



# 이슈와 논점



이슈와 논점 | 제1289호 | 2017년 3월 24일 | 발행처 국회입법조사처 | 발행인 이내영 | www.nars.go.kr

## 권력구조 개편에 조응하는 선거제도 개혁방안

김종갑\* · 이정진\*\*

### 1. 들어가며

최근 국회개헌특별위원회에서 진행되고 있는 권력구조 개선논의는 대통령 4년 중임제(이하 4년 중임제)와 분권형 대통령제(이하 분권형)의 두 가지 유형으로 수렴된다고 할 수 있다.

이 두 유형은 현행 직선제 대통령제를 유지한다는 점에서는 동일하지만, 분권형은 4년 중임제와 달리 대통령제와 의원내각제의 절충형이라 할 수 있다.

내용적으로는 두 가지 유형 모두 국정운영의 안정성과 효율성 제고에 그 취지가 있다. 4년 중임제가 조기 레임덕의 한계를 극복하고 대통령의 소속정당과 다수당이 같은 단점정부의 출현가능성을 높여 안정적 국정을 보장하기 위한 것이라면, 분권형은 대통령과 총리의 권한분점을 통해 제왕적 대통령제의 폐단을 해결하기 위한 유형이다.

그러나 권력구조만으로 제도적 효과를 단정하기는 어렵다. 그와 결합하는 선거제도를 어떻게 설계하는가에 따라 의도하는 효과가 긍정적으로 나타날 수도 있고 그와 상치되는 효과가 나타날 수도 있다.

이 글에서는 4년 중임제와 분권형에 부합하는 선거제도 유형을 설계하고 시뮬레이션 분석을 통해 선거제도 개혁의 효과를 비교하고자 한다.

### 2. 선거제도 설계의 기준

#### (1) 다수제적 성격 vs 비례제적 성격

4년 중임제에서는 대통령의 소속정당과 다수당이 다른 분점정부(divided government)의 출현을 막고 국정의 안정성을 높이기 위해 다수대표제의 성격이 강한 선거제도를 도입할 필요가 있다. 다수제적 선거제도는 양당 중심의 정당체제를 유인하고 정부구성의 선명성을 담보할 수 있다. 비례대표제의 성격이 강하면 다당제를 촉진하기 때문에 대통령의 국정운영이 효율적으로 추진되기 어려워 대통령제 정부형태와 부합하지 않는다.<sup>1)</sup>

대통령과 총리가 행정부 권한을 분점하는 분권형의 경우 비례성이 높은 선거제도가 요구된다. 총리의 권한이 의회에 확고한 기반을 구축해야 선출된 대통령을 효과적으로 견제하고 그와 균형적 관계를 설정할 수 있는데, 선거제도가 낮은 비례성을 보이면 총리의 권한이 민주적 정당성(democratic legitimacy)을 확보하기 어렵다.

혼합식 선거제도에서 다수제적 성격을 강화하기 위해서는 지역구와 비례대표를 별도로 선출하는 현재와 같은 병립형(mixed member majoritarian)이 유의미

1) Mark P. Jones, *Electoral laws and the survival of presidential democracies*, University of Notre Dame Press (February 1, 1996).

하다. 반면, 비례제적 성격을 강화하기 위해서는 낮은 비례의석 비율로도 비례성 제고의 효율성이 뛰어난 지역구와 비례대표의 연동형(mixed member proportional)이 바람직하다.

## (2) 지역구 사표 구제와 독일식 비례제의 변형 적용

4년 중임제에서는 다수제적 특성이 부각되지만 지역구 선거의 사표(wasted vote)를 구제할 수 있는 제도설계가 필요하다. 소선거구 다수제 하에서 불가피하게 발생하는 사표는 유권자의 대표성 상실을 의미한다. 사표를 비례의석 결정에 반영함으로써 구제하게 되면 대표성의 상실을 막는 효과를 보일 수 있다.

분권형에서 비례성이 높은 선거제도로 기능할 수 있는 유형은 전면적 비례제와 독일식 비례제라 할 수 있다. 다만, 전면적 비례제의 경우 지역선거구 없이 비례선거구로만 이루어져 있다는 점에서 현실적으로 수용가능성이 낮다. 또한 지역구와 비례대표의 연동형인 독일식 비례제는 의원정수의 확대와 표의 등가성 훼손을 초래하는 초과의석을 해결해야 도입할 수 있다.<sup>2)</sup> 초과의석의 차단방식은 다양하게 존재하지만, 이중 초과의석이 발생했을 때 총의석을 늘린 후 늘어난 의석을 다시 감산하는 방식은 유권자가 공정한 의석 배분으로 인식할 수 있다는 점에서 긍정적으로 검토해볼 필요가 있다.

## (3) 지역구와 비례대표 비율

4년 중임제의 선거제도가 다수제 중심의 병립형이 바람직하다면, 분권형의 선거제도는 비례제 중심의 연동형이 부합한다고 할 수 있다. 이 때 병립형과 연동형에 적용되는 지역구와 비례대표의 비율은 다양한 측면을 고려하여 결정할 문제다.

2) 개방형 비례제와 독일식 비례제를 같이 사용할 수는 없다. 독일식 비례제는 지역구 당선인이 비례대표보다 우선 배분되는 방식인데, 여기에 개방형 명부방식을 결합하면 당선순위에 속한 후보를 지역구 당선인 때문에 탈락시켜야 할 수 있다. <<http://v.media.daum.net/v/20170315112552067>>.

일반적으로 연동형은 병립형보다 낮은 비례의석의 비율로도 높은 비례성을 보일 수 있다. 그러나 연동에 따른 비례성제고 효과가 높은 독일식 비례제의 경우 비례의석의 비중이 낮으면 초과의석의 발생가능성을 높여 비례성을 떨어뜨리는 부작용을 초래한다. 또한 독일의 지역구의석 대비 비례의석의 비율은 1:1인데도 초과의석이 빈번히 발생한다는 점과 독일식 비례제를 도입한 뉴질랜드(1.4:1)와 레소토(2:1)의 의석비를 고려할 때, 우리의 경우 2:1의 비율은 확보될 필요가 있다.

병립형의 경우 의석비율 결정에는 다수제적 특성을 부각시키는데 본질적 취지가 있다는 점과 비례의석의 비율 확대는 현행 의석비(5:1)의 급격한 변화를 초래한다는 점을 고려해야 한다. 그러나 다른 한편으로는 비례의석의 비중이 지나치게 낮을 경우 다원화된 사회의 대표성을 보장할 수 없고, 병립형에서 최소한의 비례성을 확보하기 위한 비례의석의 비율이 총의석의 25%로 인식되고 있다는 점도 반영되어야 할 것이다.<sup>3)</sup> 이러한 상반된 논점들을 포괄적으로 판단했을 때 3:1이 적정 수준일 것이다.

## 3. 대통령 4년 중임제 하의 선거제도

### (1) 제도 설계

총의석은 현행 300석을 유지하되 지역구와 비례의석의 비율을 현행 5:1에서 3:1로 조정한다. 지역구선거는 소선거구 다수제로, 비례대표는 정당명부제로 현행 방식대로 실시하지만, 지역구선거의 사표를 비례의석 결정에 반영한다. 지역구선거에서 낙선한 2위 득표자 이하의 표 중 의석할당정당<sup>4)</sup>의 득표를 합산하여

3) 김종갑. 2017. 선거제도 개혁 및 정당민주화 토론회 토론문, p.55, Taagepera and Shugart (1989) 재인용.

4) 의석할당정당은 비례의석 배분의 하한선인 봉쇄 조항을 통과한 정당을 말한다.

낙선자의 소속정당의 비례의석 산정에 반영한다. 비례 의석 결정에 사표를 반영하는 이유는 비례성 제고를 위한 목적보다도 사표로 인한 유권자의 대표성 상실을 억제한다는 의미가 더 크다.

## (2) 시뮬레이션 분석

4년 중임제와 결합하는 선거제도를 지난 2016년 20대 총선에 적용하면 <표 1>과 같다. 지역구사표는 총 10,596,425표로 이 표를 정당득표 22,105,479표와 합산하여 비례의석 결정에 반영한다. 현행 지역구의석 규모를 변경하지 않고 의석비를 3:1로 맞추기 위해 지역구의석은 242석, 비례의석은 84석<sup>5)</sup>으로 설정하였다.

시뮬레이션 결과, 새누리당 136석, 더불어민주당 135석, 국민의당 48석, 정의당 7석으로 나타난다.

<표 1> 4년 중임제에 조응하는 선거제도 시뮬레이션

|                 | 새누리                | 더민주               | 국민의당              | 정의당              |
|-----------------|--------------------|-------------------|-------------------|------------------|
| 정당득표 (%)        | 7,960,272 (36.01)  | 6,069,744 (27.46) | 6,355,572 (28.75) | 1,719,891 (7.78) |
| 지역(242)         | 105                | 110               | 25                | 2                |
| 지역구 사표          | 4,258,165          | 3,711,843         | 2,383,736         | 242,681          |
| 지역구 사표+정당 득표(%) | 12,218,437 (37.36) | 9,781,587 (29.91) | 8,739,308 (26.72) | 1,962,572 (6.00) |
| 비례(84)          | 31                 | 25                | 23                | 5                |
| 계(326)          | 136                | 135               | 48                | 7                |

주: 지역구와 비례의 비율은 3:1이므로 지역구의석이 253석(무소속 11석 제외)일 때 84석. 326석은 총의석 337석 중 무소속 제외한 숫자. 쉐프러인-윙퍼스 의석배분방식.

자료: 필자 작성

## 4. 분권형 대통령제 하의 선거제도

### (1) 제도 설계

분권형에서는 인물대표성을 구현하면서 높은 비례성을 보일 수 있는 독일식 비례제를 적용한다. 다만,

5) 84석은 총의석이 337석(무소속 포함)일 때의 비례의석(지역구와 비례 비율 3:1)이고, 현행 300석일 때는 75석이 된다.

현행 독일식이 아닌 지역구와 비례의석의 비율 2:1,<sup>6)</sup> 전국명부, 초과의원 차단방식을 적용한다.

독일식 비례제 도입에서 가장 큰 장애로 작용하는 초과의원 총의석을 완전비례가 될 때까지 늘린 후 늘어난 의석수만큼 다시 감산하는 증감방식을 통해 해결한다.<sup>7)</sup>

이 방식은 의석배분과정에서 특정 정당에 초과의원 발생하면 먼저 총의석을 증가시켜 모든 정당의 득표 대비 의석점유가 일치하도록 조정한다. 다음으로 늘어난 의석수만큼 정당별 비례의석을 감산하면 초과 의석이 나타나지 않게 된다. 이 방식의 장점은 무엇보다 정당의 득표율에 따라 비례할당하고 다시 득표비례로 감산하기 때문에 공정한 의석배분으로 인식되는 점이다.

### (2) 시뮬레이션 분석

선거제도는 독일식 비례제를 적용하되, 지역구의석과 비례의석의 비율을 2:1(253석:126석)로 설정한다.<sup>8)</sup> <표 2>에서 지난 2016년 총선 결과에 이 방식을 적용하면, 더불어민주당에서 9석의 초과의석이 발생한다.

6) 2:1 비율은 2015년 중앙선관위가 제안한 독일식 비례제의 비율이기도하다.

7) 증감방식은 필자가 2009년 12월 21일 독일 아우크스부르크(Augsburg) 대학교 프리드리히 푸켈스하임(Friedrich Pukelsheim) 교수에게 제안한 방식으로 방법론적 독특성을 인정받았다. 푸켈스하임 교수는 스위스 취리히 시의회 선거제도의 개발자이자 독일 연방하원선거제도 개혁과정에 참여한 수학자이다. <[https://en.wikipedia.org/wiki/Biproportional\\_apportionment#Usage](https://en.wikipedia.org/wiki/Biproportional_apportionment#Usage)>.

8) 현행 300석을 기준으로 2:1로 설정하면 지역구의석을 253석에서 200석으로 줄여야 한다. 그러나 지역구의석을 줄이면 시뮬레이션이 불가능하기 때문에 지역구의석을 현행대로 유지한 상태에서 비례의석의 비율을 2:1(253석:126석)로 설정하였다. 또한 의석배분의 대상이 되는 지역구의석은 253석 중 무소속의석 11석을 제외한 242석이 된다. 따라서 실제 독일식 비례제의 적용은 지역구의석 242석과 비례의석 126을 합한 368석을 대상으로 한다.

9석의 초과의석을 차단하기 위해 증감방식을 적용한다. 정당의 득표와 의석점유가 완전비례되는 지점인 총의석 400석까지 확대한다. 늘어난 32석(400-368)을 다시 득표비례로 감산하면 새누리당 128석, 더불어민주당 110석, 국민의당 102석, 정의당 28석으로 초과의석이 나타나지 않게 된다. 초과의석을 차단했기 때문에 총의석은 최초 배분의석과 동일한 368석이 되고, 여기에 무소속 11석을 합산했을 때 최종 의석은 379석이다.

<표 2> 분권형에 조응하는 선거제도 시뮬레이션

|                      | 새누리               | 더민주               | 국민의당              | 정의당              |    |
|----------------------|-------------------|-------------------|-------------------|------------------|----|
| 정당득표 (%)             | 7,960,272 (36.01) | 6,069,744 (27.46) | 6,355,572 (28.75) | 1,719,891 (7.78) |    |
| 배분의석 (368=242+126)   | 132               | 101               | 106               | 29               |    |
| 지역(242)              | 105               | 110               | 25                | 2                |    |
| 초과의석(9)              | 0                 | 9                 | 0                 | 0                |    |
| 완전비례 조정 (400)        | 144               | 110               | 115               | 31               |    |
| 득표 비례 감산(368=400-32) | 128               | 110               | 102               | 28               |    |
| 계                    | 지역 (242)          | 105               | 110               | 25               | 2  |
|                      | 비례 (126)          | 23                | 0                 | 77               | 26 |

주: 지역구 242석은 무소속 11석을 제외한 숫자. 쉐프러스-웨퍼스 의석배분방식 적용.

자료: 필자 작성

## 5. 나가며

### (1) 선거제도별 이득률 비교

4년 중임제 및 분권형과 결합하는 선거제도의 이득률<sup>9)</sup>을 비교해보면 4년 중임제의 사표구제방식은 2016년 한국 총선과 유사한 결과를 보인다. 미미하지만 정의당을 제외한 3개 정당에서 대표성의 왜곡현상이 완화된다고 할 수 있다.

분권형의 초과차단방식은 2016년 총선에 비해 현재

9) 이득률은 의석점유율을 득표율로 나눈 값으로 이득률이 1에 근접할수록 비례성이 높다. 1보다 낮으면 과소대표, 1보다 높으면 과대대표된다.

히 높은 비례성을 보인다. 모든 정당의 이득률이 1에 근접하여 대표성의 왜곡도 최소화된다.

<표 3> 이득률 비교

|        | 새누리  | 더민주  | 국민의당 | 정의당  |
|--------|------|------|------|------|
| 20대 총선 | 1.17 | 1.55 | 0.46 | 0.27 |
| 사표구제방식 | 1.15 | 1.50 | 0.51 | 0.27 |
| 초과차단방식 | 0.96 | 1.08 | 0.96 | 0.97 |

자료: 필자 작성

### (2) 시뮬레이션 결과의 함의

권력구조와 결합하는 선거제도를 설계할 때 4년 중임제는 사표구제방식의 다수제, 그리고 분권형은 초과 의석을 차단한 독일식 비례제가 적합한 모델일 것이다. 사표구제방식의 다수제는 지역구와 비례대표의 병립형이라는 점에서 양당제 중심의 정당체계 유인효과를 높여 국정운영의 효율성을 높이는 동시에, 사표구제로 지역구선거의 대표성 상실을 억제하는 효과를 보일 수 있다.

초과의석 차단의 독일식 비례제는 불비례성을 초래하는 초과 의석의 발생을 차단할 수 있을 뿐만 아니라 높은 비례성으로 의회구성의 민주적 정당성을 보장하여 대통령과 총리간 견제와 균형의 원리가 효과적으로 작동하는데 기여할 수 있다.

<표 4> 정부형태별 선거제도 비교

|        | 대통령 4년 중임제                             | 분권형 대통령제      |
|--------|--|---------------|
| 총의석    | 300                                    | 300           |
| 의석 비율  | 3:1(225:75)                            | 2:1(200:100)  |
| 혼합제 유형 | 병립형                                    | 연동형           |
| 당선인 결정 | 지역구: 소선거구 다수제<br>비례의석: 정당 득표와 지역구사표 반영 | 정당득표 기준 의석 할당 |
| 특징     | 지역구사표 구제                               | 초과의석 발생 차단    |

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