

**비례대표 후보공천의 실태와
민주적 정당성 강화를 위한
제도적 개선 방안에 대한 연구**

2018. 12.

사단법인 한국정당학회

2018년도 중앙선거관리위원회 연구용역과제 보고서

연구용역과제: 비례대표 후보공천의 실태와 민주적 정당성 강화를 위한
제도적 개선 방안에 대한 연구 - 당원의 권리와 책임 강화를 중심으로

책임연구원: 박현석(KAIST)

공동연구원: 김한나(서울대)

연구기간: 2018. 09. ~ 2018. 12.

이 책자는 2018년도 중앙선거관리위원회의 연구용역계획에 의하여 한국정당학회로부터 제출 받은 보고서입니다.

목 차

I. 서론	5
1.1. 연구의 목적	5
1.2. 연구의 내용 및 방법	5
1.3. 기대효과 및 활용방안	8
II. 연동형 비례대표제의 이해	9
2.1. 선거제도와 유형 분류	9
2.2. 연동형 비례대표제의 개념	11
1) 연동형 비례대표제의 정의	11
2) 연동형 비례대표제의 기본 원리와 특징들	12
III. 다양한 후보 공천 시스템의 유형	17
3.1. 정당의 후보공천 시스템의 분류 기준들	17
1) 후보자격(candidacy)	18
2) 선정주체(the selectorate)	20
3) 분권화(decentralization)	25
4) 지명·투표(voting and appointment)	27
3.2. 유형 비교를 위한 핵심 기준 선정	28
IV. 해외 사례 비교 분석	33
4.1. 독일의 연동방식과 공천제도	33
1) 독일의 연동형 비례대표제	33
2) 독일의 주요 정당의 공천 시스템	34
4.2. 뉴질랜드의 연동방식과 공천제도	35
1) 뉴질랜드의 연동형 비례대표제	35
2) 뉴질랜드 주요 정당의 공천 시스템	36
4.3. 헝가리의 연동방식과 공천제도	36
1) 헝가리의 연동형 비례대표제	36
2) 피데즈의 공천 시스템	38
4.4. 루마니아의 연동방식과 공천제도	39

V. 한국의 대안적 선거제도 및 민주적 공천제도	10
5.1. 연동형 비례대표제로의 전환과 공천제도의 민주적 정당성 확보 방안 · 100	
5.2. 선거제도 개편의 예상 효과 분석	108
참고문헌	112

표 목 차

표 1. 선거제도 유형과 특징	10
표 2. 연동형 비례대표제의 의석 배분(독일 2013년 총선 예)	51
표 3. 후보 공천 시스템 유형화 기준	18
표 4. 선정주체 및 선정방식의 측정	23
표 5. 각국 정당의 후보 공천 선정 주체 비교	24
표 6. 투표에 의한 공천 사례	28
표 7. 공천 후보의 선정주체와 분권화 수준에 따른 유형화	30
표 8. 인구수에 따른 주별 의석 할당 방법	32
표 9. 정당별 최소 보장 의석 수: 바덴-뷔르템베르크 사례	3
표 10. 초과 의석 배분 방식; 바덴-뷔르템베르크 사례	4
표 11. 주별 & 정당별 초과 의석 배분	5
표 12. 주별 초과 의석수가 포함된 의석 배분	5
표 13. 정당별 & 주별 초과 의석을 포함한 의석 수 결정	7
표 14. 정당별 추가 의석	8
표 15. 추가 의석 및 전체 의석 배분 과정 (1); 기민당의 예	8
표 16. 추가 의석 및 전체 의석 배분 과정 (2); 기민당의 예	11
표 17. 추가 의석 및 전체 의석 배분 과정	12
표 18. 역대 뉴질랜드 선거 결과	54
표 19. 뉴질랜드 지역구 선거 결과(2017년도 총선)	75
표 20. 2017년도 뉴질랜드 총선에서 봉쇄 조항을 적용한 결과	7
표 21. 생-라게/쉐퍼스 제수 방식에 따른 의석 배분의 예	8
표 22. 생-라게 계산 방식에 따른 정당 의석 배분	9
표 23. 2017년 뉴질랜드 총선, 의석배분 결과	8
표 24. 역대 뉴질랜드 총선 의석비율과 초과 의석	12
표 25. 국민당 후보 공천 선출주체 특징	11
표 26. 노동당 후보 공천 선출주체 특징	16
표 27. 뉴질랜드 주요 정당의 후보 공천 시스템 유형	16
표 28. 부다페스트 광역지역구 정당명부 의석배분 및 잉여투표 계산	19
표 29. 헝가리 총선거의 불비레지수	8
표 30. 광역선거구 1의 지역구별 정당 득표율	9

그림 목 차

그림 1. 혼합형 선거제도 유형 구분	11
그림 2. 연동형 비례대표제의 투표용지(독일)	3
그림 3. 연동형 비례대표제의 특징(독일의 예)	3
그림 4. 연동형 비례대표제의 의석 배분 최소조건(독일)	4
그림 5. 연동형 비례대표제의 의석 배분(독일 2013년 총선 예)	51
그림 6. 후보자격의 포괄성-배타성 척도	8
그림 7. 선정주체의 포괄성-배타성 척도	0
그림 8. 정당의 다양한 후보 공천 방식; 병립형, 다단계형, 가중형	2
그림 9. 선정주체 측정 척도	22
그림 10. 분권화-집중화의 척도	2
그림 11. 분권화 개념의 두 차원	26
그림 12. 분권화-집중화 기준과 포괄성-배타성 기준의 구분	03
그림 13. 뉴질랜드의 투표용지	5
그림 14. 헝가리 의회의 의석배분	8
그림 15. 2008년 개정 선거법에 따른 헝가리 의회의 의석배분	8

요 약 문

■ I. 서론

- 본 연구는 비례제 확대에 따른 후보공천 제도 개선방안을 제시하는 것을 목적으로 함.
- 연동형 비례대표제의 대한 기존의 연구들은 독일 사례에 집중되어 있지만 본 연구는 독일뿐만 아니라 뉴질랜드, 헝가리, 루마니아의 사례 연구를 통해 다양한 형태의 연동형 비례제와 그에 상응하는 당내 후보공천제도의 특징을 분석하여 학문적으로 기여하고 선거제도 개편과 공천제도 개혁에 필요한 이론적 토대를 제공하고자 함

■ II. 연동형 비례대표제의 이해

- 최근 “연동형 비례대표제”라 부르고 있는 선거제도는 소선거구 상대다수제의 투표 결과로 얻는 의석의 숫자와 비례대표제의 투표 결과로 얻는 의석 숫자가 서로 연동되어 배분되는 Mixed Member Proportional(MMP)을 의미함.
- 연동형 비례대표제에서 유권자들은 1인당 2개의 표를 던질 수 있기 때문에 ‘2표제(two-vote)’라고도 불리며, 여기서 제 1표는 유권자의 선거구에 출마한 후보에게 행사하는 표이고 제 2표는 지지하는 정당에 행사하는 표임.
- 한편 연동형 비례제 하에서 비례의석의 비율이 낮거나 유권자에게서 분할투표(ticket splitting) 성향이 나타날 때에는 초과의석(overhang seat)과 조정의석이 발생할 수 있음.

■ III. 다양한 후보공천 시스템의 유형

- 정당 공천 제도는 후보자격(candidacy), 선정주체(the selectorate), 분권화 수준(decentralization), 지명/투표의 선정방식(appointment and voting system) 등 네 가지 기준에 따라서 유형화가 가능함(Rahat and Hazan 2010).
- 본 연구에서는 이 중 선정주체의 포괄성-배타성, 그리고 후보 선정의 분권화-집중화 두 가지 기준으로 국가 간 비교를 시도하고자 함.

▣ IV. 해외사례 비교분석

□ 독일

○ 선거제도의 특징:

- 독일의 의석배분의 절차는 우선 (1)선거 전, 인구수에 따라서 주별로 의석수를 할당한 후 (2) 선거가 치러진 후 제 2투표의 득표수에 따라서 정당별로 최소한 보장할 수 있는 이상적인 의석수를 할당함. (3)이 후 제 1투표와 제 2투표의 득표 차이에 의한 초과의석을 구하고, (4) 그 만큼 나머지 군소정당들에게 추가의석을 부여하여 전체 의석수의 균형을 맞추는 조정 작업으로 진행됨.

○ 공천제도의 특징:

- 독일의 공천시스템은 후보선정 주체의 측면에서 포괄적이고 지방 분권의 측면에서도 중앙집권적인 요소가 약하고 분권화 정도가 높음. 두 가지 기준을 종합적으로 고려할 때 독일의 후보공천 제도는 민주적 정당성을 갖춘 제도로 판단할 수 있음.
- 하지만 비판적인 시각 또한 존재함. 당 지도부가 대의원들에게 미치는 영향력이 점차 증대되고 있다는 비판이 오래 전부터 제기되어 왔음(Roberts 1988). 특히 최근의 연구결과는 독일의 정당공천이 지역의 정당 엘리트들의 영향력이 크다는 점을 단적으로 보여줌(Detterbeck 2016).

□ 뉴질랜드

○ 선거제도의 특징:

- 뉴질랜드 유권자들은 제 1투표를 지지하는 정당에 사용하고 제 2투표는 선거구에서 지지하는 후보에게 사용(독일은 반대), 또 뉴질랜드는 전국 단위로 정당명부를 작성하고 전국 단위에서 의석수를 배분함(독일은 주 단위). 또 독일은 지역구와 비례대표의 비율이 1:1인데 비해 뉴질랜드는 약 1.4:1로, 지역구 의원의 비중이 더 크다는 점이 다름.

○ 공천제도의 특징:

- 뉴질랜드는 1993년에 선거제도를 개혁하여 비례대표제를 도입하면서 선거법(Electoral Act 1993)에 민주적 절차에 의한 공직후보자 추천 규정을 두었으나 이 규정은 임의규정 성격이 있음.
- 뉴질랜드의 경우 지역구 후보 선출과정은 지역구를 중심으로 이루어진다는 점

에서 지방 분권화 되어있다고 볼 수 있으나 후보선출위원회가 구성되고 위원회의 역할이 중요하다는 점에서 볼 때 포괄성은 제한적임. 비례대표 정당명부 후보 선정의 경우 뉴질랜드는 전국단위 비례대표제를 채택하고 있기 때문에 집중화의 경향이 나타나며 선정주체 또한 배타성을 보여줌.

□ 헝가리

○ 선거제도의 특징:

- 헝가리는 지역구 의원과 비례대표 의원을 동시에 연계해서 선발하는 연동형 비례대표제를 채택하고 있음. 하지만 2010년 총선에서 빅토르 오반이 이끄는 보수정당 피데즈가 절대다수 의석을 확보한 뒤, 의회 의석수를 반으로 줄이고 피데즈에 유리하도록 선거법을 개정하였음(Scheppele 2014).
- 헝가리의 선거제도 개편은 연동형 비례대표제가 집권세력의 다수 의석 확보를 보장하는 방식으로 악용된 사례임.

○ 공천제도의 특징:

- 피데즈: 당헌에 규정된 명목상의 규칙은 여전히 지역 중심의 후보선정 과정을 명시하고 있었으나, 후보선정 결과에 대한 중앙당의 거부권 강화 조항이 신설되었고, 이후 후보자들은 여전히 명목상으로는 지역을 중심으로 선정되고 있지만 실질적으로는 당 대표와 대표 보좌그룹에서 후보를 결정하는 중앙 집중화 된 후보선정 과정이 자리 잡았음(Marjai 2012).

□ 루마니아

○ 선거제도의 특징:

- 루마니아의 선거제도는 지속적으로 포괄적인 비례대표제에서 점차 배타성이 강화되는 방향으로 개정되어 왔음(Pilet and De Waele 2007).

○ 공천제도의 특징:

- 루마니아의 정당 공천 과정은 투명성이 높지 않기 때문에 기업 엘리트의 정치권 영입을 어떤 세력이 주도했는가를 판단하기는 쉽지 않지만, 기업 엘리트의 정치권 진출 급증은 여타 사회경제적 배경을 가진 계층의 과소대표를 의미함. 이러한 현상은 소선거구제를 채택한 최근 들어 더욱 심각해지고 있음.

▣ V. 한국의 대안적 선거제도 및 민주적 공천제도

- 한국의 맥락에서 볼 때 선거제도의 개편이 공천제도의 민주화에 미치는 영향에 대해서는 논의가 필요가 있음.
 - 한국은 소선거구-단순다수제의 선거제도로 인해 신진세력의 정치권 진입장벽이 높아 기존의 거대 정당들이 선거제도의 보호를 받고 있다고 볼 수 있음.
 - 연동형 비례대표제를 도입하여 비례성을 높인다면 정당간의 경쟁이 치열해지고, 그 결과 정당공천의 민주화를 통해 선거 경쟁력을 갖춘 인재를 양성하거나 영입하려는 시도를 하게 될 유인이 생길 수 있음.
 - 선거제도 개편 과정에서 독일, 뉴질랜드와 마찬가지로 정당 공천의 절차적 민주성을 확보하도록 당내 민주화를 법제화하는 방안도 고려할 필요가 있음.
 - 포괄성이 결여된 분권화는 지역 엘리트의 입지 강화로 귀결될 수 있기 때문에 새로운 공천제도는 포괄성 확보에 중점을 두어야 함.
 - 포괄성 확대를 위해 당원참여를 강화하는 과정에서 조직 동원 정치가 확산될 우려가 있으므로, 독일식 경선보다는 뉴질랜드식 공천위원회 제도를 참고할 필요가 있음.
 - 뉴질랜드식 공천위원회는 당원을 중심으로 꾸려지지만, 한국 정당구조의 취약성을 고려할 때 포괄성의 정도를 높여서 일반 유권자를 포함하는 공천위원회를 꾸리는 방안을 고안할 필요가 있음.
- 연동형 비례대표제를 도입할 경우 높은 비례성을 확보하는 것을 최우선 목표로 설정해야 함.
 - 의원정수 증가에 대한 국민적 거부감으로 인해 연동형 비례대표제를 채택하면서 절충적 입장에서 비례대표 의석을 충분히 확보하지 못하면, 다당제와 지배적 정당이 등장한 헝가리와 유사한 방향으로 변화를 겪을 가능성을 배제할 수 없음.
 - 의원 증원을 통해 비례대표 의석을 대폭 늘리거나, 지역구 의석 축소를 통해 비례대표 의석의 비중을 높이고, 추가의석을 허용하여 높은 수준의 비례성을 보장하는 선거제도 도입이 필요함.
 - 높은 비례성을 통한 선거경쟁의 심화는 정당들이 선거승리를 위하여 공천제도 민주화를 추진할 유인을 제공할 것으로 예상됨.

I. 서론

1.1. 연구의 목적

기성 정당들이 의석을 독과점하고 신진 정치세력의 진입장벽이 높은 이유로 소선거구-단순다수제가 지목되면서(강원택 2003; 정준표 2014) 비례성을 높이기 위한 선거제도 개혁 논의가 지속되고 있다(김종갑 2018). 2015년 중앙선관위가 연동형 비례대표제를 공직선거법 개정의견으로 국회에 제출한 바 있으며, 2017년 7월 정부는 국정개혁과제의 일환으로 국회의원 권역별 비례대표제를 제안하였다.

본 연구는 국회 진입장벽을 낮추고 정책중심의 정당정치를 활성화하며 사회적 다양성이 국회에 적절히 반영될 수 있도록 하는 방안의 하나로 비례대표제의 확대에 주목하고, 비례제 확대에 따른 후보공천 제도 개선방안을 제시하는 것을 목적으로 한다. 현재 한국이 병립형 혼합식 선거제도를 채택하고 있는 만큼 선거제도가 개편된다면 순수 비례대표제로의 급격한 변화보다는 혼합식 선거제도를 유지하면서 비례성을 강화할 수 있는 연동형 비례대표제와 그에 상응하는 민주적 공천제도에 대한 체계적인 연구가 필요한 상황이다.

이 연구는 연동형 비례대표제에 대한 다양한 국내외 문헌들을 연구하여, 연동형 비례대표제의 강점과 한계에 대한 이론적 검토를 진행하고, 이를 바탕으로 정당 공천과정에서 당내 민주주의를 제도화하고 후보 선발의 민주적 정당성을 확보하기 위한 방법을 모색하는데 필요한 이론적 토대를 제공하고 정책적 제언을 제시할 계획이다.

연동형 비례대표제의 대한 기존의 연구들은 독일 사례에 집중되어 있다. 본 연구는 독일 사례와 함께 뉴질랜드, 헝가리, 루마니아의 사례 연구를 통해 다양한 형태의 연동형 비례대표제와 그에 상응하는 당내 후보공천제도의 특징을 분석하여 학문적인 기여를 하고자 한다.

1.2. 연구의 내용 및 방법

연동형 비례대표제는 정당간의 의석배분이 득표에 비례하기 때문에 소선거구-상대다수제에 비해 비례성이 높으며, 높은 비례성으로 인해 사표 발생을 감소시키는 것으로 알려져 있다(김형철 2017). 사표 발생이 적기

때문에 연동형 비례대표제는 순수 비례대표제와 마찬가지로 소수 세력의 정치 진입 장벽이 상대적으로 낮고 다당제와 친화적인 정치체도로 인식된다. 하지만, 헝가리의 경우 지역구 대표 선출과 비례대표 선출이 연계되어 있는 연동형 비례대표제를 채택하고 있으나 2014년 선거에서 빅토르 오반(Viktor Orbán) 대통령이 이끄는 여당이 45%의 득표로 2/3 이상의 의석을 차지하였다. 이 결과는 헝가리식의 연동방식 및 후보공천 제도와 밀접한 관련이 있다. 본 연구는 연동형 비례대표제의 원형으로 간주되는 독일뿐만 아니라 뉴질랜드, 헝가리, 루마니아의 제도를 비교 연구하여 연동형 비례대표제의 의회 의석 배분 방식을 살펴보고 그에 상응하는 당내 후보공천제도에 대해 비교적 관점에서 분석할 계획이다.

공천제도는 후원적 공천제도와 관료적 공천제도, 그리고 중앙집권적 공천제도와 지방분권적 공천제도로 구분될 수 있는데(Norris 1996), 어떤 방식으로 연동형 비례대표제를 추진할 것인가에 따라 민주적 정당성을 갖는 당내 공천제도의 형태 또한 달라질 것이다. 예를 들어 전국구 단위의 비례대표제와 광역지역구 단위의 비례대표제 하에서 당내 민주주의를 제도화하는 방식은 차별성을 가질 것이다. 본 연구는 당내 민주주의가 정착된 독일과 뉴질랜드, 그리고 상대적으로 당내 민주화가 미약한 헝가리와 루마니아의 사례를 비교 연구하여 정당의 공천과정에서 당원의 의사가 반영되고 당내 민주주의를 제도화하는 방안에 대해 분석적으로 검토한다. 연동형 비례대표제와 그에 상응하는 공천제도의 국가 간 비교연구 결과를 토대로 한국에서 채택할 수 있는 민주적인 공천 방안을 제시하고 새로운 공천 방식이 21대 국회의원 선거에 미칠 수 있는 효과를 분석할 것이다.

독일과 뉴질랜드는 연동형 비례대표제의 성공사례로 분류할 수 있다. 독일은 연동형 비례대표제의 원조 격이라고 볼 수 있으며 지역구와 비례성의 두 가지 목적을 잘 살리고, 정당민주화의 제도화를 통해 일반 당원의 참여를 보장하는 민주적 후보 공천 제도를 발달시켰다. 지역구 후보 선정뿐만 아니라 권역별 비례대표제의 특성상 비례대표 정당명부 후보의 선정에서도 중앙당의 역할이 크지 않다는 점에서 독일의 공천제도는 지방분권화의 정도가 높다고 판단된다. 하지만 실제로 후보 공천 제도를 운영하는 데 있어서 일반 당원들의 참여가 법제화된 독일의 경우도 현역 교체율이 낮고 지역 정당 엘리트의 영향력이 막강하다. 뉴질랜드는 비례성을 높이기 위해 비교적 최근에 연동형 비례대표제로 전환하여 성공한 사례로 볼 수 있다. 뉴질랜드도 독일과 마찬가지로 법을 통해 일반 당원의 후보 선정 과정 참여를 명시하고 있다. 하지만 뉴질랜드의 경우 주요 정당의

당헌당규를 통해 후보선정 과정을 분석해본 결과 일반 당원의 참여는 후보선정위원회 등 공천기구의 위원 선발이라는 간접적인 경로를 통해 이루어지고 실질적인 후보 선정은 다수 당원의 직접 참여보다는 정당 활동가와 지역 엘리트들의 영향력이 크다는 점을 발견할 수 있었다.

헝가리와 루마니아는 연동형 비례대표제 운영의 실패 사례로 볼 수 있다. 헝가리는 집권세력이 개헌과 선거법 개정을 통해 연동형 비례대표제의 연동방식을 승자에 더욱 유리한 방향으로 개편하였다. 그 결과 비례성을 살린다는 연동형 비례대표제의 취지가 무색하게 과반에 못 미치는 득표율로 집권당 피데즈가 2/3 이상의 절대다수 의석을 차지하였다. 이 과정에서 과거 지역 분권화와 선정주체의 포괄성이 높았던 피데즈의 후보공천 방식 또한 중앙집권화와 선정주체의 배타성을 강화하는 방향으로 변모하였다. 지역에서 당원들이 결정한 후보에 대한 지도부의 거부권이 강화된 결과 제도적으로는 당원의 참여가 가능하지만 실질적으로는 중앙당 지도부의 견해에 따라 후보 선정이 이루어지는 방향으로 공천제도가 운영되었다. 선거제도와 공천제도 모두 중앙집권화 경향을 보인 것이다. 독일과 뉴질랜드의 사례는 연동형 비례대표제의 특성상 일반 당원의 참여가 제도화되어 있음에도 불구하고 지역의 정당 엘리트들의 영향력이 큰 양면적 성격을 보여주었다면, 헝가리의 사례는 중앙집권화와 후보선정의 배타성이 극단화될 경우 선거제도와 당내 민주주의 모두 위기에 빠질 수 있다는 점을 시사하고 있다.

루마니아의 경우는 공산주의 체제 붕괴 이후 정치 불안이 지속되었고 선거제도 또한 수차례 개편되었다. 민주주의 이행 이후 순수비례대표제를 채택했던 루마니아는 2008년 총선에서 연동형 비례대표제를 채택하였으나 2012년 소선거구 단순다수제로 다시 선거제도를 개편한다. 이 과정에서 루마니아 사회민주당은 정당의 지지도를 높이고 선거에서 승리하기 위해 당헌 개정을 통해 2004년 예비선거제를 도입하는 등 정당 지도부가 주도하던 당내 공천과정을 민주화하기 위해 제도개선을 시도하였다. 하지만 당내 선거 운영의 미숙, 경선 결과를 둘러싼 지도부와 지역 정당 엘리트 간의 갈등, 당내 선거를 치르는 비용 부담 등을 이유로 2004년 선거가 끝난 뒤에 당내 경선을 선택사항으로 하도록 당헌을 재개정하고 이후 지도부가 공천을 주도하는 과거의 방식으로 회귀하였다. 루마니아의 사례는 정당의 후보공천 과정의 민주화는 결국 선거 승리를 목표로 하는 정당의 필요에 따라 강화될 수 있으며 선거제도의 변화와 정당공천의 민주적 운영은 서로 조응할 수도 있지만 각각 독립적으로 진화하는 측면이 있음을

보여준다.

1.3. 기대효과 및 활용방안

본 연구는 향후 한국 선거제도와 정당 공천제도의 대안을 모색하는데 있어서 이론적인 토대를 제시하고, 이 연구에서 제시한 정책대안 분석결과는 정치 현장에서 참고자료로 활용될 수 있을 것으로 예상된다. 독일 위주의 사례연구를 국가 간 비교연구로 확대하여 연동형 비례대표제를 둘러싼 쟁점을 체계적으로 정리하는 작업을 통해 한국적 상황에 맞는 민주적 정당 공천 제도를 확립하는 데에 유용한 기준점을 제시할 수 있다. 이를 통해 향후 선거제도 및 정당 공천제도 개편 과정에서 불필요한 사회적 혼란과 비용을 최소화하는데 기여할 수 있을 것으로 판단된다.

II. 연동형 비례대표제의 이해

2.1. 선거제도와 유형 분류

선거제도란 “공직자를 선출하는 과정에서 표를 의석으로 전환하는 방식을 결정하는 것”이라 정의할 수 있다(Farrell 2011, 24). 세계 자유 민주주의 국가들이 실시하고 있는 선거제도의 형태는 실로 복잡하고 다양하며, 선거제도를 모든 이가 인정할 수 있는 몇 가지 유형으로 단순하게 구분하는 것은 어려운 일이다. 다만 우리는 선거제도를 구성하는 주요 요소를 구분하여 유형화를 시도할 수 있다. 선거제도를 구성하는 요소들을 처음으로 구분한 연구자 레이(Rae)에 의하면, 선거제도는 (1)선거구의 크기(district magnitude), (2)기표 방식(ballot structure), (3)당선 결정 방식(electoral formula) 등의 세 가지 기준에 따라 유형화할 수 있다.

우선 ‘선거구의 크기(district magnitude)’는 한 선거구(constituency)에서 선출하는 의원의 수에 따른 구분으로서 1명의 의원만을 선출하는 소선거구 제도와 2명 이상을 선출하는 중대선거구 제도로 구분될 수 있다. 다음 ‘기표 방식’은 투표용지에 적혀 있는 후보들을 선택하는 방법에 따른 구분이며, 가장 선호하는 후보를 한 명 선택하는 범주형(categorical)과 선호하는 후보의 순서대로 순위를 표시하는 순위형(ordinal)으로 구분이 가능하다(Rae 1967; Farrell 2011, 26-27). 마지막으로 ‘당선 결정 방식’은 득표수를 의석으로 전환하는 방법에 따른 구분으로서 상대다수제(plurality), 절대다수제(majority), 비례대표제(proportional), 혼합형(mixed) 등으로 구분된다.

레이가 제시한 세 가지 선거제도 구성 요소들 중에서 선거제도 유형화에 가장 일반적으로 사용되는 요소는 “당선 결정 방식”이다. 상대다수제는 다른 어느 후보들보다 가장 많은 표(plurality of vote)를 받은 후보가 선출되는 제도로서 원리가 매우 단순하여 일반 유권자들이 이해하기 쉽다는 장점이 있다. 이와 달리 절대다수제는 당선되기 위해서는 최다 득표가 아닌, 과반수 조건과 같은 절대다수(overall majority)의 득표수가 필요한 제도를 말한다. 유권자들이 모든 후보에 대한 선호 순위를 기입하는 호주의 대안투표제(alternative vote)나 투표자의 50% 이상의 지지를 요구하는 프랑스의 2회투표제(two-round system) 등이 이 절대다수제 유형에 해당한다.

다음으로 비례제는 유권자가 정당이나 후보에게 던진 표의 득표율로 당선자를 결정하는 방식이다. 정당명부식(party-list proportional representation)

의 경우에는 유권자가 후보가 아닌 정당에 표를 주고 그 득표율에 따라 의석을 배분하는 방식인 반면 단기이양식(single transferable vote system of proportional representation; STV)의 경우는 유권자가 정당이 아니라 후보에게 투표하여 하나의 선거구에서 여러 명의 대표를 갖는 방식이다. 비례제는 말 그대로 비례성이 높아 유권자의 선호를 투표 결과에 비례하여 잘 반영할 수 있다는 장점이 있는 반면 선거구에 기초한 대표성이 부재하다는 한계가 있다.

표 1. 선거제도 유형과 특징

유형	특징
상대다수제 (plurality)	최다득표수 후보가 당선
절대다수제 (majority)	과반수 등 절대다수 조건을 충족한 후보가 당선
비례제 (proportional)	정당 혹은 후보가 얻은 득표율에 비례하여 당선자가 결정
혼합형 (mixed)	1인 선출 상대다수제와 비례제의 특징들을 혼합한 선거제도

마지막으로 혼합형(mixed member system)은 1인 선출 상대다수제의 방식과 비례대표제의 특징들을 혼합한 선거제도를 말하며 혼합형 선거제도 하에서 유권자들은 1인당 2개의 표를 던질 수 있다, 그래서 ‘2표제(two-vote)’라고도 불리며, ‘추가의원제(additional member system)’, ‘보상 비례대표제(compensatory proportional representation)’, ‘인물 중심 비례대표제(personalized proportional representation)’ 등의 다양한 이름으로도 통용된다(Jesse 1988; Farrell 2011, 154).

혼합형 제도에 관해서는 학자마다 조금씩 다른 정의를 내리고 있다. 예컨대 혼합형 선거제도는 “단일 조직체 선거를 위해 복수의 당선결정방식(상대다수제와 비례대표제, 혹은 절대다수제와 비례대표제)을 조합한 것”의 의미로 광범위하게 정의되기도 한다(Massicotte and Blais 1999:345; Farrell 2011, 154). 반면 “한 계층(tier)은 정상적으로 의석을 배분하며, 즉 유권자는 후보에게 투표하고 득표수에 따라서 당선자를 결정하고, 다른 계층에서는 정당명부로 의석을 배분하는” 다(多) 계층(multi-tier) 선거제도

로서 보다 협의의 개념으로 정의되기도 한다(Shugart and Wattenberg 2001; Farrell 2011, 155).

뿐만 아니라 혼합형 선거제도에 따른 정치적 효과는 상대다수제와 비례대표제의 복합적인 성격을 지니고 있어서 한 가지 유형의 결과로 예측하기 힘들다. 예컨대 소선거구의 상대다수제 투표와 비례대표제를 통한 정당의 의석 비율 간 차이가 얼마나 큰가에 따라서 소선거구제의 특성이 더 크게 발현될 수도 있고 비례대표제적 성격이 더 크게 나타날 수도 있다(전용주 외 2009).

2.2. 연동형 비례대표제의 개념

1) 연동형 비례대표제의 정의

보통 혼합형 선거제도라 하면 독일을 가장 떠올리지만 독일만이 이 제도를 채택하고 있는 것은 아니다. 일본은 1994년, 뉴질랜드는 1993년부터 혼합형 선거제도를 채택하여 실시하고 있고, 민주화 과정에서 구소련과 동유럽을 중심으로 하는 많은 신생 민주주의 국가들에 확산되었다. 그 과정에서 이탈리아나 우크라이나, 러시아와 같은 일부 국가들은 혼합형 선거제도를 채택하였다가 다시 폐기하기도 하였다(Farrell 2011, 176).

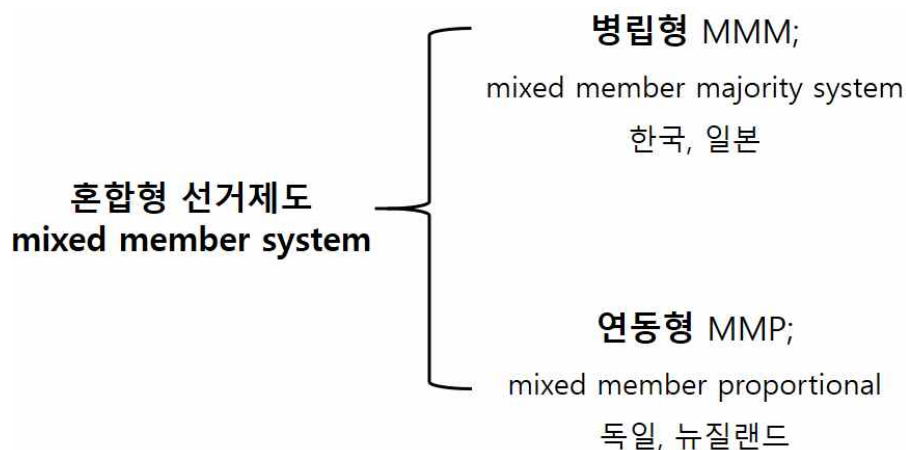


그림 1. 혼합형 선거제도 유형 구분

우리가 최근 “연동형 비례대표제”라 부르고 있는 선거제도는 바로 이러한 혼합형 선거제(mixed-member electoral system)에서 파생된 한 갈래의 유

형이다. 혼합형 선거제도는 소선거구 상대다수제의 투표 결과로 얻는 의석의 숫자와 비례대표제의 투표 결과로 얻는 의석 숫자가 서로 독립적으로 배분되는가, 혹은 연동되어 배분되는가에 따라서 ‘병립형(parallel)’ 선거제도와 ‘연동형’ 선거제도로 다시 구분할 수 있다(Norris 2004, 40-60). 전자에 해당하는 대표적인 국가는 일본과 한국으로서 ‘소선거구 비례대표 병립제(mixed member majority system; MMM)’ 또는 ‘2표 병립제(parallel system)’라 불린다. 반면 후자에 해당하는 대표적인 국가는 독일과 뉴질랜드로서 ‘연동형 비례대표제(mixed member proportional; MMP)’로 불린다.

한편 연동형 비례대표제는 소선거구 상대다수제로 인해 초래된 비례성의 저하를 정당명부 비례대표제로 얻은 의석을 통해 조정하거나 보상하는 ‘교정 장치(correction)’를 마련해두었는가의 여부에 따라서 독일식과 비(非)독일식으로 다시 구분할 수 있다. 정당명부 의석이 선거구 의석에 더해지는 ‘추가적(additional)’ 성격을 갖는 것이 독일식 연동형 비례대표제이다. 독일식에서는 권역 단위로든 전국 단위로든 정당이 제 2표로 얻은 득표율에 따라서 각 단위별로 배분받은 정당명부 총 의석수에서 선거구 의석수를 빼는 방식으로 최종 의석이 결정된다.

2) 연동형 비례대표제의 기본 원리와 특징들

연동형 비례대표제를 가장 오랫동안 실시해온 국가는 독일이기 때문에 이 제도는 독일식 정당명부 비례대표제라고도 흔히 알려져 있다. 여기에서는 먼저 독일의 사례를 중심으로 연동형 비례대표제의 특징들을 소개한다.

가) 2표제 (dual ballots)

연동형 비례대표제에서 유권자는 선거일 투표소에서 <그림 2>와 같은 두 개의 표를 행사한다. 왼쪽 칸의 제 1표(first vote, Erststimme)는 유권자의 선거구에 출마한 후보에게 행사하는 표이고 오른쪽 칸의 제 2표(second vote, Zweitstimme)는 지지하는 정당에 행사하는 표가 되는 것이다.

독일의 경우, 연방의회 법정 의원 총수는 598명이고, 이 중 50%에 해당하는 299명은 후보 개인에 대하여 행사하는 제 1표에 의해 결정된다. 즉 이 299명은 전국 299개 지역의 선거구에서 각각 실시되는 소선거구 상대다수대표제를 통해 가장 많은 득표를 한 사람이 당선된다. 그 다음 제 2

투표는 어떤 정당을 지지하는가에 관한 투표로서, 598명의 나머지 절반인 299명은 제 2표의 득표수에 비례하여 선출된다. 이와 같이 인물을 중심으로 한 소선거구 상대다수제의 특성과 정당명부식 비례대표제의 특성이 혼합되었기 때문에 연동형 비례대표제는 ‘인물 중심 비례대표제(personalized proportional representation)’라 불리기도 한다(<그림 3>을 참조).

Erststimme		Zweitstimme	
1	Dr. Bartels, Hans Peter Angestellter Kiel Esmarckstraße 16	SPD Sozialdemokratische Partei Deutschlands	○
2	Dr. Murmann, Philipp Geschäftsführer Heikendorf Hardenbergstück 3	CDU Christlich Demokratische Union Deutschlands	○
3	Müller, Klaus Diplom-Volkswirt Kiel Wilhelmstraße 29	GRÜNE BÜNDNIS 90/ DIE GRÜNEN	○
4	Blumenthal, Sebastian Angestellter Kiel Hamburger Chaussee 46	FDP Freie Demokratische Partei	○
5	Thoro, Björn arbeitslosuchend Kiel Fiedstraße 97	DIE LINKE. Die Linkepartei, Schließweg-Kolten	○
6	Gutsche, Hermann EDV-Berater Kiel Königsstraße 22	NPD Nationaldemokratische Partei Deutschlands	○
7	Mrozewski, Oliver Koch Altenholz Danziger Straße 5	FAMILIE FAMILIEN-PARTEI DEUTSCHLANDS	○
			○
			MLPD Marxistisch-Leninistische Partei Deutschlands

그림 2. 연동형 비례대표제의 투표용지(독일)

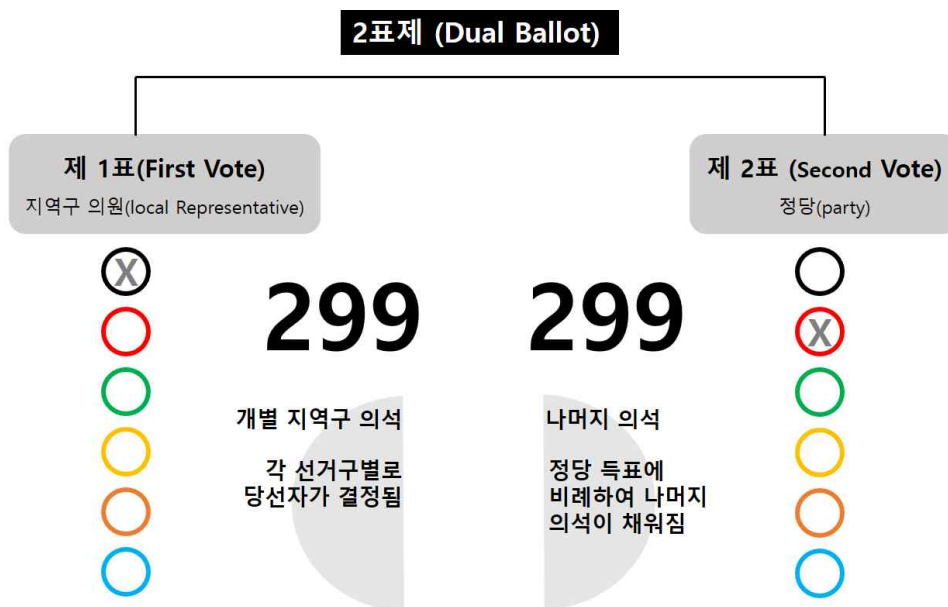


그림 3. 연동형 비례대표제의 특징(독일의 예)

출처: Bloomberg Politics(2017)의 그래프를 재구성

나) 봉쇄조항 규정

연동형 비례대표제의 또 한 가지 특징은 봉쇄조항 규정이 존재한다는 것이다. 독일의 경우에는 독일은 16개의 연방주(land)로 구성되어 있고, 정당들은 각 연방주별로 비례대표 후보자 명부를 작성한다. 이 때 정당명부 비례대표 의석을 얻기 위해 각 정당들에게 요구되는 최소한의 조건이 있는데, 이는 바로 소수민족을 대표하는 특수 정당들을 제외하고, (1)전국을 단위로 전체 유효투표수의 5% 이상을 득표하거나 또는 (2)지역구에서 최소 3명 이상의 당선자를 내야 한다는 것이다.1) 이와 같은 두 가지 봉쇄조항 규정을 두는 이유는 군소정당의 난립을 사전에 방지하고 다수세력의 형성을 촉진함으로써 안정적인 의회 운영을 확보하기 위해서이다(김도협 2014).

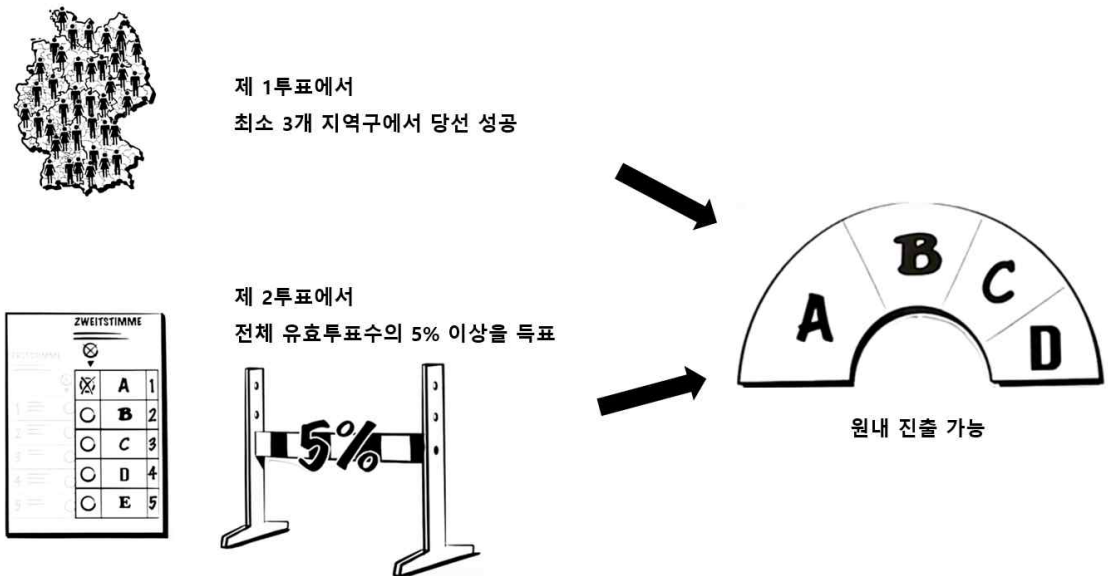


그림 4. 연동형 비례대표제의 의석 배분 최소조건(독일)
출처: Explainitychannel(2017)의 그래프를 재구성

다) 초과의석과 조정의석

독일식 연동형 비례대표제는 저지규정을 두어 군소정당의 난립을 막는 한편으로, 일단 최소조건 문턱을 통과한 소수정당에 대해서는 소수세력일

1) 주 단위가 아닌 전국 단위 전체 유효투표수에서 5% 조건임을 유의할 것.

지라도 의석을 얻을 수 있는 기회를 충분히 높일 수 있도록 설계되어 있다. 만약 어떤 정당이 제 1투표로 인해 얻은 의석의 수가 정당 득표율에 따라서 얻은 의석의 수(제 2투표로 얻은 의석 수)에 비해 더 클 경우 초과 의석(overhang seats, Uberhangmandate)이 발생하게 된다. 그러나 거대정당에서 초과 의석이 발생하게 되면 나머지 소수 정당들에게도 조정 의석(balance seats, Ausgleichsmandate)을 배분하여 비율을 유지하도록 한다. 다시 말해서 최소조건을 넘지 못하는 아주 작은 군소 정당들에 대해서는 한 자리의 의석도 가지지 못하도록 배제시키는 반면에, 최소조건을 일단 넘기만 하면 정당들은 조정 의석의 효과로 모두가 각자의 의석수를 소폭으로 늘릴 수 있는 혜택을 받는 것이다.

표 2. 연동형 비례대표제의 의석 배분(독일 2013년 총선 예)

	제 1투표	제 2투표	초과의석 / 조정의석
CDU/CSU	45.3%	41.5%	+16 (초과)
SPD	29.4%	25.7%	+11 (조정)
LEFT	8.2%	8.6%	+3 (조정)
GREEN	7.3%	8.4%	+3 (조정)
FDP	2.4%	4.8%	

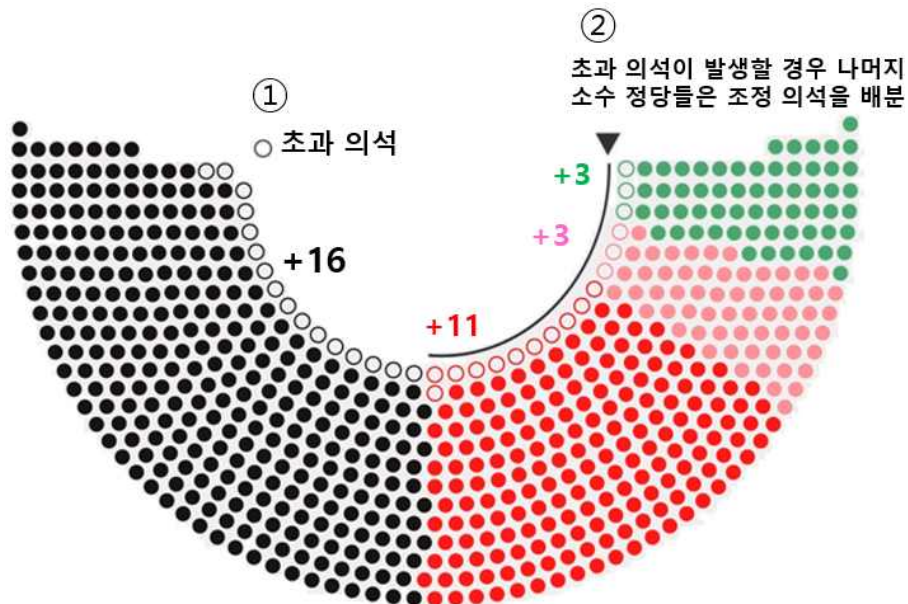


그림 5. 연동형 비례대표제의 의석 배분(독일 2013년 총선 예)

출처: Bloomberg Politics(2017)의 그래프를 재구성

예컨대 2013년 독일의 제 18대 총선에서는 기독교민주연합(Christian Democratic Union; CDU)과 기독교사회연합(Christian Social Union; CSU)의 CDU/CSU 연합정당이 제 1투표로는 45.3%를 차지했다. 그러나 CDU/CSU 연합은 제 2투표에서는 41.5%의 득표율을 확보하였고, 이에 따라서, 해당 연합에는 초과의원석 16석이 발생하였다. 하지만 이렇게 다수당에서 초과의원석이 발생하게 되면 나머지 소수당들에게도 제 2투표의 득표 비율에 맞춰 조정의원석이 주어지게 된다. 그리하여 사회민주당(Social Democrats) 11석, 좌파당(Left) 3석, 녹색당(Green) 3석의 조정 의원석이 추가되었고, 당초 598명이었던 연방의회 의원 수는 총 631명으로서 전체적으로 33석이 증가하였다.

초과의원석은 비례의원석의 비율이 낮거나 유권자에게서 분할투표(ticket splitting) 성향이 나타날 때에 발생하는 경향이 있다. 독일의 경우 소선거구의 상대다수제에서는 대정당에게 유리하고 군소 정당들이 불리하기 때문에 자유민주당과 같은 소수 정당은 이를 활용하는 선거 전략을 세우기도 한다. 즉 제 1투표는 어차피 대정당에게 유리하기 때문에 패배한 것으로 인식하고 제 2투표에 집중하여, 향후 ‘연립’ 정부를 구성할 때에 권력을 공유할 파트너 정당으로써 선거 캠페인에서 유권자들에게 호소하고 자신들에게 유리한 방향으로 분할투표하도록 독려하는 것이다.

초과의원석은 정당이 얻은 득표율에 따라서 배분된 의석수보다 지역구에서 더 많은 의석을 확보했을 때의 잉여의원석(surplus seats)을 의미하기 때문에, 초과의원석의 규모가 클수록 비례성이 저하되고 의원 정수가 전반적으로 증가하게 되는 유동성을 초래할 수 있다(김종갑 2018, 1). 또한 전략적으로 분할투표를 행사한 군소 정당 지지자들의 희망과 달리 대정당 지지자들이 군소 정당 지지자들의 행태에 과연 보답하는가의 여부는 불확실하다(Gschwen 2007; Pappi and Thurner 2002; Schoen 1999; Farrell 2011, 174).

Ⅲ. 다양한 후보 공천 시스템의 유형

3.1. 정당의 후보공천 시스템의 분류 기준들

정당의 다양한 후보공천 행태를 어떻게 유형화할 수 있는가는 그동안 많은 정치학자들에 의해 중요한 연구주제로 다루어졌다. 공천(candidate selection)과 정치적 충원(political recruitment)은 다른 정치조직이나 이익집단과 구분되는 정당의 핵심 기능 중 하나이기 때문이다(Schattschneider 1942; Key 1964; Field and Siavelis 2008). 정당은 공천 기능을 수행함으로써 선거가 치러지기 이전에 유권자의 선택의 폭을 제한할 수 있고 특정 정치 사회의 질(quality)을 간접적으로 결정할 수 있다(Gallagher and Michael 1988; Rahat 2007). 그래서 정당이 조직 내부에서 어떠한 공천 방식을 취하여 후보자에 대하여 어떻게 1차적인 심사를 수행하는가는 정치 과정에 있어서 매우 중요하고, 정당의 당내 민주주의 수준이나 당내 권력 배분의 정도를 보여주는 하나의 척도가 될 수 있는 것이다.

정당의 후보공천 시스템은 여러 가지 기준에 따라서 유형화가 가능하다. 예컨대 래니(Ranney 1981)나 웨어(Ware 1996)는 공천 과정을 중심으로 법으로 규제하는가 또는 정당의 권한으로 규제하는가에 따라 구분했다면 하잔(Hazan 2002)이나 라햇(Rahat and Hazan 2001)은 후보 자격의 기준을 놓고 모든 유권자들을 대상으로 포괄적으로 인정하는지 아니면 특정 조건을 만족하는 당원에 한하여 배타적으로 제한하는지에 따라서 공천방식을 구분하였다.

한편 분권화(decentralization)의 정도나 선정 주체 등을 기준으로 공천방식을 구분하기도 한다(Czudonowski 1975; Duverger 1959; Epstein 1967; Gallagher and Michael 1988; Hazan 2002; Norris 1996; Rahat and Hazan 2001; Ranney 1981; Schattschneider 1942; Ware 1996; Field and Siavelis 2008; 길정아 2010). 그리고 이와 같은 기존 연구들 중에서 가장 체계적인 분석틀이라 평가되면서, 국내외 학자들에게 널리 통용되는 것은 라햇과 하잔(Rahat and Hazan 2010)이 제시한 네 가지 차원의 분석틀이다(이현출 2003, 2004; 강원택 2004; 김영태 2004; 전용주 2005; 박경미 2008; 길정아·이하경 2009).

라햇과 하잔에 따르면 정당의 후보공천 제도는 후보자격(candidacy), 선정주체(the selectorate), 분권화 수준(decentralization), 지명/투표의 선정방식

(appointment and voting system) 등 네 가지 기준에 따라서 유형화가 가능하다. 여기에서는 먼저 라हत과 하잔이 제시한 유형화 기준을 중심으로 하나씩 살펴보며 정당의 후보공천 제도를 구분하고자 한다.

표 3. 후보 공천 시스템 유형화 기준

기준	설명
후보자격 (candidacy)	누가 후보자가 될 수 있는가? (Who can be selected as the party's candidate?)
선정주체 (the selectorate)	누가 후보자를 선정하는가? (Who selects the candidates?)
분권화 (decentralization)	후보자가 선정되는 차원이 어디인가? (Where does selection takes place?)
지명·투표 (appointment and voting system)	정당의 후보자 선정이 투표에 의해 이루어지는가? 아니면 지명에 의해 이루어지는가? (How are the candidates selected?)

1) 후보자격(candidacy)

우선 후보자격 기준은 선거에서 누가 정당의 후보가 될 수 있는가의 문제를 의미한다. 만약 당원 자격에 상관없이 시민 누구나 특정 정당의 후보가 될 수 있다면 상당히 후보자격에 포괄성이 있다고 간주할 수 있다. 반면에 당원인 경우에만 정당의 후보가 될 수 있다든지, 당원의 자격에 더하여 정당 가입 기간이나 나이, 성별 등 추가적인 자격 요건들을 충족해야 정당의 후보가 될 수 있다면, 앞에서 제시한 경우와 달리 후보 자격에 배타적인 성격이 있다고 간주할 수 있다. 다음의 <그림 6>은 이와 같은 후보 자격 기준의 포괄성과 배타성의 스펙트럼을 보여준다.

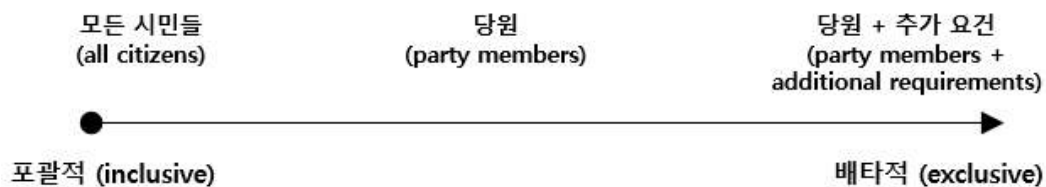


그림 6. 후보자격의 포괄성-배타성 척도

출처: Rahat and Hazan(2010, p.20)

상당히 후보중심적인(candidate-centered) 미국 정치 문화에서, 미국의 대다수 주들은(states) 주 법(state laws)을 통해 정당들이 전자와 같은 포괄적 형태를 보이도록 독려하고 있다. 반면 후보자격 기준에 있어 반대 극단의 배타적 형태를 보이는 사례로는 벨기에 사회당(the Belgian Socialist Party)의 예를 들 수 있다. 벨기에 사회당은, 후보가 되려는 이들에게 예비선거 전까지 사회당 당원, 노동조합원, 협동조합원 및 사회보험조합원 등의 자격 요건을 최소 5년 이상 요구한다. 또 사회당의 협동조합에서 연간 최소한의 액수 이상을 구매해야하고, 사회당 회보의 정기구독자여야하며, 가톨릭계 학교에 후보의 자녀를 보내지 않는 것, 배우자나 자녀가 여성 조직이나 청년 조직에 가입해야 할 것 등의 엄격한 조건들을 요구한다(Rahat and Hazan 2010, 20).

후보자격 기준을 두고 정당이 포괄성을 보이는 이유는 보통 미국의 예와 같이 국가나 연방 주 차원에서 정치참여 자격을 규제하기 때문일 수 있다. 혹은 정당이 선거 승리를 위해 득표율을 상승시킬 수 있는 후보라면 누구든 후보 자격을 주려는 포괄정당(catch-all parties)의 성격을 가질 때에도 가능하다. 반면 후보자격 기준에서 정당이 배타성을 보이는 이유는 일차적으로 선거 전에 자격을 갖춘 후보를 선정하려는 의도도 있지만 다른 한편으로는 정당의 기율을 강화하고 정당 충성심을 높이려는 목적일 수 있다(Rahat and Hazan 2010; 21).

후보자격 기준의 포괄성 정도는 정당의 이념에 따라서 다른 양상을 보이기도 한다. 예컨대 좌파 정당은 우파 정당에 비하여 더 엄격한 후보 자격 요건을 제시하는 경향이 있는 데 반해서 우파 정당은 그렇지 않은 경우가 많다고 보고된다(Gallagher 1988,247; Thiebault 1988; Obler 1970). 또 때때로 정당들은 특정 시기의 선거 정황과 전략에 따라서 자신들의 후보 자격 요건을 변경하거나 무시하기도 한다. 예컨대 아일랜드 노동당(The Irish Labour Party)은 최소 1년의 당원 자격을 요구한다고 제시했지만 당원 자격 요건이 충족되지 않으나 매우 특별한 후보가 있을 때에는 요구조건이 무시되기도 했다(Gallagher 2003). 또 유럽 의회 선거에서 체코의 기독교당과 민주당 연합정당인 체코슬로바키아 인민당(Czechoslovak People's Party)은 공천에 관한 당규를 어기고 당원 자격이 없는 후보도 명부에 올렸던 사례도 있다(Linek and Outly 2006; Rahat and Hazan 2010; 21).

일반적으로 피선거권 자격은 국가나 연방 주 내 법률로서 규정하고 이는 당내 공천에 관한 규정의 가장 기본이 되는 하한선을 제공한다. 다시

말해서 국가 차원에서 피선거인의 후보 자격을 국내 출생 요건이나 특정 나이 요건, 범죄 요건 등으로 규정하고 있는 한 정당이 이 최소한의 법적 기준을 무시하고 일방적으로 공천을 시도할 수는 없는 것이다. 일단 피선거권의 법적 기준을 만족한 이상, 해당 국가의 정당들은 당내에서 나이제한, 당원 기간 조건, 출마 기금 납부, 현직 여부 등 다양한 후보자격 공천 기준을 제시할 수 있다.

2) 선정주체(the selectorate)

다음 선정주체 기준은, 누가 후보자를 선정하는가에 관한 기준이다. 정당 후보 공천의 선정 주체는 <그림 7>의 가장 배타적 형태인 정당의 지도자 1인부터 모든 유권자까지, 포괄성/배타성의 범주가 다양하게 존재할 수 있다. 가장 배타적인 형태는 정당의 지도자 1인에 의해 공천 명단 작성되는 경우일 것이다. 그 다음 지도자 1인이 아닌 다수의 정당 지도부가 협의 하여 후보자 목록을 작성하는 경우, 나아가 당내 선출단원들을 구성하여 후보자를 선정하는 경우, 일반 당원 및 시민들이 후보 선정 과정에 참여하는 경우 등으로 점차 배타적인 형태에서 포괄적 형태로 스펙트럼이 만들어질 수 있다.

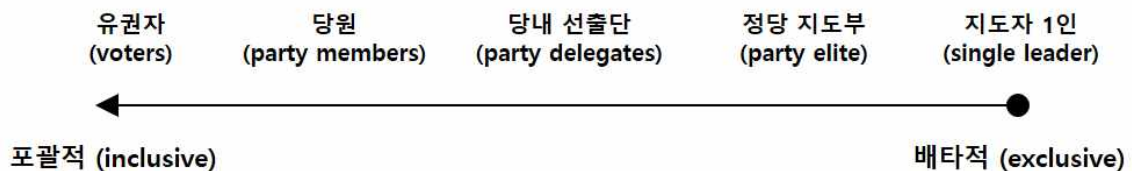


그림 7. 선정주체의 포괄성-배타성 척도

출처: Rahat and Hazan (2010, p.35)

일반적으로 모든 유권자에게 후보 공천의 기회를 주는 것이 가장 포괄적 형태라 간주할 수 있으나, 그 이상의 포괄성을 보이는 것도 가능하다. 예컨대 캐나다와 같은 국가는 시민권이 없는 이민자들에게도 당원 자격을 주고 후보선정 과정에 참여하는 것을 허용하기도 한다(Cross 2004). 또 이스라엘은 18세 이상으로 유권자 나이 제한을 두고 있지만, 1992년 정당법 개정으로 정당의 당원이 될 수 있는 나이 조건을 17세까지 낮추어서 비록 투표에 참여하지 못하더라도 후보 선정 과정에는 청소년이 참여할 수 있도록 참여를 허용하고 있다. 또 핀란드의 중앙당(the Center Party)은 15세

이상의 청소년도 정당의 경선에 참여할 수 있도록 허용한다(Kuitunen 2002; Rahat and Hazan 2010; 35).

또한 위와 같은 다양한 스펙트럼 중에서 정당의 후보공천의 선정 절차는 하나의 선정주체에 의해 단지 1회성으로 그치는 것이 아니라 여러 방식으로 존재할 수 있다. 예컨대 정당은 출마 후보군을 복수로 나눈 후, 각 후보군이 서로 다른 선정주체에 의해 선출되도록 할 수 있다(<그림 8>의 병립형 시스템). 1960년대부터 1990년대까지의 벨기에 정당들이나 호주의 정당들은 이와 같은 병립적인 공천 방식(assorted method)을 이용했다. 병립형 공천 방식에서는 같은 정당 내에서 어떤 후보군은 일반 당원에 의해 선출되는 반면 또 다른 후보군은 당내 선출단이나 지역 정당의 지도부에 의해 선출되기도 한다(De Winter 1988; De Winter and Brans 2003; Deschouwer 1994; Obler 1970; Norris et al 1990; Rahat and Hazan 2010; 36).

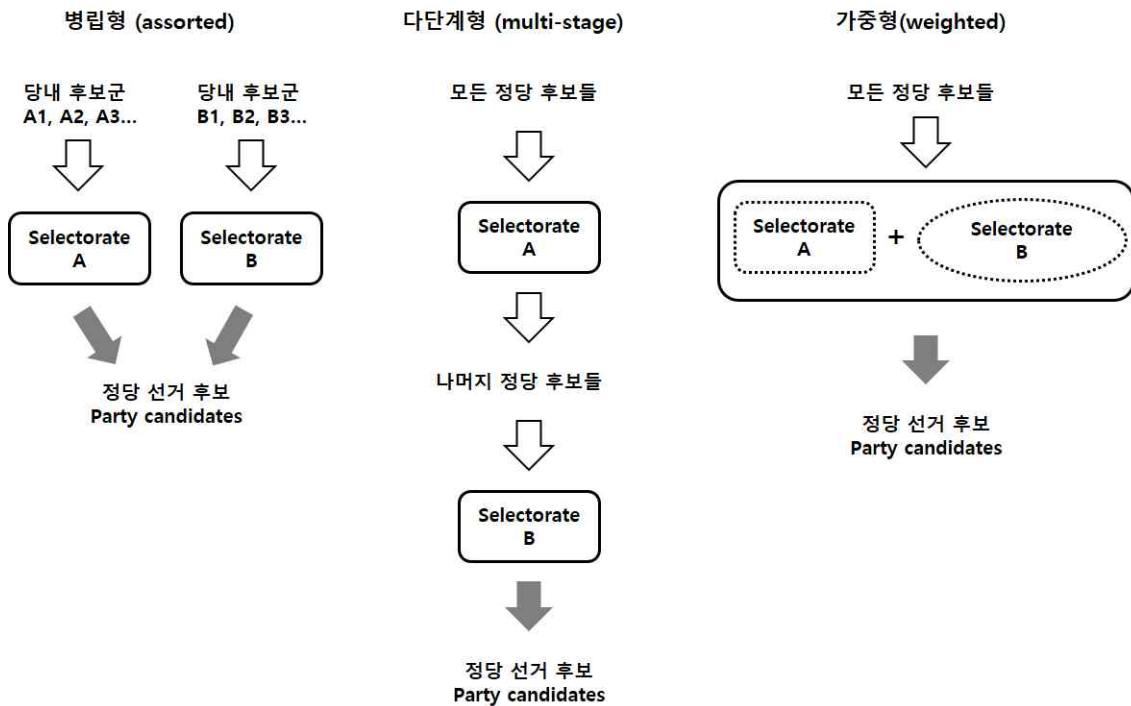


그림 8. 정당의 다양한 후보 공천 방식; 병립형, 다단계형, 가중형

출처: Rahat and Hazan (2010, p.37)

다음으로 한 정당 내에서 여러 단계에 거쳐 후보자를 심사하는 다단계형 공천방식(multistage method)이 가능하다. 영국의 보수당이나 노동당은 특별위원회가 정치지망생들을 심사해 후보자 리스트를 만들면, 약 20

인~25인 규모의 지구당 간부들이 다시 후보자를 검증한다. 즉 첫 단계에서 당 내부의 선출단원들이 먼저 후보자 풀(pool)을 심사해 명부를 축소시키고 그 다음 단계에서 당 지도부급 인사들이 거부권(veto)을 행사하는 등으로 최종적으로 결정하는 식이다. 프랑스 사회당, 뉴질랜드와 아일랜드 등의 정당들도 이러한 공천 방식을 채택한다(Norris and Lovenduski 1993; Depauw 2003; Cross 2002; Erickson 1997; Vowels 2002; Gallagher 2003; Rahat and Hazan 2010, 37).

마지막으로 복수의 상이한 선출집단이 동일한 정당 후보군에 대하여 함께 투표하는 가중형 방식(weighted method)이 있다. 1992년 총선에서 영국의 노동당은 후보 공천의 마지막 단계에서 이러한 가중치 방식을 채택해 사용했고(Criddle 1992), 뉴질랜드의 노동당 또한 소선거구제의 지역구 후보에 대해 이러한 가중 방식을 사용했다(Mulgan 2004; Sheppard 1998). 또 대만의 국민당과 민주진보당의 경우에도 가중형 방식을 이용하였는데, 당원과 당 간부에 의해 후보가 선출되던 형태에서 이후엔 여론 조사 의견까지 수용하는 등으로 선출단 구성이 점점 포괄적인 형태로 변화해갔다(Baum and Robinson 1999; Fell 2005; Rahat and Hazan 2010, 39).

이와 같은 세 가지 공천방식은 정당의 후보공천 선정주체의 포괄성과 배타성 척도와 맞물려 다음과 같은 <그림 9>의 형태로 발전시킬 수 있다. 라헛과 하잔은 유권자, 당원, 당내 선출단, 정당지도부, 그리고 지도자 1인 등의 5가지의 선정주체와 위의 세 가지 공천 방식을 결합하여 다음의 후보공천 선정주체들에 관한 측정 시나리오를 제시했다.



그림 9. 선정주체 측정 척도

출처: Rahat and Hazan (2011, p.49)

예컨대 유권자든 당원이든 혹은 정당지도부든 당내에서 단일한 성격으로 구성된 하나의 선정집단이 모든 후보자들을 평가하는 경우는 <그림 9>에서 0점, 6점, 12점, 18점, 24점에 해당된다. 그런데 앞에서 살펴본 병렬형이나 가중치형 등과 같이 상이한 두 집단의 선정 주체들이 서로 다른 후보군을 반반씩 평가할 수 있다. 만약 이 때 두 집단이 후보를 평가하는

점수가 특정 집단에 가중치를 부과함 없이 동일하게 적용된다면 3점, 9점, 15점, 21점 등에 높일 수 있을 것이다. 다시 말해서 전체 정치지망생 100명 중에서 50명의 후보는 당원에 의해 선출되고 나머지 50명의 후보는 당내 선출단에 의해 선출되는 경우가 있다면, 이 경우 정당의 선정주체 포괄성 점수는 15점이 된다.

표 4. 선정주체 및 선정방식의 측정

점수	선정 주체 및 선정 방식
0, 6, 12, 18, 24	<ul style="list-style-type: none"> 유권자, 당원, 당내 선출단, 정당지도부, 그리고 지도자 1인 등의 단일 집단 (A single selectorate) 이 후보를 평가
3, 9, 15, 21	<ul style="list-style-type: none"> 상이한 두 집단이 동일한 가중치를 부여하여 각각 후보들을 평가 두 집단은 척도 상 근접한 위치에 있음.
2, 4, 8, 10, 14, 16, 20, 22	<ul style="list-style-type: none"> 상이한 두 집단이 서로 다른 가중치를 부여하여 각각 후보들을 평가(즉 한 집단의 결정이 다른 집단의 것에 비해 더 중요한 경우) 두 집단은 척도 상 근접한 위치에 있음. 이 때, 한 집단은 후보군의 1/3를, 나머지 집단은 후보군의 2/3를 평가.
1, 5, 7, 11, 13, 17, 19, 23	<ul style="list-style-type: none"> 상이한 두 집단이 서로 다른 가중치를 부여하여 각각 후보들을 평가 (한 집단의 결정이 다른 집단의 것에 비해 더 중요한 경우) 이 때, 한 집단은 후보군의 4/5를, 나머지 집단은 후보군의 1/5를 평가.

또한 서로 다른 두 집단의 선정주체가 있고 둘 중 어느 한 집단의 평가에 가중치가 부여될 수 있다. 만약 당원들의 평가가 당내선출단원들의 평가보다 더 중요하고, 전체 후보 30명 중 당원에 의해 선출되는 후보가 20명, 그리고 당내 선출단원에 의해 선출되는 후보가 10명이라면 이 경우 정당의 선정주체 포괄성 점수는 16점에 해당될 것이다. 또 전체 후보 50명 중 40명은 당원이 뽑는 반면 나머지 10명만 선출단원에 의해 선정되면 이 경우 정당의 선정주체 포괄성 점수는 17점이 될 것이다.

이러한 측정 지표에 따라서 라헛과 하잔은 각국 정당들을 대상으로 후보 공천 선정주체의 포괄성-배타성 정도를 측정하고 다음 <표 5>와 같이

리스트를 제시하여 국가별, 정당별로 점수를 비교하였다.

표 5. 각국 정당의 후보 공천 선정 주체 비교

점수	국가	정당	시기
0	이스라엘	카디마 (Kadima)	2006년
1	이스라엘	데겔 하토라 (Degel HaTorah)	1988년~1996년
2	이탈리아	포르차 이탈리아 (Forza Italia)	1990년~2000년
3	이스라엘	샤스 (Shas)	1984년~2006년
4			
5			
6	인도	보수당 (Congress Party)	1950년대~1960년대
7	일본	자민당 (Liberal Democratic Party)	1950년대~1990년대
8	이탈리아	공산당 (Italian Communist Party)	1956년~1986년
9	노르웨이	거의 모든 지역 대다수 정당	1920년~2002년
10	뉴질랜드	노동당 (Labour Party)	1950년~
11	코스타리카	국민자유당 (National Liberation Party), 연합사회기독교당 (United Social Christian Party)	2000년
12	독일	소선거구제 지역의 거의 모든 정당	1950년~
13	아일랜드	피어너 팔 (Fianna Fail)	1950년대~2007년
14	영국	보수당 (Conservative Party)	1980년대~
15	대만	민주진보정당 (Democratic Progressive Party)	1995년~1996년
16	벨기에	벨기에 사회당 (the Belgian Socialist Party)	1960년대
17	핀란드	모든 정당들	1975년~
18	이스라엘	노동당 (Labor Party)	1992년
19	아르헨티나	정의당 (Justicialista), 급진시민연합 (Radical Civic Union)	1983년~2001년
20	네덜란드	민주66 (D66)	1990년대
21	미국 (플로리다)	민주당 (Democratic), 공화당 (Republican)	1960년~2008년
22	아이슬란드	일부 지역의 몇몇 정당들	1970년대
23	미국 (하와이)	민주당과 공화당	1960년대
24	미국 (워싱턴)	민주당과 공화당	1938년~

출처: Rahat and Hazan (2011, p.49)

3) 분권화(decentralization)

다음은 정당에서 공천하는 후보자가 어떠한 차원에서 선정되는가, 분권화 기준이다. 다음 <그림 10>은 후보공천 시스템의 분권화-집중화의 개념을 설명하는 그림이다.



그림 10. 분권화-집중화의 척도

<그림 10>에서 왼쪽 극단으로 갈수록 정당의 선거 후보가 지역구 차원에서 결정되는 경우이다. 즉 후보 입장에서 보면 왼쪽 극단은 자기 지역구의 유권자 선출 집단이 자신의 공천 기반이 되는 경우이고, 이는 각 후보마다 각각의 지역구 선출 집단이 존재하는 셈이 되므로 복수의 선출단(plural selectorate)이 존재하게 된다고 볼 수 있다. 예컨대 미국은 소선거구 상대다수제로서 435개의 개별 선거구가 확정되어 있고 각 지역별로 치러지는 경선(primaries)에서 유권자는 오직 자기 지역 선거구의 후보를 선출하는 데에만 관여할 수 있으므로, 435개의 분권화된 복수 선출단이 존재하는 셈이다.

반면에 오른쪽 극단으로 갈수록 전국 단위에서 중앙당 내 단일한 집단이 정당의 명부를 만들어서 후보들을 선출하는 경우라 할 수 있다. 다시 말해서 집중화된(centralized) 후보공천 시스템에서 후보자들은 모두 동일한 선출 집단을 상대하게 된다. 이스라엘의 정당들이 이와 같은 집중화된 공천 시스템의 예시라 할 수 있다.

다음으로 <그림 10>의 스펙트럼에서 가운데 위치하는 “제한된 선출단(limited selectorate)”이 존재하는 경우는 중선거구제에서 개별 정당들이 권역별로 후보자 명부를 만드는 경우에 해당한다. 예컨대 여섯 개의 선거구에서 9명의 후보를 선출하는, 중선거구제 국가 아이슬란드(iceland)의 사례를 들 수 있다. 아이슬란드에서 선거 후보들은 자기 외에도 8명의 후보자

를 선택하는 제한된 선출단을 상대해야 하며, 전국적으로 이런 제한된 선출단이 6개 존재한다(Rahat and Hazan 2010, 65).

이처럼 라햇과 하자네에 의하면 선거구 제도와 후보공천 시스템의 분권화 간에는 연관성이 깊다. 즉 소선거구제 상대다수제에서는 분권화된 공천시스템이 작동하는 경향이 있는 반면 정당명부식 비례대표제에서는 집중화된 공천시스템이 작동하는 경향이 있다. 다만, 항상 예외 없이 그런 것은 아니다. 영국의 선거 제도 소선거구 상대다수제이지만, 정당명부식 비례대표제인 노르웨이에 비해 후보 공천 방식은 중앙당 조직에 의해 더 영향을 많이 받는 경향이 있다. 한 가지 분명한 것은 정당의 후보자를 공천하는 주체가 좀 더 포괄적일수록, 그리고 지역적 차원에 있어서 정당 공천 시스템이 보다 분권화되어 있을수록, 한 사회의 대표성을 보장하기 위하여 후보자 공천 결정 과정에 참여해 교정하려는 민주적인 요구는 더 많아진다는 것이다(Rahat and Hazan 2010, 71).

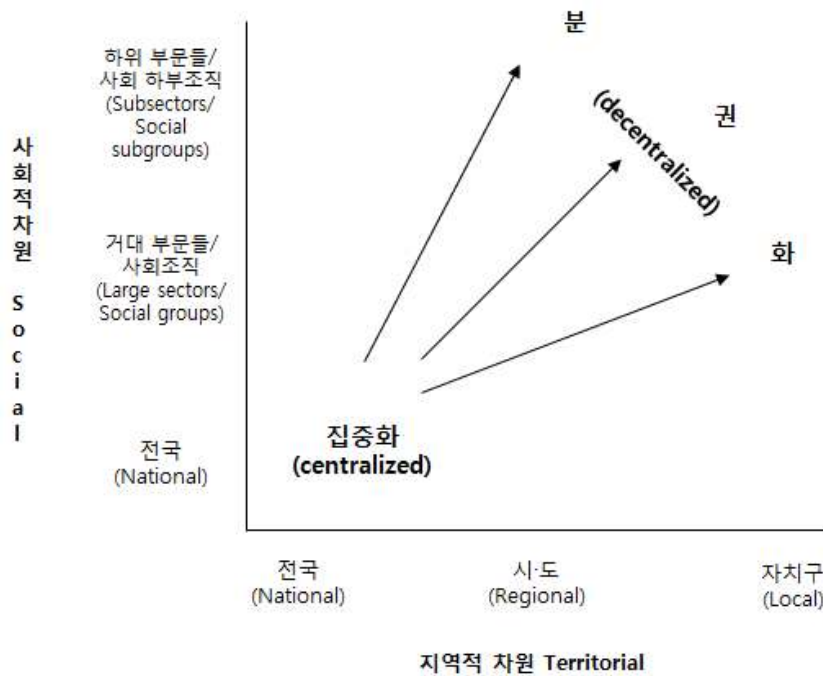


그림 11. 분권화 개념의 두 차원

출처: Rahat and Hazan 2010, p.57

한편 분권화의 개념을 좀 더 구체적으로 살펴보면, 지역적(territorial) 차원과 사회적(social) 차원으로 다시 구분될 수 있다. 우선 통상적으로 이해되는 분권화 개념은 자치구나 시·도 단위에서 후보가 결정되는가, 아니면

전국 단위에서 결정되는가 하는 지역적 차원의 개념이라 할 수 있다. 노르웨이 경우에는 전국 단위의 당 간부들은 지구당 단위에서 이루어지는 후보자 선출 과정에 거부권(veto)을 행사할 수 없으므로 지역적 차원에서 보면 분권화된 시스템을 가지고 있다(Valen 1988; Valen, Narud, and Skare 2002).

하지만 동일한 지역적 단위라 할지라도, 예컨대 자치구 단위에서의 결정이라도 자치구 내 지도자 1인에 의한 결정인지, 지구당 위원에 의한 결정인지, 또는 당내 기타 하부조직이나 당 외곽의 이익집단에 의한 결정인지 등으로 다시 사회적 또는 조합적(corporate) 차원으로 세분화될 수 있다. 예컨대 1950년대와 1960년대 영국 노동당은 노동조합이 정당 선거 후보의 20%, 선출위원의 30%를 거의 장악하고 통제했다(Ranney 1965; Rush 1969). 벨기에에서도 의원들이 선출 과정에서뿐만 아니라 현직이 된 이후에도 지속적으로 특정 이익집단과 관계를 유지하고 이익을 대변하는 것이 중요하게 작용한다(De Winter 1997). 이러한 논의를 바탕으로 라हत과 하잔은 분권화의 개념을 <그림 11>과 같이 세분화하여 제시하였다(Rahat and Hazan 2010, 57).

4) 지명·투표(voting and appointment)

마지막으로 정당의 후보 공천 시스템을 평가 및 측정하고 유형화함에 있어서 후보자 선정 과정이 투표에 의해 이루어지는가? 아니면 지명에 의해 이루어지는가? 에 관한 한 가지 기준을 설정할 수 있다. 라हत과 하잔에 따르면, “투표가 오직 후보자를 선정하는 결정적인 수단일 경우”, “투표의 결과가 후보자 선정을 정당화·합법화하도록 하는 수단일 경우”, 이 두 가지 조건 중 최소한 하나라도 충족되지 않으면 정당의 후보 공천 시스템은 투표가 아닌, 지명 시스템이거나 혼합형 시스템(a mixed appointment voting system)이라 간주된다. 최근에는 순수하게 지명으로 후보를 공천하는 시스템은 과거에 비해 점점 줄어드는 추세이다. 일부 종교적 색채가 강한 극우 정당이나 지도자의 카리스마에 의존적인 권위주의 체제의 정당들에서 발견된다. 스칸디나비아 지역의 극우정당들이나 이탈리아 베를루스코니(Berlusconi)의 포르차 이탈리아(Forza Italia), 이스라엘의 일부 정당들이 이러한 경우에 해당된다(Rahat and Hazan 2010, 73).

한편 정당의 후보 공천이 투표에 의해 이루어지는 경우는 여러 가지 방식에 따라서 다시 다음 <표 6>과 같이 세분화가 가능하다.

표 6. 투표에 의한 공천 사례

투표 방식		사례
다수제 (Majoritarian system)	여러 회(multi-round)에 걸쳐 최다득표순으로 결정	핀란드, 사회민주당 이스라엘, 리쿠드(Likud)당 케냐, 케냐 아프리카 전국 연합 (the Kenyan African National Union) 아르헨티나 일부 지역 정당
	결선투표제 (runoff system)	독일, 소선거구 상대다수제 후보 선출 시
	대안투표제 (the alternative vote)	영국(UK)의 일부 정당들
	소거법 (the elimination vote)	영국(Britain) 뉴질랜드 캐나다 아일랜드
반-다수제 (Semi-majoritarian systems)	가중 투표(inflated vote); 제한 인원 숫자보다 더 많은 수의 표를 행사	벨기에, 사회당
반-비례제 (Semi-PR system)	제한된 투표 (limited vote); 제한 인원 숫자보다 더 적은 수의 표를 행사	이스라엘 정당들
비례제 (PR system)	정당명부식	아르헨티나 일부 지역 아일랜드, 피너게일(the Irish Fine Gael)당, 노동당, 진보민주당 영국 노동당
	단기 이양식 (single transfer vote)	

출처: Rahat and Hazan 2010, p.73-80의 내용을 재구성

3.2. 유형 비교를 위한 핵심 기준 선정

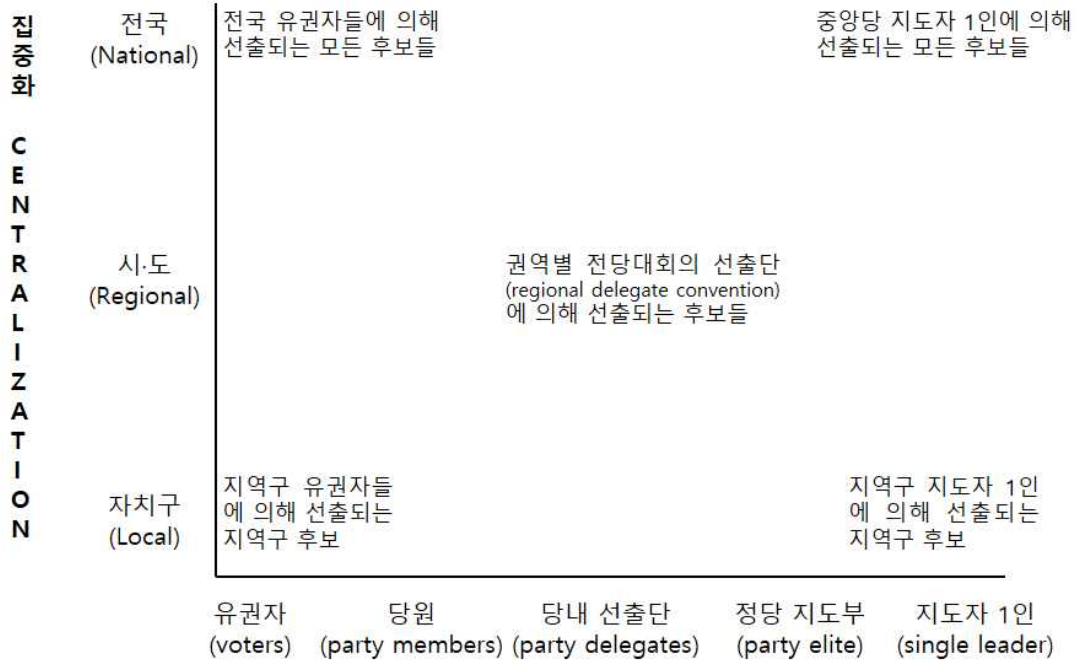
지금까지 살펴본 후보자격, 선정주체, 분권화, 그리고 지명·투표의 네 가

지 기준들 중에서 정당의 후보 공천 시스템을 국가 간 비교하기 위하여 본 연구는 선정주체와 분권화, 이 두 기준을 핵심 기준으로 선정하고자 한다. 전술하였듯이 특정 정당이 제시하는 후보자 자격은 국가나 연방정부가 제시하는 피선거권 자격에 영향을 받을 수밖에 없고 대다수 국가의 정당들이 유사한 요건을 제시하고 있으며, 또 선거 국면의 특수한 상황에 따라서 정당의 생존을 위하여 전략적으로 변경될 수 있는 가변적 성격이 있기 때문에 핵심적인 비교 기준이라 간주하기 힘들다.

한편 ‘지명·투표’의 기준은 ‘선정주체’나 ‘분권화’의 개념과 중첩되기 쉽다. 예컨대 선정주체가 다수이고 포괄적일수록, 후보자 선정 절차가 분권화되어 있을수록 지명이 아닌 투표의 수단을 사용하기 쉽다. 반면 선정주체가 1인이거나 소수이고 배타적일수록, 혹은 중앙집중적일수록 지명의 방법을 사용하기 쉽다. 따라서 본 연구에서는 선정주체의 포괄성-배타성, 그리고 후보 선정의 분권화-집중화 두 가지 기준으로 국가 간 비교를 시도하고자 한다.

라햇과 하자네 따르면 이 두 기준은 기존 연구들에서 모호하게 정의되어 왔다(Ranney 1981; Gallagher 1988; Marsh 2000; Narud, Pedersen and Valen 2002). 예컨대 자치구 단위에서 분권화된 결정으로 후보자를 정하는 것은 그 만큼 후보자를 선정하는 주체가 정당의 엘리트 집단이 아닌 평당원이나 유권자인 경우로서, 선정주체의 포괄성을 내포하고 있다. 반면 후보자가 전국 차원에서 결정될 때에는 대개 정당 지도부에 의해 결정되고 일반 당원의 의견은 배제되는 경향이 있기 때문에 배타적인 선정주체 특성을 보이기도 한다. 그러나 선정주체와 분권화, 이 두 가지 기준이 서로 밀접하게 연관되어 있는 것은 사실이나, 엄밀히 말해서 온전하게 동일한 기준이라고 간주할 수는 없다(Rahat and Hazan 2010, 56).

다음의 <그림 12>는 분권화 수준과 배타성 수준 간 조합에 따라서 여러 가지 경우의 수가 가능함을 보여준다. 즉 분권화된 형태의 후보공천 시스템을 갖추고 있다고 해서 곧 선출 집단의 포괄성이 보장되는 것은 아니다. 앞에서 언급한 바처럼 지역구 단위의 분권화된 후보공천 시스템일지라도 지역구 내 지도자 1인에 의해 배타적으로 공천되는 것이 가능한 반면 지역구 내 유권자 집단에 의해 포괄적으로 공천되는 형태도 가능할 수 있다. 예를 들면 아일랜드는 후보 공천에 관한 중요한 많은 결정들이 자치구(local) 수준에서 이루어지지만 민주적인 공천 방식을 채택하고 있는 것은 아니다(Gallagher 1980, 500; Rahat and Hazan 2010, 59).



배타성 EXCLUSIVENESS

그림 12. 분권화-집중화 기준과 포괄성-배타성 기준의 구분

다음의 <표 7>은 위의 <그림 12>의 예시를 보다 간략화한 비교분석 틀이다. 이어지는 장에서는 연동형 비례대표제를 채택하고 있는 독일, 뉴질랜드, 헝가리, 루마니아 네 국가들을 중심으로 각국에서 실시되고 있는 선거제도의 특징들을 살펴보고 각국의 주요 정당들의 후보 공천 실태가 <그림 12>의 분석 틀에서 각각 어느 자리에 위치하고 있는지 각 위상을 가늠해보고자 한다.

표 7. 공천 후보의 선정주체와 분권화 수준에 따른 유형화

		선정주체	
		포괄적	배타적
분권화 수준	집중화	A	B
	분권화	C	D

IV. 해외 사례 비교 분석

본 연구는 서두에서 언급했듯이 연동형 비례대표제가 도입된다는 가정 하에 당원들의 참여를 보장하는 민주적 후보공천 제도를 탐색하는 것을 목적으로 한다. 이를 위해 연동형 비례대표제를 채택한 일부 사례 중에서 선거제도를 성공적으로 운영하고 있으며 정당 민주주의의 수준도 높다고 평가되는 독일과 뉴질랜드, 그리고 연동형 비례대표제 도입의 실패 사례라고 볼 수 있는 헝가리와 루마니아의 사례를 선택하였다.

독일과 뉴질랜드는 법제화를 통해 민주적 후보공천 과정을 제도화한 사례로 분류할 수 있다는 점에서 유사점을 갖지만 분권화와 선정주체의 측면에 있어서 차별성을 갖는다. 이들 두 사례에 대해서는 선거제도와 공천 방식을 비교적 상세히 소개할 것이다.

반면 헝가리와 루마니아는 선거제도와 정당공천 방식이 안정적으로 유지되지 않고 지속적으로 변화하고 있는 사례로 볼 수 있다. 이 두 국가의 경우 공천 제도의 제도화 수준이 낮다는 점에서 한국에 시사하는 바가 크지 않지만, 헝가리와 루마니아의 연동방식은 독일 및 뉴질랜드와는 다른 특징을 보여주고 있다는 점에 주목할 필요가 있다. 따라서 이들 국가의 경우 공천 제도는 공천방식이 변화하는 배경과 맥락에 대해 간략히 논의하고, 선거제도의 특징을 비교적 상세히 분석할 것이다.

4.1. 독일의 연동방식과 공천제도

1) 독일의 연동형 비례대표제

독일 선거제도에 관한 특징은 2장 연동형 비례대표제의 핵심 개념을 설명하면서 간단히 소개하였다. 여기에서는 최근 치러진 2017년도 총선을 사례로 독일의 의석 배분 방식을 살펴볼 것이다.²⁾

가) 첫 번째 단계: 주별 의석 할당과 정당별 최소 보장 의석 할당

2) 이하의 내용은 독일의 선거관리위원회가 제공하는 자료를 토대로 작성하였다(Der Bundeswahlleiter 2017).

https://www.bundeswahlleiter.de/dam/jcr/3f3d42ab-faef-4553-bdf8-ac089b7de86a/btw17_heft3.pdf

독일식 연동형 비례대표제의 의석 배분은 크게 두 단계로 구성된다. 우선 첫 번째 단계에서는 총 598석의 법정 기준 의석수를 각 주별 인구수에 맞추어진 이상적인 의석수를 할당하는 작업을 수행한다. 그 다음은 선거가 치러진 후에 각 정당의 제 2투표의 득표수에 비례하여 각 주별로 정당들에게 이상적인 의석수를 배분하는 작업이 수행된다. 첫 번째 단계의 이 두 가지 작업으로 개별 정당들은 제 2투표의 득표수로 확보할 수 있는 최소한의 의석수를 보장받게 된다.

① 선거 전 인구수에 따라서 주별로 의석수 할당하기

독일과 같은 연방제 국가에서 각 주별로 이상적인 의석수는 어떻게 할당되는가? 독일식 연동형 비례대표제에서는 생-라게/쉐퍼스(Sainte-Lague/Schepers) 계산법을 도입하여 기준 의석수인 598석과 동일해질 때까지 계산 과정을 반복한다. 2017년 총선에서 독일의 인구수는 2016년 6월 30일 기준으로 7,337만 7,332명이었다. 그리고 이를 법정 기준 의석수인 598석이 되도록 설정한 최적의 나눔수는 122,650이었다. 이 수로 각 주의 인구수를 나눈 후 반올림을 한 결과 주별 이상적인 의석 할당수를 결정하였다.

표 8. 인구수에 따른 주별 의석 할당 방법

주	주 인구수	선택 나눔수	반올림 후 의석수
BW	9,365,001	122,650 결정범위: 122,609.8 < & <=122,653.6	76
BY	11,362,245		93
BE	2,975,745		24
BB	2,391,746		20
HB	568,510		5
HH	1,525,090		12
HE	5,281,198		43
MV	1,548,400		13
NI	7,278,789		59
NW	15,707,569		128
RP	3,661,245		30
SL	899,748		7
SN	3,914,671		32

ST	2,145,671		17
SH	2,673,803		22
TH	2,077,901		17
계	73,377,332		598

참고로 2013년 연방선거법 개정 이전까지는 연방 차원에서 정당 간 의석 배분을 먼저 결정한 후 정당의 주별 의석이 확정되는 방식이었다. 그러나 2013년 2월 연방선거법이 개정되었고 기존 개별 주별로 의석을 할당함에 있어서 정당별로 획득한 제 2투표수에 의하던 것을 앞에서 살펴본 바와 같이 인구수에 따라서 고정적으로 할당하는 방식으로 변경되었다(김도협 2014; 김종갑 2017a, 2017b).

② 제 2투표 득표수에 따라서 정당별 최소 보장 의석수 할당

첫 번째 단계에서 다음 작업은 선거가 치러진 후 제 2투표 득표수에 따라서 각 주에서 정당별로 최소한으로 보장되는 의석수를 할당하는 것이다. 여기에서도 앞의 작업에서 사용한 생-라게/쉐퍼스 계산법이 유사하게 사용된다. 다만 이번에는 인구수가 아니라 각 주별 유효투표수에 따라서 의석수 배분을 결정한다. 예컨대 바덴-뷔르템베르크(BW; Baden-Württemberg)의 주를 사례로 살펴보면, 2017년 총선에서 BW주의 총 유효투표수는 5,724,496이었다. BW주에서 선택된 최적의 나눔수는 75,000 이었고 이에 따라서 할당된 76석은 각 정당들이 득표한 제 2투표수에 따라서 <표 9>와 같은 의석수로 분배되었다.

표 9. 정당별 최소 보장 의석 수: 바덴-뷔르템베르크 사례

정당	득표수 (제 2투표)	선택된 나눔수	반올림후 의석수
CDU	2,061,687	결정범위 >74,970.4 & <= 76,876.7	27
SPD	982,370		13
GREEN	807,205		11
FDP	762,008		10
AfD	730,499		10
LEFT	380,727		5
계	5,724,496		76

나) 두 번째 단계: 초과 의석의 발생과 추가 의석으로 조정

첫 번째 단계가 끝나면 이제 두 번째 단계에서는 제 2투표 득표수에 따

라 각 정당에 보장된 최소 의석수와 제 1투표의 결과로 얻은 의석수를 비교하여 차감한 뒤, 초과 의석(overhang seats)을 구하는 작업이 수행된다. 그리고 이어서 초과 의석으로 인해 증가한 잉여분의 의석(surplus seats)만큼 나머지 정당들에게도 추가 의석을 부과하여 전체 의석수를 조정하는 작업(balancing)이 이루어진다.

③ 차감 작업: 초과 의석 구하기

차감은 제 2투표에 따라서 얻은 정당 의석의 수에서 제 1투표로 얻은 지역구 의석수를 “빼는(subtract)” 방식으로 이루어지는데, 이 작업을 통하여 각 정당이 얻는 초과 의석(overhang seat) 수가 구해진다.

바덴-뷔르템베르크(BW) 주의 사례로 돌아가서 차감 작업을 구체적으로 살펴본다. <표 10>에서 볼 수 있듯 제 1표와 제 2표에 따른 의석 배분이 이루어진 다음의 단계는 제 2표로 얻은 의석**㉑**에서 제 1표의 의석**㉒**을 빼는 것이다(**㉑-㉒**). BW 주에서 기민당의 경우에는 제 1표로 얻은 의석수(38석)가 제 2표로 얻은 의석수(27석)에 비해 11석이나 더 많아 초과 의석이 11석 발생하였다.

표 10. 초과 의석 배분 방식; 바덴-뷔르템베르크 사례

주	의석수	투표 유형	기민당 CDU	사민당 SPD	기사당 CSU	좌파당 LEFT	녹색당 GREEN	자민당 FDP	대안당 AfD
BW	76	㉒ 제 1표	38	0	0	0	0	0	0
		㉑ 제 2표	27	13	0	5	11	10	10
	배분: ㉑-㉒		.	13	0	5	11	10	10
	초과 의석		+11						

이런 식으로 각 주에서 차감 작업을 하게 되면 다음의 <표 11>과 같은 결과를 얻게 된다. 이를 통해 독일 연방 전체에서 제 2투표에 의한 의석수보다 제 1투표에 의한 의석수가 더 많은, 총 46석의 초과 의석이 발생하였음을 알 수 있다. 정당별로 살펴보면 초과 의석은 기민당에서 36석, 기사당에서 7석, 사민당에서 3석이 발생하였다. 이를 다시 주별로 살펴보면 <표 12>와 같다. 그리고 <표 12>와 같이 제 2투표에 의해 할당된 처음의 의석수에 제 1투표에서 발생한 초과 의석을 합하게 되면, 결국 598석이었던 법정 기준 의석수는 644석(①+②)까지 증가하게 됨을 알 수 있다.

표 11. 주별 & 정당별 초과 의석 배분

	초과	기민당 CDU	사민당 SPD	기사당 CSU	좌파당 LEFT	녹색당 GREEN	자민당 FDP	대안당 AfD
BW	11	+11						
BY	7			+7				
BE	0							
BB	3	+3						
HB	1		+1					
HH	2		2					
HE	3	+3						
MV	2	+2						
NI	0							
NW	0							
RP	3	+3						
SL	1	+1						
SN	3	+3						
ST	4	+4						
SH	3	+3						
TH	3	+3						
	46	36	3	7				

표 12. 주별 초과 의석수가 포함된 의석 배분

주	제 1투표 의석수	제 2투표 의석수 ①	초과 의석 ②	①+②
BW	38	76	+11	87
BY	46	93	+7	100
BE	12	24	0	24
BB	10	20	+3	23
HB	2	5	+1	6
HH	6	12	+2	14
HE	22	43	+3	46
MV	6	13	+2	15
NI	30	59	0	59
NW	64	128	0	128
RP	15	30	+3	33
SL	4	7	+1	8
SN	16	32	+3	35
ST	9	17	+4	21
SH	11	22	+3	25
TH	8	17	+3	20
	299	598	46	644

한편 앞에서 언급하였듯이 독일의 연동형 비례대표제는 ‘인물 중심 비례대표제(personalized proportional representation)’라 불리기도 한다. 즉, 여기에는 인물이 중심이 되는 제 1투표에 의한 결과를 일단 우선적으로 존중하며, 대신에 그 한계점을 제 2투표에 따른 결과로 보완하겠다는 의미가 내포되어 있다. 즉, 독일식 연동형 비례대표제에서는 초과의석으로 인한 잉여분을 무시하거나 폐기해버리지 않고 제 1투표에 의한 결과를 우선 인정한다. 대신에 제 1표로 얻은 의석수를 그대로 인정하되, 제 2표로 얻은 득표수를 특정 나눔 수(除數)로 나누어서 제 1표로 인해 늘어난 의석 분량에 맞추어 다른 정당들의 추가 의석수를 보완하고 교정한다.

다음의 <표 13>은 각 정당별로 각 주마다 초과의석이 포함된 의석수의 현황을 나타낸다. 각 주별로 초과의석이 포함된 의석수는 각 주에서 개별 정당이 제 1투표에 의한 지역구 의석수와 제 2투표 배분으로 얻은 의석수 중 최댓값으로 결정된다.

④ 조정 작업; 추가 의석으로 군소정당 의석수 보완하기

이제 차감을 통해 초과의석의 규모를 구한 다음에 진행되는 작업은 거대정당에서 발생한 초과의석만큼의 잉여분을, 나머지 군소정당들에게도 일정분량의 추가의석(additional seats)을 주어 의석수를 고르게 배분하는 조정(balancing) 작업이다. 이와 같은 조정 작업이 필요한 이유는, 기본적으로 독일식 연동형 비례대표제는 선거 결과의 비례성이 높아야 한다는 당위성을 가지고 있기 때문이다. 다시 말해서 거대 정당이 소선거구 상대다수제 선거에서 아무리 유리한 결과를 얻었을 지라도 최종 결과에서도 그 혜택을 혼자 계속 누리게 해선 안 되며, 되도록이면 정당의 크기와 상관없이 모든 정당에게도 혜택을 주어야 한다는 분배의 정의를 강조하는 것이다 (Farrell 2011, 163-164).

표 13. 정당별 & 주별 초과 의석을 포함한 의석 수 결정

정당	기민당 CDU				사민당 SPD				기사당 CSU				좌파당 LEFT				녹색당 GREEN				자민당 FDP				대안당 AfD				
	(a)	(b)	(c)	(d)	(a)	(b)	(c)	(d)	(a)	(b)	(c)	(d)	(a)	(b)	(c)	(d)	(a)	(b)	(c)	(d)	(a)	(b)	(c)	(d)	(a)	(b)	(c)	(d)	
BW	38	27	38	11	0	13	13	0	0	0	0	0	5	5	0	0	11	11	0	0	10	10	0	0	10	10	0	0	
BY	0	0	0	0	0	15	15	0	46	39	46	7	0	6	6	0	0	10	10	0	0	10	10	0	0	13	13	0	0
BE	4	6	6	0	3	5	5	0	0	0	0	0	4	5	5	0	1	3	3	0	0	2	2	0	0	3	3	0	0
BB	9	6	9	3	1	4	4	0	0	0	0	0	0	4	4	0	0	1	1	0	0	1	1	0	0	4	4	0	0
HB	0	1	1	0	2	1	2	1	0	0	0	0	0	1	1	0	0	1	1	0	0	0	0	0	0	1	1	0	0
HH	1	3	3	0	5	3	5	2	0	0	0	0	0	2	2	0	0	2	2	0	0	1	1	0	0	1	1	0	0
HE	17	14	17	3	5	11	11	0	0	0	0	0	0	4	4	0	0	4	4	0	0	5	5	0	0	5	5	0	0
MV	6	4	6	2	0	2	2	0	0	0	0	0	0	2	2	0	0	1	1	0	0	1	1	0	0	3	3	0	0
NI	16	21	21	0	14	17	17	0	0	0	0	0	0	4	4	0	0	5	5	0	0	6	6	0	0	6	6	0	0
NW	38	43	43	0	26	35	35	0	0	0	0	0	0	10	10	0	0	10	10	0	0	17	17	0	0	13	13	0	0
RP	14	11	14	3	1	8	8	0	0	0	0	0	0	2	2	0	0	2	2	0	0	3	3	0	0	4	4	0	0
SL	3	2	3	1	1	2	2	0	0	0	0	0	0	1	1	0	0	0	0	0	0	1	1	0	0	1	1	0	0
SN	12	9	12	3	0	4	4	0	0	0	0	0	1	5	5	0	0	2	2	0	0	3	3	0	3	9	9	0	0
ST	9	5	9	4	0	3	3	0	0	0	0	0	0	3	3	0	0	1	1	0	0	1	1	0	0	4	4	0	0
SH	10	7	10	3	1	5	5	0	0	0	0	0	0	2	2	0	0	3	3	0	0	3	3	0	0	2	2	0	0
TH	8	5	8	3	0	3	3	0	0	0	0	0	0	3	3	0	0	1	1	0	0	1	1	0	0	4	4	0	0
계	185	164	200	36	59	131	134	3	46	39	46	7	5	59	59	0	0	57	57	0	0	65	65	0	3	83	83	0	0

※

(a) 제 1투표로 획득한 지역구 의석 수

(b) 제 2투표로 배분한 전체 의석 수

(c) 초과의를 포함한 의석 수(a와 b중 최댓값)

(d) 초과의를 수

④-1. 정당별 추가의석 구하기

조정 작업에서 가장 먼저 하는 일은 앞 단계에서와 유사한 생-라게/쉐퍼스 계산 방식으로 최적의 나눔수를 찾는 것이다. 2017년 독일 총선에서 추가의석을 배분하기 위해 제 2투표 득표수에 따라 결정된 정당별 최적의 나눔수는 62,300이란 숫자가 되었다. 이제 선택된 62,300이란 나눔수로 제 2표의 득표수를 나누는데, 그 결과 얻은 값이 <표 14>의 ⑥열의 숫자들이고 이를 반올림 하면 ⑦열과 같은 의석수를 구할 수 있다.

표 14. 정당별 추가 의석

정당	제 2투표 의석수	초과 의석	확보된 의석수	제 2표의 득표수	나눔수	의석 추가 후		추가 의석
						반올림 전	반올림 후	
	①	②	①+②=③	④	⑤	⑥	⑦	⑦-③
CDU	164	36	200	12,447,656	62,300	199.8	200	0
SPD	131	3	134	9,539,381		153.1	153	19
CSU	39	7	46	2,869,688		46.1	46	0
LEFT	59	0	59	4,297,270		69.0	69	10
GREEN	57	0	57	4,158,400		66.7	67	10
FDP	65	0	65	4,999,449		80.2	80	15
AfD	83	0	83	5,878,115		94.4	94	11
계	598	46	644	33,312,395				709

따라서 기민당(CDU)은 200석, 기사당(CSU)은 46석으로, 각각 기존에 확보된 200석과 46석에서 따로 추가된 의석은 없었다. 반면에 사민당(SPD)은 153석으로서, 맨 처음에 배분받았던 131석에서 초과 의석 3석까지 합하여 확보되었던 최소 의석수 134석으로부터 총 19석이 증가하였다. 다음 좌파당(LEFT)은 59석에서 60석으로 10석, 녹색당(GREEN)도 57석에서 67석으로 10석, 자민당(FDP)은 65석에서 80석으로 15석, 마지막으로 대안당(AfD)은 83석에서 94석으로 11석 증가하였다. 결과적으로 맨 처음 법정의 석수인 598석이 초과 의석으로 인하여 644석까지 늘어났고, 그 다음에는 조정 작업을 거쳐 709석으로서 추가 의석 65석이 생성된 것이다.

④-2. 주별로 추가 의석 할당하기

이제 남은 마지막 작업은 정당별로 추가의석수가 포함된 전체 의석수를 주별로 얻은 제 2투표 득표수에 따라서 다시 배분하는 것이다.

먼저 기민당의 경우에는 독일 전국에서 12,447,656표를 얻었고 36석의 초과의석이 발생하여 총 200석의 의석수를 배분받았다(그리고 추가의석은 0석). 기민당의 이 200석은 주별로 다시 할당된다. 12,447,656표를 200석으로 나눌 때 최적의 나눔수로 76,000이 선택되었다. 그리고 <표 15>와 같이 기민당이 각 주별로 얻은 제 2투표의 득표수를 76,000으로 나누면 정당명부 의석수가 다시 구해지는데(Y), 이는 앞에서 초과의석을 구하는 작업 결과로 얻었던 의석수와는 약간의 차이가 있다.

표 15 추가의석 및 전체 의석 배분 과정 (1); 기민당의 예

주	(A) 제 2투표 득표수	(X) 나눔수	정당 명부 의석수		(Z) 지역구 의석수	추가의석 이 포함된 의석수▲
			(A)÷(X) 반올림 전	(Y) 반올림 후		
BW	2,061,687	76,000	27.127	27	38	38
BE	424,321		5.583	6	4	6
BB	397,839		5.235	5	9	9
HB	83,409		1.097	1	0	1
HH	266,312		3.504	4	1	4
HE	1,033,200		13.595	14	17	17
MV	307,263		4.043	4	6	6
NI	1,623,481		21.362	21	16	21
NW	3,214,013		42.290	42	38	42
RP	848,003		11.158	11	14	14
SL	189,573		2.494	2	3	3
SN	665,751		8.760	9	12	12
ST	377,411		4.966	5	9	9
SH	583,135		7.673	8	10	10
TH	372,258		4.898	5	8	8
계	12,447,656				164	185

※ CDU와 CSU의 선거연합에 따라서 CDU가 출마하지 않은 바이에른 주는 표에서 제외

▲ (Y)와 (Z) 중 최댓값

예컨대 기민당은 함부르크(Hamburg; HH) 주에서 얻은 제 2투표 득표수에 따라서 본래 총 3석을 배분받았었지만 추가의석을 구하는 작업의 결과로 해당 주에서는 4석이 되어 1석의 추가의석이 발생하였다. 하지만 노르트라인 베스트팔렌(North Rhine-Westphalia; NW) 주에서는 본래 43석을 배

분받았지만 추가의석 작업 결과 42석이 되어 -1석의 손실이 발생했다. 그러나 HH주의 +1석과 NW주의 -1석이 상쇄되어 결국 전체적으로 기민당의 추가의석은 0석이 된다(<표 16>참조).

표 16. 추가의석 및 전체 의석 배분 과정 (2); 기민당의 예

	지역구 의석수	(A) 초과의석 포함 후 의석수	초과 의석수	(B) 추가의석 포함된 의석	정당명부 의석수	추가의석 (B)-(A)
BW	38	38	11	38		
BY	0	0	0	0		
BE	4	6	0	6	2	
BB	9	9	3	9		
HB	0	1	0	1	1	
HH	1	3	0	4	3	1
HE	17	17	3	17		
MV	6	6	2	6		
NI	16	21	0	21	5	
NW	38	43	0	42	4	-1
RP	14	14	3	14		
SL	3	3	1	3		
SN	12	12	3	12		
ST	9	9	4	9		
SH	10	10	3	10		
TH	8	8	3	8		
계	185	200	36	200	15	0

위의 기민당 사례와 같은 방식으로 각 정당들은 앞의 과정을 통해 얻은 ‘전체 추가의석이 포함된 의석수(<표 14>의 ⑦열)’로 각 주별 득표수를 나누고, 각 주별로 다시 ‘주별 추가의석이 포함된 의석수(<표 15>의 마지막 열; 추가의석이 포함된 의석수▲)’를 얻는다. 그리하여 최종적으로 각 정당의 주별 추가의석수가 결정된다. 다음의 <표 17>은 두 번째 단계의 마지막 작업인 조정 작업을 거친 후 각 주에서 각 정당들이 얼마의 초과 의석과 추가의석을 얻었는지 그 현황을 보여준다.

정리하면, 독일식 연동형 비례대표제의 의석배분의 절차는 다음과 같이 진행된다. 첫 단계에서는 선거 전, 인구수에 따라서 주별로 의석수를 할당한다. 그리고 선거가 치러진 후에는 제 2투표의 득표수에 따라서 정당별로 최소한 보장할 수 있는 이상적인 의석수를 할당한다. 이 후 두 번째

단계에서는 제 1투표와 제 2투표의 득표 차이에 의한 초과의석을 구하고 그 만큼 나머지 군소정당들에게 추가의석을 부여하여 전체 의석수의 균형을 맞추는 작업이 수행된다. 추가의석이 포함된 최종적인 의석수는 먼저 정당별로 정해지고, 그 다음 주별 제 2투표 득표수에 따라서 각 정당의 주별 의석수가 결정된다. 이 의석 배분의 전 과정에서 단계마다 사용되는 계산 방식은 생-라게/쉐퍼스 계산법이고 이는 적정 범위 안에서 기준이 되는 의석수를 구할 수 있는 최적의 나눔수를 찾은 뒤, 그 나눔수로 대상이 되는 값을 나누어 반올림 하는 방법이다.

표 17. 추가의석 및 전체 의석 배분 과정

주	조정			기민당	사민당	기사당	좌파당	녹색당	자민당	대안당
				CDU	SPD	CSU	LEFT	GREEN	FDP	AfD
BW	조정 전	76	㉠ 제 1표	38	0	0	0	0	0	0
			㉡ 제 2표	27	13	0	5	11	10	10
	조정	+20	배분 ㉢-㉠	.	13	0	5	11	10	10
			초과 추가	+11	+3	+1	+2	+2	+1	
	조정 후	96	지역 (38)	38	0	0	0	0	0	0
		비례 (58)	0	16	0	6	13	12	11	
BY	조정 전	93	㉠ 제 1표	0	0	46	0	0	0	0
			㉡ 제 2표	0	15	39	6	10	10	13
	조정	+15	배분 ㉢-㉠	0	15	.	6	10	10	13
			초과 추가		+3	+1	+1	+2	+1	
조정 후	108	지역 (46)	0	0	46	0	0	0	0	
		비례 (62)	0	18	0	7	11	12	14	
BE	조정 전	24	㉠ 제 1표	4	3	0	4	1	0	0
			㉡ 제 2표	6	5	0	5	3	2	3
	조정	+4	배분 ㉢-㉠	2	2	0	1	2	2	3
			초과 추가				+1	+1	+1	+1
조정 후	28	지역 (12)	4	3	0	4	1	0	0	
		비례 (16)	2	2	0	2	3	3	4	
BB	조정 전	20	㉠ 제 1표	9	1	0	0	0	0	0
			㉡ 제 2표	6	4	0	4	1	1	4
	조정	+5	배분 ㉢-㉠	.	3	0	4	1	1	4
			초과	+3						

주	조정		기민당 CDU	사민당 SPD	기사당 CSU	좌파당 LEFT	녹색당 GREEN	자민당 FDP	대안당 AfD		
										추가	지역 (10)
	조정 후	25	추가					+1	+1		
			지역 (10)	9	1	0	0	0	0	0	
HB	조정 전	5	비례 (15)	0	3	0	4	1	2	5	
			ⓐ 제 1표	0	2	0	0	0	0	0	0
			ⓑ 제 2표	1	1	0	1	1	0	0	1
	조정	+1	배분	ⓑ-ⓐ	1	.	0	1	1	0	1
			초과		+1						
	조정 후	6	추가								
지역 (2)			0	2	0	0	0	0	0	0	
HH	조정 전	12	비례 (4)	1	0	0	1	1	0	1	
			ⓐ 제 1표	1	5	0	0	0	0	0	0
			ⓑ 제 2표	3	3	0	2	2	1	1	1
	조정	+4	배분	ⓑ-ⓐ	2	.	0	2	2	1	1
			초과		+1					+1	
	조정 후	16	추가								
지역 (6)			1	5	0	0	0	0	0	0	
HE	조정 전	43	비례 (10)	3	0	0	2	2	2	1	
			ⓐ 제 1표	17	5	0	0	0	0	0	0
			ⓑ 제 2표	14	11	0	4	4	5	5	5
	조정	+7	배분	ⓑ-ⓐ	.	6	0	4	4	5	5
			초과		+3						
	조정 후	50	추가						+1	+1	+1
지역 (22)			17	5	0	0	0	0	0	0	
MV	조정 전	13	비례 (28)	0	7	0	4	5	6	6	
			ⓐ 제 1표	6	0	0	0	0	0	0	0
			ⓑ 제 2표	4	2	0	2	1	1	3	

주	조정		기민당	사민당	기사당	좌파당	녹색당	자민당	대안당	
			CDU	SPD	CSU	LEFT	GREEN	FDP	AfD	
		배분	ⓑ-ⓐ	.	2	0	2	1	1	3
	조정	+3	초과 추가	+2			+1			
	조정 후	16	지역 (6) 비례 (10)	6 0	0 2	0 0	0 3	0 1	0 1	0 3
NI	조정 전	59	ⓐ 제 1표 ⓑ 제 2표	16 21	14 17	0 0	0 4	0 5	0 6	0 6
		배분	ⓑ-ⓐ	5	3	0	4	5	6	6
	조정	+7	초과 추가		+3		+1	+1	+1	+1
	조정 후	66	지역 (30) 비례 (36)	16 5	14 6	0 0	0 5	0 6	0 7	0 7
NW	조정 전	128	ⓐ 제 1표 ⓑ 제 2표	38 43	26 35	0 0	0 10	0 10	0 17	0 13
		배분	ⓑ-ⓐ	5	9	0	10	10	17	13
	조정	+14	초과 추가	-1	+6		+2	+2	+3	+2
	조정 후	142	지역 (64) 비례 (78)	38 4	26 15	0 0	0 12	0 12	0 20	0 15
RP	조정 전	30	ⓐ 제 1표 ⓑ 제 2표	14 11	1 8	0 0	0 2	0 2	0 3	0 4
		배분	ⓑ-ⓐ	.	7	0	2	2	3	4
	조정	+7	초과 추가	+3		+1		+1	+1	
	조정 후	37	지역 (15) 비례 (22)	14 0	1 8	0 0	0 3	0 3	0 4	0 4

주	조정			기민당	사민당	기사당	좌파당	녹색당	자민당	대안당
				CDU	SPD	CSU	LEFT	GREEN	FDP	AfD
SL	조정 전	7	㉠ 제 1표	3	1	0	0	0	0	0
			㉡ 제 2표	2	2	0	1	0	1	1
	배분		㉢-㉠	.	1	0	1	0	1	1
	조정	+3	초과	+1						
			추가		+1			+1		
조정 후	10	지역 (4)	3	1	0	0	0	0	0	
		비례 (6)	0	2	0	1	1	1	1	
SN	조정 전	32	㉠ 제 1표	12	0	0	1	0	0	3
			㉡ 제 2표	9	4	0	5	2	3	9
	배분		㉢-㉠	.	4	0	4	2	3	6
	조정	+6	초과	+3						
추가						+1			+2	
조정 후	38	지역 (16)	12	0	0	1	0	0	0	3
		비례 (22)	0	4	0	5	2	3	8	
ST	조정 전	17	㉠ 제 1표	9	0	0	0	0	0	0
			㉡ 제 2표	5	3	0	3	1	1	4
	배분		㉢-㉠	.	3	0	3	1	1	4
	조정	+6	초과	+4						
추가						+1		+1		
조정 후	23	지역 (9)	9	0	0	0	0	0	0	0
		비례 (14)	0	3	0	4	1	2	4	
SH	조정 전	22	㉠ 제 1표	10	1	0	0	0	0	0
			㉡ 제 2표	7	5	0	2	3	3	2
	배분		㉢-㉠	.	4	0	2	3	3	2
	조정	+4	초과	+3						
추가					+1					

주	조정			기민당	사민당	기사당	좌파당	녹색당	자민당	대안당
				CDU	SPD	CSU	LEFT	GREEN	FDP	AfD
	조정 후	26	지역 (11)	10	1	0	0	0	0	0
			비례 (15)	0	5	0	2	3	3	2
TH	조정 전	17	㉠ 제 1표	8	0	0	0	0	0	0
			㉡ 제 2표	5	3	0	3	1	1	4
			배분 ㉢-㉠	.	3	0	3	1	1	4
	조정	+5	초과	+3						
			추가						+1	+1
조정 후	22	지역 (8)	8	0	0	0	0	0	0	
		비례 (14)	0	3	0	3	1	2	5	

2) 독일의 주요 정당의 공천 시스템

앞서 언급한 바와 같이 독일은 정당의 조직과 재정을 법률로서 규제하기 시작한 대표적인 민주주의 국가로 독일의 정당법 17조는 후보자 선정 과정에 대해 다음과 같이 언급하고 있다. “총선거 후보자 선출은 반드시 비밀투표로 이루어져야 한다. 선출과정은 선거법과 당헌에 의해 규정되어야 한다.” 총 41개조로 구성된 정당법은 공천 제도에 대해서 (1) 비밀투표의 원리와 (2) 선거법 및 정당의 당헌을 통한 선거과정 관리라는 두 가지 강조점을 두고 있고, 연방선거법을 통해 정당의 후보선출 시기와 절차를 규정하고 있다. 하지만 실제로 구체적인 선거과정은 당헌에 의해 결정되도록 하여 각 정당의 자율성을 보장하고 있다.

독일의 후보공천 제도의 형성에 가장 큰 영향을 미친 제도적 요인은 선거제도이다. 연동형 비례대표제 하에서 유권자들은 지역구 후보와 정당에 대해 각각 표를 행사하기 때문에 독일의 정당은 지역구 후보와 정당명부 후보를 모두 선출해야 한다. 연방선거법은 각 정당은 각 지역구당 1명의 지역구 후보를, 그리고 각 정당 하나의 명부를 제출할 수 있으며(연방선거법 §18(5)), 선거일 69일전까지 제출해야 한다(연방선거법 §19)고 규정하고 있다. 정당의 지역구 후보자는 주 단위 정당 지부의 집행위원회 위원의 자필 서명과 200명 이상의 선거권을 가진 지역구 유권자의 서명을 의무적으로 함께 제출해야 한다. 하지만 소수집단의 경우 유권자 200명의 서명 제출 의무가 유예된다(연방선거법 §20(2)).

정당 명부 후보선출에 대해서도 연방선거법은 상세한 규정을 마련해 두고 있다. 다른 당의 당적을 가지고 있으면 정당명부 입후보가 불가능하며, 정당명부 후보는 지역구 후보를 선출하기 위해 구성된 당원총회, 또는 특별대의원 대회나 일반대의원대회에서 선출된 경우에만 정당명부 후보가 될 자격이 주어진다. 당원총회는 총회 당일 독일 연방 총선거에 투표할 수 있는 자격을 갖춘 유권자 당원들의 총회이다. 특별 대의원회는 당원총회에서 선출된 대의원들로 구성된 기구이고, 일반 대의원회는 당헌에 따라 당원총회에서 차기 선거 후보자 선출을 위해 임명한 대의원들로 구성된 기구이다(연방선거법 §21(1)). 지역구가 다수의 지구 단위로 이루어져 있을 경우, 해당 지역구의 후보선출은 연합 당원총회 또는 연합 대의원회에서 선출되게 된다(연방선거법 §21(2)).³⁾

3) 독일의 정당은 연방 수준의 중앙당, 개별 주 단위의 당 조직, 주와 시 사이의 행정조직인 지구 단위의 당 조직, 그리고 지구보다 작은 단위인 시와 지역 단위의 당 조직으로 구성

앞서 언급한 바와 같이 독일 정당법은 공직 후보자는 연방선거법과 당헌에 의거하여 비밀선거에 따라 선출되어야 한다고 규정하고 있다. 연방선거법은 비밀선거의 정의에 대해 보다 명확히 정의하고 있다. 후보자뿐만 아니라 후보자를 선출하는 대의원들 또한 비밀 투표에 의해 선출되어야 하며, 의회가 조기에 해산되는 경우를 제외하면 후보자 선출을 위한 선거는 연방 의회의 임기가 시작된 뒤 32개월 이후에 실시할 수 있고, 대의원회는 29개월 이후에 개최할 수 있다(연방선거법 §21(3)).

지금까지 살펴본 바와 같이 독일의 정당법과 연방선거법은 기본적으로 각 정당들이 상향식 후보선출 과정을 통해 공직선거 후보자를 선출하도록 규정하고 있다. 하지만 이와 동시에 정당의 지도부의 권한을 명시하여 주 단위 당 집행위원회는 당원총회나 대의원회에서 선출된 후보에 대해 거부권을 행사할 수 있으며, 이 경우 재투표를 통해 후보가 최종 확정된다(연방선거법 §21(4)).

독일의 연방선거법은 총선거와 관련된 절차뿐만 아니라 입후보자들 간의 정당 내의 후보자 선출과정에 대해서도 자세히 규정하고 있으며, 연방선거법에서 다루는 내용 이상의 세부사항은 각 정당에서 당헌으로 규정하도록 명시하고 있다(연방선거법 §21(5)). 본 절에서는 독일의 주요 정당인 기독교민주당(CDU)과 사회민주당(SPD)의 공천시스템에 대해 살펴보기로 한다.

가) 기독교민주당(CDU)

기민연은 연방수준의 중앙당 산하에 주 단위, 지구 단위, 그리고 시와 지역 단위의 당 조직을 보유하고 있다. 이들 중 기민연 주 협의회는 독일의 연방제 전통에 부합하게 해당 주의 정치적, 조직적 이슈들을 책임지는 권한을 가지고 있으며, 여러 주에 걸쳐서 동시에 영향을 미치는 문제들을 연방 중앙당에서 다룬다. 후보자보다 작은 행정단위인 지구 단위로 지구 협의회가 구축되어 있으며, 기민연 지구 협의회는 독립적인 당헌과 자금관리가 가능한 최소의 단위로, 지구 내의 정치적 이슈와 당 조직 운영을 관장한다.

기민연의 주요 선거 출마 후보자를 선출하는 선거의 시기와 절차 등은 당헌에 의해 주 단위에서 전국적으로 동일하게 관리된다. 당헌에 규정된 후보선출 절차는 다음과 같다. 기민연 주 협의회는 각자의 당헌에 따라

되어 있다.

지역, 주, 그리고 연방의원 선거 출마 후보를 선출하는 절차를 결정한다. 주 협의회는 후보선출 관련 당헌은 ▲ 당원총회 또는 대의원회의 정족수, ▲ 투표의 방법, ▲ 당선에 필요한 의결정족수, ▲ 특별 대의원회 또는 일반 대의원회 개최 여부 등을 자율적으로 결정하게 되어있다.

기민연의 당헌은 분권화의 후보자 선출 절차에 관한 세세한 항목을 언급하되, 구체적인 절차와 방법 등 각 항목의 내용에 대해서는 주 협의회에서 결정하도록 하고 있다는 점에서, 기민연의 후보선출 절차는 지방 분권화가 강조된 형태로 볼 수 있다. 일례로 튀링엔 주 기민연의 당헌에서 후보자 선출과 관련된 부분을 살펴보면 아래와 같다.

튀링엔(Thüringen) 주 기민연 당헌

50조 1항. 연방의회 의원선거를 위한 선거구후보자의 추천은 대의원회에서 실시된다.

50조 2항. 선거구 대의원회의 구성원은 선거구에 거주하는 선거권을 가진 정당원 중에서 선출한다. 이를 준비하기 위하여 선거구에 있는 당 협의회는 선거구에 있는 지역 당 협의회 구성원들이 개별적으로 당원총회를 실시하도록 한다. 당원총회에서 일반 대의원회를 위한 대의원들을 선출한다. 구성원 30명당 1인의 대의원을 선출한다. 대의원의 총수는 전체 구성원의 수에 의해 산출된다.

50조 3항. 선거구 대의원회는 선거구 당 협의회 의장에 의해 소집된다.

50조 4항. 선거구 대의원회에서 회의를 주재할 1인의 의장을 선출한다.

50조 5항. 선거구 대의원회는 출석인원과 무관하게 의결권을 지닌다.

50조 6항. 선거는 비밀이다. 유효 투표의 과반수를 득한 자가 선출된다.

50조 7항. 선거는 연방선거법상의 기간 내에 실시되어야 한다.

※ 이부하(2012, 15)의 내용을 발췌 및 수정하였음.

기민연 중앙당 당헌은 후보자 선출과 관련된 구체적인 사항에 대해 주 당협의회에서 결정하도록 하고 있으며 튀링엔 주의 당헌은 연방의회 의원 선거를 위한 선거구 후보자의 추천은 지역 당의 당원총회에서 규정에 따라 선출된 대의원들이 일반 대의원회에 참석하여 결정한다고 그 방법을 명시하고 있다. 연방 선거법에서 규정하고 있는 바와 같이 당원총회와 대의원회 중 대의원회를 열어 후보를 선출하며, 대의원은 당원들이 직접 선출한다는 점에서 당원들의 참여가 제도적으로 보장되어 있다. 따라서 기민연의 후보선출 과정은 분권화가 되어 있으며, 선정 주체의 측면에서는

정치엘리트들의 독점적 결정이 아니라 일반 당원들의 참여가 보장되기 때문에 포괄적이라고 볼 수 있다.

나) 사회민주당(SPD)

사민당 당헌은 당헌에 있는 선거 규정은 사민당 산하 모든 지부 및 실무단에 적용되며(사민당 당헌 §1(1)), 지부의 총회에서는 당헌에서 규정하고 있는 선거규정에 보충하여 필요한 추가적인 부분에 대해서만 결정권을 갖는다(사민당 당헌 §1(3))고 명시하고 있다. 각 주의 당협의회의 자율성을 강조하고 있는 기민연의 당헌과 비교할 때 사민당의 당헌은 상대적으로 주의 당 협의회가 갖는 권한의 한계를 강조하고 있다. 따라서 기민연의 당헌이 구체적인 절차에 대한 규칙을 주 협의회에 대폭 위임하고 있다면, 사민당의 당헌은 후보선출의 원칙과 방법에 대해 상세히 규정하고 있다.

예를 들면 사민당 당헌 4조는 여성 또는 남성이 최소한 40% 이상 대표되어야 한다는 원칙을 설정하고, 이를 달성하기 위해 연방 하원의원 선거를 위한 주의 정당명부는 상위랭크부터 남성과 여성이 번갈아 가면서 명부에 올라야 한다고 명시적으로 규정하고 있다. 정당명부에 오를 후보를 결정하는 투표 결과는 반드시 양성 쿼터를 충족시켜야 한다. 예를 들어 정당명부 입후보자 중 남성 당선자가 과다대표될 경우 당헌에서 규정하고 있는 최대치인 60%-여성에게 최소한 40%가 할당되어야 함-를 넘게 되면 더 이상 남성 후보가 명부에 오를 수 없다. 과소대표된 여성 후보들을 대상으로 명부 후보를 결정하기 위한 선거를 실시하여 여성 후보를 선출하게 된다. 하지만 과소대표된 젠더의 후보들이 40%의 쿼터를 채울 만큼의 충분한 숫자만큼 경선에 참여하지 않았을 경우에는 과대대표된 젠더의 후보들이 그 자리를 채울 수 있다(사민당 당헌 §8(3)).

후보자 선정에 필요한 의결정족수를 주 당협의회의에서 정하도록 하고 있는 기민연과 달리 사민당 중앙당 당헌은 이에 대한 명시적 규정을 두고 있다. 지역구 후보자 선정을 위한 투표에서는 유효투표의 과반이상의 지지를 얻은 자가 최종 후보로 선정되며, 기권표는 유효투표로 처리된다. 만일 과반 이상의 지지를 획득한 후보가 없는 경우 재선거를 실시하여 단순 다수를 얻은 자가 후보로 결정된다. 후보자가 한명인 경우는 가부 투표를 진행하며, 반대표가 더 많을 경우 후보로 선정될 수 없다(사민당 당헌 §7(1)-(2)). 만일 후보간 동률일 경우, 동률 후보끼리 재선거를 실시하며 다시 동률이 발생할 경우는 추첨으로 후보를 결정한다(사민당 당헌 §7(3)).

사민당 당헌은 선거의 공정성을 담보하기 위해 당헌 및 연방선거법을 위반한 행위로 인해 선거 결과가 영향을 받았을 경우 선거 결과에 이의를 제기하도록 하고 있다. 당헌 11조부터 13조까지 선거를 무효화하거나 이의를 제기하는 절차에 대해 자세히 기술하고 있다. 흥미로운 점은 당의 조정위원회에서 전원합의를 통해 선출된 후보자가 적절하지 않다고 판단할 경우 후보선정을 위해 개최된 선거를 무효화할 수 있다고 명시하였다(사민당 당헌 §12(1) b)).

노르트라인 베스트팔렌(NRW) 주 사민당 당헌

15조 1항. 연방의회와 주의회 선거를 위한 지역구 선거후보자의 추천은 연방과 주의 하위 행정구역에서 실시한다. 다수의 시와 하위 지역(Gemeinde)을 포괄하는 하위 행정구역에서 그 하위 행정구역의 당규에는 개별 선거구의 대의원회를 마련하도록 규정해야 한다.

15조 2항. 선거구에 속하는 지역 대의원회 후보자들은 지역 협의회(당원총회에 의해 추천되어야 한다. 하나의 지역에 다수의 당 협의회가 존재하는 경우, 개별 당 협의회(대의원에 의해, 또는 지역 내의 선거권을 가진 당원 전체의 당원총회에 의해 후보자로 추천되어야 한다.

15조 3항. 선거구에 속하지 않는 시의 위원회 후보자들은 하위 행정구역에 있는 지역협의회의 대의원에 의해 추천되어야 한다.

15조 5항. 후보자는 하위 행정구역의 장 및 주지사에 대하여 법적인 이의제기권을 가진다.

15조 6항. 이 당헌에서 규정하고 있지 않은 사항으로서 대의원단을 위한 후보자의 추천은 해당하는 하위 선거구의 대의원회의에서 실시된다.

이부하(2012, 14-5)의 내용을 발췌 및 수정하였음

사민당의 당헌은 공직선거 후보자 선출을 위한 당내 선거에 대해 상세하게 규정하고 있으며 특히 양성평등을 위한 할당제를 명시하고 이에 대한 세부적인 규정을 두고 있다. 하부 단위의 당원총회 또는 대의원회로부터 후보선출 절차가 시작된다는 점에서 기민연과 마찬가지로 사민당 역시 상향식 후보공천 제도를 마련하고 있다. 일례로 노르트라인-베스트팔렌 주의 사민당 주당 당헌을 살펴보면 상향식 경선이 치러지는 절차에 대해 명시하고 있다.

독일의 주요 정당인 기민연과 사민당은 정당법과 연방선거법에 명시된 바와 같이 민주적 절차에 따라서 일반 당원들이 당원총회를 통해서 직접 참여하거나 대의원을 선발하여 간접적으로 참여하는 지역구 후보자 선정

과정을 마련하여 선정 주체의 측면에서 포괄적인 면모를 보이고 있다. 비례대표 정당명부 후보 선정 또한 상향식 공천에 맞는 제도를 구축하고 있다. 이에 더해 연방제의 전통에 부합하게 주 단위로 분권화된 정당구조를 구축한 두 정당은 지역구 후보선발 뿐만 아니라 권역별 비례대표 선발 절차에서도 중앙당의 역할이 최소화되고 지역의 정당들이 실질적인 역할을 수행하여 지방 분권화의 정도가 높다고 볼 수 있다.

앞서 제시한 본 연구의 분석들에 따르면 제도적 측면에서 볼 때 독일의 공천시스템은 후보선정 주체의 측면에서 포괄적이고 지방 분권의 측면에서도 중앙집권적인 요소가 약하고 분권화 정도가 높다. 두 가지 기준을 종합적으로 고려할 때 독일의 후보공천 제도는 민주적 정당성을 갖춘 제도로 판단할 수 있다. 하지만 독일의 후보공천 제도에 대해서도 비판적인 시각이 존재한다. 실제로 운영되는 양태를 관찰해 보면 당원 참여의 중요성이 높지 않으며 지역의 정당 엘리트들의 영향력이 막강하다는 것이다. 실제로 당원들의 당 집회 참여도가 낮아지고 있으며, 당 지도부가 의원들에게 미치는 영향력이 점차 증대되고 있다는 비판이 오래 전부터 제기되어 왔다(Roberts 1988). 공천 과정에서 연방의 중앙당이 배제되는 분권화의 정착은 역설적으로 지역의 정당 엘리트들의 영향력을 강화시키는 결과를 낳았다. 오래전부터 독일 정치 연구자들은 지역의 정당 엘리트들이 권력 브로커로 활동하며 후보자 공천과정에 영향력을 행사하고 있음을 지적하고 있다(Roberts 1988, Poguntke 1994).

데터벡(Detterbeck 2016)의 최근의 연구결과는 독일의 정당공천이 지역의 정당 엘리트들의 영향력이 크다는 점을 단적으로 보여준다. 데터벡은 지역구 후보를 선정한 뒤에 비례대표 정당명부가 정해지는 공천의 순서에 주목한다. 지역구 후보로 결정되면 당 내에서 인지도가 올라가고 비례대표 후보선거에서도 명부에 상위 순위로 포함될 가능성이 높아진다.⁴⁾ 라이저(Reiser 2014)는 인터뷰와 참여관찰을 통해 독일의 정당들은 현역의원과 지역구 후보를 비례대표 상위순번으로 배정하기 위한 비공식적인 쿼터제를 유지하고 있다는 점을 확인해 주었다. 지역구 후보로 선정되는 것이 의원으로 당선되는 첫 번째 관문이기 때문에 지역구 후보 경선이 매우 경

4) 바이에른의 기독교사회연합(CSU)의 경우 지역구와 비례대표 동시출마의 비중이 높지 않다. 바이에른 주에서는 기사연의 지지도가 높은 관계로 지역구에서 승리할 확률이 높다. 이미 지역구에서 많은 의석을 획득한 관계로 초과의석이 큰 의미가 없기 때문에 최상위 순위를 제외하면 비례대표 후보로 출마할 유인이 크지 않아서 동시출마가 많지 않다. 녹색당 등 소수 정당은 반대로 지역구에는 당선가능성이 높지 않기 때문에 지역구 후보가 되기 위한 경쟁은 상대적으로 치열하지 않지만 비례대표 상위순번은 경쟁이 매우 치열하다.

쟁적이고 치열할 것으로 예상된다.

하지만 데터백의 연구에 따르면 오히려 지역구 후보선정에서 치열한 경쟁이 관찰되는 경우가 드문 편이다. 1960년대의 경우 기민연/기사연과 사민당의 지역구 후보들의 경우 단지 16%만이 내부적 경쟁을 거쳤다. 보다 최근 선거인 2002년의 경우 사민당 지역구의 34%, 기사연 지역구의 43%에서만 2인 이상의 후보가 출마해 경선이 이루어졌고, 2009년 선거의 경우 기민연/기사연, 사회당, 좌파당의 지역 경선을 통틀어서 23%만이 경선을 치렀고 나머지 77%는 단독출마를 통해 손쉽게 후보 경선에서 승리했다. 특히나 현직 의원이 출마하는 경우 90% 이상이 단독출마로 대부분 경쟁자가 부재한 상태에서 경선이 치러졌으며, 경선을 하더라도 임기동안 대과가 없다면 현직 의원이 승리하는 경향성을 보이고 있는 것이다.

데터백은 현직의 우위와 단독 경선의 빈도가 높은 원인을 지역 정당 엘리트들의 사전 협의(gate-keeping)의 결과라고 분석한다. 사민당과 녹색당 등은 중앙당 차원에서 양성평등 쿼터를 두고 있기 때문에 비례대표 명부의 경우 상대적으로 지역의 정당엘리트들의 입김이 약화되었고, 최근들어 기사연과 자유당, 녹색당 등을 중심으로 일부 지역에서 정당 엘리트들의 사전협의의 영향력을 낮출 수 있는 예비선거(party primaries)가 도입되기도 하는 등 당원의 실질적 영향력이 강화되는 경향이 관찰되기도 하지만 여전히 독일의 정당공천은 지역 정당 엘리트들에 의해 지배되고 있다는 것이다. 일부 지역에서 치러지는 예비선거의 경우도 정당 민주주의의 강화와 본 선거에서의 경쟁력 강화와는 큰 관련이 없으며 정당 엘리트들 간의 갈등으로 합의에 실패하는 경우 예비선거를 실시한다(Astudillo and Detterbeck 2018)는 점에서 지역의 정당 엘리트들의 영향력을 반증하는 사례로 볼 수 있다.

이와 같은 관점에서 본다면 독일의 정당 공천제도는 제도적 측면에서는 분권화와 포괄성을 두루 갖추고 있지만 실질 운영 면에서는 분권화된 구조 속에서 지역 정당엘리트들이 배타적 영향력을 행사하는 구조라고 볼 수 있다.

4.2. 뉴질랜드의 연동방식과 공천제도

1) 뉴질랜드의 연동형 비례대표제

뉴질랜드의 선거 제도는 1993년 국민투표에 의해 기존 소선거구제 상대다수제(First-Past-the-Post ;FPP)에서 독일식 연동형 비례대표제로 전환되었

다. 선거 개혁의 취지는 승자독식인 상대다수제에서 발생하는 의석의 불비례성을 개선하고 소수정당의 원내 진출 가능성을 높여 유권자의 선호가 고르게 의회 구성에 반영되도록 하려는 것이었다(강원택 2000; 김형철 2016). 그리고 선거 제도 개혁의 성과는 다음 <표 18>을 통해 알 수 있다.

표 18. 역대 뉴질랜드 선거 결과

선거 연도	원내 진출 정당 수	불비례성 지수
1972	2	12.06
1975	2	12.93
1978	3	15.55
1981	3	16.63
1984	3	15.40
1987	2	8.89
1990	3	17.24
1993	4	18.19
1996	6	3.43
1999	7	2.97
2002	7	2.37
2005	8	1.13
2008	7	3.84
2011	8	2.38
2014	7	3.72
2017	5	2.73

<표 18>을 보면 1996년을 기점으로 원내 진출 정당 숫자는 늘어나고 선거의 불비례성(dis-proportionality) 지수는 낮아지는 경향성을 발견할 수 있는데,⁵⁾ 이러한 긍정적인 변화를 통해 뉴질랜드는 독일식 연동형 비례대표제를 수입한 국가들 중에서 가장 성공적으로 도입한 사례로서 평가되기도 한다(김종갑·이정진 2017).

뉴질랜드 선거제도는 독일의 연동형 비례대표제를 받아들였기 때문에 의석 배분의 원리가 독일과 상당히 유사하지만 두 국가의 제도가 완전히 일치하는 것은 아니다. 예컨대 독일과 같이 뉴질랜드 유권자들은 선거 당일 두 개의 표를 받아 투표에 임하는데, 독일은 제 1투표가 지역구 선거

5) 선거불비례성 지수란 정당이 득표한 투표수와 실제 배분된 의석 간의 불균형을 나타내는 지수이다. 갤러거(Gallagher)가 제안한 지수인 최소제곱 지수(Least Square Index)는 다음과 같은 공식을 따른다(Gallagher 1991; Lijphart 1994).

$$\sqrt{\frac{1}{2} \sum_{i=1}^n (v_i - s_i)^2} \quad v_i = \text{정당득표율}, \quad s_i = \text{정당의석점유율}$$

를 위한 투표, 제 2투표가 정당명부식 비례제 선거를 위한 투표라면 뉴질랜드는 반대로 구성되어 있다. 즉 뉴질랜드 유권자들은 제 1투표를 지지하는 정당에 사용하고 제 2투표는 선거구에서 지지하는 후보에게 사용한다. 또한 독일과 뉴질랜드 모두 후보자의 지역구 출마와 비례대표 정당명부 등록의 중복 입후보를 허용하는 점은 같다. 하지만, 독일은 주 단위로 정당명부를 작성하고 주 단위에서 의석수를 배분하는 데 반해 뉴질랜드는 전국 단위로 정당명부를 작성하고 전국 단위에서 의석수를 배분한다는 점은 다르다.

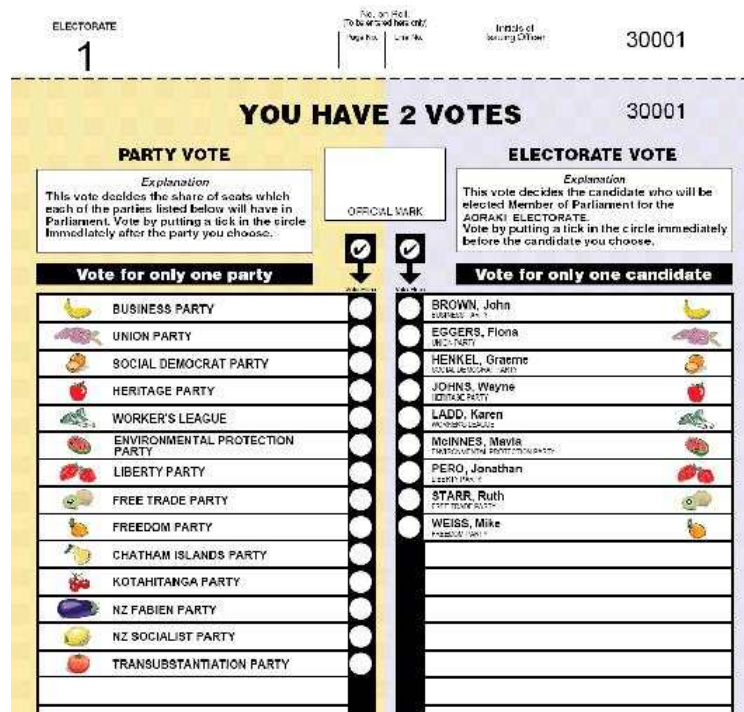


그림 13. 뉴질랜드의 투표용지
출처: <https://www.elections.org.nz>

또 독일과 뉴질랜드 두 국가의 원내 의석 구성은 다르다. 독일 의회는 지역구 의원으로 구성된 299석, 비례대표 의원으로 구성된 299석으로서 법정기준 의석수 598석이 반반 나누어져 있다. 그러나 뉴질랜드는 지역구 의석 수 71석(일반 선거구 64석과 소수 민족인 마오리족 선거구 7석), 비례대표 의석 수 49석으로 총 120석이 구성되어 있다. 즉 법정 의석수 기준으로 봤을 때, 독일은 지역구와 비례대표의 비율이 1:1인데 비해 뉴질랜드는 약 1.4:1로, 지역구 의원의 비중이 더 크다.

한편 두 국가 모두 연동형 비례대표제 특성 상 선거로 인해 초과의원

(overhang seat)이 발생할 경우 의석수의 증가를 인정하고 있다. 하지만 독일은 초과의석이 발생하면 나머지 정당들의 추가의석을 산정하는 조정 작업이 이루어지는 데 반하여 뉴질랜드는 추가의석을 인정하는 조정이 수행되지 않는다. 즉 뉴질랜드 역시 선거 결과에 따라서 초과의석의 규모만큼 비례의석수가 늘어나 독일과 마찬가지로 유동성을 나타내지만 별도의 추가 의석은 인정하지 않는다(김종갑·이정진 2017).

뉴질랜드 선거제도의 또 다른 특성은 봉쇄조항의 기준이 독일과 약간 다르다는 점이다. 독일은 제 1투표로 지역구 의석을 3석 이상을 얻거나 혹은 제 2투표에 의한 정당 득표율이 전체 유효 투표수의 5% 이상이 되어야 한다는 봉쇄조항을 두고 있다. 반면 뉴질랜드의 봉쇄조항은 지역구 의석 1석을 얻거나 또는 정당 득표율 5% 이상을 얻는 것으로서, 지역구 의석 수 조건(1석)이 독일의 것(3석)보다 낮아 군소정당의 원내진출 가능성을 더 고려했다고 평가된다(김종갑·이정진 2017).

그리하여 뉴질랜드는 어떤 정당이든 제 1투표에 의한 정당 득표율이 전체 유효투표수의 5% 이상을 얻어야 원내 진출할 수 있는 자격이 주어진다. 지역구 의석을 단 1석도 얻지 못한 정당일지라도 일단 정당 득표율이 전체 5% 이상이면 원내에 진출할 수 있는 자격이 주어진다. 반면 전체 유효투표수의 5% 이상을 얻지 못한 정당일지라도 일단 지역구 선거에서 1석 이상을 얻으면 원내 진출할 수 있는 자격이 주어진다.

예컨대 2008년 선거에서 녹색당(Green Party)은 지역구 선거에서는 1석도 얻지 못해 실패했지만 정당 득표율은 6.7%를 얻어 5% 조건을 충족시켰고 따라서 원내에 진출하여 9석의 의석을 얻을 수 있었다. 또 같은 선거에서 소비자납세자당(ACT New Zealand)은 3.6%의 정당득표율 밖에 얻지 못했지만 지역구 선거에서는 엡솜(Epsom) 선거구에서 1석을 얻었기 때문에 원내 진출 자격 조건이 주어졌고, 결과적으로는 정당득표율에 따라서 총 5석을 얻어갈 수 있었다.

여기에서는 뉴질랜드의 2017년도 총선을 사례로 원내 의석 배분 과정을 좀 더 구체적으로 살펴본다. 2017년 9월 23일에 실시된 뉴질랜드 총선에서 지역구 선거 결과는 <표 19>와 같고, 전술한 바와 같이 지역구 선거에서는 최다득표자가 당선된다. <표 19>를 보면 국민당(National Party)이 41개의 선거구에서 승리하여 가장 많은 당선자를 내었음을 알 수 있고 노동당은 29개의 선거구에서 승리하여 그 다음으로 많은 당선자를 배출하였음을 확인할 수 있다. 또한 소비자납세자당(ACT New Zealand)은 당 대표인 데이빗 세이무어(David Seymour)가 엡솜(Epsom) 지역에 출마하여 1석을 얻

을 수 있었다. 그리하여 총 71석의 의석이 개별 선거구에서 최다득표자에게 주어졌다.

표 19. 뉴질랜드 지역구 선거 결과(2017년도 총선)

	제 2표 득표수	제 2표 득표율	의석 수
국민당	1,114,367	44.05	41
노동당	958,155	37.88	29
ACT	25,471	1.01	1
기타	431,538	17.06	0
전체	2,529,531	100	71

뉴질랜드 선관위는 이처럼 제 2표에 의한 지역구 의석을 상대다수제의 원리로 배분한 다음, 제 1표에 의한 정당의 득표율 중 정당의 평균 득표율이 전체 유효투표수의 5%에 미치지 못하는 정당을 걸러낸다. 동시에 앞의 제 2표로 최소 1석 이상의 지역구 후보를 당선시키지 못한 정당들도 배제한다. 그러면 <표 20>과 같은 6개의 정당들이 남는다.

표 20. 2017년도 뉴질랜드 총선에서 봉쇄 조항을 적용한 결과

	제 1표 득표수	제 1표 득표율	의석 수	비고
국민당	1,152,075	44.45	41	
노동당	956,184	36.89	29	
제일당	186,706	7.20	0	
녹색당	162,443	6.27	0	
기회당*	63,261	2.44	0	탈락
마오리당	30,580	1.18	0	탈락
ACT	13,075	0.05	1	
기타	27,572	1.06		탈락
전체	2,591,896	100	71	

*the Opportunities Party

그리고 이제 6개 정당이 각각 얻은 득표수에 대하여 1, 3, 5, 7.....로 이어지는 홀수의 나눔 수열로 나눈 뒤, 가장 높은 값의 순서대로 총 120석의 의석을 배분하는 것이다. 예컨대 <표 21>과 같이 정당 득표수에 따라서 선출될 수 있는 의석이 총 20석이 있고, 선거에서 유권자 1,000명이 A, B, C 정당에 대하여 유효한 투표를 행사하였다고 하자. A, B, C 정당의 득표수가 각각 500표, 300표, 200표로 모두 1000표의 5%인 50표 이상을

획득하였으므로 세 정당 모두 최소조건 규정을 만족하였고, 따라서 이들에겐 의석 배분 자격이 주어진다. 1로 나누었을 때부터 19로 나눌 때까지 각 정당이 얻은 득표수를 특정 나눔 수로 나눈 값에 따라서 높은 수부터 내림차순대로 20석의 의석을 배분한다. 즉 500(A) → 300(B) → 200(C) → 166.7(A) → 100(A,B) → 71.4(C) → ... → 26.3(A) 등의 순서로 주어진 전체 20석의 의석을 나누는 것이다. 그러면 결국 A정당에는 10석, B정당에는 6석, C정당에는 4석이 돌아가게 된다.

표 21. 생-라게/쉐퍼스 제수 방식에 따른 의석 배분의 예

	A정당	B정당	C정당
득표수	500	300	200
의석 수 나눔 수	10석	6석	4석
1	① 500	② 300	③ 200
3	④ 166.7	⑥ 100.0	⑧ 66.7
5	⑤ 100.0	⑨ 60.0	⑬ 40.0
7	⑦ 71.4	⑫ 42.9	⑱ 28.6
9	⑩ 55.6	⑯ 33.3	22.2
11	⑪ 45.5	⑲ 27.3	18.2
13	⑭ 38.5	23.1	15.4
15	⑮ 33.3	20.0	13.3
17	⑰ 29.4	17.6	11.8
19	⑳ 26.3	15.8	10.5
21	23.8	14.3	9.5

이와 같은 생-라게 방식에 따라서 뉴질랜드는 전국을 단위로 하여 전체 120석을 각 정당 제 1득표 득표수에 비례하여 의석수를 배분한다. 그러면 다음의 <표 22>와 같이 국민당 56석, 노동당 46석, 제일당 9석, 녹색당 8석, 소비자납세자당(ACT) 1석, 총 120석이 개별 정당에게 배분되는 결과가 도출된다.

표 22. 생-라게 계산 방식에 따른 정당 의석 배분

나눔수	국민당	의석 순번	노동당	의석 순번	제일당	의석 순번	녹색당	의석 순번	ACT	의석 순번
1	1,152,075	1	956,184	2	186,706	7	162,443	9	13,075	95
3	384,025	3	318,728	4	62,235.3	20	54,147.7	24	4,358.33	
5	230,415	5	191,237	6	37,341.2	33	32,488.6	39	2,615	
7	164,582	8	136,598	10	26,672.3	47	23,206.1	54	1,867.86	
9	128,008	11	106,243	12	20,745.1	60	18,049.2	68	1,452.78	
11	104,734	13	86,925.8	15	16,973.3	73	14,767.5	83	1,188.64	
13	88,621.2	14	73,552.6	17	14,362	86	12,495.6	99	1,005.77	
15	76,805	16	63,745.6	19	12,447.1	100	10,829.5	115	871.667	
17	67,769.1	18	56,246.1	22	10,982.7	113	9,555.47		769.118	
19	60,635.5	21	50,325.5	25	9,826.63		8,549.63		688.158	
21	54,860.7	23	45,532.6	28	8,890.76		7,735.38		622.619	
23	50,090.2	26	41,573.2	30	8,117.65		7,062.74		568.478	
25	46,083	27	38,247.4	32	7,468.24		6,497.72		523	
27	42,669.4	29	35,414.2	35	6,915.04		6,016.41		484.259	
29	39,726.7	31	32,971.9	37	6,438.14		5,601.48		450.862	
31	37,163.7	34	30,844.6	41	6,022.77		5,240.1		421.774	
33	34,911.4	36	28,975.3	43	5,657.76		4,922.52		396.212	
35	32,916.4	38	27,319.5	45	5,334.46		4,641.23		373.571	
37	31,137.2	40	25,842.8	48	5,046.11		4,390.35		353.378	
39	29,540.4	42	24,517.5	50	4,787.33		4,165.21		335.256	

나눔수	국민당	의석 순번	노동당	의석 순번	제일당	의석 순번	녹색당	의석 순번	ACT	의석 순번
41	28,099.4	44	23,321.6	53	4,553.81		3,962.02		318.902	
43	26,792.4	46	22,236.8	56	4,342		3,777.74		304.07	
45	25,601.7	49	21,248.5	58	4,149.02		3,609.84		290.556	
47	24,512.2	51	20,344.3	61	3,972.47		3,456.23		278.191	
49	23,511.7	52	19,514	64	3,810.33		3,315.16		266.837	
51	22,589.7	55	18,748.7	66	3,660.9		3,185.16		256.373	
53	21,737.3	57	18,041.2	69	3,522.76		3,064.96		246.698	
55	20,946.8	59	17,385.2	71	3,394.66		2,953.51		237.727	
57	20,211.8	62	16,775.2	74	3,275.54		2,849.88		229.386	
59	19,526.7	63	16,206.5	77	3,164.51		2,753.27		221.61	
61	18,886.5	65	15,675.1	79	3,060.75		2,663		214.344	
63	18,286.9	67	15,177.5	81	2,963.59		2,578.46		207.54	
65	17,724.2	70	14,710.5	84	2,872.4		2,499.12		201.154	
67	17,195.1	72	14,271.4	87	2,786.66		2,424.52		195.149	
69	16,696.7	75	13,857.7	90	2,705.88		2,354.25		189.493	
71	16,226.4	76	13,467.4	92	2,629.66		2,287.93		184.155	
73	15,781.8	78	13,098.4	94	2,557.62		2,225.25		179.11	
75	15,361	80	12,749.1	97	2,489.41		2,165.91		174.333	
77	14,962	82	12,418	101	2,424.75		2,109.65		169.805	
79	14,583.2	85	12,103.6	104	2,363.37		2,056.24		165.506	
81	14,223.1	88	11,804.7	106	2,305.01		2,005.47		161.42	
83	13,880.4	89	11,520.3	108	2,249.47		1,957.15		157.53	

나눔수	국민당	의석 순번	노동당	의석 순번	제일당	의석 순번	녹색당	의석 순번	ACT	의석 순번
85	13,553.8	91	11,249.2	110	2,196.54		1,911.09		153.824	
87	13,242.2	93	10,990.6	112	2,146.05		1,867.16		150.287	
89	12,944.7	96	10,743.6	117	2,097.82		1,825.2		146.91	
91	12,660.2	98	10,507.5	119	2,051.71		1,785.09		143.681	
93	12,387.9	102	10,281.5		2,007.59		1,746.7		140.591	
95	12,127.1	103	10,065.1		1,965.33		1,709.93		137.632	
97	11,877.1	105	9,857.57		1,924.8		1,674.67		134.794	
99	11,637.1	107	9,658.42		1,885.92		1,640.84		132.071	
101	11,406.7	109	9,467.17		1,848.57		1,608.35		129.455	
103	11,185.2	111	9,283.34		1,812.68		1,577.12		126.942	
105	10,972.1	114	9,106.51		1,778.15		1,547.08		124.524	
107	10,767.1	116	8,936.3		1,744.92		1,518.16		122.196	
109	10,569.5	118	8,772.33		1,712.9		1,490.3		119.954	
111	10,379.1	120	8,614.27		1,682.04		1,463.45		117.793	
113	10,195.4		8,461.81		1,652.27		1,437.55		115.708	
115	10,018		8,314.64		1,623.53		1,412.55		113.696	
117	9,846.8		8,172.51		1,595.78		1,388.4		111.752	
총 득표수	1,152,075		956,184		186,706		162,443		13,075	
득표율	46.63%		38.70%		7.56%		6.58%		0.53%	

https://www.electionresults.govt.nz/electionresults_2017/statistics/party-quotients.html

그리고 <표 23>과 같이 정당 득표수에 따라서 얻은 전체 의석에서 지역구 의석수를 제외하여 비례대표의 인원을 확보한다. 독일과 마찬가지로 뉴질랜드는 중복 입후보를 허용하고 있으므로 전체 후보자 명부에서 먼저 지역구에서 당선된 후보자 이름을 삭제하고 남은 후보들의 배정 순서대로 각 정당은 배분받은 의석수만큼 당선자를 선출할 수 있다.

표 23. 2017년 뉴질랜드 총선, 의석배분 결과

정당	제 1투표에 의한 배분 의석	제 2투표에 의한 지역구 의석	비례 의석
국민당	56	41	15
노동당	46	29	17
제일당	9	0	9
녹색당	8	0	8
ACT	1	1	0
합계	120	71	49

만약 정당들이 제 1투표로 얻은 정당 의석수보다 제 2투표로 얻은 지역구 의석수가 더 많을 경우 초과의석이 발생한다. 2014년 총선의 경우 1석의 초과의석이 통합미래당(United Future)에서 발생하였지만, 최근 2017년 총선에서는 초과의석이 발생하지 않았다.

표 24. 역대 뉴질랜드 총선 의석비율과 초과의석

연도	기본 정수	지역	비례	의석 비율	초과의석	
1996	120	65	55	1.2:1	0	
1999	120	67	53	1.3:1	0	
2002	120	69	51	1.4:1	0	
2005	120	69	51	1.3:1	1	마오리
2008	120	70	50	1.3:1	2	마오리
2011	120	70	50	1.4:1	1	마오리
2014	120	71	49	1.4:1	1	통합미래
2017	120	71	49	1.4:1	0	

김종갑과 이정진(2017)에 의하면 초과의석 발생에 영향을 줄 수 있는 여러 요인들이 존재하고, 그 중 지역구 의석과 비례대표 의석의 의석 비율과 정당명부 작성방식 여부는 초과의석의 발생에 영향을 줄 수 있는 핵심적인 요인이라 할 수 있다. 그런데 뉴질랜드의 경우에는 의석 비율은 초

과의석 발생에 큰 영향을 주지 못하고 있다. 또 지역구의 의석 점유율이 낮은 소수 정당들은 단지 지역구 1석을 얻고 봉쇄조항 조건을 충족시킴으로써 얻는 초과의석에 불과하기 때문에 향후에도 이로 인한 초과의석이 발생할 가능성은 낮다. 뿐만 아니라 뉴질랜드는 독일과 달리 전국을 단위로 하는 정당명부 방식을 가지고 있는데 이는 초과의석의 발생 가능성을 낮추는 요인으로 작용하고 있다(김종갑·이정진 2017).

2) 뉴질랜드 주요 정당의 공천 시스템

뉴질랜드는 1993년에 선거제도를 개혁하여 비례대표제를 도입하면서 선거법(Electoral Act 1993)에 민주적 절차에 의한 공직후보자 추천 규정을 두었다. 이 규정은 왕립 선거제도위원회(Royal Commission on the Electoral System)의 제안을 수용한 것으로서, 정당공천이 당원 투표나 전당대회 대의원의 참여에 의해 이루어져야 한다는 취지를 담고 있다(Wallace 1986, 239; 강승식 2012, 12).

선거법 71조 규정에 따르면, 모든 정당은 (a)후보공천 투표에 참여하고자 하는 현 권리당원(current financial members), (b)(a)에 의해 직·간접적으로 선출된 당내 공천 위임단(delegates), 그리고 (c)(a)항과 (b)항의 인물이나 조직으로 구성된 단체 등의 정당 구성원이 후보공천 과정에 참여할 것을 보장하고 있다.⁶⁾

그러나 이 규정은 모든 정당들에게 강제적으로 적용되는 강행규정이라 해석되기에는 명확성이 떨어지며 실체적 내용을 파악하기 힘들다는 점에서, 개별 정당의 자율적 판단에 맡기는 임의규정 성격이 있다. 즉 등록 정당들의 공천 과정이 71조에 규정한 내용을 따르지 않을 경우, 이를 대비하는 집행수단과 법집행기관이 명확하게 제시되어 있지 않다(Geddis 2005, 117; 강승식 2012, 12). 뿐만 아니라 2008년 패인(Payne) 사건의 판례에 따르면 뉴질랜드 고등법원(The High Court of New Zealand)도 제 71조의 취지는 “일반당원의 공천 참여”에 있는 것으로 보고 있다. 다시 말해서 정당 공천 심사의 특정 단계에서 일반 당원이 배제되었을지라도 다른 단계에서 이들의 참여를 보장하고 있으면 선거법 제 71조의 위반은 아니라고 판시하고 있다(강승식 2012, 13-14).

이처럼 민주적 절차를 통한 정당의 후보 공천을 법제화하는 동시에 정

6) Electoral Act 1993, 71.

<http://www.legislation.govt.nz/act/public/1993/0087/122.0/DLM6011566.html>

당의 자율성도 존중하고 있기 때문에 뉴질랜드의 정당들은 일반 당원이 공천과정에 참여하는 선에서 여러 가지 공천 행태를 보일 수 있다. 이하는 뉴질랜드 주요 정당들의 공천 시스템 유형을 선정주체와 분권화 두 가지 핵심 기준을 중심으로 살펴볼 것이다.

가) 국민당 (the National Party)

(1) 지역구 후보

뉴질랜드 국민당의 지역구 후보 공천은 통상적으로 최고위원회(Board of directors)의 지시를 따라서 각 지역구의 당 선거위원회(Electorate Committees)가 권역 위원회(the Regional Council)와 권역위 의장의 도움을 받아 관리한다. 또한 권리당원이 200인 이하의 선거구에서는 이사회가 선거위원회 임원진과 상의하여 책임진다.⁷⁾

뉴질랜드의 국민당은 당헌 제 86조부터 제 136조까지는 정당 공천 후보 선출에 관하여 규정하고 있다. 우선 지역구 후보의 자격에 관한 제 93조에 의하면 공천심사 후보로 나갈 수 있는 사람은 최소 후보선정 12개월 전부터 권리당원의 자격이 있어야 하고, 국민당의 최고위(the Board)가 수시로 마련해 둔 서식을 통하여 당원 10명에 의해 공천 후보가 될 수 있다. 이 때 후보를 추천하는 당원은 추천에 서명하기 12개월 전부터 당원인 자, 선거구에 거주하고 있는 자여야 한다.⁸⁾ 또한 마오리족 선거구에서 공천 선거 후보가 될 사람은 최소 후보선정 6개월 전부터 권리당원이어야 하며, 마찬가지로 최소 6개월 이상의 권리당원 10명으로부터 추천 서명을 받아야 한다.⁹⁾

다만 특수하게 예외적인 상황이 있을 시에는 필요에 따라서 국민당 최고위(the Board)가 권역위 의장(the Regional Chair)에게 양해를 구하고, 후보 자격이나 추천인 자격에 관한 조건, 즉 공천 후보선정 이전 시점까지 일정 기간 권리당원이어야 한다는(일반 후보 12개월, 마오리족 선거구 후보 6개월), 조건 규정들을 면제(waive)할 수도 있다¹⁰⁾. 또한 최고위의 승인을 통해 정당 선거구 사무소의 유급직원(a paid officer)도 후보가 될 자격이 있으며 이때의 직무는 후보 최종 선출까지 그 선거구와 관련된 내용에

7) 국민당 당헌 제 87조 (a)항, (b)항, (c)항

8) 국민당 당헌 제 93조 (a)항

9) 국민당 당헌 제 93조 (d)항

10) 국민당 당헌 제 93조 (b)항, (c)항, (e)항, (f)항

한해 정지된다.¹¹⁾

이처럼 후보자격에 당원인 조건 이외에 당원 기간 조건과 거주 조건들을 추가로 제시하였다는 점에서 뉴질랜드 국민당의 후보자격 기준에 포괄성이 크다고 간주하기는 힘들다. 다만 정당 이사회의 승인과 예외적 상황이라는 특수성을 동시에 인정하고 있으므로 <그림 6>의 포괄성-배타성 척도에서 배타성의 극단보다는 좀 더 왼쪽에 위치할 수 있으리라 판단된다.

한편 뉴질랜드 국민당 지역구 후보의 공천 심사는 제한된 선출단(a delegate)에 의해 수행된다. 선출단의 자격이 되려면 공천 심사 전날까지 최소 6개월 이상 당원의 자격이 있어야 하고(마오리족의 경우 최소 2개월), “후보자 만남(Meet the Nominees)” 회의에 1회 이상 참여해야 한다는 추가 조건이 제시된다.¹²⁾ 다만 정당 최고위의 판단에 따라서 기간 조건은 무시될 수도 있다.

후보 공천 시스템은 크게 심층인터뷰를 하는 사전선출 위원회(the Pre-selected Committee)와 투표를 하는 선출 위원회(the Selection Committee), 두 단계로 구성되는 다단계형(multistage) 방식이라 할 수 있다. 우선 사전선출위원회는 총 9명으로 구성되며, 위원장은 선거위원회의 위원장이 당연직으로 맡는다. 하지만 만약 선거위원장이 후보자이거나 불가능할 때에는 그와 동등한 능력을 갖춘 것으로 인정되는 자가 사전선출위원장이 된다. 그리고 사전선출위원회의 나머지 8명은 선거구의 연례 총회에서 선출된 4인, 선거구 내 당원이 아닌 자 중 최고위원장(president)과 지역 위원장에 의해 각각 2인씩 지명된 자로 구성된다.¹³⁾

다음으로 선출 위원회(the Selection Committee)는 선거구(electorate) 내 정당의 각 지역별 지회(branch)에서 당원 10명 당 현 권리당원(current financial member) 1명의 대표로 구성된다(단, 6명 이상의 나머지가 있는 경우 추가 1명 인정). 그리하여 선출위원회는 최소 60명 이상의 선출단을 구성해야 하고, 60명이 되지 못할 경우에는 추가 지명을 통해 인원을 구성해야 한다.¹⁴⁾

사전선출 위원회는 모든 선거구에서 후보지명이 끝나는 시점에 구성되어, 후보로 승인된 사람들의 심층 인터뷰와 평판을 조회하고, 5인 이상 후보자가 있을 시에는 5인으로 인원수를 줄이며(최고위에 의해 후보자로 승인된 현직 의원은 반드시 포함), 의원으로서 적합하지 않은 후보를 배제하

11) 국민당 당헌 제 93조 (i)항, 제 96조 (a)항, (b)항

12) 국민당 당헌 제 101조 (a)항, (b)항

13) 국민당 당헌 제 98조 (d)항

14) 국민당 당헌 제 103조

는 기능을 한다.¹⁵⁾ 또한 사전선출위원회는 후보자 적합성을 판정하기 위해 심층적인 인터뷰 질문을 하여 후보자가 가지고 있는 정당의 가치관과 비전, 당 조직에 대한 열정 등에 관해 검증한다. 단 위원회의 결정이 만장일치가 되지 않을 경우에는 비밀 투표가 실시된다.¹⁶⁾ 후보자를 포함하여 사전선출위원회의 선출 절차에 참여하는 이들은 비밀보장의 의무가 있으며, 위원장은 선거위원회에 회의 결과를 보고해야 한다. 또 사전선출위원회 회의의 다음날까지 지역의 조정관(the Regional Coordinator)은 후보자들에게 심의 결과를 통보해야 한다.¹⁷⁾

사전 선출 회의가 끝난 후부터 최종 선발 회의가 있기 전까지 기간 중에 후보자들은 투표 선출단 전원을 만나서 자신을 홍보할 수 있다. 투표 선출단 전원(all voting delegates)의 명단은 사전 선출 회의 이후 후보자들에게 제공되어야 하며, 최종 선발회의 시작 전까지 대체 선출단이 생기는 경우에도 그 명단이 제공된다.¹⁸⁾ 단, 사적인 모임을 제외하고, 후보자들은 선거위원회 임원진(the Electorate Executive)의 명시적인 사전 승인이 없는 어떤 형태로든 출판이나 언론 노출, 소셜미디어 메시지 노출, 정당 회의에서의 연설 등의 공적인 활동을 할 수 없다. 만약 선거위 임원이 판단하기에 후보자가 이를 위반했다고 여겨질 경우에는 경고 조치가 주어지고 권역위 의장(the Regional Chair)의 재량에 따라서 최종 선발 회의에 공지될 수 있다.¹⁹⁾

또한 사전 선출 회의가 끝난 후부터 최종 선발 회의가 있기 전까지 기간 중에 “후보자와의 만남(Meet the Nominees)”이란 회의가 열리는데, 모든 지역의 선거구에서 선거위원회와 선거위원장은 최소 3회 이상 이 회의를 주관해야 한다. 이 회의에서 지역구 후보자들은 주어진 시간 내에 참가자들의 질문에 응답할 수 있다. 최종 선발 회의의 투표가 있기 전까지 선출단의 위원들은 이 만남에 최소 1회 이상 참여해야 한다.²⁰⁾

투표를 통해 후보자를 결정하는 선출 회의의 선출단원들은 자신들의 의사에 따라 후보자를 자유롭게 정할 수 있다.²¹⁾ 선출 위원회에서 적용되는 투표 규칙은 다음과 같다. 후보자가 둘일 경우에는 더 많은 표를 얻은 자가 당선되고,²²⁾ 둘 이상일 경우에는 유효 투표수의 과반을 얻은 자가 당

15) 국민당 당헌 제 98조 (a)항, (b)항

16) 국민당 당헌 제 98조 (i)항, (j)항

17) 국민당 당헌 제 98조 (k)항, (l)항

18) 국민당 당헌 제 99조

19) 국민당 당헌 제 100조 (a)항, (b)항, (c)항

20) 국민당 당헌 제 102조

21) 국민당 당헌 제 109조

선된다. 그리고 만약 과반의 표를 획득한 사람이 없을 경우에는 가장 적은 표를 얻은 사람을 소거하고 당선자가 나올 때까지 재투표 하는 방식으로 진행된다.²³⁾

참고로 특정 선거구에서 선출단(delegates)에 의한 후보 공천이 아니라, “보통선거(Universal Suffrage)”에 의한 공천 옵션을 선택할 수 있다. 이때에는 적합한 참가 자격을 갖추었다고 판단되는 당원들이(최소 6개월 이상의 당원 기간, 후보자와의 만남 회의에 최소 1회 이상 참석) 직접 지역구 후보를 선출할 수도 있다.²⁴⁾

(2) 정당명부 비례대표 후보

국민당의 정당명부와 그 규모는 선거법(Electoral Act)의 요구사항에 따라서 당 최고위(the Board)가 구성하며²⁵⁾, 명부는 최고위가 지명한 후보자들과 선출된 지역구 후보자들, 그 외 중복입후보를 포기한 지역구 후보자들 등을 포함한다. 국민당 최고위는 선출된 지역구 후보자들이 정당명부에도 동시에 입후보하기를 강력히 권장하며, 후보자들은 심사가 시작되는 시점에 정당명부에 중복 입후보할 것인지의 여부를 지역구 선출위원회(the Electorate Selection Committee)이나 최고위 선출 위원회(Board Selection Committee)에 알려야한다.²⁶⁾

정당명부 비례대표 후보도 1단계인 권역별로 명부 순위 포럼(Regional List Ranking Forum)과 2단계인 명부 순위 위원회(List Ranking Committee), 두 단계를 통해 작성된다. 먼저 명부 순위 포럼의 선출단 구성원은 권역별 전당대회의 선출단(delegate)으로서, 최소 1회 이상 후보자와의 만남(Meet the Candidates) 행사에 참여해야 하고, 권역 전당대회의 선출단이 결정되는 선거구 회의 이전까지 최소 6개월 기간 이상의 권리당원 자격이 있어야 한다. 다만 당 최고위는 특별한 사유가 인정될 때에는 6개월 자격조건을 면제해줄 수 있다.²⁷⁾

권역 명부 순위 포럼에서 명부에 지명된 후보자들은 추첨 순서대로 소개되며, 최대 5분 간 연설을 할 수 있다. 후보자들의 모든 소개와 연설이 끝나고 나면 지역 조정관(regional coordinators)의 감독 하에 투표용지가 선

22) 국민당 당헌 제 112조

23) 국민당 당헌 제 113조

24) 국민당 당헌 제 114조

25) 국민당 당헌 제 119조, 121조 (a)항, 122조

26) 국민당 당헌 제 119조

27) 국민당 당헌 제 128조

출단에게 전달되고 투표가 실시된다.²⁸⁾ 투표는 순위가 매겨지는 선호투표제(preferential ballot)로서, 과반이 넘는 후보가 있을 경우에는 최다득표자가 선정되고, 과반이 없을 경우에는 가장 적은 표를 받은 후보자를 소거한 후, 다시 과반의 득표자가 나타날 때까지 반복하는 방식이다.²⁹⁾

이렇게 권역 명부 순위 포럼이 종료된 이후 3일 내로 순위가 매겨진 명부가 명부 순위 위원회(List Ranking Committee)의 좌장인 최고위원장(the president)에게 전달된다. 명부 순위 위원회는 당 대표(the leader), 부대표(deputy leader), 최고위원장(the president)과 해당 권역의 대표(the regional representatives)가 아닌 최고위원회 위원들(board directors), 그리고 지역 대표들 20명으로 구성된다.³⁰⁾

명부 순위 위원회는 명단을 결정할 때에 각 권역에서의 후보 순위와 선거구 후보, 정당을 대표하는 후보들의 균형을 고려해야 하고 현행 선거법에 저촉되는 것이 없어야 한다. 또한, 필요하다고 판단될 때에는 인터뷰를 진행할 수 있다. 다만 당 대표와 부대표는 명단의 1번과 2번을 차지한다. 명부 순위 위원회의 명단 결정은 최종적이고 모든 후보들과 당원에 대한 구속력이 있으며 당 내 다른 어떤 결정에 의해서 변경되지 않는 성격을 지닌다.³¹⁾

참고로 최고위는 지역구 후보가 아닌 사람 중 최대 5명을 명부 후보로서 지명할 수 있다. 최고위는 자체적인 절차를 통해 이 후보들을 선발하며, 각 후보는 전국적으로 정당에 유익하리라 기대되는 뛰어난 특징들을 지녀야 한다. 또한 지명된 후보가 차후에 지역구 후보가 되기 위해 출마하는 것은 금지될 수 없다. 권역 명부 순위 전당대회(Regional List Ranking Conference)의 논의가 완료된 이후 최고위는 상기 명부 후보의 순위를 정하게 되며, 해당 순위를 명부 순위 위원회(List Ranking Committee)에서 논의될 수 있도록 한다.³²⁾

정리하면 뉴질랜드 국민당 후보 공천은 지역구와 비례대표, 투 트랙(two-track)으로 나뉘며, 둘 다 다단계 심사방식으로 진행된다. 먼저 지역구 후보의 경우 각 선거구에서 선출된 단원들이 사전선출위원회를 구성하여 1단계로 심층인터뷰를 진행하고 후보를 사전 심사한다. 그 다음 2단계에서는 60여명의 선거구 당원을 대표하는 선출단이 위원회를 구성하여 투표

28) 국민당 당헌 제 129조

29) 국민당 당헌 제 130조

30) 국민당 당헌 제 131조 (a)항, (b)항

31) 국민당 당헌 제 131조 (d)항

32) 국민당 당헌 제 125조

로 지역 후보자들을 선정한다. 이를 통해 볼 때 국민당의 지역구 후보 공천은 선거구를 단위로 상당히 분권화된 형태를 나타내고 있으며, 당내 선출단(party delegate)이 중심이 되어 제한적인 포괄성을 나타내고 있음을 알 수 있다. 반면 비례대표의 경우 권역을 단위로 명단이 작성된 이후에 전국 단위로 당 지도부가 결정하기 때문에 지역구 후보 선정 과정에 비하여 훨씬 집중화되고 배타적인 경향성이 나타난다. 앞에서 살펴본 <표 7>의 비교분석 틀에서 보자면 지역구 후보 공천은 D, 비례대표 후보 공천은 B에 위치에 해당한다고 볼 수 있다.

표 25. 국민당 후보 공천 선출주체 특징

구분		선출주체	구성 & 심사방식
지역구	1단계	사전선출위원회 (the pre-selected committee)	- 개별 선거구 당 9명 - 심사방식: 심층인터뷰와 평판 조회
	2단계	선출위원회 (the selection committee)	- ±60명 (개별 선거구의 당원 10명 당 1명으로 대표 선정) - 심사방식: 투표(과반 득표 후보가 있을 경우 최다득표, 과반 득표가 없을 경우 최소득표자 탈락 후 재투표의 과정을 반복)
비례	1단계	권역 명부 순위 포럼 (regional list ranking forum)	- 선출단 - 심사방식: 선호투표제
	2단계	명부 순위 위원회 (list ranking committee)	- 당 지도부 (당 대표단, 최고위원단, 지역 대표단 20명) - 심사방식: 협의 후 지명

나) 노동당 (the Labour Party)

다음으로 뉴질랜드의 제 2정당인 노동당의 후보공천 과정을 살펴본다. 뉴질랜드 노동당은 당헌 제 8장에 지역구 후보와 정당명부 비례대표 후보의 공천 과정에 관하여 규정하고 있다. 국민당과 마찬가지로 노동당도 지역구 후보와 비례대표 후보의 공천 과정을 이원화하고 있으며, 각 후보의 공천 과정은 2단계 심사로 구성되어 있다.

(1) 지역구 후보

노동당의 지역구 후보자는 NZ 평의회(NZ Council)와 노동당 권역 평의회(Labour Regional Council), 그리고 각 지역구의 지역구 위원회(Labour Electorate Committee; LEC) 간 긴밀한 협조를 통해 우선순위가 선정되고 지역구 유권자 투표를 통해 최종 결정된다.

NZ 평의회(NZ Council)는 뉴질랜드 노동당의 당 지도부 회의체로서, 원내 노동당 의원들과 협의하여 전략적인 선출 기준(the Selection Criteria)을 마련하고,³³⁾ 지역의 각 선거구 지부에 연락을 취해 지역구 및 정당명부 후보자 추천을 받는다. 또 노동당 권역 평의회와 각 지역구 위원회(LEC)는 NZ 평의회와의 협의 하에 각 지역구 총선에 출마할 후보자를 요청한다.³⁴⁾

후보자는 모집 공고가 개시되는 날 직전까지 최소 1년 이상의 진성당원(a bona-fide member) 자격이 있으면 일단 누구든 노동당 선거 후보의 자격이 있다.³⁵⁾ 다만 후보 지명을 위해서는 NZ 평의회가 제공하는 공식 문서에 해당 선거구에 살고 있는 최소 6명의 권리당원의 서명이나 해당 선거구 내 노동당 조직의 서명이 필요하고,³⁶⁾ 후보자는 반드시 표준화된 형태의 이력서(curriculum vitae)를 제출해야 한다.³⁷⁾

노동당의 각 지역구 위원회(LEC)는 모든 당원들과 후보자들이 참여하는 공청회(the Question and Answer Meeting)를 후보자 모집이 끝난 이후부터 선출 회의(the Selection Meeting) 전까지 개최해야 한다.³⁸⁾ NZ 평의회는 노동당 권역 평의회(Labour Regional Council)와 각 지역구 위원회(LEC)와 협의하여 지역구별로 후보 선출의 우선순위를 결정할 수 있다.³⁹⁾

한편 후보 지명이 끝난 이후에는 NZ 평의회와 LEC가 동의한 때에 모든 후보자들은 선출회의(selection meetings)에서 연설을 하고 참여자들의 질문에 응답해야 하며, 이 선출회의는 모든 권리당원들에게 공개된다.⁴⁰⁾ 또 후보자 숫자가 너무 많아 관리가 힘들다고 생각될 때에는 필요에 따라서 NZ 평의회가 LEC와 협의하여 사전 선출 절차(pre-selection process)를

33) 노동당 당헌 제 8조 1항

34) 노동당 당헌 제 8조 2항의 1

35) 노동당 당헌 제 8조 3항

36) 노동당 당헌 제 8조 5항의 1

37) 노동당 당헌 제 8조 5항의 2

38) 노동당 당헌 제 8조 6항

39) 노동당 당헌 제 8조 7항의 1

40) 노동당 당헌 제 8조 8항의 1과 2

결정하고 인원수를 줄일 수 있다.⁴¹⁾

지역구 후보를 공천하기 위한 선출 위원회(Selection Committee)는 (1) NZ 평의회(NZ Council)가 승인하고 NZ 평의회를 대표하는 3명의 당원, (2) 지역구 위원회(LEC)에 의해 선출된 2명 내외의 지역구 대표(이 중 1명은 반드시 여성이어야 함)⁴²⁾, 그리고 (3) 지역 당원이 선출한 지역 당원 대표 1명 등으로 구성된다.

(1)의 세 명의 당원들 중에 적어도 1명은 여성이어야 하고, 마오리족 선거구의 경우에는 적어도 2명은 마오리족, 최소 1명은 여성이어야 한다.⁴³⁾ 그리고 (2) 지역구 위원회(LEC)는 후보 선출 12개월 이전까지 최소 6회 이상의 모임을 소집해야 하고 최소 100명 이상의 권리당원을 보유해야 한다.⁴⁴⁾ 또한 만약 이와 같은 지역구 조건이 충족되지 않는 지역구의 경우에는 4명의 지역구 위원회 선출단(LEC delegates)이 선출 회의에 참석하는 한, 1명의 대표를 선출할 수도 있다.⁴⁵⁾

선출 위원회(Selection Committee)는 퇴임 전까지 선출 회의에 참석한 당원들의 지명 우선순위를 기준으로 2회의 비밀투표(secret floor ballots)를 실시해야 한다.⁴⁶⁾ 우선 비밀투표 중 첫 번째 투표에 참여하는 유권자는 해당 지역구에 거주하는 사람이어야 하고, 최소 1년 이상의 권리 당원의 자격이 있어야 한다.⁴⁷⁾ 또한 첫 번째 비밀투표의 결과는 선출위원회에 제출되어야 하며 선출 회의(the selection meeting)에서 선호 후보자에 대한 1표로 계산되어야 하고 선출위원회에 의해 특별 가중치가 주어진다.⁴⁸⁾ 다음 두 번째 비밀투표에 참여하는 유권자는 해당 지역구에 거주하는 사람이어야 하고, 최소 1년 이상의 권리 당원의 자격이 있어야 한다는 점은 공통점이나, 첫 번째 투표에 참여하지 않은 사람이어야 한다.⁴⁹⁾

선출 위원회에서 후보자가 선출되면 회의에서 당선된 후보자의 이름을 공식 발표해야한다. 만약 선출위원회에서 합의에 의해서든 공식적인 투표 절차에 의해서든 후보자를 결정할 수 없을 경우에는 NZ 평의회에 보고하여 NZ 평의회가 최종적인 결정을 내리도록 해야 한다.⁵⁰⁾ 또 모든 후보자

41) 노동당 당헌 제 8조 8항의 3
42) 노동당 당헌 제 8조 11항의 4
43) 노동당 당헌 제 8조 11항의 1
44) 노동당 당헌 제 8조 11항의 3
45) 노동당 당헌 제 8조 11항의 5
46) 노동당 당헌 제 8조 14항
47) 노동당 당헌 제 8조 15항의 1
48) 노동당 당헌 제 8조 15항의 2
49) 노동당 당헌 제 8조 15항의 3
50) 노동당 당헌 제 8조 16항

들이 선출 위원회에서 거부되는 경우에는, 위원회는 적합한 당원을 후보자로 선출하거나, 또는 후보자 선출 문제를 다시 NZ 평의회에 회부할 수 있다.⁵¹⁾

한편 NZ 평의회는 어떤 선거구든 후보자 서약을 어기거나 허위 사실을 기재하는 등의 부적절한 행위를 한 후보자라 판단될 경우에는 후보를 사퇴시킬 수 있으며, 당헌의 규정이 심각하게 위배되었다는 증거가 확실한 경우 후보자 선출 절차를 재개할 수 있다.⁵²⁾

(2) 정당명부 비례대표 후보

다음 노동당의 비례대표 후보자는 권역 명부 전당대회(Regional List Conference)와 검토위원회(Moderating Committee)의 다단계 투표 절차를 통해 명단이 결정된다.

먼저 정당명부의 후보자가 되기 위해선 6명의 권리당원에게 추천을 얻거나 노동당 내 지역구 조직의 추천을 얻어야 한다. 이 때 사용되는 추천양식은 노동당 사무총장(the General Secretary)이 제공하고 NZ 평의회 승인을 받은 공식 문서여야 하고, 후보를 추천·지명하는 당원은 최소 1년 동안의 권리당원 자격이 요구된다. 정당명부 후보자로서 지명되는 후보자 인원수에 관한 제한은 없다.⁵³⁾

한편 현직 의원을 포함한 지역구 후보자들이 정당 명부에 올라가는 것을 원치 않을 경우에는 노동당 대표(the Leader)나 최고위원장(the President), 마오리족 수석 부의장(senior vice president)에게 요청하여 제외될 수 있다. 이 때 요청을 받은 자들은 당의 이익을 전략적으로 고려하고 필요하다고 판단되는 인물 또는 조직과 협의하여 최종적인 결정을 내려야 한다. 이와 같이 후보가 명부에 오르는 것을 희망하지 않는 경우를 제외하고 모든 지역구 후보들(현직 의원 포함)은 마오리족 전당대회(Te Kaunihera Maori list conference)나 권역별 명부 전당대회(a regional list conference)를 통해 노동당의 정당 명부에 올라야 한다.⁵⁴⁾ 또한 정당 명부에 오르기 원치 않는 후보들은 전당대회가 개최되기 전에 면제권을 얻어야 한다.⁵⁵⁾

51) 노동당 당헌 제 8조 17항

52) 노동당 당헌 제 8조 18항의 1, 2

53) 노동당 당헌 제 8조 19항의 1, 2, 3, 4

54) 노동당 당헌 제 8조 20항의 1-4

55) 노동당 당헌 제 8조 20항의 5

노동당 정당 명부에 오르는 후보자들은 뉴질랜드 국내에 거주하는 시민이어야 하고 후보 지명 이전 시점까지 최소 1년의 이상의 권리 당원 자격이 있어야 한다. 다만 이와 같은 권리 당원 기간 자격을 면제받으려면 NZ 평의회(Committee)의 승인이 필요하고 권역별 명부 전당대회에는 이와 같은 사실이 공지되어야 한다.⁵⁶⁾ 또한 정당 명부에 등록되는 모든 후보자는 노동당의 당규를 준수한다는 서약서에 서명을 해야 하며, 최소 2명의 권리당원이 이를 공증해야 한다.⁵⁷⁾

노동당 본부(Head office)에 후보자 지명 리스트가 제출되면 노동당 사무총장은 후보자의 희망에 따라서 적절한 권역(region)에 후보 명부를 할당해야 한다.⁵⁸⁾ 노동당의 각 권역 평의회(Labour Regional Council)는 해당 권역의 당원들이 정당 명부 후보자를 선정함에 있어서 합당한 참여의 기회를 가질 수 있도록 1회 이상의 권역 명부 전당대회(Regional List Conferences)를 해당 권역에서 개최해야 한다.⁵⁹⁾ 권역 명부 전당대회는 오직 해당 권역에 살고 있는 현 권리당원과 당비를 납부하는 당내 조직에게만 공개된다. 전당대회는 후보자의 공식 연설과 질의응답 시간으로 구성되며, 후보자는 반드시 공식 연설을 발표하고 질의응답 세션에 참여해야 한다. 이때, 마오리족의 경우 특정 의례가 허용된다.⁶⁰⁾

한편 권역 명부 전당대회 투표에 참여하는 모든 권리당원 및 조직은 명부를 작성함에 있어서 소수인종, 장애인, 연령, 지정학적 인구 분포 등의 특성이 권역 명부에 고르게 반영될 수 있도록 항상 주의를 기울이고 노력해야 한다.⁶¹⁾ 권역 명부 전당대회에 참가해 투표할 자격이 있는 사람은 전년도 12월 31일 기준으로 권리당원 또는 권리조직의 일원이었던 자로서 또 다른 권역 명부 전당대회나 마오리족 전당대회에서 이미 투표하지 않은 자이어야 한다.⁶²⁾

각 권역 명부 전당대회에 참석하는 유권자들은 1인 1표, 직접선거의 원칙에 의거하여, 개인의 선호에 따라서 해당 권역의 후보자(현직 의원 포함)를 순위에 따라 투표할 수 있다.⁶³⁾ 명부 전당대회의 투표는 당 선거관리위원의 감독 하에서 각 권역별로 집계되며,⁶⁴⁾ 선호 투표(the preference

56) 노동당 당헌 제 8조 21항의 1-3

57) 노동당 당헌 제 8조 21항의 5

58) 노동당 당헌 제 8조 21항의 6

59) 노동당 당헌 제 8조 23항의 1

60) 노동당 당헌 제 8조 24항의 1-4

61) 노동당 당헌 제 8조 22항

62) 노동당 당헌 제 8조 27항 1

63) 노동당 당헌 제 8조 27항 2, 5, 6

64) 노동당 당헌 제 8조 29항

vote)는 선호 투표 시스템을 이용하여 각 권역별로 후보자 순위를 집계한다.⁶⁵⁾

권역 명부 전당대회가 끝난 뒤에는 검토위원회(moderating committee) 회의가 개시되는데, 그 전까지 각 권역별 투표 결과는 검토위원회에 보고된다. 검토위원회에서는 최종적인 전국 단위에서 정당 명부의 순서가 결정된다.⁶⁶⁾

검토위원회는 NZ 평의회(NZ Council)와 3명의 코커스(caucus) 위원으로 구성되며, 이 때 3명의 코커스 위원 중 최소 1명은 여성이어야 하고, 3명 중 당 대표(the leader)와 부대표(deputy leader)를 포함해야 하며, 나머지 인물은 반드시 코커스에서 선출되는 인물이어야 한다.⁶⁷⁾ 검토위원회의 위원장은 당의 최고위원장(the party president)이 맡으며 검토위원장에게는 캐스팅보트(casting vote) 권한이 주어진다.⁶⁸⁾ 검토위원회의 투표에도 1인 1표의 원칙이 적용된다.⁶⁹⁾ 한편 검토위원회에서 3명의 코커스 위원을 제외한 나머지 위원들 중 누구도 지역구 후보자나 정당 명부 후보자가 될 수 없으며, 만약 NZ 평의회 위원이 지역구 후보나 정당명부 후보자가 되었을 경우, 해당 권역은 검토위원회에 소속되는 대체 인물을 선출해야 한다.⁷⁰⁾

검토위원회는 권역별 명부를 검증하고 소수인종, 장애인, 연령, 지정학적 인구 분포 등의 특성이 권역 명부 대표성에 고르게 반영될 수 있도록 고려해야 한다.⁷¹⁾ 명부에는 최소한 65개의 자리가 마련된다.⁷²⁾ 검토위원회는 먼저 명부의 첫 65개 자리에 대해서는 엄격한 투표 절차에 따라 단독으로 후보자 순위 명단을 작성해야 하고, 그 다음 선택적으로 추가 5개의 자리(예컨대 66위~70위)에 대해서는 선호 투표를 실시할 수 있다.⁷³⁾

또한 노동당 정당 명부 작성에는 다음과 같은 특별 규칙들이 적용된다. 명부의 1번과 2번 자리는 당의 대표(the leader)와 부대표(deputy leader)가 차지하고, 3번 자리는 당의 최고위원장(Chairperson)이 요구할 수 있으며, 검토위원회는 3번 자리부터 투표 결과를 검토한다. 검토위원회에서는 각 명단의 자리 순서에 넣을 인물에 대해 한 표씩 행사하는데, 과반이 넘는 사람이 없을 경우에는 가장 표를 적게 받은 인물부터 차례로 소거하고,

65) 노동당 당헌 제 8조 30항
66) 노동당 당헌 제 8조 38항
67) 노동당 당헌 제 8조 39항
68) 노동당 당헌 제 8조 41항
69) 노동당 당헌 제 8조 40항
70) 노동당 당헌 제 8조 42항 1-4
71) 노동당 당헌 제 8조 43항 1
72) 노동당 당헌 제 8조 46항 1
73) 노동당 당헌 제 8조 44항 1

과반이 넘는 후보자가 등장할 때까지 계속 투표 절차를 반복하여 명부의 순서를 채운다.⁷⁴⁾

노동당의 후보 공천 시스템을 정리하면 <표 26>과 같다. 지역구 후보자 풀(pool)은 먼저 당의 지도부가 포함된 회의체인 NZ 평의회와 권역 평의회, 그리고 선거구의 지역구 위원회 세 주체 간 협의를 통해 1차적으로 검증한다. 그 다음 선출위원회의 주관으로 선거구에 거주하는 당원들의 비밀 투표가 진행되고, 두 집단 중 한 집단에는 선출위원회에 의해 가중치가 부여된다. 만약 투표로 결정할 수 없을 경우엔 NZ 평의회가 최종적인 결정을 내린다.

다음 비례대표 후보자는 우선 권역 평의회(Labour Regional Council)가 주관하여 권역별로 전당대회를 개최하고 권리당원 및 조직들이 참여하여 선호투표를 실시하여 1차적으로 후보자망을 좁힌다. 그 다음 단계에서는 검토위원회가 1위부터 65위까지 후보자 순위에 대해 각각 투표하고, 나머지 66위부터 70위까지에 대해서는 선호투표를 선택적으로 실시하여 비례대표 명부를 최종 결정한다.

표 26. 노동당 후보 공천 선출주체 특징

구분		선출주체	구성 & 심사방식
지역구	1단계	NZ 평의회, 권역 평의회(Labour Regional Council), 지역구 위원회(LEC)	- 공청회(the Question and Answer Meeting) - 심사 방식: 선출주체 간 협의 후 지명
	2단계	2개의 선거구 거주 당원 그룹 or NZ 평의회	- 선출 위원회가 주관함. - 선출위원회는 NZ 평의회 대표(3), 지역구 대표(2), 지역 당원 대표(1) 등으로 구성됨 - 심사방식: 2개의 선거구 거주 당원 그룹으로 투표를 실시, 둘 중 한 투표 집단 결정에 가중치 부여
비례	1단계	권리당원 및 조직	- 권역 명부 전당대회(Regional List Conferences)에서 선호 투표(the preference vote) 실시
	2단계	검토위원회(moderating committee)	- 검토위원회는 NZ 평의회, 코커스 위원(3)로 구성됨.

74) 노동당 당헌 제 8조 45항 1-6

			- 1위~65위: 단독으로 후보자 순위 투표 - 66위~70위: 선택적으로 선호 투표 실시
--	--	--	---

이처럼 이원화된 노동당의 후보 공천 시스템을 앞의 분석 틀 <표 7>에 따라 유형화하면, 지역구 후보 공천의 경우에는 D, 비례대표 후보 공천의 경우에는 B에 위치한다고 볼 수 있다.

표 27. 뉴질랜드 주요 정당의 후보 공천 시스템 유형

		선정주체	
		포괄적	배타적
분권화 수준	집중화	A	B 국민당 비례대표 노동당 비례대표
	분권화	C	D 국민당 지역구 노동당 지역구

4.3. 헝가리의 연동방식과 공천제도

1) 헝가리의 연동형 비례대표제

헝가리의 선거법은 민주화 이후 2010년에 큰 변화를 겪었으며, 2010년을 기준으로 전과 후로 나누어 살펴볼 수 있다. 1989년 민주화 이행 이후 2010년까지 지속된 선거법의 큰 틀은 헝가리 헌법 1949년-20호(1949년, *Act XX of 1949 on the Constitution of Hungary*)와 선거법 1989년-34호(1989년, *Act XXXIV of 1989 on the Elections of Members of the Parliament*), 그리고 1997년의 선거과정에 관한 법률 1997년-100호(*Act C of 1997 on Electoral Procedure*)에 의해 규정되었다. 두 번째 시기는 2010년 여당 연합이 2/3의 절대다수를 확보하면서 시작되었다. 공법 제도가 대대적으로 개편되었으며, 2011년 새로운 헌법이 채택되고 선거제도 또한 바뀌었다.

헝가리는 지역구 의원과 비례대표 의원을 동시에 연계해서 선발하는 연동형 비례대표제를 채택하고 있다. 하지만 앞서 다룬 독일, 뉴질랜드와는 달리 선거제도를 자주 변경해 왔으며 2010년 총선에서 빅토르 오반이 이끄는 보수정당 피데즈가 과반 의석을 확보한 뒤 선거법을 개정하여 다당제 하에서 제1당을 과다대표하는 연동방식을 도입하여 2014년 총선에서 2010년보다 득표율이 낮아졌음에도 불구하고 45%의 총득표로 의석점유율을 늘려 절대 다수 의석을 확보하였다. 헝가리의 선거제도 개편은 연동형 비례대표제가 집권세력의 다수 의석 확보를 보장하는 방식으로 악용된 사례이다.

가) 2014년 이전의 선거제도

헌법과 기본법에 의해 헝가리 의회의 의원들은 보통, 평등, 직접, 비밀 선거에 의해 4년마다 선출되도록 규정되어 있다. 헝가리는 혼합형 제도를 채택하여 각 정당의 개별 후보들이 지역구에 출마하고, 정당들이 명부를 작성하여 서로 경쟁한다. 사회주의 붕괴 이후 민주주의 이행의 일환으로 1989년에 법률 34호가 채택되었다. 이에 따르면 386석의 원내 의석이 4년의 임기를 바탕으로 혼합식 선거제도에 의해 배분된다. 176석은 다수결 원칙에 따라서 개별 선거구에서 결정된다. 이에 더해 광역지역구에서 최대 152석, 그리고 전국단위 정당명부에서 최소 58석이 결정된다. 유권자들은 두 개의 표를 행사한다. 한 표는 지역구의 후보에게, 다른 한 표는 20개의 광역지역구(19개의 주와 수도인 부다페스트)의 정당명부에 투표한다. 전국구의 경우 유권자들이 직접 투표하지 않는다.

개별 지역구의 경우, 후보선정 과정에서 각 후보자들은 최소한 750명의 유권자들의 추천이 필요하다. 지역구의 선거에서 과반수 이상의 유권자들이 투표에 참여하고 유효투표수의 과반수 이상을 획득하면 당선이 확정된다. 이 조건을 충족시키는 후보가 없을 경우 15% 이상을 득표한 후보들 사이에서 결선투표가 진행된다. 결선투표는 최소한 25%의 유권자가 참여할 때 유효하며 최다득표자가 당선자로 결정된다. 만일 투표율이 25% 이하일 경우 해당 지역구는 공석으로 처리되고 최소한 1년이 지난 뒤 보궐 선거가 치러지게 된다.

광역지역구의 정당명부의 경우, 정당이 광역지구에 명단을 제출하기 위해서는 해당 광역지역에서 최소한 2명, 그리고 전체 지역구의 1/4 이상에서 후보를 내야한다. 개별 유권자는 1개 정당의 정당명부에 투표를 할 수

있으며, 의석배분은 하겐바흐-비숍 쿼터(Hagenbach-Bischoff quota)에 의해 결정된다. 광역지역구 정당명부를 통해 최대 152석의 의석이 배정될 수 있지만, 하겐바흐-비숍 쿼터 방법을 적용할 경우 통상적으로 125석에서 130석 사이에서 광역지역구 의석배분이 결정되고, 나머지 의석은 전국구를 통해 배정된다.

하겐바흐-비숍 쿼터는 다음과 같은 과정을 통해서 계산된다. 각 광역지역구에서 모든 정당명부에 대한 유효투표수를 합산한다. 지역의 선관위는 광역 지역구에 할당된 의석수에 1을 더한 뒤, 지역의 총유효투표를 이 숫자로 나누면 의석을 확보하기 위해 각 정당의 명부가 획득해야 할 표의 수가 결정된다.

$$\text{하겐바흐-비숍쿼터} = \frac{\text{지역내총유효투표수}}{\text{지역내의석수}+1}$$

각 정당이 해당 지역의 정당명부를 통해 획득한 표수를 이 쿼터로 나누어 몫을 구하면 해당 정당이 지역에서 차지할 비례대표 의석수를 구할 수 있다. 쿼터를 통해 비례대표 의석을 배분한 뒤 남은 표는 잉여투표로 계산된다. 하겐바흐-비숍 쿼터를 통해 광역지역구 비례대표 의석을 배분하게 되면 통상적으로 여전히 빈 의석이 남게 된다. 이 경우 하겐바흐-비숍 쿼터의 2/3에 해당하는 나눔수를 계산하여, 잉여투표를 기준으로 해서 남은 표수가 비숍 쿼터의 2/3에 해당할 때까지 의석을 배분한다. 이 작업 이후에도 의석이 남고 잉여투표가 발생하면, 광역 지역구에서 더 이상의 의석 배분 절차를 멈추고 나머지 잉여투표를 전국구로 이전시켜 합산하여 전국구에서 의석을 배분하게 된다. 만일 정당이 2/3 규칙에 의해 의석을 배분 받은 경우, 이 의석은 기존의 쿼터를 통해 배정된 다른 정당명부 의석에 비해 적은 표 수로 의석을 배분받았다. 따라서 전국구 단위의 잉여투표를 계산할 때 이 차이를 계산하여 반영하게 된다. 정당 A가 2/3 규칙을 통해 1석을 배정받았다면 해당 의석은 적은 투표수를 바탕으로 배분된 의석이므로 전국구 잉여투표 계산에서 쿼터의 1/3에 해당하는 표 만큼을 삭감하는 것이다.

정당투표 역시 과반 이상의 유권자들이 투표해야 하며, 투표율이 과반에 미치지 못하면 재투표를 실시한다. 재투표의 경우 지역구 투표와 마찬가지로 투표율이 25%를 넘을 때 유효하다. 헝가리의 정당투표도 소수정당의 난립을 막기 위해 전국의 득표수를 총합하여 5% 이상의 지지를 받아

야 의석을 배분받을 수 있다. 5%의 득표율을 충족시키지 못할 경우 지역구에서만 의석을 획득할 수 있다. 부다페스트의 정치자본정책자문연구소(Political Capital Policy Research and Consulting Institute(이하 Political Capital), 2002)는 2002년 총선의 부다페스트 광역지역구의 선거결과를 예시로 광역 비례대표의 의석배분을 설명하고 있다.

표 28. 부다페스트 광역지역구 정당명부 의석배분 및 잉여투표 계산

부다페스트 지역구 총 의석수: 28

하겐바흐-비숍 쿼터: $1,093,194 / (28+1) = 37,696$

2/3 나눔수: $37,696 * (2/3) = 24,131$

정당명	득표수	득표수 /H-B 쿼터	획득 의석	잉여투 표	2/3 규칙 의석	최종 잉여투표
FKgP	2,954					
Centrum	62,563					
Munkaspart	19,636					
MSZP	482,323	12.80	12	29,971	1	-7,725
SZDSZ	104,474	2.77	2	29,082	1	-8,614
MIEP	76,063					+5,917
Fidesz-MDF	345,181	9.16	9	5,917		
총계	1,093,194		23		2	

위의 <표 28>에서 확인할 수 있듯이 FKgP, Centrum, Munkaspart, MIEP는 5% 득표라는 최소 의무조항을 충족하지 못했기 때문에 비례대표 의석 계산에서 제외되었다. 공식에 따라 하겐바흐-비숍 쿼터로 의석을 계산해보니 MSZP, SZDSZ, 그리고 Fidesz-MDF가 각각 12석, 2석, 9석을 배정받았다. 총 28석의 비례대표 의석 중 23석이 배정되어 5석이 남아있기 때문에 2/3 규칙을 적용하여 잉여투표를 기준으로 의석을 다시 배분한다. 그 결과 MSZP와 SZDSZ의 잉여투표가 쿼터의 2/3인 24,131표보다 많은 잉여투표를 보유하고 있어서 각각 1석씩을 추가로 배정받게 된다.

하지만 Fidesz-MDF의 경우는 잉여투표가 쿼터의 2/3에 미치지 못하기 때문에 추가 의석을 배분받지 못했다. 추가 의석 배분결과를 반영하여 잉여투표를 다시 계산한 결과가 <표 28>의 마지막 열에 기재되어 있다. 비례의석 1석을 배분받기 위해서는 하겐바흐-비숍 쿼터 만큼의 표가 필요하지만 MSZP와 SZDSZ는 쿼터에 못미치는 잉여투표로 1개의 의석을 추가로

배분받았기 때문에 쿼터와 잉여투표의 차이만큼을 전국구로 이전되는 잉여투표에서 삭감한다. MSZP의 경우 추가 의석은 쿼터에 해당하는 37,696표가 필요하지만 2/3 규칙을 통해 29,971표로 의석을 받았으므로 그 차이인 7,725표를 전국구 잉여투표에서 삭감하는 것이다. SZDSZ의 경우도 같은 방식으로 최종 잉여투표를 계산한다. Fidesz-MDF는 2/3 규칙을 통해 의석을 배분받지 못했기 때문에 기존의 잉여투표인 5,917표가 그대로 전국구로 이전된다.

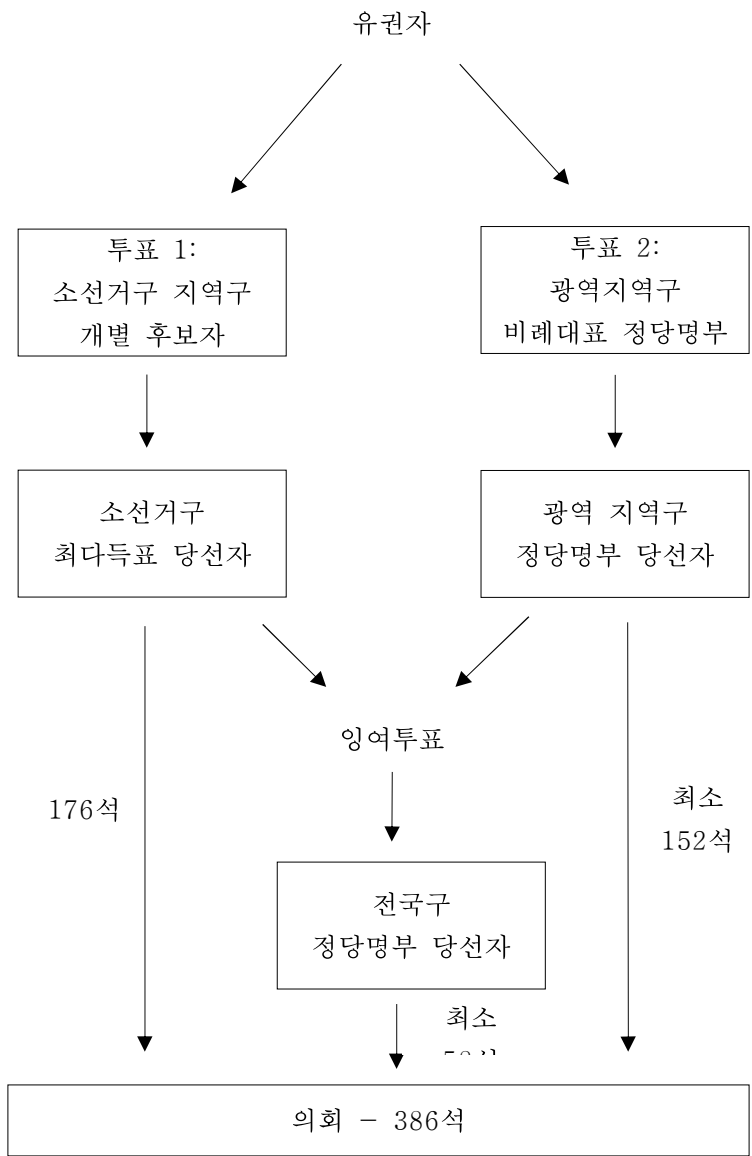


그림 14. 헝가리 의회의 의석배분

전국구에서의 의석배분은 개별 지역구에서 낙선한 후보가 획득한 투표

와 광역지역구의 정당투표에서 의석을 배분하는데 고려되지 않은 ‘잉여투표’를 합산하여 진행한다. 최소한 7개의 광역지역에서 정당명부를 제출한 정당은 전국구 정당명부를 작성하여 제출할 수 있다. 헝가리의 전국구는 개별 지역구와 광역 지역구에서 발생한 불비례성을 보완하는 것을 목적으로 만들어졌다. 전국구를 통해 최소 58석의 의석이 결정되어야 하는데, 통상적으로는 65석에서 70석이 전국구에서 결정된다. 전국구에서는 의석배분을 위해 동트 쿼터(d’Hondt quota)를 사용한다. 이 과정을 도식화하면 <그림 14>와 같이 요약할 수 있다.

표 29. 헝가리 총선거의 불비례지수

년도	루스모어-헨비 지수
1990년 총선	20.18
1994년 총선	21.15
1998년 총선	12.28
2002년 총선	11.7
2006년 총선	6.47
2010년 총선	13.84
2014년 총선	22

출처: Mécs(2016)

헝가리는 1989년 정해진 선거제도를 통해 6차례 총선거를 실시하였는데 광역지역 정당명부는 지역구의 크기가 상대적으로 작은 이유로 비례성이 다소 낮았으며, 전국구에 배정된 의석 수가 제한적이기 때문에 광역 지역구의 의석배분 결과 발생하는 불비례성을 보완하는데 제한적인 역할에 머물렀다. <표 29>는 루스모어-헨비 지수(Loosemore-Hanby Index)를 통해 연도별로 헝가리 총선거의 불비례성을 계산한 결과이다(Mécs 2016). 1990년 총선거의 경우에는 20.18%의 의석이 투표 결과와 다르게 배정되었다는 의미이다. 완벽한 비례성을 보장하는 선거제도 하에서는 20.18%의 의석의 선거결과다 달랐을 것이라는 의미이다(Samuels and Snyder 2001). 이 기간동안 선거에 따라 불비례성의 정도가 다르게 나타났지만, 2006년을 제외하면 불비례성의 정도가 무시할 수 있는 수준은 아님을 알 수 있다.

나) 현재의 선거제도

2010년 총선 이후 헝가리의 헌정 제도가 개편되었고, 2011년 선거에 관한 법률 203호(Act CCIII of 2011 on the Elections of Members of the Parliament)가 채택되었다. 의원 정수가 386석에서 199석으로 줄어들었다. 새로운 선거제도는 혼합형의 성격을 유지하였고, 지역구와 전국구 의석이 연계되는 연동형 제도를 채택하였다. 새로운 선거법에 따르면 총 199석의 의석 중 106석이 지역구에서 선출되고 93석이 전국구를 통해 선출된다. 광역지역구는 폐지되었고, 그 대신 유권자들은 전국구에 직접 투표를 할 수 있게 되었다. 이전 제도 하에서는 광역 지역구의 정당명부에 유권자들이 투표하고 전국구는 비례성을 높이기 위해 이른바 ‘사표’를 취합하여 의석을 배분했다면, 현행 제도 하에서는 광역 지역구가 사라지고 유권자들이 지역구와 전국구 정당명부에 투표하는 제도로 바뀌었다. 의원의 임기는 마찬가지로 4년이다.

개별 지역구에서 당선자를 결정하는 방법은 이전과 마찬가지로 다수제의 원리를 유지하고 있지만 그 내용은 크게 바뀌었다. 후보가 되기 위해 필요한 추천인의 숫자가 750명에서 500명으로 줄어들었고 결선투표제가 폐지되었다. 지역구 선거에서 최다득표를 한 후보자가 당선자로 결정되며, 이전 제도에서 1차 투표에서 당선자를 결정하기 위해 필요했던 50% 이상의 투표율 조항은 삭제되었다. 지역구 선거에서는 투표율과 무관하게 최다득표자가 당선자로 결정되게 된다.

새로운 선거법은 표의 등가성을 유지하기 위해 각 지역구의 인구수에 대한 규정을 포함하고 있다. 지역구당 인구수는 대체로 유사하게 유지해야 하며 예외적인 경우 전국 평균에 비해 15% 정도 차이가 날 수 있다고 규정하였으며, 20% 이상은 차이가 날 수 없음을 명기하였다. 행정구역의 경계선을 가로지르는 방식으로 지역구를 정할 수 없게 하여 지역구의 통일성을 유지하고자 하였다. 지역구의 인구수에 대한 새로운 규정은 지역구당 인구수의 차이가 클 경우 표의 등가성의 원리와 배치된다는 헝가리 헌법재판소의 2005년 판결⁷⁵⁾에 따른 것이다. 총 의석수의 축소에 따라 지역구 의석수가 줄어들었고, 표의 등가성을 위해 지역구당 인구수를 조정해야 하기 때문에 헝가리는 선거구 확정 작업에 들어갔다.

과거에는 광역 단위에서 정당투표를 하고 전국구의 경우 유권자들이 직접 투표하지 않았으나, 새로운 선거제도에서는 광역 단위의 정당명부 투표가 사라지고 유권자들이 전국구 정당명부에 직접 투표를 하게 된다. 개별 정당은 전국구 정당명부를 작성하는데, 9개 광역선거구와 부다페스트

75) 헝가리 헌법재판소 판결 22/2005 (VI. 17)

에서 최소한 27명의 후보자를 공천한 정당만이 전국구 정당명부를 제출할 수 있다. 새로운 제도 하에서는 정당들 뿐만 아니라 소수민족 자치구 또한 전국구에 후보를 낼 수 있게 되었다. 소수민족 자치체들은 소수민족으로 구성된 명부를 별도로 제출하게 된다.

전국구 단위에서는 두 가지 종류의 표가 합산된다. 첫째, 유권자들은 정당 명부 또는 소수민족 명부에 투표를 하게 된다. 유권자가 자신을 소수민족으로 등록한 경우 정당 명부에는 투표할 수 없으며 소수민족 명부에만 투표할 자격이 주어진다. 소수민족에 속하지 않는 일반 유권자의 경우는 정당 명부에 투표하게 되며, 소수민족 명부에는 투표할 수 없다. 둘째, 지역구의 ‘잉여 투표’들이 전국구 의석 배분을 위한 표 계산에 포함된다. 과거 제도에서는 지역구에서 낙선한 모든 후보들의 표가 잉여 투표로 간주되어 전국구 단위에서 합산되었다.

하지만, 새로운 선거법은 잉여 투표를 계산하는 방법을 새롭게 정의하였다. 지역구 선거에서 최다득표를 얻은 당선자의 경우에도 ‘승자 잉여투표(winner surplus votes)’가 전국구 단위에서 합산된다. 승자 잉여투표의 계산방식은 다음과 같다. 예를 들어 지역구에 A, B, 그리고 C 세 후보가 출마하였는데 A 후보가 10,000표를 얻어 당선되고 B 후보가 5,000표, C후보가 2,000표를 얻었다고 가정하자. 지역구는 승자독식의 단순다수제이기 때문에 낙선한 B와 C 후보의 표는 지역구에서 반영이 되지 않았다. 따라서 잉여 투표로 전국구 비례대표 표 계산에서 보상을 받게 된다. 이에 더해 A후보도 5,001표만 얻었어도 당선을 확정지을 수 있는데 10,000표를 얻었기 때문에 초과 득표분인 4,999표가 잉여 투표로 계산되어 전국구 비례대표 의석을 배분하는 표 계산에 포함되는 것이다.

헝가리 민주제도 및 인권 연구소의 추산에 따르면 2014년 총선에서 새로운 승자 잉여투표 계산법으로 인해 여당인 피데즈는 총 199석의 의석 중 93석의 전국구 의석에서 6석을 추가로 더 차지했다(OSCE/ODIHR 2014). 전국구 의석은 동트 쿼터(d'Hondt quota)에 의해 계산되며, 투표율 의무조항은 삭제되었다. 전국구 의석을 배분받기 위해서 전국적으로 최소한 5%의 지지를 얻어야 한다는 봉쇄조항은 유지되었다. 따라서 정당명부 투표와 소수민족 명부 투표를 합산하여 전체 투표의 5%를 얻지 못하면 전국구 의석을 배분받을 수 없다. 만일 정당이 연합해서 공동명부를 작성할 경우, 두 정당이 연합하면 10% 이상의 지지를 얻어야 하고 두 정당 이상이 공동명부를 작성할 경우 최소지지율이 15%로 올라간다. 새로운 제도를 그림으로 표현하면 다음과 같다.

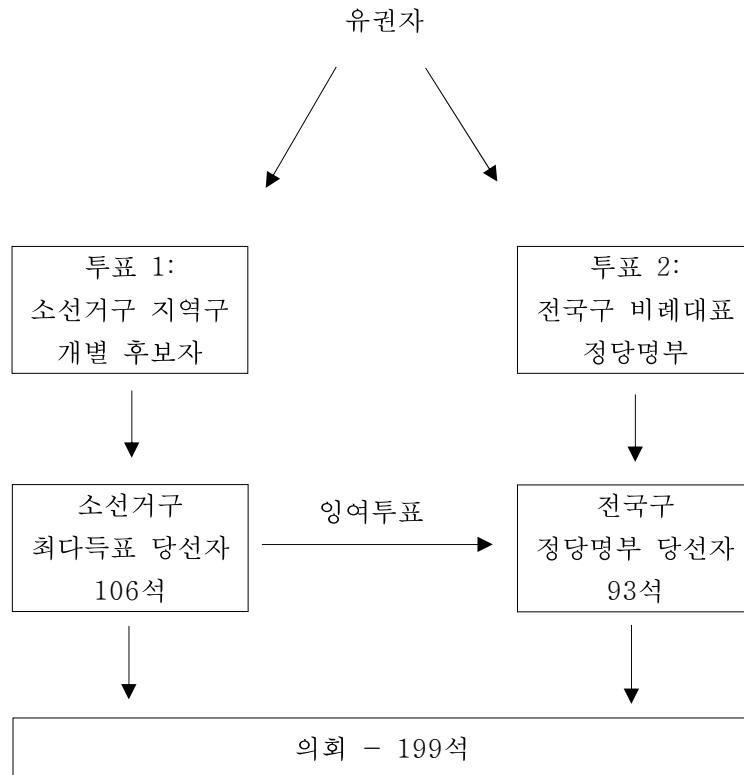


그림 15. 2008년 개정 선거법에 따른 헝가리 의회의 의석배분

전국구 투표 계산에 있어서 새롭게 추가된 조항은 소수민족 명부에 대한 우선적 의석배분(preferential mandate for nationality) 조항이다. 정당 명부와 소수민족 명부, 그리고 잉여투표를 모두 합산한 뒤 전국구 의석 수인 93으로 나눈다. 그 몫을 다시 4로 나누면 우선배분 쿼터를 구할 수 있다. 만일 소수민족 명부가 우선배분 쿼터만큼 득표를 하게 되면, 1개의 의석을 배분받게 된다. 2014년의 경우 우선배분 쿼터를 통해 의석을 배분받은 소수민족은 없었다(Mécs 2016).

선거법 개정으로 새로운 제도 하에서 해외에 거주하는 헝가리 시민들도 투표를 할 수 있는 가능성이 열렸다. 이들의 경우 국내에 주소지가 없는 경우 전국구에서 명부 투표만 할 수 있으며 지역구 투표는 할 수 없다.

헝가리의 새로운 선거제도는 종전의 제도와 비교할 때 불비례성이 더 높아졌다고 판단된다. 일단 승자독식의 원리로 당선자를 결정하는 지역구 의석의 비중이 높아지고, 상대적으로 비례대표 의석의 비중이 줄어들었다. 과거 제도에서는 지역구 의석이 총 의석의 45.5%였으나 현행 제도 하에서

는 53.2%로 늘어났다. 이에 더해 승자 잉여투표의 도입은 불비례성을 더욱 높였다. <표 29>에 나타난 바와 같이 선거법 개정 이후 치러진 2014년 총선의 불비례성 지수가 22로 민주주의 이행 이후 역대 선거에서 가장 높게 나타났다. 불비례성을 높이는 방향의 선거법 개정은 2010년에 집권한 피데즈가 주도하였으며, 실제로 2014년과 2018년 총선에서 피데즈가 주도하는 정당연합이 2010년에 비해 더 낮은 지지율을 얻고도 2/3 이상의 절대다수 의석을 획득하였다.

다) 헝가리의 연동형 선거제도의 특징과 정치적 함의

헝가리의 선거제도는 연동방식의 측면에서 볼 때 출발부터 독일과 뉴질랜드와 비교할 경우 비례성이 낮으며, 2011년 선거법 개정 이후 불비례성이 더욱 높아졌다. 헝가리가 연동형 선거제도를 채택하고 있음에도 비례성이 상대적으로 낮은 이유는 연동 방식과 지역구와 비례대표의 의석배분에서 찾을 수 있다.

선거법 개정 이전 2010년까지 헝가리가 채택했던 연동방식은 병립형과 연동형을 조합한 형태이다. 지역구 선거는 소선거구에서 단순다수제를 통해 승자독식의 형태로 당선자를 결정하며, 광역 지역구에서는 정당 명부에 투표하여 의석을 배분한다는 점에서 비례대표제를 채택한 것이다. 지역구와 광역 비례대표제는 서로 연동되지 않기 때문에 혼합형 제도 중 병립형의 성격을 가지고 있다. 따라서 득표율과 의석수의 불비례성은 지역구 선거에서 발생하게 되며, 지역구 선거에서 발생한 이른바 ‘사표’를 잉여 투표로 명명한 뒤 전국구 의석 배분에 사용하여 지역구의 승자독식 원리에 의해 발생한 불비례성을 보완하고자 한 것이다. 연동의 원리의 측면에서 볼 때 헝가리의 선거제도는 따라서 비례성을 높이기 위한 방향으로 설계되었다고 볼 수 있다.

선거제도의 비례성이 높아질수록 사표가 줄어들고 소수 정당의 진입이 상대적으로 용이해져서 다당제와 친화적이라는 점은 널리 알려져 있다. 그렇다면 헝가리의 선거제도가 불비례성을 보완하는 방향으로 설계되어 있음에도 불구하고 2010년 선거에서 피데즈와 기독교민주인민당 연합이 2/3의 절대다수 의석을 확보한 것은 어떻게 설명할 수 있을까? 2010년 선거에서 피데즈와 기민당 연합이 대승을 거둔 것은 피데즈의 높은 지지율에서 1차적인 원인을 찾을 수 있지만, 총 의석 대비 전국구 비례대표 의석의 비중이 높지 않기 때문에 전국구를 통해 비례성을 높이는 보정효과가

한계가 있기 때문이다. 지역구와 비례대표의 의석배분을 독일 및 뉴질랜드와 비교해 보면 헝가리 제도의 한계가 명확하게 나타난다. 독일은 법정 기준 의석수 598석이 지역구 의원 299석, 비례대표 의원 299석으로 반반으로 나누어져 있으며, 비례성을 보장하기 위해 초과의를 허용하고 있다. 뉴질랜드는 총 120석 중 지역구 71석, 비례대표 49석으로 비례대표의 비율이 독일에 비해 낮고 지역구 의원의 비중이 더 크다. 하지만 뉴질랜드 역시 비례성을 높이기 위해 초과의석의 규모만큼 비례대표 의석을 증가시킨다.

헝가리는 2011년 개정 전 제도의 경우 386명의 의원 중 지역구에서 176명을 선발하고, 나머지 210명이 비례대표 방식으로 선출된다. 210명의 비례대표 의원 중 최대 152명이 광역지역의 정당명부에 의해 선출되며 최소 58명의 의원이 전국 정당명부를 통해 결정되는데, 지역의 비례대표는 지역구 투표와 연동되지 않으며, 제한된 전국구 의석배분을 통해 불비례성을 보완하게 된다. 전국구의 의석수가 상대적으로 작기 때문에 지역구에서 발생하는 불비례성을 보완할 수 있는 여지가 출발부터 크지 않은 것이다. 2010년 총선 결과를 살펴보면 이 점이 분명하게 드러난다.

2010년 선거에서 피데즈-기민당 연합은 지역구의 1차 투표에서 53.4%를 득표했지만, 총 지역구 의석 176석 중 173석(98.3%)을 차지하였다. 피데즈-기민당 연합은 지역구 선거에서 과반을 조금 넘는 득표율로 98%의 지역구 의석을 석권하였다. 따라서 잉여 투표가 발생한 지역구는 3개의 지역구뿐이며 그 결과 전국구 의석배분에서 총 64석 중 3석을 배분받았다. 전국구 의석을 통해 비례성을 보정한 결과 피데즈-기민당 연합은 총 386석 중 263석을 차지하여 약 68%의 의석을 확보하였다. 피데즈-기민당 연합의 광역단위 정당투표 득표율은 52.7%이다. 피데즈-기민당 연합이 지역구와 광역단위 정당투표에서 얻은 표를 고려할 때 헝가리의 연동방식이 불비례성을 보정했음에도 불구하고 과반을 약간 넘는 득표율로 2/3의 절대다수 의석을 확보한 것이다. 만일 전국구의 보정효과가 없었다면 불비례성은 더욱 높게 나타났을 것이다.

피데즈-기민당 연합의 절대다수 확보와 이후 선거법 개정을 통한 장기 집권 행보는 선거제도에서 기인하는 바가 크다고 판단된다. 지역구 선거가 단순다수제와 결선투표가 결합된 형태로 되어있기 때문에 지지율이 가장 높은 제1당이 과대표될 가능성이 크다. 이에 더해 광역 지역구 단위에서는 비례대표제가 적용되기 때문에 지역구의 승자독식 구조에도 불구하고 양당제로 수렴하기보다는 다당제가 지속될 가능성이 높다. 이와 같

은 조건 속에서는 비례대표 의석과 지역구 선거의 불비례성을 보정할 수 있는 추가의석을 충분히 확보하여 비례성을 높여야 하는데 헝가리의 경우 보정의석인 전국구 의석의 크기가 제한적이어서 불비례성을 보정하는데 구조적 한계를 지니고 있었다. 그 결과 다당제가 유지되는 가운데 피데즈-기민당 연합이 지지율을 높이며 1당으로 부상하여 지역구 의석을 거의 석권하였고, 불비례성을 보정하는 전국구 비례대표 의석의 숫자가 충분하지 않아 피데즈-기민당 연합은 2/3 이상의 절대다수 의석을 확보하는데 성공하였다.

2010년 선거에서 빅토르 오르반이 이끄는 피데즈는 총선에서 승리한 뒤 원내 다수 의석을 바탕으로 개헌에 착수하였다. 오르반은 의회 의석수를 반으로 줄이고 농촌을 주된 지지기반으로 하는 피데즈에 유리하도록 지역구를 새로 획정했다. 농촌 지역의 지역구는 상대적인 인구수를 줄여 의원 숫자를 늘리고, 도시 지역의 지역구는 많은 인구를 보유하게 하여 도시 지역을 대표하는 의원 숫자를 줄였다(Scheppele 2014). 지역구 선거는 결선투표를 폐지하고 1차 선거에서 최다득표자가 당선되는 방식으로 개편하였고, 비례대표 의석을 배분하는 방식 또한 피데즈의 의석을 극대화하는 방향으로 변화시켰다(Scheppele 2014). 2014년 선거에서 피데즈는 2위 정당을 큰 표 차로 따돌리고 지지율 1위를 차지하였지만, 2010년 선거에 비해 지지율이 하락하였다. 지지율이 하락하였음에도 불구하고 선거법 개정을 통해 피데즈의 의석 점유율은 더 높아졌다.

피데즈는 정당 지지율 1위를 유지하였으나 50% 이상의 지지를 얻지 못하고 있었다. 지역구에서 결선투표 제도를 없애고 1차 투표에서 단순다수로 당선자를 결정하는 방식의 개정안은 피데즈 후보가 최다득표를 하여 지역구에서 당선될 가능성을 극대화하였다. 뿐만 아니라 비례대표 의석 배분에 있어서 지역구 선거 낙선자뿐만 아니라 당선자를 보상하는 연동방식을 고안하였다. 피데즈는 당선자의 ‘초과득표’를 보상해주는 연동방식을 고안하여 2014년 총선에서 44.87%의 득표로 199석 중 133석을 차지하였고, 2018년 총선에서는 49.27%의 득표로 199석 중 133석을 유지하였다.

2) 피데즈의 공천 시스템

정당의 공천제도의 관한 연구는 정당별로 공천 규칙이 바뀌고 비공식적 의사결정 과정이 중요한 경우가 있기 때문에 연구에 어려움이 있다. 특히 헝가리 등 신생민주주의의 경우 정당의 역사가 상대적으로 짧고 제도화의

정도가 낮기 때문에 정당의 내부 거버넌스(governance)가 잦은 변화를 겪는다. 이에 따라 후보 공천과정도 잦은 변화를 겪고 있으며 정당 별로 큰 차이점을 보이기도 한다. 이와 같은 상황에서 정당의 공천규칙의 변화가 갖는 효과를 파악하는 것은 쉽지 않다. 이에 더해 일부 중요한 당내 후보 선정 규칙은 종종 일반 대중들에게 공개되어 있지 않고 막후의 협상과정에서 통용되기도 한다. 뿐만 아니라 정당의 공천과정은 실제로 명목상의 규칙과는 다르게 운영되기도 하며 매우 복잡한 과정을 거치기도 한다.

이와 같은 이유로 공천제도에 대한 사례연구를 진행한 사전 연구들은 공식 또는 비공식 공천제도 자체의 분석에 집중하기보다는 공천 결과 선정된 후보들의 특징에 대해 파악하는 방향으로 연구를 진행하였다(Papp and Zorigt 2016). 따라서 본 절에서는 독일과 뉴질랜드의 경우처럼 주요 정당의 당헌에 제시된 후보 공천 관련 조항을 분석하는 작업을 대신하여, 최근 3번의 선거에서 절대다수를 획득한 헝가리의 집권 정당인 피데즈의 정당 내부의 거버넌스 구조의 변화를 간략히 살펴보고, 이 변화가 피데즈의 후보공천에 미친 영향에 대해 살펴보고자 한다.

헝가리의 주요 정당 중 2018년 선거에서 최대 의석(199석 중 133석)을 차지한 보수주의 정당 피데즈의 공천 시스템을 간략히 살펴보고자 한다. 피데즈의 경우 창당 이후 수 차례 조직의 변화를 겪어왔다. 청년 중심의 자유주의 정당으로 출발한 피데즈는 초창기에 당내 민주주의를 강조하였고 1990년대에도 분권화된 정당구조와 지역 중심의 후보 선발 제도를 갖추고 있었다. 폴뿌리 민주주의 조직으로 출발한 피데즈는 느슨한 비공식적 조직체계를 유지하고 있었으며, 정당의 제도화와 중앙집권화에 대해 저항감을 가지고 있었다. 당내에 직접 민주주의가 중요한 역할을 하고 있었으며 당원들이 중추적인 역할을 맡고 있었다. 피데즈 전국위원회 위원들은 지역의 당원들의 직접투표를 통해 선출되었고 전국위원회에 참여하는 위원들의 표는 지역별 당원 숫자에 따라 가중치가 주어졌다.

하지만 피데즈의 당내 직접민주주의와 낮은 제도화 수준은 원내활동의 효율성을 위해 전문성을 강화하고 당내 의사결정과정을 단순화 하면서 점차 약화되기 시작한다(Marjai 2012). 1990년 원내 진출 이후 처음으로 공식적인 정당의 원내 대표 자리가 신설되었고 빅토르 오르반이 원내대표로 선출되었다. 하지만 원내 정당 활동의 경우 집단지도체제가 유지되었고 오르반이 당대표로 선출된 1993년 이전에는 당대표 자리가 존재하지 않았다. 1993년 당대회에서 대표로 선출된 오르반은 폴뿌리 민주주의 운동 조직의 성격이 강하던 피데즈를 위계적인 중앙집권적 선거정당으로 전환시

켰다(van Biezen 2003).

피데즈는 정당 구조의 변화와 함께 후보선정 과정 또한 실질적으로 정당 리더십의 영향력이 확대되는 변화를 겪는다. 당헌에 규정된 명목상의 규칙은 여전히 지역 중심의 후보선정 과정을 명시하고 있었으나, 후보선정 결과에 대한 중앙당의 거부권 강화 조항이 신설되었다. 정당 리더의 거부권 조항 신설 이후 후보자들은 여전히 명목상으로는 지역을 중심으로 선정되고 있지만 실질적으로는 당 대표와 대표 보좌그룹에서 후보를 결정하는 중앙 집중화된 후보선정 과정이 자리잡았다(Marjai 2012). 실제로 헝가리에서 총선에 참여한 후보들을 상대로 조사한 결과에 따르면 과반수의 후보들이 후보선정 과정이 중앙 집중화되고 배타적으로 변화하였으며 정당 지도부가 자신이 후보로 선정되는 데에 결정적인 역할을 했다고 믿고 있었다(Papp and Zorigt 2016).

본 절에서는 피데즈의 공천제도의 변화에 대해 간략히 서술하였지만, 2010년 선거법의 변화는 피데즈 이외의 정당의 공천제도에도 영향을 미쳤을 것으로 추정된다. 지역구 선거가 1차 선거에서 단순다수제로 당선자를 결정하는 제도로 바뀌게 되면서 피데즈를 제외한 소수 정당들은 선거연합을 결성하고자 하는 유인을 가질 것이다. 과거 제도에서는 결선투표가 있었기 때문에 차후에 지역구 결선투표를 위한 선거연합을 자연스럽게 구성할 수 있었다. 하지만 개정된 선거제도에서는 결선투표가 없을 뿐만 아니라 과반수 득표 규정도 삭제되었기 때문에 소수 정당의 입장에서는 선거연합을 결성해야 하는 유인이 강화되었다. 헝가리 선거제도의 비례대표제적 성격이 유지되기 때문에 합당은 어렵지만 소선거구제의 승리를 위해서는 정당간의 협력이 필요한 상황이 전개된 것이다.

이에 더해 개정된 선거제도는 비례대표 의석배분에서 승자에 대한 보상을 진행하기 때문에 설령 지역구 선거에서 피데즈 후보에게 패배하더라도 최소한의 격차로 패배하는 것이 비례대표 의석 배분에서도 유리하기 때문에 선거연합의 필요성이 더욱 증대된다. 소선거구-단순다수제 하에서 선거연합을 성사시키기 위해서는 결국 군소정당들은 정당 지도부가 협상에 나서서 후보들의 선거출마를 전략적으로 통제해야 한다(Papp and Zorigt 2016).

이런 관점에서 보자면 2010년 선거제도 개편 이후 피데즈 이외의 정당의 공천과정에서도 정당 지도부 중심의 중앙집권적 요소가 강화되었을 것으로 추정할 수 있다. 어떤 정당이 어떤 지역구에서 후보를 낼 것인가를 결정하는 것은 지역구 단위에서 정하기 어려우며 정당 지도자급에서 협상

을 통해 결정하게 될 가능성이 높기 때문이다. 따라서 헝가리의 공천제도는 앞에서 제시한 유형구분으로 보자면 분권화의 수준이 낮고 선정주체가 배타적인 B 유형에 해당한다고 판단된다.

4.4. 루마니아의 연동방식과 공천제도

1) 루마니아의 연동형 비례대표제

냉전 종식과 민주주의 이행 이후 중부 및 동부유럽의 선거제도는 비교적 안정되게 유지되어 왔다고 평가된다(Birch et al 2002). 하지만 루마니아의 경우는 선거제도가 지속적으로 변화의 과정을 겪어 왔다. 루마니아의 선거제도는 지속적으로 포괄적인 비례대표제에서 점차 배타성이 강화되는 방향으로 개정되어 왔다고 요약할 수 있다(Pilet and De Waele 2007). 본 절에서는 루마니아에서 연동형 비례대표제가 도입되게 된 정치적 배경에 대해 서술하고 루마니아의 연동방식에 대해 설명할 것이다.

민중봉기로 차우세스쿠 체제가 붕괴하면서 성립된 과도정부는 1990년 대통령 직선제와 폐쇄형 정당명부에 투표하는 완전 비례대표제를 채택하였다. 루마니아의 비례대표 의석배분은 광역 지역구와 전국구의 두 개의 차원에서 진행되었다. 유권자들은 41개 광역지역구에서 정당투표를 한다. 광역 지역구에서 헤어 쿼터 방식을 사용해 의석을 배분한 뒤, 사용되지 않은 표를 전국구에서 수합하여 동트 쿼터 방식을 활용해 정당과 광역지역구로 추가로 의석을 배분하는 것이다. 전국구 단위에서 잔여투표를 수합하여 광역지역구로 다시 배분하는 방식은 2008년 선거제도 개편 이후에도 동일한 방식으로 적용되기 때문에 이 부분에 대해서는 차후에 상세히 설명할 것이다.

1992년에는 정당 최소득표 조항이 신설되어 의석을 배분받기 위해서 각 정당은 최소한 3% 투표를 확보해야 하고, 정당 연합의 경우 정당 하나가 추가될 때마다 1%가 추가되어 최고 8%까지 올라가게 되었다. 2000년에는 최소득표조항이 개별 정당의 경우 5% 이상, 정당 연합의 경우 8-10%로 개정되었다(Birch et al 2002, 90-102). 2004년에도 역시 유사한 방향으로 선거법이 개정되어 의석 배분방식은 변화 없이 유지하는 가운데 의석배분을 위한 최소득표 의무조항이 5%에서 10%로 상향 조정되었다(Renwick and Hardman 2012). 민주주의 이행 이후 2004년까지 지속적으로 최소득표 의무조항이 상향 조정되어, 최초로 존재하지 않았던 의무득표

조향이 2004년에는 10%까지 상향되었다. 루마니아의 선거법은 소수정당을 배제하는 방향으로 변경되어 온 것이다. 2007년에는 유사한 방향으로 보다 근본적인 선거제도 개편이 시행된다.

2007년 버세스쿠 대통령은 위헌적 행위를 이유로 의회에서 탄핵이 결정되었고, 헌법재판소는 대통령이 헌법을 위반하지 않았다고 판단하였다. 의회의 결정은 국민투표에서 75%의 유권자들이 반대하면서 정치적으로도 거부되었다. 정치적 위기 속에서 개헌 논의가 진행되었고, 대통령은 프랑스식 결선투표제를, 원내 주요 정당들은 소선거구제와 비례대표제를 연계하는 연동형 비례제의 도입을 원했다(Bucur 2012). 바세스쿠 루마니아 대통령은 연동형 비례대표제보다는 소선거구-단순다수제를 선호하였고, 의회의 선거제도 개편안을 반대하고 2007년 11월 소선거구 단순다수제와 2차 결선투표제를 골자로 하는 선거제도 개편안을 국민투표에 부쳤다. 투표결과 81.4%의 유권자들이 대통령의 안에 찬성하였으나, 투표율이 26.5%로 낮게 나타났고, 헌법재판소는 선거결과가 유효하지 않다고 판정하였다. 이에 따라 애초에 제시된 연동형 비례대표제로의 개편안이 다시 논의되었고, 의회에서 통과되었다(Renwick and Hardman 2012).

2008년에 개편된 선거제도는 기존의 2단계에 걸친 폐쇄형 정당명부 비례대표제를 전면 폐지하고 소선거구제를 도입하였다. 하지만 의회의 의석은 과거와 마찬가지로 다단계 비례대표제를 통해 배분된다. 새로운 선거법은 전국구 단위에서는 과거와 마찬가지로 동트 쿼터를 사용해 의석을 배분한다. 하지만 지역구 단위에서 당선자를 결정하는 방식은 소선거구-단순다수제 원칙을 따르도록 개편되었다. 과거의 제도에서 유권자들은 광역 단위 지역구에서 표를 행사하였지만, 2008년 선거법은 광역 지역구를 소선거구로 나누어 각 선거구에서 1명의 지역구 당선자를 배출한다. 광역 지역구에 배정되는 의석수는 광역 지역구 내의 소선거구의 숫자와 일치한다. 이와 같은 변화의 결과 소선거구에서 유권자들은 정당 명부가 아닌 개인 후보에게 투표하게 된다.

새로운 선거제도의 도입에 따라 의석배분의 방식이 바뀌어서, 무소속 후보의 경우 지역구에서 과반수의 절대다수 지지를 받으면 당선을 확정짓게 되고, 정당 후보의 경우도 과반 이상을 지역구에서 득표해야 한다. 하지만 정당 후보자의 경우에는 소속 정당이 전국적으로 5%의 최소득표 의무조항을 충족하거나, 하원의 경우 최소한 6개의 소선거구에서, 상원의 경우 3개의 소선거구에서 과반 이상의 지지로 당선자를 배출하는 경우 당선이 확정된다. 후보자는 1개의 선거구에서만 출마할 수 있으며, 선거구에

거주할 필요는 없지만 투표 40일 전에 지역구를 선택해야 한다. 대다수의 후보자들은 정당에 의해 공천되며, 이 과정에서 중앙당 조직의 영향력이 막강하다. 무소속 후보자들은 지역구 내의 4%의 유권자들의 서명을 받아 제출해야 후보로 등록할 수 있다.

의석은 중전의 선거제도와 마찬가지로 광역 선거구 단위로 배분된다. 루마니아는 41개의 광역 지역구와 수도 부카레스트의 42개 광역 선거구로 구성되어 있었다. 선거법 개정 이후 여기에 더해 재외국민을 위한 선거구가 추가로 설치되어 모두 43개의 광역 선거구가 존재한다. 하원의 경우 인구 7만 명당 1석, 상원의 경우 인구 16만 명당 1석이 배분되며, 각 광역 선거구마다 최소한 4명의 하원의원과 2명의 상원의원에 의해 대표된다. 과거 정당명부에 투표하던 시기에는 여러 의원들이 광역 선거구를 함께 대표했지만, 소선거구제가 도입되면서 각각의 의원들은 소선거구 지역구를 대표한다. 각각의 소선거구는 광역 선거구의 경계를 넘어서 설정될 수 없도록 하였으며, 표의 등가성을 유지하기 위해 광역 선거구 내부에서 최다인구 지역구와 최소인구 지역구의 인구 차이가 30% 이상 나지 않도록 법으로 정하였다. 2008년의 경우 하원은 334명의 의원(316명의 지역구 의원과 18명의 소수민족 의원)이, 상원의 경우 137명의 의원이 지역구별로 선출되었다.

개정된 선거제도는 연동형 비례대표제의 성격을 가지고 있기 때문에 다당제를 지속시키지만 소선거구 지역구에서는 승자독식의 대표선출을 하기 때문에 복잡한 문제들이 발생한다. 앞서 서술한 바와 같이 지역구에서 과반 이상의 득표를 할 경우 당선자가 확정되지만, 과반수의 득표를 한 후보가 없는 선거구의 경우 당선자를 결정하는 독특한 방식을 고안하였다. 우선 광역 선거구에서는 이전 제도와 마찬가지로 헤어 쿼터를 사용하여 나눔수를 산정한 뒤에 의석을 배분한다. 최소요건을 충족한 정당들에게 광역 선거구에서의 총 득표수를 나눔수로 나눈 몫만큼 의석을 배분한다. 이후 잉여투표를 합산하여 전국 단위에서 각 광역 선거구의 정당들에게 동트 쿼터를 활용해 의석을 배분한다. 이 두 가지 결과를 합산하면 정당별로 배분되는 총 의석수를 구할 수 있으며, 지역구 선거 결과를 바탕으로 광역 선거구 별로 정당에 배분된 의석을 고려하여 당선자를 확정짓는다.

지금부터 마리안과 킹(Marian and King 2010)이 가상의 사례를 바탕으로 제시한 예시를 통해 루마니아의 복잡한 선거제도를 설명할 것이다. 가상의 광역 선거구 1에 5개의 소선거구(1, 2, 3, 4, 5번 선거구)가 있으며 5개

의 정당(정당 A, B, C, D, E)에서 후보를 공천하였다고 가정하자. 5개의 선거구에서 총투표수가 125,000표라면, 나눔수는 총투표수 125,000를 총의원수 5로 나눈 몫인 25,000이다. 아래 <표 30>은 각 정당의 가상의 득표수를 지역구 별로 표기한 것이다. 각 정당별 득표의 총계(<표 30>의 마지막 열)를 나눔수로 나누면 정당별로 의석을 배분할 수 있다. 정당 A의 경우 총 56,750표를 얻었기 때문에 2석이 배정되고 6,750표가 사용되지 않은 잉여투표이다. 정당 B는 총 42,750표를 얻었기 때문에 이 숫자를 25,000으로 나눌 경우 몫은 1이 되고 나머지는 17,750이 된다. 따라서 1석을 일단 배정받고 나머진 17,750표는 잉여투표가 된다. 정당 C, D, E의 경우 과반 득표자가 없고 모두 총 득표가 25,000표에 미치지 못하기 때문에 이 단계에서 의석을 배분받지 못하며, 총 득표는 모두 잉여투표로 계산된다. 1단계 산정에서 3석이 배정되었기 때문에 광역 선거구 1에는 2개의 의석이 아직 배분되지 않은 상태로 남아있다.

표 30. 광역선거구 1의 지역구별 정당 득표율

정당	지역구 1	지역구 2	지역구 3	지역구 4	지역구 5	계
A	20,250 (83%)	11,750 (47%)	11,250 (47%)	6,000 (23%)	7,500 (30%)	56,750
B	3,000 (12%)	12,000 (48%)	11,500 (48%)	10,250 (39%)	6,000 (24%)	42,750
C	500 (2%)	500 (2%)	500 (2%)	9,500 (36%)	500 (2%)	11,500
D	500 (2%)	500 (2%)	500 (2%)	500 (2%)	7,000 (28%)	9,000
E	250 (1%)	250 (1%)	250 (1%)	250 (1%)	4,000 (16%)	5,000
계	24,500	25,000	24,000	26,500	25,000	125,000

※Marian and King(2010, 12쪽)

잉여 투표는 전국구에서 합산되며, 전국구 단계의 의석배분은 2008년 이전 제도와 마찬가지로 동트 쿼터를 활용한다. 각 정당은 후보별 순위가 있는 명부를 만들어서 각 정당이 할당받은 의석을 채우고, 각 광역 선거구에 의원 정수에 맞도록 의석이 배정될 때까지 의석을 배분한다. 예를

들어 전국의 잉여투표를 집계하여 합산한 결과 광역 선거구 1에서는 정당 C와 D가 의석을 얻는다고 가정하자. 광역 선거구의 의석 배분과 전국구의 의석 배분 결과를 합산하면, 광역 선거구 1에서는 정당 A가 2석, 정당 B, C, D가 각각 1석씩을 얻게 된다.

2008년에 개정된 선거법에 따르면 의석은 광역 선거구 단위로 배분될 뿐만 아니라, 모든 의석은 광역 선거구 내의 소선거구로 배분되어야 한다. 새로운 선거제도의 특징을 다시하면 환기하면, 유권자들은 개별 후보에게 1표만을 행사하며 정당명부 투표는 폐지되었다. 따라서 지역구 후보자들 중 과반 이상의 득표를 하면 당선이 확정되며, 전국구에서의 표 계산을 통해 각 정당에 배정된 의석은 지역구에 출마했으나 당락이 결정되지 않은 후보들 중 일부에게 배정되게 된다. 광역 선거구 1의 경우 5개의 정당이 5개의 선거구에 모두 후보를 공천하였다.

이 경우 각 정당의 어떤 후보가 당선자로 결정될 것인가를 결정해야 한다. 따라서 과반 이상 득표자를 제외한 뒤 최소 의무조건을 충족시킨 정당의 후보들이 의석을 배정받을 순위를 정해야 한다. 후보들 간의 순위는 지역구에서 득표한 명목득표수에 따라 결정된다. 흥미롭게도 지역구 별로 유권자의 숫자가 다름에도 불구하고 득표율이 아닌 득표수로 순위를 정하게 된다. 과반 이상 득표자가 우선적으로 당선을 확정지은 뒤, 의석배분은 정당별 순위에 따라 이루어진다.

광역 선거구 1의 경우 지역구 1의 정당 A의 후보자가 당선이 확정된다. 그 다음으로는 지역구 2에 출마한 정당 B의 후보가 12,000표로 순위가 가장 높다. 정당 B는 1석을 배분받았기 때문에 지역구 2의 B당 후보자가 당선자로 결정된다. 지역구 2의 A당 후보가 11,750표로 2순위이지만, 지역구 2에는 이미 당선자가 있기 때문에 의석을 받을 수 없다. 지역구 3의 B당 후보가 득표수 3위에 해당하지만 B당은 할당받은 1석을 이미 채웠기 때문에 당선자가 될 수 없다. 종전의 선거법에서는 이와 같은 상황은 벌어지지 않는다. 광역 선거구 수준에서 정당명부가 작성되고, 당락은 정당명부의 순위에 따라 결정되기 때문이다. 지역구 3의 A당 후보가 11,250표를 얻어 4순위인데, A당은 2석을 배정받았고 1명의 당선자만 결정된 상황이기 때문에 이 후보가 A당의 두 번째 당선자로 결정된다. 정당 A와 B에 배분된 의석에는 당선자가 모두 결정되었으며, C당과 D당에만 할당된 의석이 1석씩 남아있다. 또한 지역구 1, 2, 3에서도 모두 당선자가 결정되었기 때문에 나머지 의석은 지역구 4와 5로 배정되어야 한다. 득표수에 따라서 지역구 4에서는 C당 후보가, 지역구 5에서는 D당 후보가 당선자로

결정된다. 불가리아의 의석배분 방식은 지역구에서 최다득표를 했더라도 하위 순위의 후보에게 의석을 넘겨야 하는 상황이 발생한다. 지역구 3에서는 정당 B의 후보가 A당의 후보보다 250표를 더 얻었지만 A당의 후보가 당선자로 결정되었다. 지역구 4와 5에서도 C당 후보와 D당 후보는 최다 득표자가 아니지만 최종 당선자로 결정되었다.

2008년에 개정된 선거법은 이전의 권역별 정당명부식 비례대표제와 비교할 때 정당간의 의석배분 방식을 개편하였을 뿐만 아니라 정당 내부의 의석배분 방식 또한 변화시켰다. 개별 정당들은 지역구별로 후보를 공천하여 지역구 단위에서 득표 경쟁을 벌이게 된다. 동일 정당에 소속되어 다른 지역구에 출마한 후보들은 득표수 순위에서 상위를 차지하여 2차 의석배분에서 당선될 확률을 높이기 위해 각자의 선거구에서 보다 많은 표를 얻기 위한 경쟁을 한다. 폐쇄형 정당명부의 경우 당내 후보들 간에 직접적인 순위 경쟁이 있었다면, 2008년의 제도 하에서는 후보자들이 서로 다른 지역구에서 더 많은 표를 얻기 위해 간접적인 경쟁을 하는 것이다. 이에 더해 득표수 순위는 유권자의 투표를 통해 결정되기 때문에 과거의 폐쇄형 정당명부와 비교할 때 일종의 개방형 정당명부제를 채택한 효과를 거두고 있다고 볼 수 있다. 또한 각각의 소선거구 별로 1명의 대표자가 있기 때문에 권역별 비례대표제와 비교할 때 대표자와 유권자간의 소통이 보다 원활해지고 책임성 또한 제고될 여지가 있다.

하지만 2008년의 선거법은 결과의 측면에서 볼 때 과거와의 연속성도 강하게 보여준다. 비록 유권자들은 정당투표를 하지 않고 개별 후보자에게 투표를 하지만 정당별 의석 배분방식은 권역별로 헤어쿼터를 통해 의석을 배분한 뒤 잉여투표를 전국 단위에서 합산해서 동트쿼터를 활용해서 권역별로 다시 배분한다는 의석배분의 원칙은 변화하지 않고 유지되기 때문이다. 정당은 소선거구에 후보를 공천하고 후보들은 선거구에서 득표활동을 벌이지만, 결국 당선자는 특정 선거구에서 전적으로 결정되는 것이 아니며 광역 선거구 단위의 정당별 의석배분에 의해 결정된다. 실제로 마리안과 킹이 선거법 개정 전인 2004년 선거의 정당별 득표율과 의석배분 결과를 선거법 개정 이후인 2008년의 선거결과와 비교해 보았는데, 정당간 의석배분의 유형은 거의 흡사하게 나타났다(Marian and King 2010).

권역별 비례대표제에 비해 소선거구 지역구를 신설하여 의원과 유권자의 거리를 좁히면서 비례성을 유지하기 위해 루마니아는 복잡한 선거제도를 고안하였다. 새로운 선거법은 비례성을 유지하면서 소선거구 단위로 대표자를 정하는 데에는 성공하였지만, 개별 지역구의 관점에서 볼 때에

는 지역구에서 하위 순위에 그치더라도 정당 의석배분에 의해 당선자가 될 수 있는 역설적인 상황이 벌어지는 한계를 가지고 있다.

2) 루마니아 사회민주당의 공천 시스템

루마니아의 정치와 선거제도가 불안정한 만큼 주요 정당의 공천 시스템 또한 제도화의 수준이 낮다. 앞서 헝가리의 공천시스템에 대한 분석에서 언급했던 것처럼 탈사회주의 지역은 민주주의의 역사가 독일 또는 뉴질랜드와 비교할 때 상대적으로 짧고 정당 체제가 불안정하다. 이에 더해 정당의 공천은 당규에서 정해진 명목상의 규정도 중요하지만, 과거로부터의 관행과 공개되지 않은 정당 엘리트간의 합의가 중요한 역할을 하게 된다. 따라서 신생민주주의 국가 정당의 공천제도에 대한 연구를 경험적으로 수행하는 데에는 어려움이 따르며, 대부분의 사전 연구들은 공천된 후보자들의 특징을 분석하여 공천 과정의 특징을 추정하는 방식을 취해 왔다 (Protsyk and Matischescu 2011; Gherghina 2013; Muntean and Preda 2016).

문텐과 프레다(Muntean and Preda 2016)는 루마니아의 공천과정에 대해 연구하기 위해 최근 3차례 공천을 받은 후보들의 특징을 분석하고 정당 관계자들과의 인터뷰를 통해 공천 과정에 대한 자료를 수집하였다. 이들의 인터뷰 결과에 따르면 루마니아 정당의 후보공천은 제도화되어있지 않으며 특정한 모형이나 정해진 과정을 통해 이루어지지 않는다. 오히려 각 선거 및 선거구의 특징과 정치적 조건에 따라서 유연한 규칙이 적용된다는 것이다⁷⁶⁾. 따라서 폐쇄형 비례대표제를 채택하였던 2004년과, 소선거구제가 도입된 2008년 및 2012년 선거는 다른 방식의 공천의 기준이 적용되었고, 최근에 치러진 이 세 번의 선거에서 공천기준이 제도화되었다는 증거를 발견할 수 없었다. 문텐과 프레다는 선거에 출마하여 정당의 후보자로 선정되기 위해서 거쳐야 하는 절차를 규정하는 공식 문서를 찾기도 쉽지 않은 일이라는 점을 보여주었다.

이와 같은 여건을 고려할 때 루마니아 정당의 공천 제도에 대해 독일이나 뉴질랜드의 사례처럼 당헌에 대해 조사하여 공천 제도의 특징을 분석하는 작업은 연구의 범위가 제한될 뿐만 아니라 그 유용성 또한 크지 않다고 판단된다. 하지만 위의 연구들이 공통적으로 보여주는 루마니아 정당 정치의 특징은 후원정치(clientelism)의 특성이 서구의 민주주의 국가들

76) 한국의 경우도 정치적 환경의 변화에 따라 공천 방식이 바뀌거나 유연하게 적용된다. 특정 시기 선거의 특정 지역구에서는 경선을 실시하고, 다른 지역구에서는 이른바 전략 공천을 실시하여 지도부가 후보자를 결정한다.

에 비해 두드러지게 나타난다는 점이다.

프롯식과 마티세스쿠(Protsyk and Matischescu 2011)는 후원정치가 작동한다는 점을 보이기 위해 1990년대부터 2000년대 초반까지 루마니아 총선에 출마한 후보자들의 직업적 배경을 조사하고, 특히 새롭게 선거에 출마한 정치 신인들의 배경에 대해 조사하였다. 이들의 연구는 기업의 고위 경영자 출신 정치인의 비율에 주목하였다. 정당 엘리트들이 정치자금의 수급을 위해 정당에 직접적, 간접적으로 재정적 기여를 할 수 있는 기업 엘리트 출신들을 정치인으로 영입한다는 것이다.

이들의 연구에 따르면 독일 등 서유럽과 비교할 때 루마니아 정당에서 기업 엘리트 출신의 의원의 비중이 월등히 높게 나타났다. 1994년 독일 연방 하원의 경우 기업 엘리트의 출신배경을 지닌 의원이 3.7%, 블루칼라 노동자 출신이 8%인 반면, 2004년 루마니아 하원의원은 기업 엘리트 출신이 24%, 블루칼라 노동자 출신이 0.6%로 나타났다. 루마니아 국회의원의 직업별 출신배경을 1990년부터 2004년까지 누적적으로 살펴보면 기업 엘리트 출신이 13.2%로 나타난 점을 고려할 때 루마니아에서 기업 엘리트 배경을 지닌 의원 숫자는 점차 증가하는 추세임을 추론할 수 있다. 1990년 이후 2004년까지 새롭게 의원이 된 정치신인들의 직업적 배경을 조사한 결과 기업 엘리트 출신의 비중은 1990년 10.05%에서 지속적으로 증가하여 1996년에는 13.84%, 2000년에는 27.03%, 그리고 2004년에는 35.19%로 나타났다.

기업 엘리트 출신 정치인이 증가하는 현상이 후보선출 과정을 분석하는데 있어서 어떤 함의를 갖는가? 후원정치 모형은 정치인과 기업의 이익집단 사이의 사적인 교환관계를 가정한다. 따라서 기업 엘리트 출신 정치인의 증가는 다른 사회적, 정치적 배경을 가진 후보군들이 감소하고 있음을 의미한다. 정당의 엘리트들의 필요에 따라 공천 결과가 영향을 받게 되는 것이다. 민중 봉기에 의해 진행된 민주주의 이행 초기에는 대중들이 정치적으로 각성된 상황으로 정치 자금을 대량으로 투자하지 않더라도 정치활동을 진행할 수 있고, 경제계와의 관계에서도 보다 자유로울 수 있었을 것이다.

하지만 사회주의에서 자본주의 경제로 이행하면서 재산권 보호의 개념이 완전하게 확립되지 않은 상황에서 시장경제가 성장한 만큼 기업계는 정치권에 진출할 강력한 유인을 지니고 있으며, 정치인들 또한 늘어나는 정치비용을 감당하기 위해서 기업인의 후원이 절실한 상황에 놓이게 되었다. 기업 엘리트의 정치권 진출은 실제로 좌-우 정당을 가리지 않고 보편

적으로 나타나는 현상이었고, 정권교체가 자주 발생하는 루마니아 정치의 특성을 고려하면 자연스러운 현상으로 해석할 수 있다. 2004년의 경우 보수정당인 자유당의 초선 의원의 52%가 기업 엘리트 출신이며, 공산당의 유산을 물려받은 좌파정당 사회민주당의 경우도 같은 해에 진출한 초선의원의 29%가 기업 엘리트의 배경을 가지고 있었다(Protsyk and Matischescu 2011).

앞서 지적한 바와 같이 루마니아의 정당 공천 과정은 투명성이 높지 않기 때문에 기업 엘리트의 정치권 영입을 어떤 세력이 주도했는가를 판단하기는 쉽지 않다. 기업 엘리트의 정계 진출은 정당의 중앙 지도부의 주도로 이루어졌을 수도 있으며, 지역의 정치 엘리트들이 주도했을 수도 있다. 하지만 확실한 점은 기업 엘리트의 정치권 진출이 급격히 증가한 것은 여타 사회경제적 배경을 가진 계층의 과소대표를 의미한다는 점이다. 이와 같은 현상은 소선거구제를 채택한 최근 들어 더욱 심각해졌다.

폐쇄형 비례대표제에서 소선거구를 포함하는 연동형 비례대표제로 선거제도가 바뀌면서 후보 선정 과정에서 재력과 평판이 더욱 중요한 요인으로 등장하였다. 문테안과 프레다(Muntean and Preda 2016)는 폐쇄형 정당명부 비례대표제에서 소선거구제로 바뀌면서 정치자금에 대한 수요는 더욱 늘어났고, 재력을 바탕으로 정치자금을 동원할 수 있는 후보들을 영입하기 위해서 도덕성과 능력, 정당의 정체성 등은 2차적인 고려대상으로 중요도가 낮아졌다는 것이다. 결국은 소선거구제의 도입으로 정치자금에 대한 수요가 늘어나고, 지역의 정당엘리트들은 후원적 관계를 통해 재정적 배경을 지닌 후보자를 충원하는 관행이 더욱 강화된 것이다.

이러한 풍토 속에서 루마니아 사회민주당은 공천과정의 민주화를 촉진시키는 중요한 실험을 전개한다. 2004년 선거에서 후보선정을 위해 예비선거(primary)를 도입한 것이다. 하지만 2004년의 실험은 실패로 끝났고 사회민주당은 2008년부터 예비 선거를 실시하지 않고 예전의 지역 엘리트 주도의 공천 방식으로 회귀한다.

사회민주당은 루마니아의 주요 정당이다. 공산당의 분당을 계기로 창당된 1990년대 중반까지 사회민주당은 당원의 숫자를 급속히 늘리면서 당세를 확장한다. 하지만 1996년 이후 당원이 감소하기 시작하고 정당의 엘리트들은 위기의식을 갖게 되었다. 2004년 선거에서 승리하기 위해 사회민주당은 정당의 이미지를 쇄신하고 본 선거에서 경쟁력 있는 후보들을 유치하기 위해 예비 선거를 실시한다. 예비선거는 언론과 대중의 관심을 집중시킬 수 있는 효과적인 수단이었다(Gherghina and Spac 2013).

하지만 예비선거는 다양한 측면에서 문제를 야기했다. 선거관리의 측면에서 볼 때 현직 지역당위원장에게 유리한 방향으로 경선이 전개되었고, 선거 부정 의혹이 제기되었다. 일부 지역에서는 유권자의 수보다 더 많은 표가 개표되었다. 예비선거가 전자선거로 진행되었기 때문에 컴퓨터와 전자장비에 익숙하지 않는 다수의 유권자들은 투표하는 데에 어려움을 겪었다. 불공정 선거 의혹에도 불구하고 예비선거 결과는 당 지도부의 선호와 일치하지 않는 경우가 발생하였다. 당 지도부는 당 윤리위원회 등을 동원하여 경선 결과를 무력화시키기도 하였다. 중앙집권적인 사민당의 정당구조는 정당 지도부가 사후적으로 경선에 개입하는 것을 용인하였고, 그 결과 중앙당과 지역 엘리트 사이에 갈등이 심화되었다. 예비선거는 그 비용의 측면에서도 당에 많은 부담을 안겨주었다(Gherghina 2013).

결과적으로 예비선거는 사회민주당은 공정한 당내 선거를 관리할 능력이 없는 당이라는 부정적 이미지를 심어주었지만, 사민당은 꾸준히 30% 중반의 지지율을 유지하였고 이후에 예비선거는 다시 실시하지 않고 있다. 앞의 <표 7>의 이론적 틀에서 보면 루마니아의 사회민주당은 예비 선거를 통해 D의 위치에서 C의 위치로 이동하고자 노력했지만 부패 의혹과 경선의 미숙한 운영, 당 지도부의 반대로 인해 결국 D로 다시 회귀하는 형태를 보였다고 할 수 있다.

루마니아의 사례 분석을 마치면서 한 가지 짚고 넘어가야 할 부분은 연동형 비례대표제 등 선거제도와 정당 내부의 공천제도는 서로 연관된 부분도 있으나 독자적인 논리를 바탕으로 독립적으로 유지 또는 변화한다는 점이다. 루마니아의 경우 폐쇄형 정당명부 비례대표제에서 소선거구제를 도입한 연동형 비례대표제로 선거제도를 전환하였고, 그에 따라 각 정당은 소선거구 후보자를 선정해야하기 때문에 지역구 후보를 선정하는 후보 공천 제도를 마련해야 했다. 선거제도의 개편이 공천제도와 직접적으로 연결되어 있음을 보여주는 예이다. 하지만 선거제도의 개편이 공천제도의 개편으로 이어지지 않는 것이다. 오히려 사민당의 예비선거 실험은 연동형 비례대표제를 도입하기 이전에 실시됐으며, 소선거구제 도입 이후 사민당은 과거의 방식으로 회귀하였다. 사민당은 지지율을 만회하고 선거에서 승리하기 위한 방편으로 경선 제도를 도입한 만큼 선거제도의 개편과 사민당의 공천제도 개편은 무관하다. 경선 실시는 비록 실패한 실험이었지만 선거에서 승리하기 위한 동기에서 자발적으로 추진한 당내 개혁조치였음을 확인할 수 있었다.

V. 한국의 대안적 선거제도 및 민주적 공천제도

5.1. 연동형 비례대표제로의 전환과 공천제도의 민주적 정당성 확보 방안

본 연구는 한국에 연동형 비례대표제가 도입된다는 가정 하에 정당민주화와 후보선정의 정당성을 확보할 수 있는 정당의 후보 공천 제도를 탐색하는 것을 목적으로 하였다. 이를 위해 연동형 비례대표제를 채택하고 있거나 채택했던 바 있는 나라들의 연동 방식을 소개하고 정당의 후보 공천 제도를 비교 분석하였다. 선거제도는 지역구 후보와 비례대표 후보의 조합에 대해 결정하기 때문에 공천제도에 영향을 미친다. 지역구 후보와 전국구 비례대표 명부 후보를 선정하는 방법은 다를 수밖에 없다.

이에 더해 한국의 맥락에서 볼 때 연동형 비례대표제를 지지하는 입장의 문제의식은 정당의 공천제도 민주화에도 일맥상통하는 면이 있다. 소선거구-단순다수제 하에서 득표율과 의석분포의 불비례성이 높아 거대 정당의 과점현상이 지속되는 상황에서 비례성 제고를 통해 신진 세력의 정치진입 장벽을 낮춰 과점현상을 완화할 수 있는 연동형 비례대표제를 도입하자는 주장은 정당 민주주의의 수준을 높여서 정당 엘리트들의 권력 독점을 견제해야 한다는 공천제도 개편의 논리와 맞닿아 있기 때문이다.

하지만 연동형 비례대표제를 채택하고 있는 나라들의 후보공천 방식을 살펴본 결과 연동형 비례대표제가 반드시 당원의 포괄적 참여를 보장하는 공천과정과 연계되어 있다고 보기에는 어려운 측면이 있다. 독일과 뉴질랜드 모두 연동형 비례대표제를 성공적으로 운영하고 있지만 후보 공천 과정은 당내 정치엘리트의 영향력이 크다. 후보선정의 절차적 민주성을 확보하여 포괄적인 후보공천 제도를 마련하고 있으나 실질적으로는 정당 엘리트들의 사전 합의가 공천에 미치는 영향이 높기 때문이다. 루마니아 사민당의 사례로 보더라도 공천제도 개편은 선거제도와 연계되었다고 보기는 어려우며 선거 경쟁력 강화를 위한 정당의 자체 개혁의 결과라고 보는 편이 타당할 것이다.

비교적 시각에서 보자면 선거제도의 개편을 통해 공천제도의 민주화를 설명하기는 어렵겠지만, 한국의 맥락에서 볼 때 선거제도의 개편이 공천제도의 민주화에 미치는 영향에 대해서는 논의가 필요하다. 루마니아의 사례가 시사하는 바와 같이 정당 공천의 민주화는 선거 경쟁이 치열해지면서 과도적 정당운영으로 유권자의 지지를 얻기 어려운 경우 정당 스스로

로 추진할 때 진전된다고 볼 수 있다. 현재 한국은 소선거구-단순다수제의 선거제도로 인해 신진세력의 정치권 진입장벽이 높아 기존의 거대 정당들이 선거제도의 보호를 받고 있다고 볼 수 있다. 따라서 연동형 비례대표제를 도입하여 비례성을 높인다면 정당간의 경쟁이 치열해지고, 그 결과 정당공천의 민주화를 통해 선거 경쟁력을 갖춘 인재를 양성하거나 영입하려는 시도를 하게 될 유인이 생길 수 있다. 따라서 연동형 제도를 도입할 경우 비례성을 높이는 방향으로 제도를 디자인하여 선거 경쟁을 장려하고, 그 결과로 당내 민주화를 촉진시킬 수 있을 것이다.

뉴질랜드의 경우는 지역구 후보 선출과정은 지역구를 중심으로 이루어진다는 점에서 지방 분권화 되어있다고 볼 수 있으나 후보선출위원회가 구성되고 위원회의 역할이 중요하다는 점에서 볼 때 포괄성은 제한적이다. 비례대표 정당명부 후보 선정의 경우 뉴질랜드는 전국단위 비례대표제를 채택하고 있기 때문에 집중화의 경향이 나타나며 선정주체 또한 배타성을 보여준다.

독일의 경우는 지역구의 후보는 지역에서 당원들이 선출하고, 비례대표 명부는 권역별로 작성되기 때문에 기민연과 사민당의 후보선정 과정은 분권화와 포괄성이라는 특징을 보여준다. 하지만 독일의 의원후보 선출과정의 특징은 당원들의 참여라는 절차적 민주성이 보장되지만, 정당 엘리트들의 실질적 영향력이 증대되고 있다는 양면성에서 찾을 수 있다. 독일에 서 당원들의 당 집회 참여도가 낮아지고 있으며, 당 지도부가 대의원들에게 미치는 영향력이 점차 증대되고 있다는 비판은 오랫동안 제기되어 왔다(Roberts 1988; 정병기 2003). 공천 과정에서 연방의 중앙당이 배제되는 분권화의 정착은 역설적으로 지역의 정당 엘리트들의 영향력을 강화시키는 결과를 낳았다. 오래전부터 독일 정치 연구자들은 지역의 정당 엘리트들이 권력 브로커로 활동하며 후보자 공천과정에 영향력을 행사하고 있음을 지적하고 있다(Roberts 1988, Poguntke 1994).

데터백(Detterbeck 2016)의 최근의 연구결과는 독일의 정당공천이 지역의 정당 엘리트들의 영향력이 크다는 점을 단적으로 보여준다. 데터백은 지역구 후보를 선정한 뒤에 비례대표 정당명부가 정해지는 공천의 순서에 주목한다. 지역구 후보로 결정되면 당 내에서 인지도가 올라가고 비례대표 후보선거에서도 명부에 상위 순위로 포함될 가능성이 높아진다.⁷⁷⁾

77) 바이에른의 기독교사회연합(CSU)의 경우 지역구와 비례대표 동시출마의 비중이 높지 않다. 바이에른 주에서는 기사연의 지지도가 높은 관계로 지역구에서 승리할 확률이 높다. 이미 지역구에서 많은 의석을 획득한 관계로 초과의석이 큰 의미가 없기 때문에 최상위 순위를 제외하면 비례대표 후보로 출마할 유인이 크지 않아서 동시출마가 많지 않다. 녹색

라이저(Reiser 2014)는 인터뷰와 참여관찰을 통해 독일의 정당들은 현역 의원과 지역구 후보를 비례대표 상위순번으로 배정하기 위한 비공식적인 쿼터제를 유지하고 있다는 점을 입증하였다. 지역구 후보로 선정되는 것이 의원으로 당선되는 첫 번째 관문이기 때문에 지역구 후보 경선이 매우 경쟁적이고 치열할 것으로 예상되었다. 하지만 데터벡의 연구에 따르면 오히려 지역구 후보선정에서 치열한 경쟁이 관찰되는 경우가 드문 편이다. 1960년대의 경우 기민연/기사연과 사민당의 지역구 후보들의 경우 단지 16%만이 내부적 경쟁을 거쳤다. 보다 최근 선거인 2002년의 경우 사민당 지역구의 34%, 기사연 지역구의 43%에서만 2인 이상의 후보가 출마해 경선이 이루어졌고, 2009년 선거의 경우 기민연/기사연, 사회당, 좌파당의 지역 경선을 통틀어서 23%만이 경선을 치렀고 나머지 77%는 단독출마를 통해 손쉽게 후보 경선에서 승리했다. 특히 현직 의원이 출마하는 경우 90% 이상이 단독출마로 대부분 경쟁자가 부재한 상태에서 경선이 치러졌으며, 경선을 하더라도 임기동안 대과가 없다면 현직 의원이 승리하는 경향성을 보이고 있는 것이다.

데터벡은 현직의 우위와 단독 경선의 빈도가 높은 원인을 지역 정당 엘리트들의 사전 협의(gatekeeping)의 결과라고 분석한다. 사민당과 녹색당 등은 중앙당 차원에서 양성평등 쿼터를 두고 있기 때문에 비례대표 명부의 경우 상대적으로 지역의 정당엘리트들의 입김이 약화되었고, 최근 들어 기사연과 자유당, 녹색당 등을 중심으로 일부 지역에서 정당 엘리트들의 사전협의의 영향력을 낮출 수 있는 예비선거(party primaries)가 도입되기도 하는 등 당원의 실질적 영향력이 강화되는 경향이 관찰되기도 하지만 여전히 독일의 정당공천은 지역 정당 엘리트들에 의해 지배되고 있다는 것이다. 일부 지역에서 치러지는 예비선거의 경우도 정당 민주주의의 강화와 본 선거에서의 경쟁력 강화와는 큰 관련이 없으며 정당 엘리트들 간의 갈등으로 합의에 실패하는 경우 예비선거를 실시한다(Astudillo and Detterbeck 2018)는 점에서 지역의 정당 엘리트들의 영향력을 반증하는 사례로 볼 수 있다.

독일과 뉴질랜드의 사례로 볼 때 연동형 비례대표제는 정당 엘리트 중심으로 운영될 가능성이 크다는 점을 발견할 수 있다. 연동형 비례대표제의 특징상 의원들은 지역구와 비례대표 명부 후보로 동시에 출마할 확률이 높다. 다시 말해서 현직 의원은 낙선한 확률이 낮으며 재선에 성공할

당 등 소수 정당은 반대로 지역구에는 당선가능성이 높지 않기 때문에 지역구 후보가 되기 위한 경쟁은 상대적으로 치열하지 않지만 비례대표 상위순번은 경쟁이 매우 치열하다.

가능성이 높고 교체가 어렵다. 따라서 정당 엘리트들의 기득권이 안정적으로 유지될 확률이 높다. 연동형 비례대표제를 채택하고 있는 독일과 뉴질랜드 모두 법을 통해 일반 당원의 참여를 명시적으로 규정하고 있는 점은 우연이 아니며, 연동형 비례대표제의 엘리트주의를 견제하기 위한 조치일 수도 있다. 따라서 한국의 경우에도 정당 내부의 절차적 민주주의에 대한 법제화를 통해 후보 공천과정에서 절차적 민주성을 확보하도록 할 필요성이 있다. 이와 같은 조치가 실질적으로 당내 공천과정의 민주화에 얼마나 큰 영향을 미칠 것인가에 대해서는 다양한 견해가 제시될 수 있으나 최소한의 절차적 민주성을 확보하여 당원들의 참여를 장려하는 데에 유용하게 활용될 수 있다.

헝가리와 루마니아는 연동형 비례대표제의 실패 사례라고 볼 수 있다. 헝가리의 경우는 피데즈 내부의 분권화 구조가 정당 리더 중심의 중앙집중적 구조로 변화되면서 공천과정 또한 중앙 집중화 경향이 나타나고 선정 주체의 배타성이 강화되었다. 피데즈에서 정당 대표 중심의 중앙집중화 현상이 심화되면서 다수 의석을 확보한 피데즈는 헌법과 선거법을 개정하여 지역구 승자를 보상하는 연동방식을 도입해 소선거구-단순다수제의 거대정당 과대대표 경향을 더욱 강화시켜 과반 이하의 득표로 절대다수 의석을 유지하고 있다. 루마니아의 경우는 공산주의 붕괴 이후 정치 불안이 지속되었고 선거법도 수차례 개정되었다. 루마니아의 연동형 비례대표제는 결국 2008년 선거에서 한차례 적용된 뒤 소선거구제로 개정되었다. 루마니아의 후보공천제도는 선거제도와는 무관하게 개편된 것으로 보인다. 선거에서 승리하려는 사민당의 필요에 따라서 후보군을 확장하고 능력있는 후보들을 공천하기 위해 포용적인 예비선거제도가 도입되었지만 선거운영 미숙, 비용문제 등으로 인해 결국 2004년 한차례 적용된 뒤 중앙집권적이고 배타적인 공천제도로 회귀하였다. 루마니아의 사례는 절차적 정당성을 가진 공천제도는 결국 정당의 필요에 따라 도입되는 것이며 선거제도와 직접적 조응관계가 있는 것은 아니라는 점을 보여준다.

한국의 주요 정당들의 국회의원 공천과정은 대부분 중앙당에 의해 주도되는 만큼 지역적으로 볼 때에는 중앙으로 집중화되어 있으며 선정 주체로 볼 때에는 당의 최고지도자가 최종 결정권을 행사하기 때문에(김용호 2003) 배타적이라고 볼 수 있다. 2002년 대통령선거에서 노무현 후보가 국민참여경선을 계기로 대선에서 승리한 이후, 2004년 총선에서 주요 정당들은 국민경선제를 도입하였고 일부 지역구에서 경선을 실시하였다. 하지만 2008년 총선의 후보선출은 중앙당 중심으로 진행되었다(박경미 2008).

한국은 독일이나 뉴질랜드와 달리 공직후보 선정방식을 규제하는 법규가 없으며 정당이 자율적으로 방법을 정하게 된다. 실제로 한국의 공천제도는 중앙집권적으로 지방당의 권한은 거의 없고 중앙당이 모든 공천과정을 관리하며 최종 결정권을 지닌다. 일부 지역구에서 경선을 실시하는 경우가 있지만, 경선 실시 여부를 중앙당에서 결정하며 경선에 출마할 수 있는 후보는 중앙당에서 정하게 된다. 따라서 국회의원 후보를 선출하기 위해 일부 지역구에서 행해지는 정당의 경선 또한 공천의 중앙집중성과 배타성을 보여준다. 이와 같은 폐쇄적인 공천제도로 인해 공천결과에 불복하는 경우가 많이 나타나고 있으며 한국의 주요 정당들은 매년 국회의원 총선거가 다가오면 후보공천을 둘러싸고 내홍을 겪어왔다.

배타적이고 집중화된 한국의 공천제도는 표 7(29쪽)의 분류에 따르면 B 유형(배타적-집중화)에 해당한다. 후보 공천 과정의 민주적 정당성을 강화하기 위해서는 선정 주체의 측면에서 포괄성을 높이거나 분권화의 수준을 높이는 방향으로 공천 과정을 개혁해야 한다. 선정 주체의 포괄성을 높일 경우 A유형(포괄적-집중화)으로, 중앙당에 집중된 권한을 지역으로 이양할 경우 D유형(배타적-분권화)으로, 포괄성과 분권화를 모두 증진시킬 경우 C 유형(포괄적-분권화)으로 변모하게 된다. 한국의 경우 정당의 후보공천 과정의 민주적 정당성을 높이기 위해서는 이들 세 가지 유형중 A유형과 C 유형 등 포괄성을 넓히는 방향의 개혁이 필요하며, D유형으로의 전환은 바람직하지 않을 것으로 생각된다. 그 이유는 다음과 같다.

독일, 뉴질랜드, 헝가리, 루마니아 등 본 연구에서 살펴본 연동형 비례대표제를 채택한 4개의 나라들은 모두 정도의 차이는 있으나 공직선거 후보자 공천 과정에서 정당 엘리트들의 영향력이 강하다는 경향성을 보여주고 있다. 사실 연동형 비례대표제와 정당엘리트의 영향력 사이에 인과관계를 주장할 강력한 이론적 근거는 찾기 어렵다. 선거제도와 공천제도는 서로 연관되어 있으나 상호간의 인과관계를 찾는 것은 무리이며, 실제로 선거제도와 공천제도는 서로 독립적인 변수이다. 연동형 비례대표제 하에서도 고도로 중앙 집중화되고 배타성이 강한 공천제도가 가능하며, 독일이나 뉴질랜드처럼 공천절차의 민주성을 확보하는 경우도 있다. 4개국에 대한 사례연구를 진행한 결과, 독일은 절차적으로 일반 당원들의 참여가 보장되어 있음에도 불구하고 지역구 수준의 선거에서 정당의 지역엘리트의 영향력이 강하게 나타나고 현직 효과가 매우 높으며, 뉴질랜드는 당원들의 참여를 간접적으로 확보하는 대의원 중심의 공천제도를 통해 엘리트들의 영향력을 유지하고 있었다. 헝가리의 피데즈는 카리스마적 정당지도

자가 공천과정에 강한 영향력을 행사하며 지역구에서의 선거연합의 필요성으로 인해 군소정당들 또한 정당 지도부가 후보공천의 최종 결정에 큰 영향을 미치고 있었다. 루마니아는 정당 엘리트들이 기업인들과 연계하는 후원정치를 통해 공천과정을 실질적으로 주도하고 있었다. 이와 같은 결과로 볼 때 연동형 비례대표제 하에서 정당 엘리트의 입지가 강화될 수 있는 가능성이 크다고 추론해 볼 수 있다.

이른바 ‘진성당원’이 많지 않고 하부구조가 취약한 한국의 정당들의 특징을 고려할 때 지역 분권화를 추진하는 과정에서 정당 엘리트들의 입지가 더욱 강화되어 민주적 정당성을 강화한다는 정당개혁의 취지와 멀어지는 가능성을 경계해야 한다. 실제로 2004년 총선을 위해 일부 지역구에서 치러졌던 국민경선제의 경우 혼탁·과열선거 의혹이 제기되는 등 비판이 있었고 2008년 총선에서는 중앙당 중심의 공천으로 회귀하였다. 이는 루마니아 사민당이 추진했던 국민경선제가 부정선거, 전자투표의 부작용 등으로 실패했던 사례와 흡사하다고 판단된다. 이와 같은 상황에서 D유형(분권화-배타성)으로 공천제도가 개혁될 경우 조직동원력을 갖춘 지역의 정당엘리트들의 권력 독과점 현상이 강화 또는 유지될 가능성이 크다. 중앙당의 정치엘리트들의 이른바 ‘밀실공천’은 분권화를 통해 해소될 수 있지만, D유형의 공천제도가 정착되면 중앙당의 정치엘리트들을 대신하여 지역당의 엘리트들과 현직 지역구 의원들이 당내 권력을 독과점하게 될 것으로 예상된다. 그 결과 개혁적이고 전문성을 갖춘 신진 인물의 정치진출을 더욱 어렵게 만들 것이다.

분권화와 포괄성의 강화라는 두 가지의 공천제도 개혁방향 중 한국의 현실을 감안할 때 당원들 또는 일반유권자의 참여를 보장하는 포괄성의 강화가 더욱 중요한 과제라고 생각된다. 따라서 선정 주체의 포괄성을 높이는 A유형(포괄적-집중화) 또는 C유형(포괄적-분권화)으로 민주적 정당공천 제도를 설계할 필요가 있다. 이 점에서 볼 때 독일과 뉴질랜드가 정당공천의 민주화, 또는 당원 참여를 보장하는 상향식 공천을 정당법 또는 선거법에 법제화하고 있다는 점은 시사하는 바가 크다. 독일과 뉴질랜드 모두 법률상의 정당 민주화 규정은 앞서 살펴본 바와 같이 선언적 의미가 크며 실질적인 공천 절차는 정당들이 자율적으로 선택하고 있다. 하지만 이와 같은 법제화된 규정은 당내의 공천과정이 절차적 민주성을 확보할 수 있는 근거를 제공하고 있다. 연동형 비례대표제는 소선거구제를 유지하면서 비례성을 강화하는 제도이다. 소선거구제의 경우 후보자 선출과정이 분권화되면 중앙당의 영향력이 감소하는 대신 지역의 정치엘리트들이

공천과정을 주도할 가능성이 높다. 따라서 최소한의 절차적인 민주적 정당성을 확보하기 위해 향후 연동형 비례대표제로 선거법이 개정된다면 공천 과정에서 당원의 직접 또는 간접 참여를 보장하는 조항을 법제화하는 방안을 고려할 필요가 있다.

A유형(포괄적-집중화)과 C유형(포괄적-분권화)를 비교할 때 한국은 이들의 중간지대에서 대안을 찾아야 할 것으로 판단된다. 일단 연동형 비례대표제에서 비례대표 부분을 어떤 방식으로 설계할 것인가에 따라 공천제도는 영향을 받을 수밖에 없다. 전국단위 비례대표제를 채택할 경우 전국구의 정당명부를 결정하는 과정은 중앙집중화를 피할 수 없다. 포괄성을 높여 당원들 또는 유권자들이 직접 참여하더라도 중앙당 수준에서 결정이 될 수밖에 없는 것이다. 전국단위 비례대표제를 채택한 뉴질랜드의 경우 국민당과 노동당의 지역구 후보 선정은 분권화의 수준이 높지만 비례대표 명부후보 결정은 집중화 되어있다. 반면 권역별 비례대표제를 채택할 경우 정당 명부의 후보선정이 권역별로 진행될 수 있기 때문에 독일의 사례에서 확인할 수 있듯이 분권화된 형태로 공천이 가능하다. 따라서 집중화의 수준은 어떤 방식의 비례대표제를 채택하는가에 따라서 영향을 받게 될 것이다.

연동형 비례대표제의 도입과 별개로 정당 공천의 포괄성을 높이는 논의는 과거부터 지속적으로 논의되어 왔다. 실제로 2004년 총선에서 일부 지역구 후보 선정을 위해 국민경선제가 부분적으로 도입되었으나 정착되지 못하고 2008년 총선은 중앙당 주도로 후보를 공천하였다. 포괄성을 높일 경우 진성당원이 적어 정당의 하부구조가 취약한 한국 정당의 현실을 고려할 때 후보 경선에서 조직을 동원할 수 있는 중진 및 현역의원을 중심으로 공천이 진행될 가능성이 높으며 신진 정치세력의 진입이 어려워지기 때문이다. 게다가 연동형 비례제가 도입된 가운데 포괄성을 높이게 되면 소선거구의 후보선정의 경우 필연적으로 C유형(포괄적-분권화)으로 귀결될 수밖에 없다. 당원들의 참여가 높아진 상황에서 지역구에 나설 후보를 선정하는 것은 결국 지역구의 당원들이기 때문에 포괄성을 높이면 분권화는 함께 갈 수밖에 없다⁷⁸⁾. 다만 현재 상황에서 포괄성을 급격히 높여 당원 또는 일반 유권자의 참여를 보장할 경우 한국의 2004년 총선에 도입되었던 국민경선제의 실패, 루마니아 사민당의 국민경선제 실패의 전철을 밟을 수 있다. 따라서 한국의 경우는 당원들의 참여를 전면 개방하는 포괄

78) 지역구에서 배타적 공천과정을 도입할 경우 분권화와 집중화가 모두 가능하다. 배타적 분권화 유형의 경우 지역 정당의 엘리트들이 공천을 결정하게 되고, 배타적 집중화의 경우 중앙당의 엘리트들이 공천을 주도한다는 차이점이 있다.

적 제도를 추구하되, 독일식으로 당원들이 경선을 통해서 후보를 확정짓는 방식 보다는 뉴질랜드의 제도를 참고하여 중앙당이 전략적인 판단을 통해 공천에 개입할 수 있는 다단계의 공천방식을 도입하는 것을 고려할 수 있다. 당원 또는 일반유권자들이 참여하는 보통선거를 통해 경선을 진행할 경우 조직 동원의 부작용이 예상되기 때문이다.

예를 들자면 뉴질랜드 국민당의 방식처럼 정당별로 적합한 방식으로 당원 대표를 선발하여 지역구 위원회를 구성하고 중앙당에서도 위원회를 구성하여 지역구 위원회와 중앙당 위원회가 공동으로 정당공천 후보자를 결정하고, 지역구의 당원들이 당원 대표로 구성된 선출위원회를 꾸려 위원회 내부에서 선거를 통해 지역구 후보를 선출하는 것이다. 비례대표 의석의 경우 권역별 비례대표제가 채택되면 권역별로 당원의 선호투표를 통해 후보군을 확정하는 독일식 방식의 도입을 고려할 수 있다. 전국단위 비례대표제가 도입될 경우는 뉴질랜드 사례를 참고하여 권역별로 후보를 할당 한 뒤 당원들의 선호투표를 통해 권역별로 후보순위를 결정한다. 뉴질랜드 국민당은 권역별 순위가 결정되면 중앙당의 대표들과 각 권역의 대표들이 모여 위원회를 구성하고 지역구 후보, 정당을 대표하는 후보, 직능대표 등 다양한 요소를 고려하여 최종 후보를 결정한다.

뉴질랜드의 공천방식은 당원들이 대표를 선발하여 공천을 하는 당원 중심적인 성격이 강하게 나타난다. 한국적 현실을 고려할 때 당원들을 대상으로 포괄성을 확대할 것인가, 일반 유권자들을 포함하여 포괄성을 확대할 것인가에 대해 고민이 필요하다. 2004년에 일부 지역구에서 치러졌던 완전개방형 국민경선은 당원뿐만 아니라 일반 유권자들을 대상으로 선거인단을 모집하여 후보를 선정한 것이다. 여론조사를 활용한 방식 또한 일반 유권자들의 선호를 반영하기 위한 교육지책이라고 볼 수 있다. 한국에서 당원들로 선거인단을 꾸리는 대신 일반 유권자를 포함하는 개방형 국민경선이 선호되었던 이유는 한국 정당 조직의 취약성이 기인한다.

따라서 한국 정당의 하부조직이 강화되는 변화가 없는 상황에서 연동형 비례대표제가 도입되고 공천과정의 포괄성을 높일 수 있는 계기가 형성되면, 뉴질랜드의 공천 제도를 한국의 실정에 맞게 변형하여 당원대표 뿐만 아니라 일반 유권자를 포괄하는 방식으로 포괄성의 정도를 뉴질랜드보다 높게 공천과정을 개방하는 방안을 고려해 볼 필요가 있다. 요약하자면 공천과정에 당원들의 참여를 보장하도록 법제화하여 포괄성을 높이고, 뉴질랜드의 제도(지역구: 배타적-분권화, 비례대표: 배타적-집중화)를 참고하여 민주적 대표성을 갖는 공천위원회를 조직하여 후보 공천을 결정한다. 하

지만, 한국의 정당조직의 취약성을 고려하여 뉴질랜드보다 포괄성의 수준을 높여서 당원뿐만 아니라 일반 유권자를 포괄하여 공천위원회를 조직하는 방안을 포괄성이 높은 제도의 한 가지 예시로서 제안하고자 한다.

연동형 비례대표제 하에서는 정당 엘리트의 입지가 강화되는 경향이 나타나기 쉽다. 따라서 엘리트의 권력 과점을 견제하기 위해서는 정당 내부의 민주적 후보공천제도를 법제화하여 최소한의 절차적 민주성과 포용성을 확보하고, 비례대표 정당명부를 권역별로 운영하거나 전국구 정당명부 선정 과정에 지역당의 참여를 보장해서 분권화의 수준을 높이는 것이 필요하다. 이에 더해 연동형 비례대표제는 정당 내부적으로는 엘리트의 입지를 안정화시키는 효과가 있지만, 소선거구-단순다수제와 비교할 때 비례성 강화를 통해 소수정당의 진입장벽을 낮춰서 정당간의 경쟁 활성화를 통해 정당 엘리트의 권력 과점을 견제하는 효과를 가지고 있다. 따라서 선거제도를 설계할 때에 이와 같은 점을 염두에 두고 비례성을 높여 신진세력의 정치진출 문턱을 낮추고 선거 경쟁을 활성화하는 방향으로 제도를 개선해야 할 것이다.

5.2. 선거제도 개편의 예상 효과 분석

비례성을 높이는 선거제도를 설계하여 정당간의 선거경쟁을 촉진시킨다면, 정당들이 선거 경쟁력을 갖추기 위해 스스로 공천의 민주적 정당성을 확보하는 방향으로 정당 개혁을 할 유인을 갖게 된다. 이와 같은 맥락에서 한국에서도 비례성을 높이는 방안으로 연동형 비례대표제로의 제도개편이 시도되고 있다. 연동형 비례대표제는 지역구를 유지하면서 비례성을 높일 수 있다는 점에서 한국처럼 소선거구제를 채택하고 있는 나라에서 비례대표제를 도입할 경우 비교적 변화의 폭을 줄이고 연속성을 유지하며, 지역구를 유지해 현역 지역구 국회의원들의 반발을 무마할 수 있다는 점에서 현실적인 대안으로 대두되고 있다.

실제로 정치개혁특별위원회(위원장: 심상정 의원)는 12월 3일 선거제도 개편 논의를 촉진시키기 위해 선거제도 개편방안 3가지를 제시했다. 첫 번째 안은 현재 의원정수를 유지하는 가운데 소선거구제와 권역별 비례대표제를 연동시키는 방안이다. 이 안은 의원 정수를 300명으로 고정하면서 지역구 200명, 비례대표 100명으로 정해 지역구와 비례대표 의원 비율을 2:1로 하고 있다. 두 번째 안은 현재 의원정수를 유지하는 가운데 도농복합선거구와 권역별 비례제(연동형 또는 병립형)를 도입하는 방안이다. 도

농복합 중선거구를 통해 비례성이 다소 개선될 수 있기 때문에 연동형 또는 병립형을 선택사안으로 두었다. 지역구와 비례대표의 의석배분은 225석과 75석으로 했다. 세 번째 안은 소선거구제와 권역별 비례대표제를 연동시키되 의원정수를 늘리는 방안이다.

이 세 가지 방안은 정개특위가 예시로 제시한 바에 불과하나 세 가지 방안을 선택한 이유를 살펴보면 선거제도 개편을 둘러싼 난점을 파악할 수 있다. 선거제도 개편 논의의 핵심 목표는 비례성이 높은 선거제도를 채택하는 것이다. 비례성을 높이기 위해서는 비례대표의 비중을 높이거나 비례성이 높은 방향으로 소선거구제와 비례대표제가 연동될 수 있는 제도를 설계해야 한다. 이를 위해서는 비례대표 의석수를 충분히 늘려야 한다. 비례대표 의석수를 늘리기 위해서는 의원 정수를 늘리거나 지역구 의석수를 줄여야 하는데 의원 정수를 늘리는 방안은 국민들의 지지를 얻기 어렵고 지역구 의석을 줄이는 것은 현역 지역구 의원의 반대로 달성이 어려운 상황이다. 비례성 확보와 의원 정수 유지, 그리고 현역 지역구 유지라는 세 가지 목표는 동시에 달성될 수 없는 것이다. 지금까지는 의원들의 이해관계에 따라 현역 지역구를 유지하고, 국민들의 여론에 따라 의원정수를 늘리는 가능성을 배제하였기 때문에 비례성의 확보라는 목표를 포기해온 셈이다. 독일과 뉴질랜드, 헝가리와 루마니아의 연동방식은 선거제도의 설계라는 점에서 시사하는 바가 크다.

첫째, 독일과 뉴질랜드는 정당투표에 따른 정당 득표와 의석배분의 비례성을 유지하기 위해 추가의석을 충분히 인정하고 있다. 지역구 유지와 비례성 강화라는 목표를 추구하기 위해 의원 정수를 늘린 것이다. 독일과 뉴질랜드는 연동형 비례대표제가 성공적으로 작동하여 민주정치 모범 사례로 거론되는 나라들로 비례제를 도입하고 의원정수를 늘리자는 주장의 근거 사례로 사용된다.

둘째, 헝가리의 경우는 연동형 방식을 채택하면서 지역구를 유지하고 의원 정수도 줄인 사례로 볼 수 있다. 헝가리는 비례성 확보, 지역구 유지, 의원정수 제한이라는 세 가지 목표를 모두 달성하였는가? 헝가리는 이 세 가지 목표 중 비례성 확보라는 부분을 희생한 사례로 볼 수 있다. 헝가리의 연동형 제도에서 비례성이 높지 않은 이유는 앞서 설명한 바와 같이 비례대표 의석이 충분히 확보되지 않은 상태에서 피데스라는 지배적인 정당이 등장했기 때문이다. 연동형 비례대표제는 소선거구를 유지하기 때문에 지지율이 상대적으로 가장 높은 정당이 지역구 선거에서 과대표되며, 비례대표제이기 때문에 다당제가 유지될 가능성이 높다. 1당의 과대

대표와 다당제의 조합은 피데스와 같은 지배적 정당의 등장이다. 피데스는 40% 안팎의 득표율로 지역구 선거를 석권하였다. 다당제가 유지되면서 경쟁 정당이 모두 군소정당으로 전략했기 때문이다. 피데스가 지역구에서 과대 대표되는 상황에서 비례대표 의석을 통해 비례성을 회복하는 것이 연동제 비례대표제의 기본원리인데, 헝가리의 경우 비례성을 높이기에는 비례대표 의석 숫자가 충분하지 않다. 따라서 피데스가 지역구의 대부분 의석을 석권하고, 비례대표 의석을 통해 피데스의 의석 점유율을 낮추더라도 피데스가 45% 안팎의 지지율로 2/3 이상의 절대 다수 의석을 점유하는 상황에 이르게 되었다. 헝가리의 사례는 연동형 비례대표제를 채택한다고 해서 비례성이 자동적으로 보장되는 것이 아니며, 비례성을 높이기 위해서는 비례대표 의석이 비중이 충분히 확보되어야 한다는 점을 보여준다.

셋째, 루마니아의 선거제도는 의원 정수 유지, 지역구 유지, 높은 비례성이라는 세 가지 목표를 동시에 달성할 수 있는 제도이다. 유권자들은 지역구에서 개별 후보에게 투표를 한다는 점에서 지역구를 유지한 채 대표성을 확보할 수 있고, 의석 배분은 권역별 비례대표제의 원리를 활용하기 때문에 비례성이 비교적 높게 유지된다. 의원 정수의 경우 비례대표 의석을 따로 두는 것이 아니고 지역구 의석을 비례성을 높이는 방향으로 정당 지지율에 따라 배분하기 때문에 정수를 늘릴 필요성이 없다. 하지만 루마니아식 선거제도의 치명적 약점은 지역구에서 유권자의 지지가 매우 낮은 후보가 권역별 의석배분을 통해 해당 지역구에서 과반수에 미치지 못했지만 높은 지지를 얻은 후보를 제치고 당선될 수 있다는 점이다. 이와 같은 역설적 상황을 지역구 의원들과 유권자들이 받아들일 수 있을지는 의문의 여지가 많다.

지금까지 검토한 세 가지 유형의 연동형 선거제도가 한국에 시사하는 바는 무엇인가? 일단 높은 비례성, 낮은 의원 정수, 현역 지역구 유지라는 세 가지 조건을 모두 충족하는 제도는 아직까지 고안된 바가 없다는 점이다. 따라서 최소한 이들 중 한 가지 조건을 포기해야 한다. 비례성을 포기한다면 현행 제도를 유지하는 것이고, 비례성을 높이는 방향으로 제도를 바꾼다면 의원 정수를 늘리거나 현역 지역구를 줄이는 두 가지 중 한 가지를 택해야 한다. 현실적으로 의원 정수를 늘리는 것이 국민의 지지를 받지 못하고, 지역구를 줄이는 것은 의원들의 반대로 달성하기 어렵기 때문에, 만일 선거제도 개혁이 진행된다면 의원 정수를 미미한 수준에서 늘리고 지역구 의석을 일부 줄여서 중간지대에서 타협할 가능성도 크다. 정

개특위에서 제시한 세 가지 안의 내용을 보더라도 이와 같은 가능성을 배제할 수 없다. 하지만 헝가리의 사례가 함의하는 바와 같이 비례성을 높일 만큼 충분한 비례대표 의석을 확보하지 못한다면 연동형 제도를 도입한다고 하더라도 결국 비례성을 높이는 데 실패할 확률이 높다. 루마니아식 제도는 의원 정수 유지, 지역구 유지, 비례성 확보라는 세 가지 목표를 모두 달성한 것처럼 여겨지지만 실질적으로는 지역구를 줄이고 개방형 비례대표제를 채택한 것과 같은 효과를 보여준다. 따라서 지역구를 줄이는 것이 현실적으로 달성하기 어려운 목표라면 루마니아식 제도 또한 한국에서 대안으로 채택되기 어려울 것으로 보인다.

헝가리와 루마니아의 사례는 충분한 비례의석을 확보하지 않은 상황에서 연동형 제도를 시행하는 것의 한계를 보여준다는 점에서 한국의 선거제도 개혁에 시사하는 바가 크다. 결국 비례성을 높이기 위해서는 독일 또는 뉴질랜드의 사례와 같이 높은 비례성을 보장할 수 있도록 충분한 비례대표 의석을 확보해야 한다. 타협적인 결론을 통해 충분한 비례대표 의석의 확보 없이 연동형 제도가 시행된다면 다당제 하에서 지배적 정당이 등장할 가능성을 배제할 수 없다. 이 경우 지배적 정당을 제외한 나머지 정당들이 군소정당으로 공존하면서 지배적 정당을 견제하는데 어려움을 겪을 것으로 보인다. 지배적 정당의 등장은 현재의 기성 정당의 과점 현상과 비교해 보더라도 더 나은 대안이라고 보기는 어렵다. 소선거구-단순다수제는 높은 진입장벽으로 인해 기성 정당들이 보호받고 있다는 단점을 가지고 있지만 최소한 기성 정당간의 견제와 균형이 가능하기 때문이다. 따라서 한국이 연동형 비례대표제로 개혁을 추진한다면 충분한 비례대표 의석을 확보하는 것이 비례성을 높이는 관건이라고 볼 수 있다. 비례성이 높아지고 정당간의 경쟁이 치열해지면 유권자의 지지를 얻기 위해 정당들 또한 민주적 후보공천이라는 내부 개혁을 추진할 동기가 부여될 것이다.

참고문헌

- Astudillo, Javier and Klaus Detterbeck. 2018. Why, sometimes, primaries? Intraparty democratization as a default selection mechanism in German and Spanish mainstream parties. *Party Politics* (published online August 29, 2018).
- Baum, Julian, and James A. Robinson. 1999. "Party primaries in Taiwan: trends, conditions, and projections in candidate selection." Occasional Papers/Reprint series in Contemporary Asian Studies. Vol.6(155).
- Birch, Sarah, Frances Millard, Marina Popescu, Kieran Williams. 2002. *Embodying Democracy: Electoral System Design in Post-Communist Europe*. New York: Palgrave Macmillan
- Bucur Christina. 2012. In Romania, electoral reform is taking a backwards step, to the benefit of the ruling parties. European Politics and Policy Blog by European Institute, London School of Economics.(05/13/2012, <http://bit.ly/KGcmVL>)
- Criddle, Byron. 1992. 'MPs and Candidates.' in David E. Butler and Dennis Kavanagh (eds.) *The British General Election of 1992*. London: Macmillan.
- Cross, William. 2002. 'Grassroots Participation in Candidate Nominations.' in Joanna Everitt and Brenda O'Neill (eds.) *The Canadian General Election of 2006*. Toronto: Dundurn Press.
- Czudnowski, Mosch M. 1975. 'Political Recruitment.' in Fred I. Greenstein and Nelson W. Polsby (eds.) *Handbook of Political Science*. Volume 2. Reading, MA: Addison-Wesley.
- De Winter, Lieven and Marleen Brans. 2003. 'Belgium: Political Professionals and the Crisis of the Party State.' in Jens Borchert and Jurgen Zeiss (eds.) *The Political Class in Advanced Democracies*. Oxford: Oxford University Press.
- De Winter, Lieven. 1988. 'Belgium: Democracy or Oligarch?' in Michael Gallagher and Michael Marsh (eds.). *Candidate Selection in Comparative Perspective: The Secret Garden of Politics*. London: Sage.
- _____. 1997. "Intra-and Extra-Parliamentary Role Attitudes and Behaviour of Belgian MPs." *The Journal of Legislative Studies*

Vol.3(1). p.128-154.

- Depauw, Sam. 2003. 'Government Party Discipline in Parliamentary Democracies: The Cases of Belgium, France and United Kingdom in the 1990s.' *Journal of Legislative Studies*, Vol.9(4). p.130-146.
- Der Bundeswahlleiter. 2017. "Wahl zum 19. Deutschen Bundestag am 24. September 2017;Heft 3 Endgültige Ergebnisse nach Wahlkreisen"
https://www.bundeswahlleiter.de/dam/jcr/3f3d42ab-faef-4553-bdf8-ac089b7de86a/btw17_heft3.pdf
- Deschouwer, Kris. 1994. 'The Decline of Consociationalism and the Reluctant Modernization of Belgian Mass Parties.' in Richard S. Katz and Peter Mair (eds.) *How Parties Organize: Change and Adaptation in Party Organizations in Western Democracies*. London: Sage.
- Detterbeck, Klaus. 2016. Candidate Selection in Germany: Local and Regional Party Elites Still in Control? *American Behavioral Scientist* 60(7): 837-852.
- Duverger, Maurice. 1959. *Political Parties: Their Organization and Activity in the Modern State*. Methuen.
- Epstein, Leon. 1967. *Political Parties in Western Democracies*. New York: Praeger.
- Erickson, Lynda. 1997. 'Canada.' in Pappa Norris (ed.) *Passages to Power: Legislative Recruitment in Advanced Democracies*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Farrell, David. 2011. *Electoral Systems - A Comparative Introduction* (2nd Edition). Palgrave Macmillan. 전용주 역. 2012. 『선거제도의 이해』. 한울아카데미.
- Field, Bonnie. N. and Peter M. Siavelis. 2008. "Candidate Selection Procedures in Transitional Polities: A Research Note." *Party Politics*. Vol. 14(5).
- Gallagher, Michael, and Michael Marsh. 1988. *Candidate selection in comparative perspective: The secret garden of politics*. SAGE Publications.
- Gallagher, Michael. 1980. "Candidate selection in Ireland: The impact of localism and the electoral system." *British Journal of Political Science*. Vol.10(4) p. 489-503.
- _____. 2003. 'Ireland: Party Loyalists with a Personal Base.' in Jen Borchert and Jurgen Zeiss (eds.) *The Political Class in Advanced*

- Democracies. Oxford: Oxford University Press.
- Gherghina Sergiu. 2013. One-shot Party Primaries: The Case of the Romanian Social Democrats. *Politics* 33(3): 185-195.
- Gherghina Sergiu and Peter Spac. 2013. A New Game in Town: Party Primaries in Romania and Slovakia. European Consortium for Political Research General Conference. Bordeaux, 4-7 September 2013.
- Gschwend, Thomas. 2007. "Ticket-Splitting and Strategic Voting Under Mixed Electoral Rules: Evidence from Germany." *European Journal of Political Research*. Vol. 46. p.1-23.
- Hazan, Reuven Y. 2002. 'Candidate Selection.' in Lawrence LeDuc, Richard G. Niemi, and Pippa Norris. (eds.) *Comparing Democracies 2: New Challenges in the Study of Elections and Voting*. London: Sage.
- Jesse, Eckhard. 1988. "Split-Voting in the Federal Republic of Germany: An Analysis of the Federal Elections from 1953 to 1987." *Electoral Studies*, Vol.7, p.109-124.
- Key, V. O. 1964. *Politics, Parties and Pressure Groups*. Crowell.
- Kuitunen, Soile. 2002. 'Finland: Formalized Procedures with Member Predominance.' in Hanne Marthe Narud, Mogens N. Pederson, and Henry Valen (eds.) *Party Sovereignty and Citizen Control: Selecting Candidates for Parliamentary Elections in Denmark, Finland, Iceland and Norway*. Odense: University Press of Southern Denmark.
- Linek, Lukas and Jan Outly. 2006. 'Selection of Candidates to the European Parliament in the Main Czech Political Parties.' Paper presented at the International Political Science Association World Congress, Fukuoka.
- Marjai, Erzsébet. 2012. *Candidate selection patterns in the 2010 Hungarian parliamentary elections*. Master's thesis. Department of Political Science, Central European University. Budapest: Hungary.
- Marian, Gabriel C. and Ronald King. 2010. Plus ça change: Electoral law reform and the 2008 Romanian parliamentary elections. *Communist and Post-Communist Studies* 43: 7-18.
- Marsh, Michael. 2000. 'Candidates: Selection.' in Richard Rose (ed.) *International Encyclopedia of Elections*. Washington, DC: Congressional Quarterly Press.
- Massicotte, Louis and Andre Blais. 1999. "Mixed Electoral Systems: A

- Conceptual and Empirical Survey.” *Electoral Studies*, Vol. 8. p.341-366.
- Mécs, János. 2016. Hungary. In Zsolt Szolnoki eds. *Development of Electoral Systems in Central and Eastern Europe Since 1991*. Association of European Election Officials: Budapest, Hungary: 134-143.
- Mulgan, Richard. 2004. *Politics in New Zealand*, 3rd. Auckland: Auckland University Press.
- Muntean, Ioana and Marian Preda. 2016. Why Does Romania Have a Negative Selection in Parliamentary Elections? An Analysis of the Recruitment and Selection System During the Last Three Legislative Terms. *Transylvanian Review of Administrative Science* 48(E): 84-103.
- Narud, Hanne Marthe, Mogens N. Pedersen, and Henry Valen. 2002. "Parliamentary nominations in Western democracies." in Hanne Marthe Narud, Mogens N. Pederson, and Henry Valen (eds.) *Party Sovereignty and Citizen Control: Selecting Candidates for Parliamentary Elections in Denmark, Finland, Iceland and Norway*. Odense: University Press of Southern Denmark.
- Norris, Pippa, and Joni Lovenduski. "'If only more candidates came forward': Supply-side explanations of candidate selection in Britain." *British Journal of Political Science* Vol. 23(3). p.373-408.
- _____. 1996. "Legislative Recruitment." in Lawrence LeDuc, Richard G. Niemi, and Pippa Norris. *Comparing Democracies: Electimu and Voting in Global Perspectives*. London: Sage Publication
- _____. 2004. *Electoral Engineering: Voting Rules and Political Behavior*. Cambridge University Press.
- _____. 2004. *Electoral Engineering: Voting Rules and Political Behavior*. Cambridge University Press.
- Norris, Pippa., Carty, R. K., Erickson, L., Lovenduski, J., and Simms, M. 1990. Party selectorates in Australia, Britain and Canada: prolegomena for research in the 1990s. *Journal of Commonwealth & Comparative Politics*, 28(2), 219-245.
- Obler, Jeffrey L. 1970. *Candidate selection in Belgium*. Ph.D. dissertation. Madison: University of Wisconsin.
- OSCE/ODIHR. 2014. Hungary: Parliamentary Elections 6 April 2014. OSCE/ODIHR Limited Election Observation Mission Final Report. 7쪽

<http://www.osce.org/odihr/elections/hungary/121098?download=true>

- Papp Zsófia and Burtejin Zorigt. 2016. Party-directed personalisation: the role of candidate selection in campaign personalisation in Hungary. *East European Politics* 32(4): 466-486.
- Pappi, Franz Urban and Paul Thurner. 2002. "Electoral Behaviour in a Two-Vote System: Incentives for Ticket Splitting in German Bundestag Elections." *European Journal of Political Research*. Vol. 41. p.207-232.
- Pilet, Jean-Benoit, Jean-Michel De Waele. 2007. Electoral Reforms in Romania: Towards a Majoritarian Electoral System? *European Electoral Studies* 2(1): 63-79.
- Protsyk, Oleh, and Marius Lupsa Matichescu. 2011. Clientelism and Political Recruitment in Democratic Transition: Evidence from Romania. *Comparative Politics* 43(2): 207-224.
- Poguntke, Thomas. 1994. Parties in a Legalistic Culture: The Case of Germany. In Richard S. Katz and Peter Mair eds. *How Parties Organize: Change and Adaptation in Party Organizations in Western Democracies*. London, Thousand Oaks, and New Delhi: Sage Publications. 185-215.
- Political Capital Policy Research and Consulting Institute. 2002. *The Hungarian Electoral System*. Budapest.
http://www.valasztasirendszer.hu/wp-content/uploads/PC_ElectoralSystem_100119.pdf
- Rae, Douglas. 1967. *The Political Consequences of Electoral Laws*. New Haven, Conn.: Yale University Press.
- Rahat, Gideon, and Reuven Y. Hazan. 2001. "Candidate selection methods: an analytical framework." *Party politics*. Vol.7(3). p.297-322.
- Rahat, Gideon. 2007. "Candidate selection: The choice before the choice." *Journal of Democracy*. Vol.18(1). p. 157-170.
- Ranney, Austin. 1965. *Pathways to Parliament: Candidate Selection in Britain*. London: Macmillan.
- _____. 1981. "Candidate selection." in David Butler, Howard R. Penniman, and Austin Ranny. *Democracy at the Polls*. Washington, DC: American Enterprise Institute. p.75-106.
- Reiser, Marion. 2014. The universe of group representation in Germany: Analysing formal and informal party rules and quotas in the process of

- candidate selection. *International Political Science Review* 35(1): 55-66.
- Renwick, Alan and Helen Hardman. 2012. *Electoral System Change in Europe since 1945: Romania*.
http://www.electoralsystemchanges.eu/Files/media/MEDIA_167/FILE/Romania_summary.pdf
- Roberts, Geoffrey. 1988. The German Federal Republic: The two-lane route to Bonn. Michael Gallagher and Michael Marsh eds. *Candidate selection in comparative perspective: The secret garden of politics*. London, England: Sage. 94-118.
- Rush, Michael. 1969. *The Selection of Parliamentary Candidates*. London: Nelson.
- Samuels, David and Richard Snyder. 2001. The Value of a Vote: Malapportionment in Comparative Perspective. *British Journal of Political Science* 31: 651-671.
- Schattschneider, Elmer Eric. 1942. *Party Government*. Transaction Publishers.
- Schewppele, Kim Lane. 2014. Hungary: An Election in Question. Conference Proceeding for *Constitutional Law Schmooze* The University of Maryland. Baltimore, 2014.
- Schoen, Harald. 1999. "Split-Ticket Voting in German Federal Elections, 1953-1990: An Example of Sophisticated Balloting?" *Electoral Studies*. Vol.18. p.473-396.
- Sheppard, Simon. 1998. "The Struggle for the Agenda: New Zealand Labour Party Candidate Selections 1987-93." *Political Science*. Vol.49(2). p.198-228.
- Shugart, Matthew S. and Martin P. Wattenberg. 2001. "Mixed-Member Electoral Systems: A Definition and Typology." in *Mixed-Member Electoral Systems: The Best of Both Worlds?*. Oxford: Oxford University Press.
- Suzanne S. Schüttemeyer. 1999. Fraktionen und ihre Parteien in der Bundesrepublik Deutschland: Veränderte Beziehungen im Zeichen professioneller Politik[Parliamentary groups and their parties in the Federal Republic of Germany: changing relations in the sign of professional politics]. In L. Helms eds. *Parteien und Fraktionen*[Parties and parliamentary groups]. Leverkusen, Germany: Leske+Budrich. 39-65.
- Thiébault, Jean-Louis. 1988. "France: the impact of electoral system change." in

- Candidate Selection in Comparative Perspective: The Secret Garden of Politics. London: Sage Publications. p.72-93.
- Valen, Henry, Hanne Marthe Narud, and Audun Skare. 2002. 'Norway: Party Dominance and Decentralized Decision-Making.' Hanne Marthe Narud, Mogens N. Pederson, and Henry Valen (eds.) Party Sovereignty and Citizen Control: Selecting Candidates for Parliamentary Elections in Denmark, Finland, Iceland and Norway. Odense: University Press of Southern Denmark.
- Valen, Henry. 1988. 'Norway: Decentralization and Group Representation.' in Michael Gallagher and Michael Marsh (eds.). Candidate Selection in Comparative Perspective: The Secret Garden of Politics. London: Sage.
- van Biezen, Ingrid. 2003. Hungary. *Political Parties in New Democracies: Party Organization in Southern and East-Central Europe*. New York: Palgrave MacMillan: 105-131
- Vowels, Jack. 2002. 'Parties and Society in New Zealand.' in Paul Webb, David Farrell, and Ian Holliday (eds.) Political Parties in Advanced Industrial Democracies. Oxford: Oxford University Press.
- Ware, Alan. 1996. Political Parties and Party Systems. Oxford: Oxford University Press.
- 강원택. 2000. “뉴질랜드.” 박찬욱 편. 『비례대표선거제도』, 71-92. 서울: 박영사
- _____. 2003. 바람직한 선거제도의 개혁 방안. 한국정당학회보 2(2): 5-21.
- _____. 2004. “정당의 공직후보선출과 당내민주화.” 심지연 편. 『현대 정당정치 이해』. 서울: 백산서당.
- 길정아. 2010. “국회의원 후보자 선정 과정의 동학: 제 18대 총선에서 한나라당과 통합민주당의 공천을 중심으로.” 『한국정치연구』 제 20권 제 1호. p.291-316.
- 길정아·이하경 2009. “한국정당의 분권화 및 포괄성에 관한 비교연구: 제18대 총선의 후보자 공천과정을 중심으로.” 『한국정치연구』 제 18권 제 1호. p.83-117.
- 김도협. 2014. “현행 독일선거법제에 관한 고찰.” 『법학연구』. 제 17집 제 2호. p.1-38.
- 김영태. 2004. "제 17대 국회의원선거의 공천제도와 공천과정: 지역구 후보공천을 중심으로. 한국정당학회보. 제 3권 제 2호.

- 김종갑. 2017a. 2017년 독일 총선 결과와 향후 전망." 국회입법조사처. 현안보
고서 312호(2017.12.12.).
- _____. 2017b. "독일식 연동형 선거제도 도입의 쟁점과 과제: 초과의석 문제
의 해법을 중심으로." 『선거연구』 . 8: 81-102.
- _____. 2018. "선거제도 개혁의 '현실적'방안 : 중선거구제와 연동형 비례제
의 결합." 이슈와논점. 1409호.
- 김종갑·이정진. 2017. "뉴질랜드 비례대표제의 주요 특징 및 시사점." 이슈와
논점. 1254호.
- 김용호. 2003. 한국정당의 국회의원 공천제도. 『의정연구』 . 제9권 제1호.
- 김형철. 2016. 뉴질랜드의 선거제도 개혁과정과 성공요인: 한국에 주는 시사
점. 참여연대 참여사회연구소. 『시민과세계』 . 제 28권 61-91.
- _____. 2017. 국민주권 시대를 위한 국회의원 선거제도의 개혁방안과 쟁점.
민주주의와 인권 17(4): 69-102.
- 박경미. 2008. "제 18대 총선의 공천과 정당조직: 한나라당과 통합민주당을
중심으로." 『한국정당학회보』 제 7권 제 2호.
- 이부하. 2012. 정당공천제도와 당내민주주의: 정당의 국회의원 선거후보자 추
천을 중심으로. 『세계헌법연구』 18(2): 1-17.
- 이정진. 2015. '권역별 비례대표제'를 어떻게 볼 것인가. 『황해문화』 제 87호.
179-193.
- 이현출. 2003. "대통령 선거와 총선의 후보 선출 과정." 『의정연구』 . 제 15호.
- _____. 2004. "초선의원의 공천과정." 『의정연구』 . 제 18호.
- 전용주. 2005. "후보공천과정의 민주화와 그 정치적 결과에 관한 연구: 제 17
대 국회의원 선거를 중심으로." 『한국정치학회보』 제 39집 제 2호.
- 전용주·임성학·이동윤·최준영·한정택·엄기홍·이소영·조진만·조성대. 2017. 『투
표행태의 이해』 . 한울아카데미.
- 정병기. 2003. 독일과 이탈리아의 의원후보 선출과정 비교. 의정연구 제9권 1
호. 110-132.
- 정준표. 2014. 한국 국회의원선거를 통해 본 선거제도와 지역주의의 효과. 한
국정치연구 23(2): 129-160.

<영상자료>

- Bloomberg Politics. 2017. "How Germany Votes: Everything You Need to
Know" 2017.08.23. <https://youtu.be/wcojNY7pc00>
- Explainitychannel. 2017. "German election system / Bundestagswahl easily

explained.” 2017.01.19. <https://youtu.be/xnvPoRethYI>

<법령 및 당헌>

Act on Political Parties[독일 정당법]. 1967. from the version published on 31 January 1994. Translated (as of 15 March 2009) by the Translation Service of the Federal Ministry of the Interior.

CDU. 2016. Statut der CDU[독일 기민연 당헌]. *Statutenbroschüre der CDU Deutschlands*.

Federal Elections Act[독일 연방선거법]. 1993, last amended by Article 2 of the Act of 10 July 2018. Translated by the Translation Service of the Federal Ministry of the Interior.

New Zealand National Party. [뉴질랜드 국민당 당헌]. 2016. The Constitution and Rules of the NZ National Party(25th Edition). https://www.national.org.nz/constitution_rules

New Zealand Labour Party.[뉴질랜드 노동당 당헌]. 2016. New Zealand Labour Party Constitution and Rules. As amended by the NZLP Special Conference, 9 July 2016 https://www.labour.org.nz/party_resources

SPD. 2014. Wahlordnung. *Organisationsstatut, Wahlordnung, Schiedsordnung, Finanzordnung, Der Sozialdemokratischen Partei Deutschlands*. [독일 사민당 당헌]