

# 현행 국회의원선거제도의 비례성 증대방안\*

정연주\*\*

## 차 례

- I. 머리말
- II. 국회의원선거제도와 정당민주주의
- III. 비례대표선거와 평등선거의 원칙
- IV. 현행 비례대표선거제도의 문제점
  - 1. 결합방식의 문제
  - 2. 비례대표 의석수의 문제
  - 3. 비례대표제의 기능상실
- V. 개선방안
  - 1. 연동형 비례대표제의 도입
  - 2. 지역구의석과 비례대표의석의 비율조정 및 비례대표 의원정수 증원
  - 3. 비례대표명부작성과 선거구 문제
- VI. 맺는 말

\* 이 논문은 2016년도 성신여자대학교 학술연구조성비 지원에 의하여 연구되었음.

\*\* 성신여대 법대 교수.

접수일자 : 2017. 4. 27. / 심사일자 : 2017. 5. 27. / 게재확정일자 : 2017. 5. 31.

## I. 머리말

이 논문의 목적은 국회의원선거제도의 비례성 증대방안을 제시하는 것이다. 이는 현행 선거제도가 선거권자의 의사를 제대로 반영하지 못한다는 문제의식에서 출발한다. 즉 각 정당에게 유권자의 지지도에 비례하는 의석이 배분되지 못한다는 것이다. 이는 헌법상 평등선거의 원칙에 위배된다. 평등선거의 원칙은 대표의 정확성과 비례성을 요구한다.

이러한 비례성 증대방안은 주로 비례대표선거제도의 개혁을 중심으로 제시되는데, 비례대표선거제도는 정당투표를 전제로 한다. 따라서 정당투표를 통해 각 정당이 획득한 득표율에 비례한 의석을 해당 정당이 가져가도록 선거제도를 설계하는 것이 이 논문의 목적이다. 이러한 제도적 개혁을 통해 평등선거의 원칙을 실현하고, 결국 진정한 민주주의를 실현하자는 것이다.

이러한 문제점을 개선하고자 2015년 2월 중앙선거관리위원회는 독일식에 가까운 권역별 ‘연동형 비례대표제’를 제안했다. 즉 전국을 서울, 부산-울산-경남, 인천-경기-강원, 대구-경북, 광주-전북-전남-제주, 대전-세종-충북-충남의 6개 권역으로 나누고, 국회의석을 지역구 200석, 비례대표 100석으로 조정하면서 양자를 지금처럼 상호 아무 관련성이 없는 단순한 병립식이 아니라 연동형으로 결합시키는 방식이다. 이러한 개선방안은 비례대표제의 활성화를 통해 대표의 정확성과 비례성을 증대시킨다는 점에서 현행 제도 보다는 진일보한 내용이라고 평가할 수 있다. 그러나 권역별 선거구제의 문제, 의원정수의 문제, 지역구의석과 비례대표의석의 비율문제 등 동의하기 어려운 점이 다수 존재한다. 따라서 이러한 미흡한 추가적 문제점까지 고려한 보다 근본적인 개혁방안이 요구된다.

결론적으로 이 논문의 골자는 비례대표의석을 대폭 늘리고, 현행 지역구선거와 비례대표선거의 결합방식을 연동형으로 전환하면서 양자의 의석비율을 개혁하자는 것이다.

## II. 국회의원선거제도와 정당민주주의

주지하는 바와 같이 현대사회가 요구하는 민주주의는 정치적 다원성을 바탕으로 하는 다원적 민주주의라고 할 수 있다. 그리고 이 다원적 민주주의는 소수보호를 그 전제로 한다. 그런데 다원적 민주주의는 주로 정당을 통해 이루어 질 수밖에 없다.<sup>1)</sup> 따라서 다원적 민주주의는 정당정치와 정당분위의 선거 및 복수정당제를 바탕으로 하는 정당민주주의를 그 근간으로 하고 있다. 이를 위해 헌법 제8조 제1항도 복수정당제를 보장하고 있다.<sup>2)</sup>

이처럼 정책의 개발, 국민의사의 국정예의 반영, 민의의 형성과 결집, 인재의 발굴, 중앙과 지방의 매개, 국정통제, 책임정치의 실현 등은 대부분 정당을 통해 이루어지며, 특히 정치·사회적으로 취약한 신진·소수세력의 정치 및 선거에의 참여는 주로 정당을 통해 실현 가능하다는 점에서 정당민주주의는 정치적 다원성과 소수보호를 핵심적 가치의 하나로 하고 있다. 다수의 의사만이 존중받아야 할 의사는 결코 아니다. 따라서 정당민주주의가 성공하기 위해서는 소수보호를 전제로 다양한 국민의 의사가 굴절없이 국정에 반영될 수 있는 여건이 마련되어야 하고, 이러한 여건을 마련하기 위해서는 바로 정당투표를 바탕으로 하는 비례대표선거제도가 그러한 기능을 완수할 수 있는 제도적 장치로 설계되어야 한다. 그리고 이는 각 정당에게 국민의 지지도에 비례적인 의석수가 배분될 것을 전제로 한다. 그런데 현행 선거제도는 그런 점에서 상당한 문제점을 가지고 있다. 즉 현행 비례대표선거제도는 국민의 의사의 굴절없는 반영과 비례적인 대의, 기능대표 내지 전문가 대표, 소수보호, 정당민주주의의 활성화, 그리고 왜곡된 선거구제의 문제나 사표의 양산 및 선거구간의 인구편차 문제 등 다수대표선거제가 가지는 여러 가지 단점의 보완 등 다양한

---

1) 다원적 정치의사형성과정에서의 정당의 기능에 대하여 장영수, “지방자치와 정당, 정당과 헌법질서”, 「심천 계획열박사 화갑기념논문집」, 1995, 342쪽 이하.  
2) 이러한 복수정당제를 통한 정당민주주의와 다원적 민주주의의 실현에 대하여는 정연주, “1인 1표 국회의원선거제도의 위헌성”, 「헌법논총」 제13집, 헌법재판소, 2002. 12, 529쪽 이하 참조.

장점과 특성을 살리지 못한다는 것이다. 구체적으로는 비례대표의석수가 제기능을 발휘하기 불가능할 정도로 너무 적다. 그리고 현행의 지역구선거와 비례대표선거의 단순 병립식 결합방식으로는 각 정당의 지지도에 비례적인 의석배분이 어렵고, 결과적으로 다수정당에 유리하고 소수·신생 정당에게 불리하며, 다원적 민주주의 및 정당민주주의의 이념과 조화되기 어렵고, 결국 비례성과 표의 등가성 등 평등선거의 원칙을 실현하기 어렵다.

### Ⅲ. 비례대표선거와 평등선거의 원칙

헌법 제41조 제1항은 “국회는 국민의 보통·평등·직접·비밀선거에 의하여 선출된 국회의원으로 구성한다.”라고 규정함으로써 평등선거의 원칙을 천명하고 있다. 이에 따라 선거제도에 있어서는 제1차적·원칙적으로 평등선거의 원칙이 관철되어야 하고, 그럴 때 비로소 대표의 정확성과 지지도에 비례하는 의석배분이 실현된다.

주지하는 바와 같이 평등선거의 원칙은 선거의 기본원칙 중 하나로서 투표의 산술적 계산가치의 평등과 투표의 성과가치의 평등을 의미한다.<sup>3)</sup> 오늘날 선거제도에서 주로 문제가 되는 것은 투표의 성과가치의 평등인데, 이는 선거인의 투표가치가 동등한 가치로 평가되고, 대표자선정이라는 선거결과 내지 대의기관구성에 동등한 영향력을 행사할 수 있을 것을 요구한다.<sup>4)</sup> 이 원칙은 모든 선거인에게 1인 1표(one man, one vote)를 인정함을 의미할 뿐만 아니라, 투표의 성과가치의 평등, 즉 1표의 투표가치가 대표자 선정이라는 선거의 결과에 대하여 기여한 정도에 있어서도 평등하여야 함(one vote, one value)을 의미한다. 이 원칙에 따라 정당투표를 바탕으로 하는 비례대표선거제도에 있어서는 당연히 정당투표를 통해 나

3) 평등선거의 원칙에 대하여 정연주, “독일의 선거제도와 우리 선거제도의 문제점”, 「인권과 정의」 제177호, 대한변호사협회, 1991. 5, 26쪽 이하; Maunz, in: Maunz/Dürig, Grundgesetz Kommentar, Art. 38, Rdnr. 48f.; Jarass/Pieroth, Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland, Art. 38, Rdnr. 6; v. Münch, in: v. Münch(hrsg.), Grundgesetz-Kommentar, Art. 38, Rdnr. 45ff.; Stern, Das Staatsrecht der Bundesrepublik Deutschland, Bd. I, 2. Aufl., S. 304ff.; BVerfGE 5, 148(157); 12, 73(77); 16, 130(138ff.); 86, 84(91) 참조.

4) 정연주, 앞의 글, 26쪽 이하.

타난 선거인의 지지도가 의석배분에 비례적으로 반영되어야 하고, 그렇지 못할 경우 이는 평등선거의 원칙에 위반되며, 결국 비례대표제를 실시하는 의미를 퇴색시키는 것이다.

#### IV. 현행 비례대표선거제도의 문제점

##### 1. 결합방식의 문제

우리 국회의원선거제도는 지역구선거와 비례대표선거의 결합형이다. 현행 선거제도의 유형과 관련하여 헌법 제41조 제3항은 “국회의원의 선거구와 비례대표제 기타 선거에 관한 사항은 법률로 정한다.”고 규정하여 선거유형에 관한 구체적인 것은 법률에 위임했고, 이에 따라 공직선거법 제21조 제2항은 “하나의 국회의원지역선거구에서 선출할 국회의원의 정수는 1인으로 한다.”라고 규정하고 있고, 동법 제146조 제2항은 “투표는 직접 또는 우편으로 하되, 1인 1표로 한다. 다만, 국회의원선거, 시·도의 원선거 및 자치구·시·군의원선거에 있어서는 지역구의원선거 및 비례대표의원선거마다 1인 1표로 한다.”라고 규정하고 있으며, 비례대표국회의원의 의석의 배분방식과 관련하여 동법 제189조는 “① 중앙선거관리위원회는 비례대표국회의원선거에서 유효투표총수의 100분의 3 이상을 득표하였거나 지역구국회의원총선거에서 5석 이상의 의석을 차지한 각 정당(이하 이 조에서 "의석할당정당"이라 한다)에 대하여 당해 의석할당정당이 비례대표국회의원선거에서 얻은 득표비율에 따라 비례대표국회의원의 의석을 배분한다. ② 제1항의 득표비율은 각 의석할당정당의 득표수를 모든 의석할당정당의 득표수의 합계로 나누어 산출한다. ③ 비례대표국회의원의 의석은 각 의석할당정당의 득표비율에 비례대표국회의원 의석정수를 곱하여 산출된 수의 정수의 의석을 당해 정당에 먼저 배분하고 잔여의석은 소수점 이하 수가 큰 순으로 각 정당에 1석씩 배분하되, 그 수가 같은 때에는 당해 정당 사이의 추첨에 의한다. 이하 생략”라고 규정하여, 결과적으로 소선거구 다수대표제의 지역구선거와 비례대표제의 단순한 병립식, 즉 지역

구대표와 비례대표를 독립적으로 선출하는 병립형이고, 비례대표의석의 경우 유효투표총수의 100분의 3 이상을 득표하였거나 지역구국회의원총선거에서 5석 이상의 의석을 차지한 각 정당에게만 의석을 배분하는 봉쇄조항을 두었으며, 의석할당은 일종의 이른바 헤어니마이어식의 할당방식으로 이루어진다고 볼 수 있다.

그런데 이러한 결합방식은 앞서 언급한 바와 같이 정당에 대한 지지도에 비례적인 의석배분을 어렵게 하여 진정한 비례대표제의 기능을 살리기 어렵고, 평등선거의 원칙과 조화되기 어려우며, 결과적으로 굴절없는 민의의 반영과 정치적 다양성 및 소수보호를 핵심으로 하는 다원적 민주주의와 정당민주주의의 이념을 약화시킬 수 있다.<sup>5)</sup>

## 2. 비례대표 의석수의 문제

### (1) 현행 공직선거법상의 의석수

의원정수와 관련하여 헌법 제41조 제2항은 “국회의원의 수는 법률로 정하되, 200인 이상으로 한다.”로 규정하여 의원정수가 200인 이상으로 하고 구체적인 숫자는 법률에 위임했으며, 국회의 의원정수를 규정한 현행 공직선거법 제21조 제1항은 “국회의 의원정수는 지역구국회의원과 비례대표국회의원을 합하여 300명으로 한다.”고 규정하여 현재 총 300명이다. 그리고 공직선거법 「별표1」 국회의원지역선거구구역표에 지역구 253석으로 규정하고 있어 결과적으로 국회는 지역구 253석, 비례대표 47석으로 구성되어 있다. 두말할 것도 없이 비례대표 47석으로는 비례대표 선거제도의 기능을 달성하기가 사실상 불가능하다.

5) 참고로 1970년대 이후에 민주화가 되면서 선거제도를 만든 국가들 중에서 우리같은 선거제도를 가진 나라는 찾아보기 어렵다. 1970년대에 민주화가 된 스페인, 포르투갈의 경우, 국회의원선거제도는 정당득표율에 따라 국회 의석을 배분하는 비례대표제선거제도(연동형 비례대표제)를 택했다. 1980년대에 민주화가 된 중남미의 우루과이, 브라질같은 국가도 마찬가지였다. 한편 영국의 국회의원선거제도는 지역구에서 1등하면 당선되는 소선거구제였지만, 1990년대에 영국으로부터 자치권을 획득한 영국의 스코틀랜드, 웨일즈의 선택은 달랐다. 이들 지방에서는 자치의회선거제도로 정당득표율에 따라 의석을 배분하는 연동형 비례대표제를 택했다. 하승수, 국회 다수파가 늘 '기득권-남성-고령'인 까닭?, [프레시안 뷰] 첫 단추는 선거법 개혁, 2017. 2. 4. 참조.

## (2) 의원정수와 법률유보의 원칙

한편 지역구의석수를 ‘별표’의 형식으로 규정하는 것은 형식적으로는 법치주의원리를 준수한 것으로 볼 수 있지만, 매 선거시마다 지역구의석수와 비례대표의석수와의 의석결합비율이 달라지는 것은 그 자체 법적 안정성과 예측가능성의 측면에서 바람직하지 못하다. 그리고 이는 비례대표선거제도 내지 비례대표의원을 경시하고 있다는 것을 암시한다고도 볼 수도 있다. 즉 우리 국회의원선거제도와 국회의 기능면에서 지역구선거와 지역구의원이 주이고, 비례대표선거와 비례대표의원이 보조적이라는 인상을 주기에 충분하고, 실제의 국정운영에 있어서도 그런 점을 부인하기 어렵다. 따라서 후술하는 바와 같이 비례대표의석수를 늘리되, 결합방식의 유형과 양자의 의석비율을 공직선거법 - 별표가 아닌 - 본문에 명시하는 것이 요구된다. 그것이 앞서 언급한 법적 안정성과 예측가능성의 측면에서 뿐 아니라, 선거제도가 통치구조의 구성과 작용에 관한 본질적인 사항이자 선거권과 피선거권이라는 기본권의 본질적인 사항이라는 점에서 법치주의원리, 특히 법률유보의 원칙의 정신에 보다 더 부합된다고 하겠다.

## 3. 비례대표제의 기능상실

비례대표제는 다수대표제에 비하여 대표의 정확성과 지지도에 상응하는 비례적인 의석확보, 사표방지, 선거구획정의 문제점 해소, 소수보호, 전문가정치 실현 등의 장점을 가지고 있다고 평가된다. 그런데 우리의 선거제도는 정당투표를 바탕으로 한 비례대표제를 도입했음에도 불구하고 이러한 장점을 제대로 살리지 못하고 있다. 이는 앞서 언급한 우리 선거제도의 문제점에서 기인하는 것이다.

다른 한편 실제 비례대표의원의 대의활동도 소기의 목적을 달성하지 못하고 있다는 사실을 다음과 같은 현상에서도 엿볼 수 있다. 이 역시 앞서 언급한 비례대표선거제도의 문제점에서 상당부분 기인하는 것으로 평가될 수 있다.

첫째, 정치현실에서 비례대표의원은 국민의 대표이자 국민에 대한 봉사

자가 아니라 감투를 나눠쓰고 특혜를 받는 곳이라는 인식이 있음을 부인하기 어렵다. 고유의 역할이 없고 한번만 하거나 돌아가면서 하거나, 건너가는 자리로 인식되는 비례대표의원직이 올바른 국민의 대표 역할을 하기는 어렵다. 이는 곧 국회의원 전반에 대한 인식을 저하시킨다.

둘째, 비례대표마저 지역대표의 중간단계로 만들어버림으로써 국회 전체를 지역대표성으로 채우는 결과를 낳게 만든다. 지역대표성은 정치적으로 고려되어야 할 요소 중 하나이지만, 헌법상 원칙적으로 국회의원은 지역구의원이나 비례대표의원 모두 자유위임의 원칙하에서 국민과 국가 전체를 대표하는 것이다. 그리고 추가로 지역대표성 외에 계층대표와 직능대표성 등도 고려해야 한다는 점에서 이러한 현상은 문제가 있다.

셋째, 가뜩이나 심각한 양극화와 불평등 문제를 국회가 치유하기는커녕 더욱 악화시키는 우를 범할 수 있다. 지역구선거에서 소상공인과 비정규직 등 취약계층이나 소수·신진세력은 유력한 후보를 배출하거나 다수의 지지를 획득하기 어려운 것이 현실이다. 이러한 문제들을 해결하는 것이 비례대표제의 기능 중 하나인데, 현실은 이러한 소기의 목적을 달성하지 못하고 있다.

그 결과 실제로 국회와 정당 내부에서 비례대표의 역할이 과소평가되고, 이에 따라 국민들의 평가도 비판적으로 되는 악순환을 겪고 있다고 볼 수 있다. 현실에 있어 비례대표는 독자적이고 지속적인 역할을 인정받지 못하고, 일회성 인물영입 수단이나 한번만 하고 물러나야 하는 자리로 받아들여지고 있으며, 국회 내에서도 열위의 지위로 평가되면서 이후 지역구 국회의원이 되기 위한 징검다리 정도로 인식되고 있다. 아울러 비례대표 국회의원들 역시 이러한 잘못된 인식과 관행을 인정하면서 임기의 절반은 초선비례로 갖은 일을 하다가 임기후반에는 출마지역을 정하고 지역구 출마를 하기 위한 활동으로 의정활동 자체를 변화시키는 것을 당연하게 받아들이기도 한다.<sup>6)</sup>

---

6) 전순옥, “비례대표는 ‘감투 나눠먹기’가 아니다!”, 『프레시안』, 2016. 2. 26.



## V. 개선방안

### 1. 연동형 비례대표제의 도입

#### (1) 현행 제도의 내용과 현실

앞서 언급한 바와 같이 현행 제도는 지역구의석과 비례대표의석이 각각 별개로 고정된 형태로서 일본의 병립식<sup>7)</sup>과 유사하다. 병립식은 앞서 언급한 바와 같이 비례대표의석수와 지역구 다수대표의석수가 별도로 정해지고 양자가 독립하여 결합한 것으로서 의석배분에 있어서도 양자가 각각 이미 고정적으로 정해진 의석을 별도로 배분하게 된다. 즉 제1표에 의하여 지역구당선자가 정해지고, 제2표에 의하여 비례대표당선자가 정해진다. 따라서 독일식 연동형에서와는 달리 초과의석이 발생할 가능성이 없다.<sup>8)</sup> 이 제도는 상이한 선거제도의 물리적 결합으로서 절반의 비례대표효과만을 가진다고 볼 수 있지만, 다른 한편 연동형과 비교해 볼 때 다수세력의 형성에 유리하고 제1당 내지 대정당에게 유리하다고 평가된다. 실제로 1996년 일본의 중의원선거에서 제1당인 자민당은 다수대표선거에서의 득표율 38.6%, 비례대표선거에서의 득표율 32.8%로 총 47.8%의 의석을 차지했다.

우리의 경우 현재 전체 의석 중 지역구의석이 253석인데 비례의석이 47석에 불과해 비례성이 매우 낮은 수준이다. 그러나 보다 근본적인 문제점은 우리와 같이 지역구와 비례대표를 병립식으로 결합시킨 선거제도는

---

7) 일본의 중의원의원선거제도는 1994년 중선거구제에서 소선거구 다수대표제와 정당명부식 비례대표제의 - 1인 2표제 - 병립식으로 개정되었다. 이에 따라 총 500석의 중의원의석 중 300석은 소선거구 다수대표제로 지역구에서 선출되고, 나머지 200석은 11개의 권역별로 비례대표제에 의하여 선출된다. 지역구의석 300석과 비례대표의석 200석은 각각 별개로 고정되어 있고, 정당명부는 후보자순위가 고정되어 있는 고정명부로서 각 권역별로 작성되고, 비례대표의석은 각 권역별로 각 정당의 득표율에 따라 배분된다. 그리고 비례대표의석의 배분에는 지역구선거에서 5석 이상의 의원을 당선시켰거나, 제2표에 의한 총 유효투표수 중 2% 이상의 득표율을 올린 정당만이 참여할 수 있도록 저지조항을 마련했다. 한편 지역구선거와 정당명부에 의한 비례대표선거에의 중복입후보를 허용하고 있다.

8) 초과의원문제에 대하여는 후술함.

비례성이 낮을 수밖에 없다는 것이다. 비례성을 결정하는 요인이 전적으로 비례대표 의석수에 달려있기 때문이다.

실제로 지난 2016년 총선결과를 비례성을 나타내는 이득률<sup>9)</sup>로 살펴보면, 새누리당 1.17(42.20/36.01), 더민주당 1.55(42.60/27.45), 국민의당 0.46(13.10/28.75), 정의당 0.27(2.10/7.78)로 이득률이 매우 낮다.

그런데 지역구의석과 비례대표의석의 비율을 1:1로의 조정하는 경우에도 병립식을 고수하는 한 이러한 이득률은 크게 개선되지 않는다. 의석비율을 1:1로의 조정한 병립식을 2016년 총선에 적용할 경우 이득률로 보면, 여전히 새누리당과 더불어민주당은 각각 1.10, 1.33으로 과대대표되고, 국민의당과 정의당은 각각 0.68과 0.55로 심각한 과소대표를 보인다.<sup>10)</sup>

## (2) 연동형 도입의 필요성

지역구의석과 비례대표의석의 결합방식 중 연동형은 지역구선거와 비례대표선거의 당선인 결정을 연동하는 방식으로 정당이 얻은 득표율로 먼저 각 정당이 획득할 전체 의원총수를 결정하고, 당선인은 먼저 지역구 의원, 그 다음이 비례대표의원의 순으로 채우는 방식이다. 따라서 연동형에서는 각 정당의 지지도에 따른 의석배분이 가능해 대표의 비례성과 정확성이 실현될 수 있다.

결국 비례성 증대를 위해서는 비례의석의 비율도 확대해야 하지만 보다 근본적으로는 양자의 결합방식을 연동형으로 변경해야 한다. 즉 효율성의 측면에서 보면 비례대표의석 확대보다 독일과 같은 연동형으로의 전환이 훨씬 효율적이다. 예컨대 현행의 병립식에서 연동형으로 전환하면 비례대표의석의 비율을 지역구의석의 1/4로만 늘려도 병립식에서 비례대표의석의 비율을 지역구와 동수(1:1)로 설정했을 때보다 더 높은 비례성을 나타낸다. 이를 지난 2016년 총선에 적용하여 이득률로 보면, 4:1의 연동형에서는 새누리당과 국민의당, 정의당의 경우 0.90 내지 0.92의 이득률

9) 이득률은 의석점유율을 득표율로 나눈 값으로 이득률이 1에 근접할수록 비례성이 높다. 1보다 낮으면 과소대표, 1보다 높으면 과대대표된다.

10) 김종갑·이정진, “독일식 비례대표제의 도입논의와 고려사항”, 「이슈와 논점」 제 1245호, 국회입법조사처, 2017. 1. 13, 3쪽.

로서 높은 비례성을 보이고, 더불어민주당의 과대대표도 1:1의 병립식에 서보다 완화되는 것으로 나타난다(1.33→1.22).<sup>11)</sup>

참고로 독일의 연동형 비례대표제의 경우 각 정당의 총의석수가 정당 명부에 대한 제2투표의 결과 획득한 득표율에 따라 정해진다. 즉 1차적으로 각 정당이 차지할 수 있는 총 의석수가 연방을 단위로 각 정당이 획득한 제2표의 유효득표율에 따라 배분되는 것이다. 이렇게 연방차원에서 각 정당에 배분된 의석수가 다시 각 정당의 주명부로 - 역시 유효득표율에 따라 - 재분배된다.<sup>12)</sup> 이처럼 연동형의 경우에는 각 정당이 차지할 수 있는 - 지역구의석과 비례대표의석을 모두 포함하여 - 총 의석수가 이미 정당투표인 제2표의 득표율에 따라 정해지므로 독일식은 비례대표제의 기본바탕위에 지역구선거를 통한 인물선거적 요소를 혼합한 것이라고 할 수 있다. 이 연동형이 병립식에 비하여 비례성, 즉 득표율과 대표율의 일치 내지 대표형성의 정확성, 평등선거의 원칙, 소수·신진·개혁세력의 의회진출가능성, 정당민주주의와 다원적 민주주의 등의 관점에서 보다 합리적이고 비례대표제의 기본취지에 부합된다. 물론 의회의 안정된 다수세력의 형성이라는 측면에서는 병립식이 효과적이라고 볼 수도 있으나, 연동형을 취한다고 해서 반드시 군소정당이 난립하고 의회의 다수세력형성이 어려운 것도 아니고, 설사 다수정당이 난립하고 여소야대현상이 나타난다고 하여 반드시 국정의 혼란이 오는 것도 아니다. 이러한 문제는 선거제도와 직결되는 또는 선거제도만을 유일한 원인으로 하는 것이 아니며, 여러 다양하고 복잡한 요소들과 관련되는 문제이고, 이를 독일 등 여러 국가의 예에서도 알 수 있다. 따라서 정당투표를 바탕으로 한 1인 2표제에 의한 비례대표제의 경우 진정한 비례대표제의 특성을 살리고, 선거 및 정치제도개혁의 취지도 살리려면 독일식 연동형을 채택해야 한다고 본다.

11) 이득률 새누리당 0.92(33.10/36.01) 더민주당 1.22(33.40/27.45) 국민의당 0.92(26.40/28.75) 정의당 0.90(7.00/7.78). 김중갑·이정진, 앞의 글, 3쪽.

12) 독일 연방의회는 경우 지금까지는 총 323개의 소선거구에서 1명씩 선출되는 지역구 의원과 16개주별로 정당명부식 비례대표제에 의해 선출되는 328명을 합쳐 656명으로 구성되었다(§1 BWG). 그러나 선거법개정으로 2002년 가을에 실시된 연방의회 총선에서는 각각 299석으로 줄어 총 598명으로 구성되게 된다(Art. 1 Nr. 1 des 13. Ges. z. Änd. des BWG v. 15.11.1996 - BGBl. I S. 1712).

그런데 독일식 연동형 비례대표제의 경우 특정정당의 지역구선거에서 차지한 의석수가 그 정당의 제2표의 득표율에 따라 획득한 총 의석수보다 많을 때 소위 초과의석(Überhangmandate)이 발생하는데, 결과적으로 그 수만큼 의회의 총 의석수가 늘어나게 된다.<sup>13)</sup> 왜냐하면 각 정당에 대한 의석배분순서는 먼저 지역구의석이고 그 다음이 비례대표의석을 채우는 방식인데, 만일 그 해당 정당이 이미 차지한 지역구의석수가 그 정당에게 배분된 총 의석수보다 많을 때는 추가 배분될 비례대표의석이 당연히 없게 되고, 그 정당이 이미 획득한 지역구의석은 모두 인정되므로 그 정당에게 배분된 총 의석수를 초과한 지역구의석수 만큼 불가피하게 의회 총 의석수(의원정수)가 늘어나게 된다. 이러한 초과의석은, 예컨대 어떤 특정주에서의 선거참여율이 전체의 평균치보다 현저히 낮을 때, 또는 어떤 정당이 자신의 지역구의석을 모두 극소수의 상대적 다수로서만 - 다른 정당은 매우 큰 다수로서 획득한 것에 비하여 - 획득할 때 발생된다고 볼 수 있다. 일반적으로 초과의석의 발생은 의회의 다수형성이나 정당구도에 커다란 영향을 미치지 못하는 것으로 평가된다.

## 2. 지역구의석과 비례대표의석의 비율조정 및 비례대표 의원정수 증원

### (1) 지역구의석과 비례대표의석의 비율조정

여기서 소선거구 다수대표의석수와 비례대표의석수의 비율이 문제될 수 있다. 이는 제1당의 안정의석 확보에 영향을 줄 수 있는데, 일반적으로 소선거구 다수대표의석수가 많을수록 제1당에게 유리하다고 평가된다. 따라서 정국안정을 중요시한다면 지역구의석수를 높여야 할 것이고 대표형성의 정확성을 피하려면 비례대표의석수를 높여야 할 것이다. 앞서 언급한 바와 같이 중앙선관위는 국회의석을 지역구 200석, 비례대표 100석의 2:1의 비율로 조정하는 개선안을 제안한 바 있다.

13) 독일에 있어서 초과의석에 대하여 자세한 것은 Schreiber, Handbuch des Wahlrechts zum Deutschen Bundestag, Carl Heymanns, 6. Aufl., 1998, S. 158ff.

그런데 연동형을 취한다면 비례대표제와 다수대표제와의 결합효과를 극대화시키고 과도한 초과의석의 발생을 방지하기 위하여 의석비율이 1:1이 되는 것이 이상적일 것이다. 즉 연동형의 도입으로 인한 대표의 비례성 증대와 표의 등가성 강화를 위해서, 그리고 연동형의 도입으로 야기되는 부작용의 일종인 초과의석의 발생을 억제하기 위해서는 양자의 의석비율이 1:1이 되는 것이 합리적이다. 이처럼 지역구의석과 비례대표의석의 비율이 1:1인 모범적인 사례가 바로 독일이다. 따라서 우리의 경우도 만일 연동형 비례대표제를 도입하면 독일처럼 비례대표의석의 비중을 확대하고 양자의 비율을 1:1로 조정하면 초과의석의 발생가능성을 낮출 수 있다.<sup>14)</sup>

독일식 연동제를 2016년 총선에 도입했을 때 초과의석의 발생가능성을 예측해보면 지역구와 비례대표의 비율이 1.62:1(253석:156석)이 될 때까지는 초과의석이 발생하는 것으로 나타난다. 더불어민주당의 배분의석은 109석으로 지역구에서 얻은 110석보다 1석 적어 초과의석이 1석 발생한다. 이 초과의석을 차단하기 위해서는 총 배분의석을 409석에서 410석으로 1석 늘려야 한다. 배분의석이 410석일 때 비로소 더불어민주당의 배분의석이 110석이 되어 초과의석이 더 이상 발생하지 않는다. 결국 독일식 비례대표제의 장점으로 알려진 ‘득표 대비 의석점유의 완전비례상태’가 되도록 하기 위해서는 5.38:1인 현행 비율을 최소한 1.62:1(253:157)까지 확대해야 한다는 뜻이 된다.<sup>15)</sup>

앞서 언급한 바와 같이 실제로 독일의 경우 왕왕 초과의석이 발생한다. 그러나 그 원인 중 하나는 후술하는 바와 같이 독일이 각 주별 비례대표 명부를 작성하기 때문이다. 이는 독일이 연방국가이기 때문이라고 하겠다. 따라서 연동형 비례대표제를 도입하더라도 전국단위 비례명부제를 취한다면 초과의석의 발생가능성을 더욱 낮출 수 있다.

결국 지역구와 비례대표의 비율을 1:1로 하고, 더욱이 후술하는 바와 같이 비례대표명부작성을 전국단위로 한다면 초과의석의 발생가능성은

14) 김종갑, 독일의 선거제도 개혁논의와 한국에의 시사점, 「이슈와 논점」 제1283호, 국회의원법조사처, 2017. 3. 17, 2쪽.

15) 김종갑, 앞의 글, 4쪽.

사실상 없다고도 볼 수 있다.

## (2) 비례대표의원정수의 대폭적 증원

그런데 이러한 의석비율의 조정은 현행 의원정수하에서는 필연적으로 지역구의석의 대폭적인 축소를 수반한다. 그런데 이는 현재의 정치현실에 비추어 사실상 불가능하며, 다른 한편 만남을 무릅쓰고 굳이 지역구의석의 대폭적인 축소를 밀어붙일 필요성도 없다. 지역구의석의 소폭적인 축소와 전체 의원정수의 증원이 대안이다. 그런데 의원정수의 확대는 많은 반대에 부딪힌다. 우선 예산상의 문제가 따른다. 아울러 국민들 대다수가 반대한다. 특히 국민들로부터 외면받는 국회의원들의 낮은 신뢰도가 큰 원인이다. 그동안 국회가 국민의 대의기관으로서 제기능을 하지 못했기 때문이다. 이는 여론조사결과가 보여준다. 2016년 7월 다섯째주 한국갤럽의 정례 여론조사에서 국회의원 정수문제에 대한 설문조사를 한 결과 57%는 줄여야 한다, 29%는 현재 적당하다고 답변했다. 86%가 반대한 것이다. 늘려야 한다는 건 7%에 불과했다.

### 1) 현행 의원정수의 문제점

그런데 다른 한편 현재의 의원정수로는 국회의 기능을 다하기 어렵다. 실제 1987년 이래 고정된 의원정수는 급증한 국정과제에 대한 국회의 대처능력을 현저히 약화시킨다. 예컨대 400조원에 육박하는 국가예산을 겨우 300명의 의원이 심사한다는 것은 불가능에 가깝다. 그러기에 북한 국방비의 255배를 지출하고도 남북 대치 상황에서 북한 잠수함의 소재조차 파악하지 못했던 사태를 국회가 제대로 통제하지 못하게 된다. 재벌과 대기업의 횡포에 내몰린 노동자와 소상공인과 청년들이 절망의 하소연을 하는 현장에 국회의원 한 사람 나오지 않는 기막힌 현실도 여기서 파생한다. 그래서 의원의 증원과 비례대표의 확대는 가장 절실한 정치 과제가 된다.<sup>16)</sup>

앞서 언급한 바와 같이 선관위의 개선안은 현행처럼 국회의석을 지역

16) 한상희, “그래도 국회의원 수는 늘려야 한다”, 경향신문, 2015. 9. 13.

구 200석, 비례대표 100석의 총 의석수 300석을 유지하고 있다.

## 2) 의원정수확대의 필요성

의원정수의 확대는 다음과 같은 효과를 가져온다.

첫째, 국민의 대표성이 강화된다. 의원정수가 부족하다는 것은 의원들이 대표해야 하는 국민의 수는 늘어나고 각 개별 국민의 대표성이 줄어든다는 것이다. 현재 OECD 평균은 인구 9만7000명당 1명이다. 이를 기준으로 삼으면 국회의원 수는 510명이 돼야 한다.

둘째, 다양성이 확보된다. 사회가 복잡해지면서 다양한 갈등이 발생해 정치의 ‘갈등조정’ 기능이 더욱 요구된다. 국회의원은 단순히 법안을 만드는 것뿐만 아니라 국민에 의해 선출된 ‘대변자’로 여러 갈등을 해결하는 역할도 부여받고 있다. 특히 여성, 장애인, 비정규직 노동자 등 사회적 약자를 대변할 수 있는 사람이 더욱 필요하다. 의원수를 확대하지 않고 이를 채우면 좋겠지만, 그렇게 하려면 다른 분야를 축소해야 하는 경우가 생길 수 있다.

셋째, 국회의원의 특권과 기득권 타파를 위해서도 정수 확대가 필요하다. 국회의원은 누리는 것에 비해 일하지 않는다는 비판을 받는다. 그래서 의원 숫자를 줄여야 한다는 말도 나오지만, 그건 오히려 권력을 강화해주는 꼴이다. 300명이 가졌던 권력을 200명이 가지면 개인의 권위는 더욱 올라간다. 그렇게 줄이다 한 사람이 권력을 가지면 ‘독재’가 된다. 다수가 경쟁하는 체제에서는 오히려 특권의식을 가지기 어렵다.

넷째, 국회의원 수가 늘어나면 국회의원들이 제대로 일을 할 수 있게 될 것이다. 국회상임위원회가 두 개의 특별위원회를 포함해서 18개다. 예결특위와 윤리특위는 겹직이고 국회운영위와 정보위원회도 겹직이다. 국회의원 300명이 14개 상임위원회에 배치돼 있는데 하나의 위원회에 최소 16명에서 최대 30명까지이다.

다섯째, 헌법재판소가 지역간 인구편차를 2:1로 줄이도록 했기 때문에 의원정수를 늘리지 않으면 253개의 지역구를 줄이거나 비례대표를 줄일 수밖에 없다. 지역구를 지나치게 줄이면 지역의 대표성이 떨어지게 된다.

인구가 많은 도시지역은 한개 지역에 국회의원이 3명이지만 농촌지역에는 6~7개 자치군을 합쳐야 국회의원 1명이 나오는 구조다. 그러면 그만큼 지역대표성이 약화되니까 정치서비스를 받을 권리가 약해지는 것이다.

사실 의회 규모를 확대하는 것은 민주복지국가가 되기 위한 최소요건이라고 할 수 있다. 의원에 대한 경제적 특혜를 축소하고 의원정수를 늘려야 대통령과 사법부, 검찰과 관료, 독점 재벌을 견제할 수 있다.<sup>17)</sup>

결국 국민정서에는 반하지만 헌법이론적으로 그리고 현실적으로 따져 보면 의원정수의 증가가 국민들에게 손실이 아니라 오히려 득이 된다고 할 수 있다. 또한 예산상의 문제는 앞서 언급한 바와 같이 의원의 다양한 특권과 세비를 줄이면 되지만,<sup>18)</sup> 그와는 별도로 국회의원이 늘어나면 세비부담 증가로 인한 손실보다는 국민들이 내는 세금의 누수를 막을 수 있는 부분이 훨씬 더 많다는 점에서 이익형량상 유리하다.<sup>19)</sup>

### 3) 외국의 예 및 적절한 의원정수

우리의 경우 국회의원 1인당 인구수는 약 17만명이다. 그런데 2014년을 기준으로 OECD 국가의 국회의원 1인당 인구수는 멕시코 6만5270명, 스페인 8만5546명, 영국 9만8066명, 프랑스 11만4834명, 독일 13만5446명이다. 특히 비례대표제를 채택한 북유럽의 경우 인구 550만 수준의 핀란드가 200명의 의원을, 인구 천만이 되지 않는 스웨덴이 349석의 의석을 보유하고 있다. 특히 덴마크, 스웨덴, 핀란드, 네덜란드, 벨기에, 스위스, 오스트리아, 뉴질랜드 등 우리가 부러워하는 높은 '삶의 질'을 유지하는 국

17) 국회의원 정수 확대, 왜 국민에게 이로우려?, [Why뉴스] CBS노컷뉴스 권영철 선임기자, 2015. 8. 11.

18) OECD 기준으로 의원정수는 작지만, 의원들이 받아가는 세비는 높다. OECD 평균은 국민소득(GDP)의 2.8배인데, 우리는 5.5배다. 의원정수 확대와 함께 세비를 50~60% 삭감할 필요가 있다.

19) 국회의원 1인당 세비가 연봉 1억4320만원이고 보좌진과 차량유지비 등을 감안하면 연간 7억원 정도가 소요된다. 60명을 늘릴 경우 420억원의 예산이 추가로 소요되고 90명을 늘릴 경우 630억원의 예산이 더 필요하다. 그런데 국회의 예산규모는 전체 예산규모에 비하면 말 그대로 '조족지혈'이다. 2015년도 예산이 375조 4천억원이고 추경예산이 11조 5천억원 편성됐다. 올해 1년 예산이 386조 9천억원 거의 4백조원에 육박한다. 국회예산은 전체 예산규모에 비하면 0.1%를 조금 넘고 0.2%에는 못미치는 규모다. 이 예산으로 전체 예산을 감시하는 것이다.



가들은 인구 규모에 비해 국회의원 숫자가 우리보다 훨씬 많다.

1948년 제헌국회 당시 국회의원은 200명이었다. 이후 1987년 민주화로 탄생한 13대 국회는 299명, 현재 19대 국회는 300명이다. 제헌국회와 비교해 총 인구수가 2.5배 늘어나는 동안 국회의원수는 1.5배 증가에 그쳤다. 제헌국회는 국회의원 1명이 국민 10만 명을 대표했다면, 지금은 약 17만명을 대표해, 인구수를 기준으로 한 대표성은 크게 낮아졌다고 볼 수 있다. 시대 변화에 따라 국민들의 다양한 요구와 다원화된 가치를 반영하려면 의원정수를 확대해야 한다.

국회의 핵심 역할인 입법기능과 예산심의·확정기능, 행정부와 사법부에 대한 감시·견제 및 통제기능 등이 활성화되기 위해서도 이를 가능케 하는 의원정수와 다양한 구성이 필요하다. 18대 국회는 13대 국회에 비해 처리 의안이 9.4배가 늘었지만, 임기만료로 폐기된 법안은 47.7배가 증가했다. 건수 올리기 식 법안 발의, 의원들의 전문성 부족도 문제지만 환경노동위원회, 미래창조과학방송통신위원회, 교육문화체육관광위원회 등 복수의 정부 부처를 맡는 상임위원회 구조와 의원 1명이 여러 개의 상임위원회를 겸직하는 현실도 문제이다. 1987년 민주화 이후 부활한 국정감사와 국정조사도 마찬가지이다. 지난해의 경우 국정감사는 피감기관이 총 672개로 상임위원회 한 곳당 42개 기관을 맡았다. 하루 평균 2~3개 기관을 감사해야 하고 국정조사 역시 정책적 사안 보다는 정치적 사안에 집중되면서 부실, 졸속이라는 비판과 함께 매년 국정감사 무용론이 제기되고 있다. 국회 운영방식도 문제가 있지만 기본적으로 거대한 행정부와 사법부를 견제하기에는 국회의원이 부족하다고 볼 수 있다.<sup>20)</sup>

결국 외국의 입법례와 우리의 정치현실 및 국회의 기능, 지역구의석수의 대폭적 축소의 어려움과 부수적 지역대표성, 비례대표의석비율 등 다양한 사안을 고려할 때 전체의석수는 500석이 적당하다고 여겨진다.

20) 조동진, 국회의원 수 확대, 새누리당은 왜 반대할까?, [정치제도, 이렇게 바꾸자·<1>] "의원 특권 없애고 수는 늘려야", 프레시안 2017. 6. 8.

### 3. 비례대표명부작성과 선거구 문제

#### (1) 비례대표선거구 문제

연동형 비례제의 도입과 관련하여 비례대표명부를 전국 단위로 작성하느냐, 아니면 그동안 정치권에서 주장되어 온 바와 같이 권역별로 실시하느냐가 문제가 될 수 있다. 앞서 언급한 바와 같이 선관위는 권역별 비례대표제를 제안했다. 그러나 이는 타당하지 못하고 비례대표제의 본질과 기능을 살리기 어렵다.

결론적으로 권역별이 아닌 전국구, 즉 전국을 하나의 선거구로 하는 명부작성과 정당득표율집계 및 의석배분방식이 채택되어야 한다. 이러한 전국명부방식은 먼저 투표와 대표간의 비례성 증대에 보다 효율적이다.<sup>21)</sup> 전국명부방식이 권역별명부방식보다 높은 비례성을 보일 수 있는 것은 두 가지 이유 때문이다. 우선 전국명부로 하면 개별 권역간 구분으로 인해 의석으로 전환되지 못하고 버려지는 사표가 줄어든다. 또 전국명부방식의 경우 권역별명부방식보다 초과의석이 발생할 확률이 낮다. 권역명부가 작성되는 선거구가 많을수록 정당의 득표율에 따른 배분의석보다 지역구의석이 많을 확률이 높아질 수밖에 없고, 반대로 선거구가 클수록 그 확률은 낮아지게 된다. 초과의석의 발생가능성이 낮다는 것은 비례성이 높아진다는 의미이다.<sup>22)</sup> 일반적으로 초과의석의 발생에 영향을 미치는 변수는 지역구와 비례대표의 의석비율, 명부작성방식, 분할투표율, 선거구의 크기 등을 들 수 있는데, 이 중 의석비율과 명부작성방식이 일반적으로 가장 큰 영향을 미치는 요인이라 할 수 있다. 일반적으로 독일식 비례제를 도입한 국가 중 가장 성공적인 사례로 뉴질랜드를 예로 들고 있는데, 뉴질랜드의 경우 초과의석이 거의 발생하지 않고 상당히 높은 정당지지도의 비례성을 확보하고 있는 이유가 뉴질랜드가 채택한 전국명부방식에 기인하고 있다고 평가된다. 즉 뉴질랜드는 전국명부방식을 채택하고 있기 때문에 권역명부방식에서 발생할 수 있는 초과의석이 상당부분 상쇄되는

21) 비례대표제의 경우 선거구가 커질수록 투표와 대표(의석)간의 비례효과는 커진다.

22) 김종갑·이정진, “뉴질랜드 비례대표제의 주요 특징 및 시사점”, 「이슈와 논점」 제 1254호, 국회입법조사처, 2017. 2. 9, 2-3쪽.

효과를 보인다는 것이다. 그러한 점에서 연동형 비례대표제를 도입할 경우 전국명부방식이 그 자체 높은 비례성 확보와 더불어 초과의석의 발생으로 인한 비례성 저하와 총의석수의 증가를 최소화할 수 있는 방안이 될 수 있다.<sup>23)</sup>

또한 전국명부방식하에서 전국적 또는 전문가적 인물의 당선가능성을 높이고, 선거구분할의 문제점을 해소하며, 소수·신진·개혁정당의 의회진출가능성을 높이고, 특정지역 내지 특정권역에서의 특정정당 내지 대정당의 지배 - 우리의 지역분할구도를 상기하라 - 를 배제할 수 있다. 즉 전국구가 아닌 권역별로는 지역갈등해소에 도움이 되지 않고, 우리와 같은 심화된 지역구도하에서는 특정권역에서 특정정당이 당선자를 휩쓰는 현상이 나타날 가능성이 높아 오히려 지역갈등을 증폭시킬 우려마저 있다. 결국 권역별 비례대표의원선출제도는 앞서 언급한 비례대표선거제의 장점과 도입취지를 퇴색시키는 것으로서 오히려 우리의 지역분할구도를 증폭시키고 고착화시키는 역기능을 가질 수도 있다.

참고로 독일의 경우에는 각 주별로 정당명부를 작성하되, 각 정당의 의석배분은 전국을 하나로, 즉 연방단위로 각 정당이 획득한 제2표의 득표율에 따라 의회의 총 의석수가 배분되는 방식을 취하고 있다. 물론 이러한 의석배분에는 유효득표율 5% 이상 또는 3인 이상의 지역구 당선자를 낸 정당만이 참여 할 수 있다. 또한 여기서의 총 의석수에는 무소속후보자도 제1표에 의해 지역구에서 당선된 자의 수와 저지조항을 통과하지 못한 정당의 후보자로 제1표에 의해 지역구에서 당선된 자의 수는 제외된다. 그 다음 이렇게 배분된 각 정당의 의석수는 각 주별로 역시 각 주의 정당이 획득한 제2표의 득표율에 따라 배분된다. 그 다음 이렇게 배분된 각 주의 정당의의석수는 각 소선거구 다수대표선거에서 당선된 의석수를 제외한 다음 각 주의 정당명부에 등재된 순위에 따라 배분된다. 만일 동일 후보자가 지역구선거와 비례대표선거에서 모두 당선된 경우에는 지역구 선거에서 당선된 것으로 간주한다. 여기서 앞서 언급한 바와 같이 특정정당의 지역구선거에서 차지한 의석수가 그 정당의 제2표의 득표율

---

23) 김종갑·이정진, 앞의 글, 3-4쪽.

에 따라 획득한 총 의석수보다 많을 때 초과의석이 발생하는데, 결과적으로 그 수만큼 의회의 총 의석수가 늘어나게 된다.

이처럼 독일의 경우 비록 정당명부작성이 주단위로 이루어지긴 하지만, 제2표의 득표율집계와 각 정당에 대한 총의석수의 배분이 기본적으로는 연방단위로 이루어지고, 저지조항의 적용도 연방단위로 이루어지는 것을 볼 때,<sup>24)</sup> 독일의 비례대표선거는 사실상 그 효과면에서 연방단위로 실시되고 있다고 해도 과언이 아닐 것이다. 아울러 주차원에서 정당명부작성이 이루어지는 것은 독일의 지방분권적 역사, 그리고 독일이 하나의 독립한 국가적 성격을 지닌 주들로 이루어진 연방국가라고 하는 사실과 무관하지 않다.

따라서 독일과는 달리 연방국가가 아닌 단일국가인 우리의 경우, 그리고 앞서도 언급했듯이 사회적·지역적 통합의 필요성이 절실한 우리의 현실에 비추어 볼 때 권역별이 아닌 전국을 하나의 선거단위로 하는 비례대표제가 채택되어야 한다.

한편 그동안 과거 권역별 비례대표제를 주장해온 일부 정치권의 선거법 개정안에 따르면 권역별 비례대표제를 실시할 경우 권역별로 각 정당이 차지할 수 있는 의석수의 상한을 2/3로 제한하고 있다. 이는 권역별로 비례대표선거가 이루어질 경우 특정지역에서 특정정당이 배타적으로 지배할 가능성이 크고, 이는 지역대립을 심화시켜 사회통합을 오히려 저해하며, 결과적으로 비례대표제의 도입취지에 반한다는 취지에서 제기되는 대안책으로 여겨진다. 그러나 앞서도 언급했듯이 이러한 예상되는 문제점은 전국단위의 비례대표선거구제로 해결되어야지, 이러한 미봉책으로 해결될 문제는 아니다. 아울러 권역별로 정당이 차지할 수 있는 의석수의 상한을 득표율을 무시하고 2/3로 제한하는 등의 강제적인 의석할당은 유권자의 민의와 지지도를 무시하는 처사로서 득표율에 따른 비례적인 의석배분을 요구하는 비례대표제의 본질과 표의 등가성을 본질로 하는 평등선거의 원칙 및 정당민주주의의 이념에 위배되는 위헌적인 발상이라고

24) 독일도 처음에는 정당별 득표율집계와 의석배분 그리고 저지조항의 적용이 1차적으로 주차원에서 이루어졌으나, 1953년과 1956년의 선거법개정 이후 모두 연방차원에서 행해지고 있다.

하지 않을 수 없다.

## (2) 중대선거구제의 도입문제

### 1) 비례성의 증대와 중대선거구제의 장점

현행 지역구국회의원선거제도는 소선거구다수대표제이다. 그런데 이 제도는 대표의 정확성, 비례적인 대의, 평등선거의 원칙, 소수보호, 정당민주주의를 바탕으로 하는 다원적 민주주의 등과 조화를 이루기 어렵다. 따라서 다수대표제와 비례대표제를 결합하는 선거제도를 유지하는 한 비례성의 증대 등 위에서 언급한 장점을 실현시키기 위해서는 다수대표제 선거구의 확대가 대안으로 떠오른다. 즉 중대선거구제를 도입하는 것이다. 왜냐하면 중대선거구제하에서는 상대적으로 낮은 득표율로도 당선 가능성이 때문에 범지역적인 대의기능이 가능하고, 사표가 줄어들어 대의의 비례성과 민주적 정당성 확보가 용이해지며, 소수세력의 당선이 용이해지고 다당제의 출현가능성이 커져 결과적으로 평등선거의 원칙과 대표의 정확성, 소수보호와 정당민주주의를 바탕으로 하는 다원적 민주주의의 실현이 용이해진다고 평가되기 때문이다.

또한 다른 한편 비례대표제와 중대선거구제가 결합할 경우 초과의석의 발생을 억제한다고 평가된다. 왜냐하면 초과의석은 일반적으로 거대정당에 집중하여 발생하게 되는데, 소선거구제에서 나타나는 거대정당의 의석독점을 완화하면 정당간 의석분점이 나타나고, 이는 초과의석의 발생확률을 낮추게 되기 때문이다. 다수대표제 지역선거구를 확대할수록 의석점유의 분산효과는 커지게 된다.<sup>25)</sup>

### 2) 중대선거구제도입의 문제점

그러나 이는 다음과 같은 이유에서 적절한 개선방안이라고 보기 어렵다. 첫째, 중대선거구제가 소수세력과 신진세력의 의회진출을 용이하게 하

25) 김종갑, “독일의 선거제도 개혁논의와 한국에의 시사점”, 「이슈와 논점」 제1283호, 국회입법조사처, 2017. 3. 17, 1-2쪽 참조.

고, 돈안드는 선거를 가능하게 하며, 지역초월적 대의기능을 가지고 있어 지역갈등을 완화시키는데 기여할 수 있고, 사표를 줄이는 장점을 가지고 있다고 주장된다. 그러나 실제로는 그러한 기대와는 달리 기존의 전국적 인물 등 기성정치인에게 유리하고, 지역구가 넓어져 선거비용과 지역구관리비용이 오히려 훨씬 증가되어 결과적으로 다수세력과 대정당에게 유리하며, 또한 지역구가 넓어진다고 하더라도 전국구가 아닌 한 중대선거구로는 지역갈등해소에 도움이 되지 않고, 우리와 같은 심화된 지역구도하에서는 특정지역에서 특정정당이 당선자를 휩쓰는 현상이 나타날 가능성이 높아 오히려 지역갈등을 증폭시킬 우려마저 있다. 설사 중대선거구제가 소수세력과 신진세력의 의회진출을 용이하게 하고 사표를 줄이는 효과를 가져 온다고 할지라도, 이러한 효과는 이미 비례대표제로 보완이 되는 것이기 때문에 굳이 중대선거구제를 비례대표제에 결합시키는 것은 의미가 없고, 체계정당성에 부합된다고 보기도 어려우며, 그 성공적인 예도 찾아보기 어렵다.

둘째, 만일 각 정당이 각 선거구의 의원정수만큼의 후보자를 낼 수 있게 한다면 대정당이나 특정지역에서의 특정정당이 당선자를 모두 독식하는 현상이 나타날 가능성이 높아 선거제도의 개혁을 통해 해결하고자 하는 문제점이 오히려 증폭되는 결과가 초래될 수 있다. 그렇지 않고 반대로 각 정당이 각 지역구에서 오직 1명의 후보자만을 낼 수 있도록 제한할 경우에도 반드시 소수세력이나 군소정당에게 유리하다고는 할 수 없다. 왜냐하면 우리의 지역구도와 정당구조하에서는 소수세력이나 신진세력 또는 지역적 기반이 약한 세력의 지역구선거를 통한 의회진출은 여전히 어려워 결과적으로 기성의 대정당들이 의석을 독점하게 되고 여타의 세력의 의회진출은 여전히 어려울 수밖에 없을 것이기 때문이다. 설사 그렇지 않고 반대로 소수세력과 군소정당에게 유리한 결과가 초래된다면 그 경우에는 오히려 의회에서의 군소정당의 난립이 우려될 수 있고, 이러한 현상이 비례대표제와의 결합으로 증폭될 가능성이 높다고 볼 수도 있다. 한편 해당 선거구에서의 각 정당의 후보자수를 획일적으로 제한할 경우 이러한 제한은 대정당과 군소정당간의 실질적 차이와 국민의 정당에

대한 지지도의 차이를 무시하는 것으로서 대정당에게 지나치게 불리하게 작용하게 되어 결과적으로 평등의 원칙과 비례의 원칙에의 위반의 소지가 있고, 아울러 투표의 성과가치의 평등과 정당 등 선거참여자의 실질적 기회균등을 내용으로 하는 평등선거의 원칙 및 역시 정당 등 선거참여자의 자유로운 선거참여와 후보자배출을 내용으로 하는 자유선거의 원칙에의 위반의 소지도 있으며, 결국 선거인의 지지도와 의석수간의 비례성을 저하시킨다.

셋째, 중대선거구제의 경우 1등 당선자와 후순위 당선자간의 득표수는 현저한 차이를 보일 확률이 높고,<sup>26)</sup> 따라서 이는 민주적 정당성의 크기의 현저한 차이를, 그리고 결과적으로 투표의 성과가치의 평등을 내용으로 하는 평등선거의 원칙에 대한 위반을 초래하게 된다.

넷째, 중대선거구제의 경우에는 의원의 지역대표성과 대의제도의 중요한 기능인 책임정치실현기능이 약화될 우려가 있다. 물론 국회의원은 자유위임의 원칙에 따라 국가와 국민 전체를 대표하여 국익과 양심에 따라 대의활동을 하는 것이지, 특정지역과 지역주민을 대표하는 것은 아니기 때문에 헌법상 원칙적으로 국회의원에게 지역대표성이 인정될 수는 없다고 하겠다.<sup>27)</sup> 그러나 자유위임의 원칙과 조화될 수 있는 한도내에서는 적어도 정치적으로는 국회의원에게 보충적·부수적인 지역대표성을 인정할 필요가 있는데, 소선거구제의 경우와는 달리 중대선거구제의 경우에는 한 선거구에 복수의 의원이 의정활동을 하게 되므로 상대적으로 지역대표성이 약화되는 문제점이 있다. 아울러 책임정치실현기능을 가지는 대의제도의 경우 차기선거에서 지역유권자의 지역대표의원에 대한 책임추궁과 신임부여가 가능해야 하는데, 역시 앞서 언급한 이유로 중대선거구제의 경우 상대적으로 대의활동에 대한 의원의 책임소재가 모호해져 명확한 책임추궁과 신임부여가 어려워지고 결과적으로 책임정치실현기능이 약화될

26) 물론 이러한 당선자간의 득표수의 차이는 소선거구제하에서도 발생되는 불가피한 현상이긴 하지만, 중대선거구제하에서는 이러한 현상이 증폭될 가능성이 더 높을 수 있다.

27) 대의제도의 이념적 기초인 자유위임의 원칙에 대하여 자세한 것은 정연주, “현행선거제도의 문제점”, 「고시계」 제39권 제8호, 1994. 8, 85쪽 이하 참조.

수 있다는 문제점도 있다.

결국 이러한 여러 가지 문제점을 가지고 있기 때문에 현재 중대선거구제를 채택하고 있는 선진국은 찾아보기 어렵고, 일본도 앞서 언급한 바와 같이 1994년에 중선거구제에서 소선거구제와 비례대표제의 병립식으로 개정한 바 있다. 더욱이 우리의 경우 과거 군사정부시절 집권여당과 독재정권의 강화수단으로 중선거구제를 채택했던 부정적인 경험을 가지고 있다. 결과적으로 중대선거구제는 소선거구제의 단점과 비례대표제의 단점을 결합한 제도로써 그 주장되는 장점과는 달리 실제로는 오히려 위에서 언급한 바와 같이 투표방법에 따라 소수집단이 철저히 배제될 수 있고, 선거비용의 부담이 크고, 보궐선거·재선거가 복잡하고, 유권자와 의원간의 관계가 소원해지기 쉽고, 다수세력의 형성이 어렵다는 등의 여러 문제점들이 지적되어 왔다. 더욱이 그 주장되는 중대선거구의 장점은 비례대표제로써 어느 정도 실현될 수 있기 때문에 굳이 비례대표제와 중대선거구제의 결합을 고려할 필요는 없다고 본다.

결국 비례대표제로 선거의 본질적 기능을 기본적으로 충족시키고, 소선거구 다수대표제로 안정된 다수형성과 정국안정 및 지역대표성도 어느 정도는 도모할 수 있다고 본다.<sup>28)</sup>

## VI. 맺는 말

선거제도는 진정한 다원적 민주주의를 실현시키기 위해 정당민주주의와 평등선거의 원칙을 구현해야 하고, 이를 위해 정당투표를 바탕으로 하는 비례대표제가 실시되는 것이다. 그런데 현행 국회의원선거제도는 그러

28) Nohlen에 따르면 민주적 선거의 기능은 대체로 첫째, 선거인의 신임의 피선거인에게로의 정확한 결집, 둘째 기능할 수 있는 대표의 형성, 셋째 정부에 대한 효율적 통제 등의 세가지로 간단히 요약될 수 있다(Vgl. Nohlen, *Wahlrecht und Parteiensystem : Zur Theorie und Empirie der Wahlsysteme*, Bundeszentrale für Politische Bildung ; Bd. 1470, 2014, S. 23ff.). 첫째와 셋째 - 특히 대통령제 정부형태하에서 - 의 기능은 비례대표제하에서, 둘째의 기능은 다수대표제하에서 실현가능성이 크다는 점을 인정한다면, 이러한 양제도의 1:1의 결합은 일응 이론적인 측면에서 긍정적으로 평가될 수 있을 것이다.



한 이념을 제대로 실현시키지 못하고 있다. 그 원인은 현행 제도가 이러한 목적달성을 가능케 하는 제도적 장치로 설계되어 있지 않기 때문이다. 결국 진정한 비례대표제의 기능을 실현시키고 그 장점을 살리기 위해서는 각 정당에 대한 선거인의 지지도에 비례적인 의석배분을 핵심내용으로 하는 연동형 비례대표제가 도입되어야 한다. 이럴 때 비로소 표의 등가성을 요구하는 평등선거의 원칙뿐 아니라 비례대표제도의 이념과 장점 중의 하나인 진정한 의미의 기능대표 내지 전문가대표 및 소수정당 내지 소수세력의 보호가 실현될 수 있고, 다양한 정치세력과 정치적 견해가 대의 내지 반영될 수 있는 것이다.

그 동안 다수대표제를 근간으로 하는 우리의 국회의원선거제도가 지나친 지역색과 인물위주의 선거로 이루어졌고, 아울러 정당 자체가 개성있는 참신한 정책과 강령에 의해 기능하기 보다는 지방색과 특정인물 중심으로 설립되고 운영되어온 점에 비추어, 이제부터라도 각 정당이 분명한 정치적 색깔과 독특한 정책과 강령으로 무장되고 각 정당간의 기회균등이 모든 정치과정에서 실질적이고 효과적으로 보장됨으로써 진정한 정당민주주의의 실현이 선행되어야 하겠고, 아울러 우리 선거제도가 가지고 있는 다양한 문제점이 위에서 제시한 방향으로 개선되어야 할 것이다.

결국 연동형 비례대표제, 양자의 의석비율 1:1, 의석정수의 400석 내지 500석으로의 증대, 전국단위의 비례대표명부작성 등이 도입되어야 한다. 그리고 이러한 사항들은 모두 선거권·피선거권이라고 하는 기본권의 본질적 내용이자 대의제도와 선거제도라는 통치구조의 조직과 작용에 관한 본질적 사항이므로 법률유보의 원칙에 따라 공직선거법 등에 명문화되어야 할 것이다.

## 참고문헌

- 김종갑, “독일의 선거제도 개혁논의와 한국에의 시사점”, 「이슈와 논점」 제1283호, 국회입법조사처, 2017. 3. 17
- 김종갑·이정진, “권력구조 개편에 조응하는 선거제도 개혁방안”, 「이슈와 논점」 제1289호, 국회입법조사처, 2017. 3. 24
- 김종갑·이정진, “뉴질랜드 비례대표제의 주요 특징 및 시사점”, 「이슈와 논점」 제1254호, 국회입법조사처, 2017. 2. 9
- 김종갑·이정진, “독일식 비례대표제의 도입논의와 고려사항”, 「이슈와 논점」 제1245호, 국회입법조사처, 2017. 1. 13
- 장영수, “지방자치와 정당”, 「정당과 헌법질서」, 심천 계획열박사 화갑기념논문집, 1995
- 전순옥, “비례대표는 ‘감투 나눠먹기’가 아니다!”, 「프레시안」, 2016. 2. 26
- 정연주, “1인 1표 국회의원선거제도의 위헌성”, 「헌법논총」 제13집, 헌법재판소, 2002
- 정연주, “독일의 선거제도와 우리 선거제도의 문제점”, 「인권과 정의」 제177호, 대한변호사협회, 1991. 5
- 정연주, “대의제도와 정당기속”, 「인권과 정의」 제276호, 대한변호사협회, 1999. 8
- 정연주, “정당민주주의와 지방자치제도”, 「공법연구」 제33집 제1호, 2004. 11
- 정연주, “현행선거제도의 문제점”, 「고시계」 제39권 제8호, 1994. 8
- 중앙선거관리위원회, 외국의 선거제도 I, 성문기획, 2005
- 한상희, “그래도 국회의원 수는 늘려야 한다”, 경향신문, 2015. 9. 13.
- Joachim Behnke, “Überhangmandate und negatives Stimmgewicht” :  
Zweimannwahlkreise und andere Lösungsvorschläge, Zeitschrift  
für Parlamentsfragen, Heft 2/2010
- Michael Gallagher, “Electoral Institutions and Representations”, Comparing

- democracies 4 : elections and voting in a changing world /  
edited by Lawrence LeDuc, Richard G. Niemi and Pippa Norris,  
London ; Thousand Oaks, CA : SAGE Publications, 2014
- Mark P. Jones, Electoral laws and the survival of presidential democracies,  
University of Notre Dame Press, February 1, 1996
- Bernd Grzeszick, “Wahlrecht: Ist nach der Reform vor der Reform? -  
Eine Bewertung des Bundestags- und Europawahlrechts nach den  
letzten Wahlen”, Zeitschrift für Gesetzgebung, C.F. Mueller, 29.  
Jahrgang 2014
- Grzeszick/Lang, Wahlrecht als materielles Verfassungsrecht, Nomos, 2012
- Jarass/Pieroth, Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland, C. H.  
Beck, 2016
- Maunz/Dürig, Grundgesetz Kommentar, Carl Heymanns, 2012
- v. Münch/Kunig, Grundgesetz-Kommentar, Bd. 2, C. H. Beck, 2000
- Hans Meyer, Die Zukunft des Bundestagswahlrechts, Nomos, 2010
- Dieter Nohlen, Wahlrecht und Parteiensystem : Zur Theorie und Empirie  
der Wahlsysteme, Bundeszentrale für Politische Bildung ; Bd.  
1470, 2014
- Dieter Nohlen, “Wahlsysteme in Reformprozesse”, Gerd Strohmeier(hrsg.),  
Wahlssystemreform, Nomos, 2009
- Wolfgang Schreiber, Handbuch des Wahlrechts zum Deutschen Bundestag,  
Carl Heymanns, 6. Aufl., 1998
- Klaus Stern, Das Staatsrecht der Bundesrepublik Deutschland, Bd. I, 2.  
Aufl., C.H. Beck, 1984

### <국문초록>

현행 국회의원선거제도하에서는 각 정당에게 선거권자의 지지도에 비례하는 의석이 배분되지 못한다. 이는 평등선거의 원칙과 대표의 정확성 및 비례성에 위배된다. 이 문제의 해결은 정당투표를 통해 각 정당이 획득한 득표율에 비례한 의석을 해당 정당이 가져가도록 선거제도를 설계하는데서 출발한다. 결국 비례대표의석을 대폭 늘리고, 현행 지역구선거제도와 비례대표선거제도의 결합방식을 연동형으로 전환하면서 양자의 의석비율을 개혁하는 것이다. 이럴 때 비로소 표의 등가성을 요구하는 평등선거의 원칙뿐 아니라 비례대표제도의 이념과 장점 중의 하나인 진정한 의미의 기능대표 내지 전문가대표 및 소수정당 내지 소수세력의 보호가 실현될 수 있고, 다양한 정치세력과 정치적 견해가 대의 내지 반영될 수 있는 정당민주주의를 근간으로 하는 다원적 민주주의를 실현할 수 있는 것이다.

결국 연동형 비례제, 양자의 의석비율 1:1, 의석정수의 400석 내지 500석으로의 증대, 전국단위의 비례대표명부작성 등이 도입되어야 한다. 그리고 이러한 사항들은 모두 선거권·피선거권이라고 하는 기본권의 본질적 내용이자 대의제도와 선거제도라는 통치구조의 조직과 작용에 관한 본질적 사항이므로 법률유보의 원칙에 따라 공직선거법 등에 명문화되어야 할 것이다.

**주제어** : 비례성, 연동형, 병립식, 의원정수, 초과의원, 소선거구제, 중대선거구제

## A Method to increase the Proportional Representation of the current National Assembly Electionsystem

JUNG, Yon-Ju\*

This article addresses a method to increase the proportional representation of the current National Assembly electionsystem. The current mixed member system of the National Assembly Election cannot reflect the exact proportional representation of ballots of Electors. That is, the proportional number of members of Parliament according to the acquired ballots cannot be distributed to the relevant political parties. This violates the equal ballots principle, the proportional representation, and diverse democracy based on the political party system of Article 8 of the Constitution. Such a problem comes from the mixed member majoritarian system of the Public Official Elections Act, too small number of the proportional representation law makers of the National Assembly, inappropriate combination rate of the district members and the proportional representation members, etc. Therefore, the German mixed member proportional system should be introduced to solve the problems. Furthermore, the number of members of the National Assembly has to be enhanced dramatically up to 400 to 500. Besides, the combination rate of the district members and the proportional representation members should be 1:1. The German mixed member proportional system, however, can result in so called overhang seats. To eliminate this side effect, the constituency of the proportional representation should be a single-national constituency. On the other hand, multi-member district system do not have to be adopted to strengthen the proportional representation.

---

\* Professor at the College of Law, Sungshin Women's University.

**Key Words** : Proportional Representation, Mixed Member Proportional, Mixed Member Majoritarian, Number of Members of Parliament, Overhang Seats, Single-Member District System, Multi-Member District System