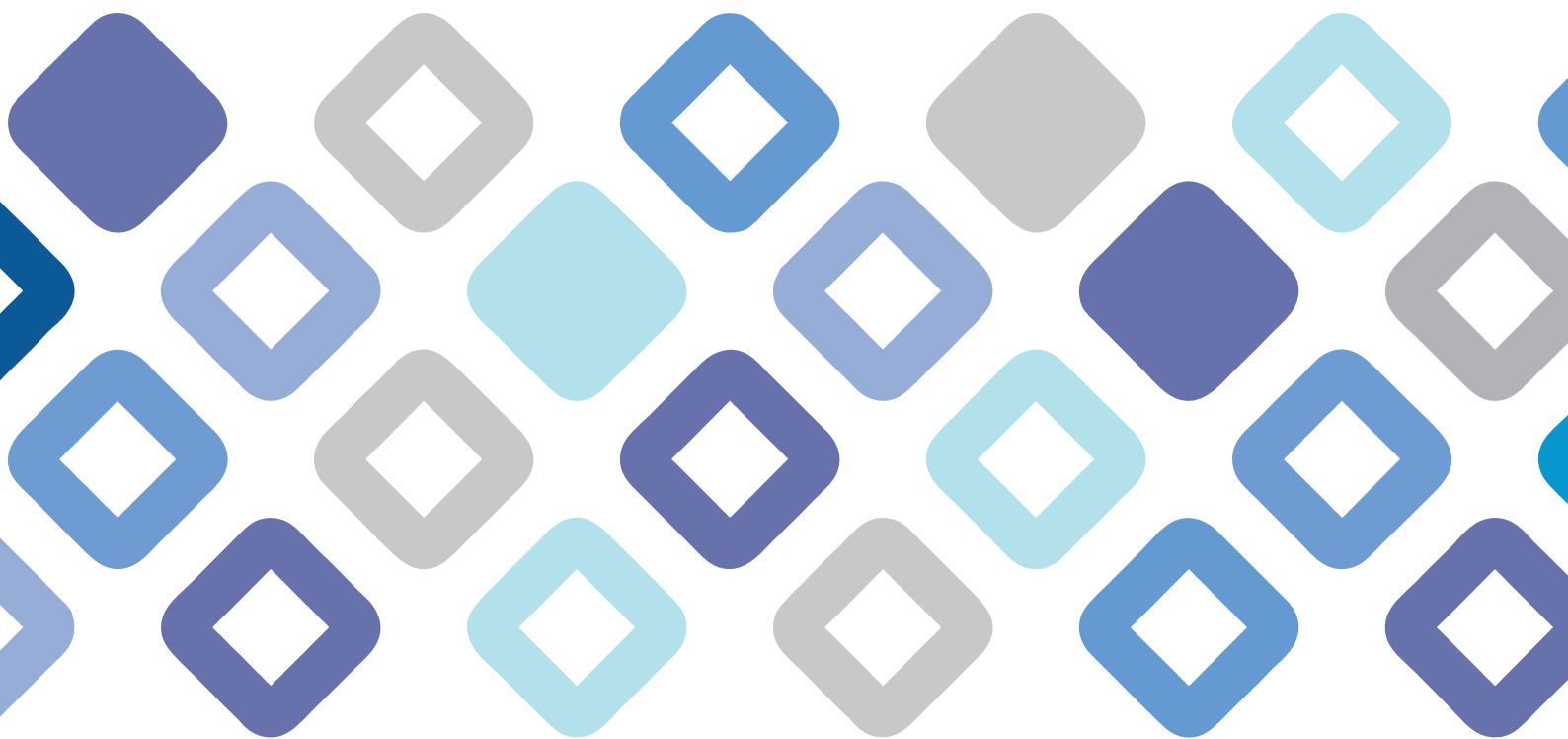


제22대 국회의원선거
선거구획정안
마련을 위한 공청회



국회의원선거구획정위원회

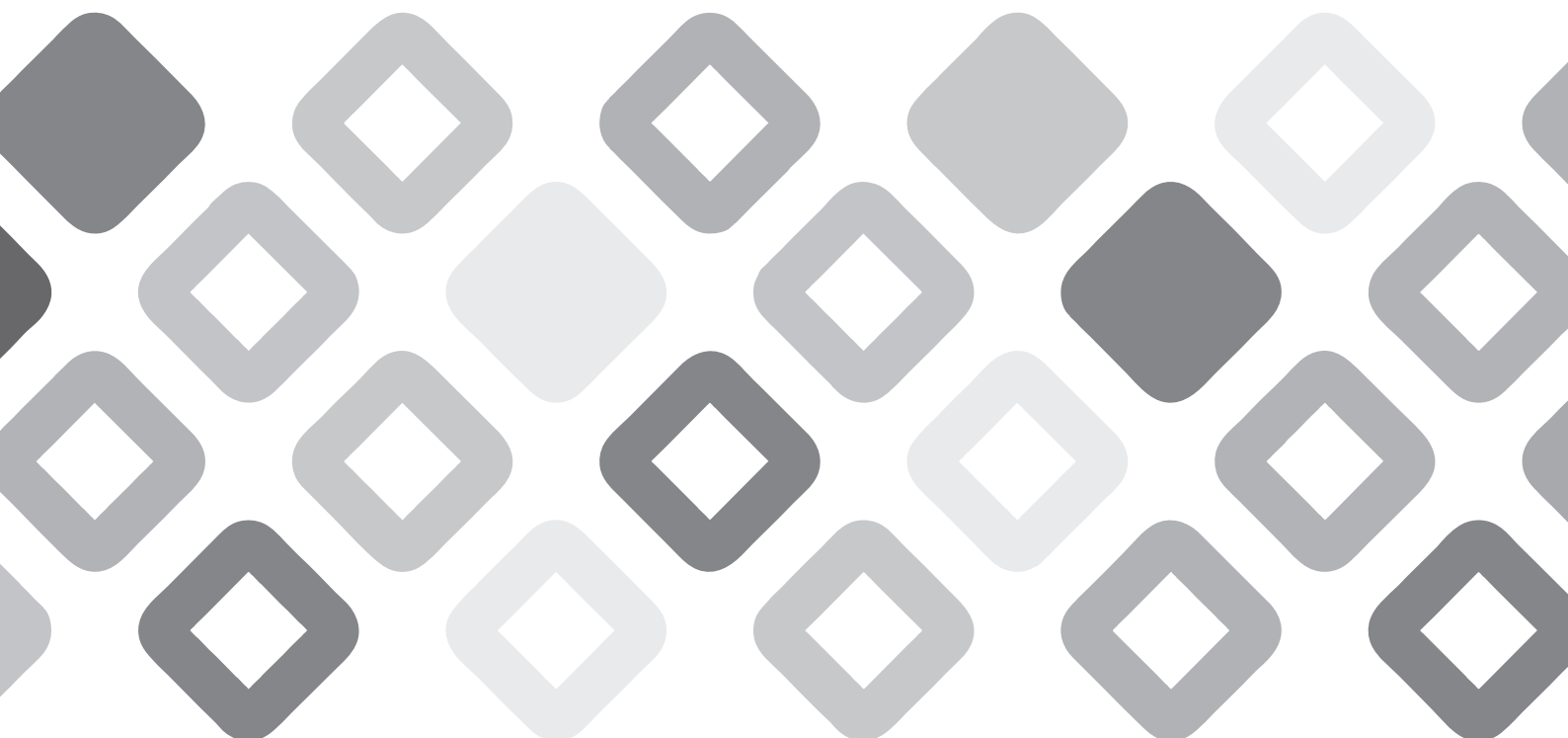
제22대 국회의원선거
선거구획정안 마련을 위한 공청회

CONTENTS

1. 송혜미(변호사)	01
2. 윤광일(숙명여자대학교)	15
3. 이기우(인하대 법학전문대학원)	21
4. 이석환(한양대학교)	37
5. 이재묵(한국외국어대학교)	49
6. 정경모(변호사)	63



송 혜 미
변호사



제22대 국회의원선거 선거구획정안 마련을 위한 선거구 획정 기준에 관한 의견

송혜미 | 변호사

I. 들어가며

그동안 대한민국의 국회의원 지역선거구를 획정하는 과정에서 의석할당(apportionment)의 과정은 생략되었고, 단지 경계설정(redistricting)에만 의존해왔다. 이로 인해 국회의원 선거마다 선거구를 이루는 지역이 변경되거나, 일부 지역이 서로 다른 지역구로 나뉘거나 합쳐지는 현상이 자주 일어났다. 일반적으로 의석할당 과정은 주로 의회의 지역 대표성과, 그리고 경계설정(선거구 획정)은 유권자 대표성과 밀접한 관련이 있다. 따라서 의석할당 과정의 생략은 우리 국회가 지역 대표성보다는 유권자 대표성에 중점을 두고 있다는 의미를 함축하고 있다.

사실 국회의원 선거제도의 개혁은 국민주권의 실현을 위한 필수불가결한 과제이다. 그렇다면 국민주권의 실현을 위한 선거제도는 무엇인가? 이와 관련하여 정치권, 학계, 그리고 시민사회에서 가장 많이 언급되는 대안적 선거제도는 연동형 비례대표제(mixed member proportional system)이다. 즉, 연동형 비례대표제는 지역대표성과 전국대표성을 동시에 고려하면서 비례성을 높일 수 있는 선거제도 유형으로 잘 알려져 있으며, 선거제도 개혁 논의가 있을 때마다 지속적으로 제안되어왔다.

그러나 연동형 비례대표제로의 선거제도 개혁은 정치권의 합의를 도출하지 못하고 번번이 좌절되었다. 그 이유는 비례의석의 확대를 위한 총의석수

증가와 지역구 조정의 문제, 초과의석의 발생 문제, 선거구제의 문제, 권역별 비례대표와 전국단위 비례대표의 문제 그리고 연동형 비례대표제를 실시할 경우 예상되는 각 정당 간 이해득실 등에 따른 쟁점이 존재하기 때문이다.

현행 비례제는 지역구 의석 대비 비례의석의 비율이 낮고, 지역구와 비례대표를 별도로 선출하는 병립형이다. 그런 이유로 거대정당의 의석독과점이 견고하게 유지되어 정책경쟁 중심의 정당정치가 온전하게 작동하지 못하며, 사회적 다양성이 적실성있게 표출되기 어려운 문제점을 안고 있다. 그러한 점에서 현행 비례제의 대안적 모델로 높은 비례성과 정당정치의 활성화를 유인할 수 있는 연동형 비례제에 주목할 필요가 있을 것이다.

II. 한국 국회의원 선거제도의 문제점

1. 소선거구제

한국사회의 균열구조는 다차원적이다. 즉, 민주화 이후 투표행태와 정당체계를 특징짓는 지역균열이 존재하며, 분단구조와 산업화의 과정에서 형성된 이념 또는 계층(계급)균열, 그리고 세대균열 등이 존재한다.

대립적인 정치 문화, 그로 인한 정치 불신을 형성했던 근본 원인은 소선거구를 기초로 하는 현행 선거구제다. 소선거구제는 한 지역구에서 최다 득표 후보자 한 명만 당선되는 구조다. 1위를 제외한 다른 후보에게 던진 유권자 표는 모두 사표(死票)가 된다. 득표율과 상관없이 1등만 선출되는 소선거구제에선 ‘상대방은 최악(最惡), 나는 차악(次惡)’이라는 네거티브 프레임만으로도 당선이 가능하다.

현행 소선거구제는 각계각층으로부터 진정한 국민의 의중을 왜곡하는 선거

제도라는 비판을 받고 있다. 정당 득표율이 낮아도 지역구 후보가 당선되기만 하면 많은 의석수를 가져갈 수 있는 구조이기 때문이다. 연동형 비례대표제 아래에서는 이와 같은 다수당의 횡포가 물리적으로 불가능하다는 점에서 이는 시사하는 바가 크다.¹⁾

1위대표제(소선거구제)의 특성이 강한 현행 선거제도는 지역주의를 기반으로 한 거대 양당 간의 경쟁이 이루어질 뿐 이념, 계급/계층, 세대, 이념과 가치를 중심으로 한 경쟁을 제약하는 결과를 가져온다. 즉, 최다득표자가 승리하는 1위대표제는 선거구라는 지역적 이익을 대표하지만 전국적 차원의 사회균열을 대표하는데 어려움이 있다. 의원으로 선출되면 국민과 국가 전체의 이익을 책임져야 한다는 E. Burke의 대표의 역할을 이해한다면, 지역구의 이익이라는 특수이익이 아닌 전국적 이익이라는 보편이익을 위해 대표하고 경쟁할 수 있는 선거제도의 필요성이 제기된다.²⁾

Ⅲ. 연동형 또는 권역별 연동형 비례대표제 및 독일식 비례제 선행연구 검토

1. 연동형 또는 권역별 연동형 비례대표제

제6공화국 헌법을 바탕으로 치러진 9차례 국회의원 총선은 혼합형 선거제도에 해당되는데³⁾, 지역구 국회의원은 소선거구제, 비례대표 국회의원은 각 정당들이 전국을 공간 단위로 명부를 작성하고 의석을 배분받는 것이 기본적인 골격이었다.

그러나 대다수 선행 연구에서 우리의 국회의원 선거제도는, 첫째 소선거구제 단순다수제 방식이기에 과도한 사표(死票)를 발생시키고 유권자의 의사가

1) 오마이뉴스 (2017.09.26.) 연동형 비례대표제 거부하는 한국당의 속내

2) 김형철 (2017) 국민주권 시대를 위한 국회의원 선거제도의 개혁방안과 쟁점. 민주주의와 인권, 17(4), 69-102.

3) 전용주(역) (2017) 선거제도의 이해, 한울 아카데미

의식으로 정확하게 반영되기 힘든 구조적인 문제, 즉 비례성이 낮다는 것, 둘째 정당 사이에도 비례성 편차가 크게 발생하여 몇몇 거대 정당들은 실제 득표보다 많은 의석 배분이라는 이익을 얻지만, 반대급부로 나머지 정당들은 불이익을 받아 왔다는 점, 셋째 영남과 호남에서 특정 정당이 의석을 독점하는 지역주의 문제를 발생시키는 원인 중 하나로 지적받아 왔다.⁴⁾

낮은 비례성과 지역주의를 극복하는 것이 우리 정치와 선거제도 개혁의 중대한 과제라는 점에서 1990년대 중반부터 독일의 선거제도가 대안으로서 주목받았다. 현실 정치에서는 2002년 12월 노무현 대통령 당선 이후 인수 위원회에 설치된 정치개혁연구실에서 ‘독일식 정당명부 비례대표제 도입’이 제시된 것⁵⁾을 비롯하여, 낮은 비례성으로 불이익을 받았던 군소정당들도 이를 도입하자고 주장하였고, 최근에는 2014년 헌법재판소가 지역구별 인구 비율을 2:1 이내로 할 것을 주문한 후에 중앙선거관리위원회는 정치관계법 개정의견에서 도입 검토를 제시하였고, 2017년 대선에서 “국회 구성의 비례성 강화와 지역편중을 완화” 하기 위해서 권역별 정당명부 비례대표제를 도입을 문재인 대통령의 공약으로, 그리고 지금의 개헌 정국 아래에서 이러한 의견에 동조하는 정당과 정치인이 적지 않다.

이처럼 독일의 선거제도가 대안으로 등장하게 된 것은 지역구를 유지하면서도 비례성을 높일 수 있다는 점, 즉 연동형 의석배분이라는 것과 비례대표 후보자 명부를 권역별로 작성하기에 지역주의를 완화시킬 수 있는 기제를 가지고 있다는 점 때문일 것이다.

연동형 비례대표제는 각 정당의 득표율에 따라 비례대표와 지역구의 의석 배분이 서로 연계되어 있다. 우리나라 선거에서 지난 총선까지 유권자들은 지역구 후보와 각 정당의 비례대표에 대해서 1인 2투표를 하였다, 그러나

4) 김종갑 (2013) 국회의원 비례대표 선거제도 개선방안의 시뮬레이션 분석, 국회입법조사처(NARS) 현안보고서 제188호

5) 조정관 (2017) “2017 국회의원 선거제도 개혁의 정치: 대안의 검토와 성공을 위한 짧은 레시피,” 2017년 국회정치 개혁특별위원회·국회입법조사처·한국정치학회 공동개최 특별 세미나(한국 선거제도개편의 쟁점과 과제) 자료집, 1-14

득표율이 지역구와 비례대표 간에 서로 영향을 주지 않는 병립형 비례대표제였기에 흰색 지역구 투표용지에 따른 득표율은 지역구 대표 선정에만, 그리고 녹색 비례대표 투표용지에 의한 득표율은 비례대표 선정만을 결정했다.

반면 연동형은 국회의원 의석수를 각 정당의 비례대표 투표 득표율을 기준으로 배분하고, 각 정당에 배분된 의석수에서 해당 정당이 지역구 국회의원 선거에서 얻은 당선자 수를 빼는 방식이다. 이러한 이유로 연동형 비례대표제가 도입된다면, 득표수를 의석수로 전환할 때의 비례성을 높이게 되고, 결과적으로 사표 비율을 낮추게 된다.

한편, 연동형 비례대표제는 다시 각 당의 비례대표 후보자 명부 작성에 있어 그 공간적 단위를 기준으로 전국과 권역별로 구분할 수 있는데, 특히 후자인 권역별 연동형 비례대표제 아래에서는 특정 정당이 해당 권역의 비례대표 투표에서 100%에 육박하는 득표를 얻지 못하면 지역구와 비례대표 의석을 독점하는 것이 제도적으로 불가능하기 때문에, 지역주의를 극복 또는 완화할 수 있는 대안이 될 것으로 제시되어왔다.

2. 독일식 비례제

독일은 지역구별로 1명을 뽑는 소선거구제와 비례대표제를 혼합한 선거제도를 택하고 있다. 한국과 비슷하게 유권자는 자신에게 주어진 2표 중 1표는 자신의 지역구 출마자에게, 다른 한 표는 지지하는 정당에 투표한다. 차이점은 의석 배분에서 극명하게 나타난다. 독일은 두 선거가 연동돼 전체 의석수를 정당의 지지율에 의해 결정한다. 가령 A당과 B당의 지역구 당선자가 각각 40명, 10명이라고 하자. 하지만 정당 지지율이 A당 60%, B당 40%라면 비례대표 당선자를 B당에 할당해 전체 의원 수가 A당 60명, B당 40명이 되는 구조다.⁶⁾

6) 시사저널 (2018.04.11.) 연동형 비례대표제, 독일은 어떻게 운영하나. [특집, 연동형 비례대표제 급부상] 독일 사례

정당명부식(병립형) 비례대표제

지역구 ㉑	비례대표 ㉒	총 의석수 ㉑+㉒
정당득표율		
A당 40명	9명 (20명 x 45%)	49명
B당 35명	7명 (20명 x 35%)	42명
C당 5명	4명 (20명 x 20%)	9명
계 80명	20명 (20명 x 100%)	100명

연동형 비례대표제

지역구 ㉑	비례대표 ㉒-㉓	총 의석수 ㉒
정당득표율		
A당 40명	5명	45명 (100명 x 45%)
B당 35명	0명	35명 (100명 x 35%)
C당 5명	15명	20명 (100명 x 20%)
계 80명	20명	100명 (100명 x 100%)

독일식 비례제는 정당 득표로 개별 정당의 총의석이 정해지기 때문에 비례성이 높다는 것이 가장 큰 특징이다. 정당 득표율에 따라 의석을 가져갈 수 있어 유권자의 투표가 사표화되는 것을 막는다. 또 거대정당의 의석 과점을 완화해 공정한 정당 경쟁을 유도하는 효과를 볼 수 있다는 장점이 있다. 다양한 목소리가 반영될 통로를 열어놓은 셈이다.

IV. 국민주권시대를 위한 선거제도의 개혁 방안과 쟁점

1. 국회의원 선거제도 개혁 방안

가. 중대선거구제

국회의원선거에서 비례대표제는 정당제 민주주의에 근거를 두고 국민주권 원리의 출발점인 투표결과의 비례성을 강화하여 사회의 다원적인 정치적 이념을 유권자의 의사에 따라 충실히 반영하는 것으로 평가된다(헌재 2009. 6. 25. 2007헌마40).

한국에서 국회의원 선거제도의 개혁방향으로 비례성을 높여야 한다는 점에 대해서 정치권을 포함하여 사회적 합의를 이루고 있다. 한국사회는 국민주권 시대를 위해 다양한 이해와 요구가 배제됨이 없이 비례적으로 대표될 수 있는 선거제도로의 개혁에 대한 기대가 그 어느때보다 높다. 그리고 비례성 향상과 지역주의 완화를 위한 대안적인 선거제도로서 중대선거구제와 연동형 비례대표제가 제시되고 있다.

먼저 중대선거구제는 비례성을 높이고 지역주의를 완화하기 위한 목적으로 거대 정당들에 의해 제기되고 있다. 그러나 지역주의 완화, 투표-의석간 비례성 증가를 위한 선거제도로의 개혁에 있어 중선거구제는 대안적 선거 제도로서의 적실성을 갖고 있지 않다. 또한 한국 정당정치의 문제 그리고 정치에 대한 국민의 불신이 높아지는 이유는 계파정치와 정치부패이다. 만약 중선거구제가 도입되면 계파정치와 정치부패는 더욱 심각한 문제가 될 것이고 정치에 대한 불신은 더욱 높아질 것이다.

나. 연동형 비례대표제

현행 혼합형 다수대표제의 대안으로 제시되고 있는 선거제도의 유형은 연동형 비례대표제이다. 연동형 비례대표제는 국회의원 선거제도 개혁에 대한 논의가 제기될 때마다 가장 많이 언급되는 선거제도 유형이며, 시민 사회와 학계에서 한국 현실에 적합성을 갖는 선거제도로 제시하고 있다.

연동형 비례대표제는 유권자들이 행사한 정당명부 투표의 득표율에 따라 각 정당의 의석률을 할당하는 방식으로 비례적 의석과 지역선거구의 1위 대표제 의석이 연동되어 할당된다. 즉, 각 정당의 전체 의석배분은 각 정당이 명부투표에서 획득한 득표수에 의해 결정되며, 할당된 각 정당의 의석수에서 지역구 당선자의 수를 제외한 나머지 의석은 비례대표에 의해 채워진다.

이 선거제도의 장점은 각 정당의 의석배분이 정당득표에 의해 계산된다는 점에서 투표-의석 간 비례성이 높은 선거제도라 할 수 있다. 한국에서 선거제도의 개혁의 목표는 지역주의의 완화뿐만 아니라 민주적 가치인 정치적 대표성의 증진, 책임정당정치의 실현 그리고 시민의 정치참여의 활성화에 초점이 맞춰져 진행되어야 한다. 연동형 비례대표제가 대안적인 선거제도로 제안되는 이유는 첫째, 연동형 비례대표제는 각 정당이 얻은 득표율을 의석으로 전환하는 선거제도로서 득표와 의석 사이의 비례성이 높은 선거제도

이다. 따라서 사회적 약자 및 소수자 집단 등의 정치적 대표성을 왜곡 없이 반영하여 주며, 다양한 사회집단의 정치적 대표성을 보장해 준다는 것이다.

둘째, 선거비례성이 높아짐으로써 유권자들의 의사가 왜곡되지 않게 되고 사표의 축소와 유권자들은 자신의 선호를 소신 있게 표시할 수 있다는 점에서 장점이 있다. 이러한 장점은 유권자들의 투표참여를 증가시키는 결과를 가져올 것이다. 즉, 자신의 1표의 가치에 대한 기대효용이 높아짐으로써 투표참여 동기를 높일 수 있기 때문이다.

셋째, 연동형 비례대표제는 인물과 지역이 아닌 이념과 정책에 기초한 정당 정치를 결과한다. 정당득표에 의해 의석이 정해짐으로 개별적 인물이 아닌 정당의 이념, 정책 그리고 능력에 대한 유권자의 판단이 투표결정에 중요한 영향을 줄 것이다. 그리고 정당은 유권자의 표심을 얻기 위해 유권자의 요구에 부응하는 정책개발의 노력을 수행함으로써 정책을 중심으로 한 책임정당 정치를 제도화할 수 있을 것이다.

넷째, 연동형 비례대표제는 정당득표율이 정당의 의석수를 결정함으로써 정당에서는 책임정치를 통해 유권자들로부터 심판을 받고자 하는 동기를 부여하며, 또한 책임정당정치의 실현은 입법부와 행정부 사이의 상호견제 능력을 향상시킴으로 수평적 책임성을 높일 것이다. 즉, 연동형 비례대표제는 민주적 책임성을 향상시키는데 기여할 것이다.

마지막으로 지역주의의 완화에 기여할 것이다. 정당을 중심으로 한 경쟁은 지역이라는 한정된 공간보다는 전국이라는 폭넓은 공간에서의 지지를 이끌어 내기 위한 자원을 개발 동원하려는 동기를 부여한다. 따라서 특수편익으로서 지역주의라는 자원보다는 보편편익으로서 국민의 요구에 반응하는 정책 자원을 개발하고 정치활동을 수행함으로써 유권자의 선택의 조건을 폭넓게

할 것이다. 그리고 연동형 비례대표제는 각 정당이 많은 의석을 획득하기 위해서 특정지역에서의 배타적인 지지를 받는 것이 아니라 전국적 지지를 받아야 한다. 때문에 각 정당은 지역보다는 전국적 이슈를 정책화하고 이를 동원하려는 동기를 갖게 한다. 그 결과, 지역균열을 대체하는 사회균열의 정치화가 이루어짐으로써 지역주의의 완화에 긍정적 영향을 줄 것이다.⁷⁾

즉, 연동형 비례대표제는 정치적 대표성의 왜곡문제를 최소화하는데 기여하며, 정당이 얻은 득표율을 중심으로 의석할당이 이루어짐으로써 인물 및 지역 중심의 경쟁보다는 정당의 정책을 중심으로 한 경쟁을 활성화할 것이다.

2. 연동형 비례대표제의 도입에 따른 쟁점

정치권과 선거전문가들은 연동형 비례대표제의 장점을 충분히 이해하면 서도 쉽게 새로운 선거제도로 받아들이는 것을 꺼려하고 있다. 그 이유는 지역대표의석과 비례대표의석의 균형을 맞추기 위해 국회의원 정수를 확대하거나 지역의석수를 축소하는 노력이 수반되어야하기 때문이다. 이러한 노력에 대해 현직의원들은 국민적 정서에 반하는 국회의원 정수의 확대를 책임 있게 주장하거나 제기하지 않으며, 자신이 지역의석 축소의 희생양이 되길 기피하기 때문이다.

또한 연동형 비례대표제는 초과의석의 발생에 따른 총의석수의 변동이 나타나기 때문에 초과의석에 대한 동의를 문제가 제기된다.

마지막으로 지역주의 완화를 위한 방안으로 석패율제의 도입에 대한 이견도 존재하고 있다.

7) 김형철 (2017). 국민주권 시대를 위한 국회의원 선거제도의 개혁방안과 쟁점. 민주주의와 인권, 17(4), 69-102.

V. 나가며

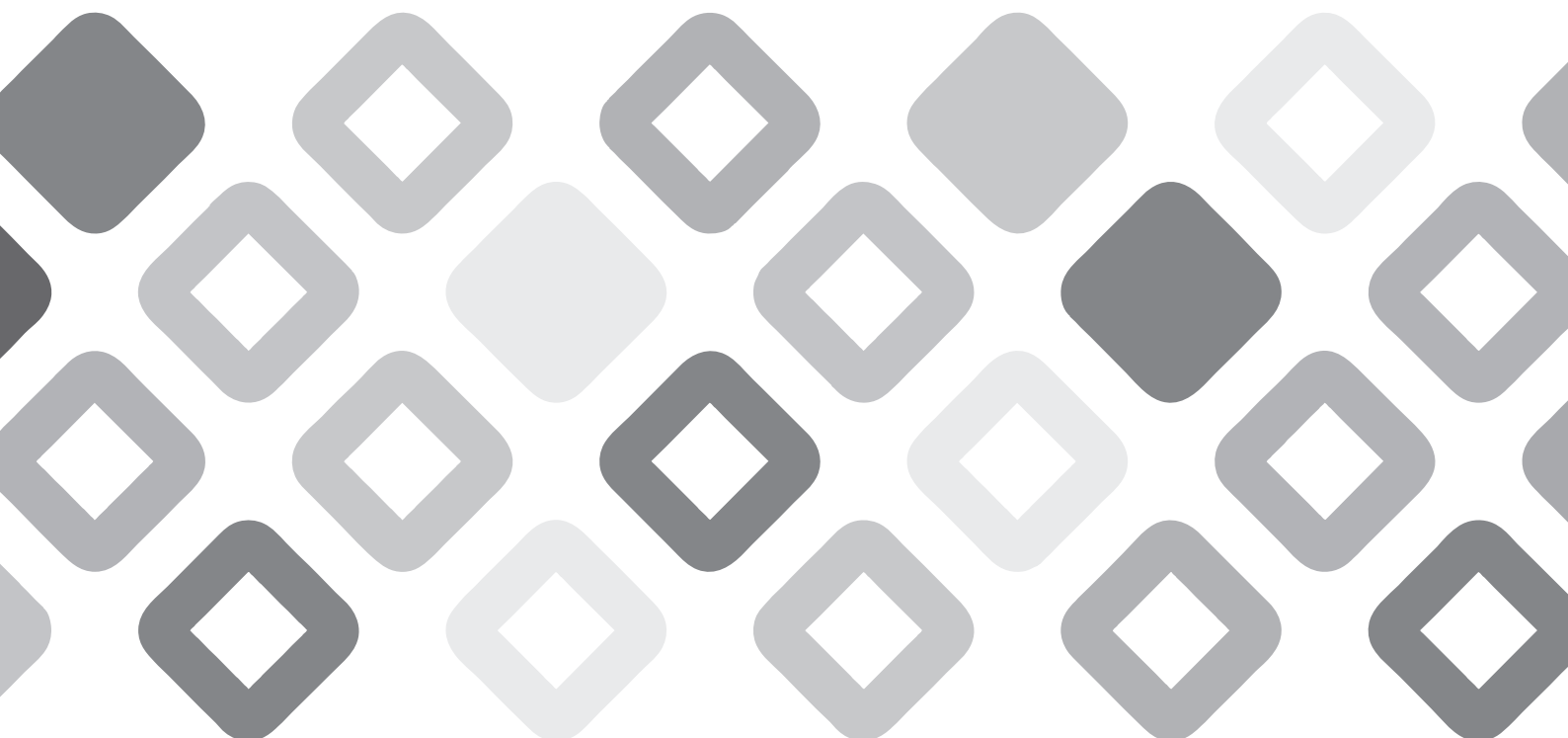
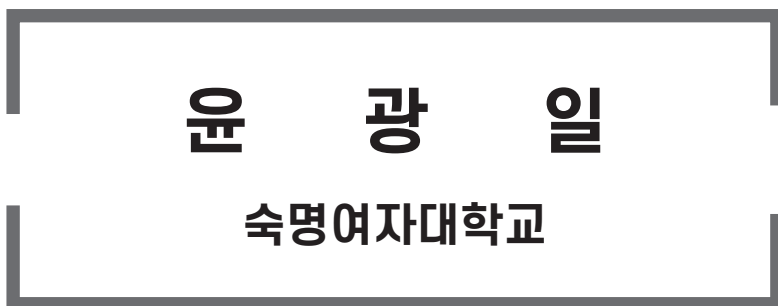
선거제도 개혁이 이루어지지 못한 이유는 정당이 자신들의 당파적 이익과 의원들의 이해관계에 의한 것이다. 따라서 국민들이 참여하는 선거제도 개혁 기구를 만들어 선거제도 개혁의 목적, 절차 그리고 방안에 대한 논의를 진행시키고 그 결과로서 도출된 제안에 따라 선거제도 개혁을 추진해야 할 필요가 있다. 그리고 선거제도의 최종결정은 국회가 아닌 국민이 참여하는 국민투표 방식을 통해 이루어질 필요가 있다. 왜냐하면 국민의 대표를 선출하는 제도를 결정함에 있어 국민의 직접적인 참여와 국민의 의사가 반영되어야 함은 국민주권의 원리에 부합하기 때문이다. 또한 국민투표에 의한 선거제도 개혁 방식은 각 정당과 시민단체에서 제안하는 선거제도에 대해 충분히 숙지할 수 있는 기회를 제공하며, 국민들의 선택에 의해 결정된다는 점에서 새로운 선거제도에 대한 지지와 신뢰를 확보할 수 있기 때문이다.⁸⁾

연동형 비례제는 유권자의 표심을 대표선출에 공정하게 반영하고, 정당 정치의 활성화를 가져올 수 있는 긍정적인 측면이 있다. 이는 종국적으로 우리 사회의 다양성 표출과 정치의 생산성을 높이는 방안으로 작동할 수 있을 것이다.

8) 김형철 (2016) “뉴질랜드의 선거제도 개혁과정과 성공요인: 한국에 주는 시사점.” 『시민과 세계』통권 28. 61-91쪽.

<참고문헌>

- 국민일보 (2018.08.05.) 노회찬의 못다 이룬 꿈 ‘연동형 비례대표제’ 이번에는 도입될까
- 김종갑 (2013) 국회의원 비례대표 선거제도 개선방안의 시뮬레이션 분석, 국회입법조사처 (NARS) 현안보고서 제188호
- 김형철 (2017) 국민주권 시대를 위한 국회의원 선거제도의 개혁방안과 쟁점. 민주주의와 인권, 17(4), 69-102.
- 뉴스스퀘어 (2015.12.15.) 말 많고 탈 많은 ‘연동형 비례대표제’의 모든 것
- 시사저널 (2018.04.10.) “바보야, 문제는 선거제도야!” …연동형 비례대표제 급부상. “기존 선거제도 개편해 유권자 표심 제대로 반영해야”
- 시사저널 (2018.04.11.) 연동형 비례대표제, 독일은 어떻게 운영하나, [특집, 연동형 비례대표제 급부상] 독일 사례
- 오마이뉴스 (2017.09.26.) 연동형 비례대표제 거부하는 한국당의 속내
- 이정섭, 조한석, 지상현 (2018). 권역별 연동형 비례대표제에서 의석할당과 국회의원 의석수에 대한 공간적 접근. 대한지리학회지, 53(1), 91-109.
- 전용주(역) (2017) 선거제도의 이해, 한울 아카데미
- 조정관 (2017) “2017 국회의원 선거제도 개혁의 정치: 대안의 검토와 성공을 위한 짧은 레시피,” 2017년 국회정치개혁특별위원회 · 국회입법조사처 · 한국정치학회 공동개최 특별 세미나(한국 선거제도개편의 쟁점과 과제) 자료집, 1-14
- 황아란 (2015) “국회의원선거의 권역별 비례대표제 도입의 대안 제시,” 21세기정치학회보, 25(4), 1-24.



제22대 국회의원 선거구획정안 마련 공청회 진술서

윤광일 | 숙명여자대학교 교수

- 제22대 총선(2024년 4월 10일) 실시가 1년도 채 남지 않은 시점에서 현재 선거구 획정의 전제조건 중 확정된 것은 공직선거법 제25조 상 선거일 전 15개월이 속하는 달의 말일 현재 인구 수 뿐임. 아직도 선거제가 확정되지 않아서 선거구 획정의 전제가 되는 국회의원지역구 총 정수 및 시·도별 정수가 확정되지 않았고, 따라서 현 획정위가 이전 획정위의 한계를 되풀이할 가능성이 매우 큰 상황임. 이를 염두에 두고 제21대 국회의원선거구 획정위원 경험에 바탕을 두어, 입법 사안에 대해서는 의견을 배제하고 현 획정위 활동에 참고가 될 만한 사항에 관해 진술하고자 함.
- 제15대 이후 역대 획정위 활동 현황을 보면, 주요 선거제 개편이 있었던 제17대(292일)와 제21대(461일) 그리고 획정위원 구성에 정당 추천이 포함된 제20대(233일)에 활동기간이 매우 길었으나 제16대와 19대를 제외하면, 선거일 불과 한 달 남짓 전에야 획정안을 마련했음.
- 지금 추세라면 현 획정위도 활동기간은 매우 길지만, ‘선거일 직전 선거제 개편, 선거제 개편 전후 획정안 마련, 국회의 재제출 요구, 단시간 내 재획정안 마련’이라는 시나리오가 재현될 가능성이 매우 큼.
- 획정위 활동의 성패는 국회 선거제 개편 이후 주어지는 매우 짧은 시간 내에 획정기준을 충족하는 획정안 마련에 달려 있음. 이를 위해 상대적으로 긴 활동기간 동안 체계적인 연구에 바탕을 두고 충분한 숙의와 토론으로 숙련해야 함.

- 아울러 법이 정한 기한 내에 확정위 권한을 충분히 발휘하여 국회를 압박함으로써 실질적인 확정위 활동기간을 최대한 확보해야 함. 확정위 활동에 대한 적극적인 홍보를 통한 여론 형성 및 환기 노력도 병행해야 함.
- 선거구 확정 관련 핵심 조항인 공직선거법 제25조 또한 선거제 개편과 함께 수정될 수도 있으나, 현재 국회에서 핵심 논의는 지역구 및 비례대표 선출 국회의원 수, 선거구 크기(권역별 중대선거구, 도농복합선거구제), 선출방식(비례대표 병립제 또는 연동형 유지)에 한정되어 있는 것으로 보임. 확정 기준인 인구비례 2:1의 인구범위와 예외적으로 허용되는 자치구·시·군 일부 분할 금지(①항 2호) 그리고 시·도 관할구역 안의 인구·행정구역·지리적 여건·교통·생활문화권과 농산어촌 지역대표성 반영 노력(②항)이 변경되지 않을 것이라는 가정 아래 다음과 같은 6가지 사항에 대해 진술하고자 함.

1. 확정위 권한 숙지 활동 강화

- 공직선거법 전반과 확정위 관련 법 조항 및 판례 숙지. 관련 전문가 자문
- 확정위 활동 관련 국내외 사례 학습, 관련 연구 논문 회독 후 토론. 필요시 관련 연구자 초청 학습
- 이전 확정위원 및 사무국 직원 초청 경험 공유 및 토론
- 이전 확정위 속기록 회람을 통해 논의 사례 도출 후 심층 검토 및 토론

2. 선거제 개편 전 현행법상 확정 시뮬레이션 강화

- 현재 기준 인구로 조정이 필요한 곳은 총 30곳
- 상한 인구수 초과 선거구 18곳은 ▲ 서울 1곳(강동구갑) ▲ 부산 1곳(동래구) ▲ 인천 1곳(서구을) ▲ 경기 12곳(수원시무·평택시갑·평택시을·고양시을·고양시정·시흥시갑·하남시·용인시을·용인시병·파주시갑·화성시을·화성시병) ▲ 충남 1곳(천안시을) ▲ 전북 1곳(전주시병) ▲ 경남 1곳(김해시을)

- 하한 인구수 미달 선거구 11곳은 ▲ 부산 3곳(남구갑·남구을·사하구갑) ▲ 인천 1곳(연수구갑) ▲ 경기 2곳(광명시갑·동두천시연천군) ▲ 전북 3곳(익산시갑·남원시임실군순창군·김제시부안군) ▲ 전남 1곳(여수시갑) ▲ 경북 1곳(군위군의성군청송군영덕군)
- ‘부산 북구강서구을’ 선거구는 강서구 인구 증가로 자치구·시·군 일부 분할 금지 대상으로 선거구 조정 필요
- 이들 지역에 대한 경계 조정과 구역조정의 복수 시나리오를 사무국에 요청하여 확정 논의 필요함.
- 확정위원 여건상 사무국의 확정안이 결정적인 안이 되는 경우가 대부분으로 기억함. 최대한 복수의 안 제시를 요구하고 제안 설명에 대해 충분한 의견 개진이 필요함. 필요시 사무국 직원과 현장 실사(특히, 예외 대상) 동행도 추천함.
- 확정위원의 확정 대상 지역 거주 또는 방문 경험에 기초한 의견이 여타위원의 의견 형성에 적지 않은 영향을 주었던 것으로 기억함. 이에 대한 허심탄회한 논의가 필요해 보임.

3. 선거제 개편 후 지역 의견 수렴 및 정당 의견 청취 내실화

- 제20대 확정위는 광역 단위 중심으로 선거제 개편 이전에 지역 의견을 수렴했고 당일 오후에 한정하여 폭넓은 의견수렴 과정이 미흡했음.
- 여건상 광역 이하 단위로 의견수렴이 어려워 보이지만, 광역이라도 충분한 의견 개진 및 질의응답 시간 확보가 필요해 보임. 특히 이는 직전 확정위에서 많이 논의한 확정 기준인 생활문화권에 대한 실증적 이해를 위해서도 필요한 것임.
- 지역 의견 청취시 확정 대상 지역 실사도 병행하는 것도 고려할 만함.
- 확정 대상 지역 의견 진술 공청회 내실화 필요, 진술 참여 단체 대표성 확보, 필요시 재방문 및 다양한 형태의 소규모 공청회 실시
- 정당 의견 청취 또한 선거제 개편 이후가 바람직하나 지역 의견 청취에

비해서는 다소 융통성 있게 이전에도 가능해 보임. 그럼에도 선거제 개편 이후 정당 의견 청취는 꼭 필요하며 확정 대상 지역에 대한 의견에 한정하여 수렴해야 할 것으로 판단됨.

4. 확정위 활동 관련 자문 및 공청회 내실화

- 입법 사안에 대한 의견 개진 방지
- 논의 쟁점에 한정된 조언 요청 후 이에 대한 심도 있는 논의 필요. 논의 후 필요시 보완 조언 요청으로 일회성 형식적 조언 지양
- 확정위원 전공 분포 고려하여 이를 보완할 수 있는 전문가(예컨대, 정치 지리학자, 향토사학자, 지역 법관 등) 대면 또는 서면 조언 적극 요청
- 행사 관련 적극적인 홍보로 여론 환기 필요

5. 확정위 소위 활동 활성화

- 경계 및 구역 조정 소위 활동 활성화
- 대언론 소위 지원 및 활동 활성화. 사후 보도자료 배포나 인터뷰 요청 수락 등 소극적인 활동보다는 홍보 사전 대책을 마련하여 적극적인 대언론 접촉 필요
- 특히, 최종 확정 논의 시 대언론 홍보 대책 체계적인 마련 필요

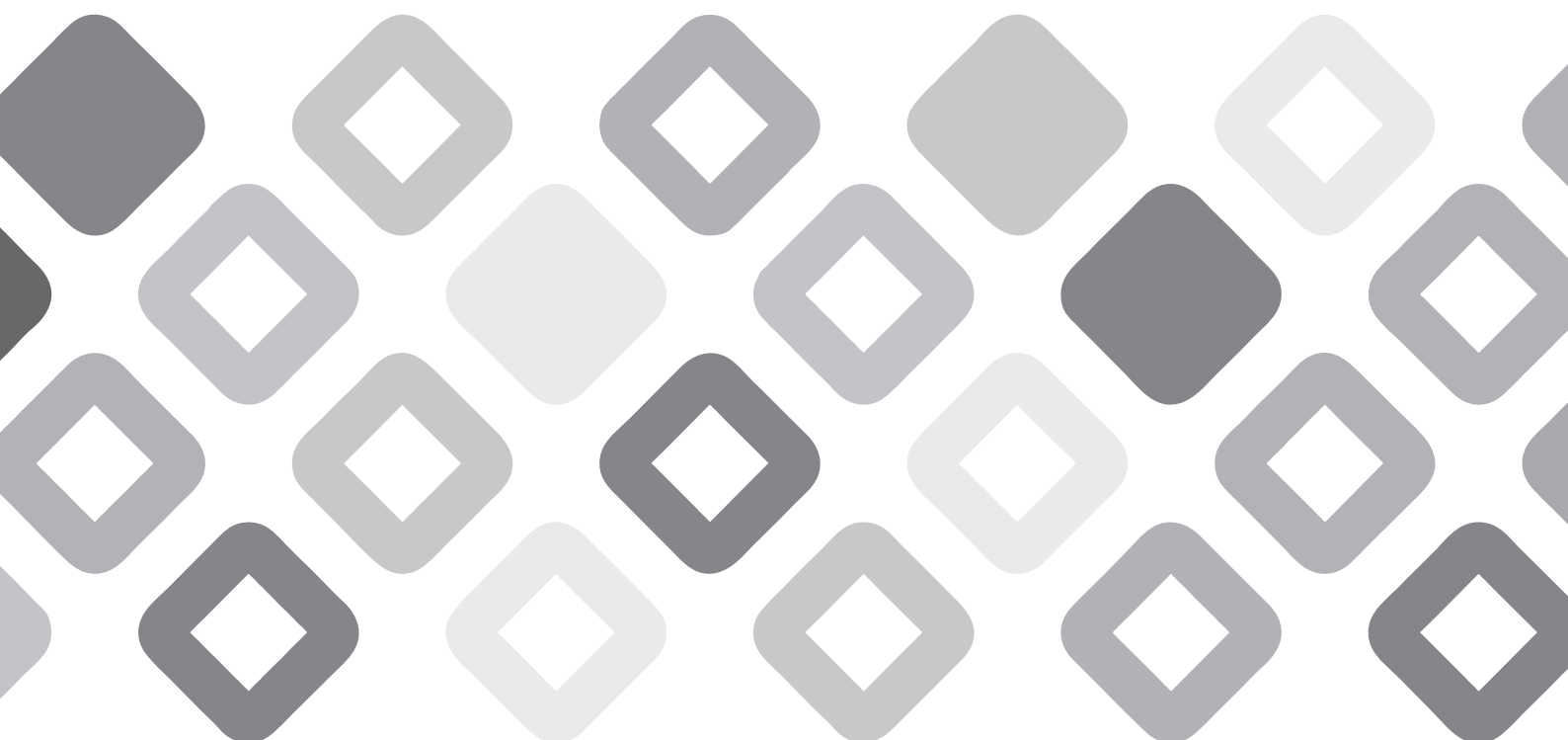
6. 자치구·시·군 일부 분할 금지 예외 사례 적극 검토

- 입법 사안이지만 선제적으로 예외가 바람직한 사례 발굴 노력 필요
- 최종 확정 과정이 매우 단기간에 이루어지므로 예외 사례 논의가 확정 기준에 대한 이해를 제고하는 데 기여할 것임.



이 기 우

인하대 법학전문대학원



선거구제와 대표제 개혁의 쟁점과 과제

이기우 | 인하대 법학전문대학원 명예교수

선거구 획정을 위한 법정기한이 이미 지났음에도 불구하고 그 전제가 되는 선거법의 개정논의는 지지부진하다. 이에 국회는 4월 10일부터 4월 13일까지 선거법 개정을 위해 전원위원회를 개최하였다. 의원 100명에게 발언 기회가 주어졌다. 하나의 개정안을 도출하는 데는 실패하였지만 선거법 개정을 둘러싼 다양한 이해관계와 관점이 대부분 노출되었다는 점에서 긍정적인 측면도 있다. 이제 조속한 시일 내에 국민의 의견을 수렴하여 개정안을 만들어야 한다. 국회의원직이 사유물이 아니라 공공의 것이라는 관점에서 개개의원이나 정당의 이해관계를 떠나 사물의 본성에 충실하게 논의한다면 쟁점별로 상당한 수준의 합의를 할 수 있을 것으로 본다. 이는 21대 국회가 신뢰를 회복할 수 있는 마지막 기회이다. 이에 중요한 쟁점과 전원위원회에 제안된 3가지 선거법 개정방안을 논의하고 현재의 시점에서 선택 가능한 개정방안을 찾아본다.

□ 선거제도의 개편의 목적은 정치질병의 치유

선거제도는 국회의원과 정당의 활동방향과 활동내용에 중요한 영향을 미친다. 이에 국가마다 정치병을 치유하기 위해서 선거제도를 개정한다. 지금 대한민국의 정치는 극단적인 진영논리와 정치양극화로 인하여 국가의 중요한 과제를 대화와 협의를 통해서 해결하는 능력을 발휘하지 못하고 있다. 대화와 협상에 정치의 본질이라고 한다면 대한민국의 정치는 실종위기에 빠져있다. 그 중요한 원인에 선거제도가 있다. 선거에서 승자독식의 소선거구제가 극단적인 대결 정치를 불러오고 협치를 어렵게 만든다. 이에 선거제도의 개편의 목표는

무엇보다도 한국의 고질적인 정치병인 정치양극화를 극복하고 협치를 통해 정치의 기능을 회복하는데 있다. 정치질병이 심각한 만큼 고강도의 처방이 지체없이 이루어져야 한다.

□ 선거제도 개편의 전제요건

선거제도를 이루는 핵심적인 요소로 두 가지를 들 수 있다. 선거구제도와 대표제이다. 선거구제도는 하나의 선거구에서 몇 명을 선출하는지에 관한 것이다. 한 선거구에서 1명을 뽑으면 소선거구제(1인선거구제), 다수를 뽑으면 중대선거구제(다인선거구제)라고 부른다. 소선거구제는 승자독식의 권력독점을 초래하고, 선거가 치열해지고 선거과정에서 네가티브 선거운동이 정책선거를 압도한다. 중대선거구제는 권력의 공유를 가져오고, 사표를 줄이고, 비례성과 대표성은 강화한다. 실제로 1988년 제13대 국회의원선거부터 소선거구제로 회귀하면서 갈수록 협치공간은 좁아지고 진영 간 대립은 심화되고 있다. 이에 소선거구제의 개편문제는 한국의 정치병을 치료하기 위해 불가결하다.

다음으로 대표제의 문제이다. 대표제에는 다수대표제와 비례대표제가 있다. 다수대표제는 인물에 대한 투표이다. 후보자 개인의 득표수에 따라 당선여부가 결정된다. 비례대표는 정당에 대한 투표이다. 정당의 득표율에 따라 당선자의 숫자가 결정된다. 실제 당선자를 정하는 방법에는 여러 가지가 있지만 정당의 명부가 기준이 된다. 다수대표제는 유권자와 후보자 관계가 직접적이고 간단하고 알기 쉽다. 비례대표는 유권자와 후보자의 관계가 간접적이고, 복잡하고 일반 국민이 알기 어렵다.

다수대표제가 소선거구제와 결합되는 경우에는 사표가 많고 대표성과 비례성이 낮아진다. 하지만 다수대표제가 중대선거구제와 결합하는 경우에는 대표성과 비례성이 높아진다. 비례대표제는 중대선거구제와 결합하여 후보자와 유권자의 직접적인 관계를 희생하면서 정당간의 비례성을 높인다. 비례대표제가 소선거구제와 결합하는 경우에는 다수대표자와 차이가 없게 되어 무의미하다.

	소선거구(1인선거구: single-member district)	중대선거구(다인선거구: multi-member district)
다수대표제	○	○
비례대표제	X(무의미)	○

○ 소수대표제는 개선되어야 한다

승자독식과 정치양극화를 극복하기 위해서는 소선거구제는 반드시 개편되어야 한다. 소선거구제를 전면적으로 폐지하고 중대선거구제를 전면적으로 도입하는 방안이 가장 이상적이다. 차선으로 중대선거구제를 전면적으로 도입하되 인구희소지역에는 2인 선거구를, 인구과밀지역에는 4인 이상 또는 5인 이상 선거구를 도입하는 방안을 생각할 수 있다. 차차선으로 인구희소지역에는 소선거구를 유지하되 대도시지역에는 중대선거구제를 도입하는 방안을 생각할 수 있다. 어떤 형태로든 대한민국의 정치병을 치유하기 위해서는 소선거구제도가 개편되어야 한다.

○ 비례대표제의 완전 폐지는 헌법적으로 문제가 될 수 있다

헌법 제41조 제3항은 “국회의원의 선거구와 비례대표제 기타 선거에 관한 사항은 법률로 정한다.” 고 비례대표제를 규정하고 있다. 이에 대해서 학설상 대립이 있기는 하지만 비례대표제의 완전한 폐지는 위헌이라는 주장이 좀 더 많은 편이다. 비례대표를 완전히 폐지하는 것은 헌법적으로 논란의 여지가 있고, 반드시 바람직한지 의문의 여지가 있다.

○ 전면적인 비례대표제는 바람직하지 않다

비례대표는 정당에 대한 투표이다. 정당에 대한 상당한 수준의 신뢰를 전제로 한다. 각종 여론조사에서 정당에 대한 신뢰도가 매우 낮다는 점에서 비례대표제의 전면적인 도입은 바람직하지 않고 현실적이지도 않다. 여론조사에

따라서는 정당신뢰도가 5% 또는 24%에 불과하다. 즉 국민의 95% 내지 76%가 정당을 믿지 못하겠다고 하는데, 정당에 대해만 투표하라는 것은 무리이다.

○ 현실적인 개혁방향

한국 정치의 고질적인 정치병인 극단적인 정치 양극화와 진영대결을 극복하고 대화와 협의에 의한 정치(협치)를 복원하기 위해서는 소선거구제를 개편하는데 초점을 두어야 한다. 이를 위해서 국회의원 선거구를 중선거구제로 전환하고 국회의원을 일부는 다수대표제로, 일부는 비례대표제로 선출하는 것이 바람직하다. 전면적인 중선거구제는 현재 시점에서 합의하기가 어려워 보인다. 이에 중선거구제와 소선거구제, 다수대표제와 비례대표제가 병존하는 혼합적이고 병립적인 선거제도로 개편하는 것이 현재로서는 실현가능성이 가장 높고 바람직하다.

□ 선거제도 개편의 몇 가지 쟁점

대한민국의 정치병을 치유하기 위한 선거제도 개편에는 많은 쟁점이 있지만 여야와 국민이 진정성을 가지고 지혜를 모은다면 개선방안에 합의할 수 있을 것이라고 기대한다. 이상적인 선거제도를 도입하기는 어렵다고 하더라도 적어도 지금보다는 개선된 선거제도를 도입하기 위하여 위한 진지한 노력이 필요하다.

○ 의원정수 문제

- 의원정수 확대론과 의원정수 감축론이 평행선을 달리고 있는 현실에서 의원정수를 조정하는 것에 합의하는 것은 쉽지 않다. 대다수의 국민이 반대하는 국회의원 증원을 강행하는 것은 바람직하지 않다. 이 점에서 국회정개특위

에서 이를 전원위원회에서 언급하지 않기로 한 것은 높이 평가할 만하다. 의원정수의 문제는 본질적인 것은 아니며 선거제도 개편에 따른 부수적인 것에 속한다. 이에 의원정수 문제를 중심적인 의제로 삼는 것은 현실적인 선거법 개편에 도움이 되지 않으며 바람직하지 않다.

- 국회의원 정수 문제는 장기적인 과제로 논의하되, 양원제 도입으로 인한 상원을 설치하거나 남북통일이 실현되어 통일 국회를 설치하는 등의 명분이 있는 경우에 가능할 것으로 본다. 현재로서는 국회의원 정수 확대의 명분이 없다.

- 국회의원 감축론은 국회에 대한 국민의 불신을 반영하여 자성적인 의미에서 제안된 것으로 보이나 실현은 쉽지 않다. 따라서 현재의 300명 정원을 차기 선거에서는 유지하는 것이 바람직하고 현실적이다.

□ 중대선거제 다수대표제로 개편에 따른 쟁점

○ 어디를 중대선거구로 할 것인가?

전면적이 중대선거구 다수대표제 도입이 이상적이지만 농산어촌 주민과 정치인이 강력하게 반발하고 있는 현실에서 실현가능성이 높지 않다. 이에 중대선거구제를 대도시지역에 도입하고 농산어촌지역에는 소선거구제로 유지하는 방안이 오랫동안 검토되어 왔다. 특별시 광역시 지역에 한하여 도입하자는 주장도 있지만 인구밀집지역인 대도시에 도입하는 방안도 적극적으로 검토할 필요가 있다. 예컨대, 주민수 100만(또는 80만 등) 이상의 도시와 같은 일반적인 기준에 의해서 중대선거구제 도입지역을 선정하는 것이 바람직하다. 중대선거구제를 도입하는 지역은 일종의 정치실험지구인 “정치특구”에 해당한다고 볼 수 있다.

○ 한 선거구에서 몇 명을 다수대표제로 선출할 것인가?

중대선거구제를 도입하는 경우에 한 지역구에서 몇 명을 선출할 것인가

문제된다. 2인 선거구나 3인 선거구에서는 거대양당이 절대적인 우위를 가질 수 있다. 중대선거구 다수대표제로 사표를 방지하고 대표성과 비례성의 높이기 위해서는 4인 또는 5인 이상의 선거구제가 바람직하다.

○ 중대선거구에서 유권자가 몇 명의 후보자에게 투표할 수 있도록 할 것인가?

중대선거구제를 채택하더라도 유권자들이 몇 명의 후보자에게 투표할 수 있는지가 문제된다. 왜냐하면 유권자가 몇 개의 투표권을 갖는지에 따라서 중대선거구제의 효과는 달라질 수 있기 때문이다. 유권자가 1명의 후보자에게만 투표를 하는 경우(단기명 투표) 유권자의 선택은 매우 제한적이다. 거대정당으로 표가 집중할 우려가 있고 나머지 정당의 후보자는 사실상 기회를 갖기 어렵다. 이렇게 되면 중대선거구 다수대표제를 통해 승자독식과 정치양극화를 완화하려는 취지가 실현되기 어렵다. 또한 당선되는 후보자(특히 2순위 이하의 당선자)의 득표율이 지나치게 낮아서 대표성에 문제가 제기될 수 있다.

이에 중대선거구제를 채택하여 정치안정과 협치를 실현시키고 있는 나라(예컨대, 스위스)에서는 유권자들이 그 지역구에서 당선되는 후보자의 숫자만큼 투표권을 갖도록 하는 방식(연기명투표제)을 채택하고 있다.

지난 지방선거에서 기초의원선거 지역구 30곳에서 3~5인 선거구제를 시범적으로 실시한 바 있다. 그 결과 도입된 30개 선거구의 109명 당선자 중에서 군소정당 당선자는 단 4명으로 3.9% 당선에 그쳐서 기대에 미치지 못하였다. 만약, 유권자들이 선출하는 국회의원 숫자만큼 투표권을 행사할 수 있도록 하는 연기명투표제를 채택하였다더라면 결과는 상당히 달라졌을 것으로 보인다. 이에 3~5인 선거구제의 실험이 실패했다는 결론은 성급하다.

○ 중대선거구제를 채택하면 선거운동이 어려워지고 지역대표성이 낮아지는가?

중대선거구제 도입을 반대하는 주장은 선거구관리와 선거운동의 부담증가를 주된 이유로 한다. 현재의 선거운동 방식을 유지하는 경우에 그럴 수도 있다.

현재의 소선거구제는 소지역주의에 기반을 두고 있다. 큰 정책보다는 동네 수준의 작은 정책과 유권자와의 개인적인 대면 선거운동에 치중하는 방식이다. 전국이익을 대표하는 국회의원의 공약이 구의회의원, 도의회의원, 시장·군수·구청장 등과 대부분 중복된다. 국회의원선거에서는 좀 더 큰 단위의 대표성이 실현되어야 한다. 중대선거구제를 채택하면 보다 큰 정치를 위한 정책(공약)과 선거운동으로 바뀌게 될 것이다.

□ 비례대표제 개편에 따른 쟁점

○ 비례대표의 정수 확대

정치권이나 학계, 시민사회에서 비례대표를 확대하자는 주장이 꾸준히 제기되어 왔다. 국회의원 전부를 비례대표로 뽑자는 주장부터 비례대표의 일부 확대에 이르기까지 다양하다. 지역구를 현행대로 유지한 채 비례대표의 정수를 늘리기 위해 국회의원 정수 확대 주장이 나오기도 한다. 하지만 비례대표는 본질적으로 정당에 대한 투표이기 때문에 정당에 대한 신뢰를 전제로 한다. 현재 정당에 대한 신뢰도가 매우 낮다는 점에서 이를 획기적으로 확대하는 것은 바람직하지 않다. 한국행정연구원이 최근 발표한 여론조사 결과에 의하면 국민의 82%가 비례대표의 정수 확대를 반대하는 것으로 나타났다. 따라서 비례대표의 확대는 정당에 대한 신뢰도가 증가하고 대국민 공감대가 형성될 때까지 기다려서 추진하는 것이 현실적이고 바람직하다. 비례대표제가 투표결과의 비례성을 높이기 위한 것이라면 이는 중대선거구제의 지역구 정수확대를 통해서도 실현하는 것이 가능하다. 비례대표의 정수 확대문제는 중대선거구 다수대표제의 개편과 관련하여 조정가능한 범위 내에서 논의하는 것이 바람직하다.

○ 비례대표의 선거구(전국선거구 또는 권역별)

비례대표를 현재처럼 전국을 단위로 할 것인지 아니면 권역별로 나누어서

선출할 것인지가 문제된다. 비례대표의 숫자를 획기적으로 늘리지 않으면 권역별 선출인원이 적어서 비례대표의 취지를 살리기 어렵게 되는 또 다른 문제가 발생한다. 또한 권역을 어떻게 나눌 지에 대해서도 다양한 의견이 있어 단기간에 합의를 도출하는 것도 쉽지 않아 보인다. 이에 권역별 비례대표제는 비례의식 확대와 더불어 시간을 가지고 검토하는 것이 바람직하다.

○ 폐쇄형 명부제 또는 개방형 명부제

비례대표제에서 정당별 득표율에 따라 정당별로 당선자의 숫자가 정해지면 누구를 당선자로 할 것인지를 정당별로 결정하게 된다. 현재는 정당이 미리 정해놓은 명부상의 순위에 따라 당선자가 자동적으로 정해진다(폐쇄형 명부제). 관리가 간단하다는 장점이 있으나 상위 순번은 사실상 임명받는 것이나 다름없어서 정당지도부에게 권력이 집중되는 위험이 있다. 이에 명부는 정당에서 작성하되 당선순위는 유권자가 후보자별로 투표를 통해 결정하는 방식(개방형 명부제)이 거론되고 있다. 개방형 명부제는 유권자의 선택과 참여를 강화하는 장점이 있으나 관리가 어려운 단점이 있다. 이는 권역별 비례대표제를 취하는 경우에만 현실성이 있고 전국을 선거구제 하는 현행의 비례대표에는 적용이 쉽지 않다. 이에 개방형 명부제는 권역별 비례대표제가 채택되는 경우에 생각해 볼 수 있고 바람직하지만 실현가능성은 현실적으로 높지 않다.

○ 병렬형 비례대표나 (준)연동형비례대표나

현행 우리의 비례대표제는 (준)연동형비례대표제를 채택하고 있다. 선거의 비례성을 획기적으로 높인다는 명분으로 독일식 연동형 비례대표제를 변형하여 2020년 국회의원 선거에 도입되었다. 위성정당의 출현으로 도입취지는 실현되지 못하였고 정치양극화를 극단적으로 심화시켰다는 비판을 면하기 어렵다. 연동형비례대표제는 독일 특유의 정치병인 군소정당난립을 해결하기 위한 제도이다. 독일과 전혀 다른 정치병을 앓고 있는 우리나라에 독일 특유의

제도가 적합한지에 대한 의문이 제기된다. 또한 비례대표제를 소선거구제와 결부시킴으로써 소선거구제의 폐단이 그대로 남아있다는 점에서 일부 보완한다고 해도 우리의 정치문제를 해결하는 데 얼마나 도움이 될지 미지수이다. 더구나 지난 번 선거에서 막지 못한 위성정당 문제를 과연 해결할 수 있는 방법을 찾을 수 있을지도 의문이다.

연동형 비례대표제는 일반 국민이 이해하기 어렵고, 복잡하다는 점에서 21대 국회의원선거 이전에 채택했던 병렬형 비례대표제가 오히려 바람직하다. 병렬형 비례대표제를 중선거구 다수대표제와 병렬적으로 결합하는 경우에는 중선거구 다수대표제를 통한 비례성과 대표성의 제고와 비례대표제의 비례성 제고가 상승적인 효과를 가져올 수 있다.

□ 다수대표 후보와 비례대표후보의 이중등록제

개인이 후보등록을 해야 하는 정당공천의 지역구 다수대표 후보자를 동시에 정당이 등록하는 비례대표 후보로도 공천해서 등록할 수 있도록 하는 이중등록제가 거론되고 있다. 지역구의 다수대표선거에서 당선되면 비례대표 당선자는 후순위자에게 돌아간다. 만약 지역구 다수대표에서 낙선하면 비례대표의 순위에 따라 당선될 가능성을 열어준다. 독일에서는 이중등록이 광범위하게 활용되고 있으며 당선자 중에서 거의 50%가 지역구에서 낙선하고 비례대표로 당선된 적도 있다. 이에 독일 정치인들은 상당수가 지역구 관리보다는 전국적인 정치에 헌신하고 있다.

일본에서도 석패율제도를 도입하여 지역구 낙선자가 비례대표로 당선될 수 있는 가능성을 열어두고 있고 실제적으로도 상당히 광범위하게 활용되고 있다. 전국적인 정치보다는 지역구관리에 치중하는 우리나라에서는 적극적으로 검토해 볼 만한 제도이다. 이중등록제는 정치양극화를 완화하고 지역편중성을 극복하는 데도 도움이 될 것으로 본다. 일본의 석패율제도는 당선자의 득표율과 낙선자의 득표율이 중요하므로 예측가능성이 떨어지고 우연에

의해 좌우될 수 있다. 이에 독일식의 이중등록제가 더 바람직하다.

이중등록제는 의무사항이 아니므로 정당에 따라 이중등록을 활용할 수도 있고 아닐 수도 있다. 이중등록에는 낙선자 부활이라는 비판도 없지 않으므로 정당에 따라서는 이중등록을 포기 수도 있을 것이다.

□ 전원위원회에 회부된 개편안에 대한 평가

○ 중대선거구제(도농복합형)+권역별·병립형 비례대표제(안)

- 소선거구제로 인한 지역주의, 승자독식의 대결정치를 극복하기 위한 방안이다. 중대선거구제는 우리가 이미 5대, 9대~12대 국회의원 선거에서 경험한 적이 있다. 지역주의가 상당히 완화되었고, 협치가가능성도 상당부분 열려있었다. 중대선거구제가 거대양당에게 표가 집중될 우려가 있다고 하는 비판이 있지만 지역구의 당선인 정수를 2명으로 하는 경우이다. 지역구에서 당선인의 정원을 4인 이상으로 하는 경우에는 중소정당에게도 표가 분산될 수 있어 거대양당에 의한 정치양극화를 극복하고 지역주의 폐단도 극복하는데 상당히 기여할 것으로 본다.
- 다만, 농촌지역의 경우 지역구의 면적이 지나치게 확산될 수 있다는 점에서 도농복합형 선거구제가 제안되고 있다. 대도시지역은 중대선거구제로하고 그 외 지역은 소선거구제로 하자는 안이다. 이 경우 중대선거구제를 도입하는 대도시 지역은 일종의 정치특구로 볼 수 있다. 전면적인 중대선거구제를 도입하기 어려운 현실을 감안하면 대도시 지역과 그 외지역의 국회의원 선거구제에 차이를 두는 것은 선거제도 개혁과 정치개혁의 실험적 의미를 가지고 있어 긍정적으로 볼 수 있다.
- 도농복합형 선거구제를 도입하는 경우에 농촌지역을 반드시 소선거구제를 유지해야 하는지에 대해서는 의문이다. 이 지역에서도 소선거구제의 폐단은 마찬가지로이기 때문이다. 이에 농촌지역에서도 최소한 2인 이상의 국회의원을 선출하도록 하는 것이 바람직하다. 현재 중대선거구제 실시지역을

특별시와 광역시 지역에 한정하는 의견이 제시되고 있으나 예컨대 인구 80만 또는 100만 이상의 대도시에서 도입하는 방안도 검토할 수 있다.

- 중대선거구제를 도입하는 경우에 현행 지방선거처럼 지역구의 의원정수에 불구하고 유권자가 1명에게만 투표하는 단기명투표제는 유권자의 선택을 어렵게 하고, 거대정당에게 표가 집중하는 현상을 피하기 어렵다. 이에 지역구에서 선출하는 의원정수만큼 유권자가 분산하여 투표할 수 있도록 하는 연기명투표제도를 동시에 도입해야 정치양극화를 극복하고 협치를 위한 기반을 조성하는데 도움이 된다.

○ 소선거구제+ 준연동형비례대표제

- 인물선거인 소선거구제를 유지하면서 일부의 국회의원을 연동형비례대표로 선출하자는 것이다. 연동형 비례대표의 비중과 연동율에 있어서 약간의 변화를 가져올 수 있겠지만 현행 선거제도와 큰 틀에서 차이가 없다. 선거의 비례성을 높이기 위한 방안으로 중소정당에게 더 많은 기회를 주기 위해서 구상되었지만 21대 선거에서 정반대의 결과를 가져왔다.
- 연동형 비례대표제를 채택해도 소선거구제의 폐단은 개선될 수 없으며, 위성정당의 출현을 원천적으로 차단할 방안을 찾기 어렵다는 점, 일반 국민이 선거방식을 이해하기 어렵다는 점 등의 문제가 있다.
- 비례대표를 확대한다고 해도 정당에 대한 신뢰도가 매우 낮은 상황에서 직접 정당에 투표하도록 강요하는 비례대표를 획기적으로 확대하는 것은 현실적으로 어렵고 바람직하지도 않다.
- 이에 소선거구제 + 준연동형비례대표제에는 찬성하기 어렵다. 차선으로 중대선거제 + 준연동형비례대표제를 채택한다며 적어도 소선거구제의 폐단을 개선할 수 있겠지만 위성정당문제는 여전히 남아있다.

○ 개방명부식 대선선거구제+전국·병립형 비례대표제(안)

제목만 들어서는 그 내용을 알 수가 없는 방안이다. ‘개방명부식 대선선거구제’는

정당에 배정되는 당선자의 숫자가 정당에 대한 투표로 결정된다는 점에서 비례대표제'에 속한다. 다만 정당에서 배정받은 당선인의 숫자내에서 누구를 당선시킬 것인지는 유권자들의 선택에 따른다. 인물에 대한 선거인 지역구 다수대표제와 혼동하기 쉽지만 전혀 다른 제도이다. 선거구마다 4~7명을 선출하지만 정당투표로 정당 당선인의 숫자를 확정한다는 점에서 비례대표제이다.

‘전국·병립형 비례대표제’는 21대 총선 이전의 비례대표와 같다.

- 개방명부식 대선거구제+전국·병립형 비례대표제(안)을 일반국민의 말로 표현하면 “전면비례대표제”이다. 국회의원 전체를 비례대표로 뽑자는 것이다. 비례대표제는 정당에 대한 투표에 본질이 있다. 정당에 대한 투표는 정당에 대한 상당한 수준의 신뢰를 전제로 한다.
- 국민의 95% 내지 76%가 정당을 신뢰하지 않는다고 현실에서 전명적인 비례대표제도를 도입하는 것은 무리이다. 각종여론조사에서 30% 가까운 국민이 지지하는 정당이 없다는 무당충임을 감안하면 정당에 대한 선택을 강요하는 전면적인 비례대표제도는 유권자들의 의사와 심각한 괴리가 있다. 또한 무소속으로 출마할 수 있는 길도 원천적으로 봉쇄된다. 따라서 이 방안은 정당의 신뢰가 바닥인 현재로서는 채택할 수 없는 방안이라고 하지 않을 수 없다.

□ 맺는 말

한국의 정치병을 치유하기 위해서는 반드시 조속하게 선거법 개정이 이루어져야 한다. 짧은 기간에 완벽하고 이상적인 선거법개혁을 이루기는 어렵겠지만 가능한 범위에서 여야 합의에 의해 선거법을 개정하고 비록 선거구 획정도 조속하게 이루어져야 한다. 소선거구제가 도입된 2년 후부터 이미 중선거구제로 전환논의가 있었고, 노태우대통령과 김대중대통령을 비롯한 역대 대통령들이 대부분 소속정당의 이해관계를 넘어서 중선거구제를 제안해 왔다. 이번 전원위원회의 논의과정을 통해서 여러 가지 의견이 나왔지만 합의안을 도출하는

것이 불가능한 것은 아니라고 본다. 그동안 정치권의 논의와 시민사회, 학계의 논의를 종합해보면 국회의 정개특위에서 제안된 3가지 안중에서 실현가능한 바람직한 안은 도농복합형 중대선거구제와 병렬형 비례대표제를 혼합한 선거제도 개혁이라고 본다.

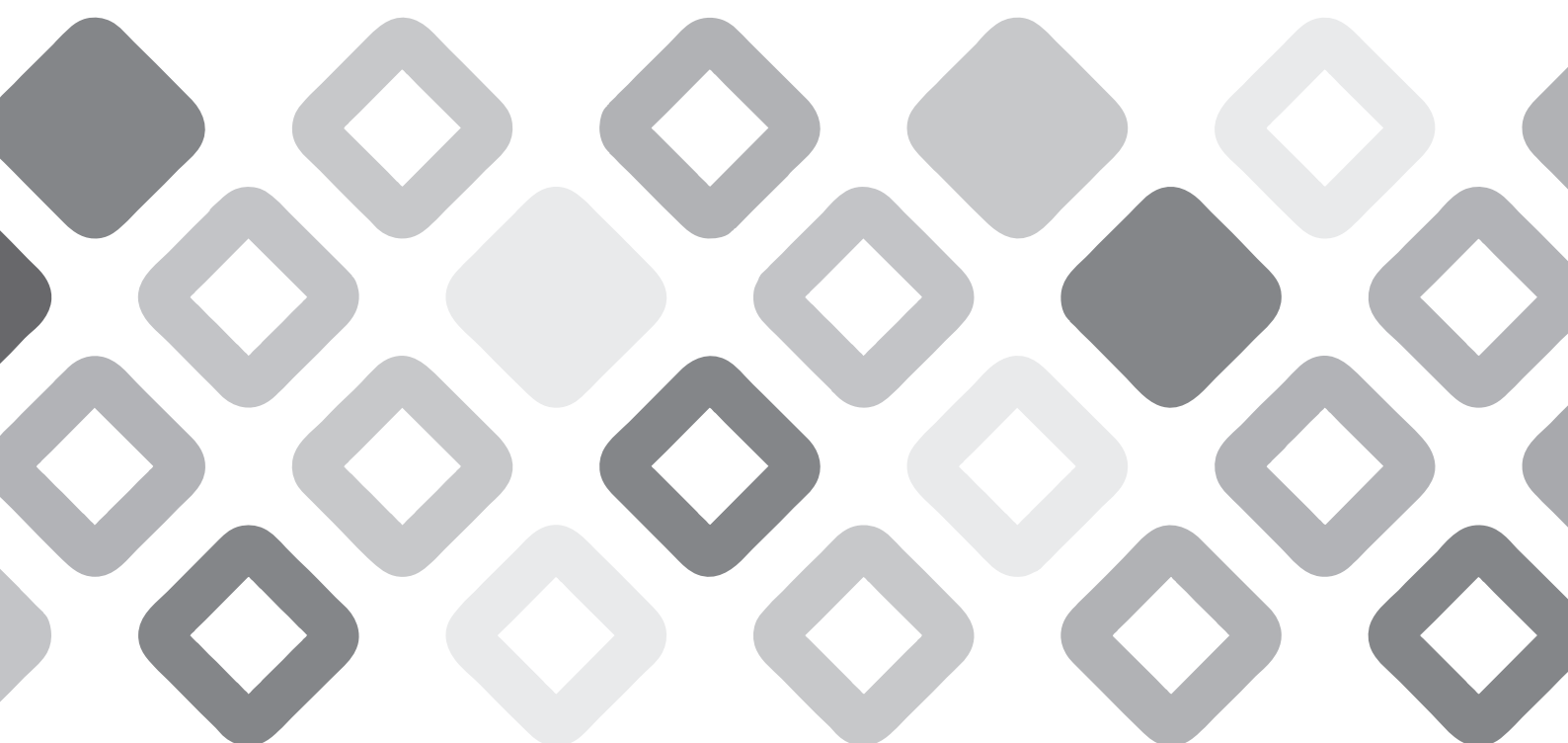
다만 이 경우에도 중대선거구 도입지역을 특별시와 광역시를 넘어 80 내지 100만 이상의 대도시로 확대하는 것도 가능할 것으로 본다. 선거구도 과거 처럼 2인 선거구가 아니라 4~5인 이상의 선거구로 해야 비례성과 대표성을 상당한 수준에서 보장할 수 있다고 본다. 특히 유권자들이 1명의 후보자에게만 투표할 수 있는 단기명투표제도 보다는 지역구 당선자의 숫자만큼 투표할 수 있는 연기명투표제의 도입이 바람직하다.

비례대표제 개선방법에도 여러 가지 이상적인 안들이 있겠지만 합의가능한 범위내에서 개혁의 수준을 결정하면 된다고 본다. 다만, 준연동형비례대표제가 지난 21대 선거에 도입되었으나 실패하였고, 이를 개선할 방법이 확실하지 않은 상태에서 다시 이를 채택하는 것은 바람직하지도 않고 합의하기도 어렵다고 본다.



이 석 환

한양대학교



국회의원 선거구획정의 기준

이석환 | 한양대학교 교수

I. 들어가며

현재 대부분의 민주국가는 대의민주제(representative democracy)를 정치 체제로 채택하여 운영하고 있다. 대의민주주제는 주인인 시민이 자신을 대신해 정치적 의사결정을 할 대표자를 선택하고, 그 대표자에 의해 구성된 대의 정부(representative government)가 국가 공동체의 주요한 의사를 결정하는 정치제도이다. 따라서 대의민주제의 핵심 요소는 주인인 시민이 권한을 위임할 대표자를 선출하는 선거이다. 특히 대의민주제가 제대로 작동하기 위해서는 공정한 선거를 위한 선거제도의 마련과 운영이 매우 중요하다. 따라서 대부분의 민주국가는 보통선거, 평등선거, 직접선거, 비밀선거 등의 원칙에 따라 선거를 공정하게 운영하려고 노력하고 있다.

우리나라의 현행 헌법도 제41조 제1항에서 “국회는 국민의 보통·평등·직접·비밀선거에 의하여 선출된 국회의원으로 구성한다.” 고 하여 선거의 원칙을 명시적으로 천명하고 있다. 헌법에 규정된 선거의 원칙 중 국회의원 선거구획정과 가장 밀접한 관련성이 있는 원칙은 평등선거 원칙이다. 즉, 국회의원 선거구획정은 헌법상 평등선거의 원칙을 실현하기 위한 매우 중요한 절차이다. 그런데 평등선거의 원칙을 실현하기 위한 선거구획정의 인구편차 문제는 사법심사의 대상이 되었고, 헌법재판소는 일련의 판결을 통해 헌법상 평등선거의 원칙에 근거하여 선거구 간 인구편차를 지속적으로 감소시킬 것을 주문하였다.

II. 국회의원 선거구획정의 기준

1. 국회의원 선거구획정 기준 간 우선순위

선거구는 국민의 대표자를 선출하는 지역적 단위를 의미하는데, 현대의 대의민주제 관점에서는 “후보자의 입후보, 유권자의 투표, 의석의 배분 등이 이루어지는 단위”로 정의할 수 있다(Rae, 1971: 19 - 성중탁, 2020: 27에서 재인용). 따라서 국회의원 선거구획정은 선거구의 경계를 정하여 지리적으로 배분하는 것으로서 유권자의 선거권 행사와 국회의원 선출의 지리적 단위를 설정하는 것이다. 대의민주제 하에서 국민의 대표는 민주적인 선거를 통해서 선출되는데, 유권자의 의사를 정확하게 반영하여 1인 1표라는 투표가치의 평등을 실현하기 위한 선거제도를 마련하여 운영하는 것은 매우 중요하다. 더군다나 선거구 규모가 작을수록 선거구획정이 선거결과에 미치는 영향이 커지기 때문에 소선거구제와 단순다수대표제를 채택하고 있는 우리나라 국회의원선거에서 선거구획정은 매우 중요하다.

우리나라 공직선거법은 제25조(국회의원지역구의 획정) 제1항은 “국회의원 지역구는 시·도의 관할구역 안에서 인구·행정구역·지리적 여건·교통·생활문화권 등을 고려하여 다음 각 호의 기준에 따라 획정한다.”고 규정하여 선거구획정에서 고려해야할 다양한 기준을 제시하고 있다. 이러한 공직선거법 규정은 인구대표성뿐만 아니라 지역대표성을 함께 고려하여 선거구의 경계를 설정하여야 한다는 것을 의미한다. 그런데 동법 제25조 제2항은 “국회의원 지역구의 획정에 있어서는 제1항 제2호의 인구범위를 벗어나지 아니하는 범위에서 농산어촌의 지역대표성이 반영될 수 있도록 노력하여야 한다.”고 하여 지역대표성보다는 인구대표성이 우선한다는 것을 명시하고 있다.

헌법재판소는 1995년 공직선거 및 선거부정방지법의 국회의원 지역선거구 구역표에 대한 위헌확인 심판에서 “적어도 선거구의 획정에 있어서는 “인구비례의 원칙을 가장 중요하고 기본적인 기준”으로 삼아야 한다.”

라고 판단했다(95헌마224 등). 이러한 헌법재판소 판결 역시 법률에 병렬적으로 제시된 “인구·행정구역·지리적 여건·교통·생활문화권” 등에서 인구와 그 비례성이 투표가치 평등을 실현하는 본질적 요소이고, 따라서 인구는 행정구역·지리적 여건·교통·생활문화권보다 우선하는 선거구획정 기준임을 천명한 것이다. 또한 헌법재판소는 동 판결에서 최대인구와 최소인구 선거구 간의 인구 비율을 4:1 미만으로 조정할 것을 판결했다. 이후 헌법재판소는 2001년 3:1 미만(2000헌마92 등)과 2014년 2:1 미만(2012헌마192 등)을 인구 비율 기준으로 제시하여, 각각 제17~19대 및 제20~21대 국회의원선거의 선거구 획정기준으로 적용되었다.

2. 선거구획정 기준으로서 인구의 의미

선거구획정 기준인 인구는 전체 인구나 유권자 인구나 구분할 수 있다. 세계의 여러 나라들은 역사, 전통, 정치제도 등의 상황을 고려하여 전체 인구나 유권자 인구를 선거구 획정 기준으로 사용하고 있다. 예를 들면, 미국, 독일, 일본 등은 전체 인구를 기준으로 사용하고, 영국, 러시아, 스웨덴 등은 유권자 인구에 기초하여 선거구를 획정한다(이준희·류석진, 2022: 47). 우리나라 공직선거법 제25조 제1항 제1호는 “국회의원지역구 획정의 기준이 되는 인구는 선거일 전 15개월이 속하는 달의 말일 현재 「주민등록법」 제7조 제1항에 따른 주민등록표에 따라 조사한 인구나 한다.” 라고 하여 선거구획정 기준으로서의 인구의 의미를 명확하게 밝히고 있지 않다. 그런데 과거 국회의원선거에서 이루어진 선거구획정과 헌법재판소의 판결은 인구를 전체 인구나 유권자 인구나 구분할 수 있다.

어떤 인구를 기준으로 선거구를 획정하느냐에 따라 인구대표성은 달라질 수 있다. 이준희·류석진(2022)은 2020년 제21대 국회의원 선거구획정 자료를 이용하여 전체 인구를 기준으로 한 경우와 유권자 인구를 기준으로 한 경우의

인구대표성을 비교분석하였다. 분석결과, 전체 인구를 기준으로 선거구를 획정한 경우에는 인구편차 비율 2:1을 만족하나, 유권자 인구를 기준으로 하면 비율 기준을 충족하지 못한다. 즉, 서울 관악 갑과 인천 부평 갑의 유권자 인구는 각각 239,817명과 236,907명으로 최소 선거구인 여수 을 117,761명의 2.036과 2.012 배에 해당한다.

투표가치의 평등에 주목하면 유권자 인구가 적절하고, 국민의 대표자로서의 지위를 고려하면 전체 인구가 선거구획정의 기준으로 타당해 보인다. 현재 우리나라는 전체 인구를 선거구획정의 기준으로 사용하고 있는데, 투표가치의 평등을 엄격하게 해석한다면 공직선거법에 규정된 인구를 전체 인구가 아닌 유권자 인구로 해석하는 것이 타당할 것이다. 따라서 사회적 합의를 통해 인구 기준을 명확히 하고 이를 공직선거법에 반영하는 것을 검토할 필요가 있다.

<표 1> 제21대 국회의원 선거의 인구 상위 5개 및 하위 5개 선거구

순위	광역	선거구	인구		유권자	
			명	최소 대비 비율	명	최소 대비 비율
1	서울	관악 갑	267,496	1.856	239,817	2.036
2	인천	부평 갑	272,803	1.893	236,907	2.012
3	경남	밀양·의령·함안·창녕	264,388	1.835	232,364	1.973
4	경기	군포	276,645	1.920	230,915	1.961
5	인천	남동구 을	275,461	1.912	229,653	1.950
249	경북	김천	140,963		120,497	
250	경기	동두천·연천	140,541		120,216	
251	세종	을	153,852		118,843	
252	부산	남구 을	139,228		118,196	
253	전남	여수 을	144,087		117,761	

출처: 이준희·류석진(2022: 51)을 수정·보완

3. 인구대표성 결정의 지리적 단위

인구대표성을 관정하는 지리적 단위는 다양하게 설정할 수 있다. 현재 우리나라 국회의원 선거구의 인구대표성을 결정하는 지리적 단위는 선거구이다. 인구대표성 강화를 요구한 헌법재판소의 판결 이후, 국회의원 선거구 간 인구편차는 분명하게 개선되었다. 그러나 선거구가 포함된 광역자치단체 행정구역 또는 권역 단위에서도 인구편차가 개선되었는지는 불분명하다. 예로, 2020년 제21대 국회의원선거에서 광주광역시와 대전광역시의 국회의원 지역구 의석수는 각각 8과 7인데, 인구는 각각 1,455,861명과 1,472,287명으로 대전광역시가 많다. 두 광역시 내 15개 선거구의 인구편차는 2:1 이내이지만, 광역자치단체 행정구역 단위에서는 인구대표성을 충족하지 못한다(이정섭·지상현, 2021: 336).

광역자치단체 행정구역 단위의 인구대표성 부족 문제는 이정섭·지상현(2021)의 연구결과에서 확인되었다. 이정섭·지상현(2021)은 미국 연방 하원 의원의 지역할당 방법인 해밀턴-빈턴(Hamilton-Vinton)방법과 헌팅턴-힐(Huntington-Hill)방법으로 광역자치단체 행정구역별로 의석수를 할당하고 실제 할당된 의석수와 비교하는 연구를 수행하였다. 해밀턴-빈턴 방법은 최대잔여/쿼터 방법으로 우리나라 비례대표제 의석 배분에 활용되고 있고, 헌팅턴-힐 방법은 최고평균/나눔수 방법으로 1941년부터 현재까지 미국에서 적용되고 있는 의석할당 방법이다. 분석결과, 제20대 선거에서는 부산, 광주, 충남, 전북, 전남은 과대 대표된 반면, 인천, 대전, 경기, 경남은 과소 대표되었고, 제21대 선거에서는 서울, 부산, 강원, 충남, 전북, 전남은 과대 대표된 반면, 인천과 경기는 과소 대표된 것으로 분석되었다. 특히, 제21대 선거에서 경기는 6석이 과소대표 된 것으로 나타났다.

〈표 2〉 제20~21대 국회의원 선거의 실제 의석 및 할당 의석

광역	2016년 제20대				2020년 제21대			
	실제 의석수(A)	의석당 평균인구	할당 의석수(B)	A-B	실제 의석수(A)	의석당 평균인구	할당 의석수(B)	A-B
서울	49	204,882.5	49	0	49	198,714.0	47~48	1~2
부산	18	195,298.2	17	1	18	189,455.5	17	1
대구	12	207,292.8	12	0	12	202,735.6	12	0
인천	13	225,511.1	14	-1	13	227,253.5	14	-1
광주	8	184,025.3	7	1	8	181,982.6	7	1
대전	7	216,878.4	8	-1	7	210,326.7	7	0
울산	6	195,563.3	6	0	6	190,773.2	6	0
세종	1	222,406.0	1	0	2	172,373.0	2	0
경기	60	209,623.7	62	-2	59	225,017.6	65	-6
강원	8	193,597.6	8	0	8	192,403.1	7~8	0~1
충북	8	198,077.9	8	0	8	199,802.3	8	0
충남	11	189,252.1	10	1	11	192,787.6	10	1
전북	10	186,762.6	9	1	10	181,372.4	9	1
전남	10	190,579.0	9	1	10	186,043.0	9	1
경북	13	207,843.2	13	0	13	204,245.4	13	0
경남	16	210,352.6	17	-1	16	209,807.1	16	0
제주	3	209,923.7	3	0	3	223,609.3	3	0

출처: 이정섭·지상현(2021: 347)을 수정·보완

이러한 광역자치단체 행정구역 단위의 인구대표성 미충족 문제는 선거구 획정 과정에서 의석할당을 생략하고 선거구 경계의 결정에만 의존하는 우리나라 국회의원 선거구획정 방식에서 기인한다(서복경, 2012). 현행 우리나라 헌법은 국회의원의 정수에 대해 규정하고 있을 뿐이고, 지역구와 비례대표 국회의원의 수나 비율에 대해서는 헌법과 공직선거법에서 규정하고 있지 않다. 따라서 향후 헌법 개정 시 또는 공직선거법 개정을 통해서 선거구획정 이전에 공 정하고 구체적인 지역별 의석할당절차를 법제화하는 것을 검토할 필요가 있다. 지역대표성을 반영하기 위해 국회의원수를 할당하는 지리적 단위는 생활권, 역사, 행정 등의 동질성을 고려하여 설정해야 한다. 따라서 국회의원수를 할당하는 지리적 단위는 권역별 비례대표제 도입 논의과정에서 사용된 권역 이나 광역자치단체 행정구역 등을 고려할 수 있을 것이다.

4. 인구대표성 강화에 따른 거대 선거구의 출현

국회의원 선거구획정에서 인구대표성을 강화하면 거대 면적의 선거구 또는 불규칙한 모양의 선거구를 설정할 가능성이 커진다(조소영, 2015). 김감영(2021)에 의하면, 헌법재판소가 인구편차 기준을 강화하면서 좁은 면적의 선거구(501km² 미만)와 거대 면적의 선거구(2,001km² 이상)는 증가하였고, 중간 정도 면적의 선거구(501~2,000km²)는 감소한 것으로 나타났다. 즉, 거대 면적 선거구는 제16대 국회의원선거 6개에서 제21대 13개로 두 배 이상으로 증가하였고, 더군다나 제17대부터는 면적이 4,000km²를 상회하는 초거대 선거구가 설정되었다. 이러한 거대 면적 선거구는 공직선거법 제25조 제1항에서 선거구 획정 기준으로 제시한 “지리적 여건·교통·생활문화권” 등과 거리가 멀고, 전통 및 생활권이 다른 지역을 포함하게 되어 이해관계의 동질성을 확보하기도 어렵다. 또한 거대 면적 선거구는 주민과 국회의원 사이의 의사소통을 어렵게 하여 평등가치와 효율성을 저해할 수 있다(이상학·이성규, 2017). 따라서 영국, 덴마크, 노르웨이, 캐나다 등과 같이 선거구의 면적을 선거구획정에 실질적으로 반영하는 방안을 검토할 필요가 있다.

〈표 3〉 면적 범주별 국회의원 선거구

면적(km ²)	제16대	제17대	제18대	제19대	제20대	제21대
500 이하	154	178	183	187	203	204
501~1,000	35	25	21	20	16	16
1,001~1,500	19	24	24	21	15	11
1,501~2,000	13	9	10	10	9	9
2,001~2,500	2	1	1	2	2	3
2,501~3,000	3	3	3	3	3	4
3,001~3,500	1	0	0	0	1	4
3,501~4,000	0	1	1	1	2	1
4,000 이상	0	2	2	2	2	1
합계	227	243	245	246	253	253

출처: 김감영(2021: 304)

Ⅲ. 맺으며

선거구획정의 천부적 또는 절대적 기준은 존재하지 않는다. 세계의 많은 국가들은 그들의 역사적 경험과 정치제도 등을 고려하여 다양한 선거구획정 기준을 마련하였고, 변화하는 현실에 적합하게 지속적으로 기준을 변경하여 왔다. 우리나라 공직선거법은 인구, 행정구역, 지리적 여건, 교통, 생활문화권 등을 국회의원 선거구 획정의 기준으로 제시하고 있으나, 실제 선거구획정은 인구 기준으로 중심으로 이루어져 왔다. 헌법재판소는 판결을 통해 헌법상 평등선거 원칙의 실현을 위한 기준을 강화해 왔으며, 이에 따라 선거구 단위의 인구대표성은 향상되었다.

그러나 대의민주제의 꽃이라고 하는 선거를 공정하게 운영하기 위해서는 여전히 풀어야 할 숙제들이 많다. 위에서 제시한 공직선거법에 규정한 다양한 획정기준의 반영, 핵심 획정 기준인 인구의 의미 명확화, 인구대표성 결정의 지리적 단위 결정 문제, 지역별 의석할당 문제, 거대 면적 선거구 출현 등에 대한 타당한 해결책을 마련하기 위해서는 국회, 선거관리위원회, 정당, 학자, 시민 등 다양한 이해관계자의 적극적인 참여와 논의가 필요하다.

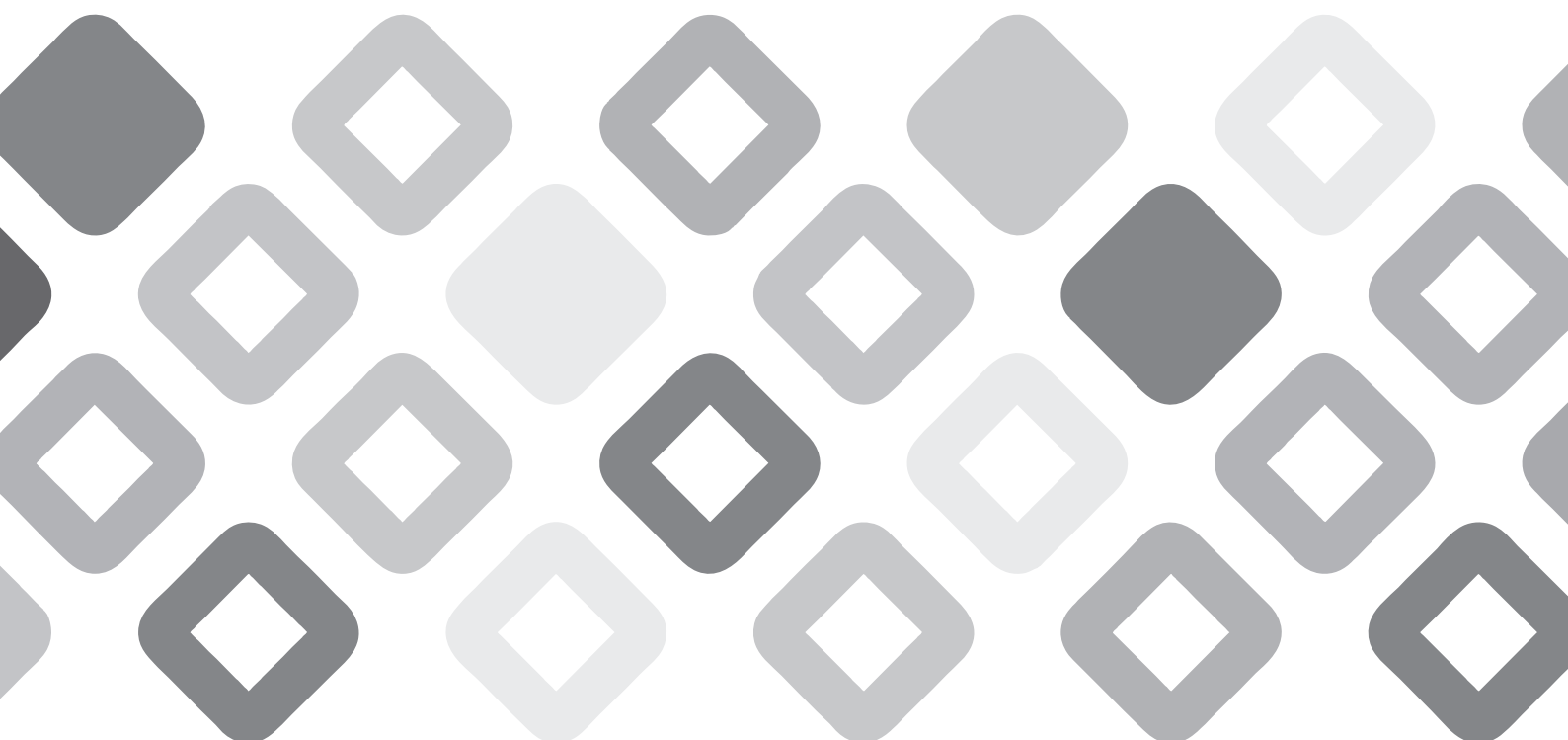
참고문헌

- 김감영. (2021). 인구대표성 강화에 따른 국회의원 선거구의 공간적 변화 탐색. 「한국지리학회지」, 10(2): 293-308.
- 서복경. (2012). 한국의석할당제도의 문제점: 선거구 획정과 선거인수 불균형. 「한국정치연구」, 21(2): 79-100.
- 성중탁. (2020). 우리나라 선거구 획정제도의 쟁점과 개선방안. 「인권과 정의」, 490: 25-47.
- 이상학·이성규. (2017). 선거구획정과 지역대표성에 대한 고찰. 「입법과 정책」, 9(1): 79-105.
- 이정섭·지상현. (2021). 역대 국회의원 선거구의 인구비례성에 대한 연구: 시·도 공간단위의 의석할당과 실제 지역구 의석수 비교. 「국토지리학회지」, 55(3): 335-353.
- 이준희·류석진. (2022). 한국의 선거구 획정 기준과 정치적 평등: *Evenwel v. Abbott* 미국 연방 대법원 판결을 중심으로. 「한국과 국제사회」, 6(2): 39-71.
- 조소영. (2015). 선거구간 인구편차의 조정과 선거구 획정의 과제. 「공법연구」, 44(2): 49-68.
- Rae, D. W. (1971). *The Political Consequences of Electoral Laws*. Yale University Press (Revised Edition).



이 재 목

한국외국어대학교



제22대 국회의원 선거구 획정의 주요 쟁점과 과제

이재욱 | 한국외국어대학교 교수

1. 들어가는 말

- 선거구 획정은 크게 두 단계(작업)로 구분된다. 첫 작업은 전국의 인구 조사 후 정치적 지역 단위별 인구수 변동에 따라 할당 의석수를 재분배(reapportionment)하는 일이며, 두 번째는 개별 정치적 지역단위별로 새롭게 할당된 의석수를 바탕으로 선거구의 경계선을 재획정(re-districting)하는 작업이다.
- 선거구 획정의 기본 원리로는 표의 등가성 또는 인구 대표성(평등선거의 원칙), 그리고 기존 행정구역을 존중하되, 역사적/문화적/사회적 배경에 따라 경계 지어진 지역 내 공동체 이해관계의 동질성을 최대한 보장하는 지역 대표성의 원칙, 선거구 경계 및 형상의 조밀성과 연속성을 존중하는 구획, 그리고 획정위의 독립성과 획정 절차의 투명성과 공개성 등이 존재할 것이다.
- 현행 『공직선거법』 제24조, 제24조의 2항, 그리고 제25조 등의 조문을 통하여 위의 기본 원리 등을 반영한 국회의원 선거구 획정과 관련된 법적 근거와 기준을 제공하고 있다. 그러나 이러한 법적 근거 조항에도 불구하고 최근 몇 차례의 국회의원 선거구 획정 과정 및 결과에서 몇몇 쟁점과 문제들이 반복해서 제기되었으며, 본 진술문은 그러한 문제들을 중심으로 주요 쟁점과 과제를 다루고자 한다.

2. 주요 쟁점과 과제

1) 시도별 의석수 재배정 문제

〈표〉 21대 국회의원 선거 광역시도별 획정지수

광역시·도	인구1) (A)	의석 수2) (B)	21대 획정지수**) (C = A/B)	20대* 획정지수(D)	차이 (C-D)
서울	9,766,288 (18.84)	48 (18.97)	0.9933	1.0071	-0.0138
부산	3,438,259 (6.63)	18 (7.11)	0.9325	0.9595	-0.0270
대구	2,460,382 (4.75)	12 (4.74)	1.0009	1.0193	-0.0103
인천	2,955,916 (5.70)	13 (5.14)	1.1010	1.1046	-0.0036
광주	1,459,832 (2.82)	8 (3.16)	0.8908	0.9055	-0.0147
대전	1,488,725 (2.87)	7 (2.77)	1.0382	1.0683	-0.0301
울산	1,154,786 (2.23)	6 (2.37)	0.9396	0.9604	-0.0208
세종	316,814 (0.61)	2 (0.79)	0.7733	1.0067	-0.2334
경기	13,090,648 (25.26)	59 (23.32)	1.0831	1.0227	0.0604
강원	1,541,693 (2.97)	8 (3.16)	0.9408	0.9513	-0.0105
충북	1,599,155 (3.09)	8 (3.16)	0.9758	0.9719	0.0039
충남	2,125,797 (4.10)	11 (4.35)	0.9434	0.9316	0.0118
전북	1,834,532 (3.54)	10 (3.95)	0.8956	0.9183	-0.0227
전남	1,878,904 (3.63)	10 (3.95)	0.9172	0.9361	-0.0189
경북	2,674,005 (5.16)	13 (5.14)	1.0041	1.0206	-0.0165
경남	3,373,214 (6.51)	16 (6.32)	1.0292	1.0321	-0.0029
제주	667,337 (1.29)	3 (1.19)	1.0859	1.0180	0.0679
합계	51,826,287	253	-	-	-

*출처: 이상학·이성규(2020)

- 21대 국회 기준 기존 선거구는 여전히 시·도별 의원정수의 불균형 문제를 안고 있다. 예를 들어, 21대 선거구 획정 결과 거대 정당의 지역 기반인 호남 지역은 인구 대비 유리한 의석 배분을 받았으며, 반면 수도권, 그중에서도 특히 경인 지역 유권자들은 과소대표되고 있다. 이번 선거구 획정에서는 이러한 인구 규모에 따른 비례적으로 균등한 의원 수 배정 작업이 필요하며, 우선, 광역시 단위로는 인구 대비 의석 과소대표 지역인 경기도와 인천 그리고 인구 대비 과다 의석 보유 중인 서울, 부산, 충남(세종), 호남 간 불균형 문제를 풀어야 한다.

- 21대 선거구 확정위는 광역시·도별 하위 지역 단위 내 의원 수 불균형 문제 해결의 과제도 남아 있다. 인구의 지속적 증가를 경험하고 있는 경기도의 경우 화성시(82만)와 남양주시(70만)는 현재 의석수가 3석인데 반해 그보다 인구가 적은 안산시(65만, 현재 63.8만)는 4석이 배정되었고, 21대 인구 산정 당시 안산시와 비슷한 인구 규모였던 천안시(65.7만), 전주시(약 64.7만), 송파구(65.8만) 역시 3석을 배정받은 바 있다. 이들 경기도 내 지역 인구 분포 변화와 관련하여, 현재 지역구 의석 4석이 할당되어 있는 지자체인 용인시(107만)와 고양시(107만)의 경우 현재 안산시(63.8만)보다 인구가 40만 가까이 많다.¹⁾

2) 확정 지연의 문제

- 공직선거법에 따르면 확정위는 선거일 13개월 전인 지난 3월 10일까지 선거구획정안과 보고서를 국회에 보고했어야 하지만, 이번 22대 총선 확정위도 이러한 법정 제출 기한을 지키는 데 실패하였다.
- 그러나 이러한 선거구획정안 제출 기한 엄수 실패 원인은 선거구 확정위 내부 문제보다는 주로 외부 요인에 기인한다. 지역선거구 시·도별 정수 등의 구체적 확정 기준 마련은 선거구 획정의 전제조건이지만 이러한 확정 기준이 국회에서 반복적으로 지연되어 선거구 획정이 법정시한을 넘기는 것이 반복되어 온 것이다.
- 최근 역대 총선의 선거구 확정 시기만 봐도, 선거일 전 47일(18대 선거), 44일(19대 선거), 42일(20대 선거), 36일(21대 선거)에 선거구가 반복적으로 지연 확정되었으며 이러한 관행은 크게 개선될 기미가 보이지 않았다.
- 다시말해, 선거구 획정의 1단계인 시도별 의석 할당 재분배(reapportionment)

1) 사실 경기도 내 이러한 의석 배분의 불균형 문제는 지난 21대 선거구 확정 당시 세종시 분구에 따른 의석 증가분을 이미 과다 대표되었던 서울시에서 조정할 예정이었던 당초 확정안과는 달리, 이미 당시에도 4석 이상 과소 대표된 경기도 의석을 추가 감소시킨 국회의 확정기준안에서 비롯되었다고 할 수 있을 것이다. 이러한 경기도의 과소 대표 문제는 결국 화성시 봉담읍의 기초단위 행정구역 분할이라는 선거구 확정 사상 유례없는 문제로 이어지기까지 한다. <21대 선거구획정위 백서> 참고.

작업의 반복적 지체로 인한 2단계 작업(선거 구획 재획정)의 결과적 지연을 해결하는 방안이 반드시 마련되어야 한다.

〈표1〉 역대 국회의원 지역 선거구 확정 일정

국회의원선거	인구기준일	획정위 보고서제출	국회 본회의의결	공직선거법 시행일	선거일
제17대	2003. 12. 31.	2004. 2. 27.	2004. 3. 9.	2004. 3. 12.	2004. 4. 15.
제18대	2007. 12. 31.	2008. 2. 25.	2008. 2. 22.	2008. 2. 29.	2008. 4. 9.
제19대	2011. 10. 31.	2011. 11. 25.	2012. 2. 27.	2012. 2. 29.	2012. 4. 11.
제20대	2015. 10. 31.	2016. 2. 28.	2016. 3. 2.	2016. 3. 3.	2016. 4. 13.
제21대	2019. 1. 31.	2020. 3. 6.	2020. 3. 7.	2020. 3. 11.	2020. 4. 15.

*출처: 21대 국회 선거구획정위 백서(p. 104)

- 현행 「공직선거법」에는 원칙적인 선거구 획정 기준만 규정되어 있을 뿐 시·도별 정수 등의 구체적 획정 기준이 규정되어 있지 않다.²⁾ 선거구 획정의 반복 지연을 방지하기 위해서라도 지역선거구의 시·도별 정수 등의 구체적 획정 기준을 「공직선거법」에 추가로 명시적으로 규정하도록 관련법 개정이 필요할 것이다.³⁾
- 단기적으로 관련 공직선거법 개정이 어렵다는 전제라면, 지역구 의원 수와 시·도별 정수에 대해 획정위가 국회의 결정을 막연히 기다리게 할 것이 아니라 여야 원내대표단이나 국회 정개특위 등과 적극적인 소통 창구를 주기적으로 마련해주고, 또한 획정위에 이와 관련된 추가 권한을 부여하게 하여 국회를 압박할 수 있게 하는 근거가 강구되어야 한다. 필요하다면, 선거 때마다 지역구 의석 수 또는 비례-지역구 의석 비중의 결정

2) 「공직선거법」 제24조 11항은 국회의원 선거구획정위원회가 국회의장에게 선거일 전 13개월까지 선거구획정안을 제출하도록 규정하고 있고, 같은 법 제24조 2의 1항은 국회는 선거일 전 1년까지 국회의원 지역구를 확정해야 한다고 명시하고 있다.

3) 참고로 시·도별 정수 결정과 관련하여, 20대 획정위는 기존 선거구 인구상하한선(3:1)에 대한 현재의 헌법불합치 판결 이후 지역구 수(+비례의석수)를 새롭게 선정해야 하는 상황에서 지역구/비례대표 의석수 결정 권한을 국회로부터 위임받았음에도 불구하고, 위원회 내의 극심한 정파적 갈등으로 인해 내부 합의에 실패하고 이후 국회가 일방적으로 결정한 경우라면, 21대 획정위는 이러한 의석 비중이나 시도별 의석수에 대한 권한 위임이 없이 이에 대한 국회의 결정을 기다리다가 결국 기존의 선거구 수를 기준으로 1차 획정안을 마련하여 뒤늦게 보고서 제출하였다. 지병근(2021) 참조.

지연으로 선거구 획정이 지체되는 만큼 비례대표 의석 비중을 아예 명문화하여 획정위의 지역구 의석 배분이 국회 결정과 상관없이 자체 타임라인에 따라 전개될 수 있도록 하여야 한다.

- 시·도별 지역구 정수 배정 권한을 획정위에 위임하지 않은 채, 국회 원내교섭단체 간 합의가 이루어지지 않아 교착상태에 빠질 경우에는 획정위가 이러한 교착상태를 타개할 수 있는 제도적 장치가 마련되어야 할 것이다.⁴⁾
- 교착상태 타개를 위한 하나의 방편으로 획정위의 의제 설정과 논의과정, 회의 및 의견수렴과정에 있어 일반 유권자와 시민사회의 의견이 적극적으로 개진될 수 있는 소통 창구를 정례화하고 제도화해야 한다.
- 이러한 획정위 회의 및 의사결정과정의 공개성 및 투명성 강화는 역으로 획정위의 정치적 부담을 줄이고, 선거구 획정에 소극적인 태도로 일관하는 정치권을 압박하여 오히려 획정위의 권위와 권한을 강화하는 방식으로 작용할 수도 있다.
- 또한 장기적으로는 선거구 획정위의 독립성을 제도적으로 강화하고 보장하기 위해 국회가 선거구 획정에 관련된 결정을 일체 획정위에 위임하도록 하게 하고, 획정위의 획정안을 국회가 일방적으로 거부하였을 때 (타당한 근거가 있다는 획정위원 만장일치 또는 초다수의 합의하에) 획정위 또한 이를 거부할 수 있는 권한을 부여하는 방안도 고려해 볼 수 있다.⁵⁾
- 선거구 획정의 지연은 출마 후보자들의 피선거권뿐만 아니라 지역 유권자의 알 권리 또한 침해할 수 있다는 점에서 우리 헌법에 명시된 국민들의 참정권이 온전하게 보장될 수 있도록 선거구 획정 일정과 기한이 반드시 법적 근거에 따라 준수될 방안이 반드시 마련되어야 한다.

4) 지병근(2021): 다만, 지난 20대 획정위의 경우에서처럼 만약 시·도별 의원수 배정 권한이 획정위에 완전히 일임되는 경우에는 위원들의 당파적, 정치적 견해 차이로 인해 선거구 획정이 무작정 지연되는 상황이 발생할 수 있는데, 이와 관련하여서는 획정위 내 의사결정 방식(예를 들어 초다수제에 대한 재고 또는 선호투표제 도입 등)의 다양화를 통해 해결방안이 존재할 것이다.

5) 지병근(2021)

3) 농·산·어·촌 대표성(지역 대표성)의 문제

- 「공직선거법」 제25조 제2항에 따르면 “국회의원지역구의 획정에 있어서는 제1항 제2호의 인구범위를 벗어나지 아니하는 범위에서 농산어촌의 지역 대표성이 반영될 수 있도록 노력하여야 한다.” 고 명시되어 있지만, 사실 농산어촌의 개념은 모호하다. 단순히 통상적 의미에서 그것이 선거구 획정에서의 인구대표성의 원칙과 대조되는 것으로 이해하기에는 조문의 해석에 있어서 자의적 요소가 존재한다. 실제로 수도권 대도시나 지방 광역시 인근의 군·읍·면 단위 지역에서는 농어촌 생활권이지만 인구가 희소하지 않은 경우도 발생 가능하다.
- 주지하다시피 우리나라의 경우 급격한 산업화와 도시화로 도농 간 극심한 인구편차와 개발불균형이 존재한다. 따라서 선거구 획정 시 산술적 인구비례만을 기준으로 설정한다면 그것은 결과적으로 인구가 적은 농촌지역과 저개발지역을 더욱 소외시키고 그 지역대표성을 지속적으로 박탈하는 결과를 유발하게 되어 사회적으로 정치적 불안성과 갈등을 초래할 우려가 존재한다⁶⁾
- 우리 헌법에는 평등선거의 원칙 외에도, “국민생활의 균등한 향상(전문)”, “균형있는 국민경제의 성장(119조 2항),” “국토의 효율적이고 균형있는 이용·개발과 보전(122조)” “지역간의 균형있는 발전(123조)” 등 국토의 균형 발전을 보장하기 위한 다양한 원칙들이 존재하는 만큼, 선거과정에서 투표 가치의 평등을 보장하는 것 외에도 국민들의 실질적 권리를 되도록 균등하게 보장하는 방안에 대한 고려도 필요할 것이다.
- 획정 인구 기준의 유연성 없는 기계적 적용은 농산어촌 선거구의 통합 및 감소를 낳고 이는 지역공동체와 선거구간의 괴리 문제를 넘어 정치 권력의 수도권 및 도시 지역 편중 그리고 대의의 불평등성 문제로 확대될 수 있다.

6) 이정섭·지상현(2021). p.439

○ 참고적 사례로 제20대 총선의 홍천군·철원군·화천군·양구군·인제군 및 태백시·횡성군·영월군·평창군·정선군 선거구의 경우 무려 5개 시군을 묶어 1개로 확정되었는데, 그 면적이 49개 선거구를 가진 서울의 10배에 육박하는 정도로 이러한 거대 선거구는 지역대표자와 유권자 시민 간 소통과 대의의 단절로 이어져 선거구 확정 본연의 목적이라 할 수 있는 평등한 대표성의 가치를 오히려 훼손하였다는 지적도 있었다⁷⁾ 20대 총선 당시에는 이 밖에도 4개 시군을 묶은 9개 거대 선거구도 존재 하였는데, 이러한 거대 선거구들은 대부분의 경우 저출산과 고령화, 그리고 저개발과 지속적 인구 유출 등의 문제를 겪고 있는 비수도권 지역 선거구이다.

〈표〉 수도권과 비수도권의 인구 및 선거구 수 변화

구분		제16대	제17대	제18대	제18대	제20대	제21대	
수도권	인구(명)	21,749,924	23,008,619	23,984,125	25,068,645	25,560,509	25,967,317	
	비율(%)	45.9	47.5	48.6	49.3	49.5	50.1	
	선거구	97	109	111	112	122	121	
	비율(%)	42.7	44.9	45.3	45.5	48.2	47.8	
비수도권	시	인구(명)	10,083,126	10,136,000	10,078,796	10,293,418	10,411,837	10,260,559
		비율(%)	21.3	20.9	20.4	20.3	20.2	19.8
		선거구	45	49	50	51	52	53
		비율(%)	19.8	20.2	20.4	20.7	20.6	20.9
	도	인구(명)	15,554,965	15,279,180	15,236,474	15,467,912	15,693,674	15,615,392
		비율(%)	32.8	31.6	30.9	30.4	30.4	30.1
		선거구	85	85	84	83	79	79
		비율(%)	37.4	35.0	34.3	33.7	31.2	31.2
합계	인구수	47,388,015	48,423,799	49,299,395	50,829,975	51,666,020	51,843,268	
	선거구	227	243	245	246	253	253	

자료 : 중앙선거관리위원회 선거통계시스템.

*출처: 김감영(2021), p. 306.

○ 위의 표는 2000년 이후 총선에서 수도권-비수도권(시-도 구분) 지역의 인구수 변동과 그에 따른 선거구 수 조정 결과를 보여주는데, 우리는 지난 20년간 수도권 지역에서는 의석수가 26개(97개에서 121개) 새로 배정된 반면에 비수도권에서는 오직 2개만 증가했다는 사실, 그리고 비수도권 중

7) 이상학·이성규(2017)

도지역에서는 의석수가 6석 감소(85에서 79석)한 사실을 쉽게 확인할 수 있다.⁸⁾ 이러한 수도권-비수도권 간 대표성 격차 그리고 비수도권 내에서의 시-도 지역간 격차가 지속되고 누적된다면 국토의 불균형 발전과 농산어촌 및 낙후 지역의 저개발 문제는 심화될 수 밖에 없고 해당 지역 거주민들의 정치적 소외와 불만은 당연히 나타날 수밖에 없다.

- 과도하게 넓은 면적의 지역선거구에서는 국회의원 1인의 실질적인 지역 대표성을 기대하기 어렵다. 영국, 덴마크, 노르웨이 캐나다처럼 인구기준 이외에 선거구의 크기·면적 기준의 도입하였는데, 향후 장기적으로는 우리도 영국의 경우처럼 특정 면적을 넘는 선거구에 대해서는 선거인수 적용에 예외 적용이 가능하다는 단서 조항을 추가하는 방안도 고려해 볼 만 하다.⁹⁾¹⁰⁾
- 비례대표제에 지역대표성을 간접적으로 부여하는 권역별 비례대표제 도입을 통한 도·농간 불균등 대표성 해소 방식도 고려해 볼 만하다. 물론, 이렇게 비례대표에 지역 대표성을 부여하는 방식이 비례대표가 추구하는 대표성의 본질이나 제도 도입 취지에 어긋나고 지역주의 투표 성향을 강화시킬 수 있다는 일각의 비판도 존재하지만,¹¹⁾ 그럼에도 불구하고 의정 정수 유지+농산어촌의 지속적 인구감소+수도권-비수도권 간 불균형 발전 등의 제약 속에서 권역별 비례제의 도입은 현실적 목적을 위해 고려해 볼 만할 것이다.
- 한편, 현행 선거구 인구 산정 기준은 유권자와 투표권이 없는 비유권자를 포함하는 인구 수 기준인데, 만약, 특정 선거구 내에서 비유권자 수 규모가 과도하게 많다거나, 아니면 전체 거주 인구 수에 비해 거주 유권자 비중이

8) 참고적으로 2023년 1월 기준(선거구 확정 인구 기준 시기임) 수도권 인구는 전체 인구의 50.5%이고 현행 수도권 지역구는 121곳으로 전체 지역구 253곳의 47.8%이다. 김동욱(2022) 진술의견서 참고.

9) 김종갑·허석재 (2020)

10) 영국은 면적 제한(13,000km² 초과 불허 또는 12,000km² 초과 시 선거인 수 기준 예외 인정)을 선거구 확정 기준으로 두어, 인구대표성과 함께 선거구 규모 조항을 법률로 관리하고 있다. 캐나다도 인구밀도가 낮은 선거구에 대한 인구 편차기준 ±25% 적용의 예외가 인정되며, 덴마크, 노르웨이 등 도서 지역의 비중이 높은 스칸디나비아국가들의 경우 권역별로 의석을 할당할 때 인구 수뿐만 아니라 면적도 의석수 산정에 반영한다고 한다. 김종갑·허석재 (2020) 그리고 김형철(2023) 의견진술서 참고.

11) 장영수(2015)

높은 선거구가 있다면 이러한 격차를 선거구 확정 과정의 인구수의 탄력적 적용에 있어 판단 근거로 활용할 수 있는가에 대한 검토도 고려해 볼만 할 것이다.

4) 행정구역 과잉 분할에 따른 게리맨더링의 위험성

- 최초 확정위안에서 분구되어 4석이 책정된 화성시의 경우 여야 합의에 따라 분구가 무산됨에 따라 화성시의 봉담읍이 분할되었는데, 물론 21대 총선에 한정한다는 단서 조항을 달았으나, 읍·면·동 분할금지의 원칙을 정면으로 위배하는 경우라 할 수 있다.
- 「공직선거법」 제25조 2항에 따르면, 자치구·시·군이 국회의원 선거구 확정에 있어 기초적인 행정구역 단위이며, ‘인구범위’ 충족 문제로 인한 지극히 예외적인 경우를 제외하고는 그 일부의 분할을 금지하고 있다.
- 당시 중앙선관위는 “읍·면·동을 분할해 선거구를 만드는 것은 게리맨더링 우려가 있어 불가능하다”는 유권해석을 내린 바 있었지만 끝내 국회는 봉담읍을 각각 화성갑과 병 지역구에 쪼개 배치하는 국회 선거구 확정 사상 전례가 없는 선택을 감행하였다.¹²⁾
- 화성 봉담읍 외에도 자체 분구 요건을 충족한 선거구를 포함하되, 도시 일부 지역을 분리-적출하여 3개 이상의 자치시·군·구를 하나로 묶어 2개의 선거구로 재분할하는 방식의 춘천시 분할(춘천-철원-화천-양구 갑, 춘천-철원-화천-양구을), 순천시 분할(순천-광양-곡성-구례 갑, 순천-광양-곡성-구례을) 확정 사례도 당시 비판적 논란에 휩싸이기도 하였다.¹³⁾
- 제한된 지역구 의석 수의 제약 가운데 인구 대표성을 고르게 보장하는 과정에서 부득이하게 기존 생활권이나 행정구역을 분할하는 경우가 발생하더라도 불필요한 게리맨더링의 논란은 최소화하는 것이 선거구획정위의 대외 위상과 신뢰도를 지키는 길일 것이다.

12) 중앙일보(2020년 3월 9일), “[현장에서]읍·면·동까지 쪼갬 ‘걸레맨더링’...“고양이에게서 생선 뺏는 게 답”

13) 중앙일보(2020년 3월 9일), “[현장에서]읍·면·동까지 쪼갬 ‘걸레맨더링’...“고양이에게서 생선 뺏는 게 답”

3. 나가는 말

- 결국, 서울, 부산, 충남, 호남 등 인구 대비 과도한 선거구를 지닌 지역의 선거구 통폐합 문제나 인구가 지속적으로 증가하는 추세인 경인 지역의 선거구 확대, 그리고 그 외 지역의 인구에 따른 선거구 조정 등의 문제는 22대 총선 선거구 획정위의 과제로 남아 있다.
- 다만, 인구 소멸과 감소 문제를 겪고 있는 비수도권 및 농산어촌 선거구의 의석 수를 인위적으로 줄여 경기도 내 가파른 인구 증가 추세를 보이는 지자체(고양시, 용인시, 화성시)에 기존 선거구 분구 후 추가 의석을 할당하는 방식은 우리 사회의 균형발전을 위해 주저되는 부분이다.
- 의원정수를 300석으로 고정 한 채, 인구감소 지역의 지역대표성과 인구 증가 지역의 인구대표성을 동시에 보장하는 방안을 찾는 작업은 마치 해가 현실에 존재하지 않아 풀 수 없는 수학 방정식의 답을 구하는 작업 같은 일이다. 따라서 이러한 현실의 문제는 비례의석을 추가 감소 위협으로 이어지거나 지역 간 대표의 불평등 문제로 그대로 남을 수밖에 없다는 한계가 존재한다.
- 한편, 선거구 지연 확정 및 정치권에 의한 선거구획정안의 불합리한 조정은 구체적인 확정기준을 현재와 같이 이해당사자인 여야의 합의에 따라 정하는 구조하에서는 계속 반복될 수밖에 없다. 선거구 획정의 독립성을 보장하고 나아가 절차적 안정성을 확보하기 위해서는 무엇보다도 더 구체적인 확정 기준을 법제화하는 방향에 대한 고려가 시급하다.
- 즉, 선거구 확정 지연, 인구대표성과 지역대표성의 조화 문제, 행정구역의 과도한 분할과 게리맨더링 논란 문제 등을 사전에 차단하거나 해결하는 데는 선거구 획정위 내부의 노력과 별도로 선거구 확정 과정에서 지금까지 반복되어 온 획정위 외부 요인들을 해소하기 위한 법적/제도적 노력(충분하고 고른 대표성 확보를 위한 의원 정수 부족, 시도별 의원수 배정의 지연 해결 등)도 병행되어야 한다.

- 이와 관련하여 선거구 획정위와 국회 원내대표단이나 정개특위와의 소통이나 협력 과정에 난관이 존재한다면 이러한 외부적 어려움을 사전에 언론이나 시민단체를 통해 일반 대중들에게 적극적으로 공개하고 충분히 알리는 노력도 필요할 수 있다.
- 선거구 획정안 마련 후 사회적 불만과 논란을 최소화하기 위해 획정위는 보다 적극적으로 지역 주민이나 언론과 소통하여 의견을 개진할 필요가 있다. 지난 21대 획정위의 경우에는 공청회 및 의견수렴이 7개 광역시도의 일부 시민단체 및 정당 인사들만을 중심으로 15일이라는 짧은 기간 동안에만 이해관계자만 유권자 의견을 수렴하는 등 매우 제한적으로 이루어졌다.¹⁴⁾
- 일반 시민 입장에서 선거구획정위원회의 활동이나 주요 논의 사항에 대한 정보를 얻기도 어렵고 의견을 개진할 통로도 매우 부족한데 이는 획정위 활동 및 결과에 대한 투명성 및 폐쇄성 논란으로 변질 수 있다는 점에서 각별한 주의가 요구된다. 따라서 영국과 같이 선거구획정위원회의 활동과 잠정 획정안에 대한 정보를 사전에 공개하고, 비단 이해당사자인 국회의원(피선거권자)들뿐만 아니라 유권자(선거권자)도 적극적으로 의견을 개진할 수 있는 제도적 방안을 마련할 필요가 있다.
- 이는 선거구 획정 작업 완료 후 불필요한 사회적 혼란과 갈등을 최소화하기 위한 사전 작업의 측면에서도 이해할 수 있을 것이다.

14) 지병근(2021), 21대 선거구획정위 백서

참고문헌

국회의원선거구획정위, <21대 국회의원 선거구 획정 백서>

국회의원선거구획정위, <22대 국회의원선거 선거구 획정안 마련을 위한 공청회> 자료집 (2023년 2월 13일)

김감영, 2021, “인구대표성 강화에 따른 국회의원 선거구의 공간적 변화 탐색,” 한국지리학회지 10(2): 293-308.

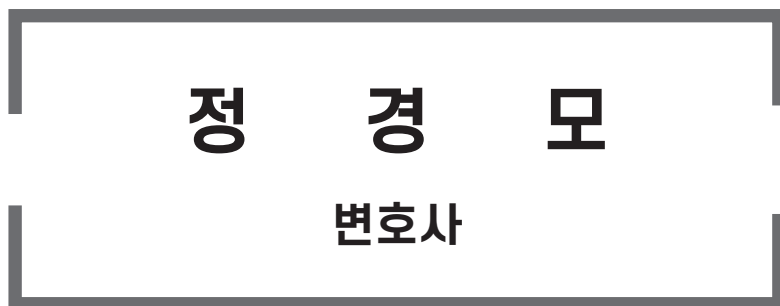
김종갑·허석재, 2020, “제21대 총선 선거구 획정의 특징과 개선과제”, 국회입법조사처, 이슈와 논점 제1700호.

이상학·이성규, 2017, “선거구획정과 지역대표성에 대한 고찰,” 입법과 정책 9(1): 79-105.

이정섭·지상현. 역대 국회의원 선거구의 인구비례성에 대한 연구: 시·도 공간단위의 의석할당과 실제 지역구 의석수 비교. 국토지리학회지, 2021, 55(3): 335-353.

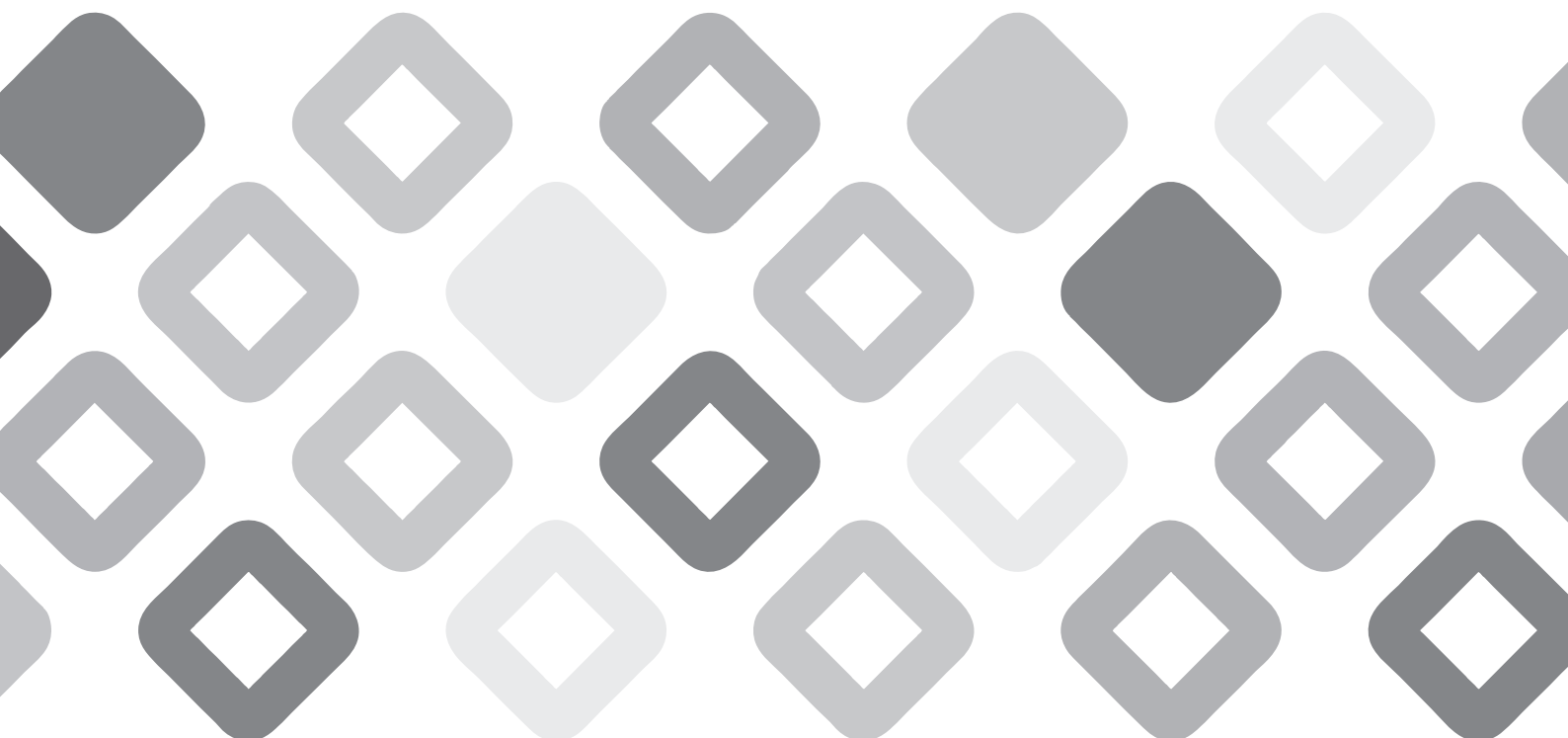
장영수. 2015. “2016년 총선을 위한 선거구획정의 기본 방향.” 공법연구 44(1): 95-113.

지병근. 2021. “선거구 획정의 정치 과정: 제21대 국회의원 선거구 획정 사례 분석.” <한국정당학회보> 20(1):107-144.



정 경 모

변호사



제22대 국회의원선거 지역선거구 획정안 마련을 위한 의견

정경모 | 변호사

1. 들어가며

현행 국회의원 선거제도는 대량의 사표를 발생시키고 정당득표율과 의석 점유율 사이의 불일치로 민의를 왜곡하며, 지역별로 특정 정당이 의석을 독점하는 등의 문제로 국민적 개혁 대상이 된지 오래다.

보수, 진보 시민사회단체¹⁾ (이하 ‘시민사회단체’)는 지난 1월 18일 선거 제도 개혁에 관한 공동기자회견을 하면서 국가의 미래를 위해 정치권이 정치공학을 벗어나 원칙 있는 개혁을 해 줄 것을 주문한 바 있다. 그것은 표의 등가성 보장과 승자독식의 기득권 구조를 타파하는 내용의 개혁이어야 하고, 지역 일당 지배 체제를 해소하며, 정당 공천에 대한 유권자 참여권을 확대하는 방식으로 선거제도를 개혁해야 한다는 것이다.

국회 정치개혁특별위원회(이하 ‘정개혁위’)는 2023년 3월 22일 선거 제도 개혁에 관한 3가지 안을 국회 전원위원회(이하 ‘국회 전원위’)에 제안했고, 국회 전원위는 4월 10일부터 13일까지 전체회의를 열어 의원 100명으로부터 의견을 들었다.

시민사회단체는 4월 10일 국회 전원위원회 개최에 앞선 4월 6일 공동기자회견을 열어 정개혁위가 제안한 안은 비례성과 대표성을 높이는데 미흡하여 우려되며, 국민에게 희망을 줄 수 있도록 비례성과 대표성을 높이는 형태로 개혁에 나서 줄 것을 주문한 바 있다.

1) 300여 보수시민사회단체의 연대체인 범사련과 351개 진보시민단체의 연대체인 시민사회단체연대회의(이하 ‘연대회의’), 그리고 주권자전국회의를 말한다.

그동안 범시민사회단체 연합(이하 ‘범사련’)은 승자독식의 기득권 정치 구조와 특정 정당에 의한 지역 일당 지배 체제로는 우리 사회의 미래를 보장할 수 없다는 인식하에 바람직한 선거제도 개혁방안을 모색해 왔고, 한편으로는 시민사회단체 일원으로 적극적인 목소리를 내왔는데, 이를 요약하면 다음과 같다.²⁾

2. 선거제도 개혁방안

가. 정치 양극화와 대결의 정치 해소

지속적인 경제성장으로 우리 사회는 엄청난 속도로 변화·발전하면서 다양화, 전문화, 복잡화, 선진화, 국제화되었지만 유독 한국 정치만은 그것에 맞게 변화, 발전하지 못함으로써 국민들로부터 불신을 받아왔다. 그런데도 거대 양당은 기득권을 유지한 채 번갈아 다수 의석을 차지하면서 견고하게 양당 체제를 유지해왔다.

국민의 높은 정치 불신에도 불구하고 양당이 기득권을 유지한 채 거대 정당으로 존속해 온 것은 표의 등가성이 낮은 ‘소선거구제’와 높은 사표 비율³⁾로 인한 사표방지 심리가 유권자의 선택을 제한했기 때문으로 보인다. 이로 인해 거대 정당은 군소정당에 비해 정당들이 얻은 득표율보다 더 많은 의석을 차지해 왔다. 예를 들어 20대 국회의원선거의 경우 미래통합당(현 국민의힘)과 더불어민주당이 얻은 지역구 득표비율은 91.4%(미래통합당 41.5% + 더불어민주당 49.9%)였지만, 지역구 의석은 97.6%(미래통합당 84석 33.2% + 더불어민주당 163석 64.4%)를 차지하여 득표율보다 많은 의석을 차지한 것이 그 일례다.

소선거구제로 인한 승자독식 구조는 거대 정당 간에서도 나타나고 있다. 그것은 21대 국회의원선거에서 두드러지게 나타났는데 미래통합당과 더불어

2) 다만 범사련 입장과 필자의 입장이 일부 다른 경우가 있는데, 이 경우 범사련의 입장이 무엇인지 각주에 밝혀 두었다.

3) 2016년 20대 총선에서 253명의 지역구 당선자가 얻은 표는 모두 830만 표로 투표자 2440만 표의 34%에 불과하여 사표율이 무려 66%인 1610만 표에 이른다. 그 결과 당선자의 국민 대표성은 34%에 불과하다.

민주당 간 지역구 득표비율의 차이는 8.4%(41.5% vs. 49.9%)에 불과하지만, 의석수는 31.2%(94석 33.2% vs. 163석 64.4%)나 차이가 났다. 수도권외의 경우 승자독식 구조는 더욱 명확하게 드러났는데, 수도권 지역에서도 미래통합당과 더불어민주당 간 득표비율의 차이는 12%이지만 의석수는 103석 vs. 17석으로 600%나 차이가 났다.

이러한 소선거구제의 승자독식 구조는 정치 양극화를 불러오고 대통령제와 결합하여 치열한 경쟁 구도를 가져옴으로써 대화와 타협이라는 협치보다는 극단적인 대결의 정치를 불러왔다.

소선거구제로 인해 승자독식 구조가 발생하고, 극단적인 대결의 정치가 발생한 것이라면 이를 개선하기 위한 선거제도 개혁 방안을 더 이상 미루어서는 안 된다. 그 방안은 국민 절반의 의사가 사장되는 사표를 최소화하고 국민의 의사를 최대한 반영할 수 있는 선거제도를 만드는 데 있을 것이다.

그동안 역대 대통령들(김대중, 노무현, 이명박, 문재인 대통령)은 지역주의 완화와 사표방지 개선을 위한 방안으로 중대선거구제로의 개편을 제안해 왔는데, 이는 현시점에서 유효한 것으로 평가된다.

나. 선거제도 개혁방안

1) 중대선거구제로의 변경

한국 정치의 고질병인 정치 양극화와 극단적 대결 정치 극복을 위해서 표의 증가성을 높이는 방향으로 선거제도를 개혁해야 한다. 그 방안은 국회의원 선거구를 중대선거구제로 변경하는 것이다.

중대선거구제는 하나의 선거구에서 2인 이상을 선출하는 제도이다. 중대선거구제는 최다득표자만 당선되는 것이 아니어서 사표가 줄어 표의 증가성을 높이고, 한 정당이 특정 지역구의 의석을 독점하는 것을 막아 지역주의를 타파할 수 있는 장점이 있는 제도이다.

중대선거구제를 채택할 경우 도농복합형 선거구제 형태로 채택하는 것이 바람직하다. 도농복합형 중대선거구제는 비례성과 아울러 지역 대표성을 높일 수 있는 선거구제이다. 농산어촌 지역의 경우 지역소멸, 도농 간의 격차 등의 문제 해결 방안으로 지역 대표성이 강조되고 있으므로 대도시는 중대선거구제를 채택하고, 농산어촌 지역은 소선거구제를 채택하는 도농복합형 중대선거구제 채택이 바람직한 것으로 보인다.

중대선거구제를 일단 특별시와 6대 광역시(부산, 대구, 인천, 대전, 광주, 울산)부터 먼저 도입해 보자는 주장이 있다. 그러나 행안부에서 지방자치법 개정으로 2022년 1월 13일부터 인구 100만 이상의 대도시(수원, 용인, 고양, 창원)를 특례시로 지칭할 수 있도록 하고, 50만 이상의 도시(청주, 성남, 화성, 부천, 남양주, 안산, 안양, 평택)도 특례시로 지칭할 수 있도록 입법 예고 하기도 한 점이나, 이들 대도시와 특별시, 광역시 간에 정치, 경제, 사회, 문화 모든 영역의 생활에서 특별한 차이를 발견할 수 없는 점 등을 보면 이들 대도시를 특별시, 광역시와 달리 취급할 이유는 없어 보인다. 기왕에 중대선거구제를 도입한다면 한 선거구에서 4인 이상의 선출이 가능한 인구 80만 이상의 도시는 모두 중대선거구제를 실시하는 것이 바람직할 것이다.

중대선거구제를 도입하는 경우 한 선거구에서 적어도 4인 이상을 다수 대표제에 따라 선출하는 것이 바람직하다. 2인 또는 3인만을 선출하는 경우 거대 양당이 절대우위에 섬으로써 정치 양극화의 폐단을 막기 어렵고, 사표의 문제도 여전히 존재하여 대표성을 높이기 어렵다. 따라서 비례성과 대표성의 제고를 위해 한 선거구에서 적어도 4인 이상을 선출하도록 하는 것이 바람직하다. 그렇게 되면 군소정당에도 표가 분산되어 소수 국민의 의사도 대변할 수 있는 길이 열려 정치 양극화와 지역주의 폐단을 극복하는데 도움이 될 것이다.

중대선거구제를 채택할 때 유권자가 몇 명의 후보자에게 투표하는 것이 바람직할지 문제 된다. 유권자가 한 명의 후보자에게만 투표하는 단기명

투표의 경우 거대 정당 후보자에게 표가 집중되고, 그로 인해 2순위 이하 당선자 득표율이 과소하여 대표성에 문제가 생길 수 있다. 이러한 점을 고려하면 당선되는 숫자만큼 투표권을 갖는 연기명 투표가 바람직한 것으로 보인다.

2) 비례대표제 개혁방안 - 전국병립형 비례대표제

가) 비례대표와 의원정수의 확대, 축소 문제

비례대표제에 대해선 폐지론과 확대론이 서로 팽팽하게 존재하고 그 연장선상에서 의원정수 확대나 축소 문제도 서로 팽팽하게 존재하고 있다. 비례대표 폐지론은 비례대표는 대표성이 상대적으로 취약하고, 그동안 취지대로 운용되지 못한 채 양대 진영의 전사를 양성하는 수단으로 전락했으며, 중대선거구제를 취하면 소수 정파도 의석을 확보할 수 있는 길이 열리므로 굳이 비례대표를 둘 이유가 없다는 것을 이유로 삼고 있다. 확대론은 사표를 줄여 표의 증가성을 확보하고, 국민의 다양한 의사를 반영하여 소수정당도 국정에 참여하게 하기 위해서 비례대표는 더 확대할 필요가 있다고 주장한다.

그러나 현재의 시점에서 비례대표의 확대론과 폐지론 중 어느 쪽도 선뜻 지지하기는 어렵다. 폐지론에 대해서는 비례대표는 소선거구제하에서 소수자의 의사를 반영할 수 있는 거의 유일한 통로라는 점에서, 확대론의 경우는 비례대표는 본질적으로 정당에 대한 투표여서 정당에 대한 신뢰를 기반으로 하는데, 우리나라 국민의 정당에 대한 신뢰도가 매우 낮고, 국민 중 다수가 비례대표의 확대를 반대⁴⁾하는 점에서 선뜻 지지하기 어렵다.

의원정수 확대 문제는 특히 비례대표 확대론과 결부되어 주로 군소정당 쪽에서 주장하고 있는 것이다. 그러나 앞서 지적한 것처럼 정당에 대한 국민적 신뢰가 낮고 국민 중 다수가 의원정수 확대를 반대하는 점에서 이는 받아들이기 어려운 주장이다. 의원정수는 그대로 두는 것이 바람직하다.

4) 한국행정연구원이 최근 발표한 여론조사에 따르면 국민의 82%가 비례대표 정수의 확대에 반대하고 있다.

나. 전국병립형 비례대표제

현행 준연동형비례대표제는 ‘위성 정당’의 출현으로 비례성을 높이려는 입법취지를 실현하지 못했고, 앞으로도 위성 정당 출현을 제도적으로 막기 어려운 점에서 실패한 제도로 평가된다.

현행 제도가 실패한 것으로 평가되고, 소선거구제를 버리고 중선거구제를 도입할 경우 사표가 줄어 그만큼 비례성이 제고되는 점을 고려하면 병립형 비례대표제로 돌아가더라도 비례성과 대표성을 약화시키는 않을 것이므로 병립형 비례대표제를 채택하는 것이 바람직할 것이다.

병립형 비례대표제를 채택할 경우 21대 이전처럼 전국구 병립형 비례대표제로 할 것인지, 새로이 권역별 비례대표제로 할 것인지 문제이다. 권역별 비례대표제로 할 경우 지역대표성을 강화할 수 있고, 이중등록을 통해 지역주의를 완화할 수 있는 장점이 있어 다수의 국회의원들이 권역별 비례대표제를 선호하고 있다⁵⁾.

그러나 권역별 비례대표제가 성공하기 위해서는 현재의 비례의원 정수보다 최소 20명 ~ 30명 이상의 증원이 필요한데, 국민정서나 현실 정치지형상 이 정도의 증원은 쉽지 않아 보인다. 이러한 여건을 고려하면 제22대 국회의원 선거구 획정은 전국병립형 비례대표제를 전제로 확정하는 것이 바람직해 보인다.

병립형 비례대표제로 할 경우 종전처럼 정당이 미리 정해 놓은 순서에 따라 당선자를 정하는 폐쇄형 명부제로 할 것인지, 유권자의 후보자별 투표에 따라 당선자 순위를 결정하는 개방형 명부제로 할 것인지 문제 된다. 폐쇄형 명부제는 관리와 운용이 간명하다는 장점이 있으나 정당지도부에게 권력이 집중되는 폐단이 있고, 개방형 명부제는 유권자의 참여를 통해 정당지도부의 권력을 견제하면서 후보자를 직접 선택하는 장점이 있으나 전국을 단위로 하는 선거구제하에서는 유권자의 선택이 쉽지 않아 적용에 어려운 점이 있다는 단점이 있다.

5) 범사련도 같은 입장이다.

개방형 명부제는 권역별 비례대표제를 도입할 경우 시도할만한 제도라고 본다⁶⁾. 다만, 권역별 비례대표제를 통해 비례성을 강화하려면 비례의석이 적어도 60석에서 75석 정도는 되어야 하는데, 국민 정서나 현실정치 여건상 비례의석을 이 정도로 확대하기는 쉽지 않을 것으로 보여져 제22대 국회의원 선거구 획정시 개방형 명부제를 전제로 획정하는 것은 바람직하지 않은 것으로 생각한다.

3. 나가며

4월 10일부터 13일까지 나흘간 계속되었던 국회전원위 회의가 끝났다. 그 나흘간 100명의 국회의원이 선거제 개편에 관한 다양한 의견을 내놓았다. 그러나 선거제 개편에 관한 발언 과정에서 선거제 개혁과 관련된 쟁점을 찾아내고 토론과 절충을 통해 합의점을 찾는 과정은 없었다.

시민사회단체는 지난 4월 6일 비례성과 대표성의 강화라는 선거제도 개혁의 목적을 달성하기 위한 조건으로 소선거제를 유지할 경우 연동형 비례대표제를 채택하고 비례대표 의석은 획기적으로 늘려야 하며, 다인선거제를 채택할 경우 대선지구제(5인 이상)를 도입하되 농어촌 및 인구희소 지역은 예외를 둘 수 있고(단, 1인 선거구는 불가), 이 경우도 비례대표 의석을 늘려야 하며, 연동형과 병립형은 모두 검토 대상이며, 위 두 가지 방안 모두 권역별 개방형 명부제, 지역구 비례 동시 등록제를 검토할 수 있다는 방안을 제안한 바 있다.

시민사회단체가 제안한 방안은 국회정개특위가 제안한 중대선거구제(도농복합형) + 권역별병립형 비례대표제안, 소선거구제(안) + 준연동형비례대표(안), 개방명부식 대선구제 + 전국병립형 비례대표제(안) 중 마지막 방안을 제외한 두 가지 방안과는 여러 면에서 겹치는 부분이 있는 것이다.

이제 국회정개특위는 제22대 국회의원선거구 획정을 위한 선거제도 개혁에 관한 의견들을 본격적으로 취합해 합의점 마련에 나설 때가 됐다. 이미 제22대

6) 범사련의 입장이다.

국회의원선거구 획정을 위한 개혁방안이 국회와 시민사회단체, 각계의 전문가로부터 모두 나왔으므로 시일을 지체해서는 안된다. 그동안 공직선거법 규정에도 불구하고 국회가 매번 선거일에 임박해서야 선거제도와 시도별 지역구 의원 정수를 확정하여 선거구 획정이 지체됨으로써 유권자와 출마자가 큰 불편을 입었던 점을 생각하면 선거제도 개편에 시간을 지체해서는 안된다.