평등선거원칙으로서 비례적 대표의 원칙

- 1인 2표제에 갇힌 비례대표제에 대한 고정관념 점검하기

조 제 희

변호사, 법학박사과정

1. 문제의 제기

(1) 비례대표제에 관한 익숙한 통념들



위 그림은 필자가 2020년 제21대 국회의원 총선거 당시 네이버에서 개표현황을 검색하여 나온 화면을 캡처한 것이다. ‘국회의원’과 ‘비례대표’의 대비는 우리 사회에서 비례대표제에 대한 인식이 어떠한지를 징후적으로 보여주는 것 같다. 위와 같은 명백한 오류가 개표 내내 계속 유지되었다는 것은 시사하는 바가 크다.

위의 예시는 다소 극단적인 것이라고 할 수도 있다. 그러나 우리 사회에서 비례대표제에 대한 통념은 과연 위와 근본적으로 다른 것인가 질문해 볼 필요가 있다. 비례대표제에 대한 대표적인 관념들을 하나씩 점검해보자.

의원의 종류는 지역구의원과 비례대표의원으로 나뉘고 양자는 서로 대립되는 개념이다? (cf. 공직선거법 제21조 제1항[1])

☞ 양자가 본질적으로 다른 개념은 아니다. 지역구에서 비례대표 방식으로 의원을 선출하면 그 의원은 지역구 의원이자 비례대표의원이다.

비례대표의원은 전국단위로 선출하는 것이다?

☞ 아니다. 지역구에서도 2인(실질적으로 의미가 있으려면 3인) 이상을 선출하기만 하면 얼마든지 비례대표방식으로 선출할 수 있다.

비례대표제는 정치신인, 소수자, 다양한 전문가들에게 기회를 주기 위한 제도이다?

☞ 그간 우리나라에서의 비례대표제 운용에서 그러한 효과가 강조된 측면은 있으나 그것이 비례대표제의 목적은 아니다. 비례대표제는 투표의 비례성을 확보하는 것이 목적이고 정치신인이나 전문가, 소수자를 배려하는 것이 목적은 아니다. 더욱이 완전한 개방형 명부 방식이나 단기이양식 비례대표제에서는 정치신인이 특별히 유리한 것으로 보이지는 않는다. 오히려 이름이 알려진 기성 정치인에게 더 유리할 수도 있다.

독일식 연동형 비례대표제(연동형 비례대표제)는 비례대표제의 보편적인 형태 또는 비례성을 확보하는 최선의 제도이다?

---

1) 국회의 의원정수는 **지역구국회의원** 254명과 **비례대표국회의원** 46명을 합하여 300명으로 한다

☞ 아니다. 국가 단위에서 이 제도를 시행하는 나라는 독일과 뉴질랜드 정도이고 투표의 비례성을 달성하는 유일한 제도도 아니다.

중대선거구제는 일본에서 1993년까지 시행했던 제도로서 일본 특유의 제도이다?

☞ 아니다. 물론 당시 일본의 선거제도는 중대선거구제의 일종이었으나 어디까지나 그 중 하나의 유형일 뿐이었다. 당시 일본의 선거제도를 **단기비이양식 투표제도(Single non-transferable vote)**[2]라고 하는데, 중대선거구에서 시행할 수 있는 수많은 투표제도의 하나일 뿐이다.

비례대표제에서는 유권자가 후보자를 선택할 수 없다?

☞ 아니다. 단기이양식 비례대표제는 순수하게 인물에게 투표하는 제도이고, 정당명부식 비례대표제에서 현재와 같이 폐쇄형 명부제를 할 것인가 개방형 명부제를 할 것인가는 정책적 선택의 문제이다. 유럽국가들에서 시행하고 있는 정당명부식 비례대표제를 살펴보면 개방형 명부제를 채택한 나라와 폐쇄형 명부제를 채택한 나라가 비슷하다.

(2) '선거구' 제도와 '투표' 제도의 구별

우리 사회에 익숙하게 자리잡은 비례대표제에 관한 오해에는 **선거구 제도와 투표 제도(또는 선출방법)에 대한 혼동**이 자리잡고 있다. 이 두 가지는 혼용되어 사용되기도 하지만 엄연히 다른 것이므로 구별해야 한다. 단적으로 말해서 **'지역구' 의원과 대비되는 개념은 '전국구' 의원일 수는 있지만 '비례대표' 의원은 아니다.** 1인을 선출하는 소선거구에서 선출된 의원이 비례대표의원일 수는 없지만, 2인 이상(유의미하려면 3인 이상)을 선출하는 다인선거구(多人選挙區)라면 그 선출방법(투표제도)은 비례대표제일 수도 있고, 아닐 수도 있다. 다인선거구에서 단기비이양식 투표제도(현행 기초의회 선거제도)나 완전블록투표제(집단투표제)로 선거한다면 비례대표제가 아니지만, 단기이양식 투표제나 정당명부제로 선거한다면 비례대표제이다. **즉, 지역구의원도 비례대표제로 선출한다면 비례대표의원일 수 있다.** 그러므로 '지역구국회의원'과 '비례대표국회의원'을 대비시킨 공직선거법 제21조의

2) 현재 우리나라에서 기초의회 선거에서 시행하고 있다.

규정은 기초적인 개념을 잘못 사용한 것이다.

지역구 선거와 비례대표 선거를 완전히 분리된 것으로 인식하는 이러한 관념은 우리 사회의 선거제도에 관한 관념에 뿌리깊게 자리잡아서 일종의 정치적 세계관의 일부처럼 작용한다고 생각된다. **비례대표의원에 대한 정당투표를 도입한 2001년 헌법재판소 결정(헌법재판소 2001. 7. 19. 선고 2000헌마91・112・134 병합[3])은 정당명부제의 발전에 한 획을 그었지만, 동시에 역설적으로 위와 같은 고정관념을 강화한 측면도 있다**고 할 것이다. 진보진영에서 그간 그토록 비례대표제의 강화를 주장하면서도 어떤 방식으로든지 소선거구제를 유지하는 것에는 별다른 의문을 제기하지 않았던 것도 이러한 선거구제도와 투표제도의 혼동, 지역구와 비례대표의 분리에 관한 관념과 긴밀히 관련되어 있는 것이라 본다.

(3) 우리 헌법에서 비례대표제의 위상

우리 헌법은 선거의 원칙으로 보통・평등・직접・비밀선거의 원칙(제41조제1항, 제67조제1항)을 규정한다. 헌법재판소는 이 규정들에 대하여 선거의 기본원칙을 규정한 것으로 보면서 이는 자유선거의 원리에 기반한 것이라고 해석한 바 있고(헌법재판소 1989. 9. 8. 선고 88헌가6), 헌법에 명시되지는 않았지만 민주국가의 선거제도에 내재하는 법원리로서 자유선거의 원칙을 인정한 바 있다.(헌법재판소 1994. 7. 29. 선고 93헌가4・6)

한편, 헌법 제41조제3항에서는 "국회의원의 선거구와 비례대표제 기타 선거에 관한 사항은 법률로 정한다."고 규정하고 있는데, 헌법재판소는 위 조항에 관하여, **비례대표제는 국회를 구성하는 방식에 관한 문제이고 비례대표제를 실시하는 경우에 구체적으로 어떠한 형태로 구현할지는 일차적으로 입**

3) "비례대표제를 채택하는 경우 직접선거의 원칙은 의원의 선출 뿐만 아니라 정당의 비례적인 의석확보도 선거권자의 투표에 의하여 직접 결정될 것을 요구하는바, 비례대표의원의 선거는 지역구의원의 선거와는 별도의 선거이므로 이에 관한 유권자의 별도의 의사표시, 즉 정당명부에 대한 별도의 투표가 있어야 함에도 현행제도는 정당명부에 대한 투표가 따로 없으므로 결국 비례대표의원의 선출에 있어서는 정당의 명부작성행위가 최종적・결정적인 의의를 지니게 되고, 선거권자들의 투표행위로써 비례대표의원의 선출을 직접・결정적으로 좌우할 수 없으므로 직접선거의 원칙에 위배된다."

법자의 법형성에 맡겨져 있는 것이라고 해석한다.(헌법재판소 2001. 7. 19. 선고 2000헌마91・112・134) 비례대표제에 관한 이러한 소극적 관점은 선거를 통한 비례적 대표성의 확보와 민주주의 원리 사이의 관계를 제대로 고려하지 않은 것이다. 선거의 비례성은 선거를 통한 대의민주주의가 보편화되기 시작한 18세기말 이래로 시대부터 줄곧 정치사상적 논의의 주제였다. 특히 20세기에 이르러 선거의 비례성, 즉 '비례대표의 원리'는 각국의 헌법에서 명시적인 원칙으로 등장하고 있다. 헌법 제41조제1항과 제3항에 관한 우리나라의 기존 논의는 비례대표제에 관한 이러한 배경과 상황을 거의 반영하지 못하고 있는 것으로 생각된다

특히, 평등선거 원칙과의 관계에서 비례대표제의 의의가 중요하다. 우리 헌법재판소는 평등선거 원칙을 단순한 1인 1표의 의미를 넘어서 투표의 성과가치(成果價値)의 평등, 즉 **1표의 투표가치가 대표자 선정이라는 선거의 결과에 대하여 기여한 정도에 있어서도 평등하여야 함**을 의미하는 것이라고 해석하고 있는데[4], **이는 당선자의 결정이 비례적으로 이루어져야 한다는 것으로서 결국 평등선거 원칙은 비례적 대표의 원칙으로 귀결될 수 밖에 없음**을 의미한다고 보아야 한다. 다시 말하여 **오늘날 비례적 대표의 원칙은 평등선거 원칙의 본질적 부분**으로서 비례성을 갖추지 못한 선거제도는 평등선거 원칙 위반으로서 헌법에 위반된다는 결론으로도 나아갈 수 있다.

그러나 헌법재판소가 그동안 이 투표가치 평등 - 투표의 성과가치 평등 - 원칙과 관련하여 주되게 판시한 사안은 주로 의원을 선출하는 각 지역구의 인구 비례 문제에 한정되어 있었다. 나아가 헌법재판소는 투표의 성과가치 평등의 원칙을 천명하면서도 상기한 바와 같이 비례대표제에 대하여는 다수대표제에 대한 보완수단 정도로 취급하는 태도를 보여왔다[5].

---

4) 평등선거의 원칙은 평등의 원칙이 선거제도에 적용된 것으로서 투표의 수적(數的) 평등, 즉 복수투표제 등을 부인하고 모든 선거인에게 1인 1표(one man, one vote)를 인정함을 의미할 뿐만 아니라, 투표의 성과가치(成果價値)의 평등, 즉 1표의 투표가치가 대표자 선정이라는 선거의 결과에 대하여 기여한 정도에 있어서도 평등하여야 함(one vote, one value)을 의미한다.(헌법재판소 1995. 12. 27. 선고 95헌마224・239・285・373)

5) 다만 최근의 비례대표제 3% 저지조항에 관한 헌법재판소의 위헌결정(2020헌마956, 2026. 1. 29.)에서는 비례대표제에 관한 진전된 인식의 가능성이 엿보인다.
"저지조항은 유권자로 하여금 저지선을 넘지 못하리라 예상하는 소수정당에게

그러나 헌법재판소가 판시한 바와 같이, 1표의 투표가치가 대표자 선정이라는 선거의 결과에 대하여 기여한 정도에 있어서도 평등하여야 한다는 것을 의미하는 투표가치의 평등 개념을 적극적으로 사고한다면 **사전적으로 지역구별 인구 균형이 유지되어야 하는 것 못지 않게 사후적으로 당선자의 결정에 있어서 표의 등가성이 유지되는가 하는 문제는 유권자의 의사 형성과 선거에 미치는 영향에서 더욱 중요한 것이다.** 다수대표제는 당선자 결정에서의 투표가치 평등의 문제에 대하여 결코 답을 주지 못한다. 비례대표제는 대표자 선정이라는 선거 결과에 대하여 투표가치의 평등을 추구함으로써 평등선거 원칙을 구현하는 방안이 된다.

2. 비례대표제의 의의

(1) 비례대표제의 의의와 유형

우리 헌법재판소는 비례대표제를 정당이나 후보자에 대한 선거권자의 지지에 비례하여 의석을 배분하는 선거제도로 정의한다.(헌법재판소 2001. 7. 19. 선고 2000헌마91・112・134) 정당의 득표율에 비례하여 의석을 배분하는 정당명부제도(party list proprortional system)가 보편적이기 때문에 비례대표제를 곧 정당명부제로 이해하는 견해도 있으나, 정당이 아닌 개별 후보자에게 투표하는 방식인 단기이양식 투표제도(single transferable vote, STV)도 비례대표제로 보기 때문에 헌법재판소의 정의가 적절하다. 또한 정당명부제도 유권자가 정당에만 투표할 수 있고 명부의 후보자 순위 결정에 관여할 수 없는 폐쇄형 명부제(closed list)[6]가 우리에게는 익숙한 형태이나, 유권자에게 명부 내 후보자에 대한 선택권을 부여하는 개방형 명부제(open list)[7]도 널리

투표를 기피하도록 유도하여 소수정당이 원내진출을 통해 성장할 수 있는 기회를 박탈함으로써 정치적 다양성과 정치과정의 개방성을 훼손할 수 있다. 한편 저지조항 자체의 정당성 내지 저지선 설정의 합리성에 문제가 있다 하더라도 국회 내 다수당이 자발적으로 개선할 것을 기대하기 어렵다.

이와 같은 우리나라의 정치상황이나 정부형태, 정당 및 선거 제도 등을 고려하면, 심판대상조항은 **합리적 이유 없이 투표가치를 왜곡하고 선거의 대표성을 훼손하는 것으로서 평등선거원칙에 위배하여 선거권, 피선거권, 평등권을 침해**한다."

6) 구속 명부제 또는 고정 명부제라고도 한다.

7) 불구속 명부제 또는 가변 명부제라고도 한다.

사용된다.

1) 정당명부 비례대표제

정당 또는 법적으로 인정되는 정치단체(정당연합 등)들이 각자의 후보자 명부를 제출하고 유권자는 그 명부에 투표하며 각 정당명부의 득표율에 따라서 의석을 배분하는 방식으로 세계적으로 가장 널리 사용되므로 비례대표제의 대표적인 형태라고 할 수 있다. **유권자가 명부 내의 개별 후보자를 선택할 수 있는지 여부에 따라서 폐쇄형 명부제와 개방형 명부제로 구분할 수 있다.**

① 폐쇄형 명부제

폐쇄형 명부제는 우리나라와 같이 **정당이 제출한 후보자 명부의 순위가 고정되어 있고 유권자는 개별 후보에 대하여 직접적인 선택권을 행사할 수 없는 제도**이다. 현재 한국, 일본, 대만, 독일, 이탈리아, 스페인, 포르투갈 등의 정당명부식 비례대표제에서 채택하고 있다.

② 개방형 명부제

개방형 명부제는 **유권자가 각 정당명부 내의 개별 후보자에 대하여도 선택할 수 있도록 하는 제도**이다. 이는 다시 **명부의 순번과 관계없이 개별 후보자가 받은 득표 순으로 당선자가 결정되는 완전 개방형**(핀란드, 브라질)과 **일정한 기준 이상의 득표를 받은 후보자만이 우선 순위로 당선될 수 있는 제한적 개방형**으로 나눌 수 있다.

2) 단기이양식 비례대표제

단기이양식 비례대표제는 정당이 아닌 **개별 후보자들에 대하여 유권자들의 선호순위를 표시하고 유권자의 선호도 순서에 따라서 잉여표를 후보자들에게 이양하는 방식**으로 유권자의 후보자 선호를 당선자 결정에 최대한 반영하고자 하는 제도이다. 다만 유권자가 각 후보별 선호도를 표시하는 방식이 복잡하고 번거로우므로 세계적으로 널리 활용되고 있지는 않다. 현재 아일랜드와 몰타의 의회, 호주의 상원의원 선거 등에서 채택하고 있다.[8)]

3) 다수대표제와 비례대표제의 혼용

우리나라와 같이 정당명부식 비례대표제를 소선거구에 기반한 다수대표제와 혼합한 제도를 운용하는 사례는 비교적 여러 나라에 존재한다. 이는 크게 병립형과 연동형으로 나눌 수 있는데, 병립형은 비례대표 의석의 비율이 어느 정도인가에 따라서 전체적으로 비례적 대표성의 정도가 크게 달라진다.

반면에 연동형은 다수대표제에 의한 선거와 정당명부제에 의한 선거를 동시에 시행하되 전체 의석의 배분은 정당명부 득표율에 의하는 제도이다. 독일식 비례대표제로 알려져 있고 현재 독일과 뉴질랜드, 볼리비아에서 실시하고 있다. 알바니아에서 2005년에 도입하였으나 우리와 비슷한 위성정당 문제로 의석배분의 중대한 왜곡이 일어나서 이를 폐기하고 대선거구 정당명부제로 바꾸었다.

(2) 구별되는 개념 및 제도

1) 다수대표제(Majoritarian System)

다수대표제는 선거구에서 1위 득표를 한 후보가 당선자가 되는 제도이다. 선거구의 측면에서 보면 소선거구제와 사실상 같은 개념으로 이해할 수 있다. 세부적인 당선자 결정 방식에 있어서는 1표라도 많은 득표를 한 후보가 당선되는 단순다수제(미국, 영국, 캐나다, 인도, 한국, 일본 등), 결선투표제(프랑스, 리투아니아), 선호투표제(호주 하원) 등이 있다.

단순대표제는 취지와 현상 모두 비례대표제의 대척점에 있는 제도로서 선거제도를 둘러싼 대부분의 정치적, 법적 논의는 다수대표제와 비례대표제 사이의 논쟁이라고 하여도 과언이 아니다.

2) 단기비이양식투표제(single non-transferable voting)

한국에 '(일본식) 중선거구제[9]' 로 잘못 알려져 있는 제도로서, 일본에서

8) 이러한 방식을 1인을 선출하는 소선거구제에 적용할 경우에는 결선투표제와 유사한 효과를 1회의 투표행위를 통하여 달성하는 효과가 있으며 이 경우 통상 선호투표제(preferential voting)라고 한다. 호주의 하원의원 선거에서 사용된다.

1948년부터 1993년까지 중의원(하원) 선거에 사용된 제도이고 우리나라에서는 2인 선거구제를 채택한 1973년 제9대 국회의원 선거부터 1985년 제12대 국회의원 선거까지 사용되었으며, 현재는 기초지방자치단체의원 선거에서 사용되고 있다. 유권자는 단기이양식투표제와 달리 후보에 대한 선호를 표시하지 아니하고 단순히 1명의 후보에게 1개의 투표를 하여 득표순으로 당선된다. **선거구당 선출인원이 많을수록 사표가 줄어들 가능성이 높아지므로 투표의 비례성이 높아지는 효과는 있으나 근본적으로 비례대표제라고 할 수는 없다.** 다수대표제와 비례대표제의 중간적인 위치에 있다고 평가할 수 있으며 **준비례대표제(semi-proportional system)라고도 한다.**

3. 비례대표제의 연원과 약사 - 유럽을 중심으로

(1) 초기 사상

비례대표제는 일찍이 시민혁명과 함께 민주적 선거제도와 의회제도가 확산되기 시작한 18세기말부터 제기되었다. 미국 건국의 아버지 중 한 명인 존 애덤스(John John Adams)는 독립혁명 시기에 대표의회의 구성에 관하여 논하면서 '대표의회의 구성은 전체적으로 인민의 정확한 모습을 반영하는 축소판이어야 하고, 인민들 간의 동등한 이익이 의회에서 동등한 이해관계를 가져야 한다'는 견해를 피력한 바 있고, 비슷한 시기에 프랑스의 미라보(Comte de Mirabeau)도 선거제도에 관하여 **'대의기관은 지도가 산과 계곡, 강과 호수, 숲과 평원, 도시와 마을들을 보여주는 것처럼 원본과 비례하여야 한다'** 라고 개진한 것으로 알려져 있다. 이후 19세기에 들어서 영국에서 소선거구 단순다수제에 대한 문제의식에 기반하여 힐(Thomas Wright Hill)과

9) 선거구당 1인을 선출하는 소선거구제((single-member electoral district))에 대비되는 개념으로서 선거구에서 여러 명을 선출하는 것을 다인선거구제(multi-member electoral district) 중에서 일본과 같이 비교적 소수(2인~6인)를 선출하는 것을 '중선거구제'라고 지칭한 것이 그대로 받아들여진 것이나, 대선거구와 소선거구를 구별할 기준이 없는 점, 대선거구제를 채택하고 있는 많은 나라들에서 3~4명의 적은 인원을 선출하는 선거구와 수십명을 선출하는 선거구가 혼재되어 있는 점에서 '중선거구제'가 독자적으로 성립할 수 있는 개념은 아니라고 할 것이다. 참고로 선거구마다 과거 일본과 비슷한 수의 의원을 선출하는 아일랜드와 몰타의 의회 선거에서는 비례대표제인 단기이양식투표제를 사용하고 있다. 이하에서는 1인만 선출하는 소선거구제의 대립 개념으로 복수를 선출하는 선거구제도는 '대선거구제'로 통칭한다.

헤어(Thomas Hare)등이 단기이양식 비례대표제를 제기하였고, 또한 유럽과 미국 등에서 정당정치가 확립되면서 미국의 웹스터(Daniel Webster), 벨기에의 동트(Victor d' Hondt) 등에 의하여 정당명부식 비례대표제가 제기되었다.

(2) 민주주의 원리로서 비례대표제 - 밀(J. S. Mill)의 논의

비례대표제의 이론적 정당화에 크게 기여한 것은 영국의 철학자 밀(John Stuart Mill)이다. 밀은 자신의 저작 '대의정부론' 제7장 '진정한 민주주의와 가짜 민주주의 ; 모두의 대표와 다수자만의 대표'에서 단기이양식 비례대표제를 적극 옹호하면서 다수대표제를 강력하게 비판하였다. 특히 밀은 민주주의의 관점에서 다수대표제가 민주주의의 원리에 근본적으로 부합하지 않고 대의민주주의는 비례대표제를 통하여 구현될 수 있다는 점을 설득력 있게 제시한바, 이러한 밀의 논변은 이후의 다수대표제 비판론과 민주주의 원리로서 비례대표 원리에 대한 고전적 이론화라고 평가할 수 있다.[10]

"평등한 민주주의에서 (유권자의 의견이 대의기구의 의견을 결정하기 때문에) 인민의 다수파는 그 대표자들을 통하여 소수파와 그 대표자들을 압도하게 될 것이다. 그러나 **그렇다고 하여 소수파에게는 아예 대표자가 없어야 하는가?** 다수파는 소수파를 압도하여야 한다는 이유로 다수파가 모든 투표를 가져가고 소수파는 아예 투표를 하지 못해야 하는가? 소수파의 목소리는 들리지도 않아야 하는가?

관습과 오래된 연고만이 합리적인 존재를 불필요한 부정의와 조화시킬 수 있다. **진정으로 평등한 민주주의라면 모든 또는 어느 계층이 비례적이지 않은 방식이 아니라 비례적으로 대표될 것이다. 유권자의 다수파는 항상 다수의 대표를 확보할 것이지만, 소수파 역시 항상 소수의 대표를 확보할 것이다.** 인간 대 인간으로 그들은 다수파와 같이 완전하게 대표된다. 그렇지 않다면 평등한 정부가 아니라 불평등과 특권의 정부, 즉 인민의 한 부분이 나머지 부분 위에 군림하는 정부, **대표에서 공정하고 동등한 몫의 영향력이 배제된 부분이 존재하는 정부로서 온전히 정의로운 정부에 반하며, 무엇보다도 평등을 근본적인 뿌리와 기초라고 표명하는 민주**

10) 다만 밀은 헤어의 단기이양식 비례대표제를 옹호한 반면에 정당명부식 비례대표제에 대하여는 비판적이었다고 한다. 그러나 승자독식의 다수대표제에 대한 비판론은 어떠한 형태의 비례대표제이든 비례대표 원리의 근본적이고 공통적인 문제의식이므로 밀의 논의를 일반적인 비례대표제의 민주주의 원칙화라고 평가하는데는 무리가 없다고 생각된다.

주의 원칙에 반하는 정부일 뿐이다."[11]

이와 같이 밀은 민주주의에서 비례적 대표성의 원리를 평등의 원칙과 관련하여 제시한다. **소수파에게 소수파의 대표 지분을 보장하는 것이 대의민주주의에서 평등의 원리를 실현하는 방안이라고 본 것이다.** 반대로 소수파의 대표성을 축소·배제하는 다수대표제는 이러한 측면에서 평등의 원리에 위배된다고 할 것이다.

나아가 밀은 양당제에서는 거대 정당 내에서 이의의 목소리를 제기하는 사람이 후보자가 되기 어렵고 결국 거대 정당 내에서 기득권을 강하게 추구하는 집단이 실질적으로 우월한 정치적 지위를 확보하게 된다는 점을 논증하며, 소수의 목소리를 실질적으로 배제하는 것은 자유를 위한 불가피하거나 자연스러운 결과가 아니라고 하면서, 민주주의의 제1의 원칙은 숫자에 비례하는 대표성이고 소수가 적절하게 대표되어야 한다는 것이 민주주의의 본질적인 내용이라고 주장하였다. 즉, 대의민주주의에서 소수자의 대표성이 적절하게 반영되는 것은 유권자의 선택의 자유와 정치적 경쟁을 보장하는 측면에서도 중요한 의미를 가진다는 것이다.

그 후 20세기에 현대 민주주의 이론에서 비례대표제의 의의에 관한 가장 중요한 연구는 뒤베르제(Maurice Duverger)에 의하여 이루어졌다고 평가할 수 있다. 이른바 '뒤베르제의 법칙'으로 정식화된 그의 연구에 따르면 다수대표제는 양당제로 귀결되고 비례대표제는 다당제를 가져온다는 것이 실증적으로 확인된다고 한다.

(3) 제2차 세계대전 이전의 동향

유럽 대륙에서 비례대표제는 19세기 중후반 이후 보통선거제 도입 요구와 결부되어 지속적으로 제기되었으나 20세기 초반까지는 다수대표제를 선호하는 기득권 정치세력의 반대에 부딪혀 대체로 이론적인 논의에 그쳤다. 그러나 **제1차 세계대전 이후 신생국들의 등장과 기존 국가들 내에서 전쟁 수행**

11) J. S. Mill, 1861 『Representative Government』 Batoche Books, 2001, p.85

에 중대한 역할을 한 노동계층의 영향력 확대에 따라서 비례대표제가 전면적으로 확대되기 시작하였다. 전통적으로 다수대표제의 전통이 강했던 영국과 프랑스를 제외한 거의 모든 나라에서 전면적인 비례대표제가 채택되었는데, 단기이양식 비례대표제를 도입한 아일랜드(1922)와 몰타(1921) 외에는 대체로 정당명부식 비례대표제가 도입되었다. 특히 독일의 1919년 헌법(바이마르 헌법) 제17조(주 헌법의 기본원칙)와 제22조(의원의 선거)에서는 보통·평등·직접·비밀선거와 함께 비례대표의 원칙을 규정함으로써 헌법에서 비례대표제를 선거의 기본원칙으로 규정한 중요한 사례가 되었다. 이후 체코슬로바키아[12], 오스트리아[13], 아일랜드[14], 폴란드[15] 등의 신생국들이 헌법에 직접 비례대표의 원칙을 명기하였다.

한편, 위와 같이 제1차 세계대전과 제2차 세계대전 사이의 전간기(戰間期)에 신생 민주주의 국가들 상당수가 정치적 혼란 끝에 파시즘이나 그와 유사한 독재체제로 전락한 것[16]에 대하여 비례대표제의 경솔한 도입에 원인이 있다는 견해도 있다. 그러나 이는 안정적인 민주주의 정치문화가 부재하였던 신생독립국들의 상황을 종합적으로 고려하여야 할 문제이고 단순히 비례대표제에 정치적 혼란의 원인을 돌리는 것은 타당하지 않다고 본다.

⑷ 제2차 세계대전 이후

2차 세계대전 이후에도 대부분의 유럽 국가들이 비례대표제를 선거제도로 유지하였다. 만약에 전간기에 **유럽국가들이 겪은 정치적 혼란의 주 원인이 비례대표제의 문제라는 인식이 강하였다면 전쟁 이후 상당수 국가들이 비례대표제 대신에 다수대표제 내지 다수제를 지향하는 방향의 제도 변경을 하였을 것인데, 실제로 그러한 사례는 거의 확인되지 않는다.** 독일의 경우에도 바이마르 헌법에 명시된 비례대표 원칙을 1949년 기본법에서는 삭제하였지만, 선거제도의 골격은 비례대표제를 유지하였던 것이다.(다만, 연동형 비례

12) 1920년 헌법 제8조
13) 1920년 헌법 제26조
14) 1922년 자유국 헌법 제26조
15) 1921년 헌법 제11조
16) 이탈리아(1922), 포르투갈(1926), 독일(1933), 오스트리아(1934), 폴란드(1934) 등

제와 전국득표율 5%의 진입장벽을 도입하였다)

이후 1970년대에 당시까지도 전근대적인 독재체제 하에 있던 남유럽의 스페인과 포르투갈이 민주주의로 전환하면서 헌법에서 직접 비례대표제 내지는 비례대표의 원리를 규정하였다. 1976년 제정된 포르투갈 신헌법 제113조 제5항에서 비례대표제가 의회 선거의 기본 원칙으로 명시되었고, 1978년의 스페인 신헌법에서도 제68조제3항에서 비례대표제를 구체적으로 규정하였다. 이후 1980년대 말부터 1990년대 초 사이에 구 공산주의 체제가 무너지면서 중·동유럽에서 등장한 신생 민주주의 국가들 상당수가 헌법에서 비례대표제를 직접 규정하였고, 일찍이 민주주의 정치체제를 확립하였던 북유럽 국가들에서도 이 시기[17]에 헌법 개정을 통하여 비례선거의 원칙을 헌법에 직접 명시함으로써 이 시기를 거치면서 유럽 전체적으로 비례대표제가 헌법적 원칙으로 자리잡았다고 평가할 수 있다.

(5) 유럽의회 선거법

유럽의회는 1958년 당시 유럽경제공동체(EEC) 회원국들의 의회 대표자들로 구성된 '유럽의회회의(European Parliamentary Assembly)'로 출범하였으며 1962년 '유럽의회(European Parliament)'로 명칭을 변경하여 오늘에 이르고 있다. 1979년부터 매 5년마다 회원국 국민에 의한 직접선거로 유럽의회 선거가 시행되고 있다.

유럽의회 직접선거에 관한 최초의 유럽연합 법령(Act concerning the election of the representatives of the Assembly by direct universal suffrage OJ L 278, 08/10/1976, p. 5-11)에서는 의원을 직접·보통 선거로 선출하여야 한다는 점(제1조), 선거에 관하여 회원국에 배정되는 의석 수(제2조), 투표는 1회만 할 수 있다는 점(제8조), 선거의 시기(제9조)만을 정하고 있었다. 그러나, 2002년의 개정 법령(Council Decision of 25 June 2002 and 23 September 2002 amending the Act concerning the election of the representatives of the European Parliament by direct universal suffrage, annexed to Decision

17) 스웨덴 1974년 헌법, 노르웨이 1995년 헌법 개정, 핀란드 2000년 헌법 등

76/787/ECSC, EEC, Euratom)에서는 **제1조에 비례대표의 원칙을 추가하였고 제2조, 제2조A에 그에 따른 세부사항을 추가**하였다. 개정된 선거법령 제1조와 제2조, 제2조A는 다음과 같다.

> 제1조
> ① 유럽의회 의원은 **각 회원국에서 명부제(list system) 또는 단기이양식투표제(single transferable vote)를 사용하여 비례대표제에 기반하여 선출된다.**
> ② 회원국은 그들이 채택한 절차에 따라서 선호명부제(preferential list system)에 기반한 투표를 시행할 수 있다.
> ③ 선거는 보통・직접선거여야 하고 자유・비밀투표여야 한다.
> 제2조
> 각 회원국은 **각국의 상황에 따라서 투표제도의 비례적 성격을 전반적으로 훼손하지 않는 한**, 유럽의회 선거를 위한 선거구를 설치하거나 다른 방식으로 선거구역을 세분할 수 있다.
> 제2조A
> 회원국은 의석 배분에 있어서 최소기준(minimum threshold)을 설정할 수 있다. 전국 단위에서 최소기준은 득표수의 5%를 초과하여서는 아니된다.

이와 같이 **2002년의 유럽연합 법령 개정으로 2004년부터 실시되는 유럽의회 선거에서 선거시행 주체인 각 회원국은 비례대표 원칙에 따라서 선거를 실시하여야 하는 의무를 지게 되었다.** 이에 따라서 자국 의회 선거에서 확고하게 다수대표제를 실시하는 영국(단순다수제)[18]이나 프랑스(결선투표제) 같은 국가도 유럽의회 선거에서만큼은 예외적으로 비례대표제를 도입하여야 했다. 이처럼 **유럽연합이 유럽의회 선거에 관하여 구체적인 시행방법을 모두 회원국에게 위임하면서도 명시적으로 다수제를 배제하고 비례대표제를 채택하도록 함으로써 회원국이 이에 반하는 선거시행법을 제정할 수 없다는 점**에서 볼 때, 유럽 차원에서 비례대표제가 암묵적인 헌법적 규칙이 되었음을 시사한다.

(6) 유럽 국가 헌법에서 비례대표제 또는 비례대표 원칙에 관한 규정

유럽연합 회원국 27개국과 회원국은 아니지만 민주주의 전통이 뿌리깊은 스위스와 노르웨이를 포함한 29개국의 헌법 규정과 선거제도의 개요는 아래 표와 같다.

---

18) 다만 영국은 2020년 유럽연합에서 탈퇴하였다.

국가	헌법의 비례대표 규정	헌법 규정 내용	실제 선거제도 개요	비고(헌법규정)
오스트리아	O 제26조	평등, 직접, 개별, 자유, 비밀원칙과 함께 비례대표원칙을 규정	대선거구 정당명부제(중층적 구조)	
벨기에	O 제62조	선거는 법률로 정하는 비례대표제에 따라서 시행된다	대선거구 정당명부제	
불가리아	X		대선거구 정당명부제	
크로아티아	X		대선거구 정당명부제	
키프로스	X		대선거구 정당명부제	
체코공화국	O 제18조	보통,평등,직접,비밀원칙과 함께 비례대표원칙을 규정	대선거구 정당명부제	상원 선거는 다수대표제
덴마크	O 제31조	선거법은 '유권자의 다양한 의견이 평등하게 대표되도록 보장한다'고 규정	대선거구 정당명부제+비례율 보정의석	
에스토니아	O 제60조	보통,자유,직접,비밀원칙과 함께 비례대표원칙을 규정	대선거구 정당명부제	
핀란드	O 제25조	보통,평등,직접,비밀원칙과 함께 비례대표원칙을 규정	대선거구 정당명부제	최소12, 최대18개 선거구를 규정
프랑스	X		소선거구 결선투표제	
독일	X		연동형비례대표제(MMP)	
그리스	X		대선거구 정당명부제+전국단위 정당명부제+소수의 소선거구 공존	의석 5%는 '전국단위' 비례대표제로 선출하도록 규정
헝가리	X		소선거구-정당명부제 병립형(106-93)	
아일랜드	O 제16조	단기이양식투표제에 의한 비례대표제	대선거구 단기이양식투표제	
이탈리아	X		소선거구-정당명부제 병립형(147-253)	
라트비아	O 제6조	보통,평등,직접,비밀원칙과 함께 비례대표원칙을 규정	대선거구 정당명부제	
리투아니아	X		소선거구 결선투표제-정당명부제 병립형(71-70)	
룩셈부르크	O 제51조	정당명부식 비례대표제 규정	대선거구 정당명부제	전국 4개 선거구 규정
몰타	O 제56조	단기이양식투표제에 의한 비례대표제	대선거구 단기이양식투표제	최소 9개, 최대 15개 선거구 규정
네덜란드	O 제53조	법률이 정하는 바에 따라 비례대표제를 실시	전국단일선거구 정당명부제	
폴란드	O 제96조	보통,평등,직접,비밀원칙과 함께 비례대표원칙을 규정	대선거구 정당명부제	상원선거에 대하여는

				규정하지 않음
포르투갈	O 제113조	투표는 비례대표원칙에 부합하도록 의석화하여야 한다고 규정	대선거구 정당명부제	
루마니아	X		대선거구 정당명부제	
슬로바키아	X		전국단일선거구 정당명부제	
슬로베니아	O 제80조	유권자가 후보자 선택권을 가지는 비례대표제 원칙을 규정	대선거구 정당명부제	
스페인	O 제68조	현(province)을 선거구로 하는비례대표제	대선거구 정당명부제	
스웨덴	O 제3장제1절 제1조	개별 후보에 대한 선호를 표시할 수 있는 정당명부제	대선거구 정당명부제+비례율 보정의석	
노르웨이	O 제57, 59조	지역별 비례대표제+비례율 보정을 위한 추가 보정의석	대선거구 정당명부제+비례율 보정의석	
스위스	O 제149조	각 주를 선거구로 하는 비례대표제	대선거구 정당명부제	

위와 같이 **유럽의 총 29개국 가운데, 18개국(62%)이 헌법에서 비례대표제를 선거의 원칙으로 규정하거나 선거제도의 골격을 헌법에 직접 규정하고 있음**을 알 수 있다. 또한 **헌법에서 비례대표제를 규정하지 않은 11개국 중에서도 독일을 비롯한 7개국[19]은 선거법으로 비례대표제를 채택**하고 있다. 비례대표제라고 할 수 없는 선거제도를 운용하는 국가는 프랑스(소선거구 결선투표제), 이탈리아, 리투아니아, 헝가리(3국 모두 소선거구제와 정당명부비례대표제의 병립형)의 4개국에 불과하다.

4. 우리나라에서 연동형 비례대표제 도입에 대한 비판적 검토

한국에서 비례대표제는 1994년 공직선거및선거부정방지법에 의하여 처음으로 지역구(소선거구)선거에서의 각 정당 득표율에 따라서 일부 의석(총의석의 15~19% 수준)[20]을 배분하는 제도가 생기면서 도입되었고 이후 지역구 선

19) 그리스의 경우에는 소선거구제 단순다수제를 일부 혼용하고 있으나 의회의석 300석 중에서 소선거구에서 선출하는 의석이 9석(3%)에 불과하여 전체적으로 비례대표제라고 간주하였다.

20) 유사한 병립형 선거제도를 실시하는 일본이나 대만과 비교하더라도 비례대표 의석 비중이 현저히 낮다. 일본은 465석 중 176석으로 38%, 대만은 113석 중 34

거와 별개로 전국단위 정당명부에 투표하는 1인 2표제가 2002년 지방선거에서부터 도입되면서 큰 변화를 겪은 바 있다. 그러나 오늘날에도 비례대표제에 대한 정치적·사회적 인식은 여전히 일천하다고 평가할 수 있다. 상기한 바와 같이 비례대표제를 마치 지역구 선거와 상대되는 개념으로 인식하는 공직선거법의 개념적 혼란은 물론이거니와, 비례대표제를 옹호하는 논변에서도 비례대표제가 소수자나 정치신인, 전문가를 배려하기 위한 취지의 제도인 것처럼 이해하는 견해가 주류적인 담론으로 통용되고 있다. 이는 단순다수대표제를 근간으로 하면서 비례대표제를 보충적, 잔여적인 방식으로만 운용하여 왔던 경험에서 기인한다고 생각된다.

한편, 진보진영을 중심으로 선거의 비례성 제고를 위한 방안으로 1990년대 말부터 독일식 연동형 비례대표제를 도입하자는 노력이 꾸준히 이루어졌다. 그리하여 우리 사회에서 마치 연동형 비례대표제가 비례대표제 그 자체이거나, 비례대표제의 가장 대표적이거나 이상적인 모델인 것처럼 인식이 굳어진 것이 사실이다. 그러나 서두에서 언급하였듯이 현재 독일과 뉴질랜드에서 시행하고 있는 연동형 비례대표제가 높은 비례성을 달성하고 있는 것은 사실이지만 그것이 곧 비례대표제의 가장 대표적인 모델이라고 할 수는 전혀 없다. 그러함에도 우리 사회에서 그러한 인식이 형성된 것은 다음과 같은 요인들의 작용이라고 생각된다.

① 강고하게 뿌리내린 소선거구제에 대한 선호와 조응할 수 있다는 점

② 이미 소선거구-전국단위 정당명부의 틀을 최대한 유지하면서 제도 변경을 할 수 있는 점

③ 비례대표제에 대한 인식이나 지식이 일천한 상황에서 정치선진국이자 대국인 ‘독일’의 브랜드 효과가 컸던 점

그러나, 연동형 비례대표제는 잘 알려진대로 위성정당의 발생 가능성, 초과의석 발생 가능성이라는 문제점이 분명히 존재하고, 필자는 이와 별도로 한국적 현실에서는 수용 가능성 측면에서 몇 가지 중대한 결함이 존재한다고 판단한다.

석으로 30%이다.

(1) 위성정당 문제

연동형 비례대표제에 내재한 속성으로 주요 정당들에게 위성정당 이용을 촉진할 수 있다는 점은 그간 심각하게 검토되지 않았던 것이 사실이다. 그러나 **연동형 비례대표제에서 위성정당의 추구는 한국만의 상황은 아니며 위성정당을 지칭하는 'Decoy(미끼, 유인) List ' 라는 용어가 있을 정도로 제도 해킹의 리스크가 내재되어 있다.**

2005년 알바니아 총선거 사례는 위성정당의 사례인 동시에, 현재 우리가 검토하고 있는 위성정당 방지법을 관철하더라도 이를 완전히 배제하기는 어렵다는 예시이기도 하다. 알바니아는 소선거구 100석, 전국구 정당명부 의석 40석으로 연동형 비례제를 도입하였다. 당시 **양대정당인 민주당과 사회당은 자당 지지자들에게 정당명부 투표에서 자당보다는 자당과 선거연대를 꾸린 다른 소수정당에게 투표할 것을 종용하여 온건한 형태의 제도 해킹을 실현하였다.** 우리의 위성정당 사례는 양대 정당이 아예 자당의 이름으로 출마하지 않고 말 그대로 위성정당을 만든 반면에, 알바니아에서는 그렇게까지 노골적이지는 않았던 것이다.

당시 선거결과를 보면 소선거구 100석 중 민주당이 56석, 사회당이 42석을 얻었는데 정당명부 선거에서 민주당은 7.7%만 득표하여 당선자가 없었던 반면 민주당과 연대한 진영 내에서 공화당이 20%를 득표하여 11석, 신민주당이 7.4% 득표로 4석, 기타 2개의 정당이 3석을 얻어 민주당 중심 선거연대가 정당명부 40석 중 18석을 획득했다. 상대 진영을 보면, 소선거구에서 39.4%를 득표한 사회당은 정당명부에서 8.9%만 득표하여 당선자가 없었고 사회당과 연대한 사회민주당이 12.7%를 득표하여 7석을 얻는 등으로 양대 정당이 자신을 지지하는 소수정당에게 표를 몰아주는 방식으로 제도 해킹을 실현하였던 것이다.

이 사례는 지역구 선거에 출마하는 정당에게 정당명부 등록을 의무화하는 등의 방식으로 위성정당 방지를 법제화하더라도, 그러한 법률이 정당활동의 자유 침해를 이유로 위헌인지를 검토하는 것과 별개로 제도 해킹을 완전히 막기는 어렵다는 점을 보여준다. 참고로 알바니아는 그후 140개 의석을 12개 광역행정단위에 조응하는 12개의 대선거구에서 폐쇄형 정당명부제로 선출하

는 대선거구 비례대표제로 전환하였다.

(2) 초과의석 문제

연동형 비례대표제는 전국단위 정당명부 득표율에 비례하여 각 정당의 최종 의석수를 결정하는 방식으로서 특정 정당이 소선거구 선거에서 압승하는 경우 비례율을 맞추기 위하여 초과의석이 발생할 가능성이 항상 존재한다. 가장 극단적인 사례는 2021년 독일 총선거였다. 독일의 경우 원래 소선거구 299석과 정당명부 299석으로 의석정수는 598석이다. 그러나 이 선거에서 299석의 지역구 중에서 121석을 획득한 사회민주당과 153석을 획득한 기민-기사련의 정당득표는 각각 25.7%와 24.1%에 그쳤고, 총 6개 정당이 정당명부 의석배분 기준을 넘음으로써 배분해야 할 의석이 현저하게 늘어난 결과 총 의석이 정원기준보다 무려 137석 늘어난 735석이 되었다. 참고로 직전 선거인 2017년 선거에서는 소선거구 299석 중에서 기민-기사련이 231석을 차지했음에도 정당명부 득표율은 37%에 그쳤고 역시 6개 정당이 의석을 배분받은 결과 정원기준보다 111석이 늘어난 709석이 되었던 것이다.

비례율을 훼손하고 초과의석을 인정하지 않는 것도 가능한 선택일 수 있다. 이 경우 연동형 비례대표제가 정당득표에 따른 평등한 비례율을 보장하는 제도라는 취지의 훼손을 감수하여야 한다. 참고로 뉴질랜드의 경우 소선거구 72석과 정당명부 48석의 120석으로 연동형 비례대표제를 운용하는데, 독일과 달리 정당득표에 따른 의석배분은 120석의 정원을 기준으로 함으로써 비례성을 일부 훼손하고 과다한 초과의석 발생을 방지한다고 한다.

참고로 독일에서는 초과의석을 인정하지 않으면서 비례원칙을 철저히 관철하는 방법으로 2025년 연방의회 총선거부터 총의석을 630석으로 고정시킨 다음, 어느 정당에서 정당득표율에 따라 배정되는 의석보다 소선거구에서 초과 당선된 후보가 있으면 아예 선거구 득표율이 낮은 순서로 당선 의석에서 배제하는 제도를 채택했다.

(3) 한국적 맥락에서 1인 2표제의 문제

필자가 우리의 상황에서 가장 비판적으로 보는 것은 연동형 비례제가 기존의 제도적 관행 속에서 형성된 국회의원의 이원적 위계제(서두에서 언급한

‘국회의원’과 ‘비례대표’)를 그대로 유지한다는 점이고, 나아가 그러한 인식 하에서는 비례적 대표의 원칙을 관철하기 위한 비례대표제 본연의 취지가 희석되고 국민적 수용성을 저해한다는 것이다. **소선거구에서 당선된 의원은 1급 의원, 정당명부의원은 2급 의원이라는 고정관념이 뿌리깊은 상황에서 이 구조를 해소하지 않고서 정당득표에 따라 전체 의석을 결정한다는 것에 국민적 공감이 형성될 것으로 보이지 않는다.** 독일에서 연동형 비례대표제를 도입한 역사적 배경을 보면 바이마르공화국 시절의 전면적 정당명부 비례대표제에 대한 반성에 기인한 것이고, 뉴질랜드의 경우 수년간의 소선거구제 개혁 캠페인의 성과 속에서 2차례의 국민투표(1992년, 1993년)까지 거치면서 제도에 대한 이해와 수용도를 높이는 과정이 있었다. 최근의 낮은 수준의 개혁조차도 위성정당이라는 노골적인 제도 해킹으로 인하여 국민적 인식과 동의가 매우 낮아진 상황에서 필자는 연동형 비례대표제가 본연의 취지에 맞게 부활할 가능성은 희박하다는 진단을 하고 있다.

5. 대안적 비례대표제도의 모색

이에 필자는 광역단위에 기반한 대선거구에서 개방형 명부를 활용한 정당명부제를 대안으로 제시하고자 한다. 상기 유럽 국가들의 선거제도 사례에서 확인하였듯이 **대선거구 정당명부제는 가장 보편적인 비례대표제도이며 유권자에게 개별 후보자에 대한 선택권을 보장하는 개방형 명부제 역시 폐쇄형 명부제와 비슷한 정도로 보편화된 제도**이다.

필자가 생각하는 이 제도의 강점은 다음과 같다.

①우리 사회 정치 세계관의 중핵인 소선거구제와 결별함으로써 소선거구적 사고와 인식의 틀을 해체한다.

②모든 의원이 지역구의원이자 비례대표의원이 되므로 지역구의원과 정당명부의원의 구별과 위계를 없앤다.

③유권자에게 인물선택권을 보장하여 비례대표의원은 직접선거한 의원이 아니라는 고정관념에서 벗어날 수 있다.

④광역단위가 선거구의 기초가 되고 선거구당 인구비례에 따라 선출정원이 배정되므로 선거구 조정이나 재설정의 문제가 생기지 않고 현역의원들의 기

득권도 가급적 보장되므로 의원의 기득이해관계에 따른 반대를 최소화할 수 있다.

⑤현행 의석정수 300석을 늘리거나 지역구의석을 축소할 필요가 없다. 오히려 기존의 정당명부 의석은 비례율 보정의석으로 하되 30석 정도로 축소할 수도 있다.

⑥의원이 지역구 유권자와 멀어진다는 비판에 대하여 : 지역 유권자 입장에서는 자기 지역구 의원이 1명에서 여러 명으로 늘어나는 효과가 있고, 개방형 명부제의 특성상 지역 유권자와 밀착하는 것이 후보의 당선에 유리하므로 선거구가 광역이 된다고 하여 반드시 의원과 유권자의 거리가 멀어진다고 단정할 수 없다.

좀 더 구체적으로 제도 설계를 해보면 다음과 같다.

① **전국을 10개의 광역단위를 기초로 하여 선거구로 한다.** 10개의 광역단위는 서울, 인천경기, 강원, 대전세종충남, 충북, 전북, 광주전남, 대구경북, 부산울산경남, 제주를 말한다.

② **300석의 총의석을 지역구 270석과 비례율 보정의석 30석으로 한다.** 비례율 보정의석은 각 지역구에서 각 정당이 얻은 득표율의 전국 합계와 그 정당이 얻은 의석과의 차이를 보정하기 위하여 전국 득표율에 따른 의석 배분보다 당선자가 적은 정당에게 배분하되 보정의석에는 각 정당의 지역후보자만 등록할 수 있도록 한다.

③ **유권자의 인물선택권을 실질적으로 보장하기 위하여 선거구당 선출 인원은 적정하게 제한**할 필요가 있다. 필자는 선거구당 최대 15명에서 20명으로 제한하는 것이 적정하다고 생각한다. 20명으로 하는 경우 선거구당 최대 인구는 대략 380만명이 되므로 어느 선거구가 380만명을 넘으면 분구한다.

④ 이에 따라 선거구를 구획하면 대략 아래 표와 같이 총 21개 선거구(서울 4, 인천경기 5, 대전세종충남 2, 대구경북 2, 부산울산경남 3)가 되어 선거구당 최소 4명(제주), 최대 19명을 선출하게 된다.

광역단위		선거구	인구	의석
1	서울	중·서북(종로,중구,용산,마포,서대문,은평)	1,610,578	8

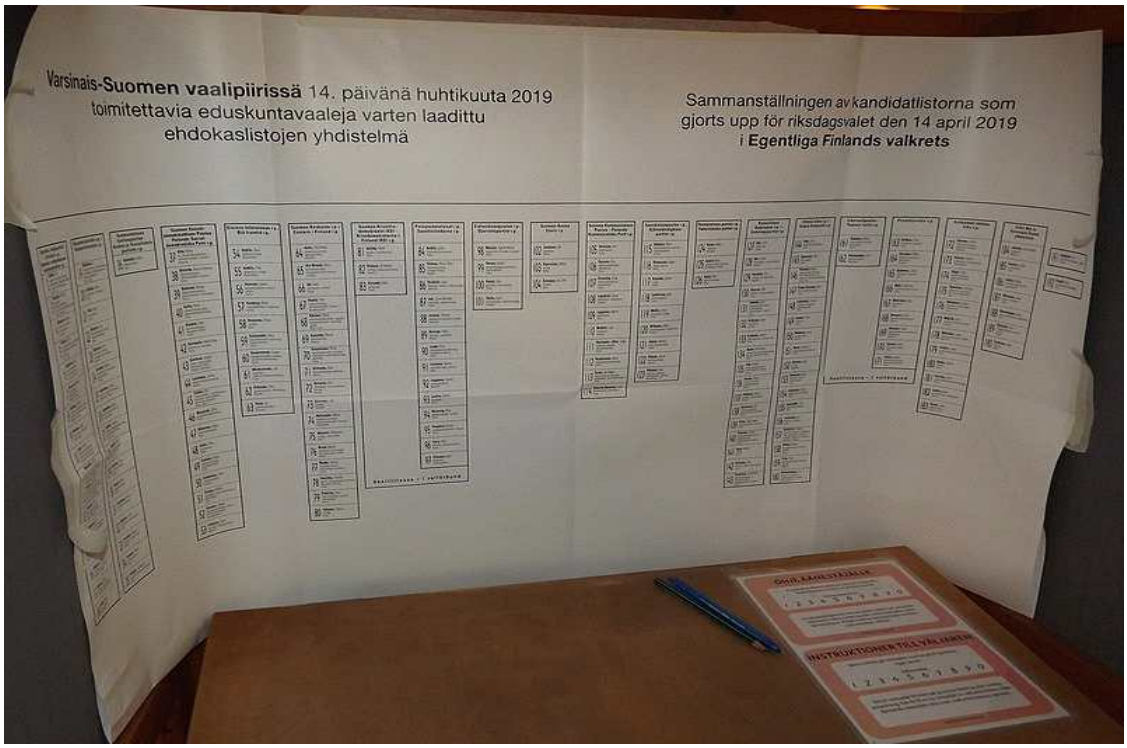
2		동북(성북,강북,노원,도봉,동대문,중랑,성동,광진)	2,855,095	15
3		서남(강서,양천,구로,금천,영등포,관악,동작)	2,854,491	15
4		동남(서초,강남,송파,강동)	2,065,870	11
5	인천경기	인천,김포	3,483,582	18
6		부천,광명,안양,과천,의왕,군포,시흥,안산	3,254,947	17
7		수원,오산,화성,평택	2,962,277	16
8		성남,용인,안성,하남,광주,이천,여주,양평	3,367,333	18
9		경기북부	3,560,092	19
10	강원		1,527,807	8
11	대전세종충남	대전,세종,공주,논산,계룡,금산	2,138,028	11
12		대전권 외	1,820,832	10
13	충북		1,593,469	8
14	전북		1,754,757	9
15	광주전남		3,223,454	17
16	대구경북	대구,경산,칠곡,고령,성주	2,823,971	15
17		대구권 외	2,105,313	11
18	부산울산경남	부산	3,293,362	17
19		울산,양산,말양	1,560,867	8
20		그 외	2,793,952	15
21	제주		675,252	4
계			51,325,329	270

⑤ 유권자는 아래와 같은 예시의 투표용지 1장을 받는다. 투표용지의 왼쪽은 정당기표란, 오른쪽은 후보자 기표란이다. 후보자 기표란에는 OMR답안지처럼 후보자의 기호만 제시된다. 유권자는 정당 기표란이 자신이 선택한 정당을 기표하고, 후보자 기표란에 그 정당이 공천한 후보자 중 자신이 선택한 후보의 기호에 기표한다. 정당 기표란에 기표하지 않으면 무효표가 되지만,

정당에 기표한 이상 후보자에는 기표하지 않아도 무효표가 되지 않는다.

정당•단체 기표란		후보자 기표란	
※ 주의사항 : 정당기표란에 기표하지 않으면 무효표가 됩니다		※ 주의사항 : 후보자 1명의 기호에만 기표하여야 합니다	
A당		1	
B당		2	
C당		3	
D당		4	
E당		5	
F당		6	
G당		7	
H당		8	
I당		9	
J당		10	
K당		11	
L당		12	
M당		13	
N당		14	
O당		15	
P당		16	
Q당		17	
R당		18	
S당		19	
T당		20	
U당			

[참고이미지 : 개방형 명부제를 시행하는 핀란드의 투표소 내부 모습]



⑥ 정당 기표란을 통한 득표를 기준으로 해당 선거구의 의석이 각 정당에게 배분된다. 그 다음 각 당의 확정된 당선의석에서 누가 당선될 것인지는 후보자 기표란의 각 후보별 득표가 결정한다.

⑦ 다만 **정당 선거운동의 통일성과 규율을 어느 정도 보장하고 인지도가 있는 현역이나 명망가에게 지나치게 유리해지는 것을 막기 위하여 후보자 당선의 요건에 일정한 제한**을 둔다. 필자가 제시하는 기준은 다음과 같다. **그 정당 후보자들이 받은 득표의 총합을 그 정당 후보자의 수로 나눈 숫자를 우선 당선될 수 있는 기준으로 하는 것이다.** 예를 들어 설명하면 다음과 같다.

인구 280만명 정도로 15명을 선출하는 선거구에서 150만명이 투표하였고 그 중 40%인 60만명이 A당에게 투표했다. A당은 해당 선거구 15석 중 6석을 확보한다. A당은 선거구에 배정된 의석을 꽉 채워서 15명을 공천하였다. A당에게 투표한 유권자 60만명 중 20만명은 후보자 기표란에 기표하지 않았고 40

만명은 15명 중에서 각자 선택하여 아래와 같이 기표했다.

기호	후보자	후보별 득표	득표순위	당선자
1	김00	100,000	1	O
2	이00	10,000	10	O
3	박00	21,000	7	O
4	최00	20,000	8	
5	정00	25,000	5	
6	강00	8,000	12	
7	조00	90,000	2	O
8	윤00	12,000	9	
9	장00	40,000	3	O
10	임00	5,000	14	
11	한00	6,000	13	
12	오00	27,000	4	O
13	서00	4,000	15	
14	신00	9,000	11	
15	권00	23,000	6	
		400,000		

이때, **A당의 각 후보자들이 우선 당선될 수 있는 기준은 후보자들이 받은 득표의 총합인 40만표를 후보자 수인 15명으로 나눈 숫자,** 즉 26,667표이다. 후순위 후보들 중에서 후보 1인당 평균 득표 이상을 득표한 후보만 순번을 거슬러 당선될 자격을 얻는다.

이에 따라 득표순위 2위, 3위, 4위인 조00, 장00, 오00는 26,667표 이상을 득표했으므로 기호 순번 2, 3, 4위 후보를 제치고 당선자가 된다. 그러나 **득표순위 5위인 정00(기호 5번)과 득표순위 6위인 권00(기호 15번)은 기준표 이상을 득표하지 못하였으므로 기호 순번을 거슬러 당선되지 못하고** 그보다 득표수가 적지만 기호에서 앞서는 기호 2번 이00와 기호 3번 박00이 당선된다.

⑧ 보정의석 30석은 지역구의 의석배분이 완료된 다음에 각 정당의 전국득표율에 따라 기대할 수 있는 의석수와 지역구에서 실제로 당선된 의석수의 차이를 보정하여 전국적으로 비례율에 따른 의석배분이 이루어지도록 보장하는 역할을 한다. 즉, A정당이 전국 득표율이 5%라면 A당은 300석의 5%인 15석을 배분받아야 하는데, 실제로 지역구에서 당선된 의석은 10석인 경

우 추가 의석을 배정받음으로써 비례율을 최대한 확보하는 것이다. 이때 추가 의석은 A당의 지역 후보자 중에서 가장 높은 득표를 하였음에도 낙선한 순으로 배정될 수 있다.

참고로 여기에 기술한 선거제도와 가장 유사한 제도가 이미 성안되어 국회에 발의된 바 있다. 지난 21대 국회에서 박주민 의원이 대표발의한 공직선거법 개정안으로 선거구당 6인에서 12인을 선출하고 현재의 전국단위 비례의석은 스웨덴과 유사한 조정의석으로 전환하여 비례성을 확보하는 방안이다. 필자는 이 법안의 아이디어와 정신을 되살리는 것이 이미 만신창이로 오염된 연동형 제도를 복구하는 것보다 더 현실적이고 중요하다고 판단한다.

6. 결론

오늘날 비례대표제는 의원을 선출하는 기능적 제도의 측면에서 그쳐서는 안된다. 근대에 민주선거제도가 처음 도입될 당시에는 누구나 평등하게 1표를 행사할 권리를 보장하는 것이 중요했지만, 오늘날 그것은 너무나 당연한 것이므로 평등선거 원칙의 내용이 될 수 없다. 우리 헌법재판소가 올바르게 해석한대로 오늘날 평등선거 원칙은 투표의 성과가치의 평등으로 구현되어야 하고, 1표의 가치가 당선자의 결정에 평등하게 기여할 수 있는 방안은 비례대표제로 구현될 수 밖에 없다. 평등선거의 원칙은 비례적 대표성의 원칙에 다름아니다. 이를 구현하지 못하는 제도는 평등선거 원칙에 위배되는 것으로 보아야 한다.

그러므로 비례대표제를 실현하는 것은 소수자나 정치 신인, 전문가의 정계진출을 용이하게 하기 위함이 아니고 민주주의의 핵심이자 골간인 보통선거, 평등선거를 실현하는 것에 다름 아니라고 보아야 한다. 이를 위하여 특정한 제도의 도그마에 한정하지 말고 선거의 비례성을 확보·제고하기 위한 수단과 방법을 최대한 개방적인 자세로 모색할 필요가 있다.

[보론1 : 독일식으로 안될 것 같으니 이번에는 스웨덴식을 하자는 것인가?]

아니다. 스웨덴이 상당히 정교한 권역별 - 대선거구 - 비례대표제를 운영하는 것은 사실이고 참고할 점도 많다. 그러나 **권역별 대선거구 비례대표제를 스웨덴이나 북유럽식 제도라고 이해하는 것은 매우 적절하지 않다. 권역별 대선거구 방식은 비례대표 선거제도의 가장 보편적인 형태이기 때문이다.** 어느 정도 규모가 되는 국가에서 전국 단일선거구에서 국회의원을 선출하는 것은 지역대표성을 살리지 못하는 단점이 크다. 그래서 전국 단일선거구제를 채택한 나라는 면적이 작고 지역간 차이가 크지 않은 소수 국가들, 네덜란드, 이스라엘, 슬로바키아 등에 한정된다. **권역별 대선거구제는 이러한 국가들과 연동형 비례제를 채택한 국가(독일, 뉴질랜드 등)를 제외하고 비례대표제를 채택한 거의 모든 국가들의 보편적인 선거제도라고 할 수 있다.**

[보론2 : 2인 선거구제의 문제와 칠레의 선거제도 개혁사례]

2인 선거구제는 다인 선거구제에서 별도의 위치를 차지한다고 보아야 할 것이다. 다인 선거구제는 정당명부식이나 선호투표식의 비례대표방식과 결합하면 물론이고, 단기비이양식 투표제와 같은 방식을 채택하더라도 승자독식을 제한하고 비례성을 높이는데 기여할 수 있다. 실제로 1955년부터 1993년까지 한 선거구에서 2명에서 6명을 선출(선거구당 평균 4명 가량)한 일본의 중의원 총선거 결과를 보면, 비례대표제가 아니었음에도 불구하고 소수정당들이 비교적 득표율에 조응하는 상당한 의석을 확보하는데 성공했음이 드러난다. 그러나 한국에서 1973년부터 1985년까지 국회 선거에 채택한 2인 선거구제는 효과가 뚜렷이 다르다. **2인 선거구제는 주요 2개 정당이 거의 전체 의석을 나누어 가지는 효과를 극대화하면서 양대 정당이 아닌 소수정당의 의석 확보를 소선거구제와 다를바 없이 극도로 제약한다. 따라서 비례성을 제고하지도 소수정당의 진출을 용이하게 하지도 않으면서 소선거구제 특유의 승자독식 스펙터클조차 제공하지 않는 가장 퇴행적인 선거구제도라고 평가할 수 있다.**

세계적으로 2인 선거구제의 악명높은 사례이자 그 개혁 사례는 칠레에서 찾아볼 수 있다. 1989년부터 2013년까지 유지된 칠레의 국회 선거제도는 철저한 2인 선거구제로서, 상원은 19개 선거구에서 38명, 하원은 60개 선거구에서 120명을 선출했다. 한국과 달리 2인 선거구제와 정당명부제를 결합한 것이었지만, 오히려 양대 정당연합의 과점체제를 더욱 강고하게 하는 효과가 있었다. 이 선거제도 하에서 양대 정당연합인 콘세르타시온(중도파 기독민주당과 중도좌파 사회당의 연합)과 우파 선거연합(독립민주연합과 국민혁신당의 연합)이 거의 모든 의석을 비슷한 비율로 독식했으며 양대 연합 바깥의 정당은 의석을 낼 수 없었다.

2015년의 역사적인 선거제도 개혁의 내용은 제도의 골격을 그대로 두면서 선거구당 선출인원을 늘리는 것이었다. **상원은 선거구를 19개에서 15개로 줄이고 의석을 38석에서 50석으로 늘렸다. 하원은 선거구를 60개에서 28개로 줄이고 의석을 120석에서 155석으로 늘렸다.**

	선거구수		의석수		선거구당 평균의석수	
	2015년이전	2015년이후	2015년이전	2015년이후	2015년이전	2015년이후
상원	19	38	15	50	2	3.33
하원	60	120	28	155	2	5.36

선거제도 개혁 후 처음 실시된 2017년 선거에서부터 뚜렷한 변화가 나타났다. 20년 넘게 콘세르타시온으로 묶여 있던 사회당과 기독민주당이 따로 후보를 내게 되었고, 이전에는 당선 가능성이 없던 급진적 좌파세력이 20석 넘게 당선자를 냈다. 물론 우파 진영에도 변화가 일어났다. 기존에 우파진영을 독점하던 독립민주연합과 국민혁신당의 연합이 약화되고 공화당 같은 신진 극우세력이 독자세력화에 성공했다.

칠레의 사례는 2인 선거구제 개혁의 사례이지만, 소선거구제 중심인 한국 정치에도 여러 가지 시사점을 준다.

[보론3 : 일본식 선거제도(단기비이양식 투표제)를 어떻게 볼 것인가]

현재 기초의회 선거제도로 채용하고 있는 단기비이양식 투표제를 어떻게 볼 것인가. 필자의 견해는 이렇다. 2인 선거구가 없어야 하고 선거구당 평균 4인 이상을 선출하는 것이어야 한다는 두 가지 조건 하에서 현행 소선거구제의 임시적 대안으로 검토할 수 있다는 것이다. 물론 단기비이양식 투표제는 정당명부제나 선호투표제(단기이양식 투표제)에 비하여 비례대표원칙의 충족에 현저히 미흡하다. 또한 정당내 불건전한 파벌 형성의 촉진이나 정당의 통일성 저해 등의 문제점도 크다. 그러나 일본의 오랜 경험에 비추어 볼 때 득표에 어느 정도 비례하는 당선 결과를 보장하여 주요 정당의 과도한 의석 독점을 저해하며 소수정당의 당선 기회를 상당히 높이는 효과는 분명히 나타났다고 할 수 있다. 필자는 대선거구-정당명부제의 조합을 당장 이루어내기 어렵다면 위의 조건을 전제로 하여 단기비이양식 투표제를 현행 소선거구제의 임시적인 대안으로 검토할 여지는 있다고 판단한다.