

# 國會議員選舉制度的 改革에 관한 研究

- 代表制度·選舉區制度를 중심으로 -

의회와 정부에서 국민을 대표하게 될 후보자와 정당을 결정하는 選舉節次가 國民意思를 충실하고 정확하게 반영시키는 選舉結果를 가져올 수 없게 되어 있다면 主權保有者로서의 國民이라는 관념은 잘못 이끌어진 假說에 지나지 않는다. - Karl Loewenstein

鄭宗燮\*

## 차 례

### I. 序 論

1. 국회의원선거제도에 대한 개혁논의의 기본방향
2. 정치에서의 돈문제와 선거제도

### II. 現行 國會議員選舉制度的 問題點

1. 지역구의원제도(1선거구 1인 상대 다수대표제)
2. 전국구의원제도

### III. 代案摸索을 위한 各種 代表制度에 대한 檢討

1. 1선거구 1인 다수대표제
2. 1선거구 2 - 5인 다수대표제
3. 1 선거구 6 - 10인 다수대표제
4. 비례대표제
5. 다수대표제와 비례대표제 혼합형태

### IV. 結論的 提言

\* 建國大學校 法大 教授, 憲法裁判所 研究官

## I. 序 論

### 1. 국회의원선거제도에 대한 개혁논의의 기본방향

제도는 필요에 의해 구상된다. 국회의원선거제도도 마찬가지이다. 그런데 실제의 논의에서는 이러한 이치가 망각되기 일췌이다. 흔히 발견할 수 있는 양상은 그 제도의 장점과 단점을 가지고 교과서적인 수준에서 피상적인 논쟁을 하는 것이다. 우리나라에서 국회의원선거제도나 정부형태를 두고 전개되는 논의의 양상도 이러한 모습을 많이 닮아 있다. 우선 왜 그 제도가 우리에게 필요한지, 그리고 그러한 제도가 과연 우리나라에서 제대로 기능을 할 수 있는지에 관해서 진지한 음미와 충분한 고려가 있는 논의를 찾아보기 어렵고, 나아가 논의되는 내용이 헌법에 합치하는지에 대하여 깊이 생각해 본 논의는 드물다. 제도가 필요에 의해 구상된다고 하더라도 立憲主義가 지배하는 나라에서는 다시 그 제도가 國民的 合意의 表象인 헌법에 합치하는지가 검증되어야 한다. 헌법에 합치되지 않는 제도는 아무리 그 필요성이 강하게 요구된다고 할지라도 헌법을 바꾸지 않는 한 허용되지 않는다. 국회의원선거에 대한 논의도 이러한 담론(discourse)구조속에서 전개되지 아니하면 안된다. 이 점은 어떤 제도에 대한 피상적인 논의가 지양되어야 할 이유이기도 하다.

우리에게 있어 지금 필요한 것은 정치개혁이다. 이러한 정치개혁은 현실적으로 매우 절실한 것으로 요구되고 있으며, 이에 대한 요구는 국민적 합의를 형성하고 있다. 그리고 국가의 개혁에 대한 헌법규범적 가치는 이미 헌법에 규범화되어 있다. 정치개혁에 대한 국민의 열망은 1987년 6월에 있었던 국민의 '民主化大行進'에서 표출되었고, 그 열망에 기초하여 형성된 국민적 합의는 현재 시행되고 있는 '1987年憲法'으로 결실되었다. 1987년헌법의 前文에 새로이 등장한 "不義에 抗拒한 4.19民主理念을 계승하고, 祖國의 民主改革과 ..."의 문언은 이 점을 잘 나타내주고 있다. 그리고 이러한 헌법 전문의 가치판단은 헌법적 가치의 지도이념과 핵을 이루고 있으므로 헌법의 구체적 제도는 이러한 규범적 가치에 합치되지 않으면 안된다. 아무튼 국가의 민주개혁은 현실적으로 국민의 합의를 형성하기에 이르렀고, 헌법은 이를 규범가치적으로 뒷받침하고 있다. 이렇듯이 어떠한 제도에 대한 논의에서는 제도에 대한 현실적 필요성과 제도의

원리적, 가치적 측면이 다같이 고려되어야 한다. 지금 우리에게 있어 요구되는 국회의원선거제도나 정당제도, 정치자금제도 등에 관한 개혁논의는 모두 이러한 맥락속에 자리잡고 있는 것이다.

현단계 우리에게 요구되고 있는 제1수준의 국가적 과제는 민족통일, 민주화의 실현, 국제질서에서의 국가역량 강화라는 세가지이다. 국가의 각 부문의 전략은 여기에 합치되게 수립되어야 한다. 그렇기 때문에 제1수준의 기본과제이다. 제1수준에서 현안의 과제가 되어 있는 민주화의 실현에 요구되는 개혁에 대하여는 이미 김영삼대통령이 개혁의 전체적인 틀을 천명하였다. '제2의 건국', '혁명에 준하는 개혁', '지속적 개혁'이 바로 그것이다. '제2의 건국'은 우리에게 요구되고 있는 개혁의 성격을 규정해주는 것이고, '혁명에 준하는 개혁'은 개혁의 수준이며, '지속적 개혁'은 개혁의 방법이다. 이러한 것이 정치부문에서도 그대로 적용되는 것임은 당연하다. 그 전체적인 개혁 다음으로 이를 각 부문에서 구체화시키는 제2수준의 과제중 정치부문에서는 금권정치의 퇴치, 세대교체와 신진세력의 투입에 의한 새로운 정치구도의 창출, 정치에 의해 악화된 지역감정의 해소, 국민의 정치참여의 확대가 요구된다. 이 네가지는 민주화를 실현하기 위한 정치부문에서의 기본과제이다. 이러한 기본과제를 달성하기 위해서는 우선 제도의 개혁이 요구되는데, 정치부문의 제도개혁은 모두 이러한 과제를 달성하기 위한 것으로 집중되지 않으면 안된다. 이러한 점은 選舉制度, 政治資金制度, 政黨制度, 公職者財産登錄 및 公開制度 등 '政治改革立法'에 관한 논의와 실천이 각 부문간에 서로 밀접한 유기적 관련성을 유지하면서 전개되어야 하는 이유이기도 하다. 일관된 합목적성과 논리구조를 가지는 이른바 '정치개혁입법작업의 패키지(package)화'이다. 우리나라에서 전개되는 국회의원선거제도에 대한 논의도 이러한 담론구조를 이탈하는 경우에는 아무런 實益을 가질 수 없게 된다. 이 글은 이러한 논리에 의해 설정된 기본적 방향에 입각하여 국회의원선거제도의 개혁에 대하여 살펴본다.

## 2. 정치에서의 돈문제와 선거제도

우리 사회에서 전개되고 있는 국회의원선거제도의 개선에 관한 논의를 살펴보면, 중요한 것중의 하나가 정치에서의 돈문제를 어떻게 하면 해결하느냐 하는 것에 초점을 맞추고 있다. 이른바 소선거구제, 중선거구제, 대선선거구제 중

어느 것을 택할 것이냐에 관해서 논의하면서 서로 자기가 주장하는 선거구제를 돈이 적게 드는 것이라고 말한다. 이에 관하여 우선 결론부터 말한다면 선거구제와 정치에서의 돈문제는 필연적인 연관성이 없다는 점이다.

지금 우리에게 있어 정치에서의 돈문제의 해결은 金權政治의 退治라는 과제를 달성하기 위해서 매우 절박한 문제로 대두되어 있다. 정치에서 돈이 전혀 들지 않는 것은 상상할 수 없다. 특히 자본주의국가에서는 민주주의의 실천에 돈이 들기 마련이다. 이를 흔히 '민주주의를 위한 비용'이라고 말한다. 정치의 機材를 운용함에 있어서는 언제나 비용이 든다. 따라서 정치에서의 돈문제는 정치에 돈이 든다 안든다 하는 문제가 아니라, 권력과 자본의 유착, 돈에 의한 국가작용의 부패와 왜곡, 선거의 타락, 선거비용의 과다소모 등에 집중된다. 국회의원선거에 있어 현재 우리에게 돈이 심각한 문제로 되어 있는 것은 지역구선거에서의 선거의 부패 및 타락, 선거비용의 과다소모이고 전국구의원자리의 賣官賣職行爲이다. 전국구의원제도가 지금과 같이 운용되는 한 매관매직의 현상은 타파되지 않는다. 이 점은 길게 논의할 필요도 없이 정치인들과 대부분의 사람들이 체험에 의하여 인정하고 있다. 자주 논의되고 있는 것은 지역구선거에서의 돈문제이다. 우선 돈으로 인한 선거의 타락을 보면, 이 문제는 금품수수에 의한 타락선거운동, 후보자매수행위, 기부행위 등에 대한 현행의 통제방법으로도 해결될 수 있다. 문제는 그 통제의 메카니즘이 제대로 작동되지 않는 데 있을 뿐이다.

따라서 돈문제에 대한 나머지 관심은 어떻게 하면 선거비용을 줄이느냐 하는 데로 모아지게 된다. 소선거구제, 특히 상대다수대표제에서는 표의 절대수에 관계없이 득표에서 1위만 하면 당선되기 때문에 후보자들간의 경쟁은 매우 치열하게 된다. 특히 당선여부에 백중세를 보이는 인물이 2인이상만 되어도 치열한 경쟁에 비례하여 선거비용도 과다하게 소모될 가능성이 크다. 중선거구제에서는 1선거구에서 2 - 5인을 선출하기 때문에 백중세를 보이는 후보자의 수가 당해 선거구의 의원정수에 포함되는 경우에는 경쟁이 그렇게 치열하지 아니할 것이므로 상대적으로 선거비용이 감소될 가능성이 있다. 그러나 여기에서도 백중세를 보이는 후보자의 수가 다수이거나 각 후보자의 소속 정당이 적극적으로 뛰어든 경우(예컨대, 지금과 같은 전국구제도를 그대로 유지하는 상태에서 전국구의석배분에서 많은 수의 자리를 확보하기 위하여 정당이 적극 개입하는 경우)에는 선거비용이 과다하게 지출될 것이다. 이러한 현상은 대선선거구제에서

도 같은 구도를 가지고 나타나는데, 경쟁이 치열할 경우에는 중선거구제보다 더 많은 비용이 소모될 우려가 있다.

결국 선거구제와 돈문제를 연관시켜 보면, 구체적인 경우에 따라 상대적으로 선거비용이 적게 또는 많이 지출될 경우가 있기는 하지만, 이러한 현상은 어디까지나 많은 변수들의 작용에 따라 양상이 달라지는 아주 구체적인 경우이고, 그 양상은 동일한 선거구제도에서도 다양하게 나타날 수 있다. 선거비용을 줄인다는 관점에서 보면, 우리의 상황에서는 중선거구제를 취하면 다소 개선될 조짐은 보이지만 이것도 어디까지나 상대적인 것에 지나지 않는다. 따라서 현재 우리에게 있어 선거에서의 돈문제는 금품수수에 의한 타락선거운동, 후보자 매수행위, 기부행위 등에 대한 강력한 통제와 선거비용법정제도 및 선거공영제도의 실질화, 정치자금제도, 전국구제도의 개선, 금융실명제의 실시, 정당제도의 개혁 등에서 그 해결책을 모색하여야 할 것이다. 선거구제도에서 현안의 '깨끗한 선거'와 '돈 덜드는 선거'를 실현하는 길을 찾으려고 하는 것은 처음부터 길을 잘못 든 것이라고 하겠다. 현재 우리 정치에서 문제가 되어 있는 선거비용의 과다소모현상을 타파하는 방안을 강구하는 것과 소선거구제, 중선거구제, 대선선거구제 중 어느 것을 택할 것이냐 하는 것과는 서로 필연적인 내적 연관성이 없다.<sup>1)</sup> 그러므로 국회의원선거제도를 정치개혁의 프로그램에 맞추어 진정으로 개혁하고자 한다면 선거구제의 문제를 선거비용의 문제와 직결시켜 논의하는 것은 오히려 개혁논의의 핵심을 흐려 놓을 우려가 있으므로 바람직한 일이 아니다.

## Ⅱ. 現行 國會議員選舉制度的 問題點

### 1. 지역구의원제도(1선거구 1인 상대다수대표제)

#### (1) 政黨의 得票率과 議席占有率간의 不整合

헌법은 국회의원선거에 있어서 선거구, 비례대표제 등 선거에 관한 사항을 법률에 위임하고 있는데(제41조 제3항), 國會議員選舉法(1988. 3. 17. 법률

1) 梁建 교수도 같은 취지의 견해를 제시하고 있다. 양건, 「정치제도 개혁의 기본방향」, 『법과 사회』 제4호(1991. 6.), 17면 이하 참조.

제4003호, 개정 1991. 12. 31. 법률 제4462호)은 의원의 선거구를 地域選舉區와 全國選舉區의 2종으로 정하고(제13조), 지역구위원의 경우 의원정수를 1선거구에 1인으로 하면서(제15조 제2항), 유효투표의 과반수가 아니라 다수를 얻기만 하면 당선되는 것으로 하고, 2인이상의 득표수가 같은 경우에는 결선투표를 하는 것이 아니라 연장자순에 의해 결정하고 있다(제132조 제1항). 이와 같이 현행 국회의원선거법은 지역구위원의 선출에 있어서 1선거구 1인 상대다수대표제를 채택하고 있다.

선거제도에 있어서 다수대표제는 정치권에서의 다수세력의 형성을 용이하게 하고 2대정당제도의 형성에 기여하는 점도 있지만, 낙선된 후보자에게 던져진 선거인의 표는 국민대표기관의 구성에서 완전히 도외시되어 '소수자의 보호'라는 민주주의 이념과 상치된다. 뿐만 아니라 다수대표제는 항상 논란의 대상으로 되고 있는 '선거구의 분할·획정문제'에 얽매여져 있어 집권세력으로 하여금 선거구분할의 조작에 대한 유혹을 떨쳐버릴 수 없게 만들고, 선거구분할·획정이 불공평할 때에는 사이비 대의민주주의가 횡행하게 된다. 특히 상대다수대표제의 경우에는 정당의 득표수와 확보한 의석수 사이에 비율상의 不整合現象이 발생하는데, 이러한 현상은 票에서는 승리한 정당이 議席數의 확보에서는 패배하는 불합리한 결과를 초래하는 것이기 때문에 대의민주주의와는 원리적으로 조화되기 어렵다.<sup>2)</sup> 이른바 '과소대표'(sous-representation)의 문제이다. 이러한 부정합현상은 정당상호간에는 제1당을 의석점유에서 특히 유리하게 만드는 결과를 가져온다. 이러한 점은 영국의 소선거구제하에서 경험적으로 포착된 이른바 '3乘比의 法則'(loi du cube)이 잘 말해준다. 3승비의 법칙에 의하면 2대정당인 A당과 B당이 획득한 의석수의 비율은 통상 각당의 득표율의 3제곱에 비례한다. 즉 A당과 B당의 득표율이 a:b이라면 양당의 의석수의 비율은  $a^3:b^3$ 이 된다.<sup>3)</sup>

2) 許營, 『憲法理論과 憲法(下)』(서울: 博英社, 1991), 284면; 成樂寅, 「『選舉制度로서의 多數代表制』, 『考試界』(1991. 3.), 44면 이하; 안병영, 「선거제도 개혁론」겨울호, 26면; 김종립, 「한국선거제도가 내포하고 있는 왜곡효과는 어느 정도인가」 같은 책, 43면; 水木摠太郎, 『選舉制度論』(東京: 有信堂, 1972), 223면 이하(특히 234면 이하) 참조. 우리나라에서의 이러한 왜곡효과의 심각성에 대한 자세한 논의에 대하여는 김종립, 위 논문, 45면 이하를 참조하기 바람.

3) M. Duverger, *Institutions politiques et droit constitutionnel*, 제1권 제17판 (Paris: P.U.F., 1988), 144면 참조.

다수대표제를 옹호하는 주장중에는 많은 견해가 이러한 死票의 발생과 득표율과 점유의석율간의 부정합현상을 多數決의 原理에 따른 불가피한 것이라고 한다. 그러나 이러한 견해는 먼저 다수결의 원리가 소수의견의 존중을 부정하는 것으로 이해하는 근본적인 오류를 범하고 있는 것이며, 다른 한편으로 다수결의 원리가 적용되는 영역을 잘못 이해한 것에서 비롯된 것이라고 하겠다. 대의민주주의는 국가정책결정의 메카니즘에서 대의원리를 채택하고 있는데, 여기서 다수결의 원리가 적용되는 단계는 국민이 대의기관(= 국민대표자)을 구성하는 단계가 아니라 국민대표자가 정책을 결정하는 단계이다. 따라서 다수대표제를 실제상의 필요에 의하여 채택하는 경우에도 원리상의 이러한 문제점은 인정하지 않을 수 없다. 다만, 이러한 문제점의 정도는 같은 다수대표제라고 하더라도 선거구제에 따라 차이가 생긴다. 동일한 상대다수대표제를 채택했던 13대 총선과 14대 총선에서 나타난 정당별 득표율과 의석점유율간의 부정합현상을 도표로 보면 다음과 같다.

〈〈 13대 총선 지역구에서의 정당별 득표율 · 의석점유율 · 의석수 〉〉

	민주정의당	평화민주당	통일민주당	신민주공화당	한겨레민주당	무소속
득표율(%)	33.96	19.26	23.83	5.59	1.28	4.75
의석점유율(%)	38.84	24.11	20.54	12.05	0.45	4.02
의석수	87	54	46	27	1	9

〈〈 14대 총선 지역구에서의 정당별 득표율 · 의석점유율 · 의석수 〉〉

	민주자유당	민주당	통일국민당	신정당	공명민주당	민중당	무소속
득표율(%)	38.5	29.2	17.4	1.8	0.1	1.5	11.5
의석점유율(%)	48.95	31.65	10.13	0.42			8.86
의석수	116	75	24	1			21

(2) 既得權勢力의 優越的 保護와 新進勢力의 議會進出 抑制

소선거구제에서는 당선자가 1선거구에 1인이므로 제3당이하의 정당에서는

사실상 당선자를 낼 가능성이 거의 없다. 이 점은 이른바 ‘뒤베르제법칙’(loi du Duverger)에 의해서도 잘 설명되어지고 있는 경향이다.<sup>4)</sup> 특히 우리나라와 같이 결선투표도 없는 1선거구 1인 상대다수대표제에서는 기존 정치권에서 기득권과 힘을 확보해 놓은 정치세력이 의석을 계속 독점하게 하는 결과를 가져오게 하고, 새로운 정치세력의 형성과 원내 진출을 사실상 봉쇄시키며, 정치엘리트 층원에 있어서도 기능 장애를 유발시킨다. 따라서 정치담당세력의 교체를 통하여 새로운 정치구도를 창출하고, 이를 기초로 하여 정치개혁을 성공적으로 달성시켜야 하는 나라에서는 1선거구 1인 상대다수대표제는 경우에 따라 결정적인 장애요소로 작용하게 될 위험성도 있다.<sup>5)</sup>

나아가 이러한 제도에서 후보자나 정당이 결사적으로 당선에만 매달리어(우리의 선거풍토에서는 후보자나 정당 이외에 지역적, 혈연적, 학연적, 이념적 지지세력이 양분되어 그 대립은 심각한 양상을 띠어 왔다.), 금전살포, 선전과 선동, 여론 조작, 지지자의 특수이익에의 호소 등에 주력하게 되면, 선거과정 이 왜곡되어 국민대표기관의 구성단계에서부터 국민의 전체이익을 실현시키는 대의제도의 메카니즘이 망가지게 된다. 우리나라에서는 1선거구 1인 상대다수

4) M. Duverger(註 3), 144면 참조. M. Duverger는 ‘3개의 사회학적 법칙’(trois lois sociologiques)이라고 하며, ① ‘1회제다수대표제는 2대정당제로 유도하는 경향이 있다’(le scrutin majoritaire à un seul tour tend au bipartisme), ② ‘비례대표제는 다수의 상호독립적인 정당들이 양립하는 정당제로 유도하는 경향이 있다’(la représentation proportionnelle tend à un système de partis multiples et indépendants les un des autres), ③ ‘2회제다수대표제는 연합에 의한 절제된 다당제로 유도하는 경향이 있다’(le scrutin majoritaire à deux tours tend à un multipartisme tempéré par des alliances)라고 하였다. 이러한 명제는 이론적으로는 엄밀한 법칙이라기 보다는 일종의 가설이라고 하는 것이 타당하다고 생각된다. 위 명제가 적용되지 않는 경우도 많이 발견되기 때문이다. 이러한 것은 곧 다수대표제가 항상 정국의 안정을 가져오거나 정권의 평화적 교체를 촉진하는 것은 아니고, 비례대표제도 항상 정당의 난립과 정국의 불안운을 가져오는 것이 아님을 말해주는 것이다. 이른바 ‘뒤베르제법칙’에 대한 논의에 관하여 자세한 것은 다음 문헌을 참조하기 바람. 成樂寅, 「選舉制度論 小考」, 『公法理論의 現代的 課題』房山丘秉朔博士停年紀念(서울 : 博英社, 1991), 175면 이하 ; M. Duverger, “Which is the best Electoral System?” in: A. Lijphard/ B. Gorfman(eds.) Choosing an electoral system : Issues and Alternatives (New York : Praeger, 1984), 35면.

5) 우리나라에 있어 선거를 통한 새로운 정치세력의 형성과 정권교체에 관하여는 다양한 견해가 경쟁하고 있다. 특히 선거를 통한 사회변혁과 관련해서는 회의론에서부터 긍정론에 이르기까지 다양한 의견분포를 보이고 있다. 자세한 것은 손호철, 「자유민주주의와 선거」, 『경제와 사회』통권 제13호(1992. 4.), 42면 이하 참조.



대표제는 국가적 차원의 과제로 까지 되어 있는 지역감정문제의 심각성만 더욱 고조시키고(이러한 심각성은 이른바 고질적인 ‘지역당 현상’하에서 후보자들이 지역감정을 선거전술로 악용하는 경우에는 더욱 심화된다), 돈 적게 드는 선거 풍토를 실현하자는 목적을 달성함에 있어 장애물로 작용하게 된다. 참신한 정치세대의 등장을 두려워하는 ‘정치꾼’들이나 겉으로는 지역감정의 해소를 외치면서도 내심으로는 실제 선거에서 지역감정을 부추겨 당선을 노리는 사람들, 그리고 돈을 뿌려 결판을 내려고 버르는 사람들은 결코 현행의 소선거구제인 1선거구 1인 상대다수대표제를 포기하려고 하지 않을 것이다.

### (3) 選舉區의 分割 · 劃定에서의 不平等

지역구의원 선출에서 다수대표제를 채택하는 경우에는 필연적으로 선거구를 어떻게 分割하며, 분할된 각 선거구마다 선출될 의원의 定數를 어느 정도, 어떻게 정할 것이냐 하는 것이 문제로 된다. 흔히 ‘選舉區의 分割 · 劃定’(districting, Wahlkreiseinteilung)문제와 ‘議員定數配定’(apportionment)문제라고 논의되는 것이다. 이러한 선거구분할과 의원정수배정의 문제가 선거법에서 중요하게 부각되는 것은 헌법상 평등선거의 원칙에 내포된 ‘투표가치의 평등’이라는 요구와 민주주의에서 불가결의 원칙인 소수의 보호라는 요청때문이며, 현실 정치에서는 집권세력은 항상 자신들에게 유리한 방향으로 선거구를 분할하려고 시도하는 관성적 속성때문이다. 선거구의 인구불평등문제를 평등의 문제뿐 아니라 대의민주주의에서의 국민대표성 또는 민주적 정당성의 문제로 이해해야 하는 이유도 여기에 있다.<sup>6)</sup> 물론 선거구분할이 일정한 기준도 없이 행해지는 것은 아니고 인구, 행정구역, 지리적 상황, 교통, 기타 여러가지 요소들을 고려하여 정해지지만(國會議員選舉法 제15조 제1항 참조), 정치권력을 현실적으로 장악하고 있는 세력은 집권세력에 대한 지지도가 높은 지역에서는 가능한한 투표가치에서 제외되는 수를 적게 하고 집권세력에 대한 지지도가 낮고 대항세력에 대하여 지지도가 높은 지역에서는 가능한한 투표가치에서 제외되는 수를 많게 하여 자기에게 유리하게 선거구를 분할하려는 유혹에 경도되기 마련이다.

6) 許營(註 2), 284면 이하; 崔大權, 「政治改革을 위한 몇가지 생각(II)」, 『서울대학교 法學』 제33권 2호(1992. 9.), 109면 참조.

이러한 심각한 문제로 인하여 이에 관한 논의가 지속되어온 결과 오늘날에는 선거구분할·획정이나 의원정수배정은 더 이상 헌법적 구속에서 자유로운 이른바 '政治問題'(political question)가 아니게 되었다.<sup>7)</sup> 선거구분할도 헌법상의 평등원칙에 위반이 되는 경우에는 재판기관에 의한 구제(judicial relief)가 가능하게 되었다. 즉 선거구분할·획정도 재판기관에 의한 심판의 대상이 되는, '司法判斷適格'(justiciability)이 있는 것으로 인정되었다. 그리고 그에 관한 권한을 국회가 가지는 경우에도 그러한 국회의 권한행사는 위헌여부의 심판의 대상에서 제외되는, '헌법으로부터 자유로운 영역'에 속하는 것이 아니라, 일정한 비율 이상의 편차가 발생하는 경우에는 平等權과 平等選舉原則에 위배되는 것으로서 위헌이라고 하기에 이르렀다.<sup>8)</sup> 물론 선거구의 설정(creating districts)에 있어서 선거구의 수를 얼마로 정할 것이나, 선거구의 기본적 인구를 얼마로 정할 것이나 하는 것에 대한 권한을 국회가 가지는 경우에, 이러한 권한의 행사는 국회의 재량 영역에 속한다. 그러나 각 선거구간의 유권자수를 어떻게 조정할 것이냐는 완전한 재량영역이 아니다. 여기에서는 헌

7) Baker v. Carr, 369 U.S. 186 [7 L Ed 2d 663, 82 S Ct 691](1962). 이 판례는 그전에 선거구분할은 위헌여부판단의 대상이 될 수 없다고 한 Colegrove v. Green, 328 U.S. 549 [90 L Ed 1432, 66 S Ct 1198](1946)의 판단을 뒤집은 것으로 획기적인 판례이다. 미합중국의 헌법이론에서의 이른바 '政治問題論'(political question doctrine)에 관하여는, 安京煥, 「美國 憲法上 "政治的 行爲"(political question)」, 『韓國公法の 理論』 牧村金道昶博士古稀紀念論文集(서울: 牧村金道昶博士古稀紀念論文集刊行委員會, 1993), 99면 이하; R. D. Rotunda/ J. E. Nowak/ J. N. Young, Treatise on Constitutional Law, 제1권 (St. Paul, Minn.: West Publishing Co., 1986), 181면 이하; L. H. Tribe, American Constitutional Law (Mineola, New York: The Foundation Press, 1988), 96면 이하 참조.

8) 權寧星, 「選舉區人口比例와 法 앞의 平等」, 『考試界』(1980. 6.), 125면 이하; 金文顯, 「議員定數配定の 基準」, 『考試界』(1985. 3.), 78면 이하; 鄭萬喜, 「選舉區人口不平等과 平等選舉」, 『東亞法學』 第5號(1987), 215면 이하(특히 226면 이하); P. Badura, Staatsrecht(M nchen: C. H. Beck, 1986), 292면; G. Gunther, Constitutional Law(Mineola/ New York: The Foundation Press, 1985), 1615면 이하; 川野秀之, 「定數是正をどろ實現するか」, 『選舉』ヅェリット増刊總合特輯(東京: 有斐閣, 1985), 71면 이하; 深瀬忠一, 「選舉權と議員定數配分」, 小嶋和司(編), 『憲法の爭點』(東京: 有斐閣, 1978), 164면 이하; 芦部信喜, 「議員定數不均衡의 司法審査」, 『憲法訴訟의 理論』(東京: 有斐閣, 1973), 195면 이하(특히 201면 이하); 芦部信喜, 「議員定數不均衡의 違憲審査의 基準と方法」, 『憲法訴訟의 現代的展開』(東京: 有斐閣, 1981), 311면 이하; 鋼中政機, 「議員定數의 分配·劃定と司法權」, 『憲法の諸問題』 奥原唯弘教授選歴紀念論文集 第一卷(東京: 成文堂, 1989), 101면 이하 참조.

법상의 원리와 원칙이 적용된다. 따라서 헌법상의 원리와 원칙이 이 경우에 완전히 무시되거나 전혀 고려되지 않은 때에는 재판기관은 위헌을 이유로 무효를 선언하게 된다. 모든 선거구의 유권자수를 똑같이 나누어 선거를 실시하는 것은 현실적으로 거의 불가능한 것이기 때문에 어느 정도의 인구편차는 인정하지 않을 수 없지만, 불가피한 이유가 없음에도 자의적으로 인구편차를 심하게 생겨나게 만드는 선거구분할은 위헌이다. 美合衆國 聯邦大審院(U.S. Supreme Court)은 聯邦議會議員選舉에서 특정 선거구의 유권자수가 전체 선거구의 평균유권자수보다 2배를 넘어선 경우(이 사건에서는 최소선거구의 유권자수가 최대선거구의 유권자수의 1/3에도 미치지 않았다)를 위헌이라 하였고<sup>9)</sup>, 州의 상·하원의원선거에서는 1.30:1, 1.41:1인 경우 이를 위헌이라고 판결하였다.<sup>10)</sup> 獨逸 聯邦選舉法(Bundeswahlgesetz)은, 1선거구의 인구수는 선거구 평균인구수와 비교하여 상·하 25/100이상의 편차가 생겨서는 안 되며, 편차가 평균인구수의 33과 1/3이상인 경우에는 새로운 선거구 분할·획정이 있어야 한다고 하고 있다(독일 연방선거법 제3조 제2항 참조).<sup>11)</sup> 일본국에서도 1976년에 선거구인구불평등문제를 사법심사의 대상으로 인정하는 획기적인 판결이 있었다. 日本國의 最高裁判所는 중의원의원선거에서 최대선거

9) *Wesberry v. Sanders*, 376 U.S. 1 [11 L Ed 2d 481, 84 S Ct 526](1964).

10) *Swann v. Adams*, 385 U.S. 440 [17 L Ed 2d 501, 87 S Ct 569](1976). 미합중국에 있어서 선거구 분할과 의원정수배정문제에 관한 논의에 대하여는 다음 문헌 참조. L. H. Tribe(註 7), 1062면 이하; J. P. Ludington, *Inequalities in population of election districts or voting units as rendering apportionment unconstitutional - federal cases in: E. H. Schopler/ R. D. Hursh/ J. P. Ludington(eds.), Lawyers Edition Second Series*, 제12권, 1282면 이하; *Scholle v. Hare*, 369 U.S. 429 [8 L Ed 2d 1, 82 S Ct 910](1962); *W.M.C.A. v. Simon*, 370 U.S. 190 [8 L Ed 2d 430, 82 S Ct 1234](1962); *Gray v. Sanders*, 372 U.S. 368 [9 L Ed 2d 821, 83 S Ct 801](1963); *Davis v. Mann*, 377 U.S. 678 [12 L Ed 2d 609, 84 S Ct 1453](1964); 大越康夫, 「合衆國聯邦下院議席配分·選舉區劃, 渡邊重範(編), 『選舉議席配分制度』(東京: 成文堂, 1989), 39면 이하; 金文顯, 「議員定數配定(Apportionment)의 基準 - 美國의 경우를 中心으로」, 『法大論叢』 제23집(慶北大學校 法學大學, 1985), 79면 이하 참조.

11) 獨逸에 있어서 선거구분할과 의원정수배정의 문제에 관한 논의는 K. Stern, *Das Staatsrecht der Bundesrepublik Deutschland*, 제1권, 제2판 (München: C. H. Beck, 1984), 304면 이하 (특히 312면); 渡邊重範, 「ドイツ聯邦議會의 議席配分と〈二政黨集團制〉의 成立·發展·變容過程」, 渡邊重範(註 6), 89면 이하 참조.

구와 최소선거구의 최대편차가 4.99:1인 경우<sup>12)</sup>와 4.40:1인 경우,<sup>13)</sup> 3.94:1인 경우,<sup>14)</sup> 3.18:1인 경우<sup>15)</sup>를 위헌이라고 판결하여 왔고, 東京高等裁判所는 1980. 12. 23. 최대선거구와 최소선거구의 유권자수의 비율이 2:1을 넘을 경우에는 헌법에 위반된다고 판결하기도 했다.<sup>16)</sup>

議員定數配定の基準에 대하여는 인구만 그 기준으로 강조되는 것은 잘못이고 각 지역의 관습, 역사, 정치, 경제 등 제반사정과 행정구역에 관한 고려가 있어야 할 것이라는 견해도 있으나, 대의원리에 의하면 국회의원은 전체국민의 대표자로서 국민의 推定的 意思를 추구하는 것이지 經驗的 意思를 대변하는 것이 아니고, 平等選舉原則은 투표의 질적 차이를 무시하면서까지 양적인 균등을 일차적으로 달성하는데 있으므로 의원정수배정의 기준으로는 인구가 가장 중요하다. 물론 대의원리에 의하더라도 국민의 경험적 의사는 중요시되고 그것이 추정적 의사를 찾아감에 있어서 중요한 방향제시기능을 하지만 이것을 이유로 하여 의원정수배정의 기준에서 인구를 뒤로 밀치고 지리적 특성과 행정구역,

- 
- 12) 日本國 最高裁判所 1976. 4. 14. 衆議院議員定數配分規定違憲訴訟. 이 판례에서는 ① 선거구불평등에 대한 소송을 사법심사의 적법성이 있는 것으로 인정하고, ② 의원정수배분규정을 불가분의 일체의 것으로 심사의 대상이 된다고 판단하였다. 또 ③ 불평등 판단의 기준을 제시하였고, ④ 일정한 "합리적기간"을 유예할 필요성을 인정하였으며, ⑤ 위헌의 경우에도 事情判決에 의해 선거의 위법을 선언하는 데 그치고 선거를 무효로 하는 하지 않는다는 법리를 전개하였다. 最高裁判所事務總局, 『最高裁判所憲法裁判集』 第1卷(1989), 791면 이하 참조.
- 13) 日本國 最高裁判所 1985. 7. 17. 衆議院議員定數配分規定違憲訴訟, 最高裁判所事務總局, 『最高裁判所憲法裁判集』 第1卷(1989), 1133면 이하 참조.
- 14) 日本國 最高裁判所 大法廷判決 1983. 11. 7. 衆議院議員定數配分規定違憲訴訟, 最高裁判所事務總局, 『最高裁判所憲法裁判集』 第1卷(1989), 1022면 이하. 이 판결은 이른바 '合理的期間論'에 기초하여 '警告的判決'을 한 것이다.
- 15) 日本國 最高裁判所 大法廷判決 1993. 1. 20. 제111호 『ツェリスト』 1018호(1993. 3. 1.), 142면 이하 참조. 최고재판소는 종전의 태도를 기본적으로 유지하면서, 사법심사의 대상이 된 1990. 2. 16.에 실시된 중의원의원총선때의 의원정수배분규정은 최대편차가 3.18:1인 경우이어서 총선 당시 이미 위헌상태에 있었지만, 1986. 7.에 있는 정수조정으로부터 다시 재조정이 필요한 "合理的期間"이 아직 지나지 않았기 때문에 위헌이라고까지 할 수는 없다고 판단하였다.
- 16) 東京高等裁判所の 判決은 第一法規社, 『判例體系 公職選舉法(1)』 第2期版, 135의 2면 이하, 135의 8면 이하 참조. 日本國에 있어서 선거구분할과 의원정수배정의 문제에 관한 논의는 (註 8)의 일본 문헌 및 野中俊彦, 「議員定數不均衡問題」, 『選舉』(註 8), 64면 이하; 渡邊重範, 「衆議院議員定數配分不均衡と實態の是正への視覚」, 渡邊重範(註 10), 1면 이하; 阿部照哉/野中俊彦, 『平等の權利』(京都: 法律文化社, 1984), 235면 이하; 吉田善明, 「議員定數の不均衡と法の下の平等」, 桶口陽一(編), 『憲法の基本判例』(東京: 有斐閣, 1985), 53면 이하 참조.

지역의 특성, 이해관계 등을 앞세울 수는 없다.

우리의 경우 지난 13대 국회의원선거(1988. 4. 26.)를 보면 최대선거구와 최소선거구의 비율은 서울시 구로갑구(238,346명)와 전남 장흥군구(51,770명)간에서 보듯이 4.60:1이었고, 14대 총선(1992. 3. 24.)에서 최대선거구와 최소선거구의 비율은 인천시 남동구(229,402명)와 전남 장흥군구(45,880명)간에서 보듯이 5.00:1로 매우 심각한 현상이 나타났다. 우리나라에서 選舉區人口不平等의 問題가 어느 정도로 심각한가를 판단함에 있어서는 전체 投票價値의 平等이라는 수준에서 볼 때 최대선거구와 최소선거구의 인구편차 비율 하나만 보아서는 안 되고, 편차비율이 심한 경우가 얼마나 나타나고 있는 가도 중요한 고려사항에 포함시켜야 한다. 13대 총선의 경우에는 전남 장흥군구를 최소선거구로 설정하고 편차비율을 보면 전체 224개 지역선거구중 2.00 - 2.99:1인 경우가 83개, 3.00 - 3.99:1인 경우가 41개, 4.00 - 4.99:1인 경우가 3개 등 2.00:1을 넘는 선거구가 127개로 지역구선거구의 56.7%를 차지함을 발견할 수 있고, 14대 총선에서는 전체 237개 지역선거구중 2.00 - 2.99:1인 경우가 79개, 3.00 - 3.99:1인 경우가 62개, 4.00 - 4.99:1인 경우가 23개, 5.00 - 5.99:1인 경우가 1개 등 2.00:1을 넘는 선거구가 165개로 지역 선거구의 69.6%를 차지한 것으로 나타났다. 이러한 통계에 의하면 우리나라의 경우 선거구의 인구불평등문제는 매우 심각하다고 아니할 수 없을 뿐 아니라, 13대 총선의 경우에도 선거구인구불평등이 지적되었음에도 전혀 고려되지 않은 채 14대 총선에서의 선거구획정이 이루어져 그 불평등의 심각성은 더 심화된 양상을 드러내보였다. 이를 도표로 보면 다음과 같다.<sup>17)</sup>

〈〈 13대, 14대 총선에서의 지역선거구의 인구불평등 현황 〉〉

	2.00-2.99:1	3.00-3.99:1	4.00-4.99:1	5.00-5.99:1
13대 총선	83	4	13	
14대 총선	79	62	23	1

※ 단위 : 개(선거구수)

17) 이러한 통계는 中央選舉管理委員會, 『第13代 國會議員選舉總覽』(中央選舉管理委員會, 1988) 및 中央選舉管理委員會, 『第14代 國會議員選舉總覽』(中央選舉管理委員會, 1992)의 자료에 기초한 것임.

<< 13대, 14대 총선에서의 대도시 지역선거구의 인구불평등 현황 >>

주요 도시	선거구 수	13대 선거			선거구 수	14대 선거		
		2.00 - 2.99:1	3.00 - 3.99:1	4.00 - 4.99:1		2.00 - 2.99:1	3.00 - 3.99:1	4.00 - 4.99:1
서울	42	22	17	3	44	8	27	9
부산	15	6	8		16	1	10	3
대구	8	3	5		11	8	2	1
인천	7	5	1		7		4	2
광주	5	3	1		6	5	1	
대전	4	2	1		5	2		2
울산	3	2			3	1	2	
성남	2	1	1		2		1	1
부천	2		2		3	2		1
수원	2		2		3	2		1
마산	2	2			2	2		

도표상의 통계에서도 알 수 있듯이 선거구의 인구불평등현상은 대도시에서 두드러지게 나타나고 있는데, 이를 우리나라 투표행태에서 나타나고 있는 이른바 ‘與村野都’現象(지금까지 선거에서 농촌은 도시보다 10% 내지 15% 정도 더 높은 여당지지율을 보여 왔다)과 교차시켜 보면 집권세력으로서는 도시지역의 선거구분할·획정에서는 가능한한 최대한으로 인구편차를 크게 하려고 할 것임을 간파할 수 있을 것이다.

인구편차를 어느 정도로 인정할 것인가를 판단함에 있어서 헌법의 平等選舉原則을 철저히 고수하는 경우에는 1:1이 되어야 하는 것은 당위적 측면에서는 의문의 여지가 없는 것이지만, 현실의 여건상 모든 선거구의 인구를 예외없이 1:1로 획정하는 것은 사실상 어려운 일이다. 그러나 이러한 현실의 사정으로 인하여 생겨나는 편차를 인정하더라도 가능한한 1:1에 가깝게 획정하도록 노력하여야 할 것이다. 최대선거구 : 최소선거구의 인구비율이 2:1이상이 되는 것은 최소선거구의 선거인에게 가치적으로 2표이상을 인정해주는 결과가 되므로 평등선거원칙 즉 ‘1인 1표’원칙(one person-one vote rule)에 정면으로 위배되어 명백히 위헌이다. 따라서 현행 국회의원선거에 있어서 지역선거구의

분할·획정을 그 내용으로 하는 국회의원선거법 제14조 제3항은 위헌임을 면하지 못하는 것이라고 하겠다. 14대 선거를 보면 결국 237개 선거구중 165개 선거구에서 당선된 의원들은 위헌인 선거구에서 당선된 셈이다. 매우 희화적인 현상이다.

## 2. 전국구의원제도

### (1) 議席配分上の問題點

국회의원선거법은 지역선거구 이외에 전국선거구를 인정하고(제13조), 국회의원정수중 전국구의원수의 비율을 정하지 아니하고 전국구의원과 지역구의원의 수를 합하여 299인으로 정하고 있다(제14조). 이는 전국구의 의원정수를 지역구에 의하여 선출되는 의원정수의 1/3로 한 종전의 제도를 바꾼 것이다.

전국구의석의 배분에서 配分의 對象은 원칙적으로 지역구총선거에서 5석 이상의 의석을 차지한 각 정당만을 대상으로 하고 있고, 예외적으로 지역구의원 선거에서 의석을 차지하지 못했거나 4석이하의 의석을 차지한 정당으로서 그 득표수가 유효투표총수의 100분의 3이상인 정당이 있는 때에는 그 정당에 대해서만 1석씩을 배분하고 있다(제133조 제1항). 配分의 方法에 있어서는 지역구총선에서 5석이상을 차지한 각 정당의 지역구의석수를 그 의석총수(= 5석 이상의 정당들이 차지한 지역구의석총합)로 나누고 소수점이하 제5위를 반올림하여 산출된 의석비율에 破片政黨(= 제133조 제1항 단서에 의해 예외적으로 1석씩을 배분받은 정당)에 배분된 의석을 뺀 전국구의석수를 곱하여 산출된 수의 整數에 따라 전국구의석을 배분한다. 그 때 잔여의석이 생기는 경우에는 端數가 큰 순위에 따라 각 정당에 1석씩 배분한다(제133조 제1항, 제2항, 제3항). 같은 단수가 있는 때에는 지역구의석수가 많은 정당에, 지역구의석수가 지 않을 때에는 당해 정당의 추천에 의한다(제133조 제4항).<sup>18)</sup> 전국구의원 당선인 결정은 이러한 배분방법에 의거하여 중앙선거관리위원회가 이미 각 정당

18) 종전에는 지역구선거에서 제1당이 얻은 의석이 전체지역구의석 총수의 50/100미만일 때에는 그 제1당이 전국구의석총수의 1/2을 가져가고 그 나머지 잔여의석을 제2당이하의 각 정당이 그 지역구의석 비율로 가져 간, 이른바 '프리미엄'방식이 있었는데(舊 國會議員選舉法 제133조 제1항), 이는 위헌인 것이었다. 이러한 점을 폐지한 것을 잘한 일이다. 이러한 이른바 '프리미엄'방식에 대한 비판에 대하여는 다음 문헌을 참조하기 바람. 梁建, 「選舉法, 진정한 대표성 회복돼야」,

이 제출한 政黨別候補者名簿의 순위에 따라 당선인을 결정한다(제133조 제 6항). 이러한 현행 전국구제도는 결국 전국구의석을 각 정당이 얻은 유효득표수의 비율에 의해 정하는 것이 아니라 지역구선거에서 얻은 의석수의 비율에 의해 정하는 것이고, 과편정당의 의석배분에 있어 투표가치의 불평등현상을 초래하고 있다.

이른바 ‘全國區制度’는 우리나라에서 비례대표제라는 미명으로 1963년 국회의원선거법이라 채택되어진 것인데, 내용상으로는 다소간의 차이만 있을 뿐 그간의 제도는 모두 헌법이론상의 본래의 비례대표제가 추구하는 목적이나 방법과는 거리가 먼 것이었다. 이는 우리나라의 전국구제도가 다수대표제의 단점을 보완한다거나 선거평등의 원리를 실현시키고자 하는데서 구상되고 활용된 것이 아니라, 오랫동안 그 주된 목적이 제1당에게 절대적인 우선권을 주어 집권세력으로 하여금 계속 정권을 장악하도록 하는데 있었고,<sup>19)</sup> 다른 한편으로는 국회의원이라는 자리를 정치세력내의 논공행상의 수단과 정치자금의 음성적 동원수단으로 악용 또는 오용하였기 때문이다.<sup>20)</sup> 과거에 있었던 이른바 ‘프리미엄’(premium)방식이 폐지되어 전국구제도가 집권당의 정권장악에 악용되는 소지는 많이 줄어들었지만, 論功行賞의 수단과 정치자금의 조달수단, 기성 정치세력의 霸權確保수단 등으로 誤用되고 있는 점은 예나 지금이나 달라진 것이 없다. 내용상으로는 다소간의 차이만 있을 뿐 그간의 제도는 모두 헌법이론상의 본래의 비례대표제가 추구하는 목적이나 방법과는 거리가 먼 것이었다.

아무튼 현행 전국구제도에서는 첫째, 의석배분에 있어서 지역구 총선거에서 얻은 의석수를 기준으로 하는 것이 헌법원리상 합당한 것인가 둘째, 의석배분 대상에서 지역구 총선거에서 의석을 얻지 못하였거나 5석미만의 의석을 얻은 정당을 일단 제외하고 100분의 3이상의 정당에게 1석씩을 배분하는 것이 타당한가 하는 문제가 제기된다. 그외에도 과연 한국의 봉당적이고 카리스마적인

『立憲主義를 위한 辯論』(서울 : 考試界社, 1987), 53면 이하; 鄭宗燮, 「現行 國會議員選舉制度의 問題點과 改善의 代案的 方向」, 『司法行政』 368호(1991년 8월호), 24면 이하; Karl Loewenstein, Verfassungslern, 제3판(Tübingen : J.C.B. Mohr, 1975), 283면; 齊藤壽, 『現代議會構成原理の研究』(東京 : 勁草書房, 1989), 319면 이하.

19) 成樂寅, 「選舉制度로서의 比例代表制」, 『考試研究』(1991.4.), 106면 참조.

20) 민주당의 이기택(李基澤)대표도 현실 정치인으로서 종래의 전국구제도는 여당의 경우는 논공행상을 위해, 야당의 경우는 선거자금조달을 위해 일부 이용되어 왔다고 하면서 이러한 점을 인정하였다. [東亞日報] 1993. 4. 15. 4면 참조.



정당풍토에서 전국구의원후보자의 순위를 정당이 일방적으로 결정하는 것이 타당한가 하는 문제도 제기될 수 있다. 순서대로 문제점들을 고찰해 보기로 한다.

**지역구의석수를 기준으로 한 배분방식**

현행 전국구제도에서의 의석배분은 지역구의석수를 기준으로 하여 배분하는 것이므로 원래의 비례대표제가 아닐뿐 아니라 투표의 산술적 계산가치의 평등과 성과가치의 평등을 내용으로 하는 헌법상 평등선거의 원칙에 위반된다. 원래 비례대표제란 다수대표제에서 발생하는 사표로 인하여 평등한 대표의 실현이 왜곡되는 것을 방지하기 위한 것으로서 정치세력의 지지도에 상응하는 국민적 대표기관을 구성하는 방법이다. 즉 각 정치세력의 득표율에 비례하여 대표자수를 각 정치세력에 배분하는 선거제도로써 정치적인 세력 판도를 그대로 대표기관의 구성에 투영시키는 방법이다. 따라서 현행 전국구제도는 헌법 제 41조 제3항이 구상하고 있는 비례대표제가 아니다. 나아가 이러한 전국구제도는 투표의 성과가치평등에서 도출되는 요청을 묵살시킬 뿐 아니라 지역구 선거에서의 사표효과를 전국구의석배분방식으로 완화시키기는 커녕 지역구선거에서 당선자에게 던져진 표의 가치만 의석배분에 고려되어 오히려 성과가치의 불평등을 더 심화시킨다. 지난 14대 총선거에서 각 정당의 득표율과 전국구의석배분의 불균등현상을 보면 다음 도표와 같다. 14대 전국구의석수는 의원정수 299석에서 지역구의석 237석을 제하고 남은 62석이었다.<sup>21)</sup>

〈〈 14대 총선에서의 정당별 득표율 · 전국구의석수 · 전국구의석점유율 〉〉

	민주자유당	민주당	통일국민당	신정당	공명민주당	민중당	무소속
득표율(%)	38.5	29.2	17.4	1.8	0.1	1.5	11.5
의석수	33	22	7	-	-	-	-
의석점유율(%)	53.2	35.5	11.3	-	-	-	-
원의석수	27	20	12	1		1	
기준득표율(%)	43.5	33.0	19.6	2.0	0.1	1.8	

21) 中央選舉管理委員會, 『第14代 國會議員選舉總覽』(註 17), 138면, 143면.

득표율을 기준으로 전국구의석 62석을 각 정당별로 배분해 보면 위 표의 '원의석수'와 같게 된다(단수처리방식은 따로 정하면 됨). 여기서 '원의석수'는 전국구의석을 득표율을 기준으로 하여 배분했을 때 각 정당에게 원래 배분되어야 할 의석을 말한다. 전국구제도는 정당투표제도이므로 전국구의석배분에서 무소속득표수는 계산에서 제외된다. 따라서 이를 제외한 나머지 총득표수로 각 정당의 득표수를 나눈 것을 '기준득표율'로 표시하였다. 위 표에서 보듯이 지금과 같은 전국구의석의 배분방식에 의하면 득표율과 의석점유율 사이에 심한 불균등현상이 발생하게 됨을 쉽게 확인할 수 있다.

이러한 불평등의 심화는 지역구의원선거에서의 선거구분할·획정의 불평등과 우리나라의 與村野都현상을 함께 교차시켜 보면 그 전체적인 심각성이 명백히 드러난다. 우리의 정치사를 돌이켜 보면, 전국구제도에서 나타나는 이러한 불평등의 심화는 집권세력의 재집권의도와 맞물려 있었기 때문에 그 해결에서 어려움이 있었다. 정치개혁을 함에 있어서는 이러한 정치세력의 정략적인 이익에 의해 헌법이 왜곡되는 요인을 제거하지 않으면 안된다. 특히 지역구의원제도와 비례대표제를 혼합하는 이유가 비례대표제로서 지역구의원제도, 즉 다수대표제에 따르는 문제점을 완화시키고자 하는데 있기 때문에 지역구의원제도의 요소인 지역구의석수를 비례대표제의 의석배분의 기준으로 끌어들이는 것은 제도의 취지와도 합치되지 않는다.

#### 의석배분에서 소수정당의 배제

전국구의석배분대상에서 지역구 총선거에서 의석을 획득하지 못했거나 5석 미만의 의석을 얻은 정당을 원칙적으로 제외시키는 것은 투표의 가치평등과 선거에서 정당이 가지는 기회균등에 관한 권리를 침해하는 것이 된다. 유효득표수로 볼 때 지역구선거에서 5석이상의 의석을 얻은 정당보다 더 많은 표를 얻은 정당이 전국구의석배분에서 제외되는 것은 비례대표제의 원리에도 어긋나며, 1선거구 1인 상대다수대표제인 현행 제도하에서는 극단적인 경우 유권자의 지지율획득에서는 제1당이 된 정당이 의회에 진출하지 못하는 결과도 초래할 수 있어 국민대표기관인 국회가 소수의 지지세력에 의지하는 양상까지 연출하게도 된다. 국민의 다수가 지지하는 정당이 의회에 진출하지 못하고 그로 하여금 院外政黨으로 남게 만드는 것은 복잡하게 생각할 것도 없이 바로 民主主義 그 자체의 부정이며, 체제의 위기국면에 해당된다.

현행 국회의원선거법이 전국구의석배분에서 소수정당을 위와 같이 취급하는 것으로 규정한 것은 비례대표제를 채택하는 경우에 채택하기도 하는 이른바 '封鎖(沮止) 規定'의 제도와 관련된 것으로 보인다. 이른바 '봉쇄규정'으로 불리는 제도는 비례대표제를 채택하는 경우 군소정당의 난립으로 말미암은 국회의 기능마비의 위험을 방지하고, 의회내 강한 다수세력을 형성시키기 위하여 일정수 이하의 아주 적은 표를 얻은 소수정당, 즉 이른바 '破片政黨'들(Splitterparteien)을 국회구성에서 배제시키는 제도이다. 이러한 제도는 군소정당의 난립에 따른 폐해가 심각한 경우(예컨대, 의회에서 개혁입법을 의결하여 국가의 개혁과제를 효율적으로 추진시켜야 하는 데도 그 나라 정당정치 환경적 요인으로 인하여 의회세력이 난립된 다수의 군소정당들로 분열된 상황에서 세력연합이 불가능하고 정쟁만을 일삼게 되는 경우)에는 그 나름대로의 제도적 효용성을 가지므로 제도의 목적 그 자체까지 타당하지 않다고 할 수는 없다. 그러나 과연 봉쇄규정을 두어 소수정당을 의회구성에서 배제시켜야 할 만큼 정치적 상황이 심각한 것이냐, 봉쇄규정을 두는 경우에도 封鎖線을 어느 정도에서 설정하느냐 하는 점에 있어서 타당성이 없고, 헌법상의 平等權保障 및 平等選舉原則과 조화되지 못하는 경우에는 정당의 기회균등권과 투표가치의 평등을 침해하는 결과를 빚게 되어 違憲性을 면할 수 없게 된다.

헌법원리에 합치되게 전국구의석을 배분하고자 한다면 어떤 정당이 지역구 선거에서 의석을 1석도 차지하지 못하였다고 하더라도 국민이 그 정당의 정책을 지지하는 지지율이 나타난 이상 得票率에 따라 그 정당에게 議席을 배분해 주어야 한다. 어떤 정당이 지역구의원선거에서 의석을 전혀 획득하지 못하였다는 것만을 이유로 그 정당에 대하여 전국구의 의석을 배분하지 아니하는 것은 비례대표제의 법리 뿐만 아니라 代議原理와도 합치되지 않는다. 그렇다면 '봉쇄규정'은 雨後竹筍의 수많은 파편정당들이 난립하고, 그들의 난립현상이 국회의 기능을 마비시키거나 파괴할 정도에 달하는 경우 이를 방지하고자 하는 것과 같이 매우 한정적인 한도내에서만 제도적 가치가 있다고 할 것이고, 그러한 한도내에서 봉쇄규정을 두는 때에도 그 기준은 득표율이 되지 않으면 안된다는 것이 자연스런 결론으로 도출된다. 그런데 여기서 한가지 유의할 점은, 파편정당이라고 하더라도 그 수가 많지 않고 사회공동체에서 필요로 하는 최소한의 국민적 합의의 도출을 방해하거나 의회의 기능을 마비시키는 정도가 아니라면 파편정당이라는 이유만으로 비례대표제에 따른 의석배분의 대상에서 제외

시켜야 할 아무런 이유가 없다. 의회란 합의체의 형태로 국민전체를 위한 국가 정책을 결정하는 것이므로 다양한 세력이 다양한 의견을 내놓고 세력간의 연합이나 정치적 타협으로 의견을 수렴하여 국가의 정책을 결정하는 것은 아주 당연한 것이다. 소수정당의 존재와 활동이 부정적 의미의 '난립'이나 '혼란'으로 만연히 매도되어서는 안되는 이유가 여기에 있다.

우리나라의 '봉쇄규정'이 독일 연방선거법상의 '봉쇄규정'제도를 채택한 것이라고 하는 이도 없지 않으나 이는 양제도를 잘못 이해한데서 비롯된 것이다. 소선거구제와 비례대표제를 혼합한 형태의 선거제도를 취하고 있는 독일 연방선거법은 이른바 '봉쇄규정'(Sperrklausel)을 두고 있는데, 이에 의하면 비례대표제에 의한 지역구의석수로 기준을 이원화시켜 정당득표율이 정당에 대한 총득표수의 5%이상에 달한 정당이나 지역선거구선거에서 3석 이상을 획득한 정당만을 비례대표제의 의석배분대상에 포함시키고 있다(독일 연방선거법 제6조 제6항). 이에 따르면 지역선거구에서 3석 이상을 획득하지 못한 정당이라도 정당득표율이 5%이상이면 의석배분의 대상에 포함되고 그 반대의 경우 즉, 정당득표율이 5%미만이라도 지역선거구에서 3석 이상을 획득하면 의석배분의 대상에 해당된다(실제에 있어서는 지금까지 이 경우에 해당한 정당이 발생한 적은 없다. 정당득표율이 5%미만인 정당은 지역선거구선거에서도 3석 이상을 얻지 못하였다). 독일의 경우에는 규범상의 기준 이원화에도 불구하고 현실적으로는 정당득표율 5%가 항상 의석배분의 기준으로 기능을 해왔기 때문에 지역구의석의 기준은 기능을 하지 못하여 이에 대한 이론상 의문의 제기에도 불구하고 실제상의 논의에서는 거의 대상에서 제외되고 있다. 독일에서 '봉쇄규정'의 문제에 대한 논의가 정당득표율 5%에 대하여 집중되어 있는 것도 바로 이런 까닭이라고 보인다. 어쨌든 독일에서는 지역구의석기준이 포함되어 있음에도 불구하고 정당득표율이 의석기준으로 기능할 여지를 없애버리고 지역구의석만을 유일한 기준으로 하고 있는 기이한 제도를 두고 있다. 이러한 제도는 선거에서의 비례적 정의와 배치되고 투표가치의 불평등을 초래하는 것으로써 평등선거원칙에 위배되어 위헌임을 면치 못하는 것이다. 그리고 이러한 '봉쇄규정'은 군소정당의 난립으로 인한 폐해가 특히 문제되는 나라에서는 몰라도 양대정당의 뿌리가 깊은 나라에서는 둘 필요가 없다. 봉쇄규정은 여성이나 젊은 세대, 신진세대 등을 포함하는 새로운 정치세력의 정치권에의 진입을 봉쇄하는 것이므로 다양한 정치세력들이 포진하는 새로운 정치구도의 창출을 필요로 하

는 나라에서는 장애물이 된다.<sup>22)</sup>

## (2) 非合理的 方法에 의한 候補者의 順位 決定

현재의 전국구후보자 명부는 정당에서 작성하고, 의석은 지역구선거에서 획득한 지역구의의석수를 기준으로 하고 있으므로 유권자는 전국구후보자의 순위를 변경시킬 수 없다. 국회의원직을 수행하는 데 있어 능력이나 자질, 품성 등에서 문제가 많은 사람이 후보자 명부에 등재되어 있는 경우 그 사람이 국회의원으로 되지 못하게 하는 방법은 지역구선거에서부터 그 정당소속의 후보자를 지지하지 아니하는 방법 이외에는 달리 다른 방법이 없다. 고정명부식을 유지하

22) 獨逸에 있어서도 '봉쇄(저지)규정'은 입법초기부터 많은 논란이 있었으며, 독일연방헌법재판소의 합헌판결이 반복되었음에도 불구하고 여전히 平等選舉原則의 위배문제등과 관련하여 격렬한 논쟁의 대상으로 논의되고 있다. 독일연방헌법재판소가 1952.4.5. 처음으로 5%봉쇄규정이 합헌이라는 판결을 할 때에는 아직도 바이마르공화국시대에 체험했던 극심한 정국혼란의 충격(Weimarer Trauma)에서 벗어나지 못하였지만 그때에도 언제나 봉쇄규정이 합헌이라기 보다는 5%봉쇄를 허용하지 않으면 안되는 상황적으로 부득이한 특별한 사정이 있어야 할 것을 요구하였다. 5%봉쇄규정에 대한 최근의 합헌판결(1990.9.29)에서도 독일연방헌법재판소는 이러한 봉쇄규정은 상황과 장소에 따라 그 적용여부가 판단되어야 한다는 원칙을 다시 확인하면서, 통일 독일에서 처음 실시하는 총선거에서 과거의 동독지역에 이 규정을 허용하는 것은 위헌이라고 하였다(EuGRZ, 1990. 397면 이하). 그리고 5%봉쇄(저지)규정(5%-Sperrklausel)의 문제점을 보완, 극복하려고 선택적으로 둔 지역선거구 의석을 기준으로 하는 봉쇄(저지)규정(Grundmandatsklausel)은 지금껏 현실화되어진 바가 없지만, 5%봉쇄규정의 보완이나 극복보다는 오히려 위헌성을 지니고 있어 문제가 있는 것으로 지적되고 있다. 독일의 봉쇄(저지)규정에 대한 논의에 관하여는 다음 문헌을 참조. 『독일연방헌법재판소판례집』(Entscheidungen des Bundesverfassungsgericht), 제1권, 208면 이하(특히 256면, 259면)(이하 'BverfGE 1, 208ff.(256, 259)'이라는 형식으로 약기한다); 4, 31, 40; 4, 375, 380; 5, 77ff. (83); 6, 84ff. (95ff.); 24, 41; 34, 81ff.(100ff.); H. Meyer, "Wahlgrundsätze und Wahlverfahren", in: J. Isensee/ P. Kirchhof(編), Handbuch des Staatsrechts der Bundesrepublik Deutschland, 제2권(Heidelberg : C. F. Müller, 1987), 284면 이하; H.-P. Schneider, "Art.38", in: Kommentar zum Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland, 제2권(Neuwied : Luchterhand, 1989), 53면 이하; T. Maunz/ G. Dürig/ R. Herzog/ R. Scholz/ P. Lerche/ N.-J. Papier/ A. Randelzhofer/ E. Schmidt-Aßmann, Grundgesetz Kommentar 제3권(München : C. H. Beck, 1990), Art.38의 단락번호 50 이하; E. Schiffer, "Wahlrecht", in: E. Benda/ W. Maihofer/ H.-J. Vogel(編), Handbuch des Verfassungsrechts der Bundesrepublik Deutschland(Berlin / New York : Walter de Gruyter, 1983), 301면 이하.

는 한 이 문제는 상존할 수 밖에 없다. 정당이 후보자를 잘 선정해주기를 기대하는 방법 이외에는 없다. 이 경우에는 주인인 국민은 구경꾼으로 나왔어 있게 된다.

### (3) 制度運用上의 機能 歪曲

고정명부식이 위에서 본 것과 같은 문제점을 가지고 있지만, 그럼에도 정당이 전국구후보자를 선정하고 순위를 정함에 있어 진정 국회의 기능에 합당하게 행한다면 문제는 많이 줄어들 수가 있다. 그러나 우리에게 있어 문제는 바로 전국구의 운용에 있어 대의민주주의원리와는 조화되기 어렵게 운용되고 있다는 점이다. 논공행상이나 매관매직의 수단으로 전국구의원직이 악용되고 있는 점이 바로 그것이다. 특히 지금의 보스중심의 朋黨 또는 私黨구조를 취하고 있는 우리의 정당구조에서는 결국 당수가 전국구의원을 정하는 것이 된다. 그 결과 실질적으로 전국구의원은 국민의 대표자가 아니라 당수의 부하나 심부름꾼 또는 돈줄노릇이나 하게 된다. 민주주의를 정면으로부터 부정해 들어가는 현상이다.

## Ⅲ. 代案摸索을 위한 各種 代表制度에 대한 檢討

거의 모든 제도가 그러하듯이 국회의원선거에 있어서도 언제 어디서나 가장 완벽한 장점을 지닌 제도는 아직 개발된 것이 없고, 또 그러한 제도는 존재하지 않을지도 모른다. 장·단점을 지닌 어떤 특정의 제도도 그 제도가 작동하고 기능하게 될 환경적 조건들에 따라 결과가 다르게 나타난다. 따라서 어떠한 제도의 장점과 단점을 논함에 있어서 그 제도가 존재하고 기능하게 될 시대와 국가를 떠나서 제도 그 자체의 장점, 단점을 거론하는 것은 실제적으로 얻는 바가 없을 뿐 아니라 오히려 제도에 대한 왜곡된 인식을 유발시킬 우려도 있다.<sup>23)</sup> 우

23) 이와 관련하여 許營교수는, “주목할 사항은 선거제도중 어느 것이 가장 이상적이고 합리적이며 선거의 자유민주적 의미와 기능을 가장 잘 실현시킬 수 있는 것인가에 대한 통일된 견해가 아직까지 확립되고 있지 못하다라는 점이다. 이 문제야말로 각 나라의 역사와 정치전통, 그리고 현실적인 정치여건을 떠나서 획일적으로 논할 수 없기 때문이다.” 라는 견해를 피력하고 있다. 許營(註 2), 281면 이하.

리의 현안 문제를 논의하는 장에서 외국의 경우를 참고는 할 수 있을지언정 바로 끌어 들일 수 없는 것도 이러한 이치에서 기인한다. 그렇다면 새시대를 내다 보는 현단계에서 우리가, 현행 국회의원선거제도가 지니고 있는 문제점을 혁파하고 새로운 제도로의 개혁을 모색함에 있어서는 다음과 같은 원칙과 판단기준이 요구된다고 할 것이다. 제1원칙은 무엇보다도 우리의 헌법과 헌법질서에 합치하는 것이어야 한다는 점이고, 제2원칙은 우리가 현재 봉착하여 있는 정치적 과제들을 해결하는데 실효성있게 기여를 하는 것이어야 한다는 점이다. 이미 앞서 보았듯이 현재 우리나라 국회의원선거와 관련된 과제로서 그 해결이 시급히 요청되는 것은 첫째는 金權政治의 退治와 一掃이고, 둘째는 世代交替와 신진세력의 투입에 의한 새로운 政治構圖의 創出이며<sup>24)</sup>, 셋째는 政治에 의해 惡化된 정치에서의 地域問題의 解消이고, 넷째는 국민의 政治參與의 擴大이다. 제3원칙은 그러한 제도가 실현가능성이 있어야 한다는 점이다(이 점은 개혁의 성공가능성을 의미하기도 한다). 이러한 세가지 원칙은 결국 새로 생겨나야 할 혁신적 선거제도는 헌법합치성과 현실적합성을 동시에 갖춘 것이어야 한다는 것으로 요약된다. 이러한 전제하에서 여러 제도를 살펴 본다.

24) 어떤 나라의 민주화전략이 권위주의적 지배체제하의 지배연합(ruling coalition)을 해체시키고 새로운 세력연합을 가능하게 하거나 분화되어가는 지배연합과 반지배연합(challenging coalition)간의 타협·화해를 기본축으로 삼거나 간에 이른바 '세력연합'모델을 취할 경우에는 정치권의 세대교체와 신진세력의 의회진출은 민주화의 승패를 가름할 정도로 중요한 의미를 가진다. 세력연합에서도 '적과 동지'라는 인식틀속에서 행동의 철저함을 기하려는 이른바 '민중연합'의 배타성을 일단 차치하고 보면, 나머지 세력연합모델은 권위주의지배체제에서 국민의 참여가 확대되는 체제로 민주화를 진행시키는데 있어 필수적이라고 할 만큼 전략적으로 큰 가치를 가진다. 따라서 새로운 정치세력의 형성과 제도권내로의 진입·발전을 부정하는 것은 결국 권위주의체제를 계속 유지시키거나 '적과 동지'라는 대립구도를 확대 생산시키게 되므로 점진적·단계적 민주화전략과는 조화되지 않는다고 하겠다. 우리나라에서 민주화와 세력연합, 비제도권 정치세력의 제도권진입의 문제 등에 관한 자세한 논의는 다음 문헌을 참조. 한상진, 『民衆의 社會科學的 認識』(서울: 文學과 知性社, 1987), 289면 이하; 金錫俊, 「議會民主主義制度化와 國家能力: 社會葛藤, 體制·反體制勢力 및 與野政黨의 利益表出關係를 中心으로」, 『한국정치학회보』 제24집 특별호, 245면 이하; 金錫俊, 「非制度圈 政治勢力의 第13代 國會進出과 議會民主主義制度化」, 『社會科學論集』第10輯(梨花女子大學校 法政大學, 1990. 12.), 131면 이하; 정관용, 「90년대 대중정당론」, 『사회와 사상』통권 제26권(1991. 9.), 315면 이하; 고성국, 「90년대 한국정치와 정당운동의 진로」, 같은 책, 349면 이하; 백중국, 『민중연합, 민주연합과 한국의 민주화』, 사회비평 7호(1992. 5.), 253면 이하; 강문구, 『한국사회의 민주화』, 사회변혁 그리고 피지배연합, 같은 책, 321면 이하.

## 1. 1선거구 1인 다수대표제

### 헌법합치성

1선거구 1인 다수대표제는 국민의 대표성문제에서 근본적인 문제점을 안고 있는 것이지만, 이 문제를 차치해두고 볼 때 헌법합치성과 관련하여 가장 문제가 되는 것이 선거구인구의 불평등이다. 이 문제는 최대선거구 : 최소선거구의 비를 2:1이하로 낮추어야 해소된다. 현재 우리의 상황에서 이러한 선거구의 인구 조정을 국회에 맡기는 것은 그 해결을 어렵게 하는 것이다. 선거구분할·획정의 공정성을 보장하기 위하여 이를 국회가 직접 하도록 하는 것보다는 제3의 독립적인 기관(위원회)으로 하여금 담당하게 하는 것이 타당하다.<sup>25)</sup> 영국에서는 선거구조정위원회(Boundary Commissions)를 두어 선거구를 분할, 조정하도록 하고 있는데, 이는 하원의장, 고등법원판사 1인과 관계부서장관(내무부장관, 환경처장관)에 의해 임명되는 위원 2인 합계 4인의 위원으로 구성되고, 독일에서는 선거구조정위원회(Wahlkreiskommission)를 두어 선거구를 조정하고 있다. 여기에는 연방통계청장관, 연방행정법원판사 1인 그외 5인의 위원이 구성원으로 선거구를 조정하는데, 이 위원들은 연방대통령에 의해 임명된다. 이러한 위원회에서 선거구를 조정하면 연방내무장관을 통하여 연방의회에 송부되고 연방관보에 공고된다(연방선거법 제3조 참조). 미합중국의 경우도 주에 따라 이러한 위원회제도를 채택하고 있다.

이러한 선거구분할·조정을 전담하는 제3의 위원회를 운용하는 방식은 선거구분할·획정에 있어서 정치적 당파성을 배제하고 전문성을 존중하여 평등선거원칙에 따른 공정한 선거구분할·획정을 도모하려는 것이므로 사무적이고 기술적인 측면이 중시된다. 정치적 상업주의의 단맛에 길들여진 현재 우리의 정치풍토에서는 여·야할 것 없이 이러한 독립적인 선거구분할·조정기관제도가 수용될 가능성이 희박하지만, 진정한 대의민주주의의 실현을 위해서는 이에 대한 적극적인 수용의 자세가 필요하다. 우리나라에서 소선거구제를 옹호하는 주장들에서는 겉으로는 제도의 장단점을 거론하지만 실제에 있어서는 선거구분할권을 ‘밥그릇’문제로 보고 있는 부분이 많으므로 이 부분은 유의하여 주시

25) 안병영 교수도 같은 취지의 의견을 취하고 있다. 안병영(註 2), 38면.



할 필요가 있다.

### 현실적합성

선거구의 분할을 제3의 독립기관의 관장사항으로 하는 것은 현재 우리의 국회의원들의 수준과 자질에 비추어 보면 기대하기 어렵다.

소선거구제의 경우 발생하게 될 지역문제의 심화는 현재의 지역당구조의 혁파와 공천에서 지역안배를 통하여 다소 해소될 수 있으나, 이 점 역시 기대하기 어렵다. 또 소선거구제하에서도 신진세력을 많이 발굴, 공천하고, 구세대를 도태시키고 신진세력을 투입하면 새로운 정치구도를 창출할 수 있지만, 지금 우리 정치권의 수준이 이러한 일을 할 수 있을 만큼 합리성을 갖춘 상태에 있지 아니다. 그렇다면 소선거구제가 제대로 작동하기 위한 이러한 여러 조건을 갖출 의지도 없고 능력도 없는 상황에서 소선거구제를 유지하려고 하는 것은 낡은 '정치꾼'들이 그들의 패권을 그대로 온존시키고자 하는 것 밖에 다른 의미를 찾아보기 어렵다. 정치개혁과 조화되기 어렵다. 우리 사회에서 소선거구제를 유지시키려는 주장뒤에는 이러한 음흉한 음모가 숨어 있음을 간파하지 않으면 안된다.

## 2. 1선거구 2 - 5인 다수대표제

### 헌법합치성

다수대표제에서 1선거구 1인 상대다수대표제에 따르는 문제점을 해소시킬 수 있는 방안으로는 1선거구 2 - 5인제를 생각해 볼 수 있다. 이 제도는 우선 선거구인구의 불평등문제를 상당 부분 해소시켜 준다. 전국을 동일한 유권자수로 일률적으로 선거구를 분할할 수 없는 어려움은 각 선거구의 인구수에 따라 그에 비례하여 당해 선거구의 의원수를 정하면 되기 때문이다. 가령 어떤 선거구의 인구가 최소선거구의 인구의 3배에 해당되면 그 선거구에서는 3명의 국회의원을 선출하면 된다. 1선거구 3 - 4인을 기본으로 삼고 인구이외의 사유로 인하여 불가피하게 이와 달리 선거구를 결정하여야 하는 경우에만 예외적으로 1, 2, 5인을 선출하면 된다. 1구 2인제는 이미 우리가 경험하였듯이 그 악폐가 이루 말할 수 없이 크다. 지역당현상을 고착화시킬 뿐 아니라 기득권을 정치세력이 의회를 분점하게 되어, 새로운 정치세력의 의회로의 진입을 매우 어렵게

만든다. 따라서 1구 2인의 선거구는 극히 예외적으로만 인정하여야 할 것이다.

### 현실적합성

이러한 중선거구제에서는 후보자간의 경쟁도 소선거구제에 비하여 완화될 것이므로 금권정치와 그에 따르는 부정·부패를 방지하는 데도 기여를 할 수 있다. 그리고 한 선거구에서 3 - 4인이 선출되므로 현안의 지역감정의 문제를 해소시키는 데도 도움이 된다.

뿐만 아니라 신진세력이 의회로 진출할 수 있는 기회가 넓어진다. 특히 정치권에서 패권을 형성하고 있는 세력이 있는 경우에는 소선거구제에서는 신진세력의 정치권에의 투입은 거의 불가능하지만 중선거구제에서는 최소한 그 기회는 보장된다. 우리의 경우 기존의 정치세력들이 신진세력을 과감히 받아들이면 모르되, 여전히 패권을 유지하고 정치를 '밥벌이'수단으로 독점하고자 하는 상황이 개선될 여지가 없는 경우에는 중선거구제를 채택해야만 그래도 정치개혁에 대하여 희망을 가질 수 있다. 특히 중선거구제에서는 개혁정당과 이념정당들이 발달할 수 있다. 우리의 경우 이제는 과거 제도권 밖에서 활동해온 정치세력들이 제도권안으로 들어와 사회와 국가발전에 그 역량을 집중시켜야 할 것이 절실히 요구되므로 이러한 점을 고려한다면 중선거구제는 새로운 정치구도의 창출에 많은 도움이 된다. 물론 여기서는 정당이 복수공천을 하지 못하게 하는 것을 전제로 한다. 중선거구제에서 복수공천을 허용하면 기득세력들이 어부지리를 얻게 될 여지가 많이 생겨나 새로운 정치구도의 창출도 어려울 뿐 아니라, 이에 더하여 기존의 정치세력간에 이해관계로 분열이 생기는 경우에는 계파정치로 나아가고, 이러한 상황이 더 심화되면 파벌정치까지 초래할 수 있다. 여기에 지역문제까지 겹치면 우리의 정치는 치유불능의 상태에까지 진행될 수 있다. 중선거구제를 채택·실시하는 경우에는 항상 이러한 악폐를 초래하지 아니하도록 유의하여야 한다. 중선거구제하에서 복수공천을 하고 있는 일본국의 衆議院議員選舉의 현실적 문제점들은 이에 많은 참고가 될 것이다.<sup>26)</sup>

26) 일본국의 현실 정치가 안고 있는 문제는 심각하다. 세계적으로 보기 드문 '지배정당'으로서의 자유민주당의 일당장기집권, 뿌리 깊은 계파조직에 기초하고 있는 유례없는 파벌정치, 계파관리에 소요되는 엄청난 규모의 정치비용, 집권보수정당과 극단적 보수인 최고재판소의 상응관계, 보수

이와 같이 중선거구제는 현단계 우리 사회에 있어 현안의 과제를 해결하는데 기여하는 점을 적지않게 가지고 있는 현실적합성이 높은 제도라고 평가할 수 있다. 진지하게 고려할 가치가 있다. 그러나 중선거구제를 실시하게 되면 선거구의 수가 소선거구의 경우보다 줄어들게 되어 기존의 많은 정치인들이 공천에서 탈락하게 될 것이고, 기성 정치인은 신진세력들에 의해 밀려나게 될 가능성이 크게 될 것이므로 기성 정치인들은 여야에 관계없이 결단코 중선거구제에 대하여 반대하고 나설 공산이 크다. 중선거구제를 취하면 돈이 많이 들기 때문에 채택하기 어렵다는 주장은 실은 돈문제가 아니라 자신들의 '밥그릇'이 문제가 되기 때문에 아우성을 치는 것이란 점을 유의하여 간파할 필요가 있다. 따라서 중선거구제의 채택 문제는 현단계 우리 사회에서는 개혁이나 수구나 하는 문제와 직결되는 문제로서의 성격을 가지고 있기도 하다.

### 3. 1선거구 6 - 10인 다수대표제

#### 헌법합치성

1선거구 6 - 10인 다수대표제에서는 소선거구제에서 심화되는 선거구인구의 불평등문제가 상당한 정도로 해소되는 점은 중선거구제의 경우와 유사하다. 그러나 여기서는 상당히 많은 후보자가 생겨나게 되어 유권자가 후보자를 충분히 알기 어려운 상황이 초래될 수 있어 국민의 투표권행사를 실질적으로 왜곡시키는 결과를 가져오게 할 우려가 있다. 이러한 대선거구제에서는 복수공천을 허용할 수 밖에 없는데, 그렇게 되면 사실상 후보자의 싸움이 아니라 정당의 싸움으로 되어 지역구선거의 성질이 변질되고 만다. 여기에 헌법원리상 대의원리와 충돌되는 문제가 생겨날 소지가 있다.

#### 현실적합성

대선거구를 채택함에 있어서 매우 신중히 고려해야 하는 것은 우리의 정치

---

정당의 장기집권과 그 속에서 형성된 고질적 정경유착, 정치권과 검은 돈과의 밀착, 국민의 정치적 무관심 등이 그 현실적 모습이다. 일본국의 선거에서의 돈 문제도 이러한 여러 요소들이 복합적으로 작용하여 나타나는 현상이다. 일본국의 선거에서의 돈문제가 지금의 중선거구에서 비롯되는 것이라고 만연히 이해하는 것은 매우 피상적인 견해에 지나지 않는다.

현실이다. 정당정치가 뿌리를 내리지 못하고, 정당의 생성과 소멸이 빈번한 점과 특정의 사람을 중심으로 정치세력이 형성되고, 그것도 정치적 이념이나 신조로 그러한 것이 아니라 극히 세속적인 동기에 기인하는 점, 그리고 거기에는 정치에서의 돈이 큰 변수로 작용하는 점, 정치에서의 지역문제가 심각한 상태에 달하여 있는 점, 계파정치의 한 형태로 계보정치가 나타나고 있는 점 등을 고려하면, 1선거구 6 - 10인 다수대표제에서 복수공천이 어떠한 결과를 가져올 것인지는 명약관화하다.

우리 사회에서는 대선거구제를 채택하게 될 경우에는 공천을 둘러 싸고 계파분열이 생길 것이 다분하고, 계파관리를 위하여 돈이 경쟁적으로 동원될 것이다. 이러한 상황에서는 음성적 돈거래와 정치거래가 횡행하게 되고, 지역문제가 극단적으로 악용되어 지역문제가 더욱 심화되며, 정치가들의 입지는 좁아지게 되고, 정상배들이 날뛰게 된다. 이러한 상황은 앞서 본 우리의 정치 현안의 문제를 더욱 심화시키게 된다. 집권세력이 궁지에 몰리거나, 여·야 할 것 없이 기성 정치인들이 그 기반을 상실하게 될 가능성이 매우 높게 되는 경우에는 모험적으로 이러한 대선거구제를 채택하게 될 가능성이 있다. 따라서 우리의 경우에는 대선거구제가 논의되는 경우에는 그 논의의 뒤에 숨어 있는 의도를 정확히 간파하지 아니하면 안된다. 우리 사회에서는 중선거구제와 대선거구제를 합하여 중·대선거구제로 한꺼번에 논의하는 경우가 있는데, 이는 엄격히 구별되어 검토되지 않으면 안된다.

#### 4. 비례대표제

##### 헌법적합성

비례대표제는 대표의 정확성을 실현시키기 위하여 고안된 것이다. 지금까지 고안된 비례대표제의 종류는 약 300종에 달한다고 한다. 여기에는 각 나라의 특정한 정치사정과 아울러 수학적 정확성을 기하려는 노력까지 겹쳐져 있다.

비례대표제에서 가장 문제가 되는 것은 직접선거원칙의 위반 문제이다. 정당이 후보자의 범위와 순위를 고정시키는 경우에는 사실상 국민이 그들의 대표자인 국회의원을 선출하는 것이 아니라 정당이 선출하는 것이 되기 때문이다. 물론 이러한 간접선거의 성격을 해소시키기 위하여 여러 형태의 명부방식이 고안되었다. 후보자의 선택에 따라 후보자의 순위가 변경되는 방식은 직접선거원칙

에 충실하려는 노력의 일환이다. 따라서 고정명부식에서는 간접선거의 시비가 따라 붙게 된다. 아무튼 고정명부식을 전면적으로 실시하는 것은 헌법상의 직접선거원칙과 충돌하게 될 여지가 상당히 많은 것이 된다.

그리고 반드시 그렇다고는 할 수 없으나, 비례대표제는 국회에서 다수파의 형성을 어렵게 하고, 여건에 따라 심한 경우에는 각 세력들의 합종과 연횡이 다반사가 되어 다수파가 형성된 경우에도 잠정적이고 유동적인 상태에 있게 될 가능성이 크다. 이러한 상태에서는 정당이 국회의원으로 하여금 국민에 대한 책임관계를 심하게 약화시켜 책임정치 실현이라는 대의민주주의의 기능과 조화하기 어렵게 된다. 이러한 점을 고려해 보면, 비례대표제를 두고 '일반화된 무책임제'(regime d'irresponsabilite generalisee)라고 평가하고 있는 견해<sup>27)</sup>에 대하여도 음미해 볼 필요가 있다고 하겠다.

### 현실적합성

비례대표제를 전면적으로 실시하는 데는 무엇보다 헌법이 구상하고 있는 잘 발달된 정당구조가 필수적 요건이다. 비례대표제는 政黨投票制라고 말해지는 것에서도 볼 수 있듯이 어디까지나 정당제도가 잘 정착된 나라에서 정당정치가 제 기능을 발휘하고 있을 때 비로소 그 장점들이 살려지는 것이다. 정당들이 여론을 수렴하여 분산된 국민의 의사에 적절한 형태로 방향성을 부여하고, 정치영역에서는 정책의 개발과 대결로 정치메카니즘을 합리적으로 작동시키고 있는 경우에는 비례대표제는 제 기능을 발휘할 수 있다. 그런데 정당이 이러한 역할과 기능을 해내지는 못하고 단순히 정치세력들이 제도가 보장하는 권한이나 사회적 지위와 그에 부수되는 세속적 이득을 얻기 위하여 勢力糾合의 必要性 때문에 모인 집단에 불과하여 실제로도 實利에 따라 離合集散을 거듭하는 朋黨으로서 활동하고 있다면, 비례대표제는 본래의 기능을 발휘할 수 없게 된다.

그런데 우리나라 뿐만 아니라 대부분의 자유민주주의국가에서도 정당이 만족할 만한 기능을 하지 못하고 있어, 오늘날에는 정당에 대하여 회의적인 시각이 확산되어 가고 있다. 우리의 경우는 아예 정당의 초보적인 형태조차 찾아볼 수 없을 정도로 정당이라는 것이 일종의 '정치꾼'들의 모임에 지나지 아니한 상

---

27) R. Capitant, Democratie et participation politique(Paris : Bordas, 1972), 107면 참조.

태에서 정치적 상업주의에 의지하여 정치적 이익을 독과점해오고 있는 형편이므로 비례대표제의 전면적 실시는 이러한 정치꾼들에게 장사판을 더 크게 벌려 주는 것에 지나지 않게 된다. 그간 정당이 보여준 공천의 행태만 놓고 보더라도 그 결과는 불을 보듯이 알 수 있을 것이다. 우리나라에서 다수대표제를 버리고 비례대표제만을 실시할 수 없는 것은 바로 이러한 朋黨的 政黨構造가 가장 큰 이유가 될 것이다. 봉당적이고 카리스마적인 정당구조에서는 비례대표제는 오히려 그 정당조직의 폐쇄성과 黨首 中心의 카리스마적 성격을 강화시킬 우려가 있으며, 정당공천제도와 구속명부식 비례대표제가 결합되는 경우는 이러한 현상은 더욱 심화되고, 정당은 선거직을 정치적 상품으로 판매하는 독과점의 기업으로 나타나게 될 것이다. 금권정치가 판을 칠 것이고, 계파별로 정치거래가 이루어 질 것이며, 지역별로 계보가 형성될 것이다. 지금의 정치 상황은 더욱 악화될 것이고, 현안의 문제는 더 치유하기 어렵게 된다. 따라서 현재로서는 우리나라에서 지역구의원제도를 없애고 비례대표제를 전면적으로 채택하는 것은 바람직하지 않다. 더우기 우리 사회에서 강하게 뿌리내려진 인물위주의 투표형태를 고려해 보면 정당구조가 취약한 우리나라에서 지역구의원제도를 없애는 것은 얻는 것보다 잃는 것이 더 많을 것으로 보인다.

우리 사회 일각에서는 '돈 안드는 정치'를 하자면서 그 대안으로 비례대표제의 전면적 실시를 주장하는 견해가 있는데, 돈문제와 선거구제 또는 대표제와는 필연적인 연관성이 없음은 이미 살펴 보았거니와 정치현실의 모순과 문제점에 비추어 보아 적실성이 모자라는 것임을 발견할 수 있다. 비례대표제의 전면 실시를 주장함에 있어서는 사려깊고 신중한 판단이 요구된다. 물론 금권정치를 퇴치하고 현재의 지역감정을 해소시키는 데 있어서는 지금의 소선거구제보다는 비례대표제가 더 좋은 점을 가지고 있는 면도 있다. 정당별 득표율에 따라 국회의원이 결정되는 비례대표제에서는 후보자가 지역별로 출마하여 자신의 선거구 유권자에게 지지를 호소할 필요도 없으며, 선출된 후에도 유권자의 각종의 요구로부터 시달릴 여지도 없게 된다. 특히 우리나라와 같이 청탁이 만연된 사회에서는 국회의원이 선출된 후 자신의 선거구민들이 요구해오는 각종의 청탁에서 풀려나 議政活動에 몰두할 수 있어서 좋고, 비례대표제에서 선거구를 전국구로 단일화하는 경우에는 선거와 지방색, 지역감정을 차단시킬 수 있어 지역감정해소에도 기여하게 된다. 그러나 이러한 점은 소선거구제와 비교할 때는 선명하게 대조를 이루는 것으로 보이지만, 나머지 현실 정치의 여러 변수들

을 종합적으로 고려해 보면 이러한 순기능적인 면은 역기능적인 면에 의하여 압도되는 것이 우리의 정치적 상황이라고 하겠다. 따라서 지금의 전국구제도를 없애고 정당의 득표율에 따라 의석을 배분한다고 하더라도 이러한 비례대표제를 채택하는 것은 현실적합성이 매우 결여된 것이라고 하겠다.

## 5. 다수대표제와 비례대표제의 혼합형태

### 헌법적합성

지역구의원선거 이외에 지금의 전국구의원제도를 비례대표제의 이념과 원리에 맞게 개선하면, 이것은 무엇보다도 국회의원의 전문성, 직능성을 살려 대의원리속에 들어 있는 엘리트에 의한 통치를 순기능적으로 발전시키는데 있어서 필요하고, 헌법원리적으로 문제가 될 부분은 별로 발견하기 어렵다. 따라서 우선은 현실적합성의 문제는 접어두고 다수대표제와 비례대표제를 결합하는 방식에서 먼저 다수대표제와 결합되는 비례대표제부터 헌법적합성의 측면에서 검토해 보기로 한다.

지금의 전국구의원제도를 그래도 비례대표제에 근접하도록 손쉽게 개선하는 방법은 의석배분의 기준을 지역구의석수에서 각 정당이 지역구의원선거에서 실제로 획득한 투표수의 비율 즉 得票率로 바꾸는 것이다. 이에 의하면 전국구 의원의 경우 국민의 지지율이 국회구성에 그대로 반영되므로 代議的 正義와 크게 모순되는 것은 아니다. 그러나 이러한 제도는 한편으로 지역구원의 선거에서 인물위주로 선택한 결과가 그대로 전국구의원 결정으로 나타나게 되는 모순이 있다. 비례대표제의 기능을 살리려면 지역구의원선거에서는 인물위주로 판단하여 자기가 지지하는 후보자를 선택하더라도, 비례대표제에서는 정당의 정책이나 대표자의 전문성, 직능성의 기준에서 다른 정당이나 다른 정당소속의 후보자를 선택할 수 있는 기회가 부여되어야 하기 때문이다. 그리고 비례대표제가 정당의 정책을 선택하는 것이라면 이러한 정당선택은 국민이 직접 선택하여야지 인물위주로 투표한 지역구의원선거의 결과로 선택되어져서는 안되는 점도 있다. 이러한 문제를 해결하는 방법은 본격적인 비례대표제의 시행을 병행하는 방법 이외에는 다른 길이 없다. 즉, 지역구의원 이외에 별도로 비례대표제에 의해 정당도 선택하고 의원도 선출하는 방법이다.

300여종에 달하는 비례대표제는 각 나라 사정마다 달리 시행되고 있으나 통

상 비례대표제는 명부식(名簿式)으로 행해지는데 이러한 명부식에는 固定名簿式(絶對拘束名簿式), 可變名簿式(單純拘束名簿式), 開放名簿式(自由名簿式)이 있다.<sup>28)</sup> 우리나라에서 현재의 카리스마적 정당구조의 역기능을 극복하고, 단번에는 바뀌기가 쉽지 않는 우리의 인물위주의 선거풍토를 좋은 방향으로 활용하면서 동시에 세대교체를 달성하는 데는 인물과 정당의 정책을 유권자가 직접 선택·결정할 수 있는 가변명부식 비례대표제가 도움이 된다. 그렇지만 가변명부식은 실행가능성의 측면에서 다소 문제가 있어 보인다. 비례대표제에 의한 선거경험이 전혀 없는 지금의 단계에서는 다소 만족스럽지 못하고 정당의 명부작성에 따르는 부작용이 있을 수 있기는 하지만 선거 기술상 간편한 고정명부식을 채택하는 것이 현실적으로 실행이 가능한 것으로 보인다. 그리고 가변명부식을 채택하지 않는 이상 선거구를 지역단위로 할 필요성은 없으며 현재의 지역감정 극복의 차원에서도 현재와 같은 전국단일단위를 그대로 유지하는 것이 별 무리가 없어 보인다. 이렇게 되면 유권자는 국회의원 선거시에 지역구와 전국구를 합하여 2개의 투표권을 동시에 행사하는 셈이 된다. 물론 국민의 선거에 대한 인식수준이 높아지고, 정당제도가 충분히 발달하고, 대표자의 전문성·직능성에 대한 유권자의 판별능력이 잘 갖추어지면 이른바 '지역당현상'도 함께 소멸될 것이므로 이때에는 가변명부식과 단기이양식 등의 문제도 고려하고 선거구도 전국구가 아니라 지역단위로 하는 것을 고려할 수도 있겠지만, 이러한 수준의 비례대표제는 현재로서는 우리 사회에서 정치현실적 측면에서 볼 때 실행가능성이 없어 보인다.

### 현실적합성

혼합형을 고려하는 경우에 있어 헌법적합성의 문제는 위에서 본 것과 같지만 우리에게서는 현실적합성이 더 절실한 문제로 다가온다. 과연 구속명부식 비례대표제를 취하는 경우에도 정당의 명부등재와 순위결정에서 제대로 될 것인가 하는 의구심이 항상 따라 붙는다. 이렇게 하면 비례대표제가 논공행상의 수단이

28) 비례대표제에 대하여는 K.Stern(註 11), 295면 이하; 許營(註 2), 286면 이하; 成樂寅(註 19), 89면 이하; 金哲洙, 「비례대표제란」, 『憲法이 지배하는 사회를 위하여』(서울 : 考試界, 1986), 160면 이하; 金麟坤, 「名簿式比例代表法の 理論과 實際」, 『法大論叢』 제10집(慶北大學 校 法科大學, 1972), 57면 이하; 齊藤壽(註 18), 305면 이하; 水木摠太郎(註 2), 259면 이하; 西平重喜, 「比例代表制」, 『選舉』(註 8), 58면 이하.



나 정치자금동원의 수단으로 이용되지 않을 것인가? 과연 정치에서의 돈문제가 해결될 수 있을 것인가? 이에 대하여는 선뜻 받아들이기 어려운 점이 많다. 지금의 정당구조나 정당정치의 현실이 개선될 것이 크게 기대되지 않기 때문이다. 따라서 지금 우리에게 있어서는 비례대표제의 운용상의 문제점이 해소될 여지가 없다면 전국구제도의 존치를 전제하고 의석배분의 기준을 득표율로 바꾸는 것인지 구속명부식 비례대표제를 도입한다든지 하는 것보다는 전국구제도를 폐지하는 것을 진지하게 고려해 볼 필요가 있다고 할 것이다.<sup>29)</sup> 전국구제도를 비례대표제의 순기능을 고려하여 진정한 비례대표제로 한다고 하더라도 이 문제에 있어 우리에게는 현실적합성의 문제가 헌법적합성의 문제보다 앞서기 때문에 그 존폐문제는 이론적 논의를 떠나 별개의 문제로 논의될 수 있다. 따라서 우리나라에서 전국구제도의 존폐문제는 그야말로 상황구속적인 성격을 띠고 있다고 할 수 있다.

우리 사회의 논의를 고려해 보면 우선 혼합형으로 1선거구 1인 다수대표제, 즉 소선거구제와 비례대표제의 결합형을 들 수 있다. 여기서는 우선 헌법적합성과 현실적합성의 면에서 앞서 본 소선거구제의 문제점과 비례대표제의 문제점이 동시에 나타나서 우리의 현안의 문제를 해결하는 데 도움이 되지 않는 부분이 많이 나타나게 될 공산이 크다.<sup>30)</sup> 가령 현재의 소선거구제를 그대로 유지하고 전국구제도에서 의석배분의 기준만을 득표율로 바꾸어 시행하는 방법이 이에 해당한다. 이러한 제도가 현실적합성의 측면에서는 문제가 상당히 많은 것임은 이미 소선거구제와 전국구제도의 운용에서 살펴 본 것에서 확인할 수 있다. 혼합형은 혼합되는 양제도의 결합을 서로 보충한다고 하는 점이 있는 반면 양자의 단점만 증폭되어 나타나는 경우가 더 많다는 점을 유의하여야 할 것

29) 최대권 교수는 전국구제도의 폐지에 더 긍정적인 평가를 하고 있다. 崔大權(註 6), 112면 이하 참조.

30) 여기에는 일본국에서 이른바 '정치개혁3법안'의 하나로 소선거구제와 비례대표제의 결합형의 안이 1991. 8. 소집된 임시국회에 상정되었다가 신랄한 비판속에서 폐안된 점을 고려해 볼 필요가 있다. 이러한 결합형은 리쿠르트사건으로 결정적으로 궁지에 몰린 집권당인 자유민주당이 자구책으로 구상해낸 것이다. 이 안을 제시할 때는 현행의 중선거구제도가 노후하여 기능을 발휘하지 못하고 돈이 많이 드는 것이라는 점을 개혁이라는 이름하에 기치로 내세웠으나, 본질적을 이 안은 제1당에게 유리하게 하는 것으로 지금까지의 자민당 일당지배의 구도를 계속 유지하되 정면에서 날아드는 국민들의 비난의 화살을 피해보려고 한 것이었다. 야당이 모두 이 안에 대하여 반대한 것임은 물론이다.

이다. 그러나 소선거구제와 비례대표제의 혼합형이라도 먼저 정당별 득표율에 따라 각 정당의 의석수를 먼저 확정해놓고 지역구의석과 전국구의석이 결정되게 하는 '독일식 혼합형'은 기본적으로 비례대표제의 성격을 가지고 있으므로 소선거구제와 비례대표제의 단순결합형과 동일하게 이해해서는 안된다. 독일식 혼합형의 경우는 새로운 정치세력의 의회에의 진출을 가능하게 하고 정당을 정책정당으로 유도하는 기능도 하므로 우리의 문제를 해결하는 한 대안으로 깊이 고려해 볼 여지는 있다.

혼합형으로는 중선거구제와 비례대표제의 결합형도 들 수 있다. 이 경우도 결합형이 가지는 문제점을 노정시킬 여지는 있다. 중선거구제는 비례대표제의 한 측면도 가지고 있으므로 중선거구제를 채택하는 경우에는 다수대표제만 취하는 것을 더 고려해 볼 필요가 있다.

#### IV. 結論的 提言

지금까지의 논의에서 살펴본 것과 같이 국회의원선거제도의 개혁은 철저히 '지금' '우리'에게 가장 절박한 문제를 해결하는데 도움이 되는 것이어야 한다. 이 글을 시작하면서 전제하였던 국가적 과제와 정치개혁의 과제를 상기할 필요가 있다. 현안의 과제를 해결하는 해결책으로서의 입법, 이것이 바로 개혁입법의 본질이다. 따라서 만연히 선진국의 제도를 모방하거나, 현재의 문제점을 이론적 측면에서 적당히 손질하는 것이 되어서는 안된다. 현행의 국회의원선거제도에는 선거운동의 규정에 불합리한 것이 매우 많으므로 그러한 선거운동규정을 개선하는 것을 들어 국회의원선거제도를 개혁한 것이라고 호도해서는 안되는 이유가 여기에 있다.

이러한 논의의 맥락에서 볼 때, 소선거구제와 비례대표제의 단순결합형이나 비례대표제의 전면적 실시, 대선구구제는 헌법적합성과 현실적합성의 측면에서 많은 문제점들을 지니고 있음을 확인할 수 있다. 국회의원선거제도는 1선거구 2 - 5인 다수대표제(또는 1선거구 2 - 5인 다수대표제와 구속명부식 비례대표제의 혼합형인 1인 2투표제)나 독일식 혼합형제가 지금 우리에게 적합한 제도라고 판단된다. 물론 소선거구제를 유지하는 경우에도 지금의 국회를 혁파하고, 정당구조를 과감히 換骨奪胎시켜 개혁적 인물을 대거 받아들여 적극 공천하고, 정당가입의 문호를 개방하여 국민의 참여를 높이고, 선거구인구의 편차

를 2:1이하로 조정하는 장치를 마련하고, 결합시키는 전국구후보자에 직능별 전문가를 선정한다면 소선거구제를 유지하든 소선거구제와 비례대표제의 단순 결합형을 채택하든 현안 문제의 해결에 크게 장애가 된다고는 할 수 없지만, 현실에서 이러한 변화가 과연 가능할 것이냐를 놓고 보면 상당히 회의적이기 때문에 위와 같은 대안들을 생각해 보는 것이다.

우리의 정치 현실을 두고 볼 때, 현재의 의회와 정당을 장악하고 있는 세력은 제1당과 기존의 정치세력에 특히 유리한 소선거구제를 유지하고, 거기에 전국구제도의 의석배분기준을 득표율로 고쳐 유지하거나 아니면 폐지하는 것으로 개선할 공산이 크다. 그리고 개혁의 선전을 위하여 누가 보아도 잘못된 것이라고 할 현행 선거운동의 불합리한 조항들을 손질할 것이다. 물론 선거구인구조정의 문제는 여전히 국회의원의 손에 쥐여 놓을 가능성이 많다. 그렇게 되면 여전히 선거제도의 헌법적합성의 문제와 현실적합성의 문제는 해결되지 않는다. 여기에서 우리는 선거제도의 개혁문제를 지금의 정당인이나 국회의원의 손에 맡겨 두는 한 제대로 되지 않을 것이라는 것을 확인할 수 있다. 정략적 수준이 아니라 진정으로 국민적, 국가적 수준에서 선거제도의 개혁을 성공시키려면 선거제도개혁의 대안을 모색하는 작업을 전문기구에서 행하게 하는 방안을 생각해 볼 가치가 있다. 전문가와 개혁적 정치인들로 구성된 가칭 '선거제도개혁위원회'에서 전국적 수준의 공청회를 거쳐 국민의 여론을 수렴하고 연구한 끝에 단일안을 만들어 국회에 제출하는 것도 한 방법이 될 것이다. 이러한 작업을 중앙선거관리위원회에서 맡아서 하기에는 역량과 효율의 면에서 다소 부적당한 점이 있다. 대통령이 천명한 개혁의 의지를 신뢰한다면 대통령직속하에 이러한 위원회를 설치하는 것도 구상해 볼 가치가 있을 것이다.