

2022년도 중앙선거관리위원회
연구용역보고서

저출산·고령화 시대를 대비한 선거구 획정 제도 개선 연구

2022. 11.

2022년도 중앙선거관리위원회 연구용역보고서

「저출산·고령화 시대를 대비한 선거구 획정 제도 개선 연구」

책임 연구원 : 지병근 (조선대학교 교수)

공동 연구원 : 홍재우 (인제대학교 교수)

김형철 (성공회대학교 연구교수)

허석재 (국회입법조사처 입법조사관)

연구보조원 : 류경훈 (조선대학교 대학원생)

연구기간 : 2022. 09. 15. - 2022. 11. 13.

연구수행기관 : 사단법인 한국선거학회

본 연구보고서는 2022년도 중앙선거관리위원회 연구용역과제로서
연구내용은 중앙선거관리위원회의 공식견해가 아님.

최종보고서 제출문

중앙선거관리위원회 귀하

본 보고서를 「저출산·고령화 시대를 대비한 선거구 획정 제도 개선 연구」 최종보고서로 별첨과 함께 제출합니다.

2022년 11월 13일

연구기간 : 2022. 09. 15. - 2022. 11. 13.

연구책임자

· 책임연구원 : 지병근



연구참여자

· 공동연구원 : 홍재우

· 공동연구원 : 김형철

· 공동연구원 : 허석재

· 연구보조원 : 류경훈

연구단체의 장 지병근



※ 별첨 : 카피킬러 표절검사지 1부.

목 차

I. 서론	1
1. 연구의 배경과 목적	1
2. 인구변동에 따른 선거구 변화 추계	3
II. 선거구 획정에 관한 선행연구	7
1. 선거구획정위원회의 위상과 역할	7
2. 선거구 획정의 원리와 기준	10
3. 선거구 획정의 절차 및 과정	15
III. 선거구 획정 해외 사례	17
1. 인구 이외의 선거구 획정 기준 활용 사례: 영국과 캐나다	17
2. 중대선거구제 운영 국가 사례: 아일랜드와 스웨덴	39
3. 선거구 획정의 비교연구	55
IV. 선거구 획정 제도 개선방안	66
1. 인구 대표성과 지역 대표성	66
2. 지역 대표성 확보를 위한 단기적 선거구 획정 개선방안	71
3. 중장기 선거구 획정 제도 개선 방향	77
4. 획정 절차 및 획정위원회 제도 개선 방향	84
V. 결론	90
참고문헌	95
부록: 각국 선거의 선거구제	101

요 약 문

본 연구는 저출산·고령화에 따른 급격한 인구변동 시대에 합당한 선거구 획정 원칙과 제도 개선방안을 제시하고자 하였다. 이를 위해 이 연구는 첫째, 통계청의 인구추계를 이용한 시뮬레이션을 통해 시도별 선거구 수의 변화를 추정하였으며, 둘째, 선행연구 분석을 바탕으로 선거구획정위원회의 위상과 역할, 선거구 획정의 원리와 기준, 선거구 획정의 절차 및 과정에 관한 논의를 검토하였고, 셋째, 우리나라와 마찬가지로 소선거구제를 운영하는 영국과 캐나다와 함께 중선거구제를 운영하는 아일랜드와 스웨덴 등 해외사례를 분석하였다. 마지막으로 이 연구는 국회의원선거구 획정을 위한 단기 및 중장기적 제도 개선방안을 제시하였다.

향후 2050년까지 인구추계에 따르면 제21대 국회의원 선거구 수와 비교하여 수도권 선거구 수는 증가하는 반면, 비수도권 특히 영호남의 경우에는 감소할 것으로 예측되며, 이는 인구비례성과 함께 '지역 대표성'을 고려한 선거구 획정의 필요성을 제기한다. 세계적으로 상당수의 국가들이 인구수 이외에 행정 경계나 이해관계의 동질성 등을 기준으로 선거구를 획정함으로써 인구감소지역의 지역 대표성이 약화되는 것을 억제하려는 노력을 기울이고 있다. 영국은 표의 등가성을 강화하려는 노력과 함께 인구가 희박한 거대 지역을 보호선거구로 지정하여 예외를 허용하고 있으며, 선거구의 지리적 크기를 제한하고 있다. 캐나다는 상원조항과 조부조항 등을 통해 인구변화에 따른 충격을 완화하고 있다. 중선거구제를 채택하고 있는 아일랜드와 스웨덴은 표의 등가성이 높을 뿐만 아니라 복수의 의원들이 지역대표의 역할을 담당하기 때문에 지역대표성에 관한 우려가 크지 않다. 특히, 스웨덴은 카운티 경계를 따라 인구수가 아닌 유권자 수 기준의 선거구 획정과 조정의석을 통해 지역대표성의 수준을 높이고 있다.

이러한 분석 결과를 바탕으로 이 연구는 지역 대표성을 강화하기 위한 단기 및 중장기 대안으로 1) 거대 지역구가 발생하는 광역시도에 추가 '지역구 의석 허용과 자치시군구의 부분 간 통합 허용, 2) 거대 지역구가 발생하는 광역시·도에 '광역시·도 의석'을 배정(최대잔여법, 석패율제를 이용하여 해당 정당에게 할당), 3) 연방제 도입/단방제 유지와 상원 설치 혹은 강력한 지방분권 실시, 4) 복수 층위의 선거구 설치, 선거구당/전체 의석수 확대 등을 제안하였다.

그 외에도 이 연구는 일부 의석의 가감권을 국회의원선거구획정위원회에 부여하고, 시도별 의석수 결정 권한 소재(국회 혹은 획정위)의 법제화, 지리학 분야를 포함한 전문가의 획정위 참여, 획정안의 사전 공개와 의견수렴 절차 마련, 선거구 획정 지연 방지를 위해 선거법 개정안의 국회 의결 시한 명시 등도 제안한다.

I. 서론

1. 연구의 배경과 목적

본 연구는 저출산·고령화에 따른 급격한 인구변동 시대에 합당한 선거구 획정 원칙과 제도 개선 방안을 제시하는 데 목적이 있다. 이미 잘 알려져 있듯이 한국은 OECD 국가들 가운데 최하위의 출산율을 벗어나지 못하고 있으며, 동시에 초고령 사회로 진입하였다. 이에 더하여 한국은 수도권 집중화로 인해 지역 간 심각한 인구분포의 불균등을 경험하고 있다. 많은 지방 시군에서 청년유출이 심화되고 있고, 고령화를 넘어 '인구 소멸' 혹은 '인구 공동화'의 경고등이 켜진 지 오래다¹⁾. 이에 따라 한국은 대의 민주주의의 '대표성'을 어떻게 선거구 획정을 통해 실현할 것인가에 관한 다양한 논의가 진행되고 있다. 다시 말해 전반적인 인구 감소와 지역 간 불균등한 인구의 증감을 어떻게 선거구 획정에 반영할 것인가의 문제가 시급히 해결해야 하는 과제로 부상한 것이다.

2022년 현재 이미 수도권 인구가 전체 인구의 절반을 넘었다.²⁾ 수도권에는 12.6%의 면적에 절반이 넘는 인구가 살고 있고, 앞으로 수도권을 대표하는 국회의원의 숫자가 전체 지역구 의원 253명의 절반에 이를 전망이다(현재는 121명, 전체 지역구 의석의 47.8%).³⁾ 이는 여러 가지 의미가 있다. 우선 거시적으로는 수도권에 더 많은 경제적 자원과 정치권력이 집중되면서 얻게 되는 수혜가 증가하는 반면, 비수도권의 정책적 혜택은 상대적으로 더 줄어들 가능성이 있다. 지역균형발전이 더 어려워지고 전체 국가발전에도 악영향을 미칠 수 있다. 또 미시적으로는 행정구역 중심의 선거구 획정으로 인해, 예를 들어 서울의 개별 자치구는 많게는 3명의 대표가 있지만, 비수도권은 많게는 4개 시군에 단 1명의 대표만 보유할 수 있다는 점에서 개별 유권자가 향유할 정책서비스의 양과 질에도 현격한 차이가 나타날 가능성이 있다.

선거구당 인구 편차는 지역구를 가진 대의제 민주주의에서는 불가피한 문제이다. 표의 등가성을 가능한 확보하기 위해서는 인구가 밀집한 도시에 의석수를 더 배정해

1) 한국고용정보원 통계에 의하면 2022년 3월 현재 소멸 고위험 시군이 45개, 소멸위험진입 시군이 68개로 총 113개 시군인데, 전체 228개 시군의 49.6%이다.

2) 2022년 7월 현재 26,043,153명으로 50.5%(전국은 51,574,446명)를 차지하고 있다 (행안부 주민등록 인구통계).

3) 현재는 지역구 253석 중 121석(서울 49석, 인천 13석, 경기 59석)으로 47.8%를 차지한다.

야 한다. 대의 되는 것은 땅이 아니라 사람이라는 원칙은 더 근원적이다. 1964년 레이놀즈 대 심즈(Reynolds v. Sims) 판결에서 미연방대법원 워렌(Earl Warren) 대법관은 “땅이나 나무, 목초지가 아니라 사람이 투표한다”고 선언했다. 하지만 미국에서도 아예 인구가 아닌 지역을 대표하는 상원이 있고, 많은 나라에서 인구만이 유일한 대표구성의 원리로 간주 되지는 않는다. 인구뿐 아니라 인구가 구성하는 유형, 무형의 공동체, 즉 ‘지역’이 가지는 사회적, 정치적 삶의 무게는 무시할 수 없다.

한국도 마찬가지다. 인구변동을 그대로 반영하여 비수도권, 특히 농어촌 지역의 선거구 숫자를 계속 줄여나가야만 할 것인가? 한국의 선거구 획정도 이미 인구만을 기준으로 삼지는 않는다. 지난 제21대 국회의원선거구의 경우에도 시도별 인구비율과 실제 선거구 비율 간에는 상당한 차이가 있었다. 서울, 부산, 광주, 충남, 전남, 전북의 선거구 수는 인구비율에 따른 선거구 수보다 1개 더 많았던 것에 비해서, 수도권 중 서울을 제외한 경기도와 인천의 선거구 수는 각각 5개와 1개가 더 적었다. 이는 공직선거법 제25조 2항(2016.3.3. 신설)에 명시된 “농산어촌의 지역 대표성이 반영될 수 있도록 노력하여야 한다”는 조항을 일부 반영한 것이라고 할 수 있다. 이는 선거구 획정이 다양한 요소들 특히 인구감소 현상이 상대적으로 강하게 나타나는 비수도권 지역의 대표성을 고려하여 이루어졌음을 의미한다. 그런데도, 선거구 획정 과정에서 인구 이외에 고려해야 할 요소를 어떠한 방식으로 반영할 것인지는 분명하지 않다.

이런 문제의식에 따라 본 연구는 저출산·고령화 시대의 도래에 따른 인구 구조의 변화에 대응한 선거구 획정의 문제를 다룬다. 보다 구체적으로 본 연구는 ‘저출산·고령화 시대를 대비한 선거구 획정 제도 개선방안’을 제시하기 위하여 다음과 같은 내용으로 구성되었다. 본 연구는 먼저 우리나라의 인구 변화 추세 및 예측을 통한 선거구 획정의 시뮬레이션을 수행하여 그 결과를 살펴볼 것이다. II장에서는 선행연구에 대한 분석을 통해 선거구획정위원회의 위상과 역할, 선거구 획정의 원리와 기준, 선거구 획정의 절차 및 과정에 관해 논의할 것이다. III장에서는 선거구 획정 기준과 관련하여 우리나라와 마찬가지로 소선거구제를 운영하는 영국과 캐나다와 함께 중대선거구제를 운영하는 아일랜드와 스웨덴 등 해외 사례를 분석할 것이며, 이를 토대로 IV장에서는 제22대 국회에 적용될 현행 법제상 도입할 수 있는 선거구 획정 기준 및 제도 개선방안을 제시하고자 한다.

본 연구는 저출산과 고령화라는 인구 구조의 급격한 변화, 그리고 인구의 절반 이

상이 수도권에 집중되며 지방의 대표성이 갈수록 축소되는 상황에서 대의제민주주의의 ‘대표’ 원리를 실현하는 데 필요한 선거구 획정의 기본 원칙을 이해하는 데 도움을 줄 수 있을 것이다. 인구추계를 반영한 시뮬레이션은 현행 선거구 획정제도의 한계를 파악하고, 이에 대한 주의를 환기하는 것은 물론 입법조치를 비롯한 제도 개선을 촉구하기 위한 경험적 근거로 활용할 수 있을 것이다. 아울러 여러 민주주의 국가들의 선거구 획정 문제, 특히 인구 구조 변동에 의한 지역 대표성과 인구 대표성 사이의 갈등을 해결하기 위한 정치적, 정책적 노력에 대한 해외 입법례 조사와 분석은 우리나라에 적용 가능한 대안을 마련하는데 기여할 수 있을 것이다.

선거구 획정은 상이한 선거구제, 의석 배분방식 등 다른 선거제도와 밀접한 연관이 있지만 나름의 고유한 영향력을 가지고 있다. 따라서 본 연구가 제공하는 문제점과 제시하는 대안들은 추후 선거구 획정 과정에서 선거관리위원회, 입법부, 그리고 유권자 차원에서 유용하게 활용될 수 있다. 특히 중앙선거관리위원회 차원에서는 국회의 원선거구획정위원회에 제공될 기본 자료로서 의미가 있을 것이다. 가용 자료의 제약으로 인해 개별 선거구 단위의 미래인구추계를 활용하기는 어렵지만, 이 연구는 선거구획정위원회가 인구소멸에 직면한 “농산어촌의 지방대표성”을 반영하는 데 도움을 줄 수 있을 것이다.

입법부 차원에서는 저출산과 고령화라는 인구 구조의 변화에 대응하여 대의제 민주주의의 기본이 되는 “대표성”의 문제, 즉 누구를, 어떻게 대표할 것인가의 문제에 대한 논의를 진전시키고, 더 나아가 입법과정을 통해 대의제의 원칙을 실현하는 데 장애가 될 수 있는 요소를 제거하고 해법을 마련하는 데 이 연구를 활용할 수 있을 것이다. 일반 유권자 차원에서는 표의 등가성 문제와 대표 문제 등 선거구 획정과 관련한 다양한 이슈들을 이해하고, 실제 선거구 획정 과정에서 유권자들의 의견이 충분히 반영될 수 있도록 참여와 실천 방안을 모색하는 데 활용할 수 있을 것이다.

2. 인구변동에 따른 선거구 변화 추계

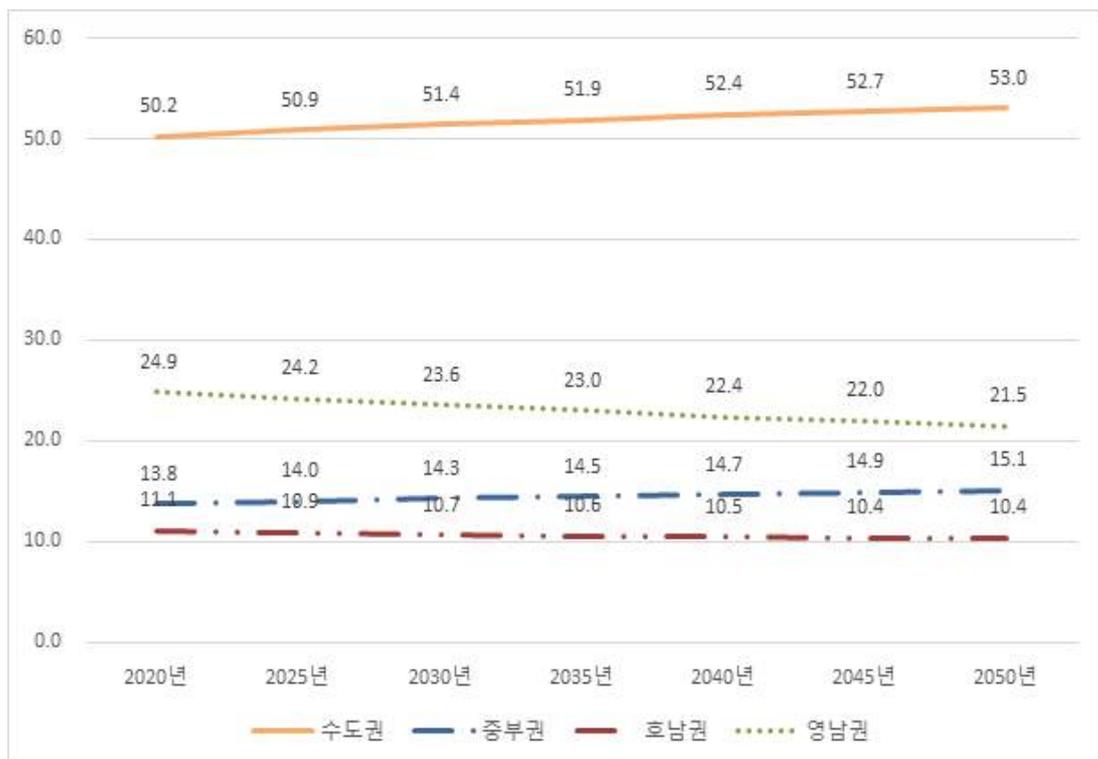
현행 공직선거법에 따르면 국회의원의 선거구는 “시·도의 관할구역 안에서 인구·행정구역·지리적 여건·교통·생활문화권 등을 고려하여” 획정하며, 이때 “획정의 기준이 되는 인구는 선거일 전 15개월이 속하는 달의 말일 현재 「주민등록법」 제7조제1항에 따른 주민등록표에 따라 조사한 인구”이다. 예를 들어, 2024년 실시 예정인 제

22대 국회의원선거(4.10 예정)는 2023년 1월 인구 기준으로 선거구 획정이 이루어진다. 따라서 본 연구는 현행 선거구 획정의 인구 편차 기준과 함께 인구 변동 추세를 고려한 시뮬레이션을 통해 향후 선거에서 나타날 선거구 변화를 추계하고자 한다.

아래의 <그림 1-1>은 통계청 장래인구 추계 자료를 이용한 4개 권역의 인구비율 변화를 보여준다. 이 시기 전국의 인구수는 저출산 현상으로 인해 전반적으로 감소하여 2020년 5,184만 명에서 2050년 4,736만 명으로 감소할 것으로 예상된다(통계청 2022). 이와 같은 인구 감소의 폭은 결코 무시할만한 수준은 아니다. 다만, 저출산 현상의 심화에도 불구하고 평균수명의 증가에 따른 고령화 현상이 병행되면서 그 폭이 어느 정도 억제되고 있는 것으로 보인다.

그런데, 이 그림에 잘 나타나 있듯이 수도권과 충청 및 강원도 등 중부권에서는 인구비율이 증가하여 2050년에는 각각 53%와 15.1%에 이를 것으로 예상된다. 이와 달리 호남권과 영남권에서는 인구비율이 감소하여 2050년에는 각각 10.4%와 21.5%에 머물 것으로 예상된다. 특히, 영남권의 경우 인구비율의 감소 규모는 3.4%p로 호남권의 0.7%p보다 5배 가까이 높아질 것으로 예상된다.

<그림 1-1> 장래인구추계: 권역별 인구 비율



자료 출처: 통계청. 2022. “장래인구추계(시도편): 2020~2050년”

이러한 미래 인구변동은 시도별 의석수 분포의 변화로 이어질 수 있다. <표 1-1>은 현행 총 253개 지역구 수가 유지된다고 가정하고 미래인구 변동에 따른 시도별 선거구 수를 추계한 것이다(2025년의 경우 2020년 인구자료 활용). 시도별 의석수의 증감은 제21대 총선 선거구 확정 기준일(2019.1.31.)의 각 시도별 인구를 기준으로 인구수 증감을 선거구 수로 추계한 것이다. 여기서는 선거구확정의 요인들 가운데 다른 요인들을 고려하지 않고 인구비율이 전체 인구의 $\pm 0.395\%$ ($=1/253$)만큼 증가할 경우 선거구가 1개 증감한다고 가정하였다. 예를 들어, 2025년 이후에 실시 되는 제23대 총선에서 서울의 경우 인구비율이 기준연도인 2020년 18.6%에서 2025년 17.9%로 감소할 것으로 예상되어, 인구 감소율이 0.7%p인 것을 감안하면 2개 선거구가 감소할 것으로 추계할 수 있다. 그 외에도 대구와 울산에서 2020년 이후의 인구 감소로 선거구 수가 감소하는 반면, 인천, 경기, 강원에서는 인구수 증가로 선거구 수가 증가할 것으로 추계할 수 있다.

<표 1-1> 미래 인구수 변동에 따른 선거구수 변동 추계(인구비례)

인구추계 연도	2025년	2030년	2035년	2040년	2045년	2050년
적용 총선 총선 연도	제23대 2028년	제24대 2032년	제25,26대 2036,2040년	27대 2044년	제28대 2048년	제29대 2052년
서울	-2	-1	0	-1	0	-1
부산	0	-1	0	-1	0	-1
대구	-1	0	-1	0	0	0
인천	1	0	0	0	0	0
광주	0	0	0	0	0	0
대전	0	0	0	0	0	0
울산	-1	0	0	0	0	0
세종	0	1	0	0	0	0
경기	3	2	2	2	1	1
강원	1	0	0	0	0	0
충북	0	0	0	0	1	0
충남	0	0	0	0	1	0
전북	0	-1	0	0	0	0
전남	0	-1	0	0	0	0
경북	0	0	-1	0	0	0
경남	0	0	-1	0	0	0
제주	0	1	0	0	0	0
수도권	2	1	1	2	0	1
중부권	0	1	1	0	1	0
호남권	0	-1	0	0	-1	0
영남권	-2	-1	-2	-1	-1	-2

자료 출처: 통계청. 2022. “미래인구추계(시도편): 2020~2050년”

이러한 분석결과는 향후 수도권 선거구 수가 증가하는 반면, 비수도권의 경우에는 전반적으로 감소할 가능성이 거의 확실하다는 점을 그대로 보여준다.⁴⁾ 물론 선거구 획정의 기준이 인구수만은 아니라는 점에서 이러한 변화가 그대로 미래의 선거구 분포에 반영될 것이라고 보기는 힘들다. 하지만 여전히 한국에서 선거구 수와 인구수 간 불비례성을 우려하는 목소리가 크다는 점을 고려하면 인구 변화를 반영하여 수도권으로의 인구 집중 현상이 선거구 편중 현상으로 이어질 가능성이 있다.

4) 인구수 대신 선거인수를 이용하면 수도권은 인구수를 고려했을 때와 유사하게 의석수가 증가(서울은 2025년, 2030년, 2035년 각각 1석씩 감소하지만, 경기도는 3석, 2석, 1석씩 증가)하는 반면, 비수도권(충부권, 호남권, 영남권)은 의석수 변화가 없는 것으로 나타났다. 인구수와 선거인수의 변화 추이 및 그 영향에 관한 분석 결과는 배진석 교수의 도움을 얻었음을 밝힌다.

Ⅱ. 선거구 획정에 관한 선행연구

1. 선거구획정위원회의 위상과 역할

민주주의는 인민주권이 실현되는 정체로서 모든 사람에게 평등한 권리가 보장되고 집단적 의사결정에 대한 대중통제가 이루어지는 상태를 의미한다. 현대 민주주의는 인구의 증가와 영토의 확장 속에서 고대 그리스의 직접민주주의와 달리 선출된 대표에 의해 집단적 의사결정이 이루어지는 대의민주주의를 채택하고 있다. 선출된 대표에 의해 민의가 표출되고 반영되는 대의민주주의에서 핵심적 원리는 정치적 평등이다. 그리고 이는 모든 구성원의 의견 개진과 결정할 수 있는 평등한 권리가 선출된 대표에 의해 실현되어야 함을 의미한다. 따라서 대의민주주의는 모든 구성원에게 대표를 선출할 수 있는 권리인 투표권과 투표 가치의 평등 원칙을 강조한다. 그 이유는 ‘1인 1표 1가치(one man, one vote, one value)’의 평등 원칙이 대의민주주의에서 인민주권의 실현과 권력 위임의 절차적 그리고 실질적 정당성을 보장하기 때문이다. 즉, 대의민주주의가 건강하기 위해서는 투표의 수적 평등뿐만 아니라 1표의 가치가 선거 결과에 미치는 영향력의 정도가 평등해야 한다(최명지 2022; 기현석 2019).

민주주의의 도구로서 선거가 기능하기 위해서는 평등의 원칙이 선거구 획정 단계부터 실현되어야 한다. 선거구 획정이란 대표자를 선출하기 위한 공간적 단위인 선거구의 경계를 정하는 것이다. 즉 “전국적인 인구조사 후 의회의석을 정치적 단위 지역의 인구수에 따라 재분배하는 의석재분배(reapportionment)와 재분배된 의석수에 따라 단위 지역 안에서 새로운 선거구 경계선을 획정”하는 것이다(강휘원 2001, 91). 이 같은 선거구 획정은 앞서 언급한 정치적 평등에 영향을 줄 뿐만 아니라 후보자의 당선과 정당의 선거 승리 여부 그리고 선거 후 정치 지형에 영향을 준다. 따라서 선거구 획정은 후보자나 정당뿐만 아니라 선거구가 변경되는 선거구민의 이해관계로 인한 관심과 갈등의 대상이 되어 왔다. 그리고 선거구 획정이 불공정할 경우는 선거 결과에 대한 불복 등 정치적 갈등을 격화하고 민주주의를 흔들 수 있다(강우진 2015; 지병근 2021).

선거구 획정의 공정성은 선거구 획정을 둘러싼 정치 갈등을 해소하고 선거 결과에 대한 민주적 정당성을 보장한다. 따라서 선거구 획정의 공정성을 보장하기 위한 다양한 방안들이 논의되었으며, 그 대표적인 방안 중 하나가 선거구 획정을 위한 기구와

관련되어 있다. 즉, 선거구 획정 기구의 법적 위상 또는 성격에 관한 것이다. 선거구 획정 기구의 법적 위상과 성격은 구성 방식 또는 선거구 획정 주체에 의해 결정되며, 각 국가의 정치구조나 정치문화에 따라 다양하다. 일반적으로 선거구 획정 기구의 유형을 입법부 모델과 위원회 모델로 구분하거나 또는 독립기관형, 입법부형 그리고 행정부형으로 구분한다. 전자의 유형 구분은 선거구 획정 기구가 입법부로부터의 자율성과 최종 결정 권한의 정도라는 기준에 의한 분류이다(지병근 2021, 110). 후자의 유형 구분은 선거구 획정을 관할하는 형태가 독립적인지 아니면 입법부나 행정부가 관할하는지 그리고 최종 결정 권한을 갖고 있는지를 기준으로 한 분류이다(최명지 2022, 40). 두 분류 방식은 본질적으로 큰 차이는 없다. 단지 후자의 경우 선거구 획정 기구의 독립적 성격을 입법부로 한정하지 않고 행정부까지 포함하였다는 점에서 차이가 있을 뿐이다.

선거구 획정을 관할하는 유형분류에 따른 독립기관형, 입법부형, 행정부형을 중심으로 선행연구의 성과를 살펴보면 다음과 같다. 우선 선거구 획정위가 독립기관형인 대표적 국가는 영국이다. 즉, 영국은 1942년 선거제도 개편을 위한 비비안 위원회(Vivian Committee)가 표의 등가성 원칙을 천명하고 선거구 획정을 위해 독립적 위원회 설치를 권고하였으며, 1944년에 하원의석재분배법 제정에 따라 독립된 선거구획정위원회가 구성되었고 이후 의회선거구법(1986년) 그리고 선거구획정위원회법(1992년)을 통해 선거구획정위원회를 구성하여 운영하고 있다(최명지 2022, 41). 영국 선거구획정위원회의 특징은 위원장인 하원의장이 관례적으로 획정안 검토 및 작성에 참여하지 않고 부위원장이 실질적으로 운영하는 상설기구이며, 선거구획정위원회가 제출한 획정안에 대해 의회가 가부만 결정하고 수정을 할 수 없다는 점이다(김종갑 2018; 최명지 2022).

미국은 통상 주 의회가 선거구를 획정한다는 점에서 입법부형으로 분류된다. 즉, 50개 주 중 24개 주는 선거구획정위원회를 운영하며, 나머지 26개 주는 주 의회에서 선거구를 획정한다(최명지 2022 44-45). 미국의 선거구획정위원회는 주별로 상이한 권한을 갖고 있다. 즉, 위원회가 선거구 획정의 1차적 권한을 갖는 유형, 2차적 권한을 갖는 유형, 자문기구 역할을 하는 유형이 있다. 그리고 위원회의 성격과 관련하여 정치인위원회(초당파적 위원회), 독립위원회(무당파적 위원회) 그리고 자문위원회 등 다양하며, 이들이 만든 초안을 주 의회가 수정 의결하고 있다(지병근 2021, 110).

마지막으로 행정부형은 일본이 대표적인 사례이다. 일본은 1인 2표 병립형 비례대

표제로 변경된 1994년 공직선거법의 개정과 더불어 중의원의원선거구획정심의회 설치법을 제정하고 선거구 획정을 위한 중의원선거구획정심의회를 신설하였다(최명지 2022, 48). 임기 5년의 상설기구인 총리부 산하의 선거구 획정 심의회는 중의원선거구의 개정과 관련하여 조사 심의가 필요하다고 인정하는 경우 선거구 개정안을 작성하여 총리에게 권고하는 역할을 수행한다(지병근 2021; 최명지 2022).

한국은 제14대 국회에서 제정된 통합선거법에 따라 국회에 선거구획정위원회가 설치되었으며, 제15대 국회의원선거를 위한 선거구 획정안을 마련하였다. 이후 2015년에 국회는 정치적 중립성 보장과 선거관리 주무 기관의 전문성을 활용한다는 취지에서 선거구획정위원회를 중앙선거관리위원회 산하 독립기관으로 설치하는 공직선거법 개정이 이루어졌다. 이에 따라 선거구획정위원회는 독립기관형의 성격을 갖게 되었지만, 선거구획정위원회가 제출한 선거구 획정안에 대한 재획정 요구권과 최종승인 권한을 국회가 갖고 있다는 점과 8명의 선거구획정위원의 임면권을 국회가 갖고 있다는 점에서 독립기관형과 입법부형이 혼합된 비상설 준독립기관형의 성격을 갖는다고 할 수 있다. 이와 같은 선거구획정위원회의 성격은 선거구획정위원회의 독립성 또는 선거구 획정의 공정성과 관련된 논쟁의 중심에 서는 원인이 되고 있다.

<표 2-1> 선거구획정위원회 관련 공직선거법 개정 내용

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

선거구획정위원회의 위상과 역할에 관한 선행연구는 공정한 선거구 획정을 위해 선거구획정위원회가 국회나 정당의 영향으로부터 독립적이어야 한다는 주장과 그럴 수 없으며 바람직하지 않다는 주장으로 구분할 수 있다. 전자의 주장은 불공정한 선거구 획정을 방지하기 위해 이해당사자인 국회의원이거나 정당의 영향력이 완전히 또는 최대한 배제되어야 한다는 것이다(강휘원 2006; 김종갑 2020; 윤종빈 2006; 지병근 2021; 홍재우 2016). 반면에 후자의 경우에는 선거구획정위원회가 민주적 정당성을 갖는 국회로부터 권한을 위임받는 비선출기구라는 점에서 국회로부터 완전한 자율성을 갖기 어렵다고 주장한다(지병근 2021, 116).

공정성과 관련하여 선거구획정위원회를 상설기구로 전환하여야 한다는 주장도 존재한다. 선거구획정위원회는 국회의원선거일 18개월 전에 구성되고 국회의장에게 선거일 전 13개월까지 선거구 획정안을 제출하도록 되어 있다. 즉, 선거구획정위원회의 활동기간은 5개월 정도이며, 이 기간에 다양한 복잡한 정보를 수집 분석하고 이에 기초하여 의견을 수렴하고 조정하기엔 매우 짧은 시간이라 할 수 있다. 따라서 선거구 획정이 졸속으로 이루어질 수 있는 위험을 안고 있기 때문에 선거구획정위원회를 상설화하여야 한다는 주장이 제기된다(강우진 2015; 최명지 2022).

2. 선거구 획정의 원리와 기준

선행연구들이 제시한 선거구 획정의 기본원리는 다음과 같다. 첫째, 평등선거 원칙의 구현이다. 선거구의 의도적 분할로 소수집단의 표의 영향력을 축소하거나 분할하는 결과를 초래하는 선거구 획정을 금지하고, 선거구 간 인구수의 상대적 균등성과 더불어 표의 등가성을 보장해야 한다(조소영 2015, 52).

둘째, 대표성의 원리이다. “선거구는 선거구민이 자신의 대표로 인정하는 후보자를 선출할 수 있는 기회”를 확보할 수 있도록 획정되어야 한다(조소영 2015). 이러한 대표성은 가능한 한 이익공동체로서의 공감대를 전제로 선거구 경계를 획정해야 한다.

셋째, 절차의 투명성과 공개성 확보이다. 선거 결과의 정당성 확보와 관련된 문제로서 선거구를 획정하는 절차가 공개적으로 수행되고 선거구민의 의사가 반영될 수 있어야 한다.

선거구 획정의 공정한 대표성을 보장하기 위한 기준은 다양하게 제시되고 있다. 동등 인구, 선거구 형상의 조밀성, 연속성, 행정구역의 존중, 사회적 동질성 등이다(강휘

원 2001, 91-92). 이를 정리하면 인구 대표성, 지역 대표성 그리고 이해관계의 동질성이다. 먼저 인구 대표성은 평등선거 원칙에 따라 선거구 간 인구 규모가 동등해야 함을 의미한다. 즉, 선거구 간 인구 규모의 차이가 표의 가치의 불평등과 선출된 대표의 정치적 대표성을 왜곡한다는 점에서 선거구의 인구 규모를 동등하게 확정해야 한다. 그러나 현실적으로 선거구 간 인구 규모를 완벽하게 동수로 확정할 수 없다는 점에서 인구 규모의 편차가 발생하는 것은 불가피하더라도 이를 최소화해야 한다.

다음으로 지역 대표성은 행정상의 경계선과 지형적 요인에 근거한 경계선에 따른 대표성을 의미한다(조소영 2015, 54). 즉, 지역 대표성은 선거구 형상의 조밀성, 연속성 그리고 행정구역의 존중이라는 기준에 근거해 대표성이 보장되어야 한다는 것이다. 지리적 경계를 중심으로 구성원들 간 이해관계의 동질성이 존재하기 때문에, 선거구 확정의 기준으로 지역 대표성이 제시된다.

마지막으로 이해관계의 동질성은 민족·인종·종교·언어 그리고 문화 등 사회적 배경에 따른 구성원 간 공통된 이해관계나 특성과 교통수단의 유형, 경제적 긴밀성, 의사소통의 연결망과 매체의 공유성 등 구성원 간의 상호작용에 기초한 이해관계를 의미한다(조소영 2015, 55).

우리나라는 공직선거법 제25조에 선거구 확정 기준으로 인구, 행정구역, 지리적 여건, 교통, 생활문화권 등 고려하여 선거구를 확정하며, 예외조항이 존재하지만, 시·군·구의 일부를 분할하여 다른 국회의원지역구에 속할 수 없도록 규정하고 있다. 그리고 인구상하한 기준을 벗어나지 않는 범위에서 농산어촌의 지역 대표성을 반영하도록 노력해야 한다고 규정하고 있다.

제25조(국회의원지역구의 확정)

- ① 국회의원지역구는 시·도의 관할구역 안에서 인구·행정구역·지리적 여건·교통·생활문화권 등을 고려하여 다음 각 호의 기준에 따라 확정한다. [개정 2016.3.3.]
1. 국회의원지역구 확정의 기준이 되는 인구는 선거일 전 15개월이 속하는 달의 말일 현재 「주민등록법」 제7조제1항에 따른 주민등록표에 따라 조사한 인구로 한다.
 2. 하나의 자치구·시·군의 일부를 분할하여 다른 국회의원지역구에 속하게 할 수 없다. 다만, 인구범위(인구비례 2:1의 범위를 말한다. 이하 이 조에서 같다)에 미달하는 자치구·시·군으로서 인접한 하나 이상의 자치구·시·

군의 관할구역 전부를 합하는 방법으로는 그 인구범위를 충족하는 하나의 국회의원지역구를 구성할 수 없는 경우에는 그 인접한 자치구·시·군의 일부를 분할하여 구성할 수 있다.

- ② 국회의원지역구의 획정에 있어서는 제1항제2호의 인구범위를 벗어나지 아니하는 범위에서 농산어촌의 지역 대표성이 반영될 수 있도록 노력하여야 한다.

[신설2016.3.3.]

- ③ 국회의원지역구의 명칭과 그 구역은 별표 1과 같이 한다. [개정2016.3.3.]

[본조제목개정2016.3.3]

우리나라는 제헌국회 선거부터 인구기준을 중심으로 국회의원 선거구 획정이 이루어졌다. 인구기준의 변화를 간략히 살펴보면, 제헌국회부터 제8대 총선까지 법률로 구체적인 인구기준을 규정하였으며, 제9대부터 제14대 총선까지는 구체적인 인구기준을 법률로 정하지 않고 일반원칙만을 제시하였다. 마지막으로 제15대 총선부터 현재까지는 선거법상의 일반원칙 규정과 선거구획정위원회에서 정한 인구기준이 병행 적용되었다. 이를 표로 정리하면 다음과 같다.

<표 2-2> 역대 국회의원선거구 획정기준과 인구편차

총선	선거구 획정(인구수 기준)	인구편차
제1대~제5대	. 인구 15만명 당 1인 선출 . 인구 15만명 초과시 초과하는 인구 10만명 마다 1개 선거구 증설하되 선거구의 인구가 비등하도록 획정	
제6대~제8대	. 인구 20만명 당 1인 선출 . 행정구역, 지세, 교통 기타의 조건을 고려하여 인구가 비등하도록 획정 . 구·시·군의 일부를 분할하여 다른 구·시·군의 지역구에 소속하게 하지 못함	
제9대	. 약 인구 40만명 당 2인 선출	3.98 : 1
제11대	. 약 인구 40만명 당 2인 선출	4.39 : 1
제12대	. 약 인구 40만명 당 2인 선출	5.97 : 1
제13대	. 약 인구 20만명 당 1인 선출	3.89 : 1
제14대		4.71 : 1
제15대	. 행정구역 단위로 인구 하한 7.5만과 상한 30만을 기준으로 선거구 획정 . 인구 30만 이상 60만 이하: 선거구 2개로 분할 . 인구 60만 이상: 선거구 3개로 분할	4.4 : 1
제16대	. 행정구역 단위로 9만에서 35만을 기준으로 선거구 획정 . 35만 이상: 선거구 2개로 분할 . 동일 행정구역에서 분구된 갑·을 선거구 간의 인구 배분이 불균형한 경우는 조정함	3.88 : 1
제17대	. 국회가 10만 5천에서 31만 5천을 기준 제시하였으나, 획정위는 105,892 ~ 295,916명을 기준으로 선거구 획정	2.8 : 1
제18대	. 104,000명에서 312,469명을 기준으로 선거구 획정	3.0 : 1
제19대	. 103,469명에서 310,406명을 기준으로 한 획정안을 국회 의장에게 제출함	3.0 : 1
제20대	. 140,000명에서 280,000명을 기준으로 한 획정안을 국회 의장에게 제출함	2.0 : 1
제21대	. 139,000명에서 278,000명을 기준으로 선거구 획정	2.0 : 1

자료 출처: 강우진(2015), 윤종빈(2017), 지병근(2021)

그런데 우리나라의 선거구 획정에 있어 인구편차 기준의 변화는 정치적 판단이라기 보다 사법적 판단에 의해 이루어졌다고 할 수 있다. 즉, 1995년 헌법재판소는 인구비례의 원칙을 통해 투표가치의 평등을 확보하고자 선거구 간 인구비율을 4 : 1로 규정

하였으며, 또한 선거구 획정에 있어 투표가치의 평등이 다른 요소보다 본질적인 중요성을 갖고 있음을 판결문에서 제시하였다(헌재 1995. 12.27. 95헌마224). 이후 2001년에 헌법재판소는 4 : 1의 인구비율도 투표가치의 평등을 침해한다는 점에서 헌법에 위배된다고 결정하고 인구비율을 3 : 1 이하로 낮추어야 함을 제시하였다. 또한 2014년에도 투표가치의 평등을 이유로 선거구 간 3 : 1의 인구비율을 2 : 1로 낮추는 공직선거법 개정이 이루어져야 함을 결정하였다. 이와 같은 헌법재판소의 결정은 1인 1표 1가치라는 평등선거의 원칙뿐만 아니라 정치적 평등성을 진전시키는데 기여하였다.

그러나 선거구 간 인구편차의 축소에 따른 인구 대표성의 향상은 지역 대표성의 약화 현상을 낳고 있다. 따라서 선거구 획정의 기준으로 인구 대표성을 기계적으로 적용하였을 경우 대표성 특히 지역 대표성의 불평등을 초래할 수 있다는 점에서 인구 대표성과 지역 대표성의 조화가 이루어져야 한다는 다수의 주장이 제기되고 있다(강우진 2015; 강휘원 2015; 조소영 2015; 홍재우 2016). 강우진(2015)은 도농 간 인구 격차에 따른 정치적 대표의 불평등이 가중됨으로써 농촌지역의 정치적 이익이 제대로 대표되지 않을 수 있다는 점을 지적한다. 그리고 해결방안으로 비례의석의 확대와 권역별 비례배분 그리고 농촌지역의 인구에 대한 가중치 부여나 농촌지역에 기본의석을 배분하는 방법이 있으나 이는 합의에 이르기 어렵기 때문에 비례대표의석의 확대를 통해 보완하는 방식을 제안하고 있다(강우진 2015, 26). 홍재우(2016)는 선거구 획정에 있어 지역 대표성이 중요한 조건이지만 선거구 간 인구균등을 의미있는 위반이 되어서는 안 된다고 지적하면서 그 해결방안으로 총의석수의 증가를 제안하고 있다.

한국의 선거구 획정이 시군구 등 행정구역의 분할을 금지함에 따라 표의 등가성을 위배하는 문제를 지적하는 신진(2021)은 도·농간의 인구 격차를 인정하면서 표의 등가성을 보장하기 위해 광역자치단체별로 1석씩의 의석을 배정하고 광역수준에서 선출직 국회의원 의석을 인구비례에 의하여 배정하는 방식을 제안한다. 또한 강휘원(2015)은 지역 대표성의 강화를 위한 방안으로 행정구역 분할 허용, 광역시·도를 경계로 하는 인구비례 의석수 할당 그리고 권역별 비례대표제의 도입을 제안한다. 장영수(2015)는 권역별 비례대표제를 통해 도·농간 지역 대표성의 문제를 해결할 수 있다는 지적에 대해 다수의 사표가 발생하며, 비례대표의원의 지역 대표성을 갖도록 하는 것은 비례대표제의 본질과 상충하고 지역주의의 강화하는 문제 존재함을 지적한다.

하지만 이들의 해결방안은 선거제도 및 국회의원 규모의 변화를 요구하는 것으로

이를 실현하는 데에는 상당한 노력이 필요하다는 점에서 인구 대표성과 지역 대표성 간의 관계와 해결방안에 대한 이론적·현실정치적 논의가 지속될 것이며 이를 해결할 방안을 모색하는 과제가 남겨져 있다. 해결방안의 모색과 관련하여 이정섭·지상현(2021)은 도시화 이후 인구비례원칙이 강화되면서 지역대표성 강화가 선언적 원칙으로만 존재함을 지적하면서, 농산어촌에 있어 지역대표성의 공간적 스케일에 대한 논의와 1위대표제를 보완할 수 있는 대안들을 염두에 두어 지역대표성을 실질적으로 높이는 방안을 모색해야 함을 제안한다.

3. 선거구 획정의 절차 및 과정

제21대 국회의원 선거구 획정 절차에 따르면, 중앙선거관리위원회에서 선거구획정위원회 설치일 전 30일에 지원조직을 구성하고, 국회 소관 위원회에서 선거구획정위원을 설치일 전 10일에 선정한다. 그리고 선거일 전 18개월에 선거구획정위원회를 설치하여 운영하며, 선거일 전 13개월에 획정안을 제출하도록 되어있다. 그리고 국회의 소관 위원회 심사 및 선거구 법률안 제안하고 수정 요구가 있을 때 획정위는 10일 이내에 재제출하며, 이 때에 국회의장은 획정위에서 제출한 선거구 법률안을 본회의에 부의하여 수정 없이 표결로 처리한다(지병근 2021, 113 참조).

이 같은 절차가 국회의원선거일을 기준으로 해서 일정이 마련되어 있지만, 그 일정을 제대로 지키지 못하고 있다는 문제점이 존재한다. 즉, 선거구획정위원회는 일정에 맞게 설치·운영되지만, 선거구 획정안을 선거일 전 13개월에 국회의장에게 제출하여야 하는데 항상 국회의원선거일을 몇 달 앞두고 제출되어 후보자나 유권자의 권리가 침해받고 있다. 이렇게 선거구 획정안 제출이 늦어지는 이유는 첫째, 시도별 지역구 의석수 규모를 국회에서 결정하게 되어 있기 때문이다. 즉, 시도별 지역구 의석수 규모를 정하는 것은 국회의 권한으로 여겨져 왔으며, 이에 따라 국회가 지역구 의석수 규모를 결정해서 선거구획정위원회에 송부해야 이를 토대로 선거구 획정안 마련을 위한 심의와 결정이 이루어진다. 그러나 시도별 지역구 의석수 규모를 포함한 공직선거법 개정안에 대한 여야 간 갈등이 지속되면서 선거구 획정안이 늦게 제출되고 있다.

또한 선거구획정위원회의 의결방식의 비효율성을 지적할 수 있다. 선거구획정위원회의 의결방식은 는 정치적 편향성을 배제하기 위하여 2/3이상의 동의에 의해 획정안을 결정한다. 이는 소수의견을 반영하고 합의에 기초한 결정을 이루기 위한 합의제

적 의결방식이다. 그러나 소수의견을 가진 위원들에 의한 교착상태가 유발될 경우 이를 해결할 수 있는 제도적 장치가 부재하여 선거구 획정안이 법정기한을 넘겨 제출될 가능성을 안고 있다(지병근 2021, 118).

마지막으로 시민들의 참여가 제한되어 있다는 점을 지적할 수 있다. 선거구획정위원회는 선거구 획정안을 마련하고 심의하는 과정 중에 정당과 시민들이 참여하는 공청회를 수행하고 의견을 수렴해 왔다. 이 같은 공청회 및 의견 수렴은 제21대 획정위의 경우 보름이라는 짧은 기간과 7개 광역시도와 일부시민단체와 정당의 의견을 수렴하는 등 매우 제한적이었다(지병근 2021). 영국의 사례를 보면, 선거구획정위원회가 각 지역을 현장 방문할 것을 법적으로 의무화하였으며, 또한 선거구 획정 잠정안을 하나 이상의 지역신문에 게시하고 국회의원, 정당 및 지방정부에 관한 세부정보를 제공한 후 공청회를 개최하고, 반대의견이 접수되면 해당지역에 대한 조사와 접수된 의견들에 대한 문건 작성 및 공개하고 잠정안에 대한 각 지역의 의견들을 종합하여 잠정안을 수정하거나 확정할지를 결정한다(최명지 2022, 42-43). 그리고 선거구획정위원회는 “유권자의 의견개진을 돕기 위해 선거구 획정절차와 선거구획정위원회의 활동에 관한 정기보고서와 보도자료를 배포하고 인구기준과 각 지역의 유권자분포 등에 관한 기초자료를 제공하고 있다”(최명지 2022, 43)는 점에서 시민들의 참여 확대뿐만 아니라 의견을 적극적으로 반영하고 있음을 확인할 수 있다. 그러나 우리나라는 선거구획정위원회의 활동과 선거구 획정안에 대한 정보를 얻기도 어렵고 의견을 개진할 통로도 매우 부족하다. 따라서 영국과 같이 선거구획정위원회의 활동과 획정안(잠정)에 대한 정보를 공개하고, 시민들의 적극적인 의견개진과 이를 반영하기 위한 제도적 방안을 마련할 필요가 있다.

그리고 국회로부터 독립적인 선거구 획정기관을 설치하여 인구, 지역공동체, 지세, 교통, 행정구역, 형상 조밀성 등 획정 기준에 대한 지역조사를 통해 “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 확보”할 필요가 있다(강휘원 2015, 141).

Ⅲ. 선거구 획정 해외 사례

1. 인구 이외의 선거구 획정 기준 활용 사례: 영국과 캐나다

어느 나라든 선거구 획정에 있어서 가장 우선하는 기준은 투표가치의 평등이다. 이러한 가치를 달성하고자 선거구 간 인구나 선거인수의 편차를 최소화하려는 노력이 우선시 된다. 선거구는 지리적 경계이지만, “의원은 유권자를 대표하지, 나무나 땅을 대표하지 않기” 때문이다.⁵⁾ 하지만, 선거구 획정에 있어서 연방의 통합이나 소수집단의 대표성 보장 등의 필요에 의해 인구 기준의 예외를 두는 경우도 있다. 선거구제와 관련한 방대한 자료를 축적하여 제공하는 ACE 선거지식네트워크(Ace project)에는 인구나 선거인수 기준의 예외를 인정하는 대표적인 사례로 영국과 캐나다를 제시하고 있다.⁶⁾ 이 장에서는 두 국가의 입법례를 상세하게 소개한다.

1) 영국

가. 선거구획정위원회의 위상과 역할

영국의 선거구획정위원회(Boundary Commission)는 잉글랜드, 북아일랜드, 스코틀랜드, 웨일즈 획정위원회로 구성돼 있다. 획정위의 구성과 운영은 의회선거구법(Parliamentary Constituencies Act 1986)에 따른다.

각 지역별 획정위원회는 의장, 부의장, 위원으로 구성되고, 지역별로 지원조직을 두고 있다. 4개 지역 전체에 대해 획정위원회 의장은 하원의장이 당연직(ex officio Chairman)으로 맡지만, 실질적인 운영은 4개 지역의 부의장(Deputy Chairperson)이 담당한다. 4개 지역의 획정위원은 4명인데, 획정위 부의장은 고등법원 판사(High court judges)가 맡는다. 나머지 위원에 대해서는 자격기준이 없다. 잉글랜드와 웨일즈 획정위원회 부의장은 상원의장(Lord Chancellor)이 임명하고, 스코틀랜드는 최고법원장(Lord President of the Court of Session), 북아일랜드는 수석재판관(Lord Chief Justice of Northern Ireland)이 각각 임명한다.⁷⁾ 지원조직의 경우 잉글랜드

5) 미국 대법관 워런(Earl Warren)은 앨러배마 주의원 선거구 획정과 관련된 <레이놀즈 대 심스> (Reynolds vs. Sims) 사건에서 “Legislators represent people, not trees or acres. Legislators are elected by voters, not by farmers or cities or economics interests.”라고 언급했다. 이상학·이성규, 2017. 81쪽에서 재인용.

6) Ace project, <<https://aceproject.org/ace-en/topics/bd/bdb/bdb05/bdb05a>> (검색일: 2022. 10. 11.)

7) Neil Johnston, Constituency boundary reviews and the number of MPs, House of Commons

는 18명의 위원보(Assistant Commissioners)를 두고 있고, 웨일스도 4명의 위원보를 두고 있다. 스코틀랜드는 국토지리정보원장(Director General of Ordnance Survey)과 가족관계등기소장(Registrar General)이 당연직 배석자(ex-officio Assessors)로 참여한다. 북아일랜드는 감정평가원장(Commissioner of Valuation), 가족관계등기소장(Registrar General), 국토지리원장(Chief Survey Officer of Land & Property Services), 선거관리장(Chief Electoral Officer)이 배석자로 참여한다.⁸⁾

과거에는 각 확정위원회의 위원이 5명이었고, 국토지리정보원장(directors of the Ordnance Survey)과 가족관계등기소장(Registrars General)이 당연직 위원으로 참가했지만, 1958년 「하원의석재분배법」(The House of Commons (Redistribution of Seats) Act 1958) 개정으로 변경되었다. 해당 법개정 과정에서 하원의장이 갖고 있던 부의장 선임권한이 최고법원장에게로 넘어가게 되었다.

나. 선거구 획정제도의 변천

영국에서 선거구 경계와 규모에 대해 심의하는 절차를 제도화한 것은 1940년대이다. 이러한 절차를 마련하기 전까지는 선거구 획정을 선거가 다가오면 임의적으로 해왔다. 1942년에 다양한 선거 관련 사안을 조사할 위원회가 설치되었다. 이 위원회는 가족관계등기소장(Registrars General)이 주관하였고, 1942년 보고서에 인구 대표성과 지역 대표성 기준을 제시하였다. 당시 위원회는 잉글랜드·웨일스, 스코틀랜드, 북아일랜드 별로 3개의 확정위원회를 구성할 것을 제안하였다. 임기 중에 다음 선거구 획정을 위한 심의를 하도록 하였다. 정당들의 영향력을 차단하기 위해 위원회 활동경과를 의회에 보고할 때는 하원의장을 통하도록 하였다.

1944년 의장이 주관한 회의(Speaker's conference)에서 여러 권고안이 제시되었다. 영국 내 4개 지역 각기 위원회를 설치하고 심의는 매 3~7년 사이에 하도록 하였으며, 선거인수 편차기준은 $\pm 25\%$ 로 설정했다. 또한, 필요하다면 이러한 기준에 구애받지 않고 선거구를 획정할 수 있도록 했다.

1944년 「의석재분배법」에서는 영국 전체의 의석수를 591석 내외로 정하고, 스코틀

Library, 8 February 2022. p. 12. Parliamentary Constituencies Act 1986, Schedule 1. 영국 법제처. <<https://www.legislation.gov.uk/ukpga/1986/56/schedule/1>> (검색일: 2022. 10. 10.)

8) 각 지역 선거구획정위원회 홈페이지 참조. (검색일: 2022. 10. 14.)

잉글랜드 (<https://boundarycommissionforengland.independent.gov.uk/about-us/>)

웨일즈 (<https://bcomm-wales.gov.uk/biographies>)

스코틀랜드 (<https://www.bcomm-scotland.independent.gov.uk/?q=about-us/current-commissioners>)

북아일랜드 (<https://www.boundarycommission.org.uk/commission>)

랜드 71석, 웨일스 35석, 북아일랜드 12석을 배정하였다. 선거인수 편차기준 $\pm 25\%$ 를 적용하되 북아일랜드는 별도의 기준을 설정하도록 했다. 이로 인해 스코틀랜드와 웨일스는 과다대표되는 결과를 초래되었다. 1944년 심의 과정에서 선거인수 편차기준 $\pm 25\%$ 를 규정한 제4항을 폐지하고 ‘선거구 선거인수 기준선을 실행가능한 만큼 지켜야 한다’(as near the electoral quota as is practicable)라는 선언적 내용의 제5A항으로 대체되었다. 이는 수학산식이 아니라 인간적 조건(human circumstances)을 고려해야 한다는 취지였다. 이러한 내용에 바탕해서 「국민대표법」(Representation of the People Act 1948)이 제정되었다.

1949년에는 「하원의석배분법」(The House of Commons (Redistribution of Seats) Act 1949)이 제정되어 영국 613석, 스코틀랜드 71석, 웨일스 35석, 북아일랜드 12석이 배정되었다. 또한 선거구 조정을 3~7년 사이에 하도록 규정했다. 1958년 동법 개정(The House of Commons (Redistribution of Seats) Act 1958)으로 3~7년이었던 선거구 조정주기가 10~15년으로 늘어났다. 아울러, 영국의 4개 지역 내에서 선거인수 기준선을 도출하도록 하고, 선거구 확정위원 수를 5명에서 3명으로 줄였다. 이를 통해 당연직 확정위원이었던 국토지리정보원장(directors of the Ordnance Survey)과 가족관계등기소장(Registrars General)이 지원 역할(Assessors)로 조정되었다. 하원의장은 과거에 부의장 선임권이 있었으나, 각 지역 최고법원장의 권한으로 넘어갔다.⁹⁾ 선거구 재획정으로 인한 불편과 지역적 연계의 단절을 최소화하는 데 초점을 맞추면서 선거인수 기준은 더욱 느슨하게 적용할 수 있게 되었다.

이러한 여러 법률 규정을 통합하여 1986년에 의회선거구법(The Parliamentary Constituencies Act 1986)이 제정되었다. 의회선거·선거구법의 두 차례 개정(Parliamentary Voting System and Constituencies Act 2011, 2020)을 통해서 현재에 이르고 있다.

특히 2011년 법 개정은 선거구 획정 관련 제도에 큰 변화를 가져왔다. 2009년 영국 의회에서 의원들이 활동비용을 부정청구한 사례가 대거 드러남에 따라 정치권에 대한 개혁요구가 높았다. 마침 2010년 총선거에서 어느 당도 다수를 차지하지 못했고, 보수당과 자유민주당이 연정을 구성하면서 정치제도에 대한 개혁안을 마련하게 되었다. 그 중 하나로 저비용 정치 구현을 위해 의원 수 절감을 목표로 하는 개혁안

9) 잉글랜드와 웨일스는 ‘Lord Chancellor’, 스코틀랜드는 ‘Lord President of the Court of Session’, 북아일랜드는 ‘Lord Chief Justice of Northern Ireland’이다. Parliamentary Constituencies Act 1986, Schedule 1.

이 마련되었다. 2011년 법 개정¹⁰⁾을 통해서 영국은 하원 의석수를 600명으로 고정하게 하였고, 영국 전체를 대상으로 선거구당 선거인수 기준선을 도출하게 되었다. 1958년 법 제정 당시에는 4개 지역별로 선거인수 기준선을 도출하도록 되어 있었는데, 2011년 법개정을 통해 4개 예외지역을 제외하고¹¹⁾, 전국 평균 선거인수의 $\pm 5\%$ 선거인수 편차 기준을 지역 및 행정구역 고려에 우선하도록 하였다. 선거구 획정 심의를 매 5년마다 시행하도록 하였다. 청문(consultation) 기간에 정당의 의견을 기록으로 남기게 하였다.

2011년 개정된 선거구 획정기준은 적용이 계속해서 유예되었다. 변경된 규칙으로 인해 손실이 예상되는 야당을 중심으로 반대가 제기되었다. 이로 인해 2013년 「선거권자 등록·관리법」(Electoral Registration and Administration Act 2013)을 통해 선거구획정위원회 보고서를 2018년 10월 1일까지 제출하도록 규정했다. 이로 인해 2011년 개정된 선거구 획정 기준은 2015년, 2017년 총선에서 적용되지 않았다.¹²⁾ 그러던 중 2020년 「의회선거구법」의 재개정을 통해서 의원정수는 650명으로 늘어나게 되었다.¹³⁾ 보수당 정부는 브렉시트로 인해 의원들이 관장해야 할 일이 더 많아졌다는 명분을 내세웠다.¹⁴⁾ 개정 내용 가운데는 획정안에 대한 의회표결 절차를 생략하는 내용도 포함되었다. 종전에는 의회가 획정안을 고칠 수는 없어도 표결을 통해 통과시켜야 했는데, 이제는 최종 획정안은 의회를 거치지 않고 바로 왕의 재가(Royal assent)를 받도록 한 것이다.

현재까지 다섯 차례의 선거구획정위원회 획정안(periodic review)이 제출되었는데, 선거구 획정 주기가 법 개정에 따라 변화를 겪으면서 시점은 불규칙하였다. 첫 번째로 선거구 획정이 이루어진 해는 1954년, 두 번째는 1969년, 세 번째는 1983년, 네 번째는 1997년, 가장 최근은 2005/2010년였다. 당시에는 각 지역에서 선거인수 확정 연도가 잉글랜드 2000년, 스코틀랜드 2001년, 웨일스 2002년, 북아일랜드 2003년으로 각기 달랐다. 이로 인해 스코틀랜드는 2005년 총선에서 획정안이 나왔고, 나머지는 2010년에 획정안이 나왔다. 이후 2011년 개정법에 따라 2013년에도 지역별로 선

10) 「투표제도·선거구법」(Parliamentary Voting System and Constituencies Act 2011)과 「의회선거구법」(Parliamentary Constituencies Act 1986)임. 두 개 법률안은 2011년 2월 16일 개정되었다.

11) 당시에는 Ynys Môn은 예외지역에 포함되지 않았다.

12) 중앙선거관리위원회 선거연수원, 『각국의 선거제도 비교연구』, 2020. 212쪽.

13) 후술하다시피 규정상으로는 600명으로 정해졌으나, 법 적용이 연기되었고, 추후 재개정을 통해 650명으로 변경되었다.

14) Kevin Schofield, "Government ditches plan to cut number of MPs from 650 to 600 because 'Brexit will increase their workload'" *PoliticsHome* 25, March, 2020.

거구획정위원회가 구성되어 활동했지만, 제출된 안의 처리를 당시 공동여당의 당수로 부총리를 맡고 있던 닉 클레그(Nick Clegg)의 반대로 획정안 상정이 무산되었고, 그 사이에 관련법 개정으로 2018년 획정안 제출로 연기되었다. 이로 인해 2013년 위원회는 성과없이 종료되었다. 2018년 획정안 제출을 위해 각 지역에서 2016년에 위원회가 구성되었고, 2018년 9월에 획정안이 의회에 제출되었지만, 정부는 획정안을 상정하지 않았다. 이로 인해 2019년 총선은 종전의 획정안대로 치러지게 되었다. 2020년 의석을 증원하는 법 개정으로 2018년 획정안은 다시금 무용지물이 되었다.

<표 3-1> 영국 선거구 관련 제도 변천

연도	규정
1942	등기소장(Registrar General) 관할 하에 선거구 관련 조사 착수 (지역별 선거구 획정위제안)
1944	Speaker's conference의 제안: 4개 지역별 획정위 구성 결정, 3~7년 주기, ±25% 기준, 재량 부여, 총의석 591(Scott 71, Wales 35 N. Ire 12)
1948	국민대표법 제정: ±25% 폐지하고 "as near the electoral quota as is practicable"로 대체
1949	하원의석배분법 제정: Eng613, Scott 71, Wales 35, N. Ire 12. 3~7년 주기
1958	하원의석배분법 개정: 조정주기 10~15년, 4개 지역별 quota 설정. 획정위원회 3인, 부의장 선임권은 지역별 최고법원장에게 부여
1986	의회선거구법 제정: 기존의 법령들을 통합
2011	의회선거구법 개정: 의석수 600으로 고정, 전국 기준 quota 설정(4개 지역 예외 인정), ±5% 인구편차 기준 도입, 조정 주기 5년, 지역별 의석 배정 방식 규정(Sainte-Laguë)
2020	의회선거구법 개정: 의석수 650으로 상향. 의회 표결절차 생략

다. 선거구 획정 기준

선거구 획정은 의회선거구법(Parliamentary Constituencies Act 1986)의 Schedule 2 “의석배분규칙”(Rules for the Distribution of Seats)에 따른다.

※ 「의회선거구법」 의석배분규칙

규칙 1. 영국의 선거구 수는 650으로 정한다.

규칙 2. (1) 모든 선거구는

- (a) 선거구 선거계수(electoral quota)의 95%보다 적을 수 없고,
- (b) 105%보다 클 수 없다.

(2) 이 규칙은 규칙 4(2), 6(3), 7에 구속된다.

(3) 선거계수(electoral quota)는 규칙 6에서 규정하는 5개 선거구를 제외하고 645개 지역구로 전체 선거인수를 나눈 값이다.

규칙 3. (1) 모든 선거구는 영국 내 4개 지역 가운데 하나에 속해야 한다.

(2) 각 지역내 의석수 할당은 규칙 8의 규정에 따른다.

규칙 4. (1) 지역구는 13,000km² 범위를 넘을 수 없다.

(2) 다음의 경우 규칙 2(1)(a)의 예외로 인정한다.

- (a) 선거구 면적이 12,000km²를 넘을 경우
- (b) 선거구획정위원회가 예외로 인정하는 것이 합당하다고 인정하는 경우

규칙 5. (1) 선거구획정위원회는 아래의 기준을 고려해야 한다.

- (a) 규모, 형태, 접근성 등 특별한 지리적 고려사항
- (b) 지방정부의 경계
- (c) 기존의 선거구역
- (d) 선거구 변경으로 영향을 받을 수 있는 지역적 연결망
- (e) 선거구 재획정으로 초래될 수 있는 불편

(생략)

규칙 6. (1) the Isle of Wight에는 두 개의 선거구가 배정된다.

(2) 다음 지역의 하나의 선거구를 구성한다.

- (a) Orkney Islands 위원회와 Shetland Islands 위원회로 구성된 “Orkney and Shetland
- (b) Comhairle nan Eilean Siar 지역으로 구성된 “Na h-Eileanan an Iar
- (c) Isle of Anglesey 지역의 구(county) 위원회로 구성된 “Ynys Môn

(3) 규칙 2는 위의 선거구에는 적용되지 않는다.

규칙 7. (1) 북아일랜드에 대해서는 아래와 같은 경우 규칙 2 대신 다음의 (2)항이 적용된다.

(a) [(북아일랜드 선거인수)-(영국 전체의 선거계수*북아일랜드 의석수)] > $\frac{1}{3}$ *선거계수

(b) 북아일랜드 선거구획정위원회는 규칙 2와 획정안 제출기한 준수의 예외를 인정 받을 수 있다.

- (2) 북아일랜드 모든 선거구의 선거인수는,
 (a) $\langle N-A \rangle$ 와 영국 전체 선거계수의 95% 가운데 작은 수보다 작을 수 없고,
 (b) $\langle N+A \rangle$ 와 영국 전체 선거계수의 105% 가운데 큰 수보다 클 수 없다.
 (N=북아일랜드 선거인수/북아일랜드 의석수, $A=0.05 \times$ 영국 전체 선거계수)

규칙 8. (1) 규칙 3(2)에서 규정한 (4개) 지역별 의석할당은 다음의 방법에 따른다.

- (2) 가장 선거인수가 많은 지역에 첫 번째 선거구가 할당된다.
 (3) 다음 선거인수가 많은 지역 순으로 차례대로 선거구가 할당되는데,
 앞서 선거구를 할당받은 지역은 선거인수를 ' $2C+1$ ' 로 나눈 수를 적용
 한다. (C=이미 선거구를 할당받은 선거인수)

규칙 9. 정부에 선거구 획정안 제출일로부터 2년 반 전에 심의를 개시한다. 등록된 선거인수와 지방정부의 지역경계는 획정안 심의를 개시하는 시점에 준한다.

규칙 1은 선거구 수를 650개로 규정하고 있다. 영국의 선거구 수는 계속해서 증가하는 경향을 보였다. 1922년에 615석으로 줄어들었는데, 이는 아일랜드가 독립함으로써 북아일랜드의 6개 구(counties)만 영국에 속하게 되면서 나타난 현상이다.

<표 3-2> 영국 하원 의석수 변화

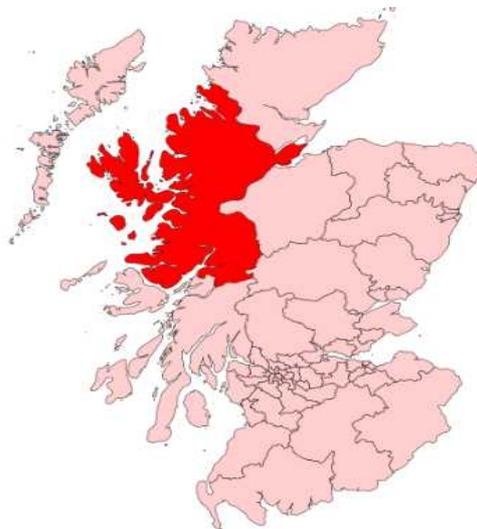
시기	의석수
1832-1874	658
1874-1885	652
1885-1918	670
1918-1922	707
1922-1945	615
1945-1950	640
1950-1955	625
1955-1974	630
1974-1983	635
1983-1992	650
1992-1997	651
1997-2005	659
2005-2010	646
2010-	650

자료 출처: House of Commons Library Briefing Papers

2011년 법 개정 이전에는 ‘선거구 선거계수를 실행가능한 만큼 지켜야 한다’(as near the electoral quota as is practicable)는 규정만 있었다. 이로 인해 선거구획정위원회는 선거인수 기준에서 벗어나는 선거구를 정할 재량이 있었다. 주로 인구가 희박한 거대 지역구에 대해 선거인수 기준의 예외로 인정해 주었다. 규칙 5와 규칙 6의 지리적 기준을 고려함에 따라 선거구를 심의를 할 때마다 선거구 수가 늘어나는 이른바 ‘자연증가 효과’(ratchet effect)가 나타나게 되었다. 즉, 한번 선거구 수가 늘어나면 다음 선거구 획정시에는 늘어난 선거구를 기준으로 선거인수 기준선(electoral quota)을 정하게 되므로, 자연히 선거구가 늘어나게 되었다.

영국 전체에서 도출한 선거계수의 $\pm 5\%$ 선거인수 편차 기준은 2011년 법 개정으로 도입되었다. 이전에는 지역별로 의석이 먼저 할당되고, 선거계수를 각 지역별로 도출하였으며, 실행가능한 수준에서 선거계수에 근사하게 선거구를 획정한다는 원칙만 있었다. 선거인수 편차 기준의 예외에 대한 규정이 규칙 4와 규칙 6이다. 어떠한 지역구도 $13,000\text{km}^2$ 의 범위를 넘어선 안되고, $12,000\text{km}^2$ 가 넘는 선거구에 대해서는 선거인수 기준의 예외로 인정한다. 또한 선거구획정위원회가 재량으로 예외를 둘 수 있다. 현재 규칙 4(2)(a)에 해당하는 지역구는 한 곳밖에 없다. 2005년 Ross, Skye and Inverness West 지역을 Inverness East, Nairn and Lochaber의 일부지역과 합쳐서 만들어진 ‘Ross, Skye and Lochaber’ 선거구로 $12,606\text{km}^2$ 이다. 이 선거구는 2019년 총선 당시 선거인수가 54,230명으로 선거계수 73,181명의 $\pm 5\%$ 에 미달하고 있다.

<그림 3-1> Ross, Skye and Lochaber 지역구



규칙 6으로 예외로 인정받는 지역구는 도서 지역들로 원래 4곳이었지만, 2020년 법 개정 과정에서 Ynys Môn 한 곳이 추가되었다.¹⁵⁾ 지역이 보호선거구(protected constituency)로 포함되었다.¹⁶⁾ 2011년 법 개정을 통해 영국 전체를 대상으로 선거 계수를 산출하여 적용함에 따라 웨일스 지방에서는 8석이 사라지게 되었다. 의회선거구법(Parliamentary Constituencies Act 2020) 표결과정에서 보수당과 플라이드컴리(Plaid Cymru) 소속 의원들이 수정안을 제출했고, 웨일스의 Ynys Môn가 규칙 6에 포함되면서 웨일스는 선거구를 하나 더 확보할 수 있었다.

<그림 3-2> 선거인수 기준 예외 지역구



15) 아래 지도는 다음 홈페이지에서 구할 수 있다. <maproom.net/demo/election-map/0.html>

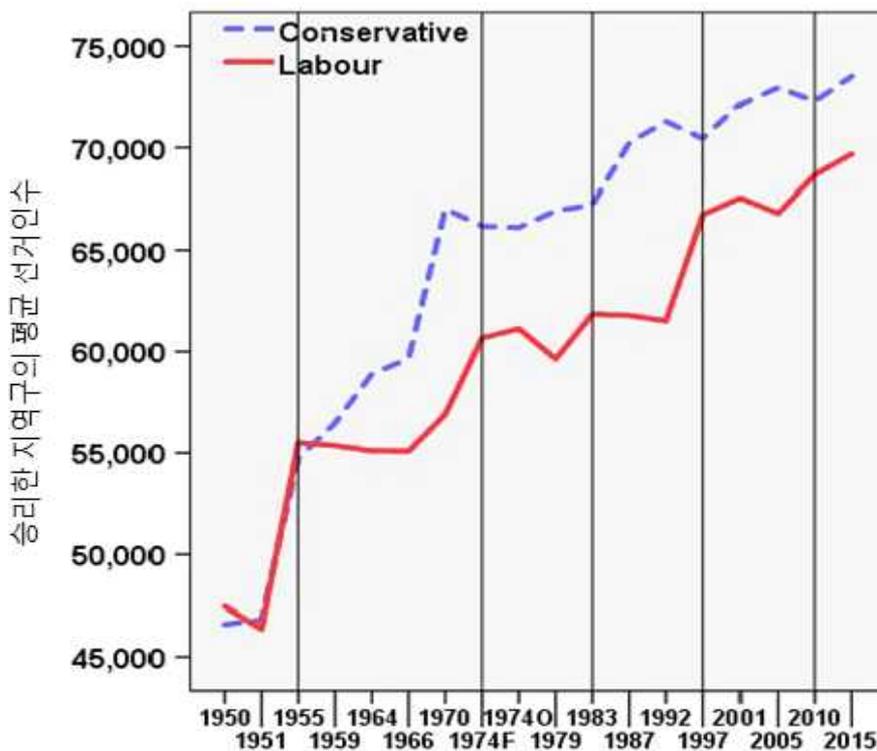
16) Ione Wells, "Ynys Môn constituency 'protected' from cut in number of MPs," BBC 30 June 2020.

2011년 법 개정으로 인해 선거구 획정에 있어서 선거인수 기준의 선거계수가 우선하는 원칙으로 자리잡았지만, 규칙 4(2)(b)에 따라 선거구획정위원회의 재량이 주어졌고, 규칙 5는 선거구 획정에 있어서 특별한 지리적 고려사항(special geographic consideration)을 포함하도록 규정하고 있다. 이에 따라 선거계수 $\pm 5\%$ 기준을 벗어나는 선거구도 상당히 많은 것으로 나타난다.

규칙 7은 선거계수 $\pm 5\%$ 규칙을 지키기 어려운 북아일랜드 지역에 대한 예외를 인정하는 내용이다. 규칙 8에 따라 영국 내 각 지역에 의원정수가 결정되는데, 북아일랜드는 다른 지역에 비해 인구수가 적어서 $\pm 5\%$ 규칙을 지키기 어려운 곳이 발생한다.

규칙 8은 2011년 법 개정 당시 도입된 것인데, 지역 간 선거구 당 선거인수의 불균형 문제를 바로잡기 위해 지역별 의석배정을 생-라귀 방식(Sainte-Laguë method)에 따르도록 한 것이다.¹⁷⁾

<그림 3-3> 정당별 승리한 지역구의 평균 선거인수 (1950-2015)



자료 출처: Johnston, et al. 2017, p.213.

17) 생-라귀 방식은 각 지역의 선거인 수를 나눴수 1, 3, 5, 7, ... 로 나누어 얻은 몫이 큰 순서로 의석을 배정하는 방식이다.

선거구 확정 방식과 관련하여 2011년의 규정 변경은 보수당이 의욕적으로 추진한 것이다. 종전에는 선거계수를 4개 지역 각각에서 산출하여 선거구를 정함에 따라 지역 간에 선거구당 선거인수에 상당한 격차가 발생했다. 가령 1997년 총선 당시 잉글랜드 선거구의 평균 선거인수는 69,926명이었던 반면 스코틀랜드는 54,806명, 웨일스는 55,015명이었다.¹⁸⁾ 잉글랜드의 인구증가가 다른 지역에 비해 빨랐으므로, 이러한 불균형은 점차 심화해 왔다. 스코틀랜드와 웨일스에서 노동당의 지지세가 컸으므로, 전체적으로 보아 선거구 간 선거인수의 불균형은 노동당에게 유리하게 작용했다.

2011년 개정된 법률에 따라 매 5년마다 선거구 확정 작업에 착수하게 되었고, 2013년, 2018년 두 번의 확정안 보고서가 제출되었다. 하지만, 노동당을 비롯한 야당의 반대로 변경된 규칙의 적용이 연기되었다. 2020년에 「의회선거구법」(Parliamentary Constituencies Act 2020)의 재개정으로 의원수가 650명으로 증원됨에 따라 2011년 개정 법률에 따라 의원정수 600명을 기준으로 작성된 확정안은 모두 무효가 되었고, 2023년에 확정안을 제출하게 되었다.¹⁹⁾

라. 선거구 확정안 확정 이후 절차

선거구확정위원회의 검토 초안이 결정되면 결과를 반드시 일반에 공개하도록 하고 있다. 이후 8주간²⁰⁾ 진행되는 최초 협의 기간(initial consultation period)에 이해사자들의 불만사항 등을 의견서의 형태로 수령하는 절차가 진행된다. 이 기간이 종료되면 확정위원회는 수령한 모든 의견서를 공개해야 한다.

다음으로 2차 협의기간(second consultation period)이 진행되는데, 2023년에 적용될 현행법에는 6주간으로 규정돼 있다.²¹⁾ 이 기간에는 1차 협의에서 나온 의견서들에 대한 추가 의견이 개진되는 한편, 공청회(public hearing)도 개최된다. 공청회 개최 지역에 대한 상세규정은 없으나, 해당 선거구 전체를 지역적으로 아우를 수 있어야 한다. 잉글랜드 내 9개 지역과 스코틀랜드의 세 개 자치구, 그리고 웨일스 및 북아일랜드는 각기 최소 2회에서 최대 5회까지 공청회를 개최해야 한다. 공청회는 한

18) Ron Johnston, David Rossiter, and Charles Pattie. "When Is a Gerrymander Not a Gerrymander: Who Benefits and Who Loses from the Changed Rules for Defining Parliamentary Constituencies?." *The Political Quarterly* 88(2) (2017), p.213.

19) Neil Johnston and Elise Uberoi, "Constituency boundary reviews and the number of MPs," House of Commons Library Research Briefing, 19 October, 2022.

20) 종전에는 12주였으나, 2023년 확정은 전체 기간이 짧아서 8주로 단축되었고, 이후에도 8주로 유지될 계획이다.

21) 현행 6주 규정은 2023년에만 적용되고, 이후에는 8주로 늘어나도록 계획돼 있다.

회당 2일 이내에 종료하여야 한다. 획정위원회는 각 공청회의 좌장(chair)를 선임하여 진행하도록 하는데, 좌장은 공청회의 참여자를 결정할 수 있다. 다만 특정한 이해당사자(qualifying party)에게는 참여를 반드시 허용해야 한다. 이때 이해 당사자는 해당 지역에 1명 이상의 의원을 보유하고거나 최근 총선에서 10% 이상 득표한 정당을 의미한다.

<그림 3-4> 잉글랜드 미들스보로 선거구 공청회 (2022년)



자료 출처: 유튜브 <<https://www.youtube.com/watch?v=WXmmsk76Q3U>>
(검색일: 2022. 11. 11.)

2차 협의까지 진행한 뒤 획정위원회가 획정안의 수정을 결정할 경우에는 수정안을 공표해야 하며, 추가적으로 8주의 3차 협의기간을 갖는다. 이 기간 동안에 공청회는 열리지 않으며, 추가 수정안 요구도 허용되지 않는다.

2) 캐나다

가. 선거구획정위원회의 위상과 역할

캐나다는 알버타(Alberta), 브리티시콜럼비아(British Columbia), 마니토바(Manitoba), 뉴브런즈윅(New Brunswick), 뉴펀들랜드라브라도(Newfoundland and Labrador), 노바스코시아(Nova Scotia), 온타리오(Ontario), 프린스에드워드스아일랜드(Prince Edward Island), 퀘백(Quebec), 사스캐찬(Saskatchewan) 등 10개의 주(province)와 노스웨

스트지역(Northwest Territories), 누나부트(Nunavut), 유콘(Yukon) 등 3개의 준주(territory)로 이뤄져 있다. 10개 주에는 각각 독립적인 선거구획정위원회(electoral boundaries commissions)가 구성되어 있다.²²⁾ 주 대법원장이 위원장을 지명하고, 나머지 두 명은 하원의장이 선임한다.

캐나다 연방(confederation) 초기에는 10년 단위 인구조사 후에 정부가 선거구 획정에 관한 법률을 제출하였고, 여느 법처럼 처리되었다. 이 과정에서 정부여당에 유리한 방식으로 게리맨더링한다는 비판이 제기되었고 1903년에 로리어(Wilfrid Laurier) 총리가 모든 정당이 참여하는 하원 특별위원회에 선거구 획정을 위임하였다. 이후에 위원회 내에서 매우 파당적인 방식으로 선거구가 정해지게 되었다. 1964년에 「선거구 경계재조정법」(Electoral Boundaries Readjustment Act)이 제정되어 이때부터 비당파적인 선거구획정위원회가 설립되어 운영되고 있다.²³⁾

10년 주기 인구조사가 완료되고 나면 통계청장(Chief Statistician)은 인구통계를 정부의 담당 장관과 선거관리관(Chief Electoral Officer)에게 제공한다. 선거관리관은 법에 따라 전체 의석수와 주별 의석수를 결정한다. 결정한 내용을 관보(Canada Gazette)에 공지하면 각 주별 선거구획정위원회는 구성절차에 착수한다. 그리고 주별 선거구획정위원회는 10개월 이내에 확정안을 제출해야 한다.

선거구 확정안은 관보 및 전 주(州)에 배부되는 일간지 1곳 이상에 첫 번째 공청회 30일 이전까지 게재되어야 한다. 이러한 확정안은 유권자와 의원들을 대상으로 1회 이상의 공청회 개최 계획을 포함하여 공표되어야 한다. 홍보된 이후 23일 이내에 관련자는 자신의 의사를 밝혀야 하고, 위원회는 이러한 의사가 공익에 부합하는지 청취해야 하며 반론기회는 없다. 공청회 이후 확정안을 재검토하는 절차를 밟아 10개월 기간 안에 선거관리관에게 제출해야 한다. 선거관리관에게 2개월까지 기간 연장을 요청할 수 있다. 이러한 확정안을 선거관리관은 하원의장에게 제출한다. 확정안이 의회에 제출된 이후 30일 동안 반대의사가 있는 의원은 반대이유와 함께 반대의사를 의안의 형태로 제출해야 하는데, 동료의원 10인의 동의를 필요하다. 위원회는 30일간 의원의 주장을 검토하는 기간을 갖는다. 이러한 검토내용을 하원의장이 받아서 선거관리관에게 보내면 선거관리관은 확정위원회에 통보한다. 위원회를 이를 30일간 재검토한다.

22) 캐나다 선거위원회, (최종 검색일: 2022. 10. 12.)

<<https://www.elections.ca/content.aspx?section=res&dir=cir/red&document=index&lang=e>>

23) Marc Bosc and Andre Gagnon, eds. *House of Commons Procedure and Practices*, Third Edition, 2017.

나. 선거구 획정제도의 변천

오늘날과 같은 규정이 도입되기까지 선거구 획정 기준에는 여러 차례의 변화가 있었다.²⁴⁾ 캐나다가 연방을 구성하던 시기에 온타리오, 퀘벡, 해안지역 간에 인구 차이가 쟁점으로 대두되었고, 의회구성은 인구수에 따른 대표 원칙을 따르게 되었다. 시간이 흐르면서 지역 간에 인구변동이 일어났고, 이에 따른 의석배정에 있어서 갈등과 협상이 지속돼 왔다.

1867년 헌법에서 주(州)당 의원수는 주의 인구를 선거계수로 나누어서 배정했는데, 선거계수는 퀘벡주의 인구를 67로 나눈 값이었다. 67은 1867년 헌법에서 퀘벡주에 보장했던 의석수와 같다.

상원조항은 주별 인구변화로 상대적으로 인구가 적은 주에게 대표성을 보장하기 위해 1915년 헌법개정으로 도입되었다. 이후 과소대표되는 지역의 불만이 분출함에 따라 1946년에는 의석수를 255석으로 고정하고, 1석은 유콘 주에 배정하는 내용의 헌법개정이 이뤄졌다. 254석은 종전처럼 퀘벡이 기준이 아니라 전국에서 각 주(州)의 인구가 차지하는 비율에 따라 배분하게 되었다. 1951년 인구조사에서 다른 주에 비해 인구증가가 미약했던 노바스코시아, 마니토바, 사스캐탄 등에서 문제제기가 있었고, 1951년에 '15% 조항'이 도입되었다. 인구조사를 반영한 의석재조정 과정에서 어떠한 주(州)도 종전에 비해 15%이상의 의석감소는 허용하지 않고, 인구가 더 적은 주보다 의석수가 적어서는 안된다는 내용이었다. 그럼에도 의석이 줄어드는 주(州)가 나타나게 되었다.

1974년 「대표법」(Representation Act 1974)의 제정으로 선거구 획정에 큰 변화가 있었다. 이 법은 퀘벡주의 의석을 종전보다 10석 많은 75석으로 고정하고 선거구 재조정시마다 4석은 자동으로 증가하도록 규정했다. 그리고 전체 주를 인구 250만 이상, 150만~250만, 150만 미만으로 큰 주(large province), 중간 주(intermediate province), 작은 주(small province)로 분류했다. 큰 주에는 퀘벡주와 같은 수의 의석이 배정되고, 나머지 중간 주와 작은 주에는 의석을 더 많이 배정해주는 산식을 도입했다. 이러한 소위 '혼합식'(Amalgam formula)은 1976년 총선에만 적용되었다.

24) Andre Barnes, and Michel Bédard "Legislative Summary of Bill C-20: An Act to amend the Constitution Act, 1867, the Electoral Boundaries Readjustment Act and the Canada Elections Act," Library of Parliament, 7, Nov. 2011. Russell Alan Williams. "Canada's System of Representation in Crisis: The "279 Formula" and Federal Electoral Redistributions." *American Review of Canadian Studies* 35-1, 2005. 99-134.

<표 3-3> 캐나다 선거구 관련 제도 변천

연도	규정
1867	주(Province)별 인구수를 선거계수(electoral quotient)로 나누어 주에 의석 배정 (quotient=퀘백주인구/67) * 67=퀘백배정의석
1915	상원조항(Senate clause) 도입 (각 주에 상원의원 수보다 많은 수의 하원의석 배정)
1946	의석수 255석으로 고정, 1석 유콘준주 배정, 254석을 전국 기준 선거계수 적용 (과소대표되는 주의 반발에서 비롯함)
1951	15% 조항 도입 (인구조사를 반영한 의석 재조정 과정에서 어떤 주도 종전의 15% 이상 의석 감소는 불가함)
1974	대표법(Representation Act 1974) 제정: 퀘백주 의석 75석으로 고정하고 재획정 시마다 4석씩 자동 증가 혼합식(Amalgam) 도입: 150만, 250만 기준으로 3개로 분류하여 작은 규모의 주에 추가의석 배정
1985	의석수 279석으로 고정, 3개 준주에 대해 1석 자동 배정. 선거계수는 '전국 인구수/279' 조부조항(Grandfather clause) 도입: 의석 재조정과정에서 주의 의석이 1976년보다 적어서는 안됨
2011	고정의석수 폐지, 선거 쿼타 '전국인구수/111,166'으로 조정. 선거쿼타가 작아지므로 인구가 늘어난 주에 더 많은 의석 배정, 조부조항 기준연도 1985년으로 조정
2022	조부조항 기준연도 2019년으로 조정

1985년 헌법개정으로 하원의석수를 279석으로 고정하고, 유콘(Yukon), 노스웨스트 지역(Northwest Territories), 누나부트(Nunavut) 등 세 개의 준주(territories)에 한 석씩 배정하는 규정이 도입되었다. 선거계수는 총 의석수 279로 10개 주(州) 전체 인구수를 나누어 구하도록 했다. 이 선거계수로 주(州)별 인구를 나누어 의석을 배정했다. 여기에 상원조항과 조부조항이 도입되었다.²⁵⁾ 조부조항의 기준연도는 제33대 의회가 수립된 1976년이였다.

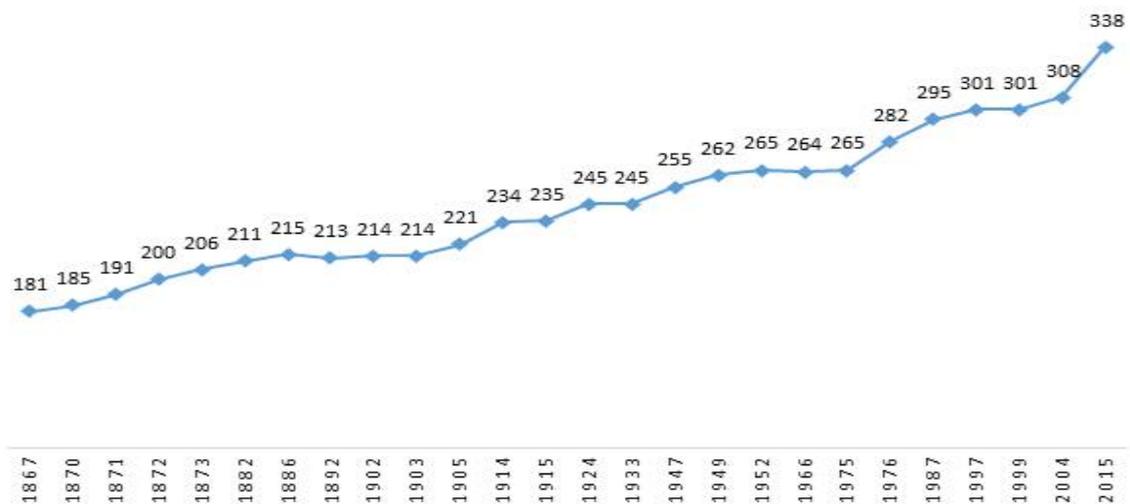
2011년 헌법 및 관련법 개정은 선거계수를 산출하는 나눔수(divisor)를 111,166로 크게 만들었다. 이 수는 2011년 7월 1일 기준 선거구 평균인구인데, 이를 통해서 선거계수가 작아짐으로써 인구가 많이 늘어난 주(州)에 더 많은 의석이 배정될 수 있다

25) 상원조항과 조부조항에 대해서는 다음 절에서 설명한다.

록 하였다. 관련 법에 개정됨에 따라 조부조항의 기준년도는 1985년으로 바뀌었다. 이를 통해서 1985년에 설정된 279석의 고정석도 폐지되었다.²⁶⁾

2022년 법 개정으로 조부조항의 기준연도를 제43대 의회 시점으로 바뀌었는데, 해당 의회는 2019-201년까지 운영되었으므로, 2019년을 기준으로 삼게 되었다. 이와 같이 주 간 인구변동에 따라 의석배분을 변경하면서도 인구가 줄거나 적게 증가한 주에 배정된 의석을 보장해주면서 전체 의석은 계속해서 증가해 왔다.

<그림 3-5> 1867년 이후 캐나다 하원의원 수 추이



자료 출처: 캐나다 의회

www.ourcommons.ca/procedure/procedure-and-practice-3/ch_04_1-e.html

다. 선거구 획정 기준

캐나다 헌법(The Constitution Acts, 1867 to 1982) 제51조에서 일련의 규칙(Rule)을 통해서 선거구 획정 기준에 대해 상세하게 규정하고 있다.²⁷⁾ 규칙 1에 따라 전국 기준으로 산출한 선거계수로 각 주의 인구수를 나누어 주당 의석수를 배정함으로써 투표가치의 평등을 도모하고 있다. 선거계수는 2011년 법 개정을 통해 111,166으로 정해졌다(규칙 6). 2021년의 선거계수는 10년 전 기준수(111,166)에 10개 주의 평균 인구증가율(9.647%)를 곱해서 구하는데, 그 값은 121,891명이다.

26) 중앙선거관리위원회 선거연수원에서 발간한 「선거구경계 재조정법」 내용에는 1985년 당시 헌법 조항인 279석으로 돼 있다. 중앙선거관리위원회 선거연구원, 『캐나다 연방선거법』, 2021. 440쪽.

27) 캐나다 연방정부 법무부 홈페이지, <<https://laws-lois.justice.gc.ca/eng/const/>> (검색일: 2022. 10. 10.) 여기서는 2022년 6월의 개정내용을 포함하고 있지 않다. 2022년 6월 23일 일명 「하원에서 주 대표성의 보장 법률」(Preserving Provincial Representation in the House of Commons Act)가 발표되었다.

하지만, 각 주에 배정되는 의석 수가 인구비례만 따르는 것은 아니다. 규칙 2는 주(州)에 배정되는 의석수가 2019년-2021년까지 운영된 제43대 의회의 의석수보다 적을 경우, 차등분만큼 해당 주에 추가하도록 규정하고 있다. 이 규정은 조부조항(Grandfather Clause)이라고 불리는데, 주별 인구 수의 변동에도 불구하고 상대적으로 인구가 줄어든 지역에서도 의석을 유지할 수 있게 만들어 준다.

규칙 3은 ‘대표 규칙’(Representation rule)이라고 불리는데, 지난 선거구 획정을 통해 인구가 과다대표된 주(州)가 이번 선거구 획정 과정에서 과소대표된다면 추가의석을 할당한다. 이 규칙은 2012년 선거구 재획정 당시 퀘벡주에 3석이 추가로 할당된 사례가 유일하다.

※ 캐나다 헌법 (Constitution Act, 1867 to 1982) 관련 조항

제51조 (연방 하원 내 지역별 의석수 재조정)

① 연방 하원의원 수와 지역별 의석 수는 10년 주기의 인구 조사 완료 시 다음 규칙과 캐나다 연방의회가 수시로 규정하는 권한, 방법 및 시간에 따라 재조정한다.

규칙 1. 주(州)의 인구수를 선거계수(electoral quotient)로 나누고 나머지를 올림하여 얻은 값에 상응하는 의원의 수를 지역에 배정한다.

규칙 2. 규칙 1 및 제51A조를 적용하여 해당 주(州)에 배정된 의원수가 제43대 의회 당시 해당 주(州)에 배정된 의원 수보다 적은 경우, 제43회 의회의 의석수만큼 추가의석을 배정한다. (2022. 6. 23. 개정)

규칙 3. 규칙 1 및 2와 제51A조를 적용한 후, 규칙 4에 규정된 조건을 충족하는 주(州)에 관하여 필요에 따라, 재조정 완료시, 해당 주(州) 인구수를 총 인구수로 나눈 숫자보다 하회하지 않고 최대한 근접하다는 조건하에 해당 주(州)의 배정 의원 수를 총 의원 수로 나눈 숫자만큼 배정 의원 수를 늘릴 수 있다.

규칙 4. 규칙 3은 사전 재조정 완료시, 해당 주(州)에 배정되는 의원 수를 총 의원 수로 나눈 수가 해당 주(州)의 인구를 총인구수로 나눈 숫자와 같거나 또는 큰 경우에 적용된다. 이 경우, 각 주(州)의 인구는 해당 재조정을 위하여 작성된 재조정 전의 10년 주기 인구조사 연도의 7월 1일 당시 인구로 한다.

규칙 5. 문맥상 달리 해석되지 않는 이상, 규칙에서 어느 지역의 인구는 최근 10년 주기 인구조사 연도의 7월 1일 당시 인구추산으로 한다.

규칙 6. 이 규칙에서 “선거계수” 라 함은

(a) 2011년 10년 주기 인구조사 완료에 따른 재조정에 따라 111,166이며

(b) 그 후 인구조사 완료에 따른 재조정에 관하여, 직전 재조정시 적용된 선거계수에 사전 재조정을 위해 작성된 추산에 따라 직전 10년 주기 인구조사 연도 7월 1일 당시 당해 지역의 인구수로 나누어서 얻은 숫자의 평균을 곱하고, 그 곱수의 나머지를 자연수로 올림하여 얻은 수를 의미한다.

- ①-1 (인구추산) 제1항에서, 캐나다 의회가 정하는 기관은 캐나다 의회가 정하는 시기 및 방법에 따라 2001년 7월 1일 및 2011년 7월 1일—2011년 10년 주기 인구조사 이후, 10년 주기 인구조사가 시행되는 연도의 7월 1일—당시 캐나다 및 각 지방의 인구 추산을 작성하여야 한다.
- ② (유콘 준주, 노스웨스트 준주 및 누나부트) 1985년 캐나다 개정법령 제 Y-2장의 별표에 따라 설정된 유콘 준주는 1명의 의원을 선출할 권리를 가지고, 1985년 캐나다 개정법령 제 N-27장 제2조 (1993년 캐나다법령 제28장 제77조에 의해 수정됨)에 따라 그리고 이와 함께 설명된 노스웨스트 준주는 1명의 의원을 선출할 권리를 갖는다. 또한 1993년 캐나다법령 제28장 제3조에 따라 설정된 누나부트는 1명의 의원을 선출할 권리를 갖는다.

제51A조 (연방하원의 구성)

이 법의 규정에도 불구하고 모든 주(州)는 항상 해당 지역을 대표하는 연방 상원 의원의 수와 같거나 그 보다 많은 수의 연방 하원의원을 선출할 권리를 갖는다.

제52조 (연방 하원의원 수의 증원)

연방 하원의원의 수는 캐나다 연방의회에 의해 수시로 증원될 수 있다. 단, 이 법에 규정된 각 주(州)가 갖는 대표의 비례성이 훼손되어서는 안된다.

헌법 제51A조는 ‘상원조항’(Senatorial Clause)이라고 불리는데, 어떠한 주(州)도 상원의석보다는 많은 하원의석이 보장되어야 한다는 것이다. 상원의원은 총독 (Governor General)이 임명하는 자리로 총 105석인데, 온타리오, 퀘벡은 각 24석, 뉴브런즈윅, 노바스코시아는 각 10석, 브리티시 콜럼비아, 알버타, 사스캐찬, 마니토바, 뉴펀들랜드-래브라도는 각 6석, 프린스에드워드아일랜드는 4석이고, 유콘, 노스웨스트지역, 누나부트주는 1석이다.²⁸⁾

28) 캐나다 의회 홈페이지 (검색일: 2022. 10. 5.)

<https://lop.parl.ca/About/Parliament/Education/ourcountryourparliament/html_booklet/senate-e.html> 상원조항과는 별도로 규칙 6(①-2)를 통해 유콘, 노스웨스트지역, 누나부트 등 세 개의 준주(territories)에 한 석씩 배정하도록 규정하고 있다.

<그림 3-6> 1석 자동배정 지역



자료 출처: Maryland 2019, p. 155.

이러한 헌법 규정에 따라 주(州)별 의석이 배정되면 각 주의 선거구획정위원회는 선거구 획정 작업에 착수한다. 인구조사를 통해 확인된 각 주의 인구를 해당 주에 배정된 의석수로 나누어 선거계수(electoral quota)를 산출한다. 이는 앞서 각 주에 의석을 할당하기 위해 활용된 선거계수(electoral quotient)와는 다른 개념이다. 주 내 선거구 획정을 위한 선거계수(electoral quota)가 정해지면 이에 따라 선거구 간 인구가 최대한 근사하도록 경계를 재설정하되, 해당 지역의 이해관계나 정체성, 역사, 지리적 규모 등을 고려하여 확정해야 한다. 또한 이러한 지역적 고려에 따라 선거구획정위원회는 주 내 선거계수에서 어느 정도 벗어나는 선거구로 인정할 수 있다. 이러한 경우에도 선거구들이 선거계수의 $\pm 25\%$ 범위 안에 들어가도록 노력해야 한다.

※ 「선거구경계재조정법」 (Electoral Boundaries Readjustment Act) 관련 조항²⁹⁾

제14조 ① (의원수 계산) 선거관리장은, 통계처장으로부터 제12조의1에 기술된 보고서를 수령하는 대로, 1867년 헌법 제51조와 그에 따른 규정에 의하여 각 주에 배정될 하원의원의 수를 계산해야 한다. 또한 동 계산을 완료하는 즉시 그 결과를 기술한 설명서를 캐나다 관보에 공고하도록 하여야 한다.

제15조 ① (규정) 각 주의 위원회는 보고서를 작성하는데 있어서 제2항에 의하여 다음의 각 호의 규정에 따른다.

(a) 각 주의 선거구별 분할 및 선거구경계의 설정은 이로 인한 주 내의 각 선거구의 인구가 선거계수(electoral quota)에 가능한 한 근사하도록 선거계수는 인구 조사에 의하여 확정된 그 주의 인구를 제14조제1항에 따라 선거관리장이 계산하여 그 주에 할당된 하원의원의 수로 나눈 몫을 말한다.

(b) 위원회는 적당한 선거구의 경계를 결정하는데 있어 다음 사항을 고려하여야 한다.

(i) 주의 선거구안의 이해관계집단, 집단의 정체성이나 역사

(ii) 주 내에 인구 밀도가 희박한 지역, 농촌지역 또는 북부지역에서 지리적으로 선거구로서 관리가 가능한 규모

② (규정의 제외) 위원회는 다음의 각 호의 이유로 인하여 필요하거나 바람직하다고 인정하는 경우, 제1항 제a호에 기술된 규정을 적용받지 아니할 수 있다.

(a) 주 내에서 동일한 이해관계를 추구하는 집단, 동일한 정체성을 가진 집단 또는 선거구의 역사적 형태를 고려하는 경우

(b) 주 내에 인구가 희박하거나 드문드문 산재하거나 농촌 또는 북부지역에서 지리적으로 선거구로서 관리가 가능한 규모를 유지하기 위한 경우

그러나 제1항제a호에 기술된 규정의 적용을 받지 아니하는 경우에 있어서, 위원회는 특별한 경우를 제외하고, 해당 주 내 각 선거구의 인구가 그 주 선거계수의 상하 25% 이내로 하기 위하여 모든 노력을 기울여야 한다.

이와 같은 선거구 확정 절차 및 규정에 의해 캐나다는 주(州) 내에서의 선거구 간 인구편차는 차츰 줄어왔으나, 주(州) 간의 인구편차는 상당히 크게 나타나고 있다. 선거구획정위원회에 특별한 지역적 고려에 따라 인구편차 범위를 벗어나 경계를 설정할 수 있는 재량이 주어지지만, 독립적인 위원회는 계속해서 「선거구경계재조정법」 제15조(1)(a)를 지키기 위해 노력해 왔고, 주 내 선거구 간 인구편차는 낮아져 왔다. 하지

29) 중앙선거관리위원회 선거연구원, 『캐나다 연방선거법』, 2021.의 내용을 캐나다 연방정부 법무부 홈페이지를 참조하여 수정함. <<https://laws-lois.justice.gc.ca/eng/acts/E-3/FullText.html>> (검색일: 2022. 10. 4.)

만, 각 주의 대표성 보장을 위해 주별 의석할당에 있어서 배려조항이 계속 유지됨에 따라 캐나다 전체로는 상당한 인구편차가 나타나고 있다(<표 3-4>).

<표 3-4> 캐나다 연방의회 의 현행 선거구 (인구기준 상·하위 10위)

	소속 주	선거구명	인구수
상위 10	Alberta	Edmonton-Wetaskiwin	158,749
	Alberta	Calgary Shepard	147,520
	Ontario	Niagara Falls	136,292
	Alberta	Banff-Airdrie	135,762
	Alberta	Calgary Skyview	135,730
	Ontario	King-Vaughan	131,995
	Alberta	Calgary Rocky Ridge	131,823
	Ontario	Guelph	131,794
	Ontario	Durham	130,872
	Ontario	Brantford-Brant	130,296
하위 10	New Brunswick	Madawaska-Restigouche	60,378
	New Brunswick	Miramichi-Grand Lake	57,405
	Northwest Territories	Northwest Territories	41,786
	Prince Edward Island	Cardigan	36,615
	Prince Edward Island	Charlottetown	36,094
	Prince Edward Island	Malpeque	36,030
	Nunavut	Nunavut	35,944
	Yukon	Yukon	35,874
	Prince Edward Island	Egmont	34,168
	Newfoundland and Labrador	Labrador	27,197

주: 2006년 인구기준으로 2013년에 확정되어 적용되고 있음

자료 출처: 캐나다 선거관리위원회 <<https://www.elections.ca/content.aspx?section=res&dir=cir/list&document=index&lang=e>> (검색일: 2022. 10. 10.)

가령 프린스에드워드아일랜드 주는 전체 인구가 토론토시의 한 선거구 정도에 불과하지만, 4개의 선거구를 보유하고 있다. 특히 문제가 되는 것은 같은 인구희박지역이라 하더라도 주에 따라 선거구 배정이 달라진다는 점이다. 주(州) 간 대표성 보장을 위해 과다대표가 인정되는 주에서는 적은 인구로도 선거구가 배정되지만, 인구가 많

아 과소대표되는 주에서는 인구가 적으면 면적이 넓어도 선거구가 배정되지 않는 경우가 발생한다.

위에서 보듯이 캐나다 연방 전체로 볼 때, 선거구 간 인구편차는 상당히 큰 것으로 나타나는데, 선거구 간 인구편차를 줄이려는 노력에도 불구하고 ‘조부조항,’ ‘상원조항’ 등에 따라 주(州) 간 인구에 불비례하는 의석할당이 이뤄진 데다, 주 내에서도 소수자 보호 등의 이유로 선거구획정위원회가 재량을 행사한 데 따른 결과로 볼 수 있다.

이에 대해 여러 차례 헌법소원이 제기되었지만, 캐나다 법원은 합헌결정을 내려 왔다. 1987년 조부조항으로 인해 밴쿠버시의 의석이 줄어들게 되자 당시 주지사였던 캠프벨(Gordon Campbell) 등은 브리티시 콜럼비아주 대법원(Supreme Court)에 헌법소원을 청구하였다(Campbell v. Canada). 청구인들은 캐나다 내에서 선거구 간 인구편차의 문제를 제기했지만, 법원은 캐나다 헌법이 주(州)간 인구비례적인 의석할당을 보장하고 있지 않다고 보아 합헌 결정을 내렸다(Sancton 1990). 1991년에는 사스캐찬 주정부가 도시와 농촌 지역을 나누어 선거구 획정 기준을 적용하는 규정을 신설하자, 1인 1표 원리에 어긋난다며 사스캐찬대 법학 교수였던 카터(Roger Carter) 등이 캐나다 연방대법원에 헌법소원을 청구하였다(Carter v. Canada). 이에 대해 법원은 선거구 간 인구기준은 절대적인 것이 아니며, ‘효과적인 대표’(effective representation)가 헌법가치라는 이유로 합헌결정을 내렸다(Thomas et al. 2013). 당시 연방대법원은 ‘사회적인 모자이크’라는 캐나다의 가치에 맞게 지리, 공동체의 역사와 이익, 소수 대표 등이 선거구 획정의 기준이 될 수 있다고 판시하였다. 2003년에 ‘라이치 대 캐나다정부’(Raiche v. Canada) 판례에서 연방법원은 뉴브런즈윅 주의 선거구 획정 결과를 헌법불합치로 결정했는데, 프랑스어를 쓰는 소수집단에 대한 대표에 충실하지 못하다는 이유였다. 이와 같이 캐나다에서는 선거구 간 인구편차를 최소화하는 방향 못지 않게 사회적 다양성을 중시하는 것을 헌법적 가치로 인정하고 있다.

2. 중대선거구제 국가 사례: 아일랜드와 스웨덴

이 절에서는 중대선거구제를 채택하는 국가 중 아일랜드와 스웨덴을 대상으로 선거구 획정의 주체와 위상, 선거구 획정의 원칙과 기준 그리고 선거구 획정의 절차와 과정을 살펴보고자 한다. 중대선거구제를 채택하고 있는 국가를 살펴보는 이유는 선거구의 규모가 클수록 선거구 간 표의 등가성이 높이고 지역 대표성의 문제를 최소화할 수 있기 때문이다. 따라서 중대선거구제의 선거구 획정 사례를 분석함으로써 우리나라의 선거구 획정의 중요한 쟁점인 표의 등가성과 지역 대표성 간의 상충관계를 해결할 방안 중 하나로 제시될 수 있기 때문이다.

1) 아일랜드

가. 선거구획정위원회의 위상과 역할

아일랜드 공화국은 한 선거구에서 3-5인을 선출하는 중선거구제와 선호투표제가 결합한 단기이양제(STV-PR: Single Transferable Vote system of Proportional Representation)를 채택한 대표적 국가이다.³⁰⁾ 1912년에 아일랜드 자치법안이 제출된 후 수정안에서 새로 구성될 아일랜드 하원의 의석 중 일정 비율을 단기이양제를 통해 선출하도록 하는 내용이 포함되었다(파렐 2011, 195-196). 그리고 1920년에 모든 아일랜드 지방선거에서 단기이양제를 채택하였으며, 1921년 영국-아일랜드 조약(Anglo-Irish Treaty)이 체결되어 남부 아일랜드 26개 카운티를 중심으로 아일랜드 공화국(이하 '아일랜드')이 수립되었다.³¹⁾ 아일랜드는 1922년 헌법에 비례대표제를 선거제도로 명문화하였으나 1937년 제정된 신헌법에서는 단기이양제를 명시하였다. 이후 1959년과 1968년에 아일랜드공화국당(Fianna Fáil)이 단기이양제를 1위 대표제로 개정하고자 하였으며, 국민투표에서 부결되어 단기이양제가 유지되고 있다.

아일랜드는 1923년 선거법에 따라 30개의 선거구에서 153명의 하원의원을 선출하였다. 그리고 선거구는 3인부터 9인까지 선출하는 다인선거구(multi-member constituencies)였으며, 1935년에는 34개 선거구에서 138명의 하원의원을 선출하였다. 3인에서 5인을 선출하는 선거구 규모(district magnitude)가 정해진 시점은 1947

30) 단기이양제를 채택하고 있는 국가는 호주(상원)와 몰타(국회의원)이며, 지방선거의 경우에는 북아일랜드, 스코틀랜드 그리고 뉴질랜드에서 채택하고 있다.

31) 26개 카운티는 다음과 같다. 더블린, 위클로, 웨クス퍼드, 칼로, 킬데어, 미스, 라우스, 모나한, 캐번, 롱퍼드, 웨스트미스, 오펔리, 레이시, 킬케니, 워터퍼드, 코크, 케리, 리머릭, 티퍼레리, 클래어, 콜웨이, 메이요, 로스커먼, 슬라이고, 리트림, 더니골.

년부터이다. 아일랜드의 하원 총의석수와 선거구의 변화를 정리하면 다음과 같다.

<표 3-5> 아일랜드 하원 의석수 및 선거구의 변화(1923-2017)

선거법	총 의석 수	선거구 수	3인	4인	5인	6인	7인	8인	9인
1923	147	28	6	4	9		5	3	1
1935	138	34	15	8	8		3		
1947	147	40	22	9	9				
1961	144	38	17	12	9				
1969	144	42	26	14	2				
1974	148	42	26	10	6				
1980	166	41	13	13	15				
1983	166	41	13	13	15				
1990	166	41	12	15	14				
1995	166	41	12	15	14				
1998	166	42	16	12	14				
2005	166	43	18	13	12				
2009	166	43	17	15	11				
2013	158	40	13	16	11				
2017	160	39	9	17	13				

자료 출처: CONSTITUENCY COMMISSION REPORT 2017: Dáil and European Parliament Constituencies <www.constituency-commission.ie/cc/docs/Constituency%20Commission%20Report%202017.pdf> (검색일: 2022.10.30.)

아일랜드의 선거구 획정은 크게 세 시기로 구분될 수 있다. 1980년 이전에는 정치적이고 당파적 성격이 강하였다면 1980년부터 비정치적 성격을 특징으로 한다. 1977년 아일랜드공화국당 정부는 유럽의회 선거를 위한 선거구 획정과 관련된 자문기구로서 선거구위원회의 설치에 동의하였으며, 비정치적 성격을 갖는 대법원 판사, 환경부 차관과 상원 사무총장으로 구성하였다(Coakley 2008, 163). 그리고 1979년에 하원 선거구 획정의 자문기구로서 선거구위원회가 운영되었지만, 법적 위상을 갖는 기구는 아니었다.

아일랜드에서 법적 위상을 갖는 선거구위원회(Constituency Commission)³²⁾의 설립은 1997년 「선거법」(The Electoral Act) 개정 이후이다. 즉, 1997년 개정 선거법은 제2장(5조~15조)에 선거구위원회와 관련된 법적 규정을 명시하였다.

32) <https://www.irishstatutebook.ie/eli/>

※ 아일랜드 1997년 개정 선거법 중 선거구위원회 규정

- 5조 (1) 중앙통계청이 인구조사에 따라 총인구를 지역별로 분류한 인구조사 보고서를 발표하면 장관이 명에 의해 위원회(“선거구위원회”)를 설치한다.
(2) 선거구위원회와 그 위원은 이 법에 따른 기능을 독립적으로 수행한다.
(3) (1)항에 따라 내려진 모든 명령은 가능한 한 빨리 각 의회에 제출해야 한다.

6조 (1) 다음을 위한 선거구와 관련하여 보고서를 작성하는 것은 선거구위원회의 기능이다.

- (a) Dáil 의원 선출
 - (b) 유럽의회 대표 선출
- (2) 제(1)항 (a)에 따른 보고서를 준비할 때, 선거구위원회는 Dáil 선거구와 관련하여 헌법의 관련 조항을 준수하면서 다음 사항을 고려해야 한다.
- (a) 헌법 16.2.2° 에 따라 Dáil의 총의원 수는 164명 이상 168명 이하이어야 한다.
 - (b) 각 선거구는 3명, 4명 또는 5명의 하원의원을 선출한다.
 - (c) 카운티 경계를 넘어서는 것을 가능한 한 피해야 한다.
 - (d) 각 선거구는 인접한 지역으로 구성되어야 한다.
 - (e) 중요한 물리적 특징, 각 선거구의 인구 범위 및 밀도를 포함한 지리적 조건을 고려해야 한다.
 - (f) 이 조의 규정에 따라 위원회는 선거구 획정과 관련하여 연속성을 유지하기 위해 노력해야 한다.
- (3) (1) (b)항에 따른 보고서를 준비할 때 위원회는 다음 사항을 고려해야 한다.
- (a) 해당 주에서 유럽의회에 선출될 대표의 총수는 15명 또는 유럽 공동체를 규율하는 조약에 따라 당분간 지정될 수 있는 기타 수입이다.
 - (b) 선거구 간에 대표성이 합리적으로 평등해야 합니다. 그리고 (c) (2)항의 (b)에서 (f)까지에 명시된 사항.
- (4) 소항 (2)(c)에서 카운티 경계에 대한 언급은 카운티 자치구의 경계 또는 Part II에 의해 설립된 두 행정 카운티 사이의 경계에 대한 언급을 포함하지 않는 것으로 간주됩니다. 지방정부(더블린)법, 1993.

7조 선거구 위원회는 다음 구성원으로 구성됩니다.

- (a) (i) 대법원 판사, 또는 (ii) 고등법원 판사인 고등법원장과 협의한 후, 위원회의 위원장이 되는 대법원장이 지명하는 자
- (b) 음부즈맨, (c) 환경부 차관, (d) 하원 사무총장, (e) 상원 사무총장

자료 출처: <<https://www.irishstatutebook.ie/eli/1997/act/25/enacted/en/html>>
(검색일: 2022.10.30.)

선거구위원회의 목적, 성격, 구성, 그리고 선거구 획정 기준 등은 제2장의 5조에서 7조에 규정되어 있다. 1997년 개정 선거법에 따르면, 선거구위원회는 하원 선거 및 유럽의회 선거의 선거구 획정에 관한 자문을 목적으로 하는 독립위원회이다. 즉, 아일랜드의 하원 선거구 획정의 최종결정은 하원에서 이루어진다는 점에서 선거구위원회는 선거구 획정에 관한 자문을 하는 독립위원회 성격을 갖는다. 그리고 선거구위원회는 헌법 16조 2항 2에 명시된 의원 1인당 인구수 규정(20,000명~30,000명)에 따라 하원의원의 수와 선거구를 결정한다.

※ 아일랜드 헌법 16조 2항

- 2.1 하원은 법에 의해 결정된 선거구를 대표하는 의원으로 구성된다.
- 2.2 의원 수는 법률에 의해 수시로 결정되지만, 하원의 총수는 의원 1인당 인구 20,000명 이상 그리고 30,000명 이하로 한다.
- 2.3 직전의 인구조사에서 확인된 바와 같이 각 선거구에서 선출될 의원의 수와 각 선거구의 인구 사이의 비율은 가능한 한 전국적으로 동일해야 한다.
- 2.4 하원은 인구 분포의 변화를 적절히 고려하여 12년에 한 번 이상 선거구를 수정해야 한다.

다음으로 선거구위원회는 주택·지방정부·문화부(the Department of Housing, Local Government and Heritage) 장관이 설치하며, 정당으로부터 독립적인 총 5인으로 구성된다. 5인은 대법원 판사, 환경부(the Department of the Environment)의 차관, 옴부즈만, 상·하원 각 사무총장이며 대법원 판사가 위원장직을 맡는다. 그리고 1997년 개정 선거법 11조에는 주택·계획·공동체·지방정부(the department of Housing, Planning and Local Government) 부서가 선거구위원회를 지원하도록 규정되어 있다.

선거구위원회와 관련된 선거법 개정은 2009년, 2011년, 2017년 그리고 2022년 네 차례에 걸쳐 이루어졌다. 우선 2009년 선거법은 유럽의회 의원 수를 15명에서 12명으로 개정하였으며, 그리고 6조 4항과 관련하여 카운티 2개 사이의 경계 또는 도시 경계에 대한 언급을 포함하지 않는 구체적인 카운티(Dún Laoghaire-Rathdown, Fingal 및 South Dublin)를 제시하였다. 2011년 선거법에서는 헌법 16조 2항 2에 따라 하원의원 총수를 153명 이상 160명 이하로 개정하였다. 다음으로 2017년 선거

법도 하원의원 총수를 166명 이상 172명 이하로 개정하였다.

2022년에 7월에 통과된 「선거개혁법」(Electoral Reform Act 2022)은 선거위원회 설립·기능 등을 규정하며, 제7장은 하원 및 유럽의회 선거구의 획정과 관련된 규정을 다루고 있다. 이전의 선거법과 변화된 점은 첫째, 중앙통계청이 인구조사 예비결과를 발표한 후 장관의 서면 지시에 의해 선거구위원회가 활동을 시작한다는 것이다. 둘째, 하원의원 총수를 171명 이상 181명 이하로 한다는 점이다.³³⁾

나. 선거구 획정 기준

아일랜드의 선거구 획정 기준은 앞서 제시한 헌법 제16조에 기초하여 선거법에 규정하고 있다. 즉, 헌법 제16조는 평등원칙에 기초하여 선거구를 획정하며, 의원 1인당 대표하는 유권자의 수(20,000명~30,000명)를 규정하고 있다. 아일랜드 선거법은 선거구 획정 기준과 관련하여 헌법의 관련 조항을 준수하면서 고려해야 할 사항을 6조 2항에 제시하고 있다. 이를 정리하면 <표 3-6>과 같다.

<표 3-6> 1923년 이후 의원 1인당 인구수의 변화 추이(1923-2017)

선거법	인구조사년도	최소	최대	평균
1923	1911	20,110	20,813	21,358
1935	1926	20,049	24,460	21,536
1947	1946	17,581	23,160	20,092
1959	1956	16,575	23,128	20,127
1961	1956	19,294	20,916	20,127
1969	1966	19,062	21,024	20,028
1974	1971	19,149	21,119	20,123
1980	1979	18,988	21,565	20,290
1983	1981	19,106	22,129	20,743
1990	1986	19,841	22,953	21,329
1995	1991	20,014	22,681	21,239
1998	1996	20,220	23,298	21,844
2005	2002	21,828	25,455	23,598
2009	2007	24,000	26,749	25,541
2013	2011	27,607	30,472	29,040
2017	2016	28,199	31,270	29,762

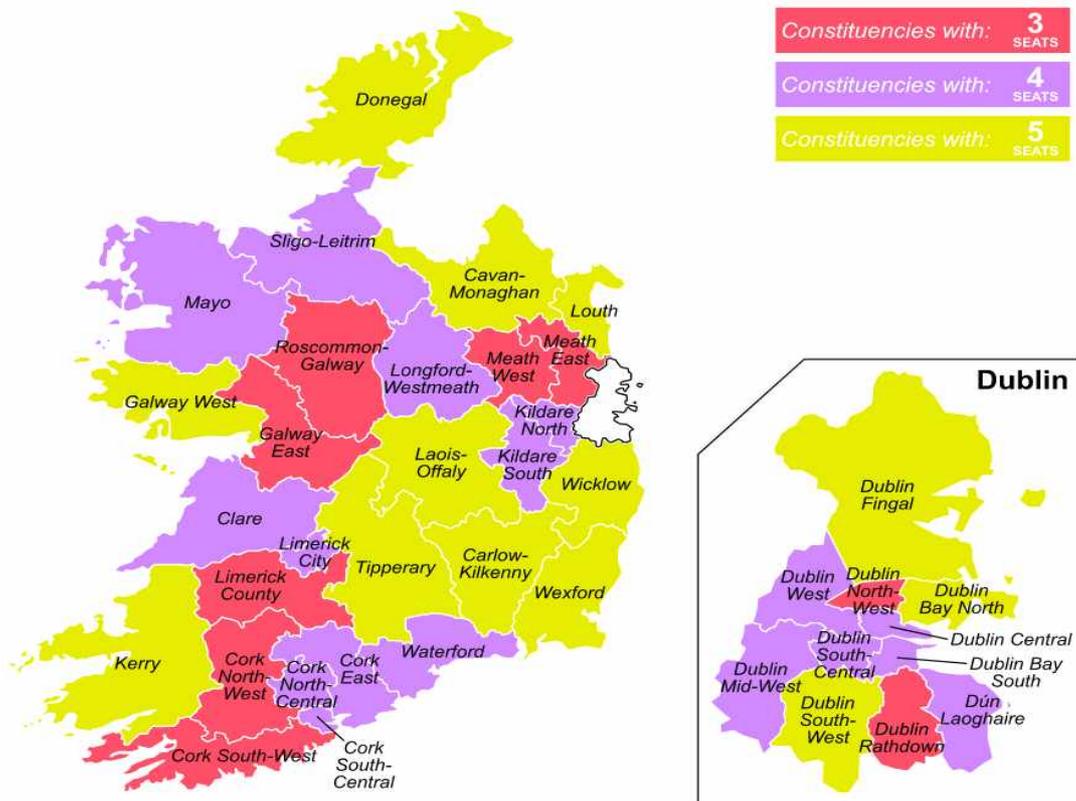
자료 출처: <<https://www.constituency-commission.ie/cc/cc-oldreports.html>>

(검색일: 2022.10.30.)

33) <https://www.irishstatutebook.ie/eli/2022/act/30/enacted/en/print.html> 참고

첫째, 의원 1인당 대표하는 인구수를 20,000명 이상 그리고 30,000명 이하로 한다. 둘째, 가능한 한 카운티 경계를 넘지 않도록 한다. 셋째, 각 선거구의 인접성을 기준으로 제시한다. 그리고 각 선거구의 인구 범위 및 밀도를 포함한 지리적 조건을 고려하며, 선거구의 획정과 관련하여 연속성을 유지하도록 노력해야 한다는 것이다. 마지막으로 유럽의회 선거에서 6조 4항과 관련하여 카운티 2개 사이의 경계 또는 도시 경계에 대한 조건에 해당하지 않는 카운티(Dún Laoghaire-Rathdown, Fingal 및 South Dublin)를 구체적으로 제시하고 있다.

<그림 3-7> 2020년 아일랜드 하원(Dáil) 선거구



자료 출처: <upload.wikimedia.org/wikipedia/commons/9/97/Dail_constituencies_2020.svg> (검색일: 2022/10/30)

2020년 선거를 앞두고 구성된 선거구위원회는 중앙통계청의 2016년 인구조사에 기초하여 선거구를 획정하였다. 선거구위원회는 1인당 평균 인구수를 29,762명으로 권고하였으며, 선거구 간 인구 편차를 5% 미만으로 유지하기 위해 노력하였다. 2017 선거구위원회의 보고서(CONSTITUENCY COMMISSION REPORT 2017: Dáil and

European Parliament Constituencies)에 따르면, 의원 1인당 인구수가 가장 적은 선거구는 Dublin North-West(29,199명)로 -5.25%의 차이를 보이며, 가장 많은 선거구는 Dún Laoghaire(31,270명)로 1,270명이 초과되어 5.07%의 차이가 있다. 이 같은 선거구위원회의 권고가 일부 수정되어 2020년 2월 8일에 실시된 하원 선거구가 확정되었다. 2020년 2월 8일에 실시된 하원의 선거구는 <그림 3-7>과 같다.

다. 선거구위원회 구성과 운영

아일랜드의 선거구위원회는 1997년 개정 선거법에서 명시된 선거구위원회 구성과 운영 규정이 유지되고 있다. 즉, 통계청이 인구조사에 따라 총인구를 지역별로 분류한 인구조사 보고서를 발표하면 환경, 공동체 그리고 지방정부(the Environment, Community and Local Government) 장관이 선거구위원회 설치를 명한다. 그리고 선거구위원회는 위원장직을 수행할 대법원 판사 또는 대법원장이 지명하고 고등법원장과 협의된 고등법원 판사, 옴부즈맨, 환경, 공동체 그리고 지방정부 차관, 하원 사무총장 및 상원 사무총장으로 구성한다.

선거구위원회는 통계청이 인구조사 보고서를 발표한 시점으로부터 3개월 이내에 선거구위원회 보고서를 하원의장에게 제출해야 한다. 보고서에는 하원 및 유럽의회 의원 선출을 위한 선거구 변경과 관련된 위원회의 권고 내용을 작성하며 그리고 선거구 변경이 필요하지 않다는 선거구위원회의 의견도 작성할 수 있다. 이와 같은 선거구위원회의 보고서가 하원의장에게 제출되면, 선거구위원회는 해산된다. 접수된 보고서를 하원의장은 하원에 제출하고 하원은 최종적으로 선거구 확정안을 결정한다.

선거구위원회는 위원회 활동 동안 얻은 정보를 누구에게도 공개하는 것을 금지하는 정보공개 금지와 선거구위원회에 서비스를 제공하는 직원과 구성원과의 의사소통을 금지하는 규정을 두고 있다. 이 같은 금지조항을 어겼을 경우는 5,000유로 이하의 벌금에 처해질 수 있다.

선거구위원회가 통계청의 인구조사결과 발표 후 3개월 안에 선거구위원회 보고서를 하원의장에게 제출할 수 있는 이유는 통계청의 예비 인구조사결과를 중심으로 선거구 확정 작업을 수행하기 때문이다. 이 같은 인구 변화를 예측할 수 있는 예비 인구조사 결과는 본 인구조사 결과와의 차이가 크지 않기 때문에 짧은 활동 기간에도 불구하고 보고서를 제출할 수 있다.

아일랜드의 사례는 선거구 간 표의 증가성과 지역 대표성의 상충되는 문제를 해결

하는데 시사점을 준다. 첫째, 중선거구제를 통해 선거구 간 표의 증가성을 높이는 동시에 복수의 의원들이 공동으로 지역대표로서 역할을 담당한다는 점에서 지리적 면적의 크고 작음의 차이가 크지 않을 것이다. 둘째, 헌법에 의원 1인 인구수의 기준을 제시하고 총 의석수를 탄력적으로 운영할 수 있다는 점이다. 이는 선거구 획정과 관련하여 선거구 간 인구 편차의 범위를 둘러싼 갈등을 해소할 수 있으며, 인구 변화에 따른 의원 정수의 증감에 관한 정치적 갈등 없이 결정할 수 있다는 점에서 의미가 있다.

2) 스웨덴

가. 선거제도와 선거구

양원제였던 스웨덴은 1970년 총선부터 350석의 단원제 의회를 구성하였다. 그러나 1973년 총선에서 175명의 의원의 신임을 받은 정부가 구성되었으나, 야당세력도 175석을 점유함으로써 투표결과 찬반 동수가 발생하는 사례가 발생함으로써 최종적으로 추첨에 의해 결정되었다. 이 같은 문제를 해결하기 위해 1976년 총선부터 349명을 선출하기 시작하였다.

스웨덴은 다층위 선거구제(multi-tier districting)에 기초한 개방형 비례대표제에 의해 의회(Riksdag) 의원을 선출하는 대표적인 국가이다. 다층위 선거구제는 첫 번째 층위에서 의석배분에 반영되지 않은 사표 혹은 잔여표를 모두 합해 두 번째 층위에서의 의석배분에 활용하여 비례성을 높이게 된다. 즉, 다층위 선거구제는 사표를 최소화하고, 선거구 단위에서 발생하는 득표율과 의석률 간의 불일치 현상을 해소하고 비례성을 높이는 효과가 있다.

스웨덴은 전체 의석 349석 중 11%의 의석을 조정의석으로 남겨두고 특정 정당이 선거구에서 얻은 의석에서 부족분이 있다면 그것을 보충해주는 방식으로 의석을 배분한다(파렐 2011, 129). 즉, 스웨덴 의회의 총의석은 1976년부터 349석이며, 이 중 11%인 39석을 조정의석으로 규정하고 있다. 그리고 스웨덴의 선거구는 21개의 카운티 경계를 중심으로 29개의 다인선거구(multi-member district)로 구성되어 있다. 다인선거구 수가 21개 카운티보다 8개 많은 이유는 규모가 가장 큰 Stockholm, Västra Götaland 및 Skåne 카운티의 선거구를 각각 2개, 5개 및 4개의 선거구로 분할하였기 때문이다.

스웨덴은 2001년 7월 1일 총선과 국민투표를 관리하는 문화부 산하의 정부 기관인

선거관리청(Valmyndigheten)이 설립되었으며, 그 이전에는 스웨덴 국세청(Riksskatteverket)이 선거 관리를 담당하였다. 스웨덴 국세청으로부터 선거 관리 업무를 이양받은 선거관리청은 선거구 획정에는 관여하지 않고 선거와 관련된 일반적 관리를 담당하는 기관이라는 덴마크, 스위스 그리고 싱가포르와 같이 행정부 모델이다. 스웨덴은 선거구획정위원회가 존재하지 않는 대표적인 국가이며, 의회가 인구수의 증감에 따른 변화를 반영하여 카운티의 의석수만을 조정하고 있다.

스웨덴의 선거구 획정과 관련하여 주요한 특징은 선거구획정위원회가 존재하지 않는다는 점이다. 즉, 스웨덴의 선거구 획정은 헌법에 규정된 조항에 따라 유권자 수의 변화를 반영하여 의회에서 정하고 있다(Handley 2006, 22).

<그림 3-8> 스웨덴 카운티의 지리적 경계



자료 출처: <en.wikipedia.org/wiki/Counties_of_Sweden#/media/File:Sweden_provinces_and_counties_overlaid.svg> (검색일: 2022/11/11)

나. 선거구 획정 기준

스웨덴은 선거구 의석의 배분과 관련한 기준을 헌법에 제시하고 있다. 즉, 정부 기관과 관련하여 “선거구 의석은 각 선거구의 유권자 수와 전국의 총유권자 수 사이의 관계를 계산하여 배분한다”(The Instrument of Government 3장 6조)로 명시하고 있다.³⁴⁾ 유권자 수는 국세청이 제공한 선거가 있는 해의 3월 1일 유권자 수를 기준으로 각 선거구의 의석수를 확정한다(The Elections Act 4장 1조).³⁵⁾ 그리고 2005년에 개정된 선거법 4장 2조는 29개 선거구로 나누고 각 선거구를 나열하고 있다. 29개의 선거구는 카운티 경계에 따르고 있다. 스웨덴 선거구 획정의 주요 특징은 첫째, 스웨덴의 선거구 획정 기준이 인구 대표성에 근거하고 있으며, 둘째, 29개 선거구가 카운티 경계를 중심으로 구획된다는 점에서 지역 대표성을 보장하고 있다. 셋째, 각 29개의 선거구의 의석수를 인구수의 비례가 아닌 유권자 수의 비례에 의해 할당함을 알 수 있다. 정리하면 스웨덴의 경우, 비록 선거구 획정 기준이 법에 의해 구체적으로 명시되어 있지 않지만, 카운티를 중심으로 한 각 선거구의 의석수를 유권자 수에 의해 정하고 있다는 점에서 각 선거구가 인구 대표성과 지역 대표성을 보장하고 있음을 알 수 있다.

<표 3-7>은 총의석수가 349석으로 개정된 1976년 총선부터 2022년 총선까지 310석의 고정의석을 중심으로 선거구별 의석수를 정리한 것이다. 그 결과, 선거구의 규모는 2인 선거구에서 40인 선거구까지 다양하며, 2000년 이후 유권자의 증가로 의석수가 늘어난 선거구는 Stockholms kommun, Stockholms län, Uppsala län, Malmö kommun, 그리고 Västra Götalands läns södra 선거구이다. 반면 다른 선거구는 의석수가 유지되거나 줄어들었다.

34) <https://www.riksdagen.se/globalassets/07.-dokument-lagar/regeringsformen-eng-2021.pdf> (검색일: 2022/11/12).

35) https://web.archive.org/web/20110610074716/http://www.val.se/pdf/2005_elections_act.pdf (검색일: 2022/11/22).

<표 3-7> 스웨덴 의회의 선거구 규모의 변화(1976-2022)

선거구명	1976	1979	1982	1985	1988	1991	1994	1998	2002	2006	2010	2014	2018	2022
Stockholms kommun	27	26	26	25	25	25	25	26	27	27	28	29	29	29
Stockholms län	28	29	30	31	32	32	33	34	35	36	37	38	39	40
Uppsala län	9	9	9	9	9	9	10	10	10	11	11	11	11	12
Södermanlands län	9	9	9	9	9	9	9	9	9	9	9	9	9	9
Östergötlands län	15	15	15	15	15	15	15	15	15	14	14	14	14	14
Jönköpings län	11	11	11	11	11	11	11	12	11	11	11	11	11	11
Kronobergs län	6	6	7	6	6	6	6	6	6	6	6	6	6	6
Kalmar län	9	9	9	9	9	9	9	9	8	8	8	8	8	8
Gotlands län	2	2	2	2	2	2	2	2	2	2	2	2	2	2
Blekinge län	6	6	6	6	6	6	6	6	5	5	5	5	5	5
Kristianstads län	10	11	11	11	11	11	11	-	-	-	-	-	-	-
Fyrstadskretsen	18	17	17	17	17	17	-	-	-	-	-	-	-	-
Malmöhus län	10	11	11	11	11	11	-	-	-	-	-	-	-	-
Malmöhus läns norra	-	-	-	-	-	-	9	-	-	-	-	-	-	-
Malmöhus läns södra	-	-	-	-	-	-	11	-	-	-	-	-	-	-
Malmö kommun	-	-	-	-	-	-	8	9	9	9	9	10	10	10
Skåne läns västra	-	-	-	-	-	-	-	9	9	9	9	9	9	9
Skåne läns södra	-	-	-	-	-	-	-	11	11	11	12	12	12	12
Skåne läns norra och östra	-	-	-	-	-	-	-	10	10	10	10	10	10	10
Hallands län	8	9	9	9	9	9	9	10	10	10	10	10	10	10
Göteborgs kommun	17	17	16	16	16	16	15	16	17	17	17	17	17	17
Bohuslän	10	10	10	11	11	11	11	-	-	-	-	-	-	-
Älvsborgs läns norra	9	9	9	9	9	9	9	-	-	-	-	-	-	-
Älvsborgs läns södra	7	7	7	7	6	7	6	-	-	-	-	-	-	-
Skaraborgs län	10	10	10	10	10	10	10	-	-	-	-	-	-	-
Västra Götalands läns västra	-	-	-	-	-	-	-	11	11	11	12	12	11	11
Västra Götalands läns norra	-	-	-	-	-	-	-	9	9	9	9	9	8	8
Västra Götalands läns södra	-	-	-	-	-	-	-	6	6	6	6	6	7	7
Västra Götalands läns östra	-	-	-	-	-	-	-	9	9	9	9	9	9	8
Värmlands län	11	11	11	11	11	10	10	10	10	10	9	9	9	9
Örebro län	11	11	10	10	10	10	10	10	10	10	9	9	9	9
Västmanlands län	9	9	9	9	9	9	9	9	9	8	8	8	8	8
Dalarnas län	11	11	11	11	11	11	11	10	10	10	10	9	9	9
Gävleborgs län	12	11	11	11	11	11	11	10	10	10	10	9	9	9
Västernorrlands län	11	10	10	10	10	10	10	9	9	9	8	8	8	8
Jämtlands län	5	5	5	5	5	5	5	5	5	5	4	4	4	4
Västerbottens län	9	9	9	9	9	9	9	9	9	9	9	9	9	8
Norrbottens län	10	10	10	10	10	10	10	9	9	9	9	8	8	8
합계	310	310	310	310	310	310	310	310	310	310	310	310	310	310

자료 출처: <en.wikipedia.org/wiki/National_apportionment_of_MP_seats_in_the_Riksdag> (검색일: 2022.11.11.) 필자 정리.

다음으로는 1976년부터 2018년까지 조정의석 39석이 포함된 총의석 349석의 선거구별 의석수를 정리한 것이다. 2018년 선거결과에 따르면, Kronobergs, Kalmar, Gotland 등 8개 선거구를 제외하고 조정의석에 의한 의석수가 증가하였다. 조정의석에 의해 의석수가 가장 많이 증가한 선거구는 Stockholm 카운티(4석)이며, 나머지 선거구는 1-2석이 증가하였다.

<표 3-8> 스웨덴 의회의 선거구당 의원 수(1973-2018)

선거구명	1976	1979	1982	1985	1988	1991	1994	1998	2002	2006	2010	2014	2018
VR1 Stockholm municipal	32	31	31	29	30	26	26	28	29	28	29	32	32
VR2 Stockholm county	33	33	34	36	37	37	36	38	39	42	38	39	43
VR3 Uppsala county	10	10	11	11	12	11	12	12	12	12	13	12	13
VR4 Södermanland county	9	11	11	9	9	11	11	10	11	12	11	11	10
VR5 Östergötland county	18	17	17	16	17	16	15	17	17	15	15	15	16
VR6 Jönköping county	13	13	12	13	11	12	14	13	13	13	13	13	13
VR7 Kronoberg county	7	7	7	7	6	9	6	7	7	7	6	6	<u>6</u>
VR8 Kalmar county	11	10	9	10	10	11	11	9	9	8	9	8	<u>8</u>
VR9 Gotland county	2	2	2	2	2	2	2	2	2	2	2	2	<u>2</u>
VR10 Blekinge county	7	6	6	6	6	6	6	6	6	5	6	5	<u>5</u>
VR11 Malmö municipal	-	-	-	-	-	-	8	9	9	10	10	11	11
VR12 Skåne county western	-	-	-	-	-	-	10	9	10	10	10	11	11
VR12G Fyrstad	19	21	19	20	20	19	-	-	-	-	-	-	-
VR13 Skåne county southern	-	-	-	-	-	-	12	13	14	13	13	13	14
VR13G Malmöhus county	11	11	13	12	13	13	-	-	-	-	-	-	-
VR14 Skåne county northern and eastern	12	11	11	12	12	11	12	12	11	10	12	13	11
VR15 Halland county	9	10	10	10	11	10	9	12	11	10	12	12	13
VR16 Gothenburg municipal	19	19	18	18	19	17	17	17	18	18	18	17	19
VR17 Västra Götaland county western	11	11	11	12	12	12	13	13	13	13	13	13	13
VR18 Västra Götaland county northern	9	9	10	10	11	10	12	12	10	11	12	13	10
VR19 Västra Götaland county southern	8	8	7	7	6	8	6	6	7	7	6	6	8
VR20 Västra Götaland county eastern	11	10	12	11	11	11	12	10	9	11	10	10	10
VR21 Värmland county	12	12	13	12	12	12	11	12	11	11	12	11	11
VR22 Örebro county	11	12	12	12	11	12	13	13	11	12	12	12	12
VR23 Västmanland county	9	11	11	11	10	11	11	10	10	9	11	10	9
VR24 Dalarna county	13	13	12	12	12	12	13	11	11	13	11	11	10
VR25 Gävleborg county	13	13	12	13	12	13	12	12	11	11	12	11	<u>9</u>
VR26 Västernorrland county	13	12	13	11	12	12	12	10	10	11	9	10	<u>8</u>
VR27 Jämtland county	5	5	5	5	5	5	5	5	6	5	4	4	5
VR28 Västerbotten county	10	10	10	11	10	10	11	12	11	11	11	10	<u>9</u>
VR29 Norrbotten county	12	11	10	11	10	10	11	9	11	9	9	8	<u>8</u>
합계	349	349	349	349	349	349	349	349	349	349	349	349	349

자료 출처: <https://www.statistikdatabasen.scb.se/pxweb/en/ssd/START__ME__ME0104__ME0104C/Riksdagsmandat/> (검색일: 2022/11/12) 필자 작성.

마지막으로 각 선거구의 유권자 수와 고정의석 310석을 기준으로 의원 1인당 유권자 수를 1994년부터 2018년까지 정리하였다. 1994년부터 정리한 이유는 스웨덴의 현행 선거구의 경계가 1994년 총선부터 유지되고 있기 때문이다. 1994년부터 2018년까지 유권자 규모가 가장 많은 선거구는 Stockholm 카운티이며, 가장 적은 선거구는 Gotland 선거구이다.

<표 3-9> 선거구별 유권자 수(A)와 1인당 유권자 수(B)(고정의석 310석)

선거구명	1994		1998		2002		2006		2010		2014		2018	
	A	B	A	B	A	B	A	B	A	B	A	B	A	B
VR1	522122	20885	552045	21233	573940	21257	593334	21975	634464	22659	677144	23350	704157	24281
VR2	692514	20985	730818	21495	770594	22017	804300	22342	850629	22990	900574	23699	947622	24298
VR3	205250	20525	212943	21294	221831	22183	241298	21936	253765	23070	263680	23971	273898	24900
VR4	190753	21195	190583	21176	193186	21465	198685	22076	204779	22753	210085	23343	213370	23708
VR5	308859	20591	310449	20697	314858	20991	320908	22922	330010	23572	338664	24190	344396	24600
VR6	230446	20950	243306	20276	245648	22332	250684	22789	256538	23322	260633	23694	262981	23907
VR7	134215	22369	134758	22460	135127	22521	137017	22836	138781	23130	140723	23454	142597	23766
VR8	184375	20486	182631	20292	181444	22681	182945	22868	184737	23092	185052	23132	184447	23056
VR9	43795	21898	44000	22000	44364	22182	45205	22603	46237	23119	46466	23233	46871	23436
VR10	116307	19385	116861	19477	116777	23355	117643	23529	118279	23656	118864	23773	119376	23875
VR11	176976	22122	186036	20671	196339	21815	203308	22590	214326	23814	226651	22665	237691	23769
VR12	189672	21075	192823	21425	198083	22009	205679	22853	213580	23731	220254	24473	226876	25208
VR13	229442	20858	236248	21477	243793	22163	253991	23090	267562	22297	275515	22960	285170	23764
VR14	221268	20115	221415	22142	222739	22274	227846	22785	232273	23227	235147	23515	237178	23718
VR15	197278	21920	203289	20329	210127	21013	219412	21941	229891	22989	238402	23840	245991	24599
VR16	323787	21586	340402	21275	357879	21052	373836	21990	389821	22931	406851	23932	418425	24613
VR17	233434	21221	237709	21610	244765	22251	253306	23028	264666	22056	272370	22698	273965	24906
VR18	193267	21474	194484	21609	196050	21783	200285	22254	205328	22814	209467	23274	203176	25397
VR19	135885	22648	135883	22647	137338	22890	140416	23403	144186	24031	147255	24543	165725	23675
VR20	208391	20839	195000	21667	193865	21541	197047	21894	200322	22258	202294	22477	202936	22548
VR21	216701	21670	213949	21395	210796	21080	211158	21116	213239	23693	213761	23751	213173	23686
VR22	207665	20767	207533	20753	208071	20807	210761	21076	215772	23975	219922	24436	224811	24979
VR23	192756	21417	191892	21321	193666	21518	187806	23476	192258	24032	198080	24760	201215	25152
VR24	219648	19968	216539	21654	213690	21369	214876	21488	217072	21707	217293	24144	217205	24134
VR25	222304	20209	218826	21883	216052	21605	215975	21598	217152	21715	216949	24105	217235	24137
VR26	200984	20098	197362	21929	192312	21368	191282	21254	191150	23894	189842	23730	187500	23438
VR27	104591	20918	102340	20468	100124	20025	99888	19978	100144	25036	99192	24798	99012	24753
VR28	192950	21439	194978	21664	195052	21672	199322	22147	201902	22434	203654	22628	205278	22809
VR29	200730	20073	198027	22003	193653	21517	193796	21533	194788	21643	195648	24456	193659	24207
총유권자수	6496365		6603129		6722163		6892009		7123651		7330432		7495936	

자료 출처: <https://www.statistikdatabasen.scb.se/pxweb/en/ssd/START__ME__ME0104__ME0104C/Riksdagsmandat/>;
 <https://www.statistikdatabasen.scb.se/pxweb/en/ssd/START__ME__ME0104__ME0104C/Riksdagsmandat/> (검색일: 2022/11/12) 필자 작성.

29개 선거구의 고정의석에 따른 의원 1인당 유권자 수의 최대값과 최소값의 차이가 가장 큰 선거는 2006년 3,551명이며, 가장 적은 차이를 보인 선거는 2014년 2,321명이다. 의원 1인당 평균 인구수는 25,000명 미만임을 알 수 있다. 2018년 선거에서 의원 1인당 평균 인구수가 가장 적은 선거구는 Västra Götaland county eastern 선거구이며, 가장 많은 선거구는 Västra Götaland county northern 선거구이다.

<표 3-10> 고정의석에 따른 선거구별 의원 1인당 유권자 수(310석) 비교

	1994	1998	2002	2006	2010	2014	2018
평균	21023.7	21321.5	21749.5	22254.1	23091.0	23690.5	24114.5
최소값	19385	19477	20025	19978	21643	22477	22548
최대값	22648	22647	23355	23529	25036	24798	25397
최대값-최소값	3263	3170	3330	3551	3393	2321	2849

다음으로는 총선 결과에 따른 선거구별 의원 1인당 유권자 수를 비교하였다. 그 결과, 유권자가 가장 많은 선거구와 가장 적은 선거구 간 차이가 2014년 8,685명으로 가장 크며, 2018년은 5,473명으로 가장 적다.

<표 3-11> 총선 결과 선거구별 의원 1인당 유권자 수

선거구명	1994	1998	2002	2006	2010	2014	2018
VR1 Stockholm municipal	20082	19716	19791	21191	21878	21161	22005
VR2 Stockholm county	19237	19232	19759	19150	22385	23092	22038
VR3 Uppsala county	17104	17745	18486	20108	19520	21973	21069
VR4 Södermanland county	17341	19058	17562	16557	18616	19099	21337
VR5 Östergötland county	20591	18262	18521	21394	22001	22578	21525
VR6 Jönköping county	16460	18716	18896	19283	19734	20049	20229
VR7 Kronoberg county	22369	19251	19304	19574	23130	23454	23766
VR8 Kalmar county	16761	20292	20160	22868	20526	23132	23056
VR9 Gotland county	21898	22000	22182	22603	23119	23233	23436
VR10 Blekinge county	19385	19477	19463	23529	19713	23773	23875
VR11 Malmö municipal	22122	20671	21815	20331	21433	20605	21608
VR12 Skåne county western	18967	21425	19808	20568	21358	20023	20625
VR13 Skåne county southern	19120	18173	17414	19538	20582	21193	20369
VR14 Skåne county northern and eastern	18439	18451	20249	22785	19356	18088	21562
VR15 Halland county	21920	16941	19102	21941	19158	19867	18922

VR16 Gothenburg municipal	19046	20024	19882	20769	21657	23932	22022
VR17 Västra Götaland county western	17956	18285	18828	19485	20359	20952	21074
VR18 Västra Götaland county northern	16106	16207	19605	18208	17111	16113	20318
VR19 Västra Götaland county southern	22648	22647	19620	20059	24031	24543	20716
VR20 Västra Götaland county eastern	17366	19500	21541	17913	20032	20229	20294
VR21 Värmland county	19700	17829	19163	19196	17770	19433	19379
VR22 Örebro county	15974	15964	18916	17563	17981	18327	18734
VR23 Västmanland county	17523	19189	19367	20867	17478	19808	22357
VR24 Dalarna county	16896	19685	19426	16529	19734	19754	21721
VR25 Gävleborg county	18525	18236	19641	19634	18096	19723	24137
VR26 Västernorrland county	16749	19736	19231	17389	21239	18984	23438
VR27 Jämtland county	20918	20468	16687	19978	25036	24798	19802
VR28 Västerbotten county	17541	16248	17732	18120	18355	20365	22809
VR29 Norrbotten county	18248	22003	17605	21533	21643	24456	24207
평균	18862	19153	19302	19954	20449	21129	21601

자료 출처: <https://www.statistikdatabasen.scb.se/pxweb/en/ssd/START__ME__ME0104__ME0104C/Riksdagsmandat/>;
 <https://www.statistikdatabasen.scb.se/pxweb/en/ssd/START__ME__ME0104__ME0104C/Riksdagsmandat/> (검색일: 2022/11/12) 필자 작성.

<표 3-12> 총선 결과에 따른 선거구별 의원 1인당 유권자 수(349석) 비교

	1994	1998	2002	2006	2010	2014	2018
평균	18861.8	19152.8	19301.9	19953.9	20449.3	21128.9	21601.0
최소값	15974	15964	16687	16529	17111	16113	18734
최대값	22648	22647	22182	23529	25036	24798	24207
최대값-최소값	6674	6683	5495	7000	7925	8685	5473

스웨덴 의회의 선거구 획정과 관련하여 고려할 만한 점은 첫째, 카운티별 유권자 수에 의해 의석수가 분배된다는 점이다. 이 경우 우리나라의 선거구 획정의 문제로 지적되는 지역 대표성을 높일 수 있다는 장점이 있다. 즉, 인구수에 따른 선거구 간 등가성은 선거권이 없는 인구가 많은 선거구와 적은 선거구 간 등가성을 낮추기 때문이다(이준희·유석진 2022). 둘째, 스웨덴의 조정 의석 제도를 도입하여 지역 대표성을 높일 수 있다는 점이다. 스웨덴은 전체 349석 중 39석을 조정 의석 할당하고 있다. 이를 우리나라에 적용하면 지역구 의석 254석 중 26석 정도를 조정의석 할당하여

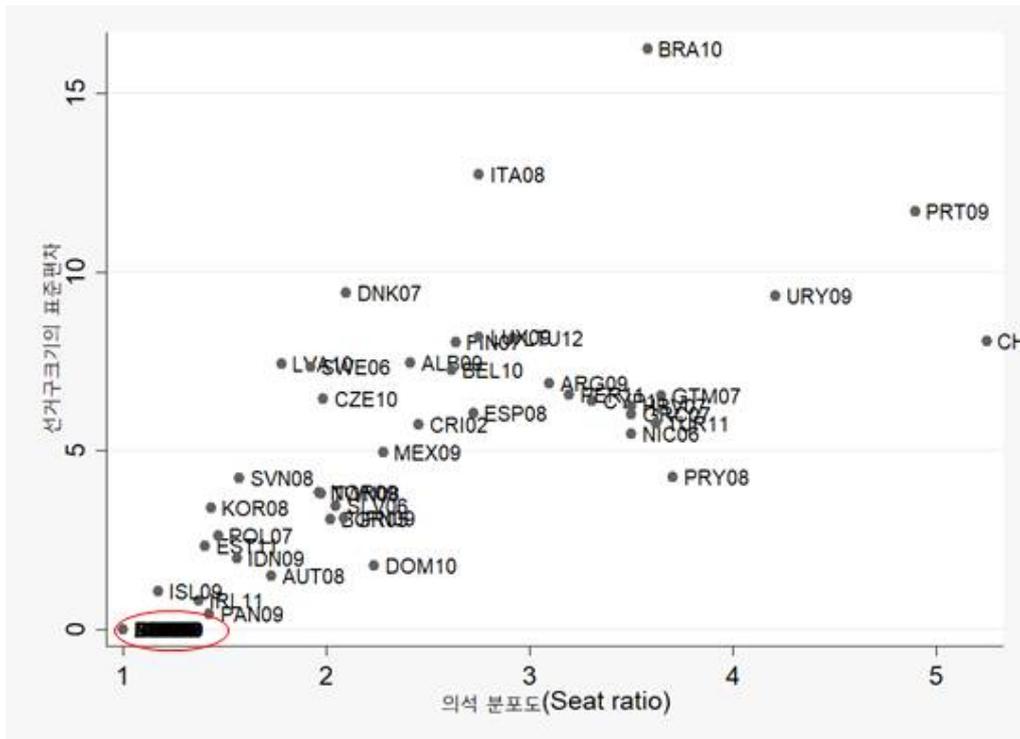
거대 지역구가 존재하는 농어촌 지역의 대표를 권역에 기초하여 비례대표로 추가 선출할 수 있다. 이를 통해 선거구 간 표의 증가성을 유지하면서 농어촌 지역의 낮은 지역 대표성의 문제를 해결할 수 있을 것이다.

3. 선거구 획정의 비교연구

1) 선거구 제도의 다양성

한국에서 선거구 획정은 소선거구제를 전제하고 이루어진다. 한 선거구에서 한 명의 대표를 선출하는 소선거구제는 세계적으로 많은 국가들이 채택하고 있으나, 한 선거구에서 복수의 대표를 선출하는 경우도 많을 뿐 아니라, 한 국가 안에서도 다양한 선거구제를 병용하는 사례가 많다. 53개국 자료를 분석한 아래 <그림 3-9>의 y축을 보면 선거구 크기의 표준편차가 0인 국가는 소수에 머물고 있다. 즉, 한 국가 안에 선거구 크기가 모두 같은 국가는 많지 않은 것이다. x축은 ‘의석분포도’는 선거구 크기의 중앙값(median)보다 큰 선거구에서 선출한 의원 수를 중앙값보다 작은 선거구에서 선출한 의원 수로 나눈 값이다. x와 y 간에 정(正, +)의 상관관계가 나타나는 것은 한 국가 안에서 선거구 크기가 다양하게 분포할수록 큰 선거구에서 뽑힌 의원이 전체 의석에서 차지하는 비중이 크다는 의미이다(부록 참조).

<그림 3-9> 각 국 선거의 선거구 크기와 의석분포도



주: ‘의석분포도’는 선거구 크기의 중앙값보다 큰 선거구에서 선출한 의원 수를 작은 선거구에서 선출한 의원 수로 나눈 값

자료 출처: Kedar et al. 2021.

이러한 해외 사례를 보건대 인구 대표성과 지역 대표성을 조화시키는 문제에 있어서 소선거구제만이 아니라 전국 안에서 다양한 선거구제를 활용하는 방안을 검토할 수 있다.

2) 소선거구제 국가 비교

이번에는 소선거구제를 채택한 국가 간 비교를 해보자. 나라마다 선거구 간 편차의 기준을 인구나 선거인수로 각기 다르게 적용하고, 선거구 간 인구나 선거인수의 편차 기준을 법률로 정하고 있는 국가가 있는 한편, 그렇지 않은 국가도 있다. 이와 같은 선거구 관련 법령을 모두 조사하는 것은 매우 어려운 일이다. 2008년 한슬리(Handley 2008)가 국제비교 자료를 발간한 바 있지만, 일부 틀린 내용이 있거니와 그로부터 시간이 많이 흘러 현재 상황을 파악하기는 어렵다(Bickerton 2020, p. 138). 그 대신 경험자료를 통해서 소선거구제 국가 안에서 선거구별 선거인수의 분포를 파악해 본다.

아래 <표 3-13>은 2000년 이후 현재까지 「선거구 수준 선거자료 아카이브」(The Constituency-Level Elections Archive (CLEA))를 활용하여 국가 내 선거구 크기가 모두 1이라서 소선거구제라 할 수 있는 국가들을 비교한 것이다.³⁶⁾ 한국과 같이 비례대표를 병용하고 있는 혼합제 국가들의 경우에는 비례의석에 대한 자료는 제외하고 분석하였다. 해당 국가-선거의 선거구 간 선거인수의 분포를 사분위수(quartile)를 통해 보여준다. 선거구를 선거인수 크기 순으로 늘어놓았을 때 ‘p25’는 25%, ‘p50’는 50%, ‘p75’는 75%에 해당한다. ‘iqr’은 사분범위(Interquartile range)로 p75에서 p25를 뺀 값이다. ‘Min/Max’는 선거인수 기준 최소규모 선거구를 최대규모 선거구로 나눈 값이다. 이 표에서는 iqr이 큰 순으로 배열하였다.

CLEA에 한국 자료는 2012년까지만 포함돼 있어서 인구편차 2:1 결정이 난 이후의 인구분포는 비교하지 않았다. 그럼에도 소선거구제를 사용하는 다른 나라에 비해 한국은 선거구 간 선거인수의 분포가 매우 큰 편에 속하고 있다.

36) CLEA, <<https://electiondataarchive.org/>> (검색일: 2022. 9. 30.) Polity IV 점수가 6이상으로 민주주의로 분류할 수 있는 사례만 분석했다. 한국 2012년, 독일 2017년, 미국 등 선거구 크기 등의 변수에 대해 잘못 코딩된 내용은 필자가 수정하였다.

<표 3-13> 소선거구제 국가 선거의 선거구별 선거인수

국가명(선거연도)	p25	p75	iqr	Min/Max
India(2019)	1,554,176	1,840,738	286,562	57.08
India(2014)	1,424,743	1,694,895	270,152	63.76
India(2009)	1,213,370	1,450,477	237,107	50.95
India(2004)	1,113,832	1,347,885	234,053	86.30
Japan(2014)	291,571	409,018	117,447	2.13
Japan(2012)	290,272	403,870	113,598	2.43
Japan(2009)	293,921	402,988	109,067	2.30
Japan(2000)	286,404	390,239	103,835	2.47
Japan(2005)	294,960	397,265	102,306	2.17
Bangladesh(2001)	205,696	278,055	72,359	5.31
Korea, South(2012)	132,816	198,292	65,476	3.17
Korea, South(2000)	115,705	181,053	65,348	3.74
Korea, South(2008)	126,970	179,354	52,384	2.84
Korea, South(2004)	120,519	169,921	49,402	2.72
Bolivia(2009)	40,443	88,846	48,403	346.46
Malaysia(2018)	46,300	85,411	39,111	9.13
Mexico(2012)	236,479	275,416	38,937	2.63
Mexico(2009)	235,905	274,588	38,683	2.20
Malaysia(2013)	41,588	78,174	36,586	9.13
Kenya(2007)	46,361	81,911	35,550	19.42
Germany(2009)	189,975	224,946	34,971	1.65
Germany(2017)	188,074	222,913	34,839	1.60
Georgia(2012)	23,131	57,940	34,809	28.01
Germany(2013)	190,611	224,278	33,667	1.66
Ghana(2016)	38,758	72,202	33,444	10.30
Germany(2002)	189,511	220,153	30,642	1.63
Ghana(2000)	34,695	65,040	30,345	11.42
Malaysia(2008)	34,190	64,080	29,890	16.98
Germany(2005)	191,774	220,967	29,193	1.65
Zambia(2016)	25,240	53,891	28,651	16.40
Ghana(2012)	34,391	62,679	28,288	10.48

Kenya(2002)	34,697	60,106	25,409	17.08
Canada(2011)	69,560	89,693	20,133	8.87
Zambia(2011)	21,918	42,048	20,130	10.68
Canada(2000)	60,658	80,217	19,559	7.04
Canada(2008)	68,600	87,637	19,038	56.20
Malawi(2014)	27,486	46,382	18,896	18.32
France (1963-)(2007)	65,986	84,831	18,845	5.92
France (1963-)(2017)	73,260	91,575	18,315	5.27
Malawi(2019)	24,814	42,822	18,008	17.86
France (1963-)(2002)	62,268	79,408	17,140	5.05
France (1963-)(2012)	71,747	88,840	17,093	31.81
Malawi(2009)	21,591	38,429	16,838	17.05
Canada(2006)	68,430	84,321	15,891	6.55
Zambia(2006)	16,635	32,496	15,861	9.47
Canada(2015)	70,487	85,698	15,211	5.15
Canada(2004)	66,857	81,582	14,725	5.75
Malawi(2004)	22,049	36,396	14,347	14.83
Romania(2012)	52,237	65,003	12,766	38.27
United Kingdom(2019)	67,857	79,057	11,200	5.35
United Kingdom(2001)	62,294	73,264	10,970	4.81
United Kingdom(2017)	67,188	77,757	10,569	5.20
Mongolia(2016)	20,372	30,332	9,961	2.95
United Kingdom(2005)	63,628	73,549	9,921	5.09
United Kingdom(2015)	66,913	76,408	9,495	5.00
Jamaica(2020)	25,692	35,004	9,312	2.12
United Kingdom(2010)	65,926	74,955	9,029	5.05
Hungary(2010)	40,534	49,493	8,960	2.78
Australia(2016)	100,262	109,217	8,955	2.27
Hungary(2006)	40,913	49,821	8,909	2.48
Hungary(2002)	41,131	50,029	8,898	2.35
Lithuania(2012)	31,737	40,539	8,802	1.82
Hungary(2014)	71,613	80,292	8,679	1.39
Jamaica(2016)	24,738	33,263	8,525	2.19

Albania(2005)	24,370	32,568	8,198	2.27
Jamaica(2007)	18,004	25,700	7,696	2.37
Lithuania(2008)	33,940	41,622	7,682	1.68
Jamaica(2011)	22,227	29,879	7,652	2.12
Georgia(2016)	44,745	51,895	7,150	1.31
Australia(2010)	90,811	97,860	7,049	2.08
Comoros(2015)	7,682	14,608	6,927	6.44
Slovenia(2011)	15,817	22,261	6,444	11.20
Slovenia(2014)	15,822	22,190	6,368	11.83
Slovenia(2008)	15,747	22,095	6,348	10.74
Australia(2004)	84,595	90,801	6,206	2.16
Botswana(2019)	12,962	19,094	6,132	2.95
Australia(2013)	95,879	101,936	6,057	2.18
Jamaica(2002)	18,017	23,864	5,847	2.09
Lithuania(2004)	34,295	39,977	5,682	1.72
Slovenia(2004)	15,250	20,894	5,644	10.31
Australia(2007)	88,852	94,295	5,443	2.12
Slovenia(2000)	15,051	20,429	5,378	3.25
New Zealand(2005)	39,414	44,128	4,714	1.76
New Zealand(2017)	44,771	49,480	4,709	1.57
Australia(2001)	82,782	87,399	4,617	2.08
Botswana(2014)	12,400	16,698	4,298	2.49
Mongolia(2004)	14,242	18,532	4,290	3.50
New Zealand(2020)	47,899	52,131	4,232	1.52
Bhutan(2018)	7,095	11,302	4,207	16.85
Lithuania(2000)	34,616	38,677	4,061	1.48
St Lucia(2021)	8,314	12,282	3,968	4.53
Bhutan(2013)	6,199	10,059	3,860	16.24
St Lucia(2016)	7,430	11,246	3,816	4.11
St Lucia(2006)	6,097	9,857	3,760	3.99
New Zealand(2011)	42,886	46,637	3,751	1.55
New Zealand(2002)	37,503	41,214	3,711	1.81
Solomon Islands(2010)	5,581	9,241	3,660	14.78

Albania(2001)	22,983	26,616	3,633	1.76
New Zealand(2008)	41,681	45,146	3,465	1.54
Trinidad and Tobago(2001)	22,061	25,484	3,423	1.64
Mongolia(2000)	14,428	17,818	3,390	2.73
Trinidad and Tobago(2002)	22,724	26,063	3,339	1.67
St Lucia(2011)	6,920	10,258	3,338	3.99
Belize(2020)	4,363	7,437	3,074	5.26
Trinidad and Tobago(2020)	26,008	29,043	3,035	1.35
St Lucia(2001)	5,323	8,329	3,006	3.22
Solomon Islands(2006)	4,722	7,628	2,906	12.82
New Zealand(2014)	58,339	61,230	2,891	1.10
Solomon Islands(2019)	5,557	8,383	2,826	5.09
St Kitts and Nevis(2020)	3,205	6,002	2,797	3.92
Trinidad and Tobago(2007)	22,834	25,495	2,661	1.40
Trinidad and Tobago(2010)	24,057	26,657	2,600	1.39
Belize(2015)	4,915	7,442	2,527	3.00
Lesotho(2007)	10,131	12,589	2,458	2.64
Trinidad and Tobago(2000)	25,421	27,857	2,436	1.66
Trinidad and Tobago(2015)	25,529	27,940	2,411	1.37
Antigua and Barbuda(2018)	1,769	4,169	2,400	4.29
Antigua and Barbuda(2014)	1,585	3,959	2,374	4.46
St Kitts and Nevis(2004)	2,711	5,047	2,336	3.71
Lesotho(2017)	14,294	16,575	2,281	2.21
Lesotho(2002)	9,055	11,317	2,262	2.68
Lesotho(2015)	13,837	16,082	2,245	2.18
Belize(2012)	4,627	6,837	2,210	2.52
Lesotho(2012)	12,818	15,005	2,187	2.50
Antigua and Barbuda(2009)	1,855	3,874	2,019	4.61
Belize(2003)	3,341	5,276	1,935	4.20
St Kitts and Nevis(2015)	3,107	5,036	1,929	4.40
St Kitts and Nevis(2000)	2,430	4,325	1,895	3.72
Antigua and Barbuda(2004)	1,691	3,450	1,759	4.85
Grenada(2018)	4,171	5,896	1,725	2.80
Andorra(2015)	793	2,514	1,721	8.12

St Kitts and Nevis(2010)	2,393	4,063	1,670	4.22
Belize(2008)	4,106	5,773	1,667	2.22
Andorra(2011)	690	2,294	1,604	8.32
St. Vincent and the Grenadines(2010)	6,262	7,846	1,584	2.94
Andorra(2009)	600	2,149	1,549	8.27
Dominica(2005)	2,277	3,640	1,363	4.29
Dominica(2000)	2,026	3,386	1,360	4.20
St. Vincent and the Grenadines(2005)	5,724	7,016	1,292	2.82
Andorra(2005)	473	1,759	1,286	8.12
Dominica(2014)	2,643	3,850	1,207	4.69
Grenada(2013)	3,416	4,583	1,167	2.69
St. Vincent and the Grenadines(2020)	6,182	7,309	1,127	2.92
Andorra(2001)	370	1,492	1,122	7.14
Bahamas(2021)	4,602	5,709	1,107	5.31
North Macedonia(2011)	14,630	15,636	1,006	1.09
St. Vincent and the Grenadines(2015)	5,704	6,644	940	2.89
Seychelles(2016)	2,431	3,358	927	2.09
St. Vincent and the Grenadines(2001)	5,414	6,318	904	2.94
Seychelles(2011)	2,341	3,195	854	2.15
Bahamas(2012)	4,438	5,285	847	4.34
Barbados(2003)	6,864	7,658	794	1.26
North Macedonia(2008)	14,483	15,156	673	1.08
Bahamas(2002)	3,476	4,138	662	3.34
Bahamas(2007)	3,546	4,158	612	3.67
North Macedonia(2006)	14,258	14,776	518	1.05
Malta(2013)	4,963	5,226	263	1.13
Malta(2003)	4,436	4,698	262	1.13
Malta(2017)	5,127	5,320	192	1.15
Malta(2008)	4,787	4,915	128	1.12
North Macedonia(2002)	13,856	13,980	123	1.03

한국의 국회의원선거 선거구는 헌법재판소 결정을 통해 최소·최대 선거구 인구 편차 허용한계가 1:4(1995년)→1:3(2001년)→1:2(2014년)로 강화돼 왔다. 이는 선거구

평균 인구수의 $\pm 33(1/3)\%$ 기준인데, 다른 국가와 비교하면 허용범위가 여전히 넓은 편에 속한다. 앞서 언급한 한슬리의 조사에 따르면 국제적으로 $\pm 3\%$ (마케도니아)에서 $\pm 30\%$ (스웨덴)까지 분포하고 있다(Handley 2008). 이를 보건대, 선거구 간 인구편차 기준의 강화로 지역 대표성이 훼손되는 문제가 있지만, 인구편차 기준을 완화하는 것은 법체계 상 어렵거니와 국제적으로 비교해 보더라도 적절하지 않다고 할 수 있다. 헌법재판소도 2014년 결정문에서 “영국, 프랑스, 독일, 일본 등은 선거구를 획정함에 있어 우리보다 훨씬 엄격한 인구편차 기준을 적용하고 있음을 고려”하였다고 진술하고 있다(2012헌마190·192·211·262·325, 2013헌마781, 2014헌마53 병합).

이와 관련하여 두 가지 문제를 고려할 필요가 있다. 우선, 선거구 간 인구편차의 기준을 무엇으로 삼을 것이냐 하는 문제이다. 2014년 헌법재판소는 인구편차의 기준을 최소선거구의 인구수를 기준으로 할 것인가, 전국 선거구의 평균 인구수를 기준으로 할 것인가의 문제에 대해 1995년 2001년의 결정을 따라 평균 인구수 기준을 적용하였다. 이와 같은 기준은 최소/최대 선거구 기준과 소폭 다르지만, 큰 차이는 없는 것이다. 하지만, 선거구 간 인구 차이를 비교함에 있어서 이와 같은 기준은 오류를 낼 수 있다. 위의 표에서 보듯이 최소/최대 선거구 간 선거인수 비교와 사분위수를 이용한 선거구 간 선거인수 분포 비교 사이에는 상당한 차이가 나타난다. 허용 한계치(tolerance limit)만으로 비교하게 되면 양 극단으로 선거구들이 몰려 있는 경우와 중앙값을 중심으로 수렴된 경우 간에 차이가 없어지게 된다. 투표가치의 평등이 중요한 관심사라면 전체적으로 중앙을 중심으로 선거구 내 인구수(선거인수)가 분포하는 것이 바람직하다.

이와 관련하여 사무엘스와 스나이더(Samuels and Snyder 2001)는 의석 불균형(malapportionment)을 측정하는 대안적 지표로 루스모어-한스비(Loosemore-Hanby) 지수를 사용한 바 있다. 다음의 식을 통해 산출된 값은 각 선거구내 할당된 의석이 전체 의석에서 차지하는 비율과 각 선거구내 인구(선거인)가 전체 인구(선거인)에서 차지하는 비율 간의 차이를 합산하여 의석 불균형의 정도를 측정하는 것이다.

$$MAL = \frac{1}{2} \sum \left| \frac{n_i}{n} - \frac{N_i}{N} \right|$$

i 는 선거구, n_i 는 i 선거구에 할당된 의석 수, N_i 는 i 선거구의 인구(혹은 선거인 수)

이 값이 0이면 완전히 평등한 선거구별 인구할당이 된 것이고, 값이 커질수록 의석 불균형이 심해지는 것이다.

이러한 지표를 통해서 최소/최대 비교에 의한 왜곡을 피할 수 있지만, 경우에 따라서는 이 지표도 왜곡된 결과를 산출할 수 있다(Kamahara et al. 2021). 아래 <표 3-6>은 10만명의 총인구를 대상으로 각기 인구수가 다른 4개의 선거구에 6개의 총 의석을 할당하는 3가지 사례를 예시하고 있다. 최소/최대 지표를 통해서 볼 때는 모두 같은 값이 산출된다. ‘사례 1’에서는 인구가 4,000명인 선거구에 3석을 할당한 데 반해, ‘사례 3’에서는 인구가 15,000명인 선거구에 3석을 할당하였으므로, 한결 균등한 것으로 볼 수 있지만, MAL 지수로는 같은 값이 산출된다.

<표 3-14> 의석할당의 가상사례

		인구 (a)	의석 (b)	(a)/(b)	인구비율 (c)	의석비율 (d)	c)-(d)	(c)× [-log(d)/(c)]
사례 1	합계	100,000	6		1.000	1.000		
	가	1,000	1	1,000	0.010	0.167	0.157	-0.028
	나	4,000	3	1,333	0.040	0.500	0.460	-0.101
	다	15,000	1	15,000	0.150	0.167	0.017	-0.016
	라	80,000	1	80,000	0.800	0.167	0.633	1.255
		Max/Min=80			MAL=0.633			D ⁰ =1.11
사례 2	합계	100,000	6		1.000	1.000		
	가	1,000	1	1,000	0.010	0.167	0.157	-0.028
	나	4,000	2	2,000	0.040	0.333	0.293	-0.085
	다	15,000	2	7,500	0.150	0.333	0.183	-0.120
	라	80,000	1	80,000	0.800	0.167	0.633	1.255
		Max/Min=80			MAL=0.633			D ⁰ =1.022
사례 3	합계	100,000	6		1.000	1.000		
	가	1,000	1	1,000	0.010	0.167	0.157	-0.028
	나	4,000	1	4,000	0.040	0.167	0.127	-0.057
	다	15,000	3	5,000	0.150	0.500	0.350	-0.181
	라	80,000	1	80,000	0.800	0.167	0.633	1.255
		Max/Min=80			MAL=0.633			D ⁰ =0.989

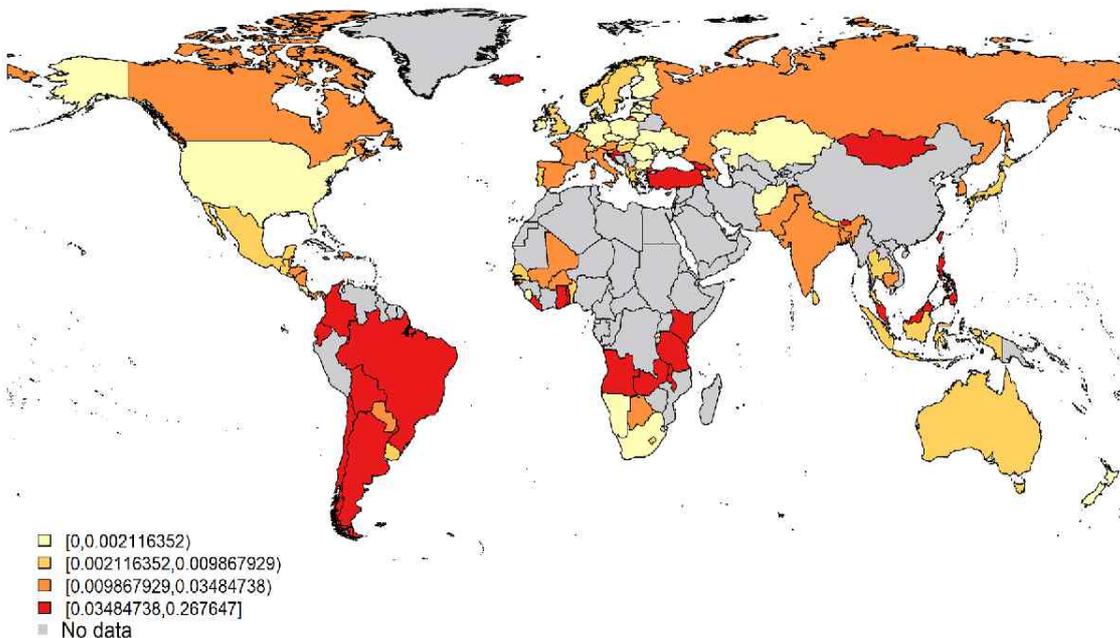
자료 출처: Kamahara et al. 2021. p. 5.

이러한 문제를 해소하기 위해 카마하라 등(Kamahara et al. 2021)은 대안적 지표를 고안하였다. <표3-6>의 마지막 열에 제시된 값을 보면, 인구수가 다른 선거구 간 의석할당의 차이를 해당 지표가 더 민감하게 반영한다는 것을 알 수 있다.

$$D^0 = \sum \frac{N_i}{N} \left(-\log \frac{\frac{n_i}{N}}{\frac{n}{N}} \right)$$

카마하라와 그의 동료들이 이러한 계산식으로 여러 자료를 활용하여 가장 최근의 의석 불균형 정도를 비교한 것이 아래 그림 <3-10>이다. 이를 통해서 볼 때, 한국은 아프리카나 라틴아메리카 국가들보다 양호한 편에 속하지만, 북미와 유럽 국가들에 비해서는 불균형한 것으로 나타난다.

<그림 3-10> 의석 불균형 지수(D0) 추이



자료 출처: Kamahara et al. 2021. p. 7.

현행 「공직선거법」 제25조 제1항 제2호는 ‘인구범위(인구비례 2:1의 범위)’라고 인구편차를 규정하고 있는데, 위에서 서술한 바와 같은 쟁점을 감안하여 인구범위를 새롭게 설정할 필요가 있다. 이 과정에서 최소·최대 간 편차에 구애받지 않고 선거구 간 인구차이를 줄이는 방향으로 개선하되, 영국·캐나다 등의 사례를 고려하여 지나치게 면적이 넓은 지역에 대해서는 예외를 규정하는 등의 입법을 추진할 수 있을 것이다.

또 다른 쟁점은 2014년 헌법재판소 결정 이후 바뀐 선거제도에 대한 것이다. 2019

년 「공직선거법」 개정을 통해 소위 ‘준연동형 비례대표제’가 도입되었다. 엄밀히 말해 연동형에서는 정당명부 투표에 의해 정당별 할당의석이 정해지므로, 지역구에서 인구 불균형 문제가 있다 하더라도 결과적으로는 정당마다 득표율에 따라 균등한 의석이 배분된다. 이와 관련하여 1961년 독일 헌법재판소는 “선거구 분할에 있어서 불평등은 선거제도 차원에서 검토되어야 하는바, 비례대표제 하에서는 소선거구에서 불균등 문제가 선거결과에 결정적인 영향력이 없다”고 판시한 바 있다.³⁷⁾ 현재 한국의 국회의원 선거제도는 연동형을 절반만 적용하는 ‘준연동형’이지만, 부분적으로나마 정당명부 투표에 따라 의석이 할당되므로 2014년 현재 결정 이후 새로운 고려사항이 생겼다고 볼 수 있다. 하지만, 독일에서는 이후 지역구 선거에 대한 거듭된 위헌소송을 통해 이제는 지역구에서도 인구편차를 $\pm 25\%$ 이내로 하도록 규정하게 되었다.

37) Massicotte, Forthcoming.에서 재인용. Wahlkreiseinteilung, 26 Aug. 1961 (BVerfGE 13, 127).

IV. 선거구 확정 제도 개선방안

1. 인구 대표성과 지역 대표성

선거구 확정은 21세기 들어서야 한국 학계에서 주요한 선거제도 연구주제 중 하나가 되었다. 선거제도의 다른 일부인 의석 전환방식(electoral formula), 또는 선거구 크기(district magnitude) 관련 연구보다는 시기적으로 뒤늦게 관심을 받았다. 1995년과 2001년 헌법재판소의 결정은 개별선거구 사이 인구 편차의 허용한계를 각각 4:1과 3:1로 조정함으로써 본격적으로 여러 연구자의 관심을 끌었다. 그러나 서복경(2012)이 지적하였듯이 당시 한국 선거제도는 의석수 조정제도, 의석수 할당제도, 선거구 확정제도, 선거구 관리기관 제도 등 선거구 확정의 기준과 관련된 법·제도가 부재하거나 모호했다. 당시 관련 연구는 명확한 제도 신설 및 정비를 제안하면서, 주로 인구 편차를 줄여 어떻게 표의 등가성을 확보할지에 초점을 두었고, 등가성을 측정하는 지표 등을 다양하게 제시하였다.

2014년 헌법재판소의 헌법불합치 결정(2012헌마192)으로 인구 편차 허용한계가 2:1로 축소되고, 2016년 선거법 개정을 통해 독립된 선거구확정위원회의 역할과 기능이 구체화한 이후에는 확정제도를 둘러싼 쟁점과 논의 방향에 일부 변화가 나타났다. 인구 대표성과 지역 대표성을 둘러싼 갈등이 그것이다. 2014년 헌법재판소 결정은 인구 대표성이 지역 대표성에 우위를 보인다는 점을 명확히 했지만, 오히려 사회적 고민은 더 커졌다. 수도권 인구가 전체 인구의 절반을 넘었고, ‘지방소멸’이 공식 행정 용어로 사용될 정도로 인구 환경이 변화하였다. 이에 따라 4개의 기초자치단체로 구성된 거대 지역구가 등장하는 한편 하나의 기초자치단체가 5개의 선거구를 가지게 되는 경우도 나타났다. 지방에서는 지역공동체의 대표성 상실에 대한 불만과 위기감이 커졌다.

(...) 다음의 점들을 고려할 때, 현재의 시점에서 헌법이 허용하는 인구편차의 기준을 인구편차 상하33⅓%, 인구비례 2:1을 넘어서지 않는 것으로 변경하는 것이 타당하다. (1)인구편차 상하 50%의 기준을 적용하게 되면 1인의 투표가치가 다른 1인의 투표가치에 비하여 세 배의 가치를 가지는 경우도 발생하는데, 이는 지나친 투표가치의 불평등이다. 더구나, 단원제 하에서는 인구편차 상하 50%의 기준을 따를 경우

인구가 적은 지역구에서 당선된 국회의원이 획득한 투표수보다 인구가 많은 지역구에서 낙선된 후보자가 획득한 투표수가 많은 경우가 발생할 가능성도 있는바, 이는 대의민주주의의 관점에서도 결코 바람직하지 아니하다. (2)국회를 구성함에 있어 국회의원의 지역 대표성이 고려되어야 한다고 할지라도 이것이 국민주권주의의 출발점인 투표가치의 평등보다 우선시 될 수는 없다. 특히 현재는 지방자치제도가 정착되어 지역 대표성을 이유로 헌법상 원칙인 투표가치의 평등을 현저히 완화할 필요성 또한 예전에 비해 크지 않다. (3)인구편차의 허용기준을 완화하면 할수록 과다대표되는 지역과 과소대표되는 지역이 생길 가능성 또한 높아지는데, 이는 지역정당구조를 심화시키는 부작용을 야기할 수 있다. 특히, 이러한 불균형은 같은 농·어촌 지역 사이에서도 나타나게 되는데, 같은 농·어촌 지역 간에 존재하는 이와 같은 불균형은 농·어촌 지역의 합리적인 변화를 저해할 수 있으며, 국토의 균형발전에도 도움이 되지 않는다(…).

(…)원칙적으로 이 사건 선거구구역표 전체에 대하여 위헌결정을 하여야 할 것이나, 단순 위헌 결정을 할 경우 법적 공백이 발생할 우려가 큰 점 등을 고려하여, 입법자가 2015. 12. 31.을 시한으로 이 사건 선거구구역표 전체를 개정할 때까지 이 사건 선거구구역표 전체의 잠정적 적용을 명하는 헌법불합치결정을 하기로 한다. (공직선거법 제25조 제2항 별표1 위헌 확인 헌재 결정문 요지 (2012헌마192) 일부)

2014년 헌법재판소 결정은 이후 선거구 확정 과정에서 고려해야 할 원칙을 분명히 했지만, 현실적 어려움을 극복할 대안을 명확히 제시하지는 않았다. 입법 자율성의 한계에 대해 엄격한 잣대를 적용하면서도 입법 자율성에 문제 해결의 책임을 맡겼다. 헌재 판결의 대상과 근거가 된 법률 조항은 아래와 같다.

<표 4-1> 국회의원 선거구 확정 관련 법 조항

[헌법 제11조]

- ① 모든 국민은 법 앞에 평등하다. 누구든지 성별·종교 또는 사회적 신분에 의하여 정치적·경제적·사회적·문화적 생활의 모든 영역에 있어서 차별을 받지 아니한다.

[헌법 제41조]

- ① 국회는 국민의 보통·평등·직접·비밀선거에 의하여 선출된 국회의원으로 구성한다.
- ② 국회의원의 수는 법률로 정하되, 200인 이상으로 한다.
- ③ 국회의원의 선거구와 비례대표제 기타 선거에 관한 사항은 법률로 정한다.

[공직선거법(법률 11374호)]	(현행) [공직선거법(법률 18837호)]
<p>제25조(국회의원지역구의 획정)</p> <p>① 국회의원지역선거구(이하 “국회의원지역구”라 한다)는 시·도의 관할구역 안에서 인구·행정구역·지세·교통 기타 조건을 고려하여 이를 획정하되, 자치구·시·군의 일부를 분할하여 다른 국회의원지역구에 속하게 하지 못한다.</p> <p>다만, 제21조(국회의 의원정수) 제1항 본문 후단의 요건을 갖추기 위하여 부득이한 경우에는 그러하지 아니하다.</p> <p>[개정 2004. 3. 12., 2012. 2. 29.]</p> <p>② 국회의원지역구의 명칭과 그 구역은 별표 1과 같이 한다.</p> <p>[2004. 3. 12. 법률 제7189호에 의하여 2001. 10. 25. 헌법재판소에서 헌법불합치 결정된 별표1을 개정함.]</p>	<p>제25조(국회의원지역구의 획정)</p> <p>① 국회의원지역구는 시·도의 관할구역 안에서 인구·행정구역·지리적 여건·교통·생활문화권 등을 고려하여 다음 각 호의 기준에 따라 획정한다.</p> <p><개정 2016. 3. 3.></p> <p>2. 하나의 자치구·시·군의 일부를 분할하여 다른 국회의원지역구에 속하게 할 수 없다. 다만, 인구범위(인구비례 2:1의 범위를 말한다. 이하 이 조에서 같다)에 미달하는 자치구·시·군으로서 인접한 하나 이상의 자치구·시·군의 관할구역 전부를 합하는 방법으로는 그 인구범위를 충족하는 하나의 국회의원지역구를 구성할 수 없는 경우에는 그 인접한 자치구·시·군의 일부를 분할하여 구성할 수 있다.</p> <p>② 국회의원지역구의 획정에 있어서는 제1항 제2호의 인구범위를 벗어나지 아니하는 범위에서 농산어촌의 지역 대표성이 반영될 수 있도록 노력하여야 한다.</p> <p><신설 2016. 3. 3.></p> <p>③ 국회의원지역구의 명칭과 그 구역은 별표 1과 같이 한다. <개정 2016. 3. 3.></p> <p>[2016. 3. 3. 법률 제14073호에 의하여 2014. 10. 30. 헌법재판소에서 헌법불합치 결정된 이 조 제3항 별표 1을 개정함.]</p>

당시 헌법소원의 내용은 인구대표와 표의 등가성 문제가 아니라 자치구 분할금지와 그 예외 조항, 즉 행정구와 자치구의 차별에 관한 것이었는데, 이 부분은 기각하면서도 그 차별이 발생한 선거구당 인구 편차 허용범위의 근거였던 공직선거법 제25조 제2항 별표1 <국회의원지역선거구구역표>를 헌법불일치로 보았다. 헌법재판소는 헌법 41조 1항에 의해 국민주권의 출발점을 평등선거로 보았고, 이를 표의 등가성을 확보

하는 것으로 해석했다. 또 이를 훼손하는 것을 정치적 차별로 간주했다.

이 결정의 소수의견은 평등선거가 반드시 국민의 의사를 왜곡 없이 전달한다고 보지 않았다. 특히 재판관 3인의 소수의견은 단원제하에서 의회가 지역 대표성도 담보해야 한다고 보았으나, 다수의견은 인구가 가장 중요하다는 것을 천명한 것이다.

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(…). 현재의 상황에서는 상대적으로 도시를 대표하는 의원 수만 증가할 뿐이며, 지역 대표성이 절실히 요구되는 농어촌의 의원수는 감소할 것이 자명하다. 이 경우 다수결 원칙이 통용되는 국회 내에서 지역의 이익이 대표되기는 더욱 어려워질 것이고, 그렇다면 현 상황에서 선거구 획정 기준으로 인구편차 상하 33⅓% 이내를 요구하는 것은 무리라고 본다. (….) 국민의 대표를 선출함에 있어 인구비례를 중시하여 선거구 인구편차를 엄격하게 적용하는 나라들에서는 대부분 지역 대표성을 보장하는 제도를 아울러 두고 있음을 알 수 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 위헌성 여부를 판단할 수는 없다. 단원제 국가에서는 국회의원 선출시 지역 대표성을 감안한 제도의 마련이 필요하며, 그것은 인구편차의 허용 기준을 완화시키는 방법밖에 없는 것이다. (2012헌마192등 소수의견 일부)

이후 선거구 획정 관련 조항은 여러 차례 개정되었는데, 2014년 헌재 결정에서 요구한 내용을 반영했지만 동시에 현실에 대한 고민도 반영하였다. 현행 공직선거법(법률18837호) 제25조는 비인구기준의 중요성, (판례를 반영한) 자치구 분할 예외 조항의 구체적 이유, 그리고 3항에서 농산어촌에서 지역 대표성을 규정하였다. 그러나 지역 대표성이 실제 선거구 획정 과정에서 적극적으로 반영되었다고 보기는 힘들다.

<표 4-2> 자치 시·군·구 분할 선거구 (21대 총선)

광역시·도	선거구	구성 자치 시·군·구
서울	중구·성동구 갑	중구 전체와 성동구 일부
부산	북구·강서구 을	강서구 전체와 북구 일부
인천	동구·미추홀구 갑	동구 전체와 미추홀구 일부
전남	순천시·광양시·곡성군·구례군 을	광양시, 곡성군, 구례군 전체와 순천시 일부
강원	춘천시·철원군·화천군·양구군 을	철원군, 화천군, 양구군 일부와 춘천시 일부

헌 제21대 국회의 자치구 분할 선거구는 <표4-2>와 같은데 2곳이 수도권, 3곳이 비수도권 지방이다. 농어촌은 강원과 전남의 각 1개 지역구뿐이라 ‘제한된’ 자치구 분할 허용이 지역 대표성의 확보에는 큰 도움이 되지는 않는다. 자치구의 분할이 중요한 이유는 특정 조건에서나마 농어촌에서 인구 비율 2:1의 규정을 지키면서 인구수의 낭비 없이 선거구를 확보할 거의 유일한 방법이기 때문이다. 그렇지만 헌법재판소의 결정에 의한 현행 공직선거법으로는 인구 대표성과 지역 대표성의 충돌을 해소하는데 한계가 있다.

여기서 한 가지 짚고 넘어가야 할 것은 선거구획정에 관한 최근의 헌법재판소 결정과 이를 반영한 현행 공직선거법은 개별선거구 사이의 인구비례만 다루었다는 점이다. “광역” 지자체 사이, 혹은 “기초” 지자체 간의 의석수와 인구 간 비례 문제는 언급하지 않고 있다. 즉, 원칙적으로 개별선거구에서 2:1의 비례가 지켜지는 한 광역 혹은 기초단위에서 인구변동으로 인한 인구수와 의석수 간의 불비례성이 나타나도 이는 문제가 되지 않는다. 공직선거법에 인구비례에 따른 광역지자체 단위의 의석수 “할당 (apportionment)”은 부재하다. 현재도 광역시·도 사이 인구비례는 아주 엄격하지는 않다. 과거에는 시·도에 최소 3석 보장에 관한 규정이 있었지만, 이 역시 현행 공직선거법에서는 부재하다. 광역 시·도에 대한 의석수 할당의 부재는 인구와 지역의 대표성 사이에서 여러 가지 의미를 지닐 수 있다. 어쩌면 비수도권 및 농어촌의 지역 대표성을 유지할 수 있는 수단이 됨과 동시에, 지방분권이 담보해야 하는 지역 대표성에 역행하는 문제를 낳을 수도 있다.

이 장에서는 지역 대표성을 확보하기 위한 4가지 대안을 제시하고자 한다. 단기적 대안 2가지는 현재 공직선거법의 틀 내에서 가능한 적은 법적 개선을 통해서 지역 대

표성을 확보하고자 하는 것이고, 중기적 대안은 더 넓은 차원에서 법적 개선을 위한 방향을 제시하고자 한다. 또 헌법의 수정이 필요한 장기적 대안으로 대규모 제도적 틀의 변화가 필요한 사항을 서술한다. 단기적 대안에 대한 검토가 가장 시급함으로 이를 우선 다루고, 근원적인 처방을 고민하는 장기적 대안을 두 번째로 그리고, 제도 설계에 더 큰 노력이 필요하지만, 현실적으로 채택이 가능한 중기적 대안을 마지막으로 논한다.

2. 지역 대표성 확보를 위한 단기적 선거구획정 개선방안

앞 장에서 살펴본 바와 같이 영국, 캐나다처럼 지나치게 넓은 면적을 가졌으나 인구가 희박한 지역에 예외적으로 의석을 배정하는 사례가 있지만, 그 역시 흔한 일은 아니다. 상대적으로 허용 폭이 넓은 것처럼 보이지만, 사실 그 실제 예는 손에 꼽을 정도이다. 오히려 현실은 2014년 헌법재판소 결정에서도 언급했듯이 세계적으로 선거구당 인구 비율은 1:1에 가까이 다가가려는 노력이 지속되고 있다. 이미 언급했듯이 한국은 2000년 이후 치러진 전 세계 선거 가운데 선거구당 인구 차이가 높은 측에 든다. 현재의 2:1 기준도 앞으로 입법보다는 추가적인 현재 결정을 통해 더 엄격해질 가능성도 있다.

우리나라 선거구획정의 문제는 인구구조의 변동이 매우 급격하게 변하고 있다는 데 있다. 하지만 낮은 출산율로 국가의 인구가 줄어들거나 인구 피라미드가 역삼각형으로 역전되는 현상이 당면한 선거구획정의 문제는 아니다. 지금 당면한 문제는 인구의 특정 지역 집중이 심해진다는 것이다. 도시로의 인구 집중이라는 단순하고 보편적인 변화를 지나쳐 지방에서 “수도권”으로 인구 유출이 과도해진다는 것이다. 따라서 앞으로 점차 처음에는 지방의 농어촌에서, 그다음은 지방의 도시에서 국회의원 의석이 줄어들 것이다. 지방소멸이라 불리는 농어촌 인구 공동화는 지나치게 큰 거대지역선거구(이하 거대지역구)를 만든다. 현재도 4개 이상의 시·군을 합쳐야 하나의 선거구를 간신히 구성하는 예가 꽤 있고 21대 총선의 선거구획정 초안은 5개 시·군을 포함하는 경우까지 있었다. 이 경우 표의 수적 평등은 지켜져도 과연 현실에서 “대의(representation)”의 평등함이 나타날지 의문이 들게 된다. 정치적, 정책적 자원의 분배가 행정구역 단위로 이루어진다는 점을 고려하면³⁸⁾, 3~4명의 의원을 가진 기초자치단체의 유권자와 0.25명의 의원을 가진 기초자치단체의 유권자가 현실적으로 동등한

대표성을 확보하고 있다고 하기는 어렵다. 이는 선거구획정 과정에서 인구 대표성을 우월하게 간주하면서 동시에 선거구를 서로 인구가 다른 행정구역 단위를 무시하지 않도록 하는 모순에서 발생하는 문제이다. 선거법이 이미 “행정”경계를 강조하는 것은 대의제가 지리적 ‘행정’구역의 차이로 인해 다르게 작동한다는 것을 전제했기 때문이다. 따라서 (선거구는 달라도) 한 행정구역 안에서, 여러 명의 대표를 가진 사람과 한 사람의 대표도 제대로 가지지 못한 사람의 실질적 차이를 무시하기는 어렵다.

한편 지방 도시의 인구 감소는 당장에 거대지역구 형성 문제뿐 아니라 다른 차원의 문제도 만든다. 농어촌 인구가 줄어도 지방 도시의 인구가 유지 또는 증가하면, 그래도 전체적인 광역 혹은 초광역 단위의 지역 대표성은 유지될 수 있다. 하지만 비수도권 지역의 도시마저 인구 활력을 잃게 된다면 수도권과 지방의 의석수 불균형은 커질 것이고, 균형발전 정책은 상대적으로 힘을 잃을 것이다. 헌법재판소는 국토의 균형발전을 위해 인구 대표성이 중요하다고 했지만, 오히려 국토의 균형발전을 저해하는 결과가 만들어질 것이다.

현재로서는 헌법적 변화 없이 선거구획정 과정에서 인구 대표성과 지역 대표성을 동등하게 고려하거나, 혹은 부분적으로라도 지역 대표성을 우선할 수 있는 명확한 방법은 없다. 하지만 현재 공직선거법을 일부 개정한다면, 현재의 결정을 벗어나지 않는 범위에서, 조건에 따라 지역 대표성을 일부나마 보호하는 효과를 모색할 수도 있을 것이다. 현재의 조건 및 몇 가지 대안을 논의해보자. 현 공직선거법 내에서 선거구획정 과정에 적용될 중요한 규정 및 조건을 정리하면 다음 네 가지이다.

첫째, 개별선거구 간 인구 비율은 2:1보다 커서는 안 된다

(선거구 평균 인구의 -33.3% ~ +33.3%).

둘째, 개별선거구는 하나의 광역시·도 안에 설치해야 한다.

셋째, 하나의 선거구를 위해 복수의 시·군·구를 합칠 수는 있지만, 시·군·구의 부분과 다른 시·군·구의 부분을 합쳐서 선거구를 구성할 수는 없다. 반드시 완전한 하나의 시·군·구가 포함되어야 한다.

넷째, 전체 의석수는 300석이고, 지역구 의석수는 253석이다.

다섯째, 광역시·도 사이의 의석 할당 규정은 없다.

38) 실제 공직선거법은 행정구역을 중시하는데, 그 이유에 대해서는 밝히지 않고 있다. 다만 최소한 “대의/대표”의 문제에 있어 행정구역을 무시할 수 없음을, 혹은 행정구역이 기초가 됨을 인정하는 것이다.

첫째 조건은 헌법(재판)에 의해 영향을 받은 것이고, 다시 첫째부터 넷째까지의 조건은 모두 공직선거법에 규제되는 조항이며, 마지막 조건은 사실 입법적으로 공백 상태다.³⁹⁾ 이 조건들을 최대한 이용하는 방법과 일부 조건들을 변경하는 과정을 통해 지역 대표성을 일부 확보할 수 있을 것이다. 실제 선거구획정 과정 초반에 광역 시·도 내 의석수를 정하기는 하지만 가장 중요한 것은 개별선거구들이 선거구당 평균 인구의 -33.3~+33.3%에 머무는 것이지 광역 간 최다인구와 최소인구 사이에 2:1 규정을 맞추는 것이 아니다.

인구비율만 지키고 다른 조건은 모두 바꾸는 최대전략은 거대 지역구가 나타나는 농어촌을 가진 시·도에는 기준 인구 -33%를, 그렇지 않은 시도에는 기준 인구 +33%를 적용하여 선거구 수를 배정하는 것이다. 즉 농어촌 지역에서는 낭비되는 인구수를 최소화하고 수도권 등지의 도시 지역은 낭비되는 인구수를 최대화하는 방법으로 선거구를 그리는 방법이 있다. 앞 장에서는 우리는 허용한계(tolerance limit)가 양극단으로 가는 것은 실제 선거구 사이를 명확하게 보여주지 못한다고 했다. 하지만 여기서는 그 허용한계를 최대한 이용해야 지역 대표성을 확보할 길이 열린다. 그에 더해 인구 비율에 대한 광역시·도 사이의 의석 할당 규정이 없는 까닭에 광역시·도 사이의 의석수와 인구수의 일부 불균형은 상당 정도 허용할 수 있게 된다. 거기에 지방 시도에는 광역 내 설치 규정을 완화하여 시·도 경계선을 넘나드는 선거구를 획정한다든가, 시·도 내에서 자치 시·군의 일부끼리 통합할 수 있도록 허용하는 방식이 뒤따를 수 있다.

하지만 이런 전략을 염두에 둔다면, 공직선거법의 일부 수정을 통해 인구비율 2:1을 지키며 부분적으로 지역 대표성을 확보하는 경우가 나타날 것이다.

〈지역 대표성 확보 대안 1안〉

- (1) 전체 의석수를 300석+ a 석으로, 그중 지역구 의석수를 254석+ a 석으로 정하고, 거대 지역구가 나타나는 광역 시도에 추가 의석을 허용한다.
- (2) 시·도 별로 인구비례에 의해 의석수를 할당하고 (1)의 규정을 적용하기 위해 의석수를 가감한다.

39) 선거구획정 이전 단계의 의석할당(seat allocation)은 비례대표제의 의석전환방식(electoral formula)과 유사한 성격이 있다. 전자의 할당 대상이 “지역”이라면 후자에서는 “정당”이라 할 수 있고, 전자의 인구수(혹은 유권자 수)가 후자의 득표가 같은 요소라고 볼 수 있다. 한국 선거구획정에서 명확한 의석할당 방식이 없다는 지리학자들의 비판(이정섭, 지상현 2021)은 의석 전환방식에 대한 관심의 정도에 비해 의석할당에 대한 연구가 상대적으로 부족하다는 점에서 주목할 만 하다.

- (3) 선거구는 시·도 관할구역 안에 설치하되, 거대 지역구가 나타나는 시·도의 선거구는 최저기준을 초과하는 인구수를 최소화하여 선거구를 획정한다.
- (4) 단, 위 (1), (2), (3)의 경우에도 모든 개별선거구 사이의 인구 비율은 2:1 이내를 유지한다. (거대 지역구가 출연하는 시도에서도 가장 작은 선거구는 선거구 기준 인구의 -33.3%보다 작을 수 없다)
- (5) 이를 위해 자치 시·군·구의 행정구역의 분할과 통합이 불가피할 경우에는 인접성, 조밀성의 원칙이 상식적으로 허용하는 한에서 읍면동 단위까지 낮춰서 적용한다. 즉, 시·군·구의 부분 간 통합을 허용한다.

위의 경우 거대 지역구를 어떻게 정의해야 하는가는 추가 논의가 필요하다. 현재로서는 최소한 4개 이상의 자치 시·군·구가 하나의 선거구를 이루는 경우로 제한할 수 있지만 앞으로 인구변동 상황에 따라, 또 전체 의석수 확대와 감소 등 선거제도 개선 방향에 맞게, 몇몇 해외 사례와 같이 면적을 고려할 수도 있을 것이다.

<대안1>과 같이 2:1을 지키는 범위 내에서 시도 내 선거구의 인구수를 최소화하거나 최대화하는 것은 인구밀도가 낮은 지역에 특혜를 주는 사실상 게리맨더링이라는 비판을 받을 수 있다. 이에 대해서는 게리맨더링의 흔한 결과인 지리적으로 기묘하기까지 한 선거구 경계를 그리는 것이 아니며, 헌법재판소 결정의 허용범위에 있다고 답할 수 있다. 앞에서 언급한 것처럼 지역 대표성의 강화는 인구 대표성만으로 확보가 어려운 실제 대의/대표성의 평등함을 확보하겠다는 뜻도 지닌다. 이는 앞 절에서 논의한 것처럼 행정구역 내에서 동등한 의원 수에 의해 대표되는 유권자가 누리는 이익을 의미하기도 한다. 여러 개의 시군으로 이루어진 선거구와 하나의 시군에 여러 개의 선거구가 있을 때, 유권자는 과연 동등하게 대표될 수 있는가의 문제다. 반복해서 정리하면, 공직선거법이 주로 “행정구역”을 중심으로 대의의 공간적 범위를 규정하고 있는 것은 대의 과정 및 결과가 행정구역과 밀접한 관계를 맺는다는 사실을 의미한다.

위 사항을 반영하기 위해서는 다음의 항목을 현재 공직선거법의 적절한 조항에 포함할 수 있을 것이다.

<표 4-3> 지역 대표성 확보를 위한 공직선거법 개정안 (예시)

- ① 국회의원지역구는 시·도의 관할구역 안에서 인구·행정구역·지리적 여건·교통·생활문화권 등을 고려하여 획정한다. 단 이하 ④의 경우에는 고려사항을 예외로 한다.
- ② 국회의원지역구의 획정에 있어서는 허용되는 인구범위(인구비례 2:1)를 벗어나지 아니하는 범위에서 농산어촌의 지역 대표성이 반영될 수 있도록 노력하여야 한다.
- ③ 국회의원지역구의 총수는 254석 이내에서 정하되, 4개 이상의 자치구·시·군이 합하여야 하나의 국회의원지역구가 형성되는 경우, 그 선거구를 포함하고 있는 시·도에 국회의원지역구 하나를 추가 할당 할 수 있다. 이 경우라도 해당 시·도에 배정된 모든 선거구는 허용되는 선거구 인구범위(인구비례 2:1의 범위를 말한다)를 넘지 않아야 하며 이를 충족하지 못한 경우 추가의석을 배정하지 아니한다.
- ④ 위 ③항의 경우를 적용하기 위하여 해당 시·도 내에서 하나 이상의 자치구·시·군의 전부 또는 일부를 합하는 방법으로 인구범위를 충족하는 하나의 국회의원지역구를 구성할 수 있는 경우에는 그 자치구·시·군의 읍·면·동을 기준으로 분할하여 구성할 수 있다.

<대안 1>은 현행 공직선거법을 크게 벗어나지 않는 범주에서 고려된 것이지만, 실제 의도된 효과를 만들기 어려울 가능성도 무시하기 어렵다. 선거구당 인구차의 허용한계를 최대한 이용해 의석 할당에 농촌이나 지방에서 선거구를 구성하는데 필요한 인구수의 낭비를 가능한 줄이겠다는 단순한 원칙을 목표로 하는 것인데, 실제 한 광역 시·도에서 대표되는 의원 수로 따지고 보면 중대선거구를 채택했을 때와 구분하기 어렵게 되거나, 지리적 문제로 실제 의석을 추가할 가능성이 없는 경우도 많을 것이다.

추가로 고민할 수 있는 <대안 2>는 <대안 1>보다 보다 상대적으로 적극적인 변화를 요구한다. 현재의 지역구에 추가하여 부분적 시·도 단위 광역 의석제도 채택해 지방에서 의석수를 확보하고, 석패율을 활용하여 당선자를 정하는 방법이다.

<지역 대표성 확보 대안 2안>

- (1) 전체 의석수를 300석+ α 석으로, 그중 소선거구 지역구 의석수를 254석으로 정하고, 거대 지역구가 나타나는 광역 시도에 1석의 광역 시도 의석을 추가 배정한다.

- (2) 모든 선거구는 시·도 관할구역 안에 설치하되, 거대 지역구로 인해 추가되는 의석은 전체 광역 시도를 대표한다.
- (3) 추가되는 의석의 배정은 정당에게 하되, 해당 시도의 (소선거구) 지역구 당선을 위한 기준득표수를 구한 후 최대잔여법(Largest remainders method)을 활용해 추가될 의석을 할당할 정당을 구한다.⁴⁰⁾ 이때 기준은 비례대표 득표가 아닌 각 정당 지역구 득표의 총합이다.
- (4) 광역 시도 사이 의석과 인구비례 2:1을 유지한다.
- (5) 시도 광역 의석을 배정받은 정당의 해당 시도에서 출마한 낙선 후보자 중 석패율이 높은 후보를 최종 당선자로 선정한다.

즉 4개 이상의 시·군으로 묶인 거대 지역구가 나타나는 경우, 그 해당 시·도를 대표하는 광역 의석을 1석 추가하는 것이다. 예를 들면, 지역구 254석과 비례 의석 46석을 기준으로, 강원도, 전라남도, 경상남도, 경상북도에서 거대 지역구가 나타나면, 몇 개의 거대 지역구가 나타나는가와 상관없이, 이들 4개 광역 도에 광역 의석을 1석씩 추가 할당한다. 단 광역 시·도 단위를 기준으로 시·도 간 인구비례 2:1 이내를 유지해야 한다. 이때 당선 의석은 해당 시·도의 (비례대표 득표가 아닌) 지역구 기준 득표수(지역구 당선계수(quota))를 기준으로 배정하되, 최대잔여법을 적용한다. 이 때 최대잔여법을 적용했을 때 의석을 확보해야 하는 정당이 의석을 확보하지 못한 경우에는 그 정당에, 또 그렇지 않은 경우 당선 쿼터에 미달하는 잉여 득표수가 가장 높은 정당이 그 의석을 배정받고, 당선자는 그 정당의 낙선한 후보 중 석패율을 계산하여 결정한다.

물론 이때 당선자는 지역구에서 낙선한 지역이 아니라 (거대 지역구를 포함한) 전체 시·도를 대표해야 하는데, 낙선한 해당 선거구에 지역위원회 사무소를 개설할 수 없는 등의 추가 제한이 뒤따라야 할 것이다. 이 방식은 총의석수 변동이 크지 않고, 헌법재판소 판결에 의한 지역구 사이 인구비례 원칙을 훼손하지 않고, 지역구 투표의 불비례성을 일부 개선하며, 지역에 따른 유불리가 명확히 예상되지 않아 정당들의 합의를 이끌어 내기에 상대적으로 어려움이 적을 것으로 본다.

이상 <대안1>, <대안2>는 몇 가지 법적 규정을 변화시키는 것을 전제로 단기적으로

40) 비례대표제의 의석배정방식인 최대잔여법을 활용하여 이미 당선된 의석수를 제외하고 소수부분이 가장 큰 수, 즉 기준득표수에 가장 다가간 정당에게 1석을 배정한다.

지역 대표성을 반영하여 선거구획정을 하는 방향을 논의했다. 하지만 이런 제도적 개선이 허용되어도 실제 지역 대표성에 어느 정도 도움이 될지는 실제 획정 과정에 들어가야 정확히 알 수 있을 것이다. 무엇보다 이런 단기적인 방법은 정당별로 유불리를 따질 가능성이 크기 때문에 선거구획정위의 권한을 강화하지 않으면 관철되기 어려울 것이다. 어쨌든 이런 단기적인 방법보다 지역 대표성을 인정해야 한다면 중장기적인 개선 기획이 필요할 것이다.

3. 중장기 선거구 획정 제도 개선 방향

지역 대표성 문제에 관한 중장기 선거구획정 제도의 개선을 위해 경계선 긋기 (districting)라는 ‘획정’ 그 자체에만 초점을 맞춰서는 적절한 대안을 만들기 어렵다. 현재 당면하고 있는 이 제도의 근본적인 결함과 여러 선거제도 구성요소의 적절한 조합까지 염두에 두고 제안되어야 한다. 물론 완벽한 선거제도란 없으며 고려의 대상이 되는 선거제도의 장단점을 이론과 현실 모든 차원에서 검토해야 한다. 이하에서는 중·장기적으로 지역 대표성을 확보하기 위한 헌법 차원의 개선 방향, 그리고 공직선거법 차원에서 검토할 수 있는 새로운 선거제도에 대해서 논의할 것이다. 장기적 대안으로 헌법적 변화를 들 수 있는데 다양한 개혁 방안이 가능하다. 이를 엮어 하나의 대안(방향)으로 제시할 것이다.

1) 헌법적 개선과제

헌법재판소의 결정으로 현재의 선거구획정 제도가 커다란 영향을 받은 것을 고려할 때, 지역 대표성의 일정한 확보를 위해서는 헌법에 제시하는 기본적인 대의제의 질서에 대한 재정비가 요구된다. 문재인 정부 시기 논의되었던 “연방제에 준하는 분권” 혹은 “연방제” 그 자체로 “지역”이 국민주권이 발현되는 단위로 인정되는 방식이 아니라면 현재의 인구 대표성과 행정구역에 관련된 여러 원칙을 지켜가며, 이미 위에서 살펴보았듯이 지역의 대표성을 주장하거나 지켜나가기 매우 어렵다. 단기 처방은 대체로 매우 교육지책에 가깝고, 매번 새로운 변형을 고민해야 하며, 제21대 국회에서 처럼 1회성 제도 적용을 반복할 수 있다. 따라서 지역 대표성이 중요하다는데 합의한다면, 헌법이 지방의 권리와 대표성을 어떻게 인정하는가의 문제를 먼저 해결해야 한

다. 연방제는 아니어도 문재인 정부가 제안했던 10차 헌법개정안의 제1조처럼 최소한 헌법이 지금보다 매우 높은 수준으로 지방분권과 지방의 권리를 보장하는 조항을 포함해야 한다. 또 가능하다면 투표가치의 평등성을 크게 훼손하지 않는 선에서 과소인구 지역에 대한 최소한의 대표성을 보장하는 조항이 포함되면 지역 대표성을 일부 확보한 상태에서 매우 다양한 선거제도 설계를 상상할 수 있을 것이다.

<표 4-4> 10차 헌법 개정안

- 제1조 ① 대한민국은 민주공화국이다.
 ② 대한민국의 주권은 국민에게 있고, 모든 권력은 국민으로부터 나온다.
 ③ 대한민국은 지방분권국가를 지향한다.

지역이 대표성을 가진다는 사실을 인정하는 가장 근본적인 제도적 대안은 “양원제”의 실시이다. 미국과 같이 지역의 균등한 권한을 상징하는 동등한 수의 상원 의석을 각 연방구성단위(州)에 부여할 경우, 하원이 인구를 기준으로 구성되고 작동하기에 큰 무리가 없다. 특히 상원이 하원의 결정에 상당한 실질적 거부권을 가진다면, 같은 수의 의석을 가지지 않아도 상원을 통한 지역 대표성은 상당 부분 확보될 것이다.

물론 헌법에 연방제를 명시하지 않아도 양원제를 하지 못하는 것은 아니다. 우리나라도 제2공화국 시절에 비록 짧았지만, 양원제를 시행한 경험이 있다. 이때 참의원 의원은 총 58석으로 서울과 각 도를 단위로 구성되었으며 각기 8석(경남, 경북, 전남), 6석(서울, 경기, 충남, 전북), 4석(충청, 강원), 2석(제주)이 할당되었고 제한투표 제도를 선택해 유권자는 선출되는 의석수의 1/2에 해당하는 표를 행사할 수 있었다. 즉, 서울의 유권자는 3표, 전남의 유권자는 4표를 던질 수 있었다. 중선거구제와 1인대표제의 조합이었고, 선호 순위는 묻지 않는 방식이었다. 이는 헌법상 연방제가 아니어도, 먼 나라에서 전례를 찾지 않아도, 또 각 지역이 동등한 의석을 배정받지 않았어도 양원제를 시행할 수 있다는 것을 보여준다. 여러 광역을 엮은 초광역 권역을 중심으로 양원제의 채택을 고려할 수도 있을 것이다. 하지만 연방제에 근거하지 않거나 이에 대응하는 지방정부 단위를 가지지 않는 상원은 존재감이 약할 수 있다.

<지역대표성 확보 대안 3안>

3-1 연방제의 지역대표 상원 설치

3-2 단방제의 상대적으로 강한 상원 설치

3-3 강력하고 적극적인 헌법적 지방 분권

3-3-1 강력한 지방 의회를 통해 지역 유권자 이익 적극 대표

3-3-2 지방 정부의 연방 상원 선출 (독일식)

3-3-3 지역대표성 규정: 법률적 활용 (특별 지역에 제한적 선거구 인구 할증제도)

연방제가 아니라도 헌법에서 강력한 국가가 강력한 지방분권 국가임을 선언하는 것을 고려할 수 있다. 지방분권국가 선언은 많은 법률적 부분에서 쓸모 있게 지역 대표성을 담보할 수 있는 다양한 대안들을 허용해 줄 것이다. 첫째로, 상대적으로 독자적인 과세, 인사, 재정권을 확보한 강력한 지방자치 제도의 시행을 들 수 있다. 이미 헌법재판소는 인구 대표성이 지역 대표성보다 우선한다는 이유 중 하나를 지방자치의 존재에서 찾았다. 물론 현재 상황을 보면 헌법재판소의 견해를 수용하기는 쉽지 않다. 현재 지방“정부”도 아닌 지방자치“단체”의 수준에서는 재정권 등 거의 모든 분야에서 지방의회와 지방행정이 주민을 충분히 대변한다고 보기 어렵기 때문이다. 하지만 농어촌 혹은 비수도권 거주 유권자의 “대표” 상실의 열패감과 불안감을 낮춰줄 수 있는 강력한 지방자치가 촘촘히 실행된다면 양원제 없이도 국회는 지역 대표성의 부담을 일부 덜고 인구를 대표하는 전국적인 대의기관으로 역할을 할 수 있을 것이다. 지역의 작은 민원은 지방의회가 1차적으로 대의하고, 국회는 균형발전을 포함한 국가 차원의 이익 대표에 집중하는 방식을 고려할 수 있다.

둘째, 다른 방식은 어떤 방식이든 상원의 구성을 지방정부의 권한으로 만드는 것이다. 미국식이 아닌 독일식으로 중앙정부의 상원이 지방정부의 대표들로 구성하게 한다면 하원에서 인구 대표성을 중심으로 한 선거구 획정에도 불구하고 지역이 대표성을 상실하지 않게 만들어 줄 것이다. 세 번째로 다른 방법은 헌법이 지역 대표성을 보다 구체적으로 인정하는 경우 일부 지역에 대해 인구 대표성의 예외를 적용하는 것이다. 즉 한 국회의원이 지나치게 넓은 지역을 대표해야 하는 경우, 너무 많은 시·군·구가 합쳐져 오직 한 명의 국회의원만을 선출하는 경우, 인구를 일부 할증하는 방식으로 추가 선거구를 구성할 수도 있다. 실제 모든 선거구에 대해 2:1 혹은 그 이상의 인구비례를 허용하는 것이 아니라 소수의 특별한 예외를 인정하는 것이기 때문에 전

체적인 인구 대표성을 심각하게 훼손하지 않을 것이다. 이것은 인구감소보다 더 빠른 속도로 진행되고 있는 지방소멸을 대비한 가장 손쉬운 방법이지만, 예외 적용을 위한 헌법 차원의 근거가 필요하다.⁴¹⁾

이같이 연방제 혹은 단방제 하의 양원제, 강력한 자치권을 가진 지방정부의 존재, 지역 대표성의 헌법적 인정은 모두 “장기” 과제에 속할 수 있고, 현재로서는 그 가능성이 크다고 보기는 어렵다. 이런 조건을 만족하지 않은 상황에서도 중장기적 선거제도 개선을 고민해야 한다. 특히 앞으로의 점진적인 인구변동은 지역 대표성을 비롯한 여러 제도적 과제를 제시할 가능성이 크다.

2) 지역 대표성을 고려한 중기적 선거제도 개선

대의제의 인구 대표성 원칙에 강한 예외를 적용하지 않는 이상, 헌법재판소의 결정과 현재의 소선거구제라는 제약 아래서, 무엇보다 300석이라는 전체 의석수 아래에서 선거구 설치 과정에 인구 대표성을 뛰어넘어 지역 대표성을 확보할 근본적인 해법은 상상하기 어렵다. 즉 어떤 지역에 인구가 줄어들면 의석수도 줄어들 수밖에 없다. 그런데 지역 대표성의 문제는 전체 의석수의 문제만은 아니다.

인구가 감소하는 농어촌 지역의 불만은 “과연 누가 우리를 대표하는가”이다. 전술한 것처럼 아무리 국회의원이 사람(인구)을 대표하는 것이라 해도 한 의원이 4개 이르는 군(郡)을 대표하는 경우, 의원과 유권자의 물리적, 심리적 거리는 멀어지게 마련이다. 한 구(區)에 세 명까지 대표가 있는 서울의 경우와 비교하면 유권자들이 느끼는 상대적 박탈감은 매우 크다. 유권자 사이에 상당한 효능감의 차이가 발생함은 물론 선거구를 구성하거나, 혹은 선거구를 포함하는 기초자치단체가 의원들의 의정활동으로 확보하는 (예산 등 물질적/비물질적) 자원에도 차이가 있을 것이다. 이는 지역 대표성에 관해 고민해야 할 또 다른 차원의 문제이다. 헌법이 요구하는 평등한 대표성이 어디까지 포함한 것인가의 문제이기도 하다.

이를 해결하는 방법은 한 명의 의원이 대표하는 선거구의 지리적 크기를 축소하거나 유권자 한 명이 선출하는 대표를 늘리는 방법이다. 전자의 방법은 전체 의석수를 늘려 지역구를 작게 만드는 것이고, 후자는 전체 의석수의 변동 없이 선거구 면적을 더 크게 만들어 복수의 의원이 대표하게 하는 것이다. 전체 의석수 확대라는 선택을

41) 헌법 차원의 근거가 없어도 법률로 정한 이런 소수의 예외 규정이 그 예외적 상황 때문에 헌법불일치나 위헌으로 판단하지 않는 결정을 내린다면 지역 대표성을 확보할 수도 있다.

제외해도 이 두 가지는 복합적으로 연결되어 있다.

조금 더 자세히 살펴보자. 4개+ α 시·군 선거구처럼 넓은 선거구를 한 명의 의원이 대표하기 어렵다면, 조금 더 넓은 지역구를 복수의 의원이 함께 대표하는 방식을 고민할 수 있다⁴²⁾. 즉 유권자 입장에서는 “나를 대표하는 사람이 (그가 얼마나 많은 사람을 대표하는가와 상관없이) 한 명인가 아니면 더 많은가”의 차이를 의미한다.⁴³⁾ 이 부분에서 4~5석의 중선거구제 혹은 광역이나 초광역 단위의 대선선거구를 고민할 수 있다. 이스라엘과 같은 전국 단일선거구 같은 대선선거구를 배제하면 광역 시·도가 하나의 선거구를 이루거나 아니면 광역시·도 단위 내 중선거구를 만드는 것이 가장 간단한 방법이 될 것이다. 이것은 선거구를 하나의 층위로 만들고 그 안에서 복수의 의원이 유권자를 대표하게 만드는 방식이다.

또 다른 방법은 유권자가 다층위(multi-tier)의 선거구에서 복수의 대표를 선출하는 것이다. 이미 현 선거제도가 (소선거구) 지역구와 비례대표제(전국 단일 대선선거구)의 복수 층위로 되어 있는데, 여기에 층위를 추가하거나, 전국비례선거구를 복수의 중선거구로 분할 하는 방식이 있다. 이 중 가장 단순한 것은 현재의 지역구(소선거구)에 권역별 연동형 비례제를 조합하는 것이다. 하지만 이 경우에도 현재의 비례대표 48석을 유지하고 이를 광역시·도 단위의 권역에 배분한다면 지역 대표성 차원에서 그리고 비례성의 차원에서도 차이를 만들기 어렵다. 예를 들어 강원도의 경우에는 기존 지역구 8석에 비례라는 명칭을 붙이기도 어려운 1석 정도의 비례 의석이 추가될 뿐이다.

양자를 결합해 선거구 층위를 더 늘리는 거나 개별 층위에서 (중선거구를 채택해) 여러 명의 대표를 뽑는 방법도 있다. 최근 이상민 의원 대표 발의안은 이 두 가지를 모두 선택한 방식이다. 이 안에 따르면 지역구를 대폭 축소하고(127석), 권역별비례의석(127석)과 전국비례의석(46석)을 도입하는 것이다. 이때 지역구는 4~5석의 중선거구제로 선출하고 지역구와 권역별비례의석의 총수인 254석을 기준으로 연동형으로 의석을 할당하는 것이다. 전국비례의석은 지역구와 연동 없이 정당 득표를 기준으로 별도로 계산하는 것이다. 그런데 이렇게 하면, 예를 들어 강원도의 경우, 총 의석수는 8석으로 변함이 없지만 4석을 뽑는 지역구(중선거구) 1개와 권역별 비례대표 4석을 선출

42) 강원도의 동해·태백·삼척·정선(2891km²), 속초·인제·고성·양양(3042km²), 전남의 순천·광양·곡성·구례갑·울(2364km²), 경북의 영주·영양·봉화·울진(3678km²), 군위·의성·청송·영덕(3376km²) 같은 거대 지역구에서 한 명의 의원이 선출된 데 비해 서울은 605km²의 면적에 49개 의석이 있다. (김종갑, 허석재 2020)

43) 이런 차원에서 강희원(2001)이 제안한 유동선거구도 비슷한 목적의식을 가진 개념이다.

하게 된다. 강원도 전체를 하나의 선거구로 삼는 2개의 층위가 생기는 셈이다. 선출되는 방법만 차이가 있을 뿐 이들은 8석 모두 강원도 전체의 대표인 것이다. 지역구를 4~5석의 중선거구제로 규정했기 때문에 10석 이하의 충북, 전북, 전남에서는 모두 동일 현상이 나타날 것이다. 즉 인구수가 적은 광역 도에서는 결과적으로 지역구든 비례제든 단일 도 전체를 선거구로 삼는 의원들이 발생한다. 이런 결과가 지역 대표성의 확보에 더 어울리는지는 확인하기 어렵다. 유권자 1인을 대표하는 의원은 8명이나 되지만 그들은 각자 강원도 전체 면적이 선거구인 셈이 된다. 따라서 소선거구+권역별 비례대표를 채택해 4개의 소선거구 의원들은 전체 강원도보다 좁은 몇 개 군을 대표하고, 나머지 4석의 전체 강원도 면적을 선거구로 대표하는 방법이 유권자-대표자 관계에 있어 더 나을 수도 있다. 하지만 지역에 따라 어떤 균형이 유리할지는 고민이 필요한 부분이다. 이상민 의원 대표발의안을 기준으로 보면 전국비례의석을 줄이고 소선거구와 권역별비례의석 수를 늘리는 방식으로의 수정이 지역 대표성 확보 차원에서는 더 나은 제도가 될 수도 있다.⁴⁴⁾ 그러나 전체 의석이 늘어나지 않으면 사실 어떤 방식도 큰 의미 없는 결과를 만들 가능성이 여전히 있다.

전체 의석수를 늘리면 많은 고민이 사라진다. 이를 위해서는 총의석수를 구하기 위한 기준 인구수를 법제화하되 현재의 선거구 평균 인구보다 낮게 잡아야 한다. 의석당 인구수가 고정되면 전체 인구가 줄어들 때 자연스럽게 전체 의석수도 줄어들게 되기에 의석수 확장에 비판적인 국민을 설득할 명분이 일부 생길 것이다. 또 하나의 고려 사항은 권역의 크기를 단순히 지금의 시·도 광역 단위만 고집할 필요가 없다는 것이다. 서울 등 수도권 지역은 광역 단위보다 작게 선거구를 나눌 수 있고, 지방은 광역 단위보다 큰 초광역으로 선거구를 합칠 수도 있다. 이렇게 되면 지방은 권역별로 비례제 의원을 더 확보할 수 있다. 나아가 같은 광역 안에서도 인구가 많은 시 지역과 인구가 적은 군 지역에 서로 다른 선거구 크기(의석수)를 적용하는 것도 고민해 볼 필요가 있다.

하지만 20대 총선 즈음해서 많이 논의되었던 “도농복합선거구”는 위에서 다루었던 방식과 달리 도시에는 중선거구를, 농촌에는 소선거구를 채택하자는 것이다. 그러나 이런 개혁은, 현재 한국 정당정치 상황을 고려할 때 정당 간 이해득실이 갈리는 것은 차치해도, 총의석수 확대나 지역 대표성의 헌법적 인정이 전제되지 않고는 근본적

44) 다만 전국비례대표제를 채택하고 거기에 지역에서의 석패율 제도를 도입한다면 득표 경쟁의 강도에 따라 지역의 대표성이 더 확보될 수도 있지만 반드시 그런 것은 아니다.

으로 농어촌에서 의석수 축소와 선거구의 대규모화를 막을 수 없다는 점에서 적절한 대안이 되기 어렵다. 또한, 여전히 도시 유권자는 거주하는 행정구역에서 복수의 의원을, 농어촌 유권자는 거주하는 행정구역에서 한 명도 안 되는 의원을 가지게 된다. 현재 유권자-대표 간의 관계 문제를 더욱 악화시키는 것이다.

위와 같은 부분들을 고려할 때 중장기적으로 고민할 수 있는 제도적 요소들은 다음과 같다.

<지역대표성 확보 대안 4안>

4-1 한 명의 유권자를 대변하는 복수 층위의 선거구 설치

4-2 개별 선거구당 의석수 확대

4-3 전체 의석수의 확대

4-4 기타: 총의석수 결정을 위한 의석당 인구수 법제화, 권역별 선거구 설치

위의 대안 중 4-3은 필수적인 대안이다. 의석수 확대가 없다면 사실 어떤 대안도 의미가 없어진다. 4-1과 4-2를 수용한다면 a 소선거구+권역별 비례대표제, 또는 b 중선거구+권역별비례대표제 등의 조합을 고려할 수 있다. 물론 투표방식에 대해서는 여러 대안의 조합이 가능할 것이지만 여기서는 다루지 않겠다. 현 선거제도를 이런 대안적 방향을 고려하여 개선한다면 아래 예시와 같은 구체적 대안도 가능할 것이다.

<대안4 예시: 소선거구+권역별 비례대표>

- ① 전체 의석수를 지금보다 10% 증가한 330석으로 정하고
- ② 330석을 나눠 권역별로 배정될 의석수(지역구+비례대표)를 할당한다. 이때 정수로 배분되지 않는 의석은 의석 당 지리적 면적을 계산하여 가장 넓은 권역 순으로 할당한다.
- ③ 각 권역별로 할당된 의석을 권역 내에서 2(지역구):1(비례대표) 비율로 배분하되, 정수로 나눌 수 없는 경우 지역구를 기준으로 2:1에 가장 가깝게 비례대표 의석을 할당한다. 예를 들어 한 광역도에 17석을 할당할 경우, 11석(지역)+6석(비례)이 아닌 12석(지역)+5석(비례)으로 나눠 의석을 배분한다.

위의 예시는 총의석수를 10% 증가 시키는 것이다. 이때 지역구 의석을 253석에서

220석으로 33석 축소하고 비례대표 의석을 47석에서 110석으로 63석 확대하는 것이다. 전체적으로 330석이 지역 대표성을 확보하는데 충분한 의석인지, 또 전체 국민의 규모를 고려할 때 충분한 규모인지는 논란의 여지가 있으나 현재로서 어느 정도 의미 있는 규모로 의석을 확대 할 수 있는 최소치라 할 수 있다. 비례대표 의석이 더 확보되어야 표와 의석의 비례성 그리고 지역 대표성까지 충분히 확보할 수 있지만 현실적으로 지역구 의석수를 더 축소하기는 매우 어려운 상황에서 비례대표제 100석 이상의 확보는 지역 대표성을 담보할 권역별 비례대표제를 위해서는 필수적인 것이다. 여기에 1인 2표제에서 의석배분을 독립적인 병립형으로 할지 아니면 연동형, 혹은 현재와 같은 준연동형으로 할지는 추가적인 별도의 논의가 필요하다. 여기서는 지역대표성을 위한 의석 할당과 획정 문제를 다루기 때문에 위 예시에서는 이 부분의 선택에 대해 제외했다.

선거제도는 다양한 요소들로 이루어져 있고, 그 요소들의 조합에 따라 결과물의 정도와 분야가 달라진다. 예를 들면 어떤 방식이든 중대선거구제를 채택하면 폐쇄형명부, 개방형명부, 이양식 선호투표, 1인다투표, 단기비이양투표 등등 어떤 투표방식과 조합하나에 따라 선거제도의 정치적 결과물을, 특히 정당정치 내용을 완전히 바꿀 수도 있기에 지역 대표성 하나만 고려하면 선거제도 개혁을 실현할 동력을 갖추기 어렵다.

4. 획정 절차 및 획정위원회 제도 개선 방향

선거구획정위 제도에 관한 연구와 개선 방법은 2016년 개정 이전과 이후로 나눌 수 있다. 2016년 제20대 총선을 앞두고 설치된 국회의원선거구획정위원회는 이전과 비교되는 독립적 성격과 상당한 실제 권한을 가지게 되었다. 현행 공직선거법 제24조(국회의원선거구획정위)와 제25조(국회의원지역구획정)에 획정위의 기능과 권한 등이 명시되어 있다. 이때 개정된 공직선거법으로 2016년 제20대 총선과 제21대 총선을 위한 두 차례의 선거구획정이 진행되었다. 따라서 2016년 이후에는 더 현실적이고 구체적인 문제점에 대한 개선이 필요하다. 먼저 현행 선거구획정 및 획정위원회에 관련 법 조항의 주요한 특징을 요약하면 다음과 같다.

<표 4-5> 국회의원선거구획정위원회 특징

- ① 9인의 위원은 중앙선거관리위원장이 위촉하지만, 8인은 학계·법조계·언론계·시민단체·정당으로부터 추천받은 이를 국회 특위의 의결로 선정한다(24조 4항)
- ② 중앙선거관리위원회에 두지만, 직무에 관해 독립적 지위를 가진다(25조 2항)
- ③ 지역구의 획정만 관여하며(24조 1항), 재적위원 2/3 찬성으로 획정안을 의결한다(25조 11항)
- ④ 국회는 획정위 안을 그대로 반영한 법률안을 제안해야 하며(24조2의 3항), 지역구 명칭과 구역에 대해서는 법제사법위원회의 체계와 지구 심사 대상에서 제외되고(24조 2의 5항), 수정 없이 바로 표결한다(제24조2의 6항)
- ⑤ 국회 해당 위원회는 획정위 안에 대한 재제출을 단 한 차례만 요구할 수 있다(24조의 2-3항)

이 같은 특징들을 살펴보면 획정위는 한시적이지만 독립적이고, 그 권한도 상대적으로 커졌다. 학계와 시민사회 등 여러 단체의 추천을 통한 위원회 구성, 독립적인 위상, 국회는 단 한 차례만 실질적인 거부권을 가진다는 점이 과거 획정위와의 주요한 차이이다. 현재 2024년 제22대 총선을 위한 획정위에는 정당이 직접 추천한 위원은 포함되어 있지 않다. 하지만 지난 두 번의 2차례의 선거구획정위원회를 운영한 결과 몇 가지 문제점은 여전히 남아있고 이에 대한 개선이 필요하다.

첫째, 선거제도의 다양한 범주에도 불구하고 이 위원회는 법적으로 지리적 경계의 획정만 할 수 있어 국회 결정에 끌려다닐 수밖에 없다. 단적으로 선거구획정위는 국회가 선거구 숫자를 확정할 때까지 획정에 관한 어떤 결정도 내리지 못한다. 특히 현행 선거제도는 단순다수 소선거구제와 비례대표제의 혼합형이고, 국회의원 정수에 대하여 헌법에는 200명 이상으로만 규정되어 있어서 가변적이다. 지역구 숫자를 정하는 것은 선거구획정을 위해서는 필수조건이다. 한 명의 국회의원이 대표해야 할 적당한 인구 규모와 그가 대표해야 하는 지역의 특성을 고려하면서 선거구획정을 하려면 특정 조건 아래 제한적으로 시도별 지역구 수의 가감이 필요할 수 있다. 따라서 전체 지역구 수는 국회가 정하고 시도별 지역구 수의 결정도 국회가 한다 해도 일부 의석의 가감은 획정위가 맡는 것을 고려할 수 있다.

지역구의 가감은 국회의원은 물론 유권자들에게도 매우 민감한 문제이다. 2016년 이후 공직선거법은 의원 정수를 300명으로 규정하고 있는데, 지역구 의석수에 대한 합의가 늦어 법정 시한을 넘겨서 획정 작업이 진행된다. 여야는 가능한 현직 의원의 지역구를 지켜내고 동시에 의원 정수를 300명을 넘기지 않아야 하므로 결국 비례대

표를 줄이는 개악을 해왔다. 대안으로 전체 의석수를 정할 수 있는 인구당 의석수 기준이 정해져야 여러 얽혀져 있는 제도적 모순을 뚫고 합리적 획정을 할 수 있을 것이다. 현재로서는 전체 의석수의 확대는 필수적이다.

둘째, 획정 절차에 법적 미비점이 있다. 선거구 경계의 획정이 업무이지만 앞에서 살펴보았듯이 획정위는 개별선거구의 인구비율을 조정하는 과정을 통해 광역 시·도 사이의 선거구 숫자도 할당(apportionment)할 수 있다. 누가 광역 시·도의 선거구를 할당할 것인가는 법으로 정해져 있지 않다. 제21대 총선의 경우 국회가 이를 정하지 않아서 획정위가 광역별 의석수를 조정해서 국회로 보냈고, 국회는 그 후에야 광역 시·도별 의석수에 대한 합의안을 만들어 획정위로 보냈다. 획정위는 이를 존중해 2차 안을 작성했다.⁴⁵⁾ 현재 한국 정치 환경에서 영호남의 의석수 가감은 매우 민감한 문제이다. 법적으로 광역 시·도의 의석수 할당이 인구수와 연동되어 있지 않은 상황에서, 선거구획정위가 호남의 의석을 줄이고 충남의 의석을 늘리는 등의 결정을 내리는 것은 민간위원회인 획정위로서는 정치적으로 큰 부담이 된다. 그러므로 가능한 현상 유지의 선택을 하기 쉽게 된다. 이런 기준과 지역 대표성 같은 예외 조항이 미리 세워져야 획정위가 특정 조건 속에서 가능할 수 있다.

셋째, 획정위의 구성과 운영 문제다. 획정위의 독립성을 보장했지만, 실제로 국회에서 정당들이 기피인물을 배제하는 방식으로 획정위원을 선정하는 등 실제로 정치성을 완전히 배제하기는 어렵다. 이런 상황에서 획정위는 선거구경계 관련 모든 결정을 재적 위원 2/3이상의 찬성으로 내려야 하는데, 제20대 총선의 획정위처럼 위원들이 정치적으로 양분되어있는 경우라면 획정 과정의 교착 상황이 발생할 가능성이 매우 커진다. 또 이 경우 개별 획정위원의 거부권이 매우 커져서, 획정위 개개인에 대한 정치권의 강한 로비에 취약한 상황이 나타날 가능성도 있다. 2/3을 유지하더라도 교착 상황이 지속되면 시간 제한제를 조건으로 1/2 규칙을 적용하는 등 이를 타개할 방법이 필요하다. 한편 획정위원의 구성이 수도권에 편중되어있다는 점도 고민해보아야 한다. 농어촌 혹은 비수도권의 대표성을 논의하기 어려운 구조이다. 또 획정위원의 전문 분야는 법학, 정치학, 행정학으로 대표할 수 있는데, 특히, 헌법 분야의 전문 법조인이나 정치과정 분야의 정치학자, 지방자치 분야의 행정학자 등과 함께 주민의 생활권과 관련된 전문성을 가진 '지리학자'들이 포함되어 전문성을 발휘하도록 할 필요가

45) 만약 획정위가 2/3이상의 찬성으로 1차 안을 그대로 유지해서 국회로 보내거나, 국회가 이를 부결했을 때를 사후에 어떤 과정을 거쳐 재획정을 하는지는 법적으로 명확한 규정이 없다.

있다. 선관위가 상황에 따라 특정 확정안을 제시하는 때도 있는데 선거제도에 대한 비전문가는 선관위의 기초 제안에 대한 객관성을 파악하기 어려울 수 있다.

넷째, 확정위가 지역과 정당의 의견을 듣는 과정이 있지만, 실제 확정안은 국회에서 통과될 때까지 유권자에게 공개되지 않는다. “대표성”은 대표가 되는 이의 문제일 뿐 아니라 대표에게 위임하는 사람에게 더 큰 중요한 사안이고, 현재 확정안은 국회가 한 번만 거부할 수 있어 확정안의 공개는 매우 중요한 사항이다. 물론 완벽히 객관적인 정답이 있기 어려운 경계확정을 공개한다는 것은 불필요한 논란과 지연을 가져올 수 있는 것도 사실이다. 하지만, 국회로 송부하기 전에 어떤 방식이든 적절한 공개의견 수렴 절차가 필요하다(지병근 2021).

이외에도 앞으로 여러 예상하지 못한 문제가 있을 수 있다. 이제 2024년 제22대 총선을 위해 세 번째 운영 중이기 때문에 여러 상황과 요소에 따라 확정 절차는 제21대 총선처럼 원만히 진행될 수도, 또 제20대 총선처럼 어려움을 겪을 수도 있다. “공정”한 선거구획정이 가장 중요한 문제이지만 단순하고 객관적인 “공정성”은 존재하기 어렵고, 설령 그 기준이 존재한다 해도 여러 법적인 제한과 정치적 이해타산 때문에 그 기준은 매우 “취약”한 상태에 빠질 수도 있다. 지속적인 개선안이 필요하지만, 현재로서는 그간의 과정을 바탕으로 선거구획정위의 권한에 맞춰 <표 8>과 같이 세 가지 개선 방향을 고려할 수 있을 것이다.

첫 번째 개선 방향은 선거구획정위를 권한을 강화하여 선거제도위원회로 개편하는 것이다. 선거제도는 권력의 위임 방향을 결정하는 민주적 게임의 기본 규칙이다. 그중 선거구획정은 게임의 결과에도 영향을 미칠 수 있는 매우 중요한 규칙 중 하나이다. 그런 선거구획정을 현재와 같이 국회가 직접 하지 않는다면 다른 규칙의 설계를 별도의 독립위원회에 맡기지 못할 이유가 없다. (비례제 의석을 포함한) 국회의원 의원 정수, (현재 결정 이내에서) 지역 대표성을 위한 인구비례의 허용범주, 광역 시·도에 대한 의석할당, 행정구역의 분할, 혹은 표의 의석전환 방식에 이르기까지 선거제도 전반에 대한 상대적으로 강한 권한을 주는 강력한 위원회를 구성하는 것도 고려할 수 있다. 이는 법적으로 모순된 상황(인구비례를 지켜야 하나 행정구역은 유지)과 사회적 인구변동 등 선거구를 획정하는 과정에서 나타나는 문제를 해결할 실질적 권한을 주자는 것이다. 국회의장 산하에 설치하되 독립성을 보장해야 할 것이다.

<표 4-6> 선거구획정위원회 개선 방향

위원회 대안	권한	특징
적극적/ 정치적	선거제도 전반에 대한 설계와 결정 넓은 권한과 재량권	국회의장 산하 설치 독립적 상설 기구 정치적 고려
수동적/ 기능적	국회 등의 선거제도 설계 후 지리적 경계 설정 매우 구체적이고 협소한 권한	선관위 내 설치 복수의 독립적 임시 기구 중 하나 자동화 가능
능동적/ 기능 강화적	선거구획정과 직접 연관 있는 제한된 선거제도 요소(예: 추가 의석수)에 관한 권한 선거법 개정을 위한 입법 요청권	선관위 내 설치 독립적 임시 기구

두 번째 방향은 아예 획정위를 “기능”만 가진 조직으로 만드는 것이다. 현재의 획정위는 사실 전자보다는 이에 가깝지만, 현재는 국회가 스스로 결정하기에는 정치적으로 부담이 되는 사항은 획정위로 떠넘기는 경우가 발생할 수 있는 구조이다. 아주 명확하게 거의 정해진 조건 속에서 경계선을 그릴 수 있도록 국회는 충분히 오랜 시간 선거제도에 대해 고민하고, 많은 부분을 사전 합의 하고, 그 결정에 대한 책임을 져야 한다. 혹은 그것이 불가능하다면, 선거제도의 주요 부분을 결정하는 복수의 개별 위원회를 만들고 미리 주어진 시간 순서에 따라 뒤따르는 제도를 정할 수도 있을 것이다. 그 과정에서 획정위는 아마도 가장 마지막으로 획정안을 최종 승인하는 위원회 역할을 수행할 수 있을 것이다. 이 방안은 GIS와 연관된 인공지능 시스템의 도움을 받을 수 있는 기술적 개선을 위한 국회의 지원을 받는 데 쉬운 방향일 것이다. 다만, 이 방향은 획정위를 정치권으로부터 독립시키려는 시도에 역행한다는 비판을 받기 쉽다.

마지막으로 현재 선거구획정위의 권한을 일부 강화하는 방향으로 개선하는 것이다. 위원회는 전체적인 선거제도가 아니라 획정에만 권한을 가지지만, 획정과 직접 연결되는 몇 가지 제도적 요소에 대한 권한이 필요하다. 즉 시도별 지역구 의원 총수를 위원회 권한으로 정할 수 있거나, 혹은 조건부로 추가 의석을 배정할 수 있는 등의 권한이 필요하다. 기타 행정구역 분할금지 같은 현행의 규제가 융통성 있게 바뀌는 것도 선거구획정위의 적극적 역할에 도움이 될 것이다. 또 나아가 획정 과정에서 위

원회가 국회에 의견을 수시로 전달할 수 있어야 한다. 국회 정개특위 등에 획정 과정을 위해 필요한 공직선거법 등 법률 개정을 위한 사항을 공식적으로 요청할 권한을 부여하고, 구체적 법률개정 요구를 하지는 못해도 최소한 국회가 획정위가 국회 논의가 필요하다고 요청한 사안을 의무적으로 논의해야 함을 규정하는 것도 고려해볼 만하다.

V. 결론

이 연구는 지금까지 저출산·고령화 시대를 대비한 선거구 획정 제도 개선을 위한 방안을 제시하기 위하여 인구변동을 고려한 시도별 선거구 추이를 분석하고, 더 나아가 해외에서 인구수 이외에 선거구 획정 기준으로 상이한 기준을 활용한 국가 사례로 영국과 캐나다의 선거구 획정 사례를 살펴보았다. 아울러 여기서는 한국과 달리 중대 선거구제를 운영한 국가 사례로 아일랜드와 스웨덴을 살펴보았다

인구 추계를 분석한 결과 한국은 수도권의 인구가 증가하여 2030년에는 전체 인구 대비 51.4%, 2050년에는 53%로 증가하는 반면, 영남과 호남은 2030년에는 각각 23.6%와 10.7%, 2050년에는 각각 21.5%와 10.4%로 감소할 것으로 예상된다. 이로 인해 의석수 또한 2032년 실시될 제24대 총선만 보더라도 수도권은 현재보다 3석 이상 늘어나는 반면, 영남과 호남은 각각 3석과 1석 이상 감소할 것으로 예상된다. 그리고 이는 인구 뿐만 아니라 정치적 대표성에 직접적으로 영향을 미치는 선거구 수가 수도권으로 편중되는 현상이 가속화 할 것이며, 더 나아가 비수도권 시민들의 정치적 소외감이 증폭될 수 있음을 의미한다.

이와 같은 한국 사회의 변화는 인구수를 우선시하는 선거구 획정의 원칙에 대한 재고(再考)를 요구한다. 물론 민주주의 사회에서 ‘1인 1표 1가치’의 평등원칙은 가장 중요한 가치이며, 선거구 획정 과정에서도 이를 실현하려면 인구수가 무엇보다 우선하는 원칙이어야 한다. 그러나 그것만으로 민주적 대표성의 원리를 실현할 수 있는 최적의 선거구 획정을 보장하는 것은 아니다.

이 연구는 선거구 획정에 관한 선행연구들이 인구 대표성 외에 지역 대표성, 이해관계의 동질성을 실현하기 위한 선거구 획정의 기준으로 행정경계, 선거구 형상의 조밀성, 연속성, 이해관계의 동질성 등에 주목해왔으며, 현재 결정을 계기로 선거구 간 인구편차를 줄이고 인구 대표성을 향상시키기 위한 노력과 함께 농촌 지역을 비롯하여 인구수가 적은 지역의 대표성을 제고하기 위해 제안했던 비례의석의 확대, 권역별 비례대표제 도입, 국회 정원 증원 등 다양한 정책제안을 평가하였다. 그 외에도 여기서는 선거구 획정의 절차 및 과정에서 논란이 되었던 선거구획정위원회의 위상과 역할, 전체 의석 및 시도별 의석수 배분과 관련한 권한, 의결방식의 비효율성과 선거구 획정안에 관한 청문 및 의결 절차의 미흡함을 제기하고 대안을 논의하였다.

아울러 이 연구는 인구 이외의 선거구 확정기준을 활용하는 국가사례로 영국과 캐나다를 물론 한국과 달리 중대선거구제를 채택한 국가사례로 아일랜드와 스웨덴에서 이루지는 선거구 확정 기관의 위상과 역할 그리고 선거구 확정기준의 특징과 역사적 변화과정을 소개하였다. 이를 간단히 요약하면 다음과 같다. 먼저, 영국은 잉글랜드, 북아일랜드, 스코틀랜드, 웨일즈 등 4개 지역에서 각각 고등법원 판사가 부위원장을 맡아 실질적으로 독립적인 선거구획정위원회를 구성하여 운영하고 있다. 영국에서는 5년 주기로 선거구를 확정하며, 선거구 인구수 편차의 범위를 $\pm 5\%$ 범위 내에서 이루어지도록 하며, 면적 제한($13,000\text{km}^2$ 초과 불허, $12,000\text{km}^2$ 초과 시 선거인수 기준 예외 인정)을 선거구 확정 기준으로 두고 있다.

캐나다는 10개 주에 독립적인 선거구획정위원회를 구성하여 운영하며, 주 대법원장이 위원장을 지명하고 다른 두 명은 하원의장이 선임한다. 캐나다는 10년 주기의 인구조사자료를 활용하여 선거구 획정을 하며, 2021년의 경우 ‘조부조향’을 두어 인구수가 감소한 지역의 선거구 수(2019-2021년)를 유지토록 하고, ‘상원조향’을 두어 최소한 하원의원이 상원의원보다 많도록 하여 인구수가 적은 유콘, 노스웨스트지역, 누나부트 등 세 개의 준주(territories)를 포함한 각 주에서 1석을 확보할 수 있도록 하였다.

아일랜드는 의회가 선거구 획정을 주도한다. 하원의원선거의 선거구위원회가 자문기구 성격의 1979년 설치되었으나 1997년 선거법 개정 이후에야 법적 위상을 갖는 기관으로 전환하였다. 선거구 확정 기준으로는 중앙통계청이 제공하는 인구수 범위 외에 카운티경계, 인접성, 지리적 조건, 인구수와 인구밀도를 포함한 지리적 조건 등이 있다. 스웨덴은 총선과 국민투표를 관리하는 선거관리청(Valmyndigheten)을 2001년 신설하였으나 선거구 획정은 의회가 담당한다. 스웨덴에서는 선거구 획정의 기준이 법적으로 규정되어 있지는 않지만, 카운티 경계를 이용하여 선거구를 확정하며, 3개의 카운티를 제외한 나머지가 이를 따르고 있다. 스웨덴에서 가장 주목할 만한 점은 인구수가 아닌 유권자수에 비례하여 의석수를 배분한다는 점이다. 그리고 이는 인구수에 비해서 유권자수의 비중이 큰 카운티의 ‘지역 대표성’을 높여준다. 아울러 스웨덴은 다층위 선거구제를 운영하며 전체 349석 가운데 39석(11%)을 ‘조정석’으로 할당하여 비례성을 높이고 있다.

이러한 해외 사례들이 한국의 선거구 획정에 주는 함의는 매우 다양하다. 첫째, 영국의 $13,000\text{km}^2$ 규정과 같이 일정 규모 이상의 선거구에 대한 예외 선거구 규정은

한국에서도 검토할 만한 입법례라고 할 수 있다.⁴⁶⁾ 둘째, 캐나다의 조부조항이나 상원조항 또한 인구감소 지역의 대표성을 높이는 방안으로 고려할 수 있다. 셋째, 스웨덴처럼 인구수가 아닌 유권자 수를 기준으로 비례성을 높이거나, 다계층 선거구를 도입하여 조정 의석을 통해 지역 대표성을 보완할 수 있을 것이다. 넷째, 아일랜드와 같이 단기이양식 선거제도를 도입하여 사표를 줄이고 투표의 의식 전환에 있어서 비례성을 높일 수도 있다.

이러한 분석결과를 바탕으로 이 연구는 지역 대표성 확보를 위한 단기 및 중장기 개선안을 제시하였다. 그러나 이러한 개선안을 제기하기에 앞서 이 연구는 수도권 인구 편중 현상의 심화가 선거구 획정을 둘러싼 논의를 변화시켜 두가지 중요한 가치, 즉 인구 대표성과 지역 대표성 사이에 충돌이 발생하였으며, 표의 등가성을 중시한 현재의 판결이 지역 대표성, 특히 비수도권 지역의 대표성을 약화시키는 결과를 낳았고 이를 보정하기 위한 노력이 필요하다고 보았다.

이 연구는 지역 대표성 확보를 위한 단기적 선거구 획정제도 개선 방안으로 인구상하한선을 이용한 전략이 현행 공직선거법의 제한을 고려하여 농어촌을 가진 시·도에는 기준 인구 -33%를, 그렇지 않은 시도에는 기준 인구 +33%를 적용하여 선거구를 배정하는 방안이 고려될 수 있다고 보았다.

하지만 이보다는 일부의 공직선거법을 개정하여 선거구 획정을 용이하게 하는 방안으로, 거대 지역구가 나타나는 광역 시도에 추가 의석을 허용할 것을 제안한다. 이 방안은 앞서 살펴보았던 영국, 캐나다 등과 같이 선거구 면적의 상한선을 정하는 방법과 사실상 동일한 효과를 기대할 수 있는 방안이라고 할 수 있다. 다만, 이들 모두 구역조정을 통해 다른 선거구가 줄어들지 않는다면 의원정수가 늘어나는 문제가 있다. 선거구 면적에 관한 정보는 행안부를 통해서 제공 받을 수 있을 것이다.⁴⁷⁾

이 연구는 중장기 제도 개선 방안으로 헌법 제1조에 “대한민국은 지방분권국가를 지향한다”는 조항을 포함하도록 개정하고, 연방제와 양원제 도입, 지방의회 강화, 특별 지역에 제한적 선거구 인구 할증제 도입 등을 시행하여 지역 대표성을 고려한 선거구 획정의 여건을 조성하자고 제안하였다. 아울러 지역 대표성을 고려한 선거제도

46) 다만, 영국, 캐나다가 선거구의 지리적 규모에 대한 예외 인정 규정을 둔 것은 연방제 혹은 연방에 준하는 국가라는 특성 때문이라는 점에서 이를 한국에 바로 적용하기는 쉽지 않다. 양국은 연방제적 특성 때문에 선거구 획정도 주별 혹은 지역별로 별도로 구성되어 운영되므로, 지역구 간 인구수 혹은 선거인수의 불균형을 용인해 준 것으로 볼 수 있다. 더구나, 최근 지역구 간 인구수(선거인수) 불균형을 개선해 왔고, 한국에 비해 불균형이 심각하지 않다는 점은 고려할 필요가 있다.

47) 공직선거법 제24조의 1, ㉠ 국회의원선거구획정위원회로부터 선거구획정업무에 필요한 자료의 요청을 받은 국가기관 및 지방자치단체는 지체 없이 이에 따라야 한다.

개선안으로 선거구의 지리적 크기를 축소하거나 전체 의석수를 늘리는 방안과 함께 중대선거구제보다 현행 소선거구제를 유지하면서 지역구 수보다 많은 수의 (광역 혹은 초광역)권역별 비례의석을 보장하는 방안(중대선거구제 도입과 지역구와 비례대표 의석의 비율이 1:1인 민주당 이상민 공동발의안과 차이)을 제안하였다.

그 외에도 이 연구는 국회의원선거구획정위원회가 법적으로 지리적 경계를 확정하는 권한만 가지고 있으며, 광역시도의 선거구 할당 권한의 소재가 국회에 있는 것인지 아니면 획정위에 있는 것인지가 불명확하고, 2/3 의결요건으로 인해 교착상황이 초래될 수 있으며, 획정안 초안을 공개하여 유권자 및 정당의 의견을 수렴하는 절차가 부재하다는 문제점을 제기하고, 이를 개선하기 위하여 선거구획정위원회의 권한을 대폭 강화하여 전반적인 선거제도의 개선안을 마련하는 '선거제도위원회'로 개편하거나 시도별 지역구 의원 총수를 정할 수 있는 권한을 부여하고, 선거구 획정 기준에 대한 과도한 규제(행정구역 분할 금지)로부터 자유로울 수 있도록 국회 정개특위에 공직선거법 등 법률 개정의 요구사항을 공식적으로 요청할 권한 등을 부여하는 방안을 제안하였다.

최근 정치권에서 다양한 선거법 개정안이 제시되고 있다. 이와 관련하여 추가적인 제안을 하자면 선거제도의 변경으로 인해 선거구 획정이 지연되지 않도록 관련된 선거법 개정의 기한을 법제화할 필요가 있다는 것이다. 그동안 선거구 획정이 법정기일을 지키지 못하며 파행적으로 이루어진 이유 가운데 하나는 국회가 선거일에 임박하여 선거법을 개정하였기 때문이다. 대표적으로 지난 제21대 국회의원선거(2020.4.15. 실시)에 처음으로 도입된 준연동형비례대표제가 국회 본회의를 통과한 것은 본 선거일이 4개월도 채 남지 않은 2019년 12월 27일이었다. 그 이전까지 시도별 선거구 수가 어느 정도 변화할 것인지를 전혀 가늠할 수 없는 상황에서 국회의원선거구획정위원회가 선거구 획정 업무를 진행하는 것은 사실상 불가능하였으며, 선거제도 변화에 신속하게 대응하기 위해 다수의 선거구 획정안을 준비해야 하는 업무부담까지 떠안게 되었다. 공직선거법이 개정된 이후에도 늦어진 일정으로 인해 선거구 획정의 모든 업무가 연쇄적으로 중대한 차질을 빚게 되었다. 선거구 조정으로 인해 각 정당이 이미 공천한 후보를 취소해야 하는 일까지 빚어졌다.

물론 국회가 선거제도를 개선하기 위해 지속적으로 입법활동을 수행하는 것은 바람직하다. 그러나 공직선거법 개정이 지체되어 선거구 획정에 중대한 차질이 발생한다면 이는 국민들의 참정권을 심각하게 침해하게 된다는 점을 고려할 필요가 있다. 아

올러 선거일 18개월 전에 구성된 선거구획정위원회가 장기간 업무를 추진하기 어렵게 만들고 선거제도가 개정된 이후 제한된 시간에 충분한 숙의 없이 선거구를 획정하게 된다면 선거구 획정안은 물론 선거의 질 또한 낮아질 수밖에 없다. 이를 방지하기 위해서는 최소한 법적으로 규정된 선거일정에 차질이 없도록 불가피한 상황이 아니라면 해당 선거일 6개월 이후에 본회의에 상정되는 선거제도 제개정안은 해당 선거가 아닌 다음 선거부터 적용하도록 법적인 제한을 두는 방안도 고려할 필요가 있다.

참 고 문 헌

- 강민제·윤성이. 2007. “선거구획정과 선거결과의 왜곡.” 『한국정당학회보』 6-2, 5-28.
- 강우진. 2015. “선거구획정의 정치학: 쟁점과 과제.” 『의정연구』 45, 6-32.
- 강희원. 2001. “투표의 증가성을 위한 선거구획정의 정치와 기법.” 『한국정치학회보』 35-2, 89-112.
- 강희원. 2002. “영국과 한국의 선거구획정위원회.” 『한국정치학회보』 36-4, 343-363.
- 강희원. 2006. “제17대 국회의원 선거구의 조밀성 측정과 GIS.” 『한국정치학회보』 40-2, 99-123.
- 강희원. 2007. “한·일 선거구획정의 의석재분배 효과 비교분석.” 『한국정치학회보』 41-3, 33-53.
- 강희원. 2015. “제20대 국회의원 선거구획정의 지역대표성 강화 방안.” 『한국정치연구』 24-2, 121-149.
- 구본상. 2020. “선거구획정 관련 쟁점 및 제언.” 『제21대 국회의원선거 외부평가: 선거제도, 과정, 관리, 지역별 분석』. 중앙선거관리위원회.
- 국회도서관. 2013. “1867년·1982년 통합 캐나다 헌법.” 『세계의 헌법 : 35개국 헌법 전문 2』
- 국회도서관. 2018. 『세계의 헌법』 (제3판).
- 국회의원선거구획정위원회. 2020a. 제21대 국회의원선거구획정위원회 회의록(1~28차).
- 국회의원선거구획정위원회. 2020b. 『제21대 국회의원 선거구획정 백서』. 과천시: 중앙선거관리위원회.
- 국회정치개혁특별위원회. 2020. 『제20대 국회 국회정치개혁특별위원회 활동결과보고서』. 서울: 국회정치개혁특별위원회.
- 권영호. 2015. “지방의회 선거구획정에 관한 연구: 제주특별자치도를 중심으로.” 『법과 정책』 21-2, 27-48.
- 기현석. 2019. “국회의원 중대선거구제의 장단점과 평등선거의 원칙: 최근 논의의 문제점과 개선방향.” 『헌법학연구』 25-2, 279-314.
- 김명진·김감영. 2013. “공간 최적화 기법을 이용한 국회의원 선거구획정.” 『대한지리학회지』 48-3, 387-401.

- 김영식. 2002. “정치개혁으로서의 선거구획정.” 『한국정치학회보』 36-2, 175-197.
- 김재한. 1999. “지역구형 의정과 지역할거형 정당에 대한 제도적 처방.” 『한국정치학회보』 32-4, 151-166.
- 김정도. 2015. “표의 증가성을 통해 본 선거구획정의 공정성: 측정과 함의.” 『한국정치학회보』 49-4, 267-299.
- 김종갑. 2018. “2020년 총선 선거구획정위원회 구성 및 운영 관련 쟁점 및 고려사항.” 『이슈와 논점』.
- 김종갑·이정진. 2018. “선거제도 개선방향: 중선거구제와 연동형 비례대표제의 결합 시뮬레이션”, 『NARS 현안분석』 2018. 2월.
- 김종갑·허석재. 2020. “제21대 총선 선거구획정의 특징과 개선과제.” 『이슈와 논점』 1700.
- 김형준·김도종. 2003. “국회의원 선거구획정의 제도개혁에 관한 연구: 인구 대표성과 지역 대표성의 조화를 중심으로.” 『대한정치학회보』 11-2, 45-64.
- 노철우. 2017. “중앙은행 독립성의 제고방안에 관한 연구: 한국은행의 신뢰성 확보방안을 중심으로.” 『금융법연구』 14-1, 153-195.
- 서복경. 2012. “한국 의석할당제도의 문제점: 선거구 획정과 선거인수 불균형.” 『한국정치연구』 21-1, 70-100.
- 손병권. 2016. “선거구획정위원회 구성의 쟁점과 제안.” 『제20대 국회의원선거 외부평가』 2016년도 중앙선거관리위원회 용역보고서.
- 신진. 2012. “한국의 선거구 획정과 투표가치의 평등성.” 『대한정치학회보』 19-3, 49-70.
- 심지연·김민전. 2001. “역대 국회의원 선거구획정에 대한 평가.” 『한국정치학회보』 35-1, 125-148.
- 윤종빈. 2016. “19대 국회 선거구획정 논의 과정에 대한 리뷰.” 『의정연구』 22-2, 163-171.
- 윤종빈. 2017. “국회의원 선거구획정의 쟁점과 개선방안.” 『현대정치연구』 10-2, 131-156.
- 이상학·이성규. 2017. “선거구획정과 지역 대표성에 대한 고찰.” 『입법과 정책』 9-1, 79-105.
- 이재묵. 2016. “선거구획정의 쟁점과 과제.” 『동서연구』 28-1, 175-202.
- 이정섭·조한석·지상현. 2018. “권역별 연동형 비례대표제에서 의석할당과 국회의원 의석수에 대한 공간적 접근.” 『대한지리학회지』 53-1, 91-109.

- 이정섭·지상현. 2021. “국회의원 지역구 획정의 농산어촌 지역대표성에 대한 연구.” 『국토지리학회지』 55-4, 431-445.
- 임기영. 2020. 『미국의 선거구획정에 관한 헌법적 쟁점과 최근의 변화』. 서울: 헌법재판연구원.
- 장영수. 2015. “2016년 총선을 위한 선거구획정의 기본 방향.” 『공법연구』 44-1, 95-113.
- 조성대. 2016. “국회의원선거구획정위원회 활동평가.” 사단법인 좋은나라연구원 이슈페이퍼. 『현안과 정책』 121.
- 조소영. 2015. “선거구간 인구편차의 조정과 선거구 획정의 과제.” 『공법연구』 44-2, 49-68.
- 중앙선거관리위원회. 2016. “선거운동의 자유와 유권자 알권리 강화 등을 위한 정치관계법 개정의견을 제출하였습니다.” 『e-선거정보』 (8월 26일). 2016-18.
- 지병근. 2021. “선거구 획정의 정치 과정: 제21대 국회의원 선거구 획정 사례 분석.” 『한국정당학회보』 20-1, 107-144.
- 최명지. 2022. “선거구획정과 민주주의: 선거구획정주체를 중심으로.” 『강원법학』 60, 37-68.
- 통계청. 2022. “장래인구추계(시도편): 2020~2050년” 통계청 보도자료. 5.26. https://kosis.kr/statHtml/statHtml.do?orgId=101&tblId=DT_1B040A3&conn_path=13
- 파렐, 데이비드(전용주 옮김). 2011. 『선거제도의 이해』 서울: 한울.
- 홍완식. 2015. “선거제도 개편에 관한 연구.” 『법학연구』 59, 305-329.
- 홍재우. 2016. “제20대 국회의원선거 선거구획정 과정 및 평가.” 『의정연구』 22-1, 7-46.
- ACE Electoral Knowledge Network. 2012. The ACE Encyclopaedia: Boundary Delimitation.
- Barnes, Andre and Michel Bédard. 2011 "Legislative Summary of Bill C-20: An Act to amend the Constitution Act, 1867, the Electoral Boundaries Readjustment Act and the Canada Elections Act," Library of Parliament, 7, Nov. 2011.
- Bickerstaff, Steve. 2014. “Making Local Redistricting Less Political: Independent Redistricting Commissions for U.S. Cities.” *Election Law Journal: Rules, Politics, and Policy* 13-3: 419-431.

- Bickerstaff, Steve. 2020. *Election Systems and Gerrymandering Worldwide*. Springer.
- Bosc, Marc and Andre Gagnon, eds. 2017. *House of Commons Procedure and Practices*, Third Edition. Parliament of Canada.
- Boundary Commission for England.
 <<https://boundarycommissionforengland.independent.gov.uk/>>
- Cain, Bruce E. 2012. "Redistricting commissions: A better political buffer." *Yale Law Journal* 121-7: 1808-1844.
- Coakley, John. 2008. "Electoral Redistricting in Ireland." in eds. by Lisa Handley and Bernie Grofman. *Redistricting in Comparative Perspective*. New York: Oxford University Press. 155-172.
- Lisa Handley and Bernie Grofman. (eds.) 2008. *Redistricting in Comparative Perspective*. New York: Oxford University Press.
- Handley, Lisa. eds. 2006. *Delimitation Equity Project: Resource Guide*. Washington, D.C.: Center for Transitional Post-Conflict Governance.
- Handley, Lisa. 2008. "A Comparative Survey of Structures and Criteria for Boundary Delimitation." in eds. by Lisa Handley and Bernie Grofman. *Redistricting in Comparative Perspective*. New York: Oxford University Press. 265-283.
- Johnston, Ron, David Rossiter, and Charles Pattie. 2017. "When Is a Gerrymander Not a Gerrymander: Who Benefits and Who Loses from the Changed Rules for Defining Parliamentary Constituencies?." *The Political Quarterly* 88-2, 211-220.
- Johnston, Neil. "Constituency boundary reviews and the number of MPs," House of Commons Library, 8 February 2022.
- Johnston, Neil and Elise Uberoi. 2022. "Constituency boundary reviews and the number of MPs," *House of Commons Library Research Briefing*, 19 October, 2022.
- Kang, Hwi-Won. 2011. "Measuring the Malapportioned Effects of Redistricting in Korea." 『한국정치학회보』 45-6: 27-44.

- Karch, Andrew, Corrine M. McConnaughey, and Sean M. Theriault. 2007. "The Legislative Politics of Congressional Redistricting Commission Proposals." *American Politics Research* 35-6: 808-825.
- Kedar, Orit, Liran Harsgor, and Or Tuttnauer. 2021. "Permissibility of electoral systems: a new look at an old question." *The Journal of Politics* Vol. 83. No. 2: 439-452.
- Marland, Alex. 2019. "Fewer politicians and smaller assemblies: how party elites rationalise reducing the number of seats in a legislature - lessons from Canada," *The Journal of Legislative Studies*, 25-2, 149-168
- Massicotte, Louis, "Do Court Decisions and Redistribution Rules Have Consequences? Malapportionment of German Single-Member Electoral Districts," *German Politics*, Forthcoming.
- McRobie, Alan. 2008. "An Independent Commission with Political Input: New Zealand's Electoral Redistribution Practices." in eds. by Lisa Handley and Bernie Grofman. *Redistricting in Comparative Perspective*. New York: Oxford University Press.
- Nagle, John F. 2019. "What Criteria Should Be Used for Redistricting Reform?" *Election Law Journal: Rules, Politics, and Policy* 18-1: 63-77.
- Ong, Kian-Ming Yuko Kasuya, and Kota Mori. 2017. "Malapportionment and democracy: A curvilinear relationship," *Electoral Studies* 49: 118-127.
- Sancton, Andrew. 1990. "Eroding Representation-by-Population in the Canadian House of Commons: The Representation Act, 1985," *Canadian Journal of Political Science / Revue canadienne de science politique*, 23-3: 441-457.
- The Constituency Commission (Ireland) 2017. *CONSTITUENCY COMMISSION REPORT 2017: Dáil and European Parliament Constituencies*. THE STATIONERY OFFICE
- Thomas, Paul EJ, Peter John Loewen, and Michael K. MacKenzie. 2013. "Fair isn't always equal: constituency population and the quality of representation in Canada." *Canadian Journal of Political Science/Revue canadienne de science politique* 46-2, 273-293.

Williams, Russell Alan. 2005. "Canada's System of Representation in Crisis: The "279 Formula" and Federal Electoral Redistributions." *American Review of Canadian Studies* 35-1, 99-134.

CONSTITUENCY COMMISSION. 2017. *CONSTITUENCY COMMISSION REPORT 2017: Dáil and European Parliament Constituencies*.

www.constituency-commission.ie/cc/docs/Constituency%20Commission%20Report%202017.pdf> (검색일: 2022.10.30).

upload.wikimedia.org/wikipedia/commons/9/97/Dail_constituencies_2020.svg (검색일: 2022/10/30).

en.wikipedia.org/wiki/Counties_of_Sweden#/media/File:Sweden_provinces_and_counties_overlaid.svg (검색일: 2022.11.11.).

en.wikipedia.org/wiki/National_apportionment_of_MP_seats_in_the_Riksdag (검색일: 2022.11.11.).

<https://www.riksdagen.se/globalassets/07.-dokument-lagar/regeringsformen-eng-2021.pdf> (검색일: 2022.11.12.).

https://web.archive.org/web/20110610074716/http://www.val.se/pdf/2005_elections_act.pdf (검색일: 2022.11.12.).

https://www.statistikdatabasen.scb.se/pxweb/en/ssd/START__ME__ME0104__ME0104C/Riksdagsmandat/ (검색일: 2022.11.12.).

https://www.statistikdatabasen.scb.se/pxweb/en/ssd/START__ME__ME0104__ME0104C/Riksdagsmandat/ (검색일: 2022.11.12.).

<https://www.constituency-commission.ie/cc/cc-oldreports.html> (검색일: 2022/10/30).

<https://www.irishstatutebook.ie/eli/2022/act/30/enacted/en/print.html> (검색일: 2022/10/30).

<https://www.irishstatutebook.ie/eli/1997/act/25/enacted/en/html> (검색일: 2022/10/30).

<https://www.irishstatutebook.ie/eli/> (검색일: 2022/10/30).

부록: 각국 선거의 선거구제

2000년 이후 현재까지 선거구수준 선거자료(The Constituency-Level Elections Archive (CLEA))를 활용하여 선거구 크기의 최솟값, 중앙값, 최댓값, 표준편차를 구하였다. 조사대상은 해당 연도의 Polity IV 점수가 6 이상으로 민주주의로 분류할 수 있는 사례들이다.⁴⁸⁾ 지역구와 비례명부 투표가 혼합된 국가의 경우에는 지역구만 포함하였고, 다층(multi-tier) 비례명부를 가진 경우에는 지역단위 하위층(lower-tier) 선거구만 포함하였다.

국가명(선거 연도)	최솟값	중앙값	최댓값	표준편차	비고
Albania(2001)	1	1	1	0.00	소선거구제
Albania(2005)	1	1	1	0.00	소선거구제
Albania(2017)	3	11	34	8.12	복합선거구제
Andorra(2001)	2	2	2	0.00	중대선거구제
Andorra(2005)	2	2	2	0.00	중대선거구제
Andorra(2009)	2	2	2	0.00	중대선거구제
Andorra(2011)	2	2	2	0.00	중대선거구제
Andorra(2015)	2	2	2	0.00	중대선거구제
Andorra(2019)	2	2	14	4.24	복합선거구제
Antigua and Barbuda(2004)	1	1	1	0.00	소선거구제
Antigua and Barbuda(2009)	1	1	1	0.00	소선거구제
Antigua and Barbuda(2014)	1	1	1	0.00	소선거구제
Antigua and Barbuda(2018)	1	1	1	0.00	소선거구제
Argentina(2009)	2	3	35	6.88	복합선거구제
Argentina(2015)	2	3	35	6.81	복합선거구제
Australia(2001)	1	1	1	0.00	소선거구제
Australia(2004)	1	1	1	0.00	소선거구제
Australia(2007)	1	1	1	0.00	소선거구제
Australia(2010)	1	1	1	0.00	소선거구제
Australia(2013)	1	1	1	0.00	소선거구제
Australia(2016)	1	1	1	0.00	소선거구제

48) <<https://electiondataarchive.org/>> (검색일: 2022. 9. 30.) 자료상 오류가 있는 한국, 독일, 헝가리, 미국, 일본, 남아프리카공화국, 태국, 우크라이나 등에 대해서는 사실을 확인하여 수정하였음.

Austria(2002)	1	4	8	1.46	복합선거구제
Austria(2006)	1	4	8	1.46	복합선거구제
Austria(2008)	1	4	8	1.43	복합선거구제
Bahamas(2002)	1	1	1	0.00	소선거구제
Bahamas(2007)	1	1	1	0.00	소선거구제
Bahamas(2012)	1	1	1	0.00	소선거구제
Bahamas(2017)	1	1	1	0.00	소선거구제
Bahamas(2021)	1	1	1	0.00	소선거구제
Bangladesh(2001)	1	1	1	0.00	소선거구제
Barbados(2003)	1	1	1	0.00	소선거구제
Barbados(2008)	1	1	1	0.00	소선거구제
Barbados(2013)	1	1	1	0.00	소선거구제
Belgium(2019)	4	15	24	6.38	복합선거구제
Belize(2003)	1	1	1	0.00	소선거구제
Belize(2008)	1	1	1	0.00	소선거구제
Belize(2012)	1	1	1	0.00	소선거구제
Belize(2015)	1	1	1	0.00	소선거구제
Belize(2020)	1	1	1	0.00	소선거구제
Benin(2011)	2	3	5	0.98	복합선거구제
Benin(2015)	2	3	5	0.98	복합선거구제
Bhutan(2013)	1	1	1	0.00	소선거구제
Bhutan(2018)	1	1	1	0.00	소선거구제
Bolivia(2002)	1	1	1	0.00	소선거구제
Bolivia(2005)	1	1	1	0.00	소선거구제
Bolivia(2009)	1	1	1	0.00	소선거구제
Bolivia(2014)	1	1	1	0.00	소선거구제
Bosnia and Herzegovina(2006)	3	3	6	1.16	복합선거구제
Bosnia and Herzegovina(2010)	3	3	6	1.16	복합선거구제
Bosnia and Herzegovina(2014)	3	3	6	1.16	복합선거구제
Botswana(2004)	1	1	1	0.00	소선거구제
Botswana(2009)	1	1	1	0.00	소선거구제
Botswana(2014)	1	1	1	0.00	소선거구제
Botswana(2019)	1	1	1	0.00	소선거구제
Brazil(2014)	8	10	70	16.24	복합선거구제
Brazil(2018)	8	10	70	16.24	복합선거구제

Bulgaria(2001)	4	7	14	3.08	복합선거구제
Bulgaria(2005)	4	7	14	3.09	복합선거구제
Bulgaria(2009)	1	4	11	3.36	복합선거구제
Bulgaria(2013)	4	6	16	3.76	복합선거구제
Bulgaria(2014)	4	6	16	3.76	복합선거구제
Bulgaria(2017)	4	6	16	3.76	복합선거구제
Burkina Faso(2015)	2	2	9	1.29	복합선거구제
Canada(2000)	1	1	1	0.00	소선거구제
Canada(2004)	1	1	1	0.00	소선거구제
Canada(2006)	1	1	1	0.00	소선거구제
Canada(2008)	1	1	1	0.00	소선거구제
Canada(2011)	1	1	1	0.00	소선거구제
Canada(2015)	1	1	1	0.00	소선거구제
Canada(2019)	1	1	1	0.00	소선거구제
Cape Verde(2001)	2	2	14	3.32	복합선거구제
Cape Verde(2006)	2	2	15	3.44	복합선거구제
Cape Verde(2011)	2	2	19	5.61	복합선거구제
Cape Verde(2016)	2	2	18	5.43	복합선거구제
Chile(2017)	3	5	8	1.71	복합선거구제
Colombia(2002)	1	4	18	3.95	복합선거구제
Colombia(2006)	1	4	18	3.96	복합선거구제
Colombia(2010)	2	4	18	4.04	복합선거구제
Colombia(2014)	1	3.5	18	3.94	복합선거구제
Comoros(2009)	1	1	1	0.00	소선거구제
Comoros(2015)	1	1	1	0.00	소선거구제
Costa Rica(2010)	4	5	20	5.73	복합선거구제
Costa Rica(2014)	4	6	19	5.30	복합선거구제
Costa Rica(2018)	4	6	19	5.30	복합선거구제
Cote d'Ivoire(2016)	1	1	6	0.67	복합선거구제
Croatia(2000)	1	14	14	6.20	복합선거구제
Croatia(2003)	1	14	14	6.28	복합선거구제
Croatia(2007)	1	14	14	6.23	복합선거구제
Croatia(2011)	1	14	14	6.33	복합선거구제
Croatia(2015)	1	14	14	6.33	복합선거구제
Croatia(2016)	1	14	14	6.33	복합선거구제
Croatia(2020)	1	14	14	6.35	복합선거구제

Cyprus(2001)	3	8.5	20	6.38	복합선거구제
Cyprus(2006)	3	8.5	20	6.38	복합선거구제
Cyprus(2011)	3	8.5	20	6.38	복합선거구제
Cyprus(2016)	3	8.5	20	6.38	복합선거구제
Czech Republic(2002)	5	12	25	6.41	복합선거구제
Czech Republic(2006)	5	12	25	6.44	복합선거구제
Czech Republic(2010)	5	12	25	6.45	복합선거구제
Czech Republic(2013)	5	12	25	6.43	복합선거구제
Czech Republic(2017)	5	12	26	6.59	복합선거구제
Denmark(2001)	2	7	16	4.07	복합선거구제
Denmark(2005)	2	7	16	4.07	복합선거구제
Denmark(2007)	2	13	21	6.52	복합선거구제
Denmark(2011)	2	12.5	20	6.44	복합선거구제
Denmark(2015)	2	16	25	6.10	복합선거구제
Denmark(2019)	2	15.5	29	8.96	복합선거구제
Dominica(2000)	1	1	1	0.00	소선거구제
Dominica(2005)	1	1	1	0.00	소선거구제
Dominica(2009)	1	1	1	0.00	소선거구제
Dominica(2014)	1	1	1	0.00	소선거구제
Dominica(2019)	1	1	1	0.00	소선거구제
Dominican Republic(2002)	2	3	8	1.35	복합선거구제
Dominican Republic(2006)	2	4	8	1.78	복합선거구제
Ecuador(2009)	2	3	17	3.38	복합선거구제
Ecuador(2013)	2	4	6	1.21	복합선거구제
El Salvador(2000)	3	3	16	3.44	복합선거구제
El Salvador(2003)	3	3	16	3.44	복합선거구제
El Salvador(2006)	3	4	25	5.71	복합선거구제
El Salvador(2009)	3	4	25	5.71	복합선거구제
El Salvador(2012)	3	4	24	5.57	복합선거구제
El Salvador(2015)	3	4	24	5.57	복합선거구제
Estonia(2003)	5	8	14	2.31	복합선거구제
Estonia(2007)	6	8	13	1.88	복합선거구제
Estonia(2011)	5	8	14	2.31	복합선거구제
Estonia(2015)	5	8	14	3.00	복합선거구제
Estonia(2019)	6	7.5	13	2.57	복합선거구제

Finland(2003)	1	12	33	7.77	복합선거구제
Finland(2007)	1	12	34	8.01	복합선거구제
Finland(2011)	1	12	35	8.23	복합선거구제
Finland(2015)	1	16	35	8.25	복합선거구제
Finland(2019)	1	16	36	8.45	복합선거구제
France(2002)	1	1	1	0.00	소선거구제
France(2007)	1	1	1	0.00	소선거구제
France(2012)	1	1	1	0.00	소선거구제
France(2017)	1	1	1	0.00	소선거구제
Georgia(2012)	1	1	1	0.00	소선거구제
Georgia(2016)	1	1	1	0.00	소선거구제
Germany(2002)	1	1	1	0.00	소선거구제
Germany(2005)	1	1	1	0.00	소선거구제
Germany(2009)	1	1	1	0.00	소선거구제
Germany(2013)	1	1	1	0.00	소선거구제
Germany(2017)	1	1	1	0.00	소선거구제
Ghana(2000)	1	1	1	0.00	소선거구제
Ghana(2004)	1	1	1	0.00	소선거구제
Ghana(2012)	1	1	1	0.00	소선거구제
Ghana(2016)	1	1	1	0.00	소선거구제
Greece(2000)	1	4	38	5.51	복합선거구제
Greece(2004)	1	4	42	6.08	복합선거구제
Greece(2019)	1	4	18	3.87	복합선거구제
Grenada(2003)	1	1	1	0.00	소선거구제
Grenada(2008)	1	1	1	0.00	소선거구제
Grenada(2013)	1	1	1	0.00	소선거구제
Grenada(2018)	1	1	1	0.00	소선거구제
Guatemala(2015)	1	4	19	4.02	복합선거구제
Guinea-Bissau(2008)	3	3	6	0.87	복합선거구제
Guyana(2011)	1	2	7	1.72	복합선거구제
Guyana(2015)	1	2	7	1.72	복합선거구제
Guyana(2020)	1	2	40	11.42	복합선거구제
Honduras(2009)	1	6.5	23	5.89	복합선거구제
Honduras(2013)	1	6.5	23	5.89	복합선거구제
Honduras(2017)	1	6.5	23	5.89	복합선거구제

Hungary(2002)	1	1	1	0.00	소선거구제
Hungary(2006)	1	1	1	0.00	소선거구제
Hungary(2010)	1	1	1	0.00	소선거구제
Hungary(2014)	1	1	1	0.00	소선거구제
Hungary(2018)	1	1	1	0.00	소선거구제
Iceland(2003)	10	10.5	11	0.55	복합선거구제
Iceland(2007)	9	10.5	12	1.05	복합선거구제
Iceland(2009)	9	10.5	12	1.05	복합선거구제
Iceland(2013)	8	10.5	13	1.64	복합선거구제
Iceland(2016)	8	10.5	13	1.64	복합선거구제
Iceland(2017)	8	10.5	13	1.64	복합선거구제
India(2004)	1	1	1	0.00	소선거구제
India(2009)	1	1	1	0.00	소선거구제
India(2014)	1	1	1	0.00	소선거구제
India(2019)	1	1	1	0.00	소선거구제
Indonesia(2004)	2	8	12	2.40	복합선거구제
Indonesia(2009)	3	7	10	1.95	복합선거구제
Indonesia(2014)	3	7	10	1.98	복합선거구제
Ireland(2002)	3	4	5	0.85	복합선거구제
Ireland(2007)	3	4	5	0.83	복합선거구제
Ireland(2011)	3	4	5	0.80	복합선거구제
Ireland(2016)	3	4	5	0.80	복합선거구제
Israel(2003)	120	120	120	0.00	중대선거구제
Israel(2006)	120	120	120	0.00	중대선거구제
Israel(2009)	120	120	120	0.00	중대선거구제
Israel(2013)	120	120	120	0.00	중대선거구제
Israel(2015)	120	120	120	0.00	중대선거구제
Israel(2019)	120	120	120	0.00	중대선거구제
Israel(2020)	120	120	120	0.00	중대선거구제
Israel(2021)	120	120	120	0.00	중대선거구제
Italy(2001)	1	6	10	2.92	복합선거구제
Italy(2006)	2	22	44	12.23	복합선거구제
Italy(2008)	3	22.5	44	12.26	복합선거구제
Italy(2013)	2	21	45	12.44	복합선거구제
Italy(2018)	1	1	5	0.33	복합선거구제

Jamaica(2002)	1	1	1	0.00	소선거구제
Jamaica(2007)	1	1	1	0.00	소선거구제
Jamaica(2011)	1	1	1	0.00	소선거구제
Jamaica(2016)	1	1	1	0.00	소선거구제
Jamaica(2020)	1	1	1	0.00	소선거구제
Japan(2000)	1	1	1	0.00	소선거구제
Japan(2003)	1	1	1	0.00	소선거구제
Japan(2005)	1	1	1	0.00	소선거구제
Japan(2009)	1	1	1	0.00	소선거구제
Japan(2012)	1	1	1	0.00	소선거구제
Japan(2014)	1	1	1	0.00	소선거구제
Japan(2017)	1	1	1	0.00	소선거구제
Kazakhstan(2021)	98	98	98	0.00	중대선거구제
Kenya(2002)	1	1	1	0.00	소선거구제
Kenya(2007)	1	1	1	0.00	소선거구제
Kenya(2013)	1	1	1	0.00	소선거구제
Korea, South(2000)	1	1	1	0.00	소선거구제
Korea, South(2004)	1	1	1	0.00	소선거구제
Korea, South(2008)	1	1	1	0.00	소선거구제
Korea, South(2012)	1	1	1	0.00	소선거구제
Latvia(2002)	14	17	28	6.52	복합선거구제
Latvia(2006)	14	16	29	6.96	복합선거구제
Latvia(2010)	13	16	29	7.42	복합선거구제
Latvia(2011)	13	15	30	7.87	복합선거구제
Latvia(2014)	13	15	32	8.51	복합선거구제
Latvia(2018)	12	14	35	9.82	복합선거구제
Lebanon(2018)	5	8	13	2.33	복합선거구제
Lesotho(2002)	1	1	1	0.00	소선거구제
Lesotho(2007)	1	1	1	0.00	소선거구제
Lesotho(2012)	1	1	1	0.00	소선거구제
Lesotho(2015)	1	1	1	0.00	소선거구제
Lesotho(2017)	1	1	1	0.00	소선거구제
Liberia(2005)	1	1	1	0.00	소선거구제
Liberia(2011)	1	1	1	0.00	소선거구제
Liberia(2017)	1	1	1	0.00	소선거구제

Liechtenstein(2001)	10	12.5	15	3.54	복합선거구제
Liechtenstein(2005)	10	12.5	15	3.54	복합선거구제
Liechtenstein(2009)	10	12.5	15	3.54	복합선거구제
Liechtenstein(2013)	10	12.5	15	3.54	복합선거구제
Liechtenstein(2017)	10	12.5	15	3.54	복합선거구제
Liechtenstein(2021)	10	12.5	15	3.54	복합선거구제
Lithuania(2000)	1	1	1	0.00	소선거구제
Lithuania(2004)	1	1	1	0.00	소선거구제
Lithuania(2008)	1	1	1	0.00	소선거구제
Lithuania(2012)	1	1	1	0.00	소선거구제
Lithuania(2016)	1	1	70	8.02	복합선거구제
Lithuania(2020)	1	1	70	8.13	복합선거구제
Luxembourg(2004)	7	15	23	8.16	복합선거구제
Luxembourg(2009)	7	15	23	8.16	복합선거구제
Luxembourg(2013)	7	15	23	8.16	복합선거구제
Luxembourg(2018)	7	15	23	8.16	복합선거구제
Madagascar(2019)	1	1	2	0.45	복합선거구제
Malawi(2004)	1	1	1	0.00	소선거구제
Malawi(2009)	1	1	1	0.00	소선거구제
Malawi(2014)	1	1	1	0.00	소선거구제
Malawi(2019)	1	1	1	0.00	소선거구제
Malaysia(2008)	1	1	1	0.00	소선거구제
Malaysia(2013)	1	1	1	0.00	소선거구제
Malaysia(2018)	1	1	1	0.00	소선거구제
Maldives(2009)	1	1	1	0.00	소선거구제
Malta(2003)	5	5	5	0.00	중대선거구제
Malta(2008)	5	5	5	0.00	중대선거구제
Malta(2013)	5	5	5	0.00	중대선거구제
Malta(2017)	5	5	5	0.00	중대선거구제
Marshall Islands(2003)	1	1	5	0.92	복합선거구제
Marshall Islands(2007)	1	1	5	0.92	복합선거구제
Marshall Islands(2011)	1	1	5	0.92	복합선거구제
Marshall Islands(2015)	1	1	5	0.92	복합선거구제
Mauritius(2000)	2	3	3	0.22	복합선거구제
Mauritius(2005)	2	3	3	0.22	복합선거구제
Mauritius(2010)	2	3	3	0.22	복합선거구제
Mauritius(2014)	2	3	3	0.22	복합선거구제

Mexico(2009)	1	1	1	0.00	소선거구제
Mexico(2012)	1	1	1	0.00	소선거구제
Micronesia(2015)	1	1	1	0.00	소선거구제
Micronesia(2019)	1	1	1	0.00	소선거구제
Micronesia(2021)	1	1	1	0.00	소선거구제
Moldova(2001)	101	101	101	0.00	중대선거구제
Moldova(2005)	101	101	101	0.00	중대선거구제
Moldova(2009)	101	101	101	0.00	중대선거구제
Moldova(2010)	101	101	101	0.00	중대선거구제
Moldova(2014)	101	101	101	0.00	중대선거구제
Moldova(2019)	1	1	50	6.80	복합선거구제
Moldova(2021)	101	101	101	0.00	중대선거구제
Monaco(2003)	24	24	24	0.00	중대선거구제
Monaco(2008)	24	24	24	0.00	중대선거구제
Mongolia(2000)	1	1	1	0.00	소선거구제
Mongolia(2004)	1	1	1	0.00	소선거구제
Mongolia(2008)	2	3	4	0.71	복합선거구제
Mongolia(2012)	1	2	3	0.54	복합선거구제
Mongolia(2016)	1	1	1	0.00	소선거구제
Mongolia(2020)	2	3	3	0.49	복합선거구제
Montenegro(2006)	81	81	81	0.00	중대선거구제
Montenegro(2009)	81	81	81	0.00	중대선거구제
Montenegro(2012)	81	81	81	0.00	중대선거구제
Montenegro(2016)	81	81	81	0.00	중대선거구제
Montenegro(2020)	81	81	81	0.00	중대선거구제
Mozambique(2014)	14	17	47	12.00	복합선거구제
Namibia(2004)	72	72	72	0.00	중대선거구제
Namibia(2009)	72	72	72	0.00	중대선거구제
Namibia(2014)	96	96	96	0.00	중대선거구제
Nauru(2016)	2	2	4	0.74	복합선거구제
Netherlands(2021)	150	150	150	0.00	중대선거구제
New Zealand(2002)	1	1	1	0.00	소선거구제
New Zealand(2005)	1	1	1	0.00	소선거구제
New Zealand(2008)	1	1	1	0.00	소선거구제
New Zealand(2011)	1	1	1	0.00	소선거구제
New Zealand(2014)	1	1	1	0.00	소선거구제
New Zealand(2017)	1	1	1	0.00	소선거구제
New Zealand(2020)	1	1	1	0.00	소선거구제

Niger(2004)	1	3	21	7.78	복합선거구제
Niger(2011)	1	3	21	7.78	복합선거구제
Niger(2016)	1	5	32	11.86	복합선거구제
Nigeria(2003)	1	1	1	0.00	소선거구제
Nigeria(2011)	1	1	1	0.00	소선거구제
North Macedonia(2002)	20	20	20	0.00	중선거구제
North Macedonia(2006)	20	20	20	0.00	중선거구제
North Macedonia(2008)	20	20	20	0.00	중선거구제
North Macedonia(2011)	20	20	20	0.00	중선거구제
North Macedonia(2014)	1	20	20	9.50	복합선거구제
Norway(2013)	4	7	19	4.47	복합선거구제
Norway(2017)	4	7	19	4.47	복합선거구제
Pakistan(2013)	1	1	35	2.30	복합선거구제
Panama(2009)	1	1	7	1.45	복합선거구제
Panama(2014)	1	1	7	1.45	복합선거구제
Papua New Guinea(2002)	1	1	1	0.00	소선거구제
Papua New Guinea(2012)	1	1	1	0.00	소선거구제
Papua New Guinea(2017)	1	1	1	0.00	소선거구제
Paraguay(2013)	1	3	19	4.25	복합선거구제
Paraguay(2018)	1	3	20	4.41	복합선거구제
Peru(2001)	1	3	35	6.49	복합선거구제
Peru(2006)	1	3	35	6.49	복합선거구제
Peru(2011)	1	4	36	6.55	복합선거구제
Peru(2020)	1	4	36	6.55	복합선거구제
Philippines(2001)	1	1	1	0.00	소선거구제
Philippines(2004)	1	1	1	0.00	소선거구제
Philippines(2007)	1	1	1	0.00	소선거구제
Philippines(2010)	1	1	1	0.00	소선거구제
Philippines(2013)	1	1	1	0.00	소선거구제
Poland(2001)	7	11	19	2.69	복합선거구제
Poland(2005)	7	11	19	2.60	복합선거구제
Poland(2007)	7	11	19	2.60	복합선거구제
Poland(2011)	7	12	20	2.65	복합선거구제
Poland(2015)	7	12	20	2.65	복합선거구제
Poland(2019)	7	12	20	2.65	복합선거구제

Portugal(2015)	2	6	47	11.72	복합선거구제
Portugal(2019)	2	6	48	12.02	복합선거구제
Romania(2000)	4	7	36	5.12	복합선거구제
Romania(2004)	4	7	28	3.96	복합선거구제
Romania(2012)	1	1	1	0.00	소선거구제
Romania(2016)	4	6	29	4.14	복합선거구제
Samoa(2001)	1	1	2	0.38	복합선거구제
Samoa(2006)	1	1	2	0.36	복합선거구제
Samoa(2011)	1	1	2	0.36	복합선거구제
Samoa(2016)	1	1	1	0.00	소선거구제
Samoa(2021)	1	1	1	0.00	소선거구제
San Marino(2012)	60	60	60	0.00	중선거구제
San Marino(2016)	60	60	60	0.00	중선거구제
San Marino(2019)	60	60	60	0.00	중선거구제
Senegal(2012)	1	2	7	1.19	복합선거구제
Serbia(2003)	250	250	250	0.00	중선거구제
Serbia(2007)	250	250	250	0.00	중선거구제
Serbia(2008)	250	250	250	0.00	중선거구제
Serbia(2012)	250	250	250	0.00	중선거구제
Serbia(2014)	250	250	250	0.00	중선거구제
Serbia(2016)	250	250	250	0.00	중선거구제
Serbia(2020)	250	250	250	0.00	중선거구제
Seychelles(2011)	1	1	1	0.00	소선거구제
Seychelles(2016)	1	1	1	0.00	소선거구제
Sierra Leone(2012)	1	1	1	0.00	소선거구제
Sierra Leone(2018)	1	1	1	0.00	소선거구제
Slovakia(2002)	150	150	150	0.00	중선거구제
Slovakia(2006)	150	150	150	0.00	중선거구제
Slovakia(2010)	150	150	150	0.00	중선거구제
Slovakia(2012)	150	150	150	0.00	중선거구제
Slovakia(2016)	150	150	150	0.00	중선거구제
Slovakia(2020)	150	150	150	0.00	중선거구제
Slovenia(2000)	1	1	1	0.00	소선거구제
Slovenia(2004)	1	1	1	0.00	소선거구제
Slovenia(2008)	1	1	1	0.00	소선거구제
Slovenia(2011)	1	1	1	0.00	소선거구제
Slovenia(2014)	1	1	1	0.00	소선거구제
Slovenia(2018)	11	11	11	0.00	중선거구제

Solomon Islands(2006)	1	1	1	0.00	소선거구제
Solomon Islands(2010)	1	1	1	0.00	소선거구제
Solomon Islands(2014)	1	1	1	0.00	소선거구제
Solomon Islands(2019)	1	1	1	0.00	소선거구제
South Africa(2004)	4	21	45	12.68	복합선거구제
South Africa(2009)	5	19	47	13.42	복합선거구제
South Africa(2014)	5	19	48	13.99	복합선거구제
South Africa(2019)	5	19	48	14.12	복합선거구제
Spain(2000)	1	5	34	5.94	복합선거구제
Spain(2004)	1	5	35	6.01	복합선거구제
Spain(2008)	1	5	35	6.03	복합선거구제
Spain(2011)	1	5	36	6.12	복합선거구제
Spain(2015)	1	5	36	6.11	복합선거구제
Spain(2016)	1	5	36	6.15	복합선거구제
Spain(2019)	1	5	37	6.29	복합선거구제
Sri Lanka(2015)	4	8	19	4.06	복합선거구제
St Kitts and Nevis(2000)	1	1	1	0.00	소선거구제
St Kitts and Nevis(2004)	1	1	1	0.00	소선거구제
St Kitts and Nevis(2010)	1	1	1	0.00	소선거구제
St Kitts and Nevis(2015)	1	1	1	0.00	소선거구제
St Kitts and Nevis(2020)	1	1	1	0.00	소선거구제
St Lucia(2001)	1	1	1	0.00	소선거구제
St Lucia(2006)	1	1	1	0.00	소선거구제
St Lucia(2011)	1	1	1	0.00	소선거구제
St Lucia(2016)	1	1	1	0.00	소선거구제
St Lucia(2021)	1	1	1	0.00	소선거구제
St Vincent and the Grenadines(2001)	1	1	1	0.00	소선거구제
St Vincent and the Grenadines(2005)	1	1	1	0.00	소선거구제
St Vincent and the Grenadines(2010)	1	1	1	0.00	소선거구제
St Vincent and the Grenadines(2015)	1	1	1	0.00	소선거구제
St Vincent and the Grenadines(2020)	1	1	1	0.00	소선거구제
Suriname(2015)	2	3.5	17	4.41	복합선거구제
Suriname(2020)	2	3.5	17	4.41	복합선거구제
Sweden(2002)	2	11	39	6.97	복합선거구제
Sweden(2010)	2	11	38	6.99	복합선거구제
Sweden(2014)	2	11	39	7.34	복합선거구제
Sweden(2018)	2	10	43	7.97	복합선거구제

Switzerland(2003)	1	5.5	34	8.04	복합선거구제
Switzerland(2007)	1	6	34	8.09	복합선거구제
Switzerland(2011)	1	5.5	34	8.04	복합선거구제
Switzerland(2015)	1	5.5	35	8.15	복합선거구제
Tanzania(2015)	1	1	1	0.00	소선거구제
Thailand(2001)	1	1	1	0.00	소선거구제
Thailand(2005)	1	1	1	0.00	소선거구제
Thailand(2011)	1	1	1	0.00	소선거구제
Timor-Leste(2001)	88	88	88	0.00	중선거구제
Timor-Leste(2007)	65	65	65	0.00	중선거구제
Timor-Leste(2012)	65	65	65	0.00	중선거구제
Timor-Leste(2017)	65	65	65	0.00	중선거구제
Timor-Leste(2018)	65	65	65	0.00	중선거구제
Tonga(2014)	1	1	1	0.00	소선거구제
Tonga(2017)	1	1	1	0.00	소선거구제
Trinidad and Tobago(2000)	1	1	1	0.00	소선거구제
Trinidad and Tobago(2001)	1	1	1	0.00	소선거구제
Trinidad and Tobago(2002)	1	1	1	0.00	소선거구제
Trinidad and Tobago(2007)	1	1	1	0.00	소선거구제
Trinidad and Tobago(2010)	1	1	1	0.00	소선거구제
Trinidad and Tobago(2015)	1	1	1	0.00	소선거구제
Trinidad and Tobago(2020)	1	1	1	0.00	소선거구제
Tunisia(2011)	1	7	10	2.39	복합선거구제
Tunisia(2014)	1	7	10	2.39	복합선거구제
Turkey(2002)	2	5	70	8.49	복합선거구제
Turkey(2007)	2	5	70	8.49	복합선거구제
Turkey(2011)	1	4	85	10.15	복합선거구제
Turkey(2015)	2	4	31	5.93	복합선거구제
Tuvalu(2002)	1	2	2	0.35	복합선거구제
Tuvalu(2006)	1	2	2	0.35	복합선거구제
Tuvalu(2010)	1	2	2	0.35	복합선거구제
Tuvalu(2015)	1	2	2	0.35	복합선거구제
Tuvalu(2019)	2	2	2	0.00	중선거구제
Uganda(2021)	1	1	1	0.00	소선거구제

Ukraine(2002)	1	1	1	0.00	소선거구제
Ukraine(2012)	1	1	1	0.00	소선거구제
Ukraine(2014)	1	1	1	0.00	소선거구제
Ukraine(2019)	1	1	1	0.00	소선거구제
United Kingdom(2001)	1	1	1	0.00	소선거구제
United Kingdom(2005)	1	1	1	0.00	소선거구제
United Kingdom(2010)	1	1	1	0.00	소선거구제
United Kingdom(2015)	1	1	1	0.00	소선거구제
United Kingdom(2017)	1	1	1	0.00	소선거구제
United Kingdom(2019)	1	1	1	0.00	소선거구제
United States(2000)	1	1	1	0.00	소선거구제
United States(2002)	1	1	1	0.00	소선거구제
United States(2004)	1	1	1	0.00	소선거구제
United States(2006)	1	1	1	0.00	소선거구제
United States(2008)	1	1	1	0.00	소선거구제
United States(2010)	1	1	1	0.00	소선거구제
United States(2012)	1	1	1	0.00	소선거구제
United States(2014)	1	1	1	0.00	소선거구제
United States(2016)	1	1	1	0.00	소선거구제
United States(2018)	1	1	1	0.00	소선거구제
United States(2019)	1	1	1	0.00	소선거구제
United States(2020)	1	1	1	0.00	소선거구제
Uruguay(2014)	2	2	40	8.86	복합선거구제
Vanuatu(2002)	1	2	7	2.22	복합선거구제
Vanuatu(2004)	1	2	7	2.33	복합선거구제
Vanuatu(2008)	1	2	7	2.33	복합선거구제
Vanuatu(2012)	1	2	7	2.33	복합선거구제
Vanuatu(2016)	1	2	7	2.35	복합선거구제
Vanuatu(2020)	1	2	7	2.32	복합선거구제
Zambia(2006)	1	1	1	0.00	소선거구제
Zambia(2011)	1	1	1	0.00	소선거구제
Zambia(2016)	1	1	1	0.00	소선거구제

2022년도 중앙선거관리위원회 연구용역보고서

「 저출산·고령화 시대를 대비한 선거구 획정 제도 개선 연구 」

발행일 | 2022년 11월

발행처 | 중앙선거관리위원회 법제과

주 소 | 경기도 과천시 흥촌말로 44

전 화 | 02-503-2190

인 쇄 | **대학사** (062-222-5350)

- 보고서 내용의 무단복제를 금함

(비매품)