

# 현행 선거제도의 문제상황과 개편 방향의 재설정: 단층 복합선거구제의 제안\*

허석재 | 국회입법조사처

## | 국문요약 |

2024년 제22대 국회의원선거를 앞두고 선거제도 개편 논의가 진행되고 있다. 현행 제도에  
서 득표-의석 간 비례성을 강화하면서 인구가 감소하는 지역의 대표성을 보장하기 위해서는  
의석확대가 필요하다. 하지만, 국민여론은 의원정수 확대에 매우 부정적이며, 여당 지도부도  
반대하고 있다. 우리는 사회적 기반이 취약한 한국의 정당체계의 특성을 고려하여 비례성을  
높이더라도 구심적인 경쟁을 유도할 제도 설계가 필요하다고 주장한다. 이를 위한 실효성있는  
방안으로 단층 복합선거구제를 제안하였다. 이 제도를 지난 제21대 국회의원선거에 적용한  
결과, 다른 제도에 비해 비례성이 개선될 뿐 아니라, 원내정당의 수도 일정한 수준에서 제어되  
는 결과를 산출하였다.

주제어 | 비례성, 지역대표성, 선거구 크기, 선거구 계층, 모의실험

\* 이 글은 저자의 주관적인 견해이며 소속기관과 무관함을 밝힌다. 이 글의 초고는 2023년  
5월 26일 한국선거학회 세미나에서 발표되었다. 당시 세미나 참석자들의 애정어린 조언  
은 큰 도움이 되었다. 『현대정치연구』 심사자들의 지적사항은 논문의 완성도를 높이는  
데 큰 보탬이 되었다. 깊이 감사드린다.

## I. 서론

선거제도는 대부분의 국가에서 법률로 정하고 있다. 의원들이 자신의 재선 가능성에 커다란 영향을 미치는 사안을 법률로 결정해야 한다는 점에서 선거제도를 바꾸는 것은 매우 어렵다. 이로 인해 선거제도 개편을 흔히들 “칠면조가 크리스마스에 대해 투표하는 것”(Turkeys voting for Christmas)에 빗댄다.<sup>1)</sup> 비례성·대표성 제고와 같은 규범적인 요청만으로 선거제도를 개편하기는 어렵다. 선거제도의 획기적인 변화는 정치적·사회적 격변이나 큰 사건을 계기로 촉발되는 것이 보통이다(Katz 1999).

제22대 국회의원선거를 한해 앞둔 2023년 들어 선거제도 개편 논의가 한창이다. 선거 때마다 경기규칙인 제도를 바꾸자는 이야기가 반복되는 것은 바람직하지 않다. 각 당과 의원들 간에 이해관계가 복잡하게 얽힌 문제라 쉬운 일도 아니다. 그럼에도 이번 논의과정에서 제도가 바뀔 가능성은 높은 편이다. 통상 현행 제도는 주요 정치행위자 간 권력균형의 산물이어서 현 상태(status quo)를 바꾸는 것은 어렵다. 하지만, 지금의 ‘준연동형’은 일방의 반대를 무릅쓰고 도입된 것이므로 양대 정당의 선호함수의 범위 안에 있지 않다.<sup>2)</sup> 어떤 방식으로든 제도 변경을 해야 할 유인이 있다. 마침 대통령이 신년 한 언론과의 인터뷰에서 중대 선거구제 도입을 바란다는 입장을 밝힌 데다가, 150여 명의 여야 의원이 모여 정치개혁을 위한 초당적 의원모임을 결성하여 여러 방향에서 활발한 논의를 진행하였다. 김진표 국회의장이 선거제도 개편을 적극적으로 의제화한 결과, 지난 4월에는 19년 만에 전원위원회가 개최되었고, 5월에는 텔레비전으로 생중계된

---

1) Michael Louis 2022, “Turkeys voting for Christmas - Why electoral reform is being delayed,” *news24*, 10 June. 2022. <<https://www.news24.com/news24/opinions/columnists/guestcolumn/opinion-michael-louis-turkeys-voting-for-christmas-why-electoral-reform-is-being-delayed-20220610>>

2) 이 제도가 처음 사용된 제21대 총선 당시 양당은 ‘위성정당’ 설립을 통해 행태적으로는 이익의 균형이 맞춰졌다고 할 수 있다.

공론조사까지 실시된 바 있다. 국민여론도 선거제도 개편이 필요하다는 데 대한 동의가 72.5%에 달한다.<sup>3)</sup>

변화의 필요성·당위성에 대해서는 합의 수준이 높으나, 구체적인 방안에 대해서는 매우 다양한 의견이 제출되고 있다. 이 글은 지금까지 나오고 있는 개편안들에 대해 수용가능성과 작동가능성의 견지에서 비판적으로 검토한다. 이론적으로 좋은 제도라 하더라도 결정권을 가진 국회의원들이나 국민여론이 수용할 수 없는 것이라면 부질없다. 제도는 그것이 작동하는 정치적 맥락에 따라 매우 상이한 결과를 낼 수 있다. 제도개편은 현실적으로 수용가능한 선택지 안에서 정치적 맥락상 최적의 결과를 산출할 수 있을 때 성공적이라 평가할 수 있다.

이런 견지에 우리는 현재 제출된 안들을 검토하고, 단층 복합선거구제로의 전환을 제안한다. 현재의 복층 선거구제에서 비례성을 높이려면 비례대표의석을 늘려야 한다. 이를 위해 의원정수를 늘리는 것은 국민의 지지를 확보하기 어렵고, 지역구의석을 줄이고 비례대표의석을 늘리는 것은 현역 정치인들이 수용하기 어렵다. 인구변동으로 인한 지역소멸의 문제를 해결하기 위해 지역구의석을 통해 지역대표성을 보충하는 것도 피할 수 없는 과제이다. 이러한 조건에서 현재 복층 복합선거구제를 단층 복합선거구제로 전환할 것을 제안한다.

이 글의 순서는 다음과 같다. 우선, 선거제도가 효과를 발휘하는 정치적 맥락에 대한 논의를 살펴보고 한국 선거정치의 특성을 서술한다. 이어서 한국 국회의원 선거제도의 문제상황을 진단하고, 현재 제출되고 있는 제도 대안들을 비판적으로 검토한다. 이어서 우리가 제안하는 선거제도의 구성과 작동방식을 설명하고, 기대효과를 모의실험을 통해 살펴본다. 마지막으로 글을 요약하고 향후 과제를 서술한다.

---

3) 정치개혁특별위원회 의뢰 조원씨앤아이 조사 2023. 1. 27~30. 공론조사에서는 마지막 3차 조사에서 참여자의 84%가 ‘바꿀 필요가 있다’고 응답함.

## II. 선거제도 도입과 작동의 맥락

### 1. 제도 효과와 정치적 맥락

미국정치학회(American Political Science Association)는 『선거제도와 민주적 거버넌스 태스크포스』를 구성하여 2013년 보고서를 제출하였다. 이 보고서는 선거제도와 관련하여 정치학자들이 ‘과학자’(scientist)로서 수행한 ‘설계자’(engineer)의 역할에 주목하면서 실효성있는 개편안을 제안하려면 해당 국가의 정치적 맥락(context)을 잘 살펴야 한다는 점을 강조하였다(Htun and Powell 2013). 선거제도와 관련하여 여러 법칙적인 이론과 발견들이 있지만, 그것이 수용되고 작동하는 맥락에 따라 전혀 다른 결과가 나올 수 있기 때문이다.

페레와 그의 동료들(Ferree et al. 2013, 2014)에 따르면 주로 선진민주주의를 사례로 연구된 선거제도의 효과는 신생 민주주의에서는 다르게 나타날 경우가 많다. 이들이 지목하는 극심한 사회분열과 빈곤, 법치의 부재, 만연한 선거부정 및 폭력 등의 정치적 맥락은 우리 정치와 거리가 멀다. 하지만, 정당과 정당체계가 사회적 기반(social root)을 갖지 못한 경우에 제도효과는 왜곡된다는 지적은 한국에도 해당된다(Ferree et al. 2013, 14). 또한 권력구조에 따라서 선거제도의 효과는 다를 수 있다. 선진민주주의 국가 대부분이 의회중심제를 채택하고 있는데, 대통령제에서 의회 선거제도의 효과는 대통령의 권력, 선출방식, 선거주기 등에 따라 달라질 수 있다(Hicken and Stoll 2011, 2013).

맥락에 따라 제도의 결과가 다를 수 있다는 사실은 연동형 비례대표제의 사례가 잘 보여준다. 전후 독일에서 소선거구 지역구 투표와 정당명부 투표 결과를 연동한 ‘인물화된 비례대표제’(personalisiertes Verhältniswahlrecht)를 도입했고, 지난 70여 년간 비례성과 지역대표성을 모두 충족해 좋은 제도로 평가받아 왔다(Bowler et al. 2005). 이에 따라 알바니아, 베네수엘라, 레소토 등에서 독일 제도를 도입했지만, 대정당들이 위장명부(decoy list)로 비례의석을 확보하는 등의 방

식으로 제도적 허점을 악용하는 일이 벌어졌다(강우진 2020; Elklit 2013). 이러한 현상은 2020년 이른바 ‘준연동형’을 도입한 한국의 제21대 총선에서도 재현되었다. 양당 간 경쟁 구조가 고착된 상태에서 정당명부 투표를 통한 의석배정으로 비례성을 높이고 다당제를 산출하려던 입법취지는 무력화되었다.

제21대 총선에서 양대 정당이 소위 위성정당을 설립하여 연동형의 고리를 끊은 것은 의석극대화 동기가 작동한 것이지만, 이들 위성정당에 지지를 보낸 것은 어디까지나 유권자의 선택이었다. 이러한 선거결과는 대정당의 지지기반이 강고하다는 방증일 수도 있지만, 대통령에 대한 지지와 반대로 양분된 여론이 정당명부 투표로 나타난 것이기도 하다. 사회적 기반이 취약한 한국의 정당체제는 대통령에 대한 찬반, 여와 야의 구도로 양극화되어 선거경쟁이 이뤄진다. 이러한 정당경쟁의 양극화, 양당구도는 1인 선출 단순다수제 중심의 선거제도와 대정당에 유리한 국회운영방식과 정치자금 제도 등으로 뒷받침되고 있다.

## 2. 한국 정당체제와 선거정치의 맥락

한국은 권위주의 시기부터 민주화 이후 현재까지 유효정당이 대략 2.4개로 나타난다(노기우·이현우 2019). 민주노동당-통합진보당-정의당 계열을 제외하면, 제3당의 부상은 대부분 양대 정당 내부의 분열이나 유력 대선후보의 부상에 따른 일시적인 현상이었다. ‘일시적인 다당제’의 ‘일상적인 양당제’로의 반복적인 회귀는 한국 선거정치의 불확실성·불안정성을 반영한다. 정당체제의 단기적인 변동은 선거 시점의 정국상황이나 지지분포에 대해 내생성을 갖는다. 즉, 국회의 원선거를 앞두고 패색이 짙은 정당이 분당·합당 등으로 위기를 모면하려고 하고, 대통령선거 시점에 양당 밖의 유력후보를 중심으로 새로운 정당이 부상했다가, 선거 후에 합당 혹은 해산하는 일이 반복되어 온 것이다.<sup>4)</sup> 이러한 현상은 세계적

4) 강원택은 한국을 양당제라고 하지만, 민주화 이후 양당구도였던 적은 드물다고 지적한다. 사실에 부합하지만, 이러한 다당구도는 사회집단의 정치적 진출이라기보다는 일시적인 대선 후보 구도를 반영한 것일 뿐이다. 이민영, 「강원택 서울대 교수 인터뷰 “중대선

으로 가장 높은 수준의 정당체계 외부적 선거유동성(extra-system electoral volatility)<sup>5)</sup>으로 나타난다(노기우·이현우 2019; 현재호 2021; Mainwaring et al. 2017). 너무도 잦은 분당과 합당, 창당과 해산은 정당체계의 미성숙 상태(inchoate stage)를 보여주기도 하지만, 역설적으로 양당 간 경쟁구도의 안정성을 방증한다. 손쉬운 정당의 변경은 기존의 지지자들이 어렵지 않게 어느 편을 택할 지 알 수 있기에 가능한 일이다.

이와 같은 정당체계의 특성에 대해 최장집(2002)은 ‘사회적 기반 없는 정당’으로 설명한다. 분당으로 인해 이념적으로 허용된 공간이 협소한 상황에서 정당이 사회의 기능적 이익에 기반한 균열을 동원하지 못했고, 민주화라는 정치적 격변을 불러온 것은 정당이 아니라 밑으로부터의 운동이었다. 권위주의 시기 정당은 대중적 기반이 없었고, 민주화 이후 정당은 정치보스들의 출신지역을 중심으로 재편되면서 사회적 기반을 갖지 못했다. 최장집은 이러한 상황을 ‘보수양당체제’로 규정하고, 다수의 유권자가 이념적으로 대표되지 못하는 것으로 진단하고 있다.<sup>6)</sup> 하지만, 민주화 이후 지금까지 정당경쟁의 양상을 보면, 득표확대에 도움이 된다면 정당들이 좌우 가릴 것 없이 정책위치를 옮겨 다닌 것을 알 수 있다. 분당 상황으로 인한 이념적 구속이 차츰 풀어졌지만, 한국의 정당들은 특정한 사회세력과 연계가 미약한 덕분에(?) 지배적인 정책무드나 여론에 편승하는 데 별 제약이 없었다. 민주화 이후 가장 개혁적인 정치인으로 평가되던 노무현이 법인세

---

거구제 반대했지만 입장 바뀌었다...양당제 폐해 없애야’, 『서울신문』 2023. 1. 15.

- 5) 선거유동성은 정당체계 내부적(within-system) 요인과 외부적 요인으로 나뉘는데, 내부적 요인은 기성정당 간 득표의 이동을, 외부적 요인은 기성정당에서 새로 등장한 정당으로의 이동을 뜻한다(Mainwaring et al. 2017).
- 6) ‘사회적 기반 없는 정당체계’는 한국 정당정치가 제도화 수준이 낮고 저발전되는 결과를 낳았지만, 민주주의 공고화에 유의했던 것도 사실이다. 권위주의 세력이 정당(공화당·민정당)이 아니라 국가관료기구를 중심으로 통치함에 따라 민주화 이후 정당정치에서 구 세력의 사회세력적 기반이 비교적 약했기 때문이다(김용호 2020). 정당 경쟁이 사회로부터 일정정도 유리된 상황에서 야당은 정권교체를 통한 국가기구의 장악만으로도 민주적 개혁을 하는 데 따르는 위험부담이 크지 않았다.

인하와 한미FTA 추진을 할 수 있고, 가장 보수적인 박근혜는 경제민주화를 앞세울 수도 있는 것이다. 사회의 기능적 이익에 결박되지 않았기에 득표 확대에 유리한 쟁점이 부상하면 정당 간 입장은 쉽게 수렴할 수 있다. 이런 조건에서 위치 쟁점(position issue)은 손쉽게 우열쟁점(valence issue)으로 변환될 수 있다(Stokes 1963)<sup>7)</sup>. 이와 관련하여 박상훈(2015)은 한국의 정당경쟁을 양당제라기 보다는 정치양극화로 봐야 한다고 주장한다. 양당제에서는 두 당이 서로 수렴적인 경쟁을 하지만, 양극화 정치에서는 이념적·정책적 차이가 적음에도 원심적 경쟁을 한다는 것이다. 정치양극화는 이념적 거리가 커서가 아니라 무조건적인 반대를 불러일으키려는 무이념적 욕구 때문에 만들어진다고(박상훈 2015, 307).

같은 맥락에서 한국에서 이념투표는 진보-보수라는 주관적 자의식 상으로는 매우 강하게 나타나지만, 일반적인 이념좌표인 재분배나 <자유 대 질서> 등의 내용에서는 미미할 따름이다. 이른바 여야 균열의 동어반복에 가까운 진보-보수 간 이념균열은 국회의원들의 행태에서도 재연된다. 국회의원의 표결행태를 분석한 연구들에 따르면 이념에 따른 체계적인 차이는 발견되지 않는 반면, 여야에 따른 차이만 유의미하였다(구본상 외 2016; 구본상·박원호 2018). 실제적인 정책이나 이념에 기반하지 않은 여(興)와 야(野), 아(我)와 피아(彼我)가 정당 일체감과 중첩되면서 벌어지는 정당경쟁은 필연적으로 ‘내로남불’로 귀결된다. 사회이익에 기반한 실질적 이념에 따른 경쟁이 비활성화된 상황에서, 서로 간에 우열만을 다투는 경쟁에 몰입하면 내로남불은 가장 효과적인 기제가 된다. 이러한 소용돌이는 정치불신을 심화하고, 이에 부응하여 정당은 늘 혁신하고, 쇄신하고자 한다. 선거 때마다 정당은 새 인물을 찾느라 분주하고, 오래된 인물은 떠나보내든 험지로 보내든 등 ‘감동의 정치’에 몰두하게 된다.<sup>8)</sup>

7) 스톡스(D. Stokes)에 의해 처음 제시된 ‘valence’라는 개념을 한국에서는 통상 ‘합의쟁점’이라고 부르지만, 문우진(2021, 21)은 ‘유인가치’로 번역한다. 유권자를 유인하기 위해 정당·후보자가 사용하는 특성, 이미지를 뜻하기 때문이다. 위치쟁점에서 정당·후보자는 서로 다른 입장을 취하여 경쟁하지만, 유인가치 쟁점에서는 해당 쟁점에서 누가 더 나은가를 경쟁한다. 이러한 뜻을 더 잘 살리는 말은 ‘우열쟁점’이 아닌가 한다.

이와 같이 정서적으로 양극화되어 있으나, 실질적인 정책과 노선에서 차별성이 적고 쉽게 이동 및 자리바꿈하는 정당경쟁의 구도는 자원배분의 중앙집중성과 선거제도의 제약적 성격에서 비롯한다. 한국에서는 보통 정치균열의 축을 지역으로 규정하지만(윤광일 2018), 지역균열 또한 모든 지역이 아니라 영·호남에 서만 나타나고 있다. 더구나, 득표의 지역적 집중성만 나타날 뿐 주요한 정책결정과정에서 지역이 갈등축으로 작용하지 않는다는 점에서 균열의 구성요소를 결여하고 있다. 비교정치적으로 ‘지역주의’는 해당 지역의 분리·독립을 지향하나, 한국 지역주의의 지역은 중앙의 관직과 자원을 취하기 위한 경쟁이다.<sup>9)</sup>

이와 같은 양상의 한국 선거정치 및 정당경쟁을 가능하게 하는 제도적 조건으로 지목되는 것이 승자독식의 선거제도이다. 다수득표로 승자가 가려지고 패자를 지지한 대량의 표가 의석으로 반영되지 못하는 선거제도가 유권자의 정책적 선호와 집단적 이익을 충실히 반영하지 못하는 대표체제로 귀결되었다는 것이다. 그러므로 현행의 제약적인(restrictive) 제도를 보다 허용적인(permissive) 방향으로 변경하는 것이 제도개혁의 목표로 자리 잡았고, 이를 통해 다당제 실현이 곧 정치발전으로 등치되었다.

하지만 사표가 줄고 비례성이 제고된다는 규범적 가치 외에 다당제 산출 자체가 개혁의 목표가 될 수 있을까? 기성정당이 누리던 혜택을 줄이거나 없애면 협력적인 의회정치와 효율적인 거버넌스가 자리 잡을 수 있을까? 이와 관련하여 사르토리는 온건다당제(moderate pluralism)이 형성하려면 주요 정당 간 이념거리가 상대적으로 가깝고, 양극화한 정당연합이 구성되며, 구심적인(centripetal) 경쟁이 일어나야 한다고 지적한다(Sartori 2005(1976), 158). 현재와 같은 양당제

8) 여러 경험연구에 따르면 한국의 국회의원은 선거에서 현직자로서의 이점은행 손실을 입는 것으로 나타난다(Kang et al. 2018; Roh 2017).

9) 서구에서 정당경쟁을 축조한 균열구조(cleavage structure)와 유권자들의 당파적 정체성이 미약한 것은 신생 민주주의의 일반적인 특징이기도 하다. Ingrid van Biezen, *Political parties in new democracies: Party organization in Southern and East-Central Europe*. New York: Palgrave Macmillan. 2003. pp. 35-38.

적 조건에서 나타나는 원심적인 경쟁이 다당제를 통해 어떻게 변할 것으로 예상할 수 있을까?

학계에서는 주로 규범적인 이유로 비례성 제고를 내세우지만, 현실정치에서는 상당히 다른 기대를 내비친다. 대표적인 다당제론자인 유인태는 최근의 선거제도 개편 논의에 대해 기대감을 표하면서, “유승민 전 대표나 이준석 대표나 이 사람들이 지금 어떻게 윤석열 저 당하고 함께 가겠어요... 민주당 쪽도 뭐 수박이니 뭐 개딸이니 서로 그만둘 싸움박질하고 따로 따로 살림 차려야죠”라고 주장한다.<sup>10)</sup> 유인태는 2005년 열린우리당 정치개혁특별위원장을 하던 당시에도 독일식이나 중선거구 도입을 통해 “이혼할 사람은 이혼하고 뜻 맞는 사람들이 같이 해야 한다”고 주장했다.<sup>11)</sup> 유인태가 허용적 제도개편을 통해 기대하는 결과는 매우 현실적이지만, 과연 규범적으로 바람직한 것일까?

현행 선거제도의 제약성은 양당 간 경쟁의 소용돌이를 만들어 내면서, 국민투표식 민주주의(plebiscitary democracy)<sup>12)</sup> 경향을 강화하지만, 두 정당이 국민들에게 어필하기 위한 우열 경쟁을 강제하는 측면은 있다. 하지만, 사회적 기반 없는 정당들이 우열쟁점 중심의 득표전략으로 대통령직을 취하기 위한 경쟁에 몰입하는 조건이 그대로라면 유인태가 예상하는 다당제는 불모의 혼란만 가중시킬 가능성이 있다.

흔히 다당제를 통해 기대하는 것은 반복되는 양당 간 교착상황을 타개하기 위해 중간지대에서 캐스팅보트를 행사함으로써 다수를 형성하고 타협을 유도할 소수정당의 역할이다. 이러한 ‘온건 다당제’는 제도적 허용성을 높인다고 저절로 달성되는 게 아니라, 어떻게 허용적으로 바꿀 것인가에 달린 것이다. 허용적 제

10) KBS 라디오 ‘최경영의 최강시사’ 2023. 1. 4

11) 강희철. 2005. "여당 선거구제 바뀌 다당제 꿈꾸나." 『한겨레신문』 (9월 21일)

12) 최장집(2016, 416)은 국민투표식 민주주의를 통치자를 선발하는 한 번의 가장 중요한 결정을 위해 다른 모든 것이 그것에 봉사하는 구조라고 해석한다. 일반적으로 선출된 국가수반이 정통성을 독점하려고 하며 국가기관 간 수평적 책임성을 저해하는 행태를 일컫는다.

도는 중위투표자를 향한 경쟁을 유도하는 게 아니라 양극화를 더욱 부채질할 가능성이 농후하다.

### Ⅲ. 현행 선거제도 논의의 문제상황

#### 1. 선거제도 개편 방향의 충돌

2023년 들어 윤석열 대통령이 언론과의 인터뷰에서 중대선거구제 도입을 바란다는 언급을 하면서 선거제 개편이 쟁점으로 급부상하였다. 이에 국회의장이 적극적으로 의제화하였으며, 의원들 사이에서도 150명의 정치개혁을 위한 초당적 의원모임이 결성되는 등 여러 방향에서 활발한 논의가 이뤄졌다.

여야는 국회의장의 제안을 수용하여 국회의원 선거제도 개편 논의를 위한 전원위원회를 개최하기로 합의하였는데, 전원위원회는 19년 만에 소집된 것이다. 전원위원회 논의를 위해서 3월 17일 정치개혁특별위원회(‘정개혁위’) 산하 정치관계법 소위원회는 「헌법개정 및 정치제도개선 국회의원 자문위원회」가 제안한 ①소선거구제+권역별·병립형 비례대표제, ②소선거구제+권역별·준연동형 비례대표제, ③도농복합 중대선거구제+권역별·병립형 비례대표제 등 3개 안을 '결의안' 형태로 정개혁위로 넘겼다. 여기서 ①·②안은 소선거구 지역구를 현행으로 유지하므로, 비례대표의 권역별 의석배정을 위해 의원정수 50석을 증원하도록 하였다. 소위 결의안이 나온 사흘 뒤에 김기현 국민의힘 대표는 최고위원회에서 “국회의원 정수는 절대 증원시키지 않겠다”고 선언했다. 이에 정개혁위는 결의안 원안을 폐기하고 3월 30일 ①도농복합형 중대선거구제+권역별·병립형 비례대표제, ②개방명부식 대선선거구제+전국·병립형 비례대표제, ③소선거구제+권역별·준연동형 비례대표제로 변경하여 의결하였다. 모든 안에서 의원정수는 현행 유지로 못박았다. 전원위원회 개최 사흘 전인 4월 6일에 김기현 대표는 최고위원

회의에서 “다음 주부터 시작하는 전원위원회 논의에서 의원 수를 감축하는 것을 논의해야 할 것”이라고 언급했다. 김 대표는 6월 20일 국회 교섭단체 대표연설에서 다시금 의원정수 10% 감축 추진을 선언했다. 이러한 의원정수의 고정 혹은 축소라는 기준은 그동안 진행되어 온 선거제도 개편 논의에 강한 제약조건으로 작용하게 된다.

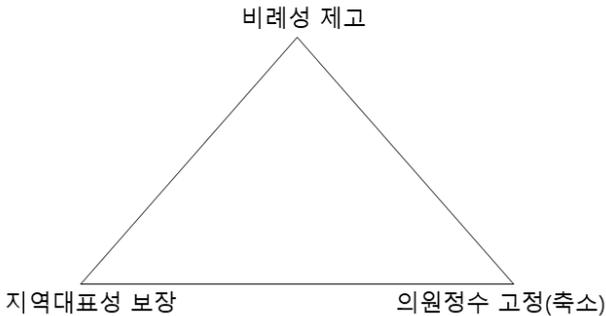
나흘간의 전원위원회를 통해서 확인된 사실은 선거제도 개편의 방향성에 대해서는 여·야 간에 공통분모가 크다는 점이다. 반면, 여야 일부 의원들 간에는 의원정수 확대 찬반으로 대립하였다. 득표와 의석 간 비례성을 높이고, 지역소멸에 대응하기 위한 지역대표성을 보장해야 한다는 데 정당을 떠나 한목소리를 냈다. 소수정당은 말할 것도 없고, 양대 정당도 불비례성으로 인한 손실이 컸기 때문이다. 지난 총선 수도권 지역구선거에서 국민의힘은 41%를 득표하고도 의석률은 13%에 머물렀고, 민주당도 영남지역에서 득표율에 비해 의석획득이 저조하므로 비례성 제고를 주장할 만했다. 또한 양대 정당 모두 영·호남 인구감소지역에 기반을 두고 있으므로, 선거구 재획정 때마다 고민에 빠지게 된다. 2015년 헌법재판소의 인구편차의 헌법 불합치 결정에 따라 2:1 범위 내에서 지역선거구를 확정해야 함에 따라 2016년 지역구 의석 비율이 늘어났다. 비례대표의석이 줄어들어 따라 (다른 조건이 같다면) 비례성이 낮아지게 되는 한편, 지방의 인구감소가 심화함에 따라 여러 구·시·군을 결합한 거대 면적의 지역구 출현과 잦은 선거구 변경의 문제가 발생한다.

이와 같이 지역 대표성 보장과 비례성 증진 간에는 상충관계(trade-off)가 있는데 추가의석 공급으로 양자의 실현이 가능하므로, 「헌법개정 및 정치제도 개선 자문위원회」<sup>13)</sup>는 50석 증원을 제안하였던 것이다. 국민의힘에서는 의원정수 확대 반대를 넘어 축소 주장까지 나왔고, 전원위원회에서 같은 당 소속 조정태 의원은 비례대표 폐지를 주장했다. 이와 같이 비례성 제고와 지역대표성 보장(증진), 그리고 의원정수 유지(축소) 간에는 동시에 실현할 수 없는 트릴레마

13) 이 자문위원회 위원장은 국민의힘 출신 이주영 전의원이 맡았다.

(trilemma)가 발생한다(<그림 1>). 다음 절에서 각각의 내용에 대해 살펴본다.

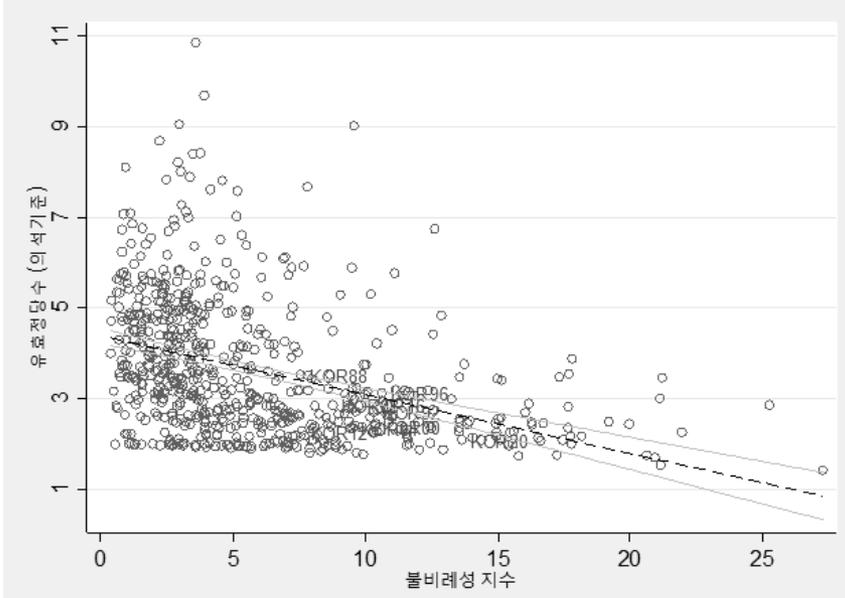
<그림 1> 선거제 개편의 상충하는 목적



## 2. 비례성, 지역 대표성, 그리고 국민여론

<그림 2>는 OECD 국가를 대상으로 득표-의석 간 불비례성과 유효정당수를 보여주고 있는데, 양자 간에 뚜렷한 음의 상관관계가 나타나는 한편, 불비례성이 낮은 구간에서 유효정당수는 매우 다양하게 나타난다. 민주화 이후 한국자료(빨간 색)만 보더라도 불비례성과 유효정당수 간에는 음의 관계가 나타나며, 지난 21대 총선이 가장 비례성이 낮았다. 소선거구 중심의 선거에서 비례성은 ① 양대 정당 간에 작은 격차로 승패가 갈린 지역들이 비슷한 규모여서 서로 사표가 상쇄되거나, ② 특정 정당이 지리적으로 집중적인 지지를 받는 경우에 제고될 수 있다. 가령, 2012년 선거의 경우, ①과 ②가 모두 작동하여 유효정당수가 2에 근접하면서도 상대적으로 비례적인 결과가 산출되었다. 반면 1988년 총선에서는 비례성도 높고 유효정당수도 많았다.

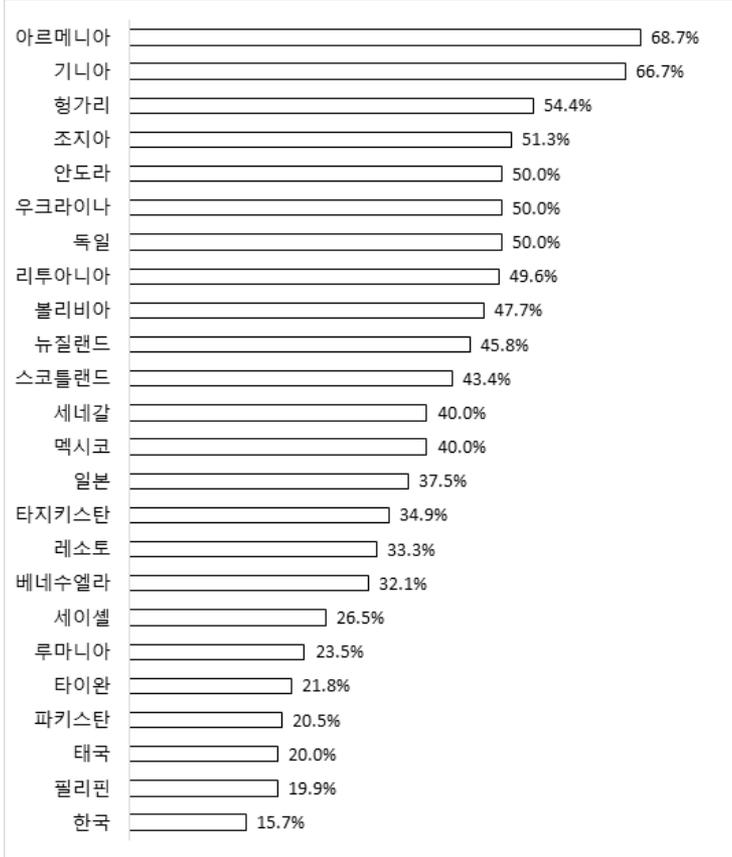
<그림 2> 선거결과와 비례성과 정당체계(OECD 국가, 1975-2020년)



자료: M. Gallagher 홈페이지  
<[www.tcd.ie/Political\\_Science/people/michael\\_gallagher/EISystems/index.php](http://www.tcd.ie/Political_Science/people/michael_gallagher/EISystems/index.php)>

지역구와 정당명부 비례대표를 동시에 선출하는 혼합형(mixed system) 국가 가운데, 한국은 비례대표 의석비율이 가장 낮다. 대체로 지역구와 비례대표의석 수가 비슷한 경우가 많은데, 한국은 비례대표의석이 15.7%로 최하를 기록하고 있다(Bickerstaff 2020, 118). 이로 인해 사표가 다수 발생하는 지역구선거의 불비례성을 비례대표선거를 통해 상쇄하는 혼합형 제도의 효과가 매우 미미한 실정이다(허석재 2020).

〈그림 3〉 혼합형 국가의 비례대표 의석 비율 (2020년 기준)



자료: 국제의원연맹 ([www.ipu.org](http://www.ipu.org))

이와 같이 혼합형 선거제도 상황에서 비례성을 제고할 방안으로 독일식 연동형의 도입이 주목받았고, 2015년 중앙선거관리위원회는 ‘정당명부형 비례대표제 도입’이라는 제목으로 「정치관계법 개정의견」을 국회에 제출한 바 있다. 당시 중앙선거위는 <지역구:비례대표> 의석수를 200:100으로 설정했다. 2019년 정개

특위에서도 연동형 도입을 목표로 논의가 이뤄졌고, 당시 자유한국당을 제외한 정당 간에 애초에 합의된 안은 지역구 225석, 비례대표 75석이었지만, 막판 협상 과정에서 <지역구:비례대표> 비율은 현행대로 유지되었다.

2015년 중앙선관위가 연동형 도입의견을 냈을 당시 문재인 민주당 대표는 적극적인 지지의사를 밝혔으나, 정개특위 논의에서 전혀 수용되지 않았고, 도리어 54석이던 비례대표의석을 47석으로 줄이는 것으로 결론났다. 그 이유는 지방의 인구감소 추세에 더해 2015년 헌법재판소가 지역선거구간 인구편차 기준을 강화하라고 결정했기 때문이다.<sup>14)</sup>

농산어촌의 인구감소로 인해 선거구 획정시마다 거대 면적 선거구의 출현이 문제로 지적되어 왔다. 1995년, 2001년, 2014 헌법재판소가 잇달아 선거구 간 인구편차 허용범위를 4:1→3:1→2:1로 축소함에 따라 선거구 재획정의 어려움이 가중돼 왔다(1995.12.27. 95헌마224, 2001.10.25. 2000헌마92등, 2014. 10.30. 2012헌마190·192·121·262·325, 2013헌마781, 2014헌마53 병합). <표 1>과 같이 현행 국회의원 지역선거구에는 3·4개의 구·시·군으로 이뤄진 곳이 있는데, 2곳은 2023년 기준 인구기준 하한에 미달하여 다시금 조정이 필요하다.

선거구획정 기준 시점인 2023년 1월 31일 인구수를 보면 현재 국회의원선거구 가운데, 18개는 상한을 초과하였고, 11개는 하한에 미달함에 따라 선거구재획정 과정에서 진통이 예상된다.

---

14) 인구편차 2:1 기준은 선거구 평균인구수의 상하 33⅓%인데, 이는 세계적으로 가장 관용적인 편이다(Bickerstaff 2020).

〈표 1〉 제21대국회의원선거 거대 면적 선거구 현황

구 분	선거구 이름	
3개의 구·시·군으로 구성	인천광역시 중구·강화군·옹진군	전라남도 해남군·완도군·진도군
	충청북도 증평군·진천군·음성군	전라남도 영암군·무안군·신안군
	충청남도 공주시·부여군·청양군	경상북도 고령군·성주군·칠곡군
	충청남도 논산시·계룡시·금산군	경상남도 사천시·남해군·하동군
	전라북도 남원시·임실군·순창군*	
4개의 구·시·군으로 구성	강원도 춘천시·철원군·화천군·양구군을	전라남도 담양군·함평군·영광군·장성군
	강원도 동해시·태백시·삼척시·정선군	전라남도 고흥군·보성군·장흥군·강진군
	강원도 속초시·인제군·고성군·양양군	경상북도 영주시·영양군·봉화군·울진군
	강원도 홍천군·횡성군·영월군·평창군	경상북도 군위군·의성군·청송군·영덕군*
	충청북도 보은군·옥천군·영동군·괴산군	경상남도 밀양시·의령군·합안군·창녕군
	전라북도 원주군·진안군·무주군·장수군	경상남도 산청군·함양군·거창군·합천군
	전라남도 순천시·광양시·곡성군·구례군을	

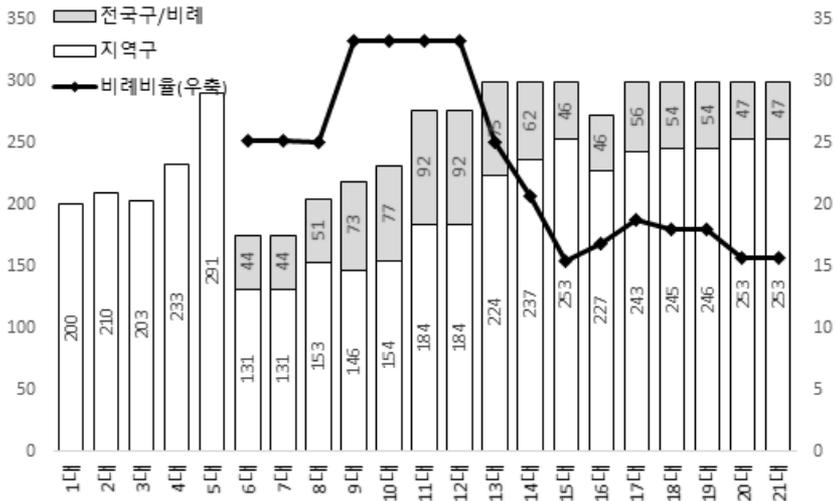
주: \*는 2023년 1월 말 기준 인구범위 하한 미달 지역임  
 자료: 국회 정치개혁특별위원회

그간 국회는 지역구 간 인구변동과 인구편차 허용기준 강화에 대해 전체 의원 정수를 고정한 상태에서 비례대표를 줄여서 지역구를 확대하는 방향으로 대응해 왔다. 그 과정에서 지역구 의석 대비 비례대표 비율이 가장 낮은 국가가 된 것이다. 지역 대표성 제고를 위해 비례대표 의석배분을 현행 전국기준이 아니라 권역 기준으로 바꾸자는 제안이 여·야 모두에서 나오고 있는데, 현재 47석을 권역으로 나누면 비례성은 더욱 낮아지는 결과가 초래된다.

소선거구제를 채택하는 많은 국가들이 인구수(선거인수) 변동에 따른 선거구 재획정 과정에서 일부 의석을 늘리는 방법으로 인구희박지역의 지역구를 보전하고 인구편차 범위를 지키고 있다. 소선거구 단순다수제로만 의원을 선출하는 영국과 캐나다는 인구수(선거인수) 변동에 따른 선거구 재획정 과정에서 점진적으로 의원정수가 커져 왔다.<sup>15)</sup> 1994년 연동형 비례대표제를 도입한 뉴질랜드도 인

구가 적은 남섬의 지역구를 유지하기 위해 지역구 의석수를 확대해 왔다. 연동형을 도입한 첫 선거였던 1996년에 지역구:비례대표=65:55였지만, 가장 최근 선거인 2020년에 지역구:비례대표=72:48이었다.

〈그림 4〉 역대 국회 지역구 및 비례대표의석수 추이



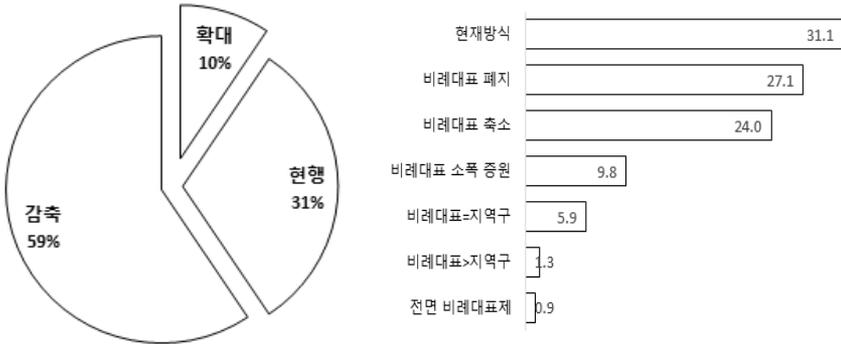
자료: 중앙선거관리위원회

의원정수의 확대라는 선택지를 배제한다면, 현재 한국 국회의원 선거제도는 아무런 개선방향이 나오기 어려운 것처럼 보인다. 헌법재판소의 결정에 맞춰 선거구획정을 하다보면 수도권·비수도권, 도시·농산어촌 간 격차가 더 벌어지는데, 현재의 법정 인구기준은 국제적으로 비교해 보면 더 강화하면 강화했지 완화할 수는 없는 수준이다. 다른 한편, 비례대표의석 47석으로는 비례성 제고 효과가 미미하고, 연동형 의석배분을 통한 비례성 제고효과도 기대하기 어렵다.

15) 영국의 경우, 1920년대 615명에서 1997년 659명까지 늘었는데, 이후 650명으로 유지되고 있다.

하지만, 의원정수 확대에 대한 국민여론은 한없이 싸늘하다. <그림 5>의 여론 조사 결과에서 보듯이 의원정수 확대를 지지하는 여론은 10%에 머물고 있고, 오히려 줄이자는 게 60%에 달한다. 비례대표 의원의 비율을 늘리자는 데 대해서도 지지는 매우 낮고, 비례대표를 폐지하자는 의견도 27%에 달한다.

<그림 5> 비례대표 의석비율에 대한 국민여론

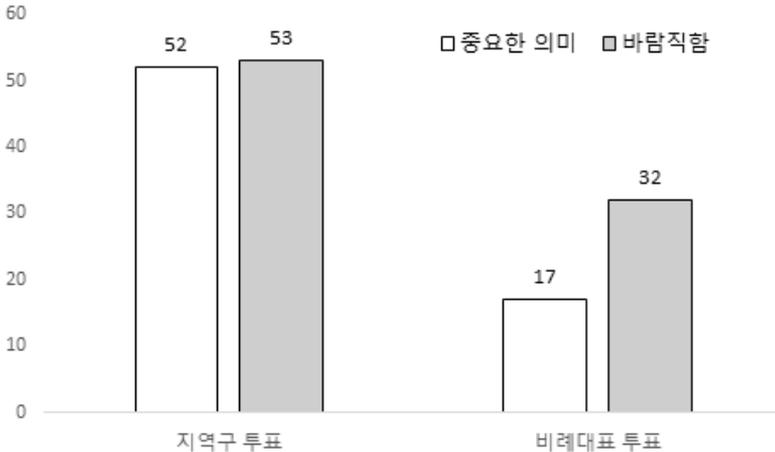


자료: 한국갤럽 2023.3.21.-23.

한국행정연구원 조사 2022.12.21.-2023.1.15.

비례성을 높이자는 데 대해서는 동의 수준이 높지만, 정작 비례대표의원에 대해서는 신뢰가 낮은 형편이다. 혼합형 선거제도에서 일반적으로 지역구는 당선 가능성에 따른 전략적 투표(strategic vote), 비례대표는 지지정당에 따른 진심투표(sincere vote)를 한다고 보지만, 한국 유권자는 지역구선거에 훨씬 더 큰 의미를 두고, 지역구 중심의 선거제도에 대한 선호가 더 높다(<그림 6>). 비례대표 의원 후보자 공천과정의 불투명성 문제를 해소하면 여론의 지지가 있을 것으로 기대하여 정당공천의 민주화를 규정하는 입법을 하거나 개방형 명부제를 도입하자는 의견이 있다. 하지만, 이러한 방식이 여론 지형을 바꿀 수 있을지는 미지수이다.

〈그림 6〉 지역구와 비례대표투표에 대한 인식



주: “국회의원 선거에서 지역구와 비례대표 투표 가운데, 선생님께서 더 중요한 의미를 두시는 것은 어느 편입니까?”, “지역구와 비례대표 가운데 어떤 투표방식이 더 바람직하다고 생각하십니까?”

자료: 한국리서치 『여론속의 여론』 2018. 10. 20~23. 웹조사

#### IV. 개편방안들에 대한 비판적 검토

선거제도 개편이 어려운 이유는 ① 의원들이 자신의 재선에 지장을 초래하는 어떠한 제도변경에 동의하기 어렵고, ② 정치불신이 높은 상황에서 국민의 지지여론을 확보하기 어려우며, ③ 정당 간 예상되는 손실과 이익이 갈라져 합의를 도출하기 어렵기 때문이다. 비례성 제고를 통해 양당 간 과점상태를 해소하는 것이 목적이라 하더라도, 이러한 현실적인 제약을 고려하지 않는다면 제도개편은 어렵다.

지역대표성 보장과 비례성 제고 간에 상충관계를 해소하는 방안으로 논의되는 것은 ① 인구밀집지역의 지역구를 축소하여 비례대표 의석비율을 늘리는 것과

② 비례대표의석 배분을 현행 전국명부에서 권역명부로 변경하여 지역구 외에 지역을 대표하는 의원수를 늘리는 것이다. ①을 위해서는 도시지역의 현행 소선거구 가운데 인구가 적은 곳을 합칠 수가 있고, 소선거구 여럿을 합하여 중대선거구로 전환하면서 선출 의원수를 줄일 수도 있다(김종갑 2018; 김종갑·이정진 2018). 정개특위의 결의안 중에도 이러한 구상을 담고 있다. 하지만, 이러한 방안은 현직의원들이 받아들이기 어려운 것이다. 과거 사례를 보면 지역구 재획정 과정에서 인구기준 하한 미달인 곳을 나누어 인접 선거구에 편입시키는 과정에서 커다란 갈등이 표출되곤 했다. 현재 지역구를 재편해서 비례대표의석을 확보하기도 어려울 뿐더러, 그렇게 확보할 수 있는 의석은 고작 몇 석에 불과할 것이므로 실효성없는 방안이다.<sup>16)</sup>

현재의 준연동형을 완전연동형으로 전환하자는 주장도 있으나, 양대 정당이 수용하기 어렵다. 초과의를 인정하지 않는 상황에서 비례대표 47석으로 완전연동형을 적용해봐야, 결과적으로는 연동의석배분이 아니라 조정의석배분<sup>17)</sup>을 하게 된다.

지역구:비례대표 의석비율을 현행대로 하면서 47석의 비례의석으로 권역별 배분을 하는 것도 별 효과가 없다. 양대 정당이 약세 지역에서 한 석 정도를 얻을 수 있으나, 선거구 크기의 축소로 인한 비례성 약화와 맞바꿀 만한 가치가 있는지는 의문이다. 지방의 인구소멸 문제를 완화하기 위해 비례대표의석 배분에 있어서 수도권에는 인구비례 과소대표를, 농산어촌에는 과다대표를 하자는 제안도 있다. 정개특위에서 의결한 3개 결의안 가운데 2개 안은 비례대표 의석배분 단위를 전국에서 권역으로 변경하면서 ‘권역별 의원정수는 인구범위 2:1의 범위 안에서 수도권 외의 인구에 가중치를 부여하여 배분한다’고 규정하고 있다. 하지만 소선거구 지역구에 해당하는 인구편차 기준을 비례대표 의석배정에 확대적용하

16) 정개특위에 제출된 「공직선거법」 개정안 내용에 대해서는 <부록 1>을 참조할 것.

17) 조정의석배분은 연동배분의석수의 총계가 의원정수를 초과할 경우, 의원정수에 맞춰 비례적으로 비례대표 할당의석을 줄이는 것이다(「공직선거법」 제189조제2항).

는 것은 위헌논란을 피할 수 없다.<sup>18)</sup>

이번 선거제도 개편논의에서 유력하게 논의되는 것 중 하나가 소위 ‘중대선거구제’이다. 개념적으로 단기비이양식(Single Non-Transferable Vote)이 맞지만, 일본식 용례를 따라 ‘중대선거구제’로 부르고 있다. 단기비이양식은 한 표라도 더 득표하면 당선처리되는 단순다수제 원리를 2인 이상의 선출 선거구에 적용한 것이다. 이러한 다인 선출 선거구에서 당선인 결정방식은 다수제가 아니라 비례제의 방식을 택할 수도 있다.

콕스(Cox 1991)는 단기비이양식이 본질적으로 동트(D'hondt)식 비례대표제와 동일한 결과를 산출한다는 사실을 밝혔다.<sup>19)</sup> 이러한 결과는 정당들이 확보한 득표를 공정한 후보자들에게 합리적으로 배분한다는 가정에 따른 것이다. 선거구당 의원정수만큼 다득표순으로 당선인을 결정하므로, 후순위 당선인은 적은 득표로도 당선될 수 있다. 이로 인해 비례성의 역전(super-proportional)이 일어나고 소수정당은 득표에 비해 많은 의석을 얻을 수도 있다(Cox and Niou 1994). 한 선거구 안에서 복수의 후보자를 추천할 수 있는 대정당은 균등하게 지지를 분산시켜야 의석 획득을 극대화할 수 있는데, 이러한 인위적 전략이 실현되기 어렵기 때문이다. 반면, 1명의 당선을 노리는 소수정당은 이러한 조정문제(coordination problem)에 직면하지 않아, 지지세만큼 의석을 획득하기가 수월하다. 다른 한편, 단기비이양식에서는 지지의 인위적 동원이 필요하므로, 선심성 정책을 통한 득표전략이 지배하게 되어 집권당에 유리할 수도 있다(Cox 1997).

요컨대, 단기비이양식은 합리적인 득표배분을 가정할 경우에 비례대표제와 비슷한 결과를 산출하지만, 특수재(particularistic good) 중심의 선거경쟁을 조장하고, 불비례적인 결과를 낳을 수 있다는 점에서 열등한 제도이다(문우진 2023). 그럼에도 우리나라에서는 과거 총선에 사용한 적이 있고, 현재 구·시·군의회의원

18) 박소희, 「"권역별 비례제, '조선 8도' 말고 이렇게..." 윤호중의 제안」, 『오마이뉴스』, 2023. 2. 8.

19) 동트방식은 각 정당의 득표수를 나눔수(divisor)로 나누어 얻은 몫이 큰 순서로 의석을 배분하는 방식의 하나로 나눔수가 1, 2, 3, 4...이며 나눔수들의 간격은 1이다.

선거에 활용되고 있어 친숙하다는 점에서 고려대상이 된다. 현재 나오고 있는 대안은 도시지역은 중대선거구 단기비이양식, 농산어촌은 소선거구 단순다수제를 병용하는 소위 ‘도농복합선거구제’이다.

정치개혁특별위원회에서 거의 논의되지 않고 있지만, 몇몇 의원들이 발의안 개정안 중에는 소선거구 단순다수제를 모두 폐지하고, 전면 비례대표제로 전환하는 내용이 있다. 박주민의원안과 김상희의원안이 그것인데, 전자는 비례대표 의석을 비례성 보충을 위한 조정의석으로 활용하는 한편, 후자는 비례대표의석을 병립형으로 배분하도록 하고 있다. 전원위에 올릴 결의안을 성안하는 과정에서 의원정수 확대가 배제되는 대신 이러한 전면비례제(②안: 개방명부식 대선거구제+전국·병립형 비례대표제)가 추가되었다. 이러한 안은 의원정수 확대 없이도 비례성 제고에 효과적이라는 장점이 있는 반면, 우리로서는 낯선 제도라는 문제가 있다. 또한 현재와 같은 253석의 지역구의석을 대선거구 정당명부제로 바꾼다면 그렇지 않아도 면적이 넓은 농산어촌의 경우 초거대 면적 선거구가 되어 지역대표성에 결손이 발생할 수밖에 없다.

## V. 단층 복합선거구제의 제안

### 1. 현행 비례대표제도의 문제점과 대안

우리나라는 1963년부터 비례대표제를 도입했고, 2004년부터 1인 2표제 병립형으로 전환했으며, 2020년 현재의 준연동형으로 바꾸었다. 현재 논의의 지형을 보면 선거구제 및 정당명부 작성단위를 변경하는 한편, 비례대표 의석배분은 병립형으로 회귀하는 것이 유력하다. 지난 총선과 같이 대정당들이 노골적으로 위성정당을 설립하지는 못하더라도 이들 정당에 대한 지지를 대신 받아서 의석으로 전환하려는 조직화가 나타날 개연성이 매우 높다. 이런 상황에서 연동형을

유지하기는 어렵다. 더구나 현재와 같이 적은 비례대표의석으로 연동형의 본래 취지를 달성하기도 어렵다.

정치불신이 심각해서 안정적인 당선에 대해 부정적인 시각이 강한 까닭에 비례대표의원은 한 차례만 하도록 하는 관행이 굳어져 있다. 주로 비례대표로 의정 활동을 하는 소수정당의 경우, 몇 명 되지도 않는 의원들이 재선기회가 막히면서 정당의 의정역량이 소진되는 일이 반복되고 있다. 앞서 보았던 여론조사(<그림 6>)와 같이 비례대표 투표에 대해 유권자들은 큰 의미를 두지 않고 있으며, 비례대표 의원이 늘어나는 데 대해서도 우호적이지 않다. 이러한 문제를 해결하기 위해 지역구와 정당명부에 대한 중복입후보제(dual candidacy)를 고려할 수 있지만, 이에 대한 여론도 부정적인 데다가, 국회에서도 적극적으로 검토하지 않고 있다.<sup>20)</sup>

비례대표에 대해 부정적 인식이 자리 잡은 이유는 이 제도를 도입한 기원에서 찾아볼 수 있다. 박정희 정권 당시 민주공화당 창당을 주도한 김종필은 회고록에서 쿠데타 세력 일부를 국회의원으로 만들어 주기 위한 용도로 비례대표제를 채택했다고 밝히고 있다.<sup>21)</sup> ‘전국구’라는 이름으로 비례대표가 도입된 이후 ‘錢국구’라는 비아냥을 들을 만큼 공천현금 문제가 불거졌고, 공천과정의 자의성·불투명성이 지적돼 왔다. 비례대표는 선출과정의 정당성이 부족하다 보니 재선을 위해서는 지역구를 찾게 된다. 책임성의 기제인 재선을 위해서는 의정활동의 절반 이상을 지역구의원처럼 행동하게 된다. 흔히 선거제도의 책임성과 비례

20) 중복입후보제는 혼합형 선거제 국가에서 일반화되어 있으나, 한국에서는 낯선 개념이다. 대신 석패율제는 도입이 검토된 바 있는데, 2014년 11월 중앙일보 여론조사에서 석패율제 지지여론은 33.6%였다.

21) 김종필에 따르면 쿠데타 주역 가운데 이북 출신 실향산민(失鄉散民)이 많은데, 국회의원으로 당선시킬 연고지가 없어 고민하던 차에 윤천주·김성희 교수의 조언으로 비례대표제를 도입하게 되었다고 한다. 제도 도입의 명분은 ‘전문지식이 있는 사람을 국회에 동원하기 위해서’라고 했으나, 실지로는 ‘이북 출신 혁명 동지들에게 자리를 마련해주는 목적이었다.’ 김종필 「소이부담: “혁명 뒤처리 잘못하면 역적 때” 변협회장 정구영과 의기투합」 『중앙일보』 2015.05.18.

성 간의 상충관계를 상징하지만, 재선거회가 없는 현재의 비례대표는 책임지고 싶어도 책임질 수 없는 존재이다. 현재의 비례대표는 대표성의 관점에서 볼 때, ‘주인-대리인 관계’를 투표로 주권을 위임하는 유권자가 아니라, 공천으로 당선 을 보장해주는 당지도부와 맺고 있다.

비례대표 공천의 자의성은 소수정당·신생정당에서 더 심할 개연성이 높다. 만 일 현행의 비례대표의석이 늘어나 다당제가 실현된다면, 새롭게 원내에 진입하는 소수정당의 의원들은 더더욱 당의 보스에게 종속된 존재가 될 수 있다.

비례대표 제도가 소수자와 직능단체를 대변하는 기능을 한다고 하지만, 그런 기능을 한번 하고 그만두는 소수의 비례대표에게만 맡겨야 할 이유는 없다. 소수자와 사회적 기능이익을 대변하는 일에도 오랜 의회경력을 통한 지식과 네트워크가 필요하다. 더구나 비례대표 초선은 소수자와 기능이익을 대표하고, 지역구 당선들이 지역을 대표한다는 이분법도 이상한 논리이다. 사회의 이익을 대변하는 일은 모든 의원의 몫이며, 소수자나 직능이익에 대한 특별한 관심이 필요하다면, 정당 내부의 기구가 담당하는 것이 마땅하다.

정당과 국회에 대한 불신이 깊은 상황에서 일반여론은 비례대표의석을 늘리는 데 대해 매우 부정적이다. 하지만, 기관으로서 의회는 불신해도 자기 지역구의 의원에 대해서는 지지한다는 페노의 역설(Fenno's paradox, Fenno 1975)처럼, 지역구의 의원을 보충하는 데에는 여론이 나쁘지 않을 것이다. 여론조사에서 의원 정수를 줄이자고 응답하는 사람도 본인이 거주하는 지역에서 의원을 줄이자고 한다면 반대할 것이다.

현재의 제도는 각 지역의 지역구위원을 선출하고, 전국 단위의 비례대표를 별도로 선출하는 복층 선거구제(multi-tier system)라 할 수 있다. 현행 2층 구조의 비례대표제를 폐지한다면, 47석밖에 되지 않는 비례대표의석을 한탄할 게 아니라, 47석이나 되는 의석으로 지역 단위를 보충하여 표의 등가치성을 지키면서도 인구감소지역의 지역구수를 오히려 늘려줄 수 있다. 도농복합선거구제의 아이디어를 살려서, 도시지역은 4인 이상을 선출하는 정당명부 투표로 전환하고, 농산

어촌은 기존의 소선거구를 유지하되 의석을 보충해 줄 수 있다. 이러한 제도로 전환하는 데 47석은 매우 소중한 자원이 된다. 국민들의 수용성 제고를 위해 47석 가운데 일부 의석을 감축하더라도 비례성과 지역대표성을 증진할 수 있다.

캐리와 히스(Carey and Hix 2011)는 1945~2006년간 81개국 609개 선거를 분석하여 비례성과 책임성<sup>22)</sup>이 최적화되는 선거구 크기가 4~7인 선거구라는 사실을 밝혀냈다. 세인트빈센트와 그의 동료들(St-Vincent et al. 2016)은 캐리·히스의 명제를 실험분석을 통해 입증하였다. 이들의 연구에 따르면 선거구당 의원정수가 7인보다 많아질수록 증진되는 비례성은 미미한 반면, 책임성의 하락은 급격하였다. 이러한 연구 결과에 기반할 때, 도시지역의 선거구 크기를 5인 내외로 설정하여 정당명부 투표를 채택하고, 농산어촌에는 소선거구제로 유지하는 방안을 유력하게 검토해 볼 만하다.

이와 같은 단층 복합선거구제는 정개특위 결의안과 같이 도농 간 인구비례를 벗어난 불균형 의석배정(malapportionment)으로 인한 표의 등가치성 훼손 문제를 일으키지 않으면서도 인구감소지역에 의석배정을 통해 지역대표성을 확보할 수 있다.

현행 선거구제는 엄밀히 말해 ‘소선거구제’가 아니라 253개의 1인 선거구와 1개의 47인 선거구가 2계층으로 구성된 형태이다(Kedar et al. 2021)<sup>23)</sup>. 최근 선거구제 연구는 선거구 크기의 평균값이 아니라 국가 내부 선거구 간 크기의 분포(분산 효과 *variance effect*)에 초점을 맞추고 있다. 먼로와 로즈의 선구적 연구(Monroe and Rose 2002)에 따르면 선거구당 선출 인원의 분산이 클수록 도시보다는 농산어촌의 이익이 크게 반영된다. 이러한 효과는 현행과 같은 복층이 아니라 단층으로 전환하여 도시와 농산어촌 간 선거구 크기를 달리할 때 산출되는

22) 이들은 비례성을 갤러저 지수를 통해 측정하였고, 책임성은 정부에 참여한 정당의 수로 측정하였다. 연정 참여정당이 많을수록 다음 선거에서 책임을 묻기 어려워진다.

23) 오릿 케다와 그의 동료들은 최근 연구(Kedar et al. 2021)에서 각 국가의 선거구제를 비교하면서 2008년 한국 총선에 대해 평균 선거구 크기를 1.22( $[300\text{석}/(246+1)] \approx 1.22$ )로 셈하였다.

결과이다(Kedar et al. 2016). 반면, 선거구 크기의 분산이 클수록 제도의 허용성(permissibility)이 높아져 원외정당이 의석을 획득할 기회가 많아진다. 이로 인해 정당체계의 파편화가 초래되고, 정당경쟁의 국지화를 낳는다(Barceló and Muraoka 2018, Kedar et al. 2021). 이러한 효과는 47석의 대선거구에서 나타날 수 있는데, 2020년 도입된 준연동형은 지역구에서 강세인 대정당에게 비례대표 의석확보를 어렵게 하므로, 정당 파편화 효과를 심화시킨다. 선거구가 클수록 극단적인 성향의 정당과 후보가 당선될 가능성이 높고, 이는 원심적인(centrifugal) 경쟁을 유도한다(Cox 1990).

앞서 서술한 바와 같이 사회적 기반이 취약한 한국의 정당체계를 감안할 때, 상위계층의 대선거구에서 비례대표의석을 통해서 구현되는 다당제는 어떤 모습을 띠지 상상하기 어렵다. 정당체계가 매우 불안정해질 뿐만 아니라 원심적인 경쟁을 낳을 공산도 크다. 이에 반대 도시지역에 한해 4~7인 규모로 선거구를 구성한다면 비례성이 제고되면서도 정당파편화를 제어하고, 보다 전국화된 정당 경쟁을 기대할 수 있을 것이다.

여러 연구를 통해 밝혀진 것처럼 다수제에서 선출된 의원은 지역을 겨냥한 자원배분에 주력하는 의정활동에 주력하고, 비례제에서 선출된 의원은 공공재 제공에 주안점을 두게 된다(Milesi-Ferretti et al. 2002, Persson & Tabellini 2005, 18). 단층 복합선거구제는 선거구 크기를 달리할 뿐 아니라, 당선인 결정방식 또한 달리함으로써 인구감소지역의 지역개발 요구에 부응하는 한편, 도시지역 의원들이 보다 보편적인 공공재 중심의 의정활동을 하도록 유인할 수 있다. 결과적으로 도농 간 불균형 의석배정이라는 무리수를 두지 않으면서도 지역불균형을 해소하는 방향으로 의정활동을 유도할 수 있는 것이다.

이러한 선거제도는 병립형의 일종으로 분류된다(Massicotte and Blais 1999). 병립형에는 1인 1표로 지역구와 비례대표를 모두 배분하는 융합(fusion) 방식이 있고, 1인 2표를 통해 지역구에서는 다수제를 사용하고 광역 혹은 전국 단위에서 비례제를 병용하는 방식(superposition)이 있다. 또한 일부 지역은 다수제 방식을

쓰고 다른 지역에서는 비례제를 사용하는 분리(co-existence) 방식도 있다. 우리나라에서 최초의 비례대표제는 융합방식이었고, 2004년 이후 지금까지 병용방식이었다면, 이제는 분리방식으로 전환하자고 제안한다. 이러한 제도를 현재 사용하는 국가는 프랑스 상원과 파나마 정도에 불과하다. 하지만, 단기비이양식을 사용하는 국가도 이제는 바누아투 말고는 없다.

단층 복합선거구제를 통해 더 이상 비례대표와 지역구원의 구별을 벗어나서 모든 의원이 지역기반을 갖고 활동하도록 함으로써 책임성을 부과할 수 있고, 비례성의 제고도 꾀할 수 있을 것이다.<sup>24)</sup>

## 2. 모의실험 결과

선거제도 대안에 대한 논의 과정에서 과거 선거의 개표자료를 다른 제도에 적용해 보는 모의실험(simulation)이 실시되곤 하였다(예를 들어, 김종갑·이정진 2018). 하지만, 특정한 제도조건에서 유권자들이 보인 투표행태를 전혀 다른 제도에 적용하는 것은 논리적으로 무리가 따른다. 특히 소선거구제 개표결과를 중대선거구제 단기비이양식에 적용하려는 시도가 그러하다.

다수득표순으로 당선인을 결정하는 단기비이양식에서는 정당들이 지역 내 지지 정도를 감안하여 적절한 수의 후보자를 추천하고, 후보자 간 적절한 득표 배분을 통해 당선인수를 극대화해야 한다. 모의실험을 위해 여러 1인 선거구 개표결과를 하나의 다인 선거구로 묶는다면, 정당들이 아무런 전략적 고려 없이 후보를 공천한 셈이고, 1인 선거구의 후보자들은 다인 선거구의 일부 지역에서만 득표를 한 것이 되므로, 실제 선거과정과는 동떨어진 것이다. 다인 선거구로 묶인

24) 한 심사자는 1인 1표제 전환이 위헌일 수 있다고 지적하였는데, 지역구투표로 비례대표 의석을 배분하는 구(舊)「공직선거법」에 대한 2001. 7. 19. 헌법재판소의 결정(2000헌마 91)은 비례대표의석에 대한 직접선거의 원칙이 위배되었다는 취지였다. 현행 준연동형에 대한 2023. 7. 20. 결정(2019헌마1443)에서 현재는 선거제도의 우열을 단정할 수 없고, 입법자의 광범위한 형성재량이 인정된다고 판시하였다.

1인 선거구들은 저마다 선거인수와 투표자수가 다르므로, 후보자별 득표수를 단순 비교하면 선거인수가 많고 투표율이 높은 지역 후보자들이 유리하게 된다.

하지만, 우리가 제안하는 도시지역에 국한한 4~7인 규모의 비례대표제는 과거 선거의 정당명부 투표결과를 그대로 적용해도 큰 문제가 없다. 폐쇄형이나, 개방형이냐에 따라 일부 다른 결과가 나타날 수 있고, 1인 2표제의 현행 정당투표가 우리가 제안하는 1인 1표제의 정당(인물) 투표와 다를 가능성을 배제할 수는 없다. 하지만, 비례적으로 배분되는 정당투표는 당선가능성에 따른 전략투표 심리가 줄어들기 때문에 현행 제도상의 정당투표를 4~7인 규모의 정당(인물) 투표에 적용해도 무방하다고 생각한다.

현재 국회의원 정수 300석에 대해 가장 최근 선거인 제21대 국회의원선거 개표결과를 토대로 단층 복합선거구제를 적용하여 모의실험(simulation)을 실시하였다. 2019년 1월말 기준 인구비례에 맞춰 헤어(Hare)방식으로 시도별로 의석을 우선 배정하였다.<sup>25)</sup> 이를 통해 서울 7, 부산 2, 대구 2, 인천 4, 대전 2, 울산 1, 경기 17, 강원·충북·충남·전북·전남·제주 1, 경북 2, 경남 4개 의석이 추가로 배정되었다. 이는 인구기준을 정확히 맞춘 것인데, 이를 통해 현행 시도별 의석보다 한결 비례적으로 의석배정이 이뤄졌다. 가장 보수적인 기준으로 의석을 배정하였으므로, 헌법재판소 결정에 따라 도농 간 2:1의 범위 안에서 재조정할 수 있다. 각 시도에 추가로 배정된 의석의 경우, 도시지역은 선거구당 평균인구수가 가장 많은 순으로 하나씩 배정하고, 농산어촌권에서는 한두 석에 불과하므로 시도별로 임의로 양당이 한 석씩 추가 획득하는 것으로 간주하였다. 선거구 크기는 서울, 부산, 대구, 인천, 광주, 대전, 울산, 경기를 4~7인 선거구로 재편하였고, 2석을 배정받은 세종에 대해서도 비례제 방식으로 의석을 배분했다. 도(道) 단위 중 유일하게 경기도를 다인선출 선거구로 재편했지만, 동두천시연천군, 포천시가평균, 여주시양평군 3개 선거구는 면적이 지나치게 넓어 소선거구로 유지하였다.<sup>26)</sup>

25) 헤어방식은 전체 의석수에 시도별 인구수 비율을 곱하여 정수부분을 우선 배정하고, 나머지 의석은 소숫점이 큰 순서로 배정한다.

이를 통해 도출된 각 당의 확보의석과 불비례성, 유효정당수는 <표 2>와 같다 (구체적인 선거구 획정내용과 당선인 결과는 <부록 2>를 참조할 것). ‘복층’은 실제 선거결과이고, ‘복층(연동)’은 21대 총선 당시 위성정당을 모(母) 정당과 동일한 실체로 간주하여 의석을 배분한 결과이다. 이러한 결과에 비해 단층 복합선거구제를 적용할 경우, 불비례성은 더욱 낮아진다. 이와 더불어 유효정당수도 커지게 되는데, 실제 의석을 획득한 정당 수는 단층 복합선거구제에서 4개 정당으로 줄어들게 된다. 이를 통해 비례성은 높아지지만, 실제 경쟁하는 정당 수는 적어지는 결과를 볼 수 있다.

연동형을 전국단위에서 적용하여 비례성을 제고할 경우, 선거시점의 일시적인 분위기에 편승한 동원이나 극단적인 세력의 발호로 의회에 진출할 가능성이 열릴 수 있다. 우리가 제안한 5인 내외 규모의 선거구에서 당선 가능성이 없는 소수정당도 전국 수준 대선구에서 득표를 모으면 원내 진출이 가능하다. 반면, 모든 의석이 지역에 기반하여 선출되는 단층 복합선거구제에서는 그런 가능성이 낮아진다.

<표 2> 제도별 모의실험 결과

	미래 통합당	더불어 민주당	정의당	국민의당	열린 민주당	무소속	불비례성	유효 정당수
복층	103	180	6	3	3	5	13.648	2.090
복층(연동)	97	163	16	10	9	5	9.852	2.470
단층	125	124	31	17	0	3	8.862	2.790

주: 불비례성은  $LSq = \sqrt{(1/2) * \sum_{i=1}^n (v_i - s_i)^2}$ , ( $v_i$ 와  $s_i$ 는 정당  $i$ 의 득표율과 의석률, Gallagher 1991). 유효정당수는  $N = \sqrt{1 / \sum_{i=1}^n p_i^2}$ , ( $p_i$ 는 정당  $i$ 의 의석률, Laakso and Taagepera 1979)

자료: 중앙선거관리위원회

26) 3개 선거구 모두 당시 미래통합당 후보자가 당선되었다.

## VI. 결론

우리는 한국 국회의원 선거제도 변경을 검토함에 있어서 사회적 기반이 취약한 정당체계의 특성을 고려하여 비례성을 높이더라도 구심적인 경쟁을 유도할 제도 설계가 필요하다고 주장하였다. 현재 진행 중인 선거제도 개편논의는 비례성 제고, 지역대표성 확보, 의원정수 고정(축소)라는 상호 충돌하는 목표로 인한 트릴레마 상황에 봉착했다고 진단하고, 이를 타개하기 위한 실효성있는 방안으로 단층 복합선거구제를 제안하였다. 이 제도를 지난 제21대 국회의원선거에 적용한 결과, 다른 제도에 비해 비례성이 개선될 뿐 아니라, 원내정당의 수도 일정한 수준에서 제어되는 결과를 산출하였다.

정치에 대해 흔히 ‘가능성의 예술’(art of the possible)이라고 한다. 여러 가능한 선택지의 범위 안에서 우월한 대안이 실현될 수 있도록 해야 한다는 뜻이리라. 현실정치의 제도대안을 고려하는 연구자의 입장에서도 마찬가지이다. 정치제도에 대한 정치학의 여러 발견에 기초하여 규범적으로 바람직한 방안을 추구하되 현실정치의 여러 제약을 고려하여 변화의 방향을 찾는 것이 필요하다.

이러한 견지에서 우리의 제안은 현재 논의되는 여러 다른 안들에 비해 더 나은 결과를 낳으면서도 더 수용가능한 범위에 속한다고 생각한다. 의석을 늘리지 않으면서 비례성을 높이려면 지역구를 줄이는 방법뿐인데, 재선 동기가 강한 현직 지역구의원들이 수용하기 어렵다. 이런 조건에서 비례대표로서 재선을 추구하지 않는 비례대표의석을 지역구로 이전함으로써 많은 문제를 해결할 수 있다. 인구 감소로 사라질 위험에 있는 농산어촌의 지역구의석을 유지·확대할 수 있고, 인구 밀도가 높은 도시지역은 다인 선출 선거구로 전환함으로써 비례성을 높일 수 있다. 단층이 복층 선거구제에 비해 낫다고 말할 순 없다. 여러 서구 국가처럼 상위 계층을 통해 하위 계층 의석배분의 불비례성을 보정하는 것이 바람직하다고 할 수도 있다. 하지만, 의석확대가 어려운 조건에서 복층의 비례대표를 확대하는 방안만을 고집해서는 해답이 나오지 않는다.

한국의 국회의원 정수는 다른 국가에 비해 적으므로 증원할 필요가 있다는 것이 학계의 중론이다(강원택 2002; 김도중·김형준 2003). 비교적으로 볼 때, 정부와 의회에 대한 불신이 높은 곳은 의원수가 적은 경향이 있다. 의원수가 많을수록 대표기능이 활성화되는 경향이 있지만, 정치불신이 높으면 의석확대에 대한 반대여론이 높아서 의석이 고정되거나 줄어드는 악순환이 발생한다(Michener et al. 2023). 한국도 이러한 굴레를 벗어날 방도를 모색할 필요가 있지만, 현실적인 제약이 강하다는 사실도 부인할 수 없다. 우리가 제안하는 지역구 기반의 단층 복합선거구제는 유권자와 대표 간의 물리적 거리를 좁혀 향후 의원정수 확대에 대해서도 우호적인 여론을 조성할 가능성이 있다. 기관으로서 국회를 불신하더라도 거주지역의 의원이 늘어나길 바라는 유권자는 많기 때문이다.

## 참고문헌

- 강우진. 2020. “한국의 준연동형 비례대표 선거제도 개혁과 집합적 전략투표 동원.” 『현대정치연구』 13권 2호, 5-41.
- 강희철. 2005. “여당 선거구제 바꿔 다당제 꿈꾸나.” 『한겨레신문』 (9월 21일)
- 강원택. 2002. “국회의원 선거제도의 개혁: 의원 정수 및 선거구 획정 문제를 중심으로.” 『국가전략』 8권 3호, 133-152.
- 구본상·최준영·김준석. 2016. “한국 국회의원의 다차원 정책공간 분석: 이념으로서의 W-NOMINATE 추정치 검증.” 『한국정당학회보』 15권 3호, 5-35.
- 구본상·박원호. 2018. “국회 절차적 규칙 개정의 유인: 제19대 국회 국회법 개정안 본회의의 표결 분석.” 『한국정당학회보』 17권 2호, 121-147.
- 김도중·김형준. 2003. “국회의원 정수산출을 위한 경험적 연구.” 『국제정치논총』 43집 3호, 73-88.
- 김용호. 2020. 『민주공화당 18년, 1962-1980년』. 서울: 아카넷.
- 김종갑. 2018. “선거제도 개혁의 ‘현실적’ 방안: 중선거구제와 연동형 비례제의 결합.” 국회입법조사처 『이슈와 논점』 1409호.
- 김종갑·이정진. 2018. 「선거제도 개선방향: 중선거구제와 연동형 비례대표제의 결합 시뮬레이션 분석」. 『NARS 현안분석』 vol. 1
- 노기우·이현우. 2019. “민주화 이후 한국 정당체계는 불안정한가?: 유효 정당 수와 선거 유동성 세분화를 중심으로.” 『한국정당학회보』 18권 4호, 5-35.
- 문우진. 2021. 『누가 누구를 대표할 것인가: 국민주권 실현을 위한 정치제도 설계』. 서울: 후마니타스
- \_\_\_\_\_. 2023. “현행 지방선거 제도의 문제와 개혁방안: 개방명부 중층비례대표제.” 『의정연구』 29권 1호, 133-169.
- 박상훈. 2015. “한국의 정치 양극화—행태, 기원 그리고 구조.” 『문학과 사회』 28권 1호, 294-313.
- 박소희. 2023. ““권역별 비례제, '조선 8도' 말고 이렇게...” 윤호중의 제안” 『오마이뉴스』 (2월 8일)

- 윤광일. 2018. “균열구조와 19대 대선: 완전한 균열로서 지역균열.” 『한국정치연구』 27권 1호, 241-280.
- 이민영. 2023. “강원택 서울대 교수 인터뷰 “중대선거구제 반대했지만 입장 바뀌었다... 양당제 폐해 없어야.”” 『서울신문』 (1월 15일).
- 최장집. 2002. 『민주화 이후의 민주주의』. 서울: 후마니타스.
- \_\_\_\_\_. 2016. “한국 정치의 문제, ‘국민투표식 민주주의’를 논하다.” 『문학과 사회』 29권 1호, 415-442.
- 허석재. 2020. “각 국 의회선거 결과의 비례성 수준과 시사점,” 국회입법조사처 『국제관계 동향과 분석』 9호.
- 현재호. 2021. “민주화 이후 한국 정당체제, 어떻게 볼 것인가? : 선거유동성의 관점에서 본 정당체제의 제도화 수준 평가.” 『한국정치학회보』 55집 5/6호, 5-33.
- Barceló, Joan, and Taishi Muraoka. 2018. "The effect of variance in district magnitude on party system inflation." *Electoral Studies* 54: 44-55.
- Bickerstaff, Steve. 2020. *Election Systems and Gerrymandering Worldwide*. Springer.
- Bowler, Shaun, David M. Farrell, and Robin T. Pettitt. 2005. "Expert opinion on electoral systems: So which electoral system is “best”?." *Journal of Elections Public Opinion & Parties* 15(1): 3-19.
- Carey, John M., and Simon Hix. 2011. "The electoral sweet spot: Low-magnitude proportional electoral systems." *American Journal of Political Science* 55(2): 383-397.
- Cox, Gary W. 1990. "Centripetal and centrifugal incentives in electoral systems." *American Journal of Political Science* 34(4): 903-935.
- \_\_\_\_\_. 1991. "SNTV and d'Hondt are 'Equivalent'." *Electoral Studies* 10(2): 118-132.
- \_\_\_\_\_. 1997. *Making votes count: strategic coordination in the world's electoral systems*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Cox, Gary W., & Niou, Emerson. 1994. “Seat bonuses under the single nontransferable

- vote system: Evidence from Japan and Taiwan.” *Comparative Politics* 26(2): 221-236..
- Elklit, Jørgen. 2013. “Lesotho: The First MMP Elections in Africa.” In *Political Science, Electoral Rules, and Democratic Governance, Report of the Task Force on Electoral Rules and Democratic Governance*(American Political Science Association), edited by Mala Htun and G. Bingham Powell, Jr.
- Fenno, Richard F. 1975. “If, as Ralph Nader says, Congress is “the broken branch,” how come we love our congressmen so much.” In *Congress in change: Evolution and reform.* edited by Norman J. Ornstein. New York: Praeger.
- Ferree, Karen E., G. Bingham Powell Jr. and Ethan Scheiner, 2013. “How Context Shapes the Effects of Electoral Rules.” In *Political Science, Electoral Rules, and Democratic Governance, Report of the Task Force on Electoral Rules and Democratic Governance*(American Political Science Association), edited by Mala Htun and G. Bingham Powell, Jr.
- \_\_\_\_\_. 2014. “Context, Electoral Rules, and Party Systems,” *Annual Review of Political Science* 17: 421-439.
- Gallagher, Michael. 1991. “Proportionality, Disproportionality and Electoral System.” *Electoral Studies* 10(1): 33-51.
- Hicken, Allen, and Heather Stoll. 2011. “Presidents and parties: How presidential elections shape coordination in legislative elections.” *Comparative Political Studies* 44(7): 854-883.
- \_\_\_\_\_. 2013. “Are all presidents created equal? Presidential powers and the shadow of presidential elections.” *Comparative Political Studies* 46(3): 291-319.
- Htun, Mala and G. Bingham Powell, Jr. eds. 2013. *Political Science, Electoral Rules, and Democratic Governance, Report of the Task Force on Electoral Rules and Democratic Governance*(American Political Science Association).
- Kang, Woo Chang, Won-ho Park, and BK Song. 2018. “The Effect of Incumbency

- in National and Local Elections: Evidence from South Korea.” *Electoral Studies* 56: 47-60.
- Katz, Richard S. 1999. “Electoral reform and its discontents.” *British Elections & Parties Review* 9(1): 1-19.
- Kedar, Orit, Liran Harsgor, and Raz A. Sheinerman. 2016. “Are voters equal under proportional representation?.” *American Journal of Political Science* 60(3): 676-691.
- Kedar, Orit, Liran Harsgor, and Or Tuttnauer. 2021. “Permissibility of electoral systems: a new look at an old question.” *The Journal of Politics* 83(2): 439-452.
- Laakso, Markku and Rein Taagepera. 1979. ““Effective” number of parties: a measure with application to West Europe.” *Comparative political studies* 12(1): 3-27.
- Mainwaring, Scott, Carlos Gervasoni, and Annabella España-Najera. 2017. “Extra- and Within-system electoral volatility.” *Party Politics* 23(6): 623-635.
- Massicotte, Louis, and Andre Blais. 1999. “Mixed electoral systems: a conceptual and empirical survey.” *Electoral Studies* 18(3): 341-366.
- Michener, Gregory, Octavio Amorim Neto, and Jamil Civitarese. 2023. “The remoteness of democratic representation.” *Party Politics* 29(1): 51-64.
- Milesi-Ferretti, Gian Maria, Roberto Perotti, and Massimo Rostagno. 2002. “Electoral systems and public spending.” *The quarterly journal of economics* 117(2): 609-657.
- Monroe, Burt L., and Amanda G. Rose. 2002. “Electoral systems and unimagined consequences: Partisan effects of districted proportional representation.” *American Journal of Political Science* 46(1): 67-89.
- Persson, Torsten, and Guido Tabellini. 2005. *The economic effects of constitutions*. MIT press.
- Roh, Junggho. 2017. “The incumbency disadvantage in South Korean National Assembly elections: Evidence from a regression discontinuity approach.”

*Electoral Studies* 46: 112-122.

Sartori, Giovanni. 2005(1976). *Parties and Party Systems: A Framework for Analysis*. ECPR press.

Stokes, Donald E. 1963. "Spatial models of party competition." *American political science review* 57(2): 368-377.

St-Vincent, Simon Labbé, André Blais, and Jean-Benoit Pilet. 2016. "The electoral sweet spot in the lab." *Journal of Experimental Political Science* 3(1): 75-83.

van Biezen, Ingrid. 2003. *Political parties in new democracies: Party organization in Southern and East-Central Europe*. New York: Palgrave Macmillan.

투고일: 2023.06.22.	심사일: 2023.07.24.	게재확정일: 2023.07.24.
------------------	------------------	--------------------

## Toward Engineering Sustainable Electoral System of National Assembly: One-tier Districted PR

Hur, SukJae | National Assembly Research Service

Debate on electoral system reform is underway. Expanding assembly size is seen as the only way to resolve the trade-off relationship between seat-vote proportionality and regional representation. However, public opinion is strongly against expanding seats, and the ruling party leadership as well. We argue that given the weak social base of Korea party system, it is necessary to design a system that induces centripetal competition even as it increases proportionality. We propose a one-tier electoral district system as an effective way to achieve seat-vote proportionality, regional representation of rural areas, and centripetal competition among parties.

---

**Key Words** | Seat-vote Proportionality, Regional Representation, District Magnitude, Electoral System Tiers, Simulation

〈부록 1〉 주요 선거제도 개편안의 내용

	개편 내용	대표발의 의원
비례대표	권역별 비례대표제 도입	김두관, 김민철, 김영배, 민형배, 이상민, 김종민
	개방형 명부식 비례대표제 도입	김두관, 김종민
	연동비율 확대	이은주
	지역구·비례대표 중복입후보제 도입	김종민
지역구	지역구 중대선거구제 도입	이상민, 이탄희, 전재수
	거대 면적 선거구 문제 해소	권성동, 소병철
기타	지역구 대비 비례대표의석 비율 확대	민형배, 김종민
	전면적 비례대표제 전환	김상희, 박주민
	의석수 증원	김영배, 이탄희, 이은주

자료: 국회 의안정보시스템(<https://likms.assembly.go.kr/bill/BillSearchProposalResult.do>)

〈부록 2〉 단층 복합선거구 획정내용과 정당별 의석

시도	현행 선거	미통	민주	정의	국민	열린
서울 (49/56)	종로구, 은평구, 서대문구(6)	2	2	1	1	0
	동대문구, 중랑구(4)	1	2	1	0	0
	성북구, 강북구(4)	1	2	1	0	0
	도봉구, 노원구(5)	2	2	1	0	0
	마포구, 중구, 성동구, 용산구(6)	2	2	1	1	0
	양천구, 강서구(6)	2	2	1	1	0
	구로구, 영등포구, 동작구(7)	2	3	1	1	0
	금천구, 관악구, 서초구(6)	2	2	1	1	0
	강남구, 송파구(7)	3	2	1	1	0
	강동구, 광진구(5)	2	2	1	0	0
	<b>합계</b>	<b>19</b>	<b>21</b>	<b>10</b>	<b>6</b>	<b>0</b>
부산 (18/20)	기장군, 해운대구, 금정구(5)	3	2	0	0	0
	북구, 강서구, 동래구, 연제구, 수영구(6)	3	2	1	0	0
	사상구, 사하구, 중구, 영도구, 서구, 동구(5)	3	2	0	0	0
	남구, 부산진구(4)	2	1	1	0	0
	<b>합계</b>	<b>11</b>	<b>7</b>	<b>2</b>	<b>0</b>	<b>0</b>
대구 (12/14)	북구, 동구(4)	3	1	0	0	0
	중구, 남구, 수성구, 서구(5)	3	1	0	1	0
	달서구, 달성군(5)	3	1	0	1	0
	<b>합계</b>	<b>9</b>	<b>3</b>	<b>0</b>	<b>2</b>	<b>0</b>
인천 (13/17)	중구, 동구, 미추홀구, 서구, 강화군, 옹진군(7)	3	3	1	0	0
	연수구, 남동구(5)	2	2	1	0	0
	계양구, 부평구(5)	2	2	1	0	0
	<b>합계</b>	<b>7</b>	<b>7</b>	<b>3</b>	<b>0</b>	<b>0</b>
광주 (8/8)	북구, 동구, 남구(4)	0	3	1	0	0
	서구, 광산구(4)	0	3	1	0	0
	<b>합계</b>	<b>0</b>	<b>6</b>	<b>2</b>	<b>0</b>	<b>0</b>
대전	동구, 중구, 대덕구(4)	2	2	0	0	0

시도	현행 선거	미통	민주	정의	국민	열린
(7/9)	서구, 유성구(5)	2	2	1	0	0
	합계	4	4	1	0	0
세종 (2/2)	세종시 일원	1	1	0	0	0
울산 (6/7)	중구, 남구, 동구, 북구, 울주군(7)	3	2	1	1	0
경기 (59/76)	화성시(5)	2	2	1	1	0
	수원시(7)	2	3	1	1	0
	용인시, 이천시(7)	3	2	1	1	0
	의왕시, 과천시, 성남시(6)	2	2	1	1	0
	군포시, 안산시(6)	2	3	1	0	0
	부천시, 시흥시(7)	2	3	1	1	0
	광명시, 안양시(6)	2	2	1	1	0
	오산시, 평택시, 안성시(5)	2	2	1	0	0
	구리시, 하남시, 광주시(5)	2	2	1	0	0
	의정부시, 양주시, 남양주시(7)	2	3	1	1	0
	파주시, 김포시(5)	2	2	1	0	0
	고양시(6)	2	2	1	1	0
	합계	25	28	12	8	0

주: 경기도의 동두천시연천군(김성원), 포천시가평군(최춘식), 여주시양평군(김선교) 3개 선거구는 소선거구로 유지함