

권역별 비례대표 의석배분방식에 따른 국회의원 선거제도 개편의 시사점 검토

김영재 (민주연구원 수석연구위원, 행정학박사)

5당 합의로 우리나라 국회의원선거제도를 연동형 비례대표제로 개선하자는 논의가 되고 있어서, 국회의원선거제도의 비례성과 대표성을 강화하는 것을 기본 목표로 삼고 연동형 배분방식을 포함한 권역별 비례대표제 도입 방안을 살펴보고자 함.

현행 우리나라 국회의원 선거제도는 지역구 당선인 결정에 최다득표자 1인만을 선출하기 때문에 과도한 사표가 발생하고, 과도한 사표 발생으로 정당득표율과 의석배분이 크게 불일치하며, 일부 정당에서 지역적 의석 편향이 강하게 나타나고 있고, 소수 신규 세력의 정치진입이 어려워 정치적 다양성을 반영하지 못하는 단점이 있음.

최근 독일의 연방하원의원 선거결과를 보면, 의원정수는 지역구와 비례대표를 합하여 598석이지만, 지역구에서 초과의회석이 46석이 발생하였고, 이러한 초과의회석에 대한 균형을 맞추기 위해 보정하는 균형의회석이 65석 발생하여, 실제로는 111석이 증가한 총 709석이 되었음.

최근 일본의 중의원 선거결과를 보면, 지역구 289석과 비례대표 176석이 별도로 선출되기 때문에 총 의석 465석에는 변동이 없음. 일본이 실시하는 석패율 제도는 의석 수에 영향을 미치지 않음.

제20대 우리나라 국회의원선거 결과를 독일식 연동형 권역별 비례대표제를 적용하여, 지역구 253석, 비례대표 97석, 총 350석을 기준으로 시뮬레이션 해 본 결과, 초과의회석은 39석, 균형의회석은 80석, 총 119석이 추가되어 총 의석은 469석으로 나타남.

이를 일본식 병립형 권역별 비례대표제를 적용하여, 지역구 253석, 비례대표 97석, 총 350석을 기준으로 시뮬레이션 해 본 결과, 총 의석은 350석으로 추가 의석은 없었음.

이 결과를 보면, 비례대표의회석을 확대하여 일본식 병립형 권역별 비례대표제를 적용하는 것이 국회 구성의 비례성을 강화하면서 초과의회석이 발생하지 않는 제도의 하나로 보임.

그러나, 독일식 연동형 권역별 비례대표제는 정당 득표율에 따른 총 의석 배분으로 국회 구성의 비례성을 높일 수 있고, 일부 정당이 소선거구 지역구에서는 당선이 어려운 열악한

권역에서 권역별 대표의원을 배출함으로써 지역 구도를 완화할 수 있으며, 결과적으로는 양당제보다는 다당제를 용이하게 하여 정치적 다양성을 확보할 수 있다는 장점이 있음.

그럼에도 불구하고, 연동형 권역별 비례대표제를 실시하는 국가는 독일을 제외하고는 그 사례가 많지 않고, 의석 배분 과정에서 초과 의석이 발생해 의원 정수가 늘어날 수밖에 없고 국회의석이 어느 정도인지 확정되어 있지 않아서 정치적 불안정성을 높이고 정치의 예측가능성을 약화시킬 수 있음.

또한 일부 권역의 경우 특정 정당이 지역구 의원만 배출하고 비례대표 의원은 단 한 명도 채우지 못할 수 있으며, 여소야대가 일상화되어 국회에서 입법 불능 상태에 빠질 수 있다는 단점이 있음.

국회의원선거제도 개편의 시사점을 검토해 보면, 중앙선거관리위원회가 국회의원선거에 연동형 비례대표제를 도입할 것을 제안하고 있고, 더불어민주당의 대선과 총선 공약으로 국회의원선거에 권역별 비례대표제 도입을 공약하고 있으며, 문재인 대통령께서도 중앙선거관리위원회안을 중심으로 논의했으면 한다는 말씀을 하셨고, 특히, 2018년11월 기자회견에서, 더불어민주당 윤호중 사무총장도 더불어민주당의 권역별 비례대표제 도입 공약에 연동형 비례대표제 개념을 포함하고 있다고 밝히고 있음을 볼 때, 국회의원선거에 연동형 권역별 비례대표제 도입을 추진하되, 다만 동 제도의 장점은 극대화하고 단점은 최소화하기 위한 대안을 모색해야 할 것임.

따라서, 검토 가능한 대안으로는 중앙선거관리위원회의 연동형 권역별 비례대표제 제안에 대해 일부 수용하는 방안을 검토할 필요가 있음.

그리고 국민 여론이 국회의석 증가에 반대하기 때문에 총 300석을 가능한 한 유지하면서 지역구와 비례대표를 2대1 범위 내에서 연동형 권역별 비례대표제 대안을 검토할 필요가 있음.

하지만, 독일식 선거제도, 즉 정당 득표율에 따라 전적으로 각 정당의 총 의석 수를 결정하는 방식이 과연 민심 그대로의 선거제도인지에 대해 재검토하고 대안을 검토할 필요가 있음. 독일식 선거제도의 문제점인 초과의석의 발생을 최소화하는 대안을 추진하고, 초과의석을 보정하는 균형의석은 국회의석의 과도한 증가 가능성이 있어서 도입에 신중할 필요가 있음.

♣ 이 글의 내용은 집필자의 의견이며, 민주연구원의 공식 견해가 아님을 밝힙니다.

I. 문제의 제기

현행 소선거구 지역구와 병립형 전국단위 비례대표제를 채택하고 있는 우리나라 국회의원선거제도에 대해, 야당에서 민심 그대로의 선거제도 즉 연동형 비례대표제로 개선하자는 요구가 있고 5당 합의로 국회의원 선거제도 개선방안을 논의하고 있어서 이에 대한 검토가 필요한 시점임.

더불어민주당은 지난 20여 년 동안 일관되게 ‘권역별 정당명부 비례대표제 도입’을 대선과 총선 공약으로 제시해왔으며, 특히, 2017년 대선공약에서는 ‘국회 구성의 비례성 강화 및 지역편중 완화를 위해 국회의원 선거에 권역별 비례대표제 도입’을 공약했고, 국정과제에도 ‘국회의원선거에 권역별 비례대표제 도입’을 명시한 바 있음. 비록 공약에 ‘연동형’을 명시하지는 않았으나 더불어민주당이 추구하는 선거제도 개혁에는 내용상 ‘연동형 배분방식’도 포함되어 있다고 할 수 있을 것임.

이에 국회의원선거제도의 비례성과 대표성을 강화하는 것을 기본 목표로 삼고 연동형 배분방식을 포함한 권역별 비례대표제 도입 방안을 살펴보고자 함.

II. 현행 국회의원 선거제도의 주요 특징과 문제점

□ 현행 국회의원 선거제도

- 현행 국회의원 선거제도는 지역구 253석과 비례대표 47석으로 구성된 병립형 혼합선거제도임.
- 지역구는 소선거구 단순다수대표제로서 253개 각 지역구에서 최다득표한 1인만을 선출함.
- 비례대표는 전국단위 비례대표제로서, 전국단위의 정당득표율에 따라 전체 비례대표 의석(47석)을 각 정당에 배분하는 방식임.
- 지역구와 비례대표는 연동하지 않고 각각 독립적으로 병립 선출함.

□ 현행 국회의원 선거제도의 문제점

- 지역구 당선인 결정에는 최다득표자 1인만을 선출하기 때문에 과도한 사표가

발생한다는 것임. 소선거구 지역구 상대다수득표제에서 1등 외에는 모두 사표가 되고 있으며, 20대 총선의 경우 사표비율은 50.32%로 과반을 넘고 있음. 과도한 사표의 발생은 비례성을 떨어뜨리고 대표성도 약화시켜 선거의 본질적 기능인 민의의 수렴을 통한 대표선출에 문제를 야기함.

※ 역대 총선 투표율과 사표비율 추이

총선	투표율(%)	투표수(명)	사표(명)	사표비율(%)
20대	58.0	24,360,756	12,258,430	50.32
19대	54.2	21,792,581	10,120,550	46.44
18대	46.1	17,212,690	8,105,059	47.09
17대	60.6	21,263,745	10,629,856	49.99

- 과도한 사표 발생으로 정당득표율과 의석배분이 크게 불일치하게 됨. 이를 완화하기 위해 1인2표제를 도입하여 정당득표율을 기준으로 한 비례대표제가 도입됐으나 그 의석 수가 지역구의 18.5%(47석/253석)에 불과해서 보완효과가 크게 떨어짐. 비례대표의석은 지역구선거의 불비례성을 완화하는 역할을 수행해야 하는데 우리의 경우 비례대표의 의석비율이 너무 낮아 그러한 기능을 실현하기 어려움.

※ 20대 총선에서, 전국 정당별 득표율에 따른 의석배분과 실제의석 차이

	새누리당	더불어민주당	국민의당	정의당	무소속
전국 정당 득표율	33.50	25.54	26.74	7.23	-
실제 의석(a)	122	123	38	6	11
전국 정당 득표율에 따른 의석 배분(b)	104	79	83	23	(11)
의석 차이(a-b)	+18	+44	-45	-17	-

- 일부 정당에서 지역적 의석 편향이 강하게 나타남. 정당득표율과 의석점유율의 불일치는 일부 지역주의가 강한 지역구에서 심화됨. 새누리당은 45.49%의 득표로 영남 의석의 73.85%, 국민의당은 46.08%의 득표로 호남 의석의 82.14%를 각각 획득함.

※ 20대 총선에서, 영남 지역 정당별 득표율과 의석율

	새누리당	더불어민주당	국민의당	정의당	무소속
의석수(총 65석)	48	9	0	1	7
정당 의석율(%) (a)	73.85	13.85	0	1.54	10.77
정당 득표율(%) (b)	45.49	20.28	17.38	6.02	-
차이(a-b)	+28.36	-6.43	-17.38	-4.48	-

※ 20대 총선에서, 호남 지역 정당별 득표율과 의석율

	새누리당	더불어민주당	국민의당	정의당	무소속
의석수(총 28석)	2	3	23	0	0
정당 의석율(%) (a)	7.14	10.71	82.14	0	0
정당 득표율(%) (b)	5.41	29.58	46.08	6.85	-
차이(a-b)	+1.73	-18.87	+36.06	-6.85	-

- 소수 신규 세력의 정치진입이 어려워 정치적 다양성이 약화됨. 소선거구제는 거대 정당에 유리해 정치적 안정성을 확보할 수 있는 반면, 소수 신규 세력이 제도권에 진입하기 어려워 정치적 다양성을 반영하지 못하는 단점이 있음.

Ⅲ. 권역별 비례대표제 의석배분방식과 최근 독일과 일본의 선거결과¹⁾

1. 독일

□ 의석배정방식

○ 의석배분 대상 정당 기준

- 정당투표에서 최소 5% 이상의 유효한 표를 얻은 정당 또는 최소 3개의 지역선거구에서 의석을 확보한 정당만을 대상으로 함(「연방선거법 제6조제3항」).

○ 의석배분 방법

- 독일연방하원은 598인의 의원으로 구성되며, 지역구 의원선거와 비례대표선거가

1) 국가별 권역별 비례대표제 의석배분방식은 <선거연수원, 해외연구관 지정과제 제2016-1차, 지역구국회의원 선거구 획정 절차 및 비례대표국회의원 당선인 결정방법>을 참조하여 재구성한 것임.

결합된 방식의 선거임(「연방 선거법 제1조제1항」).

- 지역구 직접선거 방식의 제1표와 각 정당이 주 단위로 작성한 비례대표 후보자명부를 대상으로 정당에 대해 투표하는 제2표로 나뉘어지는 1인 2표제 방식임.
- 정당별로 의석을 배분하기 위해 정당별로 득표한 전체 선거구의 정당투표를 합산함(「연방선거법 제6조제1항」).
- 1차 의석할당은 지역구, 비례대표를 모두 합한 전체 598석을 각 주의 인구수 비율에 따라 각 주별로 배정함(「연방선거법 제6조제2항」).
- 전체 선거구에서 각 정당별로 획득한 정당투표의 총수를 의석분배를 위해 산정된 할당분모로 나눈 몫이 각 정당에게 배분되는 의석수가 되며, 나눈 몫은 반올림하여 계산함(「연방선거법 제6조제2항」).

$$\text{※ 할당분모} = \frac{\text{권역 비례대표득표수}}{\text{권역 총의석수}}$$

- 각 정당에게 각 주단위로 배정된 의석수와 해당 주에서 선출된 지역구 의원의 당선자 수를 비교해 더 큰 의석수가 해당 주에서의 해당 정당에게 배정된 최소보장의석이 됨.
- 2차 의석할당은 각 정당별로 획득한 정당투표의 총수를 나눈 몫이 모든 정당의 최소보장의석을 보장하도록 적절한 할당분모(제수)를 구하여 계산하며, 할당분모가 줄어드는 과정에서 총 의석이 늘어난 만큼이 초과의석이 됨.
- 최소보장의석과 최종의석의 차이를 균형의석(보정의석)이라고 하며, 최소 하나의 정당은 균형의석이 0석이 되도록 계산하는 것임.
- 이상에 따라 각 정당별로 배정된 의석수를 각 주별로 획득한 득표수에 기초해 배분함.

□ 2017년 독일 연방하원선거 결과²⁾

○ 최종선거 결과

2) 자료: Der Bundeswahlleiter, 「Wahl zum 19. Deutschen Bundestag am 24. September 2017. Heft 3: Endgültige Ergebnisse nach Wahlkreisen」 <https://www.bundeswahlleiter.de/dam/jcr/3f3d42ab-faef-4553-bdf8-ac089b7de86a/btw17_heft3.pdf> 참조, 재구성.

정당	지역구 의석수	정당득표 배분 의석수	초과 의석수	최소보장 의석수	균형 의석	최종 의석
기독교민주연합(이하 기민련)	185	164	36	200	0	200
사회민주당(이하 사민당)	59	131	3	134	19	153
독일을위한대안	3	83	0	83	11	94
자유민주당(이하 자민당)	0	65	0	65	15	80
좌파당	5	59	0	59	10	69
녹색당	1	57	0	57	10	67
기독교사회연합(이하 기사련)	46	39	7	46	0	46
합계	299	598	46	644	65	709

- 독일 연방하원의원의 정수는 지역구와 비례대표를 합하여 598석이지만, 지난 선거에서는 지역구에서 초과의회석이 46석이 발생하였고, 이러한 초과의회석에 대한 균형을 맞추기 위해 보정하는 균형의회석이 65석 발생하였으며, 따라서 실제로는 111석이 증가하여 총 709석이 되었음.

○ 균형을의석 산출방법

정당	최소보장 의석수	정당비례 득표수	할당분모	최종의석수		균형의석
				몫	반올림	
기민련	200	12,447,656	62300	199.80	200	0
사민당	134	9,539,381		153.12	153	19
독일을위한대안	83	5,878,115		94.35	94	11
자민당	65	4,999,449		80.25	80	15
좌파당	59	4,297,270		68.98	69	10
녹색당	57	4,158,400		66.75	67	10
기사련	46	2,869,688		46.06	46	0
합계	644	44,189,959		709.31	709	65

○ 권역별 선거결과 (예시)

Schleswig-Holstein							
정당	정당비례 득표수	할당분모	의석(A)		지역구 당선자수	최소보 장의석	초과 의석
			몫	반올림			
기민련	583,135	80,000	7.29	7	10	10	3
사민당	399,505		4.99	5	1	5	0
독일을위한대안	140,362		1.75	2	0	2	0
자민당	216,844		2.71	3	0	3	0
좌파당	124,678		1.56	2	0	2	0
녹색당	205,471		2.57	3	0	3	0
기사련	-		-	-	-	-	0
합계	1,669,995			22	11	25	3

Sachsen-Anhalt

정당	정당비례 득표수	할당분모	의석(A)		지역구 당선자수	최소보 장의석	초과 의석
			몫	반올림			
기민련	377,411	69,000	5.47	5	9	9	4
사민당	188,980		2.74	3	0	3	0
독일을위한대안	244,401		3.54	4	0	4	0
자민당	69,555		1.01	1	0	1	0
좌파당	220,858		3.2	3	0	3	0
녹색당	46,243		0.67	1	0	1	0
기사련	-		-	-	-	-	0
합계	1,147,448			17	9	21	4

Thüringen

정당	정당비례 득표수	할당분모	의석(A)		지역구 당선자수	최소보 장의석	초과 의석
			몫	반올림			
기민련	372,258	68,000	5.47	5	8	8	3
사민당	171,032		2.52	3	0	3	0
독일을위한대안	294,069		4.32	4	0	4	0
자민당	101,129		1.49	1	0	1	0
좌파당	218,212		3.21	3	0	3	0
녹색당	53,340		0.78	1	0	1	0
기사련	-		-	-	-	-	0
합계	1,210,040			17	8	20	3

Bayern

정당	정당비례 득표수	할당분모	의석(A)		지역구 당선자수	최소보 장의석	초과 의석
			몫	반올림			
기민련	-	73,000	0	0	0	0	0
사민당	1,130,931		15.49	15	0	15	0
독일을위한대안	916,300		12.55	13	0	13	0
자민당	751,248		10.29	10	0	10	0
좌파당	450,803		6.18	6	0	6	0
녹색당	722,116		9.89	10	0	10	0
기사련	2,869,688		39.31	39	46	46	7
합계	6,841,086			93	46	100	7

Baden-Württemberg

정당	정당비례 득표수	할당분모	의석(A)		지역구 당선자수	최소보 장의석	초과 의석
			몫	반올림			
기민련	2,061,687	75,000	27.49	27	38	38	11
사민당	982,370		13.1	13	0	13	0
독일을위한대안	730,499		9.74	10	0	10	0
자민당	762,008		10.16	10	0	10	0
좌파당	380,727		5.08	5	0	5	0
녹색당	807,205		10.76	11	0	11	0
기사련	-		-	-	-	0	0
합계	5,724,496			76	38	87	11

2. 일본

□ 의석배정방식

○ 비례대표 국회의원 의석배분 대상 정당 기준

- 일본의 비례대표제는 봉쇄조항을 채용하고 있지 않기 때문에 법률상 비례대표에 후보자를 등록한 모든 정당이 의석 배분의 대상이 됨.

○ 비례대표 의석배분 방법

- 최대잉여법(Largest remainder method)의 일종인 헤어(Hare)식을 채용한 한국과는 달리, 중의원과 참의원 비례대표 모두 최고평균법(Highest averages method)의 일종인 동트(D'Hondt)식으로 의석 배분을 결정함.
- 이는 각 정당의 득표수를 1, 2, 3, ...과 같은 정수열로 나눈 뒤, 나머지를 제외한 몫이 가장 큰 정당에게 의석을 배분하는 방식임.

○ 당선인 결정방법(중의원 선거)

- 중의원 비례대표의 투표방식은 우리나라와 같은 구속 정당 명부식이기 때문에 각 정당이 제출한 비례대표 후보자 명부의 1순위부터 할당된 의석수의 순위에 해당하는 후보자가 당선인으로 결정됨.
- 다만, 일본의 선거제도의 경우, 소선거구와 비례대표에 동시에 입후보하는 “중복입후보”가 허용되며, 소선거구에 낙선되더라도 비례대표의 당선 순위권에 게재 되었을 경우 당선인이 됨.
- 소선거구에서 당선되었을 경우, 비례대표 명부의 다음 순위 후보자가 당선인이 됨.
- 또한 같은 당선순위에 2인 이상의 후보자를 게재하는 것 또한 가능하며 중복입후보자들은 대부분이 이와 같은 형식임.
- 중복입후보와 동시에 동일 당선순위에 배정된 후보자끼리는 석패율(惜敗率)에 따라 당선인이 결정됨.
- 석패율이란 선거구내의 해당 후보자의 득표수를 최다 득표자의 득표수로 나눈 수치임.

□ 2017년 제48회 일본 중의원 총선거 결과³⁾

3)자료: 일본총무성, 「平成29年10月22日執行 衆議院議員総選挙・最高裁判所裁判官国民審査 速報結果」,
<http://www.soumu.go.jp/senkyo/senkyo_s/data/shugiin48/index.html> 참고, 재구성

○ 최종선거 결과

정당	지역구		비례대표		총의석	
	의석수	득표율	의석수	득표율	의석수	비율
자유민주당	218	47.82	66	33.28	284	61.08
공명당	8	1.50	21	12.51	29	6.24
입헌민주당	18	8.53	37	19.88	55	11.83
희망의당	18	20.64	32	17.36	50	10.75
일본 공산당	1	9.02	11	7.90	12	2.58
일본 유신회	3	3.18	8	6.07	11	2.37
사회민주당	1	1.15	1	1.69	2	0.43
일본의 마음				0.15		0.00
신당대지				0.41		0.00
신사회당				0		0.00
지지정당없음				0.22		0.00
행복실현당	0	0.29		0.52		0.00
무소속	22	7.79			22	4.73
합계	289	100	176	100	465	100

- 최근 일본의 중의원 총선거결과를 보면, 지역구 289석과 비례대표 176석이 별도로 선출되기 때문에 총 의석 465석에는 변동이 없음. (석패율 제도는 의석수에 영향을 미치지 않음.)

○ 권역별선거 결과 (예시)

홋카이도

정당	지역구 당선인수	비례대표 득표수	비례대표 의석수	권역 의석수
자유민주당	6	779,903	3	9
공명당		298,573	1	1
입헌민주당	4	714,032	3	7
희망의당	1	331,463	1	2
일본 공산당		230,316		
일본 유신회		74,701		
사회민주당		37,374		
일본의 마음				
신당대지		226,552		
신사회당				
지지정당없음				
행복실현당		13,983		
무소속	1			1
합계	12	2,706,897	8	20

도쿄도

정당	지역구 당선인수	비례대표 득표수	비례대표 의석수	권역 의석수
자유민주당	19	1,816,184	6	25
공명당	1	644,634	2	3
입헌민주당	4	1,405,836	4	8
희망의당	1	1,039,647	3	4
일본 공산당		618,332	2	2
일본 유신회		198,127		
사회민주당		56,732		
일본의 마음		40,592		
신당대지				
신사회당				
지지정당없음		125,019		
행복실현당		15,872		
무소속				
합계	25	5,960,975	17	42

규슈

정당	지역구 당선인수	비례대표 득표수	비례대표 의석수	권역 의석수
자유민주당	28	2,181,754	7	35
공명당		1,021,227	3	3
입헌민주당	1	1,054,589	3	4
희망의당	2	1,168,708	4	6
일본 공산당	1	421,962	1	2
일본 유신회		277,203	1	1
사회민주당	1	277,704	1	2
일본의 마음				
신당대지				
신사회당				
지지정당없음		50,293		
행복실현당				
무소속	2			2
합계	35	6,453,440	20	55

IV. 독일과 일본 권역별 비례대표제의 우리나라 국회의원선거에 적용 모의실험

□ 독일식 권역별 비례대표제

- 제1단계로 의석을 350석이라 가정하고 인구비율에 따라 권역별로 배정함.
 - 우리나라 지역구 의석수는 현행 253석이며, 비례대표 97석이라 가정함.
 - 350석을 인구에 비례해서 권역별로 분배하여 기준의석을 산출함.

권역별 기준의석 산출

권역	인구 수 (2017.6.30. 기준)	의석	
		몫	반올림
1. 서울	9,914,381	67.07	67
2. 인천/경기/강원	17,278,485	116.89	117
3. 부산/울산/경남	8,027,429	54.31	54
4. 대구/경북	5,173,712	35.00	35
5. 광주/전북/전남/제주	5,870,828	39.72	40
6. 대전/세종/충북/충남	5,471,389	37.01	37
합계	51,736,224		350

- 제2단계로 정당별 최소보장의석을 산정함.
 - 권역별 단위로 정당별 비례대표득표수에 비례해서 의석을 배정함.
 - 67석을 배정받은 서울을 예로 살펴보면 다음 표와 같음.

서울 권역의 최소보장의석 산출

정당	비례대표 득표수	합당 분모	의석(A)		지역구 당선자수 (B)	최소보장 의석
			몫	반올림		
새누리당	1,522,417	69,372	21.95	22	12	22
더불어민주당	1,280,881		18.46	18	35	35
국민의당	1,424,383		20.53	21	2	21
정의당	420,292		6.06	6	0	6
합계	4,647,973			67		

※ 제20대 국회의원 선거 결과 기준임.(이하 같음)

※※ 무소속 지역구 당선자를 제외한 결과임.

- 비례대표 득표수를 분배해 구한 의석(A)과 지역구 당선자 수(B) 중 더 많은 의석이 최소보장의석이 됨.(무소속 후보자 제외)
- 지역구 당선자 수(B)가 비례대표 배분의석(A)보다 많은 경우를 초과의원이라 함.
- 권역별 단위 최소보장의석을 모두 합해 전체 권역의 최소보장의석을 산정함.

전체 권역의 최소보장의석

정당	최소보장의석
새누리당	130
더불어민주당	129
국민의당	103
정의당	27
합계	389

- 제3단계로 초과의원으로 인해 깨어진 투표의 비례성을 회복시키기 위해 다음 표와 같이 의회 의석수를 조정하여 최종의석을 구함.
 - 최종의석 산정과정에서의 할당분모(제수)는 고정된 것이 아니라 모든 정당의 최소보장의석이 삭감되지 않는 의석수까지 의석을 추가로 배정할 수 있도록 조정함.
- 마지막으로 정당 내에서 최종의석을 득표수에 비례해 권역별 단위로 배정하여 권역별 비례대표 의원수를 확정함.

정당별 최종의석수 산출

정당	최소보장 의석	비례대표 득표수	할당 분모	의석		균형의석
				몫	반올림	
새누리당	130	7,960,272	47,233	168.53	169	39
더불어민주당	129	6,069,744		128.51	129	0
국민의당	103	6,355,572		134.56	135	32
정의당	27	1,719,891		36.41	36	9
합계	389	22,105,479		468.00	469	80

- 이와 같이 산출된 정당별 최종의석수와 제20대 국회의원선거 결과를 비교한 표는 아래와 같음

정당	제20대 국회		독일식 적용 결과		의석비율 차이 (%p)
	의석수	비율	의석수	비율	
새누리당	122	40.67	169	36.03	-4.63
더불어민주당	123	41.00	129	27.51	-13.49
국민의당	38	12.67	135	28.78	16.12
정의당	6	2.00	36	7.68	5.68
무소속	11	3.67	-	-	
합계	300	100	469	100	

□ 일본식 비례대표제 우리나라 적용 모의실험

- 제1단계로 의석을 350석으로 가정하고 인구비율로 권역별로 배정함.
 - 우리나라 지역구 의석수는 253석이며, 비례대표 97석이라 가정함.
 - 비례대표 97석을 인구에 비례해서 권역별로 분배함.

권역	인구 수 (2017.6.30. 기준)	의석	
		몫	반올림
1. 서울	9,914,381	18.59	19
2. 인천/경기/강원	17,278,485	32.40	32
3. 부산/울산/경남	8,027,429	15.05	15
4. 대구/경북	5,173,712	9.70	10
5. 광주/전북/전남/제주	5,870,828	11.01	11
6. 대전/세종/충북/충남	5,471,389	10.26	10
합계	51,736,224		97

- 서울 권역의 비례대표 의석수는 19명임.
- 당별 비례대표득표수를 1, 2, 3, ...과 같은 정수로 나눈 뒤 몫을 구함.

	새누리당	더불어민주당	국민의당	정의당
득표수	1,522,417	1,280,881	1,424,383	420,292
/1	1,522,417	1,280,881	1,424,383	420,292
/2	761,208	640,440	712,191	210,146
/3	507,472	426,960	474,794	140,097
/4	380,604	320,220	356,095	105,073
/5	304,483	256,176	284,876	84,058
/6	253,736	213,480	237,397	70,048
/7	217,488	182,983	203,483	60,041
/8	190,302	160,110	178,047	52,536

○ 몫이 큰 순서대로 상위 19개의 수치에 의석을 하나씩 할당함.

	새누리당	더불어민주당	국민의당	정의당
득표수	1,522,417	1,280,881	1,424,383	420,292
/1	①1,522,417	③1,280,881	②1,424,383	⑩420,292
/2	④761,208	⑥640,440	⑤712,191	210,146
/3	⑦507,472	⑨426,960	⑧474,794	140,097
/4	⑪380,604	⑬320,220	⑫356,095	105,073
/5	⑭304,483	⑯256,176	⑮284,876	84,058
/6	⑰253,736	213,480	⑱237,397	70,048
/7	⑲217,488	182,983	203,483	60,041
/8	190,302	160,110	178,047	52,536
합계	7	5	6	1

○ 서울 권역의 최종 의석수는 지역구 의석수와 비례대표 의석수를 합함.

정당	지역구 의석수	비례대표 의석수	최종 의석수
새누리당	12	7	19
더불어민주당	35	5	40
국민의당	2	6	8
정의당	0	1	1

○ 이와 같이 모든 권역별 지역구 의석수와 비례대표 의석수를 합하여 최종의석수를 산출함.

정당	최종 의석수	의석 비율(%)
새누리당	143	40.86
더불어민주당	136	38.86
국민의당	54	15.43
정의당	6	1.71
무소속	11	3.14
합계	350	100

○ 이와 같이 산출된 정당별 최종의석수와 제20대 국회의원선거 결과를 비교한 표는 아래와 같음.

정당	제20대 국회		일본식 적용 결과		의석비율 차이 (%p)
	의석수	비율	의석수	비율	
새누리당	122	40.67	143	40.86	0.19

더불어민주당	123	41.00	136	38.86	-2.14
국민의당	38	12.67	54	15.43	2.76
정의당	6	2.00	6	1.71	-0.29
무소속	11	3.67	11	3.14	-0.53
합계	300	100	350	100	

□ 독일식 비례대표제와 일본식 비례대표제 적용 결과 비교

○ 최종의석수 결과 비교

정당	제20대 국회 전국비례대표 득표 비율	독일식 적용 결과		일본식 적용 결과	
		의석수	비율	의석수	비율
새누리당	36.01	169	36.03	143	40.86
더불어민주당	27.46	129	27.51	136	38.86
국민의당	28.75	135	28.78	54	15.43
정의당	7.78	36	7.68	6	1.71
무소속		-	-	11	3.14
합계		469	100	350	100

○ 제20대 국회의원선거 결과를 독일식 연동형 권역별 비례대표제를 적용하여 350석을 기준으로 시뮬레이션 해 본 결과, 초과의석은 39석, 균형의석은 80석, 총 119석이 추가되어 총 의석은 469석으로 나타남.

- 제1당은 새누리당 169석, 제2당은 국민의당 135석, 제3당은 더불어민주당 129석으로 나타남.

○ 제20대 국회의원선거 결과를 일본식 병립형 권역별 비례대표제를 적용하여 350석을 기준으로 시뮬레이션 해 본 결과, 총 의석은 350석으로 추가 의석은 없었음.

- 제1당은 새누리당 143석, 제2당은 더불어민주당 136석, 제3당은 국민의당 54석으로 나타남.

○ 따라서, 비례대표의석을 확대하여 일본식 병립형 권역별 비례대표제를 적용하는 것이 국회 구성의 비례성과 대표성을 강화하면서 국회의석의 불확정성을 방지할 수 있는 제도의 하나로 보임.

- 그러나, 국회 구성의 비례성을 더 강화하자는 요구가 많기 때문에 독일식 연동형 권역별 비례대표제를 우리 실정에 맞게 적용할 수 있는 방안은 없는지 검토가 필요함.

V. 국회의원선거제도 개편의 시사점

□ 중앙선거관리위원회의 연동형 권역별 비례대표제 제안 일부 수용

- 2015년 중앙선관위는 연동형 비례대표제의 한 방식인 ‘권역별 정당명부 비례대표제’ 도입을 국회에 제안함.
- 정당득표율에 따라 의석수를 갖는 연동형 비례대표제를 실시하되, 비례대표 순번을 적은 정당명부를 서울, 인천경기강원권, 충청권, 호남제주권, 대구경북권, 부산울산경남권 등 6개 권역으로 나누는 ‘권역별 방식’으로 시행하고, 지역구 253석과 비례대표 47석으로 구성된 국회 의석을 지역구 200석, 비례대표 100석으로 조정해 ‘비례성’을 늘리자고 제안함.

□ 더불어민주당의 국회의원선거제도 관련 선거공약 구현

- 2017년 대선에서 더불어민주당은 소외받는 국민이 없도록 선거제도를 개편하겠다고, 국회 구성의 비례성 강화 및 지역편중 완화를 위해 ‘국회의원선거에 권역별 비례대표제 도입’을 공약함.
 - 국정과제에도 ‘국회의원선거에 권역별 비례대표제 도입’이라고 명시함.
 - 더불어민주당 소병훈의원 등이 국회의원선거에 연동형 권역별 비례대표제 도입을 주요내용으로 하는 공직선거법 개정안을 대표발의한 바 있음.
- 2012년 대선에서는 지역주의 극복을 위해 국회의원 선거에 권역별 정당명부식 비례대표제를 도입하고 지역구와 비례대표 국회의원 의석 배분을 2:1로 조정하며, 이 과정에서 국회의원 정수 축소 문제를 적극 검토하겠다고 공약함.
- 2007년 대선에서는 권역별 정당명부식 비례대표국회의원제 도입, 비례대표 국회의원 비율 확대를 공약하고, 2002년과 1997년 대선에서도 지역구도 완화를 위해 권역별 비례대표제 도입을 공약함.

- 최근 20여 년 동안 국회의원 총선에서 더불어민주당은 지역구도 완화를 위해 권역별 비례대표제를 도입하겠다고 공약함.

□ 문재인 대통령의 국회의원선거제도 관련 발언 고려

- 2018년11월1일 국회 예산안 시정연설 직전 국회의장 등 5부 요인과 각 당 대표 및 원내대표가 참여한 비공개 환담 자리에서, 문재인 대통령께서 정치권에서 논의될 선거제도 개편에 대해 “중앙선거관리위원회의 안이 각 당의 당리당락을 떠나서 중립적이고 합리적이다. 이를 기본으로 논의해나가면 쉽지 않겠느냐” 고 말씀하셨다고 전해짐.
- 2018년8월16일 여야 5당 원내대표와 청와대 오찬 자리에서, 문재인 대통령께서는 선거제도 개편에 대해선 국회에서 합의할 문제라고 전제한 뒤, 비례성과 대표성을 강화하기 위해 대선 당시 공약했던 '권역별 정당명부 비례대표제' 또는 '연동형 비례대표제'를 개인적으로 지지한다고 밝힘.
- 2017년11월1일 국회 예산안 시정연설에서, 문재인 대통령께서 “개헌과 함께 국민의 정치적 의사를 정확하게 반영하는 선거제도의 개편도 여야 합의로 이뤄지기를 희망한다” 고 말씀하신 바 있음.

□ 국회의원선거에 권역별 비례대표제 도입 공약의 추진 방향

- 중앙선거관리위원회가 전국을 6개 권역으로 나누고, 의석을 지역 200석과 비례 100석으로 조정해서 국회의원선거에 연동형 비례대표제를 도입할 것을 제안하고 있고,
- 더불어민주당의 대선과 총선 공약으로 국회의원선거에 권역별 비례대표제 도입을 공약하고 있으며,
- 문재인 대통령께서도 중앙선거관리위원회안을 중심으로 논의했으면 한다는 말씀을 하셨고,
- 특히, 2018년11월 기자회견에서, 더불어민주당 윤호중 사무총장도 더불어민주당의 권역별 비례대표제 도입 공약에 연동형 비례대표제 개념을 포함하고 있다고 밝히고 있음을 볼 때,
- 국회의원선거에 연동형 권역별 비례대표제 도입을 추진하되, 다만 동 제도의 장점은 극대화하고 단점은 최소화하기 위한 대안을 모색해야 할 것임.

□ 독일식 연동형 권역별 비례대표제의 장단점 검토

- 연동형 권역별 비례대표제를 도입하여 우리 실정에 맞게 설계하기 위해서는 독일 연방하원의원 선거제도의 장단점을 검토할 필요가 있을 것임.
- 독일식 연동형 권역별 비례대표제는 정당 득표율에 따른 총 의석 배분으로 국회 구성의 비례성을 높일 수 있고, 일부 정당이 소선거구 지역구에서는 당선이 어려운 열악한 권역에서 권역별 대표의원을 배출함으로써 지역 구도를 완화할 수 있으며, 결과적으로는 양당제보다는 다당제를 용이하게 하여 정치적 다양성을 확보할 수 있는 장점이 있음.
- 그럼에도 불구하고, 연동형 권역별 비례대표제를 실시하는 국가는 독일을 제외하고는 그 사례가 많지 않음. 연동형 권역별 비례대표제가 지구상의 가장 좋은 선거제도라면 모든 나라가 채택할 것인데 그렇지 않다는 것은 독일식 선거제도에도 역기능이 있다는 것으로 해석됨. 뉴질랜드는 전국명부 연동형 비례대표제, 네덜란드와 스웨덴은 지역구 의원이 없는 권역별 정당명부 비례대표제임.
- 독일식 연동형 권역별 비례대표제는 의석 배분 과정에서 초과 의석이 발생해 의원 정수가 늘어날 수밖에 없음. 정당이 권역에 배당된 의석수보다 지역구에서 의석을 더 많이 얻으면 그 의석을 인정하기 때문임. 작년 실시된 독일 연방하원의원선거에서는 정원이 598석이지만 초과의석과 균형의석이 111석 발생하여 총 709명이 당선되었음. 초과의석과 균형의석의 과도한 발생은 국회의석이 어느 정도인지 확정되어 있지 않아서 정치적 불안정성을 높이고 정치의 예측가능성을 약화시킬 수 있음.
- 일부 권역의 경우 특정 정당이 지역구 의원만 배출하고 비례대표 의원은 단 한 명도 채우지 못할 수 있음. 즉 초과 의석이 발생한 권역에서는 그 정당은 비례대표 의원을 가질 수 없음. 권역을 대표하는 의원을 선출하기 위해 채택된 제도에서, 상당한 정당 득표율을 획득해도, 권역별 비례대표 의원을 한 명도 당선시키지 못하는 모순이 발생하게 됨.
- 그리고, 여소야대가 일상화되어 국회에서 입법 불능 상태에 빠질 수 있음. 이 경우에 정당 간에 대화와 타협이 가능해질 수도 있지만 우리나라 정치현실에서 그 가능성은 크지 않다고 할 것임.

- 총선거 때마다 지역주의 정당, 보스 정당이 다수 창당되고, 오직 정당 득표 확보를 통한 선거 승리를 위해 선거연합으로 정당의 이합집산이 난무할 가능성이 큼.

□ 검토 가능한 대안

- 국회의원선거제도의 비례성 강화를 위해서 비례대표 의석비율을 확대하고 권역별 정당명부 비례대표제를 도입하는 방향으로 추진하자는데 대해서는 이의가 없음.
- 그래서 중앙선거관리위원회의 연동형 권역별 비례대표제 제안의 일부를 수용할 필요가 있음.
 - 비례대표 순번을 적은 정당 명부를 서울, 인천경기강원권, 충청권, 호남제주권, 대구경북권, 부산울산경남권 등 6개 권역으로 나누는 ‘권역별 방식’으로 시행하고,
 - 국회 의석을 지역구 200석, 비례대표 100석으로 조정해 ‘비례성’을 강화함.
 - * 연동형 권역별 비례대표제 대안을 추진할 경우에도 국민 여론이 국회의석 증가에 비우호적이어서 가능한 한 300석을 유지하는 방안을 견지해야 할 것임.
- 그런데 독일식 선거제도, 즉 정당 득표율에 따라 전적으로 각 정당의 총 의석수를 결정하는 방식은 초과의석이 과도하게 발생하기 때문에, 이것이 과연 민심 그대로의 선거제도인지에 대해 재검토할 필요가 있음.
 - 독일식 선거제도의 문제점인 초과의석의 발생을 최소화하는 방안을 추진할 필요가 있으며, 특히, ‘초과의석’을 보정하기 위한 ‘균형의석’은 국회의석의 과도한 증가 가능성이 있어서 도입에 신중할 필요가 있음.
 - * 독일의 최근 연방하원의원선거에서 598석이 정원인데, 초과의석 46, 균형의석 65로 총 111석이 증가하여 최종 709석이 되었음을 고려해야 할 것임.
- 최근 국회 정치개혁특위에서 논의 중인 대안은 다음과 같음.
 - 정당 득표율에 지역구 득표율을 합산하여 정당별 총 의석을 배분하는 방식은 지역구 선거의 사표를 다시 총 의석배분에 반영함으로써 국민의 의사를 충실하게 반영하는 방식의 하나라는 주장이 있음.
 - 비례대표 배분방식에 있어서, 절반은 연동제 방식으로, 절반은 현행 병립형

방식으로 배분하자는 주장도 있음.

- 그리고 지역구의 득표율과 의석율의 불비례성을 개선하기 위해서 지역구의 득표율과 의석율의 차이만큼을 비례대표 의석배분에 있어서 가감하여 재배분하자는 주장도 있음. ㄹ

♣ 이 글의 내용은 집필자의 의견이며, 민주연구원의 공식 견해가 아님을 밝힙니다.

참고 1

제19대 및 제20대 국회의원선거 결과⁴⁾

○ 제19대 국회의원선거 결과

(단위 : 의석 수)

권역	계	새누리당	민주통합당	자유선진당	통합진보당	무소속
합계	300	152	127	5	13	3
비례대표	54	25	21	2	6	0
지역구	246	127	106	3	7	3
① 서울	48	16	30	0	2	0
② 인천·경기·강원	73	36	35	0	2	0
③ 부산·울산·경남	40	36	3	0	0	1
④ 대구·경북	27	27	0	0	0	0
⑤ 광주·전북·전남·제주	33	0	28	0	3	2
⑥ 대전·세종·충북·충남	25	12	10	3	0	0

○ 제20대 국회의원선거 결과

(단위 : 의석 수)

권역	계	새누리당	더불어민주당	국민의당	정의당	무소속
합계	300	122	123	38	6	11
비례대표	47	17	13	13	4	0
지역구	253	105	110	25	2	11
① 서울	49	12	35	2	0	0
② 인천·경기·강원	81	29	48	0	1	3
③ 부산·울산·경남	40	27	8	0	1	4
④ 대구·경북	25	21	1	0	0	3
⑤ 광주·전북·전남·제주	31	2	6	23	0	0
⑥ 대전·세종·충북·충남	27	14	12	0	0	1

4) 중앙선거관리위원회 통계자료

참고 2

제19대 및 제20대 권역별 지역구 후보 득표와 정당 득표의 합계 득표 자료⁵⁾

○ 제19대 국회의원선거

(단위 : 표)

권역	계	새누리당	민주통합당	자유선진당	통합진보당
① 서울	8,592,585	3,989,002	3,847,389	114,252	641,942
② 인천·경기·강원	12,338,664	5,947,587	5,298,010	168,118	924,949
③ 부산·울산·경남	6,226,130	3,595,850	1,857,146	62,672	710,462
④ 대구·경북	3,731,178	2,829,818	598,295	45,200	257,865
⑤ 광주·전북·전남·제주	4,049,588	427,253	2,851,502	47,513	723,320
⑥ 대전·세종·충북·충남	4,105,051	1,666,052	1,480,826	727,000	231,173

○ 제20대 국회의원선거

(단위 : 표)

권역	계	새누리당	더불어민주당	국민의당	정의당
① 서울	9,426,325	3,344,242	3,412,788	2,216,631	452,664
② 인천·경기·강원	14,578,157	5,598,869	5,155,939	3,069,555	753,794
③ 부산·울산·경남	6,471,847	3,201,401	2,079,966	864,953	325,527
④ 대구·경북	3,746,194	2,545,893	636,882	387,539	175,880
⑤ 광주·전북·전남·제주	5,353,815	580,581	1,990,075	2,545,958	237,201
⑥ 대전·세종·충북·충남	4,572,008	1,889,976	1,675,463	836,387	170,182

5) 중앙선거관리위원회 통계자료