

지방의회 선거구 획정에 관한 연구

- 제주특별자치도를 중심으로 -*

A Study on Electoral Districting of Jeju Local Parliament

권 영 호**
Kwon, Young-Ho

목 차

- I. 서론
- II. 제주특별자치도의 지방의회 현황
- III. 선거구획정에 관한 외국 사례
- IV. 추자면 및 우도면 선거구 도입 방안
- V. 결론

국문초록

다음 지방선거에서 제주특별자치도 의회의원 선거구획정에 있어 가장 논란이 될 부분은 추자면과 우도면의 독립적인 선거구 획정의 문제일 것이다. 왜냐하면 의회의원의 총수나 교육위원의 선출제도는 중앙정부와 협의하여 처리할 것이고, 다른 지역 선거구 획정에 있어서는 인구비례로 결정될 것이기 때문이다.

이 논문에서는 2006년 제주특별자치도제가 시행된 후, 제주특별자치도에서 과거 기초자치단체 의회의원을 선출하던 추자면과 우도면에서 의회의원의 선

논문접수일 : 2015. 06. 30.

심사완료일 : 2015. 07. 22.

게재확정일 : 2015. 08. 03.

* 이 논문은 2015년도 제주대학교 학술연구지원사업에 의하여 연구되었음.

** 법학박사·제주대학교 법학전문대학원 교수

출기회가 사라져 주민들의 불만이 계속되는 점을 감안하여 지방의회 의원 선거제도의 내용 중 추자도와 우도면에 대한 독자적인 선거구획정의 문제를 중점적으로 다루려 한다. 이 논문의 연구의 중심이 되는 제주특별자치도 제주시 우도면과 추자면은 제주특별자치도가 성립되기 이전 2005년까지는 당시 공직선거 및 선거부정방지법 제23조에 따라 '인구 1천 이상의 면(面)'에 해당되어 기초지방의회 의원을 각 1명씩 선출할 수 있었다. 그러나 2006년 7월 1일 이후 시행된, 제주특별자치도 체제에서는 우도면과 추자면이 각각 구좌읍과 한경면 선거구에 소속됨으로서 지역의 현안문제에 대한 지역의 의사가 지방의회에 반영될 수 있는 기회가 사라지게 되었다.

따라서 제주특별자치도의 선거구획정에 있어서의 추자면과 우도면의 불만을 해결하기 위해서는 위 두 지역이 가지고 있는 특수한 환경을 고려하여 표의 결과가치 증가성에서 나오는 대의제의 불균형성을 보완하고, 도서(島嶼) 지역 소수 주민의 대표성이 확보될 수 있는 합리적인 선거구 정착방안을 강구하여야 한다. 그러기 위해서는 우선 두 지역 선거구 독립에 대한 제주도민들의 공감대 형성에 노력하여야 한다.

또한 외국의 사례를 참작하여 주민자치의 근본정신을 시행하기 위한 선거제도의 다양성을 주장하여야 한다. 특수한 사정에 의한 예외사례를 인정함으로써 획일적인 제도구성에서 벗어난 개방된 제도를 완성할 수 있는 계기임을 홍보하여 공감대를 형성하여야 한다.

주제어 : 선거구획정, 선거구획정의 기준, 인구편차, 계리만다링, 제주도의회

1. 서론

현대국가 대부분은 국민이 직접 모든 국정에 대한 정치적인 결정을 하며, 그 방법으로 국민이 대표를 선출하고, 그 대표를 통하여 국가의 정치적 결정에 참여하는 대의민주주의(Representative Democracy)제도를 가지고 있다. 대의민주주의를 구현하는 의회를 구성하는 제도가 선거이며 국민은 선거를 통

해 주권을 행사한다. 따라서 대의 민주주의를 원만하게 실현하기 위해서는 대의기관의 구성에 있어 국민전체의 의사가 잘 반영될 수 있도록 선거제도가 합리적으로 제정되어야 한다.

이 논문에서는 2006년 제주특별자치도제가 시행된 후, 제주특별자치도에서 과거 기초자치단체 의회의원을 독자적으로 선출하던 추자면과 우도면에서 의회의원의 선출기회가 사라져 주민들의 불만이 계속되는 점을 감안하여 제주특별자치도의회 의원 선거제도의 내용 중 추자도와 우도면에 대한 독자적인 선거구획정의 문제를 중점적으로 다루려 한다. 이 논문의 연구의 중심이 되는 제주특별자치도 제주시 우도면과 추자면은 제주특별자치도가 성립되기 이전 2005년까지는 당시 공직선거 및 선거부정방지법(이후 '공직선거법'으로 전면 개정되었음) 제23조에 따라 '인구 1천 이상의 면(面)'에 해당되어 기초지방의회 의원을 각 1명씩 선출할 수 있었다. 당시 우도면과 추자면 주민들은 구 북제주군 의회에 자신들이 선출한 군 의회 의원들을 통해 지역의 현안문제에 대한 정책결정에 있어 지역의 의사가 반영할 수 있는 기회가 있었다. 그러나 2006년 7월 1일 이후 시행된, 제주특별자치도 체제에서는 우도면과 추자면이 각각 구좌읍과 한경면 선거구에 소속됨으로서 지역의 현안문제에 대한 지역의 의사가 지방의회에 반영될 수 있는 기회가 사라지게 되었다.

위와 같이 우도면과 추자면이 속한 제주특별자치도의회 의원선거 제17선거구와 제19선거구가 획정된 배경에는 제주특별자치도제가 실시된 이후 도의회 의원선거구를 다시 획정할 당시 '인구'만을 선거구획정의 중요 요인으로 고려한 까닭이다. 즉 공직선거법에서는 '행정구역·지세·교통 그 밖의 조건을 고려하여 선거구를 획정'하도록 규정하였으나 제주도 선거구획정위원회가 '인구' 요인만을 적용하고, 다른 요인들은 검토하지 않았기 때문이다.

따라서 제주특별자치도의 선거구획정에 있어서의 추자면과 우도면의 불만을 해결하기 위해서는 위 두 지역이 가지고 있는 특수한 상황을 고려하여 표의 결과가치 등가성에서 나오는 대의제의 불균형성을 보완하고, 도서(島嶼) 지역 소수 주민의 대표성이 확보될 수 있는 합리적인 선거구 정착방안을 강구하여야 한다.

II. 제주특별자치도의 지방의회 현황

1. 제주 특별자치도 출범 이전

제주도에서는 1991년 지방의회 시·군의회 의원선거(1991.3.26)를 앞두고 전문 개정된 지방의회의원 선거법에 의해 1991년 2월 23일 기초의회를 구성하기 위한 시·군의회 선거구와 선거구별 의원정수에 관한 조례가 공포되었으며, 이에 따라 선거구와 의원정수가 아래 <표-1>과 같이 확정되었다.

제주도 지방의회의원 선거구는 소선거구제를 기본 골격으로 하여 확정되었으며, 당시 ‘지방의회의원 선거법’에 의해 읍·면·동(행정 동을 말함)을 단위로 하여 제주시 19개, 서귀포시 12개, 북제주군 7개, 남제주군 5개 선거구 총 43개 선거구가 확정되었다. 의원 정수는 읍·면·동 별로 1명을 선출하되, 인구 2만을 넘는 읍·면·동에서 매 2만까지 1명을 더하여 선출하였다. 이 같은 선출 방식을 바탕으로 제주시 23명, 서귀포시 12명, 북제주군 9명, 남제주군 7명 4개 시·군의 기초의원은 총 51명이 선출되었다.¹⁾

<표-1> 시·군의회 선거구 및 의원수 (1991.3.26)²⁾

자치단체	선거구(의원정수)	총의원수
제주시	일도1동(1), 일도2동(2), 이도1동(1), 이도2동(2), 삼도1동(1), 삼도2동(1), 용담1동(1), 용담2동(2), 건입동(1), 화북동(1), 삼양동(1), 봉개동(1), 아라동(1), 오라동(1), 연동(2), 노형동(1), 외도동(1), 이호동(1), 도두동(1)	23명
서귀포시	송산동(1), 정방동(1), 중앙동(1), 천지동(1), 효돈동(1), 영천동(1), 동홍동(1), 서홍동(1), 대륜동(1), 대천동(1), 중문동(1), 예래동(1)	12명
북제주군	한림읍(2), 애월읍(1), 구좌읍(1), 조천읍(1), 한경면(1), 추자면(1), 우도면(1)	7명
남제주군	대정읍(2), 남원읍(2), 성산읍(1), 안덕읍(1), 표선면(1)	7명
합계	43선거구	51명

1) 김성호, 제주지방선거사, 세립, 2007. 11, 211-217면.

2) 인구수등 통보사항, 중앙선거관리위원회 선거통계시스템; <http://info.nec.go.kr>: 김성호, 제주 지방선거사, 세립, 2007. 11, 211-216면, 514면.

이 당시 우도면과 추자면은 지방자치가 부활된 1991년부터 특별자치도 출범 전인 2006년 6월 30일까지 기초자치단체의 지방의회에 지역대표를 선출할 수 있었다.³⁾

2. 제주 특별자치도 선거구 관련 규정 및 현황

제주특별자치도 설치 및 국제자유도시 조성에 관한 특별법(이하, '제주특별법'이라 한다)은 도의회 의원의 정수에 관한 특례(제41조), 도의회의원 지역선거구에 관한 특례(제42조), 도의회의원 선거구획정위원회(제43조)에 관한 규정을 두고 있다. 위 법률에 따르면 선거구 획정은 제주도의원선거구획정위원회가 정하는 바에 따라 조례로 정하도록 규정하고 있다. 선거구는 인구·행정구역·지세·교통 그 밖의 조건을 고려하여 획정하도록 규정하고 있고, 하나의 읍·면·동의 일부를 분할하여 다른 선거구에 속하게 하지 못하도록 규정하고 있다. 또한 선거구별로 의원 1인당 인구수의 편차가 최소화되도록 노력하여야 한다.⁴⁾

또한 제주도의회가 선거구 관련 조례를 제·개정할 경우 제주도선거구획정위원회에서 제출한 선거구 획정안을 반영해야 한다. 제주도 이외 시·도의 선거구 획정은 법률(공직선거법 제26조 및 별표2)에서 직접 규정하고 있으나, 제주도는 조례로 규정하므로, 중립적·객관적인 선거구획정위원회의 권한을 제주특별자치도의회에서 자율적으로 강화할 수 있다.

Ⅲ. 선거구획정에 관한 외국 사례

1. 미국

가. 미국연방 의회 선거구 획정

3) 민기·권영호, 제주특별자치도의회의원 선거구 합리적 개편 방안, 제주특별자치도, 2012, 2, 5-6면.

4) 인구 및 행정구역의 기준일은 최근의 통계에 따라 선거구획정위원회가 정하되, 가급적 통계청에서 매년 2회(6월말, 12월말) 발표한 자료를 활용한다.

미국헌법은 미연방 상원의원의 의석을 인구에 관계없이 각 주에 2인씩 배정 되도록 규정하여(미 연방헌법 제1조 제2항) 선거구획정의 문제가 생길 여지가 없다. 그러나 연방하원의 의석은 1941년의 법률에 의하여 '평등비율방식(method of equal proportion)'을 적용하여 매 10년 단위로 이루어진 National Census 결과에 따라 인구에 비례하여 각 주에 연방 하원의원의 의석이 배분되고 있다.⁵⁾

각 주에 배분된 하원의원 의석수에 대한 주 내부의 정수배분에 있어서는 그 권한이 주정부에게 주어져 있으므로 그 주가 어떻게 정수배분을 하느냐에 따라 미 헌법상 평등보호조항(수정헌법 제14조)과의 관련에서 문제가 생길 수도 있다.⁶⁾

미국 사법부는 1962년 Baker v. Carr 사건 이전까지 선거구 획정은 입법재량 사항으로서 사법심사의 대상으로서 적절하지 아니한 정치문제(nonjusticiable political question)로 보아 사법적 심사의 대상이 아니었다. 그 대표적인 사건이 Colegrove v Green 사건(328 U.S. 549, 1946)인데 여기서 Frankfurter 대법관은 선거구 구획에 관한 판결에서 "사법심사에 정치문제를 포함하는 것은 민주주의 원리에 반하고...법원은 이러한 정치덤불(political thicket)에 발을 들여 놓는 것을 자제하여야 한다"고 판시하였다.

그러나 1964년 미국 연방하원의원 선거에서 낙선한 Wesberry가 제기한 소송(Wesberry v. Sanders)에서 미 연방대법원은 "인구가 불균등한 선거구를 획정하는 행위는, 연방하원의원은 국민에 의하여 선출되어야 한다는 헌법 제1조 제2항에 위배된다."고 판시함으로써, 연방하원의원 선출에도 1인 1표 원칙은 적용된다는 점을 분명히 하였으며, 정수배분의 기준은 합리성(rationality)이 아니라 평등(equality)이 되어야 한다는 점도 강조하고 있다. 이 판결에서 법원은 인구 편차가 3:1이 넘는 선거구는 위헌이라고 판결함으로써, Baker 판결과는 달리 정수 배분규정의 합헌성에 대해서 최초로 그 기준을 제시하고 있다.⁷⁾

5) 권영성, 비교헌법학, 법문사, 1981, 707면.

6) 김진호·강영훈·이현출·한석지·고경민, 미국지방정치론, 대왕사, 2001.05, 180-189면.

7) 민기·권영호, 제주특별자치도의회의원 선거구 합리적 개편 방안, 제주특별자치도, 2012, 2.

나. 미국 주 의회 선거구획정

1964년 6월 15일에 미 연방대법원은 주 의회 의원 정수배분문제에 대한 사법적심사의 기준을 확립시키는 판결을 Reynolds v. Sims (377 U.S. 533, 1964) 사건에서 내리게 된다. 이 사건에서 미연방대법원은 선거구 선거인구 비례의 원칙을 엄밀히 적용하여 투표의 수적가치의 평등뿐만 아니라 투표결과 가치의 평등의 개념을 확립한다. 이 사건은 Alabama 주 의회의 의원정수배분을 다투는 소송이었는데, 최대·최소선거구의 인구편차가 상원의 경우 41:1이었고, 하원의 경우 16:1이나 되었다. 이 판결에서 Alabama 주의회의 “하원은 인구를 기초로 하되 상원은 지역(county)을 기초로 한다.”고 한 재배분법에 대하여 다수의견을 대표한 Warren 미 연방대법원장은 “의원은 나무나 토지가 아니라 국민을 대표한다. 의원은 선거인에 의하여 선출되는 것이고 농장이나 시 또는 경제적 이익에 의하여 선출되는 것이 아니다.”라고 하면서

① 어떤 재배분안에 대해서도 ‘결정적인 기준(controlling criterion)’은 평등한 인구가 되어야 하고, ② 평등보호조항은 연방의회에서와 달리 주 의회에 있어서는 양원 모두가 인구를 기초로 하여 배분될 것을 요구하였다.

또한 ③ 평등보호조항은 모든 시민에 대하여 ‘실질적으로 평등한(substantially equal)’ 대표를 요구하였다. 이 사건 판결을 통해 당시의 미 연방대법원은 최대와 최소선거구간 인구편차 허용범위를 3:1로 재차 제시하기도 하였는데, 결국 같은 날 Reynolds 사건과 함께 대법원에 상고된 New York 주, Maryland 주, Delaware 주, Colorado주의 재배분안들도 모조리 위헌이라는 판결을 하게 되었고, 6월 22일에는 Connecticut주 외 8개주의 재배분안도 위 기준에 따라 모두 위헌이라고 판시가 이루어졌다.

이와 같은 연방하원의원정수배분에서의 엄격기준 적용태도와 달리 주하원 의원정수배분에 대하여는 연방대법원이 보다 완화된 다른 기준을 적용하는 모습을 보인다. 1973년 Mahan v. Howell(410 U.S. 315, 1973)판결에서는 평균

69-73면.

인구로부터 16.4%의 편차(최고 6.8% 최저 9.6% 합계 16.4% 최대인구비 1:1.8)를 가진 Virginia주 하원의원 정수 배분법에 대하여, Kirkpatrick판결에 비추어 편차가 너무 크다는 이유로 위헌을 선언한 하급심판결을 깨고, “선거구간의 인구평등이란 기본원칙을 적용함에 있어 주 의회의 선거는 연방하원 선거보다 더 많은 융통성이 헌법으로 인정된다.”고 선언하고 위 정도의 인구 편차는 과도한 것이 아니라고 하면서 위 배분법을 지지하는 모습을 보였었다. 미 연방대법원은 주 의회에 대하여 연방하원과 다른 기준을 적용하는 이유로서 ① 한 주내에서 주 의회의 선거구획정에 적절한 주범위의 대표를 유지하면서 행정구역상 경계선을 더 넓은 범위에서 활용할 수 있고 ② 헌법 제1조(국민에 의하여 선출된다는 규정) 아래에서의 연방하원선거구획정은 인구만이 유일한 합헌성의 기준이 되나, 평등보호조항 아래에서의 주의회선거구획정은 더 넓은 재량이 주어지며 ③Kirkpatrick판결과 Wells판결에서의 ‘절대적 평등’기준을 주의회에 적용하면 주와 지방행정의 정상적인 기능을 해치게 된다는 점을 들었다.⁸⁾

주 의회 선거구 획정에 있어서 가장 획기적인 판결은 Brown v. Thomson(462 U.S.835, 1983) 사건이었다. 이 사건은 와이오밍의 선거구의 표의 등가성과 관련한 것이었다. 미국의 와이오밍(Wyoming) 주의 의회는 상원과 하원으로 구성되어 있었고, 주 헌법(State Constitution)에 따르면 주의 23개 카운티(Counties)는 각각 상원과 하원의 선거구를 구성하고 있으며, 각 선거구는 최소한 한 명의 상원과 하원의원을 보유하도록 규정하고 있었다. 이와 동시에 주 헌법은 주 상원과 하원의 의석수는 각 카운티의 거주 인구에 따라 할당되도록 규정하고 있었다.

1981년 와이오밍의 법규는 하원 의석수를 재조정하여 64명으로 규정하였고, 1980년 인구조사를 기준으로 와이오밍 인구수는 469,557명이었으며, 가장 이상적인 의석수의 할당은 인구 7,337명(=469,557/64) 당 하원의원 한명이었다. 그러나 선거구 의석수의 재 할당은 선거구 인구의 편차를 최저 16%에서 최고 89%

8) 정만희, 선거구획정의 기본문제, 공법학연구, 제13권, 제3호, 한국공법학회, 2012. 8, 135-137면.

까지의 차이를 초래하였다. 와이오밍 주에서 가장 작은 니오브라라(Niobrara) 카운티는 인구가 2,924명에 불과하지만 한 석의 의석이 배정되었다. 특히 주 입법부는 카운티의 인구가 0에 가까운 경우에도 한 개의 의석을 가질 수 있도록 하는 법률을 제정하였다. 주 의회는 만약 니오브라라 카운티의 대의권이 헌법에 위배된다면 하나의 선거구로서 인접한 카운티에 통합되도록 규정하였다. 그렇게 되면 주 하원 의석수는 64석에서 63석으로 구성될 것이다. 원고들(여성유권자 연맹과 주 평균 인구보다 많은 인구를 가진 7개 카운티)은 연방법원에 소송을 제기하였으며, 소송 제기 사유는 니오브라라 카운티에 하나의 의석을 배정하는 것은 미국연방 수정헌법 14조(공민권)의 침해를 받고 있는 원고와 원고들과 비슷한 상황에 처한 다른 유권자들의 선거권을 약화시키기 때문이다. 즉 평등 원칙의 위배라고 주장한 것이다.

판결은 와이오밍 주가 니오브라라 카운티에 한 석의 의석을 배정한 것은 미국연방수정헌법 제14조에서 규정한 평등보호권을 위반한 것이 아니라는 것이다. 그 이유로는 선거구 인구의 균등원칙으로부터 약간의 편차는 주(State)가 추구하는 다음 두 가지 입법 목적을 달성하기 위해서 필요하다는 것이다. 그 두 가지 사유는 ① 다양한 정치적 구역의 통합성 유지, ②인접한 지역의 작은 구역 육성이다.

또한 「1 카운티 최소 1인 대표자」원칙은 정당하고, 주 정책의 일관되고 비차별적인 적용의 사례라고 판시하였다. 와이오밍이 하나의 주로 창설된 이후, 와이오밍은 하나의 카운티에 한명의 대표자를 보장하는 정책을 헌법적 정책으로 현재까지 시행하고 있다.

논란이 되었던 이슈는 평균 인구수보다 현저하게 적은 카운티에 하원의원 64석 중 한 석을 배정하는 와이오밍 헌법이 규정하는 '평등보호조항'(The Equal Protection Clause)을 위반한 것인지, 그렇지 않은 것인지를 여부였다. 이 같은 표의 불공평한 차이는 주 하원의 합리적이고 실질적인 정책을 발효하기 위한 정직한 시도의 결과로서 정당한 것이라고 지방법원에서 판결하였고, 미연방대법원의 판결도 이를 인정하고 있다. 즉 와이오밍 주의 의원을 할당하는데 있어서는 인구편차라는 요인이 각 카운티에 대표자가 있어야 한다는 요인보다 중요할 수가 없다고 본 것이다. 이를 달리 표현하면 표의 등가성을 고려하기

에 앞서 각 카운티는 적어도 한 명의 대표자를 확보하고 있어야 한다는 것이고, 그 이유로는 와이오밍 주의 독특한 특수성에서부터 나타난다.

하나의 주로서 와이오밍은 지리적 면적은 매우 큰 반면에 아주 작은 인구를 가지고 있고, 카운티는 와이오밍 주를 구성하는데 있어서 주요한 형태이다. 각 카운티 주민의 수요는 각각 다르고 독특하며, 하나의 카운티 내에 살고 있는 주민은 공공시설, 정부행정, 개인 사업과 사적인 문제 등에 있어서 공통적인 이해관계를 가지고 있다. 만약 카운티를 대표할 수 있는 권리가 주어지지 않는다면 카운티 주민의 미래를 결정하는데 있어서 그들의 권리가 약화될 것이라는 것이 각 카운티마다 상·하원의원을 배분하는 주요 배경이다.⁹⁾

2. 독일

가. 독일 연방의회 선거구획정

독일의 연방하원선거의 경우 독일연방선거법 제3조에 의한 선거구획정위원회에서 선거구를 획정한다. 연방 상원은 주 정부의 대표들로 구성됨으로 대표성의 문제가 제기되지 않는다. 연방하원의원 선거구획정위원회의 성격은 선거구별 인구수 변동에 따라 선거구를 획정하는 상설 합의제 기관이며, 구성은 연방대통령이 임명하는 7인의 위원으로 구성(연방통계청장, 연방행정재판소 판사1인, 기타 5인의 위원)하고, 임무는 선거구의 인구수 변동사항 보고, 선거구 재획정 필요여부에 대한 의견 제출하는 것이다.

선거구획정의 기본원칙은 선거구 획정 시 주의 경계를 준수하는 것이다. 선거구는 상호 연관된 지역으로 형성되어야 하고, 시·읍·면의 경계는 가능한 한 준수하여야 한다. 한 선거구의 인구수는 전체선거구의 평균인구수와 비교하여 상하편차가 100분의 15를 넘지 않아야 하며, 그 편차가 100분의 25를 초과한 때에는 새로운 선거구의 획정이 이루어져야 한다. 각 주의 선거구수는 가능한 한 전국인구수에서 차지하는 당해 주의 인구수에 비례하도록 하고, 인구수의

9) 민기·권영호, 전계보고서, 73면.

산정에 있어서 외국인(외국인법 제1조 제2항)의 수는 제외된다.¹⁰⁾

독일연방선거법 제3조에 따른 선거구획정은 선거구획정위원회가 연방하원의 임기가 시작된 후 15개월 이내에 인구의 변동사항과 선거구 재 획정 필요 여부에 대하여 연방내무장관에게 보고하고, 연방내무부 장관은 보고서를 지체 없이 연방의원에 제출하고 연방관보에 공표하여야한다.

나. 독일 주 의회 선거구획정

독일의 주 의회의 선거는 주 의회에서 제정한 선거법에 따라 이루어진다. 대부분의 주에 있어 선거의 원칙이나 절차는 연방선거법과 비슷하나, 다만 각 주마다 고유한 전통과 문화에 따라 특례를 보여주고 있다. 특히 쉴레스비히 홀슈타인 주의 경우 덴마크와 국경을 이루고 있어 덴마크계 주민들에 대한 특례규정을 두고 있다.

쉴레스비히 홀슈타인 주 의회 의원의 선거에서 덴마크계 주민들의 선거구를 보장함과 동시에 주 선거법 제3조 제1항 제1문에서 비례대표 주 의회 의원 배분 시 각 선거구에서 1명 이상 의회 의원을 배출하거나 정당투표에서 5%이상의 정당투표율을 기록한 정당에게만 비례대표의원을 배정하게 규정하였으나, 동조 동항 제2문에서 덴마크계 소수자들의 정당에 대한 특례규정을 두어 최소한 1석을 보장하고 있다.

또한 주 의회 교섭단체에 대한 법 제1조 제2항에서 선출 의석수와 상관없이 덴마크계 소수자들은 원내교섭단체를 구성할 수 있도록 규정하여 덴마크계 소수자들의 권리가 보장될 수 있도록 배려하고 있다.

따라서 덴마크계 주민들은 주 의회에 자신들의 권리와 복지를 향상시키기 위한 대표자와 교섭단체를 어떠한 경우에도 구성할 수 있는 특권을 부여받고 있으며, 이는 2010. 08.30 주 헌법재판소의 LVerfG 3/09 결정 등의 판례에 의하여 합헌성을 인정받고 있다.¹¹⁾

10) Wolfgang Schreiber, Handbuch des Wahlrechts zum Deutschen Bundestag, Band I, Kommentar zum Bundeswahlgesetz, 1980, S. 133

11) 민기·권영호, 전계보고서, 89면 이하 참조.

3. 인도, 영국 및 뉴질랜드 지방선거법

인도헌법 제331조에 따라Anglo-Indian Community를 대표하는 2명의 영국계 하원의원은 대통령에 의해 지명된다. 또한 인구 증가성에 대한 규정은 인구가 6백만 이하인 주에는 적용되지 않는다. 또한 인도 헌법은 인도 특유의 지정 카스트 제도와 소수 부족에 속해 있는 사람들을 위한 의석수를 예정해 두고 있다. Sikkim 주에서는 주의 원주민인 Bhutias와 Lopchas 부족을 위해 주 의회에 일정 의석을 유보해 두고 있다.¹²⁾

잉글랜드¹³⁾ 및 웨일즈의 경우 군(County)경계, 런던특별구(London Borough)의 경계에 걸쳐 선거구를 설치할 수 없으며, 스코틀랜드의 경우 지방공공단체의 경계를 고려하고 있다.¹⁴⁾

뉴질랜드 지방선거법은 ‘섬 지역(island communities)이나 고립지역(isolated communities)의 이해관계를 효과적으로 대표하기 위해서는 인구 편차를 따르지 않아도 된다’라는 특례를 규정하고 있다.¹⁵⁾

4. 외국사례가 주는 시사점

미국 와이오밍 주의 법규는 매우 독특하다. 지리적 면적은 매우 큰 반면에 아주 작은 인구를 가지고 있고, 카운티는 와이오밍 주를 구성하는데 있어서 주요한 형태이다. 카운티에 카운티를 대표할 수 있는 권리가 주어지지 않는다면 카운티 주민의 미래를 결정하는데 있어서 그들의 권리가 약화될 것이라는 이유로 각 카운티마다 상·하원의원을 배분하고 있다.¹⁶⁾

독일연방공화국 쉴레스비히 홀슈타인 주 의회 의원의 선거에서는 덴마크계

12) 권영호, 인도법, 온누리, 2008.04, 42-44면.

13) 정만희, 전계논문, 137면.

14) David Butler, The Redrawing of Parliamentary Boundaries in Britain, Pippa Norris, Ivor Crewe, David Buttler and David Broughton, eds., British Elections and Parties Yearbook, 1992, p. 138.

15) 민기·권영호, 전계보고서, 81면.

16) 민기·권영호, 전계보고서, 68면.

주민들의 선거구를 보장함과 동시에 덴마크계 소수자들의 정당에 대한 특례 규정을 두어 최소한 1석을 보장한다. 주 의회 교섭단체에 대한 법 제1조 제2항에서 선출 의석수와 상관 없이 덴마크계 소수자들은 원내교섭단체를 구성할 수 있도록 규정하여 덴마크계 소수자들의 권리가 보장될 수 있도록 배려한다.¹⁷⁾

외국의 사례를 살펴보면 대부분의 나라에 있어 선거구 획정에 있어서는 선거구의 인구수의 평등 즉 선거의 결과가치의 평등이 주민들의 선거권의 보장에 제1차적인 요소임을 강조하고 있다.¹⁸⁾ 그러나 지방선거인 경우 연방의회 또는 국회의원의 선거와는 달리 지역적·인종적인 요소와 행정구역의 존중하는 기준을 가지고 있다. 특히 뉴질랜드의 경우 넓은 면적과 적은 인구 또는 섬지역의 주민들에 대한 예외를 인정하고 있으며, 미국의 경우도 특수한 사정에 따라 카운티의 고유한 선거구인정을 하는 주도 있다. 영국의 경우 지방선거에서 고유한 행정조직을 기준으로 삼고 있으며, 독일의 경우도 소수민족에 대해 고유한 선거구 인정과 더불어 주 의회위원의 확보와 원내 교섭단체 구성을 보장해 주고 있다.¹⁹⁾

위와 같은 외국의 사례를 인용하더라도 추자면과 우도면의 독립적인 선거구 획정은 법 이론적으로 큰 문제가 없으며 제주도에서의 공감대 형성이 중요하다. 특히 지방자치의 본질에 따라 주민복리 증진이라는 사유로 외국인 거주자에게 까지 참정권을 확대하는 요즘 실질적으로 자გი지역의 대표자를 선출하기 어려운 현행 제주특별자치도의회 의원선거구 획정은 우도면과 추자면의 주민의 입장에서는 선거권 및 피선거권의 제한의 문제로 볼 수 있으며, 헌법 상 보장된 소수자 보호의 원칙에도 어긋난다고 볼 수 있다.

17) 독일 쉴레스비히 홀슈타인 주 의회 교섭단체에 대한 법 제1조 제2항 참조.

18) 홍완식, 지역구도타파를 위한 선거구제 개편에 관한 헌법적 쟁점, 공법학연구, 한국비교공법학회, 제7권 제2호, 2006. 6, 40면.

19) 민기·권영호, 전계보고서, 81-82면.

Ⅳ. 추자면 및 우도면 선거구 도입 방안

1. 추자면 및 우도면 선거구 배정 합리적 근거

가. 실질적 평등권 보장과 소수자의 권리보호

헌법 제1조는 “대한민국은 민주공화국이다” “대한민국의 주권은 국민에게 있고 모든 권력은 국민으로부터 나온다”라고 규정하여 국민주권의 원리를 천명하고 있다. 대의민주제를 원칙으로 하는 현대 민주정치 아래에서 국민의 참여는 기본적으로 선거를 통하여 이루어진다. 이러한 국민자치에 입각한 민주정치는 일반적으로 다음과 같은 수단을 통해서 실행되고 있다.

- ① 국민대표기관의 선출을 위한 정상적인 주기로 행해지는 보통·평등·직접·비밀·자유선거
- ② 특정한 기간 동안 결정적인 권한을 행사할 수 있는 피선된 국민 대표기관의 존재
- ③ 근본적인 결정에 대한 합의가 국민에게 유보되고
- ④ 소수가 다수로 될 수 있는 기회가 제공되는 다수결원리
- ⑤ 선거권의 평등과 공무담임권의 기회균등을 포함하는 법적 평등 원리
- ⑥ 여론형성에 있어서의 국가로부터의 자유 그리고 ⑦ 복수정당제 등이다.

이러한 원칙 중의 어느 하나라도 결여되면 국민자치가 행해진다고 볼 수 없을 것이며, 이러한 국민자치의 원칙은 민주정치의 형태적 개념으로 매우 중요한 것이다.²⁰⁾

국민자치의 원칙 제④항에서 논의되고 있는 ‘소수가 다수로 될 수 있는 기회’는 자신의 대표자를 선출하는 지역의 선거구 구성과 매우 관련성이 높다. 선거에 있어서 가장 중요하게 논의되는 평등권은 ‘투표가치의 평등’뿐만 아니

20) 홍완식, 전계논문, 27면.

라 자신의 대표자를 선출하여 대의민주주의에 참여할 수 있는 ‘기회의 평등’도 동시에 보장되어야 한다.²¹⁾

이 논문의 연구대상인 우도면과 추자면이 속한 선거구의 구성을 보면 두 지역의 주민은 자신을 대표하는 지역의 대표를 선출할 수 있는 기회가 원천적으로 봉쇄되어 있다. 제주도 제17선거구에 속한 우도면의 경우, 제 6회 지방선거 인구수 등 현황²²⁾에 의하면 2013년 12월 31일 현재 제17선거구 전체 인구(15,9437명)의 11.3%(우도면 1,623명, 구좌읍 14,320명)에 불과하여 어떠한 경우에도 우도면 출신의 도의원 후보자가 구좌읍 출신 도의원 후보자보다 다수의 득표를 얻어 당선될 가능성이 없다. 이러한 원천적 불가능성으로 인해 소수지역을 대표하는 주민이 도의원 후보자로 나오는 경우가 없었다. 이러한 사실은 지방자치 부활 이후 실시된 제4대 제주도의원 선거부터 제9대 제주특별자치도의원 선거까지의 결과에서도 잘 나타나고 있다.

제주도 제19선거구에 속한 추자면의 경우, 제 6회 지방선거 인구수 등 현황에 의하면 2013년 12월 31일 현재 제19선거구 전체 인구(10,523명)의 26.9%(추자면 2,209명, 한경면 8,214명)에 불과하여 추자면 출신의 도의원 후보자가 제19선거구에서 당선될 확률이 거의 없다. 이 같은 상황은 특별자치도 출범 이후 제19선거구 획정이 이루어진 3번(보궐선거 포함)의 선거에서 추자면에 기반을 둔 도의원 후보자가 전혀 나타나지 않고 있다는 점이 잘 나타내고 있다.

위와 같은 점을 고려해 볼 때, 헌법상 평등권이 우도면과 추자면의 선거구에서는 형식적인 제도적 보장에 그치고 있다. 현대적 의미의 평등사상은 국가(지방)권력 구성에 형식적 평등 보장에 그치지 않고 경제적·사회적·실질적 평등을 중시하고 있다.²³⁾ 우도면과 추자면의 평등권 보장과 소수지역 보호라는 민주적 기본질서를 확립하는 관점에서 우도면과 추자면에 제주특별자치도 의원 선거구 배정이 필요하다고 본다.

21) 김철수, 헌법학개론, 박영사, 2004, 192면.

22) 제 6회 지방선거 인구 수 등 현황; http://jj.nec.go.kr/jj/sub3_2.jsp 제주도선거관리위원회 홈페이지 참조.

23) 민기·권영호, 전개보고서, 89면.

나. 제주특별자치도의 단일광역체제 특수성

전술한바와 같이 제주특별자치도 출범 이전의 제주도의 자치계층은 전국의 다른 지역과 동일하게 기초자치단체와 광역자치단체로 구성된 중층(2계층) 구조였다. 그러나 2005년 7월 27일 실시된 행정계층구조 개편 주민투표에 의해서 2계층의 자치계층을 단층(1계층)제로 전환하였다. 이로 인해 기초자치단체인 4개 시군이 폐지됨에 따라 기초의회도 동시에 폐지되었다. 군의회가 폐지된 이후 설치된 새로운 단일광역체제인 제주특별자치도의 행정체제 내에서 우도면과 추자면은 실질적으로 자신의 대표자를 선출할 수 있는 권리가 제한되고 있다.

우도면의 경우, 면이 설치된 이후에 시작된 지방자치제 하에서는 1991년 이후 2006년까지 북제주군 의회에 1명의 군의원을 선출하여 지역문제를 결정하는데 우도면의 주민대표가 참여하였다. 추자면은 우도면과 달리, 추자면을 대표하는 1952년 지방자치제 실시 이후 지방자치제가 중단된 1961년까지 매년 면의원, 도의원(3대)을 배출하였다. 이후 지방자치제 부활(1991년)과 함께 2006년 제주특별자치도 출범 전까지 북제주군의회 의원 1명을 배출하여 대의 민주제에 참여하였다.²⁴⁾

대한민국의 다른 지역과 달리 기초자치단체 폐지로 인해 우도면과 추자면은 지역의사를 대변하는 의회 의원의 배출이 원천적으로 봉쇄되는 특수한 상황이 발생하고 있다. 헌법재판소의 광역의원 선거구 관련 판결은 그 심판 대상의 선거구의 주민은 기초의원을 배출하고 있어 비록 특정한 선거구의 인구가 적어 광역의원을 배출할 수 없다 하여도 우도면이나 추자면과 달리 주민 주권이 심대하게 침해되는 결과를 초래하지는 않는다. 그러나 단일광역체제인 제주특별자치도의 특수성을 고려하면 제주특별자치도에서는 우도면과 추자면 주민의 주민주권의 실현을 위해 선거구 배정을 하는 것이 합리적이고 타당하다고 본다.²⁵⁾

24) 김성호, 전계서, 507-527면.

25) 권영호, 헌법개정에 관한 연구, 법과 정책, 제20집 제1호, 41면, 2014. 12. 참조.

다. 선거구 획정에서 인구 이외에 고려해야 할 요소

선거구 획정에 있어서 인구비례의 원칙에 의한 투표가치의 평등은 가장 중요한 요소이다. 그러나 투표가치의 평등 원칙은 다른 요소(역사, 문화적 환경, 교통, 행정구역, 인종 등)들이 유사하거나, 다를지라도 그 정도가 일반적으로 수용할 정도의 환경을 가지고 있는 지역들에 있어서 최우선하여 적용해야 할 원칙이다.²⁶⁾

우도면과 추자면의 경우처럼 역사적·문화적 제주도 본 섬(本島)과 다른 특성이 있으며, 특별자치도 출범 전까지 독자적인 기초의원 보유, 지리적으로 본 섬인 제주특별자치도와 격리된 특징 등이 있는 지역에 대해서는 '인구편차 이외의 요소에 대한 정당한 고려'를 해야 할 것이다.

미국의 판례에서 나타난 것과 같이 '주(州)가 주의회 의원의 선거구를 획정함에 있어서는 그 주의 특수한 사정이 있을 것이고 그러한 주의 정책이 하부 정치의 통합을 이루기 위한 것이라면 이 선거구 획정은 정당한 것'(Mahan v. Howell, 410 U.S. 315(1973))라고 볼 수 있다.²⁷⁾ 그리고 정당한 주의 이익이라는 명분 아래 현격한 인구 불균형을 합리화한 와이오밍주 주의회 선거구 표의 등가성 판결 (Brown v. Thomson 사건)은 우도면과 추자면의 선거구 배정에 있어서 고려할 수 있는 좋은 사례이라고 볼 수 있다.

독일의 법학자인 구스타프 라드부르흐(Gustav Radbruch)는 “다른 것은 다르게, 같은 것은 같게” 취급하는 것이 정의(正義)의 원리라고 하였다.²⁸⁾ 헌법상의 평등의 원칙과 관련하여 이 정의의 원리가 주는 갖는 중요한 기능은 '같은 것'과 '같지 않은 것'에 대한 본질을 판단해 주는 것이다. 이러한 관점에 본 섬과 본질적으로 다른 특성을 지닌 추자면과 우도면을 본 섬과 같은 것으로 취급하는 것은 정의의 원리에 위반된 것이다.

그러므로 제주도의원 선거구 획정에 있어서 우도면과 추자면을 제주도 본

26) 공직선거법, 제22조 참조.

27) Mahan v. Howell, 410 U.S. 315(1973)

28) 구스타프 라드부르흐 위키백과사전: <https://ko.wikipedia.org/wiki> 참조; 김철수, 헌법학 개론, 박영사, 428면, 2004 참조.

섭과 달리 취급하여 인구 이외의 다른 요소들을 중요하게 고려하는 것은 정의의 원리와 제주도의 사회 통합을 위한 합리적 근거가 된다.²⁹⁾

라. 게리맨더링 선거구획정의 위헌성

선거구의 획정은 사회적·지리적·역사적·경제적·행정적 연관성 및 생활권 등을 고려하여 특단의 불가피한 사정이 없는 한 인접지역이 1개의 선거구를 구성하여야 한다. 그러나 이러한 원칙을 무시하고 정당의 지지표의 효율성 극대화 또는 선거구 획정의 편의성에 의해 전혀 관련이 없는 지역이 하나의 선거구로 획정되는 현상이 나타나는데 이를 게리맨더링(Gerrymandering)이라고 한다.³⁰⁾

게리맨더링은 명백한 헌법 위반행위이다. 헌법재판소는(헌재 1995.12.27 선고, 95 헌마 224 등 병합) 충북 옥천군을 사이에 두고 접경지역이 전혀 없이 완전히 분리되어 있는 충북 보은군과 영동군을 “충북 보은군·영동군 선거구”라는 1개의 국회의원 선거구로 획정 한 것에 대하여 입법 재량의 범위를 일탈한 자의적인 선거구 획정이라고 판결하였다.

추자면의 경우, 과거 북제주군 조천읍 또는 애월읍과 한 선거구로 편제된 적은 있다. 그러나 지금 현재 편제되어 있는 한경면의 경우는 추자면과 지리적으로도 가장 먼 곳에 위치하고 있을 뿐만 아니라 교통권 및 생활권 측면에서 전혀 관련이 없다. 한경면과 추자면을 하나의 선거구로 획정한 것은 ① 한경면의 인구가 다른 지역보다 상대적으로 적어 독립된 선거구로 획정하는 것이 어렵고 ② 상대적으로 인구가 많은 다른 읍(한림읍 또는 대정읍)에 한경면을 편제할 경우 지역주민 간 정치적 이해관계 등이 있을 수 있어 전혀 관련성이 없는 추자면과 하나의 선거구를 구성하게 되었다.

이와 같은 현행 선거구 획정은 매우 자의적이어서 헌법재판소의 판례에 의하면 게리맨더링적 요소가 강해 위헌의 소지 크다. 이 같은 불합리한 점을 해결하기 위해서 추자면을 독립 선거구로 분구하는 것이 합리적일 것이다.

29) 민기·권영호, 전계보고서, 99-100면.

30) 성낙인, 시대변화에 순응한 공직선거법의 정립, 헌법학연구 제18권 제2호, 2012, 68-69면.

2. 도민공감대 형성

우도면과 추자면에 제주특별자치도의회 의원 지역구 1석을 각각 배정하는 문제에 대해서 우선적으로 도민들의 공감대 형성이 필요하다. 또한 공감대 형성에 앞서 현재의 선거구획정이 가지고 있는 ‘실질적 평등권 보장 및 소수지역 보호의 미흡’ ‘제주특별자치도의 단일광역체제 특수성으로 인해 발생하는 우도면과 추자면의 지역대표자 선출 권리 제한’ ‘제주의 역사성과 다양성을 반영하는 제주특별법의 입법정신의 실현’ ‘선거구획정에서 인구이외의 요인을 고려해야 하는 특수한 제주도의 사정’ ‘현행 선거구의 게리맨더링적 구획으로 인한 요소 내재’ 등에 대한 도민의 공론화가 필요하다고 본다.

전국의 가장 작은 광역자치단체로서 제주도가 다른 광역자치단체에 요구하는 소수지역에 대한 배려 정신을 제주도내에서 우도면과 추자면을 배려하는 모범을 보여야 한다. 이와 같은 행위는 도내에서는 사회통합을 촉진하고 도의적으로는 소수지역 배려라는 대의명분을 살릴 수 있다. 그리고 우도면과 추자면의 인구가 줄어 1,000명 미만이 될 경우에도 도의원 의석을 계속 배정할 것인지에 대한 도민사회의 논의도 필요할 것이다.

V. 결론

다음 지방선거에서 제주특별자치도 의회의원 선거구획정에 있어 가장 논란이 될 부분은 역시 추자면과 우도면의 독립적인 선거구 획정의 문제일 것이다. 지방의회의원의 총수나 교육의원의 선출제도는 중앙정부와 협의하여 처리할 것이고, 제주특별자치도의 다른 선거구 획정에 있어서는 인구비례로 결정될 것이다. 아마 헌법재판소의 결정에 따라 인구비율 2:1의 범위를 넘지는 않을 것으로 판단된다. 다만 우도와 추자도인 경우 엄격한 인구비례로만 선거구를 획정할 경우, 과거와 같이 주민들의 의사를 지방의회에 반영할 수 있는 기회를 갖지 못할 가능성이 높다. 따라서 제주특별자치도의 선거구획정에 있어서의 추자면과 우도면의 불만을 해결하기 위해서는 위 두 지역이 가지고 있

는 특수한 상황을 고려하여 투표의 등가성에서 나오는 대의제의 불균형성을 보완하고, 도서(島嶼) 지역 소수 주민의 대표성이 확보될 수 있는 합리적인 선거구 정착방안을 강구하여야 한다. 그러기 위해서는 우선 두 지역 선거구 독립에 대한 도민들의 공감대 형성에 노력하여야 한다. 제주도민들에게 제주특별자치도의 지방자치 단층구조로 인한 주민대표선출기회를 박탈당한 두 지역의 어려움을 호소하고, 이에 대한 협조를 얻어야 한다.

또한 제주특별자치도 지방의회 의원 선거구획정이 가지고 있는 여러 가지 법적인 문제점들을 호소하여야 한다. 즉 다른 지역 면지역과의 '실질적 평등권 보장 및 제주도내의 소수지역 보호의 미흡', '제주의 역사성과 다양성을 반영하는 제주특별법의 입법정신의 실현' '선거구획정에서 인구이외의 요인을 고려해야 하는 특수한 제주도의 사정' '현행 선거구의 게리맨더링적 구획으로 위헌 요소 내재' 등에 대한 도민의 이해를 구하여야 한다.

다음으로 앞서 설명한바와 같이 외국의 사례를 참작하여 주민자치의 근본 정신을 시행하기 위한 선거제도의 다양성을 주장하여야 한다. 특수한 사정에 의한 예외사례를 인정함으로써 획일적인 제도구성에서 벗어난 개방된 제도를 완성할 수 있는 계기임을 홍보하여 공감대를 형성하여야 한다.

참고문헌

- 강휘원, 미 주정부 선거구재획정 과정과 사법부의 참여, 한국정치학회보, 한국정치학회, 29(2)호, 1995, 499-521.
- 권영성, 비교헌법학, 법문사, 1981, 707면.
- 권영호, 인도법, 온누리, 2008.04, 42-44면.
- 권영호, 헌법개정에 관한 연구, 법과 정책, 제20집 제1호, 제주대학교 법과 정책연구소, 2014. 12. 25-46면.
- 김성호, 제주지방선거사, 세림, 2007.11, 211-216, 514면.
- 김진호·강영훈·이현출·한석지·고경민, 미국지방정치론, 대왕사, 2001.05., 180-189면.

- 김철수, 헌법학개론, 박영사, 2004, 192면.
- 민기·권영호, 제주특별자치도의회의원 선거구 합리적 개편 방안, 제주특별자치도, 2012, 2, 5-6면.
- 성낙인, 시대변화에 순응한 공직선거법의 정립, 헌법학연구 제18권 제2호, 2012, 68-69면.
- 정만희, 선거구획정의 기본문제, 공법학연구, 제13권, 제3호, 한국공법학회, 2012. 8, 135-137면.
- 한수웅, 헌법학, 법문사, 2011, 153면.
- 홍완식, 지역구도타파를 위한 선거구제 개편에 관한 헌법적 쟁점, 공법학연구, 한국비교공법학회, 제7권 제2호, 2006. 6, 40면.

David Butler, The Redrawing of Parliamentary Boundaries in Britain, Pippa Norris, Ivor Crewe, David Buttler and David Broughton, eds., British Elections and Parties Yearbook, 1992, p. 138.

Wolfgang Schreiber, Handbuch des Wahlrechts zum Deutschen Bundestag, Band I, Kommentar zum Bundeswahlgesetz, 1980, S. 133.

[Abstract]

A Study on Electoral Districting of Jeju Local Parliament

Kwon, Young-Ho

Ph. D. Professor, Jeju University Law School

Electoral districting is the most important element of the election system to support fair and equal elections. In other words, it is not just legislative discretion dependent upon the political decision making of Congress, but it

should be considered an essential element to secure equality in vote value under the equal elections principle of the Constitution. However, it is not possible to ensure exact population equality within each electoral district in reality, so reasonable deviation has been allowed in accordance with administrative divisions, geographical conditions and transportation.

The South Korean Constitutional Court considered when providing the criteria, this should be reduced to a 33.3% population deviation, or 2:1 ratio, to guarantee equality of vote value.

The single non-transferable vote rule in election did not increase electoral victories of minority parties and it also did not reduce wasted votes and increase representativeness at all. With those a sort of negative findings, this paper proposes the mixed member proportional representation system used in Germany, U.S.A. as an alternative. Jeju Island, Udo- and Chusa- do are the defining electoral districts of the Senate problem availability, an isolated district in the most important issue and to dance plane a problem. Obtaining independent district residents in two Island depends on the formation of consensus jeju residents'.

There is no basic autonomy of the group in Jeju Special Self-Governing Province. Thus, strict in defining electoral districts in Jeju island unlike other local government is difficult to apply the principle of proportionality. Jeju Special Self-Governing Province's local council, therefore defining electoral districts in the area and Historicity of district should focus on.

Key words : electoral districting, standard of districting, population deviation, gerrymandering, Jeju Special Self-Governing Province Council