

# 선거구획정제도의 문제점과 개선방안<sup>1)</sup>

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 와이오밍주 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 598석 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 인구가동의 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 ±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.

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

○ 선거구획정위원회의 활동일정에 관한 법적 규정이 필요함.

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

○ 선거구획정위원회의 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.

○ 선거구획정위 결정안의 권한을 법적으로 명시해야 함.

- 일반적으로 '존중' 한다는 규범적 규정이 아니라,
- 독일 사례에서처럼 최종안에 대한 1차에 걸친 가·부 결정권만 부여함으로써 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 획정안 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.