

‘자치구가 아닌 구’의 선거구획정 문제

이정섭*

Electoral Redistricting Problems of Non-autonomous Gu

Chungsup Lee*

요약 : 이 연구는 ‘자치구가 아닌 구’, 즉 일반구의 선거구획정에서 발생한 그리고 발생할 문제를 분석하는 것이다. 행정구역으로서 일반구는 분명 지방자치단체에 해당되지 않지만, 정부수립 이후 최근까지 여러 공직선거의 선거구획정에 있어 중요한 공간단위로 간주되어 왔다. 하지만 2012년 개정된 ‘공직선거법’은 투표가치에 대한 평등원칙을 보장하겠다는 이유로 자치구·시·군과는 다르게 일반구에서만 그 일부 지역을 분할·편입시키는 것을 가능하게 했고, 실제 몇몇 일반구에 적용되었다. 동법을 기초로 진행된 제19대 총선을 사례로, 이 연구는 첫째 분할·편입된 일반구 선거구는 기초자치단체 선거구와 비교했을 때 개별 도시 스케일에서는 투표등가치성이 일부 보완되었지만 전국 스케일에서는 오히려 상당히 훼손되었고, 둘째 동일한 일반구 중에서도 분할·편입은 차별적으로 적용·진행되었으며, 이러한 동법 개정과 적용의 차별은 지방행정체제 개편을 고려하면 다음 선거에서는 더욱더 심각한 투표등가치성 훼손을 발생시키게 될 것임을 지적한다. 마지막으로 최근 일반구의 선거구획정을 비롯한 현행 선거구획정 제도와 과정들이 우리정치의 개혁 대상으로 인식되면서 다양한 대안들이 제시되고 있지만, 이 연구는 투표평등권·지역대표성·계리맨더링의 방지 등 서로 충돌하는 여러 선거구획정 원칙과 가치 중에서 우선될 것을 선택하는 논의가 먼저 이루어져야 하고, 그것이 일반구 선거구획정에서 발생하는 문제를 푸는 실마리가 될 것이라고 주장한다.

주요어 : 일반구, 선거구획정, 투표평등권 침해, 계리맨더링, 지역대표성, 공직선거법

Abstract : This study aims to analyze the redistricting problems in non-autonomous Gu. Although non-autonomous Gu is a just local administrative district, it has been regarded as an important and basic spatial unit in electoral redistricting. By the reform of Public Official Election Act in 2012, however, non-autonomous Gu is distinguished from local governments like Si, Gun and autonomous Gu, in boundary delimitation for the 19th National Assembly election, and some are divided into a part of another constituency. About these background, this study points out the following problems. First, in national scale, the reform of Act made the malapportionment in constituencies of non-autonomous Gus, comparing with those of local governments. Second, there was the discriminative application of Act in each non-autonomous Gu and it will make the malapportionment worse in next election, considering the reorganization of local administrative system. Finally, this study propose that it is necessary to select one from a variety of redistricting principles, especially between the prevention of gerrymandering, the representativeness of local government and the apportionment, prior to another amendment of redistricting system and the debate about political reform.

Key Words : non-autonomous Gu, electoral redistricting, malapportionment, Gerrymandering, representativeness of local government, Public Official Election Act

* 전북대학교 쌀·삶·문명연구원 전임연구원(Research fellow, Institute of Rice, Life and Civilization, Chonbuk National University), yisup@jbnu.ac.kr

1. 서론

이 연구는 ‘자치구가 아닌 구’, 즉 우리가 일상적으로 행정구, 일반구¹⁾라고 부르는 행정구역의 선거구획정에 존재하는 문제를 분석하는 것이다. 이 문제의 배경은 국회가 제19대 국회의원 총선 직전, 투표가치에 대한 평등원칙 보장을 내세워 ‘공직선거법’ 제25조 ①항을 개정된 것으로, 해당 개정은 국회의원 지역구와 동시에 지방의회의원 선거구획정을 크게 변경시켰다.

구체적으로는 원래 ‘국회의원 지역선거구(이하 국회의원 지역구라 한다)는 시·도의 관할구역 안에서 인구·행정구역·지세·교통 기타 조건을 고려하여 이를 획정하되, 구(자치구를 포함한다)·시(구가 설치되지 아니한 시를 말한다)·군(이하 구·시·군이라 한다)의 일부를 분할하여 다른 국회의원 지역구에 속하게 하지 못한다.’로 명시했던 것에서 ‘... , 자치구·시·군의 일부를...’로 한 단어만을 변경한 것이다. 하지만 결과적으로는 일반구는 자치구와 구분되어 선거구획정에 다른 원칙과 기준이 적용되었고, 일차적으로는 일반구인 경기도 수원시 권선구, 용인시 기흥구·수지구, 충청남도 천안시 서북구 등의 몇몇 동지역이 기존 선거구에서 분할되어 다른 선거구에 편입되었고, 해당 지역 국회의원의 의석수 증설이 억제되었다²⁾. 나아가 국회의원 지역선거구는 시·도의회의원 지역구와 자치구·시·군의회의원 지역구를 획정하는 기본적 공간 범위가기에, 당장 2014년 6월 제6회 전국동시지방선거에서 해당 선거구들은 그 경계가 변동되었다.

분명 우리나라의 지방자치단체와 그 구역을 규정한 ‘지방자치법’에 따르면, 일반구는 결코 지방자치단체에 해당하는 법인이 아니다. 단지 특별시·광역시 및 특별자치시가 아닌 인구 50만 이상의 시 중에서 행정수요를 감당하기 어려운 경우에 안전행정부장관의 승인을 전제로 해당 시의 조례만으로 설치되는 일선 행정기관일 따름이다³⁾. 그렇지만 우리나라 정부 수립 이래 자치구와 일반구의 구분은, 법률적으로는 1988년 4월 6일 ‘지방자치법(법률 제4004호)’ 개정을 통해

서, 그리고 선거에서는 1991년 지방의회의원, 1995년 6월 27일 지방자치단체장을 포함한 제1회 전국동시 지방선거에서부터 비롯되었다. 그리고 앞서 언급한 것처럼 제19대 총선의 ‘공직선거법’ 개정에서야 다른 기준의 선거구획정이 이루어졌고, 이는 달리 말하자면 지금까지 일반구도 여러 공직선거의 선거구획정에 있어 중요한 공간단위로 기능해 왔다는 것이다.

예전과 다르게 선거구획정에서 자치구와 일반구를 차별화시켜 적용한 2012년 ‘공직선거법’ 개정⁴⁾에 대해 투표등가치성 훼손(malapportionment)과 게리맨더링(gerrymandering)이라는 주장들이(김종갑, 2012; 이정섭, 2012; 김명민·김감영, 2013) 제기되었고, 결과적으로 국회의원 선거구뿐만 아니라 이에 공간적으로 포섭된 시·도의회의원 및 자치구·시·군의회의원 선거구에도 마찬가지로 논란이 일어났다⁴⁾.

이상의 배경에서 이 연구는 시·군 및 자치구와는 다르게 일반구에 대해서만 그 일부를 분할하고 편입하는 것을 가능하게 한 ‘공직선거법’ 제25조의 개정·적용에 대해서, 제19대 국회의원지역선거구획정위원회의 보고서, 중앙선거관리위원회 선거통계시스템에서 제공하는 선거인명부 기준 인구와 동법의 선거구역표 등을 기초로 첫째 개정의 이유였던 유권자의 투표평등권 혹은 등가치성을 기준으로 과연 타당한 것이었던가⁵⁾를 우선 검토하고, 둘째 해당 기준에서 실제 선거구획정 과정에서 발생했던 그리고 앞으로 발생할 수 있는 문제점들을 지적하고, 마지막으로 이러한 문제들을 해결하기 실마리를 찾는 것을 목표로 하였다.

2. 자치구와 일반구의 구분

우선 선거구획정에서 자치구와 일반구를 구분한 것이 타당한지를 살펴보기에 앞서, 우리 법률과 제도 등에서 이 둘의 위상과 차이점 그리고 변경·변화되어 온 과정을 살펴보자. 현행 ‘지방자치법’ 제2조에는 지방자치단체의 종류에 대해, ①항 1. 특별시, 광역시, 특별자치시, 도, 특별자치도와 ①항 2. 시, 군, 구

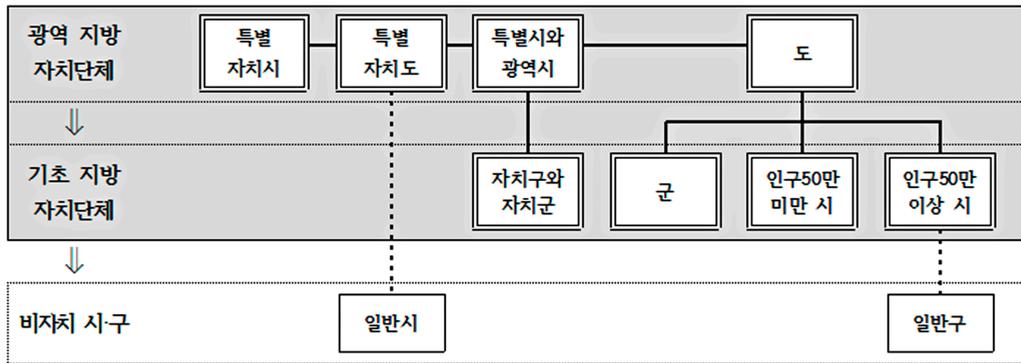


그림 1. 현재 우리나라 지방자치단체와 비자치 시·구

등 두 가지로 구분하여 규정하고 있다. 그리고 제2조 ②항에는 ‘지방자치단체인 구(이하 자치구라 한다)는 특별시와 광역시의 관할 구역 안의 구만을 말하며...’로 기술하고, 제3조 ③항에는 ‘특별시·광역시 및 특별자치시가 아닌 인구 50만 이상의 시에는 자치구가 아닌 구를 둘 수 있고...’로 규정하고 있기에, 자치구와 일반구의 법률적 위상이 구분된다.

또 동법 제4조와 제4조의 2에 따르면, 지방자치단체의 명칭과 구역을 변경하거나, 폐지·설치·분할·합병하려면 반드시 법률에 근거해야 하고⁶⁾, 일반구는 안전행정부장관의 승인을 받아 해당 지방자치단체의 조례로 결정할 수 있도록 하는 등의 차이가 있다. 이처럼 현행 법률상에서 일반구는 지방자치단체가 아닌 일선 행정기관과 그것이 공급하는 행정서비스의 배후지 또는 그 공간적 범위에 불과하다. 그렇지만 이처럼 법률에서 일반구와 자치구를 구분한 것은 역사적으로는 그리 오래된 것이 아니었다.

1) 지방자치단체 체계와 공간적 단위의 변천

우리나라의 지방자치는 제헌 헌법에서부터 명시된 헌법적 가치이다. 그러나 우리 현대사의 역사적, 정치적 격변으로 인해 지방자치제도 또한 큰 변화를 거듭해 왔다. 제헌 헌법 이래 6개월 한시법인 ‘지방행정’에 관한 임시 조처법을 거쳐, 1949년 7월 4일 ‘지방자치법’이 제정·공포되면서 지방자치에 관한 확고한 헌법 그리고 법률적 근거가 마련되었다. 하지만 김용구

(1989)의 지적과 같이 법률은 제정되었지만 국내정치의 불안정, 한국 전쟁 등으로 인해 곧바로 지방의회를 구성하지 못하고, 1952년에 이르러서 최초로 지방의원 총선거를 실시하고 지방의회가 구성되었다. 이후 당시 정부·여당의 정략적 유불리에 따라 ‘지방자치법’은 지방분권화와 중앙집권화 사이의 방향을 거듭하는 네 차례 개정이 이루어졌고, 5·16 군사정변 이후에는 ‘지방자치에 관한 임시조치법’이 제정되면서 ‘지방자치법’과 지방자치제는 사실상 효력을 정지당하였다. 특히 제4공화국의 헌법(72. 12. 27 시행)과 제5공화국의 헌법(80. 10. 27 시행)에는 각각 ‘조국통일이 이루어질 때까지’, ‘지방자치단체의 재정자립도를 감안하여 순차적으로’라는 지방자치 유예의 부칙을 명시하여, 우리나라의 지방자치는 법률적으로 뿐만 아니라 실질적으로도 유예되었다. 이후 1987년 개헌과 1988년 ‘지방자치법’ 개정이라는 법률적 토대를 거쳐, 1991년 지방의회의원 선거와 1995년 제1회 전국동시지방선거가 실시되면서 약 30여 년 동안 유예되었던 우리의 지방자치제는 부활되었다.

이상과 같은 지방자치제의 변화 과정에서 지방자치단체의 종류와 이에 연동된 행정구역의 체계·공간단위도 변동을 거듭해 왔다. 법률에 지방자치단체의 종류를 명시한 것은 앞서 살펴봤던, 1949년 ‘지방자치법’ 제정과 함께 시작되었다. 제정될 당시 동법 제2조에는 도와 서울특별시, 시·읍·면을 지방자치단체로 규정하였다⁷⁾. 이 법률이 규정한 자치단체의 종류를 지금과 비교했을 때, 가장 두드러진 차이점은 군 그리

표 1. 지방자치에 관한 헌법 조문의 변화와 실시된 지방선거

시기	헌법 개정	지방자치에 관한 헌법 조문	특징과 지방선거	관련 법령
제1 공화국	헌법 제1호 (48. 7. 17)	제96조 지방자치단체는 법령의 범위 내에서 그 자치에 관한 행정사무와 국가가 위임한 행정사무를 처리하며 재산을 관리한다. 지방자치단체는 법령의 범위 내에서 자치에 관한 규정을 제정할 수 있다.	-헌법에 지방자치체를 명시 -'52년 지방선거 실시 (도와 시·읍·면 의회 의원)	-지방행정에 관한 임시 조치법(48. 11. 17) -지방자치법 제정(49. 8. 15)
	헌법 제2호 (52. 7. 7)	제97조 지방자치단체의 조직과 운영에 관한 사항은 법률로써 정한다.	-'56년 지방선거 실시 (도와 시·읍·면 의회 의원/시·읍·면장)	
	헌법 제3호 (54. 11. 29)	제97조 지방자치단체의 조직과 운영에 관한 사항은 법률로써 정한다.		
제2 공화국	헌법 제4호 (60. 6. 15)	제96조 (헌법 제1·2·3호와 동일) 제97조 지방자치단체의 조직과 운영에 관한 사항은 법률로써 정한다. 지방자치단체의 장의 선임방법은 법률로써 정하되 적어도 시, 읍, 면의 장은 그 주민이 직접 이를 선거한다. 지방자치단체에는 각각 의회를 둔다. 지방의회의 조직, 권한과 의원의 선거는 법률로써 정한다.	-헌법에 일부 지방자치 단체의 장을 선거로 선출함을 명시 -'60년 지방선거 실시 (도와 시·읍·면 의회 의원/특별시장·도지사 와 시·읍·면장)	-지방자치법 개정(60. 11. 1)
	헌법 제5호 (60. 11. 29)			
제3 공화국	헌법 제6호 (63. 12. 17)	제109조 ①지방자치단체는 주민의 복리에 관한 사무를 처리하고 재산을 관리하며 법령의 범위 안에서 자치에 관한 규정을 제정할 수 있다. ②지방자치단체의 종류는 법률로 정한다	-지방의회 해산과 지방자치단체장 해임 -지방행정 효율성 추구하고 지방행정제도의 개편 -지방선거 미 실시	-군사혁명위원회포고 제4호(61. 5. 16) 및 국가재건비상조치법(61. 6. 6) -지방자치에 관한 임시 조치법 제정(61. 10. 1)
	헌법 제7호 (69. 10. 21)	제110조 ①지방자치단체에는 의회를 둔다. ②지방의회의 조직·권한·의원선거와 지방자치단체의 장의 선임방법 기타 지방자치단체의 조직과 운영에 관한 사항은 법률로 정한다.		
제4 공화국	헌법 제8호 (72. 12. 27)	제114조 (헌법 제6·7호 제109조와 동일) 제115조 (헌법 제6·7호 제110조와 동일) 부칙 제10조 이 헌법에 의한 지방의회는 조국통일이 이루어질 때까지 구성하지 아니한다.	-헌법에 지방자치체 유예를 명시 -지방선거 미 실시	-지방자치에 관한 임시 조치법
제5 공화국	헌법 제9호 (80. 10. 27)	제118조 (헌법 제8호 제114조와 동일) 제119조 (헌법 제8호 제115조와 동일) 부칙 제10조 이 헌법에 의한 지방의회는 지방자치단체의 재정자립도를 감안하여 순차적으로 구성하되, 그 구성 시기는 법률로 정한다.	-헌법에 지방자치체 유예를 명시 -지방선거 미 실시	-지방자치에 관한 임시 조치법
현재	헌법 제10호 (88. 2. 25)	제117조 (헌법 제9호 제118조와 동일)	-이전 헌법의 지방자치 유예 부칙 삭제 -'91년 지방선거 실시 -'95년 이후 전국동시 지방선거 실시	-지방자치법 개정(88. 5. 1)

고 구가 지방자치단체가 아니었다는 것이다. 동법에 '도에는 군을 두고, 서울특별시와 인구 50만 이상의 시에는 구를 두고'라고 명시하고 있지만, 군수와 서울특별시의 구청장은 대통령, 기타 시의 구청장은 도지사가 임명하도록 하였고, 의결기관인 지방의회는 생략되었다. 비록 군에는 군내 각 읍·면의회에서 1인씩

선출한 참사들과 군수가 의장으로 구성되는 참사회가 설치되었지만, 이는 의결 기능이 아닌 자문과 협의의 연락을 위한 기관일 따름이었다.

이후 지방자치를 유예시킨 1961년의 '지방자치에 관한 임시 조치법'의 시행으로 지방자치단체의 종류와 행정구역 체계에 큰 변동이 이루어졌다. 이 법에서

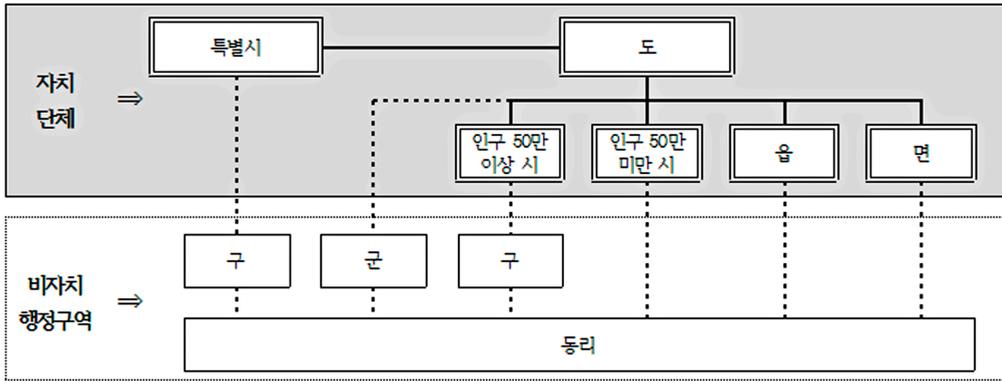


그림 2. ‘지방자치법(1960. 11. 1 시행)’ 기준의 지방자치단체와 행정구역 체계

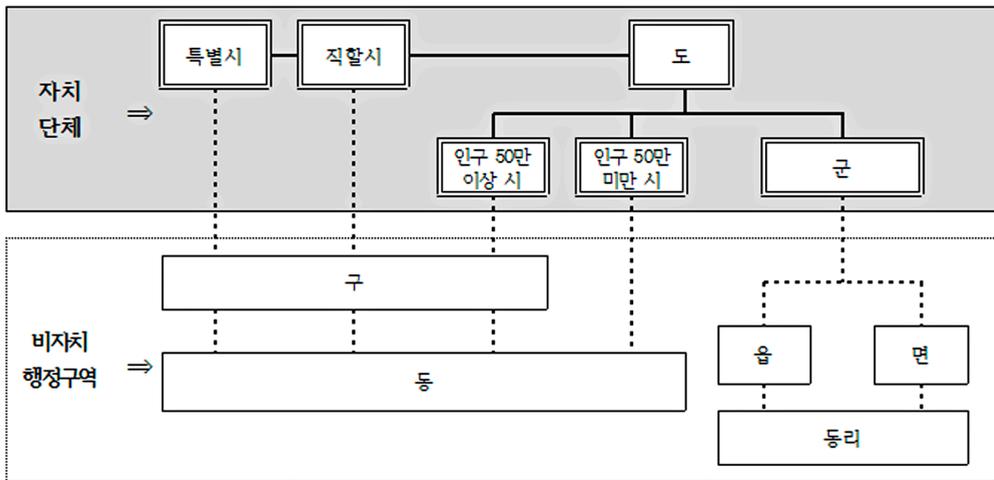


그림 3. ‘지방자치에 관한 임시 조치법(1981. 4. 4 시행)’ 기준의 지방자치단체와 행정구역 체계

는 지방자치단체의 종류를 ‘도와 서울특별시’, ‘시와 군’으로 변경하였다. 즉 이전까지 지방자치단체가 아니었던 군이 지방자치단체로, 반면 읍과 면은 지방자치단체가 아닌 일선 행정기관으로 그 위상이 변경되었다. 이것은 동법이 제정될 때, 제1조 ‘본법은 혁명 과업을 조속히 성취하기 위하여 지방자치행정을 더욱 능률화하고 정상화함으로써 지방자치행정의 건전한 토대를 마련함을 목적으로 한다.’로 명시한 바와 같이 국가와 지방 행정의 효율성을 지방자치보다 우선하였기 때문이었다.

2) 1988년 ‘공직선거법’ 전면개정과 자치구·일반구의 구분

유예되었던 지방자치제를 부활시킨 1988년 ‘지방자치법’ 개정은 지금과 같은 지방자치제도와 지방자치단체 체계의 골격을 마련하였다. 당시 개정에서 지방자치단체의 종류가 새롭게 규정하였는데, 광역지방자치단체는 특별시, 직할시, 도 그리고 기초자치단체는 시, 군, 구로 설정되었다. 여기에서 말하는 지방자치단체로서의 구는 지금과 같이 특별시와 직할시 관할구역 안의 구에 한정하는 것이었다.

우리 행정구역 체계에서 ‘구’라는 공간단위는 일제

강점기인 1943년 경성부에서 이전의 출장소제를 폐지하고 구제를 실시하면서 종로, 중, 용산, 동대문, 성동, 서대문, 영등포 등 7개 구역소를 설치하면서 시작되었다. 1945년 해방 이후 이들 지역의 행정기관인 구역소는 구청으로, 그 장은 구장에서 구청장으로 전환되었고, 이후 미 군정법령 제175호 ‘국회의원선거법’, 정부수립 이후에는 ‘지방행정에 관한 임시 조치법’, ‘지방자치법’, ‘지방자치에 관한 임시 조치법’ 등에서 구와 구청장에 대해서 규정해 왔지만, 당시 전국 모든 구들은 지방자치단체가 아니었고, 당연히 자치구와 일반구를 구분하지도 않았다.

따라서 1988년 전면 개정된 ‘지방자치법’이 자치구와 일반구를 법률적으로 구분한 시초이며, 동법에 근거해서 1991년 지방의회의원 선거를 통해 자치구에만 구의회가 구성되었고, 1995년 제1회 전국동시지방선거를 통해서도 구의회의원뿐만 아니라 집행기관인 구청장도 주민들이 투표로 선출하는 자치권이 마련되었다.

3. 국회의원 선거구획정의 주요 원칙 변화

1988년 ‘지방자치법’ 전면 개정과 이후 지방선거들에서 자치구와 일반구를 구분하고 그 자치권에도 차이를 둔 것은 지방자치단체의 계층성을 고려할 때 분명 타당한 사회적 합의라고 할 수 있다. 문제는 자치권이 없는 일반구들이 여러 공직선거에서 실질적으로는 선거구로, 혹은 선거구획정의 가장 기본적인 공간적 단위로 여겨져 왔다는 점이다.

1) 행정구획주의와 시·군·구의 분할·편입 금지

행정구역이 선거구획정에 있어 기본적인 공간단위로 간주된 것, 즉 정요섭(1988)의 주장처럼 선거구와 행정구역을 일치시키고자 하는 행정구획주의적 원칙은 제헌의회 선거에 대비해 미 군정이 제정한 1948년

표 2. 국회의원 선거구획정 인구기준과 공간단위의 변천

법률/판례	선거구획정 관련 조문	적용총선	인구기준	공간단위
1948년 국회의원 선거법	제9조 본법에서 선거구라 함은 좌와 여함. 1. 인구 15만 미만의 부·군급 서울시의 구. 2. 인구 15만 이상의 부·군급 서울시의 구의 일부로서 본법 제10조에 의하여 행정수반이 선거구로 정한 구역. 3. 행정구역인 島 제10조 인구 15만 내지 25만 미만의 부·군 급 서울시의 구는 비등한 인구의 2개 구역으로 분할. 인구 25만 내지 35만 미만의 부는 비등한 인구의 3개 구역으로 분할. 인구 35만 내지 45만 미만의 부는 비등한 인구의 4개 구역으로 분할.	제헌의회		
1950년 국회의원 선거법	제9조 선거구는 행정구역인 서울특별시의 구(이하 구라 칭한다). 시, 군으로 한다. 단, 인구 15만을 초과할 때에는 그 초과하는 인구 10만 이내마다 1개 선거구를 증설한다.	제2대 제3대	-선거구획정의 기준 인구수를 법률에 명시	-행정구역인 시(부)·군·구를 선거구로 획정 -개별 시·군·구가 인구기준을 초과할 때 그 공간적 범위 내에서 분할
1958년 민의원 의원 선거법	제15조 (선거구와 의원정수) ① 선거구는 구, 시, 군을 단위로 한다. 단, 인구 15만을 초과하는 때에는 그 초과하는 인구 10만까지 마다 1선거구를 증설하되 각 선거구의 인구가 비등하도록 이를 획정하여야 한다.	제4대		
1960년 국회의원 선거법	제14조 (선거구와 의원정수) ① 민의원의원의 선거구는 구, 시, 군을 단위로 한다. 단, 인구 15만을 초과하는 때에는 그 초과하는 인구 10만까지 마다 1선거구를 증설하되 각선거구의 인구가 비등하도록 이를 획정하여야 한다.	제5대		

법률/판례	선거구획정 관련 조문	적용총선	인구기준	공간단위
1963년 국회의원 선거법	제14조 (지역구의 획정 및 의원정수) ① 지역구는 인구 20 만인을 기준으로 하고 행정구역·지세·교통 기타의 조건을 고려하여 각지역구의 인구가 비등하도록 이를 획정하여야 한다. 그러나 구·시·군의 일부를 분할하여 다른 구·시·군의 지역구에 소속하게 하지 못한다.	제6대 제7대 제8대	-선거구획정의 기준 인구수를 법률에 명시	-행정구역·지세·교통·기타 조건을 고려하고, 인구수도 감안 -구·시·군의 일부를 분할하여 다른 구·시·군 지역구에 소속하지 못함을 명시
1972년 국회의원 선거법	제16조 (선거구와 의원수) ① 의원의 선거구는 행정구역·지세·교통 기타의 조건을 고려하고 각 선거구의 인구를 감안하여 이를 획정한다. 그러나 구·시·군의 일부를 분할하여 다른 구·시·군의 선거구에 소속하게 하지 못한다.	제9대 제10대 제11대 제12대 제13대 제14대	-선거구획정의 기준 인구수를 법률에서 삭제 -일반적 원칙으로 대체	
1995년 위헌결정	헌법재판소가 법률을 대신한 인구기준을 제시. 선거구당 평균 인구를 기준으로 상하한 60% 범위, 즉 최대와 최소선거구 간 인구비를 4:1로 조정할 것을 제시	제15대 제16대		-법률상 부칙의 경과 조치·특례로 일부 자치구에서 분할·편입 발생
2000년 헌법불합치결정	선거구당 평균 인구를 기준으로 상하한 50% 범위로 조정하도록 변경. 앞으로 상당한 기간이 지난 후에는 인구편차가 상하 33.⅓% 또는 그 미만의 기준에 따라 위헌 여부를 판단할 것을 천명	제17대 제18대	-일반적 원칙 -헌법재판소의 판례가 실질적 기준	
2012년 공직 선거법	제25조 (국회의원지역구의 획정) ① 국회의원지역선거구는 시·도의 관할구역 안에서 인구·행정구역·지세·교통 기타 조건을 고려하여 이를 획정하되, 자치구·시·군의 일부를 분할하여 다른 국회의원지역구에 속하게 하지 못한다.	제19대		-일반구는 일부를 분할, 다른 지역구에 편입 가능하도록 개정

‘국회의원선거법’에서 시작되었다. 이 법의 제9조와 제10조에 따르면 당시 행정구역인 부·군·도(島)와 서울시의 구가 곧바로 선거구로 설정되어, 각 1명의 국회의원을 선거하도록 하였다. 다만 부·군·도·구 중 인구가 15만, 25만, 35만 이상인 곳은 각각 2, 3, 4 개 선거구로 분할하도록 하였지만, 복수 행정구역에 걸쳐진 경계를 가진 선거구는 없었다. 그리고 지방의회 의원선거에서도 마찬가지로 행정구역을 선거구로 설정하였다⁸⁾.

특히 제2공화국의 양원제 국회를 단원제로 복원하고, 전국구 의원제를 처음 도입했던 1963년 ‘국회의원선거법’에는 제14조 ‘구·시·군의 일부를 분할하여 다른 구·시·군의 지역구에 소속하게 하지 못한다.’고 명시하였다. 이것은 김욱 등(2011)의 평가와 같이 현직 국회의원들과 정당의 이해관계에 따라 자의적으로 선거구가 획정되는 게리맨더링 관행을 막기 위한 취지, 또는 지역대표성을 강화를 위해 도입된 것이

다⁹⁾. 따라서 개별 행정구역 일부를 분할해서 다른 행정구역에 편입하는 방식의 선거구획정을 원천적으로 막았다. 그리고 이 조문은 ‘국회의원선거법’이 1994년에 ‘공직선거 및 선거부정방지법’으로, 그리고 2005년 이후 현재까지 ‘공직선거법’으로 바뀌어 왔지만, 2012년 ‘구·시·군’에서 ‘자치구·시·군’으로 바뀌기 전까지 한 글자도 변경된 적 없었다.

2) 1995년과 2000년 헌법재판소 판결과 투표 등가치성 확보

그러나 실질적으로는 해당 조문은 엄격히 지켜지지 못했고, 1996년 제15대 총선부터 몇몇 국회의원 선거구에서 그 일부를 분할하여 다른 선거구에 편입시키는 획정이 지속적으로 발생했다. 이것은 직접적으로는 1995년과 2001년 헌법재판소가 당시 ‘공직선거법’의 선거구획정에 대해서 위헌과 헌법불합치 결

정을 내렸기 때문이었지만, 그 이면에는 유권자의 투표평등권 침해를 막고 투표등가치성을 확보해야한다는 어려운 숙제가 자리 잡고 있었다.

이를 자세히 살펴보면, 제헌의회부터 1971년 제8대 총선까지는 법률에 선거구획정에 필요한 구체적 인구기준과 각 선거구별 인구가 비등하도록 할 것을 명시해 왔다. 하지만 1972년 유신체제 등장과 같은 해 폐지·제정된 ‘국회의원 선거법’에서부터는 김옥 등(2011)이 지적하는 바와 같이 인구기준을 법률에서 삭제하고, 대신 ‘의원의 선거구는 행정구역·지세·교통 기타의 조건을 고려하고 각 선거구의 인구를 감안하여 획정한다’는 일반적 원칙만을 천명하는 수준으로 개정·적용되었다. 이와 같은 일반적 원칙만으로 선거구를 획정함으로써 인해 제9대부터 제14대 총선까지 투표등가치성은 심각하게 훼손되었다¹⁰⁾. 그리고 제15대 총선을 앞둔 1995년 4월에 당시 처음 도입된 국회의원선거구획정위원회는 선거구별 인구기준을 최소 7만, 최대 30만으로 설정하고 선거구를 획정하였고, 국회에서는 선거구 법정주의 원칙에 따라 관련 법률을 개정했지만, 같은 해 헌법재판소가 이를 위헌으로 결정하였다.

헌법재판소는 인구가 가장 많은 선거구와 가장 적은 선거구 간의 인구비율이 4:1을 초과하는 것은 우리 헌법 제41조 ①항 ‘국회는 국민의 보통·평등·직접·비밀선거에 의하여 선출된 국회의원으로 구성한다’는 것에 비춰 심각한 평등선거원칙을 침해한 것으로 규정하였다. 즉 평등선거원칙은 복수선거제를 부인하고 1인의 유권자가 1표만을 행사한다는 수적 평등(one-person, one-vote), 그리고 1인의 유권자가 행사한 그 1표는 대표자 선정에 기여한 정도 면에서도 동등한 가치(one-vote, one-value)를 모두 가져야 함이라고 헌법재판소는 판결에서 밝히고, 최대와 최소선거구 간 인구비를 4:1 이내로 조정하도록 하였다. 그리고 2000년 또다시 제기된 국회의원 선거구획정에 관한 위헌소송에서 헌법재판소는 다음해 헌법불합치 결정과 함께 해당 인구비를 3:1 이내로 조정하도록 판결하였다.

3) 제15-19대 총선에서 자치구·시·군을 분할·편입한 선거구

헌법재판소의 위헌과 헌법불합치 결정은 제15대 총선부터 최근의 제19대 총선까지 법률보다 높은 위상에서 선거구획정의 유일한 그리고 강력한 인구기준으로 작용하고 있다. 그런데 실제 선거구획정 과정에서는 선거공정성 확보에 필요한 다양한 요소, 기준, 가치들 중에서 특정한 하나가 강조되면 다른 것들과 상호 대립(Trade-off)하는 경향이 나타나게 된다(강휘원, 2004). 예를 들면, 1990년대 이후 하원의원 선거에서 최대선거구와 최소선거구의 인구편차가 1.1:1을 넘지 않게 획정할 정도로 투표등가치성이 강조되는 미국에서는 그 반대급부로 행정구역 또는 기존의 정치적 경계선의 변경과 분할·편입은 당연한 것으로 여겨지고, 나아가 매 선거마다 게리맨더링이 일상적으로 발생하고 있다(Glassner and Fahrer, 2004; 김옥 등, 2011)¹¹⁾.

따라서 이전에 비해 상대적으로 투표등가치성이 강조된 헌법재판소의 결정에 따라 시·군·구의 일부를 분할하여 편입시키지 못하게 했던 기존 선거구획정의 원칙에도 수정이 가해졌다. 제15대부터 최근의 제19대까지 다섯 차례 총선을 앞두고 ‘공직선거법’이 개정될 때마다 부칙에 경과조치 또는 특례를 삽입하여, ‘인구편차를 줄이기 위하여’ 3~4곳의 자치구에서 일부 동이 분할되어 다른 지역구에 편입되는 일이 반복되어 왔다. 부산 강서구와 기장군, 인천 강화군, 전남 신안군 등 자치구와 군 지역 중에서 그 인구가 선거구획정 하한기준에 미달하면, 인접한 자치구 또는 시의 일부 동지역을 편입해서 부족한 인구수를 채웠던 것이다.

4. 일반구를 분할·편입시킨 선거구획정의 문제점

일반구에서 선거구획정에서 분할과 편입이 발생한 것은 앞에서 언급한 바와 같이 지난 제19대 총선이 처

표 3. ‘공직선거법’ 부칙으로 분할·편입된 자치 시·군·구 및 포항시 남구 선거구

시기	해당 법률 조문	분할·편입 선거구	선거구역
제15대 총선 (1996년)	부칙(법률 제5149호) ② 국회의원지역구 획정에 관한 경과조치	부산 해운대구·기장군 을 부산 북구·강서구 을 인천 계양구·강화군 을 전남 목포시·신안군 을	해운대구 중1·중2·송정동과 기장군 일원 북구 덕천2동과 강서구 일원 계양구 계양1동과 강화군 일원 목포시 산정3동·충무동과 신안군 일원
제16대 총선 (2000년)	부칙(법률 제6265호) 제3조 국회의원지역구 획정에 관한 특례	부산 해운대구·기장군 을 부산 북구·강서구 을 인천 서구·강화군 을	해운대구 송정·좌동과 기장군 일원 북구 금곡·화명·덕천2동과 강서구 일원 서구 검단동과 강화군 일원
제17대 총선 (2004년)	부칙(법률 제7189호) 제7조 국회의원지역구 획정에 관한 특례	부산 해운대구·기장군 을 부산 북구·강서구 을 인천 서구·강화군 을	해운대구 좌1·2·3·4·송정동과 기장군 일원 북구 화명1·2·3·덕천2·금곡동과 강서구 일원 서구 검단1·2동과 강화군 일원
제18대 총선 (2008년)	부칙(법률 제8879호) 제2조 국회의원지역구 획정에 관한 특례	부산 해운대구·기장군 을 부산 북구·강서구 을 인천 서구·강화군 을	해운대구 중2·좌1·2·3·4·송정동과 기장군 일원 북구 화명1·2·3·덕천2·금곡동과 강서구 일원 서구 검단1·2·3·4동과 강화군 일원
제19대 총선 (2012년)	부칙(법률 제11374호) 제4조 국회의원지역구 획정에 관한 특례	부산 해운대구·기장군 을 부산 북구·강서구 을 인천 서구·강화군 을 포항시 남구·울릉군	해운대구 중2·좌1·2·3·4·송정동과 기장군 일원 북구 화명1·2·3·덕천2·금곡동과 강서구 일원 서구 검단1·2·3·4동과 강화군 일원 포항시 남구 일원과 울릉군 일원

음이었고, 수원시 권선구, 용인시 기흥구와 수지구, 천안시 서북구 등 4개 일반구에 적용되었다. 이에 대해서 지방자치단체인 구와 군도 선거구획정 과정에서 일부에서는 분할·편입이 존재했었고, 지방자치단체도 아니며 읍선필(2013)의 주장과 같이 이익공동체로 간주되기도 어려운 일반구가 마찬가지로 분할·편입되는 것은 차별이나 평등권 침해와 같은 위헌적 상황이 아니고, 선거공정성에 파급되는 영향력이 크지

않다는 견해도 분명 존재 한다¹²⁾. 하지만 자치단체들과 일반구의 선거구획정 과정에서 분할·편입은 공통적으로는 투표등가치성 확보를 표면에 내세우고 있지만, 실제로는 상당한 차이점이 있고, 그 차이는 심각한 문제 상황으로 전개, 확대될 수 있다.

우선 지방자치단체 분할·편입에 따른 선거구획정과 일반구의 그것 간의 차이를 살펴보자.

첫째, 자치단체에선 인구가 선거구획정 하한기준

표 4. 제19대 국회의원 선거에서 분할·편입된 일반구의 선거구 명칭과 구역

지역	제18대 국회의원 선거구(2008. 4. 9)	제19대 국회의원 선거구(2012. 4. 11)
수원시 권선구 서둔동	• 수원시 권선구 선거구 (권선구 일원)	• 수원 병 선거구 (서둔동+팔달구 10개 동)
용인시 기흥구 마북동·동백동	• 용인시 기흥구 선거구 (기흥구 일원)	• 용인 갑 선거구 (마북동, 동백동+처인구 12개 읍면동)
용인시 수지구 상현2동	• 용인시 수지구 선거구 (수지구 일원)	• 용인 을 선거구 (상현2동+기흥구 9개 동)
천안시 서북구 쌍용2동	• 천안시 을 선거구 (2008. 6. 23 설치된 서북구 일원)	• 천안시 갑 선거구 (쌍용2동+동남구 17개 읍면동)

에 미달하는 경우였지만, 일반구는 상한기준을 초과하는 경우였다. 따라서 자치단체의 분할·편입은 해당지역의 국회의원 의석수 감소를 막는 계기가 되었고, 일반구의 사례들은 반대로 의석수 증가를 억제시키는 결과로 이어졌다.

둘째, 자치단체의 분할·편입은 당초 위헌판결을 받았던 제15대 총선을 제외하고는 대체로 각각 제16·17·18·19대 국회의원선거구획정위원회의 확정안에서부터 결정되었던 사항이었고, 해당 안들은 ‘공직선거법’ 개정에 수용되었다. 하지만 제19대 총선에서 일반구 분할·편입은 다르다. 2011년 11월 국회의원선거구획정위원회에서는 해당 일반구들을 각각 1개 선거구에서 갑·을 2개씩의 선거구로 증설하도록 하였지만, 국회는 이를 무시하고 2012년 2월 ‘공직선거법’을 개정하였다. 이때의 ‘공직선거법’ 제25조와 별표 1의 개정 때문에 수원, 용인, 천안의 4개 일반구에서 일부 동이 분할되어 다른 선거구에 편입되고, 선거구 증설은 이루어지지 않았다.

셋째, 자치단체의 분할·편입은 형식적으로는 해당 총선과 그 보궐선거에 한정된 부칙의 경과조치 또는 특례였지만, 일반구는 ‘공직선거법’ 본문내용을 개정

한 것이기에 앞으로의 선거에서 지속적으로 적용되게 되었다.

이제부터 이상의 차이점들이 다음과 같은 현재의 문제, 나아가 앞으로의 문제를 만들 수 있음을 지적하고자 한다.

1) 자치 시·군·구와 일반구 사이의 투표 등가치성 문제

일반구에 대해서 분할과 편입을 가능하게 한 2012년 ‘공직선거법’의 개정이유를 검색하면 ‘국회의원지역선거구를 인구수, 행정구역 등을 고려하여 합리적으로 확정하여 유권자의 투표가치에 대한 평등원칙이 보장되도록 하려는 것’이 포함되어 있다. 이는 일부 적합한 진술이면서, 동시에 타당하지 않은 진술일 수 있는데, 바로 스케일(scale)과 관련되어 있기 때문이다.

먼저 타당하다고 할 수 있는 점은, 2011년 10월 31일 인구를 기준으로, 만약 국회의원선거구획정위원회의 확정안처럼 수원시 권선구, 용인시 기흥구·수지구, 천안시 서북구가 각각 갑·을의 2개 선거구

표 5. 제19대 국회의원 선거의 일반구 분할·편입을 통한 인구조정 내용

지역		국회의원선거구 획정위원회 확정시 인구 (2011. 10. 31 기준)	제19대 총선 선거구별 인구 (선거인명부 작성일 2012. 3. 23 기준)	분할·편입된 동지역 인구 (2011. 10. 31 기준)
수원시	권선구	311,861명	수원 을 선거구 285,964명	서둔동(43,464명) 분할, 팔달구로 편입
	팔달구	212,652명	수원 병 선거구 251,566명	
용인시	처인구	210,594명	용인 갑 선거구 305,278명	
	기흥구	367,700명	용인 을 선거구 306,708명	마북동(30,636명)·동백동(64,748명) 분할, 처인구로 편입
	수지구	315,656명	용인 병 선거구 290,289명	상현2동(32,248명) 분할, 기흥구로 편입
천안시	동남구	252,123명	천안 갑 선거구 297,574명	
	서북구	317,285명	천안 을 선거구 277,678명	쌍용2동(42,874명) 분할, 동남구로 편입

로 나누어졌다면, 산술평균했을 때, 약 155,930~183,850명 규모의 선거구가 되었을 것이다. 이는 수원시 팔달구(212,652명), 용인시 처인구(210,594명), 천안시 동남구(252,123명) 등 동일한 시 경계 내의 인접 일반구에 비해 과다대표(over-represented)로 이어진다. 아울러 당시 획정안은 전국의 전체 지역선거구수가 248석, 선거구 평균 인구를 204,434명으로 설정하였기에 전국 평균 대비 약 10.1~23.7%가량 과다대표되게 된다. 즉 개별 도시 단위의 스케일에서는 인접 일반구 사이에 투표등가치성을 일정 정도 확보했다.

하지만 전국적 스케일에서는 ‘공직선거법’ 제25조와 별표 1을 기준으로, 최종 246개 선거구에서 진행된 제19대 총선 자료를 통해 투표의 등가치성을 다시 검토하면, 앞서의 ‘공직선거법’ 개정이유를 결코 신뢰할 수 없는 두 가지 문제점이 발견된다.

수원시 권선구의 선거구 분구를 가정했을 때의 산

술평균인구수는 약 155,930명, 그리고 용인시 기흥구에서는 약 183,850명으로 추산되는데, 이보다 적은 인구수를 가진 선거구가 전국적으로 표 6과 같이 상당히 많이 존재했다. 또한 제19대 총선에 한정하여 예외적으로 증설된 세종특별자치시 선거구를 차치하고 서라도 광주광역시, 강원도, 전라북도, 전라남도, 경상북도 등에서는 선거구 당 평균인구가 183,850명에 미치지 못하였다.

그리고 국회의원선거구획정위원회의 인구 기준일자 2011년 10월 31일이 아닌, ‘공직선거법’ 제37조에 따라 국회의원 선거 19일 전에 작성된 선거인명부상의 인구를 기준¹³⁾으로는 수원시 권선구와 용인시 기흥구에서는 오히려 인구가 늘어 각각 328,967명과 370,138명이었다. 이 기준을 엄격하게 적용하면 표 7과 같이 전국의 갑·을 또는 갑·을·병으로 분구된 자치구·시 및 일반구 선거구 중에서 최소 9개에서 최대 21개까지 통합을 통해 감축할 수 있었다.

표 6. 제19대 국회의원 선거에서 시도별 과다대표 선거구 추정

지역	인구수(A)	선거구 수(B)	선거구 당 평균인구(A/B)	인구 155,930명 미만 선거구 수	인구 183,850명 미만 선거구 수
서울특별시	10,281,590	48	214,199.8	3	13
부산광역시	3,550,855	18	197,269.7	6	8
대구광역시	2,509,200	12	209,100.0	2	4
인천광역시	2,813,349	12	234,445.8	0	2
광주광역시	1,467,451	8	183,431.4	2	5
대전광역시	1,520,471	6	253,411.8	0	0
울산광역시	1,138,001	6	189,666.8	0	4
세종특별자치시	99,569	1	99,569.0	1	1
경기도	11,988,985	52	230,557.4	2	8
강원도	1,536,794	9	170,754.9	3	7
충청북도	1,558,125	8	194,765.6	2	3
충청남도	2,016,080	10	201,608.0	3	5
전라북도	1,873,477	11	170,316.1	5	8
전라남도	1,911,473	11	173,770.3	4	8
경상북도	2,695,595	15	179,706.3	7	8
경상남도	3,308,983	16	206,811.4	2	5
제주특별자치도	578,708	3	192,902.7	1	1
전국	50,848,706	246	206,702.1	43	90

자료: 중앙선거관리위원회 선거통계시스템(<http://info.nec.go.kr>)

물론 이러한 감축 가능한 선거구수는 극단적 가정에서 산출된 것일 따름이다. 하지만 분명한 사실은 국회의원선거구획정위원회는 전국 선거구평균인구 대비 인구편차 +50%를 초과하는 원주시와 수원시·용인시·천안시의 4개 일반구에서 선거구를 분구하도록 했고, 반대로 +50%를 초과하지 않았지만 분구되어 있던 서울 성동구와 노원구, 부산 남구, 대구 달서구, 전남 여수시에 대해서는 갑·을은 하나로, 갑·을·병은 두 개로 통합, 조정하도록 국회에 요구하였다.

이러한 국회의원획정위원회의 확정안에도 불구하고, 주지하다시피 국회는 이를 무시한 ‘공직선거법’ 개정으로 원주시만 갑·을 2개 선거구로 나누었고,

나머지 4개 일반구는 분구하지 않았다. 게다가 인구 294,550명의 부산 남구를 146,426명과 148,124명의 2개 선거구로 그대로 유지한 것을 비롯해서 서울 성동구·노원구, 대구 달서구, 전남 여수시 등 획정안이 제시했던 통합조정을 모두 거부했다. 이것이 동법의 개정이유를 신뢰할 수 없고, 나아가 오히려 투표등가치성을 훼손시켰다고 판단하는 첫 번째 근거이다.

2) 창원시 일반구에 대한 차별적 적용

두 번째 근거는 일반구들 중에서 경남 창원시의 5개 선거구는 왜 개정된 ‘공직선거법’이 적용되지 않았냐는 것이다.

표 7. 제19대 국회의원 선거에서 분구된 선거구 중 과다대표 선거구 추정

지역	선거구별 인구 (제19대 총선 선거인명부 기준, 명)				권선구 인구 (328,967 명) 적용시 선거구수	기흥구 인구 (370,138 명) 적용시 선거구수	국회의원선거구 획정위원회안 (최대 306,651명)
	갑	을	병	합계			
서울 성동구	160,370	140,730		301,100	1	1	1개로 통합
서울 동대문구	195,036	171,783		366,819		1	
서울 강북구	167,608	178,944		346,552		1	
서울 도봉구	176,518	188,685		365,203		1	
서울 노원구	177,906	220,773	205,067	603,746	2	2	2개로 통합·조정
서울 서대문구	156,886	157,575		314,461	1	1	
서울 송파구	210,627	217,815	256,431	684,873		2	
부산 남구	146,426	148,124		294,550	1	1	1개로 통합
부산 사하구	153,721	201,187		354,908		1	
대구 동구	137,016	204,374		341,390		1	
대구 달서구	192,700	243,457	170,454	606,611	2	2	2개로 통합·조정
인천 계양구	167,845	176,743		344,588		1	
광주 서구	153,353	164,914		318,267	1	1	
울산 남구	181,637	162,311		343,948		1	
경기 안양시 동안구	175,308	178,671		353,979		1	
경기 광명시	165,790	189,977		355,767		1	
경기 안산시 단원구	184,795	149,513		334,308		1	
강원 원주시	159,391	162,092		321,483	1	1	2개로 분구
전북 전주시 완산구	156,978	206,888		363,866		1	
전북 익산시	138,469	169,707		308,176	1	1	
전남 여수시	132,629	160,112		292,741	1	1	1개로 통합

자료: 중앙선거관리위원회 선거통계시스템(<http://info.nec.go.kr>)

표 8. 창원시의 국회의원 선거구별 인구와 수원시·용인시와 비교

창원시 일반구/국회의원 선거구	선거인명부 기준 인구(2012. 3. 23)	창원시, 수원시, 용인시 비교
의창구	255,432	-창원시 인구 1,092,303명, 일반구 5개, 국회의원 선거구 5개
성산구	247,423	-수원시 인구 1,103,672명, 일반구 4개, 국회의원 선거구 4개
마산합포구	186,070	-용인시 인구 1,902,275명, 일반구 3개, 국회의원 선거구 3개
마산회원구	222,706	
진해구	180,672	

자료: 중앙선거관리위원회 선거통계시스템(<http://info.nec.go.kr>)

지방행정체제 개편의 일환으로 기존 3개 시를 통합하여 2010년 7월 1일 출범한 창원시는 5개 일반구로 구획되었고, 해당 일반구 모두가 곧바로 국회의원 선거구의 공간적 범위와 일치되었다. 하지만 창원시 전체 인구는 제19대 총선의 선거인명부를 기준으로 1,092,303명이어서, 1,103,672명의 수원시보다 적었다. 그리고 902,275명 인구의 용인시와 비교하면 약 21% 정도 많은 수준이다. 하지만 국회의원 선거구수는 창원시 5개, 수원시 4개, 용인시 3개였다.

같은 자치시들인 창원시와 수원시 사이의 투표등가치성을 고려하면, 그리고 일반구에서는 분할·편입을 가능하게 만든 개정 ‘공직선거법’을 준수했다면, 창원시의 국회의원 선거구는 4개로 조정되었어야만 했다.

물론 통합 이전에도 각각 창원시에 2개, 마산시에 2개, 진해시에 1개 등 동수의 국회의원 선거구로 나누어져 있었고, 통합 직후라는 지역적 특수성과 지역 대표성의 연계, 안정성이라는 측면에서 투표등가치성만이 우선될 것을 고집할 수 없는 상황이었을 수도 있다.

그렇지만 이를 인정하더라도 앞으로, 최소한 2016년 제20대 총선에서는 몇 개의 국회의원 선거구를 획정할 지에 대한 논란이 남아있다. 이것은 창원시만이 아니라 2014년 7월에 통합 출범하는 청주시 그리고 다시금 수원시와 용인시 등에도 해당된다.

3) 지방행정체제개편, 일반구 증설 및 광역시 승격 등에 따른 미래의 문제들

올해 7월 1일 통합 출범을 앞둔 청주시는 4개 일반구로 구성됨을 예정하고 있다. 그리고 그 인구는 2014년 4월 30일을 기준으로 기존 청주시 680,332명과 청원군 158,357명이다. 지난 19대 총선의 국회의원 지역구는 청주시 상당구와 흥덕구 갑·을, 청원군 등 4개였다. 문제는 미래의 제20대 총선에서 똑같이 4개 일반구를 가지고 있지만 인구는 약 32만 명 더 많은 수원시처럼 4개 국회의원 선거구를 둘 것인지, 아니면 소속된 일반구는 3개지만 인구가 약 11만 명 이상 많은 용인시와 비교해서 3개를 두어야 하는지를 선택, 결정해야 한다는 것이다.

‘지방자치법’에 따르면¹⁴⁾, 일반구의 설치와 그 구역 경계의 변경은 법률에 근거해서가 아니라 해당 지방자치단체의 조례를 통해 할 수 있다. 그리고 실무적으로는 안정행정부의 ‘행정구역 조정업무 처리에 관한 규칙’이 기준이 되고 있다. 해당 규칙 제7조의 일반구 설치 승인기준은 ‘구가 설치된 시로서 기존의 행정체제로는 행정수요를 감당하기 어렵고 구를 나눈 후 구당 평균인구가 20만 이상이 되는 경우. 다만, 정부의 신도시 건설계획에 따라 급속한 인구증가가 예견되는 신도시지역에 구를 설치하려는 경우는 예외로 한다.’고 명시하고 있기에, 청주시가 4개 일반구, 그리고 앞서 살펴보았던 창원시가 5개 일반구를 설치한 것이 문제되지는 않는다. 다만 이 조항은 동시에 수원시와 용인시가 추가적으로 최소 1개 혹은 신도시 건

설과 인구증가 등을 명분으로 2개의 일반구를 설치할 수 있는 근거가 되기도 한다는 점이다¹⁵⁾. 실제 지난 총선부터 약 2년이 흐른 2014년 4월 말일까지 수원시와 용인시 인구는 각각 57,903명, 46,664명 더 늘어났다.

앞으로의 선거에서 투표등가치성을 우선에 두고 창원시와 청주시의 국회의원 선거구를 일반구 편입·분할을 통해서 각각 1개씩 줄일 것인지, 아니면 수원시와 용인시에서 일반구가 증설된다면 그 수만큼의 선거구를 늘릴 것인지를 고민해야만 한다. 물론 다음 총선까지 남은 시간동안 각 도시의 인구가 어떻게 변화될지 정확하게 예측하는 것이 어렵기에 분명한 해답을 당장 내놓을 수는 없다. 그렇지만 분명한 것은 청주시, 창원시, 수원시, 용인시 등의 일반구와 국회의원 선거구획정 간의 관계, 또 그 관계에서 투표등가치성을 포함한 공정한 선거구획정에 관한 큰 원칙을 준비하지 않고 계속 미룬다면, 오히려 지난 총선보다 훨씬 더 큰 혼란이 발생할 것이라는 점이다.

그리고 관행적으로 인구가 100만이 넘는 시들이 광역시로 승격되어 왔던 것에 비추어 볼 때¹⁶⁾, 혹은 예컨대 2014년 4월 말일을 기준으로 울산광역시보다 약 2천 명 가량 인구가 더 많은 수원시가 광역시로 승격을 요구¹⁷⁾해서 관찰된다면, 일반구의 자치구 전환과 이에 따른 국회의원 선거구획정에 대한 고민도 앞서의 맥락과 마찬가지로 필요하게 된다.

4) 국회의원 선거구와 지방의회의원 선거구 간의 문제

‘공직선거법’의 국회의원 선거구획정과 관련된 제 25조의 개정은 지방의회의원선거구의 획정에 관한 제26조에 직접적인 영향을 주었다. 즉 동법 제26조 ①항과 ④항에는 국회의원 지역구가 시·도의회의원 지역구를 포섭하고, 다시 시·도의회의원 지역구가 자치구·시·군의회의원 지역구를 포섭하도록 규정하고 있다¹⁸⁾. 따라서 국회의원 지역구 획정은 시·도의회의원과 자치구·시·군의회의원 선거구를 획정하는 기준이 되며, 이 때문에 올해 제6회 전국동시지방선거에서는 앞서 언급한 수원시·용인시·천안시의 각기 다른 일반구에 속한 동지역들을 하나로 묶은 선거구들이 만들어졌다. 즉 수원시 권선구 서둔동은 팔달구의 동들과 묶였고, 용인시 수지구 상현2동은 기흥구의 동들, 그리고 천안시 서북구 쌍용2동은 동남구 동들과 결합된 도 및 시의회의원 선거구로 획정되었다.

우리 지방자치제도에는 일반구 의회란 존재하지 않기에 도의회 및 시의회의원 선거일 따름이고, 일반구는 이익공동체가 아니라는 주장들을 수용했을 때, 이처럼 복수의 일반구 경계에 걸쳐진 지방의회의원 선거구획정은 큰 문제가 아닐 수 있다. 하지만 총선과 지방선거 사이에는 약 2년 정도 시차가 있다는 것을

표 9. 제19대 총선에서 분할·편입된 일반구의 지방의회 의원선거구 명칭과 선거구역 변동

지역	시·도 의회의원 선거구		자치구·시·군 의회의원 선거구	
	제5회 전국동시지방선거 (2010. 6. 2)	제6회 전국동시지방선거 (2014. 6. 4)	제5회 전국동시지방선거 (2010. 6. 2)	제6회 전국동시지방선거 (2014. 6. 4)
수원시 권선구 서둔동	• 수원시 제4선거구 (서둔동+권선구 4개 동)	• 수원시 제6선거구 (서둔동+팔달구 5개 동)	• 수원시 아 선거구 (서둔동+권선구 2개 동)	• 수원시 차 선거구 (서둔동+팔달구 5개동)
용인시 기흥구 마북동·동백동	• 용인시 제3선거구 (마북동+기흥구 2개 동) • 용인시 제5선거구 (동백동+기흥구 2개 동)	• 용인시 제3선거구 (마북동, 동백동)	• 용인시 라 선거구 (마북동+기흥구 2개 동) • 용인시 바 선거구 (동백동+기흥구 2개 동)	• 용인시 라 선거구 (마북동, 동백동)
용인시 수지구 상현2동	• 용인시 제7선거구 (상현2동+수지구 4개 동)	• 용인시 제4선거구 (상현2동+기흥구 2개 동)	• 용인시 사 선거구 (상현2동+수지구 2개 동)	• 용인시 마 선거구 (상현2동+기흥구 2개동)
천안시 서북구 쌍용2동	• 천안시 제7선거구 (쌍용2동+서북구 2개 동)	• 천안시 제4선거구 (쌍용2동+동남구 1개동)	• 천안시 사 선거구 (쌍용2동+서북구 2개 동)	• 천안시 라 선거구 (쌍용2동+동남구 1개 동)

있어서는 안 될 것이다. 최소한 2012년 4월부터 2014년 6월까지 서둔동, 상현2동 및 쌍용2동의 유권자들에게는 국회의원 선거구와 도의원·시의원 선거구들이 서로 불일치해서 그 대표성도 공간적으로 분리되어 있다. 어쩌면 2016년에서 2018년까지에도 이러한 불일치가 이들 지역이나 더 많은 지역들에서 반복될 수도 있다.

5. 대안 모색과 결론

최근 들어, 이 연구의 주제인 2012년의 ‘공직선거법’ 개정과 제19대 총선의 선거구획정에 대해서 우리 사회와 정치권, 그리고 여러 학문분야에서 다양한 문제제기와 해결을 위한 방안모색이 진행되고 있다.

관련된 학술적 논의들을 먼저 살펴보면, 첫째 서복경(2012)이 정리한 것처럼 심지연·김민전(2001), 성낙인(2002), 김형준·김도중(2003) 등은 2000년 이후 ‘표의 등가성’ 기준에서 의석할당과 선거구획정의 제도평가 및 제도개선대안에 관한 연구들이 진행했고, 둘째 강휘원(2002), 정만희(2012) 등은 국회의원선거구획정위원회의 획정안이 실질적인 선거 이해당사자들인 국회의원들에 의해 입법과정에서 수정, 무력화된 것을 지적하고, 이를 개선하는 대안들을 제시하고 있다. 셋째 인구산정의 기준일이 유동적임으로 발생하는 문제¹⁹⁾들에 대한 지적(김형준·김도중, 2003; 김종갑, 2012; 정만희, 2012), 넷째 광역지방자치단체 또는 권역 간 대표성의 균형과 의석할당의 문제점을 제기하는 연구와 시·군·구가 아닌 읍·면·동 단위로 선거구 획정 대안을 제시한 연구(김종갑, 2012; 최경욱, 2012; 신진, 2012), 다섯째 선거구획정 전 단계의 답론인 국회의원 정수의 적정성(김선화, 2012; 최경욱, 2012) 및 새로운 대표시스템과 선거제도의 도입(강원택, 2008; 김욱 등, 2011; 신진, 2012; 순형섭, 2013) 등 다양한 방향의 연구들이 전개되고 있다.

현실 정치에서도 마찬가지다. 2012년 ‘공직선거법’ 개정 과정에서 보여줬던 여야의 당리당략적인 모습과 개정된 동법 제25조에 대한 위헌소송을 계기²⁰⁾

로, 2012년 제18대 대통령 선거를 앞두고 주요 후보자와 정당 등은 선거구획정 문제를 정치혁신과 개혁 대상으로 적시하고 관련 공약을 제시하였다. 새누리당 박근혜 후보는 선거구획정의 자의성을 막기 위해 획정위원회 전원을 외부인사로 구성하는 제도적 장치를 공약으로 천명하며, 이를 통해 게리맨더링과 같은 후진적 정치형태를 극복하겠다고 하였다. 민주통합당 문재인 후보는 국회의원선거구획정위원회의 독립기구화와 함께 해당 위원회가 결정한 획정안을 국회가 입법과정에서 수정 의결하는 것을 원칙적으로 불허하고, 권역별 정당명부 비례대표제 도입과 지역구 의석을 약 200석으로 줄이고 대신 비례대표의석을 약 100석으로 늘리는 2:1 배분과 의원정수의 조정을 공약으로 제시했다. 그리고 현재 제19대 국회에서도 국회의원선거구획정위원회를 중앙선거관리위원회에 두고 그 획정안을 원칙적으로 국회가 수정할 수 없도록 하는 것을 비롯해서, 비례대표의석과 지역구 의석의 비율을 조정하는 것, 그리고 2013년에는 충청권 인구가 호남권을 초과했지만 국회의원 선거구가 5개 적다는 사실을 계기로 대전·충북·충남의 여야 국회의원들이 국회의원지역구를 획정함에 있어 광역시도별 인구수를 우선적으로 고려하거나, 전국 인구수 대비 시·도별 인구수에 따라 시·도별 지역구의 수를 배분하는 것 등을 주요내용으로 하는 ‘공직선거법’ 일부개정 법률안들을 발의하였다²¹⁾. 그 밖에도 정의당은 국회의원 선거에서 최대 선거구와 최소 선거구의 인구편차 비율을 2:1 이하로 전면 재조정해야 함을 주장하며, 헌법재판소에 위헌결정을 구하는 헌법소원을 청구하기도 하였다²²⁾.

이러한 정치권의 논의들은 표면적으로는 이 연구가 제기, 지적했던 일반구의 선거구획정 문제 및 그 해법과 관련 있어 보이지만, 실제로는 문제의 본질을 곁돌고 있는 듯하다. 안타깝게도 지금 우리 ‘정치’는 국민들이 인간다운 삶을 영위하게 하고 서로의 이해를 조정하고, 사회 질서를 바로잡아야 한다는 본연의 기능을 잃어버린 채, 오로지 헌법재판소의 판결만을 바라보는 것이 아닐까?

1995년 헌법재판소 판결 결과에 따라 투표평등권, 투표등가치성이라는 가치가 우리 국회의원 선거구획

정에 처음 도입, 적용된 이래 ‘구·시·군의 일부를 분할하여 다른 국회의원 지역구에 속하게 하지 못한다.’로 대변되는 지역대표성, 게리맨더링방지라는 기존 가치와 계속 상충해 왔지만, 국회의원선거구획정위원회와 국회는 ‘공직선거법’에 부칙 특례들을 삽입하거나 제19대 총선처럼 일반구를 분할·편입하는 미봉책만을 내놓고 있을 따름이다. 제17·18·19대 획정위원회 보고서마다 ‘헌법재판소의 결정 기준에 따라 전 지역선거구의 인구편차가 전국선거구 평균인구의 $\pm 50\%$ 이내가 되도록 획정’함을 밝히고 있지만, 기준이 되는 전국선거구 평균인구는 비상식적 또는 비논리적으로 도출되어 왔다. 상식적으로는 ‘전국선거구 평균인구(몫)=전국 총인구(피제수)÷지역선거구 수(제수)’로 산출되어야 하는데, 제수인 지역선거구 수가 획정 전 단계에 결정된 적이 없었다²³⁾. 즉, 매 총선마다 선거구를 획정할 때, 여러 가지 경우의 수들을 계속 제수로 대입하다가 헌법재판소의 판결에 부합되는 지역선거구 수를 억지로 찾은 것이고, 그래도 판결에 부합되지 않는 선거구는 특례·경과조치로 처리해 왔다. 게다가 이마저도 현직 국회의원이나 여야 각각의 정치적 이익에 따라 제19대 총선에서는 극히 짧은 그러면서도 이전에 전혀 논의조차 없었던 일반구 분할·편입의 ‘공직선거법’으로 개정했다²⁴⁾. 차라리 양원제를 도입해서 지역대표성을 보완하자는 논의²⁵⁾는 개헌이 필요하다는 이유로 미루었고, 국회의원 정수를 확대하여 투표등가치성 침해 문제를 풀자라는 것에 대해서는 ‘국민 정서’를 핑계로 멈칫거렸다. 반대로 국회의원 정수를 줄이는 해법은 현재의 여당은 영남, 일부 야당은 호남 지역구의 현직 국회의원들의 반발로 이어지면서 유아무야되었다.

지난 대선에서 여당과 야당 후보가 공통적으로 공약한 획정위원회의 독립성과 그 결정에 대한 구속력 등의 법률지위 강화가 중요하지만, 획정위원회가 실제로는 어떤 잣대를 가져야 할지를 먼저 고민해야 한다. 마찬가지로 유동적인 인구 산정일의 문제, 광역자치단체 수준에서 전국 인구 대비 지역선거구수 균형 확보, 그리고 2000년대 중반 잠시 논의된 적 있는 ‘석패율제’의 도입 등도 실제 성과로 이어지기 위해서도 선거구획정 원칙에 대한 고민이 우선되어야 한다.

아울러 우리 국회는 단원제와 소선거구제라는 대표 및 선거시스템을 채택하고 있다는 것도 기억해야 한다. 이런 우리 정치제도와 환경으로 선거구획정에서 투표등가치성을 추구하면, 반대급부로 지역대표성과 게리맨더링방지의 원칙은 필연적으로 저해될 것이고, 물론 그 역의 경우에도 비슷한 희생이 따르게 된다.

1995년 헌법재판소의 위헌판결을 계기로 투표평등권이라는 가치를 우리 사회 및 정치가 인식한지 20년 가까운 시간이 흘렀다. 투표평등권의 계량적 기준도 헌법재판소에 의해서 4:1, 3:1, 그리고 미래에는 2:1 이내로 설정되어 왔다. 이 시간 동안 우리 정치는 기존의 선거구획정 원칙들보다가 헌법재판소가 제시한 해당 기준을 벗어나지 않는 수준에서 결합시킨 소극적 대응으로 일관했다. 특례와 경과조치로, 일반구의 분할과 편입 등으로 모면하다가 또 다른 위헌소송과 그 판결만을 기다리는 상황에 이르렀다.

이정섭(2012)은 제19대 총선에서 일반구 분할·편입은 투표등가치성 확보를 핑계로 지역주의에 기반한 주요 정치세력들이 서로 담합해서 득권을 가진 지역에서 각자 유리한 선거구 수를 쌓아놓는(stacked) 방식의 게리맨더링 때문이라고 제시했다. 이 연구에서는 이에 더하여 일반구 분할·편입으로 오히려 더욱 심각한 투표평등권 침해라는 문제가 발생했고 앞으로도 발생할 것이며, 그 문제 해결에 필요한 실마리는 여러 선거구획정 원칙 중 투표평등권·지역대표성·게리맨더링방지 등 서로 충돌하는 가치 중에서 우선될 것을 선택하는 것이라고 주장한다. 전체 국회의원 정수를 몇 명으로 할지, 그 중 지역대표와 비례대표를 몇 명씩 배분할 지를 합의·결정하는 것도 어떤 가치를 선택하느냐에 따라 달라질 것이며, 시도별 지역대표 배분이나 석패율제 도입도 마찬가지이기 때문이다. 또한 우선될 원칙과 가치를 선택하지 않고서는 구체적이고 대안적인 시뮬레이션이나 시나리오 도출도 불가능하다.

선거구획정에 있어 천부적 혹은 절대적 기준은 없다. 공간적으로 각국은 자신들의 역사적 경험, 정치시스템 등의 특수성에 맞춰서 다양한 기준들을 만들어 왔고, 시간적으로는 끊임없이 변화되는 현실에 맞

취 그 기준들을 지속적으로 고쳐오고 있다. 우리나라의 급격한 도시화, 수도권 집중, 농촌의 과소와 소외 등 인구이동이나, 지난 역사의 아픈 정치과정과 왜곡 등 특수성이 존재하지만, 현실이 바뀌고 있다면 그에 맞춘 새로운 기준을 만드는 것이 필요하며, 그 시작은 미래를 위해 우선될 가치와 희생될 가치를 고민해서 선택하는 것이다.

주

- 1) ‘지방자치법’ 그리고 안정행정부의 ‘행정구역 조정업무 처리에 관한 규칙’에는 ‘자치구’와 ‘자치구가 아닌 구’를 공식적인 법률용어로 사용하고 있다. 하지만 일상이나 혹은 행정사무적으로는 ‘자치구가 아닌 구’보다는 ‘행정구’ 또는 ‘일반구’라는 표현이 오히려 널리 사용되고 있기에, 이 연구에서는 ‘일반구’라는 용어로 통일하여 사용한다.
- 2) 제19대 총선을 위한 국회의원선거구획정위원회의 확정안은 수원시 권선구, 용인시 기흥구와 수지구, 천안시 서북구를 각각 갑·을 선거구로 분할할 것을 제시하였다. 하지만 앞서 언급한 ‘공직선거법’ 제25조 ①항의 개정으로 자치구가 아닌 이들 지역의 일부가 분할되어 다른 일반구에 편입되었다. 결과적으로 ‘국회의원선거구획정위원회’는 해당 지역에 대해 8개 지역구를 주문하였으나, ‘공직선거법’ 개정과정에서 4개 지역구로 동결되었다.
- 3) 일반구는 자치단체가 아니기 때문에 집행기관인 자치단체장과 의결기관인 지방의회를 주민들의 투표로 선출하지도, 구성하지도 않는다. 따라서 일반구의 구청장은 지방공무원 중에서 해당 시의 시장이 임명하고, 그 지휘와 감독 아래에서 국가 및 해당 시의 사무를 처리하도록 되어 있다.
- 4) 2014년 5월을 기준으로 헌법재판소 홈페이지(www.ccourt.go.kr)에서 관련 사건들을 검색하면, ‘공직선거법’ 제25조 국회의원지역구의 획정에 대해 3건 그리고 동법 제26조 지방의회의원선거구의 획정에 대해 2건이 위헌확인 심판이 청구되어, 심리 중에 있다.
- 5) 투표평등권 침해를 막는 것만이 공정한 선거구획정의 원칙은 아니다. 다만 동법의 개정이유가 이것이었고 아울러 선거구획정과 관련된 헌법 소송도 투표평등권에 관한 것들이 대부분을 차지하고 있다. 참고적으로 우리나라에서 선거구획정에 관한 기준, 원칙은 지리학에서는 김명진·김감영(2013)의 연구, 정치학에서는 강휘원(2004, 2006)과 신진(2012), 그리고 법학에서는 정만희(2012)와 음선필(2013)의 연구 등에서 정리, 제시하고 있다.
- 6) 다만, 지방자치단체의 관할 구역 경계변경과 한자 명칭의 변경은 대통령령으로 정하도록 하고 있다.
- 7) 동법에는 각 자치단체별로 자치권에도 차이를 두었는데, 1952년 지방선거의 경우, 특별시와 도에서는 의결기관인 지방의회에 대해서 주민들의 투표를 통해 지방의원을 선출하여 구성하였지만 집행기관이라 할 수 있는 자치단체의 장, 즉 서울특별시장과 도지사는 대통령이 임명하였다. 반면 시·읍·면에서는 지방의회의원을 주민투표로 선출하고 자치단체장은 지방의회에서 간접선거로 선출하였다. 이후 1956년 지방선거에서는 시·읍·면장의 선출이 지방의회에 의한 간선제에서 주민들의 선거로 결정되는 직선제 변경되었고, 4·19 혁명 이후 1960년 지방선거에서는 특별시장과 도지사도 대통령 임명이 아닌 선거로 선출하도록 개정하였다.
- 8) 1949년 제정될 당시 ‘지방자치법’ 제56조에는 ‘도와 서울특별시의 선거구는 행정구역인 군, 구의 구역으로 하고 각 선거구에서 선거할 의원수는 제12조에 의한 정원총수를 각 선거구의 인구비례에 의하여 대통령령으로 정한다. 시, 읍, 면의 선거구는 제13조에 의한 의원총수에 의하여 비등한 인구를 기준으로 도규칙으로써 정한다.’로 명시하고 있다.
- 9) 해당 법률의 제·개정이유에 언급되는 ‘8.12 성명’에 국회단원제로의 복원이 계획되어 있었다는 점에서 국회의원 선거구획정에 있어 지역대표제를 강화한 것으로도 해석할 수 있다는 것이다. 즉 5·16 군사정변 약 3개월 후인 1961년 8월 12일 박정희 당시 국가재건최고회의 의장은 개헌, 총선거, 정권민간이양시기의 방법을 천명하였는데, 무엇보다도 제2공화국과 달리 대통령책임제와 국회단원제로 복원을 근간으로 하는 개헌을 주장하였다. 제2공화국 헌법에 참의원의 선거구를 도와 특별시로 명시하여, 구·시·군을 선거구 단위로 설정했던 민의원 선거구에 비해 상대적으로 지역대표성이 확보된 측면이 있었는데, 이를 폐기하고 단원제로 복원할 때, 해당 조문을 통해 지역대표성 보완하고자 한 의도로도 볼 수 있을 것이다.
- 10) 김종갑(2012)에 따르면, 인구가 가장 많은 선거구와 반대로 가장 적은 선거구 간의 편차가 제9대 3.98, 제10대 4.29, 제11대 4.39, 제12대 5.97, 제13대 3.89, 제14대 4.71로 나타났다. 이것은 한명의 국회의원을 선출함에 있어서 유권자 수가 가장 적은 선거구의 한 표는 가장 많은 선거구의 네다섯 표 내외의 가치를 가지게 됨을 의미하여 심각한 수준의 투표등가치성 훼손이라 할 수 있다.
- 11) Butler and Cain(1992)은 선거구획정은 의석배분(reapportionment)과 획정(redistricting)이라는 두 가지 단계로 구성된다고 제시하였다. 전국적인 인구조사를 기초로 의회의석을 정치적 단위지역의 인구수에 따라 우선 배분하는 것이 전자이고, 배분된 의석수에 따라 각 정치적 단위지역 내에 구체적인 선거구 경계를 획정하는 것이 후자이다. 미국의 경우, 전자는 10년 단위 센서스를 기준으로 전국 인구 대비 각 주의 인구비율에 따라 일차적인 의석분배가 이루어지는 것이고, 후자는 그 다음에 개별 주들이 분배된 의석

- 수에 따라 구체적인 획정을 진행함이다. 이 때 후자의 과정에서 투표등가치성의 가치가 우선되면서 계리맨더링이 불가피하게 발생하고 있다.
- 12) 2013년 9월 13일 헌법재판소에서 열렸던 2012헌마325 ‘공직선거법’ 제25조 제2항 별표1 위헌확인 의 공개변론에서 ‘비자치구인 행정구는 행정사무 처리의 편의성을 위해 설치된 자치시의 하부 행정기관에 불과하다. 이를 분할해 선거구를 획정해도 계리맨더링의 문제는 발생하지 않는다’, ‘일반구 일부를 분할·편입하는 것으로 이익공동체가 유지되지 못했다고 보기에는 근거가 약하며, 이는 계리맨더링에 해당한다고 볼 수 없다’라는 이해관계인 중앙선거관리위원회와 일부 참고인의 진술이 있었다.
 - 13) 중앙선거관리위원회 선거통계시스템을 통해, 수원시 권선구의 인구는 선거인명부 상 수원시을선거구 인구에 수원시병천선거구 중 서둔동 인구를 더한 값이며, 용인시 기흥구는 용인시을선거구 인구에서 상현2동을 빼고 용인시갑선거구 중 마북동과 동백동 인구를 더하여 구하였다.
 - 14) ‘지방자치법’ 제4조의 2에는 ‘① 자치구가 아닌 구와 읍·면·동의 명칭과 구역은 종전과 같이 하고, 이를 폐지하거나 설치하거나 나누거나 합칠 때에는 안전행정부장관의 승인을 받아 그 지방자치단체의 조례로 정한다. 다만, 명칭과 구역의 변경은 그 지방자치단체의 조례로 정하고, 그 결과를 특별시장·광역시장·도지사에게 보고하여야 한다.’고 되어 있다.
 - 15) 실제로 해당 기준을 충족 또는 근접한 인구규모를 가진 수원시, 용인시, 천안시 등에서는 제19대 총선 이후, 해당지역 언론을 비롯해서 국회의원, 자치단체장, 지방의회의원 등이 추가적인 일반구 설치와 경계조정을 꾸준히 주장하고 있다.
 - 16) 광역시로 승격되는 법적 기준은 없지만, 통상적으로 해당시의 인구가 100만 내외에 이르렀을 때 직할시·광역시로 승격되어 왔다. 1963년 부산직할시는 136만명, 1981년 대구와 인천직할시는 각각 161만명과 104만명, 1986년 광주직할시는 93만명, 1989년 대전직할시는 92만명 그리고 가장 최근의 울산광역시는 1997년 98만명 인구규모로 성장했을 때 승격되었다. 물론 인구 이외에도 면적·지리적 여건·잔여지역에 미치는 영향·재정자립도 그리고 정치적 여건이 주요한 승격의 고려 요소가 되어 왔다.
 - 17) 2014년 4월 말일 기준으로 수원시 외에도 창원시도 인구가 100만 이상이고, 고양시(997,226명), 성남시(979,516명), 용인시(946,438명) 등이 울산광역시(1,158,245명) 인구규모에 육박하고 있다.
 - 18) 공직선거법의 해당 조문의 원문은 아래와 같다.
제26조(지방의회의원선거구의 획정) ① 시·도의회의원지역선거구(이하 시·도의원지역구라 한다)는 인구·행정구역·지세·교통 그 밖의 조건을 고려하여 자치구·시·군(하나의 자치구·시·군이 2 이상의 국회의원지역구로 된 경우

- 에는 국회의원지역구를 말하며, 행정구역의 변경으로 국회의원지역구와 행정구역이 합치되지 아니하게 된 때에는 행정구역을 말한다)을 구역으로 하거나 분할하여 이를 획정하되, …(중략) ④ 자치구·시·군의원지역구는 하나의 시·도의원지역구 내에서 획정하여야 하며, ….
- 19) 제19대 총선에서 이 문제가 확인되는데, 이것은 헌법불일치에 해당될 수도 있다. 즉 2011년 10월 31일의 주민등록인구를 기준으로 획정했던 국회의원선거구획정위원회의 획정안에는 서울 강서구갑 선거구가 304,107명으로 최대였고, 경남 남해군하동군 선거구가 104,342명으로 최소였다. 그리고 해당 인구편차는 +48.76%~48.96%였다. 하지만 중앙선거관리위원회 선거통계시스템에서 제19대 총선 19일 전을 기준으로 작성된 선거인명부를 열람하면, 서울 강남구갑 선거구가 309,776명, 경북 영천시 선거구가 103,003명으로 두 선거구 간 인구편차 비율이 3:1을 초과하였다.
 - 20) 이 연구가 진행된 2014년 6월까지 헌법재판소는 관련된 3건의 사건(2012헌마262·325, 2014헌마53)을 심판회부하여 심리중인 상태이다.
 - 21) 해당 일부개정법률안은 각각 의안번호 1908978, 1908788, 1907646, 1907808 등이며, 그 원문과 진행과정은 국회입법예고시스템(<http://pal.assembly.go.kr>)에서 확인할 수 있다.
 - 22) 해당 헌법소원에서 제기한 인구편차비율 2:1 이내는 2001년 3:1 이내 조정을 결정한 헌법재판소의 헌법불일치 판결문 중, ‘…그러나 앞으로 상당한 기간이 지난 후에는 인구편차가 상하 33.⅓% 또는 그 미만의 기준에 따라 위헌 여부를 판단할 것…’에 근거하고 있다.
 - 23) 국회의원 정수에 대해서 ‘헌법’에는 200인 이상으로, ‘공직선거법’에는 지역대표와 비례대표를 구분하지 않은 전체 정수로서 299인(제19대 총선에 한하여 300인)만을 제시하고 있다. 따라서 지역선거구 수는 계속 변경되었는데 제17대 243개, 제18대 245개, 제19대 246개였고, 비례대표의 석수는 299석(제19대는 300석)에서 지역선거구수를 뺀 값이었다.
 - 24) 국회 의안정보시스템(<http://likms.assembly.go.kr>)을 검색하면, 2012년 2월 27일 하루 동안에 정치개혁특별위원회에 상정, 의결 및 본회의에서 가결되었고, 일부 해당 특위의 위원들은 당일 처음 접하는 내용이라고 회의록에 기록되어 있다. 물론 관련 공청회도 생략되었다.
 - 25) 미국, 영국, 일본 등 주요 국가들의 국회의원 선거구획정 인구편차비율은 대부분 2:1 미만이다. 하지만 해당 국가들은 양원제를 채택하여, 상원에 해당하는 대의기관에서는 지역대표성 확보하고, 하원에 해당하는 대의기관은 투표등가치성 확보함을 병행하여 추구하고 있다. 따라서 현재 3:1인 우리나라 인구편차비율과의 단순비교는 타당하지 않을 수 있다.

참고 문헌

강원택, 2008, “정치 선진화를 위한 선거구제 개선 및 대 표성 강화 방안,” 중앙선거관리위원회 연구보고서.

강휘원, 2002, “영국과 한국의 선거구획정위원회: 정치적 환경, 운영, 개혁방향,” 한국정치학회보, 36(4), 343-363.

강휘원, 2004, “선거구획정 기준과 게리맨더링: 평택시 국회의원 선거구 사례 연구,” 대한정치학회보, 12(1), 321-342.

강휘원, 2006, “선거구획정의 조밀성 측정방법 개발을 위 한 이론적 연구,” 대한정치학회보, 14(1), 21-45.

김명진·김감영, 2013, “공간 최적화 기법을 이용한 국회 의원 선거구 획정; 용인시를 사례로,” 대한지리학 회지, 48(3), 387-401.

김선화, 2012, “국회의원 정수의 적정성과 위헌논쟁,” 국 회입법조사처 이슈와 논점, 391.

김용구, 1989, “우리나라 지방자치제의 발전방향, 입법조 사월보,” 180, 39-58.

김 옥·김영태·서복경, 2011, 미래지향적인 선거구제 개 편방안에 관한 연구, 한국선거학회.

김종갑, 2012, “국회의원 선거구획정의 문제점과 개선방 향,” 국회입법조사처 현안보고서, 147.

김형준·김도중, 2003, “국회의원 선거구획정의 제도개혁 에 관한 연구: 인구대표성과 지역대표성의 조화 를 중심으로,” 대한정치학회보, 11(2), 45-64.

서복경, 2012, “한국 의석할당제도의 문제점: 선거구 획 정과 선거인수 불균형,” 한국정치연구, 21(1), 79-100.

성낙인, 2002, “지역구국회의원선거구획정에 있어서 인 구편차의 기준,” 법학연구, 43(1), 81-102.

손형섭, 2013, “선거구제도에 관한 새로운 구상: 중·대선 거구제와 도농복합선거구제도,” 김지은 엮음, 좋 은 선거구 나쁜 선거구: 대한민국 선거구 재획정

을 위한 제언, 아산정책연구원.

신 진, 2012, “한국의 선거구 획정과 투표가치의 평등성,” 대한정치학회보, 19(3), 49-70.

심지연·김민전, 2001, “역대 국회의원 선거구 획정에 대 한 평가: 표의 등가성과 정당 간 공정성을 중심으 로,” 한국정치학회보, 35(1), 125-148.

음선필, 2013, “국회의원 지역선거구 획정의 헌법적 한 계,” 홍익법학, 14(4), 137-180.

이정섭, 2012, “지역균열정치와 국회의원선거구 획정의 게리맨더링과 투표 등가치성 훼손,” 대한지리학 회지, 47(5), 718-734.

정만희, 2012, “선거구획정의 기본문제: 국회의원 선거구 획정의 문제점에 관한 비교법적 검토,” 공법학연 구, 13(3), 117-154.

정요섭, 1988, 선거론, 박영사.

최경욱, 2012, “선거구획정의 문제점과 해결방안,” 공법 학연구, 13(4), 135-169.

Butler, D. and Cain, B., 1992, *Congressional Redistricting: Comparative and Theoretical Perspectives*, MacMil lan Publishing Company.

Glassner, M. and Fahrer, C., 2004, *Political Geography*, 3rd edition, John Wiley & Sons, Inc.

교신: 이정섭, 561-756, 전라북도 전주시 덕진구 백제대 로 567, 전북대학교 쌀·삶·문화연구원(이메일: yisup@jbnu.ac.kr, 전화: 063-270-4631)

Correspondence: Chungsup Lee, Institute of Rice, Life and Civilization, Chonbuk National University, 567 Baekje-daero, deokjin-gu, Jeonju-si, Jeollabuk-do, 561-756, Korea (e-mail: yisup@jbnu.ac.kr, phone: +82-63-270-4631)

최초투고일 2014. 5. 22
수정일 2014. 6. 18
최종접수일 2014. 6. 24