

시·도의회의원 선거의 선거구획정 공정성 측정과 함의: 제7회~제8회 선거를 중심으로*

김경일** · 김정도***

• 요약 •

이 연구는 제7~제8회 시·도의회의원(광역의원) 선거의 선거구획정 공정성을 각종 지수를 활용하여 측정한다. 이를 통해 선거구간 인구편차 기준을 4:1에서 3:1로 변경한 제8회 선거에서 선거구획정의 공정성 강화라는 제도적 효과가 나타났는지를 확인해 본다. 분석 결과, 첫째, 선거구획정의 공정성을 측정하기 위해 사용한 코사인제곱지수, 루즈모어-한비(L-H) 지수 모두에서 제8회 광역의원 선거는 제7회 선거와 비교하여 공정성이 개선되었음을 확인할 수 있다. 둘째, 도농 선거구 간의 과소·과다대표의 문제는 제7회와 제8회 선거 모두에서 지속되고 있음을 확인했다. 셋째, 제8회 광역의원 선거의 인구편차 허용 기준 강화는 군(郡) 지역을 중심으로 한 농어촌 선거구의 감소로 이어지고 있고, 향후 이러한 문제는 더욱 가속화 될 것으로 예상된다. 마지막으로, 농어촌 지역의 선거구 감소 문제와 경기도와 같이 인구수가 지속적으로 증가하고 있는 지역의 과소대표의 문제를 동시에 해소하는 방안으로 공직선거법 제22조의 ‘조정범위’ 규정을 활용할 것을 시론적 차원에서 제시한다.

주제어 : 광역의원 선거, 선거구획정의 공정성, 코사인제곱지수, 루즈모어-한비 지수, 조정범위

I. 서론

2018년 6월 헌법재판소(이하 “헌재”라 한다)는 시·도의회선거의 선거구간 최소·최대

* 이 논문은 2021년 대한민국 교육부와 한국연구재단의 지원을 받아 수행된 연구임(NRF-2021S1A5B5A17049884).

** 영남대학교 행정학과 박사수료 : 제1저자

*** 경상북도의회사무처 : 교신저자

인구편차의 허용 한계를 4:1에서 3:1로 변경하는 판결을 내렸다(2018.06.28.2014헌마 189 결정). 현재의 이 결정은 국회의원선거와 마찬가지로 향후 지방의회선거에 있어서도 표의 증가성을 점차 강화하겠다는 것을 표명한 것이라 할 수 있다.¹⁾ 현재의 이 결정에 따라 2022년 6월에 실시된 제8회 지방의회선거에서는 인구편차 3:1의 기준이 첫 적용되었다.

이 연구는 선거구획정에 대한 현재의 판결과 공직선거법 개정 등 지방의회선거 선거구획정에 대한 여러 차례의 제도적 변화에도 불구하고 아직까지 학계에서는 국회의원선거에 비해 지방의회선거의 선거구획정에 대한 체계적이고 다각적인 연구 성과물을 보여주지 못하고 있다는 문제의식에서 출발한다. 특히 그 동안 선거구획정의 문제점 및 개선방안 등에 관한 많은 논의에도 불구하고, 지방의회선거의 선거구획정의 공정성 정도를 엄밀하게 측정하는 노력은 매우 미흡하다 할 것이다.

이 연구는 선거구간 인구편차 허용 기준 강화로 선거구획정의 공정성 강화라는 제도적 효과가 나타났는가를 제7~제8회 시·도의회의원 선거(이하 “광역의원 선거”라 한다)를 대상으로 표의 증가성 측면에서 측정한다. 이를 위해 우선 광역의원 선거의 선거구획정이 다른 선거와 어떻게 다른지 이론적 차원에서 논의한다. 이어 선거구획정의 공정성을 측정하는 다양한 지수에 대해 간략히 살펴보고, 이 지수를 활용하여 선거구획정의 공정성 정도를 실증적으로 측정한다. 이를 통해 선거구획정의 공정성 정도와 그 변화과정을 보다 더 심층적으로 분석해 본다.

마지막으로 이러한 실증적 분석에 이어 인구편차 허용 기준 강화로 나타날 수 있는 문제점에 대해 살펴보고, 광역의원 선거에서 지속적으로 나타나고 있는 농어촌 지역의 의원수 감소 문제와 도시 지역의 과소대표 문제를 완화할 방안을 시론적 차원에서 제시한다.

II. 이론적 논의

1. 광역의원 선거의 선거구획정은 다른 선거와 어떻게 다른가?

선거구획정은 전국적인 인구조사 후 의회 의석을 정치적 단위지역의 인구수에 따라 재분배하는 의석재분배(*reapportionment*)와 재분배된 의석수에 따라 그 단위지역 안에서

1) 국회의원선거의 선거구간 인구편차의 허용기준은 헌법재판소의 판결에 따라 1995년 4:1, 2001년 3:1, 그리고 2014년 2:1로 변경되어 왔다. 최근 인구편차의 허용기준에 대한 헌법재판소의 판결을 보면 인구대표성의 기준인 표의 증가성이 점점 강화되고 있음을 확인할 수 있다.

새로운 선거구의 경계선을 획정하는 작업(*redistricting*)으로 구성된다.²⁾

이러한 선거구획정은 기본적으로 게임의 규칙(*The Rule of the Game*)을 정하는 것으로, 이 같은 게임의 규칙은 선거결과에 미치는 영향이 지대한 만큼 공정한 선거구획정을 위한 기준이 필요하다. 선거구획정 시 고려해야 할 기준으로는 인구·행정구역·지세·교통·면적, 그리고 이에 영향을 받는 생활권 등이 있다. 문제는 이러한 기준들이 서로 상충될 수도 있다는 점이다.

선거구획정의 상충되는 기준은 크게 두 가지 차원으로 형식적 표의 증가성을 의미하는 인구대표성과 지세·교통, 생활권 등에 의해 영향을 받는 실질적 표의 증가성을 의미하는 지역대표성의 기준이다. 한국의 상황에서 이러한 인구대표성과 지역대표성의 기준이 상충되는 데에는 도농 간 인구수 불균형 현상의 심화와 무관하지 않다. 최근 급격한 인구 감소로 지방소멸의 위기에 처한 농어촌 입장에서는 인구대표성의 강화가 지역대표성을 무시한 인위적 선거구 획정일 뿐만 아니라, 결국에는 농어촌 지역 선거구의 지속적 감소로 이어질 것이라 주장하고 있다. 한편, 다른 일각에서는 지역대표성이 고려되어야 한다고 할지라도 이것이 국민주권주의의 출발점인 투표가치의 평등보다 우선시 될 수는 없고, 지역대표성 강화를 이유로 인구편차의 허용기준을 완화하는 것은 도시지역이 과소대표되는 부작용을 야기할 수 있다고 주장하고 있다.

이 문제와 관련하여 지방의회선거, 특히 광역의원 선거는 국회의원선거와 비교하여 선거구획정 기준에 대한 강조점이 다르고, 법·제도적 차이도 존재한다는 점에서 주목해서 살펴 볼 필요가 있다. 현재의 판결문과 공직선거법 상의 조항을 통해 이를 자세히 살펴 보자.

첫째, 광역의원 선거의 선거구획정은 국회의원 선거에 비해 상대적으로 지역대표성의 가치를 강조한다. 이러한 부분은 광역의회 선거의 선거구간 최소·최대 인구편차의 허용한계를 3:1로 판시한 아래 현재의 판결에서도 잘 나타나 있다.

“시·도의원은 지방 주민 전체의 대표이기는 하나, 지방자치단체의 구역, 주민의 복지증진, 지역개발과 주민의 생활환경시설의 설치·관리 등 주로 지역적 사안을 다루는 지방의회의 특성상 지역대표성도 겸하고 있다(헌법 제117조 제1항, 지방자치법 제9조 제2항 참조). 뿐만 아니라 우리나라는 급격한 산업화·도시화의 과정에서 인구의 도시집중으로 인하여 도시와 농어촌 간의 인구격차가 크고 각 분야에 있어서의 개발불균형이 현저하다는 특수한 사정이 존재한다. 따라서 시·도의원 지역구 획정에 있어서는 행정구역 내지 지역대표성 등

2) 강휘원, “선거구획정의 기준과 게리맨더링: 평택시 국회의원 선거구 사례 연구,” 『대한정치학회보』, 제12권 제1호, 2004, p.323.

2차적 요소도 인구비례의 원칙에 못지않게 함께 고려해야 할 필요성이 크다.”(헌재 2018.6.28. 2014헌마189 참조).

헌재의 판결을 보면, 국회의원 선거의 경우 인구편차 기준을 2:1까지만 인정하면서, 광역의원 선거에 대해서는 3:1로 더 넓게 인정하고 있는데, 이는 인구의 도시집중화와 함께 지방의회 선거가 관할 지역의 자치사무와 법령에 따라 지방자치단체에 속하는 사무를 처리하고 지역적 사안을 다룬다는 점에서 지역대표성이 인구 비례의 원칙 못지않게 중요한 사항으로 인식하고 있는 것이다.

반면, 국회의원 선거는 인구대표성의 가치를 보다 강조하고 있다. 이는 국회의원 선거의 인구편차 허용기준을 2:1로 판결한 헌재 판결 요지문에서 확인할 수 있다.

“인구편차 상하 33⅓%(인구편차기준 2:1)를 넘어 인구편차를 완화하는 것은 지나친 투표가치의 불평등을 야기하는 것으로, 이는 대의민주주의의 관점에서 바람직하지 아니하고, 국회를 구성함에 있어 국회의원의 지역대표성이 고려되어야 한다고 할지라도 이것이 국민 주권주의의 출발점인 투표가치의 평등보다 우선시 될 수는 없다(공직선거법제25조제2항별 표1위헌확인등 중 일부, 2014.10.30).”

국회의원 선거의 선거구획정에 있어 가장 중요한 원칙은 인구비례의 원칙이며, 선거구간 최소·최대 인구편차 허용 기준인 2:1을 넘어서 인구편차를 완화하는 것은 지나친 투표가치의 불평등을 야기하는 것으로 보고 있는 것이다.

둘째, 도농간 인구수 불균형 문제에 대한 법·제도적 차이도 존재한다. 한국의 대통령 선거의 경우 전국을 하나의 정치단위로 하기에 이러한 문제는 발생하지 않는다. 하지만 국회의원선거와 지방의회선거의 경우는 다른 정치적 단위에서 수백명의 의원을 선출하게 됨에 따라 도농간 인구수 불균형 문제는 필연적으로 나타날 수밖에 없다. 국회의원 선거는 지역선거구의 선거구간 최소·최대 인구편차의 기준이 전국 선거구 평균인구수를 기준으로 모든 선거구에 동일하게 적용되고, 상하한 인구편차기준이 2:1로 결정되면서 선거구간 인구수 차이가 지방의회선거에 비해 크게 나타나지 않는다.

반면, 지방의회 선거, 특히 광역의원 선거의 경우는 선거구간 인구편차 기준이 광역시·도별로 정해지며, 그에 따라 의원 1인당 평균인구수 및 선거구간 최소·최대 인구수가 각각 달라지는 구조이다. 이런 이유로 도농간 인구수 불균형이 크게 나타나고 있어 광역의원 선거의 투표가치 불평등의 문제는 지속적으로 제기될 수밖에 없다.

이와 함께 현행 공직선거법은 광역의원 선거에서 있어 의원정수 할당시 자치구·시·군

수와 ‘조정범위’를 주요 사항으로 고려하고 있는데, 이는 상대적으로 농어촌지역이 과다 대표되면서 도농간 인구수 불균형 문제를 발생시킬 수 있다. 제7회 지방선거의 예를 들어 설명해 보자. 당시 공직선거법 제22조 제1항은 시·도의회 의원정수 기준을 “관할구역 안의 자치구·시·군 수의 2배수(2이상의 국회의원지역구로 된 경우 국회의원지역구)로 하되, 인구·행정구역·지세·교통, 그 밖의 조건을 고려하여 $\pm 14\%$ 범위 내 조정한다는 조정범위를 두고 있으며, 자치구·시·군의 지역구 시·도의원정수는 최소 1명으로 한다.”고 규정하고 있다.³⁾

이 규정에 따른 결과를 제7회 시·도의원 선거의 예를 통해 보면, 조정범위 비율의 경우 농어촌 지역이 다수인 전남과 경북을 비롯한 도(道) 단위 지역은 조정비율이 +3%에서 +8%까지 적용받았지만, 광역시인 서울과 부산은 조정비율이 0%로 적용받는 등 도 단위 지역에 비해 조정비율의 혜택을 상대적으로 적게 받은 것으로 나타났다. 또한, 의원정수 할당시 가장 중요한 기준인 관할구역 내 자치구·시·군 수도 도 단위 지역이 월등히 많다. 예컨대, 경북, 전남의 시·군수는 각각 23, 22개이지만, 대구와 인천의 시·군·구 수는 각각 8개와 10개에 불과하다. 제7회 선거당시 대구의 인구수는 240만 명 정도이지만 지역구 광역의원수는 27명이고, 경북의 인구수는 260만 명이지만 광역의원수는 54명으로 2배의 차이가 나타나게 된 것도 이러한 요인과 무관하지 않다. 하지만 광역의원 정수와 비교하여 국회의원 정수는 대구 12명과 경북 13명 간의 차이는 없다.

한편, 같은 지방선거라 할지라도 기초의회 선거는 도농간 인구편차 문제가 상대적으로 덜 심각하게 다뤄질 수 있다. 이는 기초의회 선거가 선거구간 인구편차를 계산하는데 있어서 해당 자치구·시·군내의 선거구들만을 비교집단으로 설정하기 때문이다. 쉽게 이야기해서 서울 송파구의원 선거구의 인구편차를 계산할 때는 서울 송파구 안에 다른 선거구만 비교를 하는 것이지, 서울시 다른 구의 선거구이나 다른 지역의 군 등과 비교하지는 않는다. 따라서 적어도 ‘자치구·시·군의회 선거’에서는 헌법재판소가 주장하는 도시와 농어촌의 격차 등을 감안해야 할 이유가 발생하지 않는다.⁴⁾

앞의 논의를 통해 확인 바와 같이 광역의원 선거구획정은 다른 선거와 달리 도농간 인구수 불균형 문제가 나타날 가능성이 높다. 이러한 점을 감안하여 제3장의 경험적 분석에서는 광역의원 선거에서 나타나는 도농 간 인구동질성을 중심으로 논의를 진행한다.

3) 광역의원 선거구획정에서 “자치구·시·군의 지역구시·도의원정수는 최소 1명으로 한다.”는 규정에 따라 평균인구수 하한 미달 선거구도 1석의 의석을 배정받는데, 이들 대부분이 농어촌 선거구가 많은 도 단위 지역이다. 제8회 지방선거 당시 시·도의회가 1명인 시·군·구는 41개였으며, 이중 인구수 하한미달 선거구는 9개로 경북 3곳, 전북 3곳, 경남 1곳, 경기 1곳, 인천 1곳을 포함하여 9개 군단위 지역이었다.

4) 김준우, “헌법재판소가 지방의회 선거제도를 조금 바꿨다”, 참여연대 판결비평, 2018, p.133.

2. 기존 연구의 검토

지방선거의 선거구획정에 관한 연구는 선거구획정 기준에 관한 연구, 선거구획정의 문제점과 개선과제를 제시한 연구, 해외 사례 연구, 표의 등가성 측정과 관련된 연구 등으로 나누어 살펴 볼 수 있다.

먼저 지방선거의 선거구획정에 관한 다수의 연구는 인구대표성과 지역대표성이라는 선거구획정의 두 가지 주요 기준에 대한 논의를 주요 연구주제로 다루고 있다(박명호·박태영 2015; 윤종빈 2006; 정준표 2010; 임성학 외 3인 2021).⁵⁾ 선거구획정의 기준에 대해서는 다양한 견해가 존재하고 있는데, 먼저 박명호·박태영(2015)의 연구는 통합 청주시의 사례를 들어 표의 등가성, 선거구의 조밀성, 연속성, 행정구역, 사회적 동질성의 기준 가운데 지방선거의 선거구 획정은 인구대표성의 기준인 (형식적) 표의 등가성을 최대한 실현하는 방향으로 이루어져야 한다고 주장한다. 이에 반해 정준표(2010)의 연구는 경산시 기초의원 선거의 사례를 들어 앞으로 헌법재판소가 인구기준을 더욱 엄격히 적용하게 된다면 현행 선거구제로는 지역대표성은 물론 이와 밀접하게 관련되어 있는 생활권 등을 포함한 표의 실질적 등가성을 확보하기가 더욱 어려워지게 될 것이라는 점을 날카롭게 지적하고 있다. 비교적 최근의 연구인 임성학 외 3인(2021)의 연구는 현재의 지방의회선거 인구편차 3:1 결정이 인구대표성과 지역대표성을 모두 고려한 결정이라고 평가하면서, 인구 대표성이 가장 근본적인 기준인 것은 사실이지만 그 자체로 전부가 아니며 지역 간 차이에 대한 고려는 불가피하다는 절충적 입장을 보이고 있다.

향후 선거구획정 기준에 대한 심도 있는 논의를 위해서는 지역대표성의 가치가 중요하다는 규범적 논의를 넘어 개별선거구에 대한 미시적 접근과 함께, 지역대표성의 기준을 객관화하기 위한 지리정보체계(GIS) 활용과 같은 과학적 분석 등을 통해 합리적 선거구획정을 위한 구체적 방안이 제시되어야 할 것이다.

또한, 기초의회선거를 중심으로 법률적·제도적 차원에서 선거구획정의 문제점과 개선과제를 제시한 연구들(정국원 2012; 이상목 2018; 문은영 2020)도 존재한다.⁶⁾ 이들 연

5) 박명호·박태영, “통합 청주시의 선거구 개편에 관한 시론”, 동국대학교 『사회과학연구』, 제22권 제4호, 2015, pp.7-24; 윤종빈, “선거구획정과 지방정치: 경기도 사례”, 『정치정보연구』, 제9권 제2호, 2006, pp. 305-328; 정준표, “현행 기초의원 선거의 선거구제: 문제점과 그 개선 방향”, 『대한정치학회보』, 제18권 제1호, 2010, pp.347-370; 임성학·가상준·유성진·김한나, “지방의회의원 선거구의 지역 대표성 확보 방안에 대한 연구”, 2021년도 중앙선거관리위원회 연구용역보고서, 2021.

6) 정국원, “지방자치단체의 통합과 선거구획정에 따른 법적 과제”, 『한국토지공법학회』, 제56권, 2012, pp.477-503; 이상목, “지방선거 선거구 획정과정의 개선”, 한국지방자치법학회 2018년도 지방선거 공동 학술대회 자료집, 2018, pp.1-16; 문은영, “선거구획정의 접근방법에 대한 연구: 기초의회 선거구획정 과정을 중심으로”, 『입법과 정책』, 제12권 제1호, 2020, pp.31-59.

구들은 지방선거의 선거구획정에 대한 문제의식과 지방의회선거의 선거구획정의 제도적 변화 과정을 세심하게 살펴보고 있지만, 그 과정에서 파생되어 나온 문제점 등을 체계적으로 추적하여 조사하거나, 제도 운영에서 나타나고 있는 문제점이 어떤 요인에 기인하는 것인가에 대한 좀 더 면밀한 연구가 필요하다 하겠다. 한편, 해외의 지방의회 선거구획정 제도를 통해 한국 선거구획정 제도에 시사점을 제공하고 있는 연구도 있다(강휘원 2001: 임정빈 외 2018: 명성준 2019).⁷⁾ 먼저 임정빈 외(2018)의 연구는 미국, 영국, 일본의 사례를 통해 지방분권 친화적 선거제도 개선을 위한 과제로 지방의회 선거구획정의 자율성 증진, 지방의회 선거제도의 책임성 확보, 선거관리위원회의 권한과 자율성 확대, 선거구획정 과정의 명시화 등을 정책 대안으로 제시하고 있다. 명성준(2019)의 연구는 영국의 지역 선거구획정위원회의 제도와 운영적 측면을 살펴보면서, 영국의 지역 선거구획정위원회가 중앙정부로부터 상당한 자율성을 가지고 있다는 점을 확인시켜주고 있다. 이 연구는 영국의 지방선거 선거구획정이 전문가 분석과 지역주민의 의견수렴 등 오랜 기간의 선거구획정 작업을 통해 합의를 찾아가고 있음을 밝히는 등 한국의 지방선거구획정 제도에 많은 시사점을 제공하고 있다.

마지막으로, 지방의회선거를 대상으로 표의 등가성을 실증적으로 측정·평가한 연구다. 선거구획정의 제도 효과를 객관적으로 검증하기 위해서는 선거구획정의 공정성을 엄밀히 측정하는 작업이 선행되어야 하지만 이러한 연구는 소수에 불과하다.⁸⁾ 이와 관련하여 김정도·김경일(2018년)의 연구는 제4회~제6회 광역의원 선거지방의회선거를 대상으로 표의 등가성을 다양한 지수를 통해 엄밀한 측정을 시도한 연구로 평가할 수 있다.⁹⁾ 강진구

7) 강휘원. “미국 주의회 및 지방의회 선거구획정: 유동선거구의 논의를 중심으로”, 『자치행정연구』, 제1권 제1호, 2001, pp.43-59; 임정빈·하동현·명성준·이광원·조윤희, “지방분권 친화적인 선거제도에 관한 연구”, 중앙선거관리위원회 연구보고서, 2018; 명성준, “지방분권과 지방선거구 획정: 영국 지방선거구 획정 사례를 중심으로”, 『한국자치행정학보』 제33권 제4호, 2019, pp.337-354.

8) 국내의 경우 선거구획정의 공정성 측정에 대한 방법론적 논의가 미흡한 실정이지만, 국외의 경우 이에 대한 지속적이고 다양한 연구가 진행되고 있다. 대표적으로는 Loosemore, John and Victor J. Hanby, “The Theoretical Limits of Maximum Distortion: Some Analytic Expressions for Electoral Systems”, *British Journal of Political Science*, vol.1, 1971, pp.467-477; Samuels, David and Richard Snyder, “The Value of a Vote: Malapportionment in Comparative Perspective”, *British Journal of Political Science*, vol.31, 2001, pp.651-671; Taagepera R., and Grofman B, “Mapping the Indices of Seats-Votes Disproportionality and Inter-Election Volatility”, *Party Politics*, vol.9, no.6, 2003, pp.659-677; Koppel, M., and Diskin, A, “Measuring Disproportionality, Volatility, and Malapportionment: Axiomatization and Solutions”, *Social Choice and Welfare*, vol.33, 2009, 281-286; Montero, N, Proportional payoffs in legislative bargaining with weighted voting: A characterization, *Quarterly Journal of Political Science*, vol.12, 2017, pp.325-346; Goldenberg, J. and Fisher, S. D, The Sainte-Lague index of disproportionality and Dalton’s principle of transfers, *Party Politics*, vol.25, 2019, pp.203-207; Monroe, Burt L, “Disproportionality and Malapportionment: Measuring Electoral Inequality”, *Electoral Studies*, vol.13, 1994, pp.132-149 등이 있다.

(2019)의 연구는 ‘표의 등가성’의 원칙에 근거하여 ‘선거구의 불균등한 획정’, ‘불비례성’이라는 두개의 측면을 중심으로 2018년 제7회 전국동시지방선거에서 실시된 광역의회 및 기초의회 선거의 선거구 획정과 결과를 살펴보고 있다. 이 연구는 회귀분석의 추정회귀계수 및 의원 1인당 평균 대표하는 선거인수를 통해 분석한 결과, 광역의회의 지역선거구가 표의 등가성을 심각하게 훼손하는 정도로 부등하게 획정되어 있으며, 기초의회의 지역선거구 역시 불비례성의 문제를 발생시키고 있음을 밝혀내고 있다(강신구 2019).¹⁰⁾ 최근 이준한(2023)의 연구는 인천시를 대상으로 선거구획정의 주요 과정과 특징을 살펴보고 있는데, 이 연구는 표의 등가성을 의원 1인당 대표하는 주민수를 기준으로 측정하고 있지만, 선거구획정의 공정성을 본격적으로 측정한 연구와는 다소 거리가 있다고 하겠다.¹¹⁾

위 논의를 통해 살펴본 바와 같이 지방의회선거의 선거구획정에 대한 연구는 기초의회를 중심으로 이루어지고 있고, 연구주제에 있어서도 표의 등가성을 실증적으로 측정·평가하는 연구는 매우 드물다 할 것이다.¹²⁾ 이 연구는 이러한 점을 감안하여 최근에 실시된

-
- 9) 김정도·김정일, “지방의회 선거의 표의 등가성 측정과 선거구획정: 제4-6회 시·도의회의원 선거를 중심으로”, 『의정연구』, 제24권 제1호, 2018, pp.241-276.
- 10) 강신구, “지방의회 선거제도의 민주성/비민주성 검토: 제7회 광역·기초의회 선거를 중심으로”, 『한국정치연구』, 제41권 제3호, 2019, p.175.
- 11) 이준한, “인천의 지방의회의원선거와 선거구획정의 특징”, 『인천학연구』, 제38권 2023, p.38.
- 12) 전체적으로 보면, 지방선거의 선거구획정에 관한 연구는 국회의원 선거에 비해 그 연구범위가 제한적이다. 국회의원 선거구획정에 대한 연구는 매우 다양한 연구주제와 영역을 포함하고 있는데 선행연구를 살펴보면, 첫째, 표의 등가성에 초점을 맞추어 이를 측정하고 평가한 연구들이다. 이에는 이상학, “국회의원 선거구 획정과 정치적 지니계수”, 『제도와 경제』, 제5권 제1호, 2011, pp.103-118; 이상학·이성규, “20대 국회의원 선거구획정의 측정과 평가”, 『의정논총』, 제11권 제1호, 2016, pp.69-91; 이상학·이성규, “21대 국회의원 선거구획정의 왜곡도에 대한 측정과 평가”, 『제도와 경제』, 제14권 제3호, 2020, pp.1-21; 김정도, “표의 등가성을 통해 본 선거구획정의 공정성 : 측정과 함의”, 『한국정치학회보』, 제49권 제4호, 2015, pp.267-299 등이 있다. 둘째, 선거구획정 제도에 대한 쟁점, 평가, 문제점, 개선방안을 다룬 연구들이다. 이에는 김종갑, “국회의원 선거구획정의 문제점과 개선방향”, 『국회입법조사처 현안보고서』, 제147호, 2012.; 서복경, “한국 의석할당제도의 문제점: 선거구 획정과 선거인수 불균형”, 『한국정치연구』, 제21권 제1호, 2012, pp.79-100; 김형준·김도중, “국회의원 선거구획정의 제도개혁에 관한 연구: 인구대표성과 지역대표성의 조화를 중심으로”, 『대한정치학회보』, 제11권 제2호, 2003, pp.45-64; 심지연·김민진, “역대 국회의원 선거구획정에 대한 평가: 표의 등가성과 정당 간공정성을 중심으로”, 『한국정치학회보』, 제35권 제1호, 2001, pp.125-148 등이 있다. 셋째, 국의 선거구획정의 사례와 제도적 효과에 관한 연구들이다. 이에는 이준희·류석진, “한국의 선거구 획정 기준과 정치적 평등 : Evenwel v. Abbott 미국 연방대법원 판결을 중심으로”, 『한국과 국제사회』, 제6권 제2호, 2022, pp.39-71; 신명순, “싱가포르 총선에서 선거구 획정의 효과: 2015년과 2020년 총선에서 인민행동당의 득표에 미치는 영향”, 『한국정당학회보』, 제19권 제4호, 2020, pp.67-100; 서복경, “선거구획정: 해외 제도와 적용 사례”, 『입법과정책』, 제7권 제1호, 2015, pp.27-55; 강휘원, “한·일 선거구획정의 의석재분배 효과 비교분석”, 『한국정치학회보』, 제41권 제3호, 2007, pp.33-53 등이 있다. 넷째, 인구대표성과 지역대표성 등 선거구획정의 주요 기준에 대한 연구이다. 이에는 김영식, “정치개혁으로서의 선거구획정: 등가성 기준의 강화의 필요성과 효과성을 중심으로”, 『한국정치학회보』, 제36권 제2호, 2002, pp.175-197; 강우진, “선거구 획정의 정치

두 차례의 광역의원 선거를 대상으로 표의 증가성을 실증적으로 측정해 본다. 우선 이하에서는 본격적인 측정에 앞서 선거구획정의 공정성을 측정하는 여러 방법에 대해 논의한다.

Ⅲ. 경험적 연구

아래에서는 제7회와 제8회 광역의원 선거의 선거구획정 공정성 정도를 광역 시도 내 개별 선거구 단위로 측정한다. 측정을 위한 자료는 중앙선거관리위원회의 집합자료를 활용한다. 공정성 정도는 세 차원으로 살펴보는데, 첫째는 광역시·도내의 선거구 인구동질성 정도를 파악하는 데 유용한 코사인제곱을 이용한 지수값이고, 둘째는 의석재분배의 불공정 정도를 보여주는 루즈모어-한비 지수값이며, 마지막은 선거구당 평균 인구수의 광역시·도간 차이를 이해하는 데 도움이 되는 비등가지수값이다. 본격적 분석에 앞서 측정 지수를 간략히 살펴보자.

1. 공정성 측정방법¹³⁾

본 연구에서 선거구획정의 공정성 측정 측정을 위해 사용된 지표로는 루즈모어-한비지수, 비등가지수, 코사인제곱지수이다.

먼저, 루즈모어-한비 지수(Loosemore-Hanby index)는 득표율과 의석률의 비례성을 측정하는 데 보편적으로 이용되지만 인구수와 배분된 의석수 간의 비율의 측정도 가능하다(김정도·김경일 2018, 250). 루즈모어-한비 지수를 이용한 의석재분배의 불공정 정도의 측정방법은 각 정치적 단위지역(광역시·도 단위로 집약할 수도 있고, 개별 선거구

학: 쟁점과 과제”, 『의정연구』, 제21권 제2호, 2015, pp.6-31; 강휘원, “제20대 국회의원 선거구획정의 지역대표성 강화 방안”, 『한국정치연구』, 제24권 제2호, 2015, pp.121-149; 이상학·이성규, “선거구획정과 지역대표성에 대한 고찰”, 『입법과 정책』, 제9권 제1호, 2017, pp.79-105 등이 있다.

13) 실제 선거구획정의 공정성 측정에서 우선시 되어야 하는 부분은 이를 평가할 기준이 필요하다는 것인데, 선거구획정 시 고려해야 할 기준으로는 인구수의 동등, 연속성, 조밀성, 기존 행정구역 내지 공동체의 이해관계 존중 등이 있다. 이러한 기준들은 특정 집단에 유리한 선거구 획정을 어렵게 함으로써 공정하고 효율적인 선거결과를 창출하려는 목적을 가지지만, 이러한 기준들이 서로 상충될 수도 있고 이러한 기준에서 볼 때 만족할 만한 선거구획정도 실제로 전체적으로 편향되고 왜곡된 선거결과를 가져올 수 있다는 것이다(정준표, “선거구 획정과 공정성”, 장훈(편), 『공정사회와 정치개혁』, 서울: 나남, 2013, p.139.). 게다가 인구의 동질성 정도는 객관적 측정이 가능하지만, 조밀성, 연속성, 공동체의 이해관계 등의 기준들은 정량적 방법으로 측정하기 용이한 측면이 없지 않다. 따라서 본 논의에서는 인구의 동질성 정도를 나타내는 표의 증가성에 초점을 맞추어 논의를 진행한다. 이하의 표의 증가성을 중심으로 한 공정성 측정 방법에 대한 논의는 김정도(2015), 김정도·김경일(2018)의 논의를 수정·보완하였음.

하나의 단위가 될 수도 있다)에 할당된 의석 비율과 인구수 비율 차이의 절대 값을 취하여 그들을 더하고 다시 2로 나눈 것이다(강휘원 2007, 36-37).

한편 국내의 연구에서는 선거구가 얼마나 동등한 인구수를 가지고 획정됐는지를 살펴보는 지수로 비등가지수(non-inequality index)가 가장 일반적으로 이용된다(김지윤 2013). 비등가지수는 지역의 평균 인구수를 전국의 모든 선거구의 평균 인구수로 나눈 값으로, 비등가지수가 1보다 크면 이 지역의 인구수가 전국 평균 인구수보다 많은 것으로 과소대표되고 있는 것을 의미하고, 반대로 비등가지수가 1보다 작으면 과다대표되고 있음을 의미한다(심지연·김민전 2001, 138-139).

비등가지수는 국회의원 선거와 같이 선거구간 최소·최대 인구편차의 기준이 전국 선거구 평균인구수를 기준으로 모든 선거구에 동일하게 적용되는 경우, 지역 간 인구동질성 정도를 비교하는 데 있어 유용성을 가진다(김정도·김경일 2018, 252). 그러나 광역의원 선거와 같이 선거구간 최소·최대 인구편차 기준이 광역시·도별로 정해지며, 이에 따라 광역시·도별로 의원 1인당 평균인구수가 달라지는 경우 비등가지수의 유용성은 감소한다. 다만 비등가지수는 전국의 모든 선거구의 평균 인구수와 비교하여 각 지역의 평균 인구수의 과소·과다 정도를 직관적으로 살펴보는 데는 도움이 된다(김정도·김경일 2018, 252).

마지막으로 표의 등가성이라는 기준을 적용하여 선거구획정의 공정성 정도를 측정하는데 활용하고자 하는 “코사인제곱지수”(MAL_c)는 앞서 언급한 기존의 루즈모어-한비 지수나 비등가지수에 비해 그 편리성이나 여러 가지 바람직한 특성을 만족시키는 지수라는 점에서 그 유용성이 크다고 할 수 있다.¹⁴⁾

선거구획정의 공정성을 나타내는 코사인제곱지수(MAL_c)는 각 개별 선거구의 인구수가 광역 지역의 평균 인구수와 동질성 정도와의 차이를 통해 측정할 수 있다. 이는 모두 실제로 나타나는 특정 선거구의 인구 분포(실제 분포)가 동질성을 가정했을 때의 가상적 선거구의 인구수 분포(가상 분포)와 차이가 나는 정도를 측정한다.

이를 보다 상세히 설명해 보면 다음과 같다. \mathbf{x} (개별 선거구의 인구수)와 \mathbf{y} (광역시·도 선거구 평균인구수)는 각각 RD 공간상의 한 점으로 간주할 수도 있고 일정한 방향을 지닌 벡터로도 볼 수 있는데, 원점을 중심으로 두 벡터 \mathbf{x} 와 \mathbf{y} 가 이루는 각을 θ° 라 할 때 코사인제곱지수(MAL_c)는 $\cos^2\theta^\circ$ 가 된다. 이를 $\cos^2(\mathbf{x}, \mathbf{y})$ 라 하면, $\cos^2(\mathbf{x}, \mathbf{y}) = \frac{(\sum_{i=1}^D x_i y_i)^2}{(\sum_{i=1}^D x_i^2 \sum_{i=1}^D y_i^2)}$ 가 된다(Koppel and Diskin 2009).

14) 코사인제곱지수의 유용성에 대해서는 김정도·김경일(2018, 254-255) 참조.

\mathbf{x} 와 \mathbf{y} 가 일치하여 θ 가 0일 때는 $\cos^2(\mathbf{x}, \mathbf{y})$ 는 1이 되고 \mathbf{x} 에서 $x_i > 0$ 이라면 \mathbf{y} 에서 $y_i = 0$ 이어서 θ 가 90일 때는 $\cos^2(\mathbf{x}, \mathbf{y})$ 는 0이 되어 $\cos^2\theta^\circ$ 의 값은 0과 1 사이에 있게 되어 특정 한계(specified limits: Koppel and Diskin 2009)에서의 값을 가지며, 그 외에도 연속성(continuity), 대칭성(symmetry), 규모불변성(scale invariance), 달톤의 이전의 원칙(Dalton's principle of transfers), 평등의 최적성(optimality of equality) 등의 여러 바람직한 조건을 만족시킨다. 이 중 규모불변성은 아래에서 설명하는 바와 같이 어떤 양수 a 에 대해서도 $\cos^2(\mathbf{x}, \mathbf{y}) = \cos^2(a\mathbf{x}, \mathbf{y})$ 를 만족한다는 것이며, $\cos^2(\mathbf{x}, \mathbf{y}) = \cos^2(\mathbf{y}, \mathbf{x})$ 을 만족시키는 대칭성과 함께 코사인제곱지수의 계산을 아주 수월하게 수행할 수 있게 해준다.

$$MAL_c = \cos^2(\mathbf{x}, \mathbf{y}) = \cos^2(\mathbf{y}, \mathbf{x}) = \left(\sum_{i=1}^D x_i y_i \right)^2 / \left(\sum_{i=1}^D x_i^2 \sum_{i=1}^D y_i^2 \right)$$

여기서 D 는 지역적 단위의 수

코사인제곱지수”(MAL_c)의 값은 0~1사이의 값을 가지며, 이 값이 클수록 인구 동질성이 높다고 할 수 있다. 코사인제곱은 광역시·도 내의 선거구 인구동질성 정도를 살펴보는 데 그 유용성이 크며, 전체 선거체계의 공정성 정도를 파악할 수 있는 장점이 있다(김정도·김경일 2018, 255).¹⁵⁾

2. 제7회 광역의원 선거

아래 <표 1>은 제7회 광역의원 선거의 선거구 인구수 현황과 코사인제곱을 비롯한 각종 지수의 측정값을 나타낸 것으로, 주요 분석 대상인 제7회 선거와의 비교를 위해 제6회 선거를 함께 제시한 것이다.

15) 위에서 논의할 지수 이외에도 선거구획정의 공정성을 측정하는 지수로는 획정지수, 지니계수 등이 있다. 이를 간단히 설명하면 다음과 같다. 획정지수(Apportionment Index)는 지역구별 유권자수의 격차를 계산하여 선거구의 과다·과소대표성을 측정하는 것이다(이상학·이성규 2020). 이는 유권자수 대신 인구수로 측정된 비등가지수와 매우 흡사하다는 점에서 본 논의에서는 제외하였다. 지니계수(Gini Coefficient)는 선거구획정의 왜곡도를 측정하는 것으로, 의원 1명을 선출하는 선거구에 m 명의 유권자가 존재하면 의원수를 단위로 하여 각 유권자는 $1/m$ 의 정치적 투입을 보유하고 있는 것으로 보고 유권자별 정치적 투입의 분배상태를 지니계수를 이용하여 측정하는 것이다. 지니계수를 구하기 위해서는 유권자가 가장 많은 선거구에서 가장 적은 선거구순으로 자료를 배열해야 할 뿐만 아니라 상당한 계산과정을 거쳐야 하여(김정도·김경일 2018, 253) 본 연구에서는 분석에서 제외하였다.

〈표 1〉 제6회 및 제7회 광역의원 선거 선거구획정 공정성

제6회 광역의원 선거										
지역	지역구 의석수	인구수	인구수 비례에 따른 의석수	의원1인당 평균인구수	의원1인당 평균인구수 순위	하한 인구수 기준	상한 인구수 기준	코사인제공 지수	L-H 지수	비등가지수
서울	96	10,189,788	140	106,144	2	42,458	169,830	0.947	9.9%	1.458
부산	42	3,528,341	48	84,008	5	33,603	134,413	0.909	13.3%	1.154
대구	27	2,501,896	34	92,663	4	37,065	148,261	0.923	11.8%	1.273
인천	31	2,896,652	40	93,440	3	37,376	149,505	0.895	14.1%	1.283
광주	19	1,473,304	20	77,542	7	31,017	124,068	0.914	12.9%	1.065
대전	19	1,537,290	21	80,910	6	32,364	129,456	0.956	8.2%	1.111
울산	19	1,160,808	16	61,095	9	24,438	97,752	0.951	9.4%	0.839
세종	13	128,936	2	9,918	17	3,967	15,869	0.932	10.9%	0.136
경기	116	12,315,403	169	106,167	1	42,467	169,868	0.927	11.6%	1.458
강원	40	1,544,046	21	38,601	14	15,441	61,762	0.872	17.4%	0.530
충북	28	1,576,513	22	56,304	11	22,522	90,086	0.870	17.9%	0.773
충남	36	2,057,064	28	57,141	10	22,856	91,425	0.878	16.0%	0.785
전북	34	1,873,478	26	55,102	12	22,041	88,164	0.869	17.4%	0.757
전남	52	1,908,988	26	36,711	15	14,685	58,738	0.873	17.2%	0.504
경북	54	2,699,698	37	49,994	13	19,998	79,991	0.864	17.0%	0.687
경남	50	3,340,823	46	66,816	8	26,727	106,906	0.895	14.9%	0.918
제주	29	600,273	8	20,699	16	8,280	33,119	0.912	12.0%	0.284
전체	705	51,333,301		72,813				0.798	20.7%	
제7회 광역의원 선거										
지역	지역구 의석수	인구수	인구수 비례에 따른 의석수	의원1인당 평균인구수	의원1인당 평균인구수 순위	하한 인구수 기준	상한 인구수 기준	코사인제공	L-H 지수	비등가지수
서울	100	9,897,559	140	98,976	2	39,590	158,361	0.957	8.6%	1.401
부산	42	3,479,963	49	82,856	5	33,143	132,570	0.918	12.8%	1.173
대구	27	2,476,594	35	91,726	3	36,690	146,761	0.922	11.4%	1.298
인천	33	2,985,806	42	90,479	4	36,192	144,766	0.918	11.9%	1.280
광주	20	1,466,522	21	73,326	7	29,331	117,322	0.947	9.8%	1.038
대전	19	1,503,200	21	79,116	6	31,646	126,585	0.972	7.3%	1.120
울산	19	1,171,747	17	61,671	9	24,668	98,673	0.946	10.3%	0.873
세종	16	294,309	4	18,394	17	7,358	29,431	0.923	10.7%	0.260
경기	129	12,994,066	184	100,729	1	40,292	161,167	0.937	10.9%	1.426
강원	41	1,553,021	22	37,879	14	15,152	60,606	0.871	17.3%	0.536
충북	29	1,602,583	23	55,261	11	22,105	88,418	0.865	18.3%	0.782
충남	38	2,134,987	30	56,184	10	22,474	89,894	0.874	16.6%	0.795
전북	35	1,867,357	26	53,353	12	21,341	85,365	0.889	14.8%	0.755
전남	52	1,897,720	27	36,495	15	14,598	58,391	0.878	16.9%	0.516
경북	54	2,696,100	38	49,928	13	19,971	79,884	0.865	17.0%	0.707
경남	52	3,397,673	48	65,340	8	26,136	104,544	0.888	15.2%	0.925
제주	31	657,954	9	21,224	16	8,490	33,959	0.927	11.3%	0.300
전체	737	52,077,161		70,661				0.815	19.7%	

제7회 광역의원 선거의 지역구 의석수는 737명으로 제6회 선거 705명에 비해 32명이 많다. 지역별로 보면, 경기 23석, 서울 4석, 인천이 2석이 증가하여 전체 32석 중 수도권에서 29석이나 증가한 것을 확인할 수 있다. 의원 1인당 평균 인구수는 경기가 100,729명으로 가장 많고, 세종이 18,394명으로 가장 적다. 의원 1인당 평균 인구수와 연동하여 하한 및 상한 인구수 또한 경기가 각각 40,292명, 161,167명으로 가장 많고, 세종이 하한 7,358명, 상한 29,431명으로 가장 적다.

아래 <표 1>에서 선거구획정의 공정성 측정 결과를 확인해 보면, 코사인제곱지수의 경우 제7회 선거의 전체 선거구 공정성 지수값(0.815)은 이전 선거인 제6회 지수값(0.798)보다 개선된 것을 알 수 있다. 이는 기본적으로 경기도를 중심으로 수도권의 인구증가분이 의석수에 상당부분 반영되면서 선거구간 동질성이 증가했기 때문이다.

도농 간 비교를 위해 광역시와 도(道) 단위로 구분해서 살펴보면, 광역시의 대부분은 코사인제곱 지수값이 0.9 이상이고, 도 지역은 특별자치도인 제주를 제외하고 모두 0.8 수준의 지수값을 나타내고 있음을 알 수 있다. 코사인제곱값이 높은 순서대로 살펴보면, 대전(0.972)-서울(0.957)-광주(0.947)-울산(0.946)-경기(0.937)-제주(0.927)-세종(0.923)-대구(0.922)-부산(0.918)-인천(0.918)-전북(0.889)-경남(0.888)-전남(0.878)-충남(0.874)-강원(0.871)-충북(0.8653)-경북(0.8650)순이다. 17개 광역 시도 중 대전의 지수값이 가장 높고, 경북이 가장 낮게 나타났다. 공정성 순위의 상위에 있는 지역은 대부분 광역시이고, 농어촌 지역이 많은 도 단위 지역은 대부분 하위권을 기록하고 있음을 확인할 수 있다.

도 지역의 지수값이 낮은 것은 지역 내 중소 도시인 시(市) 지역과 농촌 지역인 군(郡) 지역 간의 선거구간 인구편차가 크게 나타나기 때문인 것으로 파악된다.¹⁶⁾ 가령, 경북은 54개의 지역 선거구 중 시(市) 단위 36개 선거구의 평균 인구수는 59,985명이고, 군(郡) 단위 18개의 선거구의 평균인구수는 29,813명으로 시군간 평균 인구수 차이가 30,173명이나 난다.

광역시 지역의 높은 공정성은 선거구 간 조밀성(compactness)이 존재하는 상황에서 각 선거구간 인구수 차이가 크게 나타나지 않기 때문이다. 다만 광역시 중 인천의 공정성이 가장 낮게 나타나는데, 이는 용진군, 강화군과 같은 도서지역과 도심 선거구간 평균인구수 차이가 크게 나타났기 때문이다. 반면, 도 단위 지역은 관할 지역 내에서도 도시와 농촌 지역의 선거구 평균인구수 차이가 크고, 공직선거법 제22조 제1항의 규정에 따라 하한미달 선거구도 최소 1석의 의석을 할당받게 됨으로 선거구간 인구동질성이 낮아졌기 때문이다. 가령, 경북의 경우는 포항, 구미, 경산 등 도시지역과 청도, 성주, 울진 등 농어촌 지역간의 선거구 평균인구수 차이가 크게 나타났고, 인구하한 미달 선거구인 군위·영양·울릉군에 1명의 광역의원 의석을 배정함으로써 선거구간 인구동질성이 낮아 코사인제곱지수값이 최하위를 나타냈다.

16) 현행 「공직선거법」 제22조제1항 “인구가 5만명 미만인 자치구·시·군의 지역구시·도의원정수는 최소 1명으로 한다”는 규정에 따라 하한인구수 기준에 미치지 못하는 군 지역도 1명의 광역의원을 갖는다. 가령 제7회 광역의회의원 선거 당시 경북 울릉의 인구수는 9,984명이고, 구미시 제1선거구의 인구수는 79,256으로, 이 두 선거구의 인구차이는 무려 약 8배에 달한다.

한편, 의석재분배의 불공정성을 나타내는 루즈모어-한비 지수(L-H index) 값의 측정 결과 또한 코사인제곱지수값의 양상과 거의 동일하다. 제7회 광역의원 전체 선거구 의석재분배의 불공정 정도는 19.7%로 나타나, 이전 제6회 선거의 20.7%보다 개선된 것을 확인할 수 있다.

광역시와 도 단위 지역을 구분해서 보면, 광역시 선거구의 L-H 지수값은 10% 내외로 비교적 양호한 편이나, 도 단위 지역은 경기도와 제주도를 제외하고는 대부분 지역이 15% 내외로 나타나고 있어 광역시와 비교하여 의석재분배의 불공정성이 높게 나타났다.

지역별 의석재분배의 공정성은 대전(7.3%)-서울(8.6%)-광주(9.8%)-울산(10.3%)-세종(10.7%)-경기(10.9%)-제주(11.3%)-대구(11.4%)-인천(11.9%)-부산(12.8%)-전북(14.8%)-경남(15.2%)-충남(16.6%)-전남(16.9%)-경북(17.0%)-강원(17.3%)-충북(18.3%) 순으로 나타났다. 17개 광역 시도 가운데 의석재분배의 공정성 역시 대전이 가장 높고, 충북이 가장 낮았다. L-H 지수값 역시 대부분의 광역시 지역이 높고, 도 단위 지역은 하위권을 기록하고 있음을 확인할 수 있다.

마지막으로, 전국 선거구 평균 인구수와 비교하여 각 광역 시도별 선거구 평균인구수의 과다·과소 정도를 나타낸 비등가지수 값을 살펴보면, 광역시의 경우 울산과 세종을 제외하고 비등가지수값이 모두 1보다 높아 과소대표 된 것을 알 수 있다. 반대로 도 단위 지역은 비등가지수가 1보다 적어 경기를 제외하고는 모두 과다대표된 것임을 확인할 수 있다. 지역별로 비등가지수 값은 경기(1.426)가 가장 과다대표되고 세종(0.260)이 가장 과소대표 되었다.

제7회 광역의원 선거의 공정성 측정 결과를 요약해서 보면, 코사인제곱 지수값, 루즈모어-한비 지수값에서 놓여준 지역 선거구가 다수인 도 단위 지역의 공정성이 확연히 낮게 나타나고 있고, 비등가지수를 통해 광역시의 과소대표와 도 단위 지역의 과다대표 현상을 확인할 수 있다.

3. 제8회 광역의원 선거

제8회 광역의원 선거는 선거구간 최소·최대 인구편차의 허용 한계를 기존의 4:1에서 3:1로 실시한 최초 선거이다. 아래 <표 2>는 제8회 광역의원 선거구획정의 기본현황 및 코사인제곱을 비롯한 각종 지수값의 측정 결과를 나타낸 것이다. 제8회 광역의원 선거의 지역구 의원수는 제7회 737명에 비해 42명이 증가한 779명이다. 지역별로 보면, 경기 12석, 서울 1석, 인천 3석이 증가하여 전체 42석 중 수도권이 16석 증가했고, 경남 6석,

시·도의회의원 선거의 선거구획정 공정성 측정과 합: 제7회~제8회 선거를 중심으로 (김경일·김정도)

충남 5석, 전남 3석, 강원 3석 등 비수도권의 도 단위 지역도 22석이나 증가했다. 주목할 점은 이전 선거와 비교하여 도 지역의 선거구가 상당수 증가했지만, 선거구 수가 늘어난 곳은 시(市) 지역이 대부분이고, 농어촌 지역의 군(郡) 단위 지역은 급격한 인구감소와 인구편차 기준 3:1 강화 등의 영향으로 선거구 수가 감소했다는 것이다. 수도권인 경기도를 제외한 도 단위 지역의 시(市)와 군(郡) 선거구 증감을 보면, 시(市) 지역은 28곳이 증가했고, 군(郡) 지역은 6곳이 감소했다.¹⁷⁾

의원 1인당 평균 인구수는 경기가 96,623명으로 가장 많고, 세종이 21,021명으로 가장 적다. 의원 1인당 평균 인구수와 연동하여 하한 및 상한 인구수 기준 또한 경기가 각각 48,312명, 144,935명으로 가장 많고, 세종이 하한 10,511명, 상한 31,532명으로 가장 적다.

<표 2>의 선거구획정의 공정성 측정 결과를 보면, 코사인제곱지수의 경우 전체 선거구의 공정성 지수값은 0.818로 이전 선거인 제7회 0.815보다 다소 개선된 것을 알 수 있다. 이는 인구편차의 허용 한계를 현행 4:1에서 3:1로 강화한 것과 함께, 의원정수가 제7회 선거에 비해 42명이나 늘어나면서 선거구간 인구수 동질성이 증가했기 때문이다.

<표 2> 제8회 광역의원 선거의 선거구획정 공정성

제8회 광역의원 선거										
지역	선거구수	인구수	인구수 비례에 따른 의석수	의원1인당 평균인구수	의원1인당 평균인구수 순위	하한 인구수 기준	상한 인구수 기준	코사인제곱	L-H 지수	비등가지수
서울	101	9,554,725	144	94,601	2	47,301	141,902	0.954	8.9%	1.423
부산	42	3,353,340	50	79,841	5	39,921	119,762	0.930	11.4%	1.201
대구	29	2,386,925	36	82,308	4	41,154	123,462	0.939	9.4%	1.238
인천	36	2,970,530	45	82,515	3	41,257	123,772	0.945	9.5%	1.241
광주	20	1,442,569	22	72,128	7	36,064	108,193	0.940	10.6%	1.085
대전	19	1,453,351	22	76,492	6	38,246	114,738	0.965	8.1%	1.150
울산	19	1,123,448	17	59,129	8	29,564	88,693	0.943	11.0%	0.889
세종	18	378,382	6	21,021	17	10,511	31,532	0.948	9.7%	0.316
경기	141	13,623,882	205	96,623	1	48,312	144,935	0.932	11.8%	1.453
강원	44	1,542,641	23	35,060	14	17,530	52,590	0.912	13.6%	0.527
충북	31	1,599,581	24	51,599	10	25,800	77,399	0.920	13.3%	0.776
충남	43	2,123,724	32	49,389	12	24,694	74,083	0.920	12.9%	0.743
전북	36	1,788,627	27	49,684	11	24,842	74,526	0.901	14.7%	0.747
전남	55	1,834,420	28	33,353	15	16,677	50,030	0.908	14.2%	0.502
경북	55	2,628,661	40	47,794	13	23,897	71,691	0.908	13.2%	0.719
경남	58	3,317,536	50	57,199	9	28,599	85,798	0.915	13.3%	0.860
제주	32	678,378	10	21,199	16	10,600	31,799	0.931	11.0%	0.319
전체	779	51,800,720		66,496				0.818	19.3%	

17) 도 단위 지역의 시(市) 선거구 증가와 군(郡) 선거구 감소 현황을 구체적으로 살펴보면, 강원도는 춘천시 2석, 원주시 1석, 강릉시 1석이 증가했고, 정선군이 1석 감소했다. 충북은 청주시 2석, 충주시 1석 증가, 영동군 1석 감소했다. 충남은 세종시 2석, 아산시 2석, 서산시 1석 증가했다. 전북은 전주시가 1석 증가했고, 전남은 순천시 2석, 나주시 1석, 광양시 1석 증가했고, 강진군이 1명 감소했다. 경북은 구미 2석, 포항시 1석, 김천 1석 증가했고, 청도·성주·울진군이 각각 1석 감소했고, 경남은 창원시 2석, 양산시 2석, 진주시 1석, 김해시 1석이 증가했다. 제주특별자치도는 제주시가 1석 증가했다.

도농 간 비교를 위해 광역시와 도 단위를 구분해서 보면, 제8회 선거는 이전 선거와 비교하여 도 단위 지역의 코사인제곱 지수값이 개선되었음을 확인할 수 있다. 이는 앞서 언급한 바와 같이 선거구 인구편차 강화로 도 단위 지역 중 선거구 상한 인구수를 초과하거나 인구수가 많은 시 지역은 선거구를 분할하고, 하한 인구수에 미달하거나 선거구 인구수가 적은 군 지역은 통합함으로써 선거구 간 인구동질성이 높아졌기 때문이라 할 수 있다.

제8회 선거의 코사인제곱지수값은 대전(0.965), 서울(0.954) 등 광역시 대부분이 높게 나타났고, 도 지역인 전북(0.901)과 전남(0.908)이 가장 낮게 나타났다. 17개 광역시도 가운데 대전 지역의 선거구간 공정성이 가장 높게 나타난 것은 대전의 19개 선거구 간 인구수 차이가 크지 않았기 때문이다. 대전의 경우 인구수가 가장 적은 대덕구 제1선거구(49,947명)와 인구수가 가장 많은 서구 제3선거구(114,922) 간의 차이가 약 2배 정도에 불과할 정도로 지역 내 선거구 인구수 동질성이 높다. 반면, 전북 지역의 공정성이 낮게 나타난 것은 인구하한 미달 지역인 진안, 무주, 장수군 3개 군에 1석이 배정되고, 전주·군산·익산 등의 도심 지역과 임실·순창·무주·고창 등 농촌 지역 선거구 간의 인구수 차이가 컸기 때문이다.

제8회 선거의 전체 루즈모어-한비 지수(L-H index) 값은 19.3%로 나타나, 이전 제7회 선거(19.7%)보다 소폭 개선된 것을 알 수 있다. 광역시와 도 단위 지역을 구분해서 보면, 광역시 선거구의 L-H 지수값은 10% 내외로 비교적 양호했고, 도 단위 지역의 L-H 지수값 또한 평균 13% 내외로 나타나 제7회 선거에 비해 상당 부분 개선된 것을 알 수 있다.

지역별로 보면, 의석재분배의 공정성 역시 코사인제곱지수와 마찬가지로 대전이 8.1%로 가장 높게 나타난 바, 대전은 전체 의석 가운데 약 8.1%정도만 불공정한 의석배분을 보인 반면 충북은 의석재분배의 불공정성이 14.7%로 가장 높게 나타났다.

마지막으로, 비등가지수를 통해 제8회 선거의 지역별 선거구 평균인구수의 과다·과소 정도를 살펴보면, 제7회 선거와 동일한 양상을 확인할 수 있다. 위 <표 2>에서 확인할 수 있는 바와 같이, 광역시의 경우 특별자치시도인 세종, 제주 등을 제외하고는 대부분 과소대표 되었고, 도(道) 지역은 경기를 제외하고는 모두 과다대표 되어 도농 간 과소·과다대표 문제는 여전히 지속되고 있음을 확인할 수 있다.

이렇듯 농어촌 선거구가 많은 도 단위 지역이 과다대표 되는 이유는 무엇인가? 이는 크게 두 가지 요인에 기인한다. 첫째 요인은 광역 시도 내의 기본정수 산정의 주요한 기준이 되는 시·군·구 수와 관련되어 있고, 둘째는 조정비율과도 관련이 있다.

이를 좀 더 자세히 설명하면 다음과 같다. 현행 공직선거법은 “시·도별 지역구시·도의원의 총 정수는 그 관할구역 안의 자치구·시·군(하나의 자치구·시·군이 2 이상의 국회의원지역구로 된 경우에는 국회의원지역구를 말한다)수의 2배수로 하되, 인구·행정구역·지세·교통, 그 밖의 조건을 고려하여 100분의 20의 범위에서 조정할 수 있다”고 규정하고 있다(공직선거법 제22조제1항 규정). 이에 따라 시·군·구 수가 많은 도 단위 지역은 의원 배정에 있어 기본정수를 많이 배정받을 수 있고, 100분의 20의 범위에서 의원정수를 조정할 수 있는 조정범위 비율에서도 혜택을 받고 있다.

〈표 3〉 제8회 광역의회의원 선거의 의원 정수 배정

시·도	자치구·시·군 수	기본정수 [시·군·구+ 국회의원 지역구 수]× 2배수	제7회 의원 정수	제8회 의원 정수 (제7회증가의석)	조정범위 (제7회 지선)
합계	247	656	690	729(+39)	
서울	25	100	100	101(+1)	1.0% (0%)
부산	16	42	42	42	0% (0%)
대구	8	26	27	29(+2)	11.5% (4%)
인천	10	32	33	36(+3)	12.5% (3%)
광주	5	18	20	20	11.1% (11.1%)
대전	5	14	19(최소)	19	최소 기준
울산	5	12	19(최소)	19	최소 기준
경기	42	126	129	141(+12)	11.9% (2%)
강원	18	40	41	44(+3)	10.0% (3%)
충북	14	28	29	31(+2)	10.7% (4%)
충남	16	36	38	43(+5)	19.4% (6%)
전북	15	34	35	36(+1)	5.9% (3%)

시·도	자치구·시·군 수	기본정수 [시·군·구+ 국회의원 지역구 수]× 2배수	제7회 의원 정수	제8회 의원 정수 (제7회증가의석)	조정범위 (제7회 지선)
전남	22	48	52	55(+3)	14.6% (8%)
경북	23	50	54	55(+1)	10% (8%)
경남	22	50	52	58(+6)	16.0% (4%)

※ 특별자치시·도인 세종과 제주를 제외한 수치임

위 <표 3>의 제8회 광역의회의원 선거의 의원 정수 배정을 보면, 도 단위 지역의 자치구·시·군 수가 광역시 보다 월등히 많다는 것을 알 수 있다. 경북, 전남, 경남, 강원 등의 지역이 자치단체 수가 많은데, 이것은 광역의원 기본 정수와 최종 의원 정수 배정에 큰 영향을 미치는 것을 확인할 수 있다. 또한, 도 단위 지역은 조정범위에서도 상대적으로 광역시에 비해 혜택을 받고 있는 것을 알 수 있다. 위 <표 3>을 보면, 조정범위 비율은 충남이 +19.4%로 가장 높고, 전북을 제외한 대부분의 도 지역은 조점범위 10% 이상을 기록하고 있다. 반면 광역시의 경우, 대구·인천·광주가 10% 이상의 조정범위를 부여받았으나 부산과 서울은 각각 0%와 1.0%로 아무런 혜택을 받지 못했다. 자치구·시·군의 수와 조정비율이 의원 정수 배정에 미치는 영향은 전남을 통해 확연히 살펴볼 수 있다. 제8회 선거 당시 전남은 지역구의원 기본정수가 48석이지만, 최종 지역구 의원 정수 55석을 배정받은 바, 결과적으로 조정비율 14.6%의 혜택을 받았다. 제8회 선거당시 전남의 인구수는 183만 명에 불과하지만 시군의 수와 조정범위 등의 영향으로 전남보다 인구수가 150만 명이 많은 경남과는 불과 3석 밖에 차이가 나지 않고, 인구수가 80만 명이 많은 경북과 지역구 의원 총수는 같게 된 것이다.

전체적으로 제8회 광역의원 선거의 공정성 측정 결과를 요약해서 보면, 코사인제곱 지수값, 루즈모어-한비 지수값 등에서 제7회 선거와 비교하여 선거구획정의 공정성이 개선된 것을 확인할 수 있다. 그럼에도 불구하고 도농 선거구 간의 과소·과다대표의 문제는 여전히 지속되고 있음도 동시에 확인할 수 있다.

IV. 정책적 논의

앞의 논의를 통해 확인한 바와 같이 인구편차 허용 기준 강화는 선거구획정의 공정성 개선에 기여하고 있음을 알 수 있다. 그럼에도 불구하고 다음과 같은 문제점은 여전히 상존한다.

앞서 살펴본 바와 같이 제8회 선거에서 인구편차 기준을 강화하면서 드러난 가장 일반적 양상 중에 하나는 농어촌 선거구의 감소이다. 제8회 선거에서 지역구의석은 총 42곳이 늘어났지만, 군 지역은 오히려 6곳이 감소했다. 앞으로 이러한 추세는 더욱 가속화 될 전망이다.

하나의 사례를 들어보자. 제8회 광역의원 당시 경북의 하한인구수는 24,352명이다. 하한인구수는 도의원 1명을 배정받기 위한 최소인구수로, 산술적으로 2명의 의원을 배정받기 위해서는 48,704명이 필요하다. 제8회 선거당시 의성군은 인구수 50,771명으로 2명의 의원을 배정받았다. 하지만 2023년 3월 기준 의성군의 인구수는 49,954명으로 약 1년만에 655명이 감소했다. 이 추세로 가면 의성군의 인구는 다음 선거가 있는 2026년 4월에 47,989명으로 감소하게 되며, 이를 경우 의성군은 2명의 도의원 배정이 어려울 수 있다. 이러한 이유로 인구편차의 강화는 지방소멸이 걱정되는 인구가 적은 농어촌 지역의 의원수는 줄어들고 기계적으로 인구가 늘어난 수도권의 광역의원 수가 증가됨으로써 지역균형발전과 국토의 균형발전, 수도권과 지방 간 격차 해소는 더욱 요원해 질 수밖에 없다는 주장이 설득력을 얻고 있다. 주목할 점은 현재의 인구감소 추세로 본다면 도 단위의 군 지역뿐만 아니라 시 지역의 인구감소 또한 급속히 진행되고 있어, 향후 인구편차 기준을 강화하는 방향으로 선거구획정이 이루어질 경우 도 단위 지역의 선거구 감소는 불가피하다.¹⁸⁾ 이와 함께 농어촌 선거구의 인구수 감소와 대조적으로, 경기도와 같이 인구수가 지속적으로 증가하고 있는 지역의 과소대표의 문제는 또 어떻게 할 것인가의 문제 또한 역으로 제기될 수 있다.

이런 점에서 광역의원 선거에서 지속적으로 제기되고 있는 농어촌 지역의 의원수 감소 문제와 도시 지역의 과소 대표 문제를 해결하면서 선거구획정의 공정성을 개선할 방안이 필요하다. 시론적 차원에서 앞서 언급한 바와 같이 공직선거법 상 조정범위를 활용하는 방안을 제시해 본다.

아래 <표 5>는 공직선거법 제22조 제1항에 따라 각 광역시도의 기본정수에다 최대

18) 제8회 광역의원 선거 당시 경북의 10개 시의 인구수는 2,106,994명이었으나, 2023년 4월 인구수는 2,077,385명으로 1년 6개월만에 약 3만명이 감소했다.

+20%의 조정범위를 적용한 결과로서, 도시 지역인 서울 +19, 부산 +8석, 경기 +10이 증가되어 그 동안 인구수와 비례하여 의원수가 지나치게 적은 문제도 해소하고, 비등가지수를 통해서도 알 수 있듯이 광역시 지역의 과소대표의 문제도 상당히 개선된 것을 알 수 있다.

특히 +20의 조정범위를 활용할 경우, 코사인제곱 지수의 경우 대부분의 광역시도에서 개선이 이루어진 것을 확인할 수 있다. 광역시도 전체 코사인제곱지수 역시 제8회 당시의 지수값인 0.818보다 월등히 개선된 0.853으로 나타난다. 이와 함께 의석재분배의 공정성을 나타내는 루즈모어-한비(L-H) 지수의 경우에도 제8회 당시의 전체 의석재분배의 불공성 비율인 19.3%보다 월등히 개선된 16.4%로 나타나고 있다.

〈표 5〉 기본정수 +20%의 조정범위를 일괄 적용시 선거구획정 공정성(제8회 광역의원 선거)

지역	제8회 의석수	기본정수 +20%조정범위 적용시 의석수 (증가분)	의원1인당 평균 인구수	하한인구수	상한인구수	코사인제곱	L-H 지수	비등가지수
서울	101	120(+19)	79,623	39,811	119,434	0.953	7.7%	1.240
부산	42	50(+8)	67,067	33,533	100,600	0.944	9.6%	1.044
대구	29	31(+2)	76,998	38,499	115,496	0.951	8.9%	1.199
인천	36	38(+2)	78,172	39,086	117,258	0.938	10.5%	1.217
광주	20	21(+1)	68,694	34,347	103,041	0.943	10.1%	1.069
대전	19	19(최소)	76,492	38,246	114,738	0.965	8.1%	1.191
울산	19	19(최소)	59,129	29,564	88,693	0.943	11.0%	0.921
경기	141	151(+10)	90,224	45,112	135,337	0.934	11.5%	1.405
강원	44	48(+4)	32,138	16,069	48,208	0.917	13.2%	0.500
충북	31	33(+2)	48,472	24,236	72,708	0.919	13.3%	0.755
충남	43	43	49,389	24,694	74,083	0.920	12.9%	0.769
전북	36	40(+4)	44,716	22,358	67,074	0.904	14.7%	0.696
전남	55	57(+3)	32,183	16,091	48,274	0.910	13.8%	0.501
경북	55	60(+5)	43,811	21,906	65,717	0.910	13.6%	0.682
경남	58	60(+2)	55,292	27,646	82,938	0.917	13.5%	0.861
전체	729	790	64,233			0.853	16.4%	

이와 같이 향후 선거에서 조정범위의 활용은 농어촌 지역의 선거구 감소 문제를 해소하고, 경기도와 같이 인구수가 지속적으로 증가하고 있는 지역의 과소대표의 문제도 해

소할 수 대안이 될 수 있다. 다만 위 <표 5>처럼 모든 시·도별에 일괄적으로 +20%의 조정범위를 적용할 경우 의원정수가 지나치게 증가하는 문제가 발생할 수 있어, 선거구 형상의 조밀성, 선거구의 크기를 중요한 기준으로 삼아 선거구수를 조정할 필요가 있다.¹⁹⁾ 선거구 평균 면적과 산지와 같은 지형적 특성 등을 고려하여 도 단위 지역은 조정 범위 +20%를 우선 적용하도록 하고, 광역시의 경우 인구수 증가를 고려하여 조정범위를 유동적으로 적용하도록 하는 방안을 고려해 볼 수 있을 것이다.

V. 결론

본 연구는 제7~제8회 시·도의회의원(광역의원) 선거의 선거구획정 공정성을 각종 지수를 활용하여 측정한 것으로 선거구간 인구편차 허용 한계를 4:1에서 3:1로 변경한 제8회 선거에서 선거구획정의 공정성 강화라는 제도적 효과가 나타났는지를 확인해 보았다. 연구 결과를 요약해 보면, 첫째, 선거구획정의 공정성을 측정하기 위해 사용한 코사인제곱 지수, 루즈모어-한비(L-H) 지수 모두에서 제8회 광역의원 선거는 제7회 선거와 비교하여 선거구획정의 공정성이 개선되었음을 확인할 수 있다. 둘째, 제8회 선거의 경우에도 이전 선거와 마찬가지로 도농 선거구 간의 과소·과다대표의 문제는 여전히 지속되고 있음을 동시에 확인했다. 셋째, 제8회 광역의원 선거의 인구편차 허용 기준 강화는 농어촌 선거구, 특히 군(郡) 지역의 선거구 감소로 이어지고 있고, 현재와 같은 급격한 인구감소 추세로 본다면 농어촌 선거구의 감소는 불가피 할 것으로 예상된다.²⁰⁾ 마지막으로, 농어촌 지역의 선거구 감소 문제와 경기도와 같이 인구수가 지속적으로 증가하고 있는 지역의 과소대표의 문제를 동시에 해소하는 방안으로 공직선거법 제22조의 ‘조정범위’ 규정을 활용할 것을 시론적 차원에서 제시하였다.

19) 의원 1인당 선거구 평균 면적은 서울 6.0km², 강원 382.4km², 경북 346km²로 최대 60배 이상 차이가 난다. 참고로 앞서 언급한 경북 의성군은 면적이 1,175km²로 서울시 면적 605km²의 약 2배에 이르고 있고 읍면 수가 18개나 되지만, 현재 지역구 광역의원 수는 2명에 불과하다. 이에 비해 서울시의 광역의원 수는 101명이다.

20) 제8회 지방선거 당시 광역의원 선거구 중 인구 하한미달에 따른 통합이 이루어져야 하는 곳은 17곳으로 이중 15개 선거구가 군 단위 지역의 농어촌 선거구였다. 제8회 지방선거 당시 인구 하한미달에 따른 통합 선거구 17개는 다음과 같다. 대구 중구, 경기 동두천시, 강원 영월군·정선군, 충북 옥천군·영동군, 충남 금산군·서천군, 전남 장흥군·강진군, 경북 청도군·성주군·울진군, 경남 함안군·창녕군·고성군·거창군이다. 이와 같이 광역의원 선거에서 선거구 인구편차 허용 기준 강화는 농촌지역의 선거구가 급속히 사라지게 하는 요인으로 작용하고 있는 것이다.

앞의 논의를 통해 표의 증가성을 중심으로 광역의원 선거의 선거구획정의 공정성을 살펴 보았지만, 지방의회선거의 표의 증가성 문제에 대한 논쟁은 지속되고 있다. 지방의회 선거구획정과 관련하여 일각에서는 지방의회 선거제도가 표의 증가성 왜곡이 국회의원 선거제도보다 훨씬 심하며, 결과적으로 유권자의 의사가 제대로 반영되지 않은 선거제도라고 비판하면서, 일각에서는 보다 적극적으로 표의 증가성과 비례성을 실현하는 지방의회 선거제도로의 전면 개혁을 주장하고 있다.²¹⁾

한편 다른 쪽에서는 광역의원 선거구 획정에 있어 농어촌 지역의 급격한 인구감소로 지방소멸이 우려되는 상황에서 인구동질성을 강화하는 방향으로 선거구획정이 이루어진다면 농어촌주민의 소외, 지역 현안 해결의 어려움, 사회·경제·문화적 격차 심화로 인구 감소 지역의 소멸화가 가속화될 수 있다는 점을 강조한다. 이를 개선하기 위해 지역대표성을 강화하고 농어촌지역에 대한 특례조항을 신설하거나 광역의원 정수의 조정범위를 확대하는 방안 등이 꾸준히 제시되고 있지만,²²⁾ 지역대표성이 정확히 무엇을 이야기하는 것인지, 이를 어떻게 객관화시켜 선거구획정에 적용할 할지에 대한 논리적 근거가 제시된 적이 없다는 점에서 향후 이에 대한 심도 있는 논의가 이루어져야 할 것이다.

이 연구는 그 동안 선거구획정제도에 대한 여러 경험적 연구에도 불구하고, 지방의회 선거구획정의 공정성을 엄밀하게 측정하려는 노력이 부족했다는 점을 고려하여 선거구획정의 공정성을 거시적 차원에서 살펴본 것에 불과하다. 앞으로의 과제는 인구대표성과 지역대표성을 동시에 반영할 수 있는 합리적 선거구획정 방안을 찾아내는 것이다. 이와 관련해서는 앞으로 선거구획정의 기준에 대한 좀 더 심도 있는 논의와 함께 개별선거구에 대한 미시적 연구, 지역대표성의 기준들을 정량화하기 위한 노력 등이 동시에 수반되어야 할 것이다.

참고문헌

강신구, “지방의회 선거제도의 민주성/비민주성 검토: 제7회 광역·기초의회 선거를 중심으로”, 『한국정치연구』, 제41권 제3호, 2019.

강우진, “선거구 획정의 정치학: 쟁점과 과제”, 『의정연구』, 제21권 제2호, 2015.

강희원, “미국 주의회 및 지방의회 선거구획정: 유동선거구의 논의를 중심으로”, 『자치행정연구』, 제1권 제1호, 2001.

_____, “선거구획정의 기준과 게리맨더링: 평택시 국회의원 선거구 사례 연구”, 『대한정치학회보』, 제

21) 국민행동21 논평(2021년 6월 24일) “지방의회 선거제도 개혁의 필요성 확인해 준 현재 결정” 참조

22) 이만희 의원 국회 제395회 제1차(2022년 4월 15일) 본회의 토론 내용.

시·도의회의원 선거의 선거구획정 공정성 측정과 합의: 제7회~제8회 선거를 중심으로 (김경일·김정도)

- 12권 제1호, 2004.
- _____, “한·일 선거구획정의 의석재분배 효과 비교분석”, 『한국정치학회보』, 제41권 제3호, 2007.
- _____, “제20대 국회의원 선거구획정의 지역대표성 강화 방안”, 『한국정치연구』, 2015, 제24권 제2호.
- 김영식, “정치개혁으로서의 선거구획정: 등가성 기준의 강화의 필요성과 효과성을 중심으로”, 『한국정치학회보』, 제36권 제2호, 2002.
- 김준우, “헌법재판소가 지방의회 선거제도를 조금 바꿨다”, 참여연대 판결비평133, 2018.
- 김정도, “표의 등가성을 통해 본 선거구획정의 공정성: 측정과 합의”, 『한국정치학회보』, 제49권 제4호, 2015.
- 김정도·김경일, “지방의회 선거의 표의 등가성 측정과 선거구획정: 제4-6회 시·도의회의원 선거를 중심으로”, 『의정연구』, 제24권 제1호, 2018.
- 김종갑, “국회의원 선거구획정의 문제점과 개선방향”, 『국회입법조사처 현안보고서』, 제147호, 2012.
- 김지윤, “선거구 재분배와 재획정: 등가성과 정책적 합의.” 김지윤(편). 『좋은 선거구 나쁜 선거구』, 서울: 아산정책연구원, 2013.
- 김형준·김도중, “국회의원 선거구획정의 제도개혁에 관한 연구: 인구대표성과 지역대표성의 조화를 중심으로”, 『대한정치학회보』, 제11권 제2호, 2013.
- 문은영, “선거구획정의 접근방법에 대한 연구: 기초의회 선거구획정 과정을 중심으로”, 『입법과 정책』, 제12권 제1호, 2020.
- 명성준, “지방분권과 지방선거구 획정 : 영국 지방선거구 획정 사례를 중심으로”, 『한국자치행정학보』, 제33권 제4호, 2019.
- 박명호·박태영, “통합 청주시의 선거구 개편에 관한 시론”, 동국대학교 『사회과학연구』, 제22권 제4호, 2015.
- 서복경, “한국 의석할당제도의 문제점: 선거구 획정과 선거인수 불균형”, 『한국정치연구』, 제21권 제1호, 2012.
- _____, “선거구획정: 해외 제도와 적용 사례”, 『입법과정』, 제7권 제1호, 2015.
- 신명순, “싱가포르 총선에서 선거구 획정의 효과: 2015년과 2020년 총선에서 인민행동당의 득표에 미치는 영향”, 『한국정당학회보』, 제19권 제4호, 2020.
- 심지연·김민전, “역대 국회의원 선거구획정에 대한 평가: 표의 등가성과 정당 간공정성을 중심으로”, 한국정치학회보, 제35권 제1호, 2001.
- 윤종빈, “선거구획정과 지방정치: 경기도 사례”, 『정치정보연구』, 제9권 제2호, 2006.
- 이만희, 국회 제395회 제1차 본회의 토론(<https://likms.assembly.go.kr/record>).
- 이상목, “지방선거 선거구 획정과정의 개선”, 한국지방자치법학회 2018년도 지방선거 공동학술대회 자료집, 2018.
- 이상학, “국회의원 선거구 획정과 정치적 지니계수.” 『제도와 경제』, 제5권 제1호, 2011.
- 이상학·이성규, “20대 국회의원 선거구획정의 측정과 평가”, 『의정논총』, 제11권 제1호, 2016.
- _____, “선거구획정과 지역대표성에 대한 고찰”, 『입법과 정책』, 제9권 제1호, 2017.
- _____, “21대 국회의원 선거구획정의 왜곡도에 대한 측정과 평가”, 『제도와 경제』, 제14권 제3호, 2020.
- 이준한, “인천의 지방의회의원선거와 선거구획정의 특징”, 『인천학연구』, 제38권, 2023.
- 이준희·류석진, “한국의 선거구 획정 기준과 정치적 평등: Evenwel v. Abbott 미국 연방대법원 판결을 중심으로”, 『한국과 국제사회』, 제6권 제2호, 2022.

- 임성학·가상준·유성진·김한나, “지방의회의원 선거구의 지역 대표성 확보 방안에 대한 연구”, 2021년도 중앙선거관리위원회 연구용역보고서, 2021.
- 임정빈·하동현·명성준·이광원·조윤희, “지방분권 친화적인 선거제도에 관한 연구”, 중앙선거관리위원회 연구보고서, 2018.
- 정극원, “지방자치단체의 통합과 선거구획정에 따른 법적 과제”, 『한국토지공법학회』, 제56권, 2012.
- 정준표, “현행 기초의원 선거의 선거구제: 문제점과 그 개선 방향”, 『대한정치학회보』, 제18권 제1호, 2010.
- 정준표, “선거구 획정과 공정성”, 장훈(편), 『공정사회와 정치개혁』, 서울: 나남, 2013.
- Goldenberg, J. and Fisher, S. D, The Sainte-Lague index of disproportionality and Dalton's principle of transfers. *Party Politics*, vol.25, 2019.
- Koppel, M., and Diskin, A, “Measuring Disproportionality, Volatility, and Malapportionment: Axiomatization and Solutions”, *Social Choice and Welfare*, vol.33, 2009.
- Loosemore, John and Victor J. Hanby, “The Theoretical Limits of Maximum Distortion: Some Analytic Expressions for Electoral Systems”, *British Journal of Political Science*, vol.1, 1971.
- Monroe, Burt L, “Disproportionality and Malapportionment: Measuring Electoral Inequality”, *Electoral Studies*, vol.13, 1994.
- Montero, N, Proportional payoffs in legislative bargaining with weighted voting: A characterization, *Quarterly Journal of Political Science*, vol.12, 2017.
- Samuels, David and Richard Snyder, “The Value of a Vote: Malapportionment in Comparative Perspective”, *British Journal of Political Science*, vol.31, 2001.
- Taagepera R., and Grofman B, “Mapping the Indices of Seats-Votes Disproportionality and Inter-Election Volatility”, *Party Politics*, vol.9, no.6, 2003.

【 Abstract 】

Measuring the fairness of redistricting system and implications :
focusing the 7th to the 8th metropolitan council elections

Gyeong Il Kim · Jeong Do Kim

This article measures the fairness of the electoral system in the 7th to the 8th metropolitan council elections using various indices. Through these measurements, it was confirmed whether the institutional effect of the fairness of redistricting system appeared in the 8th election. Subsequently, policy discussions will be held on various issues that emerged in the process of redistricting system. The results of the fairness of the 7th to the 8th metropolitan council elections calculated by the cosine square index and Loosemore-Hanby index are as follows: First, Compared to the 7th election, the fairness of redistricting system was improved in the 8th regional council election. Second, In the 8th regional council election, as in the previous election, it was also confirmed that the problem of under-representation and over-representation between urban and rural constituencies still persists. Third, Considering the current trend of population decline, it is pointed out that a decrease in the population of not only county areas but also city areas is progressing rapidly, and constituency reduction at the provincial level is inevitable. Lastly, this study proposes a way to solve the problem of reducing electoral districts in rural areas by using 'adjustment range', and to solve the problem of underrepresentation in areas where the population is continuously increasing, such as Gyeonggi-do.

Key Words : Metropolitan council elections, the Fairness of redistricting system, Cosine square index, Loosemore-Hanby index, Adjustment range

• 논문투고일 : 2024년 1월 17일 / 논문심사완료일 : 2024년 2월 13일 / 게재확정일 : 2024년 2월 13일

