

[개헌논의(2)]

## 선거구제 개편논의: 주요 제도의 특성을 중심으로

---

2009.9.14 | 박형준\_새사연 연구원 | [hjpark@saesayon.org](mailto:hjpark@saesayon.org)

---

### 목 차

1. 선거구제개편과 개헌
2. 선거제도의 역사적 변천과 현행제도
3. 현행제도의 문제점과 대안적 제도
  - 현행제도의 문제점
  - 중대선거구제
  - 비례대표제



<http://saesayon.org>

## 1. 선거구제 개편과 개헌

선거구 획정 문제는 선거법에 따라 규정되기 때문에 헌법 개정과 직접 관련되어 있지 않다. 그럼에도 불구하고 개헌과 선거구제 변경 모두 권력구조 개편 논의의 일부로서 제기되고 있어 선거구제 개편논의를 개헌논의의 연장선상에서 살펴볼 필요가 있다.

지금 정치권이 추구하고 있는 변화의 본질을 드라마 선덕여왕 미실의 말에서 찾을 수 있을 것 같다. “세상을 종으로 쪼개 보면 이 미실과 덕만공주가 대립하고 있는 것 같지만, 횡으로 쪼개 보면 우리는 **한 편**입니다. 그 관점에서 세상은 **지배하는 자와 지배당하는 자** 둘로 갈라집니다.... 침성대를 만들어 백성들에게 격물을 돌려준다는 것은 **규칙위반**입니다.” 다시 말해, 청와대와 한나라당 주도의 권력구조 개편 논의는 지배층 내부의 권력게임 규칙정비를 목적으로 하고 있다. 우리나라에서 군사 독재가 종식된 1987년 이래로 (1992년이라는 주장도 있지만) 지배층의 구성 자체가 많이 바뀌었는데, 지배층 내부의 시각에서도 현재의 권력구조가 이런 변화를 제대로 반영하고 있지 못하다고 보고 변화를 추구하는 것이다.

8.15 경축사에서 이명박 대통령은 “여당이 손해를 보더라도 선거구제를 개편해야” 한다고 말했다. 물론, 이를 액면 그대로 받아들일 수는 없다. 그들 의도대로 개편논의가 진행될 것이라고 생각하지 않지만, 그들이 손해 보는 방향으로 제도설계를 할 것이라고 생각하지도 않는다. 하지만, 이번 권력구조 개편과정에서 한 가지 중요한 변화가 있을 수도 있다는 생각이 든다. 민주당을 지배층 내부의 경쟁적 파트너로 “공식” 인정하고 양당 중심 정치체제를 강화하는 방향으로 변화를 추구할 가능성이 크다.

한나라당이 이야기를 꺼내 놓긴 했지만, 아직 통일된 안을 가지고 있지 못하고, 민주당의 공식적 입장도 아직 분명하지 않다. 이런 시점에서 선거구제 개편에 깔린 정치세력들의 의도를 파악하는 것은 시기상조일 수 있다. 그렇지만, 각 정당에서 선호하는 선거구제는 이미 많이 알려져 있다. 이 글에서는 최근 언론에 자주 언급되고 있는 중대선거구제와 권역별 비례대표제를 중심으로 선거제도를 정리하고, 현행 소선거구제와 비교하면서 어떤 것이 대의민주주의의 정신에 가장 합당한가를 검토해보겠다.

## 2. 선거제도의 역사적 변천과 현행제도

현재 우리나라는 지역구 소선거구 제도와 전국구 비례대표 제도를 혼용한 형태를 택하고 있다. 소선거구제에서는 **단순다수대표제(plurality system)**를 원칙으로 하고 있고, 전국구에서는 정당명부식 투표를 통해 **정당득표비율**에 따라 당선인의 수를 결정하고 배분한다. 소선거구는 하나의 선거구에서 한 명의 국회의원을 선출한다는 것을 말하며, 단순다수는 절대 과반수 득표를 하지 못해도 상대적으로 많은 득표를 한 후보가 선출된다는 것을 의미한다. 정당별 비례대표 국회의원은 각 당에서 사전에 우선순위를 정한 명단에 따라 정해진다.

[표1] 역대 국회 선거제도

원구성	1	2	3	4	5	6~7	8	9	10	11~12	13~15	16
의원정수	200	210	203	233	291	175	204	219	231	276	299	273
지역구수	200	210	203	233	291	131	153	73	77	92	*	227
공화국	1공화국				2공	3공화국		4공화국		5공	6공화국	
의회구성	단원제		양원제			단원제						
선거구제	소선거구제						중선거구제			소선거구제		
전국구제	없음					제1당 특혜적 의석배분					비례배분	
비고	○ 제4대 선거: 기탁금제 최초 도입 ○ 제6대 선거: 이전 선거인추천제였던 후보등록요건을 정당공천제로 전환 ○ 제6~8대 선거: 무소속 출마금지 ○ 제13~14대 선거: 의석을 기준 비례의석 배분 ○ 제15~16대 선거: 득표율 기준 비례의석 배분											

\* 제13대: 224, 제14대: 237, 제15대: 253

\*\* 출처: 서복경, “한국 선거제도의 특성과 변천과정”, 『입법정보』 100호 (2003).

현행 제도는 민주화 항쟁을 통해 확립된 1987년 체제의 일부로서 그리 오래되진 않았다. 1~8대 국회의원 선거에서는 소선거구제를 채택하였고, 유신헌법 개정과 함께 중선거구제로 변경되어 전두환 정권시절까지 이어졌다. 87년 민중항쟁으로 쟁취한 직선제 개헌과 함께 다시 소선거구제로 회귀하면서 비례대표제를 함께 병용하는 형태가 채택되었다.

1948년 제헌의회 선거이래로 여러 형태의 선거제도가 도입되고 실험되었으나, 의회 자체가 독재정권의 권력안정화를 위한 수단으로 이용되면서 그 의미는 퇴색되었

다. 민주주의 원칙에 맞는 선거제도를 찾아 정착시키는 과정이 되지 못하고, 오히려 민의를 왜곡해 집권세력의 권력을 강화하는 수단이 되어 왔다. 유신헌법에 따라 출범한 제4공화국에서는 전국구 선거제도를 폐지하고 중선거구제를 도입하면서, 국회의원정수의 3분의 1을 **통일주체국민회의**에서 간접선거로 선출하였다. 통일주체국민회의는 국민대의원으로 구성된 헌법기구로서 대통령을 선출하는 역할도 맡았었는데, 기본적으로 독재정권의 거수기였다. 또한 선거구 획정과 관련하여 지역구의 기준 인구수 조항을 삭제하여 집권 공화당에 유리하게 지역구를 획정할 수 있게 하였다. 케리맨더링 가능성을 법적으로 열어놓은 것이나 마찬가지였다.

전두환의 5공화국이 출범하면서 지역구와 전국구제도가 다시 병용되었으나 이 또한 독재 권력을 강화하는 방편으로 사용되었다. 전체 의석의 3분의 1을 전국구에 배정하고, 전국구 의석의 배분은 최다의석을 얻은 정당이 3분의 2를 차지하고 나머지 3분의 1은 여타 정당이 의석수 비율대로 갖도록 하였다.

이 원칙에 따라 치러진 제11대 국회의원선거 결과는 지역구에서 민주정의당이 35.8퍼센트 득표율로 90석, 민주한국당이 21.6퍼센트로 57석, 한국국민당이 10.3퍼센트로 7석을 차지했다. 전국구는 제1당인 민주정의당에게는 전국구의석의 3분의 2인 61석이 돌아갔고, 민주한국당과 한국국민당에게 각각 24석과 7석이 배분되었다. 전두환 정권의 민주정의당이 얻은 지역구 득표율은 35.8퍼센트이지만, 실제 차지한 의석수는 전체의 54.7퍼센트였다. 1985년에 치러진 12대 국회의원 선거에서도 결과는 11대 총선과 비슷했다. 민주정의당이 지역구에서 35.3퍼센트 득표율로 전체 의석의 53.6퍼센트를 차지한 것이다.

87년 체제가 출범하면서 선거제도는 앞에서 언급한 대로 단순다수 소선거구제와 전국구 비례대표제도의 혼용 형태로 변경된다. 소선거구제로 바뀌면서 총의석이 276개에서 299개로 늘어났고, 전국구 의석수는 지역구의 3분의 1, 즉 전체 의석의 4분의 1로 정해졌다. 비민주적인 전국구 의석배분 원칙이 개선되긴 했지만, 여전히 의석을 기준 비례대표의석 배분 원칙이 유지되었다. 다만 제1당에 3분의 2를 배정하던 것을 세분화 해, 획득한 의석이 지역구의 100분의 50미만일 때는 전국구 의석의 2분의 1만 배정토록 개정했다.

이 원칙에 따라 처음 치러진 제13대 총선에서는 민주정의당이 35.3퍼센트의 득표율로 125석을 얻는데 그쳤다. 이는 의석률로 41.8퍼센트로 이전의 총선결과와 비교

하면 득표율에 상당히 근접한 수치였다. 이 총선에서 김대중이 이끄는 평화민주당과 김영삼의 통일민주당이 합계 130석을 얻으며 과반수에는 미치지 못했지만 민주당의 당보다 많은 의석을 차지하며 정국을 주도할 수 있게 되었다.

이후 14대 총선에서는 전국구 의석을 완전히 의석률에 따라 배분하기로 하고, 지역구가 의석획득에 실패했어도 유효득표율이 3퍼센트가 넘으면 전국구 의석 하나를 군소정당에 우선 배정하도록 정하였다. 1996년에는 전국구의석 배분방식을 **의석율**에서 **득표율** 기준으로 변경하였다. 선거제도는 2001년에 또 한 차례 큰 변화의 계기를 맞는다. 헌법재판소에서 당시의 선거제도가 정당명부 비례대표제를 도입하고 있음에도 정당에 대해 별도로 투표권을 인정하지 않고 지역구 득표율로 비례대표제 의석을 배분하는 것이 위헌이라는 판결이 내려진 것이다. 이를 계기로 오랫동안 고수되어 왔던 1인 1표제가 현행 **1인 2표제**로 변경된 것이다. 한 표는 소선거구의 개인후보에게 다른 한 표는 정당에게 투표해 지역구 후보와 정당명부식 전국구 비례대표제 후보를 각각 결정하도록 했다.

### 3. 현행제도의 문제점과 대안적 제도

그렇다면 현행 제도가 다시 변경돼야 할 필요성은 어디에 있을까?

선거구제 개편 논의는 이미 노무현 정권 때 나온 이야기이지만, 최근 논의는 이명박 대통령이 8.15경축사에서 지역대립 해소와 정치선진화를 위해 꼭 필요하다고 화두를 던지면서 시작됐다. 이 대통령의 말에는 현행 소선거구제가 지역감정을 부추긴다는 진단이 깔려 있는데, 다소 생뚱맞다. 소선거구제에서는 지역구 별로 1명의 의원을 선출하기 때문에 영남에서는 한나라당에 호남에서는 민주당에 몰표를 할 수 밖에 없는 구조라는 것이다. 역사적으로 소선거구제와 우리나라 정당들이 지역정당으로 고착화 한 현상과는 인과관계가 성립하지 않는데, 선거구제 개편으로 지역대립 해소를 한다는 주장은 믿음이 가지 않는다.

청와대가 선거구제 개편을 제기 할 때 현 여당의 안정적 의석 확보를 수월하게 해주는 중대선거구제를 염두에 두었다는 설이 지배적이지만 아직 구체화 되지 않았기 때문에 이 글에서는 정치집단의 의도는 분석하지 않겠다. 제도적으로 소선거구제 중심의 현행 제도가 가지고 있는 문제점을 살펴보고, 대안으로 제기되고 있는 중대선거구제와 권역별 비례대표제의 장단점을 알아보도록 하겠다.

### 현행제도의 문제점

소선거구제는 영국에서 시작된 제도로서 웨스트민스터 모델 혹은 영-미식 모델로 불린다. 이 제도는 앵글로-색슨 자본주의의 가장 근본적인 원칙 중 하나인 승자독식 “The winner takes it all”주의에 기초하고 있다. 상대적 다수표를 획득한 사람이 전권을 차지함으로써 그를 택하지 않은 많은 사람의 의사는 무시된다. 예를 들어 한 선거구에 4명의 후보가 나왔는데, 1등이 30퍼센트의 득표율로 당선되었다면 그를 찍지 않은 70퍼센트의 사람들의 표는 사표가 되고 만다. 투표를 하지 않은 사람들까지 포함하면 30퍼센트미만의 지역 유권자의 지지로 당선되어 전권을 휘두를 수 있게 되는 것이다.

단순다수 소선거구제는 지지기반이 튼튼한 주요 정당에 유리할 수밖에 없다. 당연히 군소정당에게는 절대적으로 불리하다. 또한 단순다수가 기준이므로 득표율과 실제 차지한 의석률의 괴리가 심하게 나타나 **과대대표** 현상이 나타나기 쉽다. 즉, 전국적으로 35퍼센트의 득표율을 획득한 정당이 50퍼센트의 의석을 차지할 수도 있다. 표2는 이러한 과대대표 현상이 실제로 일어나고 있다는 사실을 보여주고 있다. 제18대 선거에서 한나라당은 득표비율을 기준으로 하면 약 127석을 차지해야 “정상”이지만, 실제로는 153석을 차지했다. 한 가지 더 소선거구제의 문제점을 추가하자면, 한 선거구에서 한 명만 당선되므로 선거구를 특정 정당에 유리하게 만들려는 게리맨더링의 유인이 강하게 나타난다.

[표2] 제18대 총선 결과에서 나타난 과대대표 현상

구분	한나라당	민주당	민주노동당
지역구 득표비율	43.45	28.92	3.39
전국구 득표비율	37.48	25.17	5.68
득표비율 기준 의석계산	127	84	11
실제 획득 의석	153	81	5

승자독식 원리에 따른 이러한 부작용들을 중대선거구제나 권역별 혹은 전국구 비례대표제가 해결할 수 있는 가능성은 있다.

### 중대선거구제

중대선거구제는 한 선거구제에서 2인 이상의 의원을 선출하는 제도이다. 몇 명을 뽑을 것인가는 선거구의 획정의 기준이 되는 인구수에 따라 달라질 것이다. 중선거구제는 이미 지난 4공화국과 5공화국에서 운용되었다. 이때는 전국적으로 동일하게 선거구당 2명의 의원을 뽑았다. 앞으로 이 제도가 채택될지 여부는 모르겠지만, 선거구당 배당되는 의원수에 따라 그 성격이 많이 달라질 것이다. 대부분 선거구당 2~5명 정도를 예상하고 있는데, 2명으로 하면 소선거구제에서 문제가 되는 사표를 줄이는데 도움이 되겠지만, 군소정당이 가지고 있는 절대적 불리함을 완화시키는 것은 어려울 수 있다.

한편 중대선거구제가 과대대표 문제를 악화시킬 가능성이 있다. 예를 들어 우리나라가 현재 가지고 있는 “지역당” 문제로 인해 영남과 호남에서 각각 선호하는 정당에 다수의 표가 몰리면, 나머지 소수의 표를 단지 상대적으로 많이 획득한 사람이 2등 또는 3등으로 당선될 수 있다. 10퍼센트 정도의 득표율로 당선하는 사례가 많이 발생할 수도 있다는 얘기가. 이 제도를 통해 민주당이 영남에서, 한나라당이 호남에서 당선될 가능성이 높아지긴 하겠지만, 지역대립 구도를 해결할 수는 없을 것 같다. 다수의 사람들은 여전히 각자의 “지역당”에 표를 던질 것이다. 민주당의 경우 영남에서 2등 가능성이 높다고 판단해 중대선거구제를 선호하는 것으로 알려져 있다.

### 비례대표제

권역별 혹은 전국적 비례대표제는 소선거구제도가 가진 문제점을 “합리적”으로 해결하면서 중대선거구제가 가진 문제를 피할 수 있다. 현행 선거구제도도 정당명부식 비례대표제를 포함하고 있어 이 제도 자체는 우리에게 낯설지 않다. 하지만, 그것이 차지하는 비율이 전체 의석의 18퍼센트에 불과하고, 그동안 지역구 의석수를 늘리면서 전체 의석은 늘리지 않아 지속적으로 비례대표 의석이 줄어왔다. 비례대표제 의석을 여분의 의석처럼 인식해 왔던 것이다.

비례대표제도의 기본원칙은 정당이 획득한 득표율에 따라 의석을 배분하는 것이다. 득표율 계산의 지역적 단위를 전국으로 하느냐 여러 지역으로 나누어 하느냐에 따라 권역별 비례대표제와 전국적 비례대표제로 나눌 수 있다. 소선거구제와 병행할 때는 의석배분을 소선거구제와 비례대표제에 각각 따로 고정시키느냐 아니면 전체 의석을 비례대표제에 맞춰 재분배 하느냐에 따라 분류할 수도 있다.

후자 방식이 비례대표제를 이야기할 때 많이 예로 드는 독일식이다. 독일의 하원은 소선거구 의석(299석)과 비례대표제 의석을 50대 50으로 고정시키고 있다. 투표제는 1인 2표제로 한 표는 소선거구의 후보에게 다른 한 표는 정당명부에 행사한다. 비례대표 득표율은 전국을 단일하게 묶어 계산하지만 비례대표 의석은 주별로 할당한다. 비례대표 후보가 미리 주별로 순위대로 정해져 공개된다. 독일 선거제도의 가장 큰 특징은 비례대표제 득표율을 전체 의석의 50퍼센트로 정해진 비례대표 의석을 배분하는데 적용하는 것이 아니라 총 의석수를 비례대표제 득표율과 같아지도록 의석을 재분배하는 것이다.

예를 들어, 독일 사민당이 정당명부식 투표에서 40퍼센트를 차지했고, 지역구 의석 299석 중 150석을 차지했다면, 전체 의석수는 239석이 돼야 한다. 따라서 비례대표제 의석으로 배정되어 있는 299석 중 40퍼센트인 120의석이 추가로 배정되는 것이 아니라, 89석만 (=239-150) 더 갖게 된다. 비례대표제 투표에서 정당이 얻은 득표율이 전체 의석수를 결정하기 때문에 독일 하원선거제도를 완전비례대표제라고 부른다. 단 소선거구에서 3명 이상을 확보하지 못한 정당이나 득표율이 5퍼센트미만이면 비례대표 의석 배분에서 제외되는 봉쇄조항이 있다.

비례대표제는 정당이 얻은 득표율과 실제 차지하는 의석률의 괴리를 제도설계에 따라 완전히 없앨 수도 있고 부분적으로 완화시킬 수도 있다. 과대표 문제를 해결하는데 가장 효과적인 제도임에는 틀림없다. 이와 함께 소선거구제에서 나타나는 군소정당의 불이익도 해결해 준다.

하지만 문제가 아주 없는 것은 아니다. 비례대표제도에서 개별 의원을 선택하는 주체는 국민이 아니라 정당이다. 정당에서 임의로 정한 선출 기준에 따라 후보자가 정해지고, 당선 우선순위가 정해진다. 따라서 우리 사회에서 정당 정치가 얼마나 민주주의적으로 잘 정착했는가라는 문제와 정당에서 비례대표 선출 방식을 얼마나 민주주의 원칙에 따라 잘 확립하는가라는 문제가 필수적인 해결 과제로 떠오를 수밖에 없다. 지금도 정당의 공천권이 정치부패의 가장 큰 근원이 되고 있는 한국 사회에서 그나마 국민들이 직접 개별 의원을 고르고 있는 소선거구제를 줄이거나 없애고 권역별이든 전국적이든 정당에서 마음대로 의원을 정하는 비례대표제를 확대하는 것이 타당한지 깊게 생각해 볼 문제이다.



지금까지 소선거구제, 중대선거구제, 비례대표제의 특성과 장단점을 알아보았다. 현행 소선거구제가 가지고 있는 문제점은 분명히 존재하고, 제도적 개선을 통해 이를 해결할 필요가 있다는 것도 틀림없는 사실이다. 하지만 어떤 제도도 그 자체가 민주주의 원칙에 기초해 보았을 때 완벽할 수는 없다. 중요한 것은 한 사회공동체 성원들이 자신들의 역사적 문화적 맥락 속에서 민주주의의 원칙을 논하고, 사회적 합의를 통해 그에 합당한 선거제도를 만들어내는 일이다. 사회적 소통, 타협, 합의를 배제한 제도 개선은 또 다시 당리당략적 정치인들의 쇼로 끝나고 말 것이다.

