

한국 의석할당제도의 문제점: 선거구 획정과 선거인수 불균형

서복경 | 서강대학교

지금까지 한국에서 의회 의석할당의 문제는 선거구획정제도의 하위영역으로 큰 주목을 받지 못했다. 하지만 유권자의 '표의 등가적 가치'를 보장하기 위해서는 선거구획정과 별도의 제도영역으로서 의석할당제도가 중요하며, 선거인수 불균형 문제는 그 자체로 투표의 가치를 왜곡할 뿐 아니라 사회경제적 효과를 낳는 제도변인이다.

한국의 의석할당제도는 최소의석할당제와 총의석수 제한체제를 기본으로, 1인 2표제로 운용되는 지역선거구 의석수와 비례대표 의석수의 관계, 선거구획정의 기준에 관한 법적 기준을 두지 않는 것을 특징으로 한다. 이런 제도적 배열은 사법부 판례에 따른 선거구획정, 매 선거마다 지역선거구 의석수, 비례대표 의석수의 변동을 야기했으며 결과적으로 높은 선거인수 불균형 상태를 지속시키고 있다.

주제어: 의석할당(제도), 선거구획정(제도), 선거인수 불균형, 최소의석할당제, 의석수

I. 문제의식

“국회 선거구획정위원회가 국회의원 선거구 8곳을 분구하고 5곳을 통합하는 선거구 획정안을 발표했습니다. ... 획정안이 국회에서 의결되면 현행 국회의원 수 299석을 유지하거나 3석이 늘어난 302석이 될 전망입니다.”(국회방송 2011/11/12)

2011년 11월 12일, 국회 선거구획정위원회는 2012년 4월 11일 실시하는 19대 국회의원 선거 선거구획정안을 발표했다. '총선거의 선거실시일 6개월 전까지' 제출하게 되어 있는 현행 「공직선거법」의 기한을 1달 넘겨 국회의장에게 제출된 것으로, 19대 총선 선거구가 최종 확정되기 위해서는 향후 정치개혁특별위원회의 심의와 본회의 의결을 거쳐야 한다. 하지만 본 논문의 관심은 선거구획정위원회의 활동이나 새롭게 분구, 혹은 통합되는 선거

구에 있지 않다. 위 11월 12일자 국회방송 보도문 중 “획정안이 의결되면 현행 의석수가 유지되거나 3석 늘어날 전망”이라는 부분은, 본 논문의 관심을 집약적으로 드러내준다.

한국의 현행 의석할당제도와 선거구획정제도는 지역선거구 의석수와 비례선거구 의석수의 법적 경계와 선거구별 인구수 혹은 유권자수 편차범위에 대한 법적 기준이 부재한 속에서, 16개 광역시도별 3석의 최소의석제와 총의석수 제한체제를 결합하고 있다. 이런 조합의 제도효과 가운데 하나가, 4년마다 선거구획정안을 둘러싸고 총의석수와 지역선거구 의석수, 비례대표 의석수가 함께 연동되면서 선거구칙 자체가 게임의 장이 되는 것이다. 인구가 늘어난 지역에서는 지역선거구 의석수 확대를 요구하고 줄어든 지역에서는 의석수 축소에 저항한다. 지역의석수 조정이 난항에 부딪히면 비례의석수의 축소를 통해 문제를 해결하려는 수요가 등장하고, 이는 곧 지역선거구와 비례선거구가 공존하는 현행 혼합형 병립제 자체에 대한 문제제기로 비약된다. 의회 안팎의 논의는 1인 2표제 혼합제의 폐기와 다수대표제로의 전환이라는 대안에서부터 혼합형 비례제 채택에 이르기까지 다양한 스펙트럼을 그리며 확장된다. 선거가 임박해지면서 당선자 결정방식까지 확장되었던 선거제도변화에 관한 논의는 봉합되지만, 4년 후 다음 선거에서 이 같은 현상은 다시 반복된다.

선거제도에 대한 정치행위자들의 순응성이 높지 않고 이로 인해 제도적 불안정성이 나타나는 데에는, 여러 가지 원인이 있을 수 있다. 제도적 합의에 이르렀던 정당체제의 불안정성에서 기인할 수도 있고, 경제위기 등 정치 외적인 변수로 인해 정치적 대표 체제를 변화시키려는 욕구가 등장하는 것에서 기인할 수도 있다. 하지만 한국사례에서 4년마다 반복되는 선거구칙 자체를 둘러싼 논란은, 독특한 제도조합이 만들어낸 제도적 유인이 중요한 원인이라는 것이 본 논문의 출발점이다.

이러한 제도적 조합의 또 다른 효과는, 선거구 선거인수 불균형 문제를 입법부 스스로 해결하지 못하고 사법부를 불러들임으로써 의회구성권을 스스로 훼손하는 것이다. 정치적 대표성의 문제를 사법부가 의제로 삼는 것이, 현대 민주주의에서 독특한 현상은 아니다. 하지만 입법을 통해 마련한 기준을 헌법재판소에서 쟁론하는 것과, 입법을 통한 기준의 마련 없이 헌법재판소가 기준 자체를 제시하는 것은 차이가 크다. 현재 국회의원 선거에서 허용되는 선거구획정 인구편차 기준은 3:1 수준이지만, 이는 헌법재판소 판례를 통한 기준이며 현행 선거제도 틀 내에서는 선거구 선거인수 불균형 문제에 대한 적절한 기준이 존재하지 않는다. 선거인수 불균형 문제가 등장할 때마다 입법을 통한 해결이 아니라 헌법재판소 판례를 기다리는 것은, 입법부가 의회구성권을 스스로 포기하는 것에 다름 아니며, 의회에 대한 유권자의 신뢰를 감소시키는 원인이 될 수 있는 것이다.

물론 기존 연구들을 통해 지적되어 왔듯이, 현행 한국 의석할당제도와 선거구획정제도의 가장 큰 제도효과는 3:1의 인구편차를 더 이상 축소시킬 수 없는 선거인수 불균형으로 인한 대표의 왜곡이다. 하지만 다른 한편에서 볼 때 다수대표제를 일부 혹은 전체로 택하고 있는 국가들에서 어느 정도의 선거인수 불균형은 피하기 어려운 현실이다. 한국보다 선거구 인구편차는 훨씬 작은 나라들도 있지만 이들 국가에서도 완벽한 1:1을 추구하지는 못한다. 한국 제도의 더 큰 문제는, 현행 제도적 구조 내에서 이를 개선시킬 방안을 찾기 어렵다는 것이다. 다수대표제가 근본적으로 안고 있는 선거구 재획정의 압력이라는 현실적 어려움에도 불구하고, 이를 제도적으로 개선하려는 노력은 제도내용에 내재되어 있어야 한다. 그래야만이 정당과 정치인들은 그 틀 내에서 행위를 규율하며 유권자의 표의 가치를 존중할 수 있는 규범을 가질 수 있고, 유권자들은 합의된 범위 내에서 사고하고 예측을 할 수 있다. 그런데 현행 제도는 높은 선거인수 불균형이라는 결과에도 불구하고 이를 개선하기 위한 제도적 장치를 마련하지 않음으로써, 결과적으로 선거인수 불균형문제를 방치하고 있는 것이다.

본 논문은 한국의 높은 선거인수 불균형 현상이 특정 단일제도효과에서 기인하는 것이 아니라 다양한 층위의 제도조합 속에서 만들어진 효과라는 시각에서, 현행의 제도조합을 의석할당제도를 중심으로 세 가지 구성요소로 분해하여 각 구성요소들을 국가 간 비교의 관점에서 분석하고자 한다.

II. 기존연구 검토

의석할당제도와 선거구획정제도에 관한 연구는 크게 ‘표의 등가성’ 등을 기준으로 한 제도 자체에 관한 비교연구와 정당경쟁, 의석재분배, 사회경제적 효과 등 제도가 다른 영역에 미치는 제도효과를 분석하는 연구로 나뉠 수 있다.

모든 선거제도들은 하나의 제도로 작동하는 것이 아니라 서로 연계된 제도들의 조합을 통해 작동하고 효과를 발휘하며, 의석할당제도 또한 마찬가지다. 의석할당제도는, 총의석수의 한계 내에서 역사적으로 형성된 지리적 구획을 기본단위로 1표의 동등한 가치를 실현하는 원리에 따라 디자인되지만, 현실에서의 적용과 작동에는 당대 정당체제의 지리적 기반이 중요한 변수가 된다. 역사적으로 형성된 지리적 구획이란 한국의 광역시·도일 수도 있고, 연방제 국가에서 연방을 구성하는 각 주들일 수도 있다. 이런 지리적 단위들은 단

순한 행정단위들이 아니라 국가건설 이전 시점부터 오랜 역사를 통해 형성된 지리적 경계를 의미하기 때문에, 1인 1표의 동등한 가치 원리를 적용하는 데 기본조건이 된다. 예컨대 한국이 광역시·도별로 3석의 최소의석할당제를 도입한 것은 오랫동안 독립적인 사회, 문화적 단위로 존재해 왔던 제주도의 정치적 대표성을 보장하기 위한 장치다. 이런 취지의 최소의석제는 한국뿐 아니라 세계 다수 나라들에서 채택하고 있으며, 미국도 주별로 인구 편차가 크지만 아무리 인구가 작더라도 최소 1석을 보장하고 있다. 뉴질랜드의 경우, 남섬(South Island), 북섬(North Island), 마오리족 거주지라는 3개의 큰 역사적 영토경계가 있고, 이를 전제로 독특한 의석할당제도를 시행하고 있다.

제도적으로 보면, 1인 1표의 동등한 가치가 최대로 보장되는 제도는 전국단일선거구의 비례대표제다. 이 제도 하에서는 별도의 의석할당을 고민할 필요가 없이 총의석수 자체가 할당의석수이기 때문이다. 하지만 비례대표제든 다수대표제든 2개 이상의 정치적 권역으로 나누어질 때 의석할당의 문제는 발생할 수 있다. 이 때 의석 당 선거인수 불균형을 야기하는 핵심변수는 정당체제의 지리적 기반이다. 어느 나라든 역사적으로 형성된 지리적 구획과 정당체제는 특정한 형태의 연계 구조를 갖는다. 가장 일반적인 차원에서 보자면, 모든 나라는 어느 시점에 산업화와 도시화를 경험하게 되는데, 산업화 이전 농촌지역에 근거를 둔 정당들의 경우 점차 줄어드는 농촌지역의 할당의석이 산업화와 도시화의 속도만큼 빠르게 줄어드는 것에 저항하였고 그 결과 일정 시점까지 농촌지역의 과대표현상이 유지되었다. 그러다 정당체제의 사회적이고 지리적인 기반이 달라지거나 새로운 정당이 등장하면서 점차 불균형 현상은 새로운 균형 상태로 변화한 것이 서구에서도 일반적인 경로였다.

물론 과거의 지리적 구획이 꼭 농촌과 도시의 구획과 일치하는 것은 아니다. 영국의 경우 지금도 스코틀랜드, 아일랜드, 웨일즈, 잉글랜드의 선거구획정위원회가 별도로 운영되고 있으며, 미국의 경우 남서부와 북동부의 오래된 정당체제의 지리적 기반들이 있다. 이런 이유로 미국에서는 의석 당 선거인수 불균형과 정당의 편향된 대표이득이 오랜 연구주제였다(Erikson 1972; Ladewig and Jasinski 2008). 정당체제의 지리적 기반이 의석할당을 왜곡시키는 문제는 최근 남미, 아프리카, 동구, 아시아지역 신생민주주의 선거연구에서 활발한 주제 분야이기도 하다(Bruhn et al. 2010; Orr and Levy 2010).

한편, 의석할당 연구의 오래되고 중요한 영역 가운데 하나는 제도효과에 관한 것이다. 특히 독일이나 미국처럼 주 대표성에 기초한 상원이 있는 경우, '작은 주'들이 상원에서 과대 대표됨으로써 연방정부로부터 규모에 비해 더 큰 소득이전을 취하고 있으며, 상대적

으로 인구규모가 크거나 인구증가율이 높은 주들이 피해를 보고 있다는 주장이 제기되어 왔고, 경험적 근거를 통해 이를 입증하거나 논박하는 연구들이 풍부하게 축적되어 있다 (Larcinese et al. 2005). 또한 의석할당제도의 효과에 관한 연구는 개별 국가 수준의 연구를 넘어, 국가 간 비교와 세계적 의제영역으로 확장되기도 한다. 브로즈(Broz 2011)는 의석할당의 왜곡정도가 높은 국가일수록 휘발류세와 기후변화협약에 협조하는 정도가 낮다는 것을 입증했으며, 알다나즈와 스카르타시니(Ardanaz and Scartascini 2011)는 입법부 의석할당에서 선거인수 불균형이 심한 국가일수록 소득불평등이 심각하다는 분석결과를 발표하기도 했다.

국내에서도 특히 2000년 이후 의석할당제도와 선거구획정제도에 관한 관심이 꾸준히 지속되어 왔다. 초기 연구들은 ‘표의 등가성’을 기준으로 한 제도평가연구와 제도개선대안에 초점이 주로 맞추어진 반면(김형준·김도중 2003; 성낙인 2002; 심지연·김민전, 2001), 이후에는 제도효과에 관한 연구들로 그 범위가 확장되었다. 2006년 지방선거에서의 선거구획정이 특정한 선거결과를 야기하는데 기여했다는 강민제·윤성이(2007)의 연구나 한국과 일본의 선거구획정의 의석재분배 효과를 분석한 강휘원(2007)의 연구는 선거구획정제도가 다른 정치과정에 미치는 제도효과를 분석한 연구들이다. 반면 해외연구들과 비교할 때 아직 국내연구 분야에서는 사회경제적 자원배분의 측면에서 제도효과를 추적한 연구들은 등장하지 않은 상태다.

본 연구는 기존연구의 계보에서 볼 때 제도효과의 측면보다는 제도평가연구와 개선대안을 모색하는 연구에 해당한다고 할 수 있겠다. 의석할당의 불균형을 시정할 대안은 다시 여러 가지 조합으로 모색될 수 있겠지만, 그 이전에 지금까지 지속되어 온 의석할당의 왜곡이 한국사회에 미친 효과에 대한 심도 깊은 분석이 전제되고 이것이 민주주의와 경제적 자원배분에게까지도 영향을 미칠 수 있는 중요한 문제임을 공유하는 것이 필요하다고 판단된다. 이하에서는 한국 의석할당제도와 운용의 문제를 국가 간 비교의 관점에서 검토해 볼 것이다.

III. 한국 의석할당제도와 운용의 특성

1. 혼합제(Mixed system)에서 지역구/비례대표 의석할당 규정의 부재

한국 의석할당제도의 기본적 특징은 혼합제를 운용하면서도 지역구와 비례대표선거구의 의석할당비율이나 고정 의석수를 법률에 명시하지 않고 있다는 점이다. 현행 「공직선거법」 제21조 1항 “지역구국회의원과 비례대표국회의원을 합하여 299인으로 하되 …”는 1991년 개정선거법(법률 제4462호) 제14조에서 연원한다. 당시 제14조는 “의원의 정수는 지역구와 전국구의 의원정수를 합하여 299인으로 한다”고 규정했고, 이 내용은 1994년 현행 「공직선거법」으로 전문개정이 이루어질 때도 지속되었을 뿐 아니라, 1인 2표제 혼합제가 채택된 이후까지도 그대로 지속되고 있다.

1인 2표제 채택 이전까지 전국구제도는 1인 1표에 의해 의석을 할당한 후 잔여의석에 대해 의석비례로 추가의석을 할당한 제도로서, 현행 1인 2표제와는 제도운영의 목표와 원리가 근본적으로 다르다. 몇 차례 변천을 거치기는 했지만, 추가의석할당제는 근본적으로 원내 제1당에 독점적으로, 혹은 제1당과 제2당에 안정적인 의석을 보장함으로써 원내 정당 정치의 안정을 목표로 한 제도다. 반면, 1인 2표제에 기초한 혼합제는 정당과 후보자, 전국적 이해와 지역선거구의 이해라는 서로 다른 대표의 원리를 각기 보장하여 대표성을 확대하는 원리에 기초한다. 그렇기 때문에 현행 제도처럼 지역선거구수 확대압력에 밀려 항상적으로 비례대표의석수의 축소가 도모되는 환경은, 다른 대표의 원리를 잔여적 범주로만 들어 1인 2표제의 제도적 취지를 근본적으로 훼손한다.

국가 간 비교의 관점에서 보더라도 현행 제도는 예외적이다. 한국과 같이 1인 2표제를 채택하고 있는 독일의 경우, 「독일연방선거법」 제1장 제1조에 연방하원의 구성 원리를 밝히면서 총의석수 598석과 지역선거구 및 비례대표 의석을 각각 298석으로 명시해 놓고 있다. 1인 2표제이면서 한국처럼 혼합형 병립제(MMM: Mixed Member Majoritarian, 또는 Parallel)를 채택하고 있는 일본도 마찬가지다. 일본 「공직선거법」 제4조는 중의원의원정수와 관련하여 총의석수 480석 규정과 함께 소선거구선출의원 300인과 비례대표선출의원 180인 규정을 명시한다. 역시 혼합형 병립제를 채택하고 있는 필리핀에서는 각 의원정수 규정이 아니라 비율규정을 헌법에 두고 있다. 1987년 채택된 필리핀 「헌법」 제5장에는 하원의 구성 원리와 함께 정당명부 선출의원을 총 하원의석수의 20%로 구성하도록 되어 있

다. 독일과 마찬가지로 1인 2표제 혼합형 비례제(MMP: Mixed Member Proportional)를 택하고 있는 뉴질랜드는, 지역선거구와 비례대표 의석수를 고정하거나 단순비율로 명시하지는 않는 대신, 지역선거구 의석할당 기준을 명시함으로써 지역선거구 의석과 비례대표 의석수가 자의적으로 할당될 여지를 차단하고 있다.

그렇다면, 한국의 현행 제도는 왜 국가 간 비교의 관점에서든 예외적이고 제도의 취지에도 부합하지 않는 1인 2표제의 의석할당제도를 채택하고 유지하고 있는 것일까? 직관적으로 파악되는 원인은 소선거구 다수대표제의 선거구수 확대압력을 수용하기 위한 것일 수 있다. 하지만 논리적으로만 생각한다면 소선거구 다수대표제의 제도적 압력이 반드시 지역선거구 확대나 비례대표 선거구 축소로 작용하는 것은 아니다. 지역선거구 의석을 최소 기준에 맞추어 ‘한 표의 동등한 가치’를 실현하는 방향으로 확장하되, 비례의석비율이나 수를 보장하여 총의석수를 확대하는 방법도 있을 수 있다. 만약 총의석수를 충분히 확대할 수 없는 조건이라면, 비례대표 의석수를 희생시키지 않고 ‘한 표의 동등한 가치’를 실현하는 방향으로 시·도별 지역선거구 의석수 구성을 조정할 수도 있다. 물론 이것 외에 다른 대안들도 논리적으로 성립 가능하다. 하지만 여전히 운용하기 쉽지 않은 현행 제도가 지속되는 것은, 분명 제도적 무지 때문이 아니라 다른 원인에 의한 결과로 해석될 필요가 있다.

2. 최소의석할당제와 총의석수 제한체제의 운용

한국 의석할당제도에서 지역선거구 의석수 대 비례대표 의석수의 규정이 부재한 것은, 제도적 결정이 필요한 영역임에도 이를 회피한 비결정(non-decision)의 제도운용으로 볼 수 있다. 반면 성문법규를 통해 운영되는 의석할당제도는, 최소의석할당제와 총의석수 제한체제의 결합을 특징으로 한다.

한국이 현재 채택하고 있는 최소의석할당제는 제도 자체만으로는 독특한 것이 아니며, 오히려 다수의 권역에 의석을 할당해야 하는 많은 나라들이 채택하고 있는 제도다. 현재 16개 광역시·도에 최소의석으로 3석을 할당하도록 되어 있는 「공직선거법」 제21조 1항이 여기에 해당한다. 주지하다시피 이 제도가 도입된 배경에는 제주도의 지리적 대표성을 보장해야 하는 문제가 있었다. 13대 국회의원 선거 이래 제주도에는 늘 3석의 의석이 할당되었지만, 상대적으로 인구수가 작은 이유로 의석할당 때마다 의석축소논란의 대상이 되었고, 그 문제를 제도적으로 해결한 것이 최소의석할당제의 도입이었다. 한국뿐 아니라 많은

〈표 1〉 선거구제에서 의석할당방식과 정당명부제에서 의석전환방식 비교

적용 연도	의석할당방식	정당명부제에서 의석전환방식 비교
1791~1842	제퍼슨 방식(Jefferson's method)	동트(d'Hont)
1842~1852	웹스터 방식(Webster method)	상트-라귀(Sainte-Lague method)
1852~1911	해밀턴 방식(Hamilton method)	헤어/니마이어방식(Hare/Niemeyer method)
1911~1941	웹스터 방식(Webster method)	상트-라귀(Sainte-Lague method)
1941~현재	헌팅턴-힐 방식 (The Huntington-Hill method)	기하평균을 사용한 제수방식 0, 1.4142, 2.4495, 3.4641 ...
실재 적용되지 않음	던 방식(Dean method)	조화평균을 사용한 제수방식 0, 1.3333, 2.4000, 3.4286 ...
	아담스 방식(Adams method)	최대쿼터(upper quota) 기준 쿼터방식

출처: Bogomolny(2011), Schuster et al.(2003), Wada(2011) 참조하여 구성.

나라에서 최소의석할당제가 도입되고 운영되는 이유는 대개 비슷하다. 역사적으로 형성된 지리적 구획을 존중하고 중앙정치에서 대표성을 보장하기 위한 장치였다.

하지만, 한국뿐 아니라 다른 나라에서도 최소의석할당제와 1인 1표의 등가적 가치를 동시에 보장하는 문제는 선거제도의 중요한 문제영역 가운데 하나였다. 이 문제에 대한 서로 다른 해결의 모델이 미국과 뉴질랜드다.

미국은 50개 주에 각기 1석의 최소의석을 보장한 다음, 인구비례의 원리에 따라 나머지 의석을 배분하도록 되어 있다. 그런데 최소인구 주와 최대인구 주의 편차가 너무 크기 때문에, 최소의석이 비록 1석이라 해도 주 간 표의 등가적 가치를 보장하는 문제가 쉽지 않다. 2010년 미국 인구 총조사 결과에 따르면, 인구가 가장 작은 주인 와이오밍 주 인구는 56만3626명이며 가장 큰 캘리포니아 주 인구는 3725만3956명으로, 66배의 규모차이가 난다. 연방하원 총 의석수는 435석이며 이 가운데 50개 주에 최소 1석을 할당하고 나면 남는 385석을 가지고 인구비례에 따라 배분을 해야 하는 조건이다. 미국정치는 오랫동안 이 문제를 해결하기 위해 많은 기술적인 방법들을 고안하고 적용해 왔다. 〈표 1〉은 18세기 말부터 미국에서 활용되거나 제안되었던 의석할당의 기술적 방법들을 나타낸 것이다.

50개 주에 한정된 의석을 배정하는 방식은 정당명부 비례대표제에서 주어진 득표수를 가지고 의석을 배분하는 원리와 매우 유사하며, 이런 이유로 비례대표제의 의석할당 방식을 설명할 때 미국식 의석할당방식을 함께 병렬하여 설명하기도 한다(Schuster et al.

〈표 2〉 미국 연방하원 의석할당에서 나타난 선거인수 불균형

연도	평균 선거구 크기*	총인구	최대 주: 최소 주 인구 격차**
1910	212,020	92,228,496	245,426
1920	243,728	106,021,537	282,943
1930	283,224	123,202,24	344,515
1940	303,827	132,164,569	248,984
1950	347,875	151,325,798	235,865
1960	412,237	179,323,175	258,466
1970	467,361	203,302,031	314,939
1980	520,787	226,542,199	297,423
1990	572,466	249,022,783	345,477
2000	646,952	281,424,177	410,012
2010	735,433	319,913,484	481,812

출처: Ladewig and Jasinski (2008, 92). 〈Table 1〉

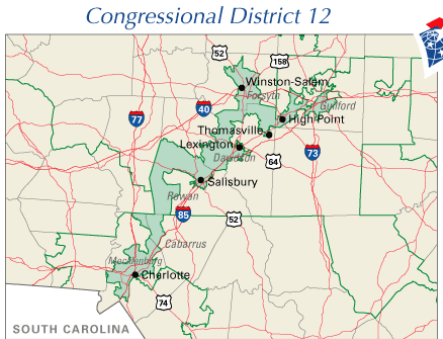
*총인구수/총의석수

**의석할당 후 주내 1석당 평균인구수를 기준으로, 최대선거구와 최소선거구의 차이

2003). 정당명부제에서 정당별로 의석을 배분하는 방식은 크게 쿼터방식과 제수방식으로 나뉘며 각각의 하위유형들이 있다. 〈표 1〉의 오른 편은 미국 의석할당방식의 원리와 유사한 정당명부제 의석할당방식을 비교해 놓은 것이다. 오랫동안 미국의 의석할당방식으로 활용되었던 웨스터 방식은 인구증가의 역설, 앨라배마의 역설 등으로 불합리성이 노출되어 현재 기하평균을 활용한 제수방식인 헌팅턴-힐 방식이 자리 잡고 있다. 제수방식의 원리는 할당해야 할 단위—미국의 경우 50개 주—의 인구를 놓고 각 주의 인구를 특정한 제수로 나눈 다음 의석 당 선거인수 편차가 가장 낮은 대안을 찾는 방식이다.

하지만 이런 정교한 기술적 방식으로도 점차 커져만 가는 주 간 선거인수 불균형 현상을 시정할 수는 없었으며, 점차 그 격차는 확대되어 왔다. 〈표 2〉는 지난 100년간 미국의 선거인수 불균형 현상을 나타낸 것이다.

최대 주: 최소 주 의석 당 인구격차란, 의석할당 후 각 주에 할당된 의석별로 평균인구수를 계산한 다음, 그 격차를 나타낸 것이다. 2010년을 기준으로 가장 과대 대표된 A주에서 1석 당 평균인구수와 가장 과소 대표된 B주 1석당 평균인구수의 차이가 48만1812명이라는 것이다. 이런 주 간 비교가 유의미한 이유는, 미국에서는 각 주 내에 의석 당 인구수 편차는 1.000:1의 수준을 자랑하기 때문이다. 그렇다면, 인구증가율과 이동율을 고려할 때



〈그림 1〉 게리맨더링 사례 1: 사우스캐롤라이나 12선거구

〈그림 2〉 게리맨더링 사례 2: 캘리포니아 38선거구

미국의 각 주들은 어떻게 1,000:1의 비율을 유지할 수 있을까? 그 해답이 〈그림 1〉과 〈그림 2〉다.

미국선거정치에서 게리맨더링이 심각한 문제라는 점은 주지의 사실이지만, 이 현상이 현직자들의 정략만이 아니라 불합리한 제도의 산물이라는 점은 크게 알려져 있지 않다. 거주민들의 생활경제를 인정하면서 '1인 1표의 동등한 가치'를 실현하기가 이미 불가능한 구조이기 때문에, 후자의 기준만을 살리면서 10년에 1번씩 현직자의 재선에 가장 유리한 방식으로 개별선거구 경계가 획정되는 것이 미국의 관행으로 자리를 잡게 된 것이다. 이것이 레이드윅과 야신스키가 총의석수 확대 이외에는 대안이 없다고 주장하는 현실적인 이유다(Ladewig and Jasinski 2008, 105-106).

미국에서 지금까지 의석확대 요구가 없었던 것은 아니며 항상 입법부 안팎에서 제기된 현안의제 가운데 하나였지만, 한국과 마찬가지로 '판도라의 상자' 취급을 받는다. 2001년에도 하원의원 앨시 해스팅스(Alcee Hastings 2001)가 연방하원 의석증가의 필요성을 지적하는 편지를 동료의원들에게 보낸 적이 있었다. 또 2007년에는 하원의원 톰 데이비스(Tom Davis)가 의석 불균형을 시정하기 위하여 유타 주와 콜롬비아 지구 의석을 1석씩 증가시키는 법안을 하원에 제출했다(DC Fairness in Representation Act, H.R. 2043). 동 법안은 110대 의회에서 하원을 통과해 상원에 회부되었으나 부결되었고, 111대 의회에서 다시 상정되어 상원을 통과했으나 2010년 4월 하원 원내 지도자들에 의해 철회되는 운명을 겪었다.

최소의석수 규정과 주 간 의석할당의 균형을 동시에 충족할 수 있는 대안으로 지속적으로 제기되고 있는 것이 소위 '와이오밍 규칙(Wyoming Rule)'이다. '와이오밍 규칙'은 최소

의석 1석을 보장해야 하는 헌법규정에 근거하여, 50개 주 가운데 최소 인구수를 가진 와이오밍 주를 기준으로 연방하원 의석수를 상향조정하여 불균형을 시정하자는 것이다. 2010년 인구센서스 결과를 토대로 '와이오밍 규칙'을 적용하면 연방하원 총의석은 최소 547석이 되어야 한다. 하지만 2010년의 결정에서도 확인되듯이 2석 증가도 원내 지도부의 장벽에 가로막히는 것이 현실이므로, 쉽지 않은 대안이라 하겠다.

반면, 미국의 '와이오밍 규칙'과 유사한 원리를 의석할당에 실제 적용하고 있는 국가가 뉴질랜드다. 뉴질랜드는 현재 혼합형 비례대표제를 채택하고 있으며, 총의석수는 120석이다. 뉴질랜드는 역사적으로 남섬(South Island), 북섬(North Island), 마오리(Maori)족 거주지로 형성되어 왔다. 이 지리적 경계를 인정하면서 사실상 최소의석제를 적용하고 이를 기준으로 지역선거구 의석과 총의석수를 배분하고 있다. 먼저 인구규모가 중간수준인 남섬의 지역선거구 의석수를 16석으로 고정한 뒤 선거 시점 의석 당 인구수를 산출한 다음, 이 기준으로 북섬과 마오리족 거주지에 인구비례로 지역선거구 의석을 할당하여 지역선거구 총의석수를 산출하고, 120석 가운데 나머지 의석을 전국단일 정당명부 비례대표제로 선출한다. 예컨대 2002년 선거의 경우 남섬 지역구 16석, 북섬 지역구 39석, 마오리 의석 7석 등 지역구 의석이 총 69석, 비례의석은 51석이었으며, 2008년 선거의 경우 지역구 70석, 비례의석 50석 등이었다.¹⁾

뉴질랜드 사례는 역사적으로 형성된 경계를 존중하면서도 의석 당 인구비례의 원리를 충족하는 매력적인 대안으로 보인다. 만약 이 사례를 한국에 적용한다면, 중간규모의 광역시도 가운데 한 군데를 기준으로 기준의석을 할당한 뒤, 선거 때마다 의석 당 평균 인구수를 산출하여 지역선거구 의석총수를 구하는 방식이다. 하지만 이 방법은 2가지 문제가 있을 수 있다. 한 가지는 제주도에 대한 최소 의석 보장의 문제다. 따라서 이 문제는 뉴질랜드 방식보다는 '와이오밍 규칙'을 통해 해결하는 것이 더 합리적이다. 제주도를 기본단위로 3석을 할당한 뒤 의석 당 평균인구수를 산출한 다음 이 기준으로 $\pm 5\%$ 정도의 편차를 허용하여 지역선거구를 재산출하는 방법이다. 2010년 인구총조사 결과를 적용한다면, 제주도의 총인구는 52만8411명이고 3석을 적용할 때 의석 당 평균인구수는 17만6137명이다. 이를 기준으로 전국 총인구를 대입하여 단순 계산하면 지역선거구 총의석수는 272석이 나온다. 물론 이 수치는 가설적인 것으로, 실제 적용하려면 선거구경계 획정의 원리인 '시·군·구 분할금지' 원칙에 비추어 정교한 시뮬레이션이 필요할 것이다.

1) 뉴질랜드 사례에 관해서는 김영태(2011) 자료를 참조하였다.

뉴질랜드 모델을 적용할 때 또 한 가지 난점은 지역선거구 의석과 비례선거구 의석의 관계에 관한 문제다. 뉴질랜드는 총 120석이라는 여유를 두었기 때문에 지역선거구 의석총수를 유동적으로 운영하더라도 40% 이상의 비례의석을 확보할 수 있다. 반면 한국은 현재에도 비례의석의 비율이 20%가 채 보장되지 않고, 지역선거구 축소 압력이 관행화되어 있기 때문에 총의석 대비 비례의석의 고정비율을 명시한 뒤 총의석수를 연동하는 방식이 1인2표제 혼합제라는 제도의 취지에 부합하는 방식일 수 있다.

3. 선거구 획정기준에 대한 입법부의 회피와 사법부의 개입

한국은 지역선거구 의석과 비례선거 의석이 고정되어 있지 않고 최소의석제와 총의석수 제한체제를 채택함으로써, 지역선거구 획정이 지역선거구 의석할당 및 의석수 변동에 직접 영향을 미칠 수밖에 없는 제도적 조건을 가지고 있다. 그런데 현행 법률에는 선거구 획정기준 역시 비결정의 영역으로 남겨두고 있어, 선거구획정과 의석할당이 제도에 따라 운용되는 영역보다 행위자들의 판단에 맡겨지게 되는 결과를 낳고 있다. 그리고 의회의 입법회피의 결과는 의회구성권에 사법부의 역할을 증대시켜 왔다.

선거구 획정기준이 입법을 통하지 않고 사법부의 판례를 통해 변화하는 관행은, 연방대법원 판례에 따라 의석할당방식을 변경해 온 미국사례와 유사하다. 하지만 평균인구수나 선거인수 기준 편차 상·하한을 법률에 명시하고 있는 영국, 캐나다, 호주, 뉴질랜드, 프랑스, 독일 등의 방식과 차이가 있으며, 선거구별 최대인구수와 최소인구수 비율을 역시 법률에 명시하고 있는 일본의 방식과도 구별된다.

한국 선거제도에서 처음부터 현재와 같은 형태의 제도를 택했던 것은 아니었다. 1948년 제헌국회의 「국회의원 선거법」은 선거구획정 기준으로 인구수 15만 명을 법률에 명시하였다. 인구 15만 명 미만의 부(府), 군(郡) 및 서울시의 구(區), 행정구역인 도(島)는 1개의 선거구가 되었으며, 15만~25만 명의 행정구역은 2개의 선거구로, 25만~35만 명의 행정구역은 3개의 선거구로, 35만~45만 명의 행정구역은 4개의 선거구로 나누게 되어 있었다(법률 제470호 「국회의원 선거법」 제9조, 제10조).

인구 15만 명 기준으로 10만 명이 초과될 때마다 선거구를 분구하는 규칙은 1960년 「민의원 선거법」에 따른 민의원선거 선거구획정까지 유지되다가, 1963년 제6대 국회의원 선거를 위한 선거법 폐지제정에서 기준인구수가 20만 명으로 증가했다. 선거구획정의 기준인구수를 법률에 직접 명시했던 방식은 1972년 유신체제 성립 이전까지 지속되었고, 유신

체제 하에서 실시된 제9대 국회의원 선거에서부터는 사라지게 되었다. 1972년 폐지, 제정된 선거법에는 기준인구수 명시방식을 대신해 ‘의원의 선거구는 행정구역·지세·교통 기타의 조건을 고려하고 각 선거구의 인구를 감안하여 이를 획정한다 …’는 일반원칙으로 대체되었다(법률 제2404호 「국회의원 선거법」 제16조).

이 시점에서 선거구획정 기준인구수를 법률에서 제외하게 된 것은, 기준인구수를 명시할 경우 인구증가에 따라 기준인구수가 변동될 때마다 법률을 개정해야 하는 번거로움이 있고, 기준인구수 명시방식은 인구증가에 따라 지속적인 의석확대를 요구할 수밖에 없는 방식이라는 한계도 있었지만, 무엇보다 유신체제에서 선거제도의 근본적인 변화가 수반되었기 때문이다. 한 선거구에서 2인을 선출하게 되면서 선거구의 범위가 넓어졌는데 이를 2배 확대된 기준인구수 형태로 명시할 경우 과거부터 지속된 행정구역 경계와 충돌할 가능성이 컸고, 선거구 획정의 자율성을 더 크게 하기 위해서는 가능한 한 선거구획정기준이 모호한 것이 더 용이했기 때문으로 해석된다.

선거구획정의 구체적인 기준을 법률에 명시하지 않고 일반원칙 수준에서만 거론함으로써 매 선거마다 선거구획정의 기준을 선거구획정단위 자율권에 맡겨두는 방식은, 1972년 제정 선거법 이후 지속되었고 현행 「공직선거법」 역시 이 방식을 따르고 있다(「공직선거법」 제25조). 1972년 이전까지 기준인구수를 명시했던 방식은 인구증가 및 인구변동을 반영하기에 한계가 있고 ‘표의 등가성’을 확보할 수 있는 방안도 아니었다. 하지만 선거구획정의 기준을 법률에 직접 명시했다는 점에서, 1972년 이후 적용된 선거구획정 규칙과는 원리를 달리한다. 현행 선거법의 선거구획정기준은 인구변동을 반영하기에 탄력적인 제도이긴 하지만, ‘표의 등가성’ 확보를 위한 최소한의 장치조차 마련하고 있지 않음으로써 선거구획정기관의 권한을 지나치게 보장하는 측면이 있고 현직 국회의원들의 이해관계가 선거구획정과정에 침투되는데 취약하다는 점에서 제도개선의 필요가 지적되어 왔다.

또한 국회가 선거구획정의 기준을 법률에 명시하지 않은 결과, 매선거마다 발생하는 선거구별 ‘표의 등가성’ 논란은 사법부 및 헌법재판소의 판례를 통해 해결되는 관행이 자리를 잡고 있는데, 이 또한 유권자 권익침해와 국회의 자기결정권을 훼손하는 문제를 발생시킨다. 한국에서 선거구 획정에 따른 선거구 간 인구편차가 처음으로 헌법상 문제로 제기된 것은 1995년이였다. 당시 헌법재판소는 심판의 대상인 「공직선거 및 선거부정 방지법」의 ‘국회의원 지역선거구 구역표’가 헌법에 위반된다고 판결하면서, 선거구 획정 시 인구편차의 허용범위로 4:1의 허용한계를 제시하였고, 보충의견으로 장래에는 인구편차 비율이 2:1 미만이어야 한다는 견해를 제시하였다(헌재 1995. 12. 27, 95헌마224등). 이후 헌법

재판소는 2001년 다시 한 번 선거구 인구편차에 관한 판결을 내렸는데, 16대 총선 지역선거구 평균 인구수 편차 3.88:1에 대해 ‘헌법불합치’ 결정을 내렸고 기존 4:1의 기준 대신 3:1의 비율을 인구편차 허용기준으로 제시했다. 그리고 장래에는 2:1 또는 그 미만이 되어야 한다고 판결했다(헌재 2001. 10. 25. 2000헌마92등). 2005년에는 시·도의원 선거구 획정과 관련하여 소송이 제기되었고 2007년 헌법재판소는 다시 위헌판결을 내린 바 있으며(헌재 2007. 3. 29. 2005헌마985), 2011년 1월에는 기초의회 의원선거 관련 선거구 획정의 건에 대한 판결이 있었다.²⁾

이러한 사법적 해결방식은 일단 t시점의 선거가 실시된 이후 권익침해를 인지한 유권자가 사법적 판단을 구하게 되므로 t시점에서의 유권자 권익은 존중되기가 어렵고, 사법적 절차는 그 기간이 짧지 않으므로 다음 선거에서 반드시 판결의 효력이 실현된다는 보장도 없다. 또한 유권자가 대표기관인 국회로부터 대표권을 보장받는 것이 아니라 사법부에 그 해결을 맡게 됨으로써, 결과적으로 입법부의 신뢰를 훼손하게 되는 문제가 있다.

하지만 현행 제도를 둘러싼 가장 큰 문제는 누구나 문제점을 인지하고 있음에도 사법적으로는 개선하기 어려운 정치 환경에 있다. 미국의 의석할당제도를 연구한 레이드윅과 야진스키는, 미국 연방대법원이 주내(intrastate) 의석할당을 공정하게 하는 데에는 큰 기여를 했지만 그 중요한 결과 가운데 하나가 점점 더 심각해지는 주간(interstate) 의석할당의 불균형이었으며, 연방대법원이 한 표의 등가적 가치에 기초해 주간 의석할당원리를 강제할 수 없는 정치 환경으로 인하여 정당 간 담합에 의해 이루어진 총의석수 제한체제를 들고 있다(Ladewig and Jasinski 2008). 1962년 ‘베이커 대 카 사건’(Baker v. Carr, 369 U. S. 186), 1964년 ‘웨스베리 대 샌더스 사건’(Wesberry v. Sanders, 376 U. S. 1)에 대한 판결문을 통해 연방정부 각 주 안에서의 의석할당이 ‘한 표의 동등한 가치’(one person, one vote) 원리에 따라 이루어져야 한다고 보았던 연방대법원은, 오늘날까지도 이 가치를 연방 각 주간 의석할당에도 적용해야 한다는 판결을 이르지 못하고 있다.

2009년 미시시피 주 북부 지방법원에 제기된 일명 ‘클레몬스 대 미연방 상무부 사건’(Clemons v. Department of Commerce)은 이 문제에 대한 사법적 판단을 묻은 것이다. 미시시피, 몬태나, 사우스다코타 주 출신 유권자 3인으로 구성된 원고들은 현재 435석으로 고정된 연방하원 의석수 규정이 주 간(inter-state) 의석 당 유권자수의 불균형을 낳는 원인이라고 보고, 소송을 제기하였다. 소송내용의 핵심은 1) 연방대법원이 확인했던 ‘한 표의

2) 이 사건 판결에서는 위헌이 아닌 합헌판결이 내려졌다.

동등한 가치' 원리가 주 내부에서만 통용되는 것인지, 아니면 주 경계와 무관하게 적용되는 것인지, 2) 주 간 의석 당 유권자수의 불균형을 시정하기 위해 의회가 연방하원 의석수를 늘여야 할 필요가 있는지를 묻는 것이었다. 미시시피 주 북부 지방법원은 판결에서 의석 당 유권자수의 심각한 불균형이 발생하더라도 연방하원 의석수를 결정할 권한은 연방 의회에 있다고 보았다. 원고들은 이 문제를 다시 연방대법원에 물었고, 2010년 연방대법원은 소송을 기각함으로써 총의석수 결정권한 및 주별 의석수 할당권한이 연방의회에 있고 불균형을 시정하는 것 역시 의회의 판단으로 인정했다(The Supreme Court of the United States 2010).

이와 같은 미국사례는 사법부를 통한 의석할당기준의 확립이라는 관행이 갖는 한계를 보여준다는 점에서, 한국에도 큰 시사점을 던진다. 1931년 이래 연방하원 총의석수 435석을 유지해 온 미국에서 만약 연방대법원이 주간(inter-state)에도 '한 표의 동등한 가치' 원리가 통용된다고 판결을 내린다면 당장 큰 정치적 혼란을 피할 수 없게 되며, 이것은 사법부가 감당할 수 있는 문제가 아니게 된다. 선거정치와 의회정치를 둘러싼 환경이 근본적으로 변하지 않는 한, 사법부가 강제할 수 있는 기준에는 한계가 있을 수밖에 없다는 것이다. 한국의 경우에도, 총의석수 제한-지역구/비례대표 의석구성규정의 부재-의석할당의 법적 근거 부재 등을 가진 현행 제도조합이 근본적으로 변화하지 않는 조건에서, 만약 헌법재판소가 이전에 밝힌 '2:1' 권고조항을 충족하지 않을 경우 위헌이라는 판결을 내리게 된다면 큰 혼란을 피할 수 없을 것이다. 물론 2004년 17대 총선에서 1인 2표제를 채택하게 된 근본 이유도 헌법재판소 판결로 인한 것이었다는 점을 감안한다면, 또 다시 사법부의 판결로 인한 정치제도의 변화가 불가능한 것은 아닐 수 있겠지만 바람직한 제도변화의 과정이라고 볼 수는 없다.

IV. 한국 의석할당제도의 효과: 구조적인 선거인수 불균형 (malapportionment) 문제

헌법재판소 판례를 통해 만들어진 의석 당 최대: 최소 선거인수 비율 3:1 기준은 2004년, 2008년에 이어 2012년 선거에도 그대로 적용되고 있다. 국가 간 비교의 관점에서 볼 때 이 기준은 상당한 선거인수 불균형 상태를 의미한다. 사무엘스와 스나이더(Samuels and Snyder 2001, 660-661)는 2001년 발표한 논문을 통해 의석 당 선거인수 불균형 지수

(malapportionment index)를 개발하고 78개국의 사례에 적용을 한 바 있는데, 당시 한국 1996년 총선의 의석할당사례도 포함되었다. 총 78개 국가의 선거인수 불균형 지수에서 한국은 탄자니아 다음으로 높은 수치를 기록했다. 현재는 3:1로 줄어들었지만, 비교대상이 되었던 1996년 15대 총선 당시 한국의 의석 당 최대: 최소 인구수 비율은 4:1이 넘었고 더욱 충격적인 것은 15년이 지난 현재의 기준에서 사무엘스와 스나이더 인덱스에 그대로 적용해서 산출한다 하더라도 1990년대 중반 시점 78개 국가들 중 10위 안에 머문다는 점이다. 제도의 속성 상 다수대표제적 성격이 강한 제도일수록 의석 당 선거인수 불균형은 더 높을 수밖에 없지만, 현재 한국의 상황은 다수대표제를 택하고 있는 미국, 영국, 호주뿐 아니라 혼합형 제도를 택하고 있는 대부분의 나라들보다도 훨씬 높다.

이렇게 높은 불균형성이 지속될 수밖에 없는 원인은 무엇일까? 매년 총선의 의석할당 및 선거구획정 결과를 둘러싼 논란의 과정은 원인에 대한 한 가지 답을 제공한다. 인구가 줄어드는 시·도에서 의석감소에 저항하기 때문에 상대적으로 인구가 늘어난 지역의 의석수를 확장하는 방식으로 문제를 해결해 왔지만 그 확대의 정도가 충분할 수 없었기 때문에 격차는 줄어들 수 없는 것이다. 이런 현상은 비단 한국만의 문제는 아니다. 오랜 기간 서구의 의석할당에서 선거인수 불균형(malapportionment)을 설명했던 가장 강력한 이론은, 산업화-도시화에 직면한 농촌지역 유권자의 지역대표성을 보장하는 제도적 해결책으로 도시와 농촌의 선거인수 불균형을 지속시켰다는 것이다. 이런 이유로 과거 서구의 의석할당제도 연구들은 농촌의 과대대표에 관한 연구를 의미하기도 했다.

그런데 호주 퀸즐랜드(Queensland)의 농촌과 도시 선거인수 불균형을 연구한 올과 레비(Orr and Levy 2010)는, 이런 전통적인 설명에서 더 나아가 흥미로운 분석을 제시한다. 농촌에 기반을 둔 오래된 정당이 다수대표제 하에서 더 많은 당선자를 내기 위해 농촌선거구의 과대대표를 지속할 수 있는 의석할당의 불균형 현상을 선호했고, 이를 위해 농민들에게 쇼비니즘(chauvinism)적인 논리와 수사를 제공했으며 의석할당의 불균형을 시정하려는 노력을 정치적으로 적대시하게 만들었다는 것이다. 그리고 이런 정당의 전략은 결국 도시 지역 유권자들 특히 노동자유권자들이 대표를 얻지 못하게 만들었으므로, 다른 측면에서 대표의 불균형을 낳았다는 것이다.

한편, 남미국가들에서 의석할당의 선거인수 불균형 문제를 연구한 브룬 등(Bruhn et al. 2010, 17-18, 26)은, 도시-농촌의 문제에서 벗어나 더 폭넓은 일반화를 시도하고 있다. 독재 체제에서 민주주의로 이행한 남미 10개 국가를 사례로 선거인수 불균형과 정치체제 변화, 사회경제지표 등의 관계를 연구한 이들은, 매우 흥미로운 결론에 도달한다. 집권당이든 야

당이든 간에 독재체제에서 기득권을 가졌던 정치엘리트들이 민주화에 합의하고 체제이행 이후에도 정치경제적 기득권을 유지하기 위한 중요한 수단인, 의석할당에서 선거인수 불균형을 유지하는 전략이었다는 것이다.

이들의 연구에 따르면 먼저 구체제 엘리트들이 기득권을 가졌던 지역—그 지역이 농촌이든 도시든—의 선거구들이 과대대표의 정도가 높을수록 체제이행은 순조로웠다고 한다. 의회의석을 보장해 줌으로써 체제이행 이후 받게 될 권력과 이익에 대한 위협을 낮추었고, 이것이 독재체제의 정치엘리트들에게 체제이행에 동의할 수 있는 유인을 제공했다는 것이다. 또한 이렇게 구체제 엘리트들의 기득권 보장을 위해 과대 대표된 지역 선거구에서는 그렇지 않은 지역에서보다 체제이행 이후에 상당기간 정당경쟁도가 현저히 낮았다고 한다. 이 선거구들은 구체제 엘리트들에게 경쟁이 없거나 약한 일당우위지역(one-party area)이 되어주었던 것이다. 그렇다면 이 선거구 유권자들은 왜 체제이행 이후에도 구체제 엘리트들을 지지했을까? 여기에 대해 브룬 등은 중앙정부로부터 더 많은 소득이전을 통해 경제적 보상을 제공한 결과라고 분석했다. 실제로 10개 국가의 선거구들을 분석한 결과 구체제 엘리트들이 지속적인 지지를 받았던 과대 대표된 선거구일수록 중앙정부로부터 받는 이전소득이 컸다는 것이다.

브룬 등의 연구는 특정 지역의 과대 대표와 또 다른 지역의 과소 대표 경향이 지속되는 정치적 이유를 설명해 준다. 기득권을 가진 정치세력들 사이에 의석 당 선거인수 불균형 상태가 공동의 이익이라는 합의가 있을 때, 이 체제는 유지될 수 있다는 것이다. 이런 설명은 한국사례를 설명하는 데에도 유의미한 단서를 제공한다.

민주화 이행 이후 영남과 호남이라는 배타적 지역기반에 의존하는 정당체제가 상당기간 지속되었고, 이런 기반은 지금까지 선거구 획정과정에서 선거인수 불균형 문제보다 지역대표성의 문제를 더 우선하는 가치로 하여 의석할당이 이루어지게 된 배경으로 작동했다. 하지만, 이런 설명이 상당한 설득력을 가짐에도 불구하고, 여전히 지방이나 농촌유권자의 대표성 문제는 남게 된다. 정당이나 정치세력의 어떤 의도가 있었다 하더라도 지방이나 농촌 유권자들의 이익을 상대적으로 보호하는 정책적 효과를 가졌다면, 그 문제 역시 다른 차원에서 중요한 문제로 고려되어야 할 것이다.

그런데 과연 의석 당 선거인수 불균형 체제가 과대 대표된 지역 유권자의 이익을 실질적으로 보호하는 데 기여했을까? 1987년 이후 지역정당체제의 지속이 지역정당에 배타적 지지를 보냈던 지역의 이익을 증진시켰다고 보긴 어렵다. 오히려 과소 대표된 대도시지역과 과대 대표된 농촌지역은 점차 소득, 자산격차가 커졌으며 수도권과 지방의 사회경제적 격

차도 점차 늘어났다. 한국만 이런 경험을 한 것은 아닌 것 같다.

1990년부터 2007년까지 50여 개 개발도상국가들의 여러 정치제도와 사회경제지수들을 변수로 통계 분석한 알다나즈와 스카르타시니(Ardanaz and Scartascini 2011)의 연구에 따르면, 개인소득세(personal income tax) 과세제도가 누진적이지 못한 국가일수록 특히 의석 당 선거인수 불균형 지수가 높았다고 한다. 이들은 개인소득세의 누진정도에 영향을 미치는 변수로 정치제도 수준에서 투표율, 선거구제도(소선거구여부), 대통령제 여부, 연방제 여부, 의석 당 선거인수 불평등 지수, 관료제 효율성 지수 등을 포함했고, 사회경제지표로서 1인당 국민소득, GDP에서 수출입의 비중, 65세 인구의 비중, 지니계수, 정부세입, 지리적 위치(대륙별) 등의 변수를 포함하여 분석을 시도했다. 분석결과 개인소득세의 낮은 누진성을 설명하는 가장 영향력 있는 변수는 의석 당 선거인수 불균형 지수였다고 한다. 이들의 해석에 따르면, 개발도상국의 부유한 엘리트들이 민주주의체제에서도 자신들의 경제적 기득이익을 방어하고 지속시키기 위한 정치적 수단으로 의석 당 선거인수 불평등 체제를 활용했다는 것이다. 과대 대표된 지역은 대개 부유한 엘리트들과 결탁한 정당들에 의해 지배되었고, 이들이 불균등 대표로 정부와 의회를 장악하여 입법영역에서 누진적 과세 제도가 도입되지 못하도록 막았다는 것이 이들의 주장이다. 한편, 사무엘스와 스나이더 인텍스를 활용하여 당시 사례로 활용되었던 78개 국가와 각 나라의 지니계수를 비교했던 유사쿠 호리우치(Horiuchi 2004)의 논문에서도, 의석 당 선거인수 불평등성과 소득 불평등성 사이에는 높은 상관관계가 있음을 밝힌 바 있다.

물론 이런 국가 간 비교결과들이 한국의 사례에 직접 적용될 수 있는 것은 아니다. 향후 한국을 사례로 한 의석할당제도와 사회경제상황의 관계에 대한 경험연구가 더 진척될 때 특정한 결론에 이를 수 있을 것이다. 하지만 위 연구들은, 지금까지 한국에서 의석할당의 불균형을 지속시켰던 중요한 논리적 근거였던 농촌이나 지방의 이익대표성 보장이, 과연 경험적으로 뒷받침될 수 있는 것인가에 대한 중요한 의문을 제기하게 한다. 더욱이 지난 20여 년간 지방 대표성을 표방하면서 의석할당의 높은 불균형이 지속되어 왔음에도 농촌이나 지방과 대도시 및 수도권 사회경제적 격차가 확대되었다는 사실은, 향후 이 분야에 관한 심층적인 연구가 필요하다는 점을 말해준다.

지금까지 국내외 연구들이 밝혀온 바와 같이, 의석할당의 불균형은 정치적 불평등을 야기할 뿐 아니라 국가적 자원배분의 왜곡을 가져올 수 있고 공동체의 미래에 영향을 미칠 정책을 입안하고 결정하는 과정에서도 영향력을 행사한다. 지금까지 국내연구에서는 후자의 영역에 관해서 경험적이고 구체적인 증거가 제출되지는 못했지만, 많은 해외 경험연구

구들은 의석 당 선거인수 불균형 문제가 야기할 수 있는 중대한 결과들을 증명해 왔다. 이런 결과들은 의석 당 선거인수 최대: 최소 비율 3:1을 간신히 방어하고 있는 현재의 제도적 조합과 운용이 시급히 시정될 필요가 있음을 말해준다.

먼저 의석할당제도의 중요성과 원리에 대한 정치사회적 합의가 필요하다. 현재의 제도는 총의석수 제한과 개별선거구경계 획정의 원리만을 명시하고 있을 뿐, 다른 중요한 의석할당제도들에 대해서는 부재상태에 있다. 이런 조건은 선거 때마다 불필요한 정치사회적 갈등을 야기할 뿐 아니라, 대표의 왜곡이라는 심각한 결과를 초래하는데 일조하고 있다. 당장 손쉬운 해결책을 모색하는 수준이 아니라, 의석할당제도의 원리에서부터 논의가 필요할 것이다. 최소한 법률 수준에서 지역선거구의석과 비례대표선거구 의석의 비율을 명시하고, 지역선거구 의석할당의 원리가 규정되어야 한다. 전자는 1인 2표제 혼합제를 유지하는 조건에서 제도적 취지의 손상을 막기 위한 최소한의 조치이며, 후자는 의석할당 단계에서부터 표심의 왜곡을 전제하는 현행 제도를 바꾸기 위한 출발점이 될 수 있을 것이다.

구체적인 대안에 대한 가능성은 여전히 열려 있다. 다만 논문에서 살펴본 해외사례들을 토대로 할 때, ‘와이오밍 규칙’을 원용하여 지역선거구 의석할당기준을 설정하되 지역선거구 의석수와 비례의석수의 비율을 법률에 명시하여 총의석수를 열어놓는 방법을 생각해 볼 수 있다. 한국도 급격한 인구증가의 시대를 지나왔고, 현재 문제는 사회변동으로 인한 인구이동을 반영하여 ‘1인 1표의 동등한 가치’를 실현하는 방안이 필요하다. 하지만 인구 감소지역에 대한 단순한 의석수 감소조치는 유권자들의 정치적 박탈감을 야기할 뿐 아니라 해당지역에 기반을 둔 정치인들의 저항을 불러일으킬 수밖에 없다.

현재의 문제를 해결하기 위해 총의석수의 확대는 피할 수 없다. 하지만 지금까지 총의석수문제가 원칙 없이 시장적 효율성의 관점에서만 접근된 관행에 비추어, 총의석수 확대가 필요한 근본적인 이유에 대한 사회적 공감대가 먼저 필요하다. 미국정치에서 의석수 확대가 ‘판도라의 상자’로 취급받은 결과는 점점 더 커지는 의석할당의 불균형과 현직자의 입맛에 맞게 조정되는 선거구경계의 획정이었다.

투고일: 2011년 12월 30일

심사일: 2012년 1월 9일

게재확정일: 2012년 1월 30일

참고문헌

- 강민제·윤성이. 2007. “선거구획정과 선거결과의 왜곡: 2006년 지방선거를 중심으로.” 『한국정당학회보』 6권 2호, 5-28.
- 강희원. 2007. “한·일 선거구획정의 의석재분배 효과 비교분석.” 『한국정치학회보』 41집 3호, 33-53.
- 김영태. 2011. “뉴질랜드: 혼합형 비례대표제.” 한국선거학회 『미래지향적인 선거구제 개선방향에 관한 연구』, 2011년 중앙선거관리위원회 연구용역 보고서.
- 김형준·김도중. 2003. “국회의원 선거구획정의 제도개혁에 관한 연구: 인구대표성과 지역대표성의 조화를 중심으로.” 『대한정치학회보』 11집 2호, 45-64.
- 심지연·김민전. 2001. “역대 국회의원 선거구 획정에 대한 평가: 표의 등가성과 정당 간 공정성을 중심으로.” 『한국정치학회보』 35집 1호, 125-148.
- 성낙인. 2002. “지역구국회의원선거구획정에 있어서 인구편차의 기준.” 『법학연구』 43권 1호, 81-102.
- Ardanaz, Martin and Carlos Scartascini. 2011. “Why Don't We Tax the Rich? Inequality, Legislative Malapportionment, and Personal Income Taxation Around the World.” http://www.udesa.edu.ar/files/UAHumanidades/EVENTOS/PaperScartascini_241111.pdf (검색일: 2011. 11. 30).
- Bogomolny, Alexander. 2011. “Social Science.” <http://www.cut-the-knot.org/Curriculum/index.shtml#social> (검색일: 2011. 12. 05).
- Broz, J. Lawrence. 2011. “Malapportionment, Gasoline Taxes, and Climate Change.” In the 2010 Annual Meeting of the American Political Science Association.
- Bruhn, Miriam, Francisco Gallego, and Massimiliano Onorato. 2010. “Legislative Malapportionment and Institutional Persistence.” Leitner Program Working Paper, Leitner Program in International and Comparative Political Economy, Yale University.
- Erikson, Robert S. 1972. “Malapportionment, Gerrymandering, and Party Fortunes in Congressional Elections.” *The American Political Science Review* 66. No. 4, 1234-1245.
- Hastings, Alcee. 2001. “House of Representatives? Hardly.” <http://archive.fairvote.org/?page=866> (검색일: 2011. 12. 05)
- Horiuchi, Yusaku 2004. “Malapportionment and Income Inequality: A Cross-National Analysis.” *British Journal of Political Science* 34. No. 1, 179-183.

- Ladewig, Jeffrey W. and Mathew P. Jasinski. 2008. "On the Causes and Consequences of and Remedies for Interstate Malapportionment of the U. S. House of Representatives." *Perspectives on Politics* 6. No. 1, 89-107.
- Larcinese, Valentino, Leonzio Rizzo, and Cecilia Testa. 2009. "Do Small States Get More Federal Monies? Myth and Reality About the US Senate Malapportionment." *Economic Organisation and Public Policy Programme Series 2009/7*. <http://sticerd.lse.ac.uk/research/eopp> (검색일: 2011. 11. 30).
- Orr, D. Graeme and Ron Levy. 2010. "Electoral Malapportionment: Partisanship, Rhetoric and Reform in the Shadow of the Agrarian Strong-man." TC Beirne School of Law Legal Studies Research Paper Series, Research Paper No. 10-4. The University of Queensland.
- Samuels, David and Richard Snyder. 2001. "The Value of a Vote: Malapportionment in Comparative Perspective." *British Journal of Political Science* 31, 651-671.
- Schuster, Karstein, Fridrich Pukelsheim, Mathias Drton, and Norman R. Draper. 2003. "Seat biases of apportionment methods for proportional representation." *Electoral Studies* 22. No. 4, 651-676.
- The Supreme Court of the United States. 2010. JURISDICTIONAL STATEMENT on JOHN TYLER CLEMONS, JESSICA WAGNER, KRYSTAL BRUNNER, LISA SCHEA, FRANK MYLAR, JACOB CLEMONS, JENNA WATTS, ISSAC SCHEA, and KELCY BRUNNER (Appellants) v. UNITED STATES DEPARTMENT OF COMMERCE, GARY LOCKE, Secretary of the United States Department of Commerce, BUREAU OF THE CENSUS, and ROBERT GROVES, Director of the Bureau of the Census (Appellees).
- Wada, Junichiro. 2011. "Divisor Electoral Apportionment Method Based on Atkinson Social Welfare Function." 2011 Asia Electoral Studies International Conference 『2011년 아시아 선거연구 국제 학술회의 자료집』 9-38.

■ 헌법재판소 판례

- 헌재 1995. 12. 27. 95헌마224등
 헌재 2001. 10. 25. 2000헌마92등
 헌재 2007. 3. 29. 2005헌마985

■ 미 연방대법원 판례

- The Supreme Court of the United States, 369 U. S. 186(Baker v. Carr)
 The Supreme Court of the United States, 376 U.S. 1(Wesberry v. Sanders)

ABSTRACT

The Institution of National Assembly Seats Apportionment in Korea and Malapportionment

Bok Kyung Seo | Sogang University

The institution of apportionment has not become the focus of public attention in Korea since it is regarded as a sub-area of the re-districting process. For 'one man one vote one value,' however, the institution of apportionment needs to be considered as an independent institution because the malapportionment itself originates not only the distortion of the value of the vote, but also the socio-economic effects of the ill-representativeness.

The apportionment of the Korea National Assembly is characterized by institutional combination of the minimal seats apportionment and the total seats constraints in the lack of rules on the relation of the plural seats size and the PR seat sizes, and provisions about the criterion of the re-districting. This institutional set originates re-districting according to the judicial precedents, the change of the seat sizes every four years, and the persistence of the high malapportionment.

Keywords: seat apportionment, districting, re-districting, malapportionment, minimal seats apportionment, seats size