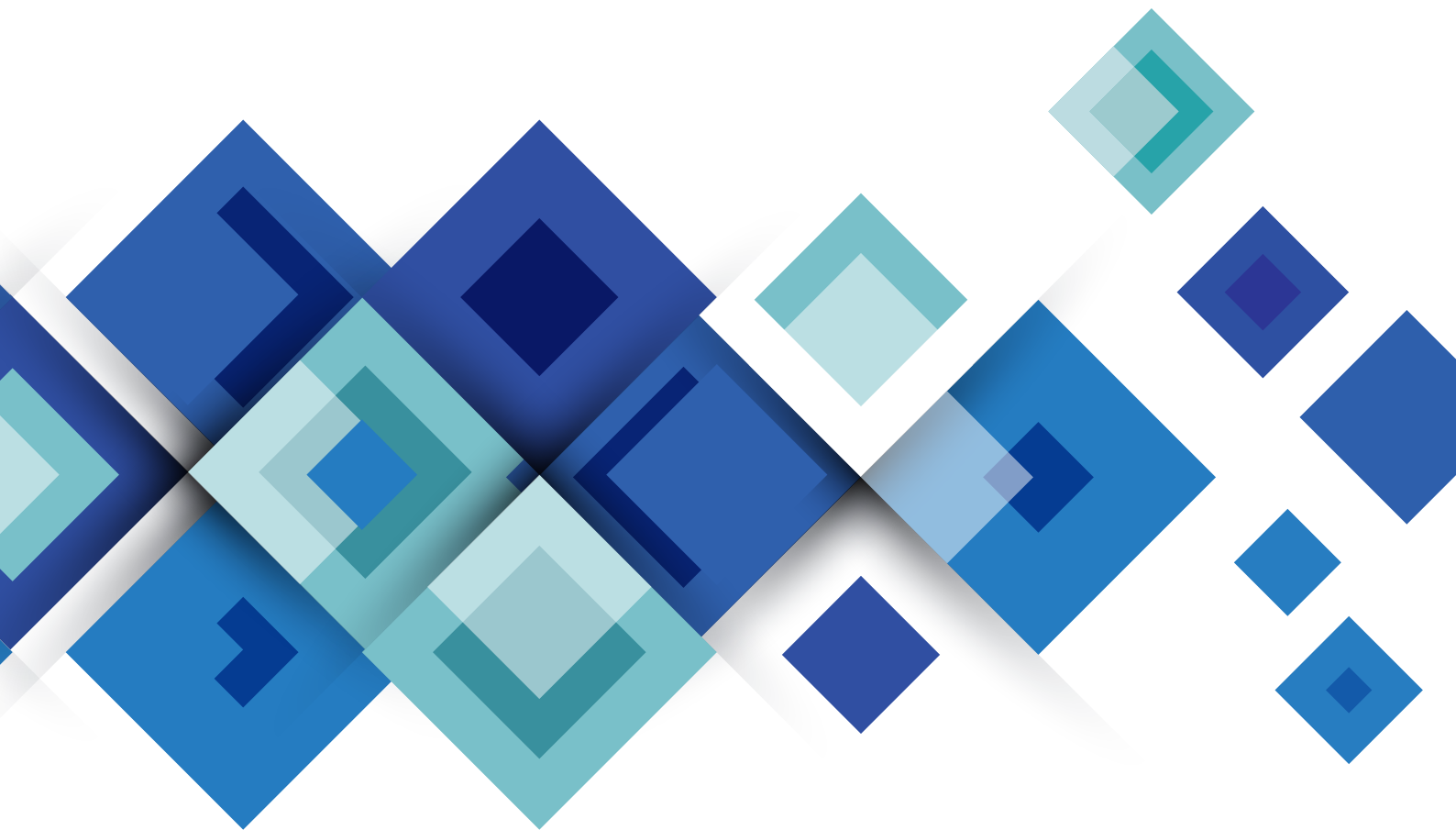


2017년도 중앙선거관리위원회 연구용역과제 보고서

선거구제 운영사례와 대표성 제고 방안 연구

2017. 11



사단법인
한국정치학회 KPSA

2017년도 중앙선거관리위원회 연구용역과제 보고서

연구용역과제: 선거구제 운영사례와 대표성 제고 방안 연구

책임연구원: 진영재(연세대)

공동연구원: 이재묵(한국외대)

김재호(연세대)

김준석(동국대)

연구기간: 2017. 08. 28. ~ 2017. 11. 17

이 책자는 2017년도 중앙선거관리위원회의 연구용역계획에 의하여 한국정치학회로부터 제출 받은 보고서입니다.

목 차

요 약 문	1
I. 서 론	5
II. 선거구제에 대한 이론적 고찰	7
1. 선거구제 결정에 영향을 미치는 요인	8
2. 선거구제의 기본 원리	12
(1) 표의 등가성	12
(2) 비례성과 대표성	13
3. 선거구제의 제도적 구성요소	15
(1) 선거구별 의석수 (District Magnitude)	15
1) 1인 선거구제의 선거제도	16
가. 단순다수제 (First Past The Post, FPTP)	16
나. 결선투표제 (Two-Round System, TRS)	17
다. 대안투표제 (Alternative Vote, AV)	17
2) 2인 이상 선거구제의 선거제도	18
가. 블록투표제 (Block Vote, BV)	18
나. 정당블록투표제 (Party Block Vote, PBV)	19
다. 정당명부식 비례대표제 (List Proportional Representation, List PR) ...	19
라. 단기이양식 투표제 (Single Transferable Vote, STV)	20
마. 단기비이양식 투표제 (Single Non-Transferable Vote, SNTV)	21
바. 혼합형 투표제 (Mixed-Member Electoral System)	21
사. 제한투표제 (Limited Vote, LV)	22

(2) 의석할당방법 (Apportionment Method)	23
1) 최대잔여제 - 기준수제 (Quota System)	23
2) 최고평균제 - 나눔수제 (Divisor System)	26
3) 봉쇄조항 (최소조건)	28
(3) 선거구획정 (Districting)	29
Ⅲ. 한국 선거구제 개혁에 대한 역사적 고찰	32
1. 한국 선거구제 개혁에 대한 기존 논의 고찰	32
(1) 개혁요구의 배경	32
(2) 현 선거구제의 문제점	35
(3) 선거구제 개편의 과제	38
2. 한국 선거구제 개혁에 대한 역사적 고찰	39
(1) 역대 한국 국회의원 선거구제 변천 개요	39
(2) 국가건설 시기: 제1공화국 ~ 제2공화국	40
(3) 권위주의 시기: 제3공화국 ~ 제5공화국	43
(4) 민주주의 시기: 민주화 이후	48
(5) 소결	53
IV. 선거구제 운용의 다양한 해외사례	55
1. 영국의 선거제도와 운용	55
2. 네덜란드의 선거제도와 운용	58
3. 독일의 선거제도와 운용	60
(1) 독일의 혼합형 비례제	60
(2) 독일의 선거제도의 변화과정	65
(3) 최근 독일의 연방선거	70
(4) 독일 선거제도에 대한 평가	74

4. 오스트리아의 선거제도와 운용	76
(1) 오스트리아의 정부형태	76
(2) 오스트리아의 비례제	78
(3) 오스트리아의 선거	82
(4) 오스트리아의 비례제에 대한 평가	86
5. 영국의 보완투표제 (Supplementary Vote System)	87
(1) 영국 시장선거의 보완투표제	87
(2) 영국 시장선거의 현황: 2017년 지방선거	90
(3) 영국 시장선거의 보완투표제에 대한 평가	97
V. 대안적 선거제도 및 선거구제 모델의 분석 및 평가	98
1. 현행 한국 국회의원 선거제도의 문제점	98
2. 선거제도 시뮬레이션과 구체적 대안 (연동형 비례제 포함)의 검토	99
3. 대안 선거구제 도입 시 현실 적용 가능성 평가 및 진단	105
VI. 결론 및 전망	107
<참고문헌>	112

<표 목차>

Ⅱ. 선거구제에 대한 이론적 고찰	7
<표 2-1> 선거제도 유형과 선거구제	16
<표 2-2> 최대잔여제의 기준수 유형	24
<표 2-3> 최대잔여제 운용의 가상적 사례	25
<표 2-4> 최고평균제의 나눔수 유형	26
<표 2-5> 최고평균제 운용의 가상적 사례	27
<표 2-6> 14개 국가에서의 법정 최소조건 운용	29
<표 2-7> 선거구제에 따른 선거구 획정의 갈등 요소	30
Ⅲ. 한국 선거구제 개혁에 대한 역사적 고찰	32
<표 3-1> 국가건설 시기의 선거제도	43
<표 3-2> 권위주의 시기의 선거제도	48
<표 3-3> 민주화 이후의 선거제도 (1)	51
<표 3-4> 민주화 이후의 선거제도 (2)	53
Ⅳ. 선거구제 운용의 다양한 해외사례	55
<표 4-1> 1992년 영국의 인버네스, 네른, 로카버 선거구의 사례	57
<표 4-2> 초과의원석의 예시	63
<표 4-3> 생라그/쉐퍼스 방식 (총의원석 10석)	64
<표 4-4> 독일 선거제도의 변화	67
<표 4-5> 1988년 연방의회 의석배분과 부정적 득표 비중	69
<표 4-6> 2013년 독일 선거 결과	71
<표 4-7> 2017년 독일 선거 결과	72

<표 4-8> 2013년과 2017년 독일 선거 결과	73
<표 4-9> 오스트리아의 정치체제	77
<표 4-10> 2017년 오스트리아 Tirol주 주요정당 득표	80
<표 4-11> 2017년 오스트리아 Tirol주 Innsbruck - Land군 주요정당 득표	80
<표 4-12> 오스트리아의 정부구성	82
<표 4-13> 2013년 오스트리아 총선 결과	84
<표 4-14> 2017년 오스트리아 총선 결과	85
<표 4-15> 가상의 시장선거의 집계결과의 예	88
<표 4-16> 2017년 영국 시장선거 결과 - Greater Manchester 지역	91
<표 4-17> 2017년 영국 시장선거 결과 - Liverpool City Region 지역	91
<표 4-18> 2017년 영국 시장선거 결과 - Doncaster 지역	92
<표 4-19> 2017년 영국 시장선거 결과 - North Tyneside 지역	92
<표 4-20> 2017년 영국 시장선거 결과 - Cambridgeshire and Peterborough 지역	94
<표 4-21> 2017년 영국 시장선거 결과 - Tees Valley 지역	95
<표 4-22> 2017년 영국 시장선거 결과 - West of England 지역	96
<표 4-23> 2017년 영국 시장선거 결과 - West Midlands 지역	96
V. 대안적 선거제도 및 선거구제 모델의 분석 및 평가	98
<표 5-1> 인구수에 따른 권역별 의석수	101
<표 5-2> 투표수에 따른 권역별 의석수	101
<표 5-3> 제20대 국회의원 선거의 권역별 투표율	101
<표 5-4> 절충형 연동제에 따른 비례대표 의석 배분(인구수 기준)	103
<표 5-5> 절충형 투표수 연동제에 따른 비례대표 의석 배분	103
<표 5-6> 제20대 국회의원 선거 정당별 비례의석	104

<그림 목차>

IV. 선거구제 운용의 다양한 해외사례	55
<그림 4-1> 영국의 투표용지	56
<그림 4-2> 네덜란드의 투표용지	59
<그림 4-3> 혼합형 비례제와 혼합형 다수제 비교	62
<그림 4-4> 오스트리아의 투표용지	78
<그림 4-5> 1986년 이후 국민당과 사민당의 득표율 합계	83

요 약 문

■ I. 서론

- 본 연구의 목적은 현재 한국정치과정에서 정치개혁의 핵심 축이라 할 수 있는 선거구제 개편에 관한 대안을 검토하는 것임
- 이를 위해 선거구제 결정에 영향을 미치는 요인들을 살펴보고, 한국선거구제 개혁의 변천사를 조감 및 평가 후, 선거구제 운용의 다양한 해외 사례를 고찰해보고자 함
- 이와 더불어, 대안적 선거제도 및 선거구제 모델의 분석과 평가를 위해 현행 한국 국회의원 선거제도의 문제점을 찾아보고, 최근 논의되고 있는 연동형 비례제에 대한 시뮬레이션을 진행함
- 이를 통해 대안 선거구제 도입시 현실 적용 가능성의 평가와 진단을 하고자 함

■ II. 선거구제에 대한 이론적 고찰

- 선거구제는 그 하부 구성요소로서 선거구별 의석수, 의석의 할당, 선거구 획정원리 및 규칙, 선거구획정관리제도 등으로 구성됨
- 선거구는 대표자가 선거에서 선출되는 지리적 기초 단위이며, 선거구의 크기는 선출되는 공직자의 수에 따라 결정됨. 여기에서는 소선거구제와 중·대선거구제가 있음
- 인구규모가 작고 동질적인 국가는 소선거구제를, 인구규모가 크고 이질적인 국가는 중·대선거구제를 채택할 가능성이 높음
- 선거구제 결정에 적용되는 기본 원리는 표의 등가성 원리로서, 이는 1인1표의 원칙을 보장하기 위함
- 선거제도의 비례성은 득표를 의석으로 전환하는 과정에서 각 정당의 의석수가 그들이 얻은 득표수에 어느 정도 근접하는가를 의미하고, 대표성은 어떤 대표를 선출하여 어떻게 의회를 구성하는가의 논의와 직결됨
- 1인 선거구제의 선거제도로서 단순다수제, 결선투표제, 대안투표제 등이 있음
- 2인 이상 선거구제의 선거제도로서 블록투표제, 정당블록투표제, 정당명부식 비례대표제, 단기이양식 투표제, 단기비이양식 투표제, 혼합형 투표제, 제한투표제 등이 있음

- 의석할당방식에는 최대잔여제(기준수제), 최고평균제(나눔수제)가 있으며, 봉쇄조항 역시 의석할당에 있어서 중요한 기준이 됨
- 선거구제에서 선거구획정은 인구조사를 통해 인구수에 따른 의회의 지역구 의석수를 분배하고, 선거구 경계선을 획정하는 것을 의미함

■ Ⅲ. 한국 선거구제 개혁에 대한 역사적 고찰

- 한국의 국회의원 선거제도는 제헌국회에서부터 소선거구 단순다수제로 시작되어 지금까지도 이어지고 있음
- 제헌국회에서 제5대 국회까지는 소선거구 단순다수제로 의원을 선출했으며, 이후 제3공화국 시기인 제6대 국회의원선거부터 전국구 의석이 생겨남
- 유신체제 하에서 치러진 제9대 국회의원선거부터 1구2인의 중선거구 단순다수제로 변화하게 되며, 동시에 전국구 대신 유신정우회가 신설됨
- 민주화가 이뤄진 이후 제13대 국회의원선거부터는 소선거구 단순다수제가 재도입 되고, 전국구 비례대표의석은 각 당의 의석률에 따라 배정되다가, 이후 득표율에 따라 배정되는 등 점진적으로 개선됨

■ Ⅳ. 선거구제 운용의 다양한 해외사례

- 영국은 대표적인 다수제 선거제도인 상대다수제를 운용하고 있고, 네덜란드는 세계에서 가장 낮은 봉쇄조항을 가진 비례대표제를 채택하고 있음
- 독일은 지역구 선거에 배당된 의석과 비례대표에 배당된 의석이 각각 299석으로 그 비율이 5:5임
- 특히, 독일의 선거에서 가장 중요한 역할을 하는 것은 지역구 선거가 아니라 비례대표 선거임
- 독일 선거제도는 비례대표 선거를 중심으로 운영되면서도 지역구 의석을 존중하기 위해 추가의석을 인정함
- 오스트리아의 선거제도는 비례제로서 개방형 정당명부를 갖고 있으며, 지역구, 주, 연방의 세 차원을 통해 의석이 재분배됨
- 이로 인해 오스트리아 선거제도는 소외계층에 대한 배려와 유권자가 원하는 인물의 당선이 모두 가능하며, 지역대표성 역시 담보할 수 있음

- 영국의 보완투표제에서 유권자는 1순위와 2순위를 표기할 수 있으며, 선거결과 과반의 득표를 한 후보가 당선됨
- 보완투표제는 단조성에 부합하지 않을 뿐만 아니라, 콩도르세 효율성의 측면과 콩도르세 패자의 당선을 제어하는 측면에서도 열위에 있는 것으로 분석됨

■ V. 대안적 선거제도 및 선거구제 모델의 분석 및 평가

- 한국의 현행 국회의원 선거제도의 문제점으로는 도·농간 불균형, 대표성 및 비례성의 왜곡 등이 지적될 수 있음
- 권역별 비례대표제는 기존의 전국구 비례대표제에서 나타나는 문제점을 제도적으로 줄여줄 수 있음
- 그러나 독일식 연동형 혼합제는 권역별로 지역구와 비례대표의석을 정하다보니, 이 제도가 우리나라에 적용될 경우 초과의석과 부족의석의 현상이 발생할 수 있음
- 따라서 절충적인 방식으로서 권역별 투표수에 따라 지역구와 비례대표 의석을 포함한 권역별 전체의석을 산정하고 권역별 전체의석에서 해당 권역의 소선거구 의석을 뺀 숫자를 비례대표 의석으로 정하여, 이 의석을 정당별 득표수로 배분하는 절충형 투표수 연동제를 제안하고자 함

■ VI. 결론 및 예상

- 독일의 연동형 혼합제는 현재 한국에서 문제가 되고 있는 선거과정의 대표성 문제를 해결해 줄 수 있을지 모르나 현실적으로 실행하기는 불가능함
- 따라서 절충안으로서 권역별 투표수에 따라 지역구와 비례대표 의석을 포함한 전체의석을 배정하고 전체의석에서 해당 권역의 지역구 의석을 뺀 숫자를 비례대표 의석으로 확정 후 이 의석을 정당별 득표수로 배분하는 방법이 있음
- 이 제도는 전체의석 배분에서 대표성이 비례대표제보다는 떨어지지만, 의석 배분에서는 지역구에서 나타나는 상대적인 불균형을 비례대표 의석을 통해 다소 보완할 수 있는 이점이 있음

I. 서론

해당 프로젝트의 목적은 현재 한국정치과정에서 정치개혁의 핵심 축이라고 할 수 있는 ‘선거구제 개편’에 관한 대안을 검토하는 것이다. 선거구제 개편에 관한 대안을 검토하는 것이 단순한 작업은 아니다. 이에는 몇 가지 이유가 있다.

첫째, 한국정치의 역사성에 관한 것이다. 기실 ‘선진민주주의’로 평가되는 국가들의 선거구제에 관한 참고만하는 것과 한국의 정치현실에 적합하고 미래에도 바람직한 선거구제를 마련하는 것은 별개의 사안일 수도 있기 때문이다. 따라서 한국 선거구제에 대한 변천사를 살펴보면서 도입된 제도들이 갖는 의미들에 대해서 종합적인 리뷰가 필수적이다.

둘째, 연구자들의 선거구제에 관한 ‘선호’가 영향을 미칠 수도 있기에, 선거구제 개편에 관한 대안이 적합한 대안이라고 주장하는데는 논란이 따르게 된다. 따라서 한국정치 현실의 문제점을 극복하기 위하여 많은 사람들에게서 자주 인용되는 선거구제 운용에 대한 해외 사례들을 대표적인 몇 개의 스테레오타입으로 구분하여 이들 제도들의 의미를 살펴보는 것이 필요하다.

셋째, 선거구제 개편은 각급 선거들 간에 조합성이 있어야 바람직하다. 지방선거 수준에서 각급 선거들과 분리된 상태에서 국회의원 선거제도만을 따로 떼어내어 제도개선을 고려하는 것은 바람직하지 않을 것이다. 국회의원 선거제도의 개편은 그것이 미칠 정치적 효과와 파장도 고려하여 정하는 것이 좋을 것이다.

넷째, 선거구제 개편은 국회에서 하는 것이다. 국회의원들의 가장 큰 목적은 ‘재선’(re-election)이라고들 한다. 따라서 여·야 국회의원들의 입지에 관한 유·불리를 넘어서서 합의하는 대안을 마련하는 것은 어려운 일이다. 위에서 제기한 두 가지 문제점과 더불어 세 번째의 문제점들을 포괄적으로 고려하면서 바람직한 제도적 대안을 한 가지로 고려한다는 것은 단순히 개별 프로젝트가 주장하는 대안에 머무를 위험성이 있다. 해당 프로젝트에 대한 생각을 많은 이

해 당사자들이 공유하는 방법은 위에서 열거된 문제점들을 포괄적으로 극복하는데 있다. 따라서 본 프로젝트는 현 시점에 정치권에서 주로 논의되는 ‘연동형 비례대표제’에 관해서는 시뮬레이션을 통해 대안으로서 현실 적용 가능성을 평가하고 진단해 보고자 한다.

현행 제도의 결과물을 시뮬레이션하여 새로운 제도의 유효성을 평가하는 것은 조심할 필요가 있다. 다른 제도 하에서 유권자들의 투표행태는 바뀔 수 있기 때문이다. 시뮬레이션은 그러한 단점에도 불구하고, 현행 제도와 새로이 도입되는 제도를 경험적으로 연계시켜 주는 유일한 대안이라고 해도 과언이 아닐 것이다. 시뮬레이션을 통해서 새로이 도입되는 제도 적용의 특성뿐만 아니라 현행 제도가 갖는 특성도 인지하게 된다.

결론적으로, 해당 프로젝트의 목적을 위해서 연구 목차를 다음과 같이 구성한다. 먼저, 선거구제 결정에 영향을 미치는 요인을 살펴보고, 한국선거구제 개혁 변천사를 조감하고 평가한 후에, 선거구제 운용의 다양한 해외 사례를 고찰해 보고자 한다. 마지막으로 대안적 선거제도 및 선거구제 모델의 분석과 평가를 위해서 현행 한국 국회의원 선거제도의 문제점을 찾아 본다. 현재 정치권에서 주요하게 논의되는 ‘연동형 비례제’를 시뮬레이션을 포함하여 검토해 보면서, 대안 선거구제 도입시 현실 적용 가능성의 평가와 진단을 해 보고자 한다.

II. 선거구제에 대한 이론적 고찰

일반적으로 선거제도(electoral system)¹⁾는 공직자를 선출하는 과정에서 표를 의석으로 전환하는 방식을 결정하는 제도를 의미한다. 어떠한 방식으로 득표수를 의석의 수로 전환하는가에 따라 다양한 유형의 선거제도가 존재할 수 있다. 선거제도를 구성하는 주요한 요소인 선거구의 크기(district magnitude), 당선자결정방식(electoral formula), 그리고 기표방식(ballot structure)과 더불어 그 외 선거권, 선거운동, 개표절차 등 선거 과정 전체에 적용되는 일련의 규칙(rules)이라고 할 수 있는 선거법(electoral laws)의 결합 방식에 따라 수많은 유형의 선거제도가 나타날 수 있기 때문이다(안순철 2016: 49; Farrell 2011; 조성대 2010). 그러나 이러한 선거제도의 다양성에도 불구하고, 각각의 요소가 조합되는 형태는 특정한 몇 가지 계통으로 분류할 수 있다. 같은 계통 내에서의 차이는 계통 간의 차이에 비하여 상대적으로 적다는 점에서 선거제도의 연구는 어떠한 요소를 기준으로 계통을 분류할 것인가에 따라서 체계적으로 수행될 수 있다(안순철 2016, 49-50).

이 장에서는 다양한 선거제도들을 각각의 제도에서 운용하는 선거구제에 초점을 맞추어 이론적 검토를 수행한다. 구체적으로 제1절에서 선거구제에 영향을 미칠 수 있는 사회·경제·제도적 요인들을 살펴보고자 하며, 제2절에서 선거구제를 이루는 기본적 원리들을 검토한다. 마지막으로 제3절에서는 선거구제의 제도적 구성요소라 할 수 있는 선거구 크기, 의석할당 방법 등을 이론적, 경험적 고찰을 실시하고자 한다. 이로써 향후 한국 선거제도의 대안을 모색하는데 있어서 이론적 기초를 수립하고 정책적 제언을 수행할 수 있을 것으로 기대한다.

1) 많은 학자들이 electoral system에 대하여 그것이 “투표가 의석으로 전환되는 과정과 관련된 일련의 규칙”(안순철 2016, 49) 또는 “공직자를 선출하는 과정에서 표를 의석으로 전환하는 방식을 결정하는 것”이라고 일반적인 정의를 내리고 있으나, 국내 학계에서의 용어는 학자들마다 다양하게 사용하고 있다. 예컨대 안순철(2015)은 선거체제로, 파렐(Farrell 2011)의 역자인 전용주는 이를 선거제도라고 옮기고 있다. 그러나 근본적으로 두 용어는 동일한 개념을 지칭한다. 본 연구는 이후의 선거구제도에 대한 기술(descriptions)과의 일관성을 위하여 electoral system을 선거제도도 통칭하고자 한다.

1. 선거구제 결정에 영향을 미치는 요인

선거구제는 그 하부 구성요소로서 선거구별 의석수(district magnitude), 의석의 할당(apportionment), 선거구 획정원리 및 규칙, 선거구획정관리제도 등으로 구성된다. 선거구(electoral district)²⁾는 선거에서 독립적으로 대표자를 선출할 수 있는 지리적 기초 단위이다. 한 선거구에서 선출되는 공직자의 수에 따라서 선거구의 크기(magnitude; M)가 결정된다. 이때 선거구의 크기가 선거구별 의석의 수를 의미한다는 점에서, 선거구 규모를 어떻게 결정할 것인가가 최종적으로는 선거 결과를 좌우할 수도 있다. 즉, 단 한명만을 선출하는 소선거구제에서 낙선한 인원이 하나의 선거구에서 여러 명을 선출하는 중·대선거구제 하에서 당선될 수도 있는 것이다. 따라서 어떠한 선거구제를 채택하는가, 그리고 그 결정에 영향을 미치는 요인은 무엇인가를 분석하는 것은 선거제도 일반을 이해하는 데 있어 핵심적이라 할 수 있다.

소선거구제(single-member district)와 중·대선거구제(multi-member district)의 장·단점에 대해서는 많은 주장들이 존재하지만, 어떠한 선거구제를 결정할 것인가는 그 제도가 가지고 올 기대효과에 따라 좌우된다고 할 수 있다. 일반적으로 사회경제적 측면에서 한 국가의 영토나 인구의 규모, 그리고 인구의 구성과 지역의 특성 등이 그 결정에 영향을 미친다고 알려져 왔다(윤종빈 2017, 133). 하나의 선거구에서 한 명의 인원을 선출하는 소선거구제는 지리적 대표성(geographic representation)을 담보한다. 즉, 소선거구제 하에서 선출되는 대표는 선거구의 유권자들과 매우 강력한 지리적 연계를 맺게 된다. 해당 선거구의 유권자들은 자신들이 거주하고 있는 지역적 특성을 잘 파악하고 연고를 지닌 대표를 가질 가능성이 높게 되며, 대표자도 자신이 선출된 지역구에 대한 책임을 지고 지역의 이해관계를 대표하는 인원으로서 의회에 진출하게 된다.

소선거구제는 조건을 충족하는 한 명의 당선자만을 배출하기 때문에(winner takes all), 상대적으로 단순한 선택 구조를 가지고 있으며, 유권자들로 하여금

2) 선거제도와 마찬가지로 선거구 역시 그 용어가 국가마다 다양하다. 미국에서는 district, 캐나다에서는 riding, 호주와 뉴질랜드에서는 electorate라고 하는데(Farrell 2011, 26), 일반적인 제도연구에서는 electoral district, constituency라는 용어를 함께 사용한다.

후보자 중심의 투표를 유인할 가능성이 높다. 소선거구제의 이러한 특성은 사회 균열(social cleavages)이 뚜렷하지 않거나 균열이 존재하더라도 그것이 정치적으로 대표되기 어려운 조건을 가지고 있는 경우, 또는 상대적으로 정치지식의 수준이 낮은 유권자들의 인구구성을 가지는 국가들에서 채택할 유인이 높다는 것을 시사한다(안순철 2016, 126). 마지막으로 소선거구제는 대개 강한 단일 정당이나 응집력 있는 정당 연합이 의회 과반수를 차지하여 안정된 정부를 구성하는 경향을 보인다(Farrell 2011, 109). 이러한 상대적으로 사회적·정치적으로 불안정한 국가들에서는 소선거구제가 가지는 정치적 효율성과 안정성에 대한 기대효과에 매력을 느낄 수 있다(안순철 2016, 128).

한편 중·대선거구제는 한 국가의 영토 혹은 개별 선거구들마다 두 명 이상의, 서로 다른 수의 의원을 선출할 수 있게 하는 제도로 인구의 평등(equality of population)이라는 측면에서 소선거구제와는 다른 이점을 가진다고 할 수 있다. 중·대선거구제는 과반수 유권자의 지지에 의한 당선이라는 소선거구제의 작동 원리로 인하여 침해될 수 있는 비례적 결과를 보완하고자 하는 데에서 제시되었다. 사회적 분열이 심화되어 이질성이 높은 국가일수록 이질적인 사회집단들 간의 갈등을 조정하기 위한 노력이 수반되기 마련이고(Cox 1997, 19), 이는 보다 비례적인 제도를 설계하는 결과로 나타났다.

소선거구제는 게리맨더링에 취약하다는 단점을 가지고 있다. 즉, 인구밀도가 높은 도시 지역과 그 이외 지역의 1표가 같은 가치를 갖도록 하면서 여타의 변수들을 충족시키는 선거구를 만들어낸다는 것은 거의 불가능에 가깝기 때문이다. 따라서 소선거구제 하에서 확정된 선거구들은 대개 인구수의 불균형(malapportionment)의 문제에서 자유롭기 어려운 것이 사실이다(안순철 2016, 130). 구체적으로 소선거구제 국가들에서는 인구가 급격히 늘어나는 도시지역 유권자들의 표의 증가성을 확보하기 위해 선거구의 수를 늘리고자 하는데, 그럼에도 인구증가 혹은 인구변동의 효과를 의석수에 완전히 반영할 수는 없기 때문에, 농촌지역과 도시지역 혹은 산업화 지역과 비산업화 지역에서 불균형이 나타나는 것을 완벽히 해소하기에는 한계가 있다(서복경 2012, 81-82). 그 결과 민족, 언어, 종교 등 사회적 갈등 수준이 높은 국가에서의 소선거구제는 상대적으로 군소정당을 제도권 내에서 배제하고(Farrell 2011, 77, 103) 갈등과 대결의

정치, 승자독점의 정치문화를 조장한다는 문제가 지적될 수 있다(안순철 2016, 314).

정리하자면 상대적으로 인구 규모가 작고 구성이 동질적인 국가, 즉 사회의 주요한 갈등선이 집약되어 있으며 단순한 국가일수록 소선거구제를 택할 가능성이 높으며, 반면에 인구 규모가 크고 구성이 이질적인, 복잡한 갈등 양상을 보이는 국가일수록 다인 선출 선거구제, 중·대선거구제를 수용할 가능성이 높다. 라일리와 레이놀즈의 연구(Reilly and Reynolds 1999)는 이러한 주장을 뒷받침하는데, 이들은 새뮤얼 헌팅턴의 ‘민주주의의 물결’로 제시되는 민주화의 현상 속에서 각각의 시기에 상이한 국가들이 선택하는 선거제도의 유형과 과정의 차이가 있음을 보여주고 있다. 1820년대부터 1920년대의 민주화 과정을 개념화하는 첫 번째 물결 시기 영미계(Anglo-American)와 유럽 대륙의 민주주의 국가들 간의 선거구제 선택의 차이를 살펴볼 수 있는데, 전자는 비교적 동질적이며 단일한 정당 균열과 단순한 양당체제에 기초하고 있었다(Lijphart 1999). 영미계 민주주의 국가들은 단순다수제를 선택하고 난 이후 별도의 선거제도 개편에 대한 움직임을 보이지 않았고, 선거구 경계의 획정과 선거 관리 행정의 개혁 문제에 관심을 집중하는 경향을 보여 왔다. 상대적으로 유럽 대륙의 민주주의 국가들은 정치체제 내에서 상이한 집단들 간의 갈등이 심화되며 이에 대한 조정이 필요하다는 사회적 인식에 따라 선거구의 크기를 키워나가는 변화를 겪었다(Carstairs 1980). 사회의 구성에 따른 선거구제의 선택의 차이가 나타난 셈이다.

그러나 어떤 선거구제를 운용할 것인가에 대한 결정은 기본적으로 그것이 속한 사회의 맥락에 따라 특수성을 갖게 된다는 점을 간과해서는 안 된다(서복경 2015, 29). 개별 국가마다 또는 같은 국가 내에서도 역사적 시기에 따라 사회구성원들이 서로 반목과 대립의 상호작용 관계를 구성하는 내용은 다르게 나타날 수 있으며, 그에 따라 조정을 위한 선거구제의 적실성 역시도 재평가 받을 수 있기 때문이다. 따라서 여러 사회경제적 조건들에 따라 그에 적합한 선거구제가 다양하게 조합될 수 있기 때문에, 특정 국가의 사회경제적 요인들은 어디까지나 선거구제의 결정에 영향을 미칠 뿐, 단일한 결정요인이라고 단언하기는 어렵다. 동일한 조건을 갖춘 국가들 사이에서도 선거구제를 운용하기 위한 기본

원리에 대해 어떠한 관점을 견지하느냐에 따라 그 결정의 결과가 상이하게 나타날 수 있기 때문이다.

선거구제 결정에 영향을 미칠 수 있는 제도적 요인들은 뒤베르제(Duverger 1954)의 고전적인 명제에서 찾아볼 수 있다. 뒤베르제는 선거제도의 비례성(proportionality)³⁾과 정당체제 간의 관계에 대하여 “비(非)비례적 선거제도는 양당체제를 ‘촉진’ 하고 반면 비례적 선거제도는 다당체제를 촉진한다”고 주장하였다(Farrell 2011, 250). 이때 비(非)비례적 선거제도란 하나의 선거구에서 한 명의 당선자를 배출하는 소선거구제와 다수제 규칙이 결합된 경우를 의미하며, 비례적 선거제도란 하나의 선거구에서 다인 선출자가 배출되는 규칙의 조합으로 한 정당의 득표율과 의석률 간의 왜곡 현상이 상대적으로 적은 선거제도를 의미한다. 선거제도를 구성하는 주요 요소들 중에서도 선거구의 크기는 비례성을 결정하는 결정적 요인(decisive factor)으로 간주되어 왔다(Taagepera and Shugart 1989, 112; Lijphart 1994).

선거구 크기가 작은 경우, 군소정당의 경우 일정 정도의 지역적 지지 편향이 없다면 거대 정당에 비하여 선거 승리의 가능성이 낮아지고, 그 결과 일정 정도의 득표는 의석으로 이어지지 못할 가능성이 높아진다. 즉, 군소정당의 의석이 전체 의회 의석에 비해 차지하는 비율(의석률)은 전체 유권자의 투표수 대비 득표한 정도(득표율)에 비하여 낮아지는 결과가 나타날 확률이 높다. 역으로 제1당의 의석률은 득표율보다 높게 나타나는 경향이 나타나며, 이는 거대한 다수당이 보다 의석을 끌어 모으는 결과로 이어진다. 이러한 기계적 효과(mechanical effect)는 각 사회집단의 지지정당에 대한 선거결과의 유불리에 영향을 미칠 수 있기 때문에 선거구제 결정에 영향을 미칠 수 있다.

한편, 기계적 효과 이외에도 소선거구제의 경우 하나의 선거구에서 한 명의 당선자만 선출가능하기 때문에, 당선 가능성이 낮은 정당의 후보자에게 투표하는 것은 자신의 중요한 1표를 쓸모없게 만들어 버릴 가능성이 높다. 따라서 소선거구제 하에서는 군소정당을 지지하는 유권자라고 할지라도 전략적인 측면에서 당선 가능성이 높은 제1당 또는 제2당에게 투표하여 자신의 표를 사표(死

3) 선거결과의 비례성이라는 개념은 득표율과 의석률 간 차이에 관련된 것이다. 구체적인 개념의 설명은 제2절의 선거구제의 기본원리에서 후술한다.

票)로 만들지 않고자 하는 경향이 나타나게 되는 것이다. 이러한 심리적 효과 (psychological effect) 역시 선거구제 결정에 있어서 고려해야 할 사안이라고 할 수 있다.

2. 선거구제의 기본 원리

(1) 표의 등가성

선거구는 선출직 공직자를 선출하기 위하여 선거가 실시되는 단위지역으로 어떤 선거구제를 선택하느냐에 따라 선거구의 크기와 선거구 내 유권자의 구성이 다르게 나타날 수 있다. 우리나라의 경우 대통령 선거에서는 대통령이라는 한 명의 선출자를 뽑는 선거구로 전국이 단위가 되며, 지방자치단체 관할구역의 경우 단위로 1인만 선출되므로 선거구가 행정구역과 일치한다고 할 수 있다. 한편 국회의원과 지방의회의원의 경우, 선출하는 의원의 정수가 다수이므로 선거구는 관계 법령에 따라 구획과 정수가 결정된다고 할 수 있다. 이때 선거구제를 결정하는 데 있어서 적용되는 기본 원리가 존재하는데, 바로 ‘표의 등가성’이다.

표의 등가성, 즉 한 표의 동등한 가치(one person one vote)'를 보장하는 것은 평등선거의 원칙을 달리 표현한 것으로 1인 1표의 권리행사라는 형식의 차원을 넘어, 선거에서 활용되는 1표의 가치까지도 동등할 수 있도록 선거구 획정이 이루어져야 함을 강조하는 대원칙이라고 할 수 있다(안순철 2016, 57). 그러나 현실적으로 선거구제의 기본원리인 표의 등가성은 현실에서 선거인의 불공정 배분의 문제에서 자유로울 수 없다. 선거구를 결정하는 데 있어서 선거구 전체가 하나의 모양으로 연속되게끔 하고자 하는 인접성(contiguity)의 원칙과 선거구 내의 지역 간 거리가 합리적 수준이어야 한다는 밀집성(compactness)의 원칙, 그리고 선거구를 획정할 때, 가급적 지역의 행정적 경계를 반영해야 한다는 지역(행정) 경계의 반영 원칙과 상이한 선거구 간의 인구수를 고려하여 제도를 설계하고자 할 경우, 일정 정도의 원칙에서의 이탈 현상을 용인할 수밖에 없게 된다(안순철 2016, 57-58).

따라서 각 국가는 각자의 선거제도에서 취하는 선거구제가 근본적 원리인 표의 등가성을 최대한 확보할 수 있도록 구체적인 규칙 또는 기준을 마련하고 있는데, 우리나라의 경우 공직선거법의 조항에 대한 헌법재판소의 판례를 기준으로 인구편차 범위에 대한 기준을 마련하고 있다. 이러한 기준은 시간의 흐름에 따라 변화할 수 있는데, 지난 2014년 10월 30일 헌법재판소는 국회의원 지역선거구별 상하 인구편차를 최대 3:1까지 허용하는 현행 공직선거법(제25조 제2항)이 헌법에 명시된 평등선거 원칙에 위배되는 것을 근거로 헌법 불합치 판결을 내렸다(2014헌마53). 따라서 기존 선거구는 2015년 12월 31일까지만 법적 효력을 가지게 되었고, 2016년 4월 실시된 제20대 국회의원 선거는 헌법재판소 판결에 입각하여 조정된 선거구에 따라 실시되었다(이재묵 2016, 175-176).

결론적으로 선거구제의 기본적 원리로 표의 등가성은 가능한 한 준수되어야 할 대전제로서 존재하지만 현실 속에서 그것이 온전하게 준용되기는 쉽지 않다. 따라서 각 국가는 선거구제를 운용하는 데 있어서 현실적인 원리들을 고려하는 데, 이후는 비례성과 대표성에 관하여 구체적으로 살펴보고자 한다.

(2) 비례성과 대표성

선거제도의 비례성은 득표수를 의석으로 전환하는 과정에서 각 정당의 의석수가 그들이 얻은 득표수에 어느 정도 근접하는가의 정도를 의미한다(Farrell 2011, 24-25). 즉, 한 정당의 득표율과 의석률의 차이가 거의 없다면 그 비례성의 정도가 높다고 할 수 있다. 그러나 어떠한 선거도 현실적으로 완전한 비례성을 이루지 못한다는 점에서 모든 선거제도는 선거 결과를 왜곡시킨다고 할 수 있다(Farrell 2011, 314). 일반적으로 규모가 작은 선거구제를 운용할 때, 선거제도의 비례성이 낮게 나타난다고 간주되는데, 이처럼 비(非)비례성이 높은 경우 한 정당이 이득을 보는 정도가 지나치게 커져 과대증폭(overamplification) 현상이 나타날 가능성이 높아진다. 그 결과 정치체제의 갈등과 긴장이 심화되어 정치적 불안정성이 야기될 수 있다(안순철 2016, 314).

선거구의 규모에서 비롯되는 비례성의 논의는 선거구제의 근본 원리인 표의

등가성과도 연관되는데, 비례성이 낮다는 것은 그만큼 유권자들의 표 중 상당수가 의석으로 전환되지 못하는, 사표율이 높다는 것을 의미하기 때문이다. 이는 한 사람의 유권자가 지닌 표와 그가 행사한 정치적 의사가 실제 제도권에 반영되지 않고 사라진다는 것을 의미함으로써, 군소정당을 지지하고 그에 투표한 사람의 한 표가 거대 정당 혹은 승리정당에 투표한 사람의 한 표와 상이한 가치를 지니는 결과로 이어질 수 있다. 즉, 소선거구제일 경우 그 결과가 상대적으로 비(非)비례적일 가능성이 높고, 군소정당 지지자들의 표가 과소대표(underrepresented)되거나 사표가 될 수 있다(Farrell 2011, 81). 따라서 선거구제의 결정에 있어서 비례성의 원칙 역시 표의 등가성의 원리와 같은 선상에서 함께 고려될 필요가 있다.

마찬가지로 선거구제의 원리에 있어 대표성은 어떤 대표를 선출하여 어떻게 의회를 구성해야 하는가의 논의와 연계된다(안순철 2016, 42). 현실적인 선거구제의 운용 및 획정에 있어서는 지역대표성과 인구대표성이라는 두 가지 원칙이 존재하는데(이재묵 2016; 강우진 2015; 강휘원 2015; 김형준·김도중 2003), 전자는 군이나 자치구 같은 행정구역의 경계선을 토대로 지역공동체의 특성을 보호하고자 하는 노력이며, 후자는 행정구역의 분할을 허용하면서 거의 정확한 인구수 동등의 원칙을 준수하고자 하는 노력이라고 할 수 있다(강휘원 2015, 125). 이때 인구대표성이 선거구 획정에 있어서의 근본 원리인 표의 등가성에 조응하는 개념이라고 할 수 있다. 그러나 지역 대표성의 문제도 무시할 수 없는 중요한 요소인데, 표의 등가성을 중심으로 한 인구대표성이 시·군·구의 분할을 금지하고 있는 지역대표성의 원칙과 조응하기 어렵고(강휘원 2002, 360), 현행 선거제도에서 인구대표성의 기계적 적용은 도시·농촌간의 격차에 대한 정치적인 대표의 불평등을 가중시키는 결과를 낳을 수 있기 때문이다(강우진 2015, 18-19). 실제로 우리나라는 선거구제의 대표성에 있어서 가능한 한 지역대표성을 보장하고자 하나(공직선거법 제25조 1항), 헌법재판소의 판결로 미루어볼 때, 인구대표성을 보다 중시하고 있다고 할 수 있다. 즉, 표의 등가성은 인구대표성을 높이는 방향을 중점으로 하되, 지역대표성을 그에 맞추어 제고시키는 노력이 필요하다.

선거구제 운용에서 대전제인 표의 등가성 원리를 실현하는 구체적인 작업은

의석할당과 개별 선거구의 경계를 획정하는 과정을 통해 이루어지는데, 이는 이루어지는 제3절의 선거구제의 제도적 요소 중 “의석할당방법(Apportionment Method)” 과 “선거구획정(Districting)” 에서 다를 것이다.

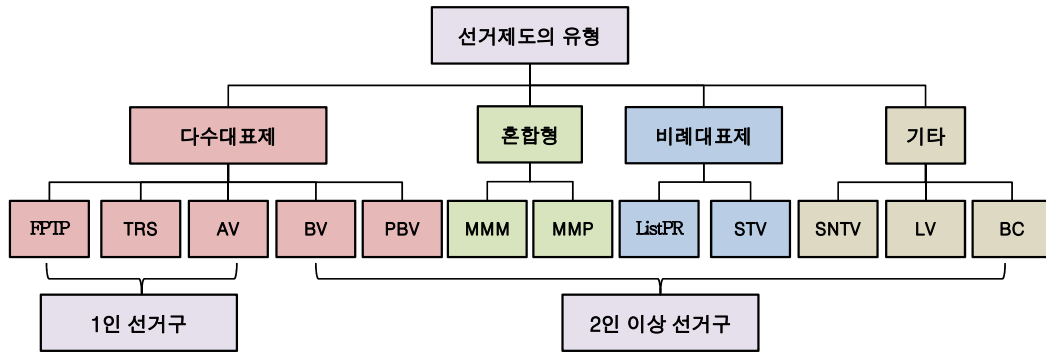
3. 선거구제의 제도적 구성요소

(1) 선거구별 의석수 (District Magnitude)⁴⁾

하나의 선거구에서 몇 명의 선출자가 배출되는가에 따라 우리는 1인 선거구와 2인 이상 선거구, 흔히 말하는 소선거구와 중·대선거구로 구분할 수 있다. 대개 소선거구는 다수제적 특성을 지닌 선거제도와 결합하는 경우가 많고, 중·대선거구는 비례적 특성을 지닌 제도와 결합한다고 알려져 있지만, 다양한 선거제도들 중에서는 다수제적 특성을 지니고 있으나 중·대선거구와 결합한 경우 혹은 그 반대도 찾아볼 수 있다.

4) IDEA. 2014. Electoral System Design: The New International IDEA Handbook. Stockholm의 제3장 “3. THE SYSTEMS AND THEIR CONSEQUENCES” 를 참고하였음.

〈표 2-1〉 선거제도 유형과 선거구제



용어	내용
FPTP	First Past the Post, 단순다수제
TRS	Two Round System, 결선투표제
AV	Alternative Vote, 대안투표제
BV	Block Vote, 블록투표제
PBV	Party Block Vote, 정당블록투표제
MMM	Mixed Member Majority, 혼합형 병립제 (Parallel System)
MMP	Mixed Member Proportional, 혼합형 비례대표제
List PR	List Proportional Representation, 정당명부 비례대표제
STV	Single Transferable Vote, 단기이양식 투표제
SNTV	Single Non-Transferable Vote, 단기비이양식 투표제
LV	Limited Vote, 제한투표제
BC ⁵⁾	Borda Count, 보다 점수제

1) 1인 선거구제의 선거제도

가. 단순다수제 (First Past The Post, FPTP)

1인을 선출하는 소선거구제에서 다른 후보자들보다 많은 표를 얻은 후보자의 당선이 결정되는 단순한 원리로 작동한다. 단, 이때의 다수는 유효표(valid vote)의 절대 다수가 아닐 수도 있다. 단순다수제는 소선거구(single-member districts)를 이용하며, 유권자들은 정당보다 후보자를 보고 투표한다. 단순다수제에서는 후보자가 몇 명이든 유권자는 자신이 선호하는 후보자 단 한 명에게만 투표할 수 있으며, 가장 큰 특징은 당선자가 절대다수의 득표를 할 필요가 없기

5) 보다 점수제의 경우에는 소선거구 및 중·대선거구 모두와 결합될 수 있다는 점에서 편의상 2인 선거구의 분류로 포함하였다. 단, 보다 점수제의 경우에는 선거구제의 특성보다 보다 점수제의 선호형 제도의 특성에 초점이 맞추어진 투표제이므로 이 절에서 구체적인 내용은 언급하지 않는다.

때문에, 실제 당선자는 전체 유권자의 측면에서는 ‘소수대표’에 지나지 않은 경우가 많다는 것이다.

1인 선거구, 소선거구를 취하는 단순다수제에서는 행정구역을 중심으로 선거구를 획정하는 경우가 많기 때문에 선거구 간의 인구편차로 인해 의원 1석을 선출하기 위해 필요한 득표수가 선거구별로 차이가 나는, 표의 등가성이 훼손되는 문제도 나타난다. 또한 지역대표성 때문에 의원들이 국가적인 이익보다는 지역적인 이익에 민감하게 반응하게 되며, 여성이나 소수 집단의 대표성은 현저하게 떨어진다. 역으로 이는 선거구에서 선출된 의원의 지역대표성이 높고, 유권자와 대표자 간의 친밀도도 상대적으로 높으며 정치적 책임성의 소재 여부가 분명하다는 것을 의미한다.

나. 결선투표제 (Two-Round System, TRS)

결선투표제는 후보자나 정당이 대개 첫 번째 선거에서 절대다수에 미치지 못하는 수준으로 득표하였을 경우에 두 번째 선거가 열리는 소선거구 하의 선거제도로 첫 번째 선거의 최고 득표 2명의 후보자들만 두 번째 선거에서 경합을 치른다.

결선투표제는 그 방식이 매우 단순하고 지역대표성을 충분히 보장하는 장점과 더불어 단순다수제를 채택하는 소선거구제에서 나타날 수 있는 소수대표의 문제를 일부 해결해준다는 장점을 가지고 있다. 그러나 비례성이 낮고, 두 번에 따른 선거로 비용이 많이 든다는 것이 단점이다. 가장 큰 정치적인 특징은 1차 선거와 2차 선거 사이에 나타나는 선거 연합으로, 2차 투표에 진출하지 못한 정당들은 2차 투표에서의 지지를 대가로 제공함으로써 유력 정당 및 그 후보와 선거 연합을 형성하는 경향이 나타난다.

다. 대안투표제 (Alternative Vote, AV)

대안투표제는 소선거구에서 사용되는 선호형 단순다수제라고 할 수 있다. 이

방식은 투표자가 가장 좋아하는 후보 이외에도 두 번째, 세 번째 식으로 선호순위를 밝혀서 대안을 제시한다는 의미이다. 투표방식은 간단한 데 비해 개표절차는 많은 단계와 시간을 필요로 한다. 이 제도는 오직 소선거구제에서만 적용된다.

투표자는 기본적으로 후보자 전체에 대한 선호하는 순위를 밝힌다. 유권자들은 1장의 투표용지에 숫자로 선호를 표시한다. 개표 결과 어느 한 후보가 과반의 득표를 하면 그 후보는 당선으로 확정된다. 만약 과반수를 득표한 후보가 없으면 가장 적은 득표를 한 후보를 탈락시키면서 그가 얻은 표를 2순위 선호에 따라 다른 후보에게 이양한다. 이 과정에서 과반수를 얻은 후보가 나오면 그가 당선이 되고, 과반수를 얻은 후보가 없으면 다시 남아 있는 후보 중 가장 적은 후보의 표를 앞의 방법과 같이 2순위에 따라 나머지 상위 후보들에게 이양한다. 이와 같은 과정을 과반수 후보가 나올 때까지 반복한다. 이 투표방식은 인위적으로 과반수 후보를 만들어냄으로써 소수대표의 부작용을 제거하고 당선자에게 보다 높은 정당성을 부여하기 위해 고안되었다. 그러나 대안투표제 역시 비비례성이 높다는 점과 정당이 선거 전에 자당을 지지하는 유권자들에게 전략적 투표 방법을 미리 알려주어 대안투표제 본래의 목적을 흐리게 할 수 있다는 점, 마지막으로 제도의 복잡성으로 인하여 유권자가 투표를 포기하는 무효표의 증가라는 단점이 존재한다(안순철 2016, 169-170).

2) 2인 이상 선거구제의 선거제도

가. 블록투표제 (Block Vote, BV)

블록투표제는 중·대선거구를 이용하는 단순다수제로, 유권자들은 선출될 후보자들 수만큼의 표를 부여받게 된다. 유권자들은 자율적으로 자신이 지지하는 후보자에게 투표를 총득표가 가장 높은 후보자가 의석을 취한다. 대개 유권자들은 정당보다 후보자들을 보고 투표하고 대부분의 시스템에서는 유권자들은 그들이 원하는 만큼의 투표를 행할 수 있다.

블록투표제는 유권자가 선호하는 정당의 후보들 중 누구를 선택할 것인지에 관해 더 많은 선택권을 부여하지만 실제로는 유권자 대부분이 한 정당의 후보자에게 표를 몰아주는 행태를 보여 소선거구 단순다수제에서 나타날 수 있는 비(非)비례성이 더 심화되는 결과를 야기할 수 있다. 즉, 블록투표제에서는 한 선거구당 선출하는 의원 수가 많아질수록 비례성 정도가 낮아질 수 있는 것이다.

나. 정당블록투표제 (Party Block Vote, PBV)

정당블록투표제는 중·대선거구제에서 유권자들이 한 표를 가지고 정당들 간의 후보자 리스트를 보고 선택하는 제도로 카메룬, 싱가포르 등이 이 제도를 채택하고 있다. 선거에서 가장 많은 득표를 한 정당이 선거구의 모든 의석을 차지한다는 점에서 단순한 원칙을 견지하고 있으며, 특정 정당이 소수자 집단의 대표성을 고려한 후보자 명단을 갖추고 선거에서 승리할 경우, 의회 내에서 소수자 대표성이 크게 제고될 수 있다는 장점이 존재한다. 그러나 각 당 내에서 주어졌던 의석에 대해 후보 난립 및 경쟁할 가능성이 높으며 결과에 따라서는 패배한 정당이 원 내에 진입조차 하지 못할 수 있다는 점에서 매우 비(非)비례적인 결과가 나타날 수 있다는 문제가 있다.

다. 정당명부식 비례대표제 (List Proportional Representation, List PR)

정당명부식 비례대표제는 쉽게 말해 후보자가 아니라 정당에 대해 투표하는 제도라고 할 수 있다. 유의할 것은 정당명부의 개방성 정도에 따라 다양한 세부 유형이 존재할 수 있다는 것인데(Farrell 2011, 111), 유권자들이 정당을 선택하면서 명부에 속한 후보자들의 순서를 정할 수 없는 경우를 폐쇄명부식(closed list), 후보자들이 당선 순위를 결정할 수 있는 경우 개방명부식(open list)으로 분류한다. 또한 개방명부식일 경우에도 개방의 정도에 따라 최소개방형, 중간개방형, 최대개방형 등으로 나눌 수 있다. 당선순위를 결정하기 위한 방식으로는 최대잔여제(largest remainder system)와 최고평균제(highest average

system)로 분류할 수 있는데, 다시 분류할 수 있다. 최대잔여제로는 의석배분을 위해 어떠한 기준수(quota)를 사용하는가에 따라 헤어, 드롭, 임페리알리 방식으로 세분되며, 최고평균제로는 어떠한 나눔수(divisor)를 사용하는가에 따라 동트 방식과 생-라게 방식(순수형과 수정형)이 존재한다. 여기서는 정당명부식 비례대표제의 모든 세부 유형에 대해 설명은 생략한다.

정당명부식 비례대표제는 높은 비례성을 통해 군소정당과 여성 등의 소수자 그룹의 대표성을 보장하고 다수의 지지를 받는 연립정부를 구성하며 극단적 지역 정당의 영향력을 배제함으로써 타협의 정치문화를 촉진시킬 수 있다는 정당 정치의 활성화라는 장점을 가진다. 그러나 정당정치의 활성화는 역으로 정당 간 밀실야합을 통한 정부구성 및 정치적 거래와 흥정이 나타날 수 있으며 소규모 정당이 원 내에서 과도하게 대표되는 문제가 제기될 수 있다는 것을 의미한다. 또한 군소정당이 난립할 수 있으며, 연립정부의 상대적 불안정성에 따른 정치적 불안이 나타날 수 있고, 개별 유권자와 의원 간의 연계가 약할 수 있다는 단점이 존재한다.

라. 단기이양식 투표제 (Single Transferable Vote, STV)

단기이양식 투표제는 투표 구조상 선호투표제의 한 유형이라고 할 수 있다. 단기이양식 투표제에서의 의석 배분은 기본적으로 두 가지 원칙이 적용된다. 첫째, 일종의 당선결정의 기준수를 정해서 그것을 넘은 후보는 당선이 확정된다. 둘째, 기준수를 초과하는 후보의 표를 잔여표로 간주하여 유권자가 기입한 제2선호에 따라 그 표를 다른 후보에게 이양한다.

단기이양식 투표제는 유권자의 선호도를 최대한 반영하여 그들이 자신의 정치적 선호 정보를 다양하게 활용할 수 있다는 점에서 투표의 영향력이 증대된다는 장점을 가진다. 또한 이양(transfer)을 통한 사표의 감소로 상대적으로 높은 비례성을 보이며 다수의 지지를 받는 정부를 구성할 수 있다. 반면에 소지역주의(localism) 투표행태가 나타날 수 있으며, 같은 정당 후보 간의 경쟁이 심화될 수 있기에 정당의 내적 응집력이 약화될 수 있다는 문제가 지적된다. 또한 이양의 과정에서 후보자의 수가 많을 경우 유권자가 선호 투표를 수행하는 데 어려

움을 느낄 수 있고, 투표용지 자체가 관리하기 어려울 수 있다(안순철 2016, 226-228). 이러한 제도의 복잡성(complexity)은 실제 선거의 결과를 예측하기 어렵게 만드는데, 결과적으로 정치인들은 이 제도를 기피하는 경향을 보인다. 실제 단기이양식 투표제를 실시하고 있는 국가들은 상대적으로 정치체제의 규모가 작은 경우로 호주, 아일랜드, 몰타 등이 있다(Farrell 2011, 194)⁶⁾.

마. 단기비이양식 투표제 (Single Non-Transferable Vote, SNTV)

단기비이양식 투표제는 1993년까지의 일본 중의원 선거에서 그 적용 사례를 살펴볼 수 있는데, 기본적인 원리는 1명의 선호 후보에게 1표만을 행사할 수 있다는 것이다. 단기비이양식 투표제는 의석수보다 투표수가 적다는 특징을 가진다. 예컨대 당선자의 득표수와 상관없이 3개의 의석을 가진 선거구라면 1, 2, 3위가 당선되는 방식이다. 따라서 당선조건이 낮아지는 대신 비례성이 높아질 수 있다(안순철 2016, 143; Farrell 2011, 41-42). 그러나 일본의 경우에서도 살펴볼 수 있듯이, 특정 선거구에 유리한 정당에서 공천을 받을 경우 당선 가능성이 높아지므로 같은 정당 후보 간 선거구 내 경쟁이 심화되며, 이는 결국 정당 내부의 파벌정치가 심화되고 정당 조직보다는 후보자 개인의 후견주의적 경향이 나타날 수 있다는 지적이 존재한다(안순철 2016, 143; Farrell 2011, 227)

바. 혼합형 투표제 (Mixed-Member Electoral System)

혼합형 투표제는 두 가지 다른 선거제도를 동시에 사용하여 대표자를 선출하고자 하는 노력 중 하나이다. 구체적으로는 “단일 조직체 선거를 위해 복수의 당선결정방식을 조합한 것” (Massicotte and Blais 1999, 345)으로 하나의 수준에서는 유권자는 후보에게 투표하고 득표수에 따라 당선자를 결정하고, 한편 또 다른 수준에서는 정당명부를 통하여 의석을 배분하는 것을 동시에 진행하는 선거제도를 의미한다(Shugart and Wattenberg 2001). 더 간단히 정리하자면,

6) 2016년을 기준으로 호주, 아일랜드, 몰타는 각각 인구수 2,340만 명, 477만 명, 그리고 44만 명으로 이는 다른 유럽 민주주의 국가들에 비교하면 상대적으로 작은 규모의 정치체제라고 할 수 있다. 특히 호주는 주요 선거인 하원 선거에서는 단기이양식 투표제를 운용하고 있지 않다(Farrell 2017)

다수제와 비례제를 결합하여 하나의 선거에서 동시에 활용하는 방식이라고 할 수 있다. 따라서 혼합형 투표제를 채택하고 있는 국가들의 공통점은 배분의 차이는 존재하지만 의석의 일부는 소선거구에서, 다른 일부는 중·대선거구-비례대표제로 선출한다는 것이다.

혼합형 투표제에서 유권자는 소선거구를 위한 한 표와 정당명부(중·대선거구)를 위한 한 표, 총 2표를 가지게 되고, 이는 소선거구를 활용하는 선거제도의 결과에서 나타날 수 있는 비(非)비례적인 결과를 비례대표제를 통해 보상할 수 있을 것이라는 기대를 가지고 있다. 혼합형 투표제에서 상대적으로 다수제의 비중이 높은 경우를 혼합형 병립제(parallel system) 또는 혼합형 다수제(mixed-member majority)라고 표현하고, 비례제의 비중이 높은 경우를 혼합형 비례제(mixed-member proportional)라고 지칭하기도 한다.

혼합형 투표제의 장점은 서로 다른 두 제도의 장점을 결합하여 지역선거구의 대표성을 유지하면서도 비례성을 높일 수 있다는 것으로 중도의 안전책이라는 점이다(안순철 2016, 307). 반면 두 제도의 단점이 동시에 나타날 수 있으며, 정당명부의 의석비율이 낮을 경우 선거구의 선거가 야기할 수 있는 비(非)비례적 결과를 보완하지도 못하면서 정당 지도부에게 과도하게 집중된 결정권을 부여할 수 있다는 문제가 있다(Farrell 2011, 177-179).

사. 제한투표제 (Limited Vote, LV)

제한투표제는 블록투표제의 비(非)비례적인 결과를 완화하기 위해 한 유권자가 행사할 수 있는 투표의 수를 줄이는 제도이다. 중·대선거구제에서 사용되며, 유권자에게 한 선거구에서 선출하는 대표의 수보다 적은 제한된 수의 표를 부여함으로써 해당 선거구에서 대정당이 공천한 후보들이 당선될 가능성을 낮추어 강제적으로 균소정당 후보의 당선가능성을 높이고자 하는 것이다(Farrell 2011, 79-80).

제한투표제에서는 선거구 크기가 커질수록 전체적인 비례성이 높아진다는 연구 결과가 있으며, 한 유권자가 행사할 수 있는 표의 수가 적어질수록 당선에

필요한 득표율도 낮아진다는 특징이 있다(Lijphart et al. 1986). 그러나 이러한 노력은 군소정당에게 약간은 유리할 수 있으나 그 효과가 미미하다는 지적이 있다(안순철 2016, 142-143; Bowler et al., 2003). 실제 선거에서 유권자들은 블록투표제와 비슷하게 가장 선호하는 정당의 후보자들에게 제한된 표를 모두 행사하는 일원적 투표행태를 보일 수 있기 때문이다.

(2) 의석할당방법 (Apportionment Method)

의석할당방법은 총 의석수의 한계 내에서 역사적으로 형성된 지리적 구획을 기본단위로 1표의 동등한 가치를 실현하는 원리를 가능한 한 충족시키기 위하여 설계되지만 현실의 적용 및 작동 과정에서는 그것이 완벽하게 조율하기는 어렵다(서복경 2012, 81-82). 소선거구제 하에서는 선거구 내에서 승리한 1인만이 의석으로 전환되기 때문에 별도의 의석할당방법이 적용되는 부분이 적지만, 선거구의 규모가 크고 다인을 선출하는 경우는 비례성을 높여 표의 등가성을 확보하기 위한 다양한 기술적 방법들을 발전시켜온 측면이 있다. 따라서 의석할당방법을 이해하기 위해서는 정당명부식 비례대표제에서 사용하는 득표의 의석전환방식에 대한 기본적인 논리를 살펴볼 필요가 있다.

정당명부식 비례대표제의 의석할당방식은 앞서 선거구별 의석규모에서 언급한 바와 같이 최대잔여제와 최고평균제로 나누어볼 수 있다. 각각은 기준수 또는 나눔수 사용 여부에 따라 분류된다.

1) 최대잔여제 - 기준수제 (Quota System)

기준수는 하나의 의석을 배정받는데 필요한 득표수(율)을 의미하며, 기본적으로 주어진 기준수를 구하는 공식에 입각하여 기준수를 구한 후, 각 정당의 득표수를 기준수로 나누어 그 몫과 나머지를 구하는 과정을 거친다. 일차적으로 기준수에 따라 의석을 배분하고 나면, 기준수에 미치지 못하는 ‘배분되지 않은 의석’이 남게 되는데 이 나머지 의석들은 대개 남은 정당의 ‘나머지 표’의

크기에 따라 순서대로 배분한다(안순철 2016, 187). 기준수를 구하는 방식은 크게 네 가지(헤어, 드롭, 하겐바흐-비숍, 임페리알리)로 각각의 결과에 따라 기준수를 명명하는데(〈표 2-2〉 참고), 이 중에서 가장 일반적으로 사용되는 기준수는 헤어(Hare)와 드롭(Droop) 기준수이다.

최대잔여제는 총의석수와 총득표수를 통해 기준수를 산출하는데, 상대적으로 단순한 원리에 기초하고 있다는 점에서 유권자들이 이해하기 쉽다는 장점이 있다. 특히 헤어 기준수는 총유효득표수를 선거구의 총의석수로 단순히 나눈다는 점에서 단순 쿼터(simple quota)라고도 불리는데, 종종 기준수로 분할하는 과정에서 ‘뭉’은 증가하지 않고 ‘나머지’만 증가하는 결과 과반 이상 득표한 정당이 의석수로 과반수를 차지하지 못하는 경우가 발생할 수 있다. 드롭 기준수는 총유효득표수를 총의석수에 1을 더한 수로 나눈 결과에 다시 1을 더하고 소수점 이하가 있으면 버림으로써 다음 작은 정수를 취하는 방식이다. 드롭 기준수 방식을 사용할 경우 일반적으로 배정되지 않은 잔여의석을 줄이는 결과를 낳는다. 하겐바흐-비숍 기준수 역시 총의석수에 1을 더한 값으로 총유효득표수를 나누는 결과인데 정수 1의 차이는 결국 같은 결과를 낳는다.

마지막으로 임페리알리 기준수는 이탈리아에서 1993년 선거개혁 이전까지 사용하던 방식으로 총유효득표수를 총의석수에 2를 더한 값으로 나눈 기준수를 취한다. 임페리알리 방식은 잘 사용하지 않는데, 기준수 값이 너무 작아지게 되어 각 정당별 득표수를 나누어 배정한 의석의 합이 총의석수를 넘어버릴 수 있는 문제가 있기 때문이다(안순철 2016, 189-193).

〈표 2-2〉 최대잔여제의 기준수 유형

세부 유형	기준수 산출 공식
헤어(Hare)	$\frac{\text{총유효득표수}}{\text{총의석수}}$
드롭(Droop)	$1 + \frac{\text{총유효득표수}}{1 + \text{총의석수}}$
하겐바흐-비숍(Hagenbach-Bischoff)	$\frac{\text{총유효득표수}}{1 + \text{총의석수}}$
임페리알리(Imperiali)	$\frac{\text{총유효득표수}}{2 + \text{총의석수}}$

최대잔여제를 사용시 기준수의 크기가 클수록 군소정당에게 유리하며, 헤어, 드롭, 하겐바흐-비숍, 임페리알리 기준수 순으로 그 크기가 적어짐을 알 수 있다. 기준수가 작을수록 그 값을 기준으로 배분되는 의석수는 증가하지만 잔여표를 기준으로 배분되는 의석수가 감소하여 비례성이 다소 낮게 나타날 수 있다 (Farrell 2011, 117-119). <표 2-3>은 파렐이 제시한 가상적 사례에 각각 드롭과 임페리알리 기준수 계산방식을 추가하여 수정한 것이다. 기준수가 작아질수록 군소정당들에게는 의석배분의 기회가 감소하는 것을 확인할 수 있다.

<표 2-3> 최대잔여제 운용의 가상적 사례

	A	B	C	D	E	합계
득표수	360	310	150	120	60	1,000
의석수						5
헤어 기준수						200
득표수/기준수	1.8	1.55	0.75	0.6	0.3	
기본배정 의석수	1	1	0	0	0	2
잔여 값	0.8	0.55	0.75	0.6	0.3	
잔여배정 의석수	1	0	1	1	0	3
총의석수	2	1	1	1	0	5
드롭 기준수						167
득표수/기준수	2.15	1.85	0.89	0.71	0.35	
기본배정 의석수	2	1	0	0	0	3
잔여 값	0.15	0.85	0.89	0.71	0.35	
잔여배정 의석수	0	1	1	0	0	2
총의석수	2	2	1	0	0	5
임페리알리						143
득표수/기준수	2.51	2.16	1.04	0.83	0.41	
기본배정 의석수	2	2	1	0	0	5
잔여 값	0.51	0.16	0.04	0.83	0.41	
잔여배정 의석수	-	-	-	-	-	
총의석수	2	2	1	0	0	5

일반적으로 최대잔여방식은 계산방식이 단순하고 구성원리가 이해하기 쉽다는 장점이 있다. 그러나 최대잔여방식의 기본 원리는 1석 당 평균인구수를 최대한 균등하게 만드는 것이기 때문에 인구수가 적은 지역의 의석을 줄이게 되는 결과를 낳는다. 즉, 상대적으로 의석수에 있어서 도농 간의 격차가 심화될 가능성이 있다. 영토단위에 따라서 획정되어 있는 선거구는 지역의 대표성을 내포하기에

단순히 의석수의 균등을 산술적으로 만들어내는 것이 능사는 아니다.

2) 최고평균제 - 나눔수제 (Divisor System)

최고평균제는 나눔수를 이용하는데, 각 정당에 한 석이 더 배정될 때마다 전체 의석별 평균 득표수를 산출하여 비교한 후, 의석 당 득표수가 많은 순으로 의석을 배정하여 최종적으로 각 정당이 얻은 의석수에 대한 평균 득표수가 균등해지도록 만드는 방식이다. 최고평균제는 최대잔여제보다 더 많이 운용되고 있다. 첫 단계에서는 평균 득표수를 구하기 위해 연속되는 제수로 각 정당의 득표수를 나누고, 그 다음 단계에서 가장 높은 평균을 가진 정당에게 1석을 배분한다. 다음 단계에서는 두 번째 나눔수로 나누고 모든 의석을 배분할 때까지 이 과정을 반복해 진행한다.

〈표 2-4〉 최고평균제의 나눔수 유형

세부 유형	나눔수 구성 공식
동트(d' Hont)	1, 2, 3, 4 ... 순서
생라그(Sainte-Lague)	0.5, 1.5, 2.5, ... 또는 1, 3, 5, 7, ... 순서
수정 생라그(Modified Sainte-Lague)	1.4, 3, 5, 7, ... 순서

나눔수의 구성에 따라서 최고평균제의 유형이 나뉘는데, 첫 번째로는 1, 2, 3, 4의 순으로 나눔수를 가지는 동트식이 있다. 동트식은 아르헨티나, 벨기에, 브라질, 불가리아, 체코, 핀란드, 그리스, 아이슬란드, 이스라엘, 룩셈부르크, 모잠비크, 네덜란드, 포르투갈, 스페인, 스위스, 터키, 우루과이 등에서 사용하고 있다. 한편 군소정당의 득표가 사표가 되는 것을 최대한 방지하여 비례성을 제고하고자 한 것이 생라그 방식인데, 생라그 방식은 0.5, 1.5, 2.5 또는 1, 3, 5, 7의 순으로 나눔수를 가진다. 즉, 동트식과 비교해 생라그 방식은 군소정당이 상대적으로 빨리 첫 번째 의석을 차지할 수 있는 기회를 제공하고 있는 것이다.

생라그 방식이 군소정당에 너무 유리하게 의석을 배정하여 의회정당의 수를 지나치게 확장시킨다는 지적에서 이를 방지하기 위해 고안된 것이 수정 생라그

방식으로 수정 생라그 방식은 주로 노르웨이, 스웨덴, 덴마크 등에서 사용하고 있으며, 이때 수정 생라그 방식은 기존 생라그 방식에 비하여 첫 수 또는 급간을 조정하고 있다는 점에서는 공통적이지만 어떠한 값을 취할 것인가에 있어서는 일부 차이가 있다(Farrell 2011, 119). 예를 들어, 덴마크는 $3n-2$ 의 방식을 사용하여 첫 번째 구간을 0.33-1.33으로 설정, 생라그 방식보다 첫 구간을 더 낮게 설정함으로써 인구가 작은 지역의 대표성을 보장하는 방식으로 조정하고 있으며, 스웨덴의 경우 첫 번째 나눔수를 0.7로 시작하고 이후 구간을 1.5, 2.5의 순으로 조정하고 있다. 수정 생라그 방식의 경우 군소정당이 비교적 일찍 의석을 확보하는 기회를 없앴 대신, 중간 규모의 정당들을 유리하게 하는 경향을 보인다(안순철 2016, 186).

〈표 2-5〉 최고평균제 운용의 가상적 사례

	A	B	C	D	E	합계
득표수	360	310	150	120	60	1,000
의석수						5
동트식						
득표수/1	360 [제1석]	310 [제2석]	150 [제5석]	120	60	
득표수/2	180 [제3석]	155 [제4석]	75			
총의석수	2	2	1	0	0	5
생라그						
득표수/0.5	720 [제1석]	620 [제2석]	300 [제3석]	240 [제4석]	120	
득표수/1.5	240 [제5석]	206.6	100	80	40	
총의석수	2	1	1	1	0	5
수정 생라그						167
득표수/1.4	257.1 [제1석]	221.4 [제2석]	107.1 [제4석]	85.7	42.8	
득표수/3	120 [제3석]	103.3 [제5석]	50	40	20	
총의석수	2	2	1	0	0	5

〈표 2-3〉과 마찬가지로 최고평균제 운용의 가상적 사례를 유효투표 1,000표와 총의석수 5개석의 사례로 재구성해본 것이 〈표 2-5〉이다. 우선 순수한 생라

그 식의 경우 상대적으로 군소정당에게 관대한 의석배분이 이루어지는 것을 확인할 수 있다(D당 1석). 그리고 동트식과 수정 생라그 방식의 경우 결과는 같지만 의석 배분의 순서가 다르게 나타나는 것을 확인할 수 있다. 상대적으로 규모가 작은 C당이 동트식에서는 제5석을 차지하여 가장 마지막에 의석 1석을 차지하지만 수정 생라그 방식에서는 네 번째로 그 순위가 앞당겨진 것을 확인할 수 있다.

3) 봉쇄조항 (최소조건)

봉쇄조항 또는 법정 최소조건(minimum legal thresholds)라고 일컫는 이 방식은 비례제가 가지고 오는 군소정당에 대한 관대한 결과가 민주주의를 위협할 있는 극단주의 정당의 진입을 허용할 위험을 방지하기 위하여 도입하는 것으로, 의회에서 의석을 부여받기 위한 자격 조건을 두는 것이다(Farrell 2011, 320). 이 방식은 의석배분에 있어서 군소정당의 난립을 방지하는 수단으로도 활용되는데, 때로는 군소정당의 진입 실패에 따른 손해가 거대 정당의 의석을 증대시키고 결국 비례성을 왜곡시키는 부작용을 낳을 수 있다(안순철 2016, 194-195).

최소조건은 의석할당방식의 한 요소라기보다는 정확히는 의석할당방식의 대상이 되는지 여부를 판가름해주는 하나의 기준이라고 할 수 있다. 최소조건 자체는 임의의 수일 수밖에 없지만 그 효과와 정치적 영향력은 상당하며(안순철 2016, 195), 실제 그 운용이나 크기에 있어서는 다양한 변용이 이루어지고 있다(〈표 2-6〉 참고).

〈표 2-6〉 14개 국가에서의 법정 최소조건 운용

국가	법정 최소조건	국가	법정 최소조건
오스트리아	중간계층(tier) 선거구 혹은 전국구 의석을 배분받기 위해서는 최하계층 선거구에서 1석 혹은 전국득표율 4% 이상 획득	이탈리아	의석을 배분받기 위해서 특정 연립에 참여한 정당들은 2%, 연립에 속하지 않은 정당은 4%, 정당연립은 10% 득표율 획득
벨기에	특정 선거구에서 의석을 배분받기 위해서는 해당 선거구에서 득표율 5% 이상 획득	일본	비례대표 선거구에서 비례대표 의석을 배분받기 위해서는 그 선거구에서 2% 득표율 획득
덴마크	하위계층(tier)에서 1석 혹은 3지역 중 2지역에서 헤어 기준수와 같은 득표수, 혹은 전국 득표율 2% 이상을 획득하지 못하면 상위계층에서 의석 배분 불가	한국	비례대표 의석을 배분받기 위해서는 전국득표율 5% 이상 정당 득표 획득
프랑스	후보자는 등록유권자의 12.5% 득표 혹은 1차 투표에서 2위 내에 들어야 2차 투표에 진출	네덜란드	전국득표율 0.67%
독일	정당은 정당명부 의석을 배분받기 위해서는 전국 득표율 5% 혹은 선거구 선거 3석을 획득	뉴질랜드	정당명부 의석을 배분받기 위하여 전국 득표율 5% 혹은 선거구 선거에서 1석 획득
헝가리	비례대표 선거구 혹은 전국구 의석을 배분받기 위해서 비례대표 선거구 득표율 5% 획득	러시아	전국 득표율 7%, 단 5~6%일 경우 1석, 6~7%일 경우 2석을 보상
이스라엘	의석을 배분받기 위해서는 2% 득표율 획득	스페인	특정 선거구에서 의석을 배분받기 위해서는 해당 선거구에서 3% 득표율 획득

출처: Farrell(2011, 321)에서 수정하여 인용

(3) 선거구획정 (Districting)

선거구제의 근본 원리는 선거구제를 구성하는 제도적 요소 중 선거구획정을 통하여 구현된다. 일반적으로 선거구획정은 두 단계로 구성된다. 우선 전국적인 인구조사를 통하여 행정단위에 인구수에 따른 의회의 지역구 의석수를 재분배하고(reapportionment)하고, 이어 각 단위 지역에 재분배된 의석수에 따라 그 지역 내 선거구 경계선을 재획정(redistricting)하는 것이다(강휘원 2015, 123).

선거구획정이 어려운 문제인 것은 버틀러·케인(Butler and Cain 1992, 42)이 정의한 바와 같이 "정치적 입지, 협상, 타협에 관한 것이고, 다른 한편으로는

인구데이터, 컴퓨터, 통계, 인구지도에 관한 것"이기 때문이다. 앞서 표의 등가성, 비례성, 대표성에서도 살펴볼 수 있었던 바와 같이 선거구 획정에 있어서는 지역대표성-지역경계에 따라 나타날 수 있는 지역공동체의 정체성을 최대한 반영하는 것이 필요하다. 선거를 통해 선출되는 대표자는 비단 산술적인 인원수를 대표하는 존재가 아니라 하나의 선거구 내에서 공유되는 특정한 사안들에 대한 해결을 위임받는 존재이기 때문이다. 즉, 선거구 형태를 인접하면서도 밀집된 지역으로 설정하면서 평균적인 인구수의 균등까지를 반영하는 작업이 이루어짐으로써 지역대표성과 인구대표성, 동시에 득표수가 의석으로 전환되는 과정에서 나타날 수 있는 왜곡의 문제를 최소화하는 비례성을 동시에 다루어야 하는 작업이 바로 선거구 획정인 것이다.

선거구획정은 다른 조건들이 일정한 경우에도 쉽게 정치적인 변화를 가질 수 있으며, 무엇보다 정치참여자의 이득과 손해에 미치는 영향이 분명하다(홍재우 2016, 9). 실제로 사회의 인구구성이 지속적으로 변화하는 현대사회에서는 선거구 재획정은 주기적으로 정치적 의제가 되기 마련이다.

〈표 2-7〉 선거구제에 따른 선거구 획정의 갈등 요소

구분	소선거구제	중·대선거구제
갈등의 핵심내용	인구수, 선거구 모양, 행정구역 등	선거구 크기
갈등 양상	정당 간 갈등	거대정당 대 군소정당

출처: 강민제·윤성이(2007, 10)에서 재인용

이러한 선거구획정의 문제는 어떠한 선거구제를 취하고 있느냐에 따라서도 다른 갈등의 양상을 보인다. 1인을 선출하는 소선거구에서는 선거구획정에 따른 주요 갈등의 대상이 선거구간의 동등한 인구수와 선거구의 모양 그리고 행정구역 등에 집중될 것이다. 왜냐하면 선거구의 인구수와 형태에 따라 자신에게 유리한 선거구를 어떻게 획정하느냐가 당선에 유효한 영향을 미칠 가능성이 높기 때문이다. 한편 2인 이상을 선출하는 중·대선거구에서는 소선거구에서 발생하는 갈등을 포함하여 선거구 크기, 즉 하나의 선거구에서 몇 명의 당선자를 배출할 것인지를 어떻게 획정할 것인지도 중요한 쟁점사항이 된다. 일반적으로 선거

구 크기가 클수록 군소정당에게는 유리하고 거대정당은 불리한 상황이 발생하기 쉽다(〈표 2-7〉 참고, 강민제·윤성이 2007, 9-10).

한편 선거구획정은 선거구제와 맞물려 국회의원 정수에 대한 논의와도 연결된다. 선거구를 획정할 때, 표의 증가성을 제고하기 위한 행정적 기준에 따르게 되는데, 이 경우 인구수가 적은 지역은 의석의 수가 감소하게 될 수 있다. 이 문제는 지역대표성이 침해될 수 있다는 것을 의미한다. 만약 국회의원 정수가 탄력적으로 조정 가능한 조건이라면 이러한 문제는 상대적으로 해결이 용이하겠지만 국회의원 정수를 고정한 상태에서 선거구 재획정에 따른 의석배분을 조정하게 될 경우, 정치적 이해관계의 변화에 따라 새로운 갈등이 야기될 수 있다. 대표적으로 우리나라의 경우 2014년 선거구에 대한 헌법재판소의 판결에 따라 선거구를 재획정하는 과정 속에서 상대적으로 제도적 비중이 높은 소선거구제의 이점을 유지하기 위한 정치적 이해관계를 관철시키는 움직임이 비례대표 의석을 감소시키는 결과를 야기하였다. 이러한 문제는 선거구획정이 선거구제를 구성하는 중요한 요소이면서 그 결과로 선출되는 대표자들에 의해 결정될 경우 나타날 수 있는 문제를 보여준다. 따라서 의원들의 생존이 걸린 선거구획정의 본질적인 특성은 정치적이지만, 이러한 특성들 선거구제의 제도적 요소 중 선거구 획정의 문제는 가능한 탈정치화하며 중립적인 절차와 기법을 도입하여 투표의 증가성과 과정 및 결과의 공정성을 높일 수 있는 제도적 기반을 마련하는 것이 필요하다(강휘원 2015, 144).

Ⅲ. 한국 선거구제 개혁에 대한 역사적 고찰

1. 한국 선거구제 개혁에 대한 기존 논의 고찰

(1) 개혁요구의 배경

한국은 일본, 독일과 같이 단순다수제와 비례대표제를 동시에 실시하는 혼합 선거제를 채택하고 있다. 한국의 경우 소선거구제든 중선거구제든 지역주의를 약화시키지 못했으며 군소정당의 의석획득에 긍정적으로 작용하지도 못했다. 소선거구제가 경쟁과열과 사표발생이라는 문제를 갖고 있음에도 불구하고 비례대표제에 의해 해소될 수 있다는 점 때문에 유지할 수 있는 것이다(안승국 2010). 소선거구제 및 비례대표제로 되어 있는 현재의 선거구제를 중대선거구제나 복합 선거구제로 바꿀 것인지 또는 권역별 비례대표제를 도입할 것인지는 그동안 정치권에서 ‘정치개혁’ 이나 ‘선거제도 개혁’ 이라는 이름으로 논의되던 단골 주제였다. 권역별 비례대표제나 중대선거구제는 선거제도에서 지역주의 구도를 완화하기 위한 방안의 하나로 제시되고 있다(홍완식 2015). 이미 주지하다시피 소선거구 단순다수제는 정당이 득표율과 의석률의 비례성에 비추어 대정당 편향의 왜곡이 가장 심하다고 알려져 있다. 이 제도 하에서는 특정 지역에서 집중적이고 강한 지지기반을 갖는 정당이 의석을 석권할 가능성이 높다. 또한 민주화 이후 유권자의 지역주의 투표와 정당의 지역할거를 조장하였다는 사실을 부인하기 어렵다. 그리고 선거구제 개편에 대한 논의 역시 민주화 이후 활발해졌다고 할 수 있다(강우진 2015)⁷⁾. 즉 지역구도와 다수제가 만나면서 다수제의 단점이 부각된 것이다. 지역구도를 완화하기 위해서는 특정 지역에서 지지가 약해 소수자 위치에 있는 정당들도 의석을 확보할 수 있도록 득표율과 의석률의 비례성을

7) 민주화 이전의 획정은 주로 행정적인 편의나 여야 간 정치적인 협상의 산물로서 이루어졌으나, 민주화 이후에는 헌법재판소가 개입하여 선거구 획정의 원칙으로서 표의 등가성과 인구편차의 비율을 획정의 기준으로 제시해왔다(강우진 2015, 7).

제고해야하기 때문에 비례제를 강화하는 방향으로 선거구제를 개편해야 한다는 주장이 나오게 된 것이다. 뿐만 아니라 비례성 수준이 높은 선거구제일수록 소정당의 사표(wasted vote)는 줄이고 대정당의 상대적 이점을 축소하기 때문에 대표의 공정성을 제고한다는 장점도 지니고 있다(박찬욱 2005).

이처럼 선거구제 개혁요구의 배경에 있어 여러 주장들 중 가장 주된 것은 한국사회가 직면한 사회균열(social cleavage)의 완화라 해도 과언이 아닐 것이다. 그리고 그 중 가장 활발하게 논의되는 것이 바로 사회갈등관리 측면에서 ‘지역균열’, ‘지역구도’ 혹은 ‘지역주의’의 해소이다(박찬욱 2005; 하세헌 2008; 강원택 2009; 안승국 2010; 서복경 2011; 홍완식 2015). 지역균열구조에는 지역갈등, 도농 간 불균형, 지역대표성의 문제가 있다(손형섭 2012; 신진 2012; 이재묵 2016). 어느 제도나 장단점이 있고 또 어떤 제도든 완벽한 제도는 없다. 그럼에도 불구하고 한국의 상황에 맞는 제도를 채택하기 위해 그간 정치권과 학계 등에서 선거구제 개편에 관한 논의가 꾸준하고도 활발하게 이어져 왔다.

일반적으로 한 선거구에서 선출하는 후보자의 숫자가 늘면 늘수록 득표율과 의석비율 간 선거제도의 비례성은 증가하는 것으로 알려져 있다. 이와 관련해 잘 알려진 M+1법칙을 생각해 보자. 뒤베르제(Duverger)에 이어 선거제도와 유효정당수(effective number of political parties)의 관계 또는 선거에 출마하는 유의미한 후보 수 간 균형 형성을 연구해 온 학자들에 따르면, 일반적으로 한 선거구에서 등장하는 유력 경쟁 후보 수는 그 선거구에서 선출되는 당선자 수 또는 선거구 크기(District Magnitude)에 의해 결정되는데, 이는 예를 들어 한 선거구에서 1명을 선출하는 소선거구제(M=1)에서는 유력 경쟁 후보 수가 M+1=2가 된다. 한 선거구에서 경쟁하는 유력 후보 숫자는 그 나라의 주요 정당 수(유효정당수)와 일치할 가능성이 높다는 점에서 결국 소선거구제는 양당제로 귀결될 가능성이 높은 것이다. 여기서 선거구 사이즈가 늘어난다는 것은 그만큼 한 선거구에서 당선자 수가 많이 배출된다는 것이며, 또한 다수의 정당들에게 원내진입의 기회가 생겨난다는 것을 의미하기도 하고, 다른 한편으로는 사표가 그만큼 줄어들게 된다는 것을 뜻한다. 따라서 사표가 줄어든 만큼 소선거구제 보다는 중대선거구제 하에서 비례성이 더 높을 수 있다.

정치학자들의 일반적 의견은 비례성 및 대표성 강화를 위해 비례대표 비중을 현재보다 늘려야 한다는 것이다. 비례성을 제고하는 방법은 현행 지역구 선거제도를 소선거구제가 아닌 중선거구제로 개편하거나 아니면 현재 47석에 지나지 않는 비례대표 의석 비중을 늘리는 방법이 존재한다. 비례대표제의 경우 현재의 병렬식 혼합제를 독일식 연동형으로 바꾸자는 방안도 거론되고 있으나, 당장 독일식 연동으로의 전환은 결코 쉬운 문제가 아니다. 이 제도를 도입하기 위해서는 불가피하게 전체 국회 의석수를 늘려야 한다는 문제에 직면하게 되기 때문이다. 이는 일반 국민들 또한 과연 비례대표제를 확대하는 것에 찬성할 것인가의 문제로 이어진다. 따라서 비례대표 비중을 보다 확대 운영하기 위해서는 비례대표 의원들의 전문성, 대표성 그리고 그들의 총원 과정에 있어서의 투명성 확보와 관련한 문제일 것이다. 그리고 그에 앞서 더 중요한 것은 국민들이 비례대표제의 확대 운용이 왜 필요한가에 대하여 인식할 수 있는 보다 다양한 논거들이 제시되어야 한다. 만약 현재 한국 선거에서 지역주의 문제의 심각성을 체감하지 못하거나, 체감하더라도 그것이 별로 문제될 것 없다고 생각하는 국민들마저도 설득할 수 있는 논거가 제시된다면 비례제 확대 필요성에 대해 보다 많은 사람을 설득할 수 있을 것이다. 따라서 국민들로 하여금 어떤 선거제도가 더 적합한 것인지 이해시키고 설득하기 위해서는 보다 활발한 논의가 이루어져야 한다는 것이다(이재욱 2016).

선거구제 개편에 관한 논의들은 크게 다음의 요인들을 중심으로 이뤄져 왔다. 첫째는 지역갈등과 도시-농촌 간 불균형문제 등 지역균열구조의 문제이다. 둘째, 지역대표성의문제를 포함한 선거구획정의 불평등 문제이다. 이는 선거구당 인구수의 격차문제(malapporportionment), 게리맨더링 문제(gerrymandering)를 포함한다(이갑윤 1996; 신진 2012; 김영진 2016). 셋째, 표의 등가성 문제이다(신진 2012; 김영진 2016).

이에 다음 장에서는 기존 논의들 가운데 현 선거구제가 지닌 문제점과 비례성을 제고하기 위한 방안으로 개편 할 경우 발생하게 될 혹은 수반될 수밖에 없는 한계에 대하여 보다 자세히 알아보고자 한다.

(2) 현 선거구제의 문제점

첫째, 지역균열구조의 문제이다. 이는 특정 지역 간 배타적인 감정을 갖는 지역갈등(지역구도, 지역주의, 지역감정)과 도시-농촌 간 불균형의 문제이다. 주지하다시피 한국사회가 직면한 여러 사회균열 중 지역균열은 심각한 것으로 여겨져 왔다. 출신지나 거주지에 따른 선입견과 배타의식 등이 발현되는 지역균열은 쉽게 극복할 수 있는 문제가 아니다. 그리고 이러한 지역균열은 균형정치를 어렵게 한다. 애초에 투표선택이 지역을 기반으로 좌우되기 때문에 각 정당의 이념에 따른 정책경쟁은 의미를 갖지 못하는 것이다. 박찬욱(2005)은 한국정치에서 균형정치의 구현을 어렵게 하는 요인으로 ‘지역균열’을 들고, 그에 대한 해결방안으로써 국회의원 선거구제 개편을 주장하였다. 선거제도가 사회갈등과 균열을 관리하는 데에 영향을 주기 때문에 특정지역에서 지지기반이 약한 정당의 득표가 사표 될 가능성은 줄이고, 그 정당의 정치적 대표를 제고시키는 것이 지역균열구조의 완화에 순기능적인 역할을 한다는 것이다. 또, 특정 지역의 관심사에만 초점을 맞추지 않고 전국적으로 가치, 이념, 정책을 추구하는 정당이 정치적으로 용이하게 진출하도록 만드는 제도가 지역균열구조의 해소에 공헌하게 된다는 것이다. 따라서 사회균열을 완화하는 선거제도를 구상하려는 경우 그 균열집단의 수준에 머물지 않고 전체적 또는 전국적 수준에서의 제도효과를 파악하는 균형적 관점이 요구된다고 주장하였다. 물론 지역균열구조는 우리 사회가 반드시 해결해야 할 문제임은 틀림없다. 그러나 현행 소선거구 다수대표제 중심의 국회의원 선출방식은 득표율과 의석률의 불비례성으로 인해 선거에 있어서 지역주의가 실제보다 과도하게 비춰지는 측면이 있었다(하세현 2008). 따라서 현재와 같은 지역패권정당에 의한 지역할거 체제를 완화하여 국민통합을 강화하기 위해서는 선거제도 개혁이 필요하다는 결론에 도달하게 된다. 이는 특정 정당이 한 지역의 정치적 대표성을 독점하는 데 현 선거제도가 도움을 주고 있음은 부인할 수 없으며, 이러한 지역주의 정당구조는 책임 정치의 원칙을 구현하는 데도 적합하지 않을 뿐 아니라 당내 민주주의 활성화와 유연하고 합의 중심적 정치문화의 형성에도 부정적 영향을 미치고 있기 때문이다(강원택 2009). 그리고 무엇보다 사표를 줄임으로써 득표율과 의석률 사이의 괴리를 줄이고, 모든

정당이 전국적으로 고르게 조직기반을 가진 정당이 되도록 비례대표제를 확대·강화하는 방향으로의 선거구제 개편이 요구되는 것이다.

이 뿐만 아니라, 우리나라 국회의원 선거구 간 인구수 격차를 볼 때 가장 심각한 문제는 대도시 및 서울지역의 과소대표가 반영구적으로 지속되어오고 있다는 사실에도 주목할 필요가 있다(이갑운 1996). 선거구획정 시마다 농촌 인구의 감소에 따라 그동안 별개의 선거구로 획정되었던 지역이 하나로 합쳐져 하나의 선거구로 획정된 곳이 많다. 이러한 선거구획정 방법은 지역주민의 의사를 제대로 반영하지 못하고, 지역주민의 선거에 대한 참여 또한 저하시키고 있다. 새로운 선거구획정을 통해 자신들만의 고유한 문화나 생활권을 가지고 있는 지역을, 그러한 문화나 생활권 등을 고려하지 않고 인구나 행정구역 등으로 획일적인 획정을 하게 되면 새로운 문제점이 발생하게 된다(손형섭 2012)⁸⁾. 따라서 인구와 행정구역을 중심으로 선거구를 결정하되, 새롭게 통합되는 지역의 문화나 생활권을 고려하여 선거구획정을 해야 할 것이다. 바꿔 말하면 선거구의 획정에 있어 사회적·지리적·역사적·경제적·행정적 연관성 및 생활권 등의 고려가 인구기준 외의 2차적 기준이 될 수 있다⁹⁾. 이에 선거구획정에서는 다양한 기준과 요인들이 고려되어야 하지만 현행 선거구제에 의해서는 인구 이외의 기준을 적용함에 있어 한계가 있기에 도농복합선거구제 같은 새로운 선거구획정 제도의 논의도 필요하다(손형섭 2012).

둘째, 선거구획정의 불평등 문제이다. 이는 앞에서 지적한 도시-농촌 간 불균형 문제와도 관련이 있다. 한국의 선거구획정은 사회, 지리, 경제, 행정 등 연관성과 생활권을 고려하여 시군구등의 행정구역을 기본단위로 획정하는 것이 원칙이지만, 행정구역에 지나치게 의존하고 시군구 분할금지 원칙에 치중한 결과 정치적 평등권을 위배하는 지경에 이르게 되었다. 이는 민주주의의 가장 기본적인

8) 예를 들어 ‘산청군함양군거창군선거구’의 경우 1994년 산청군, 함양군, 거창군에서 거창군은 단일 선거구였으나 이후 합천군으로 통합하여 하나의 선거구가 되었다. 2011년 10월 기준으로 산청군, 함양군, 거창군의 인구수는 산청군(34,644명), 함양군(41,190명), 거창군(63,426명)이었다. 거창군이 산청군, 함양군과 통합하여 하나의 선거구가 된 이후에 산청군함양군거창군선거구의 국회의원은 인구가 많은 거창군 출신 중에서 계속 선출되었다. 이러한 선거결과로 보면 산청군과 함양군의 주민들은 거창군 출신 국회의원을 선출하기 위한 선거로 전략하고, 산청군함양군거창군선거구는 자신들의 의사를 제대로 반영하지 못하는 선거구가 된 것이다(손형섭 2012, 46-47).

9) “선거구의 획정은 사회적·지리적·역사적·경제적·행정적 연관성 및 생활권 등을 고려하여 특별히 불가피한 사정이 없는 한 인접지역이 1개의 선거구를 구성하도록 함이 상당하며, 이 또한 선거구획정에 관한 국회의 재량권의 한계라고 할 것이다.” (1995헌마224).

원칙이라 할 수 있는 국민의 평등권이 훼손된 것이다. 특히 정치적 대표자를 선출하는 정치적 평등권이 훼손되면, 이로 인해 국가의 국민에 대한 정치적 대표성이 약화되고 나아가 정부존립의 정당성까지 침식된다. 선거구 획정에 있어 인구 동등성의 원칙은 표의 등가성을 의미하기 때문에 결코 훼손되어서는 안 되는 원칙이라 할 수 있다(신진 2012). 그러나 우리나라 획정 절차의 가장 중요한 문제 중 하나는 유권자들의 의견이 반영될 수 있는 공청회 같은 장치가 제도화되어 있지 않다는 점이다(정만희 2012).

셋째, 표의 등가성 문제이다. 인구가 특정지역에 과밀하게 집중되었기 때문에 나타나는 정치적 대표권의 편중현상 즉 표의 등가성 원칙이 훼손되면 대표들로 구성되는 정치체의 정치적 의사결정의 정당성도 훼손된다(신진 2012). 따라서 국민의 정치적 대표를 선출하는 과정에서 이미 그 정당성을 보장받지 못한다면 과연 이것이 올바른 민주주의라 할 수 있을까? 신진(2012)은 1996년 15대 총선부터 2008년 18대 총선, 그리고 2011년 8월말까지의 시간적 범주에서 인구가 유사한 규모의 광역자치단체인 대전지역, 광주지역, 울산지역의 선거구별 인구수를 비교하여 대전광역시가 표의 등가성 즉 정치적 평등권을 침해받고 있음을 분석하였다. 선거구획정의 중심 기준은 표의 등가성 확보여야 하고 이를 위해서는 인구 대표성이 적절하게 이루어져야 한다. 즉, 투표가치의 평등 실현이 선거구획정에서 고려되어야 할 가장 중요한 가치라 할 수 있다. 표의 등가성 확보 차원에서 현재가 1995년 판결 이래 2014년까지 지속적으로 지역구 상하 인구편차를 줄여온 것은 인구대표성의 확보가 지역대표성을 포함한 다른 어떤 원칙에 우선하고 있음을 명시한 결정이라는 데 큰 의미가 있을 것이다. 물론 이러한 인구대표성 중시원칙은 비단 우리나라에만 국한되는 현상은 아니며 대부분의 민주국가에서 유사하게 나타나는 경향이라 할 수 있다. 산술적 인구비례만을 기준으로 선거구를 획정한다면, 농어촌 지역을 포함한 인구 저밀도 지역의 정치적 불만과 소외감은 극대화될 수 있다. 인구비례에 맞추기 위해 농어촌 선거구를 편의대로 재획정하는 경우 소지역주의 문제가 발생할 가능성이 있다. 즉, 인구비례 원칙의 엄격한 적용은 결국 인구과밀 도시지역에 대한 인구저밀 농촌지역 주민들의 불만과 소외감을 증폭시키는 또 다른 문제를 야기하게 된다(이재묵 2016).

(3) 선거구제 개편의 과제

지금까지 논의되어온 개혁안들 중 가장 중점적으로 논의되는 제도들 중 결국 다수의 정치학자들의 주된 의견인 ‘비례성 제고’ 안을 채택할 지 고려함에 있어서 잊지 말아야 할 것은 선거구제 개혁의 목표와 원칙을 분명히 해야 한다는 것이다. 선거구제를 개편함에 있어 선거가 공정성을 확보하고 어떤 선거제도를 채택하는가에 따라 지역균열 완화효과와 국정운영의 책임성과 효율성 제고에 기여한다는 것을 명심해야한다.

선거구획정에서 중요한 원칙 중 하나는 획정을 주관하는 기관의 정치적 중립성과 독립성이다. 선거구획정 과정에서 독립성을 확보하고 정치적 개입을 배제하고자 하는 노력은 전세계적 추세이다. 선거구획정의 위상과 관련해서는 제도적 독립성이 강화되어야 하며, 의사결정 구조의 교착을 타개할만한 제도적 장치를 미리 마련하는 것이 필요하다. 특히, 선거구획정위의 본격업무 시작에 앞서 의사결정 교착 시 어떤 규칙을 사용할 것인가에 대해 합의된 원칙을 세우는 것을 생각해 볼 수 있다. 지역대표성과 인구대표성의 조화 문제는 결코 단순한 문제가 아니며, 이에 대한 보다 장기적인 논의가 필요한데 여기서 특히 중요한 쟁점은 의원정수 확대의 문제일 것이다(이재목 2016). 국회에 대한 국민들의 불신이 팽배한 상황 속에서 국회의원 정수의 축소 문제는 정치개혁의 일환으로 인식되어 왔음을 부인하기 어렵다. 국회의원 정수 증가에 대한 의견을 묻는 여론조사에서 반대의 의견이 압도적으로 많다는 것을 우리는 이미 여러 연구들을 통하여 확인했다. 현재 한국에서 기존 선거제도의 대안으로 거론되는 독일식 선거제도 또는 최소의석할당제 등 많은 경우 의원정수의 확대를 전제로 가능하다. 다시 말해 의원정수 확대가 가능하면, 인구대표성과 지역대표성의 조화를 포함해 선거구획정에서 제기되었던 많은 문제를 해결하는 데 재량이 부여되고 선택의 다양화 또한 가능해진다(이재목 2016). 따라서 국회의원 정수 증가에 대한 국민적 동의를 얻는 것이 중요하다. 물론 한국에서 가장 많이 논의되고 있는 것이 독일식 혼합형 비례대표제이다. 독일식 선거제도의 기본 취지는 선거 결과의 비례성이 높아야 한다는 데에 있고, 최대 장점은 비례성에 있으나 보정의석을 통해 의석수의 증가를 가져올 수 있는 단점을 보완하는 방법으로 지역구 선 배분방식을 활용해

순수 비례대표제와 같은 비례성을 높일 수 있다. 거대정당의 독점적 지배구조를 완화하는 효과가 뚜렷해지며 거대정당이 특정 권역에서 지역구의를 독점하더라도 비례의석은 정당득표에 따라 결정되기 때문에 지역구도 완화가 가시적이다. 한국 선거제도의 고질적인 ‘지역주의’ 를 완화하기에는 독일식 비례대표제가 적절한 것처럼 보일 수 있으나, 이 제도의 맹점 즉 한국 정서에 맞지 않는 점은 바로 의원정수를 늘리는 데에 있다. 의회에 대한 신뢰도가 낮은 상황에서 여기에 대다수의 국민들이 동의하기는 어려울 것으로 보인다. 이에 독일식 비례대표제 도입을 주장함에 있어 보다 신중해야 한다. 즉, 우리는 정부형태로 대통령제를, 선거구는 소선거구제를 중심으로 비례대표제로 그 보완적 기능을 담당하고 있다. 전면적인 선거 법제개혁은 어렵기 때문에 현재의 체제를 유지하고 보완하는 방안에 대하여 좀 더 풍부한 논의가 필요하다.

2. 한국 선거구제 개혁에 대한 역사적 고찰

(1) 역대 한국 국회의원 선거구제 변천 개요

한국의 현대 정치사에서 주요 선거과정과 그 결과는 민주화와 한국 정치발전과 관련해 매우 핵심적인 역할을 수행해 왔다. 물론 선거는 단지 1987년 민주화 이후 민주주의 체제에서만 핵심적 역할을 담당했던 것이 아니라, 과거 권위주의 체제하에서도 주요한 기능을 담당했다. 가령, 권위주의적 통치로 민심의 반감을 불러일으킨 제1공화국의 이승만은 1960년의 3·15 부정선거로 인해 촉발된 국민적 저항으로 결국 하야하게 되었다. 또한, 훗날 권위주의적 지배가 더욱 강화된 유신정권의 탄생도 1971년 제7대 대선에서 박정희가 세 번째 연임에 성공한 것이 직접적 배경이 된다. 이처럼 한국정치의 역사 속에서 선거는 언제나 정치과정의 중심에 자리하였다고 볼 수 있다.

먼저, 1948년 대한민국 정부수립 이래 대통령 선거는, 제헌국회 의원들의 간접선거에 의해 선출된 이승만 초대 대통령, 유신체제 하에서 국회가 해산됨에 따라 통일주체국민회의의 간접선거에 의해 대통령직에 오르게 된 박정희, 그리고

유신체제에 이어 대통령선거인단에 의한 간접선거방식에 따라 선출된 전두환의 경우를 제외로 한다면 모두 단순다수제(FPTP: First Past The Post)의 선거제도 하에서 실시되었고, 제도의 기본 골자는 지금까지도 그대로 유지되고 있다. 반면, 국회의원 선거제도는 제헌국회 선거에서부터 단순다수제를 채택하기도 하였으나, 선거구의 크기(district magnitude)와 당선결정방식(electoral formula)을 달리하는 비례대표제(초기에 전국구 선거제도)가 신설되어 지역구 선거제도와 병행하여 사용하게 되었으며, 가장 최근에는 유권자의 기표방식(ballot structure)이 1인1표에서 1인2표로 전환되기도 하는 등 제도적 역동성을 보여주었다.

이러한 큰 흐름을 바탕으로 본 절에서는 한국의 선거제도를 통시적인 관점에서 살펴보고자 한다. 특히, 국회의원 선거에 분석의 초점을 두어 제도변화의 역동성을 보일 것이며, 이를 통해 한국의 국회의원 선거제도가 어떠한 모습을 보여왔고, 그 특징이 어떠한지에 대해 살펴보고자 한다. 이하에서는 한국의 선거사를 국가건설 시기(제1공화국 ~ 제2공화국), 권위주의 시기(제3공화국 ~ 제5공화국), 민주주의 시기(민주화 이후) 등 세 시기로 나누어 분석할 것이다.

(2) 국가건설 시기: 제1공화국 ~ 제2공화국

한국 최초의 선거는 1948년 5월 10일 실시된 제헌국회 의원선거였다. 제헌국회 의원선거는 역사적으로 최초의 선거라는 점에서 뿐만 아니라, 당시 채택된 선거제도가 이후 한국 선거제도의 기틀을 마련했다는 점에서 그 중요성은 더욱 강조될 수 있다. 선거제도를 이분법적으로 구분할 경우 다수제(majoritarian system)와 비례제(proportional representation(PR) system)로 구분할 수 있는데, 제헌국회 선거 당시의 단순다수제(simple plurality system)는 다수제의 전형으로서 당선을 확정하기 위해서는 과반수 혹은 절대다수 표를 획득할 필요 없이, 단지 차점자 후보보다 적어도 한 표라도 더 많이 얻으면 된다.

한 지역구에서 한 명의 의원을 단순다수제로 선출하는 소위 소선거구제 단순다수제(Single-Member District Simple Plurality, SMDP) 하에서 실시된 제

헌국회 선거에서는 200명의 의원이 선출되었다. 한편, 이 선거가 한국 선거의 기틀을 마련했다는 점은 소선거구제 단순다수제라는 선거제도뿐만 아니라 200명이라는 의원정수에서도 확인된다. 구체적으로, 제헌헌법 당시에는 국회의원정수에 대한 조항이 부재하였다. 1962년 제5차 개정헌법에서 최초로 “국회의원의 수는 150인 이상 200인 이하(제36조 2항)”의 규정이 도입되었고, 1969년 제6차 개헌에서는 “국회의원 수는 150인 이상 250인 이하의 범위(제36조 2항)”으로 조정되었으며, 1972년 제7차 개정헌법에서는 의원정수를 법률에 위임했다가, 1980년 제8차 개정헌법에서 ‘200인 이상’이 명시(제77조 2항)됨에 따라 현행 헌법인 제9차 개정헌법에서도 이는 그대로 유지되고 있다(김선화 2012; 서복경 2011).

한편, 200개 선거구에 입후보한 후보자의 총 수는 모두 948명이었는데, 이들 중 약 절반에 가까운 417명의 후보자는 모두 무소속으로 출마했다. 그리고 단체에 소속되어 입후보한 후보자들 역시 나머지 절반을 차지했는데, 이들은 대한독립촉성국민회(235명), 한국민주당(91명), 대동천년당(87명), 민족청년단(20명) 등 모두 48개의 단체에 소속되어 있었다¹⁰⁾. 또한, 제헌국회 선거는 1948년 3월 30일부터 4월 16일까지 진행된 유권자등록 절차를 통해 실시되었다. 즉, 지금의 자동등록제가 아니었기 때문에 당시의 유권자들은 스스로를 유권자로서 등록을 해야만 투표권을 행사할 수 있다. 하지만 이 제도는 제헌국회에서만 실시되었으며, 바로 다음 선거인 제2대 국회의원선거부터는 폐지되었다.

2년의 임기를 보장받았던 제헌국회가 끝나고, 1950년 5월 30일 제2대 국회의원 선거가 대한민국 정부수립 이후 처음 실시되었다. 제2대 국회의원선거는 제헌국회와 마찬가지로 소선거구제 단순다수제 하에서 실시되었으나, 이전 선거와 달리, 전체의원의 수가 210명으로 늘었으며, 입후보한 후보자의 수 역시 2,209명으로 이전에 비해 2배 이상 늘어나게 되었다(중앙선거관리위원회 1973)¹¹⁾. 또한 제2대 국회의원 선거부터 의원의 임기는 4년으로 늘어났다. 제헌의회 선거 후 불과 2년 만에 무소속 후보들이 대거 선거에 뛰어들어든 이유로는, 첫째, 1948년 선거에서 불참했던 중도파들의 선거참여와, 둘째, 당시 반정부적인

10) 선거결과, 무소속 당선자가 전체의 42.5%인 85명이었으며, 대한독립촉성국민회 54명, 한국민주당 29명, 대동천년당 12명, 민족청년단 6명 등이었다.

11) 선거결과, 무소속이 126명으로서 전체 의원정수 210명 가운데 60%를 차지했다.

정치인들에 대한 탄압¹²⁾이 만연했기 때문에 특정 정당이나 단체에 소속되지 않은 채 무소속으로 입후보했던 경향이 두드러졌던 것이 지적된다(서복경 2011).

이어서 실시된 제3대와 제4대 국회의원선거는 이전의 두 선거와 마찬가지로 소선거구제 단순다수제 하에서 실시되었다¹³⁾. 그러나 이전의 선거와 달리, 제3대 국회의원선거에서는 대통령이 특정 정당을 집권당(자유당) 즉, 여당으로 인정함에 따라 대통령의 공식 지지와 정당공천 하에서 이루어졌다는 점에서 특징적이다. 더군다나, 제4대 국회의원선거에서는 야당(민주당) 역시 대안정당으로서 전국적인 수준에서 정당 조직력을 확보하고 있을 뿐만 아니라 집권당에 비할만한 지지율을 확보하였다는 점에서 정당정치에 근거한 선거경쟁이 이루어졌다고 할 수 있다.

1960년 3·15 부정선거에 대한 반발로 촉발된 4·19 혁명은 제1공화국의 종말과 권력구조 개편으로 이어지게 되었고, 내각제 정부형태의 제2공화국이 등장하게 되었다. 그리고 양원제 하에서 1960년 7월 29일 민의원 233석과 참의원 58석을 구성하기 위한 제5대 국회의원선거가 실시되었다. 여기서 민의원 선거는 소선거구 단순다수제 하에서 이전 선거와 동일하게 이루어졌으나, 참의원 선거는 시와 도를 단위로 하여 의원정수를 크기에 따라 2인에서 8인으로 구성하였으며 3년마다 그 절반에 해당되는 인원을 다시 뽑도록 하였다. 즉, 참의원 선거에 한해 소선거구제가 아닌 소위 중대선거구제가 도입되었다. 한편, 참의원 투표방식은 해당 선거구에서 선출되는 의원 정수보다 적은 수의 후보에게 투표하는 제한투표제(LV: Limited Vote System)를 채택하였다.

또한 제2공화국은 3·15 부정선거에 대한 반작용으로 등장한 만큼, 자유롭고 공정한 선거를 정착시키기 위한 법적·제도적 노력을 아끼지 않았다. 가령, 대리투표를 방지하기 위해 투표참관인제도를 강화했으며, 투표용지에 정당추천위원의 가인과 일련번호를 삽입하는 등 부정투표를 방지하고자 했다. 선거권을 21세에서 20세로 낮추었을 뿐만 아니라, 선거권을 더욱 확실하게 행사할 수 있도록 하기 위해서 선거인명부는 기본·보충선거인 명부를 병용하였으며, 부재자투표제도

12) 당시에는 여전히 정당추천제가 도입되지 않았을 뿐만 아니라, ‘국회 프락치 사건’, ‘반민족행위특별조사위원회 습격사건’, ‘김구 암살사건’ 등 정부의 탄압적 행태가 자행되었다.

13) 제3대 국회의 의원정수는 203명, 제4대 국회의 경우 233명이었다.

를 도입하기도 했다. 뿐만 아니라, 선거관리의 공정성 확보를 위해서 독립적인 지위의 중앙선거관리위원회를 대법관 중 호선한 3인과 교섭단체를 가진 정당에서 추천하는 6인으로 구성하였다.

〈표 3-1〉 국가건설 시기의 선거제도

공화국	제1공화국				제2공화국	
	제헌	제2대	제3대	제4대	제5대	
국회					민의원	참의원
선거시기	1948년	1950년	1954년	1958년	1960년	
선거제도	소선거구 단순다수제(SMDP)					중대선거구제(LV)
의원정수	200	210	203	233	233	58
임기	2년	4년				
유권자 등록	유권자 등록제	자동등록제(이후 지속)				

출처: 한국선거학회(2011)을 토대로 필자가 재구성

(3) 권위주의 시기: 제3공화국 ~ 제5공화국

제2공화국은 3·15 부정선거에 대한 저항으로 시작된 4·19 혁명의 결과로 민중의 큰 기대를 안고 출범하였지만, 채 1년이 되기도 전 1961년 5월 16일 박정희의 군사쿠데타로 인해 붕괴되었다. 그리고 박정희는 이전의 민주적 선거과정을 무시하고 국가재건최고회의를 앞세워 군정을 실시하게 된다. 절차적 정통성을 상실한 제3공화국 하에서 박정희는 정당법과 선거법을 제정 및 개정하게 된다. 정당 설립을 규제하고자 하는 목적에서 당시 도입되었던 정당법은 정당 창당을 위한 지구당 설립 요건을 강화했다. 그리고 선거법 역시, 정당공천제를 실시함으로써 무소속의 출마를 금지시켰고, 의원이 탈당할 경우 의원직을 박탈하도록 규정하였다. 이러한 관련법의 제·개정은 정당정치를 강화하는 것처럼 보이나, 실제로는 정권의 안정성과 통치의 용이성을 위한 것이었다(강원택 2011).

3공화국의 선거제도는 제헌국회 선거부터 채택되어져 온 소선거구 단순다수제

에 더하여 최초로 전국구 비례대표제 방식을 도입하여 우리 선거제도는 형식적으로는 혼합제의 모습을 띠게 된다. 따라서 전체 의석의 4분의 1에 해당하는 국회의원은 비례대표제에 의하여 선출되게 되었다. 일반적으로 비례대표제를 채택하는 주된 이유는 지역대표가 반영하기 어려운 사회 내에 존재하는 다양한 세력을 대표하고 의회에서 그들의 이해와 요구를 표출할 수 있는 기회를 제도적으로 보장하기 위함이다. 그러나 한국에서 제3공화국 시기에 채택된 전국구 비례대표제는 오히려 그 운영에 있어서 군소정당이나 신생정당의 국회진출을 막는 역할을 했다(신명순 1995). 즉, 당시의 전국구 비례대표제는 정부 여당의 제1당 위치를 공고화하여 군부쿠데타 주도세력들의 정치적 안정성과 집권의 연속성을 보장하기 위한 것에 불과했던 것이다.

당시 비례대표제의 의석배분 방식을 구체적으로 살펴보자면, 득표율을 기준으로 제1당 즉 집권당의 득표율이 50%에 미치지 못하더라도 전국구 의석의 50%를 보장해주었으며, 집권당 득표율이 50%를 초과할 때에는 전국구 의석의 2/3까지 배분하도록 하는 등 비상식적인 정치적 혜택을 집권당에게 제공한 것이다. 뿐만 아니라, 이렇게 제1당에 배분하고 나서 남은 전국구 의석을 배정하는 방식에서도 합리적이지 못한 운영이 드러났다. 즉, 제2당이 나머지 정당들(제3당 이하 정당들)의 득표율을 모두 합한 것보다 2배 이상을 득표한 경우에는 제1당에 배분하고 남은 전국구 의석을 득표율에 따라 배분하지만, 그렇지 못한 경우에는 제2당에게 잔여 의석의 2/3를 배분하고 나머지는 제3당 이하에게 득표율에 따라 배분하도록 했다. 또한 봉쇄조항(threshold)으로서 지역구 선거에서 3석 이상을 차지하지 못하였거나, 비례대표 선거에서 득표율 5% 이상을 획득하지 못한 정당에게는 전국구 의석을 배정하지 않도록 규정했다(중앙선거관리위원회 1973). 더군다나, 의회의석은 지역구와 전국구로 구분되었을지라도 유권자들은 1인1표를 행사했다. 즉, 지역구 선거에서만 투표권을 행사했으며, 이것은 비례대표 의석 배분에 다시금 사용되었기 때문에 결국 지역구 후보에 대한 지지가 그 후보자의 소속 정당에 대한 지지로 간주되었던 것이다.

위와 같은 선거제도를 채택한 제3공화국 하에서 치러진 세 차례(제6대~제8대)의 국회의원선거 결과는 집권세력이 의도한 바대로 여당의 안정적이고 지속적인 의석 확보였다. 박정희, 김종필 등 군부세력의 민주공화당은 제6대 국회의원

선거에서 33.5%의 득표율을 획득한 반면, 전체의석의 63%를 차지할 수 있었다. 그리고 제7대와 제8대 국회의원선거에서도 공화당은 각각 50.6%와 47.8%의 득표율을 기록한 반면, 의석에서는 각각 73.7%와 55.3%를 차지하였다. 즉, 이 시기 국회의원 선거에서 득표율 대비 의석비율의 비대칭성은 종종 과도하게 나타났다.

여기에 더하여, 공화당의 압도적 선거승리에는 금권 및 관권선거의 영향도 상당했다. 특히, 3선 개헌을 앞둔 제7대 국회의원 선거에서는 이전과 비교도 안 될 정도의 부정과 불법이 횡행하였는데, 당시 공화당은 유례없는 부정선거에 의한 총선 압승으로 인해 상황을 수습해야만 하는 아이러니한 상황에 직면하기도 했다. 비록 제8대 국회의원선거에서 제1야당인 신민당과의 득표차가 4%에 불과한 수준으로 좁혀지기는 했으나, 공화당은 여전히 선거제도와 부정선거 덕분에 정치적 우위를 점할 수 있었고, 결국 박정희 정권은 1972년 10월 17일 유신체제를 선포하게 된다.

박정희는 유신체제 선포를 통해 국회를 해산하고, 정치활동을 중단시켰을 뿐만 아니라, 대학 휴교조치, 언론 검열 등 헌법에 위배되는 조치를 취하였다. 이로써 제8대 국회는 개원 후 1년 3개월 만에 수명을 다하게 된다. 이러한 상황에서 비상국무회의는 헌법개정안을 의결하고, 국민투표를 통해 유신헌법을 확정하고 공포하게 된다. 유신헌법의 핵심내용은 대통령직선제를 통일주체국민회의에 의한 간접선거로 변경하고, 중임 및 연임 규정없이 대통령의 임기를 6년으로 하는 등 사실상 종신집권을 의도한 것이었다. 특히, 입법부와 사법부의 기능을 마비시키고, 정당, 국회, 그리고 선거의 기능을 상실시켰다는 점에서 한국의 민주정치발전을 매우 후퇴시킨 것이라 할 만하다.

유신체제 하에서 비상국무회의의 의결에 따라 개정된 선거법에 따른 국회의원 선거제도의 핵심은 중선거구제와 통일주체국민회의의 간접선거라고 할 수 있다. 즉, 제9대 국회의 의원정수는 219명이었으나, 이 중 146명은 73개의 지역구마다 2인의 의원을 두는 중선거구제 하에서 직접선거를 통해 선출되었으며, 6년의 임기를 보장받았다. 그리고 나머지 1/3에 해당되는 73명은 대통령이 추천하고 통일주체국민회의에서 간접 선출하는 전국구 의원들로 구성되었는데, 이들은 3

년의 임기를 보장받게 되었다. 특히, 이렇게 간접 선출된 전국구 의원들은 유신 정우회(유정회)라는 원내교섭단체를 구성하여 준정당 조직으로 운영되었다. 이는 결국 대통령이 추천권을 가짐으로써 실질적으로 대통령이 국회의 1/3을 제도적으로 보장하는 비합리적인 선출방식이라 할 수 있다(심지연 2002). 이 시기의 선거제도는 지난 제3공화국의 경우보다 집권세력에 더욱 유리하도록 고안되었다. 특히, 1/3의 전국구 의원뿐만 아니라, 1선거구에서 2인을 선출하는 중선거구제로 인해서 대부분의 선거구에서 집권당의 후보가 최소 2위를 차지해서라도 원내에 진입(일명 동반당선)할 수 있도록 유도했기 때문이다(심지연 2013).

결국, 제9대 국회의원선거에서 민주공화당은 38.7%를 득표하였으나, 비합리적인 제도의 혜택으로 인해 지역구에서 50%에 해당되는 73석을 획득하게 되었다. 즉, 모든 선거구에서 당선자를 배출한 것이다. 반면, 당시 제1야당인 신민당은 32.5%를 획득하였으나, 지역구 의석의 35.6%인 52석을 차지하게 되었다. 공화당과 신민당의 실질적인 득표율 차이는 단 6.2%임에도 불구하고, 중선거구제의 효과로 인해 양당 간의 의석률 차이는 14.4%까지 확대된 것이다(지병문 외 2003). 이에 더하여, 통일주체국민회의에서 간선된 유정회 의원들 역시 의원정수 1/3 규모에 달하다보니, 결국 집권당은 유권자들로부터 35.6%의 지지만으로 전체 국회의 66.7%를 차지하는 비민주적인 선거결과가 도출되었다.

이러한 비상식적인 선거결과는 바로 다음 선거인 제10대 국회의원선거에서 더욱 적나라하게 나타났다. 긴급조치 9호가 발령된 가운데 실시된 제10대 국회의원선거는 유친체제에 대한 그 어떤 비판도 금지된 상태였으며, 정치적 쟁점 사항이 전혀 부각되지 못했다. 선거결과, 공화당은 여전히 제1당의 지위를 유지할 수 있었으나, 내용적으로는 신민당에 완전히 패배한 선거였다. 득표율에서는 공화당이 31.7%를 획득함으로써 32.8%를 얻은 신민당에 뒤졌으나, 의석률에서는 선거제도의 효과에 힘입어 신민당의 39.6%보다 약 5%p더 많은 44.2%를 차지하였다. 요컨대, 제10대 국회의원선거는 중선거구제와 통일주체국민회의의 간선이라는 점에서 제9대 국회의원선거와 공통적이거나, 그 내용적인 면에서는 집권당이 득표에서 야당에게 패배한 최초의 선거라 할 수 있다(심지연 2013).

제10대 국회의원선거 바로 이듬해 1979년 10월 26일, 박정희 대통령의 갑

작스러운 죽음으로 사실상 유신체제는 그 막을 내리게 되었다. 이후, 뚜렷한 정치적 대안의 부재 속에서 정치적 공백과 사회적 불안이 심화되어 갔다. 그러던 중, 전두환 보안사령관을 중심으로 한 신군부세력은 1979년 12월 12일 최규하 대통령의 재가없이 불법적 군사반란을 일으키게 된다. 군부를 장악하고, 국회 및 정당해산, 정치활동 금지, 언론·출판·방송 검열, 집회 및 시위 금지 등의 강경한 권위주의적 통제를 감행한 신군부세력은 국가보위비상대책위원회를 발족시킨다. 그리고 전두환 국가보위비상대책위원회 위원장은 대통령 간선제와 대통령 임기 7년 단임제를 골자로 하는 헌법요강을 관철시키게 된다.

1980년 10월 22일, 제5차 국민투표를 통해 확정된 제5공화국의 헌법으로 제10대 국회가 해산되었고, 1981년 3월 25일 제11대 국회의원선거가 실시되었다. 당시 국가보위입법회의가 제정한 국회의원선거법의 주요 특징들을 살펴보면, 먼저 하나의 선거구에서 두 명을 선출하는 중선거구제가 유지되었다. 선거구의 수는 제10대 국회 때보다 15개 더 늘어나 92개였으며, 전국구 제도를 부활시킴에 따라 지역구 의원정수의 1/2에 해당하는 전국구위원을 선출하도록 하였다. 전국구 의석의 배정에 있어서는 여전히 불합리한 운영이 자행되었는데, 제1당에게 전국구 전체의석의 2/3을 우선적으로 배분하고, 나머지 잔여의석을 제2당 이하 정당들이 의석비율에 따라 나누어 가지도록 했던 것이다. 결국, 제5공화국의 선거는 지역구의원 184명과 전국구의원 92명을 포함하여 모두 276명을 선출하였으며, 제도적으로는 여전히 집권당인 민주정의당에게 매우 유리하게 설정되었다. 선거결과, 제11대 국회의원선거에서 민주정의당은 35.6%의 득표로 의석의 54.7%를 차지하였으며, 유화조치의 국면에서 치러진 4년 뒤의 제12대 국회의원 선거에서도 단지 35.3%의 득표로 53.6%의 의석을 확보할 수 있었다. 이는 모두 기형적인 선거제도와 금권 및 관권선거 덕분이었다(조진만 2011).

〈표 3-2〉 권위주의 시기의 선거제도

공화국	제3공화국			제4공화국(유신)		제5공화국	
국회	제6대	제7대	제8대	제9대	제10대	제11대	제12대
선거 시기	1963년	1967년	1971년	1973년	1978년	1981년	1985년
선거 제도	혼합제 (SMDP+전국구)			혼합제 (SNTV(1구2인) +통일주체국민회의)		혼합제 (SNTV(1구2인) +전국구)	
전국구의 석 배분	①제1당이 과반수 이상 득표할 경우: 득표율에 따라 배정 ②그 외의 경우: 제1당에 1/2 우선 배정 후, 잔여의석을 제2당 이하 득표율에 따라 배정			유신정우회: 대통령추천		제1당에게 2/3 배정, 나머지 1/3은 제2당 이하 득표율에 따라 배정	
임기	4년			6년 (유신정우회 3년)		4년	
의원 정수	175 (131+44)	175 (131+44)	204 (153+51)	219 (146+73)	231 (154+77)	276 (184+92)	

출처: 한국선거학회(2011)를 토대로 필자가 재구성

(4) 민주주의 시기: 민주화 이후

제5공화국 시기 신민당의 약진으로 그동안 억압되어 왔던 전두환 정권에 대한 국민들의 반감이 분출되고, 이러한 권위주의 정권에 대한 민중의 누적된 분노가 6월 항쟁을 통해 폭발함에 따라 전두환 정권은 노태우 민정당 대표위원을 앞세워 1987년 6월 29일 소위 ‘6·29 선언’을 공표하게 되고, 대통령 직선제는 복원되게 된다. 그리고 같은 해 10월 27일 헌법개정안에 대한 국민투표 이후, 제6공화국이 탄생하게 되었다.

1987년 12월 제13대 대통령선거에서 노태우 대통령이 당선된 이후, 각 정당은 1988년 제13대 국회의원선거를 앞두고 선거구제와 전국구의석 배분방식 등으로 첨예하게 대립했다. 각 정당은 자신에게 유리한 선거제도를 도입하기 위한 제각각 목소리를 내었다. 하지만 그 대립은 민주정의당이 국회의원선거법안을 기습적으로 단독 처리함에 따라 그리 오래가지 않았다. 당시 통과된 법안의 주요

내용은 총 224개의 지역구의석을 소선거구 단순다수제로 운영한다는 점과, 전국구의석을 75석으로 줄이며 그 배분 자격을 지역구의석에서 5석 이상을 획득한 정당으로 국한시켰다. 또한, 제1당에 유리하게 작용하는 전국구 의석 배분 방식은 여전히 지속하게 된다. 즉, 만약 제1당의 지역구의석이 50%미만일 경우 전국구의석 1/2을 배분하고, 그 밖의 경우에는 지역구의석비율로 배분하라는 것이었다.

1988년 4월 26일 치러진 선거에서 노태우의 민정당은 34.0% 득표를 기록하고, 지역구와 전국구 각각 87명과 38명 등 총 125명을 당선시킴에 따라 41.8%의 의석을 차지하였다. 그리고 김대중의 평민당은 19.3%의 득표율과 23.4%의 의석률을 기록했고, 김영삼의 통민당은 23.8%의 득표율과 19.7% 의석률, 그리고 김종필의 공화당은 15.6%의 득표율과 11.7%의 의석률을 기록했다. 요컨대, 제13대 국회의원선거에서는 기존의 민주 대 반민주의 균열구조가 해체되고, 지역균열구조가 등장했다. 그리고 1954년 제3대 국회 이후 처음으로 여소야대의 분점정부가 출현함에 따라 야당 주도의 국회운영이 이루어졌다.

그러나 여소야대의 국회구성은 1990년 이루어진 노태우의 민정당, 김영삼의 통일민주당, 김종필의 신민주공화당 간 3당 합당으로 민주자유당이 출현하게 됨에 따라 인위적 정계개편으로 다시 여대야소로 회기하게 된다. 그리고 1992년에 예정된 제14대 국회의원선거를 앞두고, 전국구의석 배분방식에 변화가 나타났다. 1991년 12월 민자당이 의석비율에 따라 전국구의석을 배분하되, 기존의 지역구의석 5석 이상 확보한 정당에게만 배분하는 규정을 삭제하고자 했다. 그러나 민주당은 지역구와 전국구에 각기 투표하는 ‘1인2표제’를 도입하여 유효투표총수 5% 이상 득표한 정당에게 득표율에 따라 의석을 배분할 것을 주장했다. 양당의 대립은 결국, 제1당에 전국구의석의 1/2을 배정한다는 규정을 폐지함으로써 일단락되었다.

1992년 제14대 국회의원선거에서 민자당은 38.5%를 득표하고, 전체 의석의 49.8%를 차지하였다. 반면, 민주당은 29.2% 득표율에 32.4% 의석률을 기록했고, 정주영의 통일국민당은 17.4% 득표율에 10.3% 의석률을 기록했다. 결국, 다시금 지난 13대 국회와 마찬가지로 14대 국회의원 선거에서도 지역주의 균열

은 어김없이 확인되었고 여소야대의 형국이 나타났다.

제14대 김영삼 대통령이 취임함에 따라 문민정부의 시대가 열린 후 치러진 첫 국회의원선거는 제15대 국회의원선거였다. 1996년의 제15대 국회의원선거를 앞두고는 지역구획정(redistricting)과 관련된 논쟁이 불거졌다. 선거구 획정위원회가 인구수 상·하한선을 최대 30만, 최소 7만으로 확정했지만, 여야는 최소선거구의 통폐합을 배제하고 30만 이상의 선거구만을 분구하기로 결정했다. 그 결과, 기존의 지역구가 237개에서 260개로 늘어난 반면, 전국구는 62명에서 39명으로 줄어들게 되었다. 또한, 전국구의석 배분방식에도 변화가 생겨 기존의 정당 의석률 기준은 득표율 기준으로 대체되게 되었다. 이전에는 전국구의석 배정의 기준이 정당별 의석률이었으나, 이는 이미 소선거구제에 의해 과다대표된 거대정당들에게 전국구의석을 통해 추가적인 보너스를 제공하는 것이나 다름없었다. 따라서 제15대 국회의원선거부터 전국구의석 배정의 기준이 의석률에서 득표율로 바뀌게 됨에 따라 대표성의 왜곡을 그나마 줄일 수 있었다. 선거결과, 여당인 신한국당이 34.5%의 득표율로 의석의 46.4%를 차지하였고, 새정치국민회의가 25.3%의 득표율과 26.4%의 의석률을, 자유민주연합이 16.2%의 득표율과 16.7%의 의석률을 기록했다. 결국, 제15대 국회의원선거에서도 지난 두 차례의 선거와 마찬가지로 지역주의와 여소야대 현상이 나타난 것이다.

1998년 최초의 정권교체로 김대중 대통령이 당선된 이후 치러진 2000년 제16대 국회의원선거는 김대중 대통령에 대한 중간평가적 성격이 강했다. 1997년 IMF 경제위기를 겪은 직후라 사회 전반의 구조조정에 대한 필요성이 정치권에서도 제기되었으며, 이는 국회의원 정원 감축으로 이어졌다. 그 결과, 기존의 지역구가 253개에서 227개로 줄어들었다. 전국구 비례대표 의석이 46석으로 그대로 유지됨에 따라 전체의석은 273석으로 조정되었다. 또한, 제16대 총선부터 비례대표 의원 후보자 중 30% 이상을 여성으로 추천하도록 하는 의무규정이 적용됨에 따라 여성의 국회진출 기회가 늘어났다. 선거결과, 한나라당은 전체 39.0%의 득표율로 48.7%의 의석을 차지했고, 민주당은 35.9%의 득표율로 42.1%의 의석을 확보했다. 이로써, 다시 한 번 영호남에서의 지역주의가 확인되었고, 여소야대 현상이 나타났다.

〈표 3-3〉 민주화 이후의 선거제도 (1)

공화국	제6공화국			
국회	13대	14대	15대	16대
선거시기	1988년	1992년	1996년	2000년
선거제도	혼합제(SMDP+전국구 비례대표제)			
전국구 의석배분	①제1당의 지역구의석이 50% 미만일 경우: 전국구 50% 배정 ②그 외의 경우: 지역구 의석률에 따라 전국구 배정	제1당에 우선적으로 지역구의석 배정 규정 폐지하고, 전국구의석은 지역구 의석률에 따라 배정.	전국구의석을 정당별 ‘의석률’ 이 아니라 ‘득표율’ 을 기준으로 배분.	
임기	4년			
의원정수	299 (224+75)	299 (237+62)	299 (253+46)	273 (227+46)

출처: 한국선거학회(2011)을 토대로 필자가 재구성

2004년의 제17대 국회의원선거는 한나라당, 새천년민주당, 그리고 자민련이 주도한 노무현 대통령의 탄핵 이후 헌법재판소에 의해서 기각되기까지 대통령의 직무가 정지된 기간에 실시되었다. 특히, 제17대 국회의원선거는 공직선거법, 정당법, 정치자금법 등 정치관계법의 대대적인 개혁 이후에 치러졌다¹⁴⁾. 그 중에서 주목할 만한 제도변화를 살펴보면, 먼저 의원정수에서 변화가 나타났다. 지역구위원이 243석, 비례대표가 56석으로 확대됨에 따라 전체의석이 다시금 299석으로 늘어난 것이다. 또한 유권자 투표방식과 전국구 비례대표의석 배분방식에도 변화가 나타났다.

청렴정치국민연합, 민주노동당창당준비위원회, 새천년민주당소속 의원일부가 2000년에 현행 1인1표 혼합식 선거제도에 대한 위헌 심판을 청구했고, 이듬해 헌법재판소는 판결의 근거로 (기존 전국구 선거제도의) 직접선거 원칙의 위배, 평등선거 원칙의 위배, 유권자의사의 왜곡 등 세 가지를 제시하며, 위헌 판결을

14) 여기서는 정당법과 정치자금법의 개정내용보다 선거법에 주목하고자 한다.

내렸다(2000헌마91·112·134(병합)). 그 결과, 지역구 투표와 정당 투표로 분리된 1인2표제가 도입되었으며, 비례의석은 지역구에서의 득표와 상관없이 정당 투표에서 3퍼센트 이상 획득한 정당에게 득표율에 비례하여 의석을 배분하게 되었다. 이러한 제도개혁은 비례대표 후보의 50%를 여성에게 할당하도록 규정한 공직선거법과 함께 선거과정의 민주화를 심화시킨 것으로 평가받는다(지병근 2011). 추가적으로, 제17대 국회의원선거에서는 예비 후보자 제도가 도입되었다. 즉, 현직자에 비해 상대적으로 불리한 지위에 있을 수밖에 없는 예비후보자들에게 공정한 경쟁의 기회를 제공해준 것이다. 이에 따라, 대통령선거, 국회의원 및 광역단체장 선거, 광역의원, 기초단체장 및 지방의원선거의 경우 각각 선거개시일 전 240일, 120일, 90일, 60일부터 예비후보로 등록하여 선거운동을 할 수 있도록 하였다.

선거결과, 집권당인 열린우리당은 38.3%의 득표율과 50.8%의 의석률을 기록하며 과반의석을 확보할 수 있었다. 한나라당은 35.8%의 득표를 얻으며 40.4%의 의석을 차지했다. 특히, 군소정당인 민주노동당이 제3당의 지위를 차지했는데, 이는 1인2표제로의 선거제도 개혁의 효과라고 할 수 있다(강원택 2006). 또한 여성비례대표 할당제의 영향으로 여성의원의 수도 증가하여 제16대 국회에서 16명에 불과하던 것이 제17대 국회에서는 39명으로 늘어났다. 요컨대, 제17대 국회의원선거는 비례대표제의 도입에 따라 투표의 비례성과 여성의 대표성이 강화된 것은 물론, 선거과정의 공정성과 정치자금의 투명성이 강화되었다고 볼 수 있다(지병근 2011).

제17대 국회의원선거 이후, 한국의 국회의원 선거제도는 최근까지 큰 변화 없이 지속되었다. 다만, 지역구의석의 수가 조금씩 변화했고, 이에 따라 비례대표의원의 수 역시 조정되었다. 특히, 2014년 10월 30일 헌법재판소가 국회의원 선거구별 상하 인구편차를 3:1까지 허용하던 기존의 공직선거법(제25조 제2항)에 대해 평등선거 원칙의 위배라는 근거를 들어 헌법불합치 판결을 내림에 따라, 제20대 국회의원선거 직전에 다수의 선거구가 인구비례에 부합하게 재획정되었으며 지역별 의석할당도 달라졌다¹⁵⁾. 그 결과, 전체의석은 제19대 국회와

15) 헌법재판소는 2014년의 판결 이전에도, 1995년에 선거구별 인구편차를 4:1로 제시한 바 있으며, 2001년에는 3:1로 조정할 것을 판결하기도 했다. 즉, 헌법재판소의 지속적으로 상하 선거구 간 인구편차를 줄이고자 노력하고 있으며, 이는 모든 개인이 행사하는 투표의 정치적 가치를 동등하게 보장하여 헌법에 명시된 평등선거의

마찬가지로 300석으로 유지되었으나, 지역구의석이 253석으로 7석이 늘어난 반면 비례대표의석이 47석으로 7석 줄어들게 된 것이다.

〈표 3-4〉 민주화 이후의 선거제도 (2)

공화국	제6공화국			
국회	17대	18대	19대	20대
선거시기	2004년	2008년	2012년	2016년
선거제도	1인2표 혼합형 다수대표제(Mixed Member Majoritarian)			
비례대표 의석배분	지역구의석 5석 또는 정당투표 3% 이상의 득표를 획득한 정당에게 득표율에 비례하여 헤어 기준수(Hare Quota)방식으로 의석 배분			
임기	4년			
의원정수	299 (243+56)	299 (245+54)	300 (246+54)	300 (253+47)

출처: 한국선거학회(2011)을 토대로 필자가 재구성

(5) 소결

본 절에서는 한국의 선거제도 변천을 통시적인 관점에서 살펴보았다. 특히, 국회의원 선거에서 나타난 제도변화의 역동성을 분석하고자 했다. 선거제도의 변화는 단순히 선거제도 그 자체뿐만 아니라, 한국 민주주의의 발전과정을 보여주었다고 할 수 있다.

한국의 국회의원 선거제도는 제헌국회에서부터 소선거구 단순다수제로 시작되어, 지금까지도 이어지고 있다. 제헌국회에서 제5대 국회까지는 소선거구 단순다수제로 전체의원을 선출하였으며, 200명의 전체의원수가 약간씩 변동했을 뿐이었다. 이후, 제3공화국 시기인 1963년 제6대 국회의원선거부터 전국구 의석이 생겨남에 따라 선거제도에 큰 변화가 생기게 된다.

그리고 유신체제 하에서 치러진 1973년의 제9대 국회의원선거부터는 소선거

원칙을 구현하기 위함이다(이재목 2016, 177).

구 단순다수제가 1구2인의 중선거구 단순다수제로 변화하게 된다. 이와 동시에, 전국구 제도가 폐지되고 대통령이 지명하는 유신헌정우회가 신설된다. 비민주적인 의회구성방식인 유신헌정우회 제도는 유신헌제의 종말과 함께 사라졌으며, 이후 1980년에는 다시금 전국구 제도가 부활했다.

민주화가 이뤄진 이후 치러진 1988년의 제13대 국회의원선거에서부터 1구2인 중선거구 단순다수제가 폐지되고, 소선거구 단순다수제가 다시 도입된다. 그리고 전국구 비례대표제는 과거 권위주의 시기의 집권당에 절대적으로 유리하게 설계되었던 것에서 벗어나, 각 당의 의석률에 따라 배정되다가, 이후 득표율에 따라 배정되는 등 점진적으로 개선되었다.

IV. 선거구제 운용의 다양한 해외사례

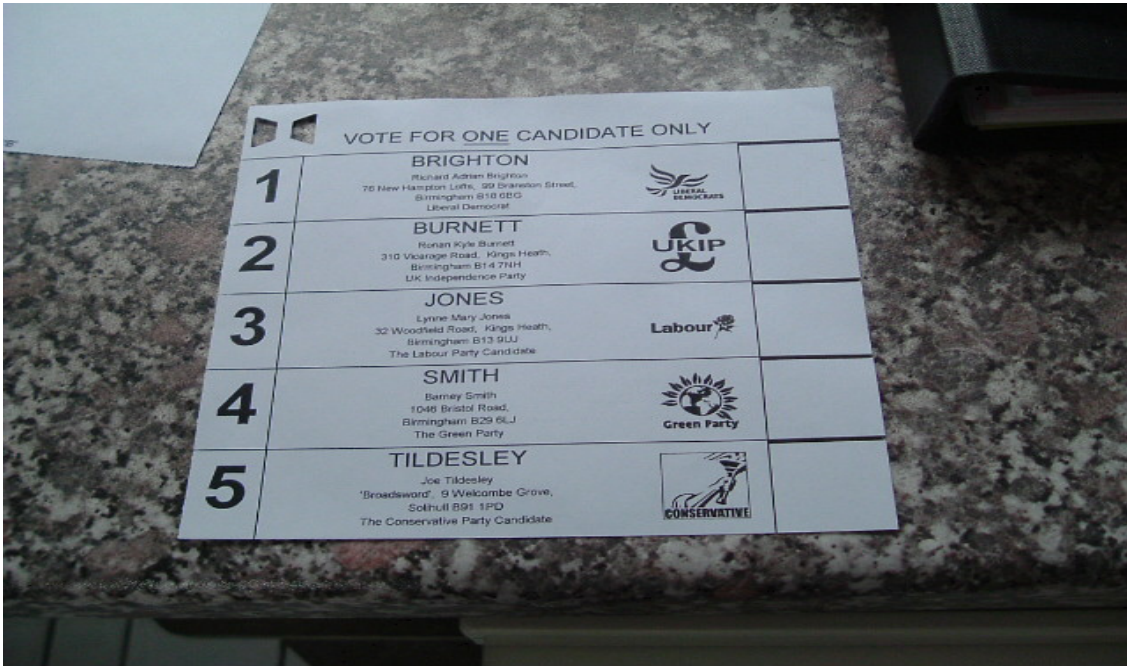
1. 영국의 선거제도와 운용

영국은 미국, 캐나다, 인도 등의 국가들과 함께 단순다수제(simple majority)의 선거제도를 채택하고 있다. 단순다수제는 1위 당선자가 유효투표의 50% + 1을 얻을 필요가 있는 ‘절대다수’와는 달리, 과반득표와 상관없이 최다 득표 후보가 승리하는 제도이기 때문에 ‘상대다수제(relative majority)’로 불리기도 한다. 따라서 단순다수제는 기본적으로 1석 선거구와 함께 운용된다. 그리고 유권자들은 각자의 첫 번째 선호만을 선택하면 되기 때문에 투표용지는 범주형(categorical)이다.

‘절대다수’ 즉, 유효투표의 50% 이상을 득표하는 것과 상관없이 선거경쟁에서 오직 제1순위 득표자만이 선출되는 단순다수제의 실제 운용방식을 영국을 통해 살펴본다. 먼저, 영국의 하원은 총 650석이며, 이들은 모두 소선거구제 하에서 단순다수제를 통해 구성된다. 기본적으로 선거구의 크기가 클수록 선거결과의 비례성은 높아질 수 있는데, 따라서 영국의 단순다수제는 선거구의 크기가 1이라는 점에서 비례성이 매우 낮은 제도라고 할 수 있다.

둘째, 각 선거구에서의 경쟁은 비례대표제에서와 같이 정당 차원에서 이루어지지 않고 당연히 후보 차원에서 후보 간 경쟁으로 이루어진다. 이는 앞서 설명한 바와 같이, 단순다수제가 범주형 기표방식을 취하기 때문이다. 즉, 유권자는 아래의 그림과 같이 오직 한 명의 후보만을 선택할 수 있을 뿐이다.

〈그림 4-1〉 영국의 투표용지



* 출처: https://commons.wikimedia.org/wiki/File:UK_ballot_paper_2005.JPG

셋째, 단순다수제에서는 최다득표자가 유효투표수의 과반을 초과하지 못하더라도 단지 다른 후보보다 한 표라도 더 많은 표를 얻기만 하면 당선 가능하다. 따라서 당선결정방식은 ‘최다득표(plurality)’이다. 이러한 영국의 선거제도의 특징은 1992년 영국의 인버네스(Inverness), 네른(Nairn), 그리고 로카버(Lochaber) 선거구에서의 사례를 통해 잘 드러난다. 여기서 러셀 존스톤 경(Sir Russell Johnston)은 선거구 전체 투표수의 단 26%의 득표만으로 당선되었다. 그는 분명 해당 선거구에서 최다 득표를 했기 때문에 상대다수제로 운용되는 영국의 선거제도상 당연히 당선됨이 마땅하다. 그러나 그 표는 과반수를 넘지 못했을 뿐만 아니라, 2위 후보인 스투어트(Stewart, D.)보다 단 458표 즉 0.9%만을 앞섰을 뿐이었다. 이러한 결과를 다르게 보면, 해당 선거구에서 투표에 나선 유권자의 74%가 러셀 존스톤 경을 지지하지 않은 것으로 간주할 수 있으며, 더 나아가서 투표하지 않은 유권자를 포함하면 전체 유권자의 81%가 그를 지지하지 않았다고 할 수 있다.

〈표 4-1〉 1992년 영국의 인버네스, 네른, 로카버 선거구의 사례

후보	소속정당	득표수	득표율(%)
러셀 존스톤 경(Johnston, Sir Russell)	자유민주당	13,258	26.0
스튜어트(Stewart, D.)	노동당	12,800	25.1
유잉(Ewing, F.S.)	스코틀랜드 국민당	12,562	24.7
스콧(Scott, J.)	보수당	11,517	22.6
마틴(Martin, J.)	녹색당	766	1.5
총 유효투표수		50,903	-
투표율		-	73.3

* 출처: 데이비드 파렐(2011, 45).

위와 같이 운용되는 영국 선거제도의 장점은 어떤 것이 있을까? 영국의 상대다수제는 위의 선거결과에서처럼 단순함, 안정성, 그리고 선거구 대표성의 장점을 가지고 있다. 첫째, 이 제도는 다른 선거제도에 비해서 매우 쉽게 이해될 수 있을 만큼 간단하고 직접적이다. 따라서 선거 단조성의 측면에서 높게 평가할 수 있다. 유권자들과 후보자들은 투표가 끝나는 즉시 누가 승자인지 명확히 알 수 있게 된다. 둘째, 상대다수제는 일반적으로 안정적인 정부를 탄생시킬 수 있다. 예를 들어, 영국의 선거결과는 보통 의회에서 과반수 의석을 갖는 정당을 출현시키기 마련이며, 이를 통해 내각제로 이루어지는 정부형태에서 굳이 연립정부를 구성할 필요가 없게 된다. 따라서 유권자들은 선거결과를 토대로 누가 차기 정부를 구성할 것인지에 대해 명확히 알 수 있다. 셋째, 상대다수제가 하나의 선거구에서 하나의 대표만을 선출하는 소선거구제를 취한다는 점에서 선거구 대표성이 강화될 수 있다. 즉, 비례대표제 국가들과는 달리 영국의 유권자들의 오직 자신만의 정치적 대표를 가질 수 있으며, 이로 인해 지역의 이해와 요구를 표현할 수 있게 된다.

그러나 또 다른 한편으로, 영국의 상대다수제에는 크게 세 가지 단점이 존재한다. 첫째, 이 제도는 위의 사례에서처럼 비례적이지 못한 선거결과를 가져올 수밖에 없다. 즉, 한 선거구 내에서 각각의 유권자들이 원하는 지역구 대표가 서

로 다름에도 불구하고 오직 한 명만이 선출되기 때문에 소수의 지지를 통해 당선된 대표자가 지역구 전체의 유권자들을 대표하게 된다. 둘째, 군소정당은 과소대표되고, 대정당은 과대대표될 수 있다. 대정당과 군소정당은 득표율과 의석점유율을 근거로 구분되어 진다. 이 때, 대정당은 긍정적인 경향(a positive bias)에 따라 유리한 반면, 군소정당은 부정적인 경향(a negative bias)에 따라 불리해진다. 특히, 영국의 상대다수제에서 대정당이 되기 위한 득표율은 다른 선거제도에 비해 매우 높은 32%로 알려져 있다(Sprague 1980). 그러다보니 이 정도로 높은 득표를 얻기 힘든 군소정당은 선거경쟁에서 불리한 지위를 벗어나기가 결코 쉽지 않게 된다. 그리고 같은 맥락에서 군소정당을 지지하는 유권자의 표는 사표화(死票化)될 수 있고, 그들의 정치적 의사가 무시되거나 혹은 왜곡될 수 있다. 셋째, 상대다수제는 특정 지역에 집중적인 투표블록을 형성할 수 있다. 구체적으로, 상대다수제하에서 정당은 여성이나 소수집단의 정치적 대표성을 보장하기보다, 특정 지역에 집중적인 선거 전략을 바탕으로 원내에서 최대 의석을 확보하고자 한다.

2. 네덜란드의 선거제도와 운용

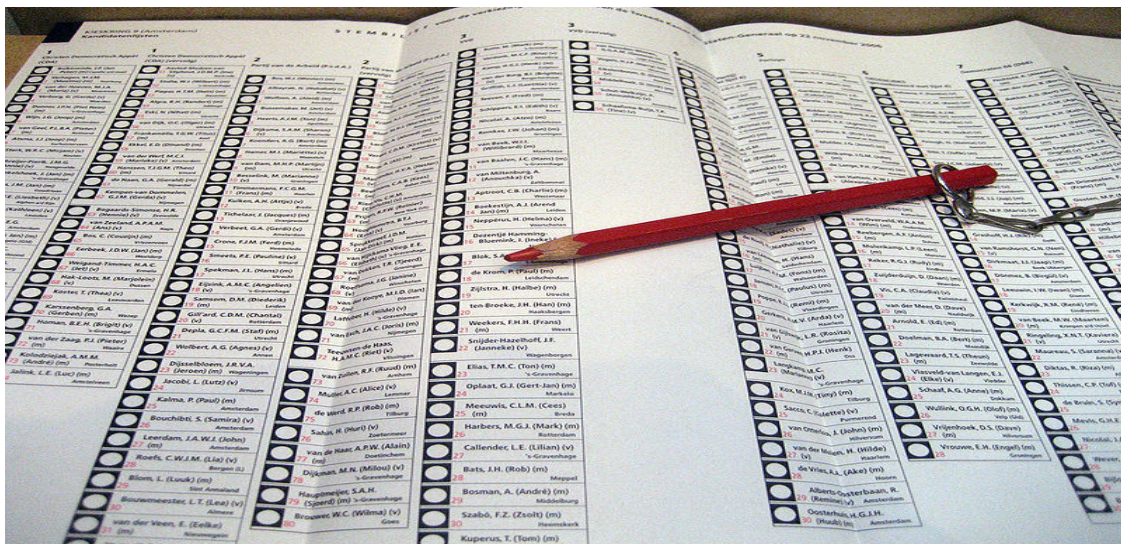
네덜란드는 양원제와 입헌군주제를 채택하고 있다. 그 중 상원은 간접선거를 통해 선출되고, 하원은 직접선거를 통해 선출된다. 보통 지칭되는 네덜란드의 선거는 따라서 네덜란드의 하원 선거이다. 네덜란드의 선거제도는 비례제다. 네덜란드 비례제는 비례성의 원칙을 철저히 고수하고 있다는 점에서 주목할 필요가 있다. 현재의 네덜란드 선거제도는 1917년 수정헌법을 골자로 설계되었다. 전국을 하나의 지역으로 하는 비례제를 채택한 것이다. 이것은 당시 과반수를 차지하는 유력한 정당이 없는 상황에서 비례제를 도입함으로써 사표가 줄어들게 되면, 자신들이 더 유리해 질 것이라는 정당들의 계산에 의한 것이기도 했다.

네덜란드의 총선은 총 150명의 의원들을 선출한다. 임기는 4년이다. 네덜란드의 봉쇄조항은 아주 관대하다. 네덜란드는 1석을 얻기 위해 필요한 산술적 득표율은 0.67%의 봉쇄조항을 가지고 있다. 이것은 세계에서 가장 낮은 수준이며,

네덜란드의 비례제가 세계에서 가장 높은 비례성을 가지게 하는 주요 요인이기도 하다. 의석배분 방식은 나눔수 방식인 동트식(d' Hondt)을 취하고 있다.

네덜란드는 가변형 정당명부제를 가지고 있다. 가변형 정당명부제란 후보자를 유권자가 직접적으로 채택할 수 있는 개방형 정당명부제와 후보자에 대한 선택권을 가지고 있지 않는 폐쇄형 정당명부제의 중간형태의 선거제도다. 가변형 정당명부제는 유권자가 후보자를 선택할 수 있되, 특정 조건을 만족해야만 유권자의 선택을 받은 후보자들이 우선적으로 당선될 수 있도록 하는 구조를 가지고 있다. 네덜란드의 경우 총득표수를 총의석으로 나눈 쿼터의 25%를 얻은 후보는 우선적으로 당선자로 선정되지만, 해당 조건을 만족시키는 후보자가 없는 경우에는 정당의 방침에 따라 당선자가 확정된다. 가변형 정당명부제는 제도적으로는 개방형과 폐쇄형의 중간 형태이지만, 조건을 만족시키는 경우가 흔치 않아 실제로는 폐쇄형 정당명부제처럼 운용되는 경우가 많다. 네덜란드 역시 가변형 정당명부제를 채택하고 있지만, 실질적인 운용은 폐쇄형 정당명부제처럼 활용되고 있다.

〈그림 4-2〉 네덜란드의 투표용지



* 출처: https://en.wikipedia.org/wiki/Elections_in_the_Netherlands

네덜란드 선거제에 있어서 특이할만한 점은 비례성의 극대화와 그에 따른 부작용이다. 비례성은 선거제도를 평가할 때 항상 중요시되는 지표이다. 네덜란드

는 매우 비례적인 선거제도를 통해 세계에서 가장 적은 수준의 의석율과 득표율의 차이를 보여주었다. 그러나 이러한 네덜란드 내에서도 선거제도 개혁에 대한 이야기가 끊임없이 제기되고 있다. 그것은 비례제가 이끌어내는 다당체계가 유권자가 정부구성에 관여할 수 없게 만든다는 문제의식에서 비롯되었다. 실제로 네덜란드의 정당체계는 그야말로 정당들이 다양한 다당체계를 보여준다. 이는 낮은 봉쇄조항과 높은 비례성이 가져온 결과일 것이다. 그러나 문제는 이 다당체계가 유권자의 선택을 제한한다는 것에 있다. 다당체계 내에서는 개별 정당들의 행태에 따라 연립정부가 수립되기 때문에 정부 수립에 대하여 유권자가 관여할 수 있는 범위가 매우 제한된다는 것이다.

이것은 1960년대에 새로 결성된 민주66당(Democrats66)에 의해 핵심적 논의로 부상하였다. 그러나 이와 같은 제도 개혁은 최근까지 실현되지 못하고 있다. 먼저 선거제도 개혁을 추진한 민주66당의 연립정부가 번번히 무너졌으며, 또한 국민들 역시 이를 달가워하지 않았기 때문이다.

3. 독일의 선거제도와 운용

(1) 독일의 혼합형 비례제

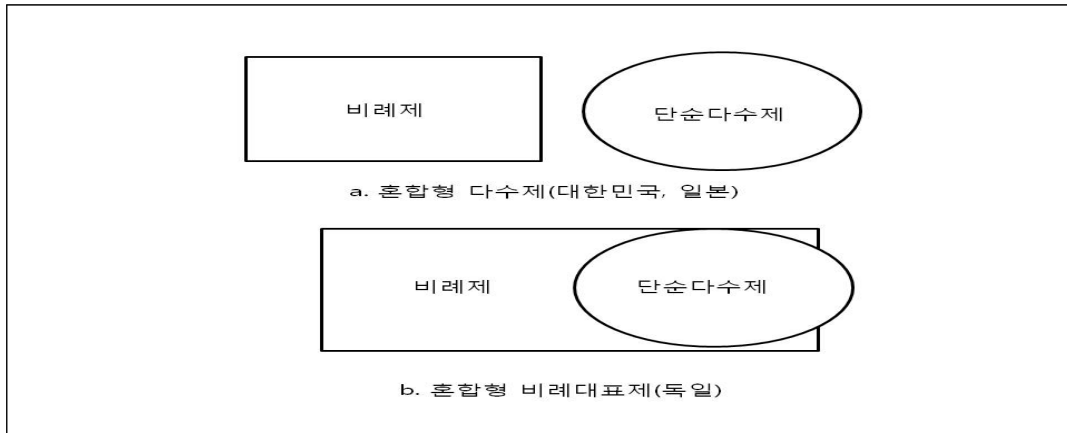
우리가 일반적으로 독일의 선거로 알고 있는 선거는 독일의 연방 하원 선거이다. 독일의 연방하원 선거는 4년마다 치러지며, 만 18세 이상이면 누구나 선거권과 피선거권을 갖는다. 선출하는 총의원은 명목상으로는 598석이다. 그러나 독일 선거제도의 특징으로 인해 초과의석이 발생하는 경우가 빈번하다.

선거제도는 기본적으로 선거구의 크기, 투표 및 입후보방법, 당선자 확정 방식, 의석배분 방식과 봉쇄조항 등으로 구성된다. 따라서 각 항목마다 어떤 요건을 따르느냐에 따라 선거제도는 무수히 많은 선거제도로 분화된다. 그럼에도 불구하고 선거제도를 큰 틀로 분류한다면, 두 가지 분류가 가능하다. 첫째는 다수제로 지역과 인물을 중심으로 놓고 유권자의 투표수를 기준으로 의석을 배분하는 선거제도이다. 소선거구 단순다수제, 중·대 선거구 단순다수제, 결선투표제

등이 이에 속한다. 두 번째는 비례제로 보통 정당에 대한 지지를 의석으로 전환하는 구조를 가지고 있다. 비례제에서 의석배분 방식은 단지 표의 대소관계가 아닌 전체 득표 혹은 유권자 수에서 각 정당의 득표가 차지하는 비율을 통해 의석을 배분한다. 다수제는 장점은 지역을 대표하는 어떤 인물을 직접적으로 유권자가 선택할 수 있다는 점이다. 반면, 다수제는 사표를 다수 만들기 때문에 상대적으로 비례성이 낮다는 비판을 면하기 어렵다. 비례제는 다수제와 반대의 관점에서 해석된다. 비례제는 비례성이 높다는 장점을 가지지만, 지역의 대표자를 뽑기 힘들다는 단점 역시 가지고 있다.

몇몇 국가들은 이와 같은 다수제와 비례제의 장단점을 상쇄시키기 위해 다수제와 비례제를 혼합하는 선거제도를 사용해 왔다. 그 중에서도 독일은 혼합형 선거제도를 채택하고 있는 대표적인 국가로 알려져 있다. 특히 독일은 혼합형 선거제도 중에서도 단순히 다수제와 비례제를 병립하는 형태로 활용하는 혼합형 다수제(Mixed Member Majoritarian)가 아닌 혼합형 비례제(Mixed Member Proportional)를 가지고 있다. 혼합형 다수제는 우리나라와 일본과 같이 의석의 일부분은 지역구 선거를 통해 선출하고 나머지 일부는 비례대표선거를 통해서 선출하여, 이를 합하여 의석을 산출하는 방식으로, 지역구 선거와 비례대표 선거를 단순히 병립되어 치른다는 관점에서 병립제라고 불린다. 반면 독일에서는 역시 지역구 선거와 비례대표 선거를 병행하지만, 이 두 선거는 서로 독립적으로 작용되지 않는다. 그것은 독일의 정당이 차지하는 총 의석수를 결정하는데 있어 비례제가 지대한 영향을 미치기 때문이다.

〈그림 4-3〉 혼합형 비례제와 혼합형 다수제 비교



* 출처: 김육(2006, 56)

우리나라의 경우와 독일의 경우를 빗대어 설명하자면, 우리나라의 경우 20대 국회의원 선거에서 유권자는 1인 2표를 행사했다. 한 표는 지역구 후보자 선출을 위한 것이고, 나머지 한 표는 비례대표 선출을 위한 것이었다. 국회의원 300명 중 총 253명은 유권자가 해당 지역구에서 투표한 것을 바탕으로 선출되고, 나머지 47명은 유권자가 정당 명부식 투표에서 지지한 정당의 득표율을 기준으로 배분되었다. 이렇게 될 경우, 최종적으로 정당이 차지하는 의석의 수는 지역구에서 차지한 의석과 정당 명부식 투표를 통해 차지한 의석을 합한 것이 된다. 지역구 의석에 비해 비례대표 의석의 숫자가 매우 적으며, 이를 단순히 합하여 총 의석수를 결정하는 우리나라의 혼합형 선거제도는 다수제가 가지고 있는 단점, 즉 비례성의 문제를 상쇄시키기 어렵다.

반면 독일의 경우는 우리와 사뭇 다르다. 먼저 독일은 지역구 선거에 배당된 의석과 비례대표에 배당된 의석이 각각 299석으로, 지역구 선거를 통해 선출하는 의원이 압도적으로 많은 우리나라와 달리 지역구 의석과 비례대표 의석이 전체에서 차지하는 비율이 5:5다. 더욱 중요한 사실은 독일의 선거에서 가장 중요한 역할을 하는 것은 지역구 선거가 아니라 비례제 선거라는 점이다. 가령 비례제 선거에서 50%를 득표한 정당이 지역구 선거에서 그만큼의 의석을 차지하지 못했을 경우, 독일은 해당 정당에 대해 부족한 의석을 배정해준다. 또한 비례제 선거에서 20%를 득표한 정당이 지역구 선거에서 이보다 많은 25석의 의석을 가

져갔을 경우, 정당의 지지보다 지역구에서 추가적으로 얻은 5석을 추가의석으로 인정해 준다. 다시 말해 독일의 선거에서 가장 중요시 되는 것은 비례제 선거로, 비례제 선거에서 일정한 국민의 지지를 받은 정당이 지역구 선거에서도 그 만큼의 의석을 차지하지 못했을 경우 비례대표 의석으로 이를 채워주고, 비례제 선거에서 얻은 지지보다 지역구 선거에서 많은 의석수를 차지한 정당에 대해서는 추가의석으로 인정하는 방식을 가지고 있다.

〈표 4-2〉 초과의석의 예시

정당	A정당	B정당	C정당	계
득표율 (폐쇄형정당명부식)	50	30	20	100
배분의석	50	30	20	100
지역구의석	14	10	25	50
초과의석	0	0	5	5
계	50	30	25	105

* 출처: 김종갑(2012, 48)

따라서 각 정당이 차지하는 총 의석수의 기준을 마련하는 것은 비례제 선거임에 반해, 지역의 대표성과 인물을 직접적으로 유권자가 선택할 수 있는 지역구 선거제도를 초과의석으로 인정함으로써, 비례제의 장점과 다수제의 장점을 극대화하려는 독일의 선거제도는 이른바 ‘인물화된 비례대표제’ (Personalized proportional system)라고 표현되기도 한다.

독일의 선거에서 지역구 선거는 단순다수제로 치러진다. 단순다수제는 지역구에서 가장 득표수가 높은 후보자를 대표자로 선출하는 방식으로, 우리나라의 대통령 및 국회의원선거에서 쓰이는 방식이다. 그리고 비례제 선거의 의석 배분방식은 생라그/쉐퍼스(Sainte-laguë/Schepers) 방식을 따른다. 생라그/쉐퍼스 방식은 나눴수 방식이다. 나눴수 방식이란 당이 얻은 득표를 나누어 나타나는 숫

자 중 높은 숫자를 가지는 정당에게 순서대로 의석을 배분하는 방식으로, 한 의석을 차지하기 위해 필요한 쿼터를 계산하여 각 정당의 득표가 쿼터로 나누었을 때 계산되는 몫을 통해 의석을 결정하는 쿼터 방식에 비해 비례성은 다소 떨어지지만, ‘부정적 득표 비중’ (negative voting weigh)과 같은 부작용이 없는 것으로 알려져 있다. 생라그/쉐퍼스 방식에서는 정당의 총 득표수를 $2s+1$ 으로 나누어 나눈 값이 가장 큰 순서대로 의석을 할당한다.

〈표 4-3〉 생라그/쉐퍼스 방식 (총의석 10석)

나눔수	A정당: 72,500		B정당: 52,300		C정당: 173,200	
	몫	순서	몫	순서	몫	순서
1	72500	2	52300	4	173200	1
3	24,166.67	7	17433.33	8	57,733.33	3
5	14,500	11	10,460	13	34,640	5
7	10,357.14	14	7471.43	16	24,742.86	6
9	8055.56	15	5,811.11	18	19,244.44	9
11	6590.91	17	4754.55	20	15,745.45	10*
13	5576.92	19	4023.08	21	13,323.08	12

〈표 4-3〉은 10석의 의석을 생라그/쉐퍼스 방식으로 배분하는 상황을 나타낸다. $2s+1(1, 3, 5, 7, \dots)$ 의 나눔수로 정당의 득표율을 나눈 몫의 값이 큰 순서대로 10석을 배정한다. 결과적으로 A정당은 2석, B정당 2석, C정당은 6석을 획득하게 되었다.

$$A\text{정당 } 72,500/30,000=2.42 \quad \Rightarrow 2$$

$$B\text{정당 } 52,300/30,000=1.74 \quad \Rightarrow 2$$

$$C\text{정당 } 173,200/30,000=5.77 \quad \Rightarrow 6$$

생라그/쉐퍼스 방식은 나눔수 방식이지만, 쿼터 방식으로 변환하여 사용하여도 같은 결과를 도출한다. 생라그/쉐퍼스 방식에서의 쿼터는 배정하는 총 의석수

인 10석을 차지하는 나뉠수의 몫 15,745.45와 연이어 11번째로 큰 나뉠수의 몫 14,500을 2배한 것 사이의 숫자다. 다시 말해 29,000에서 31,490.9의 범위에 있는 모든 숫자가 쿼터의 역할을 수행한다. 가령 30,000을 쿼터로 상정한다면, A 정당은 2.42, B는 1.74, C는 5.77이 나온다. 이를 반올림하여 계산하면, A정당 2석, B정당 2석, C정당 6석으로, 같은 결과가 도출된다.

독일은 큰 틀에서 비례제를 채택하고 있기 때문에 봉쇄조항에도 주목해야 한다. 봉쇄조항이란 정당이 의석을 배분받기 위해 최소한으로 만족시켜야만 하는 조건이다. 일반적으로 비례제는 비례성을 높이고 사표를 방지하는 효과가 있는 한편, 정당이 난립할 수 있어 정치적 불안정성을 가져올 수 있다고 알려져 있기 때문에 비례제를 채택하는 국가는 대부분은 봉쇄조항을 가지고 있다. 독일에서 봉쇄조항은 비례대표 선거에서 5% 이상의 득표 혹은 지역구 선거에서 3석 이상의 의석이다.

(2) 독일의 선거제도의 변화과정

제도는 역사의 산물이다. 제도의 변화는 제도의 문제점과 그에 따른 개선방안을 담고 있다. 따라서 현재 독일의 선거제도를 올바르게 이해하기 위해서는 그들이 지나쳐온 역사적 사건과 제도의 변화를 일관된 맥락을 통해 이해할 수 있어야 한다.

독일의 선거제도는 분열된 독일이 보불전쟁에서 승리하고 독일의 제2제국으로 통일되면서부터 시작됐다. 독일 제2제국은 귀족들 중심의 상원과 제국의회 성격의 하원을 가지고 있었다. 당시 제국의회는 선거제도는 다수제였다. 1차 투표를 통해 나타난 상위 두 명의 후보자를 대상으로 결선투표를 진행하는 소선거구 결선투표제 형태의 선거제도를 가지고 있었다.

다수제를 채택했던 독일이 비례대표제를 채택하게 된 것은 바이마르 공화국 때부터다. 독일의 제1차 세계대전에서 패배를 기점으로 나타난 바이마르 공화국은 선거제도의 측면에서 상당히 진보적 성향을 띠고 있던 것으로 평가 된다. 현재 선거의 기본 원칙으로 불리는 보통, 비밀, 평등, 직접 선거의 원칙이 상당히

확보되었기 때문이다. 바이마르 공화국에서 비례제가 자리 잡게 된 것은 정당의 이해관계를 통해서다. 독일의 사민당(SPD)은 제2제국 시절의 제국의회 선거에서 득표율에 걸맞지 않은 의석수를 배정받아왔기 때문에 새롭게 선거제도를 개편하는데 있어서 비례성을 중시하는 비례대표제를 채택하고자 하였다.

바이마르 공화국은 비례대표제의 장점과 단점을 여실히 보여준 사례로 평가된다. 바이마르 공화국의 비례제는 비례성의 제고라는 측면에서는 일정정도의 성과를 거두었으나, 유의미한 정당의 숫자가 10개에 이를 정도로 다당체제를 양산하기도 하였다. 이 무분별한 다당체제는 정국을 불안정하게 만들었으므로 나찌(Nationalsozialistische Deutsche Arbeiterpartei)가 출현하고 세를 넓혀갈 수 있는 배경을 만들어주었다는 비판도 받는다.

제2차 세계대전 이후 독일은 전범국으로서 연합국의 분할통치를 받아들여야 했다. 선거제도 역시 독일 내부에 있다기보다 미국, 영국, 프랑스 등의 국가의 의도를 반영할 수 밖에 없었다. 당시 자유주의 경제체제를 옹호하는 승전국들은 독일이 다시 민주주의 체제를 갖추는 것에는 이의를 가지지 않았다. 단지 그들은 독일이 바이마르 공화국의 전철을 밟지 않도록, 다수의 정당이 난립되는 상황을 막고자 했다. 따라서 제2차 세계대전 이후 독일은 정당을 점진적으로 늘려가는 상황을 맞이한다. 전후의 제도 개혁은 한 가지 뚜렷한 이점을 가지고 있었다. 그것은 기존의 제도를 고수하는 세력이 없다는 점에서 비롯된 것이었다. 따라서 독일 역시 선거제도 개편에 있어서 유리한 고지를 점하고 있었다. 미국과 영국은 비례제를 채택한 경험이 없기에 다수제를 선호했다. 그러나 독일은 이미 비례제와 다수제의 경험을 모두 가진 국가로서 두 제도가 가진 장단점을 인지하고 있었다. 따라서 독일은 다수제와 비례제를 혼합하는 혼합형 선거제도를 채택하게 된다.

1945년과 1946년에 걸쳐 치러진 전후 독일의 선거는 사실 일관된 형태로 치러진 것이 아니다. 당시의 독일은 다수제와 비례제의 혼합이라는 대원칙에서만 합의가 이루어진 상태였다. 따라서 어떤 주에서는 현재 일본과 우리나라에서 행하고 있는 병렬식 혼합형 다수제를 채택하고 또 어떤 주에서는 현재의 독일이 취하고 있는 혼합형 비례대표제를 채택했다. 병렬식 혼합형 다수제는 지역구 선

거와 비례대표 선거를 병행하되 서로 연관되지 않는 방식으로 이루어지는 반면, 혼합형 비례대표제는 비례대표선거를 통해 얻은 득표율을 반영하기 위해 지역구 선거의 의석을 조정하는 방식을 취하고 있었기 때문에 두 선거제도는 대표자 선출에 있어서 상당한 차이를 나타낼 수밖에 없었다.

독일이 혼합형 비례대표제라는 큰 틀을 갖추기 시작한 것은 1956년의 선거법을 통해서다. 그러나 혼합형 비례제가 정착되기까지 독일은 여러 대안들을 검토하는 과정을 겪는다. 먼저 1949년 치러진 선거에서 독일은 우리나라와 일본 등이 현재 채택하고 있는 병렬식 혼합형 다수제를 취한다. 차이점이 있다면 1인 1표제로 진행되었다는 점이다. 유권자가 지역구 선거에서 정당의 후보자를 선택하면 그 후보자에 대한 지지를 정당에 대한 지지로 받아들여, 비례대표 후보를 선출하는 방식이었다. 당시 선거의 지역구와 비례대표의 의석 비율은 6:4였다. 또한 정당 난립을 막기 위한 봉쇄조항은 전국 득표 5% 혹은 1석의 의석이였다. 그리고 1953년에는 1인 2표제를 도입하고, 지역구와 비례대표의 의석 비율은 5:5로 조정한다. 독일은 1956년에 이르러서야 현재의 1인 2표제, 지역구와 비례대표의 의석 비율 5:5, 전국 득표 5% 또는 3석의 봉쇄조항을 갖춘 현재의 혼합형 비례제를 도입하였다.

〈표 4-4〉 독일 선거제도의 변화

년도	의석비율 (지역/비례)	기준의석	최종의석	유권자에게 주어진 표	기준단위	의석배분방식
1949	60/40	400	402	1	주	동트식
1953	50/50	444	509	2	연방	동트식
1957	50/50	494	519	2	연방	동트식
1965	50/50	496	518	2	연방	동트식
1987	50/50	496	519	2	연방	헤어-니마이어식
1990	50/50	656	662	2	연방	헤어-니마이어식
2002	50/50	598	603	2	연방	헤어-니마이어식
2009	50/50	598	622	2	연방	생라그-쉐퍼스식
2013	50/50	598	631	2	연방	생라그-쉐퍼스식
2017	50/50	598	709	2	연방	생라그-쉐퍼스식

* 출처: 홍재우(2013)를 참조하여 수정

1956년 이후 독일 선거제도에서 나타난 가장 큰 변화는 의석배분 방식이다. 독일은 애초에 동트식(d' Hondt)을 사용했다. 그러나 1987년에는 비례성이 높고 소수정당에게 다소 유리한 헤어-니마이어(Hare-Niemeyer) 방식으로 변경하였다. 동트식은 대표적인 나눴수 방식으로 의석 배분에 있어 일관성이 있지만 비례성은 다소 떨어지는 단점을 가진 반면, 헤어-니마이어 방식은 대표적인 쿼터제 방식으로 비례성을 고취시키는 장점에 비해 때로 더 많이 득표할수록 의석수가 낮아지는 역설적 상황을 연출하기도 한다.

이른바 ‘부정적 득표 비중’ 이라고 불리는 이 현상은 득표수가 같아도 총 의석수에 따라 정당의 의석수가 변경되는 양상을 표현한 것이다. 특히 주목할 점은 총 의석수의 증가가 불특정 정당이 가져갈 수 있는 의석의 숫자를 감소시킬 수 있다는 사실이다. 또한 배정되는 총 의석수의 변경이 없는 상황에서도 특정 정당을 지지하는 표를 제외시키면 각 정당에 배정되는 의석수 역시 변화한다. <표 4-5>의 민사당(PDS)의 경우가 이를 잘 보여주고 있다. 민사당은 656석일 경우 36석을 획득하지만, 총 의석이 1석이 늘어나 657석이 되거나, 사민당의 득표가 3800표 감소한다면 이보다 1석이 적은 35석을 획득하게 된다. 실제로 2005년 독일 드레스덴 제 1선거구 보궐선거에서 수천 명의 기민련 지지자들이 정당명부에 대한 투표를 포기하는 일이 있었다. 이들은 투표를 하지 않음으로서 자신의 주에 배분되는 의석수에 영향을 줌으로서, 의석배분에 있어서 유리한 상황을 연출하고자 한 것이었다. 이 역설적 상황에 대하여 독일의 헌법재판소가 제동을 걸었다. 헌법재판소는 입법부에 해당 문제를 해결할 수 있는 선거제도 개혁을 요구했다.

〈표 4-5〉 1998년 연방의회 의석배분과 부정적 득표 비중

정당	1998년 실제 선거결과		657석 경우	사민당 - 3800 경우
	득표수	의석	의석	의석
기민련	14,004,908	198	198	198
기사련	3324480	48	47	47
사민당	20181269	285	286	285
녹색당	3301624	47	47	47
자민당	3080955	43	44	44
민사당	2515454	36	35	35
계		656	657	656

* 출처: 김영태(2001, 187)

이에 따라 입법부는 2009년 의석 배분 방식을 다시 나눴수 방식의 한 종류인 생라그/쉐퍼스 방식으로 변경한다. 생라그-쉐퍼스 방식은 동트 방식과 유사한 나눴수 방식이지만, 동트방식보다 비례성이 높은 방식으로 알려져 있기 때문이다. 또한 2013년에는 주 단위로 배정받는 총의석수에 영향을 미침으로서 자신이 지지하는 정당을 유리하게 만드는 이른바 ‘부정적 득표 비중’을 해결하기 위해 각 주에 배정되는 의석수를 투표자 기준이 아닌 유권자 기준으로 변화시켰다. 이 조치는 ‘부정적 득표 비중’이 단지 헤어-니마이어의 의석배분 방식으로부터 비롯된 것이 아니라, 독일의 혼합형 비례제가 가지는 근본적인 문제점으로부터 비롯된 것이라는 인식에 기인한다. 기존 선거제도에서는 비례대표 선거에 투표된 총 투표수를 기준으로 주 별로 의석을 배정하기 때문에, 총 투표수에 따라 주 별로 배정받는 의석수가 변화하게 된다. 변화된 주 별 의석수는 다른 변수 없이 의석수의 변화만으로 다시 정당의 의석을 변화시킨다는 문제점을 가지고 있었다. 따라서 이 문제를 해결하고자 각 주에 배정되는 의석수의 기준을 투표수에서 유권자로 변경하고, 의석 배분의 순서를 정당-주 순서에서 주-정당 순서로 바꾸었다. 또한 독일은 선거법 개정을 통해 초과의석에 대한 보정의석을 배정하도록 하였다. 보정의석이란 초과의석의 발생으로 인해 비비례성이 증가할 수 있다는 염려에 따른 것으로, 초과의석이 발생하면 그에 맞추어 보정의석을

배정하는 것을 골자로 하고 있다.

결과적으로 현재 독일의 의석 배분은 다음과 같은 절차를 따라 진행된다. ① 각 주별 총의석수를 배정한다. 주별 총 의석 배정은 총유효투표수가 아닌 총유권자수를 기준으로 한다. 배정되는 총 의석수는 일반적으로는 598석이지만, 무소속이나 봉쇄조항을 넘지 못하여 정당득표로 배분되는 의석을 얻지 못하는 정당의 후보자가 지역구 선거에서 당선이 되었을 경우, 이를 제하고 계산한다. 주별 할당 의석배분은 생라그/쉐퍼스 방식에 따른다. ② 주 내에서 각 정당별 비례대표 선거 득표수에 따라 의석을 배정한다. 초과의석이 확인되고, 배정되는 과정이다. 정당 명부식 투표의 의석배분은 생라그/쉐퍼스 방식에 따른다. ③ 초과 의석에 따른 보정의석을 배정한다. 보정의석은 초과의석으로 인한 투표의 비비례성을 수정하기 위해 총 의석수를 늘리면서 생겨난다. 발생한 보정의석은 다시 정당 득표율에 따라 주별로 하위 배분된다.

(3) 최근 독일의 연방선거

2013년 9월 22일, 제 18대 독일 연방선거가 진행되었다. 선거를 통해 배정된 총의석은 추가의석을 포함하여 631석이다. 기민련(CDU)과 기사련(CSU) 연합은 이중에서 311석을 확보하였다. 이는 과반을 넘지 못하는 수이지만, 기민련은 사민당과 대연정을 통해 재집권하게 되었다. 2013년 선거에서 가장 눈 여겨 봐야할 사항은 자민당(FDP)과 ‘독일을 위한 대안’ (AfD)이 원내 진출에 실패한 것이다. 자민당은 비례대표 선거에서 4.76%, ‘독일을 위한 대안’ 은 4.70%를 득표함에 따라 두 정당은 모두 원내진출에 실패했다. 자민당의 원내 진출이 무산된 것은 전후 독일에서 처음 일어난 사건이다. 또한 극우정당으로 분류되는 ‘독일을 위한 대안’ 은 신생정당으로 4.70%를 득표하였으나 봉쇄조항인 5%를 넘지 못하여 의석배분 조건을 갖추지 못하였다.

2013년 선거는 독일식 혼합형 비례대표제에서 봉쇄조항이 가지는 의미를 뚜렷하게 보여준 선거다. 봉쇄조항은 자민당과 독일을 위한 대안의 원내 진출을 막았다. 그러나 두 정당은 5%의 정당득표라는 봉쇄조항에 크게 미치지 못한 것

이 아니다. 따라서 두 정당이 득표한 9.46%와 원내 진출에 실패한 그 외의 정당들이 득표한 6.21%를 합하면 15.67%의 표가 사표가 된 것이다. 봉쇄조항은 바이마르 공화국 시대의 정당 난립을 막는 것에는 그 역할을 충분히 하였으나, 한편으로는 15.67% 사표를 양산하였다. 이것은 비례성을 높이고 사표를 최소화하는 것을 최우선 과제로 삼는 독일 선거제도에 내재하는 모순점이다.

〈표 4-6〉 2013년 독일 선거 결과

정당	지역구		비례대표		총의석
	득표율	의석	득표율	의석	
기민련	37.21	191	34.13	64	255
사민당	29.44	58	25.73	135	193
좌파당	8.22	4	8.59	60	64
녹색당	7.29	1	8.45	62	63
기사련	8.12	45	7.42	11	56
자민당	2.36	0	4.76	0	0
독일을위한대안	1.86	0	4.70	0	0
기타정당	5.5	0	6.21	0	0
계	100	299	100	332	631

* 출처: <https://www.bundeswahlleiter.de>

2017년 9월 24일 치러진 독일의 연방의회 선거에서 가장 두드러지는 점은 ‘독일을 위한 대안’의 약진이다. 불과 4년 전의 선거에서 원내진출에 실패했던 ‘독일을 위한 대안’은 2017년 선거에서는 12.6%의 정당지지도를 기록하며, 원내 3당으로 도약했다. 타국과 타국민에게 배타적이고, 독일의 이익만을 추구할 것을 주장하는 독일을 위한 대안은 흔히 포퓰리즘을 앞세운 극우주의 정당으로 묘사된다. 따라서 독일을 위한 대안이 원내 3당으로 도약한 것을 두고 바이마르 공화국 내의 나찌와 비교하며 우려하는 목소리가 커지고 있다. 한 가지 중요한 사실은 ‘독일을 위한 대안’이 원내 3당을 차지하는데 독일의 선거제도가 주요했다는 점이다. 정당 명부식 선거를 통한 정당 득표를 의석 배분에 있어 가장 주요한 기준으로 삼는 혼합형 비례제에서 독일을 위한 대안은 단지 3석의 지역구 의석을 가지고도 원내 3당의 지위에 올랐다. 이것은 ‘독일 위한 대안’

만이 얻은 특혜가 아니다. 자민당과 좌파당(DIE LINKE) 그리고 녹색당 (GRÜNE) 모두는 정당득표를 통해 의석을 확보하였다. 따라서 혼합형 비례제에서 정당 명부식 선거는 지역구 선거와 비할 수 없을 정도로 중요한 것으로 판단된다.

〈표 4-7〉 2017년 독일 선거 결과

정당	지역구		비례대표		총의석
	득표율	의석	득표율	의석	
기민련	30.2	185	26.8	15	200
사민당	24.6	59	20.5	94	153
독일을위한대안	11.5	3	12.6	91	94
자민당	7.0	0	10.7	80	80
좌파당	8.6	5	9.2	64	69
녹색당	8.0	1	8.9	66	67
기사련	7.0	46	6.2	0	46
기타정당	3.1	0	5.1	0	0
계	100	299	100	410	709

* 출처: <https://www.bundeswahlleiter.de>

2013년 선거와 2017년 선거를 통해 또 한 가지 주목해 볼 만한 점은 기존에 문제가 되었던 부정득표 영향이 최근 선거에서 교정되었는지 여부다. 결과부터 말하자면, 2013년 선거와 2017년 선거에서는 ‘부정적 득표 비중’이 교정된 것으로 보인다. 의석 배분 방식을 헤어-니마이어 방식에서 생라그/쉐퍼스 방식으로 변화한데다가, 각 주마다 배정되는 총의석의 배분을 투표수가 아닌 유권자로 정하고, 의석 배분 절차도 주-정당으로 변경됨에 따라 득표수가 총의석수에 미칠 수 있는 영향력이 상쇄되었기 때문이다.

한편, 아래에서는 최근 2013년과 2017년에 나타난 독일의 선거결과를 바탕으로 초과의석 및 보정의석이 가져올 수 있는 문제점과 이에 대한 비판점을 살펴보고자 한다. 특히, 이를 토대로 한국적 도입의 적실성에 대해서도 검토해본다. 아래의 〈표 4-8〉은 2013년과 2017년 선거결과를 보여주고 있다.

〈표 4-8〉 2013년과 2017년 독일 선거 결과

정당	2013년				2017년			
	지역구		비례대표		지역구		비례대표	
	득표율	의석	득표율	의석	득표율	의석	득표율	의석
기민련	37.21	191	34.13	64	30.2	185	26.8	15
사민당	29.44	58	25.73	135	24.6	59	20.5	94
독일을위한대안	1.89	0	4.70	0	11.5	3	12.6	91
자민당	2.36	0	4.76	0	7.0	0	10.7	80
좌파당	8.22	4	8.59	60	8.6	5	9.2	64
녹색당	7.29	1	8.45	62	8.0	1	8.9	66
기사련	8.12	45	7.42	11	7.0	46	6.2	0
기타정당	7.05	0	7.53	0	3.1	0	5.1	0
계	100	299	100	332	100	299	100	410
총의석	598 + 33 = 631				598 + 111 = 709			

* 출처: electionresources.org

2013년부터 개정된 독일선거제도는 의석배분 전에 주(州)마다 할당될 의석을 먼저 결정한다. 그리고 여기서 할당의석은 인구수를 기준으로 한다. 독일선거제도의 대표적인 특징이라고 할 수 있는 초과의석은 정당의 득표에 따른 배분의석보다 지역구의석이 많을 경우 발생한다. 따라서 초과의석은 지역구에서의 잉여의석이라 할 수 있지만, 실제로는 비례의석의 증가를 의미한다. 다시 말해서, 초과의석은 고정된 숫자인 지역구의석의 정당 간 분포가 변화하는 것이다. 초과의석이 발생하면, 그 초과 의석수만큼 다른 정당에서 지역구의석 대비 비례대표 의석의 비율이 상대적으로 증가하게 된다. 독일선거에서 초과의석은 그동안 거대정당의 전유물이었다고 할 수 있다. 왜냐하면 군소정당의 입장에서는 소선거구 다수대표제로 선출되는 지역구의석을 얻기 어렵기 때문에 초과의석의 발생 확률이 그다지 크지 않기 때문이다.

초과의석에 더하여, 2013년 연방선거법 개정에 따라 도입된 독일선거제도의 보정의석방식은 초과의석의 발생으로 인한 정당 간 의석배분의 불균형을 보정의석을 통해 해결하는 것이다. 즉, 보정의석방식은 초과의석을 인정하는 대신 그에 상응하는 균형의석 또는 보정의석을 부여하는 방식이라 할 수 있다. 결국, 보정의

석을 부여함으로써 초과의석의 발생을 차단하려는 의도인 것이다. 따라서 의석분포를 비례적으로 만들기 위해 나눴수를 하향조정하는 방법을 사용한다. 다시 말해, 나눴수를 줄여 초과의석이 발생하지 않는 지점까지 총의석을 늘리는 것이다.

하지만 <표 4-8>에서 나타난 것처럼, 독일의 선거제도는 보정의석 제도의 도입에도 불구하고 598석의 의석수를 초과하는 전체 의석 결과를 가져온다. 2013년 선거에서는 33석이 초과되었고, 2017년 선거에서는 심지어 111석이 초과됨에 따라 독일 선거제도에 대한 비판적 시각이 제기되고 있다. 첫째, 앞서 지적했듯이, 초과의석이 주로 거대 정당에게 유리하게 작용해왔다는 점과 더불어 향후 초과의석이 늘어날 가능성이 더 커지고 있다는 점이다. 초과의석의 발생은 분할투표와 밀접한 관련성이 있는데, 독일에서는 분할투표가 점점 늘어나는 추세를 보이고 있기 때문이다. 더욱이, 거대 정당들과 군소정당들이 교차투표를 유도하는 일종의 공모 가능성이 커짐에 따라 과도한 초과의석이 지속적으로 지적받고 있다.

둘째, 독일 선거제도가 가져올 수 있는 또 다른 문제점은 각 주별 투표율이 각 주의 의석수와 의석의 구성에 큰 영향을 미칠 수 있다는 점이다. 이는 독일의 선거제도가 우선 정당별로 의석수가 정해진 후, 각 주에서 얻은 득표수에 따라 다시 정당별 의석이 각 주별로 배정되기 때문이다. 따라서 평균보다 높은 투표율을 기록한 주는 투표율이 평균보다 낮은 주에 비해 득표수가 상대적으로 증가하기 때문에 과대대표의 이득을 볼 수 있게 된다.

마지막으로, 독일의 선거제도는 비례성의 측면에서 높이 평가받지만, 다른 비례제 국가들과 마찬가지로 연립정부를 구성해야하는 상황에 직면할 수 있다. 그러다보니 궁극적으로는 다당체제 아래에서 불안정한 정치적 구도가 형성될 수 있다는 지적 역시 존재한다.

(4) 독일 선거제도에 대한 평가

독일의 선거제도는 대한민국에서 선거제도 개혁에 대한 논제가 등장할 때마다 바람직한 선거제도 중 하나로 논의되어 왔다. 그 배경에는 지역구와 비례대표의

의석 비율이 동일하다는 점, 그리고 단지 지역구 선거와 비례대표 선거를 병립하는 혼합형 선거제도가 아닌 비례대표 선거를 통해 총 의석수를 결정짓는 혼합형 비례제라는 점, 그럼에도 불구하고 지역구 선거에서 나타난 국민의 뜻을 존중하기 위해 추가의석을 인정한다는 점 등을 들 수 있다. 특히 독일의 선거제도는 혼합형 선거제도임에도 불구하고 비례제를 채택하고 있는 국가들과 견주어보았을 때에도 높은 비례성을 유지한다는 점은 매력적인 요소로 받아들여져 왔다.

독일식 비례제 도입에 대해서는 여러 가지 의견이 있지만, 한 가지 사실은 명확한 것으로 보인다. 그것은 비례제가 다수제에 비해 다당체계를 만든다는 점이다. 다수제(단순다수제)에서는 자신의 표가 사표가 될 것을 염려하여 당선 가능성이 높은 거대 정당으로 표가 몰린다는 듀베르제 법칙은 비례제에서는 통용되지 않는다. 따라서 군소정당이 진입하기도 쉽고, 득표를 통해 의석을 얻기도 쉽다. 이는 비례제를 도입하고 있는 국가들이 대부분 봉쇄조항을 가지고 있다는 점에서 역설적으로 증명이 되는 사실이다.

한국과 독일은 모두 정당이 난립하거나 정국이 불안정한 상태에서 권력의 공백을 빌미로 나타난 세력들에 의해 상처를 입은 경험이 있다. 따라서 양국은 모두 정국이 불안정해질 것을 매우 염려하는 경향을 지닌다. 한국의 독일식 선거제도 도입을 반대하는 의견의 주된 논지도 군소정당의 난립과 정국 불안정이었다. 2017년 선거 이전까지는 이와 같은 우려에 대해 실제 제도를 운영하고 있는 독일의 사례를 들어 이에 대한 반대 주장을 펼칠 수 있었다. 그러나 2017년 선거에서 ‘독일을 위한 대안’이 비약적으로 성장하면서 위와 같은 반론은 힘을 잃게 되었다. 기존의 정당과 섞이기 어려운 새로운 정당이 갑작스레 제3당의 위치를 차지함에 따라, 정치지형이 요동치게 되었기 때문이다. ‘독일을 위한 대안’이 성장할 수 있는 토양을 제공한 것이 비례제라는 것은 부정할 수 없는 부분이다. 다만, 정국의 불안정을 염려하는 것은 단지 유의미한 정당의 숫자가 많기 때문이 아니라, 정국의 불안정을 틈타 혼란 상황에 벌어질 수 있는 일련의 사건들 때문이라는 점을 유의할 필요가 있다. 비례제는 다당체계가 형성될 수 있는 토양을 제공하지만, 정국 불안정에 대한 직접적인 원인을 제공하지는 않기 때문이다.

4. 오스트리아의 선거제도와 운용

(1) 오스트리아의 정부형태

오스트리아는 연방제와 이원정부제를 채택하고 있다. 오스트리아 연방정부는 연방대통령과 연방총리 그리고 연방장관 등으로 구성된다. 그리고 기본적으로 오스트리아의 의회 구조는 양원제이다. 상원에 해당하는 연방의회가 존재하고, 하원에 해당하는 국민의회가 존재한다.

연방의회 의원은 오스트리아의 9개 주를 대표한다. 연방의회 의원들은 총 62명으로 각 주의 의회 선거 결과에 따라 비례대표 방식으로 선출된다. 임기는 주에 따라 다르나 보통 4-6년으로 알려져 있다. 국민의회 의원들은 비례제를 통해 선출된다. 의원 정수는 총 183석이고, 임기는 5년이다. 비례제를 채택하고 있는 만큼 봉쇄조항도 역시 가지고 있다. 봉쇄조항은 연방차원의 득표율 4%이상 혹은 혹은 1차 의석 배분에서 1석 이상의 의석수를 차지하는 것이다.

오스트리아는 형식적으로 양원제를 채택하고 있으나 실제로 상원인 연방의회의 권한은 크지 않다. 연방의회는 단지 국민의회에서 합의된 사항에 대해 재승인하는 역할만을 수행할 뿐이다. 국민의회에서 가결된 법안에 대해 연방의회가 상원으로서 거부권을 행사할 수는 있지만, 그마저도 국민의회에서 종결결의(Beharrungsbeschluss)를 통해 무효화시킬 수 있기 때문에 오스트리아는 사실상 비대칭적 양원제를 가지고 있다.

〈표 4-9〉 오스트리아의 정치체제

수준	입법부	행정부
연방 (Bund)	연방의회(62명) 국민의회(183명)	연방대통령 연방총리 연방장관
9개 주 (Land)	주의회	주지사
99개 군 (Bezirk) 15개 정관시 (Statutarstadt)	-	군수/시장
2,354개 자치구 (Gemeinde)	자치구의회	시장

* 출처: 안영명(2013, 118)

오스트리아의 대통령은 결선투표제를 통해 선출된다. 결선투표제는 1차 선거에서 과반 이상의 득표자가 나타나지 않는 경우, 상위 2명의 후보자를 최종 후보자로 하여 2차 선거에 부치는 방식을 가지고 있기에 조건 없이 최다 득표자를 최종 당선자로 확정하는 단순다수제보다 다소 비례성이 높은 선거로 알려져 있다. 오스트리아의 대통령 선거의 피선거권은 만35세로, 당선된 대통령의 임기는 6년이며 1회에 한해 연임이 가능하다.

오스트리아의 대통령은 국가를 대표한다. 그리고 오스트리아의 연방헌법에 의거하여 연방정부를 구성하는 권한을 가진다. 연방총리에 대한 임명권과 연방장관에 대한 임명권 역시 대통령이 가지고 있다. 그러나 국민의회는 불신임투표를 통해 언제든지 연방정부의 구성원에 대한 지지를 철회할 수 있기 때문에 연방정부의 구성은 명목상으로는 대통령의 권한이지만, 실질적으로 대통령의 의지만으로 행사된 적은 없다. 연방총리 역시 대통령이 임명하지만, 국민의회가 연방정부에 대한 불신임투표권을 가지고 있기 때문에 실제로는 대부분 집권당의 당수가 맡는다. 연방총리의 임기는 정해진 바가 없으나, 대부분의 경우 국민의회 선거와 그 결과 따라 좌우된다.

연방대통령과 국민의회는 서로에 대한 견제권을 가지고 있다. 먼저 대통령에게는 국회를 해산시킬 수 있는 해산권이 존재한다. 대통령은 연방정부의 제청으로 국민의회를 해산할 수 있다. 그러나 무분별한 국회해산을 막기 위해 동일한

이유에 의한 국회해산은 불가능하도록 제한하고 있다. 국민의회에는 연방대통령에 대한 탄핵소추권이 있다. 헌법상으로 대통령의 탄핵을 의결하는 기관은 연방의회이나, 연방의회는 국민의회를 결정하는 권한만을 갖는다는 점에서 대통령을 견제하는 실질적 권한은 국민의회에 있다고 봐야 한다.

(2) 오스트리아의 비례제

오스트리아의 정부형태를 통해 알 수 있듯이 오스트리아에서 실질적인 권한을 가지는 것은 국민의회다. 따라서 여기에서는 오스트리아의 국민의회 선출방식에 대해 다룰 것이다. 먼저 국민의회는 비례제를 통해 선출된다. 그런데 오스트리아의 비례제는 몇 가지 특징을 갖는다. 먼저 오스트리아는 폐쇄형 정당명부식이 아닌 개방형 정당명부식 선거제도를 가지고 있다. 폐쇄형 정당명부식 제도는 지지하는 정당에 대해서만 투표하는 제도로, 대표적으로 우리나라와 독일의 비례대표 선거에서 행해지고 있다. 반면 오스트리아가 채택하고 있는 개방형 정당명부식은 유권자가 선거를 치를 때 투표용지에 정당 뿐 아니라 후보자를 지지할 수 있도록 후보자도 함께 표기되어 있다.

〈그림 4-4〉 오스트리아의 투표용지

Amtlicher Stimmzettel für die Nationalratswahl am 15. Oktober 2017 Regionalwahlkreis 7A - Innsbruck											
Liste Nr.	1	2	3	4	5 leer	6	7	8	9	10	11
Partei- bezeichnung	Sozialdemokratische Partei Österreichs	Liste Sebastian Kurz – die neue Volkspartei	Freiheitliche Partei Österreichs	Die Grünen – Die Grüne Alternative		NEOS – Das Neue Österreich gemeinsam mit Imgrid Griss, Bürgerinnen und Bürger für Freiheit und Verantwortung	Freie Liste Österreich & FPÖ Liste Dr. Karl Schnell	Liste Roland Dünninger – Meine Stimme GILT	Kommunistische Partei Österreichs und Plattform Plus – offene Liste	Liste Peter Pilz	Die Weissen – Das Recht geht vom Volk aus. Wir alle entschei- den in Österreich. Die Volksbewegung.
Kurz- bezeichnung	SPÖ	ÖVP	FPÖ	GRÜNE		NEOS	FLÖ	GILT	KPÖ	PILZ	WEIßE
Für die gewählte Partei im Kreis ein X einstrichen	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>		<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
VORZUGSSTIMME – BÜNDNISWAHLKREIS											
VORZUGSSTIMME – LANDESWAHLKREIS											
VORZUGSSTIMME – REGIONALWAHLKREIS	1 MAG. YLDHIM ○ Rudolf, 1983	1 THALER ○ Rudolf, 1982	1 HAAGER ○ Christian, 1946	1 DR. INEAM ○ Herbert, 1927		1 MAG. SEIDL ○ Julia, 1981	1 ING. FIRCHER ○ Jörg, 1954	1 DÖRNER ○ Wolfgang, 1978	1 MMAG. STEINER ○ Hans, 1978	1 CHELUCCI ○ Marco, 1976	1 MAG. GABER ○ Andreas, 1977
	2 MMAG. ○ Dennis Christian, 1953	2 MAG. FALCH ○ Reinhold, 1955	2 DENGIG ○ Andrea, 1958	2 MAG. SCHWABZL ○ Ursula Maria, 1960		2 DR. KITTINGER ○ Christian, 1988	2 MARK ○ Manfred, 1956	2 WELSCH ○ Monika Maria Sophia, 1960	2 PASTYK ○ Bernd, 1969	2 KRIEGLER ○ Brigitte, 1969	
	3 SCHOFFER ○ Gabriele, 1956	3 MAG. HAYR ○ Werner, 1982	3 KURZ ○ Maximilian, 1955	3 DR. KRÄMMER-STARK ○ Renate, 1971		3 MAG. KLINGLER- HEWESLEY ○ Christa, 1955	3 KOS ○ Rainer, 1949	3 DRZ ○ Wolfgang, 1966	3 DR. HENZLER ○ Armin, 1954		
	4 GASSER ○ Rudolf, 1939	4 HÖCK ○ Christian, 1955	4 GREGORIE ○ Andreas, 1988	4 LECHLETNER ○ Barbara, 1971		4 LIEBHART ○ Hans, 1959	4 PÜNGER ○ Edgar, 1958	4 OBERHAUER ○ Christian, 1974	4 KUTNER ○ Armin, 1958		
	5 ALHNER ○ Andrea Christy, 1965	5 GRUBISIC ○ Jarmir, 1981	5 KURST ○ Andreas, 1991	5 REIBLER ○ Barbara, 1971		5 MAG. PALLHUBER ○ Patrick, 1991	5 PRANTL ○ Erika, 1971	5 FRITZ ○ Martin, 1982	5 DR. GÜRTLER ○ Werner, 1951		
	6 BRINNSTEINER ○ Rudolf, 1939	6 REINK ○ Markus, 1959	6 HOLAUS ○ Herdmann, 1979	6 DANNER ○ Sebastian, 1989		6 RALSER ○ Emanuel, 1985	6 ERHART ○ Walter, 1950				
	7 ALHNER ○ Andrea Christy, 1965	7 STEINER ○ Werner, 1982	7 REICHMALTER ○ Angelika, 1953	7 HÖRMANN ○ Sebastian, 1989		7 DR. ALICE ○ Wilfried, 1970	7 SEIFENHÄLDER ○ Andreas, 1958				
	8 BUCHHÄGER ○ Helmut Josef, 1937	8 BERLOFFA ○ Romano, 1952	8 DENZ ○ Peter, 1982	8 MAG. SCHNID ○ Julia Maria, 1983		8 NIEDERMAIER ○ Alois, 1952					
	9 MMAG. DR. YLDIZ ○ Stefan, 1927	9 MAG. DR. MOLLING ○ Helmut, 1950	9 MAG. DENZ ○ Peter, 1982	9 MAG. FRITZ ○ Barbara, 1971		9 MAG. WINDSCHLER ○ Bernhard, 1972					
	10 KREIN ○ Heinrich, 1949	10 APFLER ○ Christoph, 1985	10 DR. INGLACHHOFER ○ Evelyn, 1965	10 MAG. HEIS ○ Kathrin, 1985		10 STEMBERGER ○ Anton, 1973					
	11 FAUSTER ○ Stefan Peter Alois, 1969	11 KOBELINGER ○ Hubert, 1953	11 MAG. ARWERZGER ○ Markus, 1972	11 WILLY ○ Annela Carina, 1993		11 KOLB ○ Stefan, 1983					
	12 FEER ○ Franz Josef, 1918	12 FOCK ○ Peter, 1959	12 FEDERSPIEL ○ Hubert, 1949	12 GRAY ○ Michael, 1972		12 SCHUMACHER ○ Lukas, 1992					

* 출처: https://en.wikipedia.org/wiki/Austrian_legislative_election,_2017

일반적으로 폐쇄형 정당명부식 투표는 정당에 대한 지지만을 확인하고 정당에서 결정된 번호대로 당선자가 확장되는 방식을 지니고 있기 때문에 정당에 대한 의원의 충성심을 강화시킨다고 알려져 있다. 또한 정당에서 여성, 전문가, 혹은 소수집단의 대표자를 높은 순위의 비례대표 후보자로 결정함으로써 소수집단이나 정치적 소외계층을 배려할 수 있다는 장점도 가지고 있다. 반면 폐쇄형 정당명부식 투표는 공천을 위한 공천현금과 좋은 비례대표 순위를 얻기 위해 정당지도부와 긴밀한 관계를 형성하려고 한다는 부작용 역시 가지고 있다.

개방형 정당명부식 투표는 유권자가 후보자를 직접적으로 선출할 수 있기 때문에 유권자의 선호가 반영된다는 장점이 있는 반면, 소수자와 소외계층을 배려하는 제도적 장치가 부족하다는 단점을 가지고 있다. 개방형 정당명부식 투표를 채택하고 있는 오스트리아는 큰 틀에서는 비례제도를 채택하고 있음에도 불구하고, 유권자가 후보자를 직접적으로 선택할 수 있는 최소한의 요건을 갖추고 있다고 하겠다. 따라서 오스트리아의 선거제도는 기본적으로는 비례제도이지만, 후보자를 직접적으로 선택할 수 있는 요소를 갖추고 있기에 독일의 혼합형 비례제와 같이 인물화된 비례제(personalized proportional representation)¹⁶⁾에 가깝다는 평가도 받는다.

오스트리아의 비례제가 가지는 또 다른 특징은 의석 배분방식에서 나타난다. 오스트리아는 지역구, 주, 연방의 세 차원을 통해 의석이 재분배된다. 이를 먼저 지역구 차원부터 상세히 살펴보면, 주 단위 유효투표총수를 주에 할당된 의석수로 나누어 헤어 쿼터(Hare Quota)를 구한다. 정해진 쿼터로 지역구에서 각 정당이 획득한 득표수를 나눈다. 나눈 몫에서 소수점 부분을 버린 정수부분이 각 정당이 1차적으로 배분받는 의석수가 된다. 이렇게 된다면, 주별로 배분된 의원 정수보다 적은 수의 의원이 배치될 것이다. 이유는 소수점 이하의 숫자를 버렸기 때문이다. 부족한 의원은 2차 의석배분을 통해 배정된다.

2차 의석배분은 주차원에서 진행된다. 각 정당이 주차원에서 얻은 득표수를

16) 독일은 혼합형 비례제를 채택함으로써 인물화된 비례제라는 평가를 받고, 오스트리아는 개방형 정당명부식 투표를 통해 인물화된 비례제라는 평가를 받는다. 이는 큰 틀은 비례제도이지만, 개별 후보자의 역량을 존중한다는 측면에서 지칭된 것이다. 오스트리아의 경우 독일과 같이 지역구 의석을 가지고 있지 않다는 점, 그리고 독일은 1인 2표제를 통해 정당과 인물의 분할투표가 가능하지만 오스트리아는 1표만을 기표하며 분할투표가 불가능하다는 차이점이 있다.

이미 정해진 쿼터로 나눈다. 그리고 다시 나눈 몫에서 소수점을 부분을 버린다. 남은 정수부분이 주에서 각 정당이 차지해야 하는 의석 정수다. 따라서 1차 의석배분을 통해 얻은 의석 정수가 2차 의석 배분과정에서 나타난 의석수보다 부족할 경우 이를 채워준다. 2차에 걸친 의석배분과정을 통해 의석수를 배정하였지만, 이 역시 전체 의석수에는 미치지 못할 가능성이 높다. 이유는 1차 배분 때와 마찬가지로, 소수점 이하의 부분들의 무시되었기 때문이다.

이제 남은 의석수를 결정하는 단위는 연방이다. 그러나 여기에서는 다른 방식을 택한다. 쿼터제가 아닌 나눔수 방식, 그 중에서도 동트(d' Hondt) 방식을 취한다. 나눔수 방식은 개별정당들이 얻은 득표수를 일정한 숫자로 나누었을 때 가장 높은 숫자부터 의석수를 차지하는 방식으로, 동트식은 나누는 수로 1,2,3,4 와 같이 정수가 사용된다. 연방 차원에서 산정되는 동트 방식을 통해 각 정당이 얻게 되는 최종 의석수가 결정된다. 정당이 1차 의석배분과 2차 의석 배분을 통해 얻은 의석의 숫자가 3차 의석배분에서 결정된 의석수보다 적다면, 해당 정당에는 추가적으로 의석을 배분한다. 그러나 만약 정당이 2차에 걸쳐서 얻은 의석이 3차에서 나타난 의석수보다 많다면, 이를 차감하여 부족한 다른 정당에게 다시 배정한다.

〈표 4-10〉 2017년 오스트리아 Tirol주 주요정당 득표

	사민당	국민당	자유당	기타	합계
득표수	85,650	158,092	102,610	65,070	411,422

* 출처 : <https://wahl17.bmi.gv.at/7.html>

〈표 4-11〉 2017년 오스트리아 Tirol주의 Innsbruck-Land군 주요정당 득표

	사민당	국민당	자유당	기타	합계
득표수	31,002	54,927	39,035	22,778	147,742

* 출처 : <https://wahl17.bmi.gv.at/7B.html>

1) 주의 유효투표수를 할당의석으로 나누어 쿼터를 구한다. Tirol주의 유효투표수는 411,422이고, 할당의석은 11석이다. 따라서 쿼터는 37,402 (411,422/11)다.

2) 지역구에서 각 정당이 얻은 득표수를 쿼터로 나누고 몫의 정수부분을 1차적으로 정당에 배정한다.

사민당: $31,002/37,402=0.83$

국민당: $54,927/37,402=1.47$

자유당: $39,035/37,402=1.04$

Tirol주에 할당된 11석의 의석 1차 의석배분으로 확정된 의석은 2석이다. 1석은 1.47이 나온 국민당이고, 나머지 1석은 1.04가 나온 자유당이다.

3) 해당 주의 다른 지역구에서 같은 계산을 통해 1차 의석배분을 한 후 2차 의석배분에 들어간다. 2차 의석배분 단위는 주단위다. 이번에는 주에서 각 정당이 얻은 득표수를 쿼터로 나눈다.

사민당: $85,650/37,402=2.28$

국민당: $158,092/37,402=4.23$

자유당: $102,610/37,402=2.73$

2차 의석배분으로 Tirol주에서 사민당은 최소2석(2.28), 국민당은 최소 4석(4.23), 자유당은 2석(2.73)을 얻어야 한다. 1차 의석배분의 합이 이에 미치지 못하는 경우, 2차 의석배분을 통해 각 정당에 의석을 배분한다.

4) 3차 의석배분은 연방차원에서 일어난다. 동트식으로 각 정당의 득표수를 나누어 높은 숫자의 몫을 가진 정당에 우선적으로 배분한다. 총 183석의 의석 배분을 마치면 각 정당이 차지해야 하는 의석수가 결정된다.

(3) 오스트리아의 선거

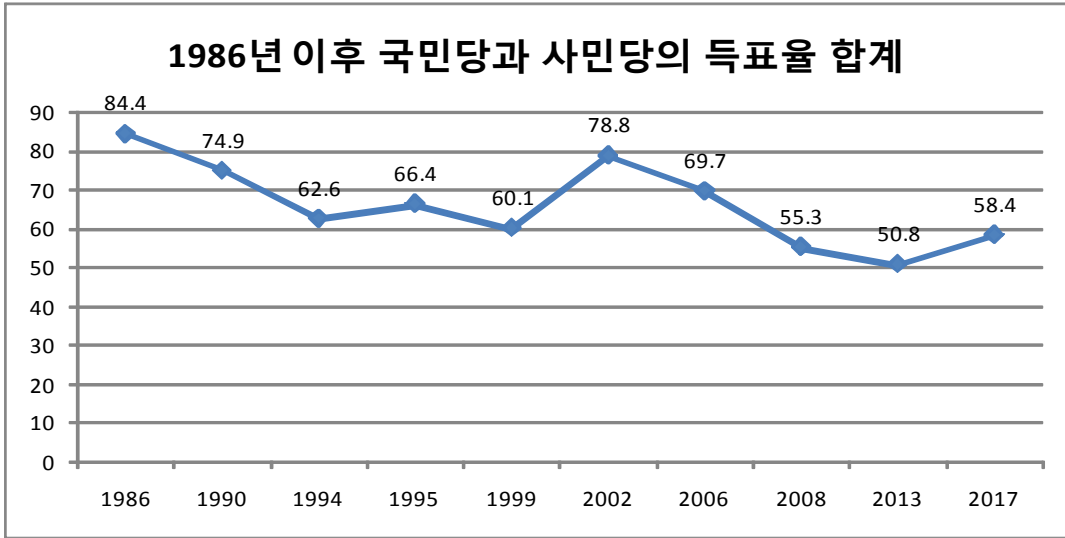
오스트리아의 비례제는 오랜 역사를 가지고 있다. 오스트리아는 1918년부터 다수대표제를 폐지하고 비례제를 도입하였다. 비례제는 높은 비례성과 더불어 절대적 과반에 근접한 거대 양당이 아닌 다당체계를 만드는 것으로 알려져 있다. 현재의 오스트리아 역시 다당체제로 연립정부를 구성하는 경우가 잦다. 그러나 오스트리아 다당체계의 역사는 생각보다 길지 않다. 비례제는 1918년부터 시작되었지만, 실질적인 다당체제는 90년대 이후가 되어서야 나타났다.

〈표 4-12〉 오스트리아의 정부구성

기간	정부형태	참여정당
1945-1966	연립정부	국민당-사회당
1966- 1970	단독정부	국민당
1970-1983	단독정부	사회당
1983-1986	연립정부	사회당-국민당
1986-2000	연립정부	사민당-국민당
2000-2007	연립정부	국민당-자유당
2007-2017	연립정부	사민당-국민당

* 출처: 안영명(2013), p115를 참조하여 수정.

〈그림 4-5〉 1986년 이후 국민당과 사민당의 득표율 합계



* 출처: 박재정(2013), p270을 참조하여 수정.

제2차 세계대전 이후부터 실질적으로 오스트리아를 이끌어 온 정당은 사회민주주의 및 사회조합주의 이념을 가진 중도좌파 성향의 사민당(SPÖ)과 기독교민주주의 및 보수주의를 선호하는 중도우파 성향의 국민당(ÖVP)이었다. 사민당과 국민당은 때로는 단독내각을 구성하기도 하고, 또 때로는 서로 연립내각을 구성하거나 다른 정당과의 연립을 통해 정부를 구성하는 역할을 수행해왔다. 그런 두 정당의 득표율이 상대적으로 낮아진 것은 90년대부터다. 80년대 중반까지만 해도 거대 두 정당의 득표율의 합은 84.4%에 달했으나, 최근 들어 두 정당의 득표율의 합은 50%를 조금 넘기는 수준으로 유지되고 있다.

지난 2013년 오스트리아 총선에서는 사민당 26.8% 득표율로 52석, 국민당은 24.0%로 47석, 자유당(FPÖ)은 20.5%로 40석, 녹색당(GRÜNE)은 12.4%로 24석, 팀 슈트로나흐(Stronach)는 5.7%로 11석, 뉴오스트리아(NEOS)는 5.0%로 9석을 획득하였다. 또한 미래를 위한 동맹(BZÖ)은 3.6%를 득표하여 봉쇄조항을 넘지 못하고 의석 배분을 받지 못하였다.

〈표 4-13〉 2013년 오스트리아 총선 결과

정당	득표율	의석수
사민당	26.8%	52
국민당	24.0%	47
자유당	20.5%	40
녹색당	12.4%	24
팀 슈트로나흐	5.7%	11
뉴오스트리아	5.0%	9
미래를위한동맹	3.6%	0
기타	2.0%	0
합계	100%	183

* 출처 : <http://www.parties-and-elections.eu/austria.html>

2013년 총선을 앞두고 벌어진 여론조사에서 사민당과 국민당에 대한 지지율이 상당히 낮아진 것을 확인되었다. 또한 투표 불참의사를 밝힌 유권자 중 상당수가 사민당과 국민당 지지자임이 밝혀지면서, 2013년 총선에서는 두 정당이 과반 이상의 득표를 하지 못할 것이라는 전망도 상당했다. 결과적으로 국민당과 사민당은 가까스로 50%를 넘는 득표율을 획득하며 과반수 의석을 차지했다. 국민당과 사민당의 지지율 하락에는 두 가지 요인이 있는 것으로 보인다. 첫 번째는 국민들의 정치불신이 강해졌다는 점이다. 국민들의 전반적인 정치 불신은 특히 오랜 기간 동안 정부 수립에 주도적인 영향을 끼쳐온 사민당과 국민당에 대한 회의감을 가져왔다. 두 번째는 민족주의 성향을 띠고, 난민을 반대하는 반유로파 입장을 지닌 정당들이 강세를 보이기 시작했다는 점이다. 자유당과 팀 슈트로나흐의 약진은 이를 반영한 것이다.

오스트리아의 국민의회 의원의 임기는 5년이다. 따라서 2013년 총선 다음 총선은 2018년에 이루어져야 한다. 그러나 2016년 5월, 사민당의 베르너 파이먼 총리가 사민당의 낮은 지지율과 자유당의 높은 지지를 이유로 사퇴한데 이어, 2017년 5월에는 부총리를 맡고 있는 국민당 라인홀트 미터레너마저 사퇴함에 따라, 오스트리아는 2017년 10월, 조기 총선을 치르게 되었다. 2017년 선거에

서 국민당은 득표율 31.5%로 62석, 사민당 26.9%로 52석, 자유당 26.0%로 51석, 뉴오스트리아 5.3%로 10석, 펠츠(PILZ)는 4.4%로 8석을 차지했다. 녹색당은 3.0%로 봉쇄조항을 넘지 못해 의석을 배분받지 못했다.

〈표 4-14〉 2017년 오스트리아 총선 결과

정당	득표율	의석수
국민당	31.5%	62
사민당	26.9%	52
자유당	26.0%	51
뉴오스트리아	5.3%	10
펠츠	4.4%	8
녹색당	3.8%	0
기타	2.1%	0
합계	100%	183

* 출처 : <http://www.parties-and-elections.eu/austria.html>

경제 침체와 난민문제로 인해 기존의 정국을 주도하던 국민당과 사민당에 대한 회의적인 시각이 다분하고, 여기에 난민에 대해 배타적인 입장을 취하며 지지율을 높여 가던 자유당이 높은 지지를 받고 있다. 2017년 선거는 이와 같은 오스트리아 국민의 열망이 반영된 선거였다. 따라서 선거에서 주도권을 가지게 된 국민당은 자신의 연정 파트너로서 사민당이 아닌 자유당을 염두에 두고 있는 것으로 보인다. 이는 지난 10년간, 사민당과의 연정에서 나타난 이념적 의견충돌과 이번 선거를 통해 나타난 자유당에 대한 국민들의 높은 지지를 받아들이기 위한 것으로 보인다.

(4) 오스트리아의 비례제에 대한 평가

오스트리아의 비례제의 특징은 개방형 정당명부식 투표를 진행한다는 점과 의석배분 방식의 특이성이다. 먼저 개방형 정당명부식 투표는 비례제가 가지고 있는 한계점을 극복할 수 있는 상당히 유용한 방법으로 보인다. 특히 오스트리아와 같이 비례제를 채택하고 있는 국가에서 개방형 정당명부식 투표를 진행한다면, 소외계층에 대한 배려와 유권자가 원하는 인물의 당선이라는 두 가지 장점을 모두 취할 수도 있으리라 생각된다.

순차적 의석배분 방식은 두 가지 관점에서 긍정적으로 평가된다. 첫 번째는 비례제가 가지고 있는 한계 중 하나인 지역대표성을 담보할 수 있다는 점이다. 의석배분을 작은 지역부터 순차적으로 진행하게 되면 작은 지역에서 상당한 지지를 확보하는 지역 정당의 원내진출을 보장하는 효과를 가져온다. 가령 연방차원에서 득표율 3%정도에 그치는 정당이 있다고 가정하자. 또한 그 정당은 어떤 주의 한 지역에서는 절대적인 지지를 얻고 있다고 가정하자. 연방차원에서 의석배분을 한다면, 이 정당이 원내진출을 하기는 어렵다. 그러나 오스트리아의 경우처럼 지역구 차원에서부터 순차적으로 의석배분을 한다면, 이 정당은 1차 의석배분에서 의석을 확보할 수 있다. 오스트리아의 봉쇄조항 역시 연방차원의 득표율 4%이상 혹은 1차 의석배분에 1석 이상의 의석인 것을 감안한다면, 오스트리아의 순차적 의석배분방식은 비례제임에도 지역의 대표성을 지닌 정당의 출현을 용이하게 만들기 위해 기안된 것으로 보인다.

또한 1,2차 의석배분 방식과 3차의 의석배분 방식이 다르다는 점 역시 주목할 만하다. 1,2차는 쿼터 방식으로 이루어지는 반면, 최종적으로 의석을 배정하는 기준인 3차 의석배분은 동트식으로 이루어진다. 쿼터제는 비례성이 높은 반면 ‘부정적 득표 비중’ (negative voting weigh)과 같은 단점이 있는 것으로 알려져 있고, 나눔수 방식은 ‘부정적 득표 비중’ 과 같은 부작용은 없지만, 비례성이 다소 부족한 것으로 알려져 있는 것을 고려할 때, 오스트리아의 의석배분 방식은 큰 틀에서는 동트방식을 택함으로써 ‘부정적 투표 비중’의 효과를 제거했고, 작은 차원에서는 비례성이 높은 쿼터제를 채택한 것으로 보인다. 다시

말해, 오스트리아의 비례제는 183명의 의석을 고정시켜 놓고, 이를 동트식 의석 배분을 통해 각 정당에 배분하는 큰 틀을 가지고 있다. 그러나 큰 연방 차원이 아니라 작은 지역구 차원에서 의석 배분을 시작하고, 또한 지역구와 주의 의석 배분방식을 쿼터제로 정함으로서, 정해진 틀 내에서 비례성을 최대화하는 선거제도를 채택하고 있는 셈이다.

오스트리아의 선거제도와 역대 선거 결과는 비례제가 다당체계를 만든다는 주장에 대해서도 다른 관점을 제시한다. 오스트리아에서는 다당체계를 형성한 주요 요인으로 비례제를 언급하기 어렵기 때문이다. 만약 다당체계의 원인이 비례제였다면, 비례제를 유지한 오랜 기간 동안 양당체계를 유지한 것을 설명하기 어렵다. 따라서 오스트리아 다당체계의 직접적인 원인은 다른 곳에서 찾아야 한다. 현재 유력하게 제기되는 가설은 사회균열구조의 변동이다. 80년대 중반까지만 해도 유권자들이 진보와 보수의 양극화된 이념체계를 보였던 반면, 90년대 이후부터 탈이념화되고, 다양한 사회균열구조를 가지게 되었다는 것이다. 이 가설이 맞다면 비례제가 다당체계를 만드는 것은 충분조건이라기보다 필요조건으로 보아야 한다.

5. 영국의 보완투표제 (Supplementary Vote System)

(1) 영국 시장선거의 보완투표제

영국의 보완투표제 (Supplementary Vote System, 이후 표기는 SV)의 간단한 개요는 다음과 같다. 유권자는 단 한 번 투표장에 가면 되며, 해당 투표에서 공직후보자 중 두 명의 후보자를 선택하여 투표를 한다. 선택된 두 후보자에 대해서 각 유권자는 1순위, 2순위를 표기하며, 유권자의 2순위 후보자 투표는 ‘특정한 조건이 부합될 때(contingent)’ 활용한다. 투표가 끝나면, 선거관리위원회는 개표 시 유권자의 1순위 후보자 투표만을 놓고, 투표 총원의 과반(50%) 이상을 득표한 후보가 있는지를 확인한다. 과반 이상을 득표한 후보가 있을 경우 이 후보자가 당선되고 선거는 종료된다. 만약, 과반을 득표한 후보가 없

을 경우 유권자의 2순위 선호 후보자를 일부 포함하여 다시 계산한다. 그 과정은 다음과 같다. 먼저, 1)전체 득표에서 1위 득표자와 2위 득표자를 제외한 모든 후보자를 제외한다. 2) 1위 득표자 혹은 2위 득표자에 투표한 유권자의 표는 그대로 유지한다. 3) 득표수 3위 이하의 후보자에 투표한 유권자의 표만을 놓고 2순위 후보자의 득표를 합산한다. 4) 이 때 고려되는 3위 이하 후보자에 투표한 유권자의 표는 현재 1위와 2위 득표를 한 후보자에 2순위 투표된 표만 고려한다. 일견 복잡해 보이지만, 논리상으론 단순하다. 유권자는 두 명의 후보자에 1순위와 2순위의 선호를 구분하여 투표하고, 선관위는 첫 개표 시 1순위 후보자 투표만 고려한다. 만약 과반 득표자가 없을 경우 유권자의 표 중 1위, 2위 득표자에 1순위 투표를 하지 않았으나 2순위에는 1위 혹은 2위 후보자에 투표한 표만 골라, 전체 득표에 합산한다. 궁극적으로 2단계 개표까지 가는 이 선거제의 목적은 투표자의 ‘과반’ 이상을 얻는 당선자를 ‘만드는’ 데 있다.

쉬운 이해를 위해 Kolk(2008)가 제시한 가상의 선거 예를 약간 변형하여, 이를 통해 보완투표제의 절차를 살펴본다. [표]는 가상의 지역구의 득표 결과를 예시한 것이다. 1명의 시장을 선출하는 선거에 A, B, C, D의 4명의 후보자가 출마한다. 유권자는 두 명의 후보에 대해 1순위와 2순위를 구분하여 표기하고, 동일한 선호를 가진 표를 골라 정리한 결과가 [표]와 같다.

〈표 4-15〉 가상의 시장선거의 집계결과의 예

유권자 집단의 전체대비 비중	14%	27%	45%	10%	5%
1 순위	A	A	B	D	D
2 순위	D	C	A	A	A

1차 투표에서 1위 득표자는 B, 2위 득표자는 총 41%를 얻은 A 후보로 나타난다. 하지만 1차 투표의 결과 과반을 얻은 후보자가 없으므로 2순위 후보자의 득표를 고려하여 결과를 다시 합산한다. 이 과정에서 B 후보와 A 후보를 제외한 C와 D 후보는 탈락된다. 그리고 1차 투표에서 A 혹은 B 후보를 지지하지 않은

유권자군 가운데 2순위 선호에서 A 혹은 B 후보를 선택한 유권자의 표를 더한다. 2차 투표 결과 A 후보는 기존의 41% 지지에 더하여 10% (1순위 D후보지지→ 2순위 A후보지지)와 5% (1순위 D 후보지지→ 2순위 A 후보지지)를 더하여 총 득표율 56%로 당선된다. 1차 개표의 1-2위 순위가 2차 개표를 통해 뒤집히는 결과가 나타날 수도 있는 것이다.

영국의 보완투표제 (SV)는 프랑스 대통령선거에서 쓰이는 결선투표제 (two-round runoff election)와 오스트레일리아의 선호투표제(alternative vote system)의 특징을 적절히 혼합한 형태의 선거제도이다. 당선자의 단순 과반 이상의 득표를 보장하기 위하여 2차 투표를 설정하는 것은 프랑스의 결선투표제와 유사하고, 오스트레일리아의 선호투표제처럼 유권자가 후보자에 대한 선호 순서를 표기하도록 하는 측면은 일맥상통한다. 다만, 결선투표제가 필요 시 유권자가 두 번의 선거에 참여하도록 하는 것과 달리 유권자로 하여금 한 번의 투표에 두 명의 후보자에 투표하도록 하여 잦은 투표에 대한 불편을 개선한다. 또한, 선호투표제가 모든 후보자에 대하여 선호 순서를 ‘적도록’ 하는 것과 달리, 보완투표제에선 단 두 명의 후보자만을 골라 선호를 밝히도록 하고 있다. 이는 유권자로 하여금 후보자에 대한 정보의 획득과 처리에 있어 용이함을 도모하는 목적이다. 보완투표제는 양 제도의 장점을 취하고, 단점을 보완하려는 의도를 갖고 도입되었다.

보완투표제(SV)는 때론 조건적 투표제도(Contingent Vote System)와 혼용되기도 하지만(Reilly 1997), 현재는 보완투표제를 조건적 투표제도의 한 부분으로 보는 시각이 일반적이다. 콜크(Kolk 2008)는 조건적 투표제도가 유권자의 첫 번째 선호에 대한 계상 후 1위와 2위 후보를 제외한 다른 모든 후보자를 탈락시키는 선거제도를 통칭하며, 보완투표제는 조건적 투표의 이러한 틀을 유지한 채 유권자가 최초 선택 시 선호 순위를 표시하는 수에 제약을 가하는 특수한 경우에 해당한다고 주장한다.

조건적 투표제도는 1892년부터 1942년까지 오스트레일리아의 퀸스랜드 지역에서 시행되었다. 하지만, 이후 이 지역은 단순다수대표제로 투표제도를 바꾸었다. 보완투표제의 시작은 미국의 앨라배마(Alabama) 주의 민주당 예비선거로

본다(Kolk 2008). 현재 보완투표제를 선거에 활용하는 대표적인 곳은 스리랑카의 대통령선거와 영국의 시장선거이다. 스리랑카는 1982년 이래 대통령 선거에서 보완투표제를 통해 당선자를 가려낸다. 스리랑카의 대통령 선거에선 유권자는 세 명의 후보자에 대해 선호를 표시하도록 하며, 투표 후 1차 개표에선 유권자의 1순위 투표만을 고려하여 ‘과반’ 이상의 득표자를 파악한다. 1차 개표에서 과반 이상의 득표자가 없을 경우, 유권자의 2, 3순위 후보까지 고려하여 개표를 다시 진행한다.

우리가 본 연구에서 보다 주목한 제도는 영국의 시장선거에 활용되는 보완투표제이다. 영국의 플랜트 위원회(Plant Commission)에서 보완투표제가 처음 제안될 때만 해도 이 제도는 영국 하원의회의 승자 독식형 단순다수대표제를 대체하기 위한 의도에 바탕을 두었다. 하지만, 이 보완투표제는 의원선거에선 활용되지 않고 있으며, 12곳의 복합행정구역의 시장선거에 국한하여서만 쓰이고 있다. 영국의 하원의회 의원선출에 보완투표제를 적용하고자 하는 노력은 2011년 국민투표로 이어졌고, 큰 격차로 부결되었다.

(2) 영국 시장선거의 현황: 2017년 지방선거

2017년 영국 지방선거에선 캠브리지셔와 피터버그(Cambridgeshire and Peterborough), 돈캐스터(Doncaster), 맨체스터(Greater Manchester), 리버풀(Liverpool City Region), 사이네시드 북부(North Tyneside), 티밸리(Tees Valley), 미드랜드 서부(West Midlands), 잉글랜드 서부(West of England)의 여덟 곳의 시에서 보완투표제가 적용되었다. 이 중 복합지역 선거구가 6곳, 지역단위 선거구가 2곳이었다. 선거 결과는 보수당 후보가 4곳에서 노동당 후보가 4곳에서 당선되는 등 양대 정당 간 팽팽한 균형이 유지되었다. 이 여덟 곳의 시장 선거구 중 1차 투표만으로 과반 이상을 득표하여 당선자가 배출된 지역은 맨체스터(Greater Manchester), 리버풀(Liverpool City Region), 돈캐스터(Doncaster), 사이네시드 북부(North Tyneside)의 네 곳이었다. 위 네 시장 선거의 선거 결과는 아래의 네 표로 정리하였다.

〈표 4-16〉 2017년 영국 시장선거 결과 - Greater Manchester 지역

정 당	후 보	1차 개표		2차 개표		
		1차 개표	1차 득표율 (%)	1차 득표의 이전 표	2차 개표	2차 득표율 (%)
노동당	Andy Burnham	359,352	63.41			
보수당	Sean Anstee	128,752	22.72			
자유민주당	Jane Brophy	34,334	6.06			
녹색당	Will Patterson	13,424	2.37			
영국민주당	Stephen Morris	11,115	1.96			
영국독립당	Shneur Odze	10,583	1.87			
무소속	Mohammad Aslam	5,815	1.03			
무소속	Marcus Farmer	3,360	0.59			
총 투표		573,543	100.00			
노동당 승리						

〈표 4-17〉 2017년 영국 시장선거 결과 - Liverpool City Region

정 당	후 보	1차 개표		2차 개표		
		1차 개표	1차 득표율 (%)	1차 득표의 이전 표	2차 개표	2차 득표율 (%)
노동당	Steve Rotheram	171,167	59.3			
보수당	Tony Caldeira	58,805	20.4			
자유민주당	Carl Cashman	19,751	6.8			
녹색당	Tom Crone	14,094	4.9			
영국독립당	Paula Walters	11,946	4.1			
무역노조와 사회주의연합 (TUSC)	Roger Bannister	7,881	2.7			
여성평등당 (Women's Equality)	Tabitha Morton	4,287	1.5			
Get the Coppers off the Jury 당	Paul Breen	729	0.3			
총 투표		286,339	100.00			
노동당 승리						

〈표 4-18〉 2017년 영국 시장선거 결과 - Doncaster 지역

정 당	후 보	1차 개표		2차 개표		
		1차 개표	1차 득표율 (%)	1차 득표의 이전 표	2차 개표	2차 득표율 (%)
노동당	Ros Jones	32,631	50.9			
보수당	Gerge Jabour	13,575	21.2			
영국독립당	Brian Whitmore	7,764	12.1			
무소속	Eddie Todd	5,344	8.3			
요크셔 당	Chris Whitwood	3,235	5.0			
TUSC	Steve Williams	1,531	2.4			
총 투표		64,080	100.00			
노동당 승리						

〈표 4-19〉 2017년 영국 시장선거 결과 - North Tyneside 지역

정 당	후 보	1차 개표		2차 개표		
		1차 개표	1차 득표율 (%)	1차 득표의 이전 표	2차 개표	2차 득표율 (%)
노동당	Norma Redfearn	29,655	56.4			
보수당	Stewart Hay	16,164	30.7			
자유민주당	John Appleby	3,537	6.7			
녹색당	Stuart Houghton	3,248	6.2			
총 투표		52,604				
노동당 승리						

캠브리지셔셔어와 피터버그(Cambridgeshire and Peterborough), 티밸리(Tees Valley), 미드랜드 서부(West Midlands), 잉글랜드 서부(West of England)의 네 곳의 시장선거에선 1차 개표를 통해 과반 이상 득표자가 나타나지 않았다. 이에 위 지역 모두에서 2차 개표가 진행되었고, 1차 투표의 최다 득표자 2인을 제외한 모든 후보가 탈락된다. 캠브리지셔셔어와 피터버그(Cambridgeshire and Peterborough) 시에선 보수당 제임스 팔머 (James Palmer) 후보는 1차 투표에서 전체 투표의 38%를 득표하였다. 자유민주당 로드

칸트릴(Rod Cantrill) 후보가 23%, 노동당 케빈 프라이스(Kevin Price) 19%로 뒤를 이었다. 팔머 후보에 대한 지지가 상대적으로 압도적인 가운데 자유민주당과 노동당 후보가 중위권에서 경합하고, 영국독립당과 녹색당의 후보도 무시할 수 없는 득표력을 보였다. 보수당 팔머 후보의 38.0%의 득표는 전체 투표 200,378명의 과반에 크게 못 미친다.

바로 진행된 2차 개표는 1위 선호와 2위 선호 중 적어도 하나에 보수당 후보나 자유민주당 후보를 선택한 표만을 대상으로 득표를 재 집계한다. 만약 한 유권자가 1순위 선호로 보수당 후보를, 2순위로 자유민주당 후보를 선택한 경우 1순위 선호만 계상(count)한다. 2차 개표의 결과 팔머 후보가 88,826 표를 얻어, 조정된 전체투표 수의 56.9%를 확보하였다. 2위 자유민주당 후보는 67,205 표로 43.1%로 최종 정리되었다. 2차 개표의 결과 팔머 후보는 12,780표를, 칸트릴 후보는 20,179표를 더 확보한다.

적어도 두 가지 큰 특징을 발견할 수 있다. 먼저, 자유민주당의 후보가 1차 개표에서는 비교적 큰 격차로 2위를 했음에도 불구하고, 2차 개표를 통해 1위 후보와의 격차를 상당부분 줄였다. 특히, 2차 개표를 통해 자유민주당 후보로 이전(transfer)된 표의 수는, 오히려 1위인 보수당 후보의 이전된 표보다 많았다. 보수당이나 자유민주당 후보를 1순위 선호로 뽑지 않은 유권자 중 2차 개표에 반영된 표의 다수는 자유민주당 후보를 지지한 것으로 나타난다.

보다 두드러진 특징은 2차 개표를 통해 당선 결정에 반영된 표와 사표(死票)가 된 표의 비중에서 나타난다. 1차 개표를 통해 최다득표 2인을 지지하지 않은 표는 77,288표로 집계된다. 이는 전체 투표의 38.6%에 해당한다. 이 중 2차 개표를 통해 최종 당선에 반영된 수는 32,941 표이다. 잔여 투표 중 42.6%만이 반영된 것으로 여전히 상대적으로 많은 수의 사표(57.4%)가 발생함을 파악할 수 있다.

〈표 4-20〉 2017년 영국 시장선거 결과 - Cambridgeshire and Peterborough 지역

정 당	후 보	1차 개표		2차 개표		
		1차 개표	1차 득표율 (%)	1차 득표의 이전 표	2차 개표	2차 득표율 (%)
보수당	James Palmer	76,064	38.0	12,762	88,826	56.9
자유민주당	Rod Cantrill	47,026	23.5	20,179	67,205	43.1
노동당	Kevin Price	37,297	18.6			
영국독립당	Paul Bullen	15,931	8.0			
녹색당	Julie Howell	12,628	6.3			
무소속	Peter Dawe	9,176	4.6			
영국민주당	Stephen Goldspink	2,256	1.1			
총 투표수		200,378	100.00			
보수당 승리						

티밸리(Tee Valley) 시장 선거에서도 2차 개표로 이어졌다. 티밸리 시는 기존의 달링턴(Darlington), 헤어풀(Harlepool), 미들스브로(Middlesbrough), 레드카와 클리블랜드(Redcar and Cleveland), 스탁턴(Stockton-on-Tees)의 다섯 개 독립행정단위를 통합하여 출범한 복합 행정구역으로 약 700,000만 명의 인구를 포괄한다. 2017년 통합 첫 시장을 선출한 선거에서 보수당의 벤 휴첸(Ben Houchen) 후보와, 자유민주당의 수 제프리(Sue Jeffrey) 후보의 치열한 경합이 이어졌다. 유권자의 1차 선호만을 고려한 1차 개표결과 보수당 휴첸 후보가 40,278표, 자유민주당의 제프리 후보가 39,797표를 얻어 각각 39.5%와 39.0%의 박빙의 경합을 보였다. 투표인의 과반 이상을 득표한 후보가 없어 진행된 2차 개표에선 보수당의 휴첸 후보가 과반을 확보하여 승리하였으나, 양 후보 간의 격차는 그다지 줄어들지 않았다 (51.1%, 48.9%).

〈표 4-21〉 2017년 영국 시장선거 결과 - Tees Valley 지역

정 당	후 보	1차 개표		2차 개표		
		1차 개표	1차 득표율 (%)	1차 득표의 이전 표	2차 개표	2차 득표율 (%)
보수당	Ben Houchen	40,278	39.5	8,300	48,578	51.1
자유민주당	Sue Jeffrey	39,797	39.0	6,603	46,400	48.9
노동당	Chris Foote Wood	12,550	12.3			
영국독립당	John Tennant	9,475	9.3			
총 투표수		103,767	100.00			
보수당 승리						

잉글랜드 서부지역에서도 2차 개표가 이어졌다. 보수당과 노동당 후보는 각각 27.3%와 22.2%의 득표로 1차 개표에서 선두권을 형성하였으나 과반이상의 득표자는 없었다. 이에 20.2%를 획득한 자유민주당을 비롯하여 4명의 후보가 2차 개표에 제외되고, 이들 후보를 지지했던 유권자에 대해 2순위 선호를 재검토하여 합산하였다. 그 결과 1차 개표에서 1위를 하였던 보수당 후보가 51.6%로 과반을 가까스로 확보하였고, 노동당 후보는 48.4%로 2위를 차지하였다. 1차 투표에서 1위부터 3위까지의 격차가 그다지 크지 않았던 점을 고려하면, 과연 3위 이하의 후보를 제하고, 1-2위 후보만을 놓고 2차 개표를 진행하는 것이 적절한지에 대해 다시 한 번 고민하게 하는 사례일 수 있다.

〈표 4-22〉 2017년 영국 시장선거 결과 - West of England 지역

정 당	후 보	1차 개표		2차 개표		
		1차 개표	1차 득표율 (%)	1차 득표의 이전 표	2차 개표	2차 득표율 (%)
보수당	Tim Bowles	53,796	27.3	16,504	70,300	51.6
노동당	Lesley Mansell	43,627	22.2	22,296	65,923	48.4
자유민주당	Stephen Williams	39,794	20.2			
무소속	John Savage	29,500	15.0			
녹색당	Darren Hall	22,054	11.2			
영국독립당	Aaron Foot	8,182	4.2			
총 투표수		196953	100.00			
보수당 승리						

마지막으로 미드랜드 서부(West Midlands) 지역 선거 결과이다. 보수당 후보가 41.9%, 노동당 후보가 40.8%로 1차 개표에서 선두를 형성하고 3위 이하의 후보는 6% 미만에 그쳤다. 2차 개표 결과 보수당과 노동당이 1-2위를 하였던 기존 구도는 유지된 채, 과반의 당선자만 도출할 수 있었다. 소수정당 후보에 대한 강한 지지를 표출하면서도, 자신의 표가 사표가 되지않도록 선호를 표시하는 유권자의 전략적 태도에 그나마 잘 부합하는 예로 제시될 수 있을 것이다.

〈표 4-23〉 2017년 영국 시장선거 결과- West Midlands 지역

정 당	후 보	1차 개표		2차 개표		
		1차 개표	1차 득표율 (%)	1차 득표의 이전 표	2차 개표	2차 득표율 (%)
보수당	Andy Street	216280	41.9	22348	238628	50.4
노동당	Sion Simon	210259	40.8	24603	234862	49.6
자유민주당	Beverley Nielsen	30378	5.9			
영국독립당	Pete Durnell	29051	5.6			
녹색당	James Burn	24260	4.7			
공산당	Graham Stevenson	5696	1.1			
총 투표수		523201	100.00			

(3) 영국 시장선거의 보완투표제에 대한 평가

결선투표제와 선호투표제의 단점을 보완하고 장점만 취한다는 보완투표제의 고안 의도와는 달리, 학계 일부이지만 보완투표제에 대한 평가는 그다지 긍정적이지 않다. 콜크(Kolk 2008)는 여러 상황에 대한 시뮬레이션을 통해 보완투표제가 단조성(the monotonicity criterion), heritage, 일관성 조건(the consistency condition)에 부합하지 않는 것으로 평가한다. 또한, 콩도르세 효율성의 측면이나, 콩도르세 패자의 당선을 제어하는 측면에선 보완투표제가 오히려 결선투표제나 선호투표제보다 열위에 있다고 정리한다. 이러한 학계의 분석은 보완투표제를 현재의 우리 국회의원선거제도에 대한 대안으로 고려하기 어렵게 한다.

본 보고서의 입장에서 보완투표제를 단순다수제도의 대안으로 고려하기 어렵게 하는 가장 큰 요인은, 제도 자체가 일부 국가에 국한되어 쓰이며 의회의 의원선거를 위해선 현재 어떠한 지역에서도 활용되지 않는다는 점이다. 영국의 경우 플랜트 위원회가 보완투표제도를 고안하여 제시할 때 그 원 목적은 의회의 단순다수선거제도의 대체를 위한 것이었다. 하지만, 2011년 5월 5일 실시된 영국 전역의 국민투표에서 영국인은 기존의 단순다수선거제도를 유지할 것을 택했다. 전체 19,285,751명이 투표한 국민투표에서 13,013,123명이 ‘보완투표제의 하원선거 도입에 반대’ 하였다. 이는 전체 투표자의 67.9%에 해당하며, 보완투표제도의 도입에 찬성한 6,152,607 명 (32.1%)의 두 배가 넘는 비중이다. 보완투표제 자체의 여러 장점에도 불구하고, 대중의 공감과 지지를 얻기에는 시간과 보다 깊은 검토가 필요함을 보여준다.

V. 대안적 선거제도 및 선거구제 모델의 분석 및 평가

1. 현행 한국 국회의원 선거제도의 문제점

현행 한국 국회의원 선거제도의 문제점은 여러 가지 지적되었으나 가장 큰 문제점은 도시-농촌 간의 불균형이라 할 것이다. 이미 서울의 인구는 전체 인구의 19.5%이며, 수도권이라 할 수 있는 서울·인천·경기의 인구는 49.5%에 이르고 있어 도시-농촌 간의 문제가 아니라 수도권-비수도권의 문제로 되어가고 있다. 구체적으로 제20대 국회의원선거에서 전국의 기초자치단체 중 특별한 도서지역(인천광역시 옹진군, 경상북도 울릉군)을 제외하고 인구가 가장 적은 자치단체는 경상북도 영양군으로 17,944명이었다. 전체 인구를 소선거구 수로 나눈 소선거구의 기준수가 204,214명임을 감안할 때 8.8%에 불과하다는 점은 지방의 과소화가 심각한 수준임을 말해주고 있다. 그리고 인구 3만명 이하의 자치단체도 강원도 고성군·양양군·화천군·양구군, 전라북도 진안군·무주군·장수군·임실군·순창군, 전라남도 구례군, 경상북도 군위군·청송군, 경상남도 의령군 등 13개군에 이르고 있어 이들 지역은 자치단체 자체의 존립이 문제시 되고 있는 실정이다. 이로 인하여 강원도에서는 5개의 기초자치단체가 하나의 선거구를 이루고 있는 곳이 두 군데나 되며, 4개의 기초자치단체가 하나의 선거구를 이루고 있는 곳은 전국에 8곳이나 된다(경북 2, 경남 2, 전남 2, 충북·전북 각 1). 이러한 인구의 불균형 현상은 단순히 선거제도의 개혁만으로 시정할 수 있는 문제는 아니지만, 현행 선거제도에서 더 중시되고 있는 인구대표성을 손상시키지 않으면서 지역대표성을 보완하는 제도의 모색이 필요하다고 하겠다.

다음으로 지적할 수 있는 문제점으로 비례성의 문제를 들 수 있는데, 이 문제는 우리나라의 국회의원 선거제도의 기본 골격이 소선거구 단순다수대표제를 채택하고 있기 때문에 피할 수 없는 문제이기도 하다. 즉 정당별 득표율과 의석율 간의 격차가 크게 나타나고 있어 이를 보완하기 위하여 비례대표제가 있기는 하

나 그 의석수가 현재 전체 의석 300석 중 47석으로 그 비율이 15.7%에 불과해 대표성의 결함을 보완하기에는 크게 부족한 상황이다.

따라서 이러한 문제를 근본적으로 시정하기 위한 방안으로서 중대선거구제의 도입이나 비례대표 의석의 확대와 나아가서는 양원제의 도입까지 제기되기도 한다. 그러나 이러한 방안은 선거제도의 근본적인 개혁뿐 아니라 헌법개정을 필요로 하고 있어 폭넓은 여론의 수렴과 정치권의 대타협 없이는 불가능한 것으로 이를 실현시키기에는 많은 시간이 걸릴 것으로 보인다.

그러므로 본 연구에서는 이러한 근본적인 개혁보다는 현행 제도의 틀 안에서 현실적인 해결 방안을 모색하고자 하는 시도로서, 현 의석수와 소선거구를 그대로 두고 다만 비례대표의 선출 방법을 권역별로 실시하는 방안과 함께 각 권역의 소선거구와 비례대표 의석을 포함하는 전체의석수를 인구비가 아닌 해당 권역의 총 투표수로 결정하는 방안을 제시해보고자 한다.

2. 선거제도 시뮬레이션과 구체적 대안 (연동형 비례제 포함)의 검토

본 연구에서 제안 하는 권역별 비례대표제는 기존의 전국구 비례대표제에서 나타나는 문제점들을 제도적으로 줄이는데 효과를 기대하고 있다. 특히 후보자 선정에 있어서 당 집행부의 독단적 결정과 이에 따르는 잡음이나 당 집행부가 결정하는 후보선정 과정에 유권자의 의사는 전혀 반영되지 않으므로 생겨나는 무관심을 줄여보고자 하는데 목적을 두고 있다.

권역별로 후보자를 선정하게 되면 이를 결정하는 당의 집행부도 그 권역 내에서 어느 정도 알려지고 검증된 인물을 후보로 선정하게 될 것이다. 현재와 같이 유권자에게는 전혀 알려지지 않은 인물을 당 집행부의 필요에 따라 후보로 선정하는 일은 줄어들 것으로 예상되며, 이에 따라 유권자들도 권역별로 선출되는 비례대표 후보자에 보다 큰 관심을 가지고 비례후보에 대한 정당 투표에 임하게 되리라고 보여진다.

비례대표의원의 선출에 있어서 권역의 분할은 다른 연구(중앙선거관리위원회 2015; 황아란 2015; 강원택 2003)에서도 일반적으로 서울권, 수도권(인천·경

기), 충청권, 경북권, 경남권, 호남권(전라·제주)의 6개 권역을 제시하고 있는데 다만 차이점은 강원도를 수도권에 포함시키느냐, 충청권에 포함시키느냐 하는 점만 다를 뿐이다. 본 연구에서는 수도권의 인구의 과잉 현상이나 강원도 유권자의 투표성향 등을 감안하여 충청권에 포함시키는 것이 더욱 적절하다고 판단하여 시뮬레이션을 실시하였다.

다음으로 권역별 의원정수의 산정은 인구 비례가 아닌 투표수를 기준으로 배분하기로 하였다. 의석수의 산정은 인구를 기준으로 하는 것이 일반적이거나 본 연구에서는 투표수를 기준으로 삼아 투표율 높은 권역에 1석이라도 의석수를 많게 배분되게 함으로써 투표율의 제고에도 도움이 제도를 제안해 보고자 하였다.

그리고 권역별 의원정수는 이미 정해져 있는 소선거구 의석수에 비례대표 의석수를 포함하는 전체의석수를 산정하고 이 전체의석수에서 소선거구 의석수를 뺀 수를 해당 권역의 비례대표 의석수로 산정하는 방법을 택하였다. 이렇게 하는 이유는 소선거구에서 지역별로 과대대표된 지역과 과소대표된 지역이 있어 권역 전체의 의석수가 배분 기준(일반적으로 권역별 인구)과 완전히 비례를 이루도록 하여 과대·과소 대표의 격차를 해소함으로써 인구대표성을 높이도록 하였다. 본 연구에서 제시하는 권역별 투표수를 기준으로 의석수를 배분하면 인구수를 기준으로 배분할 때 발생하는 수도권 지역과 비수도권 지역의 의석수의 차이를 투표율의 제고로 다소나마 보완할 수 있으리라고 보여진다. 특히 과소지역에 있어서는 적극적인 투표참가가 해당 권역의 의석수를 증가시킬 수 있다는 투표참가 유인을 제공함으로써 지역대표성을 보완을 기대해 보고자 하였다.

제20대 국회의원선거의 권역별 인구수와 투표수에 따른 권역별 의석수를 비교해보면 다음 표와 같다(권역별 의석수의 산정과 정당별 의석의 배분은 동트식으로 계산하였다).

〈표 5-1〉 인구수에 따른 권역별 의석수

	인천·경기	서울	부산·울산·경남	대전·세종·충청·강원	광주·전라·제주	대구·경북	합계
전체의석	90	59	47	40	34	30	300
지역구	73	49	40	35	31	25	253
비례대표	17	10	7	5	3	5	47

〈표 5-2〉 투표수에 따른 권역별 의석수

	인천·경기	서울	부산·울산·경남	대전·세종·충청·강원	광주·전라·제주	대구·경북	합계
전체의석	87	62	46	40	36	29	300
지역구	73	49	40	35	31	25	253
비례대표	14	13	6	5	5	4	47

참고로 제20대 국회의원 선거의 권역별 투표율을 보면 다음 표와 같다.

〈표 5-3〉 제20대 국회의원 선거의 권역별 투표율

권역	인천·경기	서울	부산·울산·경남	대전·세종·충청·강원	광주·전라·제주	대구·경북	전체
투표율	57.1	59.8	56.6	57.3	62.2	55.38	58.0

위 표에서 알 수 있는 바와 같이 투표수를 기준으로 권역별 의석수를 배분하면 전체 투표율보다 높은 서울과 광주·전라·제주 권역이 인구수를 기준으로 의석수를 배분하는 제도보다 각각 3석, 2석씩 의석이 많아지며, 반대로 전체 투표율보다 낮았던 대구·경북, 부산·울산·경남 권역은 1석씩, 인천·경기 권역은 3석 줄어드는 결과를 보이고 있다.

따라서 투표에 적극적으로 참여한다는 것은 자신이 지지하는 후보나 정당에게 투표하는 것으로 끝나지 않고 해당 권역의 의석수를 늘리게 되어 유권자 자신과 자신이 소속된 권역의 의사를 그만큼 더 국정에 반영할 수 있다는 동인이 될 수 있을 것이다.

다음으로 권역 내에서의 정당별 의석 배분방법에 있어서 독일의 연동형 혼합제는 권역별로 지역구와 비례대표의 의석을 정하고, 정당투표의 결과에 따라 각 정당별로 지역구와 비례대표의 의석을 포함한 정당별 전체의석을 배분한 뒤 전체의석에서 지역구 의석을 뺀 수를 해당 정당의 비례대표 의석으로 정하는 방식이다.

그러나 이 제도를 우리나라에 적용할 경우, 총의석(300석)에서 비례대표 의석(47석)이 차지하는 비율이 매우 낮고, 지역에 따라 특정 정당이 의석을 거의 독차지하는 현상이 일어나고 있는 상황에서는 한 정당에 배분되어야 할 비례대표 의석이 해당 권역의 전체 비례대표 의석을 초과하는 경우가 발생하여 의석 부족의 현상이 발생하거나, 한 정당이 해당 권역에서 획득한 지역구 의석이 그 정당에 배분된 전체의석을 초과하는 초과의석 현상이 발생하여 의석배분이 근본적으로 불가능한 상황이 발생하게 된다.

구체적으로 인천·경기 권역의 전체의석은 90석(인구수에 따른 의석배분의 경우)이고 이 권역의 지역구 의석은 73석이며 그 중 무소속 당선자는 2명이다. 따라서 무소속 의석을 뺀 88석을 각 정당별로 배분하게 되므로 비례대표 의석은 15석이 된다. 독일의 연동형 혼합제에 따라 의석을 배분할 경우 더불어민주당과 국민의당은 득표수에 따라 각각 25석씩 배분되어야 하나, 더불어민주당이 이 권역에서 획득한 지역구 의석은 47석으로 무려 22석의 초과의석이 발생한다. 반면 국민의당은 이 권역에서 지역구 의석을 1석도 얻지 못하여 비례대표 의석을 25석 배분 받아야 하지만, 이 권역에 배분된 비례대표 의석은 15석밖에 되지 않는 부족의석 현상이 발생한다.

서울 권역에서도 위의 두 정당이 같은 현상을 보이고 있으며, 부산·울산·경남 권역에서는 새누리당이 초과의석 현상을, 국민의당이 부족의석 현상을 보이고 있다. 대전·세종·충청·강원 권역에서는 새누리당과 더불어민주당이 초과의석 현상을, 국민의당이 부족의석 현상을 보이고 있으며, 광주·전라·제주 권역에서는 국민의당이 초과의석 현상을, 더불어민주당이 부족의석 현상을 보이고 있다. 대구·경북 권역에서도 새누리당이 초과의석 현상을, 더불어민주당과 국민의당이 부족의석 현상을 보이고 있다.

이와 같이 모든 권역에서 초과의석과 부족의석 현상이 발생하고 있어 독일식 연동형 혼합제는 비례성에 충실한 제도이기는 하나 우리나라와 같은 현실에서는 적합하지 않은 제도라고 볼 수 있다.

따라서 절충적인 방식으로 권역별 투표수에 따라 지역구와 비례대표 의석을 포함한 권역별 전체의석을 산정하고 권역별 전체의석에서 해당 권역의 소선거구 의석을 뺀 숫자를 비례대표 의석으로 정하여, 이 의석을 정당별 득표수로 배분하는 절충형 투표수 연동제를 제안하고자 한다. 이 제도는 정당별 의석 배분에서 비례성이 독일식 연동형 혼합제보다는 떨어지지만, 소선거구의 의석 배분에서 나타나는 상대적 불균형을 비례대표 의석을 통해 다소 보완할 수 있는 이점이 있다.

위의 절충형 투표수 연동제와 인구수를 기준으로 권역별 전체의석을 산정한 절충형 연동제에 따른 권역별 비례대표 의석의 시뮬레이션 결과는 다음 표와 같다.

〈표 5-4〉 절충형 연동제에 따른 비례대표 의석 배분(인구수 기준)

	새누리당	더불어민주당	국민의당	정의당	합계
인천·경기	6	5	5	1	17
서울	3	3	3	1	10
부산·울산·경남	4	2	1	0	7
대전·세종·충청·강원	2	2	1	0	5
광주·전라·제주	0	1	2	0	3
대구·경북	3	1	1	0	5
합계	18	14	13	2	47

〈표 5-5〉 절충형 투표수 연동제에 따른 비례대표 의석 배분

	새누리당	더불어민주당	국민의당	정의당	합계
인천·경기	5	4	4	1	14
서울	4	4	4	1	13
부산·울산·경남	3	2	1	0	6
대전·세종·충청·강원	2	2	1	0	5
광주·전라·제주	0	2	3	0	5
대구·경북	3	0	1	0	4
합계	17	14	14	2	47

참고로 제20대 국회의원 선거의 정당별 비례대표 의석 배분 결과는 다음과 같다.

〈표 5-6〉 제20대 국회의원 선거 정당별 비례의석

정당	새누리당	더불어민주당	국민의당	정의당	합계
의석수	17	13	12	4	47

두 제도에 의한 시뮬레이션 결과를 보면 권역별 비례대표제를 제안하는 측에서 기대하는 지역구도의 탈피에는 크게 미흡한 결과를 보이고 있다. 그러나 지역구도 문제는 특정지역을 정치적 기반으로 정치세력을 유지해왔던 김영삼·김대중의 퇴장으로 1990년대보다는 전반적으로 완화되어, 새누리당에서는 전남북에서 각각 1명씩 지역구 당선자를 내었고, 더불어민주당도 대구에서 1명의 지역구 당선자가 나오게 되었다. 그러나 비례대표의 시뮬레이션 결과를 보면 새누리당은 호남권에서 1석도 얻지 못하고 있다. 이는 지난 번 20대 국회의원 선거 시 국민의당 창당으로 당시의 야권이 분열되어 호남을 기반으로 하는 정치세력이 유동적으로 된 상태에서 새누리당이 표를 얻기에는 어려운 상황이었다고 예상된다. 따라서 비례대표 의석을 늘려가며 예상 당선자를 살펴보아도 9석이 되었을 때 새누리당의 첫 당선자가 나오게 되는 예상 결과이다.

반면 더불어민주당은 대구·경북 권역에서 절충형 연동제로 인구수를 기준으로 비례대표 의석을 산정했을 경우(5석)에는 1석을 획득할 수 있으나, 투표수를 기준으로 한 절충형 투표수 연동제 하에서는 의석 4석으로 줄게되어 의석을 획득하지 못하는 결과가 된다. 이는 지난 번 선거에서 대구·경북 권역이 전국에서 가장 낮은 투표율을 보인 결과이다. 따라서 이 권역의 투표율이 다른 지역과 비슷한 수준으로 높아진다면 다른 권역에서 1석을 찾아올 수 있고 더불어민주당은 이 권역에서 비례대표 1석을 획득할 수 있다는 예측 결과이다.

전체적으로 시뮬레이션의 결과와 지난 제20대 국회의원선거의 결과를 비교해 볼 때, 새누리당·더불어민주당·국민의당 모두 1-2석의 차를 보이고 있어 두 제도는 결과에서 큰 차이를 보이지 않고 있으나, 정의당의 경우 4석에서 2석으

로 줄어드는 큰 차이를 보이고 있다. 이는 현행 비례대표 의원의 선거제도가 전국을 하나의 선거구로 하여 배분되고 있기 때문에 전국적으로 어느 정도의 지지표를 모아 비례대표 의석에 반영시킬 수 있으나, 선거구가 권역별로 분리되면 전국적으로 모은 표가 분산되어 의석 획득에 불리하게 작용된다고 볼 수 있다.

3. 대안 선거구제 도입 시 현실 적용 가능성 평가 및 진단

위에서 살펴본 비례대표 선거의 절충형 투표수 연동제는 권역별로 비례대표 의원을 공천하고 선출한다는 점에서 지금까지의 비례대표 후보 선정을 둘러싼 잡음을 없앨 수 있는 가능성이 높다. 비례대표 후보의 공천을 정당별로 권역 차원에서 결정할 수 있는 여지가 높아짐으로서 지역의 의사가 공천과정에도 충분히 반영될 수 있으며, 정당 내의 지역별 의원들의 의사가 활발히 표출되게 됨으로서 당내 민주주의의 발전에도 기여할 수 있을 것이다.

한편 본 연구에서 제안하고 있는 절충형 투표수 연동제에 따른 시뮬레이션의 결과 정당별 의석분포가 현행 제도와 크게 차이가 없어 정당 간의 이해의 충돌이 적고, 권역 간 의석수의 불균형을 해소함으로써 인구대표성을 시정하면서, 투표수를 기준으로 권역별 의석을 산정함으로써 다소간의 지역대표성을 보완하면서 지역구도의 완화도 기대해 볼 수 있을 것이다. 이러한 기대 효과를 감안해 볼 때 절충형 투표수 연동제는 도입의 필요성 측면과 현실적인 제도개편의 가능성에서 보았을 때 충분히 검토해 볼 수 있는 유용한 대안이라 할 수 있을 것이다.

특히 적극적인 투표 참여가 권역 내의 의석을 늘릴 수 있다는 점은 막연한 기대가 아니라 권역별 비례대표제에 따르는 비례대표 후보자와 유권자 사이의 밀착감이 높아짐으로 충분히 기대할 수 있는 효과로 볼 수 있다. 또한 지역 간 의석수의 불균형의 해소는 불가피하게 수도권과 비수도권의 의석수의 격차를 더욱 확대 할 수 있으나, 이 문제는 비수도권 지역의 유권자들이 수도권 지역 유권자들보다 보다 적극적으로 투표에 참여하여 자신이 속한 권역의 의석수를 늘림으로서 해당 지역 유권자의 의사를 적극적으로 국정에 반영시키려는 노력을

통해서 해결해 나갈 수 있을 것이다.

비수도권 지역의 과소화 문제는 국가균형발전을 위해서 매우 중요한 문제이다. 그러나 과소지역에 대한 배려 차원에서 인구비례를 무시한 국회의원 의석의 배분은 어려운 문제이다. 또한 이를 해결하기 위한 대안도 개헌을 포함한 근본적인 제도 개혁이 아니고서는 별로 없다고 보여진다. 이 문제의 해결을 정부 차원에서도 적극적인 노력이 필요하지만 해당 지역 주민의 노력 또한 중요한 문제이다. 이러한 노력의 하나로서 적극적인 투표 참여를 통한 지역 주민의 의사의 국정반영 노력은 국가의 균형적 발전에도 도움이 될 것으로 보인다.

VI. 결론 및 전망

한국의 국회의원 선거제도는 한국정치과정에서 정치개혁의 골간이 된다. 사실 지역구 의원들은 지방선거에서 자신의 지역구 영역에서 영향력을 현실적으로 포기할 수 없으며, 지방 의회의원, 지방 자치단체장 등과의 연계성을 지니게 된다. 따라서 지방선거에서의 선거구제 개편 문제도 기실 국회의원 선거제도가 정해지고 나서 이와 연동되어 개편되는 것이 현실적으로 효과적이다.

무릇 선거제도에는 ‘비례성’ 과 ‘대표성’ 이라는 가치가 존재하는데, 특히 ‘대표성’ 은 두 가지 의미가 있음에 유의해야만 한다. 하나는 ‘대표성’ 이 어떤 집단을 대표하는 사람이 그 집단의 의사를 하나로 묶는다는 의미에서의 대표성이다. 집단의 의사를 하나로 통합한다는 의미에서의 ‘대표성’ 은 집단을 대표하는 사람들이 여러 명으로 분산되지 않고 한 명으로 대표될수록 그 ‘대표성’ 의 정도가 높다. 또 다른 하나는 그 집단의 다양성을 반영해야 한다는 의미에서의 ‘대표성’ 이다. 즉, 어떤 집단이 다양한 하위 그룹들로 구성된 경우엔, 특정한 가치를 갖는 한 명이 다양한 가치를 대표할 수 없다는 의미에서의 ‘대표성’ 인 것으로 이는 ‘비례성’ 의 의미와 연장선상에 있다.

현행 한국 국회의원 선거제도에서 ‘대표성’ 의 문제는 후자에 연관된 것이다. 광역별로 인구와 지역구 의석이 역전된 지역이 존재한다. 대전광역시의 인구는 1,523,428명, 광주광역시의 인구는 1,475,112명이지만, 대전광역시는 7개, 광주광역시는 8개의 지역구가 존재하고 있다. 지역에 따라 대표성에 차등이 있음을 알 수 있다. 따라서 비례대표 의석을 권역별로 배분할 경우, 단순히 비례대표 의석을 권역별 인구비례로 배분하는 방식, 다시 말하여 지역구 의석과 비례대표 의석을 연동시키지 않고 분리하여 산정하는 방식은 대표성의 원리에 충실한 제도라고는 볼 수 없다.

그러나 대표성의 원리에 충실한 독일의 연동형 혼합제는 의석 배분의 결과에 있어서는 비례대표제라고 볼 수 있으나 우리나라에서는 실시하기 불가능하므로,

절충적인 방식으로 권역별 투표수에 따라 지역구와 비례대표 의석을 포함한 전체의석을 배정하고 전체의석에서 해당 권역의 지역구 의석을 뺀 숫자를 비례대표 의석으로 확정하고 이 의석을 정당별 득표수로 배분하는 방법을 생각해 볼 수 있다. 이 제도는 전체의석 배분에서 대표성이 비례대표제보다는 떨어지지만, 의석 배분에서는 지역구에서 나타나는 상대적 불균형을 비례대표 의석을 통해 다소 보완할 수 있는 이점이 있다.

현재 선거구제 개편에서 논의의 핵심에 있는 혼합제(Mixed System)-독일식 연동형(MMP) 혼합제를 중심으로 논의하자면, 제도 도입 가능성에는 도입 시 예상되는 기존제도로 부터의 변화에 대한 정보가 기본이 된다. 독일의 연동형 혼합제는 권역별로 지역구와 비례대표의 의석을 정하고, 정당투표의 결과에 따라 각 정당별 지역구와 비례대표의 의석을 포함한 전체의석을 배분한 뒤 정당별로 전체의석에서 지역구 의석을 뺀 수를 비례대표 의석으로 정하여 각 정당에 배분하는 방식이다.

우선, 권역을 어떻게 나눌 것인가의 문제가 있다. 인구 순으로 볼 때, 경기·인천, 서울, 부산·울산·경남, 대전·세종·충청·강원, 광주·전라·제주, 대구·경북으로 가상하여 권역을 나눠 볼 수 있다. 강원을 충청권에 포함시키는 것이 다소 문제가 있으나 경기·인천에 포함시키면 권역 중에서 인구가 가장 많은 곳으로서 강원 지역이 이익이 반영되기 어려운 점이 있다.

독일의 연동형 혼합제를 우리나라에 적용할 경우, 총 의석(300석)에서 비례대표 의석(47석)이 차지하는 비율이 매우 낮고, 지역에 따라 특정 정당이 의석을 거의 독차지하는 현상이 일어나고 있는 상황에서는 한 정당에 배분되어야 할 비례대표 의석이 해당 권역 전체의 비례대표 의석을 초과하는 부족의석 현상과 한 정당이 해당 권역에서 획득한 지역구 의석이 그 정당에 배분된 의석을 초과하는 초과의석 현상이 발생하여 의석배분이 근본적으로 불가능한 상황이다.

구체적으로 인천·경기 권역의 전체의석은 90석이고 이 권역의 지역구 의석은 73석이며 그 중 무소속 당선자는 2명이다. 따라서 무소속 의석을 뺀 88석을 각 정당별로 배분하게 되며 따라서 비례대표 의석은 15석이 된다. 이 방식에 따라 의석을 배분할 경우 더불어민주당과 국민의당은 득표수에 따라 각각 25석씩

배분되어야 하나, 더불어민주당이 이 권역에서 획득한 지역구 의석은 47석으로 무려 22석의 초과의석이 발생한다. 반면 국민의당은 이 권역에서 지역구 의석을 1석도 얻지 못하여 비례대표 의석을 25석 배분 받아야 하지만, 이 권역에 배분된 비례대표 의석은 15석밖에 되지 않는 부족의석 현상이 발생한다.

서울 권역에서도 위의 두 정당이 같은 현상을 보이고 있으며, 부산·울산·경남 권역에서는 새누리당이 초과의석 현상을, 국민의당이 부족의석 현상을 보이고 있다. 대전·세종·충청·강원 권역에서는 새누리당과 더불어민주당이 초과의석 현상을, 국민의당이 부족의석 현상을 보이고 있으며, 광주·전라·제주 권역에서는 국민의당이 초과의석 현상을, 더불어민주당이 부족의석 현상을 보이고 있다. 대구·경북 권역에서도 새누리당이 초과의석 현상을, 더불어민주당과 국민의당이 부족의석 현상을 보이고 있다.

이와 같이 모든 권역에서 초과의석과 부족의석 현상이 발생하고 있어 독일식 연동형 혼합제는 우리 사회와 정치권이 현행 제도를 기반으로 하여 변화를 도모한다고 할 때, 우리나라와 같은 현실에서는 적합성이 그다지 높지 않은 제도라고 조심스럽게 평가해 본다.

선거구제 개편 논의에서 가치판단을 제외하면, 제안하는 제도에 따른 시뮬레이션의 결과가 기존의 제도에 따른 선거결과와 큰 차이가 없어야 제도개선 가능성이 높다고 볼 수 있다. 제안하는 제도의 시뮬레이션의 결과 특정 정당에게 크게 유리하고, 다른 정당에게 크게 불리하면 제도개선 가능성은 불가능하다고 보아야 한다. 그러나 20대 국회의원 선거 후 탄핵, 정권교체 등으로 정당의 이합집산이 있었고 완전히 새로운 상황이 전개되고 있으므로 만약 특정 제도가 한국의 정치발전을 위해서 허심탄회한 정치권의 선거구제 개편 논의가 이루어질 수 있는 시점은 지금이 적기라 할 수 있다.

선거구제 개편을 위한 논의체계는 다양할 수 있지만, 현실적으로 유권자들에게 쉽게 이해되고 논의과정에서의 간결성을 위해서 ‘선거구역 크기’ (District Magnitude: M)를 중심으로 하는 것이 편리하다고 본다. 즉, 한 선거단위에서 한 명만 선출할 것인지, 2명을 선출할 것인지, 3-5인을 선출할 것인지, 5-10인을 선출할 것인지 하는 것이다. 결국 현행 선거구제 개편논의는 한 선거구에서

다수를 선출하는 제도로의 개편을 논하는 것이 핵심일 것이다.

현행 선거구제 개편 논의가 ‘비례구’에 대한 논의와 연결되어 있을 때, 위에서 살펴본 ‘비례제’의 도입을 위해 참고한 다양한 제도들을 고려해 볼 때, 이것은 결국 두 가지의 논점으로 축약됨을 알 수 있다.

첫째, 일단, 한 선거구역 단위를 기본으로 선출되는 의원의 수가 많아야만, 정당간 득표율과 의석율간의 비례성이 보장된다. 비례구의 의원수를 제법 높은 수준으로 올리기 전에는 비례제도의 도입 논의는 그 실효성이 낮을 수 있다. 정당간 득표율과 의석율의 비례성을 최대로 하기 위한 비례제도 도입의 극단은 네덜란드와 유사한 방식으로 전국을 단일 광역구로 하여 유권자들이 정당에만 기표하는 방식이다. 하지만, 이런 경우 정당명부를 누가 만들 것인지에 대해서 논란이 발생한다. 한국의 정치현실은 국회와 정당에 대한 국민의 불신감이 팽배한 상태인데, 정치권에 대한 불신감 속에선 정당명부를 작성함에 있어서 ‘개방형 정당명부식’ 도입에 대한 논의가 추가로 발생한다. 현재 한국의 유권자들은 비례의원의 숫자가 제법 증가하여 정당명부의 중요성이 상대적으로 지금보다 높은 수준으로 부각되는 경우엔, 현행처럼 ‘폐쇄형 정당명부’를 인정하기 어려울 수도 있다.

둘째, 비례성 보장을 위해서 다양한 의석수 배분제도들이 존재한다. 할당식(quota)인 헤어(Hare)방식으로 하건(또는 군소정당에게 조금 더 유리한 하젠바흐-비쇼프식으로 하건), 나눗식(divisor)인 동트(d'hondt)방식으로 하건(또는 군소정당에게 조금 더 유리한 생-라게 방식으로 하건) 득표수의 비례성을 의석수로 전달하기 위해선 충분히 큰 수의 의석수가 전제되어야만 한다. 이것은 선거구제 개편 논의에서 광역별 선거단위 또는 비례구에서 선출하는 의원의 수가 충분히 커야만 함을 의미한다. 할당식이나 나눗식의 다양한 방식들을 종합적으로 고려할 때, 선거구역을 5인정도를 선출하는 선거구역으로 나누어서는 비례성이 보장되지 않으며, 적어도 15인내지 20인 정도를 선출하는 선거구역으로 나눌 필요가 있다.

셋째, 현행 지역구를 완전히 포기하지 못하고, 지역구와 비례구의 크기를 2:1로 가져간다면, 비례의원의 숫자가 늘어나게 된다. 이런 경우, 하젠바흐-비쇼프

방식이나 생-라게 방식은 조금 더 군소정당에게 유리할 수 있다. 만약 단순다수
소선거구제 구역을 완전히 없애고 중?대선거구로 할 경우엔 보다 넓은 단위의
광역별 대선거구제가 정당 간 득표비례성을 보장하는 방법이고, 광역별 대선거구
제로 가는 경우엔, 사실상 현행 비례구는 필요 없을 수도 있다.

<참고문헌>

- 강우진. 2015. “선거구 획정의 정치학: 쟁점과 과제.” 『의정연구』 21(2), 6-31.
- 강원택. 2002. “국회의원 선거제도 개혁,” 진영재 편. 『한국의 선거제도 I』 서울: 한국사회과학데이터센터, 143-175.
- 강원택. 2003. “바람직한 선거제도의 개혁방안.” 『한국정당학회보』 2(2), 5-21.
- 강원택. 2006. 『한국의 정치개혁과 민주주의』 서울: 인간사랑.
- 강원택. 2009. “지역주의 극복과 정치 통합을 위한 선거제도 개혁의 방안.” 『입법과정책』 1(1), 31-54.
- 강원택. 2011. “제3공화국의 선거.” 한국선거학회 편. 『한국 선거60년: 이론과 실제』 서울: 도서출판 오름, 93-116.
- 강휘원. 2015. “제20대 국회의원 선거구획정의 지역대표성 강화 방안.” 『한국정치연구』 24(2), 121-149.
- 김선화. 2012. “국회의원 정수의 적정성과 위헌논쟁.” 『이슈와 논점』 391.
- 김영진. 2016. “미국에서의 선거구획정 및 게리맨더링에 관한 법적 논의: 우리의 국회의원 지역선거구획정 관련문제에의 시사점.” 『고려법학』 80(0), 39-74.
- 김영태. 2001. “독일연방의회 선거체계의 제도적 효과: 한국 선거체계 개혁에 주는 시사점을 중심으로.” 『국제정치논총』 41(3), 279-296.
- 김영태. 2002. “1인2표제의 제도적 효과와 정치적 영향.” 진영재 편. 『한국의 선거제도 I』 서울: 한국사회과학데이터센터, 205-249.
- 김용호. 1993. “국회의원 선거제도의 변화와 정치적 효과 분석.” 이남영 편. 『한국의 선거 I』 서울: 나남, 285-310.
- 김 욱. 2006. “독일 연방의회 선거제도가 한국의 선거제도 개혁에 주는 시사점.” 『세계지역연구』 24(3), 53-70.

- 김재한. 2002. “합헌적 비례대표의원 당선결정방식.” 진영재 편. 『한국의 선거제도 I』 서울: 한국사회과학데이터센터, 251-273.
- 김종갑. 2012. “2011년 개정 독일선거제도와 한국적 적용방안.” 『현대정치연구』 5(2), 45-74.
- 김종갑·신두철. 2014. “2013년 독일선거제도의 변화와 한국 총선에의 적용.” 『한국정치학회 보』 48(1), 207-220.
- 김종갑·이정진. 2017. “오스트리아 비례대표제의 주요 특징 및 시사점.” 『이슈와논점』 1250.
- 김형준·김도중. 2003. “국회의원 선거구획정의 제도 개혁에 관한 연구: 인구 대표성과 지역대표성의 조화를 중심으로.” 『대한정치학회보』 11(2), 45-64.
- 박재정. 2013. “오스트리아의 협의체민주주의의 변화와 지속성: 유권자의 투표행태 변화를 중심으로.” 『사회과학연구』 24(3), 259-284.
- 박찬욱 편. 2000. 『비례대표선거제도』 서울: 박영사.
- 박찬욱. 2005. “지역균열의 해소와 균형정치: 선거구제 개편 논의를 중심으로.” 『한국정치연구』 14(2), 69-125.
- 손형섭. 2012. “선거구제도에 관한 새로운 試論: 소위 도농복합선거구제의 수용가능성 논의.” 『세계헌법연구』 18(1), 27-57.
- 서복경. 2011. “제1공화국의 선거.” 한국선거학회 편. 『한국 선거60년: 이론과 실제』 서울: 도서출판 오름, 29-60.
- 서복경. 2011. “제도개혁의 정치: 선거구제 개편 논의를 중심으로.” 『현대정치연구』 4(2), 53-73.
- 서복경. 2012. “한국 의석할당제도의 문제점: 선거구 획정과 선거인수 불균형.” 『한국정치연구』 21(1), 79-100.
- 서복경. 2015. “선거구획정: 해외 제도와 적용 사례.” 『입법과 정책』 7(1), 27-55.
- 신명순. 1995. “전국구 국회의언제도의 비판적 고찰.” 『한국정치학회보』

- 28(2), 239-258.
- 신 진. 2012. “한국의 선거구 획정과 투표가치의 평등성.” 『대한정치학회보』 19(3), 49-70.
- 심지연. 2002. “박정희정부하의 정당구도 분석(2).” 『한국정당학회보』 1(1), 177-205.
- 심지연. 2013. 『한국정당정치사: 위기와 통합의 정치』 서울: 백산서당.
- 안순철. 1998. 『선거체제비교』 파주: 법문사.
- 안순철. 2016. 『선거체제 비교: 제도적 효과와 정치적 영향(개정판)』 파주: 법문사.
- 안승국. 2010. “국회의원 선거제도의 변화와 정치적 효과: 선거구제와 비례대표제를 중심으로.” 『한국정치외교사논총』 32(1), 259-288.
- 안영병. 2013. 『왜 오스트리아 모델인가』 서울: (주)문학과지성사.
- 윤종빈. 2017. “국회의원 선거구획정의 쟁점과 개선방안.” 『현대정치연구』 10(2), 131-156.
- 이갑윤. 1996. “국회의원 선거제도의 개혁과제: 지역구 선거구획의 시정과 전국구의원제도의 폐지.” 『의정연구』 3(0), 92-111.
- 이부하·장지연. 2013. “독일의 연동형 혼합선거제 도입 검토.” 『법과정책』 19(2), 307-328.
- 이소영. 2014. “2013년 오스트리아 총선과 전망.” 『선거연구』 4(1), 175-188.
- 이재묵. 2016. “선거구 획정의 쟁점과 과제.” 『동서연구』 28(1), 175-202.
- 장영철. 2015. “오스트리아 연방헌법체계 내에서 연방대통령의 지위와 권한.” 『헌법학연구』 21(3), 99-132.
- 정만희. 2012. “선거구 획정의 기본문제.” 『공법연구』 13(3), 135-169.
- 정준표. 2014. “독일선거제도: 작동 원리와 한국선거에의 적용 가능성.” 『한국정치학회보』 48(2), 29-56.
- 조성대. 2010. “선거구제의 정치적 효과에 관한 연구.” 『현대정치연구』

3(2), 115-150.

- 조진만. 2011. “제5공화국의 선거.” 한국선거학회 편. 『한국 선거60년: 이론과 실제』 서울: 도서출판 오름, 141-173.
- 중앙선거관리위원회. 1973. 『대한민국선거사』 제1집. 서울: 중앙선거관리위원회.
- 중앙선거관리위원회. 2015. 『정치관계법 개정의견』 2015년 2월.
- 지병근. 2011. “노무현 정부 시기의 선거.” 한국선거학회 편. 『한국 선거60년: 이론과 실제』 서울: 도서출판 오름, 293-321.
- 지병문 · 김용철 · 천성권 · 지충남 · 유경화. 2010. 『현대한국의 정치: 전개과정과 동인』 서울: 박영사.
- 진영재. 2002. “각급 선거 간 조화문제.” 진영재 편. 『한국의 선거제도 I』 서울: 한국사회과학데이터센터, 113-140.
- 진영재. 2006. “국회의원 선거제도 변천사: 약술.” 『한국정치: 통치구조, 정당, 선거』 서울: 법문사, 315-318.
- 최희수. 2017. “분권형 개헌논의와 오스트리아 정부형태.” 『일감법학』 37, 241-272.
- 하세헌. 2008. “지역구도 타파와 국회의원 선거제도 개혁.” 『사회과학 담론과 정책』 1(0), 245-262.
- 한국선거학회 편. 2011. 『한국 선거60년: 이론과 실제』 서울: 도서출판 오름.
- 홍완식. 2015. “선거제도 개편에 관한 연구: 중대선거구제와 권역별 비례대표제를 중심으로.” 『법학연구』 59(0), 305-329.
- 홍재우. 2013. “독일 선거제도의 연대기: 제도적 진화의 정치.” 『유라시아연구』 10(4), 87-113.
- 홍재우. 2016. “제20대 국회의원선거 선거구획정 과정 및 평가.” 『의정연구』 22(1), 6-45.
- 황아란. 2002. “국회의원 선거구제 개편논의에 대한 비판적 고찰.” 진영재 편. 『한국의 선거 IV』 서울: 한국사회과학데이터센터, 337-369.
- 황아란. 2015. “국회의원선거의 권역별 비례대표제 도입의 대안 제시.” 『21

세기정치학회보』 25(4), 1-24.

Carstairs, Andrew McLaren. 1980. *A Short History of Electoral Systems in Western Europe*. London: George Aleen & Unwin.

Farrel, David M. 2011. *Electoral Systems: A Comparative Introduction*.

Palgrave macmillan. 전용주 역. 2017. 『선거제도의 이해』 파주: 한울아카데미.

Kolk, Henk van der. 2008. “Supplementary Vote; analysis, applications, and alternatives.” *Electoral Studies* 27. 417-423.

Lijphart. 1994. *Electoral Systems and Party Systems: A Study and Twenty-Seven Democracies, 1945-1990*. Oxford: Oxford University Press.

Lijphart. 1999. *Patters of Democracy: Government Forms and Performance in Thirty-Six Countries*. New Haven, Conn.: Yale University Press.

Massicotte, Louise and André Blais. 1999. “Mixed Electoral Systems: A Conceptual and Empirical Survey.” *Electoral Studies*. 18: 341-366.

Reilly and Reynolds. 1999. “Electoral Systems and Conflict in Divided Societies.” Papers on International Conflict Resolution No. 2. Washington, DC: National Academy Press.

Reynolds, A., Reilly, B. and Ellis, A. 2008. *Electoral system design: The new international IDEA handbook*. International Institute for Democracy and Electoral Assistance, Stockholm, Sweden.

Shugart, Matthew S. and Martin P. Wattenberg. 2001. “Mixed-Member Electoral Systems: A Definifiton and Typology.” in Matthew S. Shugart and Martin P. Wattenberg(eds.). *Mixed-Member Electoral Systems: The Best of Both Worlds?* Oxford: Oxford University Press.

Sprague, J. 1980. *On Duverger's Sociological Law: The Connection Between Electoral Laws and Party Systems*. Political Science Paper 48. St. Louis: Washington University Press.

Taagepera, Rein and Matthew Soberg Shugart. 1989. *Seats and Votes: The Effects and Determinants of Electoral Systems*. New Haven: Yale University Press.

https://en.wikipedia.org/wiki/Austrian_legislative_election,_2017
(검색일: 2017.11.08.).

<https://wahl17.bmi.gv.at/> (검색일: 2017.11.08.).

<https://www.bundeswahlleiter.de> (검색일: 2017.11.08.).

<http://www.parties-and-elections.eu/austria.html> (검색일: 2017.11.08.).

