

국회의원 선거제도의 비례성 · 형평성 제고방안 연구

이 부 하*

〈국문초록〉

국회의원 지역선거구 획정에 있어서 인구비례성과 지역대표성 간의 적절한 반영비율을 정하는 일은 쉽지 않다. 국회의원 지역선거구 획정에 있어서 우선적인 기준은 인구비례성이다. 한 사람의 투표가치는 다른 사람의 투표가치와 크게 차이가 나서는 안 된다. 선거권자 간의 투표가치의 차이는 평등선거원칙을 위반하고 평등 선거권을 침해한다.

선거구 획정에 있어서 1차적인 기준은 인구비례성이 되며, 2차적 기준으로서 지역대표성을 고려할 수 있다. 인구비례성과 지역대표성 간의 적절한 반영에 있어서 여러 가지 고려요소를 고려해야 한다. 헌법상 평등선거의 원칙에 의하면, 인구비례성 원칙에 따라 인구비례 1:1은 가장 이상적인 기준이 된다. 인구비례성만을 기준으로 지역선거구 획정을 하기는 어려운 경우가 많으므로, 우리나라의 실정을 고려하여 지역대표성을 반영하여 인구비례 2:1 이상이 되면 위헌이라고 보아야 할 것이다.

권역별 비례대표제 도입에 있어서 국회의원은 지역의 이익을 우선시해서는 안 되고 국가 전체의 이익을 추구해야 한다. 권역별 비례대표제는 권역별로 각 정당이 획득한 득표율에 비례하여 그 의석을 배분하기 위한 제도이다. 현행 전국구 비례대표제처럼 누가 정당 명부에 등재되었는지 그리고 정당 명부 후보자의 순위에 대한 선거권자의 영향력이 없는 현 상황을 개선하여 권역별 정당 명부에 대한 선거권자의 영향력을 부여하고자 하는 것이다.

지역구국회의원 의석수 200석, 권역별 비례대표국회의원 의석수 100석으로 하여 권역별 비례대표제를 도입하는 방안이 적절하다. 전국을 6개 권역별로 구분하고, 권역별 비례대표국회의원은 권역별로 각 의석할당 정당에 배분할 총의석수를 확정한다. 연동형 비례대표제를 채택하기 보다는 권역별 비례대표제에 있어서 지역구국회의원 의석수와 권역별 비례대표국회의원 의석수를 구분하여 병렬적으로 선거하는 병립형을 채택하는 것이 초과의석 발생을 방지할 수 있다. 정당에 대한 투표는 그 권역별 인구에 비례하여 권역별 비례대표국회의원 의석수를 미리 정하여 초과의석이 발생하지 않게 설계하는 것이 필요하다.

주제어 : 선거구, 인구편차, 권역별 비례대표제, 동트 식, 헤어/니마이어 식, 썬트-라귀/쉐퍼스

• 투고일 : 2023.07.07. / 심사일 : 2023.07.23. / 게재확정일 : 2023.07.24.

I. 서론

과거 우리나라 국회의원 지역선거구 획정에 있어서 지역선거구간 인구편차가 상당히 컸다. 이러한 큰 인구편차는 선거권자의 표(票)의 등가성 위반 문제로 표출되었고, 결국 헌법소원심판 청구에 이르게 되었다. 헌법재판소는 95헌마224등 결정에서 선거구간 인구편차의 허용기준과 관련하여, 최대선거구와 최소선거구의 인구비율이 4 대 1을 넘는 경우에는 헌법에 합치되지 않는다고 판시하며, 이 사건에서는 전국 선거구의 평균인구수 상하 60%의 인구편차(인구비율 4:1)에 해당되므로 합리적 근거가 있다고 판시했다.¹⁾

그로부터 6년이 지난 뒤인 2001년 헌법재판소는 “현 시점에서 너무 이상에 치우친 나머지 현실적인 문제를 전적으로 도외시하기는 어렵기 때문에, 평균인구수 기준 상하 50%(인구비율 3:1)의 편차를 기준으로 위헌 여부를 판단한다.”고 판시하며, 이 사건 선거구구역표의 잠정적 적용을 명하는 헌법불합치결정을 했다.²⁾ 그로부터 13년 후인 2014년 헌법재판소는 국회의원 선거구 획정(劃定)과 관련하여 공직선거법 제25조 제2항 별표 1에 대해서도 헌법불합치결정을 내렸다.³⁾ 이 결정에서 헌법재판소는 인구편차의 허용기준을 엄격하게 적용하는 것이 외국의 판례와 입법추세라고 언급하면서, 현 시점에서 헌법이 허용하는 인구편차 기준으로 인구편차 상하 33⅓%(인구비율 2:1)를 넘어서지 않아야 하며, 헌법소원심판 대상 선거구 구역표 중 인구편차 상하 33⅓%(인구비율 2:1)의 기준을 넘어서는 선거구에 관한 부분은 해당 선거구가 속한 지역 주민인 청구인들의 선거권과 평등권을 침해한다고 판시했다.⁴⁾

2024년 4월 국회의원 선거에서 상·하한 인구수를 충족하지 못해 조정이 필요한 지역선거구는 총 30곳인 것으로 나타났다. 중앙선거관리위원회 산하 국회의원선거구획정위원회가 2023년 2월 6일 국회 정치개혁특별위원회에 낸 획정기준 불부합 지역선거구 현황을 살펴보면, 지역선거구별 상한인구수(27만 1042명)를 초과한 선거구는 18곳, 하한인구수(13만 5521명)에 미달한 선거구는 11곳이었다. 상한인구수를 넘은 선거구는 ‘분구’ 대상이고, 하한인구수에 못 미친 선거구는 ‘합구’ 대상이라는 뜻이다. 현행 공직선거법상 선거구 인구수는 선거 15개월 전 주민등록인구수 기준(2023년 1월 31일)으로 전국 253개 지역선거구

1) 헌재 1995. 12. 27. 95헌마224등.

2) 헌재 2001. 10. 25. 2000헌마92·240(병합), 502, 503.

3) 헌재 2014. 10. 30. 2012헌마192등.

4) 헌재 2014. 10. 30. 2012헌마192등, 판례집 26-2상, 668.

의 평균인구수를 계산해 선거구별 인구편차를 2 대 1로 맞추어야 한다. 2023년 1월 31일 기준 지역선거구 평균인구수는 20만 3281명이었다. 이에 따라 2024년 총선에서 한 선거구당 인구수는 13만 5521명 이상, 27만 1042명 이하여야 한다. 공직선거법에서는 국회가 선거일 1년 전인 2023년 4월 10일까지 국회의원 지역구를 확정하도록 되어 있다.⁵⁾ 그러나 현재까지 국회의원 지역구 확정은 되지 못했다.

2023년 최근 국회의장실 산하 ‘헌법개정 및 정치제도 개선 자문위원회’는 3가지 선거제 개편안을 제시했다. 첫 번째 안은 ‘소선거구제+병립형 비례대표제’다. 소선거구제를 유지하되 현행 준연동형 비례대표제를 과거의 병립형 비례대표제로 회귀시키는 방안이다. 대신 비례대표 의석수는 현행 47석에서 97석으로 50석 늘린다. 비례대표 선출 방식은 전국 득표율대로 배분하는 방식과 전국을 6개 권역으로 나눈 뒤 권역별 정당득표 비율에 따라 의석을 나누는 두 가지 방식을 제안했다. 두 번째 안은 ‘소선거구제+준연동형 비례대표제’다. 소선거구제를 유지하고 권역별 준연동형 비례대표제를 도입하는 방안이다. 지역구 선거 방식과 비례대표 선출방식을 지금대로 하되 전국 6개 권역별 득표율을 기반으로 비례대표 의석을 배분하는 안이다. 이 안에서도 비례대표 의석수를 97석으로 늘린다. 지역구 후보자를 일정 수준 이상 공천한 정당에 비례대표 후보자 공천을 의무로 하는 내용이다. 세 번째 안은 ‘도농복합형 중대선거구제+권역별 개방형 비례대표제’다. 지역구에는 도농복합형 선거구제를 도입하고 비례대표에서 권역별 개방형 명부제를 도입하는 방안이다. 현행 국회의원 300명을 유지하되 지역구 의석을 일부 줄이고 비례대표 의석을 늘리자는 취지다. 도농복합형 선거구제는 대도시 지역선거구를 통폐합해 지역구당 3-10인의 중대선거구제를 도입하고, 농산어촌에는 소선거구제를 유지하는 안이다.⁶⁾

본 연구에서는 국회의원 선거에서 선거의 형평성과 비례성에 부합하는 선거제도를 만들기 위해 2가지 측면에서 살펴보고자 한다. 선거의 ‘형평성’은 선거 과정에 있어서 후보자, 선거권자 등 선거와 관련된 사람들의 선거에서의 기회균등과 선거의 공정성이라는 가치에 초점을 두고 있다.⁷⁾ 이러한 선거의 공정성은 대의제를 위한 공직자의 선출에 있어서 민주적 정당성을 고양시킨다. 선거의 형평성과 관련하여 지역선거구 획정에서 인구편차 허용 문제는 선거권자의 투표가치의 평등권 문제로서 헌법적으로 중요한 사항이다. 지역선거구 획정

5) https://m.hani.co.kr/arti/politics/politics_general/1078560.html#cb (2023. 2. 6.)

6) <https://v.daum.net/v/20230223142646999> (2023. 2. 23.)

7) 김법태, “선거운동의 형평성에 관한 연구”, 선거연구 제6호, 2015. 12, 170면.

은 지역구 주민의 인구수와 관련하여 지역선거구간 인구편차는 선거권자의 투표가치의 문제로서 헌법상 평등선거의 원칙과 관련된다. 또한 선거의 비례성과 관련하여서는 비례대표국회의원 선거에 있어서 정당에 대한 득표수와 비례대표 의석수 간의 비례성을 높이고 지역주의를 타파하기 위한 비례대표 선거제도의 방법으로 ‘권역별 비례대표제’ 도입에 관한 논의이다. 새로운 비례대표국회의원 선거방식으로의 개편은 현행 폐쇄적 정당명부식 비례대표제의 한계를 극복하면서 정당 지도부 중심의 공천에서 벗어나 대표성을 지닌 권역대표로서의 비례대표국회의원을 선출하고자 하는 취지가 있다.

본 논문은 국회의원 선거제도의 비례성 및 형평성을 제고하기 위한 방안 연구로서 먼저 지역선거구 획정에 있어서 허용되는 인구편차에 관한 견해들을 살펴보고 법이론적으로 평가해 본다(이하 II). 다음으로 현행 연동형 비례대표제의 문제점을 해결하고자 새로운 선거제도인 권역별 비례대표제 도입 방안을 고찰해 본다. 또한 비례대표국회의원 의석배분 방식으로서 동트(d'Hondt)식, 헤어/니마이어(Hare/Niemeyer)식, 생트-라귀/쉐퍼스(Sainte-Laguë/Schepers)식을 살펴본다(이하 III). 마지막으로 연구한 내용을 정리해 본다(이하 IV).

II. 지역선거구 획정에 있어서 허용되는 인구편차

1. 선거구 획정에서 인구편차의 허용범위

1) 선거구 획정에 있어서 핵심적 기준

선거와 관련하여 헌법상 중요한 원칙 중 하나는 평등선거원칙이다.⁸⁾ 선거구 획정⁹⁾과 관련하여 각 선거권자의 투표가치가 평등해야 한다는 것이 ‘평등선거의 원칙’이다. 따라서 평등선거원칙에 의거하면, 선거구 획정에 있어서 인구비례성은 1차적인 기준이 된다. 그러나 선거구 획정에 있어서 인구비례 원칙을 철저하게 관철하게 되면, 지역대표성이 약화되어 전체 국민의 의사를 균형있게 국정에 반영하기 어렵게 된다.¹⁰⁾ 인구편차가 허용 가능한 합헌적 범위 내에서

8) 이부하, “선거원칙에 대한 논의와 선거권과 관련한 헌법재판의 심사기준”, 법학논총 제31집, 2014. 1, 176-177면.

9) 선거구 획정의 기본원리에 관하여는 조소영, “선거구간 인구편차의 조정과 선거구 획정의 과제”, 공법연구 제44집 제2호, 2015. 12, 52면.

10) 음선필, “국회의원 지역선거구 획정의 헌법적 한계”, 홍익법학 제14권 제4호, 2013. 12,

지역대표성을 반영할 수 있는 방안으로는 국회 양원제에서 지역대표성을 갖는 상원제, 중대선거구제, 권역별 비례대표제 등이 있다. 반대로 선거구 획정에 있어서 지역대표성에 우선순위를 두게 되면, 국회의원이 지역의 이익을 대변하게 됨으로써 국회의원의 자유위임(무기속위임)에 배치될 가능성이 있다. 또한 지역대표성을 지나치게 강조하게 되면, 지역의 이해관계와 국가 전체의 이해관계가 상충될 경우 특정 지역구를 대표하는 국회의원은 국가 전체의 이익보다 자신의 지역구 이익을 우선하게 될 가능성이 있다.

선거구 획정에 있어서 인구비례성만을 절대적인 기준으로 삼을 경우에는 인구가 적은 지역을 대표하는 국회의원의 수가 감소하여 정치적 의사결정 과정에서 인구수가 적은 지역의 선거권자의 의사가 국정에 반영되지 않고 각종 자원의 분배 측면에서 불균형이 발생하여 지역 균형발전을 저해하게 된다. 또한 인구비례성만 고려할 경우에는 헌법 제123조 제2항에서 명하고 있는 ‘국가의 지역간 균형 발전 의무’를 위반하게 된다.

2) 인구편차의 허용기준에 있어서 기준 인구수

국회의원 지역선거구 획정에 있어서 허용되는 인구편차를 어떤 기준으로 판단할 것인가에 대해서 ① 최소선거구의 인구수를 기준으로 판단해야 한다는 견해와 ② 전국 선거구의 평균인구수를 기준으로 판단해야 한다는 견해가 있다.

현재 95헌마224등 결정에서 헌법재판소는 선거구간 인구불균형의 문제는 엄격한 평등원칙의 측면에서 파악하여 최소선거구의 인구수와 대비한 검토가 이루어져야 한다고 판시했다. 헌법재판소는 “각 선거구의 선거인에 관하여 그 투표가치에 있어서 평균적인 선거권을 향유케 하는 이상(理想)에서 어느 정도 차이가 있는가를 검토하여 그 편차가 매우 큰 경우에 투표가치의 평등 요구에 위반하고 위헌의 하자를 띠게 된다고 볼 수 있으며, 선거권 개념의 내포(內包)로서 평균적인 투표가치가 포함되어 있고 이러한 선거권이 침해된 경우에 비로소 헌법에 위반된다고 볼 수 있다. 따라서 ‘전국 선거구의 평균인구수’를 기준으로 인구편차 허용 기준을 검토함이 상당하다”고 판시하였다.¹¹⁾

헌법재판소는 2000헌마92등 결정에서 국회의원 지역선거구 획정의 기준으로 ‘전국 선거구의 평균인구수’ 기준 상하 50%(상한인구수와 하한인구수 비율은 3:1)의 인구편차를 기준으로 위헌 여부를 판단하였다.¹²⁾ 그 이후에도 헌법재판

151면.

11) 현재 1995. 12. 27. 95헌마224등, 판례집 7-2, 760, 778.

12) 현재 2001. 10. 25. 2000헌마92등, 판례집 13-2, 502, 513.

소는 2012헌마192등 결정에서 “국회의원지역선거구와 관련하여 ‘전국 선거구의 평균인구수’를 기준으로 하여 인구편차의 허용기준을 검토하기로 한다.”¹³⁾고 판시했다.

선거권자 간의 평등선거 문제는 지역구 간 인구편차의 허용범위를 어디까지 정할지에 관한 문제로 이어진다. 지역구 선거권자 간 투표가치의 평등에 대한 ‘객관적 평가기준’이 요구된다.¹⁴⁾ 지역구 간 상하 인구편차의 허용범위 문제는 입법자의 선거구 획정이 입법재량의 범위를 일탈했는지 여부를 헌법적으로 판단하는 것이다. 평균인구수 대비 상하 인구편차를 판단하는 방식은 ‘인구편차 상하 00%’, 전국 선거구의 최대인구수와 최소인구수의 비율을 따지는 방식은 ‘인구비례 0:0’으로 표시한다.

2. 선거구 인구편차에 대한 견해와 이에 대한 평가

1) 선거구 인구편차에 대한 견해

헌법상 선거구 획정에 있어서 기준이 되는 인구편차의 허용범위에 관하여 다양한 견해가 주장되고 있다. 아래의 표와 같이 크게 5가지 견해로 나누어 볼 수 있다.

㉑	인구비례 1:1이 원칙이지만, 인구비례 1:1을 초과하는 경우 이를 정당화할 합리적인 사유가 없다면 위헌이라는 견해(미국 연방대법원의 입장)
㉒	인구비례 1:1이 원칙이지만, 인구비례 2:1(인구편차 33 ⅓%) 이상이 되면 위헌이라는 견해 ¹⁵⁾
㉓	인구비례 2:1(인구편차 33 ⅓%) 이상이 되면 위헌이라는 견해 ¹⁶⁾
㉔	인구비례 2:1(인구편차 33 ⅓%)이 원칙이지만, 인구비례 2:1을 초과하는 경우에 이를 정당화할 합리적인 사유가 없다면 위헌이라는 견해(일본 중의원의원선거구획정심의회설치법 및 일본 판례의 입장)
㉕	인구비례 3:1(인구편차 50%) 이상이 되면 위헌이라는 견해 ¹⁷⁾

13) 헌재 2014. 10. 30. 2012헌마192등, 판례집 26-2상, 668, 682.

14) 이부하, “헌법상 평등원칙에 대한 심사기준”, 법학연구 제19권 제2호, 2011. 8, 264면; 이부하, “평등원칙 심사기준에 관한 헌법적 고찰”, 법과 정책연구 제18집 제2호, 2018. 6, 581면.

15) 노기호, “선거구 인구 불균형의 문제”, 한양법학 제4·5집, 1994. 2, 400면.

16) 정만희, “선거구획정의 기본문제 - 국회의원 선거구획정의 문제점에 관한 비교법적 검토 -”, 공법학연구 제13권 제3호, 2012. 8, 132면.

17) 정종학·문중옥, “선거구의 획정과 평등보호”, 법학연구 제6권 제1호, 1995. 12, 14-15면.

①의 견해는 선거권자의 평등한 투표가치의 실현에 있어서 가장 이상적인 방안이 될 수 있다. 미국 연방대법원이 취하는 입장이다. 미국 연방하원의원 선거구는 10년 마다 인구조사에 의한 의석배분(reapportionment) 및 의석배분을 받은 주의 선거구 재획정 단계를 거쳐 정해진다. 미국 연방하원의원 의석은 435석이다. 미국의 하원의원 선거는 각 선거구에서 가장 많은 득표를 한 후보 1명을 선출하는 소선거구제를 택하고 있다. 미국의 50개 주 가운데 39개 주는 대부분의 연방 및 주 선출직 공직자 선거에서 최다득표자를 당선자로 결정한다.

Kirkpatrick v. Preisler (1969)¹⁸⁾ 사건에서는 미주리 주의 1967년 연방하원 선거구 획정이 문제되었다. 미주리 주의 1967년 주 의회 선거구 재획정 법은 1960년 인구조사 수치를 기준으로 이상적인 선거구 기준으로 최대선거구 인구수 12,260명(2.84%), 최소선거구 인구수 13,542명(3.13%)까지 다양한 선거구가 획정되었다. 최대선거구와 최소선거구 간의 인구편차는 5.97%(+3.13%와 -2.84%의 차이)였으며, 최대선거구와 최소선거구의 비율은 1.06:1이었다. Kirkpatrick 사건에서 미국 연방대법원은 ① 뚜렷한 사회적 · 경제적 이익집단이 있는 지역들에 대한 고려, ② 선거구 경계선을 획정하는데 있어서 정치적 구역 범위의 완결성을 유지하는 것, ③ 연방하원의 선거구를 지리적으로 밀접하게 하려는 시도, ④ 합리적인 정치적 타협 등을 고려하여 미주리 주 연방하원 선거구 획정 간에 인구편차에 대한 정당성을 부정했다.¹⁹⁾

미국 연방대법원은 연방하원 선거구 획정에 있어서 미국 연방헌법 제1조 제2항에 따라 ‘동등한 인구수에 비례한 동등한 대표’에 입각하여 실행가능한 한도에서 1인 1표 원칙’을 준수하되, 절대적 평등을 달성하기 위해 주가 신의성실의 노력을 기울였음에도 불구하고 피할 수 없는 인구편차가 발생하였다거나 인구편차를 달리 정당화할 만한 이유가 있음을 증명해야 한다고 판시했다.²⁰⁾ 미주리 주의 1967년 연방하원 선거구 획정은 이러한 조건을 충족하지 못하였으므로 미국 연방대법원은 위헌 판결을 하였다.

White v. Weiser (1973)²¹⁾ 사건에서 미국 연방대법원은 텍사스 주의 연방하원 선거구 재획정을 다루었다. 텍사스 주는 연방하원의 선거구 재획정에 법적 근거인 연방상원 법안 1(S.B. 1)을 제정했다. 텍사스 주는 24개 선거구로 나뉘며 평균인구수인 466,530명을 기준으로, 최대선거구인 제13선거구의 인구는

18) Kirkpatrick v. Preisler, 394 U.S. 526 (1969).

19) Kirkpatrick v. Preisler, 394 U.S. 526, 533-36 (1969).

20) Kirkpatrick v. Preisler, 394 U.S. 394, 530-532 (1969).

21) White v. Weiser, 412 U.S. 783 (1973).

477,856명으로 인구편차 2.43%, 최소선거구인 제15선거구의 인구는 458,581명으로 인구편차 1.7%이다. 연방상원 법안 1(S.B. 1) 플랜 B의 선거구 최대 인구편차는 0.149%였다. 총 최대 인구편차가 0.284%인 플랜 C는 인구만을 고려했기 때문에 연방상원 법안 1(S.B. 1)의 선거구 획정을 실질적으로 무시하고 있다는 것이다. *White v. Weiser* 사건에서 미국 연방대법원은 텍사스 주의 플랜 B는 플랜 C보다 적은 인구편차 기준이며, 선거구 재획정에 대한 제1차적 권한을 갖는 주 의회의 선거구 획정 계획이라고 판시했다.²²⁾

White v. Weiser 사건에서 미국 연방대법원은 인구편차가 0.284%인 플랜 C를 승인한 주 지방법원의 판결을 파기환송하면서 인구편차가 0.149%인 플랜 B를 인정한다고 판시하였다. 요약하면, ① 선거구 경계선 유지, ② 선거구 밀집성 유지, ③ 특정한 이익을 위한 선거구 유지, ④ 정당 정치로 인해 발생한 문제를 해결하기 위해서 연방하원 선거구간 인구편차 허용은 정당화될 수 없다고 판시했다. 다만, 다음과 같은 이익이 있는 경우에는 고려할 수 있다. ① 통계적으로 신뢰할 수 있는 방식으로 수행된 경우, 전체 인구 중 선거권자와의 관계를 고려한다. ② 통계적으로 신뢰할 수 있는 방식으로 수행된 경우, 예상되는 인구 이동을 고려한다. ③ 기존 거주자와 선거권자 간의 관계를 고려한다.²³⁾ 미국 연방대법원 판례를 고찰하면, 사건마다 차이는 있지만 인구비례 1:1 원칙을 견지하며 주 입법자의 재량을 인정할 만한 정당화 사유가 있다면 그러한 선거구 획정은 합헌이라는 입장이다.

⑥의 견해는 헌법상 선거권 보장, 평등선거의 원칙, 다수지배의 확보 등에 비추어 선거구 획정에 있어서 기본적으로 '인구'를 기준으로 결정해야 한다는 입장이다. 헌법상 평등선거의 원칙에 의거할 때, 인구비례 1:1이 되어야 함이 원칙이지만, 인구비례 2:1 이상이 되면 최소선거구의 한 표가 최대선거구의 한 표의 2배 가치를 지니기 때문에 평등선거 원칙에 위반되어 위헌이 된다는 것이다.²⁴⁾ 1인 1표(one person one vote) 원칙에 의하면, 선거구 획정에 있어서 인구비례 1:1이 원칙이지만, 인구비례 2:1 이상이면 위헌이라는 입장이다.

㉔의 견해는 인구비례가 2:1 이상이 되면 평등선거의 원칙과 평등 선거권을 침해하는 것이며, 위헌이라는 것이다. 인구비례 2:1 미만의 한계 내에서만 1인 1표 원칙과 투표의 성과가치 평등을 핵심으로 하는 헌법의 평등선거원칙이 관철될 수 있다. 인구비례 2:1 이상의 인구편차가 발생한 경우에는 평등선거의

22) *White v. Weiser*, 412 U.S. 783, 793-797 (1973).

23) *White v. Weiser*, 412 U.S. 783, 797-798 (1973).

24) 노기호, 앞의 논문, 400면.

원칙을 위반하는 것이고, 선거인의 평등 선거권도 침해된다는 것이다.²⁵⁾

인구비례 2:1 이상의 인구편차가 발생한 경우에 평등선거의 원칙을 위반한다는 것이 헌법적 · 법률적 근거가 없다는 것이다. 선거구 획정에 있어서 인구편차는 인구비례 2:1(인구편차 33 ⅓%) 이하여야 하는데, 우리나라 공직선거법에서는 선거구 획정의 인구편차의 허용기준을 명문으로 규정하고 있지 않다. 독일 연방선거법처럼 인구편차의 허용한계를 명문화할 필요가 있다.²⁶⁾ 독일은 최대선거구 대비 최소선거구간 인구비례 1.35:1(인구편차 15%)를 허용기준으로 하되, 인구비례 1.67:1(인구편차 25%)는 준수해야 할 최대 허용기준으로 정하고 있다. 1996년 개정된 독일 연방선거법 제3조 제1항 제3호는 “한 선거구의 인구수는 선거구의 평균인구수로부터 상하 각 100분의 15를 초과하는 인구편차를 보여서는 아니 되며, 인구편차가 100분의 25를 초과하면 새롭게 선거구 획정을 해야 한다.”고 규정하고 있다.²⁷⁾

우리나라 헌법재판소도 인구편차 상하 33⅓%(상한인구수와 하한인구수의 비율 2:1)을 기준으로 위헌 여부를 판단한다고 실시하고 있다. 그 근거로 첫째, 우리나라의 경제수준, 정치영역에서의 민주주의와 지방자치제도의 발전 추이를 살펴볼 때, 도농 간 지역격차는 인구비례 2:1을 넘어서서는 안된다는 것이다. 둘째, 국회의원의 지역대표성이나 도농 간 인구편차, 불균형한 개발 등의 사유가 더 이상 인구편차 상하 33⅓%(인구비례 2:1)을 넘어서 인구편차를 완화할 수 있는 사유가 되지 않는다는 것이다.²⁸⁾

④의 견해는 일본 ‘중의원의원선거구획정심의회설치법’에서 규정하고 있다.²⁹⁾ 평균인구수 대비 33⅓%(인구비례 2:1)를 기준으로 선거구 획정을 한다. 선거구 획정에 있어서 각 선거구 인구의 평균을 이루고, 각 선거구의 인구 중 그 최대 선거구의 인구를 최소선거구의 인구로 나누어 얻은 수가 2 이상이 되지 않도록 하는 것을 원칙으로 한다.³⁰⁾ 즉, 최대선거구와 최소선거구의 인구비례가 2:1 이하이어야 한다. 일본은 1994년 구할법(區割法)에서 인구비례 2:1 이하의 기준을 명문화하였다. 그러나 일본에서는 예외적인 상황에서 인구비례 2:1 범

25) 정연주, “국회의원선거구와 평등선거의 원칙”, 헌법학연구 제22권 제1호, 2016. 3, 84면.

26) 정만희, 앞의 논문, 132면.

27) 성중탁, “우리나라 선거구 획정제도의 쟁점과 개선방안”, 인권과 정의 제490호, 2020. 6, 39면.

28) 현재 2014. 10. 30. 2012헌마192 등, 판례집 26-2상, 668, 683.

29) 최명지, “선거구획정과 민주주의 - 선거구획정주체를 중심으로 -”, 강원법학 제66권, 2022. 2, 48면.

30) 정연주, 앞의 논문, 86면.

위를 벗어나는 선거구 사례가 나타나고 있고 이를 인정하고 있다.

㉔는 2000헌마92등 결정에서 우리나라 헌법재판소가 취한 입장이다. 헌법재판소는 인구편차 상하 33⅓%(상한인구수와 하한인구수의 비율 2:1) 미만인 경우에도 그 편차를 정당화할 합리적인 사유의 존재 여부에 따라서 그 위헌 여부를 따지는 견해는 그 기준이 너무 엄격하여 우리나라의 현실에서 이를 채택하는 것은 시기상조라는 것이다. 또한 인구편차 상하 60% 편차(상한인구수와 하한인구수의 비율은 4:1)의 기준은 향후 위헌 판단의 기준이 더욱 엄격해질 것이고 인구편차의 허용한계를 점점 엄격하게 보는 것이 세계적 추세인데 이에 역행한다는 것이다. 헌법재판소는 현시점에서 인구편차 상하 33⅓%(인구비례 2:1)의 편차를 기준으로 하는 방안과 인구편차 상하 50%(인구비례 3:1)의 기준으로 하는 방안을 고려할 수 있다고 말하고 있다. 인구편차 상하 33⅓%(인구비례 2:1) 기준은 이상적인 안이지만, 이 기준에 의할 때 국회의원 정수와 행정구역수를 비롯한 인구비례 원칙 이외의 요소를 고려함에 있어 상당한 난점이 있다고 판시했다.³¹⁾ 결국 헌법재판소는 이 사건에서 평균인구수 기준 상하 50%(인구비례 3:1)의 편차를 기준으로 위헌성을 판단했다.

최대선거구와 최소선거구의 인구비례 3:1 이상이면 위헌이라는 입장은 인구비례 4:1 기준은 위헌성이 높고 인구비례 2:1 기준은 판단 당시 시점에서는 시기상조이기 때문에 절충안을 선택한 것이 아닌가 생각된다. 그러나 인구비례 3:1은 헌법상 평등선거의 원칙에 비추어 볼 때 그 한계를 넘어서는 것으로 보인다.

2) 평가

국회의원 지역선거구 획정에 있어서 우선적인 기준은 인구비례성이 되어야 할 것이다. 한 선거권자의 투표가치가 다른 사람의 투표가치와 크게 차이가 나는 것은 안될 일이다. 선거권자 간의 투표가치의 차이는 평등선거원칙을 위반하고 평등 선거권을 침해하기 때문이다. 그런데 역사적·문화적으로 생활을 통해 형성된 전통적인 생활공간과 지역에서 공유하는 문화적 정체성을 전혀 고려하지 않고 인구비례성만을 기준으로 하여 획일적인 선거구 획정을 한다면, 이는 선거권자의 동질성을 훼손하며 그 지역구에서 선출되는 대표자의 민주적 정당성마저 흔들릴 수 있다. 또한 지방 인구의 감소로 인해 지방 선거구에 기존 국회의원 수를 줄이고 서울 등 수도권에 국회의원 수를 증원하는 것은 지역균형

31) 헌재 2001. 10. 25. 2000헌마92 등, 판례집 13-2, 502, 515.

발전과 지방분권에 역행하는 일이다. 결국 선거구 획정에 있어서 1차적인 기준은 인구비례성이며, 2차적인 기준은 지역대표성이 될 것이다. 지역대표성과 인구비례성이 충돌할 때 인구비례성을 우선해야 하는 이유는 이른바 평등선거원칙인 투표의 성과가치 평등을 이루어야 하기 때문이다.

지역선거구 획정에 있어서 인구비례성과 지역대표성 간의 적절한 반영비율을 정하는 일은 쉽지 않다. 헌법상 평등선거의 원칙에 의하면, 인구비례성 원칙에 따라 선거구 획정이 이루어져야 함은 자명하다. 다만, 인구비례성만을 기준으로 지역선거구 획정이 어려운 경우가 많으므로, 우리나라 실정 하에서 지역대표성을 고려하여 인구비례 2:1 이상이 되면 위헌이라고 보아야 할 것이다.

선거구 획정기준에 관하여는 「국회의원선거구획정위원회 구성 및 운영 등에 관한 규칙」(국회규칙)에 있다. 동 규칙 제2조에 의하면, 국회의원선거구획정위원회는 국회의원 지역선거구 획정안을 마련해야 하고, 이유와 필요사항을 기술한 보고서를 작성하여 당해 국회의원의 임기만료에 의한 총선거의 선거일 전(前) 6개월까지 국회의장에게 제출해야 한다. 즉, 어떠한 법적 기준에 근거함 없이 국회의원선거구획정위원회는 국회의원지역선거구 획정안을 마련하고 있다. 선거구 획정에 있어서 국회의 입법적 통제가 필요하므로, 선거구 획정기준을 법률로 규정할 필요가 있다. 헌법재판소가 결정한 인구편차 상하 33⅓%(상한인구수와 하한인구수의 비율 2:1) 기준을 넘어서지 않는 범위에서 입법자는 입법형성권을 가지고 있다. 공직선거법에 인구편차 허용한계를 명시적으로 규정해 놓으면, 정치권이 선거구 획정을 임의대로 할 수 없게 통제할 수 있다.

Ⅲ. 권역별 비례대표제 도입 논의

1. 현행 공직선거에서 비례대표제의 문제

첫째, 지역구국회의원 의석수와 비례대표국회의원 의석수는 253 대(對) 47로 지역구국회의원 의석수가 지나치게 많다는 점이다. 지역구국회의원 의석수와 비례대표국회의원 의석수 간에는 5.38배의 차이를 가지고 있다. 또한 소선거구제를 취하는 지역구국회의원 선거에서 대량의 사표가 발생하고 있다. 국회의원 선거권자의 의사(意思)가 제대로 반영될 수 있는 법제도 개선이 필요하다.

둘째, 국회의원 선거에 있어서 소위 ‘준연동제’를 취하고 있다. 비례대표국회

의원 의석은 47석이며, 이 중 연동제를 적용하는 것은 30석에 불과하고 나머지 17석은 병립식으로 운영된다. 이러한 변형된 준연동제는 득표율과 국회의원 의석수 간에 비례성을 충실히 반영하지 못하는 제도적 문제점을 가지고 있다.

셋째, 우리나라 공직선거법에 따르면, 전국을 단위로 하는 비례대표국회의원 선거는 국회의원 정수에 특정 정당의 득표비율을 곱한 결과를 연동배분의석으로 배분한다(공직선거법 제189조). 현행 비례대표국회의원 선거제도는 상대적으로 높은 지지 규정,³²⁾ 비례대표의석의 과소(過少) 등이 비례성을 약화시킨다. 일정 지역에 특정 정당 지지율이 높은 상황에서 현행 비례대표국회의원 의석 배분방식은 지역주의 구도를 공고화시키고 대정당에게 유리한 방식이다.³³⁾ 또한 현행 우리나라 비례대표국회의원 선거제도는 각 정당이 획득한 득표수를 계산하여 각 정당의 비례대표 의석으로 배분하기 때문에 득표율과 의석수 간의 비례성이 낮으며, 지역별 과소대표 내지 과대대표 현상으로 인해 비례성과 대표성이 낮은 것으로 나타난다.³⁴⁾

넷째, 전국 단위의 현행 비례대표제는 전국을 그 선거구로 하고 있어 정당 비례대표 명부에 작성된 후보자들의 신상이나 이력을 알기 어렵고 후보자에 대한 검증이 불가하며, 선거권자의 투표가 정당에 대한 선호인지 아니면 비례대표 후보자에 대한 선호인지가 명확하지 않다.

다섯째, 준연동형 비례대표제를 채택한 이유는 선거의 비례성을 강화하고자 함이었으나, 지역구국회의원 선거에는 후보자를 추천하지 않고 비례대표국회의원 선거에만 후보자를 추천하는 이른바 ‘위성정당’의 등장으로 준연동형 비례대표제 도입 취지가 무색하게 되었다. 1인 2표제 하에서 지역구국회의원 선거에서는 지역구 투표결과에 따르고, 비례대표국회의원 선거에서는 정당 투표결과에 좌우되는 허점을 노린 것이다.

32) 공직선거법 제189조(비례대표국회의원의석의 배분과 당선인의 결정·공고·통지) ① 중앙선거관리위원회는 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 정당(이하 이 조에서 “의석할당정당”이라 한다)에 대하여 비례대표국회의원의석을 배분한다.

1. 임기만료에 따른 비례대표국회의원선거에서 전국 유효투표총수의 100분의 3 이상을 득표한 정당

33) 이상명, “비례대표 국회의원 선거제도의 개선방안”, 법학논총 제32집 제4호, 2015. 12, 6면.

34) 이부하·장지연, “독일의 연동형 혼합선거제 도입 검토”, 법과 정책 제19집 제2호, 2013. 8, 309면.

2. 권역별 비례대표제 고찰

1) 권역별 비례대표제의 의미

권역별 비례대표제는 비례대표국회의원 의석을 배분함에 있어서 전국을 거대권역으로 구분하고 인구비례에 따라 권역별 비례대표국회의원 수를 배정한 후, 그 의석을 정당 득표율에 따라 배분하는 제도다. 권역별 비례대표제는 전국 단위의 비례대표 명부를 권역별 명부로 개편하는 것이 핵심이다.³⁵⁾

지역구국회의원 의석과 비례대표국회의원 의석을 미리 구별하여 정하고 비례대표국회의원 의석 배분을 권역별 비례대표제로 하는 병립식을 취할 수 있다. 또는 인구비례에 의거하여 권역별(지역+비례) 국회의원 정수를 정한 후, 그 의석을 정당투표 득표율에 따라 배분하고 권역별 지역구국회의원 의석수를 제외한 나머지 의석을 권역별 비례대표국회의원 의석으로 배정하는 연동형을 취할 수도 있다.

권역별 비례대표제는 비례대표국회의원 선출에 있어서 대표성 확보와 비례성 확보라는 중요한 의미를 지닌다. 권역별 비례대표제에 의하면, 전국을 몇 개의 거대 권역으로 구분하고 권역을 대표하는 비례대표 후보자를 선출하는 제도이기 때문에, 다양한 국민의 의견을 반영할 수 있는 대표자가 선출될 수 있다. 또한 권역별 비례대표제는 특정 정당의 영향력이 큰 지역의 경우에도 지지도가 높은 정당과 그렇지 못한 정당들 간의 비례대표국회의원이 혼합하여 선출될 수 있기 때문에 지역주의를 완화하는 효과가 나타난다.³⁶⁾

2) 권역별 비례대표국회의원 후보자 공천방식

권역별 비례대표국회의원 공천에 있어서 민주적 정당성과 대표성을 강화시켜야 한다. 현행 공직선거법 제49조 제2항에 의하면, 비례대표국회의원선거에 있어서는 그 추천정당이 비례대표국회의원선거 정당추천후보자를 신청하며, 이때 추천정당은 그 순위를 정한 후보자명부를 작성한다.

권역별 비례대표국회의원 후보자 공천과 관련하여, 권역의 시도당의 당직자를 제외한 객관성을 지닌 외부위원 11인으로 구성되는 권역 비례대표 공천위원회가 일차적으로 명부를 작성하여 중앙당의 승인으로 확정하는 방안을 생각할 수 있다. 그 후 정당 명부상 후보자의 순위는 당원과 일반 국민의 선호도

35) 이정섭·지상현, “개헌과 선거구 개편의 공간적 문제에 대한 시론: 양원제와 권역별 비례대표제를 중심으로”, 대한지리학회지 제52권 제6호, 2017. 12, 707면.

36) 성중탁, 앞의 논문, 44면.

투표 결과를 반영하여 결정하는 방법이 있다.³⁷⁾

3) 지역구 의석수와 권역별 비례대표 의석수 비율

소선거구제와 정당명부 비례대표제를 병행하면서 권역별 비례대표제를 도입할 경우, 지역구국회의원 의석수와 권역별 비례대표국회의원 의석수의 비율에 대해 고민해야 한다. 현행 공직선거법 제21조 제1항에 의하면, 국회의 의원정수는 300명이다. 국회의원 정수는 변화될 수 있지만, 국민의 여론에 좌우될 것이다.

한 연구보고서의 설문조사에 의하면, 지역구국회의원 의석수 대(對) 비례대표국회의원 의석수 비율은 1:1(34.2%) 또는 2:1(36.9%)이 중론으로 나타나고 있다.³⁸⁾ 지역구국회의원 의석수와 비례대표국회의원 의석수의 비율을 1:1로 하는 것은 상당히 급진적인 변화라고 본다면, 지역구국회의원 의석수와 비례대표국회의원 의석수의 비율을 2:1로 하는 것이 합리적이라고 사료된다. 즉, 지역구국회의원 의석수 200석, 권역별 비례대표국회의원 의석수 100석으로 하여 권역별 비례대표제를 도입하는 것이 적절할 듯하다.

4) 권역의 획정 문제

현행 전국구 비례대표제는 폐쇄형 명부제와 결합하여 거대 양당의 승자독식 체제로 운영되고 다량의 사표를 양산하고 다양한 국민의 목소리를 제대로 대표하지 못하는 제도이다. 또한 중대선거구제는 현행 소선거구제의 문제점을 보완하기 위한 임시적인 방안이다. 즉, 비례대표제의 개선방안이라 보기 어렵다.

권역별 비례대표제에서 가장 이슈가 되는 것 중 하나는 전체를 몇 개의 권역으로 나눌 것인지이다. 비례대표선거의 권역 설정에 있어서 지역선거구와는 달리 어느 정도 대규모를 상정하고 있다. 독일의 경우 권역은 주(州)를 의미한다. 우리의 경우에 특별시, 광역시, 도 정도로 구분하는 것은 지역주의를 강화할 수 있기 때문에 시나 도의 범위를 아우르는 광범위한 규모가 적절하다고 판단된다.

김종민 의원이 대표발의한 공직선거법 개정안에서는 15개의 광역권역으로 나누고 있다. 즉, ① 서울특별시(2개 권역), ② 경기도(4개 권역), ③ 인천광역시

37) 황아란, “국회의원선거의 권역별 비례대표제 도입의 대안 제시”, 21세기 정치학회보 제25집 4호, 2015. 12, 10면.

38) 임성학·한정택·전용주, 「권역별 비례대표제와 한국형 석패율제도 운영방안 연구」, 중앙선거관리위원회 용역보고서, 2015, 28면.

시, ④ 부산광역시, ⑤ 울산광역시, 경상남도, ⑥ 강원특별자치도, ⑦ 충청북도, ⑧ 전라북도, ⑨ 광주광역시, 전라남도, 제주특별자치도, ⑩ 대전광역시, 세종특별자치시, 충청남도, ⑪ 대구광역시, 경상북도로 총 15개의 광역권역이다. 소병훈 의원안(2016. 7. 27.),³⁹⁾ 심상정 의원안(2017. 12. 12.),⁴⁰⁾ 민형배 의원안(2023. 1. 11.)에서는 비례대표국회의원을 전국 6개 권역별로 나누어 선출하는 안을 제안하고 있다.

사견(私見)으로는 권역의 범위를 넓혀 총 6개 권역으로 나누는 것이 적절하다고 보인다.⁴¹⁾ 우리나라를 ① 서울권(서울특별시), ② 수도권(인천광역시, 경기도, 강원특별자치도), ③ 경북권(대구광역시, 경상북도), ④ 경남권(부산광역시, 울산광역시, 경상남도), ⑤ 충청권(대전광역시, 세종특별자치시, 충청남도, 충청북도), ⑥ 호남권(광주광역시, 전라남도, 전라북도, 제주특별자치도) 등 총 6개 권역으로 구분할 것을 제안한다.

3. 권역별 비례대표제 발의 법안 검토

1) 국회에 발의된 비례대표제 법안 내용

<표 1> 발의된 권역별 비례대표 법안 내용

발의안	비례대표 법안의 내용	총 의석수	지역구 의석수	비례대표 의석수
㉠ 중선위 안	국회의원 정수 300명을 지역구와 권역별 비례대표 비율은 2:1로 정함. 권역별 비례대표국회의원은 권역별로 인구비례에 따라 배분함.	300	200	100
㉢ 김민철 의원안 (2023. 1. 19.)	스칸디나비아식 보정의석방식은 전국을 6개 권역(서울, 경인·강원, 충청, 대구·경북, 부산·울산·경남, 호남·제주)으로 구분하여 권역 단위에서 보정의석을 배분하는 방식임. 보정의석의 배분에는 정당의 득표수를 나눔수(1, 3, 5, ...의 순으로 나아가는 홀수 등 법령에서 정한 수)로 나눈 몫이 큰 순으로 정당에 의석을 배분하는 쉼프-라귀식을 적용함	300	253	47

39) 홍완식, “연동형 비례대표제 법안에 대한 입법평론”, 유럽헌법연구 제28호, 2018. 12, 435면.

40) 이정섭 · 조한석 · 지상현, “준연동형 비례대표제의 권역 설정과 적용에 관한 연구 - 제20대 총선의 투표 결과에 기초한 시뮬레이션”, 대한지리학회지 제54권 제5호, 2019. 10, 530면.

41) 같은 입장으로는 황동혁, “연동형비례대표제의 정당명부 작성단위에 관한 고찰”, 공법연구 제47집 제3호, 2019. 2, 151면.

㉔ 김중민 의원안 (2023. 1. 11.)	지역구국회의원과 비례대표국회의원 의석을 각각 150석으로 동일하게 하는 한편, 전국 단일 권역에서 ① 서울특별시(2개 권역) ② 경기도(4개 권역) ③ 인천광역시 ④ 부산광역시 ⑤ 울산광역시, 경상남도 ⑥ 강원특별자치도 ⑦ 충청북도 ⑧ 전라북도 ⑨ 광주광역시, 전라남도, 제주특별자치도 ⑩ 대전광역시, 세종특별자치시, 충청남도 ⑪ 대구광역시, 경상북도 등 총 15개의 광역권역으로 하며, 권역별로 비례대표국회의원 후보자명부를 작성하여 권역당 10명 안팎으로 당선인을 결정하도록 하는 권역별 비례대표제를 도입함	300	150	150
㉕ 민형배 의원안 (2023. 1. 11.)	비례대표국회의원을 전국 6개 권역별로 나누어 선출함. 지역구·비례대표국회의원의 비율도 1 대 1까지 조정하는 내용임	300	150	150

㉔ 중앙선거관리위원회 안⁴²⁾에서는 국회의원 정수 300명을 인구수에 비례하여 6개 권역별로 배분하고, 권역별 비례대표국회의원은 권역별로 각 의석할당 정당에 배분할 총의석수를 확정한다. 국회의원 정수 300명 중 지역구국회의원과 권역별 비례대표국회의원의 비율은 2:1로 200명 대(對) 100명으로 한다. 권역별로 확정된 총의석을 각 정당의 득표율에 의거하여 나누고, 각 정당별로 의석(지역구+비례대표)을 배분한다. 각 의석할당 정당별로 배정된 의석수에서 지역구국회의원 당선인을 제외한 나머지 인원을 권역별 비례대표 명부순위에 따라 당선인으로 결정한다. 권역별 배분 의석수가 그 정당 지역구국회의원 수보다 적을 경우 그 권역별 배분 의석수를 초과하는 지역구 의석수를 인정하는 초과의석제를 인정한다.

㉕ 김민철 의원안⁴³⁾에 의하면, 권역별 비례대표국회의원 의석은 생뜨-라귀/쉐퍼스(Sainte-Laguë/Schepers)식에 의거하여 각 의석할당정당의 권역별 비례대표국회의원 선거 득표수를 나눔수(1, 3, 5, ...의 순으로 나아가는 홀수 등 법령에서 정한 수)로 나누어 얻은 값(이하 “의석배분비교값”이라 한다)을 구한 후 이를 비교하여 의석배분비교값이 큰 순서대로 권역별 각 의석할당정당에 순차적으로 의석을 배분하되, 해당 권역의 국회의원정수에서 해당 권역의 지역구국회의원 당선인 중 의석할당정당이 추천하지 않은 지역구국회의원 당선인 수를 뺀 값(이하 “배분대상의석수”라 한다)에 이를 때까지 이를 배분하는 방식

42) 중앙선거관리위원회, 정치관계법 개정의견, 2015. 2.

43) 공직선거법 일부개정법률안(김민철의원 대표발의, 의안번호: 19588)

으로 권역별 각 의석할당정당에 배분할 의석수(이하 “연동배분의석수”라 한다)를 산정한다.

생프-라귀/췌퍼스 식으로 배분한 의석수보다 지역구국회의원 당선인의 수가 많아 초과의회석이 발생한 경우 초과의회석이 발생한 정당의 지역구국회의원 당선인 수만큼 해당 정당에 의석을 배분하되, 그 외의 정당에 대해서는 초과의회석이 발생한 정당에 배분된 의석을 공제한 잔여의회석을 대상으로 생프-라귀/췌퍼스 식에 따라 의석을 재배분함으로써 초과의회석 발생 문제를 해결하고자 하는 것이다.

㉔ 김종민 의원안⁴⁴⁾에서는 지역구국회의원과 비례대표국회의원 의석을 각각 150석으로 동일하게 하고, 전국 단일 권역에서 ① 서울특별시(2개 권역), ② 경기도(4개 권역), ③ 인천광역시, ④ 부산광역시, ⑤ 울산광역시, 경상남도, ⑥ 강원특별자치도, ⑦ 충청북도, ⑧ 전라북도, ⑨ 광주광역시, 전라남도, 제주특별자치도, ⑩ 대전광역시, 세종특별자치시, 충청남도, ⑪ 대구광역시, 경상북도 등 총 15개의 광역권역으로 하며, 권역별로 비례대표국회의원 후보자명부를 작성하여 권역당 10명 안팎으로 당선인을 결정하도록 하는 권역별 비례대표제를 도입함으로써, 선거의 비례성 강화와 대표의 다양성을 제고함과 동시에 지역 편중을 개선하려는 것이다.

㉕ 민형배 의원안⁴⁵⁾에서는 비례대표국회의원을 전국 6개 권역별로 나누어 선출하고자 한다. 즉, ① 서울권(서울특별시), ② 수도권(인천광역시, 경기도, 강원특별자치도), ③ 경북권(대구광역시, 경상북도), ④ 경남권(부산광역시, 울산광역시, 경상남도), ⑤ 충청권(대전광역시, 세종특별자치시, 충청남도, 충청북도), ⑥ 호남권(광주광역시, 전라남도, 전라북도, 제주특별자치도)이다. 지역구국회의원과 비례대표국회의원 의석을 각각 150석으로 동일하게 나눈다. 권역별 비례대표국회의원의 정수는 권역별 인구(공직선거법 제25조 제1항 제1호에 따라 국회의원 지역구 획정에 기준이 되는 인구를 말한다)에 비례하도록 배분한다. 이 경우 정수(整數)의 의석을 우선적으로 배분하고 잔여의회석은 소수점 이하의 수가 큰 순으로 각 권역에 1석씩 배분한다.

2) 법률안에 대한 평가

권역별 비례대표제에서 권역을 구분함에 있어서 인구, 지리적 여건, 생활적 동질성, 문화적 배경 등 다양한 요소가 고려되어야 한다. 다만, 너무 세분하여

44) 공직선거법 일부개정법률안(김종민의원 대표발의, 의안번호: 19433)

45) 공직선거법 일부개정법률안(민형배의원 대표발의, 의안번호: 19432)

권역으로 나누면 광역시·도가 중첩되거나 권역별 비례대표제의 취지를 무색하게 할 수 있다. 우리나라의 실정을 고려하면, 6개 권역으로 구분하는 것이 적절해 보인다.

중앙선거관리위원회 안은 전국을 지리적 여건과 생활권 등을 고려하여 6개 권역으로 구분하고, 권역별 비례대표 의석을 100석으로 하여 이를 인구비례에 따라 권역별로 의석을 배분하는 안이다. 먼저 권역별로 각 의석할당 정당에 배분할 총의석수를 확정하고, 권역별로 확정된 총의석수를 각 정당의 득표율에 따라 나누고 각 정당별로 의석(지역구+비례대표)을 배분한다. 중앙선거관리위원회 안은 초과의회석을 인정하고 있는데, 초과의회석제는 헌법에 위반되지는 않지만 법률에 구체적인 법적 근거가 필요하다. 선거제도로서 병립형과 연동형 2가지가 있다. 병립형은 지역구국회의원 선거와 비례대표국회의원 선거를 분리하여 각각 의석이 배분된다. 이에 반해 연동형은 각 정당의 총 의석수가 비례대표 선거 결과로 정해진다. 정당이 얻은 총 의석에서 지역구국회의원 의석을 제외한 나머지가 비례대표국회의원 의석이 된다. 연동형은 비례대표 득표율에 따라 정당의 총 의석이 정해지고 지역구 의석이 그 권역별 정당의 총 의석수를 초과하게 되면 초과의회석이 발생할 수 있다.

김민철 의원안은 초과의회석 발생 문제를 해결하기 위한 방안이지만, 권역별 비례대표 의석이 47석으로 적어 권역별 비례대표제의 도입 취지를 약화시킨다. 김종민 의원안과 민형배 의원안은 권역의 수에서 차이가 있을 뿐 권역별 비례대표제를 적극적으로 도입하려는 취지의 입법안이라 볼 수 있다.

4. 비례대표국회의원 의석배분 방식

비례대표국회의원 의석배분을 어떠한 방식으로 할 것인가는 선거제도의 비례성을 향상시키기 위해 결정해야 할 중요한 사항이다. 각 정당이 득표한 득표수를 비례적으로 반영하여 의석을 배분하는 것이 헌법에 부합하는 일이다. 비례대표 의석 배분 방식에는 동트(d'Hondt)식, 해어/니마이어(Hare/Niemeyer)식, 생뜨-라귀/쉐퍼스(Sainte-Laguë/Schepers)식이 있다.⁴⁶⁾ 동트 식과 생뜨-라귀/쉐퍼스 식은 정당 득표수에 비례하도록 의석수를 배분하는 방식이고, 해어/니마이어 식은 총 의석수에 정당의 득표수를 곱한 것을 총 유효득표수로 나누

46) 이부하, “비례대표선거제에 있어서 의석배분의 원칙과 방식”, 법과 정책연구 제9집 제2호, 2009. 12, 687면.

어 나온 의석수를 배분하는 것이다.

동트(d'Hondt) 방식은 벨기에 변호사이자 수학자인 동트(d'Hondt)의 이름을 따서 명명되었다. 동트 방식에 의하면, 각 정당의 총 득표수가 모든 의석이 배분될 때까지 각 정당의 득표수를 제수 1+(예: 1, 2, 3, 4 등)로 계속해서 나눈다. 각 단계에서 '가장 높은 평균 득표'를 받은 정당에게 첫 번째 의석, 그 다음으로 높은 득표수를 받은 정당에게 두 번째 의석 순으로 모든 의석이 배분될 때까지 계속해서 나눈다. 비례대표국회의원 총의석이 8석이라면, 1, 2, 3, 4로 각 정당이 득표한 득표수를 나누면, 큰 순서대로 A정당은 4석, B정당은 3석, C정당은 1석, D정당은 0석이 된다.

순환	1	2	3	4	최종 배분 의석
A 정당	100. ①	50. ③	33.33 ⑤	25. ⑧	4
B 정당	80. ②	40. ④	26.66 ⑦	20.	3
C 정당	30. ⑥	15.	10.	7.5	1
D 정당	20.	10.	6.66	5.	0

해어/니마이어(Hare/Niemeyer) 방식은 영국의 법률가인 해어(Thomas Hare)와 독일의 수학자 니마이어(Horst Niemeyer)의 이름을 따서 명명되었다. 해어(Hare)는 19세기 후반에 이 방식을 개발해냈다. 1970년에 니마이어(Niemeyer)는 해어가 제안한 방식을 독일 연방하원의 위원회와 교섭단체 배분방식으로 사용했다. 1987년부터 2005년까지 실시된 11대부터 16대까지 독일 연방하원 선거에서 해어/니마이어(Hare/Niemeyer) 방식에 따라 연방하원의 비례대표 의석이 배분되었다.

정당	계산	계산 결과 특정 정당에 배분되는 의석수	최종 배분 의석
A 정당	$\frac{8 \times 10,000}{17,500} = 4 \text{ remain } 0.57$	4.	4
B 정당	$\frac{8 \times 6,000}{17,500} = 2 \text{ remain } 0.74$	2.	2+1 = 3

C 정당	$\frac{8 \times 1,500}{17,500} = 0 \text{ remain } 0.69$	0.	$0+1 = 1$
------	--	----	-----------

비례대표 의석 배분 절차는 2단계로 이루어진다. 1단계에서는 비례대표국회의원 총의석 8석을 배분하는 경우, 총 의석수에 정당의 득표수를 곱하고 모든 정당에 대한 총 투표수로 나눈다. 2단계에서는 그 결과를 자연수와 소수점 이하의 수로 구분한다. 자연수의 결과는 그 정당들에게 의석으로 배분한다. 나머지 잔여 의석은 소수점 이하의 수가 큰 순으로 정당에 배분한다. 계산 결과 A정당은 4석, B정당은 2석, C정당은 0석이 된다. 이렇게 총 6석이 되므로 2석의 잔여 의석이 남는다. B정당의 소수점 이하는 0.74이고 C정당은 0.69이므로 1석씩 추가적으로 배분한다. 최종적으로 A정당은 4석, B정당은 3석, C정당은 1석 총 8석이 된다.

1980년 독일 연방의회 정보처리기관의 수장이었던 독일 물리학자 쉐퍼스(Hans Schepers)는 기존 비례대표 의석 배분방식 적용으로 인해 소수 정당이 불이익 받는 것을 방지하기 위해 동트(d'Hondt) 식을 수정한 방식을 제안했다. 쉐퍼스(Schepers)가 제안한 방식은 프랑스 수학자 생뜨-라귀(André Sainte-Laguë)가 1912년에 개발한 배분방식과 동일한 결과에 도달했다. 생뜨-라귀/쉐퍼스(Sainte-Laguë/Schepers) 방식은 1980년부터 독일 연방하원의 위원회와 교섭단체 의석 배분에 사용되었다. 2009년 이후에는 생뜨-라귀/쉐퍼스 방식은 연방하원 선거와 유럽의회 선거에서 의석 배분에 사용되었다. 2003년부터 브레멘 주, 2008년부터 함부르크 주, 2010년부터 노르트라인-베스트팔렌 주, 2011년부터 바덴-뷔르템베르크와 라인란트-팔츠 주, 2012년부터 쉘레스비히-홀슈타인 주 선거에서 생뜨-라귀/쉐퍼스 방식을 사용하였다. 생뜨-라귀/쉐퍼스 방식은 제수방식으로 각 정당의 득표수를 배분 나눔수(divisor)로 나눈다. 즉, 각 정당의 득표수를 0.5, 1.5, 2.5, ... $2n-1/2$ 로 나눈 후, 그 몫인 정수가 큰 숫자부터 내림차순으로 의석을 배분하는 방식이다.

$\frac{\text{정당에 대한 총 투표수}}{\text{배분 의석수}} = \text{배분 나눔수}$	$\frac{17,500}{8} = 2,187.5 \text{ (배분 나눔수)}$
$\frac{\text{특정 정당 득표수}}{\text{배분 나눔수}} = \text{특정 정당의 의석수}$	$\frac{10,000}{2,187.5} \approx 4.57 \text{ (정당의 의석수)}$

정당	계산	계산 결과 특정 정당에 배분되는 의석수(반올림)	최종 특정 정당에 배분되는 의석수
A	$\frac{10.000}{2.187,5} \approx 4,57$	5	4
B	$\frac{6.000}{2.187,5} \approx 2,74$	3	3
C	$\frac{1.500}{2.187,5} \approx 0,69$	1	1

비례대표국회의원 의석 총 8석을 배분하는 경우, A정당은 10,000표, B정당은 6,000표, C정당은 1,500표를 받았다. 전체 정당이 받은 총 투표수는 17,500표이고, 배분 의석수가 8석이면, 정당에 대한 총 투표수(17,500)를 배분 의석수(8)로 나누면 2,187.5(배분 나눔수)가 나온다. A정당의 경우에는 득표수 10,000표를 2,187.5(배분 나눔수)로 나누면 4.57(정당의 의석수)가 나온다. B정당의 경우에는 득표수 6,000표를 2,187.5(배분 나눔수)로 나누면 2.74가 나오며, C정당의 경우에는 득표수 1,500표를 2,187.5(배분 나눔수)로 나누면 0.69가 나온다. 계산 결과 A정당은 5석, B정당은 3석, C정당은 1석이 된다. 그런데 비례대표국회의원 의석 총 8석을 배분하는 경우이므로, 소수점 이하의 첫째 자리 수가 제일 작은 A정당(0.57)의 5석에서 1석을 감한다. 최종적으로 A정당은 4석, B정당은 3석, C정당은 1석이 배분되어 총 8석이 된다.

IV. 결 론

국회의원 지역선거구 획정에 있어서 우선적인 기준은 인구비례성이 될 것이다. 한 사람의 투표가치는 다른 사람의 투표가치와 동등해야 한다. 선거권자 간의 투표가치의 큰 차이는 평등선거원칙을 위반할 수 있고 평등 선거권을 침해할 수 있다. 선거구 획정에 있어서 1차적인 기준은 인구비례성이 되며, 2차적 기준으로서 지역대표성이 고려되어야 한다. 인구비례성과 지역대표성 간의 적절한 반영비율을 찾는 것은 쉽지 않지만, 여러 가지 고려요소를 반영하여 적

절한 비율을 찾아야 한다. 헌법상 평등선거원칙에 의하면, 인구비례성 원칙에 따라 인구비례 1:1은 가장 이상적인 기준이 된다. 인구비례성만을 기준으로 지역 선거구 획정을 하기는 어려운 경우가 많으므로, 우리나라의 실정을 고려하고 지역대표성을 반영하여 인구비례 2:1 이상이 되면 위헌이라고 보아야 할 것이다.

선거구 획정기준과 관련하여 「국회의원선거구획정위원회 구성 및 운영 등에 관한 규칙」(국회규칙)이 있다. 국회의원선거구획정위원회는 국회의원지역선거구 획정안을 마련하고, 이유와 필요한 사항을 기술한 보고서를 작성하여 당해 국회의원의 임기만료에 의한 총선거의 선거일전 6개월까지 국회의장에게 제출하도록 규정하고 있다. 즉, 국회의원선거구획정위원회는 어떠한 법적 기준에 근거함 없이 국회의원지역선거구 획정안을 스스로 마련하게 된다. 선거구 획정에 있어서 국회의 입법적 통제가 필요하므로, 선거구 획정기준을 법률에 규정할 필요가 있다. 공직선거법에 인구편차 허용한계를 명시적으로 규정해 놓으면, 국회가 입법형성권을 가지고 선거구 획정기준에 따라 선거구를 획정할 수 있게 된다. 독일 연방선거법처럼 인구편차의 허용한계를 명문화할 필요가 있다. 즉, “한 선거구의 인구수는 선거구의 평균인구수로부터 상하 각 100분의 33 $\frac{1}{3}$ 을 초과하는 인구편차를 보여서는 아니되며, 이를 초과하면 새롭게 선거구 획정을 해야 한다.”로 공직선거법에 규정할 필요가 있다.

권역별 비례대표제 도입은 지역주의를 강화하기 위한 법제도가 아니다. 비례대표국회의원도 지역의 이익을 우선시켜서는 안 되고 국가 전체의 이익을 추구해야 하기 때문이다. 권역별 비례대표제는 권역별로 각 정당이 획득한 득표율에 비례하여 그 의석을 배분하기 위한 제도이다. 현행 전국구 비례대표제처럼 누가 정당 명부에 등재되었는지 그리고 정당 명부 후보자에 대한 국민의 영향력이 없는 현 상황을 개선하여 권역별 정당 명부에 대한 선거권자의 영향력을 부여하고자 하는 것이다. 현재 비례대표국회의원 선거는 전국을 대상으로 하기 때문에 국민 개인의 비례대표국회의원 후보자에 대한 영향력이 미미하나, 권역별 비례대표제에서는 권역별 비례대표후보자는 그 권역의 선거권자의 투표가치가 영향력이 있다. 또한 비례성을 높이고 사표를 줄이기 위해서 전국구 비례대표제가 권역별 비례대표제보다 유리하다. 이는 권역별 비례대표제에서 권역별 정당 명부의 의석 배분 기준을 정당별 전국 득표율로 할 것인지 또는 권역별 정당 득표율로 할 것인지에 따라 비례성 여부가 달라질 수 있다.

지역구국회의원 의석수 200석, 권역별 비례대표국회의원 의석수 100석으로 하여 권역별 비례대표제를 도입하는 방안이 적절할 듯하다. 전국을 6개 권역별로 구분하고, 권역별 비례대표국회의원은 권역별로 각 의석할당 정당에 배분할

총의석수를 확정한다. 연동형 비례대표제를 채택하기 보다는 권역별 비례대표제에 있어서 지역구국회의원 의석수와 권역별 비례대표국회의원 의석수를 구분하여 병렬적으로 선거하는 병립형을 채택하는 것이 초과의석 발생을 방지할 수 있다. 정당에 대한 투표는 그 권역별 인구에 비례하여 권역별 비례대표국회의원 의석수를 미리 정하여 초과의석이 발생하지 않게 설계하는 것이 필요하다.

[참고문헌]

- 김범태, “선거운동의 형평성에 관한 연구”, 선거연구 제6호, 2015. 12
- 노기호, “선거구 인구 불균형의 문제”, 한양법학 제4·5집, 1994. 2
- 성중탁, “우리나라 선거구 획정제도의 쟁점과 개선방안”, 인권과 정의 제49호, 2020. 6
- 음선필, “국회의원 지역선거구 획정의 헌법적 한계”, 홍익법학 제14권 제4호, 2013. 12
- 이부하, “선거원칙에 대한 논의와 선거권과 관련한 헌법재판의 심사기준”, 법학논총 제31집, 2014. 1
- _____, “헌법상 평등원칙에 대한 심사기준”, 법학연구 제19권 제2호, 2011. 8
- _____, “평등원칙 심사기준에 관한 헌법적 고찰”, 법과 정책연구 제18집 제2호, 2018. 6
- _____, “비례대표선거제에 있어서 의석배분의 원칙과 방식”, 법과 정책연구 제9집 제2호, 2009. 12
- 이부하·장지연, “독일의 연동형 혼합선거제 도입 검토”, 법과 정책 제19집 제2호, 2013. 8
- 이상명, “비례대표 국회의원 선거제도의 개선방안”, 법학논총 제32집 제4호, 2015. 12
- 이정섭·지상현, “개헌과 선거구 개편의 공간적 문제에 대한 시론: 양원제와 권역별 비례대표제를 중심으로”, 대한지리학회지 제52권 제6호, 2017. 12
- 이정섭·조한석·지상현, “준연동형 비례대표제의 권역 설정과 적용에 관한 연구 - 제20대 총선의 투표 결과에 기초한 시뮬레이션”, 대한지리학회지 제54권 제5호, 2019. 10
- 임성학·한정택·전용주, 「권역별 비례대표제와 한국형 석패율제도 운영방안 연구」, 중앙선거관리위원회 용역보고서, 2015
- 정만희, “선거구획정의 기본문제 -국회의원 선거구획정의 문제점에 관한 비교법적 검토-”, 공법학연구 제13권 제3호, 2012. 8
- 정연주, “국회의원선거구와 평등선거의 원칙”, 헌법학연구 제22권 제1호, 2016. 3
- 정종학·문종욱, “선거구의 획정과 평등보호”, 법학연구 제6권 제1호, 1995. 12
- 조소영, “선거구간 인구편차의 조정과 선거구 획정의 과제”, 공법연구 제44집 제2호, 2015. 12
- 최명지, “선거구획정과 민주주의 - 선거구획정주체를 중심으로-”, 강원법학 제66권, 2022. 2
- 황동혁, “연동형비례대표제의 정당명부 작성단위에 관한 고찰”, 공법연구 제47집

제3호, 2019. 2

황아란, “국회의원선거의 권역별 비례대표제 도입의 대안 제시”, 21세기 정치학회보
제25집 4호, 2015. 12

홍완식, “연동형 비례대표제 법안에 대한 입법평론”, 유럽헌법연구 제28호, 2018. 12

[Abstract]

A Study on the Improvement of Proportionality and Equity in the National Assembly Election System

Lee, Boo-Ha*

It is not easy to determine the appropriate reflection ratio between population proportionality and regional representativeness in the delimitation of local constituencies for members of the National Assembly. The primary criterion in delimiting local constituencies for members of the National Assembly is population proportionality. The value of one person's vote should not differ significantly from the value of another person's vote. The difference in voting value between voters violates the principle of equal election and infringes on equal suffrage.

The primary criterion for electoral district designation is population proportionality, and regional representativeness can be considered as a secondary criterion. According to the constitutional principle of equal elections, population proportion 1:1 is the most ideal criterion according to the principle of population proportionality. In many cases, it is difficult to determine regional constituencies based only on population proportionality. Therefore, considering the situation in Korea and reflecting regional representativeness, if the population proportion exceeds 2:1, it should be regarded as unconstitutional.

In introducing the proportional representation system by region, members of the National Assembly should not prioritize the interests of the region, but pursue the interests of the nation as a whole. The proportional representation system by region is a system for distributing seats in proportion to the percentage of votes obtained by each party in each region. As in the current nationwide proportional representation system, the current situation where voters have no influence on who is listed on the party list and the ranking of candidates on the party list is to be improved to give the voter influence on the party

* Professor, Law School, Yeungnam University

list by region.

It is appropriate to introduce a regional proportional representation system with 200 seats for local constituency members and 100 seats for proportional representative members in each region. The country is divided into six regions, and proportional representation members in each region determine the total number of seats to be allocated to each party for seat allocation by region. Rather than adopting a linked proportional representation system, it is possible to prevent excess seats from occurring by adopting a parallel system in which the number of seats for local constituency members and the number of seats for proportional representative members in each region are divided and elected in parallel in the regional proportional representation system. Voting for a political party needs to be designed to prevent excess seats from occurring by pre-determining the number of proportional representative National Assembly seats in each region in proportion to the population in each region.

Keywords : Electoral Districts, Population Variation, Proportional Representation System by Region, d'Hondt method, Hare/Niemeyer method, Sainte-Laguë/Schepers method

