

IFS 국가 정책 제언 국회의원 선거제도 개혁 방안: 순위선택투표제로의 전환

서울대 정치외교학부 임경훈 교수
서울대 정치외교학부 이선우 부교수



1 정당정치 및 국회의원 선거제도 개혁의 필요성과 방향

- 한국에서의 정치개혁은 승자독식과 적대적 양극화의 메커니즘을 약화시키는 데 초점을 맞추어야 함. 정당체계의 다당제로의 전환과 정당 내부의 다원화를 통해 온건 유권자들의 선호가 제대로 대표될 수 있는 유인구조를 만들어야 함. 선거제도, 공천제도, 양대 정당의 기득권을 보호하는 법령 등에 대한 개혁이 포괄적으로 이루어져야 함
- 이번 브리프는 지면 제한으로 인해 국회의원 선거제도 개혁 방안에만 집중함. 공천제도 개혁 사안까지도 포함된 자세한 내용은 필자들의 “한국 정당정치의 문제점과 개혁”, 『한국정치연구』, 제35집 제2호(2026), pp. 3-18 참고



2 현행 국회의원 선거제도의 문제점

- 한국 국회의원 선거제도는 소선거구제/단순다수제를 골격으로 하고 전국 단위 준연동형 비례대표제가 가미된 제도임. 총의석 300석 중 비례대표 의석 정수가 46석에 불과하며 독일식 모델과는 완전히 다르게 작동됨
- 독일은 연방 권역별 명부에 의해 비례대표를 선출하지만, 우리나라에서는 전국 단위 하나의 비례대표 명부만 사용하며, 비례의석의 수가 너무 적기 때문에 권역별 비례제를 할 수도 없고, 유권자 선호의 왜곡, 사표화 현상도 완화하지 못함
- 양대 정당이 위성정당을 만들어 오히려 자신의 기득권을 강화하는 데 악용하고, 모당의 당권파가 비례대표 후보들을 불투명하게 선정함

3 연동형 비례제로의 전면 확대 시 고려 사항 및 한계

정상적인 연동형 비례대표제

- 지역구 의석과 비례대표 의석을 1:1 정도로 하는 것이 바람직함. 득표율 3-5% 미만 정당을 의석 배정에서 제외하는 봉쇄 조항을 통해 군소정당의 난립을 예방할 필요 있음. 다만, 지역구에서 3석 이상을 차지한 정당은 봉쇄 조항에 걸리더라도 비례 배정에 참여시키는 예외 조항을 추가할 수 있음

명부에 의한 비례후보 공천 방식의 문제

- 중앙당 중심의 폐쇄적 명부제 방식은 밀실 공천과 당내 민주주의의 저해 가능성 높음. 권역별 개방형 명부제 방식의 경우, 공천권을 유권자에게 분산시키고 비례대표에게 민주적 정당성을 부여할 수 있음. 그러나 팬덤 진성당원이 대거 동원된다면 강성 후보자들이 상위 순번을 독차지하게 될 가능성 높음. 정당별 명부에 의한 비례대표제로는 거대 정당의 양극화 전략이나 극단적 성향 정당의 출현을 막는 데 한계가 있음

위성정당 출현 문제

- 한국 맥락에서 1인 2표제를 시행할 경우 원천적으로 막기 어려움. 추가적으로 제약 조건들을 부과할 수도 있으나 군소 정당에게 과도한 부담을 주거나 정당의 자유를 침해할 수 있음

독일식 모델에만 집착할 필요 없음

- 연동형 비례대표제로의 전면 확대를 통해 다당제/협치 유인 효과를 기대할 수 있으나 강성 정당 등장 가능성도 상존. 독일식 모델은 연립정부 구성을 염두에 둔 것으로서 대통령제와의 조합과 관련해서 회의적 시각이 존재함. 독일식 모델로 전면 이행하려면 지역구 수를 지금보다 거의 절반 수준으로 축소해야 되어 현직 의원들이 수용할 가능성이 거의 없음



4 아일랜드 방식의 순위선택투표제 (Ranked-Choice Voting)

‘아일랜드식’ 순위선택투표제의 작동 방식

- 한 선거구에서 3-5인이 선출되도록 하는 중대선거구제 하에서 실시. 선거구별로 유권자들이 투표용지에 기재된 후보 이름 옆에 선호 순위를 매기고, 전체 유효표를 바탕으로 자동 도출되는 ‘쿼터’를 넘기는 후보가 당선되는 방식. 당선자가 당선 기준 이상으로 받은 ‘초과 잉여표’는, 그를 찍은 유권자들이 적어낸 2순위 후보들에게 배분하는데, 당선자의 투표용지 전체의 2순위 분표를 조사하여 각 후보에게 가중치를 적용하여 비례적으로 배분. 이렇게 해서도 추가 당선자가 나오지 않으면, 가장 적은 표를 얻은 후보를 탈락시키고, 그 후보가 받은 표들에 표시된 차순위 선호 후보들에게 배분함

‘아일랜드식’ 순위선택투표제의 장점

- 비례대표성뿐만 아니라 지역구민에 대한 반응성, 사표 방지 및 유권자 선택권 보장 등의 다양한 가치를 높은 수준에서 조화시켜 유권자의 효능감을 높이는 제도임. 중대선거구제를 채택함으로써 비례성을 높임. 거대 정당들뿐 아니라 군소정당이나 무소속 후보도 유권자들로부터 2 또는 3순위 선호표를 받아 당선될 기회를 적잖이 부여받게 됨. 특히, 정치적 양극화 및 갈등 완화 효과가 큼. 후보자로서는 1순위 표를 못 받더라도 2순위 표를 많이 받는 것이 중요함. 다른 정당에 극단적으로 적대적인 후보가 당선될 확률이 낮아지고 온건 후보 당선 가능성이 높아짐. 한 정당에서 여러 후보가 공천을 받아 출마할 수 있고 이들 간의 경쟁이 발생하기 때문에 후보들이 당 중앙의 눈치만 보는 것이 아니라 지역구민의 선호에 민감하게 반응하도록 유도됨. 정당 내부에서 강경파와 온건파의 공존 및 경쟁 가능성이 높아지기 때문에 지금과 같은 강성 당원 중심의 적대적 양극화 전략이 제한될 것으로 기대됨. 결선투표나 후보 단일화 필요 없이 유권자의 선호를 폭넓고 효율적으로 반영. 아일랜드의 경우에서도 보듯이 사실상의 양당제 구도가 지속되기도 하지만,

소수 정당의 집권연합 참여, 다당제로의 전환을 충분히 기대할 수 있으며 협치 유인을 발생시킬 수 있을 것으로 기대됨. 순위선택제 도입과 함께 정당 공천 방식이 중대선거구별로 아래로부터 후보자를 선출하는 방향으로 개혁된다면, 거대 양당에 의한 강성 후보자 공천, 적대적 양극화 전략 구사, 강성 팬덤의 영향 등이 억제되고 정당 지역조직 활성화와 내부 민주주의 제고 효과도 클 것으로 예상됨

순위선택투표제 도입 시 고려 사항

- 아일랜드식 순위선택투표제는 다른 제도들에 비해 훨씬 정교하고 합리적인 제도이지만, 일반 유권자로서는 자신의 표가 정확히 어떤 경로로 어느 후보 당선에 기여하는지 완전히 파악하기 어려움. 검표까지 시일이 더 소요됨. 그러나 순위선택제 하에서 유권자의 표가 어느 후보를 당선시키는데 기여하는지 특정하지는 못하더라도 그 표가 사표가 되지 않고 당선자들을 만들어내는 데 조금이라도 기여하게 되어 유권자 선택권과 효능감을 훨씬 높일 수 있다는 점이 더 중요함. 개표 등 선거관리가 지금보다 더 복잡하지만, 선거관리의 신뢰성은 다른 선거제도를 시행할 경우에도 마찬가지로 확보되어야 함. 아울러 순위선택제는 인물 중심의 경쟁, 정당 내부 경쟁 격화, 소지역주의와 정치인의 지역 현안 매몰 등의 단점을 지닌 것으로 지적됨. 그러나 현재 한국 정치 상황에서 볼 때에는 이런 특성들이 정치인들의 자율성을 높이는 순기능으로 작용할 수 있음. 이미 여러 군들이 하나의 소선거구로 되어 있는 일부 지역에 한해서는 소선거구를 유지하는 방안을 고려할 수 있음. 거대 양당의 특권을 줄이기 위해서는 투표용지에 기재되는 후보 이름의 순서가 무작위로 인쇄될 필요 있음. 기표 방식과 관련해서는 유권자가 후보 모두에 대해서보다 일정 정도의 순위까지만(즉, 3순위 또는 5순위까지만) 선호 표시하도록 하여 기표의 난이도를 낮출 수 있음. 지역주의로 인한 특정 정당의 싹쓸이 현상을 막기 위해서 3-5인 선거구의 경우 정당별 공천 후보의 수를 2인 정도로 제한하는 방안도 고려할 수 있음

[표 1] 선거제도별 장단점

단순다수제	
활용 국가	영국 / 미국 / 인도
비례성	★★☆☆☆ (2/5)
유권자 선택권	★★☆☆☆ (2/5)
지역 대표성	★★★☆☆ (3/5)

혼합선거제	
단순다수제와 정당명부 비례대표제의 혼합	
활용 국가	독일 / 스코틀랜드 의회 / 뉴질랜드
비례성	★★★★☆ (4/5)
유권자 선택권	★★★★☆ (4/5)
지역 대표성	★★★☆☆ (3/5)

아일랜드식 순위선택투표제	
활용 국가	아일랜드 / 스코틀랜드 지방선거 / 북아일랜드 의회 / 몰타
비례성	★★★★☆ (4/5)
유권자 선택권	★★★★★ (5/5)
지역 대표성	★★★★★ (5/5)

정당명부식 비례대표제	
활용 국가	이스라엘 / 웨일즈 / 남아프리카 공화국
비례성	★★★★★ (5/5)
유권자 선택권	★★★☆☆ (3/5)
지역 대표성	★★☆☆☆ (2/5)

출처: <https://electoral-reform.org.uk/voting-systems/types-of-voting-system/>

5 결론

- 최선의 만병통치 제도를 찾으려 하지 말고 우리 정치의 가장 나쁜 습성과 병폐를 완화할 수 있는 대안에 초점을 맞추어야 함
- 국회의원 선거에 대해서부터 3-5인 중대선거구(인구 소멸 지역에 한해 소선거구제)/순위선택투표제를 도입하는 것이 독일식 연동형 비례대표제로 전면 전환하는 것보다 상대적으로 더 나은 대안으로 판단됨
- 순위선택투표제로의 전환과 함께 공천개혁, 거대 양당 기득권을 영속화하는 현행 법령의 개정이 병행되어야 함

- 양대 정당은 기득권 상실을 우려하여 순위선택제 도입에 반대할 것으로 예상됨. 그러나 현직 국회의원들로서는 지역구 재출마가 가능하여 충분히 찬성할 수 있는 제도임
- 연동형 비례대표제나 아일랜드식(단기이양식) 순위선택투표제 등 비례대표제에 대해 우리 국민은 생소하게 여김. 학계, 언론계가 충분히 설명하는 노력을 기울여 시민사회 차원의 공론화를 통해 정치권에 지속적으로 요구해야 함