

중복입후보제와 여성대표성*

이현출 | 국회입법조사처

| 논문요약 |

이 논문은 이른바 지역주의극복형 중복입후보제를 도입할 때 나타나는 주요 쟁점을 검토하고, 여성 대표성 확대를 위한 제도도입 방향을 제시하였다. 먼저 중복입후보제 도입 논의의 배경을 고찰한다. 다음으로 중복입후보제 도입 시 등장할 것으로 제기된 주요 쟁점을 검토한다. 끝으로 지역주의 극복형 중복입후보제 도입과 여성대표성 확대를 위한 바람직한 대안을 제시하였다.

논문은 현재의 제도 디자인상으로는 여성의 대표성을 약화시킨다고 볼 수는 없다는 점을 주장한다. 그러나 지역주의 극복형 중복입후보제를 도입하더라도 여성의 대표성이 약화되지 않도록 비례대표국회의원 여성할당제 강제화, 지역구 30% 할당제의 의무조항화와 국고보조금과의 연계방안을 제안하고 있다. 또한 현 단계에서 제도개선을 모색한다면 지역주의 극복형 중복입후보제를 지역구 여성할당제와 연계하는 방안도 검토할 대안으로 제시하고 있다.

주제어 | 중복입후보제, 석패율, 혼합선거제도, 지역주의, 여성대표성

* 이 논문은 '2011 한국정치세계화학회'에서 발표한 논문을 수정 보완한 것입니다.

I. 서론

최근 중앙선거관리위원회(이하 선관위)가 제안한 ‘지역구결합비례대표의원제’를 두고 한국상황에서 도입가능성과 예상되는 파급효과를 둘러싸고 논란이 많이 일어나고 있다. 지역구결합비례대표의원제란 지역구 선거와 비례대표 선거의 중복입후보자를 시·도 지역별로 비례대표후보자명부에 동일순위로 등재한 후, 지역구 선거에서 기록한 ‘평균유효득표수대비 득표율(일본의 경우 석패율)이 가장 높은 후보자를 당선인으로 결정하는 제도를 말한다(김용희 2011). 이 제도의 본질은 지역주의 극복을 위하여 비례대표 명부와 지역구 후보로 중복입후보할 수 있도록 한다는 데 있으며, 정당명부에 시·도지역별로 동일순위에 복수후보를 등재하도록 하며, 당선인 결정은 가장 아쉽게 낙선한 순위에 따라 한다는 것이다. 이 제도를 취하고 있는 일본의 경우 당선인 결정 방식을 석패율에 따르고 있기 때문에 우리에게 석패율 제도로 잘못 알려져 온 것이다. 따라서 이 제도는 엄격하게 말하면 ‘지역주의 극복형 중복입후보제’라고 칭하는 것이 옳을 것이다.

지역주의 극복을 위하여 중복입후보제 도입을 허용하자는 논의는 2004년 범국민정치개혁협의회(이하 범개혁)의 선거제도 개혁을 위한 대안의 하나로 논의되어온 주제이다. 18대 국회에서는 양대 정당을 중심으로 정치개혁특별위원회(이하 정개혁위)에서 본격적으로 논의되고 있다. 그 과정에서 선관위는 2011년 3월 정치관계법 개정 토론회를 열고 위에서 설명한 지역구결합비례대표의원제를 공식 제안하기에 이르렀다.

이처럼 제도 도입 논의가 활발하게 전개되자 이에 대한 비판의 목소리도 제기되기 시작하였다. 주로 소수정당과 여성 등 사회적 소수세력들은 이 제도가 가져올 대표성의 왜곡현상을 우려하고 있는 것이다. 이들은 사회적 대표성확대가 시급한 과제이지 지역대표성은 중요하지 않다는 주장을 제기하고 있다(권영길 2011). 동 제도는 그렇지 않아도 지나치게 낮은 한국 선거제도의 비례대표제적 성격을 더욱 약화시킬 것이며, 특히 사회 내 소수세력의 대표성을 크게 훼손할 것이라는 논리이다(김욱 2011). 이러한 논리에 기초하여 여성계 등

에서도 우려의 목소리가 나오고 있다.”

이 논문은 이러한 문제의식하에 이른바 지역주의극복형 중복입후보제를 도입할 때 나타나는 주요 쟁점을 검토하고, 여성 대표성 확대를 위한 제도도입 방향을 제시하는 데에 그 목적이 있다. 먼저 중복입후보제 도입 논의의 배경을 고찰한다. 다음으로 중복입후보제 도입 시 등장할 것으로 제기된 주요 쟁점을 검토한다. 끝으로 지역주의 극복형 중복입후보제 도입과 여성대표성 확대를 위한 바람직한 대안을 검토할 것이다.

II. 중복입후보제 도입 논의의 배경

1. 혼합형 선거제도와 중복입후보제

중복입후보제를 이해하기 위해서는 먼저 이 제도의 성격을 이해할 필요가 있다. 중복입후보제는 단순다수대표제나 비례대표제만을 취하는 나라에서는 채택될 여지가 없는 제도이다(이현출 2011). 이는 혼합형 선거제도에서 적용할 수 있는 제도이다. 1인 2표(two ballot system)의 혼합형 선거제도는 1위대표제의 장점인 지역대표성을 유지하면서 비례성을 유지할 수 있는 비례대표제를 접목시키는 제도이다. 1900년대에 들어서면서 많은 국가에서 혼합형 선거제로의 개혁이 이루어지고 있다(Shugart and Wattenberg 2001). 그러나 혼합형 선거제도는 의석할당 방식에 있어 큰 차이를 보이고 있으며, 비례제형 혼합제(MMP: mixed-member proportional system)와 다수제형 혼합제(MMM: mixed-

1) 국회 정개특위 제3차 전체회의(2011. 3. 29)에서 열린 '공직선거법의 개정방향에 관한 공청회'에서 이은재 의원이 석패율제도를 도입하면 여성 50%할당제가 훼손되는 것이 아닌가 의문을 제기하며 석패율제와 여성대표성 문제를 질문하였다(제298회국회, 정치개혁특별위원회회의록 제3호 참조)

member majority system)가 두 축을 이루고 있다. 그리고 동일한 유형으로 분류되는 제도도 각 국가의 정치적 상황과 선거제도 선택의 목적에 따라 비례대표선거구의 크기, 봉쇄조항, 중복입후보의 가능여부 그리고 의석배분의 규칙에 있어 다양한 차이를 보이고 있다.

먼저 비례제형 혼합제는 유권자들이 행사한 정당명부투표의 득표율에 따라 각 정당의 의석을 먼저 할당하는 방식으로 비례의석과 지역구 의석이 연동되는 방식을 취하고 있다(안순철 2000). 이러한 제도는 독일과 뉴질랜드 등에서 취하고 있는 제도로 독일식 혹은 연동형 혼합제라고도 한다. 반면에 혼합형 다수대표제는 1위대표제에 의해 선출된 지역구대표와 정당명부투표에 의해 선출된 비례대표가 각각 병립적으로 산술적인 합산방식을 통하여 각 정당의 전체 의석을 할당하는 제도이다. 이 제도는 한국과 일본 등에서 취하고 있는 제도로 병립식 혼합제라고도 한다. 따라서 전자는 후자보다 비례성 보장에 더욱 유리한 제도라고 할 수 있다. 전자의 경우 정당명부 투표에서 획득한 득표수에 따라 의석수가 결정되며, 의석결정 순서는 지역선거구 당선자를 우선 배정하고, 이어서 명부 순서에 따라 당선자를 정하게 된다. 따라서 이 경우에는 결원이 생기게 되면 별도의 보궐선거를 실시하지 않고 명부에서 승계하면 된다. 반면 한국과 일본과 같이 병립제를 취하는 국가에서 지역구 대표의 결원이 생기면 보궐선거를 실시하게 된다.

이처럼 혼합선거제의 큰 틀 속에서 중복입후보제 도입 여부는 매우 국지적인 요소로 볼 수 있다. 따라서 제도도입 논의과정에서도 중복입후보제 도입 논의가 대중적으로 광범위하게 이루어지기보다는 오히려 지배엘리트들이나 전문가 사이에 폐쇄적 논쟁의 성격을 띠었다고 할 수 있다. 그동안 선거제도를 연구한 선행연구에서도 혼합제의 제도디자인과 그 제도적 효과를 연구한 논문은 많이 있으나, 중복입후보제도에 대한 연구는 눈에 띄지 않는 실정이다. 다만 투표 결정에 있어서 중복입후보제의 영향을 연구한 논문이 있다(Yoichi 2004). 국내에서 지역주의 해소를 위한 중복입후보제 도입 논의가 전개되면서 일부 학자들에 의해 석패율제도의 효과 등이 연구된 바 있다(김용복 2009; 2010). 심지어 국내에서는 중복입후보제 도입논의를 생략한 채, 중복입후보제 도입 이후에 일본과 같이 복수의 후보를 비례명부 하나의 번호에 추천한 경우

당선인 결정방법의 하나인 석패율만을 중심으로 논의가 전개되어온 것이 사실이다.

따라서 이 논문에서는 현재 우리나라에서 논의되는 제도와 유사한 제도를 가진 일본의 사례를 중심으로 중복입후보제 도입 배경과 그 쟁점을 탐색하고자 한다. 현재 석패율 제도로 이해되고 있는 중복입후보제를 어떠한 디자인을 통해 한국상황에 접목시키려고 하는지, 나아가 그러한 디자인이 제도개혁의 목적과 조응할 수 있는지 검토할 것이다. 특히 지역주의 극복이라는 목적이 여성 대표성을 훼손하는 효과를 가져올지 여부에 관한 논의를 전개할 것이다. 이와 함께 여성의 대표성 확대 차원에서 제기되는 쟁점과 이를 극복할 수 있는 제도개혁 방향을 제시하고자 한다.

2. 중복입후보제 도입에 대한 찬반 논의

중복입후보제의 도입을 둘러싸고 국내에 찬반 논의가 제기되고 있다. 그러한 논의는 제도도입의 효과가 한국적 상황에서 어떻게 나타날 것인지에 대한 예단에서 비롯된 것이다. 그러나 중복입후보제를 도입한 주요 국가의 사례를 살펴보면 그 도입배경과 효과가 각기 다르다는 것을 알 수 있다. 1949년 선거에 처음으로 중복입후보제를 도입한 독일의 경우에는 전후 정국의 안정과 인물화된 비례제의 도입 취지에 따라 중복입후보제가 도입되었다(이현출 2011). 뉴질랜드의 경우에도 국정능력 있는 인물의 보호와 소수세력의 대표성 확보에 중점을 둔 것으로 나타났다. 일본은 선거제도 개혁으로 중선거구제가 소선거구제로 바뀌면서 기존의 의원들을 구제하기 위한 방안으로 고려되었다. 아울러 위의 국가들은 선거제도 개혁이라는 큰 흐름 속에서 중복입후보제가 자연스럽게 도입된 반면에, 한국의 경우에는 2004년 개혁 이후 기존 틀을 바꾸지 않으면서 지역주의 완화라는 새로운 목표를 중복입후보제 도입의 목표로 제시하고 있다는 점에서 차이가 있다고 할 수 있다.

제도 도입의 효과를 두고도 견해가 나누어진다. 여기에서는 가장 최근에 중복입후보제를 도입한 뉴질랜드의 경험을 토대로 도입 당시에 제기된 논의를

정리해 두고자 한다. 먼저 중복입후보제를 찬성하는 입장의 논거는 단순다수제 하에서 소수당이 대표를 내는 데에 도움을 줄 수 있다는 점과, 정당들이 다양한 사회적 대표성을 가진 후보를 내세울 수 있게 해주며, 의회의 안정성을 가져올 수 있다는 점을 들고 있다(이현출 2011). 중복입후보제는 잠재력을 가진 뛰어난 의원들과 장관들이 소속정당의 당세가 약해 지역구 선거에서 승리할 수 없게 되더라도, 각 정당의 비례대표 후보자로 상위 순위에 오르게 되면 당선 가능성이 높아진다. 이는 단순다수대표제하에서 소수당도 지역구 대표를 낼 수 있게 해 준다는 것이다. 소수당은 선거에서 이길 확률은 없지만 대중의 관심을 끌기 위해서는 지는 게임이라도 나가서 유세를 하고, 자신이 속한 정당의 이념과 정책을 알릴 필요가 있기 때문이다(Paul Bellamy 인터뷰, 2011/06/05).

이러한 효과는 대정당의 경우에도 근소한 표 차이로 낙선한 능력 있는 후보들을 구제할 수 있다는 점에서 인센티브가 될 수 있을 것이다. 아울러 각 정당들은 중복입후보제를 활용하여 보다 다양한 배경을 가진 사람들이 후보로 지명되도록 할 수 있다. 뉴질랜드의 경우 마오리족 특별구에 당세가 약한 정당도 후보자를 내세우고, 또 이들을 비례대표로 올리게 됨으로써 그 정당의 전국적 대표성을 제고할 수 있다(Paul Bellamy 인터뷰 2011/06/05). 뿐만 아니라 중복입후보제는 선거 때마다 의원들이 급격히 바뀌는 현상을 줄여줌으로 인하여 안정적이고 경험이 축적된 의회가 구성될 수 있다(Report of the Royal Commission on the Electoral System 1986). 이러한 점은 독일에서 중복입후보제를 채택한 배경이 되기도 하였다.

다음으로 중복입후보제를 반대하는 논거를 살펴보자. 중복입후보제를 반대하는 입장의 논거는 부활당선자의 정통성 문제, 중복입후보자 당내 선출과정의 투명성 문제, 중복입후보 당선 의원의 역할과 활동에 관한 문제 등에 집중되고 있다(이현출 2011). 먼저, 지역구 선거에서 낙선해도 정당명부에 올라가면 부활당선이 가능하다는 점에서 정통성에 관한 문제가 제기된다. 이는 유권자가 국회의원을 낙선시킬 권리를 봉쇄하는 결과를 가져온다는 점에서 비판적이다. 중복입후보제의 경우 당내에서 중복후보자 선출과정의 투명성과 방법에 대한 의문이 제기된다. 중복입후보자 선출이 국민의 참여가 없는 비민주적 방식에 의해 결정된다는 점을 지적한다. 이러한 문제는 정당의 당내 민주주의의 구

현 정도에 따라 비판의 강도가 다를 수 있겠으나 부정하기는 어려울 것으로 보인다. 끝으로 지역구와 비례대표 간에 역할이 분명하게 나누어지지 않은 상황에서 중복당선자는 지역구 대표로서의 정체성과 전국구 비례대표로서의 정체성 간에 혼란을 겪을 수 있다. 아울러 같은 선거구에서 경합한 지역구 당선자와 비례대표 부활 당선자 간에 지역구 활동을 두고 다양한 갈등이 생길 수 있다. 의원들은 지역구 재선 동기를 항상 가지고 있기 때문에 중복 당선자의 경우에도 지속적으로 지역구 활동을 할 가능성이 높으며, 이 과정에서 지역구 현역의원 간에 갈등이 생길 소지가 많다.

Ⅲ. 중복입후보제 도입 논의와 주요 쟁점 검토

1. 지역주의 극복형 중복입후보제 도입 논의

현재 한국에서의 중복입후보제 도입 논의는 혼합형 다수대표제의 기본 틀을 유지하면서 지역주의 완화 효과를 기대할 수 있는 방안을 모색하자는 데 있다(이현출 2011). 중앙선거관리위원회에서 제안한 중복입후보제는 일본식 모델을 전제로 명부순위에 복수의 중복추천을 허용하고 당선인 결정은 일본에서 실시하는 석패율이 아닌 평균유효득표수대비득표율²⁾로 하자는 것이다(김용희 2011). 당선인 결정방식을 두고 중앙선거관리위원회가 석패율 대신에 평균유효득표수대비득표율로 택한 것은 석패율을 채택할 경우 유력후보가 출마하는 선거구의 후보자가 불리하다는 점을 고려한 것이다. 평균유효득표수대비득표

2) 석패율은 문자 그대로 아깝게 떨어진 비율이라고 할 수 있으며, 이를 구하는 공식은 다음과 같다. 석패율 = 후보자(낙선자)의 득표수/당선자의 득표수 × 100. 이에 반해 평균유효득표수대비득표율은 해당 후보자의 지역구선거 득표수를 그 지역구의 평균유효득표수로 나눈 백분율로 당선인을 정하는 것이다. [낙선자득표수 ÷ (유효투표총수/후보자수) × 100].

을을 도입하는 경우에도 문제가 없는 것은 아니다. 중복입후보하여 출마한 특정후보가 당선을 위하여 들러리후보를 낼 가능성을 배제할 수 없다는 것이다.

지역주의 극복형 중복입후보제 도입이 가능한 지역은 특정지역에서 특정정당이 해당 시·도의 국회의원지역구 수의 1/3에 미달하는 지역을 그 대상으로 삼을 수 있도록 하고 있다(김용희 2011). 아울러 지역주의 완화라는 근본 취지에 부합하도록 같은 순위에는 같은 시·도 내의 지역구 후보자만 복수로 추천할 수 있도록 허용하자는 안이다. 이러한 취지는 같은 지역의 지역구에 입후보하여 선거에 임한 후보자들에게 경쟁의 기회를 부여하여 각기 선거구에서 최선을 다하도록 함으로써 열세지역에서의 정당활동을 활성화하자는 데 있다. 이러한 시도는 현재와 같이 특정 정당이 특정 지역에서 독점적 지위를 갖는 현상을 완화하여 장기적으로 지역주의 완화의 효과를 가져 올 것이라는 믿음에서 비롯된 것이다. 따라서 이는 유력정치인 배려 차원에서 논의되어온 독일의 경우와는 다른 접근이라고 할 것이다.

한국에서의 중복입후보제 도입 논의는 2004년 정치개혁협의회의 논의에서부터 비롯되었다. 아울러 작금의 논의는 중앙선거관리위원회가 안을 제시하였으나, 이러한 제안에 대해 집권당인 한나라당과 제1야당인 민주당이 긍정적인 반응을 보이고 있다는 점이 특징이다. 이는 2004년 선거제도 개혁이후에도 변화하지 않는 지역할거구도에 대한 비판을 극복하고, 주요 정당들이 대통령선거전을 앞두고 전국정당화를 위한 제도변화의 필요성을 느낀 데서 비롯되었다고 볼 수 있다(이현출 2011). 특히 2012년의 양대 선거를 앞두고 국회의원 정수 변화나 지역구 의석 축소 등의 조치가 현실적으로 불가능하다는 전제 아래 실현가능한 대안의 모색이라는 차원에서 논의되고 있는 대안이다.

이에 대하여 제3정당들은 거대정당이 자신들의 득권권을 옹호하기 위한 야합이라고 비판하고 있다(권영길 2011). 민주노동당과 자유선진당의 입장에서는 이 제도 도입으로 실익이 없다는 점에 인식을 같이하고 있기 때문이다. 이와 함께 바람직한 선거제도 개정의 대안은 비례성과 다원성 제고를 위하여 비례대표 정수 확대와 지역구 정수와 비례대표 정수를 1:1로 조정하는 안이라고 주장한다. 이러한 주장의 이면에는 3~5석 수준의 의석확보가, 특히 지역구 탈락자가 비례명부로 구제되어 당선된다고 하여 지역정당구도 완화에 효과가 있

겠느냐는 평가가 기초하고 있다(김영태 2011). 이러한 평가는 사회적 대표성 강화가 중요한 마당에 지역 대표성 강화는 우선순위가 높지 않다는 판단에 기초하고 있는 것이다. 따라서 제3정당들의 입장에서는 현행제도를 근본적으로 개혁하는 방향으로의 선거제도 개혁을 요구하고 있는 것이다.

2. 주요 쟁점 검토

지역주의 극복형 중복입후보제는 찬성론자와 반대론자 간에 몇 가지 쟁점을 두고 대립하고 있다. 이하에서는 이러한 쟁점에 대한 검토를 통하여 이 제도의 본질을 분석하고자 한다. 이 제도에 대해서 비판론자들은 먼저, 사회적 대표성을 중시하는 비례대표제의 본질을 훼손한다는 점을 들고 있다. 둘째, 이 제도가 독점적 지역구도 완화 효과를 내기에는 한계가 있다는 점을 주장한다. 셋째, 실력 있는 중진에게 유리한 제도라는 비판론을 제기한다. 넷째, 병립형 혼합제와 중복입후보제와의 제도적 부조응성을 지적한다. 다섯째, 정당의 응집력을 약화시킬 것이라는 점을 지적하고 있다. 이하에서는 이러한 쟁점에 대한 논거를 따져 본다.

첫째, 석패율제 도입은 비례제에 지역대표성을 접목시키는 것으로 비례제 고유의 취지인 사회적 대표성을 약화시킨다는 주장이다(김영태 2011). 많은 선거연구자들이 현행 한국의 선거제도가 지나치게 소선거구 중심으로 되어 있으며, 그에 따라 비례대표제적 성격을 강화해야 한다고 주장해 왔다(장훈 2006; 김욱 2011). 2004년 범개혁 선거제도 개혁안에서 지역구와 비례대표 의석비를 2:1로 제안한 것도 이러한 배경에서 비롯되었다. 2004년 선거제도 개혁 이후에도 비례성의 제고와 지역할거주의 완화 효과가 제대로 나타나지 않는 것은 비례대표 의석비중이 20%에도 못 미치기 때문이라는 주장이었다. 이처럼 다수제적 성격이 압도적으로 강하게 나타나는 현행 선거제도에 지역주의 극복형 중복입후보제를 도입하게 되면 지역대표성이 더욱 강화된다는 것이다.

선거제도 개혁방향으로 비례성을 높여야 한다는 주장과 이를 위해 비례의석을 늘려야 한다는 주장에는 공감한다. 그러나 현재 제도가 논의되게 된 배경에

는 국회의원 지역구 정수를 줄이거나 비례대표 의석을 늘리는 데는 정치권의 합의도출과 국민적 동의를 구하기 어렵다는 한계를 감안한 것이 작용하고 있다. 따라서 현행 제도의 틀을 근본적으로 바꾸지 않은 가운데 특정지역에 특정 정당의 독점적 지위를 완화시키자는 취지에서 논의되고 있는 것이다. 특히 기존의 양대 정당들은 비례대표 공천에서 항상 취약지역인 호남과 영남인사 상당수를 지역배려 차원에서 당선 안정권에 배치해온 것이 사실이다(한국일보 2008.3.26.39면). 따라서 기존의 취약지역 배려 차원의 비례대표 공천 대신 중복입후보제를 허용함으로써 비례대표 정당명부 작성에 유권자의 의사를 반영시키는 효과가 있다고 할 수 있다. 즉, 복수의 취약지역 입후보자들을 비례대표 동일순위에 등재하여 각 지역구에서의 득표력에 따라 부활당선의 기회를 주는 것은 비례대표의 정당명부를 유권자의 지지에 의해 결정하는 '개방식 명부작성'의 간접적 효과도 기대할 수 있을 것이다(김옥 2011). 특히 한국의 경우 비례대표 명부작성이 밀실에서 비민주적으로 이루어진다는 비판이 제기되어 온 것을 미루어 볼 때 석패율과 같은 기준에 따라 당선인이 결정되면 비례대표후보 선출의 민주화도 도모할 수 있을 것이다.

둘째, 이 제도가 독점적 지역구도를 완화하기에는 한계가 있다는 주장이다. 사실 석패율제를 도입하자는 주요 논거는 특정지역에서 갖는 특정정당의 독점적 지역구도를 완화하자는 데 있다. 그러나 이러한 기대효과가 얼마나 크게 나타날 수 있을지는 예단하기 어렵다. 부정론자들은 약간의 효과는 기대할 수 있겠지만 그 영향은 그다지 크지 않을 것이라는 전망에 기초하고 있다(김영태 2011; 김옥 2011). 3~5석 수준의 지역의석 확보가 독점적 지역구도 완화에 어떤 의미를 갖는가에 대한 평가는 가치관에 따라 다를 것이므로 이것이 제도 도입여부 판단의 논거가 될 수는 없을 것이다.

독점적 지역정당구도 완화효과에 대해 살펴보자. 취약지역에서는 공직후보자를 찾기도 어려울 뿐만 아니라 풀뿌리 차원의 정당활동 자체가 어려운 것이 사실이다. 당선될 가능성이 없기 때문에 후보도 내지 못하고 정당의 당세는 날이 갈수록 취약해지는 악순환을 겪게 된다. 지역주의 극복형 중복입후보제가 도입되면 취약지역에서의 정당활동이 더욱 활성화될 것으로 기대된다. 기존에는 당선가능성이 전혀 없기 때문에 후보자와 정당 모두 캠페인에 열중하지 않

았으나 중복입후보로 당선될 길이 열려 있기 때문에 누구나 열심히 선거운동에 임하게 되고, 이를 통해 정당활동이 더욱 활성화될 수 있을 것이다. 따라서 지역주의 극복형 중복입후보제 도입은 단순히 3~5명의 취약지역 후보자 구제 당선 이상의 효과가 있을 수 있다. 아울러 유권자 입장에서 보면 비례대표 선거에서의 부활당선 가능성까지 고려할 수 있기 때문에 소선거구제가 갖는 사표를 어느 정도 구제할 수 있다는 장점이 있다.

셋째, 중복입후보제는 실력 있는 중진에게만 유리한 제도라는 비판이다. 중복입후보제를 운용하는 국가들에서는 실제 차기 수상후보 또는 제1당이나 주요 야당 후보가 낙선하는 경우에는 선거 이후 정국 또는 정당 운영에 큰 차질이 생길 수 있다. 독일의 경우 주요 수상후보들이 중복입후보로 당선된 사례가 많았으며, 뉴질랜드의 경우에도 제3당 당수들이 선거캠페인 효과를 극대화하기 위하여 중복입후보하여 부활 당선하는 경우가 있었다. 이러한 점 때문에 위의 비판은 비례대표 공천이 밀실에서 이루어지는 경향이 많은 한국의 경우 소수의 실력자에게만 유리한 제도로 작용하지 않겠느냐는 우려의 표시라고 할 수 있다.

그러나 중복입후보제를 활용하는 독일이나 뉴질랜드의 경우에는 대부분의 후보가 중복으로 출마하고 있다(이현출 2011). 뿐만 아니라 일본에서도 정당마다 운영 패턴은 다르나 실력자에게 특혜적으로 배려한 경우는 흔치 않은 것으로 나타났다(김용복 2010). 따라서 당내 실력자만 혜택을 볼 것이라는 우려는 기우라고 할 수 있다. 특히 선관위의 제도 디자인에 따르면 독일과 뉴질랜드와 같이 비례명부에 단독으로 중복입후보하는 것이 불가능하도록 하겠다는 것이다. 즉, 동일순위에 같은 시·도의 복수후보가 추천되도록 함으로써 이 제도가 특정 정치인을 당선시킬 목적으로 악용되는 것을 막고자 하고 있다(김용희 2011). 이처럼 특정 당내 실력자를 배려할 수 없도록 하고 있다는 점에서 이러한 논란은 문제가 되지 않을 것으로 보인다.

넷째, 병립형 혼합제와 중복입후보제와의 제도적 부조응성이 지적되고 있다. 독일과 같이 비례제형 혼합제를 취하는 경우에는 중복입후보하는 경우에도 문제가 되지 않으나, 일본과 같은 다수제형 혼합제를 취하는 경우 한 후보가 양자 모두에 입후보할 수 있도록 하는 것은 제도 운영 원칙에 맞지 않다는

것이다(김육 2011). 즉 별도로 운영되는 소선거구 지역구에서 낙선한 인물이 다시 비례대표에서 당선될 수 있다는 점은 제도운영의 기본원칙에 맞지 않을 뿐만 아니라 유권자들의 선택을 무시한 측면도 있다는 주장이다.

이와 관련하여 일본최고재판소 판례를 참고해볼 만하다. 중복입후보제가 위헌이라는 주된 논거는 소선거구 선거에서 낙선한 자가 비례대표 선거에서 당선이 가능하다는 구조는 소선거구 선거에서 나타난 선거인의 의사에 반하는 결과를 인정하는 것이며, 중복입후보하는 것이 가능한 자가 소정의 요건을 갖춘 큰 정당에 소속한 자에 한정되어 있는 것은 합리성이 없는 차별이라는 점 등이다. 중복입후보에 대해서는 지금까지 이것을 금지해 온 공직선거법의 원칙에 예외를 두고 있는 점에서, 소선거구 선거에서 낙선한 자, 특히 법정 득표수에 달하지 못한 자나 득표수가 적기 때문에 공탁금이 몰수된 자라도 명부순위가 높으면 비례대표 선거에서는 당선인이 될 수 있거나, 중복입후보자의 순위를 똑같이 해서 소선거구 선거에서 이른바 석패율에 의해 순위를 결정한다는 구조에 대해서 원고들은 이러한 구조가 민의에 반하고, 직접선거의 요청 등에 위반한다고 주장했다.

이에 대해 일본최고재판소는 공직선거법의 비례대표 선거에 관한 규정은 위의 어느 점에서도 헌법에 위반되지 않는다고 판결했다.³⁾ 중복입후보제에 대해서 최고재판소는 두 가지 선거에 중복해서 입후보하는 것을 인정할지 여부는 입법부가 재량에 따라 결정할 수 있는 사항이며, 이것을 인정하는 이상 한 쪽에서 낙선한 자가 다른 쪽에서 당선인이 될 수 있는 것은 당연한 것으로, 헌법에 위반되지 않는다고 판단했다. 아울러 중복입후보제를 채택하여, 소선거구 선거의 낙선자가 비례대표선거에서 당선될 수 있도록 한 것에 대해서는 소선거구 선거에서 나타난 민의에 비추어 의논이 있을 수 있지만, 국회 재량의 범위 내에 있다고 판단하고 있다. 비례대표 선거에서 소선거구 선거의 결과를 이룰테면 뒤집을 수 있다면, 특히 소선거구 선거에서 공탁금이 몰수된 자라도 비례대표 선거에서 당선될 수 있는 것에 대해서도 소극적인 해석을 하였다. 그러

3) 최고재판소 1999년 11월 10일 대법정 판결 (1999년 제8호 선거무효청구사건)
도쿄고등재판소 1998년 10월 9일 (判時 1681호 62쪽).

나 이 규정은 이후 공직선거법 개정으로 공탁금 몰수기준인 10% 이하의 득표자는 부활당선할 수 없도록 규정하였다. 아울러 중복입후보를 한 여러 사람들이 명부상 동 순위가 되는 경우에 당선인은 비례대표 선거 결과만으로는 결정하지 않고 소선거구 선거의 결과를 기다려야 하지만 이것도 선거인의 의사와 관계 없이 당락이 결정되는 것이 아니기 때문에 입법론상의 당부(當否)는 별도로 하고, 헌법의 요청에는 반하지 않는다고 할 수 있다. 이러한 판례 등을 검토해 보아도 독일식 혼합제는 중복입후보가 가능하고, 일본식 혼합제에서는 조응하지 않는다고 일률적으로 말하기 어려운 한계가 있을 것으로 보인다. 오히려 독일식의 경우와 같이 지역구 낙선자가 전국구가 아닌 권역별 비례명부를 통해 당선되는 것이 제도의 조응성에 맞는지 생각해 볼 일이다.

다섯째, 정당의 응집력을 약화시킬 것이라는 논의를 검토해보자. 논자들은 석패율제와 같은 제도는 선거운동의 활성화를 가져오는 측면도 있지만, 반대로 정당의 분열을 촉진하고 정당의 응집력을 약화시키는 부정적인 효과를 가져올 수 있다고 주장한다(김욱 2011).

그러나 이러한 논의는 일본식 중복입후보제와 독일식 중복입후보제에 대한 오해에서 비롯된 것으로 보인다. 독일식의 경우에는 하나의 순위에 한 명의 후보만이 등재되기 때문에 당내에서 비례명부의 순위를 두고 갈등이 생길 수 있다. 그러나 일본식 석패율을 적용하는 경우에는 해당 시·도의 모든 후보가 동일 순위에 등재된다. 따라서 이들 간에는 갈등의 소지가 크지 않을 것이며, 오히려 약세인 지역에서 인접지역구 후보자와 협력하여 지역의 선거캠페인을 유리하게 이끄는 것이 과제일 수 있다. 다만, 타 시·도와 비례명부 순위를 두고 다룰 수 있지만 이는 정당 지도부의 전략적 선택이 반영된 결과라고 보아야 할 것이다. 뉴질랜드 선거체계 조사위원회의 보고서에 따르면 지역구, 비례대표의 융통성 없는 구분은 정당이 결집하는 데 부정적 영향을 끼친다고 한다. 결과적으로 지역구와 비례대표 간의 뚜렷한 구분이 사라짐으로 인하여 의회 내 정당 간 조화를 이루는 데 긍정적으로 작용할 수 있다고 할 것이다(Report of the Royal Commission on the Electoral System 1986).

IV. 중복입후보제와 여성의 대표성: 제도개혁 방향

1. 비례대표국회의원 여성할당제 강제화

먼저 여성계의 우려는 지역주의 극복형 중복입후보제를 도입하면 기존에 보장되어 있는 비례대표 여성후보 50% 공천 의무조항이 무력화될 수 있다는 데 있다. 선관위 안에서는 비례대표자 명부의 매 홀수에 여성을 배치하도록 한 현행의 규정을 그대로 유지하여 여성의 참여확대라는 기존의 취지가 훼손되지 않도록 한다고 하고 있다(김용희 2011). 그럼에도 불구하고 여성공천 의무화 조항 무력화에 대한 우려가 나오는 것은 공직선거법상 비례대표국회의원선거 및 비례대표지방의회의원선거에 후보자를 추천하는 때에는 그 후보자 중 100분의 50 이상을 여성으로 추천하되, 그 후보자명부 순위의 매 홀수에는 여성을 추천하도록 하고 있으나(공직선거법 제47조 제①항), 지방의원후보자 명부의 경우 여성추천의 비율과 순위를 위반하면 등록무효로 하고 있지만(공직선거법 제52조 제①항 2호), 국회의원선거 비례명부의 경우에는 이러한 제한이 없기 때문이다.

한국의 경우 국회에서의 여성 대표성이 극히 낮은 수준이어서 비례대표 50% 여성할당제를 도입하였고, 그 결과 18대 국회에서 여성의원의 비율이 13.7%에 까지 이르게 되었다. 그러나 이러한 수준은 아직도 아시아 평균(18.2%)을 밑돌고 있으며, IPU 자료에 따르면 한국은 회원국 중 77위를 차지하는 것으로 나타나고 있다.⁴⁾ 여성의원의 확대는 대표성 확대를 통한 양성 평등성 확보를 위해 매우 중요하며, 그것은 국회가 사실상 정책결정을 위한 중요한 토론의 장이기 때문이다(김원홍·이현출·김은경 2007). 따라서 기왕에 여성대표성 확보를 위해 도입된 비례대표 할당제를 국회의원선거의 경우에도 강제화하여 등록무효 사유로 추가할 필요가 있다고 할 것이다. 그것은 지역주의도 극복해야 할

4) <http://www.ipu.org/wmn-e/world.htm>
<http://www.ipu.org/wmn-e/classif.htm>

과제이지만 여성 대표성 역시 우리 사회에 중요한 과제이기 때문이다.

2. 지역구 국회의원 여성할당의무제

국회에서의 여성 대표성 확대를 위해서는 현재 지역구 국회의원선거에 30% 이상을 여성으로 추천하도록 하고 있는 조항(공직선거법 제47조 제④항)을 의무조항으로 개정하는 방향을 검토해야 할 것이다. 주지하다시피 현재와 같이 국회의원 여성비율이 13%를 상회하게 된 것은 비례대표 여성할당제에서 기인한 것이다. 이는 17대 총선 이전에는 6%대를 넘지 못했던 것에서 알 수 있다. 전체 국회의석 중 비례대표의 비율이 18%에 불과하다는 점을 고려할 때 여성 의원의 비율을 끌어올리기 위해서는 지역구 국회의원 선거에서 여성후보자 공천비율을 높여야 한다는 과제에 직면하게 된다. 따라서 지역구 국회의원 후보 여성할당의무제 도입을 검토할 필요가 있다고 본다.

이와 관련하여 현행 공직선거법상 권고조항인 지역구 국회의원선거의 30% 여성할당 조항을 의무사항으로 전환하고 벌칙조항을 신설하는 입법안이 발의되어 있는 상황이다. 즉, 국회의원선거 및 지방의원선거에서 후보자 추천 시 30% 이상을 여성으로 추천하도록 하고, 이를 위반할 시에는 등록을 무효로 하자는 안이다.⁵⁾ 아울러 지역구 할당제를 의무조항으로 전환하고 이를 지킨 정당에 대해 인센티브를 주는 방안, 또는 위반 시 보조금을 감액하는 방안이 논의되고 있다. 학계에서도 권고조항을 의무조항으로 개정하고 국고보조금과 같은 인센티브와 연계하는 방안이 제시되고 있다. 즉, 할당비율을 지킨 정당에 대하여 국고보조금의 30%를 추가로 지급하자는 제안이 그것이다(김원홍 2009).

여기에서 법률로 지역구 의원의 여성할당제를 규정하고 있는 프랑스의 사례를 살펴보도록 하자. 프랑스의 경우 1999년 헌법개정을 통하여 여성의 선출직

5) 김상희 의원 대표발의(2008. 8. 21), 이은재 의원 대표발의(2009. 8. 27) 공직선거법 일부개정법률안.

진출을 위한 할당제의 근거를 마련하였다.⁶⁾ 이러한 규정들을 통하여 하위법인 선거법, 혹은 다른 법률들이 여성의 공직진출을 유리하게 하는 할당 등을 규정할 때 논란이 생기지 않도록 하였다. 헌법 개정 이후 2000년 ‘남여동수법’이라고 불리는 ‘파리티테법(La Parité)’을 통하여 이 법의 적용을 받는 모든 선거에서 여성후보를 남성과 동수로 추천하도록 하였다. 동법의 적용을 받는 선거 중 소선거구 단순다수대표제로 치러지는 선거는 하원의원 선거이다. 하원의원 선거의 경우 선거구별로 후보등록을 하는데, 여성할당 비율을 지키지 않는 정당은 국고 정당보조금을 삭감한다. 즉, 남녀 후보 수의 차이가 전체 후보자 수의 2%를 초과할 경우 정당지원 총액에서 일정 비율로 지원금을 삭감하도록 하고 있다.

지역구 여성할당제에 대한 비판론은 원론적 차원에서 여성할당제 자체를 비판하는 입장과 지역구 선거에서의 여성할당제의 비현실성을 비판하는 입장으로 구분할 수 있다. 먼저, 여성할당제를 남성에 대한 역차별로 비판하고 있으나, 이는 합리적 차별로 주요국에서 취하고 있는 적극적 조치(Affirmative Action)의 수준으로 이해할 수 있을 것이다. 다음으로 현실론의 입장에서 경쟁력 있는 여성후보를 공천하기 어렵다는 주장도 제기된다. 정당투표로 선출되는 비례대표선거와는 달리 지역구에서 선거운동을 통해 다수대표제를 통하여 당선될 수 있는 경쟁력 있는 여성후보를 발굴하기가 매우 어렵다는 주장이다.

여성할당제는 여성에 대한 적극적 우대조치라고 할 수 있는데, 적극적 우대 조치도 남성들에게 역차별로 작용할 수 있다. 아울러 후보자를 공천하는 정당에게는 정당의 자유를 제한하는 효과로 나타날 수 있다. 먼저 역차별 문제와 관련하여 프랑스가 헌법을 개정하면서 남녀동수법을 지켜온 것처럼 향후 개헌 논의 시 헌법적 가치로 논의가 필요할 수도 있을 것이다. 아울러 동 규정도 남성과 여성 중 어느 한 성이 과도하게 높은 점유율을 보이는 문제를 해결하고자

6) 프랑스 헌법 제3조: “법률은 선출직 공무원과 선출직 의원직에 여성과 남성이 동등하게 진출하도록 한다.”

프랑스 헌법 제4조: “정당과 정치집단은 법률이 정한 조건하에서 이 원칙을 현실화하도록 노력하여야 한다.”라고 규정함

한다면, 어느 한 성이 지역구에서 70% 이상 공천을 받을 수 없다는 방식으로 법을 개정할 필요가 있을 것이다.

3. 권역별 여성후보 중복입후보제 도입

지역구 할당제 실시를 주장하는 경우 나타나는 반론으로 경쟁력 있는 후보가 없다는 것이다. 선거경쟁에서의 승리를 가장 중요한 목표로 삼는 정당의 입장에서는 있을 수 있는 논리이다. 그러나 여성의 입장에서는 지금처럼 지역구 관리나 선거운동이 노동집약적인 방식으로 이루어지는 상황에서는 지역구에 출마하기가 쉬운 일이 아니다. 따라서 선거환경을 점차 테크놀로지 집약적인 방향으로 바꾸어 나가는 노력이 우선 중요하다고 볼 수 있다. 다음으로 정당차원에서 여성후보자의 발굴과 육성에 적극적인 관심을 가지고 교육 및 훈련 프로그램을 운영할 필요가 있다. 영국 노동당에서 실시하는 여성을 위한 정치교육 프로그램도 여성정치인 육성에 도움을 줄 것으로 본다.

다만 현 단계에서 제도개선을 모색한다면 지역주의 극복형 중복입후보제를 지역구 여성할당제와 연계하여 검토해볼 수 있을 것이다. 이러한 제도는 현실적인 동기부여를 통하여 지역구 출마자를 확보하는 데에도 의미가 있으며, 장기적으로 여성의 경쟁력 강화에도 도움을 줄 것으로 판단된다. 여성의원 경력 패턴을 보면 지방의원 등의 경력을 가진 의원은 지속적으로 국회에 진출하여도 지역기반을 갖고 있기 때문에 경력지속이 가능하지만 비례대표로 발탁된 의원은 각 정당의 비례대표 재선 금지 방침으로 인하여 지역구를 찾아 출마하거나 그렇지 않으면 정치를 떠나는 경향을 보여 주었다. 이러한 맥락에서 비례대표 명부에 할당되는 50% 여성을 지역구와 연계하여 중복입후보하도록 하고 석패율제와 같은 방식으로 당선자를 결정하도록 하는 방안을 제안한다. 이러한 방안은 지역구 30% 공천을 의무화하고, 지역구 출마자를 몇 개의 권역으로 나누어 비례대표 명부의 동일 순위에 해당 권역의 복수후보를 등재하여 경쟁시키면 여성 당선자를 더욱 늘릴 수 있을 것이다. 이렇게 되면 지역구 당선자도 늘릴 수 있고, 비례명부 여성후보의 개방성도 강화하게 되는 이점이 있다.

이러한 제도를 도입하면 여성들의 지역구 출마 시 당선가능성이 있기 때문에 나름대로 동기부여가 될 수 있고 따라서 각 정당의 후보자 총원에도 도움을 줄 수 있을 것이다.

4. 비례의석 확대

지역주의 극복형 중복입후보제의 도입에 부정적 견해를 보이는 입장은 주로 현행 18% 정도의 비례의석으로는 지역주의 완화의 효과도 내기 어렵고, 사회적 대표성도 약화시키는 결과를 가져온다는 것이다. 따라서 비례대표 의석의 수와 비중을 늘리면서 그와 연계하여 이 제도를 도입하는 것은 보다 긍정적 효과를 도출할 것이라고 한다(김옥 2011). 이처럼 비례대표 정수를 늘리게 되면 사회적 소수자와 다양한 계층·직능의 대표성을 획기적으로 제고할 수 있고, 여성의 대표성 확대에도 크게 기여할 것으로 본다. 다만, 비례대표 의석을 추가로 늘리거나 지역구 의석을 줄이고 비례대표 의석 비중을 늘리기에는 국민의 동의와 정치세력 간의 대타협이 필요하다는 점에서 단기적으로 결과를 기대하기 어려운 점이 있다.

그러나 한국의 경우에도 의석수 확대를 공론화할 때가 되었다고 본다. 대부분의 국가에서 의석수는 다른 제도영역들에 비해 상당히 유연한 속성을 가지고 움직인다. 의석수가 일상적인 시기에 특정한 사회갈등 혹은 정당갈등을 해결하기 위한 유용한 기제로서 작동하고 있는 것이다. 실제로 미국은 연방헌법 채택 이후 대통령제와 의회선거제도로써 단순다수대표제를 한 번도 변경한 적이 없지만, 헌법 채택 직후 65석으로 출발한 하원의석수는 1931년 435석으로까지 확대되었다. 또한, 2차 세계대전 이후 최초로 실시된 영국의 1948년 선거에서 하원의석수는 620석이었지만, 수차례의 변동과정을 거쳐 오늘날 650석에 이르렀다. 프랑스도 현행 헌법인 1958년 헌법 채택 직후 576석의 하원의석수를 가졌지만, 1962년을 기점으로 482석까지 축소되었다가 이후 다시 확대과정을 거쳐 현재 577석에 이르고 있다. 독일도 1949년 402석의 연방하원의석수로 출발하여 통일직전 497석까지 이르렀고, 통일 이후 현재는 변동의석수제도에

따라 매 선거마다 차이가 있긴 하지만 지난 2007년 선거에서는 622석을 구성했다. 우리의 경우에도 이처럼 의석수 문제를 좀 더 유연하게 생각해볼 필요가 있다. 현행의석은 13대 국회에서 299명으로 늘어났다가 IMF사태 이후 16대 국회에서 276명으로 줄었다가 다시 17대 국회에서 299명으로 늘어난 것이다.

한편, 국내연구로는 안정적인 민주주의 국가들의 의원 1인당 평균 인구수를 기준으로 적정 의회규모를 산출하려는 시도도 있었고(강원택 2002), 의원 1인당 평균 인구수와 국부의 크기, 의회가 감독해야 할 정부의 크기라는 다차원적 기준을 적용해 적정 의회규모를 추산하려는 연구도 있었다(김도중·김형준 2003). 이들의 연구에 따르면 다른 민주주의 국가와 비교하여 우리의 의원정수가 상대적으로 적다는 것을 밝히고 있다. 종국적으로 지역구와 비례대표 의석간의 비율을 2:1 정도로 조정하여 비례성을 획기적으로 강화할 수 있을 것으로 본다.

V. 결론

이 논문은 이른바 지역주의극복형 중복입후보제를 도입할 때 나타나는 주요 쟁점을 검토하고, 여성 대표성 확대를 위한 제도도입 방향을 제시하였다. 지역주의 극복형 중복입후보제는 찬성론자와 반대론자 간에 몇 가지 쟁점을 두고 대립하고 있다. 이 제도에 대해서 비판론자들은 먼저 사회적 대표성을 중시하는 비례대표제의 본질을 훼손한다는 점을 들고 있다. 둘째, 이 제도가 독점적 지역구도 완화 효과를 내기에는 한계가 있다는 점을 주장한다. 셋째, 실력 있는 중진에게 유리한 제도라는 비판론을 제기한다. 넷째, 병립형 혼합제와 중복입후보제와의 제도적 부조응성을 지적한다. 다섯째, 정당의 응집력을 약화시킬 것이라는 점을 지적하고 있다.

선거제도 개혁을 위하여 비례성을 높여야 하고 이를 위해서는 비례의석을 늘려야 한다는 주장에 대해서는 공감한다. 그러나 이러한 주장은 현행 제도의

들을 근본적으로 바꾸지 않는 가운데 특정지역에 특정정당의 독점적 지위를 완화시키자는 취지에서 논의된다는 점을 감안할 필요가 있다. 나아가 기존에 주요 정당이 취약지역 배려차원의 공천을 실재하고 있다는 점을 고려하면 이 제도의 도입은 정당명부 작성에 유권자의 의사를 반영하는 효과가 있다는 점을 주장한다. 아울러 취약지역의 정당활동과 선거캠페인을 크게 활성화할 것으로 전망하고, 유권자 입장에서는 소선거구제가 갖는 사표를 구제할 수 있는 효과도 있음을 강조한다.

현재 논의되고 있는 제도 디자인상으로는 여성의 대표성을 약화시킨다고 볼 수는 없다. 그러나 이 논문은 지역주의 극복형 중복입후보제를 도입하더라도 여성의 대표성이 약화되지 않도록 비례대표국회의원 여성할당제 강제화를 주장한다. 나아가 지역구 30% 할당제의 경우 권고조항을 의무조항으로 개정하고 국고보조금과 같은 인센티브와 연계하는 방안을 제안하고 있다.

또한 현 단계에서 제도개선을 모색한다면 지역주의 극복형 중복입후보제를 지역구 여성할당제와 연계하는 방안도 검토할 대안으로 제시하고 있다. 비례대표 명부에 할당되는 50% 여성을 지역구와 연계하여 중복입후보하도록 하고 석패율제와 같은 방식으로 당선자를 결정하도록 하는 방안을 제안한다. 이러한 방안은 지역구 30% 공천을 의무화하고 지역구 출마자를 몇 개의 권역으로 나누어 비례대표 명부의 동일 순위해 해당 권역의 복수후보를 등재하여 경쟁시키면 여성 당선자를 더욱 늘릴 수 있을 것이다. 이렇게 되면 지역구 당선자도 늘릴 수 있고, 비례명부 여성후보의 개방성도 강화하게 되는 이점이 있다. 장기적으로 의원정수 논의를 재론할 시점이 되었음을 지적하고, 지역구와 비례대표의 비율을 2:1 정도로 하는 방안을 제안하였다.

[참고문헌]

강원택. 2002. “국회의원 선거제도의 개혁: 의원정수 및 선거구 획정 문제를 중심으로.” 진영재 편. 『한국의 선거제도 I』. 한국사회과학데이터센터.

권영길. 2011. “석패율제 올바른 정치개혁인가?: 한국형 정당명부 비례대표제 도입 필요하다.” 『석패율제 과연 올바른 정치개혁인가?』 토론회 토론편(2011. 4. 7).

김도중 & 김형준. 2003. “국회의원 정수산출을 위한 경험연구: OECD회원국들과의 비교·분석을 중심으로.” 『국제정치논총』 제43집 제3호.

김영태. 2011. “석패율 제도 도입에 대한 비판적 검토.” 『석패율제 과연 올바른 정치개혁인가?』 토론회 발표논문(2011. 4. 7).

김용복. 2009. “정당정치의 발전을 위한 선거제도의 개혁: 비례대표제의 확대와 석패율제도의 도입.” 『기억과 전망』 제20호.

_____. 2010. “일본 선거제도 개혁과 석패율제도의 효과: 한국에의 시사점.” 『한국정치연구』 제19집 제3호.

김용희. 2011. “지역주의 완화를 위한 국회의원 선출제도 개선.” 중앙선거관리위원회. 「정관개혁법개정 토론회」 발표논문.

김 옥. 2011. “석패율 제도의 한국 적용 가능성에 대한 비판적 고찰.” 자유선진당 정책위원회. 「누구를 위한 석패율인가?」 세미나 발제문(2011. 4. 5).

김원홍·이현출·김은경. 2007. “여성의원이 국회를 변화시키는가?: 17대 국회의원 조사결과를 중심으로.” 『한국정당학회보』 제6권 1호.

안순철. 2000. 『선거체제 비교』. 서울: 법문사.

이현출. 2011. “중복입후보제 도입의 정치학: 독일, 뉴질랜드, 일본의 사례를 중심으로.” 한국정치학회. 2011 한국정치세계학술대회 발표논문(2011. 8. 24).

장 훈. 2006. “혼합형 선거제도의 정치적 효과.” 『한국정치학회보』 제40집 제5호. pp. 191-213.

Shugart, M.S., and M.P. Wattenberg. 2001. *Mixed-Member Electoral System: The Best of Both Worlds?* New York: Oxford University Press.

Yoichi, Hizen. 2004. “The Effect of Dual Candidacy on Voting Decision.” In Discussion Paper Series A: No. 2004-132.

〈전문가 인터뷰〉

뉴질랜드 의회 입법조사관 Paul Bellamy 인터뷰: 2011/06/05.

〈인터넷 사이트〉

Report of the Royal Commission on the Electoral System, 1986.

<http://www.elections.org.nz/study/researchers/royal-commission-report-1986.html>

IPU: <http://www.ipu.org/wmn-e/world.htm>

투고일: 2011.09.15 심사일: 2011.09.30 게재확정일: 2011.10.03

[ABSTRACT]

Dual Candidacy and Women's Representation

Lee, Hyun-Chool | National Assembly Research Service

This paper reviews the major issues that arised from intoudcing new dual candidacy system and suggests directions to expand women's representation. First, we examines the background to introduce dual candidacy system. Next, we consider the major issues that are brought up in relation to the women's representation. Finally, the ways to mediate the differences of opinion between introduction of dual candidacy for overcoming regionalism and expansion of women's representation are presented.

This paper argue that the current design of the dual candidacy system apparently does not weaken the women's representation. However, we suggests several ways to save the women's representation such as compulsion of the quota system for women MP in party list, imposition of obligations of 30% quota system in local constituency nomination for women, although the dual candidacy system is introduced. All these suggestion are intended to strengthen women's representation.

Key Words | dual candidacy, the sekhairitsu rule, mixed electoral system, regionalism, women's representation