

# 한국의 권역별 비례대표제 도입에 대한 비판적 검토: 지역대표성 문제를 중심으로

정연경 | 서울대학교

## | 국문요약 |

수도권 및 대도시로의 인구 집중 현상으로 인해 도·농 간의 국회의원 의석수 편차가 커지면서 많은 농산어촌 지역이 정치적 대표성의 위기를 겪고 있다. 최근 이러한 문제를 해결하기 위하여 권역별 비례대표제를 도입하여야 한다는 주장이 대두되고 있다. 이에 본 연구는 도·농 간의 지역대표성 격차 해소의 관점에서 권역별 비례대표제 도입의 효과 및 타당성을 검토한다. 구체적으로, 본 연구는 네 가지 형태의 권역별 비례대표제 도입을 전제로 의석 배분을 시뮬레이션하였고, 그 결과 인구 비례 방식이 아닌 기본할당 방식으로 의석을 배분할 때에만 권역별 비례대표제가 도·농 간 지역대표성 격차 해소에 도움이 됨을 보였다. 그러나 기본할당 방식으로 의석을 배분하면 권역 간 인구 편차가 늘어날 수밖에 없고, 이는 선거구 획정의 제일원칙인 인구 동등성의 원칙을 현저히 저해한다는 점 또한 확인할 수 있었다. 따라서 권역별 비례대표제를 농산어촌의 지역대표성 확보를 위한 관점에서 고려하는 것은 그 타당성이 적을 것이다.

주제어 | 권역별 비례대표제, 지역대표성, 선거구 획정, 국회의원 선거

## I. 서론

출산율 저하, 고령화로 인한 인구 감소 위기는 한국 사회가 해결해야 할 가장 큰 당면과제 중 하나가 되었다. 2023년 1분기 한국의 출산율은 가임기 여성 1명 당 아이 0.71명으로 1명이 채 되지 않으며 2021년부터는 인구성장률 또한 마이너스를 기록해왔다. 농산어촌의 경우 이러한 인구 위기는 더욱 심각한 상황이다. 수도권 및 대도시로의 인구 집중 현상이 두드러지면서 도·농 간 인구 격차가 점점 더 커지고 있다. 2022년 기준 수도권 지역 주민등록 인구는 전체 인구의 44.8%에 이르며 여기에 6개 광역시의 인구를 더하면 대도시 인구는 전체 인구의 약 70%를 차지하게 된다. 반면 많은 농산어촌 지역은 급격한 인구 감소로 소멸의 위기에 처하게 되었다.

선거를 통하여 대표성이 발현되는 대의 민주주의 제도하에서 농산어촌 지역이 소멸의 위기에 처했다는 것은 이들 지역의 정치적 대표성 또한 위기에 처했다는 것을 의미한다. 소선거구제를 채택한 국가의 선거구 획정은 일반적으로 인구 동등성(equal population)의 원칙을 기반으로 하기 때문이다. 역사적으로, 한국의 선거구 개혁 또한 선거구 간의 인구 편차를 줄이는 방향으로 이루어져 왔다. 그러나 인구수만을 기준으로 선거구를 획정하게 되면 인구밀도가 높은 도시 지역은 다수의 선거구를 할당받는 반면 인구가 적은 농산어촌 지역은 다른 지역과 통합하여야지만 겨우 한 명의 대표자를 선출할 수 있게 된다. 도·농 간 정치적 대표성이 양극화되는 것이다. 인구 감소의 추세가 뚜렷해지면서 농산어촌 지역의 정치적 대표성의 위기는 더욱 심각해졌다. 2022년 발간된 중앙선거관리위원회의 <저출산·고령화 시대를 대비한 선거구 획정 제도개선 연구>는 장래 인구를 추계하여 시도별 미래 선거구 숫자를 추정한 바 있는데, 향후 수도권의 선거구는 증가하지만 비수도권의 선거구는 전반적으로 감소하게 된다는 점을 다시 한 번 확인하였다(지병근 외 2022).

이러한 배경에서 선거구 획정은 인구 비례만을 고려할 것이 아니라 도·농 간의

지역대표성 격차를 줄이는 방향으로 이루어져야 한다는 주장 또한 대두되었다. 일례로 2014년 헌법재판소가 선거구 간 인구 편차는 상하 2:1을 넘어서는 안 된다는 결정을 내렸을 때 일부 재판관은 이에 반대하면서 “국회와 지방의회의 역할 차이, 지방자치단체의 재정자립도 등을 고려할 때 국회의원의 지역대표성은 지방자치제도가 정착된 현시점에서도 투표가치의 평등 못지않게 여전히 중요하다”라고 주장한 바 있다(헌법재판소, 2012헌마192 결정). 2016년에 신설된 <공직선거법> 25조 2항 2호 또한 “국회의원 지역구의 획정에 있어서는 (중략) 인구 범위를 벗어나지 아니하는 범위에서 농산어촌의 지역대표성이 반영될 수 있도록 노력하여야 한다.”라고 구체적으로 명시하고 있다.

이에 여러 정치학자들은 선거구 획정 과정에서 나타나는 도·농 간 지역대표성 편차를 줄일 수 제도적 방법에 대하여 관심을 가져왔다. 예를 들어, 김종갑(2015)은 이러한 지역대표성 문제를 해결하기 위한 방안으로 권역별 비례대표제 도입, 도·농복합선거구제 도입, 인구 상하 편차 기준 도시·농촌 이원화, 비례의석 균등 배분, 광역 권역 비례제 도입의 다섯 가지를 고려할 수 있다고 보았다. 이 중 권역별 비례대표제는 도·농 간 지역대표성 격차 해소 효과 외에도 소수 정당의 원내 진입 가능성 증대, 지역주의 감소 등 부가적인 효과가 있을 것으로 여겨지며 그 도입에 관한 논의가 활발하게 이루어지고 있는 제도 중 하나이다. 현행 선거제도하에서는 비례대표 국회의원이 특정 지역을 대변하지 않지만 권역별 비례대표제하에서는 비례대표 의원이 몇 개의 지역이 묶인 권역의 이익을 대변하게 된다. 이러한 특성 때문에 정당이 각 권역별로 농산어촌 지역을 대변하는 비례대표 후보들을 정당명부의 선순위로 올려 선출하면 약화된 농산어촌의 지역대표성을 보완할 수 있다는 주장이다.

그러나 권역별 비례대표제의 농산어촌의 지역대표성 제고 효과에 대한 관심에도 불구하고 구체적으로 이 제도가 어떻게, 또 얼마만큼 농산어촌의 지역대표성 제고에 도움을 줄 수 있는지에 대한 연구는 그동안 면밀히 이루어지지 않았다. 이에 본 연구는 지역대표성의 관점에서 권역별 비례대표제 도입의 효과를 검토

하고자 한다. 구체적으로, 권역별 비례대표제의 몇 가지 가능한 형태를 전제로 하여 의석 배분을 시뮬레이션하고 이러한 제도가 도·농 간의 지역대표성 격차를 줄이는 데 도움을 주는지, 준다면 어떠한 형태의 권역별 비례대표제가 가장 효과적인지를 탐구한다.

몇 가지 시뮬레이션 결과를 바탕으로 본 연구는 권역별 비례대표제는 특정한 조건 하에서 도·농 간의 지역대표성 격차를 해소하는 데 도움을 주지만 이러한 방식은 표의 비등가성을 현저하게 증가시켜 그 도입의 실익이 적음을 보인다. 구체적으로, 도·농 간의 지역대표성 격차를 줄이기 위해서는 각 권역에 고정된 숫자의 비례대표 의석을 기본 할당하여야 하는데, 이는 권역 간 인구 편차를 크게 증가시킨다. 이는 선거구 획정의 제일원칙인 표의 등가성의 원칙을 훼손하는 것으로 헌법재판소가 지역구 간의 인구편차를 최소화하도록 규정한 것에 반하는 결과가 될 수 있다. 종합적으로, 권역별 비례대표제를 지역주의 완화나 소수정당의 원내 진입 가능성 증대의 관점에서 도입하는 것을 고려할 수 있겠으나, 농산 어촌의 지역대표성 확보를 위한 관점에서 도입하는 것은 그 실익이 없을 것으로 보인다. 인구대표성과 지역대표성 모두를 적정선에서 만족시키는 형태의 선거제도 무엇인지에 대한 정치적, 법률적, 그리고 사회적인 논의가 필요하다.

## II. 선거구 획정의 가치: 인구대표성 대 지역대표성

일반적으로 소선거구제를 기반으로 한 선거제도에서 선거구 획정의 제일원칙으로 받아들여지는 것은 각 선거구의 선거인수가 동등해야한다는 인구 동등성(equal population)의 원칙, 즉, 표의 등가성의 원칙이다. 예를 들어, 핸들리(Handley 2006)는 민주 국가의 선거구 획정에 관한 연구에서 그의 연구에 포함된 60개 국가 모두가 인구 동등성을 선거구 획정의 가장 중요한 원칙으로 표명하고 있음을 밝혔다. 그의 연구에 따르면 인구 동등성의 원칙을 가장 적극적으로

로 채택한 국가는 미국으로 “1인 1표의 등가성(one person, one vote)”의 원칙을 공식적으로 표명하고 있다. 미국 이외의 민주 국가들 또한 1인 1표의 가치를 최대한 실현하기 위하여 각 선거구 간 인구 편차를 최소화하는 노력을 기울이고 있다.

한국 또한 인구를 기준으로 한 표의 등가성의 원칙을 선거구 획정의 여러 기준 중 최우선으로 삼는다. 2014년 헌법재판소는 선거구 획정에 있어 인구편차 상하 3:1 기준이 헌법에 불합치하다고 결정하면서 다음과 같이 설명한 바 있다. “선거구 획정에 있어서 인구 비례의 원칙에 의한 투표가치의 평등은 헌법적 요청으로서 다른 요소에 비하여 기본적인 일차적인 기준이므로, 입법자로서는 인구편차의 허용한계를 최대한 엄격하게 설정함으로써 투표가치의 평등을 관철하기 위한 최대한의 노력을 기울여야 한다(헌법재판소, 2012헌마192 결정).” 그 결과 현재 한국의 국회의원 선거구 획정은 선거구 간 인구 편차 상하 2:1 기준을 가장 우선적으로 적용하여 이루어지고 있다.

그러나 인구 동등성의 원칙의 엄격한 적용은 인구가 적은 지역의 희생을 수반할 수밖에 없다. 선거구 획정 시 인구수만을 기준으로 삼으면 인구 하한선에 미치지 못하는 지역은 다른 지역과의 통합 선거구를 통해서만 대표를 선출할 수 있다. 인구밀도가 높은 지역의 지리적으로 좁고 응집된 대표성과 비교하면 인구밀도가 낮은 지역의 대표성은 넓은 범위에 퍼져 낮을 수밖에 없다. 한국의 21대 국회의원 선거구를 예로 들면, 인구가 적은 강원도 지역의 홍천군, 횡성군, 영월군, 평창군은 통합된 하나의 선거구를 형성하였는데 그 면적이 서울 동대문구를 선거구의 약 901배에 달하였다. 선거구 획정이 표의 등가성의 원칙을 기반으로 하다 보니 단 한 명의 국회의원이 거대한 면적의 지역을 통합 대표하게 되어 이들 지역의 대표성이 크게 저하된 것이다.

이처럼 인구대표성의 강화로 인해 지역대표성이 약화되는 문제는 선거구 획정의 또 다른 원칙으로 제시되는 이익공동체(communities of interest) 보존의 원칙을 위배할 가능성이 있다. 이익공동체 보존의 원칙이란 선거구는 공통의 이익

과 목표를 공유하는 집단을 기본 단위로 이루어져야 한다는 원칙이다. 첸과 그의 동료들의 연구(Chen et al. 2022)에 따르면 이익공동체란 선거구를 획정하기 훨씬 전부터 형성된 경제적, 인종적, 사회적, 문화적, 지리적, 역사적 정체성을 널리 공유하는 집단으로 정의된다. 선거구가 지리적인 근접성 및 연속성을 바탕으로 획정된다는 점을 고려하면<sup>1)</sup> 이미 형성된 행정구역은 가장 식별하기 쉬운 방식의 지리적 이익공동체라고 볼 수 있다. 이러한 관점에서 여러 민주 국가는 선거구의 경계가 최대한 기존의 행정구역을 따르도록 노력해왔다(Chen et al. 2022). 한국 또한 <공직선거법> 제25조 1항에서 국회의원 지역구를 시·도의 관할구역 안에서 인구·행정구역·지리적 여건·교통·생활문화권 등을 고려하여 설정하도록 하였고, 같은 조 2항에서 인구 비례의 원칙을 지키면서도 농산어촌의 지역대표성이 반영될 수 있도록 노력하여야 한다는 점을 명확히 밝히고 있다.

그러나 인구 동등성의 법칙을 최우선의 목표로 하는 한 도·농 간의 지역대표성 편차를 극복한다는 것은 쉽지 않은 문제이다. 표의 등가성의 문제는 필연적으로 인구밀도가 낮은 지역의 대표성 약화를 가져온다(강원택 2005). 특히 한국의 경우 심각한 출산을 저하, 고령화 문제가 인구의 수도권 과밀화 현상과 맞물리면서 소멸의 위기에 처한 지방자치단체가 늘어나고 있어, 도·농 간의 지역대표성 격차는 더욱 심각한 사회 문제가 되었다. 농산어촌의 목소리를 대변할 정치적 힘이 약화되는 것이다. 나아가, 인구 기준을 충족시키려다보니 같은 행정구역이 분할되어 서로 다른 선거구에 속하게 되는 등 이익공동체 보존의 원칙이 저해되는 문제 또한 지속적으로 있어왔다. 김감영(2021)에 따르면 16대 국회의원 선거부터 21대 국회의원 선거까지 하나의 행정구역이 분할되어 서로 다른 선거구를 이룬 사례가 무려 21회에 달한다. 특히 16대 국회의원 선거에서 인천 서구의 검단동만이 분리되어 강화군과 통합 선거구를 이룬 사례는 선거구 획정의 지리적 연속성(contiguity)의 원칙을 위반할 뿐 아니라 강화군과 서구 검단동의 서로 다른

---

1) 버틀러와 케인(Butler and Cain 1992)은 선거구 획정에 있어 동등한 인구수, 지리적 경계 및 연결성, 지리적 조밀성 등이 고려되어야 함을 주장한다.

지리적, 경제적, 사회적 특성을 고려하면 이익공동체 보존의 원칙 또한 위반한다는 점에서 논란이 되었다(김감영 2021). 비슷하게 지난 21대 국회의원 총선거에서는 인구상한선을 초과한 춘천시 지역구를 분구하는 과정이 “누더기 선거구”를 창조했다며 논란이 된 바 있다. 춘천시의 행정구역만을 포함하는 춘천시·철원군·화천군·양구군 갑 선거구와 춘천시의 일부와 철원, 화천, 양구 전체를 포함하는 춘천시·철원군·화천군·양구군 을 선거구의 국회의원이 춘천시 유권자를 같은 정도로 대변할 수 있는가에 대한 의문이 제기된 것이다.

이에 전문가들은 인구 동등성의 원칙을 제일원칙으로 하면서도 농산어촌의 지역대표성을 제고할 수 있는 제도적 방안을 찾고자 하는 노력을 기울여왔다. 여러 대안 중 권역별 비례대표제가 지역대표성의 도·농 격차 문제를 해결하는 현실적인 대안이 될 수 있다는 의견이 대두되었다. 비례대표 국회의원을 권역 단위로 선출하면 이들이 소외된 농산어촌 지역을 대표하는 역할을 할 수 있을 것이라는 믿음 때문이다. 이러한 주장을 비판적으로 검토하기 위하여 본 연구는 다음 장에서부터 권역별 비례대표제 도입이 가져올 도·농 지역대표성 격차 해소 효과를 보다 구체적으로 평가해보고자 한다.

### III. 지역대표성 관점에서의 권역별 비례대표제

권역별 비례대표제가 현재의 인구대표성 중심의 선거구 획정으로 인한 도·농 간 지역대표성 편차를 해소하는 보완책이 될 수 있다는 의견이 대두되고 있다(강휘원 2015; 이상학·이성규 2017). 권역별 비례대표제는 전국을 몇 개 단위의 권역으로 나누어 비례대표 국회의원 의석을 권역별로 배분하는 방식을 말한다. 현재의 비례대표제하에서는 비례대표 국회의원이 특정 지역을 대변하지 않지만, 권역별 비례대표제하에서는 비례대표 국회의원이 몇 개의 지역이 묶인 권역의 이익을 대변하게 된다. 따라서 각 권역의 비례대표가 지역구에서 약화된 농산어

촌의 지역대표성을 보완하는 역할을 할 수 있다는 주장이다.

현재 한국의 선거제도가 준연동형 혼합형 비례대표제임을 고려하면 권역별 비례대표제를 도입할 시 연동형 권역별 비례대표제를 택하고 있는 독일식에 가장 근접할 것으로 보인다. 독일의 연동형 비례대표제하에서 유권자는 1인 2표를 행사하며 첫 번째 표는 지역구 후보자에게 투표하고 두 번째 표는 16개의 각 연방 주정부를 기준으로 한 권역별로 정당에 투표한다. 이러한 방식으로 선출된 권역별 비례대표는 미국의 상원과 비슷한 의미를 갖는다고도 볼 수 있다. 미국의 하원의 경우에는 인구 동등성의 원칙을 엄격하게 적용하지만 상원의 경우는 주를 지리적 단위로 하는 지역대표성을 확보하기 위하여 주별로 2명의 균등한 대표를 선출한다(강원택 2005). 한국에서 권역별로 비례대표 국회의원을 뽑게 되면 이들 또한 지역구보다 넓은 권역 단위에서 지역대표성을 가지게 된다.

그러나 권역별 비례대표제가 도시와 농촌 간 지역대표성 격차를 줄일 수 있을 것이라는 기대에도 불구하고, 구체적으로 그 효과가 어느 정도인지에 대한 세밀한 검토가 이루어지지 못했다. 이에 본 연구는 현재 논의 중인 권역별 비례대표제의 몇 가지 형태를 전제로 의석 배분을 시뮬레이션하고, 이들 제도가 농산어촌 지역대표성 제고에 기여하는 정도를 면밀히 살펴보고자 한다. 이를 위해서는 권역별 비례대표제의 제도적 설계에 관한 다음의 세 가지 문제를 먼저 논의할 필요가 있다.

## 1. 권역 설정

권역별 비례대표제 논의에서 비례대표 국회의원을 선출하는 기본 권역 단위로 가장 널리 추천되고 있는 방식은 전국을 지리적 여건과 생활 문화권을 고려하여 1) 서울, 2) 부산·울산·경남, 3) 대구·경북, 4) 인천·경기·강원, 5) 광주·전북·전남·제주, 6) 대전·세종·충북·충남의 6개 권역으로 나누자는 것이다.<sup>2)</sup> 2022년 9월 김두관 의원 등이 발의한 <공직선거법 개정안>(이하 김두관



의원안), 2022년 11월 김영배 의원 등이 발의한 <공직선거법 개정안> 또한 이러한 6개 권역을 기준으로 비례대표를 선출할 것을 제시하고 있다. 그러나 이러한 6개 권역 구분이 지나치게 임의적이고 하나의 이익공동체를 대변한다고 보기 어렵다는 반대의 목소리 또한 높다. 특히 강원도가 인천·경기도와 하나의 권역을 형성하는 것, 제주도가 전라도 지역과 하나의 권역을 형성하는 것이 자연스럽지 않다는 의견이 많다. 2022년 중앙선거관리위원회의 연구용역 보고서 <국회의원 선거 비례대표제의 합리적 대안 연구>의 전문가 설문조사에 따르면, 위의 6개의 권역으로 권역을 나누어 비례대표를 선출하는 것에 34.5%의 응답자가 반대의 의견을 표출하였으며, 반대 응답자의 34.5%가 그 이유로 6개의 권역 설정이 타당하지 않기 때문이라는 이유를 들었다(하상응 외 2022). 지역대표성의 관점에서 이 또한 이러한 6개 권역 설정은 한계가 있다. 각 권역의 면적이 지나치게 넓어 권역별 비례대표 국회의원이 농산어촌 지역대표성을 어느 정도 확보할 수 있을지 그 효과를 예측하기 어렵기 때문이다.

이러한 관점에서 17개 광역시도를 권역으로 설정하는 것이 보다 타당하다는 주장 또한 존재한다. 예를 들어, 2022년 10월 국회에 발의된 이상민 의원 등의 <공직선거법 개정안>은 권역별 비례대표 국회의원 127명을 17개 시도의 행정구역을 기준으로 선출할 것을 제안한다. 이처럼 비례선거구를 각 광역시도를 기준으로 하여 의석을 배분하게 되면 지역구는 소선거구제, 비례선거구는 중대선거구를 채택하는 것과 비슷한 효과를 갖게 된다(안승국 2010). 이러한 방식은 광역 시도 행정구역 간의 임의적 통합 없이 권역을 설정함으로써 유권자들의 혼동을 방지하고, 각 권역이 하나의 응집된 지리적 이익공동체로 기능한다는 점에서 의미가 있다.

본 연구는 권역별 비례대표제가 농산어촌의 지역대표성 제고의 기능을 하기

---

2) 중앙선거관리위원회가 2015년 제출한 “정치관계법 개정의견” 또한 이러한 6개 권역 구분을 따르고 있다. 한편, 김종갑(2013)은 서울, 경기·인천, 충청, 강원·제주, 호남, 대구·경북, 부산·울산의 7개 권역으로 구분할 것을 주장한 바 있다.

위해서는 각 권역이 최대한 지리적인 관점에서 이익공동체를 형성하도록 설정되어야 한다고 주장한다. 하나의 권역이 지나치게 넓거나 다양한 지리적 공동체를 포함한다면 권역별 비례대표가 농산어촌 지역을 정치적으로 대표한다고 확신하기 어렵기 때문이다. 예를 들어, 앞서 언급한 6개 권역설정에서 인천·경기·강원 권역의 비례대표 국회의원들이 강원 지역의 이익을 확실히 대변할 수 있는지, 그 비율이 어느 정도 되는지 모호하다. 따라서 각 시도의 행정구역을 기반으로 하는 17개 권역 설정이 보다 지역대표성 제고를 위해 타당하다고 볼 수 있다.<sup>3)</sup>

그러나 현행 제도와 같이 비례 의석의 숫자가 많지 않은 상황에서 권역을 17개로 세분화하게 되면 각 권역에 배분될 비례대표 국회의원 숫자가 매우 적을 수밖에 없다. 나아가, 권역별 비례대표의 의석 배분의 기준으로 또다시 인구 비례의 방식을 적용한다면 인구가 적은 세종특별자치시와 같은 지역은 권역별 비례대표를 배정받기 어렵게 된다(황아란 2015). 따라서 지역대표성 문제의 관점에서 권역별 비례대표제를 도입하기 위해서는 권역 설정 문제와 더불어 전체 비례대표 국회의원 정수 및 권역별 의석할당 방식에 대한 논의가 함께 이루어져야 한다.

## 2. 비례대표 총 의석수

정치학자들은 권역별 비례대표제를 도입할 경우 그 효과가 나타나기 위해서는 비례대표 의석이 최소 100석에서 120석 정도 규모로 확대되어야 한다고 보고 있다(강원택 2009; 김종갑 2013). 지역대표성의 관점에서든 인구가 적은 권역이 소외되는 것을 막기 위해서는 비례의석의 확대가 필수불가결하다. 현행 선거제

---

3) 이 연구는 오로지 지역대표성의 관점에서 권역별 비례대표제를 평가한다는 점을 강조하고자 한다. 지역주의 해소나 소수 정당의 원내 진입 가능성 증대를 목적으로 권역별 비례대표제를 도입할 때에는 17개 광역시도를 기준으로 한 권역 구분이 앞서 언급한 6개 권역보다 반드시 타당하다고 볼 수는 없을 것이다. 또한 후술하듯이 이러한 17개 권역도 비례대표 의석의 숫자가 증가하지 않으면 그 도입의 목적을 이루기 어렵다.

도 하 47석이라는 한정적인 전국구 비례대표 의석을 17개 권역에 배분하면 각 권역에 배정될 비례대표 의원은 겨우 2-3명의 수준에 그치게 되어 농산어촌 지역 대표성 제고의 효과를 기대하기 어렵기 때문이다. 따라서 본 연구는 다음 장에서 비례대표 의석수가 약 100석 정도의 규모가 되는 상황을 전제로 권역별 비례대표제 도입의 효과를 평가한다. 그러나 후술하듯이 전체 비례의석의 숫자를 늘리고 국회의원 정수를 확대하는 것만으로는 도·농 간 대표성의 편차를 줄이는 데에 한계가 있다. 권역별 비례대표제가 농산어촌 지역대표성 확대의 목표를 달성하기 위해서는 각 권역에 의석을 어떠한 방식으로 몇 개씩 배분할 것인지가 보다 중요하게 다뤄져야 하기 때문이다. 의석수가 늘어나더라도 권역별 의석이 각 권역의 인구수를 기준으로 정해진다면 권역별 비례대표제는 인구가 적은 지역의 지역대표성이 아닌 인구대표성을 더욱 강화하게 된다.

### 3. 권역별 의석 배분 방식

현재 논의되고 있는 권역별 비례대표제의 몇몇 형태를 살펴보면, 각 권역에 어떻게 의석을 배분할 것인가에 대한 답으로 크게 두 가지 방식이 제시되고 있다. 첫째, 직·간접적으로 인구 비례의 원칙에 따라 각 권역에 비례대표 의석을 배분하는 것이다. 예를 들어, 각 권역의 인구수에 직접 비례하여 의석을 할당할 수 있다. 보다 간접적으로는 각 권역의 총 지역구 의석수를 인구수의 근삿값으로 활용하는 방식이 있을 수 있다. 김두관 의원안이 이러한 방식을 채택한다. 지역구 의석수가 인구수를 기준으로 설정된다는 점에서 이들 방식은 사실상 큰 차이가 없다. 둘째, 권역별로 고정된 숫자의 기본 의석을 할당하는 방식이 있다. 도·농 간의 대표성 편차를 극복하기 위해서는 각 권역에 최소한의 비례대표를 할당하여야 한다는 주장이다. 예를 들어, 김수연(2016)은 권역별 비례대표 의석의 1/3을 기본할당 의석으로 배분하고 2/3를 인구 비례를 따라 배분하는 방식을 제시한다. 그러나 황아란(2015)은 총 권역별 비례대표의원 정수가 매우 적은 현행 제도

하에서는 권역별로 높은 비율의 기본할당 의석을 배분하더라도 각 권역에 배분되는 총 비례 의석의 숫자가 크게 달라지지 않는다는 점을 지적한다. 종합하면, 비례의석 확대와 권역별 기본할당 의석 제도가 함께 채택될 때 도·농 간 지역대표성 격차 해소의 효과가 가장 클 것으로 기대된다.

이러한 관점에서 본 연구는 각 권역에 할당될 의석의 숫자를 정할 때 인구 비례의 방식을 사용하는 것을 최소화해야 한다고 주장한다. 각 권역에 할당되는 비례대표 의석수가 각 권역의 인구수를 기준으로 정해진다면 상대적인 도·농 간의 대표성 편차는 여전히 존재하게 된다. 이에 권역별로 기본할당 의석을 배분하는 것을 고려할 수 있다. 이때 권역 간 인구수 차이로 인한 비등가성(malapportionment) 문제가 발생할 수 있기 때문에 어느 정도 선에서 표의 비등가성을 용인할 수 있을 것인지에 대한 논의 또한 필요하다.

#### IV. 권역별 비례대표제의 도·농 지역대표성 격차 해소 효과 검토

본 연구는 권역별 비례대표제의 도입이 도·농 간의 대표성 격차 해소에 도움을 주는지 알아보기 위하여 몇 가지 형태의 제도 도입을 가정하여 시뮬레이션을 진행한다. 보다 효율적인 시뮬레이션을 위하여 크게 두 가지 상황을 전제하였다. 첫째, 권역은 17개 광역시도를 기준으로 한다. 이는 지역대표성 및 이익공동체 보존의 관점에서 6개 권역보다 17개 권역이 보다 적합하다는 가정에서 출발한다.<sup>4)</sup> 둘째, 제21대 국회의원 선거에서 확정된 253개 지역구를 유지한다. 현실적으로 지역구 숫자의 축소는 정치적인 합의가 이루어지기 어려운 지점이 있으며

---

4) 권역 설정의 타당성 문제와 관계없이 6개 권역을 기준으로 시뮬레이션을 진행하는 것도 또한 가능하지만 이 경우 하나의 권역이 수도권과 비수도권을 모두 포함하고 있어 도·농 간의 의석 비율을 산출하기 어렵다는 문제가 있다. 인구 비례를 통해 그 비율을 추정하는 방식을 사용할 수 있는데 그 결과는 17개 권역 설정의 경우와 크게 다르지 않았다.

실제로 지역구 숫자가 줄어든다면 이는 오히려 각 지역의 대표성을 저하시키는 요인이 될 것이다.

<표 1> 권역별 비례대표제 도입의 네 가지 사례

	권역별 비례대표제의 형태			
	사례 1	사례 2	사례 3	사례 4
비례대표 의석수 증가	X	O	X	O
권역별 의석 기본할당	X	X	O	O
비례대표 총 의석수	47	97	47	97
권역별 기본할당 의석수	해당없음	해당없음	2	5
총 국회의원 정수	300	350	300	350

위의 <표 1>은 본 연구에서 수행하는 네 가지 시뮬레이션의 사례를 요약한 것이다. 첫째, 21대 국회의원 선거의 선거구를 유지하면서 현행 비례대표 의석 47석을 17개 광역시도에 인구 비례에 따라 배분하는 방식이다. 둘째, 현행 선거 제도를 유지하되 총 비례대표 의석수를 97석으로 늘려 17개 시도에 배분하는 방법이다.<sup>5)</sup> 셋째, 현행 선거제도를 유지하되 각 권역에 2석의 기본할당 의석을 배분하고 잔여의석을 인구 비례에 따라 할당하는 방식이다. 마지막으로, 총 비례대표 의석수를 97석으로 늘리고 17개 각 권역에 기본할당 가능한 최대 의석수인 5석의 의석을 배분한 후 잔여의석을 인구 비례에 따라 배분하는 형태이다. 시뮬레이션 결과를 분석하기에 앞서 네 가지 사례를 구체적으로 소개하고자 한다.

5) 비례대표 의석수를 97석으로 가정한 것은 기존 연구에서 비례대표의 의석수가 최소 100석 정도가 되는 것이 바람직하다고 본 점을 반영한 것으로, 원내 지역구 의석수가 253석인 점을 감안하여 편의상 국회의 총 의석을 350석으로 고정하기 위함이다.

## 1. 권역별 비례대표제의 네 가지 가능한 형태

[사례 1] 현행 비례대표 의석 47석을 권역별로 배분

〈표 2〉 권역별 비례대표제 의석 배분 시뮬레이션 1

권역	지역구 의원정수	권역별 비례대표 의원정수	권역별 의원정수
서울	49	9	58
부산	18	3	21
울산	6	1	7
경남	16	3	19
대구	12	2	14
경북	13	2	15
인천	13	2	15
경기	59	11	70
강원	8	2	10
광주	8	2	10
전북	10	2	12
전남	10	2	12
제주	3	1	4
대전	7	1	8
세종	2	0	2
충북	8	2	10
충남	11	2	13
계	253	47	300

[사례 2] 비례대표 의원정수를 97석으로 확대

〈표 3〉 권역별 비례대표제 의석 배분 시뮬레이션 2

권역	지역구 의원정수	권역별 비례대표 의원정수	권역별 의원정수
서울	49	19	68
부산	18	7	25
울산	6	2	8
경남	16	6	22
대구	12	5	17
경북	13	5	18
인천	13	5	18
경기	59	24	83
강원	8	3	11
광주	8	3	11
전북	10	3	13
전남	10	3	13
제주	3	1	4
대전	7	3	10
세종	2	1	3
충북	8	3	11
충남	11	4	15
계	253	97	350

먼저, 가장 기본적인 보수적인 권역별 비례대표제의 형태로, 현행 준연동형 비례대표 선거제도 하 47석의 비례대표 의석을 17개 광역시도에 배분하는 방식을 생각해 볼 수 있다. 각 권역에 배정될 의석수는 헤어-니마이어 방식에 따라 결정한다. 즉, 전국 유권자 수에 대한 각 권역의 유권자 수 비율을 계산하여 총 비례대표 의석수인 47석에 곱한 값의 자연수 값을 취하고, 잔여의석은 소수점

이하 수가 큰 순으로 각 권역에 1석씩 배분한다. 이러한 방식을 따르면 위의 <표 2>와 같은 권역별 비례대표 의석 배분이 이루어진다. 결과를 간략히 살펴보면, 47석의 제한적인 비례대표 의석수를 17개 권역에 인구 비례로 나누다 보니 여전히 대부분 의석이 수도권에 집중되는 것을 알 수 있다. 반면, 인구가 적은 세종특별자치시의 경우 권역별 비례대표 의석을 한 석도 할당받지 못하였다.

권역별 비례대표제의 효과가 극대화되기 위해서는 비례 의석의 확대가 선행되어야 한다는 전문가들의 주장을 바탕으로 현행 지역구 253석은 유지하되 비례대표 의석을 증가시키는 방안을 채택하였다. 이에 비례대표 의석을 현재의 47석에서 97석으로 확대하여 총 국회의원 정수가 350명인 경우를 전제로 시뮬레이션을 진행해보았다. 마찬가지로, 각 권역에 배정될 의석은 인구 비례의 원칙을 따라 각 권역의 유권자 수 비율을 계산한 값에 총 비례대표 의석수 97석을 곱하여 결정하였다. 위의 <표 3>은 이러한 방식으로 권역별 의석을 배분한 결과를 보여준다. 비례대표 의석이 50석 증가했음에도 불구하고 권역별 비례대표 의석이 인구 비례에 따라 배분됨에 따라 대부분 의석이 수도권으로 할당되었음을 알 수 있다. 의석수가 늘어나면서 [사례 1]에서 단 한 개의 의석도 할당받지 못했던 세종시의 경우 한 개의 권역별 비례대표 의석을 할당받았다.

[사례 3] 47개 비례대표 의석, 권역별 기본할당석 2석

<표 4> 권역별 비례대표제 의석 배분 시뮬레이션 3

권역	지역구 의원정수	기본할당	권역별 잔여의석 할당	권역별 의원정수
서울	49	2	3	54
부산	18	2	1	21
울산	6	2	0	8
경남	16	2	1	19
대구	12	2	1	15



권역	지역구 의원정수	기본할당	권역별 잔여의석 할당	권역별 의원정수
경북	13	2	1	16
인천	13	2	1	16
경기	59	2	3	64
강원	8	2	0	10
광주	8	2	0	10
전북	10	2	0	12
전남	10	2	1	13
제주	3	2	0	5
대전	7	2	0	9
세종	2	2	0	4
충북	8	2	0	10
충남	11	2	1	14
계	253	34	13	300

위의 [사례 1]과 [사례 2]에서 볼 수 있듯이 인구 비례에 따라 권역별 비례대표 의석을 배분하면 여전히 수도권에 선거구가 집중되는 현상이 발생한다. 이러한 문제를 해결하기 위하여 권역별로 기본의석을 할당하는 방안을 고려할 수 있다. 먼저, 현행 제도 하 47개 비례대표 의석을 유지하되 모든 권역에 비례대표 의석을 2석씩 할당하여 균등하게 배분하고, 남은 13개 의석을 인구 비례에 따라 17개 광역시도에 배분하는 경우를 생각해보았다. 위의 <표 4>에서 볼 수 있듯이 의석의 수도권 편중 현상이 완화되었고, 인구가 적은 세종특별자치시와 제주특별자치도의 경우에도 각각 4석과 5석의 의석을 확보할 수 있게 되었다.

[사례 4] 비례대표 의석 97석, 권역별 기본할당의석 5석씩 배분

〈표 5〉 권역별 비례대표제 의석 배분 시뮬레이션 4

권역	지역구 의원정수	기본할당	권역별 잔여의석 할당	권역별 의원정수
서울	49	5	2	56
부산	18	5	1	24
울산	6	5	0	11
경남	16	5	1	22
대구	12	5	1	18
경북	13	5	1	19
인천	13	5	1	19
경기	59	5	3	67
강원	8	5	1	14
광주	8	5	0	13
전북	10	5	0	15
전남	10	5	0	15
제주	3	5	0	8
대전	7	5	0	12
세종	2	5	0	7
충북	8	5	0	13
충남	11	5	1	17
계	253	85	12	350

마지막으로, 권역별 기본할당의석의 최대 효과를 분석하기 위하여 [사례 3]과 같은 방식이지만 비례의석을 97석으로 확대하고, 기본할당의석 숫자 또한 늘려 각 권역별로 5석씩 배분하는 방식을 시뮬레이션하였다. 위의 <표 5>에서 볼 수 있듯이 비수도권 지역에도 의석이 일정 정도 배분된 것을 알 수 있다.

## 2. 권역별 비례대표제의 도·농 지역대표성 격차 해소 효과

〈표 6〉 권역별 비례대표제 의석 배분의 결과로 인한 도·농 편차 비교

권역	현행 제도 <sup>6)</sup>	권역별 비례대표제			
	(1) 지역구	(2) 기본	(3) 의석증가	(4) 기본할당	(5) 의석증가 기본할당
서울	49	58	68	53	56
부산	18	21	25	21	24
울산	6	7	8	8	11
경남	16	20	22	19	22
대구	12	14	16	15	18
경북	13	15	18	16	19
인천	13	15	18	16	19
경기	59	71	82	64	67
강원	8	9	11	10	13
광주	8	9	11	10	13
전북	10	13	14	13	16
전남	10	12	14	13	15
제주	3	4	4	5	8
대전	7	8	10	9	12
세종	2	2	3	4	7
충북	8	9	11	10	13
충남	11	13	15	14	17
계	253	300	350	300	350
수도권 의석비율 (증감율 pp)	42.69%	42.67% (-0.02)	43.14% (+0.45)	39.33% (-3.36)	35.14% (-7.55)
수도권 및 광역시 의석비율 (증감율 pp)	67.98%	67.67% (-0.31)	68.57% (+0.59)	65.67% (-2.31)	62.85% (-5.13)

위의 네 가지 권역별 비례대표제의 의석 배분 방식에 따른 도·농 간 지역대표성 편차 감소 효과를 비교하기 위하여 <표 6>에 17개 권역에 배분되는 의석수를 각 사례별로 요약 정리하였다. 표의 (1)열은 제 21대 국회의원 선거의 지역구 의석을 권역별로 합산한 것으로, 도·농 간의 의석 배분 편차 변화를 비교할 기준선으로 제시하기 위하여 포함한 것이다. (2)-(5)열은 앞서 언급한 네 가지 사례의 권역별 의원정수를 보여준다.

권역별 비례대표제가 도·농 간 대표성의 격차를 줄이는 데 도움을 주는지 알아보기 위하여 먼저 도시와 비도시 지역의 의석 비율을 계산하였다. 도시 지역을 어떻게 정의할 것인가의 문제는 논의가 필요한 영역이지만, 일반적인 기준으로 1) 수도권(서울 및 경기 지역)을 도시 지역, 그 외 지역을 비도시 지역으로, 2) 수도권 및 광역시(서울, 경기, 및 광역시)를 도시 지역, 그 외의 지역을 비도시 지역으로 계산하는 두 가지 방법을 사용하였다. <표 6>의 (1)열에서 확인할 수 있듯이 21대 국회의원 선거의 지역구만을 고려할 경우 수도권의 의석은 전체 의석의 약 43%를 차지하고, 수도권 및 광역시의 의석 비율은 68%를 차지하는 등 도시 지역 의석이 매우 큰 비중을 차지하고 있음을 알 수 있다.

한편, 표의 (2)열과 (3)열에서 볼 수 있듯이 권역별 비례대표 의석을 인구 비례에 따라 배분하게 되면 도·농 간의 의석수 비율은 현행 제도 하 의석 비율에서 크게 달라지지 않는다. 비례 의석의 숫자를 47석으로 유지하거나 97석으로 늘리는 것에 관계없이 인구가 많은 지역을 중심으로 다수의 선거구가 할당되었다. 특히, (3)열의 [사례 2]의 경우 오히려 도시 지역의 의석비율이 소폭 증가한 것을 볼 수 있다. 구체적으로, 수도권의 의석은 현행 제도 하 수도권 지역구 의석 비율에 비하여 0.45 퍼센트 포인트 증가하였고, 수도권 및 광역시 의석 비율은 현행 선거구 대비 0.59 퍼센트 포인트 증가하였다. 다시 말해, [사례 1]과 [사례 2]의 경우 의석의 크기와 상관없이 권역별 비례대표제가 도·농 간 지역대표성 격차

---

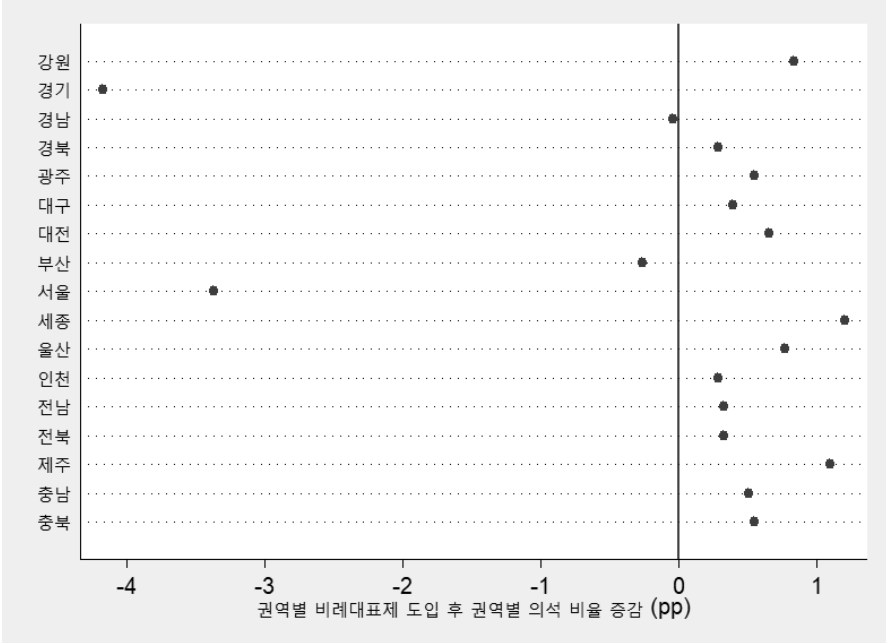
6) 현행 제도 하 비례대표 국회의원은 지역 기반 없이 선출되므로 각 권역의 의석수 및 비율을 계산하기 위하여 권역별 지역구 숫자를 사용하였다.

해소의 역할을 하지 못하는 것으로 나타났다.

반면, 각 권역에 기본할당 의석을 배정하는 것은 표의 증가성의 원칙을 약화시키지만 비도시 지역의 대표성을 증대시키는 데에는 도움이 된다. 표의 (4)-(5)열에서 볼 수 있듯이 현행 의석수를 그대로 유지한 채 2석의 의석을 기본 할당할 경우와 비례의석수를 97석으로 증가시킨 뒤 5석의 의석을 기본 할당할 경우 모두 수도권 또는 수도권 및 광역시의 의석점유 비율이 현저히 낮아지는 것을 알 수 있다. 먼저, (4)열에 나타난 것처럼 비례대표 47석 중 34석을 17개 권역에 각각 2석씩 기본 할당할 경우, 수도권의 의석 비율은 3.36 퍼센트 포인트 낮아진 39.33%로 떨어졌다. 수도권 지역에 광역시를 포함하여 살펴보더라도 이들 지역의 의석 점유율은 65.67%로 21대 국회의원 선거구보다 2.31 퍼센트 포인트 감소했다. 비례대표 의석수를 97석으로 늘리고 기본할당의석 또한 5석으로 늘릴 경우 이러한 효과는 극대화되는데, 이 경우 수도권의 의석 점유율은 35.14%까지 떨어져 21대 국회의원 선거구와 비교하면 7.55 퍼센트 포인트 감소하는 것으로 나타났다. 수도권과 광역시를 동시에 살펴볼 경우에도 이들 지역의 의석 비율은 21대 국회의원 선거 대비 5.13 퍼센트 포인트 감소한 62.85%인 것으로 나타났다. 따라서 다른 요소를 배제하고 오로지 지역대표성의 관점에서 살펴보면, 권역별 비례대표제의 도입을 통하여 도·농 대표성 편차를 줄이고자 하는 목적을 달성하기 위해서는 비례대표 의석수를 증가시키는 동시에 권역별 기본할당의석을 늘려야한다는 것을 알 수 있다.

도·농 간 의석 비율 편차가 가장 작아지는 [사례 4]의 경우를 권역별로 보다 면밀히 살펴보았을 때, 의석 비율이 감소한 지역은 그 감소폭이 큰 순서대로 경기, 서울, 부산, 경남 지역이며 그 외 지역은 의석 점유율이 고르게 증가하였다 (<그림 1> 참조). 기본할당 권역별 비례대표제로 가장 의석비율이 크게 상승한 지역은 인구가 가장 적은 세종특별자치시와 제주특별자치도이다. 다시 말해, 수도권에 집중되었던 대표성이 기본할당 권역별 비례대표 국회의원 선출을 통하여 인구가 가장 적은 지역으로 나뉘어 들어가 보완되었다고 볼 수 있다.

〈그림 1〉 권역별 비례대표제 도입으로 인한 의석 비율 변화



## V. 기본할당 권역별 비례대표제의 위헌 가능성

[사례 3]과 [사례 4]를 통하여 기본할당 권역별 비례대표제의 도입으로 도·농 간 지역대표성 편차를 줄일 수 있음을 확인하였다. 그러나 이로 인하여 권역 간 인구 편차가 높아진다는 사실을 간과할 수 없다. 예를 들어, 인구수가 현저히 적은 단일 행정구역인 세종특별자치시와 제주특별자치도의 경우 권역별 비례대표 국회의원은 사실상 지역구 국회의원의 역할을 하게 된다. 이는 서울 권역의 비례대표 국회의원과 세종 권역의 비례대표 국회의원의 대표성의 크기가 동등하지

않음을 의미하는 것이다. 다시 말해, 기본할당 권역별 비례대표제는 표의 증가성의 원칙을 훼손한다.

앞서 언급한 바와 같이 한국의 헌법재판소는 선거구 획정과 관련된 몇몇 결정에서 투표가치의 평등이 일차적인 기준임을 명시하고 있다(2000헌마92, 2012헌마192). 특히 2012헌마192 결정은 아래와 같이 지역대표성을 이유로 헌법상 원칙인 투표가치의 평등을 현저히 완화할 수 없다고 밝히고 있다.

“국회를 구성함에 있어 국회의원의 지역대표성이 고려되어야 한다고 할지라도 이것이 국민주권주의의 출발점인 투표가치의 평등보다 우선시 될 수는 없다. 특히, 현재는 지방자치제도가 정착되어 지역대표성을 이유로 헌법상 원칙인 투표가치의 평등을 현저히 완화할 필요성이 예전에 비해 크지 아니하다(2012헌마192, 2014. 10. 30.).”

물론, 위의 헌법재판소의 결정은 지방자치단체가 지역대표성을 구현하는 기관으로 제대로 작동하고 있다는 점을 전제로 한다는 점에서 이전의 여지가 있을 것이다. 현실적으로 지역대표성이 지방자치단체를 통하여 제대로 구현되고 있다고 보기 어렵다고 보는 견해 또한 존재하기 때문이다. 그러나 그 이유가 무엇이든 지역대표성을 이유로 표의 증가성의 원칙을 완화할 수 없다는 헌법재판소의 결정을 따라야 하며, 이는 권역별로 비례대표 국회의원을 기본 할당하는 것 또한 위헌의 소지가 있음을 의미한다.

이러한 관점에서 권역별 의석 배분이 헌법이 규정하는 표의 증가성 문제를 위반할 소지가 있는지에 대한 보다 심도 있는 논의가 필요하다. 먼저 권역별 비례대표제 도입으로 의석 분배의 비등가성(malapportionment)이 얼마나 증가하는지 구체적으로 평가하기 위하여 루즈모어-한비 지수(Loosemore-Hanby index)를 측정해보았다. 의석 분배의 비등가성이란 “지리적 단위별로 그 의석 비율과 인구 비율이 불일치하는 정도(Samuels and Snyder 2001, 652)”를 의미한다. 즉, 선거

구 획정 결과가 1인 1표의 원칙에서 얼마나 벗어나는지를 알려주는 척도라고 볼 수 있다. 의석 분배의 비등가성을 측정하는 가장 많이 사용되는 지표 중 하나가 루즈모어-한비 지수이며, 구체적으로 다음과 같은 공식을 사용하여 측정된다.

$$MAL = \frac{1}{2} \sum |s_i - v_i|$$

여기서  $MAL$ 은 의석 분배의 비등가성을 의미하고,  $\Sigma$ 은 모든 단위 지역의 합을,  $s_i$ 는 단위지역에 배분된 모든 의석의 전체 의석수에 대한 비율(%)을,  $v_i$ 는 단위지역에 거주하는 인구의 국가 전체 인구에 대한 비율(%)을 의미한다. 즉, 루즈모어-한비 지수는 인구 비례를 따르지 않고 배분된 의석의 비율을 퍼센티지로 보여주며 지수가 클수록 표의 등가성의 원칙이 보다 많이 훼손되었음을 의미한다. 이 공식을 17개 권역을 단위로 하여 대입하면 <표 7>과 같은 결과가 얻어진다.

<표 7> 권역을 기반으로 한 루즈모어-한비 지수

권역	현행 제도 <sup>7)</sup>	권역별 비례대표제			
	(1) 지역구	(2) 기본	(3) 의석증가	(4) 기본할당	(5) 의석증가 기본할당
L-H Index	2.65	2.97	2.28	5.53	9.67

표에서 볼 수 있듯이 현행 제도 하에서 루즈모어-한비 지수는 2.65로, 이 수치는 표의 등가성의 원칙이 완벽하게 지켜졌을 때와 대비하면 약 2.56%의 의석이 인구 비례에서 벗어나 배분되었음을 의미한다. 인구수에 비례하여 권역별로 비

7) 현행 제도 하 비례대표는 전국구에서 선출되므로 각 지역의 의석수 및 비율을 계산하기 위하여 지역구 숫자를 사용하였다.



례대표 의석을 배분한 경우인 (2)열과 (3)열의 경우 현행 제도의 비등가성 수치에서 크게 벗어나지 않는 정도(각각 2.97과 2.28)의 비등가성을 유지한다. 그러나 기본할당 의석을 배분할 경우 루즈모어-한비 지수는 현저히 높아진다. 의석수를 유지한 채 기본할당 의석을 배분한 (4)열의 [사례 3]열의 경우 비등가성이 5.53%로 크게 높아졌고, 의석수를 확대하여 5석씩 권역에 기본 할당한 [사례 4], 즉 (5)열의 경우에는 거의 10%에 달하는 의석이 인구 비례의 원칙에서 크게 벗어나 배분되었다는 것을 알 수 있다.

문제는 이러한 권역 간의 5-10% 정도의 비등가적인 의석 배분이 헌법재판소의 2012헌마192 결정에서 언급된 “투표가치의 현저한 완화”에 해당할 가능성이 있다는 것이다. 의석 배분의 비등가성이 어느 정도 선까지 용인될 수 있는지, 특히 지역구가 아닌 권역에 대한 표의 등가성의 원칙이 필요한지에 대한 절대적인 답을 구할 수는 없지만 다른 민주 국가와의 비교를 통하여 상대적인 답을 얻을 수는 있을 것이다. 새뮤얼스와 스나이더(Samuels and Snyder 2001)는 의석 배분의 비등가성에 대한 78개 국가 비교연구에서 1990년대 후반 하원(low chamber)의 평균 비등가성이 약 7%임을 보였다. 그러나 이를 소선거제구를 기반으로 지역구와 권역처럼 다양한 층위가 함께 존재하는 다층 선거제도(multi-tier system)를 가지고 있는 국가를 중심으로 보면 독일의 경우 3%, 일본의 경우 4.6% 정도로 낮다. 관련한 최근의 연구인 카마하라와 카수야(Kamahara and Kasuya 2014)의 연구는 다층 선거제도 하 하원의 비등가성 정도를 새뮤얼스와 스나이더의 방식으로 계산한 결과 그리스 4.3%(2000), 뉴질랜드 2%(2008), 독일 2.2%(2009), 레소토 3.6%(2012), 멕시코 3%(2009), 이탈리아 2.8%(2001), 일본 5.5%(2009) 정도로 나타남을 보였다. 한국이 권역별 비례대표제를 도입했을 때 약 5-10% 정도의 비등가성을 보인다면 비슷한 제도를 도입한 독일뿐 아니라 다른 국가와 비교해도 비등가성의 정도가 큰 편이라고 할 수 있다. 무엇보다도 현행 선거제도 하 2-3% 정도로 유지되고 있는 비등가성이 10% 정도까지 증가하게 되면 이것이 헌법재판소에서 규정한 “투표가치의 현저한 완화”에 해당함에는 이견이

없을 것이다.

하지만, 앞서 언급한 바와 같이, 이러한 문제를 피하기 위하여 표의 증가성의 원칙을 위반하지 않으면서 권역별 비례대표제를 도입(예를 들어, 권역 간 인구편차 또한 상하 2:1 기준을 적용)하게 되면 권역별 비례대표제는 도·농 간 지역대표성 격차를 해소하는 역할을 하지 못하게 되며 결국 그 도입의 실익이 없게 된다. 다시 말해, 농산어촌 지역대표성의 확보의 측면에서 권역별 비례대표제를 도입하려면 표의 증가성의 원칙을 크게 훼손할 수밖에 없다. 즉, 권역별 비례대표제는 도·농 간 지역대표성 편차 문제를 위한 실효성 있는 해결책이라고 보기 어렵다. 같은 이유로 농산어촌 지역의 지역대표성 저하 문제를 해결하는 또 다른 방식으로 여겨지는 도·농복합선거구제나 도·농 간 인구편차 기준의 이원화 또한 표의 증가성 저하 문제에서 완전히 자유로울 수 없을 것이다.

## VI. 결론

본 연구는 권역별 비례대표제의 도입의 효과 및 타당성을 도·농 간의 지역대표성 격차 해소의 관점에서 분석하였다. 네 가지 구체적인 형태의 권역별 비례대표제를 가정하여 그 도입의 결과를 시뮬레이션한 결과 권역별 비례대표제는 특정 조건 하에서 수도권과 비수도권 지역의 의석 비율 격차를 감소시키는 효과가 있었다. 구체적으로 이러한 효과는 권역별로 비례의석을 할당하는 방식이 인구 비례가 아닌 기본합당의석에 바탕을 두고 있을 때에만 나타나며, 그 효과가 극대화되기 위해서는 비례대표 의석의 숫자가 증가해야 한다는 점 또한 분석을 통해 알 수 있었다.

한편, 기본합당 권역별 비례대표제의 도·농 지역대표성 격차 해소는 권역 간 인구 편차의 증가를 가져온다는 점 또한 자명하였다. 이러한 방식은 지역대표성 격차 해소를 위하여 선거구 획정의 제일원칙인 표의 증가성을 현저하게 완화할

수 없다는 헌법재판소의 결정을 위반할 수 있다는 점에서 문제가 된다. 이러한 점에서 본 연구는 권역별 비례대표제를 지역대표성 제고의 관점에서 도입하는 것은 그 실익이 없을 것으로 판단하였다.

물론, 권역별 비례대표제 도입으로 인한 또 다른 긍정적인 효과가 있을 수 있다. 학계와 정치권의 다양한 전문가들이 권역별 비례대표제는 소수정당의 원내 진입 및 지역주의 완화의 측면에서 긍정적인 기능을 할 수 있음을 주장해 왔다. 따라서 권역별 비례대표제의 도입을 논의하는 데 있어 보다 타당한 관점은 소수정당의 원내 진입 확대나 지역주의 구도 해소의 측면에서 이를 평가하는 것이며, 도·농 간 지역대표성의 격차 해소 측면에서는 권역별 비례대표제가 아닌 다른 방식의 제도 도입을 논의하는 것이 바람직할 것이다.

## 참고문헌

- 강원택. 2005. 『한국의 정치개혁과 민주주의』. 서울: 인간사랑.
- \_\_\_\_\_. 2009. “지역주의 극복과 정치 통합을 위한 선거제도 개혁의 방안.” 『입법과 정책』 1권 1호, 31-54.
- 강희원. 2015. “제 20 대 국회의원 선거구획정의 지역대표성 강화 방안.” 『한국정치연구』 24권 2호, 121-149.
- 김감영. 2021. “인구대표성 강화에 따른 국회의원 선거구의 공간적 변화 탐색.” 『한국지리학회지』 10권 2호, 293-308.
- 김수연. 2016. “지방의 입법참여를 위한 국회구성 개선방안.” 『공법학연구』 17권 3호, 27-48.
- 김종갑. 2013. “선거제도 개혁과 권역별 비례대표제.” 『국가전략』 19권 1호, 113-133.
- \_\_\_\_\_. 2015. “국회의원 선거제도 개혁논의와 현실적 개선방안.” 『의정논총』 10권 1호, 65-92.
- 안승국. 2010. “국회의원 선거제도의 변화와 정치적 효과: 선거구제와 비례대표제를 중심으로.” 『한국정치외교사논총』 32권 1호, 259-288.
- 이상학·이성규. 2017. “선거구획정과 지역대표성에 대한 고찰.” 『입법과 정책』 9권 1호, 79-105.
- 지병근·홍재우·김형철·허석재. 2022. “저출산·고령화 시대를 대비한 선거구 획정제도 개선 연구.” 『2022년도 중앙선거관리위원회 연구용역보고서』. 중앙선거관리위원회.
- 하상웅·박현석·송정민·정연경. 2022. “국회의원선거 비례대표제의 합리적 대안 연구.” 『2022년도 중앙선거관리위원회 연구용역보고서』. 중앙선거관리위원회.
- 황아란. 2015. “국회의원선거의 권역별 비례대표제 도입의 대안 제시.” 『21세기정치학회보』 25권 4호, 1-24.
- Butler, David, and Bruce E. Cain. 1992. *Congressional redistricting: Comparative and theoretical perspectives*. Macmillan Publishing Company.

- Chen, Sandra J., Samuel S.-H. Wang, Bernard Grofman, Richard F. Ober, Jr., Kyle T. Barnes, and Jonathan R. Cervas. 2022. "Turning Communities of Interest into a Rigorous Standard for Fair Districting." *Stanford Journal of Civil Rights and Civil Liberties* 18: 101-189.
- Handley, Lisa. 2006. *Delimitation Equity Project: Resource Guide*. IFES Center for Transitional and Post-Conflict Governance and USAID.
- Kamahara, Yuta, and Yuko Kasuya. 2014. "The state of malapportionment in the world: one person, one vote?" Working paper. Available at SSRN: <https://ssrn.com/abstract=2514451>
- Samuels, David, and Richard Snyder. 2001. "The value of a vote: malapportionment in comparative perspective." *British Journal of Political Science* 31(4): 651-671.

투고일: 2023.06.21.    심사일: 2023.07.13.    게재확정일: 2023.07.24.
--

# A Critical Review of the Introduction of Regional Proportional Representation System in South Korea: Focusing on the Issue of Regional Representation

Jeong, Yeonkyung | Seoul National University

This study analyzes the effect of the regional proportional representation(PR) system in South Korea as a tool for reducing malapportionment between urban and rural districts. Specifically, based on four simulations, this study shows that the regional PR system can reduce malapportionment between metropolitan and non-metropolitan districts under several conditions. For instance, malapportionment tends to decrease only when the allocation of proportional seats to each region deviates from the principle of equal population, which is the primary districting rule established by the Constitutional Court of Korea. This study also finds that this effect will be maximized when the number of PR seats in the National Assembly increases. In order to analyze the extent to which the regional PR system increases malapportionment, this study also measures the degree of malapportionment between urban and rural regions based on four simulative allocations of regional PR seats. As a result, this study confirms that malapportionment significantly increases compared to the current system. Hence, it would not be valid to consider the regional PR system from the perspective of enhancing regional representation for rural areas.

---

**Key Words** | Regional PR System, Regional Representation, Malapportionment, Electoral District