

「선거구획정위원회의  
성과 · 문제점 · 개선방안 등 평가」  
(최종보고서)

2016. 6

명지대학교 산학협력단

# 제 출 문

---

중앙선거관리위원회 선거구획정위원회 귀하

본 보고서는 「선거구획정위원회의 성과·문제점·개선방안 등 평가」의 최종보고서로 제출합니다.

2016년 6월

명지대학교 산학협력단

---

## 참여연구진

---

### 공동연구

김형준(명지대 교양학부 교수)

박명호(동국대 정치외교학과 교수)

### 연구원

정창영(한국미래전략연구소 대표)

### 도움을 주신분

서복경(서강대), 조진만(덕성여대), 김도중(명지대), 김욱(배재대), 강경태(신라대)

신두철(한양대), 김만흠(한국정치아카데미), 황아란(부산대), 이현출(국회)

김민전(경희대), 서경교(한국외대), 안순철(단국대), 가상준(단국대), 이정진(서강대)

박찬표(목포대), 강휘원(평택대)

---

## <제목 차례>

I. 서론.....	6
1. 선거제도에서 선거구획정의 의미.....	6
2. 독립기구로서의 획정위 출범 의의.....	8
3. 개정안의 내용과 의의.....	8
1) 개정 내용.....	8
2) 개정안의 의미.....	10
II. 선거구획정에 대한 고찰.....	11
1. 선거구획정의 문제점.....	11
1) 선거구획정 방식의 측면.....	11
① 선거구획정 기준의 작위성.....	11
② 자의적인 인구상·하한선제 적용.....	12
③ 임의적인 인구산정 기준일.....	14
2) 선거구획정위의 절차와 운영의 문제점.....	14
① 획정위의 구성과 결정 방식의 비합리성.....	14
② 졸속적인 선거구획정.....	16
③ 비현실적인 선거구획정 주기.....	17
2. 선거구획정 개선방안.....	18
1) 획정 방식 측면.....	18
① 선거구획정 전 의원정수 산출.....	18
② 새로운 선거구획정 방식.....	20
2) 절차 및 운영 측면.....	22
① 중립적인 선거구획정위원회 구성.....	22
② 선거구획정위의 위상 강화.....	24
③ 선거구 획정주기 채택.....	24
④ 독립 상설기구로의 전환.....	25
3. 국내 선거구획정 관련 규정 및 개정연혁.....	28
1) 공직선거법 관련 규정.....	28

2) 역대 선거구획정방식의 인구편차	82
3) 헌법재판소 판례	7
① 헌법재판소 1995.12.27. 선고 95헌마224결정	72
② 헌법재판소 2001.10.25. 선고 2000헌마92결정	82
③ 헌법재판소 2016.04.28. 결정 2015헌마1177결정	82
4. 선거구획정위 관련 해외사례	33
1) 영국	34
2) 미국	35
3) 독일	35
4) 일본	36
5. 선거구획정의 고려사항	37
1) 선거구획정의 다면적 기준 고려	37
2) 광역시·도간 대표성의 균형	38
3) 인구기준일의 법정화 및 합리적 설정	39
4) 선거구획정위의 상설화 및 권한강화	41
<b>III. 2016년 선거구획정에 대한 고찰</b>	<b>4</b>
1. 활동 및 성과	41
1) 2016년 획정위 활동상황	41
① 사법부의 개입과 제20대 국회의원선거 선거구획정위원회의 구성	44
② 선거구획정 과정과 결과	47
2) 2016년 획정위 성과	60
2. 2016년 획정위의 문제점 진단 및 분석	68
3. 향후 선거구획정의 과제	67
1) 인구비례성과 지역대표성의 조화	76
2) 의석 조정의 합리적 방안 강구	76
3) 획정위의 전문성 강화	80
4. 획정위 활동에 대한 전문가 여론조사	80
1) 조사개요	89
2) 조사결과 분석	90
3) 조사결과 종합	94
<b>IV. 향후 선거구획정의 효율적 방향 제시</b>	<b>8</b>
1. 선거구획정의 효율적 방향	87

2. 선거구획정의 예측 가능성·투명성을 높이기 위한 방안.....	8
1) 선거구획정의 법적 기준 명시.....	8
① 총의석수, 지역구 의석수 대 비례대표 의석수 비율 명시.....	8
② 선거구 인구편차 기준에 대한 법적 규정 마련.....	8
2) 선거구획정 일정의 법적 명시.....	8
① 선거구획정위원회 상설운동과 구성 시점에 대한 법적 명시.....	8
② 선거구획정위원회의 정보공개, 의견수렴에 관한 절차 명시.....	9
3. 선거구획정의 전문성·중립성을 보장하기 위한 방안.....	9
① 선거구획정위원회 위원의 전문성 보장 방안 명시.....	9
② 선거구획정위원회 위원선임의 중립성 보장 방안 명시.....	9
③ 선거구획정위원회 운영의 독립성 보장방안 명시.....	9
④ 선거구획정위원회 결정안에 대한 법적 권한 보장방안 명시.....	9
 V. 결론.....	95
 참고문헌.....	98
별첨. 선거구 획정위의 제도 개혁에 대한 연구 설문(안).....	10

# I. 서론

## 1. 선거제도에서 선거구획정의 의미

선거제도는 정치게임의 주요 기본규칙으로 민주정치의 핵심인 대의과정의 본질을 규정해 주는 것이다. 대의민주정치의 본질이란 선거를 통해 선출된 대표자들이 국민을 대신해 국가의 주요 정책을 결정하는 것이다. 따라서, 대표자를 선출하는 데 있어 절대적인 영향을 미치는 선거제도가 어떻게 짜여 있느냐에 따라 대의민주정치가 활성화될 수도 있고, 반대로 퇴보할 수도 있다.(김종립, 1991, 1992; 김형준, 1998)

일반적으로 각 나라의 선거제도는 정치체제의 성격과 관계없이 크게 「선거구 크기」(electoral magnitude), 「당선자 결정방법」(electoral formula), 「투표구조」(ballot structure), 「선거구획정방식」(apportionment)이라는 네 가지 요소에 의하여 구별될 수 있다(Rae 1967; Kim, et al., 1991; 355; Lijphart 1990: 481-2).<sup>1)</sup> 이 네 가지 요소 중 선거결과의 왜곡에 가장 큰 영향을 미치는 것은 선거구획정 문제일 것이다. 선거구획정을 어떻게 하느냐에 따라 특정 정당에게 유리 내지 불리한 선거결과가 나올 수 있기 때문이다.

예를 들어, 두 정당 중 한 정당은 인구에 비해 의석이 적게 배당된 과소대표 지역구(under-represented district)에서 많은 의석을 얻고, 다른 정당은 인구는 적은데 훨씬 많은 의석이 배당된 과다대표 선거구(over-represented district)에서 의석을 많이 차지했다면, 이들 정당은 자신이 얻은 전체 득표율보다 훨씬 높거나 낮은 의석률을 확보하는 이득과 손실을 갖게 된다. 이 같은 선거결과는 왜곡된 것이라 할 수 밖에 없다. 이것은 공정한 경쟁을 방해하고 궁극적으로 정치적 평등이라는 자유민주주의의 가치를 훼손시킨다. 따라서, 왜곡 없는 선거구획정은 공정한 선거제도와 더불어 대의민주주의를 공고히 하는

1) 「선거구 크기」란 선거구당 의원정수를 지칭하는 것으로 한 선거구에서 몇 명의 의원을 선출하는가를 의미한다. 「당선자 결정방법」은 의석배분율이라고도 불리는데 후보자 또는 정당이 획득한 득표수를 토대로 당선자를 결정하는 의석수로 전환시키는 방식을 말한다. 현존하는 다양한 당선자 결정방법은 크게 다수대표제(Majoritarian System)와 비례대표제(Proportional Representation System)로 구별할 수 있다. 「투표구조」는 유권자가 투표할 때 기재하는 방법을 의미하며 크게 단기비이양식(Single Non-Transferable Vote)과 단기이양식(Single Transferable Vote)으로 구별된다.

근간이 된다. 선거구획정에 관한 국내연구는 크게 두 가지 유형으로 분류할 수 있다. 하나는 선거구획정의 정치적 효과에 대한 연구이다, 즉, 역대 국회의원 선거에서 선거구가 어느 정도 공정하고 균형 있게 획정되었는가? 선거구획정이 어느 정당에게 유리하게 작용했는가? 등에 대한 연구가 주종을 이룬다(Kim et al, 1991; 김종립, 1991; 이갑윤, 1996; 심지연-김민전, 2001; 김도중-김형준, 2000). 이들 연구의 결과는 지금까지 우리나라의 국회의원 선거구획정은 다른 나라에 비해 상당히 왜곡되어 있다는 사실에 의견의 일치를 보이고 있다. 특히, 표의 증가성이 심각하게 훼손되었으며 그동안 집권당은 왜곡된 선거구획정으로 인해 자신이 얻은 득표보다 훨씬 많은 의석을 차지하는 이득을 얻어왔다고 분석하고 있다. 따라서, 표의 증가성을 확보하는 일이 가장 시급한 사항이라는 점을 강조하고 있다.

둘째 유형은 선거구획정위원회의 정치적 환경, 절차 및 운영에 대한 제도적인 분석이다. 즉, 그동안 활동했던 역대 국회의원 선거구획정위에 대한 검토와 외국의 선거구획정에 대한 사례연구를 통해 향후 한국의 선거구획정의 합리적인 개선방안을 제안하는 유형이다.(강휘원, 2002; 김영식, 2002; 박찬욱, 1997) 이들 연구는 선거구획정위원회가 정치적 중립성을 유지하면서 독립적 활동을 보장 받을 수 있는 조건들에 대하여 논의하고 있다. 그런데, 이러한 연구에서는 한국적 현실에서 선거구간 표의 증가성을 확보하면서 동시에 지역대표성을 실현하기란 불가능하다는 결론을 내리는 경향이 있다.

예를 들어, 영국과 한국의 선거구획정을 비교·분석한 강휘원은 “우리나라 현실은 국회의원 선거구획정 시 지역대표제를 채택하고 있기 때문에 정확한 인구 동등의 원칙을 실현하기 어렵다”고 주장한다.(강휘원, 2002; 360). 강원택도 “단원제를 채택하고 있는 우리나라의 경우 증가성과 지역대표성이라는 두 가지 원칙을 동시에 만족시키기는 어렵기 때문에 어느 정도의 비등가성을 허용할 것인가 아니면 증가성을 엄격하게 적용할 것인가 하는 상반된 가치 중 어느 하나를 선택해야 한다”고 주장한다.(강원택, 2002; 162-). 이러한 주장에는 선거구간 어느 정도의 인구 편차가 생기는 것은 불가피하다는 입장이 내포되어 있다.<sup>2)</sup>

2) 공직선거법 제25조(국회의원지역구의 획정) 2항은 “국회의원지역구의 획정에 있어서는 제1항제2호의 인구범위를 벗어나지 아니하는 범위에서 농산어촌의 지역대표성이 반영될 수 있도록 노력하여야 한다.” 강원택은 이러한 규정에 근거하여 한국에서 “인구는 선거구획정의 한 변수이지만 절대적인 요인으로 보기는 어렵다”고 주장하면서 오히려, “시, 도의 관할 구역, 행정구역, 지세, 교통 등 지역공동체와 지리적 경계를 더욱 중시하여 전통적인 지역공동체의 중요성을 인정하고 있는 영국식 선거구획정 방식과 유사한 측면이 있다”고 강조한다. 강원택(2002: 161).

이 연구의 목적은 지금까지 우리나라 국회의원 선거구획정 과정과 방식을 검토하여 문제점을 지적하고 보다 합리적인 선거구획정 방식을 제안하는데 있다. 또한 선거구획정위의 운영과 절차를 고찰하여 개선방안을 제시하고자 한다. 이와 함께 인구대표성과 지역대표성을 동시에 만족시킬 수 있는 합리적인 선거구획정에 대한 구체적인 대안을 찾아보는데 초점을 맞추고자 한다. 또한 우리나라 국회의원 정수는 어느 정도가 적정한가? 지역구와 비례대표간의 의석비율은 어느 정도 적당한가? 비례선거구 획정방식의 변화를 통해 지역대표성을 강화시킬 수 있는 방안은 없는가? 공정하고 합리적인 선거구획정을 위해 획정위의 절차와 운영을 어떻게 개선해야 할 것인가? 등의 질문들에 대한 해답을 구하고자 한다.

## 2. 독립기구로서의 획정위 출범 의의

2015년 5월 6일 선거구획정위원회(이하 ‘선거구획정위’라 함)의 독립기구화와 획정안의 국회수정권한 배제를 핵심 내용으로 하는 공직선거법 개정안<sup>3)</sup>이 국회 법제사법위원회(이하 ‘법사위’라 함)에서 의결됨에 따라 선거제도 개혁의 시급성이 마련되었다.

그동안 논쟁의 중심이었던 선거구획정위의 소속은 중앙선거관리위원회(이하 ‘중앙선관위’라 함) 산하 독립기구로 설치하는 것으로 결정되었고, 선거구획정위가 작성한 획정안은 위원회 수정 없이 본회의 표결절차로 곧바로 부의할 수 있게 되었다.

선거구획정위의 위상과 권한이 이처럼 획기적으로 신장되었으나 정치개혁특별위원회(이하 ‘정개특위’라 함)의 큰 틀에서 보면 이제 첫걸음을 뗀 것에 불과하다. 선거구획정의 절차와 형식은 만들어 졌지만, 획정안을 작성하는 주체의 선정과 이들에게 부과된 과제에 대한 논의는 이제 시작이다.

본 연구에서는 선거구획정위가 권한과 위상을 강화한 만큼 향후 공정하고 합리적인 선거구 획정안을 도출하기 위해 고려해야 할 내용을 다루고자 한다.

## 3. 개정안의 내용과 의의

### 1) 개정 내용

---

3) 정치개혁특별위원회 대안(의안번호 1915038).

개정안에 따르면 선거구획정위는 국회의원 선거일 18개월 전부터 중앙선관위 산하에 독립적 위상을 가진 소속기구<sup>4)</sup>로 설치된다.

선거구획정위의 위원구성은 국회 정개특위가 학계, 법조계, 언론계, 시민단체, 정당 등으로부터 추천받아 선정한 8인과, 중앙선관위 위원장이 지명한 1인으로 이루어진다. 위원장은 위원 중에서 호선한다. 국회의원이나 선거구획정위 설치일 부터 과거 1년 동안 정당의 당원이었던 사람은 위원이 될 수 없다.

선거구획정위는 5개월 간 선거구를 획정해 그 안을 국회의원 선거일 13개월 전까지 국회의장에게 제출해야 한다. 정개특위는 선거구획정위가 제출한 획정안을 수정할 수 없지만, 획정기준에 명백히 위반된다고 판단될 경우 1회에 한해 재적위원 2/3이상의 찬성으로 다시 제출을 요구할 수 있다. 이 경우 선거구획정위는 요구를 받은 날부터 10일 이내에 획정안을 다시 작성해서 국회의장에게 제출해야 한다.

선거구획정위의 개정안은 법사위를 거치지 않고 바로 본회의 표결에 부의하면, 국회의원은 그 가부만 의결할 수 있다.

<표 1-1> 선거구획정위 관련 현행과 개정안 주요내용 비교

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

자료: 국회의안정보시스템(<http://likms.assembly.go.kr/bill/jsp/main.jsp>)

4) 공직선거법 제24조(국회의원선거구획정위원회) 제2항 “국회의원선거구획정위원회는 중앙선거관리위원회에 두되, 직무에 관하여 독립의 지위를 가진다.”

## 2) 개정안의 의미

이번 개정의 가장 큰 성과이자 변화는 선거구획정위의 ‘독립기구화’와 ‘획정권 행사’라고 할 수 있다. 그동안 국회의장 산하 자문기구에 불과했던 선거구획정위가 독립적 지위를 갖고 선거구획정의 실질적인 권한을 행사할 수 있게 되었다. 선거구획정위에 획정권을 일임하는 대신 국회(정개특위)는 추천된 획정위원후보에 대한 의결권을 갖고 정당에 획정에 대한 의견진술 기회가 부여된다. 선거구획정위의 보고서 제출기한은 기존 6개월에서 13개월로 앞당겨졌다. 선거구획정이 빠를수록 뒤이은 입후보 절차와 선거일정에 차질이 발생하지 않는다는 점에서 제출기한을 앞당긴 것은 바람직한 변화라고 할 수 있다.

또 그동안 선거구획정위의 구성시한은 없고 보고서 제출기한만 관련 규칙에 명시되어 있어 획정위의 활동이 보장되지 못했는데, 이번 개정을 통해 선거구획정위의 활동기간이 법제화되었다는 점에서 긍정적으로 평가할 수 있다. 다만, 선거구획정위의 활동기간은 늘릴 필요가 있었다. 5개월은 선거구획정위의 업무범위와 내용을 고려할 때 충분하지 않다. 선거구획정위가 자료의 수집 분석, 의견수렴, 공청회 개최, 획정안에 대한 시뮬레이션 분석 등 방대하고 세밀한 작업을 수행해야 한다는 점에서 획정위의 구성시점을 앞당겨 활동기간을 확대할 필요가 있었다.

## II. 선거구획정에 대한 고찰

### 1. 선거구획정의 문제점

#### 1) 선거구획정 방식의 측면

##### ① 선거구획정 기준의 작위성

현행 공직선거법은 1994년 제정된 이래 2005년 8월 4일, 제21차 일부개정으로 그 명칭이 「공직선거법」으로 변경되었다. 「공직선거법」은 제정 이래 여러 번에 걸쳐 개정되었다. 선거법 개정은 먼저 논의할 부분이 있고 이러한 논의결과에 따라 후속적으로 해결해야 할 부분이 있다. 그런데 기존 선거법 개정논의의 문제점은 논의의 선후가 뒤바뀐 경우가 많다는 것이다.

1994년에 제정된 「공직선거 및 선거부정방지법」(이하, ‘공직선거법’이라 함)은 헌법이 추구하는 정치적 평등을 확보하려는 차원에서 국회의원 선거를 위한 선거구획정위원회를 구성하도록 법제화 했다. 동법 제24조 제 1항은 “국회의원 지역 선거구의 공정한 획정을 위하여 국회에 선거구획정위원회를 둔다,” 또한 제6항은 “선거구획정위원회의 구성 및 운영 기타 필요한 사항은 국회규칙으로 정한다.”라고 규정하고 있다.

일반적으로, 선거구획정은 “전국적인 인구조사 후 의회의석을 정치적 단위지역의 인구수에 따라 재분배하는 의석재분배(reapportionment)와 재분배된 의석수에 따라 그 단위 지역 안에서 새로운 선거구의 경계선을 획정하는 작업(redistricting)으로 구성된다.”(강희원, 2002: 343; Butler and Cain, 1992) 외국의 선거구획정 방식과 비교해 볼 때 한국에서 공정하고 효율적인 선거구획정을 어렵게 하는 가장 큰 요인은 의원정수 및 지역구와 비례대표의석간의 비율이 고정되어 있지 않다는 점이다. 이와 관련하여 헌법 제41조 제2항은 “국회의원의 수는 법률로 정하되 200인 이상으로 한다,” 또한 제3항은 “국회의원의 선거구와 비례대표제 기타 선거에 관한 사항은 법률로 정한다.”라고만 명시하고 있다.

한편, 공직선거법 제21조(국회의원정수) ①국회의 의원정수는 지역구국회의원과 비례대표국회의원을 합하여 300명으로 한다. <개정 2016.3.3.> ②하나의 국회의원지역선거구(이하 "국회의원지역구"라 한다)에서 선출할 국회의원의 정수는 1인으로 한다. <개정 2016.3.3.>고 규정하고 있다. 그런데 이러한 국회

의원 정수가 사전에 고정되어 있는 것이 아니라 선거 때마다 바뀐다는 것이 문제다. 1996년 제15대 총선에서는 299인 (지역구 의원 253인, 비례대표 의원 46인)이었으나, 2000년 제16대 총선에서는 273인(지역구 의원 227인, 비례대표 의원 46인)으로 26인이 감축되었다. 의원정수가 고정되어 있는 것이 아니라 선거구획정 결과에 따라 변하고 있는 실정이다.<sup>5)</sup>

따라서, 공정하고 효율적인 선거구획정을 위해서는 무엇보다도 선거구획정 결과에 따라 의원정수가 정해지는 것이 아니라 사전에 의원정수를 확정하고 이것을 선거구획정의 중요한 기준으로 삼아야 할 것이다. 또한 지역구와 비례대표의석간의 비율이 고정되어 있지 않는 것도 합리적인 선거구획정을 어렵게 만드는 요인인 만큼 의원정수가 확정되면 지역구와 비례대표의석간의 비율도 사전에 확정해서 선거구획정에 임해야 할 것이다.

## ② 자의적인 인구상·하한선제 적용

2014년 현재는 2014년 10월 30일 고모씨 등 6명이 "인구편차 상하 50%를 기준으로 국회의원지역선거구를 정하고 있는 공직선거법 제25조2항의 국회의원 지역선거구구역표는 선거권과 평등권을 침해한다."며 낸 헌법소원사건(2014헌마53)에서 재판관 6대3의 의견으로 헌법불합치를 결정했다. 다만 곧바로 위헌 결정을 하면 법적 공백이 발생할 것을 우려해 2015년 12월 31일을 시한으로 입법자가 개정할 때까지 계속 적용하도록 했다. 국회의원 지역선거구 인구편차는 상한 인구수와 하한 인구수 비율이 2대1을 넘어서는 안 된다는 결정이다. 최소 인구와 최대 인구와의 편차를 상하 33⅓%까지 허용된다는 기준을 제시했다(2012헌마192). 헌법재판소의 결정은 지역 대표성보다 인구 비례에 따른 표의 등가성이 더 중요하다는 취지의 판결이다. 현재의 이런 결정은 2001년 10월 25일 현재가 인구편차 허용기준을 상하 50%, 인구비율 3대1을 넘지 못하도록 결정(2000헌마92)한 것보다 더욱 엄격한 것이다. 지난 19대 총선에서는 인구 10만~30만의 상·하한선제를 채택했다. 현행 선거구획정이 합리적 원칙을 결여한 채 진행된다는 비판을 받는 이유 중 하나는 자의적으로 설정된 인구 상·하한선의 기준에 따라 선거구를 획정한다는 점이다 즉, 자의적으로 확정된 인구 상·하한선의 기준에 따라 행정구역 개편이나 인구변동이 생기면 선거구가 신설되고, 인구 과다선거구와 인구 과소선거구가 분할되거나 통합된다. 그런데, 문제는 선거구 획정시 채택되는 중요한 기준인 이러한 인구의 상·하한

5) 미국의 연방하원은 영토의 확대와 인구의 증가에 따라 의원정수가 1790년 106명에서 시작하여 242명(1830년), 391명(1900)으로 확대되다가, 1910년부터는 453명으로 동결되었다.

선이 자의적으로 설정되고 있다는 것이다.

그런데 왜 이와 같은 인구상·하한선이 채택되어야 하는지에 대해서는 논리적 근거를 제시하지 못했다. 단지 정치권의 구조조정 차원에서 지역구를 조정하기 위해서 채택되었을 뿐이다. 박찬욱은 “한국 국회의원 선거구획정이 체계적으로 이루어지지 못하였고 그 절차와 결과에 대한 공정성 시비를 잉태한 가장 중요한 이유는 누구나 납득할 수 있는 선거구획정기준이 마련되지 않았기 때문이다”라고 주장한다. 박찬욱(1997: 270). 즉, 선거구를 획정함에 있어서 고려되는 여러 기준들은 선거구의 규모와 형태에 관련된 형식적 기준과 선거구획정이 선거결과에 미치는 효과를 가리키는 결과적 기준의 두 가지로 대별할 수 있는데 전자의 기준은 다시 인구 또는 유권자수의 균등, 공동생활을 위한 지리적 기반과 선거구 형태의 조밀성(compactness)과 직선적 연결성(contiguity)으로 세분된다. 20대 총선 선거구는 지역구가 7석 늘어난 253석, 비례대표는 47석이다. 253석에 맞추기 위해 기존 선거구 중 16곳을 분구했고 9곳을 통합했다. 획정을 위한 인구 기준일은 2015년 10월 31일로 정했고, 인구 편차 허용 범위는 2대1로 정하고 최소 선거구 14만 명, 최대 선거구는 28만 명으로 했다. 자치구·시·군의 일부 분할: 인구 하한에 미달하여 인접 자치구·시·군과 합하여야 하는 지역구로서 어느 자치구·시·군과 합하더라도 인구 상한을 초과하여 그 자치구·시·군의 일부 분할이 불가피한 경우, 4개의 자치구·시·군을 합하더라도 인구 하한에 미달하여 그 인접 자치구·시·군의 일부 분할이 불가피한 경우로 했다. 2015년 10월말 전체 인구수는 5150만986명 이었다. 전체 인구수를 지역구 의석 253명으로 나누면 203,562명이고, 이 수치는 ‘선거구당 평균 인구수(M)’가 된다. 이 ‘평균 인구수(M)’를 기준으로 상하  $\pm 33\frac{1}{3}\%$ 의 편차를 채택할 경우 최대인구 선거구와 최소인구 선거구간의 비율은 약 2대1이 된다. 20대 총선에서 실질적으로 채택한 인구상·하한선은 14만~28만이었다. 이와 같은 인구상·하한선 방식은 인구대표성과 지역대표성을 동시에 고려할 수 있는 장점이 있다는 주장도 가능하다. 그러나 이러한 주장은 도·농간 뿐만 아니라 같은 도시 내에 있는 선거구간에서 조차도 표의 등가성을 현저히 저해하는 약점을 설명하지 못하고 있다. 예를 들어, 지난 20대 총선 시 경북지역의 최소인구 선거구인 영양군·영덕군·봉화군·울진군 인구는 142,207명인 반면, 최대인구 선거구인 포항시 북구는 인구가 271,783명으로 두 선거구간의 인구편차는 1.91이었다. 한편, 대구지역구의 최소인구 선거구인 동구갑의 인구는 155,086명인데 반해 최대인구 선거구인 수성갑은 261,677명으로 두 선거구간의 인구편차가 1.69이었다(중앙선거관리위원회, 2000: 207). 경북지역의 경우, 최대, 최소 두 선거구간의 인구편차는 시·군의 차이에 따른 어쩔 수 없는 결과

라 하더라도 같은 광역시에 거주하는 대구시민의 경우, 동구갑에 사는 주민의 표의 가치가 수성갑에 사는 주민의 그것보다 약 1.7배 높다는 것은 인구상·하한선 제도가 비현실적이고 자의적인 기준이었다는 것을 보여주는 사례라 하겠다.

### ③ 임의적인 인구산정 기준일

공직선거법에는 선거구획정을 위한 인구산정일 기준에 대한 규정이 모호하다. 선거법 제4조는 “이 법에 규정된 인구의 기준은 주민등록법의 규정에 의한 주민등록표에 의하여 조사한 최근의 인구통계에 의한다.”고 규정하고 있다. 그러나 ‘최근의 인구통계’에 대한 명확한 규정이 없어 여야 간 선거구획정 협상 시 인구산정일이 작위적으로 정해지고 있는 실정이다. 즉, 15대 총선에서는 선거 약 9개월 전(1995년 6월 30일) 인구수가 기준이고, 16대 총선에서는 선거 약 4개월 전(1999년 12월 31일) 인구수가 기준이 되었다.<sup>6)</sup> 20대 총선에서는 10월 31일로 정해졌다. 선거 때마다 인구산정 기준일이 달라질 경우 선거구획정의 불확실성이 높아지고 정치적 담합에 의해 결정되는 부작용을 가져 올 수 있다. 실제로 20대 총선의 경우, 2015년 12월말 인구 기준을 적용할 경우, 전남 장흥·강진·영암 선거구는 하한인구수(14만408명)를 넘겨 살아날 가능성이 있지만, '10월말'로 확정하면서 통폐합 대상이 되었다.<sup>7)</sup>

## 2) 선거구획정위의 절차와 운영의 문제점

### ① 획정위의 구성과 결정 방식의 비합리성

그동안 우리나라의 선거구획정위는 획정안을 권고 또는 자문하는 기관 그 이

6) 15대 총선시 선거구획정위원회는 1995년 3월 2일자로 정부가 제출한 인구통계에 의거하여 획정안을 마련하였고, 1995년 7월 국회에서 선거법이 개정될 때는 1995년 6월 30일이 기준일이었다. 그런데 1995년 12월 헌법재판소의 위헌결정 이후 1996년 1월의 여야협상에서는 가장 최근의 1995년 12월 31일 현재 인구 통계를 기준으로 해야 한다는 주장이 일각에서 제기되기도 했다. 협상 결과, 이보다 6개월 전인 1995년 6월 30일을 기준으로 산정된 인구통계에 의거하기로 했기 때문에 다시 개정된 선거법이 이 규정과 관련하여 소급 적용되어 위법이 아닌가 하는 논란이 있었다. 반면, 16대 총선에서는 선거구획정위원회가 선거에 임박하여 구성되었기 때문에 1999년 12월말 인구를 기준으로 선거구를 획정했다. 강휘원(2002: 356-7).

7) 지난 16대 총선에서 신설 아파트 단지의 주민입주 여부에 따라 지역구의 인구수가 급변하기 때문에 부산지역의 경우, 인구 산정일을 1999년 11월로 잡느냐 12월로 잡느냐에 따라서 갑·을로 분리된 선거구가 통합되느냐 아니면 그대로 존속되느냐가 판가름 날 정도로 민감한 사항이었다.

상의 역할을 하지 못했다. 강한 권한을 가진 독립위원회 형태의 위상을 갖추고 있지 못하다는 뜻이다. 2015년 6월 19일 개정전의 공직선거법은 “국회가 국회의원 지역선거구에 관한 규정을 개정하는 때에는 선거구획정위원회의 선거구획정안을 존중하여야 한다.”고만 막연하게 규정하고 있었다. 이는 획정위의 획정안은 국회를 구속할 수 없다는 의미로 해석되었다.<sup>8)</sup> 실제 1996년 15대 총선의 선거구획정을 위해 구성된 제1차 선거구획정위는 1995년 4월 11일 인구상한선 30만명, 하한선 7만명의 원칙을 제시하고, 대도시 및 수도권에서 23개 선거구 증가와 강원, 충북, 전남, 경북에서 7곳 정도의 선거구 감소를 건의하였다. 이 획정위 안에 따르면 최대선거구와 최소선거구간의 인구편차는 4.3대 1이었다. 획정위 안이 국회에 제출된 후 민자당, 민주당, 자민련 3당은 선거구획정을 위한 협상에 착수하였고, 1995년 7월 15일 국회 본회의에서 선거구획정안을 통과시켰다. 서울, 부산 등 대도시에서 선거구가 증설되었고, 인구 7만명 미만의 선거구, 그리고 인구 30만 명 이하 도·농 통합시의 2개 선거구는 종전대로 유지되었다. 따라서 지역선거구의 수가 260개로 14대 총선 시의 237개보다 23개 선거구가 증설되었고, 반대로 전국구 의석은 39석으로 줄었다. 결국 획정위의 건의 가운데 지역구 증설 안은 수용하고 기존 선거구의 통폐합은 묵살됐던 것이다. 더욱이, 획정위의 인구기준이 지켜지지 않아 최대선거구와 최소선거구의 인수편차가 5.9대 1로 증폭되었다. 선거구의 획정은 해당 선거에 출마하려고 하는 당사자들의 당락에 직접적 영향을 미칠 수 있는 사안이다. 그러므로 당사자에게 지대한 이해관계가 있음은 물론이고, 선거구의 획정에 따른 지역구분에 따라 그 지역의 선거인에게 자신들이 원하는 대표자를 선출할 수 있는 기회가 부여 될 수 있는지 여부에 영향을 미친다. 따라서, 적절한 선거구의 획정은 평등하고 공정한 선거권 행사를 위하여 필수불가결한 요소이다. 과거의 이런 폐단을 해소하기 위해 20대 총선에서는 획정위를 국회가 아닌 중앙선거관리위원회에 두되, 직무에 관하여 독립의 지위를 가지도록 했다. 선거법 제24조(국회의원선거구획정위원회) ③항엔 국회의원선거구획정위원회는 중앙선거관리위원회위원장이 위촉하는 9명의 위원으로 구성하되, 위원장은 위원 중에서 호선한다. ④항엔 국회의 소관 상임위원회 또는 선거구획정에 관한 사항을 심사하는 특별위원회는 중앙선거관리위원회위원장이 지명하는 1

8) 선거구획정위원회가 일차적인 책임을 누구에게 지느냐에 따라 입법부모델(the legislative model)과 위원회 모델(the commission model)로 나뉘어지는데 전자의 대표적인 나라는 미국으로 선거구획정은 우선적으로 주의회에 주어지고 예외적으로 소수의 주에서 선거구위원회를 보충적으로 활용한다. 후자의 대표적인 나라는 영국이다. 영국에서는 선거구획정에 대한 위원회의 수정안이 큰 논쟁 없이 수용된다. 그 이유는 획정위가 초당파적인 중립적 기구로써의 위상을 갖추고 있기 때문이다. 강휘원(2002: 344-5). 한국의 경우는 전자에 가까워 국회에 최종 권한이 부여된다.

명과 학계·법조계·언론계·시민단체·정당 등으로부터 추천받은 사람 중 8명을 의결로 선정하여 국회의원선거구획정위원회 설치일 전 10일까지 중앙선거관리위원회 위원장에게 통보하여야 한다고 규정되었다. 하지만 획정위 구성에서 여야 정당이 각각 4명씩 추천했고, 획정안은 재적위원 3분의 2 이상의 찬성으로 의결하도록 했다. 이런 잘못된 구성과 비현실적인 의사 결정 방식이 결국 획정위의 발목을 잡았다. 획정위가 여야 대리전으로 변질되기도 했다.

## ② 졸속적인 선거구획정

공직선거법 제24조 제11항은 “국회의원선거구획정위원회는 제25조제1항에 규정된 기준에 따라 작성되고 재적위원 3분의 2 이상의 찬성으로 의결한 선거구획정안과 그 이유 및 그 밖에 필요한 사항을 기재한 보고서를 임기만료에 따른 국회의원선거의 선거일 전 13개월까지 국회의장에게 제출하여야 한다.”고 규정하고 있다. 이와 같은 규정을 택한 근본이유는 선거구획정을 당리당략에 따라 총선에 임박해서 졸속으로 처리하는 것을 막기 위한 것이다. 하지만 우리나라의 획정위는 상설이 아니고 일시적인 위원회이며 선거일을 앞두고 급조된 탓으로 활동기간이 짧고 촉박하여 획정안을 졸속으로 처리하는 경향이 있다. 역대 획정위의 활동 기간을 살펴보면, 1차(15대)는 1995년 3월 3일부터 4월 10일까지 38일, 2차(16대)는 2000년 1월 22일부터 1월 28일까지 단 7일에 불과했다(선거구획정위원회 1995, 2000). 한편, 3차(17대)는 2003년 4월에 구성되어 5월 14일에야 첫 전체회의를 열어 활동했다. 20대 총선의 경우, 국회는 2016년 3월 2일 본회의를 열어 제20대 국회의원 총선거에 적용될 선거구 획정안을 담은 공직선거법 개정안을 통과시켰다. 개정안은 재석 의원 244명 가운데 찬성 174표, 반대 34표, 기권 36표로 가결됐다. 이로써 4월 13일로 예정된 선거일을 불과 42일 앞둔 시점에서 국회의원 선거구가 최종 확정됐다. 2016년 1월1일 0시를 기해 당시 국회의원 선거구가 모두 법적으로 무효가 된 지 62일 만에 선거구 실종 사태가 종식된 것이다.

일시적으로 급조된 획정위에서 국민과 정치권을 이해시키고 설득시킬 수 있는 합리적인 획정안을 기대하기란 사실상 불가능하다. 영국의 경우, 1991년 2월 「잉글랜드 지역을 위한 선거구위원회(the Boundary Commission for England)」는 잉글랜드 지역의 모든 의회선거구 경계선에 대한 제4차 검토를 시작한다고 발표했고, 1995년 4월 선거구획정 결과에 대한 발표를 했다. 또한, 2000년 2월에 5차 검토가 시작되어 결과보고서를 2003년 4월과 2007년 4월 사이에 제출할 것이라고 발표했다. 최소한 3년 이상의 오랜 기간 동안 연구·검

토를 통해 새로운 획정안을 제시하고 있는 것이다.(강희원, 2002: 346)  
선거에 임박해서 선거구가 획정될 경우 기득권을 갖고 있는 집권당, 제1야당, 그리고 현역 의원에게 절대적으로 유리하게 적용될 수밖에 없다. 특히, 오랜 기간 동안 총선을 준비해 왔던 신생 정당 및 정치신인의 경우, 선거가 임박해서 선거구가 통합될 경우, 큰 불이익을 당할 가능성이 크다. 이러한 이유 때문에 선거법도 선거구획정안이 최소한 선거 1년 전까지는 국회에 보고되도록 규정하고 있는 것이다.<sup>9)</sup>

### ③ 비현실적인 선거구획정 주기

선거구획정의 현 주기는 국회의원선거 주기인 매 4년으로 되어있다. 하지만, 매 선거마다 선거구를 획정하면 대표성 및 책임성 면에서 심각한 문제가 노출된다.

예를 들어, 갑·을로 나누어진 선거구에서 4년 동안 “갑” 선거구에서 의정활동을 펼친 의원이 4년 후 그 다음 선거의 선거구획정으로 “갑·을” 선거구가 통합되었기 때문에 자신의 지역구 활동과 무관한 “을” 지역구 유권자들로부터 지난 4년간의 의정활동에 대해 평가를 받게 될 수 있다. 이 경우 그 의원에 대한 정확한 평가가 이루어지기 어려워 궁극적으로 책임성을 약화시킬 수 있다. 더구나, 자신이 대표하는 선거구가 매 4년마다 변화 될 수 있는 가능성이 상존하고 있는 상황에서는 의원들의 전폭적인 대표활동을 기대하기 어렵다. 우리나라 지역구 의원들을 상대로 “의원으로써 누구를 대표한다고 생각 하는가?” 라는 대표의 대상(representation focus)에 대한 질문에서 자신을 뽑아준 지역구보다는 국가와 민족이라고 대답하는 비율이 훨씬 높게 나오고 있다. (Kim and Pai, 1981: 152-4) 그 이유는 아마 매번 총선 때마다 새롭게 선거구를 획정함으로써 지역구의 불안정성이 큰 것도 중요한 요인으로 작용한다고 해석될 수 있다.

---

9) 2003년 4월 민주노동당이 4월 국회가 법이 정한 기간 내에 선거구를 획정하지 않은 것은 직무유기라며 국회의장과 한나라 • 민주당의 원내총무를 검찰에 고발한 적이 있다.

## 역대 국회의원 지역선거구 획정일



## 2. 선거구획정 개선방안

### 1) 획정 방식 측면

#### ① 선거구획정 전 의원정수 산출

의원정수를 정하는 기준이 무엇인가에 대한 연구는 본격적으로 진행되지 못하

고 있는 실정이다. 그러나 의원정수는 국민의 정치비용 부담과 의회구성에 있어 매우 중요한 문제이다. 왜냐하면 의원정수에 대한 사전 합의 없이 효율적인 선거구획정이 불가능하기 때문이다. 간접 민주주의가 일반화된 현대국가에서 의회는 대의기구이다. 국민을 대표하여 국정을 감시하고 입법 활동을 통해 정책을 결정한다. 따라서 너무 당연하게도 의회를 구성하는 의원 수는 이러한 대표성을 담보하여야 한다. 그런데 이 대표성은 의원선출에 있어 보통선거의 취지를 반영하여야 한다는 의미이지 국민 몇 명당 의원 한 명이 대표되어야 한다는 원칙은 정하기 힘들다. 예를 들어 의회민주주의의 대표적인 선진국가라 할 수 있는 영국의 경우 국민 89,000명당 한명의 의원을 두고 있으나 미국의 경우 51만 4,700명당 한 명의 의원을 갖고 있다. 무려 6배 가까운 비례 차이를 보이고 있다. 의원 일인당 어느 정도의 인구단위가 적합한가는 산출해내기 매우 어려운 문제라 하겠다. 왜냐하면 의원정수의 대표성은 개별국가의 정치역사와 문화 그리고 제도에 따라 틀려질 수밖에 없기 때문이다. 이와 함께 국가 규모를 고려해야 할 것이다. 동일한 인구를 가지고 있으나 국가규모가 크다면 의원정수가 많아져야 할 것이다.

대표성과 함께 의정활동의 효과성을 높이기 위한 효율성도 의원정수 결정에 고려되어야 할 것이다. 과소한 의원정수를 유지한다면 국정감사와 행정부 견제 기능을 제대로 수행하지 못하기 때문이다. 예를 들어 인구수는 같은데 국가규모가 현저히 차이를 보인다면 그 두 나라의 의원정수는 틀려질 수 있다. 같은 인구에 정부예산과 공무원 숫자가 많다면 그 국가는 예산과 공무원 숫자가 적은 국가에 비해 좀더 많은 의원을 가지고 있어야 효율적인 국정감사가 가능하다고 하겠다.

김도중은 대표성과 효율성이라는 기준으로 OECD회원국들의 의원정수를 역산하여 적합한 국회의원정수의 도출을 시도하였다. 그는 대표성의 지표로 인구 및 GDP, 효율성의 지표로 정부예산과 공무원 숫자를 사용하여 OECD회원국들의 의원정수를 비교하여 우리나라에 적용하였다. 그 결과에 따르면 적정 국회의원 정수는 368명에서 379명으로 산출되었다. 현재 국회의원 정수보다 약 100명의 증원이 필요한 수치이다.(김도중, 2003:209-10)

헌법 제14조 제2항은 “국회의원의 수는 법률로 정하되 200인 이상으로 한다”고 규정하고 있다. 따라서 현재의 국회의원 정수 300인은 헌법정신에 위반되지 않을 뿐만 아니라 대표성과 효율성의 기준으로 OECD국가들과 비교해 볼 때 큰 무리는 아니라고 판단된다. 다만 정확한 의원정수는 지역구와 비례대표간의 합리적인 비율을 토대로 산정되어야 할 것이다.

헌법재판소는 지난 2001년 10월 최대·최소 선거구간 인구편차가 3.88대1에

이르는 것은 선거권의 평등원칙에 어긋나므로 3대1을 넘지 않아야 한다고 결정했다. 또 같은 해 7월 1인1표에 의한 지역구 득표율을 기준으로 전국구 의석을 배분하는 것은 직접선거 및 평등선거에 위배된다고 판결했다. (이경형 2003: 14). 따라서 헌법에 비례대표제를 명시하고 있는 취지에 비추어 내년 17대 총선에서는 '1인2표제'의 정당명부식 비례대표제를 채택하지 않을 수 없게 됐다. 1인2표제의 효율성을 높이기 위해서는 우리나라보다 먼저 이 제도를 실시하고 있는 국가들의 경험을 살펴볼 필요가 있다. 독일 연방하원 경우 지역구(328석)와 비례대표(328석)간의 의석비율은 1대 1이고, 일본 중의원의 경우 지역구(300명)와 비례대표(180명)간의 비율은 5대 3으로 고정되어 있다. 현재 우리나라는 비례대표가 전체 300석의 15.7%인 47석에 불과하다. 만약, 독일, 일본이 채택하고 있는 권역별 정당명부식 비례대표제 채택을 검토한다면 비례대표 의석을 대폭 늘려야 이 제도의 취지를 살릴 수 있다. 따라서, 독일처럼 지역구와 비례대표의석간의 비율이 1대 1은 안되더라도 최소한 2대 1 수준은 유지되는 것이 바람직하다. 즉, 전체 국회의원 정수를 300인으로 한다면 지역구 의석수는 200석, 비례대표의석은 100석으로 고정하는 방안을 검토할 만하다.

## ② 새로운 선거구획정 방식

미국은 양원제를 통하여 인구 증가성과 동시에 지역간 대표성의 문제를 해결하고 있다. 즉, 연방하원 선출은 철저한 인구비례의 원칙에 따라 50개 주별 인구수에 비례하여 의석수를 배정하도록 한다. 반면, 연방상원 선출은 주의 인구 및 크기와 상관없이 각 주별로 동등한 수(2명)의 대표자를 선출하고 있다. 독일의 경우도 미국과 마찬가지로 상원은 각 주별 지역 대표성을 띠고 있으며 하원은 인구비례의 특성을 반영하고 있다. (강원택 2002: 160)

비록, 우리나라는 양원제를 채택하고 있는 미국이나 독일과는 달리 단원제를 채택하고 있지만 지역구와 비례대표에 대한 새로운 선거구획정과 의석 배분 방식을 활용한다면 인구대표성과 지역대표성과의 조화 문제를 해결할 수 있을 것이다. 그 방식을 아래와 같이 제시한다.

### □ 지역 선거구획정 방식: 인구 대표성 확보 방안

- ㉠ 전체 국회의원 정수를 정한다.
- ㉡ 지역구와 비례대표의 의석 비율을 정한다.(2대 1)

- ㉔ 최근 인구통계를 근거로 전체 인구수를 사전에 정해진 지역구수로 나누어 ‘전국 선거구당 평균 인구수’(M)를 산출한다.
- ㉕ 17개 시·도별 인구수를 평균 인구수(M)으로 나누어 시·도별로 배당되는 선거구수를 정한다.
- ㉖ 17개 시·도내에서의 선거구획정도 시·군·구 인구 비례에 따라 정한다. 각 시도별 인구를 산출된 시도별 의석수로 나누고, 그것을 ‘시도별 선거구당 평균 인구수’(M1)로 정한다.
- ㉗ 각 시도별 시·군·구 인구수를 평균(M1)으로 나누어 선거구를 정한다. 이때 독립 시·군·구가 M1에 미달할 경우, 선거구 경계의 연결성(contiguity), 선거구간 조밀성(compactness) 등 선거구획정 기준을 준수하면서 동시에 선거구간 인구편차를 최소화하는 방향으로 선거구를 획정한다.
- ㉘ 17개 시·도내 지역구의 이름은 시·군·구 행정 명칭을 사용하는 것 대신에 시도별 명칭을 사용하는 방안을 검토할 수 있다. 가령 “서울 종로구 선거구” 대신 “서울 제1선거구”로 하는 것을 검토할 수 있다. 서울에 배당된 총 의석수(49석)에 대해 인구대표성을 높이기 위해 ‘서울시 선거구별 평균인구수(M1)’를 ‘단순할당 기준수’로 삼아 최대 잔여방식을 적용하여 25개 구에 의석수를 배분한다. 서울을 제외한 나머지 16개 시도에서도 위에 제시한 선거구획정방식을 활용하면 표의 증가성을 획기적으로 제고시킬 수 있을 것이다.
- ㉙ 선거구획정은 매 10년마다 인구조사에 의해 시도별 인구 변동을 반영하면서 ‘동등비례방법(the Method of Equal Proportions)’에 의해 시도별로 의석수를 재조정한다.

□ 비례대표 선거구획정 방식: 지역대표성 확보 방안

- ㉚ 전국을 8개 광역시와 9개 도로 구분하여 획정한다.
- ㉛ 17개 광역시도 중 울산광역시, 세종특별자치시, 제주특별자치도는 상대적으로 인구가 작음으로 지역성을 반영하고 나머지 14개 광역시도는 각 권역에 동등한 수의 비례대표 의석을 배분한다.
- ㉜ 한시적으로 특정 정당이 특정 권역에 할당된 비례 의석의 2/3 이상을 획득하지 못하도록 규정한다. 나머지 의석 1/3은 득표율 2위 이하 정당들 간의 득표 비율에 따라 배분한다.(현행 선거법 189조 제③항을 인용)

즉, 지역선거구획정은 철저하게 인구비례에 따라 행함으로써 인구대표성을 강화하고, 비례대표선거구획정은 전국을 광역시와 도로 나눠 미국의 상원선거처럼 인구 크기와 상관없이 동일한 의석을 배분함으로써 지역대표성을 제고하는 방안이다.

먼저, 지역선거구획정에서 인구대표성을 강화하는 방안을 살펴보자. 최근 인구통계를 근거로 전체 인구수를 사전에 정해진 지역선거구로 나누어 ‘선거구당 평균인구수(M)’를 산출한다. 이 ‘선거구당 평균인구수(M)’를 단순할당 기준수(Hare quota)로 삼아 최대잔여방식을 적용하여 17개 시·도 인구비례에 따라 의석수를 할당한다.<sup>10)</sup> 그리고, 17개 시·도내에서의 선거구획정도 동일한 방식을 사용하여 시·도내에 시·군·구 인구비례에 따라 정한다. 즉, 시도별 인구수를 시도별로 정해진 의석수로 나누어 ‘시도별 선거구당 평균인구수(M1)’로 정한다. 이 ‘시도별 평균인구수(M)’를 단순할당 기준수로 삼아 최대잔여방식을 적용하여 시·군·구별 인구 비례에 따라 의석수를 할당한다. 이때 독립 시·군·구가 M1에 훨씬 미달할 경우, 선거구 경계의 연결성, 선거구간 조밀성 등 선거구획정 기준을 준수하면서 동시에 선거구간 인구편차를 최소화하는 방향으로 선거구를 획정한다.

이와 함께 지역대표성을 제고하기 위한 비례대표선거구 획정방식으로 전국을 지리적 특성에 따라 8개 광역시와 9개 도로 구분하여 배정한다. 가령, 비례대표가 100석일 경우, 서울, 부산, 대구, 인천, 광주 대전은 5석씩 동일하게 배분하고, 울산은 3석, 세종은 1석을 배분한다. 제주도는 3석, 나머지 도는 모두 8석씩 균등하게 배분한다.<sup>11)</sup>(<표2-1> 참조)

## 2) 절차 및 운영 측면

### ① 중립적인 선거구획정위원회 구성

일반적으로, 소선거구제에서는 인구와 행정구역의 변동에 따라 선거구간의 경

---

10) 일반적으로, 쿼타(quota)란 ‘1석을 배정 받는데 필요한 득표수’를 의미한다. 이와 같은 쿼터제 방식을 17개 시도별로 지역구 의석을 배분하는데 적용하면 먼저 ‘선거구당 평균 인구수(M)’를 쿼타로 구한 후, 각 시도별 인구수를 쿼타로 나누어 그 몫과 나머지(remainders)를 구한다. 이렇게 각 시도에 일단 의석을 배분하고 나면 대개 ‘배분되지 않은 의석’이 남게 되는데 이 나머지 의석들은 몫을 구하고 남은 각 시도의 ‘나머지표(소수점)’의 크기에 따라 순서대로 배분한다. 헤어 쿼타제(Hare quota) 방식에 대해서는 안순철(1998: 165-6), 김형준(1998: 10-11)등을 참조할 것

11) 정당명부식 비례대표제를 채택하고 있는 독일은 16개 주별 단위로 비례대표 의석을 배분하고, 일본은 11개 권역으로 나누는 권역별 비례대표제를 채택하고 있다. 김형준(1998: 25)

계획정이 이루어져야 하고, 자의적 구획에 대한 시비가 자주 제기 된다. 공정하고 객관적인 선거구획정이 이루어지기 위해서는 무엇보다도 입법부나 행정부로부터 독립된 중립적인 선거구획정위원회가 구성되어 운영되어야 한다. 그리고 이 위원회의 구성에 있어서 현직 의원의 참여는 배제하는 것이 타당하다. 왜냐하면 획정위에 주요 정당의 현직의원을 참여시키는 것은 선거구획정의 공정성과 객관성 확보에 있어서 문제가 야기되기 때문이다. 정치인들은 선거가 어떻게 획정되느냐에 따라 자신들의 정치생명이 지속될 수도 있고 단절될 수도 있기 때문에 선거구획정 과정에서 공정한 입장을 취하기가 구조적으로 불가능하다. 따라서 국민들의 의사가 충분히 반영될 수 있는 선거구획정이 이루어지기 위해서는 이해 당사자인 정치인을 배제한 중립적인 선거구획정위원회를 발족시켜야 한다. 또한, 선거구획정위원회를 국회가 아니라 선거 업무를 전담하는 중앙선거관리위원회에 두는 것이 바람직하다.

<표 2-1> 지역 및 비례대표선거구 획정 방식별 의석배분 결과

		인구수* (P)	2016년 총선 최적 의석 (P/M)	2016년 총선 실제 지역구 배당 의석	지역구 200석 기준	조정의석	권역별 비례대표 의석 (B)
전 국		51,500,986명	203,562명	253	200석	200석	100석
수도권	서울	10,045,027	49.35	49	39.01	39	5
	인천	2,923,030	14.36	13	11.35	11	5
	경기	12,491,080	61.36	60	48.51	48	8
강 원		1,549,221	7.61	8	6.02	6	8
충청권	대전	1,522,288	7.48	7	5.91	6	5
	세종	202,214	0.99	1	0.77	1	1
	충북	1,582,656	7.77	8	6.15	6	8
	충남	2,703,340	10.19	11	8.05	8	8
해곡권	광주	1,474,603	7.24	8	5.73	6	5
	전북	1,869,297	9.18	10	7.26	7	8
	전남	1,905,616	9.36	10	7.40	7	8
영남권	대구	2,489,847	12.23	12	9.67	10	5
	경북	2,700,878	16.51	13	10.49	10	8
	부산	3,515,689	17.27	18	13.65	14	5
	울산	1,173,050	5.76	6	4.56	5	2
	경남	3,361,489	16.51	16	13.05	13	8
제 주		621,661	3.05	3	2.41	3	3

\* 행정자치부. 2015. 10. 31. 『주민등록인구 현황』

\*\* 전국 선거구별 평균 인구수 M1 = 203,562명(51,500,986명/253석)

\*\*\* 전국 선거구별 평균 인구수 M2 = 257,504명(51,500,986명/200석)

## ② 선거구획정위의 위상 강화

공정하고 객관적인 선거구획정이 이루어지기 위해서는 이해 당사자인 현직 의원을 제외시킨 중립적인 획정위원회를 구성하는 것도 중요하지만 더욱 중요한 것은 획정위의 결정이 예외적인 경우를 제외하고는 반드시 채택되도록 법제화해야 한다. 왜냐하면, 선거구획정위의 결정사항이 최종안이 아니라 권고안일 경우, 입법과정에서 정당 간 담합에 의해서 언제든지 변경될 개연성이 크기 때문이다. 즉, 국회가 표결을 거쳐 선거구획정위가 결정한 획정위 안에 대해 이의를 제기하면 획정위로 하여금 재검토하도록 한다. 그런데 이 경우에도 재검토 요구는 매우 이례적이고 의원 자신이 수정안을 제안할 수 없도록 해야 할 것이다. 또한 획정위 안에 대한 국회의 재검토 요구는 1회로 제한하도록 하고 획정위가 일정 시한 내에 수정안을 제출하도록 하는 방안을 채택하는 것이 바람직하다고 판단된다.<sup>12)</sup>

## ③ 선거구 획정주기 채택

지역구 의원의 대표성과 책임성을 높이기 위해서는 선거구 획정주기를 기존과 같이 매 4년마다 하는 것이 아니라 캐나다와 미국이 채택하고 있는 10년 선거구 획정주기를 채택하는 것이 바람직하다고 본다.<sup>13)</sup> 미국의 경우, 매 10년마다 실시하는 인구센서스 자료를 기초로 하여 주별 의원정수와 주 선거구를 재조정한다. 영국에서는 1944년에 제정된 의석재분배법(the Redistribution of Seats Act)에 의해 선거구위원회(Boundary Commission)가 설립되고 매 3년에서 7년마다 선거구의 재분배를 위한 포괄적인 획정안을 만들었다. 그러나 1958년 법을 개정하여 선거구획정을 매 10년-15년마다 이루어지도록 했다.

12) 프랑스의 경우 헌법위원회가 선거구획정 지침을 마련하고 내무부가 획정실무를 담당하며 내각이 최종 결정을 내리는데 획정결과에 대한 시비가 제기되지 않는다. 오스트레일리아, 캐나다, 독일, 뉴질랜드, 영국 등에서도 중립적인 획정위가 설치, 운영된다. 독일 획정위는 형식상 연방하원의장의 자문기구이지만 의회내의 기구는 아니며 의장이 획정위 구성이나 활동에 전혀 간섭하지 않는다. 단일제를 채택하고 있으나 복수민족과 이질적인 문화에 기반을 둔 영국에서는 잉글랜드, 스코틀랜드, 웨일즈, 북아일랜드에 각각 획정위가 설치되고 있는데 각 획정위 활동의 원칙은 어디서나 동일하다. 당선 후 당적을 이탈하는 하원의장이 이례적으로 위원장을 맡고 있지만 획정위의 구성과 활동에는 전혀 관여하지 않는다. 즉 오스트레일리아, 뉴질랜드 등은 물론 독일이나 영국에서도 획정위가 의회로부터 독립한 실질적 중립기구이다. 뉴질랜드에서도 선거구 경계획정에 관한 한 획정위의 결정이 최종적이다. 그 결정은 의회에서 승인받을 필요가 없고, 법원에 이에 대한 제소를 하지도 못한다.

13) 각국의 선거구획정주기를 보면 뉴질랜드 5년, 오스트레일리아 7년, 영국 8~12년, 그리고 프랑스는 부정기적이며 독일은 의원임기와 동일한 4년이다.

하지만, 1992년에는 의회선거구법(the Parliamentary Constituencies Act)을 개정하여 의석재분배 기간을 8년 이상 12년 이하로 조정했다.(강희원, 2002: 350-1)

#### ④ 독립 상설기구로의 전환

과도기적인 성격을 갖는 20대 총선을 위한 선거구획정위원회의 활동이 끝나면 국회의원 선거구 획정주기를 10년으로 하는 방식을 법제화함과 동시에 선거구 획정위가 충분한 시간을 갖고 활동할 수 있도록 이 기구를 상설화해야 한다. 적어도 1년 이상의 시간을 갖고 활동을 할 수 있도록 제도화해야 한다. 또한, 선거구획정위가 국회 자문기관의 지위에서 벗어나 중앙선거관리위원회내의 독립·상설기관으로 자리 잡는 것이 바람직하다.

### 3. 국내 선거구획정 관련 규정 및 개정연혁

#### 1) 공직선거법 관련 규정

- 2012년 2월 29일 개정된 현행 「공직선거법」 제25조(국회의원지역구의 획정)는 선거구획정의 기준에 관해 다음과 같이 규정하고 있음
  - “국회의원지역구는 시·도의 관할구역 안에서 인구·행정구역·지세·교통 기타 조건을 고려하여 획정하되, 자치구·시·군의 일부를 분할하여 다른 국회의원지역구에 속하게 하지 못한다(...).”(제1항)
  - “국회의원지역구의 명칭과 구역은 선거구획정위에서 획정한 안을 반영하여 별표로 제작하게 된다.”(제2항)
  
- 선거구획정은 선거구획정절차를 규정한 현행 「공직선거법」 제24조 규정에 의해 국회에 설치된 선거구획정위에서 결정함
  - 「국회의원선거구획정위원 구성 및 운영 등에 관한 규칙」 제3조에 따라 선거구획정위는 위원장 1인을 포함한 11인 이내의 위원으로 구성되며, 위원은 국회의장이 각 교섭단체대표의원과 협의하여 학계·법조계·언론계·시민단체 및 선거관리위가 추천하는 자 중에서 위촉함
  
- 선거구획정위는 「공직선거법」 제25조 제1항에 규정된 기준에 따라 선거

구획정안을 마련하고, 그 이유 및 기타 필요한 사항을 기재한 보고서를 늦어도 당해 국회의원의 임기만료에 의한 선거의 선거일전 6개월까지 국회의장에게 제출하여야 함

□ 선거구획정위에서 제시한 획정안을 토대로 정치개혁특별위원회에서 선거구획정안을 최종 작성하여 「공직선거법」의 별표를 수정하는 개정 법률안을 본회의에서 통과시킴으로써 국회의원 지역구를 획정하게 됨

## 2) 역대 선거구획정방식의 인구편차

아래<표 2-2>에서 보는 바와 같이 역대 국회의원선거의 선거구획정 인구기준을 살펴보면 선거구간 인구편차가 점차 적어져 표의 등가성이 제고되어 왔음을 알 수 있음

<표 2-2> 역대 총선 지역구 획정기준 및 최소·최대 선거구간 인구편차

총선	지역구 획정기준	인구 편차
제1대(1948)	인구 15만 초과시 초과하는 인구 10만마다 1개 선거구를 증설하되 인구가 비등하도록 획정 - 15만 미만 : 1개구, 15만~25만 : 2개구 - 25만~35만 : 3개구, 35만~45만 : 4개구	-
제2대(1950)	인구 15만 초과시 초과하는 인구 10만마다 1개 선거구를 증설하되 인구가 비등하도록 획정 - 15만 미만 : 1개구, 15만~25만 : 2개구 - 25만~35만 : 3개구, 35만~45만 : 4개구	-
제3대(1954)	인구 15만 초과시 초과하는 인구 10만마다 1개 선거구를 증설하되 인구가 비등하도록 획정 - 15만 미만 : 1개구, 15만~25만 : 2개구 - 25만~35만 : 3개구, 35만~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 20만명 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
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, 인구 상한 31만 5,000명을 기준을 설정하여 획정위에 통지 - 획정위에서는 하한 105,892명, 상한 295,916명을 기준으로 지역구획정	2.8 : 1
제18대(2008)	획정위(2008.1.18 구성)에서는 2개의 획정안을 국회의장에게 제출('08.2.15)하였고, 하한 104,000명, 상한 312,000명을 기준 으로 지역구 획정	3.0 : 1
제19대(2012)	획정위(2011년 11월 25일 국회에 제출 2011년 10월 31일자 인구수 50,699,478명을 기준으로 전체 지역구를 248개로 분할한 선거구당 평균 인구수는 204,434명임. 인구상한선은 310,406명, 인구하한선은 103,469명	2.93:1
제20대(2016)	국회는 2016년 3월 2일 본회의를 열어 제20대 국회의원 총선거에 적 용될 선거구 획정안을 담은 공직선거법 개정안을 통과시켰다. 2015년 10월 31일자 인구수 51,500,968명을 기준으로 전체 지역구를 253개 로 분할한 선거구당 평균 인구수는 203,562명임. 인구상한선은 28만 명, 인구하한선은 14만명. 분구 지역은 16개, 통합 지역은 9개이며, 이 밖에 구역조정 5곳과 자치 구·시·군 내 경계조정 12곳, 선거구 명칭 변 경 6곳 이었다.	2:1

자료: 중앙선거관리위원회 선거구 인구편차 관련 자료 재구성

### 3) 헌법재판소 판례

- 선거구 획정기준의 변화에는 1995년과 2001년에 있는 헌법재판소 판결이 중요한 계기로 작용하였음. 선거구간 인구편차 관련 내용을 살펴보면 다음과 같음

#### ① 헌법재판소 1995.12.27. 선고 95헌마224결정

- 1995년 12월 27일 헌법재판소는 인구편차의 기준으로서 전국단위에서 선거구 평균인구의 상하 60%(최소·최대선거구간 인구편차 4:1)를 이탈하는 선거구는 투표가치 평등의 원칙에 위배된다고 판결함(9인 중 5인 의견)
- 합리적인 기간이 경과한 후에는 선거구간 인구편차가 2:1로 설정되어야 한다는 의견도 제시됨(5인 의견에 대한 3인 보충의견)
- 전국단위에서 최소·최대선거구간 인구편차가 4:1을 넘거나, 도시의 각 선거구간 또는 농어촌의 각 선거구간 인구편차가 3:1을 초과할 경우 위헌이며, 향후 모든 선거구간 인구편차가 2:1이 되도록 조정되어야 한다는 의견도 제시됨(5인 의견에 대한 1인 보충의견)
- 4인의 의견에서는 도시와 농어촌의 선거구 인구편차를 독립적인 기준으로 삼아 전국 선거구의 평균인구수에서 상하 60%의 편차를 초과함과 동시에 같은 유형의 선거구 평균 인구수에서 그 상하 50%의 편차를 초과하는 선거구의 획정은 위헌이라고 보아 보다 엄격한 기준을 제시하기도 하였음

## ② 헌법재판소 2001.10.25. 선고 2000헌마92결정

- 전원합의부에서 7대 2로 1995년 헌법재판소 판결에서 제시된 상하 60% 편차(4:1)를 위헌으로 결정하고, 상하 50% 편차(3:1)를 위헌여부의 기준으로 제시하였음
- 인구편차 상하 33⅓%(2:1)는 바람직하지만 행정구역 및 국회의원정수를 비롯한 인구비례의 원칙 이외의 요소를 고려함에 있어 적지 않은 난점이 예상되고, 또 이에 대한 논의가 이루어진지 5년밖에 되지 않은 현실을 감안하여 앞으로 상당한 기간이 지난 후에 선택할 수 있을 것이라는 입장을 밝혔음

## ③ 헌법재판소 2016.04.28. 결정 2015헌마1177결정

헌법재판소는 2016년 4월 28일 재판관 5:4의 의견으로, 헌법불합치결정에서 정한 입법개정시한이 경과한 후에도 선거구를 확정하지 아니한 입법부작위의 위헌확인을 구하는 심판청구에 대하여, 권리보호의 이익이 소멸하여 부적법하다는 이유로 각하 결정을 선고하였다. 이에 대하여 위

입법부작위 심판청구는 예외적으로 심판의 이익이 인정되는 경우에 해당하고, 위 입법부작위가 선거운동의 자유, 선거권 등을 침해한다는 재판관 이정미, 재판관 안창호, 재판관 서기석, 재판관 조용호의 반대의견이 있다.

#### □ 사건개요

- 2015헌마1177, 1220, 2016헌마25, 64 사건의 청구인들은 제20대 국회의원선거에 출마하고자 하는 사람들로서, 선거구를 획정하지 아니한 국회의 입법부작위로 인하여 청구인들의 선거운동의 자유, 공무담임권 등이 침해된다고 주장하면서 이 사건 헌법소원심판을 청구하였다.
- 2016헌마6 사건의 청구인은 제20대 국회의원선거에 출마하고자 하는 사람으로서, 선거구를 획정하지 아니한 국회의 입법부작위를 다투는 외에 선거구획정안의 의결요건을 규정한 공직선거법 제24조 제11항이 청구인의 선거운동의 자유 등을 침해한다고 주장하면서 이 사건 헌법소원심판을 청구하였다.
- 2016헌마17 사건의 청구인들은 제20대 국회의원선거에 출마하고자 하는 사람이거나 국회의원선거권을 가진 선거권자들로서, 선거구를 획정하지 아니한 국회의 입법부작위 위헌확인을 구하는 외에 국회의원의 선거일을 규정한 공직선거법 제43조 제1항 제2호 및 제20대 국회의원 선거일을 2016. 4. 13.로 하는 내용의 중앙선거관리위원회 인터넷 홈페이지 상의 공고가 청구인들의 선거운동의 자유, 선거권 등을 침해한다고 주장하면서 이 사건 헌법소원심판을 청구하였다.

#### □ 심판대상

- 이 사건 심판대상은 피청구인이 국회의원의 선거구에 관한 법률을 제정하지 아니하는 입법부작위(이하 ‘이 사건 입법부작위’라 한다), 공직선거법(2015. 6. 19. 법률 제13334호로 개정된 것) 제24조 제11항(이하 ‘이 사건 의결요건조항’이라 한다), 공직선거법(2004. 3. 12. 법률 제7189호로 개정된 것) 제34조 제1항 제2호(이하 ‘이 사건 선거일조항’이라 한다), 제20대 국회의원선거일을 2016. 4. 13.로 하는 내용의 중앙선거관리위원회의 공고(이하 ‘이 사건 공고’라고 한다)가 청구인들의 기본권을 침해하여 위헌인지 여부이다.

#### [심판대상조항]

공직선거법(2015. 6. 19. 법률 제13334호로 개정된 것)

제24조(국회의원선거구획정위원회) ⑪ 국회의원선거구획정위원회는 제25조 제1항에 규정된 기준에 따라 작성되고 재적위원 3분의 2 이상의 찬성으로 의결한 선거구획정안과 그 이유 및 그 밖에 필요한 사항을 기재한 보고서를 임기만료에 따른 국회의원선거의 선거일 전 13개월까지 국회의장에게 제출하여야 한다.

공직선거법(2004. 3. 12. 법률 제7189호로 개정된 것)

제34조(선거일) ① 임기만료에 의한 선거의 선거일은 다음 각 호와 같다.

2. 국회의원선거는 그 임기만료일 전 50일 이후 첫 번째 수요일

□ 결정주문

○ 청구인들의 심판청구를 모두 각하한다.

□ 이유의 요지

● 이 사건 입법부작위 심판청구에 관한 판단

1. 헌법상 입법의무의 존재

○ 헌법 제41조 제3항은 국회의원선거에 있어 필수적인 요소라고 할 수 있는 선거구에 관하여 직접 법률로 정하도록 규정하고 있다. 따라서 선거구를 입법할 것인지 여부에 대해서는 입법자에게 어떤 형성의 자유가 존재한다고 할 수 없으므로, 피청구인에게는 국회의원의 선거구를 입법할 명시적인 헌법상 입법의무가 존재한다.

○ 또한 선거구는 선거운동의 자유를 보장하기 위한 전제가 되는 것은 물론, 국회의원 후보자의 피선거권 및 선거권자의 선거권 실현의 기초가 되는 것이다. 그렇다면 헌법 해석상으로도 국민주권의 원리와 대의민주주의 원리를 구현하고 국민의 선거권 및 피선거권을 보장하기 위하여 국회의원의 선거구를 입법할 의무를 피청구인에게 부여하였다고 할 것이다.

2. 헌법상 입법의무의 이행지체

○ 헌법이 위임한 선거구에 관한 입법의무를 상당한 기간을 넘어 정당한 사유 없이 해태하였다면, 입법자는 선거구에 관한 법률을 제정하여야 할 입법의무의 이행을 지체하였다고 보아야 할 것이

다.

- 헌법재판소는 구 선거구구역표에 대하여 헌법불합치결정을 하면서, 피청구인에게 1년 2개월 동안 개정입법을 할 수 있는 기간을 부여하였다. 이는 선거구 획정을 진지하게 논의하고 그에 따른 입법을 하기에 충분한 시간이었다. 그럼에도 불구하고 피청구인은 입법개정시한을 도과하여 선거구 공백 상태를 초래하였는데, 그로 인하여 국회의원선거에 출마하고자 하는 사람 또는 예비후보자로 등록한 사람의 선거운동의 자유가 온전히 보장되지 못하고 선거권자의 선거정보에의 원활한 취득이 어렵게 되었다. 이러한 선거구 공백 상태가 2달여의 기간 동안 계속되어 제20대 국회의원선거가 불과 40여 일 앞으로 다가왔음에도 불구하고 피청구인은 여전히 선거구에 관한 법률을 제정하지 아니하였다. 위와 같은 사정 등을 종합하여 보면, 엄격해진 인구비례 기준에 따라 선거구를 분구하거나 통합하면서 지역구국회의원의 수를 조정하는 등 선거구 획정에 여러 어려움이 있을 수 있다는 점을 고려하더라도, 이 사건 입법부작위는 합리적인 기간 내의 입법지체라고 볼 수 없고, 이러한 지체를 정당화할 다른 특별한 사유가 발견되지 아니한다. 그렇다면 피청구인은 선거구에 관한 법률을 제정하여야 할 헌법상 입법 의무의 이행을 지체하였다고 보아야 할 것이다.

### 3. 권리보호이익의 소멸

- 다만, 2016. 3. 2. 피청구인이 제20대 국회의원선거를 위한 국회의원지역구의 명칭과 그 구역이 담긴 공직선거법 개정안을 가결하였고 위 개정 공직선거법은 그 다음 날 공포되어 시행되었으므로, 선거구에 관한 법률을 제정하지 아니하고 있던 피청구인의 입법부작위 상태는 해소되었다. 따라서 확정된 선거구에서 국회의원후보자로 출마하거나 선거권자로서 투표하고자 하였던 청구인들의 주관적 목적도 달성되었으므로, 청구인들의 이 사건 입법부작위에 대한 심판청구는 권리보호이익이 없어 부적법하다.

### ● 나머지 심판청구에 관한 판단

#### 1. 이 사건 의결요건조항에 대한 심판청구

- 선거구획정안 그 자체는 선거구를 획정하는 법률적 효력이 있는

것이 아니어서, 이 사건 의결요건조항이 직접적으로 선거구 공백 사태를 초래한다거나 이로 인하여 직접 청구인의 공무담임권 등이 제한되는 등 청구인의 법적 지위에 영향을 미친다고 볼 수 없으므로, 이 사건 의결요건조항에 대한 심판청구는 직접성 요건을 갖추지 못하여 부적법하다.

## 2. 이 사건 선거일조항에 대한 심판청구

○ 이 사건 선거일조항은 단지 국회의원선거의 선거일만을 정하고 있을 뿐, 청구인들의 주장처럼 선거운동의 자유 등을 제한하는 내용을 전혀 담고 있지 않기 때문에, 이 사건 선거일조항으로 인하여 청구인들의 법적 지위에 어떠한 변동이 생긴다고도 볼 수 없으므로 이에 대한 심판청구는 기본권침해가능성이 없어 부적법하다.

## 3. 이 사건 공고에 대한 심판청구

○ 이 사건 공고는 이 사건 선거일조항이 정한 선거일을 구체적으로 계산하여 그 날짜를 확인한 것에 불과하여 이 사건 공고가 새로이 청구인들의 권리·의무에 영향을 미치거나 청구인들의 법적 지위에 변동을 가하는 것이라고 볼 수 없다. 따라서 이 사건 공고는 헌법재판소법 제68조 제1항 소정의 공권력의 행사에 해당하지 아니하므로 이에 대한 심판청구는 부적법하다.

## □ 반대의견의 요지(재판관 이정미, 재판관 안창호, 재판관 서기석, 재판관 조용호)

- 이 사건 입법부작위와 같은 선거구 공백 상태가 앞으로도 반복될 위험성이 여전히 남아 있고, 피청구인이 국회의원선거에 임박하여서까지 선거구에 관한 법률을 마련하지 아니하는 부작위가 헌법에 위반되는지 여부에 관하여 아직까지 그 해명이 이루어진 적이 없으므로, 이 사건 심판청구는 예외적으로 심판의 이익을 인정할 수 있는 경우에 해당한다.
- 국회의원의 선거구는 선거운동의 자유와 선거권 행사를 실효적으로 보장하기 위한 핵심적 전제가 되는 것이므로, 선거구는 상시적으로 존재하는 것이 헌법합치적 상황이라 할 것이고, 특히, 국회의원선거가

임박(臨迫)하였을 때에는 그 헌법적 입법요구는 더욱 높아진다고 할 것이다.

- 이 사건의 경우 선거구를 전제로 하는 예비후보자등록이 이미 시작되었을 뿐만 아니라 이어서 재외선거인명부의 작성이 시작되는 등 제20대 국회의원선거가 매우 임박하였다고 볼 수 있음에도 불구하고 선거일 40여일 전까지도 피청구인은 헌법이 위임한 선거구에 관한 법률을 제정하지 아니하였는바, 이는 국회의원선거에 출마하고자 하는 사람 또는 예비후보자로 등록한 사람의 선거운동에 막대한 지장을 초래하고, 국회의원선거권자의 선거정보 취득을 어렵게 하는 등 국민주권을 기반으로 작동하는 민주주의의 기본원리를 매우 위태롭게 하는 것이다. 나아가 선거운동의 자유가 온전히 보장되지 못한 채 제한된 선거정보에 바탕을 두고 실시된 선거는 자칫 그 민주적 정당성의 약화로 이어질 우려마저 있다.
- 결국 이 사건 헌법불합치결정에서 명시한 입법개정의 시한을 초과하였음에도 선거구에 관한 법률을 제정하지 아니한 피청구인의 입법부작위는 헌법의 명시적 위임에 의한 국회의 입법 의무를 게을리 한 것으로서 중대한 헌법위반행위에 해당하는 것이고, 이와 같은 피청구인의 입법지체에 이를 정당화할 특별한 사유가 발견되지 아니한다. 그렇다면 피청구인의 이 사건 입법부작위는 입법재량의 한계를 넘는 입법의 무불이행으로서 제20대 국회의원선거에 출마하고자 하는 자와 예비후보자로 등록한 자의 선거운동의 자유 및 선거권자의 선거권 등을 침해하는 것이므로 헌법에 위반된다.

#### □ 결정의 의의

- 헌법은 명시적으로 선거구를 입법할 의무를 국회에게 부여하였고, 국회는 이러한 입법 의무를 상당한 기간을 넘어 정당한 사유 없이 이행하지 아니함으로써 헌법상 입법 의무의 이행을 지체하였으나, 이후 국회가 선거구를 확정함으로써 확정된 선거구에서 국회의원후보자로 출마하거나 선거권자로서 투표하고자 하였던 청구인들의 주관적 목적이 달성되었으므로 권리보호의 이익이 없어 부적법하다는 취지의 결정이다.

## 4. 선거구획정위 관련 해외사례

## 1) 영국

- 영국의 선거구획정은 1944년 제정된 「의석재분배법」(Redistribution of Seats Act)을 근거로 실시됨
- 의석재분배법은 1986년 「의회선거구법」(Parliamentary Constituencies Act)을 거쳐 1992년 「선거구위원회법」(Boundary Commissions Act)으로 발전됨
- 선거구획정은 하원의장을 위원장으로 하는 독립적 선거구위원회(Boundary Commission)에서 결정됨. 하원의장은 명목상 의장으로서 선거구 검토에는 관여하지 않음. 위원의 선임은 각 정당간 협의에 의하여 의원이 아닌 학식과 경험이 풍부한 자 중에서 이루어짐
- 선거구위원회는 잉글랜드, 스코틀랜드, 웨일즈, 북아일랜드에 각각 설치된 선거구위원회로 하여금 매 10~15년 간격으로 선거구 현황을 조사·보고하도록 하고 있음<sup>14)</sup>
- 선거구획정의 기본원칙은 첫째, 전체 선거구가 제한되어야 하며, 둘째, 선거구 유권자수가 평균유권자수에 근접해야 하며, 셋째, 1구 1인 선출의 소선거구제 유지, 넷째, 런던 자치구(borough)나 주(county) 경계의 분할이 금지됨
- 선거구획정 절차
  - 선거구위원회가 선거구획정 초안을 작성하여 권고안을 해당 선거구에 공표하고 1개월간 의견수렴 기간을 거쳐 최종 권고서를 관계장관(스코틀랜드의 경우 스코틀랜드 담당장관, 북아일랜드의 경우 북아일랜드 담당장관)에게 제출함
  - 관계장관은 필요시 수정을 가하여 권고서에 효력을 부여한다는 취지의 초안을 의회에 제출, 상하원의 승인을 받아 초안이 통과되면 선거구획정안이 다음 총선 때부터 적용됨
- 1995년 획정된 선거구는 전체 선거구 중 75%가  $\pm 10\%$ (1.2:1), 나머지

14) 성낙인, 「지역구국회의원선거구획정에 있어서 인구편차의 기준」, 『서울대학교법학』 제43권 제1호, 2002, pp.82-83 참조.

선거구는  $\pm 40\%$ (2.3:1)의 인구편차를 보였음

## 2) 미국

- 1960년대 이전까지 미국의 선거구간 인구편차는 5:1을 상회했음. 하지만 1962년 '베이커 대 카(Baker v. Carr)' 사건이 발생하면서 불평등한 인구비례에 따른 선거구획정이 미국 수정헌법 제14조 평등조항에 위배된다고 선언하였음.<sup>15)</sup> 이후 인구편차의 허용범위는 점차 축소되다가 현재 1.22:1(상하 10%)임
- 미국은 연방차원에서 별도의 선거구획정기구를 두고 있지 않고 주별로 자율적으로 정하도록 위임하고 있음
- 선거구획정은 의회에서 정치세력간 협상결과에 맡기고 있으며, 공정성 확보를 위해 법원이 개입하고 있음
- 선거구 재획정은 10년마다 실시되는 인구센서스를 통해 각 주별 인구변동을 파악하여 선거구당 평균인구수를 기준으로 기존 선거구를 재설정하는 방식으로 이루어짐
- 선거구획정의 원칙으로 '인구수의 균등성', '지리적 인접성', '지형적 조밀성' 등이 제시됨

## 3) 독일

- 독일은 1996년 11월 15일 개정된 연방선거법에 따라 상하편차 15%를 허용한도로 규정하고 있음. 그러나 상하편차 25%를 반드시 준수해야할 최대 허용한도로 명시함으로써 인구기준을 탄력적으로 적용하고 있음<sup>16)</sup>

---

15) Supreme Court of the United States, "Baker v. Carr Appeal from the United States District Court for the middle district of Tennessee,"

<[http://www.law.cornell.edu/supct/html/historics/USSC\\_CR\\_0369\\_0186\\_ZS.html](http://www.law.cornell.edu/supct/html/historics/USSC_CR_0369_0186_ZS.html)>.

16) German Bundestag, "Bundeswahlgesetz,"

<[http://www.bundestag.de/dokumente/rechtsgrundlagen/bwahlg\\_pdf](http://www.bundestag.de/dokumente/rechtsgrundlagen/bwahlg_pdf)>.

- 선거구획정위는 연방통계청장, 연방행정재판소 판사 등이 참여하는 7인의 위원으로 구성됨. 선거구획정위는 연방하원의 임기가 시작된 후 15개월 이내에 인구변동사항과 선거구 재획정 필요여부에 대하여 연방내무장관에게 보고함
- 연방내무장관은 보고서를 지체없이 연방하원에 제출하고 연방관보에 공표함
- 연방내무장관은 보고서의 추가제출을 요구할 수 있으며, 연방정부는 선거구획정위의 안에 대한 법률안 작성의무가 있는 것은 아님

#### 4) 일본

- 1962년 이래 인구편차와 관련하여 문제제기가 있어온 이후 대체로 중의원의 경우 3:1정도의 인구편차를 인정하는 경향이며, 참의원의 경우 5.26:1을 합헌으로 인정하고 있음
- 1994년 중선거구제에서 소선거구제로 변경되면서 「중의원의원선거구획정심의회설치법」이 제정되어, 이를 법률적 근거로 심의회에서 선거구획정을 담당함
- 「중의원의원선거구획정심의회설치법」 제3조 제1항은 중의원소선거구선출위원의 선거구 개정안의 작성은 “각 선거구의 인구의 균형을 도모하고 각 선거구의 인구 중 그 최다의 것을 최소의 것으로 나누어 얻은 수가 2 이상이 되지 아니하도록 하는 것을 기본으로 하고, 행정구획, 지세, 교통 등의 사정을 종합적으로 고려하여 합리적으로 행하여야 한다”라고 함으로써 인구편차의 규정을 엄격하게 하고 있음
- 심의회는 내각부 산하 총 7인의 위원으로 구성됨. 위원은 국회의원이 아닌 자로 중의원과 참의원에서 동의를 얻어 총리대신이 임명하며, 임기는 5년임
- 심의회는 10년마다 실시되는 국세조사결과에 의한 인구가 처음 관보에

공시되는 날로부터 1년 이내에 선거구 재획정 권고를 총리에게 제출하여야 함

## 5. 선거구획정의 고려사항

### 1) 선거구획정의 다면적 기준 고려

- 선거구획정에는 다양한 기준과 요인들이 포괄적으로 고려되어야 함. 인구수, 주민의 생활경제권과 행정구역, 지세·교통 등 생활권, 기존 선거구현황 및 향후 조정가능성 등 다면적 검토가 요구됨
  - 예컨대, 인구수가 적은 농어촌 및 산촌지역은 인구수만을 기준으로 하게 되면 지역대표성이 선거구획정에 반영되지 못함. 지역구 선거에서는 지역고유의 특성과 현안이 대표선출의 중요한 기준으로 작용한다는 점에서 지역대표성은 선거구획정에 소홀히 할 수 없는 기준임
  - 특히, 도시로의 인구유입과 지방의 인구감소가 가속화되고 있는 현실에서 인구수만을 편향되게 적용한다면 농촌지역의 선거구는 도시지역에 비해 지나치게 확대되는 문제가 발생할 수 있음
  - 미국의 하원 선거구획정 과정을 보면 대부분의 주에서 인구수의 균등이 라는 요소 이외에도 선거구의 지리적 인접성과 조밀성, 연방헌법 및 선거법과의 합치성, 행정구역과의 조응성, 지역이익의 대표성, 정치적 경쟁성, 상원선거구에의 귀속성, 정당 및 선거관련 자료의 배제성 등을 일반적인 획정원칙으로 규정하고 있음<sup>17)</sup>
  
- 2012년 2월 27일 통과된 공직선거법 선거구획정안이 세종특별자치시의 단독선거구 설치를 결정한 것은 이러한 선거구획정기준의 다면적 고려가 중요하다는 사실을 보여주는 것임. 세종특별자치시의 경우, 선거구획정의 인구기준 하한선에는 미치지 못하지만 법적·행정적 위상과 지역대표성 등의 측면을 고려할 때 독립선거구로 설치될 수 있는 근거가 됨
  
- 앞서 살펴보았듯이 국회에서 통과된 선거구획정 결과에서 분구와 합

17) League of Women Voters of North Carolina, "redistricting criteria," <[http://lwwnc.org/issuesaction/documents/Redistricting\\_Criteria.pdf](http://lwwnc.org/issuesaction/documents/Redistricting_Criteria.pdf)>.

구 대상 선거구가 편향적으로 결정된 것은 현행 선거구획정방식이 인구편차 3:1을 기준으로 하고 있음에도 불구하고 개별 선거구간 또는 광역시·도간 인구편차의 균형이 보장되기 어려운 현실 때문임

○ 인구상하한선에 집중되어 있는 경계선거구들은 인구편차기준에 부합하지만 개별 선거구간 또는 광역시·도간 인구편차는 심각한 불균형을 보일 수 있음

□ 따라서 인구편차의 기준과 별도로 선거구 평균인구수와 행정구역과의 조응성 등을 보완적 기준으로 고려하는 방안을 검토해 볼 수 있을 것임. 즉, 헌법재판소가 제시한 인구편차 상하한선을 일차적인 획정 기준으로 적용하되, 평균인구수로부터의 근접도와 행정구역과의 조응성을 고려하여 선거구를 획정하는 방안임

□ 이는 전체의석수의 변동을 최소화하고, 개별 선거구간 그리고 광역시·도간 인구편차의 균형을 도모할 수 있는 선거구획정의 거시적 조정을 유도할 수 있을 것임

## 2) 광역시·도간 대표성의 균형

□ 인구기준에서 선거구획정의 공정성을 높이기 위해서는 단순히 ‘선거구간’ 인구편차만을 기준으로 설정하기보다 ‘광역시·도간’ 대표성의 균형도 감안할 필요가 있음

□ 개별 선거구간 인구격차가 전국단위에서 보면 허용범위 내에 있다 하더라도 광역시·도간 대표성의 불균형 문제가 발생하게 되면 지역주의 투표성향이 존재하는 우리의 현실에서 지역갈등이 심화될 우려가 있음

○ 그러나 앞서 언급했듯이 광역시·도간 인구편차의 문제는 개별 선거구간 인구편차의 문제보다 우선적으로 고려될 수 있는 것은 아님

□ 이러한 맥락에서 광역시·도간 대표성 제고를 위하여 광역시·도 단위 인구수에 따라 선거구를 획정하자는 법률안이 제안됨<sup>18)</sup>

18) 김창수의원 대표발의(발의일자 2011년 5월 24일; 의안번호 1811900).

- 이 방식은 총의석 598석을 주별 유권자수에 따라 비례배분하는 현행 독일연방하원 선거제도와 유사한 방식으로서, 전체의석을 광역시·도 단위로 인구수에 비례하여 배분하므로 지역간 대표성의 불균형을 완화할 수 있음
- 하지만 의석배분의 단위를 ‘광역시·도’로 설정하고 있다는 점에서 253개 선거구를 전국단위에서 평균인구수의 상·하 범위로 정하고 있는 현행 선거구 획정방식과 배치될 수 있음
- 또한 광역시·도별로 배분되는 의석배분에서 발생하는 잔여의석의 산정방식이 명확하지 않음
  - ‘광역시·도별 비례배분 방식’에 따르면 대전지역의 경우 총의석 253석 중 7석을 차지하는 것으로 나타남. 하지만 인구비례를 엄격히 적용하면 7.3석이 됨. 어떤 의석배분방식(예컨대 최대잔여방식인 헤어니마이어식 또는 최대평균방식인 동트식, 생라그식을 적용했는가에 따라 배분결과가 차이를 보이고, 그것은 투표가치의 평등이라는 관점에서 소홀히 할 수 없는 문제임<sup>19)</sup>

### 3) 인구기준일의 법정화 및 합리적 설정

- 2016년 3월 3일 개정으로 「공직선거법」에서의 국회의원 선거구획정의 인구기준과 관련하여 모호함이 많이 해소되었음. 하지만 합리적인 운영과 시행상 문제점은 더욱 보강 되어야 함.
- 농촌인구의 격감과 도시로의 인구유입이 빠르게 진행됨에 따라 인구기준일에 따라 분구 또는 합구 대상 선거구 분포가 달라질 수 있음
- 또한 선거구획정작업이 면밀한 자료조사와 검토를 위해 많은 시간을 요구한다는 점에서 인구기준일은 보고서 제출 마감일<sup>20)</sup>을 고려하여 충분한 시간을 확보할 수 있도록 설정하는 것이 바람직할 것임

19) 동트식(d'Hondt)은 정당의 유효득표수를 순차적인 정수로 나누어, 그 몫이 최대인 순으로 의석을 배정하는 방식임. 생라그식(Sainte-Lagué)은 동트식과 같은 최대평균식이지만, 제수를 1, 3, 5, 7 ... (또는 0.5, 1.5, 2.5 ...) 등을 사용한다는 점이 다름. 헤어-니마이어식(Hare-Niemeyer)은 배분정수(총투표수/의석수)로 각 정당의 득표수를 나눈 정수부분 만큼 의석을 우선 배분하고 잔여의석은 소수점이하가 큰 순으로 총의석수만큼 배분하는 방식임.

20) 현행 「공직선거법」 제24조11항에 따르면 국회의원선거구획정위의 선거구획정 관련 보고서의 제출기한은 선거일 전 13개월임.

#### 4) 선거구획정위의 상설화 및 권한강화

- 선거구획정위의 조정안이 정개특위에서 자의적으로 변경되는 것을 막고 실효성을 갖기 위해서는 한시적 기구로 존재하는 선거구획정위를 상설기구로 전환할 필요가 있음
- 상설기구가 되면, 외국의 사례처럼 선거구획정위가 기간에 구애받지 않고 자율적으로 활동할 수 있게 되고, 충분한 자료검토와 심도 있는 논의가 이루어질 수 있음
- 선거구획정위의 상설기구화와 더불어 획정위에 의결권을 부여하는 방안도 긍정적으로 고려해볼 필요가 있음.<sup>21)</sup> 이는 선거구획정위의 획정안이 국회 정개특위에서 정당간 또는 의원간 이해관계의 대립으로 인해 획정과정이 지연되고 원안이 특정 정당이나 의원에 유리하게 편향적으로 변경될 가능성을 차단할 수 있을 것임
- 하지만 선거구획정위의 권한강화가 국회의원의 입법권 침해 내지 약화로 이어져서는 안 될 것임. 선거구획정위의 획정안이 특정 선거구와 관련하여 불가피하게 법률의 제·개정을 요구하고, 해당 조문의 취지와 목적을 고려할 때 그에 부합하지 않을 경우 국회의원의 입법권이 침해될 우려가 있음

---

21) 2012년 3월 5일 박기춘의원이 대표 발의한 공직선거법 개정 법률안은 선거구획정위를 중앙선거관리위원회에 상시적으로 두고, 선거구획정위의 획정안을 국회 본회의에 그대로 부의하여 처리하되, 수정의결을 할 수 없도록 하는 것을 주요 내용으로 함(의안번호 1814719).

### Ⅲ. 2016년 선거구획정에 대한 고찰

#### 1. 활동 및 성과

##### 1) 2016년 획정위 활동상황

<국회의원획정위의 구성과 운영에 관한 법률 내용>

- 지위: 중앙선거관리위원회 산하 기관이지만 직무에 관하여 독립의 지위를 지님 (제24조 2항).
- 목적과 활동시한: 국회의원지역구의 공정한 획정을 위해 선거일 전 18개월에 구성되어 활동을 개시하고 선거일 전 1년까지 획정안을 확정함 (제24조 1항과 제24조2의 1항). 단, 지역구간 인구편차를 2:1로 줄이라는 현재 판결의 시기를 고려하여 이번 총선에 한해 선거일 전 6개월까지 획정안을 확정하도록 했음.
- 구성: 획정위는 중앙선거관리위원회위원장(이하 ‘선관위위원장’이라 함)이 위촉하는 9명의 위원으로 구성되며 위원장은 위원 중에 호선함 (제24조 3항). 위원은 선관위위원장이 지명하는 1명과 학계, 법조계, 언론계, 시민단체, 정당으로부터 추천받은 8명으로 구성됨 (제24조 4항). 국회 소관 위원회는 8인의 위원에 대해서 실질적인 거부권을 지님.
- 결정: 재적위원 2/3 이상의 찬성으로 획정안을 의결 (제24조 11항).
- 국회과정: 국회 소관 위원회는 획정안이 공직선거법(구체적으로 제 25조 1항)을 위반한다고 판단할 때만 그 이유를 붙여 재적위원 2/3 이상의 찬성으로 재의를 요구할 수 있음 (제24조2의 3항). 그 외 획정안은 법제사법위원회의 체계와 자구 심사 대상에서 제외되고(제24조2의 5항), 바로 본회의에 부의되어 수정 없이 바로 표결 처리됨 (제24조2의 6항).

#### ① 사법부의 개입과 제20대 국회의원선거 선거구획정위원회의 구성

표의 증가성과 관련된 선거구획정의 문제는 1990년대 들어서 대두되었다. 제 15대 국회의원선거 직전 부산해운대기장 선거구의 인구가 전남 장흥의 605%에 달하면서 증가성 문제는 피할 수 없는 이슈가 되었다. 헌법 제41조 제7항은 “국회는 국민의 보통·평등·직접·비밀선거에 의하여 선출된 국회의원으로 구성한다.”고 규정하고 있다. 이때의 평등선거는 단순히 1인 1표만을 의미하는 것이 아니라 1표의 가치가 동등하다는 의미로 읽힌다. 이에 따라 1995년, 헌법재판소는 처음으로 최대-최소 선거구의 인구차 4:1 이상은 위헌이라 결정하였다. 이후 여러 차례의 선거구획정에 관한 헌법재판소의 판결이 있었고, 사법부의 판결이 실제 선거구획정 과정에 커다란 영향을 미쳤다. 주요한 선거구당 인구불균등에 대한 판결은 <표 3-1>과 같다.

<표 3-1> 선거구당 인구비율에 대한 헌법재판소 주요판결

헌법재판소 95 헌마224등(병합) 위헌 (1995. 12. 27)

- 선거구획정이 인구비례의 원칙에 의거해야 함을 확인
- ‘공직선거 및 선거부정방지법’ 별표 1은 평등선거의 원칙에 위배됨으로 위헌
- 헌법재판관 5인은 다수의견으로 선거구당 인구 편차를 평균 인구를 기준으로 상하한 60%로 조정할 것을 제시(최대와 최소 선거구간 인구 비 4:1).

헌법재판소 2000 헌마92등(병합) 헌법불일치 (2001. 10. 25)

- 투표가치의 평등은 헌법적 요구로서 기본적인 일차적인 기준이 되어야 함
- 투표가치의 평등성 침해와 게리맨더링은 입법재량의 한계를 벗어난 것으로 헌법에 위배됨
- 최대-최소 선거구 인구편차는 상하한 50%를 기준으로 위헌 여부판단(인구 비 3:1 이하)
- 추후 인구 편차 33%나 미만으로 위헌 여부 판단할 것을 예고

헌법재판소 2012 헌마192등 헌법불일치 (2014. 10. 30)

- 공직 선거법 제 25조 제 2항 별표 1 국회의원지역선거구 구역표는 헌법에 불합치 지역대표성이 투표가치의 평등보다 우선시 될 수 없음.
- 재판관 6인의 동의로 최대-최소 선거구당 인구편차는 상하한 33% 기준을 변경하는 것이 타당(인구 비 2:1 이하).
- 소수의견 3인은 3:1 기준 유지 2015년 12월 31일까지 조정된 국회의원 선거구획정 요구

선거구는 공직선거법에 규정된다. 즉, 선거구를 재획정하는 것은 법률을 개정하는 문제인데, 구체적 선거구의 목록과 구성은 늘 선거법 말미에 별표로 제시되었다. 헌법재판소의 판결들은 이 별표로 제시된 <국회의원선거구구역표>에 초점을 두고 있다. 헌법소원을 제기한 특정 선거구가 위헌일 경우 선거구가 서

로 유기적으로 연결되어 있기 때문에 선거구구역표 전체가 위헌이 된다. 인구 편차 문제는 논리상 지역대표성의 문제와 연결되어 있다. 우리 국회는 복수의 지역을 묶거나 합치거나 분할하지 않는 것이 지역 대표성을 확보하기 위한 것이라고 보았지만 헌법재판소의 판결은 지역대표성이 표의 등가성 문제를 넘어서지 못한다고 보았다(헌법재판소 2000헌마92등). 한편 지역을 묶거나 합치거나 분할하는 과정에서 일어나는 생활권의 비일치 등 지역대표성을 훼손하는 게리맨더링 여부에 대해서도 일부 사례는 인정하였지만 그 결과에 대한 차별적 의도가 없었다면 위헌으로 보지 않았다(헌법재판소96헌마54, 96헌마74).<sup>22)</sup> 국회의원선거구획정의 문제는 과다대표와 과소대표에 따른 정치적 이득구조를 유지하기 위한 시도에서 비롯된다. 서구민주주의 국가에서도 마찬가지였다. 선거구획정문제 개선의 역사는 한마디로 과소 대표된 시와 과다 대표된 농촌지역간의 격차를 줄이기 위한 논쟁과 갈등으로 이루어져 있다 (강우진 2015; Bullock 2010). 그러나 한국의 선거구획정문제는 농촌대표와 도시대표의 갈등이라기보다는 지역주의정치의 산물이다(이정섭 2012). 요약하자면 영남과 호남에 기반 한 정당들이 보다 손쉽게 승리할 수 있는 영호남의 지역구를 인구가 줄어들고 있음에도 유지하려고 하고, 인구가 늘어나는 수도권 지역구수를 획정경계의 조정을 통해서 억제하려 했기 때문이었다. 제19대 국회를 앞두고 국회의원선거구획정위는 인구변동을 통한 획정안을 국회로 보냈다. 그러나 국회는 인구가 늘어난 수도권과 충청권의 분구를 최대한 억제하려 했다.

예를 들어 수원시권선거, 용인시기흥구, 용인시수지구, 천안시을은 모두 8개의 선거구로 분구되어야 했고 획정위는 이를 반영하여 획정안을 제출하였다. 그러나 국회는 주변을 포함한 7개 지역의 경계선을 조정하여 수원시을, 용인시을, 용인시병, 천안시을의 4개 선거구로 유지하였다. 결과적으로 수원시 인구 1,103,672명에 4석을, 창원시는 이보다 적은 1,092,303명에 5석을 할당받았다. 용인시기흥구와 천안시을(천안시 서북구)은 분구가 확정된 익산시, 여수시보다 인구가 더 많았지만 분구되지 않았다. 반면에 광주 동구, 전남 고흥 보성군, 전북 무주장수임실군, 부산 서구, 경북 상주시, 경북 영천시 등은 심각하게

22) 헌법재판소는 2001년 “특정 지역의 선거인들이 자의적인 선거구획정으로 인하여 정치과정에 참여할 기회를 잃게 되었거나, 그들이 지지하는 후보가 당선될 가능성을 의도적으로 박탈당하고 있음이 입증되어 특정 지역의 선거인들에 대하여 차별하고자 하는 국가권력의 의도와 그 집단에 대한 실질적인 차별효과가 명백히 드러난 경우, 즉 게리맨더링에 해당하는 경우에는, 그 선거구획정은 입법재량의 한계를 벗어난 것으로 헌법에 위배된다.”고 하였다(2000헌마92등). 헌법학자들은 선거법이 일반구 분할을 허용하고 뚜렷한 의도가 나타나지 않는 경우에 개별 행정동의 선거구 변경을 게리맨더링으로 보는데 의문을 표하고 있다(음선필 2013). 반면에 지리학자인 이정섭은 지리적-행정적 경계에 초점을 두고 일반구 분할과 경계조정을 통해 수도권의 의석배분이 억제되었던 19대 총선 사례는 지역균열정치가 불러온 게리맨더링의 예로 보았다(이정섭 2012).

과다 대표된 상황이었는데 의석은 그대로 할당됐다. 획정위는 여러 지역에 대해 조정안안을 제출했지만, 결과적으로 국회는 공직선거법 개정을 통해 영호남 의석수 감소를 최소화하였다. 이런 현상은 18대 국회에서도 이미 비슷하게 발생했었다(이정섭 2012, 729). 결국 선거구획정위의 획정은 권고사항에 머물렀고, 정당들은 자신들의 이익을 최대한 확보하려는 차원에서 선거구를 획정했다.

임기응변식으로 봉합한 문제는 선거 이후에 바로 도전에 직면했다. 2012년 헌법소원이 제기되어 2년 후인 2014년 10월 30일, 헌법재판소는 제19대 선거구와는 다른 새로운 선거구획정을 요구하였다. 청구인들의 주장은 두 부분이다. 하나는 기초자치단체의 일반구(행정구)는 분할이 허용되고 실제 차이가 적은 자치구는 금지되어 차별을 받는데 이는 입법권 남용이라는 것이었고 다른 하나는 선거구당 인구불균등, 즉 표의 등가성에 관한 것이었다. 헌법재판소는 자치시군구 분할 금지에 대한 심판 청구는 기각하였는데 실제 선거구구역표가 획정되어야 권리 침해가 발생하므로 분할금지 조항에 의한 기본권침해의 직접성을 인정하지 않았다. 반면에 등가성을 실제로 훼손한 공직선거법의 선거구구역표에 대해서는 2015년 12월 31일까지 최대-최소선거구 인구비가 2:1 이하가 되도록 개정할 것을 조건으로 헌법불합치 결정을 내렸다.<sup>23)</sup> 246석의 지역구 변동이 없다고 가정할 때 2015년 4월을 기준으로 인구상한을 초과한 선거구가 35개, 인구 하한에 미달한 선거구가 27개에 달해서 전체 지역구 의석의 21.1%가 직접적인 조정의 대상이 되었고, 경계구획정의 특성상 이보다 훨씬 많은 지역이 영향을 받게 되었다. 이에 따라 선거구획정위원회가 구성되고 새로운 선거구획정 작업이 필요하게 되었다.

제20대 총선의 선거구획정 과정이 이전과 크게 구분되는 것은 선거구획정위원회의 위상이 변화했기 때문이다. 살펴보았듯이 기존의 선거구획정위원회의 획정은 법적으로도 강제력이 없어 국회는 다른 결정을 내릴 수 있었다. 정치적으로 민감한 획정 사안에 대해서 획정위는 실제 결정권이 없는 것이나 마찬가지였다. 이런 부분에 대한 비판여론으로 개정 공직선거법은 선거구획정위원회의 권한을 의미 있는 수준으로 강화했다. 일단 개략적 획정의 절차는 다음과 같다.

23) 경기용인시갑·을, 충남천안시갑·을, 서울강남구갑, 인천남동구갑 등 6개 지역 선거구 주민들의 권한이 침해되었다고 보고 연동되는 선거구의 특징상 전체 선거구를 다시 획정할 것을 요구했다.

선거구를 다루는 국회의 소관위원회는 중앙선거관리위원회 위원장이 지명하는 1명과 학계·법조계·언론계·시민단체·정당 등으로부터 추천받은 사람 중 8명을 선정하고 이를 중앙선거관리위원회 위원장에게 통보한다(제24조 4항). 중앙선거관리위원회 위원장은 이들 9명을 위촉해 구성된 국회의원 선거구획정위원회를 중앙선거관리위원회에 둔다(제24조 2항, 3항). 위원은 국회의원이나 과거 1년 이내에 당원이면 안 되며(제24조 7항), 직무에 관해 선거구획정위원회는 독립의 지위를 가지는데(제24조 2항), 이 위원회는 국회의원선거 18개월 전에 설치되어야 한다(제24조 1항). 선거구획정위는 선거일 13개월 전까지 국회의장에게 획정안을 제출해야 하는데(제24조 11항), 단 현재 판결을 고려하여 20대 국회에 한해서는 선거일 전 6개월까지 획정안을 정하도록 했다. 선거구획정위원회는 필요한 자료를 국가기관 및 지방자치체에 요청할 수 있고 해당 기관은 지체 없이 따라야 한다(제24조 9항). 선거구획정 사무를 지원하는 조직을 두되 중앙선거관리위원회 소속 공무원으로 구성하며 필요에 따라 위원장은 관계기관 소속 공무원의 파견을 요청할 수 있다(제24조 12항).

일단 획정위가 선거구획정안을 국회에 제출하면 소관 위원회(대개 정치개혁특별위원회)는 이를 심의한 후에 국회의원지역구의 명칭과 그 구역에 관한 규정을 개정하는 선거구법률안을 제안하여야 한다. 이 경우 소관 위원회는 국회의원선거구획정위원회가 제출한 선거구획정안을 그대로 반영하되 획정안이 시·도의 관할구역 안에서 인구·행정구역·지리적 여건·교통·생활문화권 등을 고려하지 않았다고 판단한 경우에만 위원회 재적위원 2/3의 찬성으로 선거구획정위원회에 획정안을 1회에 한해 다시 제출하도록 요구할 수 있다(제24조 2의 3항). 이에 획정위는 10일 이내에 새로운 획정안을 제출한다(제24조 2의 4항). 획정안은 법제사법위원회의 체계와 자구 심사 대상에서 제외되고(제24조 2의 5항), 의장은 법률안이 제안된 후 처음 개의하는 본회의에 바로 부의하되 수정 없이 표결 처리된다(제24조 2의 6항).

이와 같은 새로운 선거구획정위원회의 권한과 획정 과정의 특징은 법률적으로 그 위상이 독립성이 강화되었고 특별한 경우가 아니면 국회가 획정위의 획정안을 무시하기 어렵게 되었다는 점이다. 또 획정안 제출 시 내부적으로 2/3 찬성을 요구함으로써 쉽게 정치적 흥정의 대상이 되는 것을 막을 수 있는 장치들을 마련해 놓았다. 하지만 정당이나 국회가 정치적 영향력을 가지기 위한 방법들도 남겨놓았다. 국회 소관 위원회 재적위원 2/3 찬성으로 획정위의 재

의결을 요구하는 것은 사실 현실적 간섭이라고 보기는 어렵다. 중요한 것은 형식적으로는 선거관리위원회위원장이 획정위원을 위촉하지만 법률상으로도 국회가 8명의 위원을 위촉하도록 해 놓았다는 점이다. 정치인을 배제했지만 정치적 대리인을 위촉할 수 있는 구조는 남겨놓은 것이다.

중앙선거관리위원회 위원장이 직접 위촉하는 1인과 20대 국회의원 선거구획정 위원회를 위해서 위촉을 요청한 위원 8명은 <표 3-2>와 같다. 정치개혁특위는 원래 새누리당, 새정치민주연합, 정의당, 노동당에 위원 추천을 요청했으나 정의당과 노동당 추천 위원은 선정되지 못했다. 여야는 40~50명에 이르는 후보군을 놓고 서로 비선호 인사를 제외하는 방식으로 위원을 선정했다. 표에서 보면 새누리당이 직접 추천한 위원 이외 다른 정당의 직접 추천한 위원은 없는데 새정치민주연합은 선거구획정의 독립성을 존중한다는 원칙에 따라 직접 추천하지 않았다. 대신 학계와 시민사회가 추천한 위원들을 선임하는 간접적인 방식을 취했다.

선관위위원장 추천자를 제외하고 추천 기관과 위원의 성향에 따라 위원들은 정확하게 4:4의 비율로 여야로 나눌 수 있다. 여당 성향은 새누리당이 직접 추천한 가상준, 강경태 두 명의 정치학자와 지방자치학회가 추천했지만 과거 새누리당 활동을 했던 한표환 위원, 그리고 행정학회가 추천한 김동욱 위원으로 볼 수 있다. 반면에 야당 성향은 시민사회가 추천한 조성대, 김금옥 위원 그리고 대한변협이 추천한 차정인 위원, 그리고 한국정당학회가 추천한 이준한 위원으로 볼 수 있다. 위원장은 선관위 소속 위원이 맡았다. 이와 같은 구성은 여야가 완전한 균형을 이룬다고 볼 수는 없다. 그러나 2/3가 찬성해야 획정안을 제출할 수 있는 규정은 사안별로 교착상태를 일으킬 여지가 있었다. 선거구획정위원의 면면을 보면, 정치학자 4인, 정책학자 1인, 행정학자 1인, 법학자 1인, 관료1인, 시민활동가 1인으로 구성되어 있다. 선거구획정을 위한 위원의 분야로서는 적절해 보이지만 위원들이 실제로 선거구획정에 관련한 전문성이 얼마나 있는지는 불확실했다. 실제 선관위추천위원을 제외하고 선거 관련 분야 전공자로 분류할 수 있는 사람은 3~4인에 불과했고 지방행정, 통신정책, 여성 분야 전문가가 포함되어 있었다.<sup>24)</sup> 반면 사회·문화·인문·지리 상황에 밝은 지리학자는 포함되어 있지 않았다. 획정위가 비례대표제 의석배분의 권한이나 의석수 전체를 조정할 권한은 없었기 때문에 목적에 어울리는 획정위원 구성이라고 보기에 어렵다.

24) 선관위 소속 김대년 위원과 가상준 위원은 중도 사퇴하고 박영수 선관위 기획조정실장과 창원대 정재욱 교수(행정학)가 위촉되었다. 행정·정책 학자가 3명으로 늘었다.

<표 3-2> 제20대 국회의원선거구획정위원회 위원명단

이름	추천단체	경력
가상준	새누리당	- 단국대정치외교학과 부교수 - 한국정치학회, 한국정당학회 이사
강경태	새누리당	- 신라대 국제학부 교수 - 한국지방정치학회 공동회장
김금옥	한국여성단체연합	- 한국여성단체연합 상임대표 - 대통령자문 지속가능위원회 갈등관리포럼 준비위원
김대년	중앙선거관리위원회	- 중앙선거관리위원회 사무차장 - 선거연수원장
김동욱	한국행정학회	- 서울대 행정대학원장 (교수) - 한국행정학회 부회장
이준한	한국정당학회	- 인천대 정치외교학과 교수 - 국회운영제도개선위원
조성대	참여연대	- 한신대학교 국제관계학부 교수 - 참여연대 의정감시센터소장
차정인	대한변호사협회	- 부산대 법학전문대학원 교수 - 창원·대구·서울남부지검 검사
한표환	한국지방자치학회	- 충남대국가정책대학원 교수 - 새누리당 공직후보자추천관리위원

## ② 선거구획정 과정과 결과

여야의 동의를 거쳐 구성된 획정위는 2015년 7월 15일부터 2015년 10월 13일을 기한으로 활동을 시작했다. 그러나 시작부터 여러 장애를 만났다.<sup>25)</sup> 가장 큰 문제는 획정에 반드시 필요하지만 획정위가 결정할 수 없는 두 가지 조건이 획정위에 주어지지 않았기 때문이었다. 첫째는 전체 의석수였고 둘째는 지역구와 비례대표 의석수의 비율이었다. 실제 획정위의 활동 과정을 살펴보면

25) 선거구획정위가 구체적으로 어떤 과정과 논의를 거쳤는지는 공개되지 않았으며, 선거관리위원회는 내부규정에 의해 회의록 공개를 하지 않았다. 공직선거법은 선거구획정위원이 직무상 취득한 비밀을 누설하지 못하도록 하고 있다(24조 13항). 그러나 비밀의 범주가 어디인지, 선거가 끝난 이후에도 아무런 발언을 할 수 없는지는 분명치 않다.

시간 순으로 다음 네 단계로 나눌 수 있다.

첫 단계는 국회의 가이드라인을 기다리는 준비단계였다. 이 기간 동안 확정위는 헌법재판소의 판결에 따라 변화해야 하는 선거구에 대해 여러 경우의 수를 두고 고민했으며, 나름대로 전체 의석수, 비례대표제 의석비율, 지역대표성에 대한 논의를 진행했다. 확정위원이 선관위가 파견한 사무국의 도움으로 선거구 확정에 대한 학습을 진행한 것도 이 단계였다. 국회는 확정위가 요구한 8월 13일 기한을 넘겨 8월 25일에서야 총 의석수 300석을 기준으로 지역구 확정을 확정위에 일임했다.

두 번째 단계는 300석을 기준으로 비례대표 의석 배정과 지역구 의석수 결정에 대한 갈등을 겪은 기간이다. 확정위가 위임받은 것은 지역구배정에 관한 것이었으나 이는 자동적으로 비례대표의석 비율과 연관되었다. 확정위의 법적 권한을 넘어서는 것이었지만 여당 성향 위원들은 지역구 수를 늘리고자 했고 야당 성향 확정위원들은 지역구를 줄여 비례대표를 더 강화하자고 주장했다. 결국 양측은 현상 유지인 246석을 중심으로 논의를 진행했고 244~249석(248석 제외) 사이에서 지역구를 결정하기로 의결했다. 그러나 지역구의석수 결정을 연기해 달라는 새누리당의 요청에 의해 합의가 깨졌다. 새누리당 입장에서는 244~249석의 경우 영남과 강원도 의석을 줄여야 했고 야당 성향 위원들이 지역구 확대에 강하게 반대하자 가능한 결정을 늦추는 전략을 취했다(조성대 2016).

세 번째 단계는 지역구를 246석으로 정한 후 실제 의석할당에 갈등을 빚어 확정위가 아무런 결정을 내리지 못한 기간이다. 인구편차를 2.3:1로 하자는 안까지 나왔으나 결국 의결사항 없이 246석으로 거의 합의된 상태에서 일단 지역구 배정에 들어갔다. 확정위 활동 시한 종료가 다가왔기 때문으로 보인다. 쟁점은 두 가지였는데 하나는 수도권 선거구 통합을 통해 의석수 확대를 억제하고 잔여의석을 농어촌에 배정하자는 여당과 이에 위헌요소가 있다는 야당 측의 충돌이었다. 다른 하나는 일단 246석을 지역 배정할 때 발생하는 문제였다. 합의한 확정원칙은 시도별로 인구 상하한을 만족하는 한에서 지역구를 최대한 줄여나가면서 확정하는 것이었는데, 이 기준에 따라 244석이 자동으로 확정되었다. 나머지 2석에 대해서 농어촌 지역 할당에는 합의했지만 여당 측은 강원과 경북에 야당 측은 전남과 경북에 할당해야 한다고 맞섰다. 결국 종료일을 앞두고 여당 측은 모든 논의를 접어두고 각자 안을 만들어 국회로 송부하자고 했고 야당 측은 지금까지 합의된 사항, 즉 244~249석(실제 246석)을 토대로 합의되지 않은 쟁점에 대해 양측 주장을 넣은 복수안을 제출하자고 주장했다. 결국 아무런 합의도 못하고 확정위 활동은 잠정적으로 종료되었다.

네 번째 단계는 경계획정을 실제 진행하는 시기다. 4개월에 이르는 공백기를 거친 이후 2016년 2월 23일 국회 안전행정위원회가 253개 지역구 수와 시군구 분할 금지를 골자로 한 획정기준을 획정위에 송부했다. 그 동안의 논란은 모두 무효가 되었다. 획정위는 실제 경계선 그리기 작업에 들어갔는데 역시 쉽게 결론이 내려지지 않았다. 가장 큰 문제는 2/3의 찬성을 요구하는 절대과반 규칙이었다. 결국 획정위는 1/2의 과반수 원칙을 내부적으로 받아들였는데, 갈등이 첨예하지 않는 부분에서는 위원장이 결정투표(casting vote)를 행사했다. 그러나 여야의 의견차가 큰 부분에서 야당 측 위원들은 2/3를 요구하거나 위원장 중립을 요구했고 결과적으로 교착 상태가 유지되었다. 그러나 결국 12개의 보류지역구에 대해서도 위원장의 결정투표에 의존한 과반규칙을 적용했고 최종적으로 253석 지역구를 획정했다(조성대 2016).

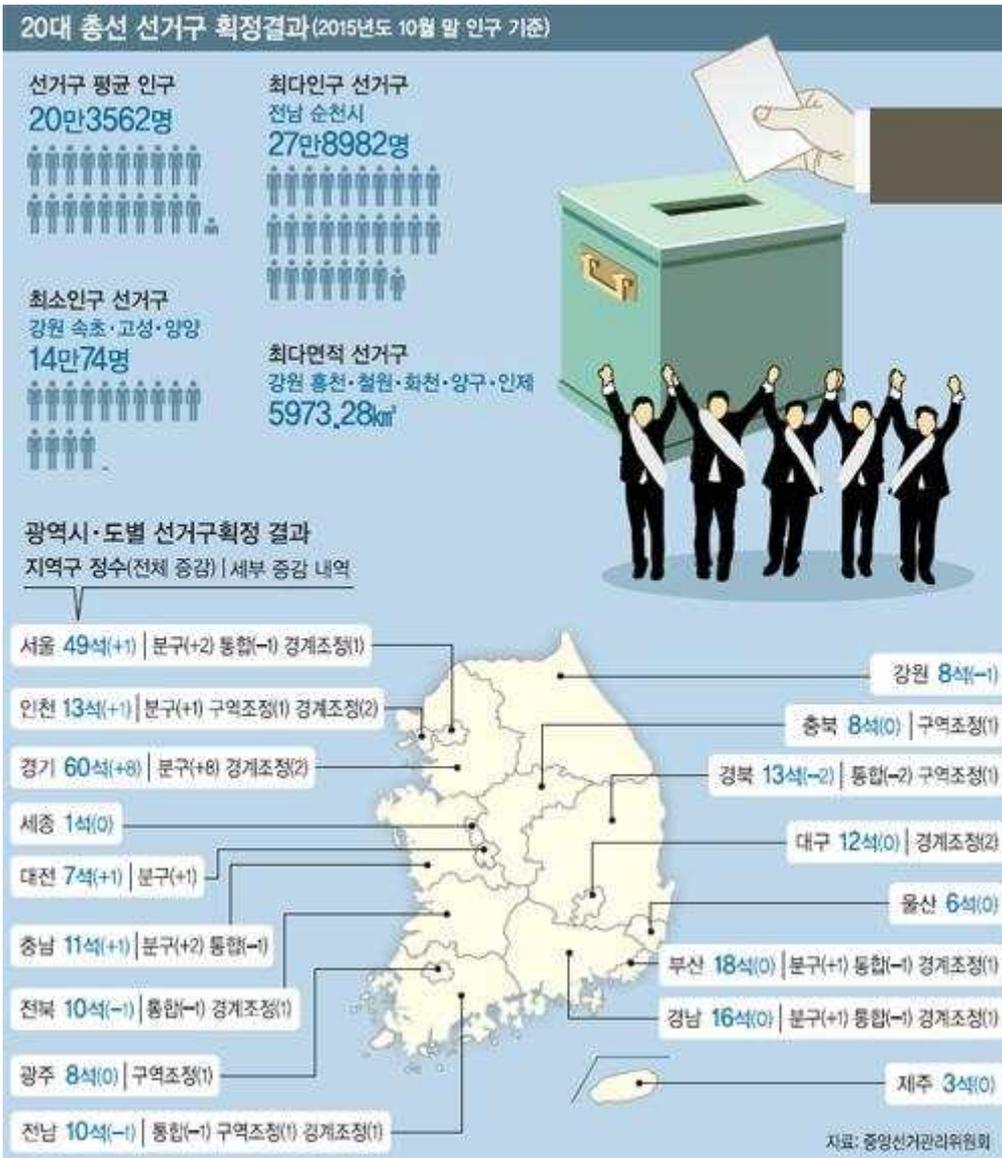


전반적인 획정단계를 검토해 보면 초기에 야당 성향 위원들은 전체 의석수와 비례대표제 확대를 위해 공세를 취했으나 결국 현상유지를 목표로 하는 방어 국면으로 들어갔고 국회의 개입으로 인해 비례대표제 축소를 그나마 최소화 하는데 그쳤다. 여당은 획정위 내부 합의를 뒤집으면서까지 개입을 했는데 비

해 야당은 선거가 다가오자 획정의 발목을 잡는다는 부담과 지역구 의원들의 압력 등을 외면할 수 없어 수세적으로 지역구 253석에 합의해 주었다.<sup>26)</sup> 이처럼 지난한 과정을 거쳐 획정위는 2016년 2월 28일 총 253개의 국회의원 선거구획정안을 만장일치로 통과시켜 국회로 송부했고 국회는 3월 2일 이를 포함한 개정 공직선거법을 통과시켰다. 2015년 7월 15일 획정위가 소집한 이후 7개월 반의 시간이 필요했고 법정 선거구는 불과 선거일 42일 전에 공식화되었다.

---

26) 원래 새정치민주연합-더불어민주당의 지도부의 견해는 비례대표제 강화였고 선관위가 발표한 권역별 비례대표제안에 대해서도 우호적이었으나(이상욱 2016) 원내 대표의 주도로 지역구 253석에 합의하였다.



<표 3-3> 제20대 국회의원선거 선거구 변경 내용

시도		19대	20대	변경사항
서울	+1	중구 성동구갑·을	중구성동구갑·을	통합
		은평구갑·을	은평구갑·을	경계조정
		강서구갑·을	강서구갑·을·병	분구
		강남구갑·을	강남구갑·을·병	분구

부산	-	중구동구 서구 영도구	중구영도구 서구동구	통합
		북구강서구갑·을	북구강서구갑·을	경계조정
		해운대구기장군갑·을	해운대구갑·을 기장군	분구
대구	-	동구갑·을	동구갑·을	경계조정
		북구갑·을	북구갑·을	경계조정
인천	+1	중구동구옹진군 서구강화군갑·을	중구동구옹진군강화군 서구갑·을	구역조정
		연수구	연수구갑·을	분구
		남동구갑·을	남동구갑·을	경계조정
		부평구갑·을	부평구갑·을	경계조정
광주	-	동구 남구	동구남구갑·을	구역조정
		북구갑·을	북구갑·을	경계조정
대전	+1	유성구	유성구갑·을	분구
경기	+8	수원시갑·을·병·정	수원시갑·을·병·정·무	분구
		성남시분당구갑·을	성남시분당구갑·을	경계조정
		양주시동두천시 포천시연천군 영주군양평군가평군	양주시 동두천시연천군 포천시가평군 여주시양평군	분구
		고양시덕양구갑 고양시일산동구 고양일산서구	고양시갑·병·정	경계조정
		고양시덕양구을	고양시을	명칭변경
		남양주시갑·을	남양주시갑·을·병	분구
		화성시갑·을	화성시갑·을·병	분구
		군포시	군포시갑·을	분구
		용인시갑·을·병	용인시갑·을·병·정	분구
		김포시	김포시갑·을	분구
광주시	광주시갑·을	분구		
강원	-1	홍천군횡성군태백시	태백시횡성군영월군평창군정선군	통합

		영월군평창군정선군 철원군화천군양구군인제군	홍천군철원군화천군양구군인제군	
충북	-	청주시상당구 청주시흥덕구갑·을 청원구	청주시상당구 청주시서원구 청주시흥덕구 청주시청원구	명칭변경
		보은군옥천군영동군 증평군진천군괴산군음성군	보은군옥천군영동군괴산군 증평군진천군음성군	구역조정
충남	+1	천안시갑·을	천안시갑·을·병	분구
		공주시부여군청양군	공주시부여군청양군	통합
		아산시	아산시갑·을	분구
전북	-1	전주시완산구갑	전주시갑병	경계조정
		전주시완산구을	전주시을	명칭변경
		정읍시 남원시순창군 김제시완주군 진안군무주군장수군 임실군고창군부안군	정읍시고창군 남원시임실군순창군 김제시부안군완주군 진안군무주군장수군	통합
전남	-1	여수시갑·을	여수시갑·을	경계조정
		순천시곡성군 광양시구례군	순천시 광양시곡성군구례군	구역조정
		고흥군보성군 장흥군강진군영암군 무안군신안군	고흥군보성군장흥군 강진군영암군무안군신안군	통합
경북	-2	영주시 문경시예천군	영주시문경시예천군	통합
		영천시 경산시청도군	영천시청도군 경산시	구역조정
		상주시 군위군의성군청송군	상주시군위군의성군청송군	통합
경남	-	김해시갑·을	김해시갑·을	경계조정
		밀양시창녕군 의령군함안군합천군 산청군함양군거창군	밀양시의령군함안군창녕군 산청군함양군거창군합천군	통합
		양산시	양산시갑·을	분구

획정결과는 헌법재판소 판결 이후 예상하던 것보다 지역구 증가로 인해 훨씬 복잡해졌다. <표 3-3>에서 보듯이 획정위의 작업은 크기 지역에 미치는 영향력을 중심으로 볼 때, 명칭변경, 경계조정, 분구, 구역조정, 통합 등으로 나누

어 볼 수 있다. 명칭조정은 말 그대로 선거구 이름을 바꾼 것인데 행정구역의 변경 그리고 다른 이웃한 선거구의 변경으로 명칭의 통일성을 유지하기 위한 것이었다. 그러나 중구가 포함되어 있지 않은 서울 중구·성동갑, 강서구가 포함되어 있지 않은 부산 북구강서구갑의 명칭은 바꾸지 않았다. 경계조정은 대개 복수의 선거구를 가진 하나의 기초자치단체 내에서 동별 인구수변동으로 인해 경계가 바뀐 것을 의미한다. 선거구끼리 읍/면/동을 주고받은 서울 은평구갑·을, 김해시갑·을 등이 해당한다. 분구는 선거구 수가 늘어나는 것이다. 하나의 선거구가 두 개로 늘어나는 경우도 있고 두 개의 선거구를 합친 후 나눠서 세 개로 만드는 경우도 있다. 인천 연수구가 연수구 갑·을로 변경된 것이 전자이고 서울 강남구갑·을이 강남구갑·을·병으로 나뉜 것이 후자이다. 구역조정은 복수의 선거구에 들어가 있는 기초자치단체가 선거구 수의 변화 없이 선거구를 옮기거나 바꾸는 것이다. 순천시·곡성군 선거구에서 곡성군이 광양시·구례군 선거구로 이동하여 광양시·구례군·곡성군 선거구와 순천시 선거구로 변경된 것이 예이다. 통합은 복수의 선거구가 합쳐져서 선거구 수가 줄어드는 것이다. 2개 선거구가 하나가 되기도 하고 3개 선거구가 2개가 되기도 한다. 경남 밀양시의령군·함안군·창녕군 선거구와 산청군함양군·거창군·합천군 선거구는 원래 3개이던 것이 구역조정과 통합을 통해 2개로 줄어들었다. 총 98개 선거구가 명칭변경부터 통합까지의 변화를 겪었다. 몇 가지 특이한 사항은 강원에 5개 기초자치단체가 합쳐진 선거구가 2개 나타났으며, 선거 역사에서 처음으로 수원에서 “무”를 쓰는 선거구가 생겼고, 구역조정과 통합의 경우에는 기초 지자체 사이의 다양한 짝짓기 변화가 일어났다는 것이다.

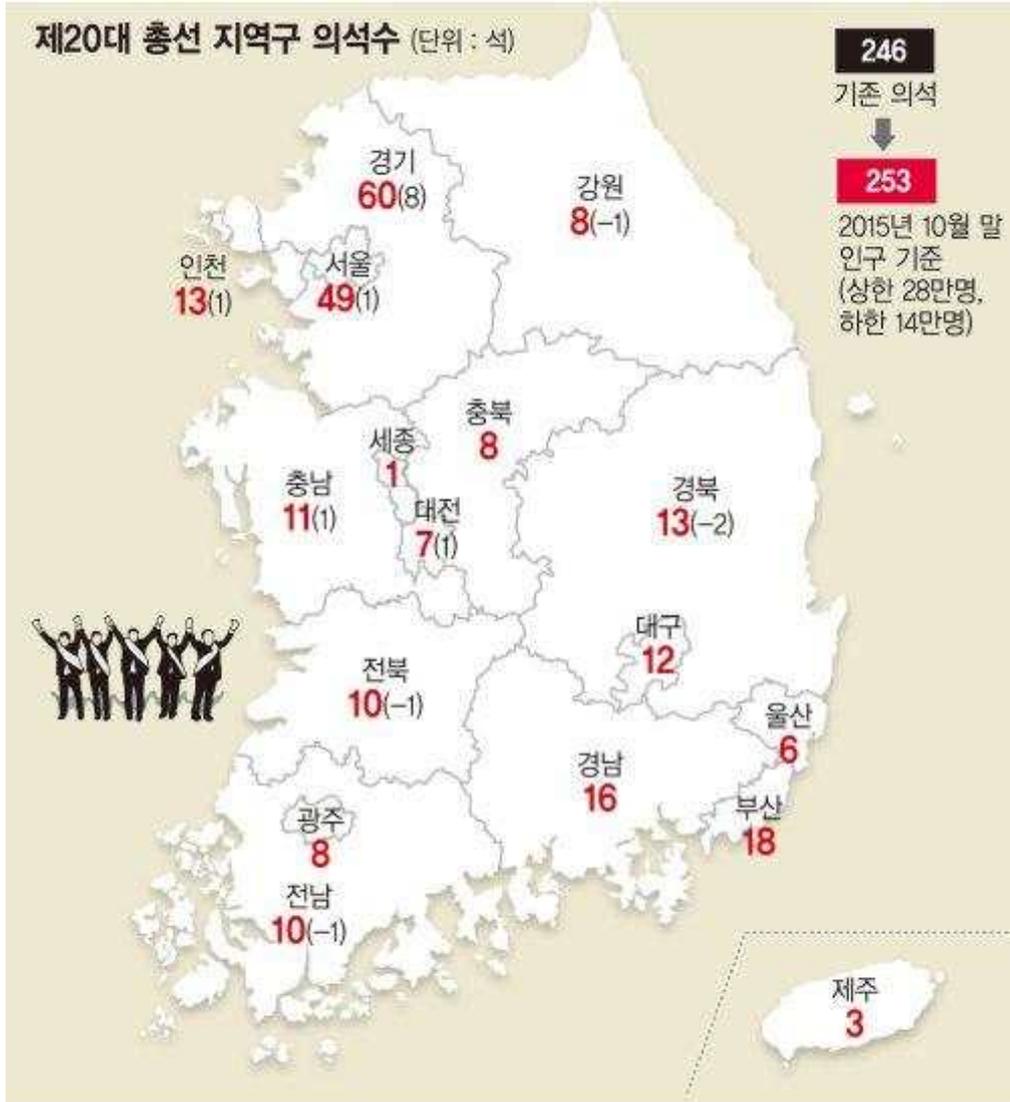


광주	1,469,382	1,472,202	8	8	0	7
대전	1,522,051	1,518,149	6	7	+1	8
울산	1,134,477	1,173,380	6	6	0	6
세종	98,769	222,406	1	1	0	1
경기	11,954,714	12,577,421	52	60	+8	62
강원	1,535,673	1,548,781	9	8	-1	8
충북	1,554,876	1,584,623	8	8	0	8
충남	2,009,347	2,081,773	10	11	+1	10
전북	1,874,985	1,867,626	11	10	-1	9
전남	1,913,226	1,905,790	11	10	-1	9
경북	2,696,131	2,701,961	15	13	-2	13
경남	3,306,987	3,365,642	16	16	0	17
제주	576,687	629,771	3	3	0	3
합계	50,829,975	51,623,293	246	253	+7	253

개별 선거구의 이합집산은 광역자치단체 의석배정에도 영향을 미친다. 그러나 원칙과 달리 선거구획정 과정은 앞에서 살펴본 대로 광역자치체 의석수 배정이 있고 난 이후에야 지역구 경계선 획정이 진행되었다. <표 3-4>를 보면 인구변동과 지역구 의석수 확대에 따라 광역단위별로 의석 배정은 변화하였다. 인구가 증가한 경기, 인천, 충남, 대전 등은 의석이 늘어났고, 원래 과소 대표된 서울은 인구가 줄었지만 의석은 늘어났다. 영호남을 중심으로 살펴보면 전남, 전북에서 1석씩 줄어든 만큼 경북에서 2석이 줄었고, 대구와 부산, 광주, 경남에서는 의석변화가 없었다. 영호남의 균형을 맞추기 위한 시도가 다시 한번 있었음을 암시한다. 가장 간단한 의석할당 방식인 해밀턴 방식<sup>27)</sup>으로 살펴보면 인천과 경기 수도권은 여전히 과소대표되어 있는 편이고 경남도 1석 늘어나야 한다. 반면 전남, 전북, 부산, 충남은 1석씩 줄어들어야 한다. 또 광주보다 인구가 많은 대전이 한 석 더 적은 의석을 할당받았다.

27) 인구를 의석수로 나누어 정수 부분으로 배정하고 소수 부분이 큰 순서대로 나머지 의석을 배정하는 방식.

제20대 총선 지역구 의석수 (단위: 석)



\* ( )안은 현행 대비 증감수. 여야는 23일 제20대 총선의 선거구획정 기준에 전격 합의

## 20대 총선 선거구획정안 ■: 의석수 (지역구 253석)



<표 3-5>는 광역자치체 단위에서 의석당 인구수와 전국 평균 의석당 인구수와 비교한 수치를 보여주고 있다. 의석당 인구수가 가장 적은 지역은 광주로 18만 4천여 명이다. 가장 많은 곳은 인천으로 22만 6천여 명이다. 약 4만 여명의 차이를 여전히 보이고는 있다. 평균 인구에 비해서 서울, 대구, 인천, 대전, 세종, 경기, 경북, 경남, 제주는 많고 부산, 광주, 울산, 강원, 충북, 충남, 전북, 전남은 적은 편이다. 평균인구 20만 4천여 명을 기준으로 보면 전체적으로 약 ±10% 내외로 나쁜 편은 아니다. 표의 등가성 문제에서 진일보했다. 또 광역수준에는 미치지 못하지만 개별 지역구 차원에서 헌법재판소 판결에 맞춰 2:1의 인구비율을 유지하였다. 그러나 이 비율을 그대로 유지할 것인지에 대한 논의도 계속 필요하다.

<표 3-5> 제20대 국회의원선거 표의 증가성과 지역대표성

	의석당인구수	평균초과인구	기초자치체	기초자치체당 의석수
서울	204,882.5	837.9	25	1.960
부산	195,298.2	-8,746.4	16	1.125
대구	207,292.8	3,248.2	8	1.500
인천	225,511.1	21,466.4	10	1.300
광주	184,025.3	-20,019.4	5	1.600
대전	216,878.4	12,833.8	5	1.400
울산	195,563.3	-8,481.3	5	1.200
세종	222,406.0	18,361.4	1	1.000
경기	209,623.7	5,579.0	44	1.364
강원	193,597.6	-10,447.0	18	0.444
충북	198,077.9	-5,966.8	14	0.571
충남	189,252.1	-14,792.5	16	0.688
전북	186,762.6	-17,282.0	15	0.667
전남	190,579.0	-13,465.6	22	0.455
경북	207,843.2	3,798.5	24	0.542
경남	210,352.6	6,308.0	22	0.727
제주	209,923.7	5,879.0	2	1.500
평균/합계	204,044.6	0.0	252	1.004

지역대표성의 문제를 살펴보자. 지역대표성이 얼마나 보장되었는지를 나타내는 지표는 명확하지 않다. 일단 현재의 선거구가 행정구역을 중시하고, 예외는 있지만 자치구를 분할하지 못하는 원칙을 가지고 있고, 또 광역단위로 의석수의 증감에 민감하게 반응하고 있기 때문에 광역단위 차원에서 기초자치단체당 의석수를 살펴보았다. <표 3-5>를 보면 총 252개의 기초자치체에서 자치체당 평균 1.004석을 가지고 있다. 전국적으로는 적절해 보이지만 광역시의 경우에는 기초자치단체 하나마다 국회의원 1석 이상을 가지고 있는 반면 경기도와 제주도를 제외한 모든 광역도에서는 1석도 안 된다. 기초자치단체당 의석은 가장

많이 가진 서울(1.96석)이 가장 적은 강원(0.44석)보다 4.55배 많은 의원을 가진 셈이다. 기초자치단체를 중심으로 본다면 이렇듯 도농 간에 대표성의 격차가 있는 것은 사실이다. 그러나 여전히 지역대표성을 어느 정도나 고려해야 하는지 또 그것이 표의 등가성 문제라는 민주주의의 기초적 토대에 영향을 줄 때 얼마나 인정해야 하는지는 논란의 여지가 있다.

## 2) 2016년 획정위 성과

2016년 획정위의 성과가 구체적으로 어떻게 나타났는지에 대해 알아보기 위해 선거구획정의 정치적 영향력의 사례를 살펴보자. 선거구획정이 투표결과에 어떤 영향을 미쳤는가는 쉽게 알아내기 쉽지 않다. 단순히 과거 선거와 현재 선거만을 비교하기에는 너무 많은 변수들이 있기 때문이다. 특히 제20대 총선에서는 전국적으로 제1당이 바뀌는 상당한 변화가 일어났고 개별 선거구에서 후보자 요인은 늘 변화를 만들 수 있는 개연성이 크기 때문에 선거구획정 변경의 결과를 정밀하게 분석해 내기는 쉽지 않다. 앞서 언급했듯이 게리맨더링이 단순히 선거구 모양을 복잡하게 만들어 지지표를 최대화하는 것이 아닌데다가 게리맨더링의 의도가 있었는지 아닌지도 파악하기 어렵다. 최소한 선거구획정의 회의록이 나와야 의도의 여부를 일부 파악할 수 있을 것이다. 그럼에도 불구하고 획정에 따라 변화 양상을 추론해 보는 것이 의미 없는 것은 아니다. 정밀한 과학적 분석은 아니어도 일부 영향력의 개연성은 확인할 수 있기 때문이다. 서울 강남지역의 사례를 살펴보자.

<표 3-6> 분구에 따른 더불어민주당의 득표력 변화 강남갑·을·병

	19대 총선	19대총선 (20대선거구적용)	20대총선	20대총선 (19대선거구적용)
강남갑	50.12%	54.62%	80.52%	74.42%
강남을	65.99%	76.85%	115.03%	99.33%
강남병		44.62%	66.76%	

\*주 : 여기서 득표력은 새누리당 후보의 득표수에 대한 더불어민주당 후보의 득표수의 비율

서울 강남구 선거구는 대통령선거, 국회의원선거, 광역기초지자체장 선거에 서

오래도록 신한국-한나라-새누리당 후보를 지지한 대표적인 보수지역이다. 1992년 14대 총선시 강남을에서 홍사덕 의원이 무소속으로 당선된 이후 예외 없이 한나라-새누리당 계열 후보가 당선되었다. 따라서 이번 선거에서 전현희 더불어민주당 후보가 강남을에서 당선된 것은 전국적으로 매우 화제를 모은 선거결과였다. 흥미로운 것은 이웃 강남구갑·병 그리고 서초구갑·을이 야당 돌풍에도 불구하고 변함없이 새누리당을 지지했는데 강남구 을에서만 야당 후보를 당선시켰다는 점이다. 선거구 변화로 인한 결과가 아닌지 묻지 않을 수 없다.

이번 획정을 통해 강남구는 기존의 강남구갑·을에서 1개구가 분구되어 세 개 선거구로 나뉘었다. 새로 생긴 강남병은 기존 강남갑과 을의 일부 동을 합해서 구성했다. 지리적으로는 북쪽에서부터 강남갑, 강남병이 있고 양재천 남쪽에 강남을이 있다. <표 3-6>은 강남구 지역에서 새누리당 대비 더불어민주당의 득표력을 나타낸 것으로 동별 구분이 없는 관외사전투표와 재외선거인 투표를 제외한 득표를 이용해 계산한 것이다. 19대 총선에서 강남갑·을에서 새누리당에 비해 민주통합당의 득표력은 각각 50.1%와 66.0% 정도였다. 동일한 결과를 20대 총선의 갑·을·병 구역으로 나누어 보면 양재천 이남의 새 강남을 지역의 득표력은 19대에 이미 76.8%에 달했던 것을 알 수 있다.

제20대 총선의 결과 강남을에서는 더불어민주당은 새누리당 대비 115.03%를 얻어 승리했는데 실제 강남 전체 지역에서 더불어민주당의 득표력이 상승한 것을 알 수 있다. 강남을에서 더불어민주당 후보가 강남갑·병의 평균 상승률만 보였더라도 박빙으로 승리할 수 있다. 즉 후보효과와 다른 변수의 영향력이 같다고 가정하면 원래 더불어민주당 지지율이 다른 강남지역보다 상대적으로 높았던 양재천 이남 지역이 독자적으로 제20대 총선에서 하나의 선거구(강남을)를 구성했기 때문에 가능한 일로 보인다. 또 강남 전체의 평균 득표력 상승을 증가하는 득표를 했다는 것은 이 지역에 새로운 지지층이 유입되었기 때문이라는 추론도 가능하다.

한편 역으로 제20대 총선의 행정동별 득표율을 19대 총선 기준으로 강남 갑·을로 나누어 보았다. 양재천 북쪽이 포함된 구(舊)강남을에서 더불어민주당 후보의 득표율은 새누리당 후보의 99.33%를 나타냈다. 재외선거구와 관외사전투표를 감안하면 결과가 달라질 수도 있지만 분구가 없었다면 더불어민주당이 강남에서 과거와 마찬가지로 전패할 가능성이 있었다는 말이다. 또 여러 다른 대안에 따라 결과가 달라졌을 수도 있다. 이상의 간단한 비교를 통해서 강남을에서 더불어민주당 후보의 당선은 “분구”의 효과가 있었다고 할 수 있다.

## 2. 2016년 획정위의 문제점 진단 및 분석

선거구당 선거인 수 불균형에 의한 표의 비등가성 문제는 사법적 강제력을 통해 조금씩 개선되었다. 제20대 국회의원 선거구획정을 통해서 약 14만 명에서 28만 명 사이에서 개별 선거구가 획정됨으로써 2:1의 비율을 확보했다. 하지만 일정한 진전에도 불구하고 몇 가지 고질적인 문제들이 남는다.

첫째, 여전히 선거구당 인구 차, 즉 표의 비등가성 문제가 남아 있다. 현재의 최대최소 선거구의 인구비율 2:1이 궁극적으로 감내할 만한 것인가의 여부를 묻는 질문은 학문적으로도, 또 사법적으로도 계속 제기될 것이다. 많은 서구 국가들이 최대선거구와 최소선거구의 인구 차이를 이보다 훨씬 적게 허용하고 있다. 2:1은 현재 적용되는 사법적 판단일 뿐, 이를 절대적 기준 혹은 지속적으로 허용할 만한 장기적 기준으로 볼 수 있는지는 의문이다. 헌법재판소는 이미 20년 전에 2:1 혹은 그 이하를 장기적으로 고민해야 할 것이라고 밝혔다(95헌마224등). 이 비율은 머지않은 미래에 도전받을 가능성이 있는데 국회가 이를 미리 해결하려는 노력을 기울일 것이라 기대하기는 어렵다. 선거구 둘러막기 같은 선거구획정의 불안정성은 반복될 것이다.

둘째, 여전히 선거구당 인구수와 총 의석수를 정하는 명확한 법적 기준이 없다. 제헌국회 이후의 개략적인 15~25만 인구 기준은 1972년 제정 선거법 이후 사라졌다(이정섭 2012). 급속한 도시화와 산업화로 인한 인구이동과 인구증가 등 인구변동에 탄력적으로 반응하기 위한 것이기도 했지만 표의 등가성을 지키기 위한 최소한의 안전장치도 없었고, 결국 현역 국회의원들의 이해관계가 획정 과정을 지배하기 용이하게 만들었다(서복경 2012, 91). 국회로부터 독립적인 선거구획정위원회가 만들어졌지만 활동시한을 넘기면서도 선거구획정위가 장기간 공전한 것도 획정에 관한 법률적 근거나 기준 부재 문제라는 까닭이 컸다. 앞서 밝혔듯이 전체의석수와 지역구/비례대표 비율을 확정하지 못한 상황에서 선거구획정위의 획정은 아무런 구속력이 없다. 광역자치단체의 의석수 할당도 획정위가 아니라 국회가 결정하여 획정위원회에 해를 넘긴 채 뒤늦게 송부하였다. 정치협오 여론에 굴복해 의석 총수를 단 한석도 늘리지 못했을 뿐 아니라 비례대표제를 축소해 지역구에 배정하는 개악된 결정을 획정위로 보냈다.<sup>28)</sup> 더불어 국회가 어떤 방법을 통해 광역자치체에 의석을 배정했는지

28) 헌법의 규정으로 비례대표 의석이 사라지지는 않겠지만 실제 비례대표의 의미는 점점 더

는 획정위원회에도 정확하게 통보되지 않았다.

셋째, 여전히 현역의원, 거대정당 등 기득권 정치세력들의 정치적 압력으로 부터 획정위는 자유롭지 못했다. 정당의 요구에 의해 합의가 깨지거나 논의가 진행되지 못했다. 본 연구가 진행되는 국회의원 선거 직후를 기준으로 중앙선관위는 선거구획정위 정보를 공개하지 않았다. 어떤 정치적 압력하에서 획정을 다루었는지를 사후에 분명히 파악하기 위해 선거구획정의 기록 공개는 반드시 보장되어야 한다. 그래야 오히려 외부로써 획정위원들의 자율성이 지켜질 수 있다. 선거구획정 과정이 상당한 주고받기 협상의 결과였음은 상상하기 어렵지 않다. 획정위가 결론을 내지 못하고 공동안마저 작성하지 못하자 국회는 뒤늦게 전체의석수와 광역자치단체별 배분 그리고 예외가 되는 부분에 대한 별첨 조항을 넣어 획정위에 넘겼다. 이 과정은 전형적인 동시에 꽤 불투명한 정치적 타협이었다. 몇 가지 잠재적 증거들도 있다. <표 5>에서 보았듯이 전국 인구를 기준으로 했을 때 1석당 인구수는 산술적으로 평균 204,045명이다. 각 광역자치단체 의석의 평균 인구수와 비교하면 차이는  $\pm 10\%$  정도에 불과하다. 하지만 개별 광역을 기준으로 보면 대전은 광주보다 인구가 많음에도 의석은 1석이 적다. 광역자치단체 인구 순위와 의석수 순위가 역전된 것이다. 또 기초자치단체의 행정구(일반구)를 기준으로 보면 창원도 현재보다 1석을 줄일 수도 있었으나 그대로 유지했다. 영호남에서 의석 교환이 발생한 것이다. 또 획정위의 지역 공청회에서 공개된 의견서, 실제 지역의원들의 집단행동, 지역 언론 등을 보면 농촌지역의 의원의 이익을 위한 정치적 개입이 분명히 존재했다. 지역구 의석수가 늘어날 수밖에 없었던 것은 농촌지역 대표성문제를 고려한 것이다. 개별선거구가 어떻게 그려졌는지, 대안은 충분히 검토되었는지의 여부는 선거구획정위의 전체 자료가 공개되기 전에 판단하기 어렵다. 그러나 몇몇 이상 사례도 알려졌다. 특정 국회의원에 유리한 이상한 모양의 선거구를 제시한 획정위원도 있었고(서울 강서구), 지역 국회의원들이 합의하지 않은 분구안을 합의했다고 주장해 지역민이 상경해 항의하는 소란이 벌어진 적도 있었다(경북 안동 예천)(박상준 2016). 또 모든 지역에서 선거결과 불확실성에 근거한 공정성을 유지하기보다는 유리한 지역과 불리한 지역들 간의 교환 상황이 있었을 가능성이 크다. 특히 신도시가 들어선 지역의 영향력을 어떻게 강화 혹은 중화시킬 것인가, 이웃 기초자치단체의 통합 과정에서(예: 서울 중구성동을, 부

---

약화될 가능성이 있다. 실제 “비례” 기능을 상실한 상황이 오고 이에 대한 또 다른 사법적 판단의 요구가 있다면 지역구 선거구획정에 관한 혼란은 더욱 가중될 것이다. 중장기적 인구 급증의 우려가 거의 없기 때문에 적절한 의석당 인구 기준 그리고 비례대표 의석의 최소비율보장이 법률적으로 보장되어야 한다.

산 북강서울) 다른 대안들이 어떻게 고민되었는지를 살펴볼 필요가 있다.<sup>29)</sup>

넷째, 여전히 행정구역과 선거구의 경계선 일치를 계속 강제할 것인가라는 문제가 남아 있다. 선거구획정의 원칙 중 선거구당 인구의 균형 다음으로 중요하게 간주되는 것이 선거구로 통합되는 지역의 지리적 인접성과 그에 기반한 생활공동체의 존중이다. 현재 선거법은 소수 예외를 제외하고 기본적으로 자치시군구 분할을 금지한다. 선출된 대표가 지역대표성을 가지게끔 하려는 이유다. 게리맨더링에 대한 기본적 비판도 이를 위반한 데 근거한다. 중요한 조건이지만 이 조건이 선거구당 인구균등에 의미 있는 위반이 될 정도여서는 안 된다. 정치적, 사회적으로 공유되는 소수집단의 특수성에 대한 우대정책(affirmative action)이 아니라면 더욱 그렇다. 농촌대표 논란을 비롯하여 지역대표성에 대한 주장은 현실적으로 과장된 부분이 있다. 이 문제에 대해 더 자세히 논의할 필요가 있다.

□ 지역대표는 얼마나 지역을 대표하는가? 이번 선거를 앞두고 농촌지역의 대표성 문제가 거셌다. 전체의석수 확대 없이 지역구 의석수를 유지하자니 농촌 지역구를 줄여야 하고 통합된 지역에서 현역의원끼리 경쟁할 가능성이 높아짐에 따라 기득권의 거센 반발에 부딪혔다. 통합을 우려한 소지역주의도 영향을 미쳤다. 그러나 농촌대표가 농촌이익을 대표한다는 명확한 증거는 없다. 차라리 비례대표를 통한 부문별 대표가 더 나은 대안이라는 의견도 있다. 1964년 레이놀즈 대 심즈(Reynolds vs. Sims) 재판에서 “땅이나 나무, 목초지가 아니라 사람이 투표한다.”는 미연방대법원의 워렌(Earl Warren) 대법관의 판결은 여전히 유효하다. 그것은 결국 민주주의의 문제이기 때문이다.

□ 광역자치단체는 의석 배분의 기준이 될 수 있는가? 한국은 연방제 국가가 아니기 때문에 법률로 정한 특별자치도와 특별자치시를 제외하고 대표선출을 위해 영호남 지역의 특수성을 제도적으로 인정한다는 것은 문제가 있다.<sup>30)</sup> 또 조금 다른 차원에서 광역자치체 경계 내에서만 개별 선거구 경계

29) 서울 중구의 경우에는 1개 선거구를 유지할 인구가 미달하여 예외적으로 중구와 인접선거구의 일부를 합쳐서 2개의 선거구를 만드는 것이 허용되었다. 이 때 중구와 이웃한 선거구 중 성동구와 통합된 이유는 불분명하다. 전통적인 의미에서는 종로구와 통합하여 2석을 만드는 것이 더 개연성이 있다. 인구 구성에 있어서도 가능한 대안이었다. 또 획정위원과의 서면/전화 인터뷰에 의하면 특정 지역의 획정에 특별한 관심을 갖는 획정위원이 있었다고 한다.

30) 제주도의 3개 선거구는 전국 평균 선거구당 인구수를 넘겼다. 19대 국회에서 평균의 절반

를 조정해 가며 의석을 배정하기 때문에 광역자치단체의 의석수는 실제 여러 광역자치단체 간 인구수 균형을 무시한 채 정해질 수 있다. 즉 광역자치단체 간 의석수 불균형은 법적 문제가 없는 사안이 된다. 아래(기초)에서 위(광역)로 올라가는 획정이 불러오는 기계적 문제로 볼 수도 있다. 하지만 사실은 이런 이론적 개연성을 이용해 정치적인 결정으로 불균형 상황을 감내하게끔 의석배정이 이루어진다고 보는 게 맞다. 즉, 광역단위 의석균형에 대한 법적 기준이 없는 상황에서 실제로는 위(광역)에서 아래(기초)로 내려가며 획정이 진행된다. 지역대표성 때문에 광역자치단체의 경계선을 존중한다면 지역대표성 때문에 광역 간 의석배정 균형도 당연히 존중되어야 한다. 앞에서 살펴본 것처럼 광역단위에서 인구와 의석 순위의 역전 상황은 이런 원칙에 모순된다.

- 기초자치단체 혹은 그 이하 행정단위의 경계선은 얼마나 중요한가? 앞서 언급했듯이 미국은 주 내부의 행정구와 선거구의 일치를 강제하지 않음으로써 최소한 주 내 인구수 할당의 균형을 유지했다. 여기서 논의해야 할 사항은 우리 선거법이 강제하고 있는 행정단위와 지역구 국회의원 선거구의 경계 일치가 과연 실제 어떤 장점이 있는가이다. 행정단위와 선거구가 문제 없이 명확히 일치한다면 행정편의를 위해서는 도움이 될 것이다. 그러나 현실은 그렇지 않은 경우가 많다. 또한 헌법기관으로서의 국회의원은 기본적으로 지역대표의 기능만 하는 것이 아니다. 게다가 지방자치제도를 통해 2중의 행정대표(광역 시도-시군구장)와 2중의 입법대표(광역 시도-시군구의원)가 이미 존재하는 상황에서 국회의원의 엄격한 지역대표성 확보가 필수적이라 볼 근거는 없다. 더구나 지역의 이익대표 구조와 지역구 의원이 대변하는 이익구조가 선거구마다 너무나 복잡하기 때문에 공정하면서 완벽한 지역구 경계획정은 거의 불가능한 문제에 가깝다.

비례대표제 혹은 기타 선거제도와 연동된 중대선거구제를 채택하는 나라의 의원들은 복합적이고 광범위한 지역대표를 하고 있다. 배타적 지역대표라는 차원에서만 본다면 농어촌과 도시의 국회의원이 갖는 지역대표성은 이미 불공평하다. 지역대표성이 행정구역과 일치되어야 한다면 5개 시군구(예: 태백·횡성·영월·평창·정선)의 대표를 하는 한 명의 의원과 한 구의 1/5(예: 창원, 수원)씩만 대표하는 다섯 명의 의원을 가진 기초자치단체의 주민은 이미 차별을 받고 있는 것이다. 즉 인구를 무시하고 행정구역만 보았을 때 창원은 태백보다

---

에 못 미치는 인구수에도 1석을 배정했던 세종시도 20대에는 1석당 평균 인구수를 넘겼다.

25배의 대표성을 가진다고 할 수도 있다는 말이다. 이를 인정하기 어렵다면 개별 국회의원은 여러 지역에서 선출되었거나 한 지역의 부분에서 만 선출되었거나 적절한 인구를 대표할 뿐이며 국정에 관한 입법 사항을 다루는 데는 근본적인 문제가 없다는 사실을 이미 수용하는 것이다. 또 현행우리 선거구획정은 이미 예외를 인정하고 있다. 특히 도시지역에서 생활권 중심 선거구라는 개념은 상당부분 희석된다. 즉 지역대표성이 행정단위와 반드시 일치하는 것이 현실적으로 필수적인 것은 아니라는 뜻이다. 그런 의미에서 현재처럼 비슷한 규모의 일반구와 자치구를 구별하는 것도 큰 의미를 가지기 어렵다. 이런 차원에서 자치단체 내에서 행정동만을 경계선으로 삼고 법정동은 경계선으로 삼을 수 없는 원칙은 극단적 행정편의주의이다. 대도시의 경우에는 복수의 행정동이 단일 법정동을 구성하는 경우가 많아 큰 문제가 없으나 중소도시의 경우에는 실제 생활권이 구분되는 복수의 법정동이 단일 행정동을 구성하는 경우가 많음에도 법정동을 중심으로 선거구 구분을 허용하지 않고 있다.<sup>31)</sup>

요약하면 획정 과정의 근본적인 문제점은 시군구 분할금지, 2:1 이내의 인구편차 유지 이외에는 제대로 된 규칙이 없다는 데 있다. 또 2:1 조건을 지키면서 농산어촌지역의 대표성이 반영될 수 있도록 노력하라는 조항은 지나치게 주관적이다(제25조 2항-2). 법률적 실체와 획정 과정의 실체의 일치도 애매했다. 위에서 언급했듯이 전체의석수를 정하는데 있어 7석의 지역구를 늘린 것은 시군구와 개별 선거구를 연동한 결과였다. 획정은 법률적으로 시군구의 문제이고 광역은 그 다음에 자동적으로 따라오는 문제였다. 그런데 국회는 획정위에 광역을 기준으로 의석수를 정해서 통보했으며 그나마 광역의석할당 원칙도 밝히지 않았고 광역 내에서 획정할 때 필요한 원칙들을 정하지도 않았다. 대신 개별 선거구나 선거구 간 분할이나 통합에 대한 잡다한 예외조항을 삽입함으로써 획정이 임기응변으로 귀결될 가능성을 높였다. 국회는 이번 획정 과정을 표의 등가성 문제를 그저 인구 비율 2:1을 맞추는 문제 정도로 축소했고, 그 밖의 법적, 정치적 제한을 해결하지 못했다. 즉, 반정치 여론에 밀린 의석수 확대 포기, 쪼개기 힘든 행정단위의 속박(실제로는 잡다한 예외인정), 지역대표성의 이름으로 표의 등가성을 해치며 정치적 나눠먹기를 하는 문제들을 전혀 해결하지 못하고 독립된 획정위를 효율적으로 일하게 만들지 못했다.

31) 법정동을 단위로 선거구 경계 분할을 금지하는 것은 단일 시내 선거구간 인구차를 확대시킨다. 예를 들어 경남 김해시의 경우 김해감은 222,541명이며, 김해읍은 185,900명으로 그 차이가 36,641명에 달하며 이는 김해읍 인구의 19.7%에 이른다. 이는 행정동을 기준으로 한 것이며 법정동을 기준으로 하면 훨씬 줄일 수 있다. 선거법에는 기초자치단체 내에서 국회의원선거구를 분할할 때 법정동으로 해야할지 행정동으로 해야할지에 대한 규정이 없다. 그러나 불분명한 관례 등에 따라 선거관리위원회가 선거구획정위에 이를 강제한 것으로 보인다.

### 3. 향후 선거구획정의 과제

#### 1) 인구비례성과 지역대표성의 조화

선거구획정위는 헌법재판소의 결정에 따른 인구편차 범위 2:1에 부합하도록 선거구를 조정해야 한다. 그러나 인구편차 범위에 속하더라도 인구상한선과 인구하한선의 경계에 위치한 이른 바 경계선거구가 많을 경우 인구등가성을 현저히 훼손할 수 있다.

따라서 선거구획정은 최대한 평균인구수에 근접하도록 이루어져야 한다. 그러나 인구비례성을 엄격하게 적용할 경우 지역대표성의 문제가 발생할 소지가 있다. 예컨대, 도농간 인구수의 차이로 농촌지역의 대표성이 약화될 가능성이 높다.<sup>32)</sup> 농어촌의 지역대표성 약화는 인구비례성과 지역대표성의 기준이 상충하기 때문에 발생한다. 인구비례의 원칙을 따르면 농어촌지역의 대표성 문제가 대두되고, 농어촌의 지역대표성을 보장하기 위해 선거구를 추가로 배분한다면 지역간 대표성의 불균형을 피할 수 없다. 어떤 지역은 인구에 비해 선거구가 많이 배분되어 과대대표(over-representation) 되고, 어떤 지역은 인구 대비 과소대표(under-representation)되는 문제가 발생하는 것이다. 선거구획정위는 인구비례성과 지역대표성의 두 가지 기준을 어떻게 조화롭게 적용해야 할지 고민해야 한다.

#### 2) 의석 조정의 합리적 방안 강구

현행 공직선거법에서는 지역구의의석과 비례의석의 비율이 명시되어 있지 않기 때문에 정개특위가 지역구 의석수를 정하면 그 정수범위 내에서 선거구획정위가 선거구를 구획하게 된다.<sup>33)</sup>

그러나 분구(分區)와 합구(合區), 경계조정 등의 과정에서 지역구 의석수의 변동이 발생할 수 있다.<sup>34)</sup> 인구기준 이외에도 행정구역, 지세, 교통, 생활문화권, 기존 선거구의 분포 및 향후 조정가능성 등 비인구적 기준을 고려해야 하고 이러한 기준들간 충돌하는 경우가 빈번하기 때문이다. 따라서 정수를 맞추기

32) 지역대표성 약화의 문제는 현행 소선거구제를 유지하든 중대선거구제를 채택하든 선거구제와무관하게 발생한다.

33) 선거구획정위가 획정을 하기 전에 정개특위가 의원정수를 미리 정할지, 아니면 획정위에 일정범위 내의 의원정수 설정 권한을 이양할지 아직 확정된 내용은 없다.

34) 특히, 이러한 현상은 권역별 비례제 하에서 발생할 가능성이 더욱 높다. 권역단위로 선거구를 획정하면 권역의 경계 내에서 획정이 이루어지기 때문이다.

위해 지역구의의석과 비례의석의 조정이 이루어져야 하는 상황이 발생할 가능성이 높는데, 지역구의의석의 증가를 비례의석과 어떻게 조정할 것인지 선거구획정위는 설득력 있는 논거를 제시해야 한다.<sup>35)</sup>

### 3) 획정위의 전문성 강화

선거구획정위의 독립성과 권한을 강화했다고 해서 획정안의 신뢰성이 자동적으로 보장되는 것은 아니다. 선거구획정위의 권한 강화는 ‘절차적 공정성과 중립성’을 보장한 것에 다름 아니다. 중요한 것은 선거구획정위가 유권자들의 신뢰를 얻을 수 있는 합리적인 획정안을 만드는 일이다. 이를 위해서는 선거구획정위를 구성하는 위원의 중립적 전문성이 담보되어야 한다.

이러한 점에서 다양한 분야의 전문가로 하여금 선거구획정위를 구성하도록 하는 것이 중요하다. 특히, 학계에서는 통계학자를 포함시키는 것을 고려해볼 수 있을 것이다. 통계전문가는 획정과정에서 통계자료의 원활한 처리 및 운용에 도움이 될 수 있다. 통계학 중에서도 추계(stochastic)분야의 지식이 선거구획정에서 유용할 수 있다.<sup>36)</sup> 선거구획정은 인구수 외에도 생활권, 지세, 도로 등 지리적 사회적 통계데이터를 근간으로 최적의 선거구 조합을 찾아내는 작업이다. 추계전문가는 인구비례선거구 할당이 지역별로 나타나는 편차를 비례배분한 결과와 비교하고, 지역간 공정한 선거구 배분을 위해 다양한 선거구 할당방식(apportionment method)을 적용함으로써 선거구획정의 공정성을 제고하는데 유의미한 역할을 할 수 있을 것이다.<sup>37)</sup>

---

35) 과거 18대 총선을 앞두고 구성된 선거구 획정위에서는 의원정수 301명(지역구 245, 비례대표 56)과 의원정수 303명(지역구 247, 비례대표 56)의 두 가지 안을 제시했으나 299명(지역구 245, 비례대표 54)이 채택되었다. 19대 총선의 경우 선거구획정위가 지역구 3석이 늘어난 획정안이 제출되었으나, 1석 증원된 300석(지역구 246, 비례 54)으로 최종 결정되었다.

36) 추계학은 추측통계학의 줄임말로써 사전적 정의는 “표본 추출을 통해 모집단(母集團)을 추측하는 학문분야”이다. 추계분야는 선거구획정의 선거구 분포와 변동을 예측하는 모의실험의수단으로 응용된다.

37) van Eck, L.; Visagie, Stephan E.; deKock, H.C., 2005, “Fairness of seatallocation methods in proportionalrepresentation,” Orion, volume 21(2),pp.93-110

#### 4. 획정위 활동에 대한 전문가 여론조사

##### 1) 조사개요

구 분	내 용
조사목적	“국회의원 선거구 획정위의 제도 개혁에 대한 연구” 전문가조사
조사대상	선거학회, 정당, 의회 등 선거제도 전문가 그룹
조사규모	선거제도 전문가 20명
조사방법	인터넷, 이메일조사
조사기간	2016년 6월 10일 ~ 6월 26일 (총 16일)

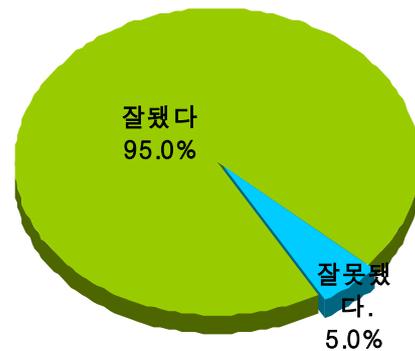
## 2) 조사결과 분석

### 문항1

문항1	<p>국회의원 선거구 획정위가 국회가 아닌 중앙선관위에 독립적인 기구로 개편된 것에 대해 어떻게 생각하십니까?</p> <p>① 아주 잘 됐다 (☞문 1-1 로)          ② 잘 됐다 (☞문 1-1 로)          ③ 잘 못 됐다 (☞문 1-2 로)          ④ 아주 잘 못됐다 (☞문 1-2 로)          ⑤ 잘 모르겠다.</p>
-----	---

▶ 국회의원 선거구 획정위가 국회가 아닌 중앙선관위에 독립적인 기구로 개편된 것에 대해 어떻게 생각하십니까?에 대한 의견은 ‘아주 잘 됐다(A)’ 40.0%, ‘잘 됐다(B)’ 55.0%로 ‘잘됐다(A+B)’는 의견이 95.0%, ‘아주 잘 못됐다(D)’ 5.0%로 ‘잘못됐다(C+D)’는 의견이 5.0%로 나타나 ‘잘됐다’는 의견이 절대적으로 나타남.

항목	결과(%)
① 아주 잘 됐다(A)	40.0
② 잘 됐다(B)	55.0
잘됐다(A+B)	95.0
잘못됐다(C+D)	5.0
③ 잘 못 됐다(C)	-
④ 아주 잘 못됐다(D)	5.0
⑤ 잘 모르겠다.	-



<그림 3-1> 획정위가 선관위 독립기구로 개편된 것에 대한 의견

문항 1-1	(‘잘 됐다’고 응답한 사람들) 그 이유는 무엇입니까?(주관식)
-----------	-------------------------------------

“독립적”이라는 의미에서 잘 되었다는 뜻이나, 정당별 동수추천에 의한 위원회 구성은 “독립적”이라는 의미와 배치됨
가장 중립적
공정성 제고
국회로부터 독립되어야 공정성이 확보됨.
국회로부터의 독립성을 보장받을 수 있기 때문에
국회의원들간의 정치적 이해관계를 막을 수 있어서
국회의원이 아닌 객관적인 인사에 의해 획정이 이루어질 수 있다는 기대감
독립기구로서 정치적 중립과 공정성향상
독립적운영으로 정치적영향력 감소
선거구 획정은 국회의원의 직접적인 이해관계가 존재하기 때문에 독립적인 기구로 운영되지 않으면 정치권의 영향력이 지나치게 크게 작용할 수 있기 때문에
선거구획정에 공정성이 향상되었다.
운영에 문제는 있었지만 독립적 기구로 출발했다는 점에 의미가 있다.
이익충돌의 방지차원에서
일단 독립성 확보
정치적 중립성이 확보될 수 있음.
정치적 타협보다는 제도적 원칙에 따를 가능성이 커짐
정치적인 중립성이 강화되어서
중립적 운영의 단초
현역 국회의원들의 이해관계로부터 좀더 자유로울 수도 있어서

문항 1-2	(‘잘 못됐다’고 응답한 사람들) 그 이유는 무엇입니까?(주관식)
-----------	--------------------------------------

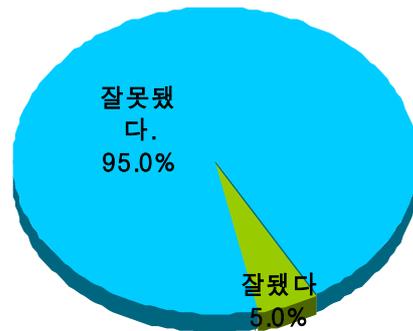
중앙선관위 스텝 지원이 독립적 운영을 보장하기 어렵기 때문
----------------------------------

문항2

문항2	<p>국회의원 선거구 획정위가 여당 추천 4인, 야당 추천 4인, 중앙선관위 추천 1인으로 구성된 것에 대해 어떻게 생각하십니까?</p> <p>① 아주 잘 됐다                  ② 잘 됐다                  ③ 잘 못 됐다                  ④ 아주 잘 못됐다                  ⑤ 잘 모르겠다</p>
-----	---

▶ 국회의원 선거구 획정위가 여당 추천 4인, 야당 추천 4인, 중앙선관위 추천 1인으로 구성된 것에 대해 어떻게 생각하십니까?에 대한 의견은 ‘잘됐다(A+B)’는 의견이 5.0%, ‘잘 못 됐다(C)’ 45.0%, ‘아주 잘 못됐다(D)’ 50.0%로 ‘잘못됐다(C+D)’는 의견이 95.0%로 나타나 ‘잘못됐다’는 의견이 절대적으로 나타남.

항목	결과(%)
① 아주 잘 됐다(A)	-
② 잘 됐다(B)	5.0
잘됐다(A+B)	5.0
잘못됐다(C+D)	95.0
③ 잘 못 됐다(C)	45.0
④ 아주 잘 못됐다(D)	50.0
⑤ 잘 모르겠다.	-



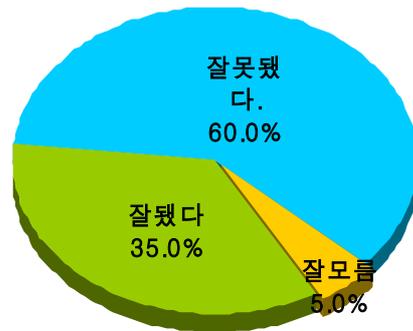
<그림 3-2> 현행(4:4:1)획정위구성에 대한 의견

문항3

문항3	<p>국회의원 선거구 획정위의 의사 결정을 2/3 찬성이상으로 정한 것에 대해 어떻게 생각하십니까?</p> <p>① 아주 잘 됐다                  ② 잘 됐다                  ③ 잘 못 됐다                  ④ 아주 잘 못됐다                  ⑤ 잘 모르겠다</p>
-----	--

▶ 국회의원 선거구 획정위의 의사 결정을 2/3 찬성이상으로 정한 것에 대해 어떻게 생각하십니까?에 대한 의견은 ‘잘됐다(A+B)’는 의견이 35.0%, ‘잘 못 됐다(C)’ 40.0%, ‘아주 잘 못됐다(D)’ 20.0%로 ‘잘못됐다(C+D)’는 의견이 60.0%로 나타나 ‘잘못됐다’는 의견이 “잘됐다”는 의견의 2배정도 많은 것으로 나타남.

항목	결과(%)
① 아주 잘 됐다(A)	-
② 잘 됐다(B)	35.0
잘됐다(A+B)	35.0
잘못됐다(C+D)	60.0
③ 잘 못 됐다(C)	40.0
④ 아주 잘 못됐다(D)	20.0
⑤ 잘 모르겠다.	5.0



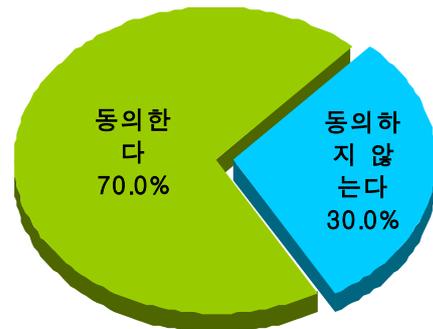
<그림 3-3> 현행(2/3찬성)획정위 의사결정에 대한 의견

문항4

문항4	<p>선거구 확정위를 선거가 있을 때 마다 새롭게 만드는 것 보다 독립적인 기구로 상설화해야 한다는 견해에 대해 어떻게 생각하십니까?</p> <p>① 전적으로 동의한다                  ② 동의한다                  ③ 동의하지 않는다                  ④ 전혀 동의하지 않는다                  ⑤ 잘 모르겠다</p>
-----	--

▶ 선거구 확정위를 선거가 있을 때 마다 새롭게 만드는 것 보다 독립적인 기구로 상설화해야 한다는 견해에 대해 어떻게 생각하십니까?에 대한 의견은 ‘전적으로 동의한다(A)’ 50.0%, ‘동의한다(B)’ 20.0%로 ‘동의한다(A+B)’는 의견이 70.0%, ‘동의하지 않는다(C)’ 20.0%, ‘전혀 동의하지 않는다(D)’ 10.0%로 ‘동의하지 않는다(C+D)’는 의견이 30.0%로 나타나 ‘동의한다’는 의견이 “동의하지 않는다”는 의견의 2배정도로 나타남.

항목	결과(%)
① 전적으로 동의한다(A)	50.0
② 동의한다(B)	20.0
동의한다(A+B)	70.0
동의하지 않는다(C+D)	30.0
③ 동의하지 않는다(C)	20.0
④ 전혀 동의하지 않는다(D)	10.0
⑤ 잘 모르겠다.	-



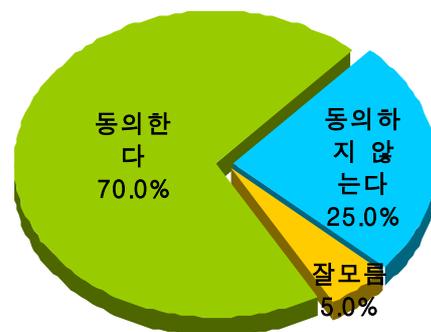
<그림 3-4> 확정위 독립기구 상설화에 대한 의견

문항5

문항5	<p>선거구 획정위를 구성할 때 전체 획정위원은 9명으로 하고, 교섭단체를 이룬 정당이 추천한 각 1명과 함께 학계·법조계·언론계·시민단체 등이 추천한 인사 중 공정하고 중립적인 인사로 구성하는 것에 대해 어떻게 생각하십니까?</p> <p>① 전적으로 동의한다          ② 동의한다          ③ 동의하지 않는다          ④ 전혀 동의하지 않는다          ⑤ 잘 모르겠다</p>
-----	--

▶ 선거구 획정위를 구성할 때 전체 획정위원은 9명으로 하고, 교섭단체를 이룬 정당이 추천한 각 1명과 함께 학계·법조계·언론계·시민단체 등이 추천한 인사 중 공정하고 중립적인 인사로 구성하는 것에 대해 어떻게 생각하십니까?에 대한 의견은 ‘전적으로 동의한다(A)’ 15.0%, ‘동의한다(B)’ 55.0%로 ‘동의한다(A+B)’는 의견이 70.0%, ‘동의하지 않는다(C+D)’는 의견이 25.0%로 나타나 ‘동의한다’는 의견이 “동의하지 않는다”는 의견의 3배정도로 나타남.

항목	결과(%)
① 전적으로 동의한다(A)	15.0
② 동의한다(B)	55.0
동의한다(A+B)	70.0
동의하지 않는다(C+D)	25.0
③ 동의하지 않는다(C)	25.0
④ 전혀 동의하지 않는다(D)	-
⑤ 잘 모르겠다.	5.0



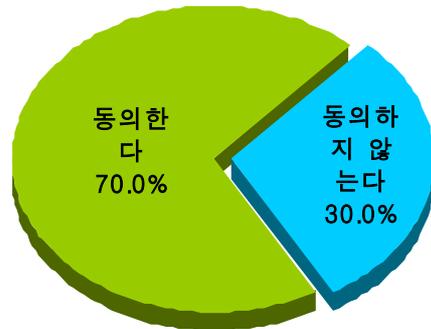
<그림 3-5> 획정위의 중립적 구성방안에 대한 의견

문항6

문항6	<p>선거구 획정위 인선 절차로 기존의 ‘국회 소관 상임위 의결 후 선관위원장 위촉’에서 ‘선관위 전체회의 의결 후 선관위원장 위촉’으로 변경하는 것에 대해 어떻게 생각하십니까?</p> <p>① 전적으로 동의한다                  ② 동의한다                  ③ 동의하지 않는다                  ④ 전혀 동의하지 않는다                  ⑤ 잘 모르겠다</p>
-----	---

▶ 선거구 획정위 인선 절차로 기존의 ‘국회 소관 상임위 의결 후 선관위원장 위촉’에서 ‘선관위 전체회의 의결 후 선관위원장 위촉’으로 변경하는 것에 대해 어떻게 생각하십니까?에 대한 의견은 ‘전적으로 동의한다(A)’ 20.0%, ‘동의한다(B)’ 50.0%로 ‘동의한다(A+B)’는 의견이 70.0%, ‘동의하지 않는다(C)’ 25.0%, ‘전혀 동의하지 않는다(D)’ 5.0%로 ‘동의하지 않는다(C+D)’는 의견이 30.0%로 나타나 ‘동의한다’는 의견이 “동의하지 않는다”는 의견의 2배정도로 나타남.

항목	결과(%)
① 전적으로 동의한다(A)	20.0
② 동의한다(B)	50.0
동의한다(A+B)	70.0
동의하지 않는다(C+D)	30.0
③ 동의하지 않는다(C)	25.0
④ 전혀 동의하지 않는다(D)	5.0
⑤ 잘 모르겠다.	-



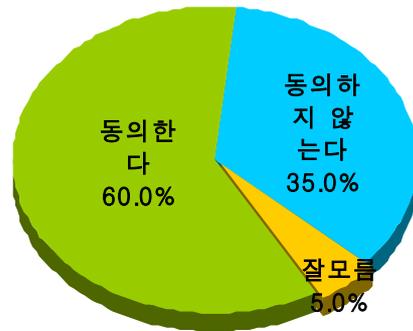
<그림 3-6> 획정위 인선절차에 대한 의견

문항7

문항7	<p>선거구 획정위 의사 결정 방식을 기존의 2/3 이상 찬성에서 과반수 이상 찬성으로 변경하는 것에 대해 어떻게 생각하십니까?</p> <p>① 전적으로 동의한다                  ② 동의한다                  ③ 동의하지 않는다                  ④ 전혀 동의하지 않는다                  ⑤ 잘 모르겠다</p>
-----	---

▶ 선거구 획정위 의사 결정 방식을 기존의 2/3 이상 찬성에서 과반수 이상 찬성으로 변경하는 것에 대해 어떻게 생각하십니까?에 대한 의견은 ‘전적으로 동의한다(A)’ 15.0%, ‘동의한다(B)’ 45.0%로 ‘동의한다(A+B)’는 의견이 60.0%, ‘동의하지 않는다(C+D)’는 의견이 35.0%로 나타나 ‘동의한다’는 의견이 “동의하지 않는다”는 의견의 대략 2배정도로 나타남.

항목	결과(%)
① 전적으로 동의한다(A)	15.0
② 동의한다(B)	45.0
동의한다(A+B)	60.0
동의하지 않는다(C+D)	35.0
③ 동의하지 않는다(C)	35.0
④ 전혀 동의하지 않는다(D)	-
⑤ 잘 모르겠다.	5.0



<그림 3-7> 획정위 의사결정방식에 대한 의견

문항8

문항8	<p>다음의 선거구 확정 구성 방식 중 어느 것이 가장 바람직하다고 생각하십니까?</p> <p>① 기존 방식(여당 추천 4인, 야당 추천 4인, 중앙선관위 1인)                  ② 9명 전원 중앙선관위의 추천 방식                  ③ 원내교섭단체 각 1명, 나머지 중립 인사로 구성                  ④ 중앙선관위 추천 5인 + 정치권 4인(여야 추천 2명씩)</p>
-----	---

▶ 다음의 선거구 확정 구성 방식 중 어느 것이 가장 바람직하다고 생각하십니까?에 대한 의견은 ‘9명 전원 중앙선관위의 추천 방식’ 15.0%, ‘원내교섭단체 각 1명, 나머지 중립 인사로 구성’ 70.0%로 나타나 ‘원내교섭단체 각 1명, 나머지 중립 인사로 구성’이 가장 주된 의견으로 나타남.

항목	결과(%)
① 기존 방식 (여당 추천 4인, 야당 추천 4인, 중앙선관위 1인)	-
② 9명 전원 중앙선관위의 추천 방식	15.0
③ 원내교섭단체 각 1명, 나머지 중립 인사로 구성	70.0
④ 중앙선관위 추천 5인 + 정치권 4인 (여야 추천 2명씩)	-
⑤ 잘 모르겠다.	10.0



<그림 3-8> 확정위 구성방식에 대한 의견

보기 외 제시의견은

‘교섭단체 정당추천 각 2인, 관련학회 추천 인사 중 선관위 심의 거쳐 나머지 인사’

문항9

문항9	<p>매 선거가 있을 때 마다 선거구를 다시 획정을 하는 것이 아니라 통계청 인구 센서스 자료를 토대로 10년마다 획정하는 방안에 대해 어떻게 생각하십니까?</p> <p>① 전적으로 동의한다                  ② 동의한다                  ③ 동의하지 않는다                  ④ 전혀 동의하지 않는다                  ⑤ 잘 모르겠다</p>
-----	---

▶ 매 선거가 있을 때 마다 선거구를 다시 획정을 하는 것이 아니라 통계청 인구 센서스 자료를 토대로 10년마다 획정하는 방안에 대해 어떻게 생각하십니까?에 대한 의견은 ‘전적으로 동의한다(A)’ 20.0%, ‘동의한다(B)’ 30.0%로 ‘동의한다(A+B)’는 의견이 50.0%, ‘동의하지 않는다(C)’ 40.0%, ‘전혀 동의하지 않는다(D)’ 10.0%로 ‘동의하지 않는다(C+D)’는 의견이 50.0%로 나타나 ‘동의한다’는 의견과 “동의하지 않는다”는 의견이 같은 수준으로 나타남.

항목	결과(%)
① 전적으로 동의한다(A)	20.0
② 동의한다(B)	30.0
동의한다(A+B)	50.0
동의하지 않는다(C+D)	50.0
③ 동의하지 않는다(C)	40.0
④ 전혀 동의하지 않는다(D)	10.0
⑤ 잘 모르겠다.	-



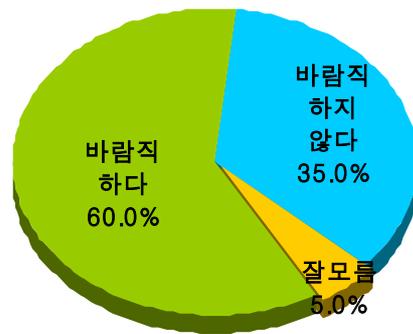
<그림 3-9> 인구센서스에 기초한 10년주기 선거구획정에 대한 의견

문항10

문항10	<p>선거구 획정시 최대 인구 선거구와 최소 인구 선거구간 인구 편차를 2대 1로 하는 현행 획정 방안에 대해 어떻게 생각하십니까?</p> <p>① 아주 바람직하다                  ② 바람직하다                  ③ 바람직하지 않다                  ④ 전혀 바람직하지 않다                  ⑤ 잘 모르겠다</p>
------	---

▶ 선거구 획정시 최대 인구 선거구와 최소 인구 선거구간 인구 편차를 2대 1로 하는 현행 획정 방안에 대해 어떻게 생각하십니까?에 대한 의견은 ‘아주 바람직하다(A)’ 10.0%, ‘바람직하다(B)’ 50.0%로 ‘바람직하다(A+B)’는 의견이 60.0%, ‘바람직하지 않다(C)’ 30.0%, ‘전혀 바람직하지 않다(D)’ 5.0%로 ‘바람직하지 않다(C+D)’는 의견이 35.0%로 나타나 ‘바람직하다’는 의견이 “바람직하지 않다”는 의견보다 2배 많은 것으로 나타남.

항목	결과(%)
① 아주 바람직하다(A)	10.0
② 바람직하다(B)	50.0
바람직하다(A+B)	60.0
바람직하지 않다(C+D)	35.0
③ 바람직하지 않다(C)	30.0
④ 전혀 바람직하지 않다(D)	5.0
⑤ 잘 모르겠다.	5.0



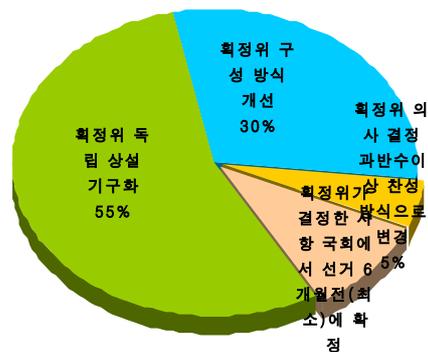
<그림 3-10> 선거구간 최대/최소 인구편차(현행(2:1)에 대한 의견

문항11

문항11	<p>선거구 획정위의 위상을 강화하기 위한 다음의 조치 중 어느 것이 가장 중요하다고 생각하십니까?</p> <p>① 획정위 독립 상설 기구화                  ② 획정위 구성 방식 개선                  ③ 획정위 의사 결정 과반수이상 찬성 방식으로 변경                  ④ 획정위가 결정한 사항 국회에서 선거 6개월전(최소)에 확정</p>
------	--

▶ 선거구 획정위의 위상을 강화하기 위한 다음의 조치 중 어느 것이 가장 중요하다고 생각하십니까?에 대한 의견은 ‘획정위 독립 상설 기구화’ 55.0%, ‘ 획정위 구성 방식 개선’ 30.0%, ‘획정위 의사 결정 과반수이상 찬성 방식으로 변경’ 5.0%, ‘획정위가 결정한 사항 국회에서 선거 6개월전(최소)에 확정’ 10.0%로 **획정위의 위상을 강화하기 위해서는 ‘획정위 독립 상설 기구화’가 가장 높게 나타남.**

항목	결과(%)
① 획정위 독립 상설 기구화	55.0
② 획정위 구성 방식 개선	30.0
③ 획정위 의사 결정 과반수이상 찬성 방식으로 변경	5.0
④ 획정위가 결정한 사항 국회에서 선거 6개월전(최소)에 확정	10.0



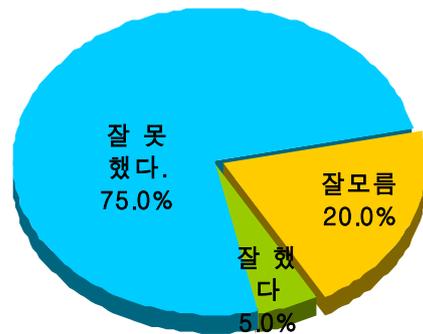
<그림 3-11> 획정위의 위상을 강화하기 위한 조치에 대한 의견

문항12

문항12	<p>2016년 4·13 총선에서 처음으로 독립적인 기구로 활동했던 선거구 획정위 활동 전반에 대해 어떻게 생각하십니까?</p> <p>① 아주 잘 했다 (☞문 12-1 로)                  ② 잘 했다 (☞문 12-1 로)                  ③ 잘 못했다 (☞문 12-2 로)                  ④ 아주 잘 못했다 (☞문 12-2 로)                  ⑤ 모르겠다</p>
------	---

▶ 2016년 4·13 총선에서 처음으로 독립적인 기구로 활동했던 선거구 획정위 활동 전반에 대해 어떻게 생각하십니까?에 대한 의견은 “잘 했다(A+B)”는 의견이 5.0%, ‘잘 못했다(C)’ 40.0%, ‘아주 잘 못했다(D)’ 35.0%로 ‘잘 못했다(C+D)’는 의견이 75.0%로 나타나 ‘잘 못했다’는 의견이 지배적임.

항목	결과(%)
① 아주 잘 했다(A)	-
② 잘 했다(B)	5.0
잘했다(A+B)	5.0
잘못했다(C+D)	75.0
③ 잘 못 했다(C)	40.0
④ 아주 잘 못했다(D)	35.0
⑤ 잘 모르겠다.	20.0



<그림 3-12> 2016년 선거구획정위 활동 전반 평가에 대한 의견

문항 12-1	(‘잘 했다’고 응답한 사람들) 그 이유는 무엇입니까?(주관식)
------------	-------------------------------------

상대적으로 짧은 기간내에 엄청나게 많은 일을 한 점

문항 12-2	(‘잘 못했다’고 응답한 사람들) 그 이유는 무엇입니까?(주관식)
------------	--------------------------------------

구성이 잘못됐고 의사결정을 2/3 이상으로 했기 때문
구조적 한계가 있었다고 생각함. 그것은 정당별 동수추천과 2/3 의결규정으로 정당추천방식으로 정당이익의 대변이 불가피했고, 2/3 의결규정은 합의가 되지 않으면 아무런 결정도 할 수 없게 만들었음. 이러한 상황에서 위원회가 나름 결과를 도출하려 노력했지만 그것은 불가능했음. 따라서 위원회가 의도하진 않았지만 잘못할 수밖에 없었음.
나눠 먹기식 위원배당으로 중립성이 보장되지 못함
독립적 운영이 안되었고 결과가 공정하지 않았다
독립적인 기구이기는 하였지만 4:4로 각각 여당과 야당의 목소리를 대변하는 획정위가 되었던 점이 아주 잘못된 점이었다고 생각한다.
독립적인 의사결정 기능을 전혀 못했다.
시간이 촉박하여 충분한 논의가 이뤄지지 않음
위원구성이 정당 추천으로 독립성 상실
위원들이 독립적이지 못했고, 당파적이었다.
위원들이 정당의 의견을 반영하려 노력했다. 독립적이지도 중립적이지도 않았다.
정당의 이해관계에서 벗어나지 못했고, 의사결정이 지연되었기 때문.
정치권의 영향 하에 있었기 때문에 독립기구로서의 역할을 못함
정치적인 이해관계를 효과적으로 제어 못함
처음 만들어진 선거구획정위여서 운영이 매끄럽지 못하고 여전히 정치권의 목소리가 커 독립성이 유지되지 못한 측면이 있어 보이기 때문
획정안 기한 내 마련 못함. 위원들의 정당의 대리인 역할로 파행 거듭

### 3) 조사결과 종합

- 국회의원 선거구 획정위가 국회가 아닌 중앙선관위에 독립적인 기구로 개편된 것에 대해 어떻게 생각하십니까?에 대한 의견은 ‘잘됐다’는 의견이 95.0%(‘아주 잘 됐다’ 40.0%, ‘잘 됐다’ 55.0%), ‘잘못됐다’(‘아주 잘 못됐다’ 5.0%)는 의견이 5.0%로 나타나 ‘잘됐다’는 의견이 절대적으로 나타남.
- 국회의원 선거구 획정위가 여당 추천 4인, 야당 추천 4인, 중앙선관위 추천 1인으로 구성된 것에 대해 어떻게 생각하십니까?에 대한 의견은 ‘잘됐다’는 의견이 5.0%, ‘잘못됐다’(‘잘 못 됐다’ 45.0%, ‘아주 잘 못됐다’ 50.0%)는 의견이 95.0%로 나타나 ‘잘못됐다’는 의견이 절대적으로 나타남.
- 국회의원 선거구 획정위의 의사 결정을 2/3 찬성이상으로 정한 것에 대해 어떻게 생각하십니까?에 대한 의견은 ‘잘됐다’는 의견이 35.0%, ‘잘못됐다’(‘잘 못 됐다’ 40.0%, ‘아주 잘 못됐다’ 20.0%)는 의견이 60.0%로 나타나 ‘잘못됐다’는 의견이 “잘됐다”는 의견의 2배정도 많은 것으로 나타남.
- 선거구 획정위를 선거가 있을 때 마다 새롭게 만드는 것 보다 독립적인 기구로 상설화해야 한다는 견해에 대해 어떻게 생각하십니까?에 대한 의견은 ‘동의한다’(‘전적으로 동의한다’ 50.0%, ‘동의한다’ 20.0%)는 의견이 70.0%, ‘동의하지 않는다’(‘동의하지 않는다’ 20.0%, ‘전혀 동의하지 않는다’ 10.0%)는 의견이 30.0%로 나타나 ‘동의한다’는 의견이 “동의하지 않는다”는 의견의 2배정도로 나타남.
- 선거구 획정위를 구성할 때 전체 획정위원은 9명으로 하고, 교섭단체를 이룬 정당이 추천한 각 1명과 함께 학계·법조계·언론계·시민단체 등이 추천한 인사 중 공정하고 중립적인 인사로 구성하는 것에 대해 어떻게 생각하십니까?에 대한 의견은 ‘동의한다’(‘전적으로 동의한다’ 15.0%, ‘동의한다’ 55.0%)는 의견이 70.0%, ‘동의하지 않는다’는 의견이 25.0%로 나타나 ‘동의한다’는 의견이 “동의하지 않는다”는 의견의 3배정도로 나타남.

- 선거구 확정위 인선 절차로 기존의 ‘국회 소관 상임위 의결 후 선관위원장 위촉’에서 ‘선관위 전체회의 의결 후 선관위원장 위촉’으로 변경하는 것에 대해 어떻게 생각하십니까?에 대한 의견은 ‘동의한다’(‘전적으로 동의한다’ 20.0%, ‘동의한다’ 50.0%)는 의견이 70.0%, ‘동의하지 않는다’(‘동의하지 않는다’ 25.0%, ‘전혀 동의하지 않는다’ 5.0%)는 의견이 30.0%로 나타나 ‘동의한다’는 의견이 “동의하지 않는다”는 의견의 2배정도로 나타남.
- 선거구 확정위 의사 결정 방식을 기존의 2/3 이상 찬성에서 과반수 이상 찬성으로 변경하는 것에 대해 어떻게 생각하십니까?에 대한 의견은 ‘동의한다’(‘전적으로 동의한다’ 15.0%, ‘동의한다’ 45.0%)는 의견이 60.0%, ‘동의하지 않는다’는 의견이 35.0%로 나타나 ‘동의한다’는 의견이 “동의하지 않는다”는 의견의 대략 2배정도로 나타남.
- 선거구 확정 구성 방식 중 어느 것이 가장 바람직하다고 생각하십니까?에 대한 의견은 ‘9명 전원 중앙선관위의 추천 방식’ 15.0%, ‘원내교섭단체 각 1명, 나머지 중립 인사로 구성’ 70.0%로 나타나 ‘원내교섭단체 각 1명, 나머지 중립 인사로 구성’이 가장 주된 의견으로 나타남.
- 매 선거가 있을 때 마다 선거구를 다시 획정을 하는 것이 아니라 통계청 인구 센서스 자료를 토대로 10년마다 획정하는 방안에 대해 어떻게 생각하십니까?에 대한 의견은 ‘동의한다’(‘전적으로 동의한다’ 20.0%, ‘동의한다’ 30.0%)는 의견이 50.0%, ‘동의하지 않는다’(‘동의하지 않는다’ 40.0%, ‘전혀 동의하지 않는다’ 10.0%)는 의견이 50.0%로 나타나 ‘동의한다’는 의견과 “동의하지 않는다”는 의견의 같은 수준으로 나타남.
- 선거구 획정시 최대 인구 선거구와 최소 인구 선거구간 인구 편차를 2대 1로 하는 현행 획정 방안에 대해 어떻게 생각하십니까?에 대한 의견은 ‘바람직하다’(‘아주 바람직하다’ 10.0%, ‘바람직하다’ 50.0%)는 의견이 60.0%, ‘바람직하지 않다’(‘바람직하지 않다’ 30.0%, ‘전혀 바람직하지 않다’ 5.0%)는 의견이 35.0%로 나타나 ‘바람직하다’는 의견이 “바람직하지 않다”는 의견보다 2배정도 많은 것으로 나타남.

- 선거구 획정위의 위상을 강화하기 위한 다음의 조치 중 어느 것이 가장 중요하다고 생각하십니까?에 대한 의견은 ‘획정위 독립 상설 기구화’ 55.0%, ‘획정위 구성 방식 개선’ 30.0% ‘획정위 의사 결정 과반수이상 찬성 방식으로 변경’ 5.0%, ‘획정위가 결정한 사항 국회에서 선거 6개월 전(최소)에 확정’ 10.0%로 ‘획정위 독립 상설 기구화’가 55.0%로 가장 높게 나타남.
  
- 2016년 4·13 총선에서 처음으로 독립적인 기구로 활동했던 선거구 획정위 활동 전반에 대해 어떻게 생각하십니까?에 대한 의견은 “잘 했다”는 의견이 5.0%, ‘잘 못했다’(‘잘 못했다’ 40.0%, ‘아주 잘 못했다’ 35.0%)는 의견이 75.0%로 나타나 ‘잘 못했다’는 의견이 지배적임.

## IV. 향후 선거구획정의 효율적 방향 제시

### 1. 선거구획정의 효율적 방향

- 선거구획정에 대한 유권자의 불신을 해소하는데 최우선 목표를 두어야 함.
  - 선거구획정은 4년 주기 국회의원 선거 때마다 정치의제가 될 수밖에 없음. 그런데 관련 제도가 제대로 정비되어 있지 않은 결과, 4년마다 유권자들의 정치 불신을 자극하여 전체적으로 정치에 대한 신뢰를 떨어뜨리는 주요 원인이 되고 있음.
  - 매 선거 때마다 선거구획정이 원칙과 기준에 따른 법적 과정이 아니라 현직의원들 간 밀실야합의 결과로 비춰지고, 후보 등록일에 임박해서야 선거구획정이 이루어짐으로써 도전자의 선거준비를 가로막고 현직의원의 이익만 추구한다는 비판에 직면해 왔음.
  
- 선거구획정에 대한 유권자의 신뢰를 획득하기 위해서는, ①법적 기준과 과정에 대한 예측 가능성 ②정보의 공개성 ③절차의 투명성 ④과정의 중립성 ⑤획정결과의 전문성을 보장할 수 있는 장치를 마련해야 함.
  - 1) 선거구획정의 원칙과 기준, 절차에 대한 법적 정비를 통해 (예비)후보자 및 유권자들이 선거구획정 관련 일정에 대해 예측이 가능하도록 만듦으로써 결국 ‘현직의원 및 원내정당들의 밀실야합’에 의해 결정될 것이라는 비난의 소지를 사전에 차단해야 함(예측 가능성).
  - 2) 선거구 획정의 각 단계마다 정보를 공개하고 유권자들의 목소리가 반영될 수 있는 통로를 마련함으로써 ‘원내정당과 현직의원들의 일방적 결정’이 아닌 이해당사자 및 유권자의 참여로 선거구획정이 이루어진다는 효능감을 창출해야 함(과정의 공개성과 투명성).
  - 3) 선거구획정위원회 위원의 전문성 보장 및 운영의 독립성 보장, 획정위 결정안의 효력을 보장함으로써 현직의원이나 원내정당들로부터 중립적이고 전문적인 선거구획정이 이루어진다는 확신을 줄 수 있어야 함(전문성, 중립성).

## 2. 선거구획정의 예측 가능성·투명성을 높이기 위한 방안

### 1) 선거구획정의 법적 기준 명시

#### ① 총의석수, 지역구 의석수 대 비례대표 의석수 비율 명시

- 지금처럼 선거구 인구편차에 따라 지역구 총의석 및 비례대표 총의석, 전체 국회의원 의석 총수가 함께 연동되는 구조에서는 선거구 경계만이 아니라 의석수까지 모두 국회의 ‘밀실야합’의 대상으로 비취질 수밖에 없으며, 해당 선거구 (예비) 후보자나 유권자는 자기 선거구의 최종 변화가 총의석수, 지역구 의석수와 함께 결국 현직의원들이 결정하게 될 것이라는 불신을 가중할 수밖에 없음.
- 선거구가 변동되는 범위를 예측하고 선거구획정위원회가 재량권을 발휘할 수 있는 범위를 특정하기 위해서는 총의석수 및 지역구 의석수와 비례대표 의석수의 관계를 법에 명시해야 함.
  - 지역구 의석수와 비례대표 의석수의 관계는 법률에 각 의석총수를 명시하는 방법과 비율을 명시하는 방법이 있음.
  - 우리나라는 향후 총의석수 상향조정의 여지가 있고 신도시 건설 등으로 지역선거구 변동의 가능성이 높기 때문에, 의석수 명시방법보다는 비율 명시 방법이 향후 의석수 변동에 대응하는데 좀 더 유연한 방법이 될 수 있어 비율명시 방법을 제안함.

#### ② 선거구 인구편차 기준에 대한 법적 규정 마련

- 2014년 10월 헌법재판소 판결은 현행 ‘3:1’선거구 인구편차 기준에서 ‘2:1’기준을 제시하고 있지만, OECD 국가 기준을 보면 이미 ‘1.5:1’단계에 접어든 지가 오래되었음. 이런 추세를 감안하면 10~15년 이내에는 ‘2:1’기준을 더 낮춰야 한다는 판결을 충분히 예측할 수 있음.
- 국회가 법률로 표의 등가성 보장 장치를 마련하지 않은 상황에서 헌

법재판소가 매년 기존의 인구편차 기준을 위헌 판결함으로써 선거구 인구수를 재조정하는 관행은 유권자들에게 국회에 대한 불신을 가중시키는 요인이 되고 있음.

- 유권자 입장에서 보면, 국회가 위헌적 관행을 지속하다가 헌법재판소의 사법적 판결로 위헌성이 적발되자 뒤늦게 선거구 인구편차를 조정한다는 인식을 할 수밖에 없음. 이런 관행은 헌법재판소 결정이 국회의 입법행위 상위에 놓이게 만듦으로써 국회 스스로의 권위를 훼손하는 것임.

○ 또한 법적 규정이 없는 상태에서 언제 있을지 모를 헌법재판소 판결에 따라 급박하게 선거구 인구편차를 조정하는 관행을 방치하게 된다면, 선거구 획정에 대한 예측 가능성을 낮추어 결국 국회에 대한 불신을 높이게 됨.

- 국회가 현재의 인구편차 규정을 법 조항으로 명문화하고, 헌법재판소의 다음 판결이 있기 전에 인구편차를 더욱 줄여나갈 수 있는 방안을 선제적으로 마련하는 모습을 보여주는 것이 필요함.

○ 현행 공직선거법에 표의 등가성 보장을 위하여 선거구 인구편차 규정을 명문화할 것과, 상설화될 선거구획정위의 10년 과제로 '1.5:1' 인구편차 조정을 위한 가이드라인 마련을 지정할 것을 제안함.

- 선거구 인구편차 규정은 최대 : 최소 인구편차 방식과 선거구 평균인구수 $\pm\alpha$ 방식이 있음. 현재 일본 외에 다른 선진국들은 모두 '지역구 총의석수/총인구수'로 산출되는 평균인구수를 기준으로 허용범위를 ' $\pm\alpha$ '로 두는 방식을 채택하고 있음.

- '지역구 총의석수/총인구수'로 산출되는 평균인구수를 기준으로 허용범위 ( $\pm\alpha$ )를 명시하는 방법을 제안함.

## 2) 선거구획정 일정의 법적 명시

○ (예비)후보자 및 유권자가 선거구획정에 대해 예측이 가능하기 위해서는 다음 선거의 선거구 (재)획정이 언제, 어떤 방식으로 이루어지는가에 대한 일정을 미리 알 수 있어야 하며, 관련 사항에 대한 법적 규정을 마련해야 함.

### ① 선거구획정위원회 상설운동과 구성 시점에 대한 법적 명시

- 선진 각국들의 선거구획정위원회 운영 사례를 보면,
  - 선거구획정위원회는 다음 임기만료에 의한 선거에 대한 선거구획정만이 아니라 10~20년에 걸친 중·장기 인구변동 및 행정구역 변동 등에 대한 예측을 하고 관련 정보를 미리 유권자들에게 제공하는 기능을 담당하며,
  - 다음 임기만료 선거 선거구획정을 위해서도 선거구 변동이 예측되는 해당 선거구 지방자치단체 및 의회, 지방단위 정당 지구당과 시민단체, 선거구 변동에 이해관계를 가지는 이익집단 등과 공청회를 개최하고 의견을 수렴하는 등의 절차를 진행하게 되어 있음.
- 우리나라에서도 선거구획정과정에 대한 정보공개와 절차적 투명성 확보 및 유권자들의 참여 효능감을 높이기 위해서는 선거구획정위원회가 이러한 임무를 담당할 수 있도록 해야 하며, 이를 위해서는 상설운영이 필요하다고 제안함.
- 매번 원이 구성되면 원 구성시점으로부터 3개월 안에 선거구획정위원회 위원선임을 완료하도록 법률에 명시할 것을 제안함.
  - 선거구획정위원의 임기는 4년으로 한다.
  - 선거구획정위원의 선임은 원 구성시점으로부터 3개월 이내에 완료한다.

## ② 선거구획정위원회의 정보공개, 의견수렴에 관한 절차 명시

- 선거구획정위원회는 구성시점으로부터 다음 선거에서 변경이 예상되는 선거구에 대한 정보를 공개, 선거구변경을 위한 절차적 과정에 대한 정보공개, 해당지역 지방자치단체 및 정당기구, 시민단체와 이익단체들과 공청회 개최 등의 일정에 대한 정보공개, 의견수렴 결과를 선거구획정결과와 함께 첨부하여 국회에 제출하도록 법적 의무 규정 등을 갖도록 하고, 각 일정 및 업무에 대해 선거구획정위원회 규칙을 마련하며, 홈페이지 등을 통해 상시적인 정보공개를 진행하고 유권자들의 의견수렴을 할 수 있도록 하는 장치를 마련해야 함.
- 선거구획정위원회의 담당업무로,
  - 선거구획정위는 구성 이후 6개월 이내에 다음 임기만료 선거에서 변경이 예상되는 선거구에 관한 정보와 선거구 재획정에 관련된

- 절차에 대한 정보를 홈페이지, 인쇄물 등을 통해 일반에 공개하고,
- 원내 정당, 해당지역 지방자치단체 및 지방의회, 정당 및 사회단체의 의견수렴을 위해 5회 이상의 공청회를 개최하여 그 결과를 선거구획정 보고서와 함께 국회에 제출해야 하며,
- 향후 10년 단위 선거구변동에 관한 보고서를 국회의원의 임기종료 시점에 맞추어 국회의장에게 제출하도록 규정을 마련함.

### 3. 선거구획정의 전문성·중립성을 보장하기 위한 방안

#### ① 선거구획정위원회 위원의 전문성 보장 방안 명시

- 현행 선거구획정위원회 위원의 구성 조항은 공직선거법 제24조 ④항은 ‘국회의 소관 상임위원회 또는 선거구획정에 관한 사항을 심사하는 특별위원회는 중앙선거관리위원회위원장이 지명하는 1명과 학계·법조계·언론계·시민단체·정당 등으로부터 추천받은 사람 중 8명을 의결로 선정하여 국회의원선거구획정위원회 설치일 전 10일까지 중앙선거관리위원회위원장에게 통보하여야 한다’로 되어 있는데, 이 내용은 중립성 보장방안일 수는 있어도 전문성 보장방안은 아님. 선거구획정위원들이 전문성을 담지하고 실제 전문적 정보에 입각하여 선거구획정을 한다는 신뢰를 얻을 수 있어야 함.
- 선거구획정위원회 위원은 현행과 같이 ‘총 9인으로 구성하는 것을 원칙으로 원내교섭단체를 구성하는 정당의 수, 획정위의 전문성을 강화할 수 있는 제도, 행정, 지방자치, 통계, 관련 법률 전문가들로 구성한다.’는 규정을 마련할 것을 제안함.
  - 선거구 획정제도는 다양한 선거제도의 한 하위범주이며 다른 제도와와의 정합성이 중요하므로 선거제도 전반에 대한 정보를 가진 전문가가 필요할 것임.
  - 지역 선거구 획정이므로 중앙행정체계 편재와 향후 변동추이, 지방자치 관련 제도와 작동에 관한 전문가가 있어야 관련 이해관계 등을 파악할 수 있음.
  - 선거구 인구편차를 충족하면서도 유권자들의 생활권역 침해를 최소화할 수 있는 방안을 찾기 위해서는 다양한 통계적 기법을 활용

할 필요가 있음.

- 헌법 및 선거법 관련 기존 판례에 관한 정보를 축적하고 해외 입법례 등을 파악할 수 있는 관련 법률 전문가가 있어야, 법적 통일성을 갖춘 안을 마련하는데 도움을 얻을 수 있을 것임.
- 무엇보다 영역을 특정한 전문가를 위촉한다는 평판을 갖추면 선거구획정의 전문성에 대한 유권자들의 신뢰를 제고하는데 도움이 될 것임.

## ② 선거구획정위원회 위원선임의 중립성 보장 방안 명시

- 선거구획정위원회 위원의 중립성을 보장하는 장치로, 공개적으로 선거구획정위원회 위원 지원자를 받고, 여·야 10인씩 동수로 추천한 ‘선거구획정위원회 위원 심사위원회’를 구성하여 지원자들을 심사한 다음, 심의결과에 따라 최종 위원을 선임하는 방안을 제안함.
- ‘선거제도, 행정, 지방자치, 통계, 관련 법률 전문가’의 자격을 갖춘 사람 가운데 공개적으로 지원을 받고 심사를 통해 위원을 선정하는 절차는 현재 행정부 위원회 구성에서도 많이 활용되는 방식이며, 절차의 공개성과 전문성 기준에 따른 심사의 공정성을 보장할 수 있다는 점에서 장점이 있음.
- 위원 심사위원회는 지원자들에 대한 심사를 진행하여 최종 위원을 선정하는 업무를 담당하며, 여·야 동수 추천으로 하되 ‘학계·법조계·언론계·시민단체 소속의 명망 있는 위원들로 구성’하도록 하는 방안을 제안함.
  - 현행 법률에는 야·야 추천에 대한 내용이 명시되어 있지 않지만, 실제 위원선임은 여·야 추천으로 이루어지고 있는 것이 현실임.
  - 여·야 동수 추천을 명시하여 여당이나 야당 어느 쪽에도 편익을 주지 않고 서로 견제할 수 있도록 위원을 구성한다고 공표하는 것이, 유권자들에게는 더 중립성에 대한 신뢰를 줄 수 있음.

## ③ 선거구획정위원회 운영의 독립성 보장방안 명시

- 현재 선거구 획정과정에서 유권자의 불신이 높은 상황이므로, 선

거구획정위원회는 독립기구로 상설 운용하는 방안이 적합함.

- 국회 산하기구로 설치할 경우 여·야 정당이나 현직의원들의 영향력에 대한 우려가 발생할 수밖에 없고,

- 중앙선거관리위원회에 단순한 산하조직으로는 선거법의 집행기관인데 집행기관 산하에 법률적 효력을 갖는 선거구획정을 담당하는 기구를 두는 것 역시 논란의 소지가 있음. 즉, **중앙선거관리위원회에 속해있지만 독립성을 가진 기구로 상설화가 필요.**

- 독립기구로 운용하는 것의 핵심은 법적 근거에 입각하여 자체 인력과 예산을 운용할 권한을 갖는 것임. 선거구획정위원회가 자체 인력과 예산을 운용하여 상설적인 업무를 수행하도록 하되, 관련 기관들의 지원을 받을 수 있도록 근거를 마련하여 중복예산의 낭비 등의 우려를 불식하는 방안이 바람직함.
- 선거구획정위원회는, ‘사무국을 둘 수 있고, 국회, 통계청, 행정자치부, 중앙선거관리위원회의 인력 지원을 받을 수 있다.’

#### ④ 선거구획정위원회 결정안에 대한 법적 권한 보장방안 명시

- 선거구획정에 대한 유권자 불신의 근원은 선거구획정위원회가 어떤 안을 내든 국회의 여·야 정당들과 현직의원들이 수정할 수 있는 권한을 갖기 때문에 결국 현직의원의 기득권을 보장하는 방향으로 결정이 된다는 것임.
- 이런 우려를 불식시키기 위해 선거구획정위원회 결정안을 국회가 그대로 존중하는 방안이 제안되고 있음.
  - 그런데 이 안은 헌법 상 입법권이 국회에 독점적으로 부여되어 있는데 비(非)선출 위원들로 구성된 선거구획정위원회가 입법권에 상당하는 권한을 행사할 경우 발생하는 위헌성의 문제가 있음.
- ‘획정위 안에 대해 국회는 곧바로 본회의에 회부하고 가·부 결정을 하는 안’은,
  - 획정위 안에 문제가 있을 경우 국회 차원에서의 검토 의견이 유권자들에게 공개될 기회를 갖지 못하게 되므로 부결될 경우 국회불신을 가중할 우려가 있고,
  - 1차 표결에서 부결되었을 경우 이후 절차적 과정에 대한 보완이 필요하다는 문제가 있음.

- 따라서 국회의 입법권을 침해하지 않고 선거구획정위원회 안의 기속력을 보장함으로써 유권자의 신뢰를 획득할 수 있는 방안을 모색해야 함.
- 선거구획정위원회는,
  - 임기만료 선거일 13개월 전에 국회의장에게 선거구 획정안을 제출해야 한다.
  - 국회의장은 선거구획정위원회의 선거구 획정안을 국회운영위원회에 회부한다.
  - 국회운영위원회는 선거구획정위원회 안에 대한 심사의견서를 제출할 수 있다. 단 본회의 상정여부에 대한 의결권이나 수정권은 없다.
  - 국회는 선거구획정위원회 결정안이 제출된 시점부터 2개월 이내에 동 안을 본회의에 상정해야 하며, 수정안을 낼 수는 없고 가·부 표결만 가능하다.
  - 선거구획정위 안이 본회의에서 부결되었을 경우, 국회의장은 수정의견서를 첨부하여 선거구획정위원회에 회송하고 수정안 제출을 요청할 수 있다.
  - 획정위의 수정안이 제출되면 본회의에서 역시 가·부 표결에 우선 부쳐지고, 부결되었을 경우 본회의 수정안 제출이 가능하다.
- 2번에 걸친 본회의 부결은 전체 국회의원들의 입장에서 유권자들의 비판을 의식하지 않을 수 없는 중대한 정치적 행위가 될 것임.
  - 1번의 부결 결정 이후 국회와 선거구획정위원회의 공식적, 비공식적 의견조정 기회가 제공될 것이며 이 과정을 통해서도 이견(異見)이 해소되지 못했을 때에는 헌법적 원리에 따라 국회의 입법권을 인정하는 방향에서 대안을 마련할 수밖에 없을 것으로 판단됨.
  - 법률로 선거구획정위의 1차안 혹은 수정안을 무조건 국회가 수용하도록 강제하는 조항을 마련해 둘 경우, 선거구획정위가 국회의 입법권을 침해하게 되는 법적 논란을 피해가기 어렵게 될 것임. 그리고 만약에 발생할 수 있는 선거구획정위의 오류를 정정할 기회가 봉쇄되는 것이므로 이 또한 바람직하다고 보기 어려움.

## V. 결론

선거구획정을 포함한 선거제도의 개정이나 개선 문제를 정치인들에게만 맡겼던 것이 우리의 현실이었다. 이러한 관행은 잘못된 것이다. 정치인들은 선거제도가 어떻게 짜여지느냐에 따라 자신들의 정치생명이 지속될 수도 있고 단절될 수도 있기 때문에 선거제도 개선과정에서 공정한 입장을 유지하기가 본질적으로 불가능하다. 직접적인 이해당사자인 정치인들에게 자신의 이해관계를 떠나 선거제도와 선거법을 입안하도록 요구하는 것은 무리다. 공정한 선거구획정과 국민들의 의사가 충실히 표현될 수 있는 선거제도를 만들기 위해서는 정치인들에게만 맡길 것이 아니라 학자, 전문가, 각계각층을 대표하는 공익단체, 시민들의 목소리가 반영되도록 해야 한다.

민주정치는 경쟁에 기초한 정치유형이다. 정치게임의 기본 규칙인 선거제도의 형평성과 공정성은 민주정치의 성패를 결정한다. 선거제도가 정치인들만이 참여하는 장에서 결정될 때 이것은 “마치 사회주의 국가에서 정부가 경제생활 전체를 직접 관리하는 통제경제(command economy)에 견줄 수 있는 통제민주주의(command democracy)가 될 위험이 있다.”(김종립, 1991: 60) 한국 민주정치가 발전하고 성장하기 위해서는 선거구획정을 포함하여 선거제도가 정치인들에 의해 정략적 차원에서 이루어지는 통제 민주주의에서 벗어나야 한다. 이를 위해서는 무엇보다도 민간 전문인으로만 구성된 초당파적 선거구획정 위원회를 조속히 발족해야 한다.

앞서 지적한 바와 같이 선거구획정이 지나치게 졸속으로 이루어지는 경향이 있다. 이는 선거구획정위가 외국과 같이 상설화되어 활동하고 있지 못하기 때문이다. 선거구획정위가 국회 자문기관의 위상에서 벗어나 중앙선거관리위원회의 독립·상설기관으로 자리 잡고 국회의원 선거구획정 뿐만 아니라 지방선거의 선거구획정에 대한 체계적인 연구가 이뤄져야 한다. 현재 국회의원 선거구획정위 구성에 관한 것은 공직선거법에 규정되어 있지만 지방선거의 경우, 이러한 규정이 없는 실정이다. 오직 공직선거법 제26조에 지방의회의원 선거구의 획정에 관한 규정만이 있을 뿐이고 지방선거 선거구획정에 대한 체계적인 연구는 거의 이뤄지지 않고 있다.<sup>38)</sup>

38) 공직선거법 제26조(지방의회의원선거구의 획정) ① 시·도의회의원지역선거구(이하 "市·道議員地域區"라 한다)는 인구·행정구역·지세·교통 그 밖의 조건을 고려하여 자치구·시·군(하나의 自治區·市·郡이 2 이상의 國會議員地域區로 된 경우에는 國會議員地域區

우리나라 선거연구에서도 선거구획정에 대한 논의는 초보적인 수준에 머무르고 있다. 상설·독립적인 선거구획정위를 조속히 발족시키고 학계 전문가들과 충분한 시간과 정보를 갖고 국회의원 선거뿐 만 아니라 복잡하게 얽혀 있는 지방의회 선거구획정에 대한 체계적인 연구가 이뤄져야 할 것이다. 특히, 국회의원 정수, 지역구와 비례대표간의 의석비율 그리고 지방의회 의원 정수에 대한 실증적이고 과학적인 연구가 이루어지고, 이를 바탕으로 한 공정한 선거구획정이 이루어지도록 노력해야 할 것이다.

2016년 선거구획정위의 독립기구화와 획정권 행사는 이번 공직선거법 개정이 이룬 의미 있는 변화이다. 다만, 선거구획정위의 활동기간이 ‘충분히’ 확보되지 못한 점은 아쉬운 부분이다.

이제 남은 과제는 획정위원의 선정과 실무적 획정작업이다. 공정한 선거구획정을 위해서는 획정위 구성에 다양한 사회구성원의 목소리를 담는 것이 중요하다. 그러나 다양한 전문역량을 갖춘 인사로 구성하는 것도 그에 못지않게 중요하다.

선거구획정은 단순히 지리적 경계를 구획하는 것에 그치지 않는다. 지역 간 선거구의 균형적 분포, 지역선거구와 비례선거구의 조정 등 거시적 변수들을 고려해야 하고 세밀한 분석이 요구되는 전문영역이다.

더욱이 이번 20대 총선의 선거구획정위에 맡겨진 과제는 간단하지 않았다. 농

---

를 말하며, 行政區域의 변경으로 國會議員地域區와 行政區域이 合致되지 아니하게 된 때에는 行政區域을 말한다)을 구역으로 하거나 분할하여 이를 획정하되, 하나의 시·도의원 지역구에서 선출할 지역구시·도의원정수는 1명으로 하며, 그 시·도의원지역구의 명칭과 관할구역은 별표 2와 같이 한다. <개정 1995.4.1., 2010.1.25.> ②자치구·시·군의원지역구는 인구·행정구역·지세·교통 그 밖의 조건을 고려하여 획정하되, 하나의 자치구·시·군의원지역구에서 선출할 지역구자치구·시·군의원정수는 2인 이상 4인 이하로 하며, 그 자치구·시·군의원지역구의 명칭·구역 및 의원정수는 시·도조례로 정한다. <개정 2005.8.4.> ③제1항 또는 제2항의 규정에 따라 시·도의원지역구 또는 자치구·시·군의원지역구를 획정하는 경우 하나의 읍·면(「지방자치법」 제4조의2제3항에 따라 행정면을 둔 경우에는 행정면을 말한다. 이하 같다)·동(「지방자치법」 제4조의2제4항에 따라 행정동을 둔 경우에는 행정동을 말한다. 이하 같다)의 일부를 분할하여 다른 시·도의원지역구 또는 자치구·시·군의원지역구에 속하게 하지 못한다. <개정 1995.4.1., 2005.8.4., 2010.1.25.> ④자치구·시·군의원지역구는 하나의 시·도의원지역구 내에서 획정하여야 하며, 하나의 시·도의원지역구에서 지역구자치구·시·군의원을 4인 이상 선출하는 때에는 2개 이상의 지역선거구로 분할할 수 있다. <신설 2005.8.4.>

어촌지역대표성 보완, 의석조정 등 해법 마련이 쉽지 않은 난제에 직면해 있다. 선거구획정위의 권한강화로 시작된 정치개혁이 제도적 실험으로 끝나지 않고 구체적 성과로 결실을 맺기 위한 고민이 필요한 때이다.

## 참고문헌

- 강민제·윤성이. 2007. “선거구획정과 선거결과의 왜곡- 2006년 지방선거를 중심으로.” 『한국정당학회보』 6권. 2호, 5-28.
- 강원택. 2002. “국회의원 선거제도의 개혁: 의원정수 및 선거구 획정 문제를 중심으로.” 진영재 편. 『한국의 선거제도 1』. 서울: 한국사회과학데이터 센터.
- 강휘원. 2001. “투표의 등가성을 위한 선거구획정의 정치와 기법.” 『한국정치학회보』 35집. 2호, 89-112.
- . 2002. “영국과 한국의 선거구 획정위원회: 정치적 환경, 운영, 개혁방향.” 『한국정치학회보』 36집. 4호, 343-363.
- 김경욱. 2014. “의원정수, 전문가 “늘려야” ... 여론은 “이대로.” 「한겨레」(11월 16일). [http://www.hani.co.kr/arti/politics/politics\\_general/664725.html](http://www.hani.co.kr/arti/politics/politics_general/664725.html) (검색일: 2015. 5. 3).
- 김선화. 2012. “국회의원 정수의 적정성과 위헌 논쟁.” 『이슈와 논점』 391호. 국회입법조사처.
- 김종갑. 2012. “국회의원 선거구획정의 문제점과 개선방향.” 『현안보고서』 147호. 국회입법조사처.
- . 2015. “선거구 획정위원회 관련 개정안 통과 의미와 향후 과제.” 『이슈와 논점』 996호. 국회입법조사처.
- 김태일·임채홍. 2008. “Taagepera & Shugart 공식의 재해석에 의한 우리나라 국회의원 규모의 국제비교.” 『의정연구』 14권. 제1호, 5-30.
- 김형준·김도중. 2003. “국회의원 선거구획정의 제도개혁에 관한 연구: 인구 대표성과 지역 대표성의 조화를 중심으로.” 『대한정치학회보』 11집. 2호, 45-64.
- 박대식·마상진. 2012. 『농촌사회 양극화의 실태와 시사점』. 농촌사회 연구원.
- 박소연·진상현. 2015. “정치권 ‘총선 룰’ 전쟁 본격화...의원 정수 등 ‘4대 쟁점’.” 『중앙일보』(7월 27일). <http://joongang.joins.com/article/903/18320903.html?cloc=joongang%7Cext%7Cgooglenews> (검색일: 2015. 7. 27).
- 박현실. 2015. “정치학자 70% “의원정수 300석 보다 많아야.” 「한국여론방송」(7월 4일). [http://www.hpbs.co.kr/bbs/board.php?bo\\_table=news&wr\\_id=36](http://www.hpbs.co.kr/bbs/board.php?bo_table=news&wr_id=36) (검색일: 2015. 7. 15).
- 서복경. 2012. “한국 의석할당제도의 문제점: 선거구 획정과 선거인수 불균형.” 『한국정치연구』 21집. 1호, 79-97.
- \_\_\_\_\_. 2015a. “선거구 획정.” 국회도서관 전문가보고서. 2015년 4월 10일.
- \_\_\_\_\_. 2015b. “해외 사례를 통해본 선거구 획정제도” 2015 한국 정당학회 하계학술대회 발표논문.
- 심지연. 2005. “국회의원 선거구획정의 변화.” 『한국정당학회보』 4권. 2호, 45-72.
- 심지연·김민전. 2001. “역대 국회의원 선거구 획정에 대한 평가: 표의 등가성과 정당 간 공정성을 중심으로.” 『한국정치학회보』 35집. 1호, 125-148.
- 안순철. 1998. 『선거체제의 비교』. 서울: 법문사.
- 연종연. 2015. ““남부3군 지키기 ‘개월 전쟁’...“위장전입 조심.” 「뉴시스」(1월 14일).

<http://m.news.naver.com/read.nhn?mode=LSD&mid=sec&sid1=102&oid=003&aid=0006304291> (검색일 2015. 7. 1).

유동근. 2015. “與 내부분건 “현행 선거제도 최대 수혜자는 우리.” 「노컷뉴스」(7월 9일). <http://www.nocutnews.co.kr/news/4450615> (검색일: 2015. 7. 29).

윤석근. 2015. “정치개혁특별 위원회 공청회 진술 자료-국회의원선거구 획정기준 관련.” 『선거구 획정기준 등에 관한 공청회』. 국회 정치개혁특별위원회.

윤성이 · 서복경. 2012. 『의석수 변동의 정치에 관한 국가 간 비교연구』. 한국의회발전연구회.

윤종빈. 2015. “국회의원선거구 획정 제도의 개혁 방향.” 한국정당학회 · 국회입법조사처 공동학술회의. 서울. 3월.

이갑윤. 1996. “국회의원 선거제도의 개혁과제: 지역구 선거구획의 시정과 전국구 의원제도의 폐지.” 『의정연구』 2집. 2호, 92-110.

이동현. 2015. “주판알 바빠진 선거제 개편안.” 「한국일보」(2월 25일). <http://www.hankookilbo.com/v/ec38ee26f81844bd9c937299c115bb52> (검색일: 2015. 5. 30).

이상학 · 이성규. 2015. “민주주의에서 표의 불평등성: 국회의원 선거구획정의 왜곡도 분석.” 한국제도경제학회 춘계학술대회. 서울. 5월.

이세영. 2015. “국회의원 증원, 새정치 주류 ‘신중’-비주류 ‘지지’ 뒤바뀐 대응.” 「한겨레」(7월 27일). <http://www.hani.co.kr/arti/politics/assembly/702005.html> (검색일: 2015. 7. 27).

이정섭. 2012. “지역균열정치와 국회의원 선거구 획정의 게리맨더링과 투표 등가성의 훼손.” 『대한 지리학회지』 47권. 5호, 718-734.

장은교. 2012. “안철수 ‘국회의원수와 정당보조금 줄이고 중앙당 폐지.’” 「경향신문」(10월 23일). [http://m.khan.co.kr/view.html?artid=201210231424411&code=910100&med\\_id=khan](http://m.khan.co.kr/view.html?artid=201210231424411&code=910100&med_id=khan) (검색일: 2015. 6. 1).

장재영. 2014. “국회의원 획정 정책 간담회.” 민주통합당: 민주정책연구원.

정만희. 2012. “선거구 획정의 기본문제.” 『공법학 연구』 13권. 3호, 135-169.

조소영. 2012. “국회의원 정수에 관한 헌법적 고찰.” 『공법학연구』 13권. 2호, 37-52.

조영규. 2015. “공직선거법 제25조 1항, 평등권 침해’ …헌법소원심판 청구.” 「한국농어민신문」(6월 2일). <http://www.agrinet.co.kr/news/articleView.html?idxno=137565> (검색일: 2015. 6. 9).

진장철. 2015. “국회의원 선거구 획정에 관한 한 견해.” 『선거구 획정기준 등에 관한 공청회』. 국회 정치개혁특별위원회.

통계청. 2013. 『고령자통계』.

한국 갤럽. 2012. 데일리 오피니언: 선거구 획정 여론조사.

한상익. 2013. “국제비교를 통해 본 국회의원 정수와 세비혁신 방향.” 『이슈 브리핑』. 민주정책 연구원.

조성대. 2016. “국회의원획정위원회 활동경과와 평가.” [현안과 정책](지식협동조합 좋은나라) 제121호.

홍재우. 2016. “제20대 국회의원선거 선거구획정 과정 및 평가” 『의정연구』 47권 6-41.

Horiuchi Yusaku and Jun Saito, 2003, “Reapportionment and Redistribution: Consequences of Electoral Reform in Japan.” American Journal of Political Science. Vol. 47, No. 4, 669-682.

Lee, Sanghack and Sung-Kyu Lee. 2013. "Electoral Mal-Apportionment and Policy Distortion in Korea." *Review of Institution and Economics*. Vol. 7, No. 3, 157-183.

Lijphart Arend. 1990. "The Political Consequences of Electoral Laws, 1945-85." *The American Political Science Review*. Vol. 84, No. 2, 481-496.

Rae Douglas. 1967. *The political consequences of electoral laws*. Yale University Press:  
New Haeven.

별첨. 선거구 획정위의 제도 개혁에 대한 연구 설문(안)

한국선거학회 회원 여러분!!

안녕하십니까?

명지대 000 교수입니다.

중앙선관위 요청으로 “국회의원 선거구 획정위의 제도 개혁에 대한 연구” 용역을 맡아 실시하고 있습니다. 회원 여러분들의 고견을 묻고자 여론 조사를 실시하고자 합니다. 모든 설문 답변 내용은 익명으로 처리됩니다. 여론조사 결과와 원 자료(spss 자료)는 중앙선관위의 동의를 얻어 학회 홈페이지에 게재하겠습니다. 많은 협조 부탁드립니다.

2016년 6월

## 국회의원 선거구 획정위의 제도 개혁에 대한 연구 설문(안)

문항1	<p>국회의원 선거구 획정위가 국회가 아닌 중앙선관위에 독립적인 기구로 개편된 것에 대해 어떻게 생각하십니까?</p> <p>① 아주 잘 됐다 (☞문 1-1 로)                  ② 잘 됐다 (☞문 1-1 로)                  ③ 잘 못 됐다 (☞문 1-2 로)                  ④ 아주 잘 못됐다 (☞문 1-2 로)                  ⑤ 잘 모르겠다.</p>
문항 1-1	(‘잘 됐다’고 응답한 사람들) 그 이유는 무엇입니까?(주관식)
문항 1-2	(‘잘 못됐다’고 응답한 사람들) 그 이유는 무엇입니까?(주관식)
문항2	<p>국회의원 선거구 획정위가 여당 추천 4인, 야당 추천 4인, 중앙 선관위 추천 1인으로 구성된 것에 대해 어떻게 생각하십니까?</p> <p>① 아주 잘 됐다                  ② 잘 됐다                  ③ 잘 못 됐다                  ④ 아주 잘 못됐다                  ⑤ 잘 모르겠다</p>
문항3	<p>국회의원 선거구 획정위의 의사 결정을 2/3 찬성이상으로 정한 것에 대해 어떻게 생각하십니까?</p> <p>① 아주 잘 됐다                  ② 잘 됐다                  ③ 잘 못 됐다                  ④ 아주 잘 못됐다                  ⑤ 잘 모르겠다</p>
문항4	<p>선거구 획정위를 선거가 있을 때 마다 새롭게 만드는 것 보다 독립적인 기구로 상설화해야 한다는 견해에 대해 어떻게 생각하십니까?</p> <p>① 전적으로 동의한다                  ② 동의한다                  ③ 동의하지 않는다                  ④ 전혀 동의하지 않는다                  ⑤ 잘 모르겠다</p>

<p>문항5</p>	<p>선거구 획정위를 구성할 때 전체 획정위원은 9명으로 하고, 교섭단체를 이룬 정당이 추천한 각 1명과 함께 학계·법조계·언론계·시민단체 등이 추천한 인사 중 공정하고 중립적인 인사로 구성하는 것에 대해 어떻게 생각하십니까?</p> <p>① 전적으로 동의한다          ② 동의한다          ③ 동의하지 않는다          ④ 전혀 동의하지 않는다          ⑤ 잘 모르겠다</p>
<p>문항6</p>	<p>선거구 획정위 인선 절차로 기존의 '국회 소관 상임위 의결 후 선관위원장 위촉'에서 '선관위 전체회의 의결 후 선관위원장 위촉'으로 변경하는 것에 대해 어떻게 생각하십니까?</p> <p>① 전적으로 동의한다          ② 동의한다          ③ 동의하지 않는다          ④ 전혀 동의하지 않는다          ⑤ 잘 모르겠다</p>
<p>문항7</p>	<p>선거구 획정위 의사 결정 방식을 기존의 2/3 이상 찬성에서 과반수 이상 찬성으로 변경하는 것에 대해 어떻게 생각하십니까?</p> <p>① 전적으로 동의한다          ② 동의한다          ③ 동의하지 않는다          ④ 전혀 동의하지 않는다          ⑤ 잘 모르겠다</p>
<p>문항8</p>	<p>다음의 선거구 획정 구성 방식 중 어느 것이 가장 바람직하다고 생각하십니까?</p> <p>① 기존 방식(여당 추천 4인, 야당 추천 4인, 중앙선관위 1인)          ② 9명 전원 중앙선관위의 추천 방식          ③ 원내교섭단체 각 1명, 나머지 중립 인사로 구성          ④ 중앙선관위 추천 5인 + 정치권 4인(여야 추천 2명씩)</p>

문항9	<p>매 선거가 있을 때 마다 선거구를 다시 획정을 하는 것이 아니라 통계청 인구 센서스 자료를 토대로 10년마다 획정하는 방안에 대해 어떻게 생각하십니까?</p> <p>① 전적으로 동의한다          ② 동의한다          ③ 동의하지 않는다          ④ 전혀 동의하지 않는다          ⑤ 잘 모르겠다</p>
문항10	<p>선거구 획정시 최대 인구 선거구와 최소 인구 선거구간 인구 편차를 2대 1로 하는 현행 획정 방안에 대해 어떻게 생각하십니까?</p> <p>① 아주 바람직하다          ② 바람직하다          ③ 바람직하지 않다          ④ 전혀 바람직하지 않다          ⑤ 잘 모르겠다</p>
문항11	<p>선거구 획정위의 위상을 강화하기 위한 다음의 조치 중 어느 것이 가장 중요하다고 생각하십니까?</p> <p>① 획정위 독립 상설 기구화          ② 획정위 구성 방식 개선          ③ 획정위 의사 결정 과반수이상 찬성 방식으로 변경          ④ 획정위가 결정한 사항 국회에서 선거 6개월전(최소)에 확정</p>
문항12	<p>2016년 4·13 총선에서 처음으로 독립적인 기구로 활동했던 선거구 획정위 활동 전반에 대해 어떻게 생각하십니까?</p> <p>① 아주 잘 했다 (☞문 12-1 로)          ② 잘 했다 (☞문 12-1 로)          ③ 잘 못했다 (☞문 12-2 로)          ④ 아주 잘 못했다 (☞문 12-2 로)          ⑤ 모르겠다</p>
문항 12-1	<p>(‘잘 했다’고 응답한 사람들) 그 이유는 무엇입니까?(주관식)</p>
문항 12-2	<p>(‘잘 못했다’고 응답한 사람들) 그 이유는 무엇입니까?(주관식)</p>

♣ 지금까지 응답해 주셔서 감사합니다.

말씀해 주신 모든 사항은 선거구획정위의 제도개혁에 대한 좋은 자료로 사용하도록 하겠습니다.