



국회입법조사처
NATIONAL ASSEMBLY RESEARCH SERVICE

이슈와 논점



국회입법조사처

이슈와 논점 | 제996호 | 2015년 5월 20일 | 발행처 국회입법조사처 | 발행인 임성호 | www.nars.go.kr

선거구획정위원회 관련 개정안 통과 의미와 향후 과제

김종갑*

1. 들어가며

지난 5월 6일 선거구획정위원회(이하 선거구획정위)의 독립기구화와 확정안의 국회 수정권한 배제를 핵심 내용으로 하는 공식 선거법 개정안¹⁾이 국회 법제사법위원회(이하 법사위)에서 의결됨에 따라 선거제도 개혁의 시금석이 마련되었다.

그동안 논쟁의 중심이었던 선거구획정위의 소속은 중앙선거관리위원회(이하 중앙선관위) 산하 독립기구로 설치하는 것으로 결정되었고, 선거구획정위가 작성한 확정안은 위원회 수정없이 본회의 표결절차로 곧바로 부의할 수 있게 되었다.

선거구획정위의 위상과 권한이 이처럼 획기적으로 신장되었으나 정치개혁의 큰 틀에서 보면 이제 첫걸음을 떼는 것에 불과하다. 선거구획정의 절차와 형식은 만들어졌지만, 확정안을 작성하는 주체의 선정과 이들에게 부과된 과제에 대한 논의는 이제 시작이다.

이 글에서는 선거구획정위가 권한과 위상을 강화한 만큼 향후 공정하고 합리적인

선거구 획정안을 도출하기 위해 고려해야 할 내용을 다루고자 한다.

2. 개정안의 내용과 의의

(1) 개정 내용

개정안에 따르면 선거구획정위는 국회의 원 선거일 18개월 전부터 중앙선관위 산하에 독립적 위상을 가진 소속기구로 설치된다.

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

선거구획정위는 5개월 간 선거구를 확정해 그 안을 국회의원 선거일 13개월 전까지 국회의장에게 제출해야 한다. 정개특위는 선거구획정위가 제출한 확정안을 수정할 수 없지만, 확정기준에 명백히 위반된다

1) 정치개혁특별위원회 대안(의안번호 1915038).

고 판단될 경우 1회에 한해 재적위원 2/3 이상의 찬성으로 다시 제출을 요구할 수 있다. 이 경우 선거구획정위는 요구를 받은 날부터 10일 이내에 확정안을 다시 작성해서 국회의장에게 제출해야 한다.

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

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 명시

[표 1] 선거구획정위 관련 현행과 개정안 주요내용 비교

	현행	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>)

(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.

되어 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 확

대할 필요가 있었다.

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.²⁾ 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 과대표(over-representation) 되고, 어떤 지역은 인구 대비 과소대표(under-representation) 되는 문제가 발생하는 것이다. 선거구획정위는 인구비례성과 지역대표성의 두 가지 기준을 어떻게 조화롭게 적용해야 할지 고

2) 지역대표성 약화의 문제는 현행 소선거구제를 유지하던 중대선거구제를 채택하던 선거구제와 무관하게 발생한다.

민해야 한다.

(2) 의석 조정의 합리적 방안 강구

현행 공직선거법에서는 지역구의석과 비례의석의 비율이 명시되어 있지 않기 때문에 정개특위가 지역구 의석수를 정하면 그 정수범위 내에서 선거구획정위가 선거구를 구획하게 된다.³⁾

그러나 분구(分區)와 합구(合區), 경계조정 등의 과정에서 지역구 의석수의 변동이 발생할 수 있다.⁴⁾ 인구기준 이외에도 행정구역, 지세, 교통, 생활권, 기존 선거구의 분포 및 향후 조정가능성 등 비인구적 기준을 고려해야 하고 이러한 기준들간 충돌하는 경우가 빈번하기 때문이다. 따라서 정수를 맞추기 위해 지역구의석과 비례의석의 조정이 이루어져야 하는 상황이 발생할 가능성이 높는데, 지역구의석의 증가를 비례의석과 어떻게 조정할 것인지 선거구획정위는 설득력있는 논거를 제시해야 한다.⁵⁾

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

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

5) 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.

(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.⁶⁾ 선거구획정은 인구수 외에도 생활권, 지세, 도로 등 지리적·사회적 통계데이터를 근간으로 최적의 선거구 조합을 찾아내는 작업이다. 추계전문가는 인구비례 선거구 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.⁷⁾

6) 추계학은 추측통계학의 줄임말로써 사전적 정의는 “표본 추출을 통해 모집단(母集團)을 추측하고 학문분야”이다. 추계분야는 선거구획정의 선거구 분포와 변동을 예측하는 모의실험의 수단으로 응용된다.

4. 나가며

선거구획정위의 독립기구화와 획정권 행사는 이번 공직선거법 개정이 이룬 의미있는 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. 지역간 선거구의 균형적 분포, 지역선거구와 비례선거구의 조정 등 거시적 변수들을 고려해야 하고 세밀한 분석이 요구되는 전문영역이다.

더욱이 이번 20대 총선의 선거구획정위에 맡겨진 과제는 간단하지 않다. 농어촌 지역대표성 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.

□ 「이슈와 논점」은 국회의원의 입법활동을 지원하기 위해 최신 국내외 동향 및 현안에 대해 수시로 발간하는 정보 소식지입니다.

7) van Eck, L.; Visagie, Stephan E.; de Kock, H.C., 2005, “Fairness of seat allocation methods in proportional representation,” Orion, volume 21(2), pp.93-110