

국회의원 선거제도 개선방안: 지역주의 극복과 지방 대표성 강화를 중심으로

박범중 | 부경대학교

+ 국문요약 +

본 연구는 한국의 고질적인 권력집중과 지역주의 문제 극복, 그리고 지방 대표성 강화를 중심으로 국회의원 선거제도 개선방안에 대해 연구하였다. 그중에서도 선거연령 18세 인하논쟁과 비례대표 도입에 따른 지역구와 비례대표의원 간의 비율조정에 대한 대안을 제시하였다.

첫째, 선거연령 18세 인하는 국가인권위원회의 권고와 중앙선거관리위원회의 정치개정법 의견 그리고 각국의 선거연령 요건(190개국 대상)에서 18세를 선거연령으로 두는 국가가 147개국(77.3%)에 달한다는 것을 근거로 선거연령 18세로 인하 필요성을 제안하였다. 둘째, 지역구와 비례대표의원 간의 비중에 대한 외국 사례와 의원 1인당 인구수의 외국 사례를 토대로 국회의원 수를 지역구의원 240석, 비례대표 120석으로 총 360석으로 하는 안을 제안하였다. 셋째, 지역구 의원의 거주요건 명문화를 제안하였다. 지역구의원에 있어, 지역 거주요건을 둬으로써 '전략 공천'의 문제점을 해결하고, 지방 대표성도 높아질 것이다. 넷째, 정당식명부제의 선호투표제와 지역구 국회의원의 교호순번제 도입을 제안하였다. 비례대표 공천에 있어서도 유권자에게 선택권을 부여하고, 지역구국회의원에 있어 교호순번제(정당명+후보자명 포함)를 활용함으로써 지역주의를 극복하고 1번과 2번의 거대정당에 권력이 집중되는 현상을 보완할 수 있다. 다섯째, 지역구국회의원 후보의 정당공천 확정일(본선거 60일 전)의 명문화를 제안하였다. 왜냐하면 우리나라는 국회의원 후보공천을 늦게 하는 경우가 많아 정책선거가 실종되고, 후보자에 대한 매니페스토운동을 통한 검증자체가 이루어지지 않고 있기 때문이다. 이러한 공식선거법 개정을 통한 국회의원 선거제도 개선은 지역주의 극복 그리고 지방 대표성을 강화할 수 있을 것이다.

I. 서론

2016년 12월 국정농단 사태로 인해 탄핵안이 국회를 통과하고, 2017년 3월 10일 헌법재판소 탄핵 결정으로 5월 9일 대통령선거가 실시되었다. 19대 대통령선거는 촛불광장에서 시작되어 적폐청산과 사회대개혁이라는 이슈로 77.2%라는 높은 참여를 보였다. 특히 5·9 대선을 거치며 대한민국의 정치지형은 바뀌고 있으며, 전통적인 보수층 기반이 무너지고 있다고 분석된다. 또한 한국 대통령제의 문제점으로 지적되었던 권력 독점에 대한 견제와 균형에 대한 논의가 활발해졌고, 2018년 지방선거에서 분권형 대통령제와 선거제도 개선 및 지방분권 등에 관한 정치제도 개혁에 대한 논의가 활발해지고 있다. 따라서 분권형 대통령제 논의와 함께 국회의원 비례대표의원 확대에 대해 논쟁도 부각되고 있다. 왜냐하면 실제로 10년 동안 한국은 실제 양당제의 모습을 보였지만, 최근 20대 총선과 19대 대통령선거를 통해 국민의당과 정의당의 부상, 보수정당의 퇴보라는 정치현상 속에 다당제 구축의 가능성이 높아졌기 때문이다. 즉, 지역주의와 권력의 핵심이 된 국회의원 선거제도에 대한 개선의 필요성을 공감하고, 양당제의 틀에서 벗어나 새로운 다당제 체제의 구축이라는 정치적 실험 환경에 직면했기 때문이다. 더 나아가 문재인 대통령이 개헌을 국민투표에 부치겠다고 대선공약으로 선언하면서 여당인 민주당과 국민의당 그리고 정의당은 ‘선거제도 개편을 위한 정책연대’를 모색하고 있다. 특히 선거구를 정하는 것도 개방하고 모든 선거구에 3인 이상 선출하는 방식과 연동형 비례대표제를 도입하는 방안, 그리고 중앙선거관리위원회가 제안한 권역별 비례대표제¹⁾(2015.2월 정치관계법 개정의견) 방안에 대한 논의가 활발하게 진행되고 있다.

최근 20대 총선결과를 토대로 권역별 비례대표제 적용시의 시뮬레이션 결과를 중앙선거위가 발표하였다. 20대 총선에서 당별 득표율에 따른 시뮬레이션 결과, 국회의원 정수는 현재의 300석보다 112석이 늘어난 412석(지역구 253석, 비례대표 159석)이 된다. 그리고 자유한국당(구 새누리당)은 지난 총선결과보다 13석이 더 많은 135석을 획득하며 원내 제1당이 되고, 민주당은 8석이 증가한 131석이 된다. 그리고 20대 총선에서 38석을 얻었던 국민의당은 의석수가 68석이 증가해, 106석의 정당이 된다. 정의당도 총선 직후보

1) 중앙선거위는 전국을 지리적 여건과 생활권 등을 고려하여 6개 권역으로 구분하여 총 정수 300명을 권역별로 인구비례에 따라 배분한다. 권역별로 지역구와 비례대표 비율은 2:1 범위(±5%)에서 정하고 정당별 의석배분은 병용제를 채택한다. 그리고 권역별로 확정된 총 의석을 각 의석할당 정당의 득표율에 따라 나누어 각 의석할당 정당별로 의석(지역구+비례대표)을 배분하는 권역별 비례대표제를 제안하였다(중앙선거관리위원회 2015).

다 23석이 늘어난 29석으로 바뀐다. 그 결과 특정 정당의 지역독식 현상도 일부 해소되는 것으로 분석되었다. 지역별로는 자유한국당(구 새누리당)의 경우 호남지역에서 2석이 늘어나고 민주당은 영남지역에서 12석이 증가하고 국민의당은 전체지역에서 크게 늘어난다고 분석되었다(헤럴드경제, 검색일: 2017.10.03).

이처럼 선거제도는 유효정당 수에 영향을 주고, 비례성이 높아질수록 경제정책이나 실적에도 영향을 준다. 또한 보편적 정책프로그램을 중심으로 정당 간 경쟁이 일어나고, 다당제의 경쟁체제로 변화할 가능성이 높아진다. 이것은 19대 대통령선거에서 5당의 독자 후보가 출마해 다자구도 선거과정이 가능성이 증명되었다. 따라서 선거제도 개선을 통해 지역주의 극복과 지방 대표성 강화라는 목적을 실현한다는 것은 중요한 의미를 갖는다.

따라서 한국의 고질적인 권력집중과 지역주의 문제 극복 그리고 지방 대표성 강화를 중심으로 국회의원 선거제도 개선방안에 대해 연구한다. 구체적으로 II절에서는 선거제도의 유형과 대표자 선출방식에 대해 언급하고, 기존연구 분석을 통해 국회의원 선거제도의 문제점과 비례대표제 확대 필요성을 언급한다. III절 국회의원 선거제도 개선방안에 관한 연구에서는 선거연령의 18세 인하 논쟁과 비례대표제 도입에 있어 지역구와 비례대표의원 간의 비율조정에 대해 논한다. 그리고 지역주의 극복과 지방 대표성 강화에 초점을 맞추어, 공직선거법 개정을 통한 선거제도 개선방안을 연구한다.

II. 국회의원 선거제도의 이론적 논의

1. 선거제도 유형과 대표자 선출방식

선거(election)는 대의민주주의 국가의 통치질서를 형성하는 가장 핵심적인 제도이며, 통치권력의 정당성을 부여한다. 그리고 국민은 선거를 통하여 직접 정치에 참여해 공직자를 선출하고 자신의 의사를 정치에 반영한다. 또한 선거제도는 정당체제와 권력구조의 초석이며, 궁극적으로 한 나라의 민주주의 발전 모델을 규정하는 가장 강력한 정치적 제도이다(이상명 2015, 17). 이러한 대의제 민주주의에서 선거제도는 유권자가 정치적 선호를 표출하고, 선거를 통한 득표율에 따라 의석을 전환하는 방법을 결정하는 것으로 의회제도²⁾와 의원의 임기 그리고 대표 선출방식을 포함한다(Diter Nohlen 1996).

국회의원선거에 있어 가장 중요한 것은 ‘당선자를 어떻게 결정할 것인가’ 그리고 ‘선거구당 의원정수를 몇 명으로 할 것이냐’이다(박명호·양병하 2016, 189). 따라서 대표선출 방식에 따른 선거제도 유형을 살펴보면 크게 다수제와 비례제 그리고 혼합제의 3가지 유형이 있다. 다수제는 크게 단순다수제와 절대다수제로 나누어지며, 단순다수제는 각 선거구에서 가장 많은 득표를 한 후보자가 당선되며, 과반득표의 필요성은 없다. 하지만 절대다수제는 후보자가 당선되기 위해서는 과반수 이상의 득표를 요구하기 때문에, 1차 투표에서 과반을 얻은 후보자가 없을 경우, 2차 투표를 거쳐 과반득표를 한 후보자가 당선자가 된다. 그리고 정당명부식비례대표제는 비선호투표제와 선호투표제로 나뉘는데, 비선호투표제는 흔히 폐쇄명부(close list)라고 불리며, 유권자들이 정당에만 투표하게 됨으로써 후보자에 대한 선택권을 갖지 않는다. 하지만 선호투표제는 유권자가 정당이 제시한 명부에 있는 후보자를 선택할 수 있는 권한을 갖게 되며 흔히 개방명부(open list)라고 부른다. 다수대표제와 비례대표제의 장·단점을 고려할 때, 두 제도를 결합한 혼합제는 이상적인 제도로 간주될 수 있다(Shugart and Wattenberg 2001). 혼합제는 독일식으로 각 정당은 정당득표율에 따라 얻은 전체의석수 중에서 1인 선출선거구에서 당선된 의원들을 제외한 나머지 의석을 비례대표제에서 얻은 득표율에 따라 비례대표의원을 결정하는 2표 병용제와 각 정당의 의석수를 1인 선출구에서 당선된 의원수와 비례대표의원선거에서 당선된 의원 수를 합쳐 전체의원 수로 결정하는 2표 병립제로 나뉜다(중앙선거관리위원회 선거연수원 2015, 7).

우리나라의 국회의원 선거제도는 소선거구제-단수다수대표제를 기본으로 하는 지역구와 정당명부제(폐쇄형)의 비례대표제가 가미된 1인 2표의 혼합형 선거제도를 갖추고 있다.

공직선거법(법률 제14839호(정부조직법) 일부개정 2017. 07. 26) 제188조 ①항에서 지역구국회의원선거에 있어서는 선거구선거관리위원회가 당해 국회의원지역구에서 유효투표의 다수를 얻은 자를 당선인으로 결정한다. 다만, 최고득표자가 2인 이상인 때에는 연장자를 당선인으로 결정한다. 공직선거법 제189조 ①항에 따르면 중앙선거관리위원회는 비례대표국회의원선거에서 유효투표총수의 100분의 3 이상을 득표하였거나 지역구국회의원총선거에서 5석 이상의 의석을 차지한 각 정당(이하 이 조에서 “의석할당정당”이라 한다)에 대하여 당해 의석할당정당이 비례대표국회의원선거에서 얻은 득표비율에 따라

2) 의회는 국민과 정부를 연결하는 민주주의체제의 핵심적 기구로 단원제 의회와 양원제 의회 국가로 나눌 수 있으며, 전 세계 202개국 중에서 단원제 국가는 117개국(57.92%), 양원제 국가는 85개국(42.08%)을 차지하고 있다(중앙선거관리위원회 선거연수원 2015, 6)

〈표 1〉 선거제도 유형: 대표자 선출방식

다수제	단순다수제	연기투표 (bloc vote)	복수의원선거구에서 유권자에 그 선거구의 의원정수만큼 투표권을 부여, 단순다수표를 획득하면 당선.
		제한투표	복수의원선거구에서 유권자에게 의원정수보다 적은 투표권을 주어 연기투표제의 위험성인 정당 썩살이를 줄이고 작은 정당의 당선기회를 높임.
		누적투표	복수의원선거구에 유권자는 선거구의 의원정수와 동일한 수의 투표권을 가지나 하나의 후보에 투표 또는 그 이상을 투표할 수 있음.
		단기비이양식투표	복수의원선거구에서 유권자가 한 후보만을 선택하고 이들 중 다수표를 얻은 순서대로 의원 선출.
	절대다수제	선호투표제 또는 대안투표제	전체유효 투표수의 50% 이상을 획득한 후보가 당선되는 제도로 후보자들에게 서열을 부여해 어느 후보가 50% 이상을 얻게 될 때까지 표를 이양.
결선투표제		1차투표에서 50% 이상을 득표한 후보가 없을 경우 2차투표를 실시	
비례대표제	정당명부식 비례대표제	비선호투표제	정당명부식 비례대표제에서 유권자들이 정당에만 투표하는 것으로 흔히 폐쇄명부(Close list)라 함.
		선호투표제	유권자가 정당이 제시한 명부에 있는 후보를 개별적으로 선택해 투표할 수 있는 제도로 개방명부라 함.
혼합제	2표병용제	각 정당은 정당득표율에 따라 얻은 전체의석수 중에서 1인 선출 선거구에서 당선된 의원들을 제외한 나머지 의석을 비례대표제에서 얻은 득표율에 따라 비례대표의원 결정(독일식)	
	2표병립제	각 정당의 의석수를 1인 선출 선거구에서 당선된 의원수와 비례대표의원선거에서 당선된 의원수를 합쳐 전체 의석수로 결정(한국, 일본식 1994년 이후)	

출처: 중앙선거관리위원회 선거연수원, 『각국의 선거제도 비교연구』(2015), p.7

비례대표국회의원의의석을 배분한다(로앤비, 검색일: 2017.10.5). 그리고 이러한 비례대표제는 군소정당의 난립을 막기 위해 3% 이상 득표한 경우에 한해 비례대표의석 배분이라는 저지조항을 두고 있으며, 그 결과 17대 국회의원선거에서는 4개 정당, 18대 국회의원선거에서는 6개 정당, 19대 국회의원선거에서는 4개 정당 그리고 20대 국회의원선거에서는 4개 정당이 비례대표 당선자를 배출하였다.

2. 국회의원 선거제도 문제점과 비례대표제 필요성

민주화 이후 우리나라 국회의원선거 제도 개편은 전국구 비례대표제를 중심으로 많은 변화가 있었고, 국회의원 선거연구에 있어 득표율과 의석율의 불비례성의 문제, 군소정당의 원내진출 어려움과 선거제도의 공정성에 대한 많은 연구가 있었다. 하지만 황아란(2015, 4-5)에 따르면 여전히 혼합형 다수제의 선거가 갖고 있는 한계, 특히 비례성과 대표성에 대한 쟁점이 남아 있다. 우리나라는 ‘승자독식’의 선거제도인 단순다수제로 인해 ‘독점의 정치’가 이루어지고 있으며, 지역주의와 결합되어 정당의 대표성의 약화를 초래하였다.

특히 단순다수제는 사표(死票)문제³⁾를 발생시켜, 각 정당의 득표율과 의석점유율 간의 ‘비례성(proportionality)’을 전혀 보장하지 않는다(박명호·양병하 2016). 즉, 현행 국회의원 선거제도는 지역선거구의 비중이 비례대표보다 높기 때문에 과도한 사표발생으로 비례성이 낮은 구조적 문제점과 특정 정당이 특정 지역에서 높은 지지를 바탕으로 의석을 독점하는 지역주의가 여전히 존재한다. 따라서 이러한 문제를 해결하기 위해 국민의 대표성 강화와 지역주의 극복 방안으로 비례대표제에 관한 논의가 활발해졌다. 특히 비례대표제는 의회의석이 정당별 득표율에 따라 배분되기 때문에 다당제가 형성되기 쉽고, 정당 간의 입법권 분점 공유가 이루어질 수 있다. 또한 특수 집단, 계층, 지역압력에 의해 정책이 좌우되는 것을 막을 수 있으며, 전문지식과 능력을 갖춘 인물이 국회에 충원될 수 있는 제도이다(이상명 2015, 2). 다수대표제는 소정당의 원내진입을 어렵게 만들어 과편성을 감소시키지만 비례대표제는 과편성을 증가시킨다. 하지만 비례대표제는 선심정치를 억제하고 정책대결을 유도하는 효과가 있다(신재혁·정한울·허석재 2016). 그리고 김은희(2017)는 19대 대선 이후 개헌과 비례대표제 확대 논의는 민주주의의 질을 높이고, 다수대표제의 책임성과 비례대표제의 비례성 균형을 추진하는 것이라고 주장한다. 특히 비례대표제 여성할당은 현재 50% 여성추천 및 남녀교호순번제를 내용으로 하고 있지만 이행을 강제할 수 있는 실질적 제재수단이 없다는 제도적 한계가 있음을 지적하고 있다. 따라서 여성정치참여 확대와 대표성 제고를 위해서 비례대표제 확대를 강조한다.

이상명(2015)은 다수제 민주주의와 합의제 민주주의의 결합하고, 지역주의를 극복하

3) 사표는 당선자가 아닌 다른 후보들에게 던져진 유권자의 표로, 선거 후 그 가치가 없어지는 유권자의 선택을 말한다. 17대 49.99%, 19대 46.44%, 2012년 대선에서는 48%의 유권자의 의견이 무시되었다(박명호·양병하 2016, 185).

며, 사회적 약자와 소외계층 보호하는 방향에서 ① 지역구 의석수의 감소는 최소화하되 비례대표 의석을 늘리고, ② 독일식 비례대표제를 도입하되, ③ 지지 정당이 없는 국민의 의사를 반영하여 비례대표 의석수를 유동적으로 운영하고, ④ 권역별 비례대표제를 도입하는 등의 제도 개선이 필요하다고 주장하였다.

김종갑(2015)은 중대선거구제는 비례성 제고의 효과는 있지만 당선인의 대표성 문제가 나타나며, 권역별 비례제의 경우 독일식과 선관위의 '수정' 독일식은 높은 비례성을 보이지만 의원정수가 선거 때마다 유동적인 단점이 있다. 그리고 석패율제의 경우 지역구도 완화의 간접적인 효과는 기대할 수 있지만, 당선인의 대표성 문제가 있을 수 있음을 지적한다. 그러나 영호남을 교차할당하는 방식으로 전국을 3개 권역으로 할당하는 권역별 비례제는 지역주의 완화와 비례성 제고, 농어촌 지역대표성 제고에 유의미한 효과를 보일 수 있다고 주장한다. 반면 홍완식(2015)은 권역별 비례대표제도나 중대선거구제가 지역주의의 구도를 완화하기 위한 방안의 하나로 제시되고 있다. 하지만 한국사회의 고질적인 지역주의가 선거제도 때문이라고 할 수는 없으며, 지역주의를 개선하기 위한 유일한 방안이 중대선거구제와 권역별 비례대표제의 도입이라고 할 수는 없다고 주장한다.

그리고 정준표(2015)는 중앙선거관리위원회가 제시한 권역별 비례대표 선거제도를 제 18대와 제19대 국회의원선거에 적용해 분석한 결과 첫째, 비례대표선거의 명부상 동일순위에 배치된 동시입후보자 중 당선인을 결정하는 방법과 초과의를 인정하는 병용식 선거제도는 불공정한 선거결과를 초래하는 정치인 혹은 정당의 전략적 행동을 유발할 수 있다. 둘째, 초과의석의 발생으로 비수도권이나 농촌지역이 오히려 권역별 인구 대비 의석수 기준에서 불리해질 수 있다고 분석하였다. 조원용(2014, 73-74)은 현행 국회의원 비례대표 공천은 폐쇄형 명부로 인해 자유선거의 선택 자유를 침해하고 있음을 지적하고 있다. 그리고 현행 비례대표제는 직업, 지역, 재산, 종교, 연령 등의 여러 가지 요소 중 성별을 비례하는 것을 제외하고 비민주적 방식으로 이루어지고 있어, 비례대표제 폐지 또는 보완책으로 비례대표추첨제를 제안하고 있다. 또한 '지지정당 없음'이 30% 이상 상회하는 현실에서 의무투표참여제 도입과 '지지정당 없음'을 선택지에 추가하는 방안을 제안하였다.

몇몇의 상반된 지적과 연구도 있지만, 대체적으로 선행연구에서는 중앙선거관리위원회가 2015년 정치관계법 개정의견으로 제안한 권역별 비례대표제는 지역구 국회의원을 배출할 수 없는 지역에 대한 정치적 배려의 성격과 함께 전국 정당 득표율에 따라 비례의석을 배정하는 현행 전국구 방식에 비해 지역 구도를 완화하는 장점이 크다는 분석이다. 그리고 비례대표제의 긍정적 효과로 지역주의 극복과 비례성의 강화를 들고 있다. 따라서

우리나라가 시행하고 있는 지역구와 비례대표제의 혼합제는 매우 의미가 있으며, 선거구 인구편차의 조정과 함께 권역별 비례대표제 도입 개편에 대해서는 긍정적이다. 그렇다면 이제부터 논의되어야 할 것은 선거연령의 18세로의 조정, 지역구와 비례대표 간의 인원 증대와 비중의 문제이다. 그리고 국회의원 선거제도에 있어 지역주의 극복과 지방 대표성 강화에 초점을 맞춘 공직선거법 개정에 관한 논의가 필요할 것이다.

III. 국회의원 선거제도 개선방안 연구: 지역주의 극복과 지방 대표성 강화를 중심으로

선거는 민주주의 실현의 중요한 수단이기 때문에, 합리적인 선거제도를 마련하는 것은 민주국가의 통치구조에서 본질적인 부분이다(홍완식 2015, 305).

2015년 3월 국회 정치개혁특별위원회가 출범한 이후, 정치권과 학계는 국회의원 선거제도 개혁 방안에 대해 활발하게 논의하고 있다. 독일식 비례대표제의 도입과 권역별 비례대표제를 도입 등 다양한 대안들이 제시되고 있다. 기존연구의 분석에 따르면 우리나라는 현재 지역구국회의원 제도는 다수제선거제도를 유지하고, 비례대표 선거제도를 통해 다수제 민주주의의 단점을 보완하는 혼합제가 적실할 것으로 본다. 즉 비례대표제의 확대⁴⁾를 통해 지역주의를 극복하고 사회적 약자와 소외계층의 의견을 대변해줄 수 있는 군소정당의 사회진출을 용이하게 할 필요성이 있다는 데 합의하고 있다. 하지만 이러한 제도를 도입함에 있어서 지역주의 극복과 지방 대표성 강화 등의 현실적 제도 보완이 필요하다.

따라서 국회의원 선거제도 개선방안에 있어 비례대표제, 혹은 권역별 연동형 비례대표제를 도입한다는 전제하에 세부적으로 쟁점이 되고 있는 선거연령의 18세 이하 논쟁과 비례대표제 도입에 있어 지역구와 비례대표의원 간의 비율조정에 대한 대안을 제안한다. 특히 지역주의 극복과 지방 대표성 강화에 초점을 맞추어, 지역구위원의 거주요건 명문화

4) 비례대표제도의 비례성이 높을수록 다당제화되기 쉽고, 다당제로 갈수록 이념의 극단 쪽에 위치한 정당만 유효 정당이 될 가능성이 높아진다. 또한 사표가 많이 발생하는 단순다수제에서는 당선 가능성을 고려해 차선을 택하는 전략적 투표가 많이 나타나지만 다당제하에서는 유권자의 개인선호에 근접한 정당이 나타날 가능성이 높아서 진심투표로 이어질 가능성이 높다(신재혁·정환울·허석재 2016, 15).

필요성, 정당식명부제의 선호투표제와 지역구 국회의원의 교호순번제 도입 그리고 예비 후보 등록 후 본 선거 시작 60일 전에 정당공천 후보등록 명문화라는 새로운 선거법 개정의 필요성에 대하여 논하고자 한다.

1. 선거연령 18세로 조정 논의

「대한민국헌법」 제24조에는 “모든 국민은 법률이 정하는 바에 의하여 선거권을 가진다”고 규정하고 있으며, 이에 근거하여 「공직선거법」 제15조 (선거권) ①항에 따르면 19세 이상의 국민은 대통령 및 국회의원의 선거권이 있다. 다만, 지역구국회의원의 선거권은 19세 이상의 국민으로서 제37조제1항에 따른 선거인명부작성기준일 현재 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 사람에 한하여 인정된다. [개정 2011.11.7, 2014.1.17, 2015.8.13] 구체적으로 1. 「주민등록법」 제6조 제1항 제1호 또는 제2호에 해당하는 사람으로서 해당 국회의원지역선거구 안에 주민등록이 되어 있는 사람, 2. 「주민등록법」 제6조 제1항 제3호에 해당하는 사람으로서 주민등록표에 3개월 이상 계속하여 올라 있고 해당 국회의원지역선거구 안에 주민등록이 되어 있는 사람으로 규정하고 있다(로앤비, 검색일: 2017.10.3).

공직선거법 제15조 1항에 선거권 연령을 19세 이상으로 규정하고 있다. 하지만 선거권자 연령을 만 18세로 낮추고자 하는 논의가 지속적으로 나오고 있다. 지난 19대 국회 임기 말에 더불어민주당 측에서 만18세부터 투표를 할 수 있도록 하는 개정안을 추진했으나 정치적 이해관계로 인한 여당의 반대로 무산되었다. 하지만 국가인권위원회(2013. 1. 17. 결정)에서 국회의장에게 「공직선거법」 제15조에 규정된 선거권 연령의 하향을 검토하라는 권고와, 중앙선거관리위원회(2016, 26-27)는 「정당법」 제22조에 규정된 정당가입 연령을 선거권 연령과 분리하고 선거권 연령보다 낮추는 것을 검토하는 것이 바람직하다는 정치개정법 의견을 내놓았다. 그리고 중앙선거관리위원회는 18세에 도달한 청소년도 독자적인 신념과 정치 판단에 기초해 선거권을 행사할 수 있는 소양을 갖추었다고 분석하였다. 또한 2016년 7월 26일 더불어민주당 소병훈 의원(경기광주 갑)이 선거권자 연령을 현재 19세에서 18세로 낮추자는 것을 내용(공직선거법 제15조 제1, 2항)으로 대표 발의하면서 선거연령 18세 인하 논쟁이 다시 부각되었다.

이에 대해 선거권자 연령을 현행대로 유지하지는 측은 선거권자 연령을 낮추게 되면 성년이 되는 나이와 선거 가능연령이 불일치하여 혼란이 야기된다는 점과 미성년인 고등

〈표 2〉 OECD 34개 회원국가의 선거권 연령 현황

구분	선거권 연령	비고
오스트리아	16세(1개국)	
그리스, 뉴질랜드, 네덜란드, 독일, 노르웨이, 덴마크, 룩셈부르크, 미국, 멕시코, 벨기에, 스웨덴, 스위스, 스페인, 슬로바키아, 슬로베니아, 아이슬란드, 아일랜드, 영국, 에스토니아, 이스라엘, 이탈리아, 일본, 체코, 칠레, 캐나다, 터키, 핀란드, 포르투갈, 폴란드, 프랑스, 호주, 헝가리	18세(32개국)	<ul style="list-style-type: none"> • 독일, 뉴질랜드, 스위스 일부 주는 선거권 연령 16세 • 슬로베니아는 고용된 경우는 선거권 연령 16세 • 일본의 선거권 연령 하향 (20세 → 18세): 2015.6. 개정
한국	19세(1개국)	

출처: 중앙선거관리위원회, “정치관계법 개정의견(공직선거법·정당법·정치자금법)”(2016), p.27

학생은 아직 인지능력이 완성되지 않아 자신이 판단이 아닌 외부의 영향에 쉽게 휩쓸릴 수 있다는 점을 근거로 내세운다. 반면, 반대측은 18세에 도달한 청소년은 이미 독자적인 인지능력을 갖추고 있으며, 정치·사회의 민주화, 교육수준의 향상 및 인터넷 등 대중매체를 통하여 정보교류를 접하면서 스스로 정치적 판단을 할 수 있는 능력을 갖추었다고 본다(중앙선거관리위원회, 검색일: 2017.10.6). 그리고 우리나라는 2005년 선거 가능 연령을 만 19세로 개정했고, 일본은 2015년 투표가능 연령을 만 20세에서 만 18세로 낮추면서, OECD 국가 내에서 유일하게 만 19세에 투표하는 국가로 남게 되었다. 무엇보다도 각국의 선거연령 요건(190개국 대상)에 따르면 16세의 경우, 6개국, 17세의 경우 4개국 그리고 18세를 선거연령으로 두는 국가는 147개국이며, 20세 20개국, 21세 12개국에 달한다. 실제로 18세를 선거연령국가로 하는 경우는 77.3%에 달한다는 점에서 선거연령 18세로의 변화는 전 세계적으로 일반적인 추세이다(중앙선거관리위원회 선거연수원 2015, 93).

2. 지역구와 비례대표의원 간의 인원 및 비율조정

2001년 헌법재판소의 1인 1표 선거제도의 한정위헌 결정으로 ‘1인 2표 혼합형 선거제도’가 도입되었지만, 비례대표제 의원과 지역구 의원 간의 인원 및 비율조정에 관한 합의

점을 찾지 못하고 있다. 왜냐하면 비례성을 높이려면 비례대표 정수확대가 필수적인데, 이를 위해 지역구 의원의 의원 수를 줄이는 데 있어 현역의원들의 정치적 계산에 부합되지 못하고, 전체 정원수를 확대하는 방안이 있어서는 국민의 공감대를 형성하기 어렵기 때문이다(김만흠 2011; 황아란 2015, 6). 이러한 상황에서 중앙선거관리위원회는 2015년 2월 정치관계법 개정안에서 1) 지역구위원을 200명으로 줄이고, 비례대표위원을 100명으로 늘리고, 2) 전국을 6개 광역으로 구분해 전국구 대신 권역별 비례대표제를 실시하고, 3) 지역구와 비례대표후보로 동시에 출마할 수 있는 동시입후보제를 실시하자는 안을 제안하고 있다. 이러한 논의에 대해 20대 국회에서는 “연동형 비례제 도입”을 내용으로 하는 공직선거법 개정안이 총 4건 발의되었다. 개정안 4건의 공통점은 정당당표를 기준으로 정당에 할당되는 총 의석을 결정하는 연동형이면서, 전국을 6개 권역으로 구분하고

〈표 3〉 연동형 비례제 도입 개정안(제20대 국회)

대표발의 의원	주요 내용
소병훈(2016.7.27.)	<ul style="list-style-type: none"> • 독일식 의석배분방식 적용 • 총 의석 300석 • 6개 권역 • 지역구와 비례 비율 2:1 • 초과의원 인정
박주현(2016.10.24.)	<ul style="list-style-type: none"> • 독일식 의석배분방식 적용 • 총 의석 316석 • 6개 권역 • 지역구와 비례 비율 2:1 • 초과의원 차단(스코틀랜드식 적용)
김상희(2017.2.14.)	<ul style="list-style-type: none"> • 독일식 의석배분방식 적용 • 총 의석 300석 • 6개 권역 • 지역구와 비례 비율 3:1 • 초과의원 인정 • 비(非)수도권에 비례의석 가중할당
박주민(2017.2.15.)	<ul style="list-style-type: none"> • 독일식 의석배분방식 적용 • 총 의석 300석 • 6개 권역 • 지역구와 비례 비율 2:1 • 초과의원 인정

자료: 국회의안정보시스템(likms.assembly.go.kr/bill/)

출처: 김종갑, “국회의원선거 비례대표제 개혁논의의 쟁점과 과제,” 『이슈와 논점』(2017), p.3

개별 권역의 인구수에 따라 총 의석을 할당한 후, 권역별로 당선인을 결정하는 권역별 연동형 비례제리는 점이며 독일식 의석배분 방식을 적용하고 있다. 하지만 소병훈과 박주민 의원은 총 의석 300석에 지역구와 비례비율(2:1) 그리고 초과의를 인정하지는 의견이다. 이것은 중앙선관위의 비례대표안과 유사하다. 그리고 박주현은 총 의석을 316석으로 하고 지역구와 비례비율(2:1)로 하면서 초과의석은 차단하지는 의견을 내놓았다. 김상희의원안은 총 의석 300석에 지역구와 비례비율(3:1) 그리고 비수도권에 비례의석을 가중할당하지는 안이다.

위의 내용을 요약해 보면 박주현 의원을 제외한 3명의 국회의원과 중앙선관위 안의 공통점은 국회의원 총 의석 300석을 기준으로 지역구와 비례비율(2:1)로 하지는 것이다. 하지만 지역구 의원을 현 253명에서 50명을 감축하지는 안에 있어 지역구의원들의 반대가 심할 것으로 예상된다. 따라서 지역구와 비례대표제 의원의 인원과 비율을 어떻게 하는 것이 가장 적실한가에 대한 논의가 필요하다. 예를 들어, 외국사례에서 지역구와 비례대표 의원 간의 비중은 독일(50:50), 헝가리(53.3:46.7), 뉴질랜드(58.5:41.6), 멕시코(60:40), 일본(62.5:37.5) 등으로 나타난다(이상명 2015, 9). 이러한 외국사례를 보면 지역구의 감소를 최소화하되 비례의원의 비율을 높이는 것은 필요해 보인다. 황아란(2015, 12-16)의 연구에서 11대 총선 결과를 토대로 권역별 비례대표의원 54석을 기준으로 한 시뮬레이션 결과에서는 정당별 의석분포는 현행과 크게 다르지 않았다. 지역구도가 다소 완화되었지만 새누리당이 호남에서 얻는 이익(1석)과 민주당이 영남에서 얻는 의석(4석)과의 차이는 크지 않았다. 하지만 비례대표 확대의석(100석)을 기준으로 한 시뮬레이션에서는 새누리당이 141석, 민주통합당 117석, 자유선진당 10석, 진보통합당 34석이 나왔으며, 19대 총선에서 나타난 양대 정당의 과대대표와 군소정당의 과소대표가 완화된 결과를 보여주었다. 이러한 분석 결과는 비례대표 의원의 확대는 지역주의 완화 효과를 가져올 수 있음을 보여준다.

또한 <표 4> OECD 33개국 의원정수와 의원 1인당 인구수를 비교해 보면 아이슬란드가 의원 1인당 인구수가 5,269명으로 가장 적고, 룩셈부르크 9,504명으로 2위를 차지했다. 15위인 헝가리도 의원 1인당 인구수가 49,736명이었으며, 21위인 영국의 경우도 의원 1인당 인구수가 98,597명이었다. 그리고 한국은 의원 1인당 인구수는 171,437명으로 30위를 기록하였다. 따라서 국회의원에 대한 국민의 신뢰도는 낮지만, 다른 국가의 사례와 비교해 본다면 한국의 의원 1인당 인구수가 너무 많았다.

따라서 2015년 7월 26일 새정치민주연합의 혁신위원회가 국회의원 정수를 369명으로 늘려 지역구와 비례비율을 2:1로 맞추는 방안(지역구 246, 비례대표 123석)을 제안한 적

〈표 4〉 OECD 국가의 의원정수 지표

번호	국가명	의원정수 (하원기준)	의원 1인당 인구수	번호	국가명	의원정수 (하원기준)	의원 1인당 인구수
1	아이슬란드	63	5,269	18	벨기에	150	75,493
2	룩셈부르크	60	9,504	19	폴란드	460	83,831
3	에스토니아	101	12,529	20	이탈리아	630	98,183
4	슬로베니아	90	22,038	21	영국	650	98,597
5	핀란드	200	27,385	22	캐나다	338	103,846
6	스웨덴	349	28,085	23	네덜란드	150	112,986
7	아일랜드	166	29,472	24	프랑스	577	115,344
8	노르웨이	169	30,815	25	독일	631	128,137
9	덴마크	179	31,182	26	스페인	350	137,560
10	그리스	300	35,919	27	터키	550	144,390
11	슬로바키아	150	36,300	28	칠레	120	145,902
12	뉴질랜드	121	36,681	29	호주	150	151,673
13	스위스	200	40,609	30	한국	300	171,437
14	오스트리아	183	47,353	31	멕시코	500	243,474
15	헝가리	199	49,736	32	일본	475	267,199
16	체코	200	53,224	33	미국	435	738,779
17	이스라엘	120	67,078				

출처: 중앙선거관리위원회 선거연수원, 『각국의 선거제도 비교연구』(2015), pp.809-810 재구성

이 있다(신재혁·정한울·허석재 2016, 94). 이러한 제안과 유사하게 국회의원 수를 지역구의원 240석, 비례대표 120석으로 총 360석으로 하는 안을 제안한다. 즉 지역구는 현재 253석 기준으로 보면 13석이 줄어들고 비례대표는 47석 기준으로 73석이 늘어나면서 지역구와 비례의 비율은 (2:1)을 맞추는 것이다. 이러한 논의가 확대되면 차후에는 지역구와 비례의 비율을 1:1로 점차 나아가는 방안을 모색할 수도 있을 것이다.

3. 지역구 의원의 거주요건 명문화

피선거권이란 선거에 있어서 당선인이 될 수 있는 자격을 의미하며, 「대한민국헌법」 제25조에서 “모든 국민은 법률이 정하는 바에 의하여 공무담임권을 가진다.”고 규정하고 있다. 그리고 「공직선거법」 제16조 ②항에 25세 이상의 국민은 국회의원의 피선거권이 있다고 명시하고 있다. 하지만 지역구 의원에 있어 거주요건을 두고 있지 않다. 왜냐하면 각 지역 선거구에서 선출되기는 하지만 국가의 입법기관의 구성원으로서 국민 대표적 성격을 가지고 있기 때문에 지역구국회의원과 비례대표 의원 모두 거주요건을 요구하지 않는 것이다. 하지만 「공직선거법」 제15조 (선거권) ①항에 따르면 19세 이상의 국민은 대통령 및 국회의원의 선거권이 있다. 다만, 지역구국회의원의 선거권은 19세 이상의 국민이어야 하며, 1. 「주민등록법」 제6조 제1항 제1호 또는 제2호에 해당하는 사람으로서 해당 국회의원지역선거구 안에 주민등록이 되어 있는 사람, 2. 「주민등록법」 제6조 제1항 제3호에 해당하는 사람으로서 주민등록표에 3개월 이상 계속하여 올라 있고 해당 국회의원지역선거구 안에 주민등록이 되어 있는 사람으로 규정하고 있다(로앤비, 검색일: 2017. 10.5). 이것은 선거권자인 유권자의 요건과 피선거권자의 요건이 상이한 조항이다. 유권자에게는 지역구국회의원을 선출하기 위한 조건으로 지역거주 요건을 두면서 지역을 대표하는 지역구국회의원에게 지역거주 요건을 두지 않는 것은 모순성이 있다.

무엇보다도 국회의원은 국가입법기관의 대표성과 지역의 대표성도 가져야 한다. 그래서 우리나라의 지역구의회선거와 독일식정당명부제를 혼합한 선거제도는 매우 중요한 의미를 갖는다. 왜냐하면 지역구의원과 비례대표의원을 따로 두면서 전면비례대표제를 실시할 경우 지역대표성을 보장하지 못하다는 문제점을 보완했기 때문이다. 따라서 비례대표의원은 지역거주 요건을 적용하지 않더라도 지역구의원은 거주요건을 두는 거주요건의 차별화가 필요하다. 왜냐하면 지역구의원의 다수제선거제도의 ‘승자독식’의 체계와 국회의원의 국민대표적 성격을 강조해 지역 거주요건을 두지 않아, 선거 때만 되면 여전히 ‘전략공천’의 문제가 쟁점화되고 있다. 이러한 전략공천으로 인해 지역대표성과 지역현안에 대한 관심이 낮게 나타난다. 따라서 유권자가 자신이 살고 있는 지역에 거주하는 대표자를 선출함으로써 의회에서 지역의 대표와 책임이라는 무게감을 부여할 수 있다(이상명 2015, 2-3).

〈표 5〉 해외 국가의 의원들의 거주요건 사례를 살펴보면 영국의 하원선거의 경우는 북아일랜드는 3개월 이상 거주요건을 두고 있으며, 프랑스의 경우도 시, 읍, 면 내 6개월 이상 거주요건을 두고 있다. 일본의 경우도 시민권자, 도도부현(都道府縣)은 당해 도도부

〈표 5〉 해외 국가 의원들의 거주요건 사례

국가명	피선거권(국내): 시민권요건 및 거주요건
영국	하원의원선거: 북아일랜드는 3개월 이상 거주
미국	대통령 14년, 상원 9년, 하원 7년
프랑스	시, 읍, 면 내 6개월 이상 상하의원선거: 귀화주민 혹은 결혼으로 국적취득 한 경우에는 국적취득 후 10년
독일	시민권자, 하원의원선거: 국내에 1년 이상
일본	시민권자, 도도부현(都道府縣)의회의원은 당해 도도부현에, 시정촌(市町村)의회의원은 3개월 이상 당해 시정촌에 주소를 가진 자.
멕시코	시민권자, 상하의원선거: 선거구 내 6개월 이상 거주
브라질	출생국민, 상하의원선거: 선거구 내 1년 이상 거주
필리핀	대통령 10년, 상하의원 2년, 하원의원 1년

출처: 중앙선거관리위원회 선거연수원, 『각국의 선거제도 비교연구』(2015), pp.112-113

현에 시정촌(市町村)의회의원은 3개월 이상 당해 시정촌에 주소를 가진 자로 거주요건을 두고 있으며, 멕시코의 경우는 상하의원선거에서 선거구 내 6개월 이상 거주, 그리고 브라질은 상하의원선거에서 선거구 내 1년 이상 거주요건을 명문화하고 있다. 또한 우리나라의 경우 지방의회의원 및 지방자치단체장선거의 피선거권은 선거일 현재 25세 이상의 국민이어야 하고, 또한 선거일 현재 계속하여 60일 이상 당해 지방자치단체의 관할구역 안에 주민등록이 되어 있는 주민이어야 한다. 이러한 기준에 따른다면 지역구 국회의원은 지방의원보다 선거영역이 넓고 지역의 문제를 대변할 수 지방 대표성이 높기 때문에 1년 이상이라는 지역거주 요건을 둘 필요성이 있다. 이러한 지역거주 요건을 둬으로써 ‘전략 공천’의 문제점을 해결하고, 지역구 국회의원의 지방 대표성도 높아질 것이다. 또한 지역구 국회의원은 지역주민의 의사를 반영하는 맞춤형 지역정책을 발의함으로써 지역발전에 도 긍정적인 효과를 가져올 것이다.

4. 정당식명부제의 선호투표제와 지역구 국회의원의 교호순번제 도입

우리나라는 비례대표 공천을 ‘정당’만이 할 수 있도록 규정하고 있다. 즉 정당만이 비례

대표의 순번을 확정해서 고정적으로 배열한다는 것이 문제점으로 지적되고 있으며, 이러한 문제에 대해 조원용(2014, 69-73)은 비례대표 공천에 있어 상향식 민주적 절차의 입법화를 주장하고 있다. 즉 각 정당의 전당대회를 통해 1명의 평당원이 1~3명의 후보자를 복수 투표해 비례대표 명부의 순위를 정하자는 것이다. 그리고 비례대표 국회의원을 원하는 국민들이 일정한 요건하에 명부에 등록하게 하고 성별, 직업, 학력, 재산, 종교, 연령 등의 변수를 고려해 각각의 가중치를 부여해 추첨하는 방식을 주장하고 있다. 하지만 이러한 논의 또한 유권자들이 후보자를 선택할 수 있는 선택권을 제한할 수 있다. 따라서 정당명부제 비례대표제 중 선호투표제를 선택함으로써 비례대표의 경우에도 유권자가 후보자를 선택할 수 있는 폭을 넓혀주고 지역대표 후보를 선택함으로써 비례대표의원에게 있어서도 지역의 대표성을 가질 수 있도록 할 필요성이 있다. 그리고 비례대표의원의 경우, 비례대표선거에서 정당의 계재순위는 (1) 국회에서 의석을 가지고 있는 정당, (2) 국회에서 의석을 갖고 있지 않은 정당순으로 하며, 국회에서 다수의석순으로 하되, 같은 의석을 가진 정당이 2 이상일 때에는 최근에 실시된 비례대표국회의원선거에서의 득표수순으로 하고 있다. 따라서 비례대표의원은 이 규정을 그대로 적용하면 될 것이다. 하지만 지역구 후보자의 계재순위는 다수대표제로 인해 지역주의 문제가 나타난다. 또한 현행 지역구 국회의원선거에서 의석수의 많고 적음에 따라 기호를 배정받음으로써 거대정당을 우선적으로 고려하고 있어 불공정문제가 있으며, 거대정당 우선의 기호순번제는 권력관계를 반영하고 있다(김범수 2016, 204).

특히 이러한 기호순번제 효과는 유권자의 선거관심이 낮을수록 커진다. 유권자의 관심이 높은 대통령선거에서는 후보의 수가 적고, 후보자의 정보를 얻기 쉽기 때문에 유권자는 자신이 원하는 후보를 찾아낸다. 하지만 상대적으로 많은 후보자를 검색하고, 후보자의 정보를 찾아야 하는 지방선거에서 투표용지의 순서효과는 크게 나타난다(Miller and Krosnick 1998; Brockington 2003). 예를 들어, 제5회 전국동시지방선거에서 교육감선거에서는 정당명과 기호를 사용하지 않고, 투표용지의 순서효과 문제와 일렬투표에 의한 후광효과가 발생하였다. 그러나 제6회 전국동시지방선거에서 교육감선거는 순환순번제를 도입했고 후보자의 계재순서가 순환되면서 순서효과와 후광효과로 인한 득표이익이 무작위로 분산되었다. 무엇보다도 순환순번제를 활용하면 유권자는 정당기호보다는 정당명과 후보자 성명을 보고 선택함으로써 후보자의 정당성은 높아진다. 또한 정당명이라는 정당표식을 유지하면서 유권자의 정보습득에 변화를 주지 않으면서 선거불공정의 문제를 해소할 수 있다(김범수 2016, 205-210).

〈표 6〉 제6회 전국동시지방선거에서 교육감 선거 결과 분석에서 알 수 있듯이 서울은

〈표 6〉 제6회 전국동시지방선거에서 교육감 선거 결과 분석

지역/순번	1	2	3	4	5	6	7
서울	이상면 (6%)	고승덕 (24.25%)	조희연 (39.08%)	문용린 (30.65%)			
부산	박맹언 (20.39%)	임혜경 (22.17%)	정승윤 (6.07%)	신현철 (5.74%)	최부야 (5.58%)	김석준 (34.67%)	최석태 (5.35%)
대구	우동기 (58.47%)	정만진 (28.21%)	송인정 (13.31%)				
인천	김영태 (20.82%)	이본수 (27.31%)	안경수 (19.96%)	이정연 (31.39%)			
광주	양형일 (31.79%)	윤봉근 (9.79%)	김왕복 (5.22%)	김영수 (5.61%)	장휘국 (47.40%)		
대전	최한성 (15.11%)	한순동 (15.94%)	이장기 (14.25%)	정상범 (9.17%)	김동건 (14.08%)	설동호 (31.42%)	
울산	김석기 (22.90%)	권오영 (13.43%)	김복만 (36.17%)	정찬모 (27.48%)			
세종특별자치시	최교진 (18.17%)	최태오 (16.13%)	오광록 (24.94%)	홍순승 (20.74%)			

출처: 중앙선거관리위원회(검색일: 2017/10/10)

조희연(39.08%), 부산 김석준(34.67%), 대구 우동기(58.47%), 인천 이정연(31.39%), 광주 장휘국(47.40%), 대전 설동호(31.42%), 울산 김복만(36.17%) 그리고 세종특별자치시 오광록(24.94%)으로 1번과 2번의 로또 당첨효과 및 투표용지의 순서효과는 사라진 것으로 보인다.

따라서 지역주의를 극복하고 1번과 2번의 거대정당에 권력이 집중되는 현상을 보완하기 위해 교호순번제(정당명+후보자명 포함)를 실시할 필요성이 있다. 이러한 정당명부식 선호투표제와 교호순번제를 도입한다면 지역주의 극복과 지역대표성 강화를 가져올 수 있을 것이며, 군소정당의 득표 가능성도 높아질 것이다.

5. 지역구국회의원 후보의 정당공천 확정 60일 명문화

예비후보자란 공직선거에서 관할선거구선거관리위원회에 예비후보자 등록신청을 하여 수리된 사람을 말한다. 즉 공직선거법 제60조의2 (예비후보자등록) ① 예비후보자가 되려는 사람(비례대표국회의원선거 및 비례대표지방의회의원선거는 제외한다)은 다음 각 호에서 정하는 날(그날 후에 실시사유가 확정된 보궐선거 등에 있어서는 그 선거의 실시사유가 확정된 때)부터 관할선거구선거관리위원회에 예비후보자등록을 서면으로 신청하여야 한다(개정 2005.8.4, 2010.1.25]. 그리고 제60조의3 (예비후보자 등의 선거운동) ① 예비후보자는 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 방법으로 선거운동을 할 수 있다고 규정하고 있다. 하지만 비례대표국회의원선거에서는 예비후보자등록제도가 없다. 그리고 공직선거법 제60조의2 (예비후보자등록) 일정은 1. 대통령선거(선거일 전 240일), 2. 지역구국회의원선거 및 시·도지사선거(선거일 전 120일)로 규정하고 있다(로앤비, 검색일: 2017.10.9).

즉, 국회의원선거에서는 선거일 전 120일부터 예비후보 등록이 가능하기 때문에, 정당 후보로 실제 선거에 참여하려는 적극적 의사가 있는 후보는 선거 120일에서 90일 사이에 등록을 마치고, 등록된 후보에 한정하여 90일부터 60일 사이에서 각 정당에서 정당후보자 공천을 완료(무소속 후보는 제외)해 예비등록 60일부터 실제로 정당후보자격으로 선거를 준비하도록 명문화할 필요가 있다. 이것은 본 선거 후보등록 전까지 언론에서 많은 후보자에 대한 지속적인 언급으로 유권자에게 후보자에 대한 혼란을 가중시키는 문제와 과도한 선거 비용 문제를 해결할 수 있다. 또한 정당 내 검증시스템을 통한 후보자 검증과 정책선거를 준비할 수 있도록 하는 계기가 될 수 있다. 왜냐하면 우리나라의 국회의원 선거과정에서 후보공천을 늦게 하는 경우가 많아 정책선거가 실종되고, 후보자에 대한 매니페스트운동을 통한 검증 자체가 이루어지지 않기 때문이다. 또한 본 선거 전까지 너무 많은 후보가 범람하고, 실제 선거 전에 사퇴하는 경우가 많아 유권자에게 혼란을 가중시키고, 정치참여에 대한 관심을 떨어뜨리기 때문이다. 따라서 무소속 출마가 아닌 정당 후보로 선출될 경우는 예비후보 등록 후 본선거 시작 최소 60일 전에는 정당후보 선출을 명문화하는 규정이 필요하다. 만약 60일 전에 예비후보 중 정당후보로 추천 등록이 되지 않을 시 그 지역구에서 정당후보를 출마시키지 못하도록 강제조항을 둘 필요도 있다. 또한 선거기간에 후보자가 사퇴할 경우에도 그 비율에 따라 정치자금법 환수 등과 차후 후보 진출자격 제한을 둘 필요가 있다.

왜냐하면 지금까지 후보자가 본선거 기간이 다되어 결정되면서, 후보자는 정책공약도

없었고, 공약과 정책이 과대 포장되거나 실현 불가능한 것임에도 불구하고 정책을 검증할 매니페스토 등 다양한 검증체계가 제대로 이루어지지 못했기 때문이다(박명호·박혁·정창국 2016, 8-9). 따라서 이러한 지역구 국회의원의 정당공천 확정의 명문화는 정책공약 실현 및 후보자들의 능력과 적정성을 비교해 올바른 후보를 선택할 수 있는 정보를 제공할 것이다. 이것은 선거공약과 선거결과가 상관성이 있다는 실증적 연구에서 증명되고 있다.

IV. 결론

선거는 민주주의의 중요한 실현수단이기 때문에, 합리적인 선거제도를 마련하는 것은 민주국가의 통치구조에서 본질적인 문제이다. 따라서 본 연구는 한국의 고질적인 권력집중과 지역주의 문제 극복, 그리고 지방 대표성 강화를 중심으로 국회의원 선거제도 개선방안에 대해 연구하였다. 그중에서도 선거연령 인하 논쟁과 비례대표 도입에 따른 지역구와 비례대표의원 간의 비율조정에 대해 논한다. 그리고 지역주의 극복과 지방 대표성 강화에 초점을 맞추어 공직선거법 개정을 통한 선거제도 개선방안을 제안하였다.

첫째, 선거연령 18세의 인하논쟁에 있어서 국가인권위원회(2013.1.17. 결정)는 국회의장에게 「공직선거법」 제15조에 규정된 선거권 연령의 하향을 검토를 권고하고, 중앙선거관리위원회 「정당법」 제22조에 규정된 정당가입 연령을 선거권 연령과 분리하고 선거권 연령보다 낮추는 것을 검토하는 것이 바람직하다는 의견을 표명하였다. 무엇보다도 각국의 선거연령 요건(190개국 대상)에 따르면 16세의 경우 6개국, 17세의 경우 4개국, 그리고 18세를 선거연령으로 두는 국가는 147개국이며, 20세 20개국, 21세 12개국에 달한다. 실제로 18세를 선거연령국가로 하는 경우는 77.3%에 달한다는 점에서 선거연령 18세로의 변화는 전 세계적으로 일반적인 추세로 보여지며, 선거연령을 18세로 인할 필요성이 커지고 있다.

둘째, 2001년 헌법재판소의 1인 1표 선거제도의 한정위헌 결정으로 '1인 2표 혼합형 선거제도'가 도입되었지만, 비례대표제 의원과 지역구 의원 간의 인원 및 비율조정에 관한 합의점을 찾지 못하고 있다. 따라서 소병호, 김상희, 박주민 등 3명의 국회의원과 중앙선거관리위원회는 국회의원은 300석을 기준으로 지역구와 비례비율(2:1)로 하자는 안을 제안하고

있다. 그리고 지역구와 비례대표의원 간의 비중에서 독일(50:50), 헝가리(53.3: 46.7), 뉴질랜드(58.5:41.6), 멕시코(60:40), 일본(62.5:37.5) 등의 외국사례와 국회의원 1인당 인구수의 외국사례를 토대로 볼 때 우리나라 국회의원 수를 늘릴 필요성이 있다. 따라서 지역구의원과 비례대표의원 비율을 2:1로 하면서 지역구의원 240석, 비례대표 120석으로 총 360석으로 하는 안을 제안한다. 이 안은 지역구위원의 감축에 대한 반발도 줄이고, 지나친 국회의원 의석수 증대에 대한 국민의 불신감도 줄일 수 있는 조정안이 될 것이다.

셋째, 지역구위원의 거주요건 명문화를 제안하였다. 왜냐하면 비례대표 국회의원이 아닌 지역구위원에 있어, 지역 거주요건(1년 규정)을 둬으로써 '전략공천'의 문제점을 해결하고, 지역구위원의 지방 대표성도 높아질 수 있기 때문이다. 또한 지역구 국회의원은 거주 지역주민의 의사를 반영하는 맞춤형 지역정책을 발의함으로써 지역발전에 긍정적인 효과를 창출할 수 있을 것이다.

넷째, 정당식명부제의 선호투표제와 지역구 국회의원의 교호순번제 도입을 제안하였다. 우리나라 비례대표 공천은 '정당'만이 할 수 있고, 고정적으로 배열한다는 것이 문제점으로 지적되고 있기 때문에 유권자에게 선택권을 부여하기 위해 정당식명부제의 선호투표제를 도입해야 한다. 또한 지역구국회의원에 있어 교호순번제(정당명+후보자명 포함)를 활용해 정당명과 후보자 성명을 보고 선택함으로써 후보자의 정당성은 높이고, 지역주의 극복 그리고 1번과 2번의 거대정당에 권력이 집중되는 현상을 막을 수 있다. 따라서 정당명부제의 선호투표제와 교호순번제를 도입한다면 지역주의 극복과 지역대표성 강화 그리고 군소정당의 득표 가능성도 높아질 것이다.

다섯째, 지역구국회의원 후보의 정당공천 확정일(본 선거 60일 전) 명문화를 제안하였다. 왜냐하면 우리나라는 국회의원 후보공천을 늦게 결정해 정책선거가 실종되었고, 매니페스토운동을 통한 후보자 검증자체가 이루어지지 않고 있기 때문이다. 또한 실제 선거전에 후보자가 사퇴하거나 경우가 많아 유권자들에게 혼돈을 야기하고 있기 때문이다.

이러한 공직선거법 개정을 통한 국회의원 선거제도 개선은 지역주의 극복과 지방 대표성 강화효과를 가져올 것이다.

참·고·문·헌

- 김만흠. 2011. “지역균열의 정당체제와 선거제도 개편: 개편 논란과 새로운 대안.” 『한국정치연구』 20(1). 235-257.
- 김범수. 2016. “순환순번제의 순서효과, 기호효과, 일렬투표의 후광효과: 2014년 기초의회의원 선거 사례분석.” 『선거연구』 제7호. 203-228.
- 김은희. 2017. “비례대표제 확대와 여성의 정치적 대표성.” 이화여자대학교 젠더법학연구소. 『이화젠더법학』 9(2). 33-68.
- 김종갑. 2015. “국회의원 선거제도 개혁논의와 현실적 개선방안.” 한국의정연구회. 『의정논총』 통권 제10권 제1호. 65-91.
- _____. 2017. “국회의원선거 비례대표제 개혁논의의 쟁점과 과제.” 『이슈와 논점』 국회입법조사처. 8월 16일.
- 박명호·박 혁·정창국. 2016. 『정책·공약 검증체계 연구』. 한국정당학회. 12월.
- 박명호·양병하. 2016. “정치개혁을 위한 협의제 민주주의의 제도개선 방향: 선거와 정당 그리고 정치자금 중심으로.” 『선거연구』 제7호. 181-201.
- 신옥주. 2017. “선거제도 개선을 통한 국회의원의 대표성·비례성 강화방안 연구.” 한국공법학회. 『公法研究』 Vol.45, No.3. 1-33.
- 신재혁·정한울·허석재. 2016. 『한국의 대통령제에 적합한 국회의원 선거제도에 관한 연구—비례대표제는 대통령제와 친화적인가?』. 한국정당학회.
- 이상명. 2015. “공법분야 투고논문: 비례대표 국회의원 선거제도의 개선방안.” 한양대학교 법학연구소. 『법학논총』 32권 4호. 1-22.
- 정준표. 2015. “중앙선거관리위원회 선거제도 개정안의 비판적 분석.” 동아시아국제정치학회. 『국제정치연구』 통권 제18집 1호. 197-220.
- 조원용. 2014. “비례대표제의 합헌적 개선방안: 지지정당 없음의 처리와 비례대표 추첨제 도입을 중심으로.” 한국공법학회. 『공법연구』 제43집 2호. 53-76.
- 중앙선거관리위원회. 2015. “정치관계법 개정의견.” 중앙선관위 2월.
- _____. 2016. “정치관계법 개정의견(공직선거법·정당법·정치자금법).” 중앙선관위, 8월 25일.
- 중앙선거관리위원회 선거연수원. 2015. 『각국의 선거제도 비교연구』. 아람문화.
- 하세현. 2008. “지역구도 타파와 국회의원 선거제도 개혁.” 『사회과학 담론과 정책』 경북대학교 사회과학연구원. 245-262.
- 홍완식. 2015. “선거제도 개편에 관한 연구: 중대선거구제와 권역별 비례대표제를 중심으로.” 한국법학회. 『법학연구』 59. 305-329.
- 황아란. 2015. “국회의원선거의 권역별 비례대표제 도입의 대안 제시.” 『21세기정치학회보』 제25집 제4호. 1-24.

- Brockington, David. 2003. "A Low Information Theory of Ballot Position System." *Political Behavior* 25(1). 1-27.
- Miller, Joanne M., and Jon A. Krosnick. 1998. "The Impact of Candidate Name order on Election Outcomes." *The Public Opinion Quarterly* 62(3). 291-330.
- Nohlen, Dieter. 1996. *Elections and Electoral Systems*, Macmillan India Limited.
- Shugart, M., and Wattenberg 2001. "Mixed-Member Electoral Systems: A Definition and Typology." In M. Shugart and Wattenberg (eds.), *Mixed-Member Electoral System: The Best of Both Worlds?* Oxford: Oxford University Press.
- 로앤비. http://www.lawnb.com/lawinfo/link_view.asp?cid=5EB6CC3A84724A139A604AF7BE4F7238(검색일: 2017.10.3).
- _____. http://www.lawnb.com/lawinfo/link_view.asp?cid=EA578F5285A740FA978D9110066B085C#J16(검색일: 2017.10.5).
- 중앙선관위. <http://www.nec.go.kr/portal/bbs/view/B0000297/34050.do?menuNo=200407>(검색일: 2017.10.6).
- _____. http://info.nec.go.kr/electioninfo/electionInfo_report.xhtml(검색일: 2017.10.10).
- 『헤럴드경제』, 2017.9.28일 자.

접수일자: 2017년 10월 13일, 심사일자: 2017년 11월 24일, 게재확정일: 2017년 12월 13일

[Abstract]

Improvement Methods of Election System for National Assembly Members: Overcoming Regionalism and Strengthening Local Representation

Park, Beom Jong | Pukyong National University

This study investigated ways to improve the electoral system of the National Assembly members, focusing on the concentration of power in Korea and the overcoming of regionalism and the strengthening of local representation. Among them, we proposed an alternative to the 18-year-old debate on the election age and to the ratio between the regional and proportional representation.

First, it suggested the need to reduce the age of election to 18 years based on the recommendations of the National Human Rights Commission, the Political Amendment Act of the National Election Commission and there are 147 countries (77.3%) who are 18 years of age in election age. Second, based on the foreign cases of the ratio between local districts and proportional representatives and population per member of parliament, we propose that the number of members of parliament be 240 seats in the district and 120 seats in proportional representation. Third, we proposed the residency requirements of the local national assembly members. it will solve the problems of 'strategic nomination' and enhance the local representation by local residency requirements. Fourth, we proposed the preferential voting system of the party list system and the introduction of the rotating ballot of the members of the regional assembly. This can overcome regionalism and concentration of power in the first and second largest political parties.

Fifth, it proposed the naming of candidates for the candidates of the National Assembly members(60 days before the election). Because there are many cases which the candidates for the National Assembly are delayed, so the policy election was lost and Candidates and policy verification through the manifest were not done.

The improvement of the election system of the National Assembly through the revision of the public election law will overcoming of the regionalism and strengthen the local representative.

-
- Keyword: Regionalism, Local representation, Residence requirements, Preference vote, Rotating Ballot, Policy election