국민에게 힘이 되는 국회

NARS 현안분석 vol. 1

발간등록번호 31-9735006-001612-14
ISSN 2586-565X

국회입법조사처

선거제도 개선방향: 중선거구제와 연동형 비례대표제의 결합 시뮬레이션 분석

김종갑·이정진(정치의회팀 입법조사관)

NARS 현안분석 vol. 1 ▌2018년 2월 6일 ▌발행처 국회입법조사처 ▌발행인 이내영 ▌www.nars.go.kr

Ⅰ. 서론 • 01
Ⅱ. 현행 선거제도의 문제점 • 01
Ⅲ. 대안으로서의 중선거구제와 연동형 비례제의 결합모델 분석 • 02
Ⅳ. 결론 • 12

이 보고서는 최근의 선거제도 개혁논의가 처한 교착상황을 타개하고, 보다 현실적인 방안을 마련하는데 도움을 주기 위해 지역구선거에서 현행 소선거구제를 선거구당 2~4인 선출의 중선거구제로 변경하고, 이를 병립형 또는 연동형 비례대표와 결합한 모델을 대안으로 검토한다.

시뮬레이션 결과, 부분적 중선거구제인 도농복합선거구제를 실시할 경우 전체 의원정수를 늘리지 않고도 지역구의석과 비례의석의 비율을 현행 5.4:1(253:47)에서 2.9:1(224:76)로 조정할 수 있으며, 지역패권구도의 완화 효과도 기대할 수 있다. 전면적 중선거구제를 실시할 경우, 지역구의석과 비례의석의 비율은 1.7:1(189:111)까지 조정 가능하며, 지역구도 완화 효과도 모든 선거구에서 가시적으로 나타난다.

중선거구제와 비례대표의 병립형에서는 거대정당보다 상대적으로 소수정당에 유리한 의석분포를 보이지만, 정당간 의석구도의 재편을 가져올 정도로 효과가 크지는 않다. 이는 중선거구제가 소수정당의 의석확보에 유리하게 작용하는 것은 맞지만, 중선거구제 실시로 비례의석의 비중이 높아진다고 해서 소수정당에 일방적으로 유리한 것은 아니기 때문이다. 무엇보다 중선거구제와 비례대표의 연동형 모델이 갖는 유의미한 특징은 현재 연동형 비례제 도입논의가 직면한 교착상태를 타개하면서 연동형 비례제 본래의 제도효과를 나타낼 수 있는 현실적인 대안이라는 점에 있다.

국회입법조사처
NATIONAL ASSEMBLY RESEARCH SERVICE

Ⅰ 서론

■ 대의민주주의는 국민의 대표자를 선출하여 대표로 하여금 국민의 의사를 대신하여 국정을 수행하도록 하는 제도임. 따라서 대의민주주의의 성공을 위해서는 대표자를 선출하는 선거제도가 국민의 의사를 정확히 반영하도록 설계되어야 할 것임

○ 특히 국회의원 선거제도는 국민을 대표하는 국회의원의 충원과 관련되어 있을 뿐 아니라 정당체제에도 큰 영향을 미치기 때문에 국민의 의사를 정확히 반영할 수 있는 공정하고 투명한 선거제도가 필요함

■ 하지만 현행 국회의원선거제도는 낮은 비례성, 지역패권적 정당체제의 고착, 정당의 후보자 공천의 불투명성과 불공정성 등으로 인해 제도 개혁의 필요성이 지속적으로 제기됨

○ 제20대 국회에서도 정치개혁특별위원회와 헌법개정특별위원회에서 개헌을 통한 권력구조 재편 논의와 함께 선거제도 개혁이 논의되었음

○ 하지만 선거제도 개혁의 필요성에 대한 공감대에도 불구하고 정당간 입장의 차이와 새로운 선거제도를 도입했을 경우 나타날 수 있는 문제점에 대한 우려 등으로 인해 제도개혁에 대한 합의에 이르지 못함

■ 이 보고서에서는 최근의 선거제도 개혁 논의가 처한 교착상황을 타개하고 보다 현실적인 방안을 마련하는데 도움이 되고자 중선거구제와 연동형 비례제를 결합한 모델을 대안으로 검토하고자 함

○ 선거구당 2~4인을 선출하는 중선거구제는 현행 소선거구제에 비해 비례성을 높일 수 있을 뿐 아니라 지역패권구도를 완화시킬 수 있는 장점을 가지고 있음

○ 연동형 비례제는 지역구대표와 비례대표를 선출하는 혼합식 선거제도로서 비례성을 높일 수 있는 선거제도임

Ⅱ 현행 선거제도의 문제점

1. 높은 불비례성

■ 현행 국회의원선거제도는 소선거구 다수대표제와 비례대표를 혼합한 선거제도를 채택하고 있음. 하지만 비례대표의 비율이 낮고 득표율과 의석율의 불비례성이 높아 문제로 지적되고 있음

○ 비례대표 의석이 전체의석(300석)의 15.7%(47석)에 불과하고 비례대표선거와 지역구선거가 연동되지 않아 비례대표제를 통한 비례성 증대 효과가 미미함

○ 지역구 국회의원은 소선거구 다수대표제로 선출되는데, 다수득표한 1인이 선출되는 방식으로 인해 사표 발생율이 높고 득표율과 의석율의 차이가 큼

2. 지역패권주의의 지속

■ 현행 소선거구 다수대표제는 낮은 득표율로 당선이 가능하여 지역주의 투표행태가 지속되도록 만들고 있으며, 결과적으로 지역정당체제를 고착화시키고 있음

○ 지역정당체제는 선거제도 외에 지역간 불균형 발전과 지역감정 등이 복합적으로 작용하여 형성되었지만 일부 지역에서 특정 정당이 과다대표되는 현상이 지속되는 것은 현행 소선거구 다수대표제의 결과로 볼 수 있음

○ 이처럼 지역패권주의가 지속되면서 국민통합이 저해되고 지역에 기초한 정당간 대립이 지속되는 결과를 초래함

Ⅲ 대안으로서의 중선거구제와 연동형 비례제의 결합모델 분석

1. 지역선거구제 시뮬레이션

가. 시뮬레이션 설계 및 조건

(1) 당선인결정방식

■ 지난 20대 총선 결과를 바탕으로 도농복합선거구제(부분적 중선거구제)와 전면적 중선거구제 실시에 따른 지역구 의석수를 산출하고, 이를 현행 병립형(지역구의석과 비례의석의 독립적 선출방식)과 연동형(지역구의석과 비례의석의 연계 선출방식)에 적용함

■ 현행 지역선거구를 임의의 인접선거구와 3~5개로 묶은 후 통합한 선거구의 숫자보다 1명 적은 당선인을 선출하는 방식으로 2~4인 중선거구제를 설정함

■ 현행 소선거구를 묶을 때 동일 정당의 후보가 중복될 경우 득표수를 감산함. 예컨대, 4인선거구에서 동일정당의 두 번째 후보의 득표는 1/2만 가산하고, 세 번째 후보의 득표는 1/3, 네 번째 후보의 득표는 1/4만 가산함. 소선거구인 종로와 중구성동갑을 통합할 때 두 번째 새누리당 후보의 득표는 1/2 가산하고, 성동을 선거구로 확대하면 세 번째 새누리당 후보는 1/3만 가산함. 용산까지 4인 선거구로 확대할 경우 네 번째 새누리당 후보의 득표는 1/4만 가산함

■ 당선인은 정당별 후보자의 다득표 순으로 결정하되, 최다득표자의 득표가 선거구 총득표의 50%를 넘고, 득표의 절반이 당선순위에 포함될 경우 해당 정당의 당선인은 2인으로 인정함

■ 소선거구를 중선거구로 변경하면 선거구 확대에 따른 유권자의 투표행태도 달라지기 때문에 기존 소선거구를 단순 확대하는 방법의 중선거구제가 보이는 결과는 실제 선거결과와 괴리를 보일 수밖에 없음. 또한 소선거구를 중선거구제로 확대할 때 어떤 인접선거구와 통폐합할 것인지는 단순히 지리

적 경계만이 기준이 되는 것이 아니라 문화, 생활권 등 비인구적 요인도 고려되어야 한다는 점도 중선거구제 시뮬레이션이 실제 선거결과와 차이를 보일 수 있는 부분임. 더욱이 총선 당시의 정당지지율은 현재의 지지율과 상이하기 때문에 시뮬레이션 결과를 제도변화의 '당연한' 귀결로 인식할 수 없음. 시뮬레이션 결과는 2016년 총선 당시 유권자의 정당지지가 현재의 지지율과 동일하다는 전제하에 실행된 것임

(2) 중선거구제 적용 범위

- 중선거구제 시뮬레이션은 두 가지로 구분하여 실시함. 하나는 특별·광역시에서만 중선거구제를 적용하는 도농복합선거구제(부분적 중선거구제)이고, 다른 하나는 모든 시·도에 중선거구제를 적용하는 전면적 중선거구제임
- [표 1]은 현행 소선거구제와 중선거구제에서의 시도별 선거구수를 병기하였음. 도농복합선거구제는 서울, 부산, 대구, 인천, 광주, 대전, 울산에 중선거구제를 실시하고, 경기, 강원, 충북, 충남, 전북, 전남, 경북, 경남, 세종, 제주에는 현행 소선거구제를 실시하는 방식임

(3) 선거구 인구편차

- 인구기준일(2017.11) 현재 총인구수 51,774,649명, 전면적 중선거구제 실시 기준 평균인구 230,940명(189석)
- 인구편차 허용범위는 ±0.33%(90,400명)으로 인구상한은 321,340명, 인구하한은 140,540명임

|표 1| 지역선거구 중선거구제 시뮬레이션

	현행 소선거구제	중선거구제	정당별 의석점유						계	선거구 명칭
			새누리	더민주	국민의당	정의당	민중연합	무소속		
서울	49	37	1	1	1	·	·	·	3	종로구중구성동구용산구
			1	1	1	·	·	·	3	광진구동대문구
			1	1	1	·	·	·	3	중랑구성북구
			1	1	1	·	·	·	3	강북구도봉구
			1	1	1	·	·	·	3	노원구은평구갑
			1	1	1	·	·	·	3	은평구을서대문구마포구갑
			1	1	1	·	·	·	3	마포구을양천구강서구갑
			1	1	1	·	·	·	3	강서구을병구로구
			1	1	1	·	·	·	3	금천구영등포구동작구갑
			1	1	1	·	·	·	3	동작구을관악구서초구갑
			1	1	1	·	·	·	3	서초구을강남구
			1	1	1	·	·	1	4	송파구강동구

	현행 소선거구제	중선거구제	정당별 의석점유						계	선거구 명칭
			새누리	더민주	국민의당	정의당	민중연합	무소속		
경기	60	45	1	1	1	·	·	·	3	수원시갑을병정
			1	1	1	·	·	·	3	수원시무성남시수정구중원구분당구갑
			1	1	1	·	·	·	3	성남시분당구을의정부시안양시만안구
			1	1	1	·	·	·	3	안양시동안구부천시원미구
			1	1	1	·	·	·	3	부천시소사구오정구광명시
			1	1	1	·	·	·	3	평택시동두천시연천군안산시상록구갑
			1	1	1	·	·	·	3	안산시상록구을단원구고양시갑
			1	1	1	·	·	·	3	고양시을병정의왕시과천시
			1	1	1	·	·	·	3	구리시남양주시
			1	1	1	·	·	·	3	오산시시흥시군포시갑
			1	1	1	·	·	·	3	군포시을하남시용인시갑을
			1	1	1	·	·	·	3	용인시병정파주시
			1	1	1	·	·	·	3	이천시안성시김포시
			1	1	1	·	·	·	3	화성시광주시갑
			1	2		·	·	·	3	광주시을양주시포천시가평군여주시양평군
부산	18	13	1	1	1	·	·	·	3	중구영도구서구동구부산진구
			1	1	1	·	·	·	3	동래구남구북구강서구갑
			1	1	1	·	·	·	3	북구강서구을해운대구사하구갑
			1	1	·	·	·	·	2	사하구을금정구연제구
			1	1	·	·	·	·	2	수영구사상구기장군
대구	12	9	1	1	·	·	·	1	3	중구남구동구서구
			1	1	·	·	·	1	3	북구수성구
			1	1	·	·	·	1	3	달서구달성군
인천	13	10	1	1		·	·	1	3	중구동구강화군옹진군남구연수구갑
			1	1	1	·	·	1	4	연수구을남동구부평구
			1	1	1	·	·	·	3	계양구서구
광주	8	6	·	1	2	·	·	·	3	동구남구서구
			·	1	2	·	·	·	3	북구광산구
대전	7	5	1	1	1	·	·	·	3	동구중구서구
			1	1	·	·	·	·	2	유성구대덕구
울산	6	4	1	1	·	·	·	·	2	중구남구
			1	·	·	·	·	1	2	동구북구울주군
강원	8	6	1	1	1	·	·	·	3	춘천시원주시강릉시
			1	1	·	·	·	1	3	동해시삼척시태백시횡성군영월군평창군정선군속초시고성군양양군홍천군철원군화천군양구군인제군

	현행 소선거구제	중선거구제	정당별 의석점유						계	선거구 명칭
			새누리	더민주	국민의당	정의당	민중연합	무소속		
충북	8	6	1	1	1	·	·	·	3	청주시상당구서원구흥덕구청원구
			2	1	·	·	·	·	3	충주시제천시단양군보은군옥천군영동군괴산군 증평군진천군음성군
충남	11	8	1	1	1	·	·	·	3	천안시공주시부여군청양군
			1	1	·	·	·	1	3	보령시서천군아산시서산시태안군
			1	1	·	·	·		2	논산시계룡시금산군당진군홍성군예산군
전북	10	8	1	1	1	·	·	1	4	전주시군산시익산시갑
			1	1	1	·	·	1	4	익산시을정읍시고창군남원시임실군순창군김제시 부안군완주군진안군무주군장수군
전남	10	8	1	1	1	·	·	1	4	목포시여수시순천시나주시화순군
			1	1	1	·	1	·	4	광양시곡성군구례군담양군함평군영광군장성군 고흥군보성군장흥군강진군해남군완도군진도군 영암군무안군신안군
경북	13	10	1	·	·	·	·	2	3	포항시북구남구울릉군경주시김천시
			1	·	·	·	1	1	3	안동시구미시영주시문경시예천군
			2	1	·	·	·	1	4	영천시청도군상주시군위군의성군청송군경산시 영양군영덕군봉화군울진군고령군성주군칠곡군
경남	16	11	1	1	·	1	·	·	3	창원시의창구성산구마산합포구회원구
			1	1	·	·	·	1	3	창원시진해구진주시사천시남해군하동군
			1	1	·	·	·	1	3	김해시밀양시의령군함안군창녕군거제시
			1	1	·	·	·	·	2	양산시산청군함양군거창군합천군
세종	1	1	·	·	·	·	·	1	1	세종시
제주	3	2	1	1	·	·	·	·	2	제주시서귀포시
계	253	189	63	61	43	1	2	19	189	-

주: 세종시는 소선거구제 유지
자료: 중앙선거관리위원회 선거통계시스템 참조 저자 작성

■ [표 2]는 지역선거구제를 현행 소선거구제, 도농복합선거구제, 전면적 중선거구제의 세 가지 유형을 적용했을 때 정당별 지역구의석의 분포를 나타냄

○ 소선거구제에서는 호남(광주, 전남북)의 지역구의석 대부분이 국민의당에 의해 독점되고, 영남(대구·경북)의 지역구의석은 새누리당에 의해 독점되는 지역패권주의가 상존함

○ 도농복합선거구제에서는 대구의 지역구의석이 새누리당과 더불어민주당에 의해 양분되고, 그 외 서울, 부산, 울산, 인천, 대전 등에서도 특정 정당의 의석독점이 완화됨

○ 전면적 중선거구제에서는 도농복합선거구제에서 중선거구제가 적용되지 않은 지역에도 중선거구제를 적용함에 따라 지역패권정당의 의석독점이 대폭 완화되는 것으로 나타나며, 무소속 당선인의 비중이 높게 나타나는 특징을 보임

|표 2| 지역선거구제 유형별 정당별 의석분포 시뮬레이션

- 현행 소선거구제(20대 총선)

특별·광역시	정당별 의석점유						계	일반도·특별자치시도	정당별 의석점유						계
	새누리	더민주	국민의당	정의당	민중연합	무소속			새누리	더민주	국민의당	정의당	민중연합	무소속	
서울	12	35	2	·	·	·	49	경기	19	40	·	1	·	·	60
부산	12	5	·	·	·	1	18	강원	6	1	·	·	·	1	8
대구	8	1	·	·	·	3	12	충북	5	3	·	·	·	·	8
인천	4	7	·	·	·	2	13	충남	6	5	·	·	·	·	11
광주	·	·	8	·	·	·	8	전북	1	2	7	·	·	·	10
대전	3	4	·	·	·	·	7	전남	1	1	8	·	·	·	10
울산	3	·	·	·	·	3	6	경북	13	·	·	·	·	·	13
계	42	52	10	·	·	9	113	경남	12	3	·	1	·	·	16
								세종	·	·	·	·	·	1	1
								제주	·	3	·	·	·	·	3
								계	63	58	15	2	·	2	140

- 도농복합선거구제(부분적 중선거구제)

특별·광역시	정당별 의석점유						계	일반도·특별자치시도	정당별 의석점유						계
	새누리	더민주	국민의당	정의당	민중연합	무소속			새누리	더민주	국민의당	정의당	민중연합	무소속	
서울	12	12	12	·	·	1	37	경기	19	40	·	1	·	·	60
부산	5	5	3	·	·	·	13	강원	6	1	·	·	·	1	8
대구	3	3	·	·	·	3	9	충북	5	3	·	·	·	·	8
인천	3	3	2	·	·	2	10	충남	6	5	·	·	·	·	11
광주	·	2	4	·	·	·	6	전북	1	2	7	·	·	·	10
대전	2	2	1	·	·	·	5	전남	1	1	8	·	·	·	10
울산	2	1	·	·	·	1	4	경북	13	·	·	·	·	·	13
계	27	28	22	·	·	7	84	경남	12	3	·	1	·	·	16
								세종	·	·	·	·	·	1	1
								제주	·	3	·	·	·	·	3
								계	63	58	15	2	·	2	140

• 전면적 중선거구제

특별·광역시	정당별 의석점유						계	일반도·특별자치시도	정당별 의석점유						계
	새누리	더민주	국민의당	정의당	민중연합	무소속			새누리	더민주	국민의당	정의당	민중연합	무소속	
서울	12	12	12	·	·	1	37	경기	15	16	14	·	·	·	45
부산	5	5	3	·	·	·	13	강원	2	2	1	·	·	1	6
대구	3	3	·	·	·	3	9	충북	3	2	1	·	·	·	6
인천	3	3	2	·	·	2	10	충남	3	3	1	·	·	1	8
광주	·	2	4	·	·	·	6	전북	2	2	2	·	·	2	8
대전	2	2	1	·	·	·	5	전남	2	2	2	·	1	1	8
울산	2	1	·	·	·	1	4	경북	4	1	·	·	1	4	10
계	27	28	22	·	·	7	84	경남	4	4	·	1	·	2	11
								세종	·	·	·	·	·	1	1
								제주	1	1	·	·	·	·	2
								계	36	33	21	1	2	12	105

주: 도농복합선거구제는 세종시를 제외한 특별광역시에만 중선거구제 적용
자료: 중앙선거관리위원회 선거통계시스템 참조 저자 작성

2. 지역선거구제의 변화에 따른 병립형 및 연동형 적용 시뮬레이션

가. 선거구제 변화에 따른 병립형 시뮬레이션

■ 아래 [표 3]은 세 가지 유형의 지역선거구제(소선거구제, 도농복합선거구제, 전면적 중선거구제)를 현행과 같은 병립형 선거제도에 적용했을 때 정당간 의석점유율 및 이득률을 나타냄

|표 3| 지역선거구제 변화에 따른 제도간 이득률 비교(병립형)

(단위 %)

• 현행 소선거구제 병립형

	새누리당	더불어민주당	국민의당	정의당	계
득표율	36.01	27.45	28.75	7.78	99.99
의석점유율 (의석수=지역+비례)	42.21 (122=105+17)	42.56 (123=110+13)	13.14 (38=25+13)	2.07 (6=2+4)	99.99 (289=242+47)
이득률	0.92	1.23	0.90	0.89	-

• 도농복합선거구제 병립형

	새누리당	더불어민주당	국민의당	정의당	계
득표율	36.01	27.45	28.75	7.78	99.99
의석점유율 (의석수=지역+비례)	40.20 (117=90+27)	36.76 (107=86+21)	20.27 (59=37+22)	2.74 (8=2+6))	99.97 (291=215+76)
이득률	1.12	1.34	0.71	0.35	-

• 전면적 중선거구제 병립형

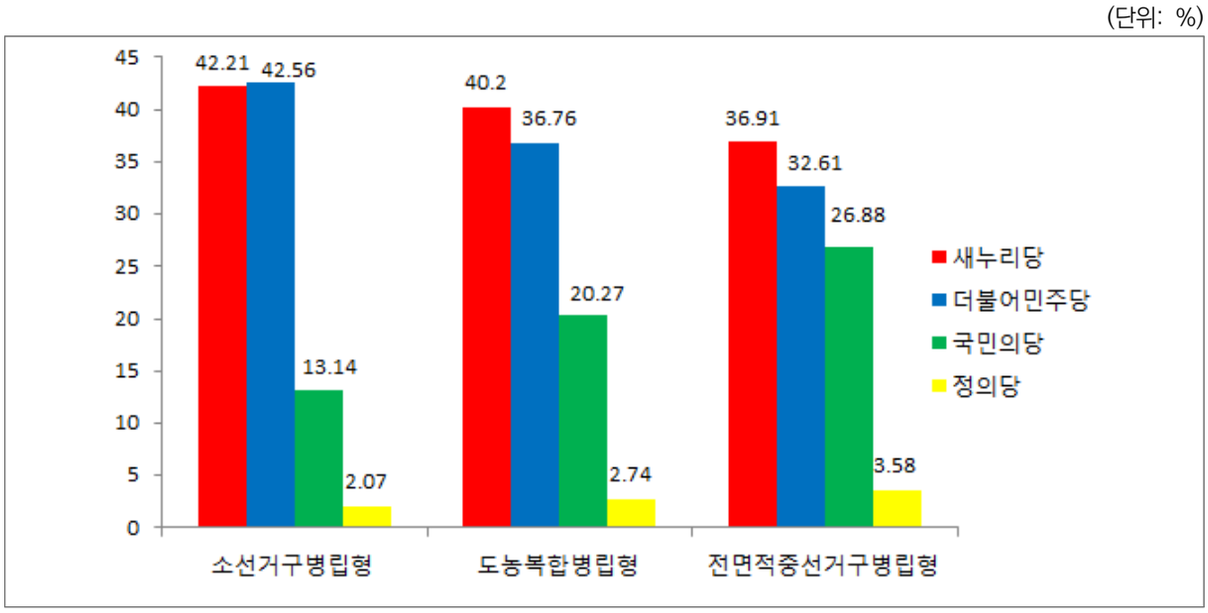
	새누리당	더불어민주당	국민의당	정의당	계
득표율	36.01	27.45	28.75	7.78	99.99
의석점유율 (의석수=지역+비례)	36.91 (103=63+40)	32.61 (91=61+30)	26.88 (75=43+32)	3.58 (10=2+8)	99.98 (279=169+110)
이득률	1.02	1.19	0.93	0.46	-

주: 의석수는 지역구의석과 비례의석을 합한 숫자. 이득률은 의석률을 득표율로 나눈 값으로, 1에 수렴할수록 비례성이 높아짐.

■ [그림 1]은 지역선거구제의 변화에 따른 연동형 비례제의 정당간 의석점유율의 차이를 보여줌. 전반적으로 현행 병립형을 유지하면서 지역선거구를 소선거구에서 도농복합선거구제에 이어 전면적 중선거구제로 확대할수록 거대정당의 의석점유율은 소폭 감소하는 반면, 소수정당은 그만큼 증가하는 결과를 나타냄. 특히, 선거구 확대에 따른 의석점유율의 감소폭은 더불어민주당이, 증가폭은 국민의당이 가장 두드러짐. 거대정당간에는 선거구 확대의 범위가 넓어짐에 따라 새누리당의 의석점유율이 높아지는 경향을 보임

|그림 1| 지역선거구제 변화에 따른 정당간 의석점유율 비교(병립형)

(단위: %)



나. 선거구제 변화에 따른 연동형 시뮬레이션

■ 아래 [표 4]는 세 가지 유형의 지역선거구제를 연동형 비례제에 적용한 시뮬레이션 결과임

○ 소선거구연동형에서는 지역구의석 대비 비례의석의 비중이 5.4:1(253:47)로 매우 낮아 거대정당의 의석은 비례의석이 없는 지역구의석만으로 채워짐. 새누리당과 더불어민주당의 총의석은 각각 105석, 110석의 지역구의석임. 거대정당의 '비례대표 제로현상'은 초과의석이 발생하였다는 의미이며, 이 초과의석의 숫자만큼 총의석은 늘어나게 됨(300→332). 소수정당인 국민의당과 정의당에게는 정당득표에 비례하는 총의석이 배분됨. 국민의당은 지역구의석 25석과 비례의석 58석으로 총 83석을 얻게 되고, 정의당은 지역구의석 2석, 비례의석 21석으로 총 23석을 가져가는 것으로 나타남

- 소선거구연동형에서 비례의석 총수가 47석임에도 정당별 비례의석의 총합이 79석인 것은 초과의석 32석의 발생 때문임

○ 도농복합선거구연동형에서는 부분적 중선거구제의 실시로 거대정당의 지역구의석 과점 현상이 완화되어 더불어민주당의 초과의석이 현저히 줄어드는 결과를 보임(31→6). 또한 중선거구제 실시로 비례의석의 비율이 2.9:1(224:76)로 높아진 점도 초과의석의 발생 가능성을 낮추는 데 기여하였다고 볼 수 있음

○ 전면적 중선거구제에서는 중선거구제가 모든 지역선거구에 적용되기 때문에 초과의석의 발생이 차단됨. 그로 인해 더불어민주당이 소선거구연동형이나 도농복합선거구연동형에서 초과의석으로 과대대표되었던 의석과점현상이 해소됨

|표 4| 연동형 비례제 적용 시뮬레이션

- 소선거구제

할당 의석	지역	새누리당						더불어민주당						국민의당						정의당					
		득표수	배분	지역	초과	비례	계	득표수	배분	지역	초과	비례	계	득표수	배분	지역	초과	비례	계	득표수	배분	지역	초과	비례	계
289 (300-11)	253	7,960,272	104	105	1	0	105	6,069,744	79	110	31	0	110	6,355,572	83	25	0	58	83	1,719,891	23	2	0	21	23

- 도농복합선거구제(부분적 중선거구제)

할당 의석	지역	새누리당						더불어민주당						국민의당						정의당					
		득표수	배분	지역	초과	비례	계	득표수	배분	지역	초과	비례	계	득표수	배분	지역	초과	비례	계	득표수	배분	지역	초과	비례	계
291 (300-9)	224	7,960,272	105	90	0	15	105	6,069,744	80	86	6	0	86	6,355,572	83	37	0	46	83	1,719,891	23	2	0	21	23

- 전면적 중선거구제

할당 의석	지역	새누리당						더불어민주당						국민의당						정의당					
		득표수	배분	지역	초과	비례	계	득표수	배분	지역	초과	비례	계	득표수	배분	지역	초과	비례	계	득표수	배분	지역	초과	비례	계
281 (300-19)	189	7,960,272	101	63	0	38	101	6,069,744	77	61	0	16	77	6,355,572	81	43	0	38	81	1,719,891	22	1	0	21	22

주: 할당의석은 총의석에서 무소속의석을 뺀 숫자. 배분의석은 정당의 정당투표결과에 따른 의석. 20대 총선 결과에 연동형 비례제 적용. 의석배분은 셍뜨-라귀식 대입. 할당의석은 총의석에서 무소속의석 감산. 초과의석은 총의석의 증가로 이어지므로 소선거구제 방식에서 총의석은 초과의석 32석을 가산한 332석, 도농복합선거구제 방식에서는 초과의석 6석을 가산한 306석이 됨.

■ 아래 [표 5]는 소선거구연동형과 도농복합선거구연동형, 전면적 중선거구 연동형의 비례성을 나타냄

○ 소선거구제연동형에서는 의석할당정당 중 더불어민주당의 과대대표가 두드러짐. 그러나 도농복합선거구연동형에서는 더불어민주당의 과대대표가 소선거구연동형에서보다 완화되는 것으로 나타남. 전면적 중선거구제연동형에서는 모든 의석할당정당의 이득률이 1과 같거나 1에 근접해 정당간 득표 대비 의석점유가 균등하여 높은 비례성을 보임

|표 5| 지역선거구제 변화에 따른 제도간 이득률 비교(연동형)

• 소선거구제 연동형

	새누리당	더불어민주당	국민의당	정의당	계
득표율	36.01	27.45	28.75	7.78	99.99
의석점유율 (의석수=지역+비례)	32.71 (105=105+0)	34.26 (110=110+0)	25.85 (83=25+58)	7.16 (23=2+21)	99.99 (321=242+79)
이득률	0.91	1.25	0.90	0.92	-

• 도농복합선거구제 연동형

	새누리당	더불어민주당	국민의당	정의당	계
득표율	36.01	27.45	28.75	7.78	99.99
의석점유율 (의석수=지역+비례)	35.35 (105=90+15)	28.95 (86=86+0)	27.94 (83=37+46)	7.74 (23=2+21)	99.98 (297=215+82)
이득률	0.98	1.05	0.97	0.99	-

• 전면적 중선거구제 연동형

	새누리당	더불어민주당	국민의당	정의당	계
득표율	36.01	27.45	28.75	7.78	99.99
의석점유율 (의석수=지역+비례)	35.94 (101=63+38)	27.40 (77=61+16)	28.82 (81=43+38)	7.82 (22=1+21)	99.98 (281=168+113)
이득률	1.00	1.00	1.00	1.01	-

주: 의석수는 지역구의석과 비례의석을 합한 숫자. 이득률은 의석률을 득표율로 나눈 값으로, 1에 수렴할수록 비례성이 높아짐

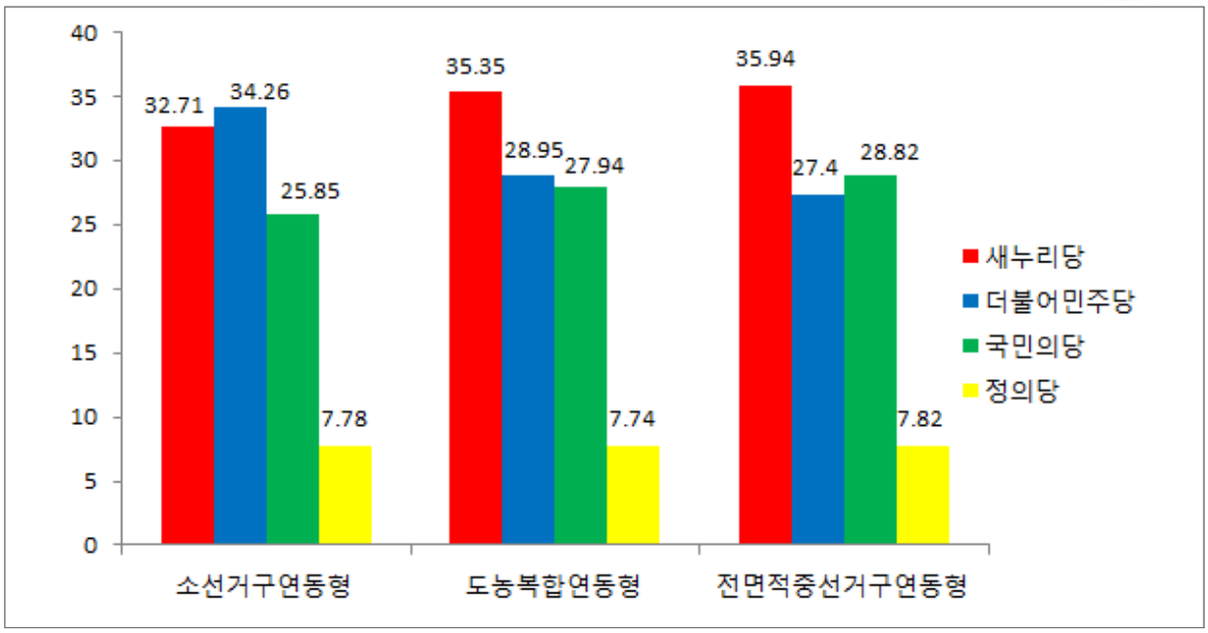
■ [그림 2]는 지역선거구제의 변화에 따른 연동형 선거제도를 적용했을 때 정당간 의석점유율의 차이를 보여줌

○ 중선거구제 적용 범위를 확대할수록 정당간 의석점유율의 차이는 더불어민주당을 제외하면 미미한 수준임

○ 더불어민주당의 의석점유율은 도농복합선거구든 중선거구든 현저하게 낮아지는 것으로 나타남

|그림 2| 지역선거구제 변화에 따른 정당간 의석점유율 비교(연동형)

(단위: %)



Ⅳ 결 론

■ 현행 국회의원 선거제도의 문제점은 지역패권구도의 온존과 낮은 비례성임

○ 특정 정당이 특정 지역을 중심으로 배타적 지지기반을 형성하고, 그 속에서 유권자는 맹목적이며 관성적인 투표행태를 보이는 지역주의는 과거에 비해 상당히 약화되었으나 여전히 유지되고 있다고 볼 수 있음

○ 또한 전체의석에서 비례의석이 차지하는 비중이 낮고, 지역구대표와 비례대표를 독립적으로 선출하는 병립형이기 때문에 비례성이 낮아 민의가 대표선출에 정확하게 반영되지 못함

■ 현행 선거제도의 비례성을 높이기 위해서는 비례의석의 비율을 높여야 하지만, 이를 위해서는 총의석을 확대하거나 지역구의석을 줄여야 하는 어려움이 있음

■ 따라서 현실적 대안으로 중선거구 연동형 비례제 결합모델을 대안으로 검토하며, 20대 총선 득표를 적용하여 시뮬레이션한 결과를 제시함

○ 현행 소선거구제 대신 특별·광역시에서만 중선거구제 적용할 경우(도농복합선거구제), 지역구의석과 비례의석의 비율을 현행 5.4:1(253:47)에서 2.9:1(224:76)로 조정할 수 있으며, 지역패권구도를 완화하는 효과를 얻을 수 있음

○ 중선거구제를 전국적으로 확대 실시할 경우, 지역구의석과 비례의석의 비율은 1.7:1(189:111)까지 조정 가능하며, 지역구도 완화 효과도 모든 선거구에서 가시적임

○ 지역구대표와 비례대표를 독립적으로 선출하는 병립형에서는 선거구를 확대할 경우 거대정당보다는 상대적으로 소수정당에 유리한 의석분포가 나타남. 그러나 정당간 의석점유율의 변화가 급격하지는 않음. 이는 중선거구제의 확대실시가 소수정당의 의석확보에 유리하지만 중선거구제 실시에 따른 비례의석의 비중이 높아진다고 해서 소수정당에 일방적으로 유리하지는 않기 때문임

- 국민의당과 새누리당의 중선거구 실시에 따른 비례의석수의 변화를 보면, 도농복합선거구일 때 국민의당은 9석 늘어난 반면, 새누리당은 10석 늘게 되고, 전면적 중선거구에서 국민의당은 10석 늘지만 새누리당은 13석 늘게 됨

○ 지역구대표와 비례대표의 선출을 정당득표 중심으로 연계시키는 연동형에서는 더불어민주당을 제외하면 중선거구제를 확대 실시함에 따라 의석점유율이 소폭 상승하는 것으로 나타남. 더불어민주당의 의석수 감소는 연동형이 정당득표로 총의석을 결정하는 방식이기 때문임. 더불어민주당은 소선거구연동형과 도농복합선거구연동형에서는 초과의석의 발생으로 정당득표의 결과보다 더 많은 '혜택'을 본 것이므로, 초과의석이 발생하지 않는 전면적 중선거구연동형에서는 그만큼 의석이 줄어드는 것임

■ 최근 한국 선거제도의 개혁모델로 연동형 비례제가 활발히 논의되고 있으나, 현재의 낮은 비례의석 비율과 총의석 확대의 어려움 등으로 인해 도입의 실효성이 논란이 되고 있음. 따라서 이 보고서에서는 소선거구제와 결합하는 기존 연동형 비례제 모델 대신 도농복합선거구제 및 중선거구제와 결합하는 연동형 비례제를 검토함. 이 방안은 총의석을 유지하면서 지역구의석을 줄여 비례의석을 대폭 늘릴 수 있어 연동형 비례제 도입의 최대 난관을 극복할 수 있음. 중선거구연동형 모델이 거대정당의 의석점유율을 다소 감소시키지만 정당체제의 재편을 가져올 정도의 현저한 변화로 보기는 어려움. 무엇보다 이 모델이 갖는 유의미한 특징은 현재 연동형 비례제 도입논의가 직면한 교착상태를 타개하면서 제도효과는 극대화할 수 있다는 점임

NARS 현안분석 vol. 1

선거제도 개선방향:
중선거구제와 연동형 비례대표제의 결합 시뮬레이션 분석

NARS National Assembly Research Service
(우)07233 서울시 영등포구 의사당대로 1 (국회입법조사처) tel.02)788-4510(代)
www.nars.go.kr