권자의 선거제도 인식에 대한 추가적인 작업의 가이드라인을 제공할 계획이다(조진만 2021).

## II. 제 21대 국회의원 선거제도

### 1. 선거제도 개혁의 배경

한국의 국회의원 선거제도에서 비례대표제의 도입과 확대에 대한 관심은 예전부터 존재하였다. 이러한 관심은 최초의 국회의원 선거제도가 제헌국회를 구성하는 데 사용된 소선거구 단순다수제로부터 출발하면서부터 제기되었다. 소선거구 단순다수제에 대한 문제점을 해결해야 한다는 압력이 작용하여, 1963년 한국 최초로 비례대표제인 전국구제도가 도입되었다. 이 때 전체 의석의 1/4(총 175석 중 전국구 의석은 44석)을 전국구로 선출하였다(김용호 2000). 하지만 이후 비례대표제의 개편 및 확대는 실질적으로 여당의 프리미엄을 강화하는 방향으로 진행되었다. 예를 들어 제3공화국에서는 제 1당인 여당의 득표율이 50% 미만일지라도 전국구 의석의 반을 차지하도록 하였기 때문에 전국구 의석 배분 방식이 1당에게 압도적으로 유리하였다. 그리고 5공화국에 와서는 제 1당인 여당이 전국구 의석의 2/3를 무조건 차지하도록 하였다.

이러한 움직임이 바뀌게 된 시기는 1980년대 말 민주화 이후이다. 비례대표의석의 배분방식을 다수의 정당에게 혜택이 가도록 민주성을 강화하는 방향으로 바뀌게 된 것이다. 예를 들어 노태우 정부에서는 제 1당이 지역구에서 과반수 이상의 의석을 획득한 경우 전국구 의석을 의석율에 따라 배분받고, 제 1당이 과반수 의석을 획득하는데 실패한 경우 전국구 의석의 1/2만을 우선적으로 배분받게 되었다. 그러나 이러한 전국구 의석 배분방식은 과거 권위주의 정권 때보다는 나은 것이었지만 여전히 비민주성이 존재하고 있다는 비판 여론을 불식시키지는 못하였다. 이에 1992년 전국구 의석 배분을 각 정당별 의석율에 따라 이루어지도록 재차 제도를 개정했다. 더 나아가 1994년 제정된 통합선거법은 전국구 의석을 정당별 득표율에 따라 배분하도록 함으로써 비례대표 의석 할당의 비례성을 강화하였고, 결국 과거에 비해 보다 더 민주적인 국회의원 선거제도를 마련했다는 평가가 가능하였다.

2000년대 들어 20대 국회의원 선거까지 한국의 선거제도의 근간을 이루었던 1인2표 병립제였다. 한 명의 유권자가 지역구 국회의원에 투표하는 동시에 비례대

표 선출을 위해 정당에도 투표를 하는 제도였다. 이것은 2001년 헌법재판소가 “1인1표”라는 대원칙에 기반해 보았을 때 당시 비례대표 배분이 위헌이라는 결정에서 비롯되었다. 지역구 득표에 기초하여 비례대표의석을 배분하는 것은 유권자의 절반의 선택권(지역구에서 후보 지지 혹은 비례대표에서 정당 지지)을 박탈하는 것으로 헌법재판소에서 판단하였기 때문이다. 이 결정 때문에 2004년 17대 국회의원선거 때부터 지역구 소선거구 단순다수제와 정당명부 비례대표제가 병립한 1인2표제가 시행되었던 것이다.

## 2. 선거제도 개혁의 과정

의회 선거제도 개혁의 기본적 방향은 대부분의 민주주의 국가에서 소수 정당의 원내진출과 정치적 대표성을 강화시키는 방향으로 진행되었다. 현실 정치에서 선거제도의 개혁은 사회 각계각층의 이익을 골고루 대변하고 입법적 반응성(responsiveness)을 제고시키는 의회를 만들기 위해 비례대표제 확대를 지향하였다. 한국의 경우에도 1인2표 병립제를 사용하는 와중에도 비례성을 강화하는 새로운 제도를 마련해야 한다는 목소리가 강했다. 이에 국회는 2018년 7월 26일 한국 정치 제도를 대대적으로 개선하기 위한 일련의 정치개혁을 추진하기로 뜻을 모았다. 특히 국회의원 선거제도 개혁을 위해 정의당 심상정 의원을 위원장으로 하는 국회 정치개혁특별위원회(일명 정개혁위)를 구성하였다. 정치개혁특별위원회는 2019년 8월 31일까지 활동하면서 여러 가지 노력을 기울였는데 특히 국회의원 선거제도를 비례성을 높이는 방향으로 개선하기 위한 안(소위 심상정안)을 제안한 바 있다. 주요 내용은 다음과 같다. (1) 우선 국회의원 정수를 300명으로 유지하고, (2) 지역구와 비례의석 비율을 현 5.4:1에서 3:1로 조정하고, (3) 각 정당 비례대표 의석의 배분은 정당 득표율을 기준으로 산출한 의석수와 일치시키며, 이 때 어떤 정당의 당선된 지역구의 총 의석수가 정당 득표율에 기반하여 산출된 의석수보다 많으면 비례대표 의석을 배분받지 못하게 한다. 추가로 지역주의에 기반한 정당 구조를 완화시키기 위하여 권역별 비례대표제와 석패율제 도입도 제안하였다.

심상정안의 핵심은 정당의 비례대표 의석배분을 지역구 의석과 연동을 시켰다는 점이다. 이를 통해 기득권 양대 정당의 의석 독과점을 막고 소수 정당의 의석

획득을 용이하게 하려는 목적이 있다. 당시 여당이었던 더불어민주당은 고위공직자범죄수사처(일명 공수처) 설치 법안과 검경수사권 조정 법안을 국회에서 통과시키기 위해서 정의당을 위시한 군소 야당의 도움이 절실했기 때문에 심상정안의 기조인 연동형 선거제도로의 개혁에 우호적이었다. 그러나 당시 제 1야당인 자유한국당은 연동형 선거제도가 도입되면 의석 상실이 예상된다는 이유로 개혁에 적극 반대를 하였다.

결국 범여권은 21대 국회의원 선거가 얼마 남지 않은 시점에, 소위 “4+1협의체” (더불어민주당, 바른미래당 당권파, 정의당, 민주평화당 및 대안신당)를 가동시켜서 밀도 높은 협상 끝에 도출된 수정안을 2019년 12월 27일 국회 본회의에서 통과시켰다. 수정안의 내용은 기본적으로 심상정안과 유사하지만 차이점도 있다. 통과된 수정안은 지난 20대 국회의원선거와 동일하게 총 의석수 300석, 지역구 253석, 비례대표 47석으로 유지하고, 부칙으로 비례대표 의석 중 30석에 대해 50% 연동율을 적용하고 나머지 17석은 기존대로 병립형 방식으로 배분하는 것이었다. 수정안은 원래 심상정안에서 제안한 권역별 비례대표제와 석패율제는 포함시키지 않았다. 이렇게 수정된 국회의원 선거제도를 활용하여 2020년 4월에 21대 국회의원 선거가 치러졌다.

### 3. 선거 결과 시뮬레이션<sup>1)</sup>

50% 연동율이 적용된 이른바 준연동형 선거제도(일명 준연동형 비례대표제)로 국회의원 선거를 치른 결과, 기대했던 다당제는 확보되지 못하고 대신 180석을 확보한 더불어민주당 주도 여당의 일당 우위 양당제라는 결과를 얻었다. 이것은 제도 개혁의 의도와는 정면으로 반대되는 결과였다. 왜 이러한 결과가 나왔는지를 분석한 연구들에 의하면 거대 양당의 위성정당 창당과 원안에서 후퇴한 비례대표 의석의 축소가 주된 이유라고 지목하고 있다(김종갑·이정진 2020; 김형철 2020; 윤지성 2020). 정치권에서 연동형 선거제도를 논의하는 과정에서 양대 정당 주도로 위성정당이 창당될 가능성을 예견한 학계의 지적이 없었던 것은 아니다(정준

1) 이 절의 내용은 홍은주 외(2021)에 기반하고 있다. 홍은주 외(2021)에 이미 자세한 시뮬레이션 과정이 기술되어 있기 때문에 이 연구에서 그 내용은 제외하였다.

표 2019). 한국에서 지역구 의석을 거의 독식하다시피 하는 득표권 양대 정당에게 연동형 선거제도는 원천적으로 불리한 제도이기 때문에 편법을 사용할 것이라는 예상은 사실 쉽게 할 수 있었던 것이다. 구체적으로 정당의 득표율 기준으로 정당의 의석배분을 정하고 당선된 지역구 의석에 비례대표 의석을 연동시킨다는 것은 양대 정당이 자발적으로 의석을 포기하겠다는 것과 다르지 않기 때문에 어떤 식으로든 반발이 있기 마련이었다.

결국 일부 학계의 우려는 현실화되었다. 원내 제1, 2정당이었던 더불어민주당과 미래통합당(자유한국당의 당명 교체)이 모두 비례대표용 위성정당인 더불어민주당과 미래한국당을 만든 것이다. 위성정당만이 문제는 아니다. 선거제도 개편 논의가 한창이었던 2019년 당시 제 1야당이었던 자유한국당의 극심한 반대 속에서 만들어진 범여권의 “4+1협약체”가 비례대표 의석의 수를 지나치게 작게 책정한 안을 채택한 데에도 문제가 있다. 타협안은 비례대표 의석 47석에 대해 연동을 50% 적용하되, 그 중 30석만 연동형으로 배분하고 나머지 17석은 과거 병립형으로 배분하는 내용을 담고 있었다. 이렇게 원안에 비해 비례대표 의석수가 줄고, 연동율과 연동형 의석수까지 줄어든 수정안이 실제 선거에 적용된 것이 과거 병립형 선거제도를 적용했을 경우와 유사한 선거 결과를 낸 이유라는 주장에는 설득력이 있다.

다시 말해 정개특위에서 원래 고려했던 안 대신 수정안이 적용되고, 동시에 위성정당이 창당되면서 의도했던 바와 다르게 결과가 발생했다는 것이 학계의 정설이다. 그렇다면 원안(심상정안)이 실제 총선에 적용되었다면, 위성정당 없이 선거를 치렀다면, 또는 비례대표 의석율이 확대된 과거 병립형 선거제도로 국회의원 선거를 치렀다면 어떤 결과를 얻었을까? 이런 물음에 답하기 위해서는 정당 수, 정당 득표율 등이 21대 선거 때와 동일하다는 전제 하에 질문에서 제시된 조건들의 유무를 포함시킨 가상의 선거모형을 검토할 필요가 있다. 복수의 가상의 선거모형을 비교하는 과정에서 어떤 선거제도가 가장 개혁의 원래 취지에 부합할 수 있었는지도 파악할 수 있을 것이다.

시뮬레이션(simulation)은 (1) 위성정당의 존재 유무와 (2) 부칙(비례대표 총 47석 중 30석에 대해서만 50% 연동율을 적용)의 적용 여부에 따라 4가지 시나리오로 나누어 진행해 볼 수 있다. 2020년부터 사용한 국회의원 선거제도인 위성정당이

존재하고 부칙이 적용된 수정안 선거모형(‘위성+30석’), 위성정당이 존재하고 부칙이 적용되지 않은 수정안 선거모형(‘위성+47석’), 위성정당이 만들어지지 않은 채 부칙이 적용된 수정안 선거모형(‘무위성+30석’), 위성정당이 만들어지지 않은 채 부칙이 적용되지 않은 수정안 선거모형(‘무위성+47석’)이 네 가지 시나리오이다.

<표 1>의 첫 번째 행에 표시된 숫자(‘위성+30석’)는 부칙이 적용된 수정안에 위성정당이 참여한 선거 결과로 21대 총선의 실제 결과이기도 하다. <표 1>의 두 번째 행에 표시된 숫자(‘위성+47석’)는 부칙이 적용되지 않은, 비례대표 의석 47석이 모두 연동되었을 때의 결과이다. 이 결과(‘위성+47석’)는 21대 총선의 실제 결과(‘위성+30석’)와 비슷해 보인다. 비례대표 의석 47석 모두 연동형일 경우 30석만 연동일 때보다 미래한국당은 1석을 더 잃고, 반대로 더불어민주당은 1석을 더 얻는 정도 밖에 차이가 나지 않는다. 군소정당들의 비례대표 의석수에는 두 모형 간 차이가 없다.

이러한 결과가 나타난 이유는 지역구 선거결과와 비례대표 선거결과 간 연동이 제대로 작동되지 않았기 때문이다. 구체적으로 비례대표용 위성정당(더불어시민당과 미래한국당), 지역구 선거에만 후보를 낸 모정당(더불어민주당과 미래통합당), 지역구 선거에 후보를 내지 않고 비례대표 선거에만 참여한 정당(국민의당과 열린민주당)이 모두 선거에 참여함으로써 겉모습은 연동형 선거제도지만 실제로는 지역구와 비례대표 간 연동이 잘 되지 않았다는 것이다. 이 결과는 연동되는 비례 의석수의 크기와 상관없이 거대 정당이 위성정당을 창당했을 때 발생할 수 있는 한계와 모순을 여실히 보여준다고 하겠다.

<표 1> 시뮬레이션 결과

	더불어 민주당	미래 통합당	미래 한국당	더불어 시민당	정의당	국민 의당	열린 민주당	합계
위성+30 (현행)	163	84	19	17	6	3	3	295
위성+47	163	84	18	18	6	3	3	295
무위성+ 30	169	99			13	8	6	295
무위성+ 47	163	97			16	10	9	295
병립형 47	181	102			6	3	3	295
병립형 84	195	116			10	6	5	332

위성정당이 창당되지 않은 채 수정안이 적용된 경우, 그리고 선거제도 개혁 이전에 사용하였던 1인2표 병립형 제도가 적용된 경우와의 비교도 필요하다. 이 결과들은 <표 1>의 세 번째 행에서 여섯 번째 행에 제시되어있다. 우선 위성정당 없이 비례의석 30석만 연동된 수정안(‘무위성+30’)과 위성정당없이 비례의석 47석 모두 연동된 수정안(‘무위성+47’)의 시뮬레이션 결과를 확인한다. 위성정당이 없는 상황이기 때문에 실제 선거에서 확인된 더불어민주당과 미래한국당의 득표를 각각 더불어민주당과 미래통합당의 비례선거 득표로 간주한다.

시뮬레이션 결과, 실제 총선에서 미래통합당의 위성정당인 미래한국당이 획득한 비례의석수는 19석이었는데 ‘무위성+30’ 모형에서는 15석, ‘무위성+47’에서는 13석을 얻게 됨을 알 수 있다. 실제 결과보다 각각 4석, 6석이 줄어든 상황이다. 반면 더불어민주당의 위성정당인 더불ersi민당이 21대 총선에서 얻은 비례의석수는 총 17석이었는데 ‘무위성+30’ 모형에서는 6석이 확인되어 무려 11석이 감소하였고, ‘무위성+47’ 모형에서는 아예 획득한 의석이 하나도 없는 결과를 보인다. 위성정당이 없는 상황에서는 양대 정당 대신 군소 정당들이 채택된 수정안의 혜택을 받는 것으로 나타났다. 그리고 그 혜택의 크기는 연동되는 비례의석수가 늘어날수록 커지는 경향을 보인다. 예를 들어 실제 총선에서 정의당의 비례의석수는

5석, 국민의당과 열린민주당의 비례의석수는 각 3석이었지만, ‘무위성+30’에서는 12석(정의당), 8석(국민의당), 6석(열린민주당)으로 늘었고, ‘무위성+47’에서는 각각 15석, 10석, 9석으로 더 늘어났다.

다음으로 과거에 사용했던 1인2표 병립제가 21대 국회의원선거에 적용되었을 경우 예상되는 결과를 살펴본다. 이 가상의 분석은 비례의석수가 현재와 같은 47석 선거모델(‘병립47’), 그리고 심상정안이 주장한 지역구 대비 비례의석 비율을 3:1로 조정한 84석 선거모델(‘병립84’, 이때 지역구의석은 253석이고 총 의석은 337석이 됨)을 활용하였다. 위성정당이 없는 상황에서 상정한 바와 마찬가지로, 이 선거모형들에서도 더불어민주당과 미래통합당의 비례득표는 각각 위성정당인 더불어민주당과 미래한국당이 얻은 비례득표를 의미한다.

두 선거 모형의 시뮬레이션 결과는 <표 1>의 마지막 두 행에서 확인할 수 있다. ‘병립47’의 시뮬레이션 결과는 실제 21대 총선의 결과와 거의 유사하다. 더불어민주당의 총 의석수가 1석 더 늘어났고, 미래통합당의 총 의석수는 1석 줄어든 정도의 차이만 있을 뿐, 다른 정당들의 총 의석수는 실제 결과와 동일하다. 마찬가지로 ‘병립84’의 시뮬레이션 결과도 의석 비율 기준으로 보았을 때 실제 총선 결과와 크게 차이가 나지 않는다. 이러한 결과는 연동형 선거제도에서 지역구 선거에는 참여하지 않는 비례대표 전문 정당인 위성정당이 등장하게 되면, 지역구 수준의 선거결과와 비례대표 수준의 선거결과 간 연동이 잘 이루어지지 않기 때문에 사실상 과거 병립형 선거제도와 유사한 결과가 나올 수밖에 없음을 보여준다.

#### 4. 문제점 및 개선 필요성

한국에서 양대 정당을 제외한 군소정당이 의회에 진출하기 위해서는 위성정당이 없고, 연동되는 비례의석 수가 많으며, 전체 비례의석의 규모가 큰 조건을 만족해야 한다. 이 조건들은 원래 정개특위에서 제안된 심상정안이 담은 내용과 일맥상통한다. 만약 심상정안을 정치권에서 성실히 받아들였다면 군소정당의 비례대표의석이 증가하여 고질적인 문제인 불비례성을 완화시키면서 궁극적으로 다당제로의 이행이 가능했을 것이다. 그러나 현실은 그와 반대로 움직였다. 실제 21대 총선에서는 비례대표용 위성정당이 창당되었고, 일부 비례의석에 대해서만 연동형



이 적용되었고, 전체 비례의석수도 늘리지 못했다. 지금 적용하고 있는 소위 준연동형 선거제도는 위성정당을 창당하려는 거대 정당의 전략적 선택을 막을 장치를 갖고 있지 못하다. 적어도 이론적으로 의석수의 감소가 뻔해 보이는 불리한 제도를 그대로 양대 정당이 받기를 기대해서는 안된다. 한국의 양대 정당은 위성정당 혹은 그에 준하는 방법을 이 지역구 선거 결과와 비례대표 선거 결과 사이의 연동을 차단시키려는 노력을 지속적으로 수행할 것이다. 그리고 연동되는 비례의석수도 최대한 줄이고자 할 것이다. 또한 국회의원 수를 늘리는 데에 부정적인 여론을 반영하여 총 비례의석수를 늘리는 데에도 적극적인 모습을 보이지 않을 것이다. 결국 2020년에 새롭게 도입된 선거제도는 의도한 결과를 얻지 못하여 또 다른 비판에 직면하고 있다.

정리하자면 소위 준연동형 선거제도는 (1) 위성정당 때문에 생기는 지역구 선거 결과와 비례대표 선거 결과 간의 연동 왜곡 및 (2) 턱없이 작은, 연동되는 비례의석수, 그리고 (3) 전체 비례의석수의 부족이라는 문제로부터 자유롭지 못하다. 이 중에서 마지막 문제는 전체 비례의석수의 부족 문제는 여론을 거슬러 국회의원 수를 늘려야 하는 어려움이 있기 때문에 차치하더라도, 앞의 두 문제가 해결되지 않으면 원래의 의도된 제도 개혁의 효과는 앞으로도 얻기 힘들 것이다.

문제는 현재 많은 논의가 위성정당을 중심으로만 진행되고 있다는 것이다. 위성정당은 문제는 심각하다. 하지만 그것은 여러 문제들 중 하나일 뿐이다. 상대적으로 연동되는 비례의석수가 전체 의석수에 비해 지나치게 작다는 사실에 관심이 덜하다는 점이 우려된다. 현행 선거제도에서 연동된 비례의석수는 총 30석으로 전체의석에서 고작 10%를 차지하고 있다. 반면 지역구에서 선출하는 의원의 수는 253명으로 전체의석에서 차지하는 비율이 84%에 이른다. 이전 선거에서 더불어민주당은 253석의 64%에 해당하는 163석을 확보하였다. 그리고 미래통합당이 확보한 84석까지 고려하면, 이 두 정당이 얻은 지역구 의석 합계는 247석으로 전체 지역구 의석에서 무려 98%에 해당한다. 지역구 선거에서 양대 정당이 의석을 독식하는 상황의 근본적인 해결책 없이, 총 의석의 10%에 불과한 연동된 비례의석의 비율이 비약적으로 늘지 않으면 위성정당이 생기지 않더라도 왜곡된 결과를 가져올 것이라 예상할 수 있다.

### III. 대안

#### 1. 2019년 정개특위 원안의 취지: 재검토

21대 총선을 앞두고 2019년 12월에 가결되어 2020년 1월에 공포된 현행 공직자 선거법은 지역구 국회의원을 소선거구 단순다수제로, 비례대표 국회의원을 정당명부식 비례대표제로 각각 독립적으로 선출하던 병립형 선거제도 대신 연동형 선거제도를 도입하는 것을 골자로 하고 있다. 심상정 의원 등 17인의 의원들은 제안 이유에서 소선거구 중심의 병립형 제도가 다량의 사표를 발생시키고 있으며, 선거 제도로 인해 정당득표율과 의석점유율 사이의 불일치가 큰 폭으로 나타나고, 지역별로 지배적인 정당이 그 지역의 의석 대부분을 독점하는 현상이 지속되는 등 지역주의 정당체제 극복의 장애요인이 되고 있다는 점을 병립형 제도의 문제점으로 지적하였다.

병립형 제도의 문제점을 극복하기 위해서 심상정 의원과 박주민 의원은 각각 2017년에 연동형 비례대표제를 도입하는 내용의 공직선거법 일부개정법률안을 제안한 바 있다. 현재의 준연동형 비례대표제는 이른바 완전연동형 비례대표제(이하 연동형 비례대표제)와 비교할 때 지역구와 비례대표 의석배분의 연동율을 낮춘 것이다. 심상정 의원안은 의원 총수를 지역구 240석, 비례대표 120석으로 확대하여 총 360명으로, 박주민 의원안은 인구수에 따라서 총의석수를 시기마다 새로 산정한다는 점에서 차이를 보이지만 두 안 모두 지역구와 비례대표 의석의 비율을 2:1로 제안하였다는 점은 같다. 연동율을 높일 경우 정당 득표율과 의석 배분율을 일치시키기 위해서 연동 가능한 비례의석이 충분히 확보되어야 하기 때문이다.

독일식 선거제도를 원형으로 하고 있는 연동형 비례대표제는 비례대표 국회의원선거 득표 비율에 따라서 정당별로 의석을 배분하고, 비례대표 의석은 득표율에 따라 각 정당에 배분된 의석에서 지역구 획득 의석수를 공제한 의석수로 정한다. 정당투표 비율에 따라 전체 의석을 정당별로 할당하고, 지역구 당선자 수가 많은 정당에는 비례대표 의석을 적게 배분하고 지역구 당선자 수가 적은 정당에는 비례대표 의석을 많이 배분하여 지역구와 비례대표 의석수를 합친 정당 의석수가 정당 득표율과 일치하도록 하는 것이다.

연동형 비례대표제는 정당득표율과 의석배분의 비례성을 높일 수 있지만 추가 의석이 발생하는 상황이 벌어질 수도 있다. 예를 들어 특정 정당이 정당득표율에 따른 배분 의석수보다 더 많은 지역구 의석을 확보하는 경우 비례성을 유지하기 위해서는 다른 당에 비례대표 의석을 추가로 할당해야 한다. 심상정 의원안과 박주민 의원안 모두 추가의석을 허용하고 있다.

연동형 비례대표제를 시행하기 위해서는 비례성을 높이기 위해 연동시켜 배분할 수 있는 비례대표 의석이 충분히 확보될 필요가 있다. 비례대표 의석을 늘리기 위해서는 의원 정원을 늘리거나 지역구 의석을 줄여야 한다. 전자의 경우 유권자들의 반발이 크고, 후자의 경우 지역구 현역 국회의원들을 설득하기 어렵다. 이와 같은 한국의 정치현실을 감안하여 제안된 제도가 현행 준연동형 비례대표제이다. 현재 시행중인 준연동형 비례대표제는 연동형 비례대표제와 비교할 때 연동율이 낮고 지역구 의석수와 연동시킬 비례의석 수를 고정시켜서 추가의석이 발생하지 않는다. 하지만 준연동형 제도는 정당득표율과 의석배분의 비례성이 연동형 비례대표제에 비해 낮은 수준에서 확보된다.

완전 연동형 선거제도를 하나의 이상으로 놓고, 다양한 행위자 간 논의를 통해 타협한 결과가 2020년에 도입된 준연동형 선거제도이다. 이 제도는 앞 장에서 논의한 바와 같이 문제점이 많다. 이러한 문제의식은 정치권에서도 공유되고 있다. 여기서는 2022년 8월에 회부된 <공직선거법 일부개정법률안 검토보고>에 나타난 선거제도 개혁의 내용에 대해서 검토하면서, 각각의 장단점을 살펴본다. 그리고 현재 논의 중인 개선안들 중에서, 완전 연동형 비례대표제와 같이 불비례성 문제를 해결할 수 있는 방안에 가장 가까운 제도가 무엇인지에 대한 평가도 수행한다.

## 2. 대안 1: 병립형으로의 회귀

### (1) 주요 내용

준연동형 비례대표제 폐지를 주요 내용으로 하는 선거제도 개선안은 21대 총선에서 처음 도입된 준연동형 비례대표제를 폐지하고 준연동형 비례대표제가 도입되기 이전의 병립형 제도로 돌아가자는 대안이다.곽상도, 권성동, 김은혜, 장제원, 전주혜 의원 등 현재 국민의힘 소속 의원들이 대표로 제안한 공직선거법 개정

안들이 병립형으로의 회귀를 주장한다. 이들 의원들의 개정안들은 조문 구성에서 일부 차이가 있으나 선거제도 개편의 방향은 준연동형 비례대표제 폐지 및 병립형 제도로의 복귀를 주요 내용으로 한다는 점에서 일치한다.

지역구 의석배분과 비례대표 의석배분을 연동시키는 준연동형 비례대표제가 도입되기 이전에는 지역구 의석배분과 독립적으로 비례대표국회의원 의석을 각 정당의 정당투표 득표비율에 따라 배분하였다. 국회의원 의석수와 지역구와 비례대표 의석의 비율이 현행대로 유지된다고 가정하면 병립형 제도로 돌아갈 경우 253명의 지역구 국회의원과 47명의 비례대표 국회의원을 지역구 투표와 정당투표에 따라 독립적으로 선출하게 된다.

## (2) 취지

앞서 언급한 준연동형 비례대표제를 폐지하고 병립형으로 돌아가자는 개정안들의 제안 이유를 살펴보면 크게 보아 4가지로 분류해 볼 수 있다. 첫째, 연동형 제도는 사표를 줄이고 소수정당의 국회 진출을 활성화하는 것을 목적으로 고안되었으나, 위성정당 등 비례정당의 난립으로 국민들에게 혼란을 주었고 제도의 도입 취지와 달리 양당제가 강화되었다(곽상도, 권성동, 김은혜, 장제원, 전주혜 의원안). 둘째, 연동형 제도를 도입했었던 알바니아, 레소토, 베네수엘라 등에서 제도 도입 이후 부작용이 심해 폐지한 바와 같이 연동형 선거제도는 결함이 있는 선거제도이므로 폐지해야 한다(권성동 의원안). 셋째, 연동형 제도는 비례대표 선출방식에 지역구 선거결과를 연계한 것으로 정당명부에 투표하는 비례대표 투표의 표심을 왜곡하는 것이다(전주혜 의원안).

현재 제출된 선거법 개정안에서 나타난 제안 이유에서 확인할 수 있듯이 병립형으로의 회귀를 주장하는 개정안의 주요 제안 취지는 21대 총선을 앞두고 도입된 준연동형 비례대표제에 다양한 문제가 있다는 점이 드러났으므로 연동형 제도를 폐지해야 한다는 것이다. 연동형 제도의 부작용을 줄이기 위해서는 연동형 제도를 개선하는 대안도 존재한다. 연동형 제도의 개선과 폐지와 기존 제도로의 회귀라는 두 가지 대안을 비교해 보기 위해서는 병립형 제도로의 회귀가 가져올 기대효과에 대해 살펴볼 필요가 있다.

### (3) 기대효과

현행 준연동형 비례대표제의 도입 취지는 정당득표율과 의석점유율 간의 불일치를 줄여 사표발생을 방지하고, 비례성을 높여 소수정당의 제도 정치권 진입을 원활하게 하여 정당 체계의 다양성을 높이자는 것이었다. 연동형 선거제도를 폐지하고 기존의 병립형 제도로 돌아가야 한다는 주장은 연동형 선거제도가 제도적 결함을 가지고 있으며, 연동형 선거제도를 개선하기보다는 폐지해야 한다는 입장을 전제로 한다. 앞서 논의한 도입 취지에서도 확인할 수 있듯이 병립형 제도로 회귀하자는 제안은 병립형 제도의 우월성을 적극적으로 주장하기보다는 연동형 선거제도의 문제점이 크기 때문에 그동안 큰 문제없이 작동해 온 병립형 제도로 돌아가는 것이 낫다고 본다. 따라서 병립형 제도로 회귀함으로써 예상할 수 있는 기대효과를 살펴보기 위해서는 연동형 선거제도의 문제점을 보다 구체적으로 분석해 볼 필요가 있다.

연동형 선거제도의 문제점을 지적하는 주장은 크게 세 가지로 볼 수 있다. 첫째, 연동형 선거제도는 다당제 도입을 목표로 하는데 다당제는 대통령제와 어울리지 않는다는 것이다. 이 주장에 따르면 대통령제의 특징을 고려하면 양당제를 통해 정치적 안정을 확보할 수 있다. 대통령제의 원형을 만들어낸 미국은 양당제가 정착되어 있으며, 대통령제와 다당제가 결합된 남미의 경우 정치가 불안정하다는 사실은 이와 같은 견해를 뒷받침하는 강력한 논거가 되고 있다. 대통령제는 대통령과 국회의원이 독립된 선거를 통해 선출되는 이원적 정당성을 특징으로 하는데, 국회가 다수의 정당으로 구성될 경우 과반수 의석을 점유한 다수당이 등장하기 어려우며, 여소야대가 일상화되어 정치적 교착상태가 빈번하게 발생할 수 있다. 의회제의 경우 다수의 정당이 공존하더라도 연립정부를 구성할 수 있지만, 연립정부 구성이 어려운 대통령제의 특성상 정치적 교착을 극복하기 어렵다. 따라서 대통령제를 채택한 경우 다수당이 과반수 이상의 의석을 확보하여 국정을 운영하는 편이 정치적 안정성 및 효율성 면에서 우월하다는 것이다.

둘째, 연동형 제도는 지역구 투표 결과와 비례대표 국회의원의 의석배분을 연동시켜서 다양한 문제를 야기하는 반면, 병립형 제도는 지역구 투표와 비례대표 정당 투표를 명확히 분리하여 비례대표 투표의 등가성을 확보할 수 있다. 연동형 선거

제도를 채택하는 경우 지역구 의석을 많이 획득하는 정당에 대한 비례대표 투표가 사표가 될 수 있다는 것이다. 비례대표 투표는 정당이 제출한 정당 명부를 보고 정당에 투표하는 것인데 지역구에서 의석을 많이 획득했다는 이유로 비례대표 정당득표와 비례대표 의석배분의 비례성이 훼손되는 것은 정당화하기 어렵다는 주장이다. 결과적으로 지역구에서 다수 의석을 차지한 정당에 대한 비례대표 정당투표와 지역구에서 과소대표된 정당에 대한 비례대표 정당투표를 비교할 때 한표의 가치가 달라진다는 것이다. 반면 병립형 제도는 지역구 의석과 비례대표 의석이 독립적으로 배분되기 때문에 각 정당은 비례대표 득표율에 따라서 비례대표 의석을 배분받게 된다. 따라서 비례대표 정당 투표에서 어느 정당에 투표하더라도 비례대표 의석 배분 과정에서 동일하게 취급된다.

셋째, 연동형 선거제도는 복잡성으로 인해 유권자들이 이해하기 어렵고 정당들도 정치공학적인 전략을 채택하게 되는 반면, 병립형 제도는 유권자들이 쉽게 이해할 수 있으며 정당들도 위성정당이나 자매정당 등을 설립하는 등 전략적인 선거 전략을 수립할 유인이 줄어들게 된다. 실제로 준연동형 선거제도가 도입되자 위성정당이 난립하며 정치공학적인 선거전략이 선거결과에 큰 영향을 미쳤으며 정책에 대한 정당간의 논쟁이 위성정당 논란에 뒷전으로 밀려났던 경험이 있다. 병립형 제도는 전면 소선거구제나 전면 비례대표제에 비하면 복잡하지만 연동형 제도에 비해서는 간명하고 유권자들이 이미 오랜 기간 동안 경험하면서 이해도가 높다는 장점이 있다. 이에 더해 연동형 제도는 지역구와 비례대표 의석배분을 연동시켜 비례성을 확보하기 때문에 초과의석이 발생할 수 있다. 병립형 제도는 초과의석 발생에 대해 걱정할 필요가 없다.

#### (4) 예상되는 부작용

준연동형 비례대표제의 도입 취지는 소선거구-단순다수제를 통해 국회의원을 선출하는 지역구 국회의원 선출방식은 정당득표율과 의석점유율 간 불일치가 심하여 대량의 사표를 발생시키고, 지역별로 특정 정당이 해당 지역 의석의 대부분을 독점하는 등 지역주의 정당체제를 지속시키는 현상을 완화하려는 것이었다. 기존의 병립형 제도로 회귀할 경우 득표율과 의석배분의 불비례성을 줄이기 어려우

며, 지역주의 독점 체제가 지속되고 신진 정치세력이 국회에 진출하기 어려워진다는 부작용이 있다.

이와 같은 부작용은 병립형 제도의 문제점이 아니며 소선거구-단순다수제에서 비롯되는 문제이다. 병립형 제도라도 비례대표 의석의 비율이 높다면 불비례성 등의 문제는 해소될 수 있다. 하지만 현재 제기된 개정안들은 지역구 의석과 비례대표 의석의 비율을 조정하는 문제를 언급하고 있지 않으며, 과거 연동형 선거제도 도입을 위한 논의과정에서 드러난 것처럼 총 300석의 국회의원 의석 중에서 지역구를 줄이고 비례대표를 늘리는 것은 정치적으로 현실성이 낮은 대안이다. 국회의원 의석수를 늘리는 것도 유권자들이 지지하지 않는 만큼 지역구 의석을 유지하면서 비례대표 의석을 늘리기도 어렵다. 따라서 병립형 제도로의 회귀는 현재의 지역구와 비례대표 의석배분이 유지된다는 가정을 전제로 한다.

소선거구-단순다수제 중심의 병립형 제도는 단순다수제의 특성상 거대 양당 중심의 정당체계를 유지 및 강화시킬 것으로 예상된다. 날로 심화되는 정치 양극화 경향을 감안하면 현재의 양당 체제는 교착상태를 지속시키고 정치적 갈등을 심화시킬 가능성이 높다. 대통령제와 양당제가 정합성이 높다는 주장은 정치 양극화가 심화된 오늘의 현실에서 재고할 필요가 있다. 중위자투표 모형(median voter theorem)에 따르면 양당제 하에서는 중도적으로 정책이 수렴하게 된다. 양당의 정책적 차이가 점차 줄어들게 되며, 결국 사안에 따라서 초당적인 합의도 어렵지 않은 것이다. 따라서 분점정부가 등장하더라도 대통령과 야당의 타협이 가능하다. 이에 더해 정당 내부에 온건파와 강경파가 공존하는 등 다양성이 확보되고 개별 과별 혹은 개별 의원의 자율성이 존재할 때 양당제가 유연하게 작동할 수 있다. 사안에 따라서 야당의 일부가 대통령의 정책에 동조하기도 하고 여당의 일부가 야당과 힘을 합쳐 대통령의 정책을 전환시키면서 대통령과 의회가 정치적 타협을 추구한다.

정치 양극화가 심화된 오늘날의 정치현실을 감안하면 양당제가 대통령제와 결합되었을 때 다양한 문제를 일으킬 수 있다. 엘리트 차원의 정책선호 양극화가 심화되어 정당간의 노선 차이가 뚜렷해지고, 유권자 차원의 정서적 양극화가 심화되어 선명성을 강조하는 정치세력이 정당을 주도하며 정당 내부의 다양성이 사라지게 되면 여당과 야당 사이의 대화와 타협이 어려워진다. 선명성 경쟁에 치중하면

서 양당 사이의 타협이 어려워지면 여대야소 단점정부 하에서는 승자독식형 제왕적 대통령이 야당을 무시하고 일방주의 정치를 추진하게 되고, 여소야대 분점정부 하에서는 대통령과 과반수 의석을 차지한 야당 사이의 교착상태가 지속된다.

소선거구-단순다수제 중심의 선거제도는 정당 득표율과 의석배분의 불비례성이 높아서 거대 정당이 과대표되고 소수 정당이 과소대표되는 경향을 보여준다. 양당 중심의 정치구조 하에서는 신생 정당이 국회로 진입할 수 있는 가능성이 낮다. 특히 정치 양극화가 심화될수록 신생 정당의 제도권 진입은 더욱 어려워질 것이다. 정당체계 차원에서 대표의 다양성을 확보하기 어렵다면 정당 차원에서 다양한 세대와 젠더, 취약계층이 적절하게 대표될 수 있도록 정당 내부의 다양성을 확보할 수 있는 공천 제도를 마련할 필요가 있다.

#### (5) 해외사례

병립형으로의 회귀는 연동형 제도를 폐지하고 대안으로서 병립형 제도를 채택하는 두 가지 의사결정이 이루어진 결과이다. 따라서 해외사례로는 연동형 제도를 채택했으나 부작용으로 인해 선거제도를 개편한 나라들의 사례와 병립형 제도를 채택하고 있는 나라들의 사례를 살펴본다. 연동형 선거제도를 채택했으나 부작용을 겪었고 선거제도를 변경한 나라는 알바니아, 레소토, 베네수엘라 등을 들 수 있으며, 병립형 제도를 채택한 나라로는 이탈리아와 일본이 있다.

알바니아는 냉전이 끝나고 노동당 1당 체제가 붕괴된 이후인 1991년에 처음으로 다수의 정당이 경쟁하는 선거를 치렀고 이후 지역구 100석-비례대표 40석으로 선거제도를 개편했고 연동형 선거제도를 도입했다. 알바니아는 비례대표 의석이 전체 의석의 약 1/3로 비중이 적지 않았으며 다당제 정당체계가 작동하고 있었다. 2005년 선거에서 거대 양당인 사회당과 민주당이 기존에 존재하고 있던 정책선호가 유사한 소수 정당들에게 비례대표 투표를 적극적으로 해줄 것을 호소하면서 연립 파트너 정당들에 대한 투표를 독려했다. 잠재적 연립 파트너가 될 수 있는 소수 정당들이 비례대표 득표경쟁에서 선전하면서 거대 양당은 비례의석을 한 석도 확보하지 못했고, 소수 정당들은 지역구 의석 확보에 실패했지만 비례 의석을 얻었다. 알바니아의 사례는 비례 전용 정당을 창당한 것은 아니지만 기존에 존재



하던 연립 파트너 정당에게 유권자들이 투표하도록 설득한 사례이다. 결국 알바니아는 비례성을 강화하기 위해 2009년 선거에서 권역별 비례대표제를 140석 전체에 전면적으로 적용하는 방향으로 선거제도를 개편하였다.

레소토는 1966년 영국으로부터 독립하여 영국식 다수제 선거제도를 채택하였으나, 1998년 선거에서 레소토민주주의회의(LCD)가 60.7%의 득표율로 80석 중 79석을 차지하는 일이 발생했다. 야당 지지자들의 반발이 거세지면서 레소토는 기존의 80석에 40석의 비례대표를 연동형 방식으로 추가하기로 결정하였다. 제도개편 이후 치러진 2002년 선거에서는 위성정당 논란이 일지 않았지만, 2007년 선거에서 양대 정당이 소수 정당과 연합하여 거대정당은 비례대표 명부를 제출하지 않고 연합한 소수 정당은 지역구에 출마하지 않은 채 비례대표 선거에만 나가는 ‘비례 전용 정당’이 되기로 협약을 맺는다. 2007년 선거가 끝난 뒤 레소토에서는 비례 전용 정당 문제가 정치적 논란이 되었고 결국 비례 전용 정당 문제를 해소하기 위해 1인 2표제를 1인 1표제로 전환하였다. 레소토의 해법은 한국에서는 채택하기 어렵다. 2001년 헌법재판소는 지역구 투표결과로 비례대표 의석을 배분하는 것을 위헌으로 판정하였고, 그 이후 1인 2표제가 도입된 바 있다.

베네수엘라는 국회 의석의 60%를 지역구에서 뽑고, 40%를 비례대표를 통해 선발하는 연동형 제도를 채택하고 있었다. 1999년 집권한 휴고 차베스 대통령은 2009년에 비례 의석을 30%로 줄이고 연동형 선거제도를 병립형 선거제도로 전환하였다.

병립형 제도를 채택하고 있는 이탈리아와 일본의 경우를 살펴보면 한국과 비교할 때 비례의석의 비율이 높은 편이다. 이탈리아는 상원과 하원 모두 병립형 선거제도를 통해 의원을 선출하며 상원의 경우 소선거구에서 선출된 116명의 의원과 비례대표제로 선출된 193명의 의원으로 구성된다. 하원의 경우 소선거구 지역구에서 232명의 의원이 선출되고 정당명부식 비례대표제에 따라 386명의 비례대표 의원이 결정된다. 양원 모두 지역구 의원보다 비례대표 의원의 숫자가 더 많음을 확인할 수 있다.

일본은 참의원선거에서는 소선거구에서 32명, 중선거구에서 41명의 지역구 의원을 선출하고, 정당명부식 비례대표제로 48명의 비례대표 의원을 선출한다. 비례대표 의원의 비율이 약 1/3을 넘는다. 중의원의 경우는 소선거구에서 289명의 지역

구 의원을 선출하고 정당명부제로 176명의 비례대표 의원을 뽑는다. 중의원의 경우도 전체 의석에서 비례대표 의원이 차지하는 비율이 37.8%로 1/3을 상회한다.

### 3. 대안 2: 위성정당 설립 방지를 위한 공천제도 개혁

#### (1) 주요 내용

민형배 의원 등 12인, 그리고 강민정 의원 등 10인은 2022년 1월과 6월에 각각 공직선거법 개정안을 제안하였다. 민형배 의원안과 강민정 의원안은 현행 준연동형 비례대표제의 큰 틀을 유지한 상태에서 2020년 국회의원 선거에서 문제가 되었던 위성정당 설립을 방지하기 위한 대안들을 제시하고 있다.

민형배 의원안은 정당의 후보자추천에 대한 내용을 담고 있는 공직선거법 제47조에 대한 개정을 제안하고 있다. 2020년 제21대 국회의원 선거에서 더불어민주당과 미래통합당(현 국민의힘)은 비례대표 후보를 한 명도 공천하지 않고, 대신 위성정당인 더불어민주당과 미래한국당의 창당을 통해 연동과정에서 발생할 수 있는 의석의 손해를 최소화하고 비례대표의석을 최대한으로 확보한 바 있다. 민형배 의원안은 이와 같은 정당들의 전략적 행위를 방지하기 위해 정당 차원에서 후보추천의 의무를 강제하는 개정안으로서, 제47조 1항에 “지역구 의석수 50% 이상 추천정당은 비례대표 의석수의 50%를 의무적으로 추천하여야 한다”는 문구를 추가하는 내용이다.

강민정 의원안은 투표용지의 형식과 내용에 대한 조항인 제150조, 비례대표 국회의원 의석의 배분 방식에 대한 조항인 제189조에 대한 개정, 그리고 관련 조항인 제213조에 대한 일부 개정을 제안하고 있다. 강민정 의원안은 투표용지에 대한 조항을 통해 정당들의 위성정당에 대한 유인동기를 제거하는 내용이라고 볼 수 있는데, 가장 핵심적인 개정 내용은 제150조 4항에 담겨 있다. 제150조 4항은 “지역구 국회의원 선거에만 후보자를 추천하고 비례대표 국회의원 선거에 후보자를 추천하지 않은 정당이나 지역구 지방의회 의원 선거에만 후보자를 추천하고 비례대표 지방의회 의원 선거에 후보자를 추천하지 않은 정당에 대해서도 정당투표용지에 해당 정당의 기호와 정당명을 표시하여야 한다”는 조항으로서, 지역구

후보자만 추천한 정당의 명칭과 기호도 비례대표 투표용지에 포함시켜 정당득표가 위성정당으로 집중되는 효과를 감소시키는 목적을 담고 있다.

## (2) 취지

민형배 의원안과 강민정 의원안은 2020년 준연동형 비례대표제의 도입 당시의 취지를 최대한 그대로 반영하려는 개정안으로서, 위성정당의 출현을 억제하여 본래의 취지를 되살리려는 시도라고 볼 수 있다. 준연동형 비례대표제는 전체 의석 300석 중 253석이 지역구 투표로 결정되는 기존의 선거제도가 거대 양당에 지나치게 유리한 구조로 되어있다는 문제의식 하에서 도입이 논의되었다. 준연동형 비례대표제는 기존의 선거제도에서 특히 제3당 이하의 소수정당들이 실제 정당득표율보다 의석 점유에서 손해를 보고 있음에 주목하여, 지역구 투표결과와 비례대표 투표결과를 연동시켜 소수정당들에게 일종의 보상을 제공하고 궁극적으로 의회내의 다양성을 높이고자 하였다.

연동형 비례대표제에 대한 국민들의 태도는 2020년 국회의원 선거에서의 위성정당 관련 논란으로 인해 크게 악화되었지만, 선거 이전의 여론조사 결과는 그렇지 않았다. 2018년 11월에 시행된 여론조사에서 58%의 응답자가 연동형 비례대표제의 도입에 찬성한 바 있으며, 2019년 5월의 여론조사에서도 찬성 비율(37%)이 반대 비율(33%)보다 높게 나타난 바 있다(정한울 2018; 한국갤럽 2019). 또한 2019년 11월의 여론조사에서는 전체 응답자의 55.5%가 양당제보다 다당제를 선호한다고 응답하기도 하였는데, 연동형 비례대표제의 실현 가능성과는 별개로 원래의 도입 취지에 대해서는 상당한 수준의 국민적 지지가 존재하였다고 볼 수 있다(MBC 2019).

## (3) 기대 효과

민형배 의원안, 강민정 의원안이 시행되었을 때의 기대되는 첫 번째 긍정적 효과는 연동형 비례대표제가 갖는 장점을 그대로 유지할 수 있다는 점이다. 2020년의 위성정당 창당 사태로 인해 연동형 비례대표제에 대한 국민적 여론은 매우 악화되었지만, 그럼에도 불구하고 연동형 비례대표제가 민주주의 국가의 선거제도로

서 갖는 장점 자체가 부정된 것은 아니다. 기존의 연구들에서는 이상적인 선거제도의 두 가지 목표를 제시한 바 있는데, 첫 번째는 유권자들의 선호가 정확하게 의식에 대표되는 것이고, 두 번째는 단일정당 정부와 같이 명확한 책임성이 존재하는 정부의 구성이다(Lijphart 1984; Nohlen 1984; Powell 2000; Carey and Hix 2011). 첫 번째 목표는 비례대표제, 두 번째 목표는 다수제 선거제도에서 보다 잘 실현될 수 있는데, 연동형 비례대표제는 두 개의 상충되는(trade-off) 목표 사이에서 가장 잘 균형잡힌 대안으로서 인정되어 왔다(Carey and Hix 2011; Raabe and Linhart 2018; Linhart et al. 2019).

연동형 비례대표제가 갖는 장점은 최근의 비교연구를 통해서도 검증된 바 있다. 라베와 린하트(Raabe and Linhart 2018)은 57개국의 590개의 선거데이터를 활용한 연구에서 전체 사례 중 16%만이 “비례성이 높으면서도 정당체계가 과편화되어 있지 않은(proportional and concentrated)” 이상적인 사례로 분류되었으며, 이상적인 사례들 중 가장 높은 비율을 차지한 선거제도(34%)가 연동형 비례대표제를 밝힌 바 있다. 물론 한국의 선거제도와 같이 지역구 의석의 비율이 비례대표 의석의 비율보다 훨씬 높은 경우에는 비례성의 목표를 충분히 달성하기 어렵겠지만, 그래도 연동형 비례대표제를 통해 기존의 병립형 선거제도보다는 높은 수준의 비례성의 목표에 도달할 수 있는 것은 분명하다.

두 개정안이 갖는 두 번째 긍정적 효과는 위성정당 설립을 위한 비용을 크게 증가시킨다는 점이다. 민형배 의원안이 시행되었다고 가정할 때, 거대 양당이 개정안의 내용을 우회하여 위성정당을 설립할 수 있는 몇 가지 방법이 있을 수 있다. 첫 번째는 지역구선거에서 사용한 정당명을 그대로 활용하여 전체 비례대표 의석수의 50%에 해당하는 비례대표 후보를 공천하되, 비례대표 후보 리스트를 경쟁성 없는 후보들로 채우고 실제로 경쟁력 있는 후보들은 위성정당을 창당하여 공천하는 것이다. 이 방법의 경우 거대 양당은 2개의 비례대표 후보명단을 만들어야 하는데, 당선이 목적이 아닌 사실상 가짜 후보들을 공천하는 것 자체가 부담인데다가 비례대표 후보자 1명마다 내야 하는 기탁금 500만원 또한 2배로 지출해야 하는 재정적 부담이 생긴다. 이에 더해 거대 양당은 지역구에서 사용한 정당명이 아닌 위성정당에게 비례대표 투표를 집중해달라는 전략적 분할투표를 유권자들에게 동원하여야 하는데, 지역구에서 사용한 정당명이 비례대표 선거의 투표용지에

그대로 사용되기 때문에 동원 효과가 감소할 수밖에 없다.

위성정당을 설립할 수 있는 두 번째 방법은 지역구 의석수 50% 공천 규정을 피해, 3개 이상의 정당으로 나누어 지역구 후보들을 공천하고, 위성정당을 만들어 비례대표 후보에 공천하는 것이다. 이 경우 지역구 선거에 활용한 정당명이 비례대표 선거의 투표용지에 포함되지 않기 때문에 유권자들에게 전략적 분할투표를 동원하는 것은 상대적으로 쉬워진다. 그러나 기존의 정당 외에 최소 3개의 정당을 더 창당하기 위해서는 적지 않은 비용이 소요되는데, 현재 정당법 하에서 선거에 출마할 수 있는 정당으로 인정받기 위해서는 중앙당을 수도에 두고 5개 광역에서 각 1,000명 이상의 당원을 확보하고 선거관리위원회에 등록을 해야 하기 때문이다.

지역구에 후보를 공천한 정당의 이름과 기호를 비례대표 투표용지에도 무조건적으로 표기할 것을 의무화하는 강민정 의원안의 경우 민형배 의원안만큼 위성정당 설립을 위한 비용을 크게 증가시킨다고 보기는 힘들다. 그럼에도 불구하고 강민정 의원안 역시 거대 양당으로 하여금 위성정당으로의 전략적 분할투표를 동원하기 위한 추가적인 비용지출을 요구하며, 홍보 및 동원을 위한 비용을 지출하더라도 위성정당 설립을 통한 본래의 목표를 완전히 달성하기 어려울 수 있다. 2020년 총선의 비례대표 투표용지에서는 기호 1번 더불어민주당과 기호 2번 미래통합당이 존재하지 않아 위성정당으로의 투표를 유도하기가 어렵지 않았지만, 기호 1번과 기호 2번이 존재할 경우에는 유권자들에게 인식되어 있는 정당들의 기호효과로 인해 위성정당으로의 투표 유도가 어려워질 가능성이 높다. 한국의 선거는 다른 민주주의 국가들과 달리 정당들의 의석수 순에 따라 거대 정당들에게 앞 순번의 기호를 부여하는 전국 통일 기호순번제도를 사용하고 있는데, 이로 인해 앞 순번의 기호가 투표결과에서 유리함을 누리는 순서효과(ballot order effect)가 발생하고 있다(허석재·송진미 2022). 이처럼 기호의 순번을 통한 정당의 신호효과가 크게 작동하는 한국의 선거환경에서 기호 1번, 기호 2번의 강제적 표시 규정은 위성정당의 전략적 분할투표 효과를 최소화하는 방안이 될 수 있다.

#### (4) 예상되는 부작용

그러나 두 개정안에는 다음과 같은 제도적 허점과 우려되는 부작용들 또한 존재한다.

첫째, 여전한 위성정당 설립의 가능성이다. 앞서 검토한 바와 같이 두 개정안은 위성정당 설립에 필요한 비용을 증가시켰고, 위성정당의 설립을 통한 기대효과 또한 불확실하게 만들었다. 그럼에도 불구하고 위성정당 설립이 아예 봉쇄된 것은 아닌데, 특히 지역구 50% 출마 규정을 피해 3개의 정당을 만들어 전체 지역구의 석수의 1/3씩 나누어 지역구 후보자를 공천하고 이를 통해 비례대표 후보 추천의 의무를 피하는 것은 충분히 가능할 것으로 생각된다. 물론 5개 광역에서 각 1,000명 이상의 당원을 확보하는 것이 쉬운 일은 아니나, 현재 거대 양당의 당원 규모로 볼 때 불가능한 것은 아니다. 2021년 중앙선거관리위원회가 발표한 “2020년도 정당의 활동개황 및 회계보고”에 따르면, 정당에 가입해 있는 당원의 숫자는 총 877만 명에 이른다(중앙선거관리위원회 2021). 이와 같은 조직력, 혹은 당원 매집 능력을 갖고 있는 거대 양당에게 1,000명 이상의 당원을 확보하는 것은 생각보다 어렵지 않을 수 있으며(허석재 2019), 특히나 현재와 같이 이중 당적에 대한 감시가 허술한 상황에서는 더욱 그렇다.

둘째, 전략적 분할투표 동원의 성공 가능성이다. 비례대표 투표용지의 상위순번에 더불어민주당과 국민의힘이 위치하게 된다면 분명 전략적 분할투표의 성공 가능성을 낮출 수 있겠지만, 정당들의 동원과 홍보에 매우 유리한 한국의 선거 환경을 고려할 필요가 있다. 지난 2020년 선거에서도 이미 거대 양당은 위성정당으로의 전략적 투표를 성공적으로 유도한 바 있고, 오늘날과 같이 소셜 네트워크 서비스를 통한 정보의 확산이 빠른 환경에서 “더불어민주당 지지자라면 지역구는 1번! 비례대표는 3번!”과 같은 동원의 메시지는 유권자들에게 어렵지 않게 전달될 수 있다. 특히 기존의 연구에서 유권자들의 전략적 분할투표와 같은 행위는 선거에 대한 경험이 많은 정착된 민주주의 국가에서 더 잘 이루어진다고 보고한 바 있는데(Duch and Palmer 2002; Alvarez et al. 2006), 2020년의 위성정당의 성공 경험은 정당 지지자들이 전략적 분할투표 행위의 기대효과에 대해 이해하는 데 큰 도움이 될 수 있다.

셋째, 비례대표 후보 공천비율을 강제하는 것에 대한 우려이다. 민형배 의원안의 경우 전체 지역구 중 50% 이상의 지역구에 공천한 정당들에게 비례대표 후보 공천의 의무를 부과하고 있는데, 비례대표 1명을 공천하는데 500만 원의 기탁금을 내야하는 현재의 선거 기탁금 제도 하에서 이와 같은 공천의 의무를 강제하는 것이 위헌의 소지는 없는지 검토해보아야 한다. 또한 500만원의 기탁금이 거대 양당에게는 큰 부담이 되지 않을 수도 있지만, 만약 어떤 소수정당이 이 의무규정에 따라 최소 24명의 비례대표 후보를 공천해야 할 경우 1억 이상의 기탁금을 내야 한다. 실제로 소수정당들은 최근의 선거에서 10명을 전후한 후보를 공천하였는데, 만약 민형배 의원안이 통과될 경우 소수정당들은 비례대표 후보 공천의 의무를 피해 지역구 출마비율을 의도적으로 50% 이하로 낮추는 결과가 나올 수도 있다(김찬휘 2020). 즉, 비례대표 공천비율을 강제하는 조항이 애초의 목적과 달리 소수정당의 공천권을 제한하는 결과로 나타날 수도 있다.

넷째, 유권자들의 혼란과 사표 발생의 문제이다. 강민정 의원안의 경우 비례대표 후보를 공천하지 않았더라도 정당의 이름과 기호가 투표용지에 표기되는데, 만약 유권자들이 해당 정당에게 투표를 하게 되면 모두 사표가 된다(정치개혁특별위원회 2022). 애초 연동형 비례대표제의 도입 취지가 사표를 줄이고 실제 득표비율과 의석비율 사이의 비례성을 높이기 위함이었음을 고려해 볼 때, 보다 간단하고 직관적이어야 할 투표용지가 오히려 유권자들의 혼란을 가중시키고 사표의 증가를 유발한다는 점에서 문제점이 지적될 수 있다. 실제로 얀코프스키와 그의 동료들(Jankowski et al. 2020)은 연동형 비례대표제의 역사가 깊은 독일에서도 선거제도의 기능과 목적을 평가하는 데 있어서 유권자들의 이해능력이 부족함을 밝히고 보다 단순하고 직관적인 선거제도로의 개혁과 교육이 필요하다고 역설한 바 있다.

다섯째, 거대 양당의 입장에서 사회적 약자에 대한 대표성과 의원 구성의 다양성이 저하될 수 있다. 이는 연동형 비례대표제가 갖는 제도적 특성이 한국의 특수한 선거환경에 적용되었을 때 예상되는 부작용에 해당된다. 연동형 비례대표제는 지역구 투표에서 사표 방지 심리의 혜택을 누리는 거대 양당이 비례대표 의원을 선출하는 과정에서 다소 손해를 보게 되는 제도이다. 물론 지역구 의석과 비례대표 의석 사이에 의정 권한의 차이가 존재하는 것은 아니지만, 한국의 비례대표가

갖는 특수성에 대해 고려하지 않을 수 없다. 한국의 비례대표 의원들은 지역구 선거에서 대표되기 힘든 여성, 장애인, 성소수자와 같은 사회적 약자나 청년, 다양한 직능집단 등의 이해를 의회 안에서 대표하는 역할을 수행하고 있다. 추가적인 보완조치가 이루어지지 않는다면(예를 들어 지역구 후보 공천 과정에서의 다양성을 확보할 수 있는 조치) 연동형 비례대표제가 전면적으로 시행될 경우 거대 양당의 원내의 의원구성은 지역구 의원들이 차지하는 비중이 더욱 늘어 사회적 약자에 대한 대표성이 지금보다 더욱 하락하게 될 가능성이 높다. 대신 소수정당들의 의석수가 늘어나는 만큼 소수정당들을 통해 사회적 약자들의 대표성이 국회 전체적으로 보면 상승할 수도 있겠으나, 과연 사회적 약자와 다양한 연령대, 직능군의 대표성이 소수정당을 통해서만 실현되는 것이 한국의 정당정치 환경에서 바람직하다고 할 수 있을지 의문이다(문우진 2019).

여섯째, 연동형 캡, 연동비율, 초과의석(overhang seats) 등에 대한 보다 진보적인 논의가 필요하다. 우선 전체 비례대표 의석 47석 중 30석에만 지역구 선거 결과를 연동시키는 연동형 캡의 경우, 2020년 선거에 한해서만 적용된다고 규정되었으나 2024년 선거에서는 확실히 제거되는 것인지에 대해 개정안을 통해 명확히 할 필요가 있다. 그리고 현행 준연동형 비례대표제는 전체 의석 대비 비례대표 의석의 비율이 약 16%로 독일, 뉴질랜드 등 연동형 비례대표제를 시행 중인 다른 민주주의 국가들에 비해 현저히 낮음에도 불구하고(독일: 50%; 뉴질랜드 40%), 연동비율을 50%로 제한하고 연동 과정에서 발생하는 초과의석 또한 허용하지 않음으로써 거대 양당이 입게 될 불이익을 최소화하고 있는데, 과연 현재와 같은 제도가 시민들의 정치적 선호와 의석분포 사이의 비례성을 높인다는 애초의 취지를 얼마나 잘 실현하고 있는지 고민해볼 필요가 있다.



## (5) 해외사례: 뉴질랜드

### ① 뉴질랜드의 선거제도

현행 뉴질랜드의 선거제도는 1994년부터 시행되고 있는 제도로서, 1인 2표의 연동형 비례대표제이다. 전체 의석수는 120석이며, 2020년 선거를 기준으로 보면 지역구 의석(electorate seats)이 72석, 비례대표 의석(list seats)이 48석으로 구성되어 있다. 전체 의석수 대비 비례대표 의석의 비율은 40%로, 한국(15.7%)보다는 높지만 같은 연동형 비례대표제를 적용하고 있는 독일(50%)에 비해서는 낮은 수준이다. 유권자들은 정당에게 1표, 지역구 후보에게 1표를 행사하며, 의회의 최종적인 의석분포는 정당투표 결과에 따라서 거의 결정된다. 정당투표의 결과에 따라 각 정당이 획득할 의석수를 확정된 뒤, 그 숫자에서 지역구에서 획득한 의석수를 빼고 나머지 의석을 비례대표 의석으로서 획득하게 된다.

비례대표 선거는 한국과 마찬가지로 전국을 하나의 선거구로 하는데, 이는 연방주(Land)별로 비례대표 후보를 공천하고 주별로 비례대표를 선출하는 독일의 연동형 비례대표제와의 구별되는 점이다. 뉴질랜드는 한국과 달리 정당투표를 통해 획득한 의석비율보다 더 많은 숫자의 지역구 의석을 획득할 경우 발생하는 초과 의석(overhang seats)을 인정하고 있으나, 독일과 달리 본래의 의석비율을 유지하기 위해 다른 정당들에게 배분되는 보정의석(compensation seats)은 적용하지 않고 있다(김종갑·이정진 2017). 그러나 뉴질랜드의 선거제도는 비례선거구가 전국단위이기 때문에 초과 의석의 숫자는 극히 적은 수준이다. 2020년, 2017년 선거에서는 단 한 개의 초과 의석도 발생하지 않았으며, 2005년, 2008년, 2011년에는 마오리당이 마오리 원주민 특별 선거구제로 인해 1-2석의 초과 의석을 획득하였고 2014년에는 통합미래당이 1개의 초과 의석을 획득한 바 있다. 즉, 애초의 예상과 달리 거대정당이 초과 의석을 가져가는 것이 아니라 오히려 소수정당들이 초과 의석을 획득한 것이다.

정당이 의석을 획득하기 위한 최소요건이라고 할 수 있는 봉쇄조항(legal threshold)은 정당투표에서 5% 이상의 투표를 얻거나, 지역구 의석을 1석이라도 획득하면 된다. 예를 들어, C정당이 정당투표에서 3%의 득표를 하고 단 한 석의

지역구 의석도 확보하지 못한다면 C정당의 최종의석은 0석이 되지만, 만약 1석의 지역구 의석을 확보하게 된다면 지역구 의석에 더해 전체의석의 3%에 해당하는 의석을 비례하여 획득하게 된다. 비례대표 후보자 명단은 한국과 마찬가지로 폐쇄형 명부(closed-list)로서, 미리 정당들이 후보들의 순번을 정해 공개하는 방식이다. 뉴질랜드는 후보자의 이중출마(dual candidacy)를 허용하고 있는데, 즉 한 사람의 후보가 지역구 후보와 비례대표 후보로 동시에 출마하는 것이 가능하다. 그리고 득표율에 따라 의석을 배분하는 방식에 있어서는 소수정당에 유리한 생뜨-라그(Sainte-Lague) 공식을 적용하고 있는데, 상대적으로 거대 정당에게 유리한 동트식(D'Hondt)을 적용하고 있는 독일과의 차이가 있다(Vowles 2018).

## ② 연동형 비례대표제의 효과

연동형 비례대표제의 도입 이후 뉴질랜드의 민주주의는 여러 측면에서 변화를 경험하게 된다. 먼저 선거결과의 비례성이 이전에 비해 높아졌다. 처음 연동형 비례대표제가 도입된 1996년 선거를 기점으로 원내 진출 정당 수는 늘어나고, 정당이 득표한 투표수와 실제 배분된 의석 간의 불균형을 나타내는 지수인 “선거의 불비례성(disproportionality)” 지수는 낮아지는 경향성이 발견되었다(박현석·김하나 2018).<sup>2)</sup> <표 2>에서 볼 수 있는 것처럼, 비례대표 선거 없이 승자독식의 영국식 다수제 선거로 치러진 1996년 이전의 선거에서 원내 진출 정당 수는 2-3개에 머물렀고, 불비례성 지수 또한 10에서 20 사이의 값으로 나타났다. 그러나 1996년 선거에서 원내 진출 정당 숫자는 6개로 늘어났고, 약간의 변화가 있으나 최소한 5개 이상의 정당이 원내에 진출하고 있다. 불비례성 지수는 크게 감소하여 대략적으로 2-4 사이의 값을 나타내고 있는데, 다른 국가와 비교해 볼 때 1996년 이전의 선거에서 뉴질랜드의 불비례성 지수는 영국과 비슷한 수준이었으나, 1996년 이후의 선거에서는 연동형 비례대표제의 대표적인 국가인 독일보다도 더 낮은 값(비례성이 더 높음)을 나타내고 있다(Linhart et al. 2019).

2) 불비례성 지수의 계산에는 갤러거(Gallagher 1991)의 최소제곱지수(LSI: Least Squares Index)가 활용되었는데, 최소제곱지수는 다음의 공식으로 계산된다.

$$\sqrt{\frac{1}{2} \sum_{i=1}^n (v_i - s_i)^2} \quad v_i = \text{정당득표율}, \quad s_i = \text{정당의석점유율}$$

<표 2> 뉴질랜드 선거제도의 비례성과 정당수의 변화

선거연도	원내 진출 정당수	불비례성 지수
1972	2	12.06
1975	2	12.93
1978	3	15.55
1981	3	16.63
1984	3	15.4
1987	2	8.89
1990	3	17.24
1993	4	18.19
1996	6	3.43
1999	7	2.97
2002	7	2.37
2005	8	1.13
2008	7	3.84
2011	8	2.38
2014	7	3.72
2017	5	2.73
2011	8	2.38
2014	7	3.72
2017	5	2.73
2020	5	4.16

\*박현석·김한나(2018)의 자료에 2020년 선거 결과를 추가함.

영국식 다수제 선거제도에서 연동형 비례대표제로의 전환은 뉴질랜드 의회 내에서 사회적 약자의 대표성을 키우는데 기여하였다. 마오리족 등 소수인종집단의 대표성이 그들의 인구비중에 비례하는 수준으로 증가하였으며, 여성의원들의 비율이 증가하였다. 선거제도의 변화 이전인 1993년 선거에서 여성의원들의 비율은 21%였지만, 1996년 선거에서는 30%로 증가하였으며, 이후로도 꾸준한 증가세를 보이고 있다. 여성의원들의 비율은 특히 2010년대 이후로 더욱 증가하여 2017년 선거에서는 38%, 2020년 선거에서는 48%, 그리고 2022년 10월에는 역사상 최초로 여성

의원의 숫자(60명)가 남성의원의 숫자(59명)를 넘어섰다(Wilson 2021; Suliman 2022). 이처럼 여성의원의 비율이 증가하는 과정에서 제도 도입 초반에는 여성의원의 비율이 비례대표 의석에 집중되어 있었다. 1996년의 선거에서 지역구 의원들 중 여성의원의 비율은 15.4%였고, 비례대표 의원들 중 여성의원의 비율은 45.5%였다. 그러나 지역구에서의 여성의원의 비율은 지속적으로 증가하여 2014년에는 30%를 넘어섰으며, 2020년 선거에서는 44.4%를 기록하였다(Wilson 2021).

연동형 비례대표제로 전환에 있어서 우려되었던 부분은 의석의 분포가 지나치게 과편화되어 의회 내에서 다수연합을 구성하는 것이 어려워져 통치의 효율성이 저하하는 것이었다. 실제로 노동당이 65석을 차지한 2020년 선거를 제외하면 1개 정당이 단독으로 과반의 의석을 차지하는 사례는 없었다. 그러나 우려와 달리 2017년 선거를 제외한 모든 선거에서 국민당(National Party) 혹은 노동당(Labour Party) 중심으로 최대 의석을 차지하는 정당이 다른 소수정당과 연립정부(coalition)를 구성하거나 소수정당으로부터 신뢰와 공급(confidence and supply)이라는 내각제 특유의 지지를 받는 형태로 안정적인 내각이 구성되었다. 내각의 구성은 공개적으로 투명하게 이루어졌으며, 내각이 중도에 해산되어 조기선거를 치르는 사례는 한 번도 발생하지 않았다.<sup>3)</sup> 현재 뉴질랜드의 정당체계는 사실상 국민당, 노동당, 녹색당, New Zealand First의 4당 체제로 유지되고 있는데, 연동형 비례대표제가 도입된 1996년에는 유효정당수가 4에 가까울 정도로 의석분포의 과편화 정도가 도입 이전에 비해 2배 크게 증가하였으나, 이후의 선거에서는 안정화되어 도입 이전보다 현재는 유효정당 수 3을 약간 넘는 수준에서 유지되고 있다(Vowles 2018; Riera 2020).

### ③ 뉴질랜드의 선거법과 전략적 분할투표

2020년 위성정당 설립으로 인해 준연동형 비례대표제의 애초의 취지를 전혀 실현하지 못한 한국의 관점에서 뉴질랜드의 사례를 통해 가장 관심이 가는 부분은, 어떻게 뉴질랜드는 위성정당 설립이라는 문제를 피하여 성공적으로 연동형 비례

---

3) 2017년 선거에서는 제2당이었던 노동당이 녹색당, 그리고 New Zealand First의 지지를 받아 과반을 형성하고 내각을 구성하였다.

대표제를 시행하고 있는가하는 점이다.

먼저 검토할 부분은 위성정당의 설립을 방지하는 정당등록 규정이나 후보공천 규정 등의 존재여부이다. 위에서 검토한 민형배 의원안, 강민정 의원안이 의도하고 있는 바와 같이, 정당법과 선거법을 활용하여 위성정당의 설립과 선거참여에 필요한 비용을 키우고 얻게 될 이익을 감소시키거나 불확실하게 할 수 있다. 먼저 뉴질랜드에서 현재 시행되고 있는 1993 선거법(Electoral Act 1993)을 살펴보면, 뉴질랜드는 한국의 공직선거법과 정당법보다 오히려 더 관대한 조건을 적용하고 있다. 뉴질랜드의 선거에 참여하기 위해서 정당은 당비를 납부하는 500명의 회원, 정당의 구성원에 대한 규정, 그리고 회계감사관(auditor)의 조건을 갖춘 채로 신청서를 제출하면 된다. 등록 비용은 \$500이며, 기간은 국회의원 선거의 시행공고(writ) 이전에만 이루어지면 된다(62조, 63조, 63A조, 64조). 지역구 후보자로서 등록하는 것 또한 어렵지 않은데, 지역구 투표자 2명 이상의 서명과 \$300의 기탁금만을 요구한다(143조, 144조). 마지막으로 투표용지의 구성에 있어서도, 뉴질랜드의 선거법은 별도의 의무규정 없이 비례대표 후보리스트를 제출한 정당에 한해서만 비례대표 투표용지에 정당명을 표기하도록 하고 있다(150조). 정리하자면 뉴질랜드의 선거법은 한국보다 오히려 정당설립과 후보공천 등에서 더 관대한 조건을 적용하고 있으며, 위성정당의 설립을 방지하기 위한 별도의 법적 제재조치를 갖고 있지 않다.

그렇다면 뉴질랜드에서는 유권자들의 전략적 분할투표나 그에 대한 정당들의 동원이 일어나지 않을까? 1인 2표의 연동형 비례대표제의 특성상, 뉴질랜드에도 전략적 분할투표 행위는 존재하고 있다. 연동형 비례대표제가 도입된 첫 번째 선거였던 1996년 선거에서 무려 37%의 유권자들이 지역구투표와 비례투표에서 서로 다른 정당에게 표를 던졌다고 응답하였는데, 분할투표 유권자들은 지역구투표에서 자신의 표가 사표가 되는 것을 방지하기 위해 후보의 당선가능성을 최우선적으로 고려하여 후보자 선택을 한 것으로 나타났다(Karp et al. 2002). 그러나 이와 같은 분할투표 행태는 병립형 비례대표제 하에서도 흔하게 발견될 수 있는 유형으로, 한국에서도 2004년 1인2표제의 도입 이후 지역구 투표에서는 거대 양당의 후보를 선택하고 비례투표에서는 소수정당, 특히 진보정당의 후보에게 표를 던지는 사례가 자주 나타난 바 있다(박찬욱·홍지연 2009; 송정민 외 2012).

뉴질랜드의 선거에서 유권자 개인의 합리적인 계산이 아닌 정당의 전체이익을 고려한 전략적 투표는 일부의 사례에서 발견된다. 가장 대표적인 사례는 비례대표 의석 배정의 봉쇄조항과 관련된 것이다. 소수정당의 원내진입 여부는 소수정당의 지지자들뿐만 아니라 소수정당과 함께 과반을 구성해야 집권이 가능한 양당(노동당과 국민당) 모두에게 전략적으로 중요성을 지닌다. 유권자들은 소수정당의 원내진입과 관련하여 두 가지 전략적 고려를 하게 되는데, 첫 번째는 소수정당이 비례투표에서 5%의 봉쇄조항을 넘어설 수 있을까하는 점이고, 두 번째는 자신의 지역구에서 소수정당이 의석을 획득하여 “전체 지역구 의석 중 1석 획득”이라는 또 다른 봉쇄조항 통과 조건을 충족할 수 있을까하는 점이다(Barker et al. 2001).

실제로 1996년 선거에서 행동당(ACT New Zealand)의 원내진입여부가 선거의 중요한 이슈가 되었는데, 행동당은 당시에 비례투표에서 전국적으로 5% 이상 득표하는 것은 불투명해보였고, 행동당의 대표가 출마한 지역구에서 의석을 획득해야 봉쇄조항을 넘어설 수 있을 것으로 기대되었다. 봉쇄조항만 넘어서게 되면 비례투표의 3~4%의 득표도 의석으로 연결될 수 있는 뉴질랜드 연동형 비례투표제의 특성상, 해당 지역구의 선거결과는 행동당의 지지자들 뿐만 아니라 행동당과 연립정부의 파트너가 될 수 있었던 국민당, 그리고 행동당의 원내진입을 바라지 않는 다른 소수정당의 지지자들에게도 모두 전략적으로 큰 중요성을 지녔다(Barkett et al. 2001). 실제로 당시 국민당의 대표이자 수상이었던 짐 볼거(Jim Bolger)는 웰링턴 센트럴 지역구에서 국민당의 후보 마크 토마스(Mark Thomas)가 아닌 행동당의 대표 리처드 프레블(Richard Prebble)에 대한 투표를 독려하기도 하였다(Cooke 2021).

2014년과 2017년에도 유사한 사례가 있었는데, 국민당의 대표인 빌 잉글리쉬(Bill English)는 지지자들에게 공개적으로 전략적 투표를 요청했다(Small 2017). 잉글리쉬는 국민당의 지역구 후보가 아닌 국민당의 연립정부에 참여할 것으로 기대되는 행동당의 후보 데이비드 세이무어(David Seymour)와 “통일된 미래(United Future)” 당의 후보 피터 둔(Peter Dunne)에 대한 투표를 독려하였는데 두 정당 모두 정당투표에서 5%를 넘기기 어려울 것으로 예상되었기 때문이다. 국민당은 자신들의 후보를 지역구에 공천하고서도 각각 세이무어와 둔에 대한 투표를 독려했는데, 이와 같은 전략이 가능했던 이유는 이중출마의 가능성 때문이었다. 실제

로 2014년 피터 뉘이 당선된 선거구에서 낙선한 브렛 허드슨(Brett Hudson) 국민당 후보는, 지역구-비례대표 이중출마를 통해 비례대표 후보 39순위로 당선에 성공하였다.

그러나 이와 같은 뉴질랜드 정당들의 동원전략을 한국과 알바니아, 레소토, 베네주엘라(Bochsler 2012; 2015) 등에서 나타난 위성정당 전략과 동일선상에서 비교하기는 어렵다. 뉴질랜드의 거대양당의 동원전략은 한국의 사례와 달리 투표결과와 의석배분결과 사이의 불비례성을 높이는 전략이라고 보기 힘들다. 물론 지역구에서 당선되지 않더라도 충분히 비례대표 의석을 통해 후보자 개인(이중 출마할 경우)과 정당 모두가 보상받을 수 있는 환경에서 거대양당이 해당 전략의 활용으로 인해 손해를 보는 부분은 적다. 그러나 해당 전략은 오히려 정당투표에서 3-4%의 득표를 하고서도 5%의 봉쇄조항을 넘지 못했다는 이유로 1석의 의석도 배정받지 못한 소수정당들에게 의석을 배분받을 기회를 제공하는, 비례성을 높이는 결과를 낳을 수 있다.

뉴질랜드의 사례가 다른 연동형 비례대표제의 악용사례와 구별되는 점은, 뉴질랜드의 국민당과 노동당은 지역구 선거와 비례대표 선거 모두에 후보를 빠짐없이 공천하였다는 점이다. 국민당과 노동당은 앞서 브렛 허드슨의 사례에서 볼 수 있는 것처럼 다른 정당의 후보를 지지하는 선거구에서조차 자신들의 후보를 공천한 바 있다. 그리고 해당 전략을 통해 이득을 얻은 소수정당은 선거 이전부터 존재하며 독립적으로 활동하고 있던 정당들로, 정당 운영의 독립성 측면에서 위성정당으로 분류될 수 없는 정당들이다. 이들은 의원내각제 하에서 서로의 이해관계에 따라 함께 내각을 구성하고 상황에 따라서 얼마든지 다시 헤어질 수 있는 관계로서, 위성정당이 아닌 한시적인 파트너 관계의 성격을 지닌다.

#### ④ 뉴질랜드의 선거제도 개혁과 국민투표

독일과 달리 연동형 비례대표제 도입의 역사가 그렇게 길지 않음에도 뉴질랜드가 제도를 안정적으로 정착시킬 수 있었던 원동력을 이해하기 위해서는 1993년의 뉴질랜드의 선거개혁 과정, 그리고 2011년의 국민투표 시행과정을 살펴볼 필요가 있다. 1993년, 뉴질랜드는 138년간 지속해온 다수제 선거제도를 포기하고, 국민투

표의 결과로 연동형 비례대표제를 채택하기로 결정한다(Denemark 2001). 1993년 국민투표는 1980년대부터 누적되어 온 거대양당의 독점체제에 대한 유권자들의 불만이 표출된 결과로,<sup>4)</sup> 1988년 여론조사에서 의회에 대한 신뢰는 한자리수로 떨어졌고, 1993년 여론조사에서는 3분의 1의 응답자만이 정부를 신뢰한다고 응답하였다(Miller and Catt 1993; Vowles et al. 1995; Banducci et al. 1999). 실제로 선거제도 개혁 전 마지막 선거였던 1993년 선거에서는 불비례성이 극대화되어 거대양당은 전체 득표의 69.8%를 차지하고서도 전체 99석 중 95석을 차지하였다(Denemark 2001).

중요한 점은 국민들이 자신들이 경험하고 있는 정부에 대한 불만, 현실정치에 대한 좌절감의 근본적인 원인을 비례성이 낮은 선거제도에서 찾았다는 점이다(Jackson and McRobie 1998; 최태욱 2012). 이 과정에서 1986년에 설립된 “선거제도에 대한 왕립위원회(the Royal Commission on the Electoral System)”는 유권자들에게 선거제도의 중요성을 이해시키는데 있어서 결정적인 역할을 한다. 특히 왕립위원회는 여성, 그리고 마오리족이 실제 인구 비중에 비해 의회에서 과소대표되고 있음을 강조하고 이를 해결하기 위한 선거제도 개혁을 요구하면서 일반 대중들의 관심과 지지를 이끌어냈다(Vowles 1995; Jackson and McRobie 1998). 왕립위원회는 거대양당이 현행 선거제도에 대한 대중들의 불만을 달래고자 설립된 조직이었지만, 2년에 걸쳐 작성한 보고서를 통해 현행 선거제도가 대중들의 민주적 요구에 부응하고 있지 못함을 지적하고 연동형 비례대표제를 새로운 대안으로서 제시하면서 대중들의 반응을 이끌어내는데 성공한다.

국민당과 노동당은 모두 현행 선거제도를 유지하고자 하였지만, 한편으로는 유권자들의 불만을 자신들의 선거에서의 이득으로 연결시키고자 상대 정당보다 선거제도 개혁에 찬성하는 ‘이미지’를 획득하고자 하였다. 특히 국민당은 1990년 선거 공약에서 선거제도 개혁에 대한 국민투표의 가능성을 제기하며 선거제도 개혁 이슈를 선점하고자 하였는데, 결국 현상유지로 귀결될 것이라는 국민당의 예상과 달리 1992년, 그리고 1993년 시행된 국민투표에서 뉴질랜드 국민들은 선거제도 개혁, 그리고 연동형 비례대표제의 도입에 대해 압도적인 지지를 보낸다(Jackson

---

4) 여기에는 1970년대부터 반복되어 온 양당의 일관적이지 못하고 급진적인 경제정책에 대한 시민들의 불만도 큰 역할을 하였는데, 시민들은 자신들의 정책 공약을 책임지지 않는 정당들을 두고 “선거 독재(elective dictatorship)”라 부르기도 하였다(Denemark 2001).



and McRobie 1998; Denmark 2001). 1992년의 9월의 1차 국민투표(indicative referendum)에서 응답자의 70.5%가 네 개의 대안적 선거제도 중 독일식 연동형 비례대표제에 찬성하였고, 소선거구 다수제와 연동형 비례대표제의 1:1 대결로 치러진 1993년 11월의 2차 국민투표에서 53.9%가 연동형 비례대표제에 찬성하면서 뉴질랜드의 선거제도는 영국식 다수제에서 독일식 연동형 비례대표제로 교체된다 (Vowles et al. 1995; Denmark 2001).

뉴질랜드의 선거제도 개혁과정에서 얻을 수 있는 교훈은, 성공적인 선거제도의 정착을 위해서는 개혁에 대한 광범위한 공감대의 형성과 국민들의 참여가 중요하다는 점이다. 뉴질랜드는 사실상 선거제도에 대한 왕립위원회가 설립된 1986년부터 1993년까지 7년에 걸쳐 선거제도 개혁에 대해 준비하였고, 7년이라는 준비과정과 2번의 국민투표를 통해서 선거제도에 대한 국민들의 이해도와 관심도도 크게 상승하였다. 1993년 국민투표에서 82.6%의 국민들이 직접 자신들이 원하는 선거제도를 결정하기 위해 참여하였고, 이후 5번의 선거를 치르고 난 뒤에 시행된 재신임 성격의 2011년의 국민투표에서도 71.5%의 국민들이 참여하여 투표자 중 58%가 현행 연동형 비례대표제의 유지에 찬성하였다(Renwick and Vowles 2022). 정리하자면, 뉴질랜드에서는 선거제도를 유권자들이 스스로 투표를 통해 결정하였기 때문에, 선거제도를 왜곡하는 정당들의 행동을 정당하지 못한 것으로 인식하고 처벌할 강한 유인동기를 갖고 있다.

한국의 경우에도 지난 2020년 이후의 여론조사 결과에서 나타난 것처럼 대부분의 유권자들이 거대양당의 위성정당 수립에 대해 비판의 의견을 표출하였다. 그러나 뉴질랜드와의 결정적인 차이는 한국의 준연동형 비례대표제 개혁의 경우 전국민적인 관심을 받지 못하였고, 국민들이 스스로 참여해서 결정하는 국민투표와 같은 형식적 절차도 부재하였다. 그렇기 때문에 위성정당 수립이라는 전략적 행위가 나타났을 때 유권자들은 그 행위를 민주적 정당성과 대표성의 차원에서 이해하는 것이 아니라 서로 더 많은 의석을 차지하려는 정당 간의 갈등 이슈로 인식하였다. 애초에 연동형 비례대표제의 도입에 찬성하지 않았던 국민의힘의 지지자들에게 위성정당 수립은 큰 문제가 될 수 없었고, 더불어민주당의 지지자들에게도 선거제도 개혁이란 자신이 지지하는 정당의 승리보다 우선하여 고려할 수 있는 이슈는 아니었다.

#### 4. 대안 3: 권역별 준연동형 비례대표제 도입 및 정당명부의 폐쇄성 완화

현행 선거제도의 문제를 해결하기 위한 또 다른 대안으로 권역별 비례대표제를 도입하자는 의견이 주목받아 왔다. 권역별 비례대표제는 전국을 몇 개 단위의 권역으로 나누어 의석수를 권역별로 배분하는 방식을 말한다. 이미 정치권, 학계, 언론 등 다양한 영역의 전문가들은 권역별 비례대표제가 지역주의를 완화하고 비례성을 높일 수 있다는 가능성에 주목하고, 그 도입의 실효성에 대한 심도 있는 논의를 나누어왔다. 중앙선거관리위원회 또한 지난 2015년 2월 <정치관계법 개정 의견>에서 구체적인 권역별 비례대표제 도입안을 제시한 바 있다. 당시 중앙선거관리위원회가 제안한 권역별 비례대표제는 전국을 지리적 여건과 생활권 등을 고려하여 6개 권역으로 구분하고, 권역별로 지역구와 비례대표 비율을 2:1 범위(±5%)에서 정하며 권역별로 확정된 총 의석을 각 의석할당 정당의 득표율에 따라 나누어 각 의석할당 정당별로 의석을 배분하는 것을 골자로 한다. 2022년 9월 국회에 발의된 <공직선거법 일부개정법률안>에서 제안된 권역별 비례대표제 역시 중앙선거관리위원회가 제안한 6개 권역을 기준으로 하고 있으나 구체적인 권역별 의석수를 산출하기 위한 방식으로 현행 준연동형 비례대표제의 공식을 차용하고, 비례 의석의 숫자를 늘리지 않으며, 정당명부 비례대표제의 폐쇄성을 완화하고 위성정당 창당을 방지하기 위한 단서를 추가하는 등 그 세부적인 사항에 있어서는 차이를 보인다.

##### (1) 주요 내용

2022년 9월 김두관 의원 등이 국회에 발의한 <공직선거법 일부개정법률안> (이하 김두관 의원안)의 주요 내용을 (1) 권역별 준연동형 비례대표제 도입, (2) 정당명부 비례대표제 폐쇄성 완화, 그리고 (3) 3% 이상 득표 정당의 비례의석 할당 조항 삭제의 세 가지 주제별로 살펴보면 다음과 같다.

## ① 권역별 준연동형 비례대표제 도입

### 가. 권역의 설정

2015년의 중앙선거관리위원회의 개정의견과 같이 김두관 의원안은 비례대표 국회의원을 선출하기 위하여 전국을 1) 서울, 2) 부산·울산·경남, 3) 대구·경북, 4) 인천·경기·강원, 5) 광주·전북·전남·제주, 6) 대전·세종·충북·충남의 6개 권역으로 나눈다.

### 나. 권역별 의석 배분 기준

김두관 의원안은 각 권역에 비례대표 국회의원 의석수를 배분하기 위하여 정수의 의석을 먼저 각 권역에 배정한다. 권역별 비례대표 국회의원 정수는 전국의 지역구 국회의원 정수에 대한 해당 권역의 지역구 국회의원 정수의 비율에 따라 정해진다. 구체적으로 다음의 산출식을 사용한다.

$$\text{권역별 비례대표국회의원 정수} = \text{전국 비례대표국회의원 정수} \times \frac{\text{해당 권역의 지역구국회의원 정수}}{\text{전국 지역구국회의원 정수}}$$

이때 발생하는 잔여의석은 소수점 이하 수가 큰 순으로 각 권역에 1석씩 배분하되, 그 수가 같은 때에는 중앙선거관리위원회의 추천에 의하여 결정하도록 하였다. 김두관 의원안에는 제 21대 국회의원 선거에 적용된 30석 연동캡에 관한 부칙이 포함되지 않았다. 이러한 김두관 의원안의 권역별 비례대표국회의원 정수 산출식에 현 지역구 국회의원 정수 (253석), 비례대표 국회의원 정수 (47석), 그리고 위의 ①에 제시된 권역을 대입하면 아래의 <표 3>과 같은 권역별 비례대표 국회의원 정수가 도출된다.

〈표 3〉 권역별 비례대표제 김두관 의원안에 따른 권역별 의원정수

권역	권역별 지역구 의원정수	권역별 비례대표 의원정수	권역별 총 의원정수
서울	49	9	58
부산·울산·경남	40	7	47
대구·경북,	25	5	30
인천·경기·강원,	80	15	95
광주·전북·전남·제주	31	6	37
대전·세종·충북·충남	28	5	33
계	253	47	300

다. 정당별 의석 배분 기준

김두관 의원안은 현행 준연동형 비례대표제의 전국구 의석 배분 방식을 각 권역에 적용한 권역별 준연동형 비례대표제를 채택한다.<sup>5)</sup> 권역별로 지역구 의석과 비례 의석이 50%의 비율로 연동되는 방식으로, 구체적인 의석수는 다음과 같은 공식에 의하여 배분된다.

$$\begin{aligned}
 \text{연동배분 의석수} &= \left[ \left( \begin{array}{l} \text{해당 권역 내} \\ \text{국회의원정수} \end{array} - \begin{array}{l} \text{해당 권역 내 지역구국회의원당선인} \\ \text{중 의석할당정당이 추천하지 않은} \\ \text{지역구국회의원당선인수} \end{array} \right) \right. \\
 &\quad \times \text{정당의 해당 권역 내 비례대표국회의원선거 득표비율} \\
 &\quad \left. - \text{정당의 해당 권역 내 지역구국회의원당선인수} \right] \div 2
 \end{aligned}$$

만약 각 정당별 연동배분의 의석수의 합계가 그 권역에 배분된 비례대표국회의원의 의석수에 미달할 경우 각 의석할당정당에 배분할 잔여의석수는 다음 계산식에 따라 산정된다.

5) 김두관 의원안에 국회의원 총 정수에 대한 언급이 없어 기존의 지역구 253석, 비례 47석을 유지한다고 가정하고 논의를 진행한다.

$$\begin{aligned} \text{잔여배분의석수} &= (\text{해당 권역에 배분된 비례대표국회의원 의석수} - \\ &\quad \text{해당 권역의 각 정당별 연동배분의석수의 합계}) \\ &\quad \times \text{정당의 해당 권역 내 비례대표국회의원선거 득표비율} \end{aligned}$$

마지막으로 연동배분 의석수가 각 권역에 할당된 비례대표 국회의원 정수를 초과하게 되면 다음과 같은 권역별 조정의석수 공식을 통하여 비례대표 의석을 배분하게 된다.

$$\begin{aligned} \text{조정석수} &= \frac{\text{해당 권역에 배분된 비례대표국회의원 의석수}}{\text{각 정당별 연동배분의석수의 합계}} \times \text{정당의 해당 권역 내 연동배분의석수} \end{aligned}$$

## ② 정당명부 비례대표제의 폐쇄성 완화

김두관 의원안은 정당명부 비례대표제의 폐쇄성을 완화하기 위한 조항 또한 추가하였다. 정당뿐 아니라 정당 명부의 비례대표 후보자에게도 직접 투표가 가능하도록 한 것인데 이를 위하여 투표용지의 인쇄 방식 또한 바꿀 것을 제안한다. 구체적으로, 비례대표 국회의원 선거에서 정당별로 각 1장의 투표용지를 따로 사용하고, 각 투표용지에 정당의 기호와 정당명뿐 아니라 해당 정당의 추천 후보자 기호 및 성명까지도 모두 표기하도록 하였다. 유권자는 원하는 정당에 투표하되, 원할 경우 소속 정당의 후보자 개인에게도 동시에 투표할 수 있다. 이 때 후보자 개인의 득표수가 해당 정당의 해당 권역 내 총득표수의 5% 이상인 경우 후보자명부의 순위와 상관없이 해당 후보자를 당선인으로 결정하게 된다. 유권자들의 선택이 정당명부의 순번에 우선하게 되는 것이다. 그 외의 경우는 정당 명부의 순번대로 당선인이 결정된다.

## ③ 3% 이상 득표 정당의 비례의석 할당 조항 삭제

김두관 의원안에서는 의석할당정당을 정의하는 기준 또한 변화되었다. 현행 공직선거법은 다음의 두 가지 조건 중 하나를 충족하면 의석할당정당으로 인정하고

비례의석을 배분한다. 첫째, 비례대표 국회의원 선거에서 전국 유효투표총수의 3% 이상을 득표한 정당은 비례의석을 할당받는다. 둘째, 지역구 국회의원선거에서 다섯 개 의석 이상을 획득한 정당은 비례의석을 할당받는다. 김두관 의원안은 이 중 첫 번째 조항을 삭제하였다. 3% 조항이 삭제되면서 사실상 군소정당이 비례 의석을 확보하는 것이 거의 불가능해졌는데 이는 거대 정당이 소규모의 위성정당을 창당하여 비례대표를 과전하는 것을 억제하기 위한 목적으로 보인다.

## (2) 취지

김두관 의원안은 그 제안 이유에서 현행 중앙 정당 중심의 폐쇄적인 비례대표제를 벗어나 개방형 비례대표제를 도입하여 유권자의 선택의 폭을 넓히고자 한다는 취지를 밝히고 있다. 제안 이유에는 포함되어 있지 않지만 김두관 의원안의 내용을 면밀히 살펴보면 그 핵심 내용은 권역별 준연동형 비례대표제를 도입하여 비례성과 대표성을 높이고 영남과 호남을 중심으로 하는 지역주의 정당의 문제를 감소시키는 데 있다. 이의 실현을 위하여 선행되어야 하는 및 위성정당 문제 억제를 위한 조항 역시 포함되었다.

### ① 권역별 준연동형 비례대표제 도입 취지

소선거구 단순다수제 의석수 비율이 높은 한국의 선거제도는 소수정당의 진입이 어려워 비례성과 대표성이 저하되는 결과를 낳는다는 비판을 받아왔다. 이러한 문제를 해결할 수 있는 가장 좋은 방법은 비례대표 의석수를 증가시키는 것이지만 정치권의 갈등 및 협상 결과 최종적으로 준연동형 비례대표제가 채택되었다. 그러나 현행 준연동형 비례대표제는 50%의 연동율에 최종적으로 단 30석만이 연동의석이 되어 비례 의석의 비율을 높이지 못하였고, 위성정당의 창당으로 소수정당의 진입장벽이 더욱 높아졌으며 지역주의 또한 타파하지 못하는 등 소기의 목적을 달성하지 못하였다. 김두관 의원안은 준연동형 비례대표제를 각 권역별로 도입하는 방식을 택해 21대 국회의원 총선거에서 발생한 여러 문제를 해결하는 동시에 영남과 호남을 중심으로 형성된 지역주의 정당 체계를 타파하고자 하였다. 권역별 비례대표제를 채택하면 현행 제도 하에서는 대구·경북 지역에서 의석을

얻기 어려웠던 더불어민주당과 호남 지역에서 의석을 얻기 어려웠던 당시 미래통합당이 권역별 정당득표율에 의해 비례의석을 배분받을 가능성이 높아진다는 점에서 지역주의 완화에 도움이 된다.

## ② 정당명부 비례대표제의 폐쇄성 완화의 취지

비례대표제는 후보자의 순위를 누가 결정하는가에 따라 개방형과 폐쇄형으로 나뉜다. 현재 한국의 폐쇄형 정당명부 비례대표제는 정당이 사전에 결정한 후보자의 순위에 따라 당선인이 결정되는 제도로 유권자는 비례대표의 후보자에 관해 어떠한 영향력도 미칠 수 없다. 기존 연구는 폐쇄형 정당 명부 비례대표제가 다음과 단점을 가진다고 지적한다. 첫째, 정당명부의 작성 과정이 투명하지 않고 중앙 집권적이다. 둘째, 후보자가 유권자보다 정당 지도부와의 관계에만 집중하게 되면 당선된 의원이 정당성(legitimacy)과 책임성(accountability)이 약해져 유권자와의 관계가 느슨해진다. 김두관 의원안은 한국 선거제도의 고질적인 문제로 제시된 이러한 문제를 개선하고자 하는 취지에서 개방형 명부제를 도입하고자 한다. 개방형 명부제는 완전한 개방형일 경우 모든 후보자의 순위를 유권자가 결정하게 되는데 김두관 의원안에서 제안하는 명부제는 해당 정당의 해당 권역 내 총득표수의 5% 이상을 득표한 후보자만이 당선이 확정되고 나머지는 정당의 명부에 기반하여 당선되는 유연한 형태의 명부 비례대표제의 일종으로 볼 수 있다. 이러한 형태의 명부는 인기 있는 후보가 없을 경우에는 폐쇄형 정당명부제의 기능을 하게 되고, 비례대표 선거가 인물 중심의 선거가 될 경우에는 완전한 개방형에 가깝게 기능하게 된다.

## ③ 3% 득표 정당의 의석할당 조항 삭제의 취지

김두관 의원안에서 비례대표 선거에서 3% 이상 득표한 정당이 의석을 할당받는 조항이 삭제된 것은 위성정당 문제를 고려했기 때문인 것으로 보인다. 지역구 후보 없이 비례대표만을 내세운 위성정당은 지역구 5석 이상의 기준을 통과할 수 없기 때문에 의석을 할당받을 수 없다. 그러나 후술하듯이 이러한 방법은 위성정당 뿐 아니라 다른 모든 군소정당이 비례의석을 배분받는 것을 막기 때문에 비례

성과 대표성을 제고하고자 하는 비례대표제의 취지를 꾀할 수 있다.

### (3) 기대 효과

김두관 의원안의 도입으로 기대되는 효과를 평가하기 위하여 제 21대 국회의원 선거에서 각 정당이 받은 득표율을 대입하여 권역별 준연동형 비례대표제의 결과를 시뮬레이션으로 도출해보았다. 김두관 의원안은 3% 이상 득표한 정당의 의석 배분 조항을 삭제하였기 때문에 의석할당정당은 오직 지역구 국회의원 선거에서 5석 이상을 획득한 당시 미래통합당과 더불어민주당 오직 두 개의 정당이 되며 나머지 정당은 비례대표 국회의원 의석을 할당받을 수 없다.

아래의 <표 4>는 김두관 의원안의 연동배분의석수 산출 공식에 따라 제 21대 국회의원 선거에서 각 정당이 받은 득표수를 기준으로 더불어민주당, 미래통합당, 정의당 세 정당의 의석수를 새롭게 산출한 시뮬레이션 결과이다. 연동배분의석수 산출 공식에서 “해당 권역 내 비례대표국회의원선거 득표비율”은 제 21대 국회의원 선거에서 각 정당이 해당 권역 내 지역에서 받은 비례대표 국회의원 득표수를 모두 더한 값을 해당 권역의 총 비례대표 국회의원 유효투표수의 총합으로 나누어 계산하였다. 시뮬레이션은 위성정당이 존재하지 않는다는 가정 하에 이루어졌다. 즉, 더불어민주당 비례대표 국회의원 정당 득표수는 더불어민주당의 득표수로 산정되었고, 미래한국당의 비례대표 국회의원 정당 득표수는 당시 미래통합당이 받은 득표수로 산정되었다.



〈표 4〉 김두관 의원안에 의거한 권역별 준연동형 비례대표제 시뮬레이션

권역	더불어민주당			미래통합당			정의당		
	지역구	비례	계	지역구	비례	계	지역구	비례	계
서울	41	2	43	8	7	15	0	0	0
부산·울산·경남	7	4	11	32	3	35	0	0	0
대구·경북,	0	4	4	24	1	25	0	0	0
인천·경기·강원	65	3	68	12	12	24	1	0	1
광주·전북·전남·제주	30	4	34	0	2	2	0	0	0
대전·세종·충북·충남	20	1	21	8	4	12	0	0	0
<b>계</b>	<b>163</b>	<b>18</b>	<b>181</b>	<b>84</b>	<b>29</b>	<b>113</b>	<b>1</b>	<b>0</b>	<b>1</b>

〈표 4〉에서 가장 눈에 띄는 것은 권역별 준연동형 비례대표제가 어느 정도의 지역주의 완화 효과를 보인다는 것이다. 비례대표가 각 권역별로 배정됨에 따라 대구·경북 권역에서 지역구 의석을 한 석도 얻지 못한 더불어민주당이 4석의 비례대표 의석을 확보하게 되었고, 광주·전북·전남·제주 권역에서도 마찬가지로 지역구 의석을 한 석도 얻지 못한 미래통합당이 2석의 비례대표 의석을 배정받게 되었다. 더불어민주당이 강세를 보인 서울 권역과 인천·경기·강원 권역에서도 연동 비례의석을 통하여 미래통합당이 다수의 비례의석을 확보할 수 있게 되었다.

그러나 이러한 지역주의 완화 효과는 김두관 의원안에서 제안하는 50% 연동 비율과 47석의 적은 비례대표 의석수 하에서는 제한적일 수밖에 없다. 기존 연구는 권역별 비례대표제가 그 취지에 맞는 방식으로 작동하기 위해서는 의석배분방식, 비례의석의 숫자, 잔여표의 전환방식 등이 함께 변화되어 맞물려야 함을 강조해왔다. 이들 연구는 권역별 비례대표제의 효과가 극대화되기 위한 비례대표 의석수로 100석에서 120석 정도를 추천한다 (강원택 2009; 김종갑 2013). 비례의석 및 연동비율의 변화 없이 현행 준연동형 비례대표제의 방식을 각 권역에 적용한 방식

으로는 제한적인 효과만을 기대할 수밖에 없다.

<표 5> 제 21대 국회의원 선거와 시뮬레이션 결과 비교

	더불어민주당		미래통합당		정의당		그 외 정당 <sup>6)</sup>	
	21대 총선	시뮬레 이션	21대 총선	시뮬레 이션	21대 총선	시뮬레 이션	21대 총선	시뮬레 이션
지역구	163	163	84	84	1	1	0	0
비례	17	18 (+1)	19	29 (+10)	5	0 (-5)	6	0 (-6)
계	180	181	103	113	6	1	6	0

시뮬레이션을 통해 알 수 있는 김두관 의원안의 또 다른 긍정적 효과는 현행 준연동형 비례대표제에서 가장 큰 문제로 지적되었던 위성정당 문제를 억제한다는 것이다. 득표율 3% 이상 정당이 비례의석을 할당받는 조항이 삭제되었기 때문에 지역구 후보가 없는 위성정당은 국회 진입이 불가능하다. <표 5>는 <표 4>에 제시된 시뮬레이션 결과를 21대 국회의원 선거 결과와 비교한 것으로, 더불어민주당과 미래통합당은 50% 비례의석 연동만으로도 위성정당을 창당했을 때보다 더 많은 비례의석을 확보할 수 있음을 알 수 있다. 보다 구체적으로, 더불어민주당은 위성정당을 창당했을 때보다 1석 더 많은 비례대표 의석을, 미래통합당은 위성정당을 창당하여 얻은 비례의석보다 10석이나 더 많은 비례대표 의석을 확보할 수 있게 된다. 이러한 결과는 권역별 준연동형 비례대표제 하에서 거대 정당이 위성정당을 창당할 유인이 없음을 시사한다. 그러나 후술할 바와 같이 김두관 의원안은 소수정당의 비례대표 의석을 할당받는 것을 아예 불가능하게 하기 때문에 비례성과 대표성이 오히려 크게 감소한다는 점에서 비례대표제의 도입 취지를 저해하는 바 이를 긍정적으로 평가하기만은 어렵다.

김두관 의원안 도입으로 인한 또 다른 긍정적인 효과로 권역별 의석 당 인구수 편차가 적다는 점을 들 수 있다. <표 6>은 김두관 의원안이 제시한 6개 권역에 대하여 권역별 의석 당 인구수를 계산한 것이다.<sup>7)</sup> 최소인구 권역과 최대인구 권역

6) 국민의당과 열린민주당의 비례대표 의석수를 합산한 것이다.

의 의석 당 인구수 비율은 1.25:1, 비례대표 의석수만을 대상으로 하면 의석 당 인구수 비율은 1.22:1이 되어 권역 간 편차가 크지 않음을 확인할 수 있다. 그동안 권역별 비례대표제 도입을 논의하면서 권역 설정의 문제에 대한 이견이 존재해 왔는데 지리적 여건 및 의석 당 인구수를 고려하면 김두관 의원안의 6개 권역 구분은 타당한 것으로 보인다.

〈표 6〉 개정안의 권역별 의석 당 인구수

권역	권역별 인구수	권역별 비례대표 의원 1명당 인구수	권역별 의원 1명당 인구수
서울	9,453,878	1,050,431	162,998
부산·울산·경남	7,778,642	1,111,235	165,503
대구·경북,	5,007,277	1,001,455	166,909
인천·경기·강원,	17,851,356	1,190,090	187,909
광주·전북·전남·제주	5,729,202	954,867	154,843
대전·세종·충북·충남	5,512,898	1,102,580	167,058
<b>최대 최소 인구비례</b>	<b>3.57:1</b>	<b>1.25:1</b>	<b>1.21:1</b>

김두관 의원안의 또 다른 긍정적인 효과는 정당명부의 폐쇄성 완화를 통하여 후보자 순번 결정에 유권자 의사가 반영된다는 점이다. 기존의 정당명부 비례대표제는 정당의 중앙집권적인 후보자 선정 및 순번 부여로 비민주적이고 폐쇄적이라는 비판을 받아온 반면 김두관 의원안이 제안하는 유연한 형태의 개방형 명부제는 유권자가 정당명부의 순번에 영향력을 발휘할 수 있다. 그러나 총 득표수의 5% 이상을 받은 후보자만이 당선이 확정되고 나머지 후보의 순번은 결정할 수 없다는 점에서 완전한 개방형 명부로의 전환이라고는 볼 수 없다.

7) 인구수는 2021년 인구연양값을 기준으로 계산하였다.

#### (4) 예상되는 부작용

##### ① 비례성 및 대표성 약화

앞서 언급한 긍정적인 효과에도 불구하고 김두관 의원안이 가져올 부정적 효과 또한 존재한다. 첫째, 김두관 의원안에서 도입하고자 하는 권역별 준연동형 비례대표제는 3% 득표 정당이 비례 의석을 할당받을 수 있도록 한 기존의 조항을 삭제함으로써 지역구에서 5석 이상을 얻을 수 있는 거대 정당에만 의석을 몰아주는 부정적인 효과를 가져오게 된다. 앞서 언급한 <표 5>를 살펴보면 기존의 전국구 준연동형 비례대표제 하에서 5석을 얻었던 정의당과 각 3석의 비례대표 의석을 얻었던 국민의당과 열린민주당은 모두 김두관 의원안의 권역별 준연동형 비례대표제 도입으로 인하여 비례대표 의석을 할당받지 못하게 되었다. 이 11석의 비례대표 의석은 모두 거대 정당인 더불어민주당과 미래통합당이 나누어 배정받게 되는데, 이는 비례대표제 도입의 가장 근본적인 목표인 비례성 증대와 소수의 대표성 확대라는 측면 모두를 저해하는 부정적인 효과이다. 이미 현행 준연동형 비례대표제가 위성정당의 창당으로 비례성 약화를 가져왔다는 비판을 받고 있다는 점을 고려할 때, 그보다 더 심각한 비례성 약화를 가져오는 김두관 의원안의 권역별 준연동형 비례대표제는 더 큰 비판을 받을 여지가 있음을 염두에 두어야 한다.

<표 7> 김두관 의원안에 3% 득표 정당의 의석할당 조항을 추가한 시뮬레이션

	더불어 민주당		미래 통합당		정의당		국민의 당		열린 민주당	
	비례	계	비례	계	비례	계	비례	계	비례	계
서울	0	41	4	12	2	2	1	1	2	2
부산·울산·경남	3	10	0	32	2	2	1	1	1	1
대구·경북	2	2	0	24	2	2	1	0	0	0
인천·경기·강원	0	65	7	19	4	5	2	2	2	2
광주·전북·전남·제주	0	30	1	1	2	2	2	2	1	1
대전·세종·충북·충남	0	20	1	9	2	2	1	1	1	1
<b>계</b>	<b>5</b>	<b>168</b>	<b>13</b>	<b>97</b>	<b>14</b>	<b>15</b>	<b>8</b>	<b>8</b>	<b>7</b>	<b>7</b>

비례성 보완을 위하여 김두관 의원안의 다른 조항은 그대로 두고 기존의 3% 득표 정당에 비례대표 의석을 할당하는 조항을 추가했을 때 선거 결과가 어떻게 되는지 알아보기 위한 시뮬레이션을 실행해보았다. <표 7>에서 볼 수 있듯이 김두관 의원안 원안에서는 비례의석을 할당받지 못했던 정의당, 국민의당, 열린민주당이 의석을 할당 받아 총 30석의 비례대표 의석을 가져가게 되어 선거의 비례성 및 대표성이 크게 높아지는 것을 확인할 수 있다. 다만 이 경우 또다시 거대정당이 위성정당을 통해 비례 의석을 우회하여 얻을 유인이 다시 높아지므로, 위성정당 문제 억제를 위한 방법에 대한 심도 있는 논의가 필요할 것이다.

## ② 인기영합주의의 가능성

김두관 의원안은 중앙집권적이고 폐쇄적인 정당명부 비례대표제를 완화하기 위하여 후보자 개인의 득표수가 해당 정당의 해당 권역 내 총득표수의 5% 이상인 경우 후보자명부의 순위와 상관없이 해당 후보자를 당선인으로 결정할 수 있는 조항을 추가하였다. 이러한 체계에서는 정당이 전략적으로 인지도 있는 후보자만을 비례대표 후보자로 선정하여 비례대표 선거가 인물선거가 될 가능성이 있다.

현재의 폐쇄적 정당명부 비례대표제는 비민주적이라는 비판에도 불구하고, 정당이 여성, 장애인, 청년 등 소수자를 대변하는 인물을 상위 순번의 비례대표 후보로 내세워 소수의 대표성을 높여왔다는 점에서 긍정적인 부분이 있었다. 유권자가 직접 후보자에 투표하여 당선인으로 결정이 될 수 있는 체계에서는 정당이 대중인기영합주의에 기반한 비례대표 후보자를 전략적으로 선정할 유인이 있고, 소수자를 대표하는 후보자가 선정되거나 당선될 가능성이 전보다 낮아진다. 또한, 기존 연구는 유권자가 후보자에 직접 투표하게 되는 개방형 명부제의 경우 같은 정당 내 후보자 간의 경쟁이 과도해져 선거 비용이 증가한다는 점 또한 지적하고 있다.

### ③ 투표의 복잡성

김두관 의원안에서 제안하는 새로운 투표용지는 유권자가 정당과 후보자의 이름이 동시에 인쇄된 정당별 비례대표 투표용지 중 원하는 정당의 것을 골라 투표하는 방식이다. 정당을 보고 한 장의 투표용지에 투표하는 것이 전부였던 것에 비하여 투표 방식이 복잡해지고 유권자의 선거에 대한 사전 지식이 보다 높은 수준으로 요구된다. 특히, 후보자의 숫자가 많을 경우 투표용지가 길어져 혼동이 가중된다. 김두관 의원안은 정당에만 투표할 수도, 정당과 후보자 모두에 투표할 수도 있는 방식을 택하는데 이와 같은 방식은 불필요한 상황에서도 후보자에 반드시 투표하도록 혼동을 줄 수 있어 특정 후보의 득표율이 의도치 않게 올라갈 가능성 또한 있다. 유권자가 투표에 반드시 필요한 사전 지식을 획득하지 못했을 경우 투표를 포기해 투표율이 낮아지거나 무작위로 아무 후보에게나 투표를 해 당나귀 투표<sup>8)</sup>와 비슷한 현상이 나타나는 등 정당성이 낮아지는 부정적 효과가 나타날 수 있다.

---

8) 당나귀 투표(donkey vote)란 유권자가 선호와 관계없이 투표용지에 인쇄된 후보자 명부의 순서대로 순위를 매겨 투표하는 것을 이르는 것으로, 이 경우 기호 1번의 후보자가 가장 많은 표를 얻게 된다.

## (5) 해외 사례: 독일

한국의 현행 준연동형 비례대표제가 해외에서 그 사례를 찾아보기 힘든 새로운 제도인 것처럼 김두관 의원안이 제안하는 권역별 준연동형 비례대표제 또한 그 사례를 찾기 힘든 제도이다. 가장 가까운 형태의 해외 사례로 독일의 권역별 연동형 비례대표제를 찾아볼 수 있다. 독일의 혼합형 연동 비례대표제는 한국과 같은 혼합형 1인 2표 선거제로 첫 번째 표는 지역구 후보자에게 투표하고 두 번째 표는 16개의 각 연방주정부를 기준으로 한 권역별로 정당에 투표하게 된다. 두 번째 투표의 결과로 각 권역별 정당에 배분될 의석수가 결정된다. 일견 김두관 의원안과 비슷한 형태로 보이는 독일식 권역별 비례대표제는 김두관 의원안이 제시하는 한국의 권역별 준연동형 비례대표제와 몇 가지 중대한 차이점을 갖는다.

첫째, 독일의 권역은 김두관 의원안의 권역처럼 임의적인 지역의 결합으로 이루어진 것이 아니라 연방제 국가로서 오랜 기간 정치적 단위로 기능해 온 주정부를 기반으로 한 것이다. 따라서 독일의 권역별 비례대표제는 전통적인 연방 정치의 결과물이라고 볼 수 있다. 김두관 의원안이 제시하는 권역은 지리적 여건과 생활권을 고려했다고 하지만 제주와 호남 지역처럼 서로 지역 및 다른 광역자치단체가 하나의 권역으로 묶이게 된다.

둘째, 독일은 완전 연동제를 사용한다. 100% 연동형 비례대표제 하에서는 거대정당이 비례의석을 배분받지 못할 확률이 높아져 한국의 준연동형 비례대표제보다 비례성과 대표성이 높아지게 된다. 김두관 의원안을 도입하게 되더라도 독일식의 완전한 연동제를 받아들일 것에 관한 논의가 필요할 것으로 보인다.

셋째, 독일의 비례 의석은 전체 의석의 절반을 차지할 정도로 많다. 독일 하원의 의원 정수는 지역구 299석 비례대표 299석, 1:1의 비율로 보다 높은 비례성을 담보한다. 김두관 의원안의 비례대표 의석수가 현행대로 47석 (약 16%)에 불과한 것에 비해 훨씬 높은 비율이다. 중앙선거관리위원회의 개정의견이나 기존 연구에서 제시하는 100석 이상의 비례의석에 관한 논의가 필요하다는 시사점을 도출할 수 있다.

넷째, 독일의 의석할당정당은 비례대표 선거에서 5% 이상의 득표를 받은 정당 혹은 지역구 선거에서 3석 이상을 확보한 정당으로 정의된다. 현행 공직선거법에

서 규정하는 의석할당정당의 기준과 비슷한 형태로, 비례 득표율의 경우 현행 한국 제도에서 사용하는 3%보다 다소 높은 기준치이고, 지역구 확보 의석의 경우 한국의 5석보다 살짝 낮은 기준치이다. 김두관 의원안은 여기에서 3% 득표정당의 비례의석 할당 조항을 삭제하였는데 이를 아예 삭제하는 것보다는 득표 비율을 조정하는 것이 좋을 것으로 사료된다.

다섯째, 초과의석이 발생한다. 한국의 비례대표 선거제도 개혁은 현재의 국회 의석수를 유지하는 것을 목표로 하기 때문에 초과의석의 문제를 미연에 방지하는 반면 독일은 특정 정당의 지역구 당선자 숫자가 정당에 배분된 의석 숫자보다 많아질 경우 생기는 초과의석을 인정한다. 이로 인하여 특정 정당의 의석점유율이 득표율보다 높아지는 사례가 생겨나자 2013년 초과의석을 받지 못한 정당에 보정 의석을 배정해주는 선거법 개정이 이루어졌다. 이로 인해서 독일 하원 의석수는 2021년 기준 736석으로 늘어나 기형적이라는 비판 또한 받고 있다.



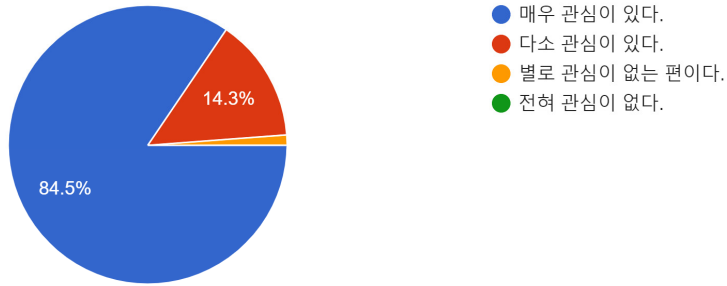
## IV. 전문가 설문조사

본 연구 보고서에서는 국회의원 비례대표 선거제도 개혁에 대한 전문가들의 의견을 수렴하고자 한국정당학회 회원들을 상대로 온라인을 통해 설문조사를 실시하였다. 설문조사는 2022년 11월 29일부터 12월 2일까지 실시되었으며, 총 84명의 회원이 설문조사에 참여하였다. 문항은 추가문항을 포함하여 총 18문항으로 구성되었으며, 현재 국회에서 논의 중에 있는 선거제도 개혁안들에 대한 의견을 묻고, 동시에 현재 한국 정치의 상황에서 바람직한 선거제도는 무엇인가에 대해 구체적인 의견을 듣고자 하였다.

### 1. 선거제도 개혁에 대한 인식

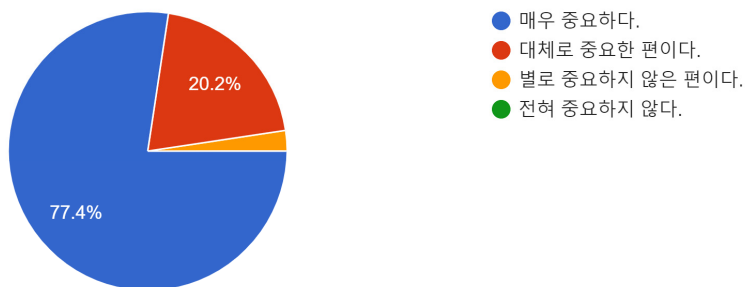
첫 번째로 선거제도 개혁이라는 정치적 의제에 대한 전문가들의 인식에 대해 조사하였다. 문항 1에서는 전문가들의 선거제도 개혁에 대한 관심도에 대해 질문하였는데, 84명 중 83명의 응답자가 관심이 있다고 응답하였으며, 전체의 84.5%에 해당하는 71명의 응답자가 “매우 관심이 있다”고 응답하여 선거제도 개혁에 대한 매우 높은 관심도를 보였다.

문항 1. 선생님께서는 국회의원 선거제도 개편에 어느 정도 관심을 갖고 계십니까?			
답변	사례수 (%)		합계 (%)
① 매우 관심이 있다	71 (84.5%)	관심이 있다	83 (98.8%)
② 다소 관심이 있다	12 (14.3%)		
③ 별로 관심이 없는 편이다	1 (1.2%)	관심이 없다	1 (1.2%)
④ 전혀 관심이 없다	0 (0%)		



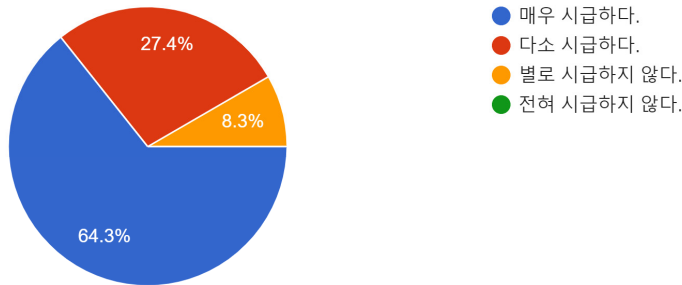
두 번째로 문항 2와 문항 3에서는 선거제도 개혁이 갖는 정치적 중요성, 시급성에 대해 질문하였다. 먼저 문항 2, “한국 민주주의 공고화하는 데에 국회의원 선거제도 개편이 어느 정도 중요한 현안이라고 생각하십니까” 라는 질문에 대해, 84명의 응답자 중 82명이 중요하다고 응답하였으며, 전체의 77.4%에 해당하는 65명의 응답자가 “매우 중요하다” 라고 응답하였다. 사안의 시급성에 대해서는 약간의 차이가 나타났는데, “한국 민주주의를 공고화하는 데에 국회의원 선거제도 개편이 어느 정도 시급한 현안이라고 생각하십니까” 라는 질문에 대해 77명의 응답자가 “시급하다” 고 응답하였으며, “매우 시급하다” 라고 응답한 비율은 64.3%로, 앞서 선거제도 개혁이 매우 중요하다는 응답자의 비율에 비해 약간 감소한 수치를 나타냈다.

문항 2. 선생님께서는 한국 민주주의를 공고화하는 데에 국회의원 선거제도 개편이 어느 정도 중요한 현안이라고 생각하십니까?			
답변	사례수 (%)		합계 (%)
① 매우 중요하다	65 (77.4%)	중요하다	82 (97.6%)
② 대체로 중요한 편이다	17 (20.2%)		
③ 별로 중요하지 않은 편이다	2 (2.4%)	중요하지 않다	2 (2.4%)
④ 전혀 중요하지 않다	0 (0%)		



문항 3. 선생님께서는 한국 민주주의를 공고화하는 데에 국회의원 선거제도 개편이 어느 정도 시급한 현안이라고 생각하십니까?

답변	사례수 (%)		합계 (%)
① 매우 시급하다	54 (64.3%)	시급하다	77 (91.7%)
② 다소 시급하다	23 (27.4%)		
③ 별로 시급하지 않다	7 (8.3%)	시급하지 않다	7 (8.3%)
④ 전혀 시급하지 않다	0 (0%)		



## 2. 완전 연동형 비례대표제에 대한 인식

다음으로 문항 4, 문항 5, 문항 6에서는 현행 준연동형 비례대표제에 대한 유력한 대안 중 하나인 “완전 연동형 비례대표제”에 대한 전문가들의 의견을 조사하였다. 먼저 완전 연동형 비례대표제의 기대되는 긍정적인 영향에 대해 질문한 문항 4에서, 전체 57.1%에 해당하는 48명의 응답자들이 “현행 소선거구-단순다수제의 지역구 선거에서 손해를 보고 있는 군소정당들에 대한 보상”을 선택하였다. 다음으로 많은 응답은 “지역구 선거에서 당선되기 힘든 사회적 약자, 소수자들에게 의회 진출의 기회 부여(31%)”였고, “긍정적인 영향 없음(4.8%)”, “보다 능력있는 대표자의 선출(2.4%)”이 뒤를 이었다. 기타 응답으로는 “양당 간 양극화 해소(2명)”, “비례성 확보(2명)”가 있었다.

문항 4. 선생님께서 생각하시기에 한국에서 완전 연동형 선거제도를 도입한다면 가장 기대되는 긍정적인 영향은 무엇인가요?	
답변	사례수 (%)
① 현행 소선거구-단순다수제의 지역구 선거에서 손해를 보고 있는 군소정당들에 대한 보상	48 (57.1%)
② 지역구 선거에서 당선되기 힘든 사회적 약자, 소수자들에게 의회 진출의 기회 부여	26 (31.0%)
③ 보다 능력있는 대표자들의 선출	2 (2.4%)
④ 긍정적인 영향 없음	4 (4.8%)
⑤ 기타	4 (4.8%)

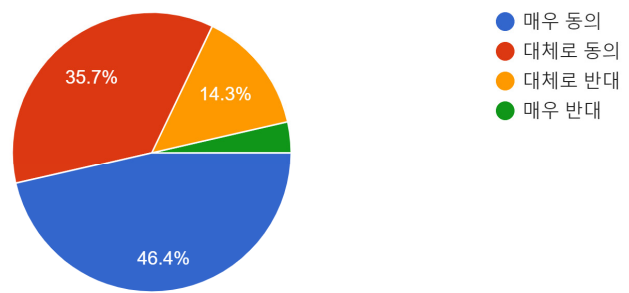
문항 5, 완전 연동형 비례대표제의 부정적인 영향에 대한 질문에 대해서는 다양한 의견이 골고루 표출되었는데, “부정적인 영향 없음”이라는 응답이 28.6%로 가장 높은 비율을 기록하였다. 다음으로 “군소정당의 약진으로 인한 정당체계의 파편화”를 우려하는 응답이 27.4%, “능력 없는 대표자들의 선출”이 17.9%, 그리고 거대정당의 비례대표 의원 숫자가 사라질 수 있음을 우려하는 응답이 10.7%를 기록하였다. 기타 응답도 13명으로 적지 않은 숫자를 기록하였는데, 비례대표 명부 작성 과정에서 정당 지도부의 권한이 지나치게 커질 수 있음을 우려하는 의견이 5명, 극우/극좌 정당의 진입을 우려하는 의견이 2명, 위성정당/자매정당이 또한 번 등장할 수 있음을 지적한 의견이 2명, 지역대표성의 상실에 대해 지적한 의견이 2명이었다.

문항 5. 선생님께서 생각하시기에 한국에서 완전 연동형 선거제도를 시행한다면 가장 우려되는 부정적인 영향은 무엇인가요?	
답변	사례수 (%)
① 군소정당의 약진으로 인한 정당체계의 파편화	23 (27.4%)
② 거대정당의 비례대표의원 숫자가 크게 줄어 거대정당 내의 국회의원 구성이 대부분 지역구에서 선출된 의원들로만 채워지게 됨	9 (10.7%)
③ 능력 없는 대표자들의 선출	15 (17.9%)
④ 부정적인 영향 없음	24 (28.6%)
⑤ 기타	13 (15.5%)

문항 6에서는 “완전 연동형 비례대표제” 라는 표현 대신에 제도에 대한 좀 더 구체적인 설명을 통해 전문가들의 의견을 듣고자 하였다. 비례대표의 의석 숫자가 제한되어 있고 초과 의석 또한 허용하지 않는 현행 준연동형 비례대표제에서 연동률만 현재의 50%에서 100%로 올리는 대안에 대해, 전문가들은 대체로 긍정적인 태도를 나타냈다. 전체 응답자 중 82.1%가 연동률을 올리는 데 동의하였으며, “매우 동의” 라는 응답자의 비율이 46.4%로 가장 높았다. “대체로 동의” 는 35.7%를 기록하였으며, “대체로 반대” 는 14.3%, “매우 반대” 는 3.6%를 기록하였다.

문항 6. 연동형 선거제도에서는 연동률에 따라 정당이 부족분을 보장받는 정도가 달라집니다. 예를 들어 전체 의석 수를 300석으로 가정했을 때, A정당이 30%의 정당득표율을 기록하여 총 의석수 90석을 보장받으면 연동률이 100%인 것입니다. 하지만 연동률이 50%라면, 30%의 정당득표율을 기록한 A정당이 지역구에서 60석을 확보하면 부족분 30석에 연동률 50%를 적용해 15석(30석×50%)을 더 받게 됩니다. 이처럼 100%의 연동률이 아닌 일정 수준의 연동률을 적용하는 이 방식을 ‘준연동형 선거제도’ 라고 합니다. 한국의 현행 준연동형 선거제도는 독일, 뉴질랜드 등의 국가와 달리 50%의 연동률을 적용하고 있습니다. 이와 같은 연동률을 100%로 높여야 한다는 지적도 있는데요, 선생님께서는 연동률을 100%로 올리는 방안에 동의하십니까?

답변	사례수 (%)		합계 (%)
① 매우 동의	39 (46.4%)	동의	69 (82.1%)
② 대체로 동의	30 (35.7%)		
③ 대체로 반대	12 (14.3%)	반대	15 (17.9%)
④ 매우 반대	3 (3.6%)		



### 3. 공직선거법 개정안에 대한 인식

문항 7은 현재 국회에서 논의 중인 주요 공직선거법 개정안들에 대한 전문가들의 의견을 묻는 질문으로서, 3가지 개정안과 함께 현행 선거제도의 유지까지 선택지로 포함하였다. 앞서 검토한 바와 같이, 현재 국회에서는 ① 국민의힘 의원들이 주도하여 제출된 “병립형 비례대표제로의 회귀” 개정안, ② 더불어민주당 강민정, 무소속 민형배 의원이 각각 대표로 제출한 “위성정당 설립 방지” 개정안, ③ 더불어민주당 김두관 의원이 제출한 “권역별 비례대표제” 개정안이 논의 중에 있다. 조사 결과, 전체 응답자 중 가장 높은 비율인 56%의 전문가들이 개정안 ②에 해당하는 “완전 연동형 선거제도 정착을 위해 위성정당 설립을 막는 것이 바람직하다”고 응답하였고, 다음으로는 개정안 ③ “준연동형 선거제도를 전제로 한 권역별 비례대표제를 시행하는 것이 바람직하다”는 응답이 21.4%, 그리고 개정안 ① “20대 총선거까지 채택했었던 병립형 제도로 회귀하는 것이 바람직하다”는 11.9%를 기록하였다. 한편 현행 준연동형 선거제도를 그대로 유지하는 것이 좋다는 응답은 2명(2.4%)에 그쳤다. 기타 의견으로는 7명의 의견이 있었는데, 현행 47석으로 되어 있는 비례대표 의석의 숫자를 늘리자는 의견이 2명, 스웨덴이나 핀란드와 같은 전면 비례대표제를 도입하자는 의견이 2명, 완전 연동형 선거제도와 함께 위성정당을 보다 근본적으로 방지할 수 있는 내용을 선거법에 포함하자는 의견이 1명, 종전의 병립형 비례대표제와 권역별 비례대표제를 혼합하자는 의견이 1명, 마지막으로 완전 연동형 선거제도와 권역별 비례대표제를 혼합하자는 의견이 1명이었다.

문항 7. 현재 국회에는 현행 국회의원 선거의 규칙을 바꿔야 한다는 공직선거법 개정안 몇 가지가 제출되어 있습니다. 이들 개정안은 (1) 종전의 소선거구-비례대표 병립형으로의 회귀, (2) 완전 연동형 선거제도 정착을 전제로 한 위성정당 방지, (3) 준연동형 선거제도를 전제로 한 권역별 비례대표제 시행 등 세 가지의 서로 다른 대안으로 구분해 볼 수 있습니다. 선생님께서는 2024년 치러질 22대 총선에서는 어떤 규칙이 적용되어야 한다고 생각하십니까?

답변	사례수 (%)
① 20대 총선거까지 채택했었던 병립형 제도로 회귀하는 것이 바람직하다.	10 (11.9%)

② 완전 연동형 선거제도 정착을 위해 위성정당 설립을 막는 것이 바람직하다.	47 (56.0%)
③ 준연동형 선거제도를 전제로 한 권역별 비례대표제를 시행하는 것이 바람직하다.	18 (21.4%)
④ 현재의 준연동형 선거제도가 유지되는 것이 바람직하다.	2 (2.4%)
⑤ 기타	7 (8.3%)

문항 7-1은 문항 7의 연장선상에 있는 질문으로서, 문항 7에서 “병립형 비례대표제 회귀” 개정안을 선택한 10명(11.9%)의 전문가들에게만 추가적으로 제시된 질문이다. 문항 7-1은 병립형 비례대표제를 다른 선거제도 개정안에 비해 선호하는 이유에 대해 물었는데, 10명 중 50%에 해당하는 5명의 응답자가 제도의 구성이 단순하여 유권자가 이해하기 쉽다는 이유를 들었다. 다음으로 2명의 응답자는 민주적 정당성과 지역적 대표성의 측면에서 비례대표제의 확대보다는 지역구 의석을 독립적으로 보장하는 것이 중요하다고 응답하였고, 마찬가지로 2명의 응답자는 연동형 선거제도가 지역구 선거-비례대표 선거를 연계시킴으로 인해 비례대표에 대한 유권자들의 표심을 왜곡한다고 응답하였다. 마지막으로 1명의 응답자는 다른 2개의 개정안이 시행될 경우 비례성 강화로 인해 정당들이 난립할 수 있음을 지적하였다.

문항 7-1. (질문 7에서 ①를 택한 경우) 선생님께서 완전 연동형 선거제도 혹은 준연동형 선거제도를 전제로 한 권역별 비례대표제와 비교할 때 병립형 제도가 더 낫다고 생각하시는 이유는 무엇입니까?	
답변	사례수 (%)
① 의석 배분 방식이 복잡한 완전 연동형/준연동형 선거제와 달리 기존의 소선거구 중심의 병립형 제도는 유권자들의 이해도가 높은 선거제도이다.	5 (50.0%)
② 민주적 정당성과 지역적 대표성의 측면에서 비례대표제 의석을 확대하는 것보다는 지역구 의석을 보장하여야 한다.	2 (20.0%)
③ 비례성을 강화하는 선거제도는 정당의 난립을 가져올 수 있으므로 소선거구제 중심의 선거제도가 바람직하다.	1 (10.0%)
④ 완전 연동형/준연동형 선거제는 비례대표 선출방식에 지역구 선거 결과를 연계한 것으로 정당명부에 투표하는 비례대표 투표의 표심을 왜곡하는 것이다.	2 (20.0%)
⑤ 기타	0 (0%)

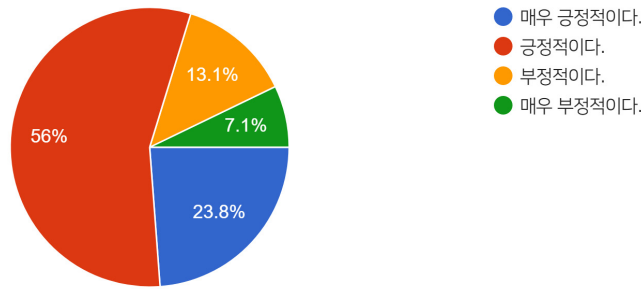
문항 8은 국회에서 논의되고 있는 위성정당 설립 방지 법안에 대한 질문으로, 문항 7에서 가장 많은 지지를 받은 ②번 개정안과 관련된 질문이라고 볼 수 있다. 문항 8에서 제시된 개정안은 민형배 의원 외 12인이 함께 2022년 1월 제출한 법안으로서, 공직선거법 제47조 1항에 “지역구 의석수 50% 이상 추천정당은 비례대표 의석수의 50%를 의무적으로 추가하여야 한다” 는 문구를 추가하는 것을 핵심적인 내용으로 한다. 설문 결과, 개정안에 대해 긍정적으로 평가하는 응답자의 비율이 압도적으로 높았다. 전체 응답자 중 79.8%에 해당하는 67명의 전문가가 개정안에 대해 긍정적으로 평가하였으며, 세부적으로는 56%가 긍정적, 23.8%가 매우 긍정적인 평가를 내렸다. 반면 17명의 전문가는 개정안에 대해 부정적으로 평가하였는데, 13.1%가 부정적, 7.1%가 매우 부정적인 평가를 내렸다.

문항 8. 지난 2020년 국회의원 선거에서 당시 더불어민주당과 미래통합당은 비례대표 선거만을 위한 위성정당을 창당하였습니다. 최근 국회에서는 이와 같은 위성정당 설립 문제를 해결하기 위해 몇 가지 대안이 제시되고 있는데요. 다음의 대안에 대해 어떻게 생각하시는지 답해주시기 바랍니다.

2020년 제21대 국회의원 선거에서 더불어민주당과 미래통합당(현 국민의힘)은 비례대표 후보를 한 명도 공천하지 않고, 대신 위성정당인 더불어민주당과 미래한국당의 창당을 통해 연동과정에서 발생할 수 있는 의석의 손해를 최소화 하고 비례대표의석을 최대한으로 확보한 바 있다. 개정안은 이와 같은 정당들의 전략적 행위를 방지하기 위해 정당 차원에서 후보 추천의 의무를 강제하는 개정안으로서, 제47조 1항에 “지역구 의석수 50% 이상 추천정당은 비례대표 의석수의 50%를 의무적으로 추천하여야 한다” 는 문구를 추가하는 내용이다.

답변	사례수 (%)		합계 (%)
① 매우 긍정적	20 (23.8%)	긍정적	67 (79.8%)
② 긍정적	47 (56%)		
③ 부정적	11 (13.1%)	부정적	17 (20.2%)
④ 매우 부정적	6 (7.1%)		





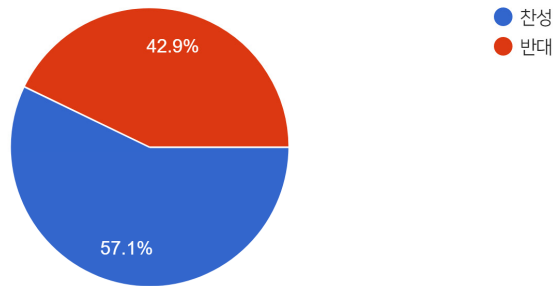
문항 8-1에서는 문항 8에서 민형배 의원의 개정안에 대해 부정적으로 평가한 17명의 전문가들을 대상으로 개정안을 부정적으로 평가한 이유에 대해 주관식의 형태로 질문하였다. 다양한 의견들이 나온 가운데, 전문가들의 우려는 크게 2가지로 분류할 수 있었다. 첫 번째로는 6명의 전문가들이 개정안이 정당의 자유, 자율성에 대한 과도한 개입이자 규제라는 점을 지적하였다. 두 번째로는 개정안이 시행되더라도 위성정당 문제를 완전히 해결할 수 없음을 지적하였는데, 총 8명의 전문가들이 법적으로 완전하게 위성정당 설립을 금지할 수는 없으며 여전히 거대정당의 입장에서 위성정당 설립의 유인이 존재한다고 답하였다. 그 외의 응답으로는 “비례대표 선출 기준과 방식에 대한 근본적인 개혁이 필요”, “비례대표 후보를 공천하는 정당의 지역구 후보 공천을 의무화하고 나머지는 유권자가 선택하도록 해야 한다”, “연동형 비례대표제 자체를 반대함” 등의 응답이 있었다.

문항 8-1. (질문 8에서 ③,④를 택한 경우) 위성정당 방지 개정안에 대해 부정적으로 생각하시는 이유는 무엇입니까?	
답변	사례수 (%)
정당의 자유, 자율성을 침해하기 때문에	6 (35.3%)
위성정당 문제를 완전히 해결할 수 없고 여전히 위성정당을 설립할 유인동기가 존재	8 (47.1%)
기타 응답	3 (17.6%)

다음으로 문항 9에서는 선거제도 개혁에 대한 국민적인 여론 수렴 과정으로서 국민투표 시행에 대한 전문가들의 의견을 조사하였다. 앞서 검토한 바와 같이 국민투표의 경우 뉴질랜드의 선거제도 개혁 과정에서 중요한 분기점으로 작용하여, 뉴질랜드의 선거제도가 비례대표 의석이 전체 의석의 40%를 차지하는 연동형 비

례대표제로 이행하는 데 중요한 역할을 하였다. 설문조사 결과, 전체 응답자 84명 중 57.1%에 해당하는 48명의 응답자가 국민투표 시행에 찬성한다고 응답하였으며, 반대하는 응답자의 비율은 42.9%(36명)였다.

문항 9. 뉴질랜드 등의 민주주의 국가는 선거제도 개혁과 관련한 국민투표를 시행하고 그 결과에 따라 선거제도를 결정한 바 있습니다. 한국에서의 선거제도 개혁을 위한 국민투표를 시행하는 것에 대해 찬성하십니까?	
답변	사례수 (%)
① 찬성	48 (57.1%)
② 반대	36 (42.9%)



문항 9-1과 문항 9-2에서는 문항 9에서 국민투표에 찬성한 응답자, 반대한 응답자를 나누어 찬성의 이유, 반대의 이유에 대해 물었다. 먼저 국민투표에 찬성한 48명을 대상으로 이루어진 문항 9-1의 경우, 50%에 해당하는 24명의 전문가들이 민주적 정당성의 측면에서 찬성한다고 밝혔다. 즉, 선거제도 개혁은 민주주의의 ‘게임의 룰’을 정하는 과정으로서 국민적 동의와 참여가 필요한 중대한 사안이라는 것이다. 다음으로는 16명의 전문가들이 “선거제도 개혁은 정당들 간의 합의로 해결할 수 없다”라고 지적하며 국민투표에 찬성하였는데, 선거제도의 이해 당사자인 정당, 국회의원들이 제도 개혁을 주도할 경우 현역 국회의원들의 단기적인 이익에 따라서 선거제도가 결정될 수 있다고 응답하였다. 그 외에는 “국민들의 선거제도에 대한 이해도와 관심도를 높일 수 있음”, “사회적 갈등의 최소화” 등의 응답들이 있었다.

문항 9-1. (질문 9에서 ①을 택한 경우) 국민투표의 시행에 찬성하신다면, 그 이유는 무엇입니까?	
답변	사례수 (%)
민주적 정당성의 측면에서 국민의 의사가 반영되어야 하기 때문에 / 국가적 중대사안이기 때문에	24 (50.0%)
선거제도 개혁은 이해관계 당사자들인 정당, 국회의원들이 해결할 수 없기 때문에 / 국회의원들이 자신들의 기득권을 지키기 위해 개혁을 가로막을 수 있기 때문에	16 (33.3%)
기타 응답	8 (16.7%)

국민투표에 반대한 36명을 대상으로 제시된 문항 9-2의 경우, 전체의 33.3%에 해당하는 12명의 응답자들이 “국민들이 선거제도의 복잡성에 대해 충분히 이해하지 못할 것” 이라고 응답하였다. 즉, 국민 전체가 선거제도의 정치적 효과 등에 대해 충분히 이해할 수 없는 상태에서 시행되는 국민투표는 전문가나 정책 당사자들에 의한 의사결정에 비해 바람직하지 않다는 것이다. 다음으로 11명의 응답자들은 현재 한국정치의 맥락에서 볼 때, 선거제도 개정안에 대한 결정이 국민투표로 진행될 경우 오히려 정당 간 양극화의 문제를 심화시키거나 지지자 간의 갈등으로 귀결될 수 있다고 지적하였다. 그리고 6명의 응답자들은 선거제도를 국민투표로 결정하는 것은 비효율적이며, 오히려 불필요하게 복잡하거나 ‘의원 정수 축소 요구’ 와 같이 현실에 동떨어진 위험한 제도가 될 수 있음을 지적하였다.

문항 9-2. (질문 9에서 ②을 택한 경우) 국민투표의 시행에 반대하신다면, 그 이유는 무엇입니까?	
답변	사례수 (%)
국민들이 선거제도의 복잡성에 대해 충분히 이해하지 못할 것이기 때문에 / 국민들의 무관심	12 (33.3%)
정당 간 양극화가 심해지고 정쟁의 대상이 될 것이기 때문에 / 선거제도 논의가 아닌 정파적 논리가 앞세워질 것이기 때문에	11 (30.6%)
비효율적이며, 현실에 맞지 않거나 지나치게 복잡한 제도로 귀결될 수 있기 때문에	6 (16.7%)
기타 응답	7 (19.4%)

다음으로 문항 10에서는 권역별 비례대표제 도입에 대한 전문가들의 의견을 조사하였다. 이른바 준연동형 권역별 비례대표제는 더불어민주당 김두관 의원이 제시한 개정안으로, 문항 10에서는 개정안에 제시된 6개 권역에 대한 의견을 물었다. 조사 결과, 전체 응답자 중 65.5%에 해당하는 55명이 찬성한다고 응답하였으며, “대체로 찬성” 한다는 응답자가 전체 응답자의 58.3%로 가장 높은 비율을 차지하였다. 반대한다는 응답자는 34.5%(29명)로, “대체로 반대”가 20.2%, “매우 반대”가 14.3%를 기록하였다.

문항 10. 현재 국회에서는 현행 준연동형 선거제도를 유지하면서 권역별 비례대표제를 도입하자는 몇 가지 안이 제시되어 있습니다. 준연동형 권역별 비례대표제를 도입할 경우, 권역을 다음의 6개로 하자는 의견에 찬성하십니까?

- 1권역: 서울
- 2권역: 부산·울산·경남
- 3권역: 대구·경북
- 4권역: 인천·경기·강원
- 5권역: 광주·전북·전남·제주
- 6권역: 대전·세종·충북·충남

답변	사례수 (%)		합계 (%)
① 매우 찬성	6 (7.1%)	찬성	55 (65.5%)
② 대체로 찬성	49 (58.3%)		
③ 대체로 반대	17 (20.2%)	반대	29 (34.5%)
④ 매우 반대	12 (14.3%)		

문항 10-1에서는 문항 10에서 6개 권역 구분에 반대한다는 의견을 피력한 29명을 대상으로 반대의 이유를 조사하였다. 조사 결과, 10명의 응답자가 6개 권역을 구분한 기준이 적절하지 않음을 지적하였다. 예를 들어 경기도와 강원도를 하나의 권역으로 묶는 것에 대해 타당성을 찾기 어려우며, 마찬가지로 호남-제주를 하나로 묶는 것 또한 지역적 대표성의 측면에서 타당하지 않다는 의견이 있었다. 다음으로 8명의 응답자는 지역주의의 측면에서 권역 구분에 반대하였는데, 권역별 비례대표제가 시행되더라도 영남 대 호남의 지역주의 구도가 해결될 수 없으며 오

히려 지역주의가 심화될 수 있다고 응답하였다. 마지막으로 5명의 응답자들은 비례대표 의원 정수의 변화 없이 권역별 비례대표제의 시행될 경우 결과적으로 비례성이 떨어지고 거대양당이 의석을 독점하는 결과가 나올 수 있다고 응답하였다.

문항 10-1. (질문 10에서 ③,④를 택한 경우) 10번에 언급된 6개 권역에 반대하시는 이유는 무엇입니까?	
답변	사례수 (%)
6개 권역을 구분한 기준이 타당하지 않기 때문에	10 (34.5%)
지역주의 구도를 해결할 수 없으며, 오히려 더욱 강화할 수 있기 때문에	8 (27.6%)
비례성이 떨어지고 거대양당에게만 유리할 수 있기 때문에	5 (17.2%)
기타 응답	6 (20.7%)

문항 11은 “준연동형 선거제도를 유지하면서 권역별 비례대표제를 도입할 경우, 그 실효성을 높이기 위하여 다음 중 우선적으로 함께 도입되어야 한다고 생각하는 제도 세 가지는 무엇입니까” 라는 질문을 통하여 준연동형 권역별 비례대표제의 제도적 보완점에 대한 전문가 의식을 조사하였다. 아래의 표에 나타난 바와 같이 1순위 응답자의 47.6%가 “비례의식 확대”가 가장 우선적으로 준연동형 권역별 비례대표제와 함께 도입되어야 한다고 답하였다. 그 다음으로 1순위로 도입되어야 할 제도는 “국회의원 정수 확대” (23.8%)와 “위성정당 창당 억제” (23.8%), “개방형 명부 비례대표제” (4.8%)의 순으로 나타났다. 2순위 역시 35.7%의 응답자가 “비례의식 확대”를 선택했고, 그 다음으로 2순위로 도입되어야 할 제도는 “국회의원 정수 확대” (34.5%)와 “위성정당 창당 억제” (17.9%), “개방형 명부 비례대표제” (8.3%), “석패율 제도” (3.6%)의 순으로 나타났다. 3순위의 경우 가장 많은 응답자가 “위성정당 창당 억제” (35.7%)를 선택하였고, 그 다음으로는 “개방형 명부 비례대표제” (27.4%), “석패율 제도” (17.9%), “비례의식 확대 (9.52%)”와 “국회의원 정수 확대 (9.52%)”의 순으로 우선적으로 도입되어야 할 제도 3순위로 선택되었다.

이러한 결과를 보다 종합적으로 분석하기 위하여 1순위 응답 사례수에 3점, 2순

위 응답 사례수에 2점, 3순위 응답 사례수에 1점을 부여하여 최종 점수를 계산하였다. 최종적으로, 전문가들은 “비례의식 확대”가 준연동형 권역별 비례대표제와 함께 가장 우선적으로 도입되어야 할 제도로 보고 있으며 그 다음으로 “국회의원 정수 확대”와 “위성정당 창당 억제”를 선택하였다.

문항 11. 준연동형 선거제도를 유지하면서 권역별 비례대표제를 도입할 경우, 그 실효성을 높이기 위하여 다음 중 우선적으로 함께 도입되어야 한다고 생각하는 제도 세 가지는 무엇입니까? 1순위부터 3순위까지 하나씩 선택해주시시오.

구분	1순위: 사례수 (%)	2순위: 사례수 (%)	3순위: 사례수 (%)	순위 (점수)
① 비례의식 확대	40 (47.6%)	30 (35.7%)	8 (9.52%)	1 (188)
② 국회의원 정수 확대	20 (23.8%)	29 (34.5%)	8 (9.52%)	2 (126)
③ 위성정당 창당 억제	20 (23.8%)	15 (17.9%)	30 (35.7%)	3 (120)
④ 개방형 명부 비례대표제	4 (4.8%)	7 (8.3%)	23 (27.4%)	4 (49)
⑤ 석패율제도	0 (0%)	3 (3.6%)	15 (17.9%)	5 (21)

문항 12는 김두관 의원안에서 제안하는 위성정당 억제책에 대한 전문가의 찬반 여부를 묻는 질문으로, 비례대표 국회의원 선거에서 3% 이상 득표한 정당이면 어느 정당이나 비례의석을 할당받을 수 있었던 기존의 공직선거법 조항을 삭제하자는 안에 대한 전문가 의견을 조사하였다. 그 결과 가장 많은 응답율을 보인 선택지는 “대체로 찬성”으로 41.7%의 응답자가 이를 선택하였다. 그러나 이를 보다 종합적인 관점에서 보면 사실상 다수의 응답자는 이러한 제도적 변경에 반대하는 입장을 보이는 것으로 나타났다. 구체적으로, 27.4%의 응답자가 “매우 반대”를, 27.4%로의 응답자가 “대체로 반대”를 선택하여 54.8%가 이러한 제도 도입에 반대하였고, 매우 찬성한다는 응답자는 3%에 불과하였다.

문항 12. 최근 국회에서는 준연동형 선거제도를 기반으로 한 권역별 비례대표제를 도입하는 동시에 이로 인해 발생할 수 있는 위성정당 문제를 막기 위하여 비례대표 국회의원 선거에서 3% 이상 득표한 정당이면 어느 정당이나 비례의석을 할당받을 수 있었던 기존의 공직선거법 조항을 삭제하자는 안이 발의되었습니다. 아래와 같이 이러한 개정안을 도입하는 것에 찬성하십니까?

현행 공직선거법 제189조

- ① 중앙선거관리위원회는 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 정당 (이하 이 조에서 “의석할당정당”이라 한다)에 대하여 비례대표국회의원의석을 배분한다.
1. 임기만료에 따른 비례대표국회의원선거에서 전국 유효투표총수의 100분의 3 이상을 득표한 정당
  2. 임기만료에 따른 지역구국회의원선거에서 5 이상의 의석을 차지한 정당

개정 후 (수정안)

- ① 중앙선거관리위원회는 임기만료에 따른 지역구국회의원선거에서 5 이상의 의석을 차지한 정당(이하 이 조에서 “의석할당정당”이라 한다)에 제20조 제2항 각 호에 따른 권역별로 비례대표국회의원의석을 배분한다.

답변	사례수 (%)		합계 (%)
① 매우 찬성	3 (3.6%)	찬성	38 (45.2%)
② 대체로 찬성	35 (41.7%)		
③ 대체로 반대	23 (27.4%)	반대	46 (54.8%)
④ 매우 반대	23 (27.4%)		

마지막으로 13번 문항에서는 김두관 의원안에서 제안하는 정당명부 폐쇄성 완화를 위한 투표용지 인쇄방식의 변화에 관한 전문가 의견을 물었다. 일종의 개방형 비례대표제의 형태를 갖고 있는 이와 같은 개정안에 대해 전문가들은 찬성의 의견을 강하게 나타냈다. 아래의 표에서 볼 수 있듯이 이러한 안을 도입하는 찬성하는 비율이 67.9%(“매우 찬성” 15.5%, “대체로 찬성” 52.4%)로 압도적이었으며 이에 반대하는 입장은 32.1%로 나타났다.

문항 13. 최근 국회에서는 준연동형 선거제도를 기반으로 한 권역별 비례대표제를 도입하는 동시에 기존 정당명부 비례대표제의 폐쇄성을 완화하자는 내용의 개정안이 제출되었습니다. 아래에 설명된 방식의 개정안 도입에 찬성하십니까?

비례대표 국회의원 선거에서 사용하는 투표용지에 정당의 기호와 이름뿐 아니라 해당 정당이 추천하는 후보자의 기호 및 성명까지 모두 표기한다. 유권자는 원하는 정당에 투표하고, 원할 경우 해당 정당의 비례대표 후보자 한 명에게도 투표 가능하다. 만약 특정 후보자 개인의 득표수가 후보자 소속 정당 총 득표수의 5% 이상인 경우 정당명부의 후보자 순위와 상관없이 그 후보자를 당선인으로 결정한다.

답변	사례수 (%)		합계 (%)
① 매우 찬성	13 (15.5%)	찬성	57 (67.9%)
② 대체로 찬성	44 (52.4%)		
③ 대체로 반대	18 (21.4%)	반대	27 (32.1%)
④ 매우 반대	9 (10.7%)		

#### 4. 요약

이상의 전문가 설문조사 결과를 요약하자면 다음과 같다. 첫째, 선거제도 개혁에 대해서 전문가들은 많은 관심을 가지고 높은 중요도를 부여하고 있으며, 한국 민주주의의 시급한 과제로 인식하고 있는 것으로 나타났다. 둘째, 연동률을 100%로 올리는 완전 연동형 선거제도에 대해 전문가들은 대체적으로 긍정적인 태도를 나타냈으며, 선거제도의 비례성을 높여 군소정당들에게 보상을 제공할 수 있다는 점, 사회적 약자나 소수자들의 의회 진출 기회가 확대될 수 있다는 점을 기대 효과로 꼽았다. 반면 부정적인 태도를 나타낸 일부 전문가들의 경우 정당체계의 과편화, 능력 없는 대표자들의 선출 등을 우려하기도 하였다. 셋째, 현재 국회에서 논의 중인 3개의 공직선거법 개정안 중에서, 가장 높은 지지를 받은 것은 더불어민주당 강민정, 무소속 민형배 의원이 각각 대표로 제출한 완전 연동형 선거제도 정착을 위한 “위성정당 설립 방지” 개정안이었다 (56%). 2위는 준연동형 권역별 비례대표제 (21.4%), 3위는 병립형 선거제도로의 회귀 (11.9%)였다. “지역구 의석



수 50% 이상 추천정당은 비례대표 의석수의 50%를 의무적으로 추천하여야 한다”는 민형배 의원의 위성정당 설립 방지 공직선거법 개정안은 개별 문항으로 질문했을 때에도 79.8%의 긍정적인 반응을 얻었다.

넷째, 선거제도 개혁에 대한 국민투표 실시에 대해서는 찬성과 반대 의견이 비슷하게 나타났으나, 찬성이라고 응답한 전문가의 비율이 더 높게 나타났다(57.1%). 찬성의 이유로는 민주적 정당성의 측면에서 국민의 참여가 필요하다는 의견과 이해 당사자인 국회의원들이 선거제도 개혁에 합의할 수 없다는 의견 등이 주로 제시되었다. 반대의 의견으로는 선거제도에 대한 국민들의 이해 부족과 무관심, 지나친 정쟁의 대상이 될 수 있다는 점 등이 제시되었다. 다섯째, 권역별 비례대표제 개정안에서 제시된 6권역으로의 구분에 대해 찬성 의견이 65.5%로 반대 의견보다 높게 나타났으며, 권역별 비례대표제의 성공적인 도입을 위해서는 비례대표 의석수의 확대와 국회의원 정수 확대 등의 제도가 함께 도입되어야 한다는 의견이 가장 많았다. 여섯째, 권역별 비례대표제의 시행과 함께 위성정당 설립을 방지하기 위한 또 다른 대안으로서 제시된 이른바 비례대표 의석 배분의 “봉쇄조항”에 대한 수정안의 경우, 반대하는 의견의 비율이 더욱 높게 나타났다(54.8%). 이 수정안은 비례대표 국회의원 선거에서 3% 이상 득표한 정당이면 어느 정당이나 비례의석을 할당받을 수 있었던 기존의 공직선거법 조항을 삭제하자는 안으로서, 지역구 선거에서 5 이상의 의석을 차지해야만 비례대표 의석을 배분받을 수 있도록 하는 내용이다. 일곱째, 정당명부 비례대표제의 폐쇄성을 완화하기 위해 유권자들이 해당 정당의 비례대표 후보자에게도 투표할 수 있게끔 하는 이른바 (준)개방형 비례대표 명부제의 도입에 대해서는 찬성 의견이 67.9%로 높은 지지를 나타냈다.

## V. 결론

한국의 국회의원 선거에서 기성 거대 정당들이 의석을 독과점하는 문제를 해결해야 한다는 목소리는 꾸준히 있었다. 이에 비례성을 높이는 방향으로의 선거제도 개혁 제안이 끊이지 않고 제기된 바 있다. 이러한 움직임에 발맞추어, 2015년 중앙선거관리위원회는 연동형 비례대표제를 공직선거법 개정의견으로 국회에 제출하였고, 2017년 7월 문재인 정부는 국정개혁과제의 일환으로 국회의원 권역별 비례대표제를 제안하기도 하였다. 하지만 본격적으로 선거제도 개선이 논의된 시기는 2019년 국회에서 여야 4당의 합의안으로 준연동형 선거제도가 등장하면서부터이다. 준연동형 선거제도는 당시 제1야당인 자유한국당의 동의를 끝내 이끌어내지 못한 채 2019년 4월 25일 신속처리안건(패스트트랙)으로 지정되어 통과되었다. 이 법안의 내용은 기존의 의석수 총 300석(지역구 253석, 비례대표 47석)을 유지하고, 부칙으로 비례대표 의석 중 30석에 대해 50% 연동율을 적용하는 동시에 나머지 17석은 기존대로 병립형 방식으로 배분하는 것이었다. 2020년 4월 15일 21대 국회의원선거는 이 방식으로 치러졌다.

원래 준연동형 선거제도에서 기대했던 다당제 등장 및 지역주의 정당체계 완화는 일어나지 않았다. 대신 실제 선거 결과는 양당제의 공고화로 이어졌다. 제도 개선을 통해 기대된 결과를 얻지 못한 가장 큰 이유는 양대 정당이 위성정당을 만들어 의석수를 극대화했기 때문이다. 이러한 결과는 국회의원 정수를 늘리거나, 아니면 최소한 비례대표의 수를 늘리는 개혁이 아니고서는 거대 양당에게 유리한 의석 배분이 일어날 가능성이 없다는 사실을 재확인하는 계기가 된다.

이 연구에서는 준연동형 선거제도가 의도하지 않은 결과를 낳은 사실을 직시하면서 제기된 몇 가지 선거제도 개편안을 비판적으로 검토하였다. 이론적으로만 본다면 개선 방안의 수는 무수히 많다. 여기서는 연구의 초점을 맞추기 위해 2020년 국회의원 선거 이후 제안되어 2022년 8월에 회부된 <공직선거법 일부개정법률안 검토보고(의안번호 2100065호)>의 내용만을 살펴보았다. 병립형 혼합제도로 다시 돌아가는 방향, 완전한 연동형 선거제도를 만들어야 한다는 주장, 이 양 극단 사이에 존재할 수 있는 다양한 가능성을 타진하였다.

국민의힘 소속 일부 의원을 중심으로 제안된 방안은 병립형 선거제도로 회귀하

는 것이다. 병립형 선거제도는 2000년대 초반부터 채택해서 다년간 시행하던 제도이기 때문에 법률적 쟁점이 크지 않다. 다만 준연동형 선거제도를 도입한 취지가 비례성 제고를 통한 국회의 다양성 확보였기 때문에, 병립형 선거제도로 돌아가는 행위는 불비례성 문제를 심각하게 보지 않는다는 오해를 사기 쉽다. 병립형 선거제도는 다당제가 아닌 양당제가 한국의 정치현실에서 적실성을 갖는다는 합의에 기반해야 한다.

한편 더불어민주당 일부 의원들은 위성정당 설립 방지를 목표로 한 제안을 하였다. 예를 들어 민형배 의원안은 정당 차원에서 후보 추천의 의무를 강제하는 개정안으로서, 제47조 1항에 “지역구 의석수 50% 이상 추천정당은 비례대표 의석수의 50%를 의무적으로 추천하여야 한다”는 문구를 추가하고 있다. 강민정 의원안은 “지역구 국회의원 선거에만 후보자를 추천하고 비례대표 국회의원 선거에 후보자를 추천하지 않은 정당이나 지역구 지방의회 의원 선거에만 후보자를 추천하고 비례대표 지방의회 의원 선거에 후보자를 추천하지 않은 정당에 대해서도 정당투표용지에 해당 정당의 기호와 정당명을 표시하여야 한다”는 조항을 통해 위성정당 설립을 어렵게 하려고 한다. 이 제안의 취지대로 선거가 운영된다면 연동형 선거제도가 갖는 장점을 그대로 유지할 수 있다. 그러나 민형배 의원안 혹은 강민정 의원안이 도입되면 위성정당 설립이 어려워지긴 하지만 불가능한 것은 아니다. 동시에 민형배 의원안이 담은 공천 의무가 위헌의 소지가 있을 수 있다는 점, 유권자를 혼란스럽게 만들어 사표가 늘 수 있다는 점 등이 문제가 될 수 있다.

마지막으로 김두관 의원안은 (1) 권역별 준연동형 비례대표제 도입, (2) 정당명부 비례대표제 폐쇄성 완화, 그리고 (3) 3% 이상 득표 정당의 비례의석 할당 조항 삭제라는 세 가지 내용을 담고 있다. 이 제안대로 선거가 치러진다면 지역주의 완화 효과가 나타날 수 있다. 하지만 50% 연동 비율과 47석의 적은 비례대표 의석수라는 조건에서 그 효과는 제한적이다. 다른 긍정적인 효과로는 권역별 의석당 인구수 편차가 적다는 점이다. 하지만 이 제도는 비례성을 약화시키는 조항을 담고 있을 뿐 아니라, 정당들이 전략적으로 인지도 있는 후보자만을 비례대표 후보자로 공천하는 ‘인물 선거’가 ‘정책 선거’를 퇴색시킬 가능성이 있다. 그리고 투표 방식이 지나칠 정도로 복잡해지고 유권자의 소외를 불러일으킬 여지도 있다.

이러한 제안들에 대한 정치학 전공 전문가의 입장을 확인하기 위한 온라인 설문조사를 수행하였다. 설문조사 결과는 대략 다음과 같다. 첫째, 선거제도 개혁에 대해서 전문가들은 많은 관심을 가지고 높은 중요도를 부여하고 있으며, 한국 민주주의의 시급한 과제로 인식하고 있는 것으로 나타났다. 둘째, 연동률을 100%로 올리는 완전 연동형 선거제도에 대해 전문가들은 대체적으로 긍정적인 태도를 나타냈으며, 선거제도의 비례성을 높여 군소정당들에게 보상을 제공할 수 있다는 점, 사회적 약자나 소수자들의 의회 진출 기회가 확대될 수 있다는 점을 기대 효과로 꼽았다. 셋째, 이 연구에서 집중적으로 다룬 3개의 공직선거법 개정안 중에서, 가장 높은 지지를 받은 것은 더불어민주당 강민정, 무소속 민형배 의원이 각각 대표로 제출한 완전 연동형 선거제도 정착을 위한 “위성정당 설립 방지” 개정안이었다 (56%). 2위는 준연동형 권역별 비례대표제 (21.4%), 3위는 병립형 선거제도로의 회귀 (11.9%)였다.

정리하자면 2020년에 시행된 준연동형 선거제도는 (1) 위성정당 때문에 생기는 지역구 선거 결과와 비례대표 선거 결과 간의 연동 왜곡 및 (2) 턱없이 작은, 연동되는 비례의석수, 그리고 (3) 전체 비례의석수의 부족이라는 문제로부터 자유롭지 못하다. 이 중에서 마지막 문제는 전체 비례의석수의 부족 문제는 여론을 거슬러 국회의원 수를 늘려야 하는 어려움이 있기 때문에 차치하더라도, 앞의 두 문제가 해결되지 않으면 원래의 의도된 제도 개혁의 효과는 앞으로도 얻기 힘들 것이다.

문제는 현재 많은 논의가 위성정당을 중심으로만 진행되고 있다는 것이다. 위성정당은 문제는 심각하다. 하지만 그것은 여러 문제들 중 하나일 뿐이다. 상대적으로 연동되는 비례의석수가 전체 의석수에 비해 지나치게 작다는 사실에 관심이 적은 것은 우려되는 현상이다. 현행 선거제도에서 연동된 비례의석수는 총 30석으로 전체의석에서 고작 10%를 차지하고 있다. 반면 지역구에서 선출하는 의원의 수는 253명으로 전체의석에서 차지하는 비율이 84%에 이른다. 2020년 국회의원 선거에서 더불어민주당은 253석의 64%에 해당하는 163석을 확보하였다. 그리고 미래통합당이 확보한 84석까지 고려하면, 이 두 정당이 얻은 지역구 의석 합계는 247석으로 전체 지역구 의석에서 무려 98%에 해당한다. 지역구 선거에서 양대 정당이 의석을 독식하는 상황의 근본적인 해결책 없이, 총 의석의 10%에 불과한 연

동된 비례의석의 비율이 비약적으로 늘지 않으면 위성정당이 생기지 않더라도 왜곡된 결과를 가져올 것이라 예상할 수 있다.

## 참고문헌

- 강우진. 2020. “한국의 준연동형 선거제도 개혁과정 평가-주체, 목적, 정치적 결과를 중심으로.” 『21세기정치학회보』 30권 4호, 65-86.
- 강원택. 2009. “지역주의 극복과 정치 통합을 위한 선거제도 개혁의 방안.” 『입법과 정책』 1권 1호, 31-54
- 김종갑. 2018. “연동형 비례대표제의 비판적 평가와 대안모델의 탐색.” 『선거연구』 1권 9호, 171-202.
- 김종갑, 이정진. 2017. “뉴질랜드 비례대표제의 주요 특징과 시사점.” 『이슈와 논점』 1254호.
- 김종갑. 2013. “선거제도 개혁과 권역별 비례대표제.” 『국가전략』 19권 1호, 113-133.
- 김찬휘. 2020. “비례위성정당 어떻게 막을 것인가 ③: 비례성을 높여야 민주주의가 온다.” 경제민주주의21. 2020년 6월 3일. [https://econdemos21.com/opinion/third\\_view/200603\\_3/](https://econdemos21.com/opinion/third_view/200603_3/)
- 김한나. 2019. “준연동형 비례대표제의 도입에 관한 비판적 검토: 「공직선거법 일 부개정법률안(의안번호 2019985)」을 중심으로.” 『한국정당학회보』 18권 4호, 165-200.
- 김한나, 박현석. 2019a. “연동형 비례제와 정당 민주화: 독일과 뉴질랜드 주요 정당의 공천제도 비교연구.” 『입법과 정책』 11권 1호, 5-31.
- 김한나, 박현석. 2019b. “연동형 비례대표제의 정치적 결과: 헝가리, 루마니아의 선거제도 연구.” 『유럽연구』 37권 2호, 173-195.
- 김형철. 2020. “준연동형 비례대표제의 정치적 효과.” 『세계지역연구논총』 28집 2호, 79-100.
- 문우진. 2019. “한국 선거제도 설계방향: 슈거트 (Shugart) 모형의 비판적 검토와 개혁방안.” 『한국정치학회보』 53권 4호, 101-128.
- 박찬욱, 홍지연. 2009. “18대 국회의원 총선거에서 한국유권자들의 분할투표 행태에 관한 분석.” 『한국정치연구』 18권 1호, 1-28.
- 박현석, 김한나. 2018. “비례대표 후보공천의 실태와 민주적 정당성 강화를 위한

- 제도적 개선 방안에 대한 연구 - 당원의 권리와 책임 강화를 중심으로.”  
2018년도 중앙선거관리위원회 연구용역과제 보고서.
- 송정민, 노환희, 하현주, 길정아. 2012. “제19대 총선과 분할투표: 유권자의 특성 및 야권연대의 효과를 중심으로.” 박찬욱, 강원택 편. 2012년 국회의원선거 분석. 파주: 나남.
- 신옥주. “선거제도 개선을 통한 국회의원의 대표성·비례성 강화방안 연구: 독일 연방선거법에 대한 비교법적 고찰을 중심으로.” 『공법연구』 45권 3호, 1-33.
- 윤지성. 2020. “제21대 국회의원 선거와 정당체제의 변화.” 『의정연구』 26권 2호, 6-33.
- 이동경. 2019. “[MBC여론조사] ‘다당제’ 선호 55%... ‘물갈이’는 대폭으로” MBC 2019년 11월 9일. [https://imnews.imbc.com/replay/2019/nwdesk/article/5587487\\_28802.html](https://imnews.imbc.com/replay/2019/nwdesk/article/5587487_28802.html)
- 이부하, 장지연. 2013. “독일의 연동형 혼합선거제 도입 검토.” 『법과정책』 19권 2호, 307-28.
- 정치개혁특별위원회. 2022. “공직선거법 일부개정법률안 검토보고: 연동형 비례대표제 개선에 관한 사항.” 제400회 국회 정치개혁특별위원회 2022년 9월.
- 정한울. 2018. “[기획] 선거제도 재편에 대한 시민인식조사.” 한국리서치 여론속의 여론 2018년 11월 17일. <https://hrcopinon.co.kr/archives/11791>
- 중앙선거관리위원회. 2021. “2020년도 정당의 활동개황 및 회계보고.” <https://www.nec.go.kr/cmm/dozen/view.do?cbIdx=1129&bcIdx=151337&fileNo=2>
- 조진만. 2021. “준연동형 비례대표제에 대한 유권자의 평가는 어떻게 정치적으로 분열되어 있는가?” 『21세기정치학회보』 31권 4호, 97-117.
- 진시원. 2020. “21대 총선 준연동형 비례대표제에 대한 평가와 과제.” 『법과사회』 64호, 41-73.
- 최태욱. 2012. “뉴질랜드의 선거제도 개혁과 정치기업가.” 『한국정치연구』 21권 2호, 275-300.
- 한국갤럽. 2019. “연동형 비례대표제, 국회의원 선거제도, 총선 투표 의향 정당.” 데일리 오피니언 제355호(2019년 5월 4주)  
<https://www.gallup.co.kr/gallupdb/reportContent.asp?seqNo=1015>

- 허석재. 2019. “누가 당원으로 가입하나?” 미래정치연구소 편. 한국의 당원을 말하다: 당원의 현재와 미래, 그리고 한국형 정당모델의 탐색. 서울: 푸른길.
- 허석재, 송진미. 2022. “투표용지 양식의 불평등성 논란과 쟁점: 정당 특권과 기호순번제 문제.” 『NARS 입법·정책』 107호.
- 홍은주, 박영환, 정준표. 2021. “한국에서 연동형 비례대표제의 적용과 한계 21대 국회의원선거의 시뮬레이션 분석.” 『현대정치연구』 14권 1호, 5-46.
- 황동혁. 2019. “독일의 연동형비례대표제에 관한 비교법적 분석: 20대 총선결과 시뮬레이션을 중심으로.” 『법학연구』 30권 1호, 225-65.
- Alvarez, R. M., Boehmke, F. J., & Nagler, J. 2006. “Strategic voting in British elections.” *Electoral Studies*, 25(1), 1-19.
- Banducci, S. A., Donovan, T., & Karp, J. A. 1999. “Proportional representation and attitudes about politics: Results from New Zealand.” *Electoral Studies*, 18(4), 533-555.
- Barker, Fiona, J. Boston, S. Levine, E. McLeay, and N. S. Roberts. 2001. “14. An Initial Assessment of the Consequences of MMP in New Zealand.” In *Mixed-member Electoral Systems: The Best of Both Worlds?* edited by Shugart, M., and M. P. Wattenberg, 297-322. Oxford: Oxford University Press.
- Bochsler, D. 2012. “A quasi-proportional electoral system ‘only for honest men’? The hidden potential for manipulating mixed compensatory electoral systems.” *International Political Science Review*, 33(4), 401-420.
- Bochsler, D. 2015. “Bending the rules: electoral strategies under mixed electoral systems.” *Representation*, 51(2), 261-267.
- Carey, J. M., and S. Hix. 2011. “The Electoral Sweet Spot: Low-Magnitude Proportional Electoral Systems.” *American Journal of Political Science* 55(2), 383-397.
- Cooke, Henry. (2021). “MMP at 25: The chaotic transition into a new political world almost killed off Labour.” *Stuff*. Oct 15, 2021.



<https://www.stuff.co.nz/national/politics/300426126/mmp-at-25-the-chaotic-transition-into-a-new-political-world-almost-killed-off-labour>

- Denemark, David. 2001. "4. Choosing MMP in New Zealand: Explaining the 1993 Electoral Reform." In *Mixed-member Electoral Systems: The Best of Both Worlds?* edited by Shugart, M., and M. P. Wattenberg, 70–95. Oxford: Oxford University Press.
- Duch, R. M., & Palmer, H. D. 2002. "Strategic voting in post-communist democracy?" *British Journal of Political Science*, 32(1), 63–91.
- Gallagher, M. 1991. "Proportionality, disproportionality and electoral systems." *Electoral Studies*, 10(1), 33–51.
- Jackson, K., & McRobie, A. 1998. *New Zealand Adopts Proportional Representation: Accident? Design? Evolution?*. Hazard Press.
- Jankowski, M., Linhart, E., & Tepe, M. 2020. "Keep it simple! German voters' limited competence to evaluate electoral systems' functions." *German Politics*, 1–23.
- Karp, J. A., Vowles, J., Banducci, S. A., & Donovan, T. 2002. "Strategic voting, party activity, and candidate effects: testing explanations for split voting in New Zealand's new mixed system." *Electoral Studies*, 21(1), 1–22.
- Lijphart, A. 1984. "Trying to Have the Best of Both Worlds: Semi-Proportional and Mixed Systems." In *Choosing an Electoral System: Issues and Alternatives*, edited by A. Lijphart, and B. Grofman, 207–213. New York: Praeger.
- Linhart, E., Raabe, J., & Statsch, P. 2019. "Mixed-member proportional electoral systems—the best of both worlds?" *Journal of Elections, Public Opinion and Parties*, 29(1), 21–40.
- Miller, R., and Catt, H. 1993. *Season of Discontent: By-Elections and the Bolger Government*. Palmerston North, New Zealand: Dunmore Press.
- Nohlen, D. 1984. "Two Incompatible Principles of Representation." In *Choosing an Electoral System: Issues and Alternatives*, edited by A. Lijphart, and B.

- Grofman, 83–89. New York: Praeger.
- Powell, G. B. 2000. *Elections as Instruments of Democracy: Majoritarian and Proportional Visions*. New Haven, CT: Yale University Press.
- Raabe, J., & Linhart, E. 2018. “Which electoral systems succeed at providing proportionality and concentration? Promising designs and risky tools.” *European Political Science Review*, 10(2), 167–190.
- Renwick, A., & Vowles, J. 2022. “Tales of two referendums: comparing debate quality between the UK and New Zealand voting system referendums of 2011.” *Representation*, 58(2), 191–210.
- Riera, P. 2020. “Voting after the change: A natural experiment on the effect of electoral reform on party system fragmentation.” *International Political Science Review*, 41(2), 271–286.
- Small, Vernon. (2017). “Bill English calls for tactical voting in Epsom, Ohariu to elect support party leaders.” *Stuff*. Jul 26, 2017.  
<https://www.stuff.co.nz/national/politics/95119031/english-calls-for-tactical-voting-in-epsom-ohariu-to-elect-support-party-leaders>
- Suliman, Adela. 2022. “New Zealand’s Parliament becomes majority female- ‘about blimmin’ time’ ” *The Washington Post*. Oct 26, 2022.  
<https://www.washingtonpost.com/world/2022/10/26/new-zealand-women-parliament-gender/>
- Vowles, J. 1995. “The politics of electoral reform in New Zealand.” *International Political Science Review*, 16(1), 95–115.
- Vowles, J. 2018. “Electoral Systems in Context: New Zealand.” In *The Oxford Handbook of Electoral Systems*, edited by Erik S. Herron, Robert J. Pekkanen, and Matthew S. Shugart. Oxford: Oxford University Press.
- Wilson, J. 2021. “The 2020 General Election and referendums: results, analysis, and demographics of the 53<sup>rd</sup> Parliament.” Parliamentary Library Research Papers. June 4, 2021.  
<https://www.parliament.nz/en/pb/library-research-papers/research-papers/the>

-2020-general-election-and-referendums-results-analysis-and-demographics-  
of-the-53rd-parliament/

## 부록 1. 전문가 대상 설문지

### 〈국회의원선거 비례대표제의 합리적 대안〉 전문가 조사

안녕하세요.

한국정당학회는 중앙선거관리위원회의 의뢰를 받아 「국회의원선거 비례대표제의 합리적 대안 연구」 용역사업을 수행하고 있습니다. 사업의 일환으로 국회의원 선거제도에 대한 전문가의 의견을 수렴하고자 합니다. 연말이 다가옴에 따라 여러 일로 바쁘시겠지만 조금만 시간을 내어 설문제에 응답해 주시기 바랍니다. 설문 문항의 수가 10여개 정도 밖에 되지 않기에 5~7분 정도 소요될 것이라 생각합니다.

본 설문제에 응답하신 내용들은 보고서 작성과 정책 연구 외에 다른 목적으로 사용되지 않으며 작성자의 개인정보는 비밀이 절대 보장됩니다.

감사합니다.

2022년 11월 28일

연구책임자 하상웅 (서강대 정치외교학과 교수)

공동연구자 박현석 (국회미래연구원 연구위원)

송정민 (연세대 디지털사회과학센터 연구교수)

정연경 (서울대 한국정치연구소 연구원)

1. 선생님께서는 국회의원 선거제도 개편에 어느 정도 관심을 갖고 계십니까? (택 1)

- (1) 매우 관심이 있다.
- (2) 다소 관심이 있다.
- (3) 별로 관심이 없는 편이다.
- (4) 전혀 관심이 없다.

2. 선생님께서는 한국 민주주의를 공고화하는 데에 국회의원 선거제도 개편이 어느 정도 중요한 현안이라고 생각하십니까? (택 1)

- (1) 매우 중요하다.
- (2) 대체로 중요한 편이다.
- (3) 별로 중요하지 않은 편이다.
- (4) 전혀 중요하지 않다.

3. 선생님께서는 한국 민주주의를 공고화하는 데에 국회의원 선거제도 개편이 어느 정도 시급한 현안이라고 생각하십니까? (택 1)

- (1) 매우 시급하다.
- (2) 다소 시급하다.
- (3) 별로 시급하지 않다.
- (4) 전혀 시급하지 않다.

4. 선생님께서 생각하시기에 한국에서 완전 연동형 선거제도를 도입한다면 가장 기대되는 긍정적인 영향은 무엇인가요?

- (1) 현행 소선거구-단순다수제의 지역구 선거에서 손해를 보고 있는 군소정당들에 대한 보상
- (2) 지역구 선거에서 당선되기 힘든 사회적 약자, 소수자들에게 의회 진출의 기회 부여

(3) 보다 능력있는 대표자들의 선출

(4) 긍정적인 영향 없음

Other: [ ]

5. 선생님께서 생각하시기에 한국에서 완전 연동형 선거제도를 시행한다면 가장 우려되는 부정적인 영향은 무엇인가요?

(1) 군소정당의 약진으로 인한 정당체계의 파편화

(2) 거대정당의 비례대표의원 숫자가 크게 줄어 국회의원 구성이 대부분 지역구에서 선출된 의원들로만 채워지게 됨

(3) 능력 없는 대표자들의 선출

(4) 부정적인 영향 없음

Other: [ ]

6. 연동형 선거제도에서는 연동률에 따라 정당이 부족분을 보장받는 정도가 달라 집니다. 예를 들어 A정당이 30%의 정당득표율을 기록하고 총 의석수 90석을 보장 받으면 연동률이 100%인 것입니다. 하지만 연동률이 50%라면, 30%의 정당득표율을 기록한 A정당이 지역구에서 60석을 확보하면 부족분 30석에 연동률 50%를 적용해 15석( $30\text{석} \times 50\%$ )을 더 받게 됩니다. 이처럼 100%의 연동률이 아닌 일정 수준의 연동률을 적용하는 이 방식을 '준연동형 선거제도'라고 합니다. 한국의 현행 준연동형 비례대표제는 독일, 뉴질랜드 등의 국가와 달리 50%의 연동률을 적용하고 있습니다. 이와 같은 연동률을 100%로 높여야한다는 지적도 있는데요, 선생님께서는 연동률을 100%로 올리는 방안에 동의하십니까?

(1) 매우 동의

(2) 대체로 동의

(3) 대체로 반대

(4) 매우 반대

7. 현재 국회에는 현행 국회의원 선거의 규칙을 바꿔야 한다는 공직선거법 개정안 몇 가지가 제출되어 있습니다. 이들 개정안은 (1) 종전의 소선거구-비례대표 병립형으로의 회귀, (2) 완전 연동형 선거제도 정착을 위한 위성정당 방지, (3) 준연동형 선거제도를 전제로 한 권역별 비례대표제 시행 등 세 가지의 서로 다른 대안으로 구분해 볼 수 있습니다. 선생님께서는 2024년 치러질 22대 총선에서는 어떤 규칙이 적용되어야 한다고 생각하십니까?

(1) 20대 총선거까지 채택했었던 병립형 제도로 회귀하는 것이 바람직하다.

Skip to question 8

(2) 완전 연동형 선거제도 정착을 위해 위성정당 설립을 막는 것이 바람직하다.

Skip to question 9

(3) 준연동형 선거제도를 전제로 한 권역별 비례대표제를 시행하는 것이 바람직하다. Skip to question 9

(4) 현재의 준연동형 선거제도가 유지되는 것이 바람직하다. Skip to question 9

Other: [ ]

7-1. (질문 7에서 ①를 택한 경우) 선생님께서 준연동형 선거제도를 전제로 한 권역별 비례대표제와 비교할 때 병립형 제도가 더 낫다고 생각하시는 이유는 무엇입니까?

(1) 의석 배분 방식이 복잡한 완전 연동형 선거제와 달리 기존의 소선거구 중심의 병립형 제도는 유권자들의 이해도가 높은 선거제도이다.

(2) 민주적 정당성과 지역적 대표성의 측면에서 비례대표제 의석을 확대하는 것보다는 지역구 의석을 보장하여야 한다.

(3) 비례성을 강화하는 선거제도는 정당의 난립을 가져올 수 있으므로 소선거구제 중심의 선거제도가 바람직하다.

(4) 완전 연동형 선거제는 비례대표 선출방식에 지역구 선거 결과를 연계한 것으로 정당명부에 투표하는 비례대표 투표의 표심을 왜곡하는 것이다.

Other: [ ]

8. 지난 2020년 국회의원 선거에서 당시 더불어민주당과 미래통합당은 비례대표 선거만을 위한 위성정당을 창당하였습니다. 최근 국회에서는 이와 같은 위성정당 설립 문제를 해결하기 위해 몇 가지 대안이 제시되고 있는데요. 다음의 대안에 대해 어떻게 생각하시는지 답해주시기 바랍니다.

2020년 제21대 국회의원 선거에서 더불어민주당과 미래통합당(현 국민의힘)은 비례대표 후보를 한 명도 공천하지 않고, 대신 위성정당인 더불어민주당과 미래한국당의 창당을 통해 연동과정에서 발생할 수 있는 의석의 손해를 최소화하고 비례대표의석을 최대한으로 확보한 바 있다. 개정안은 이와 같은 정당들의 전략적 행위를 방지하기 위해 정당 차원에서 후보 추천의 의무를 강제하는 개정안으로서, 제47조 1항에 “지역구 의석수 50% 이상 추천정당은 비례대표 의석수의 50%를 의무적으로 추천하여야 한다”는 문구를 추가하는 내용이다.

(1) 매우 긍정적이다. *Skip to question 11*

(2) 긍정적이다. *Skip to question 11*

(3) 부정적이다. *Skip to question 10*

(4) 매우 부정적이다. *Skip to question 10*

8-1. (질문 8에서 ③,④를 택한 경우) 부정적으로 생각하시는 이유는 무엇입니까?

9. 뉴질랜드 등의 민주주의 국가는 선거제도 개혁과 관련한 국민투표를 시행하고 그 결과에 따라 선거제도를 결정한 바 있습니다. 한국에서의 선거제도 개혁을 위한 국민투표를 시행하는 것에 대해 찬성하십니까?

(1) 찬성 *Skip to question 12*

(2) 반대 *Skip to question 13*



9-1. (질문 9에서 ①을 택한 경우) 찬성하신다면, 그 이유는 무엇입니까?

9-2. (질문 9에서 ②을 택한 경우) 반대하신다면, 그 이유는 무엇입니까?

10. 현재 국회에서는 현행 준연동형 선거제도를 유지하면서 권역별 비례대표제를 도입하자는 몇 가지 안이 제시되어 있습니다. 준연동형 권역별 비례대표제를 도입할 경우, 권역을 다음의 6개로 하자는 의견에 찬성하십니까?

1권역: 서울

2권역: 부산 · 울산 · 경남

3권역: 대구 · 경북

4권역: 인천 · 경기 · 강원

5권역: 광주 · 전북 · 전남 · 제주

6권역: 대전 · 세종 · 충북 · 충남

(1) 매우 찬성 *Skip to question 16*

(2) 대체로 찬성 *Skip to question 16*

(3) 대체로 반대 *Skip to question 15*

(4) 매우 반대 *Skip to question 15*

10-1. (질문 10에서 ③,④를 택한 경우) 10번에 언급된 6개 권역에 반대하시는 이유는 무엇입니까?

11. 준연동형 선거제도를 유지하면서 권역별 비례대표제를 도입할 경우, 그 실효성을 높이기 위하여 다음 중 우선적으로 함께 도입되어야 한다고 생각하는 제도 세 가지는 무엇입니까? 1순위부터 3순위까지 하나씩 선택해주십시오.

Mark only one oval per row.

비례 의석의 확대	국회 의원 정수 확대	위성 정당 창당 억제	개방형 명부 비례 대표제	석패율 제도
--------------	-------------------	-------------------	---------------------	--------

1순위

---

2순위

---

3순위

---

12. 최근 국회에서는 준연동형 선거제도를 기반으로 한 권역별 비례대표제를 도입하는 동시에 이로 인해 발생할 수 있는 위성정당 문제를 막기 위하여 비례대표 국회의원 선거에서 3% 이상 득표한 정당이면 어느 정당이나 비례의석을 할당받을 수 있었던 기존의 공직선거법 조항을 삭제하자는 안이 발의되었습니다. 아래와 같이 이러한 개정안을 도입하는 것에 찬성하십니까?

#### 현행 공직선거법 제189조

① 중앙선거관리위원회는 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 정당(이하 이 조에서 “의석할당정당“이라 한다)에 대하여 비례대표국회의원의석을 배분한다.

1. 임기만료에 따른 비례대표국회의원선거에서 전국 유효투표총수의 100분의 3 이상을 득표한 정당
2. 임기만료에 따른 지역구국회의원선거에서 5 이상의 의석을 차지한 정당

#### 개정 후

① 중앙선거관리위원회는 임기만료에 따른 지역구국회의원선거에서 5 이상의 의석을 차지한 정당(이하 이 조에서 “의석할당정당“이라 한다)에 제20조 제2항 각 호에 따른 권역별로 비례대표국회의원의석을 배분한다.

- (1) 매우 찬성
- (2) 대체로 찬성
- (3) 대체로 반대
- (4) 매우 반대

13. 최근 국회에서는 준연동형 선거제도를 기반으로 한 권역별 비례대표제를 도입하는 동시에 기존 정당명부 비례대표제의 폐쇄성을 완화하자는 내용의 개정안이 제출되었습니다. 아래에 설명된 방식의 개정안 도입에 찬성하십니까?

비례대표 국회의원 선거에서 사용하는 투표용지에 정당의 기호와 이름뿐 아니라 해당 정당이 추천하는 후보자의 기호 및 성명까지 모두 표기한다. 유권자는 원하는 정당에 투표하고, 원할 경우 해당 정당의 비례대표 후보자 한 명에게도 투표 가능하다. 만약 특정 후보자 개인의 득표수가 후보자 소속 정당 총 득표수의 5% 이상인 경우 정당명부의 후보자 순위와 상관없이 그 후보자를 당선인으로 결정한다.

- (1) 매우 찬성
- (2) 대체로 찬성
- (3) 대체로 반대
- (4) 매우 반대

SQ1. 선생님의 연령은 몇 세이십니까? (만 \_\_\_\_ 세)

SQ2. 선생님의 성별은 어떻게 되십니까?

- (1) 남성
- (2) 여성

SQ3. 선생님의 세부 전공은 어떻게 되십니까?

(1) 정치과정 (선거, 정당, 의회 등)

(2) 한국정치

(3) 비교정치

(4) 국제정치

(5) 정치사상 및 이론

Other: [ ]

수고하셨습니다. 귀한 시간을 내어 참여해주셔서 감사합니다.

부록 2. <국회의원선거 비례대표제의 합리적 대안> 전문가 조사 참여자 통계

연령	사례 수 (%)
30대	8 (9.52%)
40대	37 (44%)
50대	29 (34.5%)
60대	7 (8.3%)
70대 이상	3 (3.6%)
성별	사례 수 (%)
남성	63 (75%)
여성	21 (25%)
세부전공	사례 수 (%)
정치과정 (선거, 정당, 의회 등)	42 (50%)
한국정치	7 (8.3%)
비교정치	26 (31%)
국제정치	4 (4.8%)
정치사상 및 이론	1 (1.2%)
기타	4 (4.8%)
<b>총계</b>	<b>84 (100%)</b>



2022년도 중앙선거관리위원회 연구용역보고서

「국회의원선거 비례대표제의 합리적 대안연구」

발행일 | 2022년 11월 13일

발행처 | 중앙선거관리위원회 법제과

주 소 | 경기도 과천시 홍춘말로 44

전 화 | 02-3294-8411

인 쇄 |

• 보고서 내용의 무단복제를 금함

(비매품)

