

〈토론문〉

한국의 선거제도의 개혁: 선거구획정과 의석배분제도

조 성 대

한신대학교

I. 전체적 이해

□ 선거제도 개혁의 원칙

● 유권자들에게 진실한 투표(sincere voting)의 기회를 부여해야

- 현행 단순다수 소선거구제는 소수당 지지자들에게 최선의 대안대신 차선이나 차악을 선택해야 하는 번거로움을 부여하고 있음.
- 전략적 투표의 정보비용 지불을 줄이고 지지하는 정당이나 후보에게 투표를 하고 이것이 의석으로 곧바로 전환되어 사표를 없애는 방향으로 개혁해야 함.

● 득표가 의석으로 제대로 전환되게 해야

- 선거제도 개혁은 불비례성을 개선하는 방향으로, 즉 특정 정당이 획득한 득표에 비례하여 의석이 할당되는 개혁이 요구됨.
- 이를 통해 제1당과 제2당의 과다대표 문제를 해소하고, 제3당이 자신의 득표에 걸맞은 의석을 갖도록 시정할 수 있음

● 1인 1표의 민주주의 원칙에 부합해야

- 비록 현재가 최대 인구편차를 2대 1로 판결하긴 했지만, 1인 1표의 국민주권의 원칙을 최대한 보장하는 방향으로 제도가 디자인되어야 함.
- 여기서 중요한 점은 현행 소선거구제를 유지하는 한 무조건 1인 1표의 원칙이 파괴될 가능성이 존재한다는 점.

- 원칙적으로 1인 1표의 동등한 가치를 가장 잘 보장하는 선거제도는 전국단일선거구 비례대표제임. 그러나 일정한 규모의 국토를 지니고 있는 나라에서는 시행되기 어려운 측면이 존재.
- 결국 소선거구제를 줄여가고 비례대표제를 확대하는 방향이 원칙적으로 바람직함.

● 특정 정당의 지역의식 독점 문제를 해소하는 방향으로 설계해야

- 지역주의로 인한 지역정당의 의석독점 현상을 완화하고 경쟁 정당이 자신의 지지층에 걸맞은 의석을 획득할 수 있도록
- 지역주의 해소는 선거제도 개혁에서 중요한 정치적 목표일 수 있지만, 제도 개혁 디자인에서는 부차적인 문제임.

□ 선거구획정

- 1인 1표의 원칙과 1표 1가치의 원칙(심지연·김민전 2001). 불균형적 선거구획정은 선거구 인구의 편향으로 인해 불평등한 목소리를 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 배분되었는가; 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 방지해야 한다는 정치적 과제가 부차적으로 제기.

II. 발표문에 대한 토론

□ 서복경 박사님

○ 의석할당의 원칙

- 의석할당에 대한 법적 규정이 부재하기에 매번 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 광역 시도별 3석의 최소의석제와 총의석수 제한 제도만을 지니고 있을 뿐.¹⁾
- 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 비례대표제임. 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 매번 선거구획정때마다 정파

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.

적 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.
- 중앙선거위가 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 1년전까지 확정안을 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.

□ 개혁 대안

- 지난 10월말 현재의 판결로 지역별 의석 조정이 불가피한데, 대략적인 의석 조정을 17개 광역시·도 별로 예상하면 다음의 <표 3>과 같음.

<표 3> 의원1인당 대표 유권자수 조정 선거구획정

시도명	선거인수	의원수	의원1인당 대표인구	선거인수/전 국1인당인구 평균	증감
합계	40186172	246	163358		
서울	8381184	48	174608	51.31	3
부산	2905112	18	161395	17.78	0
대구	1979091	12	164924	12.12	0
인천	2207555	12	183963	13.51	2
광주	1108862	8	138608	6.79	-1
대전	1172174	6	195362	7.18	1
울산	874021	6	145670	5.35	-1
경기	9239545	52	177684	56.56	5
강원	1227590	9	136399	7.51	-1
충북	1222912	8	152864	7.49	-1
충남	1586898	10	158690	9.71	0
전북	1476325	11	134211	9.04	-2
전남	1525241	11	138658	9.34	-2
경북	2172654	15	144844	13.30	-2
경남	2585402	16	161588	15.83	0
제주	441545	3	147182	2.70	0
세종	80061	1	80061	0.49	-

출처: 중앙선거관리위원회 19대 총선 결과를 토대로 필자가 계산.

- 요약하면, 수도권 지역의 의석 증가(서울 +3, 경기 +5, 인천 +2)와 지방의 의석 감소(호남 -5, 경북 -5, 강원 -1, 충북 -1)가 필연적임.

- 권역별 전면비례대표제를 실시하는 방향으로 선거제도를 설계할 필요성.

- 지역구 의원정수 조정에 따른 정파적 혹은 현직의원의 이해관계에 의한 정치적 충돌을 피할 수도 있음.

- 실제 사례:

- 스웨덴 (29개의 권역별 비례대표(310석), 전국득표율 보정(39석)
- 노르웨이(19개 권역별 비례대표제(150석), 전국득표율 보정(19석).

● 제도 디자인

- 전국을 몇 개의 권역으로 나누고 현재의 지역구 의석을 권역별 비례대표제로 전환시켜 의석을 할당함. 아울러 현재의 비례대표의석 중 일정 수의 의석을 전국 득표율 보정 의석(약 30석)으로 할당하고 나머지는 권역별 비례의석으로 배당하여 지역구간 인구편차를 줄일 수 있음.
- 지역구가 사라진다? 개방형 리스트 제도 도입을 통해 권역별 전면적 비례대표제를 채택하더라도 지역구를 유지할 수 있음.
- 투표 용지에 정당과 지역구 후보자 명부를 제시하고 유권자들로 하여금 정당과 지역구 후보를 선택하게 하면 됨. 당선 쿼타 이상 득표한 지역구 후보자를 우선 당선시키고 나머지는 비례대표 명부 순으로 당선시키는 순서를 취할 수 있음. 그리고 총 의석수는 정당득표율에 비례하여 배분하면 됨.
- 최종적으로 권역별 의석수의 합산과 전국 정당득표율 간의 괴리는 전국 보정의석으로 재조정해주면 해결됨.

● 효과

- 지방의 의석을 줄이지 않고 지역구 의석 확대가 필요한 수도권 및 광역시에 의석을 할당할 수 있음. 지역구 의원 및 정파 간 정치적 충돌을 피할 수 있음.
- 현재 국민적 반감이 높은 의원정수 확대를 피할 수 있음.²⁾
- 무엇보다 정당의 득표율과 의석을 간의 괴리를 없애 비례성에 따른 대표성을 보장할 수 있음.
- 이로 인해 소수당 지지자들의 사표 염려를 없이 진실한 투표를 할 수 있음. 투표율 진작의 효과가 있을 것임

2) 필자는 중국적으로 의원정수가 확대되어야 한다고 봄. 예를 들어, 의원 1인당 대표 국민 수는 영국이 91,458명, 독일 137,845명, 캐나다 107,833명으로 한국의 164,872명보다 적음.

● 문제점 및 평가

- 권역별 전면적 비례대표제도입은 거대정당의 의석수 감소가 일정하게 예상됨. 따라서 새누리당과 새정치민주연합이 합의에 이를 수 있을지 여부가 불투명함.
- 그럼에도 불구하고 현재 판결을 수용할 수 있고 의원정수를 확대하지 않으면서 제도의 비례성을 높일 수 있는 제도라고 판단함.