

한국지방정치학회 · 충남발전연구원 정책토론회

충청권 선거구 증설방안 모색을 위한 정책토론회

● 일 시 : 2014년 12월 10일(수) 14:00

● 장 소 : 천안NGO센터 대회의실(5층)

● 주 최 : 한국지방정치학회, 충남발전연구원, 새누리당 충남도당,
새정치민주연합 충남도당

Ⅰ 목 차 Ⅰ

* 진행 순서	iii
* 서복경(서강대)	
“바람직한 선거구 획정 방안과 선거구 개혁 방안”	1
* 정연정(배재대)	
“선거구 증설과 지방정치인의 역할”	11

Ⅰ 진행 순서 Ⅰ

14:00 개회식

(사회 : 유병선 아태정치학회 총무이사)

개회사 : 김 욱 한국지방정치학회 총무이사

축 사 : 이명수 새누리당 충남도당위원장

박수현 새정치민주연합 충남도당 위원장

14:15 주제발표 및 토론

사 회 : 김영태(목포대, 한국선거학회장)

발 표 : 서복경(서강대)

“바람직한 선거구 획정방안과 선거구 개혁방안”

정연정(배재대)

“선거구 증설과 지방정치인의 역할”

토 론 : 박수현(국회의원, 새정치민주연합 충남도당위원장)

성선제(고려대)

성태규(한국지방정치학회 명예이사)

유병선(충남대)

이명수(국회의원, 새누리당 충남도당위원장)

조성대(한신대)

15:55 폐 회

선거구획정제도의 문제점과 개선방안¹⁾

서 복 경

서강대학교

1. 선거구획정 제도의 구성요소

○ 민주주의 국가에서 선거구 획정제도는

- 1)총의석수 규모와 최소의석수 적용 여부, 2)권역별 의석할당 원리, 3)선거구별 경계획정 원리, 4)선거구별 인구편차 기준 5)선거구획정위원회 구성과 운영에 관한 제도요인들로 구성되며,
- 우리나라처럼 혼합제(mixed system)를 택하고 있는 국가에서는 5)비례의석과 소선거구 의석할당 규정에 영향을 받게 됨.

○ 최소의석수란 역사적으로 형성된 지리적 경계를 존중하여 인구편차 기준 등의 예외를 적용하여 최소의석을 할당하는 것으로, 이 제도를 두는 나라에서는 인구편차 기준을 적용하여 할당할 수 있는 총의석수가 줄어드는 효과를 가질 수 있음.

- 예컨대 미국의 경우 총 435석 가운데 모든 주에 1석을 우선 할당한 다음 나머지 385석을 가지고 인구편차 기준에 따라 할당하게 되는데, 이 때 인구수가 작은 주들은 인구편차 기준의 예외를 적용받게 됨. 예컨대 2010년 와이오밍 주 인구는 미국 전국 선거구당 평균 인구수보다 17만 명이 작았음.
- 우리나라는 제주도에 3석, 세종시에 1석을 인구규모에 관계없이 우선 할당하고 있는데 이것도 최소의석제를 적용하는 사례가 됨.

○ 일반적으로 의석할당원리와 선거구 경계획정원리는 구분됨.

1) 본 원고는 2014년 11월 10일 새정치민주연합 정치혁신실천위원회와 민주정책연구원 주최 [선거구 획정과 선거제도 혁신방안 토론회]에 발표되었던 원고입니다.

- 의석할당제도는 역사적으로 형성되거나 행정구역으로 인정된 권역(연방국가의 주, 일본의 도도부현, 우리나라의 광역시·도 등)의 인구수나 유권자수를 고려하여 의석수를 할당하는 방식에 관한 제도이며, 선거구 경계획정원리는 선거구 경계를 그을 때 존중되어야 하는 원리로, 우리나라의 ‘ 시도경계를 넘지 못하고 시·군·구를 분할하지 못하는’ 규정 등이 이에 해당함.

○ 또한 우리나라처럼 1인 2표 혼합제를 택하고 있는 국가들은 지역구 의석과 비례의석의 의석수나 비율에 관한 규정을 두고 있으며, 이 규정에 따라 의석할당과 선거구 경계 획정이 영향을 받게 됨.

- 혼합형 비례제를 택하고 있는 독일은 「연방선거법」에 총의석수 589석 가운데 지역선거구와 비례대표 선거구 의석을 각각 298석으로 규정하고 이외에 추가의석을 인정하고 있음.
- 우리나라처럼 혼합형 다수제를 택하고 있는 일본도 「공직선거법」에 중의원 총의석수를 480석으로 규정하고 소선거구 선출의석 300석과 비례의석 180석을 각각 명시하고 있음.
- 역시 혼합제를 택하고 있는 필리핀은 「헌법」에 정당명부 선출의원의 비율을 총의석수 대비 20%로 규정해두고 있음.
- 뉴질랜드는 비례의석과 지역구 의석수를 각각 명시하거나 비율을 명시하지 않는 대신, 지역구의석할당의 기준을 명시하여 총의석수 범위 내에서 조정을 하는 방식을 택하고 있음.
- 뉴질랜드는 남섬, 북섬, 마오리족 거주지라는 역사적 권역이 있으며, 인구규모가 중간 수준인 남섬의 지역구 의석을 16석으로 고정시킨 뒤 선거 시점 선거구당 인구수를 산출한 다음, 이 기준을 북섬과 마오리족 거주지에 적용하여 해당 선거 의석수를 산출하고, 총의석수 가운데 나머지 의석에 대해서는 전국 단일 정당명부 비례대표제로 선출함. 예컨대 2002년 기준 남섬 16석 기준 선거구당 평균 인구수를 기준으로 의석을 산출하면 북섬 39석, 마오리족 거주지 7석이 산출되어 지역구 총의석이 69석이 되고 총의석수 120석 가운데 나머지 51석은 비례의석이 되는 것임.

○ 선거구획정위원회 운영에 관한 제도는 구성시점, 활동기간, 위원의 구성 원

칙, 확정위 결정안의 권한에 대한 규정 등으로 구성됨.

2. 현행 선거구획정 제도의 특징과 문제점

1) 지역구/비례의석 의석할당에 대한 법적 규정 부재

- 혼합제를 택하고 있는 다른 나라 사례에 비추어, 우리나라는 총의석수 규정만 있을 뿐 지역구 의석과 비례의석 할당에 대한 규정이 없다는 점이 특징임.
- 독일이나 일본처럼 의석수를 고정하거나 필리핀처럼 비율을 고정하거나 뉴질랜드처럼 지역구의석수 산정이 자동적으로 될 수 있는 기준을 설정하는 등의 방식이 있을 수 있으나, 우리나라는 그 어떤 규정도 갖고 있지 않음.

○ 이런 제도적 결함은 4년마다 선거구 획정 단계에서 지역구 의석 확대 압력을 비례의석 축소로 해결하려는 제도적 유인을 낳게 됨.

2) 의석할당제도와 선거구획정제도의 미(未)분리

- 일반적으로 소선거구제를 택하고 있는 나라에서는 권역에 따라 우선 의석수를 할당한 뒤 할당된 의석수를 기준으로 권역경계 내에서 선거구경계를 확정하는 2단계 과정을 거치고 있으나, 우리나라는 의석할당과 선거구경계획정이 구분되지 않고 한 단계로 진행되는 것이 특징임.
- 미국이나 독일, 일본 등에서는 권역단위별로 인구수를 고려하여 총의석수 범위 내에서 의석수를 우선 할당한 후 권역 내 선거구경계획정원리에 따라 경계를 확정하게 됨.
- 반면 우리나라는 시도경계와 시·군·구 경계를 존중한다는 기준만 있을 뿐, 의석할당단계가 존재하지 않음으로 인해 4년마다 광역시도의 총의석수 증감을 둘러싼 정치적 갈등이 재연되고 있음.

3) 선거구 인구편차에 대한 법적 규정 부재

○ 또한 선거구 인구편차 기준을 법에 명시하지 않고 헌법재판소 판례에 의존함으로써, 선거구획정의 예측가능성이 담보되지 않는 것이 특징임.

- OECD 국가 기준 소선거구 제도를 택하고 있는 나라들의 경우, 선거구 인구편차 기준을 의회가 선제적으로 결정하여 법에 명시하거나 사법부의 판례를 거치더라도 사후에 그 기준을 선거법이나 규칙 등에 명시하고 있음.
- 인구편차기준의 명시방식은 선거구당 평균인구수 기준 상하한선 규정을 두거나, 최소인구수 대비 최대인구수 비율 규정을 두는 방식이 있음.

○ 선거구 인구편차 기준을 법에 명시하지 않은 채 헌법재판소 판례에 의존하는 현행 방식은 선거 때마다 선거구획정에 대한 예측가능성을 떨어뜨리고, 이로 인해 출마를 예정한 후보자들의 피선거권과 유권자들의 선거권을 침해하는 결과를 낳고 있음.

- 헌법재판소는 2001년 3:1 인구편차 규정을 제안할 당시 이미 2:1 편차규정의 도입 필요성을 제시한 바 있으나, 국회는 2014년에 이르기까지 스스로 이 문제를 해결하지 못함으로써 또다시 20대 국회의원 선거 1년 반여를 앞두고 의원정수, 선거구 획정, 나아가 선거제도의 변경까지 모든 문제를 새롭게 조명해야 하는 사태에 직면하고 있음.

4) 선거구획정위원회 운영 및 권한 규정 미비

○ 현행 「공직선거법」에는 선거구획정위원회가 국회의장에게 보고서를 제출해야 하는 최종시한-임기만료에 의한 선거일 6개월 전-만 명시되어 있을 뿐, 구성시점, 위원구성의 구체적 원칙, 활동내용 및 활동기간에 관한 규정을 두고 있지 않음.

○ 현행 법에는 선거구획정위원회는 구성시점이 명시되어 있지 않으므로, 임기만료에 의한 선거일 7개월 전에 구성되어 1개월 활동한 다음 보고서를 제출해도 위법이 아닌 것이 됨.

- 이런 조건은 선거구획정의 실내용을 여야당 간의 협상에 의해 진행된 다음 선거구획정위원회의 결정을 절차적 요식행위로 전락시키는 요인이 됨.

○ 현행 임기만료로 인한 선거일 6개월 전 보고서 제출 규정은 선거구획정을 둘러싼 현직자들의 이해관계가 여과 없이 선거구획정과정에 투영되도록 만들고 국회의원 선거 도전자들의 피선거권을 침해하며 유권자들의 선거권 역시 침해하게 되므로, 제출기한에 대한 재조정이 시급함.

- 획정위 보고서가 6개월 전에 이루어지면 국회는 보고서를 토대로 소관위원회-본회의의 결정과정을 거치게 되는데, 이 모든 과정을 거치면 선거일 직전에 이르게 될 수밖에 없음.
- 현직의원들은 자신의 선거구 경계획정에 민감한 이해관계를 가질 수밖에 없으며, 선거일이 가까워올수록 이해관계를 둘러싼 갈등은 격렬해질 수밖에 없음.
- 선거구경계획정 시점이 늦어지면 늦어질수록, 현직의원들에게는 유리하고 도전자에게는 불리하며 유권자의 선택권을 침해하는 결과를 초래함.

- 한국사회가 급격한 인구증가 단계에 있거나 산업화 등의 과정으로 인구이동이 대규모로 이루어지는 상황에 처해 있다면 매 4년마다 인구대표성을 보장하기 위한 선거구조정 문제를 피하기 어렵겠으나, 현재의 인구변동이나 인구이동은 1-2년 사이의 대규모 변화가 아니라 점진적 변화를 예측할 수 있는 단계임.
- 4년을 넘어서는 인구추계가 가능한 상황이므로 현직의원들의 이해관계로부터 상대적으로 자유롭게 선거획정을 하려면 다음 선거와 선거구획정 결정 시점 사이의 간극을 가능한 한 멀게 만들어야 함.

- 위원구성과 관련하여 「공직선거법」과 「국회의원선거구획정위원회 구성 및 운영 등에 관한 규칙」은 국회의장이 교섭단체대표의원과 협의하여 11인 이내의 위원으로 구성하되, 학계·법조계·언론계·시민단체 및 선거관리위원회가 추천하는 자중에서 위촉' 한다는 규정만 두고 있을 뿐임.
- 이런 모호한 규정은 선거구획정위의 전문성을 떨어뜨리고, 국회 내 여야 정당 간 협상의 재량적 여지만을 보장하게 되는 결과를 낳고 있음.

- 또한 선거구획정위원회의 결정사항에 대한 권한이 선거법에 명시되어 있지 않음으로 해서, 획정위 결정에 대한 국회의 수정권한을 무한히 보장하고 있음.
- 현행 법에 따르면 국회는 ‘획정위 결정을 존중’ 한다고만 되어 있을 뿐 ‘어떻게’ 존중할 것인가에 대한 구체적 방안이 명시되어 있지 않기 때문에, 여야 당간의 협상 내용에 따라 획정위 결정을 무시해도 위법행위가 아닌 것이 됨.
- 독일 연방하원의 경우, 선거구획정위원회의 결정안이 제출되면 의회는 본회의에서 획정위 안에 대한 가·부안을 결정할 수 있고, 부결되었을 경우 수정안을 논의할 수 있게 되어 있음. 본회의에서 획정위안을 부결시키는 행위는 유권자들에 대한 정치적 부담이 크게 되므로, 획정위의 권한이 상대적으로 보장되는 장치가 됨.

3. 선거구획정제도 개선방안에 대한 의견

- 최근 선거구획정제도 개선방안과 관련하여,
 - 선거구획정위원회의 소재를 현재 국회 산하에서 중앙선거관리위원회로 이전하는 방안, 제3의 독립기구로 신설하는 방안 등이 논의되고 있는데,
 - 보다 근본적인 제도개선이 전제되지 않는 한 획정위의 소재를 변경하더라도 동일한 문제는 반복될 수밖에 없음.
- 선거구획정위의 소재가 어디에 있든 획정위의 재량범위를 최소화할 수 있는 제도적 기준이 마련되어야 하며, 더불어 획정위 결정에 대한 여야 정당들의 임의적 수정을 제한할 수 있는 제도가 마련되는 것이 더 시급함.

1) 선거구획정의 기준이 되는 제도의 마련 및 정비

- 총의석수, 지역구 의석과 비례의석의 비율, 지역구 의석할당 기준, 선거구 경계 획정 기준을 아울러 제도정비를 해야 함.

대안1) 지역구 의석과 비례의석 비율, 선거구 인구편차 기준, 선거구당 최소인구수 기준, 선거구경계획정 기준을 법에 명시하고 총의석수 규정을 폐지하는 방안

- 지역구 의석과 비례의석의 비율을 명시
- 헌법재판소 판례를 기준으로 선거구당 최소 : 최대 인구수 편차 2:1을 명시
- 선거구당 최소 인구수를 명시
- 현행 광역시도경계와 시·군·구 경계분할금지 원칙 유지
- 이 방안은 지역선거구 총의석수가 선거구당 최소인구수 기준과 인구편차 기준, 선거구경계획정 원칙을 충족하는 방향에서 산출되면, 이에 비례하여 비례 선거구 의석수가 자동 산출되어 총의석수를 결정하는 방식임.
- 선거구당 최소인구수 기준을 명시하는 것은 매 선거 때마다 농촌선거구의 대표성 논란을 피해갈 수 있는 방안이 될 수 있음.
- 최소인구수 명시 방식은 인구수 자체를 명시하는 방식이 있고, 제주도를 기준으로 3석의 최소의석을 할당한 후 선거구당 인구수를 산정한 다음 이를 최소인구수 기준으로 설정하여 다른 광역시도의 의석할당에 적용하는 방식이 있을 수 있음(‘와이오밍 규칙’ 의 적용).
- 이 방식을 최초로 적용할 경우 현재보다 총의석수는 늘어날 수밖에 없지만, 곧 인구감소가 예상되며 인구이동의 폭 역시 완만한 추세로 일어날 것이므로 그 이후에는 큰 변동 없이 유지할 수 있게 됨.

대안2) 총의석수, 지역구 의석과 비례의석의 비율 혹은 의석수, 선거구 인구편차 기준, 선거구 경계획정 기준을 명시하되, 선거구당 최소인구수 기준이 아니라 선거구당 평균인구수 기준을 명시하는 방안

- 뉴질랜드 방식을 원용한 것으로, 중간규모 크기의 광역시·도를 기준으로 설정한 후 의석수를 고정하고, 매선거마다 기준 광역시·도의 의석 당 인구수를 평균인구수로 설정하여 다른 광역시·도에 적용하는 방안임.
- 이 때 선거구 인구편차 기준은 최대 : 최소기준방식이 아니라 평균인구수 기준 \pm 상하한선을 명시하는 방식으로 2:1의 기준을 맞추는 것임.
- 이 방식을 최초로 적용할 때에도 일시적 의원정수의 상향조정은 불가피해지지만, 대안1)보다는 의원정수 유지에 더 용이한 방식임.

○ 어떤 대안을 선택하든 일시적으로 의원정수의 상향조정이 동반된다는 점에서 정치적 부담은 발생할 수 있지만, 원칙과 기준을 설정함으로써 유권자를 설득해나가야 함.

- 의원정수의 상향조정이 없이, 현행 1인 2표제를 유지하면서 2:1의 인구편차 기준을 충족하고 광역시도 및 시군구 분할금지 원칙을 유지할 수 있는 방안을 찾기는 어려움.
- 또한 현행 의원정수 300명을 유지하면서 2:1의 인구편차 기준을 충족하려 할 경우 농촌유권자들의 대표성 박탈로 인한 저항을 비껴가기 어려움.
- 현재 상황에서 2:1 기준을 적용하면 수도권을 제외한 전 지역에서 선거구 변동이 발생할 수밖에 없는데, 비수도권 유권자들의 대표성 확보 차원에서 접근하면서 의원정수 확대를 설득해가는 기회가 될 수 있음.
- 선거구획정의 재량을 제도적으로 제한함으로써 기준에 따른 의석수 산출결과를 가지고 유권자를 설득해가는 과정이 필요함.
- 일단 이 기준이 확립되면 향후 선거구변동과 의석수 산출을 둘러싼 정치논란은 훨씬 줄어들게 될 것임.

2) 선거구획정위원회의 제도화

○ 중장기적 인구변동에 따른 인구추계와 이로 인한 선거구변동에 대한 예측, 가능한 대안을 두고 해당 지역구 유권자들을 설득할 수 있는 적절한 프로세스의 제공을 위해서는 선거구획정위원회의 적절한 활동기간이 보장되어야 함.

- 독일의 경우 의원임기 시작 15개월 이내에 다음 선거에서 선거구 변동예측과 변동이 예측될 경우 대안에 대해 보고를 하게 되어 있음.
- 영국의 경우 인구센서스 결과가 나오면 인구변동 예측에 따른 선거구 변동 예측과 계획을 제출하고, 변동이 예상되는 지역 유권자들을 대상으로 선거구변동대안에 대한 공청회를 개최하여 의견수렴의 절차를 거치고 있음.
- 미리 인구변동에 대한 예측과 대안을 마련하여 유권자의 동의를 얻는 과정을 거치려면 선거구획정위를 상설화하여 운영하는 방안이 고려되어야 함.

○ 국회의원 선거 출마 예정자의 피선거권을 보장하고 유권자의 선거권을 보장

하기 위해서는 선거일과 선거구 확정일의 거리가 가능한 한 멀어져야 함.

- 선거구확정위는 선거구 변동에 대한 몇 가지 대안을 마련하여 해당 지역 유권자의 의견을 수렴하는 절차를 거쳐 최종안을 확정하 다음 선거일 2년 전까지 안을 제출하게 하고, 국회는 심의 및 의결의 전 과정을 거쳐 최소 선거일 1년 전까지는 마치는 것이 바람직함.

○ 선거구확정위원회의 활동일정에 관한 법적 규정이 필요함.

- 현재처럼 확정위가 어떤 과정을 거쳐 몇 달을 활동하든 관계없이 보고서만 제출하면 되는 방식으로는 확정위 활동이 제대로 전개될 수 없음.
- 국회의원 임기 시작 1년 내에 확정위는 선거구 변동에 대한 안을 마련하
고,
- 그 안을 유권자들에게 고시하며,
- 선거구 변동이 예상되는 지역 유권자들을 대상으로 순회 공청회를 진행하
여 그 결과를 반영한 최종안을 마련하게 하는 등의 절차적 규정이 필요함.

○ 선거구확정위원회의 전문성을 보장하기 위해서는 임기제 위원들의 구성과 위원들의 전문성을 보장할 장치를 마련해야 함.

- 예컨대 정확한 인구추계를 위해 통계청 담당자를 위촉, 향후 예상 가능한 행정구역 변동에 대한 정보를 위해 관련 행정부처 담당자를 위촉, 선거제도 변경에 따른 후보자와 유권자의 정치활동 범위에 관한 정보를 위해 중앙선거관리위원회 담당자 위촉 등 이유와 근거를 가진 위원 구성 원칙을 가질 필요가 있음.

○ 선거구확정위 결정안의 권한을 법적으로 명시해야 함.

- 일반적으로 ‘준중’ 한다는 규범적 규정이 아니라,
- 독일 사례에서처럼 최종안에 대한 1차에 걸친 가·부 결정권만 부여함으로
써 최종안의 법적 권한을 존중하는 방법을 명시하여 현직자들의 이해관계가 자의적으로 개입할 여지를 제한할 수 있는 방안을 마련해야 함.

○ 이상과 같은 규정이 선행된다면 선거구획정위의 소재지는 중요하지 않으며, 오히려 최종 선거구 확정안 결정이 국회 본회의를 거쳐야 하기 때문에 국회 산하에 있는 것이 더 용이할 수 있음.

- 그럼에도 불구하고 독립적인 운영의 필요성이 더 강조되어야 한다면, 위원의 국회 선출규정을 두어 독립기관으로 운영할 수 있을 것임.
- 국회 선출규정을 두는 것은 국회 내 정당 간 견제가 작동한다는 것으로, 최소한 특정 정당이나 관료집단의 일방적 영향력을 제어하는 기능을 하게 됨.

선거구 증설과 지방 정치인의 역할

정 연 정

배재대학교

□ 헌법재판소 위헌판결 의미와 문제

- 10월30일 헌법재판소의 위헌심판 소송에 관한 판결은 2가지 심판청구에 대한 결론임. 즉 우리의 공직선거법 25조 1항과 2항의 별표에 관한 위헌 여부를 심의한 것임.
- 공직선거법 25조 1항은 자치 시군구내의 일정한 지역을 다른 국회의원 선거구에 병합할 수 없도록 하고 있는데 일부 선거구 확정 과정에서 흔히 취해져왔던 행정구내 선거구 병합이 위헌이라는 160여명의 위헌심판 청구건과 관련된 것임. 이것은 그간 이루어져왔던 행정구내 동들을 중심으로 이루어진 게리멘더링(gerrymandering)의 관행을 법으로 제약할 수 없는 것에 대한 판결의 의미. 15대 이후 선거구 확정과정에서는 이 조항의 예외를 두어 일정한 동간 통합을 수행해왔던 선거구획정 절차의 위헌성을 묻는 것이었으나 결국 각하됨
- 공직선거법 25조 2항의 별표는 19대 총선의 246개 지역구 국회의원 선거구 구성과 관련된 내용. 본 선거구의 구성 기준은 이른바 ‘인구편차기준’ 더 정확히는 인구 편차 $\pm 50\%$ 로 1개 선거구당 평균 인구수(201,098만)를 기준으로 최대 30만 이상, 최소 10만 이상으로 정하는 것임. 이것은 최대와 최소 선거구가 3:1로 표의 등가성 측면에서 위헌소지가 있고, 이것을 2:1로 조정하는 것이 마땅하다는 것이 헌법재판소의 판결임

- 전국에서 가장 적은 인구수를 갖는 경북 영천(105,819)과 인구수가 3배나 많은 용인시 기흥(301,630)이 모두 국회의원 선거구 1개를 갖고 있음. 또한 이러한 상황에서 인구수가 상대적으로 적은 선거구에서 당선한 국회의원의 득표수는 인구수가 적은 선거구에서 낙선한 후보의 득표에 1/2에 해당하는 등 표의 등가성이 훼손되고 있는 상황이 발생.
- 지역 간 표의 등가성 차이도 심각한 문제. 대전광역시와 광주광역시는 모두 광역시이고, 광주광역시가 대전광역시에 비해 인구가 7만 명이 적음에도 불구하고 국회의원 선거구 수는 2개가 더 많음(15대와 18대 구간경계조정 단행). 충청권(25석)과 호남권(30석)의 인구수 역시 충청권이 호남권에 비해 인구가 4만 명이 많음에도 불구하고 국회의원 선거구수는 5개가 차이가 나는 상황

○ 헌법재판소 판결의 의미(표의 등가성 복원, 불평등성 바로잡기)

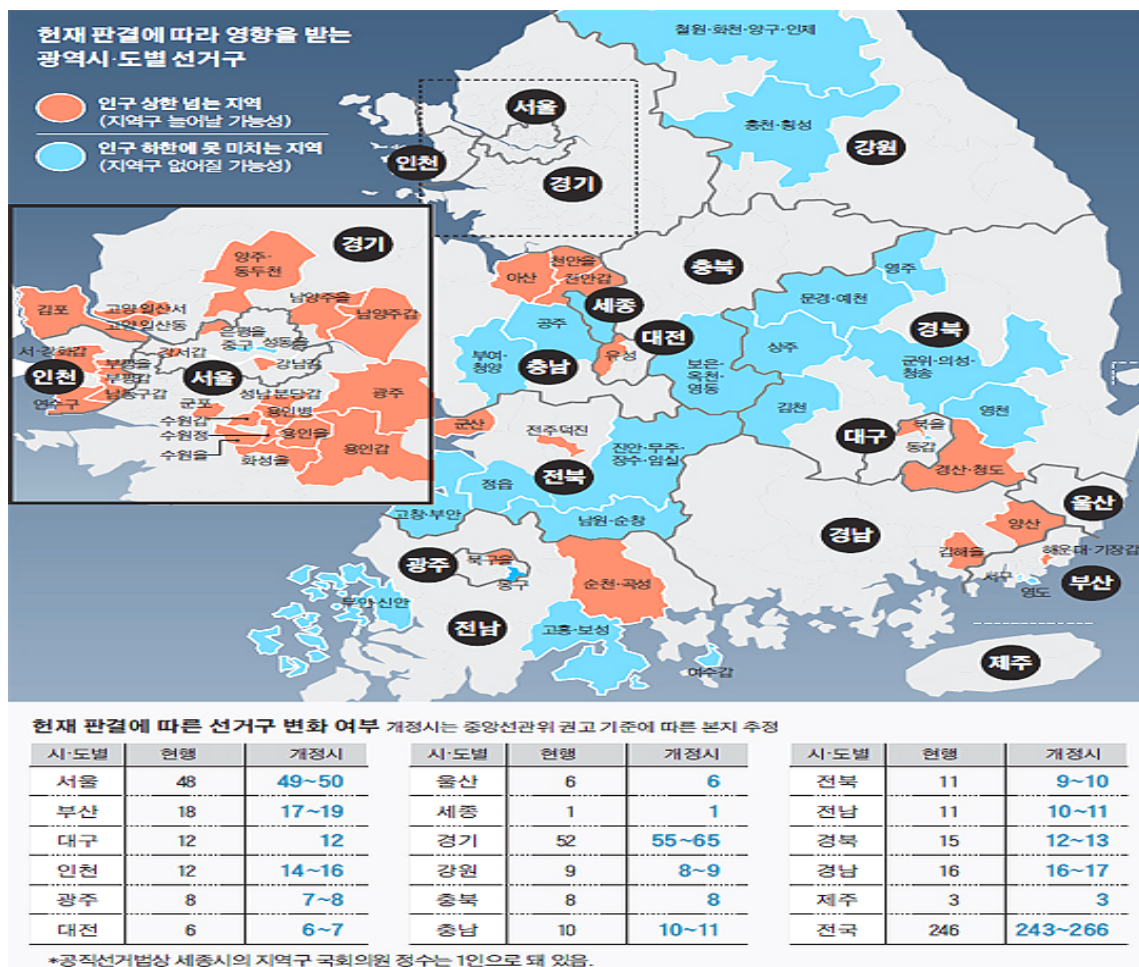
- 결국 헌법재판소의 10.30 판결은 기존에 이루어져왔던 선거구 획정의 결과가 전체적으로 표의 등가성을 훼손하고 있으며, 인구편차기준에 근거한 획정이 권역 간, 소지역간의 대표체계를 불균등하게 구성해왔다는 것임
- 따라서 헌법재판소의 판결은 우리 선거구 제도가 갖는 비민주적 왜곡 현상을 바로 잡을 필요성을 강조한다는 점에서 의미를 찾을 수 있고, 이로 인한 전반적인 대표체계에 대한 성찰과 개선의 가능성을 담고 있는 것
- 또한 헌법재판소의 10.30판결은 그간의 선거구 획정이 영호남 중심의 대표체계의 문제점을 간접적으로 지적한 것임. 즉 주요 정당의 지역기반이 실제 인구수 감소에 비해 상대적으로 적게 나타나 인구비례 중심의 선거구 획정의 기본 기준 역시 제대로 적용되지 못하는 문제 발생
- 따라서 16대의 경우 지역구 국회의원 수를 축소하는 과정에서 영호남 농촌

지역의 선거구수가 주는 것을 제외로 하고, 이후의 선거구 조정에서는 상대적으로 다른 지역에 비해 적은 편으로 나타나고 있음. 광주광역시의 경우는 16대와 18대 모두 구간경계조정을 통해 2개의 선거를 증설시키는 상황이 벌어지기도 함(16대: 북구 갑·을/18대 광산갑·을 선거구)

○ 헌법재판소 판결의 문제(수도권 vs 지방, 농촌 vs 도시 격차 심화)

- 표의 등가성 훼손으로 인한 우리의 대표체계의 문제점을 지적하면서 우리 민주주의 기본 원리인 대표성을 바로잡기 위한 특단의 대책을 요구하는 헌재판결은 의도했든 의도하지 않았든 문제점을 제공하는 측면도 있음

<그림1> 헌법재판소 판결에 따른 지역별 조정 현황



출처: 조선일보 10월31일자

- 헌법재판소 판결의 역설(paradox)은 그간의 인구편차기준에 의한 선거구 획정이 정치적인 이해득실의 결과물임을 간접적으로 인정하는 것이고 이에 대한 조치를 요구하면서 원칙적 가이드라인을 제공한 것이긴 하지만 그 판결자체가 또 다른 정치적 과정을 암암리에 요구하고 있다는 역설적 상황을 창출
- 헌법재판소의 판결(최대 선거구와 최소선거구 인구 비례를 2:1로 조정)은 기존에 인구 편차를 핵심적인 기준으로 활용해왔던 우리의 선거구 획정 절차의 문제점을 완전히 극복하게 하는 대안이 될 수 없다는 점. 즉 헌법재판소의 기준에 따르면 농촌과 도시간의 대표성 격차는 더욱더 커질 것이기 때문임. 즉 농촌지역은 인구수가 대폭 감소되는 추세에 있고 대도시 인구 밀집지역의 인구는 더욱더 증가할 수밖에 없는 상황임
- 중앙선관위가 현재 판결에 따라 인구추계를 기반 하여 조정한 선거구 분포를 제시한 내용에 따르면, 중של 37개, 통폐합 25개임. 특히 통폐합 대상 지역의 대부분은 비수도권 지방임. 경북의 경우 6개가 현재 인구 미달 지역으로 파악되고, 전북은 4개 지역, 전남은 3개 지역이 인구 하한선(13만 8,984명)을 넘지 못함. 충청은 3개, 강원은 2개 지역의 인구가 모자람
- 하지만 37개 중של지역의 경우를 살펴보면, 대체로 수도권 선거구가 포함됨. 특히 경기도의 경우는 16개의 지역이 인구 상한선 (27만 7,966명)을 상회하는 것으로 파악됨.
- 결과적으로 헌법재판소의 판결은 농촌과 대도시간의 대표성의 차이를 심화시키는 물론 수도권과 지방간의 대표성 기반의 차이를 더욱더 크게 할 가능성이 높음. 비민주적인 요소를 바로 잡기 위해 한 판결이지만 결국 현재 판결은 또 다른 불균형 및 불평등성(지역 간, 경제격차별)을 창출할 가능성이 높음

□ 정치인의 대응 현황

- 헌법재판소 판결 이후 정치권이 해결해야 하는 문제. 즉 앞서 언급한 헌법재판소 판결의 패러독스를 해결하는 것이 관건. 즉 전국적으로 표의 등가성을 제대로 복원하여 불평등한 대표체계를 바로잡아야 하는 과제와 이 과정에서 발생할 수 있는 수도권과 지방, 농촌과 도시간의 격차를 바로 잡아야 하는 과제를 어떻게 적절하게 조화를 이루어낼 것인가가 핵심
- 현재 판결이후 정치권에서 나오고 있는 대응행위의 양상은 크게 2가지로 나타남. 첫 번째 양상은 지역구 국회의원이나 정치인들을 중심으로 하여 선거구 통합과 증설의 당위성을 홍보하거나 인구수를 실질적으로 증가시킬 수 있는 사업유치를 시도하는 형태의 대응임. 특히 이 과정에서 가장 먼저 이루어진 활동은 농촌지역구 국회의원들(새누리당, 새정치민주연합)의 공동 대응임
- 두 번째는 정당차원에서 이루어지는 활동으로 이는 단순한 선거구 획정의 내용에 대한 논의보다는 선거제도의 개편을 통해 헌법재판소 판결의 문제점을 극복하려는 경향을 갖고 있음

○ 개별 정치인의 대응 활동

- 개별 국회의원들의 활동 중에서 농촌지역의 국회의원들은 10.30 헌법재판소 판결의 문제점을 강하게 비판하고 나옴. 특히 인구중심으로 한 수도권 위주의 판결이라는 비판을 가함. 이를 위해 초당적인 협력체제를 만들어야 한다는 주장을 내세우고 있고, 지역 순회를 통해 이의 당위성을 확산하는 노력을 기울이고 있음(저항형 또는 대립형)
 - ❖ 정희수, 장윤석, 이철우, 황영철, 김종태, 박덕흠(새누리당), 이윤석, 강동원, 김승남(새정치민주연합)등이 핵심 구성원으로 움직임(출처: 노컷뉴스, 2014.11.05일자 참조).
- 이는 주로 농촌지역을 중심으로 대체로 선거구 획정과정에서 상당한 정치적 압력행위를 구성하거나 주도할 정치권의 한 흐름을 담고 있음. 실제 선거구 획정이 이루어질 때마다 개별 농촌지역 국회의원들을 중심으로 이루어진 상경투쟁 등이 비슷한 맥락에서 이루어질 것으로 판단됨. 또한 농촌

지역에 국한되지 않고 지방과 수도권의 격차를 강조하는 비수도권 국회의원들의 여론 확산 행위들이 한동안 지속될 가능성이 높음

- 두 번째로 이루어진 개별 국회의원 대응행위는 인구수를 늘리는 이른바 중요 시설 유치형의 대응이 이루어지고 있음. 즉 심지어는 ‘교도소’를 유치하여 인구수 감소 지역에 인구수를 더하는 대안을 제시하고 있음(실익형 또는 적응형).

❖김재원(경북 군위·의성·청송)의원의 경우는 청송지역에 교도소를 유치하겠다는 이지를 밝히고, 이른바 교도타운을 만들겠다는 계획을 제시. 이는 정치권에서는 지역구 인구 늘리기로 해석되고 있음. 왜냐하면 형이 확정된 수감자(기결수)는 주소지를 교도소로 두게 돼 있기 때문임(출처: 시사INLive, 2014. 12.02일자 참조).

- 인구수가 하한선에 미달하여 조정이 불가피한 지역의 경우 인구수를 늘리기 위한 사전 움직임이 확산될 가능성이 높음. 개별 국회의원 주도의 인구증원을 할 수 있는 시설 유치 전략뿐만 아니라 지역의 자치단체장을 중심으로 이루어지고 있는 ‘주소지 이전’운동임.

❖철원, 화천, 양구, 인제 선거구는 인구수가 모자라는 지역. 이들은 군장병, 학교, 기관을 대상으로 주소지 이전 운동을 펼치고 있음. 평균 60% 수준에 머물러 있는 군 간부 주소이전 운동을 적극 추진함(출처: 뉴시스 2014. 11.03일자 참조).

○ 정당의 대응활동

- 10.30 헌법재판소 판결이후 정당들은 정치적 유 불리에 대한 특별한 논평을 내놓고 있지 않은 상태임. 다만 공식적인 멘트를 자제한 상태에서 정치적인 이해득실에 대한 자체 판단은 불가피 해 보임. 특히 중앙선관위 발표 자료에 따르면 62곳의 조정 대상 지역 중 현재 소속 의원들의 지역구를 기준으로 했을 때 새누리당은 인구수가 초과되어 선거구가 증설되는 곳은 17, 미달은 12곳으로 나타남. 또한 새정치민주연합은 초과지역이 20곳, 미달지역이 13곳(새누리당 5/새정치민주연합 7 지역구 확대 가능성)

❖여: 좋아질 게 없다, 야: 나빠질 건 없다(조선일보, 2014. 10.31 참조).

- 지역적으로 여야의 텃밭인 영호남 선거구는 비슷한 숫자로 주는 반면 수도권이 대폭 늘어나게 되는 것이 변수인 상태. 전체적으로 특정 지역의 지지기반의 훼손은 크지 않고 수도권 지역에서의 지지기반 확충이라는 새로운 과제를 안게 된 상황임. 따라서 현재 판결은 양당에게 수도권에서의 생존 전략의 수립과 더불어 지역주의에 정치를 벗어나야 하는 과제를 안겨준 것이었다고 볼 수 있음
- 결국 정치권은 어떻게 하면 수도권 지역에서 필요한 지지기반을 확충하고 전통적인 지지 기반을 현상유지 할 것인가에 초점이 맞추어진 상태에서 선거제도 개편 방안, 선거구 획정절차 개선에 관한 방안 모색하는 대응 행위를 하고 있음
- 양당은 현재 정치혁신위원회를 구성, 가동하고 있음에도 불구하고 실제 이에 대한 대안 마련을 위한 적극적인 조치를 수행하고 있지 못함. 특히 기존의 선거구 획정절차가 갖는 문제점에 대한 개선과 보완을 위한 책임과 과제를 도출하는 안은 특별하게 논의되고 있지 않음. 대체로 정치혁신위원회나 정당 산하 연구소에서 제도 개선 세미나나 전문가 의견 수렴이 이루어지고 있는 상황임
- 새누리당의 경우는 매크로(macro) 담론으로서의 선거제도 개선이나 헌법 개정 과제에 대한 공식입장은 크게 제시되지 않은 상태이며, 선거구획정위원회를 중앙선관위 산하에 두고자 하는 안을 제시하고 있음. 새정치민주연합은 전문가들을 중심으로 중선거구제, 권역별 비례대표제등 선거제도 개선에 대한 담론을 형성해가고 있는 상황임. 현재로서는 중선거구제의 직접적 도입보다는 대도시와 농촌간의 격차를 반영한 도농복합형 선거구제와 권역별 비례대표 제도에 대한 관심이 집중되고 있는 상황임. 새누리당의 경우는 지역구수를 줄여 비례대표 수를 늘리는 것에 대해서는 대체로 당내 반대여론이 많은 상황이기 때문에 이에 대한 정치 정당들 간의 대안 도출이 관건.

- 결과적으로 정당들의 대응행위는 선거제도 개편을 전제로 한 제도개선 의제를 선점하거나 주도하는 방향에서의 의제 확산 운동이 주를 이루게 될 전망이다. 그러나 이 역시 여야 간의 정치적 타협의 산물임을 감안한다면 실제 단기간 내 제도개선 과제를 도출하기는 어려움. 또 한 가지 문제점은 기존의 선거구 획정절차의 문제점(선거구 획정위원회의 권한과 구성에 관한 개선 및 보완 방안)에 대해서는 특별한 논의가 이루어지고 있지 않고 있다는 점. 새누리당은 중앙선관위, 새정치민주연합은 제3기구로의 독립이 서로 대립하고 있는 상황
- 수도권에서의 표 확장 전략에 초점을 맞춘 내부 전략 토론이나 전략마련 절차가 강화될 가능성이 높음. 또한 선거구 통합이 이루어지는 농촌지역 소속 국회의원과 지역구 유권자들의 반발 가능성을 최소화하기 위한 내부 협의의 과정도 중요할 가능성이 높음

□ 지방 정치인의 역할

- 헌법재판소의 판결 이후 지역별 대표체계의 변화가 예고되고 있기는 하지만 실제 인구 증가추세가 지속되고 있는 충청권의 국회의원 선거구수는 별다른 큰 변화를 예측하기 어려운 상황임
- 헌법재판소의 판결에 따라 조정 내용을 보면 충청권(충남, 충북, 대전)의 경우는 현재 총 25석의 선거구 수가 현상유지. 즉 천안, 아산, 유성은 인구수가 상한선을 초과하는 지역이며, 공주, 부여·청양, 보은·옥천은 인구하한선을 충족하지 못하는 지역이 됨(세종시는 1개 선거구 유지)
- 하지만 증설수요가 통합수요보다 많은 상황에서 실제 증설 요건을 갖추고 있다고 하더라도 모두 증설될 수 없는 상황이 발생함. 특히 지방의 전반적인 과소대표 현상의 문제로 인해 인구 하한선을 만족하지 못하는 선거구수 역시 모두 일괄적으로 통합되기 어려운 상황. 이 과정에서 지역 간의 갈등과 저항이 심화될 가능성 높음. 따라서 헌법재판소의 판결은 “민주주

의라고 쓰고, 지역 이기주의로 읽는 상황”을 초래할 가능성이 높음. 또다시 정치적 이해득실에 따른 담합, 타협이 이루어진다면 충청권의 선거구 증설은 요원해질 수 있음을 경계해야 함

- 따라서 이러한 갈등상황을 어떻게 극복하고 충청권 지역 내 증설 요건을 갖춘 지역의 선거구 증설을 유도할 것인가가 지방 특히 충청권 정치인들이 고민해야 하는 핵심 문제가 됨
- 지방 정치인의 역할을 크게 2가지 측면에서 고찰하고자 함. 하나는 소지역간의 정치적 이기주의를 경계하고 과소대표 된 지역의 대표성을 확보하기 위해 지역주민의 의지를 모아내는 역할이 필요하며, 두 번째는 여러 가지 편법과 반칙을 방지하기 위해 필요한 입법과제를 도출하고 실제 입법화하는 역할, 그리고 특정 지역기반에 매몰되지 않고 보다 효과적인 대표체계를 확보하기 위한 선거구 획정절차를 개선하고 필요한 선거제도를 개선하기 위해 입법하는 역할임

○ 여론조성 및 확산 역할

- 선거구 조정과 관련해서 가장 우려되는 문제점중의 하나는 수도권 과대표성과 지방의 과소대표성 문제임. 이를 최소화하기 위해 필요한 지방의 주민을 중심으로 강력한 의지를 모아내는 여론의 허브 조성이 필요한 상황
- 이를 위해서는 단체장의 역할이 중요함. 최근 시도지사 협의회가 구성되어 일정한 지방의 이해를 중앙정부와 정치권에 표출하는 기구가 존재함. 전국 시도지사 협의회를 통해 지방의 과소대표성을 문제 삼고 이에 대한 대안을 정치권에 요구하는 의제설정의 노력이 이루어져야 할 것임. 전국 시도지사 협의회 내에 (가칭)지방 선거구 TF를 발족하여 선거구 획정과정에서 필요한 논리적 명분을 제공할 수 있도록 하는 역할을 수행하는 것이 필요함(충청권의 주도성 확보 필요)

- 충청권의 경우 선거구 증설이 당연히 이루어져야하는 지역의 경우는 지역 주민이 왜 선거구가 증설되어야 하는가를 체감하거나 인지할 수 있도록 하기 위한 주민 인지화 노력이 이루어져야 할 것임. 선거구 증설이 예상되는 지역의 단체장을 중심으로 선거구 증설의 당위성과 주민 체감도를 높이기 위한 여론조성의 노력이 이루어져야 함. 대전광역시 역시 현재의 기준으로 라면 증설이 예상되지만 해당 지역구나 시민들 모두가 증설의 필요성을 충분히 체감하지 못하고 있는 상황
- 주민/시민 체감도를 높이기 위해 필요한 시민 서명운동과 슬로진화가 이루어져야 할 것임. 시장은 주민들의 의지를 중앙정치권에 전달할 수 있는 서명운동을 주도하고, 관내 기초단체장들과의 정책협의체를 구성하여 지역 주민의 의지를 결집하는 역할을 하는 것이 필요함.

○ 규칙제정 역할(입법과제 도출 및 입법화)

- 선거구 획정이 현행대로 운영된다면 국회의원이나 정당들의 역할이 매우 중요해짐. 특히 왜곡된 선거구 획정을 최소화하고 민주적인 절차로 선거구 획정을 진전시켜 나가기 위해서는 공정한 ‘규칙의 제정’이 필수적임. 그렇기 때문에 지방의 국회의원들의 역할이 중요함

▶ 공직선거법 25조의 특례조항 폐지를 위한 선거법 개정안 제출

- 첫 번째로 지방 국회의원들은 선거구 획정이 공정하게 기준에 따라 이루어질 수 있도록 하기 위해 현행 공직선거법 25조의 특례조항을 전면 폐지하는 골간으로 선거법 개정안을 제출하는 것이 필요함
- 공직선거법 25조의 특례조항은 2012년 2월 선거법 개정을 통해 생성된 조항임. 즉 선거법 25조 2항에 명시된 자치구·시·군의 일부를 분할하여 다른 국회의원 지역구에 속하게 하지 못한다는 조항의 예외 조항으로서 “국회의원 정수 요건을 갖추기 위해 부득이한 경우에는 그러하지 아니하

다”라는 조항이 자칫 게리멘더링(gerrymandering)을 유발할 수 있음

- 특히 지난 10.30 현재의 위헌심판을 위해 청구되고 각하된 내용 중에는 이 조항이 위헌이 아님을 인정한 것. 국회의원 정수가 현행대로 유지된다면 실제 이 조항은 20대 총선에서 남용될 가능성이 높음. 충청권의 경우 아산, 천안시의 경우가 이 조항에 해당되어 증설이 되지 않을 가능성이 높음. 부득이한 경우가 속출할 가능성이 높음. 19대 총선의 경우는 경기도 수원시 팔달구 전체와 권선구 서둔동만을 떼어내 수원정 선거구를 만들었고, 용인시 처인구 전체와 기흥구 일부를 합친 용인갑 선거구도 바로 부득이한 경우의 사례임. 이 조항이 살아 있는 한 경계지역에 있는 시군구들은 부득이하게 분구되기보다 통합될 가능성이 높음
- 이 조항이 있기 때문에 현재 판결이후 선거구 획정이 어떻게 이루어질지 예측이 안 되는 대목임. 불확실성을 높이고 정치적 타협과 거래를 가능토록 하는 대목을 법률 조항에 명시하고 있는 셈임. 이를 폐지하기 위한 법률 개정안을 지방 국회의원 또는 적어도 충청권 국회의원들이 제출하는 것이 필요함

▶ 국회의원 선거 시 행정구 간 경계조정을 임시로 막는 대통령령 제정 요구

- 주민의 생활편의를 확보하기 위한 정책수단으로 활용되어야 할 행정구역내 구간 경계조정이 선거주기가 도래하면 남용되는 사례가 많음. 광주광역시 의 경우 기존에 선거구 통폐합이 전면적으로 이루어지는 시기에도 자치구 간 경계조정을 통해 인구 상한선 기준을 만족하면서 증설을 유도했던 사례가 존재함. 이는 선거구 획정이 선거구 획정이 이루어지는 전년도 말 인구 총수에 근거하여 이루어지기 때문에 선거구 획정 1년 전에 구간경계 조정을 통해 인구수를 임의로 이동시킬 수 있는 가능성이 존재함
- 예컨대 헌법재판소의 10.30 판결이후에 여수시의 인구가 29만을 넘고 있는

데, 여수갑 선거구가 인구 하한선(약 13만) 기준을 만족하지 못해 선거구가 상실될 가능성이 높음. 그러나 여수시 내에서 구간 경계조정을 통해 양 선거구의 인구수를 14.5만씩 조정할 수 있다면 선거구 통합은 이루어지지 않을 가능성이 높음. 이러한 자치구간내의 조정은 입법사항이 아니라 국무회의에서 결정되며, 실제 별 문제가 없는 상황에서 보통 인정됨

- 따라서 국회의원 선거구 획정이 이루어지는 일정한 시기 전(최소 1년)에 이루어지는 구간경계조정을 임시로 제한하는 규칙을 제정하는 것이 필요함. 이는 행정권내에서 조정되어야 하는 사항임. 대통령령으로 이러한 임시조치를 취할 수 있도록 하기 위해서 국회의원들은 대통령과 여당에게 필요한 제안을 수행하는 것이 필요함

▶ 선거구 획정기준을 명시화하는 법률 개정안 제출

- 현행 공직선거법 25조 1항은 선거구 획정의 기준이 단순 인구뿐만 아니라 지세, 교통, 생활권 등 다양한 조건을 고려하여 이루어질 수 있음을 명시하고 있음. 그러나 대체로 기존의 선거구 획정은 '인구수' 더 구체적으로는 인구편차기준을 중심으로 이루어져 왔음. 헌법재판소의 10.30 판결은 이러한 인구편차기준만을 고려한 선거구 획정이 위헌소지가 있을 수 있음을 간접적으로 시사.
- 또한 국토 전체의 권역별 인구 비례대성을 고려하여 선거구 획정을 할 수 있도록 하는 단순 인구수 외에 고려할 수 있는 기준을 정립하고 이를 명시화하는 것이 필요함. 인구 편차기준을 핵심기준으로 하되, 권역간 조정을 가능토록 할 수 있는 동시 고려 기준을 명시하는 것이 필요함

▶ 선거제도 개선안 제출과 합의 도출

- 선거제도 개선과 관련해서 정당 간, 국회의원 간 통합된 논의된 이루어져야 할 것임. 이는 정당의 정치개혁 관련 위원회의 통합적 리더십이 요구되

는 대목임. 특히 지방 국회의원들은 각각의 소속 정당 정치개혁관련 위원회에 지방의 정치적 대표성을 훼손하지 않는 선거구제를 개편할 수 있도록 통합안을 제공하는 것이 필요함

- 고려해볼 수 있는 안은 권역별 비례대표/도농 혼합 선거구제등을 중심으로 집중적인 지방 국회의원들의 의지를 모아서 필요한 제도개선안을 제시하는 것이 필요함
- 지방 선거구수 축소 문제와 국회의원 정수 문제를 바로 연계하려는 정치권의 움직임은 경계. 다만 정수 확대가 필요하다면 매개 조건을 전제로 논의하는 것이 필요함. 지방 유권자들이 국회의원 정수가 확대되어야 대표성이 확대되는 식. 이는 지방 유권자들에 대한 비판 여론을 오히려 생성하는 계기가 되기 때문에 경계해야 함. 즉 국회의원 정수 확대->특권 내려놓기 과제->지방 선거구수 유지 또는 확대 형태로 논리를 확보하여 제시하는 것이 필요함

▶ 선거구 획정위원회의 구성과 권한에 관한 개정안 제출

- 선거구 획정과 관련되어 지방 국회의원들이 보다 면밀하게 제안해야 하는 것은 현행 선거구 획정 절차에 관한 것임. 선거구 획정위원회의 구성을 보면 실제 통합되어지는 선거구 출신 인사들의 참여가 상대적으로 높은 문제점. 이러한 문제점을 극복하기 위해 필요한 객관적 구성 방안을 제시하는 것이 필요함.
- 또한 선거구 획정위원회의 권한과 관련해서 그 독립성을 강화할 수 있는 방안에 대한 고려와 이를 법제화하는 방안을 검토하는 것이 필요함. 특히 제3기구로의 독립(국민권익위원회의의 형태)적인 형태로 상설화하는 방안을 검토하여 제시하는 것이 필요함
- 국회 정치개혁특위와의 종속적 관계 역시 극복되어야 하는 문제임. 선거구

확정위원회가 독립적으로 구성된다고 하더라도 결정권한이 없다면 즉 국회의원들로 구성되는 정개특위와 연동되는 권한체계를 유지한다면 의미가 없음. 따라서 독립된 선거구획정위원회가 결정한 사항을 국회 정치개혁특위가 가감 없이 수용하는 절차에 대한 고민이 필요함. 이를 위한 법 개정안을 제출하는 방안에 대해 고려함. 특히 지방 국회의원은 독립된 선거구획정위원회 산하 지방 과소대표 극복 대책위를 구성하여 운영할 수 있도록 조직체계를 제안하는 것도 고려해 볼 필요가 있음

〈토론문〉

한국의 선거제도의 개혁: 선거구획정과 의석배분제도

조 성 대

한신대학교

I. 전체적 이해

□ 선거제도 개혁의 원칙

● 유권자들에게 진실한 투표(sincere voting)의 기회를 부여해야

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

● 득표가 의석으로 제대로 전환되게 해야

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

● 1인 1표의 민주주의 원칙에 부합해야

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

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

● 특정 정당의 **지역의식 독점 문제를 해소하는 방향으로 설계해야**

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

□ 선거구획정

- 1인 1표의 원칙과 1표 1가치의 원칙(심지연·김민전 2001). 불균형적 선거구획정은 선거구 인구의 편향으로 인해 불평등한 목소리를 창출함으로써 국민주권주의 원칙을 침해(강휘원 2007: 35). 표의 등가성 문제와 지역 공동체의 지리적 경계의 준수라는 두 원칙 간에 발생할 수 있는 갈등을 어떻게 해결할 것인가 (강원택 2002: 158).
- 공정한 선거구 획정의 기획은 첫째, 선거구간 인구 동등성의 문제로 한국의 광역시도와 같은 정치적 단위지역에서 의석수가 인구수 또는 유권자수에 비례하여 배분되었는가; 둘째, 광역시도 내에서 주어진 의석수에 따라 선거구를 획정할 때 시군구와 같은 하위 행정구역의 통폐합 또는 분할 시에 선거구의 형상이 조밀하게 - 게리맨더링을 피해야 함 - 또는 복수의 정당 간의 공정한 경쟁을 높일 수 있도록 획정되었는가 하는 점이 고려됨(강휘원 2007: 34).
- => 인구 비례에 기초하면서도 지역적 대표성을 완벽하게 반영하는 선거구제를 만드는 것은 그리 쉬운 일이 아님.

□ 의석배분제도

- 표의 등가성에 따른 정당의 대표성을 보장하는 제도로 정당이 획득한 국민적 지지(득표)를 어떻게 의석으로 전환하는가의 문제.
- 비례성의 문제가 제 일차적으로 제기됨. 즉 특정 정당이 획득한 득표에 비례하여 의석을 배분하는 제도가 적절함.

- 한국의 경우 지역주의로 인한 **특정 정당의 지역의석 독점을 방지해야** 한다는 정치적 과제가 **부차적**으로 제기.

II. 발표문에 대한 토론

□ 서복경 박사님

○ 의석할당의 원칙

- 의석할당에 대한 법적 규정이 부재하기에 매년 지역구 의석은 늘어나고 비례의석이 축소됨. 즉 기존 연구는 선거구획정에 영향을 미치는 요인으로 정당의 당파적 이해와 현직의원의 정치적 이해를 지적하고 있는데(Ayres and Whiteman 1984), 한국의 경우도 예외가 아님.
- 한국의 경우 17개 광역시도별 3석의 최소의석제와 총의석수 제한 제도만을 지니고 있을 뿐.¹⁾
- 따라서 **최소한 비례대표의석 할당량을 법률로 정하자는** 서복경 박사님의 지적에 **전적으로 동의함**. 그런데, 여기서 중요한 점은 **현행 소선거구제를 유지하는 한, 2개 이상의 권역의 존재는 무조건 1인 1표의 원리를 깨뜨린다는 것**. 인구 증감에 따른 지역구 간 / 현역 의원 간의 갈등은 소선거구제를 유지하는 한 피할 수 없는 문제임. 결국 소선거구제를 줄여나가는 방법이 원칙적으로 바람직. 선거구의 지리적 범주를 확대해 지역적 정체성을 약화시키는 방안에 대한 고려가 필요함(강원택 2002; 강휘원 2007).
- **1인 1표의 동등한 가치를 가장 잘 보장하는 선거제도는 전국단일선거구 비례대표제**임. 그러나 일정한 규모의 국토를 지니고 있는 나라에서는 시행되기 어려운 측면이 존재함(지리적, 산업별, 생활권 등의 차이로 인한 계층적 이해의 차이로 인해).
- **이에 대한 대안은 권역별 전면적 비례대표제를 심각하게 고려할 필요가 있음**. 예): 스웨덴 (29개의 권역별 비례대표(310석), 전국득표율 보정(39석)) & 노르웨이(19개 권역별 비례대표제(150석), 전국득표율 보정(19석). 이는 매년 선거구획정때마다 정과

1) * 공직선거법 21조 2항: “국회의 의원정수는 지역구 국회의원과 비례대표 국회의원을 합하여 299인으로 하되, 각 사·도의 **지역구 국회의원 정수는 최소 3인으로 한다**. 다만, 세종특별자치시의 지역구 국회의원 정수는 1인으로 한다.” ; **지역구와 비례대표의 경계가 부재**.

적 혹은 현직의원의 이해관계에 의한 정치적 충동을 피할 수 있게 함. 더불어 **권역별 비례대표제가 지역구의 해체를 의미하는 것은 아니라는 점을** 상기할 필요. 스웨덴이나 노르웨이의 현직의원들은 자신이 대표하는 지역구를 지니고 있음.

○ 선거구획정의 권한

- 한 표의 동등한 가치를 실현하는 방향으로 사·도별 의석수 구성을 조정하는 권한을 어디에 줄 것인가?
- 현재 많은 정치인들이 중앙선거관리위원회에 권한을 주자는 의견을 제시하고 있음.
- 중앙선관위가 비록 헌법기관이기는 하나 9명의 상임위원이 대통령 3인, 국회 3인, 대법원장 3인의 추천으로 구성된다는 점을 상기할 필요. 결국 정치적 중립성으로부터 자유롭지 못할 가능성이 있음.
- 아울러 선거구획정이 정치적 대표성을 가늠하는 요인 중 하나라고 했을 때, **국회 산하의 독립적 상설기관에 두자는 서복경 박사의 의견에 전적으로 동의함.**
- 아울러 선거구획정의 전문성과 획정의결의 기한을 법적으로 명시하고 선거가 있기 1년전까지 확정안을 마련하게 하자는 의견에도 동의함.

<참고>

〈표 1〉 소선거구제를 채택하고 있는 국가들의 선거구 획정방식

국 가	획정 주체	의회의 역할	선거구 재획정 빈도	선거제도	의석수	최근의 획정	획정기준	허 용 범 위
호 주	위원회	없음	7년	선호투표제	148	1984	67,000 (유권자)	10%
캐나다	중립위원회	입법 지연시킬 수 있음	10년	최다득표제	308	1988	87,000 (인구수)	25%
프랑스	정부	없음	법정화되어 있지 않음	결선투표제	577	1988	108,000	20%
독 일	중립위원회	없음	4년	최다득표제와 비례대표제	656	1990	(인구수)	33%
인 도	중립위원회	없음	10년(1976-2001 연기)	최다득표제	541	1973	1,000,000 (인구수)	최대한 동일
뉴질랜드	중립위원회 (정당대표 참석)	없음	5년	최다득표제	99	1995	52,000 (인구수)	5%
영 국	중립위원회	형식적 권한, 입법 지연시킬 수 있음	12년	최다득표제	659	1995	69,000 (유권자)	최대한 동일
미 국	주의회	없음	10년	최다득표제	435	1992	600,000 (인구수)	최대한 동일

주: 1995년 선거 후 뉴질랜드의 의원정수는 120석으로 변경되었음.

출처: McLean and Butler(1997, 13).

출처: 김민전·심지연. 2001: 129에서 재인용.

□ 개혁 대안

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

<표 3> 의원1인당 대표 유권자수 조정 선거구획정

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

출처: 중앙선거관리위원회 19대 총선 결과를 토대로 필자가 계산.

- 요약하면, 수도권 지역의 의석 증가(서울 +3, 경기 +5, 인천 +2)와 지방의 의석 감소(호남 -5, 경북 -5, 강원 -1, 충북 -1)가 필연적임.
- 권역별 전면비례대표제를 실시하는 방향으로 선거제도를 설계할 필요성.
 - 지역구 의원정수 조정에 따른 정파적 혹은 현직의원의 이해관계에 의한 정치적 충돌을 피할 수도 있음.

- 실제 사례:

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

● 제도 디자인

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

● 효과

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

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

● 문제점 및 평가

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

〈참고문헌〉

- 강원택. 2002. “국회의원 선거제도의 개혁: 의원 정수 및 선거구 획정 문제를 중심으로.”
진영재 편, 『한국의 선거제도 I』. 서울: 한국사회과학데이터센터.
- 강휘원. 2001. “투표의 등가성을 위한 선거구획정의 정치와 기법.” 『한국정치학회보』 35
집 2호: 89-112.
- 강휘원. 2007. “한일 선거구획정의 의석재분배 효과 비교분석.” 『한국정치학회보』 41
집 3호: 33-53.
- 김영식. 2002. “정치개혁으로서의 선거구 획정: 등가성 기준의 강화의 필요성과 효과성을
중심으로.” 『한국정치학회보』 36집 2호: 175-197.
- 김종립. 1991. “한국 선거제도가 내포하고 있는 왜곡효과는 어느 정도인가?” 『계간 사
상』 겨울호.
- 서복경. 2012. “한국 의석할당제도의 문제점: 선거구 획정과 선거인수 불균형.” 『한국정
치연구』 21집 1호: 79-97.
- 심지연·김민전. 2001. “역대 국회의원 선거구 획정에 대한 평가: 표의 등가성과 정당 간
공정성을 중심으로.” 『한국정치학회보』 35집 1호: 125-148.