

우리나라 比例代表制의 法的 檢討

金 鎔 珍*

차 례

- I. 머리말
- II. 비례대표제의 이해
 - 1. 개 설
 - 2. 선거구제와의 관계
 - 3. 비례대표제의 장·단점과 우리나라의 특성
 - 4. 주요 비례대표제의 실시사례
- III. 과거 우리제도의 검토
 - 1. 개 설
 - 2. 다수당에 대한 프리미엄
 - 3. 지역구의석수를 기준으로 하는 의석배분
- IV. 현행제도의 검토
 - 1. 당적이탈과 의원의 신분
 - 2. 비례대표후보자의 선전벽보
 - 3. 기타의 문제
- V. 맺음말

* 國務總理行政審判委員會 常任委員

I. 머리말

적어도 이론적으로는 가장 바람직한 선거제도로 알려져 있는 비례대표제는 1963년 우리나라에 도입된 후 유신헌법하에서 잠시 중단된 것을 제외하고는 계속 채택되고 있을 뿐만 아니라 1994년에는 시·도의회의원선거에도 도입되어 우리에게 친숙하게 되었으며 영국과 프랑스를 제외한 대부분의 유럽국가에서 시행되는 선거제도라는 점에서 이 제도를 검토하고 우리가 채택하는 제도의 문제점을 분석하는 것은 비례대표제에 관한 이해를 돕고 바람직한 선거제도의 모색에 도움이 될 수 있다고 본다. 특히 일부에서는 비례대표에 의하여 선출된 의원을 간접선거에 의하여 선출된 의원으로 잘못 인식하는 경우¹⁾가 있을 뿐만 아니라 전국국회의원에 대한 정치적인 평가도 개선되어야 한다는 점에서 이 문제는 중요하다고 본다.

II. 비례대표제의 이해

1. 개 설

특정선거구에서 최다득표를 한 후보자 1인만을 당선자로 하는 소위 소선거구제는 가장 전통적인 선거제도로 인식되어 있다. 그러나 19세기 중반 보통선거제의 실시로 노동자계층도 선거권을 행사하는 등 유권자의 수가 급증하여 유권자간의 동질성이 무너진 유럽에서 소선거구제를 실시하는 것이 제일 많이 득표한 자에게 투표한 자의의 표는 사표(死票)가 되어 국정운영에 전혀 자신의 의사를 반영할 수 없는 계층이 생길 수 밖에 없어 이에 대한 개선책이 논의되었다.

이에 모든 유권자의 표에 똑같은 영향력을 인정하기 위한 갖가지 방안이 창안된 바 이것이 바로 비례대표제이다. 그러나 비례대표제의 유형은 정치학자의 수만큼 나올 수 있을 뿐만 아니라²⁾ 필요에 따라 종전의 제도를 얼마든지 변형시킬 수 있기 때문에 매우 복잡하고 이해하기 어렵다고 할 수 있으나 이를 크게 나누면 정당명부식비례대표제와 단기이양식비례대표제로 나눌 수 있다. 유럽대륙에서 널리 채택하고 있는 정당명부식비례대표제는 정당 또는 정

1) 김용호, “대통령 및 국회의원선거제도의 변화”, 『국회보』, 1996. 3, 95쪽.

2) 박승재, 『헌대선거론』, 법문사, 1977, 44쪽.

당연합체가 작성한 후보자명부자체에 기표하거나 그 명부에 기재된 특정후보자에게 기표하는 제도이나 이에도 정당이 후보자별 당선우선순위까지 부여하고 선거권자는 단지 어느 정당의 명부를 선택할 것인가만을 결정하게 하는 가장 엄격한 제도로부터 선거권자는 정당이 작성한 명부내에서 자신이 지지할 후보자를 의원정수까지 자유로이 선택할 수 있도록 하는 제도까지 매우 다양하다.

한편 단기이양식비례대표제는 영국·미국에서 채택되거나 채택된 바 있는 제도로서 선거권자는 자신이 지지하는 후보자들에게 소속정당에 관계없이 1, 2, 3, 4와 같은 순위를 부여하게 하여 특정후보자가 일정한 기준이상의 1순위지지를 얻는 경우 우선 당선자로 하고, 잔여의석에 대하여는 이미 당선결정된 자에게 기표한 자의 제2순위표를 분석하여 나머지 후보자의 1순위표와 합산하여 다음번 당선자를 결정하는 식으로 의원정수까지 당선자를 결정하는 방법이다. 이 방법은 당선자결정방법이 복잡하고 이양투표에 우연성이 개입되기 쉬워 지금은 미국·영국의 일부지방선거나 미국·영국의 영향을 받은 극소수 국가에서만 채택되고 있어 비례대표제란 바로 정당명부식비례대표제라고 할 수 있고 실제로 국내 선거관련 저술에서는 비례대표제에 관하여는 정당명부식 비례대표제만을 설명하는 경우가 있을 정도이다.³⁾ 물론 우리나라의 비례대표제는 정당이 작성한 명부에 대하여 선거권자는 선택권만 있을 뿐 명부내 순위를 전혀 변경할 수 없다는 점에서 가장 엄격한 정당명부식비례대표제이다. 이 장에서는 비례대표제의 이해를 위하여 대표제와 선거구제와의 관계를 설명하고 비례대표제의 장단점과 우리나라가 비례대표제를 확대하여야 할 근거를 검토하며 정당명부식비례대표제를 실시하는 국가의 비례대표제운영사례를 소개하고자 한다.

2. 선거구제와의 관계

1선거구에서 1인을 선출하는 소선거구제하에서는 당연히 다수파의 의견을 대변하는 자가 당선된다. 따라서 이를 다수대표제라 하는 바 비례대표제의 반대말은 바로 다수대표제가 된다. 한편 비례대표제는 한 선거구의 의원정수가 반드시 2인 이상이어야 하는 바 사실 2인으로 비례대표제의 장점을 살릴 수 없어 의원정수가 상당히 많은 것이 특징이다. 이에 소선거구제가 바로 다수대표제이고 대선거구제가 바로 비례대표제라고 본다. 다만, 우리나라에서는 일

3) 국회의원사무처입법조사국, “주요국의 선거제도”, 1992, 21쪽.

본의 영향을 받아 약간의 혼동이 있다. 일본에서는 중전 중의원을 1선거구에서 2인 내지 5인을 선출하는 체제를 채택하면서도 선거구내 당선자의 결정은 정당과 관계없이 개인별 득표수에 따르는 매우 독특한 체제를 채택하였고 이를 중선거구제라고 하였던 바, 우리나라의 1960년 참의원선거제도(시·도단위의 2인 내지 8인 당선제)와 9대부터 12대까지의 국회의원선거제도(1구2인 당선제)도 일본의 영향을 받은 것으로 볼 수 있다.

3. 비례대표제의 장·단점과 우리나라의 특성

(1) 장 점

1) 사표의 방지 : 비례대표제를 창안한 이유는 사표를 방지하고 투표의 등가성을 보장하여 실질적인 평등권을 보장함에 있다. 따라서 이것이 비례대표제를 존재하게 하는 당위성이다.

2) 전국적 인물의 선택가능 : 소선거구 특히 혈연이 선거에 영향을 미치는 농어촌의 경우 전국적인 명망가보다는 지역적인 인물이 당선될 가능성이 높으나 비례대표제는 전국적인 인물이나 사회각계를 대표하는 직능대표의 당선가능성을 보장한다.

(2) 단 점

1) 당선자결정과정의 복잡 : 소선거구만큼 투개표가 단순한 방법은 없다. 비례대표제는 그 종류가 다양하며 종류에 따라서는 투개표과정이 매우 복잡할 수 있다. 그러나 우리나라의 현행 비례대표제는 선거권자에게 후보자선택권을 인정하지 않고 정당선택권만을 인정하기에 단순하다.

2) 군소정당의 난립가능성 : 일반적으로 비례대표제는 국민의 다양한 의사가 그대로 당선자결정에 반영되기 때문에 군소정당이 난립하여 국정운영에 불안유도할 수 있다. 이것이 비례대표제의 채택을 가로막는 가장 큰 이유이며 실제로 프랑스는 5공화국이 성립되면서 중전의 3·4공화국의 정국이 불안하였던 이유의 하나가 비례대표제였다는 이유로 소선거구제를 채택하였다. 그러나 군소정당의 난립이 국정운영의 불안으로 연결되는 것이 문제되는 것은 내각책임제국가의 경우이고⁴⁾ 대통령제국가에서는 미국에서 보는 바와 같이 의회와 정부가 견제와 타협을 융통성있게 하여야 할 것이다.

4) 허영, 『헌법이론과 헌법』, 박영사, 1997, 975쪽.

(3) 우리나라의 특성

1997년 12월 대통령선거의 결과는 비례대표제에 대한 평가를 종전과 다르게 할 수 있는 계기가 되었다고 본다. 우리나라에도 여·야간의 정권교체가 성립되었기 때문이다. 종전 우리나라는 대통령소속 정당이 항상 국회에서도 제1당이라는 고정관념이 있었고 비례대표제는 제1당으로는 불리한 제도라는 점에서 제1당이 비례대표제의 확대를 원하지 않을 수 있고 사실 종전의 제1당은 비례대표제를 채택하면서도 비례대표제의 본질을 해칠 정도의 프리미엄을 인정받기도 하였다. 그러나 여야간 정권교체가 이루어지고 대통령의 임기와 국회의원의 임기가 달라 양선거의 실시시기도 같을 수 없는 상황에서 대통령 소속정당이 국회에서 제1당이 된다는 보장이 전혀 없기때문에 내각책임제가 아닌 대통령제에서 정국불안을 이유로 비례대표제를 확대할 수 없다는 주장은 설득력을 잃었다고 볼 수 있다. 더욱이 다음과 같은 이유도 우리나라의 비례대표제를 확대할 수 있는 근거가 될 수 있다.

첫째, 지역별 정당에 대한 지지도에 대한 편차가 많은 우리나라에서 비례대표제는 이에 따른 문제점을 보완하는 효과가 크다. 이를 쉽게 설명할 수 있는 사례는 1995년 지방의회의원선거에서 나타났다. 당시 민주자유당은 서울특별시의회의원선거에서 지역구의석 133석중 11석만을 얻었으나 비례대표의석 14석중 6석이나 차지하였고, 당시 민주당은 경상남도의회의원선거에서 지역구의석 85석중 하나도 차지 못하고도 비례대표의석 9석중 3석을 차지하여 소수파의 권익을 대변할 수 있는 길을 마련하였다.

둘째, 지역구별 인구편차가 매우 심하고 이를 조정한다는 것이 현실적으로 매우 곤란하다는 점에서 이를 보완하는 효과가 있다. 전국구의 경우 하나의 선거구이기에 인구편차가 전혀 문제될 수 없기 때문에 전국구의석의 증대는 그만큼 투표의 증가성을 보장하는 것으로 볼 수 있다.

셋째, 여성의원원의 당선보장문제이다. 우리나라도 여성의 사회진출이 활발하여지고 있으나 유독 선거를 통한 공직진출에 여성은 열세를 보이고 있을 뿐만 아니라 시간이 경과하여도 개선된 기미를 보이지 않고 있다. 정부수립이후 연 3770명의 국회의원중 2.1%에 해당하는 연 78명이 여성인 바 그 중 지역구 의원은 연 19명에 불과하고, 1950년 실시된 제2대 국회의원총선거에서 2인의 여성후보자가 지역구에서 1위득표를 한 후 이러한 현상이 다시 일어난 것

은 1996년의 제15대 국회의원총선거였을 정도로 여성의 정치참여가 현실적으로 제한되고 있는 상황에서 비례대표제의 확대는 이를 보완하기 위한 대안이다. 물론 다른 직능대표의 당선을 보장하는 방안으로도 비슷한 논리를 제시할 수 있을 것이다.

4. 주요 비례대표제의 실시사례

(1) 독일의 하원의원선거제도

1) 선출방법

독일하원의원 656인의 선출은 기본적으로 비례대표제에 의한다. 유권자는 2개의 기표권을 가지며 하나는 지역구의 후보자에게, 다른 하나는 주단위의 비례대표명부에 기표를 하나 각각 다른 정당에 기표할 수 있다. 우선 각 소선거구에서 1위의 득표를 한 자는 모두 당선된다. 328개 선거구에서 328인을 우선 이러한 방법으로 선출한다.

다음은 주명부에 기표한 표를 전국을 단위로 집계하여 각 정당이 얻을 의원의 총수를 산정하는 바, 종전에는 동트식으로 배정하였으나 1985년 3월 선거법의 개정에 의하여 의석총수(656)에 <정당별 전국총득표수÷전국유효표의 수>를 곱한 값을 산출하여 그 정수(整數)만큼 우선 정당별 당선자로 하고, 남은 의석은 나머지가 많은 정당순으로 배분하는 최대잉여법으로 정당별 의석을 결정하되 각 정당의 소선거구에서의 당선자수만큼을 공제시킨 뒤 현실적인 정당별 당선자를 결정하도록 하고 있다.

특정 정당의 명부에 의한 정당별 당선자의 총수가 결정된 후에는 이를 각주에 배정하는 바 이 방법도 종전에는 동트식이었으나 선거법의 개정으로 각 정당의 비례대표의석수에 <각 주별 정당득표수÷당해 정당의 전국총득표수>를 곱하여 최대잉여법으로 당해 정당의 주별 의석수를 배정하게 되었다. 그러나 현실적으로는 각 정당이 주단위 명부에 같음하여 전국단위의 명부를 제출할 수 있도록 되어 있어 현실적으로는 우리나라의 경우와 똑같은 전국단위 비례대표제이고 단지 선거권자가 2개의 투표권을 행사하여 전국구후보자와 지역구후보자를 다른 정당후보에서 선택할 수 있을 뿐이다.

독일은 우리와 달리 동일인이 소선거구제에 의한 선거와 비례대표제에 의한 선거에 모두 입후보할 수 있다. 이에 따라 당내 유력인사는 2중으로 입후보하

되 비례대표제에 의한 선거에서는 선순위를 배정받기 때문에 낙선의 위험은 없다. 물론 그가 소선거구에서 당선되는 경우 비례대표제에 의한 당선은 되지 아니하고 이에 따라 그보다 후순위에 있던 후보자는 순위가 빨라진다.

2) 특 징

위에서 보는 바와 같이 독일은 소선거구제와 비례대표제의 혼합형의 제도를 실시하여 오고 있으나 주요 정당별 의석수는 비례대표선거에서의 정당별 득표수에 비례한다는 점에서 본질적으로 비례대표제이다. 뿐만 아니라 우리나라와 같이 선거권자가 후보자의 당선우선순위를 결정할 수 없도록 되어 있다는 점에서 우리의 선거제도가 독일의 영향을 상당히 받은 것으로 볼 수 있을 것이다. 한편 독일에서는 군소정당의 진출을 억제하기 위하여 소선거구 선거에서 3석이상을 얻거나 비례대표명부에 대한 투표의 5%이상을 얻은 정당만이 비례대표제에 의한 의석배정에 참여할 수 있도록 하고 있다. 무소속은 물론 소선거구에서 당선될 수 있으나 무소속당선의 경우 그에게 기표한 자의 정당명부에 대한 기표를 무효로 하도록 하고 있어 무소속에 대한 기표를 억제하고 있다. 이렇게 양당제를 위한 뒷받침을 한 것은 바이마르공화국의 경험에 대한 반작용으로 볼 수 있다.

(2) 이태리의 하원의원선거제도(1991년 이전)

1) 선출방법

1991년 이전 이태리선거제도는 비례대표제를 택하면서도 선거권자에게 최대한 선택권을 주어 우리와 독일의 제도와 반대된다는 점에서 이를 소개하고자 한다.

이태리는 전국을 31개 선거구로 구분하여 630인을 선출하는 바 1선거구당 의원정수는 4인 내지 54인이었다. 그러나 1개 선거구의 의원정수는 1인이고 이 지역에서는 소선거구제에 의하여 그 지역구 1위 득표자가 당선자가 되었다.

기타의 선거구에서는 2단계비례대표제였다. 즉 일정한 기준에 따라 선거구별로 각 정당에 의석을 배정하고, 남는 의석을 전국을 단위로하여 정당별로 의석을 배정하는 제도였다. 후보자의 등록은 정당이 제출하는 명부에 의했다. 그러나 유권자가 후보자의 선택권을 가지기 때문에 그 명부의 기재순서는 별다른 의미가 없었다. 따라서 각 정당은 유권자에게 편리하게 하기 위하여 명

부의 첫 부분에는 주요 명사 몇 명의 성명만을 기재하고 그 다음은 알파벳순으로 기재하였다. 뿐만 아니라 동일인이 3개까지의 선거구에 입후보할 수 있었다. 물론 2개 이상의 선거구에 당선되는 범위에 포함되는 경우에는 후보자가 그 중 하나를 선택하여야 했다. 이태리는 비례대표제이기 때문에 이렇게 당선되는 범위에 포함된 후보자가 어느 선거구에서 당선되기 위하여 다른 선거구를 포기하는 경우 당연히 같은 정당내의 다른 후보자가 당선되기 때문에 전국적으로 인기가 있는 정치인은 선거전략상 2개 이상의 선거구에서 입후보하여 자기 당의 득표율을 높일 수 있었다.

유권자는 선거구의 크기에 따라 3인 또는 4인까지 기표할 수 있었다. 각 선거구에서는 유효표총수÷(의석정수+2)를 계산하고 그 정수(整數)를 당선기수(Q)로 하여 각 정당에 각 정당별 유효득표수를 Q로 나누어 그 정수만큼 의석을 배분했다. 그러나 Q가 적기 때문에 이러한 방식에 따르면 당선자가 의석정수보다 많을 수 있었다. 이 때에는 Q를 유효표총수÷(의석정수+1)로 한 값의 정수로 할 수 있었다.

예를 들면 의석정수 7인인 선거구에서 甲당이 480, 乙당이 380, 丙당이 290, 丁당이 181, 戊당이 150의 득표를 하였다면, Q는 $(480+380+290+181+150) \div (7+2) = 1481 \div 9 = 164 \cdots 5$ 가 되어 Q=164가 된다. 이에 따라 甲당은 $480 \div 164 = 2 \cdots 152$, 乙당은 $380 \div 164 = 2 \cdots 52$, 丙당은 $290 \div 164 = 1 \cdots 126$, 丁당은 $181 \div 164 = 1 \cdots 17$, 戊당은 $150 \div 164 = 0 \cdots 150$ 이 되어 그 정수에 따라 甲당, 乙당은 2석씩, 丙당, 丁당은 1석씩 배정받고, 戊당은 당선자가 없다. 득표수의 분포에 따라 이렇게 계산하면 의석합계수가 당해 선거구 의석 정수보다 많아지는 경우가 있을 수 있는데 이런 경우 Q를 $1481 \div 8$ 의 값의 정수 즉 185로 할 수 있었다. 이렇게 각 선거구에서 우선 당선자를 결정하나 정당별 당선자는 명부의 순서와 관계없이 정당내의 후보자별 득표순에 따랐다.

위의 선거구에서는 결국 6명의 후보자만 당선자가 되어 결국 1석의 잔여의석이 생긴다. 뿐만 아니라 甲당은 152, 乙당은 52, 丙당은 126, 丁당은 17, 戊당은 150의 잉여표가 생긴다.

각 선거구에서 발생한 잔여의석은 전국을 단위로 각 정당의 잉여표를 기준으로 Q(잉여표총수를 잔여의석수로 나눈 정수를 말한다)를 정하여 최대잉여법으로 각 정당에 배정했다. 예를 들면 전국의 잔여의석이 67개이고, 甲당의

전국잉여표가 1820, 乙당이 1320, 丙당이 840, 丁당이 1500, 戊당이 1220이라면, $Q=(1820+1320+840+1500+1220)\div 67=100$ 이 되고, 甲당은 18, 乙당은 13, 丙당은 8, 丁당은 15, 戊당은 12석을 우선 배정하고, 나머지 1석은 가장 잉여값이 많은 丙당(40)에 배정하여 丙당은 모두 9석을 얻게 된다. 이렇게 전국단위에서 의석을 정당별로 배정하여도 전국단위의 정당별 후보자명부가 있는 것이 아니었으므로 각 정당의 배정된 의석은 각 선거구별로 배분되었다. 각 선거구의석배정에서 탈락된 자 중 각 정당별 최고 득표자는 전국단위에서 배정받은 의석이 자신의 선거구에 배분되는 경우 당선자가 되었다. 그 배분의 기준은 각 선거구의 <정당별 잉여표÷정당별 당선기수>의 값이 큰 순서였다. 앞에서 예를 든 선거구의 경우 $Q=164$ 였으므로 甲당은 $152\div 164=0.93$, 乙당은 $52\div 164=0.32$, 丙당은 $126\div 164=0.77$, 丁당은 $17\div 164=0.1$, 戊당은 $150\div 164=0.93$ 인 바, 이러한 수치를 다른 선거구의 같은 정당의 수치와 비교하여 큰 순으로 전국단위의 배정받은 의석을 다시 배분하였는 바, 각 선거구에서 낙선된 자 중 정당별 최고득표자만 이렇게 당선될 수 있었다.

2) 특 징

위에서 본 바와 같이 이태리의 당선자결정방법은 매우 복잡하였다. 그러나 유권자로서는 의원정수가 4인 내지 54인인 비교적 큰 선거구에서 명부의 순서에 관계없이 후보자 4인까지 직접 선택하도록 되어 있었고, 정당별 의석의 수는 정당별 총득표수에 비례할 뿐만 아니라 정당내에서 어느 후보가 당선되는가 하는 것은 후보자별 소속한 정당에 대한 득표기여도에 따르도록 하여 선거권자에게 최대한의 선택권을 인정하는 비례대표제였다고 할 수 있다. 내각책임제하에서 순수한 비례대표제가 군소정당의 난립과 정국불안을 유도하여 2차대전후 내각의 평균수명이 1년밖에 되지 않고 있으나 그러한 현상자체가 바로 국민의 의사를 투명하게 반영하는 것이라고 보아 이러한 제도를 유지하면서 전국수준에서 행하는 잔여의석의 배정에는 1차의석배정에서 의석 1개 이상을 얻고 전국득표수가 30만표 이상인 정당만을 참여시켜 군소정당의 진출을 억제하였다.

Ⅲ. 과거 우리제도의 검토

1. 개 설

정치적으로 격변기를 많이 거친 우리나라에서는 그러한 시기에 특정의 선거 제도 예를 들면, 동트식비례대표제를 채택하는 것이 바람직하다는 주장이 제기된 적이 있다. 이를 주장하는 자는 그러한 제도가 선진국의 정치적 안정에 기여하였다는 사실 등을 그 주장의 근거로 내세우는 것으로 보이나 사실 우리나라에서 이러한 주장은 별다른 의미가 없다고 볼 수 있다. 이는 과거 우리나라의 비례대표제가 명칭만 비례대표제였을 뿐 사실상 국민의 의사에 비례하여 의석을 배분한다는 취지와는 상당한 거리가 있는 경우가 있었기 때문이다. 선진국에서 비례대표제를 어떤 방식으로, 예를 들면 정당별의석배분을 동트식, 하겐바하비술식, 최대잉여식 등 어느 방식으로 하는가 하는 것은 비례대표제가 아무리 정당별 의석을 득표수에 비례하여 배분한다고 하여도 1미만의 의석을 배분할 수는 없는 것이기 때문에 이를 해결하는 방법으로 논란하는 것으로 보아야 하나 우리나라에서는 본질적인 다음과 같은 두가지 문제가 있었기에 이러한 논쟁은 아무런 의미가 없는 것이었다고 할 수 있다.

2. 다수당에 대한 프리미엄

비례대표제가 국민의 의사에 비례하여 정당별 의석을 배분하다는 장점이 있으나 이는 원내 소수정당이 난립하여 정국안정을 저해할 우려가 있다는 점에서 소수정당의 원내진출을 억제하기 위한 장치는 독일을 비롯한 여러 나라에서 인정되고 있고 우리나라에서도 이러한 장치를 마련하고 있다. 그런데 우리나라에서는 이러한 통상적인 장치외에 제1당에 과다한 프리미엄을 주는 비례대표제를 시행한 바 있다. 제3공화국에서 채택된 국회의원선거법에서는 득표율 1위 정당에게 최소 전국구의석의 2분의 1을 보장하되 최대 3분의 2를 초과할 수 없도록 하였으나 득표율이 3분의 2를 넘는 것은 예상할 수 없다는 점에서 제1당에게 득표율이상의 프리미엄을 일방적으로 인정하였다고 할 수 밖에 없는 바, 1981년 국회의원선거법에서는 지역구의석수 1위정당에 전국구의석의 3분의 2를 배분하도록 하였으며 1988년 국회의원선거법에서는 지역구의석수 1위 정당에 전국구의석의 2분의 1을 보장하였다. 그러나 1994년

공직선거및선거부정방지법(이하 “공직선거법”이라 약칭한다)에서는 제1당에게 특별한 혜택을 인정하지 않고 있다.

물론 비례대표제가 국민의 의사에 지나치게 충실한 반면 군소정당난립과 제1당의 과반수 확보실패라는 위험을 안고 있는 것은 틀림이 없고 이에 따라 비례대표제하의 이태리의 경우 군소정당난립으로 정국의 불안이 계속되자 무소리니의 집권시대인 1923년에는 유효득표의 25%이상을 확보한 정당에 의석의 3분의 2를 배정하도록 하고 2차대전후인 1953에는 유효득표의 50%를 확보한 정당에 의석의 3분의2를 배정하도록 하는 제도까지 채택한 바 있다.⁵⁾ 그러나 우리나라의 과거 이러한 제도는 다음과 같은 이유로 상당한 문제가 있었다고 할 수 있다. 첫째, 우리나라는 소선거구제(1981년의 제11대 국회의원 선거와 1985년의 12대 국회의원 선거에서는 1구2인 당선제)를 채택하여 제1당(1981년 및 1985년 선거에서는 제1당과 제2당)에 유리하게 하면서 일부 의석에 대하여만 비례대표제를 채택하여 왔기 때문에 그 필요성이 적고 둘째, 우리나라는 독일과 달리 유권자에게 1표만 기표하게 하여 지역구선거에서 승리한 정당이 비례대표선거에서 실패할 가능성이 극히 적다는 점에서 이러한 프리미엄은 비례대표제의 본질을 저해한 것이었다고 할 수 있다. 비례대표제란 국민의사에 “비례”하는 선거제도이나 과거 우리의 선거제도는 제1당에게 3분의 2 또는 2분의 1의 의석을 우선 배정한 뒤 남는 의석 즉 3분의 1 내지 2분의 1의석만을 제2당 이하의 정당에 배분하는 부분적인 비례대표제였다고 할 수 있다.

3. 지역구의석수를 기준으로 하는 의석배정

1981년의 국회의원선거법이 정한 비례대표제는 1963년의 비례대표제보다 더욱더 비례대표제의 원칙을 벗어난 제도라고 할 수 밖에 없다.

1962년 헌법에는 국회의원선거제도에 관하여 보통·평등·직접·비밀선거의 원칙만을 규정하고 비례대표제에 관하여는 법률단계에서 규정하였으나 1980년 헌법에서는 비례대표제에 관하여도 직접 규정하면서 비례대표제의 구체적 방법은 법률에 위임하였다. 그러나 비례대표제를 규정한 헌법의 위임을 받은 국회의원선거법에서 이를 규정하면서 정당별득표수가 아니라 지역구선거의 의석수에 비례하여 의석수를 배분하도록 한 것이 바로 1981년 당시 국회가

5) 국회사무처 입법조사국, “선거의 각국비교”, 1971, 121쪽.

해산된 상태에서 국가보위입법회의가 채택하여 11대국회의원선거부터 1992년 14대 국회의원선거까지 시행한 비례대표제이다. 기본적으로 소선거구제가 제1당에 유리하게 되어 있어 이를 시정하기 위한 제도가 비례대표제인 바, 제1당에게 유리한 것으로 알려진 소선거구선거의 결과인 그 의석수에 비례하여 전국구의 의석을 배분한다는 것은 소선거구선거의 문제점을 전혀 시정할 수 없을 것인 바 더 나아가 소선거구선거결과 소수의석획득정당을 전국구의석배분에서 배제하고 소선거구선거의 당선자수 제1당에게 비례대표의석배분에 참여하는 다른 정당보다 프리미엄을 주도록 한 것은 득표수와 의석수의 괴리를 더욱 확대시켜 비례대표제가 표방하는 국민의사에 충실한 선거제도와는 거리가 있다고 볼 수 밖에 없을 것이다. 물론 국가보위입법회의에서 매우 독특한 제도를 채택하지 아니할 수 밖에 없었던(?) 것은 1978년 말에 실시되었던 제10대 국회의원지역구선거의 결과에 영향을 받은 것으로 볼 수 있을 것이다.

1981년 국회의원선거법을 마련할 당시를 기준으로 가장 최근에 실시되었던 선거였던 1978년의 제10대국회의원 지역구선거에서는 도시에서는 야당이, 농촌에서는 여당이 우세하여 당시 여당이었던 민주공화당이 야당이던 신민당보다 지역구선거에서는 많은 의석을 확보하였으나 총득표율에서는 오히려 야당에 뒤졌으며 이런 선거결과에서 종전과 같이 득표율 1위 정당에 보너스를 주는 비례대표제를 채택하는 경우 득표율 1위인 야당에게 득표율보다 더 많은 의석을 주어야 할 형편이었으므로 이러한 불리할지도 모르는 제도를 피하고 의석수에 비례하는 방안을 창안한 것이 득표수 아닌 의석수에 비례하는 비례대표제라고 할 것이나 이러한 제도는 결국 앞에서 말한 바와 같이 국민의 의사를 좀 더 국정에 반영하려는 비례대표제의 본질을 벗어나 순수 소선거구제보다 더욱 문제가 많은 의석배분방법이었다고 하지 않을 수 없을 것이다.

IV. 현행제도의 검토

1. 당적이탈과 의원의 신분

현행 공직선거법 제192조제4항은 전국구국회의원 또는 비례대표 시·도의회의원의 당선인이 소속정당의 합당·해산 또는 제명외의 사유로 당적을 이탈·변경하거나 2이상의 당적을 가지고 있는 때에는 의원직을 상실하도록 하고 있다. 그러나 1994년에 규정된 이 조항은 다음과 같은 점에서 과연 법률

로 규정할 수 있는 사항인지 논란의 대상이 될 수 있다.

첫째, 지역구의원과의 형평성이다. 같은 의원중 비례대표제로 당선된 자만을 당적변경을 이유로 의원직을 상실하도록 하는 것은 평등권 위반이라는 주장이 가능하다. 물론 비례대표로 당선된 자는 선거권자가 정당을 선택한 결과로 당선되었고, 지역구에서 당선된 자는 개인의 지지도에 힘입어 당선되었다는 이유로 이러한 제도가 형평성을 잃은 것은 아니라는 주장은 가능하다. 그러나 다음과 같은 점에서 그와 반대되는 입장도 상당한 타당성을 가진다. ①비례대표로 선출된 의원뿐만 아니라 지역구의원도 자신에 대한 지지도만에 의하여서가 아니라 정당에 대한 지지도에 상당한 영향을 받아 선출되고 있고 이러한 서구식의 경향이 우리나라에서도 점차 강하여지고 있다. 특히 지역에 따라서는 특정정당의 공천자체가 당선을 보장한다는 사실을 부인할 수 없다. ②우리나라 비례대표선거는 지역구선거와 연계되어 실시되고 있다. 즉 유권자는 하나의 투표권만을 행사하고 이를 양쪽 선거에 모두 활용하는 제도이다. 종전 우리나라의 정·부통령선거에서 유권자는 2개의 투표권을 가지고 대통령과 부통령을 각각 기표하였으나 미국의 경우 유권자는 대통령과 부통령을 각각 기표하지 못하고 하나의 투표권으로 한 정당소속의 정·부통령을 선택하는 제도를 택하고 있다. 즉 미국에서 유권자는 대통령후보와 부통령후보를 모두 고려하여 가장 이상적인 팀에 기표하는 체제이다. 우리나라의 국회의원과 시·도 의회의원선거도 동일한 체제이고 유권자는 지역구후보와 비례대표후보를 모두 고려하여 가장 이상적인 팀에 기표하도록 되어 있다. 즉 지역구당선자와 비례대표제에 의하여 당선된 자는 같은 방법에 의하여 국민으로부터 지지를 받은 것이다. 제14대·제15대 국회의원선거에서 김대중 현대통령은 비례대표제 후보의 후순위로 등록하여 자신을 지지하는 선거권자에게 지역구선거에서 같은 정당 소속후보자를 지지하도록 유도한 바 있는데 이도 결국 선거권자가 지역구후보자와 전국구후보자를 모두 고려하여 기표한다는 당연한 이치를 이용한 선거전략이었을 것이다.

둘째, 국민으로부터 선출된 대표자는 그가 지역구에서 선출되었건 비례대표제에 의하여 선출되었건 정당의 당적을 변경하였다는 이유로 그 지위를 상실시키는 것은 위헌이라는 주장이 가능하다. 당적변경에 따른 의원직상실문제는 우리나라에서만 논의되는 것은 아니고 독일·일본등에서도 논의되고 있는 사항인 바, 법률을 근거로 하는 당적박탈규정은 위헌이라는 것이 국·내외의 다

수설로 보인다. 위헌설의 근거로는 의원은 정당의 대표이기 이전에 국민의 대표자이므로 국민의 대표자인 의원이 소속 정당에 기속되지 않고 그 직무를 수행하여야 한다는 것이다.⁶⁾

셋째, 제3공화국 헌법 제38조가 현행 공직선거법 제192조제4항과 같은 사항을 규정하고 있는 바, 이는 제3공화국 헌법을 기초한 자가 그러한 규정을 법률에 규정할 수 없다는 독일의 다수설에 따라 위헌론을 불식시키기 위하여 헌법에 직접 규정하였다고 볼 수 있다. 1976년 포르투갈 헌법 제163조도 동일한 규정을 두고 있다. 물론 1926년의 루마니아선거법 제120조 및 1931년 유고선거법 제12조도 동일한 규정을 두고 있었으나 이는 이러한 법률의 조항이 위헌이 될 수 있다는 주장이 제기되기 전의 사례라고 할 수 있다.

넷째, 의원의 소속 정당변경의 타당성은 헌법이나 법률에서 규정할 문제가 아니라 다음 선거에서 선거권자가 정치적으로 판단할 문제라는 주장이 가능하다. 1985년 2월 제12대 국회의원총선거직후 민주한국당 및 한국국민당 소속으로 당선된 자의 상당 수가 임기가 시작되기도 전에 신한민주당에 입당하는 사례가 있어 1987년의 개헌논의 때 제3공화국 헌법이 정하던 제도를 헌법에서 도입하자는 일부 주장도 있었으나 반영되지는 않았는 바 국회의원의 당적변경에 대한 평가는 정치적인 문제이기 때문에 법에서 규제할 사항이 아니라 주장이 종전 제도의 부활을 반대하는 논거가 되었을 것이다.

2. 비례대표후보자의 선전벽보

선거운동에 사용하는 선전벽보는 우리나라의 전통적인 방법의 하나로 선거권자가 쉽게 접할 수 있는 장소에 상당기간 첩부되어 있다는 점에서 선거권자와 후보자를 연결하는 중요한 수단이다. 그러나 비례대표후보자의 선전벽보작성에는 상당한 문제가 있다. 비례대표제를 처음 도입한 1963년의 경우 무소속의 입후보가 금지되어 있었고 모든 선전벽보작성의 비용도 정당이 부담하도록하여 별다른 문제가 없었으나 1981년 전국구국회의원제도가 부활될 때 무소속의 지역구입후보가 가능하였으므로 이 때부터 전국구후보자의 선전벽보작성비용은 정당이, 지역구후보자의 선전벽보작성비용은 후보자가 부담하도록 하였고 이에 일부 정당은 선거비용을 줄이는 방안의 하나로 비례대표후보자의 선전벽보자체를 작성하지 않아 선거권자가 비례대표후보자를 알 수

6) 계획열, “당적변경과 의원직”, 『사법행정』, 1993. 4, 4~16쪽.

있는 기회를 제한하였을 뿐만 아니라 국회의원선거제도의 개편논의 때 전국구 후보자의 선전벽보는 아예 첩부하지 아니하도록 하자는 의견까지 제시된 바 있다. 그러나 앞에서 살펴본 바와 같이 선거권자는 지역구후보자와 비례대표 후보자를 모두 고려하여 선거권을 행사하도록 하는 우리나라 제도에서 이러한 사례는 선거권자의 선택권을 제한한다는 문제가 있을 뿐만 아니라 현실적으로 비례대표제에 의한 의원의 정치적인 지위를 손상하는 결과를 초래한다 할 수 있다. 어쨌든 이러한 사태를 방지하는 방안의 하나로는 모든 선전벽보의 작성 비용을 정당이 부담하되 무소속후보자의 선전벽보의 비용은 후보자가 부담하도록 하는 방안이 있을 것이다.

3. 기타의 문제

(1) 비례대표후보자의 선거공보

1998년 공직선거법의 개정으로 현수막이 선거운동의 방법에서 삭제되었는 바 장기적으로는 선전벽보도 첩부와 철거가 힘들고 미관에도 문제가 있다는 점에서 우리 사회가 전산망에 의한 선거운동이 본격화되지 않는 한 선거권자가 후보자의 연령·경력·공약 등을 접할 수 있는 선거공보가 상당한 중요성을 가진다 할 수 있다. 그러나 이 선거공보에는 다음과 같은 두가지 문제가 있다고 본다.

첫째, 지역구후보자의 경우 사진·경력·정견 등을 선거공보에 기재하도록 되어 있으나 비례대표후보자의 선거공보에는 후보자의 명단만 기재하도록 하고 있어 비례대표후보자는 지역구후보자가 당선됨에 따라 부수적인 효과로 당선되는 것으로 인식될 수 있다. 선전벽보의 경우도 같은 문제를 지적할 수 있으나 선전벽보라는 제도는 점차 축소조정되어야 한다는 점에서 간과할 수 있다고 본다.

둘째, 제2절에서 지적한 문제 즉, 선전벽보를 각 정당이 비용부담을 이유로 제출하지 않는다는 문제는 선거공보에서도 똑같이 일어난다. 특히 시·도의회의원선거에서 선거권자는 비례대표후보자가 누구인지 모르고 지역구후보자만을 기준으로 투표할 가능성은 매우 높다고 본다.

(2) 비례대표후보자의 공천

앞에서 살펴본 바와 같이 우리나라의 전국구의원제도는 독일의 경우와 유사

하다. 다만, 다르다는 것이 우리의 전체의식에 대한 전국구의원비율이 독일에 비하여 낮고 우리나라는 선거권자에게 지역구후보자와 전국구후보자를 동일 정당소속으로 선택하여야 하나 독일은 2개의 투표권으로 다른 정당소속으로 선택할 수 있는 차이인 바, 우리나라가 독일의 경우와 달리 동일정당소속을 선택하도록 한다는 것이 미국이 정·부통령을 동일 정당소속으로 선택하도록 하고 있다는 사례나 이태리가 1991년이전 선거법에서 선거권자에게 4개까지의 기표권을 인정하면서 동일 명부소속후보자만 선택할 수 있도록 한 사례를 보더라도 그것이 정책의 문제이지 그 정도의 선택권제한이 투표권의 본질적인 제한이 되거나 같은 방법으로 당선된 의원간의 지위에 영향을 미치는 것은 아닐 것이다. 그런데도 불구하고 지역구의원과 똑같은 방법으로 선출된 비례대표의원의 지위가 상대적으로 평가받지 못하는 경향은 우리나라의 각종 공직선거후보자의 결정과정, 특히 비례대표후보자의 결정과정에 문제가 있는 것으로 보인다. 지난 1998년 6월 지방선거에서는 어느 정도 개선의 기미가 보였으나 당내 민주주의가 확보되지 않은 상태에서 당의 주요간부가 후보자결정과정에 지나친 영향력을 행사한다는 것은 문제일 수 밖에 없다.

V. 맺음말

세계각국이 각각 다양한 선거제도를 갖고 있고 이에 대한 논쟁도 많으나 선거제도에 관하여 가장 확실히 알려진 사실이 바로 선거제도란 정치적인 이해관계 때문에 고치는 것이 매우 힘들다는 것이라 한다.⁷⁾ 이렇게 현실적으로 개정하는 것이 힘들다 하더라도 우리의 제도상 문제가 있는 것은 제시하여 검토를 받아야 한다 하겠고 특히 지역간 정당별 지지도가 지나치게 차이가 나고 선거구별 인구의 편차도 시정되기 힘든 상황에서 비례대표제를 확대하는 것은 매우 중요한 일이라 하겠다. 이러한 방향의 노력을 위하여는 비례대표제에 의하여 선출된 의원에 대한 정치적 평가도 시정되어야 할 것인바 이를 위한 사례로서 독일의 콜 수상의 개인적인 의원선거경력을 소개하지 않을 수 없다. 1976년부터 의원생활을 시작하여 1982년부터 지금까지 수상으로 재직중인 그는 1990년 10월 독일통일을 성공시켰으나 통일당시 그는 지역구의원인 아닌 비례대표제에 의하여 선출된 의원이었고 최초로 지역구선거에 당선된 것은

7) Arend Lijphart 저, 서주실 역, 『선거제도와 정당제』, 삼지연, 1997, 76쪽.

통일직후 실시된 총선거였다. 더 정확히 말하면 지역구선거에서는 번번히 낙
선하였으나 지역구의원 후보자도 비례대표제에 의한 후보자가 될 수 있기 때
문에 지역구선거에서는 실패하고도 제2차적인 방법으로 당선되었다는 것이다.
즉 지역구출신이나 또는 지역구선거에서 실패하여 다른 방법으로 당선된 것이
냐가 중요한 것이 아니라 당선자의 역량이 더 중요하다는 것이다.