



대한민국 국회

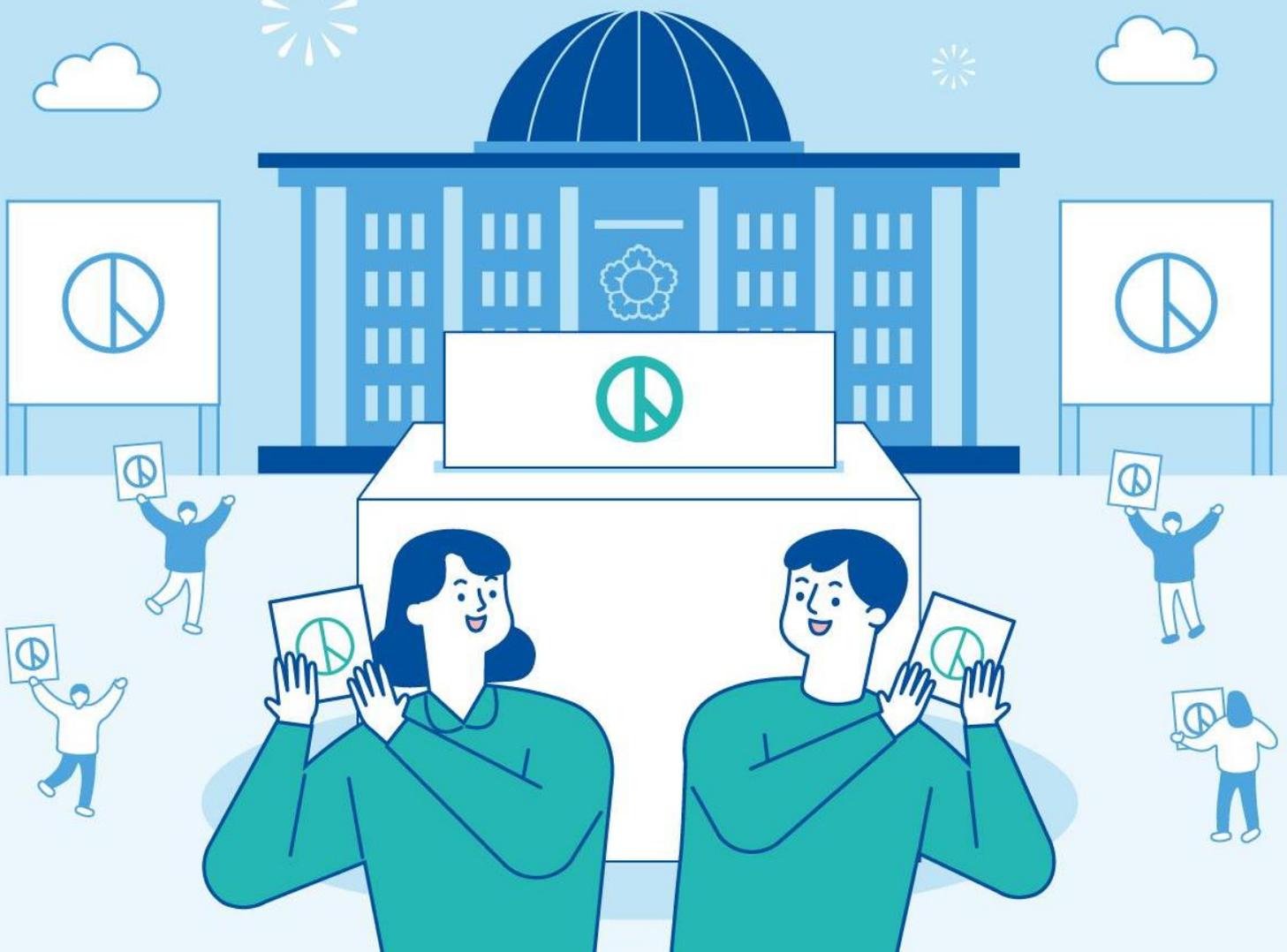
HankookResearch

ISDPR

국회의원 선거제도 개편을 위한 공론화

숙의자료집

2023. 5



CONTENTS

국회의원 선거제도 개편을 위한 공론화 속의자료집

제1장

의제 1 국회의원
선거제도의 원칙 -
대표성, 책임성,
비례성

1. 들어가며	7
2. 대표성	8
3. 책임성	9
4. 비례성	11
5. 국회의원 선거 기본 원칙의 절충	13

제2장

의제 2 지역구
국회의원 선거구의
크기

1. 선거구제	17
2. 소선거구 단순다수제	18
3. 중대선거구 단순다수제	21
4. 도농복합형 중대선거구제	24

제3장

의제 3 비례대표
의원을 어떻게
선출할 것인가?

1. 비례대표 의석 배분 방식: 병립형 vs 연동형	30
2. 비례대표 선출단위: 전국단위 vs 권역단위	35
3. 비례대표 명부 작성방식: 폐쇄형 vs 개방형	39

제4장

의제 4 비례대표
의석 비율과 의원
정수

1. 21대 국회 국회의원 선출방식은?	45
2. 21대 국회에 제출되어 있는 다양한 선거제도 개정안	46
3. 예전에는 어땠을까?	48
4. 비례대표 의석 확대 주장의 이유	50
5. 비례대표 의석 축소 주장의 이유	52
6. 비례대표 의석과 의원정수의 관계는?	53
7. 소결	56

국회의원 선거제도 개편을 위한 공론화



공론화 과정 이해

◆ 공론(公論)이란?

- » 공론이란 여럿이 함께 모여 의논한다는 말로 쉽게 결정 내리기 어려운 문제에 대해 지혜를 모으는 것을 의미합니다.

◆ 공론화란?

- » 공론화는 집단 간 입장과 의견이 갈리거나 사회적 갈등을 초래할 수 있는 사안, 특히 공공정책 사안에 대해 함께 해결책을 모색하는 과정을 말합니다. 이 과정에서 이해관계자와 전문가뿐만 아니라 일반시민의 의견을 민주적인 방식으로 다양하게 수집합니다.
- » 공론화는 보통 숙의 민주주의라는 이름으로 불립니다. 숙의 민주주의의 핵심은 최종 결론을 내리는 데 있는 것이 아니라, 결론에 도달하는 과정에 있습니다. 모두에게 학습하고 생각할 수 있는 기회를 제공하는 '과정으로서의 민주주의'가 공론화에서는 가장 중요합니다.

◆ 공론화 방법

- » 공론화에는 공청회, 시민배심제, 합의회의, 여론조사 등 다양한 기법이 활용될 수 있습니다.
- » 이번 국회의원 선거제도 개편을 위한 공론화는 시민들이 공론화 과정에 직접 참여하여 해당 사안을 공부하고 서로 의견을 나눈다는 점에서 공론조사의 한 형태인 '시민참여형조사'라고 할 수 있습니다.
- » 시민참여형조사는 일반시민들의 피상적인 의견과 태도 조사에만 그치는 여론조사의 약점을 보완한 것으로 시민들에게 충분한 정보를 제공하고 깊이 생각하고 충분히 논의하도록 함으로써 정제된 국민 여론을 도출합니다.
- » 사전에 도출한 공론화 의제를 깊이 생각하고 충분히 논의하는 것을 숙의(熟議)라고 하며 숙의는 시민참여형 조사의 핵심적인 과정입니다.

국회의원 선거제도 개편을 위한 공론화

◆ 공론화 의의

- » 한국 사회는 특히 집단 간 갈등 수준이 높고 정치적·이념적 양극화 경향이 강한 곳입니다. 일상 생활에서 불편을 해소할 수 있는 횡단보도를 하나 그리는데도 의견이 다른 집단들 간 합의가 되지 않아 몇 년씩 걸리기도 합니다.
- » 우리가 다루게 될 국회의원 선거제도는 그 정도가 더 심하다고 할 수 있습니다. 여야의 입장이 분명히 다르고 여와 야 각 당의 내부에서도 이해관계에 따라 의견이 분분합니다. 이런 점에서, 의회 내에서 합의를 도출하는 것은 쉽지 않습니다. 또한, 국회의원들에게만 선거제도 개편을 맡기면 유권자의 의견을 적절히 반영한 제도를 만들 수 있을지 미지수입니다. 경기를 뛰는 선수가 만든 규칙이 국민의 지지를 받을 가능성도 낮습니다.
- » 이번 시민참여형조사는 한국 사회가 가장 갖추지 못한 역량인, 집단 간 갈등 해소와 사회통합의 향상에 어느 정도 이바지할 수 있을 것으로 기대합니다.

선거제도 개편에 대한 시민의 의견이 왜 필요한가?

- » 선거제도의 기본 원칙은 대표성, 책임성, 비례성입니다.
- » 현재 우리나라 선거제도는 이 세 가지 원리들을 절충하는 방향으로 마련되었으나 절충하는 과정에서 선거제도는 매우 복잡해졌습니다.
- » 복잡한 선거제도에 대해 시민들이 함께 학습하고 토론하는 기회를 마련함으로써 시민들이 선호하는 국회의원 선거제도의 원칙과 방향성을 확인하고자 합니다.
- » 이를 토대로 제22대 국회의원 선거제도 설계를 위한 시사점을 도출할 예정입니다.

시민참여단의 역할

- » 시민참여단은 제공되는 자료집을 숙지하고 전문가 발표를 듣고 학습하며 토론하는 등 전반적인 공론조사 과정에 참여합니다.
- » 토론회 자료들은 시민참여단에 전달되어 선거제도 개편 공론화 의제 등에 관한 숙의에 활용될 계획입니다.



시민참여단의 역할

- » 시민참여단은 1, 2차 숙의 과정에서 의제별 전문가들과 함께 충분한 질의응답 시간을 가짐으로써 보다 심층적인 토론을 통해 의견을 정리하게 되며 2차례의 조사를 통해 의견을 제출하게 됩니다.
- » 숙의과정을 거치며 진행된 2차례의 조사 결과와 1, 2차 숙의에서 제출된 의견들은 정리되어 정치개혁특별위원회에 전달됩니다.
 - ▶ 정치개혁특별위원회: 국회에서 구성한 비상설 특별위원회로 선거제도 개편을 포함한 정치개혁 문제 전반을 논의
- » 시민참여단의 의견은 국회의원 선거제도를 개편하는 데 참고자료로 활용될 예정입니다.

선거제도 개편 공론조사 주요 의제 4가지

<p>의제 1</p> <p>국회의원 선거제도의 원칙 : 대표성, 책임성, 비례성</p>	<p>의제 2</p> <p>지역구 국회의원 선거구의 크기</p>	<p>의제 3</p> <p>비례대표 국회의원 선출방식</p>	<p>의제 4</p> <p>비례대표 의석 비율과 의원 정수</p>
---	--	--	---

시민참여단 준수사항

◆ 참여 과정

- » 토론회 전 과정의 일정을 준수해주세요.
- » KBS 내 공간 사용 규칙을 따라주세요.



시민참여단 준수사항

◆ 토론 과정

- » 퍼실리테이터의 지시에 잘 따라 토론에 임해주세요
- » 나와 다른 입장과 선택이라 할지라도 경청하고 존중해주세요
- » 주장하실 때는 근거를 명확히 제시해주세요
- » 사람들 간에 입장 차이가 존재하는 근거의 경우, 사실관계 확인을 꼭 거친 후에 인용해주세요.

국회의원 선거제도 개편을 위한 공론화 속의자료집

의제 01

국회의원 선거제도의 원칙 : 대표성, 책임성, 비례성



제1장

의제 1

국회의원 선거제도의 원칙 - 대표성, 책임성, 비례성



국회의원 선거제도의 원칙 - 대표성, 책임성, 비례성

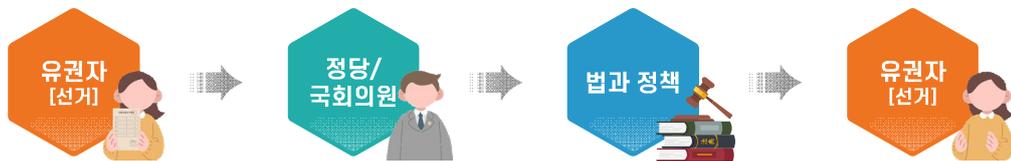
1 들어가며

1) 대의민주주의란?

(1) 대의민주주의(representative democracy)는 다음의 세 단계가 유기적으로 결합되었을 때 제대로 작동되는 민주주의 제도입니다.

- » 일반 국민(유권자)이 자신의 입장을 잘 대변해 줄 것으로 생각하는 정당이나 후보를 선택하여 국회의원으로 선출하고,
- » 그렇게 선출된 국회의원이 국민의 입장을 고려하여 의정활동을 수행한 후,
- » 다음 선거에서 현역 국회의원과 소속정당의 임기 중 행적의 공과를 평가한 후 정당이 나 현역 의원을 다시 지지할 것인가, 지지를 철회할 것인가를 결정합니다.

그림 1 유권자와 정당/국회의원 간 관계



2) 국회의원 선거제도의 원칙

(1) 국회의원 선거제도는 다음의 세 가지 원칙을 기준으로 만들어집니다.

- » 대표성 - 선출된 국회의원의 인구학적(연령, 성, 거주지역 등), 사회경제적(직업, 자산이나 소득 등) 특성이 전체 국민의 특성을 정확하게 반영하고 있는가?

- » 책임성 - 선택받은 정당이나 선출된 국회의원이 얼마나 국민의 의견을 잘 반영하여 법을 만들고, 그렇게 만들어진 법과 정책에 책임을 지는가?
- » 비례성 - 각 정당별로 보았을 때 정당 득표율이 얼마나 정확하게 의석수에 반영되는가?

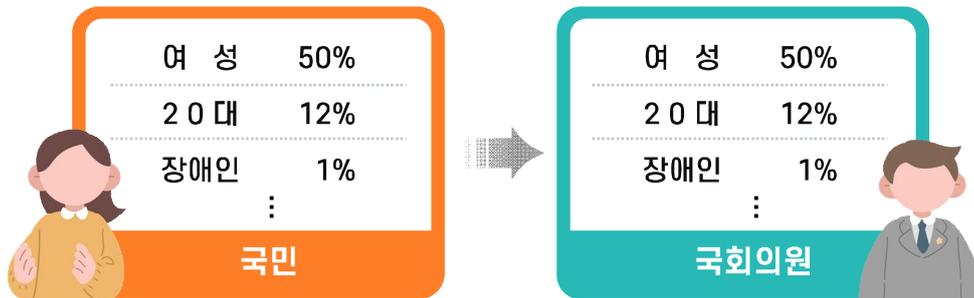
☞ 이 세 가지 원칙을 모두 만족시키는 선거제도를 만드는 것은 매우 어려운 일입니다. 그래서 각 나라의 조건과 그 국민들이 원하는 바에 따라 세 가지 원칙을 절충한 선거제도를 선택하여 사용하게 됩니다. 이것이 전 세계에 존재하는 민주주의 국가들의 선거제도가 서로 다른 이유입니다.

2 대표성

▶ 대표성은 국민의 대표인 국회의원들의 구성이 일반 유권자의 구성과 유사해야 한다는 원칙입니다.

- (1) 예를 들어 전체 유권자의 약 50%가 여성이면, 국회의원의 약 50%가 여성, 유권자의 12%가 나이 기준 20대 유권자라면, 국회의원의 12%도 20대여야 한다는 것입니다. 이러한 원리를 다른 말로 “기술적 대표성(descriptive representation)”이라고 부릅니다.
- (2) 대표성을 확보하기 위해서는 할당제(quota system)라는 인위적인 장치가 필요할 수 있습니다. 여성 후보, 청년 후보, 장애인 후보를 많이 공천해도 그들이 유권자의 선택을 받지 못하면 국회의원이 될 수 없고, 그 결과 대표성이 훼손될 수 있기 때문입니다.
- (3) 그렇지만 무슨 기준으로 대표성을 확보하는 작업이 필요한지에 대한 합의를 만들기 어렵습니다. 여성 대표성, 청년(소위 MZ세대) 대표성, 출신 지역 대표성, 장애인 대표성, 소득/재산 기준 계층 대표성(일반적으로 저소득층 국회의원은 찾아보기 어려움), 학력 대표성(일반적으로 학력이 낮은 국회의원은 찾아보기 어려움) 등 다양한 기준이 있는데, 이 모든 기준을 사용하여 할당제를 만드는 것은 불가능합니다.
- (4) 보다 일반적으로 할당제는 일반 유권자들의 선택의 자유를 제한할 수도 있다는 점 역시 심각하게 고려되어야 할 사안입니다.

그림 2 기술적 대표성의 논리



3 책임성

▶ 국회의원 선거제도가 고려해야 하는 책임성 원칙을 이해하기 위해서는 다음의 두 가지 질문을 던져야 합니다.

(1) 일반 국민(유권자)이 자신을 대표하는 국회의원이 누구인지를 정확히 알고 있는가?

▶ 국회의원 선거 때 유권자 자신이 사는 지역에 어떤 후보들이 나오는지 알고, 그들의 정책 입장을 자신의 입장과 비교하여 투표하는 상황이 자연스럽습니다. 만약 유권자가 자신을 대표하는 국회의원이 누구인지 모른다면 대의민주주의의 첫 번째 단추부터 잘못 끼워진 것이라고 볼 수 있습니다.

▶ 유권자가 자신을 대표하는 국회의원이 누구인지 모르는 경우는 크게 보아 다음의 두 가지 경우입니다.

① 유권자가 지지 정당을 선택하고, 정당 득표율에 따라 각 정당이 알아서 후보들을 국회로 보내는 경우

- 일반 유권자가 선거 날 특정 후보 대신 특정 정당을 선택하면, 전국단위 정당 지지율에 기반하여 의석을 각 정당에 배분합니다. 이때 각 정당이 미리 만들어 놓은 명부를 사용하여 국회의원 당선 여부를 결정하게 됩니다. (“정당명부식 비례대표제” 혹은 “폐쇄형 명부 비례대표제”라고 부릅니다.)
- 예를 들어 전체 국회의원 수가 100명이고, A 정당의 득표율이 20%라고 하면 전체 100석의 20%인 20석을 A 정당이 가져갈 수 있습니다. A 정당은 미리 순번을 정해 후보 명부를 만들어 놓은 상태입니다. 따라서 명부의 1번부터 20번에 해당되는 후보들이 A 정당 소속 국회의원으로 당선되는 것입니다. (명부에서 21번째 이후에 위치한 후보들은 낙선자들입니다.)
- 그런데 유권자 입장에서 보면, A 정당을 지지하는 경우라 해도 어떤 후보가 국회의원이 되었고 어떤 후보가 되지 않았는지를 구분하는 일은 어렵습니다. 이런 사실을 당선된 국회의원들도 인지하고 있기 때문에 자신을 당선시킨 유권자에 대한 책임을 다하겠다는 인식이 낮을 수 있습니다.

그림 3 정당득표율에 따른 의석 배분 (정당명부식 비례대표제의 예)



② 하나의 지역구에서 여러 명의 국회의원을 선출하는 경우

- 전국을 여러 개의 지역구로 나누고 각 지역구에서 한 명의 국회의원을 선출하는 제도를 “소선거구” 제도라고 합니다. 반면 하나의 지역구에서 여러 명의 국회의원을 선출하는 제도를 “중선거구” (보통 2-4인) 혹은 “대선거구” (보통 5인 이상) 제도라고 부릅니다. (합쳐서 “중대선거구” 제도라고 지칭하기도 합니다.)
- 만약 중대선거구 제도를 사용하여 국회의원을 뽑는다면, 유권자가 자신의 거주 지역에 생긴 문제를 어떤 국회의원에게 해결해 달라고 요구할 것인지가 명확하지 않습니다. 이렇게 애매한 상황은 한 지역구를 대표하는 국회의원들의 소속 정당이 다른 경우 심해질 수 있습니다. 국회의원들이 지역구 문제에 대한 책임을 서로에게 미룰 것이기 때문입니다.

(2) 국회의원이 일반 국민(유권자)과 지속적으로, 가까운 거리에서 소통하는가?

- » 국회의원들은 자신을 뽑아준 유권자와 지속적으로 소통해야 할 의무가 있습니다. 동시에 유권자는 문제가 생겼을 때 호소할 국회의원을 항상 가까이 두어야 할 필요가 있습니다.
- » 위에서 언급된 두 가지 경우(폐쇄형 명부 비례대표제, 그리고 중대선거구 제도)에서는 상대적으로 국회의원들과 일반 국민 간 소통이 약화될 수밖에 없습니다.
- » 그렇기 때문에 책임성 원칙에 충실하기 위해서는 하나의 지역구를 하나의 국회의원이 대표하고, 그 국회의원을 지역구 유권자의 손으로 직접 뽑는 소선거구 단순다수제가 바람직한 대안으로 여겨집니다.

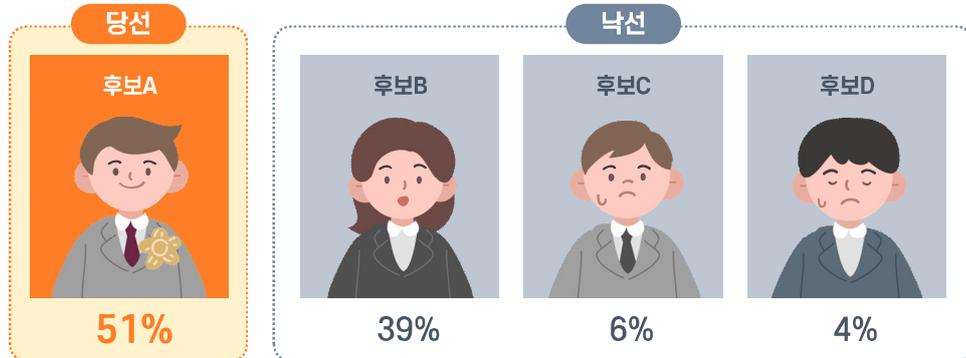
4 비례성

- ▶ 비례성 원칙은 한 선거에서 특정 정당이 전국단위에서 얻은 득표율에 비례하여 의석이 배분되어야 한다는 내용을 담고 있습니다. 비례성 원칙에 충실한 선거제도는 소선거구 단순다수제와 상충 됩니다. 소선거구 단순다수제에서는 국회의원의 책임성이 담보되는 대신, 비례성이 깨질 위험성이 크기 때문입니다.

(1) 소선거구 단순다수제가 어떻게 비례성을 훼손하는가?

- ▶ 소선거구 단순다수제는 전국을 여러 개의 지역구로 나누고 각 지역구에서 한 명의 국회의원을 선출하는 제도입니다. 각 지역구에서는 1등만 당선되고 득표율 기준 2등 이하의 후보는 낙선하게 됩니다.
- ▶ 만약 어떤 지역구에 4명의 후보가 경쟁하였고, 그들의 득표율이 아래와 같다면 후보 A가 국회의원으로 당선되고 후보 B, C, D는 낙선하게 되는 것입니다.

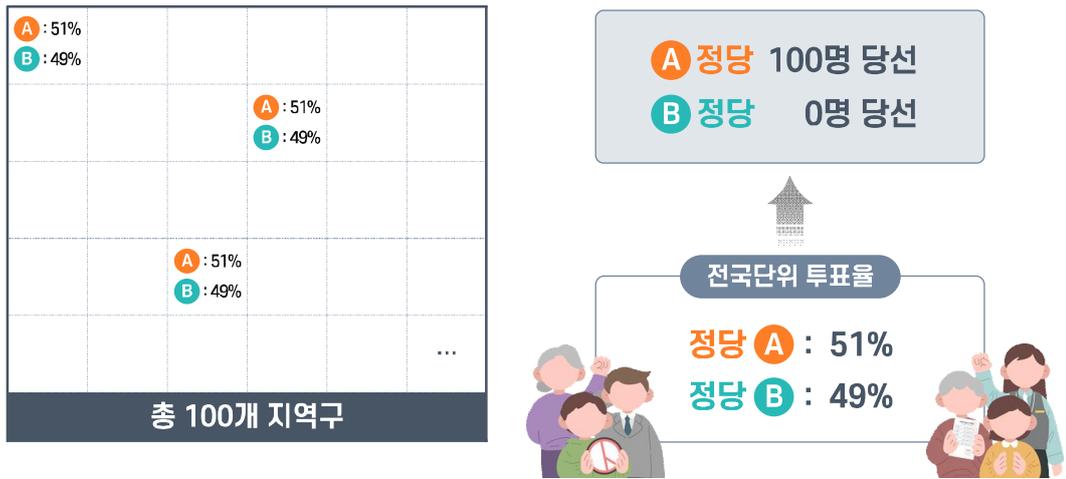
그림 4 소선거구 단순다수제의 논리



- ▶ 소선거구 단순다수제는 기본적으로 승자가 독식하는 제도이기 때문에 위의 예에서 후보 B, C, D가 확보한 총 49%의 표는 국회의 의석으로 전환되지 않습니다. 이것을 “사표”라고 부릅니다.
- ▶ 만약 한 지역구가 아니라 전체 지역구에서 이런 현상이 나타나면 어떻게 될까요? 극단적인 가상의 예를 하나 들어보면 다음과 같습니다.
 - ▶ 전국을 100개의 지역구로 나누고 소선거구 단순다수제를 사용하여 총 100명의 국회의원을 뽑는 가상의 예를 들어 설명해 보겠습니다. (이해의 편의를 돕기 위해 두 개의 정당(정당 A, 정당 B만이 경쟁했다고 가정) 선거 결과 전국단위 득표율을 확인해 보니, A 정당 후보들은 총

51%, B 정당 후보들은 총 49%의 득표율을 보였습니다. 그런데 이 결과가 100개의 지역에서 모두 동일하게 나타난 결과라면, 100개의 의석은 모두 A 정당이 차지하게 됩니다. B 정당은 전국단위에서 49%의 득표율을 보였음에도 불구하고 단 한 개의 의석도 확보하지 못하게 되는 것입니다.

그림 5 소선거구 단순다수제가 비례성을 훼손하는 경우 (예)



- ▶ 일반적으로 지역구 소선거구 단순다수제를 적용하면 규모가 큰 두 개의 정당이 아닌 군소정당들에게 불리한 상황이 연출됩니다. 전국단위에서 총 10~20%의 득표율을 확보한다고 해도 전체 지역구의 10~20%에서 1등을 하지 못한다면 그 정도 비율의 의석을 가져가지 못하기 때문입니다. 반면 거대 정당의 경우 전국단위 득표율이 50%가 안 되더라도 과반의 지역구에서 1등을 한다면 50% 이상의 의석을 확보할 수 있는 것입니다.
- ▶ 거대 정당의 승자독식 및 사표 현상은 비례성을 약화시킵니다. 따라서 비례성을 높이기 위해서는 지역구 소선거구 단순다수제 대신 전국단위 비례대표제(의석을 전국단위 정당 득표율에 비례하여 배분하는 방식) 혹은 중대선거구제를 도입하는 방향을 취해야 합니다. 그런데 비례성을 높이기 위한 제도를 선택하면 전술한 바와 같이 책임성 원칙은 어느 정도 훼손될 수밖에 없습니다.

5 국회의원 선거 기본 원칙의 절충

- ▶ 국회의원 선거 기본 원칙인 대표성, 책임성, 비례성을 모두 충족하는 선거제도는 존재하지 않습니다. 모든 민주주의 국가의 국회의원 선거제도는 이 원칙들을 절충하여 만들어 집니다. 중시하는 원칙과 절충하는 방법이 다양하므로 각국의 국회의원 선거제도는 서로 다를 수밖에 없습니다.
- ▶ 한국의 경우 대표성, 책임성, 비례성 원칙을 다음과 같은 방식으로 절충해 왔습니다.

(1) 대표성 보완

- » 일부 국가에서는 특정 유권자 집단의 대표성을 강화하기 위해 할당제를 적용하기도 합니다.
- » 정당에서 비례대표명부를 만들 때 홀수 순번에 여성 후보를 배정하는 방법이 그것입니다. 만약 한 정당에서 10명의 비례대표를 국회에 보낼 수 있다면 자동적으로 5명은 남성(짝수 순번), 5명은 여성(홀수 순번)이 됩니다.
- » 하지만 한국에서 여성을 제외한 다른 유권자 집단의 대표성을 강화하기 위한 선거제도 보완책은 시행되고 있지 않습니다.

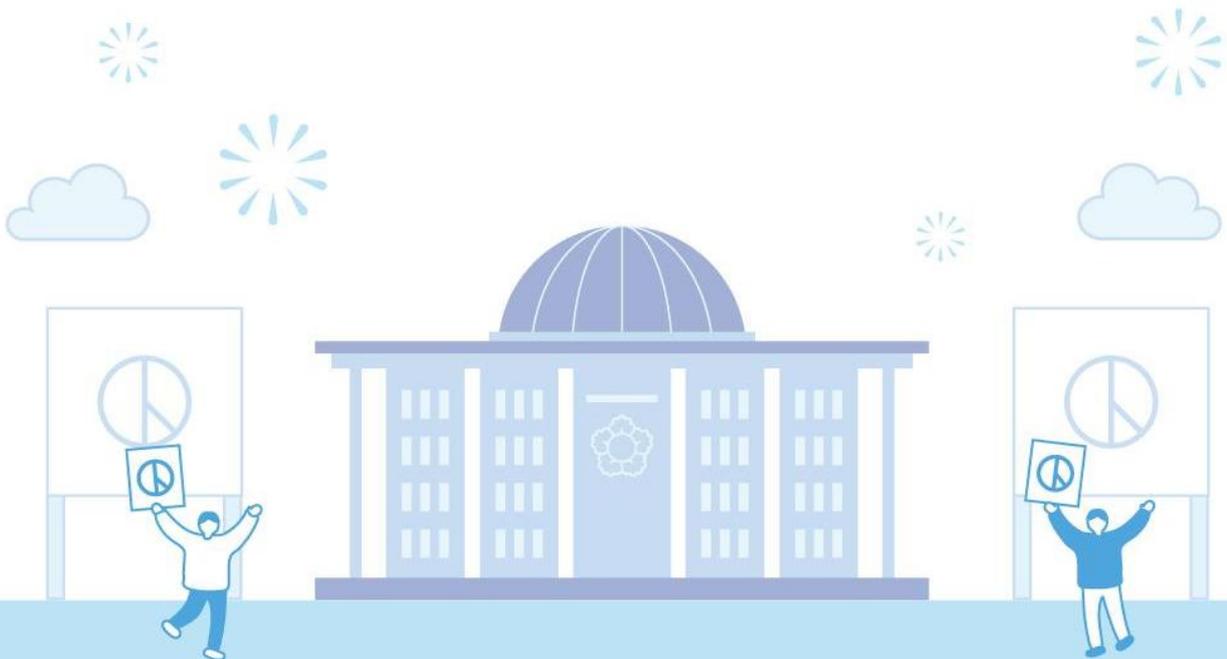
(2) 책임성과 비례성의 절충

- » 한국을 포함하여 일부 국가에서는 국회의원 선거제도의 책임성 원칙과 비례성 원칙을 절충하기 위해 지역구 소선거구 단순다수제와 전국 혹은 권역 단위 비례대표제를 혼합하여 선거 제도를 만듭니다.
- » 한국의 경우 총 300명의 국회의원 중에서 253명은 전국을 253개의 조각을 쪼개 만든 지역구에서 뽑힌 정치인으로 채웁니다. (이때 국회의원 선출 방식은 지역구에서 가장 많은 득표를 한 단 한 명의 후보를 뽑는 소선거구 단순다수제입니다.)
- » 나머지 47명은 각 정당의 전국단위 득표율에 비례하여 할당합니다. 각 정당이 미리 비례대표명부를 만들어서 그 정당이 국회에 보낼 수 있는 숫자의 후보들을 순번대로 국회로 보냅니다.
- » 이 방식은 2012년 국회의원 선거에서 활용된 제도입니다. 이렇게 지역구 소선거구 단순다수제와 전국단위 비례대표제를 별도로 시행하면 병립형, 전국단위 정당 득표율에 맞추어 의석수를 조정하는 절차를 수행하면 연동형이라고 부릅니다.

국회의원 선거제도 개편을 위한 공론화 속의자료집

의제 02

지역구 국회의원 선거구의 크기



제2장

의제 2

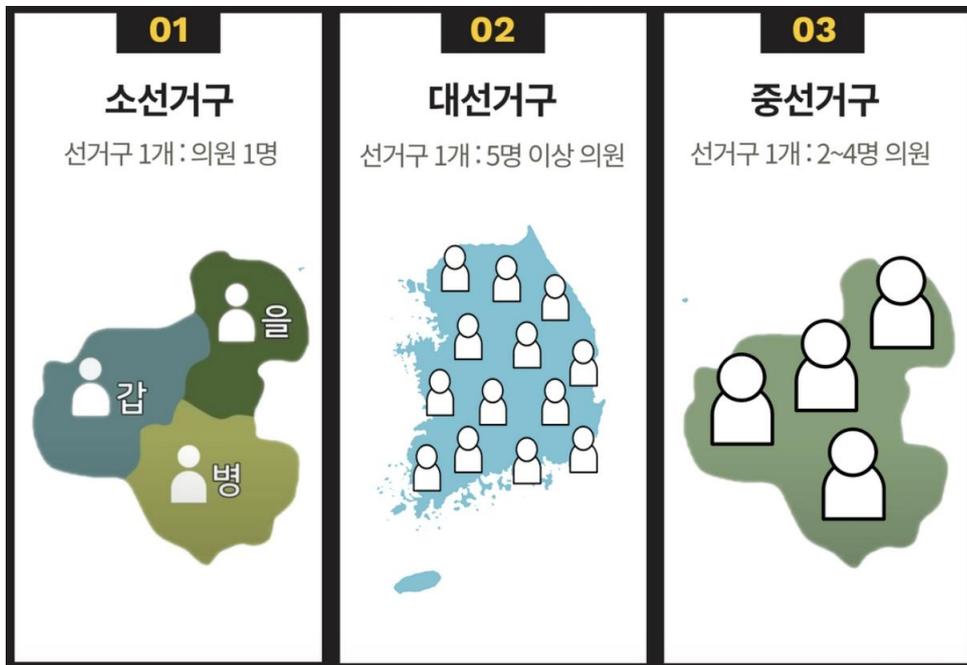
지역구 국회의원 선거구의 크기

1 선거구제

1) 선거구제란 무엇일까요?

- (1) 선거구는 대표를 선출하기 위해 선거를 실시하는 단위지역을 의미합니다. 하나의 선거구에서 1인을 선출하는 방식은 소선거구제이고, 통상 2~4인을 선출하면 중선거구제, 5인 이상을 선출하면 대선거구제로 간주합니다. 그러나 중선거구제와 대선거구제를 나누는 기준은 나라마다 또 전문가마다 달라서, 중대선거구제로 묶어서 부르기도 합니다.

그림 6 선거구 규모에 따른 구분



※ 출처: 경실련 2023

- (2) 엄밀한 의미에서 보면, 선거구제는 선거구의 크기에만 관련이 있습니다. 그러나 가장 많은 표를 얻은 1명만 당선되는 소선거구제와 달리, 2인 이상을 뽑는 중선거구제에서는 당선자를 뽑는 방식이 다양합니다. 그래서 선거구제와 당선자 결정방식이 어떻게 조합되는가에 따라서 다양한 선거제도가 만들어질 수 있습니다.
- (3) 선거구제의 관점에서 보면, 한국의 선거제도는 지역단위에서 의원 1인을 뽑는 소선거구제로 당선된 253명과 전국단위로 각 정당에 투표해서 정당이 추천한 명단에서 47명이 당선되는 전국 대선거구제의 형태가 혼합된 방식이라고 볼 수 있습니다.
- (4) 선거제도 개혁과 관련하여 현행 소선거구제를 한 지역구에서 3인 이상을 선출하는 중대선거구제나 6인 이상을 선출하는 대선거구제로 개편하자는 주장이 있습니다. 중대선거구제의 경우, 유권자가 출마한 후보 중 한 명에게 투표하면, 지역구 내에서 득표율이 높은 순서대로 각 지역구에 배정된 의원수 만큼 선출하는 방안입니다. 대선거구제의 경우, 유권자들이 투표를 하면, 정당별 득표율에 따라 정당이 갖는 의석수를 먼저 배분하고, 각 정당의 당선자는 각 당 소속 후보자별 득표순에 따라 당선인을 결정하는 방식입니다.

2 소선거구 단순다수제

- ▶ 소선거구 단순다수제는 책임성에는 강점을 가지고 있는 반면, 대표성에서는 약점을 가지고 있다는 평가를 받습니다.

(1) 장점

» 책임성

- ▶ 소선거구제의 경우 국회의원 한 명이 하나의 지역구를 담당하고 있기 때문에 지역구에서 발생한 일에 대한 책임소재가 명확합니다. 또한 국회의원이 다시 당선되기 위해서는 지역구 유권자들과 좋은 관계를 유지해야 합니다. 지역구 의원들은 자신의 지역구에 사무실을 열고 지역구 유권자들의 목소리를 듣기 위해 노력합니다.

» 양당제

- ▶ 소선거구 단순다수제를 채택하고 있는 국가에서는 양당제가 형성되는 경향이 있습니다. 한 국가에 정당이 여러 개 있더라도 실제로 정권을 차지할 수 있는 가능성이 있는 정당이 2개일 때, 이를 양당제라 부릅니다. 주요 정당이 2개뿐이기 때문에, 국민들은 여당과 야당을 구분하기 쉽고, 책임소재를 비교적 분명하게 파악할 수 있습니다. 국민들이 정치적, 경제적 결과에 대해 어떤 정당이 잘한 것인지, 잘못된 것인지를 파악하기 쉽게 따져볼 수 있습니다.

(2) 단점

» 사표 대량 발생

- ▶ 사표는 낙선한 후보가 받은 표를 뜻합니다. 단순다수제로 치러지는 선거에서 1위 후보가 50% 이상의 표를 받는 경우는 많지 않습니다. 경쟁하는 후보의 수가 증가할수록 그 확률은 더욱 감소합니다. 따라서, 사표도 증가하게 됩니다. 아래 표(‘지역구 선거: 전체 사표 비율’)는 역대 총선에서 발생한 전체 사표 비율을 나타냅니다. 지난 다섯 번의 선거에서 적게는 44%, 많게는 50%에 달하는 사표가 발생했습니다.

표 1 지역구 선거: 전체 사표 비율(참여연대 집계)

	투표수	사표	사표비율
17대 총선	21,263,745	10,629,856	50%
18대 총선	17,212,690	8,105,059	47%
19대 총선	21,792,851	10,120,550	46%
20대 총선	24,360,756	12,258,430	50%
21대 총선	28,741,408	12,567,432	44%

- ▶ 사표가 많아지면 무엇이 문제일까요? 국회의원은 지역구를 대표하기는 하지만, 동시에 자신을 뽑아준 유권자가 원하는 정책에 보다 민감하게 반응할 수밖에 없습니다. 정책을 만들 때 과반수가 안 되는 소수의 지지자들에게 초점을 맞춰 일하기가 쉽습니다. 또 사표가 많아지면, 유권자들은 당선 가능성을 고려하여 투표를 하게 됩니다. 소수 정당 후보를 가장 지지하면서도, 자신의 표가 사표가 되지 않도록 1~2위 후보자 중에서 선택을 강요받게 되는 것이죠. 즉 소선거구 단순다수제는 유권자의 후보 선택을 제한하는 경향이 있습니다.

▶ 득표 → 의석의 불비례성

- ▶ 정당들이 얻은 표가 실제의 의석 비율과 달라지는 문제도 생깁니다. 어떤 정당은 득표수에 비해 많은 의석을 얻기도 하고, 어떤 정당은 득표수보다 적은 의석을 얻기도 합니다. 아래 표는 역대 국회의원 선거의 지역구 선거에서 각 정당이 전국에서 얻은 득표율과 의석비율을 보여주고 있습니다.
- ▶ 21대 총선을 보면, 제1당인 더불어민주당의 경우 50%를 득표했지만, 64%의 의석을 획득했습니다. 반면 제2당인 미래통합당은 41%를 득표하고도 33%밖에 의석을 획득하지 못했습니다. 21대 선거뿐만이 아닙니다. 다른 선거에서도 거대정당, 특히 제1당이 득표율에 비해 더 많은 의석수를 배정받는 현상이 공통적으로 나타납니다. 대신 소수 정당은 오히려 의석을 얻는 과정에서 손해를 보고 있음을 알 수 있습니다.
- ▶ 비례성이 훼손되면, 애써 득표를 하고도 그에 상응하는 의석을 얻지 못한 정당에서는 불만이 생길 수밖에 없습니다. 또 소수 정당들은 독자적으로 생존하기보다는 큰 정당에 흡수되는 길을 택하곤 합니다. 이는 소수 집단의 의사가 정책결정 과정에 반영되는 것을 더욱 어렵게 합니다.

표 2 역대 국회의원 지역구 선거: 득표율과 의석비율

	1당		2당		3당		4당	
	득표율	의석비율	득표율	의석비율	득표율	의석비율	득표율	의석비율
13대	34%	39%	24%	21%	19%	24%	16%	12%
14대	38%	49%	29%	32%	17%	10%	2%	0.4%
15대	35%	48%	25%	26%	16%	16%	11%	4%
16대	39%	49%	36%	42%	10%	5%		
17대	41%	53%	38%	41%	8%	2%	3%	2%
18대	43%	53%	29%	27%	6%	6%	4%	2%
19대	43%	52%	38%	43%	6%	3%	2%	1%
20대	38%	42%	37%	43%	15%	10%	2%	1%
21대	50%	64%	41%	33%	2%	0.4%		

▶ 적대적 정치문화 형성

- ▶ 소선거구 단순다수제와 양당제로 인한 낮은 대표성은 한국 사회에서 점차 심화되고 있는 정치적 양극화와도 무관하지 않다는 주장도 있습니다. 한국 정치의 병폐로 승자독식의 문제가 거론되곤 합니다.
- ▶ 선거구 수준에서는 당선자에게, 정당 수준에서는 다수당에 많은 권력이 부여되고, 선거에 지거나 소수 정당 혹은 집단의 경우 정책 결정 과정에서 배제될 수 있습니다. 승자독식의 구도하에서 유권자와 정당 모두 정치적 경쟁을 우리 집단/정당과 다른 집단/정당이라는 이분법적인 구도로 바라보는 경향이 강해집니다. 내가 지지하는 정당이 잘하는 것보다 다른 정당이 실수를 하고 잘못하면 선거에서 유리하기 때문에, 건설적인 비판보다는 상대에 대한 맹목적인 반대가 힘을 쉽게 얻습니다.

» 인물 위주의 선거경쟁

- ▶ 또한 양당제하에서는, 다당제를 가지고 있는 국가와 비교할 때, 정책보다 인물 위주의 경쟁이 나타나기 쉽다는 비판도 있습니다. 앞서 언급한 바와 같이 양당제하에서 소수정당들은 큰 정당에 흡수되는 경향이 있습니다. 즉, 한 정당 안에 도시와 지역, 공업과 농수산업, 소비자와 생산자 등 다양한 이해관계를 가진 사람들이 함께 포함됩니다. 이럴 경우, 정당은 정당 구성원 모두를 만족시킬 수 있는 정책을 만드는 데 어려움을 겪게 됩니다. 한쪽의 이익만을 반영하는 정책을 만들 경우, 다른 지지자들은 불만이 생길 수밖에 없습니다. 선거 운동을 할 때, 정당은 지지자들을 소외시키지 않고, 선거에서 승리할 수 있는 방법을 사용해야 합니다. 정책보다는 자신의 정당 후보가 얼마나 뛰어난 능력과 인품을 가지고 있고, 상대방 후보는 그렇지 못한가에 초점을 맞추게 되는 것이죠.

» 지역주의

- ▶ 마지막으로 또한 한국의 상황에서 소선거구 단순다수제는 특정 정당이 특정 지역에서 패권적 지위를 유지하는 지역주의 정당체제가 유지되는 원인이 되기도 합니다. 1위 후보만이 당선되는 소선거구제하에서 더불어민주당 후보가 국민의힘 지지기반인 영남에서, 그리고 국민의힘 후보가 더불어민주당의 지지기반인 호남에서 승리를 위해 필요한 득표를 하기는 현실적으로 쉽지 않은 일입니다.

3 중대선거구 다수투표제

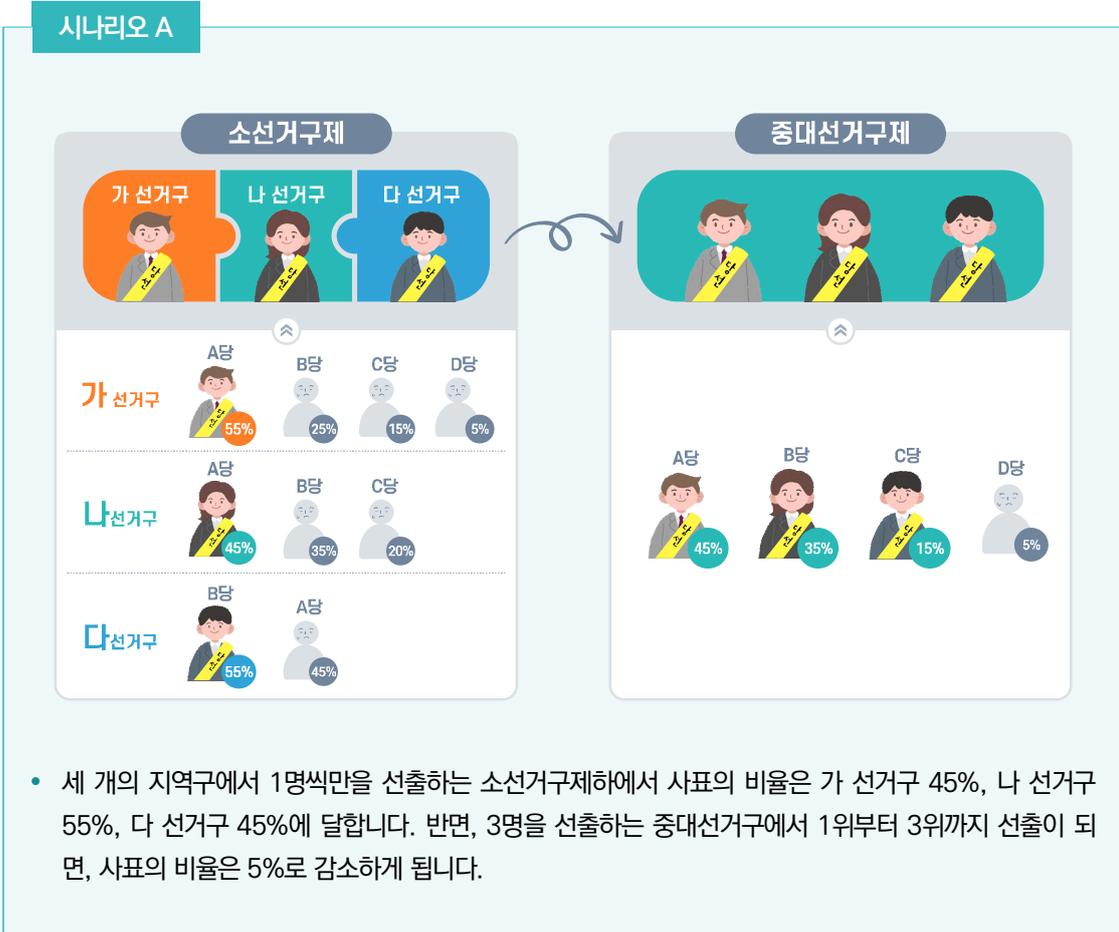
- ▶ 사회가 복잡해지고 다원화됨에 따라 다양한 목소리를 정치과정과 결과에 반영시켜야 한다는 목소리가 높아지고 있습니다. 최근 중대선거구 다수투표제로의 개혁이 거론되고 있는 것도 이러한 변화를 반영합니다.

(1) 기대효과 1

» 사표 감소

- ▶ 소선거구제를 중대선거구제로 바꿀 때 나타날 수 있는 가장 큰 변화는 사표의 감소입니다. 그림과 같은 상황을 생각해 보겠습니다. 각 지역구에서 1명씩만을 선출하는 소선거구제하에서 사표의 비율은 가 선거구 45%, 나 선거구 55%, 다 선거구 45%에 달합니다. 반면, 3명을 선출하는 중대선거구에서 1위부터 3위까지 선출이 되면, 사표의 비율은 5%로 감소하게 됩니다.

표 3 시나리오 A: 지역구 크기와 사표



» 지역주의 완화

- ▶ 중대선거구제도를 도입했을 때 지역구도가 완화될 것이라는 기대가 있습니다. 한 선거구에서 뽑히는 의원의 숫자가 늘어나는 만큼, 당선에 필요한 득표율은 줄어들게 됩니다. 아래 표(‘선거구 크기 증가에 따른 변화’)는 한 지역구에서 선출되는 의원의 숫자가 증가함에 따라 당선에 필요한 득표율이 어떻게 변화하는지를 보여줍니다. 한 선거구에서 당선되는 의원의 수가 2명으로 늘어나면, 25%, 3명으로 늘어나면, 18.8%가 필요합니다. 즉 당선되기 위한 문턱이 낮아집니다.
- ▶ 20대 국회의원 선거에서 나타난 정당의 지역별 득표율을 보면, 더불어민주당의 위성정당이었던 더불어민주당은 대구 지역에서 약 16%의 득표율을 기록했습니다. 아래 표(‘선거구 크기 증가에 따른 변화’)에서 제시한 기준을 놓고 보면, 지역구에서 선출되는 의원의 수가 4명보다 많은 지역구의 경우, 더불어민주당 정도의 지지를 받으면 1석을 확보할 수 있게 됩니다.

표 4 선거구 크기 증가에 따른 변화

선거구의 크기	2	3	4	5	6	7
당선 가능한 득표율	25.0%	18.8%	15.0%	12.5%	10.7%	9.4%

↔ 반론

- ▶ 그러나 한 선거구에서 당선되는 의원의 숫자를 늘린다고 해서 지역주의 완화에 실제로 얼마나 도움이 될 수 있을지의 여부는 미지수라는 주장도 있습니다. 만약 거대 정당들이 복수의 후보를 한 지역구에 출마시킨다면, 호남 유권자들은 여전히 더불어민주당 후보들에게 우선적으로 투표하고, 영남 유권자들은 국민의힘 후보들에게 우선적으로 투표할 가능성이 큽니다.
- ▶ 또 비교적 적은 수의 득표만으로 당선될 수 있다는 것이 과연 좋지만 한 것인가에 대한 우려도 있습니다. 실제 선거가 어떻게 진행되느냐에 따라 위의 표('선거구 크기 증가에 따른 변화')에서 제시한 당선을 위해 필요한 득표율보다 훨씬 낮은 득표율로 당선되는 후보가 나올 수 있는 가능성도 배제할 수 없습니다. 게다가 한 선거구에 출마하는 후보자가 늘어나는 만큼 유권자의 입장에서는 많은 후보들을 하나하나 꼼꼼하게 따져보기 어렵습니다. 만약 정치적인 경험이나 능력은 전무하지만 소셜미디어 인플루언서와 같이 대중적 인지도가 높은 후보가 출마했을 때, 이러한 후보들이 당선될 가능성을 배제할 수 없습니다.

» 정당 내 경쟁의 심화

- ▶ 또한 지역구에서 선발되는 의석수가 증가할 경우 한 정당에서 두 명 이상의 후보가 출마할 가능성이 큽니다. 이 경우, 선거경쟁은 소속 정당이 다른 후보들 뿐 아니라, 같은 정당에 속한 후보들 사이에서도 벌어집니다. 결국 각 후보의 당선을 결정하는 것은 각 후보가 받는 득표수에 달려 있기 때문입니다. 정당 내 소속 후보자들 간의 경쟁이 심화되면 어떤 일이 발생할까요?
- ▶ 같은 정당에 소속된 후보들의 경우 정책적인 면에서는 큰 차이가 없기 때문에, 정책 이외의 요소, 즉 후보자 개인의 특성을 강조할 수밖에 없습니다. 즉 정당 내 경쟁이 심화되면 인물선거의 경향이 증가하고, 정책선거는 더욱 어려워질 가능성이 큽니다. 또한 표를 얻는 대가로 특혜를 약속할 유인이 커집니다. 부정부패가 발생하기에 좋은 상황이 되는 거죠. 오랜기간 동안 중대선거구제도를 유지했던 일본이 이를 폐지했던 것도 부패 문제 때문이었습니다.

↔ 반론

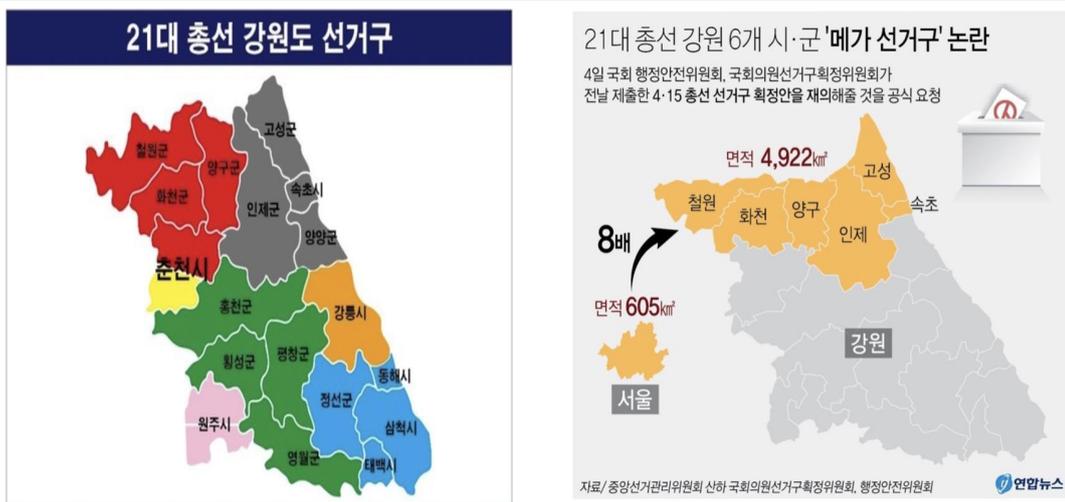
- ▶ 정당 내 경쟁의 강화가 반드시 나쁜 것만은 아니라는 의견도 있습니다. 특히 정당지도부의 힘을 강화하는 데는 도움이 될 수 있습니다. 정당 내 후보 간의 경쟁이 심화되어 한 후보가 다른 후보에 비해 압도적으로 많은 표를 득표하게 되면 정당의 입장에서는 오히려 손해가 될 수 있습니다. 따라서 정당 지도부가 정당 차원에서 전략적인 선거운동을 통해 소속 후보들이 받는

표가 골고루 분산될 수 있도록 할 필요가 있습니다. 이 과정에서 정당 지도부의 조정 능력이 강화되는 효과가 나타날 수 있습니다.

4 도농복합형 중대선거구제

- 1) 현재 고려되고 있는 방안 중에 도시 지역에서는 3인 이상 5인 이하를 선발하고, 농산어촌 지역에서는 1인을 선출하는 복합선거구제가 있습니다. 이는 인구가 밀집되어 있는 도시 지역의 대표성과 면적이 넓고 인구가 적은 농산어촌 지역의 대표성 간 불균형을 조정하기 위한 제안입니다.
- 2) 농산어촌의 경우 인구수가 적어 하나의 시군구로 하나의 선거구를 구성하기 어려운 경우가 많습니다. 예를 들어 21대 국회의원 선거구를 확정하는 과정에서 철원, 화천, 양구, 인제, 고성, 속초를 묶어 하나의 선거구를 구성하는 방안이 논의된 적이 있습니다. 서울 면적의 약 8배에 달하는 메가선거구가 되는 것이죠. 논란이 되자 인제, 고성, 속초 대신 춘천을 들로 쪼개어 춘천·철원·화천·양구갑과 춘천·철원·화천·양구을을 만들고 인제·고성·속초·양양을 하나의 지역구로 확정했지만, 초거대선거구 문제에 대한 근본적인 해결책은 아닙니다.

그림 7 21대 총선 강원도 선거구 및 논란



※ 출처: 김영은 2020

- 3) 이러한 맥락에서 도시 지역에서는 중대선거구제를 도입하되 농산어촌 지역의 경우 인구, 행정구역, 지리적 여건, 교통생활, 문화권 등을 고려해 하나의 선거구를 그대로 유지하는 방안이 도농복합형 선거제도입니다. 또한 농산어촌 지역을 소선거구로 할 경우 지역구에 대한 대표성이 높아지고, 지방소멸과 지역불균형 발전의 문제를 해소하는 데 도움이 될 것이라는 견해도 있습니다.
- 4) 그러나 도농복합형 중대선거구제가 지방소멸과 지역불균형 발전의 문제를 해결하는 데 도움이 되지 않는다는 우려도 있습니다. 즉, 지방소멸과 지역불균형 발전의 문제는 선거구제의 변화가 아니라 지방자치제를 확립하고 지역균형발전을 위한 정책을 통해 가능하다는 이유입니다. 농산어촌 지역의 경우 현행 소선거구를 유지하는 것으로 농산어촌 지역을 대표하는 의원들이 더 많아지는 것은 아닙니다. 따라서 농산어촌의 지역대표성을 높이기 위해서는 정당들이 농산어촌을 대표할 비례대표후보를 공천하는 방안이 필요하다는 의견도 있습니다.
- 5) 또한 도농복합형 선거제도를 도입한다고 해도 선거구의 인구하한을 낮추는 데는 한계가 있습니다. 선거구 획정기준으로 한 선거구의 인구기준을 획기적으로 낮추지 않는 한 복수의 시군구를 묶어 거대선거구를 만들어야 하는 상황을 피하기는 쉽지 않아 보입니다. 인구상한과 하한의 편차를 2대1로 해야 한다는 원칙과 농산어촌의 인구가 가파르게 감소하고 있는 것을 감안할 때, 농산어촌 지역을 소선거구제로 남겨 놓는 것이 근본적인 해결책이 될 수 있을지는 미지수입니다.

국회의원 선거제도 개편을 위한 공론화 속의자료집

의제 03

비례대표 국회의원 선출방식



제3장

의제 3

비례대표 의원을 어떻게 선출할 것인가?

◆ 비례대표 국회의원 선출방식

▶ 다양한 비례대표 국회의원 선출방식을 논의하여 국민이 선호하는 비례대표 선거제도를 확인하고자 합니다.

- 1) 의석 배분 방식에 따라, 병립형 VS 연동형
- 2) 선출 단위에 따라, 전국단위 VS 권역단위
- 3) 명부 작성 방식에 따라, 폐쇄형 VS 개방형





1. 비례대표 의석 배분 방식: 병립형 vs 연동형

1 병립형 의석 배분

1) 배경

- (1) 우리나라는 단순다수제와 비례대표제가 혼합된 선거제도(혼합형 선거제도)를 채택하고 있습니다.
- (2) 유권자 1인은 2표를 행사합니다. 제1표는 지역을 대표할 후보에게, 제2표는 선호하는 정당에 투표합니다.
- (3) 각 지역에서 선출되는 지역구 국회의원은 제1표에 의해 단순다수제로 선출하고, 비례대표 국회의원은 각 정당이 받은 제2표의 득표율에 따라 의석이 배분됩니다.
- (4) 각 정당의 의석이 배분되는 방식으로는 병립형과 연동형이 있습니다.

그림 8 국회의원 총 의석수



2) 병립형이란?

- (1) 단순다수제로 선출된 지역구 의원 253명과 정당 득표율로 선출된 비례대표 47명을 합산하여 전체 300석을 구성하는 선거제도입니다.
- (2) 각 정당의 비례의석은 제2투표 결과에 의한 각 정당의 득표율에 따라 배분하는 방식입니다.

(3) 지역구 의원 선출과 비례대표 의원 선출 간에 서로 영향을 주지 않습니다.

- ▶ 흰색 투표용지에 따른 득표율은 지역구 대표 선출에만 사용됩니다.
(그림 ‘지역구의원과 비례대표의원 투표용지’ 참조).
- ▶ 초록색 비례대표 투표용지에 의한 득표율은 비례대표 선출에만 사용됩니다.

그림 9 지역구의원과 비례대표의원의 투표용지



3) 병립형 의석 배분의 예

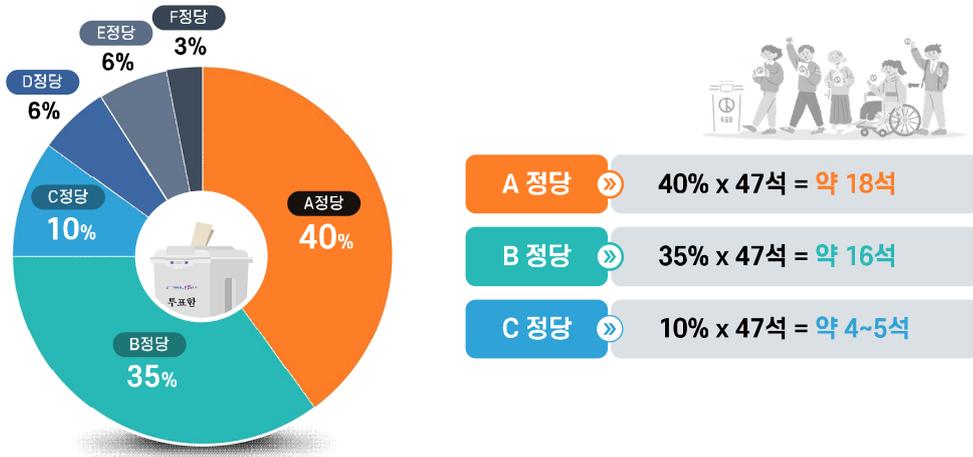
(1) 시나리오 : 국회의원 정수 300명 중 지역구 253석과 비례대표 47석일 경우

$$\text{정당득표율(\%)} \times \text{비례 총 의석(47)}$$

- ▶ A 정당의 득표율(40%)에 비례 총 의석수(47)를 곱하여 약 18석을 배정합니다.
- ▶ B 정당의 득표율(35%)에 비례 총 의석수(47)를 곱하여 약 16석을 배정합니다.

그림 10 비례대표 정당별 득표율에 따른 의석 배분의 예

비례대표 정당별 득표율



2 연동형 의석 배분

1) 연동형이란?

- (1) 각 정당의 득표율에 따라 비례대표의석과 지역구의석 배분이 서로 연계되어 있습니다.
- (2) 먼저 제2투표(정당투표)의 정당 득표율에 따라 정당별 총 의석수를 우선 배정합니다.
- (3) 다음으로 정당별 총 의석에서 제1투표(지역구투표)에 의해 선출된 지역구 당선자를 우선 배정합니다.
- (4) 마지막으로 정당별 총 의석에서 지역구 당선자를 제외한 의석수만큼 비례대표를 배정합니다.

2) 연동형 의석 배분의 예

(1) 시나리오 1)

- ▶ 300석 규모의 공연장을 A, B, C, D 단체의 회원수에 비례하여 좌석을 배분하였습니다.
- ▶ A단체는 회원수에 비례하여 300석 중 8%인 24석을 배정받았습니다.
- ▶ 총 24개의 좌석 중 18석은 임원진(지역구) 좌석으로 배정하고 나머지 6석은 회원(비례대표)에게 배정하였습니다.

그림 11 300석 공연장으로 생각해 본 연동형 의석 배분



※ 출처 : 중앙선거관리위원회 2020

응용해보기

- ▶ B단체는 회원수에 비례하여 300석 중 약 13%인 40석을 배정받았습니다.
- ▶ 총 40개의 좌석이 모두 임원진(지역구)으로 채워졌습니다.
- ▶ 문제: B단체 회원(비례대표)에게 배정될 좌석 수는 몇 개일까요?

1) 출처 : 중앙선거관리위원회(검색일: 2023년 4월 26일)

(2) 시나리오 2: 국회의원 정수 100명 중 지역구 80명과 비례대표 20명일 경우

비례 의석 배분: $\text{정당득표율}(\%) \times \text{총 의석}(100) - \text{지역구 당선 의석수}$

» 먼저 정당 득표율로 각 정당의 “총” 의석수를 정합니다.

- ▶ 예 : - A 정당의 득표율이 45%라면, 여기에 의원 총수를 곱합니다. ($45\% \times 100 = 45$)
 - 바로 이 45석이 100석 중 A 정당에 배분되는 총 의석수입니다.
 - 이제 이 45석에서, A 정당이 지역구에서 얻은 의석수 40을 뺍니다. ($45-40$)
 - 남은 5석이 A 정당에 배분되는 비례대표 의석이 됩니다.
- ▶ 아래 표(“정당별 비례 의석(연동형)”)를 보면 B 정당과 C 정당에 배정될 비례대표 의석수를 확인할 수 있습니다.

표 5 정당별 비례 의석 (연동형)

정당	정당별 총 의석수 (가)	지역구 (나)	비례대표(가-나)
A 정당	득표율 45% x 100명 = 45명	40명 당선	45-40 = 5명
B 정당	득표율 35% x 100명 = 35명	35명 당선	35-35 = 0명
C 정당	득표율 20% x 100명 = 20명	5명 당선	20-5 = 15명
계	100명	80명	20명

3 연동형 비례제에 대한 찬/반 의견 (20대 국회 무제한 토론 중)

표 6 연동형 비례대표제에 대한 찬반 의견

 찬성	 반대
<ul style="list-style-type: none"> • 다양한 집단, 특히 소수 계층의 목소리를 반영하는 데 유리합니다 	<ul style="list-style-type: none"> • 제도가 복잡해 이해하기 어렵습니다
<ul style="list-style-type: none"> • 국민을 닮은 국회를 만들어야 하는 측면에 있어서, 다양한 사회집단의 대표성과 비례성에 유리한 제도입니다 	<ul style="list-style-type: none"> • 위성정당을 통한 꼼수로 비례성 확대라는 취지를 훼손시킵니다
<ul style="list-style-type: none"> • 병립형은 거대정당에게 유리하여, 정치적 대결 구도를 일으킵니다 	<ul style="list-style-type: none"> • 소수정당에게 과도한 영향력을 줄 수 있습니다



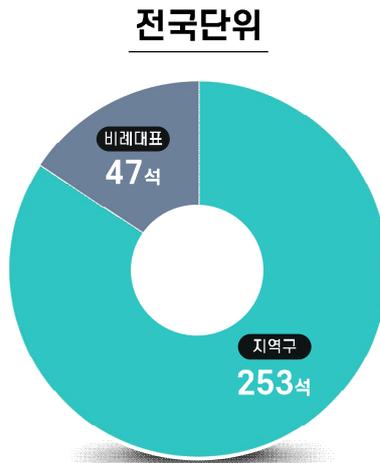
2. 비례대표 선출단위: 전국단위 vs 권역단위

1 전국단위 비례대표

1) 전국단위 비례대표제란?

- (1) 전국을 하나의 단위로 하여 정당별 전국 득표율에 따라 의석을 배분하는 현행 제도입니다.
- (2) 각 정당은 하나의 비례대표후보자 명부를 작성합니다.
- (3) 현행 제도에서는 총 300명 중 47석을 전국단위로 비례대표의원을 선출합니다.

그림 12 전국단위 비례대표 의석수



2 권역별 비례대표

1) 권역별 비례대표제란?

- (1) 전국을 다수의 권역으로 나누고 인구수에 의해 각 권역의 비례의석수가 정해집니다.
- (2) 각 정당은 권역별로 비례대표후보자 명부를 작성합니다.
- (3) 권역에 배정된 비례대표의석은 각 권역의 정당 득표율에 따라 배분합니다.

2) 권역은 몇 개의 권역으로 이루어지나?

- (1) 2015년 2월 ‘중앙선거관리위원회(이하 선관위)’가 제안한 개편안에서는 전국을 6개의 권역으로 나누었습니다.
- (2) 2023년 현재, ‘정치개혁특별위원회(이하 정개혁위)’에서는 전국을 6개 혹은 17개 광역 자치단체를 기준으로 나누는 안을 제안하였습니다.

3) 권역별 총 비례의석수는 어떻게 정하나?

- (1) 권역별 총 비례의석수에 대한 구체적인 논의는 진행되지 않고 있습니다.
- (2) 또는 현재 지역구-비례대표 의석 비율로 가정하면, 총 300석 중 지역구는 253석, 비례대표는 47석이 됩니다.
- (3) 비례성 확대를 주장하는 학자들과 2015년 선관위가 제안한 선거제도 개편안에 따르면, 총 300석 중 지역구는 200석, 비례대표는 100석으로 하는 예를 들 수 있습니다.

4) 권역별 비례의석 배정의 예

- “47석을 비례대표 총 의석수로 가정하고, 6개의 권역을 가정했을 때”

그림 13 6개 권역의 예: 평균 8개 비례의석

6개 권역의 예 : 평균 8개 비례 의석



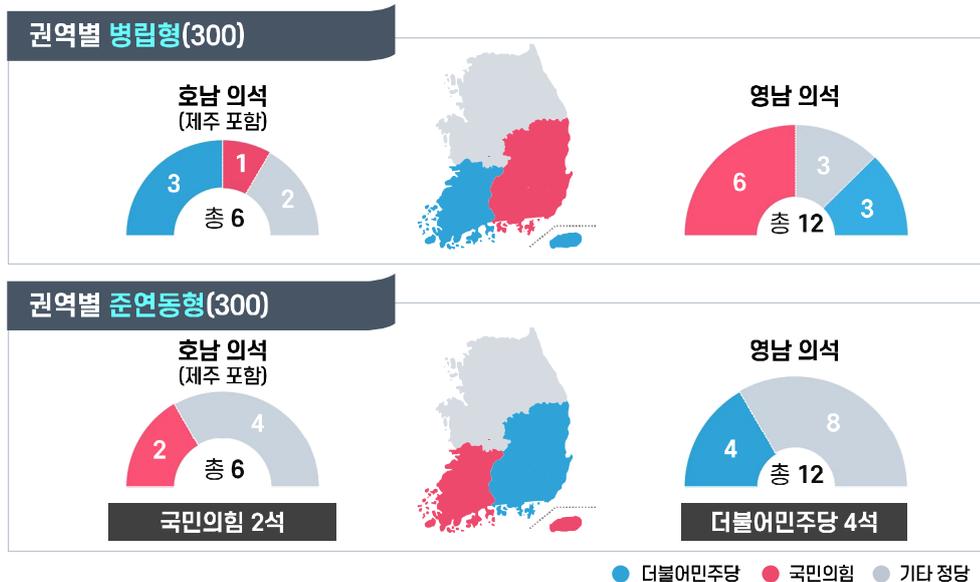
3 권역별 비례대표제 주요 기대효과 및 고려사항

1) 권역별 비례대표제 기대효과

- (1) 실제 주요 언론사(경향신문)의 시뮬레이션에 따르면, 권역별 병립형일 경우, 호남지역에서 국민의힘 1석, 영남지역에서 더불어민주당 3석이 비례대표의원으로 당선됩니다.
- (2) 권역별 (준)연동형일 경우, 호남에서 2명의 국민의힘 의원이, 영남에서 4명의 더불어민주당 의원이 비례대표의원으로 당선됩니다.
- (3) 즉, 지역주의 타파는 아닐지라도 지역주의를 일정 부분 완화하는 효과를 기대할 수 있습니다.

그림 14 권역별 비례제도 시뮬레이션 결과

권역별 비례제도 시뮬레이션 영호남 비례의석수 비교



※ 출처 : 문광호 외 2023

2) 권역별 비례제도 고려사항

- (1) 현재의 시뮬레이션은 비례의석의 증원 없이 권역별 비례대표제 도입을 가정한 것입니다.
- (2) 만약 비례대표의석의 수가 증가한다면 위와 같은 효과는 더 커질 것으로 예상됩니다.

4 권역별 vs 전국구 비례대표제의 주요 쟁점

표 7 권역별 비례대표제 찬성/반대 논리

 찬성	 반대
<ul style="list-style-type: none"> 전국구 제도의 경우 비례대표의원마저 서울 출신이 많아 수도권 쏠림 현상을 가속화 하여 지역 대표성을 약화시킵니다 	<ul style="list-style-type: none"> 비례대표제란 지역과 관련 없이, 전국적으로 직능과 전문성 그리고 다양한 사회집단을 대표하는 인물을 뽑는 것이 그 취지입니다
<ul style="list-style-type: none"> 이에 반해, 권역별 비례대표제에서는 비례대표라도 권역 단위로 선출되기 때문에 해당 지역의 대표성을 떨 수 있습니다 	<ul style="list-style-type: none"> 따라서 권역별로 비례대표의원을 뽑는다는 것은 또 다른 형태의 지역구 의원을 뽑는 것이 될 수 있습니다
<ul style="list-style-type: none"> 또한 선거구민과 전국구 비례대표의원 간의 관계가 명확하지 않아 누가 나의 대표인지가 모호한 경향이 있습니다 	<ul style="list-style-type: none"> 지역구도 완화가 목적이라면 권역별로 할 것이 아니라, 전국구 비례대표 후보를 선출할 때 지역을 고려하면 됩니다
<ul style="list-style-type: none"> 다시 말해, 권역별 비례대표제하에서는 각 정당이 지역의 이익을 대변하고 목소리를 낼 수 있는 인물을 중심으로 비례대표 후보를 추천할 가능성이 커, 지역의 목소리가 더 잘 전달될 수 있습니다 	<ul style="list-style-type: none"> 또한 전국구에서 권역별로 변경하면, 비례대표 선출 단위가 작아지게 됩니다. (전국구 47석에서 권역별 평균 8석). 이는 전국단위 비례대표제도보다 사표가 많이 발생합니다. 정치적 소수자나 약자의 목소리를 대변하는 소수정당이 비례 의석을 획득할 가능성을 약화시킬 수 있습니다
<ul style="list-style-type: none"> 또한, 권역별 비례제를 도입하면 특정 정당이 의석을 독점하는 지역에서도 약세정당이 얻은 득표가 의석으로 전환될 가능성이 있어 영호남의 지역주의가 완화되는 효과를 기대할 수 있습니다 	<ul style="list-style-type: none"> 권역별은 권역에서 선출하는 비례대표의석 수가 많을수록 비례성이 높아짐으로 권역별로 평균 8석을 선출할 경우 비례성을 높이는 데 한계가 있습니다
<ul style="list-style-type: none"> 예를 들어, 영남에서 민주당 비례대표의원이, 호남에서는 국민의힘 비례대표의원이 당선될 가능성이 커집니다 	<p>-</p>



3. 비례대표 명부 작성방식: 폐쇄형 vs 개방형

1 폐쇄형 명부제도

1) 폐쇄형 명부제도

- (1) 정당이 당선 순위를 정한 후보자의 명부를 작성하고 유권자는 선호하는 정당에 투표하는 방식입니다.
- (2) 다시 말해, 정당이 선거 전에 명부상 후보의 순위를 미리 정하고 유권자에게는 정당 선택권만 주어지는 방식입니다.
- (3) 폐쇄형 투표용지에는 정당명과 정당상징 등이 표시되며, 개별후보자의 이름은 표기되지 않습니다.
- (4) 현재 우리나라를 비롯하여 독일, 일본, 이탈리아, 뉴질랜드, 스페인, 이스라엘, 포르투갈, 멕시코, 터키 등에서 도입하고 있습니다.

2) 폐쇄형 명부의 예(투표용지)

그림 15 폐쇄형 명부제 투표용지의 예

1	갑당	
2	을당	
3	병당	
4	정당	
5	무당	

투표관리단

2 개방형 명부제도

1) 개방형 명부제도

- (1) 유권자가 정당에만 투표하는 방식이 아니라, 정당이 제시한 명부에 있는 후보를 개별적으로 선택해 투표하는 제도입니다.
- (2) 정당이 후보자 순위를 결정하지 않고, 후보자의 득표수에 따라 당선인이 결정됩니다.
- (3) 즉, 정당이 명부는 작성하지만, 당선 순위는 유권자의 투표 결과에 따라 결정됩니다.
- (4) 핀란드, 칠레, 폴란드, 브라질 등의 국가에서 개방형 명부제도를 도입하고 있습니다.

2) 개방형 명부의 예(투표용지)

그림 16 개방형 명부제 투표용지의 예

A당		B당		C당		D당	
이름	기표란	이름	기표란	이름	기표란	이름	기표란
김OO		김OO		김OO		김OO	
이OO		이OO		이OO		이OO	
박OO		박OO		박OO		박OO	
최OO		최OO		최OO			
정OO		정OO		정OO			
강OO		강OO					
조OO		조OO					
윤OO		윤OO					
장OO							
임OO							

더 알아보기: 준개방형이란?

- ▶ 준개방형은 정당과 후보에게 투표할 수 있고 정당별 비례의석은 각 정당과 후보가 득표한 표를 합산하여 비례적으로 배분합니다.
- ▶ 비례대표 당선자는 첫째, 정당 내 후보 중 득표수가 일정한 기준을 넘은 자를 당선자로 결정합니다. 둘째, 정당에게 배분된 의석수 중 후보 득표에 의해 당선자를 제외한 나머지 의석수가 존재할 경우 정당이 제시한 명부 순위에 따라 당선자를 결정합니다.
- ▶ 준개방형(부분개방형)명부를 사용하는 국가는 스웨덴, 덴마크, 노르웨이, 네덜란드 등이 있습니다.

3 폐쇄형 명부제도와 개방형 명부제도의 주요 쟁점

1) 주요 장단점

표 8 폐쇄형 명부제도와 개방형 명부제도의 주요 장단점

	폐쇄형	개방형
 장점	<ul style="list-style-type: none"> 유권자는 선호하는 정당만 선택하기 때문에 이해하기 쉽고 선택이 용이합니다 후보 명부의 작성과 순위 결정이 정당에 의해 결정되므로 직능, 여성, 종교, 인종 등의 소수대표성을 반영할 수 있습니다 정당 중심의 책임정치 실현이 가능합니다 	<ul style="list-style-type: none"> 유권자가 정당뿐만 아니라 후보자까지 직접 선택할 수 있다는 장점이 있습니다 유권자의 선호를 정확하게 반영할 수 있고, 이로써 유권자의 선거 참여가 확대될 수 있습니다 후보자의 당선이 정당이 아니라 유권자의 투표 선택으로 결정되기 때문에 당내 공천과정에서 계파 간 갈등과 비리가 감소되며, 정당 엘리트의 권한이 축소됩니다
 단점	<ul style="list-style-type: none"> 유권자가 후보를 직접 선택할 수 없고 정당이 정해 놓은 후보자 당선 순위를 그대로 받아들여야 하기에 유권자의 선호가 덜 반영됩니다 공천권과 같은 강한 권한이 정당 엘리트에게 집중됩니다 당선 순위가 정당에 의해 결정되기 때문에 비례대표 공천과 관련한 계파 갈등, 비리 등의 폐해가 발생할 수 있습니다 	<ul style="list-style-type: none"> 당선 순위가 유권자의 판단에 맡겨지기 때문에 정치적 소수에 대한 할당이 실현되기 어렵습니다 후보가 많으면 투표용지가 커지고 유권자의 후보 선택에 혼란을 줄 수 있습니다 후보의 이름이 공개되기 때문에 대중적 인기가 높은 '유명인 또는 스타'가 뽑히는 등, 정책, 전문성보다는 인기투표, 인물투표가 될 여지가 있습니다 정당 중심의 책임정치가 실현될 가능성이 줄어듭니다

국회의원 선거제도 개편을 위한 공론화 속의자료집

의제 04

비례대표 의석 비율과 의원 정수



제4장

의제 4

비례대표 의석 비율과 의원 정수

1 21대 국회 국회의원 선출방식은?

- » 21대 국회의원선거(2020년)에서 유권자는 지역 선거구 후보에게 1표, 정당에 1표를 행사했습니다. 먼저 지역 선거구에서 각 1명씩 가장 많은 득표수를 얻은 후보를 당선자로 결정한 후(253석), 전국단위 정당투표 결과를 집계한 정당 득표율을 기준으로, 일부(30석)는 정당 득표율과 지역 선거구 당선자 비율의 격차 절반을 보충해 정당 명부에 올라 있는 후보자를 선출하고

예시)

- '가'정당이 10% 정당 득표율을 얻었는데 지역 선거구 당선자가 10명이라면,
- 총 의석 300석 가운데 10%인 30석 중 10석을 제외하고,
- 남은 20석의 절반인 10석을 배정하는 방식

- » 일부(17석)는 정당 득표율대로 정당별 의석수를 나누어 정당 명부에 올라 있는 후보자를 선출했습니다.

예시)

- '나'정당이 10% 정당 득표율을 얻었다면 17석 중 10%인 1.7 가운데 1석을 우선 배분하고,
- '다'정당 20% 정당 득표율을 얻었다면 17석 중 20%인 3.4 가운데 3석을 배분한 뒤,
- '나'정당의 나머지 의석수 0.7과 '다'정당의 나머지 의석수 0.4 중 더 큰 값을 가진 '나'정당에 1석을 더 배정하는 방식

- » 그런데 현행 법률에 따르면, 21대 국회의원 선거 시행방식 중 일부는 2020년 선거에만 적용하도록 하고 있습니다. 따라서 현행 법률을 개정하지 않고 2024년 국회의원선거를 시행하게 되면 2020년 선거와는 다른 방식의 규칙이 적용됩니다.
- » 유권자가 2개의 투표권을 행사하고, 253개 지역 선거구별 각 1명씩 당선자를 먼저 결정하는 것까지는 동일합니다.
- » 그리고 비례대표 의석 47석을 30석과 17석으로 나누지 않고 전체 47석을 대상으로 정당이 얻은 득표율과 지역 선거구 당선자 비율의 격차 중 절반을 보충해 줍니다.
- » 그 방식으로 비례대표 의석을 나누었는데 비례의석 총합이 47석에 미치지 못할 경우에만, 나머지 의석을 정당 득표율대로 나누게 됩니다(「공직선거법」 제189조).

2 21대 국회에 제출되어 있는 다양한 선거제도 개정안

- » 현재 국회에는, ‘2024년 국회의원 선거제도를 이렇게 바꾸자’는 내용을 담은 많은 법안이 제출되어 있습니다.
- » 21대 국회는 2024년 국회의원 선거제도 개정안을 논의하기 위해 ‘정치개혁특별위원회’를 2022년 8월 설치했습니다.
- » 현재 정치개혁특별위원회에는 총 23건의 선거제도 개정안이 논의 안건으로 상정되어 있습니다.

그림 17 정치개혁특별위원회에 상정되어 있는 국회의원 선거제도 개정안

제402회 국회 정치개혁특별위원회 회의록 제 5 회
(임시회)

국 회 사 무 처

일 시 2023년1월26일(목)
장 소 국회문영위원회의회의실

외사일정

1. 공직선거법 일부개정법률안(안규백 의원 대표발의)(의안번호 2101706)
2. 공직선거법 일부개정법률안(서병수 의원 대표발의)(의안번호 2106093)
3. 공직선거법 일부개정법률안(이승호 의원 대표발의)(의안번호 2107333)
4. 공직선거법 일부개정법률안(진선미 의원 대표발의)(의안번호 2107729)
5. 공직선거법 일부개정법률안(이병훈 의원 대표발의)(의안번호 2108118)
6. 공직선거법 일부개정법률안(조동천 의원 대표발의)(의안번호 2108285)
7. 공직선거법 일부개정법률안(김종걸 의원 대표발의)(의안번호 2110651)
8. 공직선거법 일부개정법률안(김영배 의원 대표발의)(의안번호 2110724)
9. 공직선거법 일부개정법률안(백혜련 의원 대표발의)(의안번호 2111986)
10. 공직선거법 일부개정법률안(김영덕 의원 대표발의)(의안번호 2112011)
11. 공직선거법 일부개정법률안(박주민 의원 대표발의)(의안번호 2117584)
12. 공직선거법 일부개정법률안(박주민 의원 대표발의)(의안번호 2117604)
13. 공직선거법 일부개정법률안(조은희 의원 대표발의)(의안번호 2118003)
14. 공직선거법 일부개정법률안(남인순 의원 대표발의)(의안번호 2118186)
15. 공직선거법 일부개정법률안(김희재 의원 대표발의)(의안번호 2118640)
16. 공직선거법 일부개정법률안(최기상 의원 대표발의)(의안번호 2118676)
17. 공직선거법 일부개정법률안(김희곤 의원 대표발의)(의안번호 2118710)
18. 공직선거법 일부개정법률안(전재수 의원 대표발의)(의안번호 2118738)
19. 공직선거법 일부개정법률안(위성곤 의원 대표발의)(의안번호 2118798)
20. 공직선거법 일부개정법률안(신영대 의원 대표발의)(의안번호 2118948)
21. 공직선거법 일부개정법률안(김용민 의원 대표발의)(의안번호 2119161)
22. 공직선거법 일부개정법률안(민형배 의원 대표발의)(의안번호 2119334)
23. 공직선거법 일부개정법률안(김영배 의원 대표발의)(의안번호 2119473)

- » 23건의 선거제도 개정안들의 핵심 쟁점 중에는, ‘현재 253석 대 47석으로 되어 있는 지역 선거구 의석과 비례대표 의석의 비율을 조정하자’는 것과, ‘현재 300석으로 되어 있는 의원 정수를 조정하자’는 것이 들어 있습니다.
- » 이 두 가지는 각기 다른 제도처럼 보이지만, 변화를 주장하는 선거제도 개정안의 내용을 보면 서로 긴밀히 연관되어 있기 때문에 이번 공론조사의 의제로 다루게 되었습니다.
- » 간혹 ‘비례대표 의석을 아예 없애고 지역 선거구 의석 300석만으로 국회를 구성하자’는 제안이 나오기도 하는데, 현재 국회에 제출되어 있는 선거제도 개정안 가운데 이런 제안을 담은 법안은 없습니다.
- » 그 이유는 대한민국의 가장 상위 규범인 헌법 때문입니다. 우리나라 헌법에는 국회의원 선출방법으로 ‘비례대표제’를 꼭 포함하도록 하고 있기 때문에, 비례대표로 선출하는 의석수를 없애버리는 것은 헌법위반이 됩니다.

대한민국 [헌법] 제41조

- ①국회는 국민의 보통·평등·직접·비밀선거에 의하여 선출된 국회의원으로 구성한다.
- ②국회의원의 수는 법률로 정하되, 200인 이상으로 한다.
- ③국회의원의 선거구와 비례대표제 기타 선거에 관한 사항은 법률로 정한다.

3 예전에는 어땠을까?

- » 우리나라 역대 선거에서 비례대표제는 1963년 제6대 국회의원 선거 때 처음 도입되었는데, 이때는 전국구라는 이름으로 불렸습니다.
- » 2000년 제16대 국회의원 선거까지는 유권자가 한 표만 행사하고 그 결과를 집계하여 지역 선거구 당선자도 선출하고 비례대표 당선자도 선출했습니다.

표 9 과거의 1인 1표제

유권자	1	2	3	4	5
후보 선택	A정당 후보	A정당 후보	B정당 후보	C정당 후보	무소속 후보
정당 선택	A정당 선택 간주	A정당 선택 간주	B정당 선택 간주	C정당 선택 간주	정당선택 안함으로 간주

- » 2004년 17대 국회의원 선거부터는 한 사람의 유권자가 2표씩 행사하도록 선거법이 개정되면서, 1표는 지역 선거구 후보를, 그리고 다른 1표는 정당을 선택하도록 하였고 그 제도가 지금까지 유지되고 있습니다.

표 10 현재의 1인 2표제에서 유권자가 선택할 수 있는 유형

유권자	1	2	3	4	5
후보 선택	A정당 후보	A정당 후보	B정당 후보	C정당 후보	무소속 후보
정당 선택	A정당 선택	C 정당 선택	B정당 선택	정당선택 안함	A정당 선택

» 1인 2표제로의 선거법 개정 이유는?

- ▶ 2001년 7월, 헌법재판소는 기존의 1인 1표제에 대해 다음과 같은 이유로 위헌 판결을 내렸습니다.
- ▶ 첫째, 유권자가 후보를 지지한 결정이 꼭 그 후보가 속한 정당을 지지한 것으로 볼 수는 없다는 것입니다.
- ▶ 둘째, 지역 선거구에서 무소속 후보를 선택한 유권자들도 좋아하는 정당이 있을 수 있는데 그 의사가 반영되지 못한다는 것입니다.
- ▶ 이러한 이유로, 2004년 제17대 국회의원 선거부터 1인 2표제로 선거법이 변경되었습니다.

» 민주화 이후 비례대표 의석수는 어떻게 변화했을까?

- ▶ 민주화 이후인 1988년 국회의원 선거에서부터 살펴보면, 전반적으로 비례대표 의석의 비율이 감소하는 경향을 나타내고 있습니다. 13대 국회의원 선거에서는 비례대표 의석 비율이 총 의석수의 25%였는데 21대 국회에서는 16%로 줄어들었습니다.

표 11 민주화 이후 비례대표 의석수

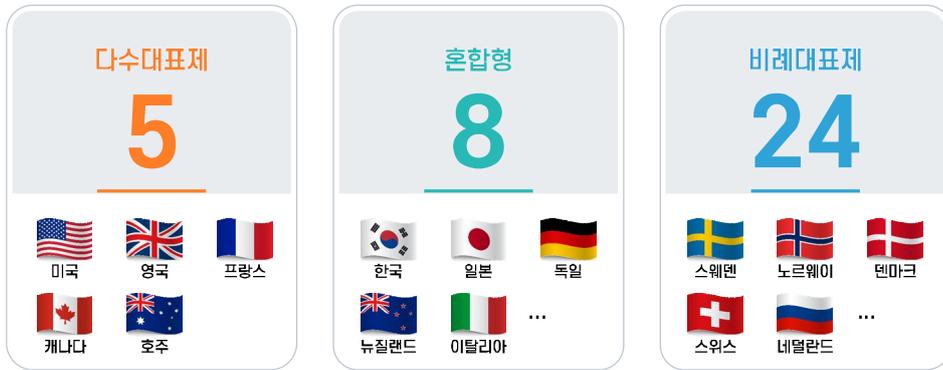
대	13대	14대	15대	16대	17대	18대	19대	20대	21대
연도	1988	1992	1996	2000	2004	2008	2012	2016	2020
총 의석수	299	299	299	273	299	299	299	300	300
비례대표의석	75	62	46	46	56	54	54	47	47
비율(%)	25	21	15	17	19	18	18	16	16

» 다른 나라는 어떤 선거제도를 가지고 있을까?

- ▶ OECD 37개 회원국의 선거제도를 살펴보면,
- ▶ 미국과 영국 등 5개국은 단순다수제를 실시하고 있으며,
- ▶ 스웨덴과 노르웨이를 비롯한 24개국은 완전 비례대표제를 실시하고 있습니다.
- ▶ 우리나라를 포함한 8개 국가는 단순다수제와 비례대표제를 병행하는 혼합형 선거제도를 채택하고 있습니다.

그림 18 OECD 37개 회원국의 선거 제도

OECD 37개국 회원국 조사결과



4 비례대표 의석 확대 주장의 이유

» 다양한 국회의원이 선출될 기회가 늘어난다

- ▶ 비례대표는 정치 경력은 부족하지만, 전문성을 지닌 사람들을 국민의 대표로 선출하도록 합니다. 또한, 사회적 소수자들에게 기회를 부여합니다. 2004년 제17대 총선에서부터, 비례대표 명단의 홀수 번호에 여성 후보를 공천하도록 권장한 규정을 생각해 볼 수 있습니다. 결국 비례대표제는 사회의 구성 요소를 고르게 대표하고 다양성을 높이는 효과를 가져옵니다.

그림 19 다양한 의원 구성



※ 주: 왼쪽부터 순서대로, 송희경 국회의원(kt 전무/28년 차 워킹맘); 이동주 민주비례(차킨집 운영); 김예지 국회의원(시각 장애인 피아니스트)

» 비례성과 대표성이 높아진다

- ▶ 비례대표제는 득표율을 의석수로 정확하게 전환시키려는 비례성의 원칙, 그리고 소수정당도 원내에서 의석을 획득할 수 있도록 하는 대표성의 원칙을 제고합니다.

» 사표가 줄어든다

- ▶ 단순다수제에서는 각 선거구에서 최대 득표를 한 후보만이 당선됩니다. 따라서 당선자를 제외한 다른 후보를 선택한 표는 사표가 됩니다. 그러나 비례대표제에서는 모든 득표율이 의석을 배분하는 데 영향을 미치게 되기 때문에, 사표가 감소합니다.

» 국가 전체의 이익을 고민하는 의원이 늘어난다

- ▶ 지역구 의원들은 자신의 지역구의 이익만을 위한 정책을 펼칠 유인을 가지고 있습니다. 그러나 비례대표 의원들은 특정 지역구에 속해 있지 않기 때문에, 보다 포괄적인 관점에서 의정활동을 수행할 수 있습니다.

» 지역주의가 완화될 수 있다

- ▶ 지역주의가 강한 선거구에서는 공천이 곧 당선을 의미해서 한 지역에 한 정당만 의석을 얻게 되지만, 비례대표제를 확대하면 정당지지율에 따라 의석이 배분되므로 한 지역에 한 정당만 의석을 얻는 결과를 완화할 수 있습니다.

5 비례대표 의석 축소 주장의 이유

» 정치적 책임성이 모호해질 수 있다

- ▶ 비례대표 의원은 지역구를 직접적으로 대표하는 것이 아니므로, 의원의 책임성이 저하될 수 있습니다. 이와 동시에, 유권자들은 선거를 통해 정치인들에 대한 문책의 기회를 가지는데, 후보에게 직접 투표하는 것이 아니라 정당에게 투표하기 때문에, 그러한 문책의 의미가 감소할 수 있습니다.

» 후보를 공천하는 정당의 영향력을 줄여야 한다

- ▶ 비례대표제에서 유권자들은 후보자들의 명단이 작성된 정당 명부에 투표를 하게 됩니다. 그러다 보면 후보의 공천권을 가진 정당의 힘이 강해집니다. 그런데 우리나라 정당들이 민주적으로 운영되고 있다고 느끼는 유권자는 많지 않기 때문에, 정당의 영향력을 줄일 필요가 있습니다.

» 부당한 방식으로 당선자가 나올 위험을 줄여야 한다

- ▶ 정당이 작성한 명부에 따라 의석이 배분되는 비례대표제는 후보가 부당한 방식으로 의원에 당선되는 결과를 가져올 위험성이 있습니다. 대표적인 예로, 2008년 제18대 총선에서 친박연대 양정례 후보는 모친이 17억 원이라는 큰돈을 친박연대에 주어 비례대표 1번에 이름을 올렸던 것이 밝혀졌습니다. 결국 의원직이 박탈되었지만, 이는 비례대표제를 악용하는 것을 막지 못했던 사례였습니다.

그림 20 2008년 친박연대 비례대표 1번 양정례



※ 주 : 18대 친박연대 비례대표 양정례

» 무소속 의원들의 출마 기회를 제한한다

- ▶ 비례대표제는 정당 명부를 중심으로 실시되는 선거이므로, 특정 정당에 소속을 두지 않고는 출마할 수 없습니다. 따라서 무소속 후보들의 출마 기회를 사실상 제한하는 결과를 가져오기도 합니다.

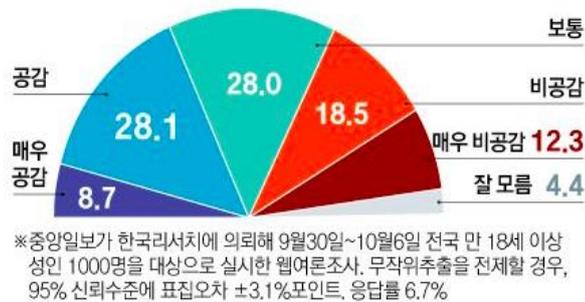
6 비례대표 의석과 의원정수의 관계는?

» 비례대표제 강화·약화에 대한 의견

- ▶ 비례대표제를 지금보다 강화시켜야 하는지, 약화시켜야 하는지에 대한 의견은 첨예하게 갈라지고 있습니다. 아래 그림('비례대표 강화에 대한 의견')에서 볼 수 같이, 한 조사 결과 비례대표제의 강화에 대해 공감하는 의견은 총 36.8%이며, 이에 반대하는 의견은 30.8%로 나타났습니다.

그림 21 비례대표제에 대한 의견

다당제 위한 비례대표제 강화



The JoongAng

※ 출처 : 이상언 2021

» 비례대표 의석수를 증가한다면?

- ▶ 만일 비례대표 의석수를 증가한다면, 다음과 같은 두 가지 방식을 함께 논의해야 합니다. 첫째, 총 의석수를 300석으로 고정한 채 비례대표 의석수를 증가하고, 지역구 의석수를 감소하는 방안입니다. 둘째, 비례대표 의석수를 증가하고, 지역구 의석수를 고정하여, 총 의석수를 증가하는 방안입니다.

그림 22 비례대표제 의석 증가 방안

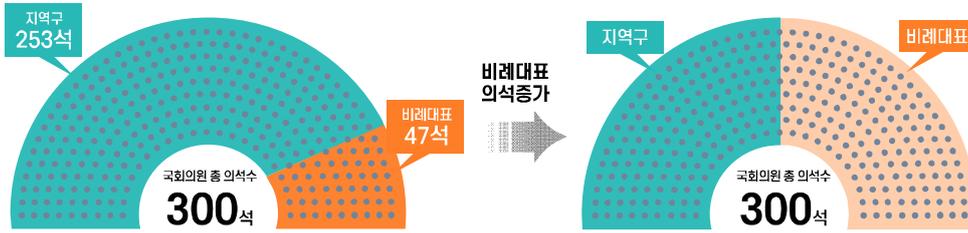
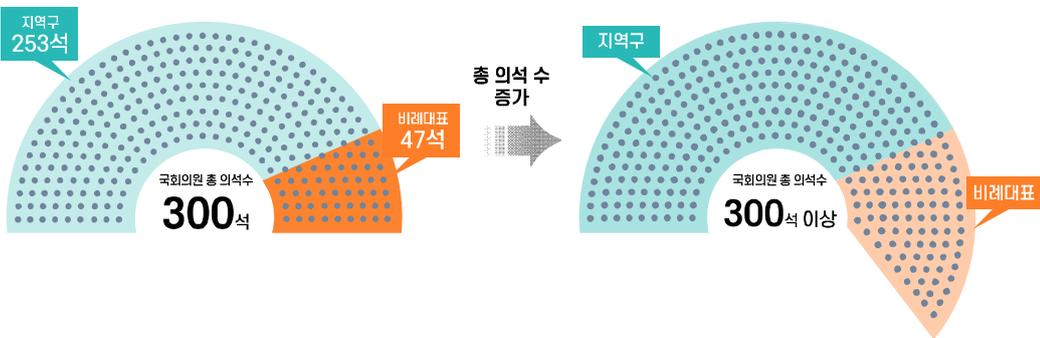


그림 23 비례대표제 의석 증가 방안



1) 비례대표 의석수 증가와 지역구 의석수 감소

- » 총 300석을 고정한 채 비례대표 의석수를 증가하는 것은 필연적으로 지역구 의석수를 감소시키는 결과를 가져옵니다. 이는 지역구의 통폐합 등을 통해 지역구의 수를 줄이는 과정이 수반됩니다.
- » 그런데 법과 제도를 만드는 것은 국회의원들인데, 자신의 지역구를 없애서 자신들의 의석을 포기하도록 만드는 것은 현실적이지 않습니다. 또한, 다른 나라와 비교해 볼 때, 국회의원 1명이 대표하는 국민의 수가 많은 것, 역으로 말하면 국회의원 수가 적은 것 또한 사실입니다.

표 12 국회의원 정원과 1인당 인구수

국가	인구	의원 정원	의원 1인당 인구수
프랑스	6,775만	925	7만 3,243
영국	6,733만	1,450	4만 6,432
이탈리아	5,911만	600	9만 8,516
한국	5,174만	300	17만 2,483
스페인	4,742만	615	7만 7,099
캐나다	3,825만	443	8만 6,334
폴란드	3,775만	560	6만 7,406

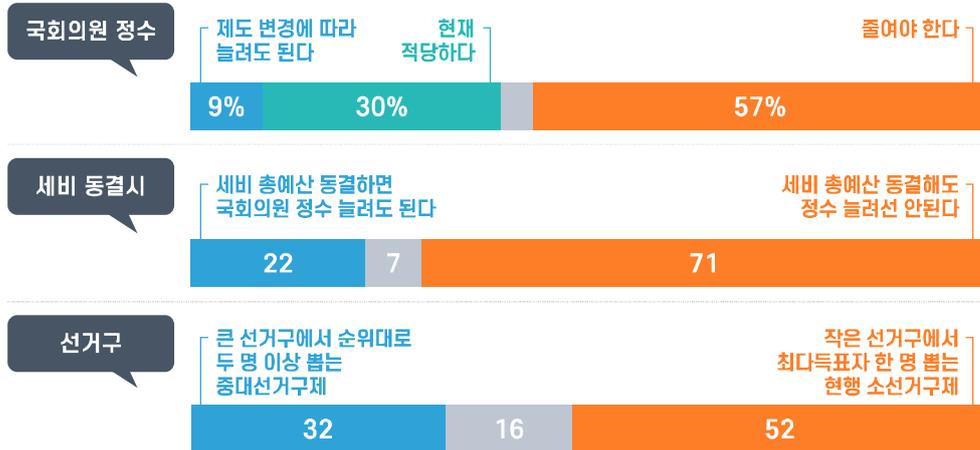
2) 비례대표 의석수 증가와 총 의석수 증가

- » 따라서 비례성과 대표성, 다양성 등 중요한 민주적 가치를 제고하기 위해 비례대표 의석수를 늘린다면, 보다 현실적인 방안은 비례대표 의석수를 늘려서 총 의원수를 늘리는 것이 논의되고 있습니다.
- » 그런데 이 또한 쉽지는 않습니다. 정치에 대해 전반적으로 형성되어 있는 부정적인 정서, 국회 불신, 그리고 국회의원들에 대한 불만들이 높은 상황에서 국회의원들의 수를 늘리자는 것 또한 반드시 바람직하다고 보기는 어렵습니다.
- » 또한, 국회의원 의석수가 증가한다면 그만큼 그들에게 지급할 세비가 높아짐으로써 많은 세금이 소요될 것임을 부정적으로 생각하는 사람들이 많습니다.
- » 그런데 만일에 총 의원수를 늘리되 총 세비를 동결한다면, 즉 현재 국회의원 300명에게 지급되는 세비의 총액을 고정한 상태에서 국회의원 수를 늘려 그들에게 지급할 세비를 감소하는 방식을 선택한다면, 오히려 국회의원들에게 제공되는 혜택과 특권을 저하시킬 수 있는 결과를 가져올 수도 있습니다.
- » 또한, 의원정수의 증가를 통해 비례대표 의석의 증가를 가져온다면, 보다 다양한 전문가들을 국민의 대표로 선출할 수 있고, 국회의 전문성 강화를 가져올 수도 있습니다.

그림 24 국회의원 정수에 대한 의견

국회의원선거 제도 관련 인식

3월 21일~23일, 응답률 8.4%(전국 만 18세 이상 1,001명)
전화조사원 인터뷰(CATI), ±3.1%포인트(95% 신뢰수준)



7 소 결

- » 이렇듯, 비례대표제에 대한 논의는 책임성과 대표성, 비례성 등의 민주적 가치를 보다 바람직하게 실현하려는 목적과 맞물려 이루어져야 할 것입니다.
- » 동시에, 이는 정치에 대한 유권자들의 태도의 지형 및 세금과도 연관된 문제입니다.
- » 우리 정치가 보다 건강하고 민주적으로 이루어지기 위해서 과연 어떤 선거제도가 가장 적절한지에 대한 고민이 필요한 시점입니다.

참고문헌



- » 경실련. “[카드뉴스] 선거의 정석(1) 선거제도 유형.” 2023년 3월 7일. 경실련.
<http://ccej.or.kr/84371>
- » 김영은. “21대 총선 강원 6개 시·군 ‘메가 선거구’ 논란.” 연합뉴스. 2020년 3월 4일.
<https://www.yna.co.kr/view/GYH20200304003400044>
- » 김종갑. 2013. “선거제도 개혁과 권역별 비례대표제.” 국가전략. 19(1): 113-133.
- » 김종갑. 2016. “국회의원 비례대표선거 개방형 명부제의 특징과 시사점.” 국회입법조사터
현안보고서 296호
- » 문광호·조미딕·김윤나영·탁지영. “‘권역별 준연동형’ 땀 거대 양당 비례 몫 17석 소수 야당으로.”
경향신문. 2023년 3월 23일.
<https://m.khan.co.kr/politics/election/article/202303232141005#c2b>
- » 안준용. “비례 47석 중 30석만 ‘연동형’... 선거연령 만18세로 하향.” 조선일보. 2019년 12월 28일.
https://www.chosun.com/site/data/html_dir/2019/12/28/2019122800251.html
- » 이상언. “과반이 원하는 ‘분권 대통령’, 어떤 모습일까요?” 중앙일보. 2021년 10월 5일.
<https://www.joongang.co.kr/newsletter/themorning/980>
- » 이정섭·조한석·지상현. 2018. “권역별 연동형 비례대표제에서 의석할당과 국회의원 의석수에 대한
공간적 접근” 대한지리학회 53권 1호
- » 임성학·한정이택·전용주. 2015. “권역별 비례대표제와 한국형 석패율제도 운영방안 연구”
중앙선거관리위원회 용역보고서.
- » 정치개혁특별위원회 정치관계법개선소위원회. “제3차 법안심사자료.” 2023년 1월
- » 중앙선거관리위원회. “준연동형비례대표제, 그게 뭔가요?” 2020년 2월 26일. 중앙선거관리위원회.
<https://www.nec.go.kr/site/nec/ex/bbs/View.do?cbldx=1174&bcldx=17218&relCbldx=1147>
- » 중앙선거관리위원회. “쉽게 풀어보는 선거제도〈선거구제〉.” 2022년 4월 17일.
중앙선거관리위원회.
<https://www.nec.go.kr/site/nec/ex/bbs/View.do?cbldx=1147&bcldx=177032>
- » 최태욱. 2019. “권역별 비례대표제: 연동형 vs 병립형”. 현안과 정책 93호.

참고문헌



- » Bernaerts, K., Blanckaert, B., and Caluwaerts, D. 2023. "Institutional design and polarization. Do consensus democracies fare better in fighting polarization than majoritarian democracies?" *Democratization* 30(2): 153–172.

MEMO



국회의원 선거제도 개편을 위한 공론화
속의자료집

MEMO



국회의원 선거제도 개편을 위한 공론화
속의자료집

MEMO



국회의원 선거제도 개편을 위한 공론화
속의자료집

MEMO



국회의원 선거제도 개편을 위한 공론화
속의자료집

MEMO



국회의원 선거제도 개편을 위한 공론화
속의자료집

MEMO



국회의원 선거제도 개편을 위한 공론화
속의자료집

MEMO



국회의원 선거제도 개편을 위한 공론화
속의자료집