

통일한국의 선거제도 연구 : 통일 독일의 사례를 중심으로*

김 유 진

(고려대학교 정책대학원 정치학 석사)

요 약 문

남북한의 통일 과정은 국토의 통합뿐만 아니라 정치·경제·사회·문화 통일을 이루어 내는 완전한 통일의 방향성에서 60여 년간 분단된 정치체제의 이질성을 극복하고 정치·경제·사회·문화의 제도 통합을 이루어내는 과정이어야 한다. 이를 위해 통일한국에서 어떤 선거제도를 선택해야 하는가는 매우 중요한 문제이다. 다행히 독일의 통일과정은 향후 통일한국의 선거제도 디자인 과정에 시사하는 바가 크다. 통일독일의 선거제도는 독일의 선거 방식의 특징인 다수대표제와 비례대표제를 혼합한 혼합식선거제도와 1인 2투표제에 의한 소선거구제와 비례대표제(주별정당명부)가 결합되어 있지만, 정당투표에 의한 비례대표제가 기본적 원칙이라는 점에서 비례대표제의 골격 위에 다수대표제가 가미된 것이다.

일반적인 혼합선거제도에서 채용한 비례제(정당명부식)는 의석 배분에서 개별정당의 득표율에 따라 할당된 의석을 전부 배정해야 하나, 독일식 비례제 배분은 1차적으로 지역구 의석과 비례제 의석을 정한 후, 이를 다시 주별로 재배분하는 2차 배분을 통해 의석을 할당 배분한다. 단, 할당된 의석보다 지역구 의석이 많으면 ‘초과의석’으로 인정하고, 적으면 비례의석 순위에 따라 의석이 확정되는 방식을 채택하여 운용하고 있다.

통일한국 선거제도의 디자인에 대한 논의는 선거(체계)제도의 핵심 요소인 당선인 결정 방식, 투표구조, 선거구크기를 중심으로 혼합식 선거제도의 장점인 다수대표제의 대표성(정치적 안정성)과 소수의견(다양한 갈등 요인의 표출과 수렴)의 남북권역별 명부식 비례대표제의 장점을 살려 불균형 상태에 있는 남북지역의 균형적 발전방향으로 비례성을 적절히 조화시켜 남북한 갈등구조를 완화시킬 수 있는 제도를 모색하여, 남북한 체제 이질성의 간극을 좁혀 남북한 지역주의 균열과 갈등을 통합할 수 있는 선거제도가 디자인되어야 하며,

* 이 논문은 김유진, “통일한국의 선거제도 연구 : 통일독일의 사례를 중심으로(2014. 2)”, 고려대학교 정책대학원 석사학위 논문을 요약 발제한 것이다.

대표성과 비례성의 적절한 조화를 통한 선거구크기 획정문제, 배분방식의 효과를 통한 다양한 민의와 이익표출을 수렴할 수 있어야 한다.

주제어

통일 · 통합, 혼합선거제도, 독일연방의회선거제도, 통일한국의 선거제도

【 目 次 】

I. 문제제기	III. 통일독일의 연방의회 선거제도 사례 분석
II. 통일한국의 선거제도에 대한 기존연구 검토	1. 통일 독일 연방의회 선거제도
1. 남한의 혼합선거제도	2. 통일 독일의 선거제도가 주는 시사점
2. 병용식 혼합선거제도의 메커니즘	IV. 통일한국의 선거제도 디자인
3. 배분방식이 의석률에 미치는 효과	1. 선거제도 디자인 방향
4. 북한 정당체계가 통일한국의 혼합 선거제도에 미치는 영향	2. 통일한국의 선거제도 유형
	V. 결론

I . 문제제기

통일 한국의 선거제도 디자인은 민의 통합이라는 방향성과 선거체계의 ‘불비례성 혹은 비(非)비례성’의 완화라는 측면에서 선거(체계)제도에 초점을 맞추어 정치체제의 이질성을 극복하고 정치·경제·사회·문화의 완전한 통합을 이루어내기 위해서 통일독일을 준거 틀이자 반면교사로 삼아 통일한국의 통일의회를 구성하기 위해 적실성 있는 선거제도 모색에 중점을 두어 통일독일의 사례를 중심으로 고찰하였으나, 몇 가지 전제조건을 두어야 한다.

첫째, 통일한국의 선거(체계)제도는 정부형태, 의회제도, 정당체계 등 제반 정치체제와의 연관성 속에서 결정되어야 할 것이다.¹⁾

1) 선거제도 안에서도 의원정수, 대표선출방식, 선거구획정, 투표방식 등 다양한 구성요소들에 대한 연구

둘째, 단시간 내 통일 후유증을 극복하고 완전한 정치체제, 권력구조 통합과 경제체제 및 사회·문화 통합까지 완전한 통일을 이루어내기 위해선 통일 한국의 정치체제와 권력구조 및 선거(체계)제도에 대한 남·북한 합의가 전제되어야 할 것이다.²⁾

셋째, 남북한은 통일한국을 새롭게 디자인하기 위해서 자연스럽게 헌법 개정이 논의되어야 한다. 이러한 통일한국의 헌법 논의를 통해 현재 남한 정치체제가 갖고 있는 대통령중심제의 정치체제를 지방자치 및 분권과 연계된 헌법 개정을 통한 대안 모색도 병행할 수 있을 것이기 때문이다.³⁾

넷째, 통일한국의 정치체제는 현대 인류가 보편적으로 추구하는 민주이념, 자유평등이념, 복지이념, 정의이념이 발현될 수 있어야 한다. 이를 기본으로 통일한국의 권력구조는 국민주권, 대의제, 권력분립이라는 민주주의의 3대원칙에 충실한 모범적 권력구조로 구축되어야 할 것이다.⁴⁾

따라서 통일한국의 선거제도 디자인은 남북한 양 체제의 이질성 극복과 화합성에 비중을 두어 완전한 통합으로 갈 수 있도록 합리적인 통일한국의 선거(체계)제도를 위해서, 통일독일 사례를 중심으로 현행 남북한 선거(체계)제도를 개괄적으로 진단하고 합리적인 남북한 통일과 통합을 위한 선거(체계)제도에 중점을 두어야 한다.

다섯째, 대한민국(이하 남한)과 조선민주주의인민공화국(이하 북한) 간의 통일은 기본적으로 체제 공존기를 거쳐 점진적, 단계적인 통일과정을 통해 이루어질 것으로 가정하고, 이러한 전제 위에서 통일한국의 선거(체계)제도를 구상해야 한다. 즉 본문에서는 선거제도를 독립변수로 놓고, 정당체계에 영향을 미친다고 가정하고,⁵⁾ 이러한 전제하에 통일한국의 선거체계(제도)는 ① 남북한 갈등구조 이외에 지역갈등, 계층 간 갈등 등 정치·사회·문화적 차원에서 나타나는 다양한 갈등 요인과 균열구조를 해소할 수 있어야 하고 유권자의 민의와 선호도를 균형 있게 표출하고 수렴할 수 있어야 한다. ② 남북 간 지역주의 완화를 꾀하고, 남한의 과거 선거 경험에서 나타난 거대 정당의

와 숙고가 필요하다. 이러한 요소들과 결합하여 득표율이 의석률로 전환되는 ‘비례성’의 결과가 달라지기 때문이다.

2) 남한 헌법 제4조(대한민국은 통일을 지향하며, 자유민주적 기본질서에 입각한 평화적 통일 정책을 수립하고 이를 추진한다.), 7·4 남북공동성명(1972년), 남북사이의 화해와 불가침 및 교류·협력에 관한 합의서(1991년), 6·15 남북공동선언(2000년), 남북관계발전과 평화번영을 위한 선언(2007년 10월 4일) 참조.

3) 김병기, 「분권헌법 : 미래를 위해 먼저 쓴 대한민국 헌법 개정안」(EAI 2007), pp.250-251 참조.

4) 최현복, 「통일한국의 권력구조에 관한 연구」(박사학위논문 2005), pp.78-79 참조.

5) 박종철, 「통일한국의 정당제도와 선거제도」(경남대학교 극동문제연구소 1995), pp.6-10 참조.

독식이라는 단점과 폐단을 해소시킬 수 있는 방안을 고려해야 한다. 그런 측면에서 독일 선거제도가 갖고 있는 혼합선거제도의 사례를 통해서 다수대표제와 비례대표제의 특징을 조화롭게 구현할 수 있어야 한다.⁶⁾ ③ 선거제도 중 선거법과 관련된 제도적인 부분은 연관성이 있는 부분만 개괄적으로 설명하고, 유권자의 투표결과가 의석으로 전환되는 과정에서의 일련의 규칙, 즉 투표방법, 선거구크기, 대표선출방식 및 당선자 확정방식 등에 초점을 맞추어 비교하여 고찰하였다.

II. 통일한국의 선거제도에 대한 기존연구 검토

지금까지 통일한국의 선거제도의 논의에 대한 핵심은 통일 이후 조기에 통일 전 수준과 상태에 도달하기 위한 관점에서 출발한다.

첫째, 정치질서유지 및 정책집행의 효율성이라는 측면과, 둘째, 사회적 갈등의 해소 및 사회적 통합이라는 두 가지 측면에서 논의의 방향이 집중되고 있다. 그런 측면에서 기존의 논의의 다수 의견은 두 제도의 장점을 결합한 혼합선거제도가 통일한국에 적합하다는 것이 대체적인 중론이다.

그런데 이 두 가지의 핵심 기준은 서로 상이하면서 상충적인 요소를 갖고 있다. 즉, 첫 번째 관점은 통일 후 예견되는 후유증과 국론분열에 의한 정국혼란으로 예멘과 같이 자칫 내전으로 치달을 수 있는 가능성을 심각하게 고려하여 조기 통합에 무게를 둔 것으로, ‘정치적 안정성’에 충실하여 다수 유권자의 선호도에 따른 투표성향을 중시하고 다수대표제의 대표성의 장점을 고려한 것이다.

반면에 두 번째 관점은 ‘화합과 통합’에 중점을 두어 유권자의 의사가 사표 되는 것을 방지하여 다양한 의사와 선호를 수렴하려는 비례대표제의 비례성의 장점을 고려한 것이다. 그런데 이 두 가지 제도는 서로 상충되는 모순을 갖고 있는데, 첫 번째 기준에 중점을 두어 대표성에 무게중심을 두면 최다수득표자 이외의 50%에 가까운 유권자의 의사가 사표 되어 ‘선호왜곡현상’으로 비례성이 축소되고, 이와 반대로 두 번째 기준에 중점을 두어 사회적 갈등과 지역주의 균열을 해소하기 위해 화합과 통합이라는 측면

6) 독일선거제도는 서로 다른 제도를 상호 접목시켜 양자의 단점을 보완하려는 제도로 상이상합(相異相合)적인 성격을 지니고 있다. 황오연, 「독일 선거제도와 한국 선거제도방향 모색」(호남대학교인문사회과학연구소 1999), p.271 참조.

에서 비례성에 무게중심을 둔다면, 결과적으로 대표성이 축소되어 ‘정치적 안정성’이 약화되고, 통일 후 예상되는 다양한 이념적 스펙트럼에 따른 정당체계가 형성되어 정치적 혼란과 국론분열이 심화되는 현상이 발생할 것이다.

따라서 이 두 가지 관점을 대비하여 기존 논의에 대해 비교 검토하고, 선거제도의 원리에 충실하면서 이러한 문제점을 해소할 수 있는 적실성 있는 제도 모색이 중요하다고 하겠다.

1. 남한의 혼합선거제도

남한의 국회의원 선거는 1인1표제, 단순다수제 1인 소선거구제에 정당명부식비례대표 병립식을 채택하여 혼합선거제도를 채택하여 운용하던 중, 2001년 7월 19일 헌법재판소 결정에 따라 2002년 지방선거에 1인2표제를 채택하고, 2004년에는 제17대 국회의원 선거에 적용하여 현재까지 운용하고 있다.⁷⁾

‘1인1표제’의 불합리성을 예를 들어 가상 ‘갑’ 지역 : 유권자 10,000명, 지역구 20석, 비례대표 20석, 병립식으로 선출할 경우 다음 <표 2-1>, <표 2-2>의 예를 통해 헌법재판소 결정의 의미를 살펴보자.

<표 2-1>

정당	소선거구, 단순다수제		비례대표제				결과
	지역구	득표/득표율	배분	정수	소수점	합계	의석비율(%)/비고
A당	11	5,095(50.95%)	10.19	10		21	51.00
B당	5	3,100(31%)	6.2	6		11	27.50
C당	3	1,500(15%)	3	3		6	15.00
무소속	1	305(3.05%)	0.6		1	2	5.00
합계	20	10,000(100%)	20			40	100
의석배분=비례대표의석수×정당득표율×(100/유효득표율)							

7) 『“현행 비례 대표 의석 배분 방식은 선거권자가 비례대표 국회의원의 선출을 직접 결정할 수 없으므로 직접 선거의 원칙에 위배된다.” 또, “어떤 선거권자의 투표는 지역구 의원의 선출과 그가 속한 정당의 비례 대표 의원의 선출에 기여하는 2중의 가치를 지니는 데 반하여, 어떤 선거권자가 무소속 후보자에 대해 투표하는 경우 비례 대표 의원의 선출에는 기여하지 못하므로, 투표 가치의 불평등이 발생하여 평등 선거의 원칙에 위배된다.”』 헌법재판소의 “비례대표국회의원 의석배분방식 및 1인1표제의 위헌성”(심판대상 : 헌법재판소 2001. 7. 19. 宣告, 2000헌마91, 2000헌마112, 2000헌마134(併合) 결정) 참조.

<표 2-2>

소선거구, 단순다수제			비례대표제				결과
정당	지역구	득표/득표율	배분	정수	소수점	합계	의석비율(%)/비고
A당	11	5,095(50.95%)	10.51	10	1	22	55/+1과잉대표
B당	5	3,100(31%)	6.39	6		11	27.5/과소대표
C당	3	1,500(15%)	3.09	3		6	15/균형
무소속	1	305(3.05%)	-		배제		사표
합계	20	10,000(100%)	20			40	
의석배분=비례대표의석수×정당득표율×(100/유효득표율:96.95%)							

위의 결과는 ‘1인1표제’ 혼합선거체계 하에서 정당명부식 비례대표제(병립식, 구속형)는 첫째, 정당(전국에 기반을 둔 정당)에 유리하고,⁸⁾ 둘째, 무소속의 득표가 많을 경우 의석배분에 의해 대표성이 과대되거나 과소될 수 있으며, 셋째, 무소속 후보의 득표율이 높을수록 ‘불비례성’이 높아져 유권자의 ‘선호왜곡현상’이 심화될 수 있다는 점을 나타내고 있다.

반면 ‘1인2표제 병립식’은 첫째, 유권자의 선호에 따라 군소정당이 득표한 만큼 비례성에 따라 의석 배분이 된다는 점에서는 ‘1인1표제’와 같을 수 있지만 유권자의 입장에서 ‘1인2표제’에서 1표는 비례대표 정당명부후보에 투표함으로써 지역구에서 나타나는 대(大)정당 인물위주의 투표성향에서 보다 더 선택의 폭이 넓을 수 있다.

가상 ‘을’ 지역 : 유권자 10,000명, 지역구 20석, 비례대표 10석을 병립식으로 선출한다고 가정하면 다음 <표 2-3>과 같다.

8) David M. Farrell, “Electoral Systems” 전용주 옮김(한울아카데미 2012), p.129 참조.

<표 2-3>

정당	소선거구, 단순다수제		비례대표제			결과
	지역구	득표/득표율	배분	정수	합계	의석비율(%)/비고
A당	11	4,795(47.95%)	4,100(41%)/4.1	4	15	50.00
B당	6	2,300(23%)	2,200(22%)/2.2	2	8	26.67
C당	3	1,400(14%)	2,000(20%)/2	2	5	16.67
D당	0	605(6.05%)	800(8%)/0.8	1	1	3.33
E당	0	300(3%)	300(3%)/0.3	0	0	0
F당	0	200(2%)	200(2%)/0.2	0	0	0
G당	0	400(4%)	400(4%)/0.4	1	1	3.33
합계	20	10,000(100%)	10,000/10	10	30	100.00
의석배분=비례대표의석수*정당득표율*(100/유효득표율)						

이 결과는 A당이 지역구에서 과반의석을 획득하였지만 비례대표 배분에서는 지역구 인물위주 혹은 대(大)정당 선호 투표성향이 비례대표 정당후보에까지 반영되지 않아 과반 이상의 의석 획득이 어렵게 된다. 즉, 유권자는 1표는 지역구 인물위주에 의한 투표성향을 보였다면 다른 1표는 합리적인 판단으로 선호하는 정당에 투표하는 경향이 강하게 나타남으로써 정당별 투표에서도 A당이 반드시 과반 이상을 득표한다고 볼 수 없다.⁹⁾

즉 첫째, 비례성에 충실하여 다양한 유권자의 의견표출과 선호도를 다양하게 수렴할 수 있다는 점과 둘째, 단순다수제의 승자독식의 단점을 보완하고 있다는 점에서 ‘1인1표제’의 무소속 후보의 득표가 사표 되는 현상으로 인한 ‘선호왜곡현상’을 줄일 수 있다는 장점이 있다.

그러나 단점으로 ‘1인2표제’는 ‘1인1표제’보다 더 군소정당이 난립할 가능성이 높아 다수대표성의 과반 미만으로 인하여 보다 더 심화된 정치 불안정성으로 정국의 혼란

9) 김영태, 『독일연방의회 선거체계의 제도적 효과: 한국 선거체계 개혁에 주는 시사점을 중심으로』(한국 국제정치학회 국제정치논총 제41집 3호, 2001. 11월), p.284 참조.

을 가져올 수 있다. 또한 앞서 지적한 바와 같이 지역구 의석과 비례대표 의석 비율의 불균형이 존재하는 한 제도효과는 반감되기 때문이다.¹⁰⁾

2. 병용식 혼합선거제도의 메커니즘

독일이 채택하고 있는 ‘1인2표제 병용식(연동형)’을 살펴보면, 유권자는 1표를 우선 정당명부 후보자에게 투표하고, 다른 1표는 지역구 후보자에 투표한다. 의석배분은 전국단위의 각 정당에 투표한 유효득표수를 집계하고, 각 정당이 획득한 유효득표수에 비례하여 정당별로 의석을 1차 배분한다. 각 정당은 배분받은 의석을 그 정당의 명부 후보자에게 순위별로 배분한다. 단 지역별 정당명부일 경우에는 각 정당이 지역별 득표수에 비례하여 다시 지역별로 2차 배분한다.

이렇게 각 정당이 배분받은 의석은 우선 그 지역의 지역구에서 당선된 자를 당선인으로 하고, 나머지 인원을 지역비례대표후보자명부에서 순위별로 당선인을 확정한다. 이 때 각 정당이 지역별로 배분받은 의석수보다 지역구 당선인수가 많으면 초과 의석으로 하여 지역구 당선인 원칙에 따라 지역에 할당된 의원 정수를 초과하여 당선인의 수가 확정된다.

따라서 ‘1인2표제’ 비례대표제 병용식은 정당비례대표 득표율에 의한 의석배정이 지역구 의석수와 연동하는 제도이므로 각 정당의 의석점유율에 있어 병립식과 상당한 차이가 발생할 수 있다.

또한, 비례대표 병용식(연동형)은 정당비례대표 후보 배분방식을 전국단위로 하여 연동시키는 방식과 지역단위로 하여 연동시키는 방식에 따라 제도효과가 달라질 수 있다.

위의 <표 2-3>을 병용식으로 하였을 경우, 다음의 <표 2-4>와 같은 결과를 나타낸다.

A당은 지역구에서 47.95%의 득표율로 11석을 획득하였으나, 정당비례대표에서 41%의 득표로 4석을 배분받아, 의석 배분은 정당비례대표 득표율 기준인 4석이 된다. 그러나 지역구 당선인 우선배정 원칙에 따라 지역구 의석 11명을 배정받아야 하나 정당비례 득표 기준에 의하여 모두 배분받지 못함으로써 지역구 7석의 의석확정 문제가 발생하게 되며, 지역구 당선인 우선배정 원칙에 따라 7석의 초과의석이 발생하게 된다.

10) David M. Farrell, 위 단행본, p.179 참조.

이에 대한 제도 보완으로 독일연방의회제도는 이 문제점을 해결하기 위해 지역구당 선인은 초과의원석수에 상관없이 우선 확정한다. 따라서 A당은 11석이 되고 초과의원석 7석이 발생하게 된다. 따라서 기타 정당이 배분받은 의석을 합산하면 배정된 10석의 의석보다 12석이 더 많은 초과의원석이 유동적으로 나타나는 문제점을 갖고 있다. 즉 초과의원석이 발생됨으로써 의회의 의원정원수가 당초 규정된 것보다 많아지게 된다는 점이다.

<표 2-4> 가상 '병' 지역

정당	소선거구, 단순다수제		비례대표제			결과
	지역구	득표/득표율	배분	정수	합계	의원비율(%) / 비교
A당	11	4,795(47.95%)	4,100(41%)/4.1	4	11	50.00/초과의원석 7
B당	6	2,300(23%)	2,200(22%)/2.2	2	6	27.27/초과의원석 4
C당	3	1,400(14%)	2,000(20%)/2	2	3	13.64/초과의원석 1
D당	0	605(6.05%)	800(8%)/0.8	1	1	4.545
E당	0	300(3%)	300(3%)/0.3	0	0	0
F당	0	200(2%)	200(2%)/0.2	0	0	0
G당	0	400(4%)	400(4%)/0.4	1	1	4.545
합계	20	10,000(100%)	10,000/10	10	22	100.0/초과의원석 12
의원배분=비례대표의원석수*정당득표율/(100/유효득표율)						

위 <표2-4>의 선거결과의 문제점은 선거구에 배분된 총 의석 규모는 10석인데 반하여, 지역구의석수는 20석이라는 불균형에서 출발한다. 결국 비례대표 병용식(연동형)의 제도효과의 필수조건은 지역구 의석수와 비례대표 의석수 간 적정비율의 배합과 조화에 달려 있다고 하겠다.¹¹⁾<구체적인 내용은 제3장 1-1)항 참조>

위의 문제점을 보완하여 지역구 의석수와 비례대표 의석수의 비율을 1:1로 배정하여 다음 <표 2-5>, <표 2-6>의 결과를 살펴보자.

11) 구체적인 내용은 김유진 『통일한국의 선거제도 연구 : 통일독일의 사례를 중심으로』 (2014. 2. 고려대학교 정책대학원 석사학위 논문) p20 참조.

<표 2-5> 가상 '정' 지역 : 유권자 10,000명, 지역구 20석, 비례대표 20석, 병용식(연동형)

정당	소선거구, 단순다수제		비례대표제		결과	
	지역구	득표/득표율	득표율/비례의석배분		합계	의석비율(%) /비고
A당	10	4,795(47.95%)	4,100(41%)/8.2	8	10	43.48/초과의석 2
B당	5	2,300(23%)	2,200(22%)/4.4	4	5	21.74/초과의석 1
C당	3	1,400(14%)	2,000(20%)/4	4	4	17.40/비례대표 1
D당	1	605(6.05%)	800(8%)/1.6	2	2	8.70/비례대표 1
E당	0	300(3%)	300(3%)/0.6	1	1	4.34/비례대표 1
F당	0	200(2%)	200(2%)/0.4	0	0	
G당	1	400(4%)	400(4%)/0.8	1	1	4.34/
합계	20	10,000(100%)	10,000/20	20	23	100.0/초과의석 3
의석배분=비례대표의석수*정당득표율*(100/유효득표율)						

위 <표 2-5>의 의석배분 결과는 A당은 정당 득표 기준으로 8석을 배분받아야 하나 지역구에서 10명을 당선시켜 지역구 의석 우선배분 원칙과 지역구 당선인의 당선원칙에 따라 초과 의석 2석이 발생되어 10석이 된다.

B당 역시 4석을 배분받아야 하나 지역구에서 5명을 당선시켜 초과의석 1석이 발생되어 5석이 배분되고, C당은 지역구 당선인 3명에 비례대표 후보 1순위 1석을 배분받아 4석이 되고, D당 역시 지역구 당선인 1석에 비례대표 후보 1석을 배분받아 2석이 되고, E, G당은 지역구에서 1석의 당선자도 없으나 비례대표에서 각각 1석을 배분받는다.

이 유형의 장점은 유권자의 정당에 대한 투표 비율에 따라 유권자의 의사가 정당별로의석으로 표출될 수 있어서 비례성의 원칙에 충실하면서, 지역구에서 당선된 후보를 우선 배정하는 측면에서 대표성의 원칙 또한 견지하고 있다는 점이다. 그러나 이 제도 역시 문제점을 갖고 있다. 즉 득표비율에 따른 합리적인 의석을 배분받지 못해 과소대표 될 가능성이 높으며, 득표수와 의석수의 등가성이 일치하지 않는 단점이 있다.

즉 A당은 병립식을 채택한 <표 2-4>의 결과에서 보여주듯, 정당별 득표율에 따른 비례대표 의석배분이 적을지라도 지역구(다수제)에서 획득한 의석수가 많기 때문에 과반

에 가까운 점유율로 제1당의 지위를 보여주고 있다.

반면에 병용식을 채택한 <표 2-5>에서는 지역구에서 과반 이상 득표하여 의석수를 획득하였지만 비례대표 정당득표기준에 의하여 의석을 배분받기 때문에 의석 비율은 과반에 훨씬 못 미치는 결과를 나타내었다.

또한 <표 2-4>는 초과의원석의 발생이 12석에 이르나, <표 2-5>은 초과의원석 발생이 3석에 그쳐, 지역구 의석수와 비례대표 의석수의 비율이 1:1에 가까울수록 초과의원석 발생률이 적어지는 것으로 나타났다.

즉 병용식은 전국적으로 골고루 지지를 받는 안정된 대(大)정당이 아닌 경우에는 과반 이상의 의석을 점유하기가 어렵다는 결과를 나타내고 있다.¹²⁾

반면에 특정지역에서 절대 우세인 지역주의 정당 이외의 기타 정당들도 절대적으로 열세일지라도 의회진출이 가능함으로써 지역주의 완화 효과를 나타낸다.¹³⁾

<표 2-6> 가상 '무' 지역 : 유권자 10,000명, 지역구 20석, 비례대표 20석, 병용식(연동형)

정당	소선거구, 단순다수제		비례대표제		결과	
	지역구	득표/득표율	득표율/비례의원석배분		합계	의석비율(%) /비고
A당	20	4,795(47.95%)	4,100(41%)/8.2	8	20	62.50/초과의원석 12
B당	0	2,300(23%)	2,200(22%)/4.4	4	4	12.50/비례대표 4
C당	0	1,400(14%)	2,000(20%)/4.08	4	4	12.50/비례대표 4
D당	0	605(6.05%)	800(8%)/1.6	2	2	6.25/비례대표 2
E당	0	300(3%)	300(3%)/0.6	1	1	3.125/비례대표 1
F당	0	200(2%)	200(2%)/0.4	0	0	
G당	0	400(4%)	400(4%)/0.8	1	1	3.125/비례대표 1
합계	20	10,000(100%)	10,000/20	20	32	100.0/12
의석배분=비례대표의원석수*정당득표율*(100/유효득표율)						

12) 독일연방의회 역대 총선 정당별 의석점유율과 연합정부구성 변화를 살펴보면, 과반 이상 의석을 점유한 정당에 의한 단독정부를 구성한 사례가 단 한 차례도 없었다(1957년 제3대 총선에서 기민/기사련의 50.2%의 지지율로 과반 미만의석으로 단독정부를 구성한 사례가 한 차례 있었지만 기사련은 기민당의 자매당이라고 하나, 엄밀한 의미에서 바이에른 주 지역에 근거한 독립된 지역정당이다). 김면희, 『통일 독일의 정치지형 변화 연구 - 정당체제를 중심으로』, 한독사회과학논총 제20권 제2호, 2010 참조.

13) 김종갑, 『독일선거제도를 통해 본 통일한국의 선거제도』(통일정책연구 제19권 2호 2010), pp.36~38 참조.

<표 2-6>에서 A당은 ‘무’ 지역에서 지역구 의석 20개 모두를 획득하였으나, 비례대표 기준 할당의석이 8석이므로 12석의 초과의석이 발생하였다. 병립식 배분일 경우에는 28석의 의석을 배분받아야 하나, 병용(연동)식에서는 ‘무’ 지역에 할당된 의석수가 20석이고, A당이 획득한 정당별 득표율에 따른 의석 배분은 8석에, 초과되어 당선된 지역구의석 12석을 더하여 20석을 배분받았다. 즉 A당이 ‘무’ 지역구 의석 20석 모두를 획득하고, 비례대표 정당별 득표율에서도 100%를 획득하였다면 ‘무’ 지역에 배분된 의석 20석을 합쳐 40석을 획득할 수 있다. 그러나 전국 합산된 각 정당별 유효득표수 기준으로 1차 의석배분을 하고, 각 정당은 배분 받은 의석을 지역별로 획득한 유효득표율에 따라 2차 배분함으로써 특정 정당이 특정지역의 비례대표 의석 모두를 승자독식하는 경우는 발생하지 않는다.

이와 같이 병용식(연동형)은 특정지역에 근거한 특정정당이 지역구에서 승자독식한다 하더라도 각 정당의 전국득표율에 따라 정당에 의석을 1차배분하고, 각 정당의 지역별 득표율에 따라 2차배분하도록 되어 있어, 할당된 의석을 초과하여 비례대표 의석을 배분받을 수 없기 때문에 병립식에서 나타나는 승자독식의 폐단이 상당히 완화되어 나타난다.

그러나 이 제도는 다수대표제의 대표성의 효과를 인위적으로 축소함으로써 정당별 지역구 득표율과 정당별 비례대표 득표율의 등가성이 왜곡된다는 점과, 과소대표되거나 과다대표되는 현상이 나타날 수도 있으며, 과반이상 의석 점유 정당의 출현이 쉽지 않다는 단점을 갖고 있다.<구체적인 내용은 제3장 2항 참조>

혼합선거체계(제도)에서도 병용식(연동형)은 군소정당이 의회에 진입할 수 있는 기회가 다른 제도보다 상대적으로 높아 군소정당의 난립이 훨씬 쉽게 나타날 수 있다. 이는 다수대표성의 확보가 어려워 ‘정치적 안정성’을 담보하기 어렵다는 방증이다. 따라서 이러한 단점을 해소하는 방안의 하나로 봉쇄조항(배제조항 : Excluding clause)을 두어 비례대표배분에서 배제시키는 방법을 사용한다.¹⁴⁾ 또한 봉쇄조항은 득표율이나 의석수의 제한규정을 두는 방식을 주로 사용하나, 이 또한 득표율과 의석수의 제한 폭에 의해 상당한 영향을 받을 수 있다.

14) 양당제 혹은 온건한 다당체계 하에서 군소정당이 의회진입을 하기 위해서는 ‘진입비용(thresholds)’이라는 현실적인 벽에 부딪혀 특정한 지역 기반이 없는 한, 군소정당은 의회에 진출하기가 어려운 점이 있다. 이를 배제조항이라고도 하며, 군소정당이 의회에 진입할 수 있는 ‘법정최소조건(legal threshold)’을 말한다.

<표 2-7> 봉쇄조항을 득표율 3%로 설정하였을 경우

소선거구, 단순다수제			비례대표제				결과
정당	지역구	득표수/득표율	득표수(율)/ 의석배분	정수	소수점	합계	의석비율(%)/ 비교
A당	10	4,795(47.95%)	4,100(41%)/8.03	8	0	10	43.47/초과의석 2
B당	5	2,300(23%)	2,200(22%)/4.31	4	0	5	21.74/초과의석 1
C당	3	1,400(14%)	2,000(20%)/3.92	3	1	4	17.39/비례대표 1
D당	1	605(6.05%)	800(8%)/1.63	1	1	2	8.70/비례대표 1
E당	0	300(3%)	300(3%)/0.61	0	1	1	4.35/과잉대표
F당	0	200(2%)	200(2%)	배제	0	0	사표
G당	1	400(4%)	400(4%)/0.82	0	1	1	4.35
합계	20	10,000(100%)	20	16	4	23	100.0/초과의석 3
의석배분=비례대표의석수*정당득표율*(100/유효득표율 98%)							

<표 2-8> 봉쇄조항을 득표율 5%로 설정하였을 경우

소선거구, 단순다수제			비례대표제				결과
정당	지역구	득표/득표율	득표율/ 비례의석배분	정수	소수점	합계	의석비율/ 비교
A당	10	4,795(47.95%)	4,100(41%)/9.01	9	0	10	43.47/초과의석 1
B당	5	2,300(23%)	2,200(22%)/4.83	4	1	5	21.74/초과의석 1
C당	3	1,400(14%)	2,000(20%)/4.40	4	0	4	17.39/비례대표 1
D당	1	605(6.05%)	800(8%)/1.76	1	1	3	13.04/비례대표 2
E당	0	300(3%)	300(3%)	배제	-	-	사표
F당	0	200(2%)	200(2%)	배제	-	-	사표
G당	1	400(4%)	400(4%)	배제	-	1	사표
합계	20	10,000(100%)	10,000/20	18	2	23	4.35
의석배분=비례대표의석수*정당득표율*(100/유효득표율 91%)							100.0/초과의석 2

즉, 위의 표에서처럼 봉쇄조항(배제조항)의 폭을 어떻게 설정하느냐에 따라 대표성과 비례성의 차이를 보일 수 있으며, 봉쇄조항이 높으면 높을수록 대(大)정당에 유리한 결과를 가져온다는 것을 나타내고 있다.

이와 같이 소선거구 단순다수제와 비례대표제 병용식(연동형)을 혼합한 선거제도는 첫째, 승자독식의 폐단을 보완하여 비례성에 근거하여 기타 정당에게도 의석이 배분된다. 둘째, 지역주의에 근거한 특정정당의 독식을 차단하고, 기타 정당의 득표가 사표되는 것을 방지하고, 유권자의 선호가 비례제를 통해서 수렴될 수 있다는 점이다. 따라서 지역주의의 완화 효과가 그 어느 제도보다 뛰어나다고 할 수 있다. 또한 의석수료 '진입장벽(threshold)'을 설정할 경우 특정지역에 근거하여 의회에 진입한 정당은 특정 지역에서 획득한 비례대표 득표율로 배분받을 수 있는 의석수가 전국적으로 고르게 득표한 정당보다 불리함으로써 지역주의에 근거한 지역패권정당의 출현이 어렵게 된다.

반면에 첫째, 과반 이상 득표한 정당의 출현이 어려워 정치적 혼란을 가져올 수 있다. 둘째, 의석배분의 기준에 따라 비례대표제의 정당별 유효득표율에 따라 지역구 의석수와 연동하여 할당된 의석을 초과하여 배분받을 수 없기 때문에 지역구 득표율과 의석률의 등가성이 일치하지 않는다. 셋째, 초과의석의 유동성으로 의회구성에 영향을 미치며, 추가비용의 문제 또한 발생할 수 있다. 이외에도 비례대표제의 의석배분방식으로 인하여 의석률의 분포가 달라질 수 있다. 즉 혼합선거체계에서 단순다수제는 선거구크기에 따라 최다득표 1인 혹은 다수득표자 수인을 선출하는 것으로 득표수에 따라 바로 의석으로의 전환이 쉽다. 그러나 혼합선거체계에서는 비례대표제의 비례적 배분이라는 특성으로 인하여 의석배분 과정이 다소 복잡하게 나타난다. 즉 득표율이 의석률로 전환되는 효과가 다양한 배분방식에 따라 다소 달라질 수 있기 때문이다.

3. 배분방식이 의석률에 미치는 효과

(1) 최대잔여(잉여)법(Largest remainder method)

이 방식은 잔여의석이 정수로 배정하고 남은 잉여표의 최대 순으로 배분되므로 의석 배분에 필요한 평균득표수에 못 미치는 군소 정당들도 의석을 배분 받을 가능성이 커지는 장점이 있다. 당선기수(Quota)를 산출하는 방식에서 헤어식(Hare system)은 M (유효투표총수)분의 V (선거구정원수)로 하여 기준수를 정하고, <표 2-9>와 같이 산출한다.

<표 2-9> 헤어방식, 기수(Q)=총유효투표수/비례대표의석수(10석)

정당	득표수	정수	잔여표/소수점	배분순위	합계
A당	4,200	4	200/0.2	0	4
B당	3,400	3	400/0.4	0	3
C당	1,600	1	600/0.6	②1	2
D당	800	0	800/0.8	①1	1
합계	10,000	8		2	10
의석배분=정당득표수/기수(Q=1,000), 잔여의석은 소수점크기순					

이 결과는 과도한 사표뿐만 아니라 총 의석수가 증가했을 때, 오히려 배분 의석이 줄어드는 정당이 발생하는 ‘앨라배마 패러독스(Alabama paradox)’가 발생하는 것을 보여준다.¹⁵⁾ 즉 배분방식의 결함으로 인위적으로 조작되어 득표율보다 과도하게 의석이 배분되는 현상을 나타낸다. <표 2-10> 참조.

<표 2-10> 헤어방식, 기수(Q)=총유효투표수/비례대표의석수(20석)

정당	득표수	정수	잔여표/소수점	배분	합계
A당	4,200	8	200/0.2	0	8
B당	3,400	6	400/0.4	1	7
C당	1,600	3	600/0.6	-	3
D당	800	1	800/0.8	1	2
합계	10,000	18		2	20
의석배분=정당득표수/기수(Q=500), 잔여의석은 잔여표 크기순					

15) 2009년 이전 독일 선거법에서 사용하였던 헤어-니마이어 방식의 배분기수에 따라, 정수 의석수 이외의 잔여의석을 나머지 소수점 이하의 크기순으로 배분하는 문제에서 나오는 현상으로 보통 연방제 국가에서 전체의석이 연방차원에서 배정된 다음 주(州)단위 별로 재 배분하는 과정 중에서 나타나는 현상이다. 실제로 1880년 인구센서스를 기반으로 주별로 하원의석 수를 새로 계산하는 과정에서 이 패러독스가 발견됐다. 당시 새 인구수로 299명의 하원의원을 배정하면 앨라배마 주에 8석이 할당되지만, 300명으로 늘려서 다시 할당하면 7명으로 줄어드는 결과가 나왔다. 앨라배마 패러독스라는 명칭도 거기에 유래했다.

<표 2-11> 헤어방식, 기수(Q)=총유효투표수/비례대표의석수(20석)

정당	득표수	정수	잔여표	배분순위	합계
A-1	950	1	450	1	2
A-2	930	1	430	1	2
A-3	800	1	300	1	2
A-4	770	1	270	1	2
A-5	750	1	250	-	1
B당	3,400	6	400	1	7
C당	1,200	2	200		2
D당	600	1	100		1
F당	600	1	100		1
합계	10,000	15		5	20
의석배분=정당득표수/기수(Q=500), 잔여의석은 잔여표 크기순					

<표 2-11>의 결과를 살펴보면, A당이 <표 2-10>보다 1석을 더 많이 얻게 되었다. 따라서 이러한 헤어식의 결점을 보완한 것이 드루프(Droop)식인데, 과다한 사표를 방지하기 위해 인원수를 산출하는데 유효득표수를 (총 의석수+1)로 나누는 방식으로 당선기수(Quota)가 적을수록 잔여 의석의 수가 적어져 군소정당이 의석을 얻는 것이 어려워진다. <표 2-12> 참조.

<표 2-12> 드루프방식, 기수(Q)=총유효투표수/비례대표의석수(10+1)

정당	득표수	정수	잔여표	<표 3-20>잔여표	배분	합계
A당	4,200	4	564	200	0	4
B당	3,400	3	673	400	0	3
C당	1,600	1	746	600	1	2
D당	800	0	800	800	1	1
합계	10,000	8			2	10
의석배분=정당득표수/기수(Q=909), 잔여의석은 잔여표 크기순						

또 이 외에 임페리얼리식(Imperiali system)은 (M+2)분의 V의 방법으로 산출하여 정하는 방식으로 기수의 간격을 드루프식보다 더 좁게 하고 있다.

<표 2-13> 임펠리얼리방식, 기수(Q)=총유효득표수/ 비례대표의석수(10+2)

정당	득표수	정수	잔여표	잔여표 배분	합계	비고
A당	4,200	5	35	0	5	
B당	3,400	4	68	0	4	
C당	1,600	1	767	0	1	
D당	800	0	800	0	0	
합계	10,000	10			10	
의석배분=정당득표수/기수(Q=833), 잔여의석은 잔여표 크기순						

기준수 값이 적으면 그 값을 기준으로 배분되는 의석수가 늘어나는 반면, 잔여표를 기준으로 배분되는 의석수는 줄어들게 되어 비례성이 낮아진다는 것을 알 수 있다.¹⁶⁾

이외에 헤어-니마이어(Hare-Niemeyer)식은 헤어식이 각 정당의 득표수에서 기수를 빼어, 정수가 나올 때까지 의석을 배분하고, 잔여 의석은 잔여표의 크기로 배분하나, 헤어-니마이어식은 기수로 나누어 잔여 의석은 소수점 크기의 순으로 배분하는 방식이다.¹⁷⁾ 이 방식은 헤어식보다 군소정당에게 다소 유리하다.

<표 2-14> 헤어-니마이어방식, 비례대표의석수(10석)

정당	득표수	정수	소수점	배분	합계	비고
A당	3,700	3	0.7	1	4	
B당	3,400	3	0.4	0	3	
C당	1,600	1	0.6	1	2	
D당	800	0	0.8	1	1	
무소속	500	0	0.5	0		
합계	10,000	7		3	10	
의석배분=정당유효득표수*의석정수/유효득표총수, 잔여의석은 소수점크기순						

16) David M. Farrell, 위 단행본, p.118 참조.

17) 1985년 이후 독일에서 동트식(d'Hondt method)의 배분방식을 보완하여 채택된 제도로 독일의 수학자 니마이어(Niemeyer)가 만들었으며 헤어식과 비슷하여 앞에 헤어를 붙였으며 '산술비례제'라고 불리기도 한다. 각 정당의 유효득표수를 의석정수에 각각 곱한다. 그리고 그 결과를 총 유효투표수로 나눈다. 정당은 여기에서 나온 수치와 같은 수의 의석을 차지하게 된다. 잔여의석이 생길 경우에는 소수점 이하의 수치크기에 따라 분할되며 이 방법은 동트식 산출법보다는 군소정당들에게 더 유리하게 작용한다.

(2) 최고평균법(Highest average system)

이 방식은 제수(Divisor)를 사용하는 정당명부식 비례대표제를 말하는데, 동트(d'Hondt method)식은 각 정당의 유효득표수를 제수1, 2, 3...와 같이 자연수로 나눈다.¹⁸⁾ 나눈 다음 숫자가 큰 순서대로 의석을 배분한다. 동트식을 사용하면 대(大)정당에 비해 소(小)정당에게 불리하게 작용하여 대(大)정당이 유리할 수 있다.¹⁹⁾

<표 2-15> 동트식 : 선거구 10인을 선출하여 배분할 경우

제수	A당	B당	C당	D당	E당	합계	비고
1	3,700①	3,400②	1,600⑤	800⑩*	500	10,000	
2	1,850③	1,700④	800⑩	400	250		
3	1,233⑥	1,133⑦	533	267			
4	925⑧	850⑨					
5	740						
의석합계	4	4	1	1			
* 제수한 후 득표가 같은 경우 별도의 규칙이 필요하며, 일본은 추첨을 통해 의석을 결정한다.							

이 결과는 최대잔여제방식인 <표 2-9>의 결과보다 D당이 배분순위에서 불리하게 작용하여 나타난 것을 알 수 있다. 즉 동트식이 군소정당에게는 불리하게 작용하는 것을 나타낸다고 볼 수 있다.

생트-라게식(Sainte-Laguë method)²⁰⁾은 1, 3, 5, 7...의 홀수로 나누어 가면서 의석을 확정해 나가는 방식이며, 동트식과 비교하면 군소 정당이 의석을 획득하기 쉬우며 특히 최초 나누어 배분할 경우 의석을 획득할 가능성이 높아진다.

18) 벨기에의 수학교수인 빅토르 동트에 의해서 19세기말 창안된 방법으로 ‘분모수열법’으로도 불린다. 동트식의 계산을 간소화시킨 의석배분방법으로 하겐바흐-비숍(Hagenbach-Bischoff)식, 제퍼슨식이 있는데 같은 결과가 도출 된다.

19) David M. Farrell, 위 단행본, p.121 참조.

20) 앙드레 생트라귀(André Sainte-Laguë)가 고안했으며 ‘웹스터 방식’, ‘순수 생트-라게식(pure Sainte-Laguë)’이라고도 불리며, 노르웨이, 덴마크, 스웨덴에서 사용된다. 라이파트는 “이 방식은 비례성에 거의 근접하고 있으며, 군소 정당을 완벽하게 동등한 형태로 대접한다.”라고 하였으며, 지나치게 비례적이어서 거의 사용되고 있지 않다. David M. Farrell, 위 계재 단행본, p.123 참조.

<표 2-16> 생트-라게식 : 선거구 10인을 선출하여 배분할 경우

제수	A당	B당	C당	D당	E당	합계	비고
1	3,700①	3,400②	1,600③	800⑥	500	10,000	
3	1,233④	1,133⑤	533⑩	266	166		
5	740⑦	680⑧	320				
7	528⑨	485					
9	411						
의석합계	4	3	2	1			
* 제수한 후 득표가 같을 경우 별도의 규칙이 필요하며, 일본은 추첨을 통해 의석을 결정한다.							

위의 <표 2-16>의 결과는 동트식 <표 2-15>와 비교하면 D정당은 동트식에서 10순위로 의석을 배분받았으나, 이 방식에서는 6순위로 배분받는 것을 통해서 군소정당이 최초 의석을 확보하기가 쉽다는 것을 나타내주고 있다.

이 방식 이외에 다음 <표 2-17>은 변형된 수정 생트-라게식으로 제수를 1.4, 3, 5...,로 하여 <표 2-16>과 같이 결과는 같지만 비례성이 낮아져 의석배분 순서가 달라지게 되어, 군소정당은 의석을 배분받기가 어려워지게 된다.

<표 2-17> 수정 생트-라게식 : 선거구 10인을 선출하여 배분할 경우

제수	A당	B당	C당	D당	E당	합계	비고
	3,700①	3,400②	1,600⑤	800⑨	500	10,000	
1.4	2,642③	2,428④	1,142⑦	571	357		
3	1,233⑥	1,133⑧	533	266			
5	740⑩	680					
7	528	485					
의석합계	4	3	2	1			
* 제수한 후 득표가 같을 경우 별도의 규칙이 필요하며, 일본은 추첨을 통해 의석을 결정한다.							

이와 같은 가상 사례를 통해 같은 득표수라 하더라도 배분방식에 의해서 의석수의 증감에 영향을 준다는 사실을 알 수 있다. 즉 비례성의 차이가 헤어식, 생트-라게식,

동트식의 순으로 비례성이 낮아지는 것을 알 수 있다. 이러한 배분방식의 차이에서 오는 의석의 증감률은 미미할 수도 있다. 그러나 만약 선거구 수가 많은 국가에서 이러한 차이가 최대한 증폭되어 나타난다면, 이러한 차이는 바로 정당체계에 상당한 영향을 미칠 수도 있다.

4. 북한 정당체계가 통일한국의 혼합선거제도에 미치는 영향

통일 논의가 미래지향적으로 진전되기 위해서는 무엇보다 북한의 정치체제와 선거제도에 대한 이해가 있어야 하며, 통일 논의가 가시화되면 북한 정치체제 역시 상당한 변화를 겪게 될 것이다. 즉 북한을 지배해왔던 노동당 중심의 일당 독재체제가 근본적인 변화를 맞이할 것이다. 이런 변화에 의한 북한 지역의 대표성을 띠게 될 노동당이 어떤 변화를 택하느냐에 따라 통일 한국의 정치체제와 국민통합에 상당한 영향을 끼칠 것이기 때문이다.

북한은 선거를 통치수단으로 사용하여 오고 있다.²¹⁾ 즉 전체주의적 특성을 가진 북한의 정치체제는 대중의 기반에 의해 지지되는 정당이 아니므로 북한주민으로부터 존립기반을 급격히 잃게 될 가능성이 높다는 것이다. 노동당이 와해되면 북한지역을 대변할 정당들이 결성될 수도 있으나, 그 정당의 영향이 남한지역까지 미칠지는 의문이다. 설사 그 영향이 미친다하더라도 그 효과의 크기는 미미할 것이다.

이와 마찬가지로 남한의 제 정당들도 단시일 내에 북한지역까지 그 영향을 미치기는 어려울 것이다. 따라서 남북이 서로 배타적인 지지기반 속에서 상이한 정당체계를 형성하게 된다면 사회적 균열을 수렴·표출하여 조정하는 정당의 본질적인 기능이 원활히 수행되기는 어려울 것이다.

따라서 통일한국의 선거제도 논의는 통일독일의 통일과정의 경험을 토대로 하여 선

21) 북한의 선거법을 살펴보면 『‘선거법이란 각급 대의원 선거에서 사회주의적 민주주의를 높이 발달시켜 각급 인민회의를 인민의 총복으로 하고 인민정권을 강화하는데 기여한다.’고 명시함으로써 선거의 의미를 인민의 대표자 선출과 정권강화로 규정하고 있다. 즉 북한의 “정치용어사전”에서 선거란 <‘마르크스-레닌주의자들은’ 노동계급의 계급의식을 높이고 인민대중을 깨우치며 부르조아들의 반동성을 폭로하는데 선거투쟁을 이용한다.>라고 기술되어 있으며, 선거를 ‘계급투쟁의 개념’으로 사용하고 있다.』 성기종·윤여상, 『북한의 선거제도와 투표행태분석』(한국동북아논총 제8권 제1호 통권 26호, 2003년), p.158 참조. 김영래, 『북한헌법상의 문제』(학술지 북한의 법과 법이론, 경남대학교국동문제연구소, 1988년), pp.161~163 참조.

거제도의 중요한 요소인 당선인결정방식, 투표구조, 선거구크기를 중심으로 비교하면 서, 혼합식 선거제도의 준거 틀이자 사례로서 통일독일의 ‘다수대표제(지역구)와 비례 대표제 <주(州)별명부식>의 연동형’ 혼합선거제도를 검토하고, 이의 장단점을 분석하여 통일한국의 선거제도를 디자인하여야 한다.

III. 통일독일의 연방의회 선거제도 사례 분석

통일 독일의 선거제도는 연방제와 실질적인 의원내각제 의회제도를 기본으로 하여 시행되고 있다는 점에서 남한의 현재 대통령 중심제하의 단방제 의회제도와는 성격을 달리하고 있다. 또한 독일선거제도는 바이마르공화국 시절부터 지금까지 비례제를 근간으로 하여, 남한의 제헌의회로부터 제2공화국시기의 참의원선거를 제외한 대부분의 선거가 단순다수제를 채택하여 대표성을 강조한 선거체계와는 다른 비례성을 강조한 선거체계를 유지해 오고 있다는 점이다.

따라서 통일독일 선거제도가 성립된 배경과 과정을 살펴보는 것이 매우 중요하며, 그 특징과 장단점을 분석하여 합리적인 통일한국의 선거제도의 대안 모색을 꾀하여야 한다. 그러나 독일식 혼합선거제도가 갖고 있는 지역구 당선자와 정당명부식비례제의 연동으로 인한 특성으로 정당별로 배분된 의석수를 초과하여 배분할 수 없어서 나타나는 초과의석수의 문제, 지역구 3석 이상 혹은 정당득표율 5% 이상의 정당에게만 의회에 진입시키고, 5% 진입장벽을 넘지 못하여 의석배분에서 제외되는 사표의 문제, 초과의원석수 인정으로 지역구위원의 우선배정으로 인한 정당명부비례대표후보자들이 의석배분과정에서 제외되는 표의 등가성 불균형 문제 등에 대해서도 아울러 분석하고, 2012년 7월 개정된 선거법에 의해 ‘균형의석제도’²²⁾를 도입하여 치러졌던 2013년 9월 22일 독일연방의회하원선거의 사례 분석을 통해 통일 한국의 혼합선거제에 어떤 영향을 미치는지를 살펴보아야 한다.

22) 균형의석제도(Ausgleichsmandate, Compensation Seats) 혹은 보정의석제도라고도 한다. 2011년 독일 연방헌법재판소는 “초과의석은 직접선거의 원칙을 위배할 뿐 아니라 유권자들이 자신의 투표권행사가 선거에 어떤 결과를 가져오는지 알 수 없다.”라고 하면서 초과의원석을 15석 이하로 줄이도록 명령하였다. 이 제도는 초과의원석이 발생되어 나타나는 정당 간 배분의석의 불균형을 다시 산정하여 정당득표율에 근접하도록 의석수의 균형을 맞추는 방식으로 이루어진다.

1. 통일 독일 연방의회 선거제도

독일의 현행 연방의회 선거제도는 1949년 옛 서독 정부 수립 이후 만들어진 관련법들을 기초로 하고 있으며, 혼합선거제로 대표성과 비례성을 1:1로 조화시키는 독특한 선거방식을 채택하고 있다. 또한 투표방식도 유권자는 2표를 행사하며, 1표는 지역구후보에게 다른 1표는 정당의 비례대표명부(폐쇄형 혹은 구속형이라고도 한다)에 투표한다.

당선인 결정방식과 의석 배분과정에서 정당명부식비례제는 일반적으로 개별정당의 득표율에 따라 할당된 의석을 전부 배정해야 하나, 독일식 비례제의 배분은 1차적으로 정당이 득표한 전국유효투표수에 의해 지역구 당선자와 비례제정당명부후보자의 당선자를 정한 후 정당별로 할당하여 배분하면, 각 정당은 이를 다시 2차적으로 주(州)별 득표수에 따라 주(州)별로 배분하여 당선자가 확정되는 방식이다. <표 3-1> 참조.

독일식 선거제도의 특징은 비례대표제가 사회구성원의 정치적 선호도를 최대한 반영한다는 점에서 사회적 균열현상을 충실히 대표하고, 다양한 세력 간 권력의 공유와 합의구조의 형성을 중요시하며, 선거에서 개인에 대한 유권자의 선호도보다 집단적인 형태의 이익표출 결과를 중시함으로써 정당을 우선하는 선거제도라는 특징과 정당명부식비례제에 지역구 의원정수를 연동시켜, 지역에 배정된 의석수를 초과하여 정당명부식비례제 할당의석을 배분받을 수 없도록 하여 단순다수대표제의 승자독식 단점을 극복한 데에 있다.

이러한 독일식 선거제도가 나타내는 제도적 효과는 지역주의 완화인데 『비례성의 특징에 의해서 나타나는 효과보다 지역구와 비례의석의 1:1로 설정된 배분이 서로 상쇄적으로 작용하기 때문에 특정지역에서 의석을 독점하는 지역패권정당이 출현하기 어렵다는 점에 있다.』²³⁾²⁴⁾

이처럼 독일식 선거제도의 제도적 효과는 지역구의석을 많이 얻을수록 그만큼 비례

23) 2009년 독일 총선 - 바이에른 주에서 기사련(CSU)은 정당득표율에 따라 42석을 배분받았으나, 지역구 의석 45석 전부를 획득하여 비례의석은 1석도 얻지 못하였다. 따라서 기사련 45석, 사민당 16석, 자민당 14석, 녹색당 10석, 좌파정당 6석을 획득하였고, 2013년 총선에서도 바이에른 주 할당 의석 92석 중 기사련(CSU)은 지역구 의석수 45석을 전부 획득하였으나, 정당득표율 49.3%에 의해 45.35석에 따라 지역구 의석 45석을 우선 배정받아 정당득표율에 따른 비례의석은 1석도 배분받지 못하였다. 반면 사민당(SPD) 등 기타 정당이 47석을 배분 받아, 기사련의 지역구 의석독점을 상당히 완화시키는 결과를 나타내었다.

24) 김종갑, 위 게재논문, p.37 인용.

의석이 감소하게 되는 독특한 의석배분방식으로 특정 정당이 특정 지역에서 의석을 독점하는 현상을 완화시키는 효과를 나타낸다고 할 수 있다.

반면에 독일식 선거제도에서 문제점으로 나타나는 것은 의석배분결정에서 정당의 전국득표율이 적용되는 ‘일률적으로 배분하는 방식’이 아니라 개별정당의 주(州)별 득표율에 따라 이루어지는 ‘주(州)별로 배분하는 방식’으로 정당의 전국득표율에 따라 배분된 의석이 다시 주(州)별 득표율에 의해 다시 배분됨으로써 해당 주(州)에서 지지도가 약한 정당은 많은 의석을 확보하기 어렵다는 점이다.

<표 3-1> 2013년 독일 각 주(州)별 하원의석수 할당 수

주(州)명	구 서독지역		구 동독지역			비고
	할당의석수/ (지역구)	주(州)명	할당의석수/ (지역구)	주(州)명	할당의석수/ (지역구)	
Berlin	24(12)	Bremen	5(2)	MV	13(6)	
HB*	13(6)**	NS	59(30)***	BB	19(10)	
SH	22(11)	NW	128(64)	Sachsen	32(16)	
RP	30(15)	BW	76(38)	TH	17(9)	
Hessen	43(22)	BY	92(45)	SA	18(9)	
SL	7(4)					
11개 지역	499(249)			5개 지역	99(50)	
합계 : 598 (299), **지역구보다 할당의석 많은 주, *** 할당의석보다 지역구의석이 많은 주						

* SH(Schleswig-Holstein, 쉘레스비히홀슈타인), HB(Hamburg, 함부르크), Bremen(브레멘), NS(Niedersachsen, 니더작센), Berlin(베를린), NW(Nordrhein-Westfalen, 노르트라인베스트팔렌), Hessen(헤센), RP(Rheinland-Pfalz, 라인란트팔츠), BY(Bayern, 바이에른), SL(Saarland, 자를란트), BW(Baden-Württemberg, 바덴뷔르템베르크), Sachsen(작센), BB(Brandenburg, 브란덴부르크), TH(Thüringen, 튀링겐), MV(Mecklenburg-Vorpommern, 메클렌부르크포어포메른), SA(Sachsen-Anhalt, 작센안할트).

가. 독일연방의회 선거제도의 특징

독일연방의회 선거제도의 특징은 첫째, ① <인물화된 비례대표제(personalized proportion system)>라 규정되어지는 선거법에 따라 비례제를 기초로 하고 있고, ② 비례제

를 근간으로 하면서도 소선거구 단순다수제의 대표성을 살리고 있다는 점에 있다.²⁵⁾ 즉 단순다수제와 비례대표제 양 제도를 혼합한 혼합형 선거제도다. 그러나 독일식 혼합형 선거제도는 정당별 비례대표 의석수가 지역구 의석수와 상호 연동되어 최종적인 의석수가 배분되어 당선자가 확정됨으로써 일본의 병립식(현재 남한이 채택하고 있는 정당명부식 비례제)과 구분된다.

둘째, ‘1인2표제’로 유권자들이 단순다수제로 선출하는 지역구 후보에게 1표를 행사하고, 동시에 다른 1표는 주(州)별 정당명부에 기표한다. 의석배분 기준은 정당에 투표한 유효득표수를 기준으로 한다. 의석배분은 ‘생트-라게 방식(Sainte-Laguë method)’에 기초하여, 연방차원에서 각 정당이 득표한 비율에 따라 각 정당별 의석수가 정해지고, 다음 단계에서 정당별로 배분된 의석수만큼 주(州) 단위로 정당별 의석수가 확정된다.

셋째, 각 정당은 연방차원의 제2투표에서 5% 이상의 득표를 하거나, 혹은 단순다수로 선출되는 지역구 후보 중 3명 이상이 직접 당선되면 정당별 의석배분과정에 참여할 수 있다.

넷째, 주(州)별 정당별 총의석에서 지역구 당선자를 제외하고 폐쇄형 명부의 순위에 따라 명부후보의 당선이 확정된다(전체 의석수 50%가 단순다수로 선출이 확정된다).

다섯째, 지역구당선자는 반드시 의석이 배분되어야 하는 규정으로 초과의석이 발생될 수 있다(<표 3-2> 참조).

여섯째, 초과의석을 확정시켜 의석수가 증가하게 되면, 초과의석을 그대로 인정해주는 것이 아니라 의석정원수가 남은 다른 주에 추가시키는데 이를 ‘부정적 득표비중(Negatives Stimmgewicht)’ 현상이라고 한다. 이로 인하여 표의 등가성의 불일치 문제가 발생하여, 이러한 문제점을 보완하여 2013년 제18대 총선부터 ‘균형의석(보정의석)제도’를 도입하였다.

일곱째, 폐쇄형 명부에 등재된 후보가 지역구 직선후보로 출마할 수 있으며, 지역구에서는 낙선되더라도 비례제 명부를 통해서 당선될 수도 있다.

여덟째, 보궐선거란 개념이 존재하지 않아 연방의회의원의 궐위가 생기면 정당명부에 등재되어 있는 다음 순서의 후보가 자동적으로 의원직을 승계한다.

25) 연방선거법 제1조 1항은 연방의회를 ‘인물선거가 결합된 비례제에 의해’ 선출한다고 규정하고 있다.

<표 3-2> 통일독일 역대선거 정당별 초과의석(Uberhangmandate) 발생현황

년 도	1994	1998	2002	2005	2009	2013
의석수합계	16	13	5	16	24	4
균형의석수	-	-	-	-	-	29
합계	16	13	5	16	24	33

출처 : <http://www.bundeswahlleiter.de/de/> 검색일 : 2013년 11월 21일. 재구성함.

나. 독일연방의회 선거제도에 대한 분석과 검토

독일연방의회 선거제도는 유권자의 선호도를 최대한 반영하는 비례성의 장점과 단순다수의 대표성의 장점을 살려 조합된 혼합선거제로 적지 않은 제도적 효과를 갖고 있는 반면 몇 가지 문제점을 내포하고 있다.

첫째, ‘1인2표제’ 투표방식에 의하여, 1표는 지역구 정당후보 혹은 다른 무소속후보에게 투표하고(이하 : ‘제1투표’), 다른 1표는 정당명부에 투표하는(이하 : ‘제2투표’) 분할투표로 인하여, 무소속후보가 정당후보보다 상대적으로 불리하여 정당 정치적 성격을 강화하는 측면이 있다. 즉 무소속후보는 주(州)별 정당명부를 제출할 수 없다는 점에서 50%에 해당하는 비례제대표 의석 배분에서 제외된다. 따라서 정당만이 명부후보를 독점한 상태에서 인물투표와 분리된 정당에 대한 투표는 결국 유권자들이 ‘제2투표’에서도 정당후보에게 투표하는 경향을 강화시키는 효과를 나타내는 문제점이 있다. 다시 말하면 비례제의 병용식(연동형)의 제도효과를 통해 간접적으로 유권자의 선택권을 제한한다는 의미이다.

둘째, ‘1인1표제’의 경우 1인 선거구의 표가 정당의 의석수를 결정하기 때문에 군소 정당에 대한 투표가 의석배분과정에 포함되지만, ‘1인2표제’의 경우 의석수는 ‘제2투표’에 의해 결정됨으로써 1인 선거구 지역구에 투표하는 ‘제1투표’는 단순다수제와 마찬가지로 대(大)정당에 표가 집중된다는 문제점이 있다. 역대 독일연방하원 지역구선거를 살펴보면 군소정당이 지역구에서 획득한 의석수는 많지 않으며, 기민/기사, 사민당으로 집중되어 나타나고 있다.²⁶⁾

26) 통일 전까지는 서독에서 1인 2표제가 도입된 1953년 이후 군소정당인 녹색당, 자민당은 단 1명의 1인선거구 당선자도 배출하지 못하였다. 통일 후 구동독지역 출신 정당인 민사당이 5% 예외조항 적용

이는 “독일유권자들이 ‘1인2표제’의 취지와 의석배분과정을 잘 이해하지 못하고 투표하는 것에서 그 원인이 있다.”²⁷⁾는 견해도 있지만, 지역구 의석수와 비례대표 의석수 간 연동되는 상호작용에 의한 것으로 보는 것이 타당하다. 즉, 군소정당은 당선가능성이 어려운 지역구에 자원을 집중시켜 전력투구할 이유가 없기 때문에 정당비례대표후보에 투표하도록 전략적인 선거운동을 한다는 점이다. 이른 바 ‘전략적 투표(Strategic voting)’라는 방법에 의해 분할투표(ticket-splitting)를 유도한다는 것이다. 또한 유권자가 정당과 상관없이 교차해 투표할 수 있는 선호투표제의 특징이 결합하여 나타난 현상이라고 볼 수 있다.²⁸⁾

셋째, ‘1인1표제’는 지역구 후보와 선호하는 정당이 같을 수밖에 없다. 이와 달리 ‘1인2표제’는 선호하는 정당에 투표하는 ‘제2투표’와 인물위주로 투표하는 ‘제1투표’와의 일관성이 같지 않다는 점이 특징이다. 이는 유권자가 ‘제1투표’는 선호하는 정당보다는 대(大)정당의 인물위주로 투표하는 경향인 ‘사표방지심리’에 의한 것이다.²⁹⁾

즉 ‘제1투표’가 능력 있는 인물을 선출한다는 기본 취지와 다르게 정당 간 전략적 연합이나 연정을 통해서 ‘1인2표제’의 본래의 취지와는 다른 유권자의 ‘선호왜곡현상’을 유도할 수 있다.³⁰⁾

넷째, 초과의회석이 발생하여 의원정수가 유동적으로 변화할 수 있다는 것이다. 즉 정당에 투표하는 ‘제2투표’에 의해 각 정당의 의석수가 결정되는데, 이렇게 배정받은 의석의 총수보다 ‘제1투표’로 당선된 지역구 후보자의 수가 더 많은 경우에는 이를 추가로 인정하기 때문에 초과의회석 현상이 발생하게 된다.³¹⁾

에 따라 1990년 총선에서 구동독 지역구에서 1석을 획득한 이후, 1994년 4석, 1998년 4석, 2002년 2석, 좌파연합, PDS으로 연합하여 2005년 3석, 2007년 6월 민사당과 ‘노동과사회정의를위한선거대안당(WASG)’의 통합으로 탄생된 좌파당이 2009년 총선에서 4석, 2013년 총선에서 4석을 획득한 바 있다. 녹색정당은 2002, 2005, 2009, 2013년에 각각 1석 씩 얻었다. 자민당은 1990년 1석을 얻은 이후, 지역구에서 당선자를 배출하지 못했다.

27) 김영태, 『독일연방의회 선거체계의 제도적 효과: 한국 선거체계 개혁에 주는 시사점을 중심으로』(한국국제정치학회 국제정치논총 제41집 3호, 2001. 11월), p.282 인용.

28) David M. Farrell, “Electoral Systems” 전용주 옮김(한울아카데미 2012), pp.172~174 참조.

29) 김영태, 위 논문, p.284 참조.

30) 기민당(CDU)은 자매당인 기사련(CSU)의 지기 근거가 강한 지역인 독일 바이에른 주에서는 지역구 후보를 내지 않는다.

31) 독일연방의회 역대 선거에서 대부분 초과의회석이 발생했으며, 2013년 선거에서도 총 의석수 598석보다 33석이 늘어난 631석이였다. 독일연방선거관리위원회 홈페이지 참조(검색일 : 2013. 11. 21.).

이는 두 개의 선거구를 연동하는 독일 선거제도의 구조적 특성에 기인하고 있어 병립식보다 예상하지 못한 초과의석 발생으로 비용 부담이 가중될 수 있다는 점이다.

다섯째, 해당 주(州)에 할당된 의석수 제한에 의해 초과된 의석수를 남는 인근 주(州)에 배분함으로써 ‘부정적 득표비중(Negatives Stimmgewicht)’이라는 현상이 발생한다. 이러한 독특한 배분방식으로 인하여 초과의석이 발생한 지역의 득표율과 의석수 간의 불균형이 발생하는 표의 등가성 불일치 현상이 나타나는 것이다.

여섯째, 초과의석은 기민당, 사민당 등 대(大)정당에 유리하여 바이에른 주에만 출마하는 기사련(CSU)은 지역구 의석을 많이 획득하더라도 주에 배정된 의석수를 초과할 수 없게 된다. 따라서 정당별 비례득표에 따라 추가하여 의석을 획득할 수 없게 되어 표의 등가성의 문제가 발생하게 된다. 이를 조정하기 위해 2012년 7월 개정된 법안에 의해 ‘균형의석제도’를 도입하여,³²⁾ 추가의석(균형의석)이 발생하게 된다. 이 제도 역시 초과의석 발생정도에 따라 ‘균형의석’이 발생하는 것이기 때문에 선거결과에 따라 최대 800석까지 증가할 가능성이 있어, 의석수의 유동성이 커질 수 있다는 문제점을 갖고 있다.

<표 3-3> 2013년 독일총선 지역구 및 정당득표 현황(보정 전)

정당	지역구득표(%)	의석수	정당득표(%)	배분 의석수	정당별 의석수
유효투표수	43,625,042(100)	299	43,726,856(100)	299	602*
기민당(CDU)	16,233,642(37.2)	191	14,921,877(34.1)	47	242
사민당(SPD)	12,843,458(29.4)	58	11,252,215(25.7)	125	183
좌파당(LINKE)	3,585,178(8.2)	4	3,755,699(8.6)	56	60
녹색당(GRÜNE)	3,180,299(7.3)	1	3,694,057(8.4)	60	61
기사당(CSU)	3,544,079(8.1)	45	3,243,569(7.4)	11	56
자민당(FDP)	1,028,645(2.4)	-	2,083,533(4.8)	-	-

32) 균형의석제도(Ausgleichsmandate, Compensation Seats) 혹은 보정의석제도라고도 한다. 2011년 독일 연방헌법재판소는 “초과의석은 직접선거의 원칙을 위배하는 것뿐만 아니라 유권자들이 자신의 투표권행사가 선거에 어떤 결과를 가져오는지 알 수 없다.” 라고 하면서 초과의를석을 15석 이하로 줄이도록 명령하였다. 이 제도는 초과의석이 발생되어 나타나는 정당 간 배분의석의 불균형을 다시 산정하여 정당득표율에 근접하도록 의석수의 균형을 맞추는 방식으로 이루어진다.

정당	지역구득표(%)	의석수	정당득표(%)	배분 의석수	정당별 의석수
독일대안당(AfD)	810,915(1.9)	-	2,056,985(4.7)	-	-
해적당(PIRATEN)	963,623(2.2)	-	959,177(2.2)	-	-
민족민주당(NPD)	635,135(1.5)	-	560,660(1.3)	-	-
기타	800,068(1.8)	-	1,199,084(2.8)	-	-
비 고	* 초과의원석 4석이 발생함. ³³⁾				

<표 3-4> 2013년 독일총선 지역구 및 정당득표 현황(보정 후)

정당	정당유효득표/(%)	보정전의석수/(%)	균형 의석수	보정 후/ 의석수(%)
기민당(CDU)	14,921,877(40.47)	242(40.20)	13	255(40.412)
사민당(SPD)	11,252,215(30.52)	183(30.40)	10	193(30.59)
좌파당(LINKE)	3,755,699(10.19)	60(9.97)	4	64(10.14)
녹색당(GRÜNE)	3,694,057(10.02)	61(10.13)	2	63(9.984)
기사당(CSU)	3,243,569(8.80)	56(9.30)	-	56(8.874)
합 계	36,867,417(100.00)	602(100.00)	29	631(100)

2. 통일 독일의 선거제도가 주는 시사점

1990년 12월 2일 「전독일 연방의회선거」를 앞두고 기존 동독지역에서 결성되었던 단체와 정당들이 서독정당체계에 흡수되기 시작하였다.

통일 이전, 구동독 집권당인 독일통일사회당(SED)은 당명을 버리고 민사당(PDS)으로 개명했음에도 불구하고 구서독지역 유권자 층의 지지를 얻지 못하는 한계를 보인 것은 기존 동독의 ‘자본주의체제의 극복’과 ‘사회주의 실현’이라는 독일통일당(SED)의 이념적 틀로부터 완전히 단절되지 못한 모습을 보여준 것으로, 서독지역 정당들과 차별적인 정책적 대안이나 사상을 제시하지 못한 데 기인한 것이다. 그럼에도 불구하고 민

33) 기민련(CDU)이 브란덴부르크(Brandenburg)에서 1석, 라인란트팔츠(Rheinland-Pfalz) 2석, 자를란트(Saarland) 1석, 모두 4석을 초과하여 획득함.

사당은 통일 이후 독일연방의회하원선거에서 동독지역을 기반으로 1990년 11%, 1994년 19.8%, 1998년 21.6%, 2002년 16.9%, 2005년 25.3%, 2009년 25.8%, 2013년 22.24%라는 안정적인 지지율을 유지하면서 대안정당으로의 모습을 보여주기 시작한다. 그러다 2002년 선거에서 구동독지역에서는 안정적인 지지기반을 토대로 지역구 2석을 획득하지만, 전국득표 4.0%에 그쳐 ‘5% 봉쇄조항’을 넘지 못하여, 비례대표의석을 배분받지 못하는 참패를 당한다. 2004년 유럽 의회 선거에서 6.1%를 획득한 민사당은 자신들의 정치적 기반인 구동독지역에 영향력을 확대하기 시작하였고, 2005년 7월에 독일 사회민주당 탈당파와 노조를 중심으로 형성된, 강력한 급진 좌파 성향인 ‘노동과 사회정의’를 위한 선거대안(WASG)과 선거연합을 구성하여 비약적인 약진의 발판을 마련하여, 2005년 총선에서 전국득표율 8.7%(구서독지역에서 4.9%, 구동독지역에서 25.3%)를 획득하여 60석이라는 의석을 확보한다.

이는 구동독 주민들이 통일 이후 과정에서 겪는 동서독지역 간의 경제적 격차, 구동독지역의 실업률 증가에 따른 상대적 박탈감과 소외에 따른 불만이 사민당과 녹색당의 연정에 대한 반발로 작용하여 민사당(PDS)에 대한 ‘정당일체감’을 강화시켜 선거 결과로 나타난 것이라고 볼 수 있다.

다음 <표 3-5>에서 나타내는 바와 같이 거대정당인 기민/기사련과 사민당은 지지율에 있어서 동서독 간 큰 편차를 보이지 않았지만, 상대적으로 동독지역을 기반으로 하고 있는 제 정당들은 동독지역보다 서독지역에서 훨씬 낮은 지지율을 보여주었다.

1990년 통일이후 구동독지역 출신 정당들은 이러한 과정을 거쳐 자리 잡아가기 시작하였고, 그 결과 독일정당체계는 서독지역에서 전국정당으로 변모한 기민/기사련과 사민당 그리고 소수정당인 녹색당과 자민당이 경쟁구도를 형성하는 4당 체계가 만들어지고, 동독지역에서는 기민/기사련, 사민당, 민사당의 3당 경쟁구도가 형성되었다.³⁴⁾ <표 3-5> 참조.

34) 박종철, 통일한국의 정치적 갈등구조와 온건다당제 : 한국과 국제정치(경남대국동문제연구소 1995년도), pp.48~51 참조.

<표 3-5> 통일독일 연방의회 역대 선거결과(단위 : %)³⁵⁾

연도	기민/ 기사련	사민당	자민당	동맹90/ 녹색당	민사당/ 좌파당 ³⁶⁾	기타
1990	43.8	33.5	11.0	5.1	2.4	4.2
1994	41.5	36.4	6.9	7.3	4.4	3.5
1998	35.1	40.9	6.2	6.7	5.1	6.0
2002	38.5	38.5	7.4	8.6	4.3	2.7
2005	35.2	34.2	9.8	8.1	8.7	4.0
2009	33.8	23.0	14.6	10.9	11.9	5.8
2013	41.5	25.7	4.8	8.4	8.6	11
구서독 지역						
1990	44.3	35.7	10.6	4.8	0.3	4.3
1994	42.1	37.5	7.7	7.9	1.0	3.8
1998	37.1	42.3	7.0	7.3	1.2	5.1
2002	40.8	38.3	7.6	9.4	1.1	2.8
2005	37.5	35.1	10.2	8.8	4.9	3.5
2009	34.6	24.1	15.4	11.5	8.3	6.1
2013	38.7	28.8	4.8	9.6	7.6	10.5
구동독 지역						
1990	41.8	24.3	12.9	6.2	11.1	3.7
1994	38.5	31.5	3.5	4.3	19.8	2.4
1998	27.3	35.1	3.3	4.1	21.6	8.6
2002	28.3	39.7	6.4	4.7	16.9	4.0
2005	25.3	20.4	8.0	5.2	25.3	5.8
2009	29.8	17.9	10.6	6.8	28.5	6.4
2013	39.98	22.58	2.6	4.56	22.24	8.04

35) 자료출처 : 김면희, 『통일 독일의 정치지형 변화 연구 - 정당체제를 중심으로』, 한독사회과학논총 제20권 제2호, 2010 자료 및 <http://www.bundeswahlleiter.de> 자료 재구성(검색일 : 2013. 11. 21.).

36) 2007년 6월 민사당과 ‘노동과사회정의를위한선거대안당(WASG)’가 합당함. 한겨레21, 제793호(2010. 1. 8.자) 참조.

통일독일의 연방의회 선거제도는 대부분 서독 선거체계를 그대로 계승하여 지금까지 실시되어 왔다. 그럼에도 불구하고 온건한 다당체계 현상이 나타난 것은 통일독일의 통일 이후 다양한 정당 간 연합과 합당을 통한 정당체계의 재편과정에 기인한 바 크다는 점이다.

이른바 『‘정당체제의 재편성이론’에 의하면 첫째, 안정적인 편성단계로 선거가 일상적으로 치러지면서 기존에 형성된 정당체제가 안정적으로 유지되는 ‘안정적인 편성(Stable alignment of party system) 단계’, 둘째, 정당편성의 해체단계로 사회적 균열과 정치적 균열 사이의 격차가 커지게 됨에 따라 정당체제의 안정적 편성이 동요 내지 해체되는 단계로 들어서는 ‘정당편성의 해체(Partisan dealignment) 단계’를 거쳐, 마지막 단계로 들어서는 정당체제의 재편성단계로 진입한다.』³⁷⁾는 것으로서, 사회적 균열과 정치적 균열 사이의 불일치는 새로운 정당체제의 등장을 낳고 정당 질서가 재편됨으로 인하여 지금까지 정당에 소속감을 갖고 있지 않았던 많은 유권자들이 정당에 대한 관심 혹은 정당일체감을 선거라는 과정에 적극 참여하는 방식을 통해 드러냄으로써 그 격차가 다시 줄어드는 현상을 설명하는 것이라고 볼 수 있다.

이와 같이 독일선거제도는 이상적인 다수대표제와 비례제의 병용식(연동형) 1:1 의석수 균형과 독특한 배분방식으로 나타나는 제도적 효과가 제 정당에 영향을 미쳤다고 볼 수 있다.³⁸⁾ 특히 구동독지역 출신 정당은 이러한 독일식혼합선거체제가 갖는 특성으로 인하여 구서독지역까지 안정적인 지지기반을 확보하지는 못했다고 하더라도 끊임없이 시대변화에 따라 능동적으로 대처하면서 점차 그 지지기반을 넓혀가고 있다는 점에서 시사하는 바 크다고 하겠다.

다음 <표 3-6>는 통일 이후 독일총선결과를 통해서 의석증감과 정당체계의 변화를 나타내 주고 있다.

37) 김면회, 위 게재 논문, pp.41~42 인용.

38) 레이파르트(Lijphart)에 의하면 독일식의 혼합선거제도는 실질적인 의미에서 완전한 비례대표제라 할 수 있다. 서복경, “선거제도와 정당체계 : 한국의 6대~15대 국회의원선거결과를 중심으로”(고려대학교대학원 정치학 석사학위논문, 1996. 12.), pp.16~17 참조.

<표 3-6> 독일연방의회 총선결과 주요 정당별 확보 의석수 현황 비교표

년도	2013	2009	2005	2002	1998	1994	1990
기민/(기사)	311(56)	239(45)	225	248	245	294	319
사민당 ³⁹⁾	193	146	222	251	298	252	239
좌파당/민사 ⁴⁰⁾	64	76	54	2	36	30	17
녹색당	63	68	51	55	47	49	8
자민당 ⁴¹⁾	-	93	61	47	43	47	79
기타정당	-	-	-	-	-	-	-
계	631	622	613	603	669	672	662

* 출처 : <http://www.bundeswahlleiter.de> 자료 재구성(검색일 : 2013.11.21)

IV. 통일한국의 선거제도 디자인

1. 선거제도 디자인 방향

통일한국 선거제도는 첫째, 통일과정에 대한 다양한 시나리오가 있으나, 제1장에서 검토한 바와 같이 기본적으로 남북한이 체제 공존기를 거쳐 점진적, 단계적 통일과정을 논의할 것으로 가정하고, 이러한 전제 위에서 통일한국의 선거제도를 구상한다.

둘째, 정당에 대한 연구는 정당을 독립변수로 취급하여 정당구조나 정당정치 의 제도화와 정당체계 등이 정치적 안정이나 정권교체, 정부형태, 정책형성 등에 영향을 미친

39) 2009년 총선에서 사민당의 의석 급감원인은 1998년~2002년 녹색당과 '적-녹'연정을 구성한 후 총선에서 과반확보 실패로 인하여 2005년~2009년 사이에 정체성이 다른 기민련과 연정을 하면서, 사민당 내 부분열과 좌파진영의 공격에 따른 현상으로 나타난 것이다.

40) 2000년 좌파 진영 내부에서 벌어진 정책 토론으로 민사당 당수인 기지가 사임하면서 촉발된 사회민주당과의 갈등으로, 2002년의 연방 선거에서는 구 동독지역 지역구에서 2석을 획득하였으나, 전국득표율 4.0%에 불과하여 봉쇄조항인 5%를 충족시키지 못해 비례대표 배분에서 의석을 할당 받지 못하게 되었다.

41) 자민당은 2009년 93석을 얻어 기민/기사련과의 연정에 참여하였다. 그러나 당의 정체성을 부각시키지 못한 정책오류와 기민/기사련의 연정 파트너라는 부정적 인식과 극우정당인 대안정당의 출현으로 인하여 지지층이 줄어들어 간 현상으로 1949년 이후 처음으로 의회에 진입하지 못하는 이변을 나타냈다. 김영일·김종갑, 「이슈와논점 제723호 “2013년 독일총선결과 의의와 전망”」 국회입법조사처발행, 2013.10.10. 참조.

다는 입장과 정당을 종속변수로 취급하여 헌법, 선거법, 정부구조, 사회·경제적 구조 등에 의해서 정당의 유형이 결정된다고 가정한다는 이론에서 출발한다. 그 중 본 논문은 통일한국의 정당체계가 정치적 상황 및 이익균열구조에 의해서 결정된다고 가정하고, 이러한 정당체계에 영향을 미칠 수 있는 법적·제도적 장치로서 선거(체계)제도를 디자인할 것이다.

셋째, 통일한국의 정치적 쟁점 및 정치사회적 갈등구조는 통일 전후 시점과 통일 이후 시점이 다를 것으로 예상된다. 즉 통일 전후 시점에는 통일방식과 통일시점, 통일절차 등이, 통일 후에는 각 부문의 실질적 체제전환 및 통합과정과 통일 후유증에 따른 정치사회적 갈등이 본격적으로 등장할 것으로 보고 정치사회적 갈등이 구조화되는 상황을 상정하고 이러한 균열과 갈등구조를 해소하고 지역통합을 위한 선거제도를 모색하는 데 주안점을 둘 것이다.

넷째, 통일한국의 선거제도는 정치적 안정 및 정치적 효율성과 정치적 화합성이라는 측면을 고려해야 하나, 정치적 효율성과 화합성은 서로 상이한 관계에 있다. 그러나 본 논문은 통일한국의 선거제도 디자인의 제도효과로 화합성에 중점을 두어 고찰하였다.

다섯째, 통일독일방식은 동서독관계와 남북관계의 상이성 및 통일 후유증 문제 때문에 남북한에 그대로 적용되기에는 여러 가지 문제점이 있다. 하지만 거시적 측면에서는 독일 통일방식이 동서독간의 장기간에 걸친 교류·협력의 축적, 동독의 내부변화에 의한 통일촉진, 선거를 통한 평화적 통일 등의 측면에서 남북통일에 교훈을 주는 바가 크다고 하겠다.⁴²⁾

또한 통일한국의 선거제도가 어떠한 국가체제, 권력구조와 어떻게 국회를 구성하느냐에 따라 달라질 수 있으나, 이와 연관된 선거체제는 대체로 ① 전형적인 다수결 유형인 대통령중심제, 다수대표제 국회, ② 의원내각제, 다수대표제 국회, ③ 의원내각제,

42) 오랜 기간 적대적 대치 국면을 이어온 남북한과는 달리 통일독일은 서독 정부의 꾸준한 노력과 동독의 변화, 국제협력, 집단안보체제를 통한 안보 불안요소의 제거, 냉전체제의 붕괴 등 통일 환경의 변화가 복합적으로 작용하였고, 1969년 서독 브란트 수상이 ‘동방정책’, 1972년에는 동서독 기본조약을 체결하여, 정치·경제·사회·문화·체육 등 제 분야 교류에 합의하고 각각 상주대표부를 설치하면서 동서독 주민의 왕래와 교류에 기인한 역사적 노력과 과정이 있었다. 독일의 통일후유증은 과도기간을 설정하지 않고 단시일 내에 동서독의 완전통합을 실시한 데에서 발생한 것에 불과하다. 특히 동서독 간 1대1의 화폐통합과 재산권처리에 있어서 배상이 아닌 원소유주반환원칙 등이 급격한 통일의 후유증을 심화시킨 것으로 지적된다.

비례대표제 국회, ④ 혼합유형인 대통령중심제, 비례대표제 국회, ⑤ 혼합유형인 의원 내각제, 혼합선거제도의 유형 중 하나를 선택하여 선거제도가 디자인될 것이다.

따라서 본 장은 제3장-1항에서 설명한 독일식 선거제도의 특징을 준용하되, 제3장-2항에서 설명한 바와 같이 독일식 선거제도가 갖고 있는 문제점을 검토하고, 제3장-3항에서 설명한 바를 토대로 적절한 대안을 모색한 후 통일한국에 적합한 선거제도의 디자인 유형을 살펴볼 것이다.

2. 통일한국의 선거제도 유형

통일한국의 정치체제와 관련한 많은 논의 중의 하나가 북한지역의 정치참여와 권리를 보장하는 제도적 장치를 마련하는 것과 통일한국의 정치체제를 디자인하기 위한 개헌논의에 발맞추어 남한의 대통령중심제가 갖고 있는 과도한 권력집중과 정치체제의 단점을 극복하자는 것이다.

이러한 논의의 중심에는 의원내각제 중심으로 정치체제를 전환하자는 것과 단원제의 단점을 극복하고 소수의 이익을 대변하기 위해서, 양원제의 장점으로 이러한 선거체제의 불비례성의 문제점을 보완하자는 것이 있다. 특히 예상되는 북한지역의 지역적 소외감과 정치적 불신을 차단하고 남북화합의 길로 갈 수 있는 정치체제와 권력구조의 논의에 발맞추어, 대통령중심제의 권력집중 문제와 이로 인한 왜곡된 정당정치문화, 지역주의 갈등구조, 과도한 중앙 집중 권력구조 등 다수대표제의 절대적 대표성에 반(反)하여 소수자의 의사를 충실히 반영할 수 있는 헌정제도 디자인에 대한 논의가 그 것이다.⁴³⁾

여기에 지방분권을 통한 중앙정부와 지방자치정부의 효율적인 행정구역 개편에 대한 논의를 더해, 향후 통일을 위한 선거제도의 디자인이라는 논의까지 편승하여, 독일식 권역별정당명부명용식(연동형) 혼합선거제를 준용하는 선거체제의 개편과 제도 보완에 대한 논의가 활발히 진행되고 있다.

또한 통일 후 예상되는 극심한 지역 균열과 이념표출의 문제로 인하여 일어날 수 있는 정치적 혼란을 억제한다는 측면에서 남북한 통합을 조기에 연착륙할 수 있는 정

43) 임혁백, 「통일한국의 헌정제도 디자인」, 아세아문제연구 통권 101호(1999년), pp.319~ 321 참조.

치체제와 선거제도와와의 연관성에 기초하여 ‘정치적 안정성’과 ‘효율성’에 중점을 둔 논의도 있어 왔다.

그러나 효율성(정치적 안정성)과 화합성이라는 상이하면서도 상대적인 두 명제를 모두 조화롭게 반영하는 방향으로 통일한국의 선거제도를 디자인하기란 쉽지 않은 과제다.

여기에 상이한 체제 속에서 서로 다른 선거제도를 운용해온 남북한이 순조롭게 통합하여 통일 후 조기에 연착륙하기란 쉽지 않아 보인다. 더구나 상대적으로 열세에 있는 북한의 민의를 최대한 반영할 수 있는 선거구 획정과 이에 따른 의석수 조정의 문제 역시 어려운 과제다. 또한 정치적 안정성과 효율성도 중요하지만 현재 남한이 채택하여 운용하고 있는 병립형혼합선거제도의 고질적인 지역주의 투표행태, 승자독식, 불비례성과 같은 문제점을 함께 해소하면서 완전한 통일과 통합이라는 화합성에 중점을 둔 선거제도를 디자인해야 한다. 그러므로 장차 남한의 선거제도를 밑바탕으로 한 통일한국의 선거제도 디자인을 위해서 통일독일연방의회선거제도를 기본으로 할 경우 현재 남한의 지역구와 비례대표(정당명부식) 의석수의 불균형 격차를 1:1에 가깝게 줄여 나가는 선거제도 개편도 병행되어야 할 것이다.

가. 단일국가체제하 선거제도

남북한의 정치체제의 조기 연착륙이라는 측면에서는 대통령중심제하의 의회제도(1국가, 1체제, 1제도)를 주장하는 견해가 다수이다.⁴⁴⁾

즉 상대적 우위에 있는 남한이 북한을 흡수 통일한다는 전제하에 논의가 진행되고 있는 것이 사실이다. 이 논의는 남한의 선거제도가 안고 있는 문제의 해소보다 통일 후 예상되는 혼란을 차단하고 안정적으로 정국을 운영해가는 방향성에 중점을 둔 논의이다. 그러나 비례대표제 ‘다수제 단기비이양식 2~3인을 선출하는 중선거구제’하에서조차도 영호남지역의 주요 지지기반을 토대로 특정지역에서 특정정당소속의 후보만 당선되는 패권적 지역주의 투표성향과 행태를 타파하기에는 한계가 있다.⁴⁵⁾⁴⁶⁾ 한편으

44) 김동성, 「통일한국의 체제 및 이념모형과 국민정치인식 정향」(국제정치논총 제41집 제3호, 2001년 11월), pp.77~78 참조.

45) 비례대표제 중 ‘단기비이양식 대선선거구제’하에서 5인을 선출한다고 해도 특정지역을 기반한 특정정당이 복수공천할 경우 5인 모두 특정정당이 독식할 수 있다. 이 부분은 김유진, 「통일한국의 선거제도 연구 : 통일독일의 사례를 중심으로」(고려대학교 정책대학원 석사학위 논문, 2014. 2.), pp.29~32와 김순은, 「사회통합과 지방의원 선거구제 : 사회통합 위해 광역의원 선거도 중·대선거구제로 전환해야」,

로 현재 남한의 정당명부식 후보 추천은 정당(정당 보스)에 의해 주도됨으로써 이에 대해 보다 더 민주적이고 투명하면서, 유권자의 참여 폭을 확대할 수 있는 공천제도 개선을 선결해야 하는 과제 또한 남아 있다.⁴⁷⁾ 이러한 이유로 정당(정당 보스)에 의해 주도되어 추천된 비례대표가 정당의 이해관계를 초월하여 남북한 전역을 대의하여 대표하기란 쉽지 않을 것이기 때문이다.

따라서 통일한국도 이런 경험에 비추어 남북지역주의의 갈등과 균열을 재현하여, 남한지역에서는 남한 정당이, 북한지역에서는 북한 정당이 의석을 독점하는 또 다른 지역주의 현상을 나타낼 가능성이 높다고 하겠다. 그런 점에서 지역주의 완화효과⁴⁸⁾를 가지고 있는 독일식 선거제도가 대안이 될 수 있다. 즉 특정지역에 기반한 특정정당이 지역구에서 승자독식하더라도 각 정당의 전국득표율에 따라 정당에 의석을 1차배분하고 각 정당의 지역별 득표율에 따라 2차배분하도록 되어 있어 주(州)별로 할당된 의석을 초과하여 비례대표 의석을 배분받을 수 없기 때문에 기타 정당도 정당별 득표율에 따라 의석을 골고루 비례하여 배분받을 수 있는 장점으로 인하여 북한지역에 기반한 정당도 남한지역에서 득표율에 따라 의석을 비례배분받을 수 있으며, 남한지역에 기반한 정당도 북한지역에서 득표율에 따라 비례배분을 받을 수 있기 때문이다. 또한 군소 정당의 난립과 관련한 ‘정치적 안정성’에 대한 우려는 제3장 2항에서 언급한 바와 같이 현재 독일이 온건한 다당체계를 운용하여 오고 있는 경험적 사례를 비추어 봤을 때 크게 염려할 부분은 아니다. 아울러 현재 남한 선거제도가 갖고 있는 지역구와 비례제 의석의 현저한 불균형 비율의 개선을 통해 다양한 민의를 대표하고, 통일한국의 남북한 갈등과 균열구조를 통합하면서 남북한 균형적인 발전을 지향하기 위해서 ‘남북대권역비례대표제’ 도입을 통해 통일독일선거제도가 갖고 있는 문제점을 보완한다면 통일한국의 바람직한 선거제도는 <지역구 의석수와 비례제 : 권역별 정당명부식(폐쇄형)>이 결합하여 연동되는 혼합선거제도를 기본으로 하여 디자인하는 것이 가장 이상적이

한국공공정책연구소 공공정책21 통권 제60호, 2010년 10월 참조.

46) 남한의 고질적인 패권적 지역주의를 완화하려면 적어도 5~6인 이상인 대선거구제라야 효과가 나타난다는 용역보고가 있다. 그러나 1인 선출 선거구제는 불비례성이 크다는 이유로 비례성을 높이기 위해 선거구 크기를 늘리면 선거구 크기가 클수록 선거결과 비례성은 더 높아진다는 것은 비례대표제에서 적용되는 말이며, 상대다수제 1인 소선거구에서 2인 이상 선출할 경우 선출하는 인원이 많을수록 오히려 비례성은 낮아진다. 김욱·김영태·서복경, 『미래지향적인 선거구제 개편방안에 관한 연구』(중앙선거관리위원회연구용역보고서, 2011.6월) pp.125~126 참조.

47) 김욱·김영태·서복경, 위 게재 논문 pp.123~124 참조.

48) 김종갑, 『독일선거제도를 통해 본 통일한국의 선거제도』(통일정책연구 제19권 2호 2010), pp.36~38 참조.

라고 하겠다.⁴⁹⁾

(1) 단원제하 독일식 선거제도와 남북권역비례대표제 혼합

현재 남한이 채택하고 있는 선거제도를 개선하여 독일식 선거제도의 ‘1인2표제’에 <지역구 의석수와 비례제 : 주(州)별 정당명부식(폐쇄형)>를 연동해 남북을 별도의 권역으로 설정하고 비례대표 의석을 배분하는 방식을 고려할 수 있다.

즉 남과 북을 대권역으로 하여 독일식 선거제도를 채택한다면 전국(남북한)에서 350석을 지역구로 하고, 이와 별도로 남북한 지역 비례대표를 100석으로 하여 선출하는 방식이다. 그러나 현재 남한의 의석수는 300석으로 북한지역에 배정될 의석수는 남한의 1/2에 불과한 인구비례에 의하면 50석~100석 규모로 북한지역을 대의하기란 턱 없이 부족하다. 그러므로 남한의 지역구 246석, 비례대표 54석의 불균형 의석수의 비율을 우선 개선해야 할 것이다. 즉 남한 전체 의석수의 20%도 채 안 되는 비례대표의석수로 지역주의 완화와 선거체계의 불비례성의 문제점을 해소할 수 없다. 또한 의석수의 불균형을 해소하려면 선거구를 다시 확정해야하는 어려움이 따르나, 독일식제도의 지역주의 완화효과라는 측면에서 지역구의석의 축소는 불가피하다고 하겠다.

그러므로 이 제도는 선결과제로 첫째, 현재 남한이 채택하여 운영하고 있는 지역구 의석수와 비례제의석수 비율을 1:1에 가깝게 조정해야 한다. 현실적으로 이러한 문제점을 보완하기가 어렵다면 남북 대권역 혹은 소권역에 해당되는 보충선거구를 결합한 ‘3계층선거구제방식’을 고려해 볼 수 있다.⁵⁰⁾ 즉 단순다수제 소선거구제 지역구 의석수와 권역별 정당명부식 비례대표제 연동형에 더해 남북지역을 대표하는 별도의 비례대표제를 결합하는 방식을 뜻한다.

둘째, 군소정당의 난립을 저지하거나 억제할 수 있는 의회진입의 ‘봉쇄조항 혹은 배제조항(Excluding Clause)’에 대해 독일사례를 비교하여 논의해야 한다. 현재 남한의 선거제도는 정당별 득표율 3% 이상이나 지역구 의석 5석 이상 획득하면 비례제 의석을 배분하고 있다. 따라서 위에서 논의한 지역구와 비례제 의석 비율을 상향 조정할 경우 군소정당에 배정될 기회가 더 높아져 상대적으로 통일독일의 통일과정 중에 나타난

49) 김옥·김영태·서복경, 위 게재 논문 p.135 참조.

50) 김종갑, 「독일선거제도를 통해 본 통일한국의 선거제도」(통일정책연구 제19권 2호, 2010년), p.45 참조.

사례처럼 군소정당의 난립으로 인하여 통일 후 남북지역 간 다양한 이념표출과 지역 균열이 중층적으로 재현될 가능성이 높다. 즉 통일 후 북한의 노동당을 계승한 이념적으로 극좌에 치우친 공산당의 출현, 민족주의에 기반을 둔 극우정당 출현도 예상될 수 있기 때문이다.

그러나 한편으로 봉쇄조항의 완화 혹은 북한지역의 예외 조항이 부정적이지 않다고 볼 수 있는 것은 앞서 제3장 독일사례에서 살펴본 바와 같이 선거체계를 통한 정당체계의 재편성을 통해 이념적으로 근접한 남북한 제 정당들의 통합과 연합 등의 방식이나, 이합집산을 통한 중도적 이념정당의 출현이라는 긍정적인 면도 예상할 수 있기 때문이다. 따라서 통일 초기의 혼란 과정을 조기에 극복하고 완전한 제도통합을 위해서는 군소정당의 ‘봉쇄조항 혹은 배제조항’에 대해 ‘과도적 경과규정’을 두어 선거제도를 만드는 방안도 검토될 수 있을 것이다. 이와 별도로 남한보다 상대적 열세에 있는 북한지역 정당의 의회진입을 용이하게 하는 예외규정을 검토하는 것도 하나의 대안이 될 것이다.⁵¹⁾

셋째, 배분방식의 개선으로 지역주의 완화를 위한 선거체계로의 개편이다. 즉 남한의 제17대 국회의원선거부터 도입되어 온 ‘1인2표제’의 효과로 정당별 투표에 따른 군소정당의 의석배분으로 불비례성의 문제는 어느 정도 해소되었다고 하나, 현재에도 영호남 지역주의에 기반한 특정 정당에 의한 지역주의 성향의 투표행태가 여전히 나타나고 있는 사실에 비추어 이상적인 비례성까지는 아직도 요원하다. 이러한 이유로 인하여 독일식선거제도가 갖고 있는 특징을 살려, 배분방식을 전국적 일률식 배분이 아닌 남북지역 대권역으로 분할하여 배분하는 방식이나 중대권역으로 나누어 배분하는 방식도 하나의 대안이 될 것이다.

(2) 양원제하 독일식 선거제도와 남북권역비례대표제 혼합

양원제 의회제도의 장점은 단원제의 ① 경솔한 정책입안과 졸속 입법을 방지, ② 단원제의 파쟁 방지, ③ 의회구성에 권력분립의 원리 도입(원내다수파의 전제와 횡포방지), ④ 하원이 정부와 충돌할 때 상원이 조정역할, ⑤ 직능단체·주(州)의 특수이익 대

51) 독일은 연방헌법재판소의 위헌 판결에 따라 지역구 3명이상, 전국단위 유효투표 정당득표율 5% 이상 득표 저지규정을 동독지역에서는 적용하지 않았다. 황오연, 「독일 선거제도와 한국 선거제도방향 모색」, (호남대학교인문사회과학연구소, 1999), p.273 참조.

변(상원의 직능대표제·주대표제)하는 것 등을 예로 들 수 있다. 단점으로는 ① 의안심의 지연, ② 국고낭비, ③ 책임소재 불분명, ④ 정부에 대한 의회의 지위 약화(권한의 양분), ⑤ 양원의 구성이 동일한 기반에 의해 구성될 경우 상원은 정당과 하원에 종속되어 무용지물이 되고, 상이한 기반에 의해 구성될 경우 상원이 보수화·반동화할 위험이 있다는 것 등을 예로 들 수 있는데, 화합이라는 측면에서는 양원제의 장점을 살려 남한의 우위(인구비례 등)에 기초한 단원제의 단점을 보완하고, 지역적 안배(미국식 상원처럼 광역시·도별 동수의 의석 배정)를 통해서 남북한 지역의 균형적 발전을 도모한다는 측면을 강조한다면 이 제도하의 선거제도도 고려할 만하다고 하겠다.⁵²⁾⁵³⁾

양원제하 독일식 선거제도와 남북권역대표제 혼합형은 남북균형발전이라는 하원(민의원)의 수적 열세에서 나타나는 다수제의 횡포와 북한지역의 민의의 불비례성을 보다 용이하게 보완할 수 있다는 점에서 주목할 만하다. 양원제하의 의회제도에 기초하여 다양한 선거제도 개선 방안에 대해 초점이 모아지는 이유가 여기에 있다고 하겠다.

즉 남북한지역을 대변할 상원(참의원)의 구성은 통일 후 채택하게 될 정치체제(대통령중심제하의 양원제이든, 의원내각제하의 양원제이든)에 따라 영향을 받게 되지만, 인구비례에 대한 선출방식보단 남북한 지역을 대표하는 대표성에 중점을 두어 선출하는 방식을 채택하고, 하원은 독일식 선거제도의 <지역구 의석수와 비례제 : 주(州)별 정당명부식(폐쇄형)>를 연동해서 선출한다면, 총 의석수는 상원(참의원) 의석수 100~150석을 더해 550~600석 정도의 규모로 예상할 수 있다.

또한 지방분권화 시대에 따른 전면적인 남북한 행정체계 개편을 통해서 통일한국을 새롭게 디자인하는 방안도 있을 것이다. 이런 경우 통일한국의 초대 하원은 보다 더 복잡한 양상을 나타낼 것이다. 따라서 하원(민의원)은 독일식 제도를 준거 틀로 해서 지역구와 비례제 의석비율을 조정하고, 비례제 의석 선거구 규모를 남·북 권역(대권역)이나, 광역시·도를 몇 개 권역으로 묶는 중대권역이나, 현재 남·북 행정체계를 중심으로 하는 광역시·도별(소권역)로 하는 방안을 응용할 수도 있다.

위에서 논의한 각각의 선거제도는 최소한 현재 남한이 채택하고 있는 선거제도보다

52) 김우진, 「한반도 통일국가의 양원제 의회에 관한 연구」(서울대학교대학원 법학과 석사학위논문, 2009), pp.66~69 참조.

53) 채정민, 「통일문제에 대한 정치학적 접근」(현대사상연구7, 대구가톨릭대학교, 1997), pp.205~207 참조.

비례성의 원칙을 한층 더 충실하게 반영할 수 있으며, 남한 선거제도가 갖는 고질적인 병폐의 하나인 특정지역, 특정정당에 근거한 지역주의 투표행태를 완화시킬 수 있을 것이다.

나. 연방제 국가체제하 선거제도

(1) 양원제하 독일식 선거제도

대통령중심제하 양원제 역시 단원제가 취하고 있는 효율성보다 화합에 더 중점을 둔 정치체제라 할 수 있다. 그럼에도 불구하고 의원내각제하의 양원제 선거제도에 대해 초점이 모아지는 이유는 정치적 혼란과 지역균열과 갈등의 문제를 인위적으로 해소하기보다는 정당체계에서 분출함으로써 이를 통해 조정과 화합의 과정을 거쳐야 진정한 통일과 완전한 통합의 길로 갈 수 있기 때문이며, 그러한 견해를 바탕으로 의원내각제 의회제도하 양원제가 적합하다는 의견이 모아지고 있다. 이미 남한은 제2공화국 시기 의원내각제하 양원제를 채택하여 운용한 경험이 있다.⁵⁴⁾

통일독일연방의회는 보통 주정부에서 선출한 주 총리, 시장, 주 장관이 상원의 의회를 구성한다.⁵⁵⁾ 그러나 통일한국의 상원(참의원)은 대표성과 정당성의 문제를 고려하여 직접 선출하는 방식을 고려해야한다. 또한 정당에 종속되어 있는 하원과 달리 상원은 정당으로부터 자유로울 필요성이 있다. 상원조차 정당에 종속될 경우 당초 남북화합과 균형발전이라는 취지와 목적에 어긋나게 되고, 자신이 속한 정당의 노선에 따라 하원과 마찬가지로 의회 내에서 갈등이 심화될 수 있을 것이다.⁵⁶⁾

54) 김영태, 「독일연방의회 선거체계의 제도적 효과: 한국 선거체계 개혁에 주는 시사점을 중심으로」(국제정치논총 제41집 제3호, 2001년 11월), pp.288~289 참조.

55) 독일의 연방상원은 주 총리, 주 장관, 시장 등으로 구성되며, 이들은 주 정부에서 선출한다. 연방 상원에서 각 주는 저마다의 권리와 특전을 보호하기 위해 권한을 행사한다. 투표권은 각 주의 인구비례에 따라 부여된다. 즉, 함부르크, 브레멘, 메클렌부르크포어포메른, 자를란트 등 인구가 적은 주에는 최소 3표의 투표권, 베를린, 브란덴부르크, 라인란트팔츠, 튀링겐, 작센안할트, 작센, 쉬레스비히홀슈타인 등 인구가 200만 이상인 주에는 4표, 헤센 등 인구가 600만 이상인 주에는 5표, 노르트라인베스트팔렌, 니더작센, 바이에른, 바덴뷔르템베르크 등 인구가 700만 이상인 주에는 6표를 부여한다. 각 주는 투표권을 일괄적으로 행사해야 한다. 의장은 1년 임기로 주 총리가 교대로 맡는다. 연방하원에서 모든 법률을 제정하지만, 재정 및 행정 분야의 입법 등 각 주의 이익에 직접적으로 관계되거나 기본법에 영향을 미치는 법안은 연방상원이 동의를 해야 통과된다. 연방상원은 연방하원이 통과시킨 법안을 거부할 수 있지만, 법안이 앞서 말한 범주에 속하지 않는 경우 연방하원은 다수결로 연방상원의 표결을 무효로 할 수 있다.

56) 김우진, 위 논문, p.86 참조. 박종철, 위 논문, p.57 참조.

그러므로 양원제하 구성될 상원(참의원)은 지방정부에서 선출하는 형식이 아닌 별도의 선거구를 통해 국민의 직접선거로 하여, 지역대표성과 남북화합이라는 비례성을 고려하여 선출하는 것이 이상적이라고 할 것이다.

하원의 경우 <지역구 의석수와 「비례제 : 권역별 정당명부식(폐쇄형)」> 연동형 배분 방식을 채택하되, 비례제 선거구 규모 역시 지역구 의석수와 1:1에 근접한 비율을 기초로 하여 앞서 제4장-2-1)-(2)항에서 살펴 본 바와 같은 행정구역에 따라 배분하는 방식을 선택한다면, 통일한국의 선거제도는 현재 남한의 선거제도보다 더 비례성의 원칙을 충실하게 반영할 수 있으며, 남한 선거제도가 갖는 고질적인 병폐의 하나인 특정지역, 특정정당에 근거한 패권적 지역주의 투표행태를 상당한 수준으로 완화시킬 수 있을 것이다.

(2) 양원제하 독일식연동형과 남북권역별비례제 혼용

하원(민의원)은 제4장-2-1)-(2)항에서 살펴 본 바와 같은 방식으로 하고, 상원(참의원)은 ‘남북권역비례대표제’로 선출하는 방식이 다른 하나의 제도가 될 것이다. 이럴 경우 상원(참의원)의 선거구 규모 역시 남북권역을 대선선거구제로 하여 비례대표를 선출하는 방식을 채택할 수 있다. 또한 광역시·도를 몇 개 권역으로 묶는 중대권역이나, 아니면 현재 남·북 행정체계를 중심으로 하는 광역시·도별(소권역)로 응용하는 방법도 고려할 수 있다.

남과 북 2개 권역으로 할 경우 권역이 클수록 기본적으로 군소정당에게도 의석배분의 기회가 커지는 장점이 있다. 즉 군소정당의 표 값이 의석배분에 반영되어 표의 등가성을 높일 수 있기 때문이다.⁵⁷⁾

하원(민의원)의 비례대표제후보명부작성의 단위 역시 전국명부보다는 남·북한 지방정부에 의해 작성된 대권역명부로 하는 것이 대표성을 높일 수 있는 방법이고, 당선인 결정 및 의석배분 방식도 전국 합산된 정당득표율에 의해 정당별 1차 배분하고 각 정당은 남·북한 지방정부별로 의석을 배분한 후 지역(대권역, 중대권역, 소권역 중 하나를 선택) 정당득표율에 따라 의석을 배분하는 방식이 되어야 할 것이다.

57) 독일선거제도는 연방차원의 5% 제한조건과 소선거구제 지역구에서 3인 이상 의석을 획득한 정당에 비례대표 의석을 배분한다. 따라서 진입장벽을 어떻게 정하느냐에 따라 군소정당의 존립여부에 영향을 미친다.

그러나 이 제도 역시 상원은 정당들로부터 자유로워야 한다는 측면에서 정당명부에 의해 선출되는 비례제의 특성상 (1)항에서 언급한 바와 같이 정당노선에 따라 의회 내 또 다른 갈등의 양상으로 나타날 가능성이 높다. 따라서 이 경우에는 상원이나 남북권 역비례대표 선출에 한하여, 정당명부식 비례제가 아닌 ‘단기이양식’이나 ‘제한연기식 대선구제’를 채택하여 이원화된 선거체계를 디자인하는 것도 하나의 대안이 될 수 있을 것이다.

V. 결론

남북한의 통일이 국토통합에 그치는 것이 아니라 완전한 통합으로 가기 위해서는 통일한국의 정치체제와 권력구조의 디자인은 그 무엇보다도 중요하다. 여기에 선거제도는 정치체제와 권력구조에 영향을 미칠 대통령과 통일한국의 의회를 구성하는 방식으로서, 어떤 선거체계를 구성하고 제도화하느냐에 따라 통일의 성패가 좌우될 것이다.

통일 후 예상되는 통일후유증의 극복문제, 남북지역 간 균열과 갈등문제, 남북지역의 경제력 차이로 나타나는 북한지역 주민과 남한지역 주민 간의 계층 간 문제 등 많은 갈등 구조가 형성되면서 다양한 민의와 욕구 표출로 나타날 것이다. 이러한 민의와 욕구 표출은 정치적 갈등 구조를 형성하면서 정치·정당체계에 적지 않은 영향을 미칠 것이다. 이러한 영향에 의해 통일 후 남북한지역에서는 다양한 이념적 색채를 띤 정당이나 정치집단, 혹은 지역주의에 근거한 이익집단이 출현할 가능성이 높으며, 통일한국의 정치지형에 영향을 미치거나 의회 내에서 새로운 갈등 구조로 나타날 가능성이 높다.

따라서 통일의회를 구성할 남북지역대표를 선출하는 선거제도 역시 이러한 정치·정당체제와 밀접한 연관성을 갖고 있으며, 통일한국의 연착륙을 위해 선거제도가 미치는 영향 또한 크다고 할 것이다.

그러나 남북한은 60여 년간 이질적인 양 체제 하에 단절된 상이한 체제 속에서 상이한 선거제도가 갖고 있는 의식 정향을 비롯해 선거제도의 변천과정을 통해 본 상이한 제도의 통합 문제 또한 남아 있다.

그런 측면에서 독일이 통일과정을 겪으면서 보여 준 사례가 통일한국의 미래를 위

해 유용한 준거 틀이자 반면교사의 역할을 해주고 있는 것은 다행이라고 하겠다. 하지만 통일독일의 선거제도에 비해 상대적으로 ‘비례성의 불균형’이 큰 남한의 선거체제와 제도의 개선이 우선되어야 하며, 이러한 전제하에 독일식 선거제도가 갖고 있는 특징을 소화해 낼 수 있다고 하겠다.

독일의 선거제도의 특징은 첫째, 대표성과 비례성을 조화시키는 독특한 배분방식에 있다. 둘째, ‘1인2표제’라는 투표방식에 의해 유권자는 1표는 지역구후보에게 다른 1표는 정당의 비례대표명부에 투표하는 투표방식의 효과가 더해져 다양한 이념적 스펙트럼을 형성하고 있다. 셋째, 1차적으로 지역구 의석과 비례제 의석을 정한 후, 이를 다시 각 주(州)별 정당명부에 의해 2차 배분을 통해 당선자를 확정하고 의석을 배분한다.

즉 비례대표제의 원리에 기초한 통일독일의 선거제도의 특성은 사회구성원의 정치적 선호도를 최대한 반영한다는 점과 사회적 균열현상을 충실하게 대표하여 다양한 세력 간의 권력의 공유와 합의구조의 형성을 도모하고, 유권자는 개인에 대한 선호도보다 정당을 통해 집단적인 형태의 이익표출 결과를 중시하는 경향을 보이고 있다.⁵⁸⁾

하지만 독일식 선거제도 역시 많은 문제점을 갖고 있다. 초과의원 발생의 문제, 초과의원으로서 비례대표의석을 배분받을 수 없는 표의 등가성의 문제를 해결하기 위해 도입한 균형의원제도로 유동성이 큰 추가의석의 수와 이에 따른 의원정수와 비용의 문제, 전국적인 정당조차도 과반 이상의 의석 획득이 어려워 단독 정부구성이 어렵다는 점이 독일식 선거제도의 특징이자 단점으로 나타나고 있다.⁵⁹⁾

결론적으로 독일식 선거제도의 특징은 지역구의석을 많이 얻을수록 비례의석의 배분이 감소하게 되는 독특한 의석배분방식으로 특정 정당이 특정 지역에서 의석을 독점하는 현상을 완화시키는 효과를 나타낸다고 할 수 있다.

그러므로 통일한국이 새롭게 디자인 할 선거체제와 선거제도는 바로 통일독일이 갖

58) 대연합은 다수의석을 차지하는 대(大)정당 간의 정당연합이며, 이런 경우는 군소정당들의 연합이 예상되거나 정치체제가 이념적으로 양극화되어 양극단세력의 정치적 위협이 심각하게 제기될 경우 발생된다. 따라서 대연합에 반대하는 야당이 실질적으로 존재하기 어렵게 된다. 반면 소연합은 여당과 소수의 야당이 결합하는 경우이며, 소수의 야당은 권력을 공유하기보다는 여당의 안정 의석을 보장해 주는 안전판 역할을 한다. 홍재우, 「선거제도와 연합정치 : 이론, 원칙 그리고 쟁점」(한국선거학회 선거연구 제2권 제2호, 2012년 가을호), pp.110~112 참조.

59) 독일은 과반 이상으로 단독정부를 구성한 사례가 단 한 차례도 없었으나, 대연합 혹은 소연합을 통해 정책합의와 권력의 공유를 통한 연합정부를 구성하여 오고 있다. 다음 표 참조.

고 있는 비례성에 충실한 선거체계의 원리를 담아내면서, 남한의 경험적 사례를 통한 제도적 개선을 모색하여야 할 것이다.⁶⁰⁾

따라서 남한은 통일을 대비한 선거제도의 끊임없는 연구와 개선을 병행하여야 하며, 독일식 선거제도가 갖고 있는 단점을 해소하기 위한 대안을 모색해야 한다.

통일한국의 정치체제는 제4장-2항 통일한국의 선거제도 유형에서 살펴 본 바와 같이 여러 유형 중 하나가 될 것이다. 그러나 어떠한 유형이라도 통일의 취지와 목적에 부합하는 정치체제 디자인이 우선되어야 할 것이고, 이러한 정치체제에 의한 선거제도가 만들어 질 것이다. 그 중 대표적인 유형으로 첫째, 통일한국이 단방제하 단위제의 정치 체제를 갖는다면 독일식연동형에 남북권역비례대표제를 혼용하는 방안이 있다. 이 제도는 현재 남한의 선거제도에서 소선거구 단순다수제가 갖고 있는 ‘불비례성’의 단점과 특정지역에서 패권정당의 출현의 폐단을 극복하고, 지역주의를 완화시키는 장점을 살릴 수 있다. 여기에 남북권역비례대표의석 100석 정도 규모의 의석을 추가해 남북지

〈독일 총선 정당별 득표율과 연합정부 구성 변화〉

회기	연합정부(득표율%)	총리
제1대(1949년)	기민당(31), 자민당(11.9), 바이에른당(4.2), 독일당(4) 연합	아데나워
제2대(1953년)	기민-기사연합(45.2), 사민당(28.8), 자민당(9.5)	아데나워
제3대(1957년)	기민-기사연합(50.2)	아데나워
제4대(1961년)	기민-기사연합(45.6), 자민당(12.8)	아데나워, 에하르트 (1963년 이후)
제5대(1965년)	기민-기사연합(47.6), 자민당(9.5)	에하르트, 키징어 (1966년 이후 대연정)
제6대(1969년)	사민당(42.7), 자민당(5.8)	브란트
제7대(1972년)	사민당(45.8), 자민당(8.4)	브란트, 슈미트 (1974년 이후)
제8대(1976년)	사민당(42.6), 자민당(7.9)	슈미트
제9대(1980년)	사민당(42.9), 자민당(10.6)	슈미트
제10대(1983년)	기민-기사연합(48.8)+자민당(7)	콜(1982년 이후)
제11대(1987년)	기민-기사연합(44.3)+자민당(9.1)	콜
제12대(1990년)	기민-기사연합(43.8)+자민당(11)	콜
제13대(1994년)	기민-기사연합(41.5)+자민당(6.9)	콜
제14대(1998년)	사민당(40.9), 녹색당(6.7)	슈뢰더
제15대(2002년)	사민당(38.5), 녹색당(8.6)	슈뢰더
제16대(2005년)	기민-기사연합(35.2), 사민당(34.2)	메르켈
제17대(2009년)	기민-기사연합(33.8)+자민당(14.6)	메르켈
제18대(2013년)	기민-기사연합(41.5)+사민당(25.7)	메르켈

역 동수로 배정하는 방안을 채택한다면 보다 더 지역주의 완화효과를 나타낼 수 있다.

둘째, 통일한국이 연방제하 양원제의 정치체제를 갖는다면 하원(민의원)은 독일식 연방의회 선거제도를 준용하되 상원(참의원)은 100석 정도의 추가의석을 배정하여, 남북 지역 간 지역주의 완화와 화합에 비중을 두어 인구비례가 아닌 지역비례로 남북한 1:1 동수로 의석을 배분하는 방식을 채택해야 한다.

셋째, 단방제하 양원제의 정치체제를 갖는다면 둘째 방식에 더해, 상원(참의원)을 구성할 대표를 선출하는 방식에 대해서 숙고해야 할 것이다. 즉 중앙정부가 직접 선출할 것인지 간선제로 할 것인지, 그리고 남북 지방정부에 위임할 것인지의 문제에 따라 제도적 효과가 다소 다르게 나타날 것이기 때문이다.

넷째, 연방제하 단원제의 정치체제를 갖는다면 첫째 방식에서 남북권역 비례대표를 선출하는 방식에 따라 비례성과 지역주의 완화 효과 등 제도적 효과가 다소 다르게 나타날 것이다.

이와 같이 통일한국의 의회를 구성할 선거제도가 갖는 의미는 대의제 민주주의 원칙에 의한 유권자의 대표를 선출하는 것 외에, 남북한 국토통일에 그치지 않고 정치·경제·사회·문화 등 제 분야의 완전한 통합에까지 영향을 미칠 수 있다는 것에 있다. 즉 남북한의 체제 이질성이라는 간극을 좁히고, 남북한 지역주의 균열과 갈등을 통합할 수 있는 선거체제와 제도에 중점을 두어야 할 것이다. 즉 선거체제의 중요한 요소인 당선인 결정방식에 담겨있는 대표성과 비례성의 적절한 조화를 통한 선거구크기 확정문제, 배분방식의 효과가 더해져 다양한 민의와 이익표출을 수렴할 수 있을 것이다. 이러한 선거체제와 제도는 정당체제에 영향을 미칠 것이며, 이러한 상호작용에 의해 보다 대의제 민주주의 원리에 충실한 선거제도의 효과로 표출될 것이다.

(논문접수: 2014. 4. 15. / 심사개시: 2014. 4. 16. / 게재확정: 2014. 4. 28.)

참 고 문 헌

1. 단행본

통일부, 『북한의 이해』(통일교육원, 2011)

통일부, 『통일문제 이해』(통일교육원, 2011)

박종철, 『통일한국의 정당제도와 선거제도』(민족통일연구원, 1994)

강원택, 『통일이후의 한국민주주의』, 나남(2011)

최병선 외, 『분권헌법』(EAI 2007)

필립스 쉬블리 지음, 김계동 외 5명 옮김, 『정치학개론 권력과 선택』(명인사, 2011)

David M. Farrell, 『선거제도의 이해: Electoral Systems』, 전용주 옮김(한울아카데미, 2012)

김세균 외, 서울대학교 정치학과교수 공저, 『정치의 이해』(박영사, 2011년)

2. 논문

최헌묵, 『통일한국의 권력구조에 관한 연구』(한남대, 박사학위논문, 2005년)

서복경, 『선거제도와 정당체계: 한국의 6대~15대국회의원 선거결과를 중심으로』(고려대학교대학원 정치학 석사학위논문, 1996. 12월)

하태호, 『선거제도가 정당체계에 미치는 효과』(중앙대학교대학원 정치학 석사학위논문, 1987)

김우진, 『한반도 통일국가의 양원제 의회에 관한 연구』(서울대학교대학원 법학과 석사학위논문, 2009)

김 욱, 『독일연방의회 선거제도가 한국의 선거제도 개혁에 주는 시사점』(한국세계지 역학회 연구논총 제24집 3호, 2006년 12월)

- 김 욱 · 김영태 · 서복경, 『미래지향적인 선거구제 개편방안에 관한 연구』(중앙선거관리위원회연구용역보고서, 2011년 6월)
- 채정인, 『통일 문제에 대한 정치학적 접근』(대구가톨릭대학교, 1997)
- 김면희, 『통일 독일의 정치지형 변화 연구 - 정당체제를 중심으로』(한독사회과학논총 제20권 제2호, 2010)
- 김동성, 『통일한국의 체제 및 이념모형과 국민정치의식 정향』(한국과 국제정치 제10권 1호, 경남대극동문제연구소, 1994)
- 박종철, 『통일한국의 정치적 갈등구조와 온건다당제』(한국과국제정치, 경남대 극동문제연구소, 1995년)
- 임혁백, 『통일한국의 헌정제도 디자인』(아세아연구 통권 제101호, 1999)
- 황오연, 『독일 선거제도와 한국 선거제도방향 모색』(호남대학교, 인문사회과학연구, 제6편, 1999)
- 김순은, 『사회통합과 지방의원 선거구제 : 사회통합 위해 광역의원 선거도 중 · 대선거제로 전환해야』(한국공공정책연구소 공공정책21 통권 제60호, 2010)
- 성기종 · 윤여상, 『북한의 선거제도와 투표행태분석』(한국동북아논총 제8권 제1호 통권 26호, 2003)
- 김영래, 『북한헌법상의 문제』(학술지 북한의 법과 법이론, 경남대학교극동문제연구소, 1988년)
- 홍재우, 『선거제도와 연합정치 : 이론, 원칙 그리고 쟁점』(한국선거학회 선거연구 제2권 제2호, 2012년 가을호)
- 김영태, 『선거제도의 기본원리와 선거제도개혁: 독일식 정당명부제를 중심으로』, (한국정당학회 토론회 발제문, 2010. 11. 8.)
- 김영일 · 김종갑, 『이슈와논점 제723호 2013년 독일총선결과의 의미와 전망』 국회입법조사처 발행, 2013. 10. 10.)
- 김종갑, 『선거제도 개혁과 권역별 비례대표』(국가전략 제19권 1호, 2013)

김종갑, 『독일선거제도를 통해 본 통일한국의 선거제도』(통일정책연구 제19권 2호, 2010)

3. 인터넷 검색자료

(국내)

국회입법조사처, <http://www.nars.go.kr> ; 중앙선거관리위원회, <http://www.nec.go.kr>

통계청, <http://www.kostat.go.kr> ; 통일부, <http://www.unikorea.go.kr>

통일교육원, <http://www.uniedu.go.kr> ; 자치분권연구소, <http://www.selfgo.org>

한겨레 21, <http://h21.hani.co.kr> ; 헤럴드경제신문, <http://news.heraldcorp.com>

위키백과, <http://ko.wikipedia.org/wiki>

네이버두산백과사전 ; <http://terms.naver.com/entry.nhn>

대외경제정책연구원 ; <http://www.kiep.go.kr>

(국외)

독일연방중앙선거관리위원회, <http://www.bundeswahlleiter.de/de>

International Democracy and Electoral Assistance, <http://www.idea.int>

<Abstract>

A study of the electoral system of a unified Korea

- Focusing on the case of the united Germany -

Kim Yoo-jin

The unification of South and North Korea requires the integration of the divided land as well as their respective political, economic, social and cultural systems. In order to help overcome the differences that have accumulated between the two Koreas over the 60 years they have been separated, it is critical to select a suitable electoral system for the establishment of the first parliament of a unified Korea.

However, the meaning and function of elections in the two countries - one democratic, the other totalitarian - differ greatly. In South Korea, representatives are democratically elected and thus the authority to form a government is delegated to them by the people. Meanwhile, in North Korea, elections function as a class struggle and a key element in the strengthening of political power, with a system of rule based on socialist theory. Although elections in North Korea are officially subject to electoral laws and regulations, they are regarded in reality as a method of formally validating the government led by the Labor Party and recruiting elite, and of mobilizing the public to participate in and pay attention to the political establishment.

As it will strongly influence how well democracy is realized, the electoral system for a unified Korea must be designed to fairly and accurately reflect the opinions of the electorate to achieve a government for the people. The two most widespread forms of electoral system are majority representation and proportional representation. Although the majority representation system can achieve political stability, it cannot protect the interests of the minority as the disparity between voting proportions and the number of seats obtained can be significant.

In comparison, the proportional representation system more accurately reflects the political preferences of the public, while enabling the sharing of power and reaching an agreement through the political union of political parties, factions, and forces. In other words, the system gives priority to political parties, assuming collective interests to be more important than voters' preferences for individual candidates. Although various social issues can be raised due to the guarantee of seats for minority parties based on the actual share of votes, the system can cause political unrest as various ideologies and interests clash.

Due to these disadvantages, a third option is often considered: the mixed electoral system, which combines the majority and proportional representation systems. This was adopted in Germany in the form of a one-person two-vote system, where single member constituencies were combined with proportional representation. In this arrangement, proportional representation through the party vote takes precedence; majority representation is merely an addition to the fundamental principle of proportional representation. In this regard, Germany is the perfect example to follow in the process of designing a new electoral system for a reunified Korea.

In a mixed electoral system, the seats are generally allocated according to share of the total vote won by individual parties. However, in the German electoral system, the proportional representation system decides the number of seats from local constituencies and the ones from proportional representation in the first phase, and then the seats are re-allocated by state in the second phase. If the number of seats from local constituencies is greater than the number of seats from the proportional representation, the local constituency seats are recognized as 'excessive seats'. However, when the number of local constituency seats is less than the proportional representation seats, the proportional representation seats are assigned according to the share of the vote.

Thus, designing an electoral system for a unified Korea should focus on three key elements: election method, voting structure, and constituency size. In addition, when the advantages of a mixed electoral system - representativeness and political stability gained from majority representation, and increased minority participation gained from proportional representation - are applied to South and North Korea, conflict over political ideology can be alleviated. In this regard, the German model, which combines majority representation in

the form of the local constituencies and proportional representation in the form of the party vote and candidate lists, is the perfect model for a unified Korea to follow.

The electoral system for a unified Korea would firstly require an adjustment of the ratio between local constituency and proportional representation seats, which currently sits at close to 1:1 in South Korea. A three-tiered electoral district system could then be considered, where by-election districts - either large districts of South-North regions or smaller constituencies - are added to the German electoral system model. In other words, the electoral system would combine local constituency seats from simple majority and single member district system, and party-list proportional representation seats by region with a separate proportional representation system that represents South Korean and North Korean regions.

In order to avoid confusion in the initial stages of unification and thus achieve smooth institutional integration, the electoral system would make transitional provisions for lowering thresholds for minor political parties or excluding clause. In addition, exceptions could be granted for political parties in the North Korean region in entering parliament, as they may be at a disadvantage compared to the political parties in South Korea.

The electoral system for a unified Korea would not only elect representatives according to the principles of representative democracy, but also directly affect the success of political, economic, social, and cultural integration. In other words, an effectively designed electoral system would close the gap between the institutions in the two Koreas and reduce regionalism and any conflict that results from this. It could fully embrace public opinion with the combination of an appropriate number of constituencies and the allocation of seats through proportional representation. An electoral system such as this would positively influence the political party system and be regarded as an ideal example of the principles of representative democracy.

Key Words

Unification, integration, mixed electoral system, electoral system of the German Federal Parliament, and electoral system of a unified Korea.