

## 지방의회 선거제도 개편방안: 의원 정수 결정 및 선거구 획정 제도를 중심으로\*

최선\*\* · 김현\*\*\*

### • 요 약 •

본 연구는 지방정부의 대의제 개선방안 모색을 위하여 지방의회 의원 정수와 선거구 획정 제도의 현황과 문제를 진단하고 자율성 강화를 위한 제도개선 방안 제시를 목적으로 한다. 현행 한국의 지방의회 선거제도는 지방분권의 핵심 원리 중 하나인 자율성이 보장되지 못하고 있다. 지방의회 선거제도의 의원 정수 결정과 선거구 획정에 관한 권한을 지역이 보유하고 있지 못하고 중앙이나 상급기관이 보유한 채 하향식으로 결정되기 때문이다. 이는 지방정치를 중앙정치의 대리전으로 전락시키고 주민을 배제시키며 지역 대의제를 기능불량(malfunction)에 처하게 하는 주요 원인으로 지적된다. 따라서 본 연구는 선거구 획정과 의원 정수에 관한 이론적 논의를 바탕으로 현행 광역의회와 기초의회 의원 정수 결정과 선거구 획정 제도를 분석하고, 국내외 참고사례를 바탕으로 자율성을 강화할 수 있는 개선 방안을 제시하였다.

주제어 : 지방의회, 선거제도, 의원 정수, 선거구 획정, 자율성

## I. 서론

지방자치는 단체자치와 주민자치의 조합으로 완성되고 주민자치는 주민들의 직접적인 참여뿐만 아니라 대의제를 통한 간접적인 참여 역시 포괄하므로,<sup>1)</sup> 지역의 대의제는 지방

\* 이 논문은 2023년도 행정안전부 연구용역보고서 “지방자치 활성화를 위한 대의제와 주민참여 조화방안”에서 저자들이 집필한 내용을 수정 및 보완하여 발전시킨 것이다. 논문의 교신저자인 김현은 연세대학교 정치학과 BK21교육연구단의 지원을 수혜하였다.

\*\* 조선대학교 정치외교학과 조교수 (제1저자)

\*\*\* 연세대학교 정치학과 BK21교육연구단 박사후연구원 (교신저자)

1) 김병준, 『지방자치론(제4판)』, 파주: 법문사, 2022.

자치 실현과 발전에 매우 중요한 요소가 된다. 대의민주주의는 사회에 잠재된 갈등을 사회화시키고 이를 관리하는 역할을 하므로,<sup>2)</sup> 지역의 정당, 선거제도와 의회로 구성되는 지방의 대의제 역시 각 지역의 주요 문제를 사회적 의제로 제시하고 이를 해결하기 위한 법규를 제정해서 갈등을 해소하는 역할을 하게 된다. 특히, 급격한 인구의 감소로 ‘지역 소멸’이 가시화되고 있는 한국 지역의 현실에서 대의제를 중심으로 하는 지방자치의 활성화는 지역의 여러 문제를 해결하기 위해 긴급하게 요청된다. 대의제가 제대로 작동하게 되면 지역의 정치체계에서 투입 과정이 활성화되면서 지역의 여러 문제들 역시 효율적으로 해결할 수 있는 가능성이 커지기 때문이다.

하지만 한국에서 지역의 대의제는 기능불량(malfunction) 상태에 처해있다. 한국의 지방자치 현실에서 대의제는 주민의 필요를 반영한 지역 의제의 공론화 및 입법과 집행 등의 역할을 제대로 수행하지 못하고 있기 때문이다. 지방의회를 구성하는 선거제도 중 중요한 부분을 차지하는 의원 정수와 선거구 획정 등이 하향식으로 이루어짐에 따라 지역 주민의 의사가 제대로 반영되지 못하며(한국정책학회 2018), 중앙당 중심의 정당법으로 인해 지역은 사실상 일당독점체제가 되어 지역 의제에 대한 정책경쟁이 이루어지기 어렵고, 지방선거는 중앙정치의 대리전으로 전락되어 지방 없는 지방선거라는 평가를 받고 있는 것이 현실이다.<sup>3)</sup> 즉, 지방자치의 대의제에서 지역의 자율성이 보장되지 못하고 있다는 것이다. 자율성은 보충성, 책임성과 함께 지방분권의 핵심적인 원리로서, 지방정부를 구성하는 선거제도의 자율성은 지역이 스스로 주민들의 대표를 선출하는 방식과 절차, 대표의 수, 선거구 제도 등을 결정하는 것을 의미한다.<sup>4)</sup> 지방선거는 지역에서 주민의 자치권을 실현하는 수단이 되어 지방민주주의를 구축하는 기능을 수행하므로, 지방의회를 구성하는 제도설계에서의 자율성은 지방분권화의 핵심적 기반이 된다는 것이다.

이처럼 지역에서 자율성 결여로 인한 기능 불량에 빠진 대의제를 개선하기 위한 방안에 대해서 기존의 연구들은 주민주권론에 입각하여 주민들의 직접 참여를 강조해 왔다.<sup>5)</sup> 하지만 직접 참여의 긍정적 측면과 부정적 측면을 모두 고려할 때, 단순히 주민의 직접

2) 샤츠슈나이더, E. 지음, 현재호·박수형 옮김, 『절반의 인민주권』, 서울: 후마니타스, 2008.

3) 광진영, “지방선거에서 정당의 유권자 이해 반영: 국회의원 총선거와의 비교”, 『사회과학연구논총』 제38권 1호, 2022; 정병기 외, 『주요국의 지방 선거제도와 공천방식 비교연구』, 국회입법조사처, 2014.

4) 임정빈 외, 『지방분권친화적인 선거제도 연구: 지방의회의원 선거구 획정을 중심으로』, 한국정책학회, 2018, p.11.

5) 권자경, “주민직접참여제도의 주민주권 강화방안”, 『한국지방자치학회보』, 28집 2호, 2016; 김병국·최철호, “지방자치제도 하의 주민주권 확보방안: 시론적 연구”, 『지방행정연구』, 26집 1호, 2012; 김순은, “주민주권론과 지방자치의 발전”, 『지방행정연구』, 26집 1호, 2012; 안철현, “지역주권과 주민주권의 관점에서 본 지방정부 기관구성과 주민자치회 조직형태”, 『21세기정치학회보』, 27집 4호, 2017; 최진혁, “정책결정과정에서의 주민주권의 강화”, 『지방행정연구』, 26집 1호, 2012.

참여의 확대만이 아니라 대의제와 주민참여를 조화시키는 방향에서 대안을 모색할 필요가 있다.<sup>6)</sup> 이러한 문제의식에서 본 연구는 지방정부의 대의제를 개선하는 방안을 모색하기 위하여 지방의회 의원 정수와 선거구 획정 제도의 현황과 문제를 진단하고 자율성 강화를 위한 제도개선 방안을 제시하고자 한다. 이는 기존 연구들에서 활발히 다루어지지 않은 영역으로서, 지방정치 활성화를 위한 향후 연구와 논의에 기여할 수 있을 것으로 기대한다.

## II. 이론적 논의

### 1. 지방의회 선거제도와 선거구획정

지방의회 선거제도(electoral system)는 국회 선거제도와 마찬가지로 유권자의 투표를 의석으로 전환하는 당선인 결정방식(electoral formular), 선거구제(district magnitude), 투표구조(ballot structure) 등을 주요 구성 요소로 하고 있다.<sup>7)</sup> 선거구제는 선거구당 의석 수/선거구 크기, 의석의 할당, 선거구획정 원리 및 규칙, 선거구획정관리제도 등으로 구성되는데, 특히 선거구획정을 위한 기준으로 선거구의 인구 동등성, 형상의 조밀성, 경계선의 연속성, 행정구역 존중, 사회적 동질성 등 다양한 요소들이 사용되고 있다.<sup>8)</sup> 이 중에서 선거구 획정에 적용되는 가장 중요한 2가지 기준은 인구대표성과 지역대표성이다.

인구대표성은 선거구당 인구수 동등원칙을 추구하는데, 이는 표의 등가성 확보 즉, ‘1인 1표 1가치’의 원리와 연관되어 있다. 이 원리에 입각하여 선거구를 획정하면 행정구역의 분할은 허용될 수 있다. 이에 반해, 지역대표성 원리에 따르면 지역공동체의 특성을 보호하기 위해 행정구역의 분할은 금지하는 것을 원칙인데, 이러한 지역대표성 역시 여러 나라의 선거구 획정에서 중요한 기준으로 채택되고 있다.<sup>9)</sup>

6) 김범수·김현, “지방자치이론에 관한 비판적 검토: 주민주권론은 주민자치에 유용한 이론인가?”, 『한국정치연구』, 제31집 제3호, 2022.

7) International IDEA, Electoral System Design: The New International IDEA Handbook, Stockholm, Sweden : International Institute for Democracy and Electoral Assistance, 2008, p.5. 다만, 선거제도를 광의로 이해하면 선거의 행정적 측면을 담당하는 다양한 제도 역시 포함된다. 예를 들면, 기표소의 설치 방식, 유권자의 등록, 선거 관리 등을 들 수 있다.

8) 강휘원, “제20대 국회의원 선거구획정의 지역대표성 강화방안”, 『한국정치연구』, 제24집 제2호, 2015, p.125.

9) 윤종빈, “선거구 획정과 지방정치: 경기도 사례 분석”, 『정치·정보연구』, 제9권 제2호, 2006, p.307; 강휘원, 앞의 논문, p.125.

선거구 획정에서 인구대표성과 지역대표성은 서로 충돌할 수 있는 원리로서, 두 가지 원리 중 무엇을 더 중시하는가는 국가마다 차이가 있다. 미국의 경우에는 인구대표성을 중시해서 행정구역의 분할을 허용하지만, 영국이나 우리나라의 경우는 인구대표성을 일정수준 희생해서라도 지역대표성을 보장하고자 한다.<sup>10)</sup> 이렇게 국가마다 강조하는 기준이 다른 것은 선거구 획정에 적용될 수 있는 다양한 기준을 결합하는 보편적 공식이 존재하지 않음을 의미한다. 즉, 선거구획정원리는 과학적 방식으로 일률적으로 적용할 수 있는 공식이 존재하지 않고, 다양한 기준이 서로 충돌하는 상황에서 개별 정치공동체의 민주적 판단을 따를 수밖에 없다. 한국 지방의회 선거의 선거구획정에서 인구대표성을 상대적으로 희생해서 지역대표성을 보장하는 경우가 많은데, 이런 결정 역시 선거구획정의 정치적 성격을 보여준다.<sup>11)</sup>

선거구획정원리가 정치공동체의 민주적 판단에 근거하는 정치적 성격을 띠는 측면을 고려하면 중요해지는 것은 선거구획정제도이다. 선거구획정제도는 일반적으로 두 가지 모델이 존재한다. 첫 번째는 입법부 모델로 선거구획정의 기본원리에 근거해서 의회에서 선거구 획정을 결정하는 경우이다. 이 모델의 경우 선거구 획정에 참여하는 사람들이 선거를 통해 선출되는 이해당사자들이기 때문에 게리맨더링의 소지가 존재하며, 공정한 획정과 정치적 평등에 대한 문제가 제기될 수 있다.<sup>12)</sup>

하지만 입법부 모델의 장점은 선거구획정과정에서 민주적 정당성 문제를 해결할 수 있다는 점에 있다. 의원정수 산정과 선거구획정은 단순히 통계결과에 기반을 둔 기술적 판단의 대상이 아니다. 의원정수 산정과 선거구획정의 기준이 되는 인구 대표성과 지역대표성은 서로 충돌하기도 하고, 서로 상충되는 가치 속에서 우선순위와 예외를 결정해야 하는 상황이 발생하며 이런 점에서 정치적 성격을 띤다.<sup>13)</sup> 이런 정치적 판단을 내려야 될 경우 입법부 모델은 주민의 대표라는 측면에서 상대적으로 장점을 갖고 있다.

두 번째 모델은 위원회 모델(commission model)로서 당파적 성향을 가지고 있지 않고, 전문적 능력을 가진 사람들을 중심으로 한 중립적 위원회를 설립하는 방안이다. 이 모델의 경우, 선거구획정위원회를 독립기구로 설치해서 전문성을 강화하면 이해당사자들

10) 윤종빈, 앞의 논문, p.307.

11) 물론, 이런 정치적 성격은 헌법재판소에 의해 한계가 규정되어 있다. 헌법재판소는 2019년 판결에서 기존 선거구 간 인구편차가 3:1을 넘을 경우 평등선거의 원칙을 침해한다고 판시했다.

12) 강민제·윤성이, “선거구획정과 선거결과와의 왜곡: 2006년 지방선거를 중심으로”, 『한국정당학회보』, 제6권 제2호, 2007, p.9; 강휘원, “영국과 한국의 선거구획정위원회: 정치적 환경, 운영, 개혁방향”, 『한국정치학회보』, 36집 4호, 2002, p.346.

13) 문은영, “선거구획정의 접근방법에 대한 연구: 기초의회 선거구획정 과정을 중심으로”, 『입법과 정책』, 제12권 제1호, 2020, p.48.

의 영향력은 배제되고 위원회는 원칙에 근거해서 각 지역 상황을 면밀히 검토하여 공정한 획정을 할 것이라고 기대되어 여러 국가에서 채택되고 있다.<sup>14)</sup>

하지만 선거구 획정은 공식에 따라 기계적으로 이루어지는 것은 아니다. ‘다양한 기준들 중 무엇에 더 가치를 부여해야 하는가?’라는 정치적 판단이 결부될 수밖에 없으며, 위원회 모델은 이런 정치적 판단을 내릴 수 있는 민주적 정당성에 대한 문제가 제기될 수 있다.<sup>15)</sup> 따라서 이런 결함을 해소하기 위해 변형된 위원회 모델로 미국 아이오와에서 시도된 바 있는 ‘입법부 소속의 초당파적 선거구획정기관’이 있다. 이 모델은 초당파적 선거구획정위원회가 결정한 획정안에 대한 승인 권한을 입법부에 부여한다.<sup>16)</sup> 또한, 한국의 현행 자치구·시·군 선거구획정위원회와 같이 입법부 모델과 위원회 모델을 절충한 변형된 위원회 모델도 존재한다.<sup>17)</sup>

## 2. 지방의회 의원정수 결정

지방의회 의원정수는 선거구당 의석수에 총선거구수를 곱한 인원수에 해당된다. 따라서 한 지역의 의원정수는 선거구획정 과정에서 결정되는 것이 일반적이다. 즉, 선거구획정 과정에서 총 몇 개의 선거구를, 선거구당 몇 명의 의원으로 뽑을지 선택하면 의원정수가 자연스럽게 결정되는 것이다. 하지만 한국에서 지방의회 의원정수는 반대의 순서로 결정된다. 즉, 사전에 지역별 지방의회 의원 총정수가 결정되고, 그에 따라서 선거구가 획정되는 방식이다. 이런 점에서 한국의 지방의회 선거제도에서 의원정수의 결정은 지방의회 선거제도가 작동하기 위한 선결조건이 된다. 선거제도의 모든 요소가 완비되어도 전체 의원정수가 확정되지 않으면 지방의회 선거제도는 작동하지 않기 때문이다.

그렇다고 해서 의원정수를 정하는 보편적 규범적 기준은 존재하는 것은 아니며, 단지 민주주의 국가에서 의원정수에 관한 경험적 패턴을 분석한 연구들이 있을 뿐이다. 대표적 사례가 ‘세제곱근의 법칙(cubic root law)’ 즉, 흔히 타게페라와 슈가트(Taagepera & Shugart)의 공식이라고 불리어지는 법칙이다. 타게페라와 슈가트는 선진국 21개국 국가 인구나 국회의원 간 관계의 횡단면 분석을 통해 의원 수가 인구의 세제곱근에 비례하는

14) 문은영, 위의 글, p.47.

15) 이런 점에서 위원회의 독립성은 ‘바람직한’ 선거구 획정의 필수조건일 수 있지만 ‘충분조건’은 아니다. 지병근, “선거구 획정의 정치 과정: 제21대 국회의원 선거구 획정 사례 분석”, 『한국정당학회보』, 제20권 제1호, 2021, p.116.

16) 강휘원, 앞의 논문(2002), p.347.

17) 자치구·시·군 선거구획정위원회의 구성과 운영에 관한 자세한 내용은 III-2. 기초의회 선거구 획정 및 의원정수 결정 참고.

경향이 있음을 발견했다.<sup>18)</sup>

한국에서는 이 연구에서 제시한 법칙을 이용하여 우리나라 국회의원 규모의 적정성을 검토한 연구들이 있다.<sup>19)</sup> 강원택은 타게페라와 슈가트의 공식을 이용해서 우리나라의 국회의원 정수를 약 362석으로 산출하면서 우리나라 국회의원 규모가 비교정치적 지표로 볼 때 상대적으로 작다고 평가했다.<sup>20)</sup> 김태일과 임채홍은 타게페라와 슈가트의 공식을 재해석해서 우리나라 국회의원 규모 추정의 모델을 개발하였는데, 이에 따르면 우리나라 국회의원의 현재 규모는 전 세계적으로는 중간보다 다소 작은 수준이며, OECD 국가 중에서는 그보다 더 작은 수준으로 평가했다.<sup>21)</sup> 또한, 김도종과 김형준은 의원정수 산출 기준에 총인구, GDP 규모, 중앙정부예산, 중앙공무원수를 포함하여 OECD 국가와 비교 분석한 결과 우리나라 국회의원 정수는 368명에서 379명으로 산출했다.<sup>22)</sup>

지방의원 정수 산출을 위한 연구는 아직 본격적으로 진행되지 않고 있는 것으로 파악된다. 다만, 경기연구원에서 2009년 지방자치단체의 의원정수 조정제도에 자율성 부여가 필요함을 제안하면서, 의원정수가 자율화된 경우를 상정해서 지방의원 총정원 산정에 대한 객관적 산정방식이 마련되어야 함을 제안한 바 있다.<sup>23)</sup> 2021년에는 한국정치학회가 타게페라와 슈가트의 공식을 기초의회에 시범적으로 적용해서 현재 지방의원정수가 현저히 적다고 주장했다. 또한 이 연구에선 현재 기초의회 최소정수인 7명의 적절성 역시 지방의회의 기능적 측면에서 재검토하였는데, 그 결과 현행 7명의 최소정수보다 4명이 더 많은 11명이 최소 필요하다고 제안했다.<sup>24)</sup>

이상의 연구들은 의원정수 산정을 위한 객관적 기준을 제시하려는 노력으로 평가할 수 있는데, 이러한 접근은 두 가지 한계점을 갖고 있다. 우선 이 연구에서 나온 결과는 규범적 기준이라고 할 수 없다. 이 연구들이 제시하는 공식 또는 기준은 민주국가의 다양한 사례에서 경험적으로 도출된 하나의 패턴에 불과하다. 따라서 이 패턴 자체가 규범적 구

---

18) 김태일·임채홍, “Taagepera & Shugart 공식의 재해석에 의한 우리나라 국회의원 규모의 국제비교”, 『의정연구』, 제14권 제1호, 2008, p.10.

19) 강원택, “국회의원 선거제도의 개혁: 의원 정수 및 선거구 획정 문제를 중심으로”, 『국가전략』, 제8권 제3호, 2002; 김태일·임채홍, 앞의 논문; 박찬욱, “국회의원 선거구제와 선거구획정 방식의 개혁방향”, 『국가전략』, 제3집 1호, 1997.

20) 강원택, 앞의 논문.

21) 김태일·임채홍, 앞의 논문, p.25.

22) 김도종·김형준, “국회의원 정수산출을 위한 경험연구: OECD 회원국들과의 비교·분석을 중심으로”, 『국제정치논총』, 제43집 3호, 2003, p.74

23) 신원득, “지방의원선거제도와 지방자치역량에 관한 연구”, 『경기연구원 기본연구』, 2009, 97.

24) 한국정치학회, “지방의회의원 선거구의 지역대표성 확보 방안에 대한 연구”, 『2021년도 중앙선거관리위원회 연구용역보고서』, 2021, pp.84-86.

속력을 가지고 있다고 할 수는 없다. 물론, 각 나라의 의원정수 산정 행위 자체는 규범적 판단에 입각해 이루어지기 때문에 경험적 패턴에 규범적 판단이 개입되어 있다는 것 자체는 부정할 수 없지만, 그렇다고 해서 이 패턴 자체가 그 자체로 규범적 기준이 되지는 않는다.<sup>25)</sup>

설령, 간접적 차원에서 규범성을 인정해준다고 하더라도 이 기준은 의원정수 산정을 위해 참고할 수 있는 여러 기준 중 하나일 수밖에 없다. 즉, 의원정수 산정을 위한 하나의 ‘객관적’ 기준은 존재하지 않는다. 그 대신, 의원정수 산정과정에서 다양한 요인이 고려되어야만 하고, 각 요인의 중요도가 서로 충돌할 경우 최종 결정은 정치적 성격을 띠 수밖에 없다. 따라서 의원정수 산정을 위한 하나의 객관적 기준을 정해두려고 하는 대신, 의원정수 산정과정에서 반드시 고려해야 될 기준과 가이드라인을 제공하고, 민주적 절차가 반영된 심의과정을 거치는 것이 필요하다.

### Ⅲ. 지방의회 선거제도의 현황 및 문제점

#### 1. 광역의회 선거구획정 및 의원정수 결정

현행 광역의회 의원 선거구획정과 의원정수는 「공직선거법」의 규정에 의해 국회의원선거구와 행정구역을 기준으로 국회에서 결정되고 있으며, 국회의원 선거구 획정은 공직선거법 제24조 이하의 규정에 의해 이루어지고 있다. 국회의원 지역구를 획정하는 국회의원선거구획정위원회는 중앙선거관리위원회에 두고 독립된 지위를 보장하고 있으며(제2항), 국회의원선거구획정위원회는 중앙선거관리위원장이 위촉하며 9명의 위원으로 구성된다(제3항). 국회의 소관 상임위원회 또는 선거구획정에 관한 사항을 심사하는 특별위원회는 중앙선거관리위원회위원장이 지명하는 1명과 학계·법조계·언론계·시민단체·정당 등으로부터 추천받은 사람 중 8명을 의결로 선정하여 중앙선거관리위원회위원장에게 통보하고(제4항), 중앙선거관리위원장이 위촉함으로써 9명의 위원으로 국회의원선거구획정위원회를 구성한다.

국회의원선거구획정위원회는 국회의원지역구를 획정함에 있어서 국회에 의석을 가진 정당에게 선거구획정에 대한 의견진술의 기회를 부여해야 하고(제10항), 재적위원 3분의

25) 이러한 한계는 김태일·임채홍(2008)에서도 이미 인정하고 있다. 그들은 타계페라와 슈가트의 공식에 따라 산출된 우리나라 의원정수가 규범적 판단 기준이 될 수는 없으며, 각 국가의 역사적 경험과 제도적 특성을 반영할 수밖에 없다고 지적한다(김태일·임채홍 2008, 26).

2 이상의 찬성으로 의결한 선거구획정안을 포함한 보고서를 기한 내에 국회의장에게 제출해야 한다(제11항). 국회의 관련 위원회는 국회의원선거구획정위원회가 제출한 선거구획정안을 그대로 반영하되, 재적위원 3분의 2 이상의 찬성으로 한 차례에 한해서 선거구획정안을 다시 제출할 것을 요구할 수 있다(제24조의2 제3항). 이렇게 확정된 국회의원 선거구를 바탕으로 중앙선거관리위원회는 공직선거법 제22조의 규정에 따라 시·도의회의 원선거구획정안을 국회에 제출하고, 국회의 관련 위원회에서 심의 의결 후 본회의에서 의결하여 공직선거법 [별표 2] “시·도의회의원지역선거구구역표”를 확정하게 된다.<sup>26)</sup> 지역구 광역의원 선거는 공직선거법 [별표 2]의 선거구를 기준으로 선거가 시행되며, 기초의원 선거구 역시 이를 고려하여 선거구획정이 이루어진다.

국회의원선거구획정위원회에서 “시·도의회의원지역선거구구역표”의 선거구를 획정하는 근거는 「공직선거법」 제26조에 의하며, 현행 규정은 인구·행정구역·지세·교통 그 밖의 조건을 고려하여 자치구·시·군을 구역으로 하거나 분할하여 획정하도록 하고 있으며, 하나의 시·도의원지역구에서 선출할 지역구시·도의원정수는 1명으로 규정함으로써 소선거구제로 운영되고 있다. 이러한 규정은 1991년 「지방의회의원선거법」 제15조에서 시작되어 1995년 「공직선거 및 선거부정방지법」 제26조를 거쳐, 2010년 「공직선거법」 제26조로 소폭 변화되어 온 것이다.

한편, 현재 한국에서 광역의회 의원정수 역시 공직선거법의 규정에 의해 정해진다. 공직선거법 제22조는 제1항에서 “시·도별 지역구시·도의원의 총 정수는 그 관할구역 안의 자치구·시·군(하나의 자치구·시·군이 2 이상의 국회의원지역구로 된 경우에는 국회의원지역구를 말하며, 행정구역의 변경으로 국회의원지역구와 행정구역이 합치되지 아니하게 된 때에는 행정구역을 말한다)수의 2배수로 하되, 인구·행정구역·지세·교통, 그 밖의 조건을 고려하여 100분의 20의 범위에서 조정할 수 있다. 다만, 인구가 5만명 미만인 자치구·시·군의 지역구시·도의원정수는 최소 1명으로 하고, 인구가 5만명 이상인 자치구·시·군의 지역구시·도의원정수는 최소 2명으로 한다.”고 규정함으로써 국회의원지역구와 행정구역을 기준으로 약 2배수로 정하고 있다.

이어서 제2항에서는 “시와 군을 통합하여 동농복합형태의 시로 한 경우에는 시·군통합 후 최초로 실시하는 임기만료에 의한 시·도의회의원선거에 한하여 해당 시를 관할하는 도의회의원의 정수 및 해당 시의 도의회의원의 정수는 통합 전의 수를 고려하여 이를 정

26) 2022년 제9회 동시지방선거를 위한 광역의회 의원 선거구는 국회 정치개혁특별위원회의 공직선거법및지방선거구제개편심사소위원회에서 논의한 것을 정치개혁특별위원회에서 심의·의결 후, 국회 본회의에서 의결하여 확정하였다.



한다.”고 하여 그 예외를 규정하고, 제3항에서는 “산정된 의원정수가 19명 미만이 되는 광역시 및 도는 그 정수를 19명으로 한다.”고 규정하여 지역구시·도 의원의 하한선을 19명으로 정하고 있다. 제4항에서는 “비례대표시·도의원정수는 제1항 내지 제3항의 규정에 의하여 산정된 지역구시·도의원정수의 100분의 10으로 한다. 이 경우 단수는 1로 본다. 다만, 산정된 비례대표시·도의원정수가 3인 미만인 때에는 3인으로 한다.”고 규정하여 비례대표의원을 정원의 10%로 하고, 그 하한선을 3인으로 정하고 있다.

이러한 공직선거법의 규정에 따라 현행 지역구시·도의회 의원정수는 자치구·시·군 수나 국회의원지역구의 2배수로 정하고, 20% 범위에서 조정이 가능하며, 정원의 10%는 비례대표의원으로 할당하고(최소 3인 이상), 최소 19인으로 구성된다. 결국, 행정구역과 국회의원 선거구를 기반으로 시·도의원 선거구가 정해지게 되고, 최종 확정된 시·도의원 지역구의 명칭과 관할구역은 공직선거법 제26조 제1항에서 규정하고 [별표2]로 첨부되어 있으며, 현재 해당 표에 명시된 지역구시·도의회 의원정수는 아래 표와 같다.

〈표 1〉 전국 광역의회 지역구 의원정수 현황

시/도	의원정수
서울특별시	101
부산광역시	42
대구광역시	29
인천광역시	36
광주광역시	20
대전광역시	19
울산광역시	19
경기도	141
강원도	44
충청북도	31
충청남도	43
전라북도	36
전라남도	55
경상북도	55
경상남도	58
계	729

\* 출처: 「공직선거법」의 [별표2].

지역구 광역의원 의원정수에 관한 규정은 1991년 지방선거가 부활한 이후 변화를 거듭하였으며, 그 세부 내용은 아래 표와 같다. 지방선거가 부활된 이후 역대 광역의원 정수는 1991년 866명과 1995년 872명에서 IMF의 여파 속에 지방의원 수를 감축한 영향으로 1998년 선거에서 690명까지 감소하였다가 점차 꾸준히 증가하여, 2022년 지방선거에서 872명까지 증가하였다.

이후 자치구·시·군수의 2배수로 하되, 정원을 일부 조정하도록 허용하게 되었고, 2010년 선거에서 처음으로 100분의 10의 범위에서 정원을 조정할 수 있도록 규정한 이후, 2014년 선거에서 14% 범위에서 조정할 수 있도록 확대하였고, 2022년에는 20% 범위까지 정원 조정의 폭을 확대하였다. 이는 헌법재판소가 기존의 공직선거법 제22조 제1항에서 행정구역 혹은 국회의원지역선거구를 기준으로 하여 일률적으로 시도의원 정수를 2인으로 배분하고 있어 선거구별 인구수에 따라 투표가치의 불평등 문제가 발생하여 선거권 및 평등권을 침해한다고 헌법불합치결정을 내림에 따라 2010년 1월 법률 개정으로 정원의 일부를 조정할 수 있다는 규정을 삽입하게 된 것이다.

〈표 2〉 역대 광역의회 의원정수 관련 규정

시기	의원 정수	산정기준	근거
제1기(1991년)	866	시·군·구마다 각 3인으로 하며, 하한선은 시의회는 23인, 도의회는 17인으로 함.	지방의회의원선거법(제13조)
제2기(1995년)	872	시·군·구마다 각 3인으로 하며, 인구 30만을 넘는 자치구·시·군에 있어서는 30만을 넘는 매 20만까지마다 1인을 더하고 인구가 7만미만이 되는 자치구·시·군은 2인으로 함.	공직선거 및 선거부정방지법(제22조)
제3기(1998년)	690	시·군·구마다 각 2인으로 하되 하한선은 14인 이상으로 함.	공직선거 및 선거부정방지법(제22조)
제4기(2002년)	682	시·군·구마다 각 2인으로 하되 하한선은 16인 이상으로 함.	공직선거 및 선거부정방지법(제22조)
제5기(2006년)	738	시·군·구마다 각 2인으로 하되 하한선은 16인 이상으로 함.	공직선거법(제22조)
제6기(2010년)	761	자치구·시·군수의 2배수로 하되, 100분의 10의 범위에서 조정할 수 있음. 자치구·시·군마다 최소 1명으로 하고, 하한선은 19인 이상으로 함.	공직선거법(제22조)

시기	의원 정수	산정기준	근거
제7기(2014년)	789	자치구·시·군수의 2배수로 하되, 100분의 14의 범위에서 조정할 수 있음. 자치구·시·군마다 최소 1명으로 하고, 하한선은 19인 이상으로 함.	공직선거법 (제22조)
제8기(2018년)	824	자치구·시·군수의 2배수로 하되, 100분의 14의 범위에서 조정할 수 있음. 자치구·시·군마다 최소 1명으로 하고, 하한선은 19인 이상으로 함.	공직선거법 (제22조)
제9기(2022년)	872	자치구·시·군수의 2배수로 하되, 100분의 20의 범위에서 조정할 수 있음. 자치구·시·군마다 최소 1명으로 하고, 하한선은 19인 이상으로 함.	공직선거법 (제22조)

\* 출처: 역대 광역의회 관련 선거법.

이처럼 현행 광역의회 선거구획정과 의원정수 결정의 문제는 해당 지역이 그 권한을 보장받지 못하고 선거구획정과 의원정수 결정의 모든 과정이 중앙에서 이루어지고 있다는 점이다. 이는 자치분권을 강화하는 세계적 추세나 정부의 방침과 괴리가 발생하는 것이다. 앞에서 살펴본 바와 같이, 광역의회 의원 선거구는 행정구역과 국회의원 선거구를 기반으로 정해지게 되며, 중앙선거관리위원회의 안이 국회에서 의결되어 공직선거법 제26조 제1항에 시도의원지역구의 명칭과 관할구역이 [별표2]로 첨부된다. 이는 지역의 자율성이 확보되지 못하는 문제와 더불어, 지역적 특성이나 환경에 맞지 않는 의원정수 결정과 선거구 획정이 이루어질 가능성을 내포한다. 실제 광역의회 의원 선거구가 읍면동 분할이나 생활권 등과 맞지 않게 설정되어 지역 주민들의 불만이나 반발이 발생하기도 한다.

## 2. 기초의회 선거구획정 및 의원정수 결정

기초의회 선거구획정 및 의원정수 결정은 국회에서 광역시·도별로 기초의회 의원 총정수를 결정하고, 그 범위 내에서 광역시·도별로 자치구·시·군의원선거구획정위원회를 설치하여 선거구를 획정하고 의원 수를 결정하고 있다. 이 절차를 서울시 사례를 참고하여 살펴보면 다음과 같다. 우선, 광역자치단체장은 지방선거 실시 전 자치구·시·군의원 선거구획정위원회를 구성한다(「공직선거법」 제24조의 3).<sup>27)</sup> 광역자치단체장은 학계·법조계·언

27) 「공직선거법」에는 선거구획정위원회 설립 시기에 관한 내용은 없다. 다만, 위원회는 선거구획정안을 선거일 전 6개월전까지 제출해야 한다(제24조의 3 ㉟). 따라서 최소 그 기간 이전에 위원회는 설립되어야 하

론계·시민단체와 시·도의회 및 시·도선거관리위원회가 추천하는 사람 중에서 11명 이내 인원을 위원으로 위촉하여 획정위원회를 구성한다. 「공직선거관리규칙」 제4조의 2에 따르면, 위원장 1명을 포함하는 11명의 비상근 위원은 시·도의회가 추천하는 2명, 시·도위원회가 추천하는 1명, 학계·법조계·언론계 및 시민단체가 추천하는 각 2명으로 구성되어야 하며, 위원장은 위원 중에서 호선된다. 또한, 선거구획정위원회는 행정사무를 처리하기 위해 해당 시·도 소속 공무원 중 1명을 간사로 두게 되어 있다.

제8회 지방선거를 위해 구성된 서울시 자치구의회의원선거구획정위원회의 경우, 선거구획정위원회는 2021년 9월 7일에 출범했고 「공직선거관리규칙」에 따라 서울시의회 추천 2명, 서울시선거관리위원회 추천 1명, 학계·법조계·언론계·시민단체가 추천하는 각 2명을 시장이 위촉했으며 간사는 서울시 자치행정과장이 맡았다. 학계·언론계·시민단체는 복수의 인사를 추천했고, 서울시는 「성평등기본조례」의 권고사항에 따라 복수로 추천된 학계·언론계·시민단체의 후보들 중에서 여성위원 40%를 고려하여 위원을 선정하였다.<sup>28)</sup>

이런 방식으로 구성된 선거구획정위원회는 「공직선거법」 제22조 규정에 의한 [별표 3] “시·도별자치구·시·군의회의원 총정수표”에 따라 배정된 광역 시도별 기초의회 의원정수를 해당 광역시·도에 속해 있는 기초의회 별로 할당하여 기초의회 의원정수를 산정한다. 즉, 기초의회 의원정수는 국회에서 정한 기초의원 총정수 범위 안에서 기초의회 선거구획정위원회가 자치구·시·군별 의원 정수를 배분하여 결정한다. 이 과정에서 획정위는 「공직선거법」 제23조의 규정에 따라 당해 시·도의 의원 총정수 범위 내에서 인구와 지역대표성을 고려하여 「중앙선거관리위원회규칙」이 정하는 기준에 따라 결정하며, 기초의회 최소정수는 7인으로 하고, 비례대표의원 정수는 자치구의원 정수의 100분의 10으로 한다.

자치구·시·군별 의원정수가 배정되면 선거구획정위원회는 선거구를 획정한다. 공직선거법 26조는 자치구·시·군의원지역구는 인구·행정구역·지세·교통 그 밖의 조건을 고려하여 획정하고, 하나의 자치구·시·군의원지역구에서 선출할 지역구자치구·시·군의원정수는 2인 이상 4인 이하로 하도록 규정하고 있다(제2항). 다만, 2022년 4월 20일 개정된 공직선거법 부칙 제17조에 의하여 2022년 6월 1일 실시되었던 지방자치단체선거의 경우 한시적으로 11개 기초의회 선거구에서 선출하는 기초의원 정수를 3인 이상 5인 이하로 확대하고, 해당 지역 내의 기초의회 의원정수를 1인 증원할 수 있도록 했다.<sup>29)</sup> 또한, 자치

도록 규정되어 있다.

28) 「서울시자치구의회의원선거구획정위원회: 위원구성 및 위촉계획」(2021/09/07)

구·시·군의원지역구는 하나의 시·도의원지역구 내에서 확정하여야 하고(제4항), 하나의 읍·면·동의 일부를 분할하여 다른 시·도의원지역구 또는 자치구·시·군의원지역구에 속하게 하지 못하게 했다(제3항). 이로써 「공직선거법」은 선거구획정위가 광역의회 선거구를 준용하여 그 범위 안에서 기초의회 선거구획정을 실시하도록 규정하고 있다.

선거구획정위원회는 이러한 법률을 기반으로 해서 해당 기초자치단체의 선거구 획정 방침을 마련하고, 이를 바탕으로 선거구를 확정하는데 이 과정에서 획정안에 대해 관계 기관(정당, 기초자치단체장, 기초의회)으로부터 의견 수렴 기간을 거쳐야 한다. 그리고 이러한 의견 진술 결과를 검토 및 심의하여 선거구획정안을 확정한다. 2022년 제8회 지방선거의 경우, 15개 광역자치단체는 지방선거 기초의회 선거구 획정을 위해 15개의 선거구획정위원회를 구성했으며, 획정위에서 제출한 총 선거구는 1,008개로, 2인 선거구 498개, 3인 선거구 440개, 4인 선거구 59개, 5인 선거구 11개였다.<sup>30)</sup> 이는 제7회 지방선거 선거구에 비해 2인 선거구가 전반적으로 줄어든 반면, 3인, 4인, 5인 선거구가 늘어난 것이다. 예를 들면, 서울시의 경우 제8회 지방선거에서 2인 선거구는 제7회 지방선거에 비해 16개 감소한 반면, 3인, 4인, 5인 선거구는 각각 3개씩 증가했으며,<sup>31)</sup> 부산시의 경우에도 2인 선거구가 44개에서 18개로 26개 감소한 반면, 3인 선거구 4개, 4인 선거구는 10개 증가한 획정안을 제시했다.<sup>32)</sup>

선거구획정위원회가 획정안을 마련하면 이를 광역자치단체장에 제출하고, 광역자치단체장은 이 획정안을 조례안으로 광역의회에 발의한다. 광역의회는 이 획정안을 심의·의결해서 조례로 제정하게 된다. 제8회 최종 확정된 선거구는 <표 3>과 같은데, 획정위 제출안과 비교하면 2인 선거구는 획정위 제안에 비해 44곳이 늘었고, 이에 반해 4인 선거구는 17곳이 획정위 안에 비해 줄었다. 이는 의회에서 4인 선거구를 2인 선거구로 ‘쪼개기’하는 경향이 지속되고 있음을 의미한다.<sup>33)</sup>

29) 공직선거법(법률 제18790호, 2022.4.20., 일부개정) 부칙 제17조에서 규정하는 시험지역은 서울특별시서초구갑국회의원선거구, 서울특별시동대문구을국회의원선거구, 서울특별시성북구갑국회의원선거구, 서울특별시강서구을국회의원선거구, 경기도용인시정국회의원선거구, 경기도남양주시병국회의원선거구, 경기도구리시국회의원선거구, 인천광역시동구미추홀구갑국회의원선거구, 대구광역시수성구을국회의원선거구, 광주광역시광산구을국회의원선거구 및 충청남도논산시계룡시금산군국회의원선거구 등이다.

30) 조원빈, “2022년 지방선거 결과 분석: 선거제도와 정치적 효과”, 『의정연구』, 제28권 제2호, 2022, p.60.

31) 「서울특별시 자치구의회의원 선거구와 선거구별 의원정수에 관한 조례 일부개정조례안 검토보고서」(2020/04/26)

32) 조원빈, 앞의 글, p.60.

33) 조원빈, 위의 글, p.61.

〈표 3〉 제8회 지방선거 기초의회 지역선거구 획정

광역 단위	총정수	획정위 제출안				최종획정된 선거구				계
		2인 선거구	3인 선거구	4인 선거구	5인 선거구	2인 선거구	3인 선거구	4인 선거구	5인 선거구	
서울	373	98	50	2	4	98	50	3	3	154
부산	157	18	27	10	0	39	25	1	0	65
대구	105	6	20	7	1	18	20	1	1	40
인천	108	16	20	3	1	14	24	2	0	40
광주	60	2	16	1	1	1	18	1	0	20
대전	55	4	13	2	0	4	13	2	0	19
울산	44	14	4	1	0	14	4	1	0	19
경기	406	84	71	3	3	87	69	5	1	162
강원	151	8	41	3	0	8	41	3	0	52
충북	119	27	19	2	0	27	19	2	0	48
충남	151	25	24	6	1	31	24	3	1	59
전북	172	38	31	1	0	38	31	1	0	70
전남	215	36	33	11	0	38	33	10	0	81
경북	251	68	37	1	0	68	37	1	0	106
경남	234	54	34	6	0	57	32	6	0	95
계	2,601	498	440	59	11	542	440	42	6	1,030

\* 출처: 조원빈, “2022년 지방선거 결과 분석: 선거제도와 정치적 효과”, 『의정연구』, 제28권 제2호, 2022, p.60에서 재인용.

이상 살펴본 현행 기초의회 선거구획정 및 의원정수 결정 방식의 문제점은 자율성의 결여에 있는데, 이는 두 가지 측면으로 나누어 살펴 볼 수 있다. 먼저 기초의회의원 선거구획정위원회 구성방식의 측면에서 자율성이 결여되어 있다. 기초의회의원 선거구획정위원회가 광역자치단체 수준에서 설치되어 광역의회에 의해 결정되고 있다는 점이다. 즉, 광역자치단체장이 기초의회 의원정수와 선거구획정안을 마련하기 위한 선거구획정위원회를 조직하고, 자치단체의 공무원(일반적으로 자치행정과장)이 위원회 간사로서 행정실무를 맡고 있다. 선거구획정위원들은 광역 단위에 소속된 기초의회 의원정수를 배분하고 각 기초자치단체별 선거구를 획정한다. 이렇게 결정된 선거구획정안은 광역자치단체장을 통해 광역의회에 발의되고, 광역의회의 심의를 거쳐 조례로 제정되기 때문에 기초자치단체 수준에서는 의견을 개진하는 정도의 역할만 할 수 있는 것이 현실이다.

두 번째는 기초의회 의원 총정수 결정에 있어 기초 단위에서의 자율성이 부재하다. 현행 제도 하에서는 국회가 지방선거를 앞두고 광역단위 별 기초의회 의원 총정수를 확정하면 비로소 광역단위에서 설치한 기초의회 선거구획정위원회에서 개별 기초의회 의원정수를 할당한다. 이 과정에서 기초 단위의 의견이 반영되는 것은 매우 제한적이며, 나아가 국회에서 총정수 결정이 지연되면서 기초의회 선거구획정위원회의 의원정수 할당 및 선거구획정 작업이 시일에 쫓겨 진행되는 현상이 반복되어 나타나는 문제도 발생하고 있다.<sup>34)</sup> 하지만 지방의원 총정수를 중앙정부가 법률로 결정하는 경우는 주요 국가의 사례에서 찾아보기 어려우며, 일본에서도 과거 법률로 규정했었지만 1999년 지방분권일괄법에 따라 법정정수제도를 폐지하고 법정 상한선을 규정하는 과도기를 거쳐, 2011년부터는 지방자치법이 개정되면서 우리 기초의회에 해당하는 시·정·촌 의회는 자율적으로 의원정수를 결정하도록 하고 있다.<sup>35)</sup>

기초의회 의원정수와 선거구획정에서 기초 단위의 이러한 낮은 자율성은 기초의원의 의정활동에까지 영향을 미치는 문제를 가진다. 기초의회 무용론은 기초의회 제도 부활 이후 일각에서 제기되었지만, 그 이후 지방선거시기마다 거론되고 있다.<sup>36)</sup> 기초의회와 기초의원의 역할에 대한 유권자의 부정적 인식은 여러 가지 요인에서 비롯되지만, 중요한 원인 중 하나는 기초의원 자율성이다. 한국정치의 양대 거대 정당은 자당 소속의 기초의원을 공천권을 무기로 삼아 줄세우기 해왔는데, 그 결과 중앙정치에서 여·야간 대립이 기초자치단체 수준의 의회정치에도 투영되며 기초의원은 국회의원을 보좌하는 인력 대우를 받고 있기도 하다.<sup>37)</sup> 기초의원의 종속성은 거대 양당에 의해 지방의회가 운영되고, 일부 지역에선 사실상 한 당이 독점적 지위를 누리고 있는 데에서 연유한다. 그런데 공천권만 의원의 의정활동 자율성을 저해하는 것은 아니다. 의원정수 및 선거구획정제도 역시 기초의원의 종속적 위상을 확립하는데 기여하고 있다. 기초의원의 선거구 존립 여부가 국회의원과 광역의원의 결정에 달려있기 때문에 이 제도 역시 기초의원 의정활동 자율성을 저해하고 있다.

다른 한편, 광역자치단체가 획정위를 운영하면서 위원회의 독립성을 저해하거나, 광역

34) 2018년 7회 동시지방선거의 경우 같은 해 3월 9일 총정수 개정 내용이 포함된 「공직선거법」을 국회에서 통과시켰고, 2022년 8회 동시지방선거의 경우 같은 해 4월 총정수 변화를 법률에 반영했다.

35) 임정빈 외, 앞의 책, pp.125-126. 정수 상한과 하한은 폐지되었지만, 그 이후 의원정수의 대폭 증대는 없었고 모든 지방의회가 2011년 지방자치법 개정 이전 인구구분에 따라 의원정수를 정하고 있다. 하세현, “일본 지방선거의 무투표 당선에 대한 실증분석과 사례연구”, 『중앙선거관리위원회』, 2019, p.10.

36) 제8회 동시지방선거를 앞두고도 여러 기사에서 기초의원 무용론에 대한 기사들이 나옴. 대표적 사례는 “지역 유지가 기초의회 독점...후진적 구조 바뀌야 신뢰 회복”(한국일보 2022.03.26).

37) 예를 들면, “지방정부...기초의원 줄세우기 언제까지?”(KBS뉴스 2022.02.22).

의회가 선거구획정을 확정하는 권한을 행사하면서 당파적 결정을 하는 문제가 지속되고 있다. 선거구획정위원회에는 지방자치단체에서 1명의 간사를 배정하도록 하고 있는데, 보통 해당 광역자치단체의 자치행정과장이 행정사무를 맡고 있다. 간사는 소속 광역단체의 의원정수 및 선거구획정 관련 가이드라인을 제시하거나, 획정 초안을 사전에 준비해서 제안하는 경우도 있다.<sup>38)</sup> 따라서 광역단체장이 간사를 통해 간접적으로 선거구획정위원회에 상당한 영향력을 미쳐 획정위의 독립성을 약화시킬 수도 있다. 또한, 광역의회는 선거구획정위가 제출한 획정안에 대해 심의 및 의결을 통해 조례로 제정하는데, 이 과정에서 이전부터 지적되어온 ‘쪼개기’ 관행이 지속되고 있다. 광역의회는 획정안에서 제안한 4인 선거구를 거대 양당에게 유리한 2인 선거구로 분할하는 수정안을 통과시켰는데, 제8회 지방선거에선 서울, 울산, 대전, 강원, 충북, 전북, 경북을 제외한 나머지 8개 지역 광역의회는 4인 선거구를 2인 선거구로 ‘쪼개기’했다.

## IV. 지방의회 선거제도의 개선 방안

### 1. 광역의회 선거구획정 및 의원정수 결정 개선 방안

지방분권 및 지방자치 활성화를 위한 광역의회 의원정수 확정과 선거구획정 방안은 다음과 같이 3가지 방안을 고려해볼 수 있다. 먼저 첫 번째 방안은, 현재 세종특별자치시와 제주특별자치도가 운영하는 것과 같이, 공직선거법 제24조의3에서 규정하는 기초의회 시의회의원선거구획정위원회의 규정을 그대로 준용하여 동일한 방식으로 광역의회 선거구획정위원회를 설치 및 운영하는 방안이다. 현재 한국에서 특별법을 설치하여 일반 광역시·도와 구별하여 운영하고 있는 사례는 세종특별자치시, 제주특별자치도, 강원특별자치도이며, 그밖에 일부 시·도에서도 특별법을 설치하여 특례를 적용받고자 준비하고 있다. 이들 중 선거제도에 관한 특례를 허용한 경우는 세종특별자치시와 제주특별자치도이다.

세종특별자치시는 「세종특별자치시 설치 등에 관한 특별법」 제19조 공직선거 특례 규정에 의해서 지역선거구 의원정수를 18명으로 하고(제2항), 비례대표의원 정수는 지역구 시의원 정수의 100분의 10으로 정하고 있다(제3항). 이는 세종특별자치시가 특례를 인정받고 있음에도 불구하고, 오히려 공직선거법의 규정 상 하한선인 지역구 의원 19명보다

38) 세종특별시 제8회 전국동시지방선거 선거구 획정위원회 위원 A 인터뷰(2023.07.28), 제주특별자치도 제8회 전국동시지방선거 선거구획정위원회 위원 B 인터뷰(2023.07.27).



1명 적은 의원 정수를 규정하고 있는 것이며, 비례대표의원 정수 역시 공직선거법의 규정을 그대로 준용하고 있는 것이다. 세종특별자치시의 선거구획정위원회는 공직선거법 제24조의3에서 규정하는 기초의회 시의회의원선거구획정위원회의 규정을 그대로 준용하여 동일한 방식으로 설치 및 운용하고 있다. 다만 시의회의원 지역선거구의 명칭과 관할구역은 공직선거법 제26조와 별표2에도 불구하고 시의회의원선거구획정위원회가 정할 수 있다(제5항).

제주특별자치도는 「제주특별자치도 설치 및 국제자유도시 조성을 위한 특별법」 제36조의 규정에 의하여 의원정수를 45명 이내로 규정하고 있으며(제1항), 비례대표의원정수는 의원정수의 100분의 20 이상으로 정하고 있다. 이는 다른 광역의회의 인구수 대비 의원의 비율보다 높은 수준이며, 특히 비례대표의원의 비율을 20% 이상으로 설정한 특별한 사례라고 할 수 있다. 제주특별자치도의 선거구획정위원회는 공직선거법 제24조의3에서 규정하는 기초의회 시의회의원선거구획정위원회의 규정을 그대로 준용하여 동일한 방식으로 설치 및 운용하고 있다. 이처럼, 기존의 특별자치시·도에서 운영하는 방식을 그대로 준용하여 광역자치단체에 광역의회 의원정수 및 선거구획정을 위한 선거구획정위원회를 설치하여 운영하는 것이다. 다만 시의회의원 지역선거구의 명칭과 관할구역은 공직선거법 제26조와 별표2에도 불구하고 시의회의원선거구획정위원회가 정할 수 있도록 하는 권한을 부여한다. 이 경우 의원정수는 지역의 인구수를 고려하여 상한과 하한의 범위를 규정하는 방안과, 지역에서 자율적으로 결정하도록 하는 방안을 고려해볼 수 있다.

두 번째 방안은, 광역자치단체와 의회가 공동으로 독립적인 선거구획정위원회를 구성하여 운영하는 것으로서, 미국의 뉴욕시의 사례와 같이 단체장과 의회가 각각 절반의 선거구획정위원을 임명하여 자율성과 독립성을 가지고 권한을 행사하도록 하는 것이다. 미국의 지방자치제도는 상향식으로 발전된 역사를 가지기 때문에 중앙에서 지방을 통제하는 제도적 장치는 없고 지방정부가 독립적인 권한을 가지고 선거제도를 스스로 채택하여 운영하고 있다. 다만 연방정부는 투표권 보장법(Voting Rights Act)과 유권자 등록법(National Voter Registration Act)을 통해 소수민족이나 인종을 차별하는 제도를 제한하는 최소한의 감독을 담당한다. 미국에서 지방정부의 선거구 획정은 연방정부가 개입하지 않고, 주정부와 지방정부의 선거관리위원회가 선거를 관리 및 감독한다. 주 정부가 지방정부의 선거 개입 여부는 주마다 자율성을 가지고 결정하여 운영하는 것이다. 미국의 경우 중소 규모의 시정부는 카운티 단위 정부의 선거관리위원회를 통해 선거구획정을 시행하지만, 뉴욕이나 LA 등의 대도시는 별도의 독립적인 선거구획정위원회를 설치하고 운영하는 등 지역마다 자율적으로 구성하여 운영하고 있다.

미국의 대표적인 사례로서, 뉴욕시는 10년 단위로 선거구를 재획정하고 있으며, 뉴욕 자치 헌장 2장 50조의 규정에 의해서 선거구획정위원회를 구성한다. 선거구획정위원회는 시장이 7명, 시의회가 8명의 위원을 각각 임명하여 총 15명으로 구성하며, 시의회가 임명하는 8명 중 5명을 제1정당이 임명하고 3명을 나머지 정당이 임명한다. 뉴욕시의 선거구획정위원회는 전체 51개의 선거구를 인구통계와 관련 연방법, 뉴욕시 자치 헌장 등이 규정하는 기준과 절차에 따라 자율성과 독립성을 가지고 선거구를 획정할 수 있는 권한을 가진다. 선거구획정 과정에서 공청회와 여러 차례의 선거구획정위원회 회의를 진행해야 하며, 최종안을 연방정부 법무부에 제출해야 한다.

이처럼 광역자치단체와 의회가 공동으로 독립적인 선거구획정위원회를 구성하는 방안을 고려하는 경우, 의원정수는 그 상한과 하한의 범위를 중앙정부가 법률로 규정하는 방안과, 지역에서 자율적으로 결정하도록 하는 방안 등으로 나누어 생각해볼 수 있다. 이와 관련하여 일본은 공직선거법과 지방자치법의 규정에 의해 광역의회와 기초의회의 의원정수를 각 자치단체의 조례로 자율적으로 정하도록 하고 있는데, 이는 일본이 1999년 이후 몇 차례 추진한 지방분권개혁의 과정에서 지방의원 법정 정수제도를 폐지하고 지방의회의 조례로 정수를 규정하도록 개편한 결과이다. 그 과정에서 과도기적 단계로 도입하여 운영하던 지방의원 정수 상한 제도를 폐지하고, 최종적으로 지방의 자율성을 완전히 보장하며 지방이 각자의 상황에 맞게 의원수를 정할 수 있게 하였다. 예를 들어, 수도권 광역자치단체인 치바현의 경우, ‘치바현의회 의원정수검토위원회’를 의회 내 정당 비율로 구성하여 합의안을 도출하는 방식으로 운영하고 있다.<sup>39)</sup>

세 번째 방안은, 한국의 현행 방식과 영국의 방식을 적절히 조합하는 것으로서, 중앙선거관리위원회에 별도의 지방선거선거구획정위원회를 구성하되 자치단체의 요청이 있거나 선거구간 인구편차의 문제가 발생하는 경우 등에 한해서 독립적으로 선거구획정을 조정하는 역할을 수행하도록 하는 것이다. 영국은 의회기구로 선거구획정위원회(Local Government Boundary Commission)가 구성되어 정부나 지방자치단체로부터 독립된 지위를 바탕으로 지방의원 정수 및 선거구획정에 관한 사항을 결정한다. 영국의 선거구획정위원회는 정치적 중립성을 중요시하여 비정치적이고 비당파적인 위원으로 구성되며, 특히 사법부로부터 위원을 충원하고 있다. 형식적인 위원장의 역할을 맡는 하원의장과 4명의 위원으로 구성된다. 영국의 선거구획정위원회는 자치단체의 요청이 있거나 선거구간 인구편차의 문제가 발생하는 경우에 검토와 조사를 진행하며, 지역주민과 자치단체의 의견을 반영하는 과정을 거쳐 선거구 획정안을 마련하고, 의회의 최종 결정으로

39) 임정빈 외, 앞의 책, pp.125-128.

확정한다.<sup>40)</sup>

첫 번째 방안이 세종시나 제주도에 이미 시행중인 제도를 다른 광역시도로 확대 적용한다는 점에서 제도 개선에 대한 저항이 적고 쉽게 적용 가능한 것이라면, 두 번째 방안은 광역자치단체 별로 구성되는 선거구획정위원회의 자율성과 독립성을 가장 중요하게 고려하는 것이며, 세 번째 방안은 중앙에서 전국 광역의회 선거구 및 의원정수를 통일성 있게 운영하면서도 자치단체의 요청을 수용할 수 있는 유연성을 가진 것이라고 할 수 있다. 어떠한 방안이 선택되든지 광역의회 선거구획정이 국회의원 선거구획정과 연동되는 기존의 방식은 개선되어야 한다. 현행 제도 하에서는 국회의원 선거구획정 절차가 지연되는 현상이 자주 나타남에 따라, 그에 연동되어 있는 지방선거 선거구획정 역시 시일에 쫓겨 충분한 시간을 가지고 숙고하지 못한 채 다급하게 이루어지는 문제가 반복되어 나타나고 있다. 따라서 지방선거 선거구는 국회의원 선거구를 참고하되, 독립적으로 자율성을 가지고 운영할 수 있도록 하는 방안을 고려할 필요가 있다. 또한 의원정수 및 선거구획정의 과정에서 다양한 소통의 과정과 주민 참여의 과정이 필요하다. 선거구획정위원회가 구성되면 선거구획정위원회 초안이 작성되기 이전과 이후에 공청회를 개최하여 주민들과 관계자들의 의견을 반영할 수 있도록 해야 한다. 이는 미국이나 일본, 영국 등 주요 국가에서 시행하는 것으로서, 주민자치로서의 지방자치를 실현하기 위한 토대가 된다. 선거구획정위원회 초안이 작성되면 광역의회에 제출하여 심의하도록 하고, 의회의 수정의견이나 반대의견이 있는 경우에는 추가 공청회나 주민투표 등의 절차를 거쳐 최종안을 마련하도록 할 수 있다.

## 2. 기초의회 선거구획정 및 의원정수 결정 개선 방안

현행 기초의회 선거구획정위원회의 토대는 국회에서 결정하는 공직선거법의 총정수 규정에 있다. 선진국 지방자치의 경우 기초의회 의원정수를 법률로 규제하고 있는 경우는 확인하기 어렵다. 일본은 각 자치단체에서 조례로 정하도록 되어 있고, 영국의 경우는 지방선거구획정위원회(the Local Government Boundary Commission for England, LGBCE)가 결정하고 있다.<sup>41)</sup> 이에 반해 한국 기초의회는 정부와 국회가 광역단체에 속한 기초의원 총정수를 정해두고 있으며, 현행 자치구, 시, 군 선거구획정위원회는 이런 제도 하에서 개별 기초의회 의원정수를 배정한다. 이처럼 총정수 규정이 존재하는 한 기

40) 임정빈 외, 위의 책, pp.140-145.

41) 한국정치학회, 앞의 글, pp.71-72.

초자치단체 수준에서 선거구획정위원회를 구성할 수 있는 여지는 없다. 따라서 기초의회 의원정수 및 선거구 획정 관련 선거제도 개편을 위한 첫 단계는 총정수 규정을 폐지하고 그 대신 자치구·시·군의회의 의원정수는 조례로 결정한다고 규정하는 것이다. 하지만 이 제도를 한 번에 폐지하는 것은 주민의 우려와 국회와 정부의 반발을 불러일으킬 수 있다. 이를 고려해서 점진적으로 개선하는 방법은 일본과 유사하게 2단계로 진행해나가는 방안이다.

우선 첫 번째 단계는「공직선거법」에서 시·도별 기초의원 총정수 규정은 폐지하지만 기초의회별 의원정수의 법정 상한과 하한을 설정해 두고, 그 범위 안에서 기초자치단체가 자율성을 가지고 기초의원 정수를 결정하도록 할 수 있다. 법정 하한은 이미 법적으로 7명으로 되어 있는데, 한국정치학회(2021)의 연구에 따르면, 지방의회의 기능적 관점에서 볼 때 최소 인원은 11명으로 평가된다. 또한, 타게페라와 슈가트의 공식을 지방의회에 적용해보면 현재 의석수보다 적어도 2배의 의원들이 필요한 것으로 평가되고 있다.<sup>42)</sup> 이 연구결과를 그대로 적용할 수는 없겠지만, 의원정수의 최저치와 최대치에 대한 추가 연구에 바탕하여 법정 상한과 하한을 설정하고 그 범위 안에서 선거구획정위가 인구대표성과 지역대표성이라는 기준을 바탕으로 의원정수를 심의해서 결정하도록 할 수 있다. 그리고 이러한 과도기적 단계를 거쳐 궁극적으로는 지역이 여러 상황과 여건을 고려하여 스스로 의원정수를 결정하도록 할 수 있을 것이다. 각 자치단체에서 의원정수 결정을 위한 절차와 규정을 마련하여 충분한 심의와 숙고의 과정을 통해 조례로 결정하는 것이다.

기초의회 의원 총정수 규정을 폐지하고 각 자치구·시·군에 의원정수 결정과 선거구 획정의 권한을 부여하게 되면, 이 역할을 맡을 수 있는 새로운 주체가 필요해진다. 이 주체를 어떤 모델에 근거해서 확립하는가에 따라 제도 개편방안이 달라진다. 현행 제도는 위원회 모델과 입법부 모델을 혼합하여 독립성에 기반한 전문성에 더해 민주성의 조화를 도모한 유형이다. 그러나 현행 방식을 기초자치단체 수준에서 그대로 적용할 경우 광역단체장의 위원회 운영 개입과 광역의회의 선거구 ‘쪼개기’와 같은 문제가 동일하게 나타날 수 있을 것으로 예상된다. 따라서 이러한 예상 가능한 문제를 예방하면서 동시에 독립성에 기반한 전문성과 민주성을 조화시킬 수 있는 방안을 검토해보면 다음과 같다.

우선, 자치단체장이 선거구획정위원회를 구성 및 운영하는 현행 제도를 존치해둔 채 만약 의원 총정수가 폐지되고 의원정수 권한이 각 기초자치단체별로 구성된 선거구획정 위원회에 위임될 경우, 기초자치단체장은 의원정수 및 선거구획정에 더 많은 영향력을 행사하고 싶은 유인을 가지게 된다. 따라서 부당한 영향력 행사를 방지할 수 있기 위해

42) 한국정치학회, 위의 글, pp.84-85.

선거구획정위원회 운영 주체를 지역선거관리위원회로 이관하는 방식 등을 고려할 필요가 있다. 의원정수 및 선거구획정 주기는 다음과 같은 세 방안을 생각해볼 수 있다. 1안은 현행 한국 지방선거의 경우와 같이 매 선거마다 1회 실시하는 것이고, 2안은 미국에서와 같이 10년 마다 1회 실시하는 방안이다. 미국의 경우 인구조사가 10년 단위로 실시되는데, 현행 한국 인구주택총조사는 5년 단위로 실시되고 있다. 따라서 이 조사결과를 바탕으로 의원정수 산정 및 선거구를 획정하는 방안이다. 3안은 영국의 지방자치제도와 같이 필요하다고 판단될 경우 선거구 획정을 검토하는 방안이다.

1안의 경우 현행 제도와 별반 다르지 않아서 익숙한 제도라는 장점이 있지만, 이 방안은 선거책임성을 저해한다는 문제가 제기되어 왔다. 4년 주기의 선거를 통해 의원은 임기동안의 활동을 평가받는데, 선거구획정으로 지난 선거와 선거구가 달라지면 해당 선거구민은 의원에 대한 책임을 묻기 어려워진다는 것이다. 또한, 후보자의 경우 선거운동에 문제가 생길 수 있다는 점이 지적되어 왔다.<sup>43)</sup> 2안의 경우 선거구 획정주기를 늘려서 선거 안정성을 높일 수 있다는 장점이 있지만, 10년 이내 급격한 인구 변화가 있을 경우 이를 반영하기 어려운 단점이 있다. 3안의 경우 1안과 2안의 장점을 모두 갖고 있지만, 각 자치단체별로 상설 획정위원회를 설치해야 되는 문제가 생겨난다. 영국의 경우 중앙 정부 차원에서 상설 위원회를 설치하고 각 지역별 현황을 검토해서 직권으로 선거구 획정안을 작성한다. 이와 달리, 한국에 이 모델을 적용하면 각 자치단체별로 상설위원회를 두어야 하는데, 이는 과도한 행정적 소요가 생겨날 수 있다.

선거구획정위원회 운영 기간의 경우, 3가지 안 중에 어떤 방안을 선택하는가에 따라 달라질 수 있다. 다만, 어떤 안을 택하더라도 활동 기간을 일률적으로 규정하는 것은 피하는 것이 바람직하다. 현행 선거구획정위원회 운영에서 제기된 부족한 운영 기간 문제를 고려해서 충분한 활동 기간을 보장하기 위해 획정위의 출범과 종료 시기를 규정해두려고 할 수 있으나, 현행 제도와 달리 개별 기초자치단체에 선거구획정위원회를 설치한다면 각각의 지역상황에 따라 활동에 필요한 소요 시간이 달라질 수 있다. 따라서 활동 시작 시점을 일률적으로 설정해두는 것이 부적절할 수 있으며, 그 대신 의원정수 및 선거구 획정과정에서 반드시 지켜야만 하는 절차를 규정하는 방법이 더 나을 것으로 생각된다.<sup>44)</sup>

43) 문은영, 앞의 글, p.51.

44) 미국의 사례를 보면, 캘리포니아 산 후안 카피스트라노는 2022년 3월 15일 선거구획정 조례를 채택했는데, 선거구획정을 위한 절차는 2022년 초반부터 시작되었다. 즉, 선거구획정에 약 3개월이 걸렸는데, 이 자치단체의 인구는 약 35,000명임. 이와 관련해선 City of SAN JUAN CAPISTRANO Redistricting 2022 참고. 한국에는 총 82개의 군이 있는데, 그 중 2021년 12월 31일 기준 4만명 이하인 군은 46개에

의원정수 산정 및 선거구 획정과정과 관련해서는, 우선 현재 선거구획정위원회는 활동 내용을 공개해야 될 의무가 없다. 따라서 시·도별로 획정위 활동 기간 중 공청회를 개최한 곳도 있고, 그렇지 않는 곳도 있다.<sup>45)</sup> 하지만 위원회 활동의 민주성을 확보하기 위해서는 주민 의견을 수렴하는 절차를 의무조항으로 넣을 필요가 있다. 미국 캘리포니아주는 2019년 지방자치단체 및 정치적 하위기관을 위한 공정하고 포용적인 선거구 재조정법(Fair And Inclusive Redistricting for Municipalities And Political Subdivisions Act)을 제정했는데, 이 법률에 따르면 시(city)나 카운티(county)는 선거구획정안을 채택하기 전 최소 4번의 공청회를 개최해야만 한다. 4번의 공청회 중 적어도 1회는 선거구획정 초안 작성 이전에 개최되어야 하고, 최소한 2회는 초안 작성 이후 개최되어야 하며, 최소 1회는 주말 또는 평일 저녁 6시 이후에 개최하도록 규정하고 있다(Assembly Bill No. 849, SEC. 11).<sup>46)</sup> 이런 미국 캘리포니아의 사례를 참고해서 공청회의 횟수, 시기와 방법까지 세부적으로 법률로 규정해서 주민 의견을 실질적으로 반영할 수 있도록 하는 것이 필요하다.

선거구획정위원회가 일단 의원정수안과 획정안을 제시하면 기초의회에는 선거구획정위원회안에 대해 채택 또는 거부의 권한만을 부여하고 거부권은 1회로 한정해서 선거구획정위원회의 독립성과 전문성을 보장한다. 현행 기초자치단체 선거구 획정의 경우, 광역자치단체장이 조례안을 발의하면 광역의회가 이를 심의해서 조례로 결정한다. 하지만 독립적 획정위원회가 전문성을 가지고 지역의 인구 및 지리적, 사회적 변화를 반영해서 인원정수 및 선거구획정안 작성을 주도해갈 수 있도록 기초의회는 초안에 대한 채택 여부를 결정하는 소극적 권한만을 부여한다. 이 제도를 도입하기 위해서는 선거구획정위가 기초의회에 획정위 안을 제출하는 시기와 기초의회의 심의 기간을 명확히 규정해주는 편이 좋다. 예를 들면, 뉴욕시의 경우 선거 1년 전 시의회에 제출해야만 하고, 시의회 심의기간은 3주 이내로 제한하고 있다.<sup>47)</sup> 획정위의 독립성과 전문성을 높이기 위해서는 뉴욕시와 비슷하게 일정 기간을 규정해두고 그 기간 내 심의를 마치지 못할 경우 자동적으로 획정위 안이 채택되도록 하는 제도가 필요하다.

앞서 설명한, 캘리포니아 자치단체에 실시되는 4회의 공청회와 뉴욕시에 실시되는 1회의 의회 심사를 모두 기초의회 선거구획정제도에 적용한다고 하면 <1차 공청회 개최 →

해당된다. 행정안전부, 『지방자치단체 행정구역 및 인구 현황』, 2022, pp.216-218.

45) 문은영, 앞의 글, p.43.

46) Assembly Bill No. 849 <https://www.law.berkeley.edu/wp-content/uploads/2020/03/redistricting-AB-849-1.pdf>(검색일: 2023.07.29)

47) NEW YORK CITY CHARTER, p.30.

초안 작성 → 2차 공청회 → 3차 공청회 → 4차 공청회 → 수정안 작성 → 기초의회 심의>와 같은 순서를 생각해볼 수 있다. 이렇게 기초의회 심의까지 실시된 이후 만약 기초 의회가 위원회의 안을 반대할 경우 최종적 결정방식은 두 가지로 생각해볼 수 있다. 1안은 추가 공청회를 거쳐 선거구획정위가 결정한 최종안을 채택하는 방안이며, 2안은 선거구획정위가 수정한 최종안을 주민투표에 부쳐서 다수결에 따라 의원정수와 선거구획정안을 채택하는 방안이다. 전자의 경우, 기초의회에서 다수결로 초안에 반대 결의안이 채택된 경우, 선거구획정위는 반대의견을 고려해서 수정안을 작성하여 최종안을 제출한다. 다만, 민주성의 측면을 보완하기 위해 공청회를 개최하여 주민 의견을 수렴하도록 한다. 후자의 경우, 기초의회가 초안에 반대 의사를 표시한 경우, 선거구획정위는 역시 반대의견을 고려해서 수정안을 작성하는데, 위원회에서 결정된 최종수정안은 그 이후 주민투표에 부친다. 이 방안은 최종 결정권을 주민에게 부여한다는 점에서 가장 민주적일 수 있다. 하지만 현행과 같이 매 4년마다 선거구획정을 할 경우 선거구획정을 위한 주민투표가 너무 빈번해질 수 있기 때문에 의원정수 산정 및 선거구획정 주기에 대한 고려가 함께 이루어질 필요가 있다.

## V. 결론

한국의 지방의회 의원정수나 선거구획정은 해당 지역에서 자율적으로 이루어지지 않고 중앙에서 국회가 결정한다. 따라서 한국의 지방의원 선거제도는 지역의 자율성을 허용하지 않고 지방정치를 중앙정치에 종속시키는 근본적인 문제를 가지게 된다. 지방정치가 중앙정치에 종속되는 문제는 비단 선거구획정이나 의원정수 문제만으로 해결되는 것은 아니다. 선거제도 전반에 대한 검토와 개선이 이루어져야 하며, 나아가 정당의 공천방식이나 지역정당을 허용하는 등의 문제와도 연관되어 있다.

다행히 한국에서 지방정치가 중앙에 종속된 문제를 개선할 수 있는 긍정적인 변화가 일어나고 있다. 2021년 12월 국회에서 개정된 「지방자치법」에는 ‘지방자치단체의 기관구성 형태의 특례’ 조항이 신설되었는데, 제4조 제1항에 “지방자치단체의 의회와 집행기관에 관한 이 법의 규정에도 불구하고 따로 법률로 정하는 바에 따라 지방자치단체의 장의 선임방법을 포함한 지방자치단체의 기관구성 형태를 달리할 수 있다.”고 규정하고, 제2항에서는 “제1항에 따라 지방의회와 집행기관의 구성을 달리하려는 경우에는 「주민투표법」에 따른 주민투표를 거쳐야 한다.”라고 규정함으로써 지방자치단체의 기관구성 형태, 즉,

정부형태 유형을 지역의 주민투표를 거쳐 다른 형태의 것으로 변경하는 등 주민이 직접 선택할 수 있는 법률적 근거가 마련된 것이다. 또한 이미 제주특별자치도와 세종특별자치시 등은 선거구획정 및 의원정수에 관한 자율권을 상당 수준 행사하고 있는 사례가 있으며, 최근 출범한 강원특별자치도를 비롯하여 새롭게 특별자치도를 준비하는 사례가 생겨나고 있다는 점을 고려하면, 한국의 지방자치제도가 점차 지역의 자치권과 자율성을 확대하는 방향으로 변화하고 있다고 평가할 수 있다.

그러나 한국정치에서 나타나는 국회의원, 광역의원, 기초의원 간의 수직적 관계와 지방정치가 중앙정치에 종속되는 근본적인 문제를 해결하기 위해서는 지방의회 의원 정수와 선거구 획정과 같은 핵심적인 선거제도의 결정에 대한 지역 자율성을 보장하기 위한 제도적 개선이 이루어져야 한다. 물론, 지역 자율성의 보장은 민주성과 독립성/전문성 간의 갈등이라는 문제를 초래할 수 있기 때문에 앞에서 살펴본 바와 같이 제도 개선 방안은 양자의 조화를 고려해야 할 것이다.

선거제도에서 지역 자율성 강화는 지방의회 의원의 자율성을 증진시키는 발판이 되어, 지방의원들이 중앙이 아닌 지역 주민의 이해에 좀 더 기반하여 주민의 요구를 잘 반영하도록 노력할 수 있는 환경을 제공할 것이며, 의정활동의 강화로 이어질 수 있다. 이는 지방정치의 대의제가 지금까지 간과되어온 지역 문제를 의제화 하여 정책화할 수 있는 가능성을 열어주는 것이며, 나아가 지방의회에 대한 주민의 신뢰제고와 참여의 증진에도 도움이 될 수 있을 것이다.

## 참고문헌

- 강민제·윤성이, “선거구획정과 선거결과에의 왜곡: 2006년 지방선거를 중심으로”, 『한국정당학회보』, 제6권 제2호, 2007.
- 강원택, “국회의원 선거제도의 개혁: 의원 정수 및 선거구 획정 문제를 중심으로”, 『국가전략』, 제8권 제3호, 2002.
- 강휘원, “영국과 한국의 선거구획정위원회: 정치적 환경, 운영, 개혁방향”, 『한국정치학회보』, 36집 4호, 2002.
- 강휘원, “제20대 국회의원 선거구획정의 지역대표성 강화방안”, 『한국정치연구』, 제24집 제2호, 2015.
- 곽진영, “지방선거에서 정당의 유권자 이해 반영: 국회의원 총선거와의 비교”, 『사회과학연구논총』, 제38권 1호, 2022.
- 권자경, “주민직접참정제도의 주민주권 강화방안”, 『한국지방자치학회보』, 28집 2호, 2016.
- 경북대학교 산학협력단, “지방자치법 전부개정에 따른 선거제도 변화 연구”, 『2021년도 중앙선거관리위원회 연구용역보고서』, 2021.



- 김도중·김형준, “국회의원 정수산출을 위한 경험연구: OECD 회원국들과의 비교·분석을 중심으로”, 『국정정치논총』, 제43집 3호, 2003.
- 김범수·김현, “지방자치이론에 관한 비판적 검토: 주민주권론은 주민자치에 유용한 이론인가?”, 『한국정치연구』, 제31집 제3호, 2022.
- 김병국·최철호, “지방자치제도 하의 주민주권 확보방안: 시론적 연구”, 『지방행정연구』, 26집 1호, 2012.
- 김병준, 『지방자치론(제4판)』, 파주: 법문사, 2022.
- 김순은, “주민주권론과 지방자치의 발전”, 『지방행정연구』, 26집 1호, 2012.
- 김종갑, “현행 지방선거제도 관련 주요 쟁점 및 개편방안: 지방의회선거를 중심으로”, 『입법·정책보고서』, Vol. 5, 2017.
- 김태일·임채홍, “Taagepera & Shugart 공식의 재해석에 의한 우리나라 국회의원 규모의 국제비교”, 『의정연구』, 제14권 제1호, 2008.
- 명성준, “지방분권과 지방선거구 획정: 영국 지방선거구 획정 사례를 중심으로”, 『한국자치행정학보』, 제33권 제4호, 2019.
- 문은영, “선거구획정의 접근방법에 대한 연구: 기초의회 선거구획정 과정을 중심으로”, 『입법과 정책』, 제12권 제1호, 2020.
- 박찬욱, “국회의원 선거구제와 선거구획정 방식의 개혁방향”, 『국가전략』, 제3집 1호, 1997.
- 샤츠슈나이더, E. 지음, 현재호·박수형 옮김, 『절반의 인민주권』, 서울: 후마니타스, 2008.
- 세종특별시 제8회 전국동시지방선거 선거구 획정위원회 위원 A 인터뷰(2023.07.28).
- 신원득, “지방의원선거제도와 지방자치역량에 관한 연구”, 『경기연구원 기본연구』, 2009.
- 안철현, “지역주권과 주민주권의 관점에서 본 지방정부 기관구성과 주민자치회 조직형태”, 『21세기정치학회보』, 27집 4호, 2017.
- 윤종빈, “선거구 획정과 지방정치: 경기도 사례 분석”, 『정치·정보연구』, 제9권 제2호, 2006.
- 임정빈 외, 『지방분권친화적인 선거제도 연구: 지방의회의원 선거구 획정을 중심으로』, 한국정책학회, 2018.
- 제주특별자치도 제8회 전국동시지방선거 선거구획정위원회 위원 C 인터뷰(2023.07.27).
- 정병기 외, 『주요국의 지방 선거제도와 공천방식 비교연구』, 국회입법조사처, 2014.
- 조원빈, “2022년 지방선거 결과 분석: 선거제도와 정치적 효과”, 『의정연구』, 제28권 제2호, 2022.
- 지병근, “선거구 획정의 정치 과정: 제21대 국회의원 선거구 획정 사례 분석”, 『한국정당학회보』, 제20권 제1호, 2021.
- 최명지, “선거구획정과 민주주의: 선거구획정주체를 중심으로”, 『강원법학』, 제66권, 2022.
- 최진혁, “정책결정과정에서의 주민주권의 강화”, 『지방행정연구』, 26집 1호, 2012.
- KBS뉴스, “지방정부...기초의원 줄세우기 언제까지?” <https://news.kbs.co.kr/news/view.do?ncd=5375558>(검색일: 2023.07.29)
- 하세현, “일본 지방선거의 무투표 당선에 대한 실증분석과 사례연구”, 『중앙선거관리위원회』, 2019.
- 한국선거학회, “저출산·고령화 시대를 대비한 선거구 획정 제도 개선 연구”, 『2022년도 중앙선거관리위원회 연구용역보고서』, 2022.
- 한국일보, “기초 안 된 기초의원 ‘지역유지가 기초의회 독점...후진적 구조 바꿔야 신뢰회복’” <https://m.hankookilbo.com/News/Read/A2022031011550001434>(검색일: 2023.07.29)
- 한국정치학회, “지방의회의원 선거구의 지역대표성 확보 방안에 대한 연구”, 『2021년도 중앙선거관리위

원회 연구용역보고서』, 2021.

행정안전부, 『지방자치단체 행정구역 및 인구 현황』, 2022.

Assembly Bill No. 849 <https://www.law.berkeley.edu/wp-content/uploads/2020/03/redistricting-AB-849-1.pdf>(검색일: 2023.07.29)

City of SAN JUAN CAPISTRANO Redistricting 2022 <https://sanjuancapistrano.org/388/Redistricting-2022>(검색일: 2023.07.29)

International IDEA, Electoral System Design: The New International IDEA Handbook, Stockholm, Sweden : International Institute for Democracy and Electoral Assistance.

NEW YORK CITY CHARTER (As Amended Through July 2004) [https://www.nyc.gov/html/records/pdf/section%201133\\_citycharter.pdf](https://www.nyc.gov/html/records/pdf/section%201133_citycharter.pdf)(검색일: 2023.07.29)

【 Abstract 】

Enhancing Local Autonomy in South Korea :  
A Reform Proposal on the Local Council Election System

Sun Choi · Hyun Kim

This study aims to conduct an in-depth assessment of the existing challenges within South Korea's local council election system, with a particular focus on the issues surrounding the size of local council and the electoral redistricting process. Our primary objective is to suggest effective strategies for system enhancement that would reinforce local autonomy—a fundamental principle of decentralized governance. Currently, the local council election system in South Korea falls short of ensuring local autonomy, a cornerstone of the decentralization framework. The present system lacks the means for regions to independently determine their size of local council and constituency boundaries. Rather, these decisions are centralized and imposed from higher administrative levels, diminishing the participatory role of local communities. This top-down approach has led to the unfortunate reduction of local politics to a mere proxy battleground for central political agendas, excluding the active engagement of residents and compromising the functionality of local representative systems. In light of these concerns, this study undertakes an in-depth analysis of the determinants governing the size of local council and the processes behind electoral redistricting. Subsequently, it offers a set of reform proposals designed to bolster local autonomy and ensure a more democratic and inclusive local governance structure.

**Key Words** : local council, election system, size of local council, electoral redistricting, autonomy

---

• 논문투고일 : 2023년 10월 30일 / 논문심사완료일 : 2023년 11월 17일 / 게재확정일 : 2023년 11월 17일

