혼합형 선거제도는 일거양득 체제인가?: 온건한 다당제 출현과 대리인 문제 억제를 위한 선거제도 개혁 방향*

문우진 | 아주대학교 정치외교학과 교수

| 국문요약 |

본 논문은 한국 선거제도 개혁 논의를 위한 다음과 같은 이론적 주장을 하였다. 첫째, 다수제 공식과 비례제 공식을 혼합하는 혼합형 선거제도가 모두 당간 차원과 당내 차원에서 초래하는 극단적인 결과를 완화하는 것은 아니다. 둘째, 당간 차원에서의 완화효과는 의석 배분 방식과 선거구 크기 그리고 지역구 의석과 비례석의 비율에 따라 달라지고, 당내 차원에서의 완화효과는 명부 유형과 투표 방식 그리고 선거구 크기에 따라 달라질 수 있다. 셋째, “의석 연동 보상 체제”는 초과의를 초래하고 위성정당 출현과 전략적 분할투표를 촉진하여 표의 등가성이라는 선거제도의 기본적인 가치를 훼손한다. 넷째, 선거구 크기가 너무 크지 않은 비례제는 온건한 다당 체를 산출하고, 부분 개방 명부는 의원의 개인 책임성과 정당 결속성을 동시에 촉진하여 대리인 문제를 억제하는 데 유리하다.

주제어 | 혼합형 선거제도, 완화효과, 초과의석, 위성정당, 온건한 다당제, 대리인 문제

* 이 논문에 예리하고 유익한 지적을 해주신 익명의 심사위원들께 깊이 감사드립니다. 고려대학교 정치외교학과 엄준희 대학원생은 이 논문의 내용을 꼼꼼하게 읽고 교정해 주었다. 이 논문은 2023년 대한민국 교육부와 한국연구재단의 인문사회분야 중견연구자지원사업의 지원(NRF-2023S1A5A2A01075274)과 아주대학교 일반연구비 지원(S2024G000100516)을 받아 수행된 연구임.

I. 서론

본 논문의 목적은 혼합형 선거제도 중 의석 연동 선거제도의 장단점을 이론적으로 평가하는 것이다. 한국에서는 민주화 이후 국회의원 선거를 위해 혼합형 선거제도의 일종인 병립형 선거제도를 채택하였다. 정치권은 양당 지배체제를 산출해 온 병립형 선거제도 개혁에 대한 필요성을 꾸준히 제시했고, 2019년에 4+1 협의체라 불리는 더불어민주당과 군소정당 연합이 다당제가 협치를 촉진할 것이라는 명분을 들어 병립형 선거제도를 준연동형 선거제도로 개정하였다. 그러나 준연동형 선거제도는 위성정당 출현이라는 문제를 노출하였고, 준연동형 선거제도가 적용된 21대 총선과 22대 총선에서 선거제도 개혁의 효과는 나타나지 않았다. 21대 총선과 22대 총선 결과는 병립형 선거제도에서의 의석 배분 결과와 큰 차이가 없었고, 양당 지배체제는 공고하게 유지되었다.

준연동형 선거제도의 도입은 정치권의 선거제도 개혁 논의가 얼마나 선거제도의 작동 원리에 대한 이론적 이해 없이 당리당략에 따라 이루어지고 있는가를 보여주는 사례이다. 한국에서 양당 지배체제가 유지된 이유는 지역구 의석수가 의원정수의 80% 이상을 차지하는 한국의 병립형 선거제도가 단순다수제와 큰 차이가 없기 때문이었다. 한국 선거제도 개혁의 목표가 혼합형 선거제도를 유지한 채 다당제를 산출하는 것이라면, 우선적으로 바꾸어야 할 병립형 선거제도의 요소는 지역구 의석과 비례석의 비율이었다. 그럼에도 불구하고 지역구 의석수와 비례석의 비율을 유지한 채 설계된 준연동형 선거제도는 처음부터 다당제를 산출하기 어려운 제도였다.

준연동형 선거제도가 위성정당 출현을 촉진하고 다당제 산출에 실패하면서, 22대 총선을 앞두고 국회를 중심으로 선거제도 개혁에 대한 논의가 진행되었다. 2022년부터 2023년 사이에 발의된 공직선거법 개정안만 14건에 달했고, 이들 중 11건이 혼합형 선거제도 개혁안이었다. 11건의 혼합형 선거제도 발의안 중 병립형 선거제도를 제안한 법안은 1건에 불과했고, 연동형과 준연동형 제도를 제안한 법안이 각각 2건과 8건에 달했다. 그러나 연동형 선거제도를 채택한 신생 민주주의 국가들은 전략적 분할투표나 위성정당 출현과 같은 연동형 선거제도의 문제를 경험하면서, 연동형 선

거제도를 폐지하는 추세에 있다(허석재 2023; Golosov 2013).

연동형 선거제도에 대한 학자들의 평가는 분명하게 갈라진다. 혼합형 선거제도는 단순다수제와 비례제의 장점을 모두 지닌 “일거양득”(the best of both worlds) 체제라는 주장이 제기되었고(Shugart 2001), 미국정치학회 회원을 대상으로 조사한 설문조사에서 응답자들은 선거제도가 추구하는 규범적 가치를 달성하는 데 가장 바람직한 제도로 연동형 선거제도에 가장 높은 점수를 주었다(Carey et al. 2013). 그러나 툴락(Tullock 1998)은 뉴질랜드, 러시아, 이탈리아가 최근 독일 제도를 모방한 “기괴한 혼종(bizarre hybrid)”을 도입했다고 비판했고(Monroe 2003에서 재인용), 먼로(Monroe 2003)는 다수제와 비례제가 일관성 없이 섞여 있는 “곤죽”(mush)과 같은 혼합형 선거제도는 의도하지 않은 결과를 초래하거나 “일거양실”(the worst of both worlds)의 결과를 초래할 가능성을 우려하였다. 보슬러(Bochsler 2012)는 연동형 선거제도를 “정직한 사람만을 위한 준비례적 선거제도”(quasi-proportional electoral system only for honest men)라 폄하했다.

혼합형 선거제도에 대한 긍정적인 평가와 부정적인 평가가 혼재하고 연동형 선거제도를 폐지하는 신생 민주주의 국가들이 늘어나고 있음에도 불구하고, 한국 국회의원이 준연동형 선거제도의 대안으로 제시한 14개 법안 중 11개 법안이 혼합형 선거제도일 정도로 한국 정치권은 혼합형 선거제도를 선호한다. 이러한 현실을 고려할 때 혼합형 선거제도가 과연 일거양득 체제인가라는 질문과 함께, 대부분의 서구 민주주의 국가에서 안정적으로 작동하고 있는 비례제보다 혼합형 선거제도가 과연 더 나은 제도인가라는 질문을 던질 필요가 있다. 본 논문은 혼합형 선거제도가 다수제 공식과 비례제 공식이 초래하는 극단적인 결과를 완화한다는 슈거트(Shugart 2001)의 주장을 이론적·경험적으로 검토한다. 이를 위해 본 논문은 여섯 종류의 혼합형 선거제도가 발휘하는 완화효과를 당간 차원 및 당내 차원에서 비교한다. 본 논문은 또한 완화효과라는 규범적 가치를 선거제도 비교를 위한 준거 틀로 사용하는 슈거트 접근법을 비판하고, 양당 지배체제가 초래하는 적대 정치의 해소와 대리인 문제 역제를 한국 선거제도 개혁을 위한 규범적 가치로 제시한다. 본 논문은 이러한 규범적 가치 실현에 유리한 개혁 방안을 제시한다.

본 논문은 다음과 같이 구성된다. II장에서는 혼합형 선거제도의 장단점에 대한 기존연구의 이론적 평가와 완화효과에 대한 경험 연구를 검토한다. III장에서는 혼합형 선거제도가 완화효과를 발휘한다는 슈거트(Shugart 2001)의 주장을 중심으로 서로 다른 혼합형 선거제도를 비교한다. VI장에서는 선거제도 개혁 논의를 위한 주요 쟁점들을 제시하고 “의석 연동 보상”(seat linkage compensation) 체제에 내재하는 제도적 결함을 분석한다. V장에서는 21대 국회에서 발의된 선거제도 개혁 법안들의 당간 차원 및 당내 차원 특성을 서로 비교하고, 선거제도 개혁 방향을 제시한다. VI장에서는 본 논문의 내용을 정리한다.

II. 혼합형 선거제도의 장단점과 정치적 효과

혼합형 선거제도란 서로 다른 “선거 공식(electoral formulas)”을 조합하여 의원을 선별하는 제도를 의미한다(Massicotte and Blais 1999). 혼합형 선거제도는 주로 단순다수제나 절대다수제와 같은 다수제 공식과 명부 비례제와 같은 비례제 공식을 조합한다. 혼합형 선거제도가 주로 다수제와 비례제 공식을 조합하는 이유는 다수제 공식과 비례제 공식이 서로 배타적인 장단점을 가지고 있기 때문이다. 다수제 공식은 불(不)비례적인 의석 배분이라는 단점을 가지고 있으나 후보와 선거구민을 밀접하게 연계한다는 장점을 가지고 있다. 이에 반해 비례제에서는 의석 배분이 비례적으로 이루어지나 후보와 선거구민 간의 연계가 약하다. 혼합형 선거제도는 단순다수제와 비례제를 조합하면 단순다수제와 비례제의 단점을 서로 보완할 것이라는 생각에 기초한다(Shugart 2001). 레이파트(Lijphart 1984)는 단순다수제와 비례제를 조합하면 “두 선거제도의 장점(advantages of both)”을 모두 지닌 일거양득의 선거제도가 탄생할 것인가라는 질문을 던졌다.

슈거트(Shugart 2001)는 혼합형 선거제도가 단순다수제와 비례제의 장점을 조합한 일거양득 체제로 작동하는 이유에 대한 이론적 근거를 제시하였다. 슈거트에 의하면, 바람직한 대의민주주의는 “당간 차원(interparty dimension)”과 “당내 차원

(intraparty dimension)”에서 효율적인 체제이다. 당간 차원에서 효율적인 체제에서는 유권자가 선거 결과에 따라 어떤 정당이 정부를 형성할 것인가를 분명하게 예측할 수 있고, 다수가 선택한 정당이 정부를 형성한다. 당간 차원의 양극단에는 양당 체제를 산출하는 “단순다수(pluralitarian)” 체제와 파편화된 정당체제를 산출하는 “초대표(hyper-representative)” 체제가 놓여있다. 당내 차원에서 효율적인 체제에서 의원은 강한 “지역 책임성(local accountability)”을 가지고 의정활동을 하며 정당은 “국가정책 대표(national policy representation)” 기능을 충실하게 수행한다. 당내 차원의 양극단에는 개개 의원이 사적 지지 네트워크를 형성해서 유권자에 후원적 특혜를 제공하는 “초개인주의적(hyper-personalistic)” 체제와 당지도부가 후보를 장악하는 “초중앙집중적(hyper-centralized)” 체제가 놓여있다. 슈거트에 의하면, 혼합형 선거제도는 당간 차원과 당내 차원의 양극단에 놓여있는 선거제도가 초래하는 극단적인 결과를 “완화하는(moderating)” 효과를 가진다.

그러나 혼합형 선거제도에는 서로 다른 선거제도를 조합하기 때문에 얻는 장점도 있지만 이로 인해 발생하는 여러 단점이 있다(문우진 2019). 첫째, 지역대표와 직능대표는 각각 서로 다른 집단을 대표하므로 이들의 이해가 충돌할 수 있다. 둘째, 의원의 수가 증가할 수 있다. 특히 단순다수제를 채택하고 있는 국가에서 혼합형 선거제도를 도입할 경우, 지역구 의원의 반대를 무릅쓰고 지역구 의석을 줄이기 어렵기 때문에 지역구 의석에 비례석을 추가하게 되어 의원정수가 지나치게 늘어난다. 셋째, 혼합형 선거제도는 중복 출마의 문제를 가지고 있다. 중복 출마가 가능하면 지역구에서 패배한 후보도 비례대표 의원으로 당선될 수 있으므로, 공천권을 행사하는 당 지도부가 자신과 측근 의원들의 의석 유지를 위해 중복 출마 제도를 악용할 수 있다.

전술한 단점들은 모든 혼합형 선거제도가 공유하는 반면, 연동형 선거제도는 고유한 제도적 결함을 가지고 있다. 첫째, 연동형 선거제도는 초과의를 초래할 수 있으며, 지역구 의석수에 비해 비례석 수가 적을수록 초과의석 수가 급격하게 증가할 가능성이 높다. 이럴 경우, 연동형 선거제도의 장점인 비례성 제고의 효과는 미약해진다. 둘째, 연동형 선거제도에서 지역구 의석을 확보할 수 있는 정당이 위성정당을 만들면, 지역구 선거에서 초래되는 불비례적 의석 배분을 교정하기 위해 설계된 의석

보상 방식이 작동하지 않게 된다. 셋째, 위성정당을 만든 모(母)정당 후보와 위성정당에 전략적 분할투표를 행사한 유권자의 표는 군소정당 후보와 군소정당에 일괄 투표를 행사한 유권자의 표보다 두 배의 가치를 가진다. 따라서 표의 등가성이라는 선거제도의 기본 가치가 훼손될 수 있다.

혼합형 선거제도의 이러한 단점에도 불구하고 단순다수제와 비례제의 단점을 완화하는 효과가 충분하다면, 혼합형 선거제도를 단순다수제나 비례제보다 더 바람직한 제도로 평가할 수 있을 것이다. 혼합형 선거제도가 당간 차원 효율성을 증진하는 완화효과를 가진다는 슈거트의 주장은 일부 경험 연구에서 뒷받침되었다. 동유럽 국가에서 1989년에서 2000년 사이에 치러진 선거 결과를 분석한 코스타니노바(Kostadinova 2002)는 혼합형 선거제도가 산출하는 정당체제가 단순다수제보다는 더 파편화된 반면 비례제보다는 덜 파편화되었다는 사실을 발견하였다. 그러나 다수의 연구는 혼합형 선거제도의 완화효과를 뒷받침하지 않았다. 혼합형 선거제도의 단순다수제 요소가 정당 체제의 파편화를 억제할 것이라는 예측과 달리, 1990년대 초반 혼합형 선거제도를 채택한 동유럽 국가의 선거 결과는 다수제 요소보다 비례제 요소가 정당의 수를 더 감소시켰다는 점을 보여주었다(Birch 2000). 혼합형 선거제도를 채택한 이탈리아에서는 지역구가 “비례화(proportionalized)” 되면서 정당 체제의 파편화가 더 심해졌다(D’Alimonte 2001). 볼리비아에서는 지역구 선거가 정당 체제를 더 파편화시켰고(Mayorga 2001), 러시아에서는 지역구 선거에서 무소속 당선자가 급증하였다(Moser 2001).

다수의 경험 연구는 또한 혼합형 선거제도가 당내 차원 효율성을 제고한다는 슈거트(Shugart 2001)의 주장을 뒷받침하는 결과를 얻지 못했다. 이들 연구는 혼합형 선거제도가 지역구 의원의 개인주의적 행태와 비례대표 의원의 정파적인 행태를 완화할 것이라는 예측과 다른 결과를 발견하였다. 이탈리아에서 비례제를 대체한 혼합형 선거제도 도입이 이탈리아 의원과 지역구민과의 연계를 강화하지 않았다(Katz 2006). 다른 연구는 혼합형 선거제도가 지역구 의원과 비례대표 의원의 행태를 평균화시킨다는 예측을 뒷받침하지 않았다. 후보 중심적인 선거제도의 경험을 가진 뉴질랜드나 일본에서 혼합형 선거제도를 채택하자 비례대표 의원의 개인주의 성향이 더

강해졌다(Reed and Thies 2001). 초중양집중적 선거제도의 경험을 가진 베네수엘라에서는 지역구 의원의 정파적인 성향이 더 강해졌다(Kulishech and Crisp 2001).

Ⅲ. 혼합형 선거제도 당간 및 당내 차원 특징 비교분석

슈거트(Shugart 2001)에 의하면, 혼합형 선거제도는 다수제와 비례제 선거제도가 초래하는 극단적인 결과를 완화하므로 다수제와 비례제에 비해 당간 차원과 당내 차원에서 더 효율적인 선거제도이다. 그러나 다양한 혼합형 선거제도에는 다수제와 비례제 공식을 조합했다는 것 외에 공통점이 없을 정도로 서로 다른 제도적 특징과 그에 따른 장단점의 차이가 존재한다. 따라서 혼합형 선거제도를 하나의 범주로 설정하고 이를 다른 선거제도와 획일적으로 비교하는 것은 선거제도 간 비교를 지나치게 단순화하는 것이다. 서로 다른 혼합형 선거제도가 가진 고유한 장단점에 따라 혼합형 선거제도와 다른 선거제도와와의 상대적인 평가가 달라질 수 있으므로, 각각의 혼합형 선거제도가 가진 장단점을 분명히 파악할 필요가 있다.

혼합형 선거제도는 두 종류의 선거 공식이 독립적으로 운영되는 상호독립적인 체제와 두 종류의 선거 공식이 서로 연계되어 작동하는 상호의존적인 체제로 구분된다(Massicotte and Blais 1999). 상호독립적인 체제에서 다수제 공식과 비례제 공식은 서로 독립적으로 작동하므로 다수제 공식에서 초래되는 불비례적인 결과가 비례제 공식을 통해 보완되지 않는다. 따라서 상호독립적인 체제는 상호의존적인 체제에 비해 비례성이 낮다는 단점을 가지고 있다. 반면 상호의존적인 체제는 다수제 공식에서 의석 확보가 어려운 군소정당에 정당 득표율만큼의 비례석을 배분해 준다. 따라서 상호의존적인 체제는 상호독립적인 체제보다 비례성이 높다. 그러나 상호의존적인 체제 중 1인 2표 “교정(correction)” 체제는 두 선거 공식을 연계하기 때문에 초래되는 전략적 분할투표나 위성정당의 출현과 같은 문제를 초래한다. 이럴 경우, 상호의존적인 체제가 추구하는 비례적인 의석 배분 메커니즘이 작동하지 않을 수 있다.

교정 체제는 하위선거구의 다수제 공식에서 초래된 불비례적인 의석 배분 결과를

상위선거구의 비례제 공식을 통해 보완한다. 한국에서 연동형이라고 불리는 교정 체제는 “보상 체제(compensatory system)”로도 불리며, 각 정당이 얻은 득표율에 비례하는 만큼의 의석을 못 얻었을 때 “부족분을 채워주는(top-up)” 배분 방식을 채택한다(Massicotte and Blais 1999, 353). 교정 체제에는 “의석 연동 보상(seat linkage compensation)” 체제와 “득표 연동 보상(vote linkage compensation)” 체제가 포함된다. 의석 연동 보상 체제에 연동형 제도, 준연동형 제도 및 의석 추가 제도가 포함되고, 득표 연동 보상 체제에 “가표 이양(positive vote transfer)” 제도와 “감표 이양(negative vote transfer)” 제도가 포함된다.

1. 의석 연동 보상 체제

의석 연동 보상 체제는 독일, 뉴질랜드, 알바니아, 볼리비아에서 사용된 연동형 선거제도와 21대 총선 이후 한국에서 사용된 준연동형 선거제도를 포함한다. 또 다른 의석 연동 보상 체제는 영국의 런던, 스코틀랜드, 웨일즈 의회가 채택한 의석 추가 제도(AMS: additional member system)이다. 의석 연동 보상 체제는 지역구 선거에서 발생한 불비례적인 의석 배분 결과를 교정하기 위해 지역구에서 의석을 얻지 못한 군소정당에 비례석을 채워준다. 연동형 선거제도는 정당 득표율에 비례하는 만큼의 의석을 정당에 배분하므로 비례제 공식에 속한다. 주요 정당은 지역구 선거에서 이미 확보한 의석에 비례석을 추가한 의석의 비율이 정당 득표율과 부합할 수 있도록 비례석을 배분받는다. 이에 반해 지역구 의석을 얻지 못한 군소정당은 정당 득표율에 비례하는 만큼의 비례석을 배분받는다. 그러나 정당 득표율에 따라 얻을 수 있는 의석보다 더 많은 지역구에서 승리한 정당이 있으면 불비례적인 의석 배분이 초래된다.

연동형 제도에서의 의석 배분 방식을 <표 1>의 예를 통해 설명할 수 있다. 지역구 의석이 70석이고 비례석이 30석인 선거제도에서 정당표의 43%를 얻은 정당 A는 의원정수 100명의 43%에 해당하는 43석을 얻을 자격을 얻는다. 그러나 정당 A는 54곳의 지역구에서 승리했으므로, 정당 A는 득표율만큼의 의석수보다 지역구에서 11석을 더 얻었다. 이럴 경우, 연동형 선거제도는 정당 A가 지역구에서 얻은 54석을

모두 인정해 준다. 따라서 정당 A는 득표율에 비해 11석을 초과하는 의석을 얻게 된다. <표 1>에서 정당 득표율에 비해 더 많은 지역구 의석을 얻은 정당 D 역시 초과 의석을 얻는다. 정당 D는 3%를 득표했으므로 3석을 얻을 자격이 있으나 지역구에서 5석을 얻었으므로 초과 의석을 2석 얻는다. 초과 의석을 얻은 정당이 있는 경우, 이들은 득표율에 비해 더 많은 의석을 얻게 되므로 불비례적인 의석 배분이 초래된다. <표 1>의 예에서 연동형 제도의 불비례성(GI: Gallagher Index)은 5%로 계산된다.

<표 1> 세 교정형 선거제도와 병립형 선거제도에서의 의석 배분 결과

선거결과 선거제도	정당	정당 A	정당 B	정당 C	정당 D	합
	정당 득표율	43.0%	41.0%	13.0%	3.0%	100.0%
지역구 의석수	54	11	0	5	70	
(지역구 의석 비율)	(77.1%)	(15.7%)	(0.0%)	(7.1%)	(100.0%)	
연동형 제도 GI: 5.0%	비례석	0	30	13	0	43
	전체 의석수	54	41	13	5	113
	초과 의석수	11	0	0	2	13
	의석 비율	47.8%	36.3%	11.5%	4.4%	100.0%
보정 의석 연동형 제도 GI: 0.0%	비례석	18	57	22	0	97
	전체 의석수	72	68	22	5	167
	초과 의석수	11	0	0	2	13
	보정 의석수	18	27	9	0	54
의석 비율	43.0%	41.0%	13.0%	3.0%	100.0%	
의석추가 제도 (AMS) GI: 10.8%	비례석	0	20	10	0	30
	전체 의석수	54	31	10	5	100
	의석 비율	54.0%	31.0%	10.0%	5.0%	100.0%
병립형 선거제도 GI: 22.1%	비례석	13	12	4	1	30
	전체 의석수	67	23	4	6	100
	의석 비율	66.9%	23.3%	3.9%	5.9%	100.0%

연동형 선거제도에서 초래되는 불비례적인 의석 배분을 해소하기 위해 독일은 2013년 선거에 “보정 의석(leveling seats)” 제도를 도입했다. <표 1>의 연동형 제도에서의 의석 배분 결과를 보면, 43%를 득표한 정당 A는 의원정수의 47.8%에 해당하

는 54석을 얻었다. 이럴 경우, 초과의를 얻지 못한 정당들에 보정 의석을 나눠주면, 정당 A의 의석률이 43%가 되도록 조정할 수 있다. 정당 A가 얻은 54석이 전체 의석의 43%가 되기 위해서는 의원정수가 최소 126석(=54석/43%)은 되어야 한다. 다음은 정당 D의 득표율과 의석률이 일치하도록 의원정수를 조정해야 한다. 정당 D는 3%만 득표했음에도 의원정수의 4.4%에 해당하는 5석을 얻었다. 정당 D가 얻은 5석이 의원정수의 3%가 되려면 의원정수가 최소 167석(=5석/3%)은 되어야 한다. 의원정수를 126석으로 늘리면 정당 A는 득표한 만큼의 의석을 얻게 되나, 정당 D는 여전히 득표율에 비해 더 많은 의석을 얻는다. 의원정수를 167석으로 늘리면 모든 정당이 득표한 만큼의 의석을 얻게 되어, 불비례성이 0%인 의석 배분이 완료된다.

의석 추가 제도에서 유권자는 지역구 후보와 정당에 각각 1표씩 행사한다. 의석 추가 제도에서는 각 정당의 득표수를 지역구 의석수에 1을 더한 수로 나누어 각 정당이 얻은 의석 1석에 해당하는 득표수를 계산한 후, 1석당 득표수가 가장 많은 순서대로 의석을 1석씩 배분한다. 이 방식에서는 지역구 의석수가 많을수록 지역구 의석에 1을 더한 수도 커지므로, 득표수를 더 큰 수로 나누게 된다. 따라서 지역구 의석을 많이 얻은 정당일수록, 1석당 득표수가 감소하게 되어 의석을 얻을 가능성이 작아진다.

〈표 1〉의 예를 들어 설명하면, 정당 A가 얻은 43만 표를 55로 나눈 값은 7818.2이다. 이는 정당 A에 1석의 비례석을 추가해서 정당 A가 55석의 의석을 얻게 되면, 정당 A의 1석에 해당하는 득표가 7818.2표라는 의미이다. 마찬가지로 나머지 정당들의 지역구 의석에 비례석을 추가하여 1석에 해당하는 득표수를 계산한다. 정당 B에 비례석 1석을 추가하면, 정당 B의 1석에 해당하는 득표수는 41만 표를 12로 나눈 34,166.7표이다. 정당 C에 비례석 1석을 추가하면, 정당 C의 1석당 득표수는 13만 표를 1로 나눈 130,000.0표이며, 정당 D의 1석당 득표수는 3만 표를 6으로 나눈 5000.0표이다. 이 단계에서 1석당 득표수가 가장 많은 정당이 정당 C라는 사실을 알 수 있다. 따라서 비례석의 첫 번째 의석은 정당 C에 할당한다. 정당 C에 1석의 비례석을 할당한 후, 다음 단계에서는 정당 C에 1석의 비례석을 더 추가하고, 비례석을 배분받지 못한 나머지 정당은 비례석을 1석 추가할 때 산출되는 1석당 득표수를 비교해서 두 번째 비례석을 배분한다. 이러한 방식으로 모든 비례석이 소진될 때까지

비례석을 1석씩 배분해 나간다.

의석 추가 제도는 연동형 선거제도에 비해 비례성이 낮다. <표 1>의 예에서 의석 추가 제도에서 산출된 의석 배분 결과의 불비례성은 10.8%로, 불비례성이 5.0%인 연동형 선거제도의 두 배 정도 되는 것으로 나타났다. 이러한 결과는 의석 추가 제도가 교정형 체제임에도 불구하고 연동형 선거제도에 비해 교정 효과가 크지 않다는 사실을 보여준다. 그러나 불비례성이 22.1%에 달한 병립형 선거제도에 비해 의석 추가 제도는 불비례성을 두 배 이상 감소시키는 것으로 분석되었다. 의석 추가 제도는 초과의를 초래하지 않으나 위성정당 출현 문제를 가지고 있다. 만약 주요 정당이 위성정당을 만들면, 위성정당은 지역구 의석수가 0석이므로 위성정당의 표를 낮은 수로 나누게 된다. 이럴 경우, 모정당은 지역구 의석을 얻고, 모정당의 위성정당은 위성정당을 만들지 않은 다른 정당보다 비례석을 먼저 할당받게 된다. 따라서 지역구 의석을 얻을 수 있는 정당은 위성정당을 만드는 것이 이익이다.

2. 득표 연동 보상 체제

득표 연동 보상 체제는 지역구 경쟁력이 약한 정당에 지역구에서 발생한 사표를 이양해 주는 가표 이양 제도와 지역구 경쟁력이 강한 정당의 지역구 표 일부를 차감하는 감표 이양 제도로 분류된다. 루마니아와 레소토에서 사용하는 혼합 단기 투표(MSV: mixed-single vote) 제도와 헝가리가 도입한 혼합명부 이양식 투표(MBTV: mixed ballot transferable vote) 제도는 가표 이양 제도에 속한다. 1994년에서 2001년 사이 이탈리아 하원 선거에서 사용된 “차감제(scorporo)”는 대표적인 감표 이양 제도다.

루마니아의 혼합 단기 투표제는 334개의 소선거구를 행정구역에 따라 묶어 최소 4명에서 최대 28명을 선발하는 43개의 상위선거구로 구성된다. 유권자는 지역구 후보에 1표만 행사하고, 지역구 의석은 과반을 득표한 후보에게 배분된다. 루마니아의 혼합 단기 투표제에서는 정당 명부가 따로 없으므로, 당선자가 없는 지역구들의 표를 정당별로 합산해서 정당 득표율을 계산한다. 이처럼 산출된 정당 득표율을 이용해서

각 상위선거구에 할당된 의석수에서 지역구 당선자 수를 뺀 잔여 의석을 각 정당에 배분한다. 상위선거구 수준에서 각 정당에 배분할 의석수가 정해지면, 각 정당은 지역구 후보의 득표수에 따라 의석을 배분한다.

정당 명부를 따로 내지 않는 루마니아의 혼합 단기 투표제와 달리, 2012년에 레소토가 도입한 혼합 단기 투표제에서는 폐쇄 명부를 이용해서 40인의 전국구 비례대표 의원을 선발한다. 레소토에서는 120곳의 지역구에서 후보에게 행사한 표를 정당별로 합산하여 정당 득표율을 계산한 후, 이를 이용해서 40석의 전국구 보정 의석을 배분한다. 레소토에서는 지역구 의석률이 정당 득표율보다 높은 정당은 비례석을 배분받지 못한다.

지역구에서 패한 후보에 행사한 표가 사표가 되는 병립형 선거제도에서는 당선 가능성이 없는 군소정당 후보를 선호하는 유권자가 사표 방지를 위해 차선의 주요 정당 후보에 투표하는 성향이 있다. 이에 반해 혼합 단기 투표제에서는 낙선 후보에게 행사한 표가 합산되어 정당 득표율을 결정하므로, 군소정당도 의석을 얻을 수 있다. 따라서 혼합 단기 투표제는 군소정당 후보 지지자가 차선의 주요 정당 후보에 투표하는 전략적 투표 동기를 억제한다. 혼합 단기 투표제는 병립형 선거제도에 비해 비례성이 높은 의석 배분 결과를 초래한다. 루마니아의 2008년과 2012년 하원 선거에서 초래된 불비례성은 각각 3.33%와 6.20%로 나타났다(Gandrud 2015). 보정 의석 혼합 단기 투표제를 사용한 레소토에서는 2012년 하원 선거에서 초래된 불비례성이 0.94%밖에 안 되는 것으로 나타났다(Gandrud 2015).

레소토에서 사용된 1인 1표제 혼합 단기 투표제는 2001년에 위헌 판정을 받은 한국의 병립형 선거제도와 같은 논란에 처할 수 있다. 헌법재판소는 당시 병립형 선거제도가 단순다수제와 함께 비례제를 사용하면서도 별도의 정당투표를 허용하지 않는다는 점을 위헌으로 판결하였다. 이 판결은 1인 1표제 자체가 위헌은 아니지만 지역구 득표율에 따라 비례대표 의석을 배분하는 것을 문제 삼았다. 따라서 후보에게 행사한 표를 정당별로 합산하여 정당 득표율을 계산한 후, 이를 이용해서 전국구 비례석을 배분하는 레소토 선거제도는 위헌 판정을 받은 한국 1인 1표 병립형 선거제도와 같은 문제를 가지고 있다. 그러나 루마니아에서 사용된 1인 1표제 혼합 단기 투표

제는 비례대표 후보를 따로 내지 않는다는 점에서 1인 1표 병립형 선거제도와 다르다. 루마니아에서 후보 표를 이용해서 정당 득표율을 산출하는 이유는 비례대표 후보를 선별하기 위해서가 아니라 지역구 후보를 비례적으로 선별하기 위해서이다.

혼합명부 이양식 투표 제도에서는 유권자가 후보와 정당에 각각 1표씩 행사한다. 지역구 후보가 당선되는 데 필요한 표를 초과하는 잉여표와 낙선자의 표는 이들이 소속된 정당 명부에 행사한 표와 합산된다(Bochsler 2014; Difford 2022).¹⁾ 헝가리에서 채택한 혼합명부 이양식 투표 제도는 지역구 당선자의 잉여표를 명부 표에 합산하기 때문에, 지역구에서 압도적으로 승리한 후보가 많은 정당일수록 더 많은 비례석을 가져갈 수 있다. 지역구 승리를 통해 이미 많은 의석을 확보한 정당에 당선자의 잉여표를 추가해 주는 혼합명부 이양식 투표 제도의 의석 배분 방식 때문에, 혼합명부 이양식 투표 제도는 혼합형 다수제(mixed member majoritarian system)로 분류된다(Ferrara and Herron 2005; Renwick 2012).²⁾

의석 연동 보상 체제와 달리, 혼합명부 이양식 투표 제도에서는 전략적 투표나 위성 정당 창당을 통해 선거 결과를 왜곡하기 어렵다(Bochsler 2014, 114). 위성정당을 내지 않는 정당은 명부 표와 지역구 당선자의 잉여표와 낙선자 표를 합산하여 정당 득표율을 계산한다. 반면 위성정당을 내는 모정당은 지역구 당선자의 잉여표와 낙선자 표를 합한 표를 얻고, 위성정당은 위성정당에 행사한 명부 표를 얻는다. 정당이 위성정당을 내지 않았을 때 얻는 명부 표와 위성정당을 냈을 때 위성정당이 얻는 명부 표가 같다고 가정하면, 위성정당을 내지 않은 정당의 명부 표와 지역구 후보로부터 이양받은 표를 합한 정당 표는 위성정당을 낸 모정당의 지역구 후보로부터 이양받은 표와 위성정당이 얻은 명부 표를 합한 표와 다르지 않다. 따라서 위성정당을 만들어도 더 많은 표를 얻기 어렵다. 헝가리가 다른 신생 민주주의와 달리 혼합형 선거제도를 비교적 안정적으로 유지할 수 있었던 이유는 혼합명부 이양식 투표 제도는 전략적

1) 당선 후보의 잉여표는 당선 후보가 얻은 표에서 석패 후보가 얻은 표에 1표를 더하여 뺀 값이다. 당선 후보가 얻은 표와 석패 후보가 얻은 표를 각각 a 와 b 로 표기하면, 당선 후보의 잉여표는 $a - (b + 1)$ 이다.

2) 2022년 총선에서 Fidesz-KDNP 연합은 54.13%의 정당 득표율로 67.8%의 의석을 차지했다.

투표를 통해 선거 결과를 전략적으로 왜곡하기 어려운 체제이기 때문이다(Bochsler 2014, 114).

차감제(scorporo)는 한 정당이 얻은 명부 표에서 해당 정당의 지역구 당선자들이 얻은 표를 뺀 후 당선자들의 잉여표를 더해서 정당표를 계산한 뒤, 이를 기준으로 비례석을 배분한다(Bochsler 2014, 124). 달리 말하면, 각 지역구의 당선자와 경합한 석패 후보가 얻은 표에 1표를 더한 표를 당선자의 정당 명부 표에서 차감한다(Golosov 2013, 323). 예컨대, 지역구 당선자가 10,000표를 얻었고 석패 후보가 7,000표를 얻었으면 당선자와 연계된 정당 명부 표에서 7,001표를 차감한다. 이러한 의석 배분을 모든 지역구에 적용해야 하므로, 차감제의 의석 배분 방식을 수식으로 표시하면 아래와 같다.

$$V_i = L_i - \sum_{j=1}^m a_{ij} + \sum_{j=1}^m [a_{ij} - (b_j + 1)] = L_i - \sum_{j=1}^m b_j - m \quad (1)$$

수식(1)에서 V_i 와 L_i 는 각각 m 개의 지역구에 후보를 낸 정당 i 가 얻은 정당 표와 명부 표를 나타내고, a_{ij} 와 b_j 는 각각 지역구 j 에서 승리한 정당 i 의 후보가 얻은 표와 이 후보와 경쟁해서 석패한 후보의 표를 나타낸다. 위 수식에서 $a_{ij} - (b_j + 1)$ 는 지역구 j 에서 승리한 정당 i 의 후보가 얻은 잉여표를 나타낸다. 이 방식에서는 지역구 경쟁력이 강한 정당의 명부 표에서 석패 후보들의 표를 모두 제거한 후 정당 득표율을 계산하므로, 지역구에서 많은 의석을 얻은 정당의 득표율은 명부 득표율보다 낮아진다. 그러나 지역구에서 압도적으로 승리한 후보가 많은 정당일수록, 명부 표에서 차감하는 석패 후보들의 표가 감소한다. 지역구 승리를 통해 많은 의석을 확보한 정당에 당선자의 잉여표를 추가적으로 보상해 주는 혼합명부 이양식 투표 제도와 마찬가지로, 지역구에서 강한 정당일수록 더 적은 표를 차감하는 차감제(scorporo)는 비례제에 비해 불비례적인 의석 배분 결과를 초래한다.

가표 이양 제도와 달리 차감제는 위성정당 출현 문제로부터 자유롭지 못하다(Golosov 2013). 차감제를 채택한 이후 이탈리아에서는 위성정당과 유사한 “미끼명

부”(decoy list)가 등장하였다. 지역구 경쟁력이 강한 정당이 명부 표가 차감되는 것을 방지하기 위해 미끼명부를 만들어 후보들과 연계하면 모정당 명부 표는 차감되지 않고 미끼명부 표가 차감된다.³⁾ 2001년 이탈리아 총선에서 자유의 집(the House of Freedoms) 정당 연합과 올리브나무(Olive Tree) 정당 연합은 각각 “차감제 폐지(Abolizione Scorporo)”와 “새로운 국가(Paese Nuovo)”라는 미끼명부를 만들었다. 두 명부는 전체 명부투표의 0.2%밖에 얻지 못했으나 두 유인 명부에 연계된 지역구 후보는 475석 중 360석을 얻었다. 두 정당 연합에 속한 정당들은 지역구 표가 자신의 명부 표에서 차감되지 않고 미끼명부 표에서 차감되므로, 다수의 비례석을 확보할 수 있었다.

3. 혼합형 선거제도 비교

슈거트(Shugart 2001)에 의하면, 혼합형 선거제도는 당간 차원에서 양당제를 산출하는 단순다수 체제와 파편화된 정당체제를 산출하는 초대표 체제의 효과를 완화한다. 혼합형 선거제도가 이러한 효과를 가진다면, 혼합형 선거제도는 지나치게 비례적이지도 않고 불비례적이지도 않은 중간 정도의 선거 결과를 초래한다. 그러나 서로 다른 혼합형 선거제도에서 초래되는 불비례성에는 상당한 차이가 있다. 따라서 서로 다른 혼합형 선거제도가 가진 완화효과 역시 다르게 나타날 것으로 예측할 수 있다.

〈표 2〉는 여섯 종류의 혼합형 선거제도의 제도적 요소와 이들을 사용한 국가에서 초래된 불비례성을 보여준다. 혼합형 선거제도에서 지역구 의석과 비례석의 비율은 불비례성에 주요한 영향을 미친다. 특히 지역구에서 초래된 불비례적인 선거 결과를 보완해 주지 않는 병립형 선거제도는 비례석 수가 줄어들수록 불비례적인 결과를 초래할 가능성이 높다. 연동형 선거제도에서는 비례석 수가 적을수록 초과 의석 발생 가능성이 증가하므로 불비례적인 결과가 초래될 가능성이 높다. 따라서 서로 다른 혼합형 선거제도를 비교할 때 지역구 의석과 비례석의 비율을 통제할 필요가 있다.

3) 연동형 또는 준연동형 선거제도에서 모정당은 지역구 후보를 내고 위성정당은 비례대표 후보를 내는 반면, 차감제에서는 비례대표 후보를 모정당이 내고 지역구 후보는 미끼명부에 연계한다.

〈표 2〉 혼합형 선거제도 비교

	혼합형 선거제도					
	병립형	연동형	AMS	MSV	MBTV	차감제
국가	리투아니아	독일	웨일즈	루마니아	헝가리	이탈리아
분석 연도	2004 -2008	1998 -2005	2007 -2016	2008 -2012	1998 -2010	1994 -1996
선거 횟수	3회	3회	3회	2회	4회	2회
하위 선거구 공식	다수제	단순 다수제	단순 다수제	다수제	다수제	단순 다수제
상위 선거구 공식	비례제 Hare	비례제 D'Hondt	비례제 D'Hondt	비례제 Hare	비례제 Droop	비례제 Hare
의원정수	141	598	40	334	386	630
지역구:비례석	70:71	299:299	20:20	334:0	176:152	475:155
봉쇄조항	0%	5%	0%	0%	5%	4%
하위선거구 수	70	299	20	334	176	475
상위 선거구 크기	71	299	4	평균 7.8	평균 7.6	155
상위 선거구 수	1	1	5	43	20	1
불비례성	8.42%	3.76%	11.59%	4.76%	8.75%	7.36%
하위선거구 명부 (개인주의 순위)	폐쇄 (7/12)	폐쇄 (7/12)	폐쇄 (7/12)	폐쇄 (7/12)	폐쇄 (7/12)	폐쇄 (7/12)
상위선거구 명부 (개인주의 순위)	개방 (3/12)	폐쇄 (11/12)	폐쇄 (11/12)	개방 (3/12)	폐쇄 (11/12)	폐쇄 (11/12)
초과의석 확률	없음	높음	없음	없음	없음	없음
위성정당 확률	없음	높음	높음	없음	없음	높음

출처: 선거제도: Pilet et al. (2016), 불비례성: Gandrud (2015). 웨일즈의 불비례성은 아래 링크의 자료를 이용해서 계산하였음. https://en.wikipedia.org/wiki/Elections_in_Wale(검색일: 2024.12.20).

〈표 2〉는 병립형, 연동형, 의석 추가 제도, 혼합명부 이양식 투표 제도를 채택한 국가의 지역구 의석과 비례석의 비율이 1:1에 가깝다는 사실을 보여준다. 루마니아의 혼합 단기 투표는 과반 득표 당선자가 없는 지역구의 표를 상위선거구로 이양해서 당선자 수를 뺀 잔여 의석을 비례적으로 배분한다. 따라서 과반 득표 당선자의 수가 줄어들수록, 비례적으로 배분하는 의석수는 증가한다. 이탈리아 차감제는 지역구 의

석이 비례석의 3배가 넘으나 차감제를 사용하는 다른 사례를 찾을 수 없어 이탈리아를 비교 대상으로 포함했다.

먼저 당간 차원의 특성을 살펴보면 연동형 제도가 가장 비례적인 의석 배분 결과를 산출했고, 혼합 단기 투표가 두 번째로 비례적인 결과를 산출했다. 혼합명부 이양식 투표 제도는 병립형과 비슷한 결과를 산출했고, 의석 추가 제도가 비례성이 가장 낮은 결과를 산출했다. 여섯 종류의 선거제도가 초래하는 불비례성이 단순다수제가 초래하는 불비례성과 비교해서 어떤 수준인가를 알 필요가 있다. 영국에서 1970년 이후 실시된 10번의 선거에서 초래된 불비례성의 평균은 14.52%로 계산되었다. 따라서 영국의 단순다수제가 초래하는 불비례성과 초비례제가 초래할 0%에 가까운 불비례성의 중간 수준에 해당하는 불비례성은 7.2% 정도라는 사실을 알 수 있다.

〈표 2〉는 지역구 의석과 비례석의 비율이 1:1에 가까운 병립형 선거제도와 혼합명부 이양식 투표 제도 그리고 차감제가 이와 비슷한 수준의 불비례적인 결과를 산출한다는 사실을 보여준다. 이러한 결과는 세 선거제도가 단순다수 체제와 초비례적인 체제가 초래하는 극단적인 결과의 중간 정도를 산출한다는 사실을 의미한다. 반면, 불비례성이 3.76%에 불과한 독일식 연동형 선거제도는 초비례적인 체제에 더 가깝다. 〈표 2〉의 결과는 혼합형 선거제도가 단순다수 체제와 초비례적인 체제가 초래하는 결과를 완화한다는 슈거트(Shugart 2001)의 주장이 엄밀하지 않다는 사실을 보여준다. 서로 다른 혼합형 선거제도가 초래하는 당간 차원 결과에는 상당한 차이가 발견되었다. 연동형 선거제도는 초비례적인 체제 수준의 불비례성을 초래한 반면, 의석 추가 제도는 다수제 체제 수준의 불비례성을 초래했다.

서로 다른 혼합형 선거제도는 당내 차원에서의 극단적인 결과를 어떻게 완화하는가? 슈거트(Shugart 2001)는 당내 차원의 특성을 측정하기 위한 세 변수를 제안하였다. 첫째, “명부(ballot)” 변수는 정당 명부의 “개방성(accessibility)”을 측정한다. 정당 지도부가 당내 후보 선별 과정과 명부 순위 결정 과정을 폐쇄적으로 주도하면 정파적인 후보가 산출되는 반면, 일반 유권자도 두 과정에 제한 없이 참여할 수 있으면 개인주의적인 후보가 산출된다. 둘째, “투표(vote)” 변수는 투표 방식과 집계 방식을 측정한다. 유권자가 정당 명부에만 투표할 수 있으면 정파적인 후보가 산출되고,

후보에게 행사한 표가 정당 표로 집계되지 않고 후보 표로만 사용되면 개인주의적인 후보가 산출된다. 셋째, “선거구(district)” 변수는 투표 변수와의 상호작용을 통해 당내 차원 특성에 영향을 미친다. 선거구 크기가 커질수록, 정당투표 방식과 후보투표 방식은 각각 정파적인 후보와 개인주의적인 후보를 산출한다.

슈거트(Shugart 2001)는 세 변수를 이용해서 선거제도를 후보 중심적인 정도에 따라 12등급으로 분류하였다. 단기비이양식 선거제도(SNTV: single non-transferable vote)는 후보 중심적인 선거제도의 1순위로 매겨졌고, 소수의 정당 지도부가 후보의 순위를 결정하는 폐쇄 명부 비례제는 12순위로 평가되었다. 슈거트는 정당이 지역구 후보를 공천하는 단순다수제를 7순위로 측정하였고, 개방 명부 비례제와 폐쇄 명부 비례제를 각각 3순위와 11순위로 평가하였다.

〈표 2〉는 6개 국가의 상·하위 선거구 명부 유형과 개인주의적 후보 선발 정도를 보여준다. 6개 국가 모두 정당이 지역구 후보를 폐쇄적으로 공천하였다. 6개 국가 중 4개 국가가 상위선거구에서 폐쇄 명부를 이용한 반면, 리투아니아는 개방 명부를 이용했다. 루마니아의 혼합 단기 투표 제도는 정당 명부를 따로 제시하지 않지만, 유권자가 상위선거구 후보의 순위를 바꿀 수 있다. 루마니아에서는 지역구에서 과반을 득표하지 못한 후보들이 지역구에서 얻은 득표수에 따라 상위선거구 의석을 배분받는다. 따라서 루마니아는 개방 명부와 마찬가지로 유권자가 상위선거구 후보의 순위를 결정한다. 이에 반해 레소토는 폐쇄 명부를 사용해서 비례대표 의원을 선출하므로, 루마니아와 레소토는 모두 혼합 단기 투표 제도를 채택했으나 두 국가의 당내 차원 특성은 서로 같지 않다.

슈거트(Shugart 2001)에 의하면, 혼합형 선거제도가 당내 차원의 극단적인 결과를 완화하는 효과는 지역 대표성에 충실한 지역구 의원과 공공정책 수립 동기가 강한 비례대표 의원이 조합되었을 때 발생한다. 이러한 시기에 이상적으로 부합하는 혼합형 선거제도는 유권자가 개방형 예비선거(open primary)를 통해 당내 지역구 후보를 결정하고 정당이 비례대표 후보의 순위를 결정하는 체제이다. 그러나 1945년 이후 30개 유럽 국가에서 채택한 선거제도를 분석한 자료에 의하면(Pilet et al. 2016), 이러한 조합을 채택한 혼합형 선거제도는 존재하지 않는다. 〈표 2〉가 보여주듯이, 독

일, 웨일즈, 헝가리와 이탈리아는 상·하위 선거구 후보 모두 정당 중심적인 방식으로 선발하였다. 리투아니아와 루마니아는 슈거트 이론과 반대로 정당이 하위선거구 후보를 결정하고 유권자가 상위선거구의 후보 순위를 결정하는 방식을 채택했다.

슈거트(Shugart 2001)는 혼합형 선거제도를 일거양득 체제로 높게 평가했다. 그러나 서로 다른 혼합형 선거제도를 비교한 이 장의 분석에 의하면, 선거제도의 다양한 구성요소를 어떻게 조합하는가에 따라 당간 차원과 당내 차원에서 극단적인 결과를 완화하는 혼합형 제도가 산출될 수도 있고 극단적인 결과를 초래하는 혼합형 제도가 산출될 수도 있다. 독일의 연동형 선거제도는 당간 차원에서 비례제 공식과 더 가깝고, 독일, 웨일즈, 헝가리와 이탈리아의 선거제도는 당내 차원에서 중압 집중적 체제와 더 가깝다는 이 장의 분석 결과는 서로 이질적인 두 종류의 의원을 혼합한다고 해서 완화효과가 초래되는 것이 아니라는 점을 보여준다. 당간 차원에서의 완화효과는 의석 배분 방식과 선거구 크기 및 지역구 의석과 비례석의 비율에 따라 달라지며, 당내 차원에서의 완화효과는 명부 유형과 투표 방식 및 선거구 크기에 따라 달라진다. 따라서 선거제도 개혁의 목표가 극단적인 선거제도가 당간 차원과 당내 차원에서 초래하는 결과를 완화하는 것이라면, 혼합형 선거제도에 국한될 필요 없이 선거제도 구성 요소들의 어떠한 조합이 이러한 목표를 달성하는 데 가장 효과적인가를 분석할 필요가 있다.

IV. 선거제도 개혁 논의의 주요 쟁점

III장에서는 완화효과를 중심으로 서로 다른 혼합형 선거제도를 비교하였다. 그러나 당간 차원과 당내 차원에서 중간적인 결과를 산출하는 선거제도가 가장 바람직한 제도라는 슈거트(Shugart 2001)의 시각은 논란의 소지가 있다. 대의민주주의에서는 다수 지배의 원리와 소수 보호의 원리가 상충하며, 국가에 따라 두 규범적 원리 중 하나가 더 중시될 수 있다. 예컨대, 인종적·문화적으로 이질적인 집단으로 구성된 국가에서는 다수 지배 원리보다 소수 보호의 원리를 실현하는 것이 중요할 수 있다.

이러한 국가에서는 소수의 의견이 더 반영될 수 있는 비례제가 적합할 수 있다(문우진 2021). 따라서 당간 차원에서 바람직한 선거제도는 국가의 정치적 상황과 국가 구성원의 특성에 달라질 수 있다.

당내 차원의 중간적인 결과를 산출하는 선거제도가 가장 바람직하다는 슈거트의 주장 역시 이론적 근거가 약하다. 지역대표 기능과 국가정책 대표 기능의 중간지점이 바람직하다는 슈거트의 주장은 두 기능이 대칭적으로 중요하다는 가정에 근거한다(문우진 2019). 그러나 지방의원이 지역대표 기능을 충실하게 수행하는 국가에서는 국회의원의 지역 대표성보다 정책 대변 기능을 촉진하는 선거제도가 바람직할 수 있다. 특히 한국과 같이 정책 대변 기능이 정상적으로 작동하지 않는 국가에서는 정책 대변 기능을 촉진하는 선거제도 개혁이 필요할 수 있다(문우진 2019).

캐리 등(Carey et al. 2013)은 미국정치학회원을 상대로 선거제도가 추구해야 할 규범적 가치를 묻는 설문조사를 실시하였다. 이 설문조사는 응답자에게 아홉 규범적 가치에 대한 중요도를 5점 척도로 측정하도록 하였다. 그 결과 각 규범적 가치에 대한 응답자 점수의 평균은 ① 개인 책임성(individual accountability), ② 정부 안정성(stable government), ③ 비례 대표성(proportional representation), ④ 결정적 결과(decisive outcome), ⑤ 소수 대표성(minority group representation), ⑥ 중위투표자 정책 결과(median voter policy outcome), ⑦ 정당 결속성(political party cohesiveness), ⑧ 여성 대표성(women's representation), ⑨ 일당 정부(single-party government)의 순으로 높게 나타났다. 캐리 등의 연구는 학자들이 완화효과를 선거제도가 추구해야 할 가장 중요한 가치로 여기지 않는다는 사실을 보여준다. 일부 학자들은 다수제가 산출하는 정부 안정성을 가장 중요한 가치로 인식하였고, 다른 학자들은 비례제가 산출하는 비례성을 가장 중요한 가치로 인식하였다.

슈거트(Shugart 2001)는 선거제도가 가지고 있는 제도적 결함을 비교 기준에 포함하지 않았다. III장에서 설명한 바와 같이, 의석 추가 제도와 차감제는 위성정당 출현의 문제를 안고 있고, 연동형 선거제도는 위성정당 출현과 초과의석 발생이라는 두 문제를 모두 가지고 있다. 이러한 제도적 결함은 신생 민주주의 국가에서 의석 연동 보상 체제의 생존 비율을 낮춘다(Golosov 2013). 1970년대에 혼합형 선거제도의

66.7%를 연동형 선거제도가 차지했다면, 그 비율은 2010년대에 28.8%까지 줄어들었다. 반대로 병립형 선거제도의 비율은 1970년대의 33.3%에서 2010년대의 71.2%까지 증가하였다(허석재 2023). 그렇다면 연동형 선거제도의 제도적 결함은 얼마나 심각한 문제를 초래하는가?

1) 연동형 선거제도와 초과의석

연동형 선거제도에서는 지역구 경쟁력이 강한 정당이 득표율에 비해 더 많은 지역구 의석을 얻을 경우, 초과의석이 발생한다. 초과의석이 많이 발생할수록 연동형 선거제도가 추구하는 비례성이라는 규범적 가치는 훼손된다. 초과의석이 발생할 가능성은 지역구 의석수에 비해 비례석의 비율이 높을수록 줄어든다. 초과의석이 발생하지 않도록 하는 비례대표 의원정수는 다음과 같다. 아래 수식에서 R 과 S 는 각각 비례대표 의원정수와 지역구 의원정수다. d_i 는 정당 i 가 얻은 지역구 의석수가 지역구 의원정수에서 차지하는 비율이고 v_i 는 정당 득표율이다.

$$R > S \left(\frac{d_i}{v_i} - 1 \right) \text{ for all } i \quad (2)$$

위 수식에 의하면, 지역구 의석률이 정당 득표율보다 더 클수록, 더 많은 비례석이 필요하다. 위 수식을 충족하는 R 값은 정당들의 득표율과 지역구 의석률에 따라 결정되므로, 초과의석을 발생시키지 않을 선거제도를 사전적으로 설계할 수는 없다. 그러나 지역구 의석률과 정당 득표율 차이의 최댓값에 대한 경험자료를 구할 수 있다면, 위 수식은 초과의석을 발생시키지 않을 비례석 수를 추정할 수 있게 도와준다. 예컨대, 한 국가에서 지역구에 강한 주요 정당이 정당 득표율의 최대 2배 정도의 지역구 의석률을 얻었다면, 이 정당이 초과의석을 얻는 것을 방지하기 위해서는 최소한 지역구 의원정수만큼의 비례대표 의원정수가 필요하다.

초과의석 문제가 심각하지 않은 뉴질랜드는 초과의석을 인정한다. 뉴질랜드의 연동형 선거제도는 지역구 의석과 비례석을 각각 72석과 48석으로 구성하였다. 연동형

제도가 뉴질랜드에서 1996년 총선부터 사용된 이후, 초과의석은 2005년, 2011년, 2014년 총선에서 1석씩 발생했고, 2008년과 2023년 총선에서 2석씩 발생했다. 뉴질랜드와 같이 초과의석이 적게 발생하는 경우, 초과의석 발생으로 인한 부정적인 효과를 다수제의 불비례성 교정이라는 긍정적인 효과로 상쇄할 수 있다. 그러나 초과 의석 수가 증가하게 되면, 다수제의 불비례성을 교정하고자 하는 혼합형 선거제도의 취지는 퇴색된다.

2013년 총선까지 초과의석을 인정한 독일은 2002년, 2005년, 2009년, 2013년 총선에서 초과의석이 각각 5석, 16석, 24석, 33석까지 발생하자, 초과의석이 비례적인 의석 배분 원칙을 위배한다는 비판이 제기되면서 2017년에 보정 의석 연동형 제도를 채택하였다. 그러나 2017년과 2021년 총선에서 초과의석과 보정 의석의 합이 각각 111석과 138석에 달하게 되었다. 독일과 같이 초과의석이 많이 발생하는 국가에서 비례적으로 의석을 배분하기 위해서는 수식(2)에 따라 의원정수를 늘려야 한다. 이럴 경우, 의원정수가 지나치게 많아진다. 이러한 딜레마에 봉착해서 독일은 2023년에 의원정수를 630석으로 고정한 연동형 선거제도를 채택하였다. 이 제도는 초과 의석이 발생한 정당의 지역구 승리 후보 중 득표가 적은 순으로 초과의석 수만큼의 후보를 탈락시킨다.

한국에서 연동형 선거제도가 도입되면 초과의석 문제는 매우 심각할 수 있다. 21대 총선과 22대 총선에서 더불어민주당의 지역구 의석률은 정당 득표율보다 매우 높게 나타났다. 더불어민주당은 21대 총선에서 지역구 의석의 64.4%를 얻었고 33.4%의 정당 득표율을 얻었다. 22대 총선에서는 지역구 의석률과 정당 득표율이 각각 63.4%와 26.7%였다. 이러한 결과를 위 수식에 적용하면, 연동형 선거제도를 채택했을 경우 초과의석이 발생하지 않기 위해서 21대 총선에서 비례석이 235석 필요하고, 22대 총선에서는 349석이 필요하다. 따라서 한국과 같이 소선거구 의석률과 정당 득표율에 큰 차이가 나는 국가에서 연동형 선거제도를 도입하면, 초과의석 발생을 방지하기 위해서 소선거구 의석수 이상의 비례석을 만들어야 한다.

2) 전략적 분할투표와 위성정당 출현

의석 연동 보상 체제의 역설은 군소정당의 의석 확보를 돕기 위해 만든 의석 배분 방식이 오히려 군소정당에 불리하게 작용할 수 있다는 것이다. 주요 정당이 위성정당을 만들고 지지자들에게 전략적 분할투표를 하도록 지시할 경우, 연동형 선거제도는 “유권자들이 자신의 표를 이중으로 사용할 수 있도록 하여 연동형 선거제도의 보상 메커니즘을 무력화시킨다”(Bochsler 2012, 403). 복슬러(Bochsler 2012, 405)는 전략적 분할투표를 세 종류로 분류하였다. 첫 번째는 군소정당 지지자가 비례대표 선거에서 군소정당에 투표하고 지역구 선거에서는 당선 가능성이 있는 차선 후보를 지지하는 “전통적(conventional)” 분할투표이다. 정의당을 지지하는 유권자가 지역구에서 민주당 후보를 지지하는 경우가 이에 해당한다. 두 번째는 지역구 선거에서 지지 정당 후보를 지지하고 비례대표 선거에서는 지지 정당과 연합할 가능성이 높은 군소정당의 의석 확보를 도와주기 위해 군소정당을 지지하는 “연합 동기 (coalition-driven)” 분할투표이다. 연합 동기 분할투표는 연동형 선거제도뿐만 아니라 병립형 선거제도에서도 나타난다. 민주당을 지지하는 유권자가 정당 표를 정의당에 행사하는 경우가 이에 해당한다. 세 번째는 지역구에 강한 정당을 지지하는 유권자가 지지 정당의 의석을 증가시키기 위한 목적으로 행사하는 “집합적(collective)” 분할투표이다. 이는 주로 연동형 선거제도에서 나타난다.

세 종류의 분할투표는 다음과 같은 중요한 차이가 있다. 전통적 분할투표는 유권자가 행사하는 표가 사표가 되는 것을 방지하기 위해 행사한다. 즉 전통적 분할투표는 “평등한 투표권”을 위해 행사된다(Bochsler, 2012). 연합 동기 분할투표는 지지 정당과 비슷한 정치 성향을 띤 군소정당의 의석 확보를 돕기 위한 의도로 행사된다. 즉 연합 동기 분할투표는 “평등한 대표성”을 위해 행사된다(Bochsler, 2012). 그러나 연동형 선거제도에서 위성정당에 투표하는 “집합적(collective)” 분할투표는 지지 정당을 과대 대표하기 위한 목적으로 행사된다(Bochsler, 2012).

집합적 분할투표는 선거제도가 기본적으로 갖추어야 할 표의 등가성이라는 가치를 훼손한다. 두 선거제도에서는 유권자의 전략적 분할투표 여부에 따라 유권자가 행사

하는 표의 가치가 달라진다. 첫째, 지역구에 강한 정당이 위성정당을 만들지 않은 경우, 유권자가 지역구에 강한 정당의 후보와 정당에 일괄 투표를 하면 후보 투표는 지지 정당의 지역구 의석 확보에 기여하나 정당 표는 사표가 된다. 둘째, 유권자가 지역구에 약한 군소정당의 후보와 정당에 일괄 투표를 하면 정당 표는 지지 정당의 비례석 확보를 도와주나 후보 표는 사표가 된다. 셋째, 유권자가 지역구에 강한 지지 정당 후보에 투표하고 지지 정당과 가까운 군소정당에 정당투표를 할 경우, 이 유권자의 두 표는 각각 지지 정당 후보의 의석 확보와 군소정당의 비례석 확보에 공헌한다. 넷째, 유권자가 지역구에 강한 지지 정당 후보에 투표하고 지지 정당의 위성정당에 정당투표를 할 경우, 이 유권자가 행사한 두 표는 지지 정당의 지역구 의석과 비례석 확보에 모두 공헌한다. 즉 모정당과 위성정당에 분할투표를 행사한 네 번째 유권자의 표는 일괄 투표를 행사한 첫 번째와 두 번째 유권자보다 자신이 지지하는 정당의 의석 확보에 두 배의 영향력을 행사할 수 있다.

지역구에서 의석을 얻을 수 있는 정당들이 위성정당을 만들면 준연동형 제도에서의 의석 배분 결과는 병립형 제도에서의 의석 배분 결과와 같아진다(Bochsler, 2012; Elklit, 2008). 문우진과 김명철(Moon and Kim 2025)은 21대 총선과 22대 총선이 병립형 선거제도로 치러졌을 때의 의석 배분 결과에 대한 시뮬레이션 분석을 수행한 결과, 두 주요 정당의 위성정당이 출현한 21대 총선과 22대 총선에서 초래된 의석 배분 결과는 병립형 선거제도로 치러졌을 때의 결과와 거의 차이가 없다는 사실을 보여주었다. 분석 결과에 의하면, 두 선거가 병립형 선거제도로 치러졌다면 두 선거 모두에서 더불어민주당은 총선 결과보다 1석을 더 얻고 국민의힘(미래통합당)은 1석을 덜 얻는다. 이처럼 위성정당이 준연동형 선거제도의 의석 보상 메커니즘을 무력화시킨다면, 병립형 선거제도가 준연동형 선거제도보다 더 낫다. 왜냐하면, 준연동형 선거제도는 위성정당 창당이라는 편법을 선택한 정당에 유리하게 작동하고, 정도를 걷는 정당에 불리하게 작동하기 때문이다. 모든 정치제도가 추구해야 할 가장 기본적인 가치는 모든 행위자에 규칙이 공정하게 적용되어야 한다는 것이다. 그러나 연동형 선거제도와 준연동형 선거제도는 반칙을 사용하는 정당에 유리하게 작동하는 제도적 결함을 가지고 있다.

3) 위성정당 방지 방안의 실효성

21대 총선 결과 위성정당이 출현하여 병립형 선거제도와 마찬가지로의 결과가 초래되자 민주당과 정의당은 22대 총선 전에 다양한 위성정당 방지법을 발의하였다. 위성정당 방지법은 크게 세 종류로 분류할 수 있다. 첫 번째 방법은 거대 정당의 비례대표 후보 추천을 의무화하는 것이다. 민형배 민주당 의원은 지역구 의원정수(253개)의 50% 이상의 지역구 후보를 내는 정당은 의무적으로 비례대표 의원정수(47개)의 50% 이상의 비례대표 후보를 내야 하는 법안을 발의하였다. 두 번째 방법은 강민정·이탄희·심상정 의원이 발의한 안으로 비례대표 후보를 내지 않은 모정당도 비례대표 투표용지에 포함하는 것이다. 이럴 경우, 모정당은 비례대표 후보를 내지 않았으므로 모정당에 던진 정당 표는 모두 사표가 된다. 세 번째 방법은 위성정당을 만든 정당에 대한 국고 지원을 제한하는 것이다. 심상정 정의당 의원은 지역구 후보와 비례대표 후보를 각각 5명 이상 추천하지 않는 정당에 선거보조금의 지원을 금지하는 법안을 발의하였다. 이탄희 민주당 의원은 선거가 끝난 후 2년 이내에 모정당과 위성정당이 합당할 경우, 국고 보조금을 50% 감액 지급하는 법안을 발의하였다.

그러나 위성정당 방지 방안들은 위성정당 창당을 억제하기 어렵다. 첫째, 모정당과 위성정당 모두 지역구 후보와 비례대표 후보를 의무적으로 내야 하는 방안의 경우, 위성정당을 만드는 정당은 이러한 의무 규정을 따르면서 지지자에게 후보 표는 모정당 후보에게 행사하고 정당 표는 위성정당에 행사하도록 지시하면 된다. 둘째, 비례대표 후보를 내지 않은 모정당도 비례대표 투표용지에 포함하는 안의 경우, 지지자에게 모정당이 투표용지에 올라가더라도 위성정당에 정당 표를 던지도록 지시하면 된다. 일부 지지자가 모정당에 정당 표를 행사할 경우를 대비하여 소수의 알려지지 않은 비례대표 후보를 내면 모정당에 던져지는 사표를 줄일 수 있다. 셋째, 위성정당을 만들 정당에 국고 지원금을 제한하는 방법 역시 무력화시킬 수 있다. 예컨대, 심상정 의원 안의 경우, 모정당과 위성정당 모두 지역구 후보와 비례대표 후보를 형식적으로 5명씩 추천하면 보조금을 받을 수 있으므로 실효성이 없다. 모정당과 위성정당의 합당을 국고 보조금 삭감으로 처벌하는 이탄희 의원 안에 대해서는 모정당과 위성정당

이 합당하지 않고 두 정당으로서 행동을 같이하는 방식으로 대응할 수 있으며, 때에 따라서 모정당과 위성정당이 합당하지 않는 것이 더 유리할 수도 있다. 국회법 57조 2항에 따르면, 위원회는 이견을 조정할 필요가 있는 안건을 심사하기 위하여 6인으로 구성된 안건조정위원회를 구성할 수 있다. 국회법 57조 2항 4호는 제1교섭단체에 속하는 조정위원의 수와 제1교섭단체에 속하지 아니하는 조정위원의 수를 같게 한다고 규정하였다. 따라서 모정당과 위성정당이 합당하지 않고 별개의 정당 자격으로 안건조정위원회에 참가하는 것이 더 유리할 수 있다.

1인 2표 연동형 선거제도를 유지하면서 위성정당을 방지할 수 있는 실효적인 방법은 없다(Bochsler 2014). 연동형 선거제도를 채택한 다수 국가는 연동형 선거제도의 제도적 결함이 노출되자 결국 연동형 선거제도를 폐지하였다. 베네수엘라는 2000년 선거에서 위성정당이 출현하자 2010년 병립형 선거제도를 다시 채택하였다. 이탈리아는 1994년에 도입한 차감제에서 미끼명부 문제가 발생하자, 2005년에 제1당에 의석 보너스를 주는 비례제를 채택한 후, 2016년에 1인 1표 병립형을 채택했다. 알바니아는 전략적 분할투표 문제가 초래되자 2008년에 명부 비례제를 도입하였다. 레소토는 2007년 선거에서 위성정당이 출현하자 2012년에 1인 1표 MSV를 채택하였다.

V. 한국 선거제도 개혁 논의를 위한 주요 쟁점과 개혁 방안

1. 선거제도 개혁 논의

정치권과 학계는 여야 간 적대 정치와 입법부와 행정부 사이에서 초래되는 입법적 교착의 원인으로 양당 지배체제를 지목하였다. 문우진(2021)은 거부권 행사자 분석을 통해 다수결 입법 규칙을 사용하는 양당 대통령제는 책임정치에 가장 유리하나, 소수를 보호하기 가장 어렵고 정치 양극화를 가장 심화시킨다는 사실을 발견하였다. 이 연구는 또한 다수결 입법 규칙을 사용하는 다당제 대통령제에서 온건한 정당이 중추 정당(pivotal party)의 지위를 차지할 경우, 입법적인 교착은 해소되고 온건한

입법 결과가 산출된다는 사실을 보여주었다. 따라서 온건한 정당이 중추 정당의 지위를 차지할 수 있을 정도로 충분한 비례성을 가진 선거제도는 정치 양극화 억제와 입법적 교착 해소에 도움이 될 수 있다.

22대 총선을 앞두고 정치권에서는 다양한 선거제도 개혁안을 제시하였다. <표 3>은 21대 국회에서 발의된 14건의 공직선거법 개정안을 정리한 것이다. 21대 국회는 위성정당을 실효적으로 방지할 수 있는 장치를 마련하지 않은 채 연동형 또는 준연동형 선거제도를 10건이나 제안하였다. <표 3>은 대부분의 개정안이 양당 지배체제를 약화하기 위한 당간 차원 개혁을 목표로 한다는 사실을 보여준다. 5건의 준연동형 선거제도 개혁안과 1건의 병립형 선거제도는 비례석을 최소 75석에서 150석까지 늘리도록 설계되었다. 이보다 비례성이 더 높은 연동형 선거제도와 비례제 개혁안이 각각 2건과 3건이 발의되었다. 전국구 의석수를 47석으로 유지한 전재수 의원 안도 지역구 후보를 단기비이양식 중대선거구제로 선발하는 방식으로 비례성을 높이려 하였다.

그러나 한국의 선거제도 개혁에서 비례성을 높이는 것보다 중요한 문제는 당내 차원에서 시민사회의 대리인 기능을 충실하게 수행할 동기를 가진 의원을 선발하는 것이다. 대리인인 정치인이 주인인 국민의 이익을 대변하지 않고 자신의 이익을 추구할 때 대리인 문제가 발생한다. 당내 차원에서 발생하는 대리인 문제가 해결되지 않으면, 비례성이 높은 선거제도가 도입되어도 두 주요 정당의 파벌 경쟁에서 탈락한 정치인이 창당한 정당이나 유력인사가 급조한 인물정당 또는 영호남 외의 지역에 기반을 지역 정당들로 구성된 다당제가 형성될 가능성이 높다. 민주화 이후 형성된 군소 정당은 대부분 이러한 정당이었다.

III장에서 설명한 바와 같이, 지역구 후보를 정당이 공천하고 비례대표 후보의 순위를 폐쇄적으로 결정하는 혼합형 선거제도는 당내 차원에서 중앙집권적 체제를 산출한다. 이러한 방식으로 당내 후보를 선발하는 한국 정당 역시 당내 의사결정이 위계적이고 중앙집권적으로 이루어진다(윤왕희 2022; 이동운 2020; 전용주 2010). 공천이 폐쇄적, 파벌적, 사적으로 이루어지는 한국 정당에서는 주로 공천권자의 승인을 얻은 전현직 정치인, 국가 관료, 법조인, 교수와 같은 정치엘리트 집단으로부터 정치적 충원이 이루어진다(김기동 등 2018; 문우진 2021; 전용주 2012). 이러한 충원

과정을 통해 진입한 정치엘리트 출신 의원들은 시민사회 집단의 대리인 기능을 수행하기보다 의원직 유지를 위해 지도부에 충성하고 정쟁에 집중한다. 한국에서 관찰되고 있는 정책경쟁의 실종이나 정치 양극화 같은 현상들은 정당과 시민사회를 연계하는 기능에 태만한 의원이 권력 투쟁에 집중한 결과물로 볼 수 있다. 따라서 당내 차원 개혁 논의는 의원의 개인 책임성과 정책 대변 동기를 촉진하는 제도 설계가 필요하다.

〈표 3〉 21대 국회에서 발의된 주요 선거제도 개혁안

대표발의 의원 (의안번호)	선거 공식	선거 제도	행사 표	상위 선거구 (의원수)	하위선거구		하위/상위 의원 수 (의원정수)	명부 유형	
					크기	의석 배분			
전재수 (18595)	준비 례제 공식	전국구 준연동	1인 2표	전국구 (47)	기본 4~9 농어촌 3	단기 비이양	253/47 (300)	폐쇄 (공천)	
이탄희 (18586)				전국구 (77)			253/77 (330)		
민형배 (19432)		권역별 준연동		6개 권역 (15~43)	1	단순 다수제	150/150 (300)		
김영배 (18328)				6개 권역 (11~32)			220/110 (330)		
최인호 (19743)				6개 권역 (7~22)			225/75 (300)		
윤호중 (19784)				6개 권역 (11~22)			225/75~ 150/150 (300)		
김두관 (17155)				6개 권역 (5~15)			253/47 (300)		부분 (공천)
이상민 (17732)				전국구+ 권역별 준연동			전국구(46) 시도 권역 (2~30)		4~5
김종민 (19433)		권역별 병립형		15개 권역 (5~15)	1	단순 다수제	150/150 (300)		개방 (공천)
고영인 (19948)		비 례제		권역별 연동형	6개 권역 (8~22)	1	단순 다수제		253/77 (330)
이은주 (19375)	비 례제	전국구 연동형	전국구 (120)	1	단순 다수제	240/120 (360)	폐쇄 (공천)		

대표발의 의원 (의안번호)	선거 공식	선거 제도	행사 표	상위 선거구 (의원수)	하위선거구		하위/상위 의원 수 (의원정수)	명부 유형
					크기	의석 배분		
이탄희 (19800)	공 식	권역별 준연동 비례제	1인 3표	5개 권역 (7~18)	기본 4~5 광역 6~7 농어촌 1~3	비례제	253/47 (300)	폐쇄 (개방)
김상희 (19107)		병립형 비례제		전국구 (47)	도시 5~10 지방 3~5	비례제	253/47 (300)	폐쇄 (개방)
박주민 (19140)		전국구 조정의석 비례제		비례조정 전국구 (47)	6~11	비례제	253/47 (300)	폐쇄 (개방)

주: 가장 우측 열은 상·하위 선거구에서 사용하는 명부의 유형을 나타냄. 괄호 안의 내용은 하위 선거구에서 사용하는 명부 유형을 나타내며, “공천”은 정당이 후보를 공천하는 방식을 의미함.

〈표 3〉은 일부 법안이 당내 차원의 개혁을 시도했다는 사실을 보여준다. 14개 법안 중 9개 법안은 지역구 후보를 정당이 공천하고 폐쇄 명부로 비례대표 후보를 선발하는 기존 방식을 고수했으나, 3건은 개방 명부를 제안하였고 1건은 부분 개방 명부를 제안했다. 부분 개방 명부는 오스트리아, 벨기에, 덴마크, 노르웨이, 스웨덴 같은 선진 민주주의 국가와 체코 공화국, 그리스, 슬로베니아와 같은 후발 민주주의 국가들이 채택해 온 명부 유형이다. 부분 개방 명부에서 유권자는 후보 또는 정당에 1표를 행사하고, 일정한 당선 기수를 충족시킨 후보는 자력으로 당선된다. 자력으로 당선되지 못한 후보는 자력 당선 후보의 잉여표와 정당 표를 합산한 표를 정당이 정한 후보 순서에 따라 배분한다. 따라서 부분 개방 명부에서는 자력 당선이 가능할 뿐만 아니라 명부에서 높은 순위를 배정받은 후보가 잉여표와 정당 표를 이양받아 당선될 가능성이 크다.

부분 개방 명부를 고안한 이유는 폐쇄 명부와 개방 명부의 단점을 보완하기 위해서이다. 정당 지도부가 후보의 순위를 정하는 폐쇄 명부에서 후보들은 정당에 충성하면 높은 순위를 배정받아 당선될 수 있으므로 지역 대표성과 개인 책임성이 약해진다. 반면 자력 당선이 가능한 개방 명부에서는 지역구 유권자들과의 유대를 강화하는

것이 당선 가능성을 높이므로 개인표를 추구하게 되고 정책 대변에 소홀하게 된다. 부분 개방 명부는 개방 명부와 폐쇄 명부의 이러한 단점을 보완하기 위해 만든 제도이다. 부분 개방 명부에서는 높은 순위를 배정받는 것과 후보의 개인 표를 얻는 것이 모두 중요하므로, 당론을 따르면서 지역구민과의 유대를 강화해야 한다.

혼합형 선거제도와 부분 개방 명부 비례제 모두 당내 차원에서 초래되는 극단적인 결과를 완화하기 위해 만든 제도이다. 혼합형 선거제도는 개인주의적 의원과 정파적인 의원을 혼합하여 이들의 행태를 평균화시키는 방식으로 극단적인 결과를 완화한다. 반면, 부분 개방 명부 비례제는 의원에게 지역을 대표할 동기와 정당에 충성할 동기를 동시에 부여하는 방식으로 극단적인 결과를 완화한다. 경험 연구들은 혼합형 선거제도에서 서로 이질적인 의원들의 특성이 평균화될 것이라는 예측이 뒷받침되지 않는다는 사실을 보여주었다(Kulishech and Crisp 2001; Katz 2006; Reed and Thies 2001).

한국의 사례 역시 서로 다른 두 종류의 의원이 중간적인 행태로 수렴하지 않는다. 2023년 12월 7일에 개정된 더불어민주당 당헌 제12장 3절 90조 3항은 “여성, 청년, 노인, 장애인, 노동, 직능, 농어민, 안보, 재외동포, 국가유공자, 과학기술, 다문화 등의 전문가”가 골고루 배분되게 비례대표 순위를 정하도록 규정하였다. 2023년 11월 23일에 개정된 국민의힘 당헌 제6장 83조 2항은 “비례대표 국회의원 후보자 추천은 성별, 연령, 지역, 직업 등의 국민 대표성 및 전문성, 당 기여도 등을 고려”해서 추천하도록 규정하였다. 그러나 17대부터 21대 국회까지 비례대표 의원의 전직을 분석한 문우진(2021)에 의하면, 직능집단 의원과 정치엘리트 의원의 비율은 1 : 5.1로 나타나 비례제가 직능대표성을 보완하기 위한 취지와 달리 운영되었다.

이러한 이유는 전술한 바와 같이 한국 정당에서는 공천이 중앙집권적이고 하향식으로 이루어지기 때문이다(윤왕희 2022; 이동윤 2020; 전용주 2010). 전용주(2010)에 의하면, 한국 정당은 지역구 후보의 심사 및 최종 선정 권한을 중앙당 지도부가 지명한 당 기구가 가지고 있고, 비례대표 후보의 후보 선발 및 순위 결정 역시 중앙당 공천심사위원회가 결정하여 최고 위원회에 추천한다. 따라서 지역구 후보와 비례대표 후보 선발을 정당 지도부가 모두 결정하는 한국에서는 두 종류의 의원의 행태는

차별적이지 않고 모두 정파적이고 당론을 따른다. 비례대표 의원은 정책 대변 기능에 집중하기보다 임기 후 지역구 공천을 받기 위해 정당 지도부 입장을 따라 정쟁에 몰두한다.

전술한 논의를 정리하면, 한국에서의 선거제도 개혁은 당간 차원에서 온건한 다당제를 산출하고 당내 차원에서 대리인 문제를 해소하여 정당과 시민사회의 연계를 강화하는 방향으로 나아가야 한다. 온건한 다당제가 형성되어 중도 정당이 의제 설정자의 지위를 얻게 되면 좌우에 있는 두 주요 정당이 초래하는 대결 구도가 해소되고 중도 정당이 동의할 수 있는 법안이 통과된다. 당내 차원에서 정책 대변 동기가 강한 의원이 선발되면 정당과 시민사회의 연계가 강화되고, 양 진영의 정치엘리트가 권력 유지를 위해 전개하는 적대 정치가 억제된다. 그렇다면 어떠한 선거제도가 온건한 다당제 산출과 대리인 문제 억제라는 목표를 실현하기에 적합한가?

2. 개혁 방향

1) 당간 차원 개혁 방향

혼합형 선거제도는 단순다수제와 초비례제가 초래하는 당간 차원에서 초래하는 극단적인 결과를 완화하기 위해 두 제도를 혼합한다. <표 3>에서 보여주었듯이, 21대 국회에서 발의된 14건의 선거법 개정안 중 10건이 의석 연동 보상 체제를 제안하였다. 그러나 의석 연동 보상 체제는 위성정당 출현을 촉진하여 표의 증가성을 훼손한다. IV장에서 설명한 바와 같이, 주요 정당의 정당 득표율과 지역구 의석률의 차이가 심한 국가에서 연동형 선거제도를 채택하면 지역구 의석수만큼의 초과의석이 발생할 수 있다. 따라서 당간 차원에서 의석 연동 보상 체제와 비슷한 결과를 초래할 수 있는 대안적인 선거제도가 있다면, 위성정당을 출현시키고 막대한 초과의석을 발생시키는 의석 연동 보상 체제가 아닌 대안을 선택하는 것이 합리적이다.

당간 차원에서 정부 책임성을 약화하지 않으면서도 비례성을 크게 저하하지 않는 결과는 단순 비례대표로도 얻을 수 있다. 캐리와 히스(Carey and Hix 2011)는 정부 책임성과 비례성의 관계는 역관계가 아니라는 사실을 발견하였다. 이들의 연구에 의

하면, 선거구 크기의 증가는 정부 책임성을 약화하는 것에 비해 비례성을 급격하게 개선한다. 캐리와 히스(Carey and Hix 2011, 393)는 1945년에서 2006년 사이의 609번의 선거를 분석한 결과 비례성이 최대한 실현되면서 유권자들이 정부에 책임성을 물을 수 있는 “최적점(sweet spot)”이 4인에서 8인을 선발하는 선거구라는 사실을 발견하였다. 이들은 단순다수제를 선거구 크기의 중간값이 4에서 6 사이인 비례제로 교체하면, 불비례성은 8% 정도 감소한다는 사실을 발견하였다. 선거구 크기의 중간값이 4에서 6 사이인 비례제를 채택한 대표적인 국가는 노르웨이이다. 19개 선거구 중 13개 선거구에서 4명부터 9명까지 선발하는 노르웨이에서는 사회주의 좌파 정당(Socialist Left Party), 노동당(Labour Party), 중앙당(Centre Party), 보수당(Conservative Party), 진보당(Progress Party)이 좌에서 우로 배열된 온건한 다당제를 형성하고 있다. 2021년 총선에서 실효 의회 정당의 수는 5.56으로 계산되었으며, 중도좌파인 노동당과 중도 정당인 중앙당이 연립정부를 구성하였다.

〈표 4〉는 각 권역을 4인에서 9인을 선발하는 중대 선거구들로 분할한 권역별 비례제에서 봉쇄조항을 충족한 정당에 배분할 의석을 21대 총선 당시 시도별 정당 득표율을 이용해서 분석한 시뮬레이션 결과를 보여준다. 이 선거제도는 한 선거구에서 평균적으로 6명 정도를 선발한다. 시뮬레이션에서 21대 총선 결과를 이용한 이유는 21대 총선에서 봉쇄조항을 충족한 세 근소정당의 득표율이 다양하므로 이들 정당의 득표율에 따른 의석 배분 결과를 서로 비교하는 데 도움이 되기 때문이다. 예컨대, 정의당, 국민의당, 열린우리당은 각각 9.67%, 6.79%, 5.42%를 얻었으므로, 평균적으로 6인을 선발하는 선거구를 가진 비례제에서 이 정도의 득표율을 얻은 정당이 어느 정도 의석을 확보할 수 있는가를 파악할 수 있다. 〈표 4〉에서 각 정당이 권역에서 얻은 의석수는 다음과 같은 방식으로 계산하였다. 먼저 헤어(Hare) 방식을 이용해서 각 선거구의 의원정수에 권역별 정당 득표율을 곱한 값의 정수와 나머지 크기의 순서에 따라 해당 선거구에서 정당들이 얻은 의석을 계산한다. 다음은 각 정당이 권역 내 여러 선거구에서 얻은 의석을 합해서 해당 권역에서 얻은 의석수를 계산한다.

〈표 4〉는 한 선거구에서 평균적으로 6명 정도를 선발하는 권역별 비례제가 상당히 비례성이 높은 의석 배분을 초래하면서도 초비례제와는 달리 다수의 소규모 정당이

의회에 난립하는 것을 막아준다는 사실을 보여준다. 불비례성을 나타내는 갤러거 지수(GI: Gallagher Index) 값은 4%로 상당히 비례적인 의석 배분이 이루어졌음을 알 수 있다. 다섯 정당의 득표율과 의석률의 차이를 비교하면, 두 주요 정당의 득표율과 의석률은 거의 일치한다는 사실을 관찰할 수 있다. 그러나 평균적으로 10.9%의 상대 득표율을 얻은 정의당은 득표율에 비해 더 많은 의석을 얻었으나, 6.1%의 상대 득표율을 얻은 열린우리당은 득표율보다 훨씬 더 적은 의석을 얻었다. 이와 같은 의석 배분 결과가 초래된 이유는 비례성이 가장 높은 헤어(Hare) 의석 배분 방식에서도 득표율이 낮은 정당은 선거구가 충분히 크지 않으면 의석을 확보하기 어렵기 때문이다. 예컨대, 6명을 선발하는 선거구에서 10%를 얻은 정당은 득표율에 선거구 크기를 곱한 값이 0.6이나, 6%를 얻은 정당은 이 값이 0.36에 불과하다. 따라서 6%를 얻은 정당이 나머지 크기에 따라 1석을 얻을 가능성은 10%를 얻은 정당에 비해 현저히 낮다. <표 4>는 열린우리당이 6% 정도를 득표했을 때 인천과 대전의 9인 선거구에서만 의석을 얻을 수 있다는 사실을 보여준다. 이러한 분석 결과는 한 선거구에서 6인 정도를 선발하는 권역별 비례제가 초비례제와 달리 5% 내외의 득표를 하는 중소 정당들이 의회에 진입하는 것을 어렵게 한다는 사실을 보여준다.

<표 4> 4인에서 9인으로 구성된 권역별 비례제에서의 의석 배분 시뮬레이션

권역	선거구 크기와 선거구 수	미래 통합당	더불어 민주당	정의당	국민의 당	열린 민주당	합
서울	8인 선발 선거구 6개	36.7%	36.8%	10.8%	9.2%	6.5%	100.0%
	7인 선발 선거구 1개	20 (36.4)	21 (38.2)	7 (12.7)	7 (12.7)	0 (0.0)	55 (100)
인천	8인 선발 선거구 1개	35.0%	38.6%	13.2%	7.5%	5.8%	100.0%
	9인 선발 선거구 1개	6 (35.3)	6 (35.3)	2 (11.8)	2 (11.8)	1 (5.9)	17 (100)
경기	8인 선발 선거구 9개	35.0%	38.7%	11.6%	8.1%	6.6%	100.0%
	7인 선발 선거구 1개	29 (36.7)	30 (38.0)	10 (12.7)	10 (12.7)	0 (0.0)	79 (100)
강원	5인 선발 선거구 1개	44.4%	32.7%	11.0%	6.6%	5.2%	100.0%
	4인 선발 선거구 1개	4 (44.4)	3 (33.3)	2 (22.2)	0 (0.0)	0 (0.0)	9 (100)
대전	9인 선발 선거구 1개	36.2%	37.8%	11.0%	8.9%	6.1%	100.0%
		3 (33.3)	3 (33.3)	1 (11.1)	1 (11.1)	1 (11.1)	9 (100)
충북	4인 선발 선거구 1개	41.1%	35.0%	11.7%	7.0%	5.3%	100.0%
	5인 선발 선거구 1개	4 (44.4)	3 (33.3)	2 (22.2)	0 (0.0)	0 (0.0)	9 (100)

권역	선거구 크기와 선거구 수	미래 통합당	더불어 민주당	정의당	국민의 당	열린 민주당	합
충남 세종	5인 선발 선거구 3개	38.7% 6 (40.0)	36.4% 6 (40.0)	11.4% 3 (20.0)	7.7% 0 (0.0)	5.7% 0 (0.0)	100.0% 15 (100)
광주	8인 선발 선거구 1개	3.7% 0 (0.0)	70.0% 6 (75.0)	11.3% 1 (12.5)	5.6% 0 (0.0)	9.4% 1 (12.5)	100.0% 8 (100)
전북	5인 선발 선거구 2개	6.6% 2 (20.0)	64.5% 6 (60.0)	13.8% 2 (20.0)	4.7% 0 (0.0)	10.4% 0 (0.0)	100.0% 10 (100)
전남	5인 선발 선거구 1개 6인 선발 선거구 1개	4.9% 0 (0.0)	71.1% 8 (72.7)	11.3% 2 (18.2)	4.6% 0 (0.0)	8.2% 1 (9.1)	100.0% 11 (100)
제주	4인 선발 선거구 1개	31.8% 1 (25.0)	40.1% 2 (50.0)	14.5% 1 (25.0)	6.6% 0 (0.0)	7.0% 0 (0.0)	100.0% 4 (100)
대구	7인 선발 선거구 2개	61.5% 8 (57.1)	18.2% 2 (14.3)	7.2% 2 (14.3)	9.7% 2 (14.3)	3.4% 0 (0.0)	100.0% 14 (100)
경북	5인 선발 선거구 3개	64.6% 10 (64.6)	18.4% 3 (18.4)	7.4% 1 (7.4)	6.3% 1 (6.3)	3.3% 0 (0.0)	100.0% 15 (100)
부산	7인 선발 선거구 1개 6인 선발 선거구 2개	48.4% 9 (47.4)	31.5% 6 (31.6)	8.1% 3 (15.8)	6.9% 1 (5.3)	5.1% 0 (0.0)	100.0% 19 (100)
울산	7인 선발 선거구 1개	45.4% 3 (42.9)	30.7% 2 (28.6)	11.8% 1 (14.3)	7.1% 1 (14.3)	5.0% 0 (0.0)	100.0% 7 (100)
경남	5인 선발 선거구 3개 4인 선발 선거구 1개	50.1% 8 (42.1)	28.7% 7 (28.6)	10.5% 4 (21.1)	6.1% 0 (0.0)	4.6% 0 (0.0)	100.0% 19 (100)
합	선거구 크기 평균: 5.6 선거구 크기 중간값: 7	38.0% 113 (37.6)	37.4% 114 (37.9)	10.9% 44 (14.7)	7.6% 25 (8.3)	6.1% 4 (1.5)	100.0% 300 (100)

주: <표 4>의 선거제도는 수도권과 도시 선거구에서 대부분 7인부터 9인까지 선발하고, 농어촌 지역에서는 대부분 4인에서 5인을 선발한다. 각 칸의 퍼센트는 봉쇄조항을 충족한 정당들이 권역에서 얻은 득표율의 합에서 각 정당이 해당 권역에서 얻은 득표율이 차지하는 비율, 즉 봉쇄조항을 충족한 정당 간의 상대 득표율을 의미한다. 각 칸의 하단 좌측에 있는 숫자는 각 정당이 권역에서 얻은 의석수를 의미하며, 괄호 안의 숫자는 각 정당의 권역에서 얻은 의석 비율을 나타낸다.

<표 4>의 분석 결과는 한 선거구에서 6인 정도를 선발하는 권역별 비례제가 다당 체제를 산출할 뿐만 아니라, 당간 차원에서 효율적인 체제, 즉 다당체제에서 여러 정당이 두 진영으로 분리되어 서로 경쟁하는 체제(Shugart 2002)를 산출한다는 사실

을 보여준다. <표 4>는 또한 이 선거제도가 지역 집중적 의석 배분에 어떠한 변화를 초래하는가를 보여준다. 시뮬레이션 결과에 의하면, 더불어민주당이 대구·경북에서 5석을 확보할 수 있으나 미래통합당은 호남 전체에서 2석만 얻을 수 있다. 이처럼 미래통합당이 호남에서 의석을 확보하지 못하는 이유는 이 선거제도의 불비례성 때문에 초래되었다기보다 미래통합당이 광주·전남에서 얻은 득표율이 5%에 못 미치기 때문이다. 정의당이 호남에서 12% 내외의 득표율로 호남에 할당된 총 29석의 17.2%에 해당하는 5석을 얻었다는 <표 4>의 분석 결과는 미래통합당도 이 정도의 득표를 얻는다면 호남에서의 지역 집중적인 의석 배분이 어느 정도 약화할 것이라는 예측을 가능하게 한다.

2) 당내 차원 개혁 방향

<표 3>의 선거제도 개혁안을 살펴보면, 이탄희 의원, 김상희 의원과 박주민 의원이 선거구당 4인에서 8인을 선발하는 선거제도와 가장 유사한 개혁법을 발의했다는 사실을 알 수 있다. 이들 의원 안은 당내 차원에서 비슷한 효과를 가질 것으로 예측되나, 이탄희 의원은 폐쇄 명부를 제안하였고 김상희 의원과 박주민 의원은 개방 명부를 제안하였다. 따라서 이탄희 의원 안은 중앙집권적 결과를 초래하는 반면, 김상희 의원 안과 박주민 의원 안은 개인표를 촉진할 가능성이 높다. 그러나 세 의원 안이 부분 개방 명부와 결합하면, 당내 차원에서 폐쇄 명부와 개방 명부가 초래하는 극단적인 결과를 완화할 가능성을 높인다. 전술한 바와 같이, 부분 개방 명부는 폐쇄 명부와 개방 명부의 단점을 보완하기 위해 설계된 제도이다. 부분 개방 명부에서는 높은 순위를 배정받는 것과 후보의 개인 표를 얻는 것이 모두 중요하므로, 의원에게 유권자와 유대를 강화할 동기와 정당에 충성할 동기를 동시에 부여한다. 선거구 크기의 중간값이 4에서 6 사이인 비례제에서 부분 개방 명부를 사용하는 대표적인 국가는 노르웨이이다.

정당이 시민사회와 국가를 연계하는 역할을 하기 위해서는 부분 개방 명부를 도입함과 동시에 직능대표성을 높이는 제도적 방안을 마련할 필요가 있다. 사회적 토대에

기반을 두지 않은 한국 정당은 국가와 시민사회를 연계하는 기능에 필요한 제도화 과정을 거치지 않고 인물 중심의 사당화된 정당구조를 형성하였고, 정치엘리트의 권력 투쟁의 수단으로 이용되었다. 윤왕희(2022)는 한국 비례대표 의원이 직능대표성을 가지기 어려운 이유를 다음과 같이 설명한다. “공천에서 우대하도록 규정된 사회 집단은 자신들의 조직을 통해 스스로 후보자를 정하고 당에 그 사람의 공천을 요청하는 형태가 아니라 중앙당이 필요로 하는 혹은 중앙당의 특정 실세와 인연이 있는 사람이 개별적으로 선택되는 형태였다.” 이처럼 중앙당이 시민사회로부터 분리되어 후보 공천을 독점하면, 정당이 시민사회와 국가를 연계하는 기능을 수행하기 어렵다. 이러한 맥락에서, 시민사회 집단들이 직접 자신을 대변할 후보를 지지 정당에 추천하여 시민사회 추천 후보와 정당 추천 후보들이 서로 경쟁하는 당내 후보 선발 방식이 민주적이면서 정당과 시민사회를 연계하는 방안이 될 수 있다(문우진 2021).

VI. 결론

본 논문은 혼합형 선거제도가 다수제와 비례제의 장점을 모두 지닌 일거양득의 체제인가라는 레이파르트(Lijphart 1984)의 질문을 검토하였다. 다수제와 비례제가 당간 차원과 당내 차원에서 초래되는 극단적인 결과를 혼합형 선거제도가 완화한다는 슈거트(Shugart 2001)의 주장을 중심으로 본 논문은 서로 다른 혼합형 선거제도의 완화효과를 비교 분석하였다. 본 논문은 여섯 종류의 혼합형 선거제도가 가진 제도적 특징을 검토한 결과 다음과 같은 결과를 얻었다. 첫째, 서로 다른 혼합형 선거제도는 상당한 차이를 가지고 있으며 일부 혼합형 선거제도는 극단적인 체제와 더 가깝다. 둘째, 서로 이질적인 두 종류의 의원을 혼합한다고 해서 완화효과가 초래되는 것이 아니다. 당간 차원에서의 완화효과는 의석 배분 방식과 선거구 크기 및 지역구 의석과 비례석의 비율에 따라 달라지며, 당내 차원에서의 완화효과는 명부 유형과 투표 방식 및 선거구 크기에 따라 달라진다. 셋째, 1인 2표 의석 연동 보상 체제와 차감제는 위성정당이나 미기명부의 출현을 촉진하며, 다수제의 불비례성을 보완하기 위한

혼합형 선거제도의 취지를 무력화시키고, 표의 등가성을 훼손한다.

본 논문은 극단적인 선거제도의 결과를 완화하는 효과를 기준으로 선거제도를 평가하는 슈거트의 시각과 다른 관점에서 선거제도를 평가한다. 선거제도의 유용성은 서로 다른 국가가 처한 정치적 상황에 대처하기 위해 추구하는 규범적 가치에 따라 달라진다. 문우진(2019)에 의하면, 동질적인 집단으로 구성된 국가나 책임정치가 약한 국가에서는 양당제를 산출하는 다수제가 적합할 수 있다. 반면 이질적인 집단으로 구성된 국가나 소수의 권리를 보호할 필요가 있는 국가에서는 다당제를 산출하는 비례제가 적합할 수 있다. 한국에서는 적대적인 두 주요 정당의 비타협적인 반목으로 입법적 교착이 만연하고, 국회의원은 시민사회의 대리인 기능을 수행하는 대신 정쟁에 몰두하면서 정치 양극화를 주도하고 있다. 따라서 한국 선거제도 개혁은 당간 차원에서 온건한 다당제를 산출하고 당내 차원에서 대리인 문제를 해소하여 정당과 시민사회의 연계를 강화하는 방향으로 전개될 필요가 있다.

혼합형 선거제도는 극단적인 선거제도가 당간 차원과 당내 차원에서 초래하는 결과를 완화하기 위해 서로 다른 선거 공식을 혼합해서 사용한다. 그러나 다수의 경험 연구는 혼합형 선거제도의 완화효과를 뒷받침하는 경험적 근거를 찾지 못했다. 극단적인 선거제도가 초래하는 결과는 서로 다른 선거 공식을 조합하지 않고도 완화될 수 있다. 당간 차원에서 비례성과 책임성을 동시에 제고하는 것이 목적이라면 4인에서 8인을 선발하는 비례제가 대안이 될 수 있다(Carey and Hix 2011, 393). 당내 차원에서 개인 책임성과 정당 결속성을 동시에 제고하는 것이 목적이라면 부분 개방 명부 비례제가 대안이 될 수 있다. 따라서 치명적인 단점이 많은 의석 연동 보상 체제보다 4인에서 8인을 선발하는 선거구로 구성된 부분 개방 명부 비례제가 온건한 다당제를 산출하여 정치 양극화를 완화하고 개인 책임성과 정당 결속성을 촉진하는 데 효과적인 방안일 수 있다.

참고 문헌

- 김기동·차보경·이재묵. 2018. “민주화 이후 초선의원의 사회경제적 배경에 관한 연구.” 『한국정당학회보』 17집 1호, 39-76.
- 문우진. 2019. “한국 선거제도 설계방향: 슈거트(Shugart) 모형의 비판적 검토와 개혁 방안.” 『한국정치학회보』 53집 4호, 101-128.
- 문우진. 2021. 『누가 누구를 대표할 것인가: 국민주권 실현을 위한 정치제도 설계』. 서울: 후마니타스.
- 윤왕희. 2022. 『공천제도 개혁과 한국 정당정치 변화에 대한 연구』. 서울대학교 박사 학위 논문.
- 이동윤. 2020. “한국의 정당공천 제도: 정당의 국회의원 후보는 누가 결정하는가?” 『정치정보연구』 23집 2호, 265-290.
- 전용주. 2010. “한국 정당 후보 공천제도 개혁의 쟁점과 대안.” 『현대정치연구』 3집 1호, 37-69.
- 전용주. 2012. “제19대 국회의원의 특성: 사회경제적 배경을 중심으로.” 『의정연구』 18집 2호, 39-64.
- 허석재. 2023. “현행 선거제도의 문제상황과 개편 방향 재설정: 단층 복합선거구제의 제안.” 『현대정치연구』 16권 2호, 201-237.
- Birch, Sarah., 2000. “The Effects of Mixed Electoral Systems in Eastern Europe.” 30th Annual Conference of the University Association for Contemporary European Studies. Budapest. Hungary. April.
- Bochsler, Daniel. 2012. “A Quasi-Proportional Electoral System ‘Only for Honest Men’? The Hidden Potential for Manipulating Mixed Compensatory Electoral Systems.” *International Political Science Review* 33(4): 401-420.
- Bochsler, Daniel. 2014. “Which Mixed-Member Proportional Electoral Formula Fits You Best? Assessing the Proportionality Principle of Positive Vote Transfer Systems.” *Representation* 50(1): 113-127.
- 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.

- Carey, John M., Simon Hix, Shaheen Mozaffar, and Andrew Reynolds. 2013. "Report from the Field: Two Surveys of Political Scientists." Mala Htun and G. Bingham Powell. pp. 62-83.
- Difford, Dylan. 2022. "How Do Elections Work in Hungary?" Electoral Reform Society(April 1). <https://www.electoral-reform.org.uk/>(검색일: 2024. 09. 01).
- D'Alimonte, Roberto. 2001. "Mixed Electoral Rules, Partisan Realignment, and Party System Change in Italy." Shugart and Wattenberg(2001), 323-350.
- Elklit, Jorgen. 2008. "The 2007 General Election in Lesotho: Abuse of the MMP System?" *Journal of African Studies* 7(1): 10-19.
- Ferrara, Federico, and Erik S. Herron. 2005. "Going it Alone? Strategic Entry under Mixed Electoral Rules." *American Journal of Political Science* 49(1): 16-31.
- Gandrud, Christopher. 2015. "Gallagher Electoral Disproportionality Data: 121 Countries, 1945-2014." https://christophergandrud.github.io/Disproportionality_Data/(검색일: 2024. 09. 01).
- Golosov, Grigorii V. 2013. "The Case for Mixed Single Vote Electoral Systems." *Journal of Social, Political, and Economic Studies* 38(3): 317-345.
- Htun, Mala and G. Bingham Powell, eds. 2013. *Political Science, Electoral Rules, and Democratic Governance: Report of the Task Force on Electoral Rules and Democratic Governance*. Washington, DC: American Political Science Association.
- Katz, Richard. S. 2006. "Electoral Reform in Italy: Expectations and Results." *Acta Politica* 41(3): 285-299.
- Kostadinova, Tatiana. 2002. "Do Mixed Electoral Systems Matter? A Cross-National Analysis of their Effects in Eastern Europe." *Electoral Studies* 21(1): 23-34.
- Kulisheck, Michael R., and Brian F. Crisp. 2001. "The Legislative Consequences of MMP Electoral Rules in Venezuela." Shugart and Wattenberg. pp. 404-431.
- Lijphart, Arend. 1984. "Trying to Have the Best of Both Worlds: Semi-Proportional and Mixed Systems." Lijphart and Grofman. pp. 207-213.
- Lijphart, Arend and Bernard Grofman, eds. 1984. *Choosing an Electoral System: Issues and Alternatives*. New York: Praeger.

- Massicotte, Louis, and André Blais. 1999. "Mixed Electoral Systems: A Conceptual and Empirical Survey." *Electoral Studies* 18(3): 341-366.
- Mayorga, René Antonio. 2001. "The Mixed-Member Proportional System and its Consequences in Bolivia." Shugart and Wattenberg. pp. 432-446.
- Monroe, Burt L. 2003. "Mixed-Member Electoral Systems: The Best of Both Worlds?" *Perspectives on Politics* 1(2): 442-443.
- Moon, Woojin and Myung Chul Kim. 2025. "The Paradox of the Mixed Semi-compensatory System in South Korea." Public Choice DOI: 10.1007/s11127-025-01280-7.
- Moser, Robert G. 2001. "The Consequences of Russia's Mixed-Member Electoral System." Shugart and Wattenberg. pp. 494-518.
- Pilet, Jean-Benoit, Alan Renwick, Lidia Núñez, Elwin Reimink, and Pablo Simón. 2016. *Database of Electoral Systems*. www.electoralsystemchanges.eu(검색일: 2024. 09. 01).
- Reed, Steven R. and Michael F. Thies. 2001. "The Consequences of Electoral Reform in Japan." Shugart and Wattenberg. pp. 380-403.
- Renwick, Alan. 2012. "Electoral Reform in Europe since 1945: Hungary." https://electoralsystemchanges.eu/Public/DatasPage.php?ID=6(검색일: 2024. 09. 01).
- Shugart, Matthew S.. 2001. "'Extreme' Electoral Systems and the Appeal of the Mixed-Member Alternative." Shugart and Wattenberg. pp. 25-51.
- Matthew S. Shugart and Martin Wattenberg, eds. 2001. *Mixed-Member Electoral Systems: The Best of Both Worlds?* Oxford: Oxford University Press.

투고일: 2025.01.16.

심사일: 2025.02.23.

게재확정일: 2025.03.26.

Does the Mixed-Member Electoral System Produces the Best of Both Worlds?

Woojin Moon | Professor of Ajou University, Political Science

The paper presents the following theoretical arguments for discussing electoral system reform in South Korea. First, mixed electoral systems that combine plurality and proportional formulas do not necessarily moderate extreme outcomes in the interparty and intraparty dimensions. Second, the moderating effects in the interparty dimension vary depending on the seat allocation method, district magnitude, and the ratio of district seats to proportional seats, while the moderating effects in the intraparty dimension depend on list types, voting methods, and district magnitude. Third, the “seat linkage compensation system” produces overhang seats and promotes the emergence of satellite parties and strategic split voting, undermining the fundamental value of electoral systems, namely, equality of votes. Fourth, a proportional representation system with relatively small electoral districts produces a moderate multiparty system, and an ordered open list promotes both individual accountability of representatives and party cohesion, making it favorable for mitigating the agency problem.

keywords | mixed-member electoral system, moderating effect, overhang seat, satellite party, moderate multiparty system, agency problem