

## 지역주의 완화를 위한 선거제도 개혁방안

김종갑\*

### • 목 차 •

- |                                   |                        |
|-----------------------------------|------------------------|
| I. 머리말 : 문제제기                     | 2. 지역주의 완화효과와 개선점      |
| II. 선거제도의 이론적 검토                  | IV. 선거제도의 전면적 개혁논의     |
| 1. 당선인 결정방식                       | 1. 중대선거구제              |
| 2. 선거구제                           | 2. 일본의 병립형 혼합제         |
| 3. 투표구조                           | 3. 독일의 연동형 혼합제         |
| III. 선거제도의 부분적 개혁논의: 지역구<br>결합비례제 | V. 대안의 제시              |
| 1. 특징과 운영원리                       | 1. 권역의석할당의 ‘유권자수 기준방식’ |
|                                   | VI. 결론                 |

### I. 머리말 : 문제제기

정당이 존재하는 본질적인 목적은 시민사회에 존재하는 다양한 균열구조를 정책으로 반영하는데 있다. 그러나 특정 지역에서 밀집된 지지를 바탕으로 의석을 독점하는 현재의 지역정당구도 하에서는 ‘사회적 균열의 정책적 반영’이라는 정당의 순기능을 기대하기 어렵다. 정당의 독점구도가 유지되는 한, 정당은 시민사회의 균열을 수렴·표출하기 위해 적극적으로 노력하기보다 지역유권자의 관성적이며 맹목적인 지지에 안주하려고 할 가능성이 높다. 이러한 점에서 지역주의에 대한 개혁논의는 정당의 독점구도를 타파하고 견제와 균형의 경쟁구도를 형성하는데 초점을 두어야 할 것이다. 그리고 이를 위해서는 현행 선거제도의 개선이 무엇보다 필요하다.

그동안 정치권과 학계를 중심으로 지역주의를 완화하기 위한 다양한 선거제도 개혁방안이 논의되어 왔다. 2010년 11월 23일 대통령자문 사회통합위원회는 한국정당학회의 연구결과와 학술토론회 등을 토대로 최종 선거제도 개혁방안을 발표한 바 있다. 이에 따르면 현행 제도 하에서 석패율제를 도입하거나, 비례의석의 확대, 일본식 또는 독일식

\* 국회입법조사처 입법조사관(선거), jgkim123@nars.go.kr

권역별 비례제의 도입 등이 제안되었다. 사회통합위의 최종 대안을 살펴보면 제도대안에 대한 면밀한 검토와 실체적 인식이 부족하다는 인상을 준다. 또한 기존의 선거제도 개선논의들도 지역주의 완화의 방안으로 비례의석의 확대를 통한 비례성의 제고에만 치중해온 것이 사실이다. 비례의석의 확대가 비례성 제고의 유일한 방법으로 인식되는 것은 논의를 협소화시키는 단선적 사고이다. 물론 비례의석의 확대가 비례성의 제고효과를 가져올 수 있지만 의석확대를 비례성 제고의 유일한 수단으로 볼 수는 없다. 기존 제도의 틀에서 비례성을 높일 수 있는 다양한 대안의 모색이 선행된 후, 의석확대라는 수단은 차선책으로 논의되어야 한다. 또 독일식 권역별 비례제의 경우, 제도 자체에 내재하는 모순에 대한 논의들이 전혀 이루어지지 않고 있다. 초과의석으로 인한 불비례성도 문제지만 그보다는 ‘득표와 의석의 역전’을 의미하는 부정적 득표비중의 문제에 관한 논의가 결여되어 있다.

일본식이나 독일식 권역별 비례제 논의가 비례의석의 변화를 전제로 하는 전면적 성격의 개선안이라면, 석패율제도는 현행 제도 하에서 비례대표 당선인 결정방식의 변화만을 의미하는 부분적 성격의 개선안이라 할 수 있다. 석패율제도의 경우, 2011년 중앙선거관리위원회는 정당명부의 작성단위와 당선인 결정방식을 우리의 상황에 맞게 수정한 지역구결합비례제를 제안하였다. 지역구결합비례제는 지역구와 비례선거구의 연계를 통해 지역주의를 완화하는 방안이다. 지역주의의 주된 원인이 다수대표제가 적용되는 지역구 선출방식에 있다는 점에서 선관위의 개선안은 큰 의미를 갖는다. 하지만 지역구결합비례제가 당선인의 대표성, 봉쇄조항의 적정성, 당선인 결정방식의 합리성 등의 기준에서 볼 때 적지 않은 문제점을 노정하는 것이 사실이다.

이러한 문제의식에 기초하여 이 논문에서는 지역구결합비례제를 비롯하여 중대선거구제, 일본식 및 독일식 권역별 비례제 등의 다양한 제도논의를 비판적으로 고찰하고, 지역주의 완화효과를 노정할 수 있는 선거제도 개혁방안을 모색하고자 한다.

## II. 선거제도의 이론적 검토

### 1. 당선인 결정방식(electoral formula)

당선인 결정방식은 표가 의석으로 전환되는 방식을 말한다. 당선인 결정방식에는 다수대표제와 비례대표제 그리고 다수제와 비례제를 결합한 혼합식이 있다. 웨스트민스터 모델(Westminster model) 또는 영미식 모델(Anglo-Saxon model)로 불리는 다수대표제는 한 선거구에서 최다득표자가 당선되는 제도이다. 다수대표제의 가장 큰 제도적 효과

는 ‘정치적 안정(political stability)’에 있다. 반면, 1위 득표자만 당선되기 때문에 사표(wasted vote)가 많이 발생한다는 단점도 존재한다. 비례대표제의 경우, 명부식 비례대표제(list PR)와 단기이양식(single non-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. 단기이양식은 당선인을 다수득표 순위에 따라 결정하되 일정 쿼터(quota) 이상의 득표는 순위에 따라 다른 후보자들에게 이양하는 제도를 말한다. 단기이양식은 유권자의 의사를 가장 폭넓게 반영할 수 있는 제도로 평가받지만, 당선인 결정과정이 복잡하다는 단점이 있다. 이밖에도 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 제도로서 비례대표에 의한 의석할당이 소선거구 의석할당에서 발생하는 사표를 직접 구제하거나 보정하는 효과가 낮다. 반면 연동형은 다수대표제와 비례대표제를 연동시킨 제도로서 다수대표제의 인물대표성을 구현하면서 비례제적 성격이 강하게 나타난다. 이러한 특성으로 연동형은 ‘다수대표제와 비례대표제의 장점을 결합한 이상적인 제도(the best of both world)’로 평가된다(Shugart · Wattenberg 2001; Karp 2006).

병립형과 연동형의 가장 큰 차이는 지역선거구와 비례선거구의 의석배분이 연계되어 있는가에 있다. 병립형에서는 양자(兩者)의 당선인 결정방식이 독립적으로 이루어지지만, 연동형에서는 서로 연계되어 있다. 연동형 중에서도 지역선거구의 불비례성을 보완하는 보정형<sup>1)</sup>과 지역구 인물대표성을 강조하는 인물형으로 나뉜다. 보정형은 지역구의 불비례성을 비례의석배분을 통해 완화하는 방식인 반면, 독일식으로 대표되는 인물형은 정당득표로 의석을 산정한 후 지역구의석을 배분하는 방식이다. 연동형이 병립형보다 비례제적 성격이 강하며, 연동형 중에서도 인물형이 순수 비례대표제에 준하는 비례효과를 보이는 것으로 알려져 있다. 일반적으로 혼합식 선거제도는 지역구 선출방식, 지역구와 비례의석의 혼합비율, 선거구층 등에 있어서 다양한 형태가 존재한다. 헝가리의 경우 지역구 대표선출방식에 결선투표제(two round vote)를 채택하고 있고, 지역구와 비례의석의 혼합비율(mix ratio)도 국가마다 상이하게 나타난다. 또한 대부분의 국가가 지역구와 전국구의 2개 선거구 계층(tier)을 채택하고 있지만 헝가리와 베네수엘라처럼 별도의 비례선거구를 두어 3개 선거구 계층을 운영하는 국가도 있다.

1) 보정형으로 분류되는 이탈리아의 경우, 비례의석의 배분을 지역구에서 낙선한 2위 득표자의 표를 구제해 줌으로써 지역구의 불비례성을 완화하는 방식을 채택한 바 있다.

## 2. 선거구제(district magnitude)

선거구란 대표를 선출하는 지역적 단위를 말한다. 일반적으로 1개 선거구에서 1인의 대표를 선출하면 소선거구, 2-4인의 경우 중선거구, 5인 이상은 대선거구로 분류한다. 소선거구제 하에서는 선거의 관리감독이 용이하고 선거비용이 적게 드는 장점이 있으나 거대정당이나 집권여당에 유리하고 군소정당이나 무소속후보에게는 불리한 제도이다. 선거구제는 당선인 결정방식과 결합하게 되는데, 통상 소선거구제는 단순다수대표제(first past the post), 결선투표제, 선호투표제(alternative vote)를 채택한다. 한편 다수대표제를 취하면서 중대선거구를 운용하는 선거제도로는 블록투표제(block vote), 정당블록투표제(party block vote) 그리고 단기비이양식(single non-transferable vote)이 있다. 비례대표제의 경우 대부분 대선거구제를 채택한다. 지역선거구와 비례선거구가 결합하는 형태로는 독일식과 일본식 혼합선거제도가 있다. 혼합선거제도에서 비례선거구는 모두 대선거구제인 반면 지역선거구는 다양한 형태의 선거구제가 가능하다. 대부분 소선거구제를 채택하고 있지만 대만이나 에콰도르 등 일부 국가에서는 중대선거구제 방식이다. 혼합선거제도 중에서도 독일식은 독특한 의석배분방식을 보여준다. 독일식에서 의석배분은 2단계로 이루어진다. 우선 지역구와 비례대표를 합한 전체의석 598석을 정당의 득표율에 따라 정당별로 1차 배분하고, 그 다음 정당의 주별 득표율에 따라 각 주에 2차 배분한다. 2차 배분과정에서는 지역구의석이 우선적으로 배분된다. 정당의 지역구 의석이 비례의석보다 적은 경우 의석수의 변동이 없으나, 만약 지역구 의석수가 해당 주에 배정된 의석수보다 많으면 그 잉여분의 의석수는 초과의석(surplus mandates)으로 모두 인정된다. 이처럼 독일식 선거제도는 의석수를 정하는 방식에 있어서 비례대표제를 따르지만, 당선인 결정은 지역구와 비례명부를 혼합한 방식을 채택하고 있다. 이런 점에서 독일식 선거제도는 인물선거의 특성이 가미된 비례대표제(personalized PR)로 불린다. 한편 일본식 선거제도는 지역선거구와 비례선거구에서 각각의 정해진 의석을 독립적으로 선출하는 병립형이다.

## 3. 투표구조(voting structure)

투표구조란 유권자가 행사하는 투표의 수와 투표용지에 기재하는 기표방식을 말한다. 즉, 유권자에게 주어지는 투표권의 행사방식에 따른 분류기준이라고 할 수 있다. 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 블록투표제의 유형도 있다. 이 중 블록투표제에서는 정당에 관계없이 할당된 의석수만큼 후보자를 선택할 수 있고 당선은 다수득표의 순위에 의해 결정된다. 다만 블록투표제에서는 유권자가 선거구에 할당된 의석수만큼 투표권을 행사하는 반면, 단기비이양식과 같은 경우 한 표만을 행사할 수 있다.

비례대표제의 경우 명부작성방식에 따라 기표방식도 상이하게 나타나는데, 구속형명부(closed list), 개방형명부(open list), 자유형명부(free list) 등으로 나뉜다. 구속형명부의 장점은 정당이 후보자의 대중적 지지도와 관계없이 직능대표, 여성, 종교적·인종적 소수의 대표성을 반영하는 명부를 작성할 수 있다는 점이다. 단점은 대중적 지지를 받는 후보자라 하더라도 정당 내 역학관계에 따라 명부에서 배제될 수 있으며 그에 대해 유권자가 의사표명을 할 수 있는 방법이 없다는 것이다. 반면 유럽대륙의 다수국가들이 채택하고 있는 개방형명부에서는 유권자가 선호하는 정당뿐만 아니라 그 정당 내 후보자도 선택할 수 있다. 이 제도는 유권자의 선택권을 정당만이 아니라 후보자에게까지 확장하는 장점이 있지만, 동일정당 후보자들 간에 득표경쟁을 해야 하므로 정당내 과별 및 계파형성을 조장할 수 있는 단점이 있다. 자유형명부의 경우, 유권자는 한 정당소속 후보들에게 한 표 이상 투표권을 가지거나 서로 다른 정당 후보자들의 명부에 교차투표를 할 수 있다.

이러한 자유형명부에는 선호하는 후보에게 주어진 투표수만큼 몰아서 투표하는 누적투표(cumulative vote)와, 서로 다른 정당의 후보자에게 한 표 이상의 투표를 행사하는 분할투표(panachage)가 있다. 누적투표와 분할투표는 모두 유권자의 후보에 대한 영향력을 확대하는 효과가 있으나, 투표방식이 복잡하고 무효표가 양산될 수 있다는 단점이 있다.

### Ⅲ. 선거제도의 부분적 개혁논의: 지역구결합비례제

#### 1. 특징과 운영원리

지역구결합비례제는 일본의 석패율제도를 모델로 하고 있다. 일본의 중의원선거는 480명 중 300명을 소선거구 단순다수제로 선출하고, 나머지 180명은 11개 권역에서 6~29명의 비례대표를 선출하는 방식이다. 후보자는 자신이 출마한 선거구를 포함하는 비례대표 권역명부에 중복입후보할 수 있고 지역구에서 낙선하더라도 지역구의 득표율에 따라 비례대표로 당선될 수 있다. 즉, 지역구와 비례대표로 동시에 출마한 중복후보 중

〈표 1〉 현행 공직선거법 관련 조문과 지역구결합비례제 비교

	현행	선관위 개정의견
§47, §49, §52	<ul style="list-style-type: none"> <li>지역구 : 정수범위 안에서 추천</li> <li>비례대표 : 동일순위에 중복 추천 금지</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>지역구 : 현행과 같음</li> <li>비례대표 : 동일순위에 정수범위를 초과하여 같은 시·도 지역구후보자의 중복추천 가능</li> </ul>
	<ul style="list-style-type: none"> <li>후보자의 이중등록 금지</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>지역구 후보자의 비례대표 후보 중복추천 허용</li> </ul>
§188, §189	<ul style="list-style-type: none"> <li>비례대표 당선인 결정</li> <li>- 비례대표 후보자명부 등재순위에 따라 결정</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>비례대표 당선인 결정</li> <li>- 비례대표 후보자명부 등재순위에 따라 결정 원칙</li> <li>중복추천 후보자 당선인 결정 특례</li> <li>- 지역구당선자는 비례대표 후보자명부에 기재되지 않은 것으로 간주</li> <li>- 지역구에서 10% 이상 득표한 낙선자 중에서 당선인 결정기준에 따라 각 순위별 당선자 1인 결정</li> <li>- 지역구 당선자가 지역구 총수의 1/3 이상인 정당의 경우 해당 시·도 지역 중복추천자 당선 배제</li> </ul>

출처: 필자 작성

석패율이 가장 높은 후보를 비례대표로 부활당선시킨다.<sup>2)</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>3)</sup>

선관위의 지역구결합비례제는 이러한 석패율제도를 변형한 것이다. 이에 따르면 정당은 시·도별로 해당 정당이 추천한 지역구국회의원 후보자 중에서 2명 이상을 비례대표 후보자명부의 같은 순위에 추천할 수 있다. 이 경우 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 무효가 된다. 또한 중복입후보는 시·도별 지역구 당선인 수가 해당

2) 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.)

3) 석패율이란 당선자와 낙선자의 득표비율을 말하는 것으로 낙선자의 득표수를 당선자의 득표수로 나누어 100을 곱한 수치이다. 따라서 석패율은 당선자의 득표에 낙선자의 득표가 어느 정도 근접하였는가를 보여주는 지표가 된다. 예컨대, A후보가 5만표로 당선되고 B후보가 4만표로 낙선했다면 B후보의 석패율은 80%가 된다.

시·도의 국회의원지역구 수의 1/3에 미달하는 정당에 대해서만 적용하며, 당선인은 유효 투표 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 한다.<sup>4)</sup>

## 2. 지역주의 완화효과와 개선점

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. 이는 지역구의 사표를 줄이는 효과를 가져와 선거의 비례성을 높이고 장기적으로 정당간 경쟁구도의 형성으로 이어질 수 있다. 하지만 선관위의 지역구결합비례제는 크게 세 가지 측면에서 문제점이 제기될 수 있다.

첫째, 당선인의 대표성(representativeness) 문제를 들 수 있다. 선관위 안에 따르면 정당이 비례대표 후보자명부에 중복추천할 수 있는 지역구 국회의원 후보자는 해당 시·도에 속한 지역구 후보자이어야 한다. 즉 비례대표 후보를 선정하는 단위는 시·도가 되고, 그 안에서 지역구 낙선자간 평균득표율(평균유효득표수 대비 득표율)에 따라 당선인이 결정되는 방식이다. 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. 하지만 지역구에서 탈락하고 전국단위의 비례대표로 당선된 후보가 엄밀한 의미에서 해당 권역의 대표성만을 가진다고 볼 수는 없다. 따라서 비례대표 당선인을 전국명부가 아닌 권역별 독자적 명부를 통해 선출하는 권역별 비례제가 바람직할 것이다.

둘째, 봉쇄조항(threshold)의 적정성이다. 선관위 안에 따르면 비례대표 후보자의 추천은 지역구 국회의원선거에서 10% 이상을 득표한 정당의 후보를 대상으로 한다. 하지만 정당간 경합지역에서는 10% 이상 득표율이 나올 수 있으나, 특정 정당이 압도적으로 높은 지지율을 보이는 지역에서는 이 조건을 충족하기 어려운 것이 현실이다. 18대 총선

4) 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.

의 경우, 민주당 후보는 영남권의 전체 지역구 중 2/3에 달하는 지역구에서 10% 이상의 득표율을 보였으나, 한나라당 후보는 호남권 30개 지역구 중 5개 지역구에서만 10% 이상의 득표율을 보였다. 따라서 일본에서 현재 적용하고 있는 10%규정을 그대로 적용하기보다는 우리의 현실에 맞게 하향 조정할 필요가 있다.

<표 2> 18대 총선의 민주당과 한나라당의 지역구 득표율(%)

광역시도	지역선거구	민주당	한나라당	광역시도	지역선거구	민주당	한나라당
전남	목포	38.07	2.12	부산	영도	9.53	43.46
	여수갑	81.17	6.54		부산진갑	13.35	49.71
	여수을	83.86	4.69		부산진을	13.36	53.92
	순천	77.45	5.57		동래	9.73	37.39
	나주화순	74.15	6.92		남구갑	16.67	66.07
	광양	59.45	18.44		북구강서갑	38.57	57.34
	담양곡성구례	76.82	12.79		해운대기장갑	17.25	64.97
	고흥보성	56.03	4.39		해운대기장을	15.62	51.42
	장흥강진영암	67.66	6.18		사하갑	16.28	44.98
	해남완도진도	43.01	3.42		사하을	44.89	41.88
	무안신안	29.32	5.05		북구강서을	23.18	64.19
	함평영광장성	67.93	3.59		대구	중구남구	3.27
전북	전주완산갑	40.75	4.04	북구갑		5.93	52.58
	전주완산을	65.30	7.81	울산	중구	11.11	64.85
	전주덕진	49.12	4.93		경북	포항북구	5.79
	군산	52.79	5.37	포항남구울릉		17.06	69.62
	익산갑	57.33	9.22	구미을		4.04	29.68
	정읍	35.28	2.46	경산청도		9.83	78.47
	남원순창	52.92	9.11	경남	창원갑	10.27	49.89
	김제완주	53.69	8.41		창원을	4.97	44.66
	진안무주장수임실	74.0	10.45		미산갑	11.00	71.95
	고창부안	77.41	14.26		미산을	19.85	64.14
광주	동구	88.73	7.63		김해갑	21.56	50.85
	서구갑	79.14	11.14		김해을	47.76	45.56
	서구을	72.52	7.70		밀양창녕	9.48	46.33
	남구	31.44	3.30		의령함안합천	6.73	49.47
	북구갑	63.28	4.08				
	북구을	79.23	6.91				
	광산갑	50.39	3.88				
	광산을	73.15	7.18				

출처: 필자 작성

주) 민주당과 한나라당의 경쟁 지역구만을 대상으로 하였음. 색칠된 부분은 민주당 또는 한나라당이 10% 이상의 득표율을 보인 선거구임.



마지막으로 당선인 결정방식(electoral formular)의 합리성 문제를 들 수 있다. 선관위 안은 지역구 낙선자 중 평균득표율이 가장 높은 후보자가 비례대표로 당선되는 방식이다. 그러나 단순다수대표제(first past the post)로 당선인이 결정되는 현행 지역구 선출방식에서 지역구후보의 득표율은 상대적 평가이다. 평균득표율 방식은 지역구선거에서 나타나는 득표율차이를 인위적으로 평균화하는 것으로서 바람직하지 않다. 당선인과의 득표차인 석패율에 따라 비례대표 당선인을 결정하는 것이 민의에 더 부합한다고 볼 수 있다.

## IV. 선거제도의 전면적 개혁논의

### 1. 중대선거구제

중대선거구제(multi-member districts)<sup>5)</sup>의 도입은 지난 참여정부에서부터 지역주의 해소를 위한 선거제도 개편방안으로 논의되어 왔다. 현 이명박 정부에 들어와서도 대통령 직속 사회통합위원회가 지역주의 해소에 대한 중대선거구제의 효용성을 주장한 바 있다.<sup>6)</sup> 선거구를 광역화하면 그만큼 당선인이 늘어나기 때문에 지지도에서 취약한 정당도 당선인을 낼 수 있는 가능성이 높아질 수 있다는 논리이다(정용하 2010). 하지만 학계에서는 부정적인 견해가 지배적이다. 중대선거구제가 지역주의 해소에 기여하기보다 오히려 소지역주의와 선거비용의 증대, 당내 계파 및 파벌의 조장, 낮은 득표율의 당선인 증가 등 부정적 측면이 크다는 지적이다(홍재우 2009, 김만흠 2010). 특정 정당이 강한 지지기반을 갖는 지역에서 선거구가 커지면 오히려 지역주의 정당이 의석을 모두 독점할 수 있다.

지난 두 번의 지방선거에서 나타난 결과는 이러한 주장을 뒷받침한다. 2인에서 4인을 선출하는 2006년 기초의회선거에서 한나라당은 영남지역의 전체 선거구 324곳 중 76%에 해당하는 246곳에서, 민주당과 열린우리당은 호남 174곳 중 93곳(53%)에서 동시당선자를 냈다. 하지만 이들 정당은 상대지역에서는 단 1석도 얻지 못했다. 2010년 선거에서도 호남의 179개 선거구에서 민주당은 118곳(66%), 한나라당은 영남의 327개 선거구 중 145곳(44%)에서 동시당선인을 냈지만, 상대지역에서는 의석을 얻지 못했다(중앙선거관

5) 중대선거구제는 2인 이상의 선거구제를 의미하는 모호한 표현이다. 선거제도의 체계적 분류에 따른 정확한 명칭은 단기비이양식(single non-transferable vote)이다.

6) 2010년 6월 8일 청와대에서 개최된 사회통합위원회 1차 보고회의에서 현행 소선거구제를 중대선거구제 개편하는 방안이 건의되었다. 연합뉴스, 2010.6.8, 사통위 지역주의 극복위한 중대선거구제 건의 <<http://www.yonhapnews.co.kr/bulletin/2010/06/08/0200000000AKR20100608057700001.HTML?did=1179m>>(검색일: 2011.10.12.)

리위원회 2010).

이론적으로는 선거구가 클수록 군소정당이나 취약정당의 후보가 당선될 가능성이 높아지는 것은 사실이다(Rae 1967, Sartori 1986, Nohlen 2009). 그러나 지역주의 완화와 관련하여 중대선거구제가 명확히 긍정적인 효과를 보인다고 판단하기는 어렵다. 선거구의 크기(district magnitude) 뿐만 아니라 유권자의 투표행태, 정당의 선거전략 등이 변수로 작용할 수 있기 때문에 몇 명을 선출하는 선거구로 할 때 그러한 효과가 나타날 수 있는지는 단정하기 어려운 것이다.<sup>7)</sup> 무엇보다 가장 큰 이유는 다수대표제로 선출되는 당선인 선출방식에 있다. 일정한 봉쇄조항(threshold)이 없이 1표라도 더 획득한 후보자가 당선되는 상대적 다수대표제 방식이 중대선거구제의 지역주의 완화효과를 반감시킨다고 할 수 있다.

중대선거구제는 혼합식 선거제도의 도입취지에도 부합하지 않는다. 대부분의 혼합식 선거제도는 소선거구제와 비례대표제를 결합한 방식을 운영하고 있다. 혼합식 중에서도 연동형(MMP)을 채택하고 있는 국가는 모두 소선거구 방식이고, 우리와 같은 병립형(MMM) 국가 중에는 소수에 불과하다.<sup>8)</sup> 그 이유는 혼합식 선거제도에서 지역구와 비례선거구가 가진 각각의 장점을 취하기 위해서는 소선거구제 방식이 유리하기 때문이다. 비례제를 두고 있으면서 비례성을 높이기 위해 지역구에서 선거구를 확대할 필요는 없다. 오히려 중대선거구제를 도입하면 지역구 본래의 취지인 지역대표성이 희석된다는 단점이 있다. 또한 과거 일본의 사례에서 알 수 있듯이 중선거구제는 정당계파의 난립, 선거비용 증대 등의 폐해를 보인 사실 등을 고려할 때 제도대안으로 논의되기에는 부적합할 것이다.<sup>9)</sup>

## 2. 일본의 병립형 혼합제

일본의 중의원 선거제도는 유권자가 지역구와 비례대표에 각각 1표씩 행사하는 혼합식 선거제도이다. 일본은 혼합식 선거제도 중에서도 지역구와 비례대표가 별도의 방식

7) 한국정당학회의 사회통합위원회 용역보고서 『지역주의 양상의 변화 대응방안: 선거제도를 중심으로』에 따르면 지역주의 완화효과가 나타나기 위해서는 선거구의 의석규모가 최소 5인 이상은 되어야 한다는 주장이다. 사회통합위원회, 2010.8.4, 지역주의 해소를 위한 선거제도 개선방안 <<http://www.harmonykorea.go.kr/committee/activityView.asp?seq=338&page=6&pagecode=H050500&project=10>>(검색일: 2011.10.15.)

8) MMM을 채택하고 있는 22개국 중 5개국(대만, 세네갈, 안도라, 에콰도르, 튀니지)이 중대선거구제를 운영하고 있다.

9) 일본은 과거 1개 선거구에서 3~5명을 선출하는 중선거구제를 채택하였으나 거대 자민당이 한 선거구에 복수의 후보를 내면서 자민당 일당지배를 강화하고 파벌간 담합 등 심각한 부작용이 발생하여 1996년 총선부터 소선거구제와 비례대표제의 병립형을 운영하고 있다.

으로 선출되는 병립형으로 분류된다. 일반적으로 병립형은 지역구선거와 비례대표선거의 당선인 결정이 별도로 이루어지기 때문에 지역구선거에서 발생하는 사표가 구제되지 못한다. 하지만 일본에서 실시되는 석패율제도는 지역선거구에서 사표로 처리되는 유권자의 표가 권역비례대표의 당선인 결정에 반영되므로 표의 성과가치가 어느 정도 구현될 수 있는 장점이 있다.

일본의 병립형 선거제도는 지역구와 비례대표를 각각 독립적인 방식에 의해 당선인을 결정한다는 점에서 우리의 선거제도와 동일한 구조적 틀을 갖는다고 할 수 있다. 명부작성의 단위가 한국과 달리 권역이라는 점을 제외하면 일본식은 한국 선거제도와 정합성이 높다고 할 수 있다. 따라서 선거체계의 안정성이나 유권자의 투표방식에 대한 이해 등을 고려할 때 독일의 연동형보다 제도대안으로서 긍정적으로 평가될 수 있다. 그러나 병립형에서 지역주의 완화효과를 얻기 위해서는 비례의석의 증대가 불가피하다는 점은 제도도입의 가장 큰 장애로 작용한다. 선거전문가들 사이에 차이는 있으나 비례의석수가 100석 이상의 수준으로 확대되어야 한다는 견해가 일반적이다.

강원택(2009)은 100석과 120석으로 증원된 비례의석수를 기준으로 한 시뮬레이션 결과를 통해 정당의 지역별 의석분포를 보여주었다. 이에 따르면 비례의석수를 120석으로 설정했을 때 지역별 의석독점현상이 어느 정도 완화되지만 패권정당구도의 변화를 의미하는 수준에는 못 미친다는 결과를 제시하였다.<sup>10)</sup> 김용복(2010)의 경우도 비례의석의 확대를 통한 지역주의 완화효과가 제한적이라고 말한다. 하지만 비례의석의 규모를 100석으로 늘리고 석패율제도를 적용한다면 지역정당체제를 완화시킬 수 있다고 주장한다. 2008년 총선에 권역득표율을 기준으로 적용했을 때 한나라당과 민주당이 호남과 영남 권역에 2석씩 확보하게 되는데, 이를 석패율에 따라 당선인을 선출하게 되면 미약하나마 선거경쟁을 촉발시키고 지역의 정당활동을 강화시켜 중장기적으로 지역정당구도를 타파할 수 있다는 것이다(김용복 2010, 28).

일본식 권역별 비례제에서 지역주의 완화를 위해 정당의 전국득표율을 권역마다 일률적으로 적용하는 방안이 제안된 바 있다(조기숙 1998; 구춘권 2002). 하지만 일본식 권역별 비례제는 기본적으로 권역을 단위로 정당명부를 작성하고 정당득표율에 따라 비례의석을 배분하는 방식이다. 권역득표율에 따라 비례의석을 선출하게 되면 지역적 기반이 약한 정당은 의석을 획득할 가능성이 낮아 지역정당체제를 극복하기 어렵다는 한계가 있다. 물론 일률배분식은 정당의 전국득표율을 적용하기 때문에 지역적 독점구도를 약화시키는 효과는 권역별 합산 방식보다는 크다. 하지만 득표율 적용은 전국단위로 하고, 비례명부의 작성은 권역단위로 한다는 것은 직접투표의 원칙에 위배된다는 비판을

10) 하지만 비례의석 120석을 일본식 병립형이 아닌 독일식 연동형에 적용했을 때 지역주의 완화효과가 가장 큰 것으로 나타났다.

피할 수 없다. 해당 권역의 유권자 의사에 따라 비례대표가 선출되는 것이 아니라 전국의 유권자 의사에 따라 획일적으로 비례대표가 선출되는 인위적인 방식인 셈이다. 권역 단위로 독자적 명부를 작성하는 이유는 해당 권역의 대표성을 띠게 하려는 목적이다. 또한 비례성은 득표와 의석배분의 일치수준을 의미한다. 비례성이 높다는 것은 유권자의 투표가 정당의 의식으로 전환될 때 일치수준이 높다는 것이다. 따라서 정당의 전국 득표를 기준으로 권역의 의식으로 ‘일치’시키려는 것은 비례성을 높이기 위한 시도이지만 비례성의 왜곡을 의미하는 것이다.<sup>11)</sup>

한편 병립형 선거제도에서는 지역구선거에 다양한 투표방식을 접목시킬 수 있다. 예를 들어 단기이양식이나 결선투표제, 선호투표제가 비례대표제와 결합할 수 있는 투표 방식이다. 단기이양식의 경우 유권자의 선호도를 소선거구 방식보다 정확하게 반영할 수 있고 비례성을 높일 수 있다는 장점이 있지만 제도가 복잡하다는 단점이 있다. 결선투표제는 선출되는 대표의 대표성을 높일 수 있지만 소선거구 방식이라는 점에서 지역주의 완화의 효과를 기대하기는 어렵다. 또 투표가 두 번 실시될 수 있기 때문에 그에 따른 선거비용의 증가를 감수해야 한다. 외국사례를 보더라도 병립형 선거제도를 운영하고 있는 국가들은 대부분 지역선거구에서 선거구당 1인을 선출하는 소선거구제를 채택하고 있다. 이러한 점에서 지역구는 소선거구제 방식이 타당할 것이다.

### 3. 독일의 연동형 혼합제

독일선거제도는 그동안 학계와 정치권의 큰 관심과 주목을 받아 왔다. 무엇보다 우리와 같은 다수제와 비례제의 혼합식 중에서도 높은 비례성을 보인다는 점에서 우리의 선거제도에 접목하려는 시도들이 있었다. 그러나 독일식 선거제도의 긍정적인 평가의 이면에는 제도자체에 내재하는 심각한 모순점이 있다. 부정적 득표비중(negative voting weight)<sup>12)</sup>으로 지칭되는 독일식의 모순은 정당득표의 증가가 의석감소로 나타나고, 반

11) 김용복은 권역합산방식을 적용하면 비례성이 크게 반영되지 못하는 지역도 존재할 수 있다는 단점이 있지만 민심이 정확히 반영되고 민주주의 원리와 선거제도의 원칙에 충실한 방식이라고 평가한다. 또한 지역적 차원에서 정당의 활동을 촉진하는 효과가 있다고 주장한다(김용복 2010, 22-23).

12) 예를 들어, 총의석 598석, 제2투표총수 5,980,000표일 때 P정당이 연방총선에서 250,000표를 얻고 A주와 B주에서 각각 106,000표, 144,000표, 헤어-니마이어(Hare-Niemeyer) 의석산출방식에 따라 25석을 배분하면 A주에 11석, B주에 14석이 할당된다. 그런데 A주와 B주의 지역구의석이 각각 11석과 6석이라면 실제 의석배분은 A주는 지역구의석 11석으로 모두 채워지고, B주의 경우 지역구의석 6석과 명부의석 8석으로 채워진다. 그러나 P정당이 A주에서 5,000표가 적은 245,000표를 획득했다고 하면 결과는 달라진다. A주에서 101,000표에 대한 10석이, B주에서는 10석을 제외한 나머지 15석이 할당된다. 즉, 5,000표가 적은 경우 A주의 지역구의석이 명부의석보다 1석 많은 11석이므로 총의석은 26석이 된다. P정당은 정당 득표수가 5,000표 적을 때 오히려 총의석이 1석 증가하는 모순적 현상이 발생하는 것이다.

대로 정당득표의 감소가 의석증가를 초래하는 현상을 말한다. 부정적 득표비중은 투표가치의 평등원칙에 위배되는 중대한 결과를 초래하여 2008년 연방헌법재판소에서 위헌판결을 받았다.<sup>13)</sup>

<표 3> 총선별 초과의원석수 변화

총선 년도	1990	1994	1998	2002	2005	2009
지역구/비례대표	328/328	328/328	328/328	299/299	299/299	299/299
내생적 초과의원석	6	16	13	5	16	24
계	662	672	669	603	614	622

출처: www.bundeswahlleiter.de 참조 필자 재구성

부정적 득표비중은 초과의원석의 발생과 밀접한 관련을 가진다. 초과의원석 중에서도 주(州) 차원에서 발생하는 내생적 초과의원석(internal surplus mandates)이 부정적 득표비중의 발생원인으로 작용한다.<sup>14)</sup> 따라서 초과의원석을 차단하는 것이 부정적 득표비중을 해결하는 방법이다. 독일식을 한국에 적용했을 때 초과의원석이 얼마나 자주, 또 얼마나 많이 발생하게 되는지 예측하기는 힘들다. 그것은 초과의원석의 발생에 영향을 미치는 요인들이 다양하기 때문이다. 선거구의 규모, 지역구의의석과 비례의석의 비율, 유권자의 투표행태, 의석할당방식 등 다양한 요인들이 초과의원석 발생에 영향을 미칠 수 있다. 하지만 문제는 단 1석의 초과의원석이 발생하더라도 그것이 부정적 득표비중의 모순으로 이어질 수 있다는 사실이다.

부정적 득표비중의 문제가 독일의 의회선거에서 전면적으로 부각된 계기는 2005년 10월 2일 드레스덴(Dresden) 제160선거구에서 실시된 재선거였다. 이보다 앞서 2005년 9월

<표 4> 부정적 득표비중과 의석변동

	실제투표결과			A주의 정당득표가 5,000표 적을 경우		
	득표수	의석산정	배분의석	득표수	의석산정	총의석
A주	106,000	10.60	11	101,000	10.31	10
B주	144,000	14.40	14	144,000	14.69	15
총계	250,000		25	245,000		25
↓						
	명부의석	지역구의의석	총의석	명부의석	지역구의의석	총의석
A주	11	11	11	10	11	11(초과의석1석)
B주	14	6	14	15	6	15
총계	25	17	25	25	17	26

주) 의석산정에는 최대참여방식인 헤어-니마이어석이 적용되었음

13) 2008년 7월3일 독일연방헌법재판소는 부정적 득표비중이 독일기본법(Grundgesetz)에서 명시하고 있는 평등선거의 원칙과 직접선거의 원칙을 침해하므로, 2011년 6월 30일까지 연방공직선거법의 관련조항(제7조제3항제2문, 제6조제3항 및 제4항)에 대한 개정안을 마련하도록 결정하였다. 독일연방헌법재판소, 부정적 득표비중 관련 조항 위헌결정(2 BvC 1/07, 2 BvC 7/07) <[http://www.bundesverfassungsgericht.de/entscheidungen/cs20080703\\_2bvc000107.html](http://www.bundesverfassungsgericht.de/entscheidungen/cs20080703_2bvc000107.html)>(검색일: 2011.9.12.)

14) 초과의원석은 의석배분과정 중 어느 단계에서 발생하였는가에 따라 '외생적 초과의원석'과 '내생적 초과의원석'으로 구분된다. 외생적 초과의원석은 연방차원에서 발생하는 초과의원석인 반면, 내생적 초과의원석은 주별 하위배분과정에서 발생하는 초과의원석이다.

18일 드레스덴 선거구만 제외된 하원선거에서 기민연(CDU)은 이 선거구가 속한 작센(Sachsen) 주에서 배분의석 10석, 지역구의석 13석으로 3석의 초과의석을 얻었다. 그런데 만약 기민연의 정당득표가 약 42,000표 이상이라면 초과의석 1석을 잃는 결과를 가져오는 것으로 나타났다. 드레스덴 선거구의 유권자들은 선거예측결과를 통해 이러한 사실을 인지하게 되었고, 기민연이 아닌 자민당에게 제2투표를 줌으로써 42,000표 이하가 되어 초과의석 3석을 유지할 수 있었다(Pukelsheim 2006, 171).

부정적 득표비중이 심각한 모순으로 인식되는 것은 단순히 투표가치의 불평등이나 득표와 의석간 불비례성의 문제를 넘어, 유권자가 전략적으로 투표결과를 왜곡할 수 있다는 점이다. 적은 표를 얻은 정당에게 더 많은 의석이 배분되고, 반대로 많은 표를 얻은 정당은 적은 의석이 배분될 수 있기 때문에 유권자는 자신이 지지하는 정당이 많은 의석을 얻도록 지지정당에게 투표하지 않는 현상이 나타날 수 있다. 독일 총선에서 부정적 득표비중은 1957년 총선 이래 지속적으로 나타났으며, 지난 2009년 총선에서도 실제로 보다 더 적은 득표를 했더라면 의석을 더 많이 확보할 수 있었던 주가 10개 주로 나타났다. 2005년 드레스덴 재선거에서 더 많은 의석을 얻기 위해 기민연 지지자들이 자민당에게 투표한 것처럼, 이러한 현상은 언제든지 발생할 가능성이 있다.

독일의회에서 정당들은 부정적 득표비중의 해결방안과 관련하여 첨예하게 대립하다가 2011년 9월 29일 본회의 기명투표를 실시하였다. 투표결과 연립내각을 구성하고 있는 기민/기사연·자민당의 안이 찬성 294표 반대 241표로 통과되었다. 그러나 여당이 제시한 부정적 득표비중의 해결방안에 대해 학계의 전문가들 사이에서 반론이 제기되고 있고,<sup>15)</sup> 사민당을 비롯한 야당들도 헌법재판소에 위헌법률심판을 신청하기로 결정하였다.<sup>16)</sup> 이처럼 독일식이 높은 비례성으로 지역주의 완화를 위한 제도대안으로서 긍정적인 평가를 받지만 초과의석으로 인한 부정적 득표비중 현상은 제도도입의 중대한 걸림돌이 된다.

부정적 득표비중의 모순을 초래하는 초과의석의 해결방안으로 국내 선거연구자들은 오스트리아방식의 적용을 주장한다(김영태 2010; 강원택 2010). 하지만 오스트리아는 초과의석을 인정하고 제수(의석수 대비 득표수)를 상향조정하여 초과의석수만큼 차감하는

15) 여당의 개정안의 핵심은 기존 방식과 달리 유권자수에 따른 주별 독립적 의석배분방식이다. 주별 의석배분과정에서 발생하는 잔여표(Stimmrest)는 사표로 처리하는 것이 아니라, 헤어쿼타(Hare-Quote)에 의해 주별 잔여표를 합산한 후 연방퀴타로 나눠 별도의 의석으로 반영한다. 따라서 정당의 최종의석은 '배분의석+추가적의석+초과의석'이 된다. 여당 개정안에 대해 전문가들의 견해는 차이를 보인다. 일부는 해법을 제시했다고 평가하는 반면, 일부는 의원정수의 증가나 비례성의 불균형 등의 문제를 지적한다. 독일연방하원, 하원 내무위원회 선거법 공청회 진술인 발표문 <[http://www.bundestag.de/bundestag/ausschuessel17/a04/Anhoerungen/Anhoerung11/Stellungnahmen\\_SV/index.html](http://www.bundestag.de/bundestag/ausschuessel17/a04/Anhoerungen/Anhoerung11/Stellungnahmen_SV/index.html)>(검색일: 2011.10.1.)

16) 독일연방하원, 연방하원 선거법 개정안 투표 <[http://www.bundestag.de/dokumente/textarchiv/2011/35864137\\_kw39\\_de\\_wahlrecht/index.html](http://www.bundestag.de/dokumente/textarchiv/2011/35864137_kw39_de_wahlrecht/index.html)>(검색일: 2011.10.19.)

방식을 채택하고 있다. 이 경우 초과의회석이 발생한 정당과 다른 정당과의 불비례성이 발생하는 단점이 있다. 또 오스트리아 방식은 전국차원에서 발생하는 외생적 초과의회석에 대한 해법이다. 하지만 부정적 득표비중은 주단위에서 지역구의석과 명부의석의 편차에 의해 발생하는 내생적 초과의회석에서 비롯되는 문제이다. 따라서 오스트리아 방식은 부정적 득표비중의 해법이 될 수 없다. 이처럼 부정적 득표비중의 모순을 둘러싸고 독일의회 내에서 합일점을 찾지 못하고 있고, 국내에서도 합리적이며 타당한 해법이 마련되지 않고 있어 현 단계에서 독일식 선거제도의 도입논의는 유보될 수밖에 없을 것이다.

## V. 대안의 제시

선거제도 연구자들은 지역주의 완화를 위한 제도개혁방안으로 비례의석의 확대를 주장한다(장훈 2006; 강원택 2009; 김장민 2009; 김용복 2010; 안승국 2010; 어수영 2011). 일당독점의 지역구도를 완화하기 위해서는 패권정당이 아닌 취약정당의 의석확보가 가능하도록 해야 하고, 이를 위해서는 비례의석의 확대를 통한 비례성의 제고가 절실하게 요구된다는 것이다. 비례의석을 늘릴수록 지역패권정당의 의석독점이 완화될 수 있는 것은 사실이다.<sup>17)</sup> 또한 현행 비례의석은 외국사례를 보거나 의원 1인당 국민 수, 지역구 의석 대비 비례의석수 등 여러 요인을 고려할 때 규모를 늘리는 것이 타당할 것이다.<sup>18)</sup> 하지만 비례의석을 증원하기 위해서는 현행 299석의 변화없이 지역구의석을 줄여 비례의석을 늘리거나, 지역구의석 245석을 동결하고 비례의석을 늘려 전체 의원정수를 증원하는 방안이 될 것이다. 하지만 지역구의석을 줄이든 전체의석을 늘리든 어느 쪽이든 모두 현실적으로 실현되기 어려운 문제이다. 의석수의 확대는 국민적 여론수렴과 동의가 요구된다는 점에서 장기적인 관점에서 추진해야 할 문제이다. 천편일률적으로 의석 확대를 최우선적 과제로 제시하는 것은 선거제도 개혁논의의 지형을 협소하게 할 수 있다. 무엇보다 비례성제고를 위한 밀도있는 논의와 연구가 선행되어야 한다. 현행 의석수로 비례성을 제고할 수 있는 최적의 방안을 모색한 후에도 다른 대안이 없을 때 비로소 비례의석 확대논의가 정당성을 갖게 될 것이며 제도효과도 배가될 것이다.

앞서 살펴보았듯이 독일식 선거제도는 비례의석수를 ‘일정 규모’ 이상으로 늘리지 않더라도 비례성을 높일 수 연동방식이다. 하지만 독일식은 초과의회석의 발생으로 인한 부

17) 이 때 비례의석은 전국단위의 비례의석보다는 지역주의가 강한 지역의 비례의석이 확대되어야함을 말한다(강원택 2009, 39).

18) 장훈(2006, 196)에 따르면 비례의석을 전체의석 300석 중 100석(29%) 또는 122석(33%)으로 늘려야 비로소 비례지수는 각각 90.2와 91.1로 증가하는 것으로 나타난다.

정적 득표비중의 문제로 도입되기 어렵고, 우리와 제도적 유사성을 띠는 일본의 권역별 비례제가 개혁모델로 검토될 수 있을 것이다. 다만 비례의석수의 확대보다는 의석배분 방식의 변화를 통해 비례성을 높일 수 있는 방안이 유의미성을 갖는다고 할 수 있다.

### 1. 권역의석할당의 ‘유권자수 기준방식’

권역별 비례제의 의석할당방식은 유권자수에 따라 권역별 할당의석을 차등 배분하는 방식이다. 2008년 총선에 일본식 권역별 비례제의 의석할당방식인 동트식(D’Hondt)을 적용하면 비례의석 54석은 <표 5>와 같이 개별 권역에 배분된다. 소수점 이하의 수는 최대잔여수에 따라 할당하는 헤어-니마이어(Hare-Niemeyer) 방식을 적용한다. 권역별 할당의석이 결정되면 권역의석을 개별 정당에 배분한다. 이때 의석배분의 기준은 해당 권역의 정당득표율이 된다. 예를 들어 서울권의 12석을 각 정당이 획득한 득표율에 따라 할당하면 한나라당 7석, 민주당 4석, 친박연대 1석, 나머지 정당들은 의석을 배분받지 못한다.

<표 5> 일본식 권역별비례제의 비례의석배분(유권자수 기준 1차배분, 권역 기준 2차배분)

권역	유권자수	할당 의석	한나라당		통합민주당		친박연대		자유선진당		민주노동당		창조한국당	
			득표수 (%)	배분 의석	득표수 (%)	배분 의석	득표수 (%)	배분 의석	득표수 (%)	배분 의석	득표수 (%)	배분 의석	득표수 (%)	배분 의석
서울	8,078,355	12	1,473,477 (22.94)	7	1,037,469 (24.05)	4	382,814 (16.95)	1	175,731 (14.98)	0	138,751 (14.25)	0	169,787 (26.04)	0
경기 강원	11,476,320	17	2,067,303 (32.19)	9	1,261,009 (29.23)	5	573,764 (25.40)	2	258,459 (22.03)	1	255,752 (26.27)	0	215,563 (33.06)	0
충청	3,795,448	5	508,319 (7.91)	2	323,021 (7.48)	1	163,753 (7.25)	0	519,443 (44.27)	2	84,878 (8.72)	0	55,160 (8.46)	0
호남 제주	4,369,586	6	203,371 (3.16)	0	1,281,962 (29.71)	6	607,13 (2.69)	0	31,688 (2.70)	0	184,729 (18.98)	0	64,071 (9.83)	0
영남	10,076,326	14	2,169,257 (33.77)	10	410,184 (9.51)	1	532,212 (23.56)	0	188,142 (16.03)	1	309,335 (31.78)	0	147,412 (22.61)	2
계	37,796,035	54	6,421,727	23	4,313,645	15	2,258,750	5	1,173,463	5	973,445	4	651,993	2

출처: 필자 작성

주) 일본의 의석할당방식인 동트식을 적용하였다. 동트식은 정당득표를 1, 2, 3, ... 등의 정수로 나눈 몫이 큰 순으로 의석을 배분하는 방식이다. 54석을 동트식에 따라 정당별 배분했을 때 제수(divisor)는 672000, 권역의석을 다시 각 정당에 배분했을 때 제수는 서울: 210,000; 경기·강원: 220,000; 충청: 200,000; 호남·제주: 210,000; 영남: 210,000.



이처럼 일본식 권역별 비례제는 유권자수로 권역의석을 미리 정하면 고정된 의석수 범위 내에서 정당득표율에 따라 하위배분하는 방식이다. 하지만 이와 달리 <표 6>에서 제안하는 방식은 정당의 할당의석을 유권자수가 아닌 전국득표율에 따라 정하고, 이를 정당의 전국 득표율을 기준으로 권역별 배분하는 득표율기준방식이다. 정당의 전국득표율은 한나라당 40.66, 민주당 27.31, 친박연대 14.30, 자유선진당 7.43, 민주노동당 6.16, 창조한국당 4.13이 된다.<sup>19)</sup> 이를 헤어-니마이어 방식을 적용하여 54석으로 조정하면 한나라당 22석, 민주당 15석, 친박연대 8석, 자유선진당 4석, 민주노동당 3석, 창조한국당 2석이 배분된다. 권역별 의석은 전국적으로 얻은 정당의 권역별 득표율에 따라 비례배분으로 결정된다. 한나라당의 경우 서울권에서 전국적으로 얻은 득표율의 22.94%에 해당하고, 이는 한나라당의 전체의석 22석 중 5석에 해당된다. 이러한 방식으로 계산하면 한나라당의 권역별 의석분포는 서울 5석, 경기·강원 7석, 충청 2석, 호남·제주 1석, 영남 7석이 된다.

<표 6> 수정형 권역별비례제의 비례의석배분(득표율 기준 1차배분, 전국 기준 2차배분)

권역	한나라당(22)			통합민주당(15)			친박연대(8)			자유선진당(4)			민주노동당(3)			창조한국당(2)		
	득표수 (%)	배분 의석	배분 의석	득표수 (%)	배분 의석	배분 의석	득표수 (%)	배분 의석	배분 의석	득표수 (%)	배분 의석	배분 의석	득표수 (%)	배분 의석	배분 의석	득표수 (%)	배분 의석	배분 의석
서울 (9)	1473,477 (22.94)	5.05	5	1,037,469 (24.05)	3.61	4	382,814 (16.95)	1.36	2	175,731 (14.98)	0.60	0	138,751 (14.25)	0.43	0	169,787 (26.04)	0.52	1
경기 강원 (10)	2067,303 (32.19)	7.08	7	1,261,009 (29.23)	4.38	4	573,764 (25.40)	2.03	2	258,459 (22.03)	0.88	1	255,752 (26.27)	0.79	1	215,563 (33.06)	0.66	1
충청 (9)	508,319 (7.91)	1.74	2	323,021 (7.48)	1.12	1	163,753 (7.25)	0.58	1	519,443 (44.27)	1.77	2	84,878 (8.72)	0.26	0	55,160 (8.46)	0.17	0
호남 제주 (8)	203,371 (3.16)	0.70	1	1281,962 (29.71)	4.46	5	60,713 (2.69)	0.22	1	31,688 (2.70)	0.11	0	184,729 (18.98)	0.57	1	64,071 (9.83)	0.20	0
영남 (18)	2,169,257 (33.77)	7.43	7	410,184 (9.51)	1.43	1	532,212 (23.56)	1.88	2	188,142 (16.03)	0.64	1	309,335 (31.78)	0.95	1	147,412 (22.61)	0.45	0
계	6,421,727		22	4,313,645		15	2,258,750		8	1,173,463		4	973,445		3	651,993		2

출처: 필자 작성

주) 선거인수는 2008년 총선의 확정된 선거인수. 2008년 총선의 정당 득표율 적용.

19) 득표율 산출을 의석배분기준인 정당득표율 3% 이상인 정당만을 대상으로 하였기 때문에 참고자료의 득표율과는 차이를 보인다(중앙선거관리위원회 2008, 288).

〈표 7〉 현행 방식과 대안으로 논의되는 제도간 비교

	현행 방식	연동형 혼합제(독일)	병립형 혼합제	
			인구수 기준 할당방식(일본식)	득표를 기준 할당방식
의석수(지역구 : 비례)	299(245 : 54)	598(299 : 299)	480(300 : 180)	299(245 : 54)
의석배분방식	<ul style="list-style-type: none"> <li>지역구 245석은 소선거구 다수대표제로 선출</li> <li>비례대표 54석은 전국명부로 전국 득표율에 따라 정당별 배분</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>지역구의석 299석은 소선거구 다수대표제로 선출</li> <li>2단계 의석배분 중 1단계 상위배분은 전체 598석(무소속의석 제외)을 정당의 전국득표율에 따라 해당정당에 배분</li> <li>하위배분은 정당의 주별 득표율에 따라 배분</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>지역구 300석은 소선거구 다수대표제로 선출</li> <li>비례대표 180석은 권역별 정당 득표율에 따라 배분</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>지역구 299석은 소선거구 다수제로, 비례의석 54석은 권역별 명부로 선출</li> <li>비례의석 54석의 정당별 배분은 유권자수가 아닌 전국득표율을 기준으로 하고, 개별 정당의 권역별 의석배분은 정당의 전국득표율을 기준으로 함</li> </ul>
비례대표 명부작성 단위	전국	권역(주)	권역	권역
식패율 적용	적용하지 않음	이중임후보제	적용함	적용함
제도적 특징 및 효과	<ul style="list-style-type: none"> <li>특정 정당이 특정 지역에서 의석을 독점하는 지역주의 문제 발생</li> <li>낮은 비례성</li> <li>대표성의 문제</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>높은 비례성으로 지역주의 완화에 긍정적임</li> <li>초과의회 발생으로 총의석이 유용적임</li> <li>초과의회에 따른 불비례성 문제와 부정적 득표비중이 발생함</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>독일식에 비해 현행 선거제도와 구조적 유사성 가진</li> <li>지역주의 완화효과를 보이기 위해서 지역구대비 비례의석의 비율을 높여야 함</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>병립형과 연동형 절충방식</li> <li>권역 비례의석은 유동적이지만 정당의 총의석은 고정됨</li> <li>권역간 득표율에 비례하여 최종 권역의석이 결정되므로 비례성 높음</li> <li>식패율 적용으로 정당지지를 유도하고 정당정치 활성화 가능</li> <li>현행 선거제도를 유지하면서 지역주의 완화효과를 높일 수 있음</li> <li>비례의석 확대시 지역주의 완화효과 배가</li> </ul>

출처: 필자 작성

득표율기준방식의 의석배분은 독일식과 유사하다. 유사점은 독일식과 같이 득표율을 기준으로 전국단위와 권역단위에서 정당별로 의석을 배분한다는 점이다. 그러나 독일식과의 차이는 득표율기준방식의 경우 전국단위에서 배분할 때 비례의석만을 대상으로 한다는 점에 있다. 또 독일식과 같이 비례의석이 유동적이지만 그것이 초과의석으로 이어져 전체의석을 증가를 가져오는 것이 아니라, 전체의석은 고정되고 그 안에서 정당의 권역별 득표율에 따라 권역간 의석분포만 유동적이다. 무엇보다 독일식이나 일본식과 다른 점은 권역별 할당의석이 정당의 전국득표율에 따라 비례배분된다는 점이다. 독일식이나 일본식은 정해진 권역의석의 범위 내에서 정당득표율에 따라 할당하는 방식이기 때문에 배분되는 의석수가 정당의 권역득표율에 종속되지만 득표율기준방식에서는 정당의 전국득표율이 기준이 되므로 배분되는 의석수는 더 많아질 수 있다.

득표율기준방식은 현행 의석수와 지역구 대비 비례의석의 비율을 유지하면서 권역의 득표율을 충실하게 의석으로 반영하여 비례성을 제고할 수 있는 방안이다. 정당의 전국 득표율에 따라 권역에 배분되는 의석수가 유동적이기 때문에 정당의 입장에서는 더 많은 득표를 위해 노력할 것이므로 정당지지를 추동하는 효과를 갖게 된다. 이는 결국 취약정당의 의석확보 가능성을 높이는 긍정적인 유인으로 작용할 수 있다.

## VI. 결론

지역주의 문제를 해결하기 위해서는 특정 지역에서 의석을 독점하는 지역패권정당에 대항하여 취약정당도 의석을 확보할 수 있는 경쟁구도가 마련되어야 한다. 우리와 같은 소선거구와 전국명부 비례선거구의 결합방식에서는 비례의석을 늘려도 지역주의는 완화되지 않는다. 비례의석을 늘려 비례성을 높여도 특정 정당이 의석을 독점하는 지역에서 지지기반이 취약한 정당이 의석을 확보할 가능성이 높아지지는 않는다. 비례성이 지역주의완화로 이어지려면 지역주의가 강하게 나타나는 지역에 취약정당이 어느 정도 득표력을 가질 때 비로소 가능하다. 즉 ‘지역의 비례성’을 높여 취약정당에 대한 지지가 사장되지 않고 의석으로 전환되어야 독점정당체제를 완화할 수 있는 단초가 마련되는 것이다. 이점에서 석패율제도는 ‘지역의 경쟁구도’를 형성시키는 유의미한 수단이 될 수 있다. 석패율제도나 지역구결합비례제는 비례의석의 인적 구성만 변화시킬 뿐 의석수의 확대와 관련있는 것은 아니다. 그럼에도 불구하고 석패율제가 지역주의 완화에 기여할 수 있는 것은 지역구의 탈락자 중에서 다득표자가 비례대표로 당선되는 방식이기 때문에 정당간 선거경쟁을 촉진시켜 취약정당의 의석확보 가능성을 높일 수 있기 때문이다.

중대선거구제는 대부분의 선거제도 연구자들이 지적하듯이 지역주의 완화효과가 제한적이다. 선거구당 선출의원의 수, 즉 선거구의 크기가 클수록 지역독점구도가 완화될 가능성은 있지만 그러한 제도효과가 나타날 수 있을 정도로 선거구를 광역화할 경우 지역대표성의 약화가 초래된다는 단점이 있다.

현행 전국명부 비례제 방식보다는 권역별 비례제가 지역주의 완화에 효과적일 수 있다. 그러나 일본식 권역별 비례제를 도입할 경우 비례의석의 확대논의가 수반된다. 현행 비례의석 규모로는 취약정당이 지역주의 정당이 지배하는 권역 안으로 진입할 가능성이 희박하기 때문이다. 비례의석수를 늘리기 위해서는 현행 지역구의석수를 고정시키고 비례의석을 증원하거나, 전체의석수를 동결하고 지역구의석을 줄이는 방안이 있다. 하지만 비례의석의 확대나 지역구의석의 축소는 정당간 합의도출의 가능성이나 국민적 여론을 고려할 때 쉽지 않다. 독일식 권역별 비례제의 경우 연동방식이기 때문에 일본식보다는 높은 비례성을 보여 지역주의 완화효과가 크지만, 부정적 득표비중의 모순은 도입에 걸림돌이 된다.

결국 가장 현실적인 대안은 의석수의 변동없이 지역주의가 강하게 나타나는 지역에서 취약정당이 의석을 확보할 수 있도록 비례성을 제고하는 것이다. 이를 위해서는 인구수에 따라 의석을 할당하는 일본식 권역별 비례제보다는 득표율을 기준으로 정당의석을 할당하고 권역의석은 정당의 전국득표율에 따라 비례배분하는 방식이 실효성있는 방안이 될 것이다. 선거에서 비례성은 ‘득표가 의석으로 전환되는 일치도’를 의미한다. 득표 비례원칙을 적용하면 득표가 의석할당의 직접적 기준이 되기 때문에 유권자의 표심을 의석으로 정확히 반영할 수 있다. 득표율기준방식에서는 유권자수가 아닌 득표율에 따라 권역명부의석이 결정되기 때문에 유권자수가 적은 권역이라도 더 많은 비례의석을 획득할 수 있다. 이는 투표율을 높이는 효과도 가져올 것이다. 득표율기준방식이 석패율제도와 더불어 실시되면 지역주의의 완화에 상승작용을 할 것이며, 또 향후 비례의석이 확대되면 그 효과는 더 커질 것이다.

## 참고문헌

- 강원택. 2010. “지역주의 극복과 정치통합을 위한 선거제도 개혁의 방안” 『입법과 정책』, 1-1. 31-54.
- \_\_\_\_\_. 2009. 『선거제도 선진화 방안에 대한 검토』. 서울: 여의도연구소.
- 구춘권. 2002. “선거제도의 개혁과 의회발전: 지역적 균열과 정당 불만족의 극복을 위한 선거제도의 개혁방향.” 『의정연구』 8-2. 154-177.
- 국회정치개혁특별위원회. 2011. 『공직선거법 개정방향에 관한 공청회 자료집』. 서울: 국회정치개혁특별위원회.
- 김만흠. 2010. “지역균열의 정당체제와 선거제도 개혁 - 기호순번제의 폐지와 석패율제의 도입을 중심으로.” 지역주의 극복과 사회통합을 위한 국회의원 선거제도 개선 토론회. 서울 11월.
- 김영태. 2011. “지역정당구조와 중대선거구제.” 『미래정치연구』 1-1. 113-135.
- \_\_\_\_\_. 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. 2011. “한국 선거제도 개혁과 석패율제도의 도입: 쟁점과 평가.” 한국정치학회 · 한국사회과학협의회 주최 2011 공동학술회의. 한국정치의 쟁점: 정치선진화를 위한 정치개혁 과제. 서울 6월.
- \_\_\_\_\_. 2010. “일본 선거제도 개혁과 석패율제도의 효과: 한국에의 시사점.” 『한국정치연구』 19-3. 313-339.
- \_\_\_\_\_. 2009. “정당정치의 발전을 위한 선거제도의 개혁: 비례대표제의 확대와 석패율제도의 도입.” 『기억과 전망』 20. 39-70.
- 안승국. 2010. “국회의원 선거제도의 변화와 정치적 효과: 선거구제와 비례대표제를 중심으로.” 『한국정치외교사논총』 32-1. 259-288.
- 어수영. 2011. “혼합선거제도 도입에 따른 정치적 효과 분석.” 『선거연구』 1-1. 7-36.
- 장훈. 2006. “혼합형 선거제도의 정치적 효과.” 『한국정치학회보』 40-5. 191-213.
- 정용하. 2010. “선거제도와 지역성: 중선거구제를 통한 지역성의 발견.” 『한국민족문화』 37. 3-38.
- 조기숙. 1998. “새로운 선거구제도 선택을 위한 시뮬레이션 결과.” 『의정연구』 6. 149-182.
- 홍재우. 2009. 『오늘 다시 선거를 생각한다: 정치공학의 그림자』. 서울: 새로운 코리아구상을 위한 연구원.

- 중앙선거관리위원회. 2008. 『국회의원선거총람. 18대 총선』. 과천: 중앙선거관리위원회 선거상황팀.
- \_\_\_\_\_. 2010. 『전국동시지방선거총람. 제5회』. 과천: 중앙선거관리위원회 선거과.
- Rae, Douglas W. 1967. *The Political Consequences of Electoral Law*. New Haven: Yale Univ. Press.
- Karp, Jeffrey A. 2006. "Political Knowledge about Electoral Rules: Comparing Mixed-Member Proportional Systems in Germany and New Zealand." *Electoral Studies*. 25-4. December 2006. 714-730.
- Lübbert, Daniel. 2009. Negative Stimmgewichte und die Reform des Bundestags-Wahlrechts. *Deutscher Bundestag Info-Brief*.
- Pukelsheim, Friedrich. 2006. Current Issues of Apportionment Methods. In: Simeone, Bruno and Pukelsheim, Friedrich(eds.). 2006. *Mathematics and Democracy*. Heidelberg: Springer. 167-176.
- Sartori, Giovanni. 1986. The Influence of Electoral Systems: Faulty Laws or Faulty Method?. In: Grofman, Bernard and Lijphart, Arend. *Electoral Laws and Their Political Consequences*. New York: Agathon Press. 43-68.
- Nohlen, Dieter. 2009. Wahlsysteme in Reformprozesse. In: Strohmeier, Gerd(ed.). *Wahlssystemreform*. Baden-Baden: Nomos. 45-80.
- Reynolds, Andrew, Reilly, Ben and Elli, Andrew. 2005. *Electoral System Design: The New International IDEA Handbook*. Stockholm: IDEA.
- Shugart, Matthew S. and Wattenberg, Martin P. 2001. *Mixed-Member Electoral System. The Best of Both Worlds?*. Oxford: Oxford University Press.
- 選舉制度研究會. 2009. 『衆議院選舉要覽』. 東京: 國政情報センター.
- 일본재판소, 1999.11.10, 일본 최고재판소 판결 일본 중의원선거의 이중입후보제와 비례제의 위헌심판 <http://www.courts.go.jp/english/judgments/text/1999.11.10-1999-Gyo-Tsu-No.8.html>(검색일: 2011.10.4.)
- 독일연방하원, 하원 내무위원회 선거법 공청회 진술인 발표문 [http://www.bundestag.de/bundestag/ausschuesse17/a04/Anhoerungen/Anhoerung11/Stellungnahmen\\_SV/index.html](http://www.bundestag.de/bundestag/ausschuesse17/a04/Anhoerungen/Anhoerung11/Stellungnahmen_SV/index.html)(검색일: 2011.10.1.)
- 연합뉴스, 2010.6.8, 사통위 지역주의 극복위한 중대선거구제 건의 <http://www.yonhapnews.co.kr/bulletin/2010/06/08/0200000000AKR20100608057700001.HTML?did=1179m>(검색일: 2011.10.12.)

사회통합위원회, 2010.8.4, 지역주의 해소를 위한 선거제도 개선방안

[http://www.harmonykorea.go.kr/committee/activityView.asp?seq=338&page=6  
&pagecode=H050500&project=10](http://www.harmonykorea.go.kr/committee/activityView.asp?seq=338&page=6&pagecode=H050500&project=10)(검색일: 2011.10.15.)

Martin Fehndrich, 초과의원 해결방안

<http://www.wahlrecht.de/ueberhang/umgang.html>(검색일: 2011.9.6.)

오스트리아 내무부, 오스트리아 의회선거제도 개관

[http://www.bmi.gv.at/cms/BMI\\_wahlen/nationalrat/Ueberblick.aspx](http://www.bmi.gv.at/cms/BMI_wahlen/nationalrat/Ueberblick.aspx)(검색일:  
2011.11.2.)

독일연방헌법재판소, 부정적 득표비중 관련 조항 위헌결정(2 BvC 1/07, 2 BvC 7/07)

[http://www.bundesverfassungsgericht.de/entscheidungen/cs20080703\\_2bvc0001  
07.html](http://www.bundesverfassungsgericht.de/entscheidungen/cs20080703_2bvc000107.html)(검색일: 2011.9.12.)

독일연방하원, 연방하원 선거법 개정안 투표

[http://www.bundestag.de/dokumente/textarchiv/2011/35864137\\_kw39\\_de\\_wahlr  
echt/index.html](http://www.bundestag.de/dokumente/textarchiv/2011/35864137_kw39_de_wahlrecht/index.html)(검색일: 2011.10.19.)

### 〈국문초록〉

이 논문은 지역주의 완화를 위한 국회의원 선거제도의 개선방안을 제시하고 있다. 지역주의 완화의 핵심은 정당경쟁구도의 형성과 비례성의 제고에 있다. 이를 위해서는 석패율제도의 경우, 권역명부를 바탕으로 평균득표율보다는 석패율을 적용하고, 봉쇄조항은 하향조정될 필요가 있다. 또한 소위 ‘부정적 득표비중’의 모순을 보이는 독일식보다는 일본식 권역별 비례제가 바람직하다. 다만 비례성의 제고를 위해 정당의 권역별 의석할당을 유권자수가 아닌 득표율을 기준으로 하고, 권역내 의석배분은 정당의 전국득표율에 따라 권역별 비례배분하는 방식을 고려해볼 수 있다. 이 방식은 권역의 득표율을 충실하게 의석으로 반영함으로써 현행 의석수의 변동없이 비례성을 제고할 수 있는 방안이다. 이 방안을 적용했을 때 지역주의 완화효과가 획기적으로 나타나지는 않지만, 석패율제도와 병행하여 실시된다면 취약정당의 의석확보 가능성을 높여 정당경쟁구도의 형성에 기여할 수 있을 것이다.

**주제어** : 선거제도, 지역주의, 비례성, 석패율제도, 연동형 혼합제, 병립형 혼합제  
 electoral system, regionalism, proportionality, second chance rule, mixed member  
 proportional, mixed member majoritarian