한국 선거제도 개혁의 쟁점

김형철(성공회대학교)

선거제도의 중요성

- 선거제도(electoral system)는 유권자들의 선호를 집적하여 이를 의석으로 전환하는 일련의 규칙
- 선거제도는 민주정치를 규정하는 가장 강력한 조정수단
- 선거제도는 민주주의의 내용으로서 대표성과 책임성의 실현을 위한 중요한 정치제도
- 따라서 민주주의 발전을 위한 정치개혁의 핵심으로 선거제도 개혁 요구됨

선거제도의 구성요소

- 의석할당방식:다수제 방식(majoritarian formula)과 비례제 방식(proportional formula)
- 선거구 규모: 일인선거구, 다인선거구(중선거구, 대선거구, 복합선거구)
- 투표방식: 범주적 투표방식(categorical ballots)과 순위적 투표방식(ordinal ballots)
- 봉쇄조항(threshold): 한 정당이 대표를 내는데 필요한 최소한의 지지 기준을 의미

선거제도의 유형(218개국)

	다수대표제					혼합선거제		비례대표제		other		No direct election
유형	FPTP	AV	BV	PBV	TRS	MMM	MMP	List PR	STV	SNTV	other	-
국가	60 27.5%	2 0.9%	16 7.3%	5 2.3%	18 8.3%	24 11.0%	8 3.7%	84 38.5%	2 0.9%	5 2.3%	3 1.4%	7 3.2%

출처: https://www.idea.int/data-tools/question-view/130355(검색일 2023/01/21)

1위대표제

- **장점**

- 유권자들이 투표함에 있어 단순 용이
- 지역(선거구) 대표성 보장
- 정치적 책임의 소재가 명료
- 군소정당의 난립 방지, 양당제의 유도에 따른 효율적이고 안정된 정부를 구성

- **단점**

- 사표(waste votes)의 증대와 소수대표의 문제(정당성 훼손)
- 제조된 과반수(manufactured majority)와 선거불비례성 현상(거대정당의 과다대표와 군소정당의 과소대표)
- 유권자의 선택 제한, 정부교체 시에 정책의 급격한 변화 초래
- 유권자의 선호도 왜곡 심각한 민주성의 결핍(Lijphart 1999, 134)

결선투표제의 장점과 단점

- 절대다수에 의한 당선자 결정
- **장점**
- 1위대표제의 장점과 함께 대표의 정당성 확보
- 유권자의 선택 폭을 넓힘
- 다당제 하에서 정당 간 연합을 자연스럽게 형성
- 연합정치에 의한 타협과 협력의 정치문화
- **단점**
- 투표-의석 간 불비례성이 높음
- 시간과 비용의 증가
- 2차투표시 투표율 저하 및 무효표 증가
- 무원칙한 연합 가능성

대안투표제

- 선호투표제(preferential voting)의 한 유형
- 유권자의 선호순위를 집계하여 절대다수의 표(50%+1)를 획득한 후보 결정
- **장점**
- 유권자의 선호 최대한 반영과 소신투표(sincere voting)
- 소수대표 현상 극복
- 선거비용과 시간면에서 높은 효율성
- 무원칙한 연합이나 인위적 조작의 가능성 방지
- 유권자의 선호도를 통해 정당의 전략과 정책 수립
- **단점**
- 투표-의석간 불비례성이 높음
- 선거전에 전략적 투표 유도
- 무효표의 증가

대안투표제의 승자결정방식

후보	1순위 득표수	다음 계산	계산 2	다음 계산	계산3	다음 계산	계산 4
가	2,028	+864	2,892	탈락	–	–	–
나	1,824	탈락	–	–	–	–	–
다	29,773	+562	30,335	+1,628	31,940	+1,035	32,975
라	13,681	+140	13,821	+392	14,213	탈락	–
마	23,942	+256	24,198	+872	25,070	+13,174	38,244(당선)
이양불가능 표		2		23		4	

비례대표제의 장점과 단점

- **장점**
- 사표를 최소화
- 높은 비례성과 대표성
- 정당중심의 책임정치 활성화(높은 반응성과 책임성)
- 연합정치와 합의의 정치문화 촉진
- 정책의 연속성과 정치안정성 보장
- **단점**
- 군소정당들의 난립과 연립정부에 의한 정치적 불안 초래
- 정치적 거래와 흥정, 밀실야합 등에 의한 유권자 선호의 왜곡
- 정당지도자에 대한 충성경쟁을 유발과 정당지도자의 권력강화에 따른 정당의 비민주화 초래
- 유권자와 의원 사이의 친밀도 약화

정당명부식 비례대표제의 유형

- 정당명부식 비례대표제는 정당의 득표율에 따라 의석율이 결정되는 선거제도
- 정당이 제공한 후보명부에 대해 유권자들이 투표하여 당선자 결정
- 투표구조에 따른 비례대표제 유형
- 폐쇄형 명부식(closed list): 아르헨티나, 콜롬비아, 이스라엘, 포르투갈, 스페인, 우루과이 등
- 가변형(부분형) 명부식(ordered list): 오스트리아, 벨기에, 덴마크, 노르웨이, 스웨덴, 네덜란드 등
- 개방형 명부식(open list): 브라질, 칠레, 핀란드, 페루 등

투표구조에 따른 장단점

	폐쇄형 명부	가변형 명부	개방형 명부
장점	투표의 용이성 여성 및 소수집단의 대표성 보장 정당중심의 책임정치	유권자의 정당 또는 후보 선택권 당선순위 결정 권한 보장 정당 엘리트의 권한 약화 당내 분파성 약화	유권자의 후보 선택권과 당선순위 결정권 보장 정당 엘리트의 권한 약화
단점	정당엘리트의 강한 공천 권한 유권자의 후보 선택 제약(인지성과 대표의 모호성)	후보(인물) 중심적 성격 존재 정당 중심의 책임정치 약화 가능성 존재	후보 중심적 성격이 강함 후원주의와 당내 분파성 조장 정당중심의 책임정치 약화 가능성 높음

단기이양식
(single transferable vote system)

- 유권자의 선호를 최대한 반영하는 선거제도
- 아일랜드, 몰타 의회, 오스트레일리아 상원 선거에서 채택
- 중선거구 이상의 선거구에서 유권자들이 정당과 무관하게 복수의 후보자들에게 자신의 선호순위를 표시. 집계된 유권자들의 선호가 당선계수(Quota)를 넘을 때 당선자가 결정
- 당선계수는 드롭쿼터(Droop Quota)를 이용
- 드롭쿼터 = [V/(M +1)]+1

단기이양식 의석배분규칙

후보	계산 1	잉여표	계산 2	잉여표	계산3	다음 계산	계산 4
가	2,028	1000	3028	100	3128	-	-
나	1,824	500	2324	130	2454	-	-
다	24,773	-6961					당선
라	13,681	2500	16181	200	18181		당선
마	16,942	1500	18442	-630			당선
바	12,000	1461	13461	200	15461		

총유효투표수 71,248표, 당선결정계수 17,812표

DQ=(V/M+1)+1

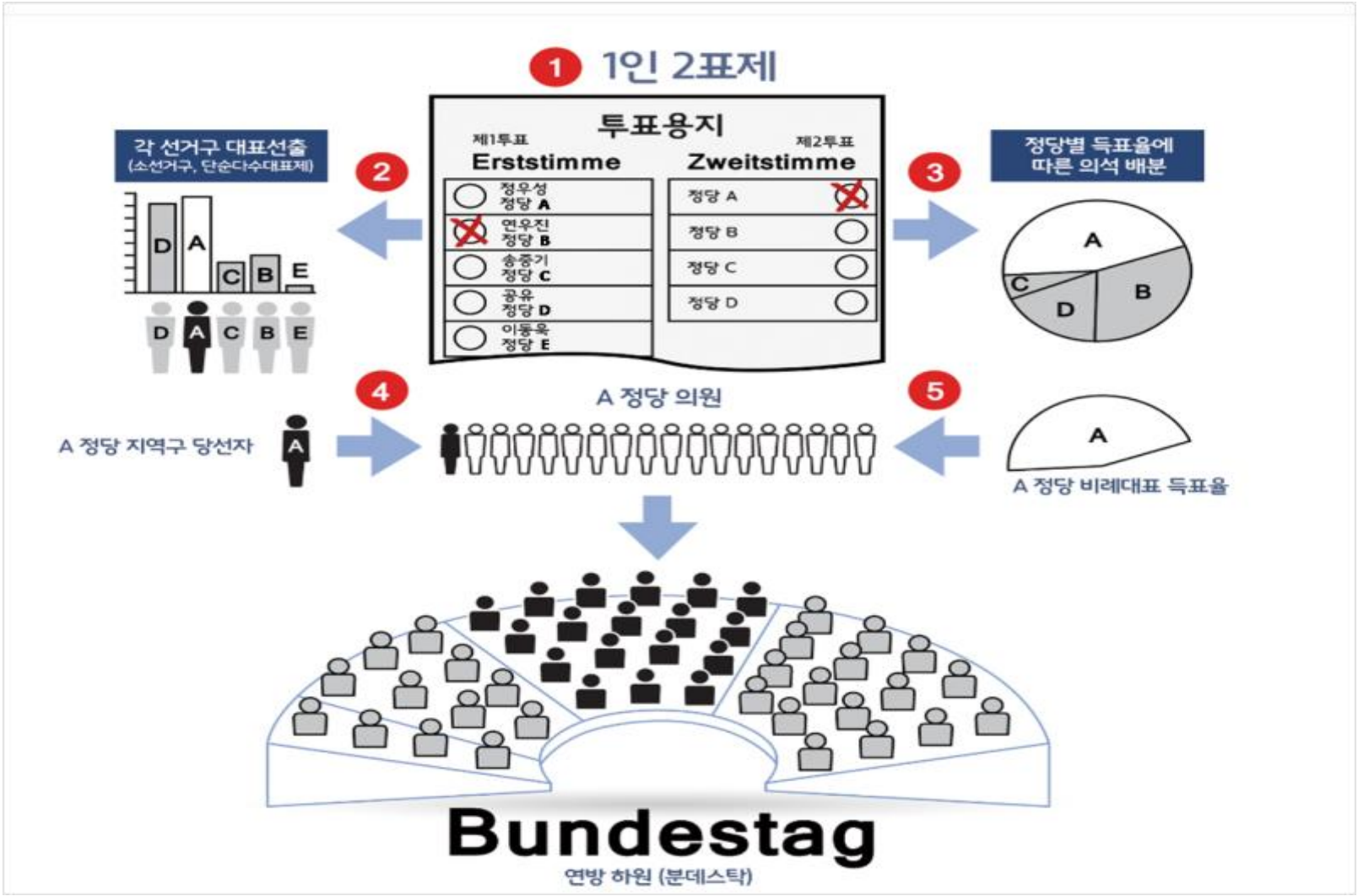
장단점

장점	단점
유권자의 선호도 최대 반영 상대적으로 높은 비례성 유권자에 대한 의원의 책임성 증진 이념적으로 다양한 정당체계 다수의 지지를 받는 정부구성 유권자의 정치적 선별력 향상	지역구 위주의 의원활동 정당 내 후보 간의 경쟁 심화 제도의 복잡성 선거구 크기가 클 경우 사용 어려움 복잡성

연동형 비례대표제(MMP)

- 유권자들이 행사한 정당명부투표의 득표율에 따라 각 정당의 의석률을 할당하는 방식으로 비례 의석과 지역구 의석의 연동
- 이 방식은 투표-의석 사이의 비례성을 높이기 때문에 선거제도 유형에 있어 비례대표제의 하위 유형으로 분류(독일, 뉴질랜드 등 9개 국가)
- 독일 등은 주 단위 / 뉴질랜드는 전국단위

의석배분방식


1 1인 2표제
투표용지
제1투표
Erststimme
제2투표
Zweitstimme
정우성 정당 A
연우진 정당 B
송중기 정당 C
공유 정당 D
이동욱 정당 E
정당 A
정당 B
정당 C
정당 D
2
각 선거구 대표선출
(소선거구, 단순다수대표제)
D A C B E
3
정당별 득표율에 따른 의석 배분
A
B
C
D
4
A 정당 지역구 당선자
A
A 정당 의원
5
A
A 정당 비례대표 득표율
Bundestag
연방 하원 (분데스탁)

장단점

	장점	단점
연동형 비례대표제 (MMP)	비례성 사회대표성 지역대표성 책임정당정치 사표의 최소화	복잡성 초과의석 발생 전략적 투표

초과의석발생 원인

- 거대정당 지지자들이 연립정부 구성을 염두에 두거나 군소정당 지지자들이 사표방지를 위한 전략적 분할투표(split-ticket voting) 현상
- 지역정당의 존재에 따른 정당득표의석보다 지역구의석이 많을 경우(외생적 초과의석)
- 초과의석은 거대정당에게 투표-의석 사이의 이득률을 안겨주었다.

병립형 다수대표제(MMM)

- 1위대표제에 의해 선출된 지역대표와 정당투표에 의해 선출된 비례대표가 산술적인 합산방식을 통해 각 정당의 전체의석을 할당하는 선거제도
- 투표-의석 사이의 비례성이 1위대표제보다는 높지만 비례대표제보다는 낮은 준비례대표제(semi-PR)로 분류
- 한국 일본 러시아 필리핀 등 21개국 사용

장단점

	장점	단점
병립형 다수대표제 (MMM)	사회대표성 지역대표성 적은 정당분절도 정당 책임성 향상	복잡성 낮은 비례성 보궐선거 존재 전략적 투표

단기비이양식 (single non-transferable voting)

- 2인 이상을 선출하는 중대선거구를 기초로 다득표순으로 당선자 결정
- 단기비이양식은 다수대표제와 같이 유권자 1인이 1표만을 행사하며
- 현재 하원선거에서 단기비이양식을 선택하고 있고 있는 국가는 아프가니스탄, 쿠웨이트, 이라크, 바누아트 그리고 피켓언제도 5개국

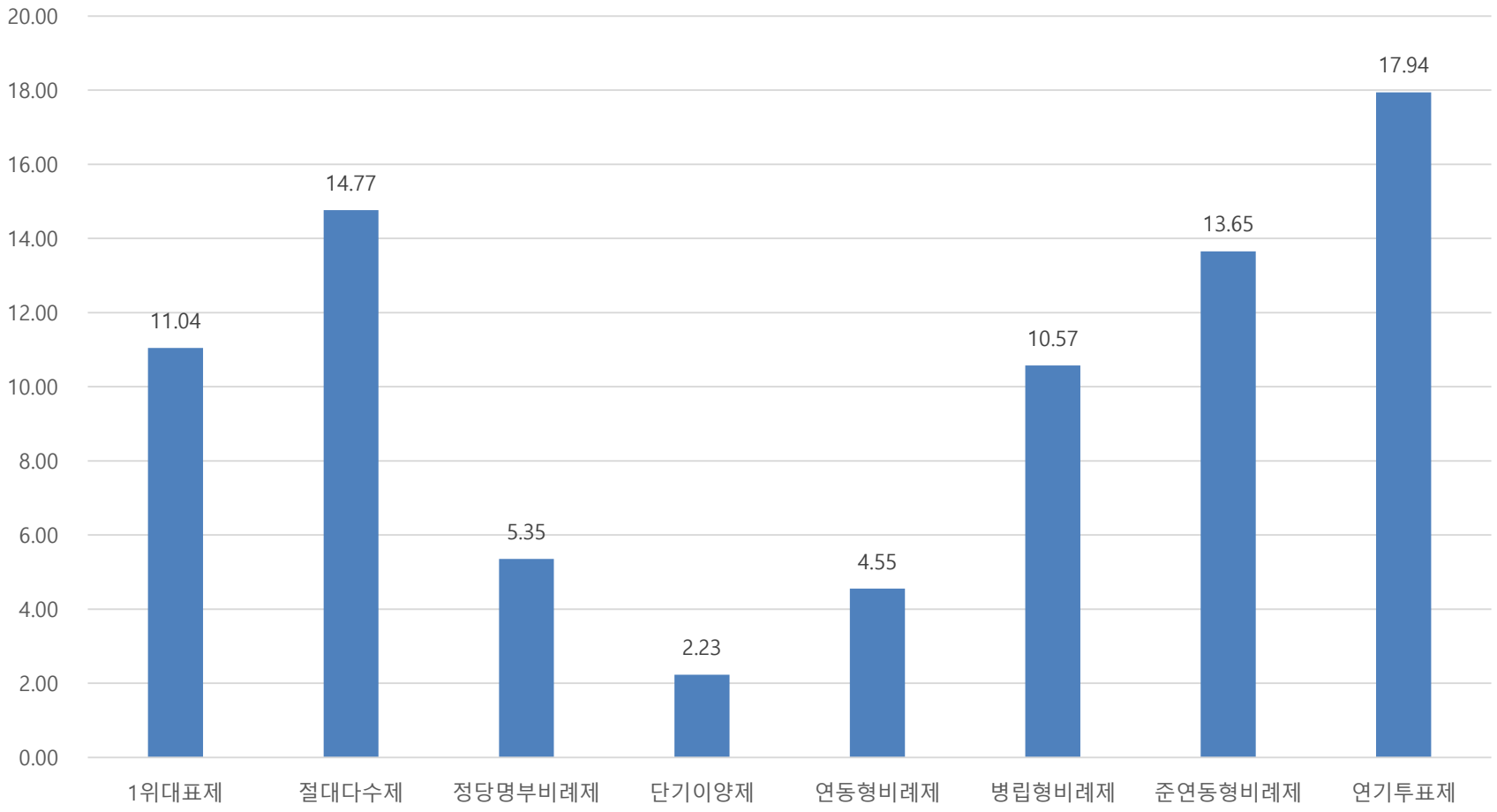
장단점

- **장점**
- 사표 축소
- 1위대표제보다 비례성과 다원성 상대적 증가
- **단점**
- 비례성을 높이는데 한계
- 복수공천에 따른 정당 내 경쟁 과열
- 정당 내 파벌 조장
- 고비용의 선거와 부정부패의 심각
- 당선자 사이에 '표의 등가성' 또는 '대표성의 왜곡' 문제

선거제도의 정치적 효과

- 직접적 효과: 비례성,정당의 내부적 결속, 정당 규율, 정당체계의 분절성에 영향을 미침
- 간접적 효과: 다른 정치제도와의 상호작용을 통해 민주주의 안정성과 질(quality)에 영향을 미침
- 듀베르제의 법칙과 민주주의
- 선거제도->정당체계->민주주의

69개 국가의 선거제도와 불비례성 (EIU의 Full+Flawed D)



선거제도와 민주주의

- 1위대표제 및 결선투표제를 포괄하는 다수대표제가 정당 간 이념적 분극성이 낮은 양당제 또는 온건한 다당제를 형성함으로써 정치적 안정성에 긍정적 영향을 주며
- 온건한 경쟁, 과반수의 지지를 받는 정당에 의한 단일정당정부의 구성에 따른 안정성과 효율성, 대안적인 공공정책에 대한 유권자의 선택이 용이성과 책임소재의 명확성 등을 결과

선거제도와 민주주의

- 비례대표제를 옹호하는 입장은 정치적 대표성, 공평성 그리고 참여성을 보장함으로써 사회 내에 존재하는 소수 세력과 반대세력의 이탈(exit)을 방지
- 그 결과로 민주주의 안정성을 보장하며, 오히려 높은 불비례성을 갖는 다수대표제가 민주주의를 침해할 경향성이 높다고 주장
- 승자독식의 다수대표제는 군소정당의 정치적 배제, 정치적 대립과 갈등 심화, 권력교체에 따른 급격한 정책변화의 부작용이 크다고 지적

선거제도와 민주주의 수준

선거 제도	1위 대표제	결선 투표제	대안 투표제	비례 대표제	단기 이양제	연동형 비례제	병립형 비례제	준 연동형 비례제	연기 투표제	합 계
민주 주의 지수	7.40	8.07	8.71	7.59	8.42	8.20	7.48	8.03	8.14	7.64
국가수	10	1	1	44	2	3	6	1	1	69

선거제도 유형과 여성의원비율

https://data.ipu.org/women-ranking?month(2023/2월)

선거제도	1위 대표제	결선 투표제	대안 투표제	비례 표제	단기 이양제	연동형 비례제	병립형 비례제	준 연동형 비례제	연기 투표제	합계
여성 의원 비율	23.44	37.80	38.40	33.38	25.50	37.20	18.12	19.10	20.00	30.42
국가 수	10	1	1	43	2	3	5	1	1	67

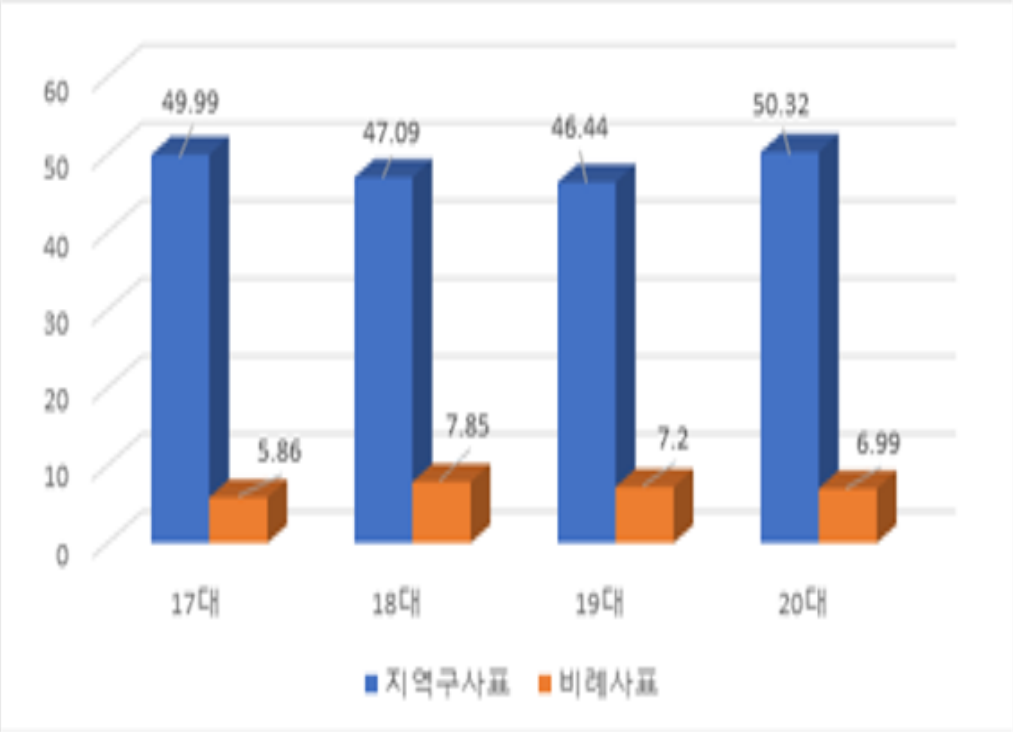
한국 선거제도 변화

연도	주체	국회의원선출방식
1948	미군정	선거법 공포, 1위대표제
1963	국가재건최고회의	1위대표제+전국구(제1당에 2/3배정)
1972	비상국무회의	2인선거구 단기비이양식+대통령추천제(유신정우회)
1980	국가보위입법회의	단기비이양식+전국구(제1당에 1/2배정)
1988	민주화	1위대표제+전국구(제1당의 지역구의석이 50%미만일 경우 전국구 50% 배정, 그외 정당 의석율)
1992	국회	1위대표제+전국구(의석율에 따른 의석배분)
1996	국회	1위대표제+전국구(득표율에 따른 의석배분)
2000	국회	299석 -> 273석
2004	국회	1인 2표 혼합형다수대표제 (243+56)
2008	국회	299석(245+54)
2012	국회	299석->300석(246+54)
2016	국회	300석(253+47)
2020	국회	준연동형비례대표제(253+47)

현행 선거제도의 특성 비교

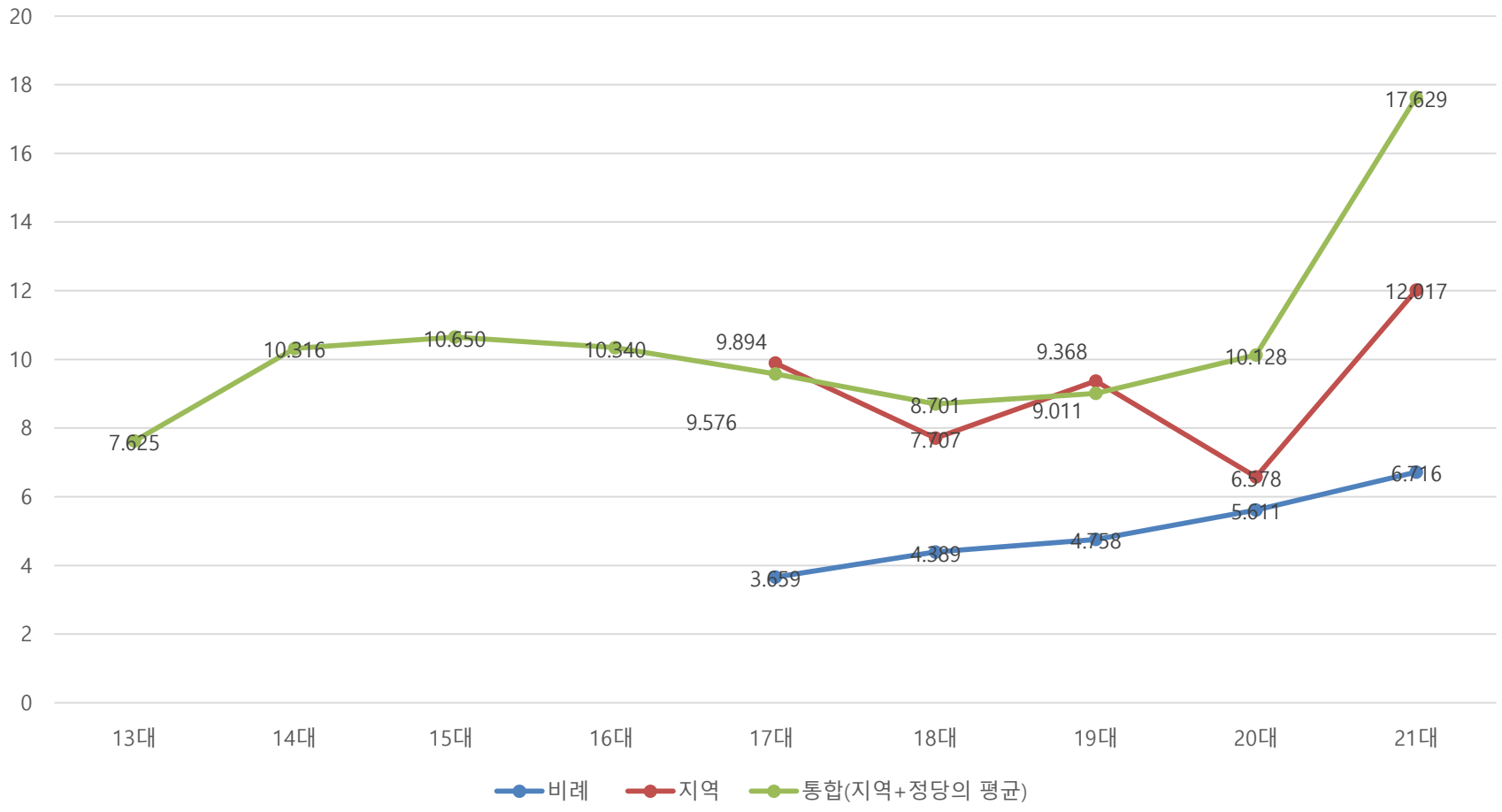
	기존 선거제도: 병립형	개정 선거제도: 준연동형
투표구조	1인 2표	1인 2표
총의석수	300	300
지역구의석 수: 비례대표의석 수	253 : 47	253 : 47
봉쇄조항	전국득표율 3% 이상 또는 전국 5석 이상 당선	전국득표율 3% 이상 또는 전국 5석 이상 당선
비례대표의석 배분방식	총유효투표수를 총의석수로 나누어 각 정당의 의석을 배분하는 방식	정당득표율에 비례해서 의석수를 산출한 후 그 의석수의 50%만을 각 정당의 의석으로 배분
제21대 총선에서의 한시적 적용	-	30석 연동형 캡(cap) 적용

총선 사표율 변화(17대~20대)



- 21대 지역구 사표율은 43.73%
- 선거인수 대비 당선자 득표율은 36.76%로 약 63%의 유권자는 정치적 대표를 갖지 못함

민주화 이후 선거불비례성



21대 총선에서 나타난 정당별 이득율

	지역				비례			
정당	득표율	의석수	의석율	이득율*	득표율	의석수	의석율	이득율*
더불어민주당	49.91	163	64.43	1.29	-	-	-	
더불어시민당	-	-	-		33.35	17	36.17	1.08
미래통합당	41.45	84	33.2	0.80	-	-	-	
미래한국당	-	-	-		33.84	19	40.43	1.19
정의당	1.69	1	0.4	0.23	9.67	5	10.64	1.1
민생당	1.44	0	0		2.71	0	0	
국민의당	-	-	-		6.79	3	6.38	0.94
열린민주당	-	-	-		5.42	3	6.38	1.18
무소속	3.91	5	1.98	0.51	-	-	-	
기타	1.6	0	0		8.22	0	0	

출처: 김형철 2020, 90.
*이득율 = 의석율 ÷ 득표율

한국 선거제도 개정의 목적

- **정개특위의 선거제도 개정 목적**

"선거 결과의 비례성과 대표성을 높이고
국민이 수용 가능한 선거제도를 마련해,
지방소멸 대응·지역주의 완화·다양성을 증진"

- **민의를 반영하는 선거제도로의 개혁**

- 사표 축소
- 비례성과 대표성(정치 다양성)의 강화
- 지역주의 정당체계 완화
- 위성정당 출현 방지

정개특위의 선거제도 개편(가)안

- 2월 22일 정개특위는 국회의장실 산하 '헌법개정 및 정치제도 개선 자문 위원회'(이하 자문위)가 마련한 선거제도 개정안을 결의안으로 제출

△소선거구 병립형 비례대표제(비례의석 50석 증가)

△소선거구 준연동형 비례대표제 결합(비례의석 50석 증가)

△도농복합형 중대선거구 권역별 비례대표제

- 3월 22일 현행 의원정수(300명)을 유지하는 세 가지 선거제도 개정안을 담은 '국회의원 선거제도 개선에 관한 결의안'을 정개특위 의결

△중대선거구(도농복합선거구제) 권역별·병립형 비례대표제

△개방명부식 대선거구전국·병립형 비례대표제

△소선구제 권역별·준연동형 비례대표제

선거제도 개정의 주요 쟁점

- **선거제도 개정안의 주요 쟁점은**
- 중대선거구제 도입
- 권역별 비례대표제 도입
- 개방명부형 도입
- 의석할당방식 변경: 병립형 회귀, 연동형 또는 순수비례대표제 도입
- 의원정수의 확대 또는 비례의석 확대
- **위성정당의 억제**

중대선거구제 도입 이유와 문제점

- **중선거구제와 다수대표제 결합된 단기비이양식**
- **중선거구제 주장 이유:**

① 소선거구제보다 비례성이 더 높고 사표 감소

② 군소정당의 후보에게도 선출될 기회를 제공

- **문제점**

① 불비례성(다수대표제에서 선거구의 규모는 반비례의 관계 파렐 2012; 레이프하트)

② 복수공천에 따른 파벌(계파)정치와 경쟁 심화

③ 고비용의 선거정치 유인과 정치부패의 심화

④ 의원들 사이의 '표의 등가성' 왜곡

전국단위와 권역단위

- **전국단위 비례대표제: 네덜란드, 이스라엘 등**
- 장점: 사표감소 및 비례성 강화
- 단점: 후보자 정보와 '선거구 대표 정치인' 인식 부족, 후보-대표 간 거리(대안으로 지역단위 명부작성)
- **권역단위 비례대표제: 스웨덴, 덴마크, 벨기에 등**
- 장점: 지역대표성 보장과 후보자 인지
- 단점: 사표 및 불비례성 증가
- **다계층선거구: 선거구 단위에서 발생하는 불비례성 조정**
- 첫번째 층위의 사표 및 잔여표를 합해 두번째 층위 등 이양
- 최대잔여제의 경우 잔여표 이양(오스트리아 그리스 등) 또는 수정 생라귀식의 조정의석 방식(스칸디나비아 국가 등 총의석의 11~20%)

권역별 비례대표제 도입의 문제점

- **장점**
- 영호남에서의 특정정당의 의석독점 완화
- 중앙집권적 후보공천 권한 분산
- **단점**
- 지역적 이익의 과다대표와 비례대표의 취지 약화
- 전국을 단위로 47명의 의원을 선출하는 것보다 권역단위로 8명의 의원을 선출하는 경우 비례성은 낮아짐
- 전국단위의 비례대표제보다 권역단위의 비례대표제를 실시할 경우 사표의 발생이 많아짐
- 단 순수비례대표제를 실행한 경우, 지역대표성을 보장한다는 점에서 의미가 있음

개방형 명부 대 폐쇄형 명부

- **개방형 명부의 장점과 한계**
- 유권자의 선택에 따른 비례대표 선출
- 전국단위로 47명의 비례후보에 관한 정보나 지식을 비교해서 유권자가 한 명의 후보를 선택하는 것이 용이하지 않음
- 비례대표의 취지인 여성, 세대, 직능, 노동, 장애인 등 다양한 사회집단을 대표하거나 사회적 약자의 대표가 국회에 진입하기 어려움
- 정당이 지향하는 가치나 정책이 아닌 인물이나 연고주의 중심의 유권자 선택을 유도

- **폐쇄형 명부제의 장점과 한계**
- 여성, 세대, 직능, 노동, 장애인 등 다양한 사회집단 대표
- 정치신인의 의회진출에 용이
- 전국단위로 폐쇄형 명부제를 유지하면 농산어촌을 대표하는 의원 보장
- 유권자의 선택 제한과 공천과정의 비민주성 발생

권역단위 개방형 명부제의 한계

- 권역단위로 개방형 명부제를 할 경우는 권역 내 인구가 밀집된 대도시(대전, 대구, 광주 등)에서 인지도가 높은 인물이 당선될 가능성이 높은 반면, 농산어촌 지역의 대표가 당선될 가능성은 낮아짐

비례대표의석 확대를 위한 의원정수 증가

- 혼합형 선거제도에서 비례대표제에 의한 다수대표제의 불비례성을 보정하기 위해 비례대표의석이 총의석의 ¼(25%)이상이어야 함(Taagepera and Shugart 1989)
- 비례의석 확대 방안은 지역구의석 감소 또는 의원정수 증가
- 의원정수 증가의 필요성

- 의원1인당 국민의 수를 줄임으로써 대표성과 책임성 확대
- 국회의원 특권 축소 효과
- 행정부 견제 기능 강화
- 비례성 확대 효과

의원정수와 민주주의의 관계

		VA	PS	GE	RQ	RL	CC
의원 1인당 인구수	상관계수	−.146**	−.442**	.038	−.005	−.146**	−.173**
	N	728	728	727	728	728	728
비례대표 의석비율	상관계수	.161**	.111**	.199**	.181**	.073*	.195**
	N	728	728	727	728	728	728

이중등록제 도입과 석패율제

- 지역구 후보와 정당명부 후보 동시 등록
- 일본의 석패율제의 문제점

- 정치적 대표성의 왜곡: 비례대표제의 취지 왜곡
- 인물과 지역중심의 선거경쟁 및 정당정치를 지속
- 정치신인의 의회진출 어려움

공론조사 결과

2. 지역구 국회의원 선거구의 크기는?
43%
56%
▲ 13%p
42%
40%
▼ 2%p
8%
4%
▼ 4%p
8%
0%
▼ 8%p

3. 비례대표 선출 범위는?
38%
58%
▲ 20%p
45%
40%
▼ 5%p
17%
2%
▼ 15%p

공론조사 결과

4. 지역구 의원과 비례대표 의원의 구성은?
16%
18%
▲ 2%p
27%
70%
▲43%p
46%
10%
▼36%p
11%
2%
▼ 9%p

5. 국회의원 숫자는?
18%
29%
▲ 11%p
65%
37%
▼28%p
13%
33%
▲20%p
3%
0%
▼ 3%p

결론: 선거제도개혁 방안

- 선거제도 개정 방향은 비례성과 정치적 대표성을 높이고 위성정당의 등장을 제한하는 것
- 지역구의석 수와 비례의석 간 격차 축소
- 비례성이 높은 선거제도로의 개정 필요
  (연동형 비례대표제 또는 비례대표제로)
- 비례대표 수의 증가에 따른 부분개방 명부형 도입 필요
- 혼합형 선거제도일 경우 전국단위 비례대표 선출
- 의원정수 증가
- 국민의 참여 확대 필요