

# 선거구 확정과 선거제도 혁신 방안 토론회

❖ 일 시 2014년 11월 10일 (월) 오전 10시

❖ 장 소 국회 의원회관 제2세미나실

주최 | 새정치민주연합 정치혁신실천위원회, 민주정책연구원



## CONTENTS

축사 .....	1
새정치민주연합 비상대책위원장 문희상	
인사말 .....	2
새정치민주연합 정치혁신실천위원장 원혜영	
민주정책연구원 원장 민병두	
발제	
• 발제 1 선거구획정제도의 문제점과 개선방안 .....	7
서강대학교 현대정치연구소 서복경	
• 발제 2 국회의원 선거제도의 개혁: 정의, 장단점, 전망, 그리고 대안 .....	17
이준한 인천대 정치외교학과 교수	
토론	
• 토론 1 국회의원 선거제도의 개혁의 기본전제와 대안모델 .....	31
김형철 성공회대 민주주의 연구소 연구교수	
• 토론 2 토론문 .....	37
박수현 새정치민주연합 국회의원	
• 토론 3 토론문 .....	41
조성대 한신대 국제관계학부 교수	



## 축 사

---

반갑습니다. 새정치민주연합 비상대책위원장 문희상입니다.

먼저 우리 당의 정치혁신실천위원회가 주최하는 「선거구 획정과 선거제도 혁신 방안 토론회」 개최를 대단히 뜻 깊게 생각합니다.

최근 헌법재판소는 현재의 선거구 획정 인구편차 비율인 3 : 1이 헌법의 평등권에 불합치하다고 판결을 내렸습니다. 이는 지역 대표성보다는 인구 대표성을 강화하는 것으로, 이번 헌법 재판소의 판결에 따라 2015년 12월 30일까지 선거구 인구편차에 대한 조정이 이뤄질 전망입니다.

많은 전문가들은 이 문제가 정치권을 포함해 각 지역별로 첨예한 이해관계가 얽혀있는 만큼, 공정한 선거구 획정이 이뤄질 수 있도록 독립적인 제3기구를 설치하여 관련 논의를 시작해야 한다고 지적하고 있습니다. 또, 선거구 획정에만 논의를 국한할 게 아니라 이번 기회에 선거 제도와 정치 혁신 전반에 대해 포괄적으로 검토해야 한다고 요구하고 있습니다.

새정치민주연합은 정치적 공정성, 중립성, 독립성이라는 3대 원칙 아래 선거구 획정과 선거 제도 개혁, 권력구조 재편과 정치 혁신에 전력투구 할 것입니다. 오늘 토론회에서도 선거 제도 개혁과 정치 혁신 방안에 대한 종합적인 검토가 이뤄질 수 있기를 기대합니다. 오늘 발제를 해주실 서복경 서강대 교수님과 이준한 인천대 교수님을 비롯해, 토론을 해주실 조성대 한신대 교수님과 김형철 성공회대 교수님께 감사의 말씀을 전합니다. 함께해주신 여러분들 고맙습니다.

2014. 10.

새정치민주연합 비상대책위원장 문희상

## 인사말

---

헌법재판소의 판결을 계기로 선거구획정위원회를 독립 설치하고 정치개혁을 위한 선거구제개편으로 발전시켜야 합니다.

지난 달 30일 헌법재판소는 선거구별 인구편차 현행 3대1을 헌법 불합치 결정하였습니다. “인구 편차를 3대1 이하로 하는 기준 적용은 지나친 투표 가치의 불평등이 발생할 수 있다.”며 지난 30일 재판관 6대3 의견으로 헌법불합치 결정을 내린 것입니다. 2015. 12. 30일까지 불합치 해소를 주문했고 제20대 총선 선거구 재획정은 불가피한 상황입니다.

헌법재판소의 판결에 따른 반응은 엇갈렸습니다. 문희상 비대위원장은 “빠른 시일 내에 김무성 대표가 화답하길 바란다”며 교섭단체 대표연설에서 제안한 정치개혁특위 구성을 연일 강조한 반면, 새누리당 김무성 대표는 “선거일 6개월 전 인구기준을 가지고 선거구를 획정하는 규칙이 이미 있다. 지금 논할 문제 아니다.”며 선거구획정 논의 확산에 부정적 입장을 밝혔습니다.

그러나 이는 미뤄서 해결할 수 있는 문제가 아니라는 점이 헌법재판소의 판결로 다시 한번 확인된 셈입니다. 이에 새정치민주연합은 선거구획정위원회를 인적구성, 공정성, 정치적 중립성, 선거구획정의 독립성이라는 3대 원칙 아래 중앙선관위도, 국회도 아닌 제3의 독립기구로 설치하기로 결정했습니다.

또한 선거구획정위원회를 독립적으로 설치·구성하고, 선거구획정위원회에서 안을 만들어 국회에 내면, 정개특위 심의·의결절차 없이 법률개정안 발의 요건만 충족시켜서 바로 본회의에서 가부 여부만

결정하도록 국회법 개정을 추진하기로 했습니다.

더 나아가 비례대표 정수문제, 권역별 비례대표제, 석패율제, 도농  
복합 중대선거구제 등이 여야를 가리지 않고 활발히 논의되어야 합  
니다.

결국 이번 헌법재판소의 판결을 계기로 선거구획정위원회를 독립  
설치하고 정치개혁을 위한 선거구제개편으로 발전시켜야 합니다.

2014. 10.

새정치민주연합 정치혁신실천위원장 원혜영

## 인사말

---

헌재의 판결은 ‘선거제도 개혁’의 계기가 되어야 합니다.

오늘 토론회에 참석해주신 모든 분들께 감사드립니다. 오늘 토론회는 정치혁신실천위원회(위원장 : 원혜영 국회의원)와 민주정책연구원이 공동으로 주최하는 것입니다.

얼마 전, 헌법재판소는 인구편차를 3 대 1까지 허용하고 있는 현행 선거법에 대해 헌법불합치 판결을 했습니다. 그리고 헌법재판소는 인구편차를 2대 1까지 하라고 주문했습니다. 이로 인해서 인구편차를 2대 1로 하는 선거법 개정이 불가피하게 되었습니다.

선거법은 국회의원 당사자의 이해관계가 걸려있다는 점에서 매우 민감한 법안입니다. 게리맨더링이라는 개념이 존재하는 것처럼, 선거구 획정 및 선거법 개정 과정이 자칫하면 ‘이해관계의 각축장’으로 전락할 가능성은 항상 존재합니다.

그러나, 그렇기 때문에 우리는 선거법 개정의 ‘원칙’을 분명히 할 필요성이 있습니다. 어려울수록, 이해관계가 첨예할수록 ‘원칙’과 ‘기본’으로 돌아가는 것이 중요합니다.

현재 국회의원 의석수는 300석입니다. 비례대표가 54석(약 18%)이며 지역구가 256석(82%)입니다. 전체 의석수의 약 1/6이 비례대표 의석입니다. 선거법 개정은 좁게 보면 ‘선거구 획정’에 관한 이슈이며, 더 크게 보면 국민주권의 원리를 어떻게 하면 더 잘 구현할 것인지에 관한 ‘선거법 개혁’에 관한 이슈입니다.

실천적으로 예상되는 몇 가지 쟁점은 다음과 같습니다. 누가, 어떤 절차를 밟아 선거법 개정안을 만들게 할 것인지, 그리고 비례대표를 확장하는 방향으로 할지 아니면 비례대표를 축소하는 방향으로 선거법 개정을 할 것인지, 만일 비례대표를 확장하는 방식이라면 현재 300석을 그대로 지킬 것인지, 아니면 의석수를 더 늘릴 것인지 등이 주요한 쟁점이 될 것으로 예상됩니다. 하나같이 쉽지 않은 쟁점들이며, 사안들입니다.

헌법재판소 판결의 핵심 취지는 ‘표의 등가성’입니다. 그렇다면, 우리는 어떤 방향의 ‘표의 등가성’을 구현할 수 있도록, 국민주권의 원리를 잘 구현할 수 있는 ‘원칙’과 ‘기본’에 해당하는 것인지 재확인할 필요가 있습니다.

오늘 토론회 발제를 맡아주신 서복경 서강대 현재정치연구소 교수님, 이준한 인천대 정치외교학과 교수님, 그리고 토론자로 참석해주신 김형철 성공회대 민주주의 연구소 교수님, 박수현 새정치민주연합 의원님, 조성대 한신대 국제관계학부 교수님, 그리고 사회를 맡아주신 송기복 민주정책연구원 부원장님께 감사드립니다.

오늘 토론회가 선거법 개정을 위한 ‘원칙’과 ‘기본’을 재확인하는 자리가 되기를 바랍니다. 감사합니다.

2014. 10.

민주정책연구원 원장 민병두



| 발제 1 |

## 선거구획정제도의 문제점과 개선방안

서강대학교 현대정치연구소 서 복 경



# 선거구획정제도의 문제점과 개선방안

서강대학교 현대정치연구소 서 복 경

## 1. 선거구획정 제도의 구성요소

- 민주주의 국가에서 선거구 획정제도는
  - 1)총의석수 규모와 최소의석수 적용 여부, 2)권역별 의석할당 원리, 3)선거구별 경계획정 원리, 4)선거구별 인구편차 기준 5)선거구획정위원회 구성과 운영에 관한 제도요인들로 구성되며,
  - 우리나라처럼 혼합제(mixed system)를 택하고 있는 국가에서는 5)비례의석과 소선거구 의석할당 규정에 영향을 받게 됨.
  
- 최소의석수란 역사적으로 형성된 지리적 경계를 존중하여 인구편차 기준 등의 예외를 적용하여 최소의석을 할당하는 것으로, 이 제도를 두는 나라에서는 인구편차 기준을 적용하여 할당할 수 있는 총의석수가 줄어드는 효과를 가질 수 있음.
  - 예컨대 미국의 경우 총 435석 가운데 모든 주에 1석을 우선 할당한 다음 나머지 385석을 가지고 인구편차 기준에 따라 할당하게 되는데, 이 때 인구수가 작은 주들은 인구편차 기준의 예외를 적용받게 됨. 예컨대 2010년 와이오밍 주 인구는 미국 전국 선거구당 평균 인구수보다 17만 명이 작았음.
  - 우리나라는 제주도에 3석, 세종시에 1석을 인구규모에 관계없이 우선 할당하고 있는데 이것도 최소의석제를 적용하는 사례가 됨.
  
- 일반적으로 의석할당원리와 선거구 경계획정원리는 구분됨.
  - 의석할당제도는 역사적으로 형성되거나 행정구역으로 인정된 권역(연방국가의 주, 일본의 도도부현, 우리나라의 광역시·도 등)의 인구수나 유권자수를 고려하여 의석수를 할당하는 방식에 관한 제도이며, 선거구 경계획정원리는 선거구 경계를 그을 때 존중되어야 하는 원리로, 우리나라의 ‘ 시도경계를 넘지 못하고 시·군·구를 분할하지 못하는’ 규정 등이 이에 해당함.
  
- 또한 우리나라처럼 1인 2표 혼합제를 택하고 있는 국가들은 지역구 의석과 비례의석의 의석수나 비율에 관한 규정을 두고 있으며, 이 규정에 따라 의석할당과 선거구 경계 획정이 영향을 받게 됨.

- 혼합형 비례제를 택하고 있는 독일은 「연방선거법」에 총의석수 589석 가운데 지역선거구와 비례대표 선거구 의석을 각각 298석으로 규정하고 이외에 추가의석을 인정하고 있음.
- 우리나라처럼 혼합형 다수제를 택하고 있는 일본도 「공직선거법」에 중의원 총의석수를 480석으로 규정하고 소선거구 선출의석 300석과 비례의석 180석을 각각 명시하고 있음.
- 역시 혼합제를 택하고 있는 필리핀은 「헌법」에 정당명부 선출의원의 비율을 총의석수 대비 20%로 규정해두고 있음.
- 뉴질랜드는 비례의석과 지역구 의석수를 각각 명시하거나 비율을 명시하지 않는 대신, 지역구의석할당의 기준을 명시하여 총의석수 범위 내에서 조정을 하는 방식을 택하고 있음.
- 뉴질랜드는 남섬, 북섬, 마오리족 거주지라는 역사적 권역이 있으며, 인구규모가 중간 수준인 남섬의 지역구 의석을 16석으로 고정시킨 뒤 선거 시점 선거구당 인구수를 산출한 다음, 이 기준을 북섬과 마오리족 거주지에 적용하여 해당 선거 의석수를 산출하고, 총의석수 가운데 나머지 의석에 대해서는 전국 단일 정당명부 비례대표제로 선출함. 예컨대 2002년 기준 남섬 16석 기준 선거구당 평균 인구수를 기준으로 의석을 산출하면 북섬 39석, 마오리족 거주지 7석이 산출되어 지역구 총의석이 69석이 되고 총의석수 120석 가운데 나머지 51석은 비례의석이 되는 것임.

○ 선거구획정위원회 운영에 관한 제도는 구성시점, 활동기간, 위원의 구성 원칙, 확정위 결정안의 권한에 대한 규정 등으로 구성됨.

## 2. 현행 선거구획정 제도의 특징과 문제점

### 1) 지역구/비례의석 의석할당에 대한 법적 규정 부재

- 혼합제를 택하고 있는 다른 나라 사례에 비추어, 우리나라는 총의석수 규정만 있을 뿐 지역구 의석과 비례의석 할당에 대한 규정이 없다는 점이 특징임.
- 독일이나 일본처럼 의석수를 고정하거나 필리핀처럼 비율을 고정하거나 뉴질랜드처럼 지역구의석수 산정이 자동적으로 될 수 있는 기준을 설정하는 등의 방식이 있을 수 있으나, 우리나라는 그 어떤 규정도 갖고 있지 않음.

○ 이런 제도적 결함은 4년마다 선거구 획정 단계에서 지역구 의석 확대 압력을 비례의석 축소로 해결하려는 제도적 유인을 낳게 됨.

## 2) 의석할당제도와 선거구획정제도의 미(未)분리

- 일반적으로 소선거구제를 택하고 있는 나라에서는 권역에 따라 우선 의석수를 할당한 뒤 할당된 의석수를 기준으로 권역경계 내에서 선거구경계를 획정하는 2단계 과정을 거치고 있으나, 우리나라는 의석할당과 선거구경계획정이 구분되지 않고 한 단계로 진행되는 것이 특징임.
- 미국이나 독일, 일본 등에서는 권역단위별로 인구수를 고려하여 총의석수 범위 내에서 의석수를 우선 할당한 후 권역 내 선거구경계획정원리에 따라 경계를 획정하게 됨.
- 반면 우리나라는 시도경계와 시·군·구 경계를 존중한다는 기준만 있을 뿐, 의석할당단계가 존재하지 않음으로 인해 4년마다 광역시도의 총의석수 증감을 둘러싼 정치적 갈등이 재연되고 있음.

## 3) 선거구 인구편차에 대한 법적 규정 부재

- 또한 선거구 인구편차 기준을 법에 명시하지 않고 헌법재판소 판례에 의존함으로써, 선거구획정의 예측가능성이 담보되지 않는 것이 특징임.
- OECD 국가 기준 소선거구 제도를 택하고 있는 나라들의 경우, 선거구 인구편차 기준을 의회가 선제적으로 결정하여 법에 명시하거나 사법부의 판례를 거치더라도 사후에 그 기준을 선거법이나 규칙 등에 명시하고 있음.
- 인구편차기준의 명시방식은 선거구당 평균인구수 기준 상하한선 규정을 두거나, 최소인구수 대비 최대인구수 비율 규정을 두는 방식이 있음.
- 선거구 인구편차 기준을 법에 명시하지 않은 채 헌법재판소 판례에 의존하는 현행 방식은 선거 때마다 선거구획정에 대한 예측가능성을 떨어뜨리고, 이로 인해 출마를 예정한 후보자들의 피선거권과 유권자들의 선거권을 침해하는 결과를 낳고 있음.
- 헌법재판소는 2001년 3:1 인구편차 규정을 제안할 당시 이미 2:1 편차규정의 도입 필요성을 제시한 바 있으나, 국회는 2014년에 이르기까지 스스로 이 문제를 해결하지 못함으로써 또다시 20대 국회의원 선거 1년 반여를 앞두고 의원정수, 선거구 획정, 나아가 선거제도의 변경까지 모든 문제를 새롭게 조명해야 하는 사태에 직면하고 있음.

#### 4) 선거구획정위원회 운영 및 권한 규정 미비

○ 현행 「공직선거법」에는 선거구획정위원회가 국회의장에게 보고서를 제출해야 하는 최종시한-임기만료에 의한 선거일 6개월 전-만 명시되어 있을 뿐, 구성 시점, 위원구성의 구체적 원칙, 활동내용 및 활동기간에 관한 규정을 두고 있지 않음.

○ 현행 법에는 선거구획정위원회는 구성시점이 명시되어 있지 않으므로, 임기만료에 의한 선거일 7개월 전에 구성되어 1개월 활동한 다음 보고서를 제출해도 위법이 아닌 것이 됨.

- 이런 조건은 선거구획정의 실내용을 여야당 간의 협상에 의해 진행한 다음 선거구획정위원회의 결정을 절차적 요식행위로 전락시키는 요인이 됨.

○ 현행 임기만료로 인한 선거일 6개월 전 보고서 제출 규정은 선거구획정을 둘러싼 현직자들의 이해관계가 여과 없이 선거구획정과정에 투영되도록 만들고 국회의원 선거 도전자들의 피선거권을 침해하며 유권자들의 선거권 역시 침해하게 되므로, 제출기한에 대한 재조정이 시급함.

- 획정위 보고서가 6개월 전에 이루어지면 국회는 보고서를 토대로 소관위원회-본회의의 결정과정을 거치게 되는데, 이 모든 과정을 거치면 선거일 직전에 이르게 될 수밖에 없음.

- 현직의원들은 자신의 선거구 경계획정에 민감한 이해관계를 가질 수밖에 없으며, 선거일이 가까워올수록 이해관계를 둘러싼 갈등은 격렬해질 수밖에 없음.

- 선거구경계획정 시점이 늦어지면 늦어질수록, 현직의원들에게는 유리하고 도전자에게는 불리하며 유권자의 선택권을 침해하는 결과를 초래함.

- 한국사회가 급격한 인구증가 단계에 있거나 산업화 등의 과정으로 인구이동이 대규모로 이루어지는 상황에 처해 있다면 매 4년마다 인구대표성을 보장하기 위한 선거구조정 문제를 피하기 어렵겠으나, 현재의 인구변동이나 인구이동은 1-2년 사이의 대규모 변화가 아니라 점진적 변화를 예측할 수 있는 단계임.

- 4년을 넘어서는 인구추계가 가능한 상황이므로 현직의원들의 이해관계로부터 상대적으로 자유롭게 선거획정을 하려면 다음 선거와 선거구획정 결정 시점 사이의 간극을 가능한 한 멀게 만들어야 함.

○ 위원구성과 관련하여 「공직선거법」과 「국회의원선거구획정위원회 구성 및

운영 등에 관한 규칙」은 국회의장이 교섭단체대표의원과 협의하여 11인 이내의 위원으로 구성하되, 학계·법조계·언론계·시민단체 및 선거관리위원회가 추천하는 자중에서 위촉' 한다는 규정만 두고 있을 뿐임.

- 이런 모호한 규정은 선거구획정위의 전문성을 떨어뜨리고, 국회 내 여야 정당 간 협상의 재량적 여지만을 보장하게 되는 결과를 낳고 있음.

○ 또한 선거구획정위원회의 결정사항에 대한 권한이 선거법에 명시되어 있지 않음으로 해서, 획정위 결정에 대한 국회의 수정권한을 무한히 보장하고 있음.

- 현행 법에 따르면 국회는 '획정위 결정을 존중' 한다고만 되어 있을 뿐 '어떻게' 존중할 것인가에 대한 구체적 방안이 명시되어 있지 않기 때문에, 여야 당간의 협상 내용에 따라 획정위 결정을 무시해도 위법행위가 아닌 것이 됨.
- 독일 연방하원의 경우, 선거구획정위원회의 결정안이 제출되면 의회는 본회의에서 획정위 안에 대한 가·부만을 결정할 수 있고, 부결되었을 경우 수정안을 논의할 수 있게 되어 있음. 본회의에서 획정위안을 부결시키는 행위는 유권자들에 대한 정치적 부담이 크게 되므로, 획정위의 권한이 상대적으로 보장되는 장치가 됨.

### 3. 선거구획정제도 개선방안에 대한 의견

○ 최근 선거구획정제도 개선방안과 관련하여,

- 선거구획정위원회의 소재를 현재 국회 산하에서 중앙선거관리위원회로 이전하는 방안, 제3의 독립기구로 신설하는 방안 등이 논의되고 있는데,
- 보다 근본적인 제도개선이 전제되지 않는 한 획정위의 소재를 변경하더라도 동일한 문제는 반복될 수밖에 없음.

○ 선거구획정위의 소재가 어디에 있든 획정위의 재량범위를 최소화할 수 있는 제도적 기준이 마련되어야 하며, 더불어 획정위 결정에 대한 여야 정당들의 임의적 수정을 제한할 수 있는 제도가 마련되는 것이 더 시급함.

#### 1) 선거구획정의 기준이 되는 제도의 마련 및 정비

○ 총의석수, 지역구 의석과 비례의석의 비율, 지역구 의석할당 기준, 선거구 경계 획정 기준을 아울러 제도정비를 해야 함.

대안1) 지역구 의석과 비례의석 비율, 선거구 인구편차 기준, 선거구당 최소인구수 기준, 선거구경계획정 기준을 법에 명시하고 총의석수 규정을 폐지하는 방안

- 지역구 의석과 비례의석의 비율을 명시
- 헌법재판소 판례를 기준으로 선거구당 최소 : 최대 인구수 편차 2:1을 명시
- 선거구당 최소 인구수를 명시
- 현행 광역 시도경계와 시·군·구 경계분할금지 원칙 유지
- 이 방안은 지역선거구 총의석수가 선거구당 최소인구수 기준과 인구편차 기준, 선거구경계획정 원칙을 충족하는 방향에서 산출되면, 이에 비례하여 비례 선거구 의석수가 자동 산출되어 총의석수를 결정하는 방식임.
- 선거구당 최소인구수 기준을 명시하는 것은 매 선거 때마다 농촌선거구의 대표성 논란을 피해갈 수 있는 방안이 될 수 있음.
- 최소인구수 명시 방식은 인구수 자체를 명시하는 방식이 있고, 제주도를 기준으로 3석의 최소의석을 할당한 후 선거구당 인구수를 산정한 다음 이를 최소인구수 기준으로 설정하여 다른 광역시도의 의석할당에 적용하는 방식이 있을 수 있음(‘와이오밍 규칙’의 적용).
- 이 방식을 최초로 적용할 경우 현재보다 총의석수는 늘어날 수밖에 없지만, 곧 인구감소가 예상되며 인구이동의 폭 역시 완만한 추세로 일어날 것이므로 그 이후에는 큰 변동 없이 유지할 수 있게 됨.

대안2) 총의석수, 지역구 의석과 비례의석의 비율 혹은 의석수, 선거구 인구편차 기준, 선거구 경계획정 기준을 명시하되, 선거구당 최소인구수 기준이 아니라 선거구당 평균인구수 기준을 명시하는 방안

- 뉴질랜드 방식을 원용한 것으로, 중간규모 크기의 광역시·도를 기준으로 설정한 후 의석수를 고정하고, 매선거마다 기준 광역시·도의 의석 당 인구수를 평균인구수로 설정하여 다른 광역시·도에 적용하는 방안임.
- 이 때 선거구 인구편차 기준은 최대 : 최소기준방식이 아니라 평균인구수 기준  $\pm$ 상하한선을 명시하는 방식으로 2:1의 기준을 맞추는 것임.
- 이 방식을 최초로 적용할 때에도 일시적 의원정수의 상향조정은 불가피해지지만, 대안1)보다는 의원정수 유지에 더 용이한 방식임.

○ 어떤 대안을 선택하든 일시적으로 의원정수의 상향조정이 동반된다는 점에서 정치적 부담은 발생할 수 있지만, 원칙과 기준을 설정함으로써 유권자를 설득해 나가야 함.

- 의원정수의 상향조정이 없이, 현행 1인 2표제를 유지하면서 2:1의 인구편차 기준을 충족하고 광역시도 및 시군구 분할금지 원칙을 유지할 수 있는 방안을 찾기는 어려움.
- 또한 현행 의원정수 300명을 유지하면서 2:1의 인구편차 기준을 충족하려 할 경우 농촌유권자들의 대표성 박탈로 인한 저항을 비껴가기 어려움.
- 현재 상황에서 2:1 기준을 적용하면 수도권을 제외한 전 지역에서 선거구 변동이 발생할 수밖에 없는데, 비수도권 유권자들의 대표성 확보 차원에서 접근하면서 의원정수 확대를 설득해가는 기회가 될 수 있음.
- 선거구획정의 재량을 제도적으로 제한함으로써 기준에 따른 의석수 산출결과를 가지고 유권자를 설득해가는 과정이 필요함.
- 일단 이 기준이 확립되면 향후 선거구변동과 의석수 산출을 둘러싼 정치논란은 훨씬 줄어들게 될 것임.

## 2) 선거구획정위원회의 제도화

○ 중장기적 인구변동에 따른 인구추계와 이로 인한 선거구변동에 대한 예측, 가능한 대안을 두고 해당 지역구 유권자들을 설득할 수 있는 적절한 프로세스의 제공을 위해서는 선거구획정위원회의 적절한 활동기간이 보장되어야 함.

- 독일의 경우 의원임기 시작 15개월 이내에 다음 선거에서 선거구 변동예측과 변동이 예측될 경우 대안에 대해 보고를 하게 되어 있음.
- 영국의 경우 인구센서스 결과가 나오면 인구변동 예측에 따른 선거구 변동 예측과 계획을 제출하고, 변동이 예상되는 지역 유권자들을 대상으로 선거구변동대안에 대한 공청회를 개최하여 의견수렴의 절차를 거치고 있음.
- 미리 인구변동에 대한 예측과 대안을 마련하여 유권자의 동의를 얻는 과정을 거치려면 선거구획정위를 상설화하여 운영하는 방안이 고려되어야 함.

○ 국회의원 선거 출마 예정자의 피선거권을 보장하고 유권자의 선거권을 보장하기 위해서는 선거일과 선거구 확정일의 거리가 가능한 한 멀어져야 함.

- 선거구획정위는 선거구 변동에 대한 몇 가지 대안을 마련하여 해당 지역 유권자의 의견을 수렴하는 절차를 거쳐 최종안을 확정된 다음 선거일 2년 전까지안을 제출하게 하고, 국회는 심의 및 의결의 전 과정을 거쳐 최소 선거일 1년 전까지는 마치는 것이 바람직함.

○ 선거구획정위원회의 활동일정에 관한 법적 규정이 필요함.

- 현재처럼 획정위가 어떤 과정을 거쳐 몇 달을 활동하든 관계없이 보고서만 제출하면 되는 방식으로는 획정위 활동이 제대로 전개될 수 없음.
- 국회의원 임기 시작 1년 내에 획정위는 선거구 변동에 대한 안을 마련하고,
- 그 안을 유권자들에게 고시하며,
- 선거구 변동이 예상되는 지역 유권자들을 대상으로 순회 공청회를 진행하여 그 결과를 반영한 최종안을 마련하게 하는 등의 절차적 규정이 필요함.

○ 선거구획정위원회의 전문성을 보장하기 위해서는 임기제 위원들의 구성과 위원들의 전문성을 보장할 장치를 마련해야 함.

- 예컨대 정확한 인구추계를 위해 통계청 담당자를 위촉, 향후 예상 가능한 행정구역 변동에 대한 정보를 위해 관련 행정부처 담당자를 위촉, 선거제도 변경에 따른 후보자와 유권자의 정치활동 범위에 관한 정보를 위해 중앙선거관리위원회 담당자 위촉 등 이유와 근거를 가진 위원 구성 원칙을 가질 필요가 있음.

○ 선거구획정위 결정안의 권한을 법적으로 명시해야 함.

- 일반적으로 ‘존중’ 한다는 규범적 규정이 아니라,
- 독일 사례에서처럼 최종안에 대한 1차에 걸친 가·부 결정권만 부여함으로써 최종안의 법적 권한을 존중하는 방법을 명시하여 현직자들의 이해관계가 자의적으로 개입할 여지를 제한할 수 있는 방안을 마련해야 함.

○ 이상과 같은 규정이 선행된다면 선거구획정위의 소재지는 중요하지 않으며, 오히려 최종 선거구 획정안 결정이 국회 본회의를 거쳐야 하기 때문에 국회 산하에 있는 것이 더 용이할 수 있음.

- 그럼에도 불구하고 독립적인 운영의 필요성이 더 강조되어야 한다면, 위원의 국회 선출규정을 두어 독립기관으로 운영할 수 있을 것임.
- 국회 선출규정을 두는 것은 국회 내 정당 간 견제가 작동한다는 것으로, 최소한 특정 정당이나 관료집단의 일방적 영향력을 제어하는 기능을 하게 됨.

| 발제 2 |

## 국회의원 선거제도의 개혁: 정의, 장단점, 전망, 그리고 대안

이준한 인천대 정치외교학과 교수



# 국회의원 선거제도의 개혁: 정의, 장단점, 전망, 그리고 대안

이준한 인천대 정치외교학과 교수

## 1. 국회의원 선거제도

- 표(vote)를 의석(seat)으로 전환시키는 과정에 적용하는 규칙
- 목표는 왜곡의 최소화
- 또 다른 목표는 표의 증가성과 선출자의 대표성을 향상시키는 것
- 두 가지 구분: 단순다수제(plurality)와 비례제(proportional representation)
- 전 세계적으로 1인 2표제(지역구와 비례제)의 혼합형 선거제도가 유행하는 중

## 2. 국회의원 선거제도의 효과와 권력구조의 연관성

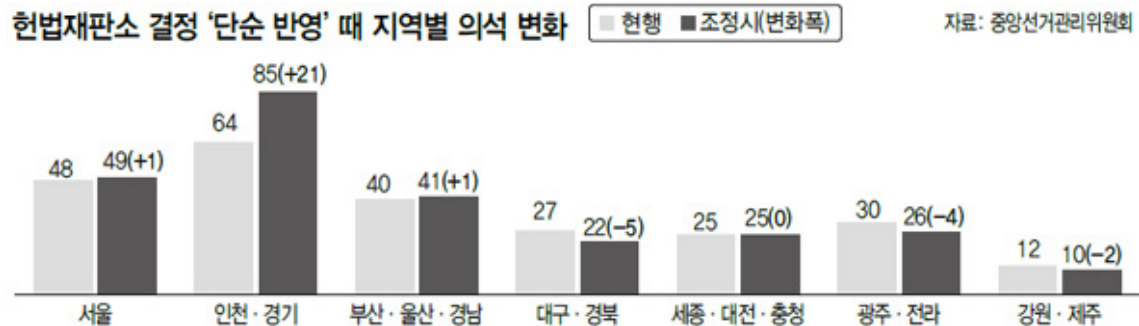
- Duverger's Law (1954): 제도 자체의 기계적인 효과(mechanical effects)와 死票를 막으려는 유권자의 심리적인 효과(psychological effects)로 단순다수제 소선거구제는 양당제를 낳은 경향이 있고 비례제는 그렇지 않은 경향이 있음
- 소선거구제(한 지역구에 1인 의원 선출) vs. 복수선거구제(한 지역구에 2인 이상 선출)
- Dahl (1998): "대통령제와 비례제는 상대적으로 잘 어울리지 않는다."
- Mainwaring (1993): "대통령제와 다당제는 어려운 조합이다."

## 3. 한국의 국회의원 선거제도와 헌법재판소의 판결

- 1995년 위헌판결(인구편차가 5.81대 1인 지역구가 있었음)
  - 인구격차 비율 4대 1을 넘지 않아야 함
- 2001년 7월 헌법재판소 위헌판결
  - 정당별 총득표율로 1988년부터 2000년 사이에 전국구 의석을 배분했음
  - 이는 민주주의와 직접선거의 원칙 위배라고 판결함

- 2001년 7월 헌법재판소 헌법불합치 판결
  - 인구편차를 3대 1까지 인정함
  - 당시 허용할 수 있는 한계를 2대 1로 제시했으나 당장 바꿀 수 없어 3대 1까지 인정함
- 2004년 선거구 재획정 및 1인 2표제(지역구와 비례대표) 개혁
  - 243개 소선거구 의석과 56개 정당명부 비례대표제 의석
  - 봉쇄조항: 선거구 3개 이상, 정당투표 5%
  - 비례대표 의석수 = 정당득표율 x 56의 정수
  - 잔여의석: 소수점 이하 큰 순으로 56석까지 1석씩 배분
- 2014년 10월 헌법재판소 헌법불합치 판결
  - (2015년 12월 31일까지) 인구편차를 2대 1로 바꿀 것을 판결함

<그림 1> 헌법재판소 결정에 따른 지역별 의석변화의 추정 1



출처: 한겨레 2014년 11월 1일 6면

<그림 2> 헌법재판소 결정에 따른 지역별 의석변화의 추정 2

**현재 판결에 따른 선거구 변화 여부** 개정시는 중앙선관위 권고 기준에 따른 본지 추정

시·도별	현행	개정시	시·도별	현행	개정시	시·도별	현행	개정시
서울	48	49~50	울산	6	6	전북	11	9~10
부산	18	17~19	세종	1	1	전남	11	10~11
대구	12	12	경기	52	55~65	경북	15	12~13
인천	12	14~16	강원	9	8~9	경남	16	16~17
광주	8	7~8	충북	8	8	제주	3	3
대전	6	6~7	충남	10	10~11	전국	246	243~266

\*공직선거법상 세종시의 지역구 국회의원 정수는 1인으로 돼 있음.

출처: 조선일보 2014년 10월 31일 3면

현재 판결에 따라 영향을 받는  
광역시·도별 선거구

인구 상한 넘는 지역  
(지역구 늘어날 가능성)

인구 하한에 못 미치는 지역  
(지역구 없어질 가능성)

Seoul area (dashed box): 서울, 인천, 경기

Inset map details:

- 경기: 양주·동두천, 남양주, 남양주갑, 남양주을
- 인cheon: 김포, 고양 일산서, 고양 일산동, 은평을, 성동을, 강서갑, 강서을, 강남갑, 강남을, 서·강화갑, 연수구, 남동구갑, 남동구을
- 서울: 군포, 수원갑, 수원정, 수원을, 화성을, 용인병, 용인을, 용인갑

#### 4. 한국의 국회의원 선거제도 개혁과제와 방향

- 21 -

- 그리고 정당간 이해득실의 차이, 지역구 의원간 이해상충, 국회의원 정수의 증가에 대한 국민적 반감 등 때문에 앞으로도 선거제도 개혁까지 넘어야 할 산이 많은 상태임

## 5. 의원정수

- 헌법 제41조 2항 “국회의원의 수는 법률로 정하되, 200인 이상으로 한다.”

<표 1> 역대 의원정수

국회	1대	2대	3대	4대	5대	6-7대	8대
정수	200	210	203	233	291	175	204
국회	9대	10대	11-12	13-15	16대	17-18	19대
정수	219	231	276	299	273	299	300

- OECD 국가와 1) 인구, 2) GDP, 3) 정부예산, 4) 공무원수 등을 기준으로 비교했을 때 한국 국회의원의 정수는 약 330-360명 수준인 것으로 평가됨(김도종·김형준 2003)
- 국회의원 정수를 늘리는 데 대한 국민적 반대 정서

## 6. 정당명부 비례제

- 지역구 의원 없는 정당명부 비례제
- 장점:
  - 표의 의식 반영 비례성 높음
  - 지역주의 완화 효과 있음
- 단점:
  - 다당제 출현 가능성이 농후함
  - 선거(운동) 비용의 증가 가능성 있음
  - 지역구 의원의 찬성 가능성 낮음

## 7. 중선거구제

○ 선거구마다 의원정수가 2-4인이라 정당 수준에서 복수후보 출마 가능

○ 장점:

- 死票의 감소
- 지역주의 완화에 있어서 효과가 기대됨
- 신생정당이나 소정당의 국회진입이 기대됨
- 정치신인의 당선 가능성이 기대됨

○ 단점:

- 민주적 대표성의 편차가 발생함(예: 40%, 30, 15, 7, 5, 3)
- 의원정수가 많아질수록 당선자 득표율에 큰 편차 발생
- 중선거구제 도입은 인접한 지역구 선거구 2-3개를 터서 하나로 묶어야 하기 때문에 지역구 의원의 반대 가능성 높음
- 한 정당에서 같은 선거구에 복수후보의 출마도 가능하기 때문에 파벌정치, 당내갈등, 인물정치, 금권선거, patron-client 관계 등이 활성화될 가능성이 있음(일본의 1994년 선거제도개혁 배경)
- 1994년 선거제도개혁이 있기 전까지 일본에서 한 지역의 복수의석을 독식하는 경향이 강했음
- 1842년까지 복수선거구제를 실시했던 미국의 주하원의원선거에서 한 정당이 거의 90%의 선거에서 거의 모든 의석을 독식했음(Calabrese 2000)
- 2006년 이후 한국의 기초선거 결과를 볼 때 중선거구제의 지역주의 완화 효과 적음

## 8. 독일식 정당명부제

○ 1인 2표제(299개의 지역구 의석과 299개의 주 단위 비례대표 의석)

- 의석은 16개주의 인구에 비례하여 분배하며 지역구와 비례대표 의석의 비율은 1대 1
- 이중 출마, 긴 예비명단, 의원정수의 변동 가능성
- 봉쇄조항: 선거구 3인 이상, 비례에서 5% 이상

○ 장점:

- 표의 비례성이 상당히 높음
- 군소정당의 의회진입 용이

○ 단점:

- 비례대표 정수를 확대해야 함
- 의석계산의 복잡성
- 초과의석의 발생
- 중진후보가 이중 출마할 수 있음

9. 일본식 권역별 정당명부제

○ 1인 2표제(300개의 지역구 의석과 11개 권역 180개의 비례대표의석)

- 권역별 정당 득표율에 따라 비례대표 배분
- 석패율제(지역구에서 득표율 격차 가장 적은 후보를 비례대표로 구제)로 당선가능성이 적은 지역에 출마하는 후보 유인 효과 발휘
- 석패율제는 1994년 선거제도의 변화에 따라 지역구를 양보하지 않는 후보에 대한 무마책으로 지역구와 비례대표 중복출마 허용하는 것임

○ 장점

- 독일식 정당명부제의 긍정점과 유사
- 독일식 정당명부제에 비하여 계산하기 쉬움

○ 단점

- 독일식 정당명부제에 비하여 비례성이 약간 더 약함
- 석패율제에 대한 부정적인 인식

10. 1인 2표제의 효과에 대한 시뮬레이션 결과

○ 2004년 국회의원선거

- 독일식 정당명부제에서 군소정당의 보상이 컸음
- 일본식 권역별 정당명부제와 현행 1인 2표제와 큰 차이가 없음

<표 2> 2004년 국회의원선거 시뮬레이션 결과

선거구제		현행 제도	독일식	일본식
열린우리당	소선거구	129	105	105
	비례	23	21	41
	합계	152	126(-26)*	146(-6)
	이득비	1.33	1.06	1.27
한나라당	소선거구	100	82	82
	비례	21	33	38
	합계	121	115(-6)*	120(-1)
	이득비	1.13	1.03	1.12
민주노동당	소선거구	2	2	2
	비례	8	39	14
	합계	10	41(+31)	16(+6)
	이득비	0.26	1.01	0.41
민주당	소선거구	4	4	4
	비례	5	18	7
	합계	9	22(+13)	11(+2)
	이득비	0.42	1.0	0.52
전국	소선거구	243	200	200
	비례	56	100	100
	합계	299	311	300
	초과의석	0	11	0

출처: 박찬욱(2005, 100)에서 재구성

<표 3> 2004년 국회의원선거 지역주의 시뮬레이션 결과

선거구제		현행 제도	독일식	일본식
한나라당	영남권 비례	8	14	14
	호남권 비례	0	0	0
	합계	8	14(+6)	14(+6)
열린우리당	영남권 비례	4	8	8
	호남권 비례	3	6	6
	합계	7	14(+7)	14(+7)
민주노동당	영남권 비례	2	4	4
	호남권 비례	1	0	1
	합계	3	4(+1)	5(+2)
민주당	영남권 비례	0	0	0
	호남권 비례	2	3	3
	합계	2	3(+1)	3(+1)
전국	영남권 비례	14	26	26
	호남권 비례	6	9	10
	합계	20	35(+15)	36(+16)

<표 4> 2008년 국회의원선거결과 시뮬레이션 결과

선거구제		현행 제도	독일식	일본식
한나라당	소선거구	131	107	107
	비례	22	16	37
	합계	153	123*(-30)	144(-9)
통합민주당	소선거구	66	54	54
	비례	15	27	25
	합계	81	81*	79(-2)
자유선진당	소선거구	14	11	11
	비례	4	12	7
	합계	18	23*(+5)	18
민주노동당	소선거구	2	2	2
	비례	3	15	6
	합계	5	17(+12)	8(+3)
전국	소선거구	243	200(174)	200(174)
	비례	56	100(70)	100(75)
	합계	299	300(244)	300(249)
초과의석			+19	

<표 5> 2008년 국회의원선거 지역주의 시뮬레이션 결과

선거구제		현행 제도	독일식	일본식
한나라당	영남권 비례	7	12	13
	호남권 비례	0	0	1
	합계	7	12(+5)	14(+7)
통합민주당	영남권 비례	1	2	2
	호남권 비례	4	7	7
	합계	5	9(+4)	9(+4)
이득비				
자유선진당	영남권 비례	1	0	1
	호남권 비례	0	0	0
	합계	1	0(-1)	1
민주노동당	영남권 비례	1	1	2
	호남권 비례	1	0	1
	합계	2	1(-1)	3(+1)
전국	영남권 비례	10	15	18
	호남권 비례	5	7	9
	합계	15	22(+7)	27(+12)

<표 6> 2012년 국회의원선거결과 시뮬레이션 결과

선거구제		현행 제도	독일식	일본식
새누리당	소선거구	127	103	103
	비례	25	32	24
	합계	152	135*(-17)	127(-25)
	이득비	1.19		
민주통합당	소선거구	106	85	85
	비례	21	25	20
	합계	127	110*(-17)	105(-22)
	이득비	1.16		
자유선진당	소선거구	3	2	2
	비례	2	4	6
	합계	5	6(+1)	8(+3)
	이득비	0.52		
통합진보당	소선거구	7	6	6
	비례	6	26	6
	합계	13	32(+19)	12(-1)
	이득비	0.42		
전국	소선거구	243	200(196)	200(196)
	비례	54	100(87)	100(56)
	합계	297	300(283)	300(252)
	초과의석		+9	

<표 7> 2012년 국회의원선거 지역주의 시뮬레이션 결과

선거구제		현행 제도	독일식	일본식
새누리당	영남권 비례	9	16	9
	호남권 비례	0	0	0
	합계	9	16(+7)	9
민주통합당	영남권 비례	3	7	3
	호남권 비례	4	7	4
	합계	7	14(+7)	7
자유선진당	영남권 비례	0	0	0
	호남권 비례	0	0	0
	합계	0	0	0
통합진보당	영남권 비례	1	2	1
	호남권 비례	1	3	1
	합계	2	5(+3)	2
전국	영남권 비례	13	25	13
	호남권 비례	5	10	5
	합계	18	35(+17)	18

## 11. 전망과 대안

### ○ 최상의 시나리오

- 가급적 빠른 시일 안에 권역별 비례대표제로 선거제도 개혁
- 선거의 예측성을 높이기 위하여 독립적 상설 선거구획정위원회 구성한 뒤 선거구 획정 완료
- 개헌을 통한 권력구조의 보완

### ○ 최악의 시나리오

- 선거제도 개혁의 무산
- 선거구획정위원회 독립적 상설기구화 무산
- 인구격차 2대 1에 맞게 해당 선거구만 재획정
- 권력구조의 보완을 위한 개헌 무산

### ○ 정치권의 합의와 노력을 통하여 향후 인구편차를 2대 1 이하로 선거구획정하는 것을 계기로 선거제도를 개혁해야 함

### ○ 이때 권력구조의 보완까지 함께 고려해야 함

### ○ 현행 1인 2표제의 골격을 가장 적게 고친다는 차원에서 현행 1인 2표제의 대안은 독일식 정당명부제와 일본식 권역별 정당명부제가 대안이 될 수 있음

### ○ 시뮬레이션 결과를 종합적으로 고려할 때

- 표를 의식으로 전환하는 과정에서 왜곡을 줄이고 비례성을 향상시킨다는 차원에서도 현행 1인 2표제의 대안은 독일식 정당명부제와 일본식 권역별 정당명부제가 될 수 있음
- 한국정치의 지역주의를 완화시킨다는 차원에서 현행 1인 2표제의 대안은 독일식 주별 정당명부제보다 일본식 권역별 정당명부제가 더 설득력 있음
- 다만 독일식 정당명부제에서는 양대 정당의 의석감소가 더 컸기 때문에 양대 정당의 채택 가능성이 낮아질 수 있음
- 일본식 권역별 정당명부제에서는 현행 1인 2표제와 권역별 비례대표에서 큰 차이가 나지 않을 수 있다는 점을 감안해야 함

- 국회의원 정수를 현실화시킨다는 차원에서 지역구 의원 정수는 246명으로 놓고 비례대표 정수를 증가시킬 수 있음
- 이럴 경우에는 국민적 합의를 얻기 위하여 국회의원세비총액을 고정시킨 상황에서 새로운 의원정수로 나누어 갖는 방안이 있음



| 토론 1 |

# 국회의원 선거제도의 개혁의 기본전제와 대안모델

김형철 성공회대 민주주의 연구소 연구교수



# 토론문 - 국회의원 선거제도의 개혁의 기본전제와 대안모델

김형철 성공회대 민주주의 연구소 연구교수

## 1. 선거제도 개혁의 기본전제

10월 30일 헌법재판소의 현행 선거구획정 인구편차(3 대 1)의 헌법 불합치 판정은 지지부진하게 진행되어온 선거제도 개혁 논의를 정치권뿐만 아니라 시민사회에서 가속화시키는 계기를 마련하였으며, 또한 혁신적으로 변화시킬 수 있는 기회를 주었다.

이번 선거구획정 판정은 단순히 지역구의 통합 또는 분화의 의미를 넘어 평등한 정치적 대표성의 실현/보장이라는 의미를 갖고 있다. 이 같은 의미를 현실화하기 위해서는 통합과 분화에 따라 추가되는 지역구석수 12석을 마련하기 위해 비례의석을 축소하는 것이 아니라, 비례의석의 확대를 통해 비례성을 높일 수 있어야 할 것이다.

즉, 비례성의 보장을 통해 유권자의 선호의 왜곡(과다대표와 과소대표)을 최소화하고 이를 통해 정치적 대표성을 보장한다는 것은 선거구획정 및 선거제도의 변화의 기본전제가 되어야 할 것이다. 또한 표의 등가성을 실현함으로써 정치적 평등성의 실현이 전제가 되어야 한다. 더불어 우리나라의 정치현실에서 제기되는 선거제도의 개혁 과제로서 지역주의 정당체계의 완화와 갈등과 대립이 아닌 합의와 타협의 정치를 위한 토대를 마련하는 것이 전제되어야 한다.

## 2. 현실에서 제기되는 선거제도 유형

현재 정치권, 시민사회 그리고 학계에서 제기되는 선거제도 유형은 중선거구+비례대표제안, 도농복합선거구+비례대표제안, 대선선거구순수비례대표제안, 일본식이라 불리는 혼합형 다수대표제안(권역별 비례대표), 독일식이라 불리는 혼합형 비례대표제안 등이다.

우선 중선거구비례대표제안과 도농복합선거구비례대표제안은 발표자의 주장처럼 많은 문제를 갖고 있으며, 앞서 제시한 선거제도 개혁의 전제에 부합하지 않고 있다(비례성에 기초한 정치적 대표성의 보장, 표의 등가성에 의한 평등성의 실현 등과 지역주의 완화 효과가 없음)

다음으로 대선선거구 순수비례대표제안은 선거구획정 인구편차를 2 대 1로 줄였을 때 제기될 수 있는 도농간 대표의 불균형성에 따른 문제를 해결할 수 있는 가장 좋은 방법이며, 선거제도 개혁의 전제에 부합한다고 할 수 있다. 문제는 이 안에 대해 과연 현 지역구 의원의 찬성 가능성이 매우 낮다는 것이며, 지역적 이익을 고려하는 유권자의 선호도 매우 낮을 것이다. 또한 지역대표성의 약화라는 한계를 갖고 있다.

따라서 지역대표성과 전국대표성을 보장할 수 있으면서 위의 전제에 부합하는 선거제도를 선택대상으로 한정시켜 제도개혁 논의가 이루어질 필요가 있다.

먼저 일본의 경우처럼 소선거구+권역별비례대표제의 병립이 있다. 일본의 선거제도 개혁은 정치에 대한 국민의 신뢰 회복, 파벌정치 및 금권정치 해결, 정책 중심의 정당정치, 그리고 정권교체가 가능한 양당제라는 목적을 갖고 추진되었다.

<표 1> 일본에서의 선거제도 개혁의 정치적 결과

년도	선거불비례성	유효정당의 수	투표율
1983	4.4	3.2	67.9
1986	7.8	2.6	64.0
1990	7.0	2.7	73.3
1993	6.4	4.1	67.0
<b>1996</b>	<b>10.7</b>	<b>2.9</b>	<b>59</b>
<b>2000</b>	<b>11.5</b>	<b>3.2</b>	<b>60.6</b>
<b>2003</b>	<b>8.5</b>	<b>2.6</b>	<b>59.9</b>
<b>2005</b>	<b>15.6</b>	<b>2.3</b>	<b>67.5</b>
<b>2009</b>	<b>15.1</b>	<b>2.1</b>	<b>69.3</b>
<b>2012</b>	<b>20.0</b>	<b>2.5</b>	<b>59.3</b>

출처: 김형철(2007, p.227);

[http://www.tcd.ie/Political\\_Science/staff/michael\\_gallagher/ElSystems/Docts/ElectionIndices.pdf](http://www.tcd.ie/Political_Science/staff/michael_gallagher/ElSystems/Docts/ElectionIndices.pdf)

먼저 선거불비례성이 지속적으로 높아지고 있다. 이러한 선거불비례성의 상승은 첫째, 1위대표제에 의한 지역대표의 선출과 블록별 비례대표의 선출에 의한 결과라고 할 수 있다. 비례대표의 경우도 전국이 아닌 지역적 블록을 중심으로 비례대표를 선출함으로써 투표와 의석 사이의 불비례성을 높이게 되었다(양기호 2000, 101-102). 둘째, 거대정당과 소수정당의 지역구 후보자의 수적 차이는 결과적으로 거대정당의 사표비율을 낮추고 소수정당의 사표비율을 높이는 결과를 가져옴으로써 선거불비례성을 증가시켰다.

다음으로 일본의 선거제도 개혁의 주요한 목적은 다당제적 경쟁구도를 정권교체가 가능한 양당제적 경쟁구도로 변화시키는데 있었다. <표 2>를 보면, 의회정당의 수는 선거제도 개혁 이후 서서히 줄어들어 2009년 선거에서는 2.1개 정당이 그리고 2012년 선거에서는 2.5개 정당이 의회내에서 경쟁하는 양상을 보이고 있다. 새로운 선거제도의 불비례성이 높아지면서 정당 경쟁구도는 소수정당의 의회진입이 어려워지고, 거대정당 사이의 경쟁구도가 형성된 것이다. 즉, 혼합형 다수대표제는 소수 의사의 정치적 대표성을 약화시키는 정치적 효과를 갖는다는

점을 보여주고 있는 것이다.

따라서 비례성과 정치적 대표성을 보장하는 독일과 뉴질랜드 등이 채택하고 있는 혼합명부비례대표제로의 선거제도 개혁을 모색할 필요가 있다.

### 3. 혼합명부비례대표제의 도입시 쟁점 사항

#### 1) 의원정수의 확대 문제

- 우선, 독일식의 혼합형 비례대표제가 작동하기 위해서는 지역구의석과 비례의석의 의석비율의 간극이 좁혀져야 한다. 하지만 총 의석수를 300석으로 유지한 채 혼합명부 비례대표제로 변화하기 위해서는 지역구 의석의 수를 줄여야 하는데 지역적 기반을 갖고 있는 기득권 의원들의 거센 반발이 예상되기 때문에 현실성이 매우 낮은 방법이라고 할 수 있다.

따라서 표의 증가성을 고려한 지역구 획정과 더불어 비례의석을 확대하는 방안을 모색하여야 할 것이다. 이를 위해 비례의석확대에 동의하는 정당과 시민운동단체를 중심으로 의원정수 확대에 대한 운동을 조직할 필요가 있다. 즉, 정치권, 학계, 시민사회단체가 이를 위한 의원정수 확대와 혼합형 비례대표제의 당위성과 필요성을 적극적으로 홍보하고 운동형식으로 이끌어야 할 것이다.

대표적 사례로서 뉴질랜드

1위대표제였던 뉴질랜드에서 정치와 대표성의 왜곡되는 선거제도에 대한 유권자의 불신과 실망이 높아지면서 군소정당, 학계, 시민사회단체가 선거제도 개혁 운동을 시작하였으며, 그 결과 정치권이 선거제도 개혁에 대한 국민투표를 실시하게 되었다. 따라서 정치권 중 기득권을 갖고 있는 거대정당이 적극적으로 선거제도 개혁에 대한 의지를 갖고 있지 못하다면 시민사회로부터 그 의지를 강제할 수 있도록 운동을 통한 압력이 필요할 것이다. 이러한 운동의 핵심으로 진보정당 등 군소정당과 시민사회단체의 연대가 필요하다.

- 국민의 선택에 의한 선거제도 개혁이 필요할 것이다. 즉, 국민투표를 통해 국민이 선거제도 개혁의 필요성과 어떠한 선거제도를 선호하는지를 물어 선거제도를 개혁해야 할 것이다.

지금까지 선거법 또는 선거제도의 변화는 정치권의 일로 여겨져 왔다. 그러나 정치권은 자신들의 당리당락과 사적이익에 기초하여 선거제도를 변화시켜온 것이 사실이다. 즉, 고양이에게 생선을 맡기는 꼴이다. 따라서 대표를 선출하는 방식과 관련하여 국민이 참여할 수 있는 방법인 국민투표가 제안되어야 할 것이다. 이를 위해 최소 60일의 기간을 두고 각 정당과 시민단체에서 제안하는 선거제도에 대한 공론화 과정이 필요하며 그 이후 국민투표를 통해 선거제도 변화의 필요성에 대한 1차 국민투표와 선거제도 개혁에 대해 국민의 선택이 있다면 어떠한

선거제도로 개혁할 것인지에 대한 2차 국민투표를 제안할 필요가 있다.

## 2) 권역별 비례대표와 전국단위 비례대표

권역별 비례대표는 지역정당체계의 완화에 큰 도움이 되지 못한다. 새누리당의 경우, 18대 19대 총선에서 정당투표득표율이 8%미만으로 호남에서 비례의석 1석 정도 획득하는 반면 새정치연합은 8.8%, 22.5%를 획득하여 비례의석 획득에 유리하지만 경북지역에서는 여전히 의석 획득의 어려움이 따른다.

권역별 비례대표의 또 다른 문제점은 초과의석의 발생과 관련된 것이다. 초과의석은 어떤 블록 또는 권역에서의 투표율이 전체 선거구의 평균치보다 현저히 낮거나 혹은 어떤 정당이 특정 지역의 집중화된 소수의 지지에 의해 획득할 때 발생한다(디터 놀렌 1994, 187). 이러한 상황은 특정 지역에 기초한 정당이 존재하며, 비례선거구를 블록 또는 권역별로 할당하여 비례대표를 선출할 때, 그리고 비례대표의 의석보다 지역선거구의 의석이 차지하는 비율이 클수록 발생할 가능성이 높다.

<표 2> 제17·18·19대 국회의원선거 영남·호남·충청지역 득표율

		제17대 총선		제18대 총선		제19대 총선	
		한나라당	열린우리당	한나라당	통합민주당	새누리당	민주통합당
영남	비례	50.8	<b>34.3</b>	46.7	<b>8.8</b>	58.0	<b>22.5</b>
	지역	55.8	37.5	52.9	6.0	55.5	28.8
호남	비례	<b>0.8</b>	64.8	<b>7.3</b>	66.8	<b>7.17</b>	68.0
	지역	0.8	68.0	6.5	60.0	12.6	56.8
충청	비례	20.8	53.8	28.6	18.2	38.2	33.4
	지역	17.6	53.7	53.4	23.6	41.2	40.1

## 질문

1) 지역주의 완화에 있어 주별 정당명부제보다 일본식 권역별 정당명부제가 더 설득력이 있는 이유는 무엇인지? 오히려 1인 2표 병립식 보다는 1인 2표 병용식이 지역주의 완화에 더 도움이 되는 것이 아닌지?

2) 국회의원 선거제도와 권력구조의 연관성에서 대통령제와 비례제의 불완전한 조합을 지적하는데 최근 대통령제 연구는 연합정치를 중심으로 대통령제와 다당제의 조합도 정치적 안정성 및 민주성에 긍정적 영향을 미치고 있음을 주장함. 발표자는 선거제도 개혁이 비례성을 높이는 방향으로 전개될 때 권력구조(정부형태)는 어떻게 개혁되어야 할지에 대해?

| 토론 2 |

## 토론문

박수현 새정치민주연합 국회의원



*memo*

Handwriting practice lines consisting of 20 horizontal dotted lines.

*memo*

| 토론 3 |

## 토론문

조성대 한신대 국제관계학부 교수



# 한국의 선거제도의 개혁: 선거구획정과 의석배분제도

조 성 대 (한신대학교)

## I. 전체적 이해

### □ 선거구획정

- **1인 1표의 원칙과 1표 1가치의 원칙**(심지연·김민진 2001). **불균형적 선거구획정은** 선거구 인구의 편향으로 인해 **불평등한 목소리**를 창출함으로써 **국민주권주의 원칙을 침해**(강휘원 2007: 35). 표의 등가성 문제와 지역 공동체의 지리적 경계의 준수라는 두 원칙 간에 발생할 수 있는 갈등을 어떻게 해결할 것인가 (강원택 2002: 158).
- 공정한 선거구 획정의 기획은 첫째, 선거구간 인구 동등성의 문제로 한국의 광역시도와 같은 **정치적 단위지역에서 의석수가 인구수 또는 유권자수에 비례하여 배분**되었는가; 둘째, 광역시도 내에서 주어진 의석수에 따라 선거구를 획정할 때 시군구와 같은 하위 행정구역의 통폐합 또는 분할 시에 **선거구의 형상이 조밀하게 - 게리맨더링을 피해야 함 - 또는 복수의 정당 간의 공정한 경쟁을 높일 수 있도록** 획정되었는가 하는 점이 고려됨(강휘원 2007: 34).
- => **인구 비례에 기초하면서도 지역적 대표성을 완벽하게 반영하는 선거구제를 만드는 것은 그리 쉬운 일이 아님.**

### □ 의석배분제도

- 표의 등가성에 따른 정당의 대표성을 보장하는 제도로 정당이 획득한 국민적 지지(득표)를 어떻게 의석으로 전환하는가의 문제.
- **비례성의** 문제가 제 **일차적으로** 제기됨. 즉 특정 정당이 획득한 득표에 비례하여 의석을 배분하는 제도가 적절함.
- 한국의 경우 지역주의로 인한 **특정 정당의 지역의석 독점을 방지**해야 한다는 정치적 과제가 **부차적으로** 제기.

## II. 발표문에 대한 토론

### □ 서복경 박사님

#### ○ 의석할당의 원칙

- 의석할당에 대한 법적 규정이 부재하기에 매년 지역구 의석은 늘어나고 비례의석이 축소됨. 즉 기존 연구는 선거구획정에 영향을 미치는 요인으로 정당의 당파적 이해와 현직의원의 정치적 이해를 지적하고 있는데(Ayres and Whiteman 1984), 한국의 경우도 예외가 아님.
- 한국의 경우 17개 광역시도별 3석의 최소의석제와 총의석수 제한 제도만을 지니고 있을 뿐.<sup>1)</sup>
- 따라서 **최소한 비례대표의석 할당량을 법률로 정하자는 서복경 박사님의 지적에 전적으로 동의함**. 그런데, 여기서 중요한 점은 **현행 소선거구제를 유지하는 한, 2개 이상의 권역의 존재는 무조건 1인 1표의 원리를 깨뜨린다는 것**. 인구 증감에 따른 지역구 간 / 현역 의원 간의 갈등은 소선거구제를 유지하는 한 피할 수 없는 문제임. 결국 소선거구제를 줄여나가는 방법이 원칙적으로 바람직. 선거구의 지리적 범주를 확대해 지역적 정체성을 약화시키는 방안에 대한 고려가 필요함(강원택 2002; 강휘원 2007).
- **1인 1표의 동등한 가치를 가장 잘 보장하는 선거제도는 전국단일선거구 비례대표제**임. 그러나 일정한 규모의 국토를 지니고 있는 나라에서는 시행되기 어려운 측면이 존재함(지리적, 산업별, 생활권 등의 차이로 인한 계층적 이해의 차이로 인해).
- **이에 대한 대안은 권역별 전면적 비례대표제를 심각하게 고려할 필요가 있음**. 예): 스웨덴 (29개의 권역별 비례대표(310석), 전국득표율 보정(39석)) & 노르웨이(19개 권역별 비례대표제(150석), 전국득표율 보정(19석)). 이는 매년 선거구획정 때마다 정파적 혹은 현직의원의 이해관계에 의한 정치적 충동을 피할 수 있게 함. 더불어 **권역별 비례대표제가 지역구의 해체를 의미하는 것은 아니라는 점을 상기할 필요**. 스웨덴이나 노르웨이의 현직의원들은 자신이 대표하는 지역구를 지니고 있음.

#### ○ 선거구획정의 권한

- 한 표의 동등한 가치를 실현하는 방향으로 시도별 의석수 구성을 조정하는 권한을 어디에 줄 것인가?
- 현재 많은 정치인들이 중앙선거관리위원회에 권한을 주자는 의견을 제시하고 있음.

---

1) \* 공직선거법 21조 2항: “국회의 의원정수는 지역구 국회의원과 비례대표 국회의원을 합하여 299인으로 하되, 각 시·도의 **지역구 국회의원 정수는 최소 3인으로 한다**. 다만, 세종특별자치시의 지역구 국회의원 정수는 1인으로 한다.” ; **지역구와 비례대표의 경계가 부재**.

- 중앙선관위가 비록 헌법기관이기는 하나 9명의 상임위원이 대통령 3인, 국회 3인, 대법원장 3인의 추천으로 구성된다는 점을 상기할 필요. 결국 정치적 중립성으로부터 자유롭지 못할 가능성이 있음.
- 아울러 선거구획정이 정치적 대표성을 가늠하는 요인 중 하나라고 했을 때, **국회 산하의 독립적 상설기관에 두자는 서복경 박사의 의견에 전적으로 동의함.**
- 아울러 **선거구획정의 전문성과 획정의결의 기한을 법적으로 명시하고 선거가 있기 1년 전까지 획정안을 마련하게 하자는 의견에도 동의함.**

## <참고>

〈표 1〉 소선거구제를 채택하고 있는 국가들의 선거구 획정방식

국 가	획정 주체	의회의 역할	선거구 재획정 빈도	선거제도	의석수	최근의 획정	획정기준	허용 범위
호 주	위원회	없음	7년	선호투표제	148	1984	67,000 (유권자)	10%
캐나다	중립위원회	입법 지연시킬 수 있음	10년	최다득표제	308	1988	87,000 (인구수)	25%
프랑스	정부	없음	법정화되어 있지 않음	결선투표제	577	1988	108,000	20%
독 일	중립위원회	없음	4년	최다득표제와 비례대표제	656	1990	(인구수)	33%
인 도	중립위원회	없음	10년(1976-2001 연기)	최다득표제	541	1973	1,000,000 (인구수)	최대한 동일
뉴질랜드	중립위원회 (정당대표 참석)	없음	5년	최다득표제	99	1995	52,000 (인구수)	5%
영 국	중립위원회	형식적 권한, 입법 지연시킬 수 있음	12년	최다득표제	659	1995	69,000 (유권자)	최대한 동일
미 국	주의회	없음	10년	최다득표제	435	1992	600,000 (인구수)	최대한 동일

주: 1995년 선거 후 뉴질랜드의 의원정수는 120석으로 변경되었음.  
출처: McLean and Butler(1997, 13).

출처: 김민전·심지연. 2001: 129에서 재인용.

## □ 이준한 박사님

### ○ 의석배분 규칙과 정당체계

- 의석배분의 규칙을 정함에 있어 가장 중요한 원칙은 **국민의 지지에 비례하여 의석을 분배**하는 것임.
- 이준한 교수님은 정당명부 비례제의 단점으로 다당제 출현 가능성이 농후하다고 지적하고 있으나 오히려 다당제가 민주적 대표성을 높임. 오히려 **양당제는 민주적 대표성을 왜곡할 우려**가 있음.
- 물론 대통령제 아래 다당체계가 정치적 불안정성을 야기한다는 기존연구(대표적으로

Mainwaring 1993)가 있으나 보다 최근의 연구는 다당체계 하의 연정이 대통령제에서도 가능하며 거버넌스를 향상시켰음을 보여주고 있음(김형철·홍재우·조성대 2012).

- **중선거구제와 대선거구제는 같은 종류가 아님.** 정치권에서 붙여 쓰면 안 됨. 중선거구제에 대한 이준한 교수님의 지적 중 사표의 감소, **지역주의 완화, 제3당의 원내 진입 촉진** 등은 소선거구제에 비해서는 효과가 낫다는 것을 의미하는 것이라고 봄. **대선거구제나 비례대표제에 비하면 효과가 떨어짐.** 이준한 교수님의 지적처럼 중선거구제는 여전히 사표의 문제를 안고 있으며, 파벌정치, 당내갈등, 금권선거 등의 문제를 안고 있음. 아울러 선진 민주주의 국가들이 사용하지 않는 제도임에 주목할 필요. **왜 차악의 제도를 시행해야하는지?**

#### ○ 시뮬레이션 결과

- 시뮬레이션의 규칙을 설명해주었으면 이해하는데 도움이 되었을 듯.
- **일본식을 권역별 정당명부제라고 지칭하는 것에 동의하기 어려움.** 일본의 선거제도는 MMM(mixed member majoritarian) 제도로서 한국의 제도와 큰 차이가 없음. 다만 비례대표 의석수가 한국의 것보다 많고 (31.3% vs. 18%), 비례의석배분을 권역별(vs. 전국)로 한다는 것에 차이가 있을 뿐.
- 더군다나 일본식 제도를 벤치마킹했을 때, **지역주의감소 효과가 독일식보다 낫다는 이유를 이해하기 어려움.**
- “가급적 빠른 시일 안에 **권역별 비례대표제**로 선거제도 개혁”을 권고했는데, 어떤 권역별 비례대표제인지? **독일** 및 **일본**도 비례대표의석을 권역별로 배분하고, 심지어 북유럽 국가인 **스웨덴이나 노르웨이**도 권역별 비례대표제를 실시하고 있으나 이 세 나라의 선거제도는 각각 **MMP(mixed member proportional), MMP, PR**로 서로 다름.

#### □ 개혁 대안

- 만약 현재의 **소선거구 지역구를 유지**하려 한다면, **독일식 의석배분제도 방향으로 개혁하는 것이 적절**하다고 봄. 물론, 이 경우 **비례대표의석이 확대**되어야 함. 그리고 이준한 교수님도 지적하고 있듯이 국회의 의석수는 OECD 국가 평균에 미치지 못함. 따라서 의석수 확대를 진지하게 고려할 필요가 있음. 그리고 나머지 선거구획정이나 의석수할당의 규칙은 서복경 박사님의 제안을 수용하면 됨.
- 그러나 지역구의 선거구획정은 정당 간, 지역구 간, 현직의원 간 정치적 갈등을 높일 수밖에 없음. 따라서 **획기적인 접근도 고려**해볼 필요.
- **전면적인 권역별 비례대표제(+ 개방형 리스트, open list)로의 개혁을 진지하게 고민**해볼 필요가 있음.
- 전국을 약 23개(15개 광역시도, 경기 4개 권역, 서울 4개 권역)의 권역으로 구분한 뒤, 각 권역별 최소 의석수(세종시 예외, 제주도를 기준으로 하면 될 듯)와 의석당 평균 유

권자수를 기준으로 의석을 할당.

- 총선에서 각 정당의 득표율에 따라 의석수를 배분. 일정한 의석수를 전국 비례 보정의석수(현재의 비례대표의석수면 충분, 오히려 조금 줄일 필요도 있음)로 설정하여 정당 득표율에 맞게 의석수를 보정해주면 됨.
- 지역구의 문제? 앞서 설명했듯이 전면적 권역별 비례대표제를 시행하고 있는 스웨덴이나 노르웨이도 권역 내 지역구 제도를 두고 있는 것으로 알려짐.

\* 권역 내 지역구를 설정하고 지역구별 정당 후보를 선정하여 리스트를 작성하고 투표시 개방 리스트 규칙을 적용. 의석배분은 당선 안정권 득표( $1/M+1*100$ )를 거둔 리스트의 후보를 우선 당선시키고 다음으로 리스트의 순서대로 의석을 배분하면 됨.

\* 지역구별 형평성에 더 우선순위를 부여한다면, 권역 내에 인구비례에 맞게 공식적인 선거구를 두고 당선된 의원과 지역구민의 선호에 맞게 지역구를 지정해주는 방안도 고려해볼 수 있음.

## 참고문헌

- 강원택. 2002. “국회의원 선거제도의 개혁: 의원 정수 및 선거구 획정 문제를 중심으로.” 진영재 편, 『한국의 선거제도 I』. 서울: 한국사회과학데이터센터.
- 강휘원. 2001. “투표의 등가성을 위한 선거구획정의 정치와 기법.” 『한국정치학회보』 35집 2호: 89-112.
- 강휘원. 2007. “한·일 선거구획정의 의석재분배 효과 비교분석.” 『한국정치학회보』 41집 3호: 33-53.
- 김영식. 2002. “정치개혁으로서의 선거구 획정: 등가성 기준의 강화의 필요성과 효과성을 중심으로.” 『한국정치학회보』 36집 2호: 175-197.
- 김종립. 1991. “한국 선거제도가 내포하고 있는 왜곡효과는 어느 정도인가?” 『계간 사상』 겨울호.
- 서복경. 2012. “한국 의석할당제도의 문제점: 선거구 획정과 선거인수 불균형.” 『한국정치연구』 21집 1호: 79-97.
- 심지연·김민전. 2001. “역대 국회의원 선거구 획정에 대한 평가: 표의 등가성과 정당 간 공정성을 중심으로.” 『한국정치학회보』 35집 1호: 125-148.