

## 지역균열정치와 국회의원선거구 획정의 게리맨더링과 투표 등가치성 훼손

이정섭\*

### Gerrymandering and Malapportionment in Redistricting for National Assembly Election by Politics of Regional Cleavage Interference

Chung Sup Lee\*

**요약 :** 이 연구는 지역균열이라는 우리나라의 정치 현실이 국회의원선거구 획정에 개입되었는지를 확인하고, 그에 따른 문제점을 게리맨더링과 투표 등가치성을 중심으로 분석하였다. 제헌의회 이래 국회의원선거구 획정에서 게리맨더링과 투표 등가치성 훼손에 대한 논란은 지속되었고, 더욱이 소선거구 단순다수제 체제로 인해 선거구 획정이 선거 결과와 공정성에 큰 영향을 주고 있다. 특히 제18대와 제19대 총선의 선거구 획정은 부당한 지역균열정치의 간섭이 이루어진 것으로 의심되는데, 지역 그리고 선거구별 인구규모에 비해서 새누리당이 우세한 영남과 민주통합당이 우세한 호남에서 선거구 수는 최대한 확보되었고, 반면 경기도를 비롯한 다른 지역에서는 선거구 증설이 억제되었다. 이처럼 양당이 서로 확실하게 우세한 지역의 기득권을 보장해 주고, 불확실한 지역에서만 제한적으로 경쟁하는 구조의 선거구 획정은 게리맨더링에 적합한 것이라고 할 수 있으며, 결과적으로 투표 등가치성이라는 선거의 평등원칙과 헌법적 가치가 훼손되었다.

**주요어 :** 선거구 획정, 지역균열정치, 게리맨더링, 투표 등가치성 훼손, 담합

**Abstract :** This study investigates the interference of politics of regional cleavage in the redistricting for national assembly election and its effects on gerrymandering and malapportionment. Since the Constitutional Assembly election, the argument about gerrymandering and malapportionment continues and the single-member election district with simple plurality system in Korea has aggravated the problem of cleavage and unfairness. Especially, redistrictings for national assembly election in 2008 and 2012 are suspected of gerrymandering by Saenuri party and Democratic United party. Yeongnam region where Saenuri party is dominant and Honam region where Democratic United party is, are over-represented compared to population, while the districts in Gyeonggi-do are under-represented and the need for increasing the number of districts has been ignored. These redistrictings might come from unfair and collusive interference of politics of regional cleavage, and consequently malapportionment has been brought about.

**Key Words :** redistricting, politics of regional cleavage, gerrymandering, malapportionment, collusion

---

이 연구는 필자의 대한지리학회 2012년 연례 학술대회 발표문을 수정 보완하여 작성한 것임.

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

## 1. 서론

제19대 국회의원 총선을 불과 한 달 남짓 앞두고 ‘공직선거법’ 일부개정이 이루어졌다. 개정된 내용들 중에서 제25조 제1항은 ‘국회의원지역선거구(이하 “국회의원지역구”라 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·군”이라 한다)의 일부를 분할하여 다른 국회의원지역구에 속하게 하지 못한다.’에서 ‘……, 자치구·시·군의 일부를 …….’로 변경되었다. 겉으로 보기에는 문구 몇 개가 바뀐 것에 불과해 보이지만, 그 영향은 상당히 큰 범위로 파급되었다. 일차적으로는 경기도 수원·용인, 충남 천안의 7개 행정구에서 국회의원선거구 경계가 조정되어, 개정 이전의 기준으로는 해당 선거구에서 모두 13명의 국회의원이 선출되어야 했지만 결과적으로 정원이 9명으로 동결되었다. 나아가 해당 조항은 게리맨더링(gerrymandering)을 막기 위해 1963년 옛 ‘국회의원 선거법’에서부터 명시하고 유지되었던(Kim *et al.*, 2011) 중요한 내용임에도 개정이유는 국회의원지역선거구를 인구수, 행정구역 등을 고려하여 합리적으로 획정하여 유권자의 투표가치에 대한 평등원칙이 보장되도록 하려는 것이라고 다소 피상적으로 제시하고 있을 따름이다. 하지만 이것은 오히려 우리나라 전체 국회의원선거구 획정에 합리성과 타당성을 훼손할 수 있는 내용이다. 즉, 개정이유와는 달리 실제로는 시와 군, 자치구에서도 투표가치의 평등과 관련된 문제가 존재하는데, 이를 무시하고 행정구만을 대상으로 하였고, 통합 창원시의 다섯 개 행정구를 비롯한 전국의 다른 행정구도 개정된 조항을 적용하면 선거구 조정이 불가피함에도 이를 밝히지 않고 간과하였다.

아울러 ‘공직선거법’의 해당 조항이 개정될 때까지의 정치적, 사회적 그리고 지역적 논란을 감안한다면, 현행 국회의원선거구 획정은 투표가치 평등의 훼손(malapportionment)과 게리맨더링을 발생시켜 위헌 혹은 헌법불합치라는 결과로 이어질 수 있는 문제

이기도 하다.

구체적으로 그간의 논란이 된 과정을 살펴보면, 법률에 따라 2011년 9월 제19대 총선을 위한 「국회의원 선거구획정위원회」가 설치되어 11월 말에 획정안을 국회의장에게 제출하였다. 하지만 획정안은 선거구 법정주의 원칙에 따라 「국회정치개혁특별위원회」를 통과하여 국회 본회의에서 법률 개정이 진행되어야 함에도 2012년 2월 말까지 합의되지 못했고, 여당과 야당 사이에 갈등만 계속되었다. 언론에서 수차례 보도한 것처럼, 이미 제출되었던 획정안과는 별개로 여당인 새누리당은 영남과 호남 지역에서 같은 수로 선거구 숫자를 줄일 것을, 야당인 민주통합당은 영남에서 2석, 호남에서 1석의 선거구 숫자를 줄일 것을 각자의 핵심주장으로 제시하며 대립하였다. 결국 「중앙선거관리위원회」가 유권자의 혼란을 막고 공정한 선거관리를 위해 정치권에 호소하고 중재안을 제시하는 상황에까지 이르렀으며, 총선을 40여 일 앞두고 앞서 살펴본 조항과 선거구 획정 등을 포함한 ‘공직선거법’ 개정이 이루어졌다.

이처럼 영남과 호남의 국회의원 의석수 증감에 여야가 결코 합의하지 못했고, 개정된 조항은 수원·용인·천안에만 적용되어 이들 지역은 의석수가 늘어나야 했지만 동결되었고, 반면 창원에서는 줄일 수 있었지만 왜 현상 유지가 된 것일까? 이 연구에서는 이와 같은 현행 ‘공직선거법’ 개정 과정과 조항의 적용 범위 그리고 이에 따른 국회의원지역선거구 획정에서 나타난 문제들의 원인 중 하나로서 우리의 지역균열정치(politics of regional cleavage)<sup>1)</sup>라는 현실에 주목하였다. 물론 선거구 획정이라는 행위 자체는 지극히 정치적인 것이며, 또한 이와 관련되어 이미 여러 지역에서 헌법소원이 제출되어 심리가 진행되고 있다.

이러한 맥락에서 이 연구는 정치적 시시비비와 법률적 판단 그리고 지역균열정치의 옳고 그름의 가치를 따지는 것이 아니라, 첫째 지역균열정치가 선거구 획정에 개입되었는지를 우선 확인하고, 둘째 그 개입이 발생시킬 수 있는 부당하고 불평등한 공간적 문제를 게리맨더링과 투표 등가치성 훼손을 중심으로 분석하는 것을 목표로 하였다. 선거에서 이익을 얻기 위해 의도적으로 선거구를 재조정하는 행위로 정의되

는 게리맨더링을 명확하게 파악하기 위해서는 누가, 왜, 어떻게 획정했는지에 관한 접근이 우선 요구되지만, 아울러 투표의 등가치성 문제도 병행되어 분석되어야 한다. 이것은 게리맨더링과 투표 등가치성 훼손 모두 선거 결과의 심각한 왜곡을 초래하는 요인이며, 19세기 초반 게리맨더링 문제가 처음 지적되었던 당시 다수당에 의한 일방적, 전횡적, 독점적인 방식 이외에도 투표 등가치성과 소수자의 대표성 강화를 빌미로 낭비 표(wasted vote), 초과 표(excess vote), 쌓기(stacked) 방식 등<sup>2)</sup> 여러 변질된 유형의 게리맨더링이 등장하고 있기 때문이다(Glassner and Fahrner, 2004, 186-188).

한편 연구의 공간적 범위는 지역균열정치라는 우리 현실은 시도 단위 이상의 광역적 공간 범위와 밀접하게 연관되어 있기 때문에 개별 선거구와 함께 시도별 그리고 전국의 전체 선거구 등 여러 스케일에서 다각도로 접근하며, 시간적 범위는 제헌의회부터 최근 제19대 총선까지로 설정하였다. 특히 현행 소선거구 단순다수제라는 선거 제도의 기본 골격이 만들어지고, 지역주의적 정당체제가 본격화된 것으로 평가되는 1988년 제13대 총선 이후를 중점적으로 다루고자 한다.

## 2. 선거구 획정의 원칙들

일반적으로 선거제도를 구성하는 요소는 선거구(district), 입후보방식(candidacy), 투표방법(ballot), 표의 의석전환 방식(converting formula)이며, 이들 요소 중에서 선거구제가 공정성의 문제에 가장 큰 영향을 미치는 것으로 알려져 있다(Ordeshook and Shvetsova, 1994; Shim and Kim, 2001). 특히 선거구의 규모가 작을수록 선거구 획정이 선거 결과에 미치는 영향은 더욱 크기에, 우리와 같이 소선거구 단순다수제를 채택한 나라에서 선거구 획정의 문제는 더욱 더 중요한 의미를 지니게 된다(Kang, 2002a).

이처럼 선거구 획정은 선거 공정성과 결과에 직접 영향을 주는 요소이며, 무엇보다도 헌법의 평등선거

원칙을 구현하는 선거제도의 본질적인 구성요건이 된다. Jeon(2003, 100)의 주장과 같이 우리 헌법에는 ‘국회는 국민의 보통·평등·직접·비밀선거에 의하여 선출된 국회의원으로 구성한다(제41조 제1항).’고 규정하고 있는데, 여기서 나오는 평등선거원칙은 투표의 수적 평등, 즉 복수선거제를 부인하고 모든 선거인에게 1인 1표를 인정함을 의미할 뿐만 아니라, 투표성과가치의 평등도 동시에 의미한다. 이는 1표의 가치가 대표자선정에 기여한 정도 면에서 평등함을 뜻하는 것이다. 또한 영국에서 1800년대 중반 발생했던 ‘부패선거구(rotten borough)’ 문제를 개혁하기 위해 진행했던 노력의 과정, 미국의 1962년 ‘베이커 대 카(Baker vs. Carr)의 소송’, 1964년 ‘웨스버리 대 샌더스(Wesberry vs. Sanders)의 소송’ 등에 대한 연방대법원의 판결 등을 살펴볼 때, 다른 국가들에서도 산술적 평등으로서 ‘1인 1표(one-person, one-vote)’, 그리고 실질적 평등으로서 ‘한 표의 동등한 가치(one-vote, one-value)’는 선거구 획정에 있어 중요한 원칙이 되고 있다(Kim, 2002; Sung, 2002; Kang, 2002; Kim *et al.*, 2011).

따라서 인구수<sup>3)</sup>에 비해 의원정수가 적게 배정된 과소대표 선거구(under-represented district), 반대의 과다대표 선거구(over-represented district)는 선거 결과를 왜곡시킬 수 있고, 공정한 경쟁을 저해하고 정치적 평등이라는 자유민주주의의 가치를 훼손시키게 된다(Kim and Kim, 2003). 그렇지만 현실적으로 선거구를 획정할 때 완벽한 투표의 등가치성을 보장하기란 거의 불가능할 수 있다. 투표의 등가치성이 선거구 획정에서 중요하고 우선되는 원칙임을 부인할 수는 없으나, 그렇다고 유일한 것은 아니다. 과소·과대 선거구를 해소하는 것 못지않게 선거구 모양의 조밀성(compactness)과 경계의 연속성(contiguity), 자연적 경계(natural frontiers), 행정구역의 존중, 사회적 동질성(social homogeneity), 형평성(fairness) 등도 선거구 획정에서 공정한 대표성을 보장하기 위한 기준과 원칙이 된다(Butler and Cain, 1992; Shim and Kim, 2001; Kang, 2001; Kang, 2002a).

앞서 살펴본 다른 나라의 경우에도, 영국은 1986년 ‘의회 선거구법(the Parliament Constituency Act)’

에 선거구간 동등한 대표성을 유지해야 한다는 규정과 지방 행정구역을 존중해야 한다는 규정이 모두 포함되어 있고, 1983년 노동당이 선거구획정위원회(the Boundary Commission)의 획정안이 도시지역의 인구증가를 제대로 반영하지 못한다며 제기한 소송은 선거구 획정이 전통적인 지방 행정구역의 경계를 넘어 이뤄질 수 없다고 판결되어 기각되었다(Kang, 2002a, 142-143). 1992년 개정된 동법에서도 i)군(county)이나 런던의 자치구(borough)의 경계선은 분할하지 않고, ii)전국 평균유권자수에 근사한 유권자수를 갖도록 구획하지만, 선거구의 크기, 형상, 접근성에 의하여 특별한 지형적 고려가 필요한 지역, 즉 이 규칙을 엄격히 적용하는 것이 선거구 접근에 불편함을 초래하거나 지역적 연계와 동질성이 파괴될 경우 앞서의 규칙으로부터 어느 정도 이탈할 수 있도록 하고 있다(Kang, 2002, 351). 반면 미국은 연방하원의석을 인구비례에 따라 각 주별로 할당하는 문제는 여전히 입법부와 사법부를 통해 논란이 있지만, 각 주

내에서 선거구를 획정하는 단계에서 ‘한 표의 동등한 가치’는 연방대법원 판결에 따라 강력히 준수되고 있다. 그렇지만 그 수준이 너무 엄격하기 때문에 반대급부로 게리맨더링의 문제를 피할 수 없다고 평가된다(Kim *et al.*, 2011, 54-55).

### 3. 우리나라 국회의원 선거구 획정의 문제점

우리의 국회의원 선거구 획정에서 나타나는 문제들을 확인하기 위해 우선 1948년 제헌의회부터 최근의 19대 총선까지의 선거제도 변화를 살펴볼 필요가 있다. 표 1과 같이 우리나라 국회의원 선거제도는 몇 차례의 역사적·정치적 격변과 개헌을 거치면서 변화되었다. 의원정수는 증감을 거듭하였고, 의회구성형태도 단원제에서 짧은 기간 동안 양원제로, 다시 단

Table 1. Change of the electoral system in Korea national assembly elections.  
우리나라 역대 국회의원 선거제도 변화

국회대수	선거연도	의원정수	지역구수	의회구성	직접선출선거구제	전국구/비례대표제
제헌의회	1948	200	200	단원제	소선거구제	없음
제2대	1950	210	210			
제3대	1954	203	203			
제4대	1958	233	233			
제5대	1960	민의원: 233 참의원: 58	291	양원제	민의원: 소선거구제 참의원: 중대선거구제	
제6대	1963	175	131	단원제	소선거구제	정당별 득표비례
제7대	1967	175	131			
제8대	1971	204	153		중선거구제	유신정우회
제9대	1973	219	146			
제10대	1978	231	154			
제11대	1981	276	184		소선거구제	정당별 의석비례
제12대	1985	276	184			
제13대	1988	299	224			
제14대	1992	299	237			
제15대	1996	299	253			
제16대	2000	273	227			
제17대	2004	299	243			
제18대	2008	299	245		1인 2표 정당명부식 비례대표제	
제19대	2012	300	246			

Source: National election commission, Election information system (<http://info.nec.go.kr>)

원제로 변경되어 왔다. 대표제도(representational system)의 경우에는 지역대표제는 소선거구 단순다수제에서 출발하여 중선거구, 다시 소선거구로 바뀌어 왔고, 비례대표제의 경우에는 1963년 ‘전국구’라는 명칭으로 처음 도입되어, 실질적으로는 대통령의 의회장약수단으로 활용된 ‘유신정우회’로, 이후 정당별 의석비례·득표비례 전국구제를 거쳐, 제17대 총선에서부터는 1인 2표제 혼합형 병립제(mixed member majoritarian)로 바뀌었다. 이 중에서 선거구 획정과 직접 관련된 지역대표제를 중심으로 투표의 등가치성과 게리맨더링의 문제를 살펴보고자 한다.

### 1) 선거구 획정 인구기준과 투표의 등가치성

우리나라 국회의원선거구 획정에서 인구기준은 제

헌의회 구성을 위한 1948년 미 군정법령 제175호 ‘국회의원선거법’에서부터 명시되었다. 동법 제9조에 명시된 내용처럼, 당시 행정구역인 부(府)와 군(郡), 서울시의 구(區) 그리고 행정구역인 도(島)가 선거구가 되며, 인구기준은 15만 명을 상한으로 이를 초과하는 경우에는 동법 제10조의 내용에 따라 분할되었다. 이에 따라 부산부는 4개 선거구, 대구부는 3개 선거구, 그리고 서울 종로구를 비롯한 38개 지역이 2개 선거구로 분할, 획정되어 총 200개 선거구로 구성되었다.

1950년의 ‘국회의원선거법’에서는 인구기준은 15만 명으로 같지만, 이를 초과하는 선거구는 10만 명 이내마다 증설하는 것으로 바뀌었고, 1963년에는 인구기준이 20만 명으로 늘어났다. 하지만, 이처럼 인구기준을 법률에 직접 명시하던 방식은 1972년 유신체제의 등장과 함께 사라지고, 같은 해 폐지·제정된

Table 2. Population criterion on redistricting in laws for national assembly election 1948~1972.  
1948~1972년 동안 관련 선거법의 국회의원 선거구 획정에 대한 인구기준

법률	선거구 획정의 인구기준	해당 총선
1948년 국회의원선거법 (군정법령 제175호)	제9조 본법에서 선거구라 함은 좌와 여함. 1. 인구 15만 미만의 부, 군 급 서울시의 구 2. 인구 15만 이상의 부, 군 급 서울시의 구의 일부로서 본법 제10조에 의하여 행정수반이 선거구로 정한 구역 3. 행정구역인 島(이하 도는 군의 명칭에 포함함) 제10조. 인구 15만 내지 25만 미만의 부, 군 급 서울시의 구는 비등한 인구의 2개 구역으로 분함. 인구 25만 내지 35만 미만의 부는 비등한 인구의 3개 구역으로 분함. 인구 35만 내지 45만 미만의 부는 비등한 인구의 4개 구역으로 분함.	제헌의회
1950년 국회의원선거법	제9조. 선거구는 행정구역인 서울특별시의 구(이하 구라고 칭한다), 시·군으로 한다. 단, 인구15만을 초과할 때에는 그 초과하는 인구 10만 이내마다 1개 선거구를 증설한다.	제2대~제3대
1958년 민의원선거법	제15조. (선거구와 의원정수) ① 선거구는 구·시·군을 단위로 한다. 단, 인구 15만을 초과하는 때에는 그 초과하는 인구 10만까지마다 1선거구를 증설하되 각 선거구의 인구가 비등하도록 이를 획정하여야 한다.	제4대
1960년 국회의원선거법	제14조. (선거구와 의원정수) ① 민의원위원의 선거구는 구·시·군을 단위로 한다. 단, 인구 15만을 초과하는 때에는 그 초과하는 인구 10만까지마다 1선거구를 증설하되 각 선거구의 인구가 비등하도록 이를 획정하여야 한다.	제5대
1963년 국회의원 선거법	제14조. (지역구의 획정 및 의원정수) ① 지역구는 인구 20만 인을 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~제8대
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 이후



‘국회의원선거법’에서부터 ‘의원의 선거구는 행정구역·지세·교통 기타의 조건을 고려하고 각 선거구의 인구를 감안하여 획정한다.’는 일반원칙으로 대체되었다(Kim *et al.*, 2011, 34). 이때부터 선거구 획정의 인구기준은 법률에서 제외되었고<sup>4)</sup>, 현재까지도 복원되지 않고 있다. 이후 권위주의 정부로 평가받는 제4·제5공화국 그리고 1987년 개헌 후에 실시된 제13대와 제14대 총선까지 앞서 언급한 일반원칙만이 선거구 획정의 인구기준이 될 따름이었는데, 이처럼 비교적 느슨한 기준 그리고 여당과 야당 사이의 정치적 편익의 흥정에 따라 선거구를 획정하던 방식은 1994년 제정된 ‘공직선거 및 선거부정방지법’에 근거한 「국회의원선거구획정위원회」 설치와 함께 변화를 맞게 된다. 즉, 선거법의 일반원칙과 각 시기 총선 전에 구성되는 「국회의원선거구획정위원회」의 획정기준이 병행되게 되었다.

이상과 같이 국회의원선거구 획정과 관련된 법률과 제도의 인구기준 변화를 살펴볼 때, 다음과 같은 세 시기로 구분될 수 있을 것이다. 첫 번째는 제헌의회부터 제8대 총선까지로서 법률에 구체적 인구기준이 명시된 시기이며, 두 번째는 제9대부터 제14대 총선까지 법률에 구체적 인구기준은 삭제되고 이를 대신한 일반원칙만으로 획정한 시기, 그리고 세 번째는 제15대 총선부터 현재까지이며, 선거관련 법률의 일반원칙과 「국회의원선거구획정위원회」의 인구기준이 함께 적용되는 시기이다.

먼저 첫 번째 시기의 국회의원선거구 획정의 인구기준과 투표의 등가치성 문제를 살펴보면, 제헌의원 선출을 위해서 인구기준은 15만 명이 상한선이었지만, 1948년 ‘국회의원선거법(군정법령 제175호)’의 [부록 1] 선거구역표에 따르면 우리나라 전체인구는 약 1,928만 명이고, 지역구수는 200개로 대략 인구 10만 명당 1명의 국회의원이 선출되었다. 시도별로는 경기도가 38선으로 분단된 행정구역이 다수 포함되어 상대적으로 과대표되었지만, 전반적으로 균등한 수준인 것으로 평가될 수 있다. 개별 선거구별로 편차를 살펴보면, 인구수가 가장 많은 선거구는 충주군으로 144,182명이며, 가장 적은 선거구는 울릉도<sup>5)</sup>로 13,244명이었고, 이리부가 그 다음으로 36,502명이었다. 이후의 제2대부터 제5대 총선까지는 특정지역이 과다 혹은 과소대표되는 정도가 크지 않은 편이었지만, 제6대 총선부터 지역 간 불균형 현상이 나타났다. Shim and Kim(2001)에 따르면, 1963년 제5대 대통령선거에서 여당인 공화당이 고전했던 기호지방이 제6대 총선부터 과소대표되었고, 제7대 대통령선거에서의 동서현상에 따라 여당이 몰표를 얻은 영남 지역은 제8대 총선에서 과대표된 반면, 야당이 선전한 서울과 호남 지역은 상대적으로 과소대표되었다.

두 번째 시기인, 제9대에서 제14대 총선까지는 당시 행정부와 여당의 정략적인 의도가 선거구 획정에 깊게 개입된 것으로 평가된다. 그리고 해당 시기에

Table 3. Regional districts for the Constitutional Assembly election 1948.  
1948년 제헌의회 선거의 지역별 선거구 획정

시도	관내 행정구역	인구수(명)	지역구수(개)	비고
서울	8개 구	1,141,766	10	
경기	2개 부, 21개 군	2,398,407	29	인천부 포함, 38선 이남 지역
충북	1개 부, 10개 군	1,112,894	12	
충남	1개 부, 14개 군	1,909,405	19	대전부 포함
전북	3개 부, 14개 군	2,016,428	22	금산군 포함
전남	3개 부, 20개 군	2,941,842	29	광주부 포함
경북	1개 부, 23개 군	3,178,750	33	대구부 포함
경남	3개 부, 19개 군	3,185,832	31	부산부·울산군 포함
강원	1개 부, 10개 군	1,117,336	12	울진군 포함, 38선 이남 지역
제주	2개 군	276,148	3	

Source: 미군정법령 제175호 ‘국회의원선거법’ [부록 1]

Table 4. Regional population deviation in redistricting of national assembly election 1973~1992.  
1973~1992년 국회의원선거의 지역별 선거구 인구편차

		서울	인천	경기	강원	충북	대전	충남	전북	광주	전남	대구	경북	부산	경남	제주
제9대	의석수	16		16	10	8		14	12		20		22	8	18	2
(1973)	의석률-인구율	-6.4		0	1.2	0.6		0	0.6		0.8		0.7	-0.5	2.3	0.2
제10대	의석수	22		16	10	8		14	12		20		22	10	18	2
(1978)	의석률-인구율	-6.9		-1.6	1.5	1.1		0.9	1.2		2.2		0.8	-0.6	2.7	0.1
제11대	의석수	28		24	12	8		16	14		22		26	12	20	2
(1981)	의석률-인구율	-7.5		0.2	1.8	0.6		0.8	1.5		1.8		0.8	-1.9	2.1	0.1
제12대	의석수	28	4	20	12	8		16	14		22	6	20	12	20	2
(1985)	의석률-인구율	-8.4	1.0	-0.1	2.1	0.9		1.4	2.0		2.7	-1.5	2.3	-2.0	2.2	0
제13대	의석수	42	7	28	14	9		18	14	5	18	8	21	15	22	3
(1988)	의석률-인구율	-5.5	-0.6	-0.1	2.2	0.7		0.9	1.1	-0.3	1.7	-1.5	2.2	-2.1	1.2	0.2
제14대	의석수	44	7	31	14	9	5	14	14	6	19	11	21	16	23	3
(1992)	의석률-인구율	-6.2	-1.5	-1.2	1.3	0.6	-0.4	1.6	1.2	-0.2	2.7	0.5	2.4	-2.0	1.2	0.2

Note: 의석률=전체 지역구 의석수에 대한 각 지역에 배정된 의석수의 백분율, 인구율=각 국회의원선거에 있어서 선거구 획정의 기준이 되었던 전체 인구수에 대한 각 지역 인구수의 백분율

Source: Shim and Kim(2001), p.135, 137.

경제개발과 산업화에 따른 급격한 이촌향도와 도시로의 인구집중 탓에 투표의 등가치성이 확보되지 못한 채 방치되었다. Shim and Kim(2001)의 연구를 인용하면, 야당이 지지를 받는 서울, 부산 등 대도시지역은 과소대표되는 경향을 보이고, 여당이 지지를 받는 농촌지역을 포함하고 있는 도단위들은 과다대표되는 경향이 나타났다. 유권자 수를 기준으로 최다와 최소 선거구의 비율을 산출할 때, 제9대에는 4.96, 제10대 4.97, 제11대 5.08, 제12대 5.85, 제13대와 제14대는 각각 4.60, 5.00으로 투표의 등가치성이 상당히 훼손되었다고 할 수 있다.

이후 1995년 ‘공직선거 및 선거부정방지법’의 제24조에 근거하여 처음 구성된 「국회의원선거구획정위원회」는 헌법이 요구하는 평등선거의 원칙을 구현하고 의원들의 국민대표성을 충실하게 보장함을 목표로 제15대 총선을 위한 선거구 획정안을 내놓았다. 하지만, 이 획정안을 포함한 해당 법률은 같은 해 헌법재판소에 의해 곧바로 위헌판결을 받게 된다. 즉, 위원회는 선거구의 인구 최소와 최대기준으로 각각 7만 명과 30만 명을 제시하고 구획하였지만, 헌법재판소는 이에 대해 선거구 획정이 기본적으로는 인구비례의 원칙에 의거해야 함을 천명하고, 해당 법률의 선거구 획정이 평등선거의 원칙에 위배된다는 위헌판결

을 내렸다. 그리고 다수의견으로서 선거구당 평균인구를 기준으로 상하한 60%의 범위, 즉 최대와 최소선거구간 인구비를 4:1로 조정할 것을 제시하였다.

위헌판결의 결과로 제15대 총선은 다시 인구상한선을 30만 명, 하한선은 7만 5천 명으로 조정하여 253개 지역구, 제16대 총선에서는 인구 9만 미만은 통폐합하고, 인구 35만 이상은 2개 선거구로 분할하는 기준으로 227개 지역구를 구획하였다. 하지만, 헌법재판소는 2001년 국회의원선거구 획정과 관련하여 한 차례 더 의미 있는 판결을 내렸다. 즉 1995년 판결에서 제시했던 기준보다 강화된 상하 50% 편차를(최대와 최소선거구 간 인구비 3:1) 기준으로 제시하여 헌법불합치 결정을 했으며, 앞으로 상당한 기간이 지난 후에는 인구편차가 상하 33.3%(최대와 최소선거구 간 인구비 2:1) 또는 그 미만의 기준에 따라 위헌 여부를 판단할 것이라 하였다. 결국 두 차례의 헌법재판소 판결이 「국회의원선거구획정위원회」 그리고 실질적으로 선거구 획정의 유일한 인구기준이 되었다. 그렇다고 해서 이 기준이 투표의 등가치성을 확보했거나, 개선시킨 것으로 평가받지도 못하고 있다. 최대와 최소선거구 간 인구비가 4:1 이상에서 4:1 이하, 그리고 3:1 이하로 축소되었지만, 다른 나라들과 비교해 볼 때, 여전히 높은 수준이다.

Table 5. Population criterion on redistricting in national assembly election 1996~2012.  
1996~2012년 국회의원 선거구 획정의 인구기준

획정안 및 현재판결	선거구 획정의 인구기준
제15대 총선 선거구 획정안 (1995. 4. 10)	-1995년 3월 2일자로 정부가 제출한 인구통계를 기준 -인구의 최소 및 최대 기준: 현행 행정구역을 단위로 하되, 인구 7만 미만은 통폐합하고, 인구 30만 이상은 2개 선거구로, 인구 60만 이상은 3개 선거구로 분할 -254개 지역선거구
헌법재판소 95헌마224등(병합) 위헌결정 (1995. 12. 27)	-선거구 획정이 기본적으로는 인구비례의 원칙에 의거해야 함을 천명 -획정안에 따른 '공직선거 및 선거부정방지법' 별표 1의 내용은 평등선거의 원칙에 위배되어 위헌으로 결정 -9인의 헌법재판관 중 5인은 다수의견으로서 선거구당 평균인구를 기준으로 상하한 60%의 범위, 즉 최대와 최소선거구 간 인구비율 4:1로 조정할 것을 제시하고, 나머지 4인은 상하한 50%의 범위를 제시
제15대 총선 선거구 간 인구편차조정	-인구상한선은 30만명, 하한선은 7만 5천명으로 조정 -253개 지역선거구로 선거 실시
제16대 총선 선거구 획정안 (2000. 1. 28)	-최근의 정부 통계인 1999년 12월 31일 인구통계를 기준 -인구의 최소 및 최대 기준: 현행 행정구역을 단위로 하되, 인구 9만 미만은 통폐합하고, 인구 35만 이상은 2개 선거구로 분할하며, 동일 행정구역에서 분구된 갑을선거구간의 인구배분이 불균형한 선거구는 조정 -227개 지역선거구
헌법재판소 2000헌마92등(병합) 헌법불합치결정 (2001. 10. 25)	-선거구 획정에 있어서 인구비례원칙에 의한 투표가치의 평등은 헌법적 요청으로서 다른 요소에 비하여 기본적으로 일차적인 기준 -합리적 이유 없이 투표가치의 평등을 침해하는 선거구 획정은 자의적인 것으로서 헌법에 위반되며, ...거리맨더링에 해당하는 경우에는, 그 선거구 획정은 입법재량의 한계를 벗어난 것으로서 헌법에 위배 -인구편차 허용한계에 대한 다양한 견해 중 현시점에서 상하 50% 편차를 기준으로 위헌 여부를 판단 -그러나 앞으로 상당한 기간이 지난 후에는 인구편차가 상하 33% 또는 그 미만의 기준에 따라 위헌 여부를 판단할 것
제17대 총선 선거구 획정안 (2004. 2)	-인구기준일: 2003년 12월 31일 -헌법재판소의 결정 기준에 따라 전 지역선거구의 인구편차가 전국선거구 평균인구의 $\pm 50\%$ 이내가 되도록 획정 -정치권에서 제시한 인구상하한선 10만 5천명~31만 5천명을 기준으로 인구하한선 미만 선거구는 통합 조정하고 인구상한선 초과 선거구는 분리 조정 -위에서 도출된 선거구수와 인구상하한선이 헌법재판소에서 정한 범위를 벗어나지 않도록 재조정 -242개 지역선거구, 인구편차 -47.0~+48.0% 편차
제18대 총선 선거구 획정안 (2008. 2)	-인구기준일: 2007년 12월 31일 -헌법재판소의 결정 기준에 따라 전 지역선거구의 인구편차가 전국선거구 평균인구의 $\pm 50\%$ 이내가 되도록 획정 -인구상한선 초과 선거구는 분리 조정하고, 인구하한선 초과 선거구는 통합 조정 -위에서 도출된 선거구수와 인구상하한선이 헌법재판소에서 정한 범위를 벗어나지 않도록 재조정 -제1안: 245개 지역선거구, 인구편차 +49.9~-47.4% -제2안: 247개 지역선거구, 인구편차 +49.8~-47.0%
제19대 총선 선거구 획정안 (2011. 11)	-인구기준일: 2011년 10월 31일 -헌법재판소의 결정 기준에 따라 전 지역선거구의 인구편차가 전국선거구 평균인구의 $\pm 50\%$ 이내가 되도록 획정 -인구상한선 초과 선거구는 분리 조정하고, 인구하한선 초과 선거구는 통합 조정 -위에서 도출된 선거구수와 인구상하한선이 헌법재판소에서 정한 범위를 벗어나지 않도록 재조정 -248개 지역선거구, 인구편차 +48.76~-48.96%



그리고 인구비 3:1의 기준으로 구획된 제17대부터 제19대까지 위원회의 확정안을 살펴보면, 논리적으로 납득하기 어려운 면이 발견된다. 각 시기의 보고서마다 빠지지 않고 ‘헌법재판소의 결정 기준에 따라 전 지역선거구의 인구편차가 전국선거구 평균인구의 ± 50% 이내가 되도록 확정’하였음을 밝히고 있다. 그런데 전국선거구 평균인구가 산출되기 위해서는 우선 우리나라 전체인구와 함께 지역선거구 총 개수가 사전에 정해진 상태여야 할 것이다. 하지만 헌법에는 국회의원 정수를 200인 이상(제41조 제2항), ‘공직선거법’에는 지역대표와 비례대표를 구분하지 않은 전체 정수로서 299인(제19대 총선에 한하여 300인)만을 명시하고 있어 지역선거구 총수가 사전에 고정되지 않았다. 따라서 ‘피제수(전국 총인구) ÷ 제수(지역선거구 총수)=몫(전국선거구 평균인구)’이라는 식에서 제수가 정해지지 않았는데 몫은 산출되는 이상한 논리이다. 게다가 어찌되었던 산출된 전국선거구 평균인구와 그에 따른 상한선을 기준으로 인구가 단 1명이라도 많은 선거구는 2명의 국회의원을 선출하도록 분할하고, 반대의 경우에는 동결되는 논리인데, 이것도 투표의 등가치성을 훼손시킬 수 있는 문제이다. 즉 Kim and Kim(2003)이 지적한 것처럼 매 총선마다 제각각인 임의적인 인구산정 기준일 그리고 주민등록표를 통계로 설정하고 있기에 선거인 명부 늘리기를 통해 선거구 분할을 시도하는 것이 가능하다. 지난 제19대 총선을 앞두고 몇몇 지자체, 특히 지역 인구수가 선거구 분할 기준에 아슬아슬하게 걸쳐 있는 곳에서

벌어졌던, 해당 지자체로 주소 옮기기 캠페인은 이러한 우려를 증폭시킨 대표적인 사례로서 공공이 주도한 불법적인 행위이자 투표 등가치성 훼손이라고 할 수 있을 것이다.

## 2) 시·군·구 일부 분할, 편입 금지의 원칙과 게리맨더링

행정구역을 선거구 획정의 기본단위로 설정한 것은 제헌의회 구성을 위한 1948년 ‘국회의원 선거법’에서부터 명시된 내용이다. 1948년 당시의 행정구역인 부·군·구 및 도(島) 중 인구가 15만 명 이상인 지역은 복수의 선거구로 분할하여 획정하였지만, 일부를 분할하여 다른 행정구역에 편입하여 선거구로 획정하지는 않았다. 이러한 선거구 획정 원칙은 1963년 ‘국회의원 선거법’에서부터는 ‘구·시·군의 일부를 분할하여 다른 구·시·군의 선거구에 소속하게 하지 못한다.’로 명시되었고, 문구가 일부 변경되었지만 현행 ‘공직선거법’에까지 큰 틀은 유지되어 오고 있다.

일단 이것은 현직 국회의원을 및 각 정당의 유불리에 따라 자의적으로 선거구가 획정되는 게리맨더링을 막기 위한 취지로 도입된 제도로 평가된다. 그렇지만 Kim *et al.*(2011, 36)이 지적한 것처럼, 행정구역으로서 시·군·구는 ‘지방자치법’에 근거하여 대통령령으로 관할구역의 경계를 변경할 수 있게 되어 있고, 오직 새로운 시·군·구를 설치 또는 폐지할 경우에만 법률에 근거하도록 되어 있다. 따라서 총선 때마다 행

Table 6. Differences in redistricting between ‘Proposal of Constituency Demarcation Committee’ and ‘Public Official Election Act’ 2012. 제19대 총선의 ‘국회의원선거구획정위원회’와 ‘공직선거법’간 선거구 획정 차이

국회의원선거구획정위원회 확정안(2011. 11. 25)		공직선거법 개정내용(2012. 2. 29)	
현행	조정	획정	행정부의 일부를 분할한 내용
수원시 권선구	수원시 권선구 갑 수원시 권선구 을	수원시 을	권선구(수원 을 선거구) 서둔동 분할 → 팔달구(수원 병 선거구)로 편입
용인시 기흥구	용인시 기흥구 갑 용인시 기흥구 을	용인시 을	기흥구(용인 을 선거구) 마북동·동백동 분할 → 처인구(용인 갑 선거구)로 편입
용인시 수지구	용인시 수지구 갑 용인시 수지구 을	용인시 병	수지구(용인 병 선거구) 상현2동 분할 → 기흥구(용인 을 선거구)로 편입
천안시 을	천안시 서북구 갑 천안시 서북구 을	천안시 을	서북구(천안 을 선거구) 쌍용2동 분할 → 동남구(천안 갑 선거구)로 편입

정구역 경계 조정을 통해 선거구 경계를 변경하는 것이 가능했으며, 선거가 임박하여 선거구 획정의 결과가 도출되면 대통령령을 개정하여 시·군·구 경계를 변경하고 재획정된 선거구를 획정하는 일이 되풀이 되어 왔다.

이 밖에도 제14대 총선에서 충북 옥천군을 가운데 두고 영동군과 보은군을 묶어 하나의 선거구로 획정한 것이 헌법재판소에서 위헌판결을 받은 것(95헌재 마224 등), Park(1997)과 Kang(2001)이 주장한 제15대와 제16대 총선에서 예외적으로 4곳에서 행정구역의 일부를 분할하여 다른 행정구역에 편입을 인정한 것과 인천 계양구의 일부 동을 분리하여 서구와 김포군을 두고 떨어져 있는 강화군과 합쳐 하나의 선거구로 만든 것 등도 거리맨더링의 사례라고 할 수 있다. 또한 인구기준을 충족하기 위해서 하나의 시·군·구를 2개 이상의 선거구로 분할하는 경우나 2개 이상의 시·군·구를 묶어 하나의 선거구로 통합하는 경우에 당파적 또는 현직의원 거리맨더링이 발생할 가능성이 높아진다는 지적을 받고 있다(Kang, 2004).

최근의 제19대 총선에서는 표 6과 같이 수원·용인·천안의 7개 행정구의 선거구가 「국회의원선거구획정위원회」의 획정안이 무시되고, 거리맨더링으로 의심되는 국회의 ‘공직선거법’ 개정으로 조정되었다. 구체적으로 살펴보면, 수원시 권선구(수원 을) 서둔동은 팔달구(수원 병) 선거구로, 용인시 기흥구(용인 을) 마북동과 동백동은 처인구(용인 갑) 선거구로 그리고 수지구(용인 병) 상현2동을 기흥구(용인 을) 선거구로, 천안시 서북구(천안 을) 쌍용2동은 동남구(천안 갑) 선거구로 각각 분할·편입되었다. 만약 2012년 2월 29일 국회에서 이러한 내용으로 ‘공직선거법’ 개정되지 않았다면, 수원 을·용인 을·용인 병·천안 을 4개 선거구는 분할되었어야 했다. 하지만 원래 용인시 상현동이었던가 나뉘졌던 상현 1동과 2동은 각각 용인 병과 을 선거구로 편입되었고, 천안시 쌍용동도 마찬가지로 1동은 천안 을, 2동은 천안 갑 선거구에 편입되는 것으로 결정되었다. 결과적으로 이들 지역과 수원 서둔동, 용인 마북·동백동 주민들의 일상생활에서 행정과 입법의 구역 경계 그리고 도의원·시의원과 국회의원을 선출하는 각각 선거구가

공간적으로 분리, 불일치하게 되었다.

#### 4. 국회의원 선거구 획정에 지역균열정치의 개입

제19대 총선에서 수원·용인·천안의 7개 행정구의 선거구가 왜 이렇게 획정된 것일까? 해당 법률의 개정문은 ‘유권자의 투표가치에 대한 평등원칙이 보장되도록 하려는 것’이라고 밝히고 있지만 다음과 같은 이유들로 이것을 수용, 납득하기가 매우 어렵다. 선거인명부작성기준일의 인구를 중심으로 살펴보면, 첫째 자치구와 시·군에서 투표 등가치성 훼손의 문제는 행정구보다 더욱 심각하다. 서울 중구(136,063명), 부산 서구(123,402명), 광주 동구(106,983명) 등의 자치구, 고흥·보성군(120,092명), 진안·무주·장수·임실군(106,374명), 상주시(104,616명), 영천시(103,003명) 등 시·군에서 과소대표된 선거구가 적지 않게 존재함에도, 오히려 과소대표된 행정구만을 대상으로 투표 등가치성 문제를 적용하였다. 실제로 수원 권선, 용인 수지·기흥, 천안 서북구 인구는 앞에 언급한 자치구 및 시·군들의 인구보다 두 배 또는 세 배 이상이었다. 둘째 행정구만을 대상으로 한다고 하더라도, 5개 행정구를 두고 있는 창원시는 인구 1,092,303명에 5명의 국회의원이 선출되었는데, 4개 행정구의 수원시는 이보다 더 많은 1,103,672명임에도 4명, 3개 행정구의 용인시는 인구 902,694명에 3명만 선출되었다. 수원에 적용된 기준이라면 창원에서도 하나의 지역구 의석수를 줄이는 것이 투표 등가치성을 보다 더 충족하는 것이지만, 언급조차 되지 않고 넘어갔다. 셋째 선거구가 갑·을로 분할된 익산시(308,176명), 서울 성동구(301,100명), 여주시(292,799명), 부산 남구(294,550명) 등과 비교하면, 용인 기흥구와 천안 서북구의 인구가 더 많았다. 또한 인구 606,611명과 603,746명을 갑·을·병으로 분할한 대구 달서구, 서울 노원구와 비교해도 결코 합리적이지 않은 내용이다. 특히 「국회의원선거구획정위원회」는 익산을 제외한 나머지 12개 선거구를 7개 선거

Table 7. Change of regional population deviation in national assembly election 1988~2012.

제13대부터 제19대 총선까지 시도별 인구편차 변화

	제13대(1988)		제14대(1992)		제15대(1996)		제16대(2000)		제17대(2004)		제18대(2008)		제19대(2012)	
	의석수	평균인구	의석수	평균인구	의석수	평균인구	의석수	평균인구	의석수	평균인구	의석수	평균인구	의석수	평균인구
전국	224	185,620	238	186,988	253	181,655	227	208,918	243	199,287	245	201,286	246	206,702
서울	42	<b>236,468</b>	44	<b>248,528</b>	47	<b>222,771</b>	45	<b>228,690</b>	48	<b>212,420</b>	48	<b>212,628</b>	48	<b>214,200</b>
부산	15	<b>248,304</b>	16	<b>242,649</b>	21	<b>185,239</b>	17	<b>224,264</b>	18	<b>204,883</b>	18	198,953	18	197,270
대구	8	<b>274,467</b>	11	<b>207,654</b>	13	<b>190,710</b>	11	<b>228,489</b>	12	<b>211,107</b>	12	<b>207,754</b>	12	<b>209,100</b>
인천	7	<b>235,237</b>	7	<b>295,124</b>	11	<b>220,446</b>	11	<b>228,559</b>	12	<b>214,287</b>	12	<b>222,732</b>	12	<b>234,446</b>
광주	5	<b>213,710</b>	6	<b>203,964</b>	6	<b>214,557</b>	6	<b>226,824</b>	7	<b>200,181</b>	8	176,954	8	183,431
대전	4	<b>243,444</b>	5	<b>226,969</b>	7	181,775	6	<b>228,466</b>	6	<b>239,564</b>	6	<b>246,041</b>	6	<b>253,412</b>
울산							5	205,563	6	179,277	6	183,838	6	189,667
경기	28	<b>188,976</b>	32	<b>206,659</b>	38	<b>206,995</b>	41	<b>219,340</b>	49	<b>209,778</b>	51	<b>218,414</b>	52	<b>230,557</b>
강원	14	120,866	14	111,008	13	117,451	9	172,715	8	190,386	8	187,928	9	170,755
충북	9	154,474	9	155,959	8	180,168	7	<b>213,185</b>	8	186,205	8	188,622	8	194,766
충남	14	146,834	14	133,623	13	142,491	11	174,476	10	191,109	10	200,155	10	201,608
전북	14	153,753	14	144,818	14	143,845	10	200,355	11	174,760	11	168,759	11	170,316
전남	18	147,722	19	120,163	17	128,448	13	165,136	13	154,358	12	160,435	11	173,770
경북	21	136,506	21	136,770	19	145,904	16	175,146	15	180,354	15	178,421	15	179,706
경남	18	<b>193,170</b>	23	167,253	23	172,137	16	192,663	17	184,377	17	188,062	16	206,811
제주	3	165,380	3	168,594	3	173,148	3	179,840	3	184,009	3	186,323	3	192,903
세종													1	99,569

Note: 굵게 표시된 항목은 의석당 평균인구가 전국 평균 이상을 의미함.

Source: National election commission, Election information system (<http://info.nec.go.kr>)

구로 통합할 것을 주문한 상황이었지만, 국회에서는 이를 무시하였다.

제19대 총선의 「국회의원선거구획정위원회」의 확정안에서 시도별 조정내역을 다시 살펴보면, 해당 위원회는 서울은 48 → 46개, 대구는 12 → 11, 경기도는 51 → 56, 강원은 8 → 9, 충남은 10 → 11 그리고 전남은 12 → 11로 증감될 것을 주문하였다. 이를 ‘공직선거법’의 최종 선거구 획정과 비교하면, 강원에서만 확정안이 존중되었고, 서울과 대구는 제18대 총선과 동일하게 각각 48개와 12개, 경기도는 확정안보다 4개 부족한 52개, 충남은 1개 적은 10개였다. 전남은 선거구 수는 11개로 감소했지만 확정안에서 주문한 내용과는 다르게, 통합이 요구된 여수시 갑·을은 그대로 유지한 채, 전남 내의 다른 시군의 통합 조항을 바꾸어서 줄였다. 부산의 경우에도 통합을 주문한 부산 남구 갑·을은 유지하고, 3개 선거구로 분할할 것을 주문한 해운대구·기장군 갑·을을 유지하여 개수를 맞추었다. 대신 확정안에서는 언급되지 않았던 경남에

서 선거구가 1개 줄었다. 결과적으로 제18대 총선의 선거구수와 비교하면, 영남과 호남에서 동일하게 1개 씩의 선거구가 감축되었다. 이것은 제19대 총선의 선거구 획정이 합의되지 못했던 이유, 새누리당과 민주통합당이 관철시키고자 했던 주장이 ‘중앙선거관리위원회’의 중재안과 ‘공직선거법’ 개정을 통해 변질된 형태로 나타난 것일 수 있다. 즉 투표의 등가치성 보장을 핑계로 실제로는 여당인 새누리당과 야당인 민주통합당 모두 자신들이 유리하다고 판단되는 지역의 의석수를 최대한 확보하기 위한 목적, 즉 국회의원 선거구 획정에 지역균열정치가 개입된 것으로 의심할 수 있다.

선거결과는 확정안과는 다르게 만들어진 선거구들 중에서 영남에서는 새누리당, 호남에서는 민주통합당의 후보들이 예외 없이 당선되었다. 물론 우연일 수도 있고, 단 한 번의 총선 과정과 결과만으로 지역균열정치가 선거구 획정에 개입된 것으로 단정하기에는 무리일 수도 있다.

Table 8. Number of district and population deviation in Yeongnam and Honam region 1988~2012.

제13대부터 19대 총선까지 영남과 호남지역의 지역구수와 의석당 평균인구

		제13대 (1988)	제14대 (1992)	제15대 (1996)	제16대 (2000)	제17대 (2004)	제18대 (2008)	제19대 (2012)
영남지역	선거구수(개)	62	71 (+9)	76 (+5)	65 (-11)	68 (+3)	68 (0)	67 (-1)
	의석당 평균인구(명)	201,049	181,487	172,376	194,686	193,185	191,921	197,054
호남지역	선거구수(개)	37	39 (+2)	37 (-2)	29 (-8)	31 (+2)	31 (0)	30 (-1)
	의석당 평균인구(명)	158,921	141,906	148,238	190,044	171,945	167,652	175,080

Source: National election commission, Election information system (<http://info.nec.go.kr>)

중선거구제에서 소선거구제로 변경되고 또한 지역 균열정치가 본격화되어 현재와 같은 형태의 양태로 고착화되기 시작한 것으로 평가받는 1988년의 제13대 총선부터 각 시도별 선거구수와 지역구 의석당 평균인구를 살펴보면 표 7과 같다. 제13대부터 제17대까지는 수도권인 서울·인천·경기와 함께 대체로 광역시들에서 의석당 평균인구가 전국 평균보다 높은 수준, 즉 과소대표되는 경향이 확인되는데, 이는 계속된 우리나라 인구가동의 결과이자, 도시와 농촌 간 대표성 문제와 밀접한 관련이 있는 것으로 해석할 수 있다.

그런데 제18대부터 광역시 중 영남의 부산·울산, 호남의 광주에서 반대 경향으로 전환되었다. 이들 지역을 서울·인천·경기·대전과 비교하면 과다대표, 즉 의석당 평균인구 규모가 상당히 낮아졌다. 또 이때 영남과 호남 각각의 지역구 선거구수는 같은 수로 증감되었다.

제19대 총선에서 「국회의원선거구획정위원회」의 확정안과는 별개의 내용으로 ‘공직선거법’이 통과되었는데, 그에 앞선 제18대 총선도 마찬가지였다. 2008년의 확정안은 두 가지 안으로 국회의장에게 제출되었는데, 제I안에서는 영남지역인 부산과 대구에서 각 1개씩 줄이고, 호남지역인 광주에서는 1개 늘리고 전남에서 2개 줄일 것을 주문했고, 제II안에서는 부산 -1, 대구 -1, 광주 +1은 동일하고, 전남에서 1개 줄일 것을 주문했다. 제I안을 따르면 영남지역 선거구수는 -2, 호남지역 선거구수는 -1이었고, 제II안이라면 영남지역 -2, 호남지역 0이였겠지만, ‘공직선거법’은 영호남 모두 증감 없는 것으로 확정하고 개정되어, 새누리당의 전신인 당시 한나라당이 민주통

합당의 전신인 대통합민주신당보다 최소 1석 이상 이득을 보았다. 하지만 양당 모두 최소한 자신이 유리한 지역의 의석수를 줄이지 않고 확보하는 이익을 거둔 것이다. 위원회의 제I·제II안에서 공통적으로 부산 남구(296,455명), 여수시(294,944명), 대구 달서구(590,909명)에서 2개, 3개로 분할된 선거구에서 하나씩 줄이도록 주문했지만, 국회의 법률 개정과정에서는 무시되었다. 제18대 총선 당시 수원 권선구가 인구 310,740명임에도 선거구가 분할되지 않은 것을 감안하면, 당시 여당과 야당은 「국회의원선거구획정위원회」를 철저히 무시한 것일 뿐만 아니라, 투표 등가치성 훼손을 주도하고, 게리맨더링에 담합한 것이다.

이 연구에서 국회의원선거구 획정에 게리맨더링이 발생했다고 주장하는 것은 바로 스케일의 문제와 관련된다. 먼저 개별 선거구 스케일에서는 수원 권선, 용인 수지·기흥, 천안 서북구에서 일부 동을 분리하여 다른 선거구로 편입시키는 경계 조작을 통해서 게리맨더링을 발생시켰다. 그리고 전국 모든 선거구를 대상으로 스케일을 확대(up-scaling)하면 새누리당과 민주통합당은 자신들에게 절대적 지지를 보여줬던 각각 영남과 호남 지역에서 「국회의원선거구획정위원회」의 의견을 무시하고 의석수가 축소되는 것은 최소화, 여타 지역에서는 증설되는 것을 막아왔고, 결국 영호남은 과다대표되고 다른 지역, 특히 경기도는 과소대표되는 투표 등가치성 훼손도 동시에 발생시켰다.

그리고 이러한 관점에서 서론에서 제기한 행정구 일부 분할과 편입이라는 2012년 2월의 ‘공직선거법’ 개정과 그에 따른 개별 선거구 스케일에서의 게리맨더링도 실제로 그 이면에는 지역균열정치의 부당한

Table 9. Regional differences in number of districts between 'Proposal of Constituency Demarcation Committee' and 'Public Official Election Act', 2008~2012. 제18대 및 제19대 총선의 '국회의원선거구획정위원회'와 '공직선거법' 간 지역별 선거구수 차이

	제18대 지역선거구 증감			제19대 지역선거구 증감	
	획정 제I안	획정 제II안	공직선거법 개정내용	획정안	공직선거법 개정내용
서울	0	0	0	-2	0
부산	-1	-1	0	0	0
대구	-1	-1	0	-1	0
인천	0	0	0	0	0
광주	+1	+1	+1	0	0
대전	0	0	0	0	0
울산	0	0	0	0	0
경기	+5	+6	+2	+5	+1
강원	0	0	0	+1	+1
충북	0	0	0	0	0
충남	0	0	0	+1	0
전북	0	0	0	0	0
전남	-2	-1	-1	-1	-1
경북	0	0	0	0	0
경남	0	0	0	0	-1
제주	0	0	0	0	0
세종					+1

개입으로 발생한 것이라 할 수 있을 것이다. 법률에 국회의원지역선거구 수는 명시되어 있지는 않지만 국회의원 전체 정원이 299~300인으로 고정되어 있는 상황에서 경기도와 충남에서 선거구 수가 늘어나면, 영호남을 포함한 다른 지역에서는 감소가 불가피하다. 따라서 새누리당과 민주통합당이 절대 우세한 지역의 의석수를 줄이지 않기 위해서 50년 가까이 유지되었던 해당 조항을 변경하는 것에 합의하였다고 의심된다.

경기도의 과소대표문제를 살펴보면, 2008년 위원회의 획정안에서는 경기도에 5~6개 선거구 증설을 주문했지만 2개, 그리고 2012년 위원회 획정안에는 5개 선거구 증설을 주문했지만 단 1개의 선거구만 늘어났을 따름이다. 단순 비교이지만, 제18대와 제19대 총선에서 경기도는 약 218,414명과 230,557명 당 1명의 국회의원을 선출하였지만, 영남은 191,921명, 197,054명 그리고 호남은 167,652명, 175,080명으로, 영남과 호남의 1표는 경기도에서 1.17~1.31표 가치를 가지는 불균형이 발생하였다.

「국회의원선거구획정위원회」 설치와 운영의 근거

가 된 '공직선거 및 선거부정방지법'과 현행 '공직선거법'에는 해당 위원회의 획정안이 존중되어야 함을 명시하고 있음에도 불구하고, 제18대와 제19대 총선을 코앞에 두고 국회는 여야 합의라는 명분을 내세워 내용의 상당 부분을 변경시켰다. 여기에도 지역균형정치 개입이 의심되는데, 제15대부터 제17대까지의 「국회의원선거구획정위원회」에는 이해당사자인 현직 국회의원들이 자신이 속한 정당을 대표하여 위원으로 참여하였지만, 제18대 이후부터는 국회의원을 배제한 민간전문가들로만 구성되었다<sup>6)</sup>. 따라서 위원회의 획정안부터 여당과 야당이 직접 개입할 수 있었던 이전과 달리, 최근 두 차례 총선에서는 획정안이 여야의 이익에 부합되지 않을 때, 국회의원이 가지고 있는 입법권을 통해 이를 무력화시킨 것일 수도 있다는 점이다.



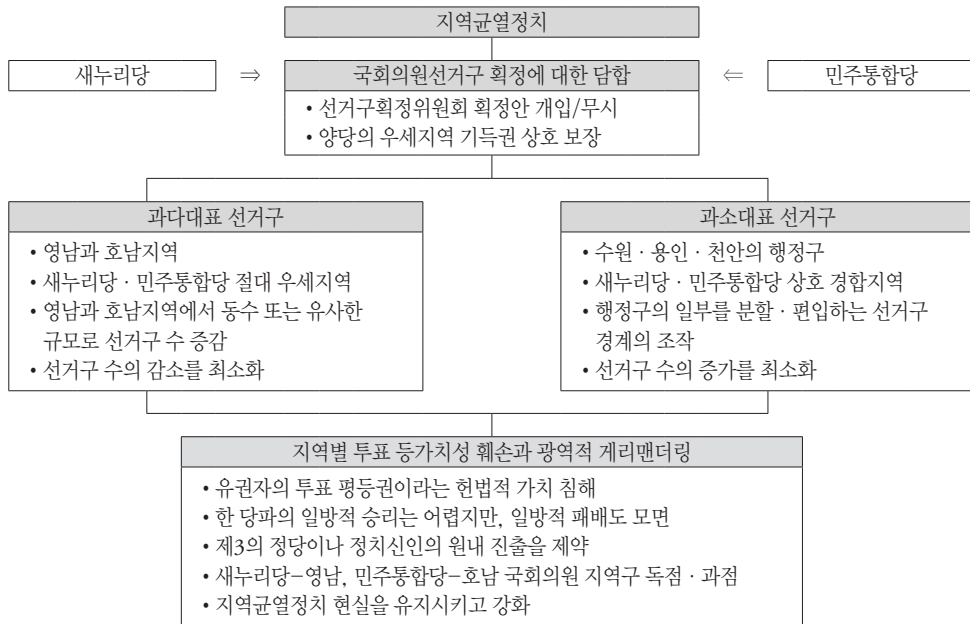


Figure 1. Gerrymandering and Malapportionment in Redistricting for National Assembly Election by Politics of Regional Cleavage Interference. 지역균열정치 개입에 따른 국회의원선거구 획정의 게리맨더링과 투표 등가치성 훼손

## 5. 결론

Kang(2008)은 정치인들이 지역 갈등을 최대한 정치적으로 이용하기 위해서 단순다수제 선거제도를 채택한 것으로 해석하고, 실제로 1987년 제13대 대통령선거와 1988년 제13대 총선 이후부터 1노 3김 등 ‘지역의 맹주’로 자리 잡은 정치지도자들은 모두 이 제도 하에서 혜택을 보았다고 지적한다. 따라서 우리나라의 단순다수제 선거제도가 지역주의를 발생시키는 원인이라고 볼 수는 없지만, 최소한 단순다수제는 지역주의적 정치 균열이 존재하는 상황에서 이로 인한 정치적 결과를 보다 심화시키는 경향을 낳는다고 주장했다.

이 연구에서는 위의 주장에 더하여 지역균열정치가 국회의원 선거구 획정에 개입하였고, 그 결과로 게리맨더링과 투표 등가치성 훼손이 발생하였음을 지적하고자 한다. 물론 수도권외의 과대화, 도시화의 진전, 대도시 내의 여러 개발사업과 외곽의 신규 택지

개발 등으로 사회적 인구이동이 지속되고 이로 인해 매 시기 총선마다 선거구의 재획정이 거듭되는 것은 불가피하다. 이 과정에서 새롭게 선거구를 증설하는 것에 비해, 통합·폐지하는 작업은 쉽지 않은 일이다 (Kang, 2008). 그리고 Kang(2002)과 Kang(2002b) 등이 주장하는 바와 같이, 지역대표제와 단원제를 채택하고 있는 우리나라 현실에서 정확한 인구 동등의 원칙을 실현하기 어렵고, 일정 정도의 인구편차는 감내해야만 할 수도 있다. 그렇지만 법률에 근거하여 설치, 운영된 「국회의원선거구획정위원회」에서 제시한 내용과 별개로 국회에서 새누리당과 민주통합당이 영남과 호남에서 통합해야 할 선거구는 통합하지 않고, 경기도 등에서 증설해야 했던 선거구를 법률 조항까지 개정하면서 막은 것은 현실을 핑계로 저지른 게리맨더링이었다. 그리고 이것은 개별 선거구 스케일에서는 선거구 경계와 행정구역 및 유권자의 생활권을 분리시켰고, 전국의 모든 선거구를 대상으로 한 스케일에서는 국회의원 정수가 299인으로 고정된 상황 아래 각자의 기득권을 위해 여타 지역을 희생시켰다.

특정의 한 개인 또는 한 정당의 이익만을 위해 게리맨더링이 발생할 수도 있지만, 두 정파가 각각의 기득권을 인정해 주는 담합에 의해서도 나타날 수 있다. 즉 각자가 절대적으로 유리한 지역, 새누리당은 영남에서 그리고 민주통합당은 호남에서 의석을 쌓아 놓는 것을 서로 인정·담합하고, 나머지 지역에서 제한적으로 경쟁하고 있다. 양당이 서로의 기득권 지역을 보장해 주고, 당선이 상대적으로 불확실한 지역의 선거구 수를 줄여서 경쟁하는 것은 어느 한 정당이 총선에서 일방적인 승리를 거두지는 못하겠지만, 일방적인 패배도 당하지 않는 구조를 만든다.

결국 우리의 지역균열정치는 새누리당과 민주통합당의 영호남 기득권 보장이라는 담합을 매개로 국회의원선거구 획정에 개입하여 게리맨더링과 투표 등 가치성 훼손의 문제를 야기시켰다. 나아가 이로 인해 제3의 정당이나 정치신인의 원내 진출은 제한되고, 투표 평등권이라는 헌법적 가치는 훼손되었으며, 지금까지 계속된 지역균열이라는 정치현실의 생명력은 미래까지 유지 혹은 강화되고 있다.

2004년 제17대 총선부터 지금까지 매 시기 「국회의원선거구획정위원회」의 보고서에 글자 한자 바뀌지 않고 명시된 기준이 있다. 그것은 ‘선거가 임박하였음을 감안하여 선거구의 변화가 최소가 되도록 확정하였음’이다. 선거가 임박한 것이 중요한 기준이 될 수 없으며, 게리맨더링을 막고 투표 등가치성을 최대한 확보하는 것이 가장 우선되어야 할 것이다. 게다가 ‘지방행정체제 개편에 관한 특별법’에 따라 2014년까지 선거구 획정과 밀접하게 연관된 행정구역의 개편이 이루어질 예정이며, 정치권에서도 선거구제도 개선에 대한 여러 주장이 제기되고 있다. 따라서 현행의 문제점을 극복하고 앞으로의 갈등을 방지하고, 더 나은 미래를 위해서 선거구 획정의 장기적인 로드맵이 요구된다. 이 연구는 지역균열정치 개입이 만든 공간의 문제를 확인하는 것에 초점을 맞추었기에, 향후의 개선 방안이나 대안을 제시함에는 무리가 따르며 이것이 동시에 이 연구의 한계이기도 하다. 하지만 개선과 대안을 위해서는 먼저 문제적 상황에 대한 진단이 필요할 것이며, 비단 그 문제가 정치에 관한 것일지라도 다양한 학문 분야가 참여하는 학제적 연구와 논의

도 필요하다. 또한 이 연구에서 놓치고 있는 심도깊은 공간적 분석도 요구된다. 최소한 내가 살고 있는 곳이 어디냐에 따라 평등권 또는 내 투표의 가치가 달라지는 것은 매우 심각한 불평등·불균형의 문제이며, 이것은 정치의 문제이자 동시에 공간의 문제이기 때문이다.

## 주

- 1) Park(2005)은 균열의 개념을 분열(division)이나 갈등(conflict) 개념과 마찬가지로 사회 구성원들이 서로 반목과 대립의 상호작용 관계를 형성하여 사회통합을 저해하는 문제 상황을 의미하는 것이라고 주장했는데, 이러한 맥락에서 ‘유권자가 자신의 출신지와 연고가 깊은 특정 후보자나 그가 주도하거나 또는 소속한 정당이 편중하여 지지하거나 극도로 배격하는 현상’을 지역균열정치라고 할 수 있을 것이며, 지역주의 투표·지역할거 정당정치 등의 용어와 맥을 같이한다. Kim(2011)은 지역균열은 정당의 기반이나 선거 결과가 지역을 기준으로 나누어진 정치균열을 지칭한 중립적 개념이며, 지역감정·지역갈등과는 구분된다고 주장하였다. 한편, Jefferson WestII(2005)는 정치학의 ‘균열 이론(모형)’에는 공간적 연결성에 대한 명확한 논의가 부족함을 지적하였다. 즉 Whitefield(2002) 등 정치사회학자들이 중요한 정치 행위자들 간에 강력하게 구조화되고 지속되는 사회적 그리고 이념적 분열을 정치적 균열이라는 개념으로 정의해 왔지만, 지리학자들은 이에 더하여 실제 균열은 사람들이 삶을 영위하는 장소와 지리적 내용에 배태된 정치적 행위들을 통해 표출됨을 인식해야 한다고 주장하였다.
- 2) 낭비표 방식은 반대편 지지유권자를 분산시켜 소수로 만드는 것, 초과표 방식은 반대 지지자들을 한 곳에 집중시키는 것, 쌓기 방식은 분산되어 있는 우호 유권자들을 모아 놓는 것이다. 이처럼 다양한 게리맨더링은 선거구 경계선을 긋는 방식(districting)을 조작하는 것과 함께 부적절하게 선거구당 유권자 수를 할당시키는 것(malapportionment)을 통해 만들어져 기형적인 선거구 형상, 선거구 경계와 행정·지역공동체 경계 간 불일치 등의 문제를 발생시키고 결과적으로 선거 공정성과 결과를 왜곡시킨다.
- 3) 선거구 획정에 있어 투표 등가치성은 인구수를 기준으로 하는 것과 유권자수를 기준으로 하는 방식으로 나눌 수 있다. 우리나라를 비롯하여 미국, 일본, 독일, 프랑스, 호주 등은 전자를, 영국은 후자를 기준으로 하고 있다. 이 연구

- 에서는 인구수를 기준으로 진행하였지만, 우리나라의 고령화 추세, 특히 비수도권과 농촌지역에서 급격하게 진행되고 있는 현상을 감안하면, 향후 유권자수 기준의 분석도 추가적으로 필요할 것이다.
- 4) Kim *et al.* (2011, 34)은 선거구 획정의 인구기준이 법률에서 제외된 이유가 이를 명시할 경우 인구증가에 따라 기준인구수가 변동될 때마다 법률을 개정해야 하는 번거로움이 있고, 기준인구수 명시방식은 인구증가에 따라 지속적인 의석확대를 요구할 수밖에 없는 방식이라는 한계도 있었지만, 무엇보다 유신체제에서 선거제도의 근본적인 변화가 수반된 때문이라고 제시한다. 2인을 선출하는 중선거구제로 변경되어 선거구의 범위가 넓어졌는데 이를 2배 확대된 기준인구수 형태로 명시할 경우 과거부터 지속된 행정구역 경계와 충돌한 가능성이 컸고, 선거구 획정의 자율성을 더 확보하기 위해서는 가능하면 선거구 획정기준이 모호한 것이 더 용이했기 때문인 것으로 해석하였다. 한편, Shim and Kim(2001, 131)은 이와 관련하여 급격한 인구이동이 이루어지고 있는 현실에 비추어 선거법에 이를 규정하기보다 여야협상을 통해 결정하려는 편의주의가 크게 작용한 것이라고 주장하였다.
- 5) 1900년(광무 4년) 울릉도를 울릉군으로 개칭하였다가, 일제 강점기인 1915년 군(郡)제를 폐지하고 도(島)제로 변경되었다. 이때의 울릉도는 행정구역으로서 군청(郡廳) 대신 도청(島廳), 군수(郡守) 대신 도사(島司)로 개편된 것이다. 이후 1949년 정부수립 후 울릉군으로 환원되었다.
- 6) 「국회의원선거구획정위원회」의 위원구성을 살펴보면, 제15대에서는 위원장을 포함한 7명의 위원 중에서 민주당과 민주당 국회의원이 각 1명씩, 제16대에서는 한나라당, 새천년민주당, 자유민주연합 국회의원이 각 1명씩, 그리고 제17대 때에는 9명의 위원 중에 한나라당, 열린우리당, 새천년민주당, 자유민주연합의 국회의원이 각 1명씩 위원으로 참여하였다. 반면 제18대와 제19대 때는 국회의장 추천 2인, 중앙선관위 추천 1인 그리고 한나라당(새누리당)과 대통합민주신당(민주통합당)이 각각 4명씩 추천한 총11인의 민간전문가로 구성되었다.
- 2004·2008·2011, The report for redistricting for national assembly election (선거구획정위원회, 1995·2000·2004·2008·2011, 국회의원선거구획정위원회 보고서).
- Glassner, M. and Fahrer, C., 2004, *Political Geography*, 3rd edition, John Wiley & Sons, Inc., New York.
- Jefferson West II, W., 2005, Regional cleavages in Turkish politics: An electoral geography of the 1999 and 2002 national elections, *Political Geography*, 24(4), 499-523.
- Jeon, W. B., 2003, Deviation of population in redistricting of national assembly election, *National Assembly Review*, 444, 100-104 (전원배, 2003, 국회의원지역선거구간 인구편차, 국회보, 444호, 100-104).
- Kang, H. W., 2001, The Politics and technologies of redistricting for equal weighted votes, *Korean Political Science Review*, 35(2), 89-112 (in Korean).
- Kang, H. W., 2002, The redistricting commissions in England and Korea: Political environment, operation and reform directions, *Korean Political Science Review*, 36(4), 343-363 (in Korean).
- Kang, H. W., 2004, The criteria of redistricting and gerrymandering: A case study on the city of Pyongtaek, *Korean Journal of Political Science*, 12(1), 321-342 (in Korean).
- Kang, W. T., 2002a, Reform in national assembly election system, *National Strategy*, 8(3), 133-151.
- Kang, W. T., 2002b, Election in Korea IV: In case of national assembly election 2000, in Jin, Y. J., (ed.), *The Electoral System in Korea I*, Korean Social Science Data Center, Seoul, 101-132.
- Kang, W. T., 2008, *A Study about Reforming Redistricting and Strengthening Representative for Political Development*, Republic of Korea National Election Commission (강원택, 2008, 정치 선진화를 위한 선거구제 개선 및 대표성 강화 방안, 중앙선거관리위원회).
- Kim, H. J. and Kim, D. J., 2003, A study on the reform of the national assembly electoral apportionment: Focusing on equivalent representativeness of population and region, *Korean Journal of Political Science*, 11(2), 45-64 (in Korean).

## 참고문헌

- Butler, D. and Cain, B., 1992, *Congressional Redistricting: Comparative and Theoretical Perspectives*, MacMillan Publishing Company, New York.
- Constituency Demarcation Committee, 1995·2000·

- Kim, M. H., 2011, Regional cleavage and electoral system: New direction of institutional reforms, *Journal of Korean Politics*, 20(1), 235-257 (in Korean).
- Kim, W., Kim, Y. T., and Seo, B. K., 2011, *A Study on Electoral System Reform*, Republic of Korea National Election Commission (김욱 · 김영태 · 서복경, 2011, 미래지향적인 선거구제 개편방안에 관한 연구, 중앙선거관리위원회).
- Kim, Y. S., 2002, Electoral reapportionment reform in Korea, *Korean Political Science Review*, 36(2), 175-197 (in Korean).
- Ordeshook, P. C. and Shvetsova, O. V., 1994, Ethnic heterogeneity, district magnitude and the number of parties, *American Journal of Political Science*, 38(1), 100-123.
- Park, C. W., 1997, Reforming national assembly election system and redistricting, *National Strategy*, 3(1), 249-278 (in Korean).
- Park, C. W., 2005, Reforming the electoral system for the Korean national assembly toward "Balanced Politics" and moderation of regional cleavage, *Journal of Korean Politics*, 14(2), 69-125 (in Korean).
- Seo, B. K., 2012, The Institution of National Assembly Seats Apportionment in Korea and Malapportionment, *Journal of Korean Politics*, 21(1), 79-100 (in Korean).
- Shim, J. Y. and Kim, M. G., 2001, Apportionment and political fairness in Korean national assembly elections, *Korean Political Science Review*, 35(1), 125-148 (in Korean).
- Sung, N. I., 2002, Le découpage des circonscriptions électorales en Corée, *Seoul Law Journal*, 43(1), 81-102 (in Korean).
- Whitefield, S., 2002, Political cleavages and post-communist politics, *Annual Review of Political Science*, 5, 181-200.
- 교신: 이정섭, 561-756, 전라북도 전주시 덕진구 백제대로 567, 전북대학교 쌀·삶·문명연구원(이메일: yisup@jbnu.ac.kr, 전화: 063-270-4631)
- Correspondence: Chung sup 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 2012. 8.29

수정일 2012.10.13

최종접수일 2012.10.25