

## 독일의 연동형 혼합선거제 도입 검토

### A Review of the Introduction to the Mixed Member Electoral System for the National Assembly

이 부 하\* · 장 지 연\*\*  
Lee, Boo-Ha · Jang, Ji-Yeon

#### 목 차

- I. 서 론
- II. 혼합형 선거제도의 유형과 그에 대한 평가
- III. 우리나라 제19대 국회의원선거 결과에 독일 혼합식의 적용
- IV. 혼합식 도입시 저지규정
- V. 결 론

#### 국문초록

우리나라 1인 2표 병립식 선거제도는 정치적 안정성을 추구할 수 있지만, 비례성과 대표성의 확보 측면에서 약점을 지니고 있다. 이에 대한 대안으로서 독일의 혼합식은 각 정당이 차지하는 총 의석수가 비례대표선거에 의해 결정된다는 점에서 비례성이 높은 제도라 할 수 있다. 우리나라 병립식에 비하여 독일의 혼합식은 득표율과 대표율의 일치, 대표형성의 정확성, 평등선거의 원칙, 소수·신진세력의 의회진출가능성, 정당민주주의와 다원적 민주주의 등의 관점에서 선거제도를 선진화하고 합리적으로 변화시킬 수 있는 제도라 할 수

논문접수일 : 2013.06.25

심사완료일 : 2013.07.29

게재확정일 : 2013.07.30

\* 법학박사·영남대학교 법학전문대학원 교수 (주저자)

\*\* 법학석사·영남대학교 법학과 (공동저자)

있다.

우리나라 제19대 국회의원선거 결과에 독일의 혼합식을 적용해 본 결과, 의석배분에 있어서 각 정당들은 득표율에 따른 의석배분을 받게 된다. 또한 군소정당의 난립이라는 우려도 나타나지 않았다.

독일의 혼합식을 적용함에 있어서 관련되는 문제는 저지규정의 존치 여부 및 그 정도 문제이다. 저지규정을 폐지하거나 1%로 낮추어 시뮬레이션을 한 결과, 현행 공직선거법상 정당득표율 3% 또는 지역구의의석 5석을 적용하는 것과 차이를 보이지 않았다. 우리나라 공직선거법상 정당득표율 3%의 저지규정은 적정하나, 지역구의의석 5석의 저지규정은 실효성이 없기에 삭제해야 한다.

주제어 : 비례대표선거, 혼합선거제, 저지규정, 초과의석, 대표성

## 1. 서론

2012년 10월 민주통합당 대선 후보인 문재인 후보는 대통령 공약으로서 “권역별 정당명부비례대표제를 도입해 비례대표를 100석으로 늘리고 지역구 의석수를 200석으로 줄이자”는 정치 쇄신안을 제안했다.<sup>1)</sup> 또한 “현행 국회의원 선거제도는 지역구 선거의 과다한 사표발생으로 대표성의 문제가 제기된다. 전체의석에서 비례의석이 차지하는 비중이 적어 비례성도 낮다. 이러한 문제점을 개선하기 위해 비례대표 의석을 100석까지 늘리는 것이 바람직하다”는 국회 입법조사처의 연구결과가 나왔다.<sup>2)</sup>

이러한 공약과 연구결과의 근거에는 국회의원 총수를 현재와 동일한 정도로 유지하고 지역구 국회의원 의석을 축소하고 비례대표 국회의원 의석을 증가시켜야 한다는 생각이 깔려 있다. 따라서 이러한 취지를 반영하면, 지역구 국회의원 의석수는 200석 정도가 되고, 비례대표 국회의원 의석수는 100석으

1) [http://biz.chosun.com/site/data/html\\_dir/2012/10/22/2012102201678.html](http://biz.chosun.com/site/data/html_dir/2012/10/22/2012102201678.html) (검색일: 2013년 6월 5일)

2) <http://news1.kr/articles/1028311> (검색일: 2013년 6월 8일)

로 늘어나게 된다.

본고에서는 먼저 혼합형 선거제도의 여러 유형을 살펴보고 각 유형에 대한 평가를 해 본다(제목 II). 우리나라 19대 총선의 결과에 독일의 혼합식을 적용해 보고 이에 대해 법적으로 평가해 본다(제목 III). 독일 혼합식을 우리나라 공직선거제도에 적용할 경우 유념해야 할 것은 저지규정의 문제이다. 우리나라 공직선거에 걸맞는 저지규정에 대한 대안을 모색해 본다(제목 IV).

## II. 혼합형 선거제도의 유형과 그에 대한 평가

우리나라 1인 2표의 혼합형 선거제도는 1인 2표의 일본 병립제와 같이 단순 다수제 지역구 선거와 비례대표 선거를 독립적으로 운용하여, 의석배분에 있어 이미 지역구 의원수와 비례대표 의원수가 정해져 있는 상태에서 각 선거 결과에 따라 의석배분이 이루어진다. 우리나라 혼합형 선거제도는 각 선거를 독립적으로 산출해 전체의석을 배정하는 형식으로 이러한 혼합식은 정치적 안정성을 갖출 수 있으나, 비례성과 대표성 확보라는 측면에서는 취약할 수밖에 없다.<sup>3)</sup> 1인 2표를 부여하는 독일의 혼합식은 우리나라 제도와 동일하게 유권자에게 자신의 지역구의 지역구 후보자에게 한 표를 행사하고 자신이 지지하는 정당에 한 표를 행사하여 모두 두 표를 행사하지만, 각 정당의 의석수가 비례대표선거 결과에 따라 정해지고 그 중 지역구의석을 제외한 의석을 비례대표에 할당하는 제도이다.

### 1. 지역구의석과 비례대표의석의 결합방식 (병립식과 혼합식)

일반적으로 혼합형 선거제도에서는 지역구의석과 비례대표의석을 결합하는 방식에 따라 '병립식'과 '혼합식'으로 구분할 수 있다.<sup>4)</sup> 양 방식은 모두 선거권

3) 김형철, "한국 정당정치와 최근의 선거결과", 이정희 외, 「지구촌 선거와 정당·정치적 선택의 매커니즘」, 한국외국어대학교 출판부, 2007, 44면.

4) 병립식은 우리나라, 일본, 러시아, 이탈리아 등에서 채택하고 있고, 혼합식은 독일과 뉴질랜드

자 1인이 다수대표에 1표, 비례대표에 1표 모두 2표를 행사하는 것은 동일하지만, 다수대표제와 비례대표제를 구조적으로 분리하여 별도로 운영하는가 아니면 서로 연계하여 운영하는가에 근본적 차이가 있다.

### 가. 병립식 (우리나라)

병립식이란 지역구 다수대표제와 비례대표제를 상호 연계하지 않고 독립적으로 결합한 것으로서, 의석배분에 있어서 양자가 이미 고정적으로 정해진 의석을 각각 별도로 배분받는 것을 말한다.<sup>5)</sup> 즉, 현행 우리나라와 같이 제1투표에 의하여 지역구 당선자가 정해지고, 제2투표에 의하여 비례대표 당선자가 정해지는 것이다.

이 제도는 독일의 혼합식에서 발생하는 문제인 초과의석이 발생할 여지가 없는 반면, 독일의 혼합식에 비해 상대적으로 다수세력(제1당) 내지 대정당에게 유리할 뿐만 아니라, 비례대표제의 효과가 혼합식에 비해 적다고 평가된다.<sup>6)</sup>

### 나. 혼합식 (독일)

혼합식이란 각 정당의 의석수가 비례대표선거의 득표 결과에 따라 먼저 정해지고, 각 정당은 정해진 의석수로부터 지역구 다수대표선거에서 얻은 의석수를 빼고 남은 수만큼의 비례대표의석을 할당받는 것을 말한다.<sup>7)</sup> 따라서 병립식은 다수제와 비례제가 독립하여 결합되어 비례제의 부분적 도입이라 할 수 있는 반면, 혼합식은 각 정당이 차지하는 총 의석수가 비례대표선거에 의하여 결정된다는 점에서 비례제가 중심이 되는 선거제도라 할 수 있다.<sup>8)</sup>

---

드가 이 제도를 채택하고 있는 대표적인 국가이다. 김도협, “독일 지방의회선거제도와 그 수용필요성에 관한 연구”, 『세계헌법연구』 제13권 제2호, 2007, 53면.

5) 정연주, “현행 비례대표 국회의원선거제도의 문제점과 개선책”, 『저스티스』 통권 제70호, 2002, 122면.

6) 김도협, “독일 지방의회선거제도와 그 수용필요성에 관한 연구”, 52면.

7) 박찬욱, “17대 총선에서 2표병립제와 유권자의 분할투표”, 『한국정치연구』 제13집 제2호, 2004, 41면.

독일의 혼합식은 비례대표선거에 의해 전체의석이 결정되므로 득표율과 대표율의 일치성이 병립식에 비해 높을 뿐만 아니라, 소수 신생정당의 원내진출의 가능성을 확대함으로써 결과적으로 비례대표제의 제도적 취지에 부합되지만,<sup>9)</sup> 지역구에 의해 당선된 후보에게 의석이 모두 인정되기 때문에 초과의석이 발생할 가능성이 높은 것이 단점이다.

## 2. 각 선거방식에 대한 견해

2004년 선거제도개혁을 통한 1인 2표제의 도입은 과거의 공직선거법과 비교하면 보다 발전된 형태의 선거방식으로 평가되고 있다. 그러나 현행 1인 2표 병립제는 선거제도 개혁의 여러 목표 중에서 군소정당의 의회 진출 기회가 다소 확대된 것을 제외하고는, 비례성 제고와 지역할거주의의 완화 등의 영역에서는 기존 선거제도와 비교하여 별다른 차이를 보이지 않는다. 이러한 이유에서 현행 선거제도를 보완하기 위해 선거제도에 관한 변화를 요구하고 있다. 선거제도의 변화의 내용은 대체로 두 가지로 나뉘어져 있다. 하나는, 지역구의 석과 비례대표의석의 결합방식을 현행 병립식에서 혼합식으로 변경함으로써 비례대표제를 확대하자는 견해와 다른 하나는, 현행 병립식을 유지하면서 비례대표의석 비중을 단계적으로 증가시키자는 견해이다.

병립식을 유지하자는 입장에서는, 혼합식의 경우가 현행 병립식보다 비례성을 제고할 수 있는 것은 사실이지만, 대통령제라는 우리나라 현실에서는 정치적 안정성을 확보하는 가운데 비례성을 제고할 수 있는 방식이 더 현실적이라는 것이다. 만일 혼합식을 취할 경우 전면적인 비례제의 효과를 가져오게 되므로 군소정당이 난립하고 의회의 다수세력의 형성이 어려워 연립정부를 형성시킬 가능성이 높게 되고, 대화와 타협의 정치문화가 정착되지 못하고 정치인들의 이합집산이 빈번한 우리나라 현실에서 연립정부는 정치적 불안정성만을 가져올 수 있다고 한다.<sup>10)</sup>

8) 김 욱, "독일 연방의회 선거제도가 한국의 선거제도 개혁에 주는 시사점", 『세계지역연구논총』 제24집 제3호, 2006, 57면.

9) 김도협, "독일 지방의회선거제도와 그 수용필요성에 관한 연구", 53면.

그러나 한국 정치의 문제가 다당제에 있다기보다는 오히려 승자독식적 정치구조에 있다고 볼 때, 인위적으로 만들어지는 양당제가 더 큰 문제점을 유발한다. 또한 사회적 요구가 다원화되고, 다양한 형태의 새로운 문제가 발생하는 현대 사회에서 다당제는 일반적인 추세이고 민주주의는 이러한 여러 주체가 상호 대화와 타협을 이루어 내는 과정이라는 점을 고려해 볼 때, 독일 혼합식의 도입으로 인한 다당제의 형성은 그리 큰 문제라 할 수 없다.

독일과 같은 혼합식을 도입하자는 견해에 의하면, 혼합식이 현재 병립식에 비하여 득표율과 대표율의 일치 내지 대표형성의 정확성, 평등선거의 원칙, 소수·신진세력의 의회진출가능성, 정당민주주의와 다원적 민주주의 등의 관점에서 보다 합리적이고 선거제도 개혁의 기본취지에 부합된다는 것이다.<sup>11)</sup> 또한 혼합식을 도입할 경우 문제되는 초과의석 발생 문제는 사전에 초과의석을 불인정하는 제도를 두거나 의석 배정에 있어서 비례대표 투표(제2투표)의 전국적 득표율에 기초하여 주(州) 차원으로 배정하는 2단계 방식을 취하는 독일과 달리, 현행 뉴질랜드와 같이 1단계 선거를 전국 단위로 하게 되면 초과의석의 발생 가능성이 낮아지게 된다.<sup>12)</sup>

### 3. 소 결

선거제도의 개혁을 위한 오랜 노력의 결실로 우리나라는 2004년 17대 국회의원 선거에서 1인 2표 병립제를 실시하게 되었다. 그러나 현행 1인 2표 병립제는 과거의 선거제도보다 발전된 형태로 평가되고 있지만 선거결과에 있어서는 부분적인 목표 달성만이 이루어졌다고 할 수 있다. 이에 따라 비례성의 제고와 지역할거주의 완화를 위해서는 비례대표선거에 있어서 혼합식의 도입이 절실하며, 그 목표를 달성할 수 있는 방법이다.

비례대표제가 우리 헌법상 입법자의 의무사항인지 아니면 재량사항인지에 관한 논쟁<sup>13)</sup>은 차치하더라도 우리나라가 단순다수제와 비례대표제를 혼합한

10) 김용복, "한국선거와 비례대표의 적절성", 「한국정당학회보」, 제3권 제1호, 2004. 2, 44면.

11) 정연주, "현행 비례대표 국회의원선거제도의 문제점과 개선책", 123면.

12) 김 욱, "독일 연방의회 선거제도가 한국의 선거제도 개혁에 주는 시사점", 62면.

혼합형 선거제도를 채택함에 있어서 지역구의석(다수제)과 비례대표의석(비례제)을 결합하는 방식에 관하여 어떠한 유형을 선택하는지에 대하여는 선거제도의 실시에 관한 세부적인 내용이므로 입법자의 입법형성의 자유에 해당된다. 우리나라의 경우 병립식과 혼합식 중 어느 방식이 우리나라 정부형태와 호응되고, 선거제도의 비례성을 향상시킬 수 있으며 신진 정치세력의 진출을 가능하게 하고 지역주의를 완화시키며, 또한 현실적으로 실현 가능한 것인지에 관하여 다각적으로 신중하게 고려해야 할 문제이다.

우리나라의 정치현실에 조화되기 어려운 부분은 배제하고 합리적인 선거방식을 모색해야 한다. 정치적 합의를 도출하여 일정한 시기가 되면 비례대표의석의 비율을 높이고, 비례성 제고와 지역 할거주의 완화 등의 선거 개혁의 목표를 달성할 수 있는 혼합식을 도입할 필요성이 있다.

### Ⅲ. 우리나라 제19대 국회의원선거 결과에 독일 혼합식의 적용

#### 1. 시뮬레이션 결과

우리나라의 병립제와는 달리, 독일의 혼합식은 의석배분에 있어 정당투표에서 획득한 각 정당의 득표율을 기준으로 전체 의석을 정당별로 배분하기 때문에 정당의 득표율과 의석률이 거의 완벽한 비례성을 지니게 될 뿐만 아니라, 비례대표제가 가지고 있는 지역적 대표성의 약화를 보완하여 유권자가 지역구 후보자에게도 투표할 수 있도록 제도화하였기에, 전면적인 비례대표제의 한계점을 보완하고 있다. 현행 우리나라 선거제도의 문제점인 민의의 정치적 왜곡을 방지하고 의석률과 득표율간의 비례성을 향상시키기 위해 독일의 혼합식을 도입할 경우, 어떠한 효과가 발생할 것인지 살펴보는 것은 중요한 의미가 있다. 우리나라 제19대 국회의원선거 결과에 독일의 혼합식을 도입했을

13) 김용복, "한국선거와 비례대표의 적절성", 44면.

경우에 선거결과가 어떠한 변화가 나타나는지를 살펴보기 위해 시뮬레이션 해본다.

시뮬레이션의 전제로서 우선 기본 데이터는 제19대 총선을 바탕으로 사용하고, 의석수는 제19대 총선에서의 의석수인 300석을 기준으로 시뮬레이션을 한다. 또한 저지규정은 현행 공직선거법상 저지규정을 그대로 유지하고, 의석배분방식은 현행 우리 공직선거법에서 채택하고 있는 헤어-니마이어서석을 유지하기로 한다. 이러한 시뮬레이션은 비례대표 의원수 배분에 있어서 독일과 같이 정당투표를 기준으로 전체의석을 배분한 다음, 각 정당의 전체 배분된 의석에서 각 정당이 지역구에서 획득한 의석을 제외하여 그 나머지에 대해 비례대표의석이 배분되는 방식을 적용하는 것이다. 시뮬레이션의 방법으로서 지역구 총 의석수는 19대 총선의 결과를 그대로 반영하고, 비례대표의석에 대해서만 시뮬레이션을 적용하기로 한다. 다만, 제19대 총선에서 지역구에서 무소속 의원이 3명 당선되었기에 전체의석을 297석으로 잡아 정당득표율을 기준으로 각 정당에게 배분하고, 독일 연동형 혼합식으로 계산한다.

〈표 1〉 19대 총선 결과에 독일 혼합식을 시뮬레이션 한 결과

		득표율	전체의석 배분	지역구 대표	비례 대표	의석률	보너스 율	이득비	로즈비 레지수	최소제 곱지수
19대 총선	A	42.8	152	127	25	50.7	+7.9	1.18	89.36	8.22
	B	36.45	127	106	21	42.3	+5.85	1.16		
	C	10.3	13	7	6	4.3	-6	0.42		
	D	3.23	5	3	2	1.7	-1.53	0.53		
시뮬레 이션 300석	A	42.8	137	127	10	45.7	2.9	1.07	96.9	2.74
	B	36.5	117	106	11	39.0	2.5	1.07		
	C	10.3	33	7	26	11.0	0.7	1.07		
	D	3.2	10	3	7	3.3	0.1	1.04		

\* A: 새누리당 B: 민주통합당 C: 통합진보당 D: 자유선진당

\* 제19대 총선에서 지역구 의석을 획득한 무소속의원의 3석을 총의석 배분시에 제외시켜 계산함. 의석률을 구할 때는 이를 포함시킴.

비례대표 구성에 있어서 실제 제19대 총선의 결과는 새누리당 25석, 민주통합당 21석, 통합진보당 6석, 자유선진당 2석으로 배분받은 것으로 나타났다.



그런데 위 시뮬레이션 결과를 보면, 독일의 연동형으로 배분하게 되면 새누리당 10석, 민주통합당 11석, 통합진보당 26석, 자유선진당 7석으로 군소정당의 비례대표 의석수는 증가하고 거대정당의 비례대표 의석수는 줄어드는 결과가 나타났다. 보너스율을 통해서 보더라도 새누리당은 7.9에서 2.9로, 민주통합당은 5.85에서 2.5로 보너스율이 0에 가까이 줄어드는 효과를 보였다. 음의 값을 가졌던 통합진보당과 자유선진당도 각각 0.7과 0.1로 더 이상 의석확보에 있어 손해 보지 않았고, 0에 가까운 보너스율을 가지게 되었다. 이득비 역시 제19대 총선의 이득비 평균은 0.82이고 시뮬레이션을 통한 이득비의 평균은 1.06으로 시뮬레이션을 통한 이득비가 1에 더 근접함으로써 비례성이 높아졌음을 알 수 있다. 비례성을 측정할 수 있는 로즈 지수는 89.36에서 96.9로 약 7정도 상승했고, 비례성 최소제공지수 역시 8.22에서 2.74로 낮아져 뉴질랜드(2.45)와 독일(3.39)의 수치와 비슷해져 높은 비례성을 띠는 결과가 도출되었다.

시뮬레이션 결과와 같이, 제19대 비례성이 높아질 수 있었던 것은 독일의 혼합식에 따라 정당의 득표율을 근거로 하여 전체의석을 우선 배정한 후 나머지 의석을 지역구 선거에서 득표한 의석으로 배분하기 때문에 지역구 의석에서 아무리 많은 의석을 확보했음지라도 전체 고정되어 있는 의석 할당분에 의해서 나머지 비례대표제 의석이 배정되기 때문이다. 따라서 연동식으로 의석배분을 한다면 정당들은 전체 비례대표 선거에서의 득표율에 따라 고른 의석배정을 받게 될 것이다. 이를 통해 알 수 있듯이, 연동형 혼합식을 적용하게 되면 득표율과 의석을 간의 낮은 비례성 반영을 최소화시킨다. 또한 지역구대표 선거에서 사표가 된 유권자들의 표를 비례대표 선거에 반영할 수 있기 때문에 유권자들의 표가 사표로 되는 것을 방지할 수 있다. 이로써 군소정당이 원내로 진입할 수 있는 기회가 넓어지고, 원내로 진입한 군소정당들이 다양한 정책들을 선보이고 이를 통해 국민들에게 평가받을 수 있는 기회가 제공될 수 있다. 시뮬레이션의 결과를 통해 보더라도 우리나라가 채용하고 있는 비(非)연동식 보다는 연동식이 비례성 증진 효과와 사표발생의 최소화라는 보정효과가 있음을 알 수 있다.

하지만 이러한 비례성 증진 효과가 있는 독일의 연동형 혼합식은 군소정당의 난립과 초과의원이라는 문제점을 야기한다. 즉, 군소정당의 난립으로 다당

제가 출현할 가능성이 높아 국정운영에 혼란을 야기하고, 초과의적이 발생하여 의원수가 유동적으로 변화할 수 있다는 위험이 있다. 또한 국민들이 선거제도의 원리를 이해하기 힘들다는 비판을 받기도 한다.

그러나 군소정당의 난립이 현실적으로 국정의 혼란을 야기하였는지에 대한 검증 결과는 없다. 독일의 경우를 보면, 1980년 이전까지 가민·기사 연합과 사민당이 보수와 진보의 두 축을 이루고 그 중간에 자민당이 연정 파트너가 되는 매우 안정적이고 효율적인 온건 다당제를 유지해 왔다. 또한 1980년 이후 녹색당이 등장하고 통일 이후 구(舊) 동독 공산당이 원내에 진출하여 다당제적 색채가 강화되긴 했지만 여전히 매우 안정적인 정당체계를 유지하고 있다.<sup>14)</sup> 결국 군소정당의 난립으로 다당제 구도가 형성되어 정책의 일관성이 없어지거나 국정 운영에 혼란을 준다는 우려는 기우일 따름이었다. 또한 양당제와 다당제 등 한 사회의 정당체계는 선거체계에 의해 영향받을 뿐만 아니라 다른 여러 사회적 갈등구조 등에 의해 영향받기 때문에 선거체제만으로 정당체계가 형성되지는 않는다.<sup>15)</sup> 우리나라의 경우에 지역갈등, 빈부갈등, 세대갈등 같은 다원화된 사회균열 요소를 가지고 있지만,<sup>16)</sup> 독일에서 발생할 가능성이 있는 정치적 불안 요소들을 해결할 수 있는 능력을 충분히 지니고 있다고 볼 수 있다. 한편으로는 안정적인 민주주의를 위한 제도적 측면의 개혁이 진행되고 있고, 다른 한편으로는 다양한 사회세력간의 타협과 공존의 질서를 구축할 수 있는 정치경제적 질서에 대한 모색들이 시도되고 있기 때문에 다당제의 실현은 그리 우려하지 않아도 될 것이다.<sup>17)</sup> 그리고 군소정당의 난립으로 인해 다당제가 형성되어 국정 혼란을 가져온다는 근거도 미약하기 때문에 단순히 군소정당의 난립으로 정책의 일관성이 없어진다는 주장은 타당하지 않다.

14) 안순철, 「선거체제비교」, 법문사, 1998, 173면.

15) 김 욱, “독일 연방의회 선거제도가 한국의 선거제도 개혁에 주는 시사점”, 『세계지역연구논총』, 2006, 58면.

16) 마인섭, “한국 사회균열구조의 변화와 민주주의의 정착”, 『한국정당학회보』 제2권 제1호, 2003. 1, 32면.

17) 마인섭·장훈·김재한, “한국에서의 탈문질주의적 가치관의 등장과 사회적 균열구조의 변화”, 『한국과 국제정치』 제13권 제3호, 1997, 30면.

## 2. 평가

연동형 혼합선거제의 작동원리와 의석배분 방식은 일반 국민들이 이해하기 어렵고 복잡한 형태를 띤다고 생각할 수 있다. 그런데 연동형 혼합선거제의 도입은 현재 선거제도를 그대로 유지하면서, 의석배분에 있어서 지역구의석과 비례대표의석을 연동하여 배분하는 방식만을 변경하는 것이다. 또한 1인 1표 혼합형 선거제에서 1인 2표 혼합형 선거제로 변화할 때도 국민의 이해도가 부족했던 것으로 알려졌지만, 이는 새로운 제도를 도입할 때 발생하는 자연스러운 현상이라 여겨진다. 대다수의 유권자들은 새로운 제도에 성공적으로 적응하면서 자신의 참정권을 제대로 행사한 것으로 보인다.<sup>18)</sup> 따라서 우리나라에서 연동형 혼합선거제라는 새로운 선거제도가 도입되어도 유권자들에게 충분한 홍보와 그리고 정부차원에서 체계적인 교육과정을 거친다면 새로운 제도의 도입에 따른 혼란은 줄어들 것이다.

독일의 혼합식을 도입한다면, 현재의 제도보다는 비례성과 대표성이 높아지는 것을 알 수 있다. 물론 여기서 논의되는 독일의 혼합식 도입은 독일의 선거제도를 그대로 우리에게 이식하는 것을 주장하지는 않는다. 독일의 혼합식에서 가지고 있는 의석배분에 있어서 지역구대표와 비례대표의 연동식 계산을 도입하자는 취지이다. 또한 독일에서 발생하는 초과의석은 ‘인물화된 비례대표제’를 지닌 선거체제의 특성하에서 허용될 수 있는 제도이다. 그러나 우리나라 선거제도에서 초과의석제를 인정하게 되면, 결과가치의 불평등을 초래하여 위헌성이 높으므로 초과의석제는 불인정함이 타당하다.<sup>19)</sup>

일부 견해는 제도의 현실성을 따져 일본식 선거제를 보완하는 방향으로 정치개혁을 수반해야 한다고 주장한다.<sup>20)</sup> 또한 지역구를 기반으로 하는 국회의원들 대다수는 비례대표의석수를 증가시키지 말고 현행대로의 의석수하에서

18) 박찬욱, “제17대 총선에서 2표병립제와 유권자의 분할투표: 선거제도의 미시적 효과 분석”, 『한국정치연구』 제13권 제2호, 2004, 112면.

19) 이부하, “비례대표선거제에 있어서 의석배분의 원칙과 방식”, 『법과정책연구』 제9집 제2호, 2009, 12, 692면.

20) 김용복, “한국선거 비례대표제의 적실성”, 한국정당학회, 2004, 44면.

연동형만을 적용하자는 주장에 대해서도 의석수 확보율이 저조한 군소정당을 제외한 기독교 세력인 여당과 거대 야당의 입장에서는 자신들의 비례의석수가 줄어들기 때문에 반대할 것이 분명하다. 세계 여러 국가의 사례를 보면, 일본과 같이 특별한 정치적 스캔들이 발생하지 않는 이상 선거제도에 대해 많은 문제점을 지적하지만 실제 법적으로 선거제도가 변경되기는 쉽지 않다. 하지만 독일의 혼합식 도입이 완전히 우리나라의 선거제도와 선거현실을 변화시키는 것은 아니다. 큰 틀에서 보면, 상대다수 소선거구제인 지역구 선거와 정당명부식 비례대표제인 비례대표 선거가 결합된 혼합형 선거제도로 동일하고, 유권자도 현행처럼 2표를 행사할 수 있는 1인 2표제를 취하고 있다는 점에서 변함이 없다. 다만 의원수와 권역별 정당명부제 및 의석배분방식에 있어서 차이가 나지만, 권역별 정당명부제의 도입이나 중복입후보제의 도입이 아닌, 독일의 혼합식의 의석배분방식에 연동식을 가미하여 우리 선거제도에 도입하는 방안을 모색해야 한다. 독일의 혼합식 그대로의 도입이 아닌, 뉴질랜드의 비례대표선거제에 더 가까운 형태로의 변화라 할 수 있다. 연동식으로의 변환은 우리나라 선거제의 전면적 개혁이 아닌, 비례성을 보완하는 방향으로의 변화이기에 실효성있는 방안이라 할 수 있다.

## IV. 혼합식 도입시 저지규정

### 1. 저지규정제

제2차 세계대전 후 독일 선거제도의 제1차적 목표는 의회내 정당의 난립을 방지하고 안정적인 정부를 구성하는 데 있었다. 이러한 목표를 달성하기 위한 법적 수단으로 규정한 것이 비례대표 의석배분에 있어서 연방차원의 5% 제한조건과 지역구 선거에서 3석 이상의 요건이다. 일반적으로 '저지규정'(Sperrklausel)<sup>21)</sup>이

21) 저지규정에 관하여 자세한 내용은 음선필, "선거의 기본원칙과 비례대표선거제", 「헌법학연구」 제7권 제2호, 2001. 8, 205-207면; 정연주, "1인 1표 국회의원선거제도의 위헌성", 「헌법논총」 제13집, 2002. 12, 547면 이하; 김도협, "독일 연방의회선거제도와 그 수용필요성에

란 의회에 진입하여 정당으로서의 최소한의 제 역할을 할 수 없다고 판단되는 이른바 소수정당의 의회진입 자체를 저지하기 위한 것으로서, 이러한 저지규정을 통하여 궁극적으로는 의회내의 소수정당의 난립을 사전에 방지함으로써 보다 더 안정적인 의회운동을 도모하기 위한 것이다. 현행 독일 연방선거법은 전국을 단위로 전체유효투표의 5% 이상을 얻었거나 또는 지역구에서 적어도 3명 이상의 당선자를 낸 정당만을 비례대표의 의석배분에 참여할 수 있게 하고 있다.<sup>22)</sup>

현행 독일 연방선거법상 저지규정 역시 선거에서 일정 수 이상의 득표율을 올렸거나 또는 지역구에서 일정 수 이상의 당선자를 낸 정당에게만 의석배분에 참여하게 함으로써, 결과적으로 “군소정당”<sup>23)</sup>의 난립을 억제함과 동시에 다수세력의 형성을 촉진시켜 오늘날의 독일의원내각제의 안정과 성공에 매우 긍정적인 기여를 하였다고 볼 수 있을 것이다.<sup>24)</sup> 그러나 5% 저지규정에 대해 독일 기본법 제38조에 근거한 평등선거의 원칙과 독일 기본법 제21조에 근거한 정당설립의 자유를 침해할 가능성이 클 뿐만 아니라, 궁극적으로는 비례대표제의 본질마저도 훼손할 수 있다는 비판이 가능하다. 반면, 독일 연방헌법재판소는 저지규정이 독일선거제도의 ‘인물화된 비례대표제’의 특성을 고려한 것으로, 입법자의 형성의 자유 범위내에 해당하는 것이기에 위헌이라고 할 수 없다고 판시하였다.<sup>25)</sup>

득표율이나 지역구 의석수 등을 기준으로 비례대표 의석배분에 일정한 제한을 가하는 조항이 저지규정(沮止規定)이다.<sup>26)</sup> 비례대표제의 단점으로 꼽히는 군소정당의 난립으로 의회의 기능이 마비되고 정부의 구성이 불안정해지

관한 연구”, 「세계헌법연구」 제13권 제2호, 37면 이하 참조.

22) § 6 Abs. 6 BWG.

23) 1949년의 독일총선에는 무려 36개의 정당들이 등장했지만, 1990년에 선출된 연방의회에는 4개의 정당만이 연방의회에 진출했다. 이는 군소정당의 난립을 막기 위해 1953년에 도입되고 1957년에 강화된 소위 5% 조항 때문이다.

24) Vgl. H. Maurer, Staatsrecht I, S. 407; K. O. Zimmer, Nochmals: Zur verfassungsnaheren Gestaltung der 5%-Klausel, in: DÖV, 1985, S. 101 (102); M. Morlok, in: H. Dreier, GGK, Bd. 2, 1998, Art. 38 Rn. 104; W. Schreiber, Kommentar zum BWG, § 6 Rn. 17 ff.

25) BVerfGE 95, 408 ff.

26) 현재 2001. 7. 19. 2000헌마91, 판례집 제13권 2집, 77면, 98면.

는 것을 방지하기 위해 비례대표 의석배분에 있어 어느 정도의 지지를 얻은 정당만이 의석배분정당이 될 수 있는 일정한 조건인 저지규정을 두게 되었다. 그러나 저지규정에 대해 비례대표 의석배분에서 저지선을 넘은 정당과 그렇지 않은 정당을 차별하고, 이는 저지선을 넘지 못한 정당에 대한 투표의 성과 가치를 차별하게 되는 것이므로 평등선거원칙에 대한 위반 여부가 문제된다.<sup>27)</sup> 이에 대해 비례대표제에서 저지규정을 지지하는 입장에서는 안정적인 국정운영을 위해 일정 부분 평등선거의 원칙에 제한을 가해 일정 수 이하의 득표를 얻은 소수정당 이른바 파편정당들을 의석배분 대상에서 배제시키는 목적을 가지고 있으므로 타당성있는 수단이라고 주장한다.<sup>28)</sup> 그러나 저지규정의 정당성을 살피기 위해서는 소수정당의 의회진출이 필연적으로 정치 안정성을 깨고 정국 불안운을 초래하는지 여부를 먼저 따져보아야 한다. 뿐만 아니라 만약 소수 정당의 의회진출이 국정 혼란을 초래한다면, 어느 정도로 소수 정당의 의회진출을 제한해야 하는지, 현행 우리가 규정하고 있는 저지규정은 적합한지 여부를 검토해 보아야 할 것이다.

저지규정의 인정여부 및 그 정당성 여부와 관련하여, 독일 연방헌법재판소는 비례성보다는 의회정치의 기능을 중시하는 관점에서 '의회의 정책수행능력의 상실가능성', '정당의 분열 위험' 방지,<sup>29)</sup> '국민의 정치적 의사형성에 있어 통합과정으로서의 선거의 특성을 확보' 및 '전체 선거제도의 통일성 유지'<sup>30)</sup>를 위해 저지규정으로 인한 평등선거원칙의 제한이 가능하다고 판시하였다.<sup>31)</sup> 저지규정의 정당성을 판단하기 위해서는 저지규정으로 인한 정당간의 차별 또는 투표의 성과가치의 차별이 정당화될 수 있는지를 검토해야 한다.<sup>32)</sup>

보다 다양한 정치적 의견과 정당들의 존재가 필연적으로 정국 불안을 초래하는 것으로 볼 수 없기 때문에<sup>33)</sup> 이러한 저지규정은 정당의 참여 기회를 제

27) 헌재 2001. 7. 19. 2000헌마91, 관례집 제13권 2집, 77면, 98면.

28) 강명세 외, "17대 총선의 정치적 합의와 의회정치의 개혁방안", 한국정치학회, 2004, 33면.

29) BVerfGE 1, 208.

30) BVerfGE 6, 93.

31) 음선필, "저지조항", 「사회과학연구 논문집」 제7권 1호, 2001, 190면.

32) 음선필, "저지조항", 「사회과학연구 논문집」 제7권 1호, 2001, 191면.

33) 정연주, "현행 비례대표 국회의원선거제도의 문제점과 개선안", 「저스티스」 통권 70호, 2002.

한하고 헌법이 보장하는 평등선거의 원칙에 위배되는 조항이라 할 수 있다. 오히려 군소정당의 의회진출은 견실한 사회공조에 필요한 국민적 합의를 창출해내고 정책적인 그리고 대중적 정당으로의 발전을 이끌어 낼 수 있다. 또한 급진적일 수 있는 소수세력 몇 다양한 계급·계층의 입장들을 합법적인 공간을 통해 표출할 수 있는 열린 정치적 공간을 제공할 수 있을 것이다. 이는 보다 견고한 국민통합을 달성할 수 있는 조건을 형성하는 지름길이다.

우리 선거사에서 저지규정을 낮춤으로써 의회진출에 성공한 군소정당으로 민주노동당을 들 수 있다. 16대 총선에는 저지규정이 높아 의회진출에 성공하지 못했지만 17대 총선에서 저지규정이 낮춰서 민주노동당은 비례대표선거에서 전국적으로 13%를 득표했고, 8석이라는 비례대표 의석을 차지하게 되었다. 민주노동당은 노동자를 대변하는 계급정당<sup>34)</sup>으로서 다변화된 정당구도를 형성할 수 있었고, 거대 정당들 사이에서 캐스팅보트(casting vote)<sup>35)</sup> 역할을 하면서 국회 내의 입법과 의정활동에 주요한 행위자로 부상하게 되었다.

우리나라 선거사에서 나타나듯이 특정 계급을 대변하는 정당의 등장은 우리나라의 정당구조에 변화 가능성을 열어주었다. 우리나라의 정당구조는 이념과 정책보다는 오직 선거에서의 승리를 목적으로 하는 선거전문가당, 모든 계층의 지지를 추구함으로써 어떤 계층이나 집단의 이해와 요구도 반영하지 않는 무색무취한 포괄정당의 특징을 가지고 있다.<sup>36)</sup> 이러한 문제점을 해결하기 위해서는 다양한 계층과 세대를 대변할 수 있는 정당들이 진입할 수 있는 제도적 환경을 조성해야 하는데, 그 첫 단계가 바로 저지규정을 낮추는 것이다.

12, 139면.

- 34) 특정 계급의 이해관계와 처지를 대변하는 정당. 일반적으로 노동자와 농민들의 처지나 이익을 주장하는 정치적 단체이다.
- 35) 의회의 표결에서 가부동수(可否同數)일 때, 의장이 던지는 결정권 투표나 2대 정당 양쪽 세력이 거의 같을 때 그 승패를 결정하는 제3당의 투표를 말한다.
- 36) 선거전문가 정당이란 전당 고유의 정책이나 이념을 실현하기보다 현저승리를 목표로 하여 선거캠페인 전문가들의 영향력이 큰 정당을 가리킨다(최장집, 「민주화 이후의 민주주의」, 후마니타스, 2002, 26면). 포괄정당은 키르히하이머가 사용한 개념으로, 종래 계층적 기반을 달리하였던 유럽정당들이 선거에서 승리하기 위해 모든 계층의 유권자에게 지지를 호소하는 새로운 경향을 띠는 정당유형을 가리킨다(Mair Peter, Party System Change: Approaches and Interpretations: Oxford University Press, 1997, p. 94).

다음으로 고찰할 문제는 현행 저지규정의 수준 내지 정도가 적정인가<sup>37)</sup> 여부이다. 독일의 경우, 연방헌법재판소에서 의석할당 최소조건을 정책수행능력의 상실가능성 그리고 정당의 분열위험에 따라 저지규정을 인정하는 판결을 하고 있다. 그리고 체코에서는 정당연합이 참여한 정당 수에 따라 저지선을 달리 지정하고 있다.<sup>38)</sup> 이렇게 각국의 사례들을 보아도 각 국가마다 정치상황에 맞게 배제조항을 가변적으로 결정할 수 있는 가능성이 존재한다.<sup>39)</sup> 우리나라는 공직선거법에서 정당득표율 3% 또는 지역구의석 5석을 저지규정으로 정하고 있다.<sup>40)</sup>

〈표 2〉 저지규정 폐지 또는 1% 낮춘 경우의 비례대표 의석배분

	정당	득표율	의석수		정당	득표율	의석수
저지규정 없는 경우	새누리당	42.8	23	정당 득표율 1%	새누리당	42.8	24
	민주통합당	36.45	20		민주통합당	36.45	21
	통합진보당	10.3	6		통합진보당	10.3	6
	자유선진당	3.23	2		자유선진당	3.23	2
	기독당	1.2	1		기독당	1.2	1
	진보신당	1.13	1				
	기타	0.85	1				

\* 제19대 총선의 정당투표에서 각 정당의 득표율 기준

\* 비례대표 의석수 54석, 비(非)연동식, 헤어-니마이어식 등 기존의 제19대 총선의 제도와 동일하되 저지규정만 변경

37) 구체적인 저지선의 설정은 선거제도의 대표원칙, 비례대표국회의원 의석수, 그리고 정부형태를 고려해서 판단해야 할 사항으로 입법자의 입법형성의 자유에 속하는 영역이다(음선필, 「저지조항」, 「사회과학연구 논문집」 제7권 1호, 2001, 195면).

38) David M Farrell, Comparing Electoral System, Hemel Hempstead, GB: Harvester Wheatsheaf, 1997, p. 71.

39) 오스트리아(최하계층 선거구에서 1석 또는 전국득표율 4%), 벨기에(해당 선거구 득표율 5%), 독일(선거구 3석 또는 전국 득표율 5%), 헝가리(비례대표 선거구 득표율 5%), 일본(해당 선거구 2%), 뉴질랜드(선거구 1석 또는 전국 득표율 5%). David M. Farrell, 전용주(역), 「선거제도의 이해」, 한울아카데미, 2012, 321면 〈표 9-1〉 참조.

40) 공직선거법 제189조 제1항 “중앙선거관리위원회는 비례대표국회의원선거에서 유효투표총수의 100분의 3 이상을 득표하였거나 지역구국회의원총선거에서 5석 이상의 의석을 차지한 각 정당(이하 이 조에서 “의석할당정당”이라 한다)에 대하여 당해 의석할당정당이 비례대표국회의원선거에서 얻은 득표비율에 따라 비례대표국회의원의석을 배분한다.”



독일 연방헌법재판소의 저지규정의 적정성 판단기준인 '정당의 분열위험'과 '정책수행능력의 상실가능성'에 따라 우리나라의 "지역구 5석 또는 정당득표율 3%"의 저지선이 적정한가를 판단해 보자. 우선, '정당의 분열위험' 측면에서 본다면 우리나라는 정당체제가 양당제 또는 온건다당제의 형태를 띠고 있어 파편정당의 난립으로 인한 의회기능 마비나 국정운영의 혼란의 위험성은 높지 않다. 그리고 우리나라는 대통령제 국가로 의원내각제의 국가보다는 저지규정의 필요성이 높지 않다. 이러한 정치상황과 구조를 바탕으로 우리의 저지규정의 적정성을 판단해 보면, 현행 "지역구 5석 또는 정당득표율 3%"선을 유지해야 할 실효성이 낮다고 판단된다. 위 표에서 나타나듯이, 저지규정이 없는 경우에는 기독교당, 진보신당, 기타 등이 의석 1석씩 획득하게 되었고, 정당득표율 1%의 저지선을 둘 경우, 기독교당이 의석 1석을 획득하게 된다. 저지규정의 정당성은 파편정당의 난립으로 인해 의회의 기능이 마비되는 등의 문제가 분명히 예상되는 경우에만 인정된다.<sup>41)</sup> 따라서 파편정당이 등장하더라도 그 수가 많지 않아 의회의 기능을 마비시키는 정도가 아니라면 이러한 정당을 굳이 의석배분에서 배제시킬 필요가 없다.

초과의석 문제에 있어서도 우리나라와 같이 지역주의적 투표형태가 강하고, 선거구에 따라 인구편차가 큰 경우에는 의석배정을 1단계 전국단위로 하더라도 초과의석이 발생할 가능성이 매우 높을 것으로 생각된다.<sup>42)</sup> 이러한 문제점은 비례대표의석의 확대로 어느 정도 지역주의적 투표성향이 약화될 수도 있다. 또한 현실적인 문제로서 선거법 개정의 주체세력인 국회의원들을 대상으로 한 설문조사에서 응답자의 절반 이상이 현행 소선거구제를 선호하였고, 비례대표제의 확대 도입에 관하여는 8.9%만이 응답한 것으로 나타났다.<sup>43)</sup> 이는 국회의원들이 지역구 의석에 대한 집착을 표시한 것임과 동시에, 선거법 개정 협상과정에서의 혼란을 회피하고자 하는 성향을 나타낸 것이다. 혼란과 마찰을 피하려는 의도에서 혼합식의 도입을 주장하는 입장에서도 장기적으로는 독일식을 지향하더라도, 단기적으로 현행 병립식에서 비례대표의석의 점진적

41) 음선필, "저지조항", 「사회과학연구 논문집」 제7권 1호, 2001, 194면.

42) 홍일선, "비례대표선거와 초과의석", 193면.

43) 김용복, "한국선거와 비례대표의 적절성", 45면.

인 확대 도입을 이루는 것이 더 실현 가능성이 높다고 주장한다.<sup>44)</sup> 그러나 현재의 병립식을 유지하면서 점차 비례대표의석 비율을 단계적으로 증가시키는 것은 임시적 방편이 될 수 있어도 진정한 비례성을 제고하는 방안은 될 수 없다. 우리나라 정치현실에 적합하게 개선시켜 혼합식을 비례대표제선거에 전면적으로 실시하는 것이 현재의 병립식보다는, 비례성의 제고와 다양성의 수용뿐만 아니라 정치적 발전이라는 선거개혁의 목표를 달성할 수 있는 적합한 방안이라 사료된다.

독일 연방헌법재판소에서 제시하는 다른 기준인 ‘정책수행능력의 상실가능성’이라는 기준에 의거할 때, 파편정당이 정당으로서의 기능을 할 수 있을지가 문제된다. 정당법 제2조에서 “정당이라 함은 국민의 이익을 위하여 책임있는 정치적 주장이나 정책을 추진하고, 공직선거의 후보자를 추천 또는 지지함으로써 국민의 정치적 의사형성에 참여함을 목적으로 하는 국민의 자발적 조직을 말한다”라고 정의하고 있다. 즉, 정당은 국민과 국가기관 사이에서 중개적 기능을 담당함으로써 국민의 정치적 의사형성에 참여하는 정치결사이다. 이에 따라 정당은 구체적으로 각종 선거에서의 후보자추천과 선거활동, 의회에서의 입법활동, 정부의 정치적 중요결정에 대한 영향력 행사 등의 헌법적 기능을 담당한다.<sup>45)</sup> 이를 기준으로 파편정당이 이러한 헌법적 기능을 수행하기에는 어려운 것으로 판단된다.

위 시뮬레이션 결과 1석을 얻게 된 정당들은 파편정당으로 정당의 기능을 수행하기에 어려우므로 현행 정당득표율 3%의 저지선을 유지하는 것은 가능하다. 즉, 우리나라 저지규정은 파편정당의 난립으로 인한 국정운영의 어려움을 이유로 한 것이 아니라 파편정당의 정당기능수행의 어려움을 이유로 그 필요성과 적정성이 인정된다. 다만, 현행 저지규정에서는 ‘3%의 정당득표율’ 외에 ‘지역구 5석’을 선택적인 저지선으로 두고 있는데, 이러한 일정한 의석 기준의 저지선은 비례대표선거제의 원리에 합치되지 않는다. 일정한 의석 기준의 저지선은 특정지역에서 강하게 대표되는 정당의 지역대표성을 투표의

44) 김용복, “한국선거와 비례대표의 적절성”, 46면.

45) 이부하, 지방자치와 정당국가론, 「공법학연구」, 제9권 제1호, 2008. 2, 261-262면.

성과가치의 평등성보다 강조함으로써 비례의 원칙에 반하고 기회균등의 원칙에 저촉된다고 판단한다.<sup>46)</sup> 또한 현행 저지규정의 도입 이후 치러진 총선의 결과를 살펴보면 득표율 3% 미만의 정당으로 지역구 5석을 얻은 경우는 없다.<sup>47)</sup> 따라서 기본의석조항은 사실상 의미가 없고, 실효성이 없으므로 폐지하는 것이 바람직하다고 본다. 즉, 현행 '3%의 정당득표율' 저지선은 정당득표율 3% 미만의 정당의 정당기능수행의 어려움이 인정되어 그 기준이 적절하다고 판단되나, '지역구 5석'의 기본의석조항은 실효성이 없고 비례의 원칙에도 반하기 때문에 삭제하는 것이 타당하다.

## V. 결 론

우리나라 1인 2표의 병립식 선거제도는 비례성과 대표성을 제대로 반영하지 못하는 문제점을 지니고 있다. 독일의 혼합식을 도입하여 득표율과 대표율의 일치, 대표형성의 정확성, 평등선거의 원칙, 소수·신진세력의 의회진출가능성, 정당민주주의와 다원적 민주주의 등의 관점에서 보다 합리적인 선거제도 개선이 바람직하다. 또한 독일의 혼합식을 도입할 경우에 문제가 되는 초과의석의 발생은 의석 배정을 비례대표투표(제2투표)의 전국적 득표율에 기초하여 주(州) 차원으로 배정하는 2단계 방식을 취하는 독일과 달리 제도적으로 초과의석을 불인정하거나 현행 뉴질랜드와 같이 1단계 투표를 전국단위로 하는 경우 초과의석의 발생 가능성을 낮추면 된다.

우리나라 공직선거법상 정당득표율 3% 또는 지역구의석 5석의 저지규정은 그 실효성이 의심된다. 현행 '3%의 정당득표율' 저지선은 정당득표율 3% 미만의 정당의 정당기능수행의 어려움이 인정되어 그 기준이 그나마 인정되지만, '지역구 5석'의 의석에 의한 저지규정은 실효성이 없고 비례의 원칙에도

46) 음선필, "저지조항", 『사회과학연구 논문집』 제7권 1호, 2001, 196면.

47) 17대 총선에서는 자유민주연합 4석(2.8%), 민주통합당 1석(0.6%), 18대·19대 총선에서는 지역구의석을 획득했는데 비례대표의석을 배분받지 못한 정당은 없다(지역구의석을 획득한 정당은 모두 정당득표율 3% 선을 넘었다).

반하기 때문에 삭제하는 것이 타당하다.

## 참고문헌

- 김도협, “독일 지방의회선거제도와 그 수용필요성에 관한 연구”, 『세계헌법연구』 제13권 제2호, 2007, 37면 이하.
- 김용복, “한국선거와 비례대표의 적절성”, 『한국정당학회보』 제3권 제1호, 2004. 2, 44면 이하.
- 김 욱, “독일 연방의회 선거제도가 한국의 선거제도 개혁에 주는 시사점”, 『세계지역연구논총』 제24집 제3호, 2006, 57면 이하.
- 김형철, “한국 정당정치와 최근의 선거결과”, 이정희 외, 『지구촌 선거와 정당 · 정치적 선택의 매커니즘』, 한국외국어대학교 출판부, 2007, 44면 이하.
- 마인섭, “한국 사회균열구조의 변화와 민주주의의 정착”, 『한국정당학회보』 제2권 제1호, 2003. 1, 32면 이하.
- 마인섭 · 장훈 · 김재한, “한국에서의 탈문질주의적 가치관의 등장과 사회적 균열구조의 변화”, 『한국과 국제정치』 제13권 제3호, 1997, 30면 이하.
- 박찬욱, “17대 총선에서 2표병립제와 유권자의 분할투표: 선거제도의 미시적 효과 분석”, 『한국정치연구』 제13권 제2호, 2004, 41면 이하.
- 안순철, 『선거체제비교』, 법문사, 1998.
- 음선필, “저지조항”, 『사회과학연구 논문집』 제7권 제1호, 2001, 196면 이하.
- 음선필, “선거의 기본원칙과 비례대표선거제”, 『헌법학연구』 제7권 제2호, 2001. 8, 205면 이하.
- 이부하, “공직선거법상 재외선거권에 관한 법정책임 검토”, 『법과정책연구』 제11집 제2호, 2011, 531면 이하.
- 이부하, “지방자치와 정당국가론”, 『공법학연구』, 제9권 제1호, 2008. 2, 253면 이하.
- 이부하, “비례대표선거제에 있어서 의석배분의 원칙과 방식”, 『법과정책연구』 제9집 제2호, 2009. 12, 675면 이하.

정연주, “현행 비례대표 국회의원선거제도의 문제점과 개선책”, 『저스티스』 통권 제70호, 2002, 122면 이하.

정연주, “1인 1표 국회의원선거제도의 위헌성”, 『헌법논총』 제13집, 2002. 12, 547면 이하.

정연주, “현행 비례대표 국회의원선거제도의 문제점과 개선안”, 『저스티스』 통권 70호, 2002. 12, 139면 이하.

David M. Farrell, 전용주(역), 『선거제도의 이해』, 한울아카데미, 2012.

[Abstract]

## A Review of the Introduction to the Mixed Member Electoral System for the National Assembly

Lee, Boo-Ha

*Professor, Law School, Yeungnam University*

Jang, Ji-Yeon

*Master, College of Law, Yeungnam University*

The reform of Korean proportional system has been one of the key political reform issues. The key point of the electoral system is proportionally reflecting the will of voters.

Total the 300 parliamentary seats in korean legislative chamber are elected in 246 districts seats and the rest seats through the proportional representation system, which offers a total of 54 seats. Despite adopting the proportional representation system, a level of proportionality is very low, comparing other nation adopting these. In order to raise the level of proportionality, korean proportional system should be increase in seats of

proportional representation.

Man is to ratchet up efforts to raise the level of proportionality. For the raising of the level of proportionality, korean proportional system should be linked together district system and proportional system. So we have to revise and abolish the block regulation of the Public Official Election Act and to apply revised law.

**Key words** : the proportional representation system, the mixed member electoral System, block regulation, overseat, representativeness