제20대 국회의원 선거구획정의 지역대표성 강화 방안*

강 휘 원 | 평택대학교

이 연구는 2014년 10월 헌재에 의하여 확립된 인구편차 2:1 기준에 부합하고 동시에 지역대표성의 특성을 강화시키는 공정한 선거구획정의 당위성을 제기하면서, 선거구 형상의 조밀성과 지역공동체성(행정구역, 생활권 등) 등 지역대표성을 향상할 수 있는 기준을 중심으로 선거구획정 방향을 논의한다. 이를 위해 이 연구는 첫째, 선거구획정의 공정성 확보를 위한 제도개혁의 이론적 논의를 살펴보고, 헌재의 2:1 인구편차 기준에 따라 발생할 선거구 변화의 규모를 추적한다. 둘째, 과거 한국의 선거구획정 논의에서 쟁점이 되어 왔던 핵심 문제들을 탐색한다. 셋째, 선거구의 지역대표성을 강화하기 위한 방향을 논의한다. 궁극적으로 중립적 선거구획정 기관이 충분한 시간을 갖고 지리적인 생활공동체(동질성)를 중심으로 인구수, 지형에 따른 선거구 형상의 조밀성 등을 고려하고, 권역별 비례대표제 도입을 통하여 지역대표성을 보완할 수 있도록 하는 선거구획정안을 작성하고, 국회는 이를 최종 획정안으로 받아들이는 방향으로 개혁할 필요가 있다.

주제어: 선거구획정, 인구대표성, 지역대표성, 조밀성, 권역별 비례대표제

I. 서론

2014년 10월 30일 헌법재판소(이하, 헌재)는 국회의원 선거구별 인구편차를 3:1까지 허용하는 현행 공직선거법 제25조 제2항 별표 1(국회의원지역선거구역표)에 대하여 헌법불일치 결정을 내리고, 2016년 4월 실시될 제20대 국회의원선거에서는 선거구 간

---

*이 연구는 2015년 3월 6일 한국정당학회 춘계학술대회에서 “제20대 국회의원 선거구획정의 지역대표성: 조밀성을 중심으로”라는 제목으로 발표한 논문을 수정 · 보완한 것임.

인구편차를 2:1 이하로 획정하도록 명령하였다.[1] 사실 이 헌재의 결정은 제20대 총선을 위한 선거구획정에 엄청난 갈등을 초래할 것이다. 만약 제20대에서도 제19대와 동일하게 지역구수를 246석으로 고정한다고 가정한다면, 2015년 1월 말 인구기준으로 총인구 5134만2881명,[2] 지역구 평균인구수 20만8711명, 인구편차 2:1(평균인구수±33.3%)에 따라 지역구의 인구 상한선은 27만8281명, 하한선은 13만9141명으로 산정된다. 이 기준에 따르면, 지역구 인구수가 상한선을 초과하는 35개 지역구는 분할 대상이 되며, 인구 하한선에 미달하는 24개 지역구는 통폐합 대상이 되어 총 59개 지역구가 인구기준을 벗어나는데, 이들 59개만 다시 획정해야 하는 것이 아니라 이들과 인접하는 선거구의 경계선도 변화해야하기 때문에 과거의 선거구획정과는 다른 엄청난 규모의 정치적 갈등을 초래할 것으로 예상된다. 더욱이 의석수의 변화가 발생한다면 선거구 경계선의 변화 및 이에 따른 갈등은 더 심화될 것이다.

그런데 행정구역 및 지역공동체 중심의 지역대표성을 강조하는 한국 선거구획정의 가장 큰 문제 가운데 하나는 역사적으로 광역시·도 내에서 선거구획정을 위해 행정구역을 분할 또는 통폐합할 때에 자의적인 선거구획정으로 인하여 오히려 다수의 지역구에서 지역대표성이 많이 침해되는 양상을 보인다는 지적이 제기되어 왔다(심지연·김민전 2001; 강휘원 2004; 2006b). 그리고 이러한 자의적인 선거구획정은 역사적으로 악용되어 오면서 오히려 지역 간의 갈등 구도를 더욱 악화시켰다(김재한 1998). 선거구획정에 있어 공정성을 확보하기 위한 가장 중요한 방법 중의 하나는 현실적으로 매우 어려운 일이기는 하지만, 선거구획정 과정에서 가능한 정치적인 특성들을 배제하고 중립적인 기관(예, 독립적 선거구획정위원회)에 의한 획정 절차와 기법을 통해 투표의 등가성과 획정 결과의 공정성을 높이는 것이다(강휘원 2001; 2002; 2006b).

이러한 맥락에서, 이 연구는 헌재에 의하여 확립된 인구편차 2:1 기준에 부합하고 지역대표성의 특성을 향상시키는 공정한 선거구획정의 당위성을 제기하면서, 선거구 형상의 조밀성과 지역공동체성(행정구역, 생활권 등) 등 지역대표성을 강화할 수 있는 기준을 중심으로 선거구획정 방향을 논의하고자 한다. 이를 위해 이 연구는 첫째, 선거구획정의 공정성 확보를 위한 제도개혁의 이론적 논의를 살펴보고, 헌재의 2:1 인구편차 기준에 따라 발생할 선거구 변화의 규모를 추적한다. 둘째, 과거 한국의 선거구획

1) 2012헌마190·192·211·262·325, 2013헌마781, 2014헌마53(병합)

2) 행정자치부 주민등록 인구통계(2015년 1월 말)

정 논의에서 쟁점이 되어 왔던 핵심 문제들을 탐색한다. 셋째, 선거구의 지역대표성을 강화하기 위한 방향을 논의한다. 이 연구는 기존 연구에서 지적된 선거구획정 관련 다양한 지역대표성 약화 문제들을 추적하여 이러한 문제들의 완화 및 획정 방향에 대한 정책방향을 제언한다는 점에서 이론에 바탕을 둔 경험적·분석적 연구라기보다는 정책연구라는 점에 기반을 둔다.

II. 선거구획정의 이론적 논의와 제20대 선거구 변화 전망

1. 선거구획정제도의 개혁을 위한 이론적 논의

1) 선거구획정의 의의와 특성

일반적으로 선거구획정은 2단계로 구성되는데, 1단계는 전국적 인구조사 후 정치적 단위지역(광역시·도) 인구수에 비례하여 의회의 지역구 의석수를 재분배(reapportionment)하고, 2단계는 각 단위지역에 재분배된 의석수에 따라 그 지역 내 선거구의 경계선을 재획정(redistricting)하는 일이다(강휘원 1995; 2001). 이 과정에서 선거구획정은 정치적 특성뿐만 아니라 복잡한 기술적 문제도 포함한다. 버틀러·케인(Butler and Cain 1992, 42)는 선거구획정을 "한편으로 정치적 입지, 협상, 타협에 관한 것이고, 다른 한편으로는 인구데이터, 컴퓨터, 통계, 인구지도에 관한 것"라고 정의한다. 이와 같이 선거구획정은 인구통계학적, 사회경제적, 정치적 데이터의 기술적 조작을 통하여 만들어지는 이해관계자 간 정치적 갈등의 산물이다. 첫째, 기술적 특성과 관련하여, 선거구획정의 기준과 정치적 협상에 대한 논의가 시작되기 전에 선거구의 인구수 및 지리적 여건에 대한 정확한 데이터가 관리할 수 있는 형태로 정리되어 있어야 한다. 특히 오늘날의 선거구획정은 GIS 시스템을 이용하여 여러 가지 결과를 예측하며 다양한 선거구 획정안 지도를 작성할 수 있는 것이 가능하기 때문에, 행정구역인 시군구의 세부 도로, 하부 읍면동 단위까지 지역 특성을 보여주는 획정안을 작성할 수 있다. 이러한 GIS 시스템을 통하여 작성된 획정안은 선거구 형상의 조밀성과 경계선의 연속성 같은 기준들의 평가를 훨씬 용이하게 한다. 선거구획정의 기술적 측면은 다양한 획정안의 지역적·정치적 효과를 평가하기에 필요한 계량적 작업과 엄청난 양의 데이터 처리를 가능하게 하며, 이러한 기술의 활용은 다양한 대안들의 개발을 용이

하게 하였다(강휘원 2006b). 둘째, 정치적 특성과 관련하여, 선거구획정의 속성은 이러한 기술을 이용하여 나타나는 숫자와 선거구 형상 그 이상의 것이다. 오히려 선거구 경계선의 선택은 정치적 역학관계 및 대표성의 가치에 더 무게를 두고 있다. 이해관계자 간의 수많은 정치적 갈등과 복잡한 기술적 이슈는 본질적으로 선거구획정을 내부자(insiders)의 게임으로 만든다(Butler and Cain 1992). 선거구획정은 극히 대립적이고 이해하기 어렵기 때문에 외부자(outsiders)가 참여하기에는 어려운 게임이다.

한편, 선거구획정 과정에서 발생하는 갈등의 강도와 관련하여, 미국에서 1단계의 의석재분배는 의회를 통제하는 정당이나 자신들의 이익을 최대한 방어하려는 현직의원들에 의하여 영향을 받지 않는다는 의미에서 비정치적이다.[3] 그러나 2단계는 주 내에서 선거구 경계선을 조정하는 일로 상당히 정치적인 과정이다. 일단 주에 새로운 의석수가 할당되면, 주 내의 선거구 간 인구 동등을 이루기 위해서 시·군 같은 행정구역의 일부분을 분할하여 포함할 수 있으며 이 과정에서 당파적, 현직의원, 소수인종 게리맨더링이 발생하고 극렬한 정치적 논쟁과 대립을 초래한다. 따라서 미국 선거구획정은 1단계보다는 2단계에 논의의 초점이 주어지는 것을 볼 수 있다(Butler and Cain 1992).

그러나 한국의 선거구획정은 정치적 단위구역인 광역시·도에 의석수를 배분하는 1단계에서 극심한 정치적 갈등을 보여주는 반면, 배분된 의석수를 가지고 단위구역 내에서 선거구 경계선을 획정하는 2단계에서는 정치적 대립의 정도가 보다 약하다고 할 수 있다. 그 이유로는 첫째, 미국과 같이 고정된(fixed) 의석수 없이, 의석수를 배분하는 1단계에서 국회의원 선거마다 전체 의원정수를 다시 정하며, 또한 각 시도에 인구비례에 따라 의석수를 정확히 배분하지 않기 때문에 시도에 배분되는 의석수를 놓고 치열하게 대립하고 있다. 특히 한국은 정당 지지기반의 지역편중으로 특정 시·도는 자신들의 우세지역에서 1석이라도 더 할당 받으려는 투쟁이 강렬하다. 둘째, 인구편차 상·하한선의 범위에 따라 기존 지역구의 유지 또는 통폐합이나 분할이 이루어지는 지역구수를 고려하여 의석수 산정이 고려되기 때문에 행정구역의 통폐합 또는 분할 과정에서 특정 정당 또는 현직의원의 이해관계가 걸린 경우 치열한 정치적 갈등을 초래한다. 특히 2단계의 지역구 획정은 원칙적으로 행정구역을 분할할 수 없기 때문에 당해 시군구가 인구 상·하한선의 범주 밖에 위치하면 당해 시군구를 분할 또는 통합하여

3) 미국의 하원의원수 435명은 1929년부터 고정된 숫자로, 50개의 각 주는 인구가 아무리 적은 주일지라도 처음에 1석씩 할당받고, 다음 나머지 385석이 1석을 가진 6개 주를 제외한 44개 주에 인구비례에 따라 동등비례방식에 의하여 할당된다(Butler and Cain 1992).

선거구를 형성하게 되는데 그 과정에서 지역구 상실 위기에 있는 현직의원이나 이해관계 주민의 저항이 발생해 왔다.

2) 선거구획정의 기준 – 인구대표성 v. 지역대표성

선거구획정의 공정성을 보장하기 위하여 다양한 기준들을 사용하고 있는데, 이는 선거구획정을 의원들의 자의적인 자기방어의 논리로부터 보호하기 위함이다. 일반적으로 이 기준들은 선거구의 인구 동등성, 형상의 조밀성, 경계선의 연속성, 행정구역 존중, 사회적 동질성 같은 기준들이다(Dixon 1982; Scarrow 1982; Butler and Cain 1992). 선거구획정에서 미국은 동등 인구수에 따른 인구대표제, 영국은 군이나 자치구 같은 행정구역의 경계선을 존중하는 지역대표제를 일차적 기준으로 취하고 있다. 한국은 영국이나 일본과 같이 지역대표제를 택하고 있다. 인구대표제는 선거구획정에서 행정구역의 분할을 허용하면서 거의 정확한 인구수 동등원칙을 준수하는 반면, 지역대표제는 지역공동체의 특성을 보호하기 위해 원칙적으로 행정구역의 분할을 금지하는 원칙이다(강휘원 2002; 김형준 · 김도종 2003). 한국은 선거구획정에서 인구 기준은 물론 행정구역 경계선 및 지형, 교통 등과 같은 지역공동체성 같은 기준들을 동일한 수준으로 고려하도록 되어 있으며, 시군구의 일부를 분할하여 다른 국회의원지역구에 속하지 못하게 규정하여 지역대표성을 보장하고 있다(공직선거법 제25조 1항).

3) 선거구획정의 공정성 확보를 위한 개혁방향

선거구획정은 정책유형 가운데서 구성정책으로 정부 구조의 변화를 초래할 수 있기 때문에 합리적이고 공정한 선거구획정은 민주주의를 표방하는 거의 모든 나라에서 국민의 정치적 평등을 이루는데 가장 중요한 근간이 된다. 공정한 선거구획정은 선거경쟁을 높이고 정당으로 하여금 참신한 정책아이디어나 새로운 인물들을 영입하게 하는 반면, 불공정한 선거구획정은 선거경쟁을 약화시키고 정치과정을 왜곡하여 궁극적으로 정당 자체를 약화시킨다(Stewart and Duncombe 1986). 그러나 선거구획정 개혁의 장애요인 중의 하나는 선거구획정의 개혁에 대한 관점이 다양하며 그 가운데서 이해관계자 간의 합의가 어렵다는 점이다. 다양한 관점은 획정 과정의 윤리성, 획정 결과의 공정성, 또는 정치적 현실상황을 중시하는가에 대한 차이에서 오는 갈등이다(Butler and Cain 1992). 이러한 관점들은 다음 〈표 1〉과 같이 요약될 수 있다.

〈표 1〉에서 보는 바와 같이, 획정 과정의 절차적 윤리성 또는 획정 결과의 공정성

〈표 1〉 선거구획정 개혁의 관점

유형	초점	예
획정 과정의 윤리성 중시	절차 또는 원칙 자체의 공정성	결과에 관계없이 획정방법의 중립성이 도덕적으로 요구됨
획정 결과의 공정성 중시	다양한 선거구획정안 아래서 선거결과의 공정성	획정에 의한 선거결과가 경쟁적이고 공정하여야 함
현실적인 정치적 선거결과 중시	단기적인 정치적 이익의 분석	선거구의 조밀성이 특정정당에 이익이 되었음

출처: 버틀러 · 케인(1992, 142). 강휘원(2001)에서 재인용.

〈표 2〉 선거구획정 개혁의 접근방법

유형	예	문제점
중립적 절차	중립적 기관/위원회	진정한 중립적 획정기관의 정립 어려움
	임의적(random) 절차	임의적 절차는 공평한 결과를 보장 못함
중립적 기준	공식적 기준(조밀성, 연속성, 인구수의 동등 등)	공평한 결과를 보장 못하기 때문에 기준들의 우선순위 필요
	공정성 방식(비례대표, 대칭성, 대응성 등)	측정의 어려움, 일석선거구 제도의 비례성 부재
합의된 절차	정당 간 균형적 선거구획정위	도전자, 소수정당 등에 대한 편견
합의된 기준	절대다수 투표 규칙	파국의 가능성
	비공식적 협상 규범	전략적 조작을 위한 인센티브

출처: 버틀러 · 케인(1992, 144). 강휘원(2001)에서 재인용.

을 강조하면서 중립적인 절차나 기준을 가지고 선거구획정을 접근해야 한다고 주장하는 관점이 있는 반면, 다른 한편으로 정치의 현실적 상황을 고려하여 정당 간의 합의를 통하여 획정의 절차나 기준을 개혁하자는 주장이 있다. 이렇게 상이한 관점들은 선거구획정 개혁에 대한 접근방법을 구분하는 데 도움이 되는데, 하나는 선거구획정의 절차와 기준 사이의 구분이며, 다른 하나는 중립적 목표와 합의된 목표 사이의 구분이다. 이러한 구분을 조합한 4개의 개념은 중립적 절차, 중립적 기준, 합의된 절차, 합의된 기준으로 분류된다(Butler and Cain 1992). 이 개념들은 〈표 2〉와 같이 요약될 수

있다.

지금까지 한국의 선거구획정은 그 과정이 임시방편적이며 절차와 결과에서도 공정성이 확보되어 있지 못하였다(박찬욱 1996; 심지연 · 김민전 2001; 강휘원 2001: 2002: 2006b: 2013). 한국의 현실적 정치상황에서 순수한 중립적 기관에 의해 중립적 절차나 기준을 설정하기도 어려웠고, 또한 정당 간의 수준 높은 합의를 도출하는 것도 기대하기 어려운 상황이다. 자신의 정치적 생존이 걸린 선거구획정의 개혁문제를 국회의원 자신에게 의존하면서 공정한 입법화를 기대하는 것은 어려우며, 향후 공정한 결과를 산출할 수 있는 중립적 절차와 기준을 정립하고, 정당 간의 합의에 의해 이를 인정하고 수용하는 방향으로 나갈 필요가 있다.

2. 제20대 국회의원 선거구획정의 정치적 갈등 확산 전망

한국의 선거구획정에서 인구편차 문제와 관련하여, 1995년 헌재 판결에 의하여 제16대 총선에서 인구편차를 4:1까지 허용한 바 있으며, 행정구역의 분할을 금지하는 지역대표제가 주요 기준이 되었다. 당시 헌재는 국회의원선거에서 인구 최대선거구와 최소선거구와의 인구편차가 4:1(지역구 평균인구수로부터 ±60%)을 초과하는 것은 국회의 재량권을 넘는 것으로 위헌이라 판시하고, 인구비례의 원칙을 가장 중요한 기준으로 삼아야 할 것을 강조하였다.[4] 그러나 헌재는 2001년 10월 제17대 총선을 위해서 인구편차가 3:1(±50%)을 초과하지 않도록 하였으며, 향후 가까운 미래에 인구편차가 2:1(±33.3%)을 넘지 않는 범위 내에서 선거구를 획정해야 한다고 판결한 바 있다.[5] 그런데 헌재는 지난 2014년 10월 30일 국회의원 선거구별 인구편차를 3:1까지 허용하는 현행 공직선거법 제25조 제2항 별표 1(국회의원지역선거구역표)에 대하여 헌법불일치 결정을 내리면서,[6] 2016년 4월 실시될 제20대 국회의원 지역선거구 획정은 2015년 12월 31일 시한으로 인구편차를 2:1 이하로 획정하도록 선고하였다. 헌재의 판결대로 인구편차 2:1의 기준을 준수하면서, 제19대와 같이 지역구수를 246석으로 가정할 때

4) 95헌마224 · 239 · 285 · 373(병합).

5) 2000헌마92 · 240(병합), [헌법불일치].

6) 그러나 소수의견인 3인의 반대의견은 지역구를 획정할 때에 아직은 현실적으로 헌법상 허용되는 기준을 인구편차 상하 50%(3:1)로 유지하는 현행 국회의원선거구구역표(별표 1)는 헌법소송 청구인들의 선거권 및 평등권을 침해하지 아니한다며 합헌이라고 판단하였다.

〈표 3〉 제20대 총선의 광역시 · 도별 인구 상하한 기준 불부합 지역구

(2015년 1월 말 현재 행자부 주민등록 인구통계 기준)

총인구(51,342,881)	평균인구(208,711)	인구상한(278,281)	인구하한(139,141)

시 · 도	인구 상한 초과 지역구		인구 하한 미달 지역구	
	지역구	수	지역구	수
서울	은평구을, 강남구갑, 강서구갑	3	성동구을, 중구	2
부산	해운대구기장군갑	1	서구, 영도구	2
대구	북구을	1	동구갑	1
인천	남동구갑, 부평구갑, 연수구, 서구강화군갑	4		
광주	북구을	1	동구	1
대전	유성구	1		
울산				
세종				
경기	수원시갑, 수원시을, 수원시정, 용인시갑, 용인시을, 용인시병, 고양시일산동구, 고양시일산서구, 남양주시갑, 남양주시을, 성남시분당구갑, 화성시을, 군포시, 김포시, 광주시, 양주시동두천시	16		
강원			홍천군횡성군, 철원군화천군양구군인제군	2
충북			보은군옥천군영동군	1
충남	천안시갑, 천안시을, 아산시	3	부여군청양군, 공주시	2
전북	덕진구	1	무주군진안군장수군임실군, 남원시순창군, 고창군부안군, 정읍시	4
전남	순천시곡성군	1	여수시갑, 고흥군보성군, 무안군신안군	3
경북	경산시청도군	1	영천시, 상주시, 문경시예천군, 군위군의성군청송군, 영주시, 김천시	6
경남	김해시을, 양산시	2		
제주				
계		35		24

에, 2015년 1월 말 인구기준으로 평균인구수 20만8711명, 인구 상한선은 27만8281명, 하한선은 13만9141명으로 산정되고, 이에 따라 현행 인구수가 상한 기준을 초과하는 지역구가 35개 그리고 하한 기준에 미달하는 지역구가 24개로 적어도 총 59개 지역구가 선거구 재획정의 대상이 된다. 〈표 3〉은 2015년 1월 말 현재 인구 상하한선 변동에 따른 선거구의 분할 또는 통폐합이 필요한 선거구를 광역시 · 도별로 보여주고 있다.

현재의 한국 선거구획정에서 특정 날짜의 인구수를 선거구획정의 인구기준으로 채택할지가 정하여지지 않기 때문에 이 기준으로 채택될 인구 숫자는 선거구획정의 최종 인구 채택일까지 변할 수 있다. 실제로 2014년 10월 30일 헌재의 인구편차 2:1 판결 후, 중앙선거관리위원회가 발표한 2014년 9월 말 주민등록 인구통계에 따른 인구 상하한 기준 불부합 지역구수는 상한 초과 지역구 37개, 하한 미달 지역구 25개로 총 62개이었다. 그러나 2015년 1월 말 인구통계에 따르면, 상한 초과 지역구는 2개(인천 부평구을, 전북 군산시) 감소하고, 하한 미달 지역구는 1개 감소(세종시)하여 총 불부합 지역구는 59개로 감소하였다. 그런데 이들 59개 지역구만 다시 획정해야 하는 것이 아니라 이들과 인접하는 선거구의 경계선도 변화해야하기 때문에[7] 과거의 선거구획정과는 다른 엄청난 규모의 정치적 갈등이 발생할 것으로 예상된다.[8] 여기에 더하여, 만약 국회 지역구수가 변동(증가 또는 감소)하는 경우에는 그 선거구 경계선의 변화는 거의 전국 모든 지역구에서 변화를 경험하게 될 것이다. 실례로, 제17대의 경우 제16대보다는 지역구수가 16석(227→243) 증가하였고, 인구편차 기준마저도 헌재에 의하여 4:1에서 3:1로 변경되어 실제 총 지역구수 243개 가운데서 176개의 선거구가 경계선의 변화를 경험한 바 있다(강휘원 2006b). 이와 같이, 제20대에서도 인구편차는 2:1로 감소하였고, 지역구수가 변동하는 경우 정치적 갈등과 대립은 더욱 확대될 것인데,[9] 이

7) 예를 들어, 인구편차 2:1 기준에 따르면 서울의 성동구을선거구는 인구 하한선에 못 미쳐 성동구갑선거구와 합하여 다시 획정되어야 한다. 이와 같이 단일 의석을 가진 시군구가 인구 상하한선 범위 내의 있는 경우를 제외하고는 거의 모든 시군구에서 분할, 통폐합, 또는 인구 불균형 등의 이유로 선거구 경계선의 변화가 불가피할 것이다.

8) 2012년 4월에 실시된 제19대 의석수는 제18대 299석에서 1석이 증가하여 총 300석이 되었는데, 이 가운데서 지역구는 246석이고, 비례의석은 54석이었다. 이 1석의 증가는 세종시선거구의 신설에 기인하였다. 인구 초과로 인한 기존 선거구의 분구로 2개가 신설되고, 인구 미달로 인하여 기존 선거구 2개가 다른 선거구에 통폐합되어서 의석수에는 변동이 없었고, 다만 분할 또는 통폐합되는 소수의 선거구에서 갈등을 경험한바 있다.

9) 실례로, 중앙선관위는 2015년 2월 24일 '권역별 비례대표제' 실시를 포함한 정치관계법 개

는 선거구획정 과정이 정당의 우세와 의원 자신의 생존이 걸린 중요한 이슈를 다루면서 정당 간 또는 이해관계자 간 강렬한 대립과 논쟁을 불러일으키기 때문이다. 새롭게 획정된 지역구 경계선에 따라 특정 정당에 대한 지지도의 변화 또는 현직의원의 정치적 생존의 기회에 중대한 영향을 미친다. 새로운 획정안에 대한 현직의원들의 우선적 판단기준은 자기방어이며 자신들의 개인적 또는 당략적 이익을 위해 현상유지의 범위 내에서 자신들의 지위를 영속화시키기 위한 선거구획정을 시도한다(Common Cause 1977, 1).

III. 한국 선거구획정의 쟁점

한국의 선거구획정과 관련하여 논의의 쟁점이 되어왔던 이슈들은 크게 3가지로 선거구획정의 주체 문제, 인구편차와 관련하여 투표의 비등가성 및 의석재분배의 도농 격차 문제, 그리고 선거구 형상의 낮은 조밀성과 생활권 불일치에 따른 지역대표성의 공정성 문제 등으로 분류할 수 있다. 여기서는 지역대표성과 관련하여 도농으로 구분되는 광역시도의 의석재분배 문제와 실제 선거구 경계선 획정에서 발생한 부적합 사례들을 통하여 지역대표성의 공정성 문제에 초점을 맞춘다.

1. 표의 등가성 문제 – 의석재분배의 도농 지역 격차

인구 동등성 기준의 측면에서, 한국의 선거구 간 인구 비율은 지난 1990년대 중반의 헌재 개입 이후 인구 최대선거구와 최소선거구 사이의 인구편차가 4:1(1995년), 3:1(2001년), 2:1(2014년)까지 감소하였다. 행정구역의 경계선과 지역공동체성의 유지를 중시하는 지역대표제의 선거구획정 아래에서 선거구 간 인구 불균형은 필연적으로 나타날 수밖에 없는 현상이며 어느 정도까지는 수용해야만 하였다. 그러나 그 수용

정의견을 국회에 제출한 바 있는데, 여기서 현재의 지역구 246석, 비례대표 54석을 제20대에서는 각각 200석과 100석 정도로 변경하는 내용을 제시하였다(아시아경제 2015/02/24). 이와 같은 지역구 의석수의 대폭적인 감소는 지역구의 평균인구수를 큰 폭으로 상승시키고 인구 상하한선을 끌어올려 더 많은 수의 시군구 통폐합을 초래하면서 선거구획정은 거의 전 지역구 수준에서 행하여질 것이다.

〈표 4〉 제18대, 19대 및 20대 국회의원선거의 시·도별 할당 지역구수

시·도	제18대(평균인구 201,286명)				제19대(평균인구 206,706명)				제20대(평균인구 208,711명)[1]	
	인구수	인구 비례 지역구[2]	할당 지역구	대표 유형[3]	인구수	인구 비례 지역구	할당 지역구	대표 유형	인구수	인구 비례 지역구[4]
서울	10,206,151	50.70	48	과소	10,281,774	49.74	48	과소	10,104,515	48.41
부산	3,581,156	17.79	18	동등	3,550,910	17.18	18	과대	3,517,898	16.86
대구	2,493,048	12.39	12	동등	2,509,231	12.14	12	동등	2,492,658	11.94
인천	2,672,794	13.28	12	과소	2,813,424	13.61	12	과소	2,904,876	13.92
광주	1,415,634	7.03	8	과대	1,467,451	7.10	8	과대	1,476,891	7.08
대전	1,476,246	7.33	6	과소	1,520,471	7.36	6	과소	1,531,287	7.34
울산	1,103,030	5.48	6	과대	1,138,009	5.51	6	동등	1,167,232	5.59
세종	-	-	-	-	99,600	0.48	1	과대	161,716	0.77
경기	11,139,094	55.34	51	과소	11,989,253	58.00	52	과소	12,366,711	59.25
강원	1,503,425	7.47	8	과대	1,536,846	7.43	9	과대	1,543,640	7.40
충북	1,508,972	7.50	8	과대	1,558,132	7.54	8	동등	1,578,531	7.56
충남	2,001,551	9.94	10	동등	2,016,097	9.75	10	동등	2,063,050	9.88
전북	1,856,349	9.22	11	과대	1,873,532	9.06	11	과대	1,871,018	8.96
전남	1,925,215	9.56	12	과대	1,911,629	9.25	11	과대	1,904,220	9.12
경북	2,676,312	13.30	15	과대	2,695,637	13.04	15	과대	2,699,275	12.93
경남	3,197,059	15.88	17	과대	3,309,032	16.01	16	과대	3,351,038	16.06
제주	558,970	2.78	3	동등	578,731	2.80	3	동등	608,325	2.91
계	49,315,006	245	245		50,849,759	246	246		51,342,881	246

1. 2016년 4월에 실시될 제20대 국회의원 선거의 인구수는 2015년 1월말 현재의 주민등록 인구통계를 기준으로 246석을 가정한 것임(자료: 행정자치부. 주민등록 인구통계).
2. 인구비례 지역구수의 반올(내)림의 정도를 알기위해 소수점 두 자리까지 계산함.
3. 인구비례 지역구수가 할당 지역구수보다 많으면 과소 대표, 동일하면 동등 대표, 적으면 과대 대표로 분류함.
4. 제20대 총선의 인구비례 지역구수는 기존과 동일하게 전체 지역구 의석수를 246석으로 가정할 때에 산정된 수치임.

의 정도가 어느 정도인가는 시간의 흐르면서 강화되어져 왔다. 한국은 1990년대 중반에야 헌재가 선거구획정 문제에 개입하게 되었는데, 헌재는 1995년 인구편차를 4:1로 판결한 것을 2001년 당시 인구편차의 허용한계를 3:1로 낮추면서 향후에는 더 낮추어

2:1 미만으로 할 것을 기술하였다. 그런데 이 2:1 기준이 2014년에 결정된 것이다. 이런 점에서 헌재의 역할은 선거구획정에서 인구 불균형을 감소하며 투표의 등가성을 높이는데 커다란 공헌을 하였다고 볼 수 있다. 그리고 이러한 결정은 선거구획정을 자기 결정하는 국회에 의하여 이루어진 것이 아니라 외부 사법기관인 헌재에 의하여 이루어졌다는 점에서 선거구획정이 개혁은 정치적 이해관계자 간의 합의는 어렵고, 헌재는 인구대표성 향상에 커다란 공헌을 하였다.

그러나 선거구획정에서 인구 기준 외에도 다양한 기준 사이에 발생하는 갈등에 관하여 여전히 논쟁의 여지가 많다. 이것은 선거구획정 과정을 당리당략적 차원을 벗어나지 못하고 본질적으로 정치적으로 만드는 요인이 되기도 한다. 현재 한국의 경우 선거구 간 인구 동등성을 추구하지만, 소위 도시와 농촌 지역 간의 인구수로 대표되는 정도의 차이가 존재하고 있다. 일반적으로 도시지역 및 농촌지역 사이의 투표 가치를 비교해 보면 서울 및 광역시의 도시지역은 과소 대표되는 반면, 농촌지역의 도(道) 단위는 과대 대표되는 경향이 있다. 〈표 4〉는 제18대 및 19대 총선의 광역시 · 도별 할당된 지역구수 및 인구비례 지역구수 그리고 대표유형을 나타내고 있다. 대체로 도시지역은 평균인구수에 의한 의석수보다 실제 배분된 의석수가 적어 과소 대표되고 있는 반면, 농촌지역은 실제 배분된 의석수가 많아 과대 대표되고 있는 것으로 나타나고 있다. 현재 농촌지역의 인구는 점점 감소하는 추세이기 때문에 인구비례에 따라 지역구수는 감소할 것이며, 따라서 헌재의 인구편차 기준 결정이나 통폐합을 통한 선거구획정에 대하여 농촌지역 출신 의원들의 반발은 증가할 수밖에 없다.

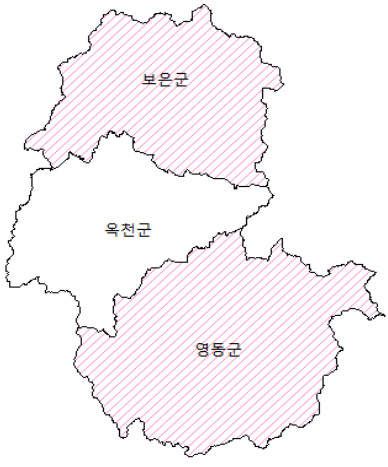
2. 지역대표성의 공정성 문제 – 형상의 조밀성 약화 및 생활권 괴리

한국 선거구획정의 가장 큰 문제는 인구 상한선을 초과하는 지역구나 하한선에 미달하는 지역구를 분할하거나 통폐합할 때에 행정구역의 자의적인 분할 또는 통폐합으로 말미암아 지역대표성을 더욱 악화시키는 점이다(강휘원 2004; 2005; 2006b; 2013). 다음은 역대 자의적인 선거구획정을 보여주는 대표적인 사례이다.

1) 선거구 경계선의 연속성 침해

1995년 제15대 총선의 지역구를 결정하는 과정에서 충북 옥천군을 사이에 두고 서로 떨어져 있는 보은군과 영동군을 1개의 선거구로 묶는 획정안인데(〈그림 1〉), 궁극

적으로는 선거구 경계선의 연속성 원칙에도 위반되며 게리맨더링으로 국민의 선거권리를 침해한다는 이유로 헌재에 의하여 위헌판결을 받았다.[10] 이로 인하여 당해 선거구를 포함하는 제15대 국회의원선거구구역표는 실행되지 못하고 조정되었지만, 몇 개의 의석에 혈안이 되어 국민의 기본적 인권과 권리를 무시하고 당리당략을 앞세우는 정치가들의 이기적인 행동으로 간주될 수밖에 없었다.



〈그림 1〉 제15대의 영동 · 보은선거구

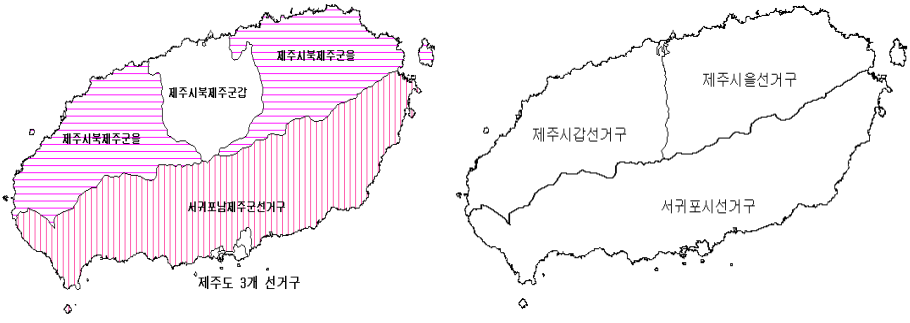
선거구의 경계선이 연속되지 못하고 1개의 선거구가 두 개의 지역으로 분리된 또 다른 사례는 2004년 제17대 국회의원 총선에서 제주도의 게리맨더링 문제가 불거진 사례를 들 수 있다. 〈그림 2〉는 제17대 총선에서 2개 지역으로 나누어졌던 하나의 선거구가 제18대에서 시정되어 제19대까지 시행된 사례이다.[11]

2) 생활권 등 지역공동체성의 괴리

생활권이 분리된 사례로서, 하나의 시군구가 인구기준(인구 상하한선 범위 내)에 적

10) 95헌마224.

11) 제주도는 제16대 총선에서 선거구가 제주시, 북제주군, 서귀포시 · 남제주군 총 3개였다. 그런데 그때까지 가까스로 인구수 기준 이상을 유지하며 단독 선거구를 갖추던 북제주군의 인구가 제17대에서 인구 상하한선의 변화로 인구 하한선(10만 5천명) 기준에 미달하게 되자 제주시를 제외한 나머지 3개 지자체 모두 합쳐야 1개 선거구가 나오게 되어 지역구수가 2개로 줄어들게 된 제주도는 강하게 반발하였다. 제주시의 일부를 떼어서 북제주군에 붙여 3개 지역구를 만드는 방안이 제기되었으나 이 경우 시군구의 일부를 떼어 다른 선거구에 붙일 수 없다는 공직선거법 25조에 정면으로 배치되는 것이었다. 따라서 '한 광역자치단체의 최소 의석수는 3개로 한다'라는 법률을 신설하고 공직선거법 25조에 이에 대한 예외조항을 두어 제주시 삼양동을 북제주군 선거구에 붙여 3개의 선거구를 창출하였다. 선거구의 공식 명칭은 제주시 · 북제주군 갑 · 을이 되었지만, 〈그림 2〉에서 보는 바와 같이, 을선거구는 갑선거구를 사이에 두고 둘로 갈라진 형상을 갖게 되었다. 한편 이 분리된 선거구는 제18대 총선에서 제주시와 북제주군이 통합되며 동서로 제주시를 가르는 선거구로 바꾸어 해결하였다.



〈그림 2〉 제주도의 국회의원선거구 변화(제17대 → 제18 및 19대)

〈그림 3〉 대구달성군선거구(제17, 18, 19대)

합할 때에 하나의 독립 선거구로서 자격을 갖춘 대구광역시 달성군선거구이지만, 선거구지도 상의 형상을 볼 때 지역이 2개로 나누어져 있어 지역대표성의 특징들인 지역공동체성이나 생활권의 일체감 및 접근성 등의 관점에서 상당히 그 수용 정도가 낮다고 볼 수 있다(〈그림 3〉).

3) 선거구 형상의 조밀성 기준 약화 – 제19대의 신설 선거구

선거구 경계선의 조정(분할 또는 통폐합)과정에서 필연적으로 방지해야 할 것이 자의적인 획정 즉, 게리맨더링의 방지이다. 게리맨더링의 문제는 선거구의 형태와 관련된 것으로서 이를 평가하는 미학적(aesthetic) 기준이 바로 조밀성이다(Butler and Cain 1992; 강휘원 2006b).[12] 조밀성을 강조하는 이유는 선거구 경계선의 자의적 획정 즉, 게리맨더링이 이루어지고 있는지를 평가하는 가장 중요한 기준이 되기 때문이다(Butler and Cain 1992). 선거구의 조밀성이 필요한 이유로는 첫째, 대표 편의성(representational convenience)을 향상시키는데, 선거구 지역의 형상이 뒤틀어지고 넓고 길게 늘어진 선거구는 대표자인 의원들의 임무 수행도 어려우며, 선거구민의 공동체 의식 약화와 대표자에 대한 무관심을 높이면서 지역구 내의 일체감 의식을 감소시킨다. 둘째, 공공기

12) 여기의 이론적 논의는 강휘원(2006b; 2013)에 주로 의존하였다.

관이나 공공재 이용에 대한 지리적 근접성(geographical propinquity)에 대한 문제로서, 주민들은 이러한 공공시설들에 근접해 있을수록 이들에 대한 향유의 이익을 최대화할 것이다(Butler and Cain 1992, 73-74). 셋째, 조밀한 기하학적 형상의 요구는 지역적 및 정치적 게리맨더링을 금지하고 예방하는 최선의 방법이 될 수 있다(Morrill 1981, 21-22; Altman 1998).

한편, 조밀성 개념에 대하여는 상당히 정확한 수학적 접근방법을 이용한 연구들이 다수 존재하며(Belanger and Eagles 2000) 대체로 3가지 유형으로 분류되는데, 이들은 선거구 둘레길이(perimeter length) 측정, 공간분산(spatial dispersion) 측정 및 인구 분산(population dispersion) 측정으로 나누어진다(Niemi et al. 1990; Horn et al. 1993; Pildes and Niemi 1993; Huckabee 1994; Monmonier 2000).

선거구 형상의 조밀성을 측정하는 데 가장 많이 사용되는 형태는 둘레측정으로 선거구 형상의 둘레와 영역을 비교하고, 영역에 대한 둘레의 비율이 가장 작은 사실에 논리적 기반을 둔다.[13] 다음 공식(1)에서 A는 선거구의 면적이고, P는 선거구의 둘레로서 동일한 둘레를 가진 원의 면적에 대한 선거구 면적의 비율을 의미한다(Cox, 1927).

(1) $$\text{PCI(둘레측정 조밀성 지표)} = (4\pi A) / P^2$$

다른 한편으로, 분산측정은 선거구의 지형이 얼마나 밀접하게 묶여져 있는지 또는 넓고 길게 펼쳐 있는지를 평가한다.[14] 공식 (2)에서 A는 선거구의 면적, L은 선거구의 가장 긴축으로 이것은 당해 선거구에서 특정 두 점 사이에 가장 긴 거리이다. 여기서 산출된 지표의 수치는 선거구의 가장 긴축과 동등한 지름을 가진 원의 면적에 대한 선거구 면적의 비율을 의미한다(Horton 1932; Gibbs 1961).

(2) $$\text{DCI(분산측정 조밀성 지표)} = A / [\pi(L/2)^2]$$

이러한 조밀성 측정방법에 근거하여 제19대 총선의 신설 선거구의 조밀성을 측정하였다. 제19대에서는 제18대보다 1석이 증가한 246석이 되었다. 2012년 2월 27일 국

13) 둘레측정 지표 개발에 대한 이론적 논의와 유형에 대해서는 강휘원(2006a)의 〈표 2〉 참조.
14) 분산측정 지표 개발에 대한 이론적 논의와 유형에 대해서는 강휘원(2006a)의 〈표 3〉 참조.

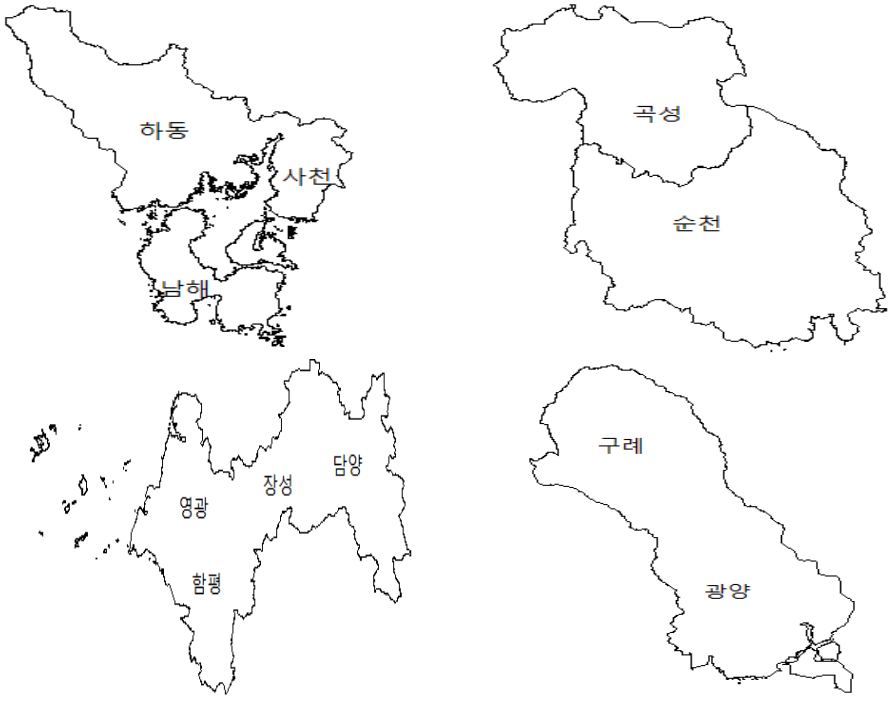
〈그림 4〉 제19대의 새로운 분할 선거구(파주시갑 · 을선거구와 원주시갑 · 을선거구)

회 본회의를 통과한 제19대 선거구획정안은 인구 상하한선이 각각 31만406명과 10만3469명으로 인구편차는 2.93:1이었다. 이에 따라 인구가 37만3629명인 파주시와 인구 32만329명인 원주시를 각각 갑 · 을선거구로 분할하였다. 다음은 제19대에서 새롭게 분할된 파주시와 원주시의 선거구 지도이다(〈그림 4〉).[15)]

한편 남해 · 하동선거구(10만4342명)와 사천선거구(11만4077명)를 사천 · 남해 · 하동선거구로 통합하였다. 그리고 인구수 10만5636명인 담양 · 곡성 · 구례군선거구를 지자체 별로 해체하여 인접한 3개의 선거구에 각각 편입시켜 순천 · 곡성(30만3630명), 광양 · 구례(17만6883명), 담양 · 함평 · 영광 · 장성(18만6400명) 선거구로 재획정하였다. 다음 〈그림 5〉는 이와 같이 통합된 지역구들의 선거구 형상이다.

결과적으로, 최종 통과된 선거구획정안은 3개 선거구가 늘어나고 2개 선거구가 통합되어 결과적으로는 제18대보다는 1석(세종시 신설)인 증가된 총 246개의 지역구가 획정되었다. 이러한 선거구의 형상을 평가해보면 실제 조밀성 지수가 상당히 낮은 수준을 보이고 있다. 다음 〈표 5〉는 제19대 총선에서 새롭게 통폐합 또는 분할되어 형성된 8개 선거구의 둘레측정지수(PCI)와 분산측정지수(DCI)를 측정한 결과이다. 섬이나 해안선을 낀 지역들은 조밀성이 낮은 반면, 원이나 사각형의 형태를 띤 지역들은 비교적 높은 것이 대체적인 경향이다. 그러나 전체적으로 이러한 신설 선거구들의 조밀성 수준은 낮은 것으로 나타나고 있다(강휘원 2013에서 재인용).

15) 파주시 을선거구 획정에서 비무장지대 접경 등 주민이 거의 거주하지 않은 장단면과 진서면은 제외되었다.



〈그림 5〉 제19대의 새로운 통합 선거구(사천남해하동, 순천곡성, 담양장성영광함평, 구례광양)

〈표 5〉 제19대 총선의 신설 선거구 조밀성 측정

유형	선거구명	PCI(둘레측정지수)	DCI(분산측정지수)
분할선거구	파주시갑	.205	.439
	파주시을	.257	.418
	원주시갑	.233	.329
	원주시을	.188	.494
통합선거구	사천/남해/하동	.029	.276
	순천/곡성	.300	.435
	광양/구례	.225	.295
	담양/함평/영광/장성	.077	.408

주: 조밀성 수준을 .20 이하(매우 낮음), .20~.40(낮음), .40~.60(보통), .60~.80(높음), .80 이상(매우 높음)으로 분류

출처: 강휘원(2013)에서 재인용

IV. 지역대표성 강화를 위한 선거구획정의 과제

1. 선거구획정의 조밀성 기준 강화

제20대 국회의원 총선을 위한 선거구획정에서는 위의 〈표 3〉에서 보여주는 바와 같이 2015년 1월 말 인구기준으로 35개 선거구의 분할 및 24개 선거구가 통폐합 대상이 되며, 이들의 경계선 조정 및 인접하는 선거구들의 경계선 변화까지 포함하면 선거구획정에 따른 정치적 갈등은 극심할 것이며, 나아가 의석수의 증가 또는 감소가 이루어지면 그 갈등은 더욱 확대될 것이다. 그러나 이러한 갈등을 넘어 선거구획정의 공정성을 담보하기 위해서는 조밀성 기준을 강화할 필요가 있다.

아래에서는 실제 제20대 총선의 인구편차 기준이 2:1로 결정됨에 따라, 실제 경계선을 변화를 가져오게 될 2가지 가상적 사례를 살펴본다. 현행 연구는 2015년 1월말 인구수를 기준으로 지역구수 246석을 고정한다고 가정할 때에 평균인구수는 20만8711명, 인구 상하한선은 각각 27만8281명과 13만9141명이다. 상한을 초과하는 선거구는 분구해야하며 하한에 미달하는 선거구는 다른 선거구와 통폐합을 해야 한다.

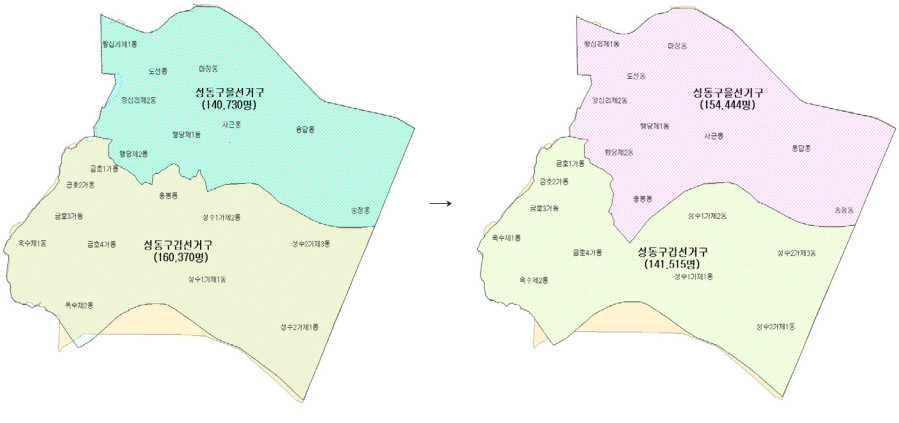
1) 선거구가 인구하한선(13만9141명)에 미달하여 통합되는 경우

〈그림 6〉 및 〈표 3〉에서 보는 바와 같이, 서울에서는 중구 및 성동구을선거구가 통폐합의 대상이 된다. 우선 중구선거구는 인구하한선에 미달로 인접하는 선거구와 통합을 시도해야 하는데 경계선의 인접 측면에서 종로구, 용산구, 성동구와 통합 대상이 될 수 있다. 종로구와 용산구 가운데서 인구수나 경계선의 인접 길이 및 생활권 측면에서 종로구와 더 밀접한 관계가 있는 것으로 판단된다. 종로구나 용산구이든지 2개의 선거구가 통합되는 경우에 각각 인구가 상한선을 초과해 다시 2개로 분구해야 하며 의석수는 2석이 그대로 유지되지만, 만약 중구가 성동구(현행 2석)와 통합하는 경우에는 인구는 42만3920명으로 상한선을 넘어 다시 분구하는 경우 중구성동구갑·을선거구로 명칭을 부여받게 되고 의석수는 1석이 감소하게 된다. 이 경우 의석이 감소하는 획정안이 수용될지는 의문이다.

〈그림 6〉 서울 중구선거구의 통합 사례

2) 선거구가 인구상한선(27만8281명)을 초과하여 분할되는 경우

성동구는 현재 제20대를 위한 인구수에서 갑구는 15만8567명이지만, 을구는 13만7302명으로 하한선에 미달해 자체적으로 다시 조정이 필요한 상태로, 성동구 총인구가 29만5959명으로 다시 분할해야 할 대상이다. 이 경우 가장 작은 변화(가장 작은 저항을 예상함)를 초래하고 조밀성 측면에서 증가하거나 감소 차이가 적을수록 바람직



〈그림 7〉 제19대 성동구갑 · 을선거구의 제20대에서 변화

〈표 6〉 성동구갑 · 을선거구의 조밀성 측정

유형	선거구명	PCI(둘레측정지수)	DCI(분산측정지수)
제19대	성동구갑선거구	.490	.416
	성동구을선거구	.527	.427
제20대	성동구갑선거구	.433	.390
	성동구을선거구	.531	.460

주: 조밀성 수준을 .20 이하(매우 낮음), .20~.40(낮음), .40~.60(보통), .60~.80(높음), .80 이상(매우 높음)으로 분류

할 것이다. 〈그림 7〉과 〈표 6〉은 성동구갑 · 을선거구의 지형 및 조밀성에서 최소 변화를 예측해 본 것이다.

기존 제19대 성동구갑선거구의 응봉동을 제20대에서는 성동구을선거구로 통합하여 인구기준에 적합하게 시도하였다. 그리고 〈표 6〉은 변화된 선거구들의 조밀성을 측정한 결과이다. 만약에 이러한 형태로 변화한다면 조밀성 측면에서 갑선거구는 약간 낮아지고, 을선거구는 약간 상승하는 것으로 나타났으며, 전체적인 조밀성 수준은 '보통' 수준이다.

향후 선거구획정에서 시군구 및 그 하부 읍면동 행정구조를 나타내는 GIS 지도를 이용하여 지역 선거구의 형상을 평가할 수 있도록 조밀성 측정수단을 개발하고 도입하여야 한다. 그리고 그 대안적 GIS 지도를 공청회 등을 통해 일반에게 공개하고 환류를 거쳐 이를 최종 획정안 결정에 이용하는 민주적 절차를 거친다.

2. 선거구획정 기관 지위의 독립성 및 절차의 민주성 강화

1994년에 제정된 「공직선거법」 제24조 및 「선거구획정위원회구성및운영등에관한규칙」(이하, 획정위규칙)를 근거로 국회 내의 선거구획정위원회(획정위)를 설치하였다. 이러한 획정위의 역할 및 지위에 관하여 많은 논의와 문제점이 지적되어 왔다. 그 주요 내용으로는 첫째, 획정위가 상설이 아니고 일시적인 위원회이며 선거일을 앞두고 급조한 탓으로 활동기간이 짧고 촉박하다는 것이다. 둘째, 독립적 기구가 아닌 국회 내의 일시적인 부속기구로 정치적 중립을 유지하기가 어려우며 또한 결정사항이 구속력이 없고 단지 자문 및 권고기관에 불과하기 때문에 선거구획정이 국회의 법으로 이루어지

는 이상 정당 간의 합의가 이루어지지 않으면 위원회의 결정이 국회에서 수용될 가능성은 거의 없다(강휘원 2002; 윤종빈 2013).

따라서 자의적인 선거구획정을 방지하고 지역대표성 강화를 위한 바람직한 개혁방향은 선거구획정을 담당할 기관의 독립성을 강화하고 중립적 절차 및 기준을 채택하여 지역 간·정당 간 공정한 대표성의 결과를 산출하도록 경계선을 획정하는 것이다. 국회로부터 독립적인 선거구획정 기관을 설치하여 국회 및 지방의회 선거구를 충분한 시간과 정보를 가지고 획정하도록 권한을 부여하며 획정절차의 민주성을 확보할 필요가 있다(강휘원 2002; 김종갑 2012). 중앙 선거구획정기관은 광역시·도 및 시군구 기관 지부를 운영하면서 소속 담당자들은 인구 동등, 지역공동체, 지세, 교통, 행정구역 경계선, 형상의 조밀성 등 다양한 기준에 대한 지역조사를 통하여 각 시·도 별, 선거구별 예비지도를 작성하고, 공청회 등을 통해 주민의견을 청취·수렴하여 획정위 위원들에게 보고하며, 의견의 수용 또는 거절하는 내용이나 이유를 공개하는 절차를 취하여 획정과정의 민주성, 명확성 및 공개성을 확보해야 한다. 이러한 선거구획정 기관의 활동, 운영 및 중립적 절차 등의 적용에서 정치적 중립성을 유지하도록 일정 기간 중앙선관위 소속으로 하고 그 기관의 조직과 인력을 활용할 필요가 있다. 나아가 획정위의 결정을 국회가 수용하도록 하는 규정을 명문화할 필요가 있다.

3. 선거구의 명칭 전환과 생활권·교통을 고려한 행정구역 분할 허용

행정구역 경계선 분할 금지 원칙(공직선거법 제25조)의 근본적인 목적은 지역공동체를 보호하는 것이었다. 특히 이 원칙은 헌재의 인구편차 2:1 판결과 같이 인구대표성 기준이 강화되면서 행정구역의 경계선을 유지하면서는 선거구 간 인구 균형을 유지하는 것이 더욱 어려워지기 때문에, 선거구 간 투표의 등가성을 유지하기 위해서는 필요한 경우 지역공동체를 크게 해하지 않는 범위 내에서 행정구역 분할을 법률로서 허용할 필요가 있다. 특히 서울과 같은 대도시의 자치구의 경계선 분할은 물론, 인구가 희박한 농어촌 지역에서도 행정구역의 미분할로 인하여 인구의 불균형이 더욱 심화되며 실제로 의원의 대표성 저하와 주민의 정치 무관심을 높이는 경향이 발생해 왔다(강휘원 2004). 이러한 행정구역 분할은 실제로 15대에서도 4곳, 16대에서도 4곳에서 발생한 바 있다.

2003년 7월 2일에는 여야 의원 27명이 공직선거법 제25조의 삭제를 제안하는 개정

안을 국회에 제출하였다(동아일보 2003/07/04).[16] 만약 향후에 이러한 내용의 법률이 채택된다면 인구하한선에 미달되는 선거구의 경우 인접하는 행정구역의 읍·면·동 인구를 끌어올 수 있어 더욱 강화된 선거구 인구편차 기준에 적합하게 인구 불균형을 상당 정도는 감소시킬 수 있다. 행정구역 분할 금지원칙의 근본적인 이유는 지역공동체성의 유지인데, 이 특성은 급속한 교통과 통신의 발달 및 도시화로 인하여 정당성을 상실해 가고 있다. 또한 제도적인 행정구역 개편으로 인하여 1990년대 이후 시군 통폐합으로 인한 도농 복합도시의 급격한 증가로 동일 행정구역 내에서도 도시와 농촌의 이원적인 성격을 띠고 있어 지역공동체성이 많이 약화된 것을 이유로 들 수 있다.

따라서 이렇게 자의적으로 형성된 선거구의 유지보다는 중립적인 선거구획정 기관이 인구수, 조밀성, 지형, 교통, 생활권 등을 고려하여 지역공동체성을 유지하는 방향으로 선거구를 획정하는 것이 더욱 바람직하다. 그러나 이러한 선거구획정의 가장 큰 장애는 지역구의 명칭이다. 지역의 이름을 선거구 이름으로 붙이기 때문에 설령 한 선거구가 생활권, 지형 또는 교통 등에서 일체감이 없어도 이 현실을 벗어나지 못하고 있으며, 이것은 오히려 실질적으로 그 선거구의 지역공동체성을 약화시키고 있다. 이에 외국(미국, 일본 등)의 예와 같이, 광역시·도 안에서 지역구 이름을 번호로 붙이는 방법을 고려할 필요가 있다. 번호를 붙인다고 해서 전혀 연관이 없는 지역을 모자이크식으로 창출하는 것이 아니라 중립적인 선거구획정 기관이 다양한 기준을 고려하면서 강화된 인구기준에 따라 선거구 경계선을 획정하게 한다.

4. 광역시·도에 인구비례 의석수 할당 – 과소·과대 대표의 시정

〈표 4〉에서 보는 바와 같이, 대개의 경우 광역시들은 광주를 제외하고는 할당지역구수가 실제 인구비례 지역구수의 반올림(또는 반내림) 효과보다도 더욱 적은 수의 선거구를 가지고 있어 과소 대표되는 반면, 도의 경우는 경기를 제외하고는 대부분이 반올림(또는 반내림) 효과보다도 더 많은 수의 선거구를 가지고 있어 과대 대표되고 있다. 이것은 인구비례 할당수를 반올림하는 데서 발생하는 어떤 창조적(의도적) 반올림이

16) 그러나 이러한 제안의 순수한 의도가 무엇인지에 대한 의문이 제기되었으며, 이에 대하여 '유권자 꿔주기' 등의 비난 여론이 뒤따르기도 하였다. 그리고 인구, 행정구역, 지세, 교통 등의 물리적 여건과 유권자의 입장을 전혀 고려하지 않은 입법자의 자의적인 선거구획정, 즉 여러 형태의 게리맨더링이 가능해질 수 있다는 우려가 제기되기도 하였다.

이루어지는 획정 당국의 결정으로부터 발생하는 오류를 허용하기 때문이다.[17] 이러한 도농 간 투표의 등가성 강화를 위해서는 획정기관으로 하여금 광역시나 도에 인구 비례하여 할당될 수 있는 선거구수를 더욱 고수할 수 있는 권한을 부여해야 할 것이다.

5. 광역시 · 도 의석수 배분의 이원적 기준 적용 난제

선거구획정에서 도시와 농촌 간의 이원적 인구기준을 적용하자는 의견이 종종 제기되어 왔는데, 이는 인구가 감소하여 의석수가 줄고 있는 농어촌 지역이나 중소 도시들이 위치한 도의 주민 또는 출신 의원들에게서 자주 제기되어 왔다. 그러나 이 문제는 크게 두 가지의 문제를 야기하는데, 하나는 도시와 농촌을 구분하는 기준의 문제이며, 다른 하나는 근본적인 형평성의 문제이다. 이 도농 간 이원적 기준의 적용은 선거구를 어떻게 획정하느냐의 문제가 아니라 원초적으로 광역시 · 도에 의석수 배분의 문제이다. 첫째, 이원적 기준의 문제로, 의석수의 가장 기본적인 배분 기준은 인구수인데 의원은 당해 지역의 주민을 대표하는 것이며 나무나 땅 등을 대표하는 것이 아니다. 만약 여기에 다른 기준으로 면적도 고려한다면, 논리적으로도 불가능하거니와 지역이 작은 광역단체들의 저항이 뒤따를 것이다. 또한 이원적 기준의 적용과 관련하여서도 어떠한 기준으로 도시와 농촌을 구분하겠는가에 대하여 의견의 일치가 어렵다.

① 일괄적인 광역시 · 도의 구분으로 도농 구분?
② 지자체 일정 인구수(50만–행정구 구분 기준 또는 100만) 이상 도농 구분?
③ 일정 인구밀도 또는 도시화 비율로 도농 구분?
④ 자치구 · 시와 군 단위 지자체로 도농 구분?

둘째, 형평성의 문제로서, 수평적 및 수직적 형평 개념 가운데서 헌법 제11조의 정치적 평등성은 수평적 형평 즉, 절대적 평등을 추구하는 것으로써 국민 누구나 동등한 투표의 가치와 선거 권리를 향유하여야 하는데, 이원적 기준의 적용은 이 헌법원칙에

17) 여기서 창조적 반올림이라 함은 예를 들어, 위의 〈표 4〉에서 제19대의 강원도의 경우 인구비례에 의하면 7.43석이며 반내림의 결과 이론적으로 7석을 배정받아야 하지만 실제적으로 9석을 할당받았다. 따라서 7.43석을 9석으로의 반올림은 수학적인 반올림이라기보다는 지역사정을 고려한 창조적 반올림이라 할 수 있다.

위배한다고 판단된다.

6. 권역별 비례대표제 도입을 통한 지역대표성 보완

비례대표제도 자체는 도농지역의 인구수에 따른 의석불균형을 일정 정도 감소시킬 수 있다. 레이파트(Lijphart 1994, 146)는 전국 선거구 차원의 비례대표제는 인구 불균형을 '전적으로 제거'(entirely eliminate)할 것이라고 주장하지만, 한국과 일본의 예에서 보는 바와 같이 반드시 그렇다고는 볼 수 없으며 어느 정도는 공헌을 하였다고 볼 수 있다. 루즈모어-한비 지수(Loosemore-Hanby index)를 이용하여 한국과 일본의 의석수 재분배효과를 실증 분석한 강휘원(2007)에 따르면, 한국의 비례대표제가 일본의 비례대표제보다도 의석불균형 정도가 약간 낮게 나온 결과를 보여주지만, 그것을 일반화시킬 수는 없다. 왜냐하면 한국의 경우는 전국을 1개 선거구로 하지만 연구의 편의상 비례의석수를 광역시도별 인구에 비례하여 배분하였기 때문에 결과의 직접적 비교로 우월을 판단하는 것은 불가능하다.[18] 그럼에도 불구하고, 비례대표제는 지역구만의 인구불균형을 일정 부분 감소시킨다는 결론을 내릴 수 있다. 나아가 일본의 권역별 비례대표제는 의원들을 일정 당해 권역(지역)에서 선출하기 때문에 전국을 대표하는 한국의 전국구 비례대표제보다도 그 지역의 대표성을 강화시킬 수 있다는 논리이다. 또한 이 연구는 이러한 비례대표제 의석수 비율이 높아질수록 인구불균형 효과를 더 많이 감소시킬 수 있는 것을 보여주고 있다.

V. 결론

의원들의 생존이 걸린 선거구획정의 본질적인 특성은 정치적이지만, 이러한 특성들을 가능한 탈정치화하며 중립적인 절차와 기법을 도입하여 투표의 등가성과 과정 및 결과의 공정성을 높일 필요가 있다. 행정구역 중심의 지역대표성을 강조해 왔던 한국의 선거구획정은 과거 자의적으로 오용되면서 오히려 지역구도를 더욱 악화시키고, 지

18) 한국의 비례대표제는 전국을 하나의 선거구로 하는 정당명부식 비례대표제인 반면, 일본은 전국을 11개의 권역으로 분할하고 각 정당의 득표를 각 권역별로 집계하는 동트(d'Hondt)식으로 계산하여 배분한다(강휘원 2007).

역공동체 중심의 지역대표성을 더욱 약화시키는 모순을 보여주었다.

따라서 중립적 선거구획정위가 충분한 시간을 갖고 지리적인 생활공동체(동질성)를 중심으로 인구수, 지형에 따른 선거구 형상의 조밀성 등을 고려하면서 정당 간의 경쟁(형평성, 투표수에 따른 의석수 확보의 대응성)을 유도할 수 있는 선거구획정안을 작성하고 국회는 이를 최종 획정안으로 받아들이는 방향으로 개혁할 필요가 있다. 이러 점에서 선거구획정위는 단순히 위원들의 일시적이고 비전문적이며 참고적인 의견 제시를 위한 회합이 아니라, 정치적 바람막이 역할뿐만 아니라 전문성, 기술성을 갖춘 상설기관으로 변모해야 하며, 이러한 전문성을 기반으로 국회의원, 지방의원 선거구획정까지 다루는 역할이 다시 강조된다. 이러한 획정기관의 책임 아래에서 각 시·도에 할당되는 의석수의 비율 역시 기본적으로 인구수에 따른 배분을 원칙으로 하되, 선거구 간 인구 비율을 헌재에서 결정한 인구편차 2:1 미만으로 정하여 지역공동체를 형성하도록 행정구역을 통합 또는 분할하는 선거구획정이 이루어져야 할 것이다. 근본적으로 민주주의 사회의 다원성으로 인하여 모든 구성원들이 수용할 수 있는 완벽한 제도의 수립은 어렵지만, 다수가 합리적 사고를 바탕으로 받아들일 수 있는 원칙을 마련하고 그 원칙 위에서 시대와 사회의 변화에 적응할 수 있는 제도를 운영할 필요가 있다. 나아가 현행 연구에서 제기된 선거구획정의 기본 과제와 방향에 대한 실현방안들을 지속적으로 연구해 나가야 할 것이다.

투고일: 2015년 4월 20일
심사일: 2015년 5월 4일
게재확정일: 2015년 6월 3일

참고문헌

강휘원. 1995. “미 연방하원 선거구재구획과 사법부의 참여: 판별분석에 의한 결정요인의 탐색.”『한국정치학회보』29집 2호, 499-521.

_____. 2001. “투표의 등가성을 위한 선거구획정의 정치와 기법.”『한국정치학회보』35집 2호, 89-112.

_____. 2002. “영국과 한국의 선거구획정위원회: 정치적 환경, 운영, 개혁방향.”『한국정치학회보』36집 4호, 343-363.

_____. 2004. “선거구획정 기준과 게리맨더링: 평택시 국회의원 선거구 사례연구.” 『대한정치학회보』 12집 1호, 321-342.

_____. 2005. “제16대 총선의 선거구 인구수 편차요인 분석.” 『대한정치학회보』 12집 3호, 305-331.

_____. 2006a. “선거구획정의 조밀성 측정방법 개발을 위한 이론적 연구.” 『대한정치학회보』 14집 1호, 21-45.

_____. 2006b. “제17대 국회의원 선거구의 조밀성 측정과 GIS.” 『한국정치학회보』 40집 2호, 99-123.

_____. 2007. “한 · 일 선거구획정의 의석재분배 효과 비교분석.” 『한국정치학회보』 41집 3호, 33-53.

_____. 2013. “제19대 국회 신설 선거구의 조밀성 측정.” 김지윤 편. 『좋은 선거구 나쁜 선거구』, 131-52, 서울: 아산정책연구원.

김재한. 1998. “지역구형 의정과 지역할거형 정당에 대한 제도적 처방.” 『한국정치학회보』 32집 4호, 151-166.

김종갑. 2012. 『국회의원 선거구획정의 문제점과 개선방향』. 국회입법조사처 현안보고서(3월 26일) 통권 147.

김형준 · 김도종. 2003. “국회의원 선거구획정의 제도 개혁에 관한 연구: 인구대표성과 지역대표성의 조화를 중심으로.” 『대한정치학회보』 11집 2호, 45-64.

동아일보. 2003. “유권자 꿔주기 선거법안 논란.”(7월 3일). http://news.donga.com/3/all/20030703/7960696/1(검색일: 2015. 2. 15).

박찬욱. 1996. “국회의원 선거구제와 선거구획정 방식의 개혁방향.” 제2차 한국정치포럼 논문집. 한국정치학회. 3월 16일, 41-69.

심지연 · 김민전. 2001. “역대 국회의원 선거구획정에 대한 평가: 표의 등가성과 정당 간 공정성을 중심으로.” 『한국정치학회보』 35집 1호, 125-148.

아시아경제. 2015. “중앙선관위, 권역별 비례대표제 · 지역구 의석 대폭 축소 제안.”(2월 24일). http://www.asiae.co.kr/news/view.htm?idxno=2015022415004 800674(검색일: 2015. 2. 25).

윤종빈. 2013. “선거구획정 제도의 쟁점과 과제.” 김지윤 편. 『좋은 선거구 나쁜 선거구』, 94-114. 서울: 아산정책연구원.

행정차치부. 2015. “주민등록 인구통계.” http://rcps.egov.go.kr:8081/jsp/stat/ppl_stat_jf.jsp(검색일: 2015. 2. 10).

Altman, M. 1998. “Modeling the Effect of Mandatory District Compactness on Partisan Gerrymanders.” *Political Geography* 17, 998-1012.

Belanger, Paul and Munroe Eagles. 2000. "The Compactness of Federal Electoral Districts in Canada in the 1980s and 1990s: An Exploratory Analysis." *The Canadian Geographer* 45. No. 4, 450-460.

Butler, David and Bruce Cain. 1992. *Congressional Redistricting: Comparative and Theoretical Perspectives*. New York: MacMillan Publishing Company.

Common Cause. 1977. *Toward a System of "Fair and Effective Representation."* Washington, D.C.: Common Cause.

Cox, E. P. 1927. "A Method of Assigning Numerical and Percentage Values to the Degree of Roundness of Sand Grains." *Journal of Paleontology* 1, 179-83.

Dixon Jr., Robert G. 1982. "Fair Criteria and Procedures for Establishing Legislative Districts." In B. Grofman, A. Lijphart, R. Mckay, and H. Scarrow, eds. *Representation and Redistricting Issues*, 7-20. Lexington, M.A.: Heath.

Gibbs, J. P. 1961. "A Method for Comparing the Spatial Shapes of Urban Units." In J. P. Gibbs, ed. *Urban Research Methods*, 99-106. New York: Van Nostrand.

Horn, D. L., C. R. Hampton, and A. J. Vandenberg. 1993. "Practical Application of District Compactness." *Political Geography* 12, 103-120.

Horton, B. E. 1932. "Drainage Basin Characteristics." *Transactions of the American Geophysical Union* 13, 350-61.

Huckabee, D. C. 1994. *Congressional Districts: Objectively Evaluating Shapes*, #94-449 GOV., Washington, DC: Congressional Research Service, Library of Congress.

Lijphart, Arend. 1994. *Electoral Systems and Party Systems: A Study of Twenty–Seven Democracies, 1945-1990*. Oxford: Oxford University Press.

Monmonier, M. 2000. *Bushmanders and Bullwinkles: How Electronically Manipulated Maps Became a Battlefield for Affirmative Action and Partisan Politics*. Chicago: University of Chicago Press.

Morrill, R. L. 1981. *Political Redistricting and Geographic Theory*. Washington, D.C.: Association of American Geographers.

Niemi, S. C., B. Grofman, C. Carlucci, and T. Hoffuer. 1990. "Measuring Compactness and the Role of a Compactness Standard in a Test for Partisan and Racial Gerrymandering." *Journal of Politics* 52, 1155-1181.

Pildes, R. H. and R. G. Niemi. 1993. "Expressive Harms, Bizarre Districts and Voting Rights: Evaluating Election District Appearances after Shaw v. Reno." *Michigan Law Review* 92, 101-205.

Scarrow, Howard A. 1982. “Partisan Gerrymandering-Invidious or Benevolent?: Gaffney v. Cummings and Its Aftermath.” *Journal of Politics* 44. No. 3, 810-21.

Stewart, Tony and Sydney Duncombe. 1986. “Gerrymandering in the Courts: Threshold of a Second Reapportionment Revolution?” *National Civic Review* 75. No. 2, 88-98.

ABSTRACT

Enhancement of Territorial Representation in the Electoral Redistricting for the 20th National Assembly Election

Hwi-Won Kang | Pyeongtaek University

This study addresses the necessity of fair redistricting to fulfill the current population deviation criterion of 2:1 recently established by the Constitutional Court and improving the characteristics of territorial representation. In order to discuss the direction of redistricting for the 20th General Election, this study examines the standards that can enhance representation, such as compactness of electoral district shape and maintenance of local communities like administrative districts and living areas. First, the study examines the theoretical discussion of institutional reforms to ensure fair redistricting and then explores the changes in the number of electoral districts that can occur with the 2:1 criterion. Second, it tracks key issues of population and territorial representation, which have been disputed in Korean redistricting efforts. Third, it discusses ways to strengthen territorial representation of electoral districts. Specifically, this study suggests the need for an independent redistricting commission to prepare a redistricting proposal with adequate time that considers geographical characteristics such as local community solidarity, equal population, and compactness of shape when drawing the boundaries of electoral districts. The adoption of a regional proportional representation system would improve territorial representation. The National Assembly's role in adopting these redistricting proposals as final ones is an important step in the direction for reform.

Keywords: redistricting, population representation, territorial representation, compactness, regional proportional representation system