정책세미나

연동형 비례대표제도: 무엇이 문제인가?

- 일시 : 2019. 11. 4.(월) 14:00~17:00
- 장소 : 서울글로벌센터 국제회의장 9층
- 주최 : 한반도선진화재단

식 순

일시: 2019. 11. 4.(월) 14:00~17:00　　장소: 서울글로벌센터 국제회의장 9층

시 간	내 용
13:30 ~ 14:00	**[등록 및 접수]**
14:00 ~ 14:30	**[개회식]** · 개　　회 · 국민의례 · 개 회 사　박수영 한반도선진화재단 대표 **[기조발제]** 박찬종 법무법인 산우 고문변호사
14:30 ~ 16:30	사회 조영기 한반도선진화재단 선진통일연구회장 **[주제 1] 선거와 연동형 비례대표제도** · 발제자　박명호 동국대학교 정치외교학과 교수 · 토론자　김광동 나라정책연구원 원장 **[주제 2] 이른바 준연동형 비례대표제에 관한 헌법적 검토** · 발제자　음선필 홍익대학교 법과대학 교수 · 토론자　정준표 영남대학교 정치외교학과 교수
16:30 ~ 17:00	**[종합토론]**
17:00	**[정리 및 폐회]**

목 차

06 **[개회사]**

· 박수영 한반도선진화재단 대표

09 **[주제 1] 선거와 연동형 비례대표제도**

· 발제자 박명호 동국대학교 정치외교학과 교수

· 토론자 김광동 나라정책연구원 원장

33 **[주제 2] 이른바 준연동형 비례대표제에 관한 헌법적 검토**

· 발제자 음선필 홍익대학교 법과대학 교수

· 토론자 정준표 영남대학교 정치외교학과 교수

61 **[종합토론]**

개 회 사



안녕하세요 한반도선진화재단의 박수영 대표입니다.

오늘 저희 한선재단의 '연동형 비례대표제, 무엇이 문제인가?'라는 세미나에 참석해 주신 분들에게 감사드립니다. 특히 바쁜 일정에도 불구하고 기조 발제를 맡아주신 박찬종 변호사님, 발제를 맡아주신 박명호 교수님, 음선필 교수님, 토론을 맞아주신 김광동 원장님, 정준표 교수님께 감사드립니다.

여러분도 잘 알고 계신 것처럼 정치권은 내년 4월 국회의원 총선거를 앞두고 정치개혁 논의가 한창입니다. 이와 관련해서 현재 정치권의 초미의 관심사는 '연동형 비례대표제' 도입 여부입니다. 지난 4월 '연동형 비례대표제'가 정치개혁 특별위원회를 통과될 당시의 상황을 되돌아보면 이 제도 도입이 결코 순탄한 과정을 밟지는 않을 것이라 예상됩니다. 제도 도입을 주장하는 측에서는 '연동형 비례대표제'가 정치개혁의 만능의 보검인 것처럼 포장하고 있습니다. 그러나 '연동형 비례대표제'가 정개특위를 통과할 당시 득표의 등가성만 강조하고 의원 정수가 증가될 수밖에 없는 현실의 문제는 무시했습니다. 그래서 이 제도는 당리당략의 산물이라고 비판받고 있습니다.

'연동형 비례대표제'를 도입한 독일의 경우를 보면 의원 정수 증가의 문제는 얼마나 심각한 문제로 대두되는지 알 수 있습니다. 독일의 국회의원 정수는 지역구 299명 비례대표 299명 총 598명입니다. 그러나 2013년 총선 때는 631명, 2017년 총선 때는 709명으로 늘어났습니다. 이처럼 '연동형 비례대표제'는 제도 자체 내에 의원 정수가 필연적으로 증가할 수밖에 없는 문제를 내포하고 있다는 점입니다.

벌써 국회의원 정수를 10% 늘려 330명으로 하자는 '꼼수의 정치', '야합의 정치'가 대두 · 회자되고 있습니다. 지금도 정치권의 '고비용 저효율의 문제'가 심각한데 의원 정수가 늘어나면 여의도발 '고비용 저효율의 문제'는 더 심각해질 것은 분명해 보입니다. 바로 '사법의 정치화', '경제의 정치화'와 같은 모든 분야에서 정치화가 기성을 부릴 것이 예견되

기 때문입니다. 이런 우려 때문에 오히려 대다수의 국민들은 의원 정수를 늘리는 데 반대하고 있습니다. 바로 모든 분야에서 정치화 현상을 더 심화시켜 갈등과 분열의 근원으로 작동하지 않을까 하는 우려 때문입니다. 프랑스 마크롱 대통령은 정치의 비효성의 문제를 해결하기 위해 의원 정수를 30% 줄이는 개혁을 추진하고 있습니다. 프랑스의 개혁안과 비교하면 한국의 정치개혁은 '개혁이 아니라 개악'의 길로 갈 가능성이 아주 높다는 점을 지적하지 않을 수 없습니다.

또한 여러분도 잘 알고 계신 것처럼 지금 정부 여당은 '연동형 비례대표제'를 '고위공직자비리수사처'(공수법) 법안처리와 연동시키고 있습니다. 정부 여당은 일부 야당과의 협의 과정에서 공수처법을 먼저 처리 조건으로 의원 정수 10% 증원을 밀약하고 있습니다. 그리고 의원 정수 증원에 대한 국민의 반대 여론을 무마시킬 여론전도 벌이고 있습니다. 이는 전형적인 '야합의 정치'이자 '꼼수의 정치'입니다. 야합과 꼼수의 정치로서는 정치발전을 기대할 수 없다는 것이 상식 중의 상식입니다. 야합과 꼼수의 정치가 사라져야 정론의 정치가 신장할 공간이 생깁니다.

새로운 제도를 도입하는 목적은 발전의 동력을 만들려는 것입니다. 또한 일부 집단에게만 유리한 제도가 아닌지도 심사숙고해서 새로운 제도의 도입 여부를 결정해야만 합니다. '연동형 비례대표제'도 결코 예외일 수 없습니다. 따라서 오늘 한선재단이 주최하는 '연동형 비례대표제, 무엇이 문제인가?'라는 주제의 세미나는 매우 의미 있다고 생각됩니다. 즉 '연동형 비례대표제'가 위헌적 요소는 없는지, 저비용 고효율 제도로서 적합한지, 선거절차가 민의를 제대로 반영하는지 등의 문제를 평가해서 정치개혁의 길을 모색하는 자리라 생각됩니다. 저의 이번 세미나가 올바른 정치개혁의 실마리가 되었으면 합니다. 그렇게 되리라 생각합니다.

다시 한번 발제와 토론을 맡아주신 선생님들께 감사드립니다. 감사합니다.

2019. 11. 4.

한반도선진화재단 대표 박 수 영

선거와 연동형 비례대표제도

| 주제 1 |

박 명 호
동국대학교 정치외교학과 교수

I. 서 론

'대립과 교착의 정치'는 한국정치 일상의 모습이다. 국민 삶을 위한 문제해결의 정치는 요원하고 문제제기의 정치에 머무는 상황이다. 대립과 교착의 정치는 다수결 민주주의(majoritarian democracy)의 현실적으로 존재하는 최악의 유형이다.

'대립과 교착의 정치'는 소선거구 + 단순다수결의 선거제도에 기반한다. 우리는 대통령과 국회의원 모두를 이 제도를 통해 선출한다. 따라서 분권, 견제와 균형 그리고 문제해결의 정치라는 시대정신을 구현하기 위한 출발점은 선거제도의 개혁이다. 협치(協治)의 정치를 가능하게 하고 고도의 문제해결 능력을 가진 정부와 국회를 위한 선거제도가 필요하다. 이러한 배경에서 한국형 선거제도를 모색하는 게 본 논문의 첫 번째 목적이다.

한국형 선거제도는 이전에 비해 비례성을 강화하는 방향이어야 한다. 이 때 국회의원 선거제도의 비례성 확대는 우리의 정부형태와 제도적 조응성 또는 정합성의 측면에서 검토되어야 한다. 즉 대통령제 정부형태에서 국회의원 선거제도는 비례성 확대와 함께 통치의 안정성을 일정수준 이상 담보할 수 있는 제도적 장치가 필요하다는 말이다.

이 부분은 동시에 최근 연구들이 주장하는 "연정의 대통령(coalitional presidentialism)"와 관련하여 주목된다. 즉 의회 내 다수파를 차지하지 못한 소수파 대통령이 입법연합(floor coalition)과 내각연합(portfolio coalition)의 구성과 운영을 통해 안정적 국정운영은 물론 민주주의의 성공에까지 기여한다는 것이다.

하지만 '연정의 대통령'은 대통령 개인의 의지와 정치력에 궁극적으로 의존하게 된다. 내각제와 달리 대통령제에서의 연정은 제도적으로 강제되는 게 아니기 때문이다. 따라서 대립과 교착의 정치에서 조정의 정치, 즉 분권과 견제와 균형 그리고 문제해결의 정치로 이행하는 선거제도와 정부형태라는 측면에서 우리가 고려할 수 있는 제도적 대안이 바로 총리 추천제라고 본고는 주장한다.

이러한 배경에서 아래에서는 우선 선거제도에 대한 일반적 이해를 바탕으로 선거제와 정당제 유형 (정당 파편화), 특히 직선 대통령과 다당제 (정당 파편화 또는 분절화)의 상호작용에 대한 그간의 이해를 검토할 예정이다. 나아가 본고는 "연정의 대통령" 또는 "소수파 대통령(minority presidents)"의 성공요인과 경험을 바탕으로 한국적 상황과 제도에 적절하며 정치적으로 타협 가능한 제도적 대안으로 '비례성 강화의 선거제도'와 가장 낮

은 수준의 총리 추천제'를 제시하고자 한다.

2. 선거제도와 정당제 유형(정당 파편화) 그리고 정부형태

1) 선거제도의 핵심요소와 선거제도의 중요성

국회의원 선거제도는 다양한 요소로 구성되어 있다. 그 중 당선자의 결정방식, 개별 선거구당 의원정수, 의원전체정수, 지역구선거구의 크기, 전국구와 지역구의원수의 배분, 투표방식, 무소속 후보의 출마허용여부, 선거 시기, 의원의 임기 등이 핵심이다.

위 선거제도의 요소 중 당선자를 어떻게 결정할 것이며 (단순/절대다수제 또는 비례대표제), 선거구당 의원정수를 몇 명으로 할 것이냐가 특히 중요하다(소선거구제 또는 중/대선거구제). 두 요소의 결합에 따라 선거제도가 대별된다. 나아가 당선자 결정방식은 투표방식과 전국구/지역구의원 수의 배분 그리고 무엇보다도 선거구당 의원정수등과 깊은 연관이 있다. 또한 의원전체정수는 지역구의 크기와 전국구/지역구의원수의 배분문제와 관련된다. 따라서 선거구당 의원정수와 당선자 결정방식, 그리고 의원정수 등이 선거제도의 변경과 관련하여 핵심적 논의대상이라 할 수 있다.

정치학 특히 비교정치학에서 선거제도와 민주주의의 상관관계는 학계의 오랜 관심 대상이었다. 이는 어떤 선거제도를 갖느냐에 따라 정치적 대표성과 정치인 (그리고 정당) 및 유권자의 정치행태가 변화할 것으로 보는 인식 때문이다. 이에 따라 일부 국가들은 다수결 형태의 선거제도 (소선거구 + 단순/절대다수대표제)를 통해 정부의 통치성 또는 책임성을 증진시키고자 했다. 반면 일부 국가들은 비례대표제를 통해 비례성을 강화하여 의회 내 다양성을 확보하고자 하였다.

이는 '제도 효과론'으로 제도개선을 통해 원하는 유권자와 후보 나아가 정당의 행태를 원하는 방향으로 바꿀 수 있다는 믿음이다. 즉 신제도주의에 입각한 선거제도 개혁론은 선거제도의 변화를 통해 안정적 정당체계를 이루고 민주적 책임성을 제고하며 동시에 여러 사회적 문제를 해결할 수 있다고 보았다.

물론 이러한 선거제도중시론만 있는 것은 아니다. 예컨대, 문화적 근대화론은 선거제도가 인간행태의 변화를 가져오는 것이 아니고 깊게 뿌리박은 습관적인 사회적 규범과

개인행태유형 에 적응하는 것이라고 본다. 이 관점에 따르면 선거제도의 변화가 한 나라의 정치적 대표성과 정치행태의 문제를 해결하는데 한계가 있다.

전체적으로 보면 제도의 효과가 제한적이라 하더라도 선거과정의 주요행위자 (정치인, 정당 그리고 유권자)들의 행태변화와 이에 따른 정치체계 변화로 이어지는 단초가 선거제도라 할 수 있다. 선거와 정치과정의 참여자 선거적(的) 유인 (electoral incentives)이 선거제도에 따라 변화하기 때문이다.

흔히 "정치관계법"으로 불리는 3법 중 선거제도를 규정한 선거법이 정당법이나 정치자금법 중 가장 중요한 이유가 바로 여기에 있다. 선거제도가 어떻게 되느냐에 따라 정당법의 지구당 존치여부나 개인과 정당의 정치자금 관련제도가 결정된다. 선거제도는 궁극적으로 사회적 갈등의 조정과 통합에 기여할 수 있다.

2) 선거제도의 현황과 판단기준

선거과정을 규율하는 제반규칙을 의미하는 선거제도 중에서 2가지 사항이 핵심적이다. 그것은 선거구당 의원정수와 당선자의 결정방식으로 소선거구 (single member district)와 중/대선거구 (multi-member district) 그리고 단순/절대 다수대표제 (simple plurality/majority system)와 비례대표제 (proportional representation system)으로 대별된다. 단순/절대 다수대표제는 주로 선거구당 1인을 선출하는 소선거구제와 함께 운용되며, 다양하게 변형된 제도를 가지고 있는 비례대표제는 대체로 한 선거구당 여러 명의 의원을 선출하는 중/대선거구제와 함께 운용되는 게 일반적이다.

IDEA(Institute for Democracy and Electoral Assistance)에 의하면, 현재 전 세계 217개 국가 중에 압도적인 다수가 명부식 비례대표제(86개국, 39.6%)나 단순다수소선거구제(60개국, 27.6%)를 시행하고 있다. 그리고 나머지 국가들이 혼합형 다수제(24개국 11.1%)와 혼합형 비례제(8개국, 3.7%)를 채택하고 있다. 이외에도 하는 결선투표제(18개국, 8.3%)나 블락투표제(15개국, 6.9%)를 사용하는 경우도 있다.

통상 선거제도를 평가할 때 우리는 통치성/책임성과 비례성/대표성의 원칙을 사용한다. "통치성(또는 책임성)"은 의회 내 과반의석을 차지하는 정당의 존재를 지향하거나 또는 적은 수의 주요정당이 의회를 구성하여 통치의 주체와 책임을 명확히 하고 유권자에

게 상대적으로 분명한 선택지(枝)를 준다는 의미로 해석된다.

반면 비례성(또는 대표성)은 다양한 국민의 의견이 의회의 의석으로 가능한 비례적으로 반영되어야 한다는 것을 의미한다. 양자의 관계는 대체로 '반(反)비례적'이다. 즉, 통치성/책임성이 높으면 상대적으로 비례성이 낮게 되거나 그 반대라는 것이다. 따라서 선거제도를 결정할 때 이들 두 상반되는 원칙을 어떻게 조화시키는 것인가가 핵심쟁점이다.

대체로 [소선거구+단순/절대다수제] 보다는 [중/대선거구+비례대표제]가 유권자의 투표참여율을 제고시키고 여성과 소수파의 정치적 대표성을 강화시키는 것으로 나타났다. 또한 비례대표제가 다수제에 비해 정치적 안정성과 효율성의 측면에서도 다수대표제보다 상대적으로 높은 수준을 보여주고 있기도 하다(김영태 2003; 안순철 2015). 이렇게 보면 [소선거구 + 단순/절대다수대표제]가 양당제적 경향을 가져오고 이것이 정치적 안정이라고 인식하는 것은 경험적으로 증명된 것은 아니라고 할 수 있다.

3) 현재 우리나라 선거제도의 문제점

현재 우리가 사용하는 '소선거구 + 단순다수제 + 비례대표제의 선거제도는 혼합형'이다. 혼합형 선거제도라는 건 지역구와 전국단위 비례대표제를 동시에 사용하기 때문이다. 그럼에도 우리 선거제도의 비례대표제 비중은 상대적으로 낮다. 따라서 우리나라 선거제도는 기본적으로 '소선거구 + 단순다수제'라 할 수 있다.

소선거구 + 단순다수제의 선거제도는 거대정당에게 "제조된 과반(manufactured majority)"을 보장해주는 효과가 일반적이다(Duverger 1954). 과반수를 득표하지 못하더라도 최다득표자가 당선되는 제도이기 때문이다. 따라서 1위이하의 후보자에게 던져진 표는 사표(死票)가 되고 상대적으로 낮은 대표성을 가진 의원을 선출하게 된다.

예컨대, 지난 2000년 총선에서 유효투표의 25.2%를 가지고도 당선되는 경우가 있었다. 낮은 투표율 (64.5%)를 감안하면 전체 유권자 16.2%의 지지로 당선된 것이며 나머지 80% 이상의 표는 정치적으로 대표되지 못하는 현상이 나타났다.

이러한 [소선거구 + 단순다수대표제]하에서 불가피한 사표발생과 소수대표의 결과적으로 정당의 득표율과 의석점유율간의 관계를 악화시킨다. 예를 들면 16대 총선의 경우, 한나라당과 민주당은 각각 39%와 35.9%의 득표율로 48.4%와 41.8%의 의석을 차지하

는 결과가 나타났다. 2004년 총선의 경우도 마찬가지여서 열린우리당은 41.9%의 지역구 득표율로 지역구 의석의 53.1%를, 한나라당은 37.9%의 지역구 득표율로 41.2%의 지역구 의석을 차지하였다.

이는 지역구 선거에서 사표가 심각하다는 말이다. 최근 총선에서 낙선자에게 투표하여 사표가 된 표수는 상당하다. 17대 총선은 전체 유효투표의 49.99%, 18대 총선은 47%, 19대 총선은 46% 그리고 20대 총선은 50%였다. 결국 지역구 선거에서 절반 전후의 투표가 의석으로 반영되지 못했다는 것이다. 이에 따라 거대정당은 상대적으로 이익을 보고 군소정당은 상대적으로 손해를 보게 된다.

이러한 선거제도는 '독점의 정치'를 통한 '배제의 고착화'로 이어진다. 결국 시민적 요구에 대한 국가의 반응성(responsiveness)은 약화된다. 따라서 분권, 견제와 균형 그리고 문제해결의 정치는 불가능하게 된다. 계층, 세대 그리고 지역의 공존과 공영의 정치가 가능한 협치 또는 포용의 민주주의는 생각할 수 없게 된다.

4) 국회의원 선거제도와 정부형태의 제도적 정합성

우리는 국회의원선거제도의 개선을 논하면서 변화된 국회의원선거제도 자체가 가져올 수 있는 정치적 효과만을 고려할 수 없다. 현재 우리나라의 정부형태와 가장 적합하게 조화되면서 순기능적으로 작용할 수 있는 국회의원 선거제도를 선택해야 한다. 정부형태와 국회의원 선거제도의 제도적 정합성이 중요하기 때문이다.

우리는 대통령제 정부형태를 채택하고 있다. "책임총리제" 또는 "분권형 국정운영" 등 다양한 수식어가 나타나듯 의원내각제적 요소를 가지고 있지만 기본적으로 우리나라는 대통령제 정부형태이다. 대통령제 정부형태는 국민직선에 의해 선출하는 대통령과 의원을 가진 대통령제는 이중정통성 (dual legitimacy)을 대표적인 제도적 특성으로 하고 있다.

이중정통성의 특징은 선거결과에 따라서 대통령과 의회다수당의 당적이 일치하지 않는 분점정부 (divided government) 또는 여소야대의 현상을 가져올 가능성이 있다. 이러한 분점정부의 등장은 대통령제 정부형태의 치명적인 약점이 될 수 있으며 미국을 제외한 대부분의 대통령제 정부형태 국가에서 논란의 대상이 되어왔다. 여기에 우리의 경우

에는 '비타협적 정치문화와 정치인의 이합집산이 일상화'되어 극심한 정치적 대립과 혼란을 경험하기도 했다.

따라서 의회 내에서 다당제적 경향을 강화시키는 것으로 알려진 [중/대선거구 + 비례대표제]는 대통령제 정부형태와는 어울리지 않는 부적절한 선거제도로 평가되어 왔다 (Mainwaring 1993; Jones 1995). 이런 의미에서 보면 [단기비양식투표/당선자결정 + 중/대선거구] 또는 전면적 비례대표제의 실시는 적절치 않은 것으로 보인다. 즉 국회의원 선거제도의 대표성 또는 비례성을 높이기 위한 선거제도 개혁은 정부형태와의 제도적 정합성 측면에서 일정한 제한이 불가피하다는 결론이다.

같은 맥락에서 중/대선거구제 또한 유사한 논란에 직면해 있다. 즉 [단기비양식투표/당선자결정+중/대선거구제]는 바람직하지도 않으며 현실적이지 않기도 하다. 앞서 언급한 선거제도 평가의 두 가지 기준, 즉 안정성/통치성과 다양성/비례성의 측면에서 보면 일단 [단기비양식투표/당선자결정+중/대선거구제]는 그 정치적 효과가 불투명하다.

단기비양식 선거제도는 선거제도 변경 전의 일본에서 오랫동안 (1947-1994) 사용했고 최근까지 대만에서 사용됐던 제도이다. 과거 유신과 제 5공화국 시절의 1구 2인제가 여기에 해당된다. 동시에 흔히 사용되는 "중/대선거구제"라는 표현 또한 정확하지 않다. 중/대선거구제는 한 선거구에서 2인 이상의 당선자를 선출하는 것이다. 정치권에서 제기된 중/대선거구제는 한 선거구에서 복수의 당선자를 선출하되 유권자들은 자신이 선호하는 후보자 한명에게 투표하고 정해진 수의 당선자만큼 순서대로 당선자를 내는 것이다. 즉, 단기비양식 선거제도(single non-transferable voting system)이다.

일반적으로 선거구당 선출하는 의원의 수를 증가시킬수록 득표가 의석으로 반영되는 비례성이 높아진다 (Rae 1967). 같은 맥락에서 [단기비양식투표/당선자결정+중대선거구제]를 사용하면 현재와 같은 [단순다수제+소선거구제] 보다 상대적 의미에서 비례성이 높아질 수 있다. 그럼에도 불구하고 [단기비양식투표/당선자결정+중/대선거구제]가 가져올 비례성의 증가는 한계가 있다 (Lijphart, Pintor and Sone 1986).

우리나라에서 중/대선거구제 논의는 정치권이 주도했다. 김대중 대통령과 노무현 대통령은 중/대선거구제를 선거제도 개선을 위한 대안으로 지목했다. 예를 들면 2005년 2월 25일 노무현 대통령은 국회에서 행한 연설을 통해 "지난 총선에서 지역별 의석은 지역별 득표수를 반영하지 못했다. 선거제도가 지역주의를 강화한 것이다"고 지적하여 사실

상 중/대선거구제의 도입을 촉구하였다 (동아일보 2005. 2. 26.).

그러나 '지역분할정치의 청산과 정치시장 독과점의 해체'라는 시대적 과제의 측면에서도 [중/대선거구 + 비례대표제]는 기대되는 정치적 효과를 발휘하기 어렵다. 이점은 일본 사례를 보면 분명하다. 왜냐하면 지역독점 정당들이 복수공천을 통해 복수의 후보를 내고 유권자들 또한 전략적 투표를 하게 될 가능성이 높기 때문이다. 중선거구제를 오랫동안 경험한 일본경험이 그렇다. 일본이 중선구제를 폐지한 것은 인물중심의 선거운동과 이에 따른 정당약화와 파벌심화 그리고 금권정치 때문이었다는 점에 유의할 필요가 있다.

3. 한국형 국회의원 선거제도의 모색

선거제도를 논의할 때 가장 중요한 조건은 우리가 현재 취하고 있는 정부형태와 적절하게 결합하고 비례성 또는 대표성을 향상시킬 수 있어야 한다는 점이다. 나아가 상대적으로 정당중심의 선거운동을 필요하게 하는 선거제도이기도 해야 한다. 인물중심의 선거운동이 상대적으로 정치인 개인의 정치자금수요를 증대시키고 정당의 약화를 가져오는 반면 정당중심의 선거운동이 이뤄지면 국민과 정당의 거리가 더 가까워질 수 있기 때문이다. 이는 현대 대의민주주의에서 시민사회와 정부를 연결하는 채널로서 정당의 기능강화와 활성화는 방향이기도 하다.

이와 같은 요건을 모두 충족시키는 것이 [소선거구 + 단순다수대표제]에 의한 지역구 의원선출과 [정당투표에 의한 비례대표제]에 의해 전국구의원을 선출하는 '1인 2표제'이다. 즉, 양당제적 경향을 가져오는 [소선거구 + 단순다수대표제]와 비례성 또는 대표성을 제고시킬 수 있는 [권역별 또는 전국단위 비례대표제]가 가장 적절하다. 독일식의 연동형 혼합제는 선거결과의 비례성/대표성을 강화시키는 반면 일본식의 독립형은 선거결과의 안정성/통치성을 강화시키기 때문이다 (김영태 2003; 안순철 2015; Herrone and Nishikawa 2000).

혼합형 선거제도로 불리는 이 제도는 두 가지 형태가 있다. 하나는 독일식으로 다수제의 지역구와 비례제의 전국구가 연동하여 작동하는 것이 있고 또 하나는 일본식과 같이 양자가 독립적으로 운용되는 방식이다. 또한 독일식은 지역구와 전국구의 비율을 같이

하고 있지만 일본식은 지역구의 비중을 상대적으로 높여서 사용하고 있다.

혼합형 선거제도는 발전된 선진 민주주의 국가에서 도입되기도 했지만 구(舊)소련의 독립 공화국과 동구의 신생 민주주의 국가 등에서도 사용되고 있다. 이는 혼합형 선거제도가 안정성/통치성과 비례성/대표성을 동시에 가져다 줄 수 있다는 기대 때문이다. 이런 의미에서 한국의 국회의원선거제도개선에 관한 학계의 논의도 비례대표제 확대와 최종적 선택으로서 독일형 정당명부식 비례대표제를 도입하자는 논의가 2000년대 초반부터 활발했다 (강원택 2003; 박찬욱 2000; 안순철 2015; 조기숙 2002).

이 때 쟁점은 연동형이냐 병립형이냐, 지역구와 비례대표의 비중, 비례대표의 전국단위 또는 권역단위 그리고 의원 정수 등이 된다. 국회의원 선거제도의 비례성 또는 대표성 확보를 전제로 혼합형 선거제도를 시행할 경우 논의되어야 할 대상들이다.

국회의원 선거제도의 효과는 정부형태와 밀접하게 연관되어 있다. 비례성과 안정성 측면에서 가장 바람직한 제도로 추천되는 혼합형 선거제도라 하더라도 정부형태에 따라 그 내용을 달리 할 수 있다. 이는 정부형태와 다당제 경향의 조건과 관련된다. 즉 국회의원 선거제도가 어느 정도로 다당제 상황과 조응할 수 있는지에 따라 정치적 결과는 달라지 게 된다. 물론 다당제 경향이 선거제도에 의해서만 결정되진 않지만 여기에서는 제도결정론을 전제로 논의를 전개한다.

결국 정부형태와 (선거제도에 따라 나타나는/나타날 수 있는) 다당제 경향(정당 파편화)이 어떻게 조합되느냐가 핵심이다. 이런 맥락에서 보면 정부형태가 대통령제 방향에 가까운지, 반대쪽에 있는 내각제에 가까운지 아니면 대통령제와 내각제 사이에 있는지에 따라 혼합형 선거제도의 구체적 내용–연동형 vs. 병립형, 지역구 vs. 비례대표 비중, 비례대표의 전국단위 vs. 권역단위 선출 그리고 의원 정수–을 달리하게 된다. 왜냐하면 같은 혼합형이라 하다라도 어떤 내용이냐에 따라 다당제 경향이 다르게 나타날 수 있기 때문이다.

정부형태와 다당제 경향의 관계에 관심을 갖게 된 것은 앞선 논의한 '대통령제 정부형태와 다당제의 잘못된 만남'에 따른 정국혼란과 파행 때문이다. 그래서 다당제 경향을 가져오는 선거제도와 대통령제 정부형태는 적절한 조합이 아니라는 결론이 지금까지 지배적이었다. 이는 의회와 대통령이 대립하거나 교착상태에 빠졌을 때 이를 해소할 수 있는 민주적 원칙 또는 방식이 없기 때문이다 (Linz 1994).

따라서 대통령제 정부형태는 위기에 빠진 대통령에게 정치적 출구를 제공하지 못하고 일부 대통령은 심각한 정치적 위기 속에서 물러나게 된다(Valenzuela 2004). 1979년 이후 남미에서는 6명의 대통령 중 1명이 대통령 임기를 채우지 못했다(Martinez 2017). 남미사례를 보면 이 때 의회는 대통령이 임기 중 중도 사퇴하는 데 결정적 역할을 한다. 특히 의회 내 대통령에 대한 정치적 지지가 이 소수일 때가 그 반대의 경우보다 대통령의 중도 사직으로 이어지는 경우가 많았다(Marsteintredet et al 2013; Mustapic 2010). 의회 내 강한 다당제 경향과 낮은 정당기율에 따른 의회 내 정당 파편화가 대통령의 정치적 위기를 증폭 시켰다(Alvarez and Marsteintredet 2010; Kim and Bahry 2008).

이렇게 보면 대통령제 정부형태는 의회 내 다당제 경향과는 적합하지 않다. 다당제 상황에 약한 정당 기율까지 더해지면 대통령에 대한 의회의 정치적 지지는 더욱 약화된다. 따라서 다당제 보다는 양당제 경향이 대통령제와 적합하다(Linz 1994). 이는 정치적 위기가 발생했을 때 대통령제는 위기상황을 해소할 수 있는 정치적 수단이 없기 때문이다. 특히 대통령과 의회 간에 정치적 교착상태를 해결할 수 있는 방법이 없다.

결국 우리는 대통령제와 정당제 특성(특히 의회 내 다당제 경향)의 관계에 주목하게 된다(Golosov and Kalinin 2017). 이는 대통령제와 의회 내 정당제 특성 간 관계를 분석할 때 그 동안 우리가 주목했던 "후광효과"를 넘어서는 것이다. 즉 대통령제 정부형태 자체가 다당제 경향을 억제하는 속성을 갖고 있음을 말한다.

왜냐하면 존재하는 모든 정당이 대통령을 차지할 수 있는 경쟁력을 갖고 있지는 못하다. 대통령직을 차지할 수 있는 정당 또는 후보자는 최종적으로 2명 내외로 압축된다. 따라서 대통령제는 시간이 지나면서 대통령직을 놓고 경쟁할 수 있는 소수의 정당제로 재편될 가능성이 크다. 이 과정에서 선거제도, 특히 선거구의 크기(District Magnitude)가 중요한 역할을 하는데, 선거구의 크기가 클수록 의회 내 다당제 경향은 강화된다(Golosov and Kalinin 2017).

앞서 선거구의 크기는 선거제도의 비례성 또는 대표성과 관련 있다고 지적했다. 선거구의 크기가 클수록 비례성이 높아지고 선거구의 크기가 작을수록 비례성은 낮아진다. 이렇게 보면 대통령제에서 선거구의 크기가 큰 선거제도를 사용한다면 의회 내 다당제 경향이 강화될 가능성이 높다. 따라서 대통령제 정부형태를 전제한다면 비례성 또는 대표성을 높이는데 일정한 한계가 불가피하다.

이는 대통령제 정부형태를 전제한다면 국회의원 선거제도의 비례성을 강화하는 게 제한적일 수 있다는 말이다. 국회에서의 지나친 정당 파편화가 대통령제와 적절하게 조응하지 않을 수 있고 다당제가 나타나더라도 이는 일시적 현상에 불과하여 결국 양당제 경향 또는 양대 블록화(化) 현상이 나타난다. 그리고 이러한 현상은 대통령제의 근본적 성격에 따라 발생하게 된다.

반면 내각제나 이원집정제의 경우 대통령제보다 상대적으로 비례성이 높은 선거제도를 사용하는 게 가능하다. 의회구성에 따른 행정부 일부 또는 전체의 구성을 지향하는 정부형태이기 때문이다. 이 때 이원집정제는 대통령제에 가까운 경우(프랑스)와 내각제에 가까운 경우(오스트리아)로 나눌 수 있는데 프랑스는 대통령제, 오스트리아는 사실상 내각제와 같은 경우로 볼 수 있다.

〈정부형태와 혼합형 선거제도의 선택〉

	정부형태	대통령제	… 이원 집정부제 …	내각제
	정당제 유형/특징	양당제	……	다당제
혼합형	지역구–비례비중	지역구〉비례대표	……	지역구= 비례대표
	독립형 VS 연동형	독립형	……	연동형
	국회의원 정수	증원	……	증원

지금까지 논의한 정부형태와 국회의원 선거제도의 관계를 그림으로 설명하면 위와 같다. 그림은 우리나라 국회의원 선거제도를 혼합형 선거제도로 전제할 때 세 가지 쟁점–'지역구와 비례대표의 비중,' '연동형 vs. 독립형,' 그리고 '국회의원 정수증원'–을 정부형태에 따라 적절하게 보이는 조합을 표현한다. 물론 이 그림은 이상형(Ideal Types)으로 정부형태와 국회의원 선거제도의 선택은 다양한 현실적 형태가 존재한다.

현재 국회 신속처리한건으로 지정된 "준연동형 비례대표제"는 거대정당보다는 군소정당의 국회진출에 상대적으로 유리한 걸로 알려져 있다. 완벽한 의미의 연동형은 아니지만 지금과 같은 병립형이 아니고 비례대표의 비중이 이전보다 늘었기 때문에 가능한 얘기다. 아래의 그림은 최근 3번의 총선결과를 바탕으로 "준연동형 비례대표제"에 따라 시뮬레이션한 결과이다.

〈중앙선거관리위원회 준연동형 비례제 시뮬레이션 결과〉



출처: 중앙일보(2019.08.27.)

4. 대통령제와 다당제(정당 파편화) 그리고 연정의 정치

비례대표제는 그것이 명부식이든 혼합식이든 유효정당의 수를 늘려 정당체계의 분절화 또는 파편화를 증대시키는데, 이것이 권력분립의 대통령제와 조응성이 떨어진다는 지적이 일반적이었다(Stepan and Skach 1993). 즉 여소야대의 의회와 행정부 간의 교착이 일상화되어 정치의 안정성 및 효율성을 저해하고 극단적으로는 레짐의 붕괴위기까지 몰고 온다는 말이다(Linz 1990; 1994).

그러나 20세기 말 이래 (의회 내 과반의석을 점유하지 못한)소수파 대통령을 지닌 대통령제 국가에서 분점정부의 잦은 발생에도 불구하고 심각한 정권붕괴나 민주주의 위기를 경험하지 않았다는 연구들이 등장하여 연합정치에 주목하게 했다(Cheibub 2002; Cheibub and Limongi 2002; Cheibub, Przeworski, and Saiegh 2004; Colomer and Negretto 2005; Mainwaring and Shugart 1997; Negreetto 2006).

즉 분점정부 상황에서도 대통령이 의회 내에서 다수파를 구성하는 입법연합을 확보하거나 다양한 정치적 수단을 활용하거나 정치과정의 결과에 따라 행정부와 의회 간의 교착상태와 위기가 아니라 연합의 정치가 가능하다는 말이다. 결국 권력분립의 대통령제에서도 연립정부의 구성은 드문 게 아니라는 것이다. 오히려 이러한 상황에서 대통령 의제의 입법성공률도 높았고, 대통령의 조기퇴진 사례도 줄었으며, 민주주의의 생존과 행정부의 안정성에서도 효과적이었던 물론 궁극적으로 전반적인 거버넌스의 질도 높았다고 한다(Cheibub 2002; Cheibub and Limongi 2002; 홍재우 · 김형철 · 조성대 2012).

특히 대통령 결선투표제는 연립정부 형성을 촉진시키는 효과가 있다. 결선투표제(오스트리아, 불가리아, 칠레, 콜롬비아, 에콰도르, 프랑스, 핀란드, 마다가스카르, 말리, 모잠비크, 폴란드, 러시아, 우크라이나)는 2차 선거에서의 지분 확보를 위해 1차 선거에 여러 정당이 참여하며, 1차 선거에서 절대다수의 지지를 받는 승자가 결정되지 않았을 때 결선에 진출한 후보와 정당은 최종 승리를 확보하기 위해 연립정부 구성이나 내각 구성에의 참여를 조건으로 2차 선거에 진출하지 못한 다른 소수 정당과 협상을 벌이게 된다. 이 경우 대통령이 제공할 수 있는 각료지분과 소수당이 양보할 수 있는 정책 간의 거래가 이루어져 연립정부가 구성될 수 있다(Colomer and Negretto 2005).

이와 같은 최근연구는 대통령제와 다당제 (또는 정당 파편화)에 대한 그 동안의 연

구와 다르다. 앞서 언급했듯 대통령제와 다당제에 관한 연구는 처음 "대통령제의 위험(perils of presidentialism)"에 주목했다. 다당제와 대통령제 정부형태의 결합은 "어려운 조합(difficult combination)"이라는 지적이 대표적이다. 이는 다당제의 대통령제 민주주의는 실패할 가능성이 높다는 말이다(Mainwaring 1993).

행정부-의회의 교착상태, 이데올로기적 극단화 그리고 다당연합 가능성의 축소 등에 따라 다당제가 대통령제의 위험을 강화시키기 때문이다. 이중정통성에 따른 분점정부는 대통령과 의회의 반복되는 대립과 교착의 정치로 악화된다. 승자독식의 선거제도는 극단적 대립의 정치를 일상화시킨다. 이외에도 대통령의 이중적 역할(국가원수이자 정파수장)과 고정된 임기 등등이 이를 더 악화시킨다. 이러한 주장은 결국 미국식 양당제에서만 대통령제 민주주의가 가능하다는 결론에 이른다. 대통령제는 양당제와 제도적 정합성이 있다는 주장이 그것이다. 나아가 내각제가 더 좋은 제도라는 결론으로 이어진다.

하지만 최근연구는 대립과 교착의 대통령제 보다는 반대의 측면에 주목한다. 대립과 교착의 정치에서 조정의 정치(politics of coordination)를 탐색, 즉 정당 파편화와 분점정부 상황에서 대통령과 의회가 협력하도록 하는 기제(mechanisms)에 대한 관심의 시기라는 것이다(Cheibub and Limongi 2010).

이는 바로 연정으로 연정이 내각제에서만 가능한 것이 아니고 의회 내에서 다수파를 점하지 못한 소수파 대통령에게도 적용된다는 주장이다. 나아가 대통령제도 내각제처럼 제도화 수준이 낮은 정당체제라 하더라도 안정적 다당연합을 구성할 수 있다는 주장으로까지 확대된다. 결국 행정권의 공유는 불가능하다는 거나 정당 간 연정이 대통령제에서는 드물다는 건 잘못된 편견이라는 말이다.

최근 연구들은 남미사례, 그 중에서도 브라질 사례를 중심으로 연구되어 다당제의 대통령 민주주의도 생존 가능성이 있다는 결론을 도출한다. 연정의 대통령제(coalitional presidentialism)로 이론화되고 있다. 이 때 연정의 대통령제는 직선의 소수파 대통령이 2개 또는 그 이상의 정당과 조정(coordination)을 통해 분절화된 다당제 의회에서 안정적인 다수지지연합을 구성하는 경우를 말한다(Chaisty, Cheeseman and Power 2018).

이 때 연정은 두 종류로 나뉘는데 대통령당이 의회 내 과반의석을 차지하지 못한 경우 입법성공을 위한 입법연합(floor coalition(Strom 1990a))을 구성하는 경우와 총리 또는 대통령 내각이 하나의 정당 이상을 포함했을 경우(portfolio coalition)이다. 입법연합

과 연정 사이에 다양한 맥락과 모습이 현실적 가능할 것이다(Chaisty, Cheeseman and Power 2018).

대통령제에서의 연정사례들은 많다. 1946년부터 1999년까지 54년 동안 218개의 대통령제 정부를 관측했는데, 이중 97개 사례에서 대통령의 소속당과 의회 다수당이 다른 분점정부가 발생했다. 그 중 52개(약 53.6%)에서 연립정부를 구성했다(Cheibub, Przeworski, Saiegh 2004). 또 다른 연구에 의하면, 1978년부터 2002년 사이 라틴아메리카의 18개 대통령제 국가의 80개 정부 중 51개가 소수파 대통령이었는데 그 중 27개(52.9%)에서 연립정부가 형성되었다(Negretto 2006). 내각제든 대통령제든 소수파 정권의 경우 연정이 대안이었다는 건 경험적으로도 확인된다. 즉 대통령제의 62% 내각제의 77%가 연정이었다 (Cheibub 2010).

5. 소수파 연정 대통령의 성공조건과 한국적 대안

그렇다면 다음과 같은 질문에 우리는 답변해야 한다. 그것은 연정의 대통령제(coalitional presidentialism, multiparty presidential democracy, minority presidents)에서 대통령은 "어려운 조합"의 문제를 어떻게 해결했을까? 아니면 어떻게 관리했을까? 이 과정에서 대통령이 사용한 수단과 제도적 환경(또는 장치)는 무엇이었을까? 대통령제의 제도적 수단과 장치(arrangements)가 왜 어떻게 지속 가능한 민주주의를 가능하게 했을까?

이는 연정(입법연합 또는 정책연합)의 대통령제가 동작적/기능적 뉘앙스(operational nuances of coalition-based presidential deocracy)를 설명할 필요가 있다는 말이다. 즉 소수파 대통령이 타협과 관용 그리고 포용이 불가피하도록 만드는 기제, 장치 또는 수단은 무엇인가라는 말이다.

최근 연구들은 소수파 대통령이 연정(입법연합)을 구성하기 위해 대통령이 사용하는/사용할 수 있는 도구/수단을 제시한다(Chaisty, Cheeseman and Power 2018). 그것은 대통령 권력으로 입법, 내각구성, 정당, 예산 그리고 비공식적 권한과 자원 등을 말한다.

결국 소수파 대통령은 지속적인 존재(perpetual formateurs)로서 중요한 역할을 수행하게 된다. 즉 연정의 대통령이 얼마나 많은 정치적 지지를 확보하느냐 또는 민주주의가

얼마나 안정적으로 운용될 수 있느냐는 결국 대통령의 정치력과 선의에 달려있다는 말이 된다(Pereira and Andre Melo 2012)

이는 대통령제에서 대통령의 역할이 이중적이기 때문이다. 즉 대통령은 강력한 권한을 가지며 다양한 정치적 자원과 수단을 가지면서도 동시에 연정구성과 주도를 위해 적절한 양보와 타협을 해야 하는 이중적 역할을 수행하게 된다. 이는 소수파 대통령의 연정구성과 운용이 제도적 강제보다 정치인 개인의 캐릭터가 결정적이라는 의미이기도 하다.

"결국 대통령제에서의 연정이 대립과 교착에서 조정의 정치로의 이행이라 하더라도 견제와 균형의 제도적 조건 속에서 소수파 대통령이 직면하는 여러 도전과 위기에 대한 정답은 아니라는 말이다. 소수파 대통령이 예측 가능한 제도적 장치 또는 수단을 사용한다고 하더라도 소수파 대통령은 체제, 연정 그리고 시기적 위협요소에 지속적으로 즉시 대응해야 할 필요가 있다. 이런 상황에서 우리는 정치력과 인내가 종종 조정(coordination)보다 더 정확한 연정의 관리전략이라고 결론지을 수 있다."는 것이다(Chaisty, Cheeseman and Power 2018: 23)).

이는 대통령제와 내각제의 근본적 차이에 기인한다. 즉 내각제와 대통령제의 연정이 서로 다른 가장 큰 차이는 내각제는 정부가 의회 다수파의 지지에 의해 구성된다는 점이다. 내각제에서는 연정이 제도적으로 강제된다는 말이다. 하지만 대통령제에서는 연정이 그렇지 않다. 대통령에게는 연정이 아니더라도 다른 수단에 의한 정치가 가능하기 때문이다.

이는 결국 '어떻게 그리고 왜 연정의 대통령제가 지속 가능한 민주주의를 이어갈 수 있는지에 대한 연구가 필요'하다는 말이다. 나아가 연정의 대통령제가 어떤 정치의 질을 보이는지? 어떤 거버넌스(governability, good governance)를 보여주는지에 대한 연구도 필요하다. 다당제의 대통령제 민주주의는 내각제나 양당제의 대통령제와 다른 특별한 경우에 해당하기 때문이다. 연정의 대통령제가 가질 수 있는 문제점(불투명성, clientelism, 부패 가능성, 나눠먹기의 정치적 거래)이 체제의 정당성을 위협할 수도 있다.

그렇다면 대립과 교착의 정치, 문제제기의 정당과 의회정치에서 협치 또는 분권과 견제와 균형의 민주주의 그리고 문제해결의 정치 그리고 국민 삶의 개선에 기여하는 정치가 되기 위한 한국적 대안은 무엇일까? 이는 연합의 정치가 가능하게 하는 제도적 강제장치이자 의회중심의 정치를 위한 조건이기도 하다. 이런 의미에서 본고는 총리 추천제를

그 출발점으로 제안한다.

논의의 전제는 분명하다. 그것은 대립과 교착의 정치에서 조정의 정치, 즉 분권과 견제와 균형 그리고 문제해결의 정치로 이행하는 선거제도와 정부형태여야 한다는 점이다. 이는 내각제와 달리 대통령제는 권력의 분립에 기초한 대통령제에서의 연정이 성공하기 위한 조건과 상황이 필요하다는 의미이다.

우선 대통령제는 정책입안(입법)과 집행이 권력분립의 한 축(대통령이든 의회든)에 의해서만 불가능하다 (Cheibub and Limongi 2010). 정책입압(입법)과 집행은 행정부와 입법부를 통제하는 지속적인 다수파의 존재를 전제로 한다. 이 때 총리 추천제는 입법부와 행정부(대통령)을 연결하는 중요한 기제가 될 것이다.

둘째, 소수파 대통령은 앞서 언급한 다양한 수단과 자원을 활용하여 연정(입법연합이든 내각연합이든)을 구성하여 운영하게 된다. 이 과정은 조정 또는 협치를 목표로 한 것이지 협치 또는 조정이 항상 결과물로 제공되는 것은 아니다. 이는 대통령의 개인적 의지와 성격 그리고 정치력 등이 연정구성과 관리 그리고 운용과정에서 결정적이라는 뜻이다. 이런 의미에서 총리 추천제는 대통령의 정치적 의지와 정치력에의 의존도를 상대적으로 낮추고 행정부와 입법부의 협치를 제도화하는 출발점이 될 수 있을 것이다.

[참고문헌]

강원택. 2003. "바람직한 선거제도의 개혁방안," 한국정당학회춘계학술회의발표집

김도종 김형준. 2003. "선거구 획정의 문제점과 개선방안," 한국선거학회창립학술회의발표집

김영태. 2003. "선거제도의 정치적 효과에 대한 국가간 비교연구," 한국선거학회창립학술회의발표집

박명호. 2017. "한국형 선거제도의 모색," 국회정치개혁특위+한국정치학회 공동학술회의 발표논문.

박찬욱 (편). 2000. [비례대표선거제도]. 서울: 박영사.

성낙인. 2004. "개정 국회의원선거법제 관견," 한국헌법학회 제 30회 학술대회발표논문.

안순철. 2015. [선거체제비교: 제도적 효과와 정치적 영향], 서울: 법문사

안순철. 2002. "선거공영제의 확대: 합리성과 전제조건," [내나라] 11권 1호.

임성호. 2003. "원내정당화와 정치개혁" 의정연구 제 9권 1호.

정진민. 2002. "정책정당 실현을 위한 내부조건," [한국정당학회보] 1호.

조기숙. 2002. "국회의 위상강화를 위한 정당 및 선거제도 개혁," [한국정당학회보] 1호.

Aldrich, John. 1995. [Why Parties]. University of Chicago Press.

Alvarez, Michael E and Leiv Marsteintredet 2010. "Presidential and Democratic Breakdowns in Latin America: Similar causes, different outcomes." In Mariana Llanos and Leiv Marsteintredet (eds) [Presidential Breakdowns.]

Bormann, Nils-Christian and Matt Golder. 2013. "Democratic Electoral Systems Around the World, 1946-2011." [Electoral Studies] 32(2): 360-369.

Carey, John M. 2002 "Legislatures and Political Accountability: Building credibility." *ReVista*: [Harvard Review of Latin America] (Fall): 32-3

Chaisty, Paul, Mic Cheeseman and Timothy Power, 2018. Coalitional Presidentialism in Comparative Perspective. Oxford University Press.

Chhibber, Pradeep and Ken Kollman. 1998. Party Aggregation and the Number of Parties in India and the United States. [American Political Science Review] V. 92 N. 2.

Cheibub, José. Adam, Przeworski, A. and Sebastian M. Saiegh. (2004).

"Government Coalitions and Legislative Success under Presidentialism and Parliamentarism." *British Journal of Political Science* 34-4, 565-587.

Cox, Gary. 1997. [Making Votes Count]. Cambridge University Press.

Elgie R, Bucur C, Dolez B (2014) Proximity, candidates, and presidential power. How directly elected presidents shape the legislative party system. *Political Research Quarterly* 67(3): 467-477.

Ferrara F (2011) Cleavages, institutions, and the number of parties: A study of third wave democracies. *Journal of Elections, Public Opinion and Parties* 21(1): 1-27.

Golosov GV (2010) The effective number of parties: A new approach. *Party Politics* 16(2): 171-192.

Golosov GV (2013) Towards a classification of the world's democratic party systems, step1: ldentifying the units. *Party Politics* 19(1): 122-142.

Golosov GV (2016) Party system nationalization: The problems of measurement with an application to federal states. *Party Politics* 22(3): 278-288.

Golosov, G. and Kirill Kalinin. 2017. "Presidentialism and Legislative Fragmentation: Beyond Coattail Effects," [British Journal of Politics and International Relations] V. 19, N. 1.

Herrone, E. and M. Nishikawa. 2001. "Contamination Effects and the Number of Parties in Mixed-Superpositional Electoral Systems," [Electoral Hochstetler, Kathryn and David Samuels (2011) Crisis and Rapid Reequilibration: the consequences of presidential challenge and failure in Latin America. *Comparative Politics* 43(2): 127-145Studies] V. 20.

Jones, M. 1995. [Electoral Laws and the Survival of Presidential Democracies] University of Notre Dame Press.

Kim, Young Hun and Donna Bahry (2008) Interrupted Presidencies in Third Wave Democracies. *The Journal of Politics* 70(3): 807-822.

Lijphart, Arend, Rafael Pintor and Yasunori Sone. 1986. "The Limited Vote and the Single Nontransferable Vote: Lessons from the Japanese and Spanish Examples," in Grofman and Lijphart (eds.), Electoral Laws and Their Political Consequences. New York: Agarthon Press.

Linz, Juan J (1994) Presidential or Parliamentary Democracy: Does it make a ifference? InJuan J Linz and Arturo Valenzuela (eds) *The Failure of Presidential Democracy.* Baltimore, MA: The Johns Hopkins University Press, 3-87.

Lianos, Mariana and Leiv Marsteintredet (eds) (2010) *Presidential Breakdowns in Latin*

America: Causes and outcomes of Executive Instability in Developing Democracies.

Mainwaring, S. 1993. "Presidentialism, Multiparism and Democracy," [Comparative Political Studies] V. 26, N. 2.

Martinez, C. 2017. "Presidential Survival in South America: Rethinking the Role of Democracy," [International Political Science Review] V. 38, N. 1.

Marshall, Monty G, Ted Robert Gurr and Keith Jaggers (2014) *Polity Ⅳ Project: Dataset User's Manual.* College Park, MD: Center for International Development and Conflict Management at the University of Maryland College Park.

Marsteintredet, Leiv (2014) Explaining Variation of Executive Instability in Presidential Regimes: presidential interruptions in Latin America. *Internationa Political Science Review* 35(2): 173-194.

Morgenstern S, Swindle SM, Castagnola A (2009) Party nationailzation and institutions. Journal of Politics 71(4): 1322-1341.

Mustapic, Ana Maria (2010) Presidentialism and Early Exits: The Role of Congress. In Mariana Llanos and Leiv Marsteintredet (eds) *Presidential Breakdowns in Latin America: Causes and outcomes of Executive Instability in Developing Democracies.* New York, NY: Plagrave McMillan, 17-32.

Norris, P. 2003. [Electoral Engineering: Voting Rules and Political Behavior] Cambridge University Press.

Park, M. 2003. "Sub-National Sources of Multipartism in Parliamentary Elections," [Party Politics] V. 9 N. 7.

Rae, Douglas. 1967. The Political Consequences of Electoral Laws. New Haven: Yale University Press.

Samuels D (2000) The gubernatiorial coattails effect: Federalism and congressional elections in Brazil. *Journal of Political* 62(1): 240-253.

Sartori. Giovanni. 1976. Parties and Party Systems: A Framework for Analysis. Cambridge: Cambridge University Press

World Bank (2014) The World Bank DataBank. World Development Indicators and Global Development Finance. Available at: databank.worldbank.org.

연동형 비례대표제는 국민주권주의의 근본적 유린

| 토론 |

김 광 동
나라정책연구원 원장

I. 선거는 국민주권주의를 실현하기 위해 것으로 주권을 위임할 대표자를 선택하는 절차이다. 주권 위임은 대표할 사람을 선택하는 과정이며, 특정 정당에게 대표권을 위임한다는 것은 결코 주권 위임의 본질이 될수 없다. 대통령 선거든, 국회의원 선거든 국민은 구체적 검증과 절차를 거쳐 지정된 사람에게 주권을 위임하여 대의(대의)를 실현하는 것이지, 정당에 대의기능이 위임될수 없수 없다. 국회는 대표성을 위임받은 사람들의 집합이기에 대의기관이 되는 것이고, 마찬가지로 대통령도 다수, 혹은 과반수의 국민으로부터 위임받은 당사자인 것이며 정당 지지율의 결과가 아니다.

정당은 정치적 뜻을 같이하는 사람들의 편의적 조직이자, 헌법적 보호를 받는 임의단체이다. 정당이 주권 위임 기관이 될수 없다. 정당은 정치행위와 선거과정의 전반에 걸쳐 국민의 선택과 이해를 도와줄수 있는 보완적 기능을 수행하는 것이다. 그렇기에 정치적 대표성을 위임받은 당선자가 당선이후 탈당하거나, 다른 정당에 입당하는 것을 강제하지도 않는다.

연동형 비례대표제의 근본 문제는 선거과정에서 '정당지지'를 묻고, 그 '지지율 기준(基準)'에 따라 국민주권기관의 전체 의석수를 '가감(加減)'하겠다는 것이다. 지역구 당선자 숫자를 정당득표율의 의해 조정하겠다는 것이다.(예, 정당득표율 8%면 지역구에서 한석도 선택받지 못한 정당이더라도 300석중 8%인 24석의 최소 1/2, 즉 12석을 먼저 보장하는데 맞춰져있다). 그러나 정당이란 정치적 뜻을 함께하는 사람의 임의조직이고, 대표성을 위임받는 자의 편의조직임에도 정당 지지율로 국민주권기관을 전체 의석수를 배분하는 기준으로 하겠다는 것은 국민주권기구의 구성방식에 대한 근본적 훼손이고, 국회는 '선거에 의하여 선출된 국회의원'(헌법41조 1항)으로 구성된다는 헌법정신에도 반한다.

II. 비례대표제는 지역별 선거구에 의거한 국회의원 선출이 갖추지 못할 수도 있는 전문성와 다양성을 보장하기 위한 보완적 제도이다. 영국, 미국 등 대부분의 민주국가들이 연동형은커녕 굳이 비례대표조차 두지 않는 것도 지역별 선거과정을 통해 유권자들은 이미 후보의 소속 정당까지 고려해 투표한다는 것을 전제하기 때문이다. 따라서 정당별 지지율에 따른 비례대표 선출은 비례대표 선출로 종결되어야지, 그 지지율에 연동되어 전

체 의석수를 가감(加減)해야 할 그 어떤 민주적 근거가 없다. 연동형 선거법은 비례대표에 대한 정당지지율을 근거로 선거구별 선거결과까지 가감보정(加減保正)하겠다는 것은 소속 정당까지 고려된 지역구별 투표결과까지를 정당지지율로 재조정한다는 점에서 정당지지의 중복 반영이자, 과대대표를 만드는 결과이다. 전문성과 다양성을 위해 보완적으로 도입된 정당지지율이 몸통에 해당하는 국민주권기관의 구성을 좌우하는 것은 본말이 전도된 것이다. 무소속이나 3% 이하 지지를 받는 소수정당은 당연히 과소대표되는 것이기도 하다.

Ⅲ. 선거과정에는 주권을 위임받고자하는 당사자에 대한 구체적이고 면밀한 검증과정이 수반되어야 한다. 정당지지율 같은 포괄적 인기투표는 민주정치의 왜곡이자 희화시키는 것이다. 엄격한 검증과정을 통해 선출되는 선거구별 선거와 달리 비례대표는 선거 직전에 각 정당마다 75명씩 후보명단이 제출되는 상황이기에 주권을 위임해야할 대상에 대한 구체적 검증이 거의 불가능하다. 개별 후보에 대한 책임을 묻기도 어렵고, 문제가 되는 특정 후보를 배제할 방안도 없다. 실제 과거에도 이석기, 김재연 등 반국가사범들이 등장했던 방식이다. 결국 제출된 개정안은 공개적으로 검증되지 않은 수많은 암약 활동자들을 국회로 끌어들이는 결과만을 초래할 것이다.

국회 구성방식은 국민 주권주의 실현의 적합성에 따라 결정되어야하는데 아직까지 우리가 도입한 비례대표제가 민주적 대표성을 강화시켜왔다는 판단과 검증결과도 없다. 오히려 지금까지 시행해온 비례대표제가 과연 국민주권주의 실현에 기여했는지부터 먼저 판단되어야 한다. 거의 유일한 독일의 예를 가지고 연동형 비례대표제를 도입하겠다고 하지만 그것은 연방(聯邦)제를 유지하려는 차원이지 국민주권주의의 확립과는 아무 관련성도 없다. 만약 소수정당(小數政黨) 보호하고 정치적 다양성을 확립해 나가려면 기존정당에 기득권을 부여하는 최소 정당득표율(3%)부터 낮춰 소수 정당이 우선적으로 국회에 진출하게 해야한다. 또 선거구별 선거의 사표(死票)를 줄이자는 목적이라면 행정적 규모상 충분히 가능한 특별시 및 특별광역시부터 중대선거구를 도입하면 된다.

Ⅳ. 결론적으로 제출된 선거법은 국민주권기관 구성과정을 정당 인기투표로 몰고 가며 선거를 희화화시키며 국민주권주의를 왜곡시킬 뿐이다. 더구나 민주주의는 결과가 과반수의 동의를 받았다는 것보다 절차에 대한 합의를 이룬 결과이냐를 중시한다. 올바른(=좋은, 정의로운, 공정한) 결정인지에 대한 평가는 궁극적으로 주관적 판단이지만, 결정을 이루는 과정에 대해 절차적 합의의 결과라면 그것은 객관적인 공동체 의사의 반영 결과로 판단되기 때문이다. 만약 국민주권기관을 구성하는 선거법개정에 국회 의석 1/3이 넘는 숫자와 집권당을 견제하는 제1야당이 반대하거나 배제되어있다면 그것은 절차적 민주주의조차 갖추진 못한 것이다. 게임의 룰을 정하며 경기에 임해야할 또 다른 게임의 상대자가 배제되어 있다면 그것은 절차의 정당성이라는 민주주의 기본원칙마저 짓밟힌 것이다.

연동형 비례대표제 선거법의 목적은 혼선과 착시를 이용하여 특정 정당의 의석수를 확대시켜놓고 연대세력으로 삼겠다는 것 외에 아무것도 아니다. 국민주권주의의 실현에 그 어떤 긍정적 결과가 검증되지 못한 정당지지율을 근거로 국회 의석수에 대한 가감(加減) 기준으로 삼는 주권기만적 연동형비례제는 민주주의에 대한 명백한 우롱이고, 국민주권주의의 유린이다. 본연의 기능을 상실하고, 대의기구 구성을 왜곡시켜온 비례대표제가 확대되고, 나아가 국회구성의 기준(잣대)이 되어서는 안되며, 오히려 폐지되거나 축소되는 것이 마땅하다.

이른바 준연동형 비례대표제에 관한 헌법적 검토

| 주제 2 |

음 선 필
홍익대학교 법과대학 교수

Ⅰ. 시작하는 글

2019년 4월 24일, 국회 정치개혁특별위원회(이하, "정개특위")에서 여야 4당(더불어민주당, 바른미래당, 민주평화당, 정의당) 간의 합의로 도출된 이른바 '준연동형 비례대표제'로 일컫는 국회의원선거제도 개편안을 반영한 「공직선거법 일부개정법률안」이 발의되었다.[1] 이는 1987년 이후 국회의원선거제도의 대폭적인 중대 변화에 해당한다. 그러나 이에 대하여 제1야당인 자유한국당이 강력하게 반대하는 입장을 취하고 있다. 자유한국당은 현행 국회의원선거제도에서 오히려 비례대표제 요소를 폐지하고 의원정수를 10% 축소하여 270석으로 변경할 것을 역제안한 바 있다. 이 과정에서 '비례대표제를 폐지하는 것이 위헌이다', '정당득표율에 따른 의석배분에 지역구의석을 포함하는 것이 위헌이다' 등의 다양한 위헌론이 제기되기도 하였다.

선거제도는 다양한 구성요소의 조합인바, 새로운 구성요소의 도입 및 변경은 민주정치발전의 대의(大義)를 내세운 각 정치세력의 정치적 목적과 기대를 바탕으로 하고 있다. 따라서 선거제도를 변경하려고 할 경우에는 왜 바꾸려 하는가, 개선안으로 제시된 안이 과연 한결 나은 대안인가, 그러한 대안을 채택함에 있어서 고려할 사항은 무엇인가를 검토해보아야 한다.

특히 헌법학의 관점에서 국회의원 선거제도를 검토하려 하면, 국회의원 선거제도가 국가 통치구조의 주요한 구성부분임을 명심하여야 한다. 국회의원 선거제도는 국회를 구성하는 국회의원을 선출하는 것 이상으로 정당체제, 정당정치의 수준, 국회와 집행부의 관계를 역동적으로 형성하는 결과를 가져온다. 따라서 선거제도 구성은 국가 통치구조의 법적 토대가 되는 헌법원리 및 헌법규정에 합치되어야 한다.

그러한 점에서 선거제도의 변경을 둘러싸고 다음과 같은 질문들이 제기된다. 새로운 선거제도가 헌법원리(국민주권주의, 복수정당제, 정당 내 민주주의, 의회민주주의 등)에 더욱 충실한가? 국회의 구성에 국민의사가 더욱 충실하게 반영되는가? 국민에게 질적인 대표기능을 수행할 수 있도록 정치적 경쟁(정당 간, 정당 내)이 더욱 확보되는가?

※이 발표문은 음선필, "이른바 준연동형 비례대표제에 관한 헌법적 검토", 「홍익법학」 제20권 제2호, 2019.06., 일부를 수정, 전재한 것임을 밝힘.

1) 이 개정안(의안번호 2019985)은 정개특위 위원장인 심상정 의원이 대표 발의하였다.

정치세력에 대한 국민의 정치적 통제가 더욱 확보되는가? 국회를 포함한 통치체제가 더욱 원활하게 작동되는가?

이러한 문제의식을 바탕으로 현금 논의되는 이른바 준연동형 비례대표제를 검토해 보고자 한다.[2] 정개특위에서 합의된 개편안은 종래 중앙선관위가 제시하였던 '권역별 연동형 비례대표제'를 많이 참조한 것으로 보인다. 정개특위는, 이러한 개편안의 취지가 국회의 의석배분에 있어 국민의사의 왜곡을 최소화하는 동시에 지역주의를 개선하며 다양한 정책과 이념에 기반한 정당의 의회 진출을 촉진하려는 것이라고 주장한다.

중앙선관위와 달리, 정개특위는 지역구의석과 비례대표의석 비율을 2:1 아닌 3:1로 낮추고, 명부작성단위와 의석배분단위를 구별하여 명부작성을 권역별로 하되, 정당 간 의석배분은 전국 차원에서 하는 것으로 정하였다. 그리고 초과의석을 인정하지 않기로 하여 국회의원총수를 300인으로 고정하였다. 개편안의 가장 큰 특징은 비례대표의석배분의 연동율 수준을 100%에서 50%로 낮춘 것이다.

이하에서는 이른바 준연동형 비례대표제로 소개된 정개특위의 개편안이 과연 비례대표제에 해당하다고 보는 것이 정확한지, 선거권자의 정치적 통제를 더욱 확보하는지, 이른바 석패율제가 비례대표제의 취지에 과연 적합한지, 나아가 현행 헌법상 통치구조에 과연 정합성을 지니고 있는지를 살펴보기로 한다.

II. 과연 비례대표선거제인가?

1. 혼합형 다수대표제으로서 개편안

선거제도를 분류함에 있어서 '의석결정규칙(Entscheidungsregeln)'과 '대표원칙(Repräsentationsprinzipien)'을 구별하는 것이 중요하다.

의석결정규칙은 선거가 치러지는 단위인 선거구 차원에서 의석을 배분하는 방식이다. 즉 의석결정규칙은 대표자결정방식을 의미한다. 한편, 대표원칙은 전국적 차원에서 대의기관의 구성에 관한 원칙이다. 즉 대의기관인 의회를 구성함에 있어서

2) 한편 연동형 비례대표제의 성공적 도입을 위한 조건에 관한 분석의 일례로는 장영수, "선거제도 개혁: 연동형 비례대표제 도입의 의미와 성공조건", 공법연구, 제47집 제3호, 2019.2., 119-146면. 의석배분의 문제를 주로 검토한 연구의 일례로는 김선화, "비례대표 국회의원 선거제도의 의석배분에 관한 헌법적 문제", 헌법학연구, 제25권 제1호, 2019.3., 285-314면.

의회 내의 정치세력을 어떠한 방식으로 형성하느냐의 문제이다. 이러한 대표원칙은 대표의 목적에 관한 문제이기도 한다. 다수대표선거제의 대표원칙은 '다수의 형성(Mehrheitsbildung)'이며, 비례대표선거제의 경우는 '선거권자 집단의 모사(模寫, Abbild der Wählerschaft)'이다. 그러한 점에서 선거제도 분류의 기준을 의회 구성의 원칙을 의미하는 대표원칙으로 삼는 것이 더 유의미하다고 본다.

대표원칙과 의석결정규칙의 구별은 비례대표선거제의 요소와 다수대표선거제의 요소가 혼재된 '혼합형' 선거제도(Mixed-member electoral system)의 성격을 파악하는 데 유익하다. 현행 국회의원선거제도와 같이 의석결정규칙으로서 비례적인 방법을 사용하면서도 궁극적으로 다수형성의 대표원칙을 추구하는 선거제도는 전체적으로 볼 때 다수대표선거제에 해당한다. 즉 혼합형 다수대표제(Mixed-Member Majoritarian: MMM)에 해당한다. 한편, 독일 연방하원 선거제도는 혼합형 비례대표제(Mixed-Member Proportional: MMP)에 해당한다.

그런데 정개특위가 제시한 선거제도 개편안은 의석배분에서 연동율을 50%로 반영하는 특이한 방식으로 말미암아, 위 양자의 분류에 포함시키기 애매한 대표원칙을 지향하고 있다. 언뜻 선거제도 구성요소의 외형적 조합으로 볼 때에는 독일식 혼합형 비례대표제와 매우 흡사하나, 그 대표원칙이 본질적으로 다르다. 세계적으로 볼 때, 그 유사한 입법례를 찾아보기 어렵다.

이를 '비례대표제로 진입하는 길목'으로 볼 것인지, 아니면 여전한 '다수대표제 영역의 경계'라고 볼 것인지 애매하다. 그러나 엄밀히 말하자면, 이는 다수의 형성을 대표원칙으로 하는 '혼합형 다수대표제'의 하나로 보아야 할 것이다. 원래 독일식 혼합형 비례대표제는 정당의 득표율과 의석점유율을 일치시켜서 정당에 대한 선거권자의 정치적 지지를 최대한 반영함으로써 정당에 대한 통제와 정당간 경쟁을 최대한 가능하게 한다. 그러나 정개특위 개편안은 혼합형 비례대표제가 아닌 혼합형 다수대표제이기 때문에 이러한 헌법적 기능을 제대로 수행하지 못한다.

2. 지역구 의석을 다수 차지한 거대 정당에 유리한 개편안

지난 제20대 총선결과를 정개특위의 개편안에 따라 시산(試算)해 볼 때, 각 정당별 의석점유율이 정당득표율과 여전히 차이가 나는 사실이 잘 드러난다.

여기서 제20대 총선에서 얻은 정당별 지역구의석수는 개편안의 225석에 맞춰 축소 · 조정하였으며, 비례대표의석 75석은 제20대 총선의 정당득표율에 따라 2단계에 걸쳐 각 정당에게 배분하였다.

아래 〈표 1〉에 나타난 각 정당별 정당득표율과 의석점유율의 차이를 통하여, 이른바 '준연동형 비례대표제'가 그 명칭과 달리 결코 비례대표제가 아님을 알 수 있다. 개편안이 현행 국회의원선거제도보다 비례성을 증가시킨 것은 사실이나, 여전히 거대정당에게 이득을 주고 있다. 특히 더불어민주당은 정당득표율에 상응한 의석수보다 더 많은 지역구의석을 차지하였음에도 추가로 비례대표의석을 배분받음으로써 이득을 많이 보고 있다.

〈표 1〉 정개특위 개편안에 따른 제20대 총선 결과의 시산(試算)

		새누리당 (자유한국당)	더불어 민주당	국민의당	정의당	무소속 등
현행 선거제도	지역구 의석수 (총 253석)	105	110	25	2	11
	비례대표 의석수 (총 47석) (정당득표율, %)	17 (33.5)	13 (25.5)	13 (26.7)	4 (7.2)	–
	총 의석수 (300석) (의석점유율, %)	122 (40.7)	123 (41.0)	38 (12.7)	6 (2.0)	11 (3.7)
	이득율	1.21	1.61	0.48	0.28	–
정개특위 개편안	지역구 의석수 (총 225석)	93	98	22	2	10
	비례대표 의석수 (총 75석)	2+13	0+10	28+10	9+3	–
	총 의석수 (300석) (의석점유율, %)	108 (36.0)	108 (36.0)	60 (20.0)	14 (4.7)	10 (3.3)
	이득율	1.07	1.41	0.75	0.65	–

정개특위의 개편안에서 가장 심각한 것은 정당득표율과 의석점유율이 일치하지 않

음으로써 가장 많은 득표율을 얻은 정당이 국회에서 제1당의 지위를 차지하지 못할 수 있다는 점이다. 예컨대 〈표 1〉 상황에서 자유한국당의 정당득표율(33.5%)이 동일하고 더불어민주당이 정당득표율 30.5%를 얻게 된다면, 더불어민주당은 비례대표의석 11석을 차지하게 된다. 그 결과 총 의석수가 109석이 되어 제1당의 지위를 차지하게 되어 국회에서 주도적인 지위를 확보하게 된다. 이러한 사실은 이 개편안이 결코 비례대표제가 아님을 재차 확인시켜준다.

그런 점에서 정개특위의 개편안에'비례대표제'라는 용어를 사용하는 것은 부정확하며, 또한 오인(誤認)케 할 우려가 있어 바람직하지 않다고 본다. 생각건대, 정개특위의 개편안을 다소 생소한 조어(造語)이기는 하지만 '부분 연동형 다수대표제'라고 부르는 것이 더 정확하다고 본다.

III. 명부작성에 대한 민주적 통제가 제대로 확보되는가?

지금까지 한국에서 운용된 비례대표선거제의 가장 큰 문제점 중의 하나가 후보자명부작성의 비민주성, 비합리성, 불투명성이었다. 만약 석패율제를 도입할 경우 중복입후보자를 명부상 어느 순위에 배치하느냐가 매우 중요한 관심사가 될 터인데, 이로 말미암아 명부작성의 문제점이 더욱 부각될 것이다. 따라서 명부작성의 민주성과 합리성을 담보하는 제도적 장치가 반드시 마련되어야 한다. 정당 내 민주주의가 확립되지 않은 상황에서 비례대표의석수를 대폭 증가하는 것은 정당정치를 더욱 악화시킬 가능성이 매우 크다.

그래서 정개특위의 공직선거법 개정안은 이에 관한 제도적 장치를 나름 마련하였다. 정당이 비례대표국회의원선거에서 후보자를 추천하는 때에는 중앙선관위에 선거일 전 1년까지 제출한 당헌 또는 당규로 정한 민주적인 절차에 따라야 하고, 후보자등록을 하는 때에 중앙선관위에 제출한 후보자 추천절차에 따라 후보자 추천이 되었음을 증명할 수 있는 회의록 등의 자료를 후보자명부에 첨부하도록 하도록 하며, 이를 위반한 후보자등록을 무효로 한다(안 제47조제2항 및 제52조제4항 신설). 독일의 입법례를 참조한 좋은 개선안이라고 본다.

그런데 현재 진행되는 입법절차를 고려할 때, 2020년 4월 15일에 실시될 예정인 제

21대 국회의원선거에서 위 조항이 실제로 적용될 가능성이 없어 보인다. 그 결과, 비례대표의석수를 증가한 것이 자칫 정당 지도부의 공천권을 더 강화하는 셈이 될 수 있다.

비례대표의석수 증가가 결과적으로 정당 지도부의 입장 강화만을 초래할 수 있는 것은 명부후보자가 국민의 직접 선택 대상이 되지 못하는 고정명부식(구속명부식) 때문이다. 고정명부식의 경우, 명부상 후보자에 대한 선호투표가 불가능하므로 그에 대한 정치적 통제가 제대로 이뤄지지 않는다.[3)]

따라서 이에 대한 대안으로, 정당이 명부를 작성하고 선거권자가 그 순위를 변경할 수 있는 가변(可變)명부식의 도입을 강구할 필요가 있다. 즉 비례대표후보자의 입후보 방식을 가변명부식으로 하고, 이에 상응한 선호투표방식을 도입하는 것이다. 이 경우, 선호투표에 의한 선거권자의 직접 선택을 통해 후보자에 대한 정치적 통제를 확보할 수 있을 것이다.

Ⅳ. 누구를 위한 석패율제인가?

1. 석패율제의 개관

개정안에 따르면, 현행 지역구의석이 253석에서 225석으로 변경됨으로써 지역구 28곳이 줄어들게 된다.[4)] 정개특위는 지역구의석수의 감축에 따른 반발을 고려하여, 지역구 후보자와 비례대표 후보자의 중복입후보를 허용하고 지역구에서'아깝게 패배(惜敗)'한 의원(the best loser)을 비례대표 의원으로 당선시키는 석패율 제도를 도입하기로 하였다.

개정안에 의하면, 정당은 권역별 후보자명부 중 2개 순위 이내를 석패율 적용 순위로 지정할 수 있도록 하고, 그 순위에는 해당 권역의 지역구국회의원선거의 후보자 모두를 등재하여야 한다(안 제47조의2 신설). 이 경우 홀수 순위는 석패율 적용 순위로 지정할 수 없도록 하여, 여성의 홀수 순위의 추천제가 유지되도록 하고 있다.

3) 음선필,「정치적 통제, 정치적 경쟁과 국회의원선거체계」, 홍익대 출판부, 2007, 42면.

4) 자유한국당 김재원 의원이 2019년 1월 현재 지자체 · 지역구별 인구 현황을 분석한 결과, 지역구의석이 서울에서 7석이, 부산 · 경기는 각 3석씩, 광주 · 충남 · 전북 · 전남은 각 2석씩, 대구 · 대전 · 울산 · 강원 · 충북 · 경북 · 경남은 각 1석씩 감소한다. 권역별로는 수도권 10석, 충청권 4석, 강원 1석, 호남 6석, 영남 7석이 줄어든다(http://news.chosun.com/site/data/html_dir/2019/03/19/2019031900228.html).

석패율은 [해당 후보자득표수 ÷ 그 지역구 당선자득표수]으로 계산하여 당선인 결정기준으로 삼는다. 당선인으로 될 순위의 후보자 중 석패율이 가장 높은 후보자를 당선인으로 결정한다. 다만, 지역구국회의원선거에서 유효투표총수의 100분의 5에 미달한 후보자, 추천 정당의 지역구국회의원 당선인 수가 해당 권역의 국회의원지역구 총수의 100분의 30 이상인 경우 동시 등록한 후보자는 당선될 수 없도록 한다(안 제189조 제5항 단서).

석패율을 적용받아 비례대표국회의원으로 당선된 사람이 궐원된 경우, 해당 순위의 다른 석패율 적용대상 후보자 중에서 당선인으로 될 수 있는 후보자가 있는 때에는 그 석패율 적용대상 후보자 중에서 비례대표국회의원을 승계한다(안 제200조제2항).

2. 문제점

석패율제는 '평균유효득표수 대비 득표율'을 당선인 결정기준으로 삼는 것[5]에 비하여 후보자수가 당선인 결정에 미치는 영향이 크다는 기술적인 문제점, 사실상 다선 중진의원들이 이중혜택을 볼 수 있다는 점 외에도, 다음과 같은 문제점이 있다.[6]

첫째, 석패율제로 당선된 비례대표의원에게 지역대표성을 강요하게 된다. 명부상 동일순위에 등재된 중복입후보자는 각자 지역구에서 더 많이 득표하기 위하여 노력하게 될 것이다.[7] 또한 중복입후보로 당선된 비례대표의원은 사실상 지역구의원과 같은 처지에서 전국적 차원의 관심사 아닌 지역구 차원의 일에 몰두할 수 밖에 없다. 왜냐하면 동일한 지역선거구에 2명의 의원이 존재하기 때문이다. 그래서 지역구의원뿐 아니라 석패율제도로 당선된 비례대표의원도 다음 선거를 대비해서 결과적으로 '지역구 봉사자'의 역할을 할 수 밖에 없게 된다.[8]

---

5) 이 방식에 의하면, '평균유효득표수 대비 득표율' 즉, 해당 후보자가 지역구 선거에서 얻은 득표수를 그 지역구의 평균유효득표수로 나눈 수의 백분율 [낙선자 득표수 ÷ (유효투표총수/후보자수) × 100] 이 가장 높은 후보자를 당선인으로 한다.

6) 자세히는 음선필, "지역구결합비례대표의원제에 대한 비판적 고찰", 한국의회학회보, 제1권, 2012.

7) 그래서 선거운동과 관련한 공직선거법의 적용에서 석패율 적용대상 후보자는 지역구국회의원 후보자로 간주된다(안 제58조 제3항).

8) 이러한 점은 독일의 경우와 다르다. 독일의 경우, 지역구에서 낙선하더라도 정당명부의 중복입후보로 당선될 수 있다는 점은 동일하지만, 그 당선자 결정방식에서 차이가 난다. 독일에서는 지역구의 득표능력을 당선자 결정기준으로 삼지 않기 때문에 중복입후보자로 하여금 지역구 봉사자로 활동할 것을 요구하지 않는다. 이런 이유에서 독일통일에 크게 기여한 콜 수상과 같은, 지역구 봉사자 아닌 전국 차원의 정치지도자를 배출할 수 있게 되었다.

둘째, 석패율의 적용으로 선출되는 비례대표의원이 사실상 지역구의원에 해당하는 것이라면 비례대표의원을 별도로 선출하는 의미가 훼손된다. 현행 공직선거법에서 별도로 선출되는 지역구의원과 비례대표의원은 배경과 역할 등이 상이한 정치엘리트로 각각 활동할 것으로 기대된다. 그런데 비례대표의원 총수가 고정된 상황에서 사실상 지역구의원에 해당하는 자를 비례대표의원으로 선출하는 것은 그만큼 본래 의미의 비례대표의원 수가 감소하게 됨을 의미한다. 비록 여성의 정치참여는 그대로 유지된다고 하더라도, 전체적으로 전문가집단의 원내진출이 감소하고 사회세력에 상응한 비례적인 의석분포가 제대로 구현될 수 없게 된다. 이는 비례대표국회의원선거제도의 취지가 크게 훼손됨을 의미한다.

셋째, 석패율제는 선거권자의 정치적 통제를 회피하게 만든다. 지역구선거의 낙선자를 정당명부의 상위순위에 배치함으로써 그로 하여금 다시 당선되도록 하는 것은 그에 대한 선거권자의 정치적 통제를 회피하는 결과가 될 수 있다.[9] 지역구의원으로 선택을 받지 못한 정치인이 다시 동일한 지역구에 선출되는 것은 선거권자의 의사에 반한다는 주장이 바로 이에 해당한다. 정당 공천절차가 매우 불완전함을 고려하면 이러한 비판은 더욱 설득력을 가진다.

3. 소결

위의 비판을 종합하여 볼진대, 석패율제로 당선된 의원을 비례대표의원이라고 부르는 것은 적절치 않다. 제도의 도입취지와 당선자 결정방식을 고려해 볼 때, 석패율제로 선출되는 의원은 비례대표의원 아닌 지역구의원이라 할 수 밖에 없다.

취약지역에서 선전한 지역구선거 후보자를 구제함으로써 그 소속 정당의 교두보를 확보하고 그 정당에 대한 지역 주민의 정서적 유대감을 제고하는 동시에 다른 정당의 지역적 독점을 완화하기 위함이라는 도입취지와, 명부상 동일순위에 있는 중복입후보자 가운데 지역구의 선거결과가 좋은 자를 당선자로 결정하는 방식에 따른다면, 석패율제에 의하여 선출되는 의원은 철저히 지역구에 기반을 둔, 따라서 지역구 이익에 충실한 의원의 역할을 수행할 수 밖에 없을 것이다.

요컨대, 엄밀히 볼 때 비례대표의원의 역할을 수행하지 않을 것임에도 불구하고 이

9) 특히 의정활동에 대한 심판의 결과로 낙선된 현역 지역구의원이 비례대표의원으로 구제되는 것은 선거권자의 정치적 통제를 무력화시키는 셈이 된다.

들을'비례대표의원'이라 부르는 것은 사실상 본래 의미의 비례대표의석수를 감축하는 셈이 될 것이다. 사실상 석패율제 도입은 현역 지역구의원을 위한 '우회로' 또는 '퇴로'에 해당한다고 볼 수 있다. 그런 점에서 이를 임시방편으로 "편의상 잠정적으로" 실시할지는 모르나, 지속적으로 사용할 명분이 없다고 본다.

V. 다당제의 제도화가 현행 통치구조에 어떤 영향을 주는가?

1. 비례성의 증가에 따른 다당화의 제도화

개편안에 따르면, 비례대표의석의 증가로 대표의 비례성이 더 늘어나게 됨으로써 다당제가 제도적으로 유지될 것이다. 제20대 국회의 정당 간 역학구도가 제21대 국회에서도 거의 비슷하게 유지될 것으로 전망된다. 정당득표율이 높으면서 지역구의석을 많이 확보한 정당이 당연히 유리한 결과를 얻게 된다. 그리고 정당득표율에 비하여 지역구의석을 적게 차지한 정당도 적잖은 비례대표의석을 보상받게 된다. 개편안에 의한 가장 큰 수혜자는 정의당으로서, 비례대표의석을 10석 이상 챙길 것으로 전망된다.

이처럼 비례성 증가로 다당화 가능성이 크기 때문에 국회의 제1당(집권당이든 제1야당이든)이 과반수를 차지할 가능성이 거의 없게 된다. 이것이 대통령제와 결합할 경우, 정치권력의 배분(대통령과 국회의 관계)에 상당한 변화가 예상된다. 여기서 정부형태와 국회의원선거제도의 조합이 문제된다.

2. 정부형태와 의원선거제도의 조합

대통령제에서 어떠한 의원선거제도를 택할 것인가는 정당체제 나아가 정치권력구조에 의미 있는 차이를 가져오기 때문에 매우 중요한 선택의 문제가 된다. 의원선거제도에 따라 정당체제가 달라지기 때문이다.

일반적으로 정부형태와 의원선거제도의 조합은 다음과 같은 유형으로 나뉜다.

〈표 2〉 정부형태와 의원선거제도의 조합

Ⅰ 유형	Ⅱ 유형
의원내각제 + 다수대표선거제 (양당제) (예: 영국)	대통령제 + 다수대표선거제 (양당제) (예: 미국)
Ⅲ 유형	Ⅳ 유형
의원내각제 + 비례대표선거제 (다당제) (예: 대부분 서구 국가)	대통령제 + 비례대표선거제 (다당제) (예: 대부분 중남미 국가)

각 유형에 따라 민주체제의 구체적인 양상이 달라진다. I 유형(의원내각제+다수대표선거제)와 II 유형(대통령제+다수대표선거제)은 다수제 정부(majoritarian government)에 해당하며, III 유형(의원내각제+비례대표선거제)은 합의제 정부(consensual government)에 해당한다.[10)]

IV 유형은 II 유형과 III 유형의 중간에 해당하는 것으로서, 대통령 및 의원의 선거제도를 어떻게 구성하느냐에 따라 의회의 다당화 수준이 달라지며, 이에 따라 대통령과 의회 간 역학관계가 상이하게 나타난다.

현재 한국은 II유형에 속하고 있다. 그런데 새로운 선거제도의 도입으로 IV유형에 근접한 형태로 나아가게 된다. 즉 대통령제 하에서 다당제가 일상화될 것이다. 따라서 IV 유형에 관한 이해와 통찰이 필요하다.

3. 대통령제와 비례대표제 결합의 기능적 특징[11)]

(1) 다양한 정당체제의 성립 – 다당화와 양당화의 상호작용

비례대표선거제를 채택한 대통령제에서 어떠한 정당체제가 형성되는가는 비례대표선거제가 정당체제에 미치는 영향과 대통령제의 그것이 상호작용한 결과로 나타난다. 이외에도 역사적 전통에 따른 정치문화, 경제적 발전수준, 사회적 균열구조 등에 의해

10) 민주주의의 다수제와 합의제 유형에 관하여는 Arend Lijphart, *Patterns of Democracy: Government Forms and Performance in Thirty-Six Countries, Yale* University Press, 1999. 특히 2장 및 3장 참조. 민주주의에서 권력의 분점은 매우 중요한 연구주제이다. 그 개념과 이를 구현하기 위한 여러 제도 및 그 상관관계를 오랜 기간에 걸쳐 논구한 연구서로는 A. Lijphart, *Thinking about Democracy: Power Sharing and Majority Rule in Theory and Practice*, Routledge, 2008.

11) 이하는 음선필, "대통령제와 비례대표선거제에 관한 연구 서설", 헌법규범과 헌법현실(권영성교수정년기념논문집), 법문사, 1999, 1094-1099면을 요약한 것임.

서도 정당체제가 결정된다.

대통령제와 비례대표선거제의 결합유형에서 정당체제의 형성에 영향을 미치는 변수로 대통령의 선출방식과 선거주기를 들 수 있다. 첫째, 대통령의 선출방식에 따라 정당 간 연합의 정도가 크게 달라진다. 상대다수결 1차투표방식과 달리, 과반수 결선투표방식에서 소수당의 영향력이 커지게 된다. 이 때문에 과반수 결선투표방식은 군소정당의 독자세력화, 즉 다당화를 초래한다. 다당제하에서 과반수 지지를 얻어 대통령선출의 민주적 정당성을 확보하려는 시도가 결과적으로 다당제를 유지 내지 심화시키는 셈이 된다.[12)]

둘째, 대통령선거와 의원선거의 주기에 따라 집권당이 의회 내 제1당으로 될 가능성이 달라진다. 일반적으로 선거시기가 일치하거나 거의 근접한 경우, 대통령 소속정당이 의회 내 제1당이 될 가능성이 크다.

그런데 한국과 같이 대통령선출방식이 단순다수결이고 대통령 및 국회의원 선거주기가 별도이면서 비례대표제를 채택한 경우는 매우 드문 입법례에 속한다. 이 경우 정당체제를 예상하기 쉽지 않다. 분명한 것은 강력한 집권당도 야당도 존재하지 않는 다당화가 나타나게 된다는 사실이다. 대통령 및 국회의원 선거주기가 다르기 때문에 이러한 다당화는 지속, 강화될 가능성이 매우 크다.

이로 말미암아 다양한 형태의 정당정치가 나타날 것이다. 정당 간 연합(정책연합, 선거연합)이 자연스럽게 이뤄질 수도 있으며, 정당 간 끊임없는 대립과 분열이 반복될 수도 있다. 관점에 따라서는 이를 의회정치의 '역동성'으로 볼 수도 있고, 아니면 '혼란'으로 볼 수도 있다.

(2) 집행부 구성의 다양성 – 대통령제의 불가피한 탄력적 운용

대통령제와 다수대표선거제의 결합유형보다 대통령제와 비례대표선거제의 결합유형에서 집행부가 단일정당에 의하여 구성되지 않는 경우가 많다. 대통령선거과정에 이루어진 정당 간 연합의 양상에 따라 연립정부의 구성에 대한 정당의 참여 정도가 달라

12) 이러한 설명은 중남미 국가에서의 대통령선출방식과 다당화의 관계에 관한 실증적 연구의 결과와도 일치한다. 이에 따르면, 과반수 결선투표방식에서 실효적 정당수는 평균 4를 약간 넘는 반면에 상대다수결 1차투표방식에서 실효적 정당수는 평균 2.78이었다. Mark P. Jones, *Electoral Laws and the Survival of Presidential Democracies*, University of Notre Dame Press, 1995, p.94.

지게 될 것이다.

비례대표선거제의 영향으로 의회의 다당화가 이루어진 경우에 비례대표선거제와 결합한 대통령제는 그 고유한 형태에서 벗어나 의원내각제의 성격을 지닌, 즉 고전적 대통령제와 의원내각제 사이의 그 어딘가에 위치한 중간 형태로 운용될 가능성이 커진다. 집권당이 과반수의석을 차지한 경우에는 정부의 안정성이 확보될 것이나, 그렇지 않을 경우에는 소연립정부 또는 대연립정부가 구성될 것이다. 만약 집권당이 연정구성에 실패한다면 대통령은 상대적으로 거센 의회의 견제를 감수해야 할 것이다.

의회의 다당화에 따른 이러한 양상을 대통령제의 불안정한 변형으로 보아야 할지 아니면 탄력적인 운용으로 보아야 할지는 역시 각자의 관점에 따라 다를 것이다.

(3) 강한 야당의 부재로 인한 대통령에 대한 견제력 약화

강력한 집권당의 부재만큼 강한 야당의 부재도 예상된다. 이 경우 대통령과 정당의 정치적 협상력과 상호 길항작용(拮抗作用)에 의하여 자칫 대통령의 '보이는 손'에 의하여 국회가 원격조종될 수도 있다. 장관임명 등의 유인책을 통해 대통령이 정당들에게 영향력을 행사할 수 있다. 대통령 소속 정당과 보조를 같이하는 정당으로 인하여 대통령에 대한 국회의 강한 견제력이 사라지게 될 가능성이 크다. 대통령의 우월적 권한에 비하여 국회의 존재감이 더욱 위축되는 결과가 나타날 수도 있다.

4. 소결

대통령제와 결합한 비례대표선거제는 다당화를 유발하게 된다. 오늘날 통치구조에서 정당체제가 차지하는 비중을 생각한다면, 비례대표선거제가 단지 국회를 구성하는 기술적 장치에 그치는 것이 아니라 통치구조의 작동에 전반적으로 영향력을 미치는 연결고리가 될 수 있음을 알아야 한다.

다당제와 대통령제가 상호양립하기 어렵다고 보는 입장에서는 대통령제 대신에 의원내각제를 선호하는 것이 보통이다. 그렇다면 개편안이 제시하는 국회의원선거제도의 변경은 결국 정부형태의 변경으로 이어지게 될 것이다.

한편, 다당제와 대통령제가 상호양립하기 곤란하다는 점을 인정하면서도 양자의 조화를 기대하며 이를 제도화하려는 시도가 있다. 즉 비례대표선거제에 의하여 야기될 수

있는 지나친 다당화를 적절히 제한하여 집권당의 지위를 안정적으로 만든다는 구상이다. 이에 따르면, ① 대통령을 상대다수결 1차투표방식으로 선출하고, ② 대선과 총선을 동시에 실시하며, ③ 비례대표선거제의 선거구의 규모를 중간 규모(보통 5석에서 12석까지)로 하고, ④ 의회는 단원제로 한다.[13)]

VI. 맺는 말

1. 평가

정개특위에서 제시한 선거제도 개편안은 종래 중앙선관위가 제출한 안을 크게 참조한 것으로 보인다. 그 주된 내용은 현행 선거제도에 비하여 대표의 비례성을 늘리고, 각 정당 취약지역에서도 의원 선출이 가능하도록 함으로써 다당제의 기반을 마련한 것이라 할 수 있다. 이러한 개편안이 도출된 배경에는 독자적 생존 토대를 확보하고자 하는 바른미래당과 민주평화당, 교섭단체로 도약(?)하기를 기대하는 정의당, 의석수의 감소에도 불구하고 원활한 국정운영을 위해 군소야당의 요구를 감내할 수 밖에 없는 더불어민주당의 상호 교감이 있었다. 이에 대하여 제1야당으로서 존재감이 줄어들 수밖에 없는 자유한국당은 적극적인 반대 입장을 취하고 있다.

그런데 국회의원 정수를 300석으로 고정한 상태에서, 의석수 감소를 최소화하려는 더불어민주당과 비례대표의석을 조금이라도 더 얻게 되는 것으로 만족하는 야3당, 특히 정의당의 타협으로 의석배분의 연동율이 50%로 정해지게 되었다. 이로 말미암아 의석배분과 관련한 산식(算式)이 매우 복잡하게 되었다. 매우 인위적인 의석배분방식이 된 것이다. 이와 같은 연동률 50%은 국민들의 비판적인 여론을 의식해 국회의원 정수를 300석에서 더 늘리지 않기 위해 나온 '고육지책'의 측면도 있지만, 결과적으로 혼합형 비례대표제의 원래 취지를 제대로 살리지 못하게 될 것이다.

거듭 말하지만, 정개특위가 제시한 이른바 준연동형 비례대표제는 비례성의 측면에서 현행 국회의원선거제도보다 진일보한 것은 사실이나, 본래 의미의 (혼합형) 비례대표제가 아니다. 이 개편안은 대통령중심의 통치구조와 결합함으로써 한국 정당정치 및 의회정치에 새로운 발전과 혼란의 계기를 동시에 줄 가능성이 매우 크다. 무엇보다도,

13) Mark P. Jones, pp.161-163.

복수의 지역구 낙선자 중에서 '가장 아쉬운 낙선자(the best loser)'를 비례대표의원으로 당선시키는 석패율제는 사실상 비례대표제의 취지를 훼손하는 결과를 가져올 것이다.

총체적으로 볼 때, 정개특위의 개편안이 다당제의 제도화를 가져올 것은 분명하나, 이 과정에서 또한 이로 말미암아, 한국 정당정치와 의회정치 나아가 통치구조의 작동이 더욱 발전적인 방향으로 나아갈 지는 불분명하다. 따라서 현재의 정당정치 내지 한국정치의 수준에서 다당제의 제도화가 어떠한 결과를 가져올 것인가를 면밀하게 검토할 필요가 있다.

2. 제언

국회의원선거제도에서 대표원칙의 변화는 국회 내 정당간 의석분포의 변화 이상의 복합적인 결과를 초래한다. 새로운 선거제도는 정당 내 및 정당 간 정치적 경쟁 구도를 새로이 형성하며, 결과적으로 국회와 대통령 간의 권력관계를 재설정하게 된다. 그런 점에서 선거제도의 변경을 시도할 경우, 우리의 정당정치의 현실과 통치구조 변경(즉 개헌) 가능성을 함께 고려하여야 할 것이다. 만약 국회의원선거제도의 변화와 함께 통치구조의 변경을 동시에 설계할 수 없다면 정치적 파급효과와 시간적 순서를 고려하여 선거제도 변화의 우선순위를 잘 세워야 할 것이다.

대통령제와 비례대표선거제의 결합 형태에서 예상되는 정치권력의 역학관계를 고려한다면 정당간의 협치가 매우 중요함을 알 수 있다. 현재 정당정치 수준이 동일한 상태에서 혼합형 비례대표제가 도입된다면, 정당 내 민주주의의 발전과 국정의 효율적 국정이 대단히 어려울 것으로 예상된다. 그래서 한국에서 국회의원선거제도의 변화는 정당정치의 발전을 견인하는 방향으로 이루어져야 한다고 믿는다.

그런 점에서 필자는 무엇보다도 비례대표제의 좋은 경험을 축적하는 것이 가장 시급하다고 생각한다. 가장 시급한 것은 명부후보자 선출의 민주성과 합리성을 담보하는 제도적 장치의 마련이다. 지금까지 비례대표선거제의 가장 큰 문제 중의 하나가 비례대표의원후보자 선정방식의 비민주성, 비합리성, 불투명성이었음을 명심하여야 한다. 정당 내 민주주의가 확립되지 않은 상황에서 비례대표의석수를 대폭 증가하는 것은 매우 위험한 결과를 초래할 것이다. 이와 관련하여 비례대표후보자의 입후보방식을 가변명부

식으로 하고, 이에 상응한 선호투표방식을 도입하는 것을 적극 고려할 필요가 있다. 이를 통하여 후보자 개인에 대한 정치적 통제를 확보하고, 정당지도부로부터 의원의 자율성을 어느 정도 확보할 수 있을 것이다. 설사 비례대표의석수를 대폭 증가하지 못한다고 하더라도, 가변명부식의 도입만으로도 유의미한 파급효과를 가져올 수 있으리라고 본다.

현행 국회의원선거제도의 대안으로서 혼합형 비례대표제인 독일식 선거제도, 즉 원래 의미의 연동형 비례대표제가 가장 이상적인 것은 사실이나, 지금까지 정당정치의 수준을 고려한다면, 먼저 지역구의석수와 비례대표의석수의 비율을 최소한 3:1로 한 혼합형 다수대표제로 하되, 후보자를 민주적 · 합리적으로 추천하는 경험을 축적하는 것이 더 시급하다고 본다. 향후 비례대표선거의 민주적 경험이 축적되면, 비례대표의석수를 더욱 증가시키고 나아가 혼합형 비례대표제로 질적 전환을 할 수 있을 것이다. 이와 맞물려 의원내각제로의 전환도 충분히 고려할 수 있다고 본다.

이른바 준연동형 비례대표제에 관한 헌법적 검토

| 토론 |

정 준 표
영남대학교 정치외교학과 교수

음선필교수님의 발제문의 내용에 대체적으로 공감한다. 음교수님의 분석이 주로 규범적 차원의 것이라는 점을 감안하여 음교수님의 발제에 대해 몇몇 언급은 하되, 이하에서는 발제문을 보완한다는 차원에서 본 토론자는 주로 현실적 차원의 문제점을 논의하고자 한다. 논의할 내용은 아래에서는 의문의 형태로 표현되었지만, (1) 준연동형 비례대표제의 작동 원리, (2) 제대로 작동한다고 가정하였을 때 준연동형 비례대표제가 가져오는 효과의 평가, 그리고 (3) 전략적 행동으로 인한 제도 자체의 자기 파괴적 경향이라는 3 가지로 크게 분류할 수 있다.

의문1 〈준연동형 비례대표제의 작동방법〉: 20대 총선이 만약 50% 연동형 비례대표제(비례대표 75명 포함 국회의원정수 300명)로 실시되었다면 어떻게 되었을까?

〈표 1〉 제20대 총선 실제 결과 요약자료

제20대	권역	서울	인천·경기	강원·충청	부산·울산·경남	대구·경북	호남·제주	합계
인구수		10,087,574	15,472,935	6,949,578	8,083,789	5,193,331	5,878,813	51,666,020
총비례대표득표수		4,938,961	6,928,896	3,117,748	3,621,133	2,288,809	2,865,430	23,760,977
지역구의석수		49	73	35	40	25	31	253
무소속	당선자수	0	2	2	4	3	0	11
새누리당	비례득표수	1,522,417	2,251,929	1,158,880	1,509,963	1,275,703	241,380	7,960,272
	지역구의석	12	23	20	27	21	2	105
더불어민주	비례득표수	1,280,881	1,841,539	834,561	909,738	331,953	871,072	6,069,744
	지역구의석	35	47	13	8	1	6	110
국민의당	비례득표수	1,424,383	1,867,540	708,108	697,042	367,242	1,291,257	6,355,572
	지역구의석	2	0	0	0	0	23	25
정의당	비례득표수	420,292	535,609	193,012	240,175	128,583	202,220	1,719,891
	지역구의석	0	1	0	1	0	0	2
의석할당 정당 합계	비례득표수	4,647,973	6,496,617	2,894,561	3,356,918	2,103,481	2,605,929	22,105,479
	지역구의석	49	71	33	36	22	31	242

※ 자료: 중앙선거관리위원회 선거통계시스템(http://info.nec.go.kr/)에서 발췌(이하 동일)

– 정당별/권역별 지역구의석을 조정하여 총 253석의 지역구의석수를 225석으로 만들기 위한 방법은 여러 가지가 있을 수 있지만, 기존 총선에서도 비례대표의석 배분에

* 급하게 작성된 미완성 논문으로 설명이 충분하지 않고 또 잘못된 내용이 포함되어 있을 수도 있음.

서 헤어방식(Hare)을 사용해 왔고, 개정안에서도 잔여의석이나 조정의석을 계산할 때 헤어방식을 사용하고 있으므로 여기서도 헤어방식을 사용함. 그 다음 문제는 권역별로 지역구의석수를 먼저 조정하고 그 다음에 이 권역별로 각 정당의 지역구당선자수(지역구의석)를 조정할 것인지 아니면 그 역순(즉. 전국의 정당별 당선자수를 먼저 조정하고 그 후 각 정당 내에서 권역별 당선자수를 조정)으로 할 것인가 등의 문제가 생기는 데, 지금까지의 선거에서나 개정안에서도 지역구의 획정이 먼저 이루어져 권역별 지역구의석수가 선거 결과와 관계없이 결정된다는 것을 감안하여, 먼저 권역별 지역구의석수를 조정하고, 그 다음으로 각 권역에서 (무소속을 포함한) 정당의 지역구 당선자수를 조정함. 이 때 무소속 및 의석할당정당이 아닌 정당 소속의 당선자는 그 전체를 하나의 정당인 것처럼 취급하여 그 당선자수를 조정함.

* 발제문의 경우는 전국의 정당별 당선자수를 먼저 조정한 것으로 사료됨

〈표 2〉 제20대 총선 권역별/정당별 지역구의석 조정결과

제20대 / 권역	서울	인천·경기	강원·충청	부산·울산·경남	대구·경북	호남·제주	합계
비례지역구의석수	43.577	64.921	31.126	35.573	22.233	27.569	225
조정지역구의석수	44	65	31	36	22	27	225
무소속	0	2	2	4	3	0	11
새누리당	11	20	18	24	18	2	93
더불어민주당	31	42	11	7	1	5	97
국민의당	2	0	0	0	0	20	22
정의당	0	1	0	1	0	0	2
의석할당정당 합계	44	63	29	32	19	27	214

– 아래 〈표 3〉은 두 번째 단계인 정당 내 권역별 배분은 결과는 생략하고, 개정안에 따른 정당별 전국배분의 결과를 보여주고 있음.

〈표 3〉 제20대 총선에의 준연동형 적용 결과

제20대 총선				전국연동배분기준의석(N_T) : 300-11=289	
의석할당정당(i∈S)	새누리당	더불어민주당	국민의당	정의당	합계
비례대표득표수(V_i)	7,960,272	6,069,744	6,355,572	1,719,891	22,105,479
비례선거득표비율	0.360	0.275	0.288	0.078	1.000
지역구당선자수(D_i)	93	97	22	2	214
비례전국연동의석수($q_i \cdot N_T$)	104.070	79.354	83.091	22.485	289.000
50%보정의석수	6	-9	31	10	38
연동배분의석수(L_i)	*6*	*0*	*31*	*10*	*47*
					총잔여배분의석(T_R): 75-47=28
비례전국잔여의석수($q_i \cdot T_R$)	10.083	7.688	8.050	2.179	28.000
정수부문($[q_i \cdot T_R]$)	10	7	8	2	27
잔여배분의석수(R_i)	*10*	*8*	*8*	*2*	*28*
총비례의석수(Pi=Li+Ri)	16	8	39	12	75
총의석수($F_i=D_i+P_i$)	109	105	61	14	289

참고: 개정안 제189조제2항은 각 의석할당정당에 배분할 "연동배분의석수"를 산정하는 방법을 설명하고 있는데, 이에 따르면 연동배분의석수는 다음 공식의 값을 소수점 첫째자리에서 반올림하여 산정하되 이 반올림한 값이 1보다 작은 경우 0으로 한다.

> [(국회의원정수 –의석할당정당이 추천하지 않은 지역구국회의원당선인수)×해당 정당의 비례대표국회의원선거 득표비율 – 해당 정당의 지역구국회의원당선인수]÷ 2

위 공식에서 해당 정당의 비례대표국회의원선거 득표비율은 각 의석할당정당의 전국득표수를 모든 의석할당정당의 전국득표수의 합계로 나누어 산출함(개정안 제189조제2항제1호).

* 발제문의 경우는 득표율을 의석할당정당의 전국득표수를 총유효득표수(23,760,977)로 나눈 것으로 사료됨. 따라서 총의석수의 계산도 위 〈표 3〉의 결과와 다름 (전국의 정당별 당선자를 먼저 조정한 수치를 사용하는 경우에도 더불어민주당이 1석 늘어 106석 무소속이 10석이 됨)

의문 2 〈준연동형 비례대표제의 명분과 실제 효과〉: 혼합선거제도의 일종이라고 할

준연동형 비례대표제의 상대다수제적 요소와 비례제적 요소는 한국적 환경에서 어떤 효과를 발생하는가? 두 요소의 장점이 잘 혼합되어 나타날 수 있는가, 아니면 오히려 단점이 더 부각되어 나타나는가?

– 현행 선거제도 역시 득표순방식(plurality system)과 비례방식(proportional system)을 조합하여 활용하는 혼합형 선거제도(mixed-member electoral system)이나 지역구선거와 비례선거가 서로 독립적으로 작동하는 "병립형"(parallel system)이면서 비례대표의 비율이 낮아 다수제적 요소가 지배적인 "다수제적 혼합형 선거제도"(Mixed Member Majoritarian)이나, 개정안에 담긴 제도는 "연동형"(linked system)이지만 "50% 연동"이라는 특이한 방식을 도입하여 다수제적 요소의 작용이 큰 "다수제적 혼합형"으로 볼 수 있음.

* 혼합형은 두 요소의 장점을 적절히 취하겠다는 명분으로 도입한다는 것을 감안할 때 그 (상대)다수제적 요소로 인해 발제문의 개정안에 담긴 제도가 비례대표제에 비해 거대정당에 유리하며 비례득표율 1위 정당이 의석 1위가 된다는 보장도 없다는 비판은 어찌 보면 너무나 당연한 것임. 발제문의 "부분 연동형 다수대표제"라는 표현에 공감하나 개정안에 담긴 제도는 현행 혼합형에 비교해서는 비례제적 요소가 많이 강화된 제도임.

* 명부작성에 민주적 통제가 강화되지 않았다는 발제문의 비판 역시 현행제도에도 그대로 적용될 수 있는 내용임. 다만 가변명부식의 도입은 실제 허울에만 그칠 가능성에도 주목해야 할 것임.

– 상대다수제에서 만약 전국의 정당지지율이 대체로 동일하게 분포되어 있다면 제1당의 이득률은 엄청 크고 의석률과 득표율의 괴리(선거의 불비례성)도 역시 엄청날 것이나, 실제로는 지역주의에 의해 현행 지역구 선거의 (전국적) 비례성은 상당히 높음. 상대다수제 중심의 현행 제도가 군소정당에 불리한 것은 사실이지만 지수로 계산한 전국적 비례성은 결코 낮지 않음. 수도권의 정당지지의 변화에 의해 의석점유율의 대폭적

변화를 가져올 수 있는 것이 다수제적 요소의 중요한 결과임.

– 비례제적 요소는 제20대 국민의당의 경우에서 보듯이 지역구에 출마하여 당선될 만한 인재들을 다수 끌어들이지 않고도 신생 정당이 지도자의 개인적 인기를 바탕으로 의석을 확보하기 쉽게 만드는 측면이 큼. 정당 정치의 활성화에 기여한다고 흔히 평가되는 비례제적 요소는 이 같이 정당의 제도화에 부정적 요소도 가지고 있음.

– 토론자의 분석(2019년 8월 22일 한국정당학회 발표논문 "50% 연동형 비례대표제의 작동원리와 문제점")에 의하면, (1) 개정안은 농촌지역이나 낙후된 지역이 대표성에서 불이익을 받을 수 있고 (2) 당연하게도 비례성에 있어서는 약간의 개선이 있지만 안정성(유효정당의 수와 제1당의 의석률로 평가)에서는 오히려 불리하며, 정당의 지역할거적 구도를 다소 완화할 수는 있지만 유권자의 지역주의적 투표성향의 변화를 가져올지는 알 수 없다. (3) 석패율 제도 역시 개정안이 의무조항의 형태로 정당의 자율성을 제한하고 있을 뿐만 아니라 지역주의/지역구도의 완화에 큰 도움을 줄 수 없는 제도라고 할 수 있다.

* 발제문의 선거제도와 대통령제의 조화 문제에 대한 논의는 꼭 필요한 부분이며 앞으로도 더 많은 논의가 있어야 할 것임. 석패율 제도와 관련하여 발제문의 내용에 대체로 공감하나, 현재의 비례대표의원 역시 여러 비판에서 자유롭지 못하다는 점을 강조하고 싶고, 미시적으로는 과거 선관위가 제안한 "평균유효득표수 대비 득표율"은 역으로 후보자 수에 너무 민감하여 이를 전략적으로 활용할 여지도 있는 방안(정준표, 2015)이었음을 지적하고 싶다.

의문 3 〈준연동형 비례대표제의 제도 오용 가능성〉: 개정안은 과연 그 취지대로 작동할 수 있을 것인가? 소위 "집단적 분할투표"로 인한 불공정성 시비로 정치권에 대한 신뢰만 추락시키지는 않을까? (이하는 정준표, 2009에서 일부 수정 인용)

– 아래 〈표 4〉은 준연동형 비례대표제는 의석을 증가시키려는 전략을 활용으로 정

치에 대한 불신을 초래하고 전략적 행동이 극한적으로 일어나게 되면 결국 병립형과 같은 방식으로 변화할 수 있다는 것을 보여준다.

〈표 4〉 제20대 총선을 통해 본 각종 시나리오의 결과

(1) **대구·경북10명 무소속 당선** 전국연동배분기준의석(N_T) : 300-21=279						**(2) 새누리당 모두 무소속 당선** N_T=289-93=196				
의석할당정당(i∈S)	새누리당	더불어민주당	국민의당	정의당	합계	새누리당	더불어민주당	국민의당	정의당	합계
원래의 총의석수	109	105	61	14	289	109	105	61	14	289
비례대표득표수(V_i)	7,960,272	6,069,744	6,355,572	1,719,891	22,105,479	7,960,272	6,069,744	6,355,572	1,719,891	22,105,479
원래 지역구당선자수(D_i)	93	97	22	2	214	93	97	22	2	214
새 지역구당선자수(D_i)	83	97	22	2	204	0	97	22	2	121
비례연동의석수($q_i \cdot N_T$)	100.469	76.608	80.216	21.707	279.000	70.580	53.818	56.352	15.250	196.000
50%보정의석수	8.735	-10.196	29.108	9.854	37.500	35.290	-21.591	17.176	6.625	37.500
연동배분의석수(L_i)	*9*	*0*	*29*	*10*	*48*	*35*	*0*	*17*	*7*	*59*
				총잔여배분의석(T_R): 75-48=27					총잔여배분의석(T_R): 75-59=16	
비례잔여의석수($q_i \cdot T_R$)	9.723	7.414	7.763	2.101	27.000	5.762	4.393	4.600	1.245	16.000
정수부문($[q_i \cdot T_R]$)	9	7	7	2	25	5	4	4	1	14
잔여배분의석수(R_i)	*10*	*7*	*8*	*2*	*27*	*6*	*4*	*5*	*1*	*16*
총비례의석수($P_i=L_i+R_i$)	19	7	37	12	75	41	4	22	8	75
총의석수($F_i=D_i+P_i$)	102(112)	104	59	14	279(289)	41(134)	101	44	10	289
			(3) **새누리당 모두 위성정당 당선** N_T=289					(4) **모두 위성정당 당선**	N_T=289-2=287	
새 지역구당선자수(D_i)	0	97	22	2	121	0	0	0	0	0
비례연동의석수($q_i \cdot N_T$)	104.070	79.354	83.091	22.485	289.000	103.350	78.805	82.516	22.330	287.000
50%보정의석수	52.035	-8.823	30.545	10.243	84.000	51.675	39.402	41.258	11.165	143.500
연동배분의석수(L_i)	*52*	*0*	*31*	*10*	*93*	*52*	*39*	*41*	*11*	*143*
비례조정의석수	41.935	0.000	25.000	8.065	75.000	27.273	20.455	21.503	5.769	75.000
정수부문($[q_i \cdot T_R]$)	41	0	25	8	74	27	20	21	5	73
조정의석수($A_i=P_i$)	*42*	*0*	*25*	*8*	*75*	*27*	*20*	*22*	*6*	*75*
위성정당의석수(C_i)	93	0	0	0	93	93	97	22	2	214
총의석수($D_i+A_i+C_i$)	135	97	47	10	289	120	117	44	8	289

* 괄호 안은 무소속으로 당선된 후보를 포함한 숫자임

(1) 첫 번째 시나리오에서는 대구 · 경북의 새누리당 소속 지역구의원 당선자 25명 중 10명이 무소속으로 출마하여 당선된 경우를 상정한다. 이 10명은 무소속으로 출마하여도 당선이 확실시 될 후보인데 자원해서 혹은 일종의 (아마도 전략적인) 공천과 관련된 문제가 발생된 것을 명분으로 하여 무소속으로 출마하여 당선되었다고 하자. 이들은 처음부터 당선되면 새누리당으로 복당할 것으로 예상되었고, 새누리당에서는 이들 지역구에 후보를 공천하지 않았거나 하였더라도 이를 공천된 후보가 당선되지는 못하였다고 하자.

(2) 두 번째 시나리오에서는 새누리당 소속 후보가 모두 무소속으로 출마하는 경우를 상정하고 있다. 물론 말도 안 되는 시나리오라고 할 수는 있으나 개정안에서 금지하

고 있지 않고, 만일 첫 번째 시나리오가 얼마든지 가능하다고 생각하면 현실에서는 첫 번째 시나리오와 두 번째 시나리오의 중간 형태가 발생할 수 있다는 의미가 되며, 이 두 번째 시나리오는 그 극한적 상황을 보여주고 있다고 생각할 수 있다.

(3) 세 번째 시나리오에서는 새누리당 소속 지역구후보가 위성정당을 만들어 그 위성정당 소속으로 모두 지역구에서 당선된 경우를 상정하고 있다. 역시 이런 일은 일어날 수 없다고 할 수도 있지만, 아래에서 언급하듯이 이러한 소위 "정당분할"(party splitting)은 연동형 비례대표제를 사용하는 다른 여러 나라에서 일어난 일이기도 하고, 지역구 후보자 모두는 아니지만 일부로 구성되는 급조된 정당을 만들었지만 비례대표선거에서 후보자명부를 내지 않는 상황은 충분히 상정할 수 있고 이 세 번째 시나리오는 그 극단적인 상황을 분석하는 것이라고 생각할 수 있다. 세 번째 시나리오에서는 이 위성정당의 지역구 당선자가 의석할당정당이 되기 위한 지역구 5석이상이라는 기준을 충족하였으므로 전국연동배정기준의석은 289석이 되지만, 비례대표선거에서 득표를 하지 못하였으므로 비례의석의 배분에는 배분받을 것이 없다고 가정하였다. 하지만 실제로는 적당한 명분을 구실로 하여 어떤 정당 P가 Pa와 Pb로 분당을 하고 이 분당된 정당 모두 비례대표선거에서 후보자 명부를 제출하되 원래 P당을 지지하던 유권자들은 비례선거에서 Pa당에 투표하도록 하여 Pb당에 초과의석이 엄청 발생하도록 할 가능성이 크다. 정당의 지도자들이 이런 설득을 공개적으로 하지 않아도 유권자들이 앞장서서 이런 전략적 투표를 하는 상황은 얼마든지 현실적으로 가능하다는 것을 감안할 때, 세 번째 시나리오는 이런 상황의 극단적인 경우로 볼 수 있다. 이 세 번째 시나리오에서는 총연동배분의석이 93석으로 총비례의석수인 75석을 넘었기 때문에 조정배분을 한 결과 위성정당의 지역구당선자를 포함한 새누리당의 총의석은 135석으로 원래보다 26석이 증가하였다.

(4) 네 번째 시나리오는 모든 정당이 정당분할을 통하여 위성정당(satellite party) 혹은 미끼정당(decoy party)을 만들어 지역구 후보자는 모두 위성정당의 후보자로 출마하고 그 결과 소위 "집단적 분할투표"(collective split voting: Bochsler, 2012)가 일어나는 상황이다. 집단적 분할투표는 유권자들이 집단적으로 지역구선거에서는 특정 정

당(Pa)에 투표하고 비례대표선거에서는 다른 정당(Pb)에 투표하는 것으로서, Pa가 지역구에서 얻은 의석은 거의 모두 초과의석이 되도록 하여 Pa와 Pb의 의석의 합계를 두 당이 통합하여 한 당으로 선거에 참여했을 때보다 증가시키게 된다. 이 시나리오는 어느 한 당이 시나리오 1에서 3까지의 방법을 사용하여 이득을 얻고 다른 당이 손해를 보는 상황에서 적극적으로 이득을 얻기 위해서 혹은 소극적으로 손해를 막기 위해서 유사한 행동을 하게 되는 상황의 극단적인 경우라고 할 수 있다.

(3)과 (4)의 선거결과는 연동배분과 조정배분에 의해 미세한 차이가 발생하기는 해도 300석 중 225석을 지역구의석으로 하고 그와 독립적으로 75석을 비례방식에 의해 선출하는 현재의 병립식 선거제도의 결과와 거의 차이가 나지 않는다. 즉, 연동형은 모든 정당의 지역구 후보자가 무소속 혹은 위성정당 소속으로 출마하고 유권자가 집단적으로 분할투표전략을 성공적으로 사용하는 경우 결과적으로는 병립형으로 변화하는 것이다(Bochsler, 2012).

– 개정안과는 다르지만 연동형을 사용하는 다른 나라의 예를 보면, 우리의 경우에도 위에서 논의한 각종 시나리오가 상정한 상황이 일어날 가능성을 배제할 수 없어 선거제도의 공정성이 훼손되고, 집단적 분할투표와 정당분할의 정도에 따라 제도 자체가 아애 병립형으로 변화할 수도 있다고 할 것이다. 지역구 100석 비례대표 40석의 연동형을 사용한 2005년 알바니아 선거의 경우 두 주요정당(main parties)이 초과의석이 발생할 것을 예상되었기에 자신을 지지하는 유권자들이 비례선거에서는 자신과 제휴한 군소정당에 투표하도록 독려하였고, 그 결과 비례의석과 지역구의석을 동시에 획득한 정당은 오직 하나로 나타났다. 그 이후 알바니아는 일종의 권역별 비례대표제로 선거제도를 바꾸었다. 2007년 레소토 선거에서는 두 주요정당이 위성정당을 만들어 선거의 공정성을 심히 훼손하였고, 그 결과 레소토는 우리나라와 마찬가지로 유권자가 지역구선거에서 1표를 행사하고 이와 독립적으로 비례선거에서 1표를 행사하는 1인2표제에서 1인1표제로 선거제도를 바꾸었다. 베네수엘라의 경우도 2000년과 2005년의 선거에서 위성정당을 만들어 집단적 분할투표를 유도하는 현상이 나타나 2010년 선거부터는 병립형으로 전환하였다. 연동형이라고 할 2001년 이탈리아 선거의 경우도 위성정당을 이용하

여 비례의석의 감소를 방지하는 전략이 사용되었고 그 이후 선거제도가 변화되었다. 헝가리와 루마니아도 일종의 연동형을 사용하다가 선거제도를 변경하였다. 한편, 연동형을 사용하는 독일과 뉴질랜드, 그리고 영국의 스코틀랜드와 웨일즈는 큰 문제없이 제도가 잘 운영되고 있는 것으로 알려져 있다.

– 독일의 경우를 보면 위의 각종 시나리오에서 언급한 전략을 사용하여 선거의 공정성을 해치는 것을 방지하는 최소한의 장치는 보유하고 있다. 독일연방선거법 제6조제1항이 바로 그것이다. 2013년 선거법 개정 이전에는 각 정당의 제2표(비례대표투표) 득표수의 합에는 당선된 무소속후보와 주후보자 명부를 제출하지 아니한 정당소속의 당선된 후보자에게 제1표(지역구투표)를 투표한 유권자의 제2표를 제외하였으나 2013년 개정 이후는 여기에다가 의석할당정당(비례대표선거 유효투표총수의 5% 이상 혹은 지역구 3석 이상)이 아닌 정당소속의 당선자에게 제1표를 투표한 유권자의 제2표도 제외하고 있다. 이는 위 시나리오 중 (1)과 (2)의 무소속 출마 전략의 활용을 일단 방지하고 있고, 지역구 3석 이상을 확보할 수 없는 군소정당의 경우에는 (3)과 (4)의 위성정당의 창당에 의한 집단적 분할투표 전략을 활용할 수 없게 만든다. 그럼에도 불구하고 이 조항은 1인1표에 의해 치러진 1949년의 제1회 연방선거를 제외한 제2회(1963년)부터 제17회(2009년)까지의 선거에서는 집단적 분할투표를 통하여 두 정당 의석의 총합을 증가시키는 의석할당정당 간의 담합을 방지하지 못한다. 마찬가지로 초과의석이 발생할 가능성이 전혀 없어 비례대표 유효득표율에 따라 총의석수가 결정될 수밖에 없는 소정당(minor parties)을 지지하는 유권자가 대정당(major parties)의 지역구 후보에게 투표하여 대정당에 초과의석이 발생하여 제2표의 득표수와 의석수간의 비례성을 감소시키는 결과도 방지할 수 없다. 특히 유권자의 이러한 전략적 행동은 지역구에서 사표(wasted vote)를 방지하기 위한 유권자의 전략적 행동과 사실상 구분하기 어렵다. 이런 이유로 캐나다 선거제도 개혁에 대한 자문을 한 독일의 선거연구자는 독일과 같은 1인2표가 아니라 1인1표를 대안으로 제시하였다(Behnke and Pukelsheim, 2016).

– 우리나라의 경우에는 독일과 같이 한 투표용지에 두 번 투표하는 것이 아니라 서로 다른 투표용지에 각각 1표씩을 행사하므로 의석할당정당이 아닌 정당소속이나 무소

속으로 당선된 후보에게 지역구투표를 한 유권자의 비례투표를 각 정당의 득표수의 산정에서 제외할 수가 없으므로 제도 파괴적 행동을 전혀 방지할 수 없다(개정안은 1인 1표라는 평등선거의 원칙에 위배되어 위헌이 될 소지가 있음). 그렇다면 위 시나리오들에서 나타나는 선거제도 개정안의 의도를 훼손하는 전략적 행동을 방지하기 위해서는 1인1표제를 도입해야 할 것이다.

[참고문헌]

정준표, "중앙선거관리위원회 선거제도 개정안의 비판적 분석", 『국제정치연구』 제18권 1호(동아시아정치학회, 2015).

정준표, "50% 연동형 비례대표제의 작동원리와 문제점," (한국정당학회 하계학술회의 발표문, 2019.08.22).

Daniel Bochsler, "A Quasi-proportional Electoral System 'Only for Honest Men'? The Hidden Potential for Manipulating Mixed Compensatory Electoral Systems", *International Political Science Review*, Vol. 33, No. 4(2012).

Joachim Behnke and Friedrich Pukelsheim, "Brief prepared for the Special Committee on Electoral Reform of the House of Commons of Canada", Meeting No. 20(31 August 2016). (https://www.scribd.com/document/323182431/Brief-Joachim-Behnke-and-Friedrich-Pukelsheim-August-31, 검색일: 2019년 7월 8일)

연동형 비례대표제도:
무엇이 문제인가?

| 종합토론 |

Memo

Memo

Memo