



아산정책연구원 선거연구 시리즈2

좋은 선거구 나쁜 선거구

-대한민국 선거구 재획정을 위한 제언

분 류 | 정치, 사회

제 목 | 좋은 선거구 나쁜 선거구

역은이 | 김지윤 (아산정책연구원 연구위원)

지 면 | 212쪽

정 가 | 17,000원

판 형 | 신국판

ISBN | 978-89-97046-86-7 93340

발행일 | 2013년 4월 29일

아산정책연구원

발행처 아산정책연구원 주소 서울시 종로구 신문로 2가 1-176번지 전화 02-730-5842(대) 팩스 02-730-5876

담당자 최부일 주간 010-5714-2325/bic@asaninst.org

■ 역은이

김지윤 - 아산정책연구원의 여론연구센터장 및 연구위원이다. 주요 연구분야는 선거와 재정정책, 미국정치, 계량 정치방법론 등이다. 주요 연구실적으로는, 『표집틀 설정과 표본수출방법에 따른 정치성향 분석의 문제점: 임의번호결기와 전화번호부 추출방법 비교』(한국조사연구학회, 2011), 『국회의원 선거결과와 분배의 정치학』(한국정치학회보, 2010), 『Political Judgment, Perceptions of Facts, and Partisan Effects』(Electoral Studies, 2010) 및 『Public Spending, Public Deficits, and Government Coalition』(Political studies, 2010) 등이 있다. 연세대학교 정치외교학과를 졸업하고, 미국 UC 버클리대학에서 공공정책학 석사를, 미국 MIT대학에서 정치학 박사를 취득했다. 캐나다 몬트리올대학에서 박사후 연구원을 지냈다.

■ 책에 대하여

아산정책연구원 선거연구 시리즈는 일반 대중의 투표성향과 정치의식을 분석한 여론조사 연구 결과와 정당민주주의, 선거제도 등 정치 전반에 대한 연구로 구성되어 있다. 시리즈의 두 번째 단행본인 이 책에서는 바른 선거구를 획정하는 문제를 다루고 있다. 2012년 총선은 선거구획정의 공정성 문제를 본격적으로 제기하였다. 현행 선거구획정 과정은 명확한 기준 없이 상황에 따라 분구와 합구를 임의로 하고 있다. 소위 '게리맨더링(Gerrymandering)'을 통해 조정된 나쁜 선거구는 각 지역 주민의 정치참여에 대한 의지를 떨어뜨리고 정치적 효능을 낮춘다. 지역과 인구를 포함한 여러 헌법적 기준을 통해 선거구획정의 공정한 지침을 만들어야 하는 이유다.

이 책에서는 현행 헌법상의 선거구획정 제도가 가진 한계를 지적하고, 소선거구제를 대신할 수 있는 중·대선거구제나 도농복합선거구제, 더 나아가 비례대표제의 활용을 통해 유권자가 권리를 온전히 행사할 수 있는 방안을 살펴본다. 또한 선거구획정에 있어 각 유권자의 권리가 제대로 행사되었는지 알아보기 위해 계량적 방법으로 측정된 선거구

별 비등가지수, 조밀성 정도 등을 비교했다. 현재의 선거구획정위원회의 역할과 한계, 선거구획정 절차의 불합리성, 인구평등 기준과 행정구역을 통한 선거구획정이 가져오는 선거구획정의 어려움에 대한 분석도 했다.

한동안 선거는 우리 국민에게 외면 받았다. 대선, 총선을 막론하고 투표율은 하락일로를 걸었다. 1대 총선에서 95.5%였던 투표율은 18대에 이르러서는 46.1%로 반 토막이 났다. 하지만 2012년 12월 19일, 정계와 학계 모두를 놀라게 한 결과가 나왔다. 18대 대선이 누구도 예상치 못한 75.8%의 높은 투표율을 기록한 것이다. 아무쪼록 '좋은 선거구'가 뿌리를 내림으로써 이번 대선을 통해 표출된 국민의 정치참여 열기가 지속되고 우리 사회에 진정한 참여민주주의가 뿌리내릴 수 있기를 기대해 본다. 앞으로 발간할 시리즈에서는 지난 18대 대선에 대한 여론 분석 내용과 선거제도 개정을 다룰 예정이다. - (서문중에서)

■ 목차

서문

제1부 선거구획정의 헌법적 과제

1. 국회의원 선거구획정 원리의 비판적 검토/김주영
- 평등원리 적용 제한 가능성을 중심으로
2. 선거구제도에 관한 새로운 구상/손형섭
- 중·대선거구제와 도농복합선거구제도
토론/기현석 · 미즈시마 레오 · 채희정

제2부 선거구획정에 대한 정치학적 접근

3. 선거구획정 제도의 쟁점 및 과제/윤종빈
4. 선거구 재분배와 재획정/김지윤
- 등가성과 정책적 함의
5. 제19대 국회 신설 선거구의 조밀성 측정/강휘원
토론/이병하 · 조진만

제3부 선거구획정의 개혁 방안

6. 선거구획정의 개혁 방향/이현출
토론/김승교 · 신두철 · 정승윤

부록 | 찾아보기

정치쇄신평위 의원에게 선물하고 싶은 책

신명순 (연세대학교 정치외교학과 명예교수)

국회의원이 법원의 판결로 국회의원직을 잃을 위기에 처했다. 중범죄를 저질렀기 때문이 아니라 선거구획정에 문제가 있었다면서 선거 무효 판결을 한 것이다. 3월에 일본에서 있었던 일이다.

사건의 전말은 이렇다. 지난해 12월에 치러진 중의원 선거에서 3곳의 선거구가 인구편차 기준에 부합하지 못했기 때문에 헌법을 위배했다고 법원이 판정한 것이다. 일본의 선거구획정 인구편차 기준은 '각 선거구의 인구 중 가장 많은 것을 가장 적은 것으로 나누어 얻은 수가 2 이상이 되지 않도록 규정'하고 있다. (책의 본문 56p)

우리나라의 경우는 어떠한가? 제19대 총선에서 최소 선거구와 최대 선거구의 인구편차는 약 1 대 3 정도였다. 일본이나 미국 같은 국가들의 기준을 적용한다면 우리나라 국회의원들 중에서도 금배지를 반납해야 할 사람이 부지기수일 것이다.

아산정책연구원이 출간한 선거연구 시리즈의 두 번째 연구서인 '좋은 선거구 나쁜 선거구'가 흥미로운 점이 바로 여기에 있다. 이 책을 쓴 연구진은 선거구획정이 잘못 될 때 대의민주주의의 근간이 되는 평등의 원칙이 무너질 수 있음을 경고한다. 유권자가 던진 한 표가 정말 한 표의 가치를 갖는 것이 아니라 반 표의 가치 또는 삼 분의 1표의 가치만을 갖는 것이 되면 유권자의 권리는 심각하게 침해 받게 된다.

문제는 이것만이 아니다. 이 책에서는 선거구획정이 최종적으로 국회에서 이루어지는 점을 '경기의 규칙을 선수가 만드는 격'이라며 비판한다. 스포츠 경기에서 운동장에서 뛰는 선수가 심판을 꺾는 것과 같은 식이라는 것이다. 선거구를 획정하기 위한 안을 선거구획정위원회에서 만들기는 하지만 획정위의 안은 '최종적인 결정이 아니고 존중만 되는 권고안에 불과하다'. (108p) 또한 획정위가 11인의 민간위원들로 구성되어 있기는 하지만 이들을 추천하는 사람은 '국회의장 추천 2인, 여당 추천 4인, 야당 추천 4인, 중앙선관위 추천 1인'으로 정치권의 영향을 물씬 받고 있는 것이다. (109p)

현재의 선거구획정에서 나타나는 문제들을 개선하기 위해 정치권도 선거구획정제도 개선에 신경은 쓰고 있다. 4월에 출범한 정치쇄신평위위원회에서도 선거구획정을 16개 중점 의제의 하나로 정하고 있다. 민주당에서는 지난해부터 선거구획정위원회를 상설 독립기구화하고 위원 전원을 민간 전문가로 선임하게 하는 정치 쇄신 관련 법안을 당론으로 확정해 추진해 오고 있다. 정치 일선에서 논의되는 가장 최근의 쟁점들을 다루고 있다는 점에서 이 연구서는 탐독해 볼 가치가 충분하다.

헌법적인 측면과 정치학적인 측면에서 선거구획정에 대한 함의를 담은 각 장의 말미에는 학자들의 심도있는 감론을 박이 담겨있다. 전문 학자들의 논의를 바탕으로 한 국회의원 정수 문제, 비례대표제나 도농복합선거구제를 통한 게리맨더링 방지 방법, 각종 해외 선거구획정 사례들이 생생하게 제시된다.

선거구획정은 해당 선거구 국회의원들의 사활과 밀접히 연관되어 있기 때문에 그들의 손에 맡겨 두고는 해결책을 찾을 수가 없다. 이 책을 정치쇄신평위 위원들부터 꼭 한 번 읽어보고 대한민국 국회의원 선거구들을 좋은 선거구로 재획정해 주기를 국민들과 함께 요청한다.