

제100호
2015.10



국회의원 선거구 획정과 지방자치

- I. 서론
- II. 국회의원 선거제도의 개관
- III. 선거구 획정의 쟁점과 지방자치
- IV. 시사점

지방자치 FOCUS 제100호(2015. 10.)

발행인 한국지방행정연구원장 하혜수 **편집위원장** 최인수 **위원** 임성일 서정섭 안영훈 주재복 윤영근

내용문의 한국지방행정연구원 연구위원 이병기(02-3488-7330, sunbi@krila.re.kr)
한국지방행정연구원 수석연구원 고경훈(02-3488-7333, kukkh@krila.re.kr)

배포문의 발간 담당자(02-3488-7361)

본 내용은 한국지방행정연구원 홈페이지를 통해서도 볼 수 있습니다.

홈페이지 www.krila.re.kr **디자인** 크리커뮤니케이션



국회의원 선거구 획정과 지방자치

이병기(한국지방행정연구원 연구위원)
고경훈(한국지방행정연구원 수석연구원)

국회의원 선거구 획정과 지방자치

I 서론

- 일반적으로 새로운 제도를 만드는 행위는 좀더 나은 삶을 제공해 줄 수 있을 것이라는 신념에서 출발함. 하지만 새로운 제도라고 해도 모든 사람들의 삶의 질을 보장해주지는 못함. 더욱이 어느 제도가 더 나은 것인지조차 알 수 없을 경우, 바람직한 제도를 선택하기란 쉽지 않음. 이는 모든 상황 또는 모든 사람에 맞는 바람직한 제도란 존재할 수 없기 때문임. 제도란 단지 특정 시점이나 기준으로 볼 때 최선의 대안이 무엇인가를 논의하여 합의한 결과로 제반 환경여건에 따라 언제든지 변경될 수 있어야 하며, 변경할 수 있어야 한다는 것이 전제되어야 함.
- 특히 국회의원 선거구 획정과 같은 선거제도를 변경할 경우 이해관계가 분명하게 노출되어 그 원칙이나 기준이 무엇인가에 따라 결과는 극명하게 차이가 나타날 수밖에 없음. 이는 선거제도 자체가 더 좋은 정치를 담보해주는 것은 아니라는 평범한 진리에도 불구하고 선거제도의 개편이 미치는 영향 즉, 좀더 좋은 정치를 위한 효과적인 수단의 하나라는 인식에서 출발한 것이라고 이해함.
- 최근 국회의원 선거제도와 관련해서 선거구 획정과 관련한 개편논의가 진행 중에 있음. 기본적으로는 헌법재판소의 위헌결정(2012헌마190, 192, 211, 325, 2013헌마781, 2014헌마53(병합))에서 촉발된 것이기는 하지만, 본질적인 것은 정치환경을 둘러싼 제반 여건변화를 선거제도에 반영하지 못한 것에 기인함.
- 이 원고는 현재 국회의원 선거제도와 관련하여 관련 기관 및 위원회에서 현안으로 논의 중인 사안(선거구 획정 등)에 대한 직접적인 의견이나 대안을 제시하기보다는 국회의원 선거제도를 개편 또는 개정할 수밖에 없는 요인 등 주요 쟁점(주로 선거구 획정 관련 등)을 지방자치와 연계하여 살펴보고자 함.

II 국회의원 선거제도의 개관

1. 관련 주요 법제

- 우리나라의 경우 모든 공직선거제도는 공직선거법 등을 기반으로 하고 있으며, 동법[시행 2015.8.13.] [법률 제13497호, 2015.8.13., 일부개정]의 국회의원 선거제도와 관련된 주요 법조문(제3장 선거구역 과 의원정수)은 다음과 같음.

제3장 선거구역과 의원정수

제20조(선거구) ① 대통령 및 비례대표 국회의원은 전국을 단위로 하여 선거한다. <개정 2000.2.16., 2005.8.4.>

② 비례대표 시·도 의원은 당해 시·도를 단위로 선거하며, 비례대표 자치구·시·군의원은 당해 자치구·시·군을 단위로 선거한다. <신설 2005.8.4.>

③ 지역구 국회의원, 지역구 지방의회의원(지역구시·도 의원 및 지역구 자치구·시·군의원을 말한다. 이하 같다)은 당해 의원의 선거구를 단위로 하여 선거한다. <개정 2000.2.16., 2005.8.4.>

④ 지방자치단체의 장은 당해 지방자치단체의 관할구역을 단위로 하여 선거한다.

제21조(국회의 의원정수) ① 국회의 의원정수는 지역구 국회의원과 비례대표 국회의원을 합하여 299인으로 하되, 각 시·도의 지역구 국회의원 정수는 최소 3인으로 한다. 다만, 세종특별자치시의 지역구 국회의원 정수는 1인으로 한다. <개정 2000.2.16., 2004.3.12., 2012.2.29.>

② 하나의 국회의원 지역선거구에서 선출할 국회의원의 정수는 1인으로 한다.

제24조(국회의원선거구획정위원회) ① 국회의원 지역선거구의 공정한 획정을 위하여 임기만료에 따른 국회의원 선거의 선거일 전 18개월부터 해당 국회의원 선거에 적용되는 국회의원 지역선거구

국회의원 선거구 획정과 지방자치

- 의 명칭과 그 구역이 확정되어 효력을 발생하는 날까지 국회의원선거구획정위원회를 설치·운영한다.
- ② 국회의원선거구획정위원회는 중앙선거관리위원회에 두되, 직무에 관하여 독립의 지위를 가진다.
 - ③ 국회의원선거구획정위원회는 중앙선거관리위원회위원장이 위촉하는 9명의 위원으로 구성하되, 위원장은 위원 중에서 호선한다.
 - ④ 국회의 소관 상임위원회 또는 선거구 획정에 관한 사항을 심사하는 특별위원회(이하 이 조 및 제24조의2에서 “위원회”라 한다)는 중앙선거관리위원회위원장이 지명하는 1명과 학계·법조계·언론계·시민단체·정당 등으로부터 추천받은 사람 중 8명을 의결로 선정하여 국회의원선거구획정위원회 설치일 전 10일까지 중앙선거관리위원회위원장에게 통보하여야 한다.
 - ⑤ 중앙선거관리위원회위원장은 국회의원선거구획정위원회 위원의 결원이 발생하는 때에는 위원회에 위원을 선정하여 통보하여 줄 것을 요청하여야 한다. 이 경우 위원의 선정 등에 관하여는 제4항을 준용한다.
 - ⑥ 국회의원선거구획정위원회 위원의 임기는 국회의원선거구획정위원회의 존속기간으로 한다.
 - ⑦ 국회의원 및 정당의 당원(제1항에 따른 국회의원선거구획정위원회의 설치일부터 과거 1년 동안 정당의 당원이었던 사람을 포함한다)은 위원이 될 수 없다.
 - ⑧ 위원은 명예직으로 하되, 위원에게 일비·여비 그 밖의 실비를 지급할 수 있다.
 - ⑨ 국회의원선거구획정위원회로부터 선거구 획정업무에 필요한 자료의 요청을 받은 국가기관 및 지방자치단체는 지체 없이 이에 따라야 한다.
 - ⑩ 국회의원선거구획정위원회는 국회의원 지역선거구를 획정함에 있어서 국회에 의석을 가진 정당에게 선거구 획정에 대한 의견진술의 기회를 부여하여야 한다.
 - ⑪ 국회의원선거구획정위원회는 제25조제1항에 규정된 기준에 따라 작성되고 재적위원 3분의 2 이상의 찬성으로 의결한 선거구 획정안과 그 이유 및 그 밖에 필요한 사항을 기재한 보고서를 임기 만료에 따른 국회의원 선거의 선거일 전 13개월까지 국회의장에게 제출하여야 한다.
 - ⑫ 국회의원선거구획정위원회에 그 사무를 지원하기 위한 조직(이하 “지원 조직”이라 한다)을 국회의원선거구획정위원회 설치일 전 30일부터 둘 수 있다. 이 경우 지원 조직은 중앙선거관리위원회 소속 공무원으로 구성하되, 국회의원선거구획정위원회가 설치된 후 필요하다고 판단되면 국회의원 선거구획정위원회위원장은 관계 국가기관에 그 소속 공무원의 파견을 요청할 수 있다.

⑬ 국회의원선거구획정위원회 위원 또는 위원이었던 사람은 그 직무상 알게 된 비밀을 누설하여서는 아니 된다. 국회의원선거구획정위원회 지원 조직의 직원 또한 같다.

⑭ 그 밖에 국회의원선거구획정위원회 및 지원 조직의 운영 등에 필요한 사항은 중앙선거관리위원회 회규칙으로 정한다. [전문개정 2015.6.19.]

제24조의2(국회의원 지역선거구 확정) ① 국회는 국회의원 지역선거구를 선거일 전 1년까지 확정하여야 한다.

② 국회의장은 제24조제11항에 따라 제출된 선거구 확정안을 위원회에 회부하여야 한다.

③ 제2항에 따라 선거구 확정안을 회부받은 위원회는 이를 지체 없이 심사하여 국회의원 지역선거구의 명칭과 그 구역에 관한 규정을 개정하는 법률안(이하 “선거구법률안”이라 한다)을 제안하여야 한다. 이 경우 위원회는 국회의원선거구획정위원회가 제출한 선거구 확정안을 그대로 반영하되, 선거구 확정안이 제25조제1항의 기준에 명백하게 위반된다고 판단하는 경우에는 그 이유를 붙여 재적위원 3분의 2 이상의 찬성으로 국회의원선거구획정위원회에 선거구 확정안을 다시 제출하여 줄 것을 한 차례만 요구할 수 있다.

④ 제3항에 따른 요구를 받은 국회의원선거구획정위원회는 그 요구를 받은 날부터 10일 이내에 새로이 선거구 확정안을 마련하여 국회의장에게 제출하여야 한다. 이 경우 선거구 확정안의 위원회 회부에 관하여는 제2항을 준용한다.

⑤ 선거구법률안 중 국회의원 지역선거구의 명칭과 그 구역에 한해서는 「국회법」 제86조에 따른 법제사법위원회의 체계와 자구에 대한 심사 대상에서 제외한다.

⑥ 국회의장은 선거구법률안 또는 선거구법률안이 포함된 법률안이 제안된 후 처음 개의하는 본회의에 이를 부의하여야 한다. 이 경우 본회의는 「국회법」 제95조제1항 및 제96조에도 불구하고 선거구법률안 또는 선거구법률안이 포함된 법률안을 수정 없이 바로 표결한다. [본조신설 2015.6.19.]

제25조(국회의원 지역구의 획정) ① 국회의원 지역선거구(이하 “국회의원 지역구”라 한다)는 시·도의 관할구역안에서 인구·행정구역·지세·교통 기타 조건을 고려하여 이를 획정하되, 자치구·시·군의 일부를 분할하여 다른 국회의원 지역구에 속하게 하지 못한다. 다만, 제21조(국회의

국회의원 선거구 확정과 지방자치

의원정수)제1항 본문 후단의 요건을 갖추기 위하여 부득이한 경우에는 그러하지 아니하다. <개정 2004.3.12., 2012.2.29.>

② 국회의원 지역구의 명칭과 그 구역은 별표 1과 같이 한다.

[2004.3.12. 법률 제7189호에 의하여 2001.10.25. 헌법재판소에서 헌법불합치 결정된 별표1을 개정함.]

[헌법불합치, 2012헌마192, 2014.10.30. 공직선거법(2012. 2. 29. 법률 제11374호로 개정된 것) 제25조 제2항 별표1 국회의원 지역선거구 구역표는 헌법에 합치되지 아니한다. 공직선거법(2012. 2. 29. 법률 제11374호로 개정된 것) 제25조 제2항 별표1 국회의원 지역선거구 구역표는 2015. 12. 31.을 시한으로 입법자가 개정할 때까지 계속 적용된다.]

제27조(임기중 국회의원 지역구를 변경한 때의 선거유예) 인구의 증감 또는 행정구역의 변경에 따라 별표 1의 개정에 의한 국회의원 지역구의 변경이 있더라도 임기만료에 의한 총선거를 실시할 때까지는 그 증감된 국회의원 지역구의 선거는 이를 실시하지 아니한다.

- 동법 제21조에 따른 현재(19대)의 국회의원 정수는 300인이며, 이 중 지역구 국회의원은 246명, 비례대표 국회의원은 54명임.
 - 지역구 국회의원은 선거구별로 최고득표자 1인을 당선인으로 하는 소선거구 비교다수대표제를 채택하고 있음.
 - 비례대표 국회의원은 전국을 단위로 하며 지역구선거에서 5석 이상의 의석을 차지한 정당과 비례대표선거에서 유효투표총수의 3/100 이상을 득표한 정당에 대하여 비례대표 국회의원 선거에서 얻은 득표비율에 따라 각 정당이 제출한 명부순으로 당선인을 결정하는 정당별 득표비례구속명부제를 채택하고 있음.

■ 참고로 지방의회 의원선거를 광역과 기초로 나누어 살펴보면,

- 광역자치단체: 지역구 시·도의회의원선거는 국회의원 선거와 동일한 소선거구 비례대표제를 채택하고 있음.
- 광역자치단체: 비례대표 시·도의회의원선거는 시·도를 단위로 하며 의원정수는 지역구의 10/100으로 비례대표 국회의원 선거와 유사한 정당별 득표비례구속명부제를 채택하고 있음.
- 기초자치단체: 지역구 자치구·시·군의회의원선거는 하나의 시·도의회의원지역구 내에서 시·도조례로 정하는 2인 이상 4인 이하로 선출하는 중선거구 비례대표제를 채택하고 있음.
- 기초자치단체: 비례대표 자치구·시·군의회의원선거는 자치구·시·군을 단위로 하며 의원정수는 자치구·시·군의원 정수의 10/100으로 비례대표 시·도의원선거와 동일한 정당별 득표비례구속명부제를 채택하고 있음.

〈그림 1〉 지역별 국회의원 선거구



출처: 중앙선거관리위원회, 2015.

국회의원 선거구 획정과 지방자치

2. 관련 주요 판례

- 국회의원 선거제도와 관련된 헌법재판소의 주요판례를 보면 주로 선거구 획정에 따른 제반 문제와 관련이 있음.
- 헌법재판소 2014.10.30 선고 2012헌마190등 결정
 - 인구편차를 기준으로서 전국단위에서 선거구 인구편차 2:1을 이탈하는 선거구는 투표가치 평등의 원칙에 위배된다고 판결한 판례

헌법재판소 공보217호 pp.1725~1738

공직선거법 제25조 제2항 별표 1 위헌확인 등(선거구를 획정함에 있어 허용되는 인구편차 기준)
(2014. 10. 30. 2012헌마190 · 192 · 211 · 262 · 325, 2013헌마781, 2014헌마53(병합))

[판시사항]

가. 공직선거법(2012. 2. 29. 법률 제11374호로 개정된 것) 제25조 제1항 본문 중 “자치구” 부분(이하 ‘이 사건 분할금지조항’이라 한다)이 직접성 요건을 갖추고 있는지 여부(소극)

나. 공직선거법(2012. 2. 29. 법률 제11374호로 개정된 것) 제25조 제2항 별표 1 국회의원 지역선거구 구역표 중 “대전광역시 동구 선거구” 부분, “경기도 수원시 병선거구” 부분, “경기도 용인시 갑 선거구” 부분, “경기도 용인시 을선거구” 부분, “충청남도 천안시 갑선거구” 부분, “충청남도 천안시 을선거구” 부분, “충청북도 청주시 상당구 선거구” 부분, “서울특별시 강남구 갑선거구” 부분, “서울특별시 강서구 갑선거구” 부분, “인천광역시 남동구 갑선거구” 부분(이하 공직선거법 제25조 제2항 별표 1 국회의원 지역선거구 구역표 전체는 ‘이 사건 선거구 구역표 전체, 심판대상이 되는 국회의원 지역선거구 구역표 부분은 ‘심판대상 선거구 구역표’라 한다)이 국회의원 지역선거구들 사이에 허용되는 인구편차의 범위를 벗어나서 청구인들의 선거권 및 평등권을 침해하는지 여부(일부 적극)

다. 국회가 심판대상 선거구 구역표 중 “경기도 수원시 병선거구”, “경기도 용인시 갑선거구”, “경기도 용인시 을선거구”, “충청남도 천안시 갑선거구” 부분(이하 ‘문제된 4개 선거구’라 한다)을 확정함에 있어 행정구의 일부를 분할하여 다른 구와 통합하여 선거구를 획정한 것이 입법재량의 범위를 일탈한 자의적인 선거구 획정인지 여부(소극)

라. 선거구 구역표의 일부에 위헌적 요소가 있는 경우 선거구 구역표 전체를 위헌이라고 할 수 있는지 여부(적극)

마. 헌법불합치결정을 하면서 잠정적용을 명한 사례

[결정요지]

(1) 이 사건 분할금지조항은 국회가 국회의원 지역선거구를 획정할 때 행정구역 단위 중 자치구를 분할하여 다른 선거구로 편입하는 것만을 명시적으로 금지함으로써, 행정구의 분구 및 통합 가능성을 열어놓고 있는 것으로, 법률 조항 자체만으로는 어떠한 행정구가 분할되어 다른 선거구로 편입될 것인지를 전혀 예측할 수 없고, 국회가 이 사건 분할금지조항에 근거하여 선거구 구역표를 편성한 이후에야 비로소 특정 행정구가 분할되어 다른 선거구와 통합될 것인지 여부가 결정된다.

이처럼 청구인들이 주장하는 기본권 침해가 이 사건 분할금지조항이 아니라 구체적인 선거구 구역표의 획정에 의하여 비로소 발생하는 이상, 이 사건 분할금지조항에 대하여 기본권침해의 직접성을 인정할 수 없다.

(2) 인구편차 상하 33%를 넘어 인구편차를 완화하는 것은 지나친 투표가치의 불평등을 야기하는 것으로, 이는 대의민주주의의 관점에서 바람직하지 아니하고, 국회를 구성함에 있어 국회의원의 지역 대표성이 고려되어야 한다고 할지라도 이것이 국민주권주의의 출발점인 투표가치의 평등보다 우선시 될 수는 없다. 특히, 현재는 지방자치제도가 정착되어 지역대표성을 이유로 헌법상 원칙인 투표가치의 평등을 현저히 완화할 필요성이 예전에 비해 크지 아니하다.

국회의원 선거구 획정과 지방자치

또한, 인구편차의 허용기준을 완화하면 할수록 과대대표되는 지역과 과소대표되는 지역이 생길 가능성 또한 높아지는데, 이는 지역정당구조를 심화시키는 부작용을 야기할 수 있다. 같은 농·어촌 지역 사이에서도 나타날 수 있는 이와 같은 불균형은 농·어촌 지역의 합리적인 변화를 저해할 수 있으며, 국토의 균형발전에도 도움이 되지 아니한다.

나아가, 인구편차의 허용기준을 점차로 엄격하게 하는 것이 외국의 판례와 입법추세임을 고려할 때, 우리도 인구편차의 허용기준을 엄격하게 하는 일을 더 이상 미룰 수 없다.

이러한 사정들을 고려할 때, 현재의 시점에서 헌법이 허용하는 인구편차의 기준을 인구편차 상하 33⅓%를 넘어서지 않는 것으로 봄이 타당하다. 따라서 심판대상 선거구 구역표 중 인구편차 상하 33⅓%의 기준을 넘어서는 선거구에 관한 부분은 위 선거구가 속한 지역에 주민등록을 마친 청구인들의 선거권 및 평등권을 침해한다.

(3) 국회가 '문제된 4개 선거구'를 획정함에 있어 행정구의 일부를 분할하여 다른 구와 합구한 주된 이유는 선거구 간의 인구편차를 줄일 수 있는 다른 방법을 찾기 어려웠기 때문으로, 여기에는 합리적인 이유가 있다. 또한, 분구된 지역은 행정구역도상으로 합구된 지역에 인접해 있어 양 지역 사이에 생활환경이나 교통, 교육환경에 큰 차이가 없고, 달리 국회가 특정 지역에 주소를 두고 있는 선거인을 차별하고자 하는 의도를 가지고 있었다거나 이러한 선거구 획정으로 인해 선거인들에 대한 실질적인 차별효과가 명백하게 드러났다고 볼 수도 없다. 뿐만 아니라, 국회가 국회의원선거구획정위원회의 선거구 획정안의 내용과 달리 선거구를 획정했다거나, 선거구 획정 과정에서 국회의원 지역선거구 구역표와 지방의회의원 지역선거구 구역표 사이에 불일치가 발생하였다는 사정만으로 이것이 입법재량을 일탈한 것이라고 볼 수도 없다.

따라서 '문제된 4개 선거구'의 획정은 입법재량의 범위를 벗어난 자의적인 선거구 획정이 아니다.

(4) 선거구 구역표는 각 선거구가 서로 유기적으로 관련을 가짐으로써 한 부분에서의 변동은 다른 부분에서도 연쇄적으로 영향을 미치는 성질을 가진다. 이러한 의미에서 선거구 구역표는 전체가 불가분의 일체를 이루는 것으로서 어느 한 부분에 위험적인 요소가 있다면, 선거구 구역표 전체가 위헌의 하자를 갖는 것이라고 보아야 한다.

(5) 이 사건 선거구 구역표 전체에 기한 국회의원 선거가 실시된 상황에서 단순위헌의 결정을 하게 되면, 추후 재선거 또는 보궐선거가 실시될 경우 국회의원 지역선거구 구역표가 존재하지 아니하게 되는 법의 공백이 생기게 될 우려가 큰 점 등을 고려하여, 2015. 12. 31.을 시한으로 입법자가 개정할 때까지 이 사건 선거구 구역표 전체의 잠정적 적용을 명하는 헌법불합치결정을 하기로 한다.

[반대의견 : 재판관 박한철, 재판관 이정미, 재판관 서기석]

우리는 이 사건 공직선거법 제25조 제2항 별표 1 국회의원 지역선거구 구역표상 각 선거구 사이의 인구편차가 전국 선거구의 평균인구수를 기준으로 상하 33⅓%(인구비례 2:1)의 범위를 벗어나는 것은 헌법상 허용되지 아니하여 이 사건 선거구 구역표 전체가 위헌이라는 다수의견에 반대하므로 다음과 같이 의견을 밝힌다.

(1) 국회의원은 국민의 대표이므로 인구비례에 의한 선거방식이 중요하다는 점에는 우리도 원칙적으로 반대하지 않는다. 대의제민주주의에서는 국민들의 의사가 정확히, 그리고 효과적으로 정치의사결정에 반영되는 것이 무엇보다 중요하므로, 선거제도도 선출된 대표자를 통하여 국민의 의견이나 이해가 공정하고도 효과적으로 국정에 반영될 수 있도록 마련되어야 한다. 이를 위해 우리 헌법은 제41조 제1항에서 국민의 대표를 선출할 때 국민 개개인이 행사하는 투표의 가치가 수에 있어서만이 아니라 그 성과에 있어서도 동일하여야 한다는 평등선거원칙을 선언하고 있다.

그러나 한편, 위와 같은 평등선거의 원칙을 철저히 준수한다고 하여 국민의 의사가 왜곡됨이 없이 정확하게 반영된다고 볼 수는 없고, 한 나라의 선거제도는 시대에 따른 정치적 안정의 요청이나 역사적·사회적·정치적 상황 등과 같은 그 나라의 특수한 사정이 반영될 때 비로소 의미 있는 제도로 기능할 수 있다. 이러한 연유로 우리 헌법은 제41조 제1항의 위와 같은 평등선거원칙과 더불어 제3항에서 선거구 등의 선거에 관한 사항을 법률로 정할 수 있도록 함으로써 선거제도와 선거구 획정을 국회의 재량에 맡기고 있고, 이에 공직선거법 제25조 제1항 전문은 “국회의원 지역 선거구는 시·도의 관할구역 안에서 인구·행정구역·지세·교통 기타 조건을 고려하여 이를 확정한다.”고 하여 국회가 국민의 대표를 뽑는 선거구를 확정함에 있어서는 선거구간 인구의 균형뿐만

국회의원 선거구 획정과 지방자치

아니라, 행정구역, 지세, 교통사정, 생활권 내지 역사적·전통적 일체감 등 여러 가지 비인구적 요소를 고려할 수 있도록 하고 있다(헌재 1998. 11. 26. 96헌마54 참조).

그러므로 헌법재판소가 선거구 인구편차의 위헌성 문제를 판단할 때는 인구비례를 중요 요소로 삼아야 할 것이지만, 인구 외적인 다른 요소들을 고려할 현실적 필요성이 있을 경우에는 인구비례의 엄격성 정도를 완화하여 판단하는 유연한 자세가 필요한 것이다.

- (2) 우리나라의 경우 각 지역이 국가에 대하여 원하는 시책은 선거구의 지역적 특수성, 특히 도농 사이의 인구 밀도나 개발 정도의 격차 등으로 인해 현저한 차이가 있고, 국회의원의 선거가 이렇게 서로 다른 지역의 요구를 대변해줄 대표자를 뽑는 제도로 인식되고 있다는 점에서 국회의원이 지역대표의 기능을 상당 정도 수행하고 있음을 부인할 수 없다. 급격한 산업화·도시화의 과정에서 인구의 도시집중은 농어촌 인구의 급격한 감소를 초래하게 되었으며, 도시 위주의 개발은 여러 분야에서 도시와 농어촌 사이에 심한 개발 불균형을 낳았고, 그 격차는 좀처럼 줄어들지 않고 있다. 이러한 가운데 도농간에는 서로 다른 이해관계가 형성되었으며, 이해관계의 상반 속에서 인구의 현격한 차이는 국회의원 선거구 획정에 직접적으로 영향을 미치는 요소가 될 수밖에 없었다. 이러한 상황에서 헌법재판소는 2001년 2000헌마92등 결정을 통해 선거구 획정에 선거구 간 허용되는 인구편차 기준에 대해 기존의 허용인구편차 기준인 상하 60% 기준(인구비례 4:1)을 위헌으로 선언하고, 새로운 기준으로 상하 50% 기준(인구비례 3:1)을 제시한 바 있다. 그 당시 헌법재판소는 상하 50% 기준을 채택하면서, 단원제를 채택하고 있는 우리나라의 경우 국회의원 1인이 법리상 국민의 대표이기는 하나 현실적으로는 어느 정도 지역대표성도 겸하고 있다는 점 및 인구의 도시집중으로 인한 도시와 농어촌 간의 인구편차와 각 분야에 있어서의 개발 불균형이 현저한 점, 그리고 당시의 '공직선거 및 선거부정 방지법'이 선거구 획정에 있어 구·시·군의 행정구역을 분리할 수 없도록 하고 국회의원 수를 일정수로 한정하고 있어 선거구 조정이 쉽지 않았던 점 등을 상하 33⅓% 기준을 당장 선택할 수 없는 이유로 들었다(헌재 2001. 10. 25. 2000헌마92등). 즉 상하 33⅓% 기준과 상하 50% 기준 중 상하 33⅓% 기준이 평등선거의 이상에 보다 접근하는 안임에는 틀림없으나, 인구비례를 엄격히 요구할 현실적 여건이 마련되지 않은 상황에서 이러한 기준을 충족시키는 선거구 획정은 여러 가지 난점이 있을 수밖에 없다는 것이었다. 따라서 2001년 제시되었던 33⅓% 기준은 선거구 획정에

있어 우리에게 존재하는 인구 외적 다른 요소들이 해소됨을 전제로 장래에 가능한 기준이었다고 볼 수 있다.

그런데 현재, 2001년 당시 상하 50% 기준을 선택할 수밖에 없었던 이유들이 모두 해소되어 상하 33⅓%의 기준을 요구할 수 있을 만큼 상황이 성숙되었다고 볼 수 있는지는 의문이다. 도농 간에 나타나고 있는 경제력의 현격한 차이나 인구 격차는 아직도 해소되지 않고 있고, 이러한 차이로 인한 지역 이익들이 대표되어야 할 이유는 여전히 존재하며, 선거구 획정에 있어 행정구역의 분리 금지 및 국회의원 정수의 고정과 같은 선거구 조정에 관한 공직선거법상의 장애 요소 역시 2001년과 마찬가지로 존재한다.

다수의견에서 지금은 지방자치제도가 정착되어 지역의 문제는 지방자치단체의 장이나 지방의회가 주도적으로 해결할 수 있으므로, 국회의원의 지역대표성보다는 투표가치의 평등을 실현하는 것이 중요하다고 주장한다. 그러나 우리나라에 있어서 국회와 지방의회의 역할 차이나 지방자치단체의 재정자립도 등에 비추어 볼 때 국회의원의 지역대표성은 투표가치의 평등 못지않게 여전히 중요하다 할 것이다.

- (3) 중앙선거관리위원회가 제출한 자료에 따르면, 2013. 7. 31.을 기준으로 우리나라 전체인구수는 51,064,841명, 선거구수는 246곳, 선거구 평균인구수는 207,581명, 인구수 최다선거구의 인구는 338,807명, 최소선거구 인구는 101,085명이며, 평균인구수를 기준으로 할 때 상하 33⅓%를 벗어나는 선거구는 모두 60곳(초과 35, 미달 25)에 달하고 있음을 알 수 있다. 따라서 상하 50%의 기준을 폐기하고 새로운 기준인 상하 33⅓%를 적용하면 거의 대부분의 선거구를 재조정해야 하는 상황에 처하게 된다. 이 경우 행정구역의 분구나 통합이 불가피할 것이지만, 위에서 본 바와 같은 법상의 제약이 존재하여 원활한 조정을 기대하기는 어렵다. 물론 인구비례를 맞추면서 행정구역 분리를 최소화하는 방법으로 선거구 숫자를 늘리는 방안을 생각할 수 있으나, 선거구수를 늘리는 문제는 이에 대한 부정적인 국민 정서나 예산상의 문제 등을 감안할 때 현실적인 대안이 될 수 있을지 의문이다. 설령 법률을 개정하여 의석수를 늘리는 방법이 현실화될 수 있다고 하더라도 도시에 인구가 집중되어 있는 현재의 상황에서는 상대적으로 도시를 대표하는 의원수만 증가할 뿐이며, 지역대표성이 절실히 요구되는 농어촌의 의원수는 감소할 것이 자명하다. 이 경우 다수결원칙이 통용되는

국회의원 선거구 획정과 지방자치

국회 내에서 지역의 이익이 대표되기는 더욱 어려워질 것이고, 그렇다면 현 상황에서 선거구 획정 기준으로 인구편차 상하 33⅓% 이내를 요구하는 것은 무리라고 본다.

(4) 다수의견은 국회의원을 선출함에 있어 인구비례가 가장 중요한 요소이고, 다른 나라들이 인구편차의 허용한계를 더욱 엄격히 하고 있음을 상하 33⅓% 인구편차 기준 채택 이유의 하나로 들고 있다. 미국이나 독일과 같은 정치 선진국의 최근 판례나 입법 동향을 살펴보면 인구편차의 허용한계가 점점 엄격해지고 있는 것은 사실이다. 그런데 국민의 대표를 선출함에 있어 인구비례를 중시하여 선거구 인구편차를 엄격하게 적용하는 나라들에서는 대부분 지역대표성을 보장하는 제도를 아울러 두고 있음을 알 수 있다. 즉 상하 양원제를 취하면서 각 연방이나 지방을 대표하는 일정수의 대표자를 인구수에 상관없이 상원의원으로 선출하여 해당 지역의 이익을 대표하도록 하거나(미국, 스위스는 각 주마다 2인, 스페인은 각 지방마다 4인의 각 상원의원을 선출하고 있다), 상의원 국회의원 선거구에 인구편차 허용 정도를 달리 적용하여 지역이익의 대표라 할 수 있는 상원의원 선거구에 대해서는 이를 완화하여 적용하고 있다(일본의 경우 하원격인 중의원은 2대1 이내의 기준을 적용하면서도 상원격인 참의원은 인구비례 5대 1 이내의 기준을 적용하고 있다). 단원제를 채택하고 있는 우리나라는 일원화되어 있는 의회에서 지역이익도 함께 대표될 수 있어야 하므로, 양원제를 채택하고 있는 다른 나라 선거구의 인구편차 허용 기준을 그대로 받아들여 선거구 인구편차 위험성 여부를 판단할 수는 없다. 단원제 국가에서는 국회의원 선출 시 지역대표성을 감안한 제도의 마련이 필요하며, 그것은 인구편차의 허용 기준을 완화시키는 방법밖에 없는 것이다.

(5) 이상의 제반 사정을 종합하여 볼 때, 헌법재판소가 2000헌마92등 사건에서 전국 선거구 평균인구수 인구편차 상하 50%를 기준으로 위험 여부를 판단하였던 상황과 크게 달라진 바 없는 현 시점에서 전국 선거구 평균인구수 인구편차 상하 33⅓%의 엄격한 기준을 적용하기는 어렵다고 본다. 결국 전국 선거구 평균인구수를 기준으로 상하 50% 편차 이내의 기준을 그대로 유지하는 것이 타당하고, 따라서 이 사건 국회의원 지역선거구 구역표의 위험성 여부도 이 기준에 맞추어 판단하여야 할 것이다.

그런데 심판대상 선거구 구역표 중 다수의견이 인구편차 상하 33⅓%를 넘어 헌법상 허용되지 않는

다고 판단한 선거구들을 살펴보면, “경기도 용인시 갑선거구” 및 “경기도 용인시 을선거구”는 각 +47.7%, “충청남도 천안시 갑선거구”는 +43.6%, “충청남도 천안시 을선거구”는 +33.8%, “서울 특별시 강남구 갑선거구”는 +48.6%, “인천광역시 남동구 갑선거구”는 +47.6%로서, 모두 인구편차 상하 50% 이내에 있다.

그렇다면 위 선거구들은 모두 헌법이 허용하는 인구편차 기준인 상하 50% 기준을 벗어나지 않고, 달리 위 기준을 벗어나는 선거구가 없으므로 이 사건 선거구 구역표 전체는 헌법에 위반되지 않는다.

■ 헌법재판소 2001.10.25 선고 2000마92 결정

- 인구편차를 기준으로서 전국 단위에서 선거구 인구편차 3:1을 이탈하는 선거구는 투표가치 평등의 원칙에 위배된다고 판결한 판례

헌법재판소 판례

선거구 획정에 관한 입법재량의 한계와 인구편차의 허용기준

2000헌마92; 2001.10.25.

[판시사항]

가. 선거구 획정에 관한 입법재량의 한계

나. 국회의원 지역선거구간 인구편차의 허용기준

다. 특정 지역의 선거인들에 대한 차별적 선거구 획정(소위 게리맨더링)으로 인정되지 아니한 사례

라. 선거구 구역표의 일부에 위헌적 요소가 있는 경우 선거구 구역표 전체를 위헌이라고 할 수 있는지 여부(적극)

마. 헌법불합치결정을 하고 잠정적으로 그 효력을 지속시키는 이유

국회의원 선거구 확정과 지방자치

[결정요지]

(1) 선거구 확정에 관하여 국회의 광범한 재량이 인정되지만 그 재량에는 평등선거의 실현이라는 헌법적 요청에 의하여 일정한 한계가 있을 수밖에 없는 바, 첫째로, 선거구 확정에 있어서 인구비례원칙에 의한 투표가치의 평등은 헌법적 요청으로서 다른 요소에 비하여 기본적으로 일차적인 기준이기 때문에, 합리적 이유없이 투표가치의 평등을 침해하는 선거구 확정은 자의적인 것으로서 헌법에 위반된다는 것이고, 둘째로, 특정 지역의 선거인들이 자의적인 선거구 확정으로 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 선거구 확정은 입법재량의 한계를 벗어난 것으로서 헌법에 위반된다는 것이다.

(2) 인구편차의 허용한계에 관한 다양한 견해 중 현 시점에서 선택가능한 방안으로 상하 33⅓% 편차(이 경우 상한 인구수와 하한 인구수의 비율은 2 : 1)를 기준으로 하는 방안, 또는 상하 50% 편차(이 경우 상한 인구수와 하한 인구수의 비율은 3 : 1)를 기준으로 하는 방안이 고려될 수 있는데, 이 중 상하 33⅓% 편차 기준에 의할 때 행정구역 및 국회의원정수를 비롯한 인구비례의 원칙 이외의 요소를 고려함에 있어 적지 않은 난점이 예상되므로, 우리 재판소가 선거구 확정에 따른 선거구간의 인구편차 문제를 다루기 시작한지 겨우 5년여가 지난 현재의 시점에서 너무 이상에 치우친 나머지 현실적인 문제를 전적으로 도외시하기는 어렵다고 할 것이어서, 이번에는 평균인구수 기준 상하 50%의 편차를 기준으로 위헌 여부를 판단하기로 한다. 그러나 앞으로 상당한 기간이 지난 후에는 인구편차가 상하 33⅓% 또는 그 미만의 기준에 따라 위헌 여부를 판단하여야 할 것이다.

“경기 안양시 동안구 선거구”의 경우 전국 선거구의 평균인구수로부터 +57%의 편차를 보이고 있으므로, 그 선거구의 확정은 국회의 재량 범위를 일탈한 것으로서 청구인의 헌법상 보장된 선거권 및 평등권을 침해하는 것임이 분명하다.

- (3) “인천 서구·강화군을선거구란”의 제정경위 등에 비추어 보건대, 국회는 제16대 국회의원 선거를 앞두고 강화군이 최소인구수 기준에 미달되어 이를 하나의 독립한 선거구로 할 수 없게 되자, 지리적으로 계양구보다 가까운 서구의 일부를 분할하여 강화군에 합쳐 하나의 선거구로 하기로 하면서, 서구 중에서 강화군과 비교적 가까우면서도 서구의 여러 동 중 가장 인구수가 많아 최소인구수의 기준을 충족시키기에 가장 적합하다고 판단되는 검단동을 분할하기로 한 것으로 보이므로, 이를 두고 입법자가 서구 검단동에 대하여 차별의 의도를 가지고 자의적인 선거구 획정을 하였다고 볼 수 없다.
- (4) 이 사건의 경우 청구인의 헌법상 보장된 평등권 및 선거권을 침해하는 것은 이 사건 선거구 구역표 중 “경기 안양시 동안구 선거구란”에 관한 부분이지만, 이 사건 선거구 구역표의 전부에 관하여 위헌선언을 할 것인지 여부, 즉 선거구 구역표를 기본적으로 취급할 수 있는지 여부의 문제가 있는 바, 이에 대하여 우리 재판소는 95헌마224등 결정에서 선거구 구역표는 전체가 불가분의 일체를 이루는 것으로서 일부 선거구의 선거구 획정에 위헌성이 있다면, 선거구 구역표의 전부에 관하여 위헌선언을 하는 것이 상당하다는 취지의 판시를 함으로써 불가분설을 취하였는 바, 이는 객관적 헌법질서의 보장이라는 측면이나 적극적인 기본권 보장의 측면에서 보더라도 타당한 것으로 보므로 이러한 입장을 계속 유지하기로 한다.
- (5) 이미 이 사건 선거구 구역표에 기한 국회의원 선거가 실시된 상황에서 단순위헌의 결정을 하게 되면, 선거구 구역표의 성격상 그 개정입법이 빠른 시일내에 이루어지기 어렵다고 할 것이어서, 추후 재선거 또는 보궐선거가 실시될 경우 국회의원 지역선거구 구역표가 존재하지 아니하게 되는 법의 공백이 생기게 될 우려가 큰 점 및 국회의 동질성 유지나 선거구 구역표의 변경으로 인한 혼란을 방지하기 위하여도 재선거, 보궐선거 등이 치러지는 경우에는 이 사건 선거구 구역표에 의하여 이를 시행하는 것이 바람직한 점 등에 비추어, 입법자가 2003. 12. 31.을 시한으로 이 사건 선거구 구역표를 개정할 때까지 이 사건 선거구 구역표의 잠정적 적용을 명하는 헌법불합치 결정을 하기로 한다.

국회의원 선거구 획정과 지방자치

[재판관 권성의 별개의견]

선거구의 획정에 있어서 투표가치의 평등이라는 것은 가장 우선시되어야 할 이념은 아니고, 선거구 획정에 있어서 고려하여야 할 여러 가지 중요한 기준의 하나에 불과하다. 다른 기준의 하나로 생각할 수 있는 의원의 대표성은 의원이 어느 정도의 독자성을 갖는 지역(예컨대 행정구역)의 주민을 대표한다고 할 때 가장 확실하여지고, 의원의 주민대표성을 살리는 것은 의회제도 발전의 역사적 연원, 소수자 보호의 원리 및 국가통합의 원리에 비추어 그 합리성과 정당성이 인정되므로, 소선거구제를 택하는 이상 의원의 지역주민 대표성은 투표가치의 평등성과 대등한 이념으로 인정할 필요가 있다.

따라서 투표가치의 산술적 평등에 보다 접근시키기 위하여 어느 행정구역의 일부 주민을 다른 행정구역에 편입하여 하나의 선거구를 만드는 것은 의원의 주민대표성을 약화시키고 이것은 자기 구역에서 분리되어 타구역에 편입당한 주민들의 선거권을 침해하므로 위헌이 된다. 현행 공선법상 부산광역시 북구·강서구 을선거구, 해운대구·기장군 을선거구 및 인천광역시 서구·강화군 을선거구 등 3개의 지역구는 원래의 행정구역에서 분리되어 그 선거구에 편입된 일부 주민들의 선거권을 침해하므로 위헌이고 국회의원 지역선거구 구역표의 불가분성에 의하여 위 구역표 전부가 위헌이 되며, 아울러 헌법재판소는 공선법 제25조 제1항 후단의 규정에 불구하고 예외적으로 행정구역의 일부를 분할하여 위의 3개 지역구를 획정하는 것을 허용하고 있는 공선법 부칙 제3조의 위헌성을 함께 지적하여야 할 것이다.

[재판관 한대현, 재판관 하경철의 반대의견]

우리 재판소가 1995. 12. 27. 선고한 위 95헌마224등 결정의 취지에 의하면 적어도 어떤 선거구가 전국 선거구의 평균 인구수를 기준으로 상하 60%의 편차를 초과하지 아니하는 한 그 선거구는 헌법에 위반되는 것으로 볼 수 없다고 할 것인데, 2000. 3. 22. 현재 위 “경기 안양시 동안구 선거구”의 인구수는 328,383명으로서 당시 전국 선거구의 평균인구수 208,917를 기준으로 +57%의 편차를 보이고 있으므로 위 결정에서 제시한 기준에 의할 때 위 선거구가 헌법에 위반된다고 할 수 없음은 명백하다. 현재로서는 국회 입법권의 존중 차원에서 위 결정의 태도를 바꾸는 것은 바람직하지 않으나, 2004년 실시되는 국회의원 총선거에 적용될 선거구 구역표에 대하여는 다수의견과 견해를 같이 한다. 따라서

위 선거구란이 위헌임을 이유로 이 사건 선거구 구역표 전체에 대하여 헌법불합치의 결정을 하기 보다는 이 사건 심판청구를 기각하면서 2004년에 실시되는 국회의원총선거에 적용될 선거구 구역표는 평균인구수 기준 상하 50%의 편차를 넘지 않아야 하고, 이후에는 이러한 기준에 따라 위헌 여부를 판단할 것임을 밝히는 것으로 족하다고 할 것이다. [헌재 2001.10.25, 2000헌마92]

■ 헌법재판소 1988.1.26 선고 96헌마54 결정

- 인구편차를 기준으로서 전국단위에서 선거구 인구편차 4:1을 이탈하는 선거구는 투표가치 평등의 원칙에 위배된다고 판결한 판례

헌법재판소 판례집 10-2

공직선거 및 선거부정방지법 [별표1]의 국회의원 지역선거구 구역표 위헌 확인
(1998. 11. 26. 96헌마54 전원재판부)

[판시사항]

- 가. 선거제도에 관한 입법형성권의 한계
- 나. 인접하지 아니한 2개의 지역(인천 계양구 계양1동 및 강화군)을 1개의 선거구로 한 선거구 획정이 헌법에 위반되지 아니한다고 본 사례
- 다. 법률의 충돌이 바로 헌법위반의 문제를 야기하는지 여부(소극)

[결정요지]

- (1) 특정지역의 선거인들이 자의적인 선거구 획정으로 인하여 정치과정에 참여할 기회를 잃게 되었거나, 그들이 지지하는 후보가 당선될 가능성을 의도적으로 박탈당하고 있음이 입증되어 특정지

국회의원 선거구 획정과 지방자치

역의 선거인들에 대하여 차별하고자 하는 국가권력의 의도와 그 집단에 대한 실질적인 차별효과가 명백히 드러난 경우에는 그 선거구 획정은 입법적 한계를 벗어난 것으로서 헌법에 위반된다.

(2) 인접지역이 아닌 인천 계양구 계양1동과 강화군을 1개의 선거구로 획정한 것은 특별한 사정이 없는 한 위헌적 요소를 지닌 불합리한 선거구 획정이나, 헌법재판소 결정의 판시내용에 따라 최대인구 선거구와 최소인구 선거구의 인구수의 비율이 4:1을 초과하지 아니하는 범위 내에서 선거구를 조정하여 획정할 헌법적 의무를 부담하고 있었으며 시간적으로는 헌법재판소의 위헌 결정 이후 4개월 이내인 1996. 4. 11. 국회의원 선거가 바로 실시되었어야 하는 점, 이 사건 선거구란의 획정은 확정적인 것이 아니라 오로지 위 선거의 관리를 위하여 한시적으로 행해진 점 등의 입법경위를 고려하여보면 위 선거구 획정은 입법적 한계를 일탈한 자의적인 것으로서 헌법에 위반된다고 할 수 없다.

(3) 이 사건 선거구란이 구·시·군의 일부를 분할하여 다른 국회의원 지역구에 속하게 하지 못하도록 규정하고 있는 공직선거 및 선거부정방지법 제25조와의 관계에서 서로 충돌된다고 하더라도 법률해석의 문제가 발생할 뿐 헌법에 위반되는 것은 아니다.

3. 주요 사회환경 등

■ 국회의원 선거제도와 관련하여 헌법재판소는 선거구 획정 등에 있어 헌법적 가치를 제고하기 위하여 폭넓은 재량권을 국회에 부여하고 있다는 것을 인정(96헌마54)하고 있음.

– “... 각국의 선거제도가 시대에 따른 정치적 안정의 요청이나 나라마다의 역사적·사회적·정치적 상황 등이 고려되어 각기 그 나라의 실정에 맞도록 결정되고 있고, 거기에 논리필연적으로 요청되는 일정한 형태가 있는 것이 아님을 알 수 있다. 그리고 그와 같이 결정된 선거제도의 구조와 투표가치는 밀접하게 연관되어 있는 것이어서 선거제도의 구조가 어떠한가에 따라 선거결과에 미치는 투표

의 영향력에 어느 정도의 차이가 생기는 것은 불가피한 것이고, 투표가치의 평등이 모든 투표가 선거결과에 미치는 영향력에 있어 숫자적으로 완전히 동일할 것까지 요구하는 것이라고 볼 것은 아니다. 우리 헌법도 제41조 제3항에서 “국회의원의 선거구와 비례대표제 기타 선거에 관한 사항은 법률로 정한다”고 규정하여 선거제도와 선거구의 획정에 관한 구체적 결정을 국회의 재량에 맡기고 있다.”

- 이러한 헌법적 가치는 선거제도에 역사적·사회적·정치적 상황 등을 고려해야 하며, 여기에는 인구, 지방행정구역 등 지방자치 여건 등을 폭넓게 고려할 것을 주문하고 있음.
 - “... 따라서 국회는 선거구를 획정함에 있어서 1인 1표와 투표가치 평등의 원칙을 고려한 선거구 간 인구의 균형뿐만 아니라, 우리 나라의 행정구역, 지세, 교통사정, 생활권 내지 역사적, 전통적 일체감 등 여러 가지 정책적·기술적 요소를 고려하여야 하되 폭넓은 입법형성의 자유를 가진다고 하겠다.”
- 이러한 맥락에서 국회의원 선거제도와 관련하여 여러 상황요인과 여건 등이 복합적으로 고려 대상에 포함되고 있으나, 본고에서는 선거구 획정에 핵심적인 이슈가 되고 있는 인구변화의 추이를 간략히 제시하고자 함.

1) 인구변화와 선거구 획정

- 헌법재판소 판결에 나타난 국회의원 선거제도의 가장 큰 문제는 인구변화에 따른 선거구 획정과 관련된 내용임.
 - 제15대 총선은 인구 하한 7.5만 명, 상한 30만 명을 기준으로 통·폐합 및 분구가 이루어졌음. 분구 기준을 초과하는 인구 30만 명 이상 60만 명 미만은 2개 선거구, 인구 60만 명 이상은 3개 선거구가 할당되었음.
 - 제16대 국회의원 선거에서는 인구 상하한 편차가 9만~35만 명으로 제15대의 인구편차 허용한도와 유사한 기준이 적용되었음.

국회의원 선거구 획정과 지방자치

- 제17대 국회의원 선거에서는 선거구간 인구편차를 최대 3:1까지 허용하였음. 지역구의 인구하한선은 105,000명(16대의 9만 명)으로 높아져 농촌지역 선거구의 시·군들이 과거보다 더 많이 통합되었음. 반면, 낮아진 인구상한선 315,000명으로 인해 도시지역의 많은 인구를 가진 시/구들은 선거구를 분할해야할 가능성이 더욱 높아졌음.
- 제18대 국회의원 선거에서는 인구 하한 104,000명, 상한 312,000명으로 확정되었음.
- 제19대 헌법재판소의 결정으로 국회의원 선거의 인구 편차가 2대 1을 초과하는 것은 헌법에 위배된다는 판결에 따라 선거구 획정 관련 검토가 진행중

국회의원 선거	지역구 획정기준	인구편차
15대(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
16대(2000)	인구 하한 9만, 상한 35만을 기준으로 통·폐합 및 분구하고, 인구·행정구역·지세·교통·기타 조건을 고려하여 결정	3.88 : 1
17대(2004)	- 인구 하한 10만 5,000명, 인구 상한 31만 5,000명을 기준을 설정하여 획정위에 통지 - 획정위에서는 하한 105,892명, 상한 295,916명을 기준으로 지역구 획정	2.8 : 1
18대(2008)	인구 하한 104,000명, 상한 312,000명을 기준으로 지역구 획정	3.0 : 1
19대(2012)	- 헌법재판소 위헌(2012헌마190 등) 판정(국회의원 선거의 인구 편차가 2대 1을 초과하는 것은 헌법에 위배) - 현재 위헌결정에 따른 구체적인 지역구 획정기준 미확정(2015.10. 현재)	2.0 : 1

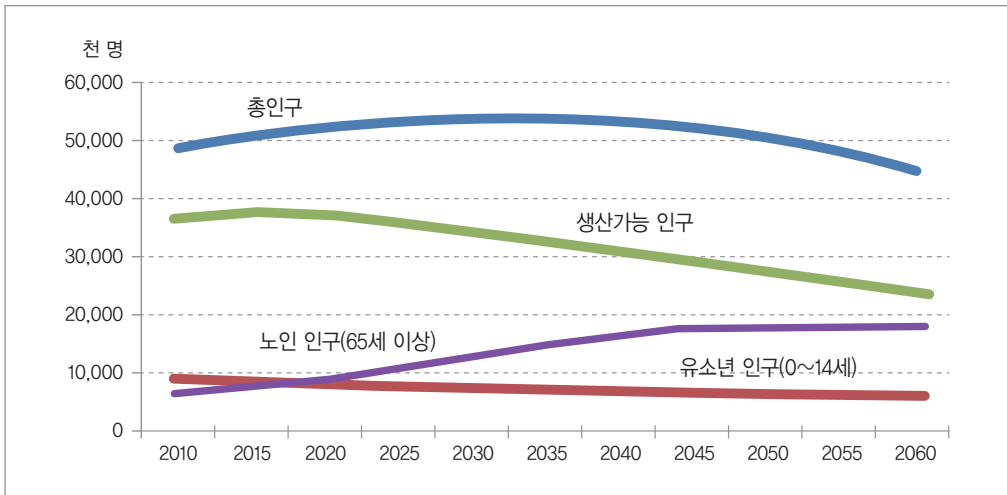
자료: 김종갑, 국회의원 선거구 획정의 문제점과 개선방안, 국회입법조사처, 2012. 수정

2) 인구변화(저출산, 고령화) 추이

■ 우리나라는 세계 최저 수준의 출산율과 평균수명 연장으로 OECD국가 중 가장 빠른 속도로 인구 고령화가 진행 중, 이러한 저출산·고령화 현상의 심화는 생산가능인구 감소, 인구역전현상 발생 등 급격한 인구구조의 변동이 초래되고 있음.

- 특히, 생산가능 인구는 베이비붐세대가 고령인구로 진입하는 '20~'28년 연평균 30만 명씩 급격히 감소하고, 생산가능 인구 중 15~24세 비중도 '10년 18.6%에서 '20년 15.5%로 낮아질 것으로 전망

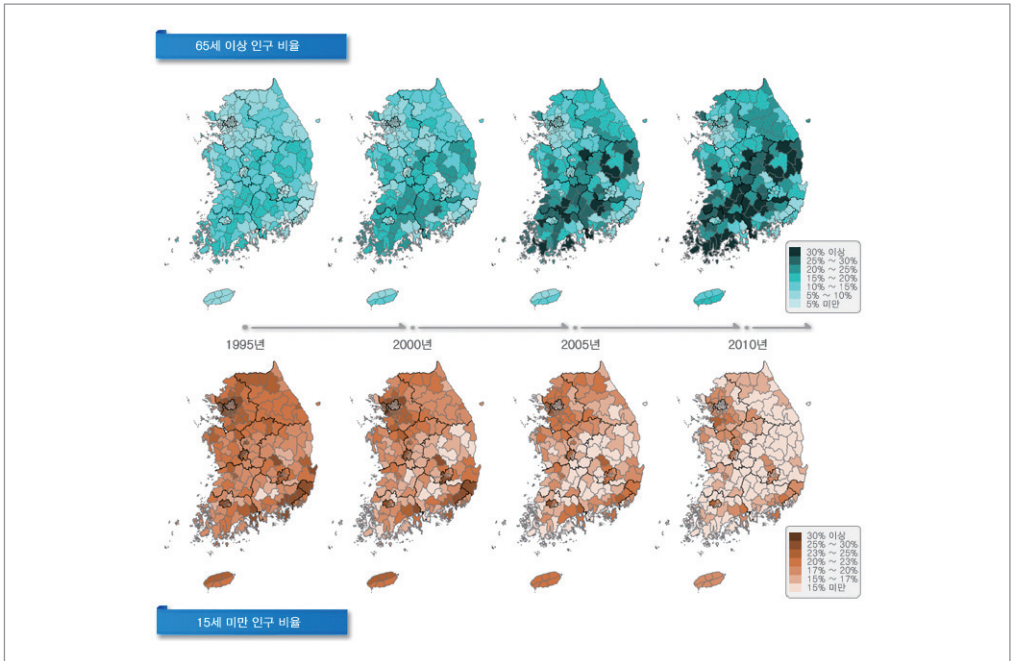
〈그림 2〉 인구구조 변화추이



출처: 정부, 새로마지 플랜(제2차 저출산고령사회 기본계획), 2015

국회의원 선거구 획정과 지방자치

〈그림 3〉 저출산 고령화 변화추이('95~'10)



출처: 통계청(<http://sgis1.kostat.go.kr/publicsmode1>), 2015.

- 또한 0~14세 유소년 인구는 급감하는 반면, 65세 이상 노인 인구는 지속적으로 증가하여 '17년경 인구역전현상 발생 가능

- 이러한 인구구조 변화는 총부양비 증가와 노동인구 감소에 따른 잠재성장률 하락으로 인하여 의료·교육 등 사회보장지출의 확대로 재정수지 악화 및 국민연금·건강보험 등 사회보험의 지속가능성에 문제가 발생할 것으로 전망됨.
- 따라서 인구변화(저출산, 고령화)가 사회환경 전반에 미치는 악영향은 물론 국회의원 선거제도, 지방자치제도 등 국가운영기반 자체에 대한 재설계를 해야 하는 기폭제가 될 것으로 우려하고 있음.

Ⅲ 선거구 획정의 쟁점과 지방자치

1. 선거구 획정

- 국회의원 선거제도와 관련하여 주요 쟁점으로 부각된 선거구 획정 등은 지방자치와 밀접하게 연계되어 있음.
 - 헌법재판소 판례에서와 같이 선거구 획정에는 해당 선거구의 인구 이외도 지방행정구역, 행정구역, 지세, 교통사정, 생활권 내지 역사적, 전통적 일체감 등 여러 가지 정책적·기술적 다양한 요인들이 종합적으로 고려해야 함.
 - 이러한 종합적인 고려사항의 대부분은 지방자치에 직접적으로 연계되어 있어 지방자치법상 특정 제도의 변경 및 추가에 따라 선거구 획정 등 선거제도 전반에 대한 수정·보완이 필수적으로 수반될 수밖에 없음.

- 한편, 헌법적 가치는 선거제도에 역사적·사회적·정치적 상황 등을 고려해야 한다는 판례의 취지를 살리기 위해서는 선거구 획정을 단순히 “인구비례성”만을 기준으로 설정하기보다는 지역균형발전, 지방행정구역 간 균형 즉, 지역대표성 등을 고려해야 한다는 것임.
 - 특히 저출산, 고령화 문제가 현실적으로 문제가 되고 있는 일부 기초자치단체(주로 농어촌 지역)에서는 도·농 간 인구수의 차이로 인한 지역의 대표성이 약화될 가능성이 높음.
 - 지역대표성 약화는 인구 비례성과 지역 대표성의 기준이 상충하기 때문에 초래되는 것임. 즉, 인구 비례의 원칙을 따르면 지역 대표성이 문제가 되고, 지역 대표성을 보장하기 위해 선거구를 추가로 배분하면 인구비례의 원칙과 지역 간 대표성의 불균형이 문제로 대두될 수 있음.

국회의원 선거구 획정과 지방자치

2. 지방자치와 선거구

- 국회의원 선거제도와 1995년 출범한 이래 20년을 맞이하는 지방자치를 수평적으로 비교할 수는 없으나, 헌법재판소의 판결 속에 내재된 의미는 지방자치와 밀접한 인과관계를 가질 수밖에 없음
 - 지방자치나 선거제도는 민주주의의 원리를 구현하는 핵심요소란 특징 이외에 국민들의 직접적인 참여를 기반으로 한다는 공통점이 있음.
 - 이는 지방자치의 발전이 선거구 등 선거제도의 기본 전제들에 대한 변화를 촉진요인으로 작용하고 있으며, 이러한 현상은 지속적으로 촉발될 개연성이 높음.
 - 또한 지방자치의 발전은 국민들의 정치적 관심을 자극하고 직접적 의사표시와 참여를 촉진시킬 수 있어 국민생활과 연계된 참여 민주주의의 구현과 지역의 대표성을 보장하는 통로로서의 역할을 수행함.
- 지방자치 20년간의 성과에 대해서 각계의 다양한 시각과 의견이 존재하지만, 전반적인 평가는 풀뿌리 민주주의로 표현되는 지방자치는 지역의 경쟁력 확보를 통해 국가발전을 도모하는 국가통치의 중요한 패러다임이라는 것임.
 - 지방자치는 민주주의 발전측면뿐만 아니라 세계화 및 지방화라는 시대적 흐름에도 부합하는 중요한 장치로 국가발전의 원동력이라고 할 수 있음.
 - 오늘날 지방자치와 관련된 시대정신이 담론적 정치구호에서 소득, 고용, 복지, 환경, 교통, 주거 등 국민들의 일상생활에서 체감되는 구체적인 성과로 전환되는 추세라는 점에서 지방자치가 미치는 영향력은 점점 증대되고 있음.
 - 따라서 선거구 획정과 같은 선거제도의 개편은 국가운영 패러다임으로 자리매김하고 있는 지방자치의 제반 여건을 반영하거나 고려하지 않고는 지역 대표성은 물론 투표가치의 평등성마저 침해하는 요인으로 작용할 수 있음.

IV 시사점

- 국회의원 선거제도의 주요 쟁점들을 지방자치 측면에서 논의하는 것 자체가 매우 조심스러운 접근임.
 - 이는 시기적으로 국회의원 선거와 관련된 여러 논의들이 백가쟁명 식으로 진행되고 있을 뿐만 아니라, 금년도에는 관련 법(공직선거법 제24조)을 개정하여 설치한 국회의원 선거구 획정관련 선거구 획정 위원회도 설치하였으나 각 정당의 이해관계가 얽혀 대안을 제시조차 못하였음.
 - 원론적으로 보면, 선거구 획정위원회는 독립성을 담보 받았기 때문에 각 정당 등의 이해관계와 무관하게 헌법과 공직선거법의 원칙에 따라서 선거구를 획정(안)을 제출하면 될 것이라고 쉽게 생각할 수도 있음.
 - 그러나 법과 원칙에 따른 대안을 제시하기 위해서는 독립성은 필요조건일 수는 있지만 충분조건은 아니란 것을 간과한 것에 기인함.
 - 그 이유는 헌법재판소 판례를 수용한 선거구 획정을 위해서는 인구적 요소와 비인구적 요소 등 다양한 요소들을 종합적으로 검토해야 하며, 이를 위해서는 축적된 데이터나 관련 정보의 활용이 전제되어야 함.
 - 이러한 기술적 충분조건이 전제되지 않은 채 전문가 위원들의 식견이나 이해관계자들의 다양한 의견을 수렴하여 대안을 모색하는 방식으로 선거구 획정과 같은 민감한 사안에 대한 (안)을 도출하기에는 근본적으로 한계가 있었음.
- 국회의원 선거제도와 관련하여 새롭게 논의하여 개선할 사안들의 대부분은 단순히 해당 분야의 전문가들이 협의를 통하여 대안을 도출할 수 있는 부분은 상대적으로 적음. 오히려 관련 연구기관·단체가 지속적이고 체계적인 분석을 통하여 축적된 데이터에 기반한 대안 도출이 필요함.
 - 선거구 획정과 같은 경우 인구적 요소의 변화를 다양한 시각과 방향에서 분석할 수 있어야 하고, 비인구적 요소는 주로 지방자치와 관련된 제반 환경 및 여건의 변화를 분석하여 방향성을 제시할 필요가 있어야 한다는 의미가 포함되어 있음.

국회의원 선거구 획정과 지방자치

- 즉, 선거제도가 단순히 국회의원을 선출하기 위한 지리적 경계를 구획하는 것 등에만 그치는 것이 아니라, 지역균형발전, 농어촌 등 상대적 소외지역에 대한 대표성 등을 고려한 지역선거구와 비례 선거구의 조정 등 거시적 변수들에 대한 세밀한 분석이 요구되는 전문영역이 포함되어 있음.
 - 따라서 국회의원 선거제도의 개선을 위해서는 제도 자체의 완결성을 위한 노력과 병행하여 지방자치 등 관련 제도에 직접적인 영향을 미치는 전문분야의 체계적인 연구를 위해 보다 많은 투자가 요구됨.
- 정리해 보면, 지방자치는 우리가 헌법적 가치를 수호하고 보장하기 위한 기본적인 제도라는 것을 알 수 있음. 즉, 지방자치가 제대로 정착되어 지역의 균형적인 발전을 담보할 수 있는 수준에 이르면, 인구 비례성, 지역대표성 등도 확보할 수 있어 국회의원 선거구 획정과 같은 문제는 자연스럽게 해소할 수 있을 것임. 이는 우리가 지방자치의 발전을 위해 더 많은 노력과 투자를 해야 하는 이유이기도 함.
- 지방자치가 추구하는 목표 중의 하나는 지역의 균형적인 발전임. 지역의 균형발전을 기할 수 있는 척도는 행·재정 측면에서 여러 요인들을 고려할 수 있으나, 대표적으로 지방행정구역별 인구분포, 특정지역의 저출산, 고령화의 수준 등으로도 지역균형발전의 진행정도를 기할 수 있음.
 - 선거구 획정은 이러한 지방자치의 제반 여건을 국회의원 선출에 필요한 구역 획정에 반영한 것으로 선거구 획정으로 지역의 대표성이 담보될 수 있는 것은 아님.
 - 오히려 지방자치가 본연의 목적을 달성되는 시점에서 선거구 획정의 문제(인구비례, 지역대표성 등)를 근본적으로 해결할 수 있을 것임.
 - 현재 시점에서 선거구 획정의 문제는 어쩔 수 없이 이해당사자들의 합의를 통해서 획정하겠지만, 4년 후에 실시되는 국회의원 선거의 선거구 획정시에는 지방자치가 보다 성숙되어 인구비례 및 지역대표성을 담보할 수 있는 것은 물론 이해관계자들도 모두 만족할 수 있는 선거구 획정이 이루어지기를 기대함.

〈참고문헌〉

- 김종갑, 이슈와 논점, 국회입법조사처, 제996호, 2015.
김종갑, 국회의원 선거구 획정의 문제점과 개선방안, 국회입법조사처, 2012.
대한민국정부, 새로마지플랜 2015, 2015.
홈페이지 : 국회, 중앙선거관리위원회, 통계청, 헌법재판소, 행정자치부

2015

- 92호 2015년도 지방재정 정책의 운영방향
- 93호 지방자치단체 성과예산제도의 도입 쟁점 및 정책방향
- 94호 국제통계로 본 대한민국의 자연재난 및 사회안전 수준
- 95호 공공체육시설의 지역 간 격차 해소방안
- 96호 지방자치단체 생활임금의 쟁점과 적용가능성 탐색
- 97호 지방투자사업의 투자심사 동향 및 개선방향
- 98호 주민자치와 마을사업에 대한 사회성과 보상방식의 지원제도 도입
- 99호 지방세외수입 및 지방보조금의 효율적 관리

2014

- 69호 지역공동체, 어떻게 활성화할 것인가
- 70호 지방자치에 대한 한·일 지방공무원들의 인식 비교
- 71호 교육감의 위상과 선임방식의 개선방안
- 72호 주민자치회 시범사업 추진모델(2) 마을기업형, 도심창조형, 평생교육형, 지역자원형, 다문화어울림형을 중심으로
- 73호 교통수단이용 광고물의 합리적 규제완화 방안
- 74호 지방자치단체 코퍼티션(Coopetition) 향상 방안
- 75호 주민참여예산위원회의 전국 네트워크 형성과 정책방향
- 76호 지방자치단체의 역량기반 인적자원 관리(CBHRM)와 인사역량평가
- 77호 건강보장과 지방자치
- 78호 6.4 지방선거의 결과 분석 및 함의
- 79호 재난안전대책의 현재와 미래
- 80호 사회복지환경의 변화에 대응한 사회복지재정의 다각화 방안
- 81호 지역주민 행복도 지수 도출 개념 및 측정방안
- 82호 지방자치단체 규제의 현실과 개선방안
- 83호 지방자치단체의 결혼이민자정책
- 84호 우체국을 활용한 행정 서비스 제공방안
- 85호 책읽는 마을만들기를 위한 작은도서관 활성화 방안
- 86호 공공정책의 생태계 조성 전략과 회복력(resilience)의 개념적 적용
- 87호 지방자치단체의 ODA 사업추진방안
- 88호 공공데이터의 활용과 커뮤니티매핑
- 89호 긴급재정관리제도의 도입과 지방자치단체의 과제
- 90호 새마을운동의 미래와 방향

