

비례성과 대표성 보장을 위한 선거구제 개편방안 실증 연구



비례성과 대표성 보장을 위한
선거구제 개편 방안 실증 연구

비례성과 대표성 보장을 위한 선거구제 개편 방안 실증 연구

2023.08

2023년도 중앙선거관리위원회 연구용역보고서

『비례성과 대표성 보장을 위한 선거구제 개편 방안 실증 연구』

책임 연구원 : 신 정 섭 (숭실대학교 교수)

공동 연구원 : 조 영 호 (서강대학교 교수)

강 우 창 (고려대학교 교수)

허 석 재 (국회입법조사처 입법조사관)

연구 기간 : 2023. 4. . - 2023. 8. .

연구수행기관 : 사단법인 한국정치학회

본 연구보고서는 2023년도 중앙선거관리위원회 연구용역과제로서
연구내용은 중앙선거관리위원회의 공식견해가 아님.

최종보고서 제출문

중앙선거관리위원회 귀하

본 보고서를 「비례성과 대표성 보장을 위한 선거구제 개편 방안 실증 연구」 최종보고서로 별첨과 함께 제출합니다.

2023년 8월 22일

연구기간: 2023. 4. . - 2023. 8. .

연구책임자

· 책임연구원 : 신정섭

연구참여자

· 공동연구원 : 조영호

· 공동연구원 : 강우창

· 공동연구원 : 허석재

연구단체의장

한국정치학회장



최이진

지인

목 차

○ 연구보고서 목차

I. 서 론	1
1.1 연구의 목적	1
1.2 연구의 필요성	3
1.3 연구의 분석결과	5
II. 일본 참의원과 중의원 선거제도	12
2.1. 참의원 선거제도	12
2.2. 중의원 선거제도	20
2.3. 선거관리	26
2.4. 소결	39
III. 독일의 권역별 비례대표제와 의원정수 변경 사례	43
3.1. 독일 선거제도와 의원정수 변경	43
3.2. 독일의 인물화된 비례대표제	45
3.3. 초과의원석의 문제	47
3.4. 헌법재판소의 헌법불합치 결정	54
3.5. 2023년 「연방선거법」 개정	58
3.6. 독일의 선거관리	61
3.7. 소결	65
IV. 핀란드와 스웨덴의 개방형 명부 비례대표제	68
4.1. 핀란드: 완전개방형 비례대표제	68
4.2. 스웨덴: 준개방형 비례대표제	87
4.3. 개방형 비례대표제 추가 사례 검토: 네덜란드	107
4.4. 개방형 비례대표제 한국 도입 시 예상되는 문제	110
4.5. 소결	116

V. 다양한 선거제와 선거제도 변화에 대한 여론	120
VI. 결론: 선거제도 변화 논의에 대한 제언	134
〈참고문헌〉	138

○ 표 목차

〈표 2.1.1〉 선거구 선거 개요	13
〈표 2.1.2〉 비례대표선거 개요	16
〈표 2.2.1〉 일본 중의원선거 당선인 결정 과정	24
〈표 2.3.1〉 개표 소요 시간, 2021년 규슈 지역	36
〈표 3.2.1〉 독일 연방의회 선거제도 변천	47
〈표 3.3.1〉 정당명부 작성단위와 초과의석 처리방식	48
〈표 3.5.1〉 독일 「연방선거법」 제25차 개정 내용	60
〈표 4.1.1〉 주요국가의 선거 불비례성 수준	72
〈표 4.1.2〉 1991년 핀란드 의회 선거에서 카렐리아(Karelia) 선거구 사례	73
〈표 4.1.3〉 핀란드의 선거구와 선거구 크기	78
〈표 4.1.4〉 2023년 핀란드 의회 선거 출마 후보자 숫자	79
〈표 4.2.1〉 2022년 스웨덴 의회 선거 선거구별 할당의석	86
〈표 4.2.2〉 2002년 스웨덴 의회 선거에서 크로노버그(Kronoberg) 선거구 사	91
〈표 4.2.3〉 2002년 스웨덴 의회 선거에서 주요 정당의 득표율과 할당의석	92
〈표 4.2.4〉 스웨덴 의회 여성의원 비율 변화	94
〈표 5.2.1〉 시민 의견 수렴 방식 구분	126

○ 그림 목차

〈그림 1.2.1〉 일본 선거제도 요약	6
〈그림 1.2.2〉 독일 선거제도 요약	8
〈그림 2.1.1〉 비구속명부와 특별지정명부의 예	14
〈그림 2.1.2〉 2022년 참의원선거 자민당 비례대표 선거 공보	15
〈그림 2.3.1〉 참의원 선거 투표 흐름도	27
〈그림 2.3.2〉 참의원 선거 투표용지	28
〈그림 2.3.3〉 참의원 선거구 선거 후보자 명단	29
〈그림 2.3.4〉 참의원 비례대표 선거 후보자 명단	29
〈그림 2.3.5〉 투표 종료 시각 오후 8시	32
〈그림 2.3.6〉 개표 시작, 오후 9시 30분	32
〈그림 2.3.7〉 개표 시작, 오후 9시 31분	33
〈그림 2.3.8〉 비례대표 자동판독기 사용 3	3
〈그림 2.3.9〉 자동계수기 사용	34
〈그림 2.3.10〉 투표용지 뭉치 날인	35
〈그림 2.3.11〉 집적대	35
〈그림 2.3.12〉 개표종료	36
〈그림 3.1.1〉 OECD 국가의 의원 1인당 인구수 (하원 기준)	43
〈그림 3.1.2〉 OECD 국가의 의원 1인당 인구수 (하원 기준)	44
〈그림 3.3.1〉 뉴질랜드의 의원정수 추이	49
〈그림 3.4.1〉 독일 연방의회 의석수 추이	57
〈그림 3.4.2〉 독일 연방议회의 유효정당수와 분할투표 추이	58
〈그림 3.6.1〉 독일 연방의회선거 투표용지	63
〈그림 3.6.2〉 독일 연방의회선거 투표소	64
〈그림 3.7.1〉 유럽 국가 총선의 불비례성 추이	66
〈그림 4.1.1〉 유럽 국가의 의회에서 여성의원 비율	75
〈그림 4.1.2〉 핀란드 선거관리 기구 조직표	77
〈그림 4.1.3〉 핀란드 의회 선거 홍보 포스터	80
〈그림 4.1.4〉 핀란드의 투표용지	83
〈그림 4.1.5〉 핀란드 기표소 사진	83

〈그림 4.1.6〉 핀란드 개표 사진	86
〈그림 4.2.1〉 스웨덴 선거관리위원회 조직도	95
〈그림 4.2.2〉 2018년 스웨덴 의회 선거 홍보 포스터(사민당 포스터)	99
〈그림 4.2.3〉 스웨덴 선거 투표카드	100
〈그림 4.2.4〉 스웨덴 선거 투표용지	101
〈그림 4.2.5〉 스웨덴의 투표용지 비치대	104
〈그림 4.2.6〉 2022년 스웨덴 의회 선거 개표 모습(투표구 개표)	105
〈그림 4.3.1〉 네덜란드의 완전개방형 비례대표제도 기표방식	109
〈그림 4.3.2〉 2017년 네덜란드 하원선거 투표용지	110
〈그림 5.1.1〉 선거제도 개편의 필요성 인식	121
〈그림 5.1.2〉 지역구 국회의원 적정 비율	122
〈그림 5.1.3〉 국회의원 정수 확대	122
〈그림 5.1.4〉 준연동형 비례대표제 개편	123
〈그림 5.1.5〉 소선거구제의 영향 평가	123
〈그림 5.1.6〉 소선거구제 평가	124
〈그림 5.1.6〉 비례대표 선거 방식 평가	125
〈그림 5.1.7〉 비례대표 의원 정수 평가	126
〈그림 5.2.1〉 국회의원 선거제도 개편의 필요성	128
〈그림 5.2.2〉 선거구 크기	129
〈그림 5.2.3〉 비례대표 의석 배분 방식	130
〈그림 5.2.4〉 지역구 의원수와 비례대표 의원 수 비율	131
〈그림 5.2.5〉 국회의원 정수	132

요 약 문 (국 문)

- 선거제도는 다음 세 가지로 구성되어 있음: 표의 구조(ballot structure), 선거 공식(electoral formula), 선거구의 크기(district magnitude).
- 세 가지 구성요소와 특성에 따라서 대표성과 비례성에서 차이는 발생하고, 한국의 국회의원 선거제도는 1인 지역구에 정당별 1명의 후보만을 공천하여 표에 반영하고 단순다수제로 의석을 결정하는 257개 지역구와 47개의 전국비례제를 결합한 혼합형이지만, 비례의원의 힘이 약하다는 점에서 혼합형 선거제도 중에서 승자가 의석을 많이 가져가는 다수주의적 특징이 강함.
- 1인 지역구 다수주의적 특징이 강한 한국의 선거제도는 단순함과 안정성이라는 장점에도 불구하고, 사표를 만들고, 유권자들 사이에서 진심투표(sincere voting)보다는 전술적 투표(tactical voting)를 유도하며, 나아가 한국에서 지역주의적 정당구도를 지속하여 정치의 전국화와 대표성을 약화하는 문제점을 지속할 뿐만 아니라 불비례성과 국회의원들의 의정활동을 국가로부터 이탈시켜 지역에 천착하게 만들.
- 최근 선거구제를 포함한 선거제도 개혁에 대한 논의가 정치권과 학계에서 증가하고 있는데, 본 연구는 다른 선거제도를 실행하고 있는 나라들을 연구하여, 다양한 선거제도와 비례성/대표성 간 관계는 물론 선거관리에 있어서 차이점과 시사점을 연구함.
- 구체적으로 일본의 참의원 및 중의원 선거제도, 독일의 권역별 비례대표제, 핀란드와 스웨덴의 개방형 명부 비례제를 비교 분석하고, 추가하여 다음 세 가지 연구를 수행함: 1) 최근 한국 사회에서 관심이 증가하고 있는 독일의 의원정수 변경 사례 검토; 2) 네덜란드 완전개방형 비례대표제 검토; 3) 다양한 선거제도 및 쟁점에 대한 국민여론조사.
- 분석 결과, 선거구의 크기가 크고, 정당 중심의 비례대표제를 도입한 나라들에서 비례성과 대표성이 높아진다는 오래된 명제가 확인되었음.

- 그러나 일본의 사례에서 보듯이 단순히 선거구제 하나만 변경한다고 하여 대표성과 비례성에서 큰 변화를 기대하기는 어려운 데, 그 이유는 두 가지임: 1) 선거제도 변화가 아래로부터의 도전과 요구에 의해서 변화하였다기보다는 기존 기성 정당과 정치권이 위기를 모면하기 위한 관점에서 위로부터 설계됨, 2) 일부 선거구제는 커졌으나, 정당은 기존의 이익을 유지하는 방식으로 기표방식과 선거공식을 조정함.
- 반면 독일, 핀란드, 스웨덴, 네덜란드 등의 해외사례에서 보여 주듯이, 선거제도가 사회적 도전과 요구에 의해서 종합적으로 변화하고, 정당을 중심으로 의석이 배분되고 의회가 구성될 경우 대표성의 다원화와 비례성의 개선은 뚜렷함.
- 선거관리와 관련하여 1) 유럽의 연동형 비례대표제와 개방형 비례대표제는 선거관리 측면에서 오랜 지방자치의 전통과 투표관행의 다양성으로 인해 많은 비용과 시간이 요구되고 그 논란과 문제 해결에 있어서 현장중심적 측면이 강하고, 2) 일본은 내무성의 관료주도형 선거관리를 특성을 보이는 반면, 3) 한국의 단순다수제 지역구 중심의 선거제도는 전국표준화에 기반하여 빠르고, 지방공무원들을 투입하여, 효율 우선주의적 투개표 관리를 특징으로 하고 있으나 중앙선거위가 그 실행과 책임을 전담.
- 결과적으로 유럽과 일본에서는 지방자치의 전통으로 분산된 선거 실행과 문화의 경험이 축적되어 현장의 선거부정 문제는 작거나 투표소 차원에서 해소되는 반면, 한국에서 관련 문제의 제기과 논란은 커지고 있는데, 이는 한국의 선거관리가 헌법적 독립기관으로서의 중앙선거관리위원회가 지방공무원에 의존하여 수행되며 시민들의 자발적 참여와 주도의 수준은 낮다는 점에서 선거관리와 투개표 실행 및 책임에서 삼중 구조의 한계에 직면하였기 때문으로 판단됨.
- 결론적으로 본 연구는 다음 네 가지 정치적 시사점을 제시함: 1) 선거제도가 비례성과 대표성과 같은 정치적 가치를 중심으로 변화하고, 그 효과를 기대한다는 것은 매우 어렵지만, 아래로부터의 요구를 바탕으로 정당이 중심이 되는 방향으로 개혁 될 경우 긍정적 효과를 기대할 수 있음; 2) 따라서 비례성과 대

표성을 높이기 위해서는 한국 선거제도가 지역구와 인물 중심의 선거에서 정당 중심의 선거로 바뀌어야 하고, 이와 같은 변화는 선거관리에 있어서 대대적인 변화를 동반할 것임; 3) 문제는 한국의 선거관리체제(election management regime)는 독립적 선거관리기관의 존재에도 불구하고, 그 기반과 지원이 취약한 상태로 변화를 수용할 준비와 선거문화가 부족한 것으로 판단됨; 4) 장기적으로 정당과 시민사회가 선거제도 변화를 추진할 경우, 선거의 책임과 부담도 함께 나눔으로써 한국선거의 높은 해외 평판을 유지하여 한국 선거민주주의의 국가 브랜드를 지속하고 높여야 함.

I. 서론

1.1 연구의 목적

본 연구용역의 목적은 한국의 소선거구제 중심의 선거제도와 비교하여, 다른 선거제도를 운용하고 있는 나라에서 정치적 비례성과 대표성이 어떻게 다르고 선거관리를 어떻게 실행하고 있는가를 분석하는 데 있다. 나아가 다양한 선거제도들이 실제로 도입되었을 경우 비례성과 대표성에서의 어떤 변화가 예상되며, 이를 위해 우리 사회는 물론 선거관리위원회가 준비해야 할 것이 무엇인지를 연구하여 정책적 시사점을 도출하는 것이다.

구체적으로 일본의 참의원 및 중의원 선거제도, 독일의 권역별 비례대표제, 핀란드와 스웨덴의 개방형 명부 비례제를 비교 분석한다. 나아가 용역보고서의 정보적 가치를 높이기 위해서 다음 세 가지 과업을 추가적으로 수행하였다: 1) 최근 한국 사회에서 관심이 증가하고 있는 독일의 의원정수 변경 사례 분석; 2) 네덜란드 완전 개방형 비례대표제 검토; 3) 다양한 선거제도 및 쟁점에 대한 국민여론조사.

분석 결과, 선거구의 크기가 크고, 정당 중심의 비례대표제를 도입한 나라들에서 비례성과 대표성이 높아진다는 오래된 명제가 확인되었다. 그러나 독일, 핀란드, 스웨덴, 네덜란드 등의 해외사례에서 보여 주듯이, 연동형 비례대표제나 개방형 비례대표제는 선거관리 측면에서 좀 더 많은 비용과 시간이 요구된다. 반면 한국의 단순다수제 중심의 선거제도는 전국적 표준화에 기반하여 빠르고, 효율 우선주의적 선거관리를 하는 특징을 지니고 있다. 이러한 선거관리 제도가 오랜 세월을 통해 자리 잡은 만큼, 현행 선거관리 제도를 고려하지 않을 수 없으며, 이에 대한 고려를 하면서도 새로운 제도들이 가져올 긍정적 혹은 부정적 효과들을 분석하고 시뮬레이션 해 볼 필요가 있다. 특히 한국에서 다인 선거구제와 정당중심의 비례제를 도입할 경우 그 정치적 효과와 비용은 물론, 선거에 대한 한국 유권자들의 기대와 우려에 대한 면밀한 고려가 필요하다. 이와 같은 추가적인 비교분석검토는 한국의 선거관리와 품질이 세계에서도 높게 평가받고 있기에(Norris 2017), 이를 지속하고 발전시켜 나갈에 있어서도 필수적으로 판단된다.

케츠에 따르면, “선거는 현대민주주의 본질적인 제도이다”(Katz 1997, p.3). 현대민주주의가 대의제의 양식을 취하고 있고, 현대 정치는 유권자들과 대표자들 간 사

회계약과 분업을 전제로 하기 때문에 선거는 현대 정치의 핵심적인 제도이자 메커니즘을 구성하고 있다. 그러나 유권자들의 민심이 대표자들의 선출과 의정활동으로 전환되고, 반응성과 책임성을 담보하는가 하는 점은 나라마다 그리고 나라 안에서도 다양한 선거제도들에 의존하고 있다.

선거제도는 다음 세 가지로 구성되어 있다. 첫째 표의 구조(ballot structure)는 기표 용지에 정당과 후보가 어떻게 올라가 있는가인데, 일부 국가는 정당만이, 다른 나라들은 후보만이, 또 다른 나라들은 정당과 후보의 결합을 허용하되 유권자들의 선택을 다양하게 보장하기도 한다. 둘째 선거 공식(electoral formula)은 표가 어떻게 의석으로 전환되는가이고, 단순다수제에서 결선투표제 및 비례제 등으로 나뉘고 그 안에서도 변이를 보인다. 선거제도의 마지막 요소는 선거구의 크기(district magnitude)로서, 영토를 다수의 분리하되 선거구당 몇 명의 의원을 선출하는가에 관한 것이다. 앵글로 색슨 계열의 나라들은 주로 1인 소선거구제를 채택하는 반면, 이스라엘은 전국이 하나의 선거구이다.

한국의 국회의원 선거제도는 과거부터 1인 선출 소선거구와 비례대표(전국구)를 동시에 선출하는 혼합제를 유지해 오고 있다. 선거구제에 대한 학문적 관심은 상대적으로 선거공식과 표의 구조에 비해 적었지만, 최근 윤석열 대통령의 중대선거구제 제안을 계기로 선거제도 전반에 대한 논의가 급속히 확대되고 있다

특히 한국에서 의원의 절대다수를 선출하는 1인 소선거구제와 47석의 소수비례대표의 부정적 영향은 다수의 학자들은 물론 정치권에서도 꾸준히 지적되어 왔다. 최근에는 윤석열 대통령이 2023년 1월 2일 신년 인터뷰에서 “중대선거구제를 통해 대표성이 좀 더 강화되는 방안을 검토해 볼 필요가 있다”라고 밝히면서 다시금 논의가 촉발되었다. 윤석열 대통령은 인터뷰에서 “선거제는 다양한 국민의 이해를 잘 대변할 수 있는 시스템이 돼야 하는데 소선거구제는 전부 아니면 전무로 가다 보니 선거가 너무 치열해지고 진영이 양극화되고 갈등이 깊어졌다” 그리고, “지역 특성에 따라 2명, 3명, 4명을 선출하는 방법도 고려해 볼 수 있다”며 “정치 시작 전부터 오랫동안 그렇게 생각해왔다”라고 지적하면서 기존에 정치권에서 이야기되어 왔던 선거제 개혁에 대한 논의를 한 단계 끌어 올린 것으로 파악된다.

그러나 현재 우려되는 점은 현행 선거제도의 문제점이 어떤 것이고, 논의되는 새로운 다양한 선거제도들이 어떤 문제를 어떻게 해소할 수 있는가에 대한 실증적 연구가 매우 부족하다는 것이다. 해외에서는 선거구제와 기표방식 및 선거공식들의 여러 효과들에 대한 경험적 연구들이 일부 존재하지만(Chang and Golden 2007; Eggers and Fouinaies 2014; Hix et al. 2017; Lucardi 2019; Umeda 2021),

한국에서는 해당 연구가 많지는 않은 편이다. 나아가 비교 연구들의 문제는 특정 선거구제가 특정 국가의 역사와 문화는 물론 다른 정치제도들과의 상호 작용 속에서 그 효과를 발휘할 수도 있지만, 역효과나 아무런 효과도 보여주지 못할 수도 있다는 점을 알려 주지 못한다. 특히 선거제도의 개혁은 유권자들의 민심과 전문가들의 평가와 조응하는 방향에서 조율되고 타협의 과정을 거치기 마련인데, 이 과정에서 그 기대효과는 다시 한번 재조정된다.

결론적으로 기표방식, 선거공식 및 선거구제에 대한 세부적인 연구들이 부족하기 때문에, 정치학회 연구진은 이 문제에 대응하여 크게 네 가지 질문에 답하는 방식으로 연구용역을 진행하고자 한다: 1) 한국과 다른 선거제도를 운영하고 있는 나라들은 비례성과 대표성에 있어서 어떤 양상을 보이는가?; 2) 이들 나라가 선거제도의 변화를 경험했다면 그 배경과 내용은 무엇이며, 그 효과는 어떻게 되는가?; 3) 여러 선거제도들에 대한 국민들의 의견은 무엇인가?; 4) 다른 선거제도를 채택하고 있는 해외 사례들이 한국선거관리에 주는 정책적 시사점은 무엇인가?

1.2 연구의 필요성

다양한 선거제도에 대한 연구가 필요한 이유는 현행 1인 소선거구제와 소수의 전국비례대표제를 결합한 한국의 선거제도가 비례성과 대표성의 관점에서 여러 문제점들을 직접적으로 만들어 내고 있고, 간접적으로 한국정치와 사회의 구조적 문제점들을 재생산하는 데 기여하기 때문이다. 또한 현재 선거제도의 변화에 대한 정치권의 논의가 활발한 데, 선거제의 변화는 선거관리와 유권자들의 선거문화에서의 큰 변화를 수반하기 때문에 높은 선거품질을 유지하고자 하는 우리 사회에서 반드시 사전에 검토해야 할 사안에 해당한다.

물론 특정 선거제도가 반드시 단점만을 가지는 것은 아니기에 현행 1인 소선거구제와 소수의 전국비례를 결합한 한국의 선거제도는 투명성과 단순성 및 책임성 면에서 강점을 가진 것도 사실이다. 나아가 한국의 현행 선거제도는 선거관리에 있어서 행정적 효율성과 빠른 투·개표 과정을 그 특징으로 한다. 한국의 선거제도와 관리는 전국적 표준화를 추진해 왔고, 개표과정은 길어야 1일을 넘기지 않는 방식으로 관행이 되었다. 그럼에도 현행 소선거구제는 다양한 문제점들을 양산하고 있고, 이를 보완하기 위해서 실행하고 있는 47개 전국단위 비례대표 의원도 임기가 1회에 한정되기 때문에 비례성과 대표성에 있어서 보완적 효과가 제한적이다.

그렇다면 현행 1인 소선거구제와 소수의 전국 비례대표를 결합한 한국의 선거제도는 왜 문제인가? 유신 이전 제3공화국과 민주화 이후 실행되어 온 한국의 다수주의 중심의 소선거구제는 대표성과 비례성의 관점에서 크게 다섯 가지 부정적 영향을 미치는 것으로 보인다.

첫째, 1인 소선거구제는 사표를 유발하고, 진심 투표(sincere voting)이 아닌 전술적 투표(tactical voting)¹⁾을 유발하여 유권자들의 정치적 효능감을 감소시킴으로써 대표성을 약화시킨다. 1인 소선거구제에서 당선 가능한 후보자들은 주로 거대 양대정당이 지명한 후보들이기 때문에 제3의 다른 기호와 의견을 가진 유권자들은 투표에 불참하거나 혹은 전술적 투표를 하지 않을 수 없다. 전술적 투표는 유권자들이 자신의 마음을 왜곡시켜야 한다는 점에서 장기적으로 고통을 유발하며, 정치에 대한 불신을 증가시킨다. 그럼으로써 정치의 사회적 기반이 서서히 약화된다는 점에서 대의정치에서 대표성의 원칙도 함께 훼손하는 결과를 낳을 수 있다.

두 번째로 현행 선거제도는 현대사회의 다양한 집단 및 계층 분화를 반영하지 못하는 경향을 가진다. 1인 소선거구제가 전근대적 중세농업 시대에 시작되었고, 근대화/현대화된 여러 나라들에서 사회세력들은 분화되어 있기 때문에 이들을 다양하게 대표하기 위해서 다인 선거구제와 비례제를 채택하는 경향을 가진다. 반면 1인 소선거구제는 두 명의 유력 후보 중 한 명만을 선택하는 제도이기 때문에 사회적 다양성을 두 개의 극으로 강제수렴시키는 기제로 작동된다. 따라서 양쪽으로 극화되기를 원하지 않는 중도 유권자들은 강제로 멀어지기를 강요받고, 보다 진보 혹은 보수적인 유권자들은 전술적 투표를 강요받는 제도환경을 만들어 낸다. 따라서 1인 소선거구제는 대표성의 기반을 약화시키는 것은 물론 대표성의 폭을 좁게 만들어 낸다.

세 번째로 현행 선거제도는 한국정치의 고질적인 문제로 지적되는 지역주의를 고착화하는 요인으로 작용한다. 일반적으로 다인선거구제와 비례제를 가진 나라들에서 지역주의 혹은 지역당은 잘 출현하지 못하는 경향이 있지만, 1인 소선거구제를 가진 나라들에서 지역당은 발견된다. 가령 캐나다의 퀘벡당, 미국 남부의 공화당 지배, 인도의 지역당 등은 1인 소선거구제 하에서 발견되며, 한국에서도 영남에서의 국민의힘, 호남에서의 민주당은 지배정당으로서 민주적 책임성과 반응성을 왜곡한다. 문제는 여기서 더 나아가 1인 선거구제와 지역정당의 분할은 정치의 전국화(nationalization of politics)를 억제함으로써 국가의 자원이 전국적인 차원에서 논

1) 전술적 투표(tactical voting)는 전략적 투표(strategic voting)와 구분된다. 전자는 유권자의 최선호에 따라 투표선택을 하지 못하는 상황을 일컫는 반면, 후자는 유권자의 투표선택이 가져올 정치적·정책적 결과(outcome)를 고려하는 상황을 가리킨다(Abramson et al. 2010).

의되고 정책화되는 기제를 방해한다.

네 번째로, 현행 지역구 중심형 한국선거제도는 당선된 정치인이 국정을 책임지고 행정부를 견제하는 국회의원으로서의 의정활동보다는 지역구 민원을 처리하는 역할에 충실하게 만든다는 것이다. 현재 지역의 문제를 논의하고 해결하기 위해서 지방자치제도를 도입하였고, 지역의 유권자들은 지자체 단체장들은 물론 지방의원들을 선출하고 있다. 그러나 소선거구에서 당선된 국회의원들은 재당선을 위해서 지역구에 민원 서비스를 제공하고, 지역개발을 위해 정치적 영향력을 활용하며, 나아가 지자체 단체장과 의원들과 후견주의적 네트워크를 형성한다. 이는 정치의 분업화와 전문화를 거스르는 사례이다.

마지막으로, 한국 선거제도의 문제점은 이것이 비례성을 약화시킨다는 것이다. 가령 지난 2020년 실시된 21대 총선에서 더불어민주당의 지역구 득표율은 49.9%, 미래통합당은 41.5%였으나 당선된 국회의원의 비율은 각각 64.4%와 33.2%로 불비례적으로 큰 격차를 보였다. 구체적으로 민주당은 14.5% 포인트의 과대 대표를, 미래통합당은 8.3% 포인트의 과소대표를 보였다. 이와 같은 불비례성은 국회 내 다수당과 소수당 간 갈등의 소지를 낳고 있다. 즉 다수당은 득표에 비해 과도한 영향력을 행사한다는 것이고, 소수당은 득표에 비해서 작은 영향력을 가진다는 것이다.

요컨대 1인 소선거구제와 소수의 비례제를 결합한 한국의 선거제도는 한국 정치의 대표성과 비례성은 물론 의원들과 유권자들의 행태와 긴밀히 연결되어 있다. 현재 선거구제 개편에 대한 논의가 봇물처럼 쏟아지고 있지만, 이러한 논의가 분석적 근거를 가졌다고보다는 정치적 주장과 과도한 기대심리에 의존한다는 점에서 이에 대한 실증적 연구는 절실하다. 따라서 정치학회 연구진은 여러 선거구제의 변화가 다른 나라에서는 어떤 문제를 해결하였고, 어떤 새로운 과제를 만들었으며, 한국에서는 어떻게 적용될 수 있을 것인가에 대한 실증적 연구를 실시하여 우리 사회와 선거관리위원회에 도움이 될 제언을 할 것이다.

1.3 연구의 분석결과

일본 국회는 중의원(하원)과 참의원(상원)으로 구성된 양원제 채택하고 있다. 처음 구성되었을 때는 양원 모두 다수대표제를 채택했으나, 참의원 선거의 경우 1983년부터, 중의원 선거의 경우는 1994년부터, 다수대표제와 비례대표제를 결합한 혼합형

선거제도를 채택하고 있다. 참의원 선거는 47개의 도도부현을 기반으로 선거구를 구성하며, 각 선거구별로 인구규모에 따라 2~12명의 의원을 배정한다. 비례대표제에서는 후보자나 정당의 득표 비율에 따라 의석을 배분하며, 비구속명부사용을 원칙으로 하되 특별지정명부를 허용하여 정당이 당선 순서를 명시할 수 있게 한다. 중의원 선거에서는 47개의 도도부현마다 기본적으로 1석을 배분하고, 나머지 의석은 인구 비율에 따라 배분한다. 중의원의 비례대표 선거에서는 정당의 득표 비율에 따라 의석을 배분하고, 당선자는 각 정당이 결정한 명부의 우선순위에 따라 결정된다.

〈그림 1.2.1〉 일본 선거제도 요약

구분		중의원 선거	참의원 선거
의원정수		465	248
		지역구 289 비례 176	지역구 148 비례 100
임기		4년 (해산 가능)	6년(해산X, 3년마다 124석 선출)
선거권		만 18세 이상 일본국적	만 18세 이상 일본국적
피선거권		만 25세 이상 일본국적	만 30세 이상 일본국적
선거방식	선거구선거	289개 소선거구 1인 선출 (FPTP/SMP)	47개 도도부현 2~12인 선출 (SNTV)
	비례대표 선거	11개 권역별(블럭) 6~28인 선출	전국단위
		구속명부제(폐쇄형)	비구속명부제(개방형) 특별지정명부제 도입
투표방법		1인 2표제(自書式) 선거구: 후보자명 기입 비례대표: 정당명 기입 (약칭 허용)	1인 2표제(自書式) 선거구: 후보자명 기입 비례대표: 정당명 또는 후보자명 기입 (약칭 허용)
재외선거		선거구 선거, 비례대표 선거 모두 허용 재외공관투표, 우편투표 실시	
사전투표		선거일 공시일(公示日)부터 선거일 전일까지	

현재 한국에서 진행되고 있는 선거제도 개혁 논의를 고려할 때, 일본의 사례는 흥미로운 시사점을 제공한다. 첫째, 참의원 선거의 경우 비례대표부분에서 명부작성 방식의 변화를 겪었다. 1983년 비례대표제가 처음 도입되었을 당시 구속명부식을 채택했으나, 2001년부터 비구속명부식으로 전환했다. 구속명부식의 경우 당선자 결정

과정에 정당의 영향력이 강한 나머지 의원들이 유권자들보다는 정당지도부의 의중을 더욱 중시하는 경향이 있었다. 비구속명부식으로의 전환은 정책결정과정에서 유권자의 의사가 보다 잘 반영될 수 있도록 하여 선거를 통한 대표성을 증진시키고자 하는 시도로 볼 수 있다. 둘째, 중의원 선거의 경우 단기비양식투표제도에서 소선거구제 단 순다수제와 폐쇄형 비례대표제를 결합한 혼합형 제도로 바뀌었다. 즉 현재 한국에서 진행되고 있는 개혁논의와 정반대 방향으로의 개혁이 진행되었다. 단기비양식투표제도는 선거 경쟁에서 정당 간 정책 경쟁보다는 후보자 개인의 차이를 강조함에 따라 선거비용을 증가시키고, 장기간 자민당의 일당우위체제를 가능하게 하여 정치 부패가 고착화되는 원인으로 여겨졌다. 이러한 배경에서 정당 간 정책경쟁을 촉진하고, 양당구도를 형성하여 책임성을 높이기 위해 소선거구제가 도입되었으며, 비례대표제를 동시에 도입하여 소선거구제로 인한 사표의 발생에 따른 불비례성의 문제를 완화하고자 했다.

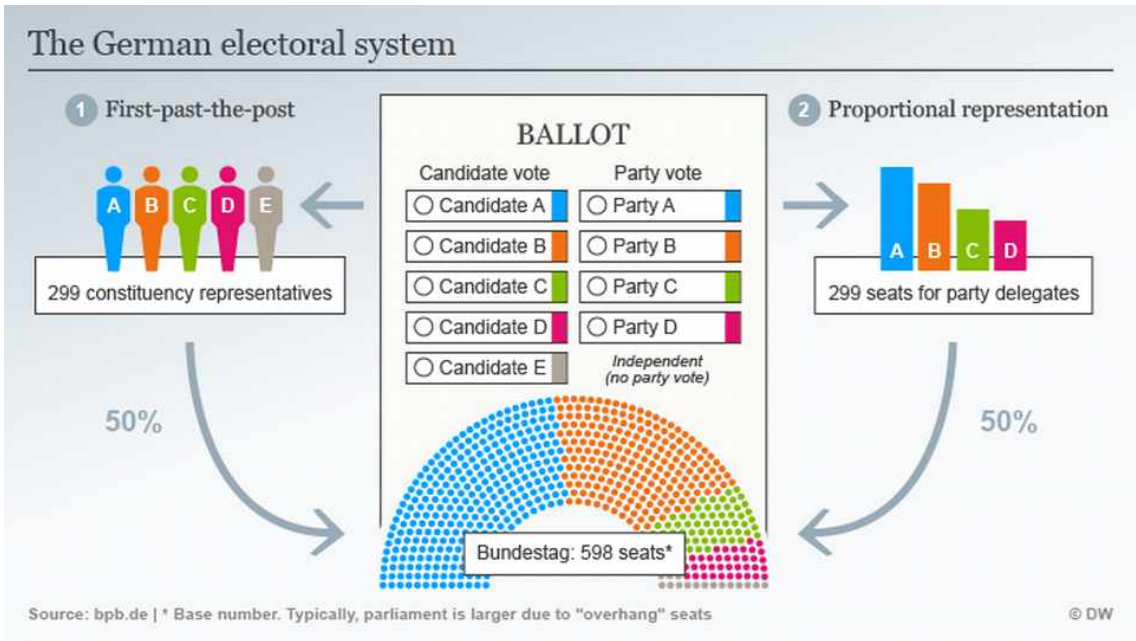
참의원파와 중의원의 선거제도 개혁의 효과에 대한 논의는 여전히 진행 중이지만, 아직까지는 대표성과 책임성의 측면에서 기대한 만큼의 효과가 나타나지는 않은 것으로 보인다. 2009년 잠시 민주당으로의 정권교체가 있었지만, 여전히 자민당의 우위는 지속되고 있으며, 정책에 기반한 선거 경쟁 또한 이뤄지지 않고 있다. 일본의 선거제도 개혁이 주로 정당과 정치인에 의해 주도된 위로부터의 개혁이라는 점이 개혁의 효과가 제한적인 원인일 수 있다. 예를 들어 1994년 중의원 선거제도 개혁은 리쿠르트 스캔달 등 당시 일본 정치에 만연했던 정경유착과 정치부패를 타파한다는 명목 하에 진행되었다. 또한 최근 참의원 비례대표선거에 허용되기 시작한 특별지정 명부 역시 정당의 필요에 따라 도입된 경향이 있다. 이처럼 선거제도 변화를 주도하고, 그 밑그림을 준비한 집단이 여당과 주요 정당일 경우 제도의 변화는 늘 기존세력들에게 유리한 방식으로 작동하게 될 가능성이 크다. 이러한 점에서 일본의 사례는 정치인과 유권자의 행태차원의 변화가 수반되지 않는 선거제도의 변화만으로는 기대한 만큼의 효과를 거두기 어렵다는 점을 보여준다.

나아가 선거관리에 있어서도 일본의 사례는 두 가지 시사점을 제시한다. 첫째, 일본의 선거방식은 참의원파와 중의원 모두에서 다양한데, 투표표 관리에 있어서 큰 문제점이 보이지 않는다는 점이다. 이는 아마도 일본의 선거가 내무부에 의해서 관리되기 때문으로 보인다. 둘째, 일본은 세계에서 찾아보기 어려운 자서식 투표를 운영하고 있다. 자서식 제도는 한국에서는 도입되기 어렵다는 점에서 일본의 선거제도를 한국에서 차용하기는 무리가 있다고 판단된다.

독일의 선거제도는 권역별 비례제와 지역구 대표성을 연동하여 의석을 결정하는

방식을 채택하고 있다. 아래 <그림 1.2.2>가 보여 주듯이, 유권자들은 권역 내에서 정당과 지역구 후보 모두에게 투표권을 행사하지만, 의석결정은 정당투표에 의해서 결정된다는 점에서 정당 중심의 정치적 대표성과 비례성은 비례대표제를 채택하고 있는 다른 서유럽 및 스칸디나비아 나라들 만큼이나 높다.

<그림 1.2.2> 독일 선거제도 요약



특히 2023년 독일은 의원정수가 초과의석에 의해서 과도하게 늘어나는 경향을 합리적으로 제한하기 위해서 연방의회의 의원정수를 변경·고정하는 법률을 통과시켰다. 구체적으로 독일 의회는 규정의석을 630석으로 늘리는 한편, 의석이 확대될 여지를 없애 버렸다. 즉 과거에는 초과의석이 발생하더라도 지역구 대표성, 즉 지역구 유권자들의 투표를 인정하여 초과의석을 연방의회에서 수용하였으나, 이번 법개정으로 이 가능성을 없애 버렸다. 정당투표에서 할당된 의석을 넘어서는 초과의석을 인정하지 않는다는 것이다. 이와 같은 변화에도 불구하고, 독일의 특수한 선거제도인, 인물화된 그리고 지역구의 대표성을 인정하면서도 비례성을 높이는 특성은 지속될 것으로 전망된다.

독일의 선거제도가 한국에 시사하는 점은 비례성을 높이기 위해서는 정당투표의 중요성이 높아져야 한다는 것이다. 한국도 독일과 마찬가지로 비례대표와 지역구대표를 결합하고 있으나, 부분형 연동제를 2020년 총선에 한하여 적용함으로써, 독일의 방식과 같이 정당투표를 중심으로 완전에 가까울 정도로 연동시키지는 못하고 있

다. 또한 비례의석과 지역구의석이 독일은 1대1로 동일하지만²⁾, 한국의 경우 비례와 지역구 비율은 1:5를 넘고 있기 때문에 전국 비례의 비례성 제고효과는 낮다고 평가된다.

마지막으로 독일의 선거제는 투개표에서부터 선거전반의 행정에서 큰 문제는 발생하지 않는 것으로 보인다. 특히 독일과 한국은 투표방식이 유사하지만, 선거관리를 주도하는 것은 한국에서 선관위와 정부이지만, 독일은 민간이 중심이고 관이 이를 지원하는 구조이다. 또한 독일의 오랜 지방자치의 전통과 2차 세계대전 이후 형성된 높은 정치신뢰의 문화는 선거관리에 대한 문제점들을 완화하는 데 기여하는 것으로 보인다.

마지막으로 연구진은 현재 정치권에서 쟁점인 개방형 비례제의 사례로서 핀란드와 스웨덴을 분석하고, 추가적으로 네덜란드를 검토하였다. 핀란드와 네덜란드는 완전개방형 비례대표제를 스웨덴은 준개방형 비례대표제를 채택하고 있다. 핀란드와 네덜란드는 유권자가 정당이 아닌 각 정당의 비례대표 후보자에게 투표한다는 점에 동일하지만 기표방식에서 차이가 난다. 한편 스웨덴은 유권자에게 선택권을 주어, 유권자가 비례대표 후보를 지명할 수도 있고 정당에만 투표할 수도 있다. 핀란드, 스웨덴, 네덜란드는 기표방식이나 비례대표 선출방식에 있어 차이점을 가지고 있지만, 전면 비례대표제를 사용한다는 공통점을 가지고 있다. 따라서 독일의 사례와 같이 비례성과 정치적 대표성에서 모두 세계에서 가장 높은 수준을 보여주고 있다. 요컨대, 비례제를 채택하고 있는 나라들에서 유권자들은 후보자들에게 투표권을 행사할 수도 있지만, 전체적으로 정당을 중심으로 정치를 해석하고 투표권을 행사하는 습관적 투표(habitual voting)가 관행으로 자리 잡아 비례성과 대표성이 높게 나타난다. 반면에 다수제 선거제도와 비교하여 책임성과 안정성에서는 약간 불리하다고 평가받고 있다.

핀란드와 스웨덴의 사례에서 흥미로운 것은 두 국가 모두 개방형 비례대표제를 채택하고 있음에도, 폐쇄형 비례대표제를 채택한 국가와 비교하여 정치적 대표성에서 오히려 높은 수준을 달성하고 있다는 것이다. 기존 선거제도 이론은 폐쇄형 비례대표제보다 개방형 비례대표제에서 정치적 대표성이 취약하게 나타날 것이라고 주장한다. 왜냐하면 개방형 비례대표제에서는 유권자가 후보를 직접 선택하기 때문에 정당이 소수자 집단을 위해 할당제 등을 사용하여 정치적 대표성을 높이기 힘들기 때문이다. 일반적으로 다수 유권자들의 선호를 받는 집단은 이미 정치적으로 소수자 집단이 아니기 때문이다. 그러나 이러한 이론적 예상이 실제 선거결과와는 다른 것으

2) 법 개정에 따른 차기 연방의회선거부터는 지역구 대 비례대표는 <1:1.1>로 바뀐다.

로 나타났다.

한편, 개방형 비례대표제는 한국에 도입되었을 때 선거관리 측면에서 중요한 변화와 잠재적 문제점을 가져 올 것으로 전망된다. 핀란드, 스웨덴, 네덜란드의 개방형 비례대표 선거방식은 선거관리에 큰 영향을 줄 수 있는 기표방식 등에서 차이가 있기 때문에, 선거관리 측면에서 각각의 선거제도마다 서로 다른 문제점이 나타날 수 있다. 하지만 공통적으로 나타날 수 있는 문제점은 선거관리 비용이 매우 크게 증가하고 투개표 과정에서 공정성 시비가 지금보다 더 심하게 나타날 수 있다는 것이다. 그런데 개방형 비례대표제 도입에 있어 더 심각하게 고려해 보아야 할 것은 이러한 문제가 제도적으로 쉽게 해결되기 힘들다는 것이다. 왜냐하면 핀란드나 스웨덴의 경우 한국 정치문화적 관점에서는 심각한 문제점이라고 생각되는 부분이 큰 문제가 되지 않기 때문이다. 다시 말해, 정치문화와 정치신뢰에 있어 개방형 비례대표제를 시행하고 있는 핀란드와 스웨덴 같은 국가와 한국은 큰 차이가 있기 때문에 핀란드와 스웨덴에서 쉽게 수용되고 납득되는 문제들이 한국에서는 매우 심각한 문제로 받아들여질 수 있다는 것이다.

본 연구진은 비교 분석을 통해서 세 가지 결론을 도출하였다. 첫째, 선거제도의 비례성과 대표성을 높이는 문제는 선거제도의 특정한 구성요소들을 변화시키는 문제를 넘어서 선거제도가 종합적으로 정당을 중심으로 비례성을 높이는 방식으로 구성되었는가 아니면 후보를 중심으로 책임성을 묻는 구조로 되어 있는가에 달려 있다. 일본의 사례에서 보듯이 단순히 중대선거구제를 도입한다고 하여 일당구조가 다원화되어 비례성이 높아지는 결과를 가져 오지는 않는 것으로 보인다. 유럽에서 독일과 스칸디나비아 국가들의 사례에서 보듯이 정당을 중심으로 비례성이 높은 선거제도를 채택할 경우, 그 세부적인 차이(권역별 비례, 개방형 명부, 준개방형 명부 등)에도 불구하고, 비례성과 대표성은 높게 나타나게 되어 있다.

둘째, 선거제도의 변화가 기득권 집단에 의해서 설계되었는가 아닌가에 따라서 그 효과는 달라진다. 일본의 경우 선거제도의 변화는 수차례 있었으나, 그 변화의 주체가 자민당과 주요 정당이었다는 점에서 다인선거구를 도입했음에도 불구하고 다양성과 비례성은 높아지지 않았고, 일본 선거의 고질적인 문제인 부패와 정치자금의 문제점도 개선되지 않았다. 반면 유럽에서 비례대표제도로의 전환은 19세기 말과 20세기 초 노동자와 사회당의 거센 도전에서 보수 및 기득권 정당이 생존을 위해서 타협한 결과로 도입되었다(Leemann and Mare 2014). 이와 같이 아래로부터의 실질적 도전과 위로부터의 타협이 결합된 경우, 선거제도는 본질적인 전환을 가져올 수 있으나, 그렇지 못할 경우 과거의 관성은 지속되는 경향을 가진다. 따라서 정당중심

의석배분을 중심으로 선거제도가 개혁되는가 하는 조건에 따라서 선거제도 변화의 정치적 효과는 상이하게 나타난다.

마지막으로 선거관리의 차원에서 일본과 유럽은 한국과 달리 서로 다른 방식으로 선거관리에서의 문제점이 발생하지 않는 것으로 보인다. 일본의 내무부 중심의 선거관리는 일본의 독특한 관료중심제와 결합하여 절차적인 문제점들을 만들지 않는 것으로 보인다. 반면 유럽은 정부가 지원을 하기는 하지만 선거를 주도하고 실행하는 주체는 무엇보다 정당과 시민사회에 있다. 따라서 투개표 절차에서 발생할 수 있는 여러 문제점들은 현장에서 논의를 통해서 해결하고 종결하는 문화가 정착되었다. 반면 한국의 경우 선거사무절차가 헌법적으로 독립된 중앙선거관리위원회가 주도하되 지방공무원이 중심이 되고, 여기에 부족한 사무원을 민간에서 충원하는 삼중적 구조를 가지고 있다. 반면 선거사무에서 문제가 발생할 경우, 중앙선거관리위원회가 전적으로 책임을 지는 특성을 가지고 있다는 점에서 최근 선거불신과 문제제기가 선거관리를 중심으로 전개되고 있다. 이는 한국선거가 유권자들의 높아지는 의심과 불신을 수용할 준비가 되어 있지 않다는 점을 시사하고, 유럽의 나라들이 채택하는 방식을 도입할 경우 선거관리의 공정성 논란은 더욱 커질 것이 명약관화하다. 그럼에도 불구하고 정치권이 선거제도변화의 효과와 비용을 검토하고, 효과가 비용에 비해 장기적으로 확실히 높다면 결정할 수 있고, 그 책임도 선거관리에 전가하는 것이 아닌 정치권과 시민사회가 선거사무 실행과 책임을 함께 진다면 세계적으로 높은 수준을 보이는 한국선거의 품질과 평가는 지속될 것으로 기대한다.

Ⅱ. 일본 참의원과 중의원 선거제도

일본 국회는 중의원(하원)과 참의원(상원)으로 구성된 양원제를 채택하고 있다. 1889년 대일본제국헌법 제정을 통해 귀족으로 구성된 귀족원과 선거를 통해 선출된 중의원으로 구성된 양원제 입법부를 설치했다. 중의원의 경우 1890년 제1회 선거를 실시했으며, 2021년까지 49차례에 걸쳐 선거를 치렀다. 참의원 의원을 선거로 선출하기 시작한 것은 1947년이다. 1946년 일본 헌법이 채택된 후 정치개혁의 일환으로 선거로 의원을 선출하는 참의원이 귀족원을 대체하게 되었다.

참의원은 중의원에 대한 억제·균형·보완을 통해 국회에서 진행되는 심의를 보다 신중하게 진행함으로써 국민의 의사와 이익을 더 잘 대변하기 위해 설치되었다. 일본 국회에서 중의원과 참의원 모두 독자적으로 법률안을 제출하고, 의원규칙을 제정하고, 국정조사를 실시할 수 있는 권한을 가지고 있다. 그러나 실질적으로는 총리선출, 예산안 통과 조약 비준에서는 중의원이 더 큰 권한을 가지고 있다는 점에서 중의원이 우위에 있는 것으로 평가된다. 다만, 법률안을 가결하는데 있어 참의원의 권한이 중의원과 거의 대등하다는 주장도 있다. 만약 중의원을 통과한 법률안이 참의원에서 부결될 경우, 이를 중의원에서 다시 가결하기 위해서는 중의원 의원의 3분의 2 이상의 찬성이 필요하지만, 현실적으로 이를 충족하기 어렵기 때문이다(加藤 2003, 121-122).

본 장에서는 일본 참의원과 중의원 선거제도와 그 변화를 개괄하고, 특히 현행 선거제도의 등장 배경과 특징, 그리고 현재 일본 내에서 제기되고 있는 선거제도 개혁의 방향에 대해 소개하고자 한다.

2.1. 참의원 선거제도

중의원과 달리 참의원은 해산되지 않으며, 6년 임기가 만료된 때에만 선거를 실시한다. 또한 3년마다 의원의 절반을 선출한다. 이는 참의원의 계속성을 유지하는 것과 동시에 국회 기능의 공백을 막기 위함이다.³⁾

3) 参議院. https://www.sangiin.go.jp/japanese/goiken_gositumon/faq/a10.html (검색일: 2023. 8.10)

1) 참의원의원 통상 선거제도 개괄

참의원 선거가 처음 실시되었을 때는 전국구와 지방구로 나누었으며, 제1회 선거의 경우 지방구에서 150명을 선출하고, 전국구에서 100명을 선출하여 총 250석을 의원정수로 했다. 지방구와 전국구의 의원정수 및 총 의원정수는 시기별로 증감을 반복했다. 2023년 현재 의원정수는 248명이며, 이 중 148명을 선거구 선거에서, 100명을 비례대표 선거에서 선출하고 있다.

선거구 선거는 원칙적으로 47개의 광역자치단체(도도부현)을 선거구로 하며, 각 선거구의 인구를 감안하여 선거구별로 의석을 배분한다. 제1회 선거의 경우, 2인 선거구가 25개, 4인 선거구가 15개, 6인 선거구가 4개, 8인 선거구가 2개였다. 2023년 현재, 선거구의 크기는 2인에서 12인이다. 한 번에 선출되는 의원의 수는 1인에서 6인이다. 결과적으로 소선거구제와 중선거구제도가 혼합된 특징을 갖게 된다. 후보자 본인 또는 추천인이 입후보를 신고하면 출마할 수 있다. 유권자가 투표용지에 출마한 후보자 중 1명의 이름을 적게 되어 있다. 선거구 후보자 중 득표수가 많은 후보자부터 선거구별 후보정수의 순위까지의 후보자 당선된다. 유권자가 한 명의 후보에게 투표하고, 한 후보가 받은 표가 다른 후보자에게 이양되지 않는다는 점에서 단기비이양식투표(Single Non-transferable voting)라고 불린다. <표 2.1.1>은 선거구 선거의 특징을 요약해서 보여준다.

<표 2.1.1> 선거구 선거 개요

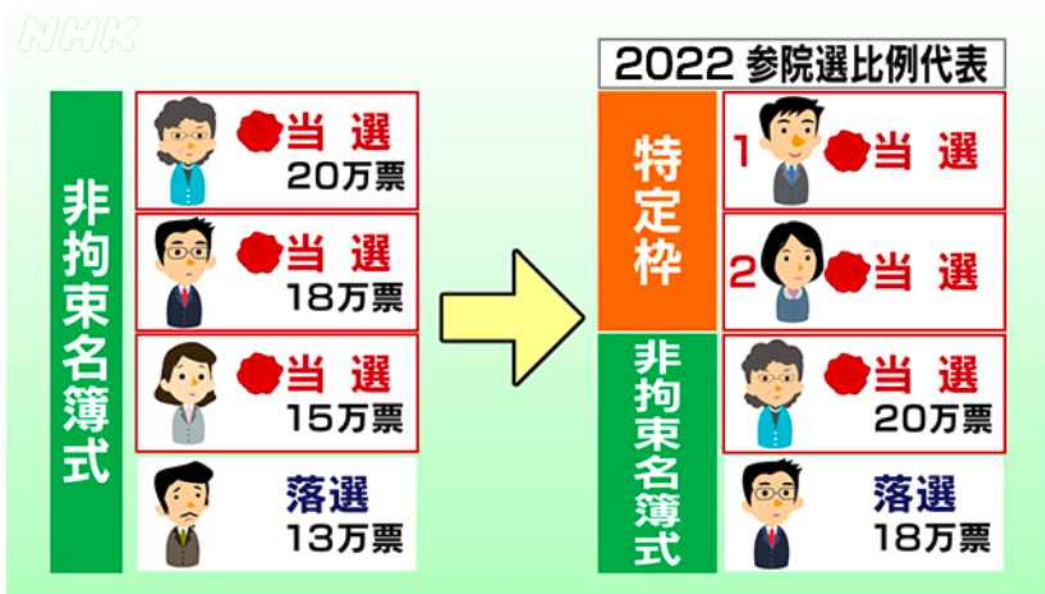
선거구	45개 선거구 (돛토리현·시마네현, 도쿠시마현·고치현은 합구를 통해 하나의 선거구를 구성), 각 선거구별 2~12명의 의원정수를 배분
입후보 방식	후보자 본인이나 추천인이 입후보를 신고
투표 방식	유권자가 후보 1명의 성명을 투표용지에 자서
당선자 결정	선거구마다 득표수가 많은 후보자부터 개선정수에 해당하는 순위까지 당선

1983년 제13회 선거부터 전국구제를 폐지하고 구속명부식 비례대표제를 도입했다. 제1회부터 12회까지는 전국을 하나의 선거구로 하고 50명을 선출하고 후보자 개인에게 투표한 후 득표순으로 선출하는 대선구 다수대표제를 사용했다. 구속명부식(폐쇄형) 비례대표제에서는 각 정당이 전국에서 득표한 득표수에 비례하여 정당별로 의석을 배분하고, 정당이 신고한 후보자 명부의 명부 순위에 따라 당선인을 결

정했다. 이후 2001년 제19회 선거부터 제도를 바꿔서 비구속명부식(개방형) 비례대표제를 도입했다. 각 정당별 득표수에 비례하여 정당별 의석수를 배분한 후, 정당이 신고한 명부에 있는 후보자 중 후보자 개인의 득표수가 많은 순서로 당선자를 결정하는 방식이다.

2019년 제25회 참의원 선거에서는 특별지정명부제를 도입해서, 비구속 후보 명단과 분리하여 정당이 우선적으로 당선되어야 할 후보를 지정하고, 그 순위를 매긴 명단을 별도로 작성할 수 있도록 했다. 특별지정명부에 기재된 후보자는 개인의 득표율과 상관없이 명부에 기재된 순서에 따라 당선이 결정된다. 정당에 배분된 의석의 수가 특별지정명부에 포함된 후보자의 수보다 많을 경우 특별지정명부에 포함되지 않은 후보자의 득표순서에 따라 당선 여부가 결정된다. 특별지정명부제를 사용할지, 그리고 사용한다면 몇 명에게 적용할지의 여부는 정당의 자율에 맡겨져 있다. 특별지정명부제가 처음 도입되었던 2019년 선거의 경우 3개의 정당 혹은 정당단체에서 5명이 특별지정명부 후보로 입후보했으며 이 중 4명이 당선되었다. 아래 그림에서 왼쪽은 비구속명부제를, 오른쪽은 특별지정명부제를 나타낸다.⁴⁾ 오른쪽에서 주황색은 특별지정명부제에 포함된 후보이며, 녹색은 비구속명부제에 의해 당선이 결정되는 후보자이다. 특별지정명부에 포함된 후보자는 선거사무소를 설치하거나 유세차량을 사용하는 등 개인 선거운동은 허용되지 않는다.

〈그림 2.1.1〉 비구속명부와 특별지정명부의 예



4) NHK. <https://www.nhk.or.jp/senkyo/database/sangiin/knowledge-03/> (검색일: 2023. 8.10)

그림 <2.1.1>은 2022년 자민당이 도쿄도 비례대표 선거에서 사용한 공보이다.) 당시 자민당은 모두 33명의 후보를 비례대표선거 후보로 내세웠으며, 이 중 2명을 특별지정명부 후보자로 지정했다. 선거결과 자민당은 18석을 배분받았으며, 따라서 비구속명부후보자 중 16명이 당선됐다.

〈그림 8.1.2〉 2022년 참의원선거 자민당 비례대표 선거 공보

令和4年7月10日執行 参議院(比例代表選出)議員選挙選挙公報 東京都選挙管理委員会 (4)

決断と実行。暮らしを守る。

日本が次々に直面する壁を、確かな決断と実行で乗り越え続ける。 政治は国民のもの
私たち自民党には、様々な声を受け止め、活かし、
確かな方針を生み出していく力があります。 自由民主党 岸田文雄
自民党は、皆さんの暮らしを必ず守り抜きます。

自由民主党公認 比例代表候補者 (五十名順)

青山 繁晴 自民党公認比例代表候補者 東京大学法学部教授。元自民党参議院議員。国会議員として、日本の民主主義の発展と経済成長のために尽力。国会議員時代に、環境と経済成長の両立を実現。国会議員時代に、環境と経済成長の両立を実現。	赤松 健 自民党公認比例代表候補者 東京大学法学部教授。元自民党参議院議員。国会議員として、日本の民主主義の発展と経済成長のために尽力。国会議員時代に、環境と経済成長の両立を実現。国会議員時代に、環境と経済成長の両立を実現。	足立 としゆき 自民党公認比例代表候補者 東京都議会議員。元自民党参議院議員。国会議員として、日本の民主主義の発展と経済成長のために尽力。国会議員時代に、環境と経済成長の両立を実現。国会議員時代に、環境と経済成長の両立を実現。
あだち まさし 自民党公認比例代表候補者 東京都議会議員。元自民党参議院議員。国会議員として、日本の民主主義の発展と経済成長のために尽力。国会議員時代に、環境と経済成長の両立を実現。国会議員時代に、環境と経済成長の両立を実現。	有里 まほ 自民党公認比例代表候補者 東京都議会議員。元自民党参議院議員。国会議員として、日本の民主主義の発展と経済成長のために尽力。国会議員時代に、環境と経済成長の両立を実現。国会議員時代に、環境と経済成長の両立を実現。	井上 よしゆき 自民党公認比例代表候補者 東京都議会議員。元自民党参議院議員。国会議員として、日本の民主主義の発展と経済成長のために尽力。国会議員時代に、環境と経済成長の両立を実現。国会議員時代に、環境と経済成長の両立を実現。
今井 絵理子 自民党公認比例代表候補者 東京都議会議員。元自民党参議院議員。国会議員として、日本の民主主義の発展と経済成長のために尽力。国会議員時代に、環境と経済成長の両立を実現。国会議員時代に、環境と経済成長の両立を実現。	いわき 光英 自民党公認比例代表候補者 東京都議会議員。元自民党参議院議員。国会議員として、日本の民主主義の発展と経済成長のために尽力。国会議員時代に、環境と経済成長の両立を実現。国会議員時代に、環境と経済成長の両立を実現。	ウト タカシ 自民党公認比例代表候補者 東京都議会議員。元自民党参議院議員。国会議員として、日本の民主主義の発展と経済成長のために尽力。国会議員時代に、環境と経済成長の両立を実現。国会議員時代に、環境と経済成長の両立を実現。
えり アルフィヤ 自民党公認比例代表候補者 東京都議会議員。元自民党参議院議員。国会議員として、日本の民主主義の発展と経済成長のために尽力。国会議員時代に、環境と経済成長の両立を実現。国会議員時代に、環境と経済成長の両立を実現。	遠藤 奈央子 自民党公認比例代表候補者 東京都議会議員。元自民党参議院議員。国会議員として、日本の民主主義の発展と経済成長のために尽力。国会議員時代に、環境と経済成長の両立を実現。国会議員時代に、環境と経済成長の両立を実現。	小川 かつみ 自民党公認比例代表候補者 東京都議会議員。元自民党参議院議員。国会議員として、日本の民主主義の発展と経済成長のために尽力。国会議員時代に、環境と経済成長の両立を実現。国会議員時代に、環境と経済成長の両立を実現。
おだち もとゆき 自民党公認比例代表候補者 東京都議会議員。元自民党参議院議員。国会議員として、日本の民主主義の発展と経済成長のために尽力。国会議員時代に、環境と経済成長の両立を実現。国会議員時代に、環境と経済成長の両立を実現。	おち 俊之 自民党公認比例代表候補者 東京都議会議員。元自民党参議院議員。国会議員として、日本の民主主義の発展と経済成長のために尽力。国会議員時代に、環境と経済成長の両立を実現。国会議員時代に、環境と経済成長の両立を実現。	片山 さつき 自民党公認比例代表候補者 東京都議会議員。元自民党参議院議員。国会議員として、日本の民主主義の発展と経済成長のために尽力。国会議員時代に、環境と経済成長の両立を実現。国会議員時代に、環境と経済成長の両立を実現。
神谷 まさゆき 自民党公認比例代表候補者 東京都議会議員。元自民党参議院議員。国会議員として、日本の民主主義の発展と経済成長のために尽力。国会議員時代に、環境と経済成長の両立を実現。国会議員時代に、環境と経済成長の両立を実現。	河村 けんいち 自民党公認比例代表候補者 東京都議会議員。元自民党参議院議員。国会議員として、日本の民主主義の発展と経済成長のために尽力。国会議員時代に、環境と経済成長の両立を実現。国会議員時代に、環境と経済成長の両立を実現。	木村 よしお 自民党公認比例代表候補者 東京都議会議員。元自民党参議院議員。国会議員として、日本の民主主義の発展と経済成長のために尽力。国会議員時代に、環境と経済成長の両立を実現。国会議員時代に、環境と経済成長の両立を実現。
進藤 金日子 自民党公認比例代表候補者 東京都議会議員。元自民党参議院議員。国会議員として、日本の民主主義の発展と経済成長のために尽力。国会議員時代に、環境と経済成長の両立を実現。国会議員時代に、環境と経済成長の両立を実現。	自見 はなこ 自民党公認比例代表候補者 東京都議会議員。元自民党参議院議員。国会議員として、日本の民主主義の発展と経済成長のために尽力。国会議員時代に、環境と経済成長の両立を実現。国会議員時代に、環境と経済成長の両立を実現。	そのだ 修光 自民党公認比例代表候補者 東京都議会議員。元自民党参議院議員。国会議員として、日本の民主主義の発展と経済成長のために尽力。国会議員時代に、環境と経済成長の両立を実現。国会議員時代に、環境と経済成長の両立を実現。
高原 あきこ 自民党公認比例代表候補者 東京都議会議員。元自民党参議院議員。国会議員として、日本の民主主義の発展と経済成長のために尽力。国会議員時代に、環境と経済成長の両立を実現。国会議員時代に、環境と経済成長の両立を実現。	とも のりお 自民党公認比例代表候補者 東京都議会議員。元自民党参議院議員。国会議員として、日本の民主主義の発展と経済成長のために尽力。国会議員時代に、環境と経済成長の両立を実現。国会議員時代に、環境と経済成長の両立を実現。	長谷川 ひではる 自民党公認比例代表候補者 東京都議会議員。元自民党参議院議員。国会議員として、日本の民主主義の発展と経済成長のために尽力。国会議員時代に、環境と経済成長の両立を実現。国会議員時代に、環境と経済成長の両立を実現。
藤木 しんや 自民党公認比例代表候補者 東京都議会議員。元自民党参議院議員。国会議員として、日本の民主主義の発展と経済成長のために尽力。国会議員時代に、環境と経済成長の両立を実現。国会議員時代に、環境と経済成長の両立を実現。	ふじすえ 健三 自民党公認比例代表候補者 東京都議会議員。元自民党参議院議員。国会議員として、日本の民主主義の発展と経済成長のために尽力。国会議員時代に、環境と経済成長の両立を実現。国会議員時代に、環境と経済成長の両立を実現。	水おち 敏栄 自民党公認比例代表候補者 東京都議会議員。元自民党参議院議員。国会議員として、日本の民主主義の発展と経済成長のために尽力。国会議員時代に、環境と経済成長の両立を実現。国会議員時代に、環境と経済成長の両立を実現。
むこう山 じゅん 自民党公認比例代表候補者 東京都議会議員。元自民党参議院議員。国会議員として、日本の民主主義の発展と経済成長のために尽力。国会議員時代に、環境と経済成長の両立を実現。国会議員時代に、環境と経済成長の両立を実現。	山谷 えり子 自民党公認比例代表候補者 東京都議会議員。元自民党参議院議員。国会議員として、日本の民主主義の発展と経済成長のために尽力。国会議員時代に、環境と経済成長の両立を実現。国会議員時代に、環境と経済成長の両立を実現。	山田 宏 自民党公認比例代表候補者 東京都議会議員。元自民党参議院議員。国会議員として、日本の民主主義の発展と経済成長のために尽力。国会議員時代に、環境と経済成長の両立を実現。国会議員時代に、環境と経済成長の両立を実現。
吉岡 しんたろう 自民党公認比例代表候補者 東京都議会議員。元自民党参議院議員。国会議員として、日本の民主主義の発展と経済成長のために尽力。国会議員時代に、環境と経済成長の両立を実現。国会議員時代に、環境と経済成長の両立を実現。	特定枠候補者 藤井 一博 自民党公認比例代表候補者 東京都議会議員。元自民党参議院議員。国会議員として、日本の民主主義の発展と経済成長のために尽力。国会議員時代に、環境と経済成長の両立を実現。国会議員時代に、環境と経済成長の両立を実現。	梶原 大介 自民党公認比例代表候補者 東京都議会議員。元自民党参議院議員。国会議員として、日本の民主主義の発展と経済成長のために尽力。国会議員時代に、環境と経済成長の両立を実現。国会議員時代に、環境と経済成長の両立を実現。

比例代表は 自民党の比例候補者名 または 自民党 とお書きください。

(この選挙公報は、公職選挙法(昭和25年法律第100号)第169条第3項の規定により、名簿届出政党等から提供された原稿をそのまま製版の上掲載したものです。)

5) 東京都選挙管理委員会事務局.

<https://www.senkyo.metro.tokyo.lg.jp/election/senkyo-kouhou/sanngiin-kouhou/> (검색일: 2023. 8.10)

〈표 2.1.2〉는 비례대표선거의 특징을 요약해서 보여준다.

〈표 2.1.2〉 비례대표선거 개요

선거구	- 전국을 하나의 선거구로 함
입후보 방식	- 일정한 요건을 만족하는 정당 또는 단체는 정당의 명칭, 약칭 및 후보자 명을 기재한 명부를 신고 - 정당은 원할 경우 후보자 중 일부를 우선적으로 당선이 되어야 할 후보자로 지정하고, 이들 가운데 당선의 우선순위를 지정할 수 있음
투표 방식	- 유권자가 명부에 등재된 후보자 1명의 성명을 자서하거나(후보자명에 의한 투표) 명부를 신고한 정당이나 단체의 명칭 또는 약칭을 자서할 수 있음(정당명에 의한 투표)
당선자 결정	- 명부를 신고한 정당 혹은 단체별로 후보자명에 의한 투표의 득표수와 정당명에 의한 투표의 득표수를 합산하여 정당 등의 총 득표수를 정함 - 각 정당 등의 총득표수에 비례하여 동트방식을 통해 정당별 배분 의석수를 정함 - 각 정당별 할당된 의석 수의 범위 안에서 득표수가 가장 많은 후보자부터 차례로 당선인을 결정함 - 만약 특별지정명부제에 포함된 후보자가 있는 경우는 특별지정명부제에 기재된 후보자부터 명부에 기재된 순서에 따라 당선인을 결정하고, 그 이외의 후보자에 대해서는 다득표순으로 당선자를 결정함

2) 참의원 선거제도 변경과 관련한 논점

1990년대 이후 일본의 참의원 선거제도에서 나타나는 변화는 크게 두 가지로 요약할 수 있다. 첫째, 선거구제의 경우 의원정수 변화와 합구이다. 둘째, 비례대표선거의 경우 명부기입 방식이다. 이러한 변화가 나타나는 배경에 대해 살펴본다.

선거구 선거제도: 1표의 격차와 합구

선거구 선거의 제도변화와 관련하여 가장 큰 쟁점은 선거구의 합구이다. 도도부현 간의 인구격차로 인해 이른바 1표의 격차 문제가 지속적으로 나타나고 있으며, 심지어 인구수가 많은 선거구가 인구수가 적은 선거구보다 더 적은 수의 의석이 배정되는 역전현상도 발생했다. 의석 한 석당 유권자의 수가 많은 선거구와 유권자의 수가 적은 선거구 간에는 유권자 한 명의 표가 의석으로 전환되는 영향력에 차이가 있다

고 볼 수 있다. 이러한 차이는 표의 등가성 혹은 동등한 대표의 원칙에 어긋난다. 중의원 선거의 경우, 일본 대법원이 인구 상한 선거구와 인구 하한 선거구의 격차가 2:1을 넘지 않아야 한다고 규정하고 있다. 그러나 참의원 선거의 경우, 이와 같은 명확한 지침은 존재하지 않는다. 다만 과거 대법원의 판결을 고려할 때, 참의원 선거의 경우에도 3:1 정도를 기준으로 삼는 것으로 보인다. 예를 들어, 2010년 시행되었던 제22회 참의원 선거에서 의원 1인당 인구수가 가장 많은 선거구와 가장 적은 선거구의 인구편차가 5:1을 기록했고, 2013년 제23회 참의원 선거에서는 인구편차가 4.77:1을 기록했다. 이 두 선거에 대해 대법원에서는 위헌 상태라고 판결한 바 있다.

1표의 격차와 표의 역전 현상을 완화시키는 방안으로 선거구별 의원정수를 조정하는 방법이 흔히 사용된다. 예를 들어 1992년 제16회 참의원 통상선거의 경우, 인구 상한 선거구와 인구 하한 선거구의 격차는 6.5배에 달했다. 이를 완화하기 위한 조치의 일환으로 1994년 공직선거법 개정에서는 참의원의 총 정수를 고정한 상태에서 7개 선거구에서 8석을 증감했으며, 그 결과 인구격차는 4.8배로 축소되고, 역전현상도 해소되었다. 그러나 의원정수 조정을 통해 1표의 격차 문제를 해결하는 데는 근본적인 한계가 있었다. 구체적으로 2013년 대법원이 의석배분에 대한 위헌 판결문에서, 법원은 참의원 선거의 의석할당과정에서 47개 도도부현에 1석을 우선 배분한 후, 나머지 의석을 인구비례로 할당하게 되어 있는 제도가 인구편차 기준을 충족시키는 것을 어렵게 한다고 지적하고 이를 개혁할 것을 권고했다.

이러한 맥락에서 도도부현의 합구가 도입되었다. 합구는 유권자 수가 적은 도도부현을 통합하여 의석 한 석에 의해 대표되는 유권자의 수를 증가시켜 인구 하한 선거구의 규모를 늘려 인구 상한 지역구와 인구 하한 지역구의 인구 편차를 감소시키는 방안이다. 2015년 공직선거법 개정을 거쳐, 2016년 제24회 참의원 선거에서, 돗토리현과 시마네현, 도쿠시마현과 고치현이 하나의 선거구로 재편되었다. 합구를 통해 각 선거구의 유권자 수는 약 100만명으로 증가했으며, 2016년 선거에서 인구 상·하한 격차는 3.08:1 (사이타마현과 후쿠이현)로 줄어들었다. 2019년 선거에서는 3:1 (미야기현과 후쿠이현)을 기록했다. 이 두 선거에 대해 대법원은 합헌 상태라고 판결했다.

그러나 합구를 둘러싼 논란이 지속되고 있다. 일본에서 헌법 제정 이후 도도부현은 주민의 의사와 이익을 집약하는 단위 기준으로 간주되어 왔으며, 이러한 맥락에서 도도부현은 참의원 선거구 선거에서 대표를 선출하는 기본 단위가 되어 왔다. 즉 선거구의 경계에는 변화가 없었으며, 인구 변동을 감안하여 선거구 크기만 조정했다. 두 개의 도도부현을 하나로 합쳐 선거구를 구성하는 합구는 이러한 원칙에 정면으로

위배된다. 합구된 네 개 현의 경우, 3년마다 1인을 선출하는 규칙에 따라 자신이 거주하고 있는 현에서 당선되는 의원이 없는 유권자들이 생겨나기도 한다. 만약 합구된 두 현 사이에서 이해관계 충돌이 발생할 경우, 이를 해소하는데 어려움이 따를 수 밖에 없다. 선거 운동 과정에서도 각 정당이 후보를 추천하는 방식에 따라 모든 현을 대표하는 후보자가 출마하지 않는 상황이 발생할 수 있다. 또한 유권자가 후보자를 파악할 수 있는 기회가 현저하게 적어지는 등 전반적인 투표환경이 악화되고 있다는 비판이 있다. 실제로도 합구가 투표율 저하를 야기하는 것으로 알려져 왔다. 2019년, 합구 이후 두 번째로 선거를 치른 돗토리, 시마네, 도쿠시마, 고치의 4개 현 중 도쿠시마현은 전국 최저 투표율인 38.59%를 기록했다. 또한 돗토리·시마네현의 경우 각 현이 과거 기록했던 최저 투표율과 비교할 때 역대 최저 투표율을 기록했다으며, 유권자의 낮은 관심사를 반영하여 무효표와 백지투표도 증가했다고 평가받고 있다.

이러한 맥락에서 돗토리현, 시마네현, 오카야마현, 히로시마현, 야마구치현 등 중부지방의 도도부현 대표들은 2019년 합구 제도를 계속 유지하거나 혹은 합구 대상 지역을 추가로 확대하는 것을 허용해서는 안 된다는 성명을 발표한 바 있다. 특히 이들은 각 도도부현에서 적어도 1명의 대표가 선출되어야 지방의 다양한 의견이 국정에 반영될 수 있다고 주장하고, 이를 위해서는 헌법 개정 등을 포함한 근본적인 대응이 필요하다는 의견을 피력했다.⁶⁾

2022년 참의원 개혁협의회 보고서에도 참의원에서 인구대표성과 지역대표성을 둘러싼 논란이 지속되고 있다. 한 표의 격차를 해소하는 것이 헌법이 요구하는 바이자 입법활동 정당성의 토대가 된다는 데에는 공감대가 형성되어 있다. 그러나 지역대표성을 강조하는 이들은 참의원의 목적이 지역대표적 성격을 법적으로 규정한 것이라는 점에서, 지역이라는 개념의 중요성을 유지할 필요가 있다고 주장했다. 특히 지역의 민의는 도도부현 단위에서 집약되는 것이 가장 합리적이라는 점에서 매 선거마다 모든 도도부현에서 최소 1명은 선출할 것을 요구했다. 이에 반해 인구대표성을 강조하는 이들은 국회의원은 지역의 대표인 동시에 국민의 대표라는 점을 강조한다. 도도부현이 민의를 대변하는 단위로서 의미가 있다는 것만으로는 한 표의 격차를 정당화할 수 없다고 주장한다. 현재 인구가 점차 감소하고, 도도부현 간의 인구 격차가 발생하는 상황에서 도도부현을 단위 선거구를 유지할 경우, 한 표의 격차는 더욱 확

6) 全国知事会.

https://www.nga.gr.jp/committee_pt/sp_committee/sougousenryaku/r04/1666932277993.html

(검색일: 2023. 8.10)

대될 수 밖에 없기 때문에 도도부현 수준에서 선거구를 유지하는 것은 사실상 어렵다. 도도부현 선거구를 유지하면서 한 표의 격차를 해소할 수 있는 방안은 합구를 추진하거나 의원정수를 늘리는 수 밖에 없다. 그러나 의원정수를 확대하는 것은 국민들의 이해를 얻지 못할 것이기 때문에 합구는 불가피하다고 주장한다.

양측의 주장이 팽팽하게 맞서는 가운데, 일본의 전반적인 통치기구 개혁을 염두에 두고 도도부현 선거구를 블록제로 전환하고, 도도부현 내에도 도시지역과 산간지역이 있다는 점을 고려하여 비례대표 또한 블록별 비례대표제로 전환해야 한다는 주장이 제기되기도 했다.

비례대표선거: 비구속명부제와 특별명부제

비례대표선거에서 현행 선거제도가 등장한 배경은 선거제도의원회가 1990년 제시한 “참의원 의원 선거제도 개혁 및 정당에 대한 공적 보조금 등에 관한 보고”에 나타나 있다. 해당 문건은 참의원이 양원제 하에서 참의원에 기대되는 역할을 다하고 있지 못하고 있다고 평가했다. 참의원 내에서 정당의 영향력이 강화됨에 따라 참의원의 독자성과 자주성이 제약을 받고 있으며, 그 원인이 선거제도, 특히 구속명부식 선거제도 있다고 주장했다. 명부작성 과정이 정당지도부에 의해 진행됨에 따라 이른바 후보자의 얼굴이 보이지 않는 선거가 되고 있고, 후보자 명부 등재와 후보자 간의 당선 순위를 결정하는 과정에서 문제가 발생하고 있으며, 돈이 들지 않는 선거를 실현한다는 소기의 목적을 달성하지 못하고 있다고 지적했다.

참의원이 그 역할을 다하기 위해서는 참의원 의원은 중의원 의원과 다른 선거제도에 의해 선출되도록 해서 중의원과는 다른 면에서 민의가 대표될 수 있도록 해야 하고, 정당 간의 논의가 주로 이뤄지는 중의원과는 달리 참의원에서는 의원들이 소속 정당으로부터의 자율성과 독자성을 확보할 수 있도록 하여, 참의원이 정당의 영향을 받지 않도록 해야 한다. 이러한 맥락에서 구속명부식(폐쇄형) 제도를 비구속명부식(개방형)으로 개선해야 한다고 제안했다. 비구속명부식에서 유권자는 후보자 또는 정당명을 용지에 기입하고, 후보자별 득표와 정당별 득표를 정당별로 집계한 후 그 결과에 따라 각 정당이 배분받는 의석의 수를 결정한다. 이후 당선자의 결정은 각 정당 후보자가 받은 득표수를 기준으로 각 정당 내 순서에 따른다. 각 정당의 후보자는 정당이 명부에 기재한 자로 국한하며, 후보자 명부에는 당선순위를 부여하지 않는다. 의석배분에 관한 결정은 정당 혹은 후보자가 받은 득표율을 기준으로 한다는 점에서 비례성은 유지하고, 대신 당선자 여부는 정당이 아닌 유권자의 선택에 맡긴

다는 점에서 정당의 영향력을 감소시키고 후보자가 유권자의 선호에 보다 적극적으로 반응하려는 동기를 부여함으로써 대표성을 높이기 위한 방안으로 평가할 수 있다.

2019년에는 특별지정명부제가 도입되었다. 특별지정명부는 정당이 일부 비례대표 후보를 특별지정명부 후보 대상으로 지정한 후, 이들 사이의 당선 순서를 명부에 기재할 수 있다는 점에서 폐쇄형 명부의 특징을 가지고 있다. 특별지정명부제는 전국적인 지지기반은 없지만, 국정운영을 위해 필요한 전문성을 갖춘 인재가 당선되는 것을 용이하도록 한다는 취지에서 도입되었으며, 특별지정명부를 사용할 것인가의 여부와 특별지정명부 대상 후보자의 수를 결정하는 것은 정당의 자율에 맡긴다. 현실적으로 특별지정명부제는 합구로 인해 후보를 낼 수 없게 된 선거구 출신 의원들을 비례대표로 구제하기 위해 도입되었다는 평가도 있다. 특별지정명부를 통해 비례대표후보에 출마한 후보자가 득표한 표도 정당 간 의석배분에 영향을 미칠 수 있다는 점에서 합구로 인해 선거구 선거에 출마하는 후보자가 없는 도도부현 유권자의 관심을 제고할 수 있다는 것이다. 그러나 2019년 선거 결과에서 알 수 있듯이, 특별지정명부제를 통해 합구의 문제, 즉 투표율을 제고하고 선거에 대한 유권자의 참여를 증진시키는 데는 한계가 있는 것으로 나타났다.

2.2. 중의원 선거제도

중의원 의원 총선거는 중의원 의원의 임기(4년)가 만료되거나 중의원이 해산되었을 때 실시된다. 1994년 이전까지 일본의 선거구제는 한 선거구에서 2~5인을 선출하는 중선거제였다. 당선자 결정 방식과 관련해서는 단기비이양식(Single Non-transfer votes)을 사용했다. 1994년 선거제도 개혁과 함께, 선거제도가 소선거구 단순다수제와 정당명부식 권역별 비례대표제를 혼합한 병립형 선거제도로 바뀌었다.

1) 중의원 선거제도 개괄

소선거구 비례대표 병립제의 채택은 1925년 남자 보통선거가 도입된 이후 중의원 선거제도에 대한 대폭적인 개편으로 여겨진다(小林 1994, 118). 1990년 선거제도협의회가 발간한 “선거제도 및 정치자금제도 개혁에 대한 답신”은 병립형 선거제도 개혁의 배경에 대해 다음과 같이 밝히고 있다.

“중의원 의원 선거는 정권 획득과 정책 실현을 목표로 하는 정당 간 정책 경쟁이 일어날 수 있도록 진행되어야 한다. 그러나 현행 중선거구제 하에서는 하나의 선거구에 동일 정당에서 복수의 후보자가 출마한다. 동일 정당 후보 간 정책적 차이는 크지 않기 때문에, 선거가 정당 간의 정책 경쟁보다는 후보자 개인들 간의 차이에 초점이 맞춰진다. 후보자 수준의 선거 경쟁이 일본의 사회 풍토와 맞물려, 선거 경쟁과 정치 활동이 후보자와 유권자 간의 개인적 친분관계에 의존하게 되고, 이는 선거 비용이 증가하는 원인이 된다. 또한 중선거구제 하에서 정당 간 세력 구도가 오랜 기간 고착화되고, 정권교체가 이뤄지지 않아 정치의 긴장감이 떨어지는 것도 정치 부패를 초래하는 구조적 원인이 되고 있다. 중선거구제 하에서 발생하는 이러한 문제들은 중선거구제를 유지하는 한 개선될 수 없으며 선거제도를 근본적으로 개혁해야 한다. 이를 통해 첫째, 정책 중심, 정당 중심 선거가 될 수 있도록 할 것, 둘째, 정권교체가 원활하게 일어날 수 있도록 할 것, 셋째, 책임정치가 이뤄질 수 있도록 할 것, 넷째, 정권이 선거결과에서 나타나는 국민의 의사에 의해 결정될 수 있도록 할 것, 다섯째, 선거를 통해 나타난 다양한 민의가 국정에 적절히 반영될 수 있도록 하는 등의 목적을 달성할 수 있어야 한다 (p.4).”

답신은 이러한 목적을 달성할 수 있는 제도로 소선거구제와 비례대표제를 병립형으로 결합한 이유에 대해서도 밝히고 있다.

“소선거구제에는 정권 선택에 대한 국민의 의사가 명확한 형태로 나타나 정권교체 가능성이 높고, 또 한 정당의 의회의 과반수를 차지할 수 있는 확률이 높다는 점에서 정권 안정성이 높다는 특징이 있지만, 소수 의견이 선거에 반영되기 어렵다는 문제점이 있다. 반면 비례대표제는 다양한 민의를 그대로 선거에 반영하고 소수 세력도 의석을 확보할 수 있다는 특징이 있지만, 소수정당 분열로 연립정부가 될 가능성이 커서 정권이 불안정해지기 쉽다는 문제점이 있다. [...] 조합 방식으로는 이른바 병립제와 병용제(연동형)가 있다. 병립제는 소선거구제의 특성에 비례대표의 특성을 가미하는 것이다. 병용제는 비례대표제의 특성을 중시하는 것이다. 그 결과 병용제는 소수정당 난립으로 연립정부가 될 가능성이 높다. 연립정부가 될 경우 정권을 담당할 정당이 국민에 의해 직접 선택되는 것이 아니라 정당 간 협상에 의해 결정된다는 문제점이 있을 뿐 아니라, 의석배분 방식에 따라 초과의석이 발생할 수 있다는 문제점이 있다. [...] 이를 고려할 때, 소선거구비례대표병립제를 채택하는 것이 적절하다

고 판단한다.”

일본의 중선거구제는 비례성이 높은 제도로 평가받았다는 점에서 1994년 선거제도 개혁의 주된 목적은 소선거구제의 도입을 통한 책임성 증진이라고 주장하는 이도 있다(Gallagher 1998). 즉 소선거구제를 도입하여 영국과 같은 양당제의 출현을 도모하는 것을 주된 목적으로 하되 비례대표제를 혼합하여 소선거구제의 단점을 보완하고자 했다고 볼 수 있다.

답신은 또한 중의원 의원정수와 관련하여 총 정수를 500명 정도로 하되, 병립제 도입의 취지를 반영하여 총 정수의 60%를 소선거구에서 선출하고, 40%를 비례대표에서 선출하는 원칙을 밝히고 있다. 2023년 현재 의원 정수는 465명이며, 이 중 약 62%인 289명을 소선거구선거를 통해서 선출하고 나머지 176명을 비례대표 선거를 통해서 선출하고 있다.

소선거구별 의석 배분은 우선 47개 도도부현에 각각 1석을 배분한 후, 나머지의 석은 인구비례로 정하도록 되어 있다. 선거구의 획정은 원칙상 10년마다 시행하는 인구조사 결과를 토대로 이뤄진다. 그러나 동일한 인구비례에 따른 의석 배분은 사실상 불가능하며, 의원 1명이 담당하는 유권자의 수가 선거구에 따라 다르다. 이를 1표의 격차라 부른다. 답신은 중의원 선거에서 1표의 격차가 인구 하한인 선거구와 인구 상한인 선거구에서 2배가 넘지 않도록 하는 것을 제안하고 있다. 선거구별 인구변동으로 인해 이러한 비율에 변동이 발생하면, 선거구 조정을 통해 해결한다. 선거구를 조정하는 과정에서 시군구는 가급적 분할하지 않는 것을 원칙으로 한다.

중의원 비례대표 의원의 선출은 단기, 구속명부식을 사용한다. 즉 유권자는 명부를 제출한 정당 중 하나에 대해 투표하며, 정당이 득표한 비율에 따라 의석이 결정된다. 의석 배분을 위해서는 동트식이 사용된다.⁷⁾ 47개 도도부현을 11개 블록(홋카이도, 동북, 북관동, 북관동, 남관동, 도쿄, 호쿠리쿠신에쓰, 도카이, 긴키, 중국, 시코쿠, 규슈)으로 구분한다. 비례대표 선거를 전국 단위에서 치를 경우 후보자 수가 너무 많아지는 반면, 도도부현 단위로 할 경우 비례대표제의 취지를 살릴 수 없다는 문제가 있다. 또한 행정, 경제 등 여러 측면에서 국민의 생활권이 도도부현 단위를 넘어 더욱 확대될 것으로 예상되는 점을 고려하여 광역 블록 단위로 비례대표를 실시한다.

후보자의 입후보는 정당의 신고로 한다. 소선거구 선거의 경우 후보자 본인 또는

7) 득표율에 따라 의석을 결정하는 다른 방식으로는 썸트라게 방식도 있다. 동트식은 일반적으로 군소정당에 다소 불리한 것으로 알려져 있고, 썸트라게 방식은 군소정당에 유리한 것으로 알려져 있다.

추천인의 신고에 의한 입후보도 인정한다. 소선거구 후보자는 일정 금액의 공탁금을 납부해야 하고, 일정 수 이상의 득표가 없는 경우 이를 몰수한다. 비례대표 선거의 후보자는 정당이 후보자 명부에 기재한 자로 하며, 일정한 요건을 갖춘 정당만이 명부를 제출할 수 있다. 지역구 선거의 후보자 또한 비례대표 후보자로 중복 기재할 수 있다. 후보자 명부에는 당선인이 될 순위도 부여하되, 중복입후보자의 경우 동일한 순위를 부여할 수 있다. 비례대표 선거 후보자 명부에 기재할 수 있는 후보자의 수는 해당 비례대표 선거구의 정수 이내로 한다. 다만 소선거구의 후보자를 기재한 경우, 그 수를 초과할 수 있다. 정당은 명부에 기재된 사람의 수에 따라 일정 금액의 기탁금을 납부해야 하며, 일정 수 이상의 당선인을 배출하지 못할 경우 그 전부 또는 일부를 몰수한다.

유권자는 소선거구 선거와 비례대표 선거에서 각각 한 표씩 2표를 던진다. 투표는 지역구 선거는 후보자의 이름을, 비례대표 선거는 정당명을 기재하여 투표한다. 소선거구 선거에서 최다득표를 얻은 후보가 당선된다. 비례대표의 경우, 비례 블록별로 정당 득표율에 따라 각 블록에 배정된 의석 중 일부를 할당받고, 정당명부의 순위에 따라 당선자를 결정한다. 이 두 과정은 서로 독립되어 있으며, 한 선거의 의석배분이 다른 선거의 의석배분에 직접적인 영향을 미치지 않는다.

중의원 선거제도의 또 다른 특징은 이른바 석패율(惜敗率)제도이다. 석패율은 중복입후제로 인해 도입되었으며, 소선거구선거에서 최다득표자를 통해 당선된 후보자의 득표수에 비해 낙선한 후보가 득표한 득표수의 비율을 의미한다(석패율=후보자(낙선자)의 득표수 / 당선자의 득표수 * 100)(《공직선거법》 제95조 2항). 석패율이 낮음에도 불구하고 비례대표를 통해 당선되는 것을 막기 위해 2000년 중의원선거부터는 중복입후보자의 경우 소선거구 공탁금 몰수기준인 유효득표수의 10%이상을 득표하지 않으면, 비례대표 후보로 당선될 수 없다고 규정하고 있다(《공직선거법》 제93조).⁸⁾ 다수제 선거와 비례대표 선거를 혼합한 선거제도를 가지고 있는 국가 중에 석패율 제도를 도입한 국가는 일본이 유일하다(김용복 2010).

소선거구 후보자를 중의원 비례대표 명부에도 등재할 수 있도록 해서 이른바 부활당선이 가능하도록 했으며, 복수의 중복입후보자를 비례대표 명부에 동일순위로 기재할 수 있도록 했다. 이 경우 비례대표 명부에 동일한 순위로 등재된 후보들 중 누구를 당선시킬 것인가에 대한 기준이 필요하다. 후보자 2명 이상이 동일 순위로 기재된 경우, 중의원 소선거구 선거에서 당선자(해당 선거구에서 가장 많은 득표수를

8) 석패율제도는 1994년 중의원 선거제도 개혁 당시 지역구 의원들의 반발을 무마하기 위해 도입된 것으로 알려져 있다.

연은 후보)의 득표수와 비교하여 가장 많은 득표수를 얻은 후보자부터 비례명부의 순위가 결정되도록 했다. <표 2.2.1>은 석패율의 작동 방식에 대해 설명하고 있다.⁹⁾

<표 2.2.1> 일본 중의원선거 당선인 결정 과정

소선거구 선거		
소선거구명	후보자명	당락여부
가 선거구	A	당선
나 선거구	B	낙선, 석패율 80%
다 선거구	C	낙선, 석패율 90%
비례대표 선거		
명부상 순위	후보자명	당선순위
	갑	1
중복입후보자 동일순위	2 A	소선거구 당선
	2 B, 석패율 80%	3
	2 C, 석패율 90%	2
	을	4

후보자 A, B, C는 소선거구 선거와 비례대표 선거에 중복입후보했으며, 비례대표 선거에서 정당이 제출한 후보자 명부에서 갑 후보에 이어 2순위를 부여받았다. 소선거구 선거 결과 A는 가 선거구에서 당선이 되었으나, B와 C는 출마한 선거구에서 낙선했다. B의 경우 나 선거구 당선자 득표율의 80%를 득표했고, C의 경우 다 선거구 당선자 득표율의 90%를 기록했다. 소선거구 선거결과를 통해서 비례대표 선거의 실제 당선순위가 결정된다. A 후보자의 경우 소선거구 선거를 통해 당선되어, 의석 배분과정에서 고려하지 않는다. B 후보자와 C 후보자의 경우 석패율을 기준으로 C 후보자가 B 후보자에 비해 앞선 순위를 부여받게 된다.

중복입후보제와 석패율제를 적용할 것인가의 여부는 정당의 결정에 달려 있다. 이를 전략적으로 활용하는 정당이 있는가 하면, 공명당과 같이 중복입후보를 원칙적으로 금지하는 정당도 있다. 법률상 중복입후보가 가능한 것은 정당요건을 충족하고 있는 정당의 후보자로 국한된다. 따라서 정당요건을 충족하지 못하는 정치단체의 후보자는 중복입후보가 불가능하다. 한편 석패율제의 적용대상이 되는 것은 소선거구에서 낙선했던 후보이다. 따라서 어떤 정당이 비례대표명부를 중복입후보자로 채운 후 소선거구 선거에서 압승을 거두거나, 중복입후보 후보자의 소선거구 득표율이 낮아

9) 김유정(2023)에서 재인용.

공탁금 몰수기준을 넘기지 못하는 경우, 비례대표 선거결과를 기준으로 의석을 배분 받았으나, 의석을 배분받을 후보가 없는 경우가 발생할 수 있다. 이 경우 후보자 부족으로 인해 비례대표의 의석이 차기 순위의 정당에게 이양된다.

석패율은 중복입후보자의 당락 여부 뿐 아니라 정당이 차기 선거를 대비하는 데 활용되기도 한다(김용복 2010). 예를 들어, 2009년 선거에서 참패한 자민당은 차기 선거에 출마할 후보자인 소선거구 지부장을 선임하는 기준 중의 하나로 석패율을 고려했다. 낙선의원 중에서 석패율이 60% 이상인 후보자는 지부장으로 내정했으며, 60% 미만일 경우에는 대상자의 활동 내용, 선거구 사정 등을 감안하여 선임여부를 결정했다(『産經新聞』 2009/11/20).

2) 중의원 선거제도의 정치적 결과

중의원 선거제도 개혁의 효과에 대한 의견은 분분하다. 소선거구제의 도입으로 인해 정당 간의 선거 공조가 활발해짐에 따라 자민당과 민주당을 중심으로 한 여당과 야당 간의 경쟁구도가 전국적으로 확대되었다는 점에서 형식적인 측면에서 양당제로의 변화가 나타나고 있는 것으로 보인다(山田真裕, 2009). 그러나 이러한 변화가 양당 간의 정책 경쟁으로까지 이어지지 못하고 있다는 주장도 있다. 오히려 선거경쟁이 정권획득에만 초점을 맞추게 됨에 따라 자민당과 민주당의 대립축이 사라졌다. 또한 후보자들이 더 많은 유권자의 표를 얻기 위해 다수의 유권자에게 어필할 수 있는 정책과 공약을 추구하다 보니 공약의 내용이 추상적이 될 뿐 아니라, 유권자들이 실제로 관심을 갖고 있는 쟁점과는 거리가 있다는 점에서 소선거구제의 도입을 통해 기대했던 것처럼 책임성과 대표성이 강화되지는 않았다(羽原清雅 2007, 小林良彰 2008).

오히려 이전 중대선거구제 하에서 당내 간 파벌 경쟁으로 인해 여당과 야당의 구분이 비교적 선명했을 뿐 아니라, 의원과 유권자 간의 관계도 가까웠다는 점에서 선거제도 개혁이 책임성을 더욱 악화시켰다는 주장도 있다(Curtis, 2008). 또한 양대 정당체제의 도입을 통해서 정권교체가 보다 용이해질 것이라는 기대와 달리 소선거구제하에서도 자민당과 공명당의 연정이 생겨나는 등, 오히려 자민당 우위의 구도가 지속되고 있다(羽原清雅 2007). 다만, 엘리트 차원의 경쟁에 대한 비판적인 시각과 달리, 유권자 차원에서의 부정적 효과가 뚜렷하게 나타나지는 않는다. 선거개혁 전후에 실시된 여론조사 결과를 비교한 결과 선거결과에 대한 만족도, 선거의 기능에 대한 믿음, 그리고 정치에 대한 외적 효능감에서 큰 차이가 없는 것으로 나타났다(山田

眞裕, 2009). 즉, 소선거구제 도입이 책임성과 대표성을 향상시키지는 못했지만, 상황이 더욱 악화되지는 않았다.

한편, 선거개혁의 주요한 목적이었던 선거자금 문제와 관해서도 그다지 효과가 없었다는 의견이 많다. 소선거구제 하에서 정당 본위의 선거경쟁이 벌어짐에 따라 개인후원회를 중심으로 한 선거활동이 약화될 것이라는 전망과 달리, 개인 단위의 선거경쟁은 오히려 치열해졌다. 소선거구제하에서는 중대선거구제에 비해 당선을 위해 필요한 득표율이 증가하기 때문에 선거운동에 대한 수요는 증가했다. 공급차원에서 정당 중심의 선거운동을 하는 것보다 개인 단위의 선거운동을 하는 것이 재선에 효과적이라면 후보자 입장에서는 정당 중심의 선거운동에만 의존할 이유가 없다. 때문에 중대선거구제하에서 선거운동을 벌일 때, 중심적인 역할을 했던 개인후원회를, 소선거구제가 도입되었다고 해서 포기할 가능성은 낮다. 오히려 개인후원회를 핵심에 놓고 조직의 확대를 꾀하는 선거운동을 벌이는 것이 보다 효과적일 수 있다(名取良太 2002). 소선거구제하에서 선거운동을 분석한 연구에 따르면, 후원회의 조직, 선거구 획정에 따라 서로 다른 후원회의 통합, 지방의원을 동원하여 지지자를 확대, 자금조달을 위한 후원회 활용에 이르기까지 후원회의 역할은 오히려 확대되었다(朴詒熙.2000).

소선거구제의 도입은 양당제의 정착을 통해 책임성과 대표성을 증진시키는 데 기여할 뿐 아니라, 중대선거구제하에서 진행된 선거경쟁의 고질적인 병폐인 선거자금 문제를 해소할 수 있을 것이라는 기대가 있었다. 그러나 소선거구제가 도입된 이후에도 이러한 문제는 여전히 지속되었다. 이러한 점에서 정책선거의 부재와 금권선거는 선거제도가 아닌 다른 데서 원인을 찾아야 한다는 주장도 있다(小林良彰 2005).

2.3. 선거관리

본 장에서는 일본의 선거관리와 관련하여 기술한다.

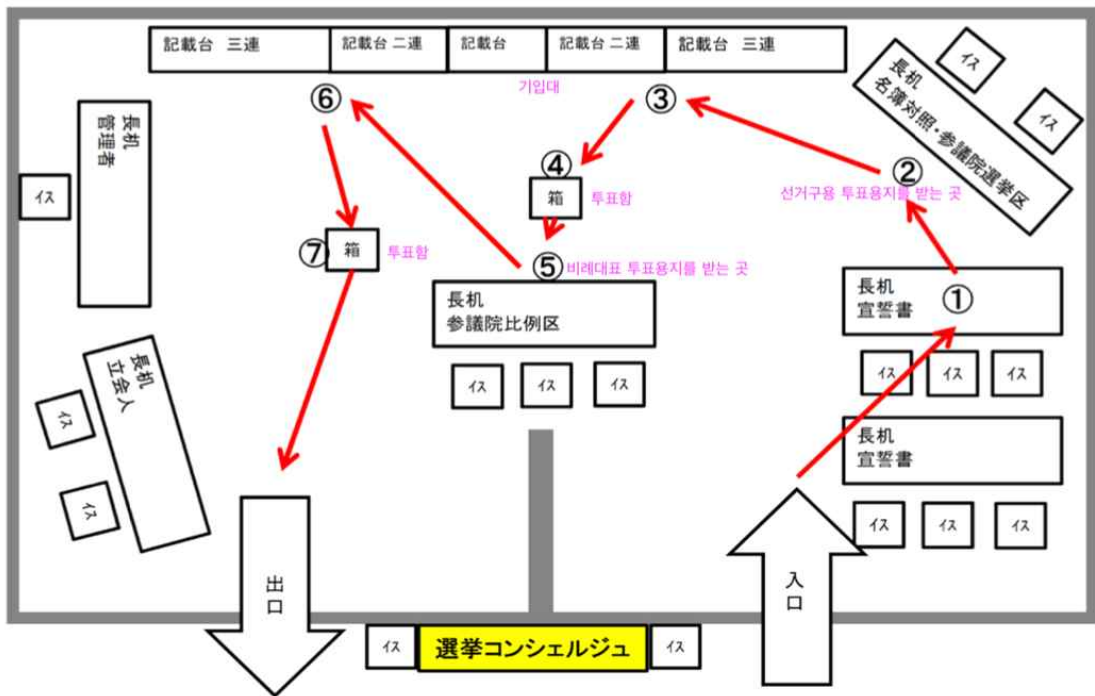
1) 자서식 투표용지 기입

일본에서는 국회의원, 지방자치단체장, 지방의원의 모두 선거에서 후보자명이나 정당명을 투표용지에 스스로 기입해 투표하는 자서식이 원칙이다. 다만 지방선거는 조례를 제정하면 투표용지에 인쇄된 후보자 이름에 ○ 표시를 하는 기호식을 채택할

수 있다.10)11)

참의원선거의 경우 유권자 1인은 선거구선거와 비례대표선거에 각각 한 표씩을 행사한다. 선거구선거에서는 후보자의 이름을 기입해야 하며, 비례대표선거의 경우, 정당의 이름 또는 약칭을 기입하거나, 혹은 후보자의 이름을 기입해야 한다. <그림 2.3.1>은 참의원선거에서 투표가 이뤄지는 과정에 대한 예시이다.12) <그림 2.3.1>에서 알 수 있듯이, 유권자는 투표소에 입장한 이후 선거구용 투표용지를 먼저 배분 받고, 기입대에서 자서후 투표한 다음, 비례대표 투표용지를 받고 나서, 비례대표선거 기입대에서 자서후 투표하는 방식으로 진행된다.

<그림 2.3.1> 참의원 선거 투표 흐름도



10) 총무성에 따르면 2021년 말 기준으로 아오모리(青森), 시마네(島根), 오이타(大分) 등 5개 현지사 선거, 전국적으로는 시·구청장 선거 105개, 정촌장선거 113개에서 기호식을 사용하도록 하는 조례가 제정되어 있다. 産経ニュース.

https://www.sankei.com/article/20230413-NVGEHPK4QBMEBLXC6IENSWWI134/?outputType=theme_localelection2023&outputType=theme_localelection2023. (검색일: 2023. 8.10)

11) 지방자치단체장 선거에서 모든 후보자 이름이 인쇄된 투표용지에 ○을 찍어 뽑는 기호식 투표를 채택하는 지자체가 줄고 있다. 총무성에 의하면, 2021년말 시점에서의 기호식을 채택하고 있는 지자체는 223개에 불과해, 10년 만에 최소가 되었다. 이는 반드시 자서식으로 진행되어야 하는 사전투표를 통해 투표하는 유권자의 수가 늘어남에 따라, 개표를 효율적으로 진행할 수 있는 기호식 투표를 채택하는 이점이 유명무실해지고 있기 때문이다. 北海道新聞デジタル.

<https://www.hokkaido-np.co.jp/article/720084>. (검색일: 2023. 8.10)

12) 総務省. https://www.soumu.go.jp/main_content/000474614.pdf. (검색일: 2023. 8.10)

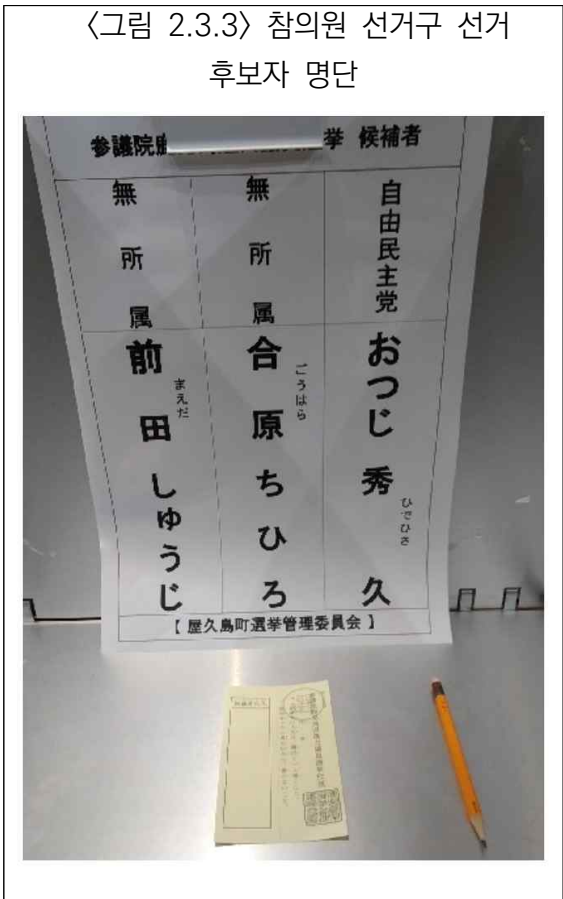
〈그림 2.3.2〉는 선거구선거와 비례대표선거에서 사용하는 투표용지를 보여준다. 왼쪽이 선거구선거용이고, 오른쪽은 비례대표선거용이다. 왼쪽 투표용지의 경우 ‘후보자의 성명은 칸 안에 한 사람만 적을 것’, ‘후보자가 아닌 사람의 이름은 쓰지 말 것’이라는 주의사항이 나타나 있다. 오른쪽 투표용지의 경우 ‘후보자의 성명은 칸 안에 한 사람만 적을 것’, ‘후보자의 이름을 대신하여 정당, 기타 정치단체의 명칭 또는 약칭을 한 칸에 한 개만 쓸 수 있다’는 주의사항이 함께 표기되어 있다. 한국과 같이 기호식 투표용지를 사용할 경우, 개방형명부 비례대표제를 도입해서 명부에 포함된 후보자를 투표용지에 모두 기입하게 되면, 투표용지가 과도하게 길어지는 문제가 발생할 수 있다. 그러나 일본 참의원 선거에서는 유권자가 후보자 또는 정당의 명칭 또는 약칭을 한 개만 자서하기 때문에 투표용지의 길이와 관련된 문제가 발생하지 않는다.

〈그림 2.3.2〉 참의원 선거 투표용지



대신 자서식을 사용할 경우 투표용지에 후보자의 이름이 없기 때문에 유권자가 어떤 후보자가 출마했는가를 파악하는데 어려움을 겪을 수 있다. 일본의 경우, 이러한 어려움을 해소하고, 후보자의 선택을 돕기 위해 투표소내 기입대에 후보자 명단을 붙

여둔다. <그림 2.3.3>은 선거구 선거 기입대에 부착된 후보자 명단이다. <그림 2.3.4>는 비례대표선거 기입대에 부착된 후보자의 명단이다. 가장 오른쪽이 정당의 정식명칭이며, 그 다음이 정당의 약칭, 그리고 그 옆으로 각 정당 소속으로 출마한 후보자의 이름이 나열되어 있음을 알 수 있다. 비구속명부의 후보자와 특별지정명부의 후보자가 나뉘어 있으며, 특별지정명부 후보자의 경우 순위가 함께 표기되어 있다.



〈그림 2.3.4〉 참의원 비례대표 선거
후보자 명단

氏名	所属政党	順位
安永 光	安永会	
山本 太郎	推新	
山本 太郎	労働者党	
山本 太郎	れいわ	
山本 太郎	幸福	
山本 太郎	りっけん	
山本 太郎	自民党	
山本 太郎	公明	
山本 太郎	社民党	
山本 太郎	オリフ	
山本 太郎	N国党	
山本 太郎	共産党	
山本 太郎	民主党	

비례대표 투표용지에 기재된 내용의 효력과 관련한 규칙은 다음과 같다. 원칙적으로 후보자의 명칭, 정당 명칭, 정당의 약칭을 정확하게 기재해야 한다. 그러나 정당의 명칭 또는 약칭의 일부를 기재했다 하더라도 사회적으로 해당 정당의 호칭으로 널리 인식되어 다른 정당과 구분이 가능하다고 평가될 경우 유효한 것으로 간주한다. 또한 정당의 명칭 또는 약칭의 일부만을 기재하였으나, 이를 토대로 정당을 식별할 수 없는 경우라 하더라도, 해당 명부작성정당의 대표자 명칭을 기재하여 식별이 가능한 경우도 유효한 것으로 간주한다. 후보자 이름의 약칭을 기재한 경우, 그 약칭

이 선거관리위원장의 인정을 받거나, 인정을 받지 않은 경우라 하더라도, 그 호칭이 일반인에게 해당 명부등재자를 지칭하는 것으로 인정되는 경우에는 유효한 투표로 간주한다. 그러나 이는 어디까지나 호칭으로 인정되는 경우이며, 호칭으로 인정되지 않는 단순한 직업, 신분 등의 기재는 설령 식별이 가능하다 하더라도 무효표로 간주된다.

국회의원 선거에서 자서식을 원칙으로 하는 것은 일본 밖에 없다는 점에서 자서식을 갈라파고스 선거라고 부르기도 한다.¹³⁾ 자서식은 유권자가 후보자의 이름을 직접 기입해야 하기 때문에 이름을 잘 못 적는 경우도 많고, 또 기입된 후보자의 이름을 구별하기 어려울 수 있다는 문제가 있다. 개표 과정에서 기표의 유효성 여부를 판별하는 데 추가적인 노력도 필요하다. 이러한 문제점을 감안하여 일본에서도 1994년 공직선거법 개정을 통해 기호식을 도입한 적이 있다. 그러나 1995년 자민당 등이 제출한 법안에 따라 다시 자서식으로 회귀하여 실제로 국회의원선거가 기호식으로 치러진 적은 없다. 이와 관련하여 첫째, 후보자가 많을 경우 투표용지의 길이가 늘어나 유권자가 투표용지에서 후보자나 정당의 이름을 찾기가 어렵다. 둘째, 입후보 신고가 마감될 때 까지 투표용지를 제작할 수 없다는 등의 근거가 제시되었다. 자서식 투표용지의 경우 후보자 이름이나 정당 명칭이 기재되지 않기 때문에, 후보자 입후보 등록이 끝나기 전에 투표용지를 준비할 수 있다. 또한 기재하는 정보가 적어서 투표용지의 크기가 작고, 기계를 활용한 개표도 용이하다는 장점이 있다.

2) 대리 투표

자서식 투표의 단점으로는 개표과정의 어려움 이외에도 유권자 접근성 문제가 제기되기도 한다. 투표를 하고 싶어도 투표용지에 후보자나 정당의 이름을 적기 어려운 유권자가 있다. 일본어 문자를 쓸 수 없거나 장애나 부상 등의 사정이 있는 사람의 경우 자서식 투표는 큰 장벽이 될 수 있다. 때문에 일본에서는 투표용지에 문자를 기입할 수 없는 선거인을 위해 대리 투표제도를 운영하고 있다.

대리투표를 하고자 하는 유권자는 투표소 직원에게 대리투표 의사를 밝히면, 투표를 보조하는 담당자 2명이 붙는다. 한 명은 누구에게 투표할 것인가를 확인하고 대

13) 産経ニュース. https://www.sankei.com/article/20230413-NVGEHPK4QBMEBLXC6IENSWWI34/?outputType=theme_localelection2023&outputType=e=theme_localelection2023. (검색일: 2023. 8.10)

신 투표용지에 이름을 기입한다. 다른 한 명은 유권자가 밝힌 대로 내용이 기입되어 있는지 확인한다. 의사를 전달할 때는 공보를 보고 후보자나 정당을 손가락으로 가리키는 방법, 담당자가 후보자의 이름 등을 차례로 불러주면, 고개를 끄덕이거나 눈을 깜빡여 신호를 보내는 방법, 또 누구에게 투표할 것인지를 적을 메모를 반입하는 방법 등을 사용한다.

2004년 3월부터는 우편 등에 의한 부재자 투표에서 있어서도 대리투표제도가 허용되었다.¹⁴⁾ 대리투표를 통해 투표하기 위해서는 우편 투표용지의 교부 신청과 함께 대리투표를 통해 투표를 할 수 있는 자격이 있음을 증명하기 위한 절차, 대리기재를 할 사람의 신고 절차를 진행해야 한다. 신청자는 등록지의 시군구 선관위 대리기재자가 될 사람에 대해 신고해야 하며, 이때 필요한 서류는 신고서, 우편 등 투표증명서, 대리기재를 할 사람이 서명한 동의서-서약서 등이다. 우편에 의한 대리투표를 허가받은 경우, 투표용지와 봉투가 우편을 통해 선거인과 대리기재인에게 발송된다. 대리기재자는 자택 등에서 투표용지에 유권자가 지시하는 후보자 명을 기재하고, 봉투에 넣어 겉면에 서명한 후 명부 등재지 시군구 선관위에 우편 등으로 송부한다. 대리기재자가 유권자의 지시에 따라 후보자명을 기재하지 않는 경우 2년 이하의 징역 또는 300만원 이하의 벌금에 처해진다.

3) 개표

다음으로 참의선 선거 개표절차는 다음과 같다. 개표 작업은 일반 시민이 견학할 수 있으며, 시민체육관 등의 장소에서 개표가 진행된다.¹⁵⁾¹⁶⁾

1. 투표가 종료된 이후 행정구별로 개표소로 투표함, 투표록 등 기타 관계 서류를 전달한다. 개표소 심사 담당자가 투표록 및 관계서류를 점검한다. 특히 투표함의 열쇠가 잠겨 있는지 확인한다.

14) 総務省. https://www.soumu.go.jp/senkyo/senkyo_s/news/touhyou/youbin/youbin01.html. (검색일: 2023. 8.10)

15) 카와사키 시, 카나가와 현. 다음 유튜브도 참조. <https://youtu.be/iBcLgUxPffA>

16) 港区. <https://www.city.minato.tokyo.jp/senkan/kaihoyu.html>. (검색일: 2023. 8.10)

〈그림 2.3.5〉 투표 종료 시각 오후 8시



주: 2022년 참의원 선거 당시, 누마즈시 시민체육관

2. 정해진 시각이 되면, 개표관리자의 개표 개시 선언과 함께 투표함에서 투표용지를 개표대로 꺼낸다. 개표관리자는 투표함이 비어 있는지 확인한다. 투표용지에는 특수처리를 해서 투표함에서 자연스럽게 접힌 부분이 펴지도록 하여 분류작업을 용이하게 한다.

〈그림 2.3.6〉 개표 시작, 오후 9시 30분



주: 선거관리위원장(왼쪽에서 두 번째)이 개표 개시를 선언하자 선관위 사무국장이 종을 울리며 개표가 시작됐다.

〈그림 2.3.7〉 개표 시작, 오후 9시 31분



주: 선거구 선거의 투표함과 비례대표의 투표함을 동시에 연다. 투표함이 비어있음을 관람석에 있는 시민들에게 보여주고 있다.

〈그림 2.3.8〉 비례대표 자동판독기 사용



주: 누마즈 시의 경우 21명의 후보자(정당)이 출마했다. 이들을 자동으로 분류할 수 있는 기계를 3대 도입했다.

3. 투표용지를 정당별로 분류한다. 어떤 정당 혹은 후보자에게 투표했는가를 파악할 수 없는 경우에는 심사계에서 다시 검토한다.¹⁷⁾

17) 투표용지 분류시에 기계를 사용하는 지자체가 점점 늘어나고 있다. 판독기는 한자, 히라가나, 가타가나로

4. 분류된 투표용지를 점검한다. 최소 2회 검토를 통해 잘못 분류된 투표용지가 없는지 확인한다.
5. 투표 용지를 100표 단위로 묶는다.
6. 100표 다발을 500표 다발로 결속한다.

〈그림 2.3.9〉 자동계수기 사용



주: 자동계수기를 사용하여 비례대표 선거구의 표를 500표 다발로 만든다. 이번 선거에는 자동계수기를 19대 사용했다.

7. 개표 관리자와 개표 입회인의 감독 하에 투표의 유효성 여부를 확인한다. 개표 관리자란 개표가 공정하게 이뤄지도록 관리하는 사람으로서 해당 선거구에서 선거권을 가진 사람 중에서 시구읍면 선거관리위원회가 선임한다. 개표 입회인이란 개표가 공정하게 이뤄질 수 있도록 감시하는 사람으로서, 선거에 참여한 후보자나 명부신고 정당이 각 개표구 선거인 중 본인의 승낙을 얻어 1명을 선

쓰여진 후보자명 등을 읽어낼 수 있으며, 1분 안에 600여장의 투표용지를 분류할 수 있는 것으로 알려져 있다. 사람이 할 경우 6~7장 정도를 처리할 수 있다. 판독기는 1대에 680만엔 정도로 알려져 있다.

西日本新聞. <https://www.nishinippon.co.jp/item/n/367126/>. (검색일: 2023. 8.10)

정한 후 선거관리위원회에 신고한다.

〈그림 2.3.10〉 투표용지 봉치 날인



주: 개표 입회인이 확인한 투표용지 봉치에 개표 관리자인 선관위원장(오른쪽에서 두 번째)이 최종 확인 날인을 한다.

8. 후보자 또는 정당의 득표를 집계하여 집적대에 투표용지 다발을 쌓는다.

〈그림 2.3.11〉 집적대



주: 확인이 끝난 표를 집적대에 놓는다.

9. 각 후보자와 정당의 득표수를 기재한 개표록을 작성하고, 선거의 당선인을 결정한다.

〈그림 2.3.12〉 개표종료



주: 선거관리위원장이 개표 작업의 종료를 선언한다. 공식 종료 시각은 오전 3시 50분이었다.

10. 확정된 표를 박스에 담아 개표 관리자 및 개표 입회인이 입회한 상태에서 봉인한다. 봉인된 표는 임기만료시까지 보관한다.

자서식 투표 제도를 사용하기 때문에 개표에 오랜 시간이 걸리지 않을까 우려할 수 있지만, 개표는 대체로 선거가 치러진 다음 날 새벽에 종료된다. 〈표 2.3.1〉은 2021년 실시된 중의원 선거 당시 규슈 지역의 7개 현의 현청소재 도시에서 진행된 개표 시작 시간과 종료 시간을 보여준다.

〈표 2.3.1〉 개표 소요 시간, 2021년 규슈 지역

	당일 유권자 수	개표 시작 시각	개표 종료 시각
구마모토시	60만 4360명	21시 15분	1시 50분
후쿠오카시	128만7024명	21시15분	2시 16분
사가시	19만 1489명	21시 30분	23시 38분
나가사키시	34만 7384명	21시 50분	1시 20분

오이타시	39만 6607명	21시 15분	0시 18분
미야자키시	33만2532명	21시30분	1시 40분
가고시마시	49만 8105명	21시 43분	1시 16분

투표의 효력, 즉 무효표인지의 여부는 개표 관리자가 개표 입회인의 의견과 판례, 실례 등에 따라 결정한다. 다음과 같은 경우 무효표가 된다.

1. 정해진 투표용지를 사용하지 않은 경우
2. 후보자가 아닌 자의 성명을 기재한 경우
3. 후보자가 될 수 없는 사람의 성명을 기재한 경우
4. 두 명 이상의 후보자의 성명을 기재한 경우
5. 피선거권이 없는 후보자의 성명을 기재한 투표
6. 후보자의 성명 외에 다른 것을 기재한 투표 (예: 화이팅, ○○ 필승)※○○은 후보자 성명
7. 후보자의 성명을 자서하지 않는 투표
8. 후보자 중 누구를 썼는지 확인하기 어려운 투표
9. 백지 투표
10. 단순히 잡다한 내용을 기재한 투표
11. 단순히 기호, 부호를 기재한 투표

4) 선거관리 과정에서 발생하는 문제들

선거관리 과정에서 여러 가지 위법 사항이 발생하는 경우가 종종 있다. 몇몇 사례를 소개한다.

2022년 홋카이도 노보리베츠 시: 요양원 부재자 투표¹⁸⁾

요양원에서 치매 등으로 의사표현이 어려운 입소자의 부재자 투표 용지를 백지 상태로 투표한 혐의로 요양원 관계자 2명을 불구속 입건했다. 부재자 투표를 실시하는

18) 朝日新聞.

<https://www.asahi.com/articles/ASQ8441XDQ83IIPPE005.html>. (검색일: 2023. 8.10)

시설에는 선거비용 집행기준법에 따라 투표한 유권자 1명당 1073엔이 사무경비로 지급되었다. 경찰은 사무경비를 목적으로 투표수를 부풀린 것으로 보고 있다.

2021년 효고현 아마가사키시: 자서식 투표의 유효성 판단을 둘러싼 논란¹⁹⁾

시의원 선거에서 1표차로 낙선한 후보가 재검표를 요구했다. 재검표를 요구한 후보자의 이름은 테라자카 요시카즈였으며, 1912표를 득표했다. 최하위 당선자의 이름은 사코다 케이이치였다. 재검표 이후 원래 후보자의 득표로 간주되었던 테라자카 케이치, 테라자카 카즈히로 등을 무효표로 판단했다. 한편 최초 개표에서 사코다 케이이치의 유효표로 간주되었던 사토는 무효표로, 최초 개표에서 무효표로 간주되었던 사코다 케이치는 전체적으로 유사하다는 판단하에 사코다 후보의 유효표로 간주되었다. 재검표 결과 1표의 차이는 3표 차이로 벌어졌다.

2017년 시가현 코우카시: 개표조작 사건²⁰⁾

중의원 의회 선거와 시의회 선거가 동시에 진행되어 이전 선거 보다 투표함의 개수가 100개 많은 400개로 증가했다. 또한 태풍21호가 근접함에 따라 개표 종사 인원은 오히려 감소했다. 개표 과정에서 개표수가 투표수보다 적다는 사실이 보고되었다. 개표되지 않은 투표함을 찾으려 했지만, 찾을 수 없었다. 선거관리위원회 사무국 간부들이 사용되지 않은 투표용지를 섞어 무효표를 늘려 투표수와 개표수를 맞췄다. 개표 종료 이후 투표함이 발견되었고, 이를 감추기 위해 총무과장이 수백 장의 투표용지를 집으로 가져가 소각했다. 경찰은 공직선거법 위반 혐의로 관계자 40여명을 조사했다.

2013년 가가와현 다카마스시: 개표조작 사건²¹⁾

당시 개표 작업 막바지인 새벽 1시경, 개표 작업을 점검하던 개표 책임자 2명이 컴퓨터 상에 집계된 표와 투표인 수가 일치하지 않는 것을 확인하고, 선관위 사무국장에게 300표 이상이 부족하다는 사실을 보고했다. 이에 개표 책임자와 사무국장은 공모해 무효표를 섞어 넣었다. 당시 선관위 관계자들은 개표시간 단축에 대한 압박

19) 朝日新聞. https://www.asahi.com/articles/ASQ2X4DVMQ10PTIL01J.html?iref=pc_rellink_04. (검색일: 2023. 8.10)

20) 産経ニュース. <https://www.sankei.com/article/20180226-X36KKCVXEZLNWXEH7US55STXEY/>. (검색일: 2023. 8.10)

21) NHK. <https://www.nhk.or.jp/senkyo/chisiki/ch18/20161108.html>. (검색일: 2023. 8.10)

을 받고 있었다. 다카마스시의 경우 이전 선거에서 전국에서 개표가 가장 늦어 시의 회의 비판을 받았다. 시는 오명을 벗기 위해 3천만엔을 들여 투표용지 자동 판독기 등을 도입했다. 개표에 문제가 있다는 사실이 발견되었을 때는 이미 개표가 많이 지체되고 있었다. 최초 350명이 개표에 참여했는데, 100명 정도만 남아 있는 시점이 었다. 재집계를 하려면 시간과 인력이 더 필요해 개표가 지연될 수 밖에 없었다. 개 표에 참여한 다카마스 시청 직원 6명이 선거법 위반 혐의로 체포되었다.

2.4. 소결

본 장에서는 일본의 참의원 선거와 중의원 선거에서 나타난 선거제도 개혁과, 그 효과 그리고 일본의 전반적인 선거관리현황에 대해 살펴보았다.

현재 일본의 선거제도는 참의원은 1983년 이후, 중의원은 1994년 이후부터 다수 대표제와 비례대표제를 혼합한 병립형을 채택하고 있다. 참의원 선거의 경우 47개 도도부현을 기본 단위로 하여 선거구를 설정하고 현의 인구규모에 따라 선거구별로 2~12명의 의원정수를 배정하고 있다. 비례대표 부분에서는 후보자 또는 정당이 득 표한 득표수의 비율에 따라 각 정당에게 배분되는 의석수를 결정하되, 당선자 결정 은 비구속명부제를 기본으로 하되 정당이 원할 경우 일부 또는 전부 의석에 대해 당 선 순서를 명부에 기재할 수 있도록 하는 이른바 특별지정명부를 허용하고 있다. 중 의원 선거에서 선거구 선거는 47개 도도부현에 1석을 배분한 후, 나머지 의석은 인 구비례로 정한다. 중의원 비례대표 선거의 경우 단기, 구속명부식을 사용하며, 정당 이 득표한 비율에 따라 정당별 의석을 배분한 후, 당선자는 각 정당명부의 우선순위에 따라 결정한다.

선거구 선거에서 가장 큰 쟁점은 선거구의 합구 문제이다. 원칙적으로 유권자의 한 표가 의석수에 반영되는 비율이 동일하도록 하는 표의 등가성 원칙에 따라 선거 구를 획정해야 하지만, 모든 선거구의 인구를 동일한 비율이 되도록 하는 것은 현실 적으로 불가능에 가깝다. 이에 참의원 선거의 경우, 인구 상한 선거구와 인구 하한 선거구의 격차를 3:1로, 중의원 선거의 경우, 2:1로 설정하고 있다. 이러한 차이는 참의원의 경우, 중의원과 다른 차원의 민의, 특히 지역의 이익을 대변해야 한다는 점 이 고려된 것으로 보인다.

참의원선거는 도도부현을 선거구로 하며 인구상한 선거구와 인구하한 선거구의 인 구 편차가 3:1을 초과할 경우, 도도부현에 배정되는 의석수를 조정하는 방식을 통해

1표의 격차 문제를 해결해 왔다. 그러나 도도부현 간의 인구격차가 증가함에 따라 의석수 조정만으로는 이 문제를 해결하는데 있어 한계에 봉착하고 있다. 때문에 최근에는 인구규모가 작은 선거구를 합치는 합구제를 도입했다. 그러나 합구는 참의원이 중의원과 달리 지역의 이익을 반영하기 위해 설치되었다는 점에서 지역의 기본단위인 도도부현을 기준으로 선거구를 설정하는 원칙에 위배된다. 또한 합구된 도도부현 유권자의 투표율과 정치적 효능감이 감소하고 있다는 점에서 비판의 대상이 되고 있다.

1표의 격차, 또는 표의 등가성이 위배되는 문제는 지역을 기반으로 선거구를 설정할 경우 흔히 발생하는 문제이다. 한국에서도 지역구 선거와 관련하여 선거구 경계조정을 통해 인구 상한 선거구와 인구 하한 선거구의 격차를 줄여왔으나, 그로 인해 농산어촌 지역에서 초거대선거구가 등장하는 문제가 발생했다. 인구 상한과 인구 하한 선거구의 인구편차를 2:1로 고수하는 상황에서 앞으로도 도시와 농산어촌간의 인구격차가 더욱 확대된다면, 초거대선거구의 문제는 앞으로 더욱 심화될 전망이다. 이러한 맥락에서 최근 2:1의 기준을 유지하는 동시에 지역균형발전과 지역대표성을 보장하는 대안으로서 도농복합형 중대선거구제가 논의되고 있다.²²⁾ 그러나 일본의 사례는 중대선거구제의 도입이나 선거구 조정과정에서 인구소멸지역에 대해 추가적인 이익을 주는 방식은 표의 등가성과 관련한 문제를 해결하는데 도움이 되지 못함을 보여준다. 선거구 의석이나 경계조정을 통해 일시적으로 인구편차의 문제를 해결한다 하더라도 농산어촌 지역 또는 지방의 인구 감소가 지속된다면, 이는 미봉책에 불과하기 때문이다. 또한 인구감소 지역에 대해 의석수를 배분하는 것이 지역의 대표성을 보장한다는 상징적인 의미는 있을지 몰라도 현실적으로 지역소멸의 문제를 해소하는 데는 도움이 되지 않는다. 일본의 경우 인구가 감소한 도도부현에 대해서도 최소 2석을 배분하는 방식을 오랫동안 고수해 왔으나, 해당 도도부현의 인구 감소를 막지는 못했다.

비례대표 선거의 경우 중의원선거의 경우 비례대표제 도입 이후 구속명부식 제도를 유지하고 있다. 반면, 참의원 선거의 경우 구속명부식에서 비구속명부식으로 변화한 후 최근에는 특별지정명부의 사용 여부를 정당의 자율에 맡기는 방식으로 변화가 나타났다. 비구속명부식은 폐쇄형 명부제하에서 정당의 영향력이 강하다는 점, 그리고 참의원의 경우, 의원 개개인의 자율성과 독자성을 확보하여 중의원과 다른 차원

22) 제405회 국회(임시회) 제2차 전원위원회

https://www.assembly.go.kr/flexer/out/file_nacms/B0000051/202304/17f322b389f048b885cab6501dde6883.hwp.files/Sections1.html (검색일: 2023. 8.10)

의 민의를 대변한다는 점에서 대표성을 확대하기 위한 노력의 일환으로 볼 수 있다. 비구속명부식의 도입은 당선자 결정과정에서 유권자의 선택권을 강화하여 선거에 대한 유권자의 관심과 참여를 제고할 것이라는 기대를 받고 있지만, 아직까지 그 구체적인 효과에 대한 분석은 이루어지지 않고 있다. 한편 특별지정명부제의 도입은 전국적인 지지기반은 없지만 국정운영을 위해 필요한 전문성을 갖춘 인재가 당선되는 것을 용이하게 한다는 취지에서 도입되었지만, 현실적으로는 참의원 선거에서 합구로 인해 후보를 낼 수 없게 된 도도부현 출신 의원들을 구제하기 위한 수단으로 사용되고 있다는 비판도 있다.

참의원과 중의원의 선거제도 개혁의 효과에 대한 논의는 여전히 진행 중이지만, 아직까지는 대표성과 책임성의 측면에서 기대한 만큼의 효과가 나타나지는 않은 것으로 보인다. 중의원의 경우 2009년 잠시 민주당으로의 정권교체가 있었지만, 여전히 자민당의 우위는 지속되고 있다. 선거제도 개혁 이전에 비해 양당 간의 경쟁이 강화되고 있다는 평가도 있지만, 정책에 기반한 경쟁은 요원하다. 대표성 강화를 위해 비구속명부제를 도입했지만, 정당의 필요에 따라 특별지정명부제를 도입할 수 있도록 허용하는 등 비구속명부제의 취지에 역행하는 변화가 나타나고 있다.

일본의 선거제도 개혁 효과가 기대에 미치지 못하는 원인으로는 제도개혁이 정당과 정치인에 의해 주도되었다는 점을 들 수 있다. 예를 들어 1994년 중의원 선거제도 개혁은 리쿠르트 스캔들 등 당시 일본 정치에 만연했던 정경유착과 정치부패를 타파한다는 명목 하에 진행되었다. 최근 참의원 비례대표선거에 허용되기 시작한 특별지정명부 역시 정당의 필요에 따라 도입된 경향이 있다. 선거제도 변화를 주도하고, 그 밑그림을 준비한 집단이 여당과 주요 정당일 경우 제도는 기존세력들에게 유리하거나 혹은 적어도 기득권에 대한 위협을 최소화 하는 방식으로 디자인되고 작동할 가능성이 크다. 이러한 점에서 일본의 사례는 정치인과 유권자 행태 차원의 변화가 수반되지 않는 상황에서 단순히 선거제도를 변화시킨다고 해서 제도 개혁을 통해 기대한 대로의 효과를 거두기 어렵다는 점을 보여준다.

마지막으로 일본의 선거관리가 주는 시사점에 대해 논의하고자 한다. 참의원 비례대표 당선자 결정방식이 구속명부식에서 비구속명부식으로 전환되었음에도 불구하고 선거관리 차원에서 큰 논란이 없었던 점은 흥미롭다. 최근 한국에서도 비례대표선거의 후보명부를 개방형으로 바꾸는 것에 대한 논의가 진행되고 있는데, 개방형을 채택할 경우 후보자의 이름을 모두 하나의 투표용지에 나열해야 하기 때문에 투표용지의 크기가 커질 수 밖에 없고, 그 결과 투표용지를 인쇄하고 관리하는 과정에서 발생하는 비용 또한 증가할 수 밖에 없다는 지적이 있다. 그러나 일본의 경우 투표용

지에 지지하는 후보자의 이름을 직접 기입하는 자서식 방식을 택하고 있어 비구속명 부식 도입에도 불구하고 선거관리 비용은 크게 증가하지 않았다.

물론 자서식으로 치러지는 일본의 선거 방식을 갈라파고스 선거라고 부르는 데서 알 수 있듯이 자서식을 채택하고 있는 나라는 거의 없다. 한때 일본에서도 한국처럼 후보자의 투표용지에 후보자의 이름을 나열하고 기호를 사용하여 지지여부를 표시하는 기호식을 사용하려는 시도가 있기는 했으나, 자서식에 비해 기호식은 선거관리에 소요되는 비용이 크다는 점에서 여전히 자서식이 사용되고 있다. 최근에는 기호식이 허용된 지방선거에서도 자서식으로 투표하는 유권자가 늘어나고 있다. 그러나 자서식 투표의 경우 기호식에 비해 유권자가 후보자의 이름을 잘못 기입할 가능성이 크다. 또한 장애나 부상 등의 사정이 있거나 문맹인 사람의 경우, 자서식은 투표를 하는데 있어 더 큰 장벽이 될 수 있다. 이러한 유권자 접근성의 문제를 해결하기 위해 일본에서는 대리투표제를 활용하고 있다.

기호식을 사용하고 있는 한국의 경우 개방형명부제의 도입은 선거관리 비용을 증가시킬 수 밖에 없다. 그러나 자서식이 이러한 문제를 해소할 수 있는 대안으로 고려될 가능성은 크지 않다. 그동안 한국의 선거제도 개혁은 선거과정에 대한 유권자의 접근성을 높이는 데 초점이 맞춰져 왔으며, 그 과정에서 발생하는 선거관리비용의 문제는 고려 대상이 되지 못했다. 자서식의 도입은 이러한 개혁 방향에 역행하는 것으로 여겨질 수 있다. 또한 자서식의 경우 투표 용지에 기입된 내용의 유효 여부에 대한 판단을 놓고 논란이 발생할 소지가 크다. 유효 판단 기준을 엄격하게 적용할 경우 무효표가 양산될 수 있으며, 넓게 적용할 경우에는 타당성 시비와 부정 선거 논란이 발생할 수 있다. 같은 맥락에서, 자서식 투표 뿐 아니라 노령, 장애 등의 이유로 접근성이 낮은 유권자를 위해 활용되고 있는 대리투표제의 경우도, 한국에 도입되기는 어려울 것으로 보인다.

마지막으로 선거관리 과정에 대한 인식에 대해 언급하고자 한다. 일본에서도 선거관리 과정에서 개표조작과 같은 부정 행위가 종종 일어난다. 부정 행위에 대해 일본 국민들이 어떻게 인식하는가에 대해서는 추가적인 조사가 필요하지만, 이러한 부정 행위가 한국처럼 특정 정당에 유리하게 선거 결과에 영향을 미치려는 의도로 인식되거나 그로 인해 선거의 중립성과 공정성이 훼손된 것으로 여겨지지 않는 것으로 보인다. 이러한 차이가 생겨나는 원인으로는 일본 특유의 관료에 대한 높은 신뢰와 개표 과정의 공개 여부를 생각해 볼 수 있다. 일본에서는 개표 과정이 별도의 신청 절차 없이 시민들에게 공개된다. 이러한 맥락에서 한국에서 현재 실시되고 있는 개표관람을 더욱 확대하는 방안을 모색할 필요가 있다.

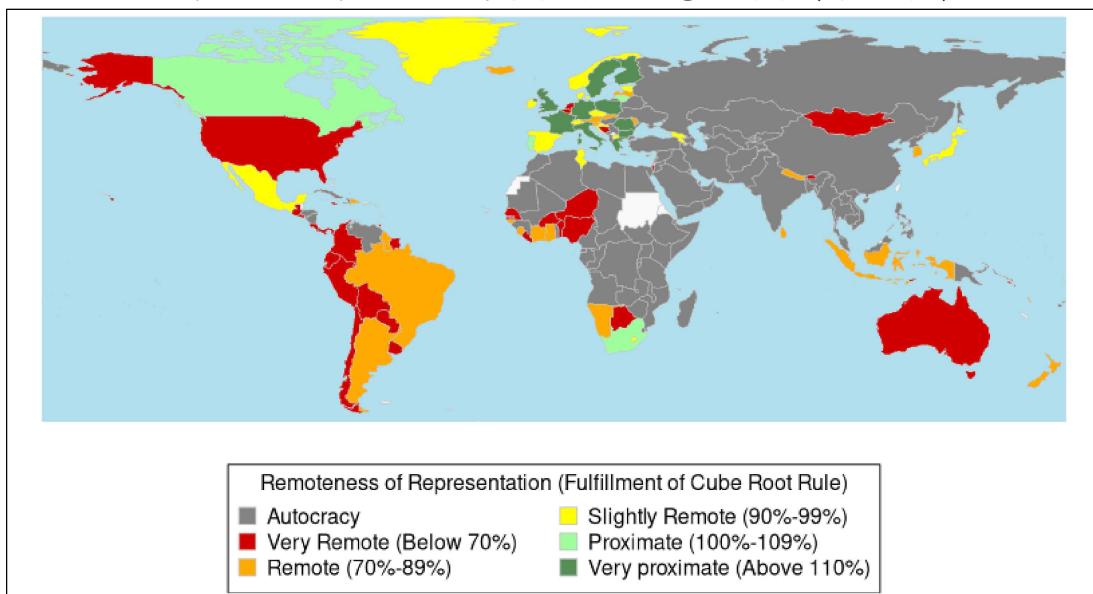
Ⅲ. 독일의 권역별 비례대표제와 의원정수 변경 사례

3.1. 독일 선거제도와 의원정수 변경

독일은 최근 의원정수를 줄인 사례로 주목을 받았다.²³⁾ 2020년 이탈리아에서 하원 630석을 400석으로 줄이고, 상원을 315석에서 200석으로 줄인 바 있다. 프랑스에서도 2017년 대선 당시 마크롱을 비롯한 유력 후보들이 의원정수 감축을 내세웠다. 유럽에서 득세하고 있는 포퓰리즘 정당들은 대개 기성 정치권에 대한 불신을 동원하면서 의원정수 감축을 내세우고 있다. 독일에서도 대안당(AfD) 등 포퓰리즘 정당이 득세하고 있어 유럽 대륙의 전반적인 추세를 따르는 것처럼 보인다. 과연 그럴까?

타게페라는 적절한 의원정수를 인구수의 세제곱근으로 규정한 바 있다(Taagepera 1972). 이를 적용하여 최근 수행된 연구를 보면 미국을 제외하면 선진민주주의 국가일수록 인구 대비 의원수가 많은 것으로 나타난다(Michener et al. 2023. <그림 3.1.1>). 의원정수가 많을수록 일반 유권자는 의원과의 접점이 많아지고 대표기능이 활성화된다(Allen and Stoll 2023). 이런 경우 선거 민주주의에 대한 효능감이 높아 의원정수를 늘릴 수 있는 여지가 생긴다. 반면, 과소한 의원수는 대표의 효능감을 떨어뜨리는데, 정치불신이 높게 되면 의석확대는커녕 감축에 대한 지지가 늘어나는 악순환이 발생한다.

<그림 3.1.1> OECD 국가의 의원 1인당 인구수 (하원 기준)



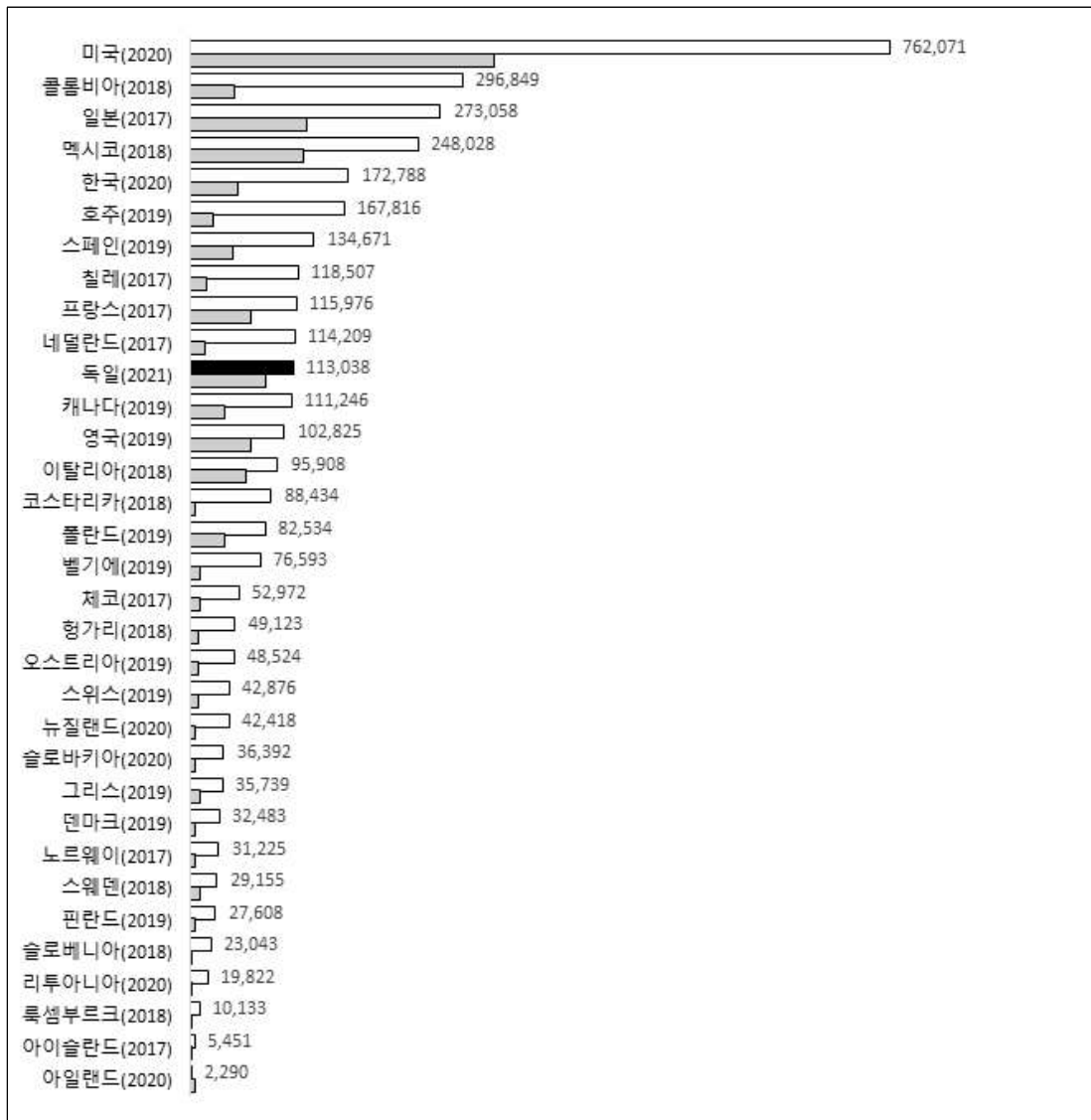
주: 유권자·의원 간 거리(Remoteness of Representation) = $(\sqrt[3]{\text{인구수}} / \text{의석수}) * 100$

자료: Michener et al. 2023.

23) 정효식·이수민, 「독일은 의원 100명 줄이는데, 한국은 50명 늘리기 추진」, 『중앙일보』, 2023. 3. 21.

아래 <그림 3.1.2>는 OECD 국가에서 최근 의원 1인당 인구수를 보여주는데, 미국이 이례적으로 의원정수가 적다.²⁴⁾ 일반적으로 인구수가 많을수록 인구수 대비 의원정수가 적은 경향이 있다(Jacobs and Otjes 2015). 독일은 현 제20대 의회에서 사상 최대인 736석까지 늘어났지만, 다른 국가와 비교하면 인구대비 의원정수는 적은 축에 속한다. 영국, 이탈리아에 비해서도 인구 대비 의원정수는 적다. 다른 한편, 인구수가 많은 국가군에서는 의원정수가 많은 것으로 볼 수도 있다.

<그림 3.1.2> OECD 국가의 의원 1인당 인구수 (하원 기준)



주: 회색 막대는 인구수(천명)
 자료: 세계은행, Bormann & Golder 2022.

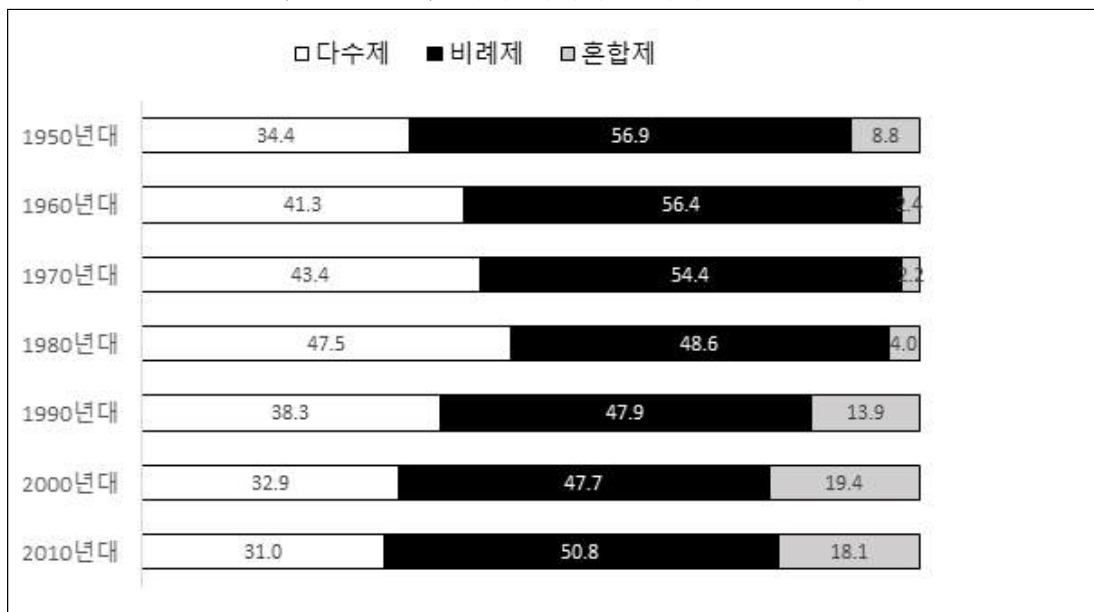
24) 미국 하원은 1918년이래 지금까지 435석으로 고정돼 있다. 1910년대 의원당 인구수는 20만명 수준이 었지만, 지금은 75만명을 넘고 있다. Drew DeSilver, "U.S. population keeps growing, but House of representatives is same size as in Taft era." May 31, 2018.

2023년 독일 연방의회의 의원정수 관련 규정의 변경은 일견 유럽에서 확산하는 정치불신 풍조에 따른 것 같지만, 전혀 맥락을 달리한다. 2021년 총선으로 구성된 제20대 독일 연방의회의 의원정수는 736명인데, 「연방선거법」(Bundeswahlgesetz) 상 규정 의석인 598석보다 훨씬 많다. 2023년 독일 의회는 법 개정을 통해 규정의석을 630석으로 늘리는 한편, 의석이 확대될 여지를 없애 버렸다. 이 장에서는 독일 선거제도의 연혁을 살펴보고, ‘인물화된 비례대표제’의 구체적인 작동방식을 분석함으로써 의원정수 관련 문제에 대해 고찰한다. 이를 통해 최근 「연방선거법」(Bundeswahlgesetz) 개정에 대한 폭넓은 이해를 도모하고자 한다.

3.2. 독일의 인물화된 비례대표제

선거제도(Electoral System)는 크게 다수대표제와 비례대표제로 양분되지만, 두 제도를 결합한 혼합형(Mixed system)을 도입하는 국가가 점차 늘어났다. 1980년대 까지 세계의 선거제도는 다수제와 비례제가 대부분이었지만, 1990년대 들어 혼합형이 14%로 늘어났고, 2000년대 들어서는 20%에 육박하면서 명실상부한 하나의 선거제도 유형으로 자리잡았다. 이와 같이 혼합형이 선거제도의 세계에서 한 축을 차지하게 된 것은 전후 독일에서 시작된 일이다(Shugart and Wattenberg 2001).

〈그림 3.2.1〉 세계 의회의 선거제도 분포 변화



자료: Bormann and Golder 2022 dataset.

2차 세계대전이 끝나고 독일을 점령하고 있던 영국 군정은 영국식 단순다수제라

우월한 제도라는 인식을 갖고 있었다. 영국 점령지역이던 노르트라인-베스트팔렌 지역은 기민당(CDU)의 세가 강했는데, 보수정당으로서 단순다수제를 선호했다. 반면, 영국 본국의 노동당(Labour) 정부는 좌파로서 비례대표제를 지지했고, 독일의 사민당(SPD)도 마찬가지로 1891년 에르푸르트 강령 채택 이후 비례대표제가 당의 노선이었다. 독일은 나치즘의 부상과 2차 대전 개전의 책임을 바이마르 시기의 잘못된 정치체도로 돌리고자 하는 강렬한 동기가 있었기에, 다수제적 요소를 강화해야 한다는 주장이 많았다. 이러한 여러 요소가 결합되어 절충된 제도가 이른바 ‘인물화한 비례대표제’(personalisiertes Verhältniswahlrecht)로 불리는 연동형 비례대표제이다.

연동형 비례대표제(Mixed-Member Proportional system)는 지역구의원과 정당명부에 의한 비례대표의원을 모두 선출하되, 정당별 할당의석은 정당명부 득표를 기준으로 삼는 제도이다. 혼합형 선거제도 대부분의 국가에서 유권자는 지역구 후보와 정당명부에 대해 1인 2표를 행사하지만, 독일에서 1949년 처음으로 혼합형을 도입할 당시에는 1인 1표제였다. 각 주에서 정당별로 지역구 후보자 득표수 합계에 따라 의석을 할당하고, 할당의석은 지역구 당선인에게 의석을 우선 배정하고, 남은 의석을 주명부 후보자 게재순서로 배정하였다.²⁵⁾ 1953년부터 1인 2표제로 전환하여 현재에 이르고 있다. 투표용지 왼쪽에는 지역구 후보자에 대한 제1투표(Erststimme), 오른쪽에는 정당명부에 대한 제2투표(Zweitstimme)를 하게 되었다. 1953년까지는 각 정당의 의석할당 단위가 주(Land)였지만, 1956년부터 연방차원으로 격상되었다. 즉, 각 정당의 의석은 주명부로 배분되지만, 각각이 가져갈 의석총수는 연방차원에서 합산한 득표수를 기준으로 삼게 된 것이다. 비례대표제는 일반적으로 비례대표의석 할당에 참여할 자격기준을 정하여 해당하는 정당 간에 의석을 배분한다. 이를 보통 봉쇄조항(threshold)이라고 부르는데, 정당의 득표율이나 지역구 의석수를 기준으로 삼는다. 1949년 당시에는 5% 득표 혹은 지역구 1석 보유 기준이었는데, 이러한 조건을 각 주에서 충족하면 비례대표 의석할당에 참여할 수 있었다. 주마다 정당의 지지세가 다르므로 많은 군소정당이 의석을 획득할 기회를 갖게 되었고, 정당 파편화가 심각하게 나타났다. 이는 애초에 연동형을 도입한 취지에 반하는 결과였다. 이로 인해 1953년부터 연방 단위에서 5% 득표 혹은 1석 획득 기준을 적용하게 되었고, 1956년부터는 지역구 의석기준을 3석으로 상향조정했다. 의석할당 방식은 처음에는

25) 레소토는 2002년 1인 2표 연동형을 도입했다가, 정당 간 결탁이 문제가 되어 2012년부터 1인 1표 연동형으로 전환했다. 2019년 태국 총선도 1인 1표제 연동형 비례대표제를 사용했다. 2023년에는 1인 2표 병립형으로 전환하였다.

동트식이었다가 헤어, 생라귀로 점차 비례성을 제고하는 방향으로 개편되었다.²⁶⁾ 지역구와 비례대표의석 비율은 1953년 이래로 5:5를 유지해 왔다. 하지만, 이것은 어디까지나 법령상의 의석수이고, 독일의 실제 의원정수는 유동적이었다. 이는 연동형 비례대표제 특유의 현상인 초과의원 때문이다.

〈표 3.2.1〉 독일 연방의회 선거제도 변천

연도	1949	1953	1956	1985	2008	2011	2013	2021	2023
투표 수	1표	2표	2표	2표	2표	2표	2표	2표	2표
비례대표 의석(%)	40	50	50	50	50	50	50	50	47.5
의석할당 수준	주	주	연방	연방	연방	연방	연방	연방	연방
의석할당 방식	동트	동트	동트	헤어	생라귀	생라귀	생라귀	생라귀	생라귀
초과의석	허용	허용	허용	허용	허용	허용	허용 보정	허용 보정	불허
의석할당 최소기준	5%/1석*	5%/1석	5%/3석	5%/3석	5%/3석	5%/3석	5%/3석	5%/3석	5%

주: * 1949년에는 의석할당 최소기준을 각 주별로 계산하였음
 자료: Zittel 2018. p.784. 내용을 수정하고 최신화함

3.3. 초과의원석의 문제

1인 2표제 혼합형 가운데, 정당별 배분의석을 비례대표 정당명부 투표결과로 결정하는 연동형에서는 초과의원석이 발생할 수 있다. 정당명부 득표로 배정된 의석보다 지역구 당선인수가 많은 경우, 해당 정당은 배정의석을 ‘초과한’ 의석을 갖게 되는 것이다. 이러한 초과의원석을 처리하는 방식은 크게 세 가지가 있다.

첫째, 초과의원석을 허용하는 것이다. 이 경우 초과의원석을 획득한 정당은 정당명부

26) 비례대표 의석전환방식은 최고평균방식과 최대잔여방식이 있다. 최고평균방식(Highest Average System)은 각 정당의 득표수를 나눔수(divisor)로 나누어 얻은 몫이 큰 순서로 의석을 배분하는 방식인데, 동트(d'Hont) 방식은 제수가 1, 2, 3, 4...로 나눔수들의 간격은 1이고, 생라귀(Saint-Lague) 방식은 제수가 1, 3, 5, 7...로 나눔수들의 간격이 2이다. 최대잔여방식(Largest Remainder System)은 선거구에서 각 정당이 얻은 득표수를 기준수(quota)로 나누어 얻은 몫의 정수 부분만큼을 의석으로 배분하고 미배분의석은 몫의 소수 부분이 큰 정당에 추가로 배분하는 방식이다. 헤어(Hare) 기준수는 (선거구 총유효투표수/의석수)의 정수부분이다. 우리나라의 비례대표 의석배분 방식은 헤어방식이다(「공직선거법」 제189조). 김종갑·허석재 2020. 참조.

득표결과보다 더 많은 의석을 확보하게 되고, 총 의원정수도 늘어나게 된다. 뉴질랜드가 이런 방식을 채택하고 있는데, 독일에서 1949년 연동형을 도입한 이후 2011년까지 사용한 방식이다. 둘째, 초과의를 보정하는 것이다. 초과의석으로 인해 정당명부 투표에 의한 비례성이 훼손되었으므로, 초과의석이 발생한 정당을 제외한 다른 정당에게 추가적으로 의석을 배분해서 비례성을 확보하는 것이다. 이 경우에도 총 의원정수는 확대된다. 독일에서 2013년 법개정을 통해 도입하였으며, 올해 재개정되었다. 셋째, 초과의를 삭제하는 것이다. 각 정당은 정당명부 득표만큼 의석을 배분받고, 배분의석을 초과하는 수의 지역구 1위자를 배출한 정당은 득표율이 낮은 순서로 낙선처리하는 것이다. 독일의 바이에른 주의회선거 방식인데, 연방의회선거에 대해서도 이번 법개정을 통해 적용하게 되었다. 넷째, 다른 정당의 비례의석을 삭제하는 것이다. 예를 들면, 우선 지역구 당선인을 정하고, 동트(D'hondt) 방식으로 1, 2, 3,... 순의 나눔수(divisor)로 정당명부 당선인을 정당별로 차례대로 배정하는데, 비례대표의원 정수까지만 동트승자(D'hondt winner)를 가려내는 것이다. 의원정수가 고정된 상태에서 어떤 정당은 정당명부 득표보다 더 많은 의석을 확보하는 반면, 어떤 정당은 득표보다 더 적은 의석이 배정되므로, '삭제'라고 할 수 있다. 스코틀랜드와 웨일즈 의회에서 사용하는 방식이다. 연동형의 기준에서는 비례성이 낮지만, 단순다수제의 기준에서는 추가의석을 통해 비례성을 높이는 제도이다. 그로 인해 영미권에서는 추가의석제(AMS: Additional Member system)라고 부르지만, 연동형과 본질적으로 같다(Siaroff 2000).

연동형에서 정당명부의 작성단위는 전국과 권역으로 나뉜다. 국가에 따라 전국을 하나의 선거구로 하여 정당명부를 작성하고 의석을 배정할 수 있고, 주(州)와 같은 권역을 기준으로 명부를 작성할 수도 있다. 초과의석의 문제는 이러한 정당명부의 작성단위와 맞물리면 복잡한 문제가 된다. 독일은 아래 <표 2>에서 보듯이 초과허용에서 초과보정으로 전환하였고, 2023년 법 개정을 통해 초과삭제로 바뀌었다.

<표 3.3.1> 정당명부 작성단위와 초과의석 처리방식

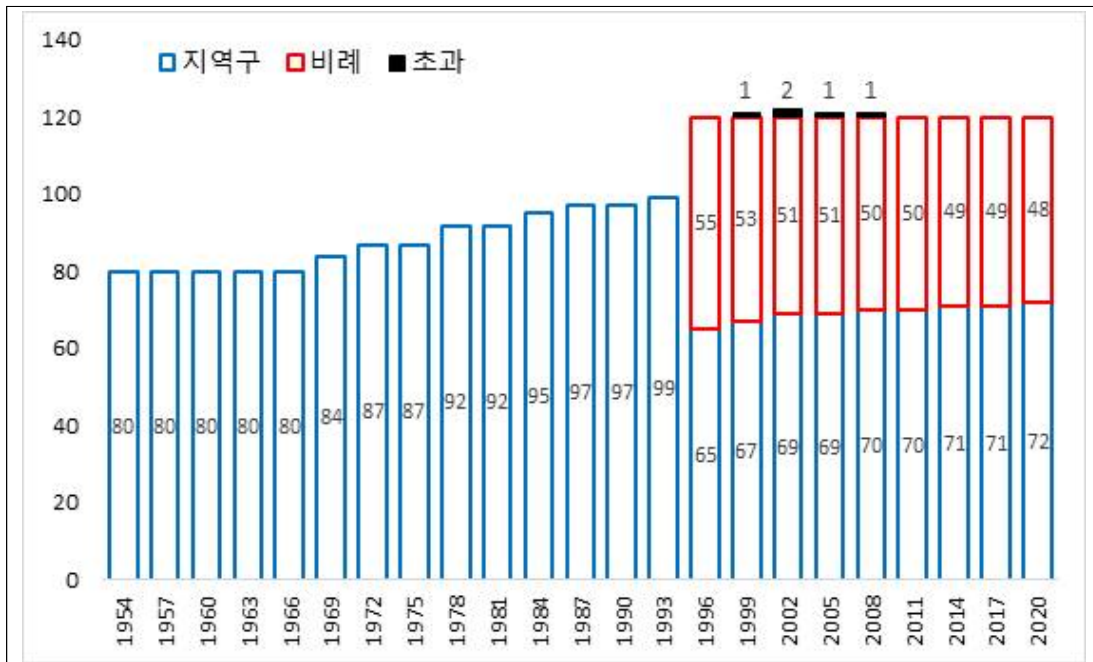
	초과 삭제	초과 허용	초과 보정	타 정당의석 삭제
전국		뉴질랜드		
권역	독일 (2025~)	독일(1949~2011)	독일 (2013~2023)	스코틀랜드, 웨일즈

이번 독일의 「연방선거법」 개정은 초과의석 처리에서 시작된 혼란에 종지부를 찍

으려는 시도라 할 수 있다. 초과의원석은 독일 선거제도의 벌레먹은 부분(systemic wormhole)이라고 불릴 정도로 이해하기 까다롭고 해결하기 어려운 문제이다 (Behnke 2007, Pukelsheim 2019). 초과의원석이 발생하더라도 그것이 어디서 초래된 것인지 식별하기가 매우 까다롭다.

1993년 국민투표로 연동형 비례대표제를 도입한 뉴질랜드와 비교해보자. 뉴질랜드에서는 연동형 도입 이후 초과의원석이 4차례 발생했는데, 매번 1석 내지 2석에 불과하였다. 그런데 독일에서는 초과의원석이 10석 이상이 더러 발생하다가 2009년에는 24석에 이르렀고, 2017년에는 46석까지 늘어났다. 왜 이러한 차이가 나타났을까? 지역구의석 대비 비례대표의원석이 적다면 초과의원석이 많이 나타날 수 있다. 그런데 뉴질랜드는 독일에 비해 전체 의석에서 비례대표의원석이 차지하는 비중이 10%포인트 정도 낮다. 비례대표 의석할당을 받을 수 있는 최소기준(봉쇄조항)도 전국 기준 5%로 양국이 동일하다. 유권자가 지역구 후보자 투표와 정당명부 투표를 다른 정당에 한다면 지역구 당선인의 소속정당이 정당명부 득표율이 낮으므로 초과의원석이 발생할 가능성은 커진다. 그런데 분할투표(split-ticket voting) 비율이 뉴질랜드가 독일보다도 10%포인트 정도 더 많은 것으로 나타난다(Riera and Bol 2017). 이러한 문제는 왜 나타나는 것일까?

〈그림 3.3.1〉 뉴질랜드의 의원정수 추이



자료: 뉴질랜드 선거위원회 <<https://elections.nz/>>

뉴질랜드에서는 전국기준으로 비례대표의석을 배정하므로, 각 정당이 추천한 지역 선거구 당선인수가 정당명부 득표율에 비해 많은 만큼 초과의석으로 처리된다. 이러한 초과의석은 독일에서는 외생적 초과의석(Externe Überhangmandate)이라고 부른다. 독일에서는 이러한 사례가 매우 드물다. 뉴질랜드에서 매우 드물고 소폭으로 나타나는 초과의석이 독일에서는 훨씬 큰 규모로 나타나는 이유는 무엇일까?

1949년 처음 MMP가 도입될 당시에는 독일도 뉴질랜드와 다를 바가 없었다. 당시에는 주단위에서 봉쇄조항을 적용하고 의석할당도 주 단위에서 실시했기 때문이다. 1인 1표로 지역구의 정당추천 후보자를 선택하면 해당 표를 주 단위에서 집계하여 득표율에 따라 정당별로 의석을 할당하였다. 할당의석 가운데 주내 지역구 의석수를 빼고 남은 만큼 정당명부 후보자가 당선으로 처리되는데, 만일 지역구 당선인수가 할당의석수보다 많으면 초과의석이 되는 것이다. 이런 방식으로 첫 연방의회 선거에서 2석의 초과의석이 브레멘과 바덴 주에서 발생하였다. 1949년, 1953년은 연방의회선거를 실시하기 위한 특별법 하에서 치러졌는데, 1956년 현재의 「연방선거법」(Bundeswahlgesetz)이 제정되면서 도입된 중요한 제도가 정당이 의석할당을 받기 위해 각 주명부(Landeslisten)를 결합할 수 있도록 한 것이다. 전국 차원에서 득표를 합산하여 의석을 배분받는 것이 정당 차원에서는 유리하기 때문에 모든 정당이 주명부결합(Listenverbindungen)을 선택하게 되었다.

1956년부터 최근까지 지속된 정당별 의석할당 및 배정절차를 이해하는 것이 중요하다. ① 상위배분(Oberverteilung): 전국기준 득표율에 따라 정당의 할당의석을 우선 배정하고, ② 하위배분(Unterverteilung): 각 정당이 확보한 할당의석을 주별 득표율에 따라 주명부에 배분한다. 상·하위 배분 단계에서 각각 초과의석이 발생할 수 있다. 상위배분 단계에서 정당의 전국 득표율에 비해 지역구 확보 의석수가 많으면, 외생적 초과의석(Externe Überhangmandate)이 발생할 수 있고, 하위배분 단계에서는 정당이 주의 지역구 의석으로 확보한 의석수가 주명부로 배분받은 의석수를 넘게 되면 내생적 초과의석(Interne Überhangmandate)이 발생할 수 있다.²⁷⁾

두 가지 초과의석 가운데, 외생적 초과의석은 발생할 가능성이 낮다에서 외생적 초과의석이 발생하는 일은 드물다.²⁸⁾ 왜냐하면 전체 의원정수 598명 가운데 절반인 299명을 뽑는 지역구선거에서 어떤 정당이 할당의석보다 많은 지역구 의석을 얻기는 어렵기 때문이다.²⁹⁾ 가령 연방차원에서 어떤 정당이 명부투표로 50%를 획득했다

27) 이러한 의석배분 절차는 2013년 법 개정으로 개편되었다. 이에 대해서는 다음 절에서 서술한다.

28) 2009년 기사연(CSU)이 3석의 외생적 초과의석을 얻은 것이 유일한 사례이다. (주명부 할당의석 42석, 지역구 당선인수 45명) 후술하다시피 기사연은 바이에른주에서만 활동하므로, 주명부 의석과 지역구 의석을 모두 바이에른주에서만 획득한다. 이런 경우에 한해 외생적 초과의석이 발생할 수 있다.

면 299명이 할당되는데, 이보다 많은 지역구의석을 획득하는 것은 불가능하다. 반면, 전국 차원에서 정당별로 확보한 의석을 주별로 하위배분하는 과정에서 초과의회 발생 가능성은 상대적으로 높다고 할 수 있다. 주별로 인구규모에 따라 배정 의석수가 다르고, 투표율이 다르며, 정당별 지지세도 다르므로 하위배분하는 과정에서 주별 편차가 발생할 수 있기 때문이다. 가령 투표율이 낮은 주에서는 전국 차원의 정당명부 득표를 통해 해당 지역에 할당될 의석수가 인구수에 비해 적어지는데, 지역구 의석수는 인구비례로 고정돼 있으므로 초과의회 발생 확률이 더 높다. 봉쇄조항을 넘지 못하는 정당이 얻은 지지가 많은 주에서도 같은 현상이 나타난다. 주내 지역구는 대정당이 석권하지만 군소정당의 주명부 득표가 많을 경우, 즉 유권자의 분할투표 성향이 높으면 초과의회 발생하기 쉽다. 선거인수 대비 지역구의석수가 많아 불균형 의석배정(malapportionment)이 일어난 주에서도 초과의회 발생 가능성은 높아진다.³⁰⁾

이러한 초과의회 문제를 좀 더 자세히 살펴보자. 아래 식에서 C_X 는 X정당의 지역구의석수, M_X 는 X정당의 할당의석수를 의미한다. C_X 값이 M_X 보다 크면 초과의회 발생하는 것이다.

$$C_X - M_X > 0 \Rightarrow C_X/M_X > 1$$

위 식을 실제 각 주에 배정된 총 의석의 비율로 환산하여 다음과 같이 변환할 수 있다. c_X 는 특정 주에 배정된 의석 총수 가운데 X정당의 지역구 의석이 차지하는 비율이고, m_X 는 특정 주에 배정된 의석 총수 가운데 X정당의 할당의석 수 비율이다.

$$c_X/m_X > 1$$

이와 같이 초과의회를 이해할 경우, 초과비율(ER: Excess Ratio) 개념을 상정할 수 있다. 특정 주에 특정 정당에게 배정된 의석이 5석인데, 해당 주에서 6석의 지역구 의석을 확보한다면 초과비율은 1.2(=6/5)가 된다. 이 값은 다음의 식으로 표현될 수 있다.

29) 법정 의원정수는 1949년 400석(지역구 242), 1953년 484(지역구 242), 1957년 496석(지역구 247석)으로 유지되다가, 통일과 함께 656석(지역구 328석)으로 늘었다가 2002년 지역구 재획정과 함께 598석(지역구 299석)으로 감축하여 현재까지 유지돼 왔다.

30) 초과의회 발생의 자세한 메커니즘에 대해서는 다음 글을 참조할 것. Joachim Behnke, "The strange phenomenon of surplus seats in the German electoral system." *German Politics* 16-4 2007.

$$ER = [c_{X.C} * c_T] / m_X \quad (c_X = [\frac{c_X}{c_C} \times \frac{c_C}{c_T}] * c_T)$$

여기서 $c_{X.C}$ 는 특정 주의 모든 지역구 의석에서 X정당의 지역구의석이 차지하는 비율이고, c_T 는 특정 주의 배정의석 가운데 지역구의석의 비율이다.

전국적으로는 지역구의석 총수가 전체 할당의석의 절반을 차지하고, 각 정당의 할당의석은 정당의 전국 득표율에 비례하므로, 초과의회는 정당이 특정 주에서 획득한 지역구의석의 비율(해당 주의 전체 지역구에서 차지하는 비율)이 정당이 명부득표로 얻은 득표율의 두배보다 많아야 발생하는 것이다. 즉, 30%를 득표한 정당은 지역구의석을 60%이상 획득해야 초과의회가 발생한다.

전국 차원의 c_T 는 각 주의 c_T 의 가중평균값(weighted means)이다. 어떤 주의 c_T 가 0.5라면 이는 법령상 총의석에서 비례대표의석이 차지하는 비율과 같으므로 전국 차원의 평균적인 값을 갖는 것이다. 이러한 평균적인(normal) 주를 기준으로 보고, 이로부터 편차를 보이는 주들이 발생함에 따라 초과의회 문제는 복잡해진다.³¹⁾ 앞서 설명한대로 각 정당이 전국 차원에서 확보한 의석을 주명부 득표율에 따라 배분함에 따라 주마다 의석수는 유동적이게 된다. 이로 인해 각 주별 c_T 값은 서로 다를 수 있다. 평균적인 주와 상당한 차이를 보이는 이상(abnormal) 주에서 발생하는 초과의회가 있고, 주 간 차이와는 별개로 주 내의 특정한 상황으로 인해 발생하는 초과의회가 있다.

평균적인 주의 상황을 보여주는 기준비율(Basis Ratio)을 먼저 상정해보자. 아래 식에서 $c_{X.C.Z}$ 는 전체 지역구의석에서 X정당의 지역구의석이 차지하는 비율을 의미한다.

$$BR = [c_{X.C.Z} * 0.5] / m_X$$

이러한 기준비율 BR값이 1보다 크다는 것은 해당 정당이 확보한 지역구의석 비율이 정당명부에 의한 할당의석비율보다 2배이상 크다는 뜻이다. 이러한 결과는 득표 분포에서 기인한다. 기민/기사연과 사민당이 전국적인 차원에서 양분하던 시절에는 $c_{X.C.Z} * 0.5$ 값이 m_X 값을 상회하는 경우가 드물었다. 하지만, 군소정당의 약진하면서 기존의 대정당은 제2투표에서 30~40% 정도의 득표하고도 지역구의석은 70%정도

31) 여기서 유권자가 정당명부투표와 지역구 투표에서 서로 다른 정당을 선택하는 분할투표의 가능성은 배제한다.

가져가는 일이 발생하면서 초과의석이 늘어나게 되었다.

그런데, 앞서 ER값은 다음 식과 같이 BR을 포함한 식으로 변환할 수 있다. 이 경우 두 값이 다르다면 이는 해당 주의 특별한 상황이 초과의석을 만들어낸 것이다.

$$ER = [(c_{X,C} * c_T) / (c_{X,C,Z} * 0.5)] * BR = (c_{X,C} / c_{X,C,Z}) * (c_T / 0.5) * BR$$

결국에는 전국 차원에서 c_T 값이 주 차원에서 배정된 c_T 값 사이에 빗어지는 왜곡이 초과의석을 낳는다. 첫 번째 왜곡 요인은 빨간색으로 처리한 부분이다. 지역구의석 획득을 위해 치러야 하는 비용(price)이 적게 들수록, 즉 제2투표를 통해서 교정하기에 충분하지 않을수록 초과의석이 발생할 확률이 높아진다. 이는 아래에 열거한 네 가지 요인에 의해 초과의석은 결정된다.

$$c_T / 0.5 = \text{소수점처리} * \text{봉쇄조항} * \text{투표율} * \text{선거인수}$$

1) 소수점 처리는 $\frac{\text{의석할당득표수}_{\text{주}} / \text{배정의석수}_{\text{주}}}{\text{의석할당득표수}_{\text{전국}} / \text{배정의석수}_{\text{전국}}}$

소수점 처리는 “A 주의 의석대비 의석할당정당 득표수/연방의 의석대비 의석할당정당 득표수”를 뜻하는데, A주에서 하나의 의석획득에 필요한 득표수가 다른 곳에 비해 많을수록 (quota 값이 클수록) 초과의석이 나올 확률이 높아진다.

2) 봉쇄조항은 $\frac{\text{의석할당득표수}_{\text{전국}} / \text{유효투표총수}_{\text{전국}}}{\text{의석할당득표수}_{\text{주}} / \text{유효투표총수}_{\text{주}}}$

봉쇄조항은 “연방의 유효투표총수 대비 의석할당정당 득표수/A주의 유효투표총수 대비 의석할당정당 득표수”로 표현된다. 즉, A주에서 봉쇄조항으로 사표가 된 비율이 다른 곳에 비해 많을수록 초과의석이 늘어난다. 왜냐하면, A주에서는 제2투표수 적어지므로 지역구의석에서 나타난 불비례를 교정할 표가 부족해지는 것이다.

3) 투표율은 $\frac{\text{유효투표총수}_{\text{전국}} / \text{선거인수}_{\text{전국}}}{\text{유효투표총수}_{\text{주}} / \text{선거인수}_{\text{주}}}$

“연방 투표율/A주 투표율”로 A주의 투표율이 낮을수록 A주에서 초과의석이 발생할 가능성이 높아진다. 투표율이 낮아 투표수가 낮은 주에서는 비례대표 배정의석이 적어지므로 지역구선거결과를 교정할 표 또한 적어진다.

$$4) \text{ 선거인수는 } \frac{\text{선거인수}_{\text{전국}}/\text{지역구의석수}_{\text{전국}}}{\text{선거인수}_{\text{주}}/\text{지역구의석수}_{\text{주}}}$$

“연방의 의석대비 선거인수 비율/A주의 의석대비 선거인수 비율”로 A주에서 지역구 1석을 얻기 위해 필요한 지지표가 적을수록, 즉 A주의 지역구가 과다대표될수록 초과의석이 발생한다.

이 가운데, 1)의 소숫점 이하 처리 과정에서 발생하는 왜곡은 실제 의석 계산에서는 가장 마지막 과정으로 피할 수 없는 일이다. 어떤 정당이 할당의석을 얻기 위해 평균보다 많은 득표가 필요하다면, 그래서 득표대비 할당의석이 상대적으로 적다면 그 정당이 포함된 주에서는 초과의석이 발생할 수 있다.

나머지 봉쇄조항, 투표율, 선거인수는 각 주에서 지역구의석을 얻기 위해 제2투표로 치러야 하는 비용을 의미한다. 제2투표를 통해 지역구의석 배정 이후 나타나는 불비례성을 교정하는데, 2)~4)의 요인들이 1보다 큰 값을 갖게 되면 비례성을 보장하기 위한 제2투표가 부족해지는 것이다. 이러한 요인들은 제도적으로 잠재돼 있다가 1990년 통일 이후 새로 편입된 주들로 인해 문제가 부각되기 시작했다. 새로 편입된 주에는 선거인수 대비 지역구 의석이 많이 배정되었기 때문이다. 또한 이들 주에는 구동독 공산당의 후신인 민주사회당(PDS)의 지지가 높아 의석할당에 참여하는 정당이 많으면서도 투표율은 낮았다. 1994년 총선에서 전례없는 16개의 초과의석이 발생하였다. 이후 소폭 줄어들다가 2002년 지역선거구에 대한 대대적인 재획정을 거쳐 문제가 완화되는 듯 했으나, 2005년 다시금 16석의 초과의석이 발생했고, 2009년에는 24석까지 늘어나면서 제도개선 필요성이 제기되었다.

3.4. 헌법재판소의 헌법불합치 결정

2008. 7. 3. 독일 연방헌법재판소는 ‘구 「연방선거법」 제6조4항 및 제5항을 준용하는 동법 제7조제3항 2문은 제2투표 득표수의 증가가 비례대표의석의 감소 또는 제2투표 득표수의 감소가 비례대표의석의 증가를 가져오는 것을 허용하는 한, 헌법

제38조제1항 1문에 위배된다'고 판시하였다. 2011. 6. 30까지 합헌적 규율을 하도록 하였다(BVerfG 2 BvC 1/07, 2 BvC 7/07). 헌법재판소는 입법공백을 우려하여 충분한 시간을 할 시간을 주었지만, 정당 간에 합의도출에 어려움을 겪었고, 정해진 시한을 지난 2011년 12월 3일에야 「연방선거법」을 개정하였다. 당시의 법 개정은 기민/기사연(CDU/CSU)과 자민당(FDP) 연합정부가 성안한 것으로 전후 선거법 개정에 있어서 여·야간 합의를 이루지 못한 최초의 사례였다(Behnke 2014, p. 270).³²⁾

앞서 사민당 등이 청구한 위헌법률심판제청에 1997. 4. 10. (BVerfGE 95) 1997년 현재 결정에서 초과의석 자체는 인정하였지만, 총의석의 5%이상이 발생하거나, 선거마다 반복해서 다수의 초과의석이 발생한다면 조치를 취해야 할 필요가 있다고 지적한 바 있다. 하지만, 집권연합의 법률안은 초과의석은 전부 보전하면서도 음의 득표가치 문제를 해소하기 위해 의석배분의 첫 단계에서 전국기준 정당득표율에 따라 정당별 의석을 배분하는 대신 주별로 의석을 먼저 배분하도록 했다. 의석배정의 기준은 제2투표가 아니라 유효투표총수를 따르도록 했다. 해당 개정안이 통과되자 야당은 즉각 반발했고, 헌법재판소에 위헌법률심판을 제청했다. 2012. 7. 25. 헌법재판소는 해당 법률을 헌법 불합치로 결정했다. 개정된 선거법이 적용되기도 전에 현재에 의해 무효화된 첫 사례였다. 음의 득표가치가 여전히 해소되지 않은 데다 초과의석의 문제가 적절히 해결되지 않았다고 판시하였다.³³⁾ 같은 결정문에서 현재는 독일의 선거제도는 기본적으로 '비례대표제'라고 규정했다.

이에 따라 2013년 매우 근본적인 제도 변경이 일어났다. 2011년 개정된 법률과 같이 상위배분·하위배분을 거치기 전에 인구수를 기준으로 주별로 의석을 배정하고, 각 주명부의 정당별 득표율에 따라 할당의석을 배분하도록 하였다. 이러한 배분과정에서 초과의석은 인정되는데, 의석배분결과를 전국 수준에서 합산한 뒤에 종전과 같은 상위배분과 하위배분 절차를 거치는 것이다.

① 1단계 주별 의석수 할당: 법정 의석수 598석을 16개 각 주의 인구수에 비례해서 주별로 의석수 할당한다.

② 2단계 주별 할당된 의석수의 정당별 배분 및 초과의석 계산 : 주별로 할당된 의석을 정당이 주명부로 얻은 제2투표 득표수에 따라 정당별로 배분한다. 지역구 당선인 수가 배분의석수보다 많으면 초과의석으로 인정한다.(나중에 보정되므로 사실상

32) 사민당, 녹색당, 좌파당 등은 초과의석을 삭제 처리하거나 보정의석을 통해 상쇄하는 방안을 지지하였다.

33) BVerfG, Urteil des Zweiten Senats vom 25. Juli 2012 - 2 BvF 3/11 -, Rn. 1-164, (https://www.bundesverfassungsgericht.de/SharedDocs/Entscheidungen/DE/2012/07/fs20120725_2bvf000311.html)

은 초과의석이 아님)

③ 3단계 보정의석 배정(종전의 상위배분) : 2단계에서 합산된 정당별 의석수가 전국 기준 정당득표율에 일치하도록 보정의석을 배분한다.

④ 4단계 주별 정당명부 당선의원 결정 : 정당별로 배분받은 최종의석을 주별 제2투표 득표수 기준으로 재배분한다. 정당이 주명부로 배분받은 의석이 주내 지역구 당선인수에 미치지 못할 경우, 여전히 내생적 초과의석이 발생하게 되는데, 이러한 초과의석은 다른 주명부 의석에서 감산한다.

2013년 선거의 경우 기사당(CSU)는 2단계 배분에서 초과의석이 발생하지 않았지만, 3단계 배분과정에서 과다대표된 상태이므로, 다른 정당의 의석보충을 통해서 전국 차원의 비례성을 맞춰야 했다. CSU가 과다대표된 이유는 1단계에서 인구수를 기준으로 의석을 배정하지만, 마지막 의석배분 단계에서는 제2투표를 기준으로 삼기 때문이다(Behnke 2014. p. 278) 아래의 산식에서 1) 주의 유효투표총수 가운데 의석할당 대상정당의 득표수가 적다면 괴리가 커지게 되고, 2) 주의 투표율이 낮아도 그러하다. 바이에른주는 이런 사례에 속한다.

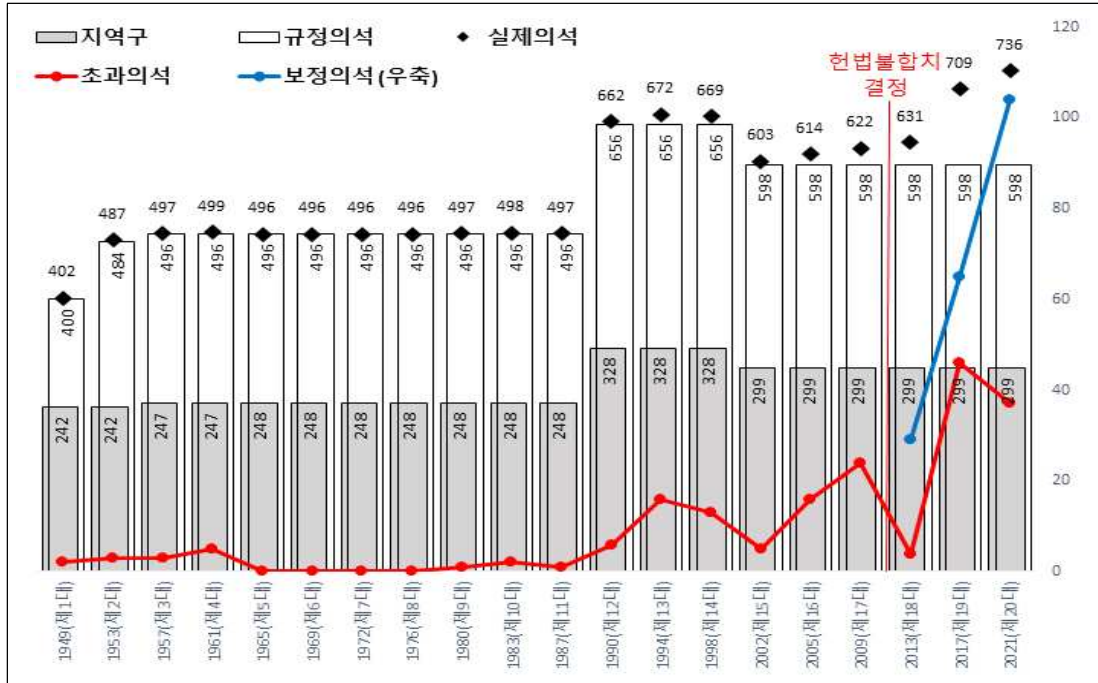
$$\frac{\text{제2투표}}{\text{인구수}} = \frac{\text{제2투표}}{\text{유효투표총수}} * \frac{\text{유효투표총수}}{\text{선거인수}} * \frac{\text{선거인수}}{\text{인구수}}$$

2020년에는 보정의석 배분과 상·하위 배분의 반복으로 의석수가 지나치게 늘 것을 우려하여 3석까지 발생한 초과의석에 대해서는 보정하지 않고, 정당별 최소보장 의석수(Mindestsitzzahlen) 개념을 도입하였다. 이를 통해서 2단계에서 3단계로 넘어갈 때 정당별 최소의석수를 낮게 유지할 수 있도록 한 것이다.

2020년 법 개정에도 불구하고 이듬해 치러진 총선에서 초과의석 37석, 보정의석 104석이 배분되어 736명의 역대 최대 연방의회가 구성되었다. 문제가 더욱 심각해진 것이다. 납세자연맹(Bund der Steuerzahler)은 4년간 늘어난 의원 수로 인해 4억 1천만 유로 이상이 추가 소요된다고 비판했고, 제20대 연방의회는 2021년 10월에 개원했지만 늘어난 의원들을 수용하기 위한 시설공사가 계속되고 있고 2024년에 마무리될 예정이다.³⁴⁾

34) Gudula Geuther, Ann-Kathrin Bütsker, und Dirk-Oliver Heckmann, "Wie der Bundestag verkleinert wird," *Deutschlandfunk* 2023. 3. 22.

〈그림 3.4.1〉 독일 연방의회 의석수 추이



주: 우측은 초과·보정의석에 대한 것임

자료: 독일연방선거위원회 <<https://www.bundeswahlleiter.de/en/service/glossar/u/ueberhangmandate.html>>

독일의 연방의회 선거제도는 계속해서 제도가 복잡해지는 것을 감수하며 음의 득표가치와 초과·보정의석의 문제를 해결해 왔지만, 결국에는 지나친 의석수 증가라는 문제에 봉착하면서 근본적인 도전에 직면하게 되었다. 이는 제도 자체에서 기인하는 내재적 문제이자, 여러 소수정당이 약진한 데 따른 정치적 결과이기도 하다. 지역구에서는 대정당이 여전히 강세지만, 주명부 투표에서는 소수정당의 득표율이 늘었다. 유권자가 지역구선거와 정당명부선거에서 각기 다른 정당을 선택하는 분할투표(vote-splitting)가 1980년대까지 10%대에 머물렀지만, 최근에는 30%에 육박하고 있다.³⁵⁾ 여기에 주별로 투표율이 다르고 의석할당에 참여한 정당 수도 다르므로, 보정이 필요한 초과·보정의석이 많이 발생하게 된 것이다.

35) 독일 연방선거위원회 홈페이지, <<https://www.bundeswahlleiter.de/service/glossar/s/stimmenkombination-stimmensplitting.html>> (최종 검색일: 2023. 5. 1.)

〈그림 3.4.2〉 독일 연방의회의 유효정당수와 분할투표 추이



주: 유효정당수는 $N = 1 / \sum_{i=1}^n p_i^2$ (p_i 는 i 정당의 의석수)

자료: 독일연방선거위원회 <<https://www.bundeswahlleiter.de/service/glossar/s/stimmenkombination-stimmensplitting.html>>

3.5. 2023년 「연방선거법」 개정

2021년 제20대 연방의회가 구성되자마자 의석수 감축을 위한 논의에 돌입했다. 사민당(SPD), 녹색당(BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN), 자민당(FDP)으로 구성된 소위 ‘신호등 연정’(Ampelkoalition)은 598명의 법정 의석수를 고정하기 위해 대체투표(Ersatzstimme)를 도입하는 개정안을 제출했다. 지역구선거에서 제1투표 외에 대체투표를 추가해서, 주명부 할당의석을 초과한 지역구 당선인은 당선을 취소하고, 해당 지역구 의석은 대체투표 1위자에게 배정하는 것이다. 반면 기민/기사연은 지역구 의석수를 270석으로 줄이고, 15석의 초과의석까지는 보정의석을 배정하지 않는 안을 내놓았다. 또한 의석할당에 참여하기 위한 봉쇄조항 가운데 지역구 3석 기준을 5석으로 상향하도록 하였다. 독일대안당은 개방형 명부제 도입과 봉쇄조항 폐지를 주장하였다.

2023년 1월 24일 신호등 연정의 개정안이 내무위원회에 상정되었고, 1월 27일 1차 심의가 열렸다. 2월 6일 전문가 공청회를 개최한 뒤, 3월 15일 위원회 수정안이 제출됐다. 3월 17일 2차·3차 심의를 거쳐서 내무위원회 수정안에 대한 표결을 하였

다. 연정 소속 395인, 독일대안당 3인, 무소속 1인이 찬성표결을, 기민/기사연 184인, 좌파당 31인, 독일대안당 41인, 사민당 2인, 무소속 3인이 반대표결을 했다. 결과적으로 찬성 399, 반대 261로 최종 가결되었다.

통과된 법률은 총 의석수를 630석으로 고정하고, 초과의회와 보정의석을 없애며, 지역구 1위 득표자는 주명부 투표에 의한 정당할당의석의 범위 내에서 당선으로 인정하는 내용이다. 정당의 할당의석을 초과하는 지역구 1위 득표자가 생기면, 주 내에서 1위 득표자 간 득표율에 따라 당선인을 가려내도록 하였다. 즉, 지역구에서 1위를 하더라도 낙선처리되고 해당 지역구는 지역구의원이 없어지게 되는 것이다. 또한 봉쇄조항 가운데 지역구 3석 기준은 폐지하였고, 지역구 간 인구편차 허용범위를 $\pm 10\%$ 로 강화하였다(2026년부터 적용). 이번 개정을 통해 2024년부터 280석으로 줄이기로 한 지역구 의석은 현행 299석으로 회귀하였다. 법정 의석수를 확대하면서 지역구의석 대비 명부의석 비율이 늘어남에 따라 초과의회가 발생할 가능성을 줄였고, 지역구 간 인구편차 기준 강화도 초과의회를 줄이는 효과가 있다.

개정법에 대해 기민/기사연은 ‘고아가 된 지역구’(verwaisten Wahlkreisen)가 발생한다며 강하게 반발하였고, 위헌법률심판을 제청할 계획이다.³⁶⁾ 봉쇄조항 변경으로 의석할당에 참여하지 못할 가능성이 생긴 좌파당도 동참을 선언했다. 좌파당의 경우, 지난 2021년 총선에서 전국 기준 4.9% 득표로 5%를 넘지 못했지만, 지역구 3석을 획득하여 비례의석 36석을 할당받을 수 있었다. 기사연(Christlich-Soziale Union in Bayern)은 정당 명칭에서 보듯이 바이에른 주에서만 활동하는 기민당의 자매정당인데, 2021년 총선에서 전국 기준 5.2%를 득표하였다. 득표율에 따른 할당 의석은 31석이지만, 바이에른 주에서만 45석을 획득하여 15석의 초과의회를 얻었다. 이번에 바뀐 규정에 따라 초과의회가 인정되지 않으면, 상당한 의석손실이 예상된다.

36) 독일연방의회 홈페이지 <<https://www.bundestag.de/dokumente/textarchiv/2023/kw11-de-bund-eswahlgesetz-937896>> (최종 검색일: 2023. 5. 12.)

〈표 3.5.1〉 독일 「연방선거법」 제25차 개정 내용

구법	개정법
<p>제1조 (독일연방의회 구성과 선거권의 기본원칙) ① 독일연방의회는 이 법에 의한 예외적인 경우를 제외하고는 598인의 의원으로 구성된다. 의원은 선거권이 있는 독일인에 의하여 인물선거(소선거구제 Personenwahl)와 비례대표제(Verhältnswahl)가 결합된 방식의 보통·직접·자유·평등 및 비밀선거에 의하여 선출된다. ② 의원 중 299인(2024.1.1.부터 280인)은 지역구에서 후보자추천명부에 의하여, 그 나머지는 주후보자 명부에 의하출된다.</p>	<p>제1조 (독일연방의회 구성과 선거권의 기본원칙) ① 독일연방의회는 630인의 의원으로 구성된다. 의원은 선거권이 있는 독일인에 의하여 보통·직접·자유·평등 및 비밀선거에 의하여 선출된다. ② 독일연방의회 선거는 비례대표제의 원칙(Grundsätze der Verhältnswahl)에 따라 실시된다. 선거인은 지역구에 대한 제1투표와 주명부에 대한 제2투표로 2표를 행사한다. ③ 이법의 제6조에 따라 정당의 주명부에 배정된 의석은 299개의 지역구 당선인으로 우선 채운다. 각 주명부에서 정당은 제2투표 득표율에 따라 의석을 할당받으며, 지역구에서 당선인은 득표율 순에 따라 의석을 배정받는다. ④ 지역구선거는 정당 추천을 받지 않은 후보자도 출마할 수 있다.</p>
<p>제3조 (선거구획정위원회와 선거구의 분할) ① 선거구획정 시에는 다음과 같은 원칙들이 준수되어야 한다. 3. 한 선거구의 인구수는 전체 선거구의 평균인구수와 비교하여 상·하 편차가 100분의 15를 넘지 않아야 한다. 그 편차가 100분의 25를 초과할 때에는 새로운 선거구의 획정이 이루어져야 한다.</p>	<p>제3조 (선거구획정위원회와 선거구의 분할) ① 선거구획정 시에는 다음과 같은 원칙들이 준수되어야 한다. 3. (동일) * 2026년 1월 1일부터 '100분의 15'는 '100분의 10'으로, '100분의 25'는 '100분의 15'로 변경하여 적용됨</p>
<p>제4조 (투표권) 모든 선거권자는 2개의 투표권을 가진다. 제1표(Erststimme)는 지역구위원의 선출을 위하여, 제2표(Zweitstimmen)는 주후보자명부에 의한 비례대표위원의 선출을 위하여 행사된다.</p>	<p>제4조 (의석할당원칙) ① 정당별 의석은 우선 전국을 기준으로 할당되고, 비례대표제 원칙에 따라 주명부에 배정된다. 정당의 배정의석은 제6조제2항에 따라 지역구에서 승리한 후보자에게 우선 배분한다. ② 정당 간 의석배분은 제5조의 상위배분(Oberverteilung)에 맞게 주명부에 대한 제2투표 비율에 따른다. 다음의 경우에는 그렇지 아니하다. 1. 제6조제2항에 따라 제1투표가 의석에 반영된 선거인의 제2투표 2. 유효투표총수의 100분의 50이하를 얻은 정당 (소수민족을 대표하는 정당은 예외) ③ 제2항에서 규정한 의석배분은 제5조(하위배분 Unterverteilung)에 따라 주명부의 제2투표 비율에 따른다. ④ 의석배분에서 의석할당정당의 제2투표 전체의 절반 이상을 획득한 정당이 절반 이하의 의석을 확보한 경우, 총의석의 절반보다 1석이 많을 때까지 추가의</p>

구법	개정법
	<p>석을 배정한다. 이 경우, 총의석이 제1조1항보다 늘어날 수 있다.</p>
<p>제5조 (지역구의 선거) 각 지역구별로 1인의 의원이 선출된다. 최다득표를 한 후보자가 당선된다.</p>	<p>제5조(의석배분의 계산) ① 상위배분을 위하여 의석할당정당의 제2투표를 제2항에서 규정한 할당제수(Zuteilungsdivisor)로 나눈 값을 사용하고, 나머지는 제3항의 규정에 따라 처리한다. 하위배분을 위하여 정당의 주명부 제2투표를 제2호에서 규정하는 할당제수로 나눈 값을 사용하고, 나머지는 제3호 규정에 따라 처리한다. ② 할당제수(Zuteilungsdivisor)는 제2투표의 총 득표수를 총 의석으로 나눈 값이다. 산정된 의석수가 총의석수보다 많으면(적으면) 할당제수를 상향(하향)조정하여 총의석에 맞춘다. ③ 제1항에서 규정한 의석배분에서 나머지는 0.5보다 작으면(크면) 내림(올림)한다. 나머지가 0.5인 경우에는 총의석을 유지할 수 있도록 내리거나 올림한다. 의석할당이 여러 다른 결과가 나올 경우, 연방선거위원장이 추첨으로 결정한다.</p>
<p>제6조 (주후보자명부에 의한 선거) ③ 주후보자명부에 의석을 배분함에 있어 모든 선거구에서 투표된 제2표의 유효투표총수의 100분의 50 이상을 얻었거나, 최소한 3개 이상의 지역구에서 의석을 획득한 정당만이 고려된다.</p>	<p>제6조 (후보자에 대한 의석할당) ① 지역구 후보자는 제2투표에 의해 배정된 정당별 의석범위 안에서 제1투표를 가장 많이 획득한 경우에 당선된다. 각 주에서 정당별로 제1투표 최고득표자는 득표율에 따라 순위를 매기고, 주명부상 정당이 확보한 의석수 안에서 당선인으로 결정한다.</p>

자료: 종전법은 중앙선거관리위원회 선거연수원, 『독일 연방선거법』, 2021. 개정법은 독일 법무부 홈페이지 <<https://www.gesetze-im-internet.de/bwahlg/>>

3.6. 독일의 선거관리

독일의 투표용지는 왼쪽에 제1투표(Erststimme), 오른쪽에 제2투표(Zweistimme)를 하도록 되어 있다. 정당별 의석배분의 기준이 되는 것은 제2투표임에도 지역구 후보자를 선출하는 제1투표를 우선적으로 배치함으로써 유권자들이 지역구선거에 초점을 맞출 수 있도록 디자인되어 있다. ‘제1투표’라는 명칭도 이러한 심리적 효과를 초래할 수 있다. 이에 2023년 집권연합이 애초에 제출한 「연방선거법」 개정안은 제

1투표는 ‘지역구투표’(Wahlkreisstimme), 제2투표는 ‘주(主)투표’(Hauptstimmen)라고 명칭도 바꾸도록 되어 있으나, 위원회 심의과정에서 원래대로 유지하는 방향으로 결정되었다.

투표용지 게재순서는 각 주별로 지난 총선 당시 제2투표 기준 정당득표율 순에 따른다. 지난 총선에 등록되지 않아 해당되지 않는 정당들은 앞서 게재된 정당에 이어 정당명의 알파벳 순에 따라 게재된다(「연방선거법」(BWG) 제30조제3항).

아래 <그림 3.6.1>의 투표용지에서 보듯이 왼쪽 지역구 후보자명은 오른쪽 제2투표의 소속정당과 같은 행에 배치하여 유권자의 혼선을 일으키지 않도록 하고 있다. 그러므로 후보자의 게재순서는 제2투표의 정당 배치 순서와 동일하다. 이에 해당하지 않는 후보자의 경우에는 후보자 성(姓)의 알파벳 순에 따른다.

우리나라는 오전 6시에서 오후 6시까지 투표가 가능하지만, 독일에서는 오전 8시부터 오후 6시까지이다. 투표소마다 선거의 주요 개요를 담은 선거공고문(Wahlbekanntmachung)이 게재돼 있다. 투표소 입구에는 투표사무원이 앉아 투표용지 배부와 선거인명부 등록 여부를 확인하는 역할을 한다(<그림 3.6.2>). 투표함은 보통 투표사무원들이 앉아 있는 테이블 사이에 놓여 있다.³⁷⁾

우리나라는 투표관리관 및 투표사무원을 해당 지자체 공무원 중에 선발하여 교육 이수 후 투입하지만, 독일에서는 일반시민 중에 참여자를 모집하는 한편 일부는 무작위로 선발한다. 시민적 의무로 간주되어 특별한 사유가 없는 한 거부할 수 없다. 이들은 교육이수와 함께 선거과정의 비밀엄수 서약도 해야 한다.

투표 시작 전 투표관리관은 투표함의 봉인을 확인하고 기표대 이상 유무를 살피는 역할을 하는데, 우리나라처럼 특수 봉인지나 자물쇠 등은 없이 종이테이프로 붙이는 정도에 그친다. 기표대는 패널을 경첩으로 이어붙인 구조물이고, 기표용구는 보통 연필이 사용된다. 지워지지 않는 성질의 필기구여야 한다는 규정이 없어 일반적으로 연필이 비치되는데, 색연필, 만년필, 볼펜 등이 허용된다(「연방선거규칙」 제50조제2항)

투표용지에는 일련번호도 없고, 투표용지 보관 절차도 느슨한 편이다. 선거위원회의 청인이나 투표관리관의 직인 등도 기재되지 않는다. 선거일 전에 집으로 발송된 투표안내문(Wahlbenachrichtigung)에 따라 투표소에 오면 되는데, 안내문을 가져오면 되고, 신분증 확인 절차가 없다. 선거인명부에 등재 여부만 확인할 뿐이다. 우리나라처럼 정당과 후보자가 선정한 투표참관인 제도도 없다. 전국적으로 통일된 기

37) 김현성, “2019년 연방의회선거 참관기” <<https://brunch.co.kr/@eurozine/96>> (검색일: 2023. 8. 22.)

표대, 기표용구, 투표함 등이 없는 것이다.

<그림 3.6.1> 독일 연방의회선거 투표용지

Stimmzettel
für die Wahl zum Deutschen Bundestag im Wahlkreis 165 Esslingen am 2. Dezember 1990

Sie haben 2 Stimmen

hier 1 Stimme
für die Wahl
eines/einer
Wahlkreisabgeordneten
Erststimme

hier 1 Stimme
für die Wahl
einer Landesliste (Partei)
- maßgebende Stimme für die Verteilung der
Sitze insgesamt auf die einzelnen Parteien -
Zweitstimme

<table border="1" style="width: 100%; border-collapse: collapse;"> <tr> <td style="width: 30%; padding: 5px;">1 Hauser, Otto <small>Bundestagsabgeordneter</small></td> <td style="width: 30%; padding: 5px;"><small>Christlich Demokratische Union Deutschlands</small> CDU</td> <td style="width: 40%; text-align: center; vertical-align: middle;"><input type="radio"/></td> </tr> <tr> <td style="padding: 5px;">2 Mosdorf, Siegmар <small>Landesgeschäftsführer</small></td> <td style="padding: 5px;"><small>Sozialdemokratische Partei Deutschlands</small> SPD</td> <td style="text-align: center; vertical-align: middle;"><input type="radio"/></td> </tr> <tr> <td style="padding: 5px;">3 Kehrer, Thomas <small>Rechtsanwalt</small></td> <td style="padding: 5px;"><small>Freie Demokratische Partei/ Demokratische Volkspartei</small> FDP/ DVP</td> <td style="text-align: center; vertical-align: middle;"><input type="radio"/></td> </tr> <tr> <td style="padding: 5px;">4 Özdemir, Cem <small>Student</small></td> <td style="padding: 5px;"><small>DIE GRÜNEN</small> GRÜNE</td> <td style="text-align: center; vertical-align: middle;"><input type="radio"/></td> </tr> <tr> <td colspan="3" style="height: 150px; vertical-align: middle; text-align: center;"> <p style="font-size: 2em; opacity: 0.5;">Müller</p> </td> </tr> <tr> <td style="padding: 5px;">8 Donnerstag, Dietmar <small>Rechtsanwalt</small></td> <td style="padding: 5px;"><small>Die REPUBLIKANER</small> REP</td> <td style="text-align: center; vertical-align: middle;"><input type="radio"/></td> </tr> <tr> <td style="padding: 5px;">9 Brutzer, Ulrich <small>Rentner</small></td> <td style="padding: 5px;"><small>Nationaldemokratische Partei Deutschlands</small> NPD</td> <td style="text-align: center; vertical-align: middle;"><input type="radio"/></td> </tr> <tr> <td style="padding: 5px;">10 Daubner, Stefan <small>Auszubildender in der Altenpflege</small></td> <td style="padding: 5px;"><small>Ökologisch-Demokratische Partei</small> ÖDP</td> <td style="text-align: center; vertical-align: middle;"><input type="radio"/></td> </tr> </table>	1 Hauser, Otto <small>Bundestagsabgeordneter</small>	<small>Christlich Demokratische Union Deutschlands</small> CDU	<input type="radio"/>	2 Mosdorf, Siegmар <small>Landesgeschäftsführer</small>	<small>Sozialdemokratische Partei Deutschlands</small> SPD	<input type="radio"/>	3 Kehrer, Thomas <small>Rechtsanwalt</small>	<small>Freie Demokratische Partei/ Demokratische Volkspartei</small> FDP/ DVP	<input type="radio"/>	4 Özdemir, Cem <small>Student</small>	<small>DIE GRÜNEN</small> GRÜNE	<input type="radio"/>	<p style="font-size: 2em; opacity: 0.5;">Müller</p>			8 Donnerstag, Dietmar <small>Rechtsanwalt</small>	<small>Die REPUBLIKANER</small> REP	<input type="radio"/>	9 Brutzer, Ulrich <small>Rentner</small>	<small>Nationaldemokratische Partei Deutschlands</small> NPD	<input type="radio"/>	10 Daubner, Stefan <small>Auszubildender in der Altenpflege</small>	<small>Ökologisch-Demokratische Partei</small> ÖDP	<input type="radio"/>	<table border="1" style="width: 100%; border-collapse: collapse;"> <tr> <td style="width: 30%; text-align: center; vertical-align: middle;"><input type="radio"/></td> <td style="width: 70%; padding: 5px;">1 <small>Christlich Demokratische Union Deutschlands</small> CDU <small>Dr. Wolfgang Schäuble, Matthias Wisemann, Dr. Lutz Stavenhagen, Anton Pfeiler, Udo Ehrbar</small></td> <td style="width: 30%; text-align: center; vertical-align: middle;">1</td> </tr> <tr> <td style="text-align: center; vertical-align: middle;"><input type="radio"/></td> <td style="padding: 5px;">2 <small>Sozialdemokratische Partei Deutschlands</small> SPD <small>Dr. Herta Däubler-Gmelin, Harald Schäfer, Hans Martin Bury, Wolfgang Roth, Dr. Liesel Hartenstein</small></td> <td style="text-align: center; vertical-align: middle;">2</td> </tr> <tr> <td style="text-align: center; vertical-align: middle;"><input type="radio"/></td> <td style="padding: 5px;">3 <small>Freie Demokratische Partei/ Demokratische Volkspartei</small> FDP/ DVP <small>Dr. Helmut Haysmann, Georg Gallus, Martin Grüner, Dr. Wolfgang Weng, Dr. Olaf Feldmann</small></td> <td style="text-align: center; vertical-align: middle;">3</td> </tr> <tr> <td style="text-align: center; vertical-align: middle;"><input type="radio"/></td> <td style="padding: 5px;">4 <small>DIE GRÜNEN</small> GRÜNE <small>Christa Vonnegerts, Oswald Metzger, Ursula Eid-Simon, Dr. Thilo Weichert, Monika Knoche</small></td> <td style="text-align: center; vertical-align: middle;">4</td> </tr> <tr> <td style="text-align: center; vertical-align: middle;"><input type="radio"/></td> <td style="padding: 5px;">5 <small>CHRISTLICHE LIGA Die Partei für das Leben</small> LIGA <small>Karl Simpfendorfer, Bettine Scheeg, Ewald Jaksch, Wilhelms Schmidts, Marion Gotthardt</small></td> <td style="text-align: center; vertical-align: middle;">5</td> </tr> <tr> <td style="text-align: center; vertical-align: middle;"><input type="radio"/></td> <td style="padding: 5px;">6 <small>CHRISTLICHE MITTE</small> CM <small>Anny Stärk, Peter Bella, Michael Platt, Erna Schönstein, Werner Keller</small></td> <td style="text-align: center; vertical-align: middle;">6</td> </tr> <tr> <td style="text-align: center; vertical-align: middle;"><input type="radio"/></td> <td style="padding: 5px;">7 <small>DIE GRAUEN Initiiert vom Seniorenschutz-Bund „Graue Panther“ e.V. („SSB-GP“)</small> DIE GRAUEN <small>Wolfgang Häffner, Martha-Elisabeth Fischer, Marga Hötgen, Walter Meyer, Dr. Ursula Körner</small></td> <td style="text-align: center; vertical-align: middle;">7</td> </tr> <tr> <td style="text-align: center; vertical-align: middle;"><input type="radio"/></td> <td style="padding: 5px;">8 <small>DIE REPUBLIKANER</small> REP <small>Dr. Rolf Schlierer, Leo Thenn, Michael Herbricht, Arnold Brautigam, Dietmar Donnerstag</small></td> <td style="text-align: center; vertical-align: middle;">8</td> </tr> <tr> <td style="text-align: center; vertical-align: middle;"><input type="radio"/></td> <td style="padding: 5px;">9 <small>Nationaldemokratische Partei Deutschlands</small> NPD <small>Jürgen Schützinger, Waltraud Mußgnug, Dr. Michael Franck, Siegfried Härle, Erwin Matler</small></td> <td style="text-align: center; vertical-align: middle;">9</td> </tr> <tr> <td style="text-align: center; vertical-align: middle;"><input type="radio"/></td> <td style="padding: 5px;">10 <small>Ökologisch-Demokratische Partei</small> ÖDP <small>Hella Heuer, Maria Opitz, Bernd Richter, Hermann Böttle, Herbert Alexander Gebhardt</small></td> <td style="text-align: center; vertical-align: middle;">10</td> </tr> <tr> <td style="text-align: center; vertical-align: middle;"><input type="radio"/></td> <td style="padding: 5px;">11 <small>Partei des Demokratischen Sozialismus/Linke Liste</small> PDS/Linke Liste <small>Dr. Helga Bunke genannt Kongsort, Uf. Ineppor Bergmann, Dr. Heidi Knake-Werner, Dr. Günter Kehrer, Ilse Weinzierl-Dean Rubio</small></td> <td style="text-align: center; vertical-align: middle;">11</td> </tr> <tr> <td style="text-align: center; vertical-align: middle;"><input type="radio"/></td> <td style="padding: 5px;">12 <small>Patrioten für Deutschland</small> Patrioten <small>Dr. Helmut Böttiger, Edmund Belle, Bernd Schütz, Irene Belle, Karl Bauer</small></td> <td style="text-align: center; vertical-align: middle;">12</td> </tr> </table>	<input type="radio"/>	1 <small>Christlich Demokratische Union Deutschlands</small> CDU <small>Dr. Wolfgang Schäuble, Matthias Wisemann, Dr. Lutz Stavenhagen, Anton Pfeiler, Udo Ehrbar</small>	1	<input type="radio"/>	2 <small>Sozialdemokratische Partei Deutschlands</small> SPD <small>Dr. Herta Däubler-Gmelin, Harald Schäfer, Hans Martin Bury, Wolfgang Roth, Dr. Liesel Hartenstein</small>	2	<input type="radio"/>	3 <small>Freie Demokratische Partei/ Demokratische Volkspartei</small> FDP/ DVP <small>Dr. Helmut Haysmann, Georg Gallus, Martin Grüner, Dr. Wolfgang Weng, Dr. Olaf Feldmann</small>	3	<input type="radio"/>	4 <small>DIE GRÜNEN</small> GRÜNE <small>Christa Vonnegerts, Oswald Metzger, Ursula Eid-Simon, Dr. Thilo Weichert, Monika Knoche</small>	4	<input type="radio"/>	5 <small>CHRISTLICHE LIGA Die Partei für das Leben</small> LIGA <small>Karl Simpfendorfer, Bettine Scheeg, Ewald Jaksch, Wilhelms Schmidts, Marion Gotthardt</small>	5	<input type="radio"/>	6 <small>CHRISTLICHE MITTE</small> CM <small>Anny Stärk, Peter Bella, Michael Platt, Erna Schönstein, Werner Keller</small>	6	<input type="radio"/>	7 <small>DIE GRAUEN Initiiert vom Seniorenschutz-Bund „Graue Panther“ e.V. („SSB-GP“)</small> DIE GRAUEN <small>Wolfgang Häffner, Martha-Elisabeth Fischer, Marga Hötgen, Walter Meyer, Dr. Ursula Körner</small>	7	<input type="radio"/>	8 <small>DIE REPUBLIKANER</small> REP <small>Dr. Rolf Schlierer, Leo Thenn, Michael Herbricht, Arnold Brautigam, Dietmar Donnerstag</small>	8	<input type="radio"/>	9 <small>Nationaldemokratische Partei Deutschlands</small> NPD <small>Jürgen Schützinger, Waltraud Mußgnug, Dr. Michael Franck, Siegfried Härle, Erwin Matler</small>	9	<input type="radio"/>	10 <small>Ökologisch-Demokratische Partei</small> ÖDP <small>Hella Heuer, Maria Opitz, Bernd Richter, Hermann Böttle, Herbert Alexander Gebhardt</small>	10	<input type="radio"/>	11 <small>Partei des Demokratischen Sozialismus/Linke Liste</small> PDS/Linke Liste <small>Dr. Helga Bunke genannt Kongsort, Uf. Ineppor Bergmann, Dr. Heidi Knake-Werner, Dr. Günter Kehrer, Ilse Weinzierl-Dean Rubio</small>	11	<input type="radio"/>	12 <small>Patrioten für Deutschland</small> Patrioten <small>Dr. Helmut Böttiger, Edmund Belle, Bernd Schütz, Irene Belle, Karl Bauer</small>	12
1 Hauser, Otto <small>Bundestagsabgeordneter</small>	<small>Christlich Demokratische Union Deutschlands</small> CDU	<input type="radio"/>																																																											
2 Mosdorf, Siegmар <small>Landesgeschäftsführer</small>	<small>Sozialdemokratische Partei Deutschlands</small> SPD	<input type="radio"/>																																																											
3 Kehrer, Thomas <small>Rechtsanwalt</small>	<small>Freie Demokratische Partei/ Demokratische Volkspartei</small> FDP/ DVP	<input type="radio"/>																																																											
4 Özdemir, Cem <small>Student</small>	<small>DIE GRÜNEN</small> GRÜNE	<input type="radio"/>																																																											
<p style="font-size: 2em; opacity: 0.5;">Müller</p>																																																													
8 Donnerstag, Dietmar <small>Rechtsanwalt</small>	<small>Die REPUBLIKANER</small> REP	<input type="radio"/>																																																											
9 Brutzer, Ulrich <small>Rentner</small>	<small>Nationaldemokratische Partei Deutschlands</small> NPD	<input type="radio"/>																																																											
10 Daubner, Stefan <small>Auszubildender in der Altenpflege</small>	<small>Ökologisch-Demokratische Partei</small> ÖDP	<input type="radio"/>																																																											
<input type="radio"/>	1 <small>Christlich Demokratische Union Deutschlands</small> CDU <small>Dr. Wolfgang Schäuble, Matthias Wisemann, Dr. Lutz Stavenhagen, Anton Pfeiler, Udo Ehrbar</small>	1																																																											
<input type="radio"/>	2 <small>Sozialdemokratische Partei Deutschlands</small> SPD <small>Dr. Herta Däubler-Gmelin, Harald Schäfer, Hans Martin Bury, Wolfgang Roth, Dr. Liesel Hartenstein</small>	2																																																											
<input type="radio"/>	3 <small>Freie Demokratische Partei/ Demokratische Volkspartei</small> FDP/ DVP <small>Dr. Helmut Haysmann, Georg Gallus, Martin Grüner, Dr. Wolfgang Weng, Dr. Olaf Feldmann</small>	3																																																											
<input type="radio"/>	4 <small>DIE GRÜNEN</small> GRÜNE <small>Christa Vonnegerts, Oswald Metzger, Ursula Eid-Simon, Dr. Thilo Weichert, Monika Knoche</small>	4																																																											
<input type="radio"/>	5 <small>CHRISTLICHE LIGA Die Partei für das Leben</small> LIGA <small>Karl Simpfendorfer, Bettine Scheeg, Ewald Jaksch, Wilhelms Schmidts, Marion Gotthardt</small>	5																																																											
<input type="radio"/>	6 <small>CHRISTLICHE MITTE</small> CM <small>Anny Stärk, Peter Bella, Michael Platt, Erna Schönstein, Werner Keller</small>	6																																																											
<input type="radio"/>	7 <small>DIE GRAUEN Initiiert vom Seniorenschutz-Bund „Graue Panther“ e.V. („SSB-GP“)</small> DIE GRAUEN <small>Wolfgang Häffner, Martha-Elisabeth Fischer, Marga Hötgen, Walter Meyer, Dr. Ursula Körner</small>	7																																																											
<input type="radio"/>	8 <small>DIE REPUBLIKANER</small> REP <small>Dr. Rolf Schlierer, Leo Thenn, Michael Herbricht, Arnold Brautigam, Dietmar Donnerstag</small>	8																																																											
<input type="radio"/>	9 <small>Nationaldemokratische Partei Deutschlands</small> NPD <small>Jürgen Schützinger, Waltraud Mußgnug, Dr. Michael Franck, Siegfried Härle, Erwin Matler</small>	9																																																											
<input type="radio"/>	10 <small>Ökologisch-Demokratische Partei</small> ÖDP <small>Hella Heuer, Maria Opitz, Bernd Richter, Hermann Böttle, Herbert Alexander Gebhardt</small>	10																																																											
<input type="radio"/>	11 <small>Partei des Demokratischen Sozialismus/Linke Liste</small> PDS/Linke Liste <small>Dr. Helga Bunke genannt Kongsort, Uf. Ineppor Bergmann, Dr. Heidi Knake-Werner, Dr. Günter Kehrer, Ilse Weinzierl-Dean Rubio</small>	11																																																											
<input type="radio"/>	12 <small>Patrioten für Deutschland</small> Patrioten <small>Dr. Helmut Böttiger, Edmund Belle, Bernd Schütz, Irene Belle, Karl Bauer</small>	12																																																											

자료: ACE project <https://aceproject.org/main/english/em/emx_b027.htm>

우리나라는 개표를 행정구역별로 투표함을 모두 모아서 별도의 장소에서 실시하는

데 반해, 독일에서는 개표를 투표 종료 후 같은 장소에서 개표가 이뤄진다. 별도의 개표 진행요원이나 개표사무원이 없고, 투표소에 근무하던 투표관리관과 투표사무원이 개표도 맡는 구조인데, 일부 지원인력이 추가된다. 개표의 공정성을 감시하기 위한 개표 참관인 제도는 별도로 없다. 우리나라는 개표장에 출입통제가 엄격해서 선관위원 직원, 개표사무원, 참관인, 허가 받은 언론인 등만 출입이 가능한데 반해, 독일의 개표소는 개방돼 있어서 누구나 들어가서 볼 수 있다. 개표는 각기 다른 사람에 의해 3차례 이뤄지고, 마지막으로 모두 모여서 한번 더 실시된다.³⁸⁾

〈그림 3.6.2〉 독일 연방의회선거 투표소



자료: AFP news <<https://www.youtube.com/watch?v=q0fcCsJ31mo>>

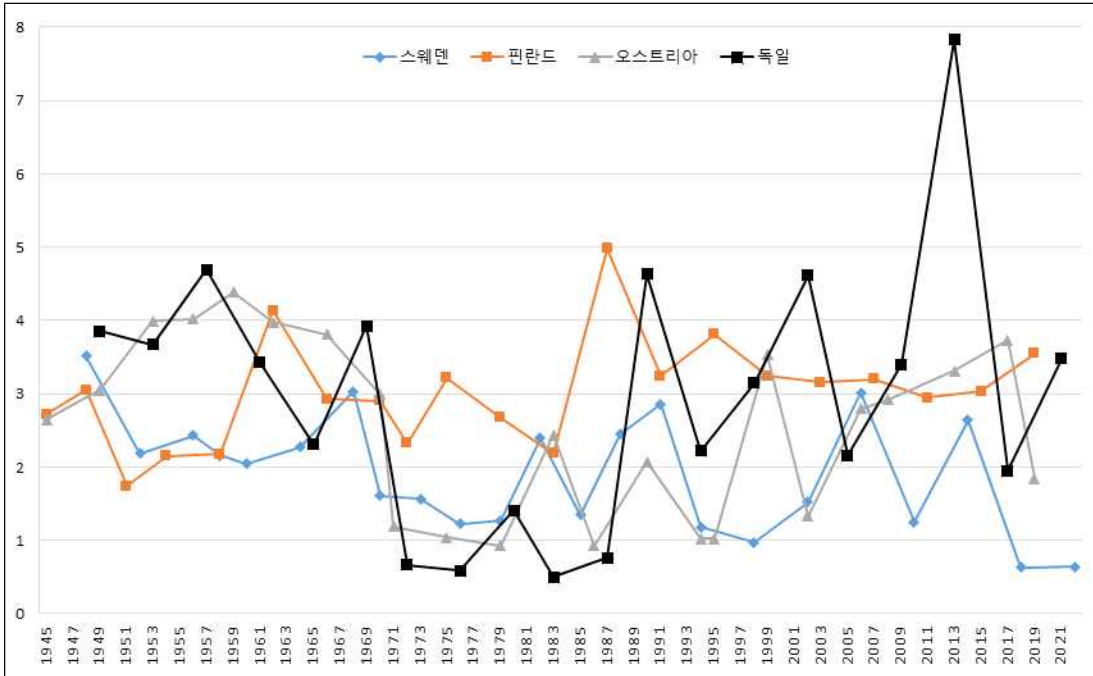
38) Deutschland.de <<https://www.deutschland.de/en/topic/politics/election-in-germany-counting-and-checking-the-votes-cast>> (검색일: 2023. 8. 22.)

3.7. 소결

우리나라의 국회의원 선거제도 개편논의에서 독일은 중요한 모델이 된 국가이다. 비례성 제고를 위한 ‘정당명부식 비례대표제’가 개혁 의제로 제시돼 왔는데, 이는 독일의 ‘인물화된 비례대표제’를 도입하자는 취지였다. 우리나라뿐 아니라 많은 국가에서 연동형 제도를 도입했고, 전문가들 사이에서도 가장 선호하는 제도가 독일식이었다(Bowler et al. 2005, Htun and Powell 2013). 혼합형 제도가 선거제도의 세계에서 하나의 유형으로 자리잡게 된 것도 독일 덕분이었다.

독일은 전체 의석의 절반을 소선거구제 지역구로 선출하고 있으나, 기본적으로 정당명부 중심의 비례대표제의 속성을 유지하고 있다. 이는 전후 연동형을 도입하기 이전 선거제도가 비례대표제였기에 경로의존적인 결과라고 할 수 있고, 다른 한편 주변의 유럽 선진민주주의 국가들이 대부분 비례대표제를 채택하고 있다는 사실과도 관계된다. 실제로 독일 연방의회 선거는 다른 완전 비례대표제 국가와 비교하여 상당한 비례성을 보여주고 있다. 아래 <그림 3.7.1>에서 보듯이 연동형 도입 초기에 유럽의 다른 국가들에 비해 다소 높은 불비례성을 보이지만, 제도 정착과 함께 최저 수준의 불비례성을 달성하였다. 하지만, 통일과 함께 제도적 결합이 드러나면서 점차 불비례성이 높아졌다.

〈그림 3.7.1〉 유럽 국가 총선의 불비례성 추이



주: 불비례성 지수는 $\sqrt{1/2 \sum_{i=1}^n (V_i - S_i)^2}$ (V_i 는 i 정당의 득표율, S_i 는 i 정당의 의석률)

자료: Michael Gallagher 홈페이지<www.tcd.ie/Political_Science/people/michael_gallagher/index.php>

2013년 선거제도 개편은 이러한 문제를 해소하기 위한 차원에서 이뤄졌지만, 보정의석의 도입으로 인해 의원정수의 지나친 확대가 문제가 된 것이다. 비례성을 높이면서도 의원정수의 불가예측성과 지나친 확대 문제를 해결할 궁리를 하던 중에 이번 「연방선거법」의 25차 개정을 통해서 지역구 1위자에 대해 정당별 할당의석의 범위 안에서만 당선으로 인정하는 특단의 대책을 내놓게 된 것이다. 이로 인해 이번 선거제도 개편을 통해 독일은 사실상 완전한 비례대표제로 전환하였다는 평가가 나오고 있다.³⁹⁾

이러한 독일의 사례에 비추어 볼 때, 지역구선거 다수제와 비례대표제를 결합한 혼합형 선거제도를 운용함에 있어서 두 제도 간 상충하는 경우에 어떤 제도를 우선 시하느냐하는 가치정향에 따라서 선거제도 개편의 방향이 달라짐을 알 수 있다. 한국은 제헌국회부터 소선거구제를 채택해서 제2공화국 양원제 시기를 제외하면 단선다수제를 기본으로 삼아 왔다. 1961년 군사 쿠데타 이후 국가재건최고회의가 성안

39) Fabian Michl and Johanna Mittrop, "Farewell to "Personenwahl": The Traffic Light Coalition's Draft for the Electoral Law Reform in Germany." *Verfassungsblog* 19 Jan. 2023. 선거제도 분야 권위자인 슈가트(Matthew Shugart)는 독일 제도를 더 이상 연동형(MMP)이라고 지칭할 수 없다고 지적한다. <<https://fruitsandvotes.wordpress.com/2023/03/20/germany-electoral-system-change/>>

한 1963년 선거법부터 ‘전국구’라는 이름으로 비례대표제가 도입되었지만, 선거제도는 기본적으로 지역구 중심이었다고 할 수 있다. 2001년 헌법재판소의 결정으로 1인 2표제가 도입된 이후 비례대표 의석은 점차 줄어드는 추세를 보였다. 이는 지역 선거구 재획정 과정에서 필요한 의석을 비례대표의석의 감소로 충당하였기 때문이다. 이와 같이 지역구 선거를 중심으로 선거제도를 접근하는 한 혼합형에서 비례대표제의 속성을 강화하기는 어렵다고 할 수 있다.

독일에서 연동형 의석배분의 내재적 문제가 해결하기 어렵게 된 것은 전국단위로 완전한 비례성을 추구하는 한편 연방제 취지에 맞게 주단위로 정당명부를 작성하는 방식이 조화를 이루지 못한 데 있다. 현재 국회의원 선거제도 개편논의 가운데는 현재와 같은 전국단위 정당명부 작성단위를 권역으로 전환하자는 제안이 있다. 이렇게 되면 선거구 크기로 보았을 때, 47석 다인 선거구를 10석 내외의 선거구로 쪼개는 셈이고, 선거구크기의 축소로 인해 비례성의 손실이 나타날 수 있다. 이에 소수당은 독일과 같이 정당별 의석배분은 전국단위 득표율에 의거하고, 당선인 결정만 권역별로 하는 안을 제시하고 있다. 전국단위 의석배정, 권역단위 당선인 결정방식을 도입하기 위해서는 독일의 경험을 참고할 필요가 있다.

IV. 핀란드와 스웨덴의 개방형 명부 비례대표제

이번 장은 개방형 명부 비례대표제를 채택하고 있는 대표적인 국가인 핀란드와 스웨덴의 선거제도를 살펴본다. 개방형 명부 비례대표제는 짧게 개방형 비례대표제라고 부르기도 하며 폐쇄형 명부 비례대표제(closed-list PR system)와 비교가 되는 선거제도이다. 우리나라의 비례대표 선출 제도는 폐쇄형 비례대표제인데 정당이 비례대표로 선출될 후보들의 순서를 정한 명부를 작성하고 유권자는 투표 시에 각 정당의 후보 당선 순서에 자신의 선호를 표현할 수 없다. 반대로 개방형 비례대표제는 투표 시에 정당만 선택하는 것이 아니라 자신이 선호하는 정당의 비례대표 후보 중 어떤 후보가 당선 순서의 앞순위로 갈 것인지를 표현할 수 있는 제도이다. 개방형 비례대표제는 또 다시 기표방식과 폐쇄형과 개방형의 혼합 정도에 따라 다양하게 분류된다. 본 장에서는 다양한 개방형 비례대표제를 사용하는 국가들 중 완전개방형 비례대표제를 사용하는 핀란드와 준개방형 비례대표제를 사용하는 스웨덴의 선거제도를 중심으로 개방형 비례대표제가 가지는 장단점과 개방형 비례대표제가 어떻게 운영되는지에 대해서 살펴볼 것이다. 또한 추가적으로 개방형 비례대표제를 사용하지만 핀란드와는 다른 기표방식을 사용하는 네덜란드의 사례를 비교해 본다. 그리고 마지막으로 개방형 비례대표제가 우리나라에 도입되었을 경우에 예상되는 문제점 등을 검토할 것이다.

4.1. 핀란드: 완전개방형 비례대표제

핀란드의 완전개방형 비례대표제에 대해서 알아보기 위하여 본 장은 핀란드의 의회 선거에 초점을 맞추어 핀란드 의회 선거제도를 간략하게 살펴보고, 핀란드의 개방형 비례대표제가 핀란드 의회의 비례성과 대표성에 미친 영향을 분석한다. 그리고 핀란드 선거관리 주체와 제도에 대해서 알아본 후 핀란드 의회 선거의 투표 진행 절차와 개표 진행 절차를 살펴볼 것이다.

(1) 핀란드 의회(Eduskunta, Riksdagen) 선거제도 개요

핀란드는 준대통령제(semi-presidentialism)로 불리는 변형된 의회제(a variant of parliamentarism)에 기초하여 운영되는 국가이다. 핀란드의 선거제도는 1906년에 The Parliament Act and the Election Act of the Grand Duchy of Finland 라는 법률로서 처음 도입되었으며 1907년 첫 의회 선거가 치러졌다. 1차 세계대전과 러시아 혁명을 계기로 핀란드는 1917년 러시아로부터 독립을 하였으며 1919년부터 새롭게 제정된 민주공화국 헌법을 통하여 국가를 운영하게 되었다.

핀란드는 독립 후 다양한 정치적 변화를 겪었지만 의회를 선출하는 선거제도만큼은 큰 변화를 겪지 않고 처음 도입한 비례대표제를 지속적으로 사용해 오고 있다. 특히 전국단위가 아닌 지역단위의 권역별 비례대표제를 1906년 도입한 이후 현재까지 사용해 오고 있다. 비례대표의석의 배분 방식도 최초 도입한 동트(d'Hondt)식을 지속해서 사용해 오고 있다.

핀란드의 의회는 단원제(unicameral)로 200명의 의원으로 구성된다. 의원의 임기는 4년으로 4년마다 의회선거를 실시하는데 4월의 첫 번째 일요일에 실시한다(Jääskeläinen 2020, 12). 가장 최근 선거는 2023년 4월 2일이었다. 핀란드 의회 선거는 2023년 기준으로 총 13개의 선거구(electoral district)로 나뉘어 실시된다.⁴⁰⁾ 선거구의 크기는 선거구별로 다르며 인구수에 비례해서 선거 6개월 전에 선거구에서 선출하는 의원의 숫자를 정한다. 선거공식은 Åland 선거구만 단순다수제로 한 명의 의원을 선출하고, 다른 선거구는 동트식 비례대표제로 복수의 의원을 선출하는데 2023년 선거에서는 최소 6명에서 최대 37명을 선출하였다. 의석배분 봉쇄조항(electoral threshold)은 별도로 존재하지 않는다.

핀란드의 선거제도 중 크게 변한 것은 기표방식 하나인데, 1954년 이전에는 정당에서 제시한 후보 명부(후보의 이름이 포함된 명부) 중 하나를 선택하는 방식이었으나, 이후에는 한 명의 후보를 선택하는 것으로 변화하였다. 즉 1954년 기점으로 하여 완전한 개방형 비례대표제로 전환한 것이다. 투표용지는 한 장이며 유권자가 자신이 투표하고 싶은 후보의 번호를 투표용지에 수기로 적어서 제출하는 방식이다. 각 정당의 비례대표 당선 순번은 미리 정해져 있지 않으며, 선거에서 각 후보자가 받은 득표수에 따라 결정된다. 그러므로 선거에서 경쟁은 정당과 정당 사이에서만 일어나는 것이 아니라 개별 후보자 간에도 일어난다. 완전한 개방형 비례대표제로 전환된 이유에 대해서는 역사적으로 자세하게 기록된 문헌을 찾기 어려운데, 유권자들의 요

40) <https://vaalit.fi/en/electoral-districts>

구라기 보다는 정치엘리트들 사이의 전략적 선택이었다고 보는 경향이 있다(von Schoultz 2018).

또한 핀란드는 1906년 처음 선거제도가 도입된 시기부터 성인남녀 모두에게 선거권과 피선거권을 부여하였다. 핀란드에서 선거권 연령은 지속적으로 낮아져 왔는데 1906년 24세에서 1944년에는 21세로, 1969년에는 20세로, 그리고 1972년 이후로는 18세로 규정하고 있다.⁴¹⁾

(2) 핀란드 선거제도와 의회의 비례성과 대표성

비례대표제의 가장 큰 장점은 다수제와 같은 비(非)비례제와 비교해서 비례성이 높다는 것이다. 물론 정치적 대표성의 측면에서도 일반적인 경우에 비례대표제가 비비례제보다 높은 점수를 받지만 정치적 대표성의 경우에는 정당의 공천제도나 해당 국가의 사회적·문화적 배경이 더 중요한 경우도 있다. 그러나 비례성의 경우에는 비례제는 비비례제와 비교하여 매우 높은 강점을 가지고 있다. 왜냐하면 비례제는 득표율과 의석률 간의 간격을 최소화하기 때문이다. 물론 더글라스 레이(Douglas Rae)의 선거제도 구성 요소 3가지(당선자결정방식, 선거구 크기, 기표방식) 중 당선자결정방식만이 비례성을 높이는 것은 아니다. 기존 연구들에 따르면 당선자결정방식만 큼 혹은 더 크게 비례성에 큰 영향을 미치는 요인은 선거구 크기라고 알려져 있다(Taagepera and Shugart 1989; Lijphart 1994). 종합해 보자면 선거제도의 비례성은 당선자결정 방식에 중요한 영향을 받는데 비비례제보다는 비례제에서 비례성이 높아지며, 같은 비례제 제도를 사용한다면 선거구 크기가 크면 클수록 비례성은 높아진다고 할 수 있다(Katz 1997).

한편 선거제도의 구성요소 중 기표방식은 선거제도의 비례성과 관련해서는 큰 관련이 없다고 할 수 있다. 선거제도의 비례성을 연구한 기존연구들 역시 기표방식이 선거제도의 비례성에 미치는 영향에 대해서는 특별한 발견을 하지 못했다. 따라서 본 장에서 초점을 맞추고 다루고 있는 개방형 비례대표제도 역시 폐쇄형 비례대표제도와 비교하여 비례성에 있어서는 유의미한 차이를 만들고 있지는 않다고 할 수 있다.

선거제도의 비례성에 대한 이러한 일반적 연구결과들에 기초해 본다면 핀란드는 비례대표제를 운영하고 있기 때문에 다수제나 혼합제를 채택하고 있는 국가보다 당

41) ACE Project (The Electoral Knowledge Network) Finland: Candidate Choice and Party Proportionality. https://aceproject.org/main/english/es/esy_fi.htm (검색일 2023.06.21)

연히 비례성이 높을 수밖에 없다고 하겠다. 다시 말해, 각 정당 혹은 선거연합이 얻은 득표가 의석으로 연결되는 득표율-의석률 전환 비율이 매우 높은 국가 중 하나라고 할 수 있다.

〈표4.1.1〉은 주요국가의 선거 불비례성 정도를 보여주는 표이다. 선거에서 각 국가들의 비례성이 얼마나 되는지를 측정하는 지표는 여러 가지가 있으나, 가장 일반적으로 사용되어지는 공식은 다음과 같다.

선거불비례성을 계산하는 공식은 다음과 같다.

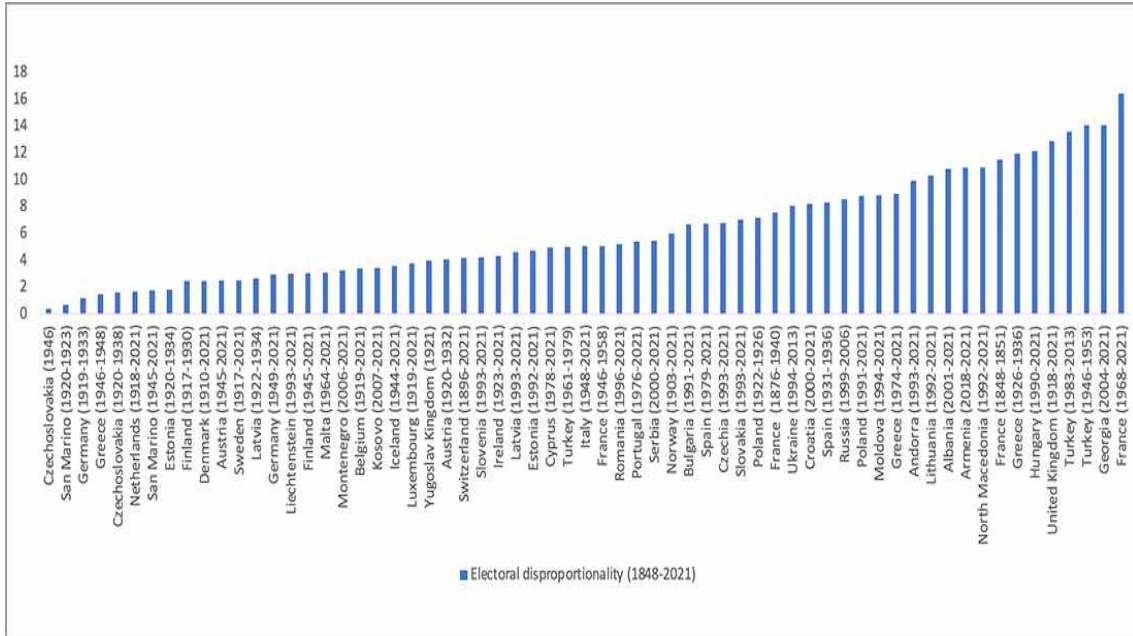
$$LSq. = \sqrt{\frac{1}{2} \sum_{i=1}^n (V_i - S_i)^2}$$

V: 득표율
S: 의석율
i: 정당

〈표4.1.1〉 역시 위의 선거불비례성을 계산하는 공식에 의거해서 유럽 국가들의 의회 선거에서의 득표율과 의석율 간의 불비례 정도를 보여주고 있다. 수치가 높을수록 불비례성이 높은 것이며, 수치가 낮을수록 비례성이 높은 것이다.

〈표4.1.1〉에 따르면 핀란드 선거의 경우 1945년 이후 현재까지 평균 불비례성 지표가 약 2.5 정도로 나타나고 있는데, 이러한 수치는 다른 유럽국가들과 비교하여도 매우 낮은 수치라고 할 수 있다. 핀란드와 유사한 불비례성 수치를 보여주는 유럽국가는 독일, 스웨덴, 오스트리아, 덴마크, 네덜란드와 같은 국가들이다. 이들 국가들은 모두 유럽뿐만 아니라 전세계에서 가장 비례성이 높은 국가로 분류되는 국가들이다.

〈표 4.1.1〉 주요국가의 선거 불비례성 수준



출처: Casal Bértoa, F. (2023): Database on WHO GOVERNS in Europe and beyond, PSGO. (<https://whogoverns.eu/party-systems/electoral-disproportionality/>)

그러나 이러한 낮은 불비례성(높은 비례성)도 100%의 완벽한 비례성을 달성하지는 못한다. 비례대표제도를 도입한 국가들의 경우 각 정당의 득표율을 의석으로 전환하기 위하여 다양한 수식을 사용하는데 어떠한 수식도 100%의 비례성을 보장하지는 못한다. 하지만 어떠한 방식을 사용하는지에 따라 비례성에 약간의 차이를 보인다는 주장이 있다.

다양한 비례대표 의석 배분 방식 중 핀란드에서 사용 중인 동트식 비례대표제는 다른 비례대표 분배 방식과 비교하여 상대적으로 거대 정당에 유리한 측면이 있다고 알려져 있다(파렐 지음, 전용주 역 2017, 106). 동트식 비례대표제는 최고평균제(highest average system)로 불리는 제도 중 하나이며 벨기에인 빅터 동트(Vito d'Hondt)에 의해서 개발되었다.⁴²⁾ 동트식 비례대표제는 각 정당이 얻은 득표수를 1,2,3,4...와 같은 자연수의 순서에 따라 차례대로 나누어 가장 많은 득표를 가진 순서대로 의석을 배분하는 것이다. 이해를 돕기 위하여 실제 핀란드 사례를 들어 설명하면 〈표4.1.2〉와 같다.

〈표4.1.2〉는 1991년 핀란드 의회 선거에서 7명의 의원을 선출하는 카렐리아 선거구의 실제 득표수와 의석배분 결과를 종합한 것이다. 각 정당과 선거연합이 얻은 득

42) 미국에서는 제퍼슨 방식이라고 불리는데 미국인 Thomas Jefferson 역시 1792년에 이러한 방식을 고안하여 소개하였기 때문이다.

표수는 처음에 1, 다음에 2, 그 다음에 3,... 이러한 순서로 계속해서 나뉘지는데, 나누어진 득표수를 포함해서 가장 많은 득표를 기록한 순서대로 할당된 의석을 배분한다. 이에 따라 이 지역에 할당된 7석 중 선거연합 1(중도당, 자유당, 기독교당)은 4석을, 사회민주당은 2석을, 국민연립당은 1석을 획득하게 되었다. <표4.1.2>에서 보듯이 많은 득표를 한 정당일수록 득표율과 비교하여 더 많은 의석을 획득하였다. 선거연합 1의 경우 전체의 40.1%를 득표했음에도 7석 중 과반이 넘는 4석(57.1%)을 획득하였다. 반대로 득표율이 적을수록 득표율만큼 의석을 가져가지 못하는 현상이 발생하는데, 선거연합 2(농촌당과 3개 정당연합), 좌파연합, 녹색당의 경우 각각 전체 투표수의 7%, 5%, 4%를 득표하였지만 한 석의 의석도 획득하지 못하였다.

<표 4.1.2> 1991년 핀란드 의회 선거에서 카렐리아(Karelia) 선거구 사례

정당/선거연합	득표수	득표수/1	득표수/2	득표수/3	득표수/4	의석수	의석율/득표율 (%)
선거연합 1 (중도당, 자유당, 기독교당)	37,028	37,028 (1)	18,514 (3)	12,343 (6)	9,257 (7)	4석	57.1/ 40.1
사회민주당	27,721	27,721 (2)	13,861 (4)	9,240	6,930	2석	58.6/ 30.0
국민연립당	12,438	12,438 (5)	6,219	4,146	3,110	1석	13.5/ 13.5
선거연합 2 (농촌당과 3개 정당)	6,443	6,443	3,222	2,148	1,611	0	0.0/ 7.0
좌파연합	4,783	4,783	2,392	1,594	1,196	0	0.0/ 5.2
녹색당	3,702	3,702	1,851	1,234	926	0	0.0/ 4.0
공산주의 노동자당	104	104	52	35	26	0	0.0/ 0.1
인륜당	38	38	19	13	10	0	0.0/ 0.0

출처: Kuusela (1995); 데이비드 파렐 (2017, 107)을 재구성

참고: 선거구 의석수는 7석, 괄호 안의 숫자는 의석 배분 순서

동트식 비례대표제도는 선거구의 크기가 커질수록 비례성이 높게 나타나는데, 핀란드는 지역마다 선거구의 크기가 다르기 때문에 선거구에 따라 비례성 정도 역시 다르게 나타나고 있다. 따라서 농어촌 선거구(rural areas)보다는 도시화가 높은 선거구에서 비례성이 더 높게 나타나고 있다. 이러한 이유에서 소수정당들은 선거연합

을 많이 형성하는데, 선거연합은 선거구 단위별로 다르게 만들 수 있기 때문에, 각 선거구에 따라 서로 다른 선거연합이 만들어지는 경우가 많다. 이러한 선거연합의 형성은 거대 정당에 다소 유리한 동트식 비례대표제의 결과를 보완하여 비례성을 높이고 있다.⁴³⁾

다음으로 선거제도와 의회에서의 정치적 대표성에 대해서 논의해 본다면, 정치적 대표성⁴⁴⁾은 일반적으로 선거제도의 비례성과 같은 방향으로 움직인다고 할 수 있다. 다시 말해 비례성이 높아지면 정치적 대표성도 높아지는 경향이 있다는 것이다. 왜냐하면 정치적 대표성은 일반적으로 소수정당의 의회 진입에 의해서 높아지는 경향이 있는데, 비례성이 높아지면 소수정당의 의회진입이 쉬워지기 때문이다. 또한 비례대표의 경우 정치적으로 배제된 집단을 할당제 등을 통해서 정당의 비례대표 명부에 포함하는 경우가 많은데 이렇게 되면 사회에서 다수와 주류를 형성하고 있는 유권자들의 직접적인 선택을 받지 못해도 당선될 수 있기 때문이다.

이러한 관점에서 핀란드의 선거제도가 정치적 대표성에 미치는 영향을 생각해 본다면, 당연히 핀란드의 정치적 대표성은 높아질 것이라고 예상할 수 있다. 왜냐하면 핀란드는 비례성이 높은 선거제도를 가지고 있기 때문이다. 그리고 실제로 핀란드의 경우 의회의 비례성뿐만 아니라 정치적 대표성도 높은 편이라고 할 수 있다. 물론 비례성과 달리 명확하고 구체화된 하나의 지표를 가지고 의회에서의 정치적 대표성을 평가하는 것은 어렵다. 왜냐하면 정치적 대표성이 얼마나 높은지를 평가하기 위해서 고려해야 하는 요소가 너무 많기 때문이다. 즉 정치적 소수자로 분류되는 집단은 국가마다 다르기 때문이며, 매우 다양하기 때문이다. 따라서 핀란드 의회가 다른 국가와 비교해서 정치적 대표성이 얼마나 높은지를 하나의 지표를 가지고 평가하는 힘들다. 다만 일반적으로 현대 정치에 있어 기술적 대표성을 평가할 때 많이 고려하는 여성의 정치적 대표성을 가지고 간접적으로 핀란드의 정치적 대표성을 평가해 볼 수 있을 것이다.

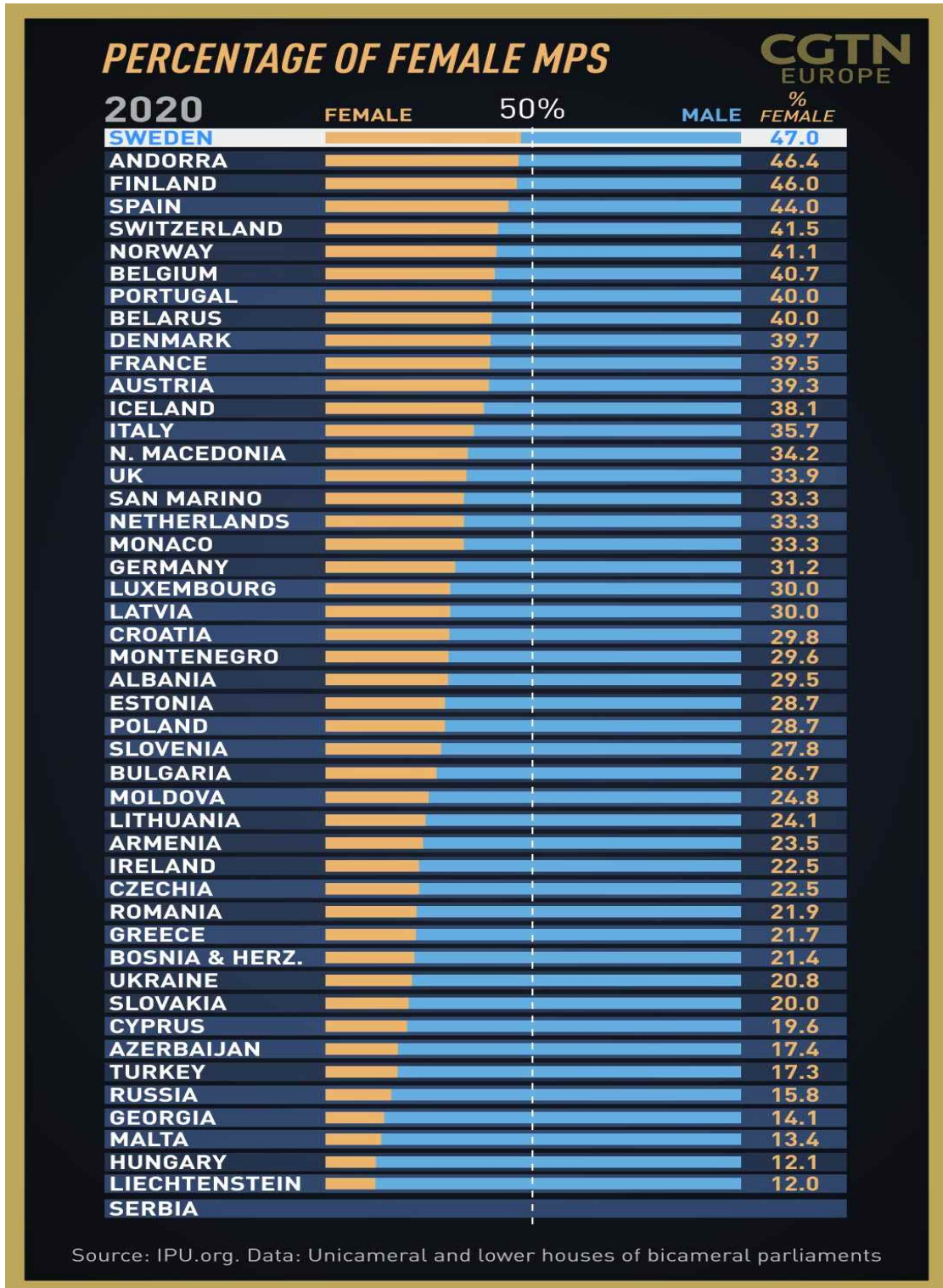
〈그림4.1.1〉은 2020년 기준으로 유럽 국가들의 의회에서 여성 의원이 차지하는 비율을 보여준다. 핀란드는 여성의 정치적 대표성이 46.0%로 목록에 있는 국가 중에 세 번째로 높은 것을 알 수 있다. 〈그림4.1.1〉에 따르면 핀란드는 다른 유럽 국가들과 비교해서도 매우 높은 여성 대표성을 보여주고 있다. 일반적으로 단순다수제 선거제도와 비교해서 비례성이 높은 비례대표제에서 여성대표성이 높아지는 경향이 있기 때문에 비례성이 높은 선거제도를 사용하는 핀란드의 경우 여성 대표성이 높게

43) ACE Project (The Electoral Knowledge Network) Finland: Candidate Choice and Party Proportionality. https://aceproject.org/main/english/es/esy_fi.htm (검색일 2023.06.21)

44) 정치적 대표성의 개념은 여러 가지가 있지만 본 장에서는 기술적 대표성(descriptive representation)을 의미한다.

나타난 것은 놀랄만한 일은 아니다.

〈그림 4.1.1〉 유럽 국가의 의회에서 여성의원 비율



출처: Parkinson (2020.08.12.)

하지만 흥미로운 사실은 일반적으로 개방형 비례대표제가 폐쇄형 비례대표제와 비교하여 여성과 같은 정치적 소수자의 의회 진출에 불리하다는 의견이 있는데, 이러한 의견과 달리 핀란드의 비례대표제를 사용하는 다른 유럽 국가들과 비교해서도 매우 높은 수준의 여성 대표성을 보여주고 있다는 것이다.

비례대표제에서 정치적 대표성이 높아지는 이유는 소수 정당의 의회진출의 용이성과 폐쇄형 비례대표제에서 사용하는 할당제 때문이라고 할 수 있는데, 개방형 비례대표제를 사용하게 되면 유권자들이 후보들을 직접 선택할 수 있고 일반적으로 인지도가 높은 정치인이나 유명인에 표가 쏠리는 현상이 나타나 할당제 등이 제 기능을 하지 못하여 개방형 비례대표제는 폐쇄형 비례대표제와 비교하여 정치적 대표성이 약화된다는 것이다.

그러나 핀란드의 경우는 이러한 주장과 달리 여성의 정치적 대표성이 매우 높게 나타나고 있다. 이러한 이유에 대해서 슐츠(von Schoultz 2018)는 개방형 비례대표제에서 인지도 높은 정치인이나 유명인이 많은 표를 받는 것은 사실이지만 이러한 유명인이나 정치인이 전체 후보 중 차지하는 비율이 매우 낮기 때문에 일부의 후보를 제외하고는 정당에서 작성한 비례대표 당선 순번에 의해서 의원으로 당선되는 경우가 많기 때문이라고 설명하고 있다. 또 다른 측면에서 생각해 보자면, 여성 대표성은 비단 선거제도에 의해서만 영향을 받는 것은 아니며, 한 국가의 사회적 균열, 정당의 공천제도, 유권자들의 투표행태 등에 의해서 받는 영향이 더 크기 때문이라고 할 수도 있다. 즉 공천단계에서부터 많은 여성 의원들이 후보로 공천이 되는 경향이 있고, 유권자들도 여성 후보자들에게 투표하는 것을 꺼려하지 않기 때문에 개방형 선거제도를 도입하였음에도 불구하고 핀란드의 경우 여성 대표성이 약화되지 않았다고 볼 수 있다. 따라서 핀란드의 경우를 보았을 때, 다른 공천제도와 같은 다른 여건들이 잘 마련되어 있다는 전제조건에서 개방형 비례대표제가 폐쇄형 비례대표제와 비교하여 정치적 소수자들의 의회 진출에 더 큰 저해요인된다고 보기는 힘들 수 있을 것이다.

(3) 선거관리 제도

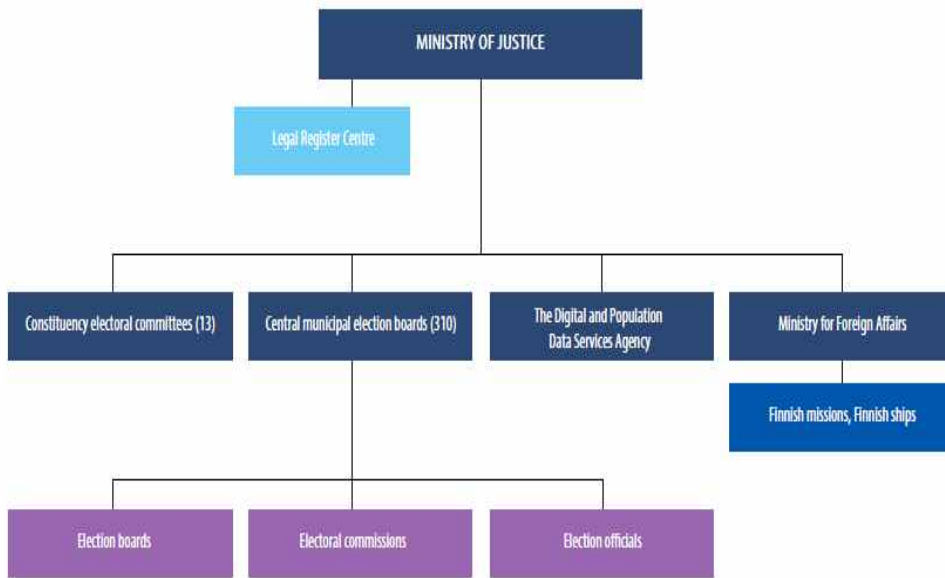
핀란드는 한국과 달리 중앙선거관리위원회와 같은 독립된 선거관리 기구를 두고 있지 않으며 법무부(the Ministry of Justice)에서 모든 선거를 관리·감독하고 있다. 법무부는 지역 단위에서 실제 선거를 관리·감독하기 위하여 지역 단위 선거관리 기구를 산하에 두고 있다. 법무부 산하의 선거관리 기구 중 가장 높은 수준의 선거관리 기구는 주선거관리협의회(constituency electoral committees)로 13개의 선거

구 마다 하나씩 존재하며, 그 아래에는 행정 단위별로 선거관리 위원회가 존재한다.

단위별 선거관리 기구의 명칭과 조직 숫자는 다음과 같다.

- 주선거관리협의회(constituency electoral committees) (13개)
- 지역선거관리위원회(central municipal election boards) (310개)
- 지역단위 선거위원회(election boards (approx. 2,000개) and 지역단위 선거 협회 (electoral commissions) (approx. 500개)
- 선거관리위원 (election officials at the advance polling stations) (approx. 1,000개).

〈그림 4.1.2〉 핀란드 선거관리 기구 조직표



출처: (Jääskeläinen 2020, 11).

또한 〈그림 4.1.2〉의 조직도에서 보듯이 선거관리 기구들과 별도로 디지털 인구 데이터서비스 기구(The Digital and Population Data Services Agency)라는 정부기관이 존재하는데, 해당 기구는 유권자 등록과 선거인 명부를 작성하고 확정하는 기능을 담당하고 있다. 한편, 현재 핀란드의 선거 및 정당들은 다음의 법률들에 의거해서 규정되고 운영되고 있다(Jääskeläinen 2020, 9).

- Constitution of Finland (731/1999; sections 14 and 24-28, for example)
- Local Government Act (410/2015; sections 15-17 and 20, for example)
- Election Act (714/1998)
- Act on Political Parties (10/1969)
- Act on a Candidate's Election Funding (273/2009)

〈표 4.1.3〉 핀란드의 선거구와 선거구 크기

선거구	할당 의석	선거구 지도
1. Helsinki	23	
2. Uusimaa	37	
3. Varsinais-Suomi	17	
4. Satakunta	8	
5. Åland	1	
6. Häme	14	
7. Pirkanmaa	20	
8. Southeast Finland	15	
9. Savo-Karelia	15	
10. Vaasa	16	
11. Central Finland	10	
12. Oulu	18	
13. Lapland	6	

출처: <https://vaalit.fi/en/electoral-districts>

(4) 투표 진행 절차⁴⁵⁾

1) 후보 선정

핀란드에서는 비례대표 후보를 지명할 때 무한대로 많은 사람을 할 수는 없으며 각

45) 투표진행 절차에 대한 전반적인 내용은 핀란드 법무부에서 발행한 (Jääskeläinen 2020)에 기초하여 작성하였다.

선거구에 따라 정해진 인원만큼만 비례대표 후보를 지명할 수 있다. 이는 다음 장에서 살펴볼 스웨덴과는 다른 제도이다. 스웨덴의 경우에는 정당이 지명할 수 있는 후보의 숫자가 정해져 있지 않으며, 후보의 동의만 받으면 가능한 많은 인원을 지명할 수 있다. 또한 기표방식 역시 스웨덴의 경우에는 후보자의 이름을 직접 투표용지에 적는 방식이기 때문에 정당에서 지명하지 않은 후보의 이름을 유권자가 투표용지에 적는 경우도 나타난다. 하지만 핀란드의 경우에는 투표용지에 후보자의 번호를 적는 방식이기 때문에 투표 전 각 후보자마다 고유번호가 부여되고, 유권자는 후보들에게 부여된 번호 중 하나를 투표용지에 적어야 한다.

이러한 이유 때문에 각 정당은 한 선거구에서 최대 14명까지 비례대표 후보를 지명할 수 있으며, 만약 14명 이상을 선출하는 선거구에서는 선출하는 숫자만큼 후보를 지명할 수 있다. 즉 14명을 넘어 20명을 선출하는 선거구가 있다면 해당 선거구에서 각 정당은 20명까지만 후보를 지명할 수 있는 것이다. 각 정당은 선거구별로 선거연합(electoral alliance)을 구성할 수 있는데, 개별 선거연합이 한 선거구에서 지명할 수 있는 비례대표 후보의 숫자 역시 한 정당이 지명할 수 있는 후보의 숫자와 동일하다.

〈표 4.1.4〉 2023년 핀란드 의회 선거 출마 후보자 숫자

선거구	할당 의석	출마한 후보 숫자 (명)
1. Helsinki	23	293
2. Uusimaa	37	485
3. Varsinais-Suomi	17	214
4. Satakunta	8	124
5. Åland	1	15
6. Häme	14	144
7. Pirkanmaa	20	239
8. Southeast Finland	15	158
9. Savo-Karelia	15	156
10. Vaasa	16	161
11. Central Finland	10	146
12. Oulu	18	177
13. Lapland	6	112

출처: Ministry of Justice-Information and Result Service

https://tulospalvelu.vaalit.fi/EKV-2023/en/ehd_listat_kokomaa.htm?fbclid=IwAR2J9DztBpBHxOy2H0BcUwhHr0BQ8zJdY_88TccECTaZGnEwbe8MdQjKnmM

핀란드에서는 정당이 아닌 경우 선거구에서 투표권을 가진 100명 이상의 유권자의 지지를 얻어 유권자 연합(a constituency association)을 구성할 수 있으며, 각 유권자 연합은 정당이나 선거연합과 마찬가지로 의회 후보를 지명할 수 있다.

정당, 선거연합, 유권자 연합은 선거 40일 전 16:00까지 각 선거구의 주선거관리협의회(the constituency electoral committee of the electoral district)에 후보 명단을 제출해야 한다. 선거협의회는 선거 31일 전에는 제출된 후보 명단을 확인하고 확정해야 한다. 선거협의회는 후보 명단을 제출한 모든 정당, 선거연합, 유권자 연합의 후보들을 모두 포함한 종합 후보 명단(a master list of candidates)을 작성한다. 종합 후보 명단에서 각각의 후보는 번호를 부여받는데 후보의 번호는 추첨으로 결정되며, 후보 번호는 2번부터 시작한다. 2019년 핀란드 의회 선거에 출마한 후보의 숫자는 총 2,468명 이었으며,⁴⁶⁾ 2023년 핀란드 의회 선거에 출마한 후보의 숫자는 총 2,424명 이었다.

〈그림 4.1.3〉 핀란드 의회 선거 후보 포스터



출처: VAALIT VAL (the elections website of the Ministry of Justice)

종합 후보 명단에는 각 후보의 번호, 이름, 직업, 거주지 등이 표기된다. 핀란드는 개방형 명부제를 가지고 있기 때문에 유권자에게 정당뿐만 아니라 후보에 대한 정보

46) https://stat.fi/til/evaa/2019/01/evaa_2019_01_2019-04-05_tie_001_en.html

를 제공하여야 한다. 따라서 정당, 선거연합, 유권자연합의 후보 선정 절차가 마무리 되면 이들에 대한 정보를 담은 선거 홍보물을 게시하여야 하며, 투표장에도 이러한 종합 후보 명단을 게시하여야 한다. <그림4.1.3>은 2019년 핀란드 의회 선거에서 정당, 선거연합, 유권자연합 후보 홍보 게시판 사진이다. 사진에서 보는 것과 같이 한국과 달리 매우 많은 정보를 담은 홍보물이 게시되고 있다.

2) 유권자 등록

디지털 인구 데이터서비스 기구(The Digital and Population Data Services Agency)는 선거 46일 전에 투표권을 가진 유권자 명단을 전산으로 작성하는데, 선거 51일 전 인구 정보 시스템(the Population Information System)에 등록된 정보를 이용하여 유권자의 이름, 개인식별번호(personal identity code), 선거구, 거주지, 투표소 등을 유권자 등록 시스템에 등록한다.

유권자 등록 시스템에 등록된 모든 유권자는 선거 24일 전까지 투표할 권리가 있다는 내용을 담은 투표카드(polling card)를 우편을 통하여 받아야 한다. 투표카드에는 선거일, 선거 당일 투표소 위치, 사전투표 기간, 사전투표소 위치, 그리고 선거관리위원회 연락처가 명시되어 있다. 만약 유권자 등록이 잘못되어 유권자 명단에서 제외되었거나 투표카드에 잘못된 정보가 기재되어 있다면 늦어도 선거 16일 전까지는 디지털 인구 데이터서비스 기구에 행정검토(administrative review)를 신청해야 한다. 행정검토 신청을 받으면 디지털 인구 데이터서비스 기구는 선거 13일 전까지는 행정검토에 대한 판정을 내려야 한다. 만약 행정검토 판정에 불만이 있는 사람은 지역행정법원에 행정검토 판정을 받은 7일 이내에 항소(appeal)하여야 한다. 최종 유권자 명단은 선거 12일 전에는 확정되어야 하며, 지역행정법원이나 대법원의 판결을 제외하고는 이후에는 유권자 명단에 새로운 유권자를 등록하거나 기존 유권자를 제외할 수 없다.

3) 투표

핀란드에서 유권자 명부에 등록된 투표권리가 있는 모든 유권자는 선거일 이전 정해진 기간에 사전투표(advance voting)를 하거나 정해진 선거일(election day)에 투표를 할 수 있다. 또한 대안으로 사전선거기간과 선거일에 해외에 거주하거나 체류하고 있다면 우편을 통하여 투표를 할 수 있다.

(3)-1. 사전투표 (voting in advance)

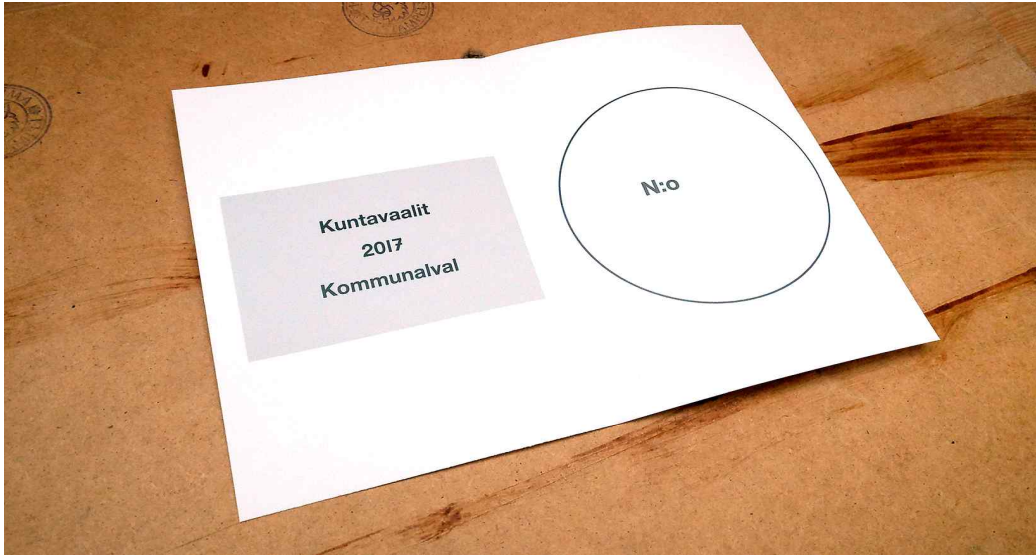
사전투표는 선거 11일 전 수요일 시작하여 해외에서는 8일 전인 토요일에 끝나며, 핀란드 내에서는 5일 전인 화요일에 끝난다. 각 지자체에는 최소한 한 곳 이상의 일반사전투표소(general advance polling station)가 존재하며, 유권자들이 자신의 거주지역과 관계없이 어느 일반사전투표소에서도 투표를 할 수 있다. 또한 평원, 감옥, 그리고 필요한 시설에 특수사전투표소(special advance polling station)가 설치되는데, 특수사전투표소에는 해당 시설에 있는 사람만이 투표를 할 수 있다.

핀란드의 선거제도 중 흥미로운 제도는 바로 대리투표가 가능하다는 것이다. 물론 대리투표는 특수한 상황에 처한 유권자만 가능하며 모든 유권자가 가능한 것은 아니다. 구체적으로는 거동이 불편하여 사전투표소나 선거일 투표소에 직접 가서 투표를 하기 힘든 유권자와 해당 유권자와 함께 거주하는 돌봄인(caregiver)은 집에서 사전투표를 할 수 있다. 집에서 사전투표를 할 경우 선거관리요원이 집으로 방문하여 투표용지를 받아간다.

※ 사전투표 투표 절차는 다음과 같다.

- ① 사전투표소에 방문한 유권자는 자신의 신분증을 선거관리인에게 제출한다.
- ② 선거관리인은 신분증을 가지고 유권자 등록 여부를 확인하고 유권자에게 투표용지를 건네준다.
- ③ 투표용지를 받은 유권자는 기표소로 가서 기표소 안에 게시된 종합후보명단을 보고, <그림 4.1.4>의 투표용지에 자신이 원하는 후보의 번호를 직접 손으로 표기한다. 전국의 모든 선거구 별 종합후보명단은 투표소 앞에 게시하며, 기표소 안에는 <그림4.1.5>와 같이 해당 선거구의 종합후보명단만 게시한다.
- ④ 투표를 마치면 번호가 보이지 않게 투표용지를 반으로 접어서 선거관리인에게 건넨다. 선거관리인은 유권자 앞에서 투표용지에 도장을 찍고 갈색 투표 봉투에 담고, 표지편지(covering letter)에 서명을 한다.
- ⑤ 선거관리인은 투표용지가 담겨 갈색 투표를 봉인하고 표지편지를 공식우편봉투에 함께 담는다. 각각의 공식우편봉투는 유권자의 거주 지역의 지역선거관리위원회(the central municipal election board)로 보내진다.
- ⑥ 지역선거관리협회는 사전투표 봉투를 받으면 표지편지와 갈색 투표봉투를 확인하고 봉인된 갈색 투표봉투를 주선거관리협의회(the constituency electoral committee)로 보내 이후 사전 투표와 함께 개표한다.

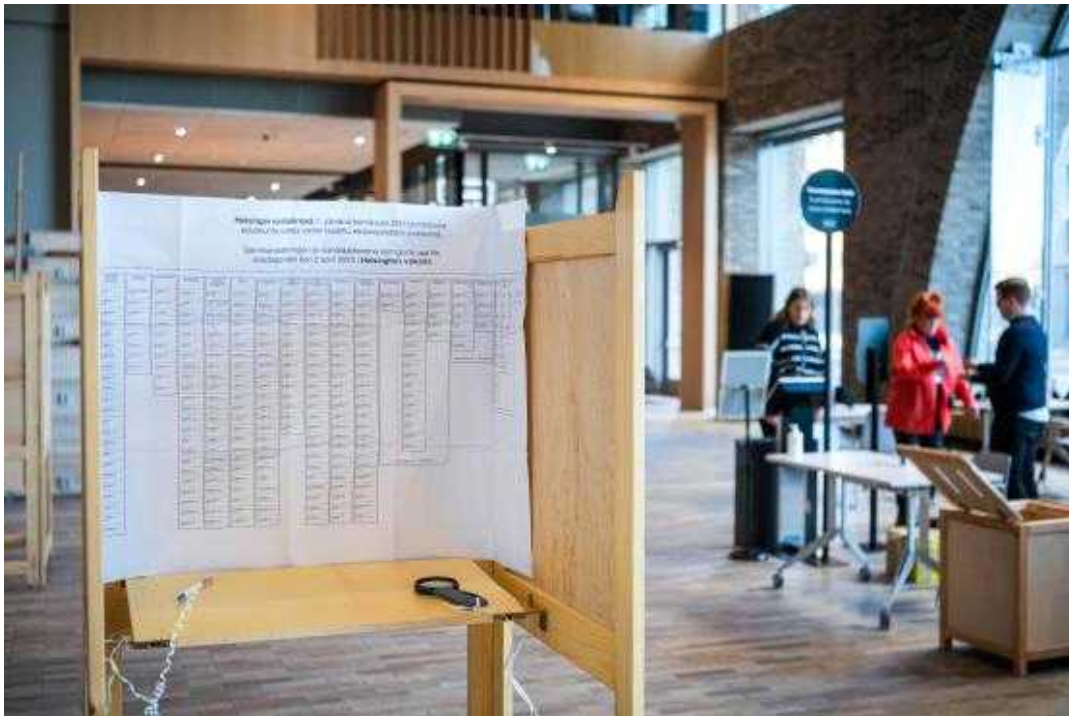
〈그림 4.1.4〉 핀란드의 투표용지



출처: Electoral Reform Society

(<https://www.electoral-reform.org.uk/how-do-finlands-elections-work>)

〈그림 4.1.5〉 핀란드 기표소 사진



출처: Helsinki, April 2, 2023. JONATHAN NACKSTRAND/ AFP (https://www.lemonde.fr/en/international/article/2023/04/02/finland-goes-to-the-polls-as-far-right-aims-to-unseat-pm-marin_6021436_4.html) (검색일 2023.06.21.)

(3)-2. 선거일 투표 (voting on election day)

선거 당일 투표소는 오전 9시부터 오후 8시까지 운영된다. 지역마다 최소 한 곳 이상의 투표소가 운영되며, 전국적으로 약 2000개 정도의 투표소가 운영된다. 유권자들은 자신이 등록된 지역의 투표소에 가서 투표를 하면 되는데, 자신이 어디에서 투표를 해야 하는지는 선거 전 받은 투표카드에 명시되어 있다. 각 투표소의 운영은 5명의 선거관리인으로 구성된 선거위원회(an election board)가 맡는다.

※ 선거 당일 투표 절차는 다음과 같다.

- ① 투표소에 방문한 유권자는 자신의 신분증을 선거관리인에게 제출한다.
- ② 선거관리인은 신분증을 가지고 유권자 등록 여부와 사전투표 여부를 확인하고 유권자에게 투표용지를 건네준다.
- ③ 투표용지를 받은 유권자는 기표소로 가서 기표소 안에 게시된 종합후보명단을 보고, 투표용지에 자신이 원하는 후보의 번호를 직접 손으로 표기한다. 종합후보명단은 기표소 안과 투표소 여러 곳에 게시한다.
- ④ 투표를 마치면 번호가 보이지 않게 투표용지를 반으로 접어서 투표함 앞에 있는 선거관리인에게 건넨다.
- ⑤ 선거관리인은 유권자 앞에서 투표용지에 도장을 찍고 유권자는 도장이 찍힌 투표용지를 투표함에 넣는다.

투표용지에 투표를 하는 데 도움이 필요한 경우 선거 보좌관으로부터 도움을 받을 수 있으며, 선거 보좌관은 투표소의 공식 선거 보좌관이나 유권자의 친척 또는 가까운 사람이 될 수 있다. 선거 보좌관은 누구에게 투표했는지 밝히지 말고 후보를 추천해서는 안 된다.⁴⁷⁾ 또한 투표용지에 자신이 선택한 후보의 번호를 작성하기 위하여 사용되는 펜은 어떤 종류의 펜(어떤 색이든 가능)이든 상관없으며, 자신이 집에서 펜을 가져올 수도 있다. 다만 선택하는 후보의 번호는 명확하고 누구나 알아볼 수 있게 표기하여야 한다.

(3)-3. 우편투표 (postal voting)

47) <https://vaalit.fi/aanestajan-avustaminen>

사전투표 기간과 선거일에 해외에 거주하거나 체류 중인 유권자는 우편으로 투표를 할 수 있다. 부재자 우편투표제도는 2019년 처음 도입되었다. 부재자 우편투표를 하기 위해서는 반드시 사전에 우편투표를 신청해서 우편투표문서(postal voting documents)를 받아야 한다. 우편투표신청은 선거 3개월 전에 할 수 있다. 우편투표 문서에는 투표용지, 투표봉투, 투표 안내서가 포함되어 있다.

우편투표문서를 수령한 유권자는 우편으로 투표를 보낼 수 있는데, 반드시 2명의 증인(two witnesses)이 있어야 한다. 2명의 증인은 투표가 자유로운 상태에서 비밀 투표로 행해졌다는 것을 증명하는 서명을 표지편지(covering letter)에 해야 한다. 유권자는 투표용지에 기표(원하는 후보의 번호를 쓰고)를 하고 갈색 투표봉투에 담은 다음, 갈색 투표봉투와 작성한 표지편지를 우편투표봉투에 담아서 봉인한 다음 핀란드 내에 자신의 주소가 있는 지역선거관리위원회(the central municipal election boards)에 보내야 한다. 부재자 우편투표를 하는 유권자는 자신의 우편투표봉투가 늦어도 선거일 있는 금요일까지 당도하도록 할 의무가 있다.

(5) 개표 진행 절차⁴⁸⁾

1) 사전투표와 우편투표 개표

사전투표와 부재자 우편투표 함께 개표를 진행한다. 사전투표와 부재자 우편투표는 각 지역의 지역선거관리위원회(the central municipal election boards)로 도착하는데, 이때 각 지역의 지역선거관리위원회는 표지편지와 갈색 투표봉투를 확인하고 봉인된 갈색 투표봉투를 주선거관리협의회(the constituency electoral committee)로 보내 개표를 실시한다.

사전투표와 부재자 우편투표는 일반적으로 선거일 오후 3시부터 개표를 실시하는데, 특별한 경우에는 정오부터 시작하기도 한다.

개표는 갈색 투표봉투를 개표요원들이 개봉하여 그 안에 들어있는 투표용지에 표시된 후보의 번호를 확인하여 실시한다. 사전투표와 우편투표는 보통 선거일 오후 8시 정도까지 개표를 마친다. 개표가 완료되기 전까지 개표상황을 발표하거나 누설하는 것은 금지된다.

2) 선거 당일 투표 개표

48) 개표진행 절차에 대한 전반적인 내용은 핀란드 법무부에서 발행한 (Jääskeläinen 2020)에 기초하여 작성하였다.

선거 당일 투표는 오후 8시에 마감된다. 투표가 마감되면 지역단위 선거위원회(the election boards)는 1차로 개표(preliminary counting)를 실시한다. 선거위원회는 투표함을 열고, 투표함에 들어있는 투표용지를 개표요원들이 직접 확인하여 후보별 득표수를 계산한다. 1차로 계산된 후보별 득표수가 지역 선거위원회별로 집계되며, 지역 선거위원회는 후보별 득표결과를 지역의 지역선거위원회(the central municipal election board)에 보고를 한다. 지역의 지역선거위원회는 이 결과를 중앙화된 전산시스템인 법무부의 선거정보시스템(the Election Information System of the Ministry of Justice)에 입력을 한다. 이후에 각 지역단위 선거위원회(the election boards)는 다시 투표용지를 투표함에 넣고 봉인하여 각 선거구의 주선거관리협의회(the constituency electoral committee)에 즉시 전달한다.

선거 당일 투표에 대한 1차 개표 결과는 보통 선거일 저녁 늦게 발표가 되고, 사전 투표와 부재자 우편투표 결과도 보통 투표 마감 시간에 개표가 완료되어 발표가 된다.

선거일 바로 다음 월요일 오전 9시가 되면 각 선거구의 주선거관리협의회(the constituency electoral committee)는 확인개표에 들어간다. 다시 한 번 투표함을 개봉하여 개표요원들이 수작업으로 투표용지를 확인하여 각 후보별 득표수를 집계한다. 확인개표에 따른 최종 투표결과 발표는 보통 선거일 바로 다음 수요일 오후 6시 정도까지 마무리된다.

〈그림 4.1.6〉 핀란드 개표 사진



출처: YLE NEWS (Jan 15, 2022): Jyrki Lyytikkä/Yle (<https://yle.fi/a/3-12169468>) (검색일:

2023.06.21.)

한편 개표가 완료되면 당선자를 결정하기 위하여 4가지 단계를 거친다. 첫 번째 단계에서는 각 정당, 선거연합, 유권자 연합 별로 획득한 전체 득표수를 계산한다. 두 번째 단계에서는 각 정당, 선거연합, 유권자연합의 개별 후보자별로 얻은 득표수를 계산하여 많은 표를 얻은 순서대로 명단을 작성한다. 세 번째 단계에서는 동트식 방식에 따라 각 정당, 선거연합, 유권자 연합이 몇 석의 의석을 획득할 것인지를 결

※ 다음과 같은 경우 선거법 85조에 의거 무효표로 처리된다.⁴⁹⁾

- ① 투표봉투에 한 장 이상의 투표용지가 있거나 다른 물질이 포함되어 있는 경우
- ② 투표용지에 승인도장이 안 찍혀 있는 경우
- ③ 법무부에서 공식적으로 만든 투표용지가 아닌 경우
- ④ 투표용지에 적힌 후보의 번호가 알아보기 힘들게 불명확한 경우
- ⑤ 투표용지에 후보자 번호 이외에 다른 것이 적혀 있는 경우
- ⑥ 투표용지에 아무것도 적혀 있지 않은 경우

정한다. 네 번째 단계에서는 각 정당, 선거연합, 유권자 연합에서 어떤 후보가 당선 되는지를 결정한다.

4.2. 스웨덴: 준개방형 비례대표제

스웨덴의 준개방형 비례대표제에 대해서 알아보기 위하여 본 장에서는 스웨덴의 의회 선거에 초점을 맞추어 스웨덴 의회 선거제도를 간략하게 살펴보고, 스웨덴의 준개방형 비례대표제가 스웨덴 의회의 비례성과 대표성에 미친 영향을 분석한다. 그리고 스웨덴 선거관리 주체와 제도에 대해서 알아본 후 스웨덴 의회 선거의 투표 진행 절차와 개표 진행 절차를 살펴볼 것이다.

(1) 스웨덴 의회(Riksdag) 선거제도 개요

49) section 85 of the Election Act in Finland

스웨덴은 입헌군주제 국가로 의회에서 선출하는 총리가 행정부의 수반 역할을 하는 의회제(parliamentarism) 국가이다. 흥미로운 것은 스웨덴의 경우 지방정부도 의회제 형태를 취하고 있어 지방자치단체장을 별도로 선출하지 않고 지방의회만 선출하며 지방의회에서 지방자치단체장을 선출한다. 18세 이상의 스웨덴 시민은 피선거권과 선거권을 가진다. 스웨덴 의회는 양원제로 시작하였으나 1971년 헌법 개정 이후 현재까지 단원제 의회를 유지하고 있다. 의원의 임기는 4년으로 의회 해산이 없는 경우, 4년에 한 번씩 9월 두 번째 일요일에 선거가 치러진다. 스웨덴 의원 총수는 1976년 선거부터 변화 없이 349석을 유지하고 있다.

스웨덴 의회를 선출하는 선거제도는 1887년 다수제로 시작하였으나, 1907년 동트식 비례대표제도로 변경되었고, 1952년 수정 생-라게(modified Saint-Laguë)식 비례대표제로 변경되었으며, 1997년 선거법 개혁 이후 현재와 같이 개방형과 폐쇄형 정당명부를 혼합하여 사용하는(유권자가 선택) 준개방형 명부제를 사용하고 있다(장선화 2020, 58).

또한 스웨덴의 경우 보정의석 제도를 사용해 오고 있다. 보정의석은 권역별 비례대표제에서 나타나는 득표율과 의석배분을 사이의 불비례성을 보완하기 위하여 사용되는 제도라고 할 수 있다. 가장 최근 선거인 2022년을 기준으로 살펴보면, 의회의 총 의석인 349석 중 310석은 29개 선거구에서 인구비례에 따라 2명에서 40명까지 권역별 비례대표 방식으로 선출되며, 39석은 보정의석으로 전국단위 득표율을 기준으로 득표율만큼 권역별 비례대표선거에서 획득하지 못한 의석을 보충해 주는데 사용된다(Valmyndigheten 2012).

〈표4.2.1〉은 2022년 스웨덴 의회선거가 실시된 29개 선거구와 할당의석을 보여준다. 선거구는 크게 행정단위에 기초한 26개의 선거구와 3개의 특별선거구로 구성되며, 선거구별 의석수는 인구비례에 기초하여 헤어쿼터 방식으로 결정된다(장선화 2020, 58).

〈표 4.2.1〉 2022년 스웨덴 의회 선거 선거구별 할당의석

선거구	할당 의석	선거구 지도
Stockholms kommun	29	
Stockholms län	40	
Uppsala län	12	
Södermanlands län	9	
Östergötlands län	14	
Jönköpings län	11	
Kronobergs län	6	
Kalmar län	8	
Gotlands län	2	
Blekinge län	5	
Malmö kommun	10	
Skåne läns västra	9	
Skåne läns södra	12	
Skåne läns norra och östra	10	
Hallands län	10	
Göteborgs kommun	17	
Västra Götalands läns västra	11	
Västra Götalands läns norra	8	
Västra Götalands läns södra	7	
Västra Götalands läns östra	8	
Värmlands län	9	
Örebro län	9	
Västmanlands län	8	
Dalarnas län	9	
Gävleborgs län	9	
Västernorrlands län	8	
Jämtlands län	4	
Västerbottens län	8	
Norrbottnens län	8	
Total fixed constituency seats	310	

출처: Wikipedia: National apportionment of MP seats in the Riksdag
https://en.wikipedia.org/wiki/National_apportionment_of_MP_seats_in_the_Riksdag

또한 스웨덴의 경우 의석배분 봉쇄조항이 존재하는데 전국에서 4% 이상을 득표하거나, 한 선거구에서 12% 이상을 득표한 정당만이 의석을 배분 받는다. 전국 단위로 4% 이상 득표한 정당들의 득표율을 기준으로 하여 각 정당이 할당 받아야 하는 의석수가 결정된다. 그리고 이를 기준으로 하여 각 정당별 조정의석 할당 여부와 할

당 의석수가 결정되며, 각 정당이 선거구에서 획득한 비례의석과 합산한다.

최종적으로 정당 내 당선 후보 결정은 선거구에서 8% 이상 득표한 후보 중에서 다득표자 순으로 배분되고, 8% 이상 득표자가 소진되면 정당명부의 순으로 배분된다(김종갑 2016, 30).

스웨덴의 경우 1907년 비례대표제가 도입된 이후 약간의 수정은 있었으나 선거제도가 큰 변화를 겪지는 않았는데, 가장 큰 변화라고 한다면 1997년 도입된 준개방형 선거제도 일 것이다. 스웨덴의 준개방형 선거제도에서 유권자는 투표에 있어 선택권을 가진다. 간단하게 유권자는 폐쇄형 정당 명부제와 같이 정당에서 제시하는 비례대표 후보 명단을 받아들여 정당만 선택할 수 있으며, 만약 자신이 정당의 비례대표 후보 중 자신이 선호하는 후보를 직접 선택하고 싶으면 후보까지 선택할 수 있다. 스웨덴에서 준개방형 비례대표제가 도입된 이유는 점차 늘어나는 시민들의 정치적 무관심에 대처하기 위함이었다고 알려져 있다(Bergman 2004; Arter 2006). 폐쇄형 비례대표제의 경우 유권자들이 직접적으로 자신들의 대표자를 선출하지 못하는 점 때문에 정치에 관심을 잃고 투표에 참여하지 않는 유권자들이 늘어나게 되었는데 유권자들에게 선호하는 정치인을 직접 선택할 수 있는 기회를 제공함으로써 유권자들의 정치적 관심을 회복하는 계기가 되었다. 또한 폐쇄형 명부를 선택할 수 있는 선택권을 함께 부여하여 투표선택에 있어 유권자들의 부담을 줄이는 장점도 있어 현재와 같은 준개방형 비례대표제를 채택하게 되었고, 현재까지는 유권자들로부터 긍정적인 평가를 받고 있다(Bergman 2004).

(2) 스웨덴 선거제도와 의회의 비례성과 대표성

스웨덴 역시 핀란드와 마찬가지로 비례대표제를 운영하고 있기 때문에 다수제나 혼합제 선거제도를 채택하고 있는 국가보다 비례성이 높다고 할 수 있다. 더욱이 스웨덴은 비례대표 배분 방식 중 수정 생-라게(modified Saint-Laguë) 방식을 사용하는데 수정 생-라게 방식은 동트식 보다 비례성을 약간 더 높인다고 알려져 있다. 수정 생-라게 방식은 동트식과 유사한 최고평균제(highest average system) 중 하나로 각 정당이 얻은 득표수를 1.4, 3, 5, 7...과 같은 홀수(첫 나눔수만 1.4)로 순서에 따라 차례대로 나누어 가장 많은 득표를 가진 순서대로 의석을 배분하는 방식이다. 스웨덴은 2015년부터는 수정 생-라게 방식에서 첫 번째 나눔수를 1.4에서 1.2로 변경하였다. 이러한 변화는 거대 정당에게 유리한데 의회 내 소수 정당의 난

립을 방지해 주기 위하여 도입되었다. <표4.2.2>와 <표4.2.3>을 통하여 좀 더 자세하게 살펴보면 다음과 같다.

<표4.2.2>는 2002년 스웨덴 의회 선거에서 7명의 의원을 선출하는 크로노버그 선거구의 실제 득표수와 의석배분 결과를 종합한 것이다. 각 정당이 얻은 득표수는 처음에 1.4, 다음에 3, 5, 7의 순서로 나누어 지는데, 나누어진 득표수를 포함해서 가장 많은 득표를 기록한 순서대로 할당된 의석을 배분한다. 이에 따라 이 지역에 할당된 7석 중 사민당(Social Democrats)은 3석을, 중도당(Moderate Party), 자유인민당(Liberal People's Party), 중앙당(Centre Party), 기민당(Christian Democrats)은 1석을 획득하게 되었다. <표4.2.2>에서 보듯이 수정 생-라게 방식의 경우 각 정당이 얻은 득표율과 차지한 의석의 비율이 매우 흡사한 것을 알 수 있다. 즉 수정 생-라게 방식의 비례대표제도가 비례성 증진에 큰 도움이 되고 있다고 할 수 있다. 그러나 이러한 수정 생-라게 방식의 비례대표제도 권역별 선거구에서 완벽한 비례성을 달성하지는 못한다. 일부 정당들은 자신들의 득표율보다 약간 더 많은 의석배분율을 가져가기도 하며, 좌파당(Left Party)이나 녹색당(Green Party)은 각각 7.4%와 4.1%를 득표하였으나 한 석의 의석도 배분받지 못하였다. 참고로 동트식과 마찬가지로 수정 생-라게 식도 선거구의 크기가 커질수록 비례성이 높게 나타나기 때문에 작은 선거구보다는 큰 선거구에서 비례성이 높아지게 된다.

<표 4.2.2> 2002년 스웨덴 의회 선거에서 크로노버그(Kronoberg) 선거구 사례

정당	득표수	득표수/1.4	득표수/3	득표수/5	득표수/7	의석 수	의석율/득표율
중도당	15,200	10857.14 (3)	5066.66	3040	2171.43	1석	14.3/ 14.5
사민당	43,696	31211.42 (1)	14565.33 (2)	8739.2 (4)	6242.28	3석	42.8/ 41.5
자유인민당	10,538	7527.14 (7)	3512.66	2107.6	1505.42	0	14.3/ 10.0
중앙당	11,746	8390.00 (5)	3915.33	2349.2	1678.0	0	14.3/ 11.2
좌파당	7,864	5617.14	2621.33	1572.8	1123.42	0	0.0/ 7.4
녹색당	4,354	3110.00	1451	870.6	621.86	0	0.0/ 4.1
기민당	11,695	8353.57 (6)	3898.33	2339	1670.71	0	14.3/ 11.1

출처: Valmyndigheten (2012, 18)을 재구성

참고: 선거구 의석수는 7석, 괄호 안의 숫자는 의석 배분 순서

스웨덴은 권역별 비례대표제에서 나타나는 선거제도의 불비례성을 낮추기 위하여 조정의석 제도를 가지고 있다. <표 4.2.3>은 2002년 스웨덴 의회 선거에서 의석을 얻은 주요 정당들의 권역별 비례대표 의석, 조정의석, 그리고 전체의석을 보여준다.

<표 4.2.3> 2002년 스웨덴 의회 선거에서 주요 정당의 득표율과 할당 의석

정당	득표수	득표율	권역별 비례의석	조정의석	전체의석
사민당	2,113,560	39.85	142	2	144
중도당	809,041	15.26	50	5	55
자유인민당	710,312	13.39	44	4	48
기민당	485,235	9.15	29	4	33
좌파당	444,854	8.39	23	7	30
중앙당	328,428	6.19	16	6	22
녹색당	246,392	4.65	6	11	17

출처: https://data.val.se/val/val_02/slutresultat/00R/00.html 자료를 재구성

스웨덴은 각 정당이 선거구별로 얻은 모든 투표를 합산한 전국 단위 득표율을 계산하여 4% 이상 얻은 정당들 혹은 최소한 한 선거구에서 12% 이상을 획득한 정당들에 의석을 배분한다. 그리고 전국 단위에서 자신들이 획득한 득표율과 권역별 비례대표선거로 획득한 의석수를 비교하여 득표율만큼 의석을 얻지 못한 경우 조정의석으로 이를 보충해 주고 있다. 우선 모든 선거 득표율을 합산한 전국 득표율을 기준으로 하여 수정 생-라게 방식으로 총 의석인 349석을 각 정당에 가상으로 할당한다. 이후 각 정당이 권역별 비례대표에서 획득한 의석을 계산하여 가상 배분 결과보다 적은 의석을 얻은 경우에는 조정의석으로 모자란 의석을 할당한다. 만약 권역별 비례대표선거에서 가상 배분 결과보다 많은 의석을 얻은 경우에도 권역별 비례대표로 획득한 의석은 보장받는다.⁵⁰⁾ 이러한 조정의석 배분은 스웨덴 의회 선거제도

가 높은 수준의 비례성을 유지할 수 있도록 도와주고 있다.

따라서 스웨덴은 의회 선거에 있어 매우 높은 수준의 비례성을 보여주고 있다. 앞에 제시된 <표 4.1.1>을 보면 스웨덴 선거의 불비례성 정도는 매우 낮은 것을 알 수 있다. 불비례성 점수는 약 2.5 정도인데, 이 수치는 독일, 핀란드, 오스트리아, 덴마크, 네덜란드와 더불어 가장 낮은 수치라고 할 수 있다.

대표성에 있어서도 스웨덴은 매우 높은 평가를 받고 있다. 오늘날 의회의 대표성을 보여주는 가장 일반적인 수치 중 하나인 의회의 여성 대표성 정도를 살펴보면, 스웨덴은 여성 대표성이 높은 유럽국가들 중에서도 가장 높은 여성 대표성 수준을 보여주고 있다. 앞 장의 <그림 4.1.1>에 따르면 스웨덴은 2020년 기준으로 47%의 여성 의원 비율을 가지고 있어 유럽 국가 중 여성의원 비율이 가장 높은 것을 알 수 있다.

그렇다면 폐쇄형에서 준개방형으로의 선거제도 변화는 여성의 정치적 대표성에 어떠한 영향을 미쳤을까? 일반적으로 정당이 비례대표 명부를 작성하는 폐쇄형의 경우에는 공천과정에서 할당제와 같은 제도적 장치를 사용하여 정치적으로 과소 대표되는 집단의 정치적 대표성을 높여준다고 알려져 있다. 반대로 유권자가 직접 비례대표 후보를 선택할 수 있는 개방형 선거제도의 경우에는 폐쇄형과 비교하여 정치적 대표성 측면에서는 약간 불리하다는 주장이 제기되고 있다. 앞장에서 살펴본 핀란드의 경우에는 1954년 개방형 비례대표제도를 선택한 이후 변화가 없었기 때문에 개방형 선거제도가 정치적 대표성에 미친 영향을 알아보기에 적합하지 않았다. 그러나 스웨덴의 경우에는 비교적 최근인 1997년 선거법 개정을 통하여 폐쇄형 비례대표제에서 유권자가 원하는 경우 비례대표 후보를 선택할 수 있게 허용한 준개방형 비례대표제를 도입하였기에 1997년 이전과 이후를 비교하여 소수자의 정치적 대표성이 어떻게 변하였는지를 살펴본다면 준개방형 비례대표제도가 정치적 대표성에 미치는 영향을 간접적으로나마 예측할 수 있을 것이다.

50) 스웨덴 의회 의석 배분에 대한 보다 자세한 설명과 예시는 김옥 외(2011)의 69-75를 참조하기 바란다.

〈표 4.2.4〉 스웨덴 의회 여성의원 비율 변화

년도	76	80	85	90	94	97	00	05	10	15	20
비율 (%)	23.21	27.52	31.18	37.92	43.54	43.54	44.17	45.76	44.26	45.83	47.00

출처: <https://research.mysociety.org/sites/party-balance/national/areas/sweden/riksdag/> 데이터를 저자가 재구성 (검색일: 2023.06.28.)

〈표4.2.4〉는 스웨덴 의회에서 여성의원의 비율이 시계열적으로 어떻게 변하였는지를 보여주고 있다. 1976년 스웨덴 의회의 여성의원 비율은 23.21%였는데 이 비율은 꾸준히 상승하였고 1994년에는 43.54%를 기록하였다. 여성의원 비율은 준개방형 비례대표제로 선거제도를 개정한 1997년 이후에도 낮아진 경우는 없으며 살짝 더 높아진 것으로 나타나고 있다. 즉 폐쇄형에서 준개방형으로 비례대표 선거제도를 개정한 이전과 이후 여성의 정치적 대표성에 큰 변화가 없는 것을 알 수 있다. 스웨덴의 이러한 사례는 소수자의 정치적 대표성이 개방형과 폐쇄형이라는 비례대표제도의 기표방식 변화에 큰 영향을 받지 않는다는 것을 간접적으로 보여주고 있다.

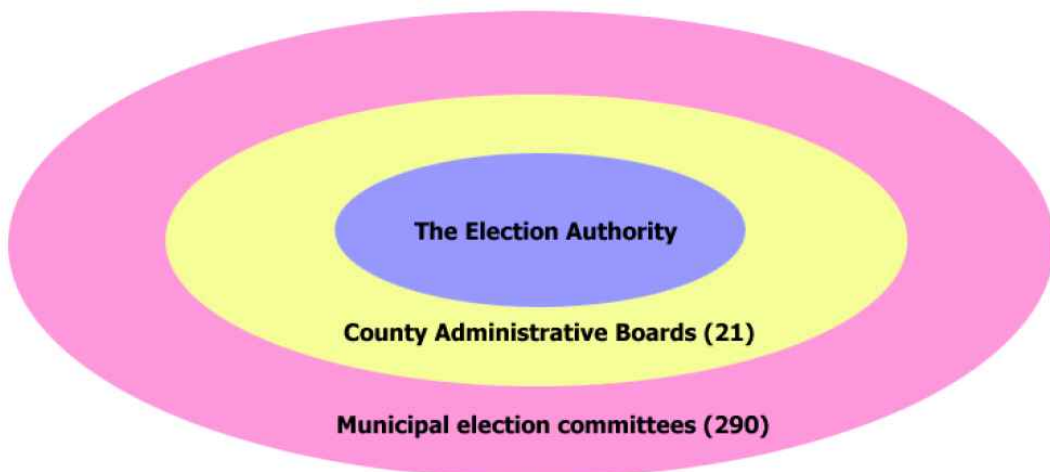
물론 스웨덴의 경우 대부분의 정당이 비례대표 공천에 있어 여성할당제를 두고 있다. 1981년 녹색당이 처음으로 여성할당제를 도입하였고 1990년대를 전후하여 자유당, 사민당, 좌파당, 기민당, 온건당, 중앙당 등도 순차적으로 공천에 있어 여성할당제를 도입하여 현재는 대부분의 정당이 비례대표 후보의 50%를 여성할당제로 배정하고 있다(Moon 2008, 84; 장선화 2020, 65에서 재인용). 따라서 이러한 여성할당제가 여성의 정치적 대표성에 큰 영향을 미치고 있다고 할 수 있다. 또한 스웨덴의 경우 1997년 이후 준개방형 비례대표제도를 도입하고 있기는 하지만 실제 당선되는 의원들의 경우에는 정당에서 만든 폐쇄형 명부의 순서에 따라 당선되는 경우가 훨씬 많은 상황이다. 유권자들이 개방형 명부로 선호투표하기 보다는 정당에서 제시한 폐쇄형 명부를 사용하는 경우가 많고, 실제로 선거운동 역시 후보 개인이 아닌 정당위주로 실시되기 때문에 정당이 만든 명부의 순서에서 벗어난 후보가 당선되는 사례는 매우 적은 편이다. 카르보넨(Karvonen 2010, 47)에 의하면 정당의 명부 순서를 뛰어 넘어 당선된 경우는 1998년부터 2006년 선거에서 1998년 12명, 2002년 13명, 2006년 6명에 불과하였다.

(3) 선거관리 제도⁵¹⁾

한국과 달리 스웨덴은 선거관리위원회가 헌법적 독립기구로 존재하지 않는다. 스웨덴 선거관리위원회(the Swedish Election Authority)는 독립된 공식적으로 법무부 산하에 있다. 그러나 선거법(the Election Authority)에 기초하여 스웨덴 선거관리위원회는 선거사무에 있어 법무부의 관리·감독을 받지 않고 독립성을 가진다.

스웨덴의 선거관리위원회는 중앙(central)-지역(regional)-지방(local)의 3단계 선거관리위원회로 구성이 된다. 가장 높은 단위인 중앙선거관리위원회는 선거관리위원회(the Election Authority) 라고 불리며 법무부 산하에 있고, 중간단위인 지역선거관리위원회는 지역행정위원회(the County Administrative Boards)로서 지역행정 단위인 카운티(county)에 있는 행정위원회가 선거관리 사무를 겸하고 있다. 마지막으로 가장 낮은 단위인 지방선거관리위원회는 지자체 선거관리위원회(the Municipal Election Committees)로 지방자치단체마다 선거만을 관리·감독하는 위원회를 두고 있다. 그러나 중앙-지역-지방 선거관리위원회는 서로 수직적 관계가 아니며 수평적이고 협조적인 관계이다. 선거법에 의거하여 3단계 수준의 선거관리위원회 조직들은 선거사무에 대해서 각각의 책임과 권한을 가지고 있다. 중앙선거관리위원회는 지역이나 지방 선거관리위원회에 선거 사무와 관련된 가이드라인을 보내 협조를 구하거나 사무를 도울 수는 있지만 직접적인 지시를 내리거나 감독을 할 권한이 없다.

〈그림 4.2.1〉 스웨덴 선거관리위원회 조직도



출처: Lemon (2005, 7)

51) 스웨덴의 선거관리 조직에 대한 부분은 Lemon (2005)에 기초하여 작성되었다.

(1) 중앙선거관리위원회 (The Election Authority)

스웨덴의 중앙선거관리위원회는 한 명의 위원장과 4명의 위원으로 구성되며, 행정 사무를 총괄하는 사무총장을 두고 있다. 또한 12명의 직원을 두고 있는데 이들은 모두 공무원으로서 공무원 공개채용 절차에 따라 일정 기간 고용이 되며, 정당들은 선거관리위원회 위원장, 위원, 사무총장, 직원의 선발에 개입하지 않는다.

선거법에 기초해서 스웨덴의 중앙선거관리위원회는 다음과 같은 영역에서 책임과 권한을 가진다.

- 의회선거와 EU의회 선거에서 정당들 간의 의석 배분
- 전산화된 선거사무의 개발과 지원
- 선거 결과 집계 및 발표, 유권자들에게 투·개표 진행 과정에 대한 정보제공
- 유권자 등록 및 선거관련 문서 생산 및 배부
- 지역 선거관리 위원회(regional and local election authorities)에 선거관리 가이드라인 제공

(2) 지역선거관리위원회(County Administrative Boards: 지역행정위원회)

중간단위인 지역선거관리위원회는 지역행정 단위에 따라 조직되어 있다. 스웨덴에는 총 21개의 카운티(county)가 있는데 지역행정위원회는 21개의 카운티마다 설치되어 있으며 지역의 행정사무를 총괄한다. 지역행정위원회는 카운티 단위에서 지역선거관리위원회의 역할도 맡고 있다. 지역행정위원회는 선거사무에 있어 카운티를 대표하며, 중앙선거관리위원회와 지방선거관리위원회를 연결하는 역할을 한다. 지역행정위원회는 다음과 같은 권한을 가지고 있다.

- 지역에 있어 선거구 획정 권한
- 최종 개표와 개표 관리

(3) 지방선거관리위원회 (Municipal Election Committees)

가장 낮은 선거관리단위는 지방선거관리위원회이다. 지방선거관리위원회 역시 행

정단위에 따라 조직되어 있다. 스웨덴에는 총 290개의 지방자치단체(municipality)가 있는데 지방선거관리위원회는 각 지방자치단체마다 설치되어 있다. 지방선거관리위원회는 사실상 실제 선거와 투표를 진행하는 가장 기초적인 단위의 선거관리위원회라고 할 수 있다. 특히 선거사무직원을 직접 선발하고 관리하는 권한을 가지고 있다. 지방선거관리위원회는 선거사무에 있어 다음과 같은 권한과 책임을 가지고 있다.

- 선거사무직원(electoral officers) 선발 및 관리
- 설치와 관리
- 최초 개표와 개표 관리

또한 선거관리위원회와 별도로 선거와 관련된 소송을 판결하는 The Election Review Board가 존재한다. 한편, 현재 스웨덴의 선거는 다음의 법률들에 의거해서 규정되고 운영되고 있다 (OSCE 2022, 4).

- The Instrument of Government in Constitution of Sweden (1974)
- the 2005 Elections Act
- the 2005 Election Ordinance
- the 2017 Local Government Act

(4) 투표 진행 절차

1) 후보 선정

스웨덴에서 투표권을 가진 모든 시민은 피선거권을 가지고 있다. 의회 선거에 출마하는 모든 후보는 정당에 소속되어 있어야 한다. 그러나 특별한 정당 설립 요건이 없고 누구라도, 심지어 혼자도 정당을 만들 수 있기 때문에 큰 문제가 아니라고 주장하는 사람들도 있지만 반대로 핀란드의 경우와 비교되어 시민의 피선거권을 제한한다는 비판을 받기도 한다. 스웨덴에서는 정당을 만들 때 정당의 이름을 반드시 등록하지 않아도 된다. 하지만 선거에 참여하기 위해서는 선거가 있는 해의 2월 말까지 정당 이름을 중앙선거관리위원회에 등록하여야 한다.⁵²⁾ 또한 선거에 참여하고 싶

52) 선거가 없는 경우 정당 이름을 등록할 필요가 없지만, 선거에 참여할 경우 다른 정당과의 구별을 위하여 정당이름을 등록한다.

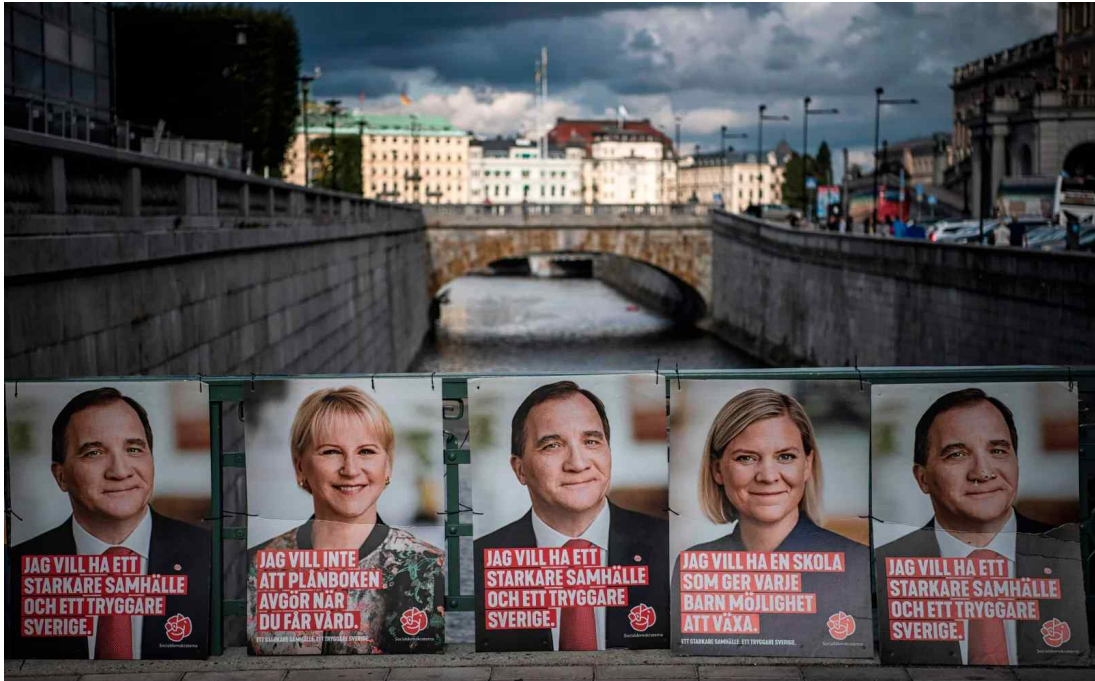
은 정당은 아무리 늦어도 선거 30일 전에는 중앙선거관리위원회에 선거에 참여하겠다고 신청을 해야 한다. 특히 스웨덴은 의회 선거에서 3장의 투표용지를 사용하는데 3장 중 한 장에는 정당이 추천한 권역별 비례대표선거 후보 명단이 포함되어 있다. 따라서 투표용지의 인쇄를 위해서 선거관리위원회가 투표용지를 주문하기 전에 각 정당은 후보자 명부를 선거관리위원회에 제출하여야 한다. 또한 선거 3일 전까지 선거에 후보를 출마시키는 정당은 후보들의 동의를 담긴 문서를 중앙선거관리위원회에 제출하여야 한다(OSCE 2022, 7). 스웨덴의 경우 개방형 명부와 폐쇄형 명부를 함께 사용하기 때문에 권역별 당선순서가 담기 후보 명단을 제출해야 한다.

그러나 핀란드와 달리 스웨덴은 정당의 권역별 추천 후보 숫자에 제한이 없다. 또한 정당들이 선거 전에 후보자 명부를 유권자에게 공개할 의무가 없기 때문에 공개하지 않는 경우도 있다. 이런 경우 유권자들이 투표일에 개방형 명부 투표용지를 사용하여 투표할 경우 자신이 선호하는 후보자의 이름을 기명하게 된다.

스웨덴의 경우 비례대표선거 후보 공천과 관련한 구체적인 규정이나 법이 없으며 공천 절차나 선거운동 등은 정당의 자체 규정에 따른다(장선화 2020, 64). 스웨덴의 경우 비록 준개방형 정당명부제를 채택하고 있지만 유권자들이 자신의 개인적 선호를 투표용지에 밝히기보다 정당투표 위주로 투표를 하기 때문에 정당에서 제시한 명부의 순서에 따라 당선순서가 결정되는 경우가 많다(장선화 2020,66).

이러한 이유 때문에 완전한 개방형 명부제를 사용하는 핀란드와 달리 선거운동은 후보자 중심보다는 정당 중심으로 진행된다. <그림 4.2.2>는 2018년 스웨덴 의회선거에서 사민당의 선거홍보 포스터이다. 권역별 비례대표 후보들에 대한 자세한 소개나 홍보 보다는 정당 지도부의 주요 인물들을 중심으로 정당 홍보 포스터를 만들고 게시하고 있다. 다른 정당들 역시 유사하게 선거 홍보 포스터를 만들어 게시한다.

〈그림 4.2.2〉 2018년 스웨덴 의회 선거 홍보 포스터(사민당 포스터)



출처: CIARA NUGENT 2018. "What to Know About Sweden's 2018 Elections" TIME (SEPTEMBER 7, 2018)

2) 유권자 등록⁵³⁾

스웨덴에서 유권자 등록은 선거권이 있는 시민을 대상으로 이루어지는데, 선거권은 선거일을 기준으로 만 18세 이상인 스웨덴 내 거주민으로 등록 중이거나 과거 등록한 경력이 있는 스웨덴 시민에게 주어진다. 해외에 체류 중이거나 거주 중인 스웨덴 시민 중 해외로 이주한 지 10년이 지나지 않았거나, 선거가 실시되기 30일 전까지 스웨덴 국세청에 선거인 명부에 등록해 줄 것을 신청한 시민의 경우에는 최종 유권자 명부에 등록이 된다. 만약 유권자 등록에 문제가 있어 이의신청을 원하는 시민의 경우 지역선거관리위원회에 늦어도 선거 12일 전까지는 수정을 서면으로 요청하여야 한다.

선거관리위원회는 유권자 명부에 등록된 모든 유권자에게 투표정보(투표소 위치, 투표시간, 유권자 번호)가 담긴 투표카드(voting card)를 발송해야 한다. 투표카드는 스웨덴 국세청의 인구등록부(the Swedish Tax Agency population registration database)에 등록된 주소로 발송된다. 사전투표가 선거 18일 전에 시작되기 때문에 투표카드는 최소 3주 전까지 유권자에게 도착하도록 해야 한다. 투표카드를 분실한

53) 유권자 등록 부분은 Valmyndigheten (2012)에 기초해서 작성하였다.

경우에 유권자는 중앙/지역/지방 선거관리위원회 중 한 곳에 신청하여 투표카드를 재발급 받을 수 있다.

〈그림 4.2.3〉 스웨덴 선거 투표카드



출처: <https://howtovote.se/your-voting-card/> (검색일: 2023.06.28.)

3) 투표

스웨덴에서 유권자 명부에 등록된 투표권리가 있는 모든 유권자는 다음과 같은 방식으로 투표에 참여할 수 있다. 선거일 이전 정해진 기간에 사전투표(advance voting)를 하거나 정해진 선거일(election day)에 투표를 하거나, 거동이 불편한 경우 대리인을 통한 투표(voting by messenger)를 하거나, 시골지역의 경우 우편투표(rural mail carriers)를 하거나, 해외에 체류하는 경우 재외국민선거(voting at diplomatic missions abroad)를 하거나 우편투표(postal voting from abroad)를 할 수 있다.

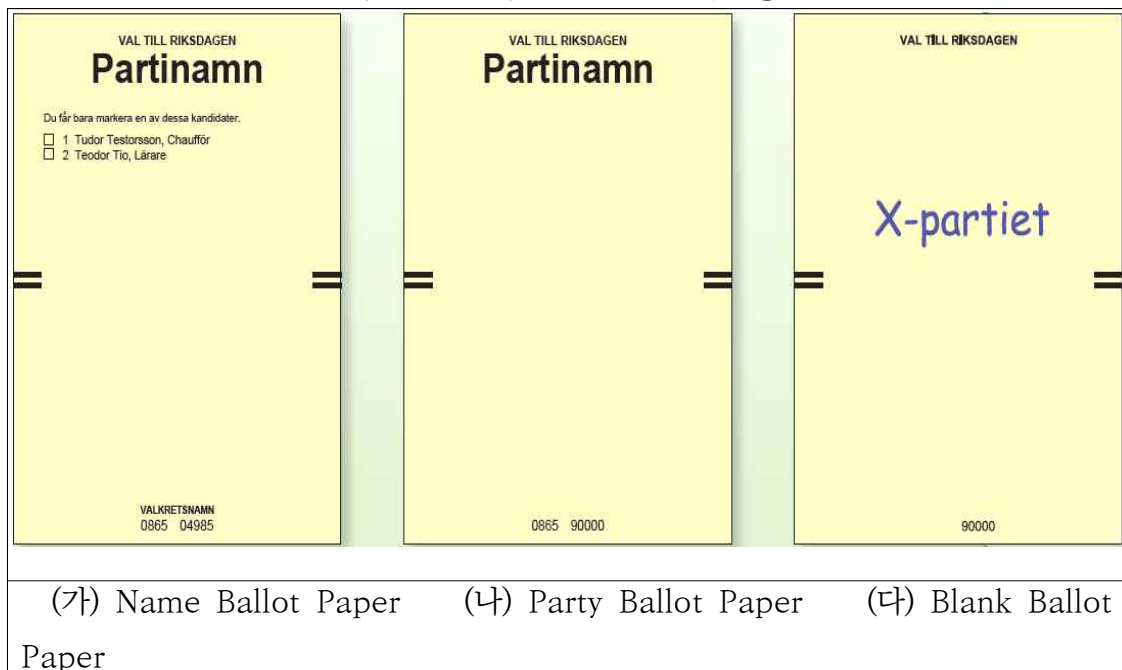
스웨덴 투표제도에서 흥미로운 점 중 하나는 바로 투표를 바꿀 수 있다는 것이다. 스웨덴 내에서 혹은 해외에서 사전투표를 한 경우, 만약 선거일에 투표소에 출석하여 투표를 할 수 있다면 선거 당일 투표소에 가서 사전투표를 취소하고 다시 투표를

할 수 있다.

투표소(polling station)는 특별한 이유가 없는 경우, 오전 8시부터 오후 8시까지 운영되며, 지방선거관리위원회가 관리 및 감독을 실시하는데, 각 투표소별로 최소한 4명 이상의 선거감독관을 임명하며, 투표가 진행되는 동안에는 최소한 3명 이상이 투표소에 상주하여야 한다.

스웨덴은 준개방형 명부 비례대표제를 실시하고 있어 3가지 종류의 투표용지를 사용한다. 3가지 종류의 투표용지는 <그림 4.2.4>와 같다.

<그림 4.2.4> 스웨덴 선거 투표용지



출처: Valmyndigheten (2012, 14)

<그림4.2.4>의 (가)는 정당의 이름과 정당에서 추천한 후보자들의 이름이 함께 표시된 투표 용지이다. (나)는 후보자들의 이름은 없으며, 정당의 명칭만 인쇄된 투표용지이다. (다)는 아무것도 인쇄되어 있지 않은 투표용지이다. 의회 선거의 투표용지 중 Name Ballot Paper는 개별 정당이 지역선거관리위원회를 겸임하고 있는 지역 행정위원회(County Administrative Board)에 인쇄를 요청한다. 최근 두 번의 의회 선거에서 전국 득표율(모든 선거구 득표율 합산) 1% 이상을 얻은 정당은 다음 선거에서 유권자 수의 3배수 만큼 지역행정위원회에 무상으로 투표용지 인쇄를 요청할 수 있다. 또한 의회 선거가 실시되고 난 이후 전국에서 1% 이상을 득표한 경우 투표용지 인쇄비용을 돌려받을 수 있다. Party Ballot Paper는 각 정당이 인쇄하여

투표소에 비치하며, Blank Ballot Paper는 선거관리위원회에서 모든 선거구에 비치한다. 의회선거의 투표용지는 3종류 모두 노란색이다. 참고로 주의회 선거 투표용지는 청색, 기초자치단체의회 선거 투표용지는 하얀색이다.

유권자는 투표 시에 3종류의 투표용지 중 하나를 선택해서 투표를 해야 한다. 만약 Name Ballot Paper를 선택 한다면, 투표자는 자신이 투표하고 싶은 정당의 이름이 적혀있는 투표용지를 선택하여 그 중에 자신이 지지하는 후보자의 이름 옆의 네모 칸에 엑스(X) 표시를 한다. 만약 Party Ballot Paper를 선택 한다면, 자신이 지지하는 정당의 이름이 적힌 투표용지를 선택하고 자신이 지지하는 후보의 이름을 직접 투표용지에 적는다. 만약 Blank Ballot Paper를 선택 한다면, 자신이 지지하는 정당의 이름을 직접 투표용지에 적는다. 물론 지지하는 정당과 지지하는 구체적인 후보 한 명의 이름을 적을 수도 있다.

경우에 따라서 투표소에 자신이 지지하는 정당의 Name Ballot Paper나 Party Ballot Paper가 없을 수 있다. 이런 경우 Blank Ballot Paper를 선택하면 된다.

(3)-1. 사전투표 (voting in advance)

사전투표는 선거 18일 전에 실시되며 선거일까지 지속된다. 사전투표는 지방선거관리위원회가 주관하여 실시한다. 각 지자체(municipality)는 최소한 한 곳 이상의 투표소를 설치하여야 한다. 일반적으로 투표소는 지자체 건물이나 지역 도서관에 설치된다. 병원이나 요양원에 있는 유권자 중 투표를 하기 원하는 경우 선거관리위원회는 병원이나 요양원에 투표소를 설치할 수 있다.

※ 사전투표 투표 절차는 다음과 같다.⁵⁴⁾

- ① 사전투표소에 도착하여 3가지 종류의 투표용지 중 하나를 선택한다.
- ② 투표용지를 넣을 투표봉투(envelope)를 받는다.
- ③ 유권자는 기표소에 가서 3장의 투표용지 중 하나를 선택하여 투표를 하고 투표봉투에 넣는다.
- ④ 선거관리인에게 투표용지가 담긴 투표봉투, 투표카드, 그리고 신분증을 준다.
- ⑤ 선거관리인은 유권자의 신분을 확인하고 투표하였다고 체크한다.
- ⑥ 선거관리인은 투표봉투와 투표카드를 겹봉투(special window envelope)에 넣고 봉인한 다음 투표함에 넣는다.
- ⑦ 유권자가 사전투표한 투표봉투는 유권자가 선거일에 투표해야 하는 투표소로

보내진다. 투표봉투가 투표소에 도착하면 투표카드에 기초해서 유권자 명부에 투표여부를 체크한 다음 투표카드를 분리하고 투표봉투를 투표함에 넣어 개표소로 보낸다.

(3)-2. 선거일 투표 (voting on election day)

선거 당일 투표소는 특별한 경우가 아니면 오전 8시부터 오후 8시까지 운영된다. 선거일 투표소 관리는 지방선거관리위원회가 관리 및 감독을 실시한다. 유권자는 자신이 받은 투표카드에 적힌 투표소에 가서 투표를 해야 한다. 대표자의 선출은 선거구(constituency) 단위로 이루어지는데, 하나의 선거구는 행정단위에 따라 여러 개의 투표구(electoral district)로 구성되는데, 하나의 투표구에는 하나의 투표소가 설치된다. 각 투표소에는 4명 이상의 선거관리인이 임명되며, 최소 3명 이상은 항상 투표소에 위치하고 있어야 한다.

※ 선거 당일 투표 절차는 다음과 같다.⁵⁴⁾

- ① 투표소에 도착하여 3가지 종류의 투표용지 중 하나를 선택한다.
- ② 투표용지를 넣을 투표봉투(envelope)를 받는다.
- ③ 유권자는 기표소에 가서 3장의 투표용지 중 하나를 선택하여 투표를 하고 투표봉투에 넣는다.
- ④ 선거관리인에게 투표용지가 담긴 투표봉투와 신분증을 준다.
- ⑤ 선거관리인은 유권자의 신분을 확인하고 유권자 명부에 투표하였다고 체크한 후 투표봉투를 투표함에 넣는다.

스웨덴의 경우 사전투표와 선거 당일 투표 모두 공개된 장소에 위치한 투표용지 비치대에서 자신이 투표할 투표용지를 선택하게 되어 있다. 따라서 자신이 어떤 투표용지를 고르는지 다른 사람이 볼 수 있는 가능성이 있다. 이러한 가능성은 비밀투표의 원칙을 침해할 수 있다. 따라서 스웨덴 선거관리위원회는 투표 시에 한 장의 투표용지만 선택하지 말고 여러 장의 투표용지를 선택한 후, 천막으로 가려진 기표소에 가서 기표를 하고, 기표한 투표용지를 기표소에 가기 전에 받은 투표봉투에 넣고 봉인하여 선거관리인에게 건네 줄 것을 추천하고 있다.⁵⁶⁾

54) <https://www.val.se/servicelankar/servicelankar/otherlanguages/englishengelska/voting/advancevoting.4.1dac782216e1e29d78918b7.html>

55) <https://www.val.se/servicelankar/servicelankar/otherlanguages/englishengelska/voting/voteatapollingstationonelectionday.4.1dac782216e1e29d78918ab.html>

(3)-3. 대리투표 (voting by messenger)⁵⁷⁾

스웨덴에서는 특수한 경우에 한하여 대리인을 통한 투표를 허용하고 있다. 대리인을 이용하여 투표를 할 경우에는 사전에 선거관리위원회에 신청을 하여야 한다. 대리인을 통하여 투표를 할 수 있는 경우는 다음과 같다. 노령인 경우, 질병이 심한 경우, 구금되어 있거나 교정기관에 수감되어 있는 경우, PostNord AB's rural postmen의 지원을 받는 경우에는 대리인 투표를 할 수 있다.

대리인 투표 시에 대리인 역할을 할 수 있는 사람은 투표자의 배우자나 동거인, 자녀, 손자 및 손녀, 형제자매, 전문 돌봄인, 교정이나 구금기관의 직원, PostNord AB's rural postmen이 가능하다. 만약 대리인을 구하지 못한 경우에 자신이 거주하는 지방선거관리위원회에 신청을 하면 선거관리위원회 직원이 약속을 잡아 대리인 역할을 하게 된다.

〈그림 4.2.5〉 스웨덴의 투표용지 비치대



출처: electoral-reform.org.uk (<https://www.electoral-reform.org.uk/how-do-elections-work-in-sweden/>)

(3)-4. 재외국민 투표 (voting from abroad)

해외에 거주하는 스웨덴 유권자는 우편을 통하여 투표를 하거나 스웨덴의 재외공

56) <https://howtovote.se/election-day/>

57) <https://www.val.se/servicelankar/servicelankar/otherlanguages/englishengelska/voting/votingbycourier.4.1dac782216e1e29d78918cf.html>

관에서 재외국민 투표를 할 수 있다. 우편투표의 경우에는 선거일 45일 전부터 우편투표를 할 수 있다. 우편투표를 하기 위해서는 사전에 선거관리위원회에 신청을 해서 관련 서류를 받아야 한다. 또한 우편투표가 유효투표로 인정받기 위해서는 반드시 선거일 전에 반드시 선거관리위원회에 도착하도록 해야 한다.

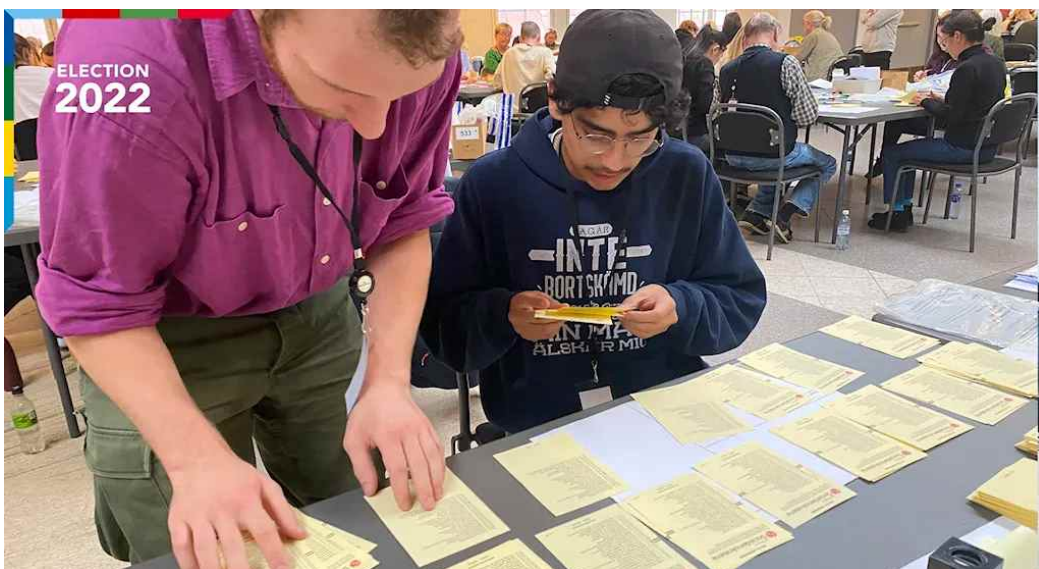
재외공관에서 투표를 하는 경우에는 자신이 거주하는 곳의 재외공관에 문의하여 투표를 할 수 있다. 재외공관투표 선거일 24일 전부터 실시된다. 재외공관투표는 선거일 전에 완료되어야 하며 선거일에는 재외공관투표를 할 수 없다. 재외공관투표 투표용지는 개표 시에 선거관리위원회에 도착할 수 있도록 각 국가의 재외공관에서 적절히 진행해야 한다.

4) 개표 진행 절차

스웨덴에서 개표는 여러 단계로 나누어져 이루어진다. 우선 첫 번째 개표는 투표소별로 이루어진다. 대표자를 선출하는 단위인 선거구는 행정단위에 따라 여러 개의 투표구(electoral district)로 구분되고, 각 투표구에는 하나의 투표소가 존재한다. 각 투표구는 선거관리 주체 중 가장 낮은 단위인 지방선거관리위원회가 관리·감독한다.

선거 당일 투표가 끝나면 각 투표구의 선거관리위원들은 유권자들이 투표소에서 투표한 투표함에 각 투표구로 도착한 사전투표와 우편투표(해외)를 넣는다. 이후 투표함을 개봉하여 개표를 시작한다. 개표는 선거관리위원들이 직접 수개표로 진행한다.

〈그림 4.2.6〉 2022년 스웨덴 의회 선거 개표 모습(투표구 개표)



출처: <https://sverigesradio.se/artikel/millions-of-votes-counted-and-recounted-to-establish-final-election-result>

선거 당일 밤에 투표구에서 진행되는 개표는 정당별 투표만 집계하며, 개표가 완료되면 중앙선거관리위원회에 전화로 개표결과를 통보한다. 개표결과를 전화로 전달받으면 선거관리위원회 직원은 선거관리위원회 데이터 시스템(the Election Authority Election Database System)에 선거결과를 입력한다. 중앙선거관리위원회는 이렇게 집계된 투표구별 개표결과를 바탕으로 정당의 전국득표율을 계산하고 할당 받아야 하는 의석비율을 계산한다. 따라서 선거관리위원회는 투표구별 잠정선거결과(provisional result)를 선거 당일 밤에 중앙선거관리위원회 홈페이지를 통하여 공개할 수 있다.

투표구에서 개표가 완료되면, 투표관리위원들은 즉시 투표용지를 특수하게 제조된 안전 투표용지 가방(special security bags)에 넣어 봉인하고 지방선거관리위원회에 전달한다. 지방선거관리위원회(지자체 선거관리위원회)는 다시 지역선거관리위원회(지역행정위원회)에 투표용지를 전달한다. 투표구에서 지역선거관리위원회로 투표용지를 전달하는 과정에 대한 책임은 지방선거관리위원회에 있다.

선거일 다음 수요일에는 선거 당일 도착하지 못한 사전투표, 우편투표, 재외공관투표를 투표구별로 전달받아 개표하고, 개표 결과를 선거관리위원회에 통보한 후, 투표용지를 투표용지 가방에 넣고 봉인하여 지방선거관리위원회에 전달하면, 지방선거관리위원회는 다시 지역선거관리위원회에 전달한다.

모든 투표용지가 지역선거관리위원회에 도착하면 최종개표가 진행된다. 최종개표는 일반적으로 월요일에 진행된다. 최종 개표 시에 지역선거관리위원회는 선거구별로 구성되어있기 때문에 선거구별 당선자를 결정하기 위하여 정당투표뿐만 아니라 후보 개인에 대한 선호투표도 집계한다. 정당에 대한 개표 결과와 후보 개인에 대한 선호투표 결과를 종합한 최종 개표가 완료되기까지는 일반적으로 열흘 정도 걸린다 (Valmyndigheten 2012, 13).

스웨덴에서 최종 당선자를 결정하기 위하여 4가지 단계를 거친다. 첫 번째 단계에서는 각 정당별로 획득한 선거구별 득표율과 전국단위 득표율을 계산한다. 두 번째 단계에서는 수정-생라게 방식으로 계산하여 각 정당이 선거구별로 얻은 의석수와 총 의석인 349석 중 얻어야 하는 가상의석 수를 계산한다. 세 번째 단계에서는 각 정당별 조정의석 수를 결정하고, 이에 기초하여 각 정당별로 어떤 선거구에서 추가로 의석을 얻을지를 결정한다. 네 번째 단계에서는 후보별 선호투표를 계산하여 각 정당에서 어떤 후보가 당선될지 결정한다.

개별 당선자의 선정은 다음과 같은 절차를 거친다. 우선 의회 선거의 경우 선거구

에서 8% 이상 득표한 후보는 당선 우선권을 가진다. 만약 8% 이상 얻은 후보가 없거나, 8% 이상 얻은 후보의 숫자가 해당 선거구에서 획득한 의석수보다 적은 경우에는 정당에서 제출한 비례대표 후보자 명단의 순서에 따라 당선자가 결정된다. 만약 한 선거구에서 한 정당이 추천한 후보자 숫자보다 많은 의석수를 획득한 정당은 당선자를 확정하지 못한 의석수만큼 다른 선거구에서 당선자를 확정할 수 있다.

※ 다음과 같은 경우 무효투표는 아니며 정당투표로만 인정된다
(Valmyndigheten 2012, 15).

- ① 투표봉투에 같은 정당을 표기한 투표용지를 두 장 이상 넣은 경우
- ② Name Ballot Paper에 두 명 이상의 후보에 엑스 표시를 한 경우
- ③ Name Ballot Paper에 엑스 표시가 아닌 다른 형식으로 지지 후보를 표시한 경우 (지지 후보의 이름을 적은 경우는 정당투표와 선호투표 모두 유효)
- ④ Party Ballot Paper에 선호하는 후보의 이름을 적지 않은 경우(즉 빈 칸으로 낸 경우)

**** 참고:** Party Ballot Paper에 해당 정당의 후보로 등록되지 않은 사람의 이름을 적은 경우에도 무효표가 아니라 정당투표로 인정된다.

※ 다음과 같은 경우 무효투표로 인정된다(Valmyndigheten 2012, 14).

- ① 투표봉투에 서로 다른 정당을 표기한 복수의 투표 용지를 넣은 경우
- ② 투표용지에 투표자가 누구인지 알 수 있도록 표시한 경우
- ③ Name Ballot Paper나 Party Ballot Paper에 다른 정당의 이름을 적은 경우
- ④ Blank Ballot Paper에 아무것도 적혀 있지 않거나 정당 이름이 없는 경우
- ⑤ Blank Ballot Paper에 두 개 이상의 정당 이름이 적혀 있는 경우

4.3. 개방형 비례대표제 추가 사례 검토: 네덜란드

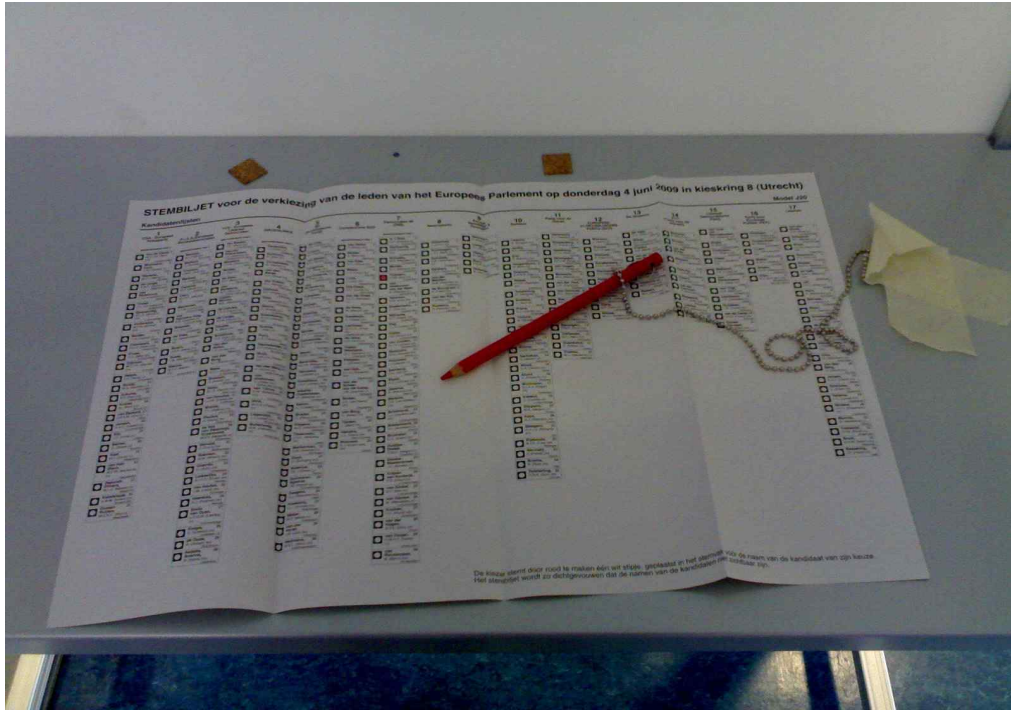
개방형 비례대표제를 이해하기 위해서 위에서 소개한 핀란드와 스웨덴과 비교하여 살펴보면 좋은 국가로는 완전개방형 비례대표제를 사용하는 또 다른 유럽국가인 네덜란드가 있다. 네덜란드는 의회제와 양원제에 기반한 국가이다. 양원 중 실질적인 권한을 가진 하원(Tweede Kamer)은 150석의 의석을 가지고 있으며 완전개방형 비례대표제로 모든 의원을 선출한다. 의원의 임기는 4년이다. 150명의 의원은 전국 단위의 하나의 선거구에서 선출한다. 다만 투표관리와 투표소 운영을 위하여 2023년 기준 전국을 19개의 선거구로 나누어서 선거를 진행한다.

투표는 완전개방형 비례대표제로 각 정당은 투표용지에 비례대표 당선 순서를 명기한 후보자들의 이름과 번호(당선 순서대로)를 제시하며, 유권자는 가장 선호하는 한 명의 후보에게 기표한다. <그림4.3.1>은 네덜란드 하원선거 투표용지이다. <그림 4.3.1>에서 보는 것과 같이 기표는 기표소에 비치된 빨간색 펜으로 후보 이름 옆의 박스에 표기한다. 표기는 박스 안에 X자를 하거나 박스를 펜으로 색칠하면 된다. 붉은색 펜을 사용하는 이유는 네덜란드의 큰 투표용지 때문인데, 검정색 펜을 사용하게 되면 개표 시에 기표를 누구에게 했는지 알아보기 어려워 눈에 잘 보이는 붉은색 펜을 사용하게 되었다(KIESRAAD 2009).

이러한 투표형식 때문에 네덜란드의 경우 핀란드나 스웨덴과 달리 매우 큰 투표용지를 사용하고 있다. <그림4.3.2>는 2017년 네덜란드 하원선거에서 실제 사용된 투표용지이다. 2017년 선거에서 28개의 정당이 선거에 참여하였는데 투표용지의 크기가 일반적인 사람의 상반신보다도 훨씬 큰 것을 알 수 있다. 따라서 다른 국가와 비교하여 투표용지의 제작과 관리에 많은 비용과 수고가 발생하고 있다. 이를 해결하기 위하여 네덜란드는 전자식 투표기계를 조금씩 도입하였는데 전자식 투표기계의 경우 해킹의 문제점이 있어 2007년부터는 사용하지 않고 있다. 또한 개표도 전자 개표를 사용한 적이 있으나 해킹의 위험 때문에 2017년 선거부터 수개표로 모든 개표를 진행하고 있다.⁵⁸⁾

58) Chan Sewell “Fearful of Hacking, Dutch Will Count Ballots by Hand” *The New York Times*. (Feb. 1. 2017)
<https://www.nytimes.com/2017/02/01/world/europe/netherlands-hacking-concerns-hand-count-ballots.html>

〈그림 4.3.1〉 네덜란드의 완전개방형 비례대표제도 기표방식



출처: IDEA(Institute for Democracy and Electoral Assistance) NEWS (2017/07/02)

네덜란드의 경우 후보자에게 유권자가 투표하게 되면, 각 후보자가 속한 정당을 기준으로 각 정당의 전체 득표수가 계산되고 이를 바탕으로 정당별 의석수가 배분된다. 배분된 의석수에 기초해서 정당은 당선자를 정하는데, 만약 개별 후보자가 정당별 득표에서 25% 이상을 득표 한 경우에는 우선적으로 당선자로 결정되며, 25% 이상을 득표한 후보가 복수인 경우 득표 숫자에 따라 당선 순서가 결정된다. 만약 정당에 배분된 의석 숫자가 25% 이상 득표한 후보의 숫자보다 많은 경우에는 나머지 당선자는 정당에서 제시한 당선 순서에 따라 결정된다.

네덜란드의 경우 완전개방형 비례대표제를 채택하고 있지만, 유권자들은 투표할 때 일반적으로 정당이 제시한 후보자 명단의 가장 첫 번째 혹은 두 번째 후보에게 투표하는 경향이 강하다. 각 정당의 비례대표 당선 순서 중 가장 첫 번째는 일반적으로 정당의 대표가 된다. 따라서 정당이 작성한 비례대표 후보의 당선 순서를 뛰어넘어 당선되는 경우는 매우 적은 편이다.⁵⁹⁾

59) Tweede Kamer <https://www.houseofrepresentatives.nl/voting-0> (검색일: 2023. 07.24)

〈그림 4.3.2〉 2017년 네덜란드 하원선거 투표용지



출처: The Washington Post (2017.03.15.)

4.4. 개방형 비례대표제 한국 도입 시 예상되는 문제

개방형 비례대표제는 비례대표제의 하나로 비비례제 선거제도인 다수제 선거제도와 비교하여 비례성과 대표성을 높일 수 있는 장점이 있다. 앞서 살펴본 핀란드와 스웨덴은 물론 〈표4.1.1〉에서 살펴본 것처럼 높은 비례성을 가진 독일, 스웨덴, 오스트리아, 덴마크, 네덜란드와 같은 국가들은 모두 비례대표 선거제도를 시행하고 있는 국가들이다. 또한 핀란드와 스웨덴은 정치적 대표성에 있어서도 매우 높은 수준을 유지하고 있다. 일반적으로 비례대표제 중 개방형 비례대표제가 폐쇄형 비례대표제보다 정치적 대표성 수준을 높이는데 불리하다고 알려져 있지만 핀란드와 스웨덴의 경우를 보면 개방형 비례대표제가 폐쇄형 비례대표제보다 정치적 대표성 향상에 꼭 불리하게 작용하는 것이 아니라는 것을 알 수 있다. 따라서 한국에 핀란드나 스웨덴과 같은 개방형 비례대표제를 도입하게 되면 현재의 단순다수제 중심에 폐쇄형 비례대표제가 일부 혼합된 선거제도보다 비례성과 정치적 대표성을 높이는데 분명 큰 도움이 될 것이라고 예상할 수 있다.

하지만 개방형 비례대표제가 꼭 장점만을 가진 제도라고 할 수는 없다. 같은 비례

대표제인 폐쇄형 비례대표제와 비교하여 개방형 비례대표제를 평가할 때 늘 심각하게 고려해 보아야 할 사안은 선거행정, 즉 선거관리의 문제이다(Wall 2021). 특히 개방형 비례대표제는 기표방식을 어떻게 할 것인지에 따라 매우 다양한 형태로 분류되는데, 선거행정 측면에서 보자면 기표방식에 따라 서로 다른 선거관리의 문제가 부각될 수 있다.

선거행정의 관점에서 개방형 비례대표제를 시행하는데 있어 가장 고민해야 하는 부분은 유권자가 자신의 선호를 투표용지에 어떤 방식으로 표기하도록 할 것인지를 결정하는 것이다. 스웨덴과 같이 선호하는 후보의 이름을 적는 방식(물론 정당만 선택하고 후보 이름을 적지 않아도 된다.)은 가장 유권자에게 불편한 방식이라고 할 수 있으며, 네덜란드의 경우처럼 모든 정당과 후보자의 이름을 투표용지에 표시하고 유권자가 이 중 한 명을 선택하여 마킹(marking)하도록 하는 방식은 가장 유권자 친화적인 방식이라고 할 수 있다. 한편 핀란드의 경우처럼 기표소에 정당과 후보자 명단을 붙여놓고 이 중에 자신이 선호하는 후보자들의 번호를 투표용지에 적도록 하는 방식은 유권자 친화적 투표방식에 있어 중간 정도에 있다고 하겠다.

유권자 친화적인 투표방식을 사용할수록 무효표가 줄어들고 유권자들에게 투표의 편의성을 제공할 수 있지만 반대로 투표관리와 투표준비에 있어 더 많은 비용이 들게 된다. 따라서 유권자 친화적 투표방식을 사용한다면 선거구의 크기를 줄이는 것이 선거행정의 차원에서만 보면 바람직하다고 하겠다. 하지만 선거구의 크기가 작아진다고 하여도 여전히 투표용지에 모든 정당과 후보자들의 이름을 표시하는 것은 많은 행정적 비용이 수반된다고 할 수 있으며, 비례대표제를 도입하는 가장 큰 이유 중 하나인 비례성을 높이는데 있어서는 방해가 될 수 있다.

따라서 개방형 비례대표제는 폐쇄형 비례대표제와 비교하여 유권자가 정당뿐만 아니라 정당의 후보까지 선택할 수 있도록 하여 유권자의 선택권을 최대한 보장해 준다는 측면에서 장점이 있지만, 투표방식의 측면에서 하나의 딜레마를 가지고 있다. 투표방식을 유권자 친화적으로 하게 되면 유권자들의 투표 편의는 올라가지만 선거를 운영하고 관리하는 측면에서 더 많은 인원과 비용이 소비되며, 관리에 있어 어려움이 있다. 반대로 유권자 친화성을 약화하는 방식으로 투표방식을 결정하게 되면 유권자들이 투표를 하는데 있어 혼란을 겪을 수 있으며 더 많은 무효표를 생산해 내게 된다(Wall 2021, 8).

그럼 서로 다른 핀란드, 스웨덴, 네덜란드의 개방형 비례대표 선거방식을 한국에 도입하게 되면 각각 어떤 문제들이 나타날 수 있을 것인가?

우선 핀란드의 개방형 비례대표 선거방식부터 생각해 보자. 우선 핀란드식 개방형

명부제의 경우 후보자의 숫자가 기하급수적으로 늘어날 수 있다는 것을 생각해 보아야 한다. 비례대표 선거 홍보물을 제작할 경우 단순히 정당뿐만 아니라 정당에서 출마한 모든 후보들의 사진과 성명 등을 포함한 홍보물을 게시하여야 하는데 홍보물의 전체적인 크기도 커지며, 이에 따라 게시 장소 등이 문제가 될 수 있다. 우리나라의 경우 현재도 무분별한 정치 현수막 때문에 잦은 민원이 제기되고 있는데 홍보물의 크기가 매우 커지게 되면 홍보물 게시 장소를 선정하고 관리하는데도 큰 어려움이 있을 수 있다.

또한 선거 홍보물의 제작비용 역시 지금보다 훨씬 높아질 것이다. 실제로 개방형 비례대표제가 도입되었을 때 얼마나 많은 정당과 후보들이 선거에 참여할지 알 수 없기 때문에 정확한 비용을 추산하는 것은 불가능하다. 하지만 현재보다 훨씬 더 많은 정당들이 선거에 참여하고, 훨씬 더 많은 후보들이 출마할 것은 분명하기 때문에 지금보다 최소 몇 배에서 열배 이상의 선거비용이 더 소요될 것이라 예상할 수 있다.

핀란드식 개방형 비례대표 선거방식을 도입할 경우 예상되는 더 큰 문제는 개표와 관련된 문제이다. 핀란드의 경우 후보의 번호를 투표자가 직접 손으로 투표용지에 기입하기 때문에 개표가 수개표로 이루어지며, 공식적으로 두 번의 개표과정을 거친다. 왜냐하면 유권자가 수기로 적은 숫자를 판독하는 과정에서 실수가 나올 수 있기 때문이다. 때문에 일단 한 번 개표가 완료된 이후 다시 한 번 확인을 위한 재검표를 진행하고 있다. 따라서 개표에 더 많은 인력과 시간이 들어가게 된다. 핀란드의 경우에는 전체 유권자의 숫자가 한국보다 훨씬 적기 때문에(2022년 기준으로 핀란드의 전체 인구는 약 555만 명⁶⁰⁾), 한국에 핀란드 제도가 도입이 될 경우 핀란드 보다 훨씬 더 많은 개표 인력이 필요할 것으로 보인다.

또한 개표에 참여하는 개표인력에 대한 사전교육도 더 많이 필요하게 된다. 더 많은 개표인력을 더 오랜 기간 동안 사용하고, 이들에 대한 사전교육도 길어지기 때문에 이 모든 것이 선거비용 증가로 이어질 것은 자명하다고 하겠다.

개표 완료 시간 역시 늘어나게 된다. 우리나라의 경우 개표가 진행되면 일상적으로 선거일 자정을 조금 넘으면 당선자들의 윤곽이 드러나게 되는데, 개방형 명부제를 도입하게 되면 개표 시간이 더 오래 걸리고 선거결과를 확정 짓는데 더 오랜 시간이 걸리게 될 것이다.

사실 이러한 행정적 비용의 증가보다 더 중요한 것은 개표 시 공정성 시비가 늘어날 수 있다는 것이다. 사실 행정비용의 증가는 더 나은 선거제도를 도입하고 유권자

60) https://pxdata.stat.fi/PxWeb/pxweb/en/StatFin/StatFin__vamu/statfin_vamuu_pxt_11lj.px/

가 더 좋은 의회와 정치인을 선출 할 수 있다면 얼마든지 희생할 수 있는 부분이다. 하지만 선거결과를 산출하는 과정에서 공정성 시비가 늘어나게 되어 선거자체가 신뢰를 잃어버리게 된다면 큰 문제가 될 수 있다. 핀란드의 개방형 비례대표제도는 유권자가 투표용지에 자신이 선호하는 후보의 번호를 손으로 적는 방식이다. 이렇게 유권자가 손으로 직접 번호를 적게 되면 개표를 할 때 번호를 판독해야 하는데 판독이 어려운 경우가 존재하게 된다. 우리나라의 경우 현재 기표방식이 단순하게 투표용지에 도장을 찍는 방식이기 때문에 개표 시 기계를 사용하고 있으며, 판독 시비가 상대적으로 크게 일어나지 않는다. 그러나 손으로 숫자를 적게 되면 불명확한 숫자를 판독하는데 있어 개표자의 재량이 결부될 가능성이 높기 때문에 공정성 시비로부터 자유로울 수 없을 것이다. 특히나 우리나라의 경우 매년 선거마다 선거에서 진 진영에서 부정 선거에 대한 의혹을 강하게 제기 하는 경우가 많은데 만약 손으로 후보의 숫자를 투표용지에 적고 이를 선거관리 직원이 판독하는 방식으로 선거제도가 개편되게 되면 이러한 부정선거 의혹 제기가 늘어날 수도 있다.

그렇다면 핀란드에서는 이러한 문제점을 어떻게 대처하고 있는지 살펴보고 우리나라에도 동일한 대처 방안을 도입하면 될 수도 있다. 저자는 이러한 문제점 대처 방안을 찾기 위하여 핀란드에서 선거관리를 담당하고 핀란드 법무부(Ministry of Justice Finland)에 핀란드식 개방형 선거제도에 따른 문제점과 대처방안을 문의하였다. 문의한 결과 핀란드 법무부의 공식 답변은 이러한 선거제도가 사회적으로 큰 문제없이 수용되고 있으며 부정선거에 대한 시비도 거의 발생하지 않고 있다는 것이었다.⁶¹⁾

핀란드의 경우 유권자가 직접 손으로 후보의 번호를 투표용지에 적는 개방형 비례대표 투표방식을 1950년대부터 사용해 왔기 때문에 유권자들이 이러한 투표방식에 이미 익숙해져 있고, 핀란드의 경우 선거제도와 투표방식을 초등학교에서부터 배우기 때문에 유권자들 역시 투표 시 알아보기 쉽게 숫자를 적는다고 한다. 따라서 핀란드 법무부의 답변에 따르면 숫자를 판독하기 어려워 무효표로 처리되는 비율은 매우 적은 편이라고 한다. 평균적으로 전체 투표수 중 숫자 판독 불가로 인한 무효표 비중은 1% 보다 낮기 때문에 큰 문제가 되지 않는다고 한다. 또한 숫자 판독 등과 관련하여 이의제기를 하거나 소송을 제기하는 경우도 없다는 답변을 들었다. 핀란드의 경우 이러한 개방형 비례대표제를 오랫동안 사용해 왔고 시민들도 개방형 선거제

61) 이 부분은 저자가 핀란드 법무부의 공식 이메일 계정으로 핀란드의 개방형 선거제도의 문제점을 직접 문의하고 핀란드 법무부의 Tuomas Rekola (Planning officer, tuomas.rekola@gov.fi)로부터 받은 공식 답변에 기초해서 작성하였다. 전체답변은 부록을 참고하기 바란다.

도에 대한 이해도와 수용도가 높으며, 선거를 관리하고 운영하는 선거관리 위원회에 대한 신뢰도 높기 때문에 선거관리에 대한 법적 분쟁은 거의 없는 수준이라고 하였다.

요약하자면 핀란드의 경우 개방형 비례대표 선거방식을 사용하면서 나타날 수 있는 취약점이 큰 문제가 되지 않는 것은 제도적 장치를 미리 구축하였기 때문이 아니라 핀란드 시민과 정부의 정치문화 때문이라고 할 수 있다. 정치문화는 제도와 달리 단시간에 이식할 수 있는 것이 아니기 때문에 핀란드와 다른 한국의 정치문화 속에서 핀란드식 개방형 비례대표제가 한국에 도입되었을 때 핀란드와 같이 안정적으로 정착되리라고 예상하기는 쉽지 않다. 따라서 핀란드식 개방형 비례대표제를 한국에 도입하고자 한다면 위에서 제기한 부분에 대한 대비를 철저히 해야 되며 시민들의 선거제도에 대한 이해와 공감을 충분히 이끌어 낸 다음에 도입해야 할 것으로 보인다.

그렇다면 또 다른 개방형 비례대표 선거방식인 스웨덴의 준개방형 비례대표제를 한국에 도입한다면 어떤 현상이 나타날 것인가? 앞서 핀란드의 개방형 비례대표 선거방식과 마찬가지로 기본적으로 비례성과 정치적 대표성에 있어서는 현재보다 더 나은 모습을 보일 것이 분명하다. 하지만 스웨덴 방식은 선거행정의 관점에 보면 핀란드보다 더 큰 문제가 발생 할 수 있다. 특히 스웨덴 방식의 준개방형 비례대표제의 문제는 선거절차가 너무 복잡하는 것이다. 사실 스웨덴은 기표방식만이 아니라 의석할당방식에 있어서도 권역별 비례대표제에 조정의석을 가지고 있어 매우 복잡한 제도를 가지고 있는데 기표방식까지 폐쇄형과 개방형을 혼합한 제도를 가지고 있어 투표절차와 개표절차가 매우 복잡하다. 따라서 한국에 스웨덴식 준개방형 선거제도가 도입될 경우 선거관리에 지금보다 훨씬 더 많은 인력이 필요할 것은 분명하다.

특히 투표용지의 관리가 매우 어려울 것으로 보이며, 스웨덴의 경우 3가지 투표용지 중 하나를 선택하는 절차에 있어 비밀투표가 보장이 안 되는 상황이라고 할 수 있는데, 우리나라의 경우 이러한 상황이 대중들에게 용납이 안 될 가능성이 높다. 물론 3가지 투표용지 중 하나를 선택하는 과정을 다른 사람에게 노출이 되지않도록 별도의 가려진 공간에서 진행할 수도 있는데, 이럴 경우 투표공간이 더 필요하게 되며, 투표관리에다 역시 더 많은 인력이 필요할 것으로 보인다. 또한 투표용지 관리에 있어서도, 현재보다 훨씬 더 다양하고 많은 종류의 투표용지를 인쇄하고 관리해야 하기 때문에 관련한 선거비용이 매우 크게 증가할 것으로 예상된다.

이러한 문제는 스웨덴의 선거관리위원회(The Election Authority)에 선거관리에 대한 어려움을 문의하였을 때도 들은 내용이다.⁶²⁾ 스웨덴 선거관리위원회에 스웨덴

식 준개방형 비례대표 선거방식의 문제점에 대해서 문의하고 답변을 받을 결과를 요약하면 다음과 같다. 스웨덴 선거관리에 있어 가장 큰 어려움 중 하나는 투표용지를 인쇄하고 관리하는 것이다. 스웨덴은 3가지 서로 다른 종류의 투표용지를 사용한다. 즉 유권자는 3가지 서로 다른 종류의 투표용지 중 하나를 선택해서 투표를 할 수 있는데, 유권자는 기표소에 자신이 원하는 만큼 투표용지를 가지고 갈 수 있으며 가지고 간 투표용지 중 하나만 사용해야 한다. 이러한 투표방식은 투표용지의 낭비를 가져오게 된다. 특히 정당마다 투표용지를 준비하기 때문에 인쇄되는 투표용지에 비하여 실제로 사용되는 투표용지는 매우 적다. 스웨덴 선거관리위원회에 따르면 인쇄된 투표용지 중 실제로 사용되는 투표용지는 약 3%에 불과하다고 한다. 따라서 이러한 투표용지 낭비(즉 비용의 낭비)를 막기 위하여 스웨덴에서도 유권자 한 명 당 한 장의 투표용지만 사용할 수 있도록 제도를 바꾸자는 논의가 제기되고 있다.

스웨덴의 준개방형 제도를 한국에 도입하였을 때 예상되는 선거관리 상의 또 다른 문제는 개표 문제이다. 스웨덴의 경우 핀란드보다 더 복잡한 선거제도를 가지고 있기 때문에 최종 개표까지 시간이 훨씬 더 많이 걸린다. 더욱이 투표용지를 3종류로 사용하고 있기 때문에 유효투표와 무효투표를 가려내는데도 더 복잡한 절차와 규정을 가지고 있다. 이러한 문제는 결국 개표 인력에 대한 교육이 지금보다 훨씬 더 높은 수준에서 이루어져야 한다는 것을 의미하며, 개표에 더 많은 인력을 더 오랜 기간 투입해야 한다는 것을 의미한다. 결국 이러한 모든 것은 선거비용의 증가로 이어지게 된다.

이 부분 역시 스웨덴 선거관리위원회에 문의하였을 때 들은 답변과 일맥상통한다. 스웨덴의 경우 준개방형 비례대표제 때문에 정당들 역시 두 가지 서로 다른 비례대표 선출 방식(개방형과 폐쇄형)을 준비해야 하며, 당선자 예측이 어렵기 때문에 정당 운영에 어려움을 겪는 문제가 있다고 한다. 선거관리위원회 역시 개표과정이 복잡하여 잘못된 결과 산출이 나올 수 있기 때문에 여러 번 검수를 해야 하며 선거관리 위원들을 교육하는데도 많은 시간과 비용이 수반된다고 한다.

그러나 이러한 문제점에도 불구하고, 스웨덴 시민들이 개표과정에 강한 불신을 제기하는 일은 거의 없으며, 개표와 관련하여 법적 소송 등이 제기되는 일도 거의 없다고 한다. 이와 같이 복잡한 스웨덴의 선거가 큰 법적 분쟁 없이 진행되는 것은 기본적으로 시민들의 선거제도에 대한 이해가 높고, 정당과 선거관리위원회에 대한 신

62) 이 부분은 저자가 스웨덴 선거관리위원회의 공식 이메일 계정으로 스웨덴의 개방형 선거제도의 문제점을 직접 문의하고 스웨덴 선거관리위원회의 Christina Perez (christina.perez@val.se)로부터 받은 공식 답변에 기초해서 작성하였다. 전체답변은 부록을 참고하기 바란다.

뢰가 우리나라와 비교하여 높기 때문이라고 할 수 있다. 다르게 표현하면 스웨덴과 비교하여 정당과 정부, 선거관리위원회에 대한 신뢰가 부족하고 선거제도에 대한 이해가 부족한 상태에서 우리나라가 스웨덴과 같은 복잡한 준개방형 선거제도를 채택하게 된다면 선거관리 차원에서 많은 법적 분쟁 등이 일어날 수도 있다고 볼 수 있다.

한편 핀란드와 스웨덴과 달리 네덜란드의 개방형 비례대표 선거방식은 현재 우리나라의 기표방식과 가장 유사한 형태를 가지고 있다. 즉 투표용지에 정당과 후보의 이름을 모두 인쇄하고 옆에 작은 박스 칸을 두어 여기에 기표를 하게 하는 것이다. 이 방식은 핀란드와 스웨덴과 비교하여 가장 유권자 친화적인 투표방식이라고 할 수 있다. 또한 개표에 있어서도 공정성 시비에서 가장 자유로울 수 있는 방식이고 한국의 유권자들에게도 가장 익숙한 방식이기에 받아들이기도 쉬운 방식이다. 다만 위에서 살펴보았듯이 이 방식의 가장 큰 단점은 투표용지의 크기가 너무 커져버린다는 것이다. 네덜란드의 경우 150명의 의원을 선출하는데 투표용지의 크기가 일반 성인 키보다 약간 작은 수준이다. 따라서 투표용지를 인쇄하고 관리하는데 매우 큰 비용이 수반되고 있다. 네덜란드에서도 이미 이러한 문제 때문에 전자식 투표를 도입한 적이 있는데 해킹 등의 문제로부터 자유롭지 않아 투표용지에 직접 투표하는 방식을 사용하고 있다. 개표 역시 해킹 등의 문제 때문에 수개표로 하고 있다. 우리나라에 네덜란드의 개방형 투표방식이 도입될 경우 현재 사용하고 있는 개표기계를 사용하지 못하고 수개표로 개표를 해야 하는 상황이 발생하기 때문에 선거비용 측면에서는 지금보다 몇 배 이상의 비용을 지출해야 할 것으로 예상된다. 또한 투표용지가 매우 커지지 때문에 투표용지함의 크기나 투표용지의 관리나 이동 절차를 완전히 새롭게 해야 하는 문제도 발생할 것으로 보인다.

4.5. 소결

본 장에서는 핀란드와 스웨덴에 초점을 맞추어 개방형 비례대표제에 대해서 살펴보았다. 첫째, 개방형 비례대표제가 선거제도의 비례성과 정치적 대표성에 미치는 영향을 살펴보았다. 기본적으로 개방형 비례대표제는 폐쇄형 비례대표제와 유사한 장단점을 가지고 있다. 다수제 선거제도와 비교하여 선거제도 평가의 주요 원칙 중 비례성과 정치적 대표성에서는 강점을 가지고 있으며, 책임성과 안정성에서는 약간 불

리하다고 평가받고 있다. 한편 개방형 비례대표제는 폐쇄형 비례대표제와 비교해 볼 때, 비례성에서는 큰 차이가 없으며 정치적 대표성에서는 약간 불리하다고 평가 받는다. 개방형 비례대표제의 문제점 중 하나는 유권자들이 매우 많은 후보자 중 한 명을 선택해야 하는데 어려움을 겪기 때문에, 일반적으로 인지도가 높은 유명한 정치인에게 표가 몰리거나 비정치인이라도 인지도가 높은 유명인이 출마한 경우 이러한 사람들에게 표가 몰리는 현상이 벌어지는 경향이 있다는 것이다(Wall 2021, 8). 하지만 책임성 측면에서는 폐쇄형 보다 개방형이 높은 점수를 받고 있으며 유권자에게 더 넓은 선택권을 준다는 측면에서 장점이 있다.

그러나 이러한 일반적 특징이 모든 국가에 동일하게 나타나는 것은 아닐 것이다. 특히 본 장에서 살펴본 핀란드와 스웨덴은 개방형 비례대표제를 사용하고 있음에도 정치적 대표성 측면에서 다른 폐쇄형 비례대표제를 사용하는 유럽 국가들과 비교해도 좋은 점수를 받았다. 이러한 현상이 나타난 이유는 실제로 개방형 비례대표제를 사용해도 유권자들이 이를 잘 활용하지 않는 경우가 많기 때문이다. 일반적으로 정당들은 정당의 지도자급 정치인들을 비례대표 명부의 앞쪽에 배치하거나 선거운동에서 집중적으로 홍보하는 경우가 많은데, 유권자들이 투표 시에 이러한 인지도 높은 유명 정치인 몇 명에 몰표를 주어 다른 후보들의 경우에는 정당에서 제시한 당선 순번에 따라 당선되는 경우가 많다는 것이다. 즉 개방형 비례대표제를 도입하였음에도 불구하고 실제 선거결과는 폐쇄형 비례대표제의 결과와 거의 동일하게 나타난다는 것이다. 이러한 현상 때문에 폐쇄형 비례대표제와 비교하여 개방형 비례대표제를 도입하였을 때 나타날 수 있는 문제점인 정치적 소수자 집단의 배제화 현상이 크게 나타나지 않는다고도 할 수 있다.

반대로 한국의 경우 개방형 비례대표제가 도입된다고 한다면 폐쇄형 비례대표제를 도입하였을 때와 비교하여 핀란드나 스웨덴과 달리 정치적 대표성의 문제가 발생할 수 있다. 왜냐하면 정당공천이나 사회문화적 환경이 소수자의 정치적 대표성 강화에 친화적인 핀란드나 스웨덴과 달리 한국의 경우에는 정당의 의사결정 구조나 공천제도, 사회문화적 환경이 아직까지 정치적 대표성 강화에 친화적이라고 보기 힘들기 때문이다.

둘째, 개방형 비례대표제는 어떠한 기표방식을 사용하는지와 폐쇄형 명부를 혼합해서 사용 하는지에 따라 다양한 변형이 존재한다. 본 장에서는 핀란드와 스웨덴 방식을 중심으로 하여 네덜란드 방식까지 세 나라의 개방형 비례대표 선거방식을 비교하였다. 핀란드와 네덜란드는 완전 개방형 비례대표 방식을 사용하여 유권자는 정당이 아닌 후보자에게 투표하는 방식을 채택하고 있으며, 스웨덴은 준개방형 비례대표

선거방식으로 유권자는 후보자에게 투표할 수도 있고, 정당만 선택할 수도 있다. 기표방식에 있어서는 핀란드는 후보자에게 사전에 번호를 부여하고 유권자는 투표 시 투표용지에 후보자의 번호를 손으로 적는 방식이다. 스웨덴은 3가지 투표용지 중 하나를 선택하는데, 정당만 적힌 투표용지에 후보자의 이름을 적는 방식, 정당과 후보자가 적힌 투표용지에 후보자를 선택하는 방식, 아무것도 인쇄되지 않은 빈 용지에 정당과 후보자의 이름 혹은 둘 중 하나를 손으로 적는 방식으로 투표를 한다. 네덜란드는 매우 큰 투표용지에 선거에 출마한 모든 정당과 후보의 이름과 번호를 적고 옆에 박스를 인쇄하여 자신이 원하는 후보 옆에 박스에 표기를 하는 방식을 사용하고 있다. 서로 다른 개방형 비례대표 선거방식은 각각의 장단점이 있으며, 선거방식이 다른 만큼 선거운동과 선거절차가 약간씩 차이를 보인다.

셋째, 핀란드, 스웨덴, 네덜란드의 개방형 비례대표 선거방식이 한국에 도입되었을 경우에 어떠한 선거행정의 문제점이 발생할 것인가를 살펴보았다. 3가지 제도가 모두 다른 방식을 사용하고 있으며, 각각의 장단점이 있기에 한국에 도입되었을 때 나타날 수 있는 문제점도 약간씩 다르다고 할 수 있겠다. 하지만 공통적으로 나타날 수 있는 문제점은 선거관리 비용이 매우 크게 증가하고 투개표 과정에서 공정성 시비가 지금보다 더 심하게 나타날 수 있다는 것이다. 그리고 이러한 문제는 제도적으로 해결하기 힘들다는 것이다. 왜냐하면 핀란드나 스웨덴의 경우 한국적 관점에서는 심각한 문제점이라고 생각되는 부분에 대해서 큰 문제라고 생각하지 않기 때문이다. 즉 정치문화와 정치신뢰에 있어 개방형 비례대표제를 시행하고 있는 핀란드와 스웨덴 같은 국가와 한국은 큰 차이가 있기 때문에 핀란드와 스웨덴에서 쉽게 수용되고 납득되는 문제들이 한국에서는 매우 심각한 문제로 받아들여질 수 있다는 것이다. 예를 들어, 핀란드와 스웨덴에서는 투표용지에 도장을 찍는 방식이 아니라 투표자가 손으로 후보자의 숫자를 적거나 이름을 적는데, 이러한 방식은 숫자와 이름을 판독하는 과정에서 판독시비가 일어날 수 있다. 또한 스웨덴의 경우 3가지 투표용지 중 하나를 사용하는데 투표용지 선택이 기표소가 아니라 모두가 볼 수 있는 투표소 내에서 이루어진다. 즉 경우에 따라 선거관리 직원이나 투표대기자가 자신이 어떤 정당에 투표하는지를 볼 수 있는 것이다. 이는 엄밀히 말하면 비밀투표의 원칙에 어긋나는 방식인데 스웨덴에서도 최근 이 부분에 대한 문제제기가 있기는 하지만 대부분의 스웨덴 시민들은 이러한 방식을 크게 문제로 생각하지 않고 받아들인다. 그러나 우리나라의 경우에는 이러한 부분들이 매우 큰 문제로 받아들여질 수 있다. 특히 기표 시 판독문제는 선거결과에 직접적인 영향을 줄 수도 있는 문제이기 때문에 큰 문제가 될 수 있다.

물론 개방형 비례대표제는 이러한 행정적 부담을 상쇄할 수 있는 장점을 가지고 있는 것도 사실이다. 일반적 비례대표제의 장점인 비례성과 정치적 대표성을 강화하면서도, 유권자들에게 직접적인 후보선택의 권한을 부여하여 폐쇄형 비례대표제와 비교하여 정치인들의 책무성을 높일 수도 있다. 또한 선거구의 크기를 조정하여 지역대표성을 확보할 수도 있다. 그러나 이러한 장점만을 바라보고 현실적으로 나타날 수 있는 선거행정의 부작용이나 문제점을 무시하는 것도 조심해야 할 것이다. 특히 개방형 선거방식에 따라 나타날 수 있는 투개표 상의 공정성 시비는 신중하게 고려해야 한다. 우리나라의 경우 선거에서의 공정성 시비가 당파적 입장에 따라 점점 심각하게 대두되고 있는 상황이며, 이러한 공정성 시비가 선거결과와 정치에 대한 시민들의 불신으로 이어지고 있는 상황이기 때문이다. 선거결과와 정치에 대한 불신이 심화된다면 개방형 비례대표 선거제도를 통하여 얻을 수 있는 장점도 상쇄될 수 있기 때문이다. 따라서 어떤 방식의 개방형 비례대표제를 도입하든, 우리나라에 개방형 비례대표제를 도입하고자 한다면 위에서 제기한 다양한 문제점을 어떻게 해결할 것 인지를 철저히 논의해야 할 것이며, 시민들의 개방형 비례대표 선거제도에 대한 이해와 공감을 충분히 이끌어 낸 다음에 도입해야 할 것으로 보인다.

V. 다양한 선거제와 선거제도 변화에 대한 여론

본 장에서는 선거제도와 선거제도 변화에 대한 여론과 관련하여 국민여론조사 결과와 공론조사 결과를 소개한다. 이 중 국민여론조사의 경우, 언론 등을 통해 소개된 내용을 기반으로 한다. 공론조사 결과는 2023년 5월 서울대학교 사회발전연구소, 한국리서치, KBS가 공동으로 기획한 500인의 의회를 전후로 하여 실시된 세 차례 조사 결과를 기반으로 한다.

한국인들은 정치개혁과 선거제도 변화에 관심을 가지고 있는가? 그렇다면 어느 정도의 정보를 가지고 있으며, 어떤 방향에서의 변화 혹은 현상유지를 생각하고 있는가? 유권자들의 표면적인 의견과 숙의/공론의 절차를 거친 의견은 어떻게 달라지는가? 그리고 한국인들의 여론이 정치과정에 어떤 기제를 만들어 내는가? 이번 장은 다음의 질문에 답함으로써 비례성과 대표성을 높이는 선거제도 개혁 방안에 대한 유권자들의 생각을 분석한다.

(1) 국민여론조사

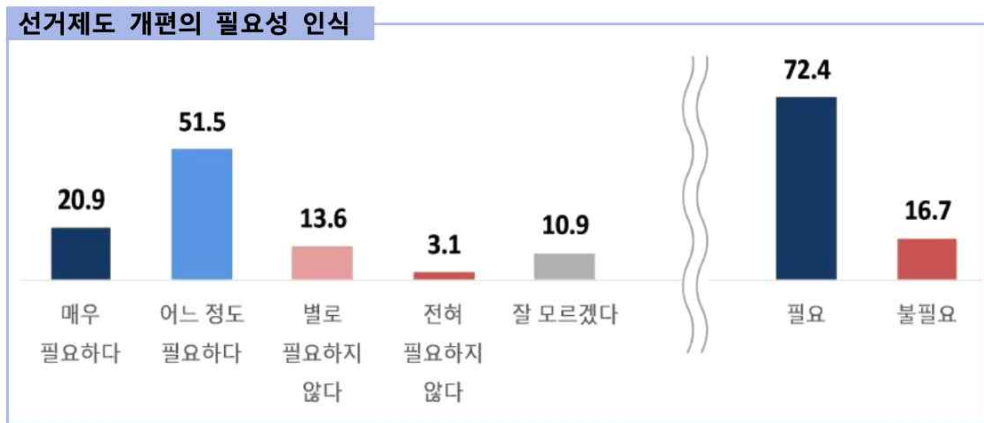
국민여론조사와 관련해서는 2023년 초 실시된 두 여론조사 결과를 소개한다. 두 여론조사의 공통점으로는 잘 모르겠다는 응답을 선택한 응답자가 비교적 높다는 점을 들 수 있다. 이는 선거제도라는 주제에 대해 응답자들이 평상시에 깊게 생각하거나 강한 선호를 갖고 있지 않음을 의미한다. 또한 소선거구제도에 대한 평가와 같이 두 조사에서 비교적 유사한 선호가 나타나는 문항이 있는가 하면, 지역구 적정 비율이나 비례대표 적정 비율과 같이 그 결과가 완전히 상반되는 것으로 이해할 수 있는 문항도 있다. 이는 질문이 제시되는 방식에 따라 응답자의 의견이 달라진다는 점에서 역시 선호의 불안정을 반영하는 결과로 볼 수 있다. 즉 선거제도와 같은 주제에 대한 국민의 여론을 여론조사를 통해 파악하는데는 한계가 있다.

우선 국회 정치개혁특별위원회는 2023년 1월 27일부터 1월 30일에 걸쳐 전국 만 18세 이상 일반 국민 1200명을 대상으로 국회의원 선거제도에 관한 여론조사를 실시한 조사 결과를 소개한다. 60세 미만은 온라인 조사로, 60세 이상은 전화면접조사를 실시했으며, 표본 오차는 95% 신뢰 수준에서 $\pm 2.8\%p$ 였다. 본 보고서에는 당시

조사 결과의 일부를 인용한다.⁶³⁾

선거제도 개편의 필요성에 대한 문항에 대해 매우 필요하다고 답한 응답자가 21%, 어느 정도 필요하다고 답한 응답자가 52%였다. 반면 별로 필요하지 않다고 답한 응답자가 14%, 전혀 필요하지 않다고 답한 응답자가 3%였다. 선거제도 개편이 필요하다는 답변이 필요하지 않다는 답변에 비해 54%p 높게 나타났다.

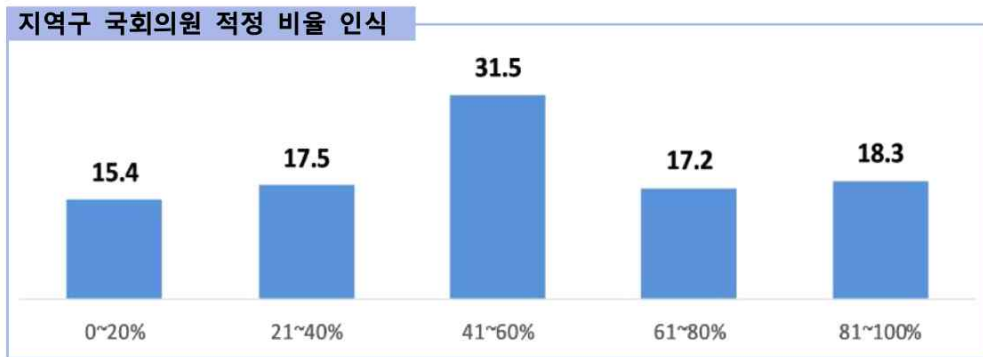
〈그림 5.1.1〉 선거제도 개편의 필요성 인식



다음으로 국회의원 중 지역구 국회의원의 적정 비율에 대한 인식을 물었다. 전체 의원 중 적정 비율이 0~20%라고 답한 응답자가 15%, 21~40%라고 답한 응답자가 18%, 41~60%라고 답한 응답자가 32%, 61~80%라고 답한 응답자가 17%, 81~100%라고 답한 응답자가 18%였다. 현재 국회의원 300명 중 지역구 국회의원은 253명으로 84%다. 따라전체 응답자의 82%가 현재보다 지역구 국회의원의 수는 줄이고, 비례대표 의원의 수는 늘려야 한다고 답했다.

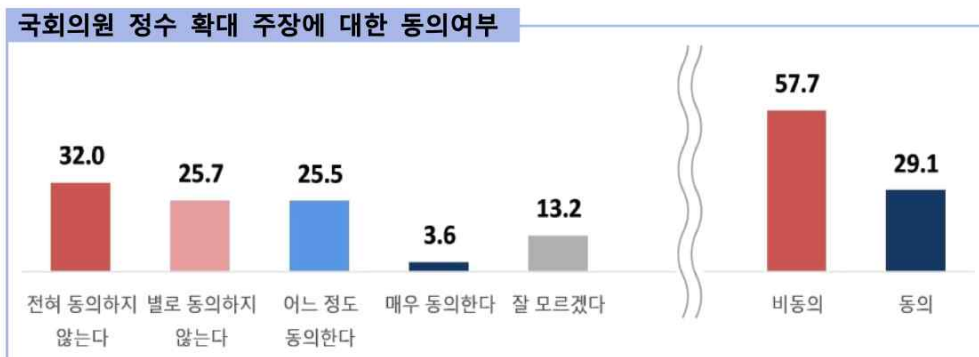
63) 국회 홈페이지. <https://www.assembly.go.kr/portal/bbs/B0000051/view.do?nttId=2095037&menuNo=600101&sdate=&edate=&pageUnit=10&pageIndex=1>. (검색일: 2023. 8.10)

〈그림 5.1.2〉 지역구 국회의원 걱정 비율



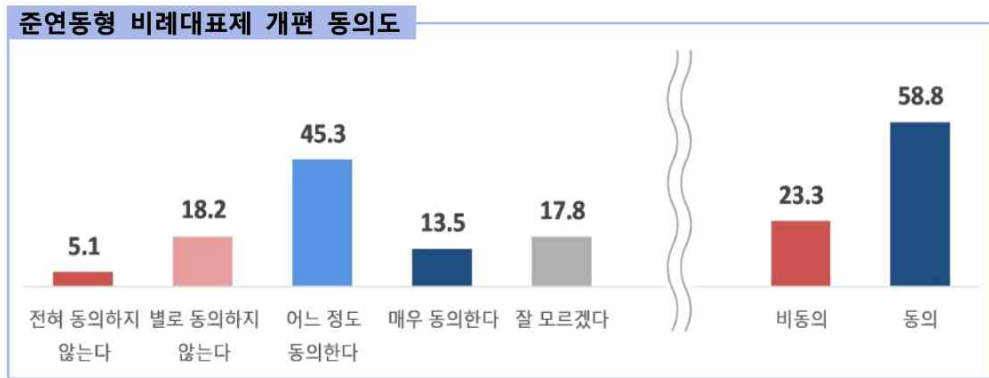
국회의원 정수 확대여부에 대한 질문에 대해서는 전혀 동의하지 않는다는 응답이 32%, 별로 동의하지 않는다는 응답이 26%, 어느 정도 동의한다는 응답이 26%, 매우 동의한다는 응답이 4%로 나타났으며, 잘 모르겠다는 응답은 13%였다. 정수확대에 대해 동의하지 않는 의견이 동의하는 의견에 비해 29%p 높게 나타났다.

〈그림 5.1.3〉 국회의원 정수 확대



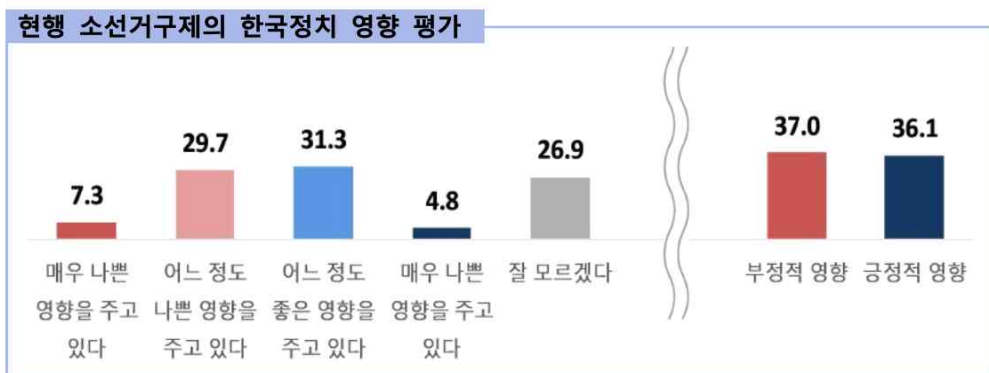
지난 20대 국회의원 선거에서 소위 “위성정당” 문제가 발생한 원인이 된 준연동형 비례대표제 개편과 관련해서는 전혀 동의하지 않는다 5%, 별로 동의하지 않는다 18%, 어느 정도 동의한다 45%, 매우 동의한다 14% 등 개편에 찬성하는 의견이 반대하는 의견에 비해 35%p 높게 나타났다.

〈그림 5.1.4〉 준연동형 비례대표제 개편



소선거구제가 한국정치에 미친 영향에 대한 평가에 대해서는 매우 나쁜 영향을 주고 있다는 응답이 7%, 어느 정도 나쁜 영향을 주고 있다는 응답이 30%, 어느 정도 좋은 영향을 주고 있다는 응답이 31%, 매우 나쁜 영향을 주고 있다는 응답이 5%, 잘 모르겠다는 응답의 27%였다. 부정적 영향을 미친다는 응답과 긍정적 영향을 미친다는 응답이 거의 대등한 것으로 나타났다.

〈그림 5.1.5〉 소선거구제의 영향 평가



다음으로 한국리서치가 2023년 1월 13일부터 1월 16일에 걸쳐 전국의 만 18세 이상 남녀 1000명을 대상으로 실시한 여론조사 결과를 소개한다. 해당 조사의 경우, 응답자는 지역별, 성별, 연령별 비례할당 추출을 통해 표집되었으며, 표본오차는 무작위추출을 전제할 때, 표본 오차는 95% 신뢰 수준에서 $\pm 2.8\%p$ 였다.⁶⁴⁾

현행 소선거구제에 대한 평가에 대해서는 앞서 살펴본 바와 유사하게 문제가 있다고 답한 응답자의 비율과 문제가 없다고 답한 응답자의 비율이 각각 50%로 나타났

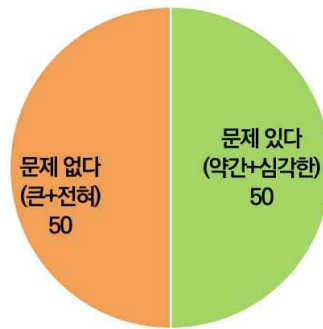
64) 한국리서치. <https://hrcopinion.co.kr/archives/25925>. (검색일: 2023. 8.10)

다. 문제가 있다고 답한 응답자를 대상으로 그 이유가 무엇인가에 대해 물은 결과, 지역주의/지역몰표가 발생하기 때문이라고 답한 응답자가 33%, 불공정한 공천심사를 불러 일으킨다고 답한 응답자가 25%, 승자독식 정치를 야기한다는 응답이 18%, 소수 정당의 지지가 반영되지 않는다는 응답이 14%, 네거티브 선거 전략을 유도한다는 응답이 8%로 나타났다.

〈그림 5.1.6〉 소선거구제 평가

현행 소선거구제, 문제 인식 엇갈려

(단위: %)



질문: 내년 4월에는 22대 국회의원 선거가 실시될 예정입니다. 귀하는 현행 국회의원 선거제도 중 지역구 선거 방식에 대해 어떻게 생각하십니까?

응답자 수 : 1,000명

조사기간 : 2023.1.13. ~ 1.16.

한편 현행 비례대표 선거 방식에 대해서는 문제가 없다는 응답이 33%, 문제가 있다는 응답이 67%로 문제가 있다는 답변이 문제가 없다는 답변에 비해 약 34%p 가량 높은 것으로 나타났다. 비례대표 선거의 문제점과 관련해서는 지역 대표성이 약화되어 공천 비리가 발생한다는 응답이 43%로 가장 많았으며, 원하는 인물에게 투표할 수 없기 때문이라는 응답이 25%, 소수 정당의 장벽이 높다는 응답이 13%, 정당득표율과 의석수가 비례하지 않는다는 응답이 10%, 군소정당이 난립할 수 있기 때문이라는 응답이 7%로 나타났다.

〈그림 5.1.6〉 비례대표 선거 방식 평가

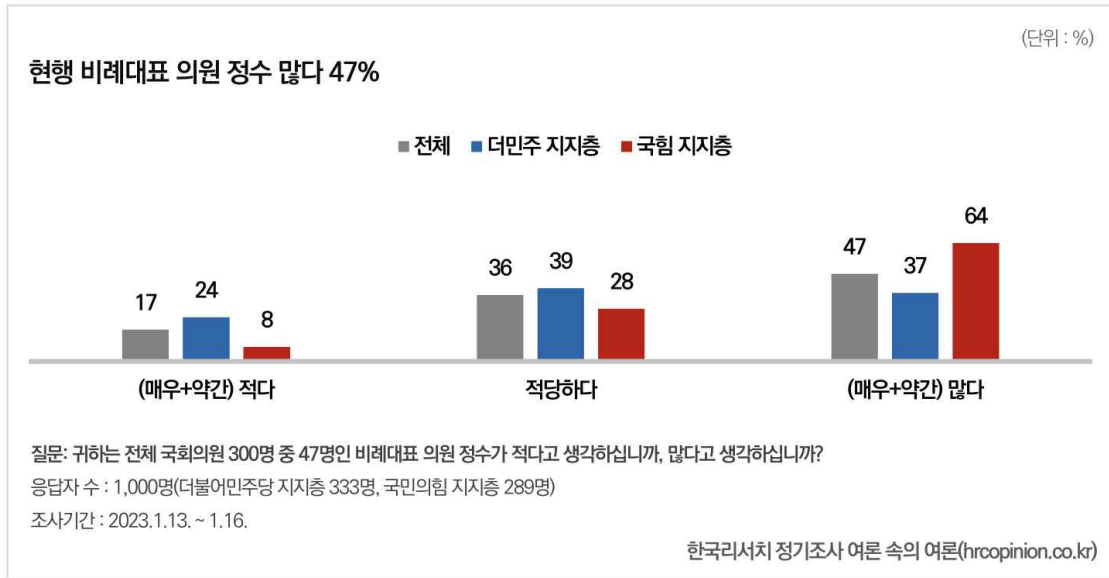
현행 비례대표 선거 방식, 문제 있다 67%



질문: 귀하는 현행 국회의원 선거제도 중 비례대표 선거 방식에 대해 어떻게 생각하십니까?

한편 현재 국회의원 300명 중 47명인 비례대표 의원의 정수가 적당인가에 대한 물음에 대해서는 17%는 적다, 36%는 적당하다, 47%는 많다고 응답해서, 비례대표가 많다는 응답이 적다는 응답에 비해 30%p 정도 높게 나타났다. 그림에서 알 수 있듯이 정당별로 다소 차이가 있다. 더불어민주당 지지자의 경우 24%가 현행 숫자가 적다고 응답한 반면 국민의 힘 지지자의 경우 8%만이 적다고 답했다. 이에 반해 더불어민주당 지지자의 47%가 많다고 응답한 반면, 국민의힘 지지자 가운데서는 많다는 응답이 64%에 달했다. 한 편 이러한 결과는 앞서 정개특위에서 실시한 여론조사의 결과와 다소 차이가 있다. 정개특위 조사 결과에서는 지역구위원을 줄이고 비례대표를 늘려야 한다는 답변이 많았던 반면, 한국일보 조사에서는 반대의 결과가 나온 셈이다.

〈그림 5.1.7〉 비례대표 의원 정수 평가



(2) 공론조사

정부는 새로운 정책을 추진할 때, 해당 정책의 영향을 받는 시민들의 의견을 수렴에서 정책에 반영하는 노력을 기울여야 한다. 〈표 5-2-1〉에 나타난 바와 같이 Fishkin (2008)은 시민들의 의견을 수렴하는 8가지 방법을 제시한 바 있다 (p.21).

〈표 5.2.1〉 시민 의견 수렴 방식 구분

		참여자 모집 방법			
		자기 선택	비확률표집	무선표집	모두 참여
여론의 품질	낮음	인터넷 청원	할당표집여 론조사	확률표집 여론조사	국민투표
	높음	집단토론	시민배심원	공론조사	숙의의날

〈표 5.2.1〉에 나타난 바와 같이 공론조사는 무작위추출을 근간으로 하는 확률추출 방식에 의해 조사에 참여할 참가자를 모집함으로써 결과의 대표성을 담보하고자 한다. 또한 응답자들에게 전문가 등이 제공하는 지식과 정보를 토대로 충분한 학습과 토론을 하게 한 후 의견수렴의 결과를 도출함으로써, 응답자들이 질문에 대해 즉시

응답해야 하는 여론조사와 비교할 때, 완전한 정보를 가지고 있는 시민들(informed citizen)의 의견을 반영한 양질의 여론을 측정할 수 있다.

22대 국회의원 선거를 앞두고, 선거제도 개편에 대한 국민들의 의견을 수렴하는 과정이 필요하다는 공감대가 형성되었다. 선거제도의 경우 국민투표 등 국민의 의견을 수렴하는 과정을 반드시 필요로 하는 권력구조 개편과 달리 법개정을 통해서 가능하다는 점에서 그동안 국회의원 주도로 진행되어 왔다. 그러나 어떤 선거제도가 채택되느냐에 따라 국회의원의 당선 가능성이 직접적인 영향을 받는다는 점에서 국회의원주도의 선거제도 개편은 국회의원과 이해충돌의 가능성이 있을 뿐 아니라, 그 결과가 국민의 이익에 부합되지 않을 가능성이 크기 때문이다. 특히 선거제도 개편의 주요 원칙으로 거론되는 책임성, 대표성, 비례성을 모두 만족하는 완벽한 제도는 없다는 점에서 실제 제도 구축과 관련하여서는 이들 원칙 간의 타협을 통해 한국 국민의 의사에 가장 부합하는 제도를 찾는 과정이 필요하다. 이를 위해서는 현행 선거제도의 특징, 장점과 한계 뿐 아니라 대안이 될 수 있는 선거제도에 대한 이해를 필요로 한다는 점에서 숙의를 통한 질 높은 의견 수렴의 과정으로서 공론화의 필요성이 대두되었다.

이러한 맥락에서 국회 정치개혁특별위원회의 주도 하에 2023년 2월 국회의원 선거제도 개편을 위한 공론화 수행 계획이 수립되었고, 4월에는 선거제도 공론화위원회가 구성되었다. 4월 말에는 일반 국민 5천명을 대상으로 국회의원선거제도에 대한 국민여론조사를 실시하였으며, 이후 공론조사에 참여할 시민참여단을 모집했다. 시민참여단은 대한민국에 거주하는 만18세 이상 남녀를 대상으로 성별, 연령별, 권역별 인구 비율에 따라 구성하였으며, 특히 의제와 관련된 사항에 대해서는 국민 여론조사에서 나타난 결과를 반영하여 유사하도록 구성했다. 공론화 의제에 대한 숙의는 5월 3일부터 5월 12일에 걸쳐 진행되었으며, 특히 5월 6일과 5월 13일에는 시민참여단 숙의토론회를 통해 선거제도개편에 대한 의제에 대해 집중 논의했다. 시민참여단을 대상으로 한 공론조사는 총 3차례에 걸쳐 진행되었다. 1차 조사는 5월 1일 ~ 5월 2일, 2차 조사는 5월 6일 1차 숙의조사 직전, 3차 조사는 5월 13일 숙의토론회가 마무리 된 이후 실시되었다. 세 차례 공론조사에 나타난 주요 결과는 다음과 같다.

질문1 “선생님께서 지금 시행하고 있는 국회의원 선거 제도를 바꿀 필요가 있다고 생각하십니까? 바꿀 필요는 없다고 생각하십니까?”

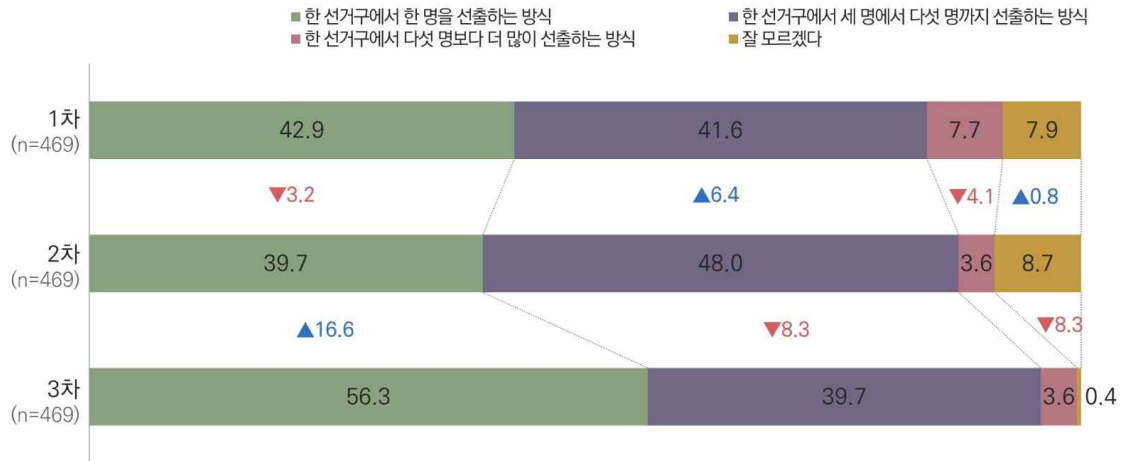
〈그림 5.2.1〉 국회의원 선거제도 개편의 필요성



선거제도를 바꿀 필요가 있다는 응답은 1차 조사 77%를 기록한 이후, 2차 조사에서는 76%로 다소 감소했으나, 3차 조사에서는 84%로 7%p 상승했다. 또한 선거제도 변경 필요성에 대해 의견을 보류한 비율이 1차 조사와 2차 조사에서 11%, 3차 조사에서는 1.5%로 약 10%p 줄어든 것으로 나타났다. 즉 공론화 과정을 통해 참가자들이 선거제도에 대해 보다 분명한 태도를 갖게 되었음을 의미한다. 앞서 언급한 여론조사의 경우, 응답자의 72%가 선거제도 개편이 필요하다고 응답했다. 이러한 수치는 1차 공론조사의 결과와 유사하다.

질문2 “지금은 한 선거구에서 한 명의 국회의원을 선출합니다. 지금과 달리 여러 개 선거구를 합해 한 선거구로 만들고, 그 선거구에서 여러 명의 국회의원을 선출하는 의견이 있습니다. 선생님께서는 다음 어떤 방식이 더 좋다고 생각하십니까?”

〈그림 5.2.2〉 선거구 크기



두 번째 질문은 선호하는 선거구제의 크기에 대한 질문이다. 1차 조사에서는 한 선거구에서 한 명을 선출하는 소선거구제를 선택한 응답자가 43%, 한 선거구에서 세 명에서 다섯 명까지 선출하는 중선거구제를 선택한 응답자가 42%, 한 선거구에서 다섯 명보다 더 많이 선출하는 대선거구제를 선택한 응답자와 잘 모르겠다를 선택한 응답자가 각각 8%로 나타났다. 2차 조사에서는 소선거구제를 선택한 응답자가 40%로 3%p 감소하고, 대선거구제를 선택한 응답자가 4%로 약 4%p 감소한 반면, 중선거구제를 선택한 응답자는 48%로 약 6%증가했다. 잘 모르겠다를 선택한 응답자의 비율에는 크게 차이가 없었다. 3차 조사에서는 소선거구제를 선택한 응답자가 56%로 2차 조사에 비해서는 17%p, 1차 조사에 비해서는 13%p 증가했다. 반면 중선거구제를 선택한 응답자는 40%로, 2차 조사에 비해서는 8%p 감소했다. 또한 잘 모르겠다를 선택한 응답자는 0.4%로 1차 조사에 비해서 약 7%p 감소했다.

질문3 “지금은 전국의 정당 득표율을 기준으로 비례대표 의석을 배분합니다. 이것을 바꾸어서 전국을 몇 개 권역으로 나누고 권역별 정당 득표율을 기준으로 비례대표를 뽑자는 의견이 있습니다. 선생님께서는 어느 방식이 더 좋다고 생각하십니까?”

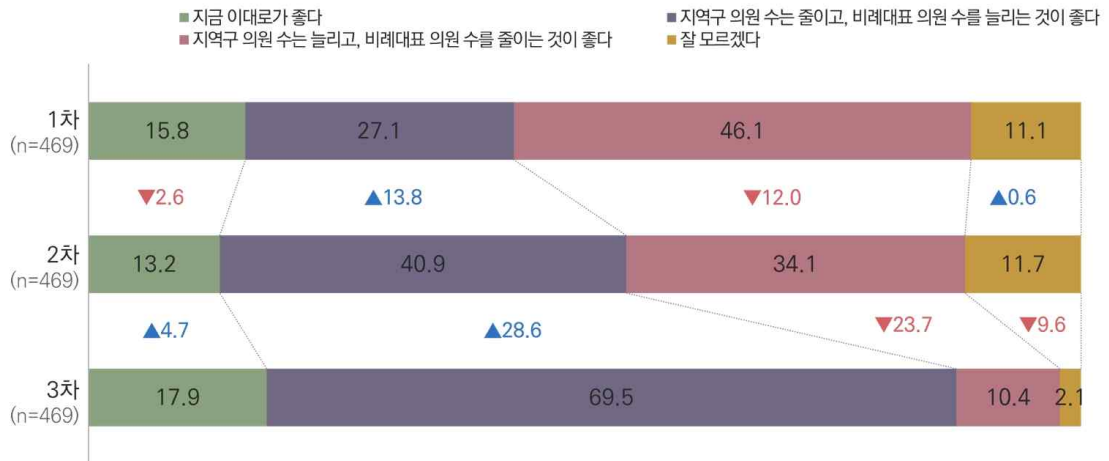
〈그림 5.2.3〉 비례대표 의석 배분 방식



다음으로 비례대표 선출 범위와 관련하여 질문했다. 현행과 같이 전국득표율을 기준으로 비례대표 의석을 배분해야 한다는 의견은 1차 조사에서 38%였으나, 3차 조사에서는 58%로 약 20%p 증가했다. 반면, 권역별 득표율을 기준으로 의석을 배분해야 한다는 의견은 1차 조사 45%에서 3차 조사 40%로 약 5%p 감소했다. 잘 모르겠다는 응답은 1차 조사에서 18%였으나, 3차 조사에서는 2%로 16%p 감소했다.

질문4 “현재 국회의원 300명 중에 지역구에서 뽑는 의원이 253명, 정당 투표로 뽑는 비례대표 의원이 47명입니다. 국회의원 총수를 300명으로 고정한다고 할 때, 어느 방식이 더 좋다고 생각하십니까?”

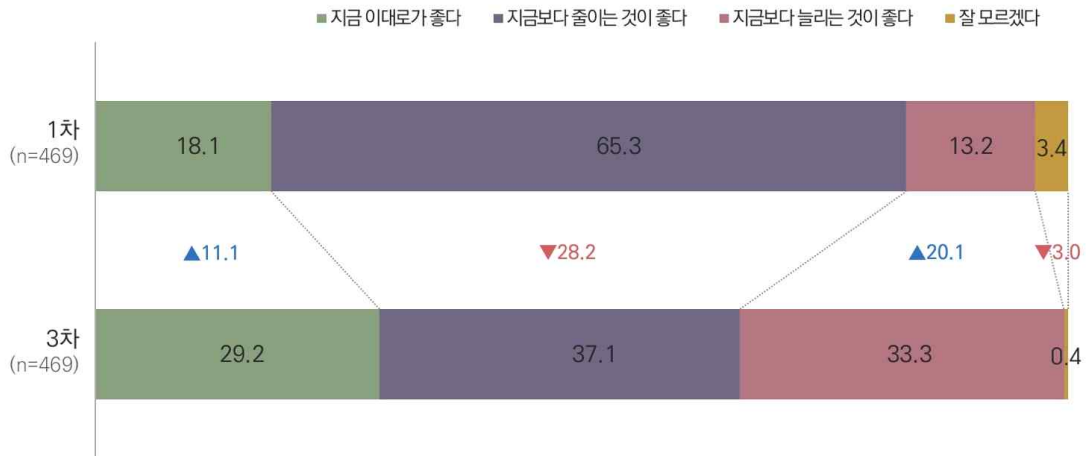
〈그림 5.2.4〉 지역구 의원수와 비례대표 의원 수 비율



다음으로 국회의원 총수를 300명으로 고정한 상태에서 지역구 의석과 비례대표 의석의 비율을 어떻게 정할 것인가에 대해 물었다. 지금 이대로가 좋다는 응답이 1차 조사에서는 16%, 2차 조사에서는 13%, 3차 조사에서는 18%를 기록했다. 1차와 3차를 비교할 때, 현재 상황을 선호하는 응답이 약 2%p 증가했다. 반면, 지역구 의원수를 줄이고, 비례대표 의원수를 늘려야 한다는 의견이 1차 조사에서는 27%, 2차 조사에서는 41%, 3차 조사에서는 70%를 기록했다. 1차 조사와 비교할 때, 3차 조사에서는 43%p 증가했다. 또한 지역구 의원 수는 늘리고 비례대표 의원수를 줄여야 한다는 의견이 1차 조사에서는 46%, 2차 조사에서는 34%, 3차 조사에서는 10%로 감소했다. 잘 모르겠다는 응답은 1차 조사 11%에서 3차 조사 2%로 약 9%p 감소했다.

질문5 “현재 국회의원 수는 300명입니다. 국회의원 숫자를 어떻게 하는 것이 좋다고 생각하십니까?”

〈그림 5.2.5〉 국회의원 정수



마지막 질문은 국회의원 정수에 관한 질문이다. 1차 조사에서 현행 유지를 선택한 응답자의 비율은 18%였으나 3차 조사에서는 29%로 약 11%p 증가했다. 또한 지금보다 늘리는 것이 좋다는 응답은 1차 조사 13%에서 3차 조사 33%로 약 20%p 증가했다. 이에 반해, 지금보다 줄이는 것이 좋다는 응답은 1차 조사 65%에서 3차 조사 37%로 약 28%p 감소했다.

(3) 소결

본 장에서는 국회의원 선거제도에 대한 여론조사와 공론조사 결과에 대해 살펴 보았다. 2023년 초에 실시된 두 여론조사의 결과를 살펴보면, 두 조사 모두 '잘 모르겠다'는 응답이 높게 나타났다. 이것은 대부분의 응답자들이 선거제도에 대해 특별한 관심이나 강한 의견을 가지고 있지 않다는 것을 나타낸다. 일부 문항에서는 두 조사의 결과가 유사했지만, 지역구 적정 비율이나 비례대표 적정 비율과 같은 문항에서는 서로 다른 결과가 나왔다. 이러한 차이는 질문의 제시 방식에 따라 응답자의 의견이 변화할 수 있다는 것을 보여주며, 선거제도와 같은 복잡한 주제에 대한 여론조사의 한계를 드러낸다.

이러한 점에서 2023년 5월 실시된 공론조사는 여론조사가 가지고 있는 한계를 극복하려는 시도로 평가할 수 있다. 실제로 공론화와 숙의 과정을 통해 공론조사에 참여한 시민참여단의 의견에서 유의미한 변화가 나타났다. 숙의 전과 후를 비교할 때,

조사문항에 대해 잘 모르겠다는 응답이 크게 감소했다. 가장 큰 변화가 나타났던 문항은 지역구 의원과 비례대표 의원의 비율이다. 공론화 이전에는 지역구 의원을 줄이고 비례대표 의원을 늘려야 한다는 의견이 27%에 불과했으나 공론화 이후에는 해당 응답의 비율이 70%까지 증가했다. 이는 공론조사를 통해 현행 선거제도가 대표성과 비례성이 강화되어야 한다는 데 대한 공감대가 형성된 것으로 이해할 수 있다. 이와 같은 숙의를 통한 여론의 변화는 유권자들에게 정보가 제대로 주어 질 때 관심은 물론 변화의 방향에 관해서 구체적인 의견이 형성될 수 있음을 시사한다. 다시 말해 한국의 유권자들도 정치에 대한 관심과 정보가 극도로 높아지고, 이것이 정치권에서 관심을 불러 일으킨다면 선거제도가 대표성과 비례성을 높일 수 있는 방향으로 개선될 의지로 나타날 것이다.

아울러 국회의원 정수와 관련한 의견 변화도 주목할 만하다. 국회의원 정수를 줄여야 한다는 의견은 여러 여론조사에서 일관되게 발견된다. 시민참여단의 경우도 1차 조사에서 65%가 국회의원정수를 줄여야 한다고 답변했다. 공론화 이후에도 줄여야 한다는 의견이 37%로 가장 많았으나, 늘리는 것이 좋다는 의견이 13%에서 33%로 증가했다. 이는 충분한 정보와 숙의의 과정을 거칠 경우 유권자의 선호가 달라질 수 있다는 점에서 유권자들이 충분한 정보와 숙의 과정을 거치지 않은 주제의 경우 여론조사를 토대로 민의를 파악하는 데 주의를 기울일 필요가 있음을 의미한다.

종합하건대 본 여론분석은 세 가지 결론을 제시한다. 첫째, 표면적 차원에서 한국의 유권자들은 선거제도 변화나 정치개혁에 대한 관심과 정보가 높지 않은 것으로 보인다. 둘째, 그러나 정보가 주어지고 숙의와 공론의 과정을 거칠 경우 한국인들의 여론은 선거제도를 보다 비례적이고 대표성을 갖춘 방식으로 변화하는 것에 동의하는 것으로 보인다. 셋째, 그럼에도 실제 현실 정치에서의 변화는 숙의공론조사와 같이 만들어진 공간이 아닌 실제 대규모의 시민들이 참여하고 각성하는 과정과 정치권의 논의가 필수적인 만큼, 제도변화는 좀 더 시간이 걸릴 것으로 보인다.

VI. 결론: 선거제도 변화 논의에 대한 제언

본 연구는 최근 정치권에서 활발히 논의되고 있는 선거제도 변화에 대한 실증적 조사결과를 제시하고자 시작하였다. 한국의 지역구 중심의 단순다수제 소선거구제와 소수의 전국비례를 결합한 선거제도의 문제점은 학계와 정치권에서 많이 제시되었다. 하지만, 이 문제들을 개선하기 위한 방법은 다각적이며 제대로 된 준비가 없다면 변화를 위한 시도가 오히려 역설적으로 부정적 결과를 낳을 가능성이 많다. 따라서 본 연구에서는 다른 선거제도를 채택한 나라들에서 비례성과 대표성이 어떤 양상을 보이며, 그 나라의 선거관리와 정치가 어떻게 작동하고 있는가를 세부적으로 분석함으로써 한국 선거제도 변화 논의에 경험적 지식을 제시하고자 하였다.

먼저 한국 선거제도의 문제점들은 크게 다섯 가지 정도로 요약된다. 첫째, 1인 소선거구제 중심의 선거제도와 47석의 제한된 전국비례제는 많은 유권자들의 표를 사표로 만들어 진심투표 보다는 전략적 투표를 유도하여 투표참여와 효능감을 낮춘다. 둘째, 현행 제도는 현대사회의 다양성을 반영하지 못하는데, 특히 1인 지역구 소선거구제는 중세농업 시대에 시작되었다는 점에서 현대사회의 다양성과는 조응하지 못하는 경향을 보인다. 물론 영국과 미국은 전통적 1인 소선거구제를 유지하고 있지만, 학자들은 그렇기 때문에 영국과 미국의 선거제도가 그만큼 문제가 크다고 지적한다(Norris 2018). 셋째, 한국의 1인 소선거구제는 지역주의의 폐해를 지속시키는 기제로 작동하여 정치의 전국화를 방해하며 영남과 호남에서 민주적 책임성과 반응성을 약화시킨다. 넷째, 한국의 지역구 중심의 소선거구제는 국회의원들이 국정문제에 천착하기보다는 지역구 문제에 대응하게 만든다는 점에서 국회의원 본연의 역할로부터 이탈하게 만드는 유인으로 작동한다. 마지막으로 한국의 선거제도는 양당 간 책임성을 증가시키는 점은 맞지만 비례성을 낮춘다.

이러한 문제점들이 널리 알려져 있기 때문에, 선거제 개혁에 대한 논의는 그 간 한국정치에서 매우 중요한 문제였고, 정치권에서는 새로운 변화를 시도하여 왔다. 가령 2020년 선거를 앞두고 민주당은 준연동형비례제를 도입하였다. 2023년 선거제 개혁의 논의는 윤석열 대통령의 신년사에서 시작하였다. 윤석열 대통령은 “선거제는 다양한 국민의 이해를 잘 대변할 수 있는 시스템이 돼야 하는데 소선거구제는 전부 아니면 전무로 가다 보니 선거가 너무 치열해지고 진영이 양극화되고 갈등이 깊

어졌다” 그리고, “지역 특성에 따라 2명, 3명, 4명을 선출하는 방법도 고려해 볼 수 있다”며 중대선거구제로의 전환을 시사하였다. 이후 민주당은 중대선거구를 넘어 대선구제로 가야하고, 나아가 비례의석과 의원정수도 확대하자는 주장을 하였다. 이후 비례의석 비율, 국회의원정수, 선거구 크기 등에 대한 논의가 확산되면서 과연 어떠한 선거제도가 비례성과 대표성을 보장하는가에 대한 경험적 실증적 분석결과가 필요하게 되었다. 이에 따라 본 연구는 해외의 다양한 선거제도를 비교 분석함으로써 선거제도 변화에 대한 정치권의 논쟁에 근거를 제시하고자 하였다.

구체적으로 일본의 참의원 및 중의원 선거제도, 독일의 권역별 비례대표제, 핀란드와 스웨덴의 개방형 명부 비례제를 비교 분석하였다. 나아가 용역보고서의 정보적 가치를 높이기 위해서 2023년 독일의 의원정수 변경 사례, 네덜란드 완전개방형 비례대표제, 및 다양한 선거제도 및 쟁점에 대한 국민여론과 공론조사결과를 검토하였다.

분석결과는 크게 세 가지이다. 첫째, 선거제가 1) 표의 구조, 2) 선거공식, 3) 선거구 크기 등 세 가지로 구성되었을 때, 그 세부적 구성요소의 변화도 중요하지만, 비례성과 대표성의 수준을 결정하는 원인은 정당을 중심으로 의석이 배분되는가 아니면 지역구의 인물과 후보자를 중심으로 의석이 배분되는가의 조건에 따라 달라진다는 것이다. 가령 일본의 경우 선거제도가 참의원 및 중의원 선거에서 다르고, 투표 방식에서도 차이가 있지만, 기본적으로 지역구 의원 중심의 선거제도가 지속하는 것으로 보인다. 따라서 일본의 선거제도는 여러 차례의 변화에도 불구하고, 일본정치에서 자민당 중심주의는 계속되는 특성을 보인다. 반면 북유럽과 독일 및 네덜란드에서 선거제도는 선거구제 및 기표방식에서의 차이점에도 불구하고 기본적으로 정당을 중심으로 의석이 결정되기 때문에 비례성과 대표성은 높아지는 것으로 보인다. 이는 지역구에서의 책임성은 다소 낮아지지만, 전국적으로 책임성은 높아지고 정치의 전국화(nationalized politics)는 충족하는 것으로 보인다. 한국은 일본과 같이 지역구와 후보 중심주의가 강하기에 지역구에서의 책임성은 높지만, 정치의 전국화와 전국적 수준에서의 책임성과 대표성은 높아지기 어려운 선거제도를 채택하고 있다.

둘째, 선거제도의 변화에 따른 효과는 그 변화를 누가 주도하고 어떻게 결정되는가에 조건적으로 달라진다. 가령 일본에서의 선거제도 변화는 자민당과 주요 정당에 의해서 주도되고 설계되었는데, 따라서 선거제도의 부분적 변화에도 불구하고 일본 정치는 변화보다는 연속성이 강한 결과를 보였다. 반면 유럽의 선거제도는 19세기 말과 20세기 초반까지 단순다수제와 지역구 중심주의를 유지해 왔으나, 이후 비례제로 전환하였다. 비례제로의 전환을 요구한 핵심적인 세력은 사회주의 계열의 정당으

로서, 이들은 아래로부터 유권자들을 동원하여 기성정당들을 지역구에서부터 포위하는 전략을 채택하였다. 결과적으로 지난 100여년 이상 유럽의 선거제도는 비례제 중심을 채택하고 있고, 비례제에서 의석을 결정하는 유권자들의 투표는 정당투표이다. 이는 유럽정치의 정당중심주의와 연계되어 있다는 점에서 한국에서 정당이 허약성과 대비된다. 한국의 정당들은 경쟁 차원에서는 안정적이지만, 유권자들과의 연계성과 신뢰, 그리고 외부자들에 대한 통제의 측면에서는 그 제도화 수준이 낮다고 알려져 있다. 정당에 대한 낮은 신뢰는 정치권이 선거제도를 아래로부터 변화시키고자 하는 동원을 추진함에 있어서 큰 걸림돌로 작용한다. 따라서 현재 정치권에서의 선거제도 개혁 논의는 아래로부터의 지지와 동원을 갖추지 못했다는 점에서, 그 변화의 효과가 제한적일 시사점을 제시한다.

마지막으로, 본 연구의 비교분석에서 한국을 제외한 다른 나라들에서 선거부정이나 논란이 크지 않았다. 유럽에서는 시민사회와 정당이 주도하여 선거를 지역적으로 수행하고, 유권자들의 문제 제기가 현장에서 소통을 통해서 해결된다는 점에서 전국적으로 확산되거나 발화되지는 않았다. 특히 선거제도가 다양하고, 그 관리의 수준이 표준화되지 않았음에도 불구하고, 시민들의 지혜와 관용의 문화 속에서 선거가 실행된다는 점을 확인하였다. 반면 일본에서는 선거가 내무부의 주도로 관료제적으로 실행되는데, 일본 선거가 참의원과 중의원 및 지역마다 다르게 전개됨에도 불구하고 일본에서 관료들에 대한 신뢰는 높다는 점에서 선거에서 나타나는 문제점들이 전국적인 쟁점으로 발전하지는 않는 것으로 보인다. 문제는 한국의 사례가 비교분석한 나라들 중에서 가장 단순하고 효율적인 선거절차와 관리방식을 가지고 있다는 점이다. 한국은 지방선거의 일부를 제외하고는 전국적으로 표준화된 단순다수제 및 정당 투표제도를 실행해 오고 있다. 사전투표와 당일투표는 전국적으로 정해진 날짜와 시간 내에 진행되고, 개표절차도 1일을 넘는 경우가 거의 없다. 반면 유럽의 경우 선거방식이 사전투표, 우편투표, 당일투표 등으로 다양하고, 스웨덴의 경우 사전투표를 당일투표로 대체하기도 한다. 또한 이들 나라에서 전자화된 기계식 개표보다는 수개표를 기본으로 하는데, 이는 시간이 매우 오래 걸린다. 그럼에도 불구하고, 이들 나라의 선거문화는 대체로 높다고 알려져 있다(Norris 2017). 결국 한 나라의 선거관행이 문제가 되는가, 아닌가 하는 점은 그 나라의 선거문화에 따라서 맥락적으로 결정되는 것으로 보인다. 특히 양당 중심제에서 양극화가 심화되어 가는 한국에서 선거부정 시비가 그 진실과 무관하게 제기된다는 점은 한국선거에 대한 신뢰가 낮아지고 있고, 선거문화가 작은 문제점들마저도 해결하고 수용할 준비가 되어 있지 못하다는 점을 확인시켜 준다. 특히 미국정치가 양당제 중심으로 양극화가 극단적으로 높아진 상태에서 선거부정 시비가 높아지는 현상과 한국의 현상은 유사한 것으로 보

이다. 물론 미국의 양극화 수준은 한국에 비해 높고, 선거사무의 현대화와 표준화는 한국이 미국에 비해서 높은 편이다.

결론적으로 다양한 선거제도들 중 비례성과 대표성이 높은 방식은 유럽식 선거제도로 확인된다. 선거제도의 구성요소들 중 일부를 바꾸는 방식과 그 효과를 검토하는 연구가 필요하겠지만, 선거제도의 변화가 정당중심인가 아니면 현행 유지인가에 따라서 비례성과 효과성은 다르게 나타날 것이다. 나아가 선거제도 변화가 아래로부터의 요구와 동원에 기초하는가 아니면 기성 정치권이 위기를 돌파하기 위한 방편으로 전개되는가에 따라서도 그 효과성은 다르게 나타날 것이다.

선거관리의 관점에서 한국의 선거제도는 단순하고 효율성을 높이는 방향으로 진화해 왔다. 반면 유럽과 일본은 국내적으로도 선거구의 크기가 다르고, 투표와 개표방식에서의 차이점을 보인다. 그럼에도 불구하고 선거에 대한 불신과 문제제기는 낮은 편인데, 이는 선거제도와 실행이 그 나라의 정치문화에 깊이 뿌리내리고 있음을 시사한다. 따라서 만약 서구의 복잡한 투개표 방식이 한국에 도입된다면, 혼란은 불가피할 것으로 보인다. 그럼에도 불구하고, 선거제도의 변화가 한국사회에 더 큰 긍정적 효과를 가져 온다면 그 변화 또한 불가피할 것이다. 이 과정에서 정치권은 선거제도의 변화와 관리의 책임을 선관위에 전담시키기보다는 서유럽의 사례에서 보듯이 시민사회와 정당이 함께 주도하고 실행하여 책임지는 선거관행을 도입하고 정착해야 한다. 이렇게 해야 하는 중요한 이유는 선거는 정치의 구성을 결정하고, 한국 선거는 최근의 논란에도 불구하고, 국내외적으로 높은 평가를 받아 왔다. 비서구권에서 한국만큼 높은 선거의 품질을 달성한 나라는 거의 없다는 점에서 한국민주주의와 선거는 일종의 국가브랜드 가치를 높이는 기제이다(Norris 2017). 따라서 선거제도 변화에 대한 논의는 정치적 효과와 더불어 한국의 선거와 민주주의를 신장한다는 관점에서 전개되고, 이를 통해서 한국정치가 한 걸음 발전하기를 기대한다.

〈참고문헌〉

한국어 학술 참고 문헌

- 경제희. 2011. “일본선거제도의 현황과 변천.” 미래정치연구. 창간호. pp59-92.
- 김용복. 2010. “일본 선거제도 개혁과 석패율 제도의 효과:한국에의 시사점.” 한국정치연구. Vol19. No3. pp313-339.
- 김육·김영태·서복경. 2011. 『미래지향적인 선거구제 개편방안에 관한 연구』 2011년도 중앙선거관리위원회 연구용역과제 보고서.
- 김유정. 2023. “일본 국회의원 선거제도.” 이슈와 논점. 2066호. pp1-4.
- 김종갑. 2016. “국회의원 비례대표선거 개방형 명부제의 특징과 시사점” 『NARS 현안보고서 제296호』 국회입법조사처.
- 김종갑·허석재. 2020. “국회의원 선거제도 개편논의와 대안의 모색.” 『NARS 입법·정책』 54호.
- 데이비드 파렐, 전용주 역. 2017. 『선거제도의 이해 Electoral Systems: A Comparative Introduction』 서울: 한울아카데미.
- 장선화. 2020. “스칸디나비아 정당명부식 비례대표제와 정당공천: 덴마크와 스웨덴 사례.” 『스칸디나비아연구』 제26호: 47-75.

영어 학술 참고 문헌

- Arter, David. 2006. *Democracy in Scandinavia: Consensual, Majoritarian or Mixed?* Manchester: Manchester University Press.
- Bergman, Torbjörn. 2003. “Sweden: From Separation of Power to Parliamentary Supremacy – and Back Again?”, in Kaare Strøm, Wolfgang C. Müller, and Torbjörn Bergman (eds.), *Delegation and Accountability in Parliamentary Democracies*. Oxford: Oxford University Press, 594-619.
- Behnke, Joachim. 2007. "The strange phenomenon of surplus seats in the German electoral system." *German Politics* 16(4).
- _____ 2014. “The New Electoral Law – or: Good Things Don't Always Come to Those Who Wait.” *German Politics*, 23(4).
- Bowler, Shaun, David M. Farrell, and Robin T. Pettitt. 2005. "Expert opinion on electoral systems: So which electoral system is “best”?." *Journal of Elections, Public Opinion & Parties* 15(1).
- Casal Bértoa, F. 2023. Database on WHO GOVERNS in Europe and beyond, PSGo. Available at: whogoverns.eu

- <https://whogoverns.eu/party-systems/electoral-disproportionality/>
- Curtis, Gerald. L. 1999. *The logic of Japanese politics: Leaders, institutions, and the limits of change*. Columbia University Press.
- DeSilver, D., 2018. "U.S. population keeps growing, but House of representatives is same size as in Taft era." Pew Research Center
- Eggers, Andrew C., and Alexander B. Fourniaies. 2014. "Representation and district magnitude in plurality systems." *Electoral Studies* 33:267-77.
- Gallagher, Michael. 1998. "The Political Impact of Electoral System Change in Japan and New Zealand, 1996." *Party Politics* 4. No. 2, 203-228.
- Hix, Simon, Rafael Hortala-Vallve, and Guillem Rimbau-Armet. 2017. "The Effects of District Magnitude on Voting Behavior." *The Journal of Politics* 79(1):356-61.
- Htun, Mala and G. Bingham Powell, Jr. eds. 2013. *Political Science, Electoral Rules, and Democratic Governance, Report of the Task Force on Electoral Rules and Democratic Governance*(American Political Science Association).
- Jääskeläinen, Arto. 2020. *The Finnish Election System: Overview*. Helsinki: Publication of the Ministry of Justice Finland.
- Katz, Richard S. 1997. *Democracy and Elections*. Oxford: Oxford University Press.
- KIESRAAD. 2009. *Elections and the election law: Electoral System*. The Hague; Colofon (Dutch electoral council)
- Kuusela, Kimmo. 1995. "The Finnish Electoral System: Basic Features and Developmental Tendencies." In *The Finnish Voter*, edited by Sami Borg and Risto Sänkiäho. Tampere: The Finnish Political Science Association.
- Lemon, Kristina. 2005. "The Swedish Election Authority: Independence vs. Government Control." (Strasbourg, June 16, 2005) European Commission for Democracy through Law (Venice Commission)
- Lijphart, Arend. 1994. *Electoral Systems and Party Systems: A Study of Twenty-Seven Democracies, 1945-1990*. Oxford: Oxford University Press.
- Lucardi, Adrián. 2019. "The Effect of District Magnitude on Electoral Outcomes: Evidence from Two Natural Experiments in Argentina." *British Journal of Political Science* 49(2):557-77.
- Michener, Gregory, Octavio Amorim Neto, and Jamil Civitarese. 2023. "The remoteness of democratic representation." *Party Politics* 29(1): 51-64.
- Norris, Pippa. 2017. *Strengthening Electoral Integrity*. New York, NY: Cambridge University Press.
- OSCE. 2022. "Sweden General Elections, 11 September 2022." *ODIHR(Office for Democratic Institutions and Human Rights) Needs Assessment Mission Report*. Warsaw: ODIHR

- Pukelsheim, Friedrich. 2019. "Bundestag der Tausend-Berechnungen zu Reformvorschlägen für das Bundeswahlgesetz." *Zeitschrift für Parlamentsfragen* 50(3).
- Riera, Pedro and Damien Bol. 2017. "Ticket-splitting in mixed-member systems: on the importance of seat linkage between electoral tiers." *West European Politics*, 40(3).
- Shugart, Matthew S. and Martin P. Wattenberg, 2001. *Mixed-Member Electoral Systems : The Best of Both Worlds?*, New York: Oxford University Press.
- Taagepera, Rein. 1972. "The size of national assemblies." *Social science research* 1(4): 385-401.
- Taagepera, Rein and Matthew S. Shugart. 1989. *Seats and Votes: The Effects and Determinants of Electoral Systems*. New Haven: Yale University Press.
- Umeda, Michio. 2021. "District magnitude and electoral mobilization: how uneven electoral systems shift the focus of campaign efforts by political parties." *Japanese Journal of Political Science* 22(2):57-71.
- Valmyndigheten (The Swedish Election Authority). 2012. *Elections in Sweden*. Solna: Valmyndigheten
(<https://aceproject.org/ero-en/regions/europe/SE/sweden-elections-in-sweden-guide/view>)
- von Schoultz, Å. Ann-Louise. 2018. Electoral Systems in Context: Finland. In *The Oxford Handbook of Electoral Systems* (pp.601-626). edited by Erik S. Herron, Robert J. Pekkanen, Matthew S. Shugart. Oxford: Oxford University Press.
- Wall, Alan. 2021. *Open List Proportional Representation: The Good, the Bad and the Ugly*. Stockholm: International IDEA
- Zittel, Thomas. 2018. "Electoral Systems in Context: Germany," in E. S. Herron et al. (eds.) *Oxford Handbook of Electoral Systems*, New York: Oxford University Press.

일본어 학술 참고 문헌

- 加藤秀次郎. 2003. 『日本の選挙: 何をえれば政治が変わるのか』. 中公新書.
- 山田真裕. 2009, 衆議院選挙制度改革の評価と有権者, 年報政治学, Vol 60 No. 1 pp. 62-78
- 小林良彰. 1994. 『選挙制度: 民主主義再生のために』. 丸善ライブラリ .
- 小林良彰. 2005. 政治改革の効果測定 -小選挙区比例代表並立制導入に伴う投票行動の変化と持

続-. 年報政治学, Vol 56 pp. 11-35

小林良彰. 2008. 『制度改革以降の日本型民主主義選挙行動における連続と変化』木鐸社。

名取良太. 2002. 選挙制度改革利益誘導政治, 選挙研究. vol 17. pp128-141.

朴詰熙. 2000. 『代議士のつぐられ方』. 文藝春秋社。

羽原清雅. 2007. 小選挙区制導入をめぐる政治状況—その決定に「理」は尽くされたか. 帝京社会学第 20号

웹사이트 및 신문기사

정효식·이수민. 2023. 「독일은 의원 100명 줄이는데, 한국은 50명 늘리기 추진」, 『중앙일보』, (3월 21일자).

ACE Project (The Electoral Knowledge Network). “Finland: Candidate Choice and Party Proportionality.”

Chan Sewell “Fearful of Hacking, Dutch Will Count Ballots by Hand” *The New York Times*. (Feb. 1. 2017)

<https://www.nytimes.com/2017/02/01/world/europe/netherlands-hacking-concerns-hand-count-ballots.html> (검색일: 2023. 07.23)

https://aceproject.org/main/english/es/esy_fi.htm (검색일: 2023.06.21.)

Deutscher Bundestag

<<https://www.bundestag.de/dokumente/textarchiv/2023/kw11-de-bundeswahlgesetz-937896>>

Electoral Reform Society. “How do Finland’s elections work?”

<https://www.electoral-reform.org.uk/how-do-finlands-elections-work/>
(검색일: 2023.06.22.)

How to Vote in Sweden. <https://howtovote.se/your-voting-card/> (검색일: 2023.06.28.)

IDEA(Institute for Democracy and Electoral Assistance) NEWS (2017/07/02)

<https://www.idea.int/news-media/news/can-netherlands-avoid-return-manual-vote-tallying-applying-open-data-principles> (검색일: 2023.07.21.)

Kansanedustajien paikkojen jako vaalipiirien kesken Fördelningen av riksdagsmandaten mellan valkretsarna

https://dvv.fi/documents/16079645/0/kansanedustajien_paikkojenjako_2022_11_01.htm/dea4b0c5-1b6b-410d-a855-5fda521e49d1?t=1667373575024
(검색일 2023.06.21.)

Le Monde with AFP. 2023. “Finland goes to the polls as far right aims to unseat PM Marin” *Le Monde* (June 21, 2023)

https://www.lemonde.fr/en/international/article/2023/04/02/finland-goes-to-the-polls-as-far-right-aims-to-unseat-pm-marin_6021436_4.html

Michael Gallagher <www.tcd.ie/Political_Science/people/michael_gallagher/index.php>

- NUGENT, CIARA. 2018. “What to Know About Sweden's 2018 Elections” TIME (SEPTEMBER 7, 2018)
<https://time.com/5389830/sweden-elections-far-right/>
Research.mysociety.org
<https://research.mysociety.org/sites/party-balance/national/areas/sweden/riksdag/> (검색일: 2023.06.28.)
- Parkinson, Gary. 2020. “Which European countries have the most (and fewest) female MPs?” CGTN (Aug 12, 2020)
<https://newseu.cgtn.com/news/2020-08-12/Which-European-countries-have-the-most-and-fewest-female-MPs—SPdKfIBQpq/index.html>
SverigesRadio
<https://sverigesradio.se/artikel/millions-of-votes-counted-and-recounted-to-establish-final-election-result> (검색일 2023.06.29.)
- Taylor, Adam. 2017. “With 28 parties running, Dutch votes have to use these really huge ballots.” The Washington Post (March 15, 2017)
<https://www.washingtonpost.com/news/worldviews/wp/2017/03/15/with-28-parties-running-dutch-voters-have-to-use-these-literally-enormous-ballots/>
- Tweede Kamer <https://www.houseofrepresentatives.nl/voting-0> (검색일: 2023. 07.24)
- YLE NEWS. 2022. “A really simple guide to Finland’s 2022 Country Council elections.” YLE NEWS (Jan 15, 2022) <https://yle.fi/a/3-12169468>
- VAALIT VAL (the elections website of the Ministry of Justice)
<https://vaalit.fi/en/electoral-districts> (검색일 2023.06.21.)
- Valmyndigheten (The Swedish Election Authority)
https://data.val.se/val/val_02/slutresultat/00R/00.html (검색일 2023.06.27.)
- 参議院. https://www.sangiin.go.jp/japanese/goiken_gositumon/faq/a10.html (검색일: 2023. 8.10)
- 東京都選挙管理委員会事務局.
<https://www.senkyo.metro.tokyo.lg.jp/election/senkyo-kouhou/sanngiin-kouhou/> (검색일: 2023. 8.10)
- 全国知事会.
https://www.nga.gr.jp/committee_pt/sp_committee/sougousenryaku/r04/1666932277993.html. (검색일: 2023. 8.10)
- 産経ニュース.
https://www.sankei.com/article/20230413-NVGEHPK4QBMEBLXC6IENSWWI34/?outputType=theme_localelection2023&outputType+e=theme_localelection2023. (검색일: 2023. 8.10)
- 産経ニュース.
<https://www.sankei.com/article/20230413-NVGEHPK4QBMEBLXC6IENSWWI>

[34/?outputType=theme_localelection2023&outputType+e=theme_localelection2023](#). (검색일: 2023. 8.10)

産経ニュース.

<https://www.sankei.com/article/20180226-X36KKCVXEZNXEHW7US55STXEY/>. (검색일: 2023. 8.10)

北海道新聞デジタル. <https://www.hokkaido-np.co.jp/article/720084>. (검색일: 2023. 8.10)

総務省. https://www.soumu.go.jp/main_content/000474614.pdf. (검색일: 2023. 8.10)

総務省. https://www.soumu.go.jp/senkyo/senkyo_s/news/touhyou/youbin/youbin01.html. (검색일: 2023. 8.10)

港区. <https://www.city.minato.tokyo.jp/senkan/kaihoyu.html>. (검색일: 2023. 8.10)

西日本新聞. <https://www.nishinippon.co.jp/item/n/367126/>. (검색일: 2023. 8.10)

朝日新聞.

<https://www.asahi.com/articles/ASQ8441XDQ83IPE005.html>. (검색일: 2023. 8.10)

朝日新聞.

https://www.asahi.com/articles/ASQ2X4DVMQ10PTIL01J.html?iref=pc_rellink_04. (검색일: 2023. 8.10)

NHK. <https://www.nhk.or.jp/senkyo/chisiki/ch18/20161108.html>. (검색일: 2023. 8.10)

NHK. <https://www.nhk.or.jp/senkyo/database/sangiin/knowledge-03/> (검색일: 2023. 8.10)

국회.

<https://www.assembly.go.kr/portal/bbs/B0000051/view.do?nttId=2095037&menuNo=600101&sdate=&edate=&pageUnit=10&pageIndex=1>. (검색일: 2023. 8.10)

한국리서치. <https://hrcopinion.co.kr/archives/25925>. (검색일: 2023. 8.10)

부록(Appendix)

1. 핀란드 선거관리위원회로부터 받은 이메일 답변

Q. How many staff members are typically required to effectively manage the election process and accurately count votes under the open-list PR system?

The constituency electoral committees begin counting the advance votes on election day on Sunday at 10.00. The brown ballot envelopes sent by the central municipal election boards are then opened and the ballots in them are counted. The goal is to have the advance votes counted so that the results of the advance voting are ready by 20.00 on election day. Before this, the constituency electoral committees are not allowed to reveal anything on how the counting is progressing.

Postal votes are counted together with advance votes.

Once the polling stations close at 20.00, the election boards begin a preliminary count of the votes cast on election day. The election board opens the ballot box, counts the ballots inside of it, and enters the number of votes cast for each candidate in an election record.

Immediately after this, the election board informs the central municipal election board of the number of votes received by each candidate, in other words the election results in the voting district in question. The central municipal election board then enters the results in the centralised calculation system that is part of the Election Information System Ministry of Justice. Finally, the election board seals the ballots in a parcel and delivers it to the constituency electoral committee immediately.

Preliminary election results are already known on the evening of election day. Once the polling stations close at 20.00, the results of the advance voting are published. Thereafter, preliminary calculations of election boards are entered in the Election Information System as soon as they are ready. The preliminary results of the elections are usually ready around 23.00.

The constituency electoral committees begin a recount of votes on the Monday following election day. The results of the recount must be ready no later than the next Wednesday, when the constituency electoral committees confirm the final election results in the electoral districts and issue credentials to the newly elected Members of Parliament.

There is total of 13 constituency electoral committees. Since the amount of eligible voters varies a lot between constituencies, total of assistive staff also varies. It is up to constituency electoral committees to decide how much they need assistive personnel. Each constituency electoral committee recruits not more than few hundred staff to conduct the counting of the votes.

In the previous parliamentary elections in 2023 there were approximately 2000 voting district. There is one election board for each voting district. Election board consists minimum of five persons to have quorum, but in practice, the deputy members are also present when the preliminary results are being counted. As the municipals get to decide the voting districts there is variation how many eligible voters there is per each voting district.

Election boards may also use assistant staff. The amount of ballots that need to be counted by election board varies. In every elections approximately half of ballots are casted during the advance voting period so election boards doesn't need to count those.

To see detailed information on voter turnout both on advance and

election day please see Information and Result Service by Ministry of Justice

(<https://tulospalvelu.vaalit.fi/indexe.html>)

For more detailed statistical information on elections please see Statistics Finland's website: <https://pxdata.stat.fi/PxWeb/pxweb/en/StatFin/> (choose County elections, European Parliamentary elections, Municipal elections, Parliamentary elections or Presidential Elections)

In addition, for general information on Finnish Elections please see Ministry of Justice's website on Elections: <https://vaalit.fi/en/frontpage> (in English)

Q. How do you recruit election staff members to oversee the election and count votes? Are they employed personnel or volunteers?

Ministry of Justice as the highest election authority is responsible for to oversee elections. Ministry of Justice does not count votes, confirm results or recruit staff as those are duties of independent local election authorities.

Local election authorities mentioned above are responsible for the counting of the votes and confirming results. They also are responsible for recruiting staff required to execute the counting of the votes.

All persons are employed personnel and are subject to liability for acts in office. There are no volunteers.

The constituency electoral committees are appointed by The Regional State Administrative Agency for five year periods. Both the members and

deputy member shall, insofar as possible, represent those political parties entered in the Party Register which in the previous parliamentary elections nominated candidates in the electoral district.

Before every elections local executive appoints election boards. Both members and deputy members of the election board, insofar as possible, represent those political parties entered in the Party Register which in the previous parliamentary elections nominated candidates in the electoral district in question. In municipal elections the members and deputy members shall represent the voter groups which in the previous municipal elections nominated candidates in the municipality.

Supervision is based on representation from different political groups as described above. The goal is to create so-called mutual supervision.

The Election Act also lays down provisions on right to polling representatives of parties, joint lists and constituency associations and persons authorised by them to be present when election authorities count the ballots or determine the election results.

In Finland, election observation can be carried out by election observers who represent Finnish or international election observation organisations and have been authorised by the Ministry of Justice. Election observers have the right to be present when election authorities referred to in the Election Act perform their duties.

A decision by which the election results have been confirmed is subject to appeal. Appeal may be submitted on the ground that elections (that includes all steps of vote counting and confirmation of the results) has not been held in proper order. However, these appeals are rare.

Q. Have you encountered any challenges or difficulties specifically related to managing the open-list PR system? If so, what were they, and

how were they addressed?

Similar open-list PR system in which the voter writes the candidate's number on the ballot has been in use in Finland's general elections (parliamentary, regional, municipal and elections to European Parliament) since 1950' and can be considered as a familiar and well-known system to a voter. With the open-list system voter needs to choose his or hers candidate and that helps to create and maintain direct voter-candidate relation. Some markings in the ballot can be difficult to interpret but that has not been seen as a major issue and the ratio of disqualified ballots is low (e.g. <1 % of votes in Parliamentary elections 2023).

Some studies suggests that some voters find it difficult to choose the preferable candidate and that is one of the reasons to low voting activity in certain groups.

2. 스웨덴 선거관리위원회로부터 받은 이메일 답변

Q. How many staff members are typically required to effectively manage the election process and accurately count votes under the open-list PR system?

In Sweden, the 290 municipalities are responsible for carrying out the elections. The Election Authority is the central election authority, assisting the municipalities and the electoral administration as a whole. The local electoral committees in the municipalities recruit the polling staff and train them, using training materials provided by us.

Q. Have you encountered any challenges or difficulties specifically related to managing the open-list PR system? If so, what were they, and how were they addressed?

Due to our ballot paper system, around 700 million ballot papers are printed for each general election, for an electorate of around 8.5 million people. While many countries have a single ballot system, Sweden's is based around party and candidate ballots, only three per cent of which were used to vote. Because of the number of ballot papers that need to be distributed, printing and distribution happen months before E-day. The Election Authority is currently proposing ways to amend our ballot paper system, and reduce the amount of ballots. Preferably, only one ballot per voters would be required.

The issue of open or closed lists is consequently heavily influenced by our ballot paper system. Some of the challenges we face in regards to open lists, are less like with a different ballot paper system.

As suggested above, previously in Sweden, any voter could add the name of any eligible candidate on any party list without their consent. These procedures were amended 2018. We have always had both closed and open lists, the amendments have restricted the open lists so that it is no longer possible to elect candidates that have not given their consent.

Parties that have registered their party name may opt to register their candidates to lock their lists. This means that voters are not able to add candidates to the list manually by writing the name of their preferred candidate on the ballot. Once the lists are locked, the party may not add any further candidate names, this option expires around five months before the election. This is because the authorities need time to print and deliver the ballots. The may however add further candidates to an open list, however, delivery of those ballots on the 45th day before E-day however, is not guaranteed. If the party does not register candidates by the deadline of five months before E-day, all party lists will be open. This means that voters may add the names of their

preferred candidate. The candidates elected must leave their written consent no later than two days before E-day to be able to hold office. Parties without a registered party name automatically have open lists as they cannot register candidates.

It is common for the parties to declare which candidates should be on their list, i.e close their lists (this applies to around 93% of the lists).

Again, a party may keep its list of candidates open, but nevertheless print the names of its candidates on the ballot paper. Candidates of such a ballot paper, are not required to give consent before the ballot paper is printed, but they must give consent at least two days before E-day in order to be elected. As soon as they have consented, voters can also see the candidature on the website val.se. One may also stand as a candidate for a party without the consent of the party. A prerequisite is that the party has not locked its list by registering all its candidates.

Our semi-open list system poses both strengths and weaknesses. There the obvious democratic component of more choice for the voter. It is however, hard for the parties to keep track of the two options regarding the lists. If they want an open lists there are some steps to be followed, whereas if they want closed lists they need to follow different procedures. The counting of ballots is also more complex. And as previously mentioned, a complete oversight of our ballot paper system would be needed to fully see the benefits or disadvantages of the lists.

2023년도 중앙선거관리위원회 연구용역보고서

「비례성과 대표성 보장을 위한 선거구제 개편 방안 실증 연구」

발행일 | 2023년 8월 31일

발행처 | 중앙선거관리위원회 법제과

주 소 | 경기도 과천시 흥촌말로 44

전 화 | 02-3294-8405

인 쇄 | 한국정치학회/금풍문화사

• 보고서 내용의 무단복제를 금함

(비매품)