

## 승자독식의 선거제도 개혁을 위한 대안 모색

김종갑 | 국회입법조사처

### + 국문요약 +

이 논문은 지역구도 완화의 목적으로 논의되어왔던 기존의 제도대안 중 어떤 방식이 가장 유의미한 효과를 보이는지 분석하였다. 석패율제 및 지역구결합비례대표제는 제도적용의 대상 및 지역구의 낙선자를 전국명부 비례대표로 구제한다는 점에서 큰 효과를 기대하기 어렵다. 중대선거구제는 지역구도 완화의 효과는 기존의 제도대안 중 가장 직접적이며 크지만, 선거구 확대에 따른 대표성의 문제가 있어 선거구의 크기를 최소화해야 한다. 그러나 다수대표제 방식에서 선거구의 적정규모 산출은 유동적이라는 한계가 있다. 권역별 비례제 중 권역별 제한식은 ‘충분한 규모의’ 비례의석이 전제되어야 하고, 일률배분식은 직접투표의 원칙에 위배될 수 있다. 결국 독일식 선거제도가 지역주의 완화에 실효성을 보일 수 있는 제도대안이라고 할 수 있다. 독일식에서 나타나는 의석수의 유동성 문제는 지역구선배분방식을 사용하면 해결할 수 있다. 시뮬레이션 결과 현재의 낮은 비례의석 비율로도 독일식 선거제도는 지역주의 완화의 가시적 효과를 보이는 것으로 나타나 한국 선거제도의 대안적 모델로 검토해볼 수 있다.

## I. 문제인식

한국정치에서 가장 고질적인 병폐로 지적되는 현상 중 하나는 지역주의라고 할 수 있다. 지역주의는 특정 정당이 응집된 지지를 바탕으로 특정 지역에서 의석을 독점하는 현상을 말한다. 이러한 지역주의는 선거의 유형이나 지역에 따른 차이는 있어도 여전히 한국 유권자의 투표행태를 지배하는 요인으로 작용해왔다. 지난 2012년 19대 총선은 물론 최근 실시된 제6회 지방선거에도 지역주의 투표성향이 관찰되었다. 기초의회의원 당선자 중 무소속의 비중이 높아졌다는 점을 제외하면 영·호남 대부분의 선거구에서 특정 정당이 의석을 독점하는 현상이 재현되었다.

지역주의가 비판받는 이유는 유권자가 정당과 후보자의 정책과 공약을 기초로 투표하기보다 정당리더의 출신과 연고를 기준으로 맹목적이며 관성적으로 투표한다는 점 때문이다. 이러한 지역주의 투표행태를 조장하는 것은 다름 아닌 선거제도이다. 다수대표제 중심의 현행 선거제도는 승자독식의 당선인결정방식으로서 지역주의를 강화하는 요인으로 작용해 왔다. 지역주의가 견고한 지역에서도 취약정당에 대한 지지가 존재하지만 다수제적 당선인결정방식으로 인해 대표선출에 반영되지 못하고 사장되는 것이다.

결국 지역주의는 현행 선거제도의 다수대표제적 특성에 기인하므로 그 해법은 사표를 최소화할 수 있는 비례대표제적 성격을 강화하는데서 모색할 수 있을 것이다. 이러한 관점에서 그동안 지역주의 완화를 위한 개선책으로 다양한 제도적 대안들이 제시되었다. 학계와 정치권에서 논의되어 왔던 개선방안은 중대선거구제를 비롯하여 독일식 선거제도, 권역별 비례대표제, 석패율제와 지역구결합비례대표제 등이 대표적이다. 그러나 이 방안들은 그동안 상호비교를 통해 밀도있게 논의되기보다 개별적으로 단일제도의 측면에서만 일면적으로 고찰되어 온 경향이 있다. 또한 지금까지의 논의과정에서는 제도변화의 내용이 고려되지 않은 측면도 있고, 제도효과에 대한 명시적 검증도 미흡했다고 할 수 있다. 예컨대, 독일식 선거제도는 2013년 연방선거법 개정으로 기존과는 구조적 틀을 달리하는 제도로 변경되었다. 이러한 변화가 우리의 제도논의 속에 고려되어야 함에도 불구하고 아직까지 충분히 반영되지 못하고 있다. 또한 기존 연구에서는 세밀한 시뮬레이션 분석을 통한 제도효과의 검증도 부족했다고 할 수 있다. 제도논의가 적실성있게 평가되기 위해서는 최근 선거결과를 대입한 시뮬레이션 분석이 유용한 수단으로 사용될 수 있다. 시뮬레이션 분석은 제도적 효과를 보다 설득력있고 명료하게 전달할 수 있다.

이러한 문제인식을 바탕으로 이 논문에서는 지난 19대 총선결과를 토대로 각각의 대안

들이 갖는 작동원리와 구조적 특성을 살펴보고 제도적 측면에서 어떤 효과를 보이는데 대해 시뮬레이션 분석을 시도하였다. 지역주의 해소를 위한 대안 모색에서는 현행 선거제도로부터 변화를 최소화하면서 효과는 최대화할 수 있는 방안에 초점을 두었다.

## II. 이론적 논의

선거제도를 구성하는 요소는 크게 당선인 결정방식(electoral formular), 선거구제(district magnitude), 투표구조(voting structure)로 나뉜다. 당선인 결정방식은 유권자의 투표가 의석으로 전환되는 방식을 의미한다. 당선인 결정방식의 유형으로는 다수대표제와 비례대표제 그리고 다수대표제와 비례대표제를 결합한 혼합식이 있다.

다수대표제는 하나의 선거구에서 최다득표자가 당선되는 제도이다. 다수대표제의 가장 큰 장점은 ‘정치적 안정(political stability)’에 있다. 그러나 최다득표자 1인만 당선되는 방식이기 때문에 의석에 반영되지 못하는 사표(wasted vote)가 많이 발생한다는 단점이 있다.

비례대표제의 경우, 명부식 비례대표제(list PR)와 단기이양식(single transferable vote)이 있다. 명부식 비례대표제는 유권자가 정당명부에 투표하고 득표율에 따라 의석을 배분하는 제도로 다수대표제와 함께 선거제도의 대표적인 유형으로 꼽힌다. 명부식 비례대표제를 택하고 있는 국가들은 정당이 명부를 작성하는 방식과 선거구 크기에 따라 국가별로 다양한 형태를 보인다. 한편 단기이양식은 유효투표총수를 선출의석수에 1을 더한 수로 나눈 드롭쿼터를 기준으로 당선인을 결정하는 방식이다. 유권자는 출마한 후보자의 수만큼 선호표기를 할 수 있고 1선호표로 정해진 수의 당선인이 나오지 않으면 탈락자의 2순위표를 이양하여 최종 당선인을 결정한다(Farrell 2011, 127).

이 밖에도 다수대표제와 비례대표제를 결합한 혼합식 선거제도(mixed member system)가 있다. 혼합식은 다시 ‘다수대표제와 비례대표제의 병립형(mixed member majoritarian)’과 ‘다수대표제와 비례대표제의 연동형(mixed member proportional)’으로 구분된다(Reynolds·Reilly·Elli 2005, 30-32). 병립형은 다수대표제와 비례대표제를 병렬적으로 조합한 제도인 반면, 연동형은 다수대표제와 비례대표제를 연동시킨 제도로서 다수대표제의 인물대표성을 구현하면서 비례대표제적 성격을 강하게 나타낸다. 병립형을 채택하

고 있는 국가로는 우리나라를 비롯하여 일본, 타이완, 멕시코, 볼리비아 등이 있으며, 연동형의 대표적인 국가는 독일, 뉴질랜드를 꼽을 수 있다. 병립형과 연동형의 가장 큰 차이는 지역선거구와 비례선거구의 의석배분이 서로 연계되어 있는가 하는 점에 있다. 병립형에서는 양자(兩者)의 당선인 결정방식이 독립적으로 이루어지지만, 연동형에서는 서로 연계되어 있다.

선거구는 대표를 선출하는 지역적 단위를 말한다. 일반적으로 1개 선거구에서 1인의 대표를 선출하면 소선거구, 2~4인의 경우 중선거구, 5인 이상은 대선거구로 분류하지만, 이는 정확한 표현은 아니다. 학술적으로는 선출하는 의원수를 앞에 붙여 2인 선출 선거구 또는 3인 선출 선거구로 표현하는 것이 맞다. 소선거구제는 선거관리가 용이하고 선거비용이 적게 드는 장점이 있으나 득표력이 있는 거대정당에 유리한 제도이다.

소선거구제는 일반적으로 단순다수대표제(first past the post), 결선투표제, 선호투표제(alternative vote)에서 채택된다. 다수대표제 방식으로 중대선거구를 운용하는 선거제도로는 블록투표제(block vote), 정당블록투표제(party block vote) 그리고 단기비이양식(single non-transferable vote)이 있다. 비례대표제의 경우 일정한 권역단위에서 비례대표제를 채택하는 경우도 있지만 전국이 하나의 선거구가 되는 경우도 있다. 혼합선거제(MMS: Mixed Member System)는 지역구 선거구제와 비례선거구제가 같이 운용되는데, 비례선거구제는 모두 대선거구제인 반면 지역선거구는 국가별로 형태를 달리한다. 독일, 일본, 뉴질랜드, 베네수엘라, 헝가리 등의 국가는 소선거구제를 채택하고 있지만, 아프가니스탄, 피케언제도, 바누아투 등의 국가는 중대선거구제 방식을 운영한다.

투표구조란 유권자가 행사하는 투표의 수와 투표용지의 기표방식을 말한다. 유권자가 1표만을 행사할 수 있으면 단기투표, 출마한 후보자 수만큼 투표권을 행사할 수 있으면 연기투표라고 한다. 또한 유권자가 행사할 수 있는 투표수를 후보자의 수보다 적게 하는 제한투표제(limited vote)와 출마후보의 수만큼 투표권이 주어지는 블록투표제도 있다. 블록투표제의 경우 정당에 관계없이 할당된 의석수만큼 후보자를 선택할 수 있고 당선은 다수득표 순위에 의해 결정된다.

### III. 지역구도 완화를 위한 선거제도 시뮬레이션 분석

지역구도 완화와 관련하여 그동안 논의는 활발히 전개되었지만, 높은 관심에 비해 선행 연구는 제한적이었다고 할 수 있다. 특히 세밀한 시뮬레이션 분석을 바탕으로 각 제도별 지역구도 완화효과를 비교한 연구는 미흡한 측면이 있다. 이하에서는 지금까지 학계와 정치권에서 지역구도 완화의 취지로 논의되어 왔던 중대선거구제, 독일식 선거제도, 권역별 제한식, 일률배분식 비례대표제 등을 중심으로 개별 제도의 운영원리를 살펴보고 시뮬레이션을 통해 제도적 효과를 분석하였다.

#### 1. 중대선거구제

중대선거구제(multi-member district system)<sup>1)</sup>는 일반적으로 2인에서 4인을 선출하는 선거구제를 말한다. 현재 우리의 국회의원 선거제도는 하나의 선거구에서 1인을 선출하는 소선거구제 방식이다. 그러나 과거 제9대 국회(1973)부터 제12대 국회(1985)까지 선거구당 2인을 선출하는 중대선거구제가 도입되었던 적이 있었다. 이러한 중대선거구제가 다시 주목받기 시작한 것은 지난 참여정부에서부터 지역주의 해소를 위한 대안으로 부상하기 시작하면서부터이다. 이명박 정부에 들어와서는 대통령 직속 사회통합위원회가 지역주의 해소에 대한 중대선거구제의 효용성을 주장한 바 있다.<sup>2)</sup> 현 박근혜정부에서는 19대 국회의 정의화 국회의장이 취임과 함께 중대선거구제의 도입을 통한 지역주의 극복을 정치개혁의 핵심과제로 천명하였다.

이렇듯 중대선거구제가 지역주의 극복의 대안으로 관심을 받는 이유는 소선거구제에

1) 선거제도의 체계적 분류에 따른 중대선거구제의 정확한 명칭은 단기비이양식(single non-transferable vote)이다. 단기비이양식을 의회선거제도로 사용하고 있는 국가는 사실 많지 않다. 전 세계 234개 국가 중 단기비이양식을 의회의 단일선거제도로 채택하고 있는 국가는 아프가니스탄(Afghanistan), 핏케언제도(Pitcairn Islands), 바누아투(Vanuatu) 3개국 정도다. 그리고 지역구와 비례대표의 혼합식 선거제도에서 단기비이양식을 지역구 선거제도로 채택하고 있는 국가는 베네수엘라(Venezuela), 안도라(Andorra), 모나코(Monaco), 세네갈(Senegal) 4개국이다. 이 중 베네수엘라는 연동형 혼합선거제도(Mixed Member Proportional) 국가인 반면, 나머지는 병립형 혼합선거제도(Mixed Member Majoritarian) 국가로 분류된다. [http://aceproject.org/epic-enCDTable?question=ES005&view=country&set\\_language=en](http://aceproject.org/epic-enCDTable?question=ES005&view=country&set_language=en)(검색일: 2014.8.12).

2) 2010년 6월 8일 청와대에서 개최된 사회통합위원회 1차 보고회의에서 현행 소선거구제를 중대선거구제 개편하는 방안이 건의되었다. 연합뉴스, 2010년 6월 8일자.

비해 광범위한 지역에 기반을 둔 인물의 당선이 가능해 지지도가 취약한 정당도 당선인을 낼 수 있기 때문이다(정용하 2010, 23). 선거구가 클수록 그에 비례해 소수정당이나 취약정당의 후보가 당선될 가능성이 높아지는 것은 사실이다(Rae 1967; Sartori 1986; Nohlen 2009). 밀집된 지지를 갖는 정당이라도 선거구가 광역화되면 득표가 분산되고 당선가능성이 낮아지게 되므로 경쟁정당이나 취약정당의 후보가 당선될 확률이 높아진다. 따라서 선거구가 클수록 지역주의 완화효과는 그만큼 선명해진다고 할 수 있다. 그러나 선거구를 ‘지나치게’ 확대할 경우 낮은 득표율로도 당선되는 소수대표(minority representation)의 문제가 발생할 수 있다(최태욱 2011, 57). 또한 동일 정당의 후보자 간 경쟁이 과열될 수 있다. 복수의 후보자가 출마하므로 후보과약이 소선거구제보다 어려울 수 있고, 선거비용이 소선거구제에 비해 증가할 수 있다(김웅진 외 2009, 90).

이렇듯 선거구가 넓어지면 소수대표의 문제, 선거관리의 어려움과 선거비용의 증가, 유권자의 후보식별의 어려움 등의 문제가 발생한다. 이 때문에 선거구를 무조건 확대하는 것은 바람직하지 않다. 지역구도 완화의 효과를 보이면서 선거구 확대로 인해 발생하는 부정적 측면을 최소화할 수 있는 적정규모의 선거구제를 실시하는 것이 중요하다.

지난 2012년 19대 총선에서 민주통합당과 새누리당이 각각 가장 의석을 많이 차지한 광역시·도 중 전라남도과 대구광역시를 지역구도가 가장 견고한 지역으로 설정하고 중대 선거구제를 적용하여 몇 명을 선출하는 크기의 선거구제일 때 지역주의 완화효과가 나타나는지 살펴보았다. 시뮬레이션을 위해 특정 정당이 가장 많은 의석을 획득한 전라남도과 대구광역시 중에서 새누리당과 민주통합당이 경쟁한 선거구를 1차 대상으로 하였고,<sup>3)</sup> 이중 취약정당이 가장 적은 득표수를 보인 선거구를 중심으로 선정하였다.

지역주의 정당의 후보가 동시당선될 수 있는 득표상한선은 1인선거구에서 얻은 득표수에 선거구 확대에 따른 득표의 분산을 고려하여 합산한 수로 정하였다. 반대로 득표하한선은 비지역주의 정당이 얻은 득표수에 선거구 확대에 따른 득표의 결집을 고려한 추가득표를 가산한 수로 정하였다. 예컨대, 2인선거구의 득표상한선은 해당 선거구에서 지역주의 정당의 후보 중 최다득표자의 득표수에 그 수의 1/2을 합산한 수(소선거구 득표수+소선거구 득표수/2)가 되고, 3인선거구에서는 2인선거구까지의 득표수에 그 수의 1/3을 합산한 수가 된다. 4인선거구에서는 3인선거구까지의 득표수에 1/4을 추가하고, 5인선거구에서는 4인선거구까지의 득표수에 1/5을 가산한다. 득표하한선의 경우도 득표상한선 설정과 동일한 방식을 적용하였다. 2인선거구의 경우 해당 선거구에서 비지역주의 정당의

3) 민주통합당은 전라남도의 총 11석 중 10석을 차지했고, 새누리당은 대구광역시에서 모든 의석을 차지했다.

후보가 얻은 득표수 중 가장 많은 득표수에 그 수의 1/2을 합산한 수가 득표하한선이 되고, 3인선거구에서는 1/3을 합산한 수가 된다.

예컨대, 전남의 경우 여수갑과 여수를 선거구를 통합한 2인선거구에서 민주통합당의 후보 중 최다득표자는 여수을의 주승용 후보(44,313표)이므로, 여수갑·을 선거구에서 민주통합당의 득표상한선은 66,469표(44,313+22,156)가 된다. 즉, 66,469표는 민주통합당이 여수갑·을 선거구에서 동시당선자를 낼 수 있는 득표상한선이 되고, 득표하한선은 경쟁후보 중 최다득표를 한 통합진보당의 강용주 후보가 얻은 득표수 6,577표에 3,289표를 합산한 9,866표가 된다. 그러나 선거구를 더 넓힌 3인선거구에서는 최다득표자가 민주통합당의 박지원 후보가 얻은 63,705표가 되므로 득표상한선은 116,792표(63,705+31,852+21,235)가 된다. 경쟁정당의 최다득표자도 통합진보당의 윤소하 후보가 얻은 14,587표가 되므로 득표하한선은 26,742표(14,587+7,293+4,862)가 된다. 4인선거구와 5인선거구의 득표 상·하한선도 마찬가지로 정한다.

한편, 대구광역시의 경우, 2인선거구에서 득표상한선은 새누리당 유승민 후보가 얻은 57,556표를 기준으로 득표상한선을 정하고, 득표하한선은 경쟁정당의 후보 중 최다득표를 한 민주통합당의 이승천 후보의 14,722표를 기준으로 설정한다. 3인선거구에서는 김희국 후보의 58,425표가 최다득표이므로 득표상한선은 107,112표가 된다. 따라서 전라남도에서 민주통합당의 동시당선 득표 상·하한선은 2인 선거구일 때 8.4%~56.6%, 3인선거구에서는 12.9%~38.9%, 4인선거구 47.7%~38.1%, 5인선거구 43%~34.3%가 된다. 2인선거구와 3인선거구에서는 민주통합당 후보의 동시당선이 가능하지만, 4인선거구와 5인선거구에서는 득표하한선이 오히려 득표상한선을 초과하는 현상이 나타나 동시당선이 불가능한 것으로 나타난다. 대구광역시의 경우 득표 상·하한선은 2인선거구에서 15.2%~59.5%, 3인선거구 10.9%~43.2%, 4인선거구 9%~36%, 5인선거구 8.4%~33.4%로 계산된다.

이러한 득표범위를 근거로 지역주의 정당의 후보가 동시당선될 수 있는 득표율을 단순 계산하면 <표 1>과 같다. 전남의 2인선거구에서 민주통합당 후보 2인이 모두 당선되려면 득표상한선 56.6%의 절반인 28.3%가 득표범위에 속해야 하고, 3인선거구의 경우 득표상한선 56.5%의 1/3인 13%가 득표하한선을 넘어야 한다. 대구의 경우 2인선거구와 3인선거구에서는 후보당 득표수가 동시당선 가능범위 내에 존재하지만 4인선거구부터는 득표하한선에 미치지 못하는 것으로 나타난다. 두 지역의 시뮬레이션 결과를 종합하면 전남의 경우 2인선거구와 3인선거구에서 민주통합당의 의석독점이 가능하지만 4인선거구부터는 경쟁정당의 후보가 당선되어 독점구도가 완화되는 것으로 나타난다. 대구의 경우도 전남

〈표 1〉 중대선거구제 적용시 동시당선 득표범위

전라남도

	2인선거구 (여수갑·을)	3인선거구 (여수갑·을·목포)	4인선거구 (여수갑·을·목포· 순천곡성)	5인선거구 (여수갑·을·목포· 순천곡성·니주화순)
유효투표총수	117,411(100%)	206,912(100%)	348,342(100%)	423,975(100%)
상한선 (민주통합당 후보득표)	66,469(56.6%)	116,792(56.5%)	132,718(38.1%)	145,459(34.3%)
하한선 (경쟁정당 후보득표)	9,866(8.4%)	26,742(12.9%)	166,195(47.7%)	182,149(43%)
민주통합당 후보 동시당선 득표범위	8.4% < $C_1 \cdot C_2 \leq 56.6\%$	12.9% < $C_1 \cdot C_2 \cdot C_3 \leq 56.5\%$	47.7% < $C_1 \cdot C_2 \cdot C_3 \cdot C_4 \leq 38.1\%$	43% < $C_1 \cdot C_2 \cdot C_3 \cdot C_4 \cdot C_5 \leq 34.3\%$
민주통합당 후보 동시당선 가능여부	가능 (후보당 28.3%)	가능 (후보당 13%)	불가능 (후보당 9.5%)	불가능 (후보당 6.9%)

대구광역시

	2인선거구 (동구갑·을)	3인선거구 (동구갑·을·중구남구)	4인선거구 (동구갑·을· 중구남구·서구)	5인선거구 (동구갑·을·중구남구· 서구북구갑)
유효투표총수	145,128(100%)	247,855(100%)	338,081(100%)	399,925(100%)
상한선 (새누리당 후보득표)	86,334(59.5%)	107,112(43.2%)	121,718(36%)	133,403(33.4%)
하한선 (경쟁정당 후보득표)	22,083(15.2%)	26,990(10.9%)	30,670(9%)	33,614(8.4%)
새누리당 후보 동시당선 득표범위	15.2% < $C_1 \cdot C_2 \leq 59.5\%$	10.9% < $C_1 \cdot C_2 \cdot C_3 \leq 43.2\%$	9% < $C_1 \cdot C_2 \cdot C_3 \cdot C_4 \leq 36\%$	8.4% < $C_1 \cdot C_2 \cdot C_3 \cdot C_4 \cdot C_5 \leq 33.4\%$
새누리당 후보 동시당선 여부	가능 (후보당 29.8%)	가능 (후보당 14.4%)	불가능 (후보당 9%)	불가능 (후보당 6.7%)

주:  $C_1, C_2, C_3$  등은 정당의 후보. 선거구획정에는 인구수 및 지리적 인접성 등이 고려되었음

자료: 필자 작성

보다는 견고하지 않지만 3인선거구까지는 독점구도가 유지되고 4인선거구부터는 경쟁정당의 원내진입이 가능해져 지역주의 완화의 가능성을 보인다는 것을 알 수 있다.

2010년 한국정당학회는 중대선거구제의 지역정당구도 완화효과를 레이파트(Lijphart 1994)의 배제한계치(threshold of exclusion)와 대표한계치(threshold of representation)의 개념을 적용하여 분석하였다(한국정당학회 2010, 36). 이에 따르면 배제한계치는  $100\%/(M+1)$ , 대표한계치는  $100\%/2M$ ( $M$ =선거구의 크기)로서 2인 선거구의 배제한계치는 33.33%, 대표한계치는 25%, 3인선거구는 배제한계치 25%, 대표한계치 16.67%, 4인 선거구는 배제한계치 20%, 대표한계치 12.5%, 5인 선거구는 배제한계치 16.67% 대표한계치 10%가 적용되었다. 그 결과, 5~6인선거구부터 지역주의 정당의 독점구조가 완화되는 것으로 나타났다.

배제한계치와 득표한계치를 의석배분의 상·하한선으로 설정하고 이를 토대로 지역주의 완화효과를 평가하는 것은 논리적인 수리모델이기는 하지만 현실적인 효용성은 부족하다고 할 수 있다. 배제한계치는 실제 선거결과에서 의석배분의 배제기준으로 기능하기 어렵고, 대표한계치도 의석배분의 하한선으로 간주하기 어렵다. 그에 비해 <표 1>과 같이 선거구 확대에 따른 표의 결집과 분산을 고려하여 당선에 필요한 득표범위를 수치화하는 방식이 보다 현실적일 수 있다. 그러나 이 방식도 보편적으로 적용될 수 있다고 단정하기는 어렵다. 지역주의 완화효과를 보이는 선거구수의 산출에 다양한 영향변수가 작용하기 때문이다. 선거구의 크기(district magnitude)뿐만 아니라 권역의 범위나 구성, 유권자의 투표행태, 정당 및 후보자의 선거전략 등 다양한 요인이 변수로 작용할 수 있기 때문에 몇 명을 선출하는 선거구일 때 반드시 지역구도 완화효과가 나타나는지 일반화하기는 어렵다. 선거구의 '적정규모'는 선거 때마다 유동적일 수 있다. 무엇보다 정당의 후보자가 얻는 득표수의 분포가 불규칙하고, 1표라도 더 많이 얻은 후보자가 당선되는 다수제방식이기 때문이다.

## 2. 권역별 비례대표제

### 1) 독일식 선거제도

독일식 선거제도는 그동안 현행 국회의원 선거제도의 대안모델로 주목받아왔다. 독일식 선거제도는 1인2표 방식이며, 전국단위가 아닌 권역단위의 비례대표제이다. 즉, 권역별로 독자명부를 작성하여 해당 권역의 비례대표를 선출하는 방식이다.

독일식 선거제도는 지역구선거와 비례대표선거가 결합된 혼합형 선거제도 중에서도 독특한 당선인결정방식을 보인다. 지역구의석과 비례의석이 각각 1:1로 할당되지만, 전체 의석은 정당투표의 결과에 따라 정해지는 비례대표제 중심의 배분방식을 채택하고 있다. 정당득표에 따른 배분의석이 지역구의석보다 많으면 지역구의석을 채우고 난 나머지 의석을 비례의석으로 채우지만, 배분의석보다 지역구의석이 많을 경우 그 잉여분의 의석은 초과의회(overhang seats)이 된다. 그리고 초과의회가 발생하면 그대로 인정하는 대신 보정의석(compensation seats)을 부여한다.

현행 독일식 선거제도와 관련하여 기존 선행연구 중에는 인식적 오류가 보이기도 한다. 우선, 독일식 선거제도는 “비례대표 투표(제2투표)의 전국적 득표율에 기초하여 주 차원으로 배정하는 2단계 방식”(이부하·장지연 2011, 312)이 아니다. 2011년 연방선거법 개정 이후 개별 주마다 인구수로 할당된 의석을 각 정당에 배분하고 전국 합산하는 방식으로 변경되었다. 의석산정의 구조적 틀이 전면적으로 바뀐 것이라 할 수 있다. 다음으로 독일식 선거제도의 보정의석방식은 ‘득표와 의석의 불균형’을 교정하는 방식으로 사용되는 것은 맞지만, 그 본질적인 이유는 초과의석의 발생을 원천적으로 차단하기 위한 것이다. 단순히 보정의석방식이 초과의석의 발생으로 인한 득표와 의석의 불비례성을 해결하기 위한 수단으로 도입된 것이라고 보면(정준표 2014, 38), 본질적인 취지에 벗어나는 것이라 할 수 있다.

독일식 선거제도의 장점은 지역구와 비례대표의 혼합식 선거제도이면서 높은 비례성(proportionality)을 보인다는 점이다. 높은 비례성을 보이기 때문에 사표(wasted vote)가 적고, 그만큼 유권자의 표심을 대표선출에 정확히 반영할 수 있어 지역주의 완화의 효과가 나타난다. 지역주의가 다수대표제로 당선인이 결정되는 지역구선거의 불비례성으로 인해 심화된다는 점에서 독일식 선거제도의 높은 비례성은 지역주의를 해소할 수 있는 유효한 수단이 될 수 있다.

〈표 2〉는 현행 독일식 선거제도를 2012년 실시된 19대 한국총선에 적용한 시뮬레이션 결과이다. 권역은 서울·경기·인천을 묶어 수도권, 충청권, 강원권, 호남·제주권, 영남권의 5개로 구분하였고, 지역구의석과 비례의석의 규모와 비율은 현행대로 적용하였다.<sup>4)</sup> 300석 중 무소속 3석을 제외한 297석을 대상으로 독일식 선거제도를 적용한 1차 의석배

4) 지역구의석과 비례의석의 비율을 2:1로 설정한 이유는 독일식 선거제도를 한국에 적용했을 때 가장 수용가능한 의석비율이기 때문이다. 현재 우리의 비례의석 비율은 너무 낮아 그대로 적용되기 어렵고, 지역구의석을 유지한다는 전제에서 독일과 같이 1:1로 설정하게 되면 총의석이 과도하게 늘어나 현실적으로 수용되기 어렵다.

〈표 2〉 현행 독일선거제도의 19대 한국총선 적용 시뮬레이션

1차 배분(297석)

권역	인구수	할당 의석	새누리				민주통합				통합진보				자유선진			
			배분	지역	비례	초과	배분	지역	비례	초과	배분	지역	비례	초과	배분	지역	비례	초과
서울인천경기	25,084,451	147	67	43	24	0	60	65	0	5	17	4	13	0	3	0	3	0
충청	5,194,300	30	12	12	0	0	11	10	1	0	2	0	2	0	5	3	2	0
강원	1,536,846	9	5	9	0	4	3	0	3	0	1	0	1	0	0	0	0	0
호남 제주	5,831,343	34	4	0	4	0	24	28	0	4	6	3	3	0	0	0	0	0
영남	13,202,819	77	49	63	0	14	19	3	16	0	8	0	8	0	1	0	1	0
계	50,849,759	297	137	127	28	18	117	106	20	9	34	7	27	0	9	3	6	0

2차 배분(336석)

권역	인구수	새누리				민주통합				통합진보				자유선진			
		배분	지역	비례	초과	배분	지역	비례	초과	배분	지역	비례	초과	배분	지역	비례	초과
서울인천경기	25,084,451	75	43	32	0	67	65	2	0	19	4	15	0	4	0	4	0
충청	5,194,300	14	12	2	0	12	10	2	0	3	0	3	0	5	3	2	0
강원	1,536,846	6	9	0	3	4	0	4	0	1	0	1	0	0	0	0	0
호남 제주	5,831,343	4	0	4	0	27	28	0	1	6	3	3	0	1	0	1	0
영남	13,202,819	56	63	0	7	22	3	19	0	8	0	8	0	2	0	2	0
계	50,849,759	155	127	38	10	132	106	27	1	37	7	30	0	12	3	9	0

3차 배분(초과의석 11석 권역별 조정)

권역	인구수	새누리				민주통합				통합진보				자유선진			
		배분	지역	비례	초과	배분	지역	비례	초과	배분	지역	비례	초과	배분	지역	비례	초과
서울인천경기	25,084,451	67	43	32	0	66	65	1	0	19	4	15	0	4	0	4	0
충청	5,194,300	12	12	0	0	12	10	2	0	3	0	3	0	5	3	2	0
강원	1,536,846	9	9	0	0	4	0	4	0	1	0	1	0	0	0	0	0
호남 제주	5,831,343	4	0	4	0	28	28	0	0	6	3	3	0	1	0	1	0
영남	13,202,819	63	63	0	0	22	3	19	0	8	0	8	0	2	0	2	0
계	50,849,759	155	127	36	0	132	106	26	0	37	7	30	0	12	3	9	0

주: 인구수는 19대 총선 선거일명부작성 기준일 현재. 배분의석은 총 300석 중 무소속 3석 제외한 297석. 2차 배분은 1차 배분에서 발생한 초과의회석 27석에 대한 보정의석 배분. 3차 배분은 2차 배분에서 발생한 초과의회석 11석의 권역별 조정 자료: 필자 작성

분결과 초과의석은 새누리당에서 18석, 민주통합당에서 9석으로 총 27석이 발생했다. 초과의석은 득표에 비해 의석이 과다하게 배분된 것을 의미하므로 보정의석을 추가로 부여하여 득표와 의석의 불균형을 해소한다. 즉, 초과의석이 발생하면 각 정당의 정당득표에 따른 배분의석이 지역구의석수 이상이 되도록 조정한다. 새누리당과 민주통합당에서 초과의석이 발생하지 않도록 하기 위해서는 새누리당의 배분의석은 137석에서 155석, 민주통합당은 117석에서 132석, 통합진보당은 34석에서 37석, 자유선진당은 9석에서 12석으로 늘어나야 한다. 결국 총의석은 297석에서 336석으로 늘어나 초과의석 27석에 대해 보정의석 12석이 추가되었다. 336석은 개별 정당에서 초과의석이 발생하지 않게 되는 배분의석수이지만 정당마다 권역별로 하위배분했을 때 초과의석이 다시 발생할 수 있다.

〈표 2〉의 2차 배분은 336석의 권역별 배분결과를 나타낸다. 초과의석은 297석을 배분했을 때보다 훨씬 줄어들었지만, 다시 지역구의석과의 편차에 의해 11석이 발생했다. 그러나 이 초과의석에 대해서는 다시 보정의석을 추가로 부여하는 것이 아니라 권역별 의석수 조정을 통해 초과의석이 나타나지 않도록 한다. 즉, 새누리당의 강원권과 영남권의 배분의석을 각각 9석, 63석을 우선 배분하고 나머지 의석을 정당득표에 따라 배분하면 초과의석의 발생을 차단할 수 있다(3차 배분).

이처럼 현행 독일식 선거제도는 어떤 정당의 지역구의석이 정당득표에 따른 배분의석보다 많아 초과의석이 발생하면 이를 인정하는 대신 다른 정당에 보정의석을 부여함으로써 초과의석에 대한 균형을 맞추는 방식이다.<sup>5)</sup> 보정의석이 배분되기 때문에 득표와 의석의 비례성은 순수비례대표제에 근접하는 수준의 높은 비례성을 보이지만 총의석의 증가가 단점으로 지적된다.

## 2) 권역별 제한식과 일률배분식 비례대표제

독일식 선거제도와 같은 연동형이 아닌 병립형 권역명부제도의 경우도 권역별 명부제의 하위유형이다. 권역단위로 비례대표 명부를 작성한다는 점에서는 둘 다 동일하지만, 전자의 경우 지역구의석과 비례대표를 연동하는 방식이라면 후자는 지역구의석과 비례대표가 서로 독립적으로 결정되는 방식이라는 차이가 있다.

5) 보정의석방식은 초과의석으로 인해 발생하는 '부정적 득표비중(negative voting weight)'의 모순을 해결하기 위해 도입되었다. 부정적 득표비중은 득표와 의석의 역전현상, 즉 득표수가 증가할 때 의석수는 오히려 줄어들고, 반대로 득표수가 감소할 때 의석수는 오히려 늘어나는 모순을 말한다. 독일연방헌법재판소는 부정적 득표비중이 평등선거의 원칙에 위배된다는 근거로 두 번에 걸쳐 위헌결정을 내렸고, 2013년 연방선거법 개정을 통해 현재의 선거제도가 마련되었다. 부정적 득표비중과 관련하여 Pappi·Herrmann 2010, p.260 참조.

병립형 권역명부제는 비례의석 배분의 기준이 되는 득표율을 권역단위로 하느냐, 아니면 전국단위로 하느냐에 따라 권역별 제한식과 일률배분식으로 구분된다. 권역별 제한식이 개별 권역의 정당득표율에 따라 권역비례의석을 배분하는 방식이라면, 일률배분식 비례제는 정당의 전국득표율을 권역비례의석 배분에 권역간 차등없이 '일률적으로' 적용하는 방식이다.

권역별 제한식의 대표적인 국가는 일본이다. 일본은 전국을 11개의 권역으로 구분하고 지역구의석 300석과 별도로 권역별 정당득표율에 따라 비례대표 180석을 정한다. 우리의 경우 지역구대표와 비례대표를 분리하여 선출하는 병립형이지만 명부작성단위가 권역이 아닌 전국이라는 점이 일본과 다르다. 병립형 권역명부제는 권역단위에서 비례대표명부가 작성되기 때문에 취약정당이 지역구선거에서 당선인을 내지 못해도 정당명부로 당선인을 낼 수 있으면 지역구도 완화에 도움이 될 수 있다.<sup>6)</sup> 그러나 권역별 명부방식으로 지지도가 낮은 정당이 당선인을 내려면 비례의석의 규모가 '충분히' 확보되어야 한다. 권역명부의석이 몇 석일 때 취약정당이 비례대표를 얻을 수 있는가는 단정하기 어렵다. 취약정당 또는 약세정당의 정당득표율뿐만 아니라 다른 정당과의 상대적 득표율, 투표율, 권역의 크기, 권역의 구성, 지역구의석과 비례대표의 비율 등 다양한 변수의 영향을 받기 때문이다. 그러나 분명한 것은 현재 우리나라의 지역구의석 대비 비례의석 54석의 규모로는 병립형 권역명부제를 도입하더라도 취약정당이 비례의석을 얻을 가능성이 매우 낮다는 것이다.

지난 19대 총선결과에서 나타난 권역별 정당득표율을 기준으로 현행 비례의석 54석을 권역별 정당득표율에 따라 배분하면 새누리당은 호남·제주권에 할당된 권역비례의석 6석 중 15%에 해당하는 1석을 얻는 데 그친다. 민주통합당은 영남권에서 할당의석 14석 중 3석을 얻는 것으로 나타난다. 지역구도 완화효과를 보이기에는 호남·제주권과 영남권의 권역비례의석이 너무 적다. 특히 호남·제주권에서 지역구의석을 1석도 얻지 못한 새누리당이 권역비례대표 1석을 얻었다고 해서 지역구도를 완화시켰다고 볼 수 없을 것이다. 권역비례대표를 100석으로 늘린다고 해도 호남·제주권에서 새누리당에 돌아가는 권역비례의석은 2석에 불과하다. 또 비례대표를 100석으로 늘리게 되면 총의석이 증가하거

6) 선학태(2013, 177)는 권역별로 정당명부를 작성하는 권역별 비례제는 지역주의 투표행태를 조장하므로 오히려 지역구도 강화를 초래한다고 주장한다. 이와 유사한 맥락에서 음선필(2013, 182-183)도 권역별 비례제는 낮은 비례성과 정당의 지역주의적 선거전략에 활용되어 지역구도 완화에는 도움이 되지 않는다는 의견이다. 물론 권역별 비례의석이 현행 54석을 권역별로 할당하는 수준이라면 지역구도 완화에 전혀 도움이 되지 않는다. 그러나 권역별 비례의석을 확대할 경우 취약정당이나 경쟁정당에게도 비례의석이 돌아갈 가능성이 높아진다.

〈표 3〉 19대 총선(2012.4.11) 적용 '병립형 권역명부제' 시물레이션

		인구수	권역 득표	비례의석 현행 54석		비례의석 100석	
				권역 의석	권역 비례	권역 의석	권역 비례
서울 인천경기	서울	25,084,451	-	27	-	49	-
	인천						
	경기						
충청	대전	5,194,300	-	5	-	10	-
	세종						
	충북						
	충남						
강원	강원	1,536,846	-	2	-	3	-
호남 제주	광주	5,831,343	15% (새누리)	6	1	12	2
	전북						
	전남						
	제주						
영남	대구	13,202,819	22% (민주통합)	14	3	26	6
	경북						
	부산						
	울산						
	경남						
계		50,849,759	-	54	-	100	-

주: 인구수는 선거일명부작성 기준일 현재  
 자료: 중앙선거관리위원회 선거통계시스템(<http://info.nec.go.kr>)

나 지역구의의석의 감축이 논의되어야 하므로 현실적으로 수용되기 쉽지 않다.

병립형 권역별 비례제 중 일률배분식을 사용하고 있는 국가사례는 확인되지 않는다. 2009년 독일총선까지 사용되었던 독일식 선거제도의 비례대표 의석배분방식이 일률배분식과 유사한 측면이 있다. 당시의 독일선거제도는 정당의 전국득표율에 따라 배분의석을 정한 후 이를 16개 주의 정당득표율에 따라 다시 하위배분하는 방식이었다. 우리의 개혁

논의에서 등장했던 일률배분식은 자구적인 의미대로 전국득표율을 모든 권역에 동일하게 적용하는 방식이다. 예컨대, 어떤 정당이 A권역에서 50%, B권역에서 70%의 득표율을 보여도 이 정당의 전국득표율 60%를 획일적으로 적용하는 방식이다. 이런 점에서 과거의 독일식이 정당의 전국득표율을 기초로 하고 있지만 엄밀한 의미에서의 일률배분식은 아니다.<sup>7)</sup>

전국득표율을 기준으로 일률적으로 권역별 할당의석을 정하는 일률배분식은 특정 지역에서 낮은 지지율을 보이는 정당도 해당 지역에서 비례의석을 차지할 수 있다. 따라서 특정 정당이 밀집된 지지를 보이는 지역에서도 경쟁정당이 비례의석을 얻을 확률이 높아 지므로 지역정당체제를 약화시킬 수 있다(음선필 2012, 90). 그러나 일률배분식이 의석을 전국단위의 정당지지율에 따라 획일적으로 배분하여 권역별 정당지지도가 의석으로 직접 투영되지 않기 때문에 직접투표의 원칙에 배치된다는 문제점이 지적되기도 한다. 권역유권자의 '실제' 지지율과 평균득표율의 괴리는 대표성의 문제와 직접투표의 문제를 초래할 수 있기 때문이다(김영태 2005, 95). 즉, 권역별로 다르게 나타난 정당간의 경쟁양상을 전국화시켜 일률적으로 적용하여 유권자의 지지와 다른 의원이 당선된다면 이는 민의를 왜곡시키는 결과를 가져온다는 것이다.

### 3) 석패율제 및 지역구결합비례대표제

석패율제는 일본에서 사용하고 있는 방식이다. 소선거구 다수대표제와 비례대표제의 혼합식 선거제도를 채택하고 있는 일본은 중의원 지역구선거에서 낙선한 후보자 중 석패율이 가장 높은 후보를 비례대표로 당선시킨다.<sup>8)</sup> 석패율은 당선자와 낙선자의 득표비율을 말하는 것으로 낙선자의 득표수를 당선자의 득표수로 나누어 100을 곱한 수치이다(選舉制度研究會 2009, 78-79).<sup>9)</sup> 정당은 비례대표 명부 중 특정 번호에 지역구후보 3~4명을

7) 음선필(2013, 183)은 일률배분식과 동일한 개념으로 볼 수 있는 '권역명부식 전국비례대표제'의 도입을 통해 지역주의 완화 효과가 나타날 수 있다고 주장한다. 정당의 전국평균득표율을 각 권역마다 동일하게 배분하면 득표력이 낮은 정당도 권역의 비례의석을 얻을 가능성이 높아지는 것은 사실이다. 그러나 해당 권역 유권자의 정당지지가 아닌 전국 유권자의 지지를 근거로 비례의석이 배분된다는 점은 논란이 될 수 있다.

8) 지역구에서 탈락한 후보가 비례대표로 당선되는 것은 유권자의 입장에서는 투표대상이 다르고 판단기준이 다르다는 점에서 문제제기가 있을 수 있으나, 일본최고재판소는 석패율제도의 합헌성을 인정한 바 있다. 이러한 사실은 유권자가 지역구와 비례대표 연동방식을 사전에 인지하고 투표하는 만큼 투표대상과 기준이 다르다고 해서 위헌적 요소가 있다고 볼 수 없다는 것을 뜻한다. 일본최고재판소 1999.11.10. 선고, 1999(Gyo-Tsu) No.8, <http://www.courts.go.jp/english/judgments/text/1999.11.10.-1999-Gyo-Tsu-No.8.html>(검색일: 2011. 10.4).

9) 석패율은 당선자의 득표에 낙선자의 득표가 어느 정도 근접하였는가를 보여주는 지표가 된다. 예컨대, A후보가

동일순위에 배정하고, 중복출마자들 중에서 일단 지역구 당선지는 제외하고 남은 후보 중 석패율이 가장 높은 후보를 비례대표로 당선시킨다. 이 제도의 도입취지는 한국선거에서 나타나는 고질적인 지역주의의 해소에 있다. 특정 정당이 집중된 지지를 보이는 지역에서 취약정당의 후보가 당선될 수 있도록 하면 지역주가 완화될 수 있다는 것이다(김만흠 2011, 251).

석패율제를 변형한 방식이 지역구결합비례제이다. 2011년 중앙선거관리위원회는 지역주의 완화를 위한 제도개선방안의 일환으로 지역구결합비례제를 제안하였다. 지역구결합비례제에서 정당은 시·도별로 해당 정당이 추천한 지역구국회의원 후보자 중에서 2명 이상을 비례대표 후보자명부의 같은 순위에 추천할 수 있다. 비례대표 후보자를 추천한 해당 순위에는 다른 비례대표 후보자를 추천할 수 없다. 서로 다른 시·도의 지역구후보를 같은 순위에 비례대표후보로 추천하거나, 비례대표후보를 추천한 해당 순위에 지역구후보가 아닌 자를 함께 추천한 경우, 그리고 1명의 지역구후보만을 추천한 경우 모두 해당 순위의 비례대표 후보등록은 무효로 처리된다. 또한 중복입후보는 시·도별 지역구 당선인 수가 해당 시·도의 국회의원지역구 수의 1/3에 미달하는 정당에 대해서만 적용하며, 당선인은 유효투표 총수의 100분의 10 이상을 득표한 후보자 중에서 결정된다. 그리고 후보자의 득표수는 석패율이 아닌 평균득표율, 즉 지역구평균유효득표수로 나눈 수가 가장 큰 후보자를 당선인으로 하되, 그 수가 같은 때에는 득표율이 가장 높은 후보자를 당선인으로 정한다.<sup>10)</sup>

지역구결합비례제의 핵심적 운영원리는 지역구선거에서 낙선한 후보들을 비례명부에 올려 지역구 득표율이 가장 높은 후보를 비례대표로 당선시키는 것이다. 지역구와 비례명부에 동시에 등재된 후보는 지역구에서 떨어지더라도 비례대표에서 당선될 수 있기 때문에 지역구에서 최대한 많은 득표를 얻기 위해 노력할 것이다. 따라서 지역구결합비례제로 당선인을 선출하게 되면 취약지역에서 선거경쟁을 촉발시키고 정당활동을 강화하여 장기적으로 정당간 경쟁구도의 착근으로 이어질 수 있다.<sup>11)</sup>

하지만 지역구결합비례대표제는 크게 두 가지 측면에서 문제점이 제기될 수 있다. 우선, 당선인의 대표성 문제를 들 수 있다. 정당이 비례대표 후보자명부에 중복추천할 수

5만 표로 당선되고 B후보가 4만 표로 낙선했다면 B후보의 석패율은 80%가 된다.

10) 지역구 평균유효득표수의 산정은 해당 지역구에서 3% 이상 득표한 후보자만을 대상으로 함. 즉, 3% 이상 득표한 후보자의 전체 득표수의 합을 3% 이상 득표한 후보자의 수로 나눈 수를 말한다.

11) 이는 지역구선거에 출마한 후보에 대한 유권자의 지지가 후보의 소속정당에 대한 지지로 이어지는 전이효과(spillover effect)를 의미한다. 김종갑 2010, pp.178-179.

〈표 4〉 19대 총선의 새누리당 및 민주통합당의 지역구 후보득표율(%)

광역시도	지역선거구	새누리당	민주통합당	광역시도	지역선거구	새누리당	민주통합당
전남	여수갑	4.11	43.10	부산	중구동구	48.14	39.20
	여수을	5.86	70.50		서구	55.07	29.38
	순천곡성	2.97	40.61		부산진갑	39.52	35.76
	나주화순	3.38	52.73		부산진을	53.19	40.54
	고흥보성	5.38	51.67		동래	53.42	33.10
	장흥강진영암	4.13	51.87		남구갑	52.89	37.49
	해남완도진도	3.09	56.04		남구를	49.38	41.46
	담양함평영광장성	9.77	77.32		북구강서갑	52.39	47.60
전북	전주완산갑	8.80	52.08		해운대기장을	44.84	31.72
	전주완산을	35.79	46.96		사하갑	45.14	41.61
	익산갑	16.12	77.98		사하을	41.80	58.19
	익산을	6.08	39.52		금정	66.25	33.74
	정읍	2.49	34.76		북구강서을	53.05	45.15
	남원순창	4.33	42.77		연제구	48.99	30.79
	김제완주	8.18	54.95		수영구	45.30	24.57
광주	서구갑	2.61	42.11		사상구	43.75	55.04
경북	포항남구울릉	41.24	17.84	대구	중구남구	56.87	8.59
	김천	83.45	16.54		동구갑	60.83	23.67
	안동	82.49	17.50		동구를	67.40	17.24
	구미갑	61.23	12.76		서구	59.97	10.06
	구미을	57.94	16.57		북구갑	60.15	16.35
	영주	57.11	12.18		수성구갑	52.77	40.42
	영천	45.52	6.95		수성을	64.22	23.92
	상주	60.60	9.98		달서갑	56.75	20.13
	문경예천	53.26	5.37		달서병	74.77	25.22
	고령성주칠곡	50.49	11.73		달성	55.63	21.06
	군위의성청송	72.67	27.32		울산	중구	50.39
	영양영덕봉화울진	55.00	4.48	남구갑		52.54	36.04

주: 새누리당과 민주통합당의 경쟁 지역구만을 대상으로 하였음. 색칠된 부분은 새누리당 또는 민주통합당이 지역구결합비례대표제 적용 기준인 10% 이상의 득표율을 보인 선거구임  
 자료: 필자 작성

있는 지역구 국회의원 후보자는 해당 시·도에 속한 지역구 후보자이어야 한다. 즉, 비례대표 후보를 선정하는 단위는 시·도가 되고, 그 안에서 지역구 낙선자 간 평균득표율 즉, 평균유효득표수 대비 득표율에 따라 당선인이 결정된다. 하지만 비례대표 당선인의 순번은 정당의 전국득표율에 따라 결정된다. 이는 당선인 결정방식이 이중적이라는 것을 의미하므로 대표성의 문제를 가져올 수 있다. 비례대표의 당선에는 해당 권역의 유권자뿐만 아니라 전국의 다른 권역 유권자의 정당투표 결과도 반영된 것이다. 물론 지역구에서 가장 많이 득표한 탈락자가 비례대표가 된다는 점에서 지역구 유권자의 표심이 반영되었다고 볼 수도 있다. 그러나 지역구에서 탈락하고 전국단위의 비례대표로 당선된 후보가 엄밀한 의미에서 해당 권역의 대표성만을 가진다고 볼 수는 없다.

또 다른 문제는 봉쇄조항(threshold)의 적정성이다. 비례대표 후보자의 추천은 지역구 국회의원선거에서 10% 이상을 득표한 정당의 후보를 대상으로 한다. 정당 간 경합지역에서는 10% 이상 득표율이 나올 수 있으나, 특정 정당이 높은 지지율을 보이는 지역에서는 이 조건을 충족하기 어려운 것이 현실이다(경제회·정준표 2012, 202). 19대 총선의 경우, 전남의 전체 선거구 11곳 중에서 새누리당과 민주통합당이 경합을 벌인 지역구는 8곳이었고, 이 중 새누리당 후보가 10% 이상을 득표율을 보인 선거구는 단 한 곳도 없었다. 광주에서도 해당되는 지역구는 한 곳도 없었다. 전북에서만 전주완산읍과 익산갑 두 곳에 불과했다. 반면, 경북과 울산에서는 새누리당과 민주통합당이 경합한 모든 선거구에서 민주통합당의 후보가 10% 이상의 득표율을 보였고, 대구는 중구남구 1곳을 제외하고 모든 지역구가 해당된다. 다만 부산의 경우 지역구결합비례제를 적용하기 어렵다. 득표율의 차이를 볼 때 새누리당과 민주통합당 어느 한 쪽도 취약정당으로 단정할 수 없기 때문이다.

#### IV. 대안의 모색: ‘변형된 독일식 선거제도’

지금까지 고찰해 본 다양한 제도대안들 중 지역구도 타과의 측면에서 보면 실효성있는 대안으로 평가할만한 제도는 독일식 선거제도라고 할 수 있다. 지역구와 비례대표의 혼합식 선거제도라는 점에서 한국의 선거제도와 구조적 유사성을 가지며, 적은 비례의식으로도 다른 제도에 비해 높은 비례성을 보일 수 있다는 장점이 있다. 또한 주(권역)단위로

명부를 작성하기 때문에 지역구도 완화의 효과를 보일 수 있다는 점도 긍정적인 측면이다. 다만 독일 선거제도는 의석수의 유동성을 초래하는 심각한 문제점이 있다.

유동성의 원인은 두 가지로 볼 수 있다. 첫째 초과의석의 발생이다. 독일선거제도를 도입하면 초과의석의 발생은 피할 수 없다. 비례의석의 비율이 아무리 높다고 하더라도 이론적으로는 초과의석의 발생이 가능하다. 더욱이 우리의 경우 비례의석이 전체의석의 18%에 불과하기 때문에 초과의석의 발생확률은 훨씬 높다. 초과의석이 많이 발생하면 반드시 그에 비례하지는 않지만 보정의석의 규모도 커진다. 이는 의원정수의 유동성을 증폭시키는 결과를 가져온다. 둘째, 초과의석이 발생하지 않아도 독일식 선거제도에서는 정당이 득표대비 의석을 과점할 경우 그에 따른 보정의석의 배분으로 유동성의 문제가 나타날 수 있다. 2013년 독일총선에서 기사당(CSU)은 정당득표에 비해 의석을 더 많이 얻었다. 정당득표에 비례한 의석수는 53석이지만 실제로는 3석 많은 56석을 얻었다. 기사당의 의석과점은 29석의 보정의석을 발생시켰고, 이로 인해 2013년 독일 총선의 전체 의석은 631석으로 늘어났다. 이러한 현상은 기사당이 바이에른 주에서만 정당명부를 작성하고 지역구 후보를 추천하기 때문이다. 그러나 독일식 선거제도를 한국에 도입했을 때 기사당과 같은 의석과점현상이 발생할 가능성은 거의 없다. 우리는 특정 정당이 특정 지역에서 밀집된 지지를 바탕으로 의석을 독점하는 지역구도가 존재하는 것은 맞지만 어떤 정당도 특정 지역에서만 의석을 얻지는 않는다. 기사당과 같은 의석과점이 나타나려면 새누리당은 영남권에서만, 민주통합당은 호남권에서만 의석을 가져가야 한다. 또 특정 권역에서만 의석을 얻더라도 득표 대비 의석의 과점이 발생해야 한다. 한국에 도입했을 때 이러한 조건들을 충족시키기는 어려울 것이다. 결국, 득표 대비 의석과점 현상이 나타나지 않는다면 초과의석이 발생하지 않도록 하는 것이 독일 선거제도의 도입 시 선결되어야 하는 문제라고 할 수 있다.

초과의석의 발생을 원천적으로 차단하는 방법은 현행 독일선거제도에서 찾을 수 있다. 독일은 보정의석을 배분한 후 주 차원에서 다시 발생하는 초과의를 차단하기 위해 지역구선배분방식을 사용한다. 이 지역구선배분방식을 정당간 의석배분과정에서도 적용하면 초과의를 발생을 막을 수 있다. 물론 지역구의석을 먼저 배분한 후 잔여의석만 가지고 비례배분하기 때문에 비례성은 떨어진다. 그럼에도 불구하고 지역구선배분방식은 지역구 대표와 비례대표를 각각 독립적으로 선출하는 한국의 병립식 선거제도보다는 실효성이 높다.<sup>12)</sup> 현행 지역구 대비 비례의석의 비율을 유지한 채 보정의석방식 대신 지역구선배

12) 총의석 350석, 지역구와 비례대표의 비율 2.5:1로 설정하고 2012년 한국 총선결과를 근거로 현행 독일식(보

〈표 5〉 독일 선거제도의 지역주의 완화효과

지역구 : 비례(현행)

권역	인구수	할당 의석	새누리				민주통합				통합진보				자유선진			
			배분	지역	비례	초과	배분	지역	비례	초과	배분	지역	비례	초과	배분	지역	비례	초과
서울· 인천· 경기	25,084,451	147	63	43	20	0	65	65	0	0	16	4	12	0	3	0	3	0
충청	5,194,300	30	12	12	0	0	11	10	1	0	2	0	2	0	5	3	2	0
강원	1,536,846	9	9	9	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
호남 제주	5,831,343	34	2	0	2	0	28	28	0	0	4	3	1	0	0	0	0	0
영남	13,202,819	77	63	63	0	0	9	3	6	0	4	0	4	0	1	0	1	0
계	50,849,759	297	149	127	22	0	113	106	7	0	26	7	19	0	9	3	6	0

지역구 : 비례(246 : 81)

권역	인구수	할당 의석	새누리				민주통합				통합진보				자유선진			
			배분	지역	비례	초과	배분	지역	비례	초과	배분	지역	비례	초과	배분	지역	비례	초과
서울· 인천· 경기	25,084,451	160	73	43	30	0	65	65	0	5	18	4	14	0	4	0	4	0
충청	5,194,300	33	13	12	1	0	12	10	2	0	3	0	3	0	5	3	2	0
강원	1,536,846	10	9	9	0	4	1	0	1	0	0	0	0	0	0	0	0	0
호남 제주	5,831,343	37	4	0	4	0	28	28	0	4	5	3	2	0	0	0	0	0
영남	13,202,819	84	63	63	0	14	14	3	11	0	6	0	6	0	1	0	1	0
계	50,849,759	324	162	127	35	18	120	106	14	9	32	7	25	0	10	3	7	0

주: 297석과 324석은 각각 총의석 300석과 327석에서 무소속 3석을 제외한 수

자료: 필자 작성

정의석모델, 초과의회석 인정방식, 지역구선배분방식을 각각 적용한 시뮬레이션 결과, 이득률(득표를 대비 의석률) 평균값은 현행 독일식(1.00) > 지역구선배분방식(0.99) > 초과의회석 인정방식(1.03)의 순으로 나타났다. 김종갑 2013a, 109 참조.

분방식을 적용했을 때 지역구도 완화효과는 가시적으로 나타난다. 시뮬레이션 결과 새누리당은 호남·제주 권역에서 2석의 비례대표를 얻고 민주통합당은 영남에서 9석을 얻는 것으로 나타난다. 비례의석의 비율을 현재보다 50% 늘려 81석으로 설정하여 시뮬레이션하면 새누리당은 호남·제주에서 4석, 민주통합당은 영남에서 14석을 얻는다.

## V. 결론

현행 소선거구제방식은 특정 정당이 모든 의석을 독점하는 지역주의의 문제를 지속적으로 보여준다. 선거구에서 1표라도 많이 얻은 후보자 1인만이 선출되는 다수대표제 방식이기 때문에 취약정당에 대한 지지는 사표로 버려진다. 결국 이들 사표를 대표선출에 정확하게 반영하는 방안이 지역주의 해결의 단초를 마련하는 것이라 할 수 있다. 지금까지 학계와 정치권에서 논의되어 왔던 방안들은 지역구도 완화의 목적을 충족시키기에는 제도적 결함 내지 한계를 보여주는 것으로 나타난다.

석패율제도나 그 변형인 지역구결합비례대표제는 지역구의 차순위 득표자를 비례대표로 구제하는 방식이므로 영·호남에서 취약정당도 후보를 낼 수 있는 장점이 있다. 그러나 시·도 내 지역구에서 낙선한 후보가 전국명부의 비례대표로 당선되기 때문에 시·도의 대표성을 가지기가 어렵다는 문제가 있다. 예를 들어, 새누리당이 광주의 지역구선거에서 낙선하고 전국명부 비례대표로 당선되었다고 해서 지역주의 완화를 말하기는 어렵다. 대표성의 단위가 차별적이므로 지역구도 완화의 효과를 기대하기는 어렵다. 또한 지역구 낙선후보가 해당 지역구가 있는 권역명부의 비례대표가 아니라 전국명부의 비례대표이므로 지역주의 완화의 효과를 말하기가 어렵다.

오히려 석패율제도보다는 권역별 비례대표제가 지역주의 완화에는 바람직할 것이다. 권역 내 지역구에서 낙선한 후보가 권역명부에 당선된다면 해당 비례대표는 권역대표성을 갖는다고 말할 수 있다. 그러나 권역별 비례대표제에서는 취약정당의 정당득표율이 미미하기 때문에 ‘충분한’ 당선인을 내기 어렵다는 문제가 있다.

권역별 비례제의 하위유형인 일률배분식은 전국득표율을 권역의 비례의석배분에 획일적으로 적용한다는 점에서 위헌논란을 초래할 수 있다. 이와 달리 권역별 제한식은 해당 권역의 정당득표율에 따라 권역비례의석을 배분하므로 지역구도 완화에 실효성을 보일

수 있다. 다만 현재의 비례의석수로는 그러한 효과를 기대할 수 없다. 비례의석을 지역구 의석수에 버금가는 수준으로 늘려야 지역정당체제를 허무는 해법으로 기능할 수 있을 것이다. 그러나 비례의석을 대폭 확대하는 것은 현실적인 어려움이 있다. 비례의석을 늘리기 위해서는 지역구의석을 줄이거나 총의석을 늘려야 한다. 어느 쪽이든 모두 현실적으로 실현되기 어려운 문제이다. 의석수의 확대는 국민적 여론수렴과 동의가 요구된다는 점에서 장기적인 관점에서 추진되어야 할 문제이다.

중대선거구제의 경우 선거구를 확대하면 특정 정당의 독과점체제를 혁파할 수 있을 것이다. 지역주의에 기대어 복수공천으로 의석을 독점하려고해도 득표의 분산으로 동시당 선인이 나올 가능성은 낮다. 그러나 선거구 확대가 초래하는 부작용을 고려하여 선거구의 크기는 최소화해야 한다. 문제는 지역구도를 완화할 수 있는 최적의 선거구 규모가 유동적이라는 점이다. 지역주의 정당의 후보가 동시당선될 수 있는 득표범위는 다양한 요인에 의해 결정된다. 선거구의 구성, 선거구의 크기, 투표율, 유권자의 투표행태 등 다양하고 복합적인 요인들이 득표범위의 설정에 영향을 준다. 무엇보다 1표의 차이가 당선인을 결정하게 만드는 다수대표제 방식이 득표범위의 '보편적 적용력'을 약화시킨다고 할 수 있다.

독일식 선거제도의 경우 지역구와 비례대표를 연동하는 방식이기 때문에 높은 비례성을 보인다. 현행 독일식 선거제도에서 사용하고 있는 보정의석방식은 높은 비례성을 보여 지역구도 완화에 실효성이 있지만 의석수의 유동성 문제로 한국 선거제도의 대안으로 수용되기는 어렵다. 그러나 보정의석방안 대신 지역구선배분방식을 사용하면 의석수의 유동성 문제도 해결하고 동시에 지역주의 완화효과도 보일 수 있어 한국선거제도의 대안적 모델로 검토해볼 수 있다. 다만, 비례의석수는 현행 54석으로도 지역구도 완화 효과는 있지만, 더 높이기 위해서는 장기적으로 확대하는 방안이 바람직할 것이다.

## 참·고·문·헌

- 경제희·정준표. 2012. “석패율제도와 지역주의 완화.” 『한국과 국제정치』 제28권 제2호 통권 제77호.
- 김만홍. 2011. “지역균열의 정당체제와 선거제도 개편: 개편논란과 새로운 대안.” 『한국정치연구』 제20집 제1호.
- 김영태. 2005. “현행 국회의원 선거제도의 문제점과 개선방안.” 『열린미래』 창간호.
- \_\_\_\_\_. 2010. “선거제도의 기본원리와 선거제도 개혁: 독일식 정당명부제를 중심으로.” 사회통합위원회·한국정당학회·일치를 위한 정치포럼 공동주최 ‘지역주의 극복과 사회통합을 위한 국회의원선거제도 개선 토론회’ 발표논문. 서울 11월.
- 김용복. 2010. “일본 선거제도 개혁과 석패율제도의 효과: 한국에의 시사점.” 『한국정치연구』 제19집 제3호.
- 김용진 외. 2009. 『한국 선거제도 개혁방안의 모색을 위한 비교연구: 제도개혁의 주체, 과정 그리고 정치적 효과를 중심으로』. 서울: 한국의회발전연구회. 국회연구용역과제 연구보고서.
- 김종갑. 2010. “혼합식 선거제도하의 중복입후보제에 대한 비판적 고찰.” 『국제지역학논총』 3권 1호.
- \_\_\_\_\_. 2012. “국회의원 비례대표 선거제도 개선방안의 시뮬레이션 분석.” 『현안보고서』 제188호.
- 선학태. 2013. “한국 정치패러다임의 전환: 국회의원 선거제도의 비례성 확대.” 『민주』 통권 6호.
- 음선필. 2013. “의회민주주의와 국회의원 선거체계의 개혁.” 『공법연구』 제42집 제1호.
- 이부하·장지연. 2013. “독일의 연동형 혼합선거제 도입 검토.” 『법과정책』 제19집 제2호.
- 정용하. 2010. “선거제도와 지역성: 중선거구제를 통한 지역성의 발견.” 『한국민족문화』 통권 37호.
- 정준표. 2014. “독일선거제도: 작동원리와 한국선거에의 적용 가능성.” 『한국정치학회보』 제48집 제2호.
- 최태욱. 2011. “복지국가 건설과 ‘포괄정치’의 작동을 위한 선거제도 개혁.” 『민주사회와 정책연구』 통권 19호.
- 한국정당학회. 2010. 『지역주의 양상의 변화 대응방안: 선거제도를 중심으로』. 대통령직속 사회통합위원회 지역분과 연구용역 최종보고서.
- 選舉制度研究會 編. 2009. 衆議院選舉要覽. 東京: 國政情報センター.
- Bundesverfassungsgericht. 2.Juli,2012. BvF 3/11, 2 BvR 2670/11, 2 BvE 9/115. [http://www.bverfg.de/entscheidungen/fs20120725\\_2bvff000311.html](http://www.bverfg.de/entscheidungen/fs20120725_2bvff000311.html)(검색일: 2013.11.19).
- Bundesverfassungsgericht. 3.Juli,2008. 2 BvC 1/07, 2 BvC 7/07. [http://www.bundesverfassungsgericht.de/entscheidungen/cs20080703\\_2bvcc000107.html](http://www.bundesverfassungsgericht.de/entscheidungen/cs20080703_2bvcc000107.html)(검색일: 2013.11.19).
- Bundeszentrale für politische Bildung. “Ausgleichsmandat,” <http://www.bpb.de/wissen/>

57QFBN(검색일: 2013.10.5).

Der Bundeswahlleiter. 2013. "Sitzkontingente der Länder im neuen Sitzzuteilungsverfahren für die Bundestagswahl 2013." [http://www.bundeswahlleiter.de/de/aktuelle\\_mitteilungen/downloads/20130902\\_Sitzkontingente.pdf](http://www.bundeswahlleiter.de/de/aktuelle_mitteilungen/downloads/20130902_Sitzkontingente.pdf)(검색일: 2013.12.6).

Farrell, David M. 2011. Electoral Systems. Palgrave Macmillan.

Pappi, F. Urban, Michael Herrmann. Überhangmandate ohne negatives Stimmgewicht: Machbarkeit, Wirkungen, Beurteilung, Zeitschrift für Parlamentsfragen(ZParl). Heft 2/2010.

Lijphart, Arend. 1994. Electoral Systems and Party Systems: A Study of Twenty Seven Democracies, 1945-1990. Oxford, UK: Oxford University Press.

[http://aceproject.org/epic-enCDTable?question=ES005&view=country&set\\_language=en](http://aceproject.org/epic-enCDTable?question=ES005&view=country&set_language=en)(검색일: 2014.8.12).

<http://www.courts.go.jp/english/judgments/text/1999.11.10.-1999-Gyo-Tsu-No.8.html>(검색일: 2011.10.4).

접수일자: 2014년 9월 30일, 심사일자: 2014년 10월 29일, 게재확정일: 2014년 11월 11일
---

**[Abstract]**

## **Reforming the Korean National Electoral System: Proposing a Model Based on the German Election System**

Kim, Jonggab | National Assembly Research Service

This study presents an effective election system model in order to mitigate the regionalism in the Korean National Assembly. The ‘best loser system’ and ‘PR system combined with the constituency system’ are not appropriate for alleviating the regionalism because of the application of the national list and 10-percent threshold. The multi-member district system might mitigate the effects of regionalism, but exactly calculating the most suitable magnitude of constituency is difficult. Additionally, the ‘uniform allocation of PR system’ could violate the principle of direct voting, and the ‘restricted allocation of PR system’ demands sufficient PR seats for the alleviation of regionalism. Thus, this study posits that the ‘direct-seat restricted method’ of the German election system could be a more effective way to alleviate the regionalism and to ensure higher proportionality than the current Korean electoral system.

- 
- **Keyword:** Regionalism, Multi-member district system, Best loser system, German election system, PR system combined with the constituency system