

# 개헌과 선거구 개편의 공간적 문제에 대한 시론: 양원제와 권역별 비례대표제를 중심으로

이정섭\* · 지상현\*\*

## The Spatial Problems of the Constitutional Amendment and the Constituency Reform: Bicameral and Regional Proportional Representation System

Lee Chung Sup\* · Chi Sang-Hyun\*\*

**요약** : 지금까지 선거구와 관련된 위헌소송과 판결의 핵심적인 기준은 투표가치의 평등이었다. 이에 따라 유권자의 투표 가치의 차이를 최소화하기 위한 방안이 필요하였으며, 이를 위해 선거구 조정이라는 지리적 해법이 적용되어왔다. 그러나 지속적인 선거구 조정은 임시방편의 성격을 지니며, 그 과정에서 지역대표성의 침해, 과대 선거구의 등장, 행정구역과 일치하지 않는 선거구의 등장이라는 문제를 야기하였다. 최근 개헌 논의가 진행되면서 선거구 조정으로 인한 문제점과 함께, 지역주의 투표의 부작용, 사표의 양산 등 현존하는 선거제도의 한계점을 극복하기 위한 여러 대안이 제시되고 있다. 그러나 양원제, 권역별 비례대표제 등 기존의 문제점을 해결하기 위해 제시된 새로운 대안들은 선거구 제도의 근간을 이루는 공간적 관점에 대한 고찰이 부족하고, 이는 향후 또 다른 공간적 문제를 만들 가능성이 있다. 본 연구의 목적은 선거구와 관련한 기존의 논의와 현재의 주된 논쟁에서 누락된 공간의 문제를 재고찰하는 것이다. 이러한 선거지리학적 논의는 기존 선거구제가 내포하고 있는 문제들을 극복하고 아울러 지방자치 발전의 밑거름이 되는 헌법 개정 논의로 연결될 수 있을 것이다.

**주요어** : 개헌, 국회의원 선거구, 지방자치, 양원제, 권역별 비례대표제, 선거지리학

**Abstract** : To date, the key criteria for unconstitutional lawsuits and judgements related to constituency have been the equality of voting values. Therefore it was necessary to narrow the gap between the voter's voting value, which has been managed by the introduction of the adjustment of electoral districts as a geographical solution. The merge-and-divide, however, was a temporary solution and also produced other problems, such as the infringement of the local representative, the appearance of the excessive electoral district, and the emergence of the electoral district which is inconsistent with the administrative district. Recently, as the discussion on the constitutional amendment has progressed, various alternatives have been proposed to overcome the limitations of the existing electoral system, such as negative consequences of regional voting, mass production of dead votes as well. However, the alternatives proposed to tackle the existing problems such as the bicameral and the regional proportional representative system show the lack of spatial perspectives on the electoral system, which may create another spatial problem in the future. The purpose of this study is to reexamine the spatial problems, missing parts in the existing and current discussions and debates on the constituency. This electoral geographical discussion would be incorporated into the debates on the constitutional amendment to overcome the problems posed by the existing electoral system and to make a solid foundation

이 연구는 필자들의 2017 지리학회 발표문을 수정, 보완하여 작성한 것임.

\* 경상대학교 지리교육과 조교수(yisup@gnu.ac.kr)

\*\* 경희대학교 지리학과 조교수(hyungeo@khu.ac.kr)

for the growth local autonomy.

**Key Words** : Consitutional amendment, Constituency, Local Autonomy, Bicameral system, Regional Proportional Representation system, Electoral Geography

## 1. 국가 권력구조, 지방분권 그리고 선거구의 연동

지난해 탄핵 정국과 촛불 시위로 촉발된 조기 대선 기간 동안 주요 후보들 모두 시기와 방법의 차이는 있으나 개헌의 필요성에 동의하는 모습을 보였다. 비록 몇몇 후보들의 주장인 ‘대선전 개헌’은 받아들여지지 않았지만, 대선 기간 주요 후보 및 정당들은 개헌을 공약으로 제시하였고, 대선 직후인 2017년 5월 19일 문재인 대통령과 여야 5당 원내대표들은 청와대 회동을 통해서 2018년 6월의 제7회 전국동시 지방선거와 개헌 국민투표를 연동시키자는 일정까지 도출하였다.

앞으로 새 헌법개정안에 담기게 될 구체적인 정신과 내용, 구성 등을 미리 가늠하기란 매우 어려운 일이지만, 분명 국회의원 선거구 개편의 문제는 개헌 논의 과정에서 핵심적인 사항이 될 것이다<sup>1)</sup>.

1948년 제헌 이후 현재의 제10호 헌법까지의 개헌에서 국회의원 선거제도 및 선거구의 개편은 대체로 함께 진행되었다. 특히 선거구제는 제헌 당시에는 소선거구제로 출발하여, 1960년 헌법 제4호에서는 대선선거구제(참의원)와 소선거구제(민의원)의 결합, 1962년 헌법 제6호에서 다시 소선거구제, 1973년 헌법 제9호에서는 중선거구제 그리고 1988년 지금 헌법에서 소선거구제로 환원되는 등의 변동이 개헌과 맞물려 왔다.

물론 10개의 헌법 중에 국회의원 선거구를 개별 법률이 아닌 헌법에 명시한 것은 1960년 6월과 11월에 시행된 제4호와 제5호 뿐이며, 그것도 양원제 국회 구성 중 참의원의 선거구에 한정 된다<sup>2)</sup>. 그렇다면 국회의원 선거구는 관련 법률, 예컨대 ‘공직선거법’에서 다룰 사항이지, 굳이 개헌과 연계되어야 하는가? 라

는 의문이 제기될 수도 있다. 이에 대한 해답은 다시 헌법 제4호와 제5호로 되돌아가서 살펴볼 필요가 있다. 우리 정치 역사에서 제2공화국은 유일하게 이원집정부제(二元執政府) 정부형태와 양원제 국회구성을 지향한 헌법에 기초하였고, 나머지 헌법들에서는 국가 권력구조가 대통령중심제와 단원제로 설정되었다. 따라서 이번 개헌을 통해 대통령제가 아닌 이원집정부제, 내각책임제 등의 정부 형태 또는 양원제 입법부 구성 등 국가 권력구조에 변화를 목표로한다면 정당제도, 선거제도와 함께 선거구 개편은 서로 연동되어야 한다.

또한 선거구제는 지방분권과 자치에 관한 헌법적 가치와도 밀접하게 연계되어 있다는 점도 개헌 논의와 선거구제 개편이 연동되어야만 하는 이유가 된다. 현행 국회의원 선거구제는 지방자치단체의 행정구역 그리고 시·도의회의원 선거구제와 밀접하게 연계<sup>3)</sup>되어 있어서, 지역구 국회의원 선출을 위한 정치적 경계 설정, 획정은 결과적으로 지방자치 및 분권과는 공간적으로 분리할 수 없는 사항이다. 따라서 양원제로 입법부 구성을 변경할 것인지, 지역구 국회의원을 소선거구제가 아닌 중대선거구제로 바꿔 선출할 것인지, 비례대표 국회의원을 전국 혹은 권역별 단위로 선출할 것인지 등 선거구와 관련된 내용은 결과적으로 지방자치와 분권에 관한 헌법적 가치 실현의 공간적 토대가 된다.

이처럼 국회의원 선거구제는 국회, 정부, 선거관리 그리고 지방자치 등 우리 헌법 내용 구성의 절반<sup>4)</sup> 정도와 연계되는 중요한 사항이며, 이러한 이유로 정치권, 학계, 시민 사회가 선거구제 개편 및 개혁과 관련된 문제제기와 함께 이에 대한 다양한 대안을 제시하고 있는 것이다.

일부에서는 지역을 대표하는 상원(참의원)과 인구 비례·투표등가치의 하원(민의원)으로 구성되는 양원

제를 대안으로 제시하기도 하고, 다른 대안으로서 과도한 사표에 따른 대표성의 문제 및 지역주의 문제 극복을 위해서 권역별 연동/병립형 비례대표제가 적절하다는 주장 등을 내놓고 있다. 그러나 지역대표성, 투표등가치성, 사표의 방지, 유권자 민의의 대표성, 지역주의 극복 등은 우리 정치와 사회 모두가 추구해야 할 소중한 가치가 분명하지만, 일부 가치 간에는 본질적으로 비양립 및 가치 선택(trade-off)의 문제들이 존재한다. 이와 같은 충돌하는 가치 사이의 비양립과 선택 문제의 본질적 이유는 바로 지리와 공간의 문제, 즉 지표상에 유권자들이 균등하게 분포하고 있지 않기 때문이다.

이상과 같은 배경에서 이 연구는 무엇보다도 개헌 논의와 선거구 개편은 함께 진행되어야 한다는 것을 전제로 새 헌법과 선거구제를 만들어가는 과정에 공간의 문제가 반드시 검토되어야 함을 주장하고, 이와 관련된 쟁점들을 고찰하는 것을 목표로 한다. 지금까지 소선거구제와 관련된 세 번의 위헌·헌법불합치는 결국 공간과 지역의 문제였고, 이를 되풀이 하지 않기 위해서 그리고 지방자치, 지방분권의 헌법적 가치가 진정으로 실현되기 위해서 지금 헌법과 선거구제, 동시에 논의되고 있는 대안들을 대상으로 공간, 지역과 관련된 쟁점들을 미리 살펴보고자 한다.

## 2. 선거제도에 대한 헌법재판소의 판결들 그리고 문제점

위에서 언급한 바와 같이 선거제도는 선거구의 문제와 직접적으로 연결되어 있으며, 선거구 획정은 정치적 단위로서의 지역을 규정하는 일로부터 시작한다. 그러나 이러한 선거구와 관련된 논의에서 지역이 중심적인 위치를 차지하지는 못하였다. 이는 기존의 논의에서 핵심은 선거제도를 통한 ‘정치’의 개편이었기 때문이었다. 적지 않은 논문이 지역주의 극복, 사표의 방지, 민의의 공정한 반영을 위한 새로운 선거제도의 도입이라는 정치적 논의를 진행시켜왔지만, 해당 논문에서 지역은 정치적 가치를 달성하기 위해 조

정할 수 있는 변수의 역할에서 크게 벗어나지 못하였다(홍완식, 2015; 황아란, 2015). 또한 정치권의 선거제도 개편 논의는 늘 정치적 이해관계에 의해 좌절되었고, 정치적 논의 대신 헌법재판소의 법적 판결이 선거구 재조정을 강제하는 근거가 되었다. 최근 개헌에 대한 정치권의 합의와 정부의 의지는 선거제도와 선거구에 관한 논의를 법적 판결에서 다시 정치의 영역으로 이동시킬 수 있을 것으로 예상된다. 향후의 논의를 위해서는 기존의 선거제도와 선거구에 대해 헌법재판소가 결정한 판결들을 살펴볼 필요가 있으며, 판결 이후의 논쟁과 판결 과정에서의 서로 다른 의견을 검토해야만 한다.

### 1) 헌법재판소가 제시한 투표가치 평등과 인구 비례 원칙

1988년 제10호 헌법에 따라 8차례 국회의원 총선거(제13대~제20대)가 진행되어 왔다. 소선거구제<sup>5)</sup>를 토대로 하는 지금의 국회의원 선거구는 ‘선거구 법정주의’ 원칙에 따라 여러 차례 관련 법률인 ‘국회의원 선거법’, ‘공직선거법 및 선거부정방지법’ 그리고 ‘공직선거법’ 개정을 통해 변경되었고, 이에 따라 전체 국회의원 정수, 선거구 수·지역구 국회의원 정수 및 비례대표 국회의원 정수도 함께 변경되어 왔다. 이 과정에서 법률 개정 사유 중 헌법재판소의 판결들이 선거구 획정 원칙과 투표제도에 큰 영향을 끼쳤다는 점은 매우 중요하다.

즉, 선거구를 직접적으로 획정·규정하는 ‘공직선거법’ 등에 대해서 여러 차례에 걸쳐 위헌 소송이 제기되었는데, 해당 법률의 ‘국회의원 지역선거구 구역표’에 대해서 헌법재판소는 1995년, 2001년 그리고 2014년에 위헌 또는 헌법불합치 판결<sup>6)</sup>을 내렸다. 아울러 비례대표 국회의원 의석의 배분 방식 및 1인 1표에 대해서도 2001년 헌법재판소는 한정위헌 판결<sup>7)</sup>을 내렸고, 그 결과 제17대(2004년) 총선 이후부터 1인 2표 정당명부식 비례대표제가 도입, 실시되었다.

이상의 헌법재판소가 ‘공직선거법’ 등에 대한 몇 차례 위헌, 헌법불합치 판결의 핵심 근거는 바로 투표가치의 평등이었다.

우선 지역구 국회의원에 대해서는 평등선거의 원칙은 수직(數的) 평등으로서 1인 1표(one person, one vote) 뿐만 아니라, 투표의 성과가치의 평등으로서 1표 1가치(one vote, one value)를 포함하는 것이고, 따라서 선거구 획정에 있어서 인구비례의 원칙을 “가장 중요하고 기본적인 기준”으로 삼아야 함을 판결에서 제시하였다. 헌법재판소는 1995년에는 지역구 국회의원 선거구의 인구편차를 1:4 이내로, 2001년에는 1:3 이내 그리고 2014년에는 1:2 이내로 해야 한다는 원칙을 판례에서 제시해 왔고, 결과적으로 ‘공직선거법’ 등의 ‘국회의원 지역선거구 구역표’도 이에 맞추어 변동되어 왔으며, 선거구의 분리와 통합은 이러한 결정에 기반하고 있다.

한편 제16대 총선까지 1인 1표 투표방식 아래에서의 비례대표 의석배분에 대한 위헌 소송에서 헌법재판소는 2001년 7월 아래와 같이 판결하였다. 이는 1인 2표 방식의 정당명부식 비례대표제의 도입 근거가 되었다.

“지역구후보자에 대한 투표는 지역구위원의 선출에 기여함과 아울러 그가 속한 정당의 비례대표 의원의 선출에도 기여하는 2중의 가치를 지니게 되는데 반하여, 무소속후보자에 대한 투표는 그 무소속후보자의 선출에만 기여할 뿐 비례대표의원의 선출에는 전혀 기여하지 못하므로 투표가치의 불평등을 강요당하게 되는바, 이는 합리적 이유 없이 무소속 후보자에게 투표하는 유권자를 차별하는 것이라 할 것이므로 평등선거의 원칙에 위배된다.” (2000헌마91,112,134)

## 2) 지역대표성 약화와 지역 간의 격차

우리 헌법이 제41조에 “①국회는 국민의 보통·평등·직접·비밀선거에 의하여 선출된 국회의원으로 구성한다.” 그리고 “③국회의원의 선거구와 비례대표제 기타 선거에 관한 사항은 법률로 정한다.”라고 명시하고 있기에 앞서 살펴본 헌법재판소의 네 차례 판결에서 제시된 평등선거의 원칙으로서 ‘투표가치 평

등’과 ‘인구비례의 원칙’은 선거구획정과 관련된 유일한 헌법적 가치이며, ‘공직선거법’ 등보다 분명 상위의 가치이다.

그러나 이러한 원칙은 이것은 대통령중심제와 단원제 국회라는 현재 국가권력 구조에서는 반드시 지켜야져야 하는 것이지만, 향후 개헌 논의를 통해 다른 국가권력 구조와 형태가 도입된다면 동일한 방식으로 적용될 수 있는 원칙은 아니다.

실제로 2014년 2:1 이내라는 새로운 인구비례의 원칙을 제시한 헌법재판소의 판결 중 반대의견에서 이러한 고민의 흔적을 찾을 수 있다. 아래의 재판관 박한철, 이정미, 서기석 등 3인의 반대의견에서 나타나는 바와 같이 우리의 단원제 국회구성에서 인구비례 원칙은 상대적으로 지역대표성을 약화시키게 된다는 점을 지적하고 있다.

“국회의원이 지역대표의 기능을 상당한 정도 수행하고 있음을 부인할 수 없다. … 도농간에는 서로 다른 이해관계가 형성되었으며, … 인구비례를 중시하여 선거구 인구편차를 엄격하게 적용하는 나라들에서는 지역대표성을 보장하는 제도를 두고 있음을 알 수 있다. 즉 상하 양원제를 취하면서 각 연방이나 지방을 대표하는…” (2012헌마190·192·211·262·325, 2013헌마781, 2014헌마53)

급격한 산업화와 도시화에 따른 농어촌 인구의 급격한 감소와 수도권 집중은 부인할 수 없는 우리의 현실이다. 헌법재판소의 판결에 따라 선거구 설정에 있어서 인구비례의 원칙에 충실 해 질수록 농촌지역은 대표성이 약화되어왔고, 동시에 지역구 국회의원의 석 중에서 수도권이 차지하는 비중은 높아져 왔다.

제20대 총선의 253개 선거구 중에서 37개 선거구가 2개 이상의 기초자치단체들이 결합된 곳이고, 이들 기초자치단체 대부분은 군(郡) 지역이었다. 특히 강원도의 홍천군·철원군·화천군·양구군·인제군 선거구는 그 면적이 약 5,970km<sup>2</sup>로서 49개 지역구를 가진 서울특별시 면적 약 605km<sup>2</sup>의 10배에 육박하는 것이다. 반면에 기초자치단체를 분할하여 설정된 선거

표 1. 제20대 총선에서 여러 기초자치단체가 결합된 선거구

1개 국회의원 선거구에 포함된 기초자치단체 수	선거구 수	해당 선거구		
5개	2	- 홍천군·철원군·화천군·양구군·인제군 - 태백시·횡성군·영월군·평창군·정선군		
4개	9	- 인천 중구·동구·강화군·옹진군 - 담양군·합평군·영광군·장성군 - 영양군·영덕군·봉화군·울진군	- 보은군·옥천군·영동군·괴산군 - 고흥군·보성군·장흥군·강진군 - 밀양시·의령군·함안군·창녕군	- 완주군·진안군·무주군·장수군 - 상주시·군위군·의성군·청송군 - 산청군·함양군·거창군·합천군
3개	11	- 속초시·고성군·양양군 - 논산시·계룡시·금산군 - 해남군·완도군·진도군 - 고령군·성주군·칠곡군	- 중평군·진천군·음성군 - 남원시·임실군·순창군 - 영암군·무안군·신안군 - 사천시·남해군·하동군	- 공주시·부여군·청양군 - 광양시·곡성군·구례군 - 영주시·문경시·예천군
2개	15	- 부산 중구·영도구 - 포천시·가평군 - 제천시·단양군 - 홍성군·예산군 - 나주시·화순군	- 부산 서구·동구 - 여주시·양평군 - 보령시·서천군 - 정읍시·고창군 - 영천시·청도군	- 대구 중구·남구 - 동해시·삼척시 - 서산시·태안군 - 김제시·부안군 - 통영시·고성군

표 2. 제13대~제20대 총선의 수도권과 비수도권 지역구 국회의원 선거구수 변화

인구편차 기준	총선	지역구 국회의원 의석수 및 비중(%)		
		전국	수도권	비수도권
1:4 이상	제13대(1988년)	224	77 (34.4%)	147 (65.6%)
	제14대(1992년)	238	83 (34.9%)	155 (65.1%)
1:4 이내	제15대(1996년)	253	96 (37.9%)	157 (62.1%)
	제16대(2000년)	227	97 (42.7%)	130 (57.3%)
1:3 이내	제17대(2004년)	243	109 (44.9%)	134 (55.1%)
	제18대(2008년)	245	111 (45.3%)	134 (54.7%)
	제19대(2012년)	246	112 (45.5%)	135 (54.9%)
1:2 이내	제20대(2016년)	253	122 (48.2%)	131 (51.8%)

구는 168개인데, 이 중 108개 선거구가 수도권에 속하고, 29개는 수도권 이외의 광역시들에 속한다.

한편, 전체 지역구 국회의원 선거구 중에서 수도권 지역이 차지하는 비중은 계속 높아졌는데, 인구편차가 1:4 이상이었던 제13대 총선에서 수도권의 지역구 국회의원 선거구 비중은 약 34.4%였지만, 1:3 이내가 적용된 제17대 총선에서는 44.9% 그리고 1:2 이내로 적용된 제20대 총선의 경우 약 48.2%를 차지하게 되었다.

계다가 비수도권 군과 중소도시 지역에서의 인구

절벽, 축소(shrinking) 도시 현상이 급속하게 전개될 것이 예상되는 상황임을 감안한다면, 이후의 국회의원 선거에서 이들 지역에서 대표성 약화는 더욱 심하게 될 것이다.

### 3) 불가피한 게리맨더링

선거구의 경계를 설정함에 있어서 인구비례의 원칙은 불가피하게 게리맨더링을 발생시키게 된다. 인구비례의 원칙이 가장 강력하게 적용되는 미국 하원

표 3. 제20대 총선의 지역구 국회의원 정당별 득표수와 의석수

	새누리당	더불어민주당	국민의당	정의당	무소속	기타 정당
득표율(%)	38.3	37.0	14.9	1.6	7.0	1.2
의석수(석)	105	110	25	2	11	0
전체 의석수 대비 비중(%)	41.5	43.5	9.9	0.8	4.3	0

의원의 선거구가 가장 대표적인 사례이다. 게리맨더링이란 용어가 시작되고, 동시에 상당수 교과서에도 전형적인 사례로 간주하는 비지(飛地)를 포함한 불연속적인 미국 하원의원 선거구는 인구비례 1:1에 근접하기 위해 선거구를 기술적으로 획정(redistricting)함으로써 발생한 결과이다.

우리 국회의원 선거구 획정에 있어서도 게리맨더링으로 의심되는 사례들이 인구비례 원칙이 강화됨으로 인해서 나타나고 있다. 이정섭(2012, 2014)의 주장과 같이, 제19대 총선을 앞두고 개정된 ‘공직선거법’에서 자치구가 아닌 구에서는 그 일부를 분할하여 다른 국회의원 선거구에 속하는 것을 허용한 것이 이러한 사례이다. 제19대 총선에서는 수원시와 용인시, 천안시에서 그리고 제20대 총선에서는 수원시, 용인시, 천안시와 함께 고양시, 전주시 등의 일부 동지역이 다른 행정구에 속하여 1개 선거구로 획정되었다.

#### 4) 지역주의 그리고 사표, 득표와 의석 간 불비례

지역주의 문제는 현행 헌법 아래에서 처음 실시된 1988년 제13대 총선부터 지금까지 지속적으로 우리 정치 환경의 고질적인 병폐로 비판받고 있다. 물론 우리 정치의 지역주의 문제의 근원을 인구비례의 원칙으로 환원하는 것은 타당하지 않다. 소선거구제라는 선거구와 단순다수대표제라는 투표방식, 그 위에 지역감정과 패권주의라는 기제가 복합적으로 결합된 현상이다. 하지만 강원택(2008)의 지적과 같이 제13대 총선 이후부터 1노 3김 등 ‘지역의 맹주’로 자리 잡은 정치지도자들은 해당 선거구·투표방식 제도 아래에서 혜택을 누렸고, 지역주의적 정치 균열이 존재하는 상황에서 이로 인한 정치적 결과가 심화되었음은 부인할 수 없는 사실이다.

아울러 지금의 국회의원 소선거구제·단순다수대표제는 상당한 규모의 사표(死票)를 발생하게 만들었고, 득표와 의석 간의 불비례 문제도 초래하였다.

실제로 제19대 총선의 경우에는 전국 평균 사표 비율이 약 53.2%(국가지도집, 2015; 226), 제20대 총선에서는 51.9%였는데, 결국 사표가 유효투표의 절반 이상을 차지하기 때문에 각 정당의 득표수와 총선 결과인 의석수 간에는 상당한 불비례 문제가 발생하였다. 이에 대해서 시민단체인 비례민주주의연대(2017)는 제17대 총선에서 열린우리당, 제18대 한나라당, 제19대 새누리당의 득표율은 각각 38.3%, 37.5%, 42.8%에 불과하지만 과반수 의석을 차지하였고, 이것은 민심의 왜곡이라고 주장하였다. 제20대 총선에서는 비록 과반수 의석을 차지한 정당이 없었지만, 지역구 국회의원 선거에서 정당별 득표수와 의석수 간의 비례성은 왜곡된 형태로 나타나고 있다.

### 3. 현재 논의되고 있는 대안들

1987년 체제의 대통령 중심제와 단원제 국회로 구성되는 국가 권력구조, 그리고 정당명부식 비례대표와 소선거구·단순다수대표로 선출되는 지역대표제, 선거구 획정에 있어서 인구 비례의 원칙 적용 등의 법률과 제도는 지역주의, 대규모 사표, 득표와 의석 배분의 불비례, 지역 대표성의 약화 및 격차, 게리맨더링 등 여러 가지 문제와 갈등으로 이어지고 있다. 그리고 이런 문제들을 해소하기 위한 대안들은 오래전부터 제시되어왔고, 최근 개헌과 맞물려 그 논의의 범위와 깊이가 확대되고 있다.

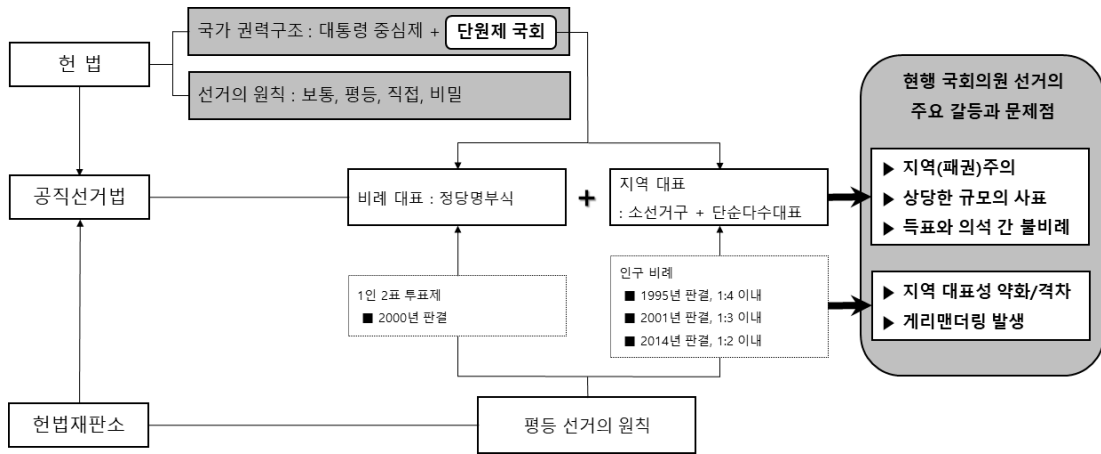


그림 1. 현행 국회의원 선거의 헌법과 법률적 원칙 그리고 주요 문제점

1) 양원제의 도입: 지역대표성 강화를 목적으로

제2공화국에서 채택했던 참의원과 민의원과 같은 양원제를 도입하자는 주장은 인구비례의 원칙이 강조됨으로 인해서 나타나고 있는 농촌, 비수도권 지역의 지역대표성 약화 및 수도권 집중에 따른 폐해를 보완할 수 있는 대안으로 이해할 수 있다.

앞서 살펴본 2014년 헌법재판소 판결 중 재판관 3인의 반대 의견이 대표적인 논의에 해당될 것이며, 아울러 같은 해의 ‘국회 헌법개정 자문위원회 헌법개정안’, 및 ‘지방분권개헌국민회의(2017)’, ‘대화문화아카데미 새헌법안(2016)’ 등에서도 지역균형 발전, 지역 대표성 등을 위한 대안으로서 제시되고 있다.

이들 주장을 보다 구체적으로 살펴본다면, 국회 헌법개정 자문위원회에서는 상원을 참의원, 하원은 민의원으로 명명하고, “지역을 대표하는 참의원을 통하여 각 지방의 의사가 입법과정에서 공식적으로 반영되어 지역균형 발전을 유도”하기 위해서 양원제가 필요함을 제시하였다. 그리고 지방분권개헌국민행동이라는 시민단체와 전국 시장·군수·구청장 협의회, 전국 시·군·자치구의회의 의장협의회, 전국 시·도의회의장협의회 등으로 구성된 지방분권개헌국민회의에서는 “지역격차 해결 및 지방분권을 위해서는 양원제 도입”이 필요하고, 이때 “상원은 지역대표로 그리고

하원은 국민대표로 구성”하는 것을 헌법에 명시해야 한다고 제시하고 있다. 한편 2000년대 중반부터 헌법 개정을 논의해 왔던 대화문화아카데미는 2016년 새 헌법안에 “국회는 민의원과 참의원으로 조직하고, 이때 참의원은 도 단위 선거구와 비례대표제에 의하여 선출”됨을 제시하였다.

2) 권역별 병립/연동형 비례대표제의 도입: 지역주의 해소와 비례성 강화를 목적으로

또 다른 대안으로 논의되고 있는 권역별 병립 또는 연동형 비례대표제에 대해서는 우선 그 용어에 대한 의미를 해석, 정리하는 것이 필요해 보인다. 우리나라 비례대표제는 1963년 제6대 총선에서 처음 도입되어<sup>8)</sup> 제16대 총선까지는 지역구 선거의 정당별 득표 비율 또는 획득한 의석수가 배분의 기준이었고, 2001년 헌법재판소가 1인 1투표 제도를 통한 비례대표 국회의원 의석 배분방식에 대해서 위헌 판결을 내리면서 제17대 총선부터는 1인 2투표의 정당명부식으로 변경되었다. 하지만 각 정당이 작성하는 비례대표 후보자의 명부는 변함없이 전국을 공간적 범위로 하였고, 이러한 이유로 비례대표라는 용어와 함께 ‘전국구 국회의원’이라는 용어도 일상에서 사용되고 있다. 전국단위의 비례대표 후보 명부를 권역별 명부로 바꾸

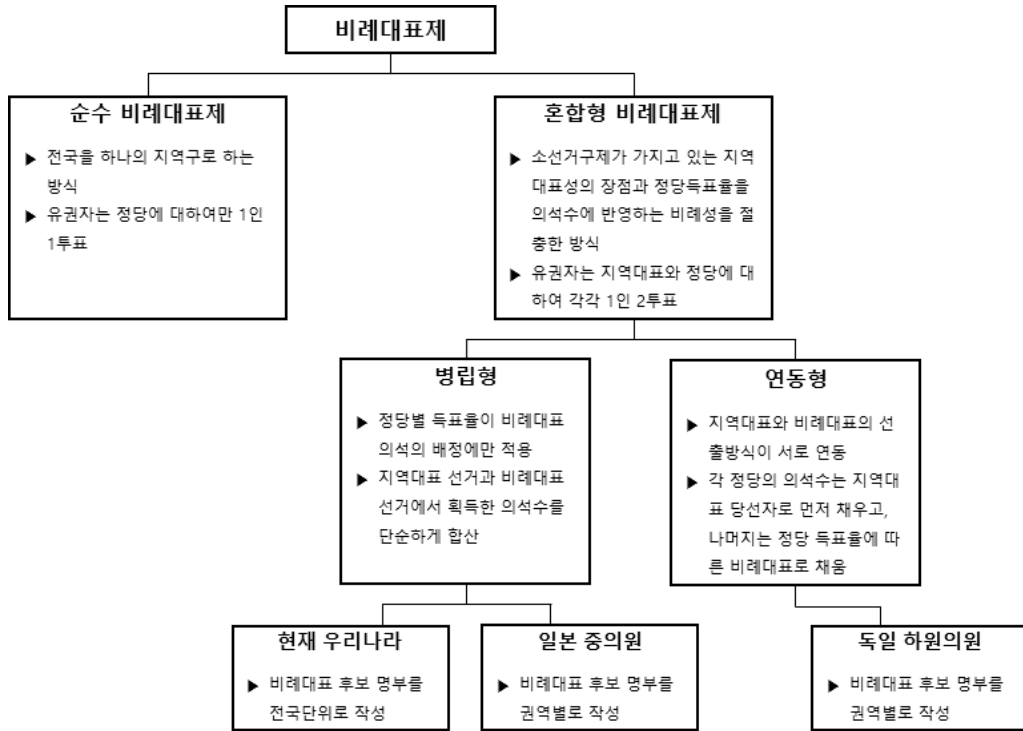


그림 2. 우리나라, 그리고 일본과 독일의 비례대표제 구분

표 4. 병립형과 연동형 비례대표제 비교

	병립형(일본식)	연동형(독일식)
배분방식	- 정당별 득표율이 비례대표의석의 배정에만 적용 (정당득표율≠실제 국회의원수)	- 지역구대표와 비례대표의 선출방식이 서로 연동 (정당득표율≠실제 국회의원수)
기대효과	- 정국운영의 안정성 및 제도의 간편성 - 양당제 강화 - 유권자의 투표방식 이해 용이(현행과 비슷)	- 선거제도 득표-의석 간 비례성 제고, 사표 방지 - 군소정당 부각 및 다당제 경향 - 지역주의 해소
비판	- 비례대표 의석수를 늘리지 않고 권역별 병립제만을 도입한다면 거대 양당들에게만 유리한 불비례적 선거제도로 작동 우려	- 연동제 방식의 권역별 비례대표제가 채택될 경우 여소야대 상황이 구조화될 가능성이 커 정치적 혼란 가중 - 조과의석 발생으로 인한 문제 발생

출처: 국회사무처, 2017, 헌법개정연구자료집 5: 정당 및 선거제도, p.29.

는 것이 ‘권역별 비례대표제’의 기본 원리이다.

이러한 권역별 비례대표제를 채택한 나라로는 독일 하원의원과 일본 중의원이 대표적이지만, 정당별 득표율을 비례 대표 의석으로 배분하는 방식에서 있어서 두 나라 사이에는 큰 차이가 있다. 즉 독일에서는 지역구대표와 비례대표의 선출방식이 서로 ‘연동’되

어 있지만, 일본은 정당별 득표율을 비례대표 의석 배정에만 적용시키는 ‘병립’의 방식이며, 따라서 상대적으로 독일의 방식이 정당득표율과 의석수 간의 비례성은 높고, 사표율은 낮게 나타난다.

비록 병립형이나 연동형이냐에 따라 구분되지만, 권역별 비례대표제를 도입하자는 여러 주장들이 공



통적으로 추구하는 바는 지역주의의 해소이다. 우리 정치현실에서 총선 때마다 당명은 바뀌었지만, 영남과 호남에 기반을 둔 정당들은 해당 지역의 지역구 국회의원 의석을 상당부분 독점해 온 것이 사실이고, 결과적으로 소수 정당이나 정치 신인의 국회 진입에는 큰 제약이 존재하고, 반대로 지역주의에 기반한 거대 양당들이 주도하는 정국운영이 지속되어 왔다.

따라서 지역주의 해소를 위한 정치와 선거제도 개혁을 목표로 2000년대 중반 이후 권역별 연동형 혹은 병립형 비례대표제 도입은 꾸준히 논의되어 왔었다. 다만 매 총선 직전에 활발한 문제제기와 논의가 있었지만, 주요 정치세력 간에 합의는 실패하면서 그 실행은 차일피일 미뤄졌다. 실제로 지난 20대 총선을 앞두고 2015년 2월에 중앙선거관리위원회는 정치관계법 개정의견으로서 지역대표 200명, 비례대표 100명이라는 국회의원 정수를 전제로 비례대표에 대해서 그 후보자명부를 6개 권역별로 작성하고, 동시에 권역별 연동형 비례대표 의석배분을 제안하였지만, ‘공직선거법’ 개정의 주체인 당시 여당과 야당은 서로 합의에 이르지 못하고 제19대 총선과 거의 동일한 방식으로 제20대 총선을 진행하였다.

최근 논의를 더 살펴본다면, 비록 의석배분의 방식이 병립형인지, 연동형인지를 명확하게 밝히지 않았지만, 올해 대선에서 더불어민주당은 “국회 구성의 비례성 강화와 지역편중을 완화”시키기 위해서 권역별 정당명부 비례대표제의 도입을 정책공약으로 제시하였다. 그리고 같은 이유로 여러 ‘공직선거법’ 개정안들이 제안되어 있는데, 소병훈, 김상희, 박주민 의원안은 권역별 연동형 비례대표제를, 박주현 의원안은 전국단위의 연동형 비례대표제를 표방하고 있다.

#### 4. 논의되고 있는 대안들의 공간적 문제: 행정구역의 헌법적 위상

국민의 평등선거, 지역대표성, 투표의 비례성, 사표 방지와 소수의견의 존중 그리고 지역주의 해소 등이 모두는 그 하나하나가 우리가 목표해야 하는 소중

한 가치들이고, 같은 이유로 국회의원 선거구와 투표제도 등의 대안 모색의 논의와 과정도 존중되어야 한다. 하지만 개헌과 관련되어 논의되고 있는 대안들에서 지역 또는 공간적 관점에 대한 심도는 여전히 본격적으로 이루어지고 있지 못하다.

#### 1) 연방제 국가들이 채택하고 있는 선거(구) 제도

양원제 또는 권역별 비례대표제를 채택하고 있는 국가 모두가 연방제 국가가 아니다. 하지만 양원제나 권역별 비례대표제를 채택하고 있는 국가들 다수가 연방제 국가인 것도 사실이다. 미국 상원이 표방하는 지역대표성은 바로 50개 주(state)를 의미하는 것이고, 독일의 권역별 연동형 비례대표제에서 말하는 권역도 바로 16개 주(bundesland)이다. 게다가 독일의 연방상원(bundesrat)의 구성원은 각 주의 총리, 장관, 시장 등이고, 이들은 각 주 정부에서 선출된다.

정부 수립 이후, 우리나라는 연방제를 표방한 적이 없다. 일부에서는 우리의 특별시·광역시·도 등의 광역자치단체를 미국과 독일의 주에 대응하는 것으로 간주하지만, 이는 행정 단위로서 이해에 불과하며, 우리나라의 10차례 헌법에서 광역자치단체의 정의와 그 위상에 대해서 규정한 바는 없다. 따라서 연방제 국가가 표방하고 있는 ‘주’의 대표성이 우리나라 광역자치단체에도 그대로 규정되어야 하는가에 대해서는 논란의 여지가 있다.

#### 2) 지역/권역별 의석할당(apportionment)의 공간적 적절성

연방제가 아니라고 해서 양원제, 권역별 비례대표제를 채택하지 못하는 것은 결코 아니다. 하지만 앞에 언급한 광역자치단체에 대한 헌법적 규정이 필요한 추가적인 이유는 선거구 획정에 있어서 의석할당(apportionment)과 경계 설정(redistricting) 때문이다.

현재 논의되고 있는 대안 중에서 양원제는 그간 헌법재판소 판결에 따라 인구비례의 원칙이 강화되어 왔고, 그 반대급부로 지역대표성이 축소되는 것을 근

거로 하고 있다. 하지만 양원제 국회 구성에서 상원이 지역대표성을 보완하기 위한 것이라면, 하원은 인구 비례의 원칙에 여전히 충실해야만 하는데, 하원 의석을 할당할 때의 공간적 단위와 영역을 어떻게 설정할 것인지에 대한 논의는 상당히 미진하다.

미국 하원의 경우에는 널리 알려진 바와 같이 인구비례가 1:1.1 이내로 우리나라보다 더욱 엄격하다. 그리고 이와 같은 엄격한 인구비례의 원칙을 적용하기 위해서 먼저 각 주의 인구규모에 따른 의석할당(apportionment) 과정을 거치고, 이후 각 주에서 개별 선거구에 대한 경계를 설정(redistricting)하고 있다. 따라서 일부 주에서는 의석할당의 과정에서 상원 의원이 하원의원보다 많은 경우도 있다.

권역별 비례대표제를 채택한다고 하더라도 마찬가지로 의석할당의 과정이 필요하다. 독일 하원의원 선거에서는 각 주별 인구규모 비례를 근거로 사전에 각 주별 지역대표와 비례대표 의석이 사전에 할당되어 있다<sup>9)</sup>. 따라서 우리가 권역별로 비례대표 명부를 작성한다면, 그것이 연동형이든, 병립형이든 간에 우선적으로 각 권역에서 몇 개의 의석을 또는 몇 명씩의 비례대표를 선출해야 되는지 결정해야 되고, 이것이 바로 의석할당의 과정에 해당된다.

이제까지 우리나라 국회의원 선거구 획정에서는 지역별 의석할당의 과정이 생략되어 왔다. 아울러 헌법에는 국회의원 정수에 대한 규정만 있을 뿐이고, 지역대표와 비례대표 의석수나 그 비율에 대해서는 헌법 그리고 ‘공직선거법’에서도 규정하지 않았었다. 일단 지역구 의석수를 정하고 남은 의석수를 전국 단위 비례대표로 할당했을 따름이었다.

### 3) 권역설정의 관습과 법적지위의 문제

앞의 논의에서 독일 하원의 권역별 비례대표제에서 의미하는 권역은 연방을 구성하는 각 주를 의미함을 지적하였다. 그러나 현재 우리나라에서 논의하고 있는 권역은 서울 그리고 2~4개 광역자치단체를 결합시킨 공간적 범위로서, 권역의 총수는 4개 또는 6개 등이다. 이를 통해서 각 권역에서 여러 정당의 대표가 선출되도록 함으로써 지역주의 완화, 동시에 득

표율과 의석 간의 비례성을 높이고 사표는 줄이는 것을 목표로 한다는 점에서 현행 선거제도와 비교할 때, 진일보한 개혁적인 논의라고 평가할 수 있을 것이다.

하지만 광역자치단체보다 확대된 공간적 범위로서 권역 설정의 근거에 대해서는 의문이 제기된다. 왜 권역이라는 옥상옥(屋上屋), 즉 광역자치단체보다 더 넓은 규모 그리고 상위 계층의 공간 영역을 만들어야 하고, 또 하필 6개 권역이 되어야 하는가, 그리고 무엇보다도 그것의 헌법과 법률상의 위상은 무엇인가라는 것이다.

2015년 중앙선거관리위원회의 정치관계법 개정의 견에 따르면, “전국을 지리적 여건과 생활권 등을 고려하여”, ①서울, ②인천·경기·강원, ③부산·울산·경남, ④대구·경북, ⑤광주·전북·전남·제주, ⑥대전·세종·충북·충남 등 6개 권역을 예시로 제안하였다. 이 때 ‘지리적 여건’ 과 ‘생활권’이 과연 권역 설정의 충분한 근거인지는 의문이다. 지리적 여건, 생활권이라는 용어는 2016년 2월에 ‘공직선거법’이 개정되면서 처음 등장한 것으로, 제25조에서 “국회의원지역구는 시도의 관할구역 안에서 인구, 행정구역, 지리적 여건, 교통, 생활문화권 등을 고려하여…획정한다.”로 명시<sup>10)</sup>하였다.

국회의원들은 지리적 여건과 생활권 등을 고려하여 매 총선마다 전국의 수많은 선거구들을 그토록 변화무쌍하게 바꾸어 왔으며, 이는 역설적으로 지리적 여건과 생활권이 객관적인 자료나 연구에 기반한 것이 아니라 선거구의 이합집산을 정당화하는 논리로 사용되었음을 의미한다. 예를 들어 제19대 총선의 김제시·완주군 선거구가 제20대 총선 때는, 김제시·부안군 그리고 완주군·진안군·무주군·장수군 선거구로 변경되었고, 이 과정에서 지리적 여건과 생활권이 어떻게 변동되었는지에 대해서는 알려진 바가 없다. 제21대 총선과 제22대 총선 또는 제23대 총선의 권역 설정도 이와 같이 가변적일 것이라는 추론을 가능하게 한다.

권역 설정에는 또 다른 문제가 있다. 전북 남원시와 전남 구례군, 충남 천안시와 충북 진천군, 경기 양평군과 강원 화천군처럼 같은 권역 내에 있지만, 다른 광역자치단체에 속한 기초자치단체를 결합시키는 지

역대표 선거구를 확정하는 것도 허용될 수 있나? 라는 것이다. 현행 ‘공직선거법’ 제25조에는 “①국회의 원지역구는 시·도의 관할구역 안에서…”로 하여 광역자치단체 경계를 넘어서는 선거구 획정을 막고 있지만, 권역이 여러 광역자치단체를 결합시킨 것이라면 그 하위의 기초자치단체들이 결합되는 선거구 획정이 가능하다는 것이다.

지금 논의되고 있는 대안으로서 권역은 헌법과 ‘지방자치법’에 근거한 것이 아니라 오직 ‘공직선거법’에만 존재하는 임시적이고 기술적인 접근으로서의 공간적 영역임을 예정하고 있는 것이다<sup>11)</sup>.

#### 4) 헌법이 규정하지 못한 광역/기초자치단체

특별시, 광역시, 도, 특별자치도, 특별자치시 등 다양한 명칭과 종류의 17개 광역자치단체로 우리나라는 구성되어 있다. 이들 광역자치단체가 양원제에서는 상원의 선거구가 될 수도 있고, 또는 권역별 비례대표제의 각 권역으로 설정될 수도 있다. 과도한 주관적, 자의적 해석의 가능성이 높은 ‘지리적 여건’, ‘생활권’보다는 광역자치단체의 ‘구역’들이 대표성, 역사성 등의 기준에서 현실적으로 우위에 있다고 볼 수 있다. 굳이 광역자치단체의 구역을 대체하는 새로운 권역 설정이 필요한 이유를 현재로서는 찾기 어렵고, 논리적으로도 그것을 수공하기 어려운 점이 많아 보인다.

다만 광역자치단체가 상원의 선거구 또는 권역으로 설정되기 위해서는 우선적으로 헌법상에서 이의 법적인 위치를 정확하게 규정하는 것이 필요하다. ‘지방자치’는 1948년 우리나라의 첫 헌법에서부터 지금 제10호 헌법까지 단 한차례로 빠지지 않고 한 장(章) 혹은 한 절(節)을 구성하였다. 하지만 지금 헌법 제117조에 “②지방자치단체의 종류는 법률로 정한다.”로 명시하고 있고, 종류를 정한 법률 즉, ‘지방자치법’의 제2조에 “①지방자치단체는 다음의 두 가지 종류로 구분한다. 1. 특별시, 광역시, 특별자치시, 도, 특별자치도, 2. 시, 군, 구”라고 규정하고 있다. 결국 ‘지방자치법’ 제2조 제①항의 제1호를 우리는 광역자치단체로, 제2호를 기초자치단체라고 일상적으로 그 용어를 쓰고 있다.

광역자치단체라는 용어는 헌법에, 나아가 ‘지방자치법’에서 명시된 적이 없고, 단지 양원제를 채택했던 제2공화국의 헌법 제32조 ④항에 “참의원의원은 특별시와 도를 선거구로 하여…”를 명시한 적이 있었을 뿐이다. 단지 헌법재판소의 관례에 의해 우리나라 수도가 성문(成文) 헌법이 아닌 관습(慣習) 헌법으로 규정되어 있음이 확인된 것처럼, 광역 또는 기초자치단체도 관습적으로 헌법상의 지위를 가지고 있다고 판단할 근거는 있지만 여전히 논쟁점을 남겨놓고 있다.

### 5. 마치면서

국회의원 선거구 개편은 국가권력 구조의 변경에 있어서 필수불가결한 요소이며, 동시에 지방자치와 밀접하게 관련되어 있기에 개헌을 위한 논의에서 핵심적인 쟁점이 된다. 그런데 선거구와 지방자치 단체의 영역, 범위는 지리적인 것이라는 사실을 간과해서는 안 된다. 우리 헌법은 지방자치를 선언하고 있음에도 광역과 기초 자치단체의 위상마저 명확히 규정하고 있지 못한 것이 현실이다. 이것이 선거구 개혁을 위한 대안 마련, 나아가 지방분권 실현에 적지 않은 걸림돌이 되고 있다.

지금의 헌법 제10호에서 선거구와 관련된 여러 차례 위헌소송과 판결들은 투표 가치의 평등이 그 기준이었다. 그리고 지역대표의 선출에 있어서 인구비례의 원칙을 선거구라는 공간에 적용시킬 때마다 적지 않은 마찰과 파열이 발생해 왔다. 모든 사회적, 정치적 그리고 공간적 문제가 그러하듯 완벽한 해법이란 존재하지 않는다. 과다 대표 문제를 극복하기 위해서 헌법재판소는 선거구간 인구편차를 지속적으로 줄인 기준을 제시했지만, 반대급부로 지역대표성 약화와 그것의 도시·농촌, 수도권·비수도권 간 격차를 넓히는 결과로 이어졌다. 그리고 1987년 체제의 상징인 지금의 헌법이 규정한 대통령중심제와 단원제 국회라는 국가권력 구조, 이에 조응되는 소선거구·단순다수대표제는 지역주의, 득표율과 의석배분 불비례, 과도한 사표 발생 등 정치개혁의 과제를 남기고 있다.

최근 활발하게 진행되고 있는 정치권에서의 개헌 논의를 기회로 위의 문제들을 해결하기 위한 대안이 제시되고 있음은 긍정적인 현상이다. 그러나 국회의 원 선거구 문제의 핵심부분에는 지리와 공간이 자리 잡고 있음에도 이와 관련된 심도 깊은 이야기가 전개되고 있지 못한 현실이 여전히 아쉽다. 이 연구는 양원제, 권역별 비례대표제를 비판, 반대하거나 특정 대안을 지지하는 것이 결코 아니다. 현재 논의되고 있는 대안에 공간적 관점, 예컨대 양원제를 도입한다면 그것의 선거구역은 어떻게 설정할 것인가? 왜 광역자치단체를 넘어서는 권역이 필요한지? 현재의 광역자치단체는 지역의 대표성을 대변하는 현실적이고 법률적인 공간단위가 될 수 있을까?와 같은 공간적 시각에서의 접근과 연구들을 덧붙이는 것도 반드시 필요하며, 그것이 미래의 선거구와 관련된 또 다른 문제에 대처하거나 준비할 수 있는 최소한의 노력일 것이다.

개헌과 선거제도 개편 이후의 정치적 논란을 최소화하기 위해서는 정치적 단위로서의 지역과 행정구역을 어떻게 일치시킬 것인가라는 공간적인 문제를 우선 해결해야 한다. 이를 위해서는 첫째, 지역대표성에 대한 논의가 필요하다. 투표등가치성의 원리는 그 구현방법이 매우 구체적이지만, 지역대표성에 대한 논의는 지역의 정체성과 지방자치에 대한 가치에 대한 심도 깊은 논의를 필요로 한다. 둘째, 현재의 소위 광역자치단체들이 지역을 대표할 수 있는 법적인 지위를 가질 수 있는가에 대한 논의와 이에 따른 법적인 조치가 필요하다. 또는 복수의 광역자치단체와 그 행정구역을 결합한 것이 하나의 정치적 단위로 고려할 수 있는가의 논의도 이루어져야 한다. 이를 통해 마지막으로 권역에 대한 논의가 진행되어야 한다. 이 과정에서는 ‘지리적 요인’ 혹은 ‘생활권’이 구체적으로 의미하는 바에 대한 최소한의 근거나 기준이 마련되어야 할 것이다.

## 주

1) 2017년 5월 19일, 청와대에서 있었던 대통령의 여야 5당 원내 대표 초청 오찬에서 ‘...대통령은 개헌은 대선 공약대

로 추진하겠다는 의지를 재확인하였다. 대통령은 정치권의 개헌 논의 과정에 국민의 의견을 충실히 수렴하여 반영하고 선거제도 개편도 함께 논의하는 것이 바람직하다는 의견을 제시하였다. ...’고 청와대는 공식 브리핑하였다. 그리고 언론에서도 ‘개헌 문제는 선거제도 개편과도 밀접한 관련이 있으니 선거제도 개편과 함께 논의하는 것이 합리적이지 않느냐’(중앙일보), ‘스스로는 권력분산행으로 가더라도 대통령제 체제를 유지하는 게 맞다고 생각해 왔으나 만약 선거구제 개편 등이 같이 논의가 된다면 다른 권력구조도 선택할 수 있지 않을까 생각한다.’(동아일보) 등 개헌과 선거구 개편을 연동시키는 대통령의 제안이 보도되었다.

- 2) 제32호 ③ 민의원의원의 정수와 선거에 관한 사항은 법률로써 정한다. ④ 참의원의원은 특별시와 도를 선거구로 하여 법률의 정하는 바에 의하여 선거하며 그 정수는 민의원의원정수의 4분의 1을 초과하지 못한다.
- 3) 공직선거법에 따르면 시·도의회 의원정수(제22조) 그리고 지방의회의원선거구의 획정(제26조)에 따르면 자치구·시·군의 행정구역이 기준이지만, 하나의 자치구·시·군이 2개 이상의 국회의원지역구로 된 경우에는 국회의원지역구가 기준이 된다.
- 4) 현행 우리 헌법은 전문과 10개 장(章)으로 구성되어 있는데, 각 장은 제1장 총강, 제2장 국민의 권리와 의무, 제3장 국회, 제4장 정부, 제5장 법원, 제6장 헌법재판소, 제7장 선거관리, 제8장 지방자치, 제9장 경제, 제10장 헌법 개정이다.
- 5) 1988년 3월 17일 시행된 ‘국회의원선거법’의 제정·개정이유에 ‘중전의 중선거구제에서 소선거구제를 채택하여 총 224개 지역구에서 224인의 의원을 선출하도록 함’을 밝히고 있지만, 이런 선거구제 변동의 구체적인 이유는 생략되어 있다.
- 6) 각각 95헌마224 등(1995년 12월 27일) 위헌 결정, 2000헌마92 등(2001년 10월 25일) 헌법불합치 결정, 2012헌마192 등(2014년 10월 30일) 헌법불합치 결정이다.
- 7) 2000헌마91 등(2001년 7월 19일) 한정위헌 결정이다.
- 8) 제9대와 제10대의 통일주체국민회의가 선출한 ‘유신정우회’가 비례대표제에 부합되는 것인지에 대해서는 논란이 있다.
- 9) 선거결과에 따라서 할당된 의석수를 넘는 초과 의석이 발생된다.
- 10) 2016년 3월 이전의 ‘공직선거법’에서 해당 조문은 ‘인구, 행정구역, 지세, 교통 기타 조건을 고려하여...’였다.
- 11) 우연하게도 6개 권역은 1982년 프로야구가 출범할 당시 6개 구단의 연고지와 정확하게 일치할 따름이다.

참고문헌

강원택, 2008, 정치 선진화를 위한 선거구제 개선 및 대표성 강화 방안, 중앙선거관리위원회.

국회 헌법개정 자문위원회, 2014, 헌법개정 자문위원회 헌법개정안, 대한민국 국회.

국회사무처, 2017, 헌법개정 연구자료집 5: 정당 및 선거제도.

국회사무처, 2017, 헌법개정 연구자료집 6: 지방자치 및 그 밖의 사항.

김문현·김선택·김재원·박명림·박은정·박찬욱·이기우, 2016, 2016 새헌법안, 대화문화아카데미.

김부년·천우정, 2017, 공직선거법 일부개정안/공직선거법 개정에 관한 청원 검토보고서, 국회 정치개혁특별위원회.

김종갑, 2017, “독일의 선거제도 개혁논의와 한국에의 시사점,” 국회입법조사처 이슈와 논점, 1283호.

이정섭, 2012, “지역균열정치와 국회의원선거구 획정의 게리맨더링과 투표 등가치성 훼손,” 대한지리학회지, 47(5), 718-734.

이정섭, 2014, “자치구가 아닌 구’의 선거구획정 문제,” 대한지리학회지, 49(3), 371-389.

지방분권개헌국민회의, 2017, 양원제 개헌을 통한 지역격

차 해결 및 지방분권 정책토론회 자료집.

지방분권개헌국민회의, 2017, 지방분권 개헌안 설명서.

하혜영, 2017, “지방분권형 헌법개정을 둘러싼 주요 쟁점과 과제,” 국회입법조사처 이슈와 논점, 1266호.

홍완식, 2015, “선거제도 개편에 관한 연구: 중대선거구제와 권역별 비례대표제를 중심으로,” 법학연구, 59, 305-329.

황아란, 2015, “국회의원선거의 권역별 비례대표제 도입의 대안 제시,” 21세기정치학회보, 25(4), 1-24.

헌법재판소, 헌법재판정보, [http://search.court.go.kr/ths/pr/ths\\_pr0101\\_L1.do](http://search.court.go.kr/ths/pr/ths_pr0101_L1.do)

법제처, 국가법령정보센터, <http://www.law.go.kr>

교신: 지상현, 02447, 서울특별시 동대문구 경희대로 26, 경희대학교 지리학과(이메일: hyungeo@khu.ac.kr)

Correspondence: Chi, Sang-Hyun, Department of Geography, Kyunghee University, 26, Kyunghee-daero, Dongdaemun-gu, Seoul, Korea (e-mail: hyungeo@khu.ac.kr)

최초투고일 2017. 12. 4  
수정일 2017. 12. 12  
최종접수일 2017. 12. 13