발간등록번호 31-9735006-000619-14

국민에게 힘이 되는 국회

국회입법조사처 NATIONAL ASSEMBLY RESEARCH SERVICE

이슈와 논점

이슈와 논점 ▌제1247호 ▌2017년 1월 24일 ▌발행처 국회입법조사처 ▌발행인 이내영 ▌www.nars.go.kr

국회의원 중대선거구제 도입논의와 쟁점

김종갑* · 이정진**

1. 들어가며

최근 선거제도 개혁의 하나로 논의되고 있는 중대선거구제(multi-member district system)[1]에 대한 평가는 이중적이다. 중대선거구제를 도입해야 한다는 입장은 선거구를 확대해야 현행 소선거구제로 인한 의석과점과 양당제의 고착화 문제를 해결할 수 있다는 주장이다. 그러나 다른 한편으로는 과거 우리의 경험이나 일본의 사례에 비추어 볼 때 중대선거구제는 독과점체제와 폐쇄적 계파정치의 원인으로 작용한다는 비판적 시각도 있다.[2]

이처럼 중대선거구제는 한쪽에서는 정치개혁에서 배제되어야 할 대상으로, 다른 한쪽에서는 개혁의 지향점으로 평가받고 있어 유권자의 혼란을 초래하고 있다.

따라서 이 글에서는 중대선거구제에 대한 보다 적실성있는 평가를 위해 이 제도가 갖는 장·단점을 비롯하여 외국사례, 관련 쟁점 등을 면밀히 살펴보고자 한다.

2. 중대선거구제의 개념 및 장·단점

(1) 개념

선거구는 대표를 선출하는 지역적 단위이다. 선거구의 크기를 분류할 때 일반적으로 소·중·대 선거구로 지칭하는데, 선거구당 1인을 선출하면 소선거구, 2~4인이면 중선거구, 5인 이상은 대선거구라 한다. 따라서 중대선거구는 2인 이상의 대표를 선출하는 선거구를 말한다.[3]

중대선거구제는 지역선거구의 선거구제만을 의미하지 않는다. 오히려 비례대표제에서 중대선거구제는 더 빈번하게 관찰된다.[4] 비

1) 중대선거구제는 지역구선거와 비례대표선거에 모두 적용될 수 있으며, 여기서는 지역구선거에 적용되는 방식을 말한다.

2) 우리는 제9대 국회(1973)부터 제12대 국회(1985)까지 선거구당 2인을 선출하는 중선거구제를 실시한 바 있고, 일본도 과거 1개 선거구에서 3~5명을 선출하는 중대선거구제를 운영하다가 1996년 총선부터 소선거구제로 전환하였다.

3) 중대선거구라는 표현보다 2인(선출)선거구, 3인(선출)선거구 등이 정확한 표현이라고 할 수 있다. 또한 선거제도의 체계적 분류에 따른 중대선거구제의 정확한 명칭은 단기비이양식(Single Non-Transferable Vote)이다.

4) Magin, Raphael. 2011. *Die geringere Hälfte: Erscheinungsformen, Entwicklungen und Ursachen der Unterreprasentation von Frauen in deutschen Parlamenten.* LIT Verkag, p.124.

* 정치행정조사실 정치의회팀 입법조사관, 정치학박사, 788-4534, jgkim123@nars.go.kr
**정치행정조사실 정치의회팀 입법조사관, 정치학박사, 788-4533, chaorum@nars.go.kr

NARS

례제 국가들은 대부분 권역단위로 비례대표를 선출하는 방식으로 운영된다.

(2) 장·단점

중대선거구제의 장점 또는 긍정적 영향으로는 크게 두 가지를 꼽을 수 있다.

첫째, 선거구를 확대하면 지지도에서 취약한 정당도 당선인을 낼 수 있는 가능성이 높아진다. 이는 정당경쟁구도의 형성과 다당제로의 진입을 용이하게 한다.[5] 다양한 정당들 간 정책경쟁이 이루어지면서 한국정치의 문제점으로 지적되는 지역주의를 완화하는 효과를 보일 수 있다.

둘째, 선거구를 확대하면 행정구역과의 경계충돌의 가능성을 낮춰 선거구간 인구편차 요건을 준수할 수 있다. 미국의 주의회선거 선거구획정에 사용되는 유동선거구(floterial district)가 대표적인 사례다. 예컨대, 선거구 평균인구수가 10만 명이고 A선거구와 B선거구의 인구수가 각각 15만 명이라면 이들 선거구에 각각 할당되는 1석 외에 두 선거구를 묶어 1석을 더 할당함으로써 평균인구수에 부합하도록 하는 방식이다.

이처럼 중대선거구제는 다당제 유도, 후보선택의 외연 확대, 선거구획정의 용이, 주민대표성 신장 등의 장점을 보일 수 있다. 그러나 이러한 장점이 나타나려면 중대선거구제를 도입하더라도 선거구가 충분히 확대되어야 하는데, 문제는 선거구의 확대는 불가피하게 다음과 같은 단점들을 보일 수 있다는 것이다.

첫째, 정당의 복수공천으로 동일 정당의 후보자간 경쟁이 과열되어 파벌정치, 계파정치의 부작용이 나타날 수 있다.

둘째, 후보난립으로 유권자의 입장에서는 후보자의 정책과 공약을 세밀히 살펴보기 어렵고, 선관위의 입장에서는 선거관리가 어려워질 수 있다.

셋째, 당선인의 대표성 문제가 발생할 수 있다. 하나의 선거구에서 당선인이 많아지게 되면 당선인간 득표수 격차가 커지면서 일부 당선인의 경우 매우 낮은 득표율로 당선될 수 있기 때문이다.[6]

넷째, 선거비용이 소선거구제에 비해 증가할 수 있다. 후보의 선거운동 지역이 넓어지기 때문에 그만큼 소요되는 비용도 많아지게 된다. 또한 평상시 지역구 관리비용도 증가하게 될 것이다.

다섯째, 현재 도시의 인구집중과 농·산·어촌의 인구격감으로 농·산·어촌 선거구가 도시 선거구에 비해 지나치게 광역화된 실정인데, 선거구를 확대하면 선거구 분포를 더욱 기형적으로 만들 수 있으며, 그로 인해 농·산·어촌 선거구의 지역대표성은 더욱 약화되는 결과를 가져올 수 있다.

3. 해외사례

현재 우리의 경우처럼 지역구선거와 비례대표선거의 혼합식 선거제도(Mixed Member

5) Nohlen, Dieter. 2009. Wahlsysteme in Reformprozesse, Strohmeier, Gerd, ed. 2009. *Wahlsystemreform*. Nomos, pp.45-80. 중대선거구제가 다당제를 유도하는 효과는 있지만, 복수공천제, 다수제방식, 인물선거의 특성은 다당제 유도효과를 반감시키는 요인이 될 수 있다.

6) 최태욱. 2011.「복지국가 건설과 포괄정치의 작동을 위한 선거제도 개혁」.『민주사회와 정책연구』 통권 19호, p.57.

System)를 채택하고 있는 전 세계 20개 국가 중 비례제와 결합하는 지역구선거의 선거구제는 소선거구제가 압도적인 다수를 차지한다. 소선거구제의 당선인결정방식으로는 단순다수제 국가의 수가 절대적으로 많다.

반면, 혼합식에서 비례제와 중대선거구제를 결합하는 국가는 3개국(세네갈, 안도라, 베네수엘라)에 불과하다. 그 중에서도 우리와 같이 지역선거구제의 당선인결정방식으로 단순다수제를 사용하는 국가는 베네수엘라가 유일하다.

<표 1> 혼합식 선거제도 20개 국가의 선거구제

지역구 선거제도		국 가
소선거구	단순다수제(16)	과테말라, 기니아, 뉴질랜드, 독일, 볼리비아, 레소토, 멕시코, 세이셸, 아르메니아, 우크라이나, 일본, 조지아, 필리핀, 타지키스탄, 한국, 헝가리
	결선투표제(1)	리투아니아
중대선거구	블록투표제(2)	세네갈, 안도라
	단순다수제(1)	베네수엘라

주: 블록투표제는 하나의 선거구에 할당된 의석수는 두 석 이상이며, 유권자는 할당의석수만큼 후보자를 선택할 수 있는 방식임.

자료: www.ipu.org 참조 필자 작성.

4. 중대선거구제 관련 쟁점

(1) 중대선거구제와 비례성

선거구를 확대하면 비례성이 높아진다는 주장이 있지만,[7] 중대선거구제는 비례성과 직접적인 관련이 없다. 중대선거구제는 1표라도 많이 얻은 후보가 당선되는 다수제 방식이기 때문에 득표와 의석의 비례성은 낮게 나타난다. 예를 들어, 5인을 선출하는 선거구에서 당선인 5인의 득표차이는 모두 다를 수 있다. 서로 다른 득표차이로 당선인이 결정된다는 것은 비례성이 낮다는 것을 의미한다.

또한 한 정당의 복수후보가 당선될 수 있다는 점도 비례성을 낮추는 요인이 된다. 득표수와 무관하게 당선인이 결정되는 중대선거구제에서 한 정당에서 복수당선인이 나올 경우 비례성은 더욱 저하될 수 있다.

중대선거구제에서는 소선거구제에서보다 사표의 발생은 줄어들 수 있다. 그러나 사표가 줄어든다고 해서 그것이 비례성으로 이어지는 것은 아니다. 비례제라면 사표감소가 비례성 제고에 기여할 수 있지만, 다수제방식의 중대선거구제에서는 사표를 비례대표의 결정에 반영하지 않는 한 비례성과 무관하다. 예컨대, 헝가리와 같이 지역구선거의 사표를 비례대표 의원선출에 반영할 경우 비례성이 높아질 수 있지만, 우리와 같이 사표가 구제되지 않는 방식에서는 비례성과 무관하다.[8]

(2) 정당의 후보자 복수공천

중대선거구제가 정당의 복수후보 공천으로 특정 정당의 의석과점을 초래할 수 있다는 점에서 복수공천을 금지해야 한다는 의견이 있다.[9] 그러나 정당의 복수공천을 금지하는

7) 「화두로 떠오른 개헌론, 호기 놓쳐선 안 된다」, 2016.6.14.일자 국제신문 사설.

8) Dieringer, Jürgen. 2010. *Ungarn vor den Wählen: Ein fluides Parteiensystem im Zeichen der Doppelkrise*. p.14, <http://library.fes.de/pdf-files/bueros/budapest/07135.pdf>.

9) <http://www.minsim.or.kr/?p=658>.

것은 민의를 왜곡하는 결과를 보일 수 있다. 중대선거구제에서 복수후보를 공천하지 못하게 한다는 것은 해당 정당에 대한 지지도와 무관하게 일률적으로 1석만 가져갈 수 있다는 것을 말한다. 모든 지역에서 정당이 1인의 후보자만 추천하게 되면 대표성의 균형이 훼손된다. 정당지지의 의석전환이 왜곡되는 것이다.

복수공천 여부는 정당 스스로 자율적인 판단에 맡길 필요가 있다. 복수공천방식에서도 거대정당이라고 무조건 많은 후보를 내는 것은 아니다. 정당들은 지역의 정당지지도와 선거구의 크기를 고려하여 복수공천 여부를 결정하게 된다. 거대정당이라도 다수제방식이기 때문에 표의 결집과 분산 가능성을 예상하는 전략적 선택을 할 수밖에 없다.

또한 중대선거구제 도입의 의미는 서로 다른 정당의 후보에 대한 선택에만 국한되는 것이 아니다. 정당선택뿐만 아니라 그것을 넘어 동일 정당의 서로 다른 후보에 대한 선택지도 제공된다는데 있다.[10] 따라서 복수공천을 금지하고 단수공천만 허용하는 것은 선거결과를 왜곡할 수 있고, 유권자의 선택과 정당의 후보추천권을 제약할 수 있다.

5. 나가며

중대선거구제는 정당경쟁구도의 형성으로 지역주의 완화, 주민대표성 제고, 선거구획정의 용이성 제고 등 선거구 확대에 따른 장점을 보일 수 있다. 그러나 그러한 장점이 나타날 정도로 선거구를 광역화할 경우 당선인의 대표성 문제, 선거비용 확대, 후보파악의 어려움 등 단점들도 동시에 발생할 수밖에 없다.

무엇보다 중대선거구제의 도입은 현재의 선거구 분포상황을 고려할 때 심각한 문제점을 보일 수 있다. 현재의 선거구 크기를 보면, 전체 253개 지역선거구 중 1개 선거구가 3~5개 지방자치단체로 구성된 거대선거구는 모두 21개에 이르고, 이들 선거구는 대부분 농·산·어촌에 분포해 있다. 이미 도시 선거구에 비해 기형적으로 큰 농·산·어촌 선거구를 확대하면 장점보다는 단점이 더욱 부각될 가능성이 높다.

더욱이 중대선거구제는 선거구의 확대에도 불구하고 비례성 제고에 도움이 되지 않는다. 다수제방식이고 복수공천을 허용하기 때문이기도 하지만 기본적으로 인물선거라는 점에서 비례성 제고의 효과가 나타나기 어렵다.

중대선거구가 비례선거구와 결합하는 유형도 전 세계에서 베네수엘라가 유일한 국가사례인 것처럼 두 선거구간 결합은 낮은 정합성을 띤다.

결국, 우리나라와 같은 혼합식 선거제도에서 중대선거구제를 도입할 경우 선거구 확대에 따른 단점으로 인해 제도의 취지를 살리지 못할 가능성이 높다는 점에서 신중한 검토가 요구된다고 할 수 있다.

10) <https://bb.mehr-demokratie.de/fileadmin/pdf/2009_dossier_teil4_mehrmandatswahlkreise.pdf>.

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