

이런 선거구로 지방선거를 하란 말인가?

-차라리 1, 2당끼리 가위바위보로 결정하라-

김상철 / 나라살림연구소 연구위원, 전 노동당서울시당 위원장

1. 들어가며

게임을 결정하는 것이 무엇일까. 다시 예를 들어, 축구와 야구를 구분하는 것은 무엇인가. 공의 크기가 문제라면, 축구를 야구공으로 하면 그것이 야구가 되는가. 경기를 결정하는 것은 룰, 즉 규칙이다. 비슷한 논리는 정치에도 적용된다. 뒤베르제의 법칙이라 불리는 오래된 정치학의 상식을 들먹이지 않더라도 선거제도와 정치제도 특히 정당제도의 상관성에 대해서는 별도의 증명이 불필요한 상식에 속한다. 그리고 정당제도는 곧 해당 국가가 채택하고 있는 민주주의의 형식이 아니라 내용을 결정한다.

미국의 정치학자 샤츠슈나이더는 <민주주의의 정치적 기초>라는 책에서 왜 정당이 중요한지에 대해 간단한 사고실험을 소개한다. 100명이 모인 곳에서 대표를 뽑는다고 하자. 각자가 원하는 후보자를 선택할 것 같지만 그렇지 않다. 이 중 소수만 특정한 후보를 지지하자고 결정해도 결과를 바꿀 수 있다. 이런 과당의 본성이 바로 정당의 근거가 된다¹⁾. 그리고 이런 정당들의 룰이 바로 선거제도라고 할 수 있다. 그리고 선거제도의 여러 요소 중에서 가장 본질적인 룰은 선거구라고 할 수 있다. 이를 통해서 선출하는 대표의 숫자와 더불어 각각의 주권자인 국민들이 다른 국민들과 함께 어떤 ‘대표성’을 가지게 되는지를 확인할 수 있게 되기 때문이다.

따라서 어느 나라든 선거제도의 논의에 있어서 선거구 논의가 핵심적인 쟁점이 되는 것은 당연하다. 소위 비례대표제라는 선거제도 역시 선거구를 전국 단일 선거구로 한다는 것이라 단순화할 수 있다. 그런데 현행 한국의 선거구는 고양이가 제 목에 방울을 다는 격이다. 국회의원 선거구는 국회가 결정하고, 지방의원 선거구는 지방의회가 조례로 결정한다. 물론 형식적으로 선거구획정위원회를 거치도록 하지만 현재까지 선거구획정위원회의 제안이 그대로 존중된 사례는 극히 드물다. 그렇기 때문에 선거구 획정의 문제는 기존의 기득권 정당의 양보에 의한 것이거나 혹은 주권자인 시민들의 정치제도 개혁운동을 통해서 관철될 수 밖에 없다. 실제로 민주주의 역사에서 보통선거권의 획득은 기존의 정치 기득권에 의해 스스로

1) 편의상 정당으로만 특화하여 언급하는 것이 곧 무소속을 배제하는 것은 아니다. 정말 세력없이 등장하는 무소속이 아니라면 그 성격상 파당의 속성을 가지고 있다고 보고 정당‘적’이라는 의미에서 함께 통용한다.

변한 사례는 없다. 그런 점에서 현재 논의되고 있는 정치개혁은 그 자체로 당대의 민주주의 경험하는 시민들의 ‘불만’에 근거할 수 밖에 없다. 기득권 정당에 의한 정치협오는 역설적이게 시민들의 정치개혁을 불필요하게 만든다. 그리고 현재 한국 사회의 정치개혁이 봉착한 최고의 한계는 정치 기득권의 저항이 아니라, 주권자인 시민들의 ‘필요’가 충분히 만들어지지 못했다는 점이다. 따라서 선거구를 둘러싼 투쟁은 정치 기득권과의 싸움이자 시민들 ‘안에서’ 개혁의 필요를 구축하는 동시적인 운동이 필요하다.

아래의 분석은 서울시의 모든 선거구를 다루지는 않는다. 오히려 예비적으로 이제까지 선거구 획정이라는 문제를 둘러싼 쟁점들을 검토함으로써 우리의 전략을 어떻게 수립하는 것이 정치기득권을 공략하는데, 시민들의 필요를 만들어내는데 유리할 것인지에 대한 탐색적 분석에 가깝다. 이를 통해서 내년에 예정된 지방선거가 한국의 정치체도를 바꿀 수 있는 지렛대가 되는 운동을 함께 만들어갔으면 한다.

2. 선거구 획정의 두 가지 기준: 지역적 대표성과 표의 평등성

현행 <공직선거법>과 선거구획정 논의에 있어 기준은 선거인수가 아니라 인구수다. 하지만 알다시피 모든 인구가 곧 선거인수가 아니다. 전체 인구 중 선거인수의 비율은 통상 20% 정도의 차이가 난다. 하지만 농촌지역은 인구수 대비 선거인수율이 85%를 보이고, 도시지역의 경우에는 75% 정도를 보이는 것으로 나타난다. 이는 상대적으로 도시에 선거연령이 되지 않은 만 18세 미만의 인구가 많기 때문이다. 이미 선거인수의 평등성이 아니라 인구수의 평등성을 고려하는 순간, 도시 지역의 선거인들은 농촌지역의 선거인들에 비해 실질적인 표의 가치가 크다(산술적으로만 보면 도시에서의 선거인 1명은 13%의 차이가 난다). 이는 역으로 보면, 인구수 기준의 선거구 획정은 결과적으로 ‘도시에서 더 적은 선거인으로 대표자를 선출한다’=‘도시에서의 선거인이 더 과잉대표되어 있다’는 것을 의미한다.

즉, 이런 구조를 고려했을 때 헌법에서 정한 표의 등가성, 즉 평등성의 문제는 도시와 농촌지역이 상이하다는 것은 분명해 보이며 비례적으로 볼 때, 표의 등가성 문제는 도시지역에서 더욱 중요할 수밖에 없다는 것을 의미한다. 즉 선거구별 인구수의 격차가 1.3이라고 한다면 이것의 실질적인 효과는 선거인비율에 따라 더 가중된다는 뜻이다. 하지만 현재까지 선거구 획정의 주요한 헌법적 쟁점은 이런 상식과 다르게 결정되어 왔다. 주되게 연동형 비례대표제를 주된 선거제도 개혁의 방향으로 만든 2014년 헌법재판소의 판결을 참조해 지방선거에서의 선거구 문제를 검토하는 쟁점을 도출해보고자 한다. 이를 위해 우선 선거구와 관련해 헌법재판소의 주된 논거가 된 2개의 헌법재판소 판단을 살펴본다.

1) 1995년 헌법재판소의 판례: 1995.12.27. 선고 95헌마224결정

1995년 12월 27일 헌법재판소는 인구편차의 기준으로서 전국단위에서 선거구 평균인구의 상하 60%(최소·최대선거구간 인구편차 4:1)를 이탈하는 선거구는 투표가치 평등의 원칙에 위배된다고 판결했다(9인 중 5인 의견). 합리적인 기간이 경과한 후에는 선거구간 인구편차가 2:1로 설정되어야 한다는 의견도 제시된 바 있다(5인 의견에 대한 3인 보충 의견). 전국단위에서 최소·최대선거구간 인구편차가 4:1을 넘거나, 도시의 각 선거구간 또는 농어촌의 각 선거구간 인구편차가 3:1을 초과할 경우 위헌이며, 향후 모든 선거구간 인구편차가 2:1이 되도록 조정되어야 한다는 의견도 제시되었다(5인 의견에 대한 1인 보충의견).

2) 2001년 판결: 2001.10.25. 선고 2000헌마92결정

전원합의부에서 7대 2로 1995년 헌법재판소 판결에서 제시된 상하 60% 편차(4:1)를 위헌으로 결정하고, 상하 50% 편차(3:1)를 위헌여부의 기준으로 제시하였다. 인구편차 상하 33⅓%(2:1)는 바람직하지만 행정구역 및 국회의원정수를 비롯한 인구비례의 원칙 이외의 요소를 고려함에 있어 적지 않은 난점이 예상되고, 또 이에 대한 논의가 이루어진 지 5년밖에 되지 않은 현실을 감안하여 앞으로 상당한 기간이 지난 후에 선택할 수 있을 것이라는 입장을 밝혔다.

1995년과 2001년의 헌법재판소 판단은 원리상 인구편차가 2:1로 맞춰져야 하나 ‘한국의 현실’에 비춰 불가피하게 이런 원리적 원칙을 유보한다고 결정한 것이다. 다만 1995년의 4:1이 2001년에는 3:1로 줄어들었다. 여기서 주되게 논의된 한국의 현실은, 지역 간 인구편차이고 선거구의 근거가 되는 행정구역의 난맥이다. 이런 상황에서 2014년 헌법재판소의 판단을 살펴본다. 1995년에서 20년이 지난 시점이고 2001년에서도 13년이 지난 시점이다.

헌법재판소는 2014년 10월 30일, <공직선거법 제25조 제2항 별표 1>에 대한 위헌확인 판결을 통해서 현행 선거구 획정에 대해 청구인의 선거권 및 평등권을 침해하는지 판단했다. 헌법재판소는 기존까지 유지되던 상하 50%가 33%로 맞췄다. 판결문에서 “국회를 구성함에 있어 국회의원의 지역대표성이 고려되어야 한다고 할지라도 이것이 국민주권주의의 출발점인 투표가치의 평등보다 우선시 될 수는 없다. 특히 현재는 지방자치제도가 정착되어 지역대표성을 이유로 헌법상 원칙인 투표가치의 평등을 현저히 완화할 필요성이 예전에 비해 크지 아니하다”고 명시²⁾했다.

즉 국회의원 선거구 획정에 있어 이제까지 한국적 현실을 고려하여 표의 평등성을 유보해왔던 입장에서 벗어나 표의 평등성을 헌법적 가치로 확인한 것이고, 국회의원선거와 지방선거

2) 판결문에는 전체 246개 선거구 중에서 56개의 선거구가 조정대상이며 이후 인구변화를 고려하더라도 60개의 선거구가 개편되어야 하나, 1년 6개월의 시간이 있는 점, 선거구획정위원회로부터의 전문적인 정책지원이 가능하다는 점을 들었다.

의 역할을 분명히 구분함으로써 각각에서 표의 평등성을 요구할 수 있는 가능성이 만들어졌다. 이 판결문에서 주의할 부분은 현행 선거구가 국회의원선거구>광역의원선거구>기초의원 선거구 등으로 동일 선거구의 분할 방식으로 행렬화하는 것이 반드시 필수적인 것은 아니라고 본 부분이다. 판결문에는 “선거구획정 과정에서 국회의원지역선거구구역표와 지방의회의원지역선거구구역표 사이에 불일치가 발생하였다는 사정만으로 이것이 입법재량을 일탈한 것이라고 볼 수도 없다”고 명시하고 있다. 즉, 기초의원 선거구 역시 표의 평등성이라는 헌법적 가치의 보호를 위해서는 기존의 광역선거구에 종속되었던 선거구 분할을 굳이 따질 이유가 없다는 것을 보여준다(그렇다고 해서 인접행정구역에서 벗어나 편성할 수 있다는 취지는 아닐 것이다).

이와 관련하여 지방선거의 선거구와 관련된 판례를 살펴보자. 2009년에 나온 헌법재판소의 판례(2006헌마72 전원재판부)는 1) 4인 선거구 대신 2인 선거구를 채택하여 평등권을 침해했는지 2) 강동구의 일부 기초의원 선거구가 케리멘더링을 했는지 3) 1선거구 2인 선출제를 채택하여 청구인들의 정당활동을 제약했는지가 헌법재판의 내용이었다. 이에 대해 헌법재판소는 1) 평등권을 침해했는지 여부를 판단하기 위한 비교대상이 존재하지 않는다 2) 강동구의 선거구가 -35%를 보일 정도로 편차가 크나 1인당 평균인구수로부터 상하 60%를 넘어서지 않기 때문에 문제가 없다 3) 국가가 소수 정당의 지방의회 진출을 반드시 보장하여야 하거나 진출하도록 할 의무를 가지지 않는다고 판단했다.

이중 선거구 내의 편차와 관련해서 “자치구 시 군의회의원 선거구 획정에서는 국회의원 선거구 획정에서 요구되는 기준보다 더 완화된 인구편차 허용기준을 적용할 수 있다고 보는 것이 타당하고, 인구비례 지역대표성 등을 고려할 필요성이 있다는 점에서 유사성이 있는 시도의회의원 선거구 획정에서의 선례 또한 평균인구수로부터 상하 60%의 편차를 허용기준으로 삼은 바 있으므로, 이 사건에서도 이와 동일한 기준에 의하여 판단하는 것이 상당하다 할 것이다”고 명시한 부분은 특기할 만하다. 우선 국회의원선거와 동일하게 지방의원선거의 기준도 ‘전국적 평균’이라고 할 수 있어야 의미가 있을 테지만, 이미 헌법재판소는 강동구의 선거구별 편차를 비교할 때 강동구위원의 평균 인구수를 기준으로 제시한 바 있다. 그렇다면 동일한 자치구, 시, 군 내의 편차 기준은 해당 지역 내의 평균치로 한정되는데, 이것이 전국적인 국회의원 선거에서 고려할 지역대표성보다 더 강화해서 고려할 지역대표성이 있다는 이유가 되는지 의문이다.

개인적으로 헌법재판소가 상대적으로 국회의원선거에 비해 지방의원선거를 사소하게 여기는 편견이 드러난 것이 아닌가 싶다. 아무튼 헌법재판소는 2인부터 4인까지 선출할 수 있는 선거구의 획정에 대해 명확한 기준을 제시하지 않고 있으며 이를 ‘입법 재량의 범위’로 보는 듯하다. 하지만 이럴 경우, 애초 헌법재판소가 선거구 획정의 핵심적인 요소로 잡았던 표의 평등성에 대한 가치를 무시하게 된다. 즉, 1995년, 2001년, 2014년의 헌법재판소는 지속적으로

로 지역 대표성보다는 표의 증가성에 기초를 둔 평등성을 우선하는 판결을 꾸준히 해왔다는 점을 고려할 필요가 있고, 여기의 **핵심적인 가치는 평균 인구수와 해당 선거구의 인구수 간의 편차**라고 할 수 있다. 그렇다면 서울시 지방의원 선거구 획정의 문제점을 살펴볼 때 가장 중요한 핵심적인 근거는 표의 평등성 문제로 간주하는 것이 타당할 것이다.

3. 서울시 지방의원 선거구 현황: 제6대 지방동시선거의 사례

(1) 지역적 대표성과 분리되는 비례 대표성의 과소 보장

2001년 헌법재판소에서 총선의 비례대표가 지역구 출마자의 득표 합산으로 분배되는 것에 대해 위헌 판결을 내렸고 이에 따라 1인 2표 제도가 도입되었다. 헌법재판소의 취지는, 지역적 대표성을 뽑는 지역구 출마자와 정당의 선호를 통해서 뽑는 비례 대표성은 차별적으로 다루어야 한다는 취지라고 할 수 있다. 하지만 현재 <공직선거법> 상의 규정에 따르면 기초의원선거구의 기초의원수는 전체 의원수의 10%로 한정되어 있어 사실상 비례대표제로서의 효과를 발휘하지 못하는 한계가 드러난다.

<공직선거법>

제23조(자치구·시·군의회의 의원정수)

① 시·도별 자치구·시·군의회 의원의 총정수는 별표 3과 같이 하며, 자치구·시·군의회 의원의 의원정수는 당해 시·도의 총정수 범위 내에서 제24조의3의 규정에 따른 당해 시·도의 자치구·시·군의원선거구획정위원회가 자치구·시·군의 인구와 지역대표성을 고려하여 중앙선거관리위원회규칙이 정하는 기준에 따라 정한다.<개정 2015.6.19>

② 자치구·시·군의회 최소정수는 7인으로 한다.

③ 비례대표자치구·시·군의원정수는 자치구·시·군의원 정수의 100분의 10으로 한다. 이 경우 단수는 1로 본다.

통상적으로 단체장과 지역구 기초의원의 선거가 사실상 동조현상을 보이는 것이 일반적이기 때문에 단체장과 기초의원을 별도로 선출하도록 함으로서 견제와 균형을 보장하려는 헌법의 취지에 비추어 볼 때, 이를 막을 수 있는 방안이 필요하며 이것은 지방의원 비례성을 강화하는 것이 유일한 방법이다. 하지만 지방의원의 비례의원 수가 10%에 불과한 이유는 2005년 <공직선거법> 개정을 통해서 지방의원 수를 일괄해서 20% 줄인데서 원인을 찾을 수 있다. 당시 지방의원 정수를 20% 줄인 것은 지방의원 유급제를 도입하기 위한 방안이었는데 최대한 지역구 의원수를 유지하기 위해 비례의원수를 최소화했고, 중대선거구제를 도입한 것이다. 즉, **국회에서 법 개정을 통해서 중대선거구제를 도입한 것은 지방의원들의 대표성 등을 고려한 결정이라기 보다는 유급제 도입에 따라 정수를 줄이고, 이들을 기존의 1인 선거구제로 포괄할 수 없으니 임시방편으로 다수선출 선거구를 만든 것³⁾이다.**

3) 중앙선거관리위원회의 보고가 있었던 2004년 11월 24일 국회정치개혁특별위원회(2차) 회의록에는 지방의원 정수 변경이나 선거구 변경에 대한 논의가 다루어지지 않는다. 비슷하게 공청회가 진행된

문제는 이런 10%의 비례대표제로는 최소한의 비례대표제의 특징도 갖추지 못하고 있다는 데 있다. 즉, 현행 비례대표의 분배 방식은 분배의 최소 기준인 5%를 의미없게 만든다. 즉 아무리 5% 이상의 정당 득표를 해도 현재의 비례대표 의석수로는 실질적으로 10% 이상의 문턱을 만드는 것이다.

<거제시의 사례>

이번 6·4 지방선거 기초의원 비례대표 선거에서 가장 두드러진 성적을 낸 정당은 노동당이다. 노동당은 거제시의원 비례대표 선거에서 정당득표율 14.38%를 기록한다. 하지만 거제시의회 비례대표는 새누리당과 새정치민주연합에 1명씩 돌아갔다.

역시 계산 방식은 같다. 비례대표 후보를 낸 새누리당(52.3%), 새정치민주연합(33.31%), 노동당(14.38%) 등 3당은 모두 최소 기준인 '5% 이상 득표율'을 만족한다. 다음 순서는 세 정당이 얻은 득표율을 더하는 것으로 99.99%가 나온다. 이 수치를 각 정당 득표율에 나누면 각 정당이 얻는 값은 0.523(새누리당), 0.333(새정치민주연합), 0.143(노동당)이 된다. 각 수치에 거제시의원 비례대표 의원 정수 2를 곱하면 각각 1.04(새누리당), 0.66(새정치민주연합), 0.28(노동당)을 기록한다. 새누리당은 정수에 해당하는 1석을 먼저 차지한다. 마지막으로 소수를 비교하면 새누리당 0.04, 새정치민주연합 0.66, 노동당 0.28로 마지막 1석은 새정치민주연합 차지가 된다.

이런 현상은 3명의 비례 후보를 뽑는 선거구에서 가장 결정적인 문제를 낳는데, 지난 지방선거에 서울 노원구과 관악구의 경우로 노원구의 경우 통합진보당의 경우 5.25%의 득표로 배분대상이 되었으나 새누리 1.32, 새정치 1.53 통합진보 0.15로 후순위 분배에서 배제되는 결과를 낳았다. 이 경우 제3당이 최소 18%를 얻어야 한 석의 비례대표를 얻을 수 있다. 관악구의 경우에는 정의당의 비례득표가 7%나 되었으나 마찬가지로 배분되지 못했다(0.21). 이에 따라 제3당이 비례후보에 출마했다고 하더라도 비례대표 선출보다 3인 선거구의 지역 후보보다 더 많은 득표를 얻어야 의석 1석을 획득할 수 있는 것이다. 즉 구조적으로 현행 지방의원 비례대표는 비례대표제의 기본적인 속성 조차 갖지 못한 형식적인 비례대표라 할 수 있다.

제6회 기초의원비례출마 현황

자치구	비례 정수/총수	결과(%)	자치구	비례 정수/총수	결과	자치구	비례 정수/총수	결과
종로구	2/11	새누리 46 새정치 54	노원구	3/21	새누리 44 새정치 51	관악구	3/22	새누리 38 새정치 51

2005년 2월 16일 국회정치개혁특별위원회(3차)에서도 주요하게 지방선거제도 개편에 대한 이야기가 핵심적인 주제가 아니었다. 그런데 이후 정개특위 제출용 <공직선거법> 개정안을 논의하는 2005년 6월 24일 회의에서 갑자기 지방의원 의석수 축소, 비례수 축소, 중대선거구제 도입의 내용이 제시된다. 즉 현재의 지방선거제도는 광범위한 국민적 합의에 기반했다고 보기는 힘들다.

					통합진보 5			통합진보 4 정의당 7
중구	1/9	새누리 48 새정치 52	서대문	2/15	새누리 45 새정치 55	서초구	2/15	새누리 57 새정치 43 공화당 1
성동구	2/14	새누리 46 새정치 49 통합진보 4	마포구	2/18	새누리 42 새정치 58	강남구	3/21	새누리 59 새정치 41
광진구	2/14	새누리 45 새정치 55	양천구	2/18	새누리 46 새정치 54	송파구	3/26	새누리 50 새정치 48 새정치당 1
동대문	2/18	새누리 47 새정치 53	강서구	2/20	새누리 45 새정치 55	강동구	2/18	새누리 48 새정치 52
종로구	2/17	새누리 46 새정치 51 통합진보 4	구로구	2/16	새누리 45 새정치 55			
성북구	3/22	새누리 44 새정치 51 통합진보 4	금천구	1/10	새누리 44 새정치 56			
강북구	2/14	새누리 45 새정치 51 통합진보 4	영등포	2/17	새누리 46 새정치 49 통합진보 4			
도봉구	2/14	새누리 47 새정치 49 통합진보 4	동작구	2/17	새누리 44 새정치 56			

*중앙선거관리위원회 선거정보에 '용산구'와 '은평구'가 누락되어 있음.

만약 광역과 기초에 있어 비례대표제를 강화하면 어떤 결과가 나올까. 서울시의원 선거의 경우에는 새누리당과 민주당이 각각 29석과 77석을 차지하지만 100% 비례대표로 선출할 경우 각각은 48석과 48석으로 같아지고, 대신 진보당 4석, 정의당 4석, 노동당, 녹색당, 한나라당이 각각 1석씩 가지게 된다. 현재의 2정당 체계가 최소 7개 정당 체계로 확대되는 것이다.

서울시의원 선거의 경우에는 선거구 개편을 통해서 급격하게 구성이 바뀌지만 기초의원들의 경우에는 상대적으로 변화의 폭이 크진 않다. 적어도 5% 룰을 국회의원 기준으로 3%로 조정한다면 복수의 소수정당이 진입할 가능성이 있지만 현행 5% 룰 하에서는 현재와 비교해 큰 변화는 없을 것이다⁴⁾.

<광역/기초의원 100%비례(일부)>

정당	새누리당	민주당	진보당	정의당	국제녹색당	노동당	녹색당	새정치당	한나라당	무소속
----	------	-----	-----	-----	-------	-----	-----	------	------	-----

4) 물론 현재와 같이 비례기초의원들의 정수가 작은 상태에서 봉쇄조항의 완화가 산술적인 효과를 가진다고 보긴 힘들다.

						당					
광역	의석수 (%)	29(27)	77(73)	—	—	—	—	—	—	—	
	득표률	45.39	45.38	3.04	3.92	0.13	0.63	0.55	0.19	0.73	
100% 비례		48	48	3	4	0	1	1	0	1	
기초	성동	8(57)	5(36)	—	—	—	—	—	—	—	1(7)
	득표률	49.28	46.05	4.66							
	100%	7	6	1							
	관악	12(55)	10(45)	—	—	—	—	—	—	—	
	득표률	50.76	38.23	4.32	6.67	—	—	—	—	—	
	100%	11	8	1	1						

기초의원 선거구제 개편의 방향

따라서 광역의원 선거 외에 기초의원의 경우에는 비례대표제나 단순다수대표제냐는 쟁점보다는 오히려 현재 도입된 중대선거구제의 취지를 적극적으로 살리는 것이 필요하다. 현재 기초의원 당 선거인수의 편차가 상당히 심한데, 이유는 행정동 구조 타과 게리맨더링이 작동했기 때문이라는 두 가지 이유가 있어 보인다. 그런데 해결책을 모색한다면, 더 쪼개는 것보다는 오히려 통합해서 선출정수를 늘리는 것이 낫다. 이를테면 행정동의 구조 때문에 발생할 수 밖에 없는 불비례성에 대해서는 행정동의 분할이 아니라 오히려 중선거구제의 특징을 살려 최대 4인 선거구까지 확대하는 방식으로 정리하고 잔여 의석은 비례의석으로 돌리면 된다. 지역대표성의 조정을 비례의석수를 통해서 보완하는 것으로, 이를 위해서는 현행 10/100으로 한다는 규정을 100/3 이상으로 한다고 바꿔서 비례의석수를 활용하여 지역구 기초의원 간 비례성을 맞추는 것이 좀 더 합리적일 것이다.

또한 특정구의 의원 1인당 인구수를 기준으로 삼아 위, 아래로 편차를 적용하는 방식은 적절하지 않다. 왜냐하면 실질적으로 선거를 통해서 뽑힌 의원들 간에 발생하는 대표 비례성이 중요하기 때문이다. 따라서 현재와 같이 의원 1인당 인구수를 기준하기 보다는 확정된 선거구 내에서 최소 선거인수를 기준으로 0.3이내의 비례 대표성을 맞추도록 하는 것이 합리적일 것으로 보인다(헌법재판소의 기준은 1995년 헌법재판소의 판결이라는 기준 밖에는 없음). 즉 결과에서의 평등성이 중요하지 가상의 기준점을 가지고 평등성을 고려하는 것은 전혀 합리적이지 않다. 이를 테면 강동구의 경우에는 강동구 전체 의원 1인당 인구수는 26812로 이를 기준으로 선거구별 의원 1인당 인구수의 편차를 고려하면 나, 라 선거구만이 33%에 위반되지만, 최소 인구수 선거구를 기준으로 하면 다 선거구를 제외하고 모두 33%의 기준에서 벗어나게 된다. 즉, 핵심은 실질적인 표의 등가성이 가상의 기준치에 준수하는 것이 핵심은 아니다.

강동구 기초 선거구	최소선거구 대비 비율	전체선거구 대비 비율	차이
------------	-------------	-------------	----

가	1.85	1.28	0.78
나	2.00	1.38	0.62
다	1.24	0.86	0.10
라	2.14	1.48	0.66
마	1.52	1.05	0.47
바	1.00	0.69	0.31
사	1.92	1.33	0.59

서울시 기초의원 선거구 중 3인 선거구로 편성된 지역과 2인 선거구로 편성된 지역 간에 선거구별 기준차의 차이를 보면, 2인 선거구로 짜진 지역일수록 대표성의 기준차에 큰 격차가 발생하고 있다는 것을 보여준다. 실제로 4개의 선거구가 3인 선거구로 구성된 광진구의 경우에는 인구수 기준과 선거인수 기준으로 봐도 최대편차가 34%에 불과하다. 인구수 기준으로 보면 라 선거구가 가장 작고 다선거구가 가장 큰데 이 두 선거구의 차이는 34%다. 특히 선거인수 기준으로 보면 오히려 기준차가 작아져서 31%를 보인다. 그만큼 선거구별 기초의원의 대표성 간에 편차가 적다는 것을 알 수 있다. 반면 8개 선거구를 모두 2인 선거구로 획정한 동대문구의 경우에는 인구수 기준으로 보면 마 선거구가 가장 작는데, 가장 큰 다선거구와 비교할 때 92%의 차이를 보인다. 인구수로 보면 12,785명이어서 사실상 가장 작은 마선거구 기초의원 1인당 인구수에 근접하다는 것을 알 수 있다. 이를 선거인 기준으로 비교해도 가장 작은 마선거구와 가장 큰 사 선거구의 차이가 12,317명이어서 가선거구 의원당 선거인수인 13,833에 근접하고 있다.

자치구	인구 총수	선거구 인구수	의원 당 인구수	최소인구 기준차	선거인 총수	선거구 선거인	의원 당 선거인	최소선거인 기준차
광진구	369,503				309269			
	가(3)	89,675	29892	1.15		75797	25266	1.13
	나(3)	97,640	32547	1.25		78746	26249	1.17
	다(3)	104,269	34756	1.34		87609	29203	1.31
	라(3)	77,919	25973	1.00		67117	22372	1.00
동대문구	364858		22804		308,318			
	가(2)	31626	15813	1.13		27,665	13833	1.00
	나(2)	51568	25784	1.85		44,878	22439	1.62
	다(2)	53486	26743	1.92		45,448	22724	1.64
	라(2)	53281	26641	1.91		44,976	22488	1.63

	마(2)	27916	13958	1.00		27,916	13958	1.01
	바(2)	33974	16987	1.22		33,974	16987	1.23
	사(2)	52300	26150	1.87		52,300	26150	1.89
	아(2)	31161	15581	1.12		31,161	15581	1.13

이런 특징은 현행 서울시내 기초선거구가 사실상 더욱 효과적으로 표의 증가성을 확보할 수 있는 방법이 있음에도 불구하고 사실상 양당의 기득권을 지키기 위해 케리맨더링이 되었음을 추정해 볼 수 있다. 즉 선거구의 획정은 입법의 재량권으로 맡겨 놓을 수 없는 헌법적 가치에 대한 것이므로, 현재와 같이 2인 선거구보다 3인 선거구가 결과적으로 표의 평등성을 더욱 강화한다고 한다면 마땅히 이 방향으로 개편되어야 할 필요성이 있다. 그리고 이런 구조를 만들어내는 것이 실제 선거의 실효성과는 전혀 상관이 없는 ‘전체 인구수 기준 평균 의원당 인구수’라는 기준으로, 실제 선거의 결과에서 보이는 선거구간 격차를 고려하지 않고 구조적인 케리맨더링을 하도록 부추기고 있는 것이다.

이런 피해는 고스란히 지역 주민들이 질 수 밖에 없는데, 특히 2인 선거구제의 특징으로 사실상 양당의 기득권 구조가 고착되는 것은 물론이고 이들이 의석수를 분점하는 결과를 낳아 지방의회의 비효율을 증대시킨다. 대표적인 것이 상하반기 의회의장 및 상임위원장 선출을 둘러싼 갈등이나 단체장의 주요 공약사업에 대한 무리한 발목잡기와 같은 현상이 대표적이다. 특히 이런 ‘헝 의회hung parliament’의 상황⁵⁾이 비례대표제의 독특한 정치 유형이라는 점을 감안한다면 현행 서울시 기초의회의 2인 선거구제는 사실상 지방의회의 무능을 덧가로 지역 정치의 기득권 구조를 지키는 정치담합이라고 할 수 밖에 없다. 실제로 지난 제6회 지방동시선거의 결과를 놓고 보면 이와 같은 헝 의회 상황이 발생할 수 밖에 없는 구조적인 조건을 확인할 수 있다.

<서울시 기초의회 중 동수/준동수 의회 현황>

동수의회				준 동수의회			
자치구	구성	자치구	구성	자치구	구성	자치구	구성
강동구	9:9	마포구	9:9	동작구	10:9	금천구	5:4
도봉구	7:7	송파구	13:13	서대문구	8:7	은평구	10:9
동대문구	9:9	영천구	9:9	영등포구	9:8	중랑구	9:8
				용산구	7:6	중구	5:4

*중앙선거관리위원회 자료 재구성

5) 소수파 국회 라고도 불리며 균형 국회라고도 하는데 의회제도 국가 중 의회 내 절대 다수를 차지하는 한 정당이 없는 것을 가리킨다. 이러한 상황의 대부분은 비례대표제도 국가에서 나타나며 Single-seat, single-vote system 국가에선 비교적 드물게 나타난다. 일단 균형 국회가 나타나면 연합 정부, 소수파 정부 조직 또는 국회 해산으로 문제를 해결한다.

이에 따르면 서울시내 25개 자치구 중에서 여야 동수인 의회가 구성된 곳은 6군데로 24%에 달하고, 여기에 단 1명의 차이로 사실상 동수의회와 마찬가지로 8군데에 달해 동수 의회와 준 동수의회를 더하면 전체 25개 자치구의 56%에 달하는 의회가 사실상 동수 의회가 된다. 이는 앞서 살펴본 것처럼 실제 자치구의 선거인들의 투표는 50%:50%가 나올 수도 없고 나온 적도 없으나 2인 선거구를 통해서 1, 2위를 선출하는 방식으로 운영하다보니 결과적으로 5:5 의회의 구성이 강제되는 것이다.

이런 동수 의회는 주요한 의제 결정을 담합에 의해 결정할 개연성을 높인다. 대표적인 것이 의정비로 실제 동수의회/준동수의회의 경우 의정비를 높이는 경향이 크다. 2012년 대비 2016년에 6% 이상 의정비를 높인 지방의회 13곳 중에서 동수의회, 준동수의회가 8곳으로 사실상 동수 의회가 의회 자체 이익을 위해 의사결정을 할 개연성이 높다는 것을 보여준다.

자치구	2012	2013	2014	2015	2016	상승률
노원구	3,776	4,020	4,020	4,151	4,151	9.93
강북구	3,846	3,846	3,846	4,070	4,174	8.53
동대문구	3,846	3,846	3,846	4,065	4,169	8.40
금천구	3,864	3,864	3,864	4,164	4,164	7.76
성북구	3,888	3,888	3,888	4,070	4,174	7.36
종랑구	3,678	3,810	3,810	3,852	3,948	7.34
송파구	4,350	4,350	4,350	4,659	4,659	7.10
서대문구	3,840	3,840	3,840	4,011	4,112	7.08
영등포구	4,110	4,110	4,110	4,277	4,390	6.81
동작구	3,959	3,959	4,048	4,157	4,207	6.26
은평구	3,858	3,858	3,858	3,993	4,095	6.14
구로구	3,834	3,923	3,923	3,967	4,068	6.10
관악구	3,780	3,780	3,893	3,893	3,991	5.58
성동구	3,816	3,816	3,816	3,928	4,027	5.53
강서구	4,008	4,128	4,128	4,176	4,229	5.51
마포구	4,036	4,036	4,197	4,197	4,221	4.58
서초구	4,600	4,600	4,600	4,655	4,781	3.93
양천구	4,100	4,100	4,100	4,147	4,254	3.76
강동구	4,083	4,083	4,083	4,130	4,236	3.75
용산구	3,998	3,998	3,998	4,044	4,147	3.73
광진구	3,898	3,898	3,898	3,942	4,042	3.69
도봉구	3,887	3,887	3,887	3,930	4,029	3.65

중구	4,500	4,500	4,500	4,554	4,651	3.36
종로구	4,118	4,118	4,118	4,118	4,224	2.57
강남구	4,950	4,950	4,950	4,950	4,950	0.00

이상의 분석에서 현재 논의 중인 ‘연동형 비례대표’에 대한 분석은 배제했다. 이유는 연동형으로 고민하는데 몇 가지 부분을 고려해야 하는데 실제 광역의원이나 기초의원의 정수가 정해져 있는 상황이라는 점, 그리고 1, 2 당의 집중 현상이 선거제도의 개편만으로는 개선이 어려워 사실상 지역구 선출 의석수가 편중될 개연성이 크고(실제 기초의원의 기존 데이터를 통해서 분석하면 그렇다) 이럴 경우 초과의원수가 발생할 수 밖에 없다. 즉, 전반적으로 지방의원의 정수가 확대되고, 초과의원수가 1, 2, 당으로 분배될 개연성이 커 해당 선거제도만으로 완전 비례대표제와 단순다수제 간의 ‘중간 정도의 결과’를 낳는다는 예측을 하기 힘들다. 그럼에도 불구하고 연동형 모델이 어떻게 세부적으로 설계되느냐에 따라 새로운 결과가 나올 수 있는 만큼 이에 대해서는 각 지역별 분석을 통해서 실증적으로 검토해볼 필요가 있겠다.

4. 서울의 지방자치와 민주주의를 위한 제안

선거제도 개혁을 위한 운동은 일차적으로 표의 평등성⁶⁾을 강화하는 방식으로 접근하는 것이 헌법의 취지에서도 그동안 한국의 선거제도가 변해온 흐름에도 부합하는 것이라 할 것이다. 그리고 위에서 살펴보았듯이 현재 지방자치선거 중 선거구의 문제는 헌법에서 정한 표의 평등성을 침해하는 결과를 낳고 있으며 또한 지방자치의 강화에도 부정적인 효과를 보이는 것으로 나타났다.

따라서 현행 지방선거에 있어서 각종 선거제도를 바꾸는 것은 매우 절실한 문제임에 틀림이 없다. 하지만 이를 전면적인 사회운동으로 펼쳐나가는데 다음과 같은 점에 대한 고민이 필요해 보인다. 첫 번째는 제도의 변화가 곧 기대하는 효과를 만드는 것은 아니라는 점으로, 서울지역의 경우에는 그동안 소수정당이나 무소속 후보들이 광범위하게 출마한 데이터가 없어 거의 모든 기초의원 선거구에서 90% 이상이 양당에 집중되는 결과를 보인다. 즉, 이런 경향성을 모두 선거제도의 문제라고 부를 수 있을지 의문이다(또한 2인선거구와 4인선거구의 투표율 등의 지표에서도 유의미한 차이가 보이진 않는다). 두 번째 요소는 자칫 선거구를 둘러싼 논의가 지나치게 산술적인 측면에서의 선거구 획정 문제로 집중될 경우 시민들의 관심을 불러오기 힘든 측면이 있다는 점이다. 기본적으로 2인 선거구에서 4인 선거구로 확대하는 것과 비례의원수를 증가시키는 것은 거의 전혀 다른 제도 개혁 운동의 논리를 갖는

6) 헌법은 제41조 및 제67조를 통해서 각각 국회의원과 대통령에 대한 선거를 진행함에 있어 보통, 평등, 비밀, 직접투표를 한다고 정함으로서 투표에 대한 4대 원칙을 명시하고 있으며, 이 중 평등 선거의 취지는 모든 국민이 행하는 표의 가치가 균등한 가치를 가져야 한다는 것을 의미한다.

다. 단적으로 앞의 문제는 정당의 문제를 결부시키지 않아도 되지만, 후자의 문제는 필연적으로 정당의 문제를 불러온다. 즉, 연동형이든 전면 비례대표제든 그것의 골간은 정당 체제와 관련이 된다. 따라서 후자의 논리는 ‘정당법’의 개정이라는 문제와 연동될 수 밖에 없다. 세 번째는 지방의회에 대한 실효성을 제대로 느끼지 못한 경험적 한계가 지방의회를 중심으로 선거제도 개혁 운동에 실질적인 걸림돌이 될 수 있다는 점이다. 즉 합리적으로는 선거제도의 개혁에 동의할 수 있어도 이것이 곧 ‘괜찮은’ 지방의회를 만들 것이라는 기대와 자동적으로 연결되지 않을 수 있다. 따라서 국회 정개특위를 매개로 하는 하향식의 제도 개혁 운동과 별도로 시민들의 필요에 의해 만들어지는 상향식 제도 개혁 운동의 지지가 광범위하게 만들어질 수 있을지 의문이다.

이를 전제로 몇 가지 현 시점에서 선거제도 개혁을 위한 사회운동의 의제로 내세울 수 있는 가설들을 제안하고자 한다. 우선 선거구 문제와 투표제도 문제는 각각 제도 변화의 방향성이 다르다는 점을 전제로 한다. 즉 선거구의 정수 문제라 할 수 있는 1개 선거구 내 의석수와 선거의 방식이라고 할 수 있는 단순다수제/비례대표제는 반드시 일치하는 것이 아니다. 이에 기초해 보면 대안의 조합 역시 다음과 같은 다중선택지가 만들어진다.

<광역의원의 경우>			
	단순다수제	연동형비례제	완전비례제
의원구성(지역:비례)	96:10	71:35	0:106

*현재 상황에선 1, 2당에 대한 과다의석이 생길 가능성이 큼.

광역의원의 경우에는 현재 10석에 불과한 비례의석수를 늘리는 방안으로 연동형 비례제를 도입할 수 있다. 이러면 비례의석수는 최대 35석까지 늘어나며 이를 통해서 정당 투표율을 바탕으로 소수정당의 의회 진입이 상대적으로 용이해진다. 다만 문제가 될 수 있는 것은 지역구를 편재하는 방식이다. 이를 테면 현재 국회의원 - 광역의원 - 기초의원의 관계는 앞의 선거구를 기본으로 분할하는 방식이며, 이를 통해서 각각 정량적 대표성의 계층성을 전제로 하고 있다. 그런데 만약 광역의원 정수를 조정하면서 특정 선거구의 경우 국회의원의 선거구와 광역의원의 선거구가 일치하게 되면 문제가 발생할 수 있다. 현행 선거구 편성은 행정동을 중심 단위로 하고 극히 예외적인 경우가 아니면 행정동의 분할은 허용되지 않기 때문에 지역선거구를 줄이는 과정에서 불가피하게 국회의원 선거구 = 광역의원 선거구가 같은 곳이 나올 수 있다.

국회의원 -> A시의원 -> a 구의원 b 구의원 c 구의원 d 구의원	- 현행 선거구 획정은 국회의원 선거구를 기준으로 시의원 선거구를 확정하고, 이를 다시 구의원 선거구 획정의 기준으로 삼는다.
--	--

B시의원 -> a 구의원 b 구의원 c 구의원 d 구의원	
--	--

기초의원의 경우를 살펴보면, 좀 더 복잡해진다. 현행 제도에서 자치구마다 연동형비례대표제를 도입하게 되면, 기존 기초의원의 선거구를 통합해야 한다. 통상 한명의 광역의원 선거구에서 4명의 기초의원 선거구가 나온다(전체 광역의원 정수가 96명이고, 기초의원 정수가 419명으로 산술적으로는 4.3명이다). 만약 현재보다 선거구를 줄여서 통합한다면, 광역의원 선거구를 벗어나 선거구를 편성할 수 밖에 없는 일도 생길 여지가 크다. 특히 앞서 분석한 대로 선거구별 편차를 고려하면 더더욱 그렇다.

<기초의원의 경우>		
단순다수제	연동형비례제	완전비례제
2인선거구	3인선거구	자치구 전체
3인선거구	4인선거구	
4인선거구		

따라서 이는 더욱 복잡한 산술적인 문제를 낳을 개연성이 있다. 이 부분은 각 지역별로 별도의 분석을 통해서 확인할 필요가 있다. 물론 이는 발제자의 역량이나 시야의 한계로 인한 우려일 수 있으므로 더욱 체계적이고 실증적인 현황을 분석해서 검증해봐야 하는 가설이라고 할 수 있다.

이런 상황에서 서울지역의 선거제도 개혁운동은 어떤 방향으로 진행하면 좋을지에 대한 개인적인 의견을 밝힌다.

(1) 100% 민주주의 운동: 지방의회부터 전면적 비례대표 도입 운동을 진행한다. 이후 운동 과정에서 최소 <공직선거법>의 규정을 3인 선거구 이상으로 바꾼다.

- 황아란(2007)에 따르면, 지방선거 중대선거구제 도입 직후의 2006년 지방선거 결과에서 전혀 중대선거구 효과가 나타나지 않았는데 그 이유로, 현행 중대선거구제가 사실상 비례대표의 성격이 강하지도 않은 상태의 변화이기 때문에 결국 “소수파 진입, 지역주의 및 정당독점 완화, 사표발생 감소 등 기대효과를 실현시키지 못했고, 정당들도 기존의 구조화된 선거환경을 이용하여 기득권을 유지하려는 행태를 보여주었다는 점에서 총체적으로 실패한 제도개혁”이라고 지적한다.

- 그런데 이 문제를 단순히 3, 4인 선거구 획정 문제로 시작하면 결국 3위권, 4위권의 이해 관계를 위한 운동으로 보일 공산이 크다. 오히려 지방의회에서부터 전면비례대표제 도입이라는 방향으로 단순하고 선명한 정치운동을 벌이는 것이 더 효과적일 것이라 본다.

(2) 새롭게 헌법재판소의 판결을 유도한다: 선거구 내 인구 편차에 대해 33% 규정의 도입과 더불어, 기준을 선거구 평균 인구수가 아니라 최소/최고 선거구 편차를 기준으로 하도록 한다.

<중앙선거관리위원회 공지사항>

3. 시·도의회의원 지역선거구 획정
시·도의원 지역선거구의 획정에는 인구 외에 행정구역·지세·교통 등 여러 가지 조건을 고려하여야 하므로, 그 기준은 선거구 획정에 있어서 투표가치의 평등으로서 가장 중요한 요소인 인구비례의 원칙과 우리나라의 특수사정으로서 시·도의원의 지역대표성 및 인구의 도시집중으로 인한 도시와 농어촌간의 극심한 인구편차 등 3개의 요소를 합리적으로 고려하여 결정되어야 합니다.
따라서 시·도의회의원 선거구획정은 인구비례의 원칙 이외에 행정구역·지세·교통 등 2차적 요소들을 적절하게 고려하여 선거구들 사이에 인구비례에 의한 투표가치 평등의 원칙을 완화하고, 이를 통해서 합리적인 인구편차기준을 설정하는 것이 과제라고 할 것입니다.
헌법재판소는 시·도의원지역선거구 획정에 있어 인구편차의 허용기준에 대하여 “현시점에서는 상하 60%의 인구편차(이 경우 상한 인구수와 하한 인구수의 비율은 4 : 1)를 헌법상 허용되는 인구편차기준으로 삼는 것이 가장 적절하다.”고 하여 국회의원 지역선거구보다 인구편차의 허용한계를 다소 완화할 수 있다고 보았습니다.

4. 자치구·시·군의회의원지역선거구 획정
자치구·시·군의원 선거구 획정시 고려할 사항은 시·도의회의원선거와 같습니다. 인구편차의 허용한계와 위헌여부 판단기준에 관하여도 상하 60% 동일합니다.
다만, 1선거구당 2인 내지 4인의 의원을 선출하는 방식인 지역구자치구·시·군의회의원선거의 특성상 인구편차의 비교방식은 해당 선거구의 의원 1인당 인구수를 그 선거구가 속한 자치구·시·군의회의원 1인당 평균인구수를 기준으로 판단합니다.

- 위와 같이 현재 국회의원보다 더욱 완화된 편차를 용인하는 것은 헌법재판소나 선거관리위원회가 지방선거를 국회의원선거에 비취 ‘상대적으로 가치평가’한 결과에 불과하다. 하지만 선거일정을 달리하고 헌법에 보장한 지방자치의 취지에 비취보면, 지방의회의 구성원리를 국회의 구성원리에 ‘종속적’으로 규정하는 것은 적절하지 않다.

- 그럼에도 불구하고 위와 같이 헌법재판소의 판단이 법률적 규정으로서가 아니라 ‘해석적 규정’으로 규정력을 발휘하고 있기 때문에 이를 바꾸는 것이 필요해 보인다. 즉, 일차적으로는 헌법재판소가 표의 평등성을 우선적으로 고려해 선거구를 획정하도록 하는 명시적인

해석을 하도록 하면서, 지방의회 역시 33%의 편차로 조정되는 것이 타당하는 해석을 이끌어내야 한다. 이를 위해 헌법소원을 매개로 헌법재판소를 대상으로 하는 시민청원을 지속적으로 할 수 있다.

(3) 우리가 만드는 기초의회 선거구: 지역 단체들이 모여서 ‘우리가 만드는 선거구’ 운동을 진행한다. 이를 바탕으로 ‘시민선거구획정위원회’를 구성하고 하반기 정세에 대응한다.

- 현재 구성 중인 선거구획정위원회와 병립하여 시민선거구획정위원회를 병렬하여 선거구획정위원회에 대한 감시와 더불어, 별도의 획정안을 제시하도록 한다.

<현행 공직선거법상 선거구획정위원회 규정>

제24조의3(자치구·시·군의원선거구획정위원회) ① 자치구·시·군의원지역선거구(이하 “자치구·시·군의원지역구”라 한다)의 공정한 획정을 위하여 시·도에 자치구·시·군의원선거구획정위원회를 둔다.

② 자치구·시·군의원선거구획정위원회는 11명 이내의 위원으로 구성하되, 학계·법조계·언론계·시민단체와 시·도의회 및 시·도선거관리위원회가 추천하는 사람 중에서 시·도지사가 위촉하여야 한다.

③ 지방의회의원 및 정당의 당원은 자치구·시·군의원선거구획정위원회의 위원이 될 수 없다.

④ 자치구·시·군의원선거구획정위원회는 선거구획정안을 마련함에 있어서 국회에 의석을 가진 정당과 해당 자치구·시·군의 의회 및 장에 대하여 의견진술의 기회를 부여하여야 한다.

⑤ 자치구·시·군의원선거구획정위원회는 제26조제2항에 규정된 기준에 따라 선거구획정안을 마련하고, 그 이유나 그 밖의 필요한 사항을 기재한 보고서를 첨부하여 임기만료에 따른 자치구·시·군의원선거의 선거일 전 6개월까지 시·도지사에게 제출하여야 한다.

⑥ 시·도의회가 자치구·시·군의원지역구에 관한 조례를 개정하는 때에는 자치구·시·군의원선거구획정위원회의 선거구획정안을 존중하여야 한다.

⑦ 제24조제8항 및 제9항은 자치구·시·군의원선거구획정위원회에 관하여 이를 준용한다.

⑧ 자치구·시·군의원선거구획정위원회의 구성 및 운영, 그 밖에 필요한 사항은 중앙선거관리위원회규칙으로 정한다.

제26조(지방의회의원선거구의 획정) ①시·도의회의원지역선거구(이하 “市·道議員地域區”라 한다)는 인구·행정구역·지세·교통 그 밖의 조건을 고려하여 자치구·시·군(하나의 自治區·市·郡이 2 이상의 國會議員地域區로 된 경우에는 國會議員地域區를 말하며, 行政區域의 변경으로 國會議員地域區와 行政區域이 승폐되지 아니하게 된 때에는 行政區域을 말한다)을 구역으로 하거나 분할하여 이를 획정하되, 하나의 시·도의원지역구에서 선출할 지역구시·도의원정수는 1명으로 하며, 그 시·도의원지역구의 명칭과 관할구역은 별표 2와 같이 한다. <개정 1995.4.1, 2010.1.25>

②자치구·시·군의원지역구는 인구·행정구역·지세·교통 그 밖의 조건을 고려하여 획정 하되, 하나의 자치구·시·군의원지역구에서 선출할 지역구자치구·시·군의원정수는 2인 이상 4인 이하로 하며, 그 자치구·시·군의원지역구의 명칭·구역 및 의원정수는 시·도조례로 정한다. <개정 2005.8.4>

③제1항 또는 제2항의 규정에 따라 시·도의원지역구 또는 자치구·시·군의원지역구를 획정하는 경우 하나의 읍·면(「지방자치법」 제4조의2제3항에 따라 행정면을 둔 경우에는 행정면을 말한다. 이하 같다)·동(「지방자치법」 제4조의2제4항에 따라 행정동을 둔 경우에는 행정동을 말한다. 이하 같다)의 일부를 분할하여 다른 시·도의원지역구 또는 자치구·시·군의원지역구에 속하게 하지 못한다. <개정 1995.4.1, 2005.8.4, 2010.1.25>

④자치구·시·군의원지역구는 하나의 시·도의원지역구 내에서 획정하여야 하며, 하나의 시·도의원지역구에서 지역구자치구·시·군의원을 4인 이상 선출하는 때에는 2개 이상의 지역선거구로 분할할 수 있다.

- 현재 서울시선거구획정위원회 구성을 위한 절차가 진행되고 있으므로 이에 대하여 사회적 공론화를 시작할 필요가 있다. 또한 이 과정에서 1) 위원으로 참여할 수 있도록 구성권을 가지고 있는 서울시장에 대한 청원을 진행하고 2) 이후 선거구획정위원회의 경과에 대해 지속적으로 모니터링 및 문제제기를 한다.

(4) 광역/기초단체장의 결선투표제를 도입한다: 결선투표제가 실질적인 내용 상 지역 내 다양한 연합과 연대를 가능하게 하는 것이라면 지역정치의 다양성을 확보하는 방법으로 지방선거에서의 단체장 선거에서 결선투표제를 도입하는 것이 타당하다.

- 점차 단체장의 선거에 있어 양당간 ‘교체’에 의한 기득권 현상이 심화되고 있으며 이런 현상이 광역단체장-광역의원-기초단체장에 이르기 까지 구조화되는 경향을 보인다.

2010년 이전의 지방선거와 2014년 지방선거 비교

구분	2014년				1998년-2010년			
	여당	제1야당	기타	통계량(F)	여당	제1야당	기타	통계량(F)
광역 단체장	45.5 (17)	49.6 (15)	7.3 (25)	51.0*** AAB	36.6 (47)	46.8 (57)	16.5 (110)	48.7*** ABC
기초 단체장	49.3 (184)	43.5 (164)	17.5 (342)	336.8*** ABC	35.6 (678)	46.2 (671)	20.1 (1615)	650.3*** ABC
광역 의원	51.4 (564)	47.9 (516)	19.6 (586)	1236.9*** ABC	39.4 (1926)	49.7 (1911)	23.9 (2934)	1760.7*** ABC

주) 괄호는 사례수를 뜻함. *** p<.01, ABC 표기는 ANOVA 사후검증의 평균값 차이 여부를 뜻함

- 특히 2010년 이후, 광역단체장의 경우에는 정당의 후보임에도 불구하고 내부 경선과 별도의 ‘후보단일화’라는 일련의 연대연합 흐름이 가시적으로 나타나는 경향을 보이고 있는데 이를 후보자 거래에 따른 ‘야합’으로 만들지 않고 공식적인 정치연합으로 만들기 위해서는 결선투표제 도입을 통해서 양성화하는 것이 바람직하다.

이제 11개월 앞으로 다가온 2018년 지방선거는 지금까지와 다른 정치환경을 가지고 있고, 전반적으로 시민들의 정치화가 높아진 상황에서 치러지게 된다. 따라서 전국적인 공동행동도 중요하지만 한 지역에서 만이라도 구체적인 변화를 만들면 예시적인 효과가 광범위하게 나타날 수 있는 조건을 가지고 있다. 개인적으로는 전국적 수준의 공동행동은 지역별 운동의 다양성을 전제로 구성할 필요가 있다고 생각한다.

또한 단순히 선거구 개편의 논의뿐만 아니라 지역 차원의 지방선거 참여에 대한 광범위한 합의 역시 필요하고 이를 위해서는 기존 지방자치에 대한 냉정한 평가가 필요하다. 짧은 기간 동안 낮은 수준의 문제의식으로 분석한 터라, 오랫동안 이 문제에 천착해온 분들의 기대나 생각에 미치지 못한 측면이 크겠다. 이 부분에 대해선 이후 정치제도 개혁운동을 함께 하면서 좀 더 가다듬어 보겠다는 약속을 드리며 발제를 마친다. [끝]

[부록] 서울시 주요 자치구선거구의 선거인별/인구수별 비례(편차)

자치구	총인구	선거구별인구수	의원당인구수	비례률		총선거인	선거구별선거인	의원당선거인	비례률
종로구	160,859		14624			136925			
	가(2)	38,408	19204	1.20	1.31		31606	15803	1.14
	나(2)	39,287	19644	1.23	1.34		32778	16389	1.18
	다(2)	35,351	17676	1.11	1.21		31013	15507	1.12
	라(3)	47,813	15938	1.00	1.09		41528	13843	1.00
중구	113,235		14154.375			113235			
	가(2)	29,261	14631	1.00	1.03		25958	12979	1.00
	나(2)	34,747	17374	1.19	1.23		29485	14743	1.14
	다(2)	32,419	16210	1.11	1.15		28453	14227	1.10
	라(2)	34,643	17322	1.18	1.22		29339	14670	1.13
용산구	241,778		21980			204529			
	가(2)	41,822	20911	1.01	0.95		36099	18050	1.04
	나(2)	41,935	20968	1.01	0.95		34680	17340	1.00
	다(2)	52,729	26365	1.27	1.20		43389	21695	1.25
	라(2)	42,961	21481	1.03	0.98		36613	18307	1.06
	마(3)	62,331	20777	1.00	0.95		53748	17916	1.03
성동구	301,066					252308			
	가(3)	76,523	25508	1.19			63826	21275	1.16
	나(3)	85,355	28452	1.33			71455	23818	1.30
	다(3)	75,149	25050	1.17			62215	20738	1.14
	라(3)	64,039	21346	1.00			54812	18271	1.00
광진구	369,503					309269			
	가(3)	89,675	29892	1.15			75797	25266	1.13

	나(3)	97,640	32547	1.25			78746	26249	1.17
	다(3)	104,269	34756	1.34			87609	29203	1.31
	라(3)	77,919	25973	1.00			67117	22372	1.00
동대문구	364858		22804			308,318			
	가(2)	31626	15813	1.13	0.69		27,665	13833	1.00
	나(2)	51568	25784	1.85	1.13		44,878	22439	1.62
	다(2)	53486	26743	1.92	1.17		45,448	22724	1.64
	라(2)	53281	26641	1.91	1.17		44,976	22488	1.63
	마(2)	27916	13958	1.00	0.61		27,916	13958	1.01
	바(2)	33974	16987	1.22	0.74		33,974	16987	1.23
	사(2)	52300	26150	1.87	1.15		52,300	26150	1.89
	아(2)	31161	15581	1.12	0.68		31,161	15581	1.13
도봉구	358,026								
	가(3)	86,621	28874	1.06					
	나(3)	87,967	29322	1.08					
	다(2)	74,151	37076	1.36					
	라(2)	54,341	27171	1.00					
	마(2)	54,946	27473	1.01					
은평구	503,346		29609						
	가(2)	64,523	32262	1.63	1.09				
	나(2)	53,094	26547	1.34	0.90				
	다(2)	39,548	19774	1.00	0.67				
	라(2)	50,775	25388	1.28	0.86				
	마(2)	62,904	31452	1.59	1.06				
	바(2)	77,901	38951	1.97	1.32				
	사(2)	72,846	36423	1.84	1.23				

	아(3)	81,755	27252	1.38	0.92				
마포구	384,901	21,383				320827			
	가(2)	40,721	20361	1.31	0.95		33293	16647	1.23
	나(2)	30,983	15492	1.00	0.72		27125	13563	1.00
	다(2)	37,010	18505	1.19	0.87		31440	15720	1.16
	라(2)	42,303	21152	1.37	0.99		35570	17785	1.31
	마(2)	44,878	22439	1.45	1.05		37828	18914	1.39
	바(2)	53,027	26514	1.71	1.24		46188	23094	1.70
	사(2)	61,855	30928	2.00	1.45		52193	26097	1.92
	아(2)	74,124	37062	2.39	1.73		57190	28595	2.11
양천구	492,996								
	가(2)	54,784	27392	1.24					
	나(2)	73,825	36913	1.67					
	다(2)	74,593	37297	1.69					
	라(2)	59,362	29681	1.34					
	마(2)	58,327	29164	1.32					
	바(2)	44,180	22090	1.00					
	사(2)	59,237	29619	1.34					
	아(2)	68,688	34344	1.55					
구로구	430,250								
	가(2)	67,028	33514	1.23					
	나(2)	70,203	35102	1.29					
	다(2)	54,481	27241	1.00					
	라(3)	89,409	29803	1.09					
	마(2)	56,910	28455	1.04					
	바(3)	92,219	30740	1.13					

강동구	482625	26812.5				396324			
	가(2)	68,753	34377	1.85	1.28		53207	26604	1.67
	나(2)	74,225	37113	2.00	1.38		59915	29958	1.88
	다(2)	46,034	23017	1.24	0.86		37317	18659	1.17
	라(2)	79,306	39653	2.14	1.48		65327	32664	2.05
	마(2)	56,561	28281	1.52	1.05		48675	24338	1.53
	바(2)	37,140	18570	1.00	0.69		31866	15933	1.00
	사(2)	71,228	35614	1.92	1.33		59973	29987	1.88
	아(2)	49,378	24689	1.33	0.92		40044	20022	1.26