

[발제1] '준연동형' 비례대표제 평가

최태욱(한림국제대학원대)

1. 내용

- 전체 의석은 300석. 지역구 225석, 비례대표 75석
 - 정당별 의석배분은 전국단위 득표율을 기준으로 하되, 정당의 비례대표 명부는 권역별로 작성
- 각 정당이 얻은 비례대표의석은 그 정당 내부에서 권역별로 득표수를 기준으로 배분 (정당 내부에서도 준연동형 비례대표제 방식으로 배분)

- 온전한 연동형 비례대표제는 아님
- 온전한 연동형 비례대표제라면 어느 정당이 정당득표율에 못 미치는 지역구 의석을 획득했을 경우 비례대표 의석으로 그 부족 부분을 온전히 보정해주나 이 제도에서는 50%까지의 보정이 보장될 뿐임.

2. 예시

- 만약 어느 정당이 전국에서 20%를 득표했을 때에, 온전한 연동형 비례대표제라면 그 정당은 300석의 20%인 60석을 배분받아야 하지만, '준연동형'의 경우에는 그에 못 미침.
- 가령 그 정당 후보 20명이 지역구에서 당선될 경우, 정당득표율에 따른 60석에서 그 지역구 20석을 제외한 40석의 50%인 20석을 비례대표의석으로 우선 배분받게 됨

- 그리고 (75석의 비례대표의석 중 각 정당에게 50%를 보정하고 남은 의석을 정당득표율대로 나누는) 잔여배분의석을 추가적으로 받을 수 있음
- 결국 그 정당이 얻을 수 있는 의석은 지역구 20석 + 비례대표 20석(50% 보정) + 추가 비례대표 몇 석이 되는 방식

- 준연동형 방식을 채택할 경우 상정 가능한 미래 총선결과: <표1>

<표1> 준연동형 방식을 채택할 경우 상정 가능한 미래 총선결과

정당	정당 득표율	의석할당정당끼리의 득표율 비례 의석수(A)	지역구 당선자 (B)	연동배분 의석수 (C)	잔여배분 의석수 (D)	전체 의석
민주당	35%	297석의37.6%=111.67	95	8	11(10.90)	114
자유한국당	25%	297석의26.9%=79.84	100	0	8(7.8)	108
바른미래당	15%	297석의16.1%=47.90	15	16	5(4.7)	36
정의당	10%	297석의10.8%=31.94	8	12	3(3.1)	23
민주평화당	5%	297석의5.4%=15.97	3	6	1(1.6)	10
녹색당	3%	297석의3.2%=9.50	1	4	1(0.93)	6
청년당	2%	NA	0	0	0	0
노인당	2%	NA	0	0	0	0
무소속	NA	NA	3	0	0	3
합계		297석 (+ 무소속 3석)	225	46	29	300

- * 의석할당정당끼리의 득표율은 의석할당이 안 되는 정당의 득표율을 빼고 환산한 득표율
- * 연동배분의석수 C는 A-B의 50% (소수점은 반올림)
- * 잔여배분의석수 D는 75석의 비례대표의석중 연동배분을 하고 남은 29석을 의석할당정당끼리의 득표율대로 배분 (정수대로 배분하고 남은 의석은 소수점 큰 순서대로 배분)

3. 평가 1

- 이런 방식에서도 지금보다는 비례성이 상당히 개선됨 (별첨자료 시뮬레이션 표2와 표4 참조)

- 선거정치에서 정당득표율이 매우 중요해지므로, 인물선거 못지않게, 아니 그 이상으로 정당선거 경향이 강해질 것이며, 따라서 정당간의 정책 경쟁이 촉진되는 효과가 창출될 것임
 - 지역과 인물 중심 정당에서 이념과 정책 중심 정당으로의 발전 촉진
 - 따라서 계층, 부문, 직능 대표성이 상당히 개선될 것임 : 선거제도의 정치적 대표성 보장 기능 개선

- 비례대표 의석이 권역별로 배분되는 까닭에 각 정당의 지역 대표성 제고 효과도 상당 정도 나타날 것임 (별첨자료 시뮬레이션 표5 참조)
 - 소위 ‘영남당’이나 ‘호남당’의 전국정당화 촉진 효과 기대 가능
 - 지역주의 해소 또는 완화 효과

4. 평가 2

- 공천개혁 관련

- 패스트트랙에 오른 공직선거법 개정안에 따르면, 각 정당은 “민주적 심사절차를 거쳐 전국단위 또는 권역별로 대의원·당원 등으로 구성된 선거인단의 민주적 투표절차”에 따라서만 비례대표 후보자를 결정할 수 있음
- 각 정당은 비례대표 후보 선출절차를 당헌, 당규, 그 밖의 내부규약으로 정하고, 구체적인 사항을 선거일 전 1년 전까지 중앙선거관리위원회에 제출해야 하며, 중앙선관위는 그 내용을 홈페이지에 공개해야 함
- 요컨대, 각 정당은 중앙선거관리위원회에 미리 제출한 당헌 또는 당규 등에 명시된 민주적 절차에 의해 비례대표 후보자를 선출해야 하고, 후보자등록을 할 때에는 그 민주적 절차에 따라 후보자를 선출하였음을 증명해야 함. 이를 위반하면 후보자등록을 무효로 하도록 되어 있음
- 이는 그간 시민사회가 요구하던 ‘민주적 공천의 법제화’를 받아들인 것으로 그동안 밀실공천이라는 비판을 받아왔던 비례대표 후보 공천절차를 크게 개선할 수 있는 내용임

- 석패율 제도 관련

- 학계와 시민사회의 우려 대상이었던 석패율제는 부분적으로 도입됐고, 제한적으로만 사용되도록 하였음
- 우선 권역별로 작성되는 비례대표 명부의 홀수 순번은 석패율 적용순위로 지정할 수 없도록 하여 여성할당제에 대한 영향은 없도록 하였음
- 그리고 정당이 석패율 적용순위를 지정하려 할 경우에는 지역구 후보자 모두를 등재하여 권역별로 후보자 명부 중 2개 순위 이내에서만 지정할 수 있도록 하였음. 즉, 정당에 따라서는 석패율 적용순위를 지정하지 않을 수도 있고, 지정할 경우에도 권역별로 2개 순위 이내에서만 지정할 수 있는 방식임
- 석패율 계산은 해당 후보자 득표수를 당선자 득표수로 나눈 값을 적용하는 것으로 되어 있으나, 지역구 국회의원 선거에서 유효 투표총수의 100분의 5에 미달하거나 추천 정당의 지역구 국회의원 당선인 수가 해당 권역의 국회의원 지역구 총수의

100분의 30 이상이면 동시 등록된 후보자는 석패율을 통해 당선될 수 없도록 되어
있음

[별첨] 패스트트랙 지정된 준연동형 비례대표제에 따른 19대, 20대 총선 시뮬레이션

아래와 같이 준연동형을 적용했을 때에, 정당득표율과 의석비율간의 간극이 좁혀지는 효과가 있음. 즉 비례성이 개선됨.

1. 20대 총선

<표1> 20대 총선에 준연동형 방식을 적용할 경우 각 정당의 의석

정당	의석 할당 정당의 정당 득표율	정당 득표율 × 할당 대상의석 (290석) (A)	지역구 당선자 (B)	연동 배분 의석(C) : A-B의 50%(소수점 은 반올림)	잔여배분의석(D) : 75석의 비례대표의석중 남은 28석을 정당득표율대로 배분. 정수대로 배분하고 남은 의석은 소수점 큰 순서대로 배분	총의석(B+ C+ D)
새누리당	36.01%	104.42	93석	6석	10석(10.08)	109석
민주당	27.46%	79.63	98석	0석	8석(7.68)	106석
국민의당	28.75%	83.37	22석	31석	8석(8.05)	61석
정의당	7.78%	22.56	2석	10석	2석(2.17)	14석
무소속	-		10석			10석
합계		290석	225석	47석	28석	300석

** 의석할당정당의 정당득표율은 의석이 할당되지 않는 정당의 득표율을 제외하고 환산한 득표율임(이하 같음).

** 무소속이나 의석비할당정당의 지역구 당선자, 즉 10석을 제외한 290석을 정당득표율대로 배분한 숫자가 A에 해당함.

** 지역구 의석(B)는 각 정당 및 무소속 의석이 비례적으로 축소되는 것으로 계산하였음(20대 총선 실제 지역구 의석 * 225/253)

<표2> 20대 총선 결과와 준연동형 방식을 적용했을 경우의 의석비교

정당	정당득표율	20대 총선의 실제의석 (병립형)	20대 총선의 실제 의석비율 (병립형)	준연동형 적용시 의석	준연동형 적용시 의석 비율
새누리당	36.01%	122석	40.67%	109석	36.33%
민주당	27.46%	123석	41.0%	106석	35.33%
국민의당	28.75%	38석	12.67%	61석	20.33%
정의당	7.78%	6석	2.0%	14석	4.67%
무소속		11석		10석	3.33%
합계		300석		300석	

2. 19대 총선

<표3> 19대 총선에 준연동형 방식을 적용할 경우 각 정당의 의석

정당	의석 할당 정당의 정당 득표율	정당 득표율 × 할당 대상의석 (290석) (A)	지역구 당선자 (B)	연동 배분 의석(C) : A-B의 50%(소수점은 반올림)	잔여배분의석(D) : 75석의 비례대표의석중 남은 28석을 정당득표율대로 배분. 정수대로 배분하고 남은 의석은 소수점 큰 순서대로 배분	총의석 (B+ C+ D)
새누리당	46.13%	137.00	116석	11석	17석(17.06)	144석

민주당	39.27%	116.63	97석	10석	15석(14.52)	122석
통합진보당	11.10%	32.96	6석	13석	4석(4.10)	23석
자유선진당	3.48%	10.33	3석	4석	1석(1.28)	8석
무소속	-		3석			3석
합계			225석	38석	37석	300석

** 의석할당정당의 정당득표율은 의석이 할당되지 않는 정당의 득표율을 제외하고 환산한 득표율임.

** 무소속이나 의석비할당정당의 지역구 당선자, 즉 3석을 제외한 297석을 정당득표율대로 배분한 숫자가 A에 해당함.

** 지역구 의석은 각 정당 및 무소속 의석이 비례적으로 축소되는 것으로 계산하였음(20대 총선 실제 지역구 의석 * 225/246)

<표4> 19대 총선결과와 준연동형 방식을 적용할 경우의 의석비교

정당	정당득표율	19대 총선의 실제의석 (병립형)	의석비율 (병립형)	준연동형 도입시 의석	준연동형 도입시 의석 비율
새누리당	46.13%	152석	50.67%	144석	48.00%
민주통합당	39.27%	127석	42.33%	122석	40.67%
통합진보당	11.10%	13석	4.33%	23석	7.67%
자유선진당	3.48%	5석	1.67%	8석	2.67%
무소속		3석		3석	

합계		300석		300석	
----	--	------	--	------	--

3. 정당내에서의 의석배분 시뮬레이션(19대 총선에서 민주통합당의 경우)

- 위 시뮬레이션에서 민주통합당은 지역구에서 97석이 당선됐고, 연동배분의석과 잔여배분의석을 합쳐서 25석의 비례대표 의석을 배분받았음. 그래서 총122석을 배분받았음.
- 그리고 19대 총선 당시에 민주통합당의 6개 권역별 정당득표수는 아래와 같았음.

권역	득표수
서울	1,751,344
경기/인천	2,222,843(1,803,369 +419,474)
충남/충북/대전/세종/강원	928,689(244,722 + 233,615 +210,964 + 17,638 + 221,750)
대구/경북	324,670 (166,557 + 158,113)
부산/울산/경남	981,852 (493,683 + 120,394 + 367,775)
전북/전남/광주/제주	1,567,725 (502,359 + 576,500 + 395,915 + 92,951)
합계	7,777,123

- 민주통합당이 받은 25석의 비례대표는 권역별로 아래와 같이 배분됨.

<표5> 정당내에서의 의석배분 시뮬레이션(19대 총선에서 민주통합당의 경우)

구분	권역별 비례대표 득표비율	권역별 득표율 × 할당대상 의석 (122석) (A)	지역구 당선자 (B)	권역별 연동 배분 의석(C) : A-B의 50%(소수 점은 반올림)	권역별 잔여배분의석(D) : 25석의 민주통합당 비례의석중 남은 12석을 권역별 득표비율대로 배분. 정수대로 배분하고 남은 의석은 소수점 큰 순서대로 배분	권역별 의석 (B+ C+ D)
서울	22.52%	27.47	27석	0	3석(2.70)	30석
경기/ 인천	28.58%	34.87	32석	1	3석(3.43)	36석
충남/ 충북/ 대전/ 세종/ 강원	11.94%	14.57	9석	3	1석(1.43)	13석
대구/ 경북	4.75%	5.80	0석	3	1석(0.57)	4석
부산/ 울산/ 경남	12.62%	15.40	3석	6	2석(1.51)	11석
전북/ 전남/ 광주/	20.16%	24.60	26석	0	2석(2.42)	28석

제주						
합계			97석	13석	12석	122석

** 각 권역별 지역구 당선자 숫자는 비례적으로 축소되는 것으로 계산하였음(20대 총선 실제 권역별 지역구 당선자 * 97/106)

- 시뮬레이션 결과, 19대 총선에서 민주통합당이 지역구 당선자가 1명도 없었던 대구/경북에서 4석의 권역별 비례대표 의석이 생기고, 지역구 당선자가 3석에 불과했던 부산/울산/경남에서도 권역별 비례대표가 8석이 생기는 효과를 확인할 수 있음.

논의사항1. 이후 활동 제안 및 논의(안)

1. 주요 일정

날짜	구분
2019/04/30	선거제도 등 패스트트랙 대상 안건 지정
2019/06/30	정개특위 활동 종료
2019/09/01	정기국회 개회
2019/09/12~15	추석
2019/10/18	선거일 전 180일 기간 개시
2019/10/26	(현 정개특위 연장시) 패트 지정 안건 상임위 심사 마감 (지정된 날부터 180일 이내)
2019/12/09	정기국회 폐회
2019/12/17	21대 총선 : 예비후보자등록 신청
2020/01/16	21대 총선 : 입후보 제한자 사직 (선거일전 90일, 비례대표 입후보는 3/16까지)
2020/01/24	패트 지정 안건 법사위 체계자구심사 마감 (회부된 날부터 90일 이내)
2020/01/24~27	설날
2020/03/24	패트 지정 안건 본회의 상정기간(부의된 날부터 60일 이내 미처리시 기간 후 첫 본회의에 상정)
	선거구 확정 시작~
2020/03/26~27	21대 총선 : 후보자등록 신청 기간
2020/04/02	21대 총선 : 선거기간 개시
2020/04/15	21대 총선