

# 한국에서 연동형 비례대표제의 적용과 한계: 21대 국회의원선거의 시뮬레이션 분석

홍은주 | 영남대학교\*

박영환 | 영남대학교\*\*

정준표 | 영남대학교

## | 국문요약 |

이 논문의 목적은 한국의 21대 국회의원선거에서 실시된 (준)연동형 비례대표제가 과연 그 목적대로 소수정당의 원내진출을 용이하게 하여 다당제 형성에 도움을 주었는지, 그리고 기존의 병립형 선거제도와 비교하여 연동형 비례대표제는 한국의 정당정치 변화에 얼마나 유용한 선거제도인지에 대해 분석하는 것이다. 이를 위해 본 논문은 21대 국회의원선거와 그 비교대상으로 7개의 가상 선거모델을 설정하여 정당별 득표의 분포가 동일하다는 가정하에 시뮬레이션 분석을 실시한다. 시뮬레이션 결과, 군소정당의 의회진출에 유리한 조건은 위성정당이 부재하고, 연동형 적용 의석수가 많고, 비례대표의석의 규모가 클 때이다. 그러나 정당의 전략적 선택으로 이런 조건들과 반대되는 선거상황이 펼쳐졌다. 연동형 비례대표제는 거대 양대 정당의 전략적 선택을 막지 못함으로 인해 다당제 형성에 실패하였고, 나아가 지역주의 정당체계의 완화도 달성하지 못하였다. 21대 총선거결과 원인에 대한 체계적 설명을 위해 위성정당 설립 외에 지역구 차원에서 정당지지 패턴을 연구할 필요가 있다.

**주제어** | 연동형 비례대표제, 병립제, 21대 국회의원선거, 위성정당, 지역주의 정당체계

\* 제1저자

\*\* 교신저자

## 1. 서론

이 논문의 목적은 2020년 4월 15일 한국의 21대 국회의원선거에서 처음 실시된 (준)연동형 비례대표제가 과연 그 목적대로 소수정당의 원내진출을 용이하게 하여 다당제 형성에 도움을 주었는지, 그리고 기존의 병립형 선거제도와 비교하여 연동형 비례대표제는 한국의 정당정치 변화에 얼마나 유용한 선거제도인지에 대해 분석하는 것이다. 이를 위해 본 논문은 실제 적용된 21대 국회의원선거와 그 비교대상으로 7개의 가상 선거모형을 설정하여 정당별 득표의 분포가 동일하다는 가정하에 시뮬레이션 분석을 실시한다.

한국의 국회의원 선거제도에서 비례대표제의 도입과 확대의 과정은 여러 우여곡절을 겪어왔다. 최초의 국회의원 선거제도는 제헌국회를 구성하는 데 사용된 소선거구 단순다수제이다. 1963년 한국 최초로 비례대표제인 전국구제도가 도입되는데 전체 의석의 1/4(총 175석 중 전국구 의석은 44석)을 전국구로 선출하였다(김용호 2000, 264). 이후 비례대표제의 개편 및 확대는 1당의 프리미엄을 강화하는 방향으로 진행되다가 민주화 이후 비례대표의석의 배분방식에서 민주성을 강화하는 방향으로 바뀌게 된다. 예를 들면, 3공화국에서는 전국구 의석 배분방식이 1당에게 압도적으로 유리하였다. 1당의 득표율이 50% 미만일지라도 전국구 의석의 반을 차지하도록 하였다(김용호 2000, 267). 5공화국에 와서는 1당의 프리미엄이 더욱 강화되는데 1당이 전국구 의석의 2/3를 무조건 차지하도록 하였다. 이런 비례대표제 배분방식에 변화가 일어나기 시작한다. 민주화 이후 들어선 노태우정부에서는 1당이 지역구에서 과반수 이상의 의석을 획득한 경우 전국구 의석은 의석률에 따라 배분받게 되고, 과반수 의석을 획득하는 데 실패한 경우 전국구 의석의 1/2을 우선적으로 배분받게 되었다(김용호 2000, 268). 그러나 한국의 정치가 민주화가 되었음에도 전국구 의석 배분방식에서는 여전히 비민주성이 존재하고 있다는 비판 여론이 고조되면서 1992년에 전국구 의석 배분을 각 정당별 의석률에 따라 이루어지도록 개선하였다(김용호 2000, 268). 한발

더 나아가 1994년 제정된 통합선거법은 전국구 의석을 정당별 득표율에 따라 배분하도록 함으로써 비례대표의석 할당의 비례성을 강화하는 방향으로 개선이 이루어졌다(김용호 2000, 268).

2000년대 들어 20대 국회의원선거 까지 한국의 선거제도의 근간을 이루었던 1인2표 병립제는 2001년 헌법재판소의 1인1표 하에서 비례대표 배분의 위헌 결정에서 비롯되었다. 지역구 득표에 기초하여 비례대표의석을 배분하는 것은 유권자의 절반의 선택권(지역구에서 후보지지와 비례대표에서 정당지지)을 박탈하는 것으로 위헌 판결이 내려졌다. 이 결정에 따라 2004년 17대 국회의원선거 때부터 지역구 소선거구 단순다수제와 정당명부 비례대표제가 병립한 1인2표제가 시행되었다.

전 세계적으로 의회 선거제도 개혁의 기본적 방향은 소수 정당의 원내진출과 정치적 대표성을 강화시키는 것이라 할 수 있다. 이에 근거하여 선거제도의 개혁은 사회 각계각층의 이익을 골고루 대변하고 입법적 반응성을 제고시키는 의회를 상정하고, 이런 의회의 실현방안으로 비례대표제 확대를 모색하여 왔다. 한국의 경우도 예외가 아니다. 한국의 국회는 2018년 7월 26일 한국정치가 직면하고 있는 문제들을 개선하고 정치 선진화를 모색하기 위하여 일련의 정치개혁을 추진하기로 뜻을 모았다. 특히 국회의원 선거제도 개혁을 위해 정의당 심상정 의원을 위원장으로 하는 국회 정치개혁특별위원회를 구성하고 2019년 8월 31일까지 활동하였다. 특위 활동의 종료 시점에 다다랐을 무렵 위원회는 소위 심상정안을 제안하였는데 그 주요 내용은 다음과 같다: 국회의원 정수를 300명으로 유지하고, 지역구와 비례의석 비율을 현 5.4:1에서 3:1로 조정하고, 각 정당의 지역구 의석에다 비례대표 의석의 배분은 정당 득표율을 기준으로 산출한 의석수와 일치시키며, 이때 어떤 정당의 당선된 지역구의 총 의석수가 정당 득표율에 기반하여 산출된 의석수보다 많으면 비례대표 의석을 배분받지 못하는 것을 주요 골자로 한다. 그리고 지역주의 정당체계를 완화시키기 위하여 심상정안은 권역별 비례대표제와 석패율제 도입을 제안하였다.

심상정안의 핵심은 정당의 비례대표 의석배분을 지역구 의석과 연동을 시켰다는 점이다. 이를 통해 기득권 정당의 의석 독점을 막고 소수 정당의 의석획득을 용이하게 하여 원내진출을 도모하는 데 그 목적이 있다. 당시 여당인 더불어민주당은 공수처 설치 법안과 검경수사권 조정 법안의 국회 통과를 위해서는 군소 야당의 도움이 절실했으므로 연동형 비례대표제로의 개혁에 찬성하는 편이었다. 그러나 제1야당인 자유한국당은 연동형 비례대표제하에서는 의석 상실이 불을 보듯 뻔했으므로 선거제도 개혁에 적극 반대를 하였다. 결국 범여권은 21대 국회 의원선거를 목전에 두고 소위 ‘4+1협의체’(더불어민주당, 바른미래당 당권파, 정의당, 민주평화당 + 대안신당)를 가동시켰고, 협상 결과 도출된 수정안을 2019년 12월 27일 국회 본회의에서 통과시켰다. 수정안의 내용은 지난 20대 국회의원선거와 동일하게 총 의석수 300석, 지역구 253석, 비례대표 47석으로 유지하고, 부칙으로 비례대표 의석 중 30석에 대해 50% 연동률을 적용하고 나머지 17석은 기존대로 병립형 방식으로 배분하는 것이었다. 그리고 심상정안에서 제안한 권역별 비례대표제와 석패율제는 폐지하였다.

50% 연동률이 적용된 이른바 준연동형 비례대표제로 21대 국회의원선거를 치른 결과 온건 다당제는커녕 일당우위 양당제의 양상이라는 예상치 못한 현상이 발생하였다. 이것은 전혀 의도치 않은 개혁의 결과였다.

의도하지 않은 결과를 접했을 때, 우리는 왜 그런 현상이 발생하였는지에 관한 원인 진단은 물론 그 제도 자체가 안고 있는 결함과 작동원리에 대한 경험적 분석을 수행할 필요가 있다. 본 논문은 이런 경험적 분석을 통해 연동형 비례대표제가 한국에서 다당제 구축에 얼마나 유용한 선거제도인지, 그리고 나아가서 한국 정당정치 발전에 장애가 되는 지역주의 정당체계 극복에 연동형 비례대표제가 적절한 대안이 될 수 있는지를 조사한다.

## II. 기존문헌 검토

21대 국회의원선거 결과와 관련하여 많은 선행연구는 (준)연동형 비례대표제로의 개혁이 왜 애초에 의도했던 대로 결과(다당제 형성 및 지역주의 정당체계 완화)가 나타나지 않았는지에 대한 원인 분석들로 주를 이룬다(강우진 2020b; 김종갑·이정진 2020; 김형철 2020; 윤지성 2020; 정의정책연구소 2020; 조한석·박명호 2020; 진시원 2020). 이들 연구의 공통된 주장은 거대 양대정당의 의석 극대화 전략에 의한 위성정당 창당이 제도의 실패를 가져왔다는 것이다. 21대 국회의원선거 이전의 연동형 비례대표제에 관한 논의는 주로 이 제도 도입의 정당성 측면을 중점적으로 다루고 있다(김종갑 2018; 김형철 2017; 김한나 2019). 주요 논의는 의석 불비례성의 개선, 군소 정당의 원내진출 용이, 사표방지에 대한 연동형 비례대표제의 역할과 비판이다. 한편 보다 근본적으로 선거제도와 정치제도의 관계를 탐색한 연구로 연동형 비례대표제에 대한 논쟁이 단순히 비례성 확보의 차원에 머물 것이 아니라 정치적 대표성을 어떻게 구현할 것인가에 초점을 맞추어야 한다는 연구도 있다(이관후 2019). 이 연구는 정치적 대표에 관한 철학적 숙고를 거친 뒤 어떤 유권자성(constituency)(이른테면, 지역, 계급, 정체성 등)에 가치를 둘 것인지에 따라 연동형 비례대표제에 관한 논의가 이루어져야 한다고 주장한다.

본 논문은 선행연구와 달리 국회의원선거제도 개혁의 목표(즉 기득권 양당체계 타파, 군소정당 원내진출 용이, 지역주의 정당체계 극복)에 초점을 두고 그 목표를 실현하는 데 있어서 연동형 비례대표제가 얼마나 유용한 선거제도인지를 분석한다. 이를 위해서는 연동형 비례대표제의 구체적인 작동방식은 물론 제도의 유용성 평가를 위해 제도의 취지에 맞는 관련 선거제도의 대안들의 가상적 적용이 필요하다. 가상적 분석을 통해 어떤 선거제도 대안이 원래 선거제도의 개혁 취지에 가장 부합한지 아닌지를 비교평가해 봄으로써 한국에서 연동형 비례대표제의 유용성을 평가할 수 있을 것이다. 이와 같은 시뮬레이션 분석은 21대

총선결과를 설명하는 기존의 연구들과 차별성을 가진다. 대부분의 기존문헌들이 특정 시점에서 21대 총선결과에 기초하여 선거제도 개혁이 원래 의도했던 결과를 가져왔는지를 설명하고 있다면, 본 연구는 총 7개의 가상 선거모형을 활용하여 서로 다른 제도적 조건에서 어떤 결과가 발생하는지를 현재 선거제도와 비교 분석을 통해 설명하고 있다. 이를 통해 한국에서 연동형 비례대표제가 원래 의도했던 정치개혁의 목표에 얼마나 부합한 제도인지를 평가한다.

일반적으로 정치학에서 꼽고 있는 비례대표 선거제도의 장점은 다수대표제에 비해 정당이 득표한 만큼 의석 획득이 가능하므로 득표율과 의석률 간 비례성이 높고, 따라서 사표가 적게 발생하여 군소정당에 유리한 선거제도이고, 사회 소수자와 약자를 배려하고, 정책 중심의 선거를 유도한다는 것이다(김용호 2000; 박찬욱 2000; 전용주 2016). 특히 비례대표제는 지역구를 통해서는 의회 진출이 불가능한 전문가와 신진 정치세력, 사회적으로 제약이 큰 여성의 정치적 진출을 도와줌으로써(조기숙 2000) 의회의 대표성을 증진시켜 준다. 한편 뒤베르제(Maurice Duverger)는 선거제도와 정당체계의 관계를 선거제도의 기계적 효과와 심리적 효과로 설명하는데, 비례대표제는 높은 비례성 때문에 군소정당의 사표를 줄여 다당제 형성에 기여한다(Duverger 1954). 다당제 정당체계하에서 소수자 집단을 대변하는 정당과 특정 지역에 지지기반이 약한 정당들이 의회를 구성하는 정당체계의 한 축을 담당할 수 있다.

이처럼 비례대표제의 장점으로 인해 전 세계적으로 많은 국가는 비례대표제를 도입, 확대해왔다. 각 국가들의 사례를 보면, 의회민주주의에서 웨스트민스터 모델의 대표적인 국가인 뉴질랜드는 단순다수제 하에서 ‘제조된 다수’가 발생하면서 득표율 대비 의석률의 불비례성 문제가 심각히 대두되었다. 1980년대 들어서 선거제도의 불비례성 개선에 대한 논의가 시작되었고 결국 1993년 국민투표를 통해 독일식 비례대표제로의 개정이 확정되었다(강원택 2000). 뉴질랜드는 선거제도의 비례성 제고를 위해 비례대표제를 도입하였던 것이다.

스페인인 오랜 기간 내전과 권위주의체제를 경험한 이후 민주화 과정으로 전

환하면서 여러 정치집단의 요구가 반영되는 선거제도를 모색하여 왔다. 1977년 정치권의 대화와 타협에 의한 선거법 개정은 스페인의 하원선거에 정당명부제를 도입함으로써 다양한 정치세력의 의회 진출 요구를 제도적으로 보장하였다(송기도 2000). 포르투갈 역시 1926년 군부 쿠데타 이후 40년 넘게 권위주의체제를 경험하면서 경쟁적 정당정치와 자유선거는 실종되었다. 1974년 카네이션 혁명을 통해 민주화의 길을 걸으면서 1975년 제헌의회는 폐쇄형 정당명부제를 도입하기에 이른다. 포르투갈의 새로운 선거제도의 도입 취지는 의회 내에서 다양한 정치세력의 대표성 보장이었다(고주현 2018). 2차 세계대전 이후 이탈리아의 순수 비례대표제도 정당 간 미세한 이념 차이로도 원내진출을 가능하게 만들으로써 다당제를 형성하는데 일조하였다(정병기 2018). 필리핀은 1998년 선거에서 필리핀 역사상 최초로 하원선거에서 소선거구 단순다수제와 결합한 정당명부 비례대표제의 1인2표제를 실시하였다. 소외계층을 비롯한 사회 각계각층의 광범위한 의정참여를 유도하기 위하여 비례대표제가 도입되었다(정영국 2000).

앞에서 언급하였듯이, 한국에서도 비례대표제 도입에 관한 논의는 다른 국가들처럼 선거제도의 비례성 강화와 다양한 정치세력의 원내진출이라는 대의명분과 궤를 같이하고 있다. 그러나 최근 한국에서 비례대표제의 논의는 약간의 변화된 모습을 보였다. 자의적이든 여론의 요구에 움직이든 정치권은 단순히 비례대표제의 확대나 강화와 같은 제도의 변화에 그치는 것이 아니라 오랜 기간 답습해 오고 있는 한국정치의 폐해에 대한 근본적인 해결책을 찾는 데 주력하는 모습을 보였다. 우여곡절 끝에 국회 정치개혁특별위원회는 2019년 4월 24일 공식선거법 일부개정법률안, 소위 심상정안이라고 불리는 국회의원선거제도 개혁안을 내놓았다. 실제 21대 국회의원선거에 실시된 선거제도는 2019년 12월 27일 국회 본회의를 통과한 수정안이지만 심상정안과 수정안에 가로놓인 공통점은 정당의 의석배분을 정당 득표율을 기준으로 확정하되 비례대표의석 할당을 지역구의석과 연동을 시키는 개혁안을 내놓은 것이다.

이른바 한국에서 연동형 비례대표제의 도입 명분은 한마디로 기존의 소선거구

단순다수제 중심의 1인2표 병립제하에서는 군소정당의 원내진입이 너무나 어렵기 때문에 비례대표제적 요소를 강화한 선거제도 개혁을 통해 기득권 세력의 양당 구도를 타파하고 다당제를 지향하겠다는 것이다. 세계적으로 적지 않은 국가들(독일, 뉴질랜드, 헝가리, 루마니아, 알바니아, 레소토, 베네수엘라, 볼리비아 등)이 연동형 비례대표제를 채택하고 있거나 사용했었지만, 그 좋은 도입 취지에도 불구하고 연동형 비례대표제의 실제 결과는 제도의 도입 취지를 무색하게 만들고 있다. 일부 국가들에서 연동형 비례대표제가 원래 의도한 바대로 작동되지 않고 있음을 보여주는 연구들도 있다(김한나·박현석 2019; 강우진 2020a). 한국의 21대 국회의원선거 결과도 마찬가지다. 왜 연동형 비례대표제는 애초에 지향했던 의도와 달리 제대로 작동되지 않는가? 그 물음에 대한 대답은 제도 자체에서 파생할 수밖에 없는 제도적 결함과 다른 선거제도와의 가상분석을 통한 비교를 통해 밝혀질 것이다.

### III. 시뮬레이션 분석: 21대 국회의원선거와 7개의 가상의 선거모델

다당제 형성과 지역주의 정당체계 완화를 위해 어떤 선거제도가 가장 적절한가? 국회 정치개혁특별위원회의 원안(심상정안)에서 비례대표 의석수 및 연동률의 적용이 변형된 수정안(원안의 권역별 비례대표제와 석패율제도 폐지)이 실제 21대 총선에서 사용되었으므로 수정안을 기준범주로 삼아 다른 선거모델과 비교 분석을 시행한다. 여기서 다른 선거모델로 고려할 수 있는 것들은 애초에 국회 정치개혁특별위원회가 제안했던 원안, 즉 심상정안과 연동형 비례대표제로 바뀌기 전의 선거제도, 즉 병립형 선거제도이다.

선행연구들에 의하면 (준)연동형 비례대표제가 제대로 된 효과를 발생시킬 수 없었던 주요인으로 위성정당 창당과 원안에서 후퇴한 비례대표 의석의 축소를 들고 있다(김종갑·이정진 2020; 김형철 2020; 윤지성 2020; 정의정책연구소

2020; 조한석·박명호 2020; 진시원 2020). 사실 정치권의 연동형 비례대표선거 제도 협상 과정에서 학계에서는 양대 정당 중심으로 위성정당 창당의 가능성을 예견하고 연동형 비례대표제의 문제점을 지적하였다(정준표 2019). 한국에서 지역구 의석을 거의 석권하다시피 하는 기득권 양대 정당에게 연동형 비례대표제는 추가 의석 확보(비례대표 의석)에 불리한 제도이다(정준표 2019). 정당의 득표율로 정당의 의석배분을 정하고 당선된 지역구 의석에 비례대표 의석을 연동시키는 연동형 비례대표제의 특성상 양대 정당의 반대는 불을 보듯 뻔한 사실이었다. 결국 이런 우려는 현실화가 되어 21대 총선에 원내 제1, 2정당 모두 비례대표용 위성정당을 만들었다. 한편 제1야당인 자유한국당의 극심한 반대 속에서 범여권의 '4+1협의체'는 정치적 이해관계 충돌의 타협 과정에서 비례대표 의석 47석에 대해 연동률을 50% 적용하고, 그나마 47석에 대해서도 30석만 연동형으로 배분하고 나머지 17석은 과거 병립형으로 배분하는 일부병립형 준연동형 비례대표제에 합의하였다. 원안에 비해 비례대표 의석수의 감소뿐만 아니라 연동률과 연동형 의석수까지 줄어드는 누더기 수정안이 실제 선거에 적용되면서 과거 병립형 선거제도 때와 유사한 선거결과가 나타났다.

원안이 아니라 수정안이 적용되고, 또 위성정당이 창당되면서 원래 제도가 시도했던 바와 다르게 결과가 도출됐을 수 있다는 것을 위의 설명을 통해 우리는 추론할 수 있다. 그렇다면 원안(심상정안)이 실제 총선에 적용되었다면, 위성정당 없이 선거를 치렀다면, 또는 비례대표 의석률이 확대된 과거 병립형 선거제도로 21대 총선을 치렀다면 과연 선거제도 개혁의 취지에 맞는 결과가 나타났을까? 이런 물음에 답하기 위해서는 동일한 가정(정당수, 정당 득표율 등)에 앞의 각 조건들의 유무를 포함시킨 가상의 선거모델들을 필요로 한다. 이 가상의 선거모델의 비교분석을 통해 우리는 어떤 선거제도가 가장 개혁의 취지에 부합할 수 있는지를 알 수 있게 될 것이다.

제안된 선거제도(원안, 수정안, 병립형)와 위성정당의 존재 유무, 연동형 적용의 비례의석의 규모에 따라 8개의 선거모델을 상정할 수 있다(홍은주 2021). <표

1>은 8개 선거모형을 요약한 것이다. ‘위성심상정’은 위성정당이 존재하는 심상정안, ‘무위성심상정’은 위성정당이 부재하는 심상정안, ‘위성수정안30’은 현행 국회의원 선거제도로서 위성정당이 존재하고 부칙이 적용된(30석만 준연동형) 수정안, ‘위성수정안47’은 위성정당이 부재하고 부칙이 미적용된(47석 모두 준연동형) 수정안, ‘무위성수정안30’은 위성정당이 부재하고 부칙이 적용된 수정안, ‘무위성수정안47’은 위성정당이 부재하고 부칙이 미적용된 수정안, ‘병립84’는 비례의석 비율이 심상정안과 동일한 병립형, ‘병립47’은 비례의석 비율이 수정안과 동일한 병립형을 말한다.

〈표 1〉 8개 선거모형

선거제도	조건		선거모형
심상정안	위성정당 ○		위성심상정
	위성정당 ×		무위성심상정
수정안	위성정당 ○	부칙 ○	위성수정안30(현행 국회의원선거제도)
		부칙 ×	위성수정안47
	위성정당 ×	부칙 ○	무위성수정안30
		부칙 ×	무위성수정안47
병립형	비례의석 비율이 심상정안과 동일		병립84
	비례의석 비율이 수정안과 동일		병립47

이제 8개의 선거모형이 정당수 및 정당별 득표율이 동일하다는 가정하에 21대 총선에서 어떤 결과가 나타나는지 살펴보자.

## 1. 심상정안 적용

심상정안은 그 제안 취지에서 현행 선거제도는 지역구와 비례의석 비율이

5.4:1에 달해 비례대표 의석수가 지역구 의석에 비해 턱없이 낮다고 지적하면서 현행대로 국회의원 정수는 300명을 유지하고 비율을 3:1(225석:75석)로 조정한다고 제안하고 있다. 가상분석은 이미 치러진 21대 총선에서 이루어지므로 심상정안이 제안하는 225석 대 75석의 의석비율로 그 효과를 분석하는 것은 불가능하다. 따라서 3:1이라는 심상정안의 취지를 살려 21대 총선에서 선출된 253석의 지역구의석에 이 비율을 적용하여 84석이라는 비례의석을 상정한다. 한 가지 더 지적할 것은 앞에서도 몇 차례 언급하였지만 8개의 선거모델은 21대 총선의 실제 데이터를 활용하여 가상분석이 이루어지므로 21대 총선에서와 같이 정당수, 정당별/권역별 득표율이 동일하다는 가정이 필요하다. 그리고 21대 총선에서 비례대표의석을 배정받을 수 있는 정당의 자격조건은 지난 국회의원선거와 마찬가지로 정당명부 투표에서 유효투표총수의 3% 이상, 또는 지역구 5석 이상을 얻을 때이다.

#### 1) ‘위성심상정’ 선거모델

심상정안의 작동원리를 설명할 때, 필요한 기초자료로 정당별뿐만 아니라 권역별 지역구 당선자수가 필요하다. 왜냐하면 심상정안의 제49조제2항에서 6개 권역별로 비례대표 후보자 명부를 작성하도록 하고 있고, 각 정당이 6개 권역별로 의석을 배분받을 때 그 권역의 지역구 당선자수가 영향을 미치기 때문이다(정준표 2019, 2). <표 2>는 21대 총선 결과를 정당별/권역별 비례득표수와 지역구 의석수로 정리한 것이다.

〈표 2〉 21대 총선의 정당별/권역별 요약

제21대	권역	서울	인천·경기	강원·충청	부산·울산·경남	대구·경북	호남·제주	합계
인구수		9,766,288	16,046,564	7,072,184	7,966,259	5,134,387	5,840,605	51,826,287
총비례대표득표수		5,562,331	8,417,581	3,653,689	2,776,427	4,365,729	3,124,107	27,899,864
지역구의석수		49	72	36	40	25	31	253
무소속	당선자수	0	1	1	1	1	1	5
더불어민주당	비례득표수	0	0	0	0	0	0	0
	지역구의석	41	62	23	7	0	30	163
미래통합당	비례득표수	0	0	0	0	0	0	0
	지역구의석	8	8	12	32	24	0	84
미래한국당	비례득표수	1,841,544	2,641,948	1,290,055	1,899,603	1,549,727	218,643	9,441,520
	지역구의석	0	0	0	0	0	0	0
더불어시민당	비례득표수	1,846,902	2,920,461	1,146,895	1,178,823	449,419	1,764,612	9,307,112
	지역구의석	0	0	0	0	0	0	0
정의당	비례득표수	541,583	898,775	365,445	376,623	179,237	336,293	2,697,956
	지역구의석	0	1	0	0	0	0	1
국민의당	비례득표수	459,479	603,553	243,999	256,125	195,844	137,719	1,896,719
	지역구의석	0	0	0	0	0	0	0
열린민주당	비례득표수	327,109	487,281	180,567	191,031	81,821	244,954	1,512,763
	지역구의석	0	0	0	0	0	0	0
의석할당 정당 합계	비례득표수	5,016,617	7,552,018	3,226,961	3,902,205	2,456,048	2,702,221	24,856,070
	지역구의석	49	71	35	39	24	30	248

\* 자료: 중앙선거관리위원회 선거통계시스템

구체적으로 위성정당이 존재하는 심상정안의 비례대표 배분의 산출방식을 살펴보자. 심상정안의 제189조제2항, 제3항은 비례대표의석을 각 정당(비례대표의

석을 배정받을 자격을 갖춘 정당)에 배분하는 방법과 각 정당에 배분된 의석을 권역별로 최종 배분하는 방법을 밝히고 있다. 다음과 같은 기호를 사용하여 심상정안이 연동형 비례대표의석 배분에 어떻게 적용되는지를 설명하고자 한다.<sup>1)</sup> 지역구 의석정수를  $T_D$ , 비례대표 의석정수를  $T_P$ 라 하면 국회의원정수  $T$ 는  $T = T_D + T_P$ 로 각각 253, 84, 그리고 337이다. 의석할당정당, 즉 비례대표의석을 배정받을 자격을 갖춘 정당의 집합을  $S$ , 무소속 후보를 각각 하나의 정당으로 가정할 때의 모든 정당의 집합을  $N$ , 심상정안 제49조제2항의 6개 권역의 집합을  $B$ 라 하고 위성정당의 존재를 가정할 때, 의석할당정당의 집합  $S$ 에는 정당 명부 투표에서 유효투표총수의 3% 이상을 얻은 미래한국당, 더불어민주당, 정의당, 국민의당, 열린민주당과 지역구 5석 이상을 획득한 더불어민주당과 미래통합당이 포함된다.

$k$ 권역의  $i$ 정당의 지역구 당선 의원수를  $D_i^k$ , 비례대표 득표수를  $V_i^k$ 라 하면,  $i$ 정당의 전국 지역구 당선 의원수  $D_i$ 는  $D_i = \sum_{k \in B} D_i^k$ , 비례대표선거의 전국득표수  $V_i$ 는  $V_i = \sum_{k \in B} V_i^k$ 가 된다. 심상정안 제189조제2항제1호는 각 의석할당정당에 배분할 “연동배분의석수”(L<sub>i</sub>)를 산정하는 방법을 설명하고 있는데. 이에 따르면 연동배분의석수 L<sub>i</sub>는 다음 공식의 값을 소수점 첫째자리에서 반올림하여 산정하고 이 반올림한 값이 1보다 작은 경우 0으로 한다:

$$\text{연동배분의석수} = [(\text{국회의원정수} - \text{의석할당정당이 추천하지 않은 지역구국회의원 당선인수}) \times \text{해당 정당의 비례대표국회의원선거 득표비율} - \text{해당 정당의 지역구국회의원당선인수}] \div 2$$

1) 이하 심상정안의 연동형 비례대표제 작동원리에 관한 설명은 정준표(2019)의 논문 “50% 연동형 비례대표제의 작동원리와 문제점”의 pp. 4-9.에 있는 서술과 논리를 그대로 적용하여 작성되었음을 밝힌다.

위 식에서 “국회의원정수-의석할당정당이 추천하지 않은 지역구국회의원당선인수”를 “전국연동배분기준의석”이라 하고 이를  $N_T$ 라 하면,

$$N_T = T - \sum_{i \notin S} D_i = T_P + \sum_{i \in S} D_i$$

로 현재의 상황에서는 총의석 337석에서 무소속당선

자 수 5석을 뺀 332석이 된다. 위 공식에서 해당 정당의 비례대표국회의원선거 득표비율(이하 “비례대표 득표비율”)은 각 의석할당정당의 전국득표수를 모든 의석할당정당의 전국득표수의 합계로 나누어 산출되는데(안 제189조제2항제1호),  $i$ 의석할당정당의 득표비율을  $q_i$ 라 하면  $q_i = V_i / \sum_{i \in S} V_i$ 가 되며, 위 공식은

$(q_i \cdot N_T - D_i) / 2$ 로 표현할 수 있다. 위 공식의 값을  $i$ 의석할당정당의 “50%보정의석수”라 하고 이를  $HC_i$ 로 표현하자. 의석할당정당의 50%보정의석수를 전부 합하면  $T_P / 2 = 42$ 가 된다. <표 3>에서 “비례전국연동의석수”는  $q_i \cdot N_T$  값을 나타내고 있는데, 각 정당의 연동배분의석수  $L_i$ 는 우선  $HC_i$ 를 소수점 첫째자리에서 반올림하여 정수를 구하고 이 값이 양수일 경우 이 값을 그대로 연동배분의석수로 확정하고 0 이하일 경우에는 연동배분의석수는 0으로 한다. 각 의석할당정당의 연동배분의석수의 합계를 “총연동배분의석”이라 하고 이를  $T_L$ 이라 하면  $T_L = \sum_{i \in S} L_i$ 가 되고, <표 3>에서는 166이 된다.

연동배분을 하고 남은 비례대표의석을 “총잔여배분의석”이라 하고 이를  $T_R$ 이라 하면,  $T_R = T_P - T_L$ 이 되는데,  $T_R < 0$ 인 경우는  $T_P$ 를 대상으로 조정배분을 하게 되고,  $T_R \geq 0$ 의 경우는  $T_R$ 을 대상으로 잔여배분을 하게 된다. 여기서는 총연동배분의석(166석)이 비례대표 의석정수(84석)를 초과하므로 각 정당의 연동배분의석수에 비례하여 비례대표 의석정수를 헤어(Hare)방식으로 각 의석할당정당에 배분하면 이것이 각 정당의 “조정의석수”가 된다. 이 조정의석수를  $A_i$ 라 하자. 심상정안 제189조제2항제3호의 공식 “비례대표국회의원의의석정수 × 연동배분의석수 ÷ 각 연동배분의석수의 합계”의 값을 “비례조정의석수”라 하고 이를  $PA_i$ 로 표현하면,  $PA_i = T_P \cdot L_i / T_L$ 가 된다. 헤어방식은 이 비례조정의석수  $PA_i$ 의

정수 부분을 각 정당에 먼저 배분하고 잔여의석은 단수(소수점 이하 수)가 큰 순서대로 각 정당에 1석씩 배분하는 것이다(안 제189조제2항제2호). 이렇게 헤어방식을 적용한 결과가 바로  $i$ 정당의 조정의석수  $A_i$ 가 되는 것이다. <표 3>에서 각 정당의 비례조정의석수의 정수 부분만을 합한 결과는 82석으로, 2석의 잔여의석이 있으므로 단수가 큰 순서대로 미래한국당(단수: 0.880)이 1석, 다음으로 국민의당(단수: 0.578)이 한 석을 가져가는 것이다.

한편,  $T_L \leq T_P$ 라면 총잔여배분의석  $T_R = T_P - T_L$ 을 비례대표득표비율에 따라 헤어방식으로 의석할당정당에 배분하는데(안 제189조제2항제2호), 이는 우선  $i$ 정당의 “비례잔여의석수”  $PR_i (=q_i \cdot T_R)$ 를 구한 다음, 그 정수 부분을 각 정당에 먼저 배분하고 잔여의석은 단수가 큰 순서대로 각 정당에 1석씩 배분하는 것이다. 이렇게 구한 값이 심상정안 제189조제2항제2호의 “잔여배분의석수”로서, 이를  $R_i$ 라 하자. 비례대표의석의 정당별 전국배분(<표 3>)에서는 총잔여배분의석이  $84-166=-82$ 로 잔여배분이 이루어지지 않는다.

위의 과정을 거쳐  $L_i$ (연동배분의석수)와  $R_i$ (잔여배분의석수) 혹은  $A_i$ (조정 의석수)를 구했다면, <표 3>의  $i$ 의석할당정당의 “총비례의석수”  $P_i$ 와 “총의석수”  $F_i$ 는  $T_L \leq T_P$ 인 경우에 각각  $P_i = L_i + R_i$ ,  $F_i = D_i + L_i + R_i$ 이 되고,  $T_L > T_P$ 인 경우에  $P_i = A_i$ ,  $F_i = D_i + A_i$ 가 된다.

심상정안에서 위성정당이 존재할 때, 각 정당의 최종 의석배분은 더불어민주당 163석, 미래통합당 84석, 미래한국당 32석, 더불어민주당 31석, 정의당 10석, 국민의당 7석, 열린민주당 5석이 된다.

〈표 3〉 ‘위성심상정’에서 비례대표의석의 정당별 전국배분

의석할당정당( $i \in S$ )	더불어 민주당	미래 통합당	미래 한국당	더불어 시민당	정의당	국민 의당	열린 민주당	합계
비례대표득표수( $V_i$ )	0	0	9,441,520	9,307,112	2,697,956	1,896,719	1,512,763	24,856,070
지역구당선자수( $D_i$ )	163	84	0	0	1	0	0	248
비례전국연동의석수 ( $q_i \cdot NT$ )	0.000	0.000	126.109	124.314	36.036	25.334	20.206	332
50%보정의석수( $HC_i$ )	-81.500	-42.000	63.055	62.157	17.518	12.667	10.103	42
연동배분의석수( $L_i$ )	0	0	63	62	18	13	10	166
비례조정정의석수( $PA_i$ )	0	0	31.880	31.373	9.108	6.578	5.060	84
정수부분	0	0	31	31	9	6	5	82
조정의석수( $A_i$ )	0	0	32	31	9	7	5	84
총의석수( $F_i = D_i + P_i$ )	163	84	32	31	10	7	5	332

심상정안에서 위성정당이 존재할 때 각 정당의 권역별 비례의석은 어떻게 배분되는지 알아보자. 의석할당정당의 총비례의석수의 권역별 배분은 전국적 차원의 각 정당에 대한 총비례의석수 배분방식과 동일하다. 단지 배분의 대상이 정당이 아니라 6개의 권역이라는 차이밖에 없다. 개별 정당 내 권역별 의석배분이 어떻게 이루어지는지에 대한 상세한 설명은 지면관계상 생략을 한다. 부록 <표A 1>은 위성정당이 존재하는 심상정안에서 개별 정당의 권역별 비례의석 배분의 결과를 보고하고 있다. <표A 1>을 통해 우리는 6개의 권역별 비례의석수는 물론 권역별 차원에서 각 정당들이 어떻게 비례의석을 배정받게 되는지를 일목요연하게 확인할 수 있다.

## 2) ‘무위성심상정’ 선거모델

위성정당이 존재하지 않을 때 심상정안에 의한 정당별 비례대표의석 배분은

어떻게 나올까? 이 시나리오가 21대 총선거 자료를 통해 시뮬레이션이 되기 위해서는 현실적인 가정이 필요하다. 시나리오상 위성정당이 부재하므로 실제 21대 총선거에서 경쟁한 위성정당의 비례대표선거 득표를 어떻게 처리해야 할지에 대한 문제가 발생한다. 이를 해결하기 위한 간단한 방법은 위성정당의 비례대표선거 득표를 모정당의 비례대표선거 득표로 간주하면 되는 것이다. 이 가정에 따라 미래통합당의 미래한국당 비례대표선거 득표 흡수는 문제가 없어 보인다. 더불어민주당도 더불어민주당의 비례대표선거 득표를 흡수하면 되지만, 비례대표용 정당인 열린민주당은 어떻게 처리해야 할 것인가? 라는 문제가 남는다. 열린민주당의 정체성이나 구성원의 관점에서 보면 더불어민주당의 위성정당으로 볼 수도 있겠지만, 본 논문은 좀 더 엄격한 기준을 적용하기로 한다. 더불어민주당은 열린민주당의 창당 과정에 열린민주당에 가입한 자당의 당원을 영구제명하기로 결정한 바 있다. 게다가 2020년 5월 13일 더불어민주당은 더불어민주당과 합당을 하였지만 열린민주당은 합당에 참여하지 않았다. 이러한 사실에 비추어봤을 때, 열린민주당을 더불어민주당의 위성정당에 포함시키는 것은 합리적이지 않다. 이런 이유로 열린민주당은 제외시키고, 더불어민주당만 더불어민주당의 위성정당으로 간주한다.

위성정당이 부재하는 심상정안의 비례대표의석 정당별 전국적 배분의 가상결과가 <표 4>에 보고되고 있다. 총연동배분의석수가 62석으로 비례대표 의석정수 84석에서 22석의 잔여의석이 발생한다. 여기서 각 정당의 비례전국잔여의석수는 총잔여배분의석 22석에 각 정당의 비례대표선거 득표율을 곱한 값이다. 잔여의석 배분은 <표 3>에서 설명한 것과 같다. 먼저 비례전국잔여의석수의 정수 부분을 각 정당의 비례의석으로 배분하고, 다음으로 단수가 큰 순서대로 해당 정당에 비례의석을 배분한다. 그 결과가 <표 4>의 각 정당에 대한 잔여배분의석수이다.

위성정당이 존재하는 심상정안과 부재하는 심상정안을 비교해보면, 더불어민주당이 위성정당을 만들어 획득한 총의석수는 337석 중 194석으로 의석률은 58%가 되고(<표 3>), 위성정당이 없이 획득한 총의석수는 171석으로 의석률은

51%가 된다. 미래통합당의 경우 위성정당을 만들어 획득한 총 의석수는 116석으로 의석률은 34%이고(<표 3>), 위성정당 없이 획득한 총 의석수는 113석, 의석률은 34%이다. 심상정안에서 위성정당 존재 여부에 따라 양대 정당의 의석변화를 살펴보면, 미래통합당은 영향이 거의 없는 반면 더불어민주당은 위성정당을 만드는 것이 안 만드는 것보다 의석획득에 유리하다는 것을 알 수 있다. 한편 군소정당의 경우, 심상정안에서 위성정당이 부재할 때 의석을 더 많이 얻을 수 있다는 것을 알 수 있다. 정의당, 국민의당, 열린민주당은 각각 12석, 8석, 6석이 증가한 22석, 15석, 11석을 위성정당이 없을 때 획득하는 것으로 나타났다. 특히 정의당의 의석증가를 눈여겨볼 만하다.

한편 위성정당이 부재하는 심상정안에서 개별 정당의 권역별 비례의석 배분의 결과는 부록의 <표A 2>에 보고하고 있다.

<표 4> '무위성심상정'에서 비례대표의석의 정당별 전국배분

의석할당정당( $i \in S$ )	더불어 민주당	미래 통합당	정의당	국민의당	열린 민주당	합계
비례대표득표수( $V_i$ )	9,307,112	9,441,520	2,697,956	1,896,719	1,512,763	24,856,070
지역구당선자수( $D_i$ )	163	84	1	0	0	248
비례전국연동의석수( $q_i \cdot NT$ )	124.314	126.109	36.036	25.334	20.206	332
50%보정의석수( $HC_i$ )	-19.343	21.055	17.518	12.667	10.103	42
연동배분의석수( $L_i$ )	0	21	18	13	10	62
총잔여배분의석( $TR$ ): 84-62=22						
비례전국잔여의석수( $q_i \cdot TR$ )	8.238	8.357	2.388	1.679	1.339	22
정수부분	8	8	2	1	1	20
잔여배분의석수( $R_i$ )	8	8	3	2	1	22
총비례의석수( $P_i=L_i+R_i$ )	8	29	21	15	11	84
총의석수( $F_i=D_i+P_i$ )	171	113	22	15	11	332

## 2. 수정안 적용

수정안의 시뮬레이션은 앞의 <표 1>에서 밝히고 있듯이, 위성정당의 존재 유무와 부칙(비례대표 총 47석 중 30석에 대하여 50%연동형 적용)의 적용 여부에 따라 4가지 시나리오에 의해 진행된다. 현행 국회의원선거제도로서 위성정당이 존재하고 부칙이 적용된 수정안 선거모델(‘위성수정안30’), 위성정당이 존재하고 부칙이 적용 안된 수정안 선거모델(‘위성수정안47’), 위성정당이 부재하고 부칙이 적용된 수정안 선거모델(‘무위성수정안30’), 위성정당이 부재하고 부칙이 적용 안된 수정안 선거모델(‘무위성수정안47’)이 시뮬레이션의 대상이 된다.

### 1) ‘위성수정안30’ 선거모델과 ‘위성수정안47’ 선거모델

21대 국회의원선거는 ‘위성수정안30’, 다시 말해 국회 정치개혁특별위원회의 원안이 폐기되고 2019년 12월 27일 국회 본회의에 통과된 수정안에 의해 실시되었다. 21대 총선에서는 300명 국회의원 정수에 지역구에서 253석을 선출하고, 비례대표의석 47석에 대해서는 30석에만 연동형(연동률 50%)이 적용되고, 나머지 17석은 기존의 병립제 방식이 적용되었다. 연동형 비례대표 선거제도에 반대한 미래통합당은 예고대로 위성정당을 설립하였고, 제도개혁의 원래 취지에서 벗어나 실리를 추구한 더불어민주당도 위성정당 창당작업에 뛰어들면서 지역구 선거에만 참여한 모정당과 모정당의 비례대표용 위성정당이 정당투표에서 경쟁하는 한국정치사에 길이 회화화될 일이 발생하였다.

<표 5>는 부칙이 적용된 수정안의 위성정당이 참여한 선거 결과로 21대 총선의 실제 결과이기도 하다. 우선 <표 5>에서 총(비례)유효투표대비득표율과 비례대표득표비율을 구분할 필요가 있다. 전자는 총(비례)유효투표수에서 (비례)의석 할당정당들의 득표수의 합계로 나눈 값(0.891)<sup>2)</sup>이고, 후자는 모든 (비례)의석할

2) 총(비례)유효투표대비득표율이 0.891이라는 것은 비례의석을 배정받지 못하는 정당들의 총 득표수가 10.9%에 달한다는 것을 의미한다.

당정당들의 득표수를 (비례)의석할당정당들의 득표수의 합계로 나눈 값(1.000)이다.

<표 5>에서 나타나고 있는 것처럼 총연동배분의석수는 147석이다. 이 수치는 각 정당의 지역구 당선 의석수와 연동해서(50% 연동) 배분하는 비례의석수 30석보다 크므로 <표 3>의 비례조정의석수를 구하던 방식처럼 계산하여 의석할당정당에 비례의석을 배분하여야 한다. 나머지 비례의석수 17석은 기존의 병립형 배분방식대로 계산한다. (비례)의석할당정당의 비례대표득표비율을 17석에 곱하여 산출된 수의 정수를 기준으로 각 정당에 의석을 배정하고, 잔여의석은 소수점 이하 수가 큰 순으로 각 정당에 1석씩 배정한다. 만약 그 수가 같은 경우 의석 배정은 추첨으로 결정한다. 그 결과 두 비례대표용 위성정당이 비례대표 전체 의석 중 77%에 해당하는 36석을 차지하고, 나머지 11석을 정의당이 5석, 국민의당이 3석, 열린민주당이 3석을 차지하였다. 전체 의석의 분포는 더불어민주당이 163석, 미래통합당이 84석, 미래한국당이 19석, 더불어민주당이 17석, 정의당이 6석, 국민의당이 3석, 열린민주당이 3석이다.

한편 위성정당이 존재하고 부칙이 적용 안 된 수정안은 어떤 결과를 가져올까? <표 6>에 ‘위성수정안47’ 선거모델의 가상결과가 보고되고 있다. <표 6>의 결과를 <표 5>의 결과, 즉 21대 총선의 실제 결과와 비교해보면 대동소이한 것을 발견할 수 있다. 차이라면 비례대표의석 47석 모두 연동형일 경우 30석만 연동형일 때보다 미래한국당은 1석을 더 잃고, 반대로 더불어민주당은 1석을 더 얻는 것으로 나타났다. 그 외 나머지 군소정당들의 비례대표의석에는 변화가 없다. 왜 이런 결과가 나타났을까? 이는 한마디로 지역구 선거결과와 비례대표 선거결과 사이의 연동이 단절되었기 때문이다. 좀 더 구체적으로 살펴보면 비례대표용 위성정당(더불어시민당, 미래한국당)과 지역구 선거에만 후보를 낸 모정당(더불어민주당, 미래통합당), 지역구 선거에 후보를 내지 않고 비례대표 선거에만 참여한 정당(국민의당, 열린민주당)이 선거에 참여함으로써 겉모습은 연동형 비례대표 선거제도지만 속은 그것과 전혀 상관없는 선거가 진행되면서 2표 차원의 두

선거구(지역구와 비례대표) 사이에 전혀 연동이 되지 않는 현상이 발생하였기 때문이다. 이것은 연동형이 적용되는 비례의석수의 크기와 상관없이 연동형 비례대표제에 내재하고 있는 한계와 모순을 적나라하게 보여주는 것으로 정당들의 전략적 선택에 의해 언제든지 나타날 수 있는 현상이다.

〈표 5〉 ‘위성수정안30’의 정당별 비례의석 배분(실제 21대 총선 결과)

의석할당정당	더불어 민주당	미래 통합당	미래 한국당	더불어 시민당	정의당	국민 의당	열린 민주당	합계
득표수(비례)	0	0	9,441,520	9,307,112	2,697,956	1,896,719	1,512,763	27,899,864
득표율(총유효투표대비)	0.000	0.000	0.338	0.334	0.097	0.068	0.054	0.891
비례대표득표수	0	0	9,441,520	9,307,112	2,697,956	1,896,719	1,512,763	24,856,070
비례대표득표비율	0.000	0.000	0.380	0.374	0.109	0.076	0.061	1.000
지역구당선자수	163	84	0	0	1	0	0	248
비례(전국)연동의석수	0.000	0.000	112.055	110.460	32.020	22.511	17.954	295
50%보정의석수	-81.500	-42.000	56.028	55.230	15.510	11.255	8.977	23.500
연동배분의석수	0	0	56	55	16	11	9	147
비례(30석)조정 의석수	0.000	0.000	11.429	11.224	3.265	2.245	1.837	30
정수부분	0	0	11	11	3	2	1	28
조정(30석)의석수	0	0	12	11	3	2	2	30
17석비례	0.000	0.000	6.457	6.365	1.845	1.297	1.035	17
정수부분	0	0	6	6	1	1	1	15
병립(17석)비례의석수	0	0	7	6	2	1	1	17
총비례의석수	0	0	19	17	5	3	3	47
총의석수	163	84	19	17	6	3	3	295

〈표 6〉 ‘위성수정안47’의 정당별 비례의석 배분표 6

의석할당정당	더불어 민주당	미래 통합당	미래 한국당	더불어 시민당	정의당	국민 의당	열린 민주당	합계
득표수(비례)	0	0	9,441,520	9,307,112	2,697,956	1,896,719	1,512,763	27,899,864
득표율(총유효투표대비)	0.000	0.000	0.338	0.334	0.097	0.068	0.054	1
비례대표득표수	0	0	9,441,520	9,307,112	2,697,956	1,896,719	1,512,763	24,856,070
비례대표득표비율	0.000	0.000	0.380	0.374	0.109	0.076	0.061	1.000
지역구당선자수	163	84	0	0	1	0	0	248
비례(전국)연동의석수	0.000	0.000	112.055	110.460	32.020	22.511	17.954	295
50%보정의석수	-81.500	-42.000	56.028	55.230	15.510	11.255	8.977	23.500
연동배분의석수	0	0	56	55	16	11	9	147
비례(47석)조정(의석수)	0.000	0.000	17.905	17.585	5.116	3.517	2.878	47
정수부분	0	0	17	17	5	3	2	44
조정(47석)의석수	0	0	18	18	5	3	3	47
총비례의석수	0	0	18	18	5	3	3	47
총의석수	163	84	18	18	6	3	3	295

2) ‘무위성수정안30’ 선거모델과 ‘무위성수정안47’ 선거모델

위성정당이 부재한 수정안이 선거에 적용되면 어떤 결과가 나올까? 그리고 위성정당이 부재한 수정안에서 연동형 적용의 비례의석수 확대는 군소정당에 얼마나 유리한가? 이런 가상적 물음에 답하기 위해 위성정당이 부재하고 비례의석 30석만 연동형이 적용된 수정안(‘무위성수정안30’)과 위성정당이 부재하고 비례의석 47석 모두 연동형이 적용된 수정안(‘무위성수정안30’)에 대해 가상분석을 실시한다. 모정당의 위성정당이 부재한 상황이므로 우리는 앞에서 위성정당이

없는 심상정안(‘무위성심상정’)에서 전제한 바대로, 더불어민주당과 미래한국당의 비례선거득표율 각각 더불어민주당과 미래통합당의 비례선거득표율로 간주한다.

각 선거모델의 시뮬레이션 결과가 <표 7>, <표 8>에 나타나 있다. <표 7>, <표 8>에서 우선 지적할 사항은 더불어민주당의 경우 유일하게 50%보정의석수가 음의 값을 나타내고 있다. 이것이 의미하는 바는 더불어민주당의 연동배분의 석수가 0이라는 의미이고, 지역구 선거에서 압승을 거둔 결과(총 253석 중 163석 획득) 때문이다. 지역구 선거의 압승은 연동할 비례대표의석이 줄어들음을 의미한다. 미래통합당도 유사한 패턴을 보인다. 50%보정의석수가 음의 값은 아니지만 지역구 선거에서 기대만큼의 결과를 얻지 못하였다 하더라도 양대 정당의 하나로 지역구 선거결과를 지배한 만큼 역시 연동된 비례대표 의석수의 크기가 줄어드는 결과가 발생한 것이다. 실제 총선에서 미래통합당의 비례정당인 미래한국당이 획득한 비례의석수는 19석인데, ‘무위성수정안30’ 모델에서는 15석, ‘무위성수정안47’에서는 13석을 얻어 각각 4석, 6석이 줄어들었다. 더불어민주당의 경우 실제 총선에서 더불어민주당이 얻은 비례의석수는 17석으로, ‘무위성수정안30’ 모델의 6석과 비교하여 11석이 감소하였고, ‘무위성수정안47’에서는 아예 획득한 의석이 하나도 없어 17석 순 감소를 보인다. 이 가상의 결과만큼 왜 양대 기득권 정당들이 비례대표용 위성정당을 만들 수밖에 없었는지를 보여주는 것도 없을 것이다.

양대 정당과 반대로 군소정당들은 위성정당이 없는 가상의 선거모델에서 혜택을 받는 것으로 나타났다. 그리고 그 혜택의 크기는 연동형 적용의 비례의석수가 커질수록 비례하였다. 실제 총선에서 정의당의 비례의석수는 5석, 국민의당과 열린민주당 모두 3석이었지만, ‘무위성수정안30’에서는 각각 12석, 8석, 6석으로 늘었고, ‘무위성수정안47’에서는 각각 15석, 10석, 9석으로 더 증가하였다. 연동형 비례대표제의 혜택이 누구에게 있는지 보여주는 결과이다.

〈표 7〉 ‘무위성수정안30’의 정당별 비례의석 배분

의석할당정당	더불어 민주당	미래 통합당	정의당	국민의당	열린 민주당	합계
득표수(비례)	9,307,112	9,441,520	2,697,956	1,896,719	1,512,763	27,899,864
득표율(총유효투표대비)	0.334	0.338	0.097	0.068	0.054	1
비례대표득표수	9,307,112	9,441,520	2,697,956	1,896,719	1,512,763	24,856,070
비례대표득표비율	0.374	0.380	0.109	0.076	0.061	1.000
지역구당선자수	163	84	1	0	0	248
비례(전국)연동의석수	110.460	112.055	32.020	22.511	17.954	295
50%보정의석수	-26.270	14.028	15.510	11.255	8.977	23.500
연동배분의석수	0	14	16	11	9	50
비례(30석)조정의석수	0.000	8.400	9.600	6.600	5.400	30
정수부분	0	8	9	6	5	28
조정(30석)의석수	0	8	10	7	5	30
17석비례	6.365	6.457	1.845	1.297	1.035	17
정수부분	6	6	1	1	1	15
병립(17석)비례의석수	6	7	2	1	1	17
총비례의석수	6	15	12	8	6	47
총의석수	169	99	13	8	6	295

〈표 8〉 ‘무위성수정안47’의 정당별 비례의석 배분

의석할당정당	더불어 민주당	미래 통합당	정의당	국민의당	열린 민주당	합계
득표수(비례)	9,307,112	9,441,520	2,697,956	1,896,719	1,512,763	27,899,864
득표율(총유효투표대비)	0.334	0.338	0.097	0.068	0.054	0.891
비례대표득표수	9,307,112	9,441,520	2,697,956	1,896,719	1,512,763	24,856,070
비례대표득표비율	0.374	0.380	0.109	0.076	0.061	1.000
지역구당선자수	163	84	1	0	0	248
비례(전국)연동의석수	110.460	112.055	32.020	22.511	17.954	295
50%보정의석수	-26.270	14.028	15.510	11.255	8.977	23.500
연동배분의석수	0	14	16	11	9	50
비례(47석)조정의석수	0.000	13.160	15.040	10.340	8.460	47.000
정수부분	0	13	15	10	8	46
조정(47석)의석수	0	13	15	10	9	47
총비례의석수	0	13	15	10	9	47
총의석수	163	97	16	10	9	295

### 3. 병립형 적용

연동형 비례대표의 효과가 없는 과거 1인2표 병립제가 21대 국회의원의 결과에 가상적으로 적용되면 어떤 결과가 펼쳐질 것인가? 이 가상의 분석은 비례의석수가 현재와 같은 47석 선거모델(‘병립47’), 그리고 심상정안이 주장한 지역구 대비 비례의석 비율을 3:1로 조정한 84석 선거모델(‘병립84’, 이때 지역구의석은 253석이고 총 의석은 337석이 됨)을 활용해 실행된다. 위성정당이 부재할 때처럼, 이 선거모델들에서도 더불어민주당과 미래통합당의 비례득표는 더불어민주당

당, 미래한국당이 얻은 비례득표를 의미한다. 우리는 병립형 선거모델에 대한 가상분석을 통해 연동형 비례대표제의 유용성을 검토해볼 것이다.

앞의 가상의 선거모델들과 마찬가지로, 각 병립형 선거모델(‘병립47’, ‘병립84’)에서 상징하고 있는 비례의석(각각 47석, 84석)의 배정은 먼저 6개 권역의 인구율에 비례하여 헤어방식을 적용해서 권역별로 배분하고, 다음으로 배분된 비례대표 의석을 개별 권역 내 정당별 비례대표선거 득표율에 따라 헤어방식으로 의석을 최종 배분한다.

두 선거모델의 시뮬레이션 결과가 <표 9>에 나타나 있다. ‘병립47’의 시뮬레이션 결과는 실제 21대 총선의 결과와 거의 흡사하다. 차이라면 더불어민주당의 총 의석수가 1석 더 늘어났고, 미래통합당의 총 의석수는 1석 줄었다는 것뿐 나머지 정당들의 총 의석수는 똑같다. 마찬가지로 ‘병립84’의 시뮬레이션 결과도 위성정당이 존재하는 심상정안(‘위성심상정’)과 거의 비슷하다. 더불어민주당의 총의석이 1석이 늘어난 반면 국민의당 총 의석은 1석이 줄어든 것 빼고 나머지 정당들의 총 의석은 동일하다. 결국 이것이 함의하는 바는 연동형 비례대표제에서 위성정당을 창당하고 (지역구 선거에는 참여하지 않는) 비례대표 전문정당이 등장하게 되면 지역구 차원의 선거결과와 비례대표 차원의 선거결과 사이에 연동이 거의 없어지게 됨으로써 사실상 과거 병립형 선거제도와 유사한 선거결과가 도출될 수밖에 없음을 보여준다.

〈표 9〉 ‘병립47’, ‘병립84’의 정당별 비례의석 배분

	더불어 민주당	미래통합당	정의당	국민의당	열린민주당	합계
득표수(비례)	9,307,112	9,441,520	2,697,956	1,896,719	1,512,763	24,856,070
비례대표득표비율	0.374	0.380	0.109	0.076	0.061	1.000
<병립(47석)비례>	17.599	17.853	5.102	3.586	2.860	47
정수부분	17	17	5	3	2	44
병립비례의석수	18	18	5	3	3	47
총의석합계	181	102	6	3	3	295
<병립(84석)비례>	31.453	31.907	9.118	6.410	5.112	84
정수부분	31	31	9	6	5	44
병립비례의석수	32	32	9	6	5	47
총의석합계	195	116	10	6	5	332

이상의 각 선거모델에 대한 가상의 결과를 종합하면 다음과 같은 경험적 함의를 얻을 수 있다.

첫째, 연동형 비례대표제의 효과는 군소정당에 긍정적으로, 거대 정당에 부정적으로 나타나지만, 거대 정당이 전략적으로 연동을 차단시키면 군소정당의 긍정적 효과는 사라진다.

둘째, 지역구 선거결과와 비례대표 선거결과 사이에 연동이 단절되면 비례대표 의석수의 크기, 연동률의 크기와 상관없이 기존의 병립형 선거제도와 유사한 선거결과가 발생한다.

셋째, 정당의 전략적 선택이 존재하는 한(예를 들면 연동 차단 등) 연동형 비례대표제의 효과는 발생하기 어렵다.

#### IV. 연동형 비례대표제의 지역주의 정당체계 완화 효과

국회 정치개혁특별위원회의 선거제도 개혁 원안은 특정 정당이 특정 지역의 의석을 독점함으로써 발생하는 지역패권 정당체계를 타파하는 것을 연동형 비례대표제 제안의 또 하나의 명분으로 내걸고 있다. 한국의 민주주의 발전과정에서 지역주의 정당체계의 문제는 학계, 언론계 등을 통해 꾸준히 제기되어 왔다. 지역주의 정당체계를 완화시키는 제도적 대안으로 정당명부식 비례대표제가 자주 언급되었다. 그 논리는 소선거구 단순다수제는 득표율과 의석률의 왜곡으로 인해 특정 정당의 지역 내 배타적 지배를 더욱 강화시킨다는 것이다. 그러므로 득표율과 의석률 사이의 비례성을 높여주는 정당명부식과 같은 비례대표제 도입을 통해 다른 정당들의 의석 확보 기회를 높여 특정 정당의 특정 지역 내 독점적 대표성을 줄이는게 필요하다는 것이다. 이를 통해 지역주의 정당체계는 완화되고 지역주의 극복과 국민통합을 일구어낼 수 있다는 논리이다.

심상정안은 이와 같은 논리에 의해 연동형 비례대표제를 제안하였고, 보다 효과적으로 지역패권 정당체계를 타파하기 위해 권역별 비례대표제와 석패율제를 도입을 주장하였다.<sup>3)</sup> 그렇다면 심상정안은 그 제안한 바대로 지역주의 정당체계를 완화시키는가? 심상정안의 효과를 검토하기 위해 본 논문은 기존의 병립형 선거제도에 심상정안이 주장한 지역구 대 비례의석 비율을 3:1로 조정한 비례의석 84석이 포함된 선거모델(‘병립84’)을 심상정안들(‘위성심상정’, ‘무위성심상정’)과 비교한다(홍은주 2021). <표 10>은 ‘병립84’, ‘위성심상정’, ‘무위성심상정’의 3개 선거모델을 21대 총선 자료를 활용하여 가상분석한 결과이다. <표 10>의 정당별·권역별 비례의석의 각 칸에서 첫 번째 숫자는 ‘병립84’의 비례의석수를, 두 번째 숫자는 ‘위성심상정’의 비례의석수를, 세 번째 숫자는 ‘무위성심

3) 심상정안에서 주장하는 권역별 비례대표제는 전국을 하나의 선거구로 묶는 전국형 비례대표제로 정당별 비례득표수와 지역구 의석을 활용하여 각 정당의 전국적 의석을 확정하고, 다음으로 연동형식 배분방식에 의해 정당별 권역별 의석을 권역별 명부에 따라 배정하는 방식이다(정준표 2019).

상정'의 비례의석수를 나타낸다. 그리고 '위성심상정'과 '무위성심상정'의 비례의석수는 부록 <표A 1>과 <표A 2>에 있는 수치를 사용하였다.

한국의 지역주의 정당체계는 영호남 지역에서 보수 진보 양대 정당의 배타적 의석 독점에 기인한다. 따라서 가상결과에 대한 분석은 영호남 지역에서 미래통합당과 더불어민주당의 의석분포를 중심으로 진행된다. 21대 총선에서 더불어민주당은 대구·경북 권역에서 지역구 의석을 하나도 차지하지 못했고, 미래통합당은 호남·제주 권역에서 지역구 의원을 단 한 명도 배출하지 못했다. <표 10>에서 '위성심상정'의 경우 미래통합당은 호남·제주 권역에서 단 1석의 비례의석도 얻지 못하지만, 더불어민주당은 대구·경북 권역에서 비례대표 1석을 얻는다. '무위성심상정' 모델에서는 미래통합당은 호남·제주 권역에서 1석의 의석을 얻는데 그치지만, 대구·경북 권역에서 더불어민주당은 3석의 비례의석을 획득한다. 그러나 '병립84'의 모델에서 미래통합당은 호남·제주 권역에서 무려 4석의 비례의석을 획득하고, 더불어민주당도 대구·경북에서 3석의 비례의석을 얻는 것으로 나타난다. 이상의 결과를 놓고 볼 때, 지역주의가 심한 두 권역에서 지역패권 정당체계를 완화시키는 선거모델은 연동형비례대표제가 아니라 과거의 병립형 선거제도라는 것을 알 수 있다. 특정 제도의 전반적인 특성에 기초하여 지역주의 정당체계의 완화에 기여할 것이라는 주장은 한국의 특수한 상황과 실증적 분석을 고려하지 못한 주장이라 할 수 있겠다.

〈표 10〉 가상 선거모델들의 권역별 비례대표제 비교분석(‘병립84’, ‘위성심상정’, ‘무위성심상정’)

제21대	권역	서울	인천·경기	강원·충청	부산·울산·경남	대구·경북	호남·제주	합계
인구수		9,766,288	16,046,564	7,072,184	7,966,259	5,134,387	5,840,605	51,826,287
총비례대표득표수		5,562,331	8,417,581	3,653,689	4,365,729	2,776,427	3,124,107	27,899,864
지역구의석수		49	72	36	40	25	31	253
더불어민주당	비례의석	6, 6, 0	10, 10, 0	4, 4, 0	5, 4, 4	3, 1, 3	4, 6, 1	32, 31, 8
	지역구의석	41	62	23	7	0	30	163
미래통합당	비례의석	6, 6, 8	10, 9, 14	4, 4, 3	5, 7, 2	3, 6, 1	4, 0, 1	32, 32, 29
	지역구의석	8	8	12	32	24	0	84
정의당	비례의석	2, 2, 4	3, 2, 7	1, 2, 2	1, 2, 4	1, 0, 2	1, 1, 2	9, 9, 21
	지역구의석	0	1	0	0	0	0	1
국민의당	비례의석	1, 2, 4	2, 3, 4	1, 1, 2	1, 1, 2	0, 0, 2	1, 0, 1	6, 7, 15
	지역구의석	0	0	0	0	0	0	0
열린민주당	비례의석	1, 2, 2	1, 2, 4	1, 0, 1	1, 0, 2	0, 0, 0	1, 1, 2	5, 5, 11
	지역구의석	0	0	0	0	0	0	0

심상정안의 석패율제도가 지역주의 정당체계의 완화 효과를 가져오는지에 대해서도 다양한 측면을 고려한 실증분석이 필요하다. 심상정안은 “지역구선거와 비례대표선거에의 동시입후보가 가능하도록 하고, 후보자명부 중 석패율 적용순위로 지정된 순위에 등재된 후보 중, 그 순위가 당선인으로 될 순위라면, 석패율이 가장 높은 후보를 이 순위의 당선인으로 결정하는 내용의 석패율 제도를 도입하고 있다. 여기서 석패율은 지역구 국회의원선거에서 해당 후보자가 득표한 수

를 그 지역구 당선인이 득표한 수로 나눈 비율을 말한다(안 제189조제5항). 개정안은 권역별로 석패율 적용의 대상 순위를 2개 이하로 제한하고 있고(안 제47조의2제1항), 이 권역별로 2개 이하의 석패율 적용순위에는 각각 해당 권역의 지역구 후보자 모두를 등재하여야 하며(안 제47조의2제5항), 석패율 적용에 따른 낙선한 지역구 후보의 부활당선은 특정 권역의 지역구 국회의원의 당선인 수가 해당 권역의 지역구의석 총수의 30%에 미달하는 정당에 한하여 적용하는 등(안 제189조제5항제3호)의 많은 제한을 가하고 있다. 즉, 지역구 의석률이 30% 미만인 권역에 속한 지역구에서 낙선한 동일 정당 후보 중 최대 2인이 석패율이 높은 순으로 부활당선할 수 있다는 것이다”(정준표 2019, 21에서 재인용).

이런 석패율제도가 과연 지역주의 정당구도를 완화시킬 수 있는가? 위성정당이 창당되지 않았다고 가정하고 21대 총선에서 호남·제주 권역에 대해 미래통합당의 석패율제 적용을 먼저 살펴보자. 이 권역에서 미래통합당의 석패율이 가장 높은 후보는 서귀포시(0.781), 제주시갑(0.761), 제주시을(0.742) 순으로 나타났다. 호남 지역에서 석패율이 가장 높은 후보는 전주시을의 0.105였다. 제안된 석패율제도에 의한다면 서귀포시 후보와 제주시갑 후보 2명이 부활당선될 것이다. 이 결과는 무엇을 의미하는가? 석패율제의 취지대로 동일 권역 내 지역주의가 심한 곳에서 부활당선되는 것이 정상일텐데 결과는 지역주의가 심하지 않은 곳에서 부활당선자가 나왔다는 점은 이 제도의 실제 효과성을 의심케 만든다.

대구·경북 권역에서 더불어민주당의 경우를 살펴보자. 이 권역에서 더불어민주당 후보들 중 석패율 1위는 대구 수성갑의 김부겸 후보(0.657)였고, 2위는 대구 수성을의 이상식 후보(0.653)였다. 동일 권역 내에서 지역주의가 심한 곳에 부활당선된 후보가 나왔다는 점에서 석패율제의 긍정적 효과로 볼 수 있겠으나, 좀 더 깊이 살펴보면 이 역시 석패율제의 문제점을 재차 확인할 수 있다. 김부겸 후보는 이미 20대 총선에서 같은 지역구에서 당선된 현직의원이고, 더불어민주당의 대표적인 힘지에서 지역구도를 깨는 상징적 존재로 유권자들에게 널리 인식되어 왔다. 이와 같은 높은 평판도가 부활당선에 영향을 미친 것이다. 한편 이

상식 후보는 같은 지역구 내 무소속으로 출마한 홍준표 후보와 미래통합당의 이인선 후보가 치열하게 접전을 벌이는 구도에서 당선자의 득표수가 작아져서 석패율이 높아지는 경우에 해당하는 것이다. 이처럼 석패율제도 또한 지역주의 완화라는 원래 취지와 다르게 실제 적용에 있어서는 선거의 경쟁구도, 지역적 특성 등에 의해 영향을 받아 의도치 않는 결과가 발생할 수 있다는 점을 놓치면 안 될 것이다.

## V. 결론

21대 국회의원선거 결과와 가상의 7개 선거모델의 시뮬레이션 분석을 통해 우리는 한국의 선거제도 개혁으로 제안된 연동형 비례대표제가 과연 본래 의도대로 군소정당의 의회진입을 용이하게 하여 다당제를 만들었는지, 그리고 연동형 비례대표제가 지역주의 정당체계 완화에 기여하였는지를 살펴보았다. 이 시뮬레이션 분석을 위해 본 논문은 21대 총선에서 경쟁한 정당수 및 정당별/권역별 득표수가 동일하다는 가정을 전제하였다. 개정 선거제도의 연동형 비례대표 배정 공식에 근거하여 시나리오별로 비례의석을 배분받을 자격이 있는 정당들의 비례의석을 산출해냈고, 여러 조건(위성정당 존재 유무, 연동형 적용 비례의석수 크기 등)에 따라 그 결과가 어떻게 변하는지를 비교분석하였다.

가상의 선거모델에 대한 비교분석을 통해 우리는 연동형 비례대표제의 가능성과 문제점을 동시에 확인하였다. 우선 첫 번째 논문의 목적과 관련하여, 군소정당이 의회진출에 유리한 조건은 위성정당이 부재하고, 연동형 적용의 비례의석이 많고, 비례의석수의 규모가 클 때이다. 이 조건들은 애초에 심상정안이 제안한 의도로 볼 수 있으며, 이런 심상정안 의도를 정치권이 충실히 받아들여 선거에 적용하였다면 군소정당의 비례대표의석 증가는 현실화되었을 것이다. 그러나 현실은 그와 반대로 움직였다. 실제 21대 총선에서는 비례대표용 위성정당이 창

당되었고, 일부 비례의석에 대해서만 연동형이 적용되었고, 비례의석수의 증가도 나타나지 않았다. 문제는 연동형 비례대표제라는 것이 현 정당들의 전략적 선택을 제어하지 못한다는 사실이다. 의석 손실이 뻔해 보이는 불리한 제도하에서 거대 양대 정당은 위성정당을 창당하여 지역구 선거결과와 비례대표 선거결과 사이의 연동을 차단시켰고 연동형 적용의 비례의석수도 최대한 낮추었다. 비례의석수의 증가는 한국의 여론과 배치된다. 겉보기에 훌륭한 제도라 하더라도 주어진 환경에서 작용하는 행위자들의 전략적 선택과 정치구조의 특수성을 충분히 고려하지 않는다면 그 제도는 실패할 수밖에 없는 운명일 것이다.

두 번째 논문의 목적과 관련하여, 한국에서 선거제도 개혁으로 상징되는 (연동형) 비례대표제는 한국정치의 고질적인 병폐인 지역주의 정당체계를 극복하지 못한 것으로 나타났다. 심상정안의 권역별 비례대표제는 실증분석 결과, 과거 1인2표 병립형 선거제도보다 영호남 지역주의 정당체계를 완화시키지 못했다. 시뮬레이션 결과는 오히려 병립형 제도를 지지했다. 미래통합당은 호남·제주 권역에서, 더불어민주당은 대구·경북에서 의석을 더 많이 차지하였다. 이런 문제점에 비추어 각 정당에 비례대표 명부작성이나 당선자 결정방식에 최대한 자율권을 주는 방식으로 제도를 개선해 나가는 것이 오히려 더 나아 보인다.

그리고 석패율제도 지역주의 정당체계 개선에 기여하지 못한 것으로 나타났다. 지역주의로 상징되는 특정 권역 내에서 지역주의가 심한 곳보다 심하지 않은 곳에서 부활당선자가 나왔고, 인물의 지역 평판도나 선거 경쟁구도가 부활당선자를 배출하는 것으로 나타났다. 이런 모든 것들은 원래 제도가 의도하는 지역주의 완화와 관련이 없는 것들이다. 이와 관련해서 한 가지 제도개선으로 제안하고 싶은 것은 석패율 명부작성도 최대한 개별 정당에게 맡기는 것이 좋겠다는 점이다.

종합하면, 연동형 비례대표제의 원래 취지를 살리려면 행위자들의 전략적 유인과 정치구조적 특수성을 차단시켜야 하지만 이는 정치현실적으로 불가능해 보인다. 행위자들은 주어진 환경과 조건에서 자신들의 이익을 극대화하는 존재이다. 바람직한 목표와 규범적 가치를 내재한 제도라 하더라도 이를 운영하고 적용

하는 행위자의 이익과 동기와 상치하면 행위자의 선택은 전략적일 수밖에 없다. 기득권 양대 정당의 위성정당 설립이 좋은 예이다. 따라서 행위자의 동기와 유인을 바꾸기 이전에 현실에 적용가능한 제도 수립이 먼저 필요할 것이다. 지역주의 정당체계 극복 문제도 같은 논리다. 정치구조적 특성은 제도의 이상과 현실의 괴리를 발생시킨다. 권역별 비례대표제와 석패율제의 일반 효과는 한국의 특수한 지역적 환경에 의해 상실된다. 오히려 예전의 병립형 제도에서 지역주의 정당체계의 완화효과가 뚜렷하게 나타난다. 이 역시 한 국가의 특수한 구조적 환경을 충분히 고려하지 못하면 아무리 좋은 제도개혁이라도 소용없다는 점을 시사한다. 제도적용은 반드시 현실을 제약하는 구조적 환경을 살펴야 할 것이다.

한편 이번 21대 총선결과와 관련하여 연동형 비례대표제가 도입되었음에도 불구하고 그 취지에 역행하는 일당우위 양당제의 양상이 나타난 원인에 대하여 좀 더 숙고된 논의가 필요하다는 점을 이야기하고 싶다. 대부분의 학계나 언론에서 주장하는 원인으로 거대 양대 정당의 위성정당 설립을 들고 있다. 위성정당 창당으로 인해 지역구 선구결과가 비례대표 선거결과에 연동이 되지 않았기 때문이라는 것이다. 그러나 이러한 주장은 드러난 현상의 한 단면만 파악할 뿐 그 구조적 요인을 깊이 통찰하지 못하는 한계를 드러내고 있다. 현행 선거제도에서 연동형이 적용된 비례의석수는 30석으로 전체의석에서 고작 10%를 차지하는 비율이다. 지역구 선출 의석수는 253석으로 전체의석에서 차지하는 비율이 84%에 이른다. 이 253석에서 더불어민주당이 64%에 해당하는 163석을 선거에서 차지하였던 것이다. 특정 일당의 압도적인 승리라 말할 수 있다. 2당인 미래통합당은 253석의 지역구에서 84석을 차지하였고 이 두 정당의 지역구 의석 합계는 247석으로 전체 지역구 의석에서 무려 98%에 해당하는 비율이다. 지역구선거에서 더불어민주당의 압승과 양대 정당의 의석점유율이 일당 우위 양당제 양상을 설명하는 근본 원인이 되어야 할 것이다. 전체 국회의원 의석에서 10%에 불과한 연동형 적용 비례의석에 대해 지역구 선거결과와 비례대표 선거결과 사이에 아무리 연동이 잘 되었다 하더라도 지역구 선거에서 결과된 현상의 본질이 바뀌지는

않을 것이다. 따라서 비례대표용 위성정당 창당과 함께 한국선거에서 유권자의 지역구 차원의 정당지지 패턴에 관한 연구가 더 심도있게 진행될 필요가 있다. 구체적으로 코로나사태가 특정 정당에 대한 유권자의 지지를 어떻게 강화 또는 약화시켰는지, 한국정치에서 특수성(예를 들면 지역주의)과 사건(예를 들면 반근혜 전대통령 탄핵)이 정당정체성의 형성과 변화에 어떤 영향을 미쳤는지, 그리고 이번 21대 총선에서는 유권자의 전략적 분할투표가 어떻게 작동되었는지를 연구할 필요가 있다. 이 부분은 앞으로 후속연구에서 해결해야 할 과제이다.

본 논문의 가상의 선거모형을 활용한 21대 국회의원선거의 시뮬레이션 분석은 주관적인 주장이나 규범적 논의, 단순 선거결과에 기초한 평면적인 논의에 대해 실증적 비교평가를 해봄으로써 이상적 관점에서 제안한 제도들이 실제 현실에서 어떻게 적용되고 왜곡될 수 있는지를 알려줌으로써 정치개혁에 대한 논의는 현실을 고려하여 더욱 신중하게 접근될 필요성이 있다는 것을 시사해준다.

## 참고문헌

- 강우진. 2020a. “한국의 준연동형 비례대표 선거제도개혁과 집합적 전략투표 동원.” 『현대정치연구』 13권 2호, 5-41.
- \_\_\_\_\_. 2020b. “한국의 준연동형 선거제도 개혁과정 평가 - 주제, 목적, 정치적 결과를 중심으로.” 『21세기정치학회보』 30권 4호, 65-86.
- 강원택. 2000. “뉴질랜드.” 박찬욱 편. 『비례대표 선거제도』 71-90. 서울: 박영사.
- 고주현. 2018. “남유럽의 정치체제와 선거제도.” 유럽정치연구회 편. 『유럽정치론』 65-93. 서울: 박영사.
- 김용호. 2000. “한국 선거제도의 변화와 정치적 효과분석.” 박찬욱 편. 『비례대표 선거제도』 263-286. 서울: 박영사.
- 김종갑. 2018. “연동형 비례대표제의 비판적 평가와 대안모델의 탐색.” 『선거연구』 1권 9호, 171-202.
- 김종갑 · 이정진. 2020. “제21대 국회의원선거 분석 및 향후 과제.” 『이슈와 논점』 1708호.  
<https://www.nars.go.kr/report/view.do?page=4&cmsCode=CM0043&categoryId=&searchType=&searchKeyword=&brdSeq=28679>(검색일: 2021.1.20.).
- 김한나. 2019. “준연동형 비례대표제의 도입에 관한 비판적 검토: 「공직선거법 일부개정법률안(의안번호 2019985)」을 중심으로.” 『한국정당학회보』 18권 4호, 165-200.
- 김한나 · 박현석. 2019. “연동형 비례대표제의 정치적 결과: 헝가리, 루마니아의 선거제도 연구.” 『유럽연구』 37권 2호, 173-195.
- 김형철. 2020. “준연동형 비례대표제의 정치적 효과.” 『세계지역연구논총』 28집 2호, 79-100.
- \_\_\_\_\_. 2017. “국민주권 시대를 위한 국회의원 선거제도의 개혁방안과 쟁점.” 『민주주의와 인권』 17권 4호, 69-102.
- 박찬욱. 2000. “선거제도 개관.” 박찬욱 편. 『비례대표 선거제도』 3-41. 서울: 박영사.
- 송기도. 2000. “스페인.” 박찬욱 편. 『비례대표 선거제도』 159-180. 서울: 박영사.

- 윤지성. 2020. “제21대 국회의원 선거와 정당체제의 변화.” 『의정연구』 26권 2호, 6-33.
- 이관후. 2019. “연동형비례대표제와 주권의 재구성: 한국선거제도 변화에 대한 정치철학적 고찰.” 『현대정치연구』 12권 1호, 146-175.
- 전용주. 2016. “민주주의 꽃, 선거와 투표.” 한국정치학회 편. 『정치학: 인간과 사회 그리고 정치』 195-221. 서울: 박영사.
- 정의정책연구소. 2020. “21대 총선 평가와 정의당의 과제.” 정의정책연구소 총선평가토론회 자료집.  
[http://www.justice21.org/newhome/board/board\\_view.html?num=129085](http://www.justice21.org/newhome/board/board_view.html?num=129085)(검색일: 2021.1.20.).
- 정영국. 2000. “필리핀.” 박찬욱 편. 『비례대표 선거제도』 115-132. 서울: 박영사.
- 정병기. 2018. “이탈리아 정당체제.” 유럽정치연구회 편. 『유럽정치론』 48-64. 서울: 박영사.
- 정준표. 2019. “50% 연동형 비례대표제의 작동원리와 문제점.” 한국정당학회 하계 학술회의. 경주. 8월.
- 조기숙. 2000. “한국 선거제도의 개선논의.” 박찬욱 편. 『비례대표 선거제도』 289-308. 서울: 박영사.
- 조한석·박명호. 2020. “한국에서 연동형 비례대표제의 실험: 21대 총선을 통해 본 선거제도와 정당체제.” 『사회과학연구』 27권 3호, 204-226.
- 진시원. 2020. “21대 총선 준연동형 비례대표제에 대한 평가와 과제.” 『법과사회』 64호, 41-73.
- 홍은주. 2021. 『준연동형 비례대표제의 효과와 한계: 심상정안과 그 수정안』. 영남대학교 석사 학위논문.
- Duverger, Maurice. 1954. *Political Parties*. New York: Wiley.

<부록>

<표A 1> '위성심상정'에서 정당내 비례대표의석의 권역별 배분

제21대	권역	서울	인천·경기	강원·충청	부산·울산·경남	대구·경북	호남·제주	합계
	인구수	9,766,288	16,046,564	7,072,184	7,966,259	5,134,387	5,840,605	51,826,287
	총비례대표득표수	5,562,331	8,417,581	3,653,689	2,776,427	4,365,729	3,124,107	27,899,864
	지역구의석수	49	72	36	40	25	31	253
무소속	당선자수	0	1	1	1	1	1	5
더불어민주당	비례득표수	0	0	0	0	0	0	0
	지역구의석	41	62	23	7	0	30	163
미래통합당	비례득표수	0	0	0	0	0	0	0
	지역구의석	8	8	12	32	24	0	84
미래한국당	비례득표수	1,841,544	2,641,948	1,290,055	1,899,603	1,549,727	218,643	9,441,520
	지역구의석	0	0	0	0	0	0	0
	비례연동의석수	6.242	9	4	6	5	1	32
	50%보정의석수	3.121	4	2	3	3	0	16
	연동배분의석수	3	4	2	3	3	0	15
	비례잔여의석수	3.316	5	2	3	3	0	17
	정수부분	3	4	2	3	2	0	14
	잔여배분의석수	3	5	2	4	3	0	17
	총의석	6	9	4	7	6	0	32
더불어시민당	비례득표수	1,846,902	2,920,461	1,146,895	1,178,823	449,419	1,764,612	9,307,112
	지역구의석	0	0	0	0	0	0	0
	비례연동의석수	6.152	10	4	4	1	6	31
	50%보정의석수	3.076	5	2	2	1	3	16
	연동배분의석수	3	5	2	2	1	3	16
	비례잔여의석수	2.977	5	2	2	1	3	15
	정수부분	2	4	1	1	0	2	10
	잔여배분의석수	3	5	2	2	0	3	15
	총의석	6	10	4	4	1	6	31

제21대	권역	서울	인천·경기	강원·충청	부산·울산·경남	대구·경북	호남·제주	합계
정의당	비례득표수	541,583	898,775	365,445	376,623	179,237	336,293	2,697,956
	지역구의석	0	1	0	0	0	0	1
	비례연동의석수	2.007	3	1	1	1	1	10
	50%보정의석수	1.004	1	1	1	0	1	5
	연동배분의석수	1	1	1	1	0	1	5
	비례잔여의석수	0.803	1	1	1	0	0	4
	정수부분	0	1	0	0	0	0	1
	잔여배분의석수	1	1	1	1	0	0	4
총의석	2	3	2	2	0	1	10	
국민의당	비례득표수	459,479	603,553	243,999	256,125	195,844	137,719	1,896,719
	지역구의석	0	0	0	0	0	0	0
	비례연동의석수	1.696	2	1	1	1	1	7
	50%보정의석수	0.848	1	0	0	0	0	4
	연동배분의석수	1	1	0	0	0	0	2
	비례잔여의석수	1.211	2	1	1	1	0	5
	정수부분	1	1	0	0	0	0	2
	잔여배분의석수	1	2	1	1	0	0	5
총의석	2	3	1	1	0	0	7	
열린민주당	비례득표수	327,109	487,281	180,567	191,031	81,821	244,954	1,512,763
	지역구의석	0	0	0	0	0	0	0
	비례연동의석수	1.081	2	1	1	0	1	5
	50%보정의석수	0.541	1	0	0	0	0	3
	연동배분의석수	1	1	0	0	0	0	2
	비례잔여의석수	0.649	1	0	0	0	0	3
	정수부분	0	0	0	0	0	0	0
	잔여배분의석수	1	1	0	0	0	1	3
총의석	2	2	0	0	0	1	5	
의석할당 정당 합계	비례득표수	5,016,617	7,552,018	3,226,961	3,902,205	2,456,048	2,702,221	24,856,070
	지역구의석	49	71	35	39	24	30	248
	연동배분의석수	9	12	5	6	4	4	40
	잔여배분의석수	9	14	6	8	3	4	44
	총의석	67	97	46	53	31	38	332

<표A 2> '무위성심상정'에서 정당내 비례대표의석의 권역별 배분

제21대	권역	서울	인천·경기	강원·충청	부산·울산·경남	대구·경북	호남·제주	합계
더불어민주당	비례득표수	1,846,902	2,920,461	1,146,895	1,178,823	449,419	1,764,612	9,307,112
	지역구의석	41	62	23	7	0	30	163
	비례연동의석수	33.933	53.658	21.072	21.659	8.257	32.421	171
	50%보정의석수	-3.533	-4.171	-0.964	7.329	4.129	1.211	4.0
	연동배분의석수	0	0	0	7	4	1	12
	비례조정석수	0.000	0.000	0.000	4.667	2.667	0.667	8
	정수부분	0	0	0	4	2	0	6
	조정석수*	0	0	0	4	3	1	8
	총의석	41	62	23	11	3	31	171
미래통합당	비례득표수	1,841,544	2,641,948	1,290,055	1,899,603	1,549,727	218,643	9,441,520
	지역구의석	8	8	12	32	24	0	84
	비례연동의석수	22.040	31.620	15.440	22.735	18.548	2.617	113
	50%보정의석수	7.020	11.810	1.720	-4.632	-2.726	1.308	14.5
	연동배분의석수	7	12	2	0	0	1	22
	비례잔여의석수	1.365	1.959	0.956	1.408	1.149	0.162	7
	정수부분	1	1	0	1	1	0	4
	잔여배분의석수	1	2	1	2	1	0	7
	총의석	16	22	15	34	25	1	113
정의당	비례득표수	541,583	898,775	365,445	376,623	179,237	336,293	2,697,956
	지역구의석	0	1	0	0	0	0	1
	비례연동의석수	4.416	7.329	2.980	3.071	1.462	2.742	22
	50%보정의석수	2.208	3.164	1.490	1.536	0.731	1.371	10.5
	연동배분의석수	2	3	1	2	1	1	10
	비례잔여의석수	2.208	3.664	1.490	1.536	0.731	1.371	11
	정수부분	2	3	1	1	0	1	8
	잔여배분의석수	2	4	1	2	1	1	11
	총의석	4	8	2	4	2	2	22

제21대	권역	서울	인천·경기	강원·충청	부산·울산·경남	대구·경북	호남·제주	합계
국민의당	비례득표수	459,479	603,553	243,999	256,125	195,844	137,719	1,896,719
	지역구의석	0	0	0	0	0	0	0
	비례연동의석수	3.634	4.773	1.930	2.026	1.549	1.089	15
	50%보정의석수	1.817	2.387	0.965	1.013	0.774	0.545	7.5
	연동배분의석수	2	2	1	1	1	1	8
	비례잔여의석수	1.696	2.227	0.900	0.945	0.723	0.508	7
	정수부분	1	2	0	0	0	0	3
	잔여배분의석수	2	2	1	1	1	0	7
	총의석	4	4	2	2	2	1	15
열린 민주당	비례득표수	327,109	487,281	180,567	191,031	81,821	244,954	1,512,763
	지역구의석	0	0	0	0	0	0	0
	비례연동의석수	2.379	3.543	1.313	1.389	0.595	1.781	11
	50%보정의석수	1.189	1.772	0.656	0.695	0.297	0.891	5.5
	연동배분의석수	1	2	1	1	0	1	6
	비례잔여의석수	1.081	1.611	0.597	0.631	0.270	0.810	5
	정수부분	1	1	0	0	0	0	2
	잔여배분의석수	1	2	0	1	0	1	5
	총의석	2	4	1	2	0	2	11
의석할당 정당합계	비례득표수	5,016,617	7,552,018	3,226,961	3,902,205	2,456,048	2,702,221	24,856,070
	지역구의석	49	71	35	39	24	30	248
	조정석수	0	0	0	4	3	1	8
	연동/잔여배분의 석수	18	29	8	10	5	6	76
	총의석	67	100	43	53	32	37	332

\* 더불어민주당의 비례의석을 권역별로 정수로 먼저 배분하고 난 뒤, 비례조정석수의 단수가 0.667로 3개 권역에서 동일하여 추첨에 의해 2석의 잔여의석을 배정하였음

# The Application and Limitation of Linked Electoral System in South Korea: Simulations of the 21st National Assembly Election

Hong, Eun-Ju | Yeungnam University

Park, Young-Hwan | Yeungnam University

Jung, Joon-Pyo | Yeungnam University

This article explores whether the semi-linked electoral system used in the 21st National Assembly Election in South Korea is meant to contribute to the formation of a multi-party system that allows minor parties to enter the parliament, and how helpful the semi-linked electoral system would change the Korean party system in comparison to the previous parallel system. To this end, the paper compares the 21st National Assembly Election with 7 different hypothetical election scenarios assuming in each scenario the vote share of each party is the same as that in the 21st election. The simulation results display that no satellite party, more seats allocated by the linked method, and increasing the seats in the proportional tier are favorable conditions for minor parties to have seat in the parliament. However, the opposite happened in the above conditions in the 21st election because of the two major parties' strategic behavior. The linked electoral system failed to form a multi-party system by not stopping the major parties from behaving strategically, and improve the region-based party system. Finally, the paper argues that the analysis of the 21st election results needs more study of the voting patterns of party support at district level besides the satellite party factor.

---

**Key Words** | Linked Proportional System, Parallel System, 21st National Assembly Election, Satellite Party, Region-based Party System