

재·보궐선거의 문제점과 개선방안

이정진 | 국회입법조사처

+ 국문요약 +

짚은 선거로 인한 '선거피로'와 '과다한 선거 비용'으로 인한 재정적 부담을 적절하게 해소하면서 대표의 충원과 대표의 민주적 정당성을 확보하는 방안은 매우 중요한 문제로 부상하고 있다. 특히 최근 지방선거 실시 이후 재·보궐선거가 급증하면서 선거 비용의 문제와 낮은 투표율로 인한 대표성의 약화를 우려하여 제도적 개선방안을 주장하는 목소리들이 높다. 본고에서는 재·보궐선거의 현황과 문제점을 정리하고 정치권과 학계에서 논의되고 있는 개선방안을 검토함으로써 선거제도의 개선방향을 모색하고자 한다. 특히 현재 일본에서 실시되고 있는 '차점자 당선제도'를 중심으로 해외사례를 통해 재·보궐선거의 개선방향을 고찰하고 한국에 주는 시사점을 도출한다.

재·보궐선거제도의 개선방안으로는 선거 횟수를 줄이거나 원인제공자에게 선거 비용을 부담시키는 방안을 중심으로 논의가 이루어지고 있다. 이미 2015년 공직선거법 개정을 통해 기존에 1년에 두 차례 실시되던 재·보궐선거를 1회로 축소하였으며, 현재 가장 많이 논의되는 제도적 개선방안은 재·보궐선거의 발생 시 그 원인을 제공한 당사자에게 선거 비용의 일부를 부담하도록 함으로써 국고 혹은 지방자치단체의 재정 부담을 줄이는 것이다. 최근에는 원인제공자뿐 아니라 그를 추천한 정당에게 귀책사유를 물어 선거 비용 일부를 부담시키거나 해당 재·보궐선거에 소속 정당의 후보자를 추천하지 못하도록 제한하는 방안도 검토할 수 있다.

다른 한편에서는 재·보궐선거 실시 사유의 상당수는 다른 선거 출마를 위해 현직자가 임기 중에 사퇴하는 것이므로 이러한 사례를 줄이기 위해 현직자의 사퇴를 제한하자는 주장도 제기되고 있다. 다만 이처럼 사퇴자의 공직선거 출마를 제한할 경우 이는 공직자에 대한 과도한 피선거권

제한할 수 있다는 점에서 신중한 접근이 필요하다.

한편 기초의회의원선거의 경우 중선거구제를 채택하고 있으므로 차점자 당선방식을 도입하는 방안도 고려해 볼 필요성이 있다. 일본은 선거일 이후 당선승낙기간 또는 3개월 이내에 사퇴, 사망이나 사직 등으로 결원이 발생하였을 경우, 재, 보궐선거 실시에 따른 유권자의 혼란, 선거 실시에 따른 번거로움, 선거 비용 낭비 등을 예방하기 위한 목적으로 차점자 당선제도를 도입하였다. 중의원선거에서는 1993년 이전 시기에 선거일로부터 3개월 이내에 결원이 발생하였을 경우, 차점자에게 의석을 승계하는 조상보충이 이루어졌다. 그러나 1994년 소선거구제도가 도입됨에 따라 차점자 승계방식은 폐지되었다. 지방자치단체의 장 선거에서도 최다 득표자 1인을 당선인으로 하는 제도적 특징으로 차점자에 승계방식을 금지하고 있다. 참의원의원선거, 지방의회의원선거에서는 현재에도 차점자에 대한 당선제도를 현재에도 운영하고 있다. 그러므로 일본과 같이 선거 실시 이후 일정 기간 이내에 발생하는 결원 보충을 차점자 승계방식으로 실시한다면, 선거 비용을 절감하는 효과를 거둘 수 있을 것이다.

I. 서론

민주주의 정치체제에서 선거는 다양한 정치사회적 기능을 수행한다. 선거의 기능은 우선 국민의 '대표'를 선출하는 기능이다. 대의민주주의에서 주권자인 국민 모두가 정치과정에 참여하는 것은 불가능하다. 그러므로 국민은 자신들을 대신하여 정책결정과정에 참여할 대표를 선거라는 정치적 절차로서 뽑는다. 그리고 선거는 선출된 대표에게 '정당성'을 부여하는 절차이기도 하다. 즉, 민주적인 선거절차에 따라 대표로 선출됨으로써 민주적 정당성이 국민으로부터 위임된다. 이외에도 선거는 공직자를 충원하는 기능을 수행하며, 내각책임제 국가에서는 선거에서 과반의석을 차지한 정당이 정부를 구성하게 되므로 정부구성 기능도 수행한다. 이와 더불어 선거는 유권자에 대한 정치교육의 기능과 국민통합의 기능을 동시에 수행한다.

그러나 최근에는 많은 민주주의국가에서 정치적 무관심의 확대와 기성 정치인들에 대한 불신 등으로 인해 투표율이 감소하고 있다. 또한 선거에 대한 국민들의 관심이 낮아지면서 선거의 기능에 대한 재조명이 이루어지고 있다. 즉, 대의민주주의의 한계로 인해 정치적 효능감이 낮아진다는 점에서 직접민주주의적 요소를 결합한 선거제도의 보완이

논의되기도 하였다. 특히 IT 기술의 발달로 인해 모바일이나 인터넷을 통해 이슈의 선정이나 정책 결정과정에 일반 유권자들이 직접 참여할 수 있는 다양한 방식들이 나타나고 있다. 이러한 변화는 직접민주주의의 가능성을 높이고 있다. 그럼에도 불구하고 현실적으로 대부분의 국가에서 선거를 통한 대표의 선출과 대의제 민주주의가 실시되고 있다. 직접민주주의적 요소는 대의제 민주주의를 보완하는 역할에 그치고 있다.

한국의 경우, 대통령과 국회의원, 그리고 지방자치단체장과 지방의회의원, 교육감을 선거로 선출한다. 특히 1990년 이후, 지방자치제도가 본격화되면서 선거의 대상이 더욱 확대되는 계기가 되었다. 지방선거는 지방자치단체장뿐 아니라 지역구와 비례대표 지방의회의원을 선출한다. 지방의회의원선거는 광역 자치단체와 기초 자치단체가 별도로 의원을 선출하기 때문에 한 번에 많은 선거가 실시된다. 이후, 교육감선거와 교육위원선거 등 교육자치에 따른 선거가 도입되었다. 농협, 축협 조합장 선거 등과 같은 위탁선거 역시 제도화되면서 선거는 지속적으로 증가하였다.

선거의 증가는 각종 공직의 임기만료에 따른 선거뿐만 아니라 당선자의 사망, 사직, 당선무효, 피선거권상실 등에 따른 재·보궐선거로 인해 더 늘어나게 되었다. 선거나 정치에 대한 무관심과 불신이 고조되는 상황에서 잦은 선거는 '선거피로'를 양산한다는 비판이 제기되고 있다. 더구나 '과다한 선거 비용'으로 인한 재정적 부담은 학계나 정치권에서 재·보궐선거 무용론까지 제기되고 있는 상황이다.

현재 아파트입주자대표회의선거, 재건축조합, 증가하고 있는 협동조합 선거 및 학교선거 등과 같은 생활선거가 일상화되는 상황에서 선거는 더욱 증가하게 될 것으로 보인다. 이러한 상황 속에서 재·보궐선거에서 나타나는 낮은 투표율 문제는 과다한 선거 비용의 문제, 정당 및 국민들의 선거 피로감 등과 더불어 당선자의 민주적 정당성에 대한 의문을 제기하기에 이르렀다.

결국 잦은 선거로 인한 '선거피로'와 '과다한 선거 비용'으로 인한 재정적 부담을 적절하게 해소하면서 대표의 충원과 대표의 민주적 정당성을 확보하는 방안은 매우 중요한 문제로 부상하고 있다. 그러므로 본고에서는 재·보궐선거의 현황과 문제점을 정리하고 정치권과 학계에서 논의되고 있는 개선방안을 검토함으로써 선거제도의 개선방향을 모색하고자 한다. 특히 현재 일본에서 실시되고 있는 '차점자 당선제도'에 주목하여 해외사례를 살펴보고, 한국에 주는 시사점에 대해서 살펴볼 것이다.

II. 한국의 재·보궐선거 현황과 문제점

1. 재·보궐선거 현황과 실시 사유

재·보궐선거는 선거를 통해 선출된 대표가 사퇴나 사망 등의 이유로 결원이 발생할 경우 이를 충원하기 위해 실시된다.¹⁾ 우리나라의 경우 지역구 국회의원 및 지방의회의원, 지방자치단체장, 교육감을 대상으로 재·보궐선거가 실시되는데, 중앙선거관리위원회가 발표한 자료에 따르면, 2011년부터 2016년까지 최근 5년간 총 286건의 재·보궐선거가 실시되었다(〈표 1〉). 그 가운데 국회의원선거는 27건, 자치단체장선거 39건, 지방의회의원 216건으로 지방의회의원선거가 다수를 차지한다. 이처럼 국회의원선거와 지방선거에서 재·보궐선거가 반복됨으로써 선거 비용 부담, 장기간의 행정공백, 선거에 대한 지역민의 불신, 주민갈등 조장, 지방자치의 퇴행 등 많은 문제들이 발생하고 있다.

시기별로 보면 2011년에 80건, 2012년 87건, 2013년 14건, 2014년 18건, 2015년 36건, 2016년 51건으로 재·보궐선거가 가장 많았던 해는 2012년이다. 2012년의 경우 4월에 총선거가 실시되었는데, 국회의원선거에 출마하기 위해 지방의회의원이나 단체장이 사직한 사례가 많았으며, 하반기 재보궐선거에서는 선거법 위반에 따른 결원이 발생하였기 때문이다. 그다음으로 재·보궐선거가 많았던 해는 2011년으로 2010년 지방선거가 처음 실시되면서 선거법 위반에 따른 재·보궐선거 사유가 다수 발생하였기 때문이다.

〈표 1〉에 따르면 최근 5년간 실시된 재·보궐선거 가운데 ‘사직’이 108건으로 37.8%, ‘당선무효’가 102건으로 35.7%, ‘피선거권 상실’이 50건으로 17.5%, 그리고 ‘사망’이 26건으로 9.0%를 차지하고 있다. 즉 재·보궐선거 발생 사유 가운데 ‘당선무효’ 혹은 ‘피선거권 상실’과 같이 당선자의 불법행위에 따른 처벌로 인해 재·보궐선거가 발생한 경우가 전체의 53.2%로 ‘사직’이나 ‘사망’ 등 부득이한 사정으로 인한 사례보다 더 많다. 더구나 사직으로 인한 재·보궐선거가 대부분 다른 선거 출마를 위해 현직을 사퇴하는 경우라는 점을

1) 재선거는 1) 해당 선거구에 후보자 없음, 2) 당선인이 없거나 해당 선거구에서 선거할 지방의원정수에 달하지 아니한 때, 3) 선거의 전부무효 판결, 혹은 결정이 있을 때, 4) 임기개시 전 당선인의 사퇴 혹은 사망, 5) 당선인이 임기개시 전 피선거권 상실로 당선이 무효가 될 때, 6) 선거비용의 초과지출 혹은 선거사무장 등의 선거범죄로 인해 당선무효가 될 때 실시된다(공직선거법 제195조). 보궐선거는 지역구국회의원, 지역구지방의회의원, 지방자치단체장 및 교육감의 임기개시 후 사퇴, 사망, 피선거권 상실 등으로 신분을 상실할 경우 결원을 보충하기 위해 실시된다(중앙선거관리위원회 선거법령정보). 재선거가 임기개시 전의 사유로 실시되는 반면, 보궐선거는 임기개시 후에 발생한 사퇴나 사망 등으로 실시된다는 점에서 다르다.

〈표 1〉 선거별 재·보궐선거 발생사유(2011~2016년)

선거일	합계	사유별				선거실시내역	
		피선거권 상실	당선무효	사직	사망		
'11	4.27.	38 (3)	4 (2)	24	5 (1)	5	국회의원3, 광역장1, 기초장6, 광역의원5, 기초의원23
	10.26.	42	6	24	10	2	광역장1, 기초장11, 광역의원11, 기초의원19
'12	4.11. (국선 동시실시)	61	13	2	41	5	기초장5, 광역의원37, 기초의원19
	12.19. (대선 동시실시)	26	12	2	7	5	광역장1, 기초장3, 광역의원2, 기초의원19
'13	4.24.	12 (3)	4 (1)	3 (2)	4	1	국회의원3, 기초장2, 광역의원4, 기초의원3
	10.30.	2 (2)	-	1 (1)	-	1 (1)	국회의원2
'14	7.30.	16 (15)	1 (1)	4 (4)	10 (10)	1	국회의원15, 기초의원1
	10.29.	2	1	-	-	1	기초의원2
'15	4.29.	12 (4)	4 (3)	5 (1)	2	1	국회의원4, 광역의원1, 기초의원7
	10.28.	24	2	19	1	2	기초장1, 광역의원9, 기초의원14
'16	4.13. (국선 동시실시)	51	3	18	28	2	기초장8, 광역의원17, 기초의원26
계	11회	286 (100%)	50 (17.5%)	102 (35.7%)	108 (37.8%)	26 (9.0%)	

* (): 국선 실시사유로서 본수 포함
출처: 중앙선거관리위원회

감안하면 재선거나 보궐선거의 대부분은 당선자의 불법행위나 다른 공직에 출마하기 위한 사퇴 등 기존 당선자가 원인을 제공하고 있다.

이는 제19대 국회에서 실시된 재·보궐선거 현황을 살펴보면 좀 더 구체적으로 알 수

〈표 2〉 제19대 국회의원 재보궐선거 실시현황

선거일	시도별	선거구명	소속정당	성명	사유	비고
2013.4.24	서울	노원구병	진보정의당	노희찬	피선거권상실	
	부산	영도구	새누리당	이재균	당선무효	
	충남	부여군 청양군	새누리당	김근태	당선무효	
2013.10.30	경기	화성시갑	새누리당	고희선	사망	
	경북	포항시남구 울릉군	무소속	김형태	당선무효	
2014.7.30	서울	동작구을	새누리당	정몽준	퇴직	
	부산	해운대구 기장군갑	새누리당	서병수	퇴직	
	광주	광산구을	무소속	이용섭	퇴직	
	대전	대덕구	새누리당	박성효	퇴직	
	울산	남구을	새누리당	김기현	퇴직	
	경기	수원시을	새정치연합	신장용	당선무효	
		수원시병	새누리당	남경필	퇴직	
		수원시정	새정치연합	김진표	퇴직	
		김포시	새누리당	유정복	퇴직	
		평택시을	새누리당	이재영	당선무효	
	충북	충주시	새누리당	윤진식	퇴직	
	충남	서산시 태안군	새누리당	성완종	당선무효	
	전남	순천시 곡성군	통합진보당	김선동	피선거권상실	
		나주시 화순군	새정치연합	배기운	당선무효	
		담양군함평군 영광군장성군	새정치연합	이낙연	퇴직	
2015.4.29	서울	관악구을	통합진보당	이상규	의원직상실	당 해산에 따른 의원직 상실
	경기	중원	통합진보당	김미희	의원직상실	
	광주	서을	통합진보당	오병윤	의원직상실	
	인천	서구강화군을	새누리당	안덕수	당선무효	

출처: 중앙선거관리위원회

있다. 2012년 4월 선거를 통해 구성된 제19대 국회의 경우 총 24석의 궐석이 발생하여 2013년부터 2015년까지 총 4차례에 걸쳐 재·보궐선거를 실시하였다. 선거 실시 사유를 살펴보면 공직선거법 위반으로 당선무효형을 받아 재·보궐선거가 실시된 사례가 8건, 통신비밀보호법 위반(노회찬), 총포·도검·화약류 등 단속에 관한 법률 위반(김선동)으로 피선거권을 상실한 사례가 2건, 당 해산에 따른 의원직 상실이 3건이며, 지방자치단체장 선거에 출마하기 위해 의원직을 사퇴한 사례가 10건, 사망 1건이다. 당 해산으로 인한 의원직 상실과 질병으로 인한 사망을 제외하면 법률 위반으로 인한 당선무효 및 피선거권 상실이 10건, 다른 선거 입후보를 인한 의원직 사퇴가 10건으로 재·보궐선거 실시사유 대부분을 차지한다.

이처럼 ‘당선무효’나 ‘피선거권 상실’과 같이 당선인의 불법행위, 혹은 다른 선거 출마를 위한 사퇴가 재·보궐선거 실시 사유의 대다수를 차지하면서 재·보궐선거의 비용부담 혹은 책임론이 불거지고 있다. 특히 당선무효나 피선거권상실로 인한 재·보궐선거의 경우 당선인의 불법적 행위가 재·보궐선거의 원인이라는 점에서 선거 비용을 국가 혹은 지방자치단체가 모두 부담할 것이 아니라 책임이 있는 개인에게 부담시킬 필요성이 있다는 지적이다.

다만 당선인의 사퇴에 따른 재·보궐선거에 대해 당선인에게 책임을 묻는 것에 대해서는 찬반논란이 있으며, 신중할 필요가 있다. 선거의 정치적 기능 중의 하나는 정치적 충원 기능이다. 국회의원이거나 지방의회의원이 광역단체장선거에 출마하기 위해 사퇴하는 것은 선거를 통한 정치적 충원기능에 해당된다고 볼 수 있으며, 당선인 개인 의사뿐 아니라 정당 차원에서 다른 선거 출마를 위해 사퇴할 것을 권유하는 경우도 다수이기 때문이다. 또한 당선무효형이나 피선거권 상실로 인한 재·보궐선거의 경우 당선인의 위법행위로 인해 선거가 실시되는 반면, 사퇴의 경우 지역민 혹은 자신을 선출한 유권자들에 대한 도의적 책임을 물을 수는 있겠지만 위법행위를 한 것은 아니라는 점에서 개인에게 책임을 묻는 것에 대해서는 신중할 필요가 있다.

2. 재·보궐선거 비용의 문제

재선거나 보궐선거를 실시하는 경우 선거 관리 및 실시를 위해 많은 비용이 발생한다. 더구나 이 비용은 전액 국가나 지방자치단체에서 부담하고 있다는 점에서 재·보궐선거의 비용 부담과 관련된 문제가 자주 지적되고 있다. 중앙선거관리위원회의 발표에 따르면,

2011년 이후 2016년까지 5년간에 걸쳐 지출된 재·보궐선거 비용은 1,472억 정도로 나타났다. <표 3>을 보면 국회의원선거의 경우 재·보궐선거의 비용이 선거구당 평균 10억 원 이상, 광역단체장의 경우에는 평균 100억 원 이상 소요되는 것을 알 수 있다. 특히 2011년 10월 실시된 서울시장 보궐선거의 경우 200억 원이 넘는 선거 비용이 소요되었다.

<표 3> 선거별 재·보궐선거 비용

(단위: 백만 원)

선거일	합계	국회의원	지방자치단체장		지방의회의원		
			광역	기초	광역	기초	
'11	4.27.	22,652 (38)	3,651 (3)	8,562 (1)	3,886 (6)	1,247 (5)	5,306 (23)
	10.26.	37,396 (42)	-	22,622 (1)	8,023 (11)	2,944 (11)	3,807 (19)
'12	4.11. (국선 동시실시)	7,428 (61)	-	-	2,707 (5)	3,245 (37)	1,476 (19)
	12.19. (대선 동시실시)	28,943 (26)	-	7,830 (1)	1,937 (3)	179 (2)	1,682 (19)
'13	4.24.	6,435 (12)	3,400 (3)	-	1,101 (2)	1,050 (4)	884 (3)
	10.30.	2,665 (2)	2,665 (2)	-	-	-	-
'14	7.30.	17,809 (16)	17,744 (15)	-	-	-	65 (1)
	10.29.	499 (2)	-	-	-	-	499 (2)
'15	4.29.	7,308 (12)	4,957 (4)	-	-	317 (1)	2,034 (7)
	10.28.	7,227 (24)	-	-	774 (1)	2,912 (9)	3,541 (14)
'16	4.13. (국선 동시실시)	8,837 (51)	-	-	5,535 (8)	1,459 (17)	1,843 (26)
계	147,199 (286)	32,417 (27)	39,014 (3)	23,963 (36)	13,353 (86)	21,137 (133)	

* (): 선거구수

출처: 중앙선거관리위원회

〈표 3〉을 보면 전체 재·보궐선거 발생 건수 286건 가운데 기초의원선거가 133건으로 가장 많고, 그 뒤를 이어 광역의원(86), 기초단체장(36), 국회의원(27), 광역단체장(3)의 순이다. 이는 국회의원선거를 제외한 지방선거의 재·보궐선거 발생 비율이 전체 재·보궐선거의 90.6%를 차지함을 보여준다. 특히 지방의회의원선거의 경우 기초의원과 광역의원을 합하면 총 219건으로 전체 재·보궐선거의 76.6%를 차지한다.

선거 비용의 측면에서도 전체 선거 비용 1,472억 가운데 국회의원선거에 324억 원, 지방선거에 1,148억 원이 소요되었으며, 지방선거가 차지하는 비중이 전체 선거 비용의 78%를 차지하고 있다. 이처럼 재·보궐선거 실시에 따른 비용의 많은 부분이 지방선거에서 발생하고 있는데 이는 지방재정을 악화시키는 요인의 하나로 지적되고 있다. 국회의원선거의 경우 국가가 재·보궐선거 비용을 부담하지만 지방선거의 경우 지방자치단체에서 선거 비용을 부담하기 때문이다.²⁾

III. 재·보궐선거제도의 개선 방안

재·보궐선거의 문제점은 크게 다음 세 가지로 요약할 수 있다. 첫째, 잦은 재·보궐선거의 실시로 인한 선거 비용의 문제이다. 둘째, 잦은 선거로 인해 유권자의 피로감이 높아진다는 점이다. 셋째, 정당 입장에서도 잦은 재·보궐선거 실시로 후보자 지원 등을 위해 시간과 자원을 투입하는 데 따른 부담감을 들 수 있다. 이러한 문제의식으로 인해 재·보궐선거 개선방안은 선거 횟수의 단축과 선거 비용의 절감에 초점을 맞추어져 있다.

1. 선거 횟수 조정

재·보궐선거로 인한 문제를 개선하기 위한 가장 손쉬운 방안은 선거 횟수를 줄이는

2) 현행 공직선거법은 선거비용으로 정당하게 지출한 것으로 인정되는 비용에 대해 선거비용제한액의 범위에서 대통령선거와 국회의원선거의 경우 국가가 부담하고, 지방자치단체장과 지방의회의원선거의 경우 해당 지방자치단체에서 보전하도록 규정하고 있다(제122조의2). 보전비율은 후보자의 득표수가 유효투표총수의 15% 이상이면 후보자가 지출한 선거비용의 전액을, 10~15%인 경우는 후보자가 지출한 선거비용의 50%를 보전해준다.

것이다(음선필 2015). 재·보궐선거의 잦은 실시로 인한 문제를 줄이려는 노력은 이미 2000년부터 시작되었다. 기존 공직선거및선거부정방지법은 선거 횟수와 무관하게 선거 실시 사유가 발생한 후 일정 기간 이내에 재·보궐선거를 실시하도록 되어 있었다. 따라서 선거 실시 사유가 발생할 경우 일년에도 수 차례 재·보궐선거를 실시하고는 했다. 이처럼 선거 실시 사유가 발생할 때마다 재·보궐선거를 실시함으로써 선거 비용의 문제뿐 아니라 잦은 선거로 인한 피로감이 높아지고 투표율 또한 낮아지는 등 잦은 선거로 인한 문제가 발생하였다. 이러한 문제를 해결하기 위해 2015년 법 개정을 통해 매년 4월과 10월 두 차례 재·보궐선거를 실시하도록 함으로써 선거 실시 횟수를 줄일 수 있었다.³⁾

하지만 이러한 제도 개선에도 불구하고 1년에 두 차례 실시되는 재·보궐선거에 따른 비용부담이나 선거 피로도가 높았을 뿐 아니라, 지방선거나 국회의원선거가 실시되는 해에는 몇 개월 시차를 두고 재·보궐선거와 지방선거 혹은 국회의원선거가 실시됨으로 인해 선거 비용이 과다하게 지출되었다. 또한 유권자의 선거에 대한 무관심이 높아져 투표율이 하락하는 결과를 초래하였다.

따라서 재·보궐선거를 별도로 실시하지 않고 대통령선거나 국회의원선거, 지방선거가 실시될 때 동시에 실시하거나 매년 상반기와 하반기로 나누어 두 차례에 걸쳐 실시하던 재·보궐선거 횟수를 한 번으로 줄이는 방법이 논의되었다. 재·보궐선거 실시 횟수를 줄임으로써 선거 비용을 절감할 수 있을 뿐 아니라 유권자의 피로감을 줄이고 정당들 역시 시간과 자원을 투입해야 하는 부담감을 줄일 수 있기 때문이다.

이러한 논의는 법 개정으로 이어져 2015년 공직선거법 개정을 통해 재·보궐선거는 4월에 한 번 실시하도록 하되,⁴⁾ 임기만료에 따른 국회의원선거나 지방선거가 실시되는 해에는 해당 선거와 동시에 실시하게 되었다.⁵⁾

3) 재·보궐선거일은 당선자의 부재로 인해 발생하는 행정공백이나 유권자에게 미치는 영향 등에 따라 차등적으로 규정되었는데 지방자치단체장의 경우 선거 실시 사유가 발생한 후 60일 이내, 지역구국회의원의 경우는 90일 이내, 지방의회의원은 180일 이내에 재·보궐선거를 실시하도록 규정하였다.

4) 2015년 국회의장 직속으로 설치되어 선거제도 개선방향에 대해 논의했던 '선거제도개혁국민자문위원회'는 재·보궐선거 개선 방안으로 재·보궐선거를 연 2회에서 1회로 축소하되, 실시 시기는 의정활동에 부담을 주지 않도록 정기국회, 임시국회, 국정감사 기간을 피하여 실시하는 방안을 제안하였다.

5) 다만 대통령선거의 경우에는 재·보궐선거와 대선을 분리하여 4월에 재·보궐선거를 실시하되, 그 이후 재·보궐선거 사유가 발생할 경우 대선과 동시에 실시한다(공직선거법 제35조제2항 및 제203조제3항, 4항).

2. 원인 제공자의 선거 비용 부담

한편 재·보궐선거의 문제점을 해결하기 위해 최근 주로 논의되는 방안은 비용 부담을 줄임으로써 중앙정부나 지방자치단체의 재정 부담을 줄이는 것이다. 재·보궐선거 비용 부담을 절감하기 위한 방안으로는 크게 다음 세 가지 방안이 논의되고 있다.

첫째, 재·보궐선거 원인 제공자에게 선거 비용을 부담하도록 하는 방안이다. 선거법 위반으로 인해 당선 무효 판결을 받은 경우뿐 아니라 다른 공직에 출마하기 위해 사퇴하는 경우 실시되는 재선거나 보궐선거의 경우 선거의 원인이 기존 당선자에게 있다. 따라서 재·보궐선거의 원인을 제공한 당사자에게 선거 비용의 일부를 부담하도록 함으로써 국고나 지방자치단체의 예산 낭비를 줄이고 재·보궐선거의 원인을 억제하는 방안이다(김종갑 2014; 음선필 2015). 다만 당선무효 혹은 피선거권 상실 등 명백한 위법행위로 인한 재·보궐선거와 사퇴로 인한 재·보궐선거를 같이 취급하여 선거 비용을 부담하도록 하는 것이 정당한지에 대해서는 논란이 있다. 다른 선거 출마를 위해 현직을 사퇴하는 경우 행정력과 선거 비용의 낭비를 초래함으로써 도덕적 비난의 대상이 될 수는 있겠지만 위법 행위를 한 것은 아니기 때문이다.

현행 공직선거법은 선거 비용의 초과지출로 인한 당선무효, 당선인 혹은 선거사무장 등의 선거범죄로 인한 당선무효의 경우 반환·보전받은 선거 비용을 환수하도록 규정하고 있다. 하지만 보전받은 선거 비용을 환수하는 외에 당선무효, 혹은 피선거권 상실로 인해 실시되는 재·보궐선거 비용에 대해서는 별도의 부담을 지우지 않고 있다. 또한 임기 중 다른 선거 출마를 위해 사퇴하는 경우에는 아무로 제재 조항이 없다.

이에 국회에서는 재·보궐선거 원인 제공자에게 선거 비용을 부담하도록 하는 내용의 법률안들이 다수 발의되어 논의되고 있다. 제18대 국회에서는 질병이나 부상 등으로 인한 사퇴 혹은 사망 외의 사유로 재·보궐선거가 실시될 경우 원인제공자에게 부담을 지우는 내용의 개정법률안이 발의되었으나 법 개정으로 이어지지는 않았다.

제18대 국회에서 발의된 법률안을 살펴보면 재·보궐선거의 원인제공자에게 선거 비용을 부담하도록 하거나, 자신이 돌려받은 선거 비용을 반환하도록 하는 등 재·보궐선거의 책임을 물어 비용을 부담하도록 하는 내용이다.

제19대 국회에서도 당선인의 책임으로 인한 재선거 및 중도사퇴로 인한 보궐선거의 경우 원인제공자에게 책임을 묻는 법률안들이 발의되었다.

제20대 국회에도 지역구국회의원이나 지역구지방의회의원 및 지방자치단체장이 다른 선거출마를 위해 임기 중 사퇴할 경우 보전받은 기탁금 및 선거 비용을 반환하도록 하고,

〈표 4〉 원인제공자에게 선거 비용을 부담하도록 하는 내용의 제18대 국회 법률안

의안명	제안일자	대표발의	주요 내용
공직선거법 일부개정법률안	2008.8.26	백원우 의원	질병·부상 등으로 인한 사퇴 혹은 사망 외의 사유로 재선거나 보궐선거가 실시될 경우 선거 관리준비와 실시에 필요한 경비를 원인제공자가 부담
공직선거법 일부개정법률안	2008.7.23	이주영 의원	재·보궐선거의 원인제공자에게 반환·보전받은 기탁금과 선거비용을 반환하도록 함
공직선거법 일부개정법률안	2008.7.24	서갑원 의원	
공직선거법 일부개정법률안	2008.11.25	최인기 의원	

출처: 국회의안정보시스템

〈표 5〉 원인제공자에게 선거 비용을 부담하도록 하는 내용의 제19대 국회 법률안

의안명	제안일자	대표발의	주요 내용
공직선거법 일부개정법률안	2012.7.5	이완영 의원	질병·부상 등으로 인한 사퇴 혹은 사망 외의 사유로 재선거나 보궐선거가 실시될 경우 선거 관리준비와 실시에 필요한 경비를 원인제공자가 부담
공직선거법 일부개정법률안	2013.7.2	박완주 의원	입기 중 다른 선거 출마를 위해 사퇴할 경우 반환·보전받은 기탁금·선거비용을 반환 당선무효 등의 사유로 재·보궐선거가 실시될 경우 원인제공자의 소속정당이 해당 선거 관리비용 일부를 부담

출처: 국회의안정보시스템

이를 반환하지 않을 경우 후보자 등록을 할 수 없도록 하며, 해당 재·보궐선거의 관리비용을 원인제공자에게 부담하도록 하는 내용의 공직선거법일부개정법률안(홍철호 의원 대표발의, 2017.8.3.)이 발의되어 논의 중이다.

재·보궐선거의 원인부담자에게 반환·보전받은 기탁금과 선거 비용의 반환 이외에 선거 비용의 일부를 부담하게 할 경우 재·보궐선거의 원인을 억제하는 효과를 기대할 수 있을 것으로 보인다. 다만 원인제공자에게 어느 정도까지 선거 비용을 부담시킬 것인지, 위법행위로 인한 재·보궐선거와 사퇴로 인한 재·보궐선거의 사례를 동일하게 취급할 것인지에 대해서는 좀 더 신중한 고려가 필요하다. 특히 사퇴로 인한 재·보궐선거의 경우 선거관리비용을 원인제공자에게 부담시킨다면 공무담임권을 제약할 가능성이 있다는 점

과 헌법이 규정하고 있는 선거공영제의 취지와 부합하지 않는 측면이 있다는 점을 종합적으로 고려할 필요가 있다.⁶⁾

3. 정당의 선거 비용 부담

다음으로, 재·보궐선거 원인 제공자를 추천한 정당에게 선거 비용을 부담시키는 방안이다. 정당은 공직선거에 후보자를 추천함으로써 책임정당정치를 실현하고자 노력한다. 그런 점에서 특정 정당의 당선인이 위법행위 혹은 사퇴를 함으로써 재·보궐선거가 실시된다면 그 당선인을 추천한 정당에게도 책임이 없다고 할 수 없다. 따라서 재·보궐선거의 원인을 제공한 당선인을 추천한 해당 정당에게 귀책사유를 물어 선거 비용의 일부를 부담하도록 할 경우 정당의 책임성을 강화할 수 있다는 장점이 있다. 하지만 앞에서 지적한 것처럼 헌법에서는 선거에 관한 경비는 법률이 정한 경우를 제외하고는 후보자뿐 아니라 정당에게 부담시킬 수 없다고 규정하고 있으며, 선거와 관련해 후보자나 정당이 사용한 비용을 국가나 지방자치단체에 일부 보전하도록 하는 선거공영제의 취지를 생각하여 신중한 판단이 필요하다.

〈표 6〉 추천정당이 비용을 부담하도록 하는 내용의 제19대 국회 법률안

의안명	제안일자	대표발의	주요 내용
공직선거법 일부개정법률안	2013.6.27	이원욱 의원	위법행위로 재·보궐선거가 실시될 경우 해당 선거 관리비용 일부를 추천 정당이 부담 재·보궐선거의 원인을 제공한 당선인을 추천한 정당은 해당 재·보궐선거에 후보자를 추천할 수 없음
공직선거법 일부개정법률안	2013.7.2	박완주 의원	당선무효 등의 사유로 재·보궐선거가 실시될 경우 원인제공자의 소속정당이 해당 선거 관리비용 일부를 부담 임기 중 다른 선거 출마를 위해 사퇴할 경우 반환·보전받은 기탁금·선거비용을 반환

출처: 국회의안정보시스템

6) 헌법 제116조 ① 선거운동은 각급 선거관리위원회의 관리하에 법률이 정하는 범위 안에서 하되, 균등한 기회가 보장되어야 한다. ② 선거에 관한 경비는 법률이 정하는 경우를 제외하고는 정당 또는 후보자에게 부담시킬 수 없다.

제19대 국회에서는 당선자의 위법행위로 인해 재·보궐선거가 실시될 경우 추천 정당에게 선거 관리비용의 일부를 부담하도록 하는 내용의 개정 법률안이 논의되었다. 특히 이원욱의원안의 경우 추천 정당에게 재·보궐선거 관리 비용의 일부를 부담하도록 할 뿐만 아니라 해당 재·보궐선거에 후보자를 추천할 수 없도록 함으로써 정당의 책임성을 더욱 강조하고 있다.

4. 임기 중 공직선거 출마 제한

끝으로, 임기 중 다른 공직선거 출마를 제한함으로써 사직으로 인한 재·보궐선거의 실시를 줄이는 방안이다. 현행 공직선거법은 선출직 공직자가 다른 선거에 입후보하기 위해 임기 중 사퇴하는 경우 특별한 제한규정이 없어 국회의원, 지방의회의원 및 지방자치단체의 장이 다른 선거에 입후보하기 위해 사퇴하는 일이 빈번하게 발생하고 있다. 이는 당선자를 지지한 유권자들의 표심에 반하는 행위이며 임기 중 사퇴로 인한 행정업무 공백을 초래하는 등 문제점으로 지적되고 있다. 이러한 이유로 제18대 국회에서는 선출직 공직자의 임기 중 사퇴를 제한하는 내용의 법률안이 발의되었다. 최인기 의원이 대표 발의한 공직선거법 일부개정법률안(2008.11.25.)은 임기 중 다른 선거를 위해 사퇴한 국회의원, 지방의회의원 및 지방자치단체의 장은 본인의 사퇴로 인해 실시하는 보궐선거에 후보자로 등록할 수 없도록 제한하는 내용을 담고 있다.

하지만 임기 중 사퇴한 선출자에 대해 공직출마를 금지하는 방안은 정치인의 공무담임권을 과도하게 제한할 우려가 있으며, 유권자의 입장에서 후보자 선택의 자유가 축소될 수 있다는 지적이 있어 신중한 검토가 요구된다. 지방자치단체장의 임기 중 공직선거 출마를 제한하는 규정을 두는 것이 '보통선거의 원칙 위반 및 피선거권 침해에 해당된다'며 위헌 결정을 내린 헌법재판소 판례 또한 이러한 우려를 보여준다.⁷⁾

5. 차점자 당선제도

한편 국회에서 법안으로 발의되지는 않았지만 시민단체 등을 중심으로 별도의 재·보궐

7) 1999.5.27. 98헌마214.

선거를 실시하지 않고 차순위 득표자가 승계하도록 하는 방안 등도 논의가 되고 있다. 외국의 사례를 보면 일본의 경우 중의원 비례대표, 참의원 지역구 및 비례대표선거에서 결원이 발생할 경우 보궐선거를 실시하지 않고 차순위 명부 후보가 그 직을 승계하도록 하는 차점자 당선제도를 시행하고 있다. 독일의 경우에도 지역구 의원이 사망하거나 피선거권을 상실할 경우 정당명부상의 후순위자가 해당의석을 승계한다. 지역구위원의 궐위 시 비례대표의 후순위자로 계승하도록 하는 것은 지역구와 비례대표를 연동하는 독일의 의석배분방식과 밀접하게 연관이 있다(김종갑 2014).

이처럼 당선자의 궐위 시 별도의 재·보궐선거를 실시하지 않고 차순위 득표자로 하여금 계승하는 방안은 재·보궐선거의 실시에 따른 선거 비용을 줄일 수 있을 뿐 아니라 지나치게 잦은 선거로 인한 피로감을 낮출 수 있는 방안이다. 다만 소선거구 다수대표제로 실시되는 한국의 지역구 국회의원선거나 지방의회의원선거, 지방자치단체장선거에 차점자 승계제도를 도입하는 것이 적절한 것인지에 대해서는 논란의 여지가 있다. 이하에서는 일본사례를 중심으로 차점자 당선제도의 내용을 검토하고 시사점을 찾아보고자 한다.

IV. 일본의 차점자 당선제도

1. 차점자 당선제도의 도입 목적

일본에서 차점자 당선제도는 조상보충(繰上補充)제도로 일컬어지고 있다. 조상보충제도는 현재 한국의 비례대표선거에서 운영하고 있는 것과 같이 각 정당의 비례대표의원 중에서 결원이 발생한 경우, 정당의 명부기재순으로 당선이 결정되는 제도를 말한다. 즉 차 순위 후보자가 당선되는 제도이다. 조상보충제도는 선거일 이후 당선승낙기간 또는 3개월 이내에 사퇴, 사망이나 사직 등으로 결원이 발생하였을 경우, 재·보궐선거 실시에 따른 유권자의 혼란, 선거실시에 따른 번거로움, 선거 비용 낭비 등을 예방하기 위한 목적으로 도입된 제도이다. 일본의 차점자 당선제도는 개표결과와 유권자가 표출한 의사와의 조화 속에서 운영되고 있다.

일본에서 조상보충제도가 최초로 도입된 시기는 1889년이다. 일본은 1868년 메이지유신을 통해 근대국가로 변신하면서 서구의 근대적인 의회와 선거제도를 도입하였다. 1889

년 선거법이 제정되었고 제헌의회구성을 위한 최초의 선거가 1890년에 실시되었다. 일본에서 남자보통선거권이 도입된 시점은 1925년이다. 이전 시기에는 제한적으로 선거권이 허용되었다. 제한 선거권 시대에는 선거권과 피선거권이 일부 제한된 소수에게만 주어졌다. 그리고 선거에 출마한 후보자가 당선되었어도 그 공직에 취임여부를 서면으로 제출하는 제도가 마련되어 있었다. 이것이 바로 당선 승낙기간제도이다. 당선승낙기간제도는 당선인이 일정 기간 이내에 취임승낙서를 해당 선거관리위원회에 제출해야 하는 제도를 말하는데, 도도부현(광역자치단체인 시·도) 거주자는 10일 이내, 이외 지역 거주자는 20일 이내에 취임승낙서를 제출해야 한다. 그러므로 선거일 이후 승낙기간 안에 당선인이 공직 취임에 필요한 승낙서를 제출하지 않은 경우에는 당선인 부재로 또다시 선거를 실시해야 하는 사태가 발생하게 된다. 선거일 이후 사퇴, 사망이나 선거법 위반으로 당선인의 지위를 상실한 경우에도 결원이 발생된다. 이렇게 선거일 이후 일정 기간 이내에 결원이 발생하였을 경우, 선거를 실시하지 않고 결원을 보충하기 위한 방법으로 조상보충제도가 도입되었다.

또한 일본에서 조상보충제도의 도입은 선거결과, 당선인이 동점자의 형태로 복수인이 존재할 때, 동점자 중에서 당선인이 되지 못한 후보자를 구제하는 차원에서 도입되었다. 일본은 개표결과 득표수가 같은 동점자가 발생하였을 경우, 당선인을 추첨으로 결정하고 있다. 동점자 중에서 추첨으로 당선인이 되지 못한 경우, 추첨으로 당선된 후보자가 사직, 사망, 당선무효, 피선거권 상실 등으로 결원이 발생하면 그 직을 승계할 수 있도록 하기 위하여 조상보충제도를 도입하고 있다. 이러한 의미에서 조상보충제도는 당선에 필요한 득표수를 확보하고도 당선인이 되지 못한 득표자를 구제하는 의미를 가지고 있기도 하다.

현재 중의원의원, 참의원의원, 지방의회의원 또는 자치단체장의 결원이 생긴 경우의 조상보충에 대해서는 공직선거법 제112조에 규정되어 있다. 제112조 1항에서는 중의원 소선거구선출의원의 결원이 생긴 경우, 원칙적으로는 조상보충을 인정하지 않는다. 그러나 법 제95조 2항(득표수가 같은 동점자가 있는 경우, 추첨으로 결정함)의 득표자 중에서 당선인이 되지 못한 자가 있는 경우에는 조상보충제도를 적용하여 당선자를 결정한다. 이 경우는 총원기간의 제한이 없다. 공직선거법 제112조 2항에서 4항까지는 중의원, 참의원비례대표당선자 조상보충제도를 규정하고 있는데, 당선 방법은 한국과 비슷하다.

공직선거법 제112조의 5항에서는 참의원선거구선출의원과 지방자치단체의회의원의 조상보충방식을 규정하고 있다. 참의원선거구선출의원과 지방자치단체의회의원의 결원이 선거일 이후 3개월 이내에 발생한 경우, 법정득표수를 얻은 자 중에서 당선인이 되지 못한 상위 득표자순으로 조상보충이 이루어진다. 즉 차점자 당선제도를 운영하고 있는 것이

다. 그리고 차점자가 두 사람 이상인 경우에는 추첨을 통해서 결정한다. 선거일로부터 3개월이 경과해서 결원이 발생한 경우에는 법 제95조 2항(득표수가 같은 동점자가 있는 경우, 추첨으로 결정함)의 규정에 따라 동점 득표자 중에서 당선인이 되지 못한 자 중에서 당선자를 결정한다. 이 경우에도 동점자가 복수인 경우 추첨으로 당선자를 결정한다. 여기에서 3개월은 해당 선거일로부터이고, 결원 발생사유가 발생한 날을 기준으로 한다.

공직선거법 제112조의 6항에서는 지방자치단체장의 조상보충을 규정하고 있는데, 이는 중의원소선거구의원과 동일하게 동점자 중에서 추첨으로 당선인이 되지 못한 자가 있을 경우에만 가능하다. 기간 제한은 없다. 조상보충제도에 따라 당선인이 될 수 없는 경우도 규정하고 있는데 공직선거법 제98조에 의거하여 피선거권을 상실한 자는 조상보충에서 제외된다.

2. 차점자 당선제도의 역사적 경과와 변화

조상보충제도는 중의원선거, 참의원선거, 지방의회의원선거에서 실시되었으며, 각각의 선거와 관련된 법률의 변화에 따라 제도의 구체적인 내용이 변화되었다. 먼저 중의원선거의 경우를 살펴보면 1889년 중의원선거법이 제정되어 공포됨으로써 차점자 당선자제도가 최초로 마련되었다. 당시 선거법 규정을 보면, 당선인이 당선을 사퇴하거나 또는 당선 승낙기간 이내에 승낙서를 제출하지 않은 경우, 동점자 중에서 추첨을 통해서 당선인이 되지 못한 자를 당선인으로 한다고 규정하고 있다. 일본의 선거에서 득표수가 같을 경우에는 추첨을 통해서 당선자를 결정하고 있다. 동점자 중에서 추첨을 통해서 당선자가 되지 못한 자는 당선인의 사퇴 또는 사망으로 결원이 발생할 경우에는 당선인이 될 수 있는 규정을 마련하였다. 당선자와 동일한 득표수를 획득하였음에도 불구하고 추첨에서 탈락하여 당선되지 못한 자가 당선인이 되는 제도는 지금까지 유지되고 있다.

1890년에는 중의원선거법 개정을 통해 차점자가 승계하는 조상보충제도가 채용되었다. 의원의 사퇴, 사망, 또는 선거법 소송으로 의원 결원이 선거일로부터 1년 이내에 발생하였을 경우 차점자가 승계하는 제도가 마련되었다. 이 당시에는 조상보충이 이루어지는 경우, 차점자가 득표수가 같은 경우에는 연장자로 하고 나이가 같을 경우에는 추첨으로 결정하도록 규정하였다. 조상보충제도로 결원이 보충되지 않거나 선거일로부터 1년이 경과한 이후 결원이 발생하였을 경우에는 보궐선거를 실시하였다.

1919년의 중의원선거법 개정 과정에서도 조상보충제도는 일부 변화가 이루어졌는데,

득표수가 같은 동점자의 경우에만 결원보충을 인정하였고 나머지는 삭제되었다. 그 대신 동점자의 경우에는 조상보충을 임기 내로 확대하였다.

1925년에 이루어진 중의원선거법 개정에서도 조상보충제도에 대한 개정이 이루어졌다. 연좌제, 선거운동비용 위반, 선거범죄 등으로 당선인이 부족하거나 의원 결원이 발생하였을 경우에도 조상보충(繰上補充)이 이루어지도록 범위가 확대되었다. 그리고 당선 승낙기간(20일) 내에 결원이 발생하였을 때에도 조상보충이 이루어졌다. 단, 동점자 중에서 낙선자가 존재하는 경우에는 그 시기에 관계없이 임기 중에 조상보충을 인정하였다.

1934년 선거법개정에서는 조상보충의 범위가 확대되었다. 선거일로부터 1년 이내에 결원이 발생하거나 연좌제, 선거운동비용 위반, 선거범죄 등으로 당선인이 부족한 경우, 동점자 이외에도 차점자에게 조상보충을 인정하였다. 그리고 전후 1947년 선거법개정에서 조상보충은 동점자 이외에는 당선 승낙기간(10일) 내에만 인정하는 내용으로 축소되었다.

참의원선거법은 1947년에 제정되었다. 전전시기 귀족원(貴族院)이 전후에 참의원으로 변하였기 때문이다. 1947년 참의원선거법에서 조상보충제도는 동점자를 제외하고는 당선승낙기간(10일) 내에만 인정하였다.

도도부현(광역자치단체인 시·도) 의회의원선거의 경우 1878년에 조상보충제도가 도입되었다. 이 당시 조상보충은 득표수가 많은 순으로 차례로 보충하고 그래도 결원이 있을 경우에는 보궐선거를 실시하였다. 1889년에는 조상보충제도가 일시적으로 폐지되었지만, 동점자 상호간에 이루어지는 조상보충은 인정하였다. 1926년 지방의회의원선거법 개정에서는 당선승낙기간(10일) 이내에만 조상보충을 인정하였고, 그 이후에는 동점자에 한해서만 조상보충이 이루어졌다. 그러나 1935년 개정에서는 조상보충이 인정되는 기간이 선거일로부터 1년 이내로 확대되었다. 1947년에는 또 다시 당선승낙기간(10일) 이내로 축소되었고, 그 이후에는 동점자에 한해서만 조상보충이 이루어졌다.

시정촌(市町村)과 같은 기초자치단체선거에서도 1921년에 조상보충제도가 도입되었다. 초기에는 동점자에게만 조상보충제도가 적용되었으나 1925년에는 1년 이내에 결원이 발생하였을 경우까지 적용되었다. 1947년에는 당선승낙기간(10일) 이내로 축소되었다.

이처럼 해당 선거별로 별도의 선거법을 가지고 있던 일본은 1950년에 「통합공직선거법」 제정을 통해 모든 선거법률을 하나로 통합하였다. 공직선거법은 중의원의원선거, 참의원 의원선거, 그리고 지방의회선거, 자치단체장선거 등 각 선거별로 존재하는 선거법을 모든 선거에서 통일적으로 적용하기 위한 목적으로 제정되었다. 이 당시 조상보충제도와 관련해서는 결원, 선거범죄, 연좌제 등으로 당선인 부족이 선거일로부터 3개월에 발생하였을 경우, 동점자 이외에도 조상보충이 이루어지는 것으로 개정되었다. 그리고 지방자치단체

〈표 7〉 일본의 선거별 당선자 보충제도의 내용

선거의 종류	보충 기간	보충 대상자
중의원소선거구	임기 중	차점자 당선제도는 1994년 이후 폐지. 동점자에 대해서만 인정
중의원비례대표	임기 중	비례명부의 차 순위자(단 비례대표와 소선거구에 중복입후보한 자는 소선거구에서 유효득표수의 10분의 1을 초과한 자)
참의원선거구	선거일로부터 3개월 이내	차점자
참의원비례대표	임기 중	비례명부의 차점자
지방자치단체장	임기 중	동점자에 대해서만 인정
지방의회의원	선거일로부터 3개월 이내	차점자

장에 대해서는 당선인이 사망하거나 당선인이 피선거권을 상실한 경우에만 인정하였고, 그 이외의 경우에는 동점자에게만 인정하였다. 1950년 이후, 조상보충제도 운영에 커다란 변화는 거의 없었다.

전후 일본의 중의원선거제도는 1993년까지 중선거구제를 채택되었다. 대체로 한 선거구에서 2~6인을 선출하였다. 중선거구제도가 운영되는 시기에는 선거일로부터 3개월 이내에 결원이 발생하였을 경우, 차점자에게 의석을 승계하는 조상보충이 이루어졌다. 그러나 1994년에 정치개혁의 일환으로 중의원선거제도에 소선거구제도가 도입되었고 비례대표선거가 도입되었다. 이에 따라 소선거구에서 이루어지는 차점자 승계방식은 폐지되었다. 결국 1996년 총선거 이후에는 소선거구 당선자의 조상보충제도는 동점자에만 적용하는 것으로 변화하였다. 비례대표선거에서는 정당명부제도가 도입되었고 결원은 명부 기재순으로 결원보충이 이루어지게 되었다.

3. 차점자 당선사례와 효과

현재 일본에서 중의원선거와 지방자치단체의 장 선거는 최다 득표자 1인을 당선인으로 하는 제도적 특징으로 차점자에 대한 조상보충(繰上補充)은 금지하고 있다. 그 대신 동점자 중에서 당선인이 되지 못한 자만 차점자 당선으로 인정하고 있다. 참의원의원 선거, 지방의회의원선거에서는 현재에도 차점자에 대한 당선제도를 현재에도 운영하고

〈표 8〉 중의원선거의 차점자 당선 현황

선거일	조상보충 일시	당선자	선거구	결원사유
1952년 10월	1953년 1월	衛藤夏雄	사가현	사망
1955년 2월	1955년 4월	前田栄之助	히로시마현 제2선거구	사망
1955년 2월	1955년 5월	堀川恭平	효고현 제4선거구	사망
1955년 2월	1955년 5월	小林 綺	아이치현 제4선거구	사망
1958년 5월	1958년 8월	菊地義郎	도쿄 제2선거구	사망
1958년 5월	1958년 8월	野田武夫	가나가와현 제2선거구	사직(시장출마)
1958년 5월	1958년 8월	保科善四郎	미야기현 제1선거구	사망
1960년 11월	1960년 12월	中村三之	교토 제1선거구	사망
1967년 1월	1967년 3월	小沢禎孝	나가노현 제4선거구	사망
1976년 12월	1976년 12월	千葉千代世	치바현 제 3선거구	사망
1976년 12월	1977년 1월	稲垣実男	아이치현 제4선거구	사망
1986년 7월	1986년 10월	大矢 卓史	오사카 제1선거구	사망

있다.

〈표 8〉은 중의원선거에서 차점자 당선이 실시되었던 사례를 보여주고 있는데, 1986년 7월 사례를 마지막으로 더 이상 제도가 시행되지 않고 있다.

한편 참의원선거와 지방의회의원선거에서는 현재까지 차점자 당선제도가 시행되고 있

〈표 9〉 참의원선거의 차점자 당선 현황

선거일	조상보충 일시	당선자	선거구	결원사유
1962년 6월	1962년 9월	山高しげり	전국구	사망
1965년 6월	1965년 7월	達田龍彦	나가사키현	사망
1971년 6월	1971년 7월	黒住忠行	전국구	사망
1971년 6월	1971년 9월	野末陣平	전국구	사망
1980년 6월	1980년 6월	奏豊	전국구	사망
1998년 7월	1998년 9월	谷林正昭	도야마현	사망
2007년 7월	2007년 7월	松 あきら	가나가와현	사직(선거법위반)

〈표 10〉 2014년 이후 지방선거에서 차점자 당선 현황

선거일	조상보충 일시	당선자	선거구	결원사유
2014년 11월 16일	2016년 12월 12일	田村優樹	마이즈루시	사망(추첨당선)
2014년 1월 26일	2014년 2월 18일	市川洋介	미토요시	사직(3개월 이내)
2015년 4월 26일	2015년 6월 17일	中村昌司	릿토시	사망(3개월 이내)
2015년 4월 26일	2015년 7월 1일	川崎雅一	오다와라시	사망(3개월 이내)
2015년 10월 25일	2015년 11월 17일	林山克己	아마미시	사망(3개월 이내)
2016년 10월 16일	2016년 10월 25일	山賀清一	아가노시	사망(3개월 이내)
2017년 3월 12일	2017년 3월 27일	安保誠一郎	카즈노시	사직(3개월 이내)
2017년 4월 9일	2017년 5월 11일	菅 サトミ	사에키시	사망(3개월 이내)
2013년 10월 16일	2015년 3월 11일	杉本忠一	나나오시	당선무효
2015년 4월 16일	2016년 8월 8일	菅野義	요코하마시	당선무효

다. 참의원선거의 경우 1962년부터 2007년까지 총 7회에 걸쳐 차점자 당선제도가 실시되었다.

지방의회의원선거에서는 공직선거법 제112조 5항의 규정과 제95조 제2항에 따라 차점자 당선이 이루어지고 있다. 차점자 당선제도가 가장 많이 시행되는 것은 지방의회의원선거로 최근 2014년 이후에만 총 10회 실시되었다.

2014년 이전에도 지방의회선거에서 차점자 당선제도가 실시된 사례들은 다수 발견된다. 2013년 2월 3일 실시한 후쿠시마현 후타바쵸(双葉町) 의회선거 이후 2월 13일 결원이 발생하여 공직선거법 제112조 5항의 규정에 따라 2월 27일 시로이와(白岩寿夫) 의원이 당선인으로 결정되었다. 그리고 2009년 4월 12일 실시된 군마현 오이즈미쵸(大泉町) 의회의원선거에서 동점자 중에서 추첨으로 당선인을 결정하였기 때문에 제112조 5항의 규정에 따라 2012년 10월 10일에 차점자 당선제도에 따라 당선인을 결정하였다.

일본의 지방선거에서 차점자 당선이 보충되는 경우는 대체로 당선인의 사망이나 사직에 의한 사례가 대부분이다. 중의원선거, 참의원선거에서도 차점자 당선제도가 적용되는 사례는 당선인의 사망의 경우가 가장 많다. 2014년 2월 18일, 미토요(三豊)시 시의원 사망, 2015년 6월 15일, 릿토(栗東)시 시의원 사망, 2015년 7월 1일 오다와라(小田原)시 시의원 사망, 2016년 10월 25일, 아가노(阿賀野)시 시의원 사망 등에 따라 차점자 당선제도에 따라 차점자가 당선인으로 결정되었다.

당선인의 사망에 의한 차점자 당선사례 중에서 동점자가 차점자 당선제도의 적용에 따라 당선인으로 결정된 경우도 존재한다. 2014년 11월 16일에 실시된 마이즈루(舞鶴)시 시의원선거에서 동점자가 당선인이 되었다. 일본에서는 동점자인 경우, 추첨으로 당선자를 결정한다. 일본에서 차점자 당선제도는 선거일 3개월 이내에 결원이 발생하는 경우 적용되지만 동점자에 한해서는 임기 중에는 언제든지 적용가능하다. 2016년 2월 12일, 마이즈루시 선거관리위원회는 2014년 시의원선거에서 동점자 중에서 당선인으로 결정된 의원이 사직함에 따라 차점자로 결정된 동점자를 당선인으로 결정, 시의원으로 충원하였다.

그리고 선거일 이후 3개월 이내에 당선 무효가 결정되는 경우도 드물지 않게 나타난다. 당선 무효로 차점자 당선제도가 적용되는 경우는 당선무효가 결정된 이후, 소송을 거치는 경우가 많으므로 실제로 차점자가 당선자로 결정되는 시기는 3개월이 지난 시기에 결정된다. 나나오(七尾)시의 경우, 2013년 10월 16일 시의원선거가 실시되었다. 그러나 실제로 차점자가 당선인으로 결정된 날은 2015년 3월 11일이다. 이 경우에는 2013년 10월에 당선된 후보자가 3개월 거주요건을 충족시키지 못해 당선무효가 결정되었으나 나고야고등법원에서 2014년 10월, 대법원에서 2015년 3월에 당선무효가 최종적으로 확정되었기 때문이다. 그리고 2015년 4월 16일에 실시된 요코하마(横浜)시의원선거에서 자민당의 나카야마 마유미(中山まゆみ) 후보자는 당선되었으나 선거구 내 거주요건 문제로 당선 무효가 결정되었다. 그러나 당선인은 소송을 제기하여 대법원 최종판결이 2016년 7월 28일에 확정되었다. 이러한 사유로 인해 2016년 8월 8일 차점자 당선제도가 적용되어 당선인으로 결정되었다.

2014년 12월에는 동경 근처에 있는 이바라기(茨城)현의회 의원선거가 실시되었는데, 이 선거에서 동이바라기(東茨城)군에서 선출된 이바라기현의원이 선거일로부터 3개월이 경과한 후, 2015년 5월 27일 당선무효가 결정되었다. 당선무효가 3개월 이내에 결정되면, 차점자 당선제도에 따라 2014년 12월 선거에서 차점자가 당선된다. 그러나 당선무효가 5개월이 경과한 시점에서 결정되어 2015년 7월 3일, 재·보궐선거가 실시되었다. 이상의 사례에서 볼 수 있는 바와 같이 지방의회선거에서 차점자 당선제도로 의원을 보충의 사례는 드물지 않게 나타나고 있다.

V. 결론

선거 이후 당선자가 사망하거나 사직, 당선 무효 등이 발생하여 결원이 발생하였을 경우 보충하는 방법은 다양하다. 보궐선거를 실시하여 결원을 보충하거나, 차점자가 계승하는 방식, 혹은 대리인을 지정하여 보충하는 방식도 있다. 일본은 참의원과 지방의회의원 선거에서는 3개월 이내에 결원이 발생할 경우 차점자 승계방식으로 결원을 보충한다. 보궐선거는 중의원의 경우 한 석이라도 결원이 발생하면 실시하지만, 광역의원은 2명 이상, 기초의원은 의원정수의 6분의 1 이상 결원이 발생해야만 실시한다. 독일은 국회의원선거에서 지역구의원 사망, 피선거권 상실에 따라 결원이 발생하면, 우선적으로 정당명부상의 차순위자가 의석을 승계한다. 프랑스는 선출직 공직자가 사망 또는 사퇴하는 경우, 후보자가 지명한 대리후보가 승계하는 방식을 채택하고 있다(김종갑 2014). 이러한 다양한 보충방식은 국가별 정치문화와 선거제도의 특성과 관련성이 깊다.

한국은 대통령선거, 지역구국회의원선거, 지방자치단체장선거 및 광역의회의원선거에서 소선거구 다수대표제를 채택하고 있다. 이러한 선거에서 차점자 당선방식의 도입은 유권자의 의사를 왜곡하는 결과를 초래할 수 있다. 그리고 한국과 같이 양당제적 성격이 강한 국가에서는 의석이 다른 정당에게 넘어갈 가능성도 크다. 이러한 제도적 특성으로 인해 한국은 차점자 승계방식이 아닌 재·보궐선거를 통해 결원을 보충한다. 일본의 경우도 1994년 중의원선거제도를 소선거구제로 변경한 이후에는 차점자승계방식을 폐지하였다.

따라서 재·보궐선거제도의 개선방안으로는 선거 횟수를 줄이거나 원인제공자에게 선거 비용을 부담시키는 방안을 중심으로 논의가 이루어지고 있다. 당선무효 혹은 피선거권 상실 등 위법행위로 인해 재·보궐선거가 발생할 경우 그 원인을 제공한 당사자에게 선거 비용의 일부를 부담하도록 함으로써 국고 혹은 지방자치단체의 재정 부담을 줄이는 방안이다. 특히 지방의회의원이나 지방자치단체장 선거의 경우 국고가 아니라 지방자치단체의 자금으로 선거 비용을 충당하게 되는데, 이는 재정 상황이 열악한 한국 지방자치단체의 현실에서 큰 부담일 수 있다.

최근에는 원인제공자뿐 아니라 그를 추천한 정당에게 귀책사유를 물어 선거 비용 일부를 부담시키거나 해당 재·보궐선거에 소속 정당의 후보자를 추천하지 못하도록 제한하는 방안도 논의되고 있다. 이는 후보자 추천과 관련해서 정당의 책임성을 높임으로써 책임정치를 확대하고자 하는 의도이다.

다른 한편에서는 재·보궐선거 실시 사유의 상당수는 다른 선거 출마를 위해 현직자가

임기 중에 사퇴하는 것이므로 이러한 사례를 줄이기 위해 현직자의 사퇴를 제한하자는 주장도 제기되고 있다. 다만 이처럼 사퇴자의 공직선거 출마를 제한할 경우, 이는 공직자에 대한 과도한 피선거권 제한일 수 있다는 점에서 신중한 접근이 필요하다.

한편 기초의회의원선거의 경우 중선거구제를 채택하고 있으므로 차점자 당선방식을 도입하는 방안도 고려해 볼 필요성이 있다. 중선거구는 최고 득표자 1인을 선출하는 것이 아니라 의원정수만큼 대표를 선출하는 제도이기 때문이다. 기초의회의원선거에서 차점자 당선방식을 도입할 경우, 재·보궐선거 빈발에 따른 선거 비용 문제를 해결할 수 있는 단초를 제공할 수 있을 것으로 보인다. 한국의 재·보궐선거현황을 보면, 기초의원선거가 전체 재·보궐선거의 43.6%를 차지하고 있어 재·보궐선거의 절반 가까이가 기초의원선거임을 알 수 있다. 따라서 일본과 같이 선거 실시 이후 일정 기간 이내에 발생하는 결원 보충을 차점자 승계방식으로 실시한다면, 선거 비용을 절감하는 효과를 거둘 수 있을 것이다. 더군다나 기초의회선거에서는 각 정당이 복수의 후보자를 공천하는 경우가 많으므로 같은 정당의 후보가 차점자로 의석을 승계하는 경우도 있을 수 있으므로 유권자의 의사와도 조화를 이룰 수 있는 장점이 있다.

차점자 당선제도가 갖는 또 하나의 장점은 행정 혹은 대표의 공백기간을 단축할 수 있다는 점이다. 선거의 목적은 주민 혹은 국민의 대표자를 선출하는 것이며, 재·보궐선거는 이러한 대표직의 공백이 발생했을 때 공백 기간을 줄이고 새로운 대표자를 선출하는 것이다. 2015년 법 개정을 통해 재·보궐선거를 1년에 2차례에서 1차례 실시하는 것으로 실시횟수가 줄어들어 인하여 재·보궐선거의 관리 비용은 줄일 수 있었지만 공백 기간은 오히려 늘었다. 선거 시기에 따라 해당 선출직 당선자의 공백 기간이 길게는 1년 가까이 발생하게 된 것이다. 지난 제19대 대통령선거 당시 자유한국당 대선후보로 출마하기 위해 경남도지사직을 사직한 홍준표 후보자의 사례는 현직자의 사퇴 이후 다음 선거까지 행정 공백이 장기화될 수 있음을 보여준다.

차점자 당선제도는 이미 우리나라에서도 비례대표선거에서 사용하고 있는 제도이다. 일본의 경우 비례대표선거 외에도 특정 기준에 부합될 경우 즉, 선거 이후 60일 이내에 당선자가 부재하게 된 상황, 혹은 선거 결과 동점자가 발생한 경우 등에 제한적으로 지역구선거에서도 적용하고 있다. 따라서 일정한 기준을 정해 차점자 당선제도를 제한적으로 혹은 보완적인 선거제도의 유형으로 활용하는 방안을 검토할 수 있다.

참·고·문·헌

- 김종갑. 2014. “재·보궐선거의 현안과 쟁점.” 국회입법조사처. 『이슈와 논점』.
바른사회시민회의. 2015. “제19대 국회 재보궐선거 실시 현황과 문제점.”
박명호. 2006. “재보궐선거 정치참여에 관한 시론.” 『한국정당학회보』 제5권 제1호.
선거제도개혁 국민자문위원회. 2015. 『선거제도개혁 국민자문위원회 결과보고서』.
안순철. 1998. 『선거체제비교』. 법문사.
음선필. 2015. “재·보궐선거제도의 합리화를 위한 제언.” 『유럽헌법연구』 제18호.
조진만. 2005. “민주화 이후 한국 재·보궐선거의 특징과 정치적 의미.” 『한국정당학회보』 제4권 제2호.
지충남. 2010. “재·보궐선거의 개선방안에 관한 연구.” 『선거관리』 56호.
한정택. 2015. “4.29 재보궐선거의 결과분석과 전망.” 『의정연구』 제21권 제2호
- 三浦 義男. 2009. 『公職選挙法』. 東京: 羽田書店.
松浦 功. 1988. 『選挙時報』 第37卷6号. 東京: 全国市区選挙管理委員会連合会.
安田 充. 2009. 『逐条解説公職選挙法 上』. 東京: ぎょうせい.
原 佳子. 衆議院事務局 調査局 第2特別調査室 전화인터뷰.

접수일자: 2017년 10월 13일, 심사일자: 2017년 11월 28일, 게재확정일: 2017년 12월 13일

[Abstract]

Problems and Improvement of Re-Elections

Lee, Jeongjin | National Assembly Research Service

It is a very important issue to secure the democratic legitimacy of the representatives while appropriately eliminating the financial burden of ‘election costs’ caused by frequent by-elections. Especially, after the local elections, there are high voices to argue for institutional improvement because of the increase in re-election and by-election and concerns about the election cost and low turnout. The purpose of this paper is to clarify the current status and problems of the by-election and examine the ways of improving the electoral system by examining the improvement measures. Especially, I will review the direction of improvement of by-elections through overseas cases, focusing on the “next runner-up system” in Japan, and draw implications for Korea.

In order to improve the by-election system, discussions are focused on reducing the number of elections or paying the cost to the cause providers. The revision of the public election law in 2015 has reduced the number of by-elections that were held twice a year. Many people argue that the person who provided the reasons for the by-election have to pay the election cost to reduce the financial burden of the state or municipalities. It is possible to consider not only the cause provider but also the party to pay a part of the election expenses, or to restrict the party from recommending candidates for the party to the re-election. On the other hand, some person argue that it is forbidden for incumbents to run for election to resign during his/her term to run for another election. However, if such a restriction on the candidacy of candidates for public office is limited, it may be an excessive restriction on the election of public officials. And in the case of the Gu/Si/Gun council elections, it is necessary to consider adopting the runner-up election system because it adopts the multi-member constituency.

■ Keyword: re-election, by-election, by-election system, election cost, next runner-up system