

국회의원선거구획정 정책간담회

일시 : 12월 4일(수) 오후 4시

장소 : 민주정책연구원 대회의실

국회의원선거구획정 기준의 재정립

손혁재(제18대, 19대 선거구획정위원)

□ 문제의 제기

- 국회의원 선거구 수에서 충청권의 상대적 손해에 대한 문제 제기
 - 충청권 인구가 호남권보다 많지만 국회의원 의석수 적은 상황에서 국회의원선거구 획정기준을 재정립하자는 요구
- 대전시와 다른 도시의 불균형
 - 제18대 때부터 선거구 분구 강력 주장했으나 선거구 획정에 반영 안 됨
 - 제19대 기준 타 시도와의 선거구 수 불균형

구 분	인 구	현행 선거구수	인구비례에 따른 선거구수
대전	1,511,531	6	7
광주	1,462,915	8	7
울산	1,131,979	6	5

- 인구 비슷한 광주광역시보다 선거구 2개 적음
- 인구 40만명 적은 울산광역시와 선거구 수 같음

- 충청권과 호남권의 불균형
 - 최근 충청권 인구(527만명)가 호남권 인구(525만명) 추월
 - 선거구가 충청권 25석으로 호남권 30석보다 5석 적음

구 분		인구	현행 선거구수	인구비례에 따른 선거구수	비 고
전 국		51,115,702	246	246	
충청권	대전	1,532,456	6	7	
	충남	2,163,948	11	11	세종시 포함
	충북	1,571,704	8	7	
호남권	광주	1,473,576	8	7	
	전남	1,905,627	11	9	
	전북	1,871,776	11	9	

□ 제19대 국회의원선거 선거구 획정의 문제점

○ 선거구획정위안 무시

- 분구 8곳(수원 권선, 파주, 용인 기흥, 용인 수지, 이천/여주, 원주, 천안, 기장)
- 통합 5곳(성동구, 노원구, 달서구, 부산 남구, 여주시)

○ 국회 확정안

- 통합 대상 지역 모두 현행 유지
- 상한미달/2개 선거구 유지 ; 부산 남구/전남 여주시/서울 성동구
- 상한미달/3개 선거구 유지 ; 대구 달서구/서울 노원구/서울 송파구
- 정치특위 주장 ; 인구상한선 초과로 분구된 선거구가 인구상한선에 미달돼도 독립 선거구로 존재하며 인구하한선 초과하면 선거법상 통합의 근거 없음
- 분구 2곳(파주, 원주), 세종시 신설 1곳
- 수원 권선/용인 기흥/용인 수지/천안 미분구 ; 분할금지요건 변경 : “구·시·군”을 “자치구·시·군”으로 개정
- 용인시 기흥구 동백동/마북동을 처인구에, 수지구 상현2동을 기흥구에 붙임
- 천안시 서북구 쌍용동을 동남구에 붙임
- 수원시 서둔동/탑동을 팔달구에 붙임
- 여주/이천은 분구해 이천은 단독선거구, 여주는 가평군/양평군에 붙임
- 부산 기장은 해운대구에서 분리하지 않음
- 통폐합 조정 2곳(남해하동, 담양곡성구례)

○ 현재판결 무시

- 현재 인구편차 허용한계 상하편차 50% 기준
- 상하한인구수 비율 3:1 충족했으나 평균인구수 상하편차는 어김
- 국회의석 300선 초과에 대한 국민의 반발 의식해 이런 상황 초래
- 현재 여러 건의 위헌심판이 제기되어 있음

□ 선거구 획정 기준

○ 충청권/호남권 의석불균형 획정의 원인

- 획정기준(구 일부 분할해 다른 지역구에 붙이지 못함) 때문에 불발
- 국회의원 선거구수를 시·도별 인구수와 비례해 획정하지 않음
- 시·도간 인구비례가 선거구수에 반영되려면 공직선거법 개정 필요

○ 헌법재판소 결정(2001. 10. 25.)에 따른 기준

- 인구비례원칙에 의한 투표가치의 평등이 일차적인 기준
- 인구편차 허용한계 ; 전국 선거구 평균인구수의 상하 50% 편차가 기준(최대인구와 최소인구의 범위 3:1 이내)
- 상하 33⅓% 편차(최대인구와 최소인구의 범위 2:1이내) 권고

○ 공직선거법 확정기준(선거법 제25조 제1항)

- 시·도 관할구역 안에서 인구·행정구역·지세·교통 기타 조건 고려
- 자치구·시(구가 없는 시)·군 일부 분할해 다른 선거구에 속하게 할 수 없음

□ 국회의원 선거구 확정절차

○ 국회의원 선거구 확정

- 선거구획정위원회가 선거일 6개월 전까지 확정안 제출
- 국회본회의에서 법률 형식으로 의결(선거법 별표 2)

○ 선거구획정 절차

- 선거구획정위원회 선거구획정안 보고서 제출
- 원내정당에 의견진술기회
 - > 보고서를 국회의장이 정치관계법특별위원회 회부
 - > 정치특위 공직선거법 개정안 심사 의결
 - > 법제사법위원회 체계 자구 심사
 - > 국회 본회의 의결
 - > 정부 이송
 - > 법률로 공포

□ 선거구획정위원회

○ 설치근거 공직선거법 제24조

- 선거구획정위원회 구성 및 운영 등에 관한 국회규칙

○ 구성절차와 인적 구성(선거법 제24조)

- 학계/법조계/언론계/시민단체 및 선관위 추천(제2항)
- 국회의장이 교섭단체대표의원과 협의해 구성(제2항)
- 위원장 1인 포함 11인(제2항)
- 국회의원/지방의원/정당원 제외(제4항)

○ 직무와 활동기한

- 선거구획정안 마련/보고서 국회의장에게 제출(제7항)
- 보고서 제출일까지 활동

□ 외국의 선거구획정 제도

○ 선거구획정기구의 중립성 보장

- 선거구 경계 재획정은 현직재선과 관련되므로 정치적 타협대상
- 인구변동 따른 재획정(의석재분배)은 획정기구의 중립적 판단에 맡김
- 선거구획정기구 정치적 중립
- 독일·일본·한국 ; 현직 정치인배제
- 미국/영국 ; 사법부 출신이 실질적 권한 행사

○ 선거구 인구 편차규정 축소 추세

- 최대/최소 인구편차 2:1로 축소, 1:1 근접경향

○ 선거구획정기구 보고서의 중립성·전문성

- 프랑스·독일·뉴질랜드·호주 ; 의회에서 정치적 논쟁 불가
- 영국·캐나다 ; 의회 수정요구만 가능, 독자안·전면적 수정 불가
- 일본 ; 획정안 토대로 의회에서 법률로 확정

○ 표의 등가성(one vote one value) 실현 위해 인구수·선거인수가 핵심기준

- 선거구당 평균인구수(총인구수/의석수)의 상하한 편차 기준
- 최대:최소 인구수 비율 기준
- 지역경계 존중 ; 공동생활 기반인 지리적 행정적 경계 최대한 반영
- 선거구형태 연결성 ; 선거구 전체가 하나로 연결, 게리멘더링 극복
- 사회적 동질성, 선거구형상의 조밀성

○ 우리나라도 인구수 지역구 획정의 제1기준

- 현재(95.12.27) ; 인구비례원칙=가장 중요하고 기본적인 기준

○ 외국사례

- 대부분 인구변동반영 ; 재획정주기 법 규정, 인구조사 국세조사와 연동
- 미국 ; 인구비례원칙에 철저, 재획정주기 10년
- 영국 ; 재획정주기 8-12년
- 일본 ; 재획정주기 10년, 국세조사 1년 이내 재획정

- 프랑스 ; 재획정주기 법적 규정 없음

○ 대부분의 나라 인구상하한선 법적 규정

- 미국 ; 1960년대 3:1 편차 위헌판결, 1970년대 1.1:1 위헌판결
- 영국 ; 평균유권자수에 가능한 한 근접하게 획정 규정
- 일본 ; 2:1 넘지 않도록 규정
- 프랑스 ; 평균인구 상하 20%이내 편차(1.5:1)/예외 인정
- 독일 ; 평균인구의 상하 15% 이내의 편차(1.35:1), 편차 25%(1.67:1) 초과하면 새로운 선거구 획정
- 뉴질랜드 ; 평균인구수 편차 상하 5%(1.1:1) 이하 규정
- 호주 ; 평균인구수 편차 상하 10%(1.22:1) 이하 규정
- 캐나다 ; 평균인구수 편차 상하 25%(1.67:1) 이하 규정

□ 인구 편차에 대한 판례

○ 역대 인구편차

- 제12대 총선(1985) ; 5.97:1 최대 편차
- 제14대 총선(1992) ; 4.71:1 소선거구제 최대 편차

○ 인구상하한선 법적 규정 없음

- 사법부 판례가 주요기준

○ 1995년 헌재판결(1995.12.27 95헌마224)

- 인구편차 허용한계 4:1 제시
- 장래의 인구편차 2:1 미만 제시

○ 2001년 헌재판결(2001.10.25 2000헌마92)

- 16대 총선(2000) 기준 3.88:1 헌법불합치 판결 4:1 기준 배척
- 인구편차 허용기준 3:1 제시
- 장래기준 2:1 미만 판시

□ 외국의 선거구 획정 사례

○ 미국

- 1911년 435석으로 의석수 확정 뒤 총의석수 변동 없음
- 10년마다 인구조사 통해 주별 인구변동 파악
- 1990년 평균인구수 572,000 2000년 평균인구수 646,000

- 7개 주 1주 1석 할당 ; 와이오밍 49만 몬타나 90만
- 선거구당 전국 평균인구수 산출
- 인구변동에 따라 주별 의석수 재할당 ; 캘리포니아 1990년 52석 2000년 53석
- 각 주 선거관리담당기구가 주별 평균인구수 기준으로 선거구 재획정

○ 영국 유권자수 기준 의석 할당/의석수 증가

□ 해법 찾기

○ 시·도별 인구수 비율에 따른 선거구 획정

- 전국 인구수대비 시·도별로 국회의원 선거구 수 우선 배분 ; 시·도별로 배분 받은 선거구를 헌법재판소 인구편차 허용한계 기준에 따라 획정
- 인구대표성은 강화되지만 지역대표성은 약화됨
- 인구비례로 할 경우 도시 선거구는 계속 늘어나고 농촌 선거구는 계속 줄어듦
- 도시 선거구는 동일 지역이 여러 선거구로 분구되고 농촌 선거구는 여러 지역을 묶어서 한 선거구로 획정해야 함
- 유권자간 표의 등가성과 지역간 균등한 대표성 확보 중요

○ 충청권만의 문제가 아님

- 인구비례에 따른 선거구 수로 하면 충청권은 제 몫을 챙긴 것
- 인구 많은 수도권이 충청권보다 더 손해
- 인구비례로 하면 호남권 5석 영남권 3석 강원 2석 줄여 수도권 10석 늘여야 함

< 시·도별 인구비례에 따른 국회의원 선거구 배분(2013년 10월말 기준) >

구 분		인구수	현행 선거구수	인구비례에 따른 선거구수	비 고
전국		51,115,702	246	246	
수도권	서울	10,162,099	48	49	
	인천	2,873,451	12	14	
	경기	12,211,807	52	59	
	소계	25,247,357	112	122	
영남권	부산	3,530,579	18	17	
	울산	1,154,956	6	6	
	대구	2,503,648	12	12	
	경북	2,697,450	15	13	
	경남	3,328,969	16	16	
	소계	13,215,602	67	64	
충청권	대전	1,532,456	6	7	
	충남	2,163,948	11	11	세종시 포함
	충북	1,571,704	8	7	
	계	5,268,108	25	25	
호남권	광주	1,473,576	8	7	
	전남	1,905,627	11	9	
	전북	1,871,776	11	9	
	계	5,250,979	30	25	
강 원		1,541,457	9	7	
제 주		592,199	3	3	

○ 국회의 선거구획정위 존중

- 선거구획정위원회가 마련한 획정안은 아무런 구속력을 가지지 못하고 정치적 이해관계에 따라 국회에서 사실상 전면 재조정
- 선거구획정위의 독립성 보장 필요
- 선거구획정위 구성요건 강화 ; 국회의장과 교섭단체 대표와의 협의 방식을 국회 선출, 법원 추천, 선관위 추천 등으로 변경
- 선거구획정위를 상시운영해 선거일 전 1년까지 획정안 마련하도록 하고 국회의 수정 요구가 있을 때 논의할 수 있도록 함
- 선거구 획정 주기의 정례화 ; 선거 때마다 획정하는 것이 아니라 일정한 주기를 두고 정부가 실시하는 인구센서스를 기준으로 획정

- 선거구획정위의 확정안 존중 ; 국회의 수정의결 금지, 획정위에 수정의견만 제시하고 획정위가 재논의

○ 국회의원 정수 문제 논의 필요

- 의석수가 300명 초과하는 것에 대한 정치적 부담
- 현재판결(2001.10.25 2000헌마92)에 충실하게 지키려면 인구가 증가하면 선거구수도 증가할 수밖에 없음 ; 선거구수 증가하게 되면 비례 의석이 줄거나, 분구요건을 갖추어도 편법으로 미분구할 수밖에 없음(예; 수원, 용인, 천안 등)
- 우리나라는 미국, 일본을 제외하면 인구에 비해 국회의원 수가 적은 편인데 미국, 일본이 양원제인 것을 감안하면 국회의원 수를 적정하게 늘일 필요가 있음

○ 인구상하한선 문제 전향적 접근 필요

- 선거구간 인구편차 축소 ; 인구기준을 현재가 제시한 인구편차 허용한계인 평균 인구수의 상하 33⅓%(2:1)로 하여야 함
- 공직선거법에 직접 인구편차 허용한계 명시할 필요
- 미국식(1.1 ;1, ward, 광역시도별로 인구수에 비등하게 지역구 배정) 선거구 획정

방식 검토 필요

장 · 단기 국회의원 선거구획정 문제에 관한 의견

서강대학교 현대정치연구소 서 복 경

1. 선거구획정제도의 영역과 우리나라 제도의 현황

○ 한 나라의 선거구획정제도는 총의석수 관련 제도, 의석할당제도, 개별 선거구단위 경계획정제도, 선거구획정을 관할하는 기구에 관련된 제도의 유형에 따라 각기 다른 유형을 가지게 됨.

선거구획정제도 = f(총의석수 제도, 의석할당제도(영토단위별, 투표방식별), 개별선거구 경계획정 제도, 선거구획정기관 관련 제도)

○ 총의석수 제도란 헌법이나 법률에 명시된 총의석수 조정의 원리 및 규칙임.

- 우리나라는 헌법에 따라 200석 이상의 규정이 있을 뿐, 매 선거에서 총의석수의 증감을 규정하는 별도의 법률이나 규칙이 없기 때문에 매선거마다 의석수 조정이 가능한 체제임.
- 미국은 헌법 상 하원의 총의석수 제한규정이 없으며, 10년마다 인구조사를 시행하고 인구조사 결과를 반영해 선거구를 조정하라는 규정만 있음. 1911년까지 미국의회는 10년 단위 인구조사 결과를 반영해 주별로 할당된 의석수를 조정하고 각 주별 선거구경계를 다시 획정하는 법률을 만들었음. 그러나 1929년부터는 총의석수를 435석으로 고정한 채 그 범위 내에서 주별 의석수 할당을 진행함¹⁾.
- 독일은 ‘연방선거법’ 제1조에 총의석수에 관한 규정을 두고 있으며, 총의석수 변동을 위해서는 연방선거법을 개정해야 함.

○ 의석할당제도(apportionment rule)란, 개별선거구의 경계를 획정하기 이전에 특정 영토단위별 혹은 상이한 투표방식별 총의석을 먼저 할당하는 것임.

- 영토단위별 의석할당이란 연방제에서 주나 역사적 권역에 따른 의석할당을 말하며,
- 투표방식별 의석할당이란 서로 상이한 투표방식을 적용할 경우 각 투표방식에 따른 의석할당을 말하는 것으로, 예컨대 1인2표제 국가의 경우 인물투표 선거구 의석 총수와 정당투표 의석총수 간 의석할당을 말함.

1) 예컨대 1929년 이전까지는 1910년 인구조사 결과에 따라 ‘1911년 의석 재할당법(Reapportionment Act of 1911)’을 만들었는데, 여기에는 주별 인구증가에 따른 의석수 확대조정 내역과 그로 인한 연방차원 총의석수 확대조정 내역이 담겼다. 그러나 ‘1929년 의석 재할당법’부터는 주별 할당 의석수와 연방 총의석수 관련 규정을 포함하지 않음으로써, 총의석은 435석으로 고정되었고 10년 단위 인구조사결과를 반영한 주별 의석수 변동은 법률이 아닌 결의안의 형태로 다루어지고 있다.

- 미국이나 독일처럼 연방제인 국가나 영국처럼 연방제는 아니더라도 역사적으로 오래된 별도의 영토단위(스코틀랜드, 웨일즈, 잉글랜드)를 가진 국가들에서는, 개별 선거구획정을 하기 전에 주나 권역단위로 먼저 인구비례에 의한 총의석을 할당하게 됨.
 - 미국은 연방 전체 하원 1석당 평균인구수(총인구수/총의석수)에 못 미치는 작은 주들의 하원 대표성 확보를 위해 주별 최소의석 1석을 먼저 할당한 후 나머지 385석(435석-50석)을 10년마다 인구비례에 따라 각 주에 다시 할당함.
 - 영국도 8-12년마다 유권자수 비례 원리에 따라 각 권역의 총의석수를 다시 할당하며, 독일도 선거법상에는 4년마다 주별 인구비례 원리에 따라 의석을 할당하게 되어 있음.
 - 반면 우리나라의 1위대표제 적용 지역선거구의 획정에는 사전단계로서 권역별 의석할당제도가 별도로 없으며, 제주도와 세종특별자치시에만 각각 3석, 1석의 최소의석을 할당하고 있음.
-
- 1인 2표제를 실시하고 있는 국가들의 경우, 대부분 헌법이나 법률에 인물투표 의석 총수와 정당투표 의석 총수의 배분기준이나 각 의석수 규정을 두고 있음.
 - 필리핀의 경우 헌법에 각 의석수 규정을 두고 있고,
 - 일본은 중·참의원 선거법에, 독일은 연방선거법에 각각 의석수 숫자를 명시함.
 - 반면 우리나라는 인물투표와 정당투표 의석규모 혹은 비율 규정을 법률에 두고 있지 않음.
-
- 개별선거구 획정제도란, 표의 등가성 원리의 구체적 기준(인구편차 비율이나 의석 당 표준 인구수 기준 상하한선 기준 등), 지리적 인접성과 문화적 동질성 등 개별 선거구의 경계를 획정할 때 지켜야 할 기준을 말함.
 - 많은 국가들은 선거구 획정 기준을 법률로 명시하고 있으며, 특히 표의 등가성 원리를 실현하기 위한 구체적 방도를 포함하고 있음.
 - 영국은 ‘선거구획정위원회법’에 의석 당 평균 선거인수 기준을 명시하고 있고,
 - 일본은 ‘중의원선거구획정심의회설치법’에 최대 : 최소 인구 선거구의 편차범위를 명시하고 있으며,
 - 캐나다는 ‘선거구경계재조정법’을 별도로 두고 선거구 당 평균 인구수를 기준으로 상하한 허용 기준을 두고 있으며,
 - 프랑스, 독일, 뉴질랜드, 호주 등은 선거법에 선거구 당 평균 인구수를 기준으로 상하한 허용 기준을 제시하고 있음.
 - 반면 우리나라의 공직선거법에는 표의 등가성을 보장할 구체적 기준이 명시되어 있지 않은 채 ‘시·도의 관할구역안에서 인구·행정구역·지세·교통 기타 조건을 고려하여 이를 획정하되, 자치구·시·군의 일부를 분할하여 다른 국회의원

지역구에 속하게 하지 못한다.’ 는 일반규정만을 두고 있음.

- 선거구획정기관 관련 제도는, 기관의 상설 여부, 임기, 구성, 권한에 따라 다양한 형태를 가질 수 있음.
 - 선거구획정기관의 상설화 여부는 획정주기와 관련이 있음. 예컨대 일본은 10년마다 재획정을 하게 되어 있고 획정기관의 임기는 5년이며, 독일은 4년마다 재획정을 하게 되어 있기 때문에 기관은 상설적으로 운영됨. 반면 영국은 8-12년마다 재획정을 해야 하지만 기관은 상설기구로 운용됨.
 - 획정기관의 권한은 대개 의회에 획정안을 제출하는 권한을 갖고 최종 의석수 조정 및 선거구획정안은 의회(연방의회, 주의회)가 갖는 유형이 다수지만,
 - 독일의 경우에는 획정기관의 권고안 채택여부에 대해 무조건 본회의 투표를 하게 되어 있고, 투표에서 부결이 되었을 경우 연방하원의 수정안을 표결할 수 있음.
 - 우리나라는 선거구획정위의 구성시한이나 임기에 관한 법률 조항이 없으며, 획정위 권고안 제출기한만 선거일 6개월 전으로 명시되어 있음(선거법 제24조).
 - 위원구성에 관해서도 ‘국회의장이 교섭단체대표의원과 협의하여 11인 이내의 위원으로 구성하되, 학계·법조계·언론계·시민단체 및 선거관리위원회가 추천하는 자중에서 위촉’ 한다는 일반원칙만 있을 뿐임.
- 우리나라의 현행 선거구획정제도는 의석수조정제도, 의석수 할당제도, 선거구경계 획정제도, 선거구관리기관 관련 제도 모든 영역에서 법률 상 구체적 기준이 부재한 것이 특징임.
 - 이런 특성은 한편으로 당대 국회의 선거구 획정 관련 재량권을 극대화하여 단기적인 정당체제 변동이나 인구사회 변동에 반응성을 높일 수 있게 있지만,
 - 다른 편에서는 합의된 규칙이나 규범의 부재로 원내 정당 간 합의를 어렵게 하고, 어떤 선거구 획정안이 도출되더라도 정치적 거래나 담합으로밖에 평가받을 수 없게 만들어 유권자들의 정치 불신을 자초하고 있음.
- 전국 단일선거구 완전 비례대표제 국가가 아닌 한, 어느 나라나 의석할당 및 선거구 경계획정은 정치적으로 민감한 문제이며 완벽한 해결책은 없음.
 - 특히 소선거구 1위대표제를 전체로 혹은 부분으로 포함한 나라의 경우 이 문제는 더욱 첨예한 정치 갈등의 문제가 됨.
- 서구 각 국가들이 의석수 조정 제도, 의석할당 제도, 선거구 경계획정 제도, 선거구획정관리기관 제도를 법제화해 온 것은 역사적으로 첨예했던 정치 갈등들을 제도로 해결하려는 노력의 결과물들임. 그럼에도 여전히 갈등들은 존재함.
 - 2010년 영국도 스코틀랜드, 웨일즈, 잉글랜드 지역 선거구획정위를 통합하려는 일련의 시도들을 전개했으나 실패했고,

- 독일도 법규상 4년마다 선거구획정위 권고안이 제출되지만 본회의에 부의되지 못하거나 본회의 표결에서 부결되는 경험들이 있어 왔음.
- 미국은 개별 주 차원에서 선거구 간 인구편차가 1:1에 근접해 있어 일견 표의 등가성 원리에 충실한 것처럼 보이지만, 주별 선거구 간 인구편차의 지속적인 확대와 주내 선거구 간 심각한 게리맨더링 효과를 낳고 있으며, 이 문제를 해결하기 위한 합리적 방안과 그에 기초한 수십 년 간의 의석수 확대 요구가 있어왔음에도 불구하고 공화-민주 양당 카르텔이 이를 가로막고 있음.

○ 각 국가들이 이 문제를 해결해 온 과정은 모두 개별 국가 상황에 맞는 창조적 노력의 결과들이지만, 1) 정당 간 합의규범을 하나씩 만들어 법제화하고, 2) 유권자의 대표성과 다음 선거에 대한 예측가능성을 높이는 방향에서 고민해 왔다는 공통점이 있음.

2. 한국 선거구획정 문제에 대한 접근

- 표의 등가성 원리를 충족하면서 대표성을 높일 수 있는 다양한 합리적 제도대안들이 존재할 수 있음. 그러나 어떤 제도조합을 선택하더라도 결과적으로 총의석수 규모의 확대는 불가피함.
- OECD 국가 기준으로 우리나라 의원 1인당 대표하는 인구수(유권자수)는 미국, 일본, 멕시코 다음으로 많음. 이들 국가는 1억 명 이상의 인구를 가진 국가들로, 1억 이하 인구규모를 가진 국가들의 의회 대표성을 고려한다면 우리나라의 현행 의석수는 상당 부분 확장될 필요가 있음.
- 문제는 ‘유권자들의 불신’을 이유로, 기존 정당들이 당장 의석수 확대를 정책으로 추진하지 못한다는 것임.
- 이런 조건에서는 선거구획정제도의 각 하위유형 제도들의 원칙을 법제화해나가면서 각 제도의 정당성을 단계적으로 유권자들에게 설득하고, 그 결과로 만들어지는 의석수 확대를 자연스럽게 받아들일 수 있도록 하는 섬세한 노력이 필요함.
- 현 단계 정당체제의 성격변화를 고려할 때에도, 선거구획정 관련 제도들의 전면적 재고는 필수적임.
- 1987년 이후 정당체제가 편향된 지역동원에 기초한 정당경쟁을 특성으로 했다면, 현재는 사회인구학적 변동과 지역 간 인구이동의 결과로 더 이상 이런 방식의 정당경쟁이 불가능한 국면으로 접어들었음.
- POST-지역정당체제에서 각 정당은 어떤 사회적 자원에 토대를 두고 경쟁을 해야 하는가에 관한 진지한 재고가 필요한 시점임.
- 한국사회의 발전전망과 정당경쟁의 질적 도약을 함께 고려할 때 과거와 같은 영

토단위 정치동원 체제에 대한 미련을 버려야 하며, 정책과 계층을 둘러싼 전국적 정치동원이 가능한 체제로 이행할 필요가 있음.

- 개별 정당 입장에서 볼 때에도 인구의 절반, 19세 이상 유권자의 압도적 다수가 수도권에 거주하고 있는 현실에서, 비수도권 유권자의 분할 동원을 통한 집권경쟁은 더 이상 유효한 전략일 수가 없음.
- 전국적 정치동원을 위해서는 선거제도 전반에 대한 전향적 사고가 필요하며, 선거구획정제도 영역에서도 시도단위 분할동원이 아닌 전국단위 정치동원이 가능한 비례적이고 대표성 높은 제도로의 이행이 필요한 시점임.

○ 이렇게 볼 때, 의석수 할당 원칙, 선거구경계 획정 원칙, 선거구관리기관 관련 제도 각각에 대해 지역안배나 도-농 갈등에 기초한 전통적 접근이 아니라 비례성과 대표성을 기준으로 한 원칙적인 접근을 시도하는 것이 필요하며, 각 단계에서 섬세한 대유권자 설득의 논리를 갖추고 설득의 방법을 고민해 가야 할 것임.

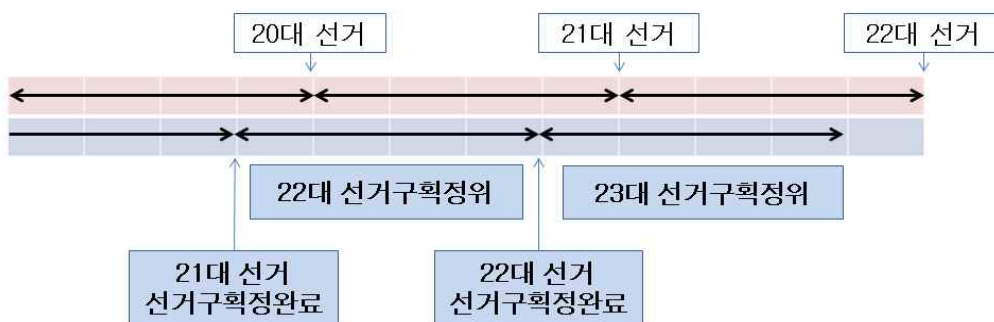
- 유권자 수준에서 선거구 획정과정에서 가장 큰 불만은 ‘기득권을 가진 원내 정당들 간의 원칙 없는 담합’이며 ‘당대 국회의원들의 이권을 보장하기 위한 야합’이라는 논리로 현상함.
- 이 두 가지 불만을 해소할 수 있는 제도대안을 적극적으로 제기해나가면서 전반적인 선거제도의 전환을 추진해 나갈 수 있음.

○ 지역동원이 아니라 전국적 정치에 기초한 정당경쟁이 가능하기 위해서는 현행 1인 2표제가 장기적으로 유지되어야 하며, 소선거구 증식에 따른 비례선거구 축소 효과를 방지하기 위해서는 우선 인물투표와 정당투표 의석의 비율을 법제화하는 노력이 필요함.

- 지역선거구의 경우 인구사회변동이 발생하더라도 유권자 저항으로 인해 선거구 감소는 어려운 반면 인구증가로 인한 분구 등 선거구 확대에 귀결됨.
- 따라서 지역선거구의 조정과 관계없이 지역선거구 의석과 비례의석의 비율을 법률에 명시함으로써 비례의석을 보장해야 함.
- 현재 54석은 총 300석의 20%에 못 미치므로 가능하면 30:70정도의 비율을 명시할 수 있으면 좋겠지만, 당장은 20:80으로라도 출발할 수 있음.
- 1인 2표제의 효과-정당과 인물을 모두 선택함으로써 유권자 선택권을 확대하고, 정당비례로 소수자 대표성을 확대하는 등-를 적극적으로 알려 나가며,
- ‘선거 때마다 원칙도 없이 의석수 조정이 일어나는 현상을 방지하기 위해서는 법제화가 필요하며, 1인 2표제를 하는 대부분의 국가들은 이런 규정을 가지고 있으나 한국은 없다.’는 점을 강조할 필요.

○ 한편, 선거구별 인구수에서 ‘1인 1표의 등가성 원리’를 충족할 수 있는 구체적인 기준을 법제화할 필요가 있음.

- 표준인구수 기준 상하한 방식이든 최대 : 최소 선거구 인구수 비율 방식이든, 헌법재판소 판결을 참조하여 ‘2:1’ 편차를 넘지 않도록 하는 원칙을 법률에 명시해야 함.
 - ‘1인 1표 등가성 원리’는 유권자들에게도 쉽게 설득이 가능한 명료한 대표성의 원리이며 다른 선진 국가들은 모두 갖추고 있는 기준이므로, 다른 제도와 연동하지 않고 이 자체를 적극적으로 설득하여 법제화하려는 노력이 필요함.
 - 현행 의석수 규모를 그대로 유지한다면 이 원칙의 적용은 결국 수도권 대비 경북과 호남의 상대 의석수 감소를 야기할 것임. 그러나 중장기적으로 볼 때 현재 인구사회변동 추세 속에서 일정한 권역별 의석수조정은 피할 수 없음.
- 이 두 가지 요소를 법제화할 수 있다면, 장기적으로는 선거구획정 원리를 둘러싼 사회적 갈등비용을 줄일 수 있고 총의석수 확대에 대한 유권자들의 점진적 동의를 확보하기에도 용이할 수 있음.
- 향후 사회변동 추세에서 중장기적으로 보면 호남뿐 아니라 경북과 일부 도시를 제외한 경남 지역 역시 의석수 감소 압력은 불가피할 것임.
 - 다른 한편에서 보면 이러한 의석수 감소 압력은 해당 지역 유권자들의 저항을 야기할 수밖에 없는데, 이는 총의석수 상향조정의 압력으로 전환될 수 있음.
- 이 두 제도의 법제화를 전제로 선거구관리기관의 중립적 운영을 제도화할 필요가 있으며, 특히 선거구획정위 운영의 제도개선 제안을 통해 위 두 제도의 법제화에 대한 동의를 이끌어내는 방안을 고민할 필요가 있음.
- ‘선거구 획정에서 당대 국회의원들의 기득권을 내려놓겠다.’는 각오와 함께, 선거구 획정주기의 조정과 획정위 상설화, 임기제도 변경을 제안할 필요가 있음.
- 선거구획정위 임기를 4년 단위로 상설화하되, 선거구 변경안 최종 결정 권한을 그 전대 국회에 맡기는 것임.
 - 이렇게 되면 당대 국회는 직접 현역의원이 선거구획정에 관여할 수 없게 되며, 상대적으로 이권에서 자유롭게 선거구 획정을 할 수 있게 되어 의석수 확대 등에 대한 유권자 설득에도 중립성을 가질 수 있게 될 것임.



- 또한 ‘선거구획정의 전문성 및 정당성 강화’를 위해,
 - 국가통계청장, 행정안전부 장관을 참여시켜 인구변동 추이 및 행정구역 변동 상황에 대한 기초통계를 제출하게 하여 유권자들에게 공개하고,
 - 헌법재판소장을 참여시켜 선거구획정의 위헌성 여부를 사후에 다투는 것이 아니라 선거구획정 단계에서 미리 검토하게 하여 합헌성을 확보하는 방안을 제안.
 - 그리고 3+5 체제로 5명의 정당 추천 전문가들을 포함시켜 정당의 대표성 차원에서 수요를 반영하는 방안을 고려할 수 있음.

- 그리고 선거구획정위의 제안에 대해 국회는 1차에 걸쳐 무조건 본회의 찬반을 묻도록 하는 독일식 제도를 도입해, 획정위 제안의 구속력을 강화하고 국회에는 획정위 안을 거부하는 정치적 부담을 지우게 하는 방안을 제안할 수 있음.
 - 단, 획정위 안이 본회의에서 거부되었다고 해서 그 자체로 입법화하는 등의 방안은 의회 입법권을 침해하는 위헌적 문제가 발생함.
 - 획정위는 비(非)선출기관이며 선거구의 획정은 법률에 근거한 입법 활동에 준하는 것으로 인식되어야 함. 입법 활동을 비(非)선출기관이 할 수는 없음.
 - 현실적으로도 소수의 획정위원들이 특정 견해에 편향되거나 각자의 이권에 오염되었을 경우도 고려해야 함.

- 총의석수 상한 규정이나 권역별 의석할당 후 선거구 획정방식을 법제화하는 것은 장기적인 제도개선 방향에서 볼 때 현 단계에서는 바람직하지 않음.
 - 위의 3가지 제도개선은 기본적으로 중장기적인 의석수 확대를 목표로 하는 것으로, 민주주의와 대표성 원리에 충실함으로서 유권자들을 설득하고, 이에 기초해 정당경쟁의 기반을 바꾸며 의회의 권능을 키워 나가려는 것임. 따라서 의석수 상한 규정을 도입하는 것은 바람직하지 않음.
 - 또한 권역별 의석할당-권역 내 선거구 획정을 단계화하는 것은 현재 의석수 규모에서 현실화가 불가능하며, 독일식 제도를 원용한 권역단위 의석배분과 권역명부 제도의 적용도 현재 의석규모에서는 부정적 효과가 더 클 것으로 예상됨.

3. 다른 제도 대안들에 대한 의견

1) 지역대표성에 기초한 상원의 설치안

- 양원제의 도입은 헌정체제의 변경을 의미함.
- 대표체제로서 상·하 양원의 기능분담이 먼저 이루어지고, 그에 따라 그 기능을 구현하기 위한 각각의 구성 원리가 결정되어야 하며, 국가정책결정(입법, 예산 등)에서 대통령-상원-하원의 권능의 재배치가 이루어져야 하는 문제이므로, 단순히 지역대표성 강화라는 기준만으로 상원의 설치를 논할 수는 없음.

- 예컨대 상원이 지역대표체계로서 기능하길 원한다면 하원은 전국 대표성을 구현하기 위해 전면 비례대표제로 전환되는 등의 기능과 구성 원리, 권능을 일치시키는 제도 디자인이 필요함.
- 또한 상원이 지역대표체계로 기능한다고 해도, 그 구성을 지역별 인구비례에 따라 구성할 것인지 지역별 동수로 구성할 것인지 등에 대한 다양한 대안이 가능하고, 이는 그 자체로 지역갈등의 소재가 될 수 있음.
- 특히 우리나라처럼 연방제나 분권체제가 발전하지 못한 역사 속에서, 대표되어야 하는 지역의 단위 규정도 큰 문제가 될 수 있음. 현행 16개 광역시도는 행정구역을 기준으로 한 분할일 뿐 정치단위는 아니기 때문에 단위 규정에서부터 치열한 갈등이 예상됨.
- 따라서 장기적인 제도 디자인으로 논의를 진행할 수는 있으나, 당장 선거구획정의 지역 대표성 확보방안으로 논의할 수 있는 수준의 문제는 아님.

2) 권역명부와 권역 간 의석할당→권역 내 선거구획정 제안

- 권역대표성과 선거구 등가성 확보를 위한 합리적인 방안이긴 하나, 현재 의석수로는 수도권을 제외하면 권역명부 자체의 의미가 없어지며 정당비례의 기능 또한 무력화 될 수 있어, 비례대표 의석의 확대가 전제되지 않는 한 위험함.
- 중장기적 제도변화 방향에서 정당의 전국적 정치동원과 경쟁체제의 확립을 목표로 한다면, 정당비례 의석은 정책과 계층에 기초한 전국적 의제를 다룰 수 있는 기능을 확보해야 함.
- 그런데 권역명부를 사용하고 수도권 제외 권역명부에서 0-3명 정도만이 당선권에 들 수밖에 없는 현행 의석수 규모로는, 정당비례 의석 자체가 수도권 의석이 되어 또 다른 의미의 지역대표가 되어 버리는 위험이 발생함. 또한 이런 현상이 발생한다면 장기적으로는 정당비례 의석 폐지 제안이 등장할 수 있음.

3) 선거구 확대와 중선거구제 적용 제안

- 선거구의 지리적 넓이를 크게 하고 한 선거구에서 2-5명을 선출하자는 제안은, 지역주의 완화를 목적으로 했던 기존의 제도대안에서 주장된 바 있지만 선거구변경 압력을 완화하기 위한 방안으로도 거론됨.
- SNTV(한 선거구에서 유권자는 1표를 행사하고 다득표 순으로 당선자를 결정하는 제도)의 제도적 효과는 현재 2-4인 선거구제를 운용하는 지방선거에서 확인할 수 있음.
- 당선자들은 정당별로 고르게 분포하지 않으므로 지역주의 완화효과는 약하고, 소수득표자의 당선으로 대표성은 약화되는 위험을 피하기 어려움.
- 선거구 획정에서 표의 등가성 원리를 실현하기 위해 소수득표자의 당선으로 인한 유권자 대표성 약화를 감수해야 하는가의 문제가 발생함.

4) 선거구획정위원회의 선거관리위원회 소관화

- 국회 및 지방의회 소관 선거구획정 업무를 선거관리위원회 소관사항으로 이관하자는 제안으로, 이는 선출되지 않은 관료조직에 선출직 대표의 선거제도를 맡기자는 것으

로 바람직하지 않음.

- 의석수 조정 및 선거구 획정은 어느 나라에서나 총 인구변동이나 인구 이동 등의 통계만을 근거로 한 관료적 결정이 아니라, 고도의 정치적 결정에 해당함.
- 특히 우리나라처럼 아직 국가정책에 의한 지역 간 인구변동 등이 빈발하는 환경에서, 개별 선거구의 경계획정뿐 아니라 의석수 조정기능을 비 선출직 관료조직에 맡길 경우 다른 위험을 초래할 가능성이 있으므로, 이 안은 배제되어야 함.

-

국회의원선거구획정 정책간담회

장재영 중앙선거관리위원회 법제과장

I. 시·도별 인구수와 선거구수 현황

(2013. 10. 31.기준)

구 분		인구수	국회의원 선거구수	평균 인구수	비고
전 국		51,115,702	246	207,788	-
수도권	서울	10,162,099	48	211,711	
	인천	2,873,451	12	<u>239,455</u>	2
	경기	12,211,807	52	<u>234,843</u>	3
	계	25,247,357	112	225,423	
영남권	부산	3,530,579	18	196,144	
	울산	1,154,956	6	192,493	
	대구	2,503,648	12	208,638	
	경북	2,697,450	15	179,830	
	경남	3,328,969	16	208,061	
	계	13,215,602	67	197,248	
충청권	대전	1,532,456	6	<u>255,410</u>	1
	충남(세종)	2,163,948	11	196,723	
	충북	1,571,704	8	196,463	
	계	5,268,108	25	210,725	
호남권	광주	1,473,576	8	184,197	
	전남	1,905,627	11	<u>173, 239</u>	③
	전북	1,871,776	11	<u>170, 162</u>	①
	계	5,250,979	30	175,033	
강 원		1,541,457	9	<u>171, 273</u>	②
제 주		592,199	3	197,400	

Ⅱ. 현행 국회의원선거구 획정기준

1. 공직선거법

- 시·도의 관할구역 안에서 획정하여야 함.
- 인구·행정구역·지세·교통 기타 조건을 고려하여야 함.
- 자치구·시·군의 일부를 분할하여 다른 선거구에 속하게 할 수 없음.

2. 헌법재판소 결정

- 선거구 획정에 있어서 인구비례원칙에 의한 투표가치의 평등은 헌법적 요청으로서 다른 요소에 비하여 기본적이고 일차적인 기준임.
- 전국 선거구의 평균인구수기준 상하 50%의 편차를 기준으로 위헌여부를 판단하되, 앞으로 상당한 기간이 지난 후에는 상하 33⅓% 또는 그 미만의 기준에 따라 위헌여부를 판단하여야 함.

※ 2013. 10. 31.기준 분구·통합 요건

- 상하50%(3:1) 적용 : 분구 311,682명, 통합 103,894명
- 상하 33⅓%(2:1) 적용 : 분구 277,050명, 통합 138,525명

Ⅲ. 현행 국회의원 선거구획정절차

- 국회에 선거구획정위원회를 두고, 국회의장이 국회교섭단체대표의원과 협의하여 선거구획정위원회를 구성
- 획정위원은 11인 이내로 구성하되, 학계·법조계·언론계·시민단체 및 선관위가 추천하는 사람 중에서 위촉
- 획정위는 선거일 전 6개월까지 국회의장에게 획정안 제출
- 국회는 선거구획정위원회의 획정안을 존중하여야 함.

Ⅳ. 선거구획정관련 입법동향

구 분	현 행	박기춘의원안	이상민의원안	박성효의원안
소 속	국 회	중앙선관위	중앙선관위	중앙선관위
상설여부	비 상 설	상 설	상 설	상 설
확정대상	국회의원지역구	국회의원지역구 시·도의원지역구	국회의원지역구 시·도의원지역구	국회의원지역구 지방의원지역구
확정기준	-시·도 관할구역 안에서 인구· 행정구역 등 고려	현행과 같음	-시·도 관할구역 안에서 인구·행정 구역 등 고려 -시·도별 인구수 우선 고려	-시·도별 인구비례에 따라 의석 배분, 도지역 추가 배정 -도시지역은 도시 지역간, 농촌지역은 농촌지역간 2:1 이내에서 확정 -도시의 최다선거구는 농촌 최소선거구의 3배 초과 금지
인구 기준일	규정 없음	현행과 같음	현행과 같음	선거일 전 240일이 속하는 달의 말일
확정절차	-국회 의석 정당에 의견진술 기회 -선거일 전 6개월 까지 국회의장 에게 제출	-국회 의석 정당에 의견진술 기회 -선거일 전 1년까지 국회의장에게 제출 -최초로 개최하는 본회의에 법률안 형식으로 부의 -선거일 전 150일 까지 국회 의결 (미의결시 확정안에 따라 선거 실시)	-선거일 전 6개월 까지 선거구확정위가 심의의결하고, 중앙 선관위가 확정	-국회 의석 정당에 의견진술 기회 -선거일 전 6개월까지 국회의장에게 제출 -최초로 개최하는 본회의에 법률안의 형식으로 부의
국회권한	-확정안 존중	-수정 불가(1회에 한하여 다시 제출 요구 가능)	-권한 없음	-재적의원 2/3이상 찬성으로만 수정

V. 논의가능 방안

1. 국회의원 선거제도를 근본적으로 변화하는 방안

- 양원제 : 상원은 인구수 불문 지역대표, 하원은 엄격한 인구기준 (1:1) 적용
- 권역별 대표제 : 권역별 정수 배정, 독일식 또는 일본식으로 당선인 결정
- 중대선거구제

2. 현행 국회의원 선거제도를 유지하면서 논의할 수 있는 방안

가. 고려사항

- 지역갈등으로 귀결되지 않으려면 지역구 정수의 최소증원 불가피
- 수도권 등 도시지역 증원은 억제하면서 동시에 시·도별 불합리한 의원정수 문제 해소 방안 마련

나. 논의방안

- 선거구획정위원회의 독립성과 선거구획정안의 구속력 강화

《외국의 경우》

구분	소속	상설여부	형식	의회권한	획정절차
한국	국회	비상설	법률	수정가능	<ul style="list-style-type: none"> ▪ 획정안 국회 제출
미국	.	.	.	의회결정	<ul style="list-style-type: none"> ▪ 주별 1석 배분(50석) ▪ 주별 인구비례에 따라 배분 ▪ 주의회에서 선거구 획정
영국	별도	상설	행정명령	수정불가 (가부만 결정)	<ul style="list-style-type: none"> ▪ 획정개시 공포 및 잠정안 작성 ▪ 의견접수 및 수정안 작성 ▪ 의견접수 및 최종안 작성 ▪ 내무장관을 거쳐 국회 제출
독일	별도	상설	법률	수정불가 (가부만 결정)	<ul style="list-style-type: none"> ▪ 획정안 내무장관에게 제출 ▪ 내무장관이 하원에 제출

구분	소속	상설여부	형식	의회권한	획정절차
프랑스	별도	비상설 (자문기구)	행정명령	행정명령 인준	<ul style="list-style-type: none"> ▪ 헌법위원회가 획정지침 마련 ▪ 내무부에서 획정안 마련 ▪ 획정위 및 최고행정재판소 자문 ▪ 내각회의에 획정안 제출 ▪ 의회에서 행정명령 인준
호주	별도	상설	행정규칙	없음	<ul style="list-style-type: none"> ▪ 제안발표 및 의견수렴 ▪ 획정안 마련 및 반대의견 접수 ▪ 최종보고서 확정
캐나다	선관위	비상설	행정명령	없음 (반대의견 제출)	<ul style="list-style-type: none"> ▪ 획정안 하원 제출 ▪ 하원 반대의견 제출 ▪ 행정명령으로 획정안 공포
일본	정부	.	법률	수정가능	<ul style="list-style-type: none"> ▪ 획정안 총리에게 제출 ▪ 총리가 의회에 제출

○ 선거구획정의 구체적 기준을 법률에 명시(도시와 농산어촌의 구분, 시·도별 인구수 고려 등 포함 가능)

《외국의 경우》

국가명	인구편차 허용기준	근거
영국	▪ 선거구의 평균 인구수에 근접하여야 함.	선거구획정위원회법
미국	▪ 상하 0.6984% : 위헌(1983년) ▪ 상하 0.35% : 합헌(1997년)	연방대법원 판례
프랑스	▪ 상하 20%(1.5:1)	선거법
독일	▪ 상하 15%(1.35:1)이내에서 확정하되, 상하 25%(1.67:1)초과시 재확정	연방선거법
일본	▪ 최대선거구와 최소선거구간 2:1	선거구획정위원회설치법
캐나다	▪ 상하 25%(1.67:1)	선거구경계조정법
호주	▪ 상하 10%(1.22:1)	연방선거법

- 지역구국회의원 정수는 인구증감과 연동되도록 함으로써 탄력성을 확보하고 동시에 지역구대비 비례대표 정수비율 명문화