

국회의원 선거구획정의 쟁점과 개선방안*

윤종빈 | 명지대 정치외교학과

| 국문요약 |

본 연구는 2014년 10월 헌법재판소의 결정에 의해 새롭게 규정된 국회의원 선거구획정의 인구편차 2:1 기준이 20대 총선과정에서 어떻게 적용되었고 그 결과 어떠한 쟁점이 도출되었는지를 분석한다. 또한 이 연구는 표의 등가성을 위한 인구대표성 제고뿐만 아니라 지역대표성도 중요한 요소라는 시각을 갖고 공정하고 합리적인 국회의원 선거구획정을 위한 개선방안이 무엇인지 큰 틀에서의 방향성을 제시하고 있다. 2015년 5월 공직선거법 개정을 통해 선거구획정위원회가 국회 산하에서 중앙선관위 산하로 소속을 변경했지만 여전히 중립성과 공정성의 원칙은 실현되지 못하였다. 20대 총선의 선거구획정 경험에서 얻은 가장 큰 교훈은 선거구획정이 정치인의 생존을 좌우하기 때문에 정치권의 영향력에서 완전히 독립하지 못한다면 국민을 대표하는 중립적인 획정은 불가능하다는 사실이다. 따라서 이 연구는 선거구획정위원 구성의 독립성과 중립성 확보, 획정위의 최종안의 수용, 획정 실사를 위한 충분한 시간의 확보, 획정위원회의 상설화, 인구상·하선에 근접한 지역구에 대한 유연한 접근, 인구수 산정 기준 일자의 사전 규정 마련 등을 선거구획정의 개선방안으로 제시하였다.

주제어 | 20대 총선, 국회의원 선거구획정, 지역대표성, 인구대표성, 선거제도

* 이 논문은 2016년도 명지대학교 일반교원연구비 지원사업에 의하여 연구되었음.

1. 서론

선거구획정은 선거를 통한 유권자 대표성 충족의 출발점이자 대의민주주의 실현을 위한 중요한 정치과정이다. 선거구획정이 왜곡될 때, 즉 선거구획정이 국민의 의사와 관계없이 정치인들의 사적 이해관계만을 반영할 때 대표성 실현은 어렵게 되고 정치와 국민간의 간극은 더욱 커져 선거에 의해 구성된 정부와 국회에 대한 정통성과 신뢰도는 하락하게 된다. 따라서 공정한 선거구획정은 대의민주주의 실현을 위한 가장 기본적이고 중요한 절차라고 할 수 있다. 유권자의 한 표의 가치를 동등하고 공정하게 보장하는 것은 민주주의 선거의 기본 원칙을 지키는 것이며 유권자의 대의민주주의에 대한 절차적, 내용적 효능감을 제고하는 매우 중요한 일이라고 할 수 있다.

주지하다시피 선거구획정에 있어서 한 표의 가치를 동등하게 보장해주는 것은 선진 의회민주주의 국가의 일반적인 추세이다. 그동안 우리나라는 전통적인 생활권의 토대인 행정구역의 중요성을 중요하게 고려해 선거구간 인구편차를 조정해왔다고 볼 수 있다. 그러나 국회의원 지역구선거구의 인구편차는 헌법재판소의 결정으로 1995년 4대1이었던 것이 2001년 3대1로 줄었고, 2014년 10월 30일에는 2대1로 변경되었다. 선거구를 획정함에 있어서 인구편차 상하 50%(3:1)를 기준으로 국회의원선거구를 결정하는 공직선거법 제25조 제2항 별표1의 구역표는 헌법에 합치하지 않고 상하 33.3%(2:1)가 바람직하다는 내용을 골자로 하는 결정이었다(김선화 2014).¹⁾ 현재의 다수 의견에 따르면 그동안 미흡했던 인구대표성을 보장하는 방향의 개선이 필요하다는 지적이었지만 소수 3인이 피력했듯이 인구편차 2:1 보장은 시기상조라는 의견 또한 주목할 필요성이 있다. 현재의 다수 의견은 지방의회의 지역대표성 보완 기능이 이제는 충분히 이루어져 행정구역을 기반으로 한 대표성은 그 필요성이 약화되었다고 주장했지만, 아직도 우리 지방의회의 대표기능은 취약하고 국회의원에 의한 지역대표기능이 절실하다

1) 당시 2014년 9월말 인구수를 기준으로 볼 때 246개 지역구 의석 중 37곳은 인구 상한 초과, 25곳은 인구 하한 미달로 2015년 12월 31일까지 총 62곳의 조정이 필요해 정치권은 큰 부담을 갖게 되었다.

고 보는 견해 또한 설득력이 있다고 생각된다.

이 글의 근본적인 목적은 2014년의 헌법재판소 결정 이후 20대 총선의 선거구 획정에 이르기까지의 과정과 결과를 정리해보고 관련된 쟁점을 파악해 큰 틀에서의 대안을 모색하는 것이다. 이 글은 우선 제2장에서는 선거구획정에 관한 기존 논의를 살펴보고, 제3장에서 역대 선거의 선거구획정, 20대 총선의 선거구획정 그리고 해외 사례를 살펴본다. 제4장에서는 선거구획정을 둘러싼 핵심 쟁점과 개선방안을 제시하고자 한다.

II. 선거구획정에 대한 기존 논의

선거구획정에 대한 국내 논의는 인구대표성과 지역대표성 간의 논쟁이 주를 이루고 있다. 물론 법적 측면에서 헌법재판소 결정의 내용과 취지, 그리고 법리적 근거에 대한 분석이 있다. 그러나 가장 논쟁적인 것은 헌법재판소의 결정에서 적시했듯이 인구대표성의 강화가 세계적인 추세이지만, 전통적 생활구역인 지역공동체를 중시하는 한국적 현실을 감안할 때 지역대표성을 어떻게 보완할 것인지에 대한 쟁점이다.

우선 인구대표성을 강조하는 한 연구는 도시의 대표성을 확대하고 농촌의 과다 대표를 축소하는 것이 거대정당의 특정 지역 독점 현상을 차단할 수 있다는 논리적 근거를 제시한다(김재한 1999). 선거구간 인구등가성을 강조하는 또 다른 연구는 농촌은 비례대표의원인 대표한다면 과소 대표 현상을 극복할 수 있다고 주장한다. 이 때 소지역주의에 대한 우려는 지리적 범위를 확장하는 선거제도 개선으로 가능하다고 본다(강원택 2002).

한편 강우진의 연구는 선거구 획정의 기본적인 원칙으로 표의 등가성이 중요하다는 점을 인정하면서 다음의 몇 가지 차원에서 지역대표성의 문제 또한 중요하다는 것을 강조한다(2015). 우선, 표의 등가성을 중심으로 한 인구 대표성 중시는 시·군·구의 분할을 금지하는 지역대표제와 조응하기 어렵다는 점이다. 인구대표성의 기계적 적용은 한계가 있다는 문제의식이다. 다음으로 인구대표성의 지나친 강조는 점차 심화되고 있는 도시와 농촌 간의 격차에 대한 정치적 대표성

의 불평등을 가중시킬 가능성이 크다는 점은 지적한다. 또한 재정자립도 등 한국의 지방자치제도 수준은 아직도 미흡한 측면이 있기 때문에 지역대표성을 보완할 수 있는 제도적 장치의 보완이 필요하다고 주장하는데 그 중에서도 의석수 증가를 통한 비례대표제의 확대를 대안으로 제시한다(2015).

이러한 논의와 더불어 단순히 인구대표성만을 강조하기보다는 관련한 정치제도의 개선을 통해 선거구획정 문제를 해결할 수 있다고 보는 연구가 있다. 이재묵은 도시거주 유권자와 지방거주 유권자가 행사하는 표의 가치를 비교하면 서울이나 광역시 등의 유권자는 과소 대표 되는 반면 농촌지역의 유권자들은 과다 대표 되는 경향이 있다는 현실을 지적한다(2016). 그러나 한국은 단원제를 채택하고 있기 때문에 선거구획정이 산술적 인구대표성만을 강조한다면 농어촌 지역을 중심으로 하는 인구 저밀도 지역의 정치적 소외감이 극대화 될 수 있고 인구수가 많은 지역 출신 후보의 당선율이 높아지는 소지역주의 문제가 발생할 가능성이 크다는 사실을 적시한다. 이러한 문제의 해결방안으로 그는 인구기준의 이원화를 제시하며 도·농복합선거구제, 최소의석 할당제 등을 제안한다(2016).

강휘원은 과거의 연구 논문에서 인구 조밀성에 대한 정밀한 분석을 여러 차례 수행하였고 20대 총선을 분석한 최근의 논문에서는 인구편차 2:1 기준에 부합하면서 지역대표성을 강화할 수 있는 선거구획정의 필요성을 주장한다(2015). 그는 선거구획정에 있어 현재가 인구 불균형을 감소시키며 표의 등가성을 제고하는데 큰 기여를 했으나 인구 기준 이외의 다른 다양한 기준들 또한 동시에 고려되어야 한다는 것을 강조한다. 특히 인구등가성을 제고하기 위해 행정구역을 분할하는 것은 오히려 지역대표성을 약화시키기에 최대한 지양할 것을 주문한다. 또한 그는 선거구획정에서 지역대표성의 제고를 위해 선거구획정의 조밀성 기준의 강화, 선거구획정 절차의 민주성 강화, 광역시·도에 인구비례 의석 할당, 권역별 비례대표제 도입 등의 제도적 대안을 제시한다(2015).

지역대표성을 강조하는 또 다른 연구는 해외의 선거구 획정 사례를 분석한 후 인구비례를 중시해 선거구 인구편차를 엄격하게 적용하는 국가들에서는 양원제 등 지역대표성을 보완하는 제도적 장치를 병행하고 있다는 사실을 지적한다(조소영 2015). 그러나 한국은 단원제를 채택하고 있기에 의회에서 지역의 이익 또한 대표될 수 있어야하기 때문에 양원제를 채택하고 있는 다른 국가의 선거구

인구편차 허용 기준의 원칙과 방향성을 그대로 받아들여서는 안 되며 국회의원 선출시 지역대표성을 보완하기 위한 새로운 제도의 마련이 필요하다고 주장한다(조소영 2015). 다시 말해서 인구비례성을 강조하는 큰 원칙은 바람직하지만 지역대표성을 보완하는 제도적 장치 도입을 병행해야 한다는 주장으로 볼 수 있다.

한편 미국의 경우 선거구획정과 당파성, 현직효과 및 대표성에 대한 연구가 다수 수행되었다(Cain et al. 2004; Hirsch 2003; Yoshinaka and Murphy 2011). 또한 선거구획정의 조밀성에 대한 과학적 측정에 대한 연구도 다수 진행되었다(Crespin 2005; Carson et al. 2007). 그 중에서도 가장 일반적인 연구는 게리멘더링 현상이 상징하는 선거구획정의 당파성에 관한 것이다. 선거구획정의 당파성에 대한 접근은 크게 3가지 유형으로 나눌 수 있는데 이는 대표성의 문제와도 연결된다(Reynolds 2013). 첫째, ‘당파적(partisan) 획정’은 가장 일반적인 유형으로 미국의 주의회에 의한 획정이 대표적인 사례이고 획정의 결과로 현역의원의 재선에 유리하고 단점정부 탄생의 토대가 된다. 그러나 이러한 당파성을 토대로 작업한 획정은 대표성이 저하된다는 한계가 있다는 것 또한 적시한다. 두 번째 유형인 ‘중립적(bipartisan) 획정’은 주의원이 참여하지만 비교적 자유로운 위원회를 중심으로 작동하는 획정 과정을 의미한다. 셋째, ‘비당파적(non-partisan)’ 획정은 독립적인 의사 결정이 가능한 위원회에 의해 획정이 이루어지는 경우를 말한다. 우리나라의 선거구획정에 시사점을 주는 한 가지 흥미로운 분석은 미국의 경우 정치권의 의사보다 일반 국민들의 의사를 최대한 반영할 수 있는 독립적인 위원회 형태가 점차 인기를 얻고 있다는 점인데 이러한 유형은 국민의 의사를 반영하는 대표성이 제고된다는 장점을 강조한다(Reynolds 2013).

이와 같은 유형 분류를 토대로 선거구획정의 당파성 여부가 선거경합성에 영향을 미친다는 연구가 있다. 미국의 경우 선거구획정이 당파적일수록 선거경쟁도가 낮아진다는 것이다(Cain et al. 2004; McDonald 2006). 케인과 그의 동료들은 당파적인 선거구획정이 현직효과를 유발하고 선거경합성을 약화시키는 주된 원인이라고 분석한다. 따라서 그들은 선거구획정의 개혁을 위해서는 당파적인(partisan) 선거구획정이 바람직하지 않다고 본다. 보다 중립적인 획정으로 선거경합성을 제고하기 위해서는 정치인으로 구성된 의회가 아닌 정치로부터 자유로운 독립적인 위원회가 바람직하다고 주장한다(Cain et al. 2004).

지금까지 기존 연구를 중심으로 검토한 결과, 인구대표성과 지역대표성의 절충과 조화는 결코 쉽지 않은 과제라는 것을 알 수 있다(김형준·김도중 2003). 오랜 역사적 시간을 통해 형성된 지리적 경계와 문화적 특성을 간과한 채 인구비례만을 적용해 선거구를 획정하는 작업은 전통적 생활권역과 행정구역을 분리해야만 하는 상황이 발생할 수 있기에 어쩌면 합리적이고 공정한 이상적인 선거구 획정은 현실적 차원에서는 불가능할지도 모른다. 또한 민주화 이후 역대 정부와 정치권이 지방발전과 지방분권을 중점 정책과제로 강조한 상황에서 인구가 줄어들었다는 이유로 농어산촌에 할당된 기존의 국회의원 의석을 없애고 서울과 대도시에 더 많은 의석을 부여하는 것은 유권자들을 설득할 합리적인 명분이 되기 어렵다. 또한 현재의 지방의원들이 국회의원의 역할을 대신할 만큼 소외되고 열악한 지역의 발전을 위한 역량과 의지가 충분한지에 대해서도 현재의 결정처럼 사회적 공감대가 충분히 마련되었다고 보기는 어렵다. 따라서 표의 증가성을 위해 인구대표성을 강화하는 선거구획정이 필요하다면, 동시에 약화되는 지역대표성을 보완하는 제도적 장치가 필요하다고 생각된다.

III. 선거구획정의 과정과 결과

1. 역대 선거의 선거구획정

역대 총선에서의 결정된 선거구획정의 기준과 선거구간 인구편차 내용은 <표 1>에 정리되어 있다. 1995년 현재의 결정에 따라 1996년 15대 총선은 4.4:1, 16대 총선은 3.88:1로 4:1의 인구편차를 유지하고자 하였다. 이어진 2001년의 현재 결정에 따라 17대 총선은 2.8:1, 18대 총선 및 19대 총선은 3:1의 인구편차를 형성하였다. 그리고 가장 최근인 2014년 10월 30일에는 선거구간 인구편차가 상하 50%(3:1)가 아닌 33.3%(2:1)가 바람직하다는 의견으로 공직선거법 제25조 2항의 별표1의 구역표가 헌법에 합치하지 않는다고 결정을 내렸다. 헌법재판관 다수는 인구대표성 강조가 세계적인 추세이고 지방의회를 통해 지역대표성 보완이 충실히 이루어지고 있기에 지역대표성보다 인구대표성이 더 중요하다고 보았다.

〈표 1〉 역대 총선 선거구획정기준 및 최소·최대 선거구간 인구편차

총선	지역구 획정기준	인구편차
제1대(1948)	인구 15만 초과시 초과하는 인구 10만마다 1개 선거구를 증설하되 인구가 비등하도록 획정 - 15만~미만: 1개구, 15~25만: 2개구 - 25만~35만: 3개구, 35~45만: 4개구	-
제2대(1950)	인구 15만 초과시 초과하는 인구 10만마다 1개 선거구를 증설하되 인구가 비등하도록 획정 - 15만~미만: 1개구, 15~25만: 2개구 - 25만~35만: 3개구, 35~45만: 4개구	-
제3대(1954)	인구 15만 초과시 초과하는 인구 10만마다 1개 선거구를 증설하되 인구가 비등하도록 획정 - 15만~미만: 1개구, 15~25만: 2개구 - 25만~35만: 3개구, 35~45만: 4개구	-
제4대(1958)	인구 15만 초과시 초과하는 인구 10만마다 1개 선거구를 증설하되 인구가 비등하도록 획정	-
제5대(1960)	인구 15만 초과시 초과하는 인구 10만마다 1개 선거구를 증설하되 인구가 비등하도록 획정	-
제6대(1963)	인구 20만명 당 1인 선출	-
제7대(1967)	-	-
제8대(1971)	-	-
제9대(1973)	약 인구 40만명 당 2인 선출	3.98 : 1
제10대(1978)	-	4.29 : 1
제11대(1981)	약 인구 40만명 당 2인 선출	4.39 : 1
제12대(1985)	약 인구 40만명 당 2인 선출	5.97 : 1
제13대(1988)	약 인구 40만명 당 1인 선출	3.89 : 1
제14대(1992)	-	4.71 : 1
제15대(1996)	인구 하한 7.5만, 상한 30만을 기준으로 통·폐합 및 분구 - 인구 7.5만 이상 30만 미만: 1개 선거구 - 인구 30만 이상 60만 미만: 2개 선거구 - 인구 60만 이상: 3개 선거구	4.4 : 1

총선	지역구 획정기준	인구편차
제16대(2000)	인구 하한 9만, 상한 35만을 기준으로 통·폐합 및 분구하고, 인구·행정구역·지세·교통·기타조건을 고려하여 결정	3.88 : 1
제17대(2004)	국회가 지역구획정에 관하여 인구하한 10만 5,000명, 상한 31만 5,000명을 기준으로 설정하여 획정위에 통지 - 획정위에서는 하한 105,892명, 상한 295,916명을 기준으로 지역구 획정	2.8 : 1
제18대(2008)	획정위(2008.1.18구성)는 2개의 획정안을 국회의장에게 제출하였고('08.2.15), 하한 104,000명 및 상한 312,000명 기준으로 지역구 획정	3.0 : 1
제19대(2012)	획정위(2011.9.6구성)는 상한 310,406명, 하한 103,469명 기준의 획정안을 2011년 11월 25일 국회의장에게 제출함	3.0 : 1
제20대(2016)	획정위(2015.7.13구성)는 상한 280,000명, 하한 140,000명 기준의 획정안을 2016년 2월 28일 국회의장에게 제출함	2.0 : 1

출처: 중앙선거관리위원회 선거구 인구편차 관련 자료, 김종갑(2012) 재구성

20대 총선을 2년 여 앞두고 주요 정당들은 선거구획정에 대한 다양한 의견을 제시하였다. 당시 새누리당과 새정치민주연합 혁신위에서 제안한 선거구획정 관련 공직선거법 개정 아이디어는 <표 2>에 나타난 바와 같이 유사하면서도 차이점을 보였다. 두 정당 모두 선거구획정위원회의 소속과 구성방식을 독립성과 중립성을 보장하는 방향으로 개혁하고 선거구를 조기에 획정할 수 있도록 선거구획정안 제출기한을 앞당기거나 국회 본회의 부의 및 의결 기한을 규정하였다. 특히 여야 모두 선거구획정위가 마련한 개정안을 국회 심의절차를 거치지 않고 바로 본회의에 부의하여 표결하도록 제안하였는데 이는 국회의원들이 자의적으로 선거구획정을 수정하는 게리맨더링을 차단하기 위함이다. 다만 새누리당의 당시 아이디어는 선거구획정위를 중앙선관위 산하에 두기로 제안한 반면, 새정치민주연합은 외부 독립기구로 설치하여 선거구획정안뿐만 아니라 국회의원 정수도 선거구획정위에서 정하도록 규정하였다는 점에서 중요한 차이가 있다.

〈표 2〉 선거구획정 관련 여·야 공직선거법 개정안 제안 주요 내용 비교

구분	개정 전	새누리당 보수혁신위원회 개정안	새정치민주연합 정치혁신실천위원회 개정안
제안일자	-	2014.12.11	2014.12.09
제안자	-	하태경의원 등 150인	원혜영의원 등 13인
소속	국회	중앙선관위	외부 독립기구
선거구획정 위원회 구성	-국회의장이 교섭단체대표의원과 협의하여 11인 이내의 위원으로 구성 -학계·법조계·언론계·시민단체 및 선거관리위원회가 추천하는 자 중에서 위촉	-국회 선출 2명, 대법원장 지명 2명, 중앙선거관리위원회가 위촉하는 5명으로 구성 -국회의원·지방의회의원 및 정당의 당원은 선거구 획정위원이 될 수 없음	-국회의장이 교섭단체대표의원과 협의하여 11인 이내의 위원으로 구성 -대법원장 지명 2명, 중앙선거관리위원회위원장 지명 2명을 포함한 학계·법조계·언론계·시민단체가 추천하는 자 중에서 위촉
선거구획정 절차	-국회의석 가진 정당에 진출기회 부여 -선거구획정안 및 보고서를 선거일 전 6개월까지 국회의장에 제출	-국회의석 가진 정당에 의견진술권 부여 -선거구획정안을 선거일 전 8개월까지 국회의장에게 제출 -최초로 개최하는 본회의에 법률안의 형식으로 부의, 선거일 전 6개월까지 의결	-선거구획정안 제출 이후 최초로 개최되는 국회 본회의에 부의 -선거구획정위는 선거구 획정안을 다시 제출할 것을 요구받은 날부터 15일 이내에 제출
국회 수정권한	선거구획정안 존중하여 의결	수정불가 (2회에 한하여 선거구획정안을 다시 제출하여 줄 것을 요구)	수정불가 (부결된 때에는 선거구획정안을 다시 제출하여 줄 것을 요구)

출처: 공직선거법 개정안 및 새누리당 보수혁신특별위원회(2014) 참고 재구성

2. 20대 총선의 선거구획정

20대 총선의 선거구획정에 적용할 공직선거법 개정안은 오랜 논의와 타협 끝에 2015년 5월 29일에 국회 본회의를 통과하였다. <표 3>에서 알 수 있듯이 개정안에서 가장 핵심적인 내용은 선거구획정위의 소속이 국회에서 중앙선관위 산하로 변경되었다는 것이다. 또한 선거구획정위의 인원이 11인에서 9인으로 감

축되었으며 9인의 위원은 국회 정치개혁특별위원회가 법조계, 학계 등으로부터 추천받아 선정하는 8인과 중앙선거관리위원장이 지명 한 1인으로 구성되는 기준이 만들어졌다. 한편 선거구획정위의 위원 추천과 지명에 있어 국회의원이거나 선거구획정위 설치일 전 1년 간 당원이었던 인사는 배제된다. 마지막으로 개정 전과는 달리 선거구획정위가 작성한 보고서는 국회정개특위의 수정 없이도 본회의에 부의할 수 있게 되었다. 다만 원칙적으로 정개특위는 획정안을 수정할 수 없으나, 1회에 한해서 명백하게 획정 기준에 위반된다고 판단할 경우 상임위원회 재적의원 3분의2 이상의 찬성으로 수정을 요구할 수 있다는 내용이 추가되었다.

〈표 3〉 공직선거법 개정안 내용

	개정 전	개정안
소속	국회	중앙선거관리위원회
상설여부	비상설	비상설
인원	11인	9인
대상	학계, 법조계, 언론계, 시민단체 및 선관위 추천인 중 국회의장이 위촉	중앙선관위 위원장 지명 1인과 학계, 법조계, 언론계, 시민단체, 정당 추천인 8인 국회 선정 후 선관위 위원장이 위촉
자격	국회의원, 지방의원, 당원 배제	국회의원 및 당원 배제(획정의 설치일 전 1년 간 당원 경력자 포함)
획정절차	국회 의석 가진 정당에 의견진술 기회 부여, 획정위 보고서를 선거일 전 6개월까지 국회의장에게 제출	선거구 획정안 및 보고서 선거일 전 13개월까지 국회의장에게 제출
국회수정권한	선거구 획정안 존중하여 의결	상임위 재적의원 2/3 이상 찬성으로 1회 수정 요구 가능

출처: 국회정치개혁특별위원회 자료, 김종갑(2015) 및 윤종빈(2016)에서 재인용

2014년 10월 현재의 결정에 따라 선거구획정과 선거제도 개혁에 대한 논의가 시작되었고 마침내 2015년 5월 개정된 공직선거법이 국회 본회의를 통과하였으며 같은 해 7월 15일 중앙선관위 산하 선거구획정위원회의가 공식적으로 출범하였다. 약 3개월 후인 10월 13일이 20대 총선 선거구획정안 국회 제출 법정시한이었으나 선거구획정위원들이 여야의 대리인 역할을 수행해 위원회는 파행을 거듭하

였고 법정시한은 지켜지지 않았다. <표 4>의 내용은 이러한 일련의 과정을 포함해 2016년 2월 28일 선거구획정위가 획정안을 국회에 제출하기까지의 과정을 담고 있다(윤종빈 2016, 191). 선거구획정은 정당 간 갈등은 물론 정당 내 현역의원들의 입장이 첨예하게 갈려 최종 결정에 이르기까지 법정시한을 139일이나 넘기게 되었다. 공직선거법 개정으로 획정위의 소속을 중앙선관위 산하로 변경해

〈표 4〉 20대 총선 선거구획정의 과정

일시	내용
2014년 10월 30일	헌법재판소, 기존 선거구 획정 조항 헌법불합치 결정. 선거구별 인구편차 3대1에서 2대1로 변경 요구
2015년 2월 24일	중앙선관위 현행 선거제도 개선안 발표. 권역별 비례대표제 신설, 지역구 비례대표제 동시 입후보 허용, 완전국민경선제 도입
2015년 3월 18일	국회 정치개혁특별위원회 출범, 선거구획정, 선거제도개편 논의시작
2015년 5월 29일	선거구획정위 독립기구안 본회의 통과
2015년 7월 15일	중앙선관위 산하 선거구획정위원회 출범
2015년 10월 13일	20대 총선 선거구획정안 국회제출 법정시한
2015년 11월 13일	20대 총선 선거구획정안 국회 처리 법정시한
2015년 12월 3일	정의화 국회의장, 여야 대표와 20대 총선 선거구획정 기준 논의
2015년 12월 15일	20대 총선 예비후보 등록 시작
2016년 1월 1일	기존 선거구 법적 효력 상실
2016년 1월 6일	일부 정치신인, 국회 상대 ‘부작위 위법확인’ 소송 제기
2016년 1월 8일	김대년 선거구획정위원장 사퇴
2016년 1월 18일	국회의장 주재 여야 원내지도부 회동 재개
2016년 1월 23일	여야 원내대표, ‘지역구 253석+비례 47석’ 원칙 합의
2016년 2월 23일	정의화 국회의장-김무성·김종인 양당 대표 회동 ‘지역구 253석+비례대표 47석’, 인구산정기준일 2015년 10월 31일 획정기준 합의. 획정위는 48일 만에 전체회의 개최해 선거구 획정 작업 개시
2016년 2월 28일	선거구획정위, 선거구획정안 확정 후 국회 제출
2016년 3월 2일	국회 본회의 선거구획정안 담은 공직선거법 개정안 처리

출처: 윤종빈(2016, 191)에서 인용

독립적인 활동을 기대했던 20대 총선의 선거구획정 또한 정치권의 영향력에 좌우되었고 후보들이 국회를 상대로 ‘부작위위법확인소송’을 제기할 정도로 유권자와 후보자 모두에게 혼란을 주었다. 결국 후보자는 자신이 출마할 선거구가 어디인지 정확히 모르는 가운데 선거운동을 진행했고 유권자들은 정당과 후보자의 정책과 공약에 대한 정보를 제대로 알지 못한 채 투표장에 갈 수밖에 없는 상황에 처하게 되었다.

다양한 갈등과 어려움에 처해 진척되지 못했던 선거구획정은 2016년 2월 말 정의화 의장과 양당 대표와의 회동을 통해 지역구 253석 및 비례대표 47석의 의석 비율과 선거구 획정 기준에 합의를 이르게 되었다. 이후 선거구획정위는 획정안을 국회에 제출하였으며, 최종적으로 20대 총선 선거구 구역이 포함된 공직선거법 개정안은 2016년 3월 2일에 본회의에서 재석의원 244명 중 찬성 174표, 반대 34표, 기권 36표로 통과되었다(윤종빈 2016, 192). 오랜 시일 끝에 본회의를 통과한 선거구획정안은 인구 편차가 2대 1이 넘지 않는다는 기준에 맞추어 전국 선거구를 253개로 나누었다. 국회의원 정수는 지역구 253명, 비례대표 47명으로 총 300명으로 확정되었으며 선거구 획정의 기준이 되는 인구는 선거일로부터 15개월 전 달의 마지막 날의 인구(2015년 10월 31일)로 논의되었다. 이와 같이 선거구획정과 관련된 새로운 공직선거법 개정안 내용은 <표 5>에서 개정전의 내용과 비교해 보여주고 있다.

우선 공직선거법 개정안의 제안 이유를 살펴보면 “현행법은 국회의원지역구를 획정하기 위한 객관적인 기준을 구체적으로 규정하고 있지 않아 선거구획정위원회의 실질적인 활동에 제약이 발생하고 있는 실정이므로, 국회의원지역구 획정기준에 관한 구체적인 사항을 정함으로써 제20대 국회의원선거는 물론, 향후에도 국회의원지역구가 공정하고 객관적인 기준에 따라 합리적으로 획정되도록 하려는 것”이라고 제시하고 있다.²⁾ 개정안은 또한 국회의원 정수를 299명에서 지역구국회의원과 비례대표국회의원을 합하여 300명으로 증원하고 있다. 또한 종전에는 지역구 획정의 기준이 구체적이지 않았으나 ‘선거일 전 15개월이 속하는 달의 말일 현재 인구’라는 명확한 기준을 세움으로써 향후에도 지역구가

2) 「공직선거법 일부개정법률안」 (의안번호 18619)

객관적인 기준에 따라 합리적으로 획정되도록 하였다. 또한 논란이 되는 부분이지만 인구 대표성을 위해 하나의 자치구·시·군의 일부를 분할하여 구성할 수 있도록 하는 기준을 마련하였다. 마지막으로 비록 ‘인구범위를 벗어나지 아니하는 범위’라는 문구가 있으나 지역대표성을 보완하기 위해 ‘농산어촌의 지역대표성이 반영될 수 있도록 노력하여야 함’이라는 문구를 포함한 조항이 신설되었다.

〈표 5〉 공직선거법 일부개정법률안 주요 내용

현행	개정안
<p>第21條(國회의 議員定數)</p> <p>①國회의 議員定數는 地域區國會議員과 比例代表國會議員을 合하여 299인으 로 하되, 각 시·도의 지역구 국회의 원 정수는 최소 3인으로 한다. 다만, 세종특별자치시의 지역구국회의원 정 수는 1인으로 한다</p>	<p>제21조(국회의 의원정수)</p> <p>①국회의 의원정수는 지역구국회의원과 비례대표국 회의원을 합하여 300명으로 한다.</p>
<p>第25條(國會議員地域區의 劃定)</p> <p>①國會議員地域選舉區(이하 "國會議員 地域區"라 한다)는 市·道の 管轄區 域안에서 人口·行政區域·地勢·交 通 기타 조건을 고려하여 이를 劃定하 되, 자치구·시·군의 일부를 分割하 여 다른 國會議員地域區에 속하게 하 지 못한다. 다만, 제21조(국회의 의원 정수)제1항 본문 후단의 요건을 갖추 기 위하여 부득이한 경우에는 그러하 지 아니하다.</p>	<p>제25조(국회의원지역구의 획정)</p> <p>①국회의원지역구는 시·도의 관할구역 안에서 인구 · 행정구역· 지리적 여건· 교통· 생활문화권 등 을 고려하여 다음 각 호의 기준에 따라 획정한다.</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. 국회의원지역구 획정의 기준이 되는 인구는 선 거일 전 15개월이 속하는 달의 말일 현재 「주민 등록법」 제7조제1항에 따른 주민등록표에 따라 조사한 인구로 한다. 2. 하나의 자치구·시·군의 일부를 분할하여 다 른 국회의원지역구에 속하게 할 수 없다. 다만, 인구범위(인구비례 2:1의 범위를 말한다. 이하 이 조에서 같다)에 미달하는 자치구·시·군으 로서 인접한 하나 이상의 자치구·시·군의 관 할구역 전부를 합하는 방법으로는 그 인구범위 를 충족하는 하나의 국회의원지역구를 구성할 수 없는 경우에는 그 인접한 자치구·시·군의 일부를 분할하여 구성할 수 있다.
<p><신 설></p>	<p>제25조</p> <p>②국회의원지역구의 획정에 있어서는 제1항제2호의 인구범위를 벗어나지 아니하는 범위에서 농산어촌 의 지역대표성이 반영될 수 있도록 노력하여야 한다.</p>

출처: 국회의안정보시스템(<http://likms.assembly.go.kr>)

참고: 「공직선거법 일부개정법률안」(의안번호 18619), 2016년 3월 2일 통과

요약컨대, 공직선거법 개정안은 현재의 결정에 따라 인구 대표성을 우선적으로 고려하되 지역 대표성 또한 다양한 방식으로 반영해야 한다는 의지를 담고 있다. 그러나 두 가지 가치의 상충과 조화를 어떻게 해결할지는 선거구획정위의 쉽지 않은 과제로 남겨두었다.

20대 총선의 선거구는 의원정수의 측면에서 보면 감소한 선거구는 5곳, 증가한 선거구는 12곳으로 결과적으로 7개의 선거구가 늘어났다. <표 6>에 따르면 서울, 인천, 대전, 충남이 각 1곳, 경기도는 8곳의 선거구가 늘어났고 강원, 전북, 전남이 각 1곳, 경북은 2곳이 감소하였다. 선거구의 변경 내용은 경계조정, 구역

(표 6) 광역시도별 선거구 증감 내용

광역시도	전체 증감	의석수	증감 내역
서울	+1	49	분구(+2), 통합(-1), 경계조정(1)
경기	+8	60	분구(+8), 경계조정(2)
대구	0	12	경계조정(2)
인천	+1	13	분구(+1), 구역조정(1), 경계조정(2)
광주	0	8	구역조정(1), 경계조정(1)
대전	+1	7	분구(+1)
울산	0	6	-
부산	0	18	분구(+1), 통합(-1), 경계조정(1)
강원	-1	8	통합(-1)
충북	0	8	경계조정(1), 구역조정(1)
충남	+1	11	분구(+2), 통합(-1)
전북	-1	10	통합(-1), 경계조정(1)
전남	-1	10	통합(-1), 구역조정(1), 경계조정(1)
경북	-2	13	통합(-2), 구역조정(1)
경남	0	16	분구(+1), 통합(-1), 경계조정(1)
제주	0	3	-
총 의석		253	분구 16곳, 통합 9곳, 구역·경계조정 18곳

출처: 중앙선거관리위원회 보도자료(2015), 윤종빈(2016, 194) 인용

조정, 통합, 분구, 명칭변경 등으로 구분할 수 있다(홍재우 2016). 우선 경계조정
의 의미는 동별 인구수의 증감에 따라 하나의 기초자치단체 내에서 선거구의 경
계를 조정한 것이고, 통합은 인구수 하한선에 미치지 못해 여러 개의 선거구가
이합집산의 과정을 거쳐 선거구 수가 줄어드는 것을 의미한다. 분구는 선거구
수가 늘어나는 것으로 인구 상한선을 넘게 되어 하나의 선거구가 두 개로 쪼개지
거나 두 개의 선거구가 합친 후 재조정되어 세 개로 분할되는 경우를 의미한다.
구역조정은 여러 개의 선거구에 분산되어 있는 기초자치단체의 선거구가 변경되
는 것을 의미하는데 선거구 수의 증감이 없는 경우이다. 이와 같이 20대 총선에서
분구, 통합, 경계조정, 구역 조정된 선거구는 결과적으로 총 43개로 나타났다
(홍재우 2016; 윤종빈 2016, 193).

3. 해외 국가의 선거구획정

해외 국가의 선거구획정은 우리나라 선거구획정 기구의 독립성 및 역할의 측면에서 시사점을 주고 있다. 아래의 <표 7>에서 해외의 선거구획정을 살펴보면 미국의 경우 하원의원 435명은 주별로 최소 1명씩 배분되며 나머지 385석은 인구비례에 따라 균등하게 배분되는데 특히 주 의회가 선거구 획정의 권한을 가지고 있다는 점이 흥미롭다. 미국의 선거구획정위원회는 인원수와 위원 선정 방식 등이 주마다 상이해 형식적인 공통점을 바탕으로 분류하는 것은 쉽지 않고 중요하지 않다고 볼 수 있다(선거연수원 2016).³⁾

독일의 선거구획정위는 총 7인으로 구성되며 대통령이 임명한다.⁴⁾ 독일 선거구 획정위는 연방선거법 제3조 제3항에서 “선거구획정위원회는 선거구역내의 인구 수 변동을 조사하고, 선거구 분할에 있어서 변경이 필요한지의 여부와 어떠한 변경이 필요한지에 관하여 보고함을 임무로 한다”고 명시하고 있는 것처럼 선거구와 관련된 정보를 조사·보고하는 다소 기능적이고 보조적인 역할을 수행

3) 예를 들어 뉴욕 주의 경우 선거구획정위가 자문위원회(6인으로 구성) 형태로 존재하며 자문위원회의 선거구 획정안은 의회에 대한 구속력을 갖지 않는다.

4) 독일의 선거구획정위원 중 1인은 연방행정법원 판사로 임명되는데 이는 획정위의 정치적 중립성을 위해 위원을 사법부로부터 충원하는 것이다(서복경 2015).

한다. 선거구획정위가 획정을 위한 보고서를 제출하긴 하나 이 제안은 의회에

〈표 7〉 주요 국가 의회의 선거구획정위원회 비교

구분	우리나라	미국	독일	호주	일본
소속	선관위	주마다 다름	별도기구	선관위	정부
상설	비상설	-	상설	상설	상설
구성	-인원: 9인 -선관위 위원장 지명 1인, 학계·법조계 등의 추천받아 8인 국회 선정 후 선관위 위원장이 위촉	-의회(25개주) -별도기구	-인원: 7인 -통계청장과 행정재판소 판사 1인, 기타 5인 총 7인으로 구성(대통령이 임명) -획정위원장은 통상적으로 통계청장이 역임	-인원: 4인 -선관위 위원, 해당 주의 선거사무소장, 토지측량청장, 감사원장으로 구성됨	-인원: 7인 -총리가 임명
의회 권한	상임위 재적의원 2/3 이상 찬성으로 1회 수정 가능	의회가 획정	의회가 획정	없음	의회의결(수정 가능)
획정 주기	4년	10년	4년	7년	10년
선거구 입법 형식	법률	주(州)법	법률(연방선거법 별지)	보고서(행정규칙)	법률
획정 절차	-획정안 국회의장에게 제출(선거일 전 13개월까지) -국회의결	-주별 1석 배분(50석) -주별 인구비례에 따라 배분(385석) -주 의회에서 선거구획정	-선거구 획정위 보고서 내무장관에게 제출(임기개시 후 15개월 이내) -내무장관이 하원에 제출 및 공표 -제출된 보고서를 기초로 하원이 법률 개정 형식으로 선거구 획정	-선거구 획정에 관한 제안발표(재획정 시작 30일 이내) -의견수렴(14일) -획정안 마련 -반대의견 접수(14일) -반대의견 검토 및 최종확정 -의회에 최종보고 제출 -최종보고서 공개	-획정안 총리에게 제출 -총리가 의회에 보고 -의회가 법률형식으로 의결

출처: 선거연수원(2016), 새누리당 보수혁신특별위원회(2014) 자료 참고하여 재구성

대한 구속력이 없으며, 하원이 획정위가 제출한 보고서를 기초로 하여 법률 개정의 형식으로 선거구를 획정하는 권한을 갖는다. 또한 획정위가 보고서를 내무장관에 제출한 후에도 장관이 요청하는 경우에는 보완된 보고서를 제출하도록 되어 있어 독일의 선거구획정위는 자문기구의 성격을 갖는다고 볼 수 있다.

호주의 경우 선거구획정위는 선관위에 소속되며 선관위 위원, 선거사무소장 등 총 4인으로 구성된다. 연방선거법 62조에 선거구획정위의 요청이 있을 경우 선관위는 필요한 자료를 제공하며 어떠한 지원 요청에도 응해야 한다고 명시하고 있어 획정위의 권한이 강하다고 볼 수 있다. 호주 선거구획정의 특징은 획정 과정에서 시민의 의견이 광범위하게 수용된다는 점이다. 법적 규정에 의해 선거구획정위는 의무적으로 시민들의 의견을 수렴해야 하고 이를 공개하는 등 최종 결정에서 다양한 의견들을 고려해야한다. 한편 선거구획정위가 마련한 획정안이 최종보고서 형태로 의회에 제출되지만 의회는 최종결정을 거부하거나 수정할 수 있는 권한을 가지고 있지 않다.

일본의 선거구획정위는 ‘선거구획정 심의회’라는 명칭으로 내각부 내에 설치되어있으며 7인으로 구성된다. 획정위원은 의원 이외의 인사로 중의원과 참의원의 동의를 얻어 총리가 임명하도록 되어있다. 심의회는 중의원 소선거구 선출의원의 선거구 개정에 관해 조사·심의를 하고 필요가 인정될 경우 그 개정안을 작성한다. 한편 일본의 선거구획정은 10년에 한 번씩 실시되는 국세조사의 결과를 바탕으로 선거구획정위의 개정안 권고, 의회에서의 심의, 공직선거법 개정의 순으로 이루어지며 획정의 최종 권한은 의회에 있다.

IV. 선거구획정의 쟁점과 개선방안

20대 총선에서도 선거구획정을 둘러싼 제도적 개선은 여전히 완성되지 못했기에 과거 논의의 연장선상에서 우선은 핵심 이슈 두 가지에 대한 지속적이고 심도 있는 논의가 필요하다. 첫 번째로는 선거구획정 과정에서 정치권의 개입을 어떻게 차단할 것인가에 대한 문제이다. 정치권이 개입하는 순간 선거구획정은 정치적 공방으로 변질되고 획정위원회는 제대로 된 역할을 못하게 된다. 두 번째

이슈로는 실질적인 독립성을 보장하기 위해 확정위원의 구성을 어떻게 할 것인가에 대한 것이다. 중앙선관위 산하에 형식적으로는 독립적인 위원회가 구성되어도 중립적이지 못한 인사가 위원으로 위촉된다면 확정 결과의 왜곡될 가능성이 높기 때문에 이를 방지할 수 있는 대안을 찾아야 한다. 이러한 두 가지 핵심 이슈를 중심으로 다음과 같은 공정하고 중립적인 선거구획정을 위한 큰 틀에서의 쟁점과 개선방안에 대한 논의가 가능할 것이다.⁵⁾

선거구획정위원회를 둘러싼 가장 뜨거운 쟁점은 선거구획정위원회의 소속을 어디에 둘 것인가 하는 것이었다. 중앙선관위 산하에 두는 방법과 제3의 민간기구에 두는 방법의 두 가지가 논의되었지만 최종적으로는 중앙선관위 산하에 두게 되었다. 그동안 국회 산하에 두었기에 독립성이 결여되었다고 비판받아 중앙선관위 산하에 두었지만 위원 구성의 독립성이 보장되지 못한 상태에서 소속 기관이 어디인가는 크게 중요하지 않다는 것을 결과적으로 알게 되었다. 논의 당시에 새누리당 혁신위가 발의한 공직선거법 개정안은 중앙선관위 산하에, 새정치민주연합의 혁신위가 발의한 개정안은 제3의 독립기구에 두는 대안이 제시되었다. 당시에 필자를 비롯해 다수의 전문가들은 제3의 민간기구를 설립하는 것은 더 많은 비용과 갈등을 초래하기에 정치적 중립성과 전문성을 인정받아온 중앙선관위 산하에 두는 것을 가장 현실적인 대안이라고 생각하였다. 그러나 20대 총선 선거구획정을 둘러싼 일련의 과정에서 위원회의 독립성을 보장하기 위해서는 소속 기관보다 위원 구성이 더 중요하다는 교훈을 얻었다.

앞서 논의했듯이 두 번째 핵심 쟁점은 소속의 문제보다 더 중요하고 현실적인 것으로 확정위원 구성의 중립성과 자율성을 보장하는 방법이다. 실제로 2011년 선거구획정위원회는 국회의장 추천 2인, 한나라당 추천 4인, 민주당 추천 4인, 선관위 추천 1인의 총 11인으로 구성되었다. 물론 사전에 학계, 법조계, 언론계, 시민단체 등에 의뢰한 후 추천을 받아 구성하는 절차를 거치지만 실제 활동 과정에서 자신을 추천한 정당의 이해관계와 배치되는 의사결정은 쉽지 않았다. 20대

5) 공직선거법의 개정에도 불구하고 중요한 쟁점들이 아직도 개선되지 않았기에 본 장에서 제시한 아이디어들의 일부는 2013에 발간된 『좋은 선거구, 나쁜 선거구』(김지윤 편)에 담긴 필자의 생각을 최근의 상황을 반영하여 수정·보완한 것임을 밝혀둔다.

총선의 경우 국회 정개특위가 학계, 법조계, 언론계, 시민단체, 정당 등으로부터 추천받아 선정한 8인과 중앙선관위 위원장이 지명한 1인을 포함해 총 9인으로 구성되었다. 형식적으로는 야당이 2인을 추천했고 여당은 추천하지 않았지만 점차적으로 밝혀진 바와 같이 실질적으로는 여당 성향의 4인, 야당 성향의 4인이 위촉되어 독립적이지 못하고 여야의 대리인 역할만을 수행해 좀처럼 합의와 결정에 이르지 못하는 상황이 지속되었고 급기야 위원장 역할을 맡았던 중앙선관위 김대년 사무총장이 사퇴하기에 이르렀다. 이러한 상황은 2015년 5월 말에 있었던 정개특위 공청회에서 최악의 결과가 초래될 수 있다고 이미 어느 정도 예견되었다. 즉, “선거구획정위가 소속의 중립은 확보했지만, 과연 구성과 운영에 있어서 실질적인 자율성과 독립성이 보장될지 의문을 가지게 되는 부분이다. 정당의 추천권이 보장되어 있고 위원을 최종적으로 정개특위 위원장이 결정한다면 의사결정에 있어서 정치권의 입김으로부터 자유롭지 못할 것이 자명하다. 따라서 구성에 있어서 정당(지도부)의 영향력을 완벽히 배제할 수 있는지 여부가 선거구획정의 성공을 좌우하는 열쇠가 될 것이다”⁶⁾라고 지적하였다. 선거구획정위를 구성하는 최선의 대안은 정개특위가 아닌 중앙선관위가 위원 선임의 시작부터 끝까지 최종 의결권을 가지는 것이다. 학계, 법조계, 시민사회 등의 추천을 받아 선관위의 중립성과 책임성 하에 정치권의 직·간접적인 추천과 입김은 완벽하게 차단해야 할 것이다.

세 번째 쟁점은 국회에게 수정 권한을 줄 것인가 여부이다. 그동안 선거구획정위가 활동을 종료한 후 국회의장에게 보고한 획정안이 공직선거법에 따라 국회에 의해 ‘존중’되어야 함에도 불구하고 전혀 그러하지 못하였다. 국회에게 수정 권한을 부여하는 것은 거대 정당 현역의원들의 이해관계에 따라 획정의 내용이 자의적으로 변경될 기회를 부여하는 것이다. 선거구획정위의 안을 ‘무조건’ 수용하는 강제 규정이 마련되지 않고는 선거구획정 개선 논의는 전혀 실효성이 없을 것이다. 정개특위 대안에 따르면, 정개특위가 선거구획정위가 제출한 획정안을

6) 하나의 대안으로 국회의장 지명 2인, 대법원장 지명 4인, 중앙선관위원장 지명 5인을 학계·법조계·언론계·시민단체가 추천한 자 중에서 위촉하는 방법이 정치적 영향력을 차단한 채 전문성을 확보할 수 있는 좋은 방안이 될 수 있다.

수정할 수 없지만 획정기준에 명백히 위반된다고 판단할 경우 1회에 한해 재적위원 3분의2 이상의 찬성으로 다시 제출을 요구할 수 있다. 이때 획정위는 10일 이내에 재작성한 수정안을 국회의장에게 제출해야 하고 이 수정안은 법사위를 거치지 않고 직접 본회의 표결에 부의되고 국회의원은 그 가부만 결정할 수 있다. 이러한 개정안은 국회에게 실질적인 수정 권한을 부여하지 않은 것으로 상당한 성과라고 볼 수 있다. 그러나 2015년 국회 정개특위의 공청회에서도 지적되었듯이 선거구획정위 구성에서 정치권의 영향력이 발휘될 경우, 획정위가 정치권의 압박을 버티기는 거의 불가능하다. 당시 지적과 같이 소속 기관이나 수정 권한 여부는 실질적인 구성의 독립성을 통한 중립성이 보장되지 않고는 아무런 의미가 없다는 것이 여실히 증명되었다.

다음으로 중요한 쟁점은 선거구획정위원회의 활동 기간이다. 19대 총선 때는 2011년 9월 6일에 획정위가 구성되어 법정시한을 넘긴 11월 25일에서야 보고서를 제출하였다. 240여 개의 선거구를 제대로 획정하기 위해서는 최소한 6개월 이상이 필요한데 당시 80여일의 기간은 지나치게 짧은 것으로 정밀한 검토가 거의 불가능했을 것이다. 분구 혹은 통합되는 선거구를 결정하기 위해서는 해당 행정구역과 주변의 역사적 맥락에 대한 이해가 필요한데 현장 실사, 공청회, 시뮬레이션 등의 과정을 통해 보완하기 위해서는 1년 정도의 기간이 필요하다. 정개특위 대안은 선거구획정위가 선거일 18개월 전에 설치되어 13개월 전까지 보고서를 제출하도록 규정해 총 5개월의 활동 기간이 주어지는데 제대로 된 심의를 위해서는 최소한 6개월에서 1년의 활동 기간이 보장되어야 할 것이다. 20대 총선에서는 정치권의 불필요한 공방과 능력 대응으로 2015년 7월 15일에 선거구획정위가 구성되어 10월 13일이 국회 제출 법정 시한으로 법적으로 주어진 5개월의 기간도 보장되지 않아 약 3개월만이 주어졌다. 그러나 실제로 위원회는 정치권의 합의 없이는 독립적인 의사 결정이 불가능해 2016년 2월 28일이 되어야 마무리하게 되었다. 이처럼 충분한 활동 기간의 법적 보장도 중요하지만 획정위원회의 구성과 위원의 독립성과 중립성의 보장이 전제되어야 한다는 것을 알 수 있다.

그럼에도 불구하고 선거구획정위원회의 상설화를 논의할 필요가 있다. 해외 선진국의 경우 선거구획정위원회를 상설화한 국가는 독일, 일본, 호주 등이다.

선거구획정이 고도의 중립성과 엄밀성을 필요로 하는 작업이라는 것을 인지하고 현장을 직접 실사하고 정치권과 주민의 다양한 의견을 수렴할 충분한 시간을 확보하기 위해서이다. 지난 20대 총선에서 충북 괴산군 유권자들은 생활권과 행정구역을 간과한 선거구획정에 반발하는 의미로 투표 거부 운동과 기표하지 않는 무효표 찍기 운동을 벌였다(윤종빈 2016, 195). 앞으로도 인구대표성을 강화하기 위해 지역대표성을 축소하다보면 전통적인 생활권이 쪼개지는 현상이 나타날 수밖에 없다. 따라서 선거구획정위원회가 충분한 시간을 갖고 활동할 수 있도록 상설화하는 방안과 최소한 6개월에서 1년 정도의 심의 시간을 의무적으로 부여하는 방안이 반드시 실현되어야 할 것이다.

다음으로 중요한 쟁점은 인구대표성이 강화되기에 상대적으로 축소되는 지역대표성을 보완하기 위해 인구상·하한선을 어떻게 탄력적으로 적용할 것인가의 문제이다. 획정 과정에서 발생하는 다수의 인구 조정 대상 선거구를 객관적으로 평가해 조정할 수 있는 기준을 사전에 마련해야 한다는 의미이다. 지난 경험에서 알 수 있듯이 국회 정개특위를 통과한 그동안의 선거구획정은 뚜렷한 인구 상하한선 기준 설정의 이유를 제시하지 않은 채 대상 선거구의 분구 및 통합을 결정하였다. 원칙과 기준이 없는 선거구 경계 조정은 불이익을 당한 측의 반발을 불러일으킬 수밖에 없고 정치적 결정이라는 비판을 받게 되는 것이 당연하다. 인구상·하한선에 근접한 지역구의 경우 인구수의 기계적인 적용이 아닌 행정구역, 지리적 인접성, 면적 등을 탄력적으로 고려하는 방법을 사전에 합의해 미리 마련해야만 인구대표성에 비해 상대적으로 축소된 지역대표성의 보완이 가능할 것이다. 공식선거법에 우선순위를 규정하는 방법 혹은 선거구획정위에서 합리적인 기준을 사전에 마련하는 방법이 필요하다.

또 다른 쟁점은 인구수의 산정일에 관한 것이다. 현재 인구수 산정일에 대한 정확한 규정이 없고 최근의 통계라는 규정만 있어 항상 논란이 되고 있다.⁷⁾ 그러다보니 선거구획정위에서 ‘최근’ 시점을 임의적으로 정해 선거구별 인구수 산정

7) 참고로 2008년 18대 총선에서는 2007년 12월 31일 기준, 2012년 19대 총선에서는 2010년 10월 31일 기준이었음. 인구 산정일을 공식선거법에 명시적으로 규정하지는 개정안이 18대 국회에서 제출된 바 있음(박우순의원 대표발의, 의안번호 1813815). (김종갑 2012, 23)

에 적용하게 되고 그 시점에 따라 인구수가 달라져 선거구 존폐가 일정 부분 영향을 받게 되어 선거구획정위의 결정이 정치적 싸움에 휘말리게 되는 빌미를 제공한다. 이러한 모습은 자치구·시·군 선거구획정위의 활동에서도 동일하게 어려움을 겪고 있는 부분으로 인구수 산정일을 명문화해 논란의 소지를 없애는 것이 시급하다. 선거구획정위 활동의 법정 종료일 3개월 전의 인구수가 획정의 기준일이 되는 것이 바람직할 것으로 생각되는데 그 이유는 획정위의 모든 논의가 인구수를 토대로 진행되기에 활동 기간의 후반부 인구가 기준이 되면 앞선 논의들이 모두 무용지물이 될 수 있기 때문이다. 위원회의 논의가 심화되기 시작하는 획정위 활동의 중반 시점의 인구수를 기준으로 삼는 것이 보다 합리적인 방법이라고 생각된다.

V. 요약 및 결론

지금까지 이 글은 현행 선거구획정제도의 현황과 문제점을 파악하고 큰 틀에서 개선의 방향성을 제시하였다. 선거구획정과 관련해 이 글은 크게 일곱 가지 쟁점에 대한 개선방안을 제시하였다.

첫째, 선거구획정위의 소속은 제3의 민간기구 설립도 제안되었으나 결국에는 정개특위 대안의 내용과 같이 선관위 산하에 두게 되었다. 제3의 독립기구를 설립하기에는 시간적 여유가 없었기에 선관위 산하에 두는 것이 최선의 대안이었으나 소속의 중요성보다 위원 구성의 중립성이 더 중요하다는 것을 알게 되었다. 둘째, 무엇보다도 중요한 것은 위원 구성의 독립성과 중립성이다. 여전히 정당의 추천권이 보장되어 있고 위원 선임을 최종적으로 정개특위 위원장이 결정한다면 위원들의 독립적인 의사결정이 침해될 수밖에 없다. 선거구획정의 성공 여부는 위원 구성의 독립성 확보에 좌우된다. 셋째, 현행 규정에 따르면 국회 정개특위가 1회에 한해서 재직위원 2/3 이상의 찬성으로 획정위의 최종안을 거부할 수 있지만 수정안은 법사위를 거치지 않고 바로 본회의에 부의된다. 개정안은 획정위 최종안에 대한 정치권의 영향력을 차단하고자 노력했지만 여야가 담합해 본회의에서 부결시키는 경우에 대한 대책 마련이 필요하다고 생각된다. 넷째, 선

거구획정위의 활동 기간과 관련해 분구 혹은 통합되는 선거구를 결정하기 위해서는 해당 행정구역과 주변의 역사적 맥락에 대한 이해가 필요하다. 현장 실사, 공청회 등의 실질적인 심사를 진행하기 위해서는 6개월에서 1년 정도의 최소한의 시간이 필요한데 현행 규정된 5개월은 상당히 부족하다고 볼 수 있다.

다섯째, 선거구획정위의 상설화에 대한 논의가 필요하다. 고도의 엄밀성과 중립성이 요구되는 선거구획정을 위한 충분한 시간을 보장하기 위해서는 장기적으로 고려해야 할 중요한 대안이라고 생각된다. 여섯째, 인구 상·하한선에 근접한 지역구의 경우 인구수의 기계적인 적용이 아닌 행정구역, 지리적 인접성, 면적 등을 탄력적으로 고려하는 방법을 사전에 공직선거법 규정으로 명시할 필요가 있다. 그래야만 인구대표성에 비해 상대적으로 축소된 지역대표성을 보완할 수 있고 공정성에 대한 시비를 사전에 차단할 수 있을 것이다. 마지막으로 인구수 산정의 기준일자는 일부 선거구의 통합·분구를 좌우하는 중요한 변수이기에 사전에 법적으로 고정해 두어야 자의성 및 공정성 시비에서 자유로울 수 있다. 획정위 활동의 법정 종료일의 3개월 전 시점의 인구수가 적절할 것으로 생각된다. 인구수는 획정위의 모든 논의의 기본이 되기에 활동 기간의 후반부 인구가 기준이 되면 앞선 획정 논의가 모두 무용지물이 될 수 있기에 논의가 심화되기 시작하는 중반 시점의 인구수를 기준으로 삼는 것이 합리적이라고 본다.

선거구획정은 정치인들의 정치적 생존을 좌우하는 고도로 민감한 작업이기에 조심스럽게 접근할 필요가 있다. 여야를 막론하고 정치권력을 가진 기득권 세력은 자신에게 유리하게 선거구를 획정하기 위해 노력할 것인데 이는 어찌면 당연한 행태라고 볼 수 있다. 정치적 영향력이 개입할 여지를 두는 한 선거구획정은 국민들의 의사와는 관계없이 특정인의 유·불리에 따라 그려질 것이고 갈등과 파행은 지속될 수밖에 없다. 따라서 정치권의 입김으로부터 완전히 차단된 상황에서 중립적이고 전문성이 있는 위원들이 사명감을 갖고 획정 작업을 할 때 공정하고 중립적인 최선의 결과를 도출할 수 있을 것이다. 독립적이고 중립적인 획정 위원이 선임될 수 있는 제도적 장치가 마련된다면 내용적인 측면에서 인구대표성과 지역대표성의 상호 보완과 조화는 자연스럽게 이루어질 것이다.

참고문헌

- 강우진. 2015. “선거구 획정의 정치학: 쟁점과 과제.” 『의정연구』 45, 6-32.
- 강원택. 2002. “국회의원 선거제도의 개혁: 의원 정수 및 선거구획정 문제를 중심으로.” 진영재(편), 『한국의 선거제도 I』, 한국사회과학데이터센터.
- _____. 2015. “제20대 국회의원 선거구획정의 지역대표성 강화 방안.” 『한국정치연구』 24(2), 121-149.
- 김선화. 2014. “헌법재판소의 선거구획정 인구편차기준 2:1 결정의 의미와 과제.” 국회입법조사처, 『이슈와 논점』.
- 김지윤(편). 2013. 『좋은 선거구 나쁜 선거구』 아산정책연구원.
- 김재한. 1999. “지역구형 의정과 지역할거형 정당에 대한 제도적 처방: 선거구 크기와 전국구 의석 배분방식.” 『한국정치학회보』 32(4), 151-166.
- 김종갑. 2012. “국회의원 선거구획정의 문제점과 개선방향.” 『현안보고서』 제147호, 국회입법조사처.
- _____. 2015. “선거구획정위원회 관련 개정안 통과 의미와 향후 과제.” 국회입법조사처 『이슈와 논점』 제996호, 5월 20일.
- 김형준 · 김도중. 2003. “국회의원 선거구획정의 제도개혁에 관한 연구: 인구대표성과 지역대표성의 조화를 중심으로.” 『대한정치학회보』 11(2), 45-65.
- 서복경. 2015. “선거구획정: 해외 제도와 적용 사례.” 『입법과 정책』 7(1), 27-55.
- 선거연수원. 2016. 『지역구국회의원 선거구 획정 절차 및 비례대표국회의원 당선인 결정방법』.
- 새누리당 보수혁신특별위원회. 2014. 『새누리당 보수혁신특별위원회 결과보고 I』.
- 윤종빈. 2016. “19대 국회 선거구 획정 논의 과정에 대한 리뷰.” 『의정연구』 22(2), 163-171.
- 이재욱. 2016. “선거구 획정의 쟁점과 과제.” 『동서연구』 28(1), 175-202.
- 조소영. 2015. “선거구간 인구편차의 조정과 선거구 획정의 과제.” 『공법연구』 44(2), 49-68.
- 홍재우. 2016. “제20대 국회의원선거 선거구획정 과정 및 평가.” 『의정연구』 22(1), 7-46.
- 박우순의원 대표발의, 『공직선거법 일부개정법률안』 (발의일 2011년 11월 10일; 의안번호 1813815).
- 안전행정위원장 발의, 『공직선거법 일부개정법률안』 (발의일 2016년 3월 2일; 의안번호 1918619).

원혜영의원 대표발의, 「공직선거법 일부개정법률안」 (발의일 2014년 12월 09일, 의안번호 12956).

하태경의원 대표발의, 「공직선거법 일부개정법률안」 (발의일 2014년 12월 11일, 의안번호 13037).

정치개혁특별위원회 대안, 「공직선거법 일부개정법률안」 (발의일, 2015년, 의안번호 1915038).

Cain, Bruce E, Karin Mac Donald and Michael McDonald. 2004. "From equality to fairness: the path of political reform since Baker v Carr," paper presented for the Brookings Institution Conference on "Competition, Partisanship and Congressional Redistricting," April 16, The Brookings Institution, Washington DC.

Carson, Jamie L., Michael H. Crespin, Charles J. Finocchiaro, and David W. Rohde. 2007. "Redistricting and party polarization in the U.S. House of representatives," *American Politics Research*, 35: 878-904.

Crespin, Michael H. 2005. "Using geographic information systems to measure district change, 2000-2002," *Political Analysis* 13: 253-60.

Hirsch, Sam. 2003. "The United States House of Unrepresentatives: What went wrong in the latest round of congressional redistricting," *Election Law Journal*, 2: 179-216.

McDonald, Michael P. 2006. "Redistricting and competitive districts." In *The Marketplace of democracy: Electoral competition and American politics*, ed. Michael P. McDonald and John Sample, 222-44. Washington, DC: Brookings Institution Press and Cato Institute.

Reynolds, A. 2013. *Redistricting Processes Across the States: Effects on Electoral Competition* (Doctoral dissertation, Wittenberg University).

Yoshinaka, Antoine and Chad Murphy. 2011. "The Paradox of Redistricting: How Partisan Mapmakers Foster Competition but Disrupt Representation," *Political Research Quarterly*, 64(2): 435-447.

Issues and Improvements of redistricting in the 20th National Assembly election

Yoon, Jong bin | Myongji University

This study analyses the influence of the new rule of population deviation criterion of 2:1 between districts of National Assembly established by the Constitutional Court of Korea. Based on the processes and results of the 20th national Assembly election, this paper suggests that both population and territory are simultaneously important for the fair and representative redistricting. The perspective of this paper is that population should not be the only factor which determines National Assembly redistricting. Even if there was a significant positive change in the electoral redistricting rule, it can not be said that the process of redistricting in the 20th National Assembly election was fair and objective. This paper suggests several alternatives that can improve the fair representation of redistricting in the future. First of all, the most significant factor is the independent composition of redistricting committee. If each member is not totally independent from political parties, any other reformative institutional settings do not have meanings. Second, enough time should be provided for the committee to fully examine the individual districts. Third, the committee might be permanent as an independent government branch. Finally, we may be more flexible to draw the redistricting line for the districts which are in a border line in their number of population.

Key Words | the 20th General Election, Electoral Redistricting, Territorial Representation, Population Representation, Electoral System