2015년도 국회사무처 연구용역보고서

한국 비례대표 의원의 대표성 및 입법능력 제고 방안 연구

책임연구위원: 정해구(성공회대학교 교수)
공동연구위원: 정상호(서원대학교 교수)
김형철(성공회대학교 연구교수)

연구 단 체: 한국의회발전연구회

▷ 이 책자는 2015년도 입법활동연구과제(의정활동지원현안과제연구 또는 해당 부서예산내역) 용역계획에 의하여 한국의회발전연구회로부터 제출 받은 보고서로서 의정활동연구에 활용되도록 발간한 것입니다.
▷ 본 보고서의 내용은 연구용역 수행자의 의견으로 국회사무처의 공식적인 견해와는 다를 수 있습니다.
목  차

요약문 ........................................................................................................................................... 1

I. 서론: 연구의 목적과 배경 ......................................................................................................... 4

II. 한국 비례대표제의 전개과정과 그 특징 ................................................................................. 6
   1. 한국 비례대표제의 전개과정 ............................................................................................ 7
   2. 한국 비례대표제 전개과정의 특징 .................................................................................... 10

III. 한국의 비례대표제: 무엇을, 누구를 대표하여 왔는가? ......................................................... 13
   1. 직능대표의 이론적 발전 과정 .......................................................................................... 13
   2. 우리나라 비례대표제의 ‘대표성’에 대한 경험적 분석 ...................................................... 20

IV. 한국 비례대표 의원의 입법능력 분석 .................................................................................. 35
   1. 입법능력 분석을 위한 선행연구 및 평가지표 검토 ......................................................... 35
   2. 비례대표 의원과 지역구 의원의 입법능력 비교 .............................................................. 39
   3. 비례대표 의원의 전문성 및 직능(사회)대표성과 입법능력 ............................................ 50

V. 비례대표 의원의 입법능력 제고 방안 .................................................................................... 68
   1. 사회적 대표성 제고를 위한 방안: 비례대표제의 개선 방향 ............................................ 68
   2. 비례대표의원의 전문성 제고를 위한 방안 ...................................................................... 70

VI. 결론 ....................................................................................................................................... 73

참고문헌 ..................................................................................................................................... 76
표 목차

<표 2-1> 역대 국회의원 선거제도 및 비례대표제 변화 ................................................................. 6
<표 2-2> 제1,2당의 의석률과 득표율 차이(6∼19대 국회의원 총선) ........................................... 10
<표 3-1> 선거제도와 대표성의 관계 ......................................................................................... 15
<표 3-2> 조사 대상의 개요 ..................................................................................................... 20
<표 3-3> 비례대표의 성별 현황 .............................................................................................. 20
<표 3-4> 비례대표 여성감당자의 세부 규정 내용의 변화 ....................................................... 22
<표 3-5> 대표유형별 여성 국회의원의 규모 변화 ..................................................................... 22
<표 3-6> 지역구 당선 여성의원 중 비례대표의원 경력현황 .................................................. 23
<표 3-7> 역대 비례대표 국회의원 여성후보자 공천 및 당선현황 .......................................... 24
<표 3-8> 세계 여성 정치인 현황 .............................................................................................. 25
<표 3-9> 비례대표의원의 직업별 현황 ................................................................................... 26
<표 3-10> 지역구 국회의원의 직업별 현황 ............................................................................ 27
<표 3-11> 참여연대 출신의 정치권 진출 현황 ......................................................................... 29
<표 3-12> 단체와 정당의 바람직한 관계 .................................................................................. 30
<표 3-13> 정책협약 방식에 대한 재정 및 회원 규모별 선호도 ............................................... 31
<표 3-14> 비례대표와 지역구 의원의 학력별 현황 비교 ......................................................... 31
<표 3-15> 비례와 지역의원의 연령별 현황 .......................................................................... 33
<표 4-1> 제13대 국회 이후 법률안 가결수의 변화 ................................................................. 38
<표 4-2> 지역구의원과 비례대표의원 대표발의 법안 수 ....................................................... 40
<표 4-3> 지역구의원과 비례대표의원 간 대표발의 법안 수와의 관계 ................................ 40
<표 4-4> 성별에 따른 비례대표의원 대표발의 법안 수 ........................................................ 41
<표 4-5> 정당별 비례대표의원 대표발의 법안 수(평균) ......................................................... 42
<표 4-6> 국회의원 발의 범안가결 현황 ................................................................................ 43
<표 4-7> 지역구의원과 비례대표의원 간 범안가결 현황 ...................................................... 44
<표 4-8> 지역구의원과 비례대표의원 간 범안가결을 비교 ................................................... 45
<표 4-9> 성별에 따른 비례대표의원의 범안가결을 비교 ....................................................... 46
<표 4-10> 정당별 비례대표의원의 법안가결율 비교

<표 4-11> 국회의원의 본회의 출석률 기술통계 비교

<표 4-12> 지역구의원과 비례대표의원의 본회의 출석률 비교

<표 4-13> 국회의원의 출석률 분포 비교

<표 4-14> 성별에 따른 비례대표의원의 본회의 출석률 비교(제17대-제19대)

<표 4-15> 정당별 비례대표의원의 본회의 출석률 비교(제17대-제19대)

<표 4-16> 제17대 비례대표의원의 정당별 학력분포

<표 4-17> 제18대 비례대표의원의 정당별 학력분포

<표 4-18> 제19대 비례대표의원의 정당별 학력분포

<표 4-19> 제17대 비례대표의원의 정당별 직능/사회대표성 분포

<표 4-20> 제18대 비례대표의원의 정당별 직능/사회대표성 분포

<표 4-21> 제19대 비례대표의원의 정당별 직능/사회대표성 분포

<표 4-22> 비례대표의원의 학력과 법안발의 수 비교

<표 4-23> 비례대표의원의 학력과 법안가결율 비교

<표 4-24> 비례대표의원의 학력과 본회의출석률 비교

<표 4-25> 비례대표의원의 직능(사회)대표성과 법안발의 수

<표 4-26> 비례대표의원의 직능(사회)대표성과 법안가결율

<표 4-27> 비례대표의원의 직능(사회)대표성과 본회의 출석률

<표 4-28> 입법청원 가결율
그림 목차

<그림 3-1> 역대 여성의원의 추이 ................................................................. 21
<그림 3-2> 비례대표 여성의원의 정당 성향별 추이 ........................................ 23
<그림 3-3> 지역과 비례의원의 직업별 현황 비교 ........................................ 28
<그림 3-4> 프로그램 유형별, 연령별 고등교육 이수 인구 비율 .......................... 32
<그림 3-5> 국회의원과 유권자 집단의 연령 분포 비교 ................................. 34
<그림 4-1> 법률안 대표발의 수의 추이 ......................................................... 38
<그림 4-2> 제13대 국회이후 법률안 가결율의 변화추이 ................................. 39
<그림 4-3> 의원 1인당 평균 법안 가결율 비교 ........................................... 44
<그림 4-4> 비례대표 의원의 학력분포 비교 ............................................... 53
요약문

한국의 비례대표 의원의 대표성 및 입법 능력 제고 방안을 연구하고자 하는 이 연구는 최근 논란이 되고 있는 비례대표제 개편 문제와 관련하여, 의석수 문제 등 비례대표제의 ‘하드적 측면’이 아니라 그것이 어떤 원리에서 어떻게 운영되어야 하는가 하는 ‘소프트적 측면’을 살펴 보고자 하는 연구이다. 이를 위해 이 연구는 구체적으로 다음과 같은 내용을 집중적으로 살펴 본다. 첫째는 그 동안 한국의 비례대표제는 어떻게 전개되었고 그 과정에서 드러난 특징은 무엇인가 하는 점이다. 둘째는 민주화 이후 한국의 비례대표제는 무엇을 그리고 누구를 대표하여 왔는가 하는 점이다. 셋째는 한국 비례대표 의원의 입법 능력을 점검하고자 하는 점이다. 그리고 이 연구는 이러한 고찰을 통해 그 개선 방안을 모색해보고자 했다.

우선 한국 비례대표제의 전개과정을 통해 드러난 그 특징을 살펴보면 그것은 다음과 같다. 첫째 1987년 민주화 이전에는 비례대표제가 제1당, 즉 권위주의 정권의 여당의 의석수를 증대시켜 주는 수단으로서 활용되었다는 점이다. 그러나 민주화 이후 비례대표제는 득표율과 의석율을 비례시키고자 하는 그 본래적 의미를 되찾게 되었다. 둘째 1987년 민주화 이전에는 비례대표제의 의석수 규모가 전체 의원정수의 1/4~1/3에 이르는 정도로 증가했던 반면 민주화 이후에 그것은 지속적으로 축소되었다는 점이다. 이것은 민주화 이전의 비례대표제가 정부여당의 의석수 증대 수단으로 활용되었던 탓에 권위주의 정권이 그 규모를 확대시키고자 했던 반면, 민주화 이후에는 그런 필요성이 줄어든 결과였다. 즉 민주화 이후 비례대표 의석수 규모의 축소는 지역구 확대를 위한 여야 타협의 산물이었던 것이다.

다음으로 한국 비례대표제의 대표성을 살펴보았을 때 민주화 이후 그것이 보여주었던 특징은 다음과 같다. 첫째, 민주화 이후 비례대표제는 여성할당제를 통해 여성국회의원을 증가시키는데 절대적 공헌을 했다. 나아가 비례대표 여성할당제의 성과는 단순히 비례대표 여성의원의 증가에만 한정된 것은 아니었다. 제17대 총선부터 제19대 총선까지 지역구에서 당선된 여성의원의 절반 이상은 비례대표 의원으로 활동한 전력이 있는데, 이는 비례대표 여성할당제가 지역구 여성 후보자의 정책적 출마의 원동력으로 기여했음을 의미하고 있기 때문이다. 그런 점을 감안할 때 현재 국회에서 논의되고 있는 비례대표 의석 축소는 여성의 정치권 진출에 결정적 장애물로 작용할 수 있다. 오히려 여성의 정치 참여를 활성화하기 위해서는 비례대표제의 규모를 확대하고, 지역구에도 의무적 여성할당제를 적용시키는 방향으로 법과 제도를 바꾸는 것이 필요하다.

둘째 비례대표제는 시민단체의 정치적 진출을 위한 주요한 통로였다. 그러나 정당정치와 시민단체의 독자적 발전이라는 관점에서 이제 이러한 흐름은 재고될 필요가 있다. 오히려 비례대표제의 전문성 제고를 위해서는 비례대표 의원의 충원 방식을 시민단체 인사의 개별 영입보다는 시민단체나 전문단체와의 ‘정책협약을 통한 정치적 연대’ 방식으로 전환할 필요가 있다. 셋째, 비례대표 의원의 충원에 있어 전문성의 영역과 범주가 보다 넓게 그리고 다양하게 인식될 필요가 있다. 그 동안 그것은 학력과 이론을 우선시하여 학계, 법조계, 의료계에만
과도하게 집중되어 있었다. 넷째, 민주화 이후 비례대표 의원의 학력과 연령에 관한 수준은 내중에서 드러난 고학력-노령화의 현상이 극복될 필요가 있다. 이를 위해서는 정청년 세대와 학력과 무관한 유능한 인사의 진출을 원활하게 하는 방향에서 제도 개선이 이루어져야 한다. 마지막으로 비례대표제에 있어 사회 각계의 대표성을 증대시키기 위해서는 직접민주주의의 제도들의 실효성을 높일 필요가 있다. 즉 시민들과 사회 집단들이 비례대표제를 통해 자신들의 요구와 이해를 입법과 정책 결정에 반영할 수 있도록 로비와 창원 등 각종 직접 민주주의 제도들이 활성화될 필요가 있는 것이다.

다른 한편, 한국 비례대표 의원의 입법 능력을 살펴보았을 때 그 동안 드러났던 그 특징과 문제점 그리고 그 개선 방안은 다음과 같다.

먼저 지역구의원과 비례대표의원 간 법안발의 수, 법안가결률 그리고 본회의 출석률을 비교한 결과, 법안발의 수는 18대 국회를 제외하고 지역구의원의 평균 대표발의 법안 수보다 비례대표의원의 평균 대표발의 수가 많은 것으로 보인다. 또한 비례대표의원의 성별과 정당별 차이를 분석한 결과, 3차례의 국회에 있어 여성 비례대표의원의 대표발의 법안 수가 남성보다 많은 것으로 분석되며, 여당 비례대표의원보다 야당 비례대표의원이 활발하게 법안을 발의한 것으로 나타났다.

법안가결률과 관련해서는 제17대 국회이후 모든 국회에서 지역구의원의 대표발의 법안에 대한 평균 가결율이 비례대표의원의 평균 가결율보다 높았고, 그리고 제17대와 제18대 국회에서 여성 비례대표의원의 법안가결율이 남성 비례대표의원보다 많았고, 여당 비례대표의원이 제출한 법안이 가결될 확률이 높은 것으로 분석되었다.

본회의 출석률은 세 차례의 국회에서 비례대표의원의 출석비율이 지역구의원의 출석비율보다 높았으며, 다른 것은 비례대표의원이 의정활동 및 입법활동 여당의원에 더 성실하게 임하고 있음을 의미하는 것이다. 여당 비례대표의원들은 보다 적극적으로 본회의에 참석하였으며, 야당 비례대표의원들은 본회의 출석률이 높았다.

다음으로 비례대표의원의 충원과 관련하여 지대정당은 석사과정 이상의 교육을 받아 전문성을 갖는 비례대표의원을 선호하는 반면, 군소정당은 대학을 졸업하고 현장 활동을 통해 전문성을 얻은 비례대표의원을 선호하는 특성을 보이고 있다. 그리고 법안발의 수, 법안가결률 그리고 본회의 출석률에 있어 주요한 특징은 학력이 높음수록 입법능력이 높다는 점이다.

직능(사회) 대표성과 입법능력 사이의 관계는 세 차례의 국회에서 여성/복지, 노동, 장애인, 농민 그리고 시민사회 등 사회대표성을 갖는 의원들이 직능을 대표하는 의원들보다 법안제출이라는 입법활동을 열심히 하였음을 알 수 있다. 또한 법안가결율은 전문성을 갖는 직능분야인 관료, 교육/연구, 그리고 법조 분야가 높은데 반해, 사회대표성을 갖는 여성/복지, 노동, 장애인 그리고 시민사회분야에서 낮다는 점을 확인할 수 있었다. 마지막으로 본회의 출석률은 통계적으로 유의미한 관계를 보인 제17대와 제19대의 사례를 보면, 사회대표성을 갖는 여성/복지, 노동, 장애인 분야와 중앙대표성을 갖는 교육/연구, 의약, 언론/방송 그리고 기업 분야의 의원들이 상실하게 본회의에 출석하였다고 할 수 있다.
비례대표의원의 전문성 제고를 위한 방안으로는 첫째, 사회대표성을 갖는 비례대표의원들의 법안발의 수나 본회의 출석률의 차원에서 직능대표성을 갖는 비례대표의원들보다 성실한 경향을 보이고 있다. 이러한 결과는 입법활동에 있어 비례대표의 기반 취지인 전국적인 보편이익과 사회 내에 존재하는 다양한 세력의 이익을 대표할 수 있도록 비례대표 확대가 필요하다.

둘째, 비례대표의원의 전문성 및 대표성을 강화하기 위해서는 공천과정에서부터 비례대표 후보자의 전문성과 대표성에 부합하는 상임위원회에 배정을 약속하여 당선 후 해당 상임위원회에서 입법활동을 할 수 있도록 제도를 마련할 필요가 있다.

마지막으로 의정활동과 입법활동에 있어 전문성을 제고하기 위해서는 의정경험이 요구되며, 따라서 사회적 대표성과 전문성을 보장하기 위해 비례대표의원에게 다음 선거에서도 비례대표 후보로 출마할 수 있는 재선의 기회를 허용하고 제도화해야 할 것이다.
I. 서론: 연구의 목적과 배경

한국의 선거제도는 소선거구 단순다수제와 전국구 비례대표제가 병립되어 있는 혼합형 선거제도를 기본으로 하고 있다. 그러나 이 같은 선거제도는 그 동안 심각한 문제점을 노출해 왔는데, 소선거구 단순다수제의 과도한 비중으로 인해 양대 정당에게 득표율에 비해 과도한 의석을 보장해주고 있다는 점이 그것이다. 더구나 1987년 민주화 이후 전면 등장한 영호남 중심의 지역주의는 양대 정당의 과다 의석을 더욱 강화시켜주는 결과를 낳았다. 따라서 양대 정당 중심의 과다 의석을 더욱 강화시켜주는 결과를 낳았다. 따라서 양대 정당 중심의 과다 의석을 더욱 강화시켜주는 결과를 낳았다. 따라서 양대 정당 중심의 과다 의석을 더욱 강화시켜주는 결과를 낳았다. 따라서 양대 정당 중심의 과다 의석을 더욱 강화시켜주는 결과를 낳았다. 따라서 양대 정당 중심의 과다 의석을 더욱 강화시켜주는 결과를 낳았다. 따라서 양대 정당 중심의 과다 의석을 더욱 강화시켜주는 결과를 낳았다. 따라서 양대 정당 중심의 과다 의석을 더욱 강화시켜주는 결과를 낳았다. 따라서 양대 정당 중심의 과다 의석을 더욱 강화시켜주는 결과를 낳았다. 따라서 양대 정당 중심의 과다 의석을 더욱 강화시켜주는 결과를 낳았다. 따라서 양대 정당 중심의 과다 의석을 더욱 강화시켜주는 결과를 낳았다. 따라서 양대 정당 중심의 과다 의석을 더욱 강화시켜주는 결과를 낳았다. 따라서 양대 정당 중심의 과다 의석을 더욱 강화시켜주는 결과를 낳았다. 따라서 양대 정당 중심의 과다 의석을 더욱 강화시켜주는 결과를 낳았다. 따라서 양대 정당 중심의 과다 의석을 더욱 강화시켜주는 결과를 낳았다. 따라서 양대 정당 중심의 과다 의석을 더욱 강화시켜주는 결과를 낳았다. 따라서 양대 정당 중심의 과다 의석을 더욱 강화시켜주는 결과를 낳았다. 따라서 양대 정당 중심의 과다 의석을 더욱 강화시켜주는 결과를 낳았다. 따라서 양대 정당 중심의 과다 의석을 더욱 강화시켜주는 결과를 낳았다. 따라서 양대 정당 중심의 과다 의석을 더욱 강화시켜주는 결과를 낳았다. 따라서 양대 정당 중심의 과다 의석을 더욱 강화시켜주는 결과를 낳았다. 따라서 양대 정당 중심의 과다 의석을 더욱 강화시켜주는 결과를 낳았다. 따라서 양대 정당 중심의 과다 의석을 더욱 강화시켜주는 결과를 낳았다. 따라서 양대 정당 중심의 과다 의석을 더욱 강화시켜주는 결과를 낳았다. 따라서 양대 정당 중심의 과다 의석을 더욱 강화시켜주는 결과를 낳았다. 따라서 양대 정당 중심의 과다 의석을 더욱 강화시켜주는 결과를 낳았다. 따라서 양대 정당 중심의 과다 의석을 더욱 강화시켜주는 결과를 낳았다. 따라서 양대 정당 중심의 과다 의석을 더욱 강화시켜주는 결과를 낳았다. 따라서 양대 정당 중심의 과다 의석을 더욱 강화시켜주는 결과를 낳았다. 따라서 양대 정당 중심의 과다 의석을 더욱 강화시켜주는 결과를 낳았다. 따라서 양대 정당 중심의 과다 의석을 더욱 강화시켜주는 결과를 낳았다. 따라서 양대 정당 중심의 과다 의석을 더욱 강화시켜주는 결과를 낳았다. 따라서 양대 정당 중심의 과다 의석을 더욱 강화시켜주는 결과를 낳았다. 따라서 양대 정당 중심의 과다 의석을 더욱 강화시켜주는 결과를 낳았다. 따라서 양대 정당 중심의 과다 의석을 더욱 강화시켜주는 결과를 낳았다. 따라서 양대 정당 중심의 과다 의석을 더욱 강화시켜주는 결과를 낳았다. 따라서 양대 정당 중심의 과다 의석을 더욱 강화시켜주는 결과를 낳았다. 따라서 양대 정당 중심의 과다 의석을 더욱 강화시켜주는 결과를 낳았다. 따라서 양대 정당 중심의 과다 의석을 더욱 강화시켜주는 결과를 낳았다. 따라서 양대 정당 중심의 과다 의석을 더욱 강화시켜주는 결과를 낳았다. 따라서 양대 정당 중심의 과다 의석을 더욱 강화시켜주는 결과를 낳았다. 따라서 양대 정당 중심의 과다 의석을 더욱 강화시켜주는 결과를 낳았다. 따라서 양대 정당 중심의 과다 의석을 더욱 강화시켜주는 결과를 낳았다. 따라서 양대 정당 중심의 과다 의석을 더욱 강화시켜주는 결과를 낳았다. 따라서 양대 정당 중심의 과다 의석을 더욱 강화시켜주는 결과를 낳았다. 따라서 양대 정당 중심의 과다 의석을 더욱 강화시켜주는 결과를 낳았다. 따라서 양대 정당 중심의 과다 의석을 더욱 강화시켜주는 결과를 낳았다. 따라서 양대 정당 중심의 과다 의석을 더욱 강화시켜주는 결과를 낳았다. 따라서 양대 정당 중심의 과다 의석을 더욱 강화시켜주는 결과를 낳았다. 따라서 양대 정당 중심의 과다 의석을 더욱 강화시켜주는 결과를 낳았다. 따라서 양대 정당 중심의 과다 의석을 더욱 강화시켜주는 결과를 낳았다. 따라서 양대 정당 중심의 과다 의석을 더욱 강화시켜주는 결과를 낳았다. 따라서 양대 정당 중심의 과다 의석을 더욱 강화시켜주는 결과를 낳았다. 따라서 양대 정당 중심의 과다 의석을 더욱 강화시켜주는 결과를 낳았다. 따라서 양대 정당 중심의 과다 의석을 더욱 강화시켜주는 결과를 낳았다. 따라서 양대 정당 중심의 과다 의석을 더욱 강화시켜주는 결과를 낳았다. 따라서 양대 정당 중심의 과다 의석을 더욱 강화시켜주는 결과를 낳았다. 따라서 양대 정당 중심의 과다 의석을 더욱 강화시켜주는 결과를 낳았다. 따라서 양대 정당 중심의 과다 의석을 더욱 강화시켜주는 결과를 낳았다. 따라서 양대 정당 중심의 과다 의석을 더욱 강화시켜주는 결과를 낳았다. 따라서 양대 정당 중심의 과다 의석을 더욱 강화시켜주는 결과를 낳았다. 따라서 양대 정당 중심의 과다 의석을 더욱 강화시켜주는 결과를 낳았다. 따라서 양대 정당 중심의 과다 의석을 더욱 강화시켜주는 결과를 낳았다. 따라서 양대 정당 중심의 과다 의석을 더욱 강화시켜주는 결과를 낳았다. 따라서 양대 정당 중심의 과다 의석을 더욱 강화시켜주는 결과를 낳았다. 따라서 양대 정당 중심의 과다 의석을 더욱 강화시켜주는 결과를 낳았다. 따라서 양대 정당 중심의 과다 의석을 더욱 강화시켜주는 결과를 낳았다. 따라서 양대 정당 중심의 과다 의석을 더욱 강화시켜주는 결과를 낳았다. 따라서 양대 정당 중심의 과다 의석을 더욱 강화시켜주는 결과를 낳았다. 따라서 양대 정당 중심의 과다 의석을 더욱 강화시켜주는 결과를 낳았다. 따라서 양대 정당 중심의 과다 의석을 더욱 강화시켜주는 결과를 낳았다. 따라서 양대 정당 중심의 과다 의석을 더욱 강화시켜주는 결과를 낳았다. 따라서 양대 정당 중심의 과다 의석을 더욱 강화시켜주는 결과를 낳았다. 따라서 양대 정당 중심의 과다 의석을 더욱 강화시켜주는 결과를 낳았다. 따라서 양대 정당 중심의 과다 의석을 더욱 강화시켜주는 결과를 낳았다. 따라서 양대 정당 중심의 과다 의석을 더욱 강화시켜주는 결과를 낳았다. 따라서 양대 정당 중심의 과다 의석을 더욱 강화시켜주는 결과를 낳았다. 따라서 양대 정당 중심의 과다 의석을 더욱 강화시켜주는 결과를 낳았다. 따라서 양대 정당 중심의 과다 의석을 더욱 강화시켜주는 결과를 낳았다. 따라서 양대 정당 중심의 과다 의석을 더욱 강화시켜주는 결과를 낳았다. 따라서 양대 정당 중심의 과다 의석을 더욱 강화시켜주는 결과를 낳았다. 따라서 양대 정당 중심의 과다 의석을 더욱 강화시켜주는 결과를 낳았다. 따라서 양대 정당 중심의 과다 의석을 더욱 강화시켜주는 결과를 낳았다. 따라서 양대 정당 중심의 과다 의석을 더욱 강화시켜주는 결과를 낳았다. 따라서 양대 정당 중심의 과다 의석을 더욱 강화시켜주는 결과를 낳았다. 따라서 양대 정당 중심의 과다 의석을 더욱 강화시켜주는 결과를 낳았다. 따라서 양대 정당 중심의 과다 의석을 더욱 강화시켜주는 결과를 낳았다. 따라서 양대 정당 중심의 과다 의석을 더욱 강화시켜주는 결과를 낳았다. 따라서 양대 정당 중심의 과다 의석을 더욱 강화시켜주는 결과를 낳았다. 따라서 양대 정당 중심의 과다 의석을 더욱 강화시켜주는 결과를 낳았다. 따라서 양대 정당 중심의 과다 의석을 더욱 강화시켜주는 결과를 낳았다. 따라서 양대 정당 중심의 과다 의석을 더욱 강화시켜주는 결과를 낳았다. 따라서 양대 정당 중심의 과다 의석을 더욱 강화시켜주는 결과를 낳았다. 따라서 양대 정당 중심의 과다 의석을 더욱 강화시켜주는 결과를 낳았다. 따라서 양대 정당 중심의 과다 의석을 더욱 강화시켜주는 결과를 낳았다. 따라서 양대 정당 중심의 과다 의석을 더욱 강화시켜주는 결과를 낳았다. 따라서 양대 정당 중심의 과다 의석을 더욱 강화시켜주는 결과를 낳았다. 따라서 양대 정당 중
2014년 10월 헌법재판소 판결에 의해 지역구 인구편차가 3:1에서 2:1로 변경되게 됨으로써 내년 충선을 앞두고 지역구 제조정이 이루어지지 않으면 안 되게 되었다는 점이다. 다른 하나는 중앙선거관리위원회가 금년 3월 독일식 선거제도와 유사한 권역별 비례대표제의 선거제도 개편안을 발표함으로써 선거제도 개편을 둘러싼 논쟁을 다시 촉발시켰다는 점이다. 더구나 권역별 비례대표제 개편안은 2012년 18대 대통령선거 당시 민주통합당 문재인 후보에 의해서도 제안된 바 있었다.

이 연구는 이상과 같은 계기들에 의해 가열된 선거제도 개편 논란, 특히 비례대표제 개편 논란과 관련하여 그 논의를 보다 심화시키기 위한 의도에서 비롯되었다. 사실 그 동안 비례대표법에 대한 학술적, 정치적 논의는 비례대표법의 도입 여부와 그 적정 의석수 등 제도적 측면의 논의에 한정되었다. 물론 이러한 문제들이 비례대표법과 관련된 핵심적인 문제 중의 하나임은 틀림없다. 그러나 이와 함께 핵심적으로 중요한 또 다른 문제가 있는데, 비례대표법이 어떤 취지에서 어떻게 운영되어야 하는가 하는 문제가 그것이다. 즉 비례대표법 논의에는 적정 의석수와 같은 ‘하드웨어적 측면’뿐만 아니라 그것의 운영원리와 같은 ‘소프트웨어적 측면’ 또한 매우 중요한 것이다. 하지만 비례대표법에 대한 그 동안의 논의는 과도하게 전자에 치우쳤고, 후자에 대해서는 별다른 관심이 기울리지 않았다. 그런 점을 감안하여 이 연구는 비례대표법의 ‘하드웨어적 측면’을 넘어 그것의 ‘소프트웨어적 측면’을 다시 말해 그것의 운영원리적 측면을 주로 살펴보고자 한다.

구체적으로 이 연구는 비례대표법과 관련하여 다음과 같은 문제들을 살펴볼 것이다. 첫째는 한국에서 비례대표법이 어떻게 전개되어 왔고 그 특징은 무엇인가 하는 점이다. 이에 대해서는 1987년 민주화 이전과 이후 시기로 나누어 검토될 것이다. 민주화 이전의 비례대표법 운영과 민주화 이후의 비례대표법 운영 원리가 전혀 달랐기 때문이다. 둘째는 1987년 민주화 이후 비례대표 의원은 누구이며, 그들은 무엇을 대표하여 왔는가 하는 점이다. 특히 여기에서는 민주화 이후 13대 국회로부터 최근의 19대 국회에 이르기까지 418명에 달하는 비례대표 의원들의 대표성을 검토하는 한편 이를 통해 그 특정적 모습이 무엇이었는지를 살펴본다. 셋째는 비례대표 의원들의 입법능력이 어떠했는지 하는 점이다. 여기에서는 의원 발의 법안과 가결 법안에 대한 내용을 통해 비례대표 의원과 지역구 의원의 입법 능력을 상호 비교해보고자 한다.
II. 한국 비례대표제의 전개과정과 그 특징

역대 국회의원 선거제도 및 비례대표제의 전개과정과 그 변화를 요약하면 그것은 다음과 같다(표 2-1 참조). 우선 의원정수의 경우 1948년 제헌의회 당시 200명으로 출발한 것은 양원제가 채택되었던 1960년 제5대 국회에 들어서는 291명(민의원: 233, 참의원: 58명)까지 확대되었다. 그러나 1963년 제6대 국회의원 총선에서 당권정수는 175명으로 대폭 줄어들었다. 5·16 군사쿠데타를 통해 등장한 박정희정권이 양원제를 다시 단원제로 바꾸는 한편 국회의의원정수를 대폭 축소하기 때문이다. 그러나 의원정수는 이후 50여년 동안 점차적으로 증가했다. 2012년 제19대 국회의 현재의원정수는 300명까지 확대되었다. 다음으로 선거제도의 경우 한국은 유신체제의 박정희정권 기간과 전두환정권 기간 동안 지역구에서 일시 2인 중선거구 단기이양식을 채택한 바 있지만, 이 기간의 제외하고 박정희정권의 제3공화국 이후 소선거구 단수다수제와 전국구 비례대표제를 병립시킨 혼합형 선거제도를 그 기본적인 틀로 유지해 왔다. 다른 한편, 5·16 군사쿠데타 후 박정희정권의 등장과 함께 도입된 전국구 비례대표제는 유신체제 하에서 일시 대통령 추천제로 변경되기도 했지만, 그 의석수 규모를 변화시키면서 지금까지 유지해 오고 있다. 이와 관련하여 다음의 표 2-1은 역대 국회의원 선거제도 및 비례대표제의 변화를 요약적으로 보여주고 있다.

<표 2-1> 역대 국회의원 선거제도 및 비례대표제 변화

<table>
<thead>
<tr>
<th>국회</th>
<th>의원정수</th>
<th>지역구 선출방식</th>
<th>전국구 비례대표 선출방식</th>
</tr>
</thead>
<tbody>
<tr>
<td>제헌 (1948)</td>
<td>200</td>
<td></td>
<td>해당 없음</td>
</tr>
<tr>
<td>2대 (1950)</td>
<td>210</td>
<td></td>
<td></td>
</tr>
<tr>
<td>3대 (1954)</td>
<td>203</td>
<td></td>
<td></td>
</tr>
<tr>
<td>4대 (1958)</td>
<td>233</td>
<td>소선거구 단수다수</td>
<td></td>
</tr>
<tr>
<td>5대 (1960)</td>
<td>291(민의원: 233, 참의원: 58)</td>
<td>전국구 비례대표</td>
<td></td>
</tr>
<tr>
<td>6대 (1963)</td>
<td>175(지역구: 131, 전국구: 44)</td>
<td></td>
<td></td>
</tr>
<tr>
<td>7대 (1967)</td>
<td></td>
<td></td>
<td></td>
</tr>
<tr>
<td>8대 (1971)</td>
<td>204(지역구: 153, 전국구: 51)</td>
<td></td>
<td></td>
</tr>
</tbody>
</table>

1) 1997년 IMF 경제위기 이후 치러졌던 2000년 16대 국회의원 총선 당시 의원정수는 일시 273명으로 줄어들기도 했다.
### 2. 한국 비례대표제의 전개과정과 그 특징

<table>
<thead>
<tr>
<th>국회의원정수</th>
<th>지역구 선출방식</th>
<th>전국구 비례대표 선출방식</th>
</tr>
</thead>
<tbody>
<tr>
<td>9대 (1973)</td>
<td>219(지역구: 146, 유정우화: 73)</td>
<td>전국구 비례대표: 대통령이 추천하여 동일주체국민회의에서 추인 -무소속 출마 허용</td>
</tr>
<tr>
<td>10대 (1978)</td>
<td>231(지역구: 154, 유정화: 77)</td>
<td>전국구 비례대표: -전국구 1당에 2/3를 우선 배분, 잔여의석 1/3은 제2당 이하 정당에게 득표율에 따라 배분 -의석배분 조건: 지역구 5석 이상 정당</td>
</tr>
<tr>
<td>11대 (1981)</td>
<td>276(지역구: 184, 전국구: 92)</td>
<td>전국구 비례대표: -전국 구 1당에 1/2를 우선 배분, 전국구의석 1/2는 제2당 이하 정당에게 지역구 의석율에 따라 배분 -의석배분 조건: 지역구 5석 이상 정당</td>
</tr>
<tr>
<td>12대 (1985)</td>
<td>299(지역구: 224, 전국구: 75)</td>
<td>전국구 비례대표: -전국 구 1당에 1/2를 우선 배분, 전국구의석 1/2는 제2당 이하 정당에게 지역구 의석율에 따라 배분 -의석배분 조건: 지역구 5석 이상 정당</td>
</tr>
<tr>
<td>14대 (1992)</td>
<td>299(지역구: 253, 전국구: 46)</td>
<td>전국구 비례대표: -전국 구 1당에 1/2를 우선 배분, 전국구의석 1/2는 제2당 이하 정당에게 지역구 의석율에 따라 배분 -의석배분 조건: 지역구 5석 이상 정당</td>
</tr>
<tr>
<td>15대 (1996)</td>
<td>299(지역구: 227, 전국구: 46)</td>
<td>전국구 비례대표: -전국 구 1당에 1/2를 우선 배분, 전국구의석 1/2는 제2당 이하 정당에게 지역구 의석율에 따라 배분 -의석배분 조건: 지역구 5석 이상 정당</td>
</tr>
<tr>
<td>18대 (2008)</td>
<td>299(지역구: 245, 전국구: 54)</td>
<td>전국구 비례대표: -전국 구 1당에 1/2를 우선 배분, 전국구의석 1/2는 제2당 이하 정당에게 지역구 의석율에 따라 배분 -의석배분 조건: 지역구 5석 이상 정당</td>
</tr>
<tr>
<td>19대 (2012)</td>
<td>300(지역구: 246, 전국구: 54)</td>
<td>전국구 비례대표: -전국 구 1당에 1/2를 우선 배분, 전국구의석 1/2는 제2당 이하 정당에게 지역구 의석율에 따라 배분 -의석배분 조건: 지역구 5석 이상 정당</td>
</tr>
</tbody>
</table>

* 김욱 (2015.3.29) “선관위 선거제도 개정의견에 대한 검토” 한국정치학회 충청지회 세미나 자료집 내용을 일부 수정하여 작성

### 1. 한국 비례대표제의 전개과정

#### 1) 민주화 이전

1987년 민주화 이전 비례대표제의 전개과정은 첫째 비례대표제가 처음 도입되어 시행되었던 제3공화국 시기(6~8대 국회), 둘째 변형된 형태의 비례대표제라 할 수 있었던 유신정우회(유정회) 제도가 시행되었던 유신체제 시기(9~10대 국회), 그리고 비례대표제가 다시 시행되었던 전두환정권 시기(11~12대 국회)로 구분해볼 수 있다.

우선 비례대표제는 5·16군사쿠데타를 통해 집권한 박정희정권에 의해 제3공화국 시기에 처음으로 도입되었는데, 당시 박정희정권은 정당 정치 체제 확립의 일환으로서 전국구 비례대표제를 도입했다. 반면 이전까지 허용되었던 무소속 출마는 금지되었다. 이에 따라 도입된 비례
대표 의석수는 1963년 6대 국회의원 총선 그리고 1967년 7대 총선 당시 의원정수 175석의 1/4에 해당하는 44석이었다. 반면 당시 지역구 의석수는 의원정수의 3/4인 131석이었다. 그러나 의원정수가 204석으로 증가했던 1971년 8대 총선의 경우 비례대표 의석수는 그 1/4인 51석으로 증가했다. 한편 6~8대 국회에 걸친 이 시기 비례대표 의원의 선출은 별도의 정당 투표가 아니라 지역구 후보의 득표율을 소속 정당의 득표율로 간주하는 방식에 의해 당당명부식으로 이루어졌으며, 그 경우 비례대표 의석 배분은 전국 득표율 5% 이상 또는 지역구 의석 3석 이상을 얻은 정당을 대상으로 이루어졌다.

그러나 제3공화국의 이 시기 각 정당에 대한 비례대표 의석 배분은 득표율과 의석을 간의 비례성을 높이고자 하는 비례대표제의 본래적 의미와는 정반대의 방향에서 이루어졌다. 그것은 제1당이 50퍼센트 이상 득표했을 경우에는 득표율에 따라 비례대표 의석을 획득할 수 있도록 했지만(그 최대는 비례대표 의석의 2/3까지), 제1당이 득표율 50퍼센트 미만인 경우 비례대표 의석수의 2분의 1을 우선 배분하도록 했기 때문이다. 반면 제2당의 비례대표 의석은 잔여 의석의 2/3을 배분 받고, 나머지 의석은 각 정당의 득표율에 따라 배분되도록 했다. 요컨대, 박정희정권의 제3공화국에 도입된 비례대표제는 박정희정권의 여당인 공화당이 비례대표 의석을 통해 보다 많은 의석을 확보할 수 있는 수단으로서 도입되었던 것이다.

다음으로 1972년에 유신체제가 등장하면서 선거제도는 다시 전면적으로 바뀌었는데, 지역구 선거에 적용되었던 소선거구 단순다수제는 하나의 지역구에서 2인을 선출하는 중선거구 단기 비이양식으로 바뀌었고, 비례대표제는 대통령이 추천하는 방식으로 바뀌었다. 특허 후자의 경우 대통령이 의원정수의 3분의 1을 일괄 추천하면 통일주체국민회의에서 이들 전체에 대한 찬반투표를 실시하고 재적 대의원 과반수의 출석과 출석 대의원 과반수의 찬성으로 이들의 국회의원 당선을 확정지었다. 그 결과 등장한 것이 유신정위회(유정회)였다. 따라서 유신체제 하에서 치러졌던 1973년 9대 총선의 경우 유신정위회 의석수는 의원정수 219석의 1/3인 73석이었고, 1978년 10대 총선의 경우 그 의석수는 의원정수 231석의 1/3에 해당하는 77석이었다. 한편 제3공화국에서 금지되었던 무소속 출마는 유신체제에 들어 다시 허용되었다.

그러나 민주화 이전의 마지막 시기였던 전두환정권 당시 선거제도는 다시 바뀌었다. 즉 2인 중선거구 단기비이양식은 그대로 유지되었던 반면, 대통령 추천의 유신정회가 폐지되는 대신 전국구 비례대표제가 다시 도입되었다. 당시 비례대표 의석수는 의원정수의 1/3이었는데, 276법의 의원정수를 가졌던 11,12대 국회의 경우 그것은 92석에 해당되었다. 그러나 전두환정권에 들어 부활된 비례대표제 역시 과거 제3공화국 때보다 더 제1당에 유리한 우선 배분 방식을 채택하였다. 즉 제1당에게는 비례대표 의석의 3분의 2를 우선 배분하려 하는 반면 나머지 1/3의 의석은 제1당을 제외한 나머지 정당들이 얻은 득표율에 따라 배분되도록 했던 것이다. 이 경우 비례대표 의석을 배분받을 수 있는 조건은 지역구 5석 이상을 얻은 정당이었다. 그런

2) 군사쿠데타를 통해 집권한 박정희정권은 현명 개정을 통해 정당국가는지 차원을 명확히했으며, 이는 정당은 국가로부터 보호를 받다는 점(제7조). 대통령과 국회의원의 입후보는 소속정당의 주장을 요한다는 점(제36조, 제64조). 그리고 국회의원이 당직을 이탈하거나 변경할 때 또는 정당이 해산될 때에는 국회의원의 자격을 상실토록 한 점(제38조) 등을 통해 나타났다(김영수 2001, 515).
점에서 볼 때 박정희정권의 제3공화국에 이어 전두환정권 하에서도 비례대표제는 다시 한 번 제1당의 의석수를 증가시키는 수단으로 활용되었다고 할 수 있다.

2) 민주화 이후


우선 1987년 민주화 직후 치러졌던 1988년 제13대 국회의원 총선을 계기로 비례대표계는 다시 변화되었다. 우선 의석수가 276석에서 299석으로 증가했음에도 불구하고 비례대표의석수는 92석에서 75석으로 줄어들었다. 이것은 지역구가 184석에서 224석으로 대폭 늘어남에 따라 비례대표의석수를 줄인 결과였다. 다음으로 비례대표제는 그 배분 방식을 변경시켜 제1당에 대한 우선 배분 규모를 축소시켰다. 즉 제1당이 지역구에서 과반수 이상의 의석을 획득한 경우에는 그 의석수에 따라 비례대표의석을 배분받도록 했다. 그러나 제1당이 과반수 미만의 의석을 획득한 경우에는 제1당의 의석수의 1/2을 우선 배분 받고, 나머지 잔여의석 1/2에 대해서는 5명 이상의 지역구의 의석을 차지한 나머지 정당들이 의석수에 따라 배분받도록 했던 것이다. 여기에서 알 수 있듯이, 제1당이 과반수 미만의 의석을 획득한 경우 비례대표의석수의 1/2을 차지하도록 하고 있는데, 이는 민주화가 이루어졌음에도 불구하고 제1당에 비례대표의석을 우선 배분했던 과거의 잔재가 여전히 남아 있음을 보여주고 있다. 또한 13대 총선에서는 비례대표의석 배분 기준을 과거의 득표율에서 의석율로 바꾸었는데, 이는 의석수에서 과다 대표되는 주요 정당들이 야합한 결과인 것으로 보인다.

다음으로 1992년 치러졌던 제14대 총선을 계기로 비례대표의석수는 더욱 줄어들었다. 즉 의석수가 299석으로 고정된 가운데 지역구 의석은 224석에서 237석으로 증가한데 반해 비례대표의석수는 75석에서 62석으로 줄어들었다. 그러나 14대 총선을 계기로 그 동안 유지되어 왔던 제1당에 대한 우선 배분 방식을 없앴다. 또한 14대 총선 당시의 비례대표제는 군소정당을 배려하여 지역구 당선자가 5명 미만이더라도 3%의 전국 득표율을 획득하는 경우 1석을 배분 받도록 했다. 그러니 비례대표의석 배분에 있어 의석율 기준은 여전히 유지되었다.

한국 비례대표 의원의 대표성 및 입법능력 제고 방안

15,16대 국회의 이 시기 비례의석 배분 조건은 지역구 5석 이상 또는 전국 득표율 3% 이상 정당에 한정되었으나, 득표율 3~5% 정당에게는 1석이 배분되도록 했다.

노무현정권 하에서 치러졌던 2004년 17대 총선 당시 전체 의원정수는 299석으로 다시 회복되었고, 이에 따라 비례대표 의석수 역시 직전의 46석에서 56석으로 다시 증가하였다. 그러나 이후 2008년의 18대 총선과 2012년 19대 총선에서 비례대표 의석수는 54석으로 다소 축소되었다. 한편 2001년 헌법재판소는 지역구 후보가 얻은 득표율을 비례대표 의석 배분의 기준으로 했던 1인1표 방식에 대해 위헌 판결을 내렸다. 이에 따라 그 동안 후보에게만 투표하던 1인1표 방식은 후보와 정당에 각각 투표하는 1인2표 방식으로 변화되었다. 따라서 17~19대 총선의 비례대표 의석 배분은 정당 투표에서 획득된 각 정당의 득표율에 따라 이루어지게 되었다. 또한 17~19대 국회의 이 시기에 비례대표 의석 배분 조건은 지역구 5석 이상 또는 정당 투표 전국 득표율 3% 이상의 정당으로 고정되었다.

2. 한국 비례대표제 전개과정의 특징

한국에서 비례대표제가 도입되고 전개되어 왔던 과정은 앞에서 살펴본 바와 같다. 이 같은 전개과정을 살펴보았을 때 그 과정의 가장 주요한 특징은 비례대표제가 특히 권위주의 정권 하에서 정부여당의 의석수를 증가시키는 수단으로서 도입되고 활용되었다는 점이다. 이와 관련하여 다음의 <표 2-2>는 비례대표제가 시행되었던 기간 동안 제1,2당의 의석율과 득표율 간의 차이를 보여주고 있다.

<table>
<thead>
<tr>
<th>국회의원 총선</th>
<th>정당</th>
<th>득표율</th>
<th>의석율</th>
<th>의석율/득표율 차이</th>
<th>비고</th>
</tr>
</thead>
<tbody>
<tr>
<td>6대(1963년)</td>
<td>민주공화당</td>
<td>33.5</td>
<td>62.9</td>
<td>29.4</td>
<td></td>
</tr>
<tr>
<td></td>
<td>민정당</td>
<td>20.1</td>
<td>23.4</td>
<td>3.3</td>
<td></td>
</tr>
<tr>
<td>7대(1967년)</td>
<td>민주공화당</td>
<td>50.6</td>
<td>61.4</td>
<td>10.8</td>
<td></td>
</tr>
<tr>
<td></td>
<td>신민당</td>
<td>32.7</td>
<td>25.7</td>
<td>-7.0</td>
<td></td>
</tr>
<tr>
<td>8대(1971년)</td>
<td>민주공화당</td>
<td>47.8</td>
<td>55.4</td>
<td>6.6</td>
<td></td>
</tr>
<tr>
<td></td>
<td>신민당</td>
<td>43.5</td>
<td>43.6</td>
<td>0.1</td>
<td></td>
</tr>
<tr>
<td>9대(1973년)</td>
<td>민주공화당</td>
<td>38.7</td>
<td>66.7*</td>
<td>28.0</td>
<td>*유정회 포함</td>
</tr>
<tr>
<td></td>
<td>신민당</td>
<td>32.5</td>
<td>23.7</td>
<td>-8.8</td>
<td></td>
</tr>
<tr>
<td>10대(1978년)</td>
<td>민주공화당</td>
<td>31.7</td>
<td>62.8*</td>
<td>31.1</td>
<td>*유정회 포함</td>
</tr>
<tr>
<td></td>
<td>신민당</td>
<td>32.8</td>
<td>26.4</td>
<td>-6.4</td>
<td></td>
</tr>
<tr>
<td>11대(1981년)</td>
<td>민주정의당</td>
<td>35.8</td>
<td>54.7</td>
<td>18.9</td>
<td></td>
</tr>
<tr>
<td></td>
<td>민한당</td>
<td>29.2</td>
<td>29.3</td>
<td>0.1</td>
<td></td>
</tr>
</tbody>
</table>
위의 표가 보여주고 있듯이, 민주화 이전의 권위주의 정권 시기, 특히 박정희정권의 유신체제 시기와 전두환정권 시기에는 제1당의 의석율과 득표율 간의 차이가 매우 커지고 있음을 확인할 수 있다. 3) 물론 이 같이 격차가 커졌던 것은 유신체제 하에서처럼 의원정수의 1/3에 해당하는 의원들로 또 하나의 정부여당인 유정회를 만들었거나, 전두환정권 하에서처럼 비례대표의석수의 2/3를 제1당에 우선 배분했던 것입니다. 그러나 제1당에 대한 우선배분이 약화되고 결국에는 사라졌다 민주화 이후 시기에 비례대표제는 점차 득표율과 의석율을 비례시키고자 하는 그 본래적 의미를 되찾게 되었다.

권위주의 시기 비례대표제가 제1당의 의석수를 증대시켜 주는 수단으로서 활용되었다는 점이외에, 한국 비례대표제가 갖는 또 하나의 특징은 민주화 이전에는 비례대표 의석수 규모가 증대되었던 반면 민주화 이후에는 그 의석수 규모가 줄어들었다는 점이다. 즉 민주화 이전의 비례대표 의석수 규모는 44석(6,7대)→51석(8대)→73석(9대: 유정회)→77석(10대: 유정회)→92석(11,12대)으로 증대되었던 반면, 민주화 이후에는 그룹은 75석(13대)→62석(14대)→46석

<table>
<thead>
<tr>
<th>국회의원 총선</th>
<th>정당</th>
<th>득표율</th>
<th>의석율</th>
<th>의석율/득표율 차이</th>
<th>비고</th>
</tr>
</thead>
<tbody>
<tr>
<td>12대(1985년)</td>
<td>민주정의당</td>
<td>35.2</td>
<td>53.6</td>
<td>18.4</td>
<td></td>
</tr>
<tr>
<td></td>
<td>민한당</td>
<td>29.2</td>
<td>24.3</td>
<td>-4.9</td>
<td></td>
</tr>
<tr>
<td>13대(1988년)</td>
<td>민주정의당</td>
<td>34.3</td>
<td>41.8</td>
<td>7.5</td>
<td></td>
</tr>
<tr>
<td></td>
<td>평화민주당</td>
<td>19.5</td>
<td>23.4</td>
<td>3.9</td>
<td></td>
</tr>
<tr>
<td>14대(1992년)</td>
<td>민주정의당</td>
<td>38.5</td>
<td>49.8</td>
<td>11.3</td>
<td></td>
</tr>
<tr>
<td></td>
<td>민주당</td>
<td>29.2</td>
<td>32.4</td>
<td>3.2</td>
<td></td>
</tr>
<tr>
<td>15대(1996년)</td>
<td>신한국당</td>
<td>34.5</td>
<td>46.5</td>
<td>12.0</td>
<td></td>
</tr>
<tr>
<td></td>
<td>새정치민주당</td>
<td>23.3</td>
<td>25.4</td>
<td>1.1</td>
<td></td>
</tr>
<tr>
<td>16대(2000년)</td>
<td>한나라당</td>
<td>39.0</td>
<td>48.7</td>
<td>9.7</td>
<td></td>
</tr>
<tr>
<td></td>
<td>새정치국민의</td>
<td>35.9</td>
<td>42.1</td>
<td>6.2</td>
<td></td>
</tr>
<tr>
<td>17대(2004년)</td>
<td>열린우리당</td>
<td>38.3</td>
<td>50.8</td>
<td>12.5</td>
<td></td>
</tr>
<tr>
<td></td>
<td>한나라당</td>
<td>35.8</td>
<td>40.5</td>
<td>4.7</td>
<td></td>
</tr>
<tr>
<td>18대(2008년)</td>
<td>한나라당</td>
<td>37.5</td>
<td>51.2</td>
<td>13.7</td>
<td></td>
</tr>
<tr>
<td></td>
<td>통합민주당</td>
<td>25.2</td>
<td>27.1</td>
<td>1.9</td>
<td></td>
</tr>
<tr>
<td>19대(2009년)</td>
<td>새누리당</td>
<td>42.8</td>
<td>50.7</td>
<td>7.9</td>
<td></td>
</tr>
<tr>
<td></td>
<td>민주통합당</td>
<td>36.5</td>
<td>42.3</td>
<td>5.8</td>
<td></td>
</tr>
</tbody>
</table>

※ 6~16대 내용은 김용호(2001) 360쪽의 ‘<표 1> 총선에 나타난 주요 정당별 보너스율과 이득비’를 이용하고, 17~19대 내용은 중앙선거관리위원회 통계를 이용하여 작성

3) 물론 1963년의 6대 국회의원 총선에서도 제1당인 민주공화당의 의석율과 득표율 간의 차이는 29.4에 달하고 있다. 이는 비례대표 의석 1/2의 우선 배분이 미친 영향과 아Heading 분들의 영향이 중첩되었기 때문이다.
한국 비례대표 의원의 대표성 및 입법능력 제고 방안

(15,16대)→56석(17대)→54석(18,19대)으로 전반적으로 줄어들었던 것이다. 4) 왜 이런 사태가 벌어졌던 것인가? 그것은 민주화 이전의 비례대표제가 정부여당의 의석수 증대 수단으로 활용되었던 탓에 권위주의 정권이 그 규모를 확대시키고자 했던 반면, 민주화 이후에는 그런 필요성이 줄어든 결과였다. 즉 민주화 이후 비례대표 의석수 규모의 축소는 지역구 의석수 확대를 위한 여야 타협의 산물이었던 것이다.

4) 물론 17대 국회의원 총선의 경우 비례대표 의석수는 46석에서 56석으로 소폭 증가하기도 했는데, 그것은 의원정수가 273석에서 299석으로 증가한 데 따른 결과였다.
Ⅲ. 한국의 비례대표제: 무엇을, 누구를 대표하여 왔는가?

1. 직능대표의 이론적 발전 과정

1) 대표성의 개념과 종류

의원이 국민의 대표 역할을 수행한다는 것은 분명하다. 그러나 그것이 구체적으로 어떤 의미를 가지고 있는가에 대해서는 여러 가지 시각이 존재한다. 대표성에 대한 기존의 이론은 세 가지 개념 또는 관점으로 정리할 수 있다(헤이우드 2010, 455-463).

첫째는 대표의 ‘소세계’ 혹은 ‘축소관’(microcosm) 개념에 근거한 유사대표 모델(remsemblance model)의 시각이다. 이 시각은 의회가 대표성을 가지기 위해서는 그 구성원이 사회 전체적 인구학적 특성을 정확히 반영해야 함을 강조한다(Norris and Lovenduski 1993). 의회는 일종의 사회 전체를 축소한 소세계가 되어야 한다는 것이다. 예를 들어, 한 사회가 남성 50%, 여성 50%로 구성되어 있다면, 의원의 남녀 비율도 50:50이어야 하고, 한 사회가 백인 70%, 흑인 30%로 구성되어 있다면, 백인과 흑인의 의원 비율 역시 7:3이어야 한다는 것이다. 이러한 시각은 의원이 어떤 집단에 속해 있는가가 그의 정치적 가치와 태도에 일정한 영향을 미친다는 가정을 전제로 하고 있다. 따라서 여성으로서 성장한 의원은 남성과는 다른 정치적 가치를 가지고 있으며, 따라서 여성의 이익을 가장 잘 대변할 수 있다는 것이다. 마찬가지로 젊은 유권자의 이익은 젊은 의원이, 노동자의 이익은 노동계 출신 의원이, 빈곤계계층의 이익은 빈곤을 경험한 의원이, 이주자의 이익은 이주자 출신 의원이 가장 잘 대변한다는 것이다. 이러한 주장은 일면 정당성을 가지고 있지만, 이를 100% 현실에 반영하는 것은 현제의 선거제도 하에서는 현실적으로 불가능하다. 소세계 개념을 100% 실현하기 위해서는 현제의 선거제도 대신에 추첨에 의해 의원을 선출하는 방식을 사용해야 한다. 이는 마치 대표성 있는 표본을 추출하기 위해 모집단에서 무작위로 표본을 추출하는 것과 마찬가지 방식이다. 실제로 심의민주주의론자들 중 일부는 이러한 추첨에 의한 선거 방식을 주장하기도 한다(이지문 2012).

따라서 많은 사람들이 이러한 소세계 개념은 하나의 이상으로 생각하면서, 가능하면 사회의 다양한 집단이거나 계층이 의회에 진출할 수 있도록 해야한다는 규범론적인 관점은 견지하고 있다. 여기서 특히 관심을 받는 사회적 집단은 인종, 종교, 성별, 연령, 계층, 문화, 직업 등에 따른 집단이며, 특히 소수 집단(여성, 소수민족, 장애인, 이주자, 성적 소수자 등)이 일정한 대표성을 확보할 수 있도록 하는 데 초점을 맞추고 있다. 이러한 점에서 직능대표제는 소세계의 관점과 밀접한 연관이 있다고 할 수 있다.

대표에 대한 두 번째 시각은 ‘주인과 대리인’(principal-agent) 개념에 기초하고 있다. 이 시각은 유권자가 주인이며, 유권자의 대표인 의원은 그 대리인의 역할을 해야 한다는 민주주의적 관점에 바탕하고 있다. 그런데 이 개념은 대리인이 가지는 재량권의 범위에 따라 파견인(delegate) 개념과 수탁인(trustee) 개념으로 다시 구분할 수 있다.
파견인 개념은 대표의 재량권을 최소화하면서, 의원은 자신을 선출한 유권자의 이익을 충실히 대변해야 한다는 것이다. 이 개념은 주로 소선거구 단순다수제 하에서 적실성을 가지는데, 비례대표제에서와 같이 선거구의 크기가 커지는 경우 선거구민의 수가 많아지고 그들의 이익을 대변하기 어려워지기 때문이다. 반면에 수탁인 개념에 따르면, 의원은 선거구민의 이익을 무조건 따르기보다는 독립된 재량권을 가지고 국가 전체의 이익을 위해 자신의 개인적인 양심에 따라 판단하고 행동해야 한다.

대표에 대한 세 번째 시각은 정당인(partisan) 개념에 바탕하고 있다. 이는 유권자와 의원을 연결하는 고리로서 정당의 중요성에 강조하는 시각이다. 다시 말하면, 의원이 유권자의 선택을 받은 중요한 이유 중 하나가 특정 정당과 소속되었기 때문이다. 그런데 이는 무엇보다도 소속 정당의 입장과 정책을 따라야 한다는 시각이다. 물론 이러한 시각은 정당정치가 발달한 국가에서 적실성을 가진다. 정당정치가 발달하지 못한 국가, 특히 정당이 민주적으로 운영되지 못하는 국가의 경우 이러한 시각은 자칫 의원의 자유성을 침해할 가능성이 있다. 그렇다면, 정당의 입장과 정책이 유권자의 의견을 적절히 대변하는 것도 아니고, 여러 의원들의 입장을 민주적으로 통합한 것도 아니며, 단순히 정당 지도자의 개인적 입장을 반영하고 있기 때문이다.

대표 및 대표성에 대한 이 세 가지 시각은 서로 상충하거나 경쟁하는 것으로 이해되는 것이 일반적이다. 예를 들어, 소세계 개념에 기초한 대표 시각의 강조는 주인-대리인 개념에 근거한 시각을 배제하고, 정당인 개념을 강조하면 소세계 개념이 경시되는 것으로 이해된다. 물론 이 세 가지 시각 간에 일정한 경쟁이 있는 것은 사실이지만, 동시에 이들은 별도의 차원에서 작동하고 있으며 따라서 서로 보완하는 관계를 가질 수도 있다. 예를 들어, 어떤 여성 의원이 여성의 이익을 대표한다고 할 때, 이는 소세계 개념에 충실한 것으로 볼 수 있다. 그러나 그 의원이 여성의 이익을 강조하는 정당에 의해 충원되었고 그 정당의 입장을 또한 여성의 이익을 대변하는 것이 가능성이 높으며, 따라서 그 의원은 정당인으로서 여성의 이익을 대표하는 것이기도 하다.

대표는 당선자 확정방식에 따라 다수 대표제와 소수 대표제로 분류할 수 있다. 즉 다수 득표자만 선출하는가, 아니면 소수 득표자도 선출하는가의 문제로써 이는 선거구의 크기와 같은 관련이 있다. 다른 하나는 지역 대표제(territorial representation)와 기능(직능) 대표제(functional representation)의 구분이다. 전자는 지역을 기반으로 대표를 선출하는 것이고, 후자는 지역 외에 기능과 직능을 기반으로 대표를 선출하는 방식이다.

표 3-1은 선거제도와 대표성의 관계를 정리한 것이다. 요약하자면, 지역대표제는 상대적으로 작고 밀집한 선거구가 보편적인 다수제와 강한 연관성이 있고, 직능대표제는 비례제 또는 혼합식과 밀접한 관계가 있다고 할 수 있다.
### III. 한국의 비례대표제: 무엇을, 누구를 대표하여 왔는가?

#### <표 3-1> 선거제도와 대표성의 관계

<table>
<thead>
<tr>
<th>선거제도 유형</th>
<th>대표성 개념</th>
<th>다수-소수 대표제</th>
<th>지역-직능 대표제</th>
<th>대표 사례</th>
</tr>
</thead>
<tbody>
<tr>
<td>다수제</td>
<td>대리인(파견인, 정당인(약함))</td>
<td>다수대표제</td>
<td>지역대표제</td>
<td>미국, 영국</td>
</tr>
<tr>
<td>비례제</td>
<td>소세제, 정당단</td>
<td>소수대표제</td>
<td>직등대표제(지역대표제 고려)</td>
<td>북유럽 국가</td>
</tr>
<tr>
<td>혼합형(독일식)</td>
<td>소세제, 정당단, 대리인</td>
<td>소수대표제 중심(다수대표제 고려)</td>
<td>직등대표제+지역대표제</td>
<td>독일</td>
</tr>
<tr>
<td>혼합형(일본식)</td>
<td>소세제, 정당단, 대리인</td>
<td>다수대표제 중심(소수대표제 고려)</td>
<td>지역대표제 중심(일부 기능대표제 포함)</td>
<td>일본</td>
</tr>
<tr>
<td>추첨</td>
<td>소세제</td>
<td>소수대표제</td>
<td>지역-기능대표제 모두 포함</td>
<td>고대 그리스</td>
</tr>
</tbody>
</table>

#### 2) 직능대표의 이론적 정당화

통상 직능 또는 직능단체는 지역대표제의 반대 개념으로 사용되고 있다. 직능대표 또는 기능단체는 두 가지 의미에서 사용되고 있다. 하나는 광의의 의미로서 사회분업과정에서 고유한 기능을 수행하는 분야별 집단을 의미한다. 이러한 의미에서 사용되는 직능단체(functional group)에는 생산자-소비자-사용자 집단뿐만 아니라 종교, 문화, 학술 등 사회적으로 존재하는 모든 집단 및 직종 집단이 포함된다. 가령. 민주평화통일자문위원회나 제 정당들은 직능대표의 범주에 직종뿐만 아니라 여성, 청년, 노인, 성(性)과 세대를 대표하는 인사들을 포함하고 있다. 이러한 광의의 정의에서 볼 때 직능단체는 시민단체를 포괄하여 직능사회단체라 명명할 수 있다. 최근에는 이해당사자(stakeholders) 대표나 범주를 포괄하는 의미가 부각되고 있다. 즉 시민단체도 포함해서 모든 관련 이해집단 대표들의 참여를 뜻한다. 다른 하나는 협의의 의미로써 다양한 직종별 집단(occupational group)을 의미한다. 이러한 의미에서 사용되는 직능단체는 시장에서의 지위와 기능에 따라 노동조합, 사용자단체, 전문직단체 등으로 분류된다. 이제 직능대표가 어떠한 이론과 사상 속에서 발전되어 왔는지를 살펴보자.

#### (1) 헤겔의 자유적 직능대표제

직능대표의 가장 정밀한 논리를 제공한 이는 헤겔이다. 먼저, 헤겔에서의 단체는 우선적으로 시민사회에서 영리(営利)를 추구하는 직업단체 내지 직능단체(Korporation)를 지시한다. 그러나 헤겔은 자치권을 갖고 의회에 대표자를 파견하여 직능의회를 구성하는 단체를 직업단체에만 국한시키지 않았다. 다시 말해 단체에는 직업 단체 외에도 교회공동체를 지칭하는 데마인드, 지방, 도시가 포함된다.

사실, 국익과 공익을 우선시한 강력한 국가주의자인 헤겔이 영리이익을 추구하는 직업단체로 구성된 의회, 즉 자유적 직능대표제를 주장하였다는 것은 의외로 여겨질 수 있다. 먼저, 헤

---

5) 이 부분 이하는 원준호(2010)의 논문을 정리·요약한 것임을 밝힌다.
겔은 단체를 개인들과 국가를 결합하는 매개체로서 사회통합 및 정치통합의 근간으로 파악하였다. 헤겔은 관료와 농민, 영리신분 중에서 영리신분만이 이른바 직업단체 내지 직능단체를 구성할 필요가 있다고 본다. 농업신분은 자연에 의존하여 자족적인 생활을 하고 또 관료직분은 보편이익을 목적으로 삼기 때문에 직업단체를 구성할 필요가 없는데 비해, 영리신분은 특수한 영리를 추구하기에 직업단체를 구성할 고유한 의미가 있다는 것이다. 직업단체는 동질적인 노동을 하고 동질적인 이익을 추구하는 개인들, 즉 동질적인 직업에 속한 개인들이 개별적인 이익을 기기적으로 추구하게 하지 않고 직업단체의 공동이익으로 전화시켜서 추구하게끔 하는 목적을 지닌다.6) 헤겔은 동질의 직업이 직업단체를 구성하고 공동의 특수이익을 관리하는 것 을 국가로부터 보호되어야 할 권리로 정당화한다. 개인들이 직업단체를 통해 개별적인 이익 추구를 공동화하는 것은 구성원간의 사회 보조, 예컨대 실업에 대한 보조라도가 직업 교육적 배려 등을 포함한다.

헤겔이 직업단체에게 정치적 대표를 부여하고자 한 또 다른 이유는 직업단체가 자율적 결사체로서 당대의 사회문제 해결에 기여할 수 있다고 본 테에 있다. 헤겔에서 특히 빈곤은 사실 직업단체의 구성이 필연적이게끔 하는 요인이고, 바로 여기에 영리직에서만 직업단체가 필요한 이유가 있다. 빈곤과 천민의 발생은 시민사회가 피할 수 없는 고유한 문제이다. 시민사회는 인구가 늘어가고 산업이 진보해 감에 따라 옥구층축을 위한 수단도 일반화된다. 그러면서 한편에서는 부의 축적이 이뤄지고 다른 한편에서는 노동에 밀착된 “계급”의 의존성과 곤궁이 심화된다. 실업이 생기게 되고 이와 더불어 실업자들이 권리 및 명예감을 상실하게 되면서 “천민”이 발생한다. 또 부(富)가 소수에 편중되면서 천민은 더욱 증가하게 된다. 이러한 상황에서 헤겔은 바로 직업단체에서 빈민문제의 해결책을 찾으려고 했던 것이다. 그는 “직업단체에서는 빈곤으로 인하여 구제가 베풀어질 때의 우연적 요소나 또는 그 수혜자를 부당하게 만드는 요소가 제거되며 또한 부와 관련해서도 그가 속해 있는 협동조합에 대한 의무를 다하는 데서 오는 교환적이며 절투도 제거”되었다고 말한다.

이렇게 헤겔은 직업단체에게 공동체적 성격을 부여한다. 이는 그가 직업단체를 국가를 위한 제 1의 인권적 기초인 가족에 비급가하는 제 2의 인권적 기초로 간주한 점에서도 확인된다. 이러한 맥락에서 그는 공동의 특수이익을 위해 결성되는 직업단체를 국가의 보편이익이 창출되고 실험이되는 토대로 규정함으로써 직업단체의 정치적 의미와 기능을 강조한다. 요약하자면, 헤겔은 자유적 직능대표제를 통해 직업단체의 편의한 영리추구 행위나 사적 특수 이익을 공익으로 전화시키고자 했다.

이제 구체적으로 헤겔의 자유적 직능대표제가 무엇을 의미하여 어떤 원리로 설계되어 있는지 살펴보자. 먼저, 헤겔에서의 의회는 국민의회가 아니라 신분의회인데, 이는 직능별 대표들(functional, vocational, representatives)로 구성되는 직능의회인 것이다. 의회는 양원으로

6) 직능단체와 가장 유사한 뜻을 갖고 있는 현대적 개념이 노동조합을 제외한 사업자단체이다. "독점규제 및 공정거래에 관한 법률(이하 공정거래법) 제2조는 "사업자단체라 함은 그 형태 여하를 불문하고 2인 이상의 사업자가 공동의 이익을 증진할 목적으로 조직한 결합체 또는 그 연합체를 말한다”고 명확하게 정의하고 있다. 일반적으로 여기에는 사용자단체, 업계단체, 협회조직 등이 포함된다.
나뉘어 구성된다. 제 2원인 상원은 농업신분의 이익을 대변하고 제 1원인 하원은 시민사회의 단체이익을 대변한다. 상원의 대표는 귀족과 농민이 되는데, 귀족은 신분권에 의해 선임되고 농민은 지주가 선임된다. 반면 하원의 대표는 출생이나 재산상의 제한 없이 각 단체에서 선서를 통해 선출된 대표로 구성된다.


(2) 결사체 민주주의

결사체 민주주의의 기원은 오웬과 푸르동으로 상징되는 초기 사회주의의 사상가에게로 거슬로 올라 간다. 오웬(Robert Owen)은 주요 사회집단간의 사회협력을 통한 자율적인 경제공동체를 강조하였고, 푸르동은 호혜적인 경제와 대안적인 비영리 금융시스템을 탁월하게 결합함으로써 수공업적이고 협력적인 생산을 중요시하였으며, 상향식 연방원리로서 분권화된 국가조직의 형성을 주장하였다. 특히 영국의 경우 자율적인 자원 결사체를 통해 국가의 권한 제한을 주장하였던 휘기스(John Neville Figgis)의 공헌이 지대하였다. 휘기스는 국가로부터 교회와 노조의 자율성을 강조하였는데, 그의 이론은 길드 사회주의를 주장한 콜(G. D. H. Cole)과 영국 7) 헤겔의 대의 개념을 현대의 대표로 등치하면 좀 더 이해하기 쉽다. 정치학에서 대표는 대리인이 가지는 재량권의 범위에 따라 파견인(delegate) 개념과 수탁인(trustee) 개념으로 구분할 수 있다. 파견인 개념은 대표의 재량권을 최소화하면서, 의원은 자신을 선출한 유권자의 이익을 충실히 대변하기 때문에 한다. 이 개념은 주로 소선거구 단순 다수제 하에서 적합성을 가지는데, 비례대표제에서는 같이 선거구의 크기가 커지는 경우 선거구민의 수가 많아지고 그들의 이익을 대변하기 어려워지기 때문이다. 반면에 수탁인 개념에 따르면, 의원은 선거구민의 이익을 무조건 따르기보다는 독립된 재량권을 가지고 국가 전체의 이익을 위해 자신의 개인적인 야심에 따라 판단하고 행동해야 한다.
다원주의의 이론의 창안자인 라스키(Harold Laski)에게 많은 영감을 주었다. 유럽의 결사체주의는 또한 프랑스의 신디칼리즘과 독일의 조합주의 사상에 적지 않은 영향을 받았다. 이들은 공통적으로 대의 민주주의의 개별적 유권자의 실질적 의사도, 사회 집단의 이익표명도 효과적으로 대변하지 못하기 때문에 부적절한 대표 체제라고 생각하였다. 따라서 그들은 조합주의적 구조를 통해 주요한 사회 이익이 대변되어지는 기능적 민주주의(functional democracy) 체계를 제안하였다(Hirst 1994, 15-18).

이처럼, 결사체 민주주의는 정당이나 선거와 같은 지역적 대표(territorial representative)가 아니라 직업과 직위에 따른 기능적 대표(functional representatives)를 강조하고 있다. 시민들의 실제 생활과 사회적 관계의 다수를 차지하고 있는 직능단체의 자율적 활동을 통하여 공익과 민주주의를 향상하여야 한다는 결사체 민주주의의 사상적 기원은 뒤르켐에서 찾아 볼 수 있다. 뒤르켐은 로마제국의 초기 길드에서부터 중세 시대의 길드를 고찰하면서 직업 집단이 도덕적 영역의 제공이라는 매우 중요한 역할을 수행하여 왔음을 간파하였다. 그는 사회생활에서 너무나 중요한 직업의 영역이 도덕적 활동의 원천으로 작용하지 않는다면, 사회적 차원에서의 공적 도덕의 확립은 불가능하다고 진단하면서, 현대에 이르러 길드를 재조직화 해야 하는 이유를 다음과 같이 설명하고 있다.

"길드의 재조직화는 양제적 군사화나 새로운 규약을 강제하기 위해서가 아니라 경제활동에 개인적 생각과 이기적 욕망이 다른 공적 생각과 요구가 스며들게 하기 위한 것이다. 즉, 경제활동의 사회화가 목표이다. 이런 목적에 따라 직업은 수많은 도덕적 환경이 되어야 하고 이 도덕적 환경은 다시 직업의 도덕성을 끊임없이 촉진해야 한다." (뒤르켐, 1998, 85)


현대에 와서 직능대표는 아니지만 직능단체에 자율적 권한을 부여해야 한다는 논거는 코포 라티즘의 창안자인 슈미터에 의해 제시되었다. 슈미터의 사적 이익부정(Private Interest Government)이라는 개념은 '결사체적이거나 이익에 기반한 집단행동이 공공정책의 목표 달성에 기여하게 되는 일반의 구조'이자 적절하게 설계된 제도에 따라 전제 이익에 공헌하도록 만들어진 특수 이익을 갖는 사회집단으로서 자율적 규제를 시행하는 기관을 의미한다. 슈미터는 이러한 자율규제 기관(self-regulating agency, regulated self-regulation by organized interest)은 정의의 효율성과 정당성 측면 모두에서 국가의 규제에 앞선다고 주장한다. 슈미터는 자율규제의 경우 조직 구성원들의 사상과 관심에 보다 많은 정보를 갖고 있는 해당 결사체의 리더십과 스텝에 의해 집행되기 때문에 국가규제보다 덜 형식적이고 더 유연하며, 정책 대상자들에게 수용될 가능성이 높다고 주장하고 있다. 또한, 국가의 규제는 전체 이익을
명분으로 특정 집단의 희생을 강제하며, 국가 개입의 적절한 범주와 역할을 둘러싸고 격렬한 사회적 논쟁을 유발하는데 반해, 사적 이익정부에 의한 자율규제는 외적 통제를 내적 규율로 전환시킴으로써 불가능하거나 어려운 것으로 여겨졌던 대립적 이익과 갈등적 이념의 효과적 수렴을 가능하게 만한다고 설명하고 있다(Streeck and Schmitter 1985, 16-20).

(3) 현대의 양원제 중 상원

헤겔은 훗날 결사체 민주주의를 포함하여 많은 이들에게 직능대표의 아이디어를 제공하였지만 그의 자유적 직능대표제는 그의 생전이나 이후에도 결코 실현되지 못했다. 저기에는 두 가지 중대한 한계가 존재한다. 첫째는, 헤겔에서의 신분의회가 상원과 하원이 모두 직능대표성을 대면한다는 점에서 대표성의 한계를 갖고 있다. 헤겔의 직능대표제는 하원은 시민사회의 직능단체들의 이익을, 그리고 상원은 농민 및 귀족의 이익을 대변하고 있다. 그의 문제의식에는 지역 대표성에 대한 고려가 없고, 이렇게 완전히 직능대표제에 의해 구성되는 의회가 실현되는 것은 불가능하다. 둘째, 헤겔은 조직화되지 않은 개별적 이익이 선거를 통해 직접적으로 정치화되는 것을 엄격히 거부하고 개별적 이익들을 공동의 특수이익으로 조직화하는 직능단체의 정치적 기능을 강조한 나머지 정당의 기능을 보지 못하는 편협함을 드러냈다.

실제 근대 초기의 의회제도는 지역대표성을 보장하는 하원과 직능대표성을 보장하는 상원이라는 양원제로 발달하였다. 상원에서의 직능대표성은 근대 이전의 귀족원, 동업조합, 주정부의 권익을 제도적으로 배려한 결과였다. 그리고 이러한 전통은 여러 국가들(영국, 미국, 호주, 스위스, 캐나다, 독일 등)의 상원이 직능과 주정부의 대표성을 반영하게 하였던 것이다. 현대에 와서 제2원은 분화되는 양상을 보이고 있다. 일반적으로 상원은 국민대표성이 아닌 또 다른 대표의 원리에 의해 구성되는데, 계급대표형(영국), 지역대표형(연방국가), 준지역대표형(스페인), 직능대표형(아일랜드) 등으로 구분할 수 있다.
2. 우리나라 비례대표제의 ‘대표성’에 대한 경험적 분석

1) 성(性): 여성 대표성을 제고한 비례대표제

이번 조사에서는 1987년 민주화 이후 13대-19대 비례대표의원 418과 지역구의원 1,675명 전수를 조사하였다.

<표 3-2> 조사 대상의 개요

<table>
<thead>
<tr>
<th></th>
<th></th>
<th></th>
<th></th>
<th></th>
<th></th>
<th></th>
<th></th>
<th></th>
</tr>
</thead>
<tbody>
<tr>
<td>전체</td>
<td>74</td>
<td>64</td>
<td>53</td>
<td>63</td>
<td>57</td>
<td>54</td>
<td>53</td>
<td>418</td>
</tr>
<tr>
<td>보수</td>
<td>33</td>
<td>30</td>
<td>24</td>
<td>32</td>
<td>38</td>
<td>30</td>
<td>27</td>
<td>214</td>
</tr>
<tr>
<td>여당</td>
<td>41</td>
<td>34</td>
<td>29</td>
<td>31</td>
<td>19</td>
<td>24</td>
<td>26</td>
<td>204</td>
</tr>
<tr>
<td>진보</td>
<td>33</td>
<td>30</td>
<td>24</td>
<td>32</td>
<td>38</td>
<td>30</td>
<td>27</td>
<td>214</td>
</tr>
</tbody>
</table>

※ 사망이나 결위로 인한 승계로 선거 직후 할당된 비례 의원 수보다 증가하였음.

한국의 비례대표제가 수행한 역할 중 가장 두드러진 것은 여성 의원의 증대이다.

<표 3-3> 비례대표의 성별 현황

<table>
<thead>
<tr>
<th></th>
<th></th>
<th></th>
<th></th>
<th></th>
<th></th>
<th></th>
<th></th>
<th></th>
</tr>
</thead>
<tbody>
<tr>
<td>여성/ 대별 비례</td>
<td>6 (8.1%)</td>
<td>5(7.8%)</td>
<td>8(15.1%)</td>
<td>13(20.6%)</td>
<td>33(57.9%)</td>
<td>31(57.4%)</td>
<td>26(49.1%)</td>
<td>122 (29.2%)</td>
</tr>
<tr>
<td>여성/ 122명</td>
<td>6%</td>
<td>5.1%</td>
<td>8%</td>
<td>13.2%</td>
<td>33%</td>
<td>31%</td>
<td>26%</td>
<td>122 (29.2%)</td>
</tr>
<tr>
<td>지역구</td>
<td>2/224(0.9%)</td>
<td>0/237(0%)</td>
<td>2/253 (0.8%)</td>
<td>5/227 (2.2%)</td>
<td>10/243 (4.1%)</td>
<td>14/245 (5.7%)</td>
<td>19/246 (7.7%)</td>
<td>50(2.98%)</td>
</tr>
<tr>
<td>보수</td>
<td>5</td>
<td>3</td>
<td>4</td>
<td>4</td>
<td>21</td>
<td>18</td>
<td>14</td>
<td>69</td>
</tr>
<tr>
<td>여당</td>
<td>민주당</td>
<td>민주자유당</td>
<td>한나라당</td>
<td>새천년민주당</td>
<td>열린우리당</td>
<td>한나라당</td>
<td>새누리당</td>
<td></td>
</tr>
<tr>
<td>진보</td>
<td>1</td>
<td>2</td>
<td>4</td>
<td>9</td>
<td>12</td>
<td>13</td>
<td>12</td>
<td>53</td>
</tr>
</tbody>
</table>
III. 한국의 비례대표제: 무엇을, 누구를 대표하여 왔는가?

그림 3-1> 역대 여성의원의 추이

![그림 3-1> 역대 여성의원의 추이]

<그림 3-1>에서 알 수 있는 것처럼 우리나라에서 비례대표제가 수행하였던 가장 긍정적 기능 중 하나는 여성 정치인의 충원 통로였다는 점이다. 조사 기간(13대-19대) 중 비례대표 의원 총 418명 중 여성의원은 122명으로 29.2%에 달하였다. 하지만 같은 기간 중 지역구 의원 총 1,648명 중 여성의원은 단지 50명으로 3.0%에도 못 미치고 있다.

눈여겨 볼 점은 여성할당제의 효과이다. 한국에서 여성할당제가 2000년 제16대 총선에서 처음 제도화된 이래로 총 4차례의 총선이 실시되었다. 제15대 국회까지 여성 국회의원은 전체 의석의 5%를 넘지 못할 정도로 적었다. 그러나 여성할당제가 도입된 제16대 국회부터 여성의원의 증가세가 두드러지며, 특히 비례대표 후보에 대한 정당투표제가 도입되고, 비례대표 후보자 중 여성의원이 50% 여성할당제가 도입된 제17대 국회부터 여성의원의 비율은 이전에 비해서 2배 이상 증가해서 13%를 상회하고 있다. 지역구 후보자에 대한 여성할당제는 30% 권고적 할당제로 제16대 총선에서 제19대 총선까지 대동소이했지만, 비례대표 후보자에 대한 여성할당 규정은 각 총선마다 조금씩 강화되어왔다. 즉, 제16대 총선에서 30%였던 할당비율은 제17대 총선에서 50%로 높아졌고, 여성후보자를 머 플수에 공천하도록 하는 남녀교호순번제는 제18대 총선에서부터 처음으로 적용되었다.8) 이처럼 여성의원의 증가에 따라서 여성친화적이거나 양성평등적인 정책의제가 제기되고 입법에 성공하는 사례가 증가하였다(전진영 2013).

8) 그런데 한국에 도입된 여성할당제는 법률에 그 근거규정을 두는 법적 의무할당제(legislative quota system)임에도 불구하고, 각 정당에 대해서 할당제의 이행을 강제할 수 있는 실질적인 제재수단이 없다는 제도적 특성을 갖고 있다. 현재 지방의원선거에서 여성후보자 비율이나 순위를 지키지 않을 경우 후보자 등록 자체가 불가능한 것이 대표적인 제재수단이다. 공직후보자 여성추천보조금이 2002년 제도화된 이후로, 그 내용적인 측면에서 각 정당으로 하여금 여성할당제의 이행을 강제할 정도로 제재수위가 높다고 하기는 어렵다.
<표 3-4> 비례대표 여성할당제의 세부 규정 내용의 변화

<table>
<thead>
<tr>
<th>구분</th>
<th>비례대표 여성할당제 세부내용</th>
<th>근거 법률</th>
</tr>
</thead>
<tbody>
<tr>
<td></td>
<td>할당크기 (비례의석 비율)</td>
<td>여성후보자 공천순위 여부규정</td>
</tr>
<tr>
<td>제16대</td>
<td>30%(16.9%)</td>
<td>없음</td>
</tr>
<tr>
<td>제17대</td>
<td>50%(18.1%)</td>
<td>없음</td>
</tr>
<tr>
<td>제18대</td>
<td>50%(18.1%)</td>
<td>있음</td>
</tr>
<tr>
<td>제19대</td>
<td>50%(18%)</td>
<td>없음</td>
</tr>
</tbody>
</table>

권고적 할당제의 특성을 갖는 지역구 후보자에 대한 여성할당제와 달리, 의무적 할당제라 할 수 있는 비례대표 여성할당제는 여성 국회의원을 증가시키는 데 절대적 공헌을 하였다. 비례대표 국회의원선거는 지역구선거와 달리 정당공천을 받는 것이 당선에서 결정적인 역할을 하기 때문에, 여성의원의 증가는 비례대표 의원의 증가에 힘입은 것이었다. 결국 제17대 총선부터 적용된 50% 여성할당제는 이전에 비해서 여성의원의 수를 급격히 증가시킨 주된 요인이라는 점은 <표 5>에 잘 나타나 있다(전진영 2013, 108).

<표 3-5> 대표유형별 여성 국회의원의 규모 변화

<table>
<thead>
<tr>
<th>구분</th>
<th>의원정수 (지역구/비례)</th>
<th>여성의원 수</th>
<th>여성의원 당선자 수(의석비율)</th>
</tr>
</thead>
<tbody>
<tr>
<td></td>
<td>지역구 비례</td>
<td></td>
<td></td>
</tr>
<tr>
<td>제16대</td>
<td>273(227/46)</td>
<td>5</td>
<td>11</td>
</tr>
<tr>
<td>제17대</td>
<td>299(245/54)</td>
<td>10</td>
<td>29</td>
</tr>
<tr>
<td>제18대</td>
<td>299(245/54)</td>
<td>14</td>
<td>27</td>
</tr>
<tr>
<td>제19대</td>
<td>300(246/54)</td>
<td>19</td>
<td>28</td>
</tr>
</tbody>
</table>

또 하나 주목할 점은 비례대표 여성할당제의 성과가 단순히 비례대표 여성의원의 증가에만 한정되거나 이치가 아니라는 점이다. 제17대 총선부터 제19대 총선까지 지역구에서 당선된 여성의원의 절반 이상은 비례대표 의원으로 활동한 전력이 있다. 이 사실은 비례대표 여성할당제가 지역구 여성후보자의 정치적 충원통로로 기능했음을 의미한다.

9) 그러나 여성할당이 적용되는 비례의석 규모가 전체의석의 18% 정도에 불과하다는 선거제도 자체의 특성은 여성할당제의 효과가 제한적일 수 있음을 나타낸다. 비례의석 확대와 같은 선거제도의 변화가 없는 한, 비례대표 여성의원의 증가에 의존한 여성의원 증가는 더 이상 기대하기 어렵다는 점은 50% 여성할당제가 적용된 제17대 총선 이래로 비례대표 여성의원의 수가 정체되어 있다는 사실을 통해 서도 입증된다.
III. 한국의 비례대표제: 무엇을, 누구를 대표하여 왔는가?

<표 3-6> 지역구 당선 여성의원 중 비례대표의원 경력현황

<table>
<thead>
<tr>
<th>지역구</th>
<th>당선현수</th>
<th>비례대표의원수</th>
<th>지역구당선자中비례대표의원출신비율</th>
</tr>
</thead>
<tbody>
<tr>
<td>17대</td>
<td>10</td>
<td>5</td>
<td>50.0%</td>
</tr>
<tr>
<td>18대</td>
<td>14</td>
<td>9</td>
<td>64.3%</td>
</tr>
<tr>
<td>19대</td>
<td>19</td>
<td>10</td>
<td>52.6%</td>
</tr>
</tbody>
</table>


<그림 3-2>는 보수정당과 진보정당의 비례대표 중 여성의원의 비중의 변화를 정리한 것이 다. 조사 결과 여성의원의 비중은 예상과 달리 커다란 차이를 보이지 않았다. 제17대 총선에 서처럼 정당별로 여성후보자 공천비율에 큰 차이가 없고, 전반적으로 교호순번제 준수정도도 높아서 당선자 비율에서도 차이가 없었을 것으로 추정할 수 있다.

<그림 3-2> 비례대표 여성의원의 정당 성향별 추이

그렇지만 <표 3-7>에서 알 수 있는 것처럼, 정당별 이념성향과 비례대표 여성후보자 공천 비율의 상관관계를 살펴보면 가장 보수적인 정당인 한나라당의 여성후보자 공천비율이 가장 낮은 것으로 나타났다.

그림 3-2: 보수정당은 민주정의당→민주자유당→한나라당→새누리당 + 기타(국민중심당, 자유선진당 등)로 하였고 진보는 새천년민주당→열린우리당→새정치민주연합 + 기타(민주노동당, 정의당 등)로 구분하였다.

10)
한국 비례대표 의원의 대표성 및 입법능력 제고 방안

<표 3-7> 역대 비례대표 국회의원 여성후보자 공천 및 당선현황

<table>
<thead>
<tr>
<th>정당</th>
<th>비례대표 여성후보자 공천율 (여성후보/비례후보)</th>
<th>비례대표 당선자 여성비율 (여성당선자/비례당선자)</th>
</tr>
</thead>
<tbody>
<tr>
<td>16대</td>
<td></td>
<td></td>
</tr>
<tr>
<td>한국당</td>
<td>22.2%(10/45)</td>
<td>23.8%(5/21)</td>
</tr>
<tr>
<td>새천년민주당</td>
<td>32.6%(14/43)</td>
<td>26.3%(5/19)</td>
</tr>
<tr>
<td>자유민주연합</td>
<td>19.4%(6/31)</td>
<td>0%(0/5)</td>
</tr>
<tr>
<td>민주공민당</td>
<td>10.5%(2/19)</td>
<td>100%(1/1)</td>
</tr>
<tr>
<td>17대</td>
<td></td>
<td></td>
</tr>
<tr>
<td>열린우리당</td>
<td>52%(26/50)</td>
<td>52.2%(12/23)</td>
</tr>
<tr>
<td>한국당</td>
<td>48.8%(21/43)</td>
<td>52.4%(11/21)</td>
</tr>
<tr>
<td>민주노동당</td>
<td>50%(8/16)</td>
<td>50%(4/8)</td>
</tr>
<tr>
<td>새천년민주당</td>
<td>57.7%(15/26)</td>
<td>50%(2/4)</td>
</tr>
<tr>
<td>18대</td>
<td></td>
<td></td>
</tr>
<tr>
<td>한국당</td>
<td>49%(24/49)</td>
<td>50%(11/22)</td>
</tr>
<tr>
<td>통합민주당</td>
<td>48.4%(15/31)</td>
<td>53.3%(8/15)</td>
</tr>
<tr>
<td>친박연대</td>
<td>50%(7/14)</td>
<td>50%(4/8)</td>
</tr>
<tr>
<td>자유선진당</td>
<td>50%(10/20)</td>
<td>50%(2/4)</td>
</tr>
<tr>
<td>민주노동당</td>
<td>50%(5/10)</td>
<td>66.7%(2/3)</td>
</tr>
<tr>
<td>창조한국당</td>
<td>25%(3/12)</td>
<td>0%(0/2)</td>
</tr>
<tr>
<td>19대</td>
<td></td>
<td></td>
</tr>
<tr>
<td>새누리당</td>
<td>47.7%(21/44)</td>
<td>52%(13/25)</td>
</tr>
<tr>
<td>민주통합당</td>
<td>47.4%(18/38)</td>
<td>52.4%(11/21)</td>
</tr>
<tr>
<td>통합진보당</td>
<td>50%(10/20)</td>
<td>50%(3/6)</td>
</tr>
<tr>
<td>자유선진당</td>
<td>37.5%(6/16)</td>
<td>50%(1/2)</td>
</tr>
</tbody>
</table>

결론적으로, 비례대표제는 여성의원을 양성하고 충원하는 가장 중요한 채널로 작동하여 왔음을 확인할 수 있다. 그러나 아직 정치, 특히 입법부에는 여성이 진출하기엔 장벽이 높다. 국제의회연맹(IPU)이 세계 189개국을 대상으로 조사한 ‘2014 여성 정치인 지도’에 따르면, 스웨덴, 핀란드, 노르웨이 등 북유럽 국가들은 모두 상위를 차지하였다. <표 3-8>을 보면 세계 여성 의원 비율은 역대 최고치인 21.8%로 집계됐으나 한국은 이를 밑도는 15.7%로 세계 189개국 가운데 91위에 그친 것으로 나타났다. 이는 비례대표는 물론이고 지역에서 여성의원의 진출을 활성화할 보다 적극적인 조치가 필요하다는 것을 여실히 보여주고 있다.
### III. 한국의 비례대표제: 무엇을, 누구를 대표하여 왔는가?

<표 3-8> 세계 여성 정치인 현황

<table>
<thead>
<tr>
<th>순위</th>
<th>비중(수)</th>
<th>순위</th>
<th>비중(수)</th>
</tr>
</thead>
<tbody>
<tr>
<td></td>
<td>의사</td>
<td></td>
<td>총감</td>
</tr>
<tr>
<td>1.</td>
<td>스웨덴 4 45.0% (157/349)</td>
<td>2.</td>
<td>56.5% (13/23)</td>
</tr>
<tr>
<td>3.</td>
<td>핀란드 8 42.5% (85/200)</td>
<td>3.</td>
<td>50.0% (9/18)</td>
</tr>
<tr>
<td>10.</td>
<td>덴마크 15 39.1% (70/179)</td>
<td>4.</td>
<td>47.1% (8/17)</td>
</tr>
<tr>
<td>15.</td>
<td>덴마크 15 39.1% (70/179)</td>
<td>4.</td>
<td>47.1% (8/17)</td>
</tr>
<tr>
<td>22.</td>
<td>독일 22 36.5% (230/631)</td>
<td>20.</td>
<td>33.3% (5/15)</td>
</tr>
<tr>
<td></td>
<td>대한민국 91 15.7% (47/300)</td>
<td>67.</td>
<td>11.8% (2/17)</td>
</tr>
</tbody>
</table>


### 2) 비례대표의 전문성: 성과와 한계

비례대표제 도입의 가장 중요한 의도 또는 효과는 입법의 효율성을 제고할 분야별 전문가의 충원이다. <표 3-9>에서 알 수 있는 것처럼 비례대표 의원의 직업별 구성에서 가장 많은 비중을 차지하고 있는 것이 전문가 집단이다. 특히 전문가 집단 중 대학 교수를 비롯한 교육자, 기자와 방송인 등 언론출판인, 변호사·검사·판사 등 법조인의 비중이 높음을 알 수 있다.

한편 예상과 달리 자본(기업) 이익을 대표하려고 예상할 수 있는 기업·경영인의 비중은 15.8%에 머물렀다. 주목할 점은 17대 이후 최근에 이르기까지 오히려 감소하고 있다는 점이다. 또 하나 주목할 점은 15.6%에 달하고 있는 사회단체 인사들의 활발한 비례대표 진출 현상이다. 사회단체 인사들의 비례대표 진출은 기업이나 관료와 달리 최근에 이르러 보다 활발하게 고 있는 양상을 띠고 있다.
<표 3-9> 비례대표의원의 직업별 현황

<table>
<thead>
<tr>
<th>범주</th>
<th>정치인(1)</th>
<th>기업경영인(2)</th>
<th>전문가(3)</th>
<th>사회단체(4)</th>
<th>관리자(5)</th>
<th>기타(6)</th>
</tr>
</thead>
<tbody>
<tr>
<td>전체</td>
<td>77(18.4%)</td>
<td>66(15.8%)</td>
<td>172(41.1%)</td>
<td>65(15.6%)</td>
<td>74(18.9%)</td>
<td>1</td>
</tr>
<tr>
<td>정치인(1)</td>
<td>13</td>
<td>8</td>
<td>1</td>
<td>0</td>
<td>11</td>
<td>2</td>
</tr>
<tr>
<td>기업경영인(2)</td>
<td>9</td>
<td>1</td>
<td>1</td>
<td>4</td>
<td>7</td>
<td>1</td>
</tr>
<tr>
<td>전문가(3)</td>
<td>11</td>
<td>1</td>
<td>7</td>
<td>5</td>
<td>8</td>
<td>3</td>
</tr>
<tr>
<td>사회단체(4)</td>
<td>1</td>
<td>1</td>
<td>7</td>
<td>6</td>
<td>1</td>
<td>3</td>
</tr>
<tr>
<td>관리자(5)</td>
<td>2</td>
<td>1</td>
<td>2</td>
<td>2</td>
<td>5</td>
<td>2</td>
</tr>
<tr>
<td>기타(6)</td>
<td>1</td>
<td>3</td>
<td>1</td>
<td>0</td>
<td>4</td>
<td>1</td>
</tr>
</tbody>
</table>

출처: 중앙선관위 역대선거정보 통계시스템(http://info.nec.go.kr/)

<표 3-10>은 지역구 국회의원의 직업별 현황이다. 비례대표와 가장 큰 차이는 직업 정치인의 비중이 두드러지게 증가하고 있다는 점이다. 비례대표 의원 중 직업 정치인이나 관리 출신의 비중이 13대 이후로 크게 늘지 않는 정확하게는 정체된 이유는 아직 보기에 각계 참신한 신진 인사의 출연이라는 제도의 원래 취지에 비추어 보면 당연한 결과이다. 아울러 이를 두 가지 이유에서 설명할 수 있다. 하나는 여야 모두가 비례대표 의원의 연임 불가 규정을 명문화함으로써 다수 비례의원이 원천적으로 불가능하게 되었다는 점이다. 다른 한편으로는 지방자치제도가 벌써 20여년에 이르면서 민선단체장들과 지방의원들의 국회진출 증가에 영향을 미친 것으로 해석할 수 있다.

<표 3-9>와 <표 3-10>의 비교를 통해 한 눈에 알 수 있듯이 직업 차원에서 보면 현행 비례대표제가 전문가 집단의 중요한 채널임을 알 수 있다. 지역의원 중 전문가 출신은 전체 조사 대상의 13.2%에 불과했지만 비례 의원의 경우에는 41.1%로 다른 여타 직업군을 압도하고 있다. 또한 세부 구성에 있어서도 홍미로운 차이를 발견할 수 있다. 비례 대표의 경우 전문가 집단의 구성 중 교육→언론출판→법조의 순이었지만 지역구는 법조→교육→의료의 순이었다.

그러나 전문가 집단의 협소함과 면중 현상은 중요한 문제로 검토될 필요가 있다. 사실, 전문직단체는 대개 어느 나라에서나 물질적·인적 자원동원능력이 크고, 공익성과 전문성의 조직 명분이 있으며, 전국적 조직이라는 전문직의 내재적 특성 탓에 의회진출은 물론이고 의원들과

11) 이에 대해서는 논란이 적지 않다. 연임 불가 규정으로 비례대표가 지역구를 가기 위한 장단아래로 전락했으며, 비례 의원들의 대부분이 입법 활동보다는 지역구 문제와 지도부의 필수 선배가 되었다는 비난이 일고 있다. 한 보도에 따르면, "이번 19대 비례 52명 중 39명이 지역구 출마를 준비하고 있으며, 그러한 영향으로 본회의 출석률이 70%로 하락"했다고 한다(『동아일보』, 2015.8.3).

<표 3-10> 지역구 국회의원의 직업별 현황

<table>
<thead>
<tr>
<th>세부 분류</th>
<th>정치인(1)</th>
<th>기업 경영인(2)</th>
<th>전문가(3)</th>
<th>사회단체(4)</th>
<th>관료(5)</th>
<th>기타(6)</th>
</tr>
</thead>
<tbody>
<tr>
<td>정책</td>
<td>13</td>
<td>66</td>
<td>82</td>
<td>6</td>
<td>4</td>
<td>6</td>
</tr>
<tr>
<td>정치인</td>
<td>14</td>
<td>118</td>
<td>72</td>
<td>1</td>
<td>4</td>
<td>1</td>
</tr>
<tr>
<td>전문가</td>
<td>15</td>
<td>102</td>
<td>103</td>
<td>0</td>
<td>1</td>
<td>1</td>
</tr>
<tr>
<td>사회단체</td>
<td>16</td>
<td>118</td>
<td>71</td>
<td>0</td>
<td>2</td>
<td>2</td>
</tr>
<tr>
<td>관료</td>
<td>17</td>
<td>88</td>
<td>81</td>
<td>0</td>
<td>1</td>
<td>0</td>
</tr>
<tr>
<td>기타</td>
<td>18</td>
<td>129</td>
<td>61</td>
<td>0</td>
<td>0</td>
<td>0</td>
</tr>
<tr>
<td>전통</td>
<td>19</td>
<td>106</td>
<td>77</td>
<td>1</td>
<td>0</td>
<td>1</td>
</tr>
<tr>
<td>전문가</td>
<td>729</td>
<td>547</td>
<td>8</td>
<td>12</td>
<td>11</td>
<td>2</td>
</tr>
<tr>
<td>관료</td>
<td>70</td>
<td>(4.2%)</td>
<td></td>
<td></td>
<td></td>
<td></td>
</tr>
<tr>
<td>정치인</td>
<td>221</td>
<td>(13.2%)</td>
<td></td>
<td></td>
<td></td>
<td></td>
</tr>
<tr>
<td>기타</td>
<td>107</td>
<td>(6.4%)</td>
<td></td>
<td></td>
<td></td>
<td></td>
</tr>
</tbody>
</table>

출처: 중앙선거관리위원회 선거통계시스템 (http://info.nec.go.kr/)

하지만 이번 조사에서 나타난 것처럼, 최근에 의회 진출에 성공한 전문가 집단은 그 다양성과 범주에 있어서 오히려 줄어지고 있는 것으로 나타났다. 대부분의 전문가 집단이 법조계와 언론계 출신이었다. 국세청의 조사에 따르면, 2013년 32,188개의 전문직 사업자는 세무사가 9,797개(30.4%)로 가장 많고 이어 건축사 6,619개(20.6%), 변호사 5,847개(18.2%), 변호사 4,739개(14.7%), 공인회계사 1,450개(4.5%)였다. 다음으로 판세사 1,054개(3.3%), 감정평가사 888개(2.8%), 변리사 761개(2.4%), 기술사 647개(2.0%), 공인노무사 386개(1.2%) 순이었다(『법률저널』, 2015.4.3). 하지만, 현행 비례대표제는 다양한 전문직 인사의 충원보다는 의료계와 법조계 등 한정된 영역에 차주되어 왔음을 알 수 있다.

또 하나의 문제점으로 지적될 수 있는 것은 비례대표 출신의 의원들이 전문성 활용을 명분으로 출신 단체와 이해관계가 밀접한 상임위에 집중 배치되어 있다는 점이다. 의사·약사 출신 의원은 보건복지위에, 세무사 출신은 재정경제위에, 변호사 출신은 법사위에, 언론방송 출신은 문화관광위에서 주로 입법 활동을 하는 것이 관례로 자리 잡았다. 이들이 관련 분야의 지식과 경험을 활용하여 입법의 전문성을 제고하는 것은 바람직한 것이지만 때때로 공익보다는 출신 집단의 협소한 권익만을 위한 로비스트로 전락할 수 있다는 비판도 자주 제기되고 있다. 이를 방지하기 위한 실효성 있는 겸직금지 및 윤리강령 제정 등 전제장치의 작동이 필요하다.
3) 한국 비례대표제의 특성: 시민사회단체 인사의 활발한 진출

<그림 3-3> 지역과 비례의원의 직업별 현황 비교

![그림 3-3](http://info.nec.go.kr/)

출처: 중앙선관위 역대선거정보 통계시스템(http://info.nec.go.kr/)

<그림 3-3>에서 눈에 들어오는 첫 번째 특징은 사회단체 항목이다. 비례대표의 경우에는 418명 중에 65명(15.6%)이 시민사회단체 출신 인사였지만 지역의원은 단 1명도 없는 것으로 나타났다.12)

시민단체 출신 인사의 정치권 진출의 원인은 일단 정당정치의 유약함으로 끊임없이 외부에서 새로운 세력과 인물을 필요로 하였던 정치권의 유인 요인(pull factor)과 같은 맥락에서 한국의 시민단체가 시민사회의 의사와 요구를 제도 정당을 대신하여 반영하여 왔다는 즉 대의의 대행(proxy representation) 혹은 준정당적 기능을 수행하여 왔다는 압박 요인(push factor)를 들 수 있다.


12) 이에 대해서는 주의가 필요하다. 중앙선관위의 역대선거정보 통계시스템의 당선자 통계에서는 시민사회단체를 별도의 직업군으로 설정하고 있지 않다. 시민단체 출신 지역의원의 경우 기타(6.4%)나 전문가(13.2%) 집단으로 분류되었을 가능성도 크다.
### <표 3-11> 참여연대 출신의 정치권 진출 현황

<table>
<thead>
<tr>
<th>성명</th>
<th>참여연대 직책 (시기)</th>
<th>선거</th>
<th>선거구명</th>
<th>소속 정당명</th>
</tr>
</thead>
<tbody>
<tr>
<td>공성진</td>
<td>5(02~03)</td>
<td>17/18대</td>
<td>서울 강남구을</td>
<td>한나라당</td>
</tr>
<tr>
<td>괴노현</td>
<td>7(94<del>95), 6(96</del>97), 5(00~03)</td>
<td>5회 지방교육감</td>
<td>서울특별시</td>
<td></td>
</tr>
<tr>
<td>김기식</td>
<td>2(94<del>97), 2(6.7)(02</del>06), 6.7.8(07~10)</td>
<td>19대 총선</td>
<td>비례</td>
<td>민주통합당</td>
</tr>
<tr>
<td>김용익</td>
<td>5(00)</td>
<td>19대 총선</td>
<td>비례</td>
<td>민주통합당</td>
</tr>
<tr>
<td>김태기</td>
<td>5(01~02)</td>
<td>17/19대</td>
<td>서울 성동구갑</td>
<td>한나라당</td>
</tr>
<tr>
<td>나병식</td>
<td>6(94~97)</td>
<td>16대 총선</td>
<td>광주 광산구</td>
<td>무소속</td>
</tr>
<tr>
<td>박상철</td>
<td>6(03~10)</td>
<td>15대 총선</td>
<td>대구 수성구을</td>
<td>무소속</td>
</tr>
<tr>
<td>박인석</td>
<td>6.7(06~10)</td>
<td>19대총선</td>
<td>비례</td>
<td>통합전도당</td>
</tr>
<tr>
<td>박원순</td>
<td>6.7(94<del>97, 99</del>03), 5(08)</td>
<td>보궐선거</td>
<td>서울시장</td>
<td>민주당</td>
</tr>
<tr>
<td>박홍렬</td>
<td>6(03)</td>
<td>17대 총선</td>
<td>부산 사하구갑</td>
<td>녹색시민당</td>
</tr>
<tr>
<td>송호창</td>
<td>6.7(06)</td>
<td>19대 총선</td>
<td>경기 의왕시과천시</td>
<td>민주통합당</td>
</tr>
<tr>
<td>유선호</td>
<td>6(95)</td>
<td>15~18대 총선</td>
<td>경기 군포시 /전남 장흥·영암</td>
<td>새정치국민회의 / 통합민주당</td>
</tr>
<tr>
<td>윤덕홍</td>
<td>5(00~02)</td>
<td>17대 총선</td>
<td>대구 수성구을</td>
<td>열린우리당</td>
</tr>
<tr>
<td>이문옥</td>
<td>5(1994)</td>
<td>15대/17대 총선</td>
<td>서울 노원구을/비례</td>
<td>통합민주당</td>
</tr>
<tr>
<td>이창식</td>
<td>6(94,98~99), 7(95)</td>
<td>1회 지방</td>
<td>경기 부천시</td>
<td>무소속</td>
</tr>
<tr>
<td>장두환</td>
<td>6(94~95)</td>
<td>15/16대 총선</td>
<td>서울 은평구갑</td>
<td>통합민주당</td>
</tr>
<tr>
<td>장웅명</td>
<td>6(94~95)</td>
<td>15/16대 총선</td>
<td>강원 삼척시</td>
<td>통합민주당</td>
</tr>
<tr>
<td>장기언</td>
<td>5(99)</td>
<td>16/18/19대 총선</td>
<td>경기 고양</td>
<td>새천년민주당</td>
</tr>
<tr>
<td>정유광</td>
<td>6(94~97)</td>
<td>16대 총선</td>
<td>서울 노원구을</td>
<td>민주노동당</td>
</tr>
<tr>
<td>조성우</td>
<td>6(95~96)</td>
<td>16대 총선</td>
<td>경기 여주군</td>
<td>새천년민주당</td>
</tr>
<tr>
<td>한병숙</td>
<td>5(94~97), 1(99)</td>
<td>17/18/19대 총선</td>
<td>경기 일산/비례</td>
<td>열린우리당</td>
</tr>
<tr>
<td>한준수</td>
<td>5(94~96)</td>
<td>2회 지방</td>
<td>중남 청양군</td>
<td>새정치국민회의</td>
</tr>
<tr>
<td>현인회</td>
<td>6(94)</td>
<td>16/17대 총선</td>
<td>서울 동대문구</td>
<td>새천년민주당</td>
</tr>
<tr>
<td>홍성우</td>
<td>1.6.7(94<del>95), 4(97,04</del>12)</td>
<td>15대 총선</td>
<td>서울 강남구갑</td>
<td>통합민주당</td>
</tr>
<tr>
<td>홍세화</td>
<td>6(02)</td>
<td>19대 총선</td>
<td>비례</td>
<td>진보신당</td>
</tr>
<tr>
<td>홍영표</td>
<td>8(02)</td>
<td>18/19대 총선</td>
<td>인천 부평구</td>
<td>통합민주당</td>
</tr>
</tbody>
</table>

민주화 이후 시민단체의 정치권 진출은 세 가지 맥락에서 추진되었다. 불통과 억압으로 일관한 이명박 정부의 출현, 자율적인 촛불 시민의 등장, 그리고 민주화운동 세력과 386세대가 소

13) 참여연대 직책의 구분은 다음과 같다. 1(공동대표), 2(사무처장단), 3(감사), 4(고문), 5(자문위원), 6(운영위원), 7(집행위원), 8(정책위원). 여기에서 정치권은 국회의원, 교육감, 광역단체와 기초단체의 장 등 선출직공직자에 출마 또는 당선을 의미한다.
전된 현 상황에서 전문성과 도덕성을 겸비한 운동가들이 제도 정치로 진출해야 한다는 리더십 교체론이 그것이다(박영선 2012). 또한 시민단체 출신의 의회 진출은 금융실명제와 국민기초 생활보장법, 그리고 부정부패방지법 등에서 알 수 있는 것처럼 주목할 만한 민생개혁입법을 낼었고, 사회적 약자们의 권익증진에도 기여하였다.


그럼다면 이익집단이나 시민단체 스스로는 정당과 단체가 어떤 관계를 맺는 것을 가장 바람직하다고 여기고 있을까? <표 3-12>에서 알 수 있는 것처럼 두 단체 모두 가장 바람직한 유형으로 여기고 있는 것은 엄격한 정치적 중립의 견지와 정책협약을 통한 정치적 연대 방식이었다. 단체의 독자적 정당화나 단체 인사의 개별적 정치권 진출에 대해서는 반대 의견이 높은 것으로 나타났다.

### <표 3-12> 단체와 정당의 바람직한 관계

<table>
<thead>
<tr>
<th>구분</th>
<th>찬성</th>
<th>반대</th>
</tr>
</thead>
<tbody>
<tr>
<td>정치적 중립</td>
<td>71.4</td>
<td>28.6</td>
</tr>
<tr>
<td>독자적 정당화</td>
<td>30.4</td>
<td>69.6</td>
</tr>
<tr>
<td>정책협약을 통한 정치적 연대</td>
<td>70.8</td>
<td>29.2</td>
</tr>
<tr>
<td>단체인사의 개별적 진출</td>
<td>48.7</td>
<td>51.3</td>
</tr>
</tbody>
</table>


이는 논란이 되었던 로비스트 제도 도입에 대한 의견이 회원 규모와 조직 성격에 따라 상이한 양상을 나타낸 것과는 달리, 정책협약을 통한 정치적 연대 방식에는 제한이나 회원 규모와 관계없이 4분의 3 이상 대부분의 단체들이 찬성하는 것으로 나타났다.

이제, 시민단체의 정치권 진출을 이념적 성향이 아니라 의회정치의 발전이라는 취도라는 보다 객관적인 시각에서 평가할 시점이 됐다. 그런 관점에서 본다면, 시민단체 출신의 정치권 진출은 의회정치와 정당정치를 한 단계 업그레이드 시키는데 성공하지 못했다고 할 수 있다. 원래 시민정치는 정당과 이익집단을 매개로 한 전통적 대의민주주의와 구분되는 것으로서 주권자인 시민의 직접 참여와 광범위한 결정권 행사실 지향하는 새 정치의 비전과 연관되어 있다. 즉 정치적 의제에 대한 시민들의 일상적, 직접적 참여를 통한 시민정치 세력의 공간 확장이 자 직접민주주의의 제도화를 의미하는 것이다. 그러나 시민정치가 정책협약을 통한 정당발전
이나 일련의 사회운동이 아니라 선거 국면에서 제기된 정치적 담론이자 전략적 프로그램이 됨으로써, 그것은 ‘시민운동가 출신의 정치’로 전락하고 말았다(정상호 2013). 정당, 특히 야당으로서는 시민단체를 통한 사회적 압과 정책 집단의 우회적 매개가 아니라 정당의 사회적 기반으로서 소외집단과 직능단체를 직접 연계해야 하는 쉽지 않은 과제가 주어져 있다.

<표 3-13> 정책협약 방식에 대한 재정 및 회원 규모별 선호도

<table>
<thead>
<tr>
<th>회비</th>
<th>찬성</th>
<th>반대</th>
</tr>
</thead>
<tbody>
<tr>
<td>평균</td>
<td>70.8</td>
<td>29.2</td>
</tr>
<tr>
<td>0~20%</td>
<td>75.0</td>
<td>25.0</td>
</tr>
<tr>
<td>20~40%</td>
<td>81.0</td>
<td>19.0</td>
</tr>
<tr>
<td>40~60%</td>
<td>73.3</td>
<td>26.7</td>
</tr>
<tr>
<td>60~80%</td>
<td>52.0</td>
<td>48.0</td>
</tr>
<tr>
<td>80~100%</td>
<td>60.0</td>
<td>40.0</td>
</tr>
</tbody>
</table>

<table>
<thead>
<tr>
<th>회원 수</th>
<th>찬성</th>
<th>반대</th>
</tr>
</thead>
<tbody>
<tr>
<td>100명 미만</td>
<td>77.3</td>
<td>22.7</td>
</tr>
<tr>
<td>100명 이상 - 200명 미만</td>
<td>79.3</td>
<td>20.7</td>
</tr>
<tr>
<td>200명 이상 - 1,000명 미만</td>
<td>60.5</td>
<td>39.5</td>
</tr>
<tr>
<td>1,000명 이상 - 10,000명 미만</td>
<td>64.3</td>
<td>35.7</td>
</tr>
<tr>
<td>10,000명 이상</td>
<td>83.3</td>
<td>16.7</td>
</tr>
</tbody>
</table>

4) 학력과 연령

<표 3-14> 비례대표와 지역구 의원의 학력별 현황 비교

<table>
<thead>
<tr>
<th></th>
<th>고졸 이하</th>
<th>대졸</th>
<th>대학원(석사)</th>
<th>대학원(박사)</th>
</tr>
</thead>
<tbody>
<tr>
<td>13대</td>
<td>비례</td>
<td>1</td>
<td>34</td>
<td>32</td>
</tr>
<tr>
<td></td>
<td>여당</td>
<td>1</td>
<td>17</td>
<td>15</td>
</tr>
<tr>
<td></td>
<td>야당</td>
<td>0</td>
<td>17</td>
<td>17</td>
</tr>
<tr>
<td></td>
<td>지역(224)</td>
<td>3</td>
<td>122</td>
<td>62(수료)</td>
</tr>
<tr>
<td></td>
<td>전체</td>
<td>2</td>
<td>28</td>
<td>25</td>
</tr>
<tr>
<td></td>
<td>여당</td>
<td>0</td>
<td>12</td>
<td>15</td>
</tr>
<tr>
<td></td>
<td>야당</td>
<td>2</td>
<td>16</td>
<td>10</td>
</tr>
<tr>
<td></td>
<td>지역(237)</td>
<td>2</td>
<td>129</td>
<td>36(수료)</td>
</tr>
<tr>
<td>14</td>
<td>전체</td>
<td>1</td>
<td>18</td>
<td>17</td>
</tr>
<tr>
<td></td>
<td>여당</td>
<td>0</td>
<td>8</td>
<td>8</td>
</tr>
<tr>
<td></td>
<td>야당</td>
<td>1</td>
<td>10</td>
<td>9</td>
</tr>
<tr>
<td></td>
<td>지역(253)</td>
<td>8</td>
<td>152</td>
<td>5(수료)</td>
</tr>
<tr>
<td>15</td>
<td>전체</td>
<td>1</td>
<td>18</td>
<td>17</td>
</tr>
<tr>
<td></td>
<td>여당</td>
<td>0</td>
<td>8</td>
<td>8</td>
</tr>
<tr>
<td></td>
<td>야당</td>
<td>1</td>
<td>10</td>
<td>9</td>
</tr>
<tr>
<td></td>
<td>지역(253)</td>
<td>8</td>
<td>152</td>
<td>5(수료)</td>
</tr>
</tbody>
</table>

14) 비례대표 의원의 학력은 대한민국 국회의 역대국회의원 프로필(http://www.rokps.or.kr/profile.asp)에서 개인 경력을 일일이 확인한 것이지만 지역 의원은 중앙선거관리공무원전과제심리협의회 등에서 제공되는 정보를 참조하여 작성하였다.
한국 비례대표 의원의 대표성 및 입법능력 제고 방안

<table>
<thead>
<tr>
<th>지역(227)</th>
<th>고졸 이하</th>
<th>대졸</th>
<th>대학원(석사)</th>
<th>대학원(박사)</th>
</tr>
</thead>
<tbody>
<tr>
<td>전체</td>
<td>9</td>
<td>153</td>
<td>5(수료)</td>
<td>60(졸)</td>
</tr>
<tr>
<td>여당</td>
<td>3</td>
<td>13</td>
<td>14</td>
<td>24</td>
</tr>
<tr>
<td>야당</td>
<td>4</td>
<td>8</td>
<td>10</td>
<td>11</td>
</tr>
<tr>
<td>지역(243)</td>
<td>3</td>
<td>125</td>
<td>25(수료)</td>
<td>90(졸)</td>
</tr>
<tr>
<td>전체</td>
<td>2</td>
<td>20</td>
<td>20</td>
<td>12</td>
</tr>
<tr>
<td>여당</td>
<td>1</td>
<td>9</td>
<td>11</td>
<td>9</td>
</tr>
<tr>
<td>야당</td>
<td>1</td>
<td>11</td>
<td>9</td>
<td>3</td>
</tr>
<tr>
<td>지역(245)</td>
<td>2</td>
<td>113</td>
<td>14(수료)</td>
<td>116(졸)</td>
</tr>
<tr>
<td>전체</td>
<td>3</td>
<td>22</td>
<td>11</td>
<td>17</td>
</tr>
<tr>
<td>여당</td>
<td>1</td>
<td>11</td>
<td>4</td>
<td>10</td>
</tr>
<tr>
<td>야당</td>
<td>2</td>
<td>11</td>
<td>7</td>
<td>7</td>
</tr>
<tr>
<td>지역(246)</td>
<td>6</td>
<td>94</td>
<td>17(수료)</td>
<td>129(졸)</td>
</tr>
</tbody>
</table>

<table>
<thead>
<tr>
<th>지역(1675)</th>
<th>비례(418)</th>
<th>13(3.1%)</th>
<th>152(36.4%)</th>
<th>146(34.9%)</th>
<th>103(24.6%)</th>
</tr>
</thead>
<tbody>
<tr>
<td>전체</td>
<td>33(2.0%)</td>
<td>888(53.0%)</td>
<td>164(9.8%)</td>
<td>500(35.2%)</td>
<td></td>
</tr>
</tbody>
</table>

<표 3-14>에서 알 수 있듯이 비례 의원의 학력은 지역 의원보다 높은 편이다. 대학원 이상의 학력이 전체의 59.5%를 차지하고 있다(지역은 45.0%). 다시 한 번 우리의 비례대표의 성격이 직능사회의 현장 경험보다는 교육 전문성을 중시하는 경향이 있음을 간접적으로 확인할 수 있다.

<그림 3-4> 프로그램 유형별, 연령별 고등교육 이수 인구 비율

Ⅲ. 한국의 비례대표제: 무엇을, 누구를 대표하여 왔는가?

<그림 3-4>는 OECD 국가의 25세에서 64세까지의 고등교육 이수의 인구 비율이다.15) 한국의 고등교육 현황은 OECD 평균이나 EU 21개국 평균보다 10% 정도 높은 수준이다. 우리나라는 캐나다, 일본, 이스라엘, 미국에 이어 5위를 기록하였다. 캐나다와 일본의 경우 직업교육 성적이 강한 전문대학(B유형)의 비중이 높지만 우리는 미국이나 이스라엘처럼 4년제와 석 박사 과정을 중심으로 한 고등교육 및 전문연구 프로그램(A유형)의 비중이 압도적이다. 여기서 강조하고 싶은 것은 비례 지역이든 고출 이하의 유권자를 대표할 수 있는 의원들이 너무 적다는 점이다. 인구(25세에서 64세)의 다수를 차지하고 있는 저학력 집단과 유사한 학력을 가진 의원은 단지 비례의 3.1%와 지역의 1.97%뿐이다. 앞서 설명한 것처럼, 비례대표제가 유권자의 분포를 척도처럼 반영한 소세계의 원리에만 의존하는 것은 아니다. 그럼에도 불구하고, 저학력 집단은 대한민국 의회에서 과소대표 되고 있다는 것은 분명하다.

<표 3-15> 비례와 지역의원의 연령별 현황

<table>
<thead>
<tr>
<th>연령대</th>
<th>비례</th>
<th>여당</th>
<th>야당</th>
<th>지역(224)</th>
<th>전국(237)</th>
<th>지역(253)</th>
<th>전국(227)</th>
</tr>
</thead>
<tbody>
<tr>
<td>13대</td>
<td>17</td>
<td>8</td>
<td>8</td>
<td>11</td>
<td>14</td>
<td>7</td>
<td>13</td>
</tr>
<tr>
<td>14대</td>
<td>17</td>
<td>8</td>
<td>8</td>
<td>11</td>
<td>14</td>
<td>7</td>
<td>13</td>
</tr>
<tr>
<td>15대</td>
<td>17</td>
<td>8</td>
<td>8</td>
<td>11</td>
<td>14</td>
<td>7</td>
<td>13</td>
</tr>
<tr>
<td>16대</td>
<td>17</td>
<td>8</td>
<td>8</td>
<td>11</td>
<td>14</td>
<td>7</td>
<td>13</td>
</tr>
<tr>
<td>17대</td>
<td>17</td>
<td>8</td>
<td>8</td>
<td>11</td>
<td>14</td>
<td>7</td>
<td>13</td>
</tr>
<tr>
<td>18대</td>
<td>17</td>
<td>8</td>
<td>8</td>
<td>11</td>
<td>14</td>
<td>7</td>
<td>13</td>
</tr>
</tbody>
</table>

15) 유네스코의 ISCED(국제표준교육분류)에 따라 B유형 고등교육(Tertiary-type B)은 기술대학과 사내대학 등 각종 전문대학 과정을, A유형(Tertiary-type A)은 4년제 대학 및 석사-박사 과정(5A) 및 일반 대학 및 전문대학원의 박사 과정(6/ advanced research programmes)을 말한다. 이를 합한 것이 고등교육 전체이다.
한국 비례대표 의원의 대표성 및 입법능력 제고 방안

<table>
<thead>
<tr>
<th>연령대</th>
<th>전체</th>
<th>30대</th>
<th>40대</th>
<th>50대</th>
<th>60대</th>
<th>70대</th>
</tr>
</thead>
<tbody>
<tr>
<td>여당</td>
<td>5 (9.4%)</td>
<td>12 (22.6%)</td>
<td>25 (47.2%)</td>
<td>11 (20.8%)</td>
<td>0</td>
<td></td>
</tr>
<tr>
<td>야당</td>
<td>2</td>
<td>3</td>
<td>14</td>
<td>8</td>
<td>0</td>
<td></td>
</tr>
<tr>
<td>지역(126)</td>
<td>3</td>
<td>9</td>
<td>11</td>
<td>3</td>
<td>0</td>
<td></td>
</tr>
<tr>
<td>합</td>
<td>비례(418)</td>
<td>15 (3.6%)</td>
<td>88 (21.1%)</td>
<td>180 (43.1%)</td>
<td>119 (28.5%)</td>
<td>16 (3.8%)</td>
</tr>
<tr>
<td>계</td>
<td>지역(1675)</td>
<td>68 (4.1%)</td>
<td>473 (28.2%)</td>
<td>817 (48.8%)</td>
<td>317 (18.9%)</td>
<td></td>
</tr>
</tbody>
</table>

끝으로 살펴볼 것은 연령이다. 연령의 분포에서도 약간의 차이가 발견된다. 비례나 지역이나 50대가 가장 많은 비중을 차지하고 있는 점은 같지만, 비례의 경우는 60대가, 지역은 40대가 그 뒤를 잇고 있다. 비례가 지역보다 평균 연령이 높은 이유는 고학력 전문성을 중시하는 비례 대표의 특성을 반영한 것으로 추정할 수 있다.

보다 심각한 편차는 유권자 집단과의 차이이다. 〈그림 5〉에서 알 수 있는 것처럼, 20대와 30대 유권자는 전체의 3분의 1이 넘지만(37.1%) 비례의 3.6%와 지역의 4.1%만을 차지할 뿐이다. 이러한 연령별 불일치 현상은 최근에까지 이어지고 있다. 한 조사에 따르면, 지난 19대 총선(2012)의 경우 19세를 포함한 20대 유권자 비율은 18.4%이지만 당선자가 한명도 없고, 유권자의 20.5%를 차지하는 30대 역시 당선자는 고작 9명(3%) 뿐이었다. 반면, 50대 당선자는 절반에 육박하는 142명(47.3%)으로 유권자 비율(18.9%)의 2.5배에 달했다(http://www.pressian.com/news/article.html?no=126395). 높은 연령 변수가 정치충원의 폐쇄성과 보수성 을 반영하는 일반적인 지표(박재창 2003, 70)로 인식된다는 사실을 고려한다면, 비례대표를 청년과 학생 등 보다 젊은층을 대변할 수 있는 창구로 활용하는 것이 바람직하다.

〈그림 3-5〉 국회의원과 유권자 집단의 연령 분포 비교

출처: 중앙선거관리위원회, 제19대 국회의원선거총람
Ⅳ. 한국 비례대표 의원의 입법능력 분석

1. 입법능력 분석을 위한 선행연구 및 평가지표 검토

이 장에서는 정당투표를 통해 비례대표의원을 선출하기 시작한 제17대 국회부터 제19대 국회를 대상으로 비례대표의원의 입법능력을 분석하고자 한다. 제17대 국회부터를 분석대상으로 정한 이유는 비례대표의원을 선출하기 위한 새로운 선거제도의 도입으로 유권자들이 각 정당의 비례대표후보를 인지한 조건에서 정당투표를 하게 되었고, 과거 제6대 국회에서 도입된 전국구의원과는 달리 비례대표의원의 대표성과 전문성에 대한 평가가 유권자의 투표선호에 있어 중요한 기준이 되었기 때문이다. 따라서 제17대 국회 이후를 대상으로 비례대표의원의 입법능력을 평가하는 것은 의미있는 작업이라 할 수 있다.


그러나 1인 2표제의 도입, 비례대표의식 수 증가, 그리고 비례대표명부에 있어 50%의 여성할당제 도입 등과 같은 제도변화는 비례대표의원의 의정활동에 있어 적절하고 사회대표성과 전문성에 대한 평가에 관심을 증가시키고 있다. 특히, 2014년 10월 30일 헌법재판소가 '1인 1표1가지'라는 평등선거의 원리에 부합할 수 있도록 현행 3:1의 선거구별 인구변화를 2:1로 조정할 것을 제시하면서 비례대표의원에 대한 의정활동에 대한 평가에 관심이 집중되고 있다. 즉, 인구변화의 2:1 조정에 따른 서울 및 수도권에서의 지역선거구의 증가와 농어촌에서의 지역선거구 감소가 비례대표의식의 유지 또는 촉진이라는 논쟁이 이루어지고 있다. 이 과정에서 과연 비례대표의원이 적극적, 사회대표성과 전문성을 의정활동에서 제대로 발휘하고 있는지에 대한 관심이 높아졌다.

황아란(2006)의 연구는 제15대, 제16대, 그리고 제17대 비례대표의원들의 사회경제적 배경을 비교하여 1인 2표제의 도입이후 커다란 차이가 있음을 구체화하고 있다. 또한 손병권 외(2007)의 연구에서도 제17대 국회까지를 대상으로 비례대표의원과 지역구의원의 의정활동과 사회경제적 차이가 있는지를 조사하였다. 이들의 연구결과는 비례대표의원의 사회경제적 배경의 차이는 존재하지만, 본회의 출석률과 법안 가결율 등에 있어 제17대 지역구의원들


그러나 제18대 국회의원들의 의정활동을 범안발의, 본회의와 상임위원회 출석률을 중심으로 평가한 인순철 외(2011)의 연구는 지역구의원과 비례대표의원 사이에 출석률의 차이가 거의 존재하지 않지만, 상임위원회 출석률과 범안발의 활동에 있어서는 지역구의원보다 비례대표의원이 활발하다고 평가하고 있다.


기존 연구는 지역구의원과 비례대표의원 사이의 의정활동 및 입법활동에 대한 연구결과의 차이를 보이고 있다. 이 연구에서는 1인 2표제의 도입이후 구성된 3차례의 국회를 대상으로 지역구의원과 비례대표의원의 입법활동에 있어 어떠한 변화경향을 보이고 있는지를 추적함으로써 비례대표의 효과에 대해 밝히고자 한다.


이들 단체가 마련한 평가지표는 본회의 및 상임위원회의 출석률, 법률안의 발의, 접수, 가결건수, 보고 및 청원소개 횟수, 자료집 발간 수 등 주로 정당지표에 초점이 맞춰져 있으며, 정성평가를 위한 지표는 국회의원의 정책대안 및 심의능력, 이슈제기 능력, 전문성, 민주성 및 공정성 그리고 다면평가 등에 한정되어 있다 (강장석 2008, 39-40).

학술적인 연구에서도 국회의원들의 의정활동 및 입법능력에 대한 평가는 일반적으로 범안발

그럼에도 불구하고 이 연구는 국회의원의 의정활동 및 입법활동을 평가한 범안발의 수, 범안 가결율, 그리고 본회의 출석률이라는 정량지표를 이용하고자 한다. 그 이유는 지역구의원과 비례대표의원을 비교한 연구들이 의정활동 및 입법활동에 있어 서로 상반되는 연구결과를 제시하고 있기 때문이다. 즉, 이 연구는 기존 연구결과에 대한 검증 및 비례대표의원의 의정활동 및 입법활동이 1인 2표제의 제도화 과정에서 어떠한 변화를 보이고 있는지를 평가하기 위해서 기존 연구들에서 사용한 정량적 평가지표를 이용하고자 한다.

범안발의는 발의자의 특성이나 관심을 반영한 대표적인 입법활동 중 하나로서 비례대표의원의 대표성과 전문성을 평가할 수 있는 유용한 정량적인 평가지표라고 할 수 있다. 의원의 법률안 대표발의 수는 제16대 국회부터 급속히 증가하여 제19대 국회에서는 의원의 발의건수가 14,509건 이후 급속하게 증가하였다. 이와 같은 발의건수의 증가 원인은 입법부의 역할과 의원입법의 중요성에 대한 의원들의 인식이 변화하였다는 점, 언론 및 시민단체 등이 의정활동 평가항목으로 의원입법 발의 건수를 중요하게 다룬다는 점, 사회경제적 환경의 변화에 기인하는 규제정책이나 기존 정책의 변경 등 입법에 대한 수요가 급격히 늘어났다는 점, 법안발의 정족수를 10인으로 하향 조정하였다는 점 그리고 원내정당화의 영향으로 범안발의 절차가 간소화되고 개별 의원 수준에서 범안 발의가 이루어지게 되었다는 점을 들 수 있다(이현출 1999, 261-263). 그러나 두 번째 제시된 원인은 발의건수가 평가대상이 됨으로써 증복발의, 전 국회에서 폐기된 법률안의 재활용, 자구 수정 등과 같은 일부개정법안의 증가, 그리고 무분별한 범안제출 등에 의해 비생산적인 입법활동을 발생시키고 있다. 물론 국회의원의 대표성과 전문성을 평가하기 위해서는 범안의 성격 및 내용이라는 질적인 평가가 반영되어야 함에도 불구하고 이를 구분 분류함에서 있어 많은 어려움이 있어 의정활동을 평가하는데 한계가 있다. 따라서 이 연구에서는 의원의 법률안 대표발의 수라는 정량적 평가지표를 이용하여 입법활동을 평가하고자 한다.
한국 비례대표 의원의 대표성 및 입법능력 제고 방안

<그림 4-1> 법률안 대표발의 수의 추이


<표 4-1> 제13대 국회 이후 법률안 가결수의 변화

<table>
<thead>
<tr>
<th></th>
<th>13대</th>
<th>14대</th>
<th>15대</th>
<th>16대</th>
<th>17대</th>
<th>18대</th>
<th>19대</th>
</tr>
</thead>
<tbody>
<tr>
<td>의원</td>
<td>103</td>
<td>51</td>
<td>123</td>
<td>255</td>
<td>606</td>
<td>638</td>
<td>869</td>
</tr>
<tr>
<td>위원장</td>
<td>61</td>
<td>68</td>
<td>338</td>
<td>258</td>
<td>654</td>
<td>1024</td>
<td>875</td>
</tr>
<tr>
<td>정부</td>
<td>321</td>
<td>537</td>
<td>659</td>
<td>431</td>
<td>563</td>
<td>690</td>
<td>284</td>
</tr>
</tbody>
</table>

출처: 국회의안정보시스템(2015년 10월 16일까지)

법률안 발의주체인 의회와 정부의 법률안 가결율을 비교하면, 정부제출 법률안의 가결율은 의원과 위원회가 제출한 법률안의 가결율보다 높은 것으로 나타나고 있다.
그러나 추이를 살펴보면 두 주체에 의한 법률안 가결율의 격차가 줄어들고 있다는 점에서 의원 및 위원회의 입법전문성이 향상되고 있으며, 의회의 입법활동이 비교적 잘 이루어지고 있음을 알 수 있다. 특히 제17대 국회 이후 의회와 정부간 제출 법률안의 가결율이 줄어들고 있다는 점에서 1인 2표제의 도입이 입법활동에 영향을 주었다고 평가할 수 있다.

본회의 출석률은 의정활동 및 입법활동에 있어 국회의원이 대표로서의 성실성 및 적극성을 평가하는 중요한 지표이면서 대표성을 잘 수행하고 있는지에 대한 지표이기도 하다. 그러나 의회장에 출석한 여부만을 가지고 출석율을 집계하기 때문에 국회의원들이 본회의에 참석해서 어떠한 활동을 했는지를 보여주지 못한다는 한계가 있다(강상석 2008, 41; 안순철 외 2011, 12).

그럼에도 불구하고 많은 학자들이 본회의 출석률을 평가하는 이유는 본회의가 국민의 의사를 위임받아 중종 결정하는 중요한 의결공간이며, 의안에 대한 심의와 의결, 대통령의 예산안 시정연설, 각 교섭단체의 대표연설 및 대정부질문 등 국정 전반에 대한 토론이 이루어지는 장(정회옥 2012, 11-12)이기 때문에 본회의 출석은 의정활동에 있어 매우 중요한 평가지표라고 할 수 있다. 또한 본회의 출석률은 의원간, 정당간, 그리고 역대 국회와의 비교를 용이하게 한다는 점에서 의정활동을 평가하는 객관적이고 매력적인 지표이다(정회옥 2012, 12).

2. 비례대표 의원과 지역구 의원의 입법능력 비교

1) 지역구의원과 비례대표의원 법인제출 비교

제17대 국회부터 제19대 국회(2015년 10월 16일)까지 의원이 제출한 대표발의 법인을 대상으로 지역구의원과 비례대표의원 간 차이를 비교하였다. 이들 차이의 통계적 검정을 위해 분석
방법으로는 독립표본 T검정을 실시하였다.

제17대 국회에서는 지역구의원이 제출한 대표발의 법안 수는 총 5,728건 중 4,216건으로 73.6%이며, 비례대표의원의 대표발의 법안 수는 1,512건으로 26.4%를 차지하고 있다. 그리고 제18대 국회에서는 총 11,191건 중 9,093건을 지역구의원이 제출하여 81.3%를 차지하고 있으며, 비례대표의원의 법안은 2008건으로 18.7%를 차지하고 있다. 제19대 국회는 대상으로 지역구의원과 비례대표의원 사이의 대표발의 수를 비교하였다. 그 결과 2015년 10월 16일 현재 총 14,509건이 의원법안으로 제출되었으며, 이 중 지역구의원의 대표발의 수는 11,648건으로 약 80.3%를 차지하고 있다. 반면 비례대표의원의 대표발의 수는 2,861건으로 19.7%를 차지함으로써 제17대 국회와 비교했을 때 6.7%p 낮아졌음을 알 수 있다.

<표 4-2> 지역구의원과 비례대표의원 대표발의 법안 수

<table>
<thead>
<tr>
<th></th>
<th>17대 국회</th>
<th>18대 국회</th>
<th>19대 국회</th>
</tr>
</thead>
<tbody>
<tr>
<td>대표발의법안 수</td>
<td>5728</td>
<td>11191</td>
<td>14509</td>
</tr>
<tr>
<td>지역구의원</td>
<td>4216(73.6)</td>
<td>9093(81.3)</td>
<td>11648(80.3)</td>
</tr>
<tr>
<td>비례대표의원</td>
<td>1512(26.4)</td>
<td>2098(18.7)</td>
<td>2861(19.7)</td>
</tr>
</tbody>
</table>

출처: 국회의안정보시스템(2015년 10월 16일까지)

다음으로 지역구의원과 비례대표의원 간 대표발의 법안 수의 차이가 통계적으로 유의미성을 갖고 있는지를 T검정을 통해 알아보았다.

<표 4-3> 지역구의원과 비례대표의원 간 대표발의 법안 수와의 관계

<table>
<thead>
<tr>
<th></th>
<th>1인당 평균 법안 수</th>
<th>표준편차</th>
<th>통분산검정 F값</th>
<th>t 검정</th>
</tr>
</thead>
<tbody>
<tr>
<td>17대</td>
<td>지방</td>
<td>260</td>
<td>16.2</td>
<td>13.992</td>
</tr>
<tr>
<td></td>
<td>비례</td>
<td>62</td>
<td>24.47</td>
<td>23.940</td>
</tr>
<tr>
<td>18대</td>
<td>지방</td>
<td>266</td>
<td>33.81</td>
<td>36.89</td>
</tr>
<tr>
<td></td>
<td>비례</td>
<td>65</td>
<td>33.80</td>
<td>32.76</td>
</tr>
<tr>
<td>19대</td>
<td>지방</td>
<td>271</td>
<td>43.14</td>
<td>39.22</td>
</tr>
<tr>
<td></td>
<td>비례</td>
<td>60</td>
<td>46.98</td>
<td>33.34</td>
</tr>
</tbody>
</table>

그 결과, 제17대 국회에서 지역구의원 1인당 평균 대표발의 수는 16.2건인 반면에 비례대표의원의 1인당 평균 대표발의 수는 24.47건으로 약 8건의 차이를 보이고 있다. 이 같은 결과는 비례여부와 대표발의 수 사이의 관계는 통계적으로 유의미하다는 점에서 국회의 사회대표성과 전문성을 높이기 위해 확대된 비례대표의원이 지역구의원에 비해 범안제출 활동을 열심히
한 것으로 평가된다.
그러나 제18대 국회와 제19대 국회에서는 비례여부와 대표발의 범안 수 사이에 관계가 통계적으로 유의미하지 않는 것으로 분석된다. 즉, 제18대 국회에서 지역구의원의 1인당 평균 대표발의 수는 33.81건이며, 비례대표의원의 1인당 평균 대표발의 수도 33.8건으로 두 집단 사이의 평균차는 0.01로 차이가 없다. 따라서 제18대 국회에서는 비례여부와 대표발의 수 사이의 관계가 통계적으로 유의미한 차이를 보이고 있지 않음을 확인할 수 있다.
제19대 국회 또한 두 집단의 의원 1인당 평균 대표발의 수는 지역구의원이 43.14건이며, 비례대표의원은 46.98건이다. 이러한 대표발의 수에 있어 지역구의원과 비례대표의원 사이의 통계적 유의미성을 분석한 결과, 제18대 국회에서와 같이 두 집단 사이에 입법활동의 차이가 유의미하지 않은 것으로 나타나고 있다.
정리하면 제18대 국회를 제외하면, 지역구의원의 평균 대표발의 범안 수보다 비례대표의원의 평균 대표발의 수가 많다. 하지만 증가폭을 보았을 경우, 비례대표의원의 평균 대표발의 수의 증가보다는 지역구의원의 평균 대표발의 수의 증가폭이 큰 것으로 나타났다. 그리고 지역구의원과 비례대표의원 사이에 대표발의 범안 수가 통계적으로 유의미한 차이를 보이는 제17대 국회를 제외한 제18대와 제19대 국회에서 유의미한 차이를 보이고 있지 않는다는 점은 비례대표의원의 입법활동이 기대에 부합하지 못하고 있음을 의미하는 것이다.
다음으로 비례대표의원들의 대표발의 범안 수에 있어 성별과 소속정당의 차이가 존재하는가를 분석하기 위해 분산분석을 수행하였다.

<table>
<thead>
<tr>
<th>성별</th>
<th>17대 국회</th>
<th>18대 국회</th>
<th>19대 국회</th>
</tr>
</thead>
<tbody>
<tr>
<td>남성</td>
<td>평균 발의 수</td>
<td>19.32</td>
<td>28.68</td>
</tr>
<tr>
<td>여성</td>
<td>29.61</td>
<td>38.47</td>
<td>50.45</td>
</tr>
<tr>
<td>통계값</td>
<td>F값 2.956</td>
<td>1.460</td>
<td>0.690</td>
</tr>
<tr>
<td></td>
<td>에타값 0.217</td>
<td>0.150</td>
<td>0.108</td>
</tr>
</tbody>
</table>

먼저 성별과 비례대표의원의 대표발의 범안 수의 관계를 분석한 결과, 제17대 국회부터 제19대 국회에 모두에서 남녀의 관계가 통계적으로 의미없는 것으로 분석된다. 그러나 모든 사례에서 남성 비례대표의원보다 여성 비례대표의원의 평균 발의 수가 많다. 즉, 제17대 국회에서는 남성이 19.32건인 반면 여성은 약 10건이 더 많은 29.61건을 대표발의 하였다. 제18대 국회에서도 남성보다 여성비례대표의원이 약 10건 정도 더 많은 범안을 대표발의 하였으며, 제19대 국회에서도 남성과 여성 사이에 대표발의 범안 수의 차이가 약 7건으로 줄었지만 여전히 여성비례대표의원의 대표발의 수가 많은 것으로 나타났다.
정당별 비례대표의원의 입법활동을 비교·평가하기 위해 분산분석을 수행하였다. 그 결과, 정당과 비례대표의원의 대표발의 범안 수 사이의 통계적 유의미성을 갖는 국회는 제17대 국회였으며, 제18대와 제19대 국회에서는 통계적으로 무의미한 것으로 분석된다. 제17대 국회의 경우에는 1인당 평균 대표발의 범안 수가 36.63건으로 가장 많았으며, 다음으로 한나라당이 34.04건으로 많았다. 반면 여당인 한나라당의 비례대표의원의 평균 대표발의 범안 수는 15.69건으로 앞서 살펴본 두 정당의 50%에도 못미치는 범안발의가 이루어진 것으로 나타난다. 이는 여당의 경우, 정부제출안으로 인해 개별의원들의 범안 제출 수가 낮아지는 경향을 보이고 있기 때문이다.

제18대 국회에서는 비례대표의원의 평균 대표발의 범안 수가 49.67건으로 가장 많았으며, 다음으로는 통합민주당의 발의 범안 수가 38.24건으로 많았다. 반면 여당인 한나라당은 35.14건으로 제17대 국회에 비해 1.1건 증가한 것으로 나타나고 있다. 이처럼 여당인 한나라당 비례대표의원의 대표발의 수가 적은 이유는 정부제출 범안의 효과임을 다시금 보여주는 것이다.

제19대 국회에서는 이전 두 번의 국회 때 가장 많은 대표발의 범안을 제출한 진보정당인 통합진보당의 범안 수가 다른 정당들에서 비해 적은 것으로 분석된다. 이는 통합진보당의 해산에 따른 효과라고 할 수 있다. 제19대 국회에서 통합민주당 비례대표의원의 입법활동이 가장 활발한 것으로 평가할 수 있다. 즉, 의원 1인당 57.45건의 대표발의 범안을 제출하였다. 반면 여당인 새누리당의 비례대표의원 1인당 대표발의 범안은 41.19건으로 통합민주당에 비해 적은 것으로 분석된다.

정리하면 비례대표의원의 입법활동 중 대표발의 범안 수와 관련된 분석결과, 제17대와 제19대 국회에서 비례대표의원이 지역구의원보다 1인당 평균 범안 수가 많은 것으로 분석되었으며, 제18대 국회에서는 비례대표의원과 지역구의원 사이에 1인당 평균 범안 수가 유사성을 확인할 수 있었다. 그리고 두 의원집단 사이의 차이가 통계적으로 유의미한 사례는 제17대 국회

### <표 4-5> 정당별 비례대표의원 대표발의 범안 수(평균)

<table>
<thead>
<tr>
<th>정당</th>
<th>17대국회</th>
<th>18대국회</th>
<th>19대국회</th>
</tr>
</thead>
<tbody>
<tr>
<td>한나라당/새누리당</td>
<td>34.04</td>
<td>35.14</td>
<td>41.19</td>
</tr>
<tr>
<td>자유선진당</td>
<td>-</td>
<td>15.50</td>
<td></td>
</tr>
<tr>
<td>열린우리당/통합민주당</td>
<td>15.69</td>
<td>38.24</td>
<td>57.45</td>
</tr>
<tr>
<td>새천년민주당</td>
<td>6.60</td>
<td></td>
<td></td>
</tr>
<tr>
<td>민주노동당/통합진보당/정의당</td>
<td>36.63</td>
<td>49.67</td>
<td>30.00</td>
</tr>
<tr>
<td>창조한국당</td>
<td>-</td>
<td>9.00</td>
<td>-</td>
</tr>
<tr>
<td>통계값</td>
<td>F값 4.745***</td>
<td>F값 1.166</td>
<td>F값 1.445</td>
</tr>
<tr>
<td></td>
<td>에타값 0.444</td>
<td>에타값 0.269</td>
<td>에타값 0.268</td>
</tr>
</tbody>
</table>
로만 확인된다.
또한 비례대표의원의 성별과 정당별 차이를 분석한 결과, 3차례의 국회에 있어 여성 비례대표의원의 대표발의 범안 수가 남성보다 많은 것으로 분석되지만 통계적으로 유의미하지 않은 것으로 나타났다.
다음으로 정당별 차이는 제17대 국회에서만 통계적으로 유의미한 결과가 나왔다. 즉, 야당이면서 진보정당의 비례대표의원들이 대표발의 범안을 많이 제출하였음을 알 수 있다. 또한 제18대와 제19대 국회에서는 소속정당과 대표발의 범안의 수 사이에는 통계적으로 유의미하지 않지만 여당의 비례대표의원의 범안 수가 가장 적으며, 야당의 비례대표의원의 범안 수가 많은 것으로 나타났다. 이는 여당의 경우, 정부의 제출범안에 의해 여당의 비례대표의원들의 범안발의 활동에 소극적이었고 반면에 야당의 비례대표의원들은 범안발의 활동에 더욱 적극적이었음을 의미하는 것이다(정회옥 2012, 22).

2) 지역구의원과 비례대표의원 간 범안처리 비교

국회의원의 입법활동을 평가함에 있어 중요하게 제시되는 평가기준 중 하나는 범안의 가결과 관련된 것이다. 제17대 국회 이후 의원이 발의한 범안 중 가결된 범안을 원안가결과 수정가결로 구분하면 <표 4-4>와 같다.

<표 4-6> 국회의원 발의 범안가결 현황

<table>
<thead>
<tr>
<th></th>
<th>17대국회</th>
<th>18대국회</th>
<th>19대국회</th>
</tr>
</thead>
<tbody>
<tr>
<td>원안가결</td>
<td>176(3.1)</td>
<td>253(2.3)</td>
<td>297(2.0)</td>
</tr>
<tr>
<td>수정가결</td>
<td>520(9.1)</td>
<td>385(3.4)</td>
<td>572(3.9)</td>
</tr>
<tr>
<td>합계</td>
<td>696(12.2)</td>
<td>638(5.7)</td>
<td>869(5.9)</td>
</tr>
</tbody>
</table>

출처: 국회의안정보시스템(2015년 10월 16일까지)

제17대 국회에서 국회의원이 대표발의한 범안 중 가결된 범안은 696건으로 12.2%를 차지하고 있으며, 이 중 원안가결은 176건(3.1%)이고 수정가결은 520건(9.1%)을 보이고 있다. 그러나 제18대 국회에서는 가결율이 크게 낮아져 국회의원의 가결율이 5.7%를 보이고 있으며, 원안가결은 2.3%(253건)이며 수정가결은 3.4%인 385건이다. 제19대 국회의 원료를 7개월여 남겨둔 상황에서 가결율은 5.9%를 보이고 있으며, 원안가결은 297건으로 2.0%를 차지하고 있다. 그리고 전체 처리범안 중 수정가결은 572건으로 3.9%이다. 계류된 범안은 10,538건으로 국회의원이 대표발의한 범안 중 72.7%를 차지하고 있기 때문에 국회의원이 대표발의한 범안의 가결율에 변화가 있을 수 있다.
한국 비례대표 의원의 대표성 및 입법능력 제고 방안

<표 4-7> 지역구의원과 비례대표의원 간 법안가결 현황

<table>
<thead>
<tr>
<th></th>
<th>원안가결</th>
<th>수정가결</th>
<th>대안폐기</th>
<th>임기원료폐기*</th>
<th>철회/폐기/부결</th>
</tr>
</thead>
<tbody>
<tr>
<td></td>
<td>지역</td>
<td>비례</td>
<td>지역</td>
<td>비례</td>
<td>지역</td>
</tr>
<tr>
<td>17대</td>
<td>143(3.4%)</td>
<td>33(2.2%)</td>
<td>418(9.9%)</td>
<td>102(6.7%)</td>
<td>1160(27.5%)</td>
</tr>
<tr>
<td>국회</td>
<td>143(3.4%)</td>
<td>33(2.2%)</td>
<td>418(9.9%)</td>
<td>102(6.7%)</td>
<td>1160(27.5%)</td>
</tr>
<tr>
<td>18대</td>
<td>233(2.6%)</td>
<td>20(1.0%)</td>
<td>322(3.5%)</td>
<td>63(3.0%)</td>
<td>2600(28.6%)</td>
</tr>
<tr>
<td>국회</td>
<td>233(2.6%)</td>
<td>20(1.0%)</td>
<td>322(3.5%)</td>
<td>63(3.0%)</td>
<td>2600(28.6%)</td>
</tr>
<tr>
<td>19대</td>
<td>262(2.2%)</td>
<td>35(1.2%)</td>
<td>479(4.1%)</td>
<td>93(3.3%)</td>
<td>2197(18.9%)</td>
</tr>
<tr>
<td>국회</td>
<td>262(2.2%)</td>
<td>35(1.2%)</td>
<td>479(4.1%)</td>
<td>93(3.3%)</td>
<td>2197(18.9%)</td>
</tr>
</tbody>
</table>

* 제19대 국회는 재정규범안 수 포함

법안가결과 관련해서 뚜렷한 경향은 제17대 국회에 비해 제18대와 제19대 국회에서의 의원 발의 법안가결율이 크게 낮아지고 있다는 점이다. 이는 국회의원이 시민사회단체 및 언론에서 수행하는 의정활동 평가에서 좋은 평가를 받기 위해 충분한 법적·현실적 검토 없이 법률안을 제출하거나 지역구 유권자를 대상으로 선심성 또는 생색내기용 법률안을 제출하였기 때문일 가능성이 높다.

다음으로는 지역구의원과 비례대표의원 간 대표발의한 범안 가결율을 비교 분석하였다. 그 결과, 제17대 국회 이후 모든 국회에서 지역구의원의 대표발의 범안에 대한 평균 가결율이 비례대표의원의 평균 가결율보다 높은 것으로 분석되고 있다. 제17대 국회를 대상으로 분석한 결과는 다음과 같다. 지역구의원과 비례대표의원의 의원 1인당 평균 범안 가결 수를 보면, 제17대 국회에서 3.64건의 차이를 보이고 있으나 제18대 국회에서는 0.8건의 차이로 줄어드는 경향을 보이고 있다. 그러나 제19대 국회에서는 2015년 10월 16일까지 두 의원집단의 가결 수의 차이가 2.37건으로 다시금 높아졌다.

<그림 4-3> 의원 1인당 평균 범안 가결율 비교
그렇다면 두 의원집단 간의 1인당 평균 가결 수의 차이는 통계적으로 관련이 있는가? 이를 검정하기 위해 t검정을 분석한 결과, 제17대 국회와 제19대 국회에서 통계적으로 유의미한 관계가 발견되고 있다.

![표 4-8] 지역구의원과 비례대표의원 간 법안가결율 비교

<table>
<thead>
<tr>
<th></th>
<th>빈도(명)</th>
<th>1인당 평균 가결 수</th>
<th>표준편차</th>
<th>동분산검정 F값</th>
<th>t 검정</th>
</tr>
</thead>
<tbody>
<tr>
<td>17대</td>
<td>지역</td>
<td>253</td>
<td>13.74</td>
<td>16.36</td>
<td>4.784**</td>
</tr>
<tr>
<td></td>
<td>비례</td>
<td>57</td>
<td>10.1</td>
<td>10.57</td>
<td>1.248</td>
</tr>
<tr>
<td>18대</td>
<td>지역</td>
<td>264</td>
<td>6.76</td>
<td>10.92</td>
<td>1.248</td>
</tr>
<tr>
<td></td>
<td>비례</td>
<td>59</td>
<td>5.99</td>
<td>8.55</td>
<td></td>
</tr>
<tr>
<td>19대</td>
<td>지역</td>
<td>270</td>
<td>6.35</td>
<td>8.64</td>
<td>7.040***</td>
</tr>
<tr>
<td></td>
<td>비례</td>
<td>59</td>
<td>3.98</td>
<td>5.42</td>
<td></td>
</tr>
</tbody>
</table>

제17대 국회에서는 t값이 95%의 유의수준에서 2.092로 나와 지역구의원의 범안 가결율이 비례대표의원보다 높음을 알 수 있다. 또한 제19대 국회에서도 t값이 2.689로 지역구의원의 범안 가결율이 비례대표의원보다 더 높은 것으로 분석되고 있다. 이 같은 결과는 의원의 입법활동에 있어 대표발의 범안과 범안 가결율이 비례여부에 따라 상반되는 영향을 미치고 있음을 의미하는 것이다. 특히 앞선 두 분석에서 통계적으로 유의미한 분석결과를 보여준 제17대 국회의 경우, 지역구의원과 비례대표의원 간 입법활동에 있어 범안제출과 범안 가결율에 미치는 영향이 서로 반대되고 있음을 알 수 있다.

다음으로 각 국회의 비례대표의원들을 대상으로 성별에 따른 범안가결율을 분석한 결과, 제18대 국회에서만 성별과 범안가결율 사이의 차이가 통계적으로 유의미한 것으로 나타났다. 그리고 성별에 따른 범안 가결율과의 관계가 0.263으로 나타났다. 즉, 제18대 국회에서는 남성 비례대표의원보다 여성 비례대표의원이 보다 적극적으로 범안을 통과시켰음을 알 수 있다.

그러나 나머지 제17대 국회와 제19대 국회에서는 성별과 범안 가결율 사이의 관계가 통계적으로 유의미하지 않은 것으로 분석된다. 그러나 흥미로운 것은 제17대와 제18대 국회에서 여성 비례대표의원의 범안 가결율이 남성 비례대표의원보다 많았으나, 제19대 국회에서는 남성 비례대표의원의 범안 가결율이 여성비례대표의원보다 미세하지만 많게 나왔다는 점이다. 이는 향후 제류된 범안의 가결결과를 통해 이러한 변화가 지속될지 아니면 이전 국회에서와 같이 여성의원의 범안 가결율이 높게 나올지를 관찰한 후 그 원인을 탐색하는 연구를 진행할 필요가 있다고 판단된다.
한국 비례대표 의원의 대표성 및 입법능력 제고 방안

<표 4-9> 성별에 따른 비례대표의원의 법안가결율 비교

<table>
<thead>
<tr>
<th></th>
<th>17대국회</th>
<th>18대국회</th>
<th>19대국회</th>
</tr>
</thead>
<tbody>
<tr>
<td></td>
<td>남성</td>
<td>여성</td>
<td>남성</td>
</tr>
<tr>
<td>평균 발의 수</td>
<td>9.68</td>
<td>10.48</td>
<td>4.01</td>
</tr>
<tr>
<td>통계값</td>
<td>F값 0.08</td>
<td>에타값 0.038</td>
<td>F값 4.250*</td>
</tr>
</tbody>
</table>

마지막으로 법안 가결율에 있어 정당의 영향이 존재하는지를 분석한 결과에 따르면, 제17대 국회는 비례대표의원의 법안가결율에 있어 정당의 영향이 있음이 통계적으로 검정되었다. 즉, 여당의 비례대표의원이 제출한 법안이 가결될 확률이 높은 것으로 분석되었다.

<표 4-10> 정당별 비례대표의원의 법안가결율 비교

<table>
<thead>
<tr>
<th></th>
<th>17대국회</th>
<th>18대국회</th>
<th>19대국회</th>
</tr>
</thead>
<tbody>
<tr>
<td></td>
<td>한나라당/새누리당</td>
<td>자유한국당</td>
<td>새천년민주당</td>
</tr>
<tr>
<td></td>
<td>8.405</td>
<td>-</td>
<td>14.22</td>
</tr>
<tr>
<td></td>
<td>7.76</td>
<td>3.57</td>
<td></td>
</tr>
<tr>
<td></td>
<td>5.25</td>
<td></td>
<td></td>
</tr>
<tr>
<td></td>
<td></td>
<td></td>
<td></td>
</tr>
<tr>
<td></td>
<td>열린우리당/동합민주당/새정치민주연합</td>
<td>민주노동당/통합진보당/정의당</td>
<td>창조한국당</td>
</tr>
<tr>
<td></td>
<td>12.92</td>
<td>4.94</td>
<td>-</td>
</tr>
<tr>
<td></td>
<td>4.06</td>
<td>0.00</td>
<td>3.13</td>
</tr>
<tr>
<td></td>
<td>3.04</td>
<td>0.9</td>
<td></td>
</tr>
<tr>
<td></td>
<td></td>
<td></td>
<td></td>
</tr>
<tr>
<td></td>
<td>통계값</td>
<td>F값 5.523**</td>
<td>F값 1.070</td>
</tr>
<tr>
<td></td>
<td>에타값 0.471</td>
<td>에타값 0.271</td>
<td>에타값 0.274</td>
</tr>
</tbody>
</table>

또한 제19대 국회에서도 유의수준이 0.1 수준에서 집권여당인 새누리당 소속 비례대표의원의 법안가결율이 야당 의원의 법안가결율보다 높은 것으로 나타났다. 진보정당인 민주노동당 등은 대표발의 법안 수가 많았지만 법안가결율은 매우 낮은 것으로 나타났다. 즉, 제17대 국회에서는 비례대표의원의 평균 법안가결율이 4.94건이었으나, 제18대 국회와 제19대 국회에서는 매우 미흡한 것으로 분석되고 있다.

3) 지역구의원과 비례대표의원 출석률 비교

국회의원의 본회의 및 상임위원회 출석률은 의정활동 및 입법활동의 성실성을 알 수 있는 중요한 평가지표 중 하나이다. 출석률과 관련해서는 형식적인 지표에 불과하며, 회의 시작 시
점에 참석여부만을 보여주는 지표이기 때문에 한계가 존재한다(강장석 2008; 안순철 외 4인 2011). 하지만 국회의원의 성실성을 측정할 수 있는 객관적인 지표이기 때문에 많은 연구에서 주요 지표로 사용하고 있다. 이 연구에서도 이와 같은 이유로 본회의의 출석률을 지표로 사용하여 분석하고자 한다.

### <표 4-11> 국회의원의 본회의 출석률 기술통계 비교

<table>
<thead>
<tr>
<th></th>
<th>사례수</th>
<th>평균</th>
<th>표준편차</th>
<th>최소값</th>
<th>최대값</th>
</tr>
</thead>
<tbody>
<tr>
<td>17대</td>
<td>322</td>
<td>85.8</td>
<td>8.99</td>
<td>42.1</td>
<td>100</td>
</tr>
<tr>
<td>18대</td>
<td>331</td>
<td>86.02</td>
<td>12.86</td>
<td>0</td>
<td>100</td>
</tr>
<tr>
<td>19대</td>
<td>331</td>
<td>88.54</td>
<td>10.95</td>
<td>0</td>
<td>100</td>
</tr>
</tbody>
</table>

제18대 국회에서 본회의에 한 번도 출석하지 않은 국회의원은 선거법 위반혐의로 국회의원직을 상실한 친박연대의 지역구 당선자인 김일윤, 창조한국당의 비례대표 당선자인 이한정, 그리고 통합민주당의 비례대표 당선자인 정국교이다. 이들을 제외하면 가장 낮은 출석률은 32%이다. 또한 제19대 국회에서도 출석률이 0인 국회의원이 존재하는데, 통합진보당의 비례대표 당선자인 윤금순은 통합진보당 부정 경선 사건으로 사퇴하였다. 윤금순을 제외하면 가장 낮은 출석률은 23.6%이다.

다음으로는 지역구의원과 비례대표의원의 본회의 출석률을 비교한 결과, 제17대 국회에서 지역구의원 260명의 평균 출석율은 85.55%(표준편차 9.12)인 반면, 비례대표의원 62명의 평균 출석율은 86.86%(표준편차 8.43)로 비례대표의원이 지역구의원보다 출석률이 1.31%p 높은 것으로 분석된다. 그리고 제18대 국회에서 지역구의원 266명의 평균 출석율은 86.19%(표준편차 11.09)였으며, 비례대표의원(65명)의 평균 출석율은 85.33%(표준편차 18.52)로 지역구의원의 평균 출석률보다 미세하지만 낮게 나왔다. 마지막으로 제19대 국회에서도 비례대표의원의 평균 출석률(87.18%)보다 지역구의원의 평균 출석률(88.85%)이 보다 높은 것으로 나타났다. 그러나 두 집단 사이에 평균 출석률의 차이는 통계적으로 유의미하지 않은 것으로 분석된다.

### <표 4-12> 지역구의원과 비례대표의원의 본회의 출석률 비교

<table>
<thead>
<tr>
<th></th>
<th>사례수</th>
<th>평균</th>
<th>표준편차</th>
<th>최소값</th>
<th>최대값</th>
<th>F 검정값</th>
</tr>
</thead>
<tbody>
<tr>
<td>17대</td>
<td>지역 260</td>
<td>85.55</td>
<td>9.12</td>
<td>42.1</td>
<td>100</td>
<td>1.065</td>
</tr>
<tr>
<td></td>
<td>비례 62</td>
<td>86.86</td>
<td>8.43</td>
<td>51.9</td>
<td>100</td>
<td></td>
</tr>
<tr>
<td>18대</td>
<td>지역 266</td>
<td>86.19</td>
<td>11.09</td>
<td>0.00</td>
<td>100</td>
<td>0.230</td>
</tr>
<tr>
<td></td>
<td>비례 65</td>
<td>85.33</td>
<td>18.52</td>
<td>0.00</td>
<td>100</td>
<td></td>
</tr>
<tr>
<td>19대</td>
<td>지역 270</td>
<td>88.85</td>
<td>9.11</td>
<td>23.6</td>
<td>100</td>
<td>1.158</td>
</tr>
<tr>
<td></td>
<td>비례 61</td>
<td>87.18</td>
<td>16.9</td>
<td>0.00</td>
<td>100</td>
<td></td>
</tr>
</tbody>
</table>
각 국회에서 지역구의원과 비례대표의원에 대한 출석률의 분포를 보면, 출석률 90%이상에서는 지역구의원의 비율보다 비례대표의원의 비율이 높게 나왔다. 즉, 제17대와 제18대 국회에서는 비례대표의원의 비율이 지역구의원의 비율보다 약 10% 더 높았으며, 제19대 국회에서는 약 3% 더 높은 것으로 분석된다.

제17대 국회에서는 전체의원의 평균 출석률인 85.8% 이상의 출석률을 보인 지역구의원은 전체 260명 중 152명으로 58.46%이며, 비례대표의원은 총 62명 중 66.13%인 41명으로 분석된다. 또한 제18대 국회에서는 전체의원의 평균 출석률인 86.02% 보다 높은 지역구의원의 비율은 총 266명 중 173명으로 65.04%였으며, 비례대표의원의 비율은 65명 중 49명으로 75.39%로 지역구의원보다 비율이 더 높은 것으로 분석된다. 제19대 국회에서는 전체의원의 평균 출석률인 88.54%보다 높은 지역구의원은 270명 중 168명으로 66.22%이고 비례대표의원은 61명 중 44명인 72.13%이다. 이로써 세 차례의 국회에서 전체의원의 평균 출석률을 기준으로 비례대표의원의 출석비율이 지역구의원의 출석비율보다 높다는 것은 비례대표의원이 의정활동 및 입법활동에 더 성실히 임하고 있음을 의미하는 것이다.

<표 4-13> 국회 본회의 출석률 분포 비교

<table>
<thead>
<tr>
<th></th>
<th>90-100%</th>
<th>80-89.9</th>
<th>70-79.9</th>
<th>60-69.9</th>
<th>50-59.9</th>
<th>50미만</th>
</tr>
</thead>
<tbody>
<tr>
<td>17대</td>
<td>지역</td>
<td>85(32.7)</td>
<td>119(45.8)</td>
<td>40(15.4)</td>
<td>10(3.8)</td>
<td>4(1.5)</td>
</tr>
<tr>
<td></td>
<td>비례</td>
<td>26(41.9)</td>
<td>25(40.3)</td>
<td>10(16.1)</td>
<td>0(0.0)</td>
<td>1(1.6)</td>
</tr>
<tr>
<td>18대</td>
<td>지역</td>
<td>120(45.1)</td>
<td>96(36.1)</td>
<td>29(10.9)</td>
<td>14(5.3)</td>
<td>4(1.5)</td>
</tr>
<tr>
<td></td>
<td>비례</td>
<td>35(56.9)</td>
<td>15(23.1)</td>
<td>5(7.7)</td>
<td>4(6.2)</td>
<td>2(3.1)</td>
</tr>
<tr>
<td>19대</td>
<td>지역</td>
<td>155(57.2)</td>
<td>78(28.8)</td>
<td>30(11.1)</td>
<td>5(1.8)</td>
<td>2(0.7)</td>
</tr>
<tr>
<td></td>
<td>비례</td>
<td>36(60.0)</td>
<td>17(28.3)</td>
<td>3(5.0)</td>
<td>1(1.7)</td>
<td>0(0.0)</td>
</tr>
</tbody>
</table>

다음으로 비례대표의원들을 대상으로 본회의 출석률에 있어 성별과 정당별 차이가 존재하는지를 분석하였다. 먼저 비례대표의원에 있어 성별과 본회의 출석률 사이에 통계적으로 유의미한 관계를 보이는 국회는 제18대 국회이다.

<표 4-14> 성별에 따른 비례대표의원의 본회의 출석률 비교(제17대-제19대)
제17대 국회는 남성 비례대표의원의 평균 본회의 출석률 85.8%였으며, 여성 비례대표의원의 평균 본회의 출석률은 87.92%로 남성보다 높다. 그리고 최소값과 최대값은 보면 여성 비례대표의원 중 100% 출석률을 보인 의원은 없지만, 남성 비례대표의원의 최소값이 51.9%인데 반해 여성 비례대표의원의 최소값이 72.1이라는 점에서 여성 비례대표의원들이 보다 적극적으로 본회의에 참석하였음을 알 수 있다.

제18대 국회는 앞서 언급하였지만 성별과 본회의 출석률 사이의 관계가 통계적 유의미성을 보이고 있다. 남성 비례대표의원의 평균 출석률은 80.04%인데 반해 여성 비례대표의원의 본회의 출석률은 90.16으로 10.12%p의 커다란 차이가 보이고 있다. 한 차례도 본회의에 출석하지 않은 창조한국당의 비례대표 당선자인 이한정(전체회의수 28일), 그리고 통합민주당의 비례대표 당선자인 정국교(전체회의수 53일)을 제외하고 남성 비례대표의원의 최소 출석률은 51.9%이며, 여성 비례대표의원 중 최소 출석률은 58.7%이다. 제18대 국회도 제17대 국회와 마찬가지로 남성 비례대표의원보다 여성 비례대표의원의 성실도가 더 높은 것으로 나타났다.

제19대 국회는 남성 비례대표의원의 평균 출석률은 88.28%로서 여성 비례대표의원의 평균 출석률인 86.11%보다 2.17%p 높은 것으로 분석된다. 이 갑이 남성 비례대표의원의 출석률이 여성 비례대표의원보다 높게 나온 것은 통합정부당의 윤금실이 사퇴를 함으로써 회의일수 2일을 출석하지 않았기 때문이다. 윤금실을 제외하고 출석율을 비교하면, 여성 비례대표의원의 평균 출석율이 88.98로서 남성 비례대표의원의 출석율보다 0.7%p 높다. 따라서 제19대 국회는 여성과 남성 비례대표의원 사이의 출석률의 차이가 많이 좁혀졌지만, 여전히 여성 비례대표의원의 출석률이 조금 높은 것으로 평가할 수 있다. 여성 비례대표의원의 최소 출석율은 31.8%이며, 남성 비례대표의원은 31.9%이다.

표 4-15는 정당별 비례대표의원의 본회의 출석률을 비교한 것이다. 먼저 제17대 국회에서는 집권여당인 열린우리당의 출석률이 89.29%로 가장 높았으며, 다음으로 한나라당이 88.69%로 높았다. 근소정당인 새천년민주당(79.86%)과 민주노동당(78.08%)의 출석률은 약 10%p 낮은 것으로 분석된다. 이러한 대정당과 근소정당 사이의 본회의 출석률의 차이는 통계적으로 유의미한 관계를 보이고 있으며, 관계성도가 0.502로 나타나고 있다. 이러한 경향은 제18대 국회에서도 보이고 있다. 즉, 집권여당인 한나라당의 본회의 출석률은 89.51%로 가장 높았으며, 다음으로 자유한당 85.61%, 통합민주당 83.7%로 순으로 높았다. 반면에 민주노동당은 70.54%로 제17대에 비해 약 7.54%p 낮아졌다. 그리고 창조한국당은 64.5%로 가장 낮은 것으로 나타났다. 이들 정당과 본회의 출석률의 관계는 90%의 유의수준에서 의미 있는 것으로 분석된다.
한국 비례대표 의원의 대표성 및 입법능력 제고 방안

3. 비례대표 의원의 전문성 및 직능(사회)대표성과 입법능력

1) 비례대표 의원의 전문성 및 직능(사회)대표성 특성

비례대표제 도입의 목적은 투표-의석 간 불비례성을 극복하여 투표의 왜곡을 방지하는 것뿐 만 아니라 임법 전문성과 더불어 직능 및 사회대표성을 제고하는데 있다. 즉, 다양성이 확대된 현대사회에서 전문성을 갖는 국회의원을 통해 각 직업군이나 이익집단 등의 정책적 요구와 이해관계를 정치적으로 대표함으로써 사회적 갈등을 제도적이고 합법적으로 조정하기 위한 목
적을 갖고 있다.

앞선 제3장에서 비례대표 의원의 일반적인 특성을 살펴본 결과, 첫째, 여성의 정치적 대표성 이 비례대표의 여성할당제를 통해 향상하였으며, 또한 여성을 위한 입법 노력이 성과를 보이고 있다는 점을 확인할 수 있었다. 둘째, 비례대표 의원의 직업별 구성에 있어 전문가 집단이 가장 많은 비중을 차지하고 있다. 특히 대학교수를 비롯한 교육자, 기자와 방송인 등 언론출판인, 변호사·검사·판사 등 법조인의 비중이 높다. 셋째, 고학력자의 비율이 높다는 점에서 비례대표의 성격이 직능사회 기반을 두고 있음을 알 수 있다. 즉, 성과 이상의 역량을 갖고 있는 비례대표 의원 수의 증가는 비례대표 의원의 전문성을 높여지는데 일조하였 다. 마지막으로 시민사회단체 출신의 비례대표 의원의 비중이 높아지는 점이다. 제13대 국회 부터 제16대 국회까지는 시민사회단체 출신이 10명 미만이었는데 제17대 국회와 제19대 국회 에서는 17명과 19명으로 많아졌다.

이 절에서는 제17대 국회에서 제19대 국회의 비례대표 의원에 초점을 맞추어 학력과 비례대표 이전의 직업을 중심으로 비례대표의 전문성 및 직능(사회)대표성의 특성을 살펴보고자 한다. 이를 위해 학력은 고졸이하, 대학졸업, 석사과정 이상, 박사과정 이상으로 구분하였으며, 직능(사회)대표성은 비례대표의원이 되기 전 직업과 활동분야가 중심으로 분류하였다. 따라서 제3장에서 정치인, 기업경영인, 전문가, 사회단체, 관료 그리고 기타를 여섯 범주의 분류를 더 세분화하여 열두 범주로 분류하였다. 즉, 여성·복지, 노동, 범죄, 장애인, 교육 및 연구, 농민, 의약, 정당, 언론·방송, 관료, 기업 그리고 시민사회단체로 구분하였다.

먼저 제17대 국회의 비례대표 의원의 학력에서 나타나는 특성을 보면, 박사과정 이상의 학력 을 갖은 비례대표 의원이 41.9%로 가장 많으며, 고졸이하 학력의 비례대표 의원은 4명인 6.5% 이다. 그리고 박사를 포함한 석사과정 이상의 학력은 62명 중에 45명으로 72.5%를 차지하고 있다.

<표 4-16> 제17대 비례대표의원의 정당별 학력분포

<table>
<thead>
<tr>
<th>정당</th>
<th>학력</th>
<th>전체</th>
</tr>
</thead>
<tbody>
<tr>
<td></td>
<td>고졸이하</td>
<td>대졸</td>
</tr>
<tr>
<td>민주노동당</td>
<td>37.5%</td>
<td>50.0%</td>
</tr>
<tr>
<td>세련민주당</td>
<td>0.0%</td>
<td>20.0%</td>
</tr>
<tr>
<td>열린우리당</td>
<td>3.8%</td>
<td>19.2%</td>
</tr>
<tr>
<td>한나라당</td>
<td>0.0%</td>
<td>13.0%</td>
</tr>
<tr>
<td>전체</td>
<td>6.5%</td>
<td>21.0%</td>
</tr>
</tbody>
</table>
비례대표 의원의 정당별 학력분포의 특징은 한나라당의 경우 박사과정 이상이 23명 중 15명으로 65.2%를 차지하고 있으며, 석사과정 이상은 21.7%(5명), 대학교졸업은 3명(13.0%)이며, 고졸이하 학력을 갖는 비례대표 의원은 한명도 없다. 열린우리당은 박사과정 이상의 비례대표 의원은 8명(30.8%)이며, 석사과정 이상은 12명(46.2%), 대학교 졸업은 5명(19.2%), 그리고 고졸이하 학력은 1명(3.8%)이 존재한다. 반면에 국회에서첫 임기한 민주노동당은 박사과정 이상의 학력을 갖는 비례대표 의원은 0명이며, 대학교 졸업 비례대표 의원이 4명으로 50%를 차지하고 있고 고졸이하 학력을 갖는 비례대표 의원이 3명으로 37.5%를 차지하고 있다. 석사과정 이상의 학력은 1명이다.

제18대 국회에서도 한나라당은 박사과정 이상의 학력을 갖는 비례대표 의원이 전체 37명중 10명(27%)으로 가장 많은 반면에 통합민주당, 자유선진당 그리고 창조한국당은 각 1명씩 존재한다. 또한 석사과정 이상도 한나라당은 14명으로 37.8%를 차지함으로써 64.8%가 석사과정 이상의 학력을 보이고 있다. 반면에 통합민주당은 박사과정을 포함한 석사과정 이상이 8명(47.1%)이며, 대학교 졸업은 9명(52.9%)이다. 나머지 정당들도 대학교 졸업 의원이 가장 많다. 고졸이하의 학력은 한나라당 2명 그리고 민주노동당이 1명의 분포를 보이고 있다.

<표 4-17> 제18대 비례대표의원의 정당별 학력분포

<table>
<thead>
<tr>
<th>정당</th>
<th>박사과정</th>
<th>대학교 졸업</th>
<th>석사과정</th>
<th>대학원졸업</th>
<th>고졸이하</th>
</tr>
</thead>
<tbody>
<tr>
<td>민주노동당</td>
<td>0(0.0%)</td>
<td>52(33.3%)</td>
<td>12(13.0%)</td>
<td>2(2.5%)</td>
<td>1(1.0%)</td>
</tr>
<tr>
<td>자유한국당</td>
<td>0(0.0%)</td>
<td>5(50.0%)</td>
<td>10(11.8%)</td>
<td>3(3.6%)</td>
<td>1(1.0%)</td>
</tr>
<tr>
<td>통합민주당</td>
<td>0(0.0%)</td>
<td>1(11.1%)</td>
<td>10(11.1%)</td>
<td>3(3.6%)</td>
<td>1(1.0%)</td>
</tr>
<tr>
<td>한나라당</td>
<td>0(0.0%)</td>
<td>11(11.1%)</td>
<td>10(11.1%)</td>
<td>3(3.6%)</td>
<td>1(1.0%)</td>
</tr>
<tr>
<td>전체</td>
<td>0(0.0%)</td>
<td>76(65.0%)</td>
<td>45(38.5%)</td>
<td>18(15.0%)</td>
<td>3(2.5%)</td>
</tr>
</tbody>
</table>

제19대 국회에서도 새누리당은 박사과정 이상의 비례대표의원이 43.3%(14명)로 가장 많으며, 다음으로 대학교 졸업 의원이 40.6%(13명)로 많다. 석사과정 이상은 새누리당 비례대표 전체 의원 중 56.3%(18명)이다. 또한 민주통합당도 석사과정 이상의 학력을 갖는 비례대표 의원이 54.6%(12명)를 차지하고 있다는 점에서 제19대 국회에서는 거대정당이수록 고학력층의 비례대표 의원이 많음을 알 수 있다. 반면 통합진보당은 비례대표 의원 다수가 대학교 졸업 학력(85.7%)을 보이고 있다.
Ⅳ. 한국 비례대표 의원의 입법능력 분석

<표 4-18> 제19대 비례대표의원의 정당별 학력분포

<table>
<thead>
<tr>
<th>정당</th>
<th>학력</th>
<th></th>
<th></th>
<th></th>
<th>전체</th>
</tr>
</thead>
<tbody>
<tr>
<td></td>
<td>고졸이하</td>
<td>대졸</td>
<td>석사과정</td>
<td>박사과정</td>
<td></td>
</tr>
<tr>
<td>민주통합당</td>
<td>0%</td>
<td>10%</td>
<td>6%</td>
<td>6%</td>
<td>22%</td>
</tr>
<tr>
<td>새누리당</td>
<td>3.1%</td>
<td>40.6%</td>
<td>12.5%</td>
<td>43.8%</td>
<td>32%</td>
</tr>
<tr>
<td>통합진보당</td>
<td>0.0%</td>
<td>85.7%</td>
<td>14.3%</td>
<td>0.0%</td>
<td>7%</td>
</tr>
<tr>
<td>전체</td>
<td>1.6%</td>
<td>47.5%</td>
<td>18.0%</td>
<td>32.8%</td>
<td>61%</td>
</tr>
</tbody>
</table>

비례대표의원의 정당간 학력분포를 보면, 거대정당은 석사과정 이상의 교육을 받아 전문성을 갖는 비례대표의원을 선호하는 반면, 군소정당은 대학을 졸업하고 현장 활동을 통해 전문성을 얻은 비례대표의원을 선호하는 특성을 보이고 있다. 또한 제17대 국회부터 제19대 국회까지 비례대표의원의 학력분포의 경향은 고졸이하의 비율이 점차 감소하고 있으며, 대학 졸업 비율은 증가하는 경향을 보이고 있다. 또한 여전히 석사이상의 학력 비율이 50%를 상회하고 있지만 점차 대학졸업 비율이 높아져 학력 간 균형을 맞추어 가고 있음을 알 수 있다.

<그림 4-4> 비례대표의원의 학력분포 비교

다음으로 3차례의 국회에서 각 정당의 비례대표의원들이 어떠한 직능 및 사회대표성을 대표하고 있는지를 살펴보았다. 그 결과, 제17대 국회의 비례대표의원 중 대학 교수, 연구원, 교사 등의 교육 및 연구직에 종사했던 비율이 38.7%(24명)로 가장 많았으며, 다음으로 정당인(12.9%)과 노동계 인사(12.9%)의 비율이 높게 나왔다. 여성계를 대표하는 의원의 비율은 8.1%(5명)이며, 언론방송계는 6.5%(2명) 순으로 나타나고 있다.

한나라당은 석사 이상의 학력을 갖는 비례대표의원이 많았듯이 교수 및 연구원 등 높은 전문성을 갖춘 의원의 비중이 전체 23명 중 13명으로 56.6%를 차지하고 있다. 다음으로 정치인
한국 비례대표 의원의 대표성 및 입법능력 제고 방안

(8.7%)과 언론방송계(8.7%)가 각각 2명씩 존재하며, 여성계, 노동계, 법조계, 의약계 그리고 기업 등을 대표하는 의원은 각각 1명씩이다. 특히 기업계를 대표하는 의원의 경우는 한나라당이 유일하다.

열린우리당도 교수 및 연구원과 같은 전문성을 갖춘 의원의 비율이 30.8%(8명)로 가장 높으며, 다음으로 노동계를 대표하는 의원이 4명(15.4%), 여성계가 정당이 각각 3명(11.5%)인 것으로 분석된다. 나머지 법조계(7.7%), 장애인 등 나머지 직능을 대표하는 비율은 3.8%이며 기업을 대표하는 직능대표는 없는 것으로 나타났다.

정당내 비례대표의원의 직능(사회)대표성이 큰 차이를 보이고 있는 정당은 민주노동당이다. 즉, 민주노동당은 노동계를 대표하는 비율이 37.5%(3명)로 가장 높고 다음으로 농민 대표성과 정당인 출신이 각각 25%의 비율을 보이고 있다. 그리고 여성과 복지를 대표하는 비율은 1명이지만 12.5%로 다른 정당에 비해 상대적으로 높은 것으로 나타났다.

<표 4-19> 제17대 비례대표의원의 정당별 직능/사회대표성 분포

<table>
<thead>
<tr>
<th>직능/사회 대표성</th>
<th>정당</th>
<th>전체</th>
</tr>
</thead>
<tbody>
<tr>
<td></td>
<td>민주노동당</td>
<td>새천년민주당</td>
</tr>
<tr>
<td>여성/복지</td>
<td>범도 % 12.5%</td>
<td>0.0%</td>
</tr>
<tr>
<td>노동</td>
<td>범도 % 37.5%</td>
<td>0.0%</td>
</tr>
<tr>
<td>법조</td>
<td>범도 % 0.0%</td>
<td>0.0%</td>
</tr>
<tr>
<td>장애인</td>
<td>범도 % 0.0%</td>
<td>0.0%</td>
</tr>
<tr>
<td>교육/연구</td>
<td>범도 % 60.0%</td>
<td>30.8%</td>
</tr>
<tr>
<td>농민</td>
<td>범도 % 25.0%</td>
<td>0.0%</td>
</tr>
<tr>
<td>의약</td>
<td>범도 % 0.0%</td>
<td>0.0%</td>
</tr>
<tr>
<td>정당인</td>
<td>범도 % 25.0%</td>
<td>20.0%</td>
</tr>
<tr>
<td>언론/방송</td>
<td>범도 % 0.0%</td>
<td>0.0%</td>
</tr>
<tr>
<td>공직/관료</td>
<td>범도 % 0.0%</td>
<td>20.0%</td>
</tr>
<tr>
<td>기업</td>
<td>범도 % 0.0%</td>
<td>0.0%</td>
</tr>
<tr>
<td>전체</td>
<td>범도 % 100.0%</td>
<td>100.0%</td>
</tr>
</tbody>
</table>
제18대 국회에서 직능 및 사회대표성의 구성비율을 보면, 정당인 출신 비율이 전체 65명 중 29.2인 19명을 차지하고 있으며, 교육 및 연구자 출신 비율은 관료출신과 더불어 12.3%(8명)를 차지하고 있다. 그리고 여성 및 복지, 법조인, 그리고 언론방송인 출신이 5명씩 분포되어 있다. 이와 같이 제17대 국회에 비해 정당인 출신비율이 높아졌다는 것은 전문성 및 직능(사회)대표성을 제고라는 비례대표의 목적에 부합하지 못하는 모습을 보이고 있다. 즉, 한나라당은 37명의 비례대표의원 중에 13명인 35.1%가, 그리고 통합민주당은 17명 중 5명인 29.4%가 정당인 출신이다.

<표 4-20> 제18대 비례대표의원의 정당별 직능/사회대표성 분포

<table>
<thead>
<tr>
<th>정당</th>
<th>민주 노동당</th>
<th>자유 선진당</th>
<th>정조 한국당</th>
<th>통합 민주당</th>
<th>한나라당</th>
<th>전체</th>
</tr>
</thead>
<tbody>
<tr>
<td>여성/복지</td>
<td>0</td>
<td>0</td>
<td>1</td>
<td>5.9%</td>
<td>10.8%</td>
<td>7.7%</td>
</tr>
<tr>
<td>노동</td>
<td>1</td>
<td>0</td>
<td>0</td>
<td>0</td>
<td>1</td>
<td>2</td>
</tr>
<tr>
<td>법조</td>
<td>1</td>
<td>1</td>
<td>0</td>
<td>0.0%</td>
<td>0.0%</td>
<td>2.7%</td>
</tr>
<tr>
<td>장애인</td>
<td>0</td>
<td>0</td>
<td>0</td>
<td>0.0%</td>
<td>0.0%</td>
<td>0.0%</td>
</tr>
<tr>
<td>교육/연구</td>
<td>0</td>
<td>1</td>
<td>1</td>
<td>11.8%</td>
<td>11.8%</td>
<td>11.8%</td>
</tr>
<tr>
<td>의약</td>
<td>0</td>
<td>0</td>
<td>0</td>
<td>0.0%</td>
<td>0.0%</td>
<td>0.0%</td>
</tr>
<tr>
<td>정당</td>
<td>0</td>
<td>0</td>
<td>0</td>
<td>0.0%</td>
<td>0.0%</td>
<td>0.0%</td>
</tr>
<tr>
<td>언론/방송</td>
<td>0</td>
<td>0</td>
<td>1</td>
<td>2</td>
<td>2</td>
<td>5</td>
</tr>
<tr>
<td>공직/관료</td>
<td>0</td>
<td>0</td>
<td>0</td>
<td>23.5%</td>
<td>10.8%</td>
<td>10.8%</td>
</tr>
<tr>
<td>기업</td>
<td>0</td>
<td>0</td>
<td>0</td>
<td>1</td>
<td>5.4%</td>
<td>5.4%</td>
</tr>
<tr>
<td>시민 사회</td>
<td>0</td>
<td>0</td>
<td>0</td>
<td>0.0%</td>
<td>0.0%</td>
<td>0.0%</td>
</tr>
<tr>
<td>전체</td>
<td>3</td>
<td>4</td>
<td>4</td>
<td>17</td>
<td>37</td>
<td>65</td>
</tr>
</tbody>
</table>

한나라당 비례대표의원의 구성은 정당인을 제외하면, 학력수준이 높은 교육 및 연구직 출신의 의원은 5명(13.5%)으로 가장 많으며, 관료 출신과 여성 및 복지를 대표하는 의원이 각각 4명씩(10.8%)으로 뒤를 잇고 있다. 그리고 기업인(5.4%)을 포함한 각 직능 및 사회대표성이 고
르게 구성되어 있으며, 유일하게 의약계를 대표하는 의원(2명)을 포함하고 있다.

통합민주당의 경우는 관료출신의 비례대표의원이 정당내 출신 다음으로 높은 비율(23.5%) 를 보이고 있으며, 교육 및 연구직 출신의 의원은 1명(5.9%)으로 한나라당보다 매우 적으며, 법조계와 언론방송을 대표하는 의원이 각각 2명씩으로 다른 정당들에 비해 비중이 높은 것으로 나타났다. 그리고 여성, 장애인, 노동 및 농업 등 사회적 소수자 및 약자의 대표성 비중이 제17대 국회에 비해 낮아졌음을 알 수 있다. 반면 진보적 군소정당인 민주노동당은 정치적 대표성이 취약한 노동과 장애인을 대표하는 비율이 66.6%를 차지하고 있다.

제19대 국회에서도 정당인의 비율이 61명 중 14명으로 23%를 차지하고 있으며, 교육 및 연구원 출신 비례대표의원이 11명으로 18%를 차지하고 있다. 제19대 국회에서의 주요한 특징은 이전 두 차례의 국회보다 시민사회단체 출신이 크게 늘었다는 점이다. 즉, 시민사회를 대표하는 비례대표의원은 총 10명으로서 16.4%로 나타났다. 또한 기업가 출신의 비례대표의원의 비율도 제17대(1.6%)와 제18대(4.6%)에서 9.8%(6명)로 증가하였다. 반면에 여성 및 복지를 대표하는 비례대표의원의 비율은 제17대(8.1%)와 제18대(7.7%)에서 1.6%(1명)로 크게 감소하였다.

새누리당의 경우 가장 높은 비중을 차지하는 직능대표집단은 교육 및 연구 집단으로 32명의 25%인 8명이다. 다음으로 비중이 높은 직능대표는 기업가 출신으로 6명(18.8%)으로 이전 두 차례의 국회에서보다 약 4배 정도 증가하였다. 또한 관료와 정당인 출신은 각각 15.6%를 차지하고 있다. 정당인 출신의 비율이 제18대 국회보다 크게 감소하였음을 알 수 있다. 반면에 여성 및 복지, 노동, 그리고 농민 등을 대표하는 의원이 없는 것으로 나타났다.

민주통합당은 정당인 출신이 31.8%(7명)로 가장 높은 비율을 차지하고 있으며, 다음으로 시민사회를 대표하는 의원의 비율이 22.7%(5명)이다. 그리고 교육 및 연구집단은 13.6%(3명)로 제18대 국회보다 증가하였으며, 비록 비율은 적지만 여성 및 복지 그리고 노동 등의 직능(사회)대표가 존재한다. 또 다른 군소야당인 통합진보당은 정당인과 시민사회단체 출신의 비례대표의원이 각각 2명씩으로 57.2%를 차지하고 있으며, 노동과 농민을 대표하는 의원과 변호인 출신 의원이 각각 1명씩이다.
이 같은 각 정당과 직능 및 사회대표성 사이의 관계는 통계적으로 유의미하지 않지만 거대 정당일수록 전문성이 높은 고학력자인 교수 및 연구원들을 선호하는 것으로 나타났으며, 진보 정당을 표명하는 군소정당은 노동자, 농민 그리고 여성 등 사회적 약자를 대표하는 경향이 보이고 있음을 알 수 있다. 또한 제17대 국회 이후 점차 시민사회단체 출신의 비율이 높아지고 있는 동시에 기업가와 정당인 출신의 비율도 늘어나고 있음을 확인할 수 있었다.

2) 비례대표 의원의 학력 및 직능(사회)대표성과 입법능력 비교

비례대표의원이 입법과정에서 학력과 직능(사회)대표성이 법안발의 수, 법안 가결율 그리고 출석률과 관계성을 갖고 있는지를 검증하고자 한다. 이를 위해 비례대표의원의 학력과 직능(사회)대표성이 입법능력에 미치는 영향을 분산분석과 국회의원의 되기 전에 종사했던 활동이 영향을 주는지를 검토하고자 한다.
<표 4-22> 비례대표의원의 학력과 법안발의 수 비교

<table>
<thead>
<tr>
<th>학력</th>
<th>17대</th>
<th>18대</th>
<th>19대</th>
</tr>
</thead>
<tbody>
<tr>
<td>고졸이하</td>
<td>N 4</td>
<td>3</td>
<td>1</td>
</tr>
<tr>
<td>평균</td>
<td>35.50</td>
<td>52.33</td>
<td>35.00</td>
</tr>
<tr>
<td>표준편차</td>
<td>4.655</td>
<td>45.214</td>
<td>.</td>
</tr>
<tr>
<td>대졸</td>
<td>N 3</td>
<td>25</td>
<td>29</td>
</tr>
<tr>
<td>평균</td>
<td>38.77</td>
<td>28.88</td>
<td>41.03</td>
</tr>
<tr>
<td>표준편차</td>
<td>45.214</td>
<td>31.969</td>
<td>31.869</td>
</tr>
<tr>
<td>석사과정</td>
<td>N 9</td>
<td>4</td>
<td>1</td>
</tr>
<tr>
<td>평균</td>
<td>16.42</td>
<td>34.50</td>
<td>77.45</td>
</tr>
<tr>
<td>표준편차</td>
<td>15.798</td>
<td>37.732</td>
<td>42.293</td>
</tr>
<tr>
<td>박사과정</td>
<td>N 6</td>
<td>13</td>
<td>20</td>
</tr>
<tr>
<td>평균</td>
<td>21.50</td>
<td>37.69</td>
<td>38.95</td>
</tr>
<tr>
<td>표준편차</td>
<td>16.537</td>
<td>21.356</td>
<td>18.752</td>
</tr>
<tr>
<td>검정값</td>
<td>F값</td>
<td>2.963*</td>
<td>0.561</td>
</tr>
<tr>
<td>에타값</td>
<td>0.363</td>
<td>0.164</td>
<td>0.439</td>
</tr>
</tbody>
</table>

먼저 학력과 법안발의 수의 관계를 검증한 결과, 둘 사이의 관계가 95%의 유의수준에서 통계적으로 유의미함을 확인할 수 있었다. 즉, 대졸 의원의 법안발의 수가 많은 반면에 석사과정 이상 의원의 법안발의 수는 적은 것으로 나타났다. 즉, 석사과정 이상 의원의 평균 법안발의 수는 16.42건으로 가장 적고, 박사과정 이상 의원의 평균 법안발의 수는 21.5건이다. 반면에 대졸 의원의 평균 법안발의 수는 38.77건으로 박사과정 이상의 의원들보다 2배 이상의 대표발의 법안을 제출하였음을 알 수 있다. 또한 고졸이하 의원은 평균 35.5건의 대표발의 법안을 제출하고 있다. 이들 의원은 민주노동당의 강기갑(32건), 단병호(40건), 최순영 의원(31건)과 열린우리당의 장향숙 의원(39건)이다.

제18대 국회에서는 박사과정 이상 학력을 갖는 비례대표의원의 감소가 특징적으로 보이고 있다. 고졸이하 의원의 문화발의 수가 가장 많은 것으로 집계된다. 즉, 고졸이하 의원은 모두 3명이지만 평균 문화발의 수는 52.33건으로 가장 많으며, 다음이 박사과정 이상 의원의 문화발의 수가 37.69건으로 많다. 이는 고향학 의원들의 문화발의 수가 적었던 제17대 국회와 달리 제18대 국회에서는 학력이 높은 의원들이 문화발의 수가 늘었다는 점에서 또 다른 특징을 찾을 수 있다. 그러나 학력과 문화발의 수 사이의 통계적 의미가 없다는 점에서 학력이 높을수록 문화재출정능력이 높다고 할 수 없다.

제19대 국회에서는 학력과 문화재출정능력 사이에 강한 관계성을 보이고 있는 것으로 분석결과가 보이고 있다. 둘 사이의 관계는 통계적으로 유의미하며, 석사과정 이상의 학력을 갖는 의원들의 문화발의 수가 대졸 이하의 학력을 갖는 의원들의 문화발의 수보다 많아졌다. 즉, 제17대와 제18대 국회에서는 대졸 이하의 학력을 갖는 의원들의 문화발의 수가 석사과정 이상의 학력을 갖는 의원들보다 월등히 많았으나 이러한 현상은 역전되었다. 따라서 비례대표의원
의 법안발의 수와 관련된 주요한 특징은 학력이 높을수록 법안제출 능력이 높다는 점이다.

다음으로는 입법활동에 있어 중요한 평가기준 중 하나인 법안가결률과 학력 사이의 관계에 대해 분석하였다.

<표 4-23> 비례대표의원의 학력과 법안가결율 비교

<table>
<thead>
<tr>
<th>학력</th>
<th>17대</th>
<th>18대</th>
<th>19대</th>
</tr>
</thead>
<tbody>
<tr>
<td>고졸이하</td>
<td>N=4</td>
<td>3</td>
<td>1</td>
</tr>
<tr>
<td>평균</td>
<td>5.0801</td>
<td>3.6713</td>
<td>2.8671</td>
</tr>
<tr>
<td>표준편차</td>
<td>6.25526</td>
<td>4.79098</td>
<td>.</td>
</tr>
<tr>
<td>대졸</td>
<td>N=12</td>
<td>22</td>
<td>28</td>
</tr>
<tr>
<td>평균</td>
<td>5.9524</td>
<td>6.4592</td>
<td>3.5307</td>
</tr>
<tr>
<td>표준편차</td>
<td>5.50329</td>
<td>10.37739</td>
<td>4.29832</td>
</tr>
<tr>
<td>석사과정</td>
<td>N=17</td>
<td>21</td>
<td>11</td>
</tr>
<tr>
<td>평균</td>
<td>15.0247</td>
<td>5.9395</td>
<td>2.0228</td>
</tr>
<tr>
<td>표준편차</td>
<td>11.16699</td>
<td>9.21535</td>
<td>2.16493</td>
</tr>
<tr>
<td>박사과정</td>
<td>N=24</td>
<td>13</td>
<td>20</td>
</tr>
<tr>
<td>평균</td>
<td>9.5289</td>
<td>5.8182</td>
<td>5.8203</td>
</tr>
<tr>
<td>표준편차</td>
<td>11.57692</td>
<td>4.19414</td>
<td>7.40751</td>
</tr>
<tr>
<td>검정값</td>
<td>F값=0.085+</td>
<td>0.093</td>
<td>1.372</td>
</tr>
<tr>
<td></td>
<td>에타값=0.341</td>
<td>0.071</td>
<td>0.262</td>
</tr>
</tbody>
</table>

제17대 국회에서 학력과 법안가결율 사이의 관계를 분석한 결과는 90%의 유의수준에서 통계적으로 유의미한 것으로 나타났다. 법안가결율이 가장 높은 학력집단은 석사과정이상의 의원으로 평균 15.03%이며, 박사과정 이상의 의원은 평균 9.53%가 가결률을 보이고 있다. 반면에 가장 많은 법안을 제출한 대졸 의원은 가결률이 5.95%이며, 고졸이하 의원의 가결률은 5.08%로 가장 낮다. 법안 가결률이 30%이상인 의원은 한나라당의 서상기 의원(44.44%), 열린우리당의 김명자 의원(36.36%) 그리고 홍장선 의원(33.33%)이며, 서상기 의원과 홍장선 의원은 박사과정 이상의 학력이며, 김명자 의원은 석사과정 이상의 학력이다.

그러나 제18대 국회에서는 대졸(6.46%), 석사과정 이상(5.94%), 그리고 박사과정 이상(5.82%)의 학력을 갖는 의원들의 평균 법안가결율에 큰 차이가 없다. 다만 고졸이상의 학력은 갖는 의원들의 평균 법안가결율은 3.67%로 가장 낮으며, 제17대 국회(5.08%)에 비해서도 낮아졌다. 또한 석사과정 이상의 학력을 갖는 의원들의 법안가결율도 제17대 국회에 비해 큰 폭으로 낮아졌다. 반면에 대졸 학력을 갖는 의원들의 법안가결율은 미세하게 높아졌음을 확인할 수 있다.

제19대 국회에서 법안가결율이 가장 높은 학력은 박사과정 이상으로 평균 5.82%로서 다른 학력보다 거의 2배 정도의 법안가결율을 보이고 있다. 그러나 이 같은 분석결과는 제18대와 같이 통계적으로 유의미하지 않다는 점에서 학력이 높을수록 법안가결율이 높아진다고 하기
는 어렵다. 다만 제17대와 제18대에서 박사과정 이상의 학력을 가지는 의원들의 범안가결율이 대졸이하의 의원들보다 높은 현상이 제19대에서도 보인다는 점에서 학력이 높을수록 범안가결율에 영향을 준다고 예상할 수 있다.

마지막으로 본회의 출석률은 학력이 높아질수록 높아지는 것으로 분석되지만 통계적 유의미성은 없다. 즉, 제17대 국회의 제19대 국회의 박사과정 이상의 의원들의 평균 본회의 출석률이 다른 학력의 의원들보다 높은 것으로 나타나고 있다. 제17대 국회의는 박사과정 이상의 학력을 갖는 의원들의 평균 출석율은 88.81%인 반면에 고등학교 졸업 이하의 의원들은 80.05%이다. 그리고 대졸 의원(85.52%)과 석사과과정 이상의 의원(86.54%)로 미세한 차이를 보이고 있다. 100% 참석한 의원은 대졸 학력인 열린우리당의 민병두 의원, 박홍수 의원이며, 가장 낮은 참석율(51.9%)을 보인 의원은 새천년 민주당의 김홍일 의원이다.

반면에 제18대 국회의는 학력에 따른 본회의 출석률이 일정한 양상을 보이고 있다. 즉, 학력이 높아질수록 본회의 출석률이 높아졌으며, 특히 박사과정 이상의 의원들은 평균 90%이상의 출석율을 그리고 석사과정 이상의 의원들은 89.8%의 출석률을 보이고 있다는 점에서 대졸 이하의 학력을 갖는 의원들보다 성실히 본회의에 출석했음을 알 수 있다.

<표 4-24> 비례대표의원의 학력과 본회의출석률 비교

<table>
<thead>
<tr>
<th>학력</th>
<th>17대</th>
<th>18대</th>
<th>19대</th>
</tr>
</thead>
<tbody>
<tr>
<td>고졸이하</td>
<td>N</td>
<td>4</td>
<td>3</td>
</tr>
<tr>
<td></td>
<td>평균</td>
<td>.80050</td>
<td>.70966</td>
</tr>
<tr>
<td></td>
<td>표준편차</td>
<td>.070297</td>
<td>.230140</td>
</tr>
<tr>
<td>대졸</td>
<td>N</td>
<td>13</td>
<td>25</td>
</tr>
<tr>
<td></td>
<td>평균</td>
<td>.85515</td>
<td>.80175</td>
</tr>
<tr>
<td></td>
<td>표준편차</td>
<td>.129927</td>
<td>.239976</td>
</tr>
<tr>
<td>석사과정</td>
<td>N</td>
<td>19</td>
<td>24</td>
</tr>
<tr>
<td></td>
<td>평균</td>
<td>.86542</td>
<td>.80745</td>
</tr>
<tr>
<td></td>
<td>표준편차</td>
<td>.075704</td>
<td>.088360</td>
</tr>
<tr>
<td>박사 과정</td>
<td>N</td>
<td>26</td>
<td>13</td>
</tr>
<tr>
<td></td>
<td>평균</td>
<td>.88808</td>
<td>.90426</td>
</tr>
<tr>
<td></td>
<td>표준편차</td>
<td>.057122</td>
<td>.080585</td>
</tr>
<tr>
<td>검정값</td>
<td>F값</td>
<td>0.227</td>
<td>2.139</td>
</tr>
<tr>
<td></td>
<td>에타값</td>
<td>0.267</td>
<td>0.309</td>
</tr>
</tbody>
</table>

제19대 국회의에서도 박사과정 이상의 의원들의 본회의 출석률(91.39%)이 가장 높았으며, 대졸 학력의 의원들이 83.79%로 가장 낮은 본회의 출석률을 보이고 있다. 제17대와 제18대 국회의에서와 같이 학력이 높아질수록 출석률이 높아지는 현상이 지속되고 있다는 점과 세 차례의 국회의에서 박사과정 이상의 의원들의 본회의 출석률이 높아지고 있다는 점에 학력과 본회의 출석률 사이 관계를 특징짓는다고 할 수 있다.
다음으로 제17대 비례대표의원의 직능(사회) 대표성과 입법활동인 법인발의 수, 법인가결율, 그리고 본회의 출석율에 대한 관계성을 분석하였다. 95%의 유의수준에서 직능(사회) 대표성과 통계적으로 유의미한 관계를 갖는 입법활동은 없으나, 90%의 유의수준에서 직능(사회) 대표성과 통계적 유의미성을 보이는 입법활동으로 본회의 출석율이 탐색되었다.

먼저 법인발의 수를 보면, 제17대 국회에서 기업(경영)인 출신의 비례대표의원이 1명인데 그의 법인발의 수는 75건으로 가장 많았으며, 언론방송인 출신의 비례대표의원도 72건을 발의한 것으로 분석된다. 1명인 기업(경영)인 출신 의원을 제외하고 평균적으로 가장 많은 법인발의를 한 직능(사회) 분야는 장애인 분야로서 38.50건을 발의하였으며, 다음으로 여성/복지 분야로서 35건을 발의하였다. 그리고 언론/방송 분야와 의약 분야가 33.5 건의 법인을 제출하였다.

<표 4-25> 비례대표의원의 직능(사회)대표성과 법인발의 수

<table>
<thead>
<tr>
<th>직능/사회 분야</th>
<th>17대</th>
<th>18대</th>
<th>19대</th>
</tr>
</thead>
<tbody>
<tr>
<td>여성/복지</td>
<td>5</td>
<td>5</td>
<td>1</td>
</tr>
<tr>
<td>평균</td>
<td>35.00</td>
<td>43.00</td>
<td>120.00</td>
</tr>
<tr>
<td>노동</td>
<td>8</td>
<td>2</td>
<td>2</td>
</tr>
<tr>
<td>평균</td>
<td>23.25</td>
<td>26.50</td>
<td>68.50</td>
</tr>
<tr>
<td>표준편차</td>
<td>11.374</td>
<td>9.192</td>
<td>14.849</td>
</tr>
<tr>
<td>법조</td>
<td>3</td>
<td>5</td>
<td>3</td>
</tr>
<tr>
<td>평균</td>
<td>15.33</td>
<td>42.60</td>
<td>49.67</td>
</tr>
<tr>
<td>장애인</td>
<td>2</td>
<td>4</td>
<td>2</td>
</tr>
<tr>
<td>평균</td>
<td>38.50</td>
<td>75.50</td>
<td>91.00</td>
</tr>
<tr>
<td>표준편차</td>
<td>7.07</td>
<td>50.07</td>
<td>60.811</td>
</tr>
<tr>
<td>교육/연구</td>
<td>24</td>
<td>8</td>
<td>11</td>
</tr>
<tr>
<td>평균</td>
<td>22.17</td>
<td>32.50</td>
<td>40.09</td>
</tr>
<tr>
<td>표준편차</td>
<td>30.572</td>
<td>27.506</td>
<td>14.391</td>
</tr>
<tr>
<td>농민</td>
<td>3</td>
<td>-</td>
<td>1</td>
</tr>
<tr>
<td>평균</td>
<td>23.33</td>
<td>-</td>
<td>.00</td>
</tr>
<tr>
<td>표준편차</td>
<td>16.773</td>
<td>-</td>
<td>.</td>
</tr>
<tr>
<td>의약</td>
<td>2</td>
<td>2</td>
<td>3</td>
</tr>
<tr>
<td>평균</td>
<td>33.50</td>
<td>42.50</td>
<td>51.67</td>
</tr>
<tr>
<td>표준편차</td>
<td>12.021</td>
<td>10.607</td>
<td>18.148</td>
</tr>
<tr>
<td>정당</td>
<td>8</td>
<td>19</td>
<td>14</td>
</tr>
<tr>
<td>평균</td>
<td>18.75</td>
<td>28.68</td>
<td>29.21</td>
</tr>
<tr>
<td>표준편차</td>
<td>19.129</td>
<td>30.748</td>
<td>39.423</td>
</tr>
<tr>
<td>언론/방송</td>
<td>4</td>
<td>5</td>
<td>2</td>
</tr>
<tr>
<td>평균</td>
<td>33.50</td>
<td>25.00</td>
<td>35.50</td>
</tr>
<tr>
<td>표준편차</td>
<td>26.889</td>
<td>20.224</td>
<td>4.950</td>
</tr>
<tr>
<td>관료</td>
<td>2</td>
<td>8</td>
<td>6</td>
</tr>
</tbody>
</table>
한국 비례대표 의원의 대표성 및 입법능력 제고 방안

<table>
<thead>
<tr>
<th>직능사회 분야</th>
<th>17대</th>
<th>18대</th>
<th>19대</th>
</tr>
</thead>
<tbody>
<tr>
<td>평균</td>
<td>2.50</td>
<td>27.13</td>
<td>40.83</td>
</tr>
<tr>
<td>표준편차</td>
<td>3.536</td>
<td>17.788</td>
<td>16.690</td>
</tr>
<tr>
<td>기업</td>
<td>N</td>
<td>1</td>
<td>4</td>
</tr>
<tr>
<td>평균</td>
<td>75.00</td>
<td>17.00</td>
<td>72.50</td>
</tr>
<tr>
<td>표준편차</td>
<td>.</td>
<td>17.776</td>
<td>42.656</td>
</tr>
<tr>
<td>시민사회</td>
<td>N</td>
<td>-</td>
<td>3</td>
</tr>
<tr>
<td>평균</td>
<td>-</td>
<td>38.00</td>
<td>51.20</td>
</tr>
<tr>
<td>표준편차</td>
<td>-</td>
<td>49.518</td>
<td>25.879</td>
</tr>
<tr>
<td>검정값</td>
<td>F값</td>
<td>0.975</td>
<td>0.970</td>
</tr>
<tr>
<td></td>
<td>에타값</td>
<td>0.401</td>
<td>0.390</td>
</tr>
</tbody>
</table>

또한 사회대표성이 강한 농민과 노동분야에서는 평균 법안발의 수가 23.33건과 23.35건으로 집계되었으며, 법률적 전문성이 높은 법조 분야와 학력이 높은 교육/연구 분야의 법안발의 수는 평균 15.33건과 22.17건으로 전체 비례대표의원의 평균 법안발의 수인 24.47건에도 못 미치고 있다. 2명의 관료출신의 비례대표의원 중 한 의원이 5건의 법안을 제출한 반면에 다른 한 의원은 1건의 법안도 제출하지 않았다. 이러한 분석결과는 직능(사회)대표성과 법안발의 수 사이에 관계가 통계적 유의미성을 보이지 않지만, 직능보다는 사회대표성을 갖는 장애인, 여성/복지, 농민과 노동 등을 대표하는 비례대표의원들이 법안발의에 있어 성실히 수행했다는 점을 보여주는 것이다.

제18대 국회에서는 비례대표의원의 평균 법안발의 수가 33.8건이다. 가장 많은 법안을 발의한 직능(사회)대표는 장애인 분야를 대표하는 의원들로 평균 75.5건이며, 다음으로 여성/복지를 대표하는 의원들로 평균 43건이다. 평균 법안발의 수를 넘을 직능대표는 법조(42.6건)와 의약 분야(42.5건)이며, 언론/방송 분야 출신도 33.8건에 근사한 33.5건을 발의하였다. 반면에 가장 적은 법안발의를 한 직능(사회)대표 분야는 기업가 출신(4명)으로 평균 법안발의 수가 17건이며, 제17대 국회에 비해 크게 감소하였다. 이 같은 결과는 제18대 국회에서도 제17대 국회와 같이 직능대표성을 갖는 의원들보다 장애인, 여성/복지라는 사회대표성을 갖는 의원들이 입법활동을 성실히 수행하였음을 알 수 있다.

제19대 국회에서는 직능(사회)대표성과 법안발의 수 사이에 통계적으로 유의미한 것으로 분석되며, 사회대표성을 갖는 의원들의 입법활동이 두드러진 것으로 나타났다. 즉, 여성/복지(120건), 장애인(91건), 노동(88.5건) 그리고 시민사회 분야(51.2건)가 제19대 국회의 전체 비례대표의원의 평균 법안발의 수인 46.82건을 상회하고 있는 반면, 직능을 대표하는 분야에서는 기업(72.5건), 의약(51.67건)와 법조 분야(49.67건)가 평균 법안발의 수를 넘었다. 그 외 직능을 대표하는 교육/연구, 정당, 언론/방송, 그리고 관료 분야는 평균 법안발의 수에 못 미치고 있다. 제19대 국회에서 법안제출이 가장 적은 분야는 농민 분야로서 한 건의 법안도 제출되지 않
아. 그 이유는 농민 분야를 대표한 윤금순 의원이 통합진보당 부정참여사건에 의해 사퇴를 함으로써 농민 분야를 대표하는 의원이 존재하지 않게 되었다. 따라서 농민 분야를 제외하면 정치출신의 의원들이 가장 저조한 입법활동을 한 것으로 분석된다. 즉, 정당 출신의 의원들이 14명인데 평균 29.21건만을 법안으로 제출하였으며, 민주통합당의 김광진의원이 148건을 제출한 반면 박근혜(새누리당), 장정은(새누리당) 의원은 1건도 제출하지 않았다.
다음으로 직능(사회)대표성과 입법능력을 평가하는 중요한 지표인 법인가결율 사이에 관계가 존재하는지를 분석하였다. 그 결과 3차례의 국회에서 둘 사이의 관계가 통계적으로 유의미하지 않은 것으로 분석된다.

<표 4-26> 비례대표의원의 직능(사회)대표성과 법인가결율

<table>
<thead>
<tr>
<th>직능(사회분야)</th>
<th>17대</th>
<th>18대</th>
<th>19대</th>
</tr>
</thead>
<tbody>
<tr>
<td>여성/복지</td>
<td>N</td>
<td>5</td>
<td>5</td>
</tr>
<tr>
<td>평균</td>
<td>11.2407</td>
<td>3.7874</td>
<td>3.3333</td>
</tr>
<tr>
<td>표준편차</td>
<td>6.50072</td>
<td>4.26951</td>
<td>.</td>
</tr>
<tr>
<td>노동</td>
<td>N</td>
<td>8</td>
<td>2</td>
</tr>
<tr>
<td>평균</td>
<td>8.6383</td>
<td>4.5455</td>
<td>2.5316</td>
</tr>
<tr>
<td>표준편차</td>
<td>9.72385</td>
<td>6.42824</td>
<td>3.58029</td>
</tr>
<tr>
<td>법조</td>
<td>N</td>
<td>3</td>
<td>5</td>
</tr>
<tr>
<td>평균</td>
<td>16.3019</td>
<td>1.8085</td>
<td>3.8426</td>
</tr>
<tr>
<td>표준편차</td>
<td>8.05812</td>
<td>3.66039</td>
<td>3.34706</td>
</tr>
<tr>
<td>장애인</td>
<td>N</td>
<td>2</td>
<td>4</td>
</tr>
<tr>
<td>평균</td>
<td>7.7260</td>
<td>2.4716</td>
<td>2.4565</td>
</tr>
<tr>
<td>표준편차</td>
<td>7.20406</td>
<td>1.80512</td>
<td>2.41863</td>
</tr>
<tr>
<td>교육/연구</td>
<td>N</td>
<td>22</td>
<td>8</td>
</tr>
<tr>
<td>평균</td>
<td>9.4991</td>
<td>8.4979</td>
<td>6.2422</td>
</tr>
<tr>
<td>표준편차</td>
<td>13.44001</td>
<td>5.08777</td>
<td>8.28999</td>
</tr>
<tr>
<td>농민</td>
<td>N</td>
<td>3</td>
<td>-</td>
</tr>
<tr>
<td>평균</td>
<td>1.9608</td>
<td>-</td>
<td>0.0000</td>
</tr>
<tr>
<td>표준편차</td>
<td>3.30618</td>
<td>-</td>
<td>.</td>
</tr>
<tr>
<td>의약</td>
<td>N</td>
<td>2</td>
<td>2</td>
</tr>
<tr>
<td>평균</td>
<td>5.9524</td>
<td>5.8571</td>
<td>8.8857</td>
</tr>
<tr>
<td>표준편차</td>
<td>8.41794</td>
<td>2.0203</td>
<td>9.40128</td>
</tr>
<tr>
<td>정당</td>
<td>N</td>
<td>6</td>
<td>16</td>
</tr>
<tr>
<td>평균</td>
<td>16.9735</td>
<td>6.9336</td>
<td>1.9651</td>
</tr>
<tr>
<td>표준편차</td>
<td>9.60102</td>
<td>11.57817</td>
<td>4.13018</td>
</tr>
<tr>
<td>언론/방송</td>
<td>N</td>
<td>4</td>
<td>4</td>
</tr>
<tr>
<td>평균</td>
<td>7.0602</td>
<td>5.3571</td>
<td>0.0000</td>
</tr>
<tr>
<td>표준편차</td>
<td>5.20190</td>
<td>6.83877</td>
<td>0.0000</td>
</tr>
<tr>
<td>관료</td>
<td>N</td>
<td>1</td>
<td>8</td>
</tr>
<tr>
<td>평균</td>
<td>20.0000</td>
<td>8.9802</td>
<td>4.5848</td>
</tr>
</tbody>
</table>

 Tinder: 

36
제17대 국회에서 전체 비례대표의원의 평균 범인가결율은 10.1%이며, 관료출신 의원의 범인가결율은 20%로 가장 높은 것으로 분석된다. 다음으로 정당출신 출신이 16.98%, 범조출신 출신이 16.3%의 범인가결율을 보이고 있다. 전문성을 갖춘 교육/연구 분야 의원들의 범인가결율은 평균가결율보다 낮은 9.5%의 가결율을 보이고 있으며, 범안발의 수가 많은 의약분야 의원들의 가결율은 5.96%로 낮다. 또한 범안발의 활동이 활발했던 사회대표 분야인 여성/복지, 노동, 장애인 그리고 농민분야의 가결율을 보면, 여성/복지 분야의 평균 가결율인 10.1%보다 높은 11.24%를 보이고 있으며, 노동(8.64%)과 장애인(7.73%) 분야의 범인가결율은 평균 가결율보다 낮은 것으로 분석된다. 농민 분야의 범인가결율은 1.96%로 직능(사회) 분야 중 가장 낮다.

제18대 국회에서도 범인가결율이 가장 높은 직능분야는 관료 분야로서 8.98%로 전체 범인가결율의 평균인 5.99%보다 높은 가결율을 보이고 있으며, 교육/연구 분야 의원들의 범인가결율도 8.5%로 높은 가결율을 보이고 있다. 또한 기업(7.54%)과 정당(6.93%) 출신 의원들의 범인가결율도 평균 범인가결율보다 높은 것으로 분석된다. 반면에 사회대표성을 갖는 여성/복지(3.79%), 노동(4.55%), 장애인(2.47%) 그리고 시민사회(0.0%) 분야는 직능 분야 중 가장 낮은 가결율을 보인 의약분야의 범인가결율인 5.86%보다 크게 못 미치고 있음을 알 수 있다. 즉, 제18대 국회에서도 사회대표성을 갖는 분야의 범인가결율이 직능대표성을 갖는 분야보다 낮음을 확인할 수 있다.

마지막으로 제19대 국회에서 비례대표의원 전체의 평균 범인가결율은 4.01%이며, 의약분야가 8.89%로 가장 높은 범인가결율을 보이고 있다. 다음으로 높은 범인가결율을 보인 직능(사회)분야는 기업(7.03%), 교육/연구(6.24%), 관료(4.58%) 순이다. 나머지 분야는 평균 범인가결율에 못 미치고 있다. 특히 언론/방송 분야는 제출된 범안 중 한 건도 가결되지 않은 것으로 분석된다. 그리고 법률적 지식이 풍부한 범조분야의 범인가결율이 3.84%라는 점에서 법률적 전문성이 범인가결과 비례적이지 않은 것으로 보인다.

제19대 국회에서도 사회대표성을 갖는 여성/복지(3.33%), 노동(2.53%), 장애인(2.45%) 그리고 시민사회(2.30%) 분야는 평균 이하의 범인가결율을 보이고 있다. 특히, 여성/복지, 노동

<table>
<thead>
<tr>
<th>직능/사회분야</th>
<th>17대</th>
<th>18대</th>
<th>19대</th>
</tr>
</thead>
<tbody>
<tr>
<td>기업</td>
<td></td>
<td></td>
<td></td>
</tr>
<tr>
<td>표준편차</td>
<td>.</td>
<td>13.32477</td>
<td>3.42380</td>
</tr>
<tr>
<td>평균</td>
<td>9.3333</td>
<td>7.5397</td>
<td>7.0280</td>
</tr>
<tr>
<td>표준편차</td>
<td>.</td>
<td>7.17865</td>
<td>5.29602</td>
</tr>
<tr>
<td>시민사회</td>
<td></td>
<td></td>
<td></td>
</tr>
<tr>
<td>표준편차</td>
<td>.</td>
<td>.</td>
<td>.</td>
</tr>
<tr>
<td>평균</td>
<td>.</td>
<td>.</td>
<td>.</td>
</tr>
<tr>
<td>표준편차</td>
<td>.</td>
<td>.</td>
<td>.</td>
</tr>
<tr>
<td>검정값</td>
<td></td>
<td></td>
<td></td>
</tr>
<tr>
<td>F값</td>
<td>0.685</td>
<td>0.478</td>
<td>1.099</td>
</tr>
<tr>
<td>에타값</td>
<td>0.360</td>
<td>0.300</td>
<td>0.428</td>
</tr>
</tbody>
</table>
그리고 장애인 분야의 법안가결률이 제17대 국회 때보다 크게 감소하였다는 점은 사회대표성
을 갖는 의원들의 법인가결을 위한 대안 마련이 필요함을 보여주는 것이다.

직능(사회) 대표성과 본회의 출석률을 분석한 결과, 제17대 국회에서는 90%의 유의수준에서
통계적으로 유의미한 관계를 갖는 것으로 보인다. 그리고 제19대 국회에서는 99%의 유의수준
에서 통계적 유의미한 관계를 갖고 있다. 그러나 제18대 국회에서는 통계적 유의미성이 없는
것으로 분석된다.

*표 4-27* 비례대표의원의 직능(사회) 대표성과 본회의 출석률

<table>
<thead>
<tr>
<th>사회대표성</th>
<th>17대</th>
<th>18대</th>
<th>19대</th>
</tr>
</thead>
<tbody>
<tr>
<td>여성/복지</td>
<td>N 5</td>
<td>5</td>
<td>1</td>
</tr>
<tr>
<td>평균</td>
<td>.90060</td>
<td>.79541</td>
<td>.91100</td>
</tr>
<tr>
<td>표준편차</td>
<td>.072734</td>
<td>.184886</td>
<td>.</td>
</tr>
<tr>
<td>노동</td>
<td>N 8</td>
<td>2</td>
<td>2</td>
</tr>
<tr>
<td>평균</td>
<td>.87763</td>
<td>.80523</td>
<td>.95200</td>
</tr>
<tr>
<td>표준편차</td>
<td>.072498</td>
<td>.226110</td>
<td>.022627</td>
</tr>
<tr>
<td>법조</td>
<td>N 3</td>
<td>5</td>
<td>3</td>
</tr>
<tr>
<td>평균</td>
<td>.85867</td>
<td>.82288</td>
<td>.93800</td>
</tr>
<tr>
<td>표준편차</td>
<td>.115743</td>
<td>.148804</td>
<td>.003464</td>
</tr>
<tr>
<td>장애인</td>
<td>N 2</td>
<td>4</td>
<td>2</td>
</tr>
<tr>
<td>평균</td>
<td>.87700</td>
<td>.90262</td>
<td>.88550</td>
</tr>
<tr>
<td>표준편차</td>
<td>.015556</td>
<td>.025729</td>
<td>.062933</td>
</tr>
<tr>
<td>교육/연구</td>
<td>N 24</td>
<td>8</td>
<td>11</td>
</tr>
<tr>
<td>평균</td>
<td>.87979</td>
<td>.89548</td>
<td>.91927</td>
</tr>
<tr>
<td>표준편차</td>
<td>.058315</td>
<td>.095230</td>
<td>.036849</td>
</tr>
<tr>
<td>농민</td>
<td>N 3</td>
<td>-</td>
<td>1</td>
</tr>
<tr>
<td>평균</td>
<td>.85467</td>
<td>-</td>
<td>.00000</td>
</tr>
<tr>
<td>표준편차</td>
<td>.129999</td>
<td>-</td>
<td></td>
</tr>
<tr>
<td>의약</td>
<td>N 2</td>
<td>2</td>
<td>3</td>
</tr>
<tr>
<td>평균</td>
<td>.93050</td>
<td>.89826</td>
<td>.93600</td>
</tr>
<tr>
<td>표준편차</td>
<td>.012021</td>
<td>.069888</td>
<td>.062998</td>
</tr>
<tr>
<td>정당</td>
<td>N 8</td>
<td>19</td>
<td>14</td>
</tr>
<tr>
<td>평균</td>
<td>.76725</td>
<td>.89182</td>
<td>.79771</td>
</tr>
<tr>
<td>표준편차</td>
<td>.119274</td>
<td>.076306</td>
<td>.228791</td>
</tr>
<tr>
<td>언론/방송</td>
<td>N 4</td>
<td>5</td>
<td>2</td>
</tr>
<tr>
<td>평균</td>
<td>.91475</td>
<td>.88743</td>
<td>.89150</td>
</tr>
<tr>
<td>표준편차</td>
<td>.070424</td>
<td>.133631</td>
<td>.017678</td>
</tr>
<tr>
<td>관료</td>
<td>N 2</td>
<td>8</td>
<td>6</td>
</tr>
<tr>
<td>평균</td>
<td>.84850</td>
<td>.90189</td>
<td>.89133</td>
</tr>
<tr>
<td>표준편차</td>
<td>.062933</td>
<td>.080407</td>
<td>.099470</td>
</tr>
<tr>
<td>기업</td>
<td>N 1</td>
<td>4</td>
<td>6</td>
</tr>
</tbody>
</table>
한국 비례대표 의원의 대표성 및 입법능력 제고 방안

<table>
<thead>
<tr>
<th>사회대표성</th>
<th>17대</th>
<th>18대</th>
<th>19대</th>
</tr>
</thead>
<tbody>
<tr>
<td>평균</td>
<td>.96400</td>
<td>.71512</td>
<td>.89000</td>
</tr>
<tr>
<td>표준편차</td>
<td>.478089</td>
<td>.061586</td>
<td>.061586</td>
</tr>
</tbody>
</table>

<table>
<thead>
<tr>
<th>시민사회</th>
<th></th>
<th></th>
<th></th>
</tr>
</thead>
<tbody>
<tr>
<td>평균</td>
<td>-</td>
<td>-</td>
<td>-</td>
</tr>
<tr>
<td>표준편차</td>
<td>-</td>
<td>-</td>
<td>-</td>
</tr>
</tbody>
</table>

<table>
<thead>
<tr>
<th>검정값</th>
<th></th>
<th></th>
<th></th>
</tr>
</thead>
<tbody>
<tr>
<td>F값</td>
<td>1.911+</td>
<td>1.238</td>
<td>5.279***</td>
</tr>
<tr>
<td>에타값</td>
<td>0.522</td>
<td>0.432</td>
<td>0.736</td>
</tr>
</tbody>
</table>

먼저 제17대 국회에서 직능(사회)분야의 본회의 출석률을 보면, 기업인 출신의 의원(96.4%)이 가장 성실히 본회의에 출석하였으며, 그 다음으로 의약 분야(90.05%)와 언론/방송 분야(91.48%)가 뒤를 잇고 있다. 법조인 출신의 본회의 출석률은 85.87%로 보이고 있다. 사회 대표성을 갖는 분야에서는 여성/복지 분야가 90.06%로 본회의 출석률이 높으며, 노동 분야(87.76%)와 장애인 분야(87.7%) 그리고 농업 분야(85.47%)로 본회의 출석률을 보이고 있다. 전체 평균 이하의 본회의 출석률을 보이는 분야는 관료출신(84.85%)과 정당출신(76.73%)이다. 특히 정당출신의 의원들은 가장 낮은 본회의 출석률을 보이고 있다는 점에서 성실성이 부족한 것으로 평가할 수 있다.

제18대 국회에서는 본회의 출석률에 있어 제17대 국회와 다른 모습을 보이고 있다. 비례대표의원 전체의 평균 본회의 출석률이 85.33%인데 이보다 높은 출석률을 보인 분야는 장애인(90.26%), 의약(89.19%), 교육/연구(89.55%), 정당(89.18%) 그리고 언론/방송(88.74%) 분야이다. 제17대 국회에서 가장 높은 본회의 출석률을 보인 기업가 출신의원은 제18대에서는 평균 출석률보다 크게 낮은 71.51%의 출석률을 보이고 있다. 또한 사회대표성을 갖는 분야인 여성/복지(79.54%)와 노동이(80.52%)의 본회의 출석률이 저조한 것으로 분석된다. 그리고 시민사회 분야는 본회의 출석률이 60%에도 못 미치는 57.89%를 보이고 있다. 이러한 결과는 제18대 국회에서는 사회대표성을 갖는 의원들보다 직능대표성을 갖는 의원들이 더 성실히 의정활동에 임하고 있다고 볼 수 있다.

제19대 국회의 본회의 출석률의 특징은 사회대표성을 갖는 분야가 본회의에 성실히 출석한 반면 직능대표성을 갖는 분야는 그렇지 못한 것으로 나타난다. 즉, 가장 본회의 출석률이 높은 사회대표성을 갖는 분야는 노동으로서 95.2%의 출석률을 보이고 있으며, 다음으로 시민사회(91.65%), 여성/복지(91.1%), 그리고 장애인 분야(88.55%) 순으로 출석률을 보이고 있다. 농민분야는 윤금순 의원의 퇴임으로 본회의 출석률을 평가하는데 의미가 없다. 직능대표 분야에서는 법조인 출신의 본회의 출석률이 93.8%로 가장 높으며, 다음으로 93.6%의 출석률을 보인 의약분야이며, 교육/연구 분야는 91.93% 순이다. 그리고 언론/방송(89.15%), 관료(89.13%) 그리고 기업 분야(89.9%)는 80%대의 본회의 출석률을 보이고 있다. 반면 정당출신 출신의 의원들은 가장 낮은 79.77%의 본회의 출석률을 보인다. 정당출신 출신의 본회의 출석률이 이렇게 낮은 이유는 30%대의 본회의 출석률을 보이고 있는 의원이 존재하기 때문이다. 즉,
5선인 새누리당 박근혜의원의 본회의 출석률은 31.8%이며, 통합진보당 이석기 의원은 31.9%의 출석률을 보이고 있다.
지금까지 비례대표의원들의 직능(사회)대표성과 입법능력을 평가할 수 있는 법안발의 수, 법안가결율, 그리고 본회의 출석률 사이의 관계를 살펴보았다. 그 결과, 법안가결율은 직능(사회)대표성과 통계적인 유의미성을 갖지 않는 것으로 보이며, 법안발의 수와 본회의 출석률의 경우는 제19대 국회에서 모두 통계적으로 유의미한 관계를 보이고 있음을 확인할 수 있다. 그리고 제17대의 국회의 경우에는 90%의 유의수준에서 본회의 출석률이 유의미한 것으로 분석된다.
또한 직능(사회)대표성과 법안발의 수 사이의 관계를 분석한 결과, 제19대 국회에서 여성/복지, 노동, 장애인, 농민 그리고 시민사회 등 사회대표성을 갖는 의원들이 직능을 대표하는 의원들보다 법안제출이라는 입법활동을 열심히 하였음을 알 수 있다. 그리고 전문적 지식을 습득한 교수 및 연구직 출신의 의원들과 정당인 출신의 의원들의 법안발의 활동은 비례대표의원 전체의 평균 법안발의 수보다 적다는 점에서 저조하다고 평가된다.
반면에 법안가결율은 전문성을 갖는 직능분야이란 관로, 교육/연구, 그리고 법조 분야가 높은 반면, 사회대표성을 갖는 여성/복지, 노동, 장애인 그리고 시민사회 분야에서 낮다는 점을 확인할 수 있었다. 이는 법안가결과 관련되어 사회대표성을 갖는 분야의 의원들이 전문성 및 입법 메카니즘에 대한 충분한 이해가 요구된다는 점을 의미하는 것이다. 즉, 문우진의 연구(2010)에 따르면, 가결성공률에 영향력을 주는 요인은 여당소속, 소속정당의 평균 의석점유율, 평균 공동발의 의원 수, 상임위 일치비율을 제시한다. 여기서 비례대표의원의 직능(사회)대표성과 법안가결율 사이의 관계를 고려할 때 주목해야 할 요인은 상임위 일치비율일 것이다. 즉, 사회대표성을 갖는 의원들이 그 대표성을 성실히 수행할 수 있는 상임위 활동을 할 경우 법안가결률이 높아질 수 있을 것이다.
마지막으로 본회의 출석률은 직능(사회)분야와 관계없이 높은 본회의 출석률을 보이고 있지만 정당인 출신의 경우 본회의 출석률이 낮은 것으로 평가된다. 그리고 통계적으로 유의미한 관계를 보인 제17대와 제19대의 사례를 보면, 사회대표성을 갖는 여성/복지, 노동, 장애인 분야와 직능대표성을 갖는 교육/연구, 의약, 언론/방송 그리고 기업 분야의 의원들이 실질하게 본회의에 출석하였다고 할 수 있다.
V. 비례대표 의원의 입법능력 제고 방안

1. 사회적 대표성 제고를 위한 방안: 비례대표제의 개선 방향

지금까지 살펴본 것처럼 우리나라의 비례대표제는 나름 제도적 기초를 발전시켜 왔고, 돈선거와 밀실공천이라는 문제점 속에서도 전문성과 신진인사의 발굴이라는 성과도 가져왔다. 이번 조사에서 밝혀진 하여 현행 비례대표제의 긴급하고도 우선적인 개선 과제는 다음과 같은 것이 있다.

첫째, 비례대표제의 규모 축소는 여성의 정치권 진출의 결정적 장애물로 작용할 수 있다. 이로 인해 여성의 정치권 진출을 빠르게 하지 못하게 된다. 비례대표제의 개선 방향은 지역구선거와 달리 정당공천을 받는 것이 당선에서 결정적인 역할을 하기 때문에, 여성의 정치권 진출은 비례대표 의원의 증가에 힘입은 것이었다. 비례대표 여성의정당제의 성과는 단순히 비례대표 여성의정당의 증가에만 한정되는 것은 아니었다. 비례대표 여성의정당제의 성과는 단순히 비례대표 여성의정당의 증가에만 한정되는 것은 아니었다. 비례대표 여성의정당제의 성과는 단순히 비례대표 여성의정당의 증가에만 한정되는 것은 아니었다. 비례대표 여성의정당제의 성과는 단순히 비례대표 여성의정당의 증가에만 한정되는 것은 아니었다.

둘째, 우리나라의 비례대표제는 시민단체의 정치적 진출의 주요한 통로였다. 이제 정당정치와 시민단체의 독자적 발전이라는 관점에서 이러한 흐름을 재고할 필요가 있다. 비례대표의 과거 조사에 따르면, 시민단체와 직능사회단체 모두 정당과 어떤 관계를 맺는 것이 바람직한 것인지 정당정치와 시민단체의 독자적 발전이라는 관점에서 이러한 흐름을 재고할 필요가 있다. 비례대표의 과거 조사에 따르면, 시민단체와 직능사회단체 모두 정당과 어떤 관계를 맺는 것이 바람직한 것인지 정당정치와 시민단체의 독자적 발전이라는 관점에서 이러한 흐름을 재고할 필요가 있다. 비례대표의 과거 조사에 따르면, 시민단체와 직능사회단체 모두 정당과 어떤 관계를 맺는 것이 바람직한 것인지 정당정치와 시민단체의 독자적 발전이라는 관점에서 이러한 흐름을 재고할 필요가 있다. 비례대표의 과거 조사에 따르면, 시민단체와 직능사회단체 모두 정당과 어떤 관계를 맺는 것이 바람직한 것인지 정당정치와 시민단체의 독자적 발전이라는 관점에서 이러한 흐름을 재고할 필요가 있다.
셋째, 전문성의 영역과 범주를 다양하게 인식할 필요가 있다. 비례대표 지역의 전문성은 학력과 이론을 우선시하여 학계, 법조계, 의료계에 너무 집중되어 있다. 주지하다고 하겠다면, 한국사회는 획일성과 집단성을 전제한 산업사회에서 다양성과 자율성에 기초한 후기 산업사회로 이미 진입하였다(잉글하트와 웰젤 2007). 국내정의 전문 자영업 분류에 따르면, 그 수는 세무사→건축사→법무사→변호사의 순위지만 상위 3개 직종에서 배출한 의원은 없거나 매우 드문 편이다. 보다 심각한 것은 노무사나 사회복지사, 영양사 등 현장 중심의 전문성이 나 장애인이나 소수자들을 위한 사회적 전문성은 거의 완벽하게 되고 있다는 점이다.


나 시민단체가 활용할 수 있는 가장 대표적인 조치는 국회 청원이다. 그렇지만 국회청원 제도의 실효성은 대단히 낮은 편이다. 제도가 처음으로 도입된 1988년부터 2008년까지 총 2,824건이 청원되었지만 실제 입법에 성공한 사례는 불과 34건으로 채택률이 1.2%에 그쳤다.

<표 4-28> 입법청원 가결율

<table>
<thead>
<tr>
<th>국회 회기</th>
<th>채택</th>
<th>불부의</th>
<th>기각</th>
<th>폐지</th>
<th>합계</th>
</tr>
</thead>
<tbody>
<tr>
<td>13th(1988-1992)</td>
<td>13</td>
<td>251</td>
<td>61</td>
<td>178</td>
<td>503</td>
</tr>
<tr>
<td>14th(1992-1996)</td>
<td>10</td>
<td>186</td>
<td>33</td>
<td>305</td>
<td>534</td>
</tr>
<tr>
<td>15th(1996-2000)</td>
<td>3</td>
<td>179</td>
<td>16</td>
<td>397</td>
<td>595</td>
</tr>
<tr>
<td>16th(2000-2004)</td>
<td>4</td>
<td>316</td>
<td>19</td>
<td>426</td>
<td>765</td>
</tr>
<tr>
<td>17th(2005-2008)</td>
<td>4</td>
<td>102</td>
<td>10</td>
<td>316</td>
<td>432</td>
</tr>
<tr>
<td>18th(2009-2012)</td>
<td>3</td>
<td>61</td>
<td>5</td>
<td>203</td>
<td>272</td>
</tr>
</tbody>
</table>


결론적으로, 비례대표 특히 시민단체 출신 의원들은 주민발의, 주민투표, 주민소환 등 직접 민주주의 제도들이 관주도가 아닌 시민주도로 이루어질 수 있도록 요건과 규정을 현실화하고, 구체적으로는 시민단체와 관련 집단의 입법과정에의 참여를 확대할 수 있도록 입법청원, 공청회, 청문회, 입법예고제도 등을 활성화하는 데 앞장서야 한다.

2. 비례대표의원의 전문성 제고를 위한 방안

1) 사회대표성을 갖는 비례대표 확대

일반적으로 한국 정당들은 광범위한 직능(사회)대표성을 지닌 후보보다는 정치에 입문하려는 유력인사를 비례대표 후보로 공천하는 경우가 적지 않다(문우진 2010, 60). 또한 직능(사회)대표성을 갖는 비례대표의원의 전문성은 학력과 이론을 우선시하여 교육/연구 분야, 법조 분야, 의약 분야에 너무 집중되어 있는 것도 현실이다. 따라서 직능(사회)대표성을 갖는 비례대표의원의 수적 부족뿐만 아니라 현장 중심의 전문성이나 장애인이나 소수자, 노동, 농민 그리고 시민사회 등을 위한 사회적 전문성을 거의 도외시 하고 있다는 문제점이 지적된다.

앞서 직능(사회)대표성과 입법능력 사이의 관계를 분석한 결과를 보면, 사회대표성을 갖는 비례대표의원들의 범안발의 수나 본회의 출석률의 차원에서 직능대표성을 갖는 비례대표의원들보다 성실한 경향을 보이고 있다. 이러한 결과는 입법활동에 있어 비례대표의 기본 취지인

최근 삼척(2014.10)과 영덕(2015.11)에서 있었던 원전유지 찬반 주민투표에서 알 수 있듯이 실제 효력을 인정받지 못한 제도의 실효성 문제도 심각하다. 정부는 삼척(86%)과 영덕(92%)에서 압도적인 반대표가 나왔지만, 원전이 국가 사무로서 주민투표의 대상이 아니라는 점을 들어 이를 무시하고 원전 건설을 강행하고 있다.
전국적인 보편이익과 사회 내에 존재하는 다양한 세력의 이익을 대표할 수 있도록 비례대표 확대의 필요성을 다시 한번 확인하는 것이다.

대표적으로 제17대 국회에서 여성, 노동, 장애인, 그리고 시민사회단체 출신의 비례대표의원들의 평균 입법발의 수는 30,02건인데 반해 직능대표성을 갖는의원들의 평균 입법발의 수는 28.68건으로 약 1.34건 정도 더 많이 입법발의하였다. 통계적으로 유의미한 결과가 분석된 제19대 국회에서도 사회대표성을 갖는 의원들의 평균 입법발의 수가 82.68건인데 비해 직능대표성을 갖는 의원들의 입법발의 수는 45.64건으로 약 37건이 더 많다. 본회의 출석률에 있어서도 통계적으로 유의미한 결과가 보인 제19대 국회에서 사회대표성을 갖는 의원들은 평균 91.63%의 출석률을 보이고 있으나, 직능대표성을 갖는 의원들은 89.61%의 출석률을 보임으로써 사회대표성을 갖는 의원들이 더욱 성실히 입법활동을 한 것을 알 수 있다.

따라서 비례대표의 입법능력을 제고하기 위해서는 사회 내의 다양한 이해와 요구들이 정치적으로 대표될 수 있도록 사회대표성을 갖는 후보들을 충원할 필요가 강하게 제기되며, 이를 위해 비례의석의 확대가 요구된다.

2) 직능(사회)대표성에 부합하는 상임위원회 우선 배정


또한 법안가결율에 있어서도 상임위원회의 배정이 중요한 역할을 한다. 문우진의 연구는 범안의소관 상임위원회와 발의의원의 소속 상임위원회가 일치할 때, 발의의원이 범안에 대한 전문성을 확보할 수 있으며, 범안이 소속 상임위원회에서 다루어질 때 동료 상임위원들과의 친분이나 교섭을 통해 지지 확보와 법안 가결에 있어 유리하다고 지적한다(문우진 2010, 49). 앞서 비례대표의 직능(사회)대표성과 범안가결율 간 관계를 분석한 결과를 보면, 둘 사이에는 통계적 유의미성이 없다. 그러나 지역구의원과 비례대표의원 간 범안가결율의 차이는 제17대와 제19대 국회에서 통계적으로 유의미한 것으로 분석된다. 즉, 비례대표의원보다 지역구의원의 범안가결율이 더 높은 것으로 분석되었다. 이 같이 범안가결율에서 있어 비례대표의원의 입법능력이 낮은 이유 중 하나는 비례대표의원의 전문성 및 대표성을 충분히 살릴 수 있는 상임위원회 배정이 어렵기 때문인 것이다.

따라서 비례대표의원의 전문성 및 대표성을 강화하기 위해서는 공천과정에서부터 비례대표 후보자의 전문성과 대표성에 부합하는 상임위원회에 배정을 약속하여 당선 후 해당 상임위원
한국 비례대표 의원의 대표성 및 입법능력 제고 방안


3) 비례대표의원의 재선 허용과 제도화

한국 정당은 대체로 비례대표에 입후보할 수 있는 기회를 정치신인에게만 주는 경향이 있어 비례대표의원의 재선 기회가 제한되고 있다. 즉, 각 정당은 비례대표제도를 참신한 인물로 충원하려 함(강장석 2008, 89)으로써 의정활동 및 입법활동이 훌륭한 비례대표의원이라 하더라도 지역구로 출마하거나 그렇지 않으면 공천을 받지 못하고 있다. 따라서 의정 및 입법활동의 부재에 따른 문제가 발생하거나 또는 재선을 위해 직능(사회) 대표로서의 역할을 역행시하고 지역구 활동에 몰입하는 문제가 발생한다.

제17대부터 제19대까지 비례대표의원 중 우수한 입법성과를 갖는 의원이 존재했지만, 비례대표로서의 재선 기회가 주어지지 않은 구조 속에서 기반을 빼앗아 탈락하고 있는 경우가 많아 발생하고 있다. 이러한 현상은 4년간의 의정활동과 입법활동에서 얻은 노하우를 사장시키는 것이며, 의원의 전문성을 만들어가기 어렵게 하는 것이다. 특히 법인가결율은 법안에 대한 전문성이 중요하게 작용하는데 이 같은 전문성은 국회의원으로서 경험이 축적된 자로서 재고된다는 점에서 비례대표의원이 다음 선거에서라도 비례대표 후보로 출마할 수 있는 재선 기회가 주어져야 할 것이다. 즉, 비례대표 재선 제도를 마련하여 비례대표의원 간 경쟁 전문성을 경쟁할 수 있는 분위기를 마련하고 지속적인 의정활동을 통해 의정전문가로서의 국회의원이 배출될 수 있도록 해야 할 것이다(강장석 2008, 91).
VI. 결론

한국의 비례대표 의원의 대표성 및 임업 능력 제고 방안을 연구하고자 하는 이 연구의 결론은 다음과 같다.

우선 한국 비례대표제의 전개과정을 통해 드러난 그 특징을 살펴보면 그것은 다음과 같다. 첫째 1987년 민주화 이전에는 비례대표제가 제1당, 즉 권위주의 정권의 여당의 의석수를 증대시키기 위한 수단으로서 활용되었던 점이다. 그러나 민주화 이후 비례대표제는 득표율과 의석율을 비례시키기 위한 그 본래적 의의를 되찾게 되었다. 둘째 1987년 민주화 이전에는 비례대표제 의석수 규모가 전체 의원정수의 1/4~1/3에 이를 정도로 증가했지만 반해 민주화 이후에는 그 것은 지속적으로 축소되었다는 점이다. 그것은 민주화 이전의 비례대표제는 정부여당의 의석수 증대 수단으로 활용되었던 향에 권위주의 정권이 그 규모를 확대시키기고자 했던 반면, 민주화 이후에는 그런 필요성이 줄어든 결과였다. 즉 민주화 이후 비례대표 의석수 규모의 축소는 지역구 확대를 위한 여야 타협의 산물이었던 것이다.

다음으로 한국 비례대표제의 대표성을 살펴보았을 때 민주화 이후 그것이 보여주었던 특징은 다음과 같다. 첫째, 민주화 이후 비례대표제는 여성하양제를 통해 여성 국회의원을 증가시키는 데 적합한 공헌을 했다. 나아가 비례대표 여성하양제의 성과는 단순히 비례대표 여성의원의 증가에만 한정된 것은 아니었다. 제17대 총선부터 제19대 총선까지 지역구에서 당선된 여성의원의 절반 이상은 비례대표 의원으로 활동한 전력이 있는데, 이는 비례대표 여성하양제가 지역구 여성 후보자의 정치적 출마통로로도 기능했음을 의미하고 있기 때문이다. 그런 점을 감안할 때 현재 판결에 의해 현재 국회에서 논의되고 있는 지역구 의석조정과 관련하여 지역구 의석을 축소하기 위해 비례대표 의석을 축소하고자 하는 시도는 여성의 정치권 진출에 결정적 장애물로 작용할 수 있다. 오히려 시대적 과제인 여성의 정치·사회 참여를 활성화하기 위해서는 비례대표제의 규모를 확대하고, 더 나아가 의무적 여성하양제를 지역구에도 적용시키는 방향으로 법과 제도를 바꾸는 것이 필요하다.

둘째 비례대표제는 시민단체의 정치적 진출을 위한 주요한 통로였다. 그러나 정당 정치와 시민단체의 독자적 발전이라는 관점에서 이전 이러한 흐름은 재고될 필요가 있다. 오히려 비례대표제의 전문성 제고를 위해서는 비례대표 의원의 충원 방식을 시민단체 인사의 개별 영입보다는 시민단체나 직능단체와의 ‘정책협약을 통한 정치적 연대’ 방식으로 전환할 필요가 있다. 어울리, 시민단체의 정치적 진출은 정치적 참석에 영입이 되거나 뛰어드는 방식이 아니라, 충분한 준비를 통해 아래의 지방선거로부터 조직적으로 다가서는 한편 이를 통해 정치 국회로 상향 진출하는 방식으로 전환되어야 한다.

셋째, 비례대표 의원의 충원에 있어 전문성의 영역과 범주가 보다 넓게 그리고 다양하게 인식될 필요가 있다. 그 동안 그것은 학력과 이론을 우선시하여 학계, 법조계, 의료계에만 과도하게 집중되어 있었다. 둘째, 민주화 이후 비례대표 의원의 학력과 연령에서 드러난 고학력·노령화의 편향이 극복될 필요가 있다. 이를 위해서는 청장년 세대와 학력과 무관한 유능한
인사의 진출을 원활하게 하는 방향에서 제도 개선이 이루어져야 한다. 마지막으로 비례대표 제에 있어 사회 각계의 대표성을 증대시키기 위해서는 직접민주주의 제도들의 실효성을 높일 필요가 있다. 즉 시민들과 사회 집단들이 비례대표제를 통해 자신들의 요구와 이해를 입법과 정책 결정에 반영할 수 있도록 로비와 청원 등 각도 직접 민주주의 제도들이 활성화될 필요가 있는 것이다.

다른 한편, 한국 비례대표 의원의 입법 능력을 살펴보았을 때 그 동안 드러났던 그 특징과 문제점 그리고 그 개선 방안은 다음과 같다.

먼저 지역구의원과 비례대표의원 간 범안발의 수, 범안가결율 그리고 본회의 출석률을 비교한 결과, 범안발의 수는 18대 국회를 제외하고 지역구의원의 평균 대표발의 범안 수보다 비례대표의원의 평균 대표발의 수가 많은 것으로 보인다. 또한 비례대표의원의 성별과 정당별 차이를 분석한 결과, 3차례의 국회에 있어 여성 비례대표의원의 대표발의 범안 수가 남성보다 많은 것으로 분석되며, 여야 비례대표의원보다 야당 비례대표의원이 활발하게 범안을 발의한 것으로 나타났다.

범안가결율과 관련해서는 제17대 국회이후 모든 국회에서 지역구의원의 대표발의 범안에 대한 평균 가결율이 비례대표의원의 평균 가결율보다 높았다. 그리고 제17대와 제18대 국회에서 여성 비례대표의원의 범안가결율이 남성 비례대표의원보다 많았고, 여야 비례대표의원이 제출한 범안이 가결될 확률이 높은 것으로 분석되었다.

본회의 출석률은 세 차례의 국회에서 비례대표의원의 출석비율이 지역구의원의 출석비율보다 낮았으며, 이는 비례대표의원이 의정활동 및 입법활동에 더 신경을 쏟아대는 것으로 보인다. 여야 비례대표의원들이 보다 적극적으로 본회의에 참석하였으며, 야당 비례대표의원들이 본회의 출석률이 높았다.

다음으로 비례대표의원의 출원과 관련하여 거대정당은 석사과정 이상의 교육을 받아 전문성을 갖는 비례대표의원을 선호하는 반면, 군소정당은 대학을 졸업하고 현장 활동을 통해 전문성을 갖는 비례대표의원을 선호하는 특성을 보이고 있다. 그리고 범안발의 수, 범안가결율 그리고 본회의 출석률에 있어 주요한 특징은 학력이 높음수록 입법능력이 높다는 점이다.

직능(사회)대표성과 입법능력 사이의 관계는 세 차례의 국회에서 여성/복지, 노동, 장애인, 농민 그리고 시민사회 등 사회대표성을 갖는 의원들이 직능을 대표하는 범안제출이라는 입법활동을 열심히 하였음을 알 수 있다. 또한 범안가결율은 전문성을 갖는 직능분야인 관료, 교육/연구, 그리고 법주 분야가 높은데 반해, 사회대표성을 갖는 여성/복지, 노동, 장애인 그리고 시민사회분야에서 낮다는 점을 확인할 수 있었다. 마지막으로 본회의 출석률은 통계적으로 유의미한 관계를 보인 제17대와 제19대의 사례를 보면, 사회대표성을 갖는 여성/복지, 노동, 장애인 분야와 직능대표성을 갖는 교육/연구, 의약, 언론/방송 그리고 기업 분야의 의원들이 성실하게 본회의에 출석하였다고 할 수 있다.

비례대표의원의 전문성 제고를 위한 방안으로는 첫째, 사회대표성을 갖는 비례대표의원들의 범안발의 수나 본회의 출석률의 차원에서 직능대표성을 갖는 비례대표의원들이 상호간의 경
향을 보이고 있다. 이러한 결과는 입법활동에 있어 비례대표의 기본 취지인 전국적인 보편이익과 사회 내에 존재하는 다양한 세력의 이익을 대표할 수 있도록 비례대표 확대가 필요하다.

둘째, 비례대표의원의 전문성 및 대표성을 강화하기 위해서는 공천과정에서부터 비례대표 후보자의 전문성과 대표성에 부합하는 상임위원회에 배정을 약속하여 당선 후 해당 상임위원회에서 입법활동을 할 수 있도록 제도를 마련할 필요가 있다.

마지막으로 의정활동과 입법활동에 있어 전문성을 제고하기 위해서는 의정경험이 요구되며, 따라서 사회적 대표성과 전문성을 보장하기 위해 비례대표의원에게 다음 선거에서도 비례대표 후보로 출마할 수 있는 재선의 기회를 허용하고 제도화해야 할 것이다.
참고문헌
김의영. 2004. 『시민단체의 정치 참여 어떻게 볼 것인가』. 한국정치학회 춘계 학술 회의 발표논문.
신진욱. 2009. 『보수의 진지전, 진보의 혁신, 시민정치의 비전』. 『시민정치연구센터 창립기념 심포지엄』.
유석춘 엮음. 2002. 『한국의 시민사회, 연고 집단, 사회 자본』. 자유기업원.
유석춘, 왕혜숙. 2006.『참여연대 보고서』. 자유기업원.
이정진. 2015.『권역별 비례대표제를 어떻게 볼 것인가?』『황해문화』.
이지원. 2012.『추첨민주주의 이론과 실제: 직접 대의민주주의를 보합하는 새로운 시민정치 패러다임의 모색』. 이담북스.
이현출. 2009. 『17대 국회 의원업법안 분석: 발의, 내용, 심의결과』.『한국정당학회보』제8권 제1호.
전진영. 2012.『18대 국회 임법활동의 특징과 평가』.『의정연구』제18권 제2호.
전진영. 2013.『비례대표 국회의원 여성할당제의 제도적 특성과 정당의 후보자 공천 : 제16대 총선~제19대 총선을 중심으로』.『한국정당학회보』. 제12권 제3호.
정상호. 2006.『NGO를 넘어서』. 한울.
정상호. 2011.『비례대표제 도입에 대한 반론』.『한국민주주의의 제도화』. 한울.
정익옥. 2012.『18대 국회 의정활동 평가: 원내 활동을 중심으로』.『한국정당학회보』. 제18권 제1호.
조현연.조희연. 2001.『한국 민주주의의 이행』. 조희연 편.『한국 민주주의와 사회운동의 동학』. 나눔의 집.
최정원 외 2인. 2008.『17대 국회의원의 임법 활동 성과 분석』.『의정연구』제14권 제1호.
호광석.『국회의원선거제도와 정당체계 변화: 전국구비례대표제의 영향을 중심으로』.『사회과학연구』.第12卷 第2호.
홍일표. 2007.『기로에 선 시민입법』. 후마다리사.
황아란. 2006.『제17대 총선의 1인 2표제 도입』.『국가전략』제12권 2호.


권역별 비례대표제의 도입 방안

* 한국의 비례대표 의원의 대표성 및 입법 능력 제고 방안과 관련하여 우리가 무엇보다도 우선적으로 관심을 두지 않을 수 없는 것은 비례대표 의석수를 확대시키는 일이다. 우리의 선거제도는 소선거구 단수대표제와 비례대표제가 병립하고 있는 혼합형 방식인데, 전자의 지역구 의석이 전체 의원정수의 82%를 차지하고 있는 반면 후자의 비례대표 의석은 경우 18%에 불과하기 때문이다. 즉 300명의 의원정수 중 겨우 18%인 54명의 비례대표 의석수로는 그 대표성 및 입법 능력 제고가 큰 의미를 가질 수 없는 것이다. 그런 점을 감안, 이 보고서는 다음에서 최근 중앙선거관리위원회가 제시한 권역별 비례대표제 안을 중심으로 권역별 비례대표제 도입 방안을 별도로 살펴보고자 한다.

최근에 들어 권역별 비례대표제 도입을 둘러싼 논란이 대중적 관심사로 떠오르고 있다. 그것은 2016년 20대 국회의원 총선을 앞두고 중앙선거관리위원회가 금년 2월 정치관계법 개정의견을 통해 독일식 선거제도와 유사한 형태의 권역별 비례대표제 도입을 제안했기 때문이다. 그렇다면 선관위가 제안한 권역별 비례대표제 개편안의 주요 내용은 무엇인가?

우선 선관위 안에 따르면, 현행 의원정수 300석을 인구 비례에 따라 서울, 인천, 경기, 부산, 부산, 경남, 대구, 경북, 광주, 전북, 전남, 제주, 대전, 충북, 충남, 전북, 전남, 제주, 부산, 울산, 경남, 대구, 경북, 광주, 전북, 전남, 제주, 대전, 세종, 충북, 충남의 6개 권역으로 배분된다. 그리고 각 권역에 배분된 의석은 2:1 범위(±5%)에서 지역구 의석과 비례대표 의석으로 할당된다. 다음으로 이 같이 할당된 권역별 비례대표 의석을 채울 당선인은 다음과 같은 조건과 과정을 통해 결정된다. 첫째 비례대표 의석을 배분 받을 수 있는 정당은 전국 득표율 3% 이상을 득표하거나 지역구 득표율 5% 이상의 당선자를 낸 정당으로 한정된다. 둘째 권역별 의석은 무소속 지역구 당선인수와 의석할당 비대상 정당 지역구 당선인 수를 제외한 가운데, 앞의 전체 조건을 충족한 정당에게 그 득표율에 따라 배분된다. 셋째 이 같이 권역에서 각 정당에 배분된 의석은 우선적으로 각 정당의 지역구 당선자로, 그리고 잔여의석은 해당 권역에서 각 정당이 제출한 명부에 의해 채워진다.

한편, 선관위의 권역별 비례대표제 안은 다음과 같이 지역구와 비례대표의 동시 입후보를 허용하고 있는데, 이는 일본의 식패율제를 도입한 것이다. 즉 각 정당은 같은 시도 지역구 입후보자에 한하여 2명 이상을 권역별 비례대표 명부의 같은 순위에 배치할 수 있으며, 같은 순위 후보자 중 지역구에서 낙선한 후보자 중 상대 득표율이 가장 높은 사람 1인이 당선되도록 하고 있는 것이다. 단 그 당선인이 지역구 유효투표 3% 미달 시, 또는 시도 지역구 당선인수가 그 시도 전체 지역구 의석의 1/5 이상일 시 당선인은 없는 것으로 하고 있다.

17) OECD 국가들 가운데 혼합형 선거제도를 채택한 국가는 우리나라를 비롯하여 6개국이며, 이 가운데 독일과 뉴질랜드를 제외한 4개국은 다수제에 기초한 혼합형 선거제도를 채택하고 있다. 비례제 혼합형 국가는 독일은 비례대표 비율이 전체 의석의 50퍼센트를 차지하고 있으며, 뉴질랜드 역시 41.6퍼센트를 차지한다. 우리나라와 같은 다수제 혼합형을 채택한 국가들의 사례를 보더라도 일본이 37.5퍼센트, 멕시코가 40퍼센트, 헝가리가 46.7퍼센트나 되는 데 비해 우리나라의 비례대표 의원 비율은 고작 18퍼센트에 불과하다.

18) 그 주요 내용은 중앙선거관리위원회(2015.2) '정치관계법 개정의견' 참조
이상과 같은 선관위의 권역별 비례대표제를 19대 국회의원 총선 결과에 적용한다면 그 결과는 어떨까? 다음의 <표 1>은 19대 국회의원 총선 결과이며, <표 2>는 19대 총선 결과에 선관위에서 제시한 권역별 비례대표제를 적용하여 시뮬레이션한 결과이다.

<표 1> 19대 국회의원 총선 결과

| 구분       | 서울 | 경기도 | 강원도 | 충청북도 | 충청남도 | 대구광역시 | 부산광역시 | 울산광역시 | 대전광역시 | 세종특별자치시 | 전라북도 | 전라남도 | 경상북도 | 경상남도 | 제주도 | 계   | 비례 | 총계 |
|------------|------|--------|--------|----------|----------|-------------|-------------|-------------|-------------|----------------|-----------|-----------|----------|----------|--------|-------|------|------|------|
| 지역구의석| 48   | 12     | 52     | 9        | 6        | 1           | 8           | 10          | 12          | 15            | 18        | 16        | 8        | 11       | 11     | 3     | 246 | 54  | 300 |
| 새누리당  | 16   | 6      | 21     | 9        | 3        | 5           | 4           | 12          | 15          | 16            | 14        |           |          |          |        | 127  | 25   | 152 |
| 민주통합당 | 30   | 6      | 29     | 3        | 1        | 3           | 3           | 2           | 1           | 6             | 9         | 10        | 3        |          |        | 106  | 21   | 127 |
| 통합진보당 | 2    | 2      |        |          |          |             |             |             |             | 1             | 1         | 1         |          |          |        | 7     | 6    | 13  |
| 자유선진당 | 2    | 2      |        |          |          |             |             |             |             |               |           |           |          |          |        | 3     | 2    | 5   |
| 무소속     |      |        |        |          |          |             |             |             |             |               |           |           |          |          |        | 1     | 2    | 3   |

<표 2> 19대 총선 결과에 권역별 비례대표제 적용 시 의석할당

<table>
<thead>
<tr>
<th>권역/시도</th>
<th>서울</th>
<th>경인_/강원_/충청/대경/동남/호남제주</th>
<th>계</th>
<th>비례</th>
<th>총계</th>
</tr>
</thead>
<tbody>
<tr>
<td>서울 의석 할당</td>
<td>60</td>
<td>96</td>
<td>30</td>
<td>30</td>
<td>47</td>
</tr>
<tr>
<td>세누리당 의석</td>
<td>27</td>
<td>45</td>
<td>12</td>
<td>22</td>
<td>27</td>
</tr>
<tr>
<td>민주통합당 의석</td>
<td>25</td>
<td>38</td>
<td>11</td>
<td>5</td>
<td>14</td>
</tr>
<tr>
<td>통합진보당 의석</td>
<td>7</td>
<td>11</td>
<td>2</td>
<td>2</td>
<td>5</td>
</tr>
<tr>
<td>자유선진당 의석</td>
<td>1</td>
<td>2</td>
<td>5</td>
<td>1</td>
<td>1</td>
</tr>
</tbody>
</table>

주: 권역별 인구비례의석할당 및 비례의석 배분은 해어니미아이식 적용. 배분 대상은 의원정수 300석 중 무소 속 3석 제외한 297석.
※김욱(2015.7.13). "권역별 비례대표제 도입의 쟁점과 방안" 「권역별 비례대표제 추진방안 공동학술대회 자료집」

위의 <표 1>과 <표 2>를 비교하면 다음의 사실을 확인할 수 있다. 우선 선관위의 권역별 비례대표제를 19대 총선 결과에 적용했을 시 양대 정당인 새누리당과 민주통합당의 의석수는 줄어든다는 사실이다. 새누리당의 경우 152석→137석으로 15석이 축소되며, 민주통합당의 경
우 127석→117석으로 10석이 축소된다. 반면 소수정당인 통합진보당과 자유선진당의 의석수는 늘어난다. 통합진보당의 경우 13석→33석으로 20석이 증가하며, 자유선진당의 경우 5석→10석으로 5석이 증가하는 것이다. 요컨대 권역별 비례대표제의 효과는 그 동안 과대 대표되었던 양대 정당에게는 불리하게, 반면 과소 대표되었던 소수 정당에게는 유리하게 작용하는 것으로 나타난다.

한편 선관위의 권역별 비례대표제가 지역주의를 약화시키는 효과는 분명하게 드러난다. 새 누리당의 경우 현행의 선거제도에서는 호남권에서 1석도 얻지 못하는데, 권역별 비례대표제를 채택할 경우 4석의 의석을 얻는다. 반대로 민주통합당의 경우 현행의 선거제도에서는 대경권에서 1석도 얻지 못하고 동남권에서 경우 3석을 얻을 뿐이다. 그렇지만 권역별 비례대표제를 채택시 민주통합당은 대경권에서 5석을, 동남권에서 14석을 얻게 된다. 통합진보당의 경우도 마찬가지이다. 현행의 선거제도에서는 통합진보당은 대경권과 동남권에서 1석도 얻지 못한다. 그렇지만 권역별 비례대표제를 채택할 경우 통합진보당은 대경권에서 2석을, 동남권에서 5석을 얻게 되는 것이다.

이상에서 살펴본 바와 같이 선관위 제안의 권역별 비례대표제는 각 정당이 얻은 득표율과 의석율을 비례하게 만드므로써 과대 대표되거나 과소 대표되는 정당 간 격차를 줄여준다. 그러나 문제는 선관위 제안의 권역별 비례대표제가 현실 정치에 실제로 수용될 수 있을 것인가 하는 점이다. 이와 관련해서는 다음과 같은 문제들의 해결이 필요하다. 첫째 현행의 선거제도에서 기득권을 누리고 있는 양대 정당, 특히 그 기득권이 가장 큰 제1당이 이를 수용할 수 있을까 하는 점이다. 둘째 선관위 안에 따르면 현재의 지역구 가 현행의 246개에서 200개로 46개가 축소되어야 하는데, 지역구에 강한 이해를 가지고 있는 현역의원들이 이에 동의할 것인가 하는 점이다. 셋째 선관위 안에 각 권역별 지역구 의석과 비례대표 의석의 비율을 2:1로 하고 있는데, 이는 과다한 지역구 비율로 인해 다수의 초과의석을 발생시킬 가능성이 있다는 점이다.

우선 현행 선거제도에서 가장 커다란 혜택을 얻고 있는 제1당이 선관위 안을 받아들이기 쉽지 않을 것이다. 더구나 제1당은 통상 국회 의석의 과반 이상을 점할 때가 많 있는데, 그 경우 그들의 이러한 태도는 더욱 강화될 것이다. 그러나 만일 제1당이 국회 의석 과반 이하를 가지게 된다면 사태는 달라질 수 있다. 우선 제1당에 대항하는 타 정당들 간의 연합이 이루어질 가능성이 크며 그 연합이 국회 의석 과반을 넘을 경우 권역별 비례대표제 도입이 추진될 수 있는 유리한 여건을 제공할 것이기 때문이다. 한편, 선사 제1당에 대항하는 야당간 연합이 이루어지지 않는다면 제1당은 자신의 법안을 통과시키기 위해서는 소수 정당과 연대하지 않을 수 없을 것이다. 그 경우 소수 정당은 현대의 대가로 권역별 비례대표제를 요구할 수도 있을 것이기 때문이다. 요컨대, 제1당이 국회 의석 과반 이하의 의석을 가질 경우 그것은 선관위 안에 매우 궁극적인 조건을 제공하는 것이다.

다음으로 둘째 선관위 안에 따르면 현재의 지역구 중 46개가 축소되어야 하는데, 지역구에
강한 이해를 가지고 있는 현역의원들은 현실적으로 이에 동의하기는 어려울 것이다. 이와 관련해서는 각 정당은 그들이 비례대표 의원으로 전환할 수 있는 인센티브를 마련해줄 필요가 있을 것이다. 그러나 그 인센티브 제공 자체가 논란이 될 가능성이 크다는 점에서 그것은 근원적인 해결책이 되기는 어렵다. 따라서 현역의원들의 지역구 이해를 건드리지 않으면서 권역별 비례대표제를 시행하기 위해서는 결국 의원정수를 늘리고 그 늘린 만큼 비례대표 의석을 증가시키는 방안이 있을 수 있다. 이를테면 의원정수를 현행의 300석에서 350석으로 늘리고 그 증가분 자체를 비례대표 의석에 할당한다면 비례대표 의석수는 현행의 54석에서 104석으로 증대될 수 있다. 그 경우 246석의 지역구는 그대로 유지될 것이고, 이에 대한 지역구 의원들의 반발은 발생하지 않을 것이다.

그러나 선관위 안처럼 지역구 의석 200 대 비례대표 의석 100의 권역별 비례대표제이건, 지역구 의석 246 대 비례대표 의석 104석의 권역별 비례대표제이건, 다수의 초과의석이 발생하는 것은 불가피한 것으로 보인다. 문제는 초과의석에 의한 것이든, 의원정수 증가에 의한 것이든, 강한 정치 혼오증을 가지고 있는 국민들은 국회의원 의석수 증가에 강한 반발을 보이고 있다는 점이다. 그런 점에서 의원정수를 늘리는 문제는 간단치 않다. 그러나 이 문제에 대해서는 지속적으로 국민들을 설득하는 것 이외에 다른 대안이 없는 것으로 보인다. 사실 한국은 미국과 일본을 제외한다면 인구 규모에 비해 국회의원 규모는 매우 작은 편이다.19) 따라서 국회의원 의석수 증대에 대한 국민의 반감이 매우 크다 할지라도, 국회의원 의석수 증가의 필요성과 타당성에 대한 대국민 설득 작업은 더 이상 회피해서는 안 될 것이다.

19) OECD 주요 민주국가들의 의원정수 규모를 보면 한국(국회의원 1인당 인구수 164,872명)은 미국(의원 1인당 인구수 698,447명)과 일본(국회의원 1인당 인구수 265,453명)에 이어 그 규모가 가장 작다(의회정치연구회 2010, 105 참조). 미국과 일본이 각각 3억과 1억 2천만의 대규모 인구를 가지고 있다는 점을 감안했을 때 그들의 의원정수 규모를 더욱 증대시키지 못하는 것은 충분히 이해가 된다. 그러나 인구 규모가 미국이나 일본처럼 크지 않은 한국의 경우 의원정수 증대의 여지는 충분하다고 할 수 있다. 문제는 이에 대한 국민의 반대를 어떻게 극복할 수 있는가이다.