

## 공직선거법상 준연동형 비례대표제에 관한 소고 - 독일과의 비교를 중심으로 -

김연진\*

### 【목 차】

#### I. 문제의 제기

#### II. 독일의 의원내각제

1. 바이마르공화국에서의 의원내각제
2. 독일 본 기본법 하에서의 의원내각제

#### III. 독일의 선거제도

1. 독일 선거제도의 역사
2. 독일 선거제도의 특징
3. 독일 선거제도의 문제점

#### IV. 한국의 준연동형 비례대표제와 문제점

1. 공직선거법상 준연동형 비례대표제
2. 잔여배분의석수와 조정의석수
3. 준연동형 비례대표제의 문제점

#### V. 한국의 준연동형 비례대표제의 개선방향

1. 독일의 정부형태와 선거제도에 관한 검토
2. 한국의 준연동형 비례대표제의 개선방안

#### VI. 결론

### 【국 문 요 약】

2019년 12월 27일 제20대 국회에서 통과된 「공직선거법」 개정안은 준연동형 비례대표제를 규정함으로써 선거제도의 개혁을 도모하였다. 개정안은 정당득표율의 50%만 비례대표 30석에 연동시킴으로써 독일식 연동형 비례대표제를 왜곡시켰다는 비판을 받고 있다. 2021년 7월 여당과 야당의 대표도 준연동형 비례대표제를 규정한 「공직선거법」 개정에 대한 인식을 공유하였다.

향후 한국의 선거제도를 살펴봄에 있어서는 도입이 좌절된 독일식 연

\* 성균관대학교 법학전문대학원 법학박사(S.J.D.)

동형 비례대표제에 관한 면밀한 검토가 요구된다. 독일식 연동형 비례대표제는 정당득표율에 비례하여 비례대표 의석수를 연동시킴으로써 소수 정당의 출현을 가능하게 하였으며, 독일의 의원내각제는 이에 부합한 정부형태로 평가받고 있다.

한국에서는 비례대표 의석수 47석 중 30석에 대하여만 50%의 연동률이 적용되고 나머지 17석에 대하여는 기존의 병립형 비례대표제가 적용되는 준연동형 비례대표제가 실시되고 있다. 이는 지역구 국회의원과 비례대표 국회의원이 동일한 비율로 선출되는 독일의 연동형 비례대표제와는 전혀 다른 것이다. 이러한 준연동형 비례대표제는 2021년 4월 15일 국회의원선거에 한정되어 적용된다는 점에서 「공직선거법」 개정은 불가피해 보인다.

한편 한국에서는 대통령제가 직선제로 국민의 정치참여를 높이고 있으며 현재 안정적으로 운영되고 있으므로 의원내각제가 한국의 정치상황에는 다소 부합하지 않다고 보인다. 또한 한국의 준연동형 비례대표제가 대통령제 하에서도 실시되고 있는 현 상황에서 의원내각제를 도입하는 것은 바람직하지 않다. 이와 함께 초과의석으로 인한 총의석수 증가를 초래하는 독일식 연동형 비례대표제를 무리하여 시행할 필요도 없다.

현행 「공직선거법」상 준연동형 비례대표제는 연동률이 적을 뿐만 아니라 비례성을 충족하지 못하므로 직접선거의 원칙과 평등선거의 원칙에 위반될 위험이 있다. 이에 따라 향후 「공직선거법」은 국회의원정수를 유지하되 지역구 국회의원수를 줄이고 비례대표 국회의원수를 증가하는 방향으로 비례성을 강화시켜야 할 것이다. 또한 소수정당의 난립을 방지하기 위한 봉쇄조항 상향방안을 마련하여야 한다. 이와 함께 정당으로 하여금 지역구 국회의원 후보와 비례대표 국회의원 후보를 모두 공천하도록 함으로써 위성정당을 배제시켜야 한다.

## I. 문제의 제기

2019년 12월 27일 각 정당 간의 첨예한 대립 끝에 준연동형 비례대표제를 규정한 「공직선거법」 개정안이 통과되었다. 이는 선거제도 개혁의 신호탄이었으나 지역구에 치우친 선거제도가 규정됨으로써 결과적

으로 왜곡된 형태의 연동형 비례대표제가 도입되고 말았다. 이러한 상황은 독일의 연동형 비례대표제를 도입하고자 하였던 국회 정치개혁특별위원회의 본래의 의도가 관철되지 못한 것에 기인한다.

독일식 연동형 비례대표제는 정당득표율에 비례하여 각 정당에 비례대표 국회의원 의석수를 배분하기 때문에 소수정당의 국회의원 정수가 증가할 수 있으며 이에 따라 국내 소수정당은 연동형 비례대표제 도입에 적극적인 입장을 취하였다. 국내 거대정당의 경우 기존의 소선거구 단순다수제 하에서 충분히 지역구 국회의원 의석수를 확보할 수 있기 때문에 독일식 연동형 비례대표제 도입에 소극적이었다. 독일식 연동형 비례대표제는 초과의석으로 인한 국회의원 총 의석수 증가현상을 초래하며 국민의 추가적인 세금부담을 예고하므로 이를 국내에 도입하는 데에 다소 부담이 있다.

이하에서는 독일의 연동형 비례대표제에 대한 상세한 검토를 함으로써 한국의 선거제도가 나아갈 방향을 알아보려고 한다. 2021년 7월 여당과 야당의 대표가 「공직선거법」 개정에 대한 인식을 공유하였는 바, 이는 준연동형 비례대표제가 규정된 현행 「공직선거법」이 몇 가지 문제점을 내포하고 있다는 점을 나타내고 있다.

이와 함께 연동형 비례대표제에 적합한 것으로 평가되는 독일의 의원내각제도 함께 살펴볼 것이다. 대통령제가 안정적으로 운영되고 있는 한국의 경우 준연동형 비례대표제가 도입되어 실시되고 있는데, 독일의 경우 연동형 비례대표제가 의원내각제와 조응하여 운영되고 있으므로 의원내각제를 한국에 도입할 것인지에 대한 검토도 함께 하려고 한다.

한편 「공직선거법」상 준연동형 비례대표제는 연동률이 미미하며 비례성이 약화되어 직접선거의 원칙 및 평등선거의 원칙에 위반될 위험이 있다. 이에 대한 개선방안으로 비례성 강화방안, 봉쇄조항 상향방안, 위성정당 배제방안 등을 살펴보려고 한다.

## II. 독일의 의원내각제

### 1. 바이마르공화국에서의 의원내각제

의원내각제(parlamentarisches Regierungssystem, parlimanetary government)는 의회에서 선출되고 의회에 대하여 정치적 책임을 지는 내각(cabinet) 중심으로 국정이 운영되는 정부형태를 말한다.<sup>1)</sup>

의원내각제는 정부구성에 있어 국가원수의 존재와 의회에 대하여 책임을 지는 내각의 존재를 특색으로 하며, 의회는 정부에 대해 정치적 책임을 물을 수 있고(정부불신임) 정부는 의회를 해산할 수 있다(의회해산권).<sup>2)</sup>

1919년 바이마르공화국 헌법은 의회의 내각에 대한 불신임권(제54조)과 대통령의 의회해산권(제25조)을 규정하고 있었다.<sup>3)</sup> 그러나 바이마르공화국에서의 의원내각제는 순수한 의원내각제로 볼 수 없는 바, 바이마르공화국 헌법은 단지 군주제의 폐지와 민주정치의 실현에 목표를 두고 제정되었기 때문이다.<sup>4)</sup>

또한 바이마르공화국 헌법 제48조<sup>5)</sup>에 의하면 대통령은 비상시 긴급명

1) 허 영, 「한국헌법론」, 박영사, 2019, 774쪽.

2) 문광삼, 「한국헌법학」, 삼영사, 2011, 844쪽.

3) 바이마르공화국 헌법 제54조(신임, 불신임) “수상 및 장관이 그 직무를 수행함에 있어서는 의회의 신임을 필요로 한다. 의회가 명시한 결의에 의하여 불신임을 표시한 때에는 수상 또는 장관은 사직하여야 한다.”

바이마르공화국 헌법 제25조(대통령의 의회해산권) “(1) 대통령은 공화국의회를 해산할 수 있다. 단 동일 원인으로 인한 해산은 1회를 넘을 수 없다. (2) 새로운 선거는 해산후 60일 이내에 행한다.”

4) 독일 최초의 민주공화국인 바이마르공화국은 영국이나 미국 또는 프랑스와는 달리 자유주의자들과 민주주의자들의 힘에 의하여 쟁취된 것이 아니라 독일제국이 제1차 세계대전에서 패배함으로 인하여 성립되었다. 이와 관련하여서는 박은정, “獨逸의 議員內閣制에 관한 小考”, 「법학논총」 제14권 제2호 (조선대학교 법학연구원, 2007) 257쪽.

5) 바이마르공화국 헌법 제48조(위헌·공안침해의 방지를 위한 조치) “(1) 각 주(州)중에 공화국의 헌법 또는 법률에 의하여 부여된 의무를 이행하지 아니하는 자가 있을 때에는 공화국 대통령은 병력을 사용하여 그 의무를 이행시킬 수 있다. (2) 공화국내에 있어서 공안의 안녕질서에 중대한 장애가 발생하거나 또는 발생할 우려가 있을 때에는 공화국대통령은 공공의 안녕질서를 회복하는 데 필요한 조치를 하고 필요 있을 때에는 병력을 사용할 수 있다. 이 목적을 위하여 대통령은 일시적으로 제114조 제115조 제117조 제118조 제123조 제124조 및 제153조에 정한 기본권의 전부 또는 일부를 정지할 수 있다. (3) 본조 제1항 또는 제2항에 의하여 실행한 모든 조치에 대하여 공화국대통령은 지체없이 이를 공화국의회에 보고하여야 한다. 공화국의회의 청구가 있을 때에는 그 조치는 효력을 잃는다. (4) 급박한 사정이 있는 경우에 있어서는 각 주(州) 정부는 그 영역 내에 있어서 임시로 제2항에 정한 조치를 할 수 있다. 이 조치는 공화국대통령 또는 공화국의회의 청구가 있을 때에는

령(Notverodnung)을 선포할 수 있었는 바<sup>6)</sup>, 이는 형식적 국가원수와 실질적 권력을 가진 수상으로 운영되는 의원내각제의 본연의 모습과는 다르다. 바이마르공화국의 정부형태를 두고 학자들은 ‘절름발이의원내각제’, ‘혼합형의원내각제’, ‘의원정부제’ 등으로 표현하고 있으나, 전통적인 순수형태의 의원내각제로 볼 수는 없다는 공통된 결론을 내리고 있다.<sup>7)</sup>

그러나 바이마르공화국 내내 무려 16차례에 걸쳐 내각이 바뀌면서 정치적 불안이 가중되었다.<sup>8)</sup> 평화시 내각불신임과 새로운 내각구성의 실패로 인한 정치적 혼란이 야기되었고, 위기시 대통령이 과도한 개입을 하였는 바, 이는 곧 나치 독재로 연결되었다.<sup>9)</sup>

## 2. 독일 본 기본법 하에서의 의원내각제

1949년 본(Bonn) 기본법은 독일 통일 전까지만 잠정적으로 효력을 가지는 것으로 의도되었으므로 헌법이 아닌 기본법으로 명명되었으며, 통일 이후 독일 기본법은 일부 수정을 거쳤다.<sup>10)</sup>

독일 기본법 제63조에 의하면 연방수상은 연방의회에서 재적과반수로 선출된 자를 연방대통령이 임명하며, 제54조 제6항에 따라 연방대통령은 연방회의의 구성원의 과반수의 투표를 얻어 선출된다.<sup>11)</sup>

그 효력을 잃는다. (5) 상세한 것은 법률로 정한다.”

6) H. Schulze, 「Kleine Deutsche Geschichte」, C.H. Veck'sche verlagsbuchhandlung(Oscar Beck), 1996, 반성완 역, 「새로 쓴 독일 역사」,知와 사랑, 2017, 254쪽.

7) 허 영, 「앞의 책」, 2019, 784쪽.

8) 대통령의 긴급명령권으로 인해 의회가 배제되고, 대통령은 ‘대리황제’가 되었기 때문에 당시 독일 헌법은 사실상 19세기 군주제 헌법으로 되돌아 가게 되었다. 또한 비상시에 빛을 발할 수 있는 대통령의 긴급명령권은 빈번한 사용으로 인해 빛을 바래게 되었다. H. Schulze., Kleine Deutsche Geschichte, 1998, 반성완 역, 「앞의 책」, 2017, 224쪽, 254-255쪽.

9) 장영수, “독일식 의원내각제의 한국적 적용”, 「헌법학연구」 제5집 제1호 (한국헌법학회, 1999) 41-42쪽.

10) 장영수, “독일의 통일과정과 의원내각제 정부형태”, 「유럽헌법연구」 제2호 (유럽헌법학회, 2007) 36쪽.

11) 독일연방공화국 기본법 제63조 “(1) 연방수상은 연방대통령의 제청으로 연방의회에 의하여 토론을 거치지 않고 선출된다. (2) 연방의회 의원 과반수의 투표를 얻은 자가 선출된다. 선출된 자는 연방대통령에 의하여 임명된다. (3) 제청된 자가 선출되지 아니할 때에는 연방의회는 투표 후 14일 이내에 의원의 과반수로 연방수상을 선출할 수 있다. (4) 이 기한

또한, 독일 기본법 제68조에 의하면 연방의회가 연방수상에 대한 불신임을 의결하는 경우 연방대통령은 연방의회를 해산할 수 있다.<sup>12)</sup> 한편, 독일 기본법 제67조는 건설적 불신임투표제도에 대하여 규정하고 있는 바<sup>13)</sup> 건설적 불신임투표의 발의는 연방의회 재적 4분의 1 이상이 지명한 연방수상 후보를 새로운 연방수상으로 선출할 것을 제안함으로써 시작되며, 차기 수상후보(Bundeskanzler)가 재적의원 과반수를 획득하여야 한다.<sup>14)</sup> 건설적 불신임제도는 잦은 내각불신임과 의회해산으로 인한 정국불안을 완화할 수 있는 합리적 제도로 평가받는다.<sup>15)</sup> 독일에서는 차기 연방수상후보인 헬무트 콜(Helmut Kohl)이 과반수를 획득함으로써 당시 연방수상이었던 헬무트 슈미트(Helmut Schmidt)를 퇴임시키고 정권교체를 이룩한 사례가 있다.<sup>16)</sup>

---

내에 선출이 이루어지지 않은 때에는 지체 없이 새로운 투표가 실시되고 최다 득표를 한 자가 선출된다. 선출된 자가 연방의회 의원 과반수의 표를 얻은 때에는 연방대통령은 선출 후 7일 이내에 그를 임명하여야 한다. 선출된 자가 과반수를 얻지 못한 때에는 연방대통령은 7일 이내에 그를 임명하거나 연방의회를 해산하여야 한다.”

독일연방공화국 기본법 제54조 “(6) 연방회의의 구성원의 과반수의 투표를 얻은 자는 연방대통령으로 선출된다. 2차투표에서 과반수의 투표를 얻은 후보자가 없을 때에는, 계속되는 투표에서 최다득표를 한 자가 선출된다.”

- 12) 독일연방공화국 기본법 제68조 “(1) 신임을 요구하는 연방수상의 제안이 연방의회 의원 과반수의 찬성을 얻지 못할 때에는 연방대통령은 연방수상의 제청으로 21일 이내에 연방의회를 해산할 수 있다. 해산권은 연방의회가 다른 연방수상을 선출하면 즉시 소멸한다. (2) 제안과 투표 사이에는 48시간이 경과하여야 한다.”
- 13) 독일연방공화국 기본법 제67조 “(1) 연방의회는 의원의 과반수로 연방수상의 후임자를 선출하여 연방대통령에게 연방수상의 해임을 요청하는 방법으로만 연방수상에 대한 불신임을 표명할 수 있다. 연방대통령은 그 요청에 응하여야 하며, 선출된 자를 임명하여야 한다. (2) 제안과 선출 사이에는 48시간이 경과하여야 한다.”
- 14) 성낙인, 「헌법학」, 법문사, 2020, 371쪽.
- 15) 김태운, “우리나라 정부형태의 의원내각제 개혁의 필요성과 실현 및 그 예단적 효과(豫斷的效果)”, 「공공정책연구」 제27권 제2호 (동덕대학교 지방자치연구소, 2010) 93쪽.
- 16) 이는 1982년 10월 1일 연정(聯政)에서 탈퇴한 자유민주당(FDP: Freie Demokratische Partei)이 기독교민주연합(CDU: Christlich-Demokratische Union)/기독교사회주의연맹(CSU: Christlich-Soziale Union)과 연합하여 사회민주당(SPD: Sozialdemokratische Partei Deutschlands)의 헬무트 슈미트에 대한 건설적 불신임투표를 발의하여 이루어졌다. 1972년 4월 27일 야당이 발의한 건설적 불신임투표는 차기 연방수상후보가 과반수 득표를 얻지 못하여 현직 연방수상 빌리 브란트(Willy Brandt)에 대한 불신임안이 부결된 바 있다. 성낙인, 「위의 책」, 2020, 371-372쪽.

### III. 독일의 선거제도

#### 1. 독일 선거제도의 역사

독일의 선거제도는 ‘바이마르공화국 이전 절대다수제’에서 ‘바이마르공화국의 순수비례제’로 발전하였으며, ‘제2차 세계대전 후 혼합형 비례대표제’를 거쳐 오늘날에는 연동형 비례대표제(MMP: Mixed Member Proportional Representation)로 자리잡기에 이르렀다.

바이마르공화국 이전 독일제국의 의회는 연방상원(Bundesrat)과 하원격인 제국의회(Reichstag)로 구성되었다. 당시의 선거제도는 소선거구와 다수제의 조합이었고, 절대다수(과반수)를 획득해야 하는 구조였다.<sup>17)</sup> 그러나 이 제도는 ‘선거구획정의 불균형’이라는 문제점을 갖고 있었는데, 이는 산업화로 인한 인구변동이 선거제도에 반영되지 않은 데에서 비롯되었다.<sup>18)</sup>

제1차 세계대전 패배로 독일제국은 막을 내렸으며, 이후 성립된 바이마르공화국에서는 독일 최초로 의회민주주의가 시행되었다.<sup>19)</sup> 바이마르공화국에서는 비례대표제를 채택하여 선거구 간 인구편차의 불평등 문제를 해결할 수 있었으나, 한편으로 소수정당이 난립하는 부작용이 초래되는 문제점이 발생하였다.<sup>20)</sup>

바이마르공화국에서 군소정당 난립을 경험한 독일은 1949년 선거법에서 전국득표 5% 혹은 지역구 의석 1석 진출을 내용으로 한 봉쇄조항을 두었으며<sup>21)</sup> 지역구와 비례제 정당명부 의석을 6:4로 하고, 1인 1표제로

17) 홍재우, “독일 선거제도의 연대기: 제도적 진화의 정치”, 「유라시아연구」 제10권 제4호 (아시아-유럽미래학회, 2013) 94쪽.

18) 1890년경 샴부르크-리페 지역에서는 11,000명당 의원 1명이 선출되었으며, 베를린 및 노르트라인 베스트팔렌 지역에서는 22만명당 의원 1명이 선출되었던 것이다. 이부하, “비례대표선거제에 있어서 의석배분의 원칙과 방식 - 독일의 돈트 식, 헤어/니마이어 식, 생라그/쉐퍼스 식을 분석하며 -”, 「법과 정책연구」 제9집 제2호 (한국법정책학회, 2009) 676쪽.

19) R., Scholz, “Das parlamentarische und bundesstaatliche Regierungssystem der Bundesrepublik Deutschland. Strukturen und Reformfragen (Vortrag)”, *Ritsumeikan Law Review* No. 23, 2006, p. 21.

20) 김도협, “현행 독일선거법제에 관한 고찰”, 「법학연구」 제17집 제2호 (인하대학교 법학연구소, 2014) 6쪽.

지역구에만 투표를 하도록 하였다.<sup>22)</sup> 그러나 이후 1953년 선거법과 1956년 선거법에서는 혼합형 비례대표제가 마련되었다. 1인 2표제가 규정되었으며, 지역구와 비례대표 정당명부 의석이 1:1로 조정되었다.<sup>23)</sup> 봉쇄조항은 연방 전체에서 5% 이상 정당명부 비례대표 득표 또는 지역구에서 3석 이상 얻을 것으로 상향 조정되었다.<sup>24)</sup>

## 2. 독일 선거제도의 특징

### 가. 연동형 비례대표제

독일식 비례대표제는 그 구성요소에 착안하여 다양한 명칭으로 불리고 있는 바, 명부작성단위 또는 의석배분단위에 근거하여 ‘권역별 비례대표제’로, 의석배분방식에 근거하여 ‘연동형 비례대표제’로 불리고 있다.<sup>25)</sup> 연동형 비례대표제란 정당별 비례대표의 득표비율을 의석정수로 곱해서 얻어지는 숫자만큼 각 정당에 의석을 배분하는 제도이다.<sup>26)</sup>

독일 연방하원의원 정수는 598명으로 299명은 지역선거구에서 선출되고 나머지는 비례대표제 의원으로 구성된다. 지역선거구에서 선출되는 제1투표의 299명은 인물선거로 제2투표의 299명을 선출하는 비례선거제와 연결되어 있으므로 ‘인물선거와 결부된 비례대표선거(mit der Personenwahl verbundenen Verhältniswahl)’로 불린다.<sup>27)</sup>

연동형 비례대표제에서 모든 유권자는 1인 2표를 행사하며<sup>28)</sup> 제1투표는 지역구에, 제2투표는 정당명부에 한다. 지역구의석은 소선거구인 상대

21) 홍일선, “선거권에 대한 독일 연방헌법재판소의 판례분석 (I) - BverfGE 1, 208: 선거권에 대한 원칙판결 -”, 「한림법학 FORUM」 제17권 (한림대학교 법학연구소, 2006) 198쪽.

22) 홍재우, “앞의 논문”, 2013, 98쪽.

23) 홍재우, “위의 논문”, 2013, 99쪽.

24) 이부하, “앞의 논문”, 2009, 678쪽.

25) 음선필, “이른바 준연동형 비례대표제에 관한 헌법적 검토 - 국회 정개특위 선거제도 개편안을 중심으로 -”, 「홍익법학」 제20권 제2호 (홍익대학교 법학연구소, 2019) 37쪽.

26) 지성우, “개헌과 선거구제 개편의 정치적 함의와 전망”, 2018년 한국정치커뮤니케이션학회 하반기 정기학술대회, 2018. 12. 15, 97쪽.

27) 장영수, “선거제도 개혁: 연동형 비례대표제 도입의 의미와 성공조건”, 「공법연구」 제47집 제3호 (한국공법학회 2019) 127쪽.

28) A. Renwick, “Electoral Reform in Europe since 1945”, *West European Politics* Vol. 34, Iss. 3, 2011, p. 467.



다수대표선거에 의해 선출하며, 비례의석은 각 정당이 주 단위로 작성한 전국구후보자 명단에 따라 선출한다.<sup>29)</sup> 유권자는 1인 2표제에 따라 동일 정당 및 동일 정당후보에게 투표할 수도 있고, 서로 상이한 정당(후보)에게 할 수도 있는 바, 전자를 일관투표(straight-ticket voting), 후자를 분할투표(split-ticket voting)이라고 한다.<sup>30)</sup>

일관투표보다 분할투표의 가능성이 더 높는데<sup>31)</sup> 독일의 유권자들은 1표는 원하는 인물에 투표하고 다른 한 표는 유권자가 승리하기를 원하는 정당에 투표를 하는 방식으로 분할투표 중 연합정권 구성을 염두에 두는 전략적 투표를 행사하고 있다.

각 정당의 총 의석수는 각 정당득표율에 비례하여 결정되며 그 총 의석수에서 지역구 당선자 수를 뺀 나머지 의석수만큼 각 정당의 비례대표 당선자가 결정된다.<sup>32)</sup> 이와 같은 독일의 선거제도에 의하면 정부구성 능력을 가지는 다수를 형성하기 위하여 필연적으로 정당 간 복잡한 연합을 하게 되며 경우에 따라 소수정당이 강력한 영향력을 행사하는 결정적인 지위에 서게 된다.<sup>33)</sup> 그러나 정당이 지지율만큼 의석수를 얻게 되므로

29) 김도협, “獨逸 聯邦議會選舉制度와 그 受容必要性에 관한 研究”, 「세계헌법연구」 제13권 제2호 (국제헌법학회, 한국학회, 2007), 45쪽.

30) 김 욱, “독일 연방의회 선거제도가 한국의 선거제도 개혁에 주는 시사점”, 「세계지역연구논총」 제24집 제3호 (한국세계지역학회, 2006) 60쪽.

31) Gschwend et al., “Split-ticket patterns in mixed-member proportional election systems: estimates and analyses of their spatial variation at the German Federal Election, 1998”, *British Journal of Political Science* Vol. 33 No. 1, 2003, p. 123.

32) 어떤 정당의 특정한 총의석수에서 지역구 당선자 수가 많을 경우, 상대적으로 비례대표 당선자 수는 줄어들게 된다. 반대로 지역구 당선자 수가 적으면 비례대표 당선자 수는 늘어나게 된다. 이처럼 지역구와 비례대표가 서로 연관되어 있어 연동형이라고 불린다. 예를 들어, 유권자가 1,000명인 지역에서 5개의 선거구로 나누어 10명의 대표(지역구 대표 5명, 비례대표 5명)를 선출하는데, 정당득표율은 A당 40%, B당 30%, C당 20%, D당 10%이며, 5개의 지역구에서 A당은 3석, B당이 2석을 얻은 경우(나머지 정당은 당선자가 없음) 선거결과를 다음과 같다. 정당득표율에 비례하여 의석수가 결정되기 때문에 A당은 4석, B당은 3석, C당은 2석, D당은 1석 의석을 확보하게 된다. A당은 지역구에서 3석을 얻었으므로 비례대표는 추가로 1석만 당선되며, B당은 지역구에서 2석을 얻었으므로 비례대표 1석만 추가로 당선된다. C당은 정당득표율에 따라 2석을 확보하였으나 지역구 의석이 없으므로 비례대표 2석을 얻으며, D당은 정당득표율에 따라 1석을 확보하였으나 지역구 의석이 없으므로 비례대표 1석을 얻게 되는 것이다. 조성복, 「연동형 비례대표제란 무엇인가 -독일식 vs 한국식, 쟁점과 제안」, 지식의 날개, 2020, 33-35쪽.

사표문제를 보다 긍정적으로 해소할 수 있으며 한편으로 전문성을 가진 인물들의 의회진출의 기회를 높일 수 있다는 점에서 긍정적인 측면이 강하다고 볼 수 있다.<sup>34)</sup>

#### 나. 봉쇄조항

독일은 「연방선거법」 제6조 제3항에서 봉쇄조항(Sperrklausel/threshold clause)을 두고 있다. 이에 의하면, 소수민족을 대표하는 특수 정당들을 제외하고, 전국 단위 5% 이상 득표 또는 지역구에서의 3명 이상의 당선자가 있어야 각 정당은 비례대표의석을 할당받을 수 있다.<sup>35)</sup>

봉쇄조항은 군소정당의 난립을 억제함과 동시에 다수세력의 형성을 촉진시켜 오늘날 독일 의원내각제의 안정과 성공에 매우 긍정적인 기여를 하였다.<sup>36)</sup> 그러나 봉쇄조항에 대하여 회의적인 시각도 있다. 독일이 안정적으로 정국을 유지해온 것은 봉쇄조항에 기인하기보다는, 문화적 요인과 정치적 기본권 등 보장을 통한 기본법상 민주적 기본질서의 실현에 보다 직접적인 원인이 있다는 것이다.<sup>37)</sup> 또한 봉쇄조항이 기본법 제38조에 근거한 평등선거의 원칙과 기본법 제21조에 근거한 정당설립의 자유를 침해할 가능성이 클 뿐만 아니라, 궁극적으로 비례대표제의 본질마저 훼손할 수 있다는 등 논란도 많았다.<sup>38)</sup>

독일 연방헌법재판소는 “연방의회의원선거에서 5%이상을 득표한 정당에게만 비례대표제에 의한 의석배분을 하는 것은 기회균등의 원칙에 반하는 위헌이 아니며, 또한 5% 봉쇄조항에도 불구하고 소수민족을 대표하는 정당에게는 그 지지선을 낮추는 예외규정을 두는 것 역시 가능할 뿐만 아니라 5% 봉쇄조항과의 택일관계를 인정해서 지역선거구 3명 이상의 당선자를 낸 정당에게는 그 정당의 득표율이 설령 5% 이하인 때라도

33) 이부하, “앞의 논문”, 2009, 679쪽.

34) 김도협, “앞의 논문”, 2014, 14쪽.

35) 지성우, “공직선거법 개정안의 위헌성과 대응방안 - 위헌성과 위험성 그리고 미래 -”, 공직선거법 및 고위공직자범죄수사처법 제(개)정안의 위헌성과 대응방안 세미나, 2019. 12. 12, 12쪽.

36) 김도협, “앞의 논문”, 2014, 9쪽.

37) 홍일선, “앞의 논문”, 2006, 199쪽.

38) 김도협, “앞의 논문”, 2014, 10쪽.

의석배분을 받도록 하는 것이 가능하다”고 결정하였다.<sup>39)</sup>

이후 1990년 9월 25일 독일 연방헌법재판소는 봉쇄조항을 동독지역까지 포함한 전 독일에 적용하는 것은 위헌이라고 결정한 바 있다.<sup>40)</sup> 연방헌법재판소의 5% 봉쇄조항에 대한 한정위헌결정으로 인하여 1990년 12월 2일 통일된 독일에서의 최초의 선거인 제12대 연방의회선거에서 서독지역과 동독지역을 분리하여 정당별 득표율을 계산하게 되었다.<sup>41)</sup>

### 3. 독일 선거제도의 문제점

#### 가. 초과의석의 문제

1990년 독일 통일 이후 첫 번째 선거에서 구(舊) 동독지역인구가 반영됨으로써 연방하원 의석은 정원 656석으로 크게 늘어났고, 2002년 이후 초과의석과 보정의석(Adjustment seat)이 상당히 늘어났다.<sup>42)</sup>

초과의석(Überhangmandate/overhang seat)은 정당득표에 의해 배분된 의석수보다 지역구에서 얻은 득표에 의해 배분된 의석수가 많을 때 인정된다.<sup>43)</sup> 예를 들어 A주의 총의석이 100석인 경우 B정당 득표율이 50%라면 B정당은 50석을 배분받게 되나 지역구 투표에서 B정당이 60석을 얻게 되면 B정당은 초과의석 10석이 모두 인정되어 총60석을 배분받게 된다.

독일 선거에서 초과의석은 그동안 거대정당의 전유물이었던 바, 군소정당은 소선거구 다수대표제로 선출되는 지역구 의석을 얻기 어렵기 때

39) BVerfGE 6, 84 (92).

40) 1990년 첫 통일된 독일 선거에 한정하여 정당들은 동독이나 서독 어느 한 쪽에서만 5%의 정당명부표를 얻으면 의석배분에 참여할 수 있었다. 이 조항은 1990년 이후 사라졌다. 홍재우, “앞의 논문”, 2013, 101쪽; 통일부, 「독일통일 총서 27 동독의 통일대비 입법 분야 관련 정책문서」, 2018, 31쪽; NJW 1990. S. 3001 ff.

41) 이 선거에서 기존의 동독지역을 기반으로 한 민주사회당(PDS)당은 2.4%를 획득하였고 녹색당(Bündnis90/Grüne)은 1.2%를 획득하였다. 민주사회당과 녹색당은 5% 봉쇄조항으로 인해 사실상 연방의회에의 진출이 좌절될 개연성이 컸었다. 그러나 이 선거에서 서독지역과 동독지역을 분리하여 정당별 득표율을 계산할 수 있게 됨에 따라 민주사회당과 녹색당은 각각 17석과 8석의 의석을 배정받을 수 있었다. 김도협, “앞의 논문”, 2014, 10-11쪽.

42) 홍재우, “앞의 논문”, 2013, 101쪽.

43) 김종갑, “독일식 선거제도의 한국적 적용방안 - 초과 의석 문제의 해법을 중심으로”, 「독일학연구」 제25호 (동아대학교 독일학연구소, 2009) 131-132쪽.

문에 초과의석이 발생할 확률이 매우 낮다.<sup>44)</sup> 초과의석은 1998년까지는 강한 제3정당의 존재 때문에, 2002년에는 낮은 투표율 때문에, 제도적으로는 의석배분이 주(州)별로 연동되었기 때문에 증가된 것으로 보여지고 있다.<sup>45)</sup>

초과의석은 유권자의 정당 지지에 비례하지 않는다는 점에서 비판을 받고 있다.<sup>46)</sup> 또한 초과의석을 많이 획득한 정당이 그렇지 못한 정당보다 낮은 비율의 제2투표 득표율로 연방의회의석 수를 획득하게 된다는 점에서 유권자 개개인의 투표의 결과가치를 해친다는 점에서 문제점이 있다.<sup>47)</sup>

#### 나. 부정적 득표가중의 문제

독일 연방헌법재판소는 2008년 7월 3일 초과의석과 부정적 투표가중 현상(negatives Stimmgewicht)에 대한 문제점을 지적하였다.

부정적 투표가중 현상이란 표를 많이 얻는 것보다 표를 적게 얻는 것이 의석을 가져가는 데 유리하거나 표를 많이 얻더라도 의석을 잃을 수 있다는 것을 의미한다.<sup>48)</sup> 부정적 투표가중현상이 나타날 수 있는 것은

44) 실제로 역대 총선에서 초과의석은 기독교민주연합(CDU)과 사회민주당(SPD)이 독점했다. 김중갑·신두철, “2013년 독일선거제도의 변화와 한국 총선에의 적용”, 『한국정치학회보』 제48집 제1호 (한국정치학회, 2014) 211쪽.

45) 홍재우, “앞의 논문”, 2013, 103쪽.

46) R. Johns, “AMS in Germany – and in Britain?”, *Democratic Audit UK*, p. 2.

47) 이부하, “앞의 논문”, 2009, 690면.

48) 득표를 더 많이 하였는데도 전체 의석이 줄어드는 경우는 다음과 같다. 예를 들어, 기독교민주연합(CDU)이 정당투표로 총20석을 배정받았고 당 내부의 득표율에 따라 A주에 10석, B주에 10석을 배분할 수 있는 경우를 생각해본다. 기독교민주연합이 A주 지역구에서 A주에서 배정받은 의석인 10석보다 많은 11석을 얻게 되면 1석의 초과의석이 인정된다. B주가 지역구에서 8석을 얻은 경우 10석을 배분받았으므로 정당명부에 2석이 배정된다. 이 경우 기독교민주연합은 A주와 B주에서 전체 의석이 21석으로 늘어난다. 그런데, A주에서 득표가 늘어나 A주가 배정받는 전체 의석이 11석이 된 경우에는, 지역구에서 이미 11석을 얻었기 때문에 A주에 초과의석이 발생하지 않는다. 그러나 정당이 의석을 배분받은 다음 주(州)로 다시 배분하는 “주명부결합방식” 때문에 A주가 추가로 얻은 표는 B주가 배정받는 의석을 9석으로 줄이게 된다.

한편 득표수가 감소할 경우 의석수가 증가하는 현상은 다음과 같다. 예를 들어 사회민주당(SPD)이 선거에서 30석을 배정받았고, 각 주 득표수에 따라 A주에서 15석, B주에서 15석이

여론조사 데이터를 사용하여 이러한 투표결과를 추정할 수 있기 때문인 것으로 보인다.<sup>49)</sup> 실제로 2005년 드레스덴 제1선거구 보권선거에서 기독교민주연합(CDU) 지지자들은 득표를 많이 하는 것보다 득표를 적게 하는 것이 정당에 유리하게 된다는 것을 알고 사회민주당(SPD)에 투표하기도 하였다.<sup>50)</sup> 또한 부정적 득표가중현상은 구(舊) 독일 「연방선거법」 제7조에서 비롯된 것인 바, 이에 따라 정당은 배분된 총의석을 유지하기 위하여 하층분배단계의 의석분배에서 각 주의 주명부들을 상호 결합하였고<sup>51)</sup> 이러한 주명부결합이 부정적 득표가중현상의 원인이 된 것으로 보인다.

---

배정된다. 그런데 A주의 지역구에서 15석이 당선되었다면 A주는 비례대표 의석을 배정받지 못하며, B주의 지역구에서 13석이 당선되었다면 B주는 2석의 비례대표 의석을 배정받게 되며 이에 따라 전체 의석은 30석이 된다. 그런데 A주의 득표율이 낮아져 A주에 배분할 의석이 14석으로 감소한 경우 A주 지역구 선거에서 15석이 당선되었으므로 A주는 15석을 배정받게 된다. A주가 배정받은 의석보다 지역구 당선자가 더 많아졌으므로 1석의 초과의석이 인정되는데 득표율이 낮아졌음에도 초과의석이 발생하였으므로 A주의 사회민주당 의석수는 변화가 없게 된다. 한편 B주의 사회민주당은 A주의 득표가 줄어드는 바람에 배분되는 의석이 늘어나 16석을 배분받게 되는데, 이 때 B주는 지역구에서 13석이 당선되었으므로 비례대표에서 3석을 얻은 것이다. 이러한 경우 전체 의석은 31석이 된다. 이에 따라 A주의 사회민주당 지지자들은 제1투표에서 사회민주당을 지지하지만 제2투표에서 기권하거나 다른 정당을 선택함으로써 결과적으로 사회민주당 의석 증가를 도모할 수 있게 된다. 홍재우, “앞의 논문”, 2013, 103-104쪽.

- 49) Gschwend et al., “Split-ticket patterns in mixed-member proportional election systems: estimates and analyses of their spatial variation at the German Federal Election, 1998”, *British Journal of Political Science* Vol, 33, No. 1, 2003, p. 111.
- 50) 2005년 10월 2일 작센(Sachsen) 주 드레스덴(Dresden) 제1선거구(연방 제160선거구)에서 실시된 “연기된 선거”(by-election)에서 기독교민주연합(CDU)을 지지하는 많은 유권자들이 전략적 투표를 통하여 제2투표를 사회민주당(SPD)에 투표하였다. 이로써 기독교민주연합(CDU)은 초과의석 3석을 유지할 수 있었다. 기독교민주연합(CDU) 지지자들은 2005년 9월 18일 실시된 다른 모든 지역선거의 예비적 결과가 발표된 것을 반영하여 전략적 투표를 하였던 것이다. 정준표, “독일선거제도 - 작동원리와 한국선거에의 적용 가능성”, 「한국정치학회보」 제48집 제2호 (한국정치학회, 2014) 37쪽.
- 51) 구(舊) 독일 「연방선거법」에 의하면 연방의회의 총의석수는 정당의 득표율에 따라 각 정당에 배분되며(상층분배), 각 당의 총의석수가 정해진 후 정당은 각 주 별로 의석을 분배한다(하층분배). 신옥주, “선거제도 개선을 통한 국회의원의 대표성·비례성 강화방안 연구 - 독일 연방선거법에 대한 비교법적 고찰을 중심으로 -”, 「공법연구」 제45집 제3호 (한국공법학회, 2017) 20쪽.

#### 다. 독일 연방헌법재판소의 입장

독일 연방헌법재판소는 “초과의석은 비례대표선거에서 인물선거적 특성을 반영하는 한 허용되며, 다만 이를 통해 야기되는 투표가치의 불평등을 해소하기 위하여 불균등한 선거구 획정을 시정해야 한다”고 판시한 바 있다.<sup>52)</sup> 이어서 1997년 4월 10일 연방헌법재판소는 초과의를 규정 한 「연방선거법」 제6조 제5항이 합헌이라고 판시하였다.<sup>53)</sup>

그러나 2008년 7월 3일, 독일 연방헌법재판소는 초과의를 과 부정적 투표가중 현상에 대한 문제점을 지적하면서 입법부에게 2011년 6월 30일 이전까지 대체법안을 마련하라고 유예기간을 부여하였다.<sup>54)</sup>

이에 위 유예기간을 초과한 2011년 12월 3일 기독교민주연합/기독교 사회연합(CDU/CSU)과 자유민주당(FDP)의 연립정부는 새로운 「연방선거법」을 통과시켰다.<sup>55)</sup> 새로운 「연방선거법」은 투표수에 따라 주별로의석을 배분하고, 그 이후 정당이 주 안에서 의석을 배분하였으며, 각 주에서 발생하는 잔여표를 사표로 처리하지 않고 합산하여 연방차원에서 구제하도록 규정하였다.<sup>56)</sup> 그러나 이러한 노력에도 불구하고 초과의석은 여전히 발생하였다. 제16대 연방의회선거에서 실제 법정의원수보다 16석이 많은 614명이 선출되었으며, 제17대 연방의회선거에서도 24석을 초과한 622명이 선출되었다.<sup>57)</sup> 또한 이러한 개정법은 연립정부가 야당과 합의없이 단독으로 통과시킨 것으로, 사회민주당(SPD)과 녹색당(Bündnis90/Grüne)은 연방헌법재판소에 위헌소송을 제기하였다.<sup>58)</sup>

이에 2012년 7월 25일, 독일 연방헌법재판소는 개정된 「연방선거법」 조항들에 대해 위헌판결을 하였다. 연방헌법재판소는 주별 투표수에 따라 의석을 할당하도록 규정하고 있는 기존 「연방선거법」 제6조

52) BVerfGE 16, 130(140ff).

53) BVerfGE 95, 335.

54) BVerfGE 2 BvC 1/07, 2 BvC 7/07(144).

55) 홍재우, “앞의 논문”, 2013, 104쪽.

56) 김종갑·신두철, “앞의 논문”, 2014, 209쪽.

57) 김도협, “앞의 논문”, 2014, 16쪽.

58) 김민우, “정당투표율과 의석수 정비례가 목표”, 『시사위크』, 2018. 11. 14, <http://www.sisaweek.com/news/curationView.html?idxno=115525> (최종검색일 2020. 6. 20).

제1항 제1호가 부정적 투표가중현상을 차단하지 못하므로 평등선거의 원칙에 위배된다고 판결하였다.<sup>59)</sup> 또한 주별의석배분과정에서 의석으로 전환되지 못한 잔여표를 전국적으로 합산하여 의석배분에 반영하도록 규정한 「연방선거법」 제6조 제2a항 1호가 평등선거의 원칙에 위배된다는 점도 판시하였다.<sup>60)</sup> 이와 함께, 「연방선거법」 제6조 제5항에서 초과의석에 대한 보정을 규정하고 있지 않으며, 초과의석의 규모가 과다하게 나타나는 점도 평등선거의 원칙에 반한다고 판시하였다.<sup>61)</sup>

#### 라. 현행 독일 선거제도

2013년 2월 독일 「연방선거법」이 개정되었다. 주별 할당의석의 결정기준을 투표수로 설정하게 되면 주별 할당의석이 유권자의 투표율에 따라 유동적으로 나타나기 때문에, 인구수를 기준으로 주별 할당의석이 결정되었다.<sup>62)</sup> 다음으로, 정당의 배분의석이 제2투표 결과에 완전비례되도록 보정의석을 부여하였다.<sup>63)</sup> 이는 초과의석으로 인한 득표율과 의석율의 불일치에 대해 초과의석을 배정받지 못한 정당에게 의석을 배정하여 전체적인 비율을 보정하는 것이다.<sup>64)</sup>

정당득표율에 비해 지역구 당선자 숫자가 많은 경우에는 연동의 효과가 제한되기 때문에 지역구에서의 당선자가 크게 증가하는 것을 감수하고서라도 보정의석을 인정하여 보충하는 제도적 장치를 마련한 것이다.<sup>65)</sup>

또한 보정의석 배분 이후 여전히 발생할 수 있는 초과의석에 대한 의석안분(Proportionale Sitzverteilung) 방법이 도입되었다. 이는 지역구 선배분방식으로, 총 배분의석 중 초과의석이 발생한 주의 모든 지역구

59) BVerfGE 2 BvF 3/11(17-67).

60) BVerfGE 2 BvF 3/11(68-108).

61) BVerfGE 2 BvF 3/11(109-119).

62) 김종갑, “2013년 독일연방선거법의 개정과 시사점”, 「이슈와 논점」 제676호 (국회입법조사처, 2013) 2쪽.

63) 김영일·김종갑, “2013년 독일 연방하원 선거제도의 개정내용 및 특징”, 「NARS 현안보고서」 제225호, (국회입법조사처, 2014) 19쪽.

64) 홍재우, “앞의 논문”, 2013, 105쪽.

65) 지성우, “앞의 발표문”, 2019, 19쪽.

의석을 우선 배분하고 잔여의석을 다른 주에 비례배분하는 것이며, 총의석의 증가 없이 초과의석 발생을 차단한다.<sup>66)</sup>

변경된 의석배분방식으로 초과의석의 증대가 줄어들었고, 부정적 투표가중현상을 포함한 불비례성은 해소되었으나 의석안분 방식에 따른 전체 의석 증가와 이에 수반되는 유동성은 또 다른 해결과제를 남겼다.<sup>67)</sup> 보정의석 도입으로 의원 수가 증대되었고, 의원 수 확대는 세금 증가로 이어지는 바, 이에 대하여 독일 언론은 의원 수가 증가되면 연간 7,500만 유로(966억 원)의 비용증가가 발생할 것이라고 분석했다.<sup>68)</sup> 보정의석은 초과의석의 규모에 비례하여 증가하는 것이 아니라 정당득표에 비례하여 배분되므로 총의석이 증가될 수밖에 없는 바<sup>69)</sup> 위와 같은 독일 언론의 분석은 타당한 것이라고 할 수 있다.

#### IV. 한국의 준연동형 비례대표제와 문제점

##### 1. 공직선거법상 준연동형 비례대표제

2019년 12월 27일 제20대 국회는 준연동형 비례대표제를 주된 내용으로 하는 공직선거법 개정안을 통과시켰다. 이는 소선거구 단순다수제와 비례대표제로 이루어진 종래의 선거제도가 사표(死票)를 많이 배출하는 것을 경계하기 위함이었다.<sup>70)</sup>

2016년 제20대 총선에서 253명의 지역구 국회의원 당선자가 얻은 표는 약 830만 표(전체 투표수 2,440만 표의 34%)에 불과한 반면 나머지만 약 1,610만 표(전체 투표수 2,440만 표의 66%)는 사표로 처리되었다.<sup>71)</sup> 사표발생의 문제는 소선거구 단순다수제 선거제도의 대표적인 문제점으로, 제20대 국회는 이러한 점을 문제삼아 「공직선거법」을 개정하기에

66) 김영일·김종갑, “앞의 보고서”, 2014, 24쪽.

67) 김도협, “앞의 논문”, 2014, 18쪽.

68) 김민우, “‘고무줄’ 의석수, 우리 국민은 받아들일까”, 『시사위크』, 2018. 11. 21, <http://www.sisaweek.com/news/curationView.html?idxno=115771> (최종검색일 2020. 6. 20).

69) 김영일·김종갑, “앞의 보고서”, 2014, 19-20쪽.

70) 「공직선거법」 [법률 제16864호, 2020. 1. 14., 일부개정] [시행 2020. 1. 14.] 개정이유.

71) 조성복, 「연동형 비례대표제란 무엇인가 -독일식 vs 한국식, 쟁점과 제안」, 지식의 날개, 2020, 51쪽.



이르렀던 것이다. 그러나 이러한 개정은 상당한 진통을 겪었다. 정당 간 첨예한 갈등과 대립으로 파행을 거듭하였으며, 패스트트랙이라는 예외적 국회 절차를 통하여 준연동형 비례대표제가 도입되었다.<sup>72)</sup>

개정된 「공직선거법」을 통하여 종전의 지역구(253석)와 비례대표 의석수(47석) 비율은 유지되었으나(총300석), 제189조 제2항에 규정된 계산식(연동배분의석수 = [(국회의원정수 - 의석할당정당이 추천하지 않은 지역구 국회의원당선인수) × 해당 정당의 비례대표국회의원선거 득표비율 - 해당 정당의 지역구국회의원당선인수] ÷ 2)을 통해 50%의 연동률이 도입되었다.<sup>73)</sup> 이러한 선거제도는 연동률을 50%만 적용한다는 점에서 준연동형 비례대표제로 불리고 있다.

예를 들어 지역구 당선인수가 100명이고, 비례득표 비율은 40%인 A정당의 연동배분의석수를 위 공식에 따라 계산해보면(무소속 국회의원은 3명), 먼저 총300명의 국회의원정수에서 의석할당정당이 추천하지 않은 지역구국회의원당선인, 즉, 무소속 국회의원 3명을 감산한 후 A정당의 비례득표 비율 40%를 곱한 숫자에서 100명의 A정당의 지역구국회의원당선인수를 감산한 다음 이를 절반으로 나누면(위 계산식에 따라 계산하면

72) 패스트트랙(fast track, 신속처리제도)은 「국회법」 제85조의2(안건의 신속 처리)에 따라 국회에서 합의하여 처리할 수 없는 법안에 대해 절대다수(5분의 3)의 찬성을 통해 정해진 기한 내에 반드시 안건을 의결할 수 있도록 만든 절차이다. 제20대 국회에서 패스트트랙에 지정된 안건은 사회적 참사특별법(「사회적 참사의 진상 규명 및 안전사회 건설 등을 위한 특별법」 수정안), 유치원 3법(「유아교육법」/「사립학교법」/「학교급식법」 개정안), 사법개혁특별위원회(사개혁위)의 「공수처 설치법」, 검경 수사권 조정안(「형사소송법」/「검찰청법」 개정안)과 정치개혁특별위원회(정개혁위)의 선거제도 개혁안(「공직선거법」 개혁안) 등이다. 이 가운데 정개혁위와 사개혁위의 법안은 해당 위원회에서 패스트트랙 안건으로 지정하는 의결과 관련한 대립이 극에 달하여 물리적 충돌이 일어났고 이는 고소와 고발로 이어지기도 하였다. 조성복, 「연동형 비례대표제란 무엇인가 -독일식 vs 한국식, 쟁점과 제안」, 지식의 날개, 2020, 53쪽, 97-98쪽.

73) 「공직선거법」 제189조 “② 비례대표국회의원석은 다음 각 호에 따라 각 의석할당정당에 배분한다.

1. 각 의석할당정당에 배분할 의석수(이하 이 조에서 “연동배분의석수”라 한다)는 다음 계산식에 따른 값을 소수점 첫째자리에서 반올림하여 산정한다. 이 경우 연동배분의석수가 1보다 작은 경우 연동배분의석수는 0으로 한다.

연동배분의석수 = [(국회의원정수 - 의석할당정당이 추천하지 않은 국회의원당선인수) × 해당 정당의 비례대표국회의원선거 득표비율 - 해당 정당의 지역구국회의원당선인수] ÷ 2”

$[(300-3) \times 0.4 - 100] \div 2 = 9.4$  9.4의 결과값이 나오며, 이를 소수점 첫째자리에서 반올림하면 9석이 나오게 된다.<sup>74)</sup>

그러나 「공직선거법」은 2020년 4월 15일 실시되는 비례대표국회의원선거에서 비례대표 의석 중 30석에만 연동률 50%를 적용시키고 있다.<sup>75)</sup> 비례대표의석 47석 중 나머지 17석에 대해서는 정당득표율에 비례하여 별도로 의석을 배분한 후 합산하는 기존의 방식이 적용되었다.<sup>76)</sup>

## 2. 잔여배분의석수와 조정의석수

「공직선거법」 부칙 제4조 제1항 제1호에서는 “잔여배분의석수”와 “조정the석수”를 규정하여 각 정당별 연동배분 의석수 합계가 30석에 미달할 경우(나목)와 30석을 초과할 경우(다목)에 대비하였다.

「공직선거법」 부칙 제4조 제1항 제1호 나목에 의하면 “잔여배분의석수”는 정당별 연동배분의석수의 합계가 30석에 미달할 경우에 적용되며, 30석에서 각 연동배분의석수의 합계를 감산한 후 비례대표국회의원선거 득표비율을 곱함으로써 산정된다(잔여배분의석수 =  $(30 - \text{각 연동배분의석수의 합계}) \times \text{비례대표국회의원선거 득표비율}$ ).<sup>77)</sup> 예를 들어 A정당, B정당, C

74) 보다 상세한 예시로는 중앙선거관리위원회, “[연동형 비례대표제] 제21대 국선 비례대표 의석배분 어떻게 달라지나”, 『YouTube』, 2020. 1. 29, [https://youtu.be/G4jYpy\\_meHs](https://youtu.be/G4jYpy_meHs) (최종검색일 2021. 9. 27) 참조.

75) 「공직선거법」 부칙 <법률 제16864호, 2020. 1. 14.> 제4조(비례대표국회의원의석의 배분에 관한 특례) “① 2020년 4월 15일 실시하는 비례대표국회의원선거에서는 제189조 제2항의 개정규정에도 불구하고 비례대표국회의원 의석정수를 다음 각 호에 따라 의석할당정당에 배분한다.

### 1. 30석

가. 다음 계산식에 따른 값은 소수점 첫째자리에서 반올림하여 연동배분의석수를 산정 하되, 연동배분의석수가 1보다 작은 경우 연동배분의석수는 0으로 한다.

연동배분의석수 =  $[(\text{국회의원정수} - \text{의석할당정당이 추천하지 않은 지역구 국회의원 당선인수}) \times \text{해당 정당의 비례대표국회의원선거 득표비율} - \text{해당 정당의 지역구국회의원 당선인수}] \div 2$ ”

76) 조성복, 「연동형 비례대표제란 무엇인가 -독일식 vs 한국식, 쟁점과 제안」, 지식의 날개, 2020, 54쪽.

77) 「공직선거법」 부칙 <법률 제16864호, 2020. 1. 14.> 제4조(비례대표국회의원의석의 배분에 관한 특례) “① 2020년 4월 15일 실시하는 비례대표국회의원선거에서는 제189조 제2항의 개정규정에도 불구하고 비례대표국회의원 의석정수를 다음 각 호에 따라 의석할당정당에

정당, D정당의 비례득표비율이 각 40%, 30%, 10%, 20%이며, 연동배분의 석수는 각 9석, 5석, 0석, 15석으로 총 연동배분의석수가 29석인 경우(무소속의 경우는 비례득표비율과 연동배분의석수가 없으므로 고려하지 않음) 정당별 연동배분의석수 합계가 30석보다 1석 미달하므로 잔여의석 1석이 필요하며, 잔여의석 1석은 득표비율 중 소수점 이하 수가 0.4로 가장 큰 A당(40%)에게 배분된다.<sup>78)</sup>

「공직선거법」 부칙 제4조 제1항 제1호 다목에 의하면 “조정의석수”는 정당별 연동배분의석수의 합계가 30석을 초과할 경우 에 적용되며, 30석에 연동배분의석수를 곱한 다음 각 연동배분의석수의 합계로 나눔으로써 산정된다(조정의석수=30×연동배분의석수÷각 연동배분의석수의 합계).<sup>79)</sup> 구체적인 예로는 A당, B당, C당, D당의 연동배분의석수가 각 13석, 12석, 8석, 10석이고 연동배분의석수가 총43석으로 30석을 초과한 경우(무소속인 경우는 연동배분의석수가 없으므로 고려하지 않음) A당의 조정의석수는 30석에 A당의 연동배분의석수 13석을 곱한 다음 총 연동배분의석수인 43석을 나눔으로써 산정될 수 있고(30×13÷43), 그 결과값

배분한다.

#### 1. 30석

나. 가목에 따른 각 정당별 연동배분의석수의 합계가 30석에 미달할 경우 각 의석할당 정당에 배분할 잔여의석수(이하 이 조에서 “잔여배분의석수”라 한다)는 다음 계산식에 따라 산정한다. 이 경우 정수(整數)의 의석을 먼저 배정하고 잔여의석은 소수점 이하 수가 큰 순으로 각 의석할당정당에 1석씩 배분하되, 그 수가 같은 때에는 해당 정당 사이의 추첨에 따른다.

잔여배분의석수 = (30 - 각 연동배분의석수의 합계) × 비례대표국회의원선거 득표비율”

78) 중앙선거관리위원회, “[연동형 비례대표제] 제21대 국선 비례대표 의석배분 어떻게 달라지나”, 『YouTube』, 2020. 1. 29, [https://youtu.be/G4jYpy\\_meHs](https://youtu.be/G4jYpy_meHs) (최종검색일 2021. 9. 27).

79) 「공직선거법」 부칙 <법률 제16864호, 2020. 1. 14.> 제4조(비례대표국회의원의석의 배분에 관한 특례) “① 2020년 4월 15일 실시하는 비례대표국회의원선거에서는 제189조 제2항의 개정규정에도 불구하고 비례대표국회의원 의석정수를 다음 각 호에 따라 의석할당정당에 배분한다.

#### 1. 30석

나. 가목에 따른 각 정당별 연동배분의석수의 합계가 30석을 초과할 경우에는 가목 및 나목에도 불구하고 다음 계산식에 따라 산출된 수(이하 이 조에서 “조정의석수”라 한다)를 각 연동배분의석 할당정당의 의석으로 산정한다. 이 경우 산출방식에 관하여는 나목 후단을 준용한다.

조정의석수 = 30 × 연동배분의석수 ÷ 각 연동배분의석수의 합계”

은 소수점 넷째자리까지 계산하면 9.0697이며 결과적으로 A당은 9석을 배분받는다.<sup>80)</sup>

한편, 비례대표의석수 47석 중 17석에 대하여는 기존 의석배분방식이 적용되는 바, 「공직선거법」 부칙 제4조 제1항 제2호에 따르면 17석에 각 정당의 비례득표비율을 곱한 값을 각 정당에 배분한다. 이에 따른 결과값에 대하여는 정수의 의석을 먼저 배분하고 잔여의석은 소수점 이하수가 큰 순으로 각 정당에 1석씩 배분하고 그 수가 같은 때에는 해당 정당 사이의 추첨에 따르도록 하였다. 예를 들어 A정당, B정당, C정당, D정당의 비례득표비율이 각 40%, 30%, 10%, 20%이라면(무소속인 경우 비례득표비율을 고려하지 않음) A정당은 7석( $17\text{석} \times 40\% = 6.8$ ), B정당은 5석( $17\text{석} \times 30\% = 5.1$ ), C정당은 2석( $17\text{석} \times 10\% = 1.7$ ), D정당은 3석( $17\text{석} \times 20\% = 3.4$ )을 병립형 배분의석수로 배분받게 된다.<sup>81)</sup>

주권자인 국민은 지역구국회의원선거와 비례대표국회의원선거에 1인 2표를 행사한다. 지역구국회의원선거에 대한 한 표는 지역구를 대표하는 국회의원 의석수(총253석)뿐만 아니라 50% 연동형 비례대표 국회의원의 의석수(총30석)에 영향을 미치며, 비례대표국회의원선거에 대한 한 표는 50% 연동형 비례대표 국회의원 의석수(총30석)뿐만 아니라 병립형 비례대표 국회의원 의석수(17석)에도 영향을 미치게 된다.

한편, 개정 「공직선거법」 상 봉쇄조항은 종전과 동일하게 유지되었다. 「공직선거법」 제189조 제1항에 의하면 정당득표율 3% 이상 또는 지역구 5석 이상을 얻은 정당이 비례대표국회의원을 배출할 수 있다.<sup>82)</sup>

80) 이러한 계산식에 따라 B당, C당, D당의 경우 각 결과값이 8.3720, 5.5813, 6.9767이 나오며, 이에 따라 B당은 8석, C당은 6석, D당은 7석의 조정의석수를 배분받게 된다. 이에 관한 자세한 사항에 관하여는 중앙선거관리위원회, “[연동형 비례대표제] 제21대 국선 비례대표 의석배분 어떻게 달라지나”, 『YouTube』, 2020. 1. 29, [https://youtu.be/G4jYpy\\_meHs](https://youtu.be/G4jYpy_meHs) (최종검색일 2021. 9. 27) 참조.

81) 중앙선거관리위원회, “[연동형 비례대표제] 제21대 국선 비례대표 의석배분 어떻게 달라지나”, 『YouTube』, 2020. 1. 29, [https://youtu.be/G4jYpy\\_meHs](https://youtu.be/G4jYpy_meHs) (최종검색일 2021. 9. 27).

82) 「공직선거법」 제189조(비례대표국회의원의석의 배분과 당선인의 결정·공고·통지) “① 중앙선거관리위원회는 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 정당(이하 이 조에서 “의석할당 정당”이라 한다)에 대하여 비례대표국회의원의석을 배분한다.

1. 임기만료에 따른 비례대표국회의원선거에서 전국 유효투표총수의 100분의 3 이상을 득표한 정당

### 3. 준연동형 비례대표제의 문제점

2020년 4월 15일부터 실시된 준연동형 비례대표제는 연동률이 50%에 불과하여 연동의 효과가 크지 않다는 점과 초과의원수에 대한 보완장치를 두지 않았다는 점에서 문제가 있다. 무엇보다 준연동형 비례대표제로 말미암아 더불어민주당, 미래한국당과 같은 위성정당이 등장하였는 바, 이러한 문제점들은 향후 「공직선거법」 개정의 필요성을 뒷받침하고 있다. 특히 준연동형 비례대표제가 비례성이 적으며 초과의석이 적다는 문제점은 헌법상 선거원칙인 직접선거의 원칙과 평등선거의 원칙에 위반될 여지를 남기고 있어 중점적으로 조명할 필요가 있다.

헌법상 직접선거의 원칙<sup>83)</sup>은 선거결과가 선거권자의 투표에 의하여 직접 결정될 것을 요구하는 원칙이다.<sup>84)</sup> 민주주의의 발전과정 초기에는 선거인이 후보자에게 직접 투표하는 것을 의미하였으나, 오늘날에는 선거결과가 유권자의 의사에 의하여 최종적으로 결정되기만 하면 직접선거의 원칙에 위배되지 않는다.<sup>85)</sup>

「공직선거법」상 준연동형 비례대표제는 47석의 비례대표의석의 일부를 연동형, 일부를 병립형으로 하여 의석배분의 결과가 달라지게 하고 있어 직접선거의 원칙에 위반될 여지를 함축하고 있다. 이러한 비례대표제는 2020년 4월 15일 국회의원선거에 대하여만 적용되는 바, 향후 국회의원선거에서는 어떠한 방식으로 규정될 것인지 불분명하다. 이렇듯 연동형과 병립형의 비율을 달리하여 각 정당의 의석수 변경이 초래된다는 점은 선거구획정의 불균형을 초래하는 게리맨더링을 연상시키며 이는 국민의사의 정확한 반영으로 볼 수 없어 문제가 된다.<sup>86)</sup>

2. 임기만료에 따른 지역구국회의원선거에서 5 이상의 의석을 차지한 정당”

83) 헌법 제41조 “① 국회는 국민의 보통·평등·직접·비밀선거에 의하여 선출된 국회의원으로 구성한다.”

84) 헌재 2001. 7. 19. 선고 2000헌마91등 결정, 판례집 13-2, 95-97 [공직선거법 제146조 제2항, 공직선거및선거부정방지법 제56조 등, 공직선거및선거부정방지법 제189조 위헌확인].

85) 성낙인, 「헌법학」, 법문사, 2020, 163쪽.

86) 장영수, “개정 공직선거법에 따른 연동형 비례대표제의 헌법적 문제점”, 「공법연구」 제48집 제3호 (한국공법학회 2020) 184쪽.

또한 「공직선거법」상 준연동형 비례대표제는 평등선거의 원칙에 위배될 여지 또한 내포하고 있다. 평등선거의 원칙은 차등선거에 대응하는 개념으로서, 모든 선거권자가 행사하는 투표가 동등한 ‘계산’가치와 동등한 ‘결과’가치를 가지는 선거를 말한다.<sup>87)</sup> 고전적 평등선거의 원칙이 ‘1인 1표의 원칙’, 즉 산술적 평등을 확보하는 것이었다면, 오늘날은 ‘실질적 성과가치의 평등’까지 내포하고 있다.<sup>88)</sup>

헌법재판소는 “평등선거(平等選舉)의 원칙(原則)은 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”고 함으로써 평등선거의 원칙의 의미에 관하여 구체적으로 판시한 바 있다.<sup>89)</sup>

또한 헌법재판소는 1인 1표제 하에서 비례대표의석배분방식을 규정하고 있었던 종전의 「공직선거법」이 평등선거의 원칙에 위반된다는 판시를 하였다.<sup>90)</sup> 헌법재판소는 이 사건에서 “어떤 선거권자가 지역구후보자에 대한 투표는 지역구의원 선출에 기여함과 아울러 그가 속한 정당의 비례대표의원의 선출에도 기여하는 2중의 가치를 지니게 되는 데 반하여, 어떤 선거권자가 무소속지역구후보자를 지지하여 그에 대하여 투표하는 경우 그 투표는 무소속후보자의 선출에만 기여할 뿐 비례대표의원의 선출에는 전혀 기여하지 못하므로 투표가치의 불평등이 발생한다”고 판시하면서 투표의 성과가치의 불평등에 대하여 구체적으로 실시한 바 있다.

「공직선거법」상 준연동형 비례대표제에 의하면 비례대표의석 47석 중 30석만 준연동방식(50%)으로 배분되는 바 연동의 효과가 미미하다는

87) 홍성방, 「헌법학(상)」, 박영사, 2016, 153쪽.

88) 장영수, 「헌법학」, 홍문사, 2017, 287쪽.

89) 헌재 1995. 12. 27. 선고 95헌마224 등 결정, 판례집 7-2, 771 [공직선거및선거부정방지법 [별표1]의 국회의원지역선거구구역표 위헌확인].

90) 헌재 2001. 7. 19. 선고 2000헌마91등 결정, 판례집 13-2, 97-99 [공직선거법 제146조 제2항, 공직선거및선거부정방지법 제56조 등, 공직선거및선거부정방지법 제189조 위헌확인].

비판을 받고 있다.<sup>91)</sup> 즉, 비례대표 의석에 연동형과 병립형이 공존하고 있는 바, 연동형 비례대표제가 추구하는 투표가치의 평등이 실현되지 못하고 있다.<sup>92)</sup>

또한 초과의석에 대한 보완장치를 따로 두고 있지 않다는 점도 평등선거의 원칙에 위반된다고 할 수 있다.<sup>93)</sup> 독일 연방헌법재판소는 2012년 7월 25일 「연방선거법」 제6조 제5항이 초과의석에 대한 보정을 규정하고 있지 않으며, 초과의석의 규모가 과다하게 나타나는 점이 평등선거의 원칙에 위반된다는 판시를 하였다.<sup>94)</sup>

「공직선거법」은 준연동형 비례대표제(비례대표의석수 총47석=연동형 30석+ 병립형 17석)와 잔여배분의석수와 조정의석수에 대하여 규정하며 초과의석수에 대하여 규정하지 않고 있다. 초과의석으로 인한 득표율과 의석율의 불일치를 조정하기 위한 보정의석 또한 규정하고 있지 않다.

위에서 살펴본 2012년 7월 25일 독일 연방헌법재판소 결정에서는 초과의석이 과도하다는 점과 초과의석에 대한 보정을 규정하지 않은 점을 지적하며 해당 「연방선거법」 조항들에 대해 위헌판결을 내렸는 바 이러한 판시기준을 고려한다면 「공직선거법」 제189조는 위헌결정을 받게 될 여지가 있다. 즉, 평등선거의 원칙의 내용은 독일 기본법과 한국 헌법상 내용이 동일하며 독일 연방헌법재판소의 결정은 일응 타당한 것으로 보이므로, 초과의석과 보정의석에 대한 규정을 두고 있지 않은 「공직선거법」 제189조는 평등선거의 원칙에 위반된다는 비판에서 자유롭지 못할 것으로 보인다.

## V. 한국의 준연동형 비례대표제의 개선방향

### 1. 독일의 정부형태와 선거제도에 관한 검토

#### 가. 독일의 의원내각제와 연동형 비례대표제

91) 장영수, “앞의 논문”, 2020, 185쪽.

92) 김선화, “비례대표 국회의원 선거제도의 의석배분에 관한 헌법적 문제”, 「헌법학연구」 제25권 제1호 (한국헌법학회 2019) 297쪽.

93) 장영수, “앞의 논문”, 2020, 186쪽.

94) BverfGE 2 BvF 3/11(109-110).

연동형 비례대표제가 다당제의 정착을 초래하며, 연정(延政)을 가능케 하는 의원내각제 내지 분권형 정부형태와의 조응성이 더 높다는 점은 널리 알려져 있다.<sup>95)</sup> 이는 독일의 정부형태와 선거제도에서도 잘 나타나고 있다. 독일은 연동형 비례대표제를 통하여 기독교민주연합/기독교사회연합(CDU/CSU), 녹색당, 사회민주당(SPD) 등 다양한 정당을 출현시켰다. 이는 독일의 정부형태로서 의원내각제가 기반을 제공함으로써 가능하였는 바, 독일의 정당들은 의원내각제 하에서 연정을 통하여 협치를 하여왔다.<sup>96)</sup>

그러나 독일의 연동형 비례대표제의 기반을 이루는 의원내각제는 한국의 정부형태로 적합하지 않다. 독일의 의원내각제는 바이마르공화국에서부터 일찍이 시행되어 온 것으로 현재에 이르기까지 오랜 세월동안 안정적으로 운영되어 왔다.

한국에서는 제헌헌법을 제정할 당시 의원내각제를 도입할 기회가 있었으나<sup>97)</sup> 의원내각제는 조선왕조에서 벗어나 신생 독립국가로 발돋움하려고 했던 한국의 정치상황에 부합하지 않은 제도였다. 더구나 독일에 비해 민주주의의 도입시기가 다소 늦었던 한국에 의원내각제를 도입하게 되면 정치적 혼란이 가중될 수도 있었다.

물론 제2공화국에서 의원내각제가 잠시 시행되었으나 민주당정부는 정권담당세력 내부에서 신파·구파의 정파적 갈등으로 효율적인 정부를 이끌어 나가지 못하고, 위기관리능력의 한계를 보여주었으며<sup>98)</sup> 이후 대통령제가 유신과 군사독재를 거쳐 현재에 이르기까지 시행되고 있다. 현재 시행되고 있는 대통령제는 국민의 정치참여를 도모한다는 점에서 장점이

95) 장영수, 「앞의 논문」, 2019, 140쪽.

96) 연방정부의 정권교체도 1998년 정권교체를 제외하고 선거가 아닌 새로운 연대를 형성함으로써 이루어져 왔다. Hans Herbert von Arnim, "Die Parteien und nicht die Bürger bestimmen die Abgeordneten", *Zeitschrift für Rechtspolitik* 37. Jahrg Heft 4, 14 Juni 2004, p. 117.

97) 1948년 6월 11일 제헌국회에서 조직된 '헌법 및 정부조직법 기초위원회(이하 '기초위원회'라고 함)' 전문위원들은 독재를 예방할 수 있다는 명분으로 정부형태를 내각책임제로 할 것을 결정하였으나 6월 15일 당시 국회의장이었던 이승만이 대통령제를 채택할 것을 강조하여 기초위원회에 압력을 가중시켰다. 양측의 논의 끝에 결국 제헌헌법에는 대통령제가 규정되었다. 이영록, 「제헌국회의 '헌법 및 정부조직법 기초위원회'에 관한 사실적 연구」, 『법사학연구』 제25권 (한국법사학회, 2002) 92-97쪽.

98) 성낙인, 「앞의 책」, 2020, 81쪽.



있으며, 독재라는 위험요소는 국민의 민주의식이 고양된 오늘날 더 이상 민주주의를 위협하지 못할 것으로 보인다.

제21대 국회의원선거부터 도입된 「공직선거법」상 준연동형 비례대표제는 의원내각제가 아닌 대통령제에서 시행되고 있는 바, 이러한 점은 연동형 혹은 준연동형 비례대표제가 의원내각제와 필연적이지 않다는 사실을 보여주고 있다. 대통령제가 안정적으로 운영되고 있는 현 상황에서 의원내각제를 무리하게 도입할 필요는 없다고 보인다.

#### 나. 독일의 연동형 비례대표제 도입에 관한 검토

한국의 준연동형 비례대표제는 독일의 연동형 비례대표제와는 상이한 양상을 보인다. 독일의 연동형 비례대표제는 정당득표율에 비례하여 총 의석수를 결정하며, 이렇게 결정된 총의석수를 권역별로 재배분하는 권역별 비례대표제이다. 또한 정당득표율 5% 이상 또는 지역구 3석 이상을 얻은 정당이 비례대표국회의원을 배출하게 되며(붕쇄조항), 지역구와 비례대표 중복하여 출마할 수 있다.<sup>99)</sup>

2019년 통과된 「공직선거법」 개정안에서는 정당득표율의 절반에 비례하여 의석이 배분되도록 하였으며, 지역구와 비례대표가 연관이 되어 있어 개정안의 선거제도는 준연동형 비례대표제로 불리고 있다. 이러한 선거제도는 50%의 연동률이 적용된다는 점, 50%의 연동률도 비례대표 47석 중 30석에 대하여만 제한되고 나머지 17석에 대하여는 기존의 병립형 선거제도가 적용된다는 점에서 독일의 연동형 비례대표제와 상이한 부분을 보이고 있다.

또한 지역구와 비례대표 의석수 배분도 지역구 253석, 비례대표 47석으로 되어 있어 독일처럼 지역구와 비례대표 의석수의 비율이 동일하지 않다. 비례대표의 경우도 권역별로 되어 있지 않고 전국단위로 선출된다는 점, 정당득표율 3% 이상 또는 지역구 5석 이상을 배분받은 정당이 비례대표국회의원을 배출한다는 점에서도 독일의 선거제도와 차이점을 보이

99) 2017년 독일 19대 연방총선에서 독일 중부에 위치한 헤센 주 지역구 번호 182번(프랑크푸르트 I)의 기독교민주연합(CDU) 지역구 후보 마티아스 짐머(Matthias Zimmer) 교수는 헤센 주 정당명부 8번 비례대표에도 이름을 올린 바 있다. 조성복, 「독일 정치, 우리의 대안」, 지식의 날개, 2018, 176쪽.

고 있다. 무엇보다 개정안에서는 석패율제가 규정되지 않아 국회의원 후보자는 지역구와 비례대표에 별도로 입후보하여야 한다.

이에 대하여 「공직선거법」 연동형 캡(cap)에 관한 규정은 2020년 제 21대 국회의원 총선거에만 예외적으로 적용된다는 점을 지적하면서 권역별 비례대표제를 통하여 선거제도의 문제점을 해결할 수 있다는 견해가 있다.<sup>100)</sup>

이 견해는 권역별 비례대표제를 도입하게 되면 더불어민주당은 영남지역에서, 미래통합당(現 국민의힘)은 호남지역에서 의석수가 증가하며 이로 인하여 위성정당의 문제는 발생하지 않게 된다고 한다. 미래통합당의 경우 영남지역에서도 지역구 의석이 줄지 않기 때문에 위성정당을 만들 필요가 없다는 것이다.

실제 독일의 연동형 비례대표제를 한국 19대 총선에 시뮬레이션한 결과 비례대표 의석수 증가로 총의석수가 331석으로 늘어났는 바 이는 권역별 비례대표를 적용하여 다수의 초과의석이 발생한 데에 기인한다.<sup>101)</sup> 이는 독일식 권역별 비례대표제를 도입하면 자유한국당(現 국민의힘)이 122석 대비 15석이 줄어든 98석을 가져가고 더불어민주당이 123석 대비 105석이 증가한 228석을 가져간다는 연구결과와 상치된다.<sup>102)</sup>

이렇게 연구결과가 서로 상이한 것은 권역을 시도 단위로 하지 않았으며, 인천·경기·강원도를 하나의 권역으로 하는 것처럼 1개 권역의 범위를 너무 넓게 잡았기 때문이다.<sup>103)</sup>

100) 조성복, 「연동형 비례대표제란 무엇인가 -독일식 vs 한국식, 쟁점과 제안」, 지식의 날개, 2020, 57-61쪽.

101) 이 결과에 의하면 총의석수가 기존 300석에서 331석으로 늘어났으며, 비례의석은 54석에서 85석으로 31석이 증가하였다. 이는 초과의석 발생으로 인한 것으로 새누리당(現 국민의힘)은 18석, 민주통합당(現 더불어민주당)은 10석의 초과의석이 나타났다. 조성복, 「독일 정치, 우리의 대안」, 지식의 날개, 2018, 184-185쪽.

102) 이는 자유한국당 비상대책위원회 산하 정치혁신위원회가 발간한 선거제도별 예상 의석수와 장단점 등을 분석한 '대한민국 민주주의의 질적 향상을 위한 국회의원선거제도 개정의견' 보고서에 의한 것이다. 위에서 언급한 자유한국당 122석과 더불어민주당 123석은 2018년 6월 13일 지방선거 결과를 기준으로 한 것이다. 이서희, "한국당 '독일식 선거제도 도입 땐 민주 228·한국 98·바른미래 22석'", 『한국일보』, 2018. 12. 27, <https://news.naver.com/main/read.naver?mode=LSD&mid=sec&sid1=100&oid=469&aid=0000352609> (최종검색일 2021. 8. 29).

정당	실제 결과				독일식 적용				
	지역	비례	계	비율 (%)	지역	비례	계	비율	초과의석
새누리당	127	25	152	50.7	127	29	156	47.1	18
민주통합당	106	21	127	42.3	106	22	128	38.7	10
통합진보당	7	6	13	4.3	7	26	33	10.0	-
자유선진당	3	2	5	1.7	3	8	11	3.3	-
기타(무소속)	3	-	3	1.0	3	-	3	1.0	3
합계	246	54	300	100	246	85	331	100	31

### 표 한국 19대 총선의 독일식 적용 결과

(조성복, 「독일 정치, 우리의 대안」, 2018, 지식의 날개, 185쪽)

독일의 권역별 비례대표제는 사표 발생을 최소화하는 점에서 의미가 상당하나, 초과의원석으로 인한 국회의원 총의석수가 증가한다는 점에서 바람직하지 않아 보인다. 국회의원 정수의 증가는 세금의 지출로 이어지며, 이는 불필요한 의원 정수의 증가를 원하지 않은 국민 감정과도 어긋난다. 이러한 점에서 독일의 권역별 비례대표제를 한국의 국회의원 총선거에 무분별하게 도입하는 것은 타당하지 않다.

## 2. 한국의 준연동형 비례대표제의 개선방안

### 가. 비례성 강화방안

「공직선거법」상 준연동형 비례대표제에 의하면 지역구 국회의원의 의석수가 비례대표 국회의원의 의석수보다 다수를 차지하고 있다. 이는 독일의 연동형 비례대표제에 비하여 비례성이 낮다고 볼 수 있다.

독일의 연동형 비례대표제에서는 총598명의 국회의원을 선출하고 있는데 지역구 국회의원(299명)과 비례대표 국회의원(299명)의 수가 동일하여 연동률이 1:1로 비례성이 강화되고 있다. 반면 개정 「공직선거법」상 준연동형 비례대표제에 의하면 지역구와 연동형 비례대표 의석의 비율이 8.4:1(253:30)로 비례성이 충족되지 못하고 있음을 알 수 있다.<sup>104)</sup>

103) 조성복, 「독일 정치, 우리의 대안」, 지식의 날개, 2018, 185쪽.

이러한 점은 정당득표율과 의석점유율 사이의 불일치가 큰 폭으로 나타나고 있는 소선거구 단순다수제의 단점을 극복하기 위해 「공직선거법」을 개정하고자 하였던 이유<sup>105)</sup>를 무색하게 한다. 이에 따라 향후 「공직선거법」에서는 비례대표 의석을 확대하는 것이 요구되며, 구체적으로 전체 의원정수를 확대하기보다 지역구 국회의원수를 축소함으로써 비례성을 강화<sup>106)</sup>하는 것이 바람직하다고 보인다.

앞서 살펴본 바와 같이 국회의원 총의원수를 늘림으로써 세금이 증가한다는 사실은 독일에서도 우려된 바 있다. 한국의 경우 국회의원 정수를 늘리는 것은 국민 정서에도 맞지 않다. 이와 관련하여 중앙선거관리위원회에서는 2015년 국회의원 총 정수는 300석으로 유지하되 권역별 지역구와 비례대표 비율을 2:1 범위(±5%)에서 정하는 방안을 제시한 바 있다.<sup>107)</sup> 이러한 방안은 권역별 비례대표제에 관한 것이며 독일과 같이 지역구와 비례대표 국회의원 정수의 비율을 1:1로 동일하게 하는 것은 아니지만, 비례성을 강화시키는 단계적인 개선방안으로 고려할 부분이 있다고 보인다.

한편, 현행 고정명부식 정당명부제에 기초한 비례대표 국회의원선거를 가변명부식 정당명부제로 개정하는 것도 권고된다. 고정명부식 정당명부제는 정당의 수뇌부에서 정한 정당명부에 유권자가 단지 찬성표만 행사하는 반면 가변명부식 정당명부제는 유권자가 정당에서 제시한 비례대표 명부의 순위를 바꿀 수 있도록 한다.<sup>108)</sup> 가변명부식 정당명부제에 의하면 불투명하다고 지적받았던 정당의 국회의원 공천의 문제를 해결할 수 있으며, 유권자의 판단에 의하여 국회의원 후보를 결정할 수 있다. 물론 유권자가 국회의원 후보를 결정하는 것에 절차적인 어려움이 따를 수도 있겠지만 이와 관련된 구체적인 방안을 모색함으로써 민주성과 객관성을

104) 최은혜, “연동형 비례 성공하려면, 지역구-비례대표 의석수 1대 1 돼야”, 『중앙SUNDAY』, 2020. 4. 25, <https://news.naver.com/main/read.naver?mode=LSD&mid=sec&sid1=102&oid=353&aid=0000036752> (최종검색일 2021. 8. 30).

105) 「공직선거법」 개정이유[시행 2020. 1. 14][법률 제16864호, 2020. 1. 14., 일부개정].

106) 장영수, “앞의 논문”, 2019, 138쪽.

107) 중앙선거관리위원회, “정치관계법 개정의견”, 2015. 2. 25, 5쪽.

108) 고문현, “선거제도의 기본원칙과 공직선거법의 개혁방안”, 『토지공법연구』 제90집 (한국토지공법학회 2020) 296쪽.

상향시킬 수 있을 것으로 보인다.

### 나. 봉쇄조항 상향방안

비례대표제에 대하여는 소수정당의 난립에 대한 지적이 제기되며, 연동형 비례대표제를 채택하고 있는 독일에서도 군소정당이 많이 등장한 바 있다.<sup>109)</sup> 이에 대해 독일에서는 봉쇄조항을 통해 군소정당 난립방지를 도모하고 있다.

독일은 「연방선거법」 제6조 제3항에 봉쇄조항을 규정함으로써 5% 이상 득표 또는 지역구 국회의원선거에서 3석 이상을 배분받은 정당에게 비례대표의석을 할당하고 있다. 한국은 「공직선거법」 제189조 제1항에서 봉쇄조항을 규정하고 있는 바, 정당득표율 3% 혹은 지역구 국회의원 선거에서 5석 이상을 얻은 정당에게 비례대표국회의원의석을 배분하고 있다.

독일의 봉쇄조항은 정당득표율을 5%로 규정함으로써 정당득표율을 3%로 규정하고 있는 한국의 봉쇄조항보다 더 상향되어 있다. 이는 독일이 소선거구 단순다수제가 아닌 연동형 비례대표제를 채택하고 있는 데에 원인을 두고 있다. 연동형 비례대표제는 군소정당이 난립할 위험성을 내포하고 있기 때문이다.

반면 소선거구 단순다수제를 채택하고 있었던 한국의 경우 봉쇄조항을 상향조정할 필요는 없었다. 그러나 2019년 「공직선거법」의 개정으로 준연동형 비례대표제가 도입되었으므로 봉쇄조항 상향에 대한 검토가 필요하다. 2020년 4월 15일 국회의원선거에서 비례대표의석 47석 중 30석에 대하여만 연동이 되었기 때문에 소수정당이 난립하는 현상은 발생하지 않았다.<sup>110)</sup>

109) 장영수, “앞의 논문”, 2019, 132쪽.

110) 제21대 국회의원선거결과 더불어민주당 163석, 미래통합당 84석, 미래한국당 19석, 더불어민주당 17석, 정의당 6석, 국민의당 3석, 열린민주당 3석, 무소속 5석으로 소수정당의 난립은 나타나지 않았다. 정당의 수는 제20대 국회의원선거보다 증가하였으나 거대양당이었던 더불어민주당과 미래통합당, 정의당과 국민의당은 종전부터 존재한 정당이며, 새롭게 추가된 더불어민주당과 미래한국당은 더불어민주당과 미래통합당의 위성정당으로 이후 합당하였다. 열린민주당은 지역구 후보를 내지 않고 비례대표후보만 공천하여 비례대표국회의원수 3석을 얻은 것이며, 47석 중 3석을 얻음으로써(5.42%) 봉쇄조항의 정당

그러나 준연동형 30석과 병립형 17석의 비율은 2020년 4월 15일 선거에서만 유지되었고 향후 준연동형 비율이 더 높게 상향될 수 있으므로 이를 방지하기 위하여 독일과 같이 5% 혹은 3석의 봉쇄조항 상향이 필요하다 고 보인다. 이는 「공직선거법」 개정을 통해 준연동형 비율에 대한 윤곽이 나타나면 추가 논의를 거쳐 도입될 수 있을 것이다.

#### 다. 위성정당 배제방안

정치권에서는 준연동형 비례대표제가 규정된 현행 「공직선거법」에 대한 개정논의가 진행되고 있다. 2021년 7월 21일 더불어민주당 송영길 대표와 국민의힘 이준석 대표는 「공직선거법」 개정과 관련된 인식을 공유한 바 있다.<sup>111)</sup> 제21대 국회의원 총선거에서 등장한 위성정당의 문제로 「공직선거법」 개정에 대한 논의가 이루어진 것인데, 구체적인 내용은 정해진 바 없다. 제21대 국회의원 총선거에서 더불어민주당의 위성정당으로 더불어민주당이, 미래통합당의 위성정당으로 미래한국당이 등장하였고, 선거 이후 더불어민주당과 더불어민주당이, 미래통합당과 미래한국당이 각각 합당을 하였던 바, 이는 위성정당의 문제점으로 이미 예고된 것이었다.

이렇듯 제21대 국회의원선거에서 위성정당이 등장한 것은 국회의원 의석수를 더 많이 배분받으려는 정당들의 전략에서 비롯되었다. 연동형 비례대표제 도입을 반대하였던 미래통합당이 지역구 국회의원 후보자만 공천하고 비례대표 국회의원 후보자는 공천하지 않는 대신 위성정당인 미래한국당을 통하여 비례대표 국회의원후보자를 공천하기로 하였고, 위성정당을 만들지 않겠다고 하였던 더불어민주당 또한 지역구 국회의원 후보자만 공천하고 비례대표 국회의원 후보자는 위성정당인 더불어민주당을 통하여 공천하였던 것이다.

이에 따라 향후 「공직선거법」 개정을 통하여 위성정당을 배제하는 방안이 마련되어야 할 것이다. 이에 대하여 위성정당 차단 방안으로 독

득표율인 3% 이상을 충족한 것으로 보인다. 제21대 국회의원선거결과에 대하여는 중앙선거관리위원회 선거통계시스템, <http://info.nec.go.kr/> (최종검색일 2021. 9. 28).

111) 이 철·최동현, “송영길·이준석, 재난지원금 ‘전국민 지급’ 선거법 개정 합의(종합)”, 2021. 7. 12, 『뉴스1』, <https://www.news1.kr/articles/?4369343> (최종검색일 2021. 8. 29).

일에서 제안된 ‘바이에른 주(州)의회선거 모델’이 고려된다. 연동형을 실시하는 바이에른 주의회선거는 지역구득표와 정당득표를 합산한 결과로 정당의 의석을 정하고 있으며, 이에 따라 위성정당을 설립한 모(母)정당이나 위성정당이 기대한 만큼 의석을 확보하기 어렵게 된다.<sup>112)</sup> 이러한 바이에른 주의회선거 모델이 도입되면 각 정당은 지역구와 비례대표 국회의원 후보자를 모두 공천해야 하므로 위성정당이 발생할 여지는 적어지게 된다고 보인다.

---

112) 김종갑·이정진, “제21대 국회의원선거 분석 및 향후 과제”, 「이슈와 논점」 제1708호, 국회입법조사처, 2020, 4쪽.

## VI. 결론

독일 연방정부의 모든 민주적 건설은 의회의 선거와 민주적 가치에 달려 있다.<sup>113)</sup> 이에 독일의 선거제도를 살펴보기 위해 독일의 정부형태인 의원내각제를 함께 살펴보았다. 독일은 바이마르공화국과 본(Bonn) 공화국을 거치면서 민주주의를 정착시켰다.<sup>114)</sup> 이는 의원내각제의 발전으로 이어졌는 바, 독일 연방대통령의 의회해산권과 건설적 불신임투표제를 통해 정국이 안정적으로 운영될 수 있었다.

이러한 의원내각제는 기독교민주연합/기독교사회연합(CDU/CSU), 사회민주당(SPD), 녹색당(Bündnis 90/Die Grünen) 등 다수의 정당 간 협치(協治)를 통해 이루어졌다. 협치의 배경에는 독일의 선거제도인 연동형 비례대표제가 있었다. 정당득표율에 비례하여 비례대표 국회의원을 선출하는 연동형 비례대표제는 사표를 최소화한다는 장점이 있으나 초과의석과 부정적 득표가중현상 등 문제점 또한 내포하고 있다.

한국의 국회는 2019년 12월 27일 준연동형 비례대표제를 규정한 「공직선거법」 개정안을 통과시켰다. 본래는 독일식 연동형 비례대표제를 규정하려 하였으나 각 정당 간 대립을 극복하지 못하고 왜곡된 형태로 규정되기에 이른 것이다. 「공직선거법」에 의하면 비례대표 47석 중 30석에 대하여만 50%의 연동률이 적용되며, 나머지 비례대표 의석 17석에 대하여는 기존의 병립형 비례대표제가 적용된다. 이러한 준연동형 비례대표제는 비례성을 충족시키지 못하고 연동률이 적으므로 헌법상 직접선거의 원칙과 평등선거의 원칙을 위반할 여지가 있다. 최근에는 「공직선거법」 개정에 대한 여야 간 합의가 있었는 바, 이에 따라 「공직선거법」에 대한 개정은 불가피할 것으로 보인다.

향후 「공직선거법」의 개정은 충분한 논의를 거쳐 이루어져야 한다. 애초의 의도대로 독일식 연동형 비례대표제를 규정하는 것도 한 방법이 될 수 있겠으나, 이는 초과의석 발생으로 인한 국회의원 총의석수의 증

113) Hans Herbert von Arnim, "Wählen wir unsere Abgeordneten unmittelbar?", *JuristenZeitung* 57. Jahrg., Nr. 12, 21 Juni 2002, p. 587.

114) 바이마르공화국이 원심민주주의였다면, 본 공화국은 구심민주주의라고 할 수 있다. Arend Lijphart, "Consociational Democracy", *World Politics* Vol. 21, No. 2, Jan., 1969, p. 224.



가를 초래하며, 국회의원 총의석수의 증가는 세비 증가로 이어져 굳이 도입할 필요는 없다고 본다.

독일과 같은 의원내각제를 도입할 필요 또한 없다. 대통령제가 직선제로 국민의 정치참여를 높이며 안정적으로 유지되고 있는 현 상황에 의원내각제를 무리하게 도입하는 것은 바람직하지 않다. 의원내각제가 정파적 갈등으로 인한 정치적 혼란을 야기한다는 사실은 제2공화국에서 이미 경험하였는 바 의원내각제를 한국의 정치상황에 부합한다고 보기 어렵다. 또한 준연동형 비례대표제는 대통령제 하에서도 실시되고 있으므로 「공직선거법」에 준연동형 비례대표제가 규정되었다고 하여 대통령제에서 의원내각제로 변경할 필요는 없다고 보인다.

현행 준연동형 비례대표제는 비례성이 약화되는 문제가 있으므로 현행 국회의원의정수를 유지하되 지역구 국회의원을 줄이는 대신 비례대표 국회의원을 늘림으로써 비례성을 강화할 필요가 있다. 또한 비례대표 국회의원의원선거에 대하여는 가변명부식 정당명부제를 도입하여 공천의 투명성을 도모할 필요도 있다. 한편으로 저지조항 상향방안을 통해 소수정당의 난립을 방지하여야 하며, 정당이 지역구의원과 비례대표국회의원 후보 모두 공천하도록 함으로써 위성정당을 차단하여야 한다.

(논문투고일: 2021.8.31, 심사개시일: 2021.9.6., 게재확정일: 2021.9.24.)



▶ 김연진

연동형 비례대표제, 초과의원, 준연동형 비례대표제, 봉쇄조항, 공직선거법

## 【참 고 문 헌】

### I. 단행본

- 문광삼, 「한국헌법학」, 삼영사, 2011.
- 성낙인, 「헌법학」, 법문사, 2020.
- 장영수, 「헌법학」, 홍문사, 2017.
- 조성복, 「독일 정치, 우리의 대안」, 지식의 날개, 2018.
- \_\_\_\_\_, 「연동형 비례대표제란 무엇인가 -독일식 vs 한국식, 쟁점과 제안」, 지식의 날개, 2020.
- 통일부, 「독일통일 총서 27 동독의 통일대비 입법 분야 관련 정책문서」, 2018.
- 허 영, 「한국헌법론」, 박영사, 2019.
- 홍성방, 「헌법학(상)」, 박영사, 2016.

### II. 논문

- 고문현, “선거제도의 기본원칙과 공직선거법의 개혁방안”, 「토지공법연구」 제90집 (한국토지공법학회, 2020), 273-299쪽.
- 김도협, “獨逸 聯邦議會選舉制度와 그 受容必要性에 관한 研究”, 「세계헌법연구」 제13권 제2호 (국제헌법학회, 한국학회, 2007) 37--62쪽.
- \_\_\_\_\_, “현행 독일선거법제에 관한 고찰”, 「법학연구」 제17집 제2호 (인하대학교 법학연구소, 2014) 1-38쪽.
- 김선화, “비례대표 국회의원 선거제도의 의석배분에 관한 헌법적 문제”, 「헌법학연구」 제25권 제1호 (한국헌법학회, 2019) 285-314쪽.
- 김 옥, “독일 연방의회 선거제도가 한국의 선거제도 개혁에 주는 시사점”, 「세계지역연구논총」 제24집 제3호 (한국세계지역학회, 2006) 53-70쪽.
- 김종갑, “독일식 선거제도의 한국적 적용방안 - 초과의원 문제의 해법을 중심으로”, 「독일학연구」 제25호 (동아대학교 독일학연구소, 2009) 127-147쪽.
- 김종갑·신두철, “2013년 독일선거제도의 변화와 한국 총선에의 적용”,

- 「한국정치학회보」 제48집 제1호 (한국정치학회, 2014) 207-220쪽.
- 김태운, “우리나라 정부형태의 의원내각제 개헌의 필요성과 실현 및 그 예단적 효과(豫斷的效果)”, 「공공정책연구」 제27권 제2호 (동의대학교 지방자치연구소, 2010) 81-120쪽.
- 박은정, “獨逸의 議員內閣制에 관한 小考”, 「법학논총」 제14권 제2호 (조선대학교 법학연구원, 2007) 255-271쪽.
- 신옥주, “선거제도 개선을 위한 국회의원의 대표성·비례성 강화방안 연구 - 독일 연방선거법에 대한 비교법적 고찰을 중심으로 -”, 「공법연구」 제45집 제3호 (한국공법학회, 2017) 1-33쪽.
- 음선필, “이른바 준연동형 비례대표제에 관한 헌법적 검토 - 국회 정개특위 선거제도 개편안을 중심으로 -”, 「홍익법학」 제20권 제2호 (홍익대학교 법학연구소, 2019) 29-62쪽.
- 이부하, “비례대표선거제에 있어서 의석배분의 원칙과 방식 - 독일의 돈트 식, 헤어/니마이어 식, 생라그/쉐퍼스 식을 분석하며 -”, 「법과 정책연구」 제9집 제2호 (한국법정책학회, 2009) 675-696쪽.
- 이영록, “제헌국회의 ‘헌법 및 정부조직법 기초위원회’에 관한 사실적 연구”, 「법사학연구」 제25권 (한국법사학회, 2002) 81-103쪽.
- 장영수, “개정 공직선거법에 따른 연동형 비례대표제의 헌법적 문제점”, 「공법연구」 제48집 제3호 (한국공법학회, 2020) 167-192쪽.
- \_\_\_\_\_, “독일식 의원내각제의 한국적 적용”, 「헌법학연구」 제5집 제1호 (한국헌법학회, 1999) 37-62쪽.
- \_\_\_\_\_, “독일의 통일과정과 의원내각제 정부형태”, 「유럽헌법연구」 제2호 (유럽헌법학회, 2007) 23-49쪽.
- \_\_\_\_\_, “선거제도 개혁: 연동형 비례대표제 도입의 의미와 성공조건”, 「공법연구」 제47집 제3호 (한국공법학회, 2019) 119-146쪽.
- 정준표, “독일선거제도 - 작동원리와 한국선거에의 적용 가능성”, 「한국정치학회보」 제48집 제2호 (한국정치학회, 2014) 29-56쪽.
- 홍일선, “선거권에 대한 독일 연방헌법재판소의 판례분석 (I) - BverfGE 1, 208: 선거권에 대한 원칙판결 -”, 「한림법학 FORUM」 제17권 (한림대학교 법학연구소, 2006) 185-206쪽.

홍재우, “독일 선거제도의 연대기: 제도적 진화의 정치”, 『유라시아연구』 제10권 제4호 (아시아·유럽미래학회, 2013), 87-113쪽.

### III. 해외문헌

Arend Lijphart, “Consociational Democracy”, *World Politics* Vol. 21, No. 2, Jan., 1969, pp. 207-225.

Gschwend et al., “Split-ticket patterns in mixed-member proportional election systems: estimates and analyses of their spatial variation at the German Federal Election, 1998”, *British Journal of Political Science* Vol. 33, No. 1, 2003, pp. 109-127.

Hans Herbert von Arnim, “Die Parteien und nicht die Bürger bestimmen die Abgeordneten”, *Zeitschrift für Rechtspolitik* 37 Jahrg Heft 4, 14 Juni 2004, pp. 115-119.

\_\_\_\_\_, “Wählen wir unsere Abgeordneten un mittelbar?”, *JuristenZeitung* 57, Jahrg., NR. 12, 21 Juni 200 2, pp. 578-588.

Johns. R., “AMS in Germany - and in Britain?”, *Democratic Audit UK*, pp. 1-13.

Renwick, A., “Electoral Reform in Europe since 1945”, *West European Politics* Vol. 34, Iss. 3, 2011, pp. 456-477.

Scholz, R., “Das parlamentarische und bundesstaatliche Regierungssystem der Bundesrepublik Deutschland. Strukturen und Reformfragen (Vortrag)”, *Ritsumeikan Law Review* No. 23, 2006, pp. 21-30.

Schulze, H., 『Kleine Deutsche Geschichte』 C.H. Veck'sche verlagsbuchandlung(Oscar Beck), 1998(반성완 역, 『새로 쓴 독일 역사』,知와 사랑, 2017).

#### IV. 기타 간행물

- 김영일·김종갑, “2013년 독일 연방하원 선거제도의 개정내용 및 특징”, 「NARS 현안보고서」 제225호 (국회입법조사처, 2014).
- 김종갑, “2013년 독일연방선거법의 개정과 시사점”, 「이슈와 논점」 제 676호, 2013.
- 김종갑·이정진, “제21대 국회의원선거 분석 및 향후 과제”, 「이슈와 논점」 제1708호, 2020.
- 중앙선거관리위원회, “정치관계법 개정의견”, 2015. 2. 25, 1-21쪽.
- 지성우, “개헌과 선거구제 개편의 정치적 함의와 전망”, 2018년 한국 정치커뮤니케이션학회 하반기 정기학술대회, 2018. 12. 15.
- \_\_\_\_\_, “공직선거법 개정안의 위헌성과 대응방안 - 위헌성과 위헌성 그리고 미래 -”, 공직선거법 및 고위공직자범죄수사처법 제(개)정안의 위헌성과 대응방안 세미나, 2019. 12. 12.

#### V. 법령 및 판례

대한민국 헌법

대한민국 공직선거법

독일연방공화국 기본법(Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland)

바이마르공화국 헌법(Weimarer Verfassung)

헌재 1995. 12. 27. 선고 95헌마224 등 결정

헌재 2001. 7. 19. 선고 2000헌마91 등 결정

BVerfGE 16, 130

BVerfGE 2 BvC 1/07, 2 BvC 7/07

BVerfGE 2 BvF 3/11

BVerfGE 6, 84

BVerfGE 95, 335

## VI. 언론기사

- 김민우, “‘고무줄’ 의석수, 우리 국민은 받아들일까”, 『시사위크』, 2018. 11. 21, [http://www.sisaweek.com/news/curationView.html?id\\_xno=115771](http://www.sisaweek.com/news/curationView.html?id_xno=115771) (최종검색일 2020. 6. 20).
- \_\_\_\_\_, “정당득표율과 의석수 정비레가 목표”, 『시사위크』, 2018. 11. 14, [http://www.sisaweek.com/news/curationView.html?id\\_xno=115525](http://www.sisaweek.com/news/curationView.html?id_xno=115525) (최종검색일 2020. 6. 20).
- 이서희, “한국당 ‘독일식 선거제 도입 땀 민주 228·한국 98·바른미래 22석’”, 『한국일보』, 2018. 12. 27, <https://news.naver.com/main/read.naver?mode=LSD&mid=sec&sid1=100&oid=469&aid=0000352609> (최종검색일 2021. 8. 29).
- 이철·최동현, “송영길·이준석, 재난지원금 ‘전국민 지급’·선거법 개정 합의(종합)”, 2021. 7. 12, 『뉴스1』, <https://www.news1.kr/articles/?4369343> (최종검색일 2021. 8. 29).
- 최은혜, “‘연동형 비례’ 성공하려면, 지역구·비례대표 의석수 1대 1 돼야”, 『중앙SUNDAY』, 2020. 4. 25, <https://news.naver.com/main/read.naver?mode=LSD&mid=sec&sid1=102&oid=353&aid=000036752> (최종검색일 2021. 8. 30).

## VII. 인터넷 자료

- 중앙선거관리위원회, “[연동형 비례대표제] 제21대 국선 비례대표 의석 배분 어떻게 달라지나”, 『YouTube』, 2020. 1. 29, [https://youtu.be/G4jYpy\\_meHs](https://youtu.be/G4jYpy_meHs) (최종검색일 2021. 9. 27).
- 중앙선거관리위원회 선거통계시스템, <http://info.nec.go.kr/> (최종검색일 2021. 9. 28).

Abstract

## Study on Quasi Mixed-Member Proportional Representation under Public Official Election Act

– Focusing on the comparison with Germany –

Younjin Kim

The revision of the 「Public Official Election Act」, which was passed by the 20th National Assembly on December 27, 2019, promoted the reform of the electoral system by defining the quasi mixed-member proportional representation. The revision is criticized for distorting German proportional representation by linking only 50 percent of the party's votes to 30 proportional representation seats. The representatives of the ruling party and opposition party also shared their perception of the revision of the 「Public Official Election Act」 in July 2021, which stipulates the quasi mixed-member proportional representation.

The close review of German proportional representation, which was frustrated in Korea, is required in reviewing Korea's election system in the future. German proportional representation enabled the emergence of minority parties by linking proportional representation seats in proportion to the party's share of the vote, and German parliamentary government is considered to be a suitable government form which accords with proportional representation.

The quasi mixed-member proportional representation is implemented which 50 percent of link rate is applied only to 30 seats out of 47 proportional representation seats and the existing Mixed Member Majoritarian(MMM) is applied to the remaining 17 seats in Korea. It is completely different from German proportional representation, which constituency representatives and proportional representatives are elected at the same rate. The revision of the 「Public Official Election Act」 seems

inevitable as the quasi mixed-member proportional representation is limited to the election of the National Assembly on April 15, 2021.

Meanwhile, in Korea, the parliamentary government seems to be somewhat inconsistent with the political situation in Korea as the presidential system is increasing the political participation of the people through a direct election and is currently operating stably. It is not desirable to introduce the parliamentary government in Korea where quasi mixed-member proportional representation is being implemented under the presidential system. There is no need to excessively implement German proportional representation, which results in an increase in the total number of seats due to overhang seats.

Under the current 「Public Official Election Act」, the quasi mixed-member proportional representation contains the risk of violating the principle of direct election and the principle of equal election as it not only has a low link rate but also does not meet proportionality. The 「Public Official Election Act」 should maintain the fixed number of members of the National Assembly and strengthen the proportionality in the direction of reducing the number of members of the constituency and increasing the number of members of proportional representation. Measures should be taken to raise the threshold clause to prevent the sprawl of minority parties in addition. Satellite parties should be excluded by requiring political parties to nominate both candidates for the constituency and proportional representatives.



---

▶ **Younjin Kim**

Proportional Representation, Overhang seats,  
Quasi Mixed-Member Proportional Representation,  
Threshold Clause, Public Official Election Act