

2018년도 선거연수원 연구용역보고서

지방분권 친화적인 선거제도 연구

- 지방의회의원선거구획정을 중심으로 -

2018. 10. 25

(사) 한국정책학회

2018년도 선거연수원 연구용역보고서

지방분권 친화적인 선거제도 연구

- 지방의회의원선거구획정을 중심으로 -

2018. 10. 25

(사) 한국정책학회

최종보고서 제출문

선거연수원장 귀하

본 보고서를 "지방분권 친화적인 선거제도에 관한 연구" 최종보고서로 별첨과 같이 제출합니다.

2018년 09월 30일

연구기간 : 2018. 06. 08. ~ 2018. 09. 30.

연구책임자 : 김정빈



참여연구원

· 연구원 : 하동현

· 연구원 : 명성준

· 연구원 : 이광원

· 연구원 : 조윤희

연구단체의 장 명승환



2018년도 선거연수원 연구용역보고서

지방분권 친화적인 선거제도 연구 -지방의회의원선거구획정을 중심으로-

책임 연구 위원 : 임 정 빈 (성결대학교 교수)

공동 연구 위원 : 하 동 현 (안양대학교 교수)

명 성 준 (경상대학교 교수)

이 광 원 (선문대학교정부간관계연구소 선임연구원)

조 윤 희 (고려대학교 정부학연구소 선임연구원)

연구 기간 : 2018. 06. 08.~2018. 09. 30.

연구 단체 : (사)한국정책학회

목 차

제1장 서론	1
제1절 연구의 배경 및 목적	1
제2절 연구의 분석 대상 및 연구방법	2
1. 연구의 분석 대상 및 범위	2
2. 연구의 방법	3
제2장 이론적 논의와 선행연구 검토	4
제1절 지방분권에 대한 이론적 논의	4
1. 지방분권의 의의	4
2. 헌법개정과 지방분권	5
1) 문재인정부의 지방분권로드맵	5
2) 지방분권에 관한 2018년 헌법개정(안)내용	6
3. 지방분권 원리	10
1) 보충성의 원칙	10
2) 자율성의 원칙	11
3) 책임성의 원칙	13
제2절 선거구획정에 관한 이론적 고찰	15
1. 선거제도의 이론적 검토	15
1) 당선인 결정방식	15
2) 선거구제의 유형	16
3) 투표구조	23
2. 선거구제 결정에 영향을 미치는 요인	24
3. 선거구획정의 기준 및 형태	25
1) 선거구획정의 기준	25
2) 선거구획정의 목적 및 형태	28
제3장 우리나라의 지방선거제도 현황 및 분석	31
제1절 우리나라 선거제도 변천과정 및 특징	31
1. 지방의회 선거제도 변천 과정	31
1) 지방의회의 구성	32
2) 지방의회의 재구성	33
3) 2006년 지방의회 선거의 제도적 변화와 그 결과	33
4) 제4회, 제5회, 제6회, 제7회 전국동시지방선거 당선자의 정당분포 비교	37

2. 지방의회 의원정수의 산정기준 분석	42
1) 제정 지방자치법 제12조·제13조에 의한 지방의회 의원정수	42
2) 전부개정 지방자치법 제27·28조에 의한 지방의회 의원정수	43
3) 지방의회의원선거법에 의한 제1대 지방의회 의원정수	43
4) 공직선거 및 선거부정방지법에 의한 제2·3·4대 지방의회 의원정수	44
5) 공직선거법에 의한 제5·6대 지방의회 의원정수	45
6) 특별법에 근거한 제주특별자치도의회 의원정수 산정	47
3. 한국지방선거에서 중선거구제 도입 및 쟁점	50
1) 중선거구제의 도입취지	50
2) 중선거구제의 도입 및 효과	54
제2절 2018년 6·13 지방선거의 선거구획정 과정 및 분석	61
1. 선거구획정제도 및 절차	61
1) 우리나라 기초의회 선거구획정제도	61
2) 기초의회의원선거구획정 절차	65
2. 2018년 6.13 선거구획정 현황	65
제3절 지방분권과 선거제도 평가	68
1. 보충성	68
2. 자율성	70
1) 제도적 자율성	70
2) 운영적 자율성	72
3. 책임성	74
1) 제도적 책임성	74
2) 운영적 책임성	74
제4장 해외 지방자치 선거구획정 사례	78
제1절 미국	78
1. 미국 지방 선거제도 개요	78
2. 미국 지방선거제도 및 절차	80
1) 정부수준별 지방선거제도	80
2) 선거구획정 방식	87
3. 지방정부의 선거구획정 사례	91
4. 미국 지방 선거획정 제도 평가	97
1) 선거구획정 방식 종합 평가	97
2) 선거구 방식과 의회의 다양성과의 상관관계	100
3) 선거구제도 평가 사례	101
4) 미국 지방선거 선거구획정 현황	101

5. 미국 지방선거 선거구획정제도가 가지는 시사점	104
1) 선거제도 및 선거구획정에 대한 지방정부의 독립성	105
2) 주민의 다양성과 대표성을 높이기 위한 다양한 선거구획정에 대한 논의	105
제2절 일본	106
1. 지방선거제도의 개요(지방선거의 전반적 현황)	106
1) 지방선거제도	106
2) 지방의회 의원 수	108
3) 투표율	112
2. 선거구획정제도 및 절차	113
1) 선거구획정제도	113
2) 선거구획정 관련 제도의 변화	122
3. 지방정부의 선거구획정 사례	127
1) 광역의회: 치바현의 사례	127
2) 기초의회: 기후현 세키시의 사례	133
4. 일본 지방선거 선거구획정제도가 가지는 시사점	136
제3절 영국	137
1. 영국 지방선거제도의 개요	137
2. 선거구획정 제도 및 절차	140
1) 선거구획정기관 및 관련 기관	140
2) 선거구획정제도의 발전과정	141
3) 선거구획정	144
3. 선거구획정 사례	145
1) 2011년 Middlesbrough 선거구 검토 및 획정	145
2) 선거구획정 평가	148
4. 영국 지방선거 선거구획정제도가 가지는 시사점	148
제4절 해외 사례의 시사점	149
1. 보충성 원칙	149
2. 자율성 원칙	150
3. 책임성 원칙	151
제5장 지방분권친화적 선거제도 개선방안	154
1. 법률적 개선	154
2. 지방정부의 지방의회선거구획정의 자율성 증진방안	156
3. 지방의회 선거제도의 책임성 확보 방안	157
4. 선거관리위원회의 권한과 자율성 확대	159

5. 선거구획정 과정의 명시화	160
1) 선거구 재획정 논의 기준의 명시	160
2) 선거구획정 절차 및 단계별 기준의 명시	160
3) 선거구획정 과정개선의 명시화	161
4) 선거구획정 과정의 자율성 강화	161
6. 지방선거구제의 개선과 정당정치의 분권화	162
1) 지방선거구제의 개선	162
2) 정당정치의 분권화	163
 제6장 연구의 함의	 164

표 목차

<표 1-1> 지방분권의 기본 원칙과 선거제도	2
<표 1-2> 지방분권 기본원칙을 활용한 분석틀	3
<표 2-1> 지방분권에 관한 2018년 헌법개정(안)의 내용	7
<표 2-2> 책임성의 유형	14
<표 2-3> 선거구제 유형에 따른 장점과 단점	22
<표 2-4> 선거구획정을 둘러싼 갈등	30
<표 3-1> 2006년 5·31 지방선거 결과	33
<표 3-2> 2006년 5·31 지방선거에서 제1당의 지방의회 의석점유율	34
<표 3-3> 광역의회 1위 정당의 지역별 의석독점률	35
<표 3-4> 우리나라 지방선거제도의 변화	36
<표 3-5> 제4회·제5회·제6회 동시지방선거 시·도의원 당선자의 정당별 비교	38
<표 3-6> 제7회 동시지방선거 시·도의원 정당별 당선자 비율	39
<표 3-7> 동시지방선거 시·군·자치구의원 당선자의 정당별 비교	40
<표 3-8> 제7회 동시지방선거 시·군·자치구의원 정당별 당선자 비율	41
<표 3-9> 지방의회 의원정수 산정 기준 변경	48
<표 3-10> 지방선거관련법 소위원회 회의 및 심사내용	51
<표 3-11> 지방선거관련법 소위원회 회의 및 심사내용	53
<표 3-12> 기초의원선거제도의 변화	54
<표 3-13> 기초의원선거 공직선거법 개정내용	55
<표 3-14> 선거구획정안 수정의결 현황	57
<표 3-15> 제5회 전국지방동시선거 지역구 기초의원 정당별 당선인 수	58
<표 3-16> 제6회 전국지방동시선거 지역구 기초의원 정당별 당선인수	59
<표 3-17> 제7회 전국지방동시선거 지역구 기초의원 정당별 당선인수	60
<표 3-18> 지방의회의원선거구획정 관련 제도 및 내용	62
<표 3-19> 2018년 6·13 지방선거 기초의원선거구획정위원회 획정(안)과 시도의회 선거구획정결과	66
<표 3-20> 기초의원선거구획정 비교(2010년, 2014년, 2018년)	67
<표 3-21> 선거제도 평가 분석기준	68
<표 3-22> 6.13 지방의회선거 선거구획정의 자율성 제약	73
<표 4-1> 흠률과 딜런률 적용 주	83
<표 4-2> Charter city vs. General law city	87
<표 4-3> 2013년 선거구 재획정 절차	96
<표 4-4> 선거구 평가 점수 표	98
<표 4-5> 지방정부 구조 변화의 법적 권한	102
<표 4-6> 선거구획정 현황	103
<표 4-7> 선거구 재획정	103

<표 4-8> 정당 공천제도	104
<표 4-9> 소속정당 광역의원의 분포	109
<표 4-10> 소속정당 기초의원의 분포	111
<표 4-11> 광역의회 선거구의 총수와 형태	117
<표 4-12> 광역의회 의원정수	118
<표 4-13> 광역단체별 의원정수와 선거구 수	118
<표 4-14> 인구 수준별 시의회 의원의 수	121
<표 4-15> 인구별 정촌의 수	122
<표 4-16> 정촌의회의 인구별 의원의 수	122
<표 4-17> 일본의 지방분권개혁	123
<표 4-18> 지방분권개혁에 따른 일본 지방선거제도의 변화	125
<표 4-19> 종래의 광역의회 의원 상한선	126
<표 4-20> 종래의 지방의회 의원 상한선	126
<표 4-21> 치바현 의회 소속 회파의 구성	127
<표 4-22> 치바현의회 의원정수검토위원회의 구성	128
<표 4-23> 치바현 의회의 의원정수 검토 및 조례개정 일정	129
<표 4-24> 치바현의회의 각 회파별 의원정수 및 선거구 수정안	130
<표 4-25> 영국의 기본지방자치단체 종류	137
<표 4-26> 영국 선거구제 분류	139
<표 4-27> 영국지방정부 선거주기 및 개선 수	139
<표 4-28> 영국의 선거구 검토 단계	145
<표 4-29> 영국 선거구획정 단계	146
<표 5-1> 지방자치법 상의 선거제도 비교와 평가	155

그림 목차

<그림 2-1> 자치분권 로드맵(안) 비전 및 5대 핵심전략	6
<그림 2-2> 선거구획정과 당선의석수	29
<그림 3-1> 자치구·시·군의원 의원정수 및 선거구획정 절차	65
<그림 3-2> 자치구의회의원 선거구획정위원회 운영 절차	65
<그림 3-3> 지방의회의원선거의 선거구 의원정수 관련 법률상 제약체계	71
<그림 4-1> 가와사키시 선거구: 가나가와현 현의회 선거구(광역)/ 가와사키시 시의회(정령시)	107
<그림 4-2> 지방자치단체 의회 의원 및 장의 소속당파별 인원조사	110
<그림 4-3> 지방의회 의원의 소속정당	112
<그림 4-4> 지방선거별 투표율의 추이	113
<그림 4-5> 광역단체별 선출 선거구의 유형	120
<그림 4-6> 치바현의회 자민당의 조례개정안	132
<그림 4-7> 2015년 세키시의회 선거결과	135

요 약 문

본 연구는 지방분권시대에서 지방 친화적인 지방선거제도의 개선을 위하여 지방의회 선거제도 및 선거구획정 문제의 해결방안을 모색하고, 선거민주주의 발전에 기여하는데 목적을 둔다. 이를 위해 지방자치와 분권의 자율성, 책임성, 보충성의 원칙을 지방선거제도의 분석원리로서 논의하고, 지방선거 선거구획정의 원리에 대해 살펴봄으로써 자치 원리가 내재된 선거구획정제도를 구축하고자 한다.

본 연구의 분석 대상은 선거구획정제도 내의 지방분권 원리의 구축(제도적 분석)과 지방분권을 활용한 선거구의 획정 절차(운영의 분석)이며, 문헌조사를 통해 지방선거제도의 변천과정에서의 주요 쟁점들을 중심으로 검토하였다. 또한 전문가조사 및 초점집단면접(focus group interview)을 통해 선거제도 선거구획정에 대한 주요 이론적, 정책적, 운영적 이슈들을 정리하였으며, 해외사례를 분석하여 해외 국가의 경험, 논의점 및 해결 방법에 대한 함의를 도출하였다. 더불어 보충성, 자율성, 책임성 원칙을 기준으로 지방분권적 관점에서의 선거구획정제도를 분석하고 지방의회의 선거제도의 쟁점을 논의하고자 한다.

선거구는 소선거구제, 중선거구제, 대선거구제로 구분하고 있으며, 선거구획정과 관련하여 인구대표성, 지역대표성 간의 논쟁이 주를 이루고 있다. 선거구획정의 다양한 원칙 중 표의 등가성의 원칙을 확보하는 것이 매우 중요하다. 선거제도에 따라 선거구획정의 갈등 주체와 내용은 다른 양상을 보인다. 소선거구에서는 선거구의 인구수와 모양을 둘러싼 정당 사이에 갈등이 발하며, 중·대선거구에서는 소선거구 하에서 발생하는 갈등뿐만 아니라 선거구의 크기 획정에 대한 사항도 중요한 쟁점이다.

한국의 지방선거제도는 1991년 이후 단순다수 소선거구제와 동시선거제도의 두 축을 중심으로 전개되어 왔다. 광역자치단체장 및 기초자치단체장의 경우에는 단순다수 소선거구가 그대로 유지되고 있는 반면, 지방의회의 경우에는 제3회 지방선거를 기점으로 광역의회 전체 의석의 10%에 해당하는 병립식 정당 명부 비례대표제를 도입해 오고 있다. 2006년에 실시된 제4회 전국동시지방선거에서 기초의원선거에 정당공천 가능, 중선거구제 실시, 각 시·도에 선거구획정위원회를 설치하는 등 많은 부분에 있어 개정되었으며, 2014년 실시된 제6회 전국동시지방선거는 처음으로 사전투표제를 도입하였고, 1인 7표제로 실시되었다.

2018년 6.13 지방선거 기초의원선거구획정의 전국 14개 시도의 기초의원선거구획정 최종 결과 4인 선거구가 있는 지역은 강원도, 충청북도, 충청남도, 전라북도, 전라남도, 경상남도 등 6개 지역인 것으로 조사되었다. 기초의원선거구획정은 ‘자치구·시·군의원선거구획정위원회’에서 획정(안)을 만들었으나 시도의회의 조례 개정 과정에서 획정(안)과 최종 획정 결과의 차이가 발생하여 4인 선거구가 없어지는 경우가 많은 것으로 조사되었다. ‘자치구·시·군의원선거구획정위원회’에서 획정 변경 없이 결정된 지역은 충청북도, 전라남도이며, 부결되어 선거관리위원회에서 획정한 곳은 충청남도와 전라북도로 나타났다.

지방분권적관점과 보충성원칙에 의하면 지방의회선거구획정은 지방자치단체선거제도에

있어 중앙정부의 역할은 지방자치단체가 선거제도를 수행할 수 없을 경우 지원·보완하는 것이다. 제도적 자율성의 측면에서 기초자치단체는 기초의회의원선거구획정에 대한 의견을 제출한 권한만을 가지고 있을 뿐 선거구획정 기준 및 선거구 명칭, 의원정수 등의 최종 결정 권한을 가지지 못하고 있는 것으로 분석되었다. 운영적 자율성의 경우, 공직선거법 제26조 제2항에서 중대선거구제(2~4인)를 명시하고 있다. 그러나 실제 4인 선거구제 운영에 있어서 제약되어 있으며, 선거구획정위원회의 안이 반영되는 비율도 낮은 것으로 분석되었다. 또한 제도적 책임성의 경우, 지방의회선거의 선거구획정 및 선거제도와 관련된 제도개혁의 주체로서 국회 및 중앙정부가 책임을 가지고 있어 기초자치단체의 운영적 책임성이 낮은 것으로 나타났다. 이는 선거구획정의 법정시한초과문제를 지속적으로 초래하는 원인으로 작용한다.

본 연구에서는 해외 선거구획정 사례 분석을 통한 보충성의 원칙과 자율성의 원칙 그리고 책임성의 원칙 세 가지 측면에서 시사점을 찾아 볼 수 있다. 먼저 보충성의 원칙의 측면에서 미국의 사례 분석을 통하여 지방정부의 선거구 획정, 선거방식, 선출직 의원의 숫자 및 정부 구성 방식과 주민자치 현장과 조례를 통해 그들의 권한을 명문화시켰다는 점에서 그 의의를 찾을 수 있다. 또한 연방수정헌법과 주 헌법을 통해 게리맨더링과 대표성 문제에 대해 연방 정부와 주 정부가 소극적이지만 명문화된 법 제도로 감독하고 있었으며, 이는 신연방주의가 보장하는 지방선거제는 지방정부의 자치권을 침해하지 않되, 수정헌법에서 보장하는 모든 국민들의 투표권을 보장하기 위한 제도적 장치로 이해할 수 있다. 일본 선거제도에서의 지방 분권은 지방이 통치의 담당자를 스스로 결정한다는 기본 룰의 확립을 의미한다. 법으로 제약해 왔던 의원 수의 상한선이 폐지되면서 주민복리와 민주적 지역통치를 실현하는 차원에서 주민대표들의 의견을 수렴하여 합의 할 수 있는 제도적 인프라가 구축되었다. 해당 지역이 자체적으로 해결해야 할 일은 지역 스스로가 해결할 수 있도록 하는 보충성의 원리가 작동해 이루어진 제도 설계라고 할 수 있다. 영국 지방선거는 매 선거마다 지방 선거구 및 대표자의 적정성을 평가·분석하면서 선거구 지역범위와 의원정수를 평가한다. 선거구지역의 변경을 위한 기준 역시 인구를 비롯한 지역의 도시개발 사업 및 도시 형태를 고려하여 변경여부를 반영한다. 또한 선거구획정에 대한 논의를 통하여 지방자치단체 및 지방의회는 지역 의사를 반영하고 선거구획정위원회(LGBC)와 합의를 바탕으로 지방자치단체의 적정한 규모·범위를 결정한다.

자율성의 원칙의 차원에서 미국 지방정부는 행정부를 비롯한 입법부의 구성, 선거제도와 선거구획정 및 절차에 대해 결정할 수 있는 독립적 권한을 가지고 있다. 중앙선거관리위원회는 지방정부의 선거방식, 선거절차 및 선거운동 및 자금에 대한 직접적인 감독을 하기 보다는 지방선거관리위원회의 자문 및 감사에 대한 역할을 담당하고 있다. 일본의 경우에는 중앙이 지방에 개입하는 방식도 원칙적으로 법률적 근거가 없으면 불가능하도록 하여 자의적인 간섭을 최소화하고 있다. 일본의 지방의회는 의원정수 규정의 조례 및 법정 상한 철폐이며, 이를 논의하고 결정하는 장 역할을 수행한다. 또한 지방선거검토위원회를 설치하여 이해당사자인 각 회파 관계자들이 상당 기간의 논의를 거쳐 결정한다. 영국의 지방선거 관련 사항, 특히 선거구획정과 관련된 문제는 행정부로부터 독립성을 가진 선거구획정위원회(LGBC)에

서 결정하게 된다. 더불어 운영에 대한 독립성을 담보함으로써 지방선거구획정의 자율성을 확보하며, 선거구획정위원회의 선거구획정안이 문제없이 받아들여지기 위해 LGBC는 상당 기간의 정치적 과정을 직접 수행하고 있다.

마지막 책임성의 원칙이다. 미국 지방정부는 강력한 법률로 보장된 행정 권한 및 자율성을 보장 받은 것과 동시에 주민들이 강력한 행정적, 제도적, 정치적 책임을 지도록 하고 있다. 지방정부는 선거구획정에 대한 제도적 책임을 위해 절차의 투명성과 주민참여를 적극적으로 활용하며, 선거구획정위원회를 독립기관으로 구성함으로써 선거구제도의 운영상의 책임도 이행하고 있다. 일본의 경우 제도적 선거구와 관련 논의는 지방의회를 중심으로 이루어진다. 지방선거 비용은 각 지방자치단체가 담당하고 있으며, 이를 줄여나가는 작업은 행정개혁의 일환으로 이해할 수 있다. 영국의 지방선거는 지방자치단체가 지방분권의 기초를 바탕으로 지방자치제도를 운영할 수 있는 실제적 기반이 된다. 선거구획정 및 지방의회의 규모를 결정하는 것은 지방자치의 성패를 결정짓는 것으로 선거구획정위원회 및 지방자치단체의 책임성을 바탕으로 한다. 더불어 선거구획정 과정에 대해서도 매뉴얼과 재획정 기준을 문서로 명시하여 운영하고 있다.

연구 결과 지방분권 친화적 선거제도 개선방안으로 먼저, 법률적 개선을 들 수 있다. 지방분권 친화적 선거에 관련된 규정은 지방자치법을 기본 축으로 하여 관련 내용이 재구성되어야 할 것이며, 특히 지방선거 규정에서 유권자와 피선거권자의 자격 등의 핵심원칙 내용은 공직선거법보다는 지방자치법에 포함시키는 것이 타당하다. 지방정부의 지방의회선거구획정의 자율성 증진방안으로 지방의회선거의 제도 개선을 위해서 공직선거법상 규정된 선거구획정 관련 조문을 개정해야 한다. 또한 자치구·시·군의 선거구획정위원회가 운영되고 있으나 그 권한이 광역자치단체장인 시도지사에게 있어 지방선거의 독립성 및 전문성 강화를 위해 선거구획정위원회의 권한을 대폭 확대할 방안을 마련할 필요가 있다. 지방의회 선거제도의 책임성 확보하기 위하여 지방의회선거제도 관련 권한을 이양해 지방정부의 자율성 증대와 책임성 확보 사이의 균형을 맞춰야 할 것이다. 또한 지방분권적 차원에서 국회·중앙정부의 권한을 이양할 수 있는 제도적 개혁이 이루어져야 한다.

지역선거관리위원회의 권한과 자율성을 확대를 위해 선거관리위원회의 분권화와 지역과 연계하는 노력이 필요하며, 선거관리위원회의 권한과 자율성을 확대하기 위해 현행 헌법의 규정방식과 선거기구의 명칭에 대하여 선거위원회로 그 명칭을 변경하는 것에 대해 신중한 재검토가 요구된다. 선거관리기구의 권한과 역할의 측면에서 지방선거는 지방의 선거기구가 개별적으로 담당하는 분권형 방식으로 전환해야 할 것이며, 선거구획정은 미래 선거의 지역 대표성을 결정하기 때문에 논의에 사용되는 자료의 정확성과 공정성을 확보를 도모해야 할 것이다. 즉, 선거구 획정과정의 명시화 과정이 선제적으로 논의되어야 한다. 특히, 대표성 및 책임성을 제고하기 위한 지속적인 제도적 노력의 방안을 마련하여 이를 명문화해야 한다.

지역주의 완화와 정당독점의 완화 문제, 다양한 세력의 지방의회 진출 확보 문제 해결을 위해 중대선거구제를 확대하는 방안을 고려해야 할 것이며, 향후 지방분권이 진전됨에 따라 정당의 의사결정권의 분권화도 매우 중요한 문제이므로 정당 후보자 공천은 물론 의사결정

에서 지방의 참여, 당원 참여를 확대하기 위한 분권형 거버넌스로의 체제전환이 필요하다. 지방분권 친화적 지방선거제도를 설계·운영하는 것은 선거구획정에 관한 논의과정에서의 공정성·중립성, 결과의 책임성을 강하게 요구된다. 지방분권 친화적 선거제도는 지방자치법을 기본 축으로 관련 내용을 재구성하여야 할 것이며, 광역자치단체, 기초자치단체의 자율성 증대를 위해서는 선거구와 관련된 사항을 조례에 규정할 수 있는 법률의 개정을 해야 하는 방향으로 나가야 할 것이다.

제1장 서론

제1절 연구의 배경 및 목적

문재인 정부 출범이후 지방분권과 지방자치는 국정과제의 핵심이슈가 되고 있다. 지방분권화는 중앙-지방간 역할분담, 재정이양 등 행·재정 관련 제도 변화뿐만 아니라 지방주권의 확대, 지방의회 활성화 등을 위한 정치적 관계변화, 선거제도의 개정을 필요로 한다. 1991년 지방자치제의 부활에 따른 지방의회의 선거를 시작으로 지방정부의 역량제고를 위해 공정하고, 경제적이며, 지역의 참신한 리더들이 지방정부에 진출할 수 있는 다양한 제도들이 논의되어 왔다(김영수, 2004: 2). 지방선거는 지방분권주의를 기초로 하며, 지방자치제도의 이념인 풀뿌리민주주의를 강화하고 주민자치와 단체자치가 결합된 민주적 지방자치를 정착시키며, 중앙집권주의를 견제할 수 있는 지방분권주의의 실현이라 할 수 있다. 또한 지방선거는 기존의 중앙집권적 정치와 행정체제 속에서 수동적인 참여에 머물러 있던 주민들의 참여의식을 고양시킴으로써 중앙정치의 통제에서 벗어나게 할 뿐만 아니라 시민교육 기능을 강화시키는 데 기여하고 있다. 지방선거는 중앙집권적 권력구조와 관치행정의 틀에서 형성된 정치-국민의 관계를 본질적으로 변화시키는 기제이며 주민중심의 지방민주주의를 구축하는 기본적인 제도로서의 기능을 수행한다(이달곤, 2002: 14). 그러나 지방선거를 통해 형성된 지방자치는 지방자치의 활성화를 위한 제도장치의 미비, 일부 단체장과 지방의원들의 비리와 부패문제, 지방의회 역할과 능력부재, 주민자치의식 미정립, 그리고 지역갈등의 관리미흡으로 기인한 지역·집단이기주의 심화 등으로 지역주민들로부터 불신을 받고 있어(육동일, 2006) 제도의 개선이 요구된다. 지방선거제도는 지방분권을 규정하는 영향요인이므로 헌법 개정의 논의의 틀 속에서 지방분권 친화적인 지방선거제도, 선거구획정 방안 마련이 필요하다. 특히, 역대 지방선거에서 선거구획정과 관련된 문제는 끊임없이 제기되었고, 2018년 실시된 6·13 지방선거에서도 마찬가지로 선거구획정과 관련하여 문제가 제기되었다. 2018년 6·13 전국동시지방선거를 앞두고 국회는 광역의원과 기초의원의 정수를 늘리는 공직선거법 개정안을 의결하여 제주특별자치도와 세종특별자치시를 제외한 지역구 시·도의원의 수를 663명에서 690명으로 28명 증원하였고, 자치구·시·군 의회의원 총 정수를 2,898명에서 2,927명으로 29명 증원해 조정하였다(연합뉴스, 2018.2.28.). 그러나 서울시의 경우 인구비례 원칙에 의한 투표가치의 평등이라는 선거 기본원칙에 따라 서울시의회의 선거구획정이 헌법상 평등권과 선거권 침해라는 주장이 제기되면서 서울시 시민단체가 위헌소송을 제기한 바 있다(내일신문, 2018.4.19.). 지방선거에서 기초자치단체의 지방의회 선거제도의 개선은 주민의 생활정치에 직접적인 영향을 미치기 때문에 무엇보다 중요하다고 볼 수 있다. 역대 지방선거 과정에서 나타난 지방선거제도와 선거구획정에 관하여 광역의회보다 기초의회에서 훨씬 많은 논란이 있어 왔음을 확인할 수 있다. 따라서 본 연구에서는 지방분권시대 지방친화적인 지방선거제

도의 개선을 위하여 6.13 지방선거를 전후하여 비판적 여론이 제기된 지방의회 선거제도 및 선거구획정 문제에 대한 해결방안을 모색하고 한다. 또한 지방친화적인 지방선거제도 개선을 바탕으로 선거민주주의 발전에 기여하고자 한다.

제2절 연구의 분석 대상 및 연구방법

1. 연구의 분석 대상 및 범위

첫째, 지방자치와 지방분권의 이론을 통해 지방선거제도의 개선 방안을 모색하고자 한다. 지방자치와 지방분권의 핵심은 자율성과 책임성을 바탕으로 이루어지며, 특히 중앙-지방과 광역-기초 간 관계에서 논의되고 있는 이론적 배경으로는 보충성의 원칙(principle of subsidiarity)이다. 보충성의 원칙은 중앙과 지방간 관계에서 지방이, 광역과 기초 간 관계에서 기초를 우선시 하는 근거리 행정을 실현하는 것을 의미한다. 따라서 본 연구에서는 보충성의 원칙, 자율성, 책임성을 중심으로 지방의회 선거제도를 분석하고자 한다.

둘째, 지방선거의 선거구획정의 원리에 대해 살펴본다면, 지방선거에서의 선거구란 ‘주민 대표를 선정하는 공간적 범위’ 로써 인구 동등성, 형상의 조밀성, 경계선의 연속성, 행정구역 존중, 사회적 동질성 등이 선거구획정의 원리로 제시되고 있다. 이 중 선거구획정의 원리로 인구수와 지역대표성을 가장 많이 활용하고 있기 때문에 본 연구에서도 이를 중심으로 분석하고자 한다.

셋째, 지방자치의 원리가 내재된 선거구획정제도를 마련하기 위해서는 선거구의 획정방식과 획정절차 속에 지방자치의 원리가 내포되어 있는가를 중심으로 살펴보고자 한다.

이를 바탕으로 본 연구에서는 선거구획정제도 내의 지방분권 원리의 구축(제도적 분석)과 지방분권을 활용한 선거구의 획정절차(운영의 분석)를 중심으로 분석 대상을 확정하였다(〈표 1-1〉 참조).

<표 1-1> 지방분권의 기본 원칙과 선거제도

구분	지방분권적 제도	지방분권적 운영
선거구획정 (제도, 운영)		자율성 책임성 보충성

2. 연구의 방법

본 연구의 연구방법으로는 우리나라 지방선거의 역사적 전개를 살펴보고 이 과정에서 나타난 한계점을 모색하기 위하여 첫째, 문헌조사를 실시하였다. 문헌조사에는 지방선거제도와 관련된 기존 선행연구와 중앙선거관리위원회가 발간한 자료집, 지방선거와 관련된 뉴스 등을 활용하여 지방선거제도의 변천과정에서의 주요 쟁점들을 중심으로 검토하였다. 1990년대 지방자치제도의 부활과 함께 다시 시작된 지방선거는 중앙-지방의 관계, 정당공천제를 포함한 상향식 민의수렴 방식의 변환, 선거구제와 선거구역 획정 등에서 다양한 논의가 있어 왔다. 다양한 논의는 지방자치와 분권의 기본가치를 살리기 위한 노력이었으며, 이론적, 정책적, 운영상의 쟁점을 문헌조사를 통해 조사하고 정리하였다.

둘째, 전문가 조사 및 초점집단면접(focus group interview)을 실시하였다. 지방행정과 선거제도 분야의 전문가 및 실무자들과의 반구조적 집중면접을 통해 선거제도 및 선거구획정에 관한 이론적, 정책적, 운영적 이슈에 대한 다양한 의견을 청취하여 주요 이슈들을 정리하였다. 특히 선거제도 전문가와 지방행정 전문가를 동시에 면접함으로써 지방선거제도에 지방분권의 가치와 선거제도가 지방자치 현실에 미치는 영향을 광범위하게 분석하였다. 이를 통해 지방선거제도의 개선 및 지금의 지방선거구획정제도의 한계를 극복할 수 있는 대안을 마련하는데 기여하고자 하였다.

셋째, 미국, 일본, 영국 등 주요 선진국의 지방선거제도와 지방선거구 획정과 관련된 정책 현황과 주요 사례를 분석하여 한국의 지방선거제도의 한계를 극복할 수 있는 방안을 마련하였다.

<표 1-2> 지방분권 기본원칙을 활용한 분석틀

분석기준	분석지표
보충성	법률간 관계
자율성	제도적 자율성 운영적 자율성
책임성	제도적 책임성 운영적 책임성

제2장 이론적 논의와 선행연구 검토

제1절 지방분권에 대한 이론적 논의

1. 지방분권의 의의

지방분권에 대한 개념은 선행연구자들의 특성에 따라 다양하게 이루어지고 있다. 우리나라 「지방분권 및 지방행정체제 개편에 관한 특별법」은 국가 및 지방자치단체의 권한과 책임을 합리적으로 배분함으로써 국가 및 지방자치단체의 기능이 서로 조화를 이루도록 하는 것을 말한다고 규정하고 있다. 이는 중앙과 지방간의 단순한 권한 배분 측면에서 지방분권을 소극적으로 정의하고 있는 것이다. 반면, 염명배(2003)는 지방분권을 지방자치단체가 중앙정부의 간섭에서 벗어나서 자주성을 가지고 독자적으로 권한(authority)을 행사할 수 있는 상황이라고 정의하였다. 이는 적극적으로 지방분권을 정의하는 것으로 중앙과 지방의 권한 배분뿐만 아니라 배분된 권한을 행사하는 것까지 포함한 것이다. 또한, 지방분권의 의의는 국가수준의 민주주의를 구체적으로 경험하고 실현하는 것에는 한계가 있기 때문에 지방수준에서 민주주의 교육 및 실현을 구체화 하고 지역사회 문제를 그 지방의 주민으로 하여금 스스로 해결하게 한다는 점(홍정선, 2015)에서 지방분권은 민주주의의 실현을 도모하는 하나의 기폭제 역할을 하고 있다(김용훈, 2018).

우리나라의 지방자치는 「헌법」에 근거하여 지방자치제도를 보장하고 있는데, 이는 지방자치 그 자체를 폐지할 수 없으며, 실질적 내용을 침해하거나 그 본질적 부분을 박탈하는 것과 같은 법률은 헌법에 위배된다는 것이다(이기우·하승수, 2007; 김배원, 2008; 정일섭, 2010; 최상한, 2012; 최상한, 2017). 「헌법」 제117조 제1항에 따라 지방자치단체는 주민 복리에 관한 사무를 처리하고 재산을 관리하며, 법령의 범위 안에서 자치에 관한 규정을 제정할 수 있다고 명시하고 있으며, 제2항에서는 지방자치단체의 종류는 법률로 정한다고 규정하였다. 이 조문에서 법률이란 지방자치법을 의미한다. 또한 헌법 제 118조 제1항에서는 지방자치단체에 의회를 둔다고 규정하고 있으며, 제2항에서는 지방의회의 조직·권한·의원선거와 지방자치단체의 장의 선임방법 기타 지방자치단체의 조직과 운영에 관한 사항은 법률로 정하며 지방의회 및 지방자치단체의 조직과 운영에 대한 내용을 명시하고 있다. 특히, 「지방자치법」 제30조에서는 지방자치단체에 주민의 대의기관인 의회를 둔다고 규정하고 있다.

지방분권을 실시하기 위해서는 일반적으로 행정분권(administrative decentralization), 재정분권(fiscal decentralization), 정치분권(political decentralization)이라는 전제조건이 요구된다(Falletti, 2005; Quaranta, 2013; Escobar-Lemmon & Ross, 2014; 최상한, 2017). 행정분권은 지방정부의 자치권 보유정도를 의미하며, 재정분권은 지방정부의 재정적 자율성 정도를 의미하고, 정치분권은 거버넌스에 대한 지방정부의 정치적인 역할을 중앙정부가 허용하는 것이

라 할 수 있다. 이를 위해서는 지방정부의 대표성 확장에 대한 헌법개정 혹은 선거개혁을 위한 정책이 설계되어야 한다(최상한, 2017).

지방의회 선거제도와 관련하여 지방분권적 차원에서 논의 되어야 하는 점은 바로 정치적 분권이라고 할 수 있다. 이는 현실정치에서 지방선거의 중앙정치의 예측화를 예방하고 지방분권을 실현하기 위한 방안으로 지방의회선거의 분권이 지방분권의 세 번째 요소로서 중요한 의미를 가지기 때문이다.

2. 헌법개정과 지방분권

1) 문재인정부의 지방분권로드맵

행정안전부는 2017년 10월 27일에 향후 5년간 “자치분권 추진을 위한 로드맵”을 발표하였다. 로드맵의 목표는 ‘연방제에 버금가는 강력한 지방분권’이다. 목표를 달성하기 위한 핵심전략으로 ① 중앙권한의 획기적 지방이양, ② 강력한 재정분권 추진, ③ 자치단체의 자치역량 제고, ④ 풀뿌리 주민자치 강화, ⑤ 네트워크형 지방행정체제 구축을 제시하고 있다.

지방선거제도 개편과 관련된 논의는 자치단체의 자치역량제고 전략에서 나타난다. 정부는 자치단체의 자치역량제고를 위해 첫째, 지방의회의 집행부 견제기능을 강화하기 위해서 선거제도를 개선하기로 하였으며, 둘째, 지방공무원의 전문성을 확대하여 역량을 강화하고, 셋째, 자율적·탄력적 조직운영이 가능하도록 권한을 확대하기로 하였다. 마지막으로 자치단체의 투명성 및 책임성을 강화하기로 하였다. 특히 이러한 목표를 달성하기 위한 추진기반으로 ① 지방분권국가 선언, ② 자치입법권 확대, ③ 자치단체의 사무범위 확대, ④ 과세자주권 확대, ⑤ 지방재정조정제도 신설, ⑥ 제2국무회의 신설, ⑦ 지방정부 명칭 변경 등 지방분권형 개헌 지원을 제안하고 있다.

자치분권 로드맵(안)에서는 5대 분야 30대 과제를 선정하였다. 첫째, 제1분야는 중앙권한의 획기적 지방이양이다. 세부과제로는 ① 중앙·지방사무 구분기준 정립, ② 자치분권 사전협의제 신설, ③ 기능 중심의 포괄적 지방이양, ④ 광역단위 자치경제 도입, ⑤ 제주특별자치도 분권모델 완성, ⑥ 교육자치와 일반자치 연계 강화이다. 둘째, 제2분야는 강력한 재정분권의 추진으로 지방자주재원확충을 위한 ① 지방소비세·지방소득세 확대, ② 신세원 발굴 등 자체노력 강화, ③ 고향사랑 기부제 도입, 지방재정 균형기능 강화를 위한 ④ 자치단체 간 수평적 재정조정 기능 확대, ⑤ 지역상생발전기금 확대, ⑥ 지방교부세 역할강화 및 제도 개선, ⑦ 국고보조사업 등 개편, 지방재정 자율성·책임성 확대를 위한 ⑧ 지방세 체납징수 및 주민참여 강화 과제가 포함된다. 셋째, 제3분야는 자치단체의 자치역량 제고로 ① 지방의회 역할 확대, ② 자율적·탄력적 자치조직권 확대, ③ 지방공무원 역량 강화, ④ 자치단체 투명성·책임성 강화 과제가 선정되었다. 넷째, 제4분야는 풀뿌리주민자치 강화에 대한 것으로,

① 혁신 읍면동추진, ② 주민투표제도활성화, ③ 주민소환 제도 활성화, ④ 주민참여예산제 적용범위 확대, ⑤ 주민 조례개폐청구제도 개선과제이다. 마지막 제5분야는 네트워크형 지방행정 체계구축으로 ① 지방자치단체 간 협약제도 도입, ② 광역연합제도 도입, ③ 자치단체와 특행기관 간 협업 강화, ④ 자율적인 자치단체 간 행정구역 통합·조정지원, ⑤ 사회 혁신적 갈등관리제도 확산 과제가 포함되었다.

지방분권을 강화하려는 이러한 노력은 주민주권을 실현하고, 중앙집권적 권력구조를 벗어나 국가 기관 간 수평적 분권 및 중앙-지방정부 간 합리적 분권을 통해 국가 경쟁력을 강화하는 것이다.

지방분권과 더불어 주민주권을 실현하는 수단으로 지방선거는 주민중심의 지방민주주의를 구축하는 기본적 제도로서의 기능을 수행하고 있다(이달곤, 2002). 따라서 지방의회 선거구의 획정방식 등과 같은 지방의회선거에 관한 제도는 지방분권 논의에서 핵심적인 사항이라고 할 수 있다.

<그림 2-1> 자치분권 로드맵(안) 비전 및 5대 핵심전략



자료: 행정안전부(2017.10.27.)

2) 지방분권에 관한 2018년 헌법개정(안) 내용

국회 헌법개정특별위원회는 2018년 1월에 헌법개정시안을 제출하였다. 이번 제출안의 가장 큰 특징으로는 정부형태 옵션과 상관없이 지방분권의 강화를 병행조건으로 강조하고 있

다는 것이다(국회헌법개정특별위원회, 2018). 개정시안은 헌법 제1조에 지방분권을 선언하고 있으며, 제9장 지방자치에 관한 부분의 새로운 조문을 만들면서 ① 국회와 지방자치부문을서 지역입법권의 인정, ② 중앙과 지방의 권한배분의 보충성원칙의 명문화, ③ 주민자치의 강화와 직접민주주의 도입, ④ 형사사법을 포함한 행정권의 중앙과 지방의 배분 및 재정자치권의 강화 등 지방분권의 요청을 적극적으로 수용하고 있다.(전훈, 2018:4) 지방분권과 관련하여 수정 및 신설된 조항은 제1조, 제40조, 제117조, 제118조, 제119조, 제120조 등 이다(<표 2-1 참조>).

<표 2-1> 지방분권에 관한 2018년 헌법개정(안)의 내용

구분	현행	자문위원회개정시안	비고
1.지방분권 국가의 선언	신설	<ul style="list-style-type: none"> 제1조 ③ 대한민국은 지방분권 국가이다 	<ul style="list-style-type: none"> [기본권·총강분과안] 제1조 ③ 대한민국은 분권형 국가를 지향한다.
	제40조 입법권은 국회에 속한다.	<ul style="list-style-type: none"> 제40조 입법권은 국민 또는 주민이 직접 행사하거나 그 대표기관인 국회와 지방의회가 행사한다. 	<ul style="list-style-type: none"> [정부형태부과안] 제40조 현행유지
2.지방자치권의 연원과 사무배분의 원칙	신설	<ul style="list-style-type: none"> 제117조 ① 주민은 그 지방사무에 대해 자치권을 가진다. 주민은 자치권을 직접 또는 지방정부의 기관을 통하여 행사한다. 	
	제117조 ② 지방자치단체의 종류는 법률로 정한다.	<ul style="list-style-type: none"> ② 지방정부의 종류는 종전에 의하되, 이를 변경하고자 하는 경우에는 주민투표를 거쳐 법률로 정한다. 	
		<ul style="list-style-type: none"> ③ 정부 간 사무배분과 수행은 보충성의 원칙에 따른다. 	
3. 입법권의 배분(입법분권)	제117조 ① 지방자치단체는 주민의 복리에 관한 사무를 처리하고 재산을 관리하며, 법령의 범위 안에서 자치에 관한 규정을 제정할 수 있다.	<ul style="list-style-type: none"> 제118조 ① 외교, 국방, 국가치안 등 국가존립에 필요한 사무 및 금융, 국세, 통화 등 전국적 통일성을 요하거나 전국적 규모의 사업에 대해서는 중앙정부만 입법권을 가진다. 	
		<ul style="list-style-type: none"> ② 제1항에 해당하지 않는 사항에 대하여는 중앙정부와 지방정부가 각각 입법권을 갖는다. 	

구분	현행	자문위원회개정시안	비고
		<ul style="list-style-type: none"> ③ 지방정부는 그 관할구역에서 효력을 가지는 법률을 제정할 수 있다. 	
		<ul style="list-style-type: none"> ④ 중앙정부의 법률은 지방정부의 법률보다 우선하는 효력을 가진다. 다만 지방정부는 지역특성을 반영하기 위하여 필요한 경우에는 행정관리, 지방세, 주민복지와 관련한 주택, 교육, 환경, 경찰, 소방 등에 대해서 중앙정부의 법률과 달리 정할 수 있다. 	
4. 행정권의 배분(행정분권)	신설	<ul style="list-style-type: none"> 제118조 ⑤ 중앙정부는 법률에서 직접 수행하도록 정한 사무를 제외하고는 지방정부에 위임하여 집행한다. 	
		<ul style="list-style-type: none"> ⑥ 지방정부는 당해 입법기관이 제정한 법률을 자치사무로 수행하고, 중앙정부 또는 다른 지방정부에서 위임한 사무를 수행한다. 	
		<ul style="list-style-type: none"> ⑦ 지방검찰청장과 지방경찰청장은 법률이 정하는 바에 따라 관할구역의 주민이 직접 선출한다. 	
5. 지방정부의 재정권 (재정분권)	신설	<ul style="list-style-type: none"> 제119조 ① 지방정부는 자기 책임 하에 자치사무를 수행하고, 그 사무의 수행에 필요한 경비를 스스로 부담한다. 	
		<ul style="list-style-type: none"> ② 위임사무를 처리하는데 소요되는 비용은 위임하는 정부에서 부담한다. 	
		<ul style="list-style-type: none"> ③ 지방정부에게는 그 사무수행에 필요한 재원이 제1항의 취지에 부합하도록 보장되어야 한다. 	
		<ul style="list-style-type: none"> ④ 지방정부는 지방세의 종류와 세율 및 징수방법을 법률로 정할 수 있다. 	

구분	현행	자문위원회개정시안	비고
		<ul style="list-style-type: none"> ⑤ 중앙정부와 지방정부 간, 지방정부 상호 간 연대의 원칙에 따라 적정한 재정조정이 이루어지도록 지방정부 의견을 청취한 후 법률로 정한다. 	
		<ul style="list-style-type: none"> ⑥ 지방정부는 재정건전성의 원칙에 따라 수지균형을 이루도록 투명하게 재정을 운영하여야 한다. 	
		<ul style="list-style-type: none"> ⑦ 지방정부의 채무는 법률이 정하는 기준에 따라 관리되어야 한다. 	
6. 지방정부의 기관	제118조 ① 지방자치단체에 의회를 둔다.	<ul style="list-style-type: none"> 제120조 ① 지방정부에는 지방의회와 집행기관을 둔다. 	
	② 지방의회의 조직·권한·의원선거와 지방자치단체장의 선임방법 기타 지방자치단체의 조직과 운영에 관한 사항은 법률로 정한다.	<ul style="list-style-type: none"> ② 지방정부의 입법기관과 집행기관의 조직·인사·권한·선거, 기관구성과 운영에 관하여 필요한 사항은 해당 지방정부의 법률로 정한다. 	
7. 지방사법기관 등에 대한 주민통제 (사법분권)	<p>제104조 ① 대법원장은 국회의 동의를 얻어 대통령이 임명한다.</p> <p>② 대법관은 대법원장의 제청으로 국회의 동의를 얻어 대통령이 임명한다.</p> <p>③ 대법원장과 대법관이 아닌 법관은 대법관회의의 동의를 얻어 대법원장이 임명한다.</p>	<ul style="list-style-type: none"> 제104조 ④ 각급법원의 장은 법률이 정하는 바에 따라 관할 구역의 주민이 선출한다. 	<ul style="list-style-type: none"> [사법부분과 안] 제104조의2 ① 대법관은 사법평의회가 재적위원 5분의 3이상의 찬성으로 선출하여 국회의 동의를 얻어 대통령이 임명한다. ② 대법원장은 대법관 중에서 호선한다. ※제110조의2 ① 법관의 임용, 전보, 징계, 내지 법원의 예산 및 사법정책 수립 등 법률이 정하는 사법행정 사무를 처리하기 위하여 사법평의회를 둔다.

자료: 전훈(2018: 5-7)자료를 참고하였음

이처럼 개정시안이 담고 있는 지방분권화 내용 중 지방의회 선거와 관련된 조항은 제117조 제3항에 보충성의 원칙을 선포하고 있다는 점과 제120조 지방정부기관구성에 관한 것이다.

먼저, 보충성의 원칙은 헌법개정안 제117조 제3항에서는 정부 간 사무배분과 수행은 보충성의 원칙에 따른다고 선포하고 있으며, 제121조 제4항은 국가와 지방정부간, 지방정부 상호간 사무의 배분은 주민에게 가까운 지방정부가 우선한다는 원칙에 따라 법률로 정한다고 규정하면서 그 의미를 밝히고 있다. 한편, 국회 헌법개정특별위원회 보고서에서는 보충성의 원칙을 개인과 공동체, 공동체상호간의 역할배분의 원리로서 사무 처리의 타당성과 효율성을 증대시키고 개인과 하위공동체의 자율과 책임을 보장하는 것으로 논의하고 있다(국회헌법개정특별위원회, 2018: 254).

다음으로 지방의회구성과 관련하여 개정시안 제120조 제1항에서는 지방정부에는 지방의회와 집행기관을 둔다고 규정하고 있으며, 제2항은 지방정부의 입법기관과 집행기관의 조직·인사·권한·선거, 기관구성과 운영에 관하여 필요한 사항은 해당 지방정부의 법률로 정한다고 규정하고 있다. 현행 헌법에서 제118조 제2항에서 지방의회의 조직·권한·의원선거와 지방자치단체장의 선임방법 기타 지방자치단체의 조직과 운영에 관한 사항은 법률로 정한다고 규정하여 지방의회와 관련된 사항을 법률로 규정하도록 한 것과 달리 개정헌법시안에서는 지방정부의 법규(조례)로 정하도록 하고 있다는 점에서 차이가 있다.

3. 지방분권 원리

1) 보충성의 원칙

지방분권의 중요이념으로 보충성의 원칙을 들 수 있다. 일반적으로 보충성의 원칙이란 국가 및 사회·정책적 의미의 원리로서 대규모 사회조직단위는 소규모의 사회조직단위가 사회적 기능을 수행할 수 없는 경우에만 그 사회적 기능을 충족시켜야 한다는 원리를 의미하고 있다(정극원, 2006). 보충성 원칙의 개념적 특징으로는 다음과 같이 세 가지로 정리할 수 있는데, 첫째 모든 의사결정은 가능한 개인, 개개의 시민에 가까운 곳에서 행해져야 함을 의미한다. 이는 하위에 있는 사회단위일수록 우선되어야 함을 의미한다. 둘째 상위의 사회단위는 하위의 사회단위를 보조 또는 보충하는 입장에 있어야 하는 의무를 가진다. 셋째, 상위의 사회단위가 하위의 사회단위를 보조하는 경우에는 그것을 부족한 부분의 ‘보조’ 내지 ‘보충’ 하는 것에 그쳐야한다(한귀현, 1992). 따라서 보충성의 원칙이란 상부단위로서의 국가 공동체와 하부단위로서의 사회공동체의 도식에서 본다면, 국가공동체라는 공법관계가 하부단위로서의 사회 공동체에 대하여 공법적 개입을 가하는 형식으로 나타나게 된다(황도연, 1995).

보충성 원칙의 적극적 의미로는 상위 공동체와 하위공동체의 사회적 통합을 위한 노력과

의무를 양자 모두에게 부과하는 것으로 이해할 수 있다. 따라서 국가 혹은 중앙정부의 일방적 의사결정으로 국가와 지방의 기능을 배분하지 말라는 국가조직 운영의 핵심적 사항을 담은 헌법적 가치이라 할 수 있다(김석태, 2016). 즉, 우리나라 실정법이 예정한 보충성 원칙처럼 중앙의 권한이 지방이 자기 수준에서 더 이상 효과적인 수행이 어려운 경우에만 보충적으로 개입한다는 의미에서 그치지 않는다는 것이다(전훈, 2017).

보충성의 원칙은 연방 국가 내의 수직적 권한분배 문제로서 연방정부와 지방정부 간의 권한문제를 규율하는 기본 원칙으로 작용하며, EU에서도 1992년부터 공식적으로 도입되었다(문용일, 2009). 즉, 보충성의 원칙은 규모와 힘의 논리로 작은 공동체 단위의 의사결정이 무시되는 것을 막을 수 있다는 점에서 다수의 동의를 얻고 있으며, 유럽연합의 틀을 만드는 기본 원칙으로 입법화 되었다(전훈, 2018). 유럽지방자치정부 헌장 제4조 3호에서는 공적 책임 수행은 일반적으로 시민으로부터 가장 가까운 공공단체에게 부여되는 것이 선호되어야 한다. 다른 공공단체에 책임을 배분하게 될 때에는 일의 범위와 성격 그리고 효과성 및 경제성 요구를 충족시킬 수 있는지 고려해야 한다고 규정하여 보충성 원칙을 반영하고 있다(김석태, 2005).

지방분권의 기본이념으로서 보충성의 원칙은 위에서 논의한 바와 같이 주민에게 가까운 의사결정을 지향하는 것으로 선거제도에도 적용될 수 있다. 예를 들어, 주민의 직접 투표로 결정되는 기초자치단체장 및 의원선거에 있어 상위단체의 관여 문제 및 권한분배 관련논의에서 보충성의 원칙이 적용될 수 있는 것이다.

보충성 원칙의 핵심적인 사항은 자기 책임성의 강화라고 할 수 있는데, 이는 지방정부가 그 고유임무를 자기책임 하에 자율적으로 수행함을 통하여 이행가능하다는 것이다(홍완식, 2007). 이는 다음에 논의하는 자율성과 책임성 논의와 연계된다.

2) 자율성의 원칙

지방분권의 이념적 가치는 자율성과 책임성이라는 특징을 가진다는 것이다. 지방분권화 시대에서 지방정부는 종래의 중앙정부의 대리기관(agent) 역할에서 탈피하여 스스로 지역발전 계획을 수립·추진하면서 그 결과에 대해서 책임을 지게 되는 것이다(염명배, 2003).

자율성의 의의는 토크빌(Tocqueville) 등 정치학자들에 의해 주장되는 풀뿌리 민주주의 구현과 티뷰(Tiebout) 등 공공선택론자에 의한 효율성 제고 등으로 압축될 수 있다(김병준, 2000). 물론 이외에도 정책실험과 혁신, 대응성 제고, 정치적 안정에의 기여 등도 거론되고 있다(안성호, 1993). Smith(1985)는 자율성(분권화)에 대하여 지방적 수요에 대한 효과적 대응, 형평성 제고, 시민의 접근성 제고, 시민의 교육적 효과 등 8가지로 요약하고 있다(하혜수, 2001, 재인용). 이처럼 자율성 개념의 내용은 학자들에 의해 다양한 유형화 논의를 통해 이루어지고 있다. Gurr & King(1987)은 상급정부로부터의 자율성과 지역의 경제 상황 및 지역의

이익집단 등에 따른 아래로부터의 자율성을 제1유형과 제2유형이라고 구분하여 제시하고 있다.

Wolman & Goldsmith(1990; 1992)는 소극적 자율성과 적극적 자율성으로 구분하는데, 소극적 자율성에는 중앙정부나 지역사회의 제약 상황에서 지방정부가 자유롭게 정책을 결정할 수 있는 정도를 의미한다. 반면, 적극적 자율성은 지역주민의 복지 수준에 적극적으로 영향을 미칠 수 있는 능력을 의미한다. 즉, 소극적 자율성이 자치권한에 해당한다면, 적극적 자율성은 자치역량에 해당한다(이달곤 외, 2012).

Boyne(1993)은 지방정부의 자율성을 총체적 자율성과 개별적 자율성으로 구분하고 있다. 총체적 자율성은 재정통제, 기능배분, 법·제도적 제약 등 전반적인 수준에서 제약정도를 의미하며, 자율성 제약 측면에서는 중앙정부의 통제정도 즉, 지방정부의 자율성수준을 의미한다. 개별적 자율성은 개별 지방정부의 다양성을 인정하는 정도에 관한 개념으로 중앙정부의 통제 하에 지방정부의 다양성을 인정하고 획일적 기준을 강조하지 않는 개념이다.

이러한 개념적 정의에 비추어 볼 때 지방정부에 있어 선거제도의 자율성이란 지방정부 스스로 주민 대표의 선출방식, 절차, 수, 선거구 제도를 결정할 수 있는가와 같은 의사결정의 자율성을 들 수 있다. 지방분권에 있어서 지방선거는 주민주권을 실현하는 수단으로 주민중심의 지방민주주의를 구축하는 기본적 제도로서의 기능을 수행한다(이달곤, 2002). 따라서 지방정부의 중요 기관으로서 지방의회의 구성에 관한 제반 제도를 설계함에 있어 이러한 지방정부의 자율성 논의는 지방분권화 논의에서 핵심적 기반이라고 할 수 있다.

자율성(autonomy)은 법적 실체 간의 관계에서 뿐만 아니라 공공조직 혹은 민간조직의 운영에 필요한 권한 및 능력을 얼마나 확보하였는가에 대한 정도와 상당히 밀접한 관계가 있다. 지방정부에서의 자율성은 일정한 범위 내의 자기결정권과 관련되어 있다(이달곤 외, 2012). 즉, 지방정부의 자율성은 Gargan(1997)이 주장한 바와 같이 정부관리능력(governing capacity)을 포함하는 개념으로 볼 수 있다. 그는 정부관리능력(governing capacity)을 지방정부가 성공할 수 있는 선결조건으로 제시하였는데, 이는 정부관리능력을 하나의 정치체제로써 그 체제에 기대하고 요구된 역할을 수행할 수 있는 능력으로 정의했다. 따라서 정부관리능력은 상위법적 실체로부터 받은 권한에 더하여 자체적으로 확보한 총합적인 능력을 의미하며, 이러한 측면에서 자율성은 Gargan(1997)이 제시한 정부관리능력을 포함하는 개념으로 볼 수 있다(하혜수, 2001).

따라서 지방정부의 자율성은 지역문제의 처리에 있어 외부의 간섭과 통제를 받지 않고 자치적으로 결정할 수 있는 능력과 권한의 정도라고 정의할 수 있다(이달곤 외, 2012).¹⁾ 이러한 개념 정의는 협의로는 외부의 제약 없이 지방정부의 정책결정에 있어서 대안의 자유로운 선택의 정도를 의미하며(Gurr & King, 1987), 여기서 외부의 제약이란 중앙정부의 간섭과 지역의 사회 경제적 조건을 포함한다. 즉, 지방정부의 자유로운 정책결정권한을 포함하여 이러한

1) 이러한 지방정부의 자율성은 자치권(self-governance)과 서로 교환적으로 사용될 수 있다(Politt, 1998). 자치권은 중앙정부와 지방정부간 간의 관계와 같이 법적 실체(legal entity) 간의 권한 분배의 관계에서 나타난 개념으로 하위기관(지방정부)이 상위기관(중앙정부 또는 광역정부)으로부터 지방정부의 운영에 필요한 즉 지역문제 해결에 필요한 권한을 확보해 나가는 과정이다(이재현·고승희, 2007)

권한을 행사하여 지역주민의 복지수준을 증진시킬 수 있는 능력을 의미한다(Wolman & Goldsmith, 1996; 이달곤 외, 2012).

3) 책임성의 원칙

지방분권에 있어서 책임성은 앞서 논의한 자율성과 동전의 양면과도 같다. 지방분권은 지방자치단체의 자율성을 본질로 하지만 그 이면에 존재하는 책임성은 중요한 본질적 요소이기 때문이다(조성규, 2015). 즉, 지방분권을 통하여 지방정부의 자율성이 강화되는 것과 더불어 지방정부의 책임성이 강조되고 있기 때문이다(이승중, 2017).

지방분권 원칙으로서 책임성이란 자율권에 기초하여 지역주민의 복지증진을 책임지는 창발적 노력을 경주하는 것이라고 할 수 있다(이승중, 2017). 이는 지방정부는 스스로 결정한 지역문제에 대하여 스스로 책임을 질 수 있어야 한다는 것이다. 그러므로 지방의회선거에 있어 책임성은 지방의회선거에 있어 나타나는 문제에 대한 책임성을 확보할 수 있으며, 시민의 복지 증진에 노력을 하고 있는가와 연계된다.

일반적인 행정의 책임성에 대한 개념은 다양하게 정의되고 있는데 그 개념이 매우 모호하여 내용을 정의하기가 쉽지 않다.²⁾ 특히 책임성은 행정학적 접근에 있어서는 행정기관의(개인 또는 조직)의 책임성에 관해 주로 논의되어 왔다.³⁾ Romzek & Ingraham(2000), Romzek & Dubnick(1987;1994)은 책임을 묻는 자의 위치(통제자 위치)와 묻고 있는 책임의 강도(통제 정도)를 기준으로 계층적 책임성, 법적 책임성, 전문가적 책임성, 정치적 책임성으로 책임성을 4가지로 구분하였다(Romzek & Dubnick, 1987; 엄석진, 2009; 주재현, 2013; 주재현·한승주, 2015).

첫째, 계층적 책임성이란 내부적인 규율을 지켜야 하는 의무로 상사의 감독, 명령, 지시와 표준운영규율 등을 지키는 것을 의미한다. 둘째, 법적 책임성은 법적 제재 즉, 헌법 및 입법 구조에 따른 입법된 내용의 준수 의무를 말한다. 셋째, 전문가적 책임성은 공무원에게 전문성을 보유하고 그에 따라 행동할 것을 요구하였다. 즉, 전문지식을 가진 관료들이 자신의 업무에 대한 대응을 하는 상황을 반영한 것이다. 넷째, 정치적 책임성은 기관외부의 이해관계자들에 대한 반응성을 강조하는 것으로 정치인, 고객집단, 일반 대중들과 같은 외부 이해관계자의 필요에 대응하는 것을 의미한다(엄석진, 2009; 주재현·한승주, 2015). 그러나 이러한 책임성의 유형은 상호 배타적이라기보다 병존하고 있다. 행정실무에 있어 공공기관이나 관료들은 동시에 여러 유형의 책임에 직면하기 때문이다(엄석진, 2009; 주재현·한승주, 2015)

2) 엄석진(2009)는 책임성에 대한 개념의 모호성 논쟁이 해소되지 않고 있다고 지적하면서, 행정의 책임성과 관련하여 책임성을 제도화된 사회적 관계라는 관점에서 “어떤 행위자가 다른 중요한 대상에게 권한의 이양과 관련된 자신의 행위를 설명하고 정당화하는 의무를 지니는 사회적 관계”(Bovens, 2005; Thomas, 2003; Romzek & Dubnick, 1998)라고 정의하였다.

3) 책임성은 “공공기관 또는 공무원이 시민의 기대에 부응하기 위해 일정한 행동기준을 가지고 행동해야할 의무를 말한다.”(김명환, 2010).

<표 2-2> 책임성의 유형

		통제의 원천	
		내부	외부
통제의 정도	높음	1. 계층적(Bureaucratic) 상사/부하 감독, 규칙, 표준운영절차	2. 법적(Legal) 주인/대리인 수탁자/감독
	낮음	3. 전문가적(Professional) 일반인/전문가 전문지식에 대한 존중	4. 정치적(Political) 유권자/대변자 이해관계자에 대한 대응

자료: Romzek & Dubinck(1994; 주재현·한승주 2015)의 자료를 참고하였음

또한, 박호숙(2009)은 책임성을 지방정부의 행정활동과 관련된 유형으로 도의적 책임과 법적 책임, 합법성 책임과 재량성 책임, 회계책임·과정책임·프로그램책임, 정치적 책임과 직업적 책임으로 제시하였으며, 이와 더불어 책임성의 기준을 법령의 기준의 유무에 따라 제시하고 있다. 그 책임성 기준이 법령에 규정되어 있을 때는 그 규정을 행위기준으로 삼아야 한다고 보았으며, 기준이 법령에 규정되지 않았을 때는 공익, 경제성, 공정성, 주민의 요구에 따라야 한다고 보았다.

제2절 선거구획정에 관한 이론적 고찰

1. 선거제도의 이론적 검토

선거제도(electoral system)는 공직자를 선출하는 과정에서 표를 의석으로 전환하는 방식을 결정하는 제도라 할 수 있다. 이는 정치게임의 주요 기본규칙으로 민주정치 핵심인 대의과정의 본질을 규정해 주는 것으로 어떠한 방식으로 득표수를 의석의 수로 전환하는가에 따라 다양한 유형의 선거제도가 존재할 수 있다. 대의민주정치의 본질이란 선거를 통해 선출된 대표자들이 국민을 대신해 국가의 주요 정책을 결정하는 것이다. 따라서 대표자를 선출하는 데 있어 절대적인 영향을 미치는 선거제도가 어떻게 짜여 있느냐에 따라 대의민주정치가 활성화될 수도 있고, 반대로 퇴보할 수도 있다(김형준 외, 2016; 진재영 외, 2017).

일반적으로 각 나라의 선거제도는 정치체제의 성격과 관계없이 크게 당선인 결정방식, 선거구제의 유형, 투표구조 등 세 가지 요소에 의하여 구별될 수 있다.

1) 당선인 결정방식

당선인 결정방식(electoral formular)은 표가 의석으로 전환되는 결정방식을 의미한다. 당선인 결정방식에는 다수대표제, 비례대표제, 이를 결합한 혼합방식이 있다. 다수대표제는 웨스트민스터 모델(Westminster model)이나 영미식 모델(Anglo-Saxon model)로서 하나의 선거구에서 최다득표자가 당선되는 제도이다. ‘정치적 안정(political stability)’은 다수대표제의 가장 큰 제도적 효과인 반면, 득표자 중 1위만 당선되므로 ‘사표(wasted vote)’ 문제가 발생한다는 단점이 존재한다.

비례대표제에는 명부식 비례대표제(list PR), 단기이양식(single non-transferable vote)이 있다. 명부식 비례대표제는 유권자가 정당명부에 투표하고 득표율에 따라 의석을 배분하는 제도로 다수대표제와 함께 선거제도의 대표적인 유형으로 꼽히며, 명부식 비례대표제를 택하고 있는 국가들은 정당이 명부를 작성하는 방식과 선거구 크기에 따라 국가별로 다양한 형태를 보인다(김종갑, 2012: 53). 단기이양식은 다수득표 순위에 따라 당선인을 결정하되, 일정한 쿼터(quota) 이상 득표의 경우에는 득표 순위에 따라 다른 후보자들에게 표를 이양하는 제도를 의미한다. 유권자들의 폭넓은 의사를 반영할 수 있는 제도로 평가받고 있으나, 당선인의 결정과정이 복잡하다. 이외에도 다수대표제와 비례대표제를 결합한 혼합식 선거제도(mixed member system)가 있는데, 혼합식은 다시 ‘다수대표제와 비례대표제의 병립형mixed member majoritarian’, ‘다수대표제와 비례대표제의 연동형mixed member proportional’으로 구분된다(Reynolds et al., 2005: 30-32). 병립형은 병렬적으로 다수대표제와 비례대표제

를 조합한 제도로써 비례대표에 의한 의석할당이 소선거구 의석할당에서 발생하는 사표를 직접 구제하거나 보정하는 효과가 낮은 반면, 연동형은 다수대표제와 비례대표제를 연동시킨 제도로써 다수대표제의 인물대표성을 구현하면서 비례제적 성격이 강하게 나타난다(김종갑, 2012: 53). 이러한 특성으로 인해 연동형은 다수대표제와 비례대표제 각각의 장점을 결합한 이상적인 제도로 평가받기도 한다(Karp, 2006; Shugart & Wattenberg, 2001).

지역선거구와 비례선거구의 의석배분이 연계되어 있는지에 따라 병립형과 연동형의 큰 차이가 존재한다. 병립형에서는 양자(兩者)의 당선인 결정방식이 독립적으로 이루어지지만, 연동형에서는 서로 연계되어 있으며, 연동형 중에서도 지역선거구의 불비례성을 보완하는 보정형⁴⁾과 지역구 인물대표성을 강조하는 인물형으로 구분된다(김종갑, 2012: 53). 보정형의 경우, 비례의석배분을 통해 지역구의 불비례성을 완화하는 반면, 인물형은 지역구의 의석을 먼저 정당득표로 산정한 후 배분하는 방식이다. 병립형보다 연동형이 비례제적인 성격이 강하다고 할 수 있으며, 연동형 중 인물형이 순수 비례대표제에 준하는 수준의 비례효과를 나타내는 것으로 알려져 있다.

혼합식 선거제도는 일반적으로 지역구의 선출방식과 지역구·비례의석의 혼합비율(mix ratio), 선거구 계층 등에 있어 다양한 형태로 존재하고 있다. 특히, 헝가리의 경우에는 결선투표제(two round vote)를 지역구 대표선출방식으로 채택하고 있으며, 각 국가마다 상이한 지역구·비례의석의 혼합비율이 존재한다. 또한 지역구와 전국구의 2개의 선거구 계층(tier)을 대부분의 국가가 채택하고 있으나, 헝가리처럼 별도의 비례선거구를 채택하여 3개의 선거구 계층을 운영하고 있는 국가들도 존재한다.

2) 선거구제의 유형

선거구는 대표를 선출하는 선거인단 구성의 기초가 되는 지역적인 단위를 의미한다(정만희, 2012). 선거구는 소선거구제, 중선거구제, 대선구구제로 구분하나 현실정치에서는 소선거구제와 중대선거구제로 구분하여 논의되고 있다. 소선거구제는 1선거구에서 1인의 대표자를 선출하는 제도이며, 중대선거구제는 1선거구에서 다수의 대표자를 선출하는 것으로 복수의 당선자를 선출하는 제도라 할 수 있다. 일반적으로 중선거구제는 2~5인, 대선구구제는 6인 이상을 뽑는 경우를 말하지만 중선거구와 대선구구를 나누는 기준은 없다(홍완식, 2015).

선거구제(district magnitude)는 당선인 결정방식과 결합되는데, 일반적으로 소선거구제는 단순다수대표제, 결선투표제, 선호투표제를 채택한다. 다수대표제를 채택하면서 중대선거구제를 운용하는 선거제도로는 블록투표제, 정당블록투표제, 단기비이양식 등이 있다. 비례대표제의 경우에는 대부분 대선구구제를 채택하고 있다. 지역선거구와 비례선거구가 결합하는

4) 보정형으로 분류되는 이탈리아의 경우, 비례의석의 배분을 지역구에서 낙선한 2위 득표자의 표를 구제해 줌으로써 지역구의 불비례성을 완화하는 방식을 채택한 바 있다(김종갑, 2012: 53).

형태로는 독일식과 일본식 혼합선거제도가 있는데, 혼합선거제도에서 비례선거구는 모두 대선선거구제인 반면 지역선거구는 다양한 형태의 선거구제가 가능하다(김종갑, 2012: 54). 대부분의 국가에서는 소선거구제를 채택하고 있으나, 대만 등 일부 국가에서는 중대선거구제 방식을 채택하고 있다. 혼합선거제도 중에서도 독일식은 의석배분을 2단계로 구성하는 독특한 의석배분방식을 보여주고 있는데, 우선 지역구와 비례대표를 합한 전체의석 598석을 정당의 득표율에 따라 정당별로 1차 배분하고, 그 다음 정당의 주별 득표율에 따라 각 주에 2차 배분한다(김종갑, 2012: 54). 지역구 의석은 2차 배분과정에서 우선적으로 배분된다. 비례의석보다 정당의 지역구 의석이 적은 경우에는 의석수 변동은 없으나, 해당 주에 배정된 의석수보다 지역구 의석수가 많은 경우에는 그 잉여분의 의석수가 초과의회석으로서 모두 인정받게 된다. 이처럼 의석수를 산정하는 방식에 있어 독일식 선거제도는 비례대표제를 따르나, 당선인 결정방식은 지역구와 비례명부를 결합한 방식을 채택·운용하고 있다. 이러한 점에서 독일식 선거제도는 인물선거의 주요 특성이 가미된 비례대표제라고 불리기도 한다. 한편 지역선거구와 비례선거구에서 각각 정해진 의석들을 독립적으로 선출하게 되는 병립형으로는 일본식 선거제도가 있다.

(1) 소선거구제

소선거구제는 하나의 선거구에서 1인의 대표를 선출하는 선거제도이다. 가장 많은 득표를 한 후보자가 당선되기 때문에 단순다수대표제의 성격을 가지고 있다. 2018년 현재 우리나라에서는 시·군·자치구의회의 의원선거와 비례대표 선거를 제외한 모든 공무원 직접선거에서 소선거구제를 채택하고 있다.

소선거구제의 일반적인 장점으로서는 유권자들이 후보자를 알기 쉽고, 투표가 간단하며, 후보자와 유권자 사이의 거리가 가까워 선거에 대한 유권자들의 관심 고조와 이에 상응하는 후보자의 정치적 피드백 활성화 경향을 뜻하는 반응성 고조 및 현행 5년 단임 대통령제와의 높은 조응성을 들 수 있다(이공주, 2018: 4). 소선거구제의 또 다른 특징은 ‘뒤베르제의 법칙(Duverger’s law)’이다. 뒤베르제의 법칙이란 비례대표제도는 다당제와, 단순다수대표제도는 양당제와 친화성이 있다는 정치학의 귀납법칙을 의미하는데, 실제로 단순다수대표제도의 소선거구를 국회의원선거의 큰 원칙으로 하고, 비례대표제도를 부분적으로 채택하고 있는 우리나라의 의회정치에서, 그를 구성하는 정당체계는 양당제가 유지되면서 제3당을 비롯한 군소정당이 참여하는 형태로 나타나고 있다(이공주, 2018: 4).

소선거구제의 현실적인 장점으로서는 다음과 같다. 첫째, 후보자 선택에 있어 유권자가 복잡한 판단을 할 필요가 없는 인지적인 효율성(Cognitive Efficiency) 측면에서 장점이 있다. 가장 선호하는 후보자를 뽑거나 가장 싫어하는 후보자를 떨어뜨릴 수 있는 경쟁자 후보에게 투표하면 되기 때문이다. 둘째, 유권자와 후보자 간의 심리적·물리적인 거리를 가깝게 하여 정

치에 대한 유권자들의 관심을 고도화하고, 유권자들의 실제 여론에 후보자가 귀를 기울이게 만든다. 셋째, 소선거구제의 결과이자 원인인 양당 중심의 현행 정당체계는 결선투표 없이 단순다수대표 대통령 선거를 통해 대통령을 선출하는 우리나라의 현행 대통령제와 조응성이 높다는 것이다(이공주, 2018: 7).

소선거구제는 지역주의의 고착화에 크게 기여하고 있다는 비판을 받고 있다. 소선거구제 하에서 유권자들은 결국 ‘차악’을 선택하게 되며, 강고한 지역주의에서 ‘차악’은 특정 지역에서 우세한 정당의 후보자가 되기 때문이다. 이로 인해 중대선거구제와 권역별 비례대표제 도입의 주된 논거는 지역주의 완화이다. 또한 소선거구제는 국토 전반의 인구 편중 현상이 심해 행정구역과 생활권이 일치하지 않는 월경지적 성격이 강한 지역의 경우 선거구 책정이 난감한 경우가 많고, 이것이 결과적으로 헌법재판소의 헌법불합치 판정을 받은 19대 총선에서 적용된 선거구책정 변경법안과 같은 게리맨더링에 가까운 불합리한 선거구책정으로 쉽게 이어질 수 있다는 단점이 있다(이공주, 2018: 8). 국회의 구성에 있어 국회의원의 지역대표성을 고려해야 한다고 할지라도, 그것이 국민주권주의의 출발점이라 할 수 있는 투표가치의 평등보다는 우선시가 될 수 없다는 의미이다. 또한 소선거구제와 상호작용하는 양당제라는 정치적인 다양성 문제가 있다. 유권자의 다변화된 정치적 필요를 반영하는 소수·신생정당의 원내 진입의 가능성이 소선거구제 하에선 차단될 가능성이 매우 높기 때문이다(이공주, 2018: 8). 미국의 경우에는 의회선거에서 순수한 의미의 단순다수 소선거구제를 채택하고 있는데, 제3당의 존재는 거의 무의미한 수준이라 할 수 있다. 미국과 비슷한 의회선거제도를 채택하고 있는 영국의 경우에도 제3당의 존재감은 거의 크지 않다.

이처럼 소선거구제의 부작용이 적지 않으나 소선거구제는 투표방식이 단순하고 유권자들의 후보 선택이 용이하므로, 직접선거를 원칙으로 하는 우리나라의 국민주권 실현에 부합한 선거제도라 할 수 있다. 따라서 소선거구제의 문제점을 해결하고 보완하기 위해 중선거구제가 제시되고 있다.

(2) 중선거구제

중선거구제는 선거구 크기로 보면, 1인의 대표를 선출하는 소선거구제나 5인 이상을 선출하는 대선구제와 달리 한 선거구에서 2인~4인의 대표를 선출하는 제도이다(안철현, 2011). 또한 투표의 방식으로 보자면 다수의 후보자들 중에서 일정한 수를 선택하여 선호의 순서를 부여하고 특정 공식에 따라 쿼터를 적용하여 최종 당선자를 확정하는 단기이양식 투표(Single Transferable Vote)가 아니라, 유권자들이 한 후보자만을 선택하고 이들 중 다수표를 얻은 순서대로 의원을 선출하는 단기비이양식 투표(Single Non-Transferable Vote)라고 볼 수 있다(Cox, 1996; Grofman, 1999; Lijphart et al., 1986; 강원택, 2003; 김영태, 2011; 이준한, 2010; 한인택, 2006).

일반적으로 소선거구제와의 비교를 통해 중선거구는 다음과 같은 장·단점이 존재하고 있다. 먼저, 중선거구는 소선거구제보다 사표가 줄어들고 그에 따라 의회의 대표성이 높아진다는 장점이 있다(Rae, 1967). 소선거구제에서는 최다득표자 1인이 획득한 표만 의석으로 반영되는 반면 중선거구제에서는 복수의 후보가 선출되는 만큼 상대적으로 더 많은 유권자의 표가 의석으로 전환되기 때문이다(안철현, 2011: 45).

둘째, 중선거구는 소선거구제에 비해 군소정당이나 무소속 등 소수세력에게 의회진출의 기회를 제공한다(Duverger, 1954). 소선거구제에서 유권자들은 사표 방지 효과 때문에 이길 수 있는 거대정당과 후보자에게 표를 던지는 성향이 있는 반면, 복수의 후보를 선출하는 중선거구제에서는 상대적으로 군소 이념정당이나 신생정당, 무소속, 정치신인, 여성 정치인에게 투표할 가능성이 높다(안철현, 2011: 45).

셋째, 반면 중선거구는 소선거구제에 비해 표의 증가성과 지역의 대표성이 훼손되는 경향이 있다(강원택, 2003). 복수의 당선자가 나오는 중선거구제에서는 다수득표 당선자와 소수득표 당선자 간에 득표율 차이가 클 가능성이 있고, 그럴 경우라도 당선자들은 똑같은 한 석의 대표성을 가질 것이기 때문에 표의 증가성이 크게 훼손될 가능성이 있다. 또한 복수의 지역대표는 단수의 지역대표보다 지역 대표성이 떨어질 수밖에 없다(안철현, 2011: 45). 선거구 크기가 커지게 되면, 그 편차로 인해 표의 증가성과 대표성 왜곡은 더욱 커지게 될 가능성이 많다(Benoit, 2001; 이준한, 2010).

넷째, 중선거구는 동일 정당에서 복수의 후보자가 나올 수 있기 때문에 정책에 기초한 정당대결보다는 계파정치나 금권정치가 나타날 가능성이 많다(양기호, 1997). 유력 정당일수록 복수 후보자를 낼 것이고, 이로 인해 그들 간의 경쟁이 치열하게 될 것이다(안철현, 2011: 45). 즉, 동일정당의 후보자 간에는 정책대결이 이루어지기 어렵고, 결국 선거는 계파 간 경쟁이 심화되거나 연고, 금권 등에 의존하게 되는 경쟁이 이루어지기 쉽다는 것이다.

다섯째, 특히 중선거구가 단기비이양식으로 치러지면 유권자는 한 표만 행사할 수 있기 때문에 거대정당과 유권자의 혼란이 발생할 수 있다(안철현, 2011). 복수의 후보자를 공천해야 하는 거대정당은 과다공천하거나 과소공천 할 우려가 있고 그로 인해 지지율에 비해 턱없이 모자라는 의석을 얻는 상황이 발생할 수 있다(Lijphart et al., 1986; 정준표, 2010; 황아란, 2010). 유권자들 역시 지지정당의 후보에게 투표만 하면 되는 소선거구제와 달리 지지정당의 복수 후보가 다수 당선될 수 있는 방식으로 투표해야 하는 부담이 생긴다(Cox, 1996; 한인택 2006).

선거제도의 개정 중 중선거구확정을 둘러싼 학문적·실천적 쟁점이 존재한다. 일반적으로 선거제도는 의석배분방식, 선거구 규모, 투표용지의 구조, 선거구획정, 선거권, 선거운동, 정당의 후보선출, 개표절차 등 종류가 다양하다. 이 가운데 의석배분방식과 선거구 규모는 득표와 의석 간의 관계에 가장 중요한 영향을 행사한다는 점에서 선거제도의 핵심을 이룬다(Rae, 1967; Taagepera & Shugart, 1989).

일반적으로 의석배분방식은 가장 많이 득표한 후보를 당선시키는 단순다수제와 정당의 득표율을 의석으로 전환시키는 비례제로 구분되며, 선거구제는 1인을 선출하는 소선거구, 2

인~5인을 선출하는 중선거구제, 그리고 6인에서 많게는 의원정수 모두를 하나의 지역구에서 선출하는 대선거구제로 구분된다(조성대, 2010: 118). 단순다수제가 소선거구제와 결합될 경우에는 다수당의 의석률이 득표율보다 상회하는 ‘제조된 과반(manufactured majority)’ 이 발생하기 쉽다(Duverger, 1954). 반면, 의석배분방식을 비례제로 전환하거나 혹은 선거구 규모를 대선거구로 확장할 경우 제조된 과반 효과는 줄어들고 득표율과 의석률 사이의 비례성이 증가한다(Cox, 1997; Lijphart, 1994).

중선거구제가 정치에 미치는 다른 문제점은 선거 경쟁의 의미에 관한 것이다. 지역주의 투표 행태가 나타나는 선거에서 유권자의 정치적 결정에 영향을 미치는 중요한 변수는 소속 정당이다(이갑윤·이현우, 2002). 이에 대한 비판적인 평가도 가능하지만 정당 요인이 중요하다면 유권자가 후보자를 결정할 때 소요되는 정치적 정보 획득의 비용은 크게 줄어들 수 있는데, 이는 정당이 대표하는 정치적 이념이나 정책 방향 등을 감안하여 그 후보자의 특성을 어느 정도 유추해 낼 수 있기 때문이다(강원택, 2009). Downs(1957)는 선거에서 정당이 대표하는 이념의 기능을 ‘비용절감의 도구(cost-saving device)’ 라고 불렀는데, 즉 후보자가 어떤 사람인지에 대해서 일일이 확인해 보지 않더라도 소속 정당의 이념, 정책적 입장으로 그 후보자를 판단할 수 있게 해 주기 때문에 그만큼 정치적 정보 획득을 위한 비용을 줄일 수 있다는 것이다(Downs, 1957). 정당이 중요하다고 인식하게 되면, 후보자 입장에서 자신이 지출해야 할 선거 비용을 줄일 수 있다.

그러나 중선거구제가 도입되면 선거 경쟁의 의미가 달라진다. 중선거구제에서는 한 정당이 여러 후보를 복수 공천하므로 유권자의 투표 결정에서 정당 요인의 중요성은 크게 줄어들 수밖에 없다(강원택, 2009). ‘정당 간 경쟁’ 이 아닌 ‘후보자 간 경쟁’ 을 중심으로 선거가 이루어지게 되며, 한 정당에서 많은 후보자가 출마하게 되므로 정당 레이블은 그만큼 중요하지 않게 된다. 정당이나 정당의 대표 이념 및 정책이 중요하지 않게 되면, 후보자의 개인적 요소만이 남게 된다. 그 결과, 혈연, 지연, 학연 등과 같은 개인적인 네트워크를 강조하거나 사적 조직에 의존할 수밖에 없다. 후보자 개인 중심, 연고 중심의 경쟁은 곧 선거 비용의 증대로 이어지고, 특히 지명도가 낮은 후보라면 개인적인 요소에 의존하여 자신을 홍보해야 하므로 더욱 많은 선거 비용이 소요된다. 과거 일본에서 선거운동의 중심은 정당이 아니라 개인 후원회나 파벌 조직이었고 이로 인해 정경유착, 금권 정치, 정치 부패 등의 문제가 생겨났다(강원택, 1999; 2003; 2009). 이러한 현실적인 정치적 문제점 외에도 중선거구제는 한 후보에게 득표가 몰리는 경우, 낮은 득표율로 당선될 수 있기 때문에 정치적 대표성, 비례성 문제가 발생할 수도 있다.

그러나 중선거구확정으로 인한 부정적 효과에 대한 염려 역시 존재하였다(고선규, 2006; 김용복, 2009; 황아란, 2007). 첫째, 기존의 소선거구를 통합하여 중선거구로 재편하면서 지역적으로 선거구가 넓어졌고, 이로 인해 선거비용이 증가하여 금권선거 가능성이 증가할 수 있다는 점이다. 둘째, 중선거구가 광역의원선거구와 비슷하여 기초의원과 광역의원 간의 역할 및 활동 범위가 중복될 수 있다는 점이다. 셋째, 물리적인 선거구 통합으로 인해 읍면 단위 농촌의 지역정체성을 저해할 가능성이 존재한다는 점이다. 넷째, 과거 일본의 중선거구제 운영

경험으로부터 나온 지적으로 동일정당의 후보자가 복수로 입후보함으로써 정당 내 파벌형성을 촉진시키며 정책 경쟁보다는 지역이익 경쟁에 빠질 우려가 높다는 지적도 있었다(조성대, 2010: 119).

(3) 대선거구제

대선거구제는 선거구 크기로 보면, 5인 이상을 선출하는 제도이다(안철현, 2011). 대선거구제에서는 여러 명의 당선자가 선출되기 때문에 다른 선거구제에 비해 새로운 인물들이 당선되는 것이 쉽다. 연기(連記)투표를 원용하지 않는 경우, 선거 결과에 소수대표제의 원리를 가미할 수 있고, 다른 선거구 제도보다 비교적 다수 득표와 당선자의 수효가 비례하게 된다. 즉, 사표의 발생을 감소시킬 수 있어 소수정당에 유리하게 작용된다. 이처럼 대표자들의 선출이 소수의 지지를 통해 가능하므로, 대선구제를 소수대표제라고 부르기도 한다. 투표방법은 단기, 연기방식이 모두 채택될 수 있고, 대부분의 경우 소수대표제거나 비례대표제이지만, 연기투표 방식의 경우에는 다수대표제로 작용하기도 한다.

중대선거구제는 소선거구제의 단점이라고 할 수 있는 사표를 최대한 방지해 보자는 것이 제도 고안의 동기라고 할 수 있다(박재창, 2004: 128). 일반적으로 중선거구제는 1선거구에서 2-4인을 선출하는 제도이고 대선거구는 1선거구에서 5인 이상을 선출하는 제도라고 하지만, 중선거구와 대선거구를 구분하는 정해진 기준은 없다(안철현, 2011; 홍완식, 2015). 중선거구제는 넓은 범위에서 대선거구제의 일종이다(임재주, 2008: 10). 즉, 중선거구제와 대선거구를 구분해서 보기도 하고, 중선거구제와 대선거구를 합하여 중대선거구 제도로 보기도 한다(홍완식, 2015: 310).

중선거구제와 대선거구제를 구분하는 경우에는, 중선거구제가 소선거구제와 대선거구제의 장점을 다 가지려고 하지만 결과적으로는 양자의 장단점을 모두 갖게 된다고 한다(홍완식, 2015: 311). 즉, 중선거구제는 첫째, 소수당에 유리하고 다수당에 불리하며, 둘째, 지역의 광역화로 선거비용이 많이 들며, 셋째, 선거간섭·정실인연·매수 등 부정선거를 막기 어렵다는 점이 지적된다(김철수, 2006: 188). 그러나 선거구제에 관한 실질적인 혹은 현실정치적인 논의에서는 중선거구제와 대선거구제를 구분하지 않고 ‘중대선거구제’로 통합하여 논의하는 것이 일반적이다(홍완식, 2015).

대선거구제는 하나의 선거구에서 5명 이상의 당선자를 선출하는 제도로서, 일반적으로 중선거구제와 묶여 소선거구제와 비교를 하게 된다. 즉, 큰 의미에서 중대선거구제의 테두리로 바라보게 된다. 그러나 대선거구제는 소선거구제, 중선거구제와의 비교를 통해 장단점을 확인할 수 있으며, 구체적인 내용은 다음과 같다.

대선거구제의 대표적인 장점으로서는 첫째, 사표의 발생을 감소시켜 소수대표의 당선 가능성이 비교적 높아짐에 따라 비례대표제의 목적을 실천할 수 있다. 둘째, 상대적으로 선거구 크

기가 커지면서 당선자는 굳이 선거구의 비위를 맞출 필요가 없기 때문에 지역 사회적 이해관계에 얽매이는 폐단이 적게 되며 입후보자와 선거구나 유권자와의 유대관계보다도 당선자의 사람의 됴됨이나 그 정치적 식견 등이 중요시 되고 정실(情實)이나 혈연을 비롯하여 지연 내지 학연 또는 매수나 협박 등에 의한 부당한 득표공작이 어렵게 되어 선거구와 입후보자와의 유대관계가 느슨하여 짐으로써 이른바 선심공세를 발판으로 하는 만성적이며 변칙적인 사전 선거운동의 폐단을 막을 수가 있다(최창호, 559-561). 즉, 정실과 인연의 개재, 선거간섭, 매수 등 기타 부정투표의 위험이 적다는 것이다. 셋째, 유권자들의 인물선택에 대한 범위가 광범위하기 때문에 전체 국민의 대표자로서 적합한 유자격자의 선출이 가능하다. 넷째, 후보 선택 시 정책중심으로 이루어지기 때문에 각 분야 전문가들의 진출이 보다 용이하다. 다섯째, 지역이 넓기 때문에 게리맨더링(Gerrymandering)과 같은 부당한 인공적 선거구획정의 폐단은 아예 일어나지 않게 된다(김민하, 1971; 문용직, 1995).

대선거구제의 단점으로는 첫째, 군소정당의 난립으로 인해 정국의 불안정을 초래할 가능성이 높다. 소수정당에 유리하게 작용하기 때문에 군소정당들의 분립이 일어나기 쉬우며, 직업적인 정치인 또는 권모술수에 능한 선전가적인 인물이 당선되기 쉽다. 둘째, 지역구 의원과 유권자와의 관계가 소원해지기 쉽다. 지역이 넓기 때문에 입후보자들이 자신의 정치적 신념이나 전문성 등을 선거인들에게 정확히 알리기 어렵고, 선거인과의 유대관계가 느슨해지기 쉬우므로 선거인들은 대체로 선거에 냉담하기 일쑤이며 그에 따라 기권자의 수효가 대체로 늘어나게 되며, 경쟁자가 없는 경우가 거의 없음으로써 이른바 무투표당선의 기회가 거의 없게 된다(김민하, 1971; 최창호, 1988). 셋째, 선거비용이 많이 소모된다. 선거운동에 소요되는 비용이 상대적으로 늘어나며, 입후보자들의 난립을 조장하기 쉽고, 선거공영제의 원용이 쉽지 않으며 선거운동을 관리·단속하기 어렵다. 또한 재선거나 보궐선거를 실시하는 경우 많은 경비를 소요하게 될 가능성이 크다.

<표 2-3> 선거구제 유형에 따른 장점과 단점

유형	장점	단점
소선거구제	<ul style="list-style-type: none"> 양대 정당 형성에 유리함 부정선거의 가능성이 상대적으로 적음 의원과 주민과의 유대가 밀접함 선거비용이 적게 들 보궐선거와 재선거가 용이함 	<ul style="list-style-type: none"> 사표가 많음 게리맨더링의 위험이 큼 당선인이 지역 이익에 몰두할 가능성이 높음 선거가 과열될 가능성이 있음 지역명망가에게 유리하고 신진인사의 진출 불리함
대선거구제	<ul style="list-style-type: none"> 사표가 적음 부정투표의 가능성이 적음 인물선택의 가능성이 넓음 전국적 대표선출에 유리 	<ul style="list-style-type: none"> 다당제가 형성되어 정치적 불안정을 높일 가능성이 있음 선거비용이 많이 들 보궐선거와 재선거가 어려움 유권자가 후보자를 파악하기 어려움

유형	장점	단점
중선거구제	<ul style="list-style-type: none"> • 대선거구제와 소선거구제의 상대적 결점을 완화 • 비교적 광범위한 지역에 기반을 둔 인물의 진출이 용이 • 대정당이나 소정당의 공정한 진출이 용이 	<ul style="list-style-type: none"> • 위에서 언급한 대선거구제와 소선거구제의 단점만 나타날 가능성이 있음 • 동일 정당 내 후보자간의 경쟁이 과열될 가능성이 있음

자료: 김철수(2006), 임재주(2006), 홍완식(2015)의 자료를 참고하였음.

3) 투표구조

투표구조(voting structure)는 유권자들이 행사하게 되는 투표의 수와 투표용지에 기재하는 기표방식을 의미한다. 즉, 유권자들에게 주어지는 투표권 행사방식에 의한 분류기준이다. 유권자가 1표만을 행사할 수 있으면 단기투표, 출마한 후보자 수만큼 투표권을 행사할 수 있으면 연기투표라고 하며, 유권자가 행사할 수 있는 투표수를 후보자의 수보다 적게 하는 제한 투표제(limited vote)와 출마후보의 수만큼 투표권이 주어지는 블록투표제의 유형도 있다(김종갑, 2012: 54-55). 블록투표제에서는 정당과 관계없이 할당이 된 의석의 수만큼 후보자를 선택할 수 있으며, 다수득표의 순위에 따라 당선이 결정된다. 단, 블록투표제는 선거구에 할당된 의석의 수만큼 유권자들이 투표권을 행사하지만, 단기비이양식에서는 한 표만을 행사하게 된다.

명부작성방식에 따라 비례대표제에서의 기표방식은 상이하게 나타난다. 기표방식은 구속형명부, 개방형명부, 자유형명부 등으로 구분된다. 구속형명부는 후보자들의 대중적인 지지도와는 관계없이 정당이 여성, 직능대표, 종교적·인종적인 소수 대표성을 반영할 수 있는 명부를 작성할 수 있다는 장점이 있는 반면, 대중적인 지지를 받고 있는 후보자라 할지라도 정당 내의 역학관계에 의해 명부에서 배제될 수 있고, 이에 대한 유권자들의 의사표명을 할 수 없다는 단점이 있다. 그러나 대부분의 유럽 국가들이 채택하고 있는 개방형명부에서는 유권자들이 선호하고 있는 정당과 정당 내의 후보자를 선택할 수 있다. 이 제도는 유권자의 선택권을 정당만이 아니라 후보자에게까지 확장하는 장점이 있지만, 동일정당 후보자들 간에 득표경쟁을 해야 하므로 정당 내 파벌 및 계파형성을 조장할 수 있는 단점이 있다(김종갑, 2012: 55). 자유형명부의 경우에는 유권자가 하나의 정당소속 후보자들에게 한 표 이상의 투표권을 갖거나, 서로 다른 정당의 후보자 명부에 대해 교차투표를 할 수 있다. 이와 같은 자유형명부에서는 선호하는 후보자에게 유권자에게 주어진 투표수만큼 몰아서 투표하게 되는 누적투표와 서로 다른 정당의 후보자들에게 한 표 이상을 투표하게 되는 분할투표가 있다. 누적투표와 분할투표 모두 후보자에 대한 유권자들의 영향력을 확대할 수 있는 효과가 있지만, 무효가 양산될 수 있고 투표방식이 복잡하다는 단점이 있다.

2. 선거구제 결정에 영향을 미치는 요인

선거구제는 그 하부 구성요소로서 선거구별 의석수(district magnitude), 의석의 할당(apportionment), 선거구획정원리 및 규칙, 선거구획정관리제도 등으로 구성된다. 선거구(electoral district)는 선거에서 독립적으로 대표자를 선출할 수 있는 지리적 기초 단위이다. 한 선거구에서 선출되는 공직자의 수에 따라서 선거구의 크기(magnitude; M)가 결정된다. 이때 선거구의 크기가 선거구별 의석의 수를 의미한다는 점에서, 선거구 규모를 어떻게 결정할 것인가가 최종적으로는 선거 결과를 좌우할 수도 있다. 즉, 단 한명만을 선출하는 소선거구제에서 낙선한 인원이 하나의 선거구에서 여러 명을 선출하는 중·대선거구제 하에서는 당선될 수도 있는 것이다. 따라서 어떠한 선거구를 채택하는가, 그리고 그 결정에 영향을 미치는 요인은 무엇인가를 분석하는 것은 선거제도 일반을 이해하는 데 있어 핵심이라 할 수 있을 것이다(진재영 외, 2017: 8). 즉, 상대적으로 인구 규모가 작고 구성이 동질적인 국가 또는 사회의 주요한 갈등선이 집약되어 있으며 단순한 국가일수록 소선거구제를 택할 가능성이 높으며, 반면에 인구 규모가 크고 구성이 이질적인 복잡한 갈등 양상을 보이는 국가일수록 다인 선출 선거구제, 중·대선거구제를 수용할 가능성이 높다.

그러나 어떤 선거구제를 운영할 것인가에 대한 결정은 기본적으로 사회의 맥락에 따라 특수성을 갖게 된다는 점을 간과해서는 안된다(서복경, 2015: 29). 개별 국가마다 또는 같은 국가 내에서도 역사적 시기에 따라 사회 구성원들이 서로 반목과 대립의 상호작용 관계를 구성하는 내용은 다르게 나타날 수 있으며, 그에 따라 조정을 위한 선거구제의 적실성 역시도 재평가 받을 수 있기 때문이다. 따라서 여러 사회경제적 조건들에 따라 그에 적합한 선거구제가 다양하게 조합될 수 있기 때문에 특정 국가의 사회경제적 요인들은 어디까지나 선거구제의 결정에 영향을 미칠 뿐 단일한 결정요인이라고 단언하기는 어렵다.

선거구제 결정에 영향을 미칠 수 있는 제도적 요인들을 살펴보면, Duverger(1954)의 고전적인 명제에서 확인할 수 있다. 그는 선거제도의 비례성(proportionality)과 정당체제 간의 관계에 대하여 비(非)비례적 선거제도는 양당체제를 촉진하고 반만 비례적 선거제도는 다당체제를 촉진한다고 주장하였다. 이때 비(非)비례적 선거제도는 하나의 선거구에서 한 명의 당선자를 배출하는 소선거구제와 다수제 규칙이 결합된 경우를 의미하며, 비례적 선거제도는 하나의 선거구에서 다인 선출자가 배출되는 규칙의 조합으로 한 정당의 득표율과 의석을 간의 왜곡 현상이 상대적으로 적은 선거제도를 의미한다. 즉, 선거제도를 구성하는 주요 요소들 중에서도 선거구의 크기는 비례성을 결정하는 결정적 요인으로 간주되어 왔다(Taagepera and Shugart, 1989, 112; Lijphart 1994).

선거구 크기가 작은 경우, 군소정당의 경우 일정 정도의 지역적 지지 편향이 없다면 거대정당에 비하여 선거 승리의 가능성이 낮아지고, 그 결과 일정 정도의 득표는 의석으로 이어지지 못할 가능성이 높아진다. 즉, 군소정당의 의석이 전체 의회 의석에 비해 차지하는 비율(의석률)은 전체 유권자의 투표수 대비 득표한 정도(득표율)에 비하여 낮아지는 결과가 나타

날 확률이 높다. 역으로 제1당의 의석률은 득표율보다 높게 나타나는 경향이 나타나며, 이는 거대한 다수당이 보다 의석을 끌어 모으는 결과로 이어진다. 이러한 기계적 효과(mechanical effect)는 각 사회집단의 지지정당에 대한 선거결과의 유불리에 영향을 미칠 수 있기 때문에 선거구제 결정에 영향을 미칠 수 있다. 한편, 기계적 효과 이외에도 소선거구제의 경우 하나의 선거구에서 한 명의 당선자만 선출가능하기 때문에, 당선의 가능성이 낮은 정당의 후보자에게 투표하는 것은 자신의 중요한 1표를 쓸모없게 만들어 버릴 가능성이 높다. 따라서 소선거구제 하에서는 군소정당을 지지하는 유권자라고 할지라도 전략적인 측면에서 당선의 가능성이 높은 제1당 또는 제2당에게 투표하여 자신의 표를 사표(死票)로 만들지 않고자 하는 경향이 나타나게 되는 것이다. 이러한 심리적 효과(psychological effect) 역시 선거구제 결정에 있어서 고려해야 할 사안이라고 할 수 있다.

3. 선거구획정의 기준 및 형태

1) 선거구획정의 기준

선거구획정에 있어 기본적인 기준은 인구와 행정구역이다. 인구대표성을 중시하는 미국의 경우에는 인구비례를 실현하기 위해 행정구역의 분할을 허용하고 있으며, 지역대표성을 강조하는 영국과 우리나라의 경우에는 인구대표성을 어느 정도 상실하더라도 원칙적으로 행정구역의 분할은 허용되지 않고 있다(강휘원, 2002; 윤종빈, 2006).

따라서 미국이나 독일의 양원제와는 달리, 단원제인 우리나라는 지역구제와 비례제에 대한 새로운 방식의 적용으로 인구와 지역대표성의 조화 문제를 해결할 수 있다는 연구 또한 존재한다(김형준·김도중 2003). 정당경쟁의 지역적 특성에 관한 연구에서는 우리나라의 선거구획정이 도시를 과소대표하고 농촌을 과대대표하는 경향이 있기에 인구대표성을 더욱 살려야 특정 지역을 근거로 한 거대정당의 프리미엄을 차단할 수 있다고 주장하고 있으며(김재한, 1998), 또 다른 연구는 현재 우리나라의 선거구획정에서 인구비례를 강조하면 농촌의 지역대표성이 저하되는 근본적인 한계를 가지고 있기에 두 원칙을 동시에 만족시키는 것은 쉽지 않다고 전제한 후 해결 방안을 제시한다(강원택, 2002). 즉, 현행 소선거구제가 유지되는 한 유일한 해결책은 선거구의 지리적 범위를 확대하여 전통적인 지역적, 문화적, 역사적 경계와 결집력을 약화시켜 선거구획정과정에서 나타나는 지역대표성과 소지역주의의 영향력을 근본적으로 차단하는 것이라는 주장이다(윤종빈, 2006: 307). 인구등가성의 엄격한 적용으로 과소대표된 농촌 지역은 비례대표의원을 배정함으로써 보완될 수 있다고 본다(강원택, 2002; 윤종빈, 2006).

현실적으로 선거구획정의 가장 근본적인 원칙인 표의 등가성 확보, 즉 ‘1인 1표 1가치’를 실현하는 것은 쉽지 않다(윤종빈, 2006: 307). 전통적으로 우리나라는 생활권 및 문화권이

행정구역을 중심으로 형성되어 왔기 때문에 선거구의 경계와 그것을 분할하는 작업은 매우 어렵다고 할 수 있다. 특히, 지속적으로 도시 인구는 증가하고 있으나, 면적이 상대적으로 넓은 농촌의 인구는 감소하는 추세에 있으므로 인구대표성의 강조는 곧 농촌 대표성의 감소로 연결될 수밖에 없다는 것이다. 선거의 이상적 차원의 원칙을 보장하는 것이 표의 등가성 제고라 할 수 있으나, 선거구획정을 통해 현실적인 차원에서 이를 실현하는 것은 매우 어려운 문제라 할 수 있다.

선거구획정은 책임 주체의 차이에 따라 입법부모형과 위원회모형으로 구분할 수 있다. 먼저, 입법부모형(legislative model)은 주의회가 연방의회의 가이드라인에 따라 선거구의 구체적인 경계선을 확정하는 모형이다. 게리맨더링의 소지가 이해당사자들에 의해 발생할 가능성이 항상 존재하므로, 사법부의 판단이 공정한 선거구획정과 정치적인 평등을 위해 개입되고 있다. 반면에 위원회모형(commission model)은 공정한 선거구획정을 위해 위원회를 구성하여 이해당사자들의 영향력과 압력을 배제하는 모형이다. 현재 우리나라는 입법부 모형에서 위원회 모형으로 전환되는 과정에 있지만 아직은 혼재된 상태라 할 수 있다(윤종빈, 2006).

한편, 선거구획정에 있어 공정한 대표성을 보장하기 위해 다양한 기준들이 사용되고 있다. 이러한 다양한 기준들은 일반적으로 동등인구(equal population), 선거구의 조밀성(compactness), 연속성(contiguity), 행정구역(local boundary)의 존중 그리고 사회적 동질성(social homogeneity) 등이라 할 수 있다(Butler & Cain 1992; Dixon & Robert 1968; Scarrow 1982). 특히, 인구대표성과 지역대표성 기준이 일차적 기준으로 가장 널리 사용되고 있다.

선거구획정에 관한 국내 논의 또한 인구대표성과 지역대표성간의 논쟁이 주를 이루고 있다(윤종빈, 2017). 인구대표성은 선거구획정에서 행정구역의 분할을 허용하면서 거의 정확한 인구수 동등원칙을 준수하며, 지역대표성은 지역공동체의 특성을 보호하기 위해 행정구역의 분할을 금지하는 원칙이다(강휘원, 2015). 한편, 헌법재판소는 국회의원선거의 지역구 획정에서 인구편차 기준을 2001년 3:1에서 2014년 2:1로 확정하여 인구대표성이 강화되고 있다.

※ 헌법재판소 판례(인구편차기준)

- 2001년에 헌법재판소는 선거구획정에서 허용되는 인구편차 기준에 대해 기존의 허용 인구편차 기준인 상하 60% 기준(인구비례 4:1)을 위헌으로 선언하고, 새로운 기준으로 상하 50% 편차, 즉 상한 인구수와 하한 인구수의 비율은 3:1을 제시함(헌재 2001.10.25. 2000헌마92 등)

- 2014년 10월 3일 헌법재판소는 ‘국회의원’ 선거구별 인구편차를 3:1까지 허용하고 있는 공직선거법 제25조 제2항 별표1에 대하여 헌법불일치 결정을 내리고, 2016년 4월 실시 될 제20대 국회의원선거구 간 인구편차를 2:1이하로 확정하도록 함(헌재 2014. 10. 30. 2012헌마192.)

그러나 인구대표성에 원칙을 기준으로 선거구를 획정할 경우 행정구역을 분할할 수 있기 때문에 지역대표성은 감소되는 문제가 있다. 강우진(2015)에 의하면 표의 등가성을 중심으로 한 인구대표성의 강조는 심화되고 있는 도시와 농촌 간의 격차에 대한 정치적 대표성의 불평등 문제를 증가시킬 가능성이 있으며, 한국의 지방자치제도 수준이 아직 미흡한 측면이 있기 때문에 제도적 장치의 보완이 필요하다고 보고 있다. 강휘원(2015)은 국회의원선거구획정에서 인구편차 2:1기준에 부합하면서, 지역대표성을 강화할 수 있는 선거구획정이 필요하다고 주장하면서, 인구등가성을 제고하기 위한 행정구역을 분할하는 것은 지역대표성을 감소시키기 때문에 최대한 지양해야 한다고 주장한다. 지역대표성을 증대시키기 위한방법으로 선거구획정의 조밀성 기준강화, 선거구획정 절차의 민주성 강화, 광역시·도에 인구비례의석 할당, 권역별 비례대표제 도입 등을 제안하고 있다. 윤종빈(2017)은 국회의원선거구획정에서 인구대표성 제고뿐만 아니라 지역대표성도 중요한 요소임을 강조하고 있다. 선거구획정의 개선방안으로 선거구획정위원 구성의 독립성과 중립성 확보, 획정위의 최종안의 수용·획정 실사를 위한 충분한 시간의 확보, 획정위원회의 상설화, 인구상·하선에 근접한 지역구에 대한 유연한 접근, 인구수 산정 기준 일자의 사전규정 마련 등을 제안하고 있다.

선거구획정의 다양한 원칙 중에서 가장 중요한 원칙은 바로 표의 등가성을 확보하는 것이라 할 수 있다. 즉, 같은 수의 유권자로 모든 선거구가 구성되어야 한다는 것이다. 인구편차가 선거구 간에 크게 나타난다면, 평등권과 정치적인 대표권이 침해되었다고 할 수 있다. 따라서 선거구에 있어 동등인구에 따른 획정은 중요하다. 표의 등가성 확보는 동등한 수의 인구 보장이 전제되어야 한다. 표의 등가성을 확보하지 못해 발생할 수 있는 평등권의 침해와 정치적인 불공정성은 정치적·윤리적으로도 정당화 될 수 없다는 것이 일반적인 견해이다(Rose & McAllister, 1986). 즉, 정치적 의사결정에 대한 시민들의 상대적인 박탈감이 확대되면, 결과적으로 정치 공동체의 존립자체를 위협할 수 있다.

이 때, 정치적 평등(political equality)은 “직접 또는 간접민주주의를 통하여 정부 정책결정에 주민이 미치는 영향력의 평등화”로서 정의할 수 있다(Verba & Orren 1985). 또한 정치적 평등은 국민의 가장 기본적인 주권행사라 할 수 있는 의회 대표자를 선출하는 것에서부터 이루어져야 한다(박명호·박태영, 2015: 10). 이러한 정치적 평등을 일정한 단위지역 내의 모든 주민들이 진정한 의미에서 “1인 1표(one-person one-vote)”로 측정되는 평등한 정치적 영향력을 가져야 하는 것이다(Baker, 1966; Dixon & Robert, 1968).

이러한 맥락에서 총선에서의 지역 선거구와 지방선거에서의 지역 선거구는 최대한 ‘표의 등가성’을 실현할 수 있는 방향으로 이루어지게 된다. 이러한 원칙 하에서 우리나라의 경우도 시·도와 같은 일정한 정치적 단위지역 안에 할당되어진 대표자의 수는 그 지역 안에 거주하는 주민 수에 따라 결정되며 해당지역 내에서 분할되어진 선거구 당 주민 수는 동등해야 하는 것이다(강휘원, 2001; 박명호·박태영, 2015). 따라서 총선과 지방선거에 있어 선거구의 획정은 전국적인 인구조사 후에, 정치적 단위지역의 인구수에 의해 의회의석을 재배분하게 되는 의석재분배(reapportionment)와 재분배된 의석수에 의해 그 단위지역 내에서 새로운 선거구의 경계선을 획정하는 작업(redistricting)으로 구분하여 진행하게 된다(Butler & Cain

1992).

물론 인구수에 따라서만 선거구획정이 이루어지는 것은 아니다. 선거구획정은 인구수 외에도 비(非)인구 요소로서 행정구역, 생활권, 지세, 교통사정, 역사적·전통적 일체감 등 다양한 정책적·기술적 요소 등도 고려되어야 한다(95헌마224). 특히, 선거구획정에 있어 지역 경계선과 사회적인 동질성 문제 역시 중요하다. 선거구획정이 정치적 대표를 선출하는 것이기 때문에 대표를 선출하는 유권자의 사회적 동질성이 보장되지 않으면 정치적 대표는 유권자의 권익을 대표하는 것이 어려워지기 때문이다(박명호·박태영, 2015: 11). 이 때, 일반적으로 사회적인 동질성은 지역적인 경계선과 중복된다(신진, 2012).

2) 선거구획정의 목적 및 형태

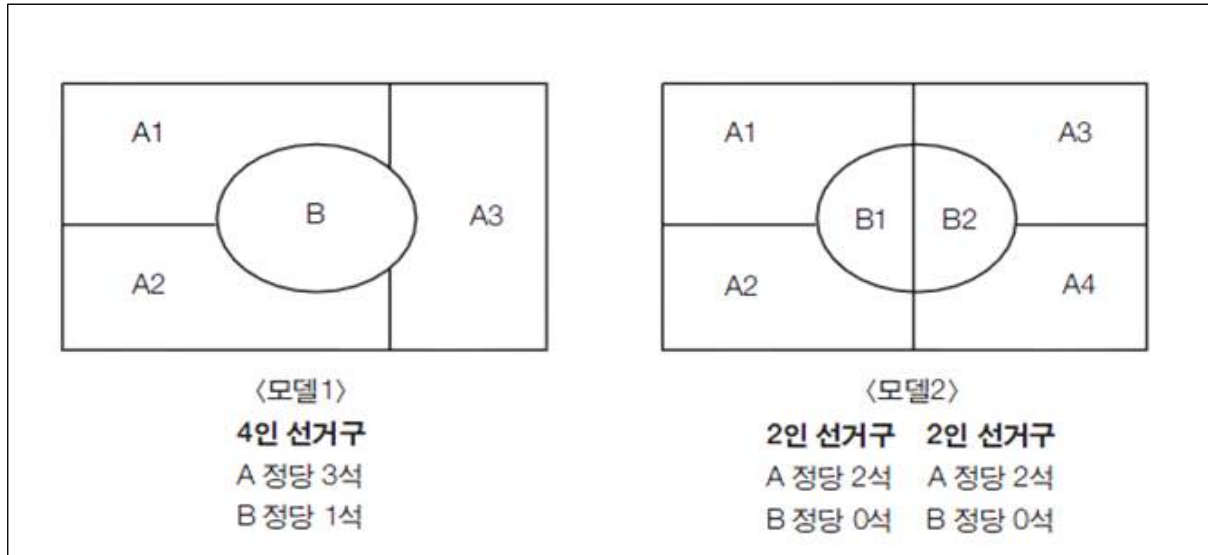
(1) 선거구획정의 목적

가장 좋은 선거제도는 유권자의 의사를 왜곡하지 않는 것이라 할 수 있다. 즉, 선거제도 운용을 통해 특정정당의 득표율과 차지한 의석수의 비율이 비슷한 결과가 나오는 것이 좋은 제도이다. 선거구획정은 선거경쟁의 주체인 정당이 의회에서 공정하게 대표되는 정도에 따라 평가될 수 있기 때문에 각 정당이 득표율과 의석률이 높은 비례성을 보일수록 선거구획정의 공정성 수준이 높다고 본다(박찬욱, 1997: 252).

선거구 크기가 정치적으로 중요한 의미를 갖는 것은 그 크기가 커질수록 즉, 선거구당 의석수가 많아질수록 득표율과 의석 점유율 간의 비례성이 높아지기 때문인 반면, 선거구의 크기가 작아지면 즉, 선거구당 의석수가 적어지면 군소정당의 지지표가 사표화됨에 따라 비례성이 낮아지는 경향이 있다(강민제·윤성이, 2007: 8). 또한 선거구의 크기가 커지면 선거구획정이 선거결과에 미치는 영향이 줄어들지만, 선거구의 크기가 작아지면 선거구획정이 선거결과에 미치는 영향은 증대되는 경향이 있다(심지연·김민전, 2001: 126).

선거구획정 방식에 따라 동일한 지지율이 완전히 다른 결과를 초래할 수 있다. 즉, 선거구획정에 따라서 ‘대의(代議)의 질과 양’이 다르게 나타날 수 있다는 것이다(강민제·윤성이, 2007). 아래의 <그림 2-2>를 살펴보면, <모델 1> 4인 선거구의 경우, A정당 3석, B정당은 1석을 받게 되는 반면, 선거구획정과정에서 <모델 2>처럼 기존의 4인 선거구에 대해 2인 선거구로 분할하게 되면, A정당이 각 선거구의 모든 의석을 갖게 된다. 즉, 선거구획정에 따라 의석수 획득을 위한 득표수를 얻어도 의석확보에 있어서는 전혀 다른 선거결과를 초래할 수 있다는 것이다. 이처럼 선거구획정은 매우 중요한 정치적 의미를 내포하고 있다.

<그림 2-2> 선거구획정과 당선의원수



자료: 강민제·윤성이(2007: 8)의 자료를 참고하였음.

(2) 선거구획정의 주체 및 방식

선거구획정의 정치적 민감성만큼 선거구획정의 권한을 누가 갖는지도 매우 중요한 문제이다(강민제·윤성이, 2007). 선거구획정 방식은 그 권한이 누구에게 있느냐에 따라 입법부 모델과 위원회 모델로 구분한다(강희원, 2002). 앞에서 살펴본 바와 같이 입법부모델(legislative model)은 선거구획정의 기본적인 원리에 의해 선거구획정을 의회에서 결정하는 모델이다. 선거를 통해 선출된 이해당사자들이 직접 선거구획정에 개입하게 된다. 입법부 모델을 취하고 있는 미국에서도 선거구획정에 사법부 개입을 허용한 베이커 대 카(Baker v. Carr, 1962) 사례 이래, 일부 주에서는 선거구획정을 둘러싼 정치적 논쟁을 피하기 위해 위원회나 중립적 기관에 획정 권한을 위임하고 있다(강민제·윤성이, 2007: 9). 11개 주는 선거구위원회를, 3개 주는 자문위원회(advisory commissions)를, 그리고 5개 주는 주 의회가 획정안을 결정하지 못하는 경우를 대비해 대체위원회(backup commissions)를 가지고 있다(Butler & Cain 1992; 강희원, 2002: 346).

반면 위원회모델(commission model)은 이해당사자들의 영향력을 배제하고 공정한 획정을 위해 중립적 위원회에서 그 역할을 하는 것으로, 위원회모델의 근거모형은 영국에서 찾을 수 있다(강희원, 2002). 영국에서는 정치인들이 선거구획정에 관여할 수 없으며 선거구획정의 일차적 권한이 위원회에 있다(강민제·윤성이, 2007). 1944년 설립된 선거구획정위원회(the Boundary Commission)는 하원의장이 위원장을 맡고 있지만 실제 활동에는 전혀 관여하지 않으며, 그 구성원 가운데 다른 정치인도 포함되어 있지 않다(McEldowney, 1994: 161; 강원택, 2005: 112). 즉, 선거구획정위원회는 비록 명목상으로는 하원의장이 위원장을 맡고 있지만 실

질적으로는 대법관에 의해 지명된 고등법원 판사인 부위원장에 의해 운영된다(강민제·윤성이, 2007: 9). 선거 구획정위원회의 위원은 내무성 장관과 환경교통지역성 장관이 지명하는 2인과 기술고문 격인 2명의 법적 평가사를 포함하여 총 4인으로 구성된다(강휘원, 2002: 352).

입법부 모델을 취하고 있는 우리나라는 이해당사자라 할 수 있는 정당과 정치인이 국회에서 선거구획정을 논의하고 결정하는 구조를 갖고 있다. 이러한 구조 하에서는 정치성으로 인해 선거구획정의 합리성을 기대하기가 어렵다. 그동안 이루어진 국회에서의 선거구획정 논의 과정을 살펴보면, 정당 간에 이해관계가 상반되는 부분을 놓고 대립하다가 마지막 단계에서 시간에 쫓겨 주고받기식의 흥정으로 매듭짓는 경우가 대부분이었다(강민제·윤성이, 2007: 10). 선거구획정의 논의와 결정 과정에 참여하게 되는 현직 국회의원의 입장에서 생각해 보면, 합리적인 안이라 해도 다음 선거에서 자신에게 불리하게 작용할 것으로 예상되는 선거구획정에는 찬성하기 어려울 것이다(김광수, 2002: 389-390). 또한 입법부모델의 한계는 제 4회 전국동시지방선거를 위한 선거법 개정과정에서도 여실히 드러났는데, 시도선거구획정위원회의 안이 지방의회 조례과정을 거치면서 거대정당의 입맛에 맞게 대폭 수정된 것이다(강민제·윤성이, 2007: 10).

선거제도에 따라 선거구획정에 있어 갈등의 주체 및 내용은 다른 양상을 보이게 된다. 1인을 선출하는 소선거구에서는 선거구획정의 초점이 선거구간의 동등한 인구수와 선거구의 모양 그리고 행정구역 등에 집중되는데, 여기에서는 선거구의 인구수와 모양을 둘러싸고 자신들에게 유리한 선거구를 획정하려는 각 정당들 사이에 갈등이 발생하게 된다(강민제·윤성이, 2007: 10). 반면, 2인 이상을 선출하게 되는 중·대선거구에서는 소선거구 하에서 발생하게 되는 갈등뿐만 아니라, 선거구 크기의 획정에 대한 사항도 중요한 쟁점이 된다. 동일한 중선거구라 해도, 선거구의 크기가 클수록 거대정당에게는 불리하고 군소정당에게는 유리한 상황이 발생할 가능성이 높다. 이에 선거구획정에 대한 갈등의 주체 역시 군소정당 대 거대정당으로 형성되어 선거구획정을 위한 과정이 복잡해진다.

<표 2-4> 선거구획정을 둘러싼 갈등

구분	소선거구제	중대선거구제
갈등 핵심 내용	인구수, 선거구 모양, 행정구역 등	선거구 크기
갈등 양상	정당 간 갈등	거대정당 대 군소정당

자료 : 강민제·윤성이(2007: 10)의 자료를 참고하였음.

제3장 우리나라의 지방선거제도 현황 및 분석

제1절 우리나라 선거제도 변천과정 및 특징

1. 지방의회 선거제도 변천 과정

1) 지방의회의 구성

우리나라 지방자치제의 실시는 1949년에 제정된 「지방자치법」에서 비롯되었다. 지방의회는 1948년 7월 17일 제정헌법 제97조 제2항에 “지방자치단체에는 각각 의회를 둔다.”는 규정에 근거하여 1949년 7월 4일 제정 「지방자치법」에서 “지방의회라 함은 지방자치단체의 의회를 말한다.”의 규정으로 구성되었다(제정 지방자치법, 제11조). 1949년 「지방자치법」은 지방정부 형태를 현재와 같이 의결기관과 집행기관으로 분립시키는 기관대립형을 취하고 있으며, 시·읍·면장은 간선제로, 서울시·도지사는 임명제로 하며, 지방의원은 4년 임기의 명예직으로 선거에 의해 직접 선출되었고 정당공천제가 허용되었다(가상준, 2009; 김종업·임상규·김형빈, 2012). 그러나 정부 수립 후에도 계속된 정치적 혼란과 이어서 일어난 한국 전쟁으로 인해 지방선거는 실시되지 못하였다(김종업·임상규·김형빈, 2012: 10).

지방의회가 구성된 것은 「지방자치법」이 제정된 지 3년 후인 1952년으로, 지방자치제의 실시 당초부터 지방의회 없는 지방자치제도를 경험한 것이다(김상미, 2013: 41). 전쟁 중이었던 1952년 4월 최초로 시·읍·면의회 의원선거와 5월 도의회 의원선거가 연이어 실시됨으로써 지금과 같은 지방자치가 시작되었으나, 당시의 지방자치는 지방의회로 한정되어 있었으며 여러 가지 법·제도적 문제점들과 운영상의 시행착오로 원활한 지방자치가 이루어지지 못하였다(김종업·임상규·김형빈, 2012: 10). 최초의 지방선거는 대통령 선거에 대비하기 위해 실시되었다. 지방선거의 실시를 국내외 혼란 때문에 연기하던 정부가 전시 하의 피난수도 부산에서 지방선거의 실시를 공포 하였는데, 대통령 이승만은 자기를 지지해줄 강력한 원외세력의 규합과 정치세력화가 필요하였고 1952년 8월에 있을 대통령 선거에 승리하기 위해 지방선거를 실시한 것이라는 해석이 있다(김상미, 2013). 1960년 12월에는 시·도지사과 지방의회를 포함하는 지방자치 선거가 연이어 실시되었으나, 1961년 5·16 군사쿠데타가 발생하고 지방자치제도가 전면적으로 중단됨으로써 이후 30여 년간 지방자치가 이루어지지 못했다(김종업·임상규·김형빈, 2012: 10).

2) 지방의회의 재구성

1987년 10월 29일 전부개정 헌법 제118조 제1항에서 “지방자치단체에 의회를 둔다.” 라고 하고, 제2항에서 “지방의회의 조직·권한·의원선거와 지방자치단체의 장의 선임방법 기타 지방자치단체의 조직과 운영에 관한 사항은 법률로 정한다.” 라고 하여 지방자치단체의 의결기관 및 집행기관 기관구성의 민주화를 시사하고 있다(김상미, 2013: 42). 이후 1988년 4월 6일 전부개정 「지방자치법」에서 “지방자치단체에 의회를 둔다.” 는 규정에 근거하고 있다(전부개정 지방자치법, 제26조). 1987년 6·10시민항쟁으로 노태우 대통령 후보는 6.29선언을 발표하여 지방자치 재실시를 선언하였고, 1988년 4월 6일 법률 제4004호로 「지방자치법」 전부개정안이 오늘날까지 지방의회의 제도적 기반이 되고 있다(김상미, 2013: 42). 그러나 지방의회의 재구성은 1991년 「지방자치법」이 전부 개정된 이후에 이루어졌다.

1987년 이후 민주화에 힘입어 시·군·구 지방의회선거와 시·도 지방의회 선거가 실시되고, 1995년 6월에 전면적으로 지방자치를 의미하는 제1회 전국동시지방선거가 실시됨으로써 본격적인 지방자치 시대를 맞이하게 되었다(김종업·임상규·김형빈, 2012: 10). 이후 1998년부터 전국 광역·기초자치단체장, 광역·기초의회 의원을 선출하는 전국동시지방선거가 실시되었다. 1988년 제정된 「지방의회의원선거법」에서도 정당의 선거 참여에 관하여 아무런 규정을 두지 않음으로써 사실상의 정당참여를 허용하고 있었는데, 1990년의 개정 「지방의회의원선거법」과 제정 「지방자치단체장 선거법」에서는 광역자치단체의 의원선거 및 단체장 선거에서는 후보자의 정당공천제를 채택함으로써 지방선거에서 정당참여를 적극적으로 허용하였다(육동일, 2006). 1991년 실시된 제4회 지방의회의원선거에서 광역의회의 경우 정당공천자의 당선율이 전 의원의 87.7%에 이르렀다(김종업·임상규·김형빈, 2012: 10).

1994년 제정된 「공직선거 및 선거부정 방지법」에서는 광역·기초 자치단체장 및 광역·기초의원의 4대 선거에 관한 동시실시 규정과 후보자의 정당공천제를 채택하였다. 그러나 이 법의 시행 전에 집권당(당시 민자당)에서 지방행정의 탈정치화를 내세워 기초지방선거에서의 정당공천제 배제를 주장하였고, 여야의 타협으로 기초자치단체장은 정당공천을 허용하되 기초지방의회의 정당공천은 배제하도록 하는 선거법 개정이 이루어졌다(김종업·임상규·김형빈, 2012: 10). 선거는 1995년과 1998년에 시행되었다.

1995년 광역의회 의원선거에서는 지역구 의원정수의 100분의 10에 해당하는 수의 비례대표의원을 정당이 추천한 명부에 의하여 배당받도록 하는 이른바 비례대표제가 채택되었고, 2002년에는 비례대표 선거를 위한 정당투표제가 새로이 채택되어 광역자치단체의 선거에서는 정당의 적극적인 참여는 물론이고, 더 나아가서 정당에 의한 지방자치의 운영이 가능하게 되었다(육동일, 2006).

3) 2006년 지방의회 선거의 제도적 변화와 그 결과

2006년 5월 31일에 실시된 제4회 전국동시지방선거는 과거와 달리 큰 제도적 변화를 통해 실시되었다. 선거권의 연령이 19세로 인하되었고, 예비후보자의 제도가 처음으로 적용되었으며, 광역의회와 단체장에게만 허용되던 정당공천제가 기초의회에까지 확대, 기초자치단체의 의회선거는 2-4인 선출의 중선거구제와 비례대표제의 혼합으로 제도가 변경되었다(김용복, 2009: 39). 또한 지방의회의원이 무보수 명예직에서 유급화되었고, 선거제도의 변화에 따라 기초의회 의원선거는 선거구 수, 의원정수에 큰 변화가 있었다.

특히, 2006년 제4회 전국동시지방선거를 앞두고 국회 정치개혁특별위원회가 2005년 6월 「공직선거법」을 개정하면서 초래되었는데, 2006년 지방선거를 앞두고 여·야는 선거법 개정 에 쉽사리 합의를 이루지 못하였고, 특히 기초자치단체장선거의 정당공천 문제를 둘러싸고 여·야간 입장이 서로 바뀌어 상반된 논쟁을 불러 일으켰다(김종업·임상규·김형빈, 2012: 11). 즉, 기초자치단체 선거에 대한 정당공천에 부정적 입장이었던 한나라당이 정당공천의 확대를 주장한 반면, 정당공천제에 긍정적 입장을 보이던 열린우리당이 반대 입장으로 선회 하였던 것이다(이동윤, 2010: 82). 결과적으로 2005년 「공직선거법」의 일부 개정으로, 정당공 천이 금지되었던 기초지방의회 의 선거까지도 정당공천을 허용하게 되었고, 기초지방의회선 거에서 하나의 선거구에 2-4명의 지방의원을 선출하는 중선거구를 도입하였으며, 비례대표 제가 채택되고 그중에 여성을 50% 추천하도록 하는 할당제가 함께 도입되었다(김종업·임상 규·김형빈, 2012: 11). 2005년 개정 「선거법」에 따라 2006년과 2010년의 전국지방동시선거가 실시되었다. 2006년에 실시된 선거에서는 2002년에 비해 기초의회 의원수가 597명이 감소된 2,888명이었다. 다음의 표는 2006년 실시된 5·31 지방선거 결과이다.

<표 3-1> 2006년 5·31 지방선거 결과

구분	열린 우리당	한나라당	민주당	민주 노동당	국민 중심당	무소속	합계
광역단체장	1	12	2	0	0	1	16
광역의회	33(19)	71(9)	71(9)	5(10)	13(2)	14	655(78)
기초단체장	19	20	20	-	7	29	230
기초의회	543(87)	233(43)	233(43)	52(14)	56(11)	228	2,513(375)

자료: 김용복(2009: 39)의 자료를 참고하였음

* 지방의회 의원은 지역구 의원 당선수(비례대표 의원 당선수)를 의미

정당별 선거결과를 살펴보면, 광역·기초단체장, 광역·기초의회의 모든 선거에서 한나라당의 당선자가 압도적으로 나타났다. 호남과 충청지역의 일부를 제외하면, 한나라당의 독점적인 지배구조가 만들어져, 5.31 지방선거는 일당지배와 정당경쟁의 부재라는 지방정치의 구조적 환경을 결과하였다(김용복, 2009: 39). 정당정치의 중심이라 할 수 있는 지방의회에서는 독점 현상이 심화되면서 단체장에 대한 견제 및 감시 기능이 취약해졌고, 지역주민들의 다양한 의사를 반영하기 어려운 정치적인 환경이 조성되었다(<표 3-2> 참조).

<표 3-2> 2006년 5·31 지방선거에서 제1당의 지방의회 의석점유율

(단위: %)

자치단체	광역의회			기초의회		
	전체	지역구	비례대표	전체	지역구	비례대표
서울	96.2	100	60	62.3	62.3	52.8
인천	97.0	100	66.6	63.4	63.4	66.6
경기	96.7	100	63.6	67.9	67.9	71.6
부산	95.7	100	60	84.6	84.6	70.8
울산	93.8	81.2	66.6	60.0	60.0	71.4
경남	88.7	91.6	60	74.1	74.1	69.6
대구	96.6	100	66.6	96.6	96.6	92.8
경북	91.0	94	60	76.4	76.4	91.8
광주	84.2	100	66.6	57.4	57.4	55.5
전남	90.2	93.4	60	66.3	66.3	81.2
전북	57.9	58.8	50	48.7	48.7	45.8
대전	89.5	100	33.3	55.6	55.6	62.5
충남	55.3	55.8	50	44.34	44.4	50.0
충북	87.1	89.2	66.6	56.5	56.5	76.4
강원	94.7	94.4	50	66.9	66.9	91.3
제주	61.1	65.5	42.8	-	-	-
전체	76.0	79.2	48.7	56.1	55.7	58.6

자료: 김용복(2009: 40)의 자료를 참고하였음

선거가 소선거구제에 의해 실시된 광역의회의 경우, 전북, 충남, 제주지역을 제외한 지역에서 제1당의 의석점유율이 80%가 넘게 나타나 일당지배 현상이 나타났다. 중선거구제를 도입한 기초의회의 경우, 제1당의 독점현상이 많이 완화되었음을 보여주었으나, 특정지역을 제외하고 제1당의 기초의회 의석률은 상당히 높은 수준을 유지하고 있어 일당지배적인 정당구조가 광역이나 기초 모두에게 일반화되고 있음을 알 수 있다(중앙선거관리위원회, 2011: 40). 그러나 시간이 지남에 따라 이러한 의석독점율이 더욱 강화되었다는 점이 문제라 할 수 있다.

<표 3-3> 광역의회 1위 정당의 지역별 의석독점률

구분		전국	서울	인천·경기	충청	강원	호남	영남	제주
1회	전체 의석	875	133	155	114	52	143	261	17
	1위 정당 의석수	민주당 333	민주당 123	민주당 75	자민련 76	민자당 27	민주당 134	민자당 156	민자당 7
	의석 독점률	40.3%	92.5%	48.4%	66.6%	51.9%	93.7%	60.9%	41.2%
2회	전체 의석	616	94	114	70	88	98	184	14
	1위 정당 의석수	국민회의 271	국민회의 78	국민회의 81	자민련 61	국민회의 61	국민회의 88	한나라당 163	국민회의 8
	의석 독점률	44.0%	83.0%	71.1%	87.1%	69.3%	89.8%	88.6%	57.1%
3회	전체 의석	609	92	120	72	39	94	176	16
	1위 정당 의석수	한나라당 431	한나라당 82	한나라당 107	한나라당 34	한나라당 31	민주당 87	한나라당 168	한나라당 9
	의석 독점률	70.8%	89.1%	89.2%	47.2%	79.5%	92.6%	95.5%	56.3%
4회	전체 의석	655	96	138	78	35	96	179	29
	1위 정당 의석수	한나라당 519	한나라당 96	한나라당 138	한나라당 60	한나라당 34	민주당 71	한나라당 172	한나라당 19
	의석 독점률	79.2%	100.0%	100.0%	76.9%	97.1%	73.9%	96.1%	65.5%

자료: 김용복(2009: 41)의 자료를 참고하였음

* 의석독점률= (1위 정당 의석수 / 전체의석수)*100.

** 비례대표 제외.

위의 표를 살펴보면, 지역적으로 약간의 차이는 있으나, 시간이 지남에 따라 전체적으로 제1당의 의석독점률은 높아지고 있고, 지역주의가 강한 일부지역에서는 매우 높은 의석독점률이 유지되고 있음을 알 수 있다. 이는 지방의회 내의 일당지배 경향이 확대되고 있으며, 정당 간의 경쟁이 약해지는 추세가 강화되고 있다는 것을 의미한다.

그동안 지방선거제도는 많은 변화를 경험해왔다. 그러나 선거제도의 본원적인 목적이나 논리적인 근거를 통하여 제도가 변화되어 온 것보다는 각 정당 및 정파 간 당파적인 이익을 위한 타협이나 땀질식 개정과정이 계속되어 왔다고 할 수 있다. 2002년 지방선거에서의 정당공천 후보경선제 도입과 2006년 지방선거에서의 기초지방의회 의원에 대한 정당공천제 허용 역시 정치적 타협의 산물이라 할 수 있다. 지방자치의 역사가 짧고, 정파 간의 정치적 대립과 타협의 산물이 되면서 지방자치 제도가 많은 변화를 거듭했다고 할 수 있다(김종업·임상규·김형빈, 2012: 11-12).

<표 3-4> 우리나라 지방선거제도의 변화

선거 시행년도	주요내용	
1991년	지방의회 의원선거	• 기초 및 광역의회 선거 시행
	정당공천제	• 광역의회 의원의 정당공천제 도입
1995년, 1998년	4대 지방선거 실시	• 광역 및 기초단체장 선거 • 광역 및 기초의회 의원선거
	정당공천제	• 기초자치단체장의 정당공천 허용 • 기초의회 의원의 정당공천 배제
	비례대표제	• 광역의회 선거에 비례대표제 채택
2002년	정당공천제(지역선거구)	• 광역의회 선거 도입
	비례대표제	• 광역의회 선거 도입
2006년	중대선거구제	• 기초지방의회 선거에 중선거구제 도입
	정당공천제(지역선거구)	• 기초의회선거 도입
	비례대표제	• 기초의회 선거 도입 • 비례대표의 50% 이상을 여성으로 추천하도록 하는 할당제 도입

선거 시행년도	주요내용	
2010년	중대선거구제	• 정당추천 후보 기호배정에서 정당자율권 부여
	정당공천제(지역선거구)	• 광역·기초 선거에 유지
	비례대표제	• 광역·기초 선거에 유지
2014년	사전투표제 도입	• 사전투표기간 2일 동안 전국 읍·면·동 사전투표소에서 투표 실시

자료: 김종업·임상규·김형빈(2012: 11)의 자료를 참고하였음

4) 제4회, 제5회, 제6회, 제7회 전국동시지방선거 당선자의 정당분포 비교

(1) 광역의원 당선자의 정당별 의석 점유율 비교

2006년에 열린 제4회 동시지방선거는 선거제도의 큰 변화로 인해 지방의원 후보자들의 경쟁률이 매우 높았다. 지방의원 유급제가 실시되었으며, 중선거구제와 정당공천제가 기초의원 선거에 도입되면서 지방의원 후보자 경쟁률에 영향을 미친 것으로 판단된다. 지역주의 투표 경향이 강한 우리나라 지방선거에서 소선거구제는 양대 정당에게 절대적으로 유리한 환경을 제공하였으나 2명에서 4명을 뽑는 중선거구제는 그나마 지역 패권정당들의 독점을 완화시키는데 기여했다고 평가할 수 있기 때문이다(송광태, 2015: 166).

그러나 제5회 동시지방선거부터는 지방의원 후보자들의 경쟁률이 크게 낮아졌는데, 그 원인으로서는 무소속 후보자의 수가 크게 감소한 점, 지방의원 유급제가 보수 수준으로 인해 큰 매력을 얻지 못한 점을 제시할 수 있다. 무소속 후보는 제4회 동시지방선거 때 광역의원과 기초의원선거에 각각 572명과 3,231명이었으나, 제5회 동시지방선거는 각각 432명과 1,737명, 제6회 동시지방선거는 각각 384명과 1,770명으로 크게 감소하였다.

제4회, 제5회, 제6회 동시지방선거에서의 시·도의회 의원 당선자의 정당별 의석 점유율을 살펴보면, 제6회 동시지방선거의 경우에는 새누리당의 의석 점유율이 이전 선거에 비하여 크게 향상된 반면 새정치민주연합과 군소정당, 무소속 의석 점유율을 하락한 것을 확인할 수 있다. 새누리당은 제5회 동시지방선거에서 약 38%의 의석 점유율을 획득하였고, 제6회 동시지방선거에서는 14.7%가 향상된 52.7%의 의석 점유율을 획득하였다. 반면 새정치민주연합은 제5회 동시지방선거에 비하여 3.1% 감소하였다. 제4회 동시지방선거에서 새정치민주연합의 10.9%와 열린우리당 7.1%를 합하여도 의석 점유율은 18%에 그친 것에 비해 제5회와 제6회 동시지방선거에서는 광역의회 의원선거에서 과반에 가까운 의석 점유율을 보이고 있다. 이

처럼 시·도의회 의원 당선자의 비율은 새누리당(한나라당), 새정치민주연합(민주당)의 양대 정당이 확고한 점유율을 보이고 있음을 확인할 수 있다.

<표 3-5> 제4회·제5회·제6회 동시지방선거 시·도의원 당선자의 정당별 비교

(단위: 명, %)

선거별 정당별	제4회 동시지방선거	제5회 동시지방선거	제6회 동시지방선거
새누리당(한나라당)	557(38) (75%)	288(36) (38%)	416(41) (52.7%)
열린우리당	52(19) (7.1%)	-	-
새정치민주연합(민주당)	80(9) (10.9%)	360(32) (47.3%)	349(40) (44.2%)
민주노동당	15(10) (2.0%)	24(6) (3.2%)	-
국민중심당(자유선진당)	15(2) (2.0%)	41(3) (5.3%)	-
국민참여당	-	5(2) (0.6%)	-
진보신당	-	3 (0.3%)	-
통합진보당	-	-	-
친박연합	-	3(2) (0.3%)	-
미래연합	-	1 (0.1%)	-
무소속	14 (1.9%)	36 (4.7%)	20 (2.5%)
합계	733(78) (100%)	761(81) (100%)	789(84) (100%)

자료: 송광태(2015: 169)의 자료를 참고하였음

- * 당선자를 내지 못한 정당은 제외.
- ** 지방의원 숫자는 비례대표를 포함.
- *** ()내 숫자는 비례대표.

제7회 동시지방선거에서의 시·도의회 의원 당선자의 정당별 의석 점유율을 살펴보면, 더불어민주당의 의석 점유율이 이전 선거들에 비해 크게 향상된 반면, 자유한국당과 바른미래당 등 군소정당, 무소속 의석 점유율이 크게 하락한 것을 확인할 수 있다. 제7회 동시지방선거에서 더불어민주당은 79.1%의 의석 점유율을 획득하여 제6회 동시지방선거에 비해 68.2%가 향상된 반면, 자유한국당은 16.6%의 의석 점유율을 획득하여 58.4%의 의석 점유율이 감소하였다. 더불어민주당의 광역의원 의석 점유율이 80%에 가깝게 획득하면서 이전 선거들과는 다른 모습을 보이고 있다. 이에 제5회·제6회 동시지방선거에서 나타났던 양대 정당 구조가 약화되었으며, 더불어민주당은 제4회 동시지방선거에서 한나라당이 75%의 의석 점유율을 보인 것보다 더 높은 점유율을 획득한 것이 특징이라 할 수 있다.

<표 3-6> 제7회 동시지방선거 시·도의원 정당별 당선자 비율

(단위: 명, %)

선거 정당	제7회 동시지방선거
더불어민주당	652(47) (79.1%)
자유한국당	137(24) (16.6%)
바른미래당	5(4) (0.6%)
민주평화당	3(2) (0.3%)
정의당	11(10) (0.1%)
무소속	16 (1.9%)
합계	824(87) (100%)

자료: 송광태(2015: 169)의 자료를 참고하였음

* 당선자를 내지 못한 정당은 제외.

** 지방의원 숫자는 비례대표를 포함.

*** ()내 숫자는 비례대표.

(2) 기초의원 당선자의 정당별 의석 점유율 비교

제4회, 제5회, 제6회 동시지방선거에서의 시·군·자치구의회의 의원 당선자의 정당별 의석 점유율을 살펴보면 다음과 같다. 3번의 동시지방선거에서 새누리당(한나라당), 새정치민주연합(민주당)은 기록이 심한 의석 점유율을 보이고 있다. 그럼에도 불구하고 양대 정당의 의석 점유율은 1위와 2위를 유지하는 것은 변하지 않았다.

<표 3-7> 동시지방선거 시·군·자치구의원 당선자의 정당별 비교

(단위: 명, %)

선거별 정당별	제4회 동시지방선거	제5회 동시지방선거	제6회 동시지방선거
새누리당(한나라당)	1,621(220) (56%)	1,247(160) (43%)	1,413(207) (48.8%)
열린우리당	630(87) (21.8%)	-	-
새정치민주연합(민주당)	276(43) (9.6%)	1,025(154) (35.5%)	1,157(168) (39.9%)
통합진보당	-	-	34(3) (1.2%)
민주노동당	66(14) (2.3%)	115(25) (4.0%)	6 (0.2%)
국민중심당(자유선진당)	67(11) (2.3%)	117(22) (4.0%)	-
국민참여당	-	24(7) (0.8%)	-
진보신당	-	22 (0.7%)	-
친박연합	-	19(7) (0.6%)	-
미래연합	-	11(1) (0.3%)	-
국민중심연합	-	2 (0.0%)	-
창조한국당	-	1 (0.0%)	-
정의당	-	-	11(1) (0.3%)
무소속	228 (7.9%)	305 (10.6%)	277 (9.6%)
합계	2,888(375) (100%)	2,888(376) (100%)	2,898(379) (100%)

자료: 송광태(2015: 169)의 자료를 참고하였음

* 당선자를 내지 못한 정당은 제외.

** 지방의원 숫자는 비례대표를 포함.

*** ()내 숫자는 비례대표.

제6회 동시지방선거에서 새누리당과 새정치민주연합의 기초의원 의석 점유율은 제5회 동시지방선거에 비하여 모두 상승한 반면, 민주노동당 등 군소정당들의 의석 점유율은 거의 사라진 것을 확인할 수 있다. 이러한 결과는 광역의원선거 결과와도 유사한 것이다. 특히, 새누

리당은 제4회 동시지방선거에서 과반수를 넘는 56%의 의석 점유율을 보였으나 제5회 동시지방선거에서는 43%로 하락하였다. 그러나 제6회 동시지방선거에서는 48.8%로 과반수에 근접한 의석 점유율을 보이고 있다. 새정치민주연합은 제5회와 제6회 동시지방선거에서 의석 점유율이 상승하였으나, 제6회 동시지방선거에서의 의석 점유율은 기초의원선거에 비해 각각 3.9%(제4회), 4.3%(제5회) 낮게 나타났다.

광역의회 선거와 마찬가지로 새누리당(한나라당), 새정치민주연합(민주당)의 양대 정당을 제외한 정당 중에서 민주노동당 등 군소정당들의 퇴조가 눈에 띄게 나타났다. 민주노동당은 제4회·제5회 동시지방선거에서 기초의원 의석 점유율이 각각 2.3%(66명)와 4%(115명)를 차지할 정도로 일정한 지분을 가졌으나, 제6회 동시지방선거에서는 의석 점유율이 0.2%(지역구 당선자 6명)에 그쳤다(송광태, 2015: 172). 반면, 무소속의 의석 점유율은 기초의원선거가 광역의원선거보다 크게 높게 나타났다. 기초의원선거에서 무소속 당선자들의 의석 점유율은 10% 내외를 유지하고 있다.

<표 3-8> 제7회 동시지방선거 시·군·자치구의원 정당별 당선자 비율

(단위: 명, %)

선거 정당	제7회 동시지방선거
더불어민주당	1,638(238) (55.9%)
자유한국당	1,009(133) (34.4%)
바른미래당	21(2) (0.7%)
민주평화당	49(3) (1.6%)
정의당	26(9) (0.8%)
민중당	11 (0.3%)
무소속	172 (5.8%)
합계	2,926(385) (100%)

자료: 송광태(2015: 169)의 자료를 참고하였음

* 당선자를 내지 못한 정당은 제외.

** 지방의원 숫자는 비례대표를 포함.

*** ()내 숫자는 비례대표.

제7회 동시지방선거에서의 시·군·자치구 의원 당선자의 정당별 의석 점유율을 살펴보면, 광역의원선거와 마찬가지로 더불어민주당의 의석 점유율이 이전 선거들에 비해 크게 향상된 반면, 자유한국당과 민주평화당, 바른미래당 등 군소정당, 무소속 의석 점유율이 크게

하락한 것을 확인할 수 있다. 제7회 동시지방선거에서 더불어민주당은 55.9%의 의석 점유율을 획득하여 제6회 동시지방선거에 비해 16.0%가 향상된 반면, 자유한국당은 34.4%의 의석 점유율을 획득하여 14.4%의 의석 점유율이 감소하였다. 더불어민주당의 기초의원 의석 점유율은 과반 수 이상을 획득하였으며, 자유한국당은 2위를 획득하였다. 양대 정당 구조가 크게 약화된 광역의원선거와 달리 기초의원선거에서는 양대 정당 구조를 형성하고 있는 것으로 판단된다.

이러한 결과들은 선거제도의 영향이라 할 수 있다. 물론 제7회 동시지방선거에서는 정치적인 이유가 크게 작용한 것으로 이해할 수 있으나, 기본적으로 중선거구제를 채택한 기초의원 선거는 소선거구를 채택한 광역의원선거와 비교하면 한 정당에 의한 개별 지방의회의 의석 점유율을 감소시켰다는 점에서 의미하는 바가 크다. 특정 정당에 의한 개별 지방의회의 독점적인 지배는 지방선거가 지향하고 있는 책임확보 기능, 이익표출 및 통합기능, 정책개발 기능, 정치적 충원기능 등의 가치를 감소시키는 문제들이 크게 존재한다는 점을 유의할 필요성이 있다.

2. 지방의회 의원정수의 산정기준 분석

지방의회의 구성과 운영은 지방자치제도 개혁의 성패와 직결되며, 그 중에서도 의원정수의 산정은 지방의회의 구성과 운영의 주요 요소이므로 지방의회 활성화와 불가분의 관계에 있다(김상미, 2013: 52). 지방의원의 정수 산정기준은 「지방자치법」에 의거해오다 「공직선거법」에 근거하고 있으며, 의원정수를 인구 기준으로 산정하다가 행정구역 우선 기준으로 변경되었다. 이와 함께 대의회제로 출발하였으나, 소의회제로 전환되었다.

1) 제정 지방자치법 제12조·제13조에 의한 지방의회 의원정수

1949년 7월 4일 제정된 「지방자치법」 제12조와 제13조에 의하면 의원정수는 지방자치단체 구역 내의 인구에 비례하여 의원정수를 책정하도록 하였으며, 최저 인구 기준에 의한 의원정수를 산정 하였는바, 서울특별시와 도의 의원정수는 최저 25인이고⁵⁾, 시읍면의회는 최저 각각 20인, 15인, 10인으로 하였다(지방자치법, 제12조; 제13조).⁶⁾ 또한 이와 같은 최저기준을

5) 도와 서울특별시의회의 의원은 인구 100만미만인 때에는 25인을 정원으로 하고 100만 이상 200만 미만일 때에는 100만을 초과하는 인구 매5만에 대하여 1인을 증가하고 200만 이상일 때에는 200만을 초과하는 인구 매8만에 대하여 1인을 증가한다(지방자치법, 제13조).

6) 시의회의 의원은 인구 10만 미만일 때에는 20인을 정원으로 하고 10만 이상 20만 미만일 때에는 10만을 초과하는 인구 매2만에 대하여 1인을 증가하고 20만 이상일 때에는 20만을 초과하는 인구 매3만에 대하여 1인을 증가한다. 읍의회 의원은 인구 3만 미만인 때에는 15인을 정원으로 하고 3만 이상일 때에는 3만을 초과하는 인구 매3천에 대하여 1인을 증가한다. 면의회의원은 인구 5천 미만인 때에는 10인을 정원으로

초과하는 비례에 따라 의원의 정수를 증가하도록 하였다.

1949년 12월 15일에 개정·공포된 제1차 개정 「지방자치법」에서는 서울특별시와 도의회의 의원정수는 최저 20명이고, 시읍면의회의 최저 의원정수는 각각 20명, 15명, 10명으로 하였으며, 그리고 이 최저 기준인구를 초과하는 비례에 따라 의원정수를 증가하도록 하였다(김상미, 2013: 53). 그 결과 1952년 4월에서 5월까지 실시된 선거결과 시의원 정수는 20인~26인, 읍의회 15인~20인, 면의회 10인~14인, 도의원 정수는 20인~61인이었다.

2) 전부개정 지방자치법 제27·28조에 의한 지방의회 의원정수

지방의회가 재출범하기 전인 1988년 4월 6일의 「지방자치법」 전문개정시 지방의회의 의원정수는 지방자치단체를 유형별로 나누어 「지방자치법」 제27조에는 광역의회 의원정수가 제28조에는 기초의회 의원정수가 각각 그 관리구역 내의 자치구 또는 행정구역을 기준으로 산정되었다(김상미, 2013: 53). 시·도의회 의원정수는 시·군·구마다 각 2인(인구 30만을 넘는 시·군·구에 있어서는 30만을 넘는 때 20만까지 마다 1인을 더함)으로 하되 25인~70인으로 상·하한선을 규정하였다(지방자치법, 제27조). 시·군·구의회의 의원정수는 읍·면·동마다 각 1인(인구 2만을 넘는 동은 2인으로, 인구 2만을 넘는 읍·면인 경우 2만을 넘는 때 2만까지 마다 1인을 더함)으로 하되, 시·구의회의 의원정수는 15인~25인, 군의회 의원정수는 10인~20인으로 상·하한선을 규정하였다(지방자치법, 제28조).

3) 지방의회의원선거법에 의한 제1대 지방의회 의원정수

전부개정 「지방자치법」에 규정된 지방의회의 의원정수 기준에 의한 선거는 실시하지 못한 채, 「지방자치법」 제25조 “지방선거에 관하여 이 법에 정한 것을 제외하고 필요한 사항은 따로 법률로 정한다.”에 의거하여 1990년 12월 31일 「지방의회의원선거법」을 개정하여 지방의회의 의원정수를 산정하였다(김상미, 2013: 53-54). 지역구 시·도의회 의원정수는 관할구역 안의 시·군·구마다 3인으로 하되 인구 30만을 넘는 시·군·구에 있어서는 인구 30만을 초과하는 때 20만까지 마다 1인을 더하고, 인구가 7만 미만이 되는 시·군·구는 2인으로 하였다(지방자치법, 제25조). 이 기준에 의해 산정된 의원정수가 23인 미만이 되는 직할시(광역시)는 그 정수를 23인으로 하고 17인 미만이 되는 도는 17인으로 하여 시도의회 의원정수는 17인~132인이 되었다(김상미, 2013: 53-54).

시·군·구의회의 의원정수는 읍·면·동마다 1인으로 하되 인구 2만이 넘는 읍·면·동

로 하고 5천 이상 1만 미만일 때에는 5천을 초과하는 인구 매1천에 대하여 1인을 증가하고 1만 이상일 때에는 1만을 초과하는 인구 2천에 대하여 1인을 증가한다(지방자치법, 제13조).

에 있어서는 2만을 넘는 초과하는 때 2만까지 마다 1인을 더하도록 하였고, 이 기준에 의하면 산정된 의원정수가 7인 미만인 때에는 그 의원정수를 7인으로 하고, 45인을 초과하는 때에는 그 의원정수를 45인으로, 다만 인구 70만을 초과하는 시·군·구의 의원정수는 50인으로 하였다(지방자치법, 제25조). 시군구의회 의원정수는 7인~50인으로 되어 1991년 지방의회의원선거 시까지 유지되었고, 이러한 지방의회 의원정수 기준에 따라 제1대 지방의회 의원을 선출한 결과 시·도의회 의원정수는 866인, 시·군·구의회 의원정수는 4,304인이 되어 총 5,170인의 지방의회위원이 제1기 지방의회를 구성하게 되었다(김상미, 2013: 54).

4) 공직선거 및 선거부정방지법에 의한 제2·3·4대 지방의회 의원정수

「지방자치법」 제25조의 “지방선거에 관하여 이 법에 정한 것을 제외하고 필요한 사항은 따로 법률로 정한다.”는 규정에 의거하여 제2대 지방의회부터는 공직선거 및 선거부정방지법이 제정되어 「지방자치법」 제22조와 23조에서 시도의회 의원정수와 자치구·시·군의회 의원정수에 관한 사항을 일임하고 있다(지방자치법, 제22조; 제23조). 지방의회 의원정수 산정 기준으로 시·도의회와 시·군·구의회 구분, 행정구역의 고려는 지속되었으나 1995년 광역의회의 비례대표제가 추가되었고, 1995년 6·27 우리나라 선거 사상 처음으로 시·도지사, 시장·군수·구청장, 시·도의회 의원, 시·군·구의회 의원을 동시에 선출하는 제1회 전국 동시4대지방선거가 실시되어 지방의회와 집행기관의 장이 주민에 의해 선출되어 구성되는 민선자치시대가 시작되었다(김상미, 2013: 54).

(1) 제2대 지방의회 의원정수: 광역의원의 비례대표제 실시

제2대 지방의회 의원정수는 기존의 「지방의회의원선거법」이 폐지되면서 1994년 3월 16일 「공직선거 및 선거부정방지법」 제정에 근거하였다. 의원정수 산정 방식은 종전과 비슷하여, 시도의회 의원정수는 17인~132인, 시군구의회 의원정수는 7인~50인이 유지되었다(김상미, 2013: 54-55). 그 후 1995년 4월 1일에 「공직선거 및 선거부정방지법」에 의거하여 시·도의회는 지역구 의원수의 100분의 10의 범위 내에서 비례대표제를 도입하였다(공직선거 및 선거부정방지법, 제22조 제4항). 시·군·구의회는 자치구·시·군의 관할 구역안의 읍·면·동의 수가 45개(인구 70만 이하인 경우) 또는 50개(인구 70만을 넘는 경우)를 넘는 때에는 그 의원정수는 인구수에 불구하고 읍·면·동마다 1인으로 하였다(공직선거 및 선거부정방지법, 제22조). 그 결과, 1995년 지방의회의원선거에 있어 시·도의회 의원정수의 상·하한선은 20인~147인이 되었고, 시·군·구의회는 7인~50인이 되었다(김상미, 2013: 55). 이와 같은 「공직선거 및 선거부정방지법」에 의거하여 제2대 지방의회의원선거 결과, 시·도의회 의원정수는 97인의 비례대표를 포함하여 872인, 시·군·구의회 의원정수는 4,541인이 되면서

서 제1대 지방의회의원선거보다 243인의 의원정수가 증가한 5,413인의 지방의원이 선출되어 제2대 지방의회를 구성하였다.

(2) 제3대 · 제4대 지방의회 의원정수

제3대 의회는 IMF의 영향으로 중앙정부가 작은 정부를 표방함에 따라 의원정수가 대폭 감소하였고, 제2대 지방의원의 수가 많다는 여론에 따라 1998년 4월 30일 「공직선거 및 선거부정방지법」 개정을 통하여 의원정수를 감축·조정하여, 1998년 6월 제3대 지방의회 구성 시부터 적용토록 하였다(김상미, 2013: 55). 「공직선거 및 선거부정방지법」에 의거하여 지역구 시도의회 의원정수는 당해 시·군·구별 또는 국회의원지역선거구별로 3인으로 하던 것을 2인으로 축소하고, 하한선을 광역시와 도의 경우 동일하게 14인으로 하였다(공직선거 및 선거부정방지법, 제22조; 제23조). 시·군·구의회 의원선출시 읍·면·동마다 1인을 선출하되, 인구 5천인 미만의 동은 인접하여 위치한 읍·면·동과 선거구를 통합하여 선출하였다(공직선거 및 선거부정방지법, 제22조; 제23조).

그 후 2002년 3월 7일 일부개정 「지방자치법」에 의거하여 시도의회 의원정수가 16인으로 변경되었으며(지방자치법, 제22조 제3항), 인구 1천 미만의 면과 6천 미만의 동은 그 구역과 인접한 읍·면·동과 통합하여 1인으로 하고, 3만 이상의 읍과 5만 이상의 동은 1인을 증원한다고 변경되었다(지방자치법, 제23조 제1항). 그 결과 2002년 지방의회의원선거에 있어 시도의회 의원정수는 19인~104인, 시군구의회의 의원정수는 7인~41인이 되었다(지방자치법, 제22조; 제23조). 이러한 「공직선거 및 선거부정방지법」 개정으로 의거한 제3대 지방의회의원선거결과, 시·도의회 의원정수는 74인의 비례대표를 포함하여 690인, 시·군·구의회 의원정수는 3,490인으로 종전에 비해 시·도의원 182인, 기초의원 1,051인이 감소하면서 4,180인의 지방의회의원이 선출되어 제3대 지방의회를 구성하였다.

그 후 2002년 6월 14일 실시된 제4대 지방의회의 의원정수는 제3대와 비슷한데, 시·도의회 의원정수는 73인의 비례대표를 포함하여 682인, 시·군·구의회 의원정수는 3,485인으로 시·도의원과 기초의원은 각각 8인과 5인이 감소하면서 총 4,167인의 지방의회의원이 선출되어 제4대 지방의회를 구성하였다.

5) 공직선거법에 의한 제5·6대 지방의회 의원정수

「지방자치법」 제29조의 “지방선거에 관하여 이 법에서 정한 것 외에 필요한 사항은 따로 법률로 정한다.”에 의거하여 「공직선거법」 제22조와 제23조에서 시도의회 의원정수와 자치구·시·군의회의 의원정수에 관한 사항을 일임하고 있다(김상미, 2013: 56). 지방의회의 의원정수 산정 기준으로서 시·도의회와 시·군·구의회의 구분, 행정구역의 우선적인 고려는

지속되었으나, 기초의회의 의원정수 삭감, 중선거구제와 비례대표제가 도입되면서 기초의회의 의원선거제도에 큰 변화가 나타났다. 2006년에 신설된 제주특별자치도의회 경우에는 「제주특별자치도 설치 및 국제자유도시 조성을 위한 특별법」에 근거하면서 「공직선거법」의 적용을 받지 않았다.

(1) 제5대 지방의회 의원정수: 기초의원 정수 삭감과 중선거구·비례대표제 실시

2005년 6월 30일 「공직선거 및 선거부정방지법」이 「공직선거법」으로 변경되었고, 2005년 8월 4일 「공직선거법의 개정을 통해 시·군·구의원 정수 삭감, 중선거구제, 비례대표제가 도입되면서 기초의회의원 지방선거에 대한 제도적인 변화가 급진적으로 이루어졌다.

시·도의회 의원정수는 최저 16인으로 하며(공직선거법, 제23조 제3항), 그 관할구역 안의 시군구마다 2인으로 규정하였다(공직선거법, 제22조 제1항). 비례대표 시·도의회 의원정수는 지역구 시·도의회 의원정수의 100분의 10으로 하되, 최저 3인으로 규정하였다(공직선거법, 제22조 제4항). 이에 따라 시·도의회 의원정수는 19인~104인이 되었다. 구·시·군 지방의회의 의원정수는 최저 7인으로 하되(공직선거법, 제23조 제2항), 「지방자치법」 [별표 3]에 의거하여 2,922인으로 축소되었다.

2006년 5·31 지방선거에서 시·도의회 의원정수는 738인으로 56인 증가(지역구 655인·비례대표 78인·교육의원 5인)된 반면에, 시·군·구의회의 의원정수는 유급화로 인하여 3,485인에서 2,888인으로 축소되었다(김상미, 2013: 56). 지역구 제4대 시·군·구의회 지방의원 정수 3,485인에서 제5대 지방의원 정수 2,513인(비례대표 375인 제외)으로 972인이 감축되었다(지역구 기초의회 의원정수 27.8% 감축). 제2대 지방의회와 비교하여 보면 시·군·구의원은 4,541인에서 제5대 지방의원 수는 2,888인으로 1,653인이 감축되었다(김상미, 2013: 56). 「공직선거법」 개정 전에는 시·군·구의회당 의원정수의 평균은 15명이었으나, 동법 개정 후에는 12인으로 감축되었고, 이로 인해 기초의원 1인이 대표해야 할 평균 주민 수는 증가되면서 지방의회의 주민대표성은 약화되었다.

지방의원선거는 소선거구제이나 시·군·구의회위원의 경우 선거구를 단위로 2인 이상 4인 이하의 범위 안에서 선출하는 중선거구제를 도입하였다(김상미, 2013: 57). 「공직선거법」에 의거하여 “자치구·시·군의원지역구는 인구·행정구역·지세·교통, 그 밖의 조건을 고려하여 확정하되, 하나의 자치구·시·군의원지역구에서 선출할 지역구자치구·시·군의원 정수는 2인 이상 4인 이하로 하며, 그 자치구·시·군의원지역구의 명칭·구역 및 의원정수는 시·도 조례로 정한다.” 로 개정(공직선거법, 제26조 제2항)되었기 때문이었다.

시·군·구의원에게도 시·도의원과 동일한 비례대표제를 도입하였는데, 비례대표 기초의회의원정수는 「공직선거법」에 의거하여 “비례대표 자치구·시·군 의원정수는 자치구·시·군의원 정수의 100분의 10으로 한다.” 로 개정하였다(공직선거법, 제23조 제3항).

(2) 제6대 지방의회 의원정수

2010년 1월 25일 「공직선거법」 제22조 제3항의 개정으로 시도의회 의원정수는 최저 19인으로 증원되었고, 2010년 3월 12일 「공직선거법」 제22조 제1항에 “지역구 시·도위원의 총정수는 그 관할구역안의 자치구·시·군 수의 2배수로 하되, 인구·행정구역·지세·교통, 그 밖의 조건을 고려하여 100분의 11의 범위에서 조정할 수 있다. 다만, 자치구·시·군의 지역구시·도의원정수는 최소 1명으로 한다.” 로 개정되었다(공직선거법, 제22조). 2010년 6·2 지방선거에서 시·도의회 의원정수는 761인(비례대표 81인)으로 28인이 증가하였으나 기초의회 의원정수의 경우에는 2,888인이 유지되어 총 3,649인⁷⁾의 지방의원이 제6대 지방의회를 구성하였다(김상미, 2013: 57).

(3) 제7대 지방의회 의원정수

제7대 지방의회 의원정수는 제6대 지방의회 의원정수의 산정기준을 적용하였다. 시·도의회 의원 정수를 살펴보면, 지역구 700명, 비례대표 84명, 제주도 교육의원 5명으로 총 789명이다. 전국 226개의 시·군·자치구 의원 정수를 살펴보면, 지역구 2,519명, 비례대표 379명으로 총 2,898명이다. 시·도의회 중에서 경기도 의회가 128명으로 최대의회로 구성되었고, 세종특별자치시의회는 15명으로 최소의회이다. 시·군·자치구 의회 중 최대의회는 43명인 창원시의회, 최소의회는 7명의 의원정수를 가진 전국 49개의 시·군·자치구 의회이다.

6) 특별법에 근거한 제주특별자치도의회 의원정수 산정

2006년 2월 21일 「제주특별자치도 설치 및 국제자유도시 조성을 위한 특별법」에 따라 2006년 7월 1일 제주특별자치도의회가 탄생하였고, 제주특별자치도의회는 특별법에 의거하여 다른 광역의회보다 각종 권한과 기능 등 차별화된 지위를 보장받고 있다(김상미, 2013: 58). 제주특별자치도의회가 출범하면서 기존의 4개 시·군 기초의회가 폐지되었고, 제주특별자치도 의회의 의원정수는 19명에서 41명으로 증가되어 지방의회의 주민대표성이 강화되었다. 「제주특별자치도 설치 및 국제자유도시 조성을 위한 특별법」에 의거하여 제주특별자치도 의원의 정수에 관한 특례에서 공직선거법의 규정에도 불구하고 의원정수를 41명 이내에서 도의회의 원선거구획정위원회가 정하는 사항에 따라 조례로 정하도록 규정하였고, 비례대표 의원정수도 공직선거법을 적용받지 않고 선출직 지역선거구 의원정수의 100분의 20 이상으로 규정하

7) 교육의원 82인은 제외함.

고 있다(제주특별자치도 설치 및 국제자유도시 조성을 위한 특별법, 제41조).

<표 3-9> 지방의회 의원정수 산정 기준 변경

구분	산정 기준	의원정수
지방자치법 전문개정 (1988.4.6.)	의원 정수 기준에 의한 선거는 실시하지 못함	-
지방의회의원선거법 (1990.12.31.)	시·도의회는 시·군·구마다 각 3인으로 하며, 하한선은 시의회는 23인, 도의회는 17인으로 함	제1기 시·도의원 정수 866인
	시·군·구의회는 읍·면·동마다 각 1인으로 하되 시·군·구의회의 하한선은 7인 이상, 상한선은 50인으로 함	제1기 시·군·구의원 정수 4,304인
공직선거 및 선거부정방지법 일부개정 (1995.4.1.)	시·도의회에 의원 정수의 100분의 10의 범위 내에서 비례대표제를 도입함	제2기 시·도의원 정수 872인 (97인: 비례대표)
	시·군·구의회의 의원선거에 있어서는 자치구·시·군의 관할구역 안의 읍·면·동의 수가 45개(인구 70만 이하인 경우) 또는 50개(인구 70만을 넘는 경우)를 넘는 때에 그 의원정수는 인구수에 불구하고 읍·면·동마다 1인으로 함	제2기 시·군·구의원 정수 4,541인
공직선거 및 선거부정방지법 일부개정 (1998.4.30., 2002.3.7.)	시·도의회 의원정수는 시·군·구마다 각 2인으로 하되 하한선은 14인 이상으로 함(1998.4.30.). 시·도의회 하한선은 16인으로 변경됨(2002.3.7.)	제3기 시·도의원 정수 690인 (74인: 비례대표)
	시·군·구의회의 의원 정수는 읍·면·동마다 각 1인으로 하되 하한선은 7인으로 함	제4기 시·도의원 정수 682인 (73인: 비례대표)
공직선거 및 선거부정방지법을 공직선거법으로 변경 (2005.8.4.)	-	제3기 시·군·구의원 정수 3,490인
	시·군·구의회의 의원 정수의 100분의	제4기 시·군·구의원 정수

구분	산정 기준	의원정수
	10범위 내에서 비례대표제를 도입함	3,485인
제주특별자치도 설치 및 국제자유도시 조성을 위한 특별법 (2006.2.21.)	도의원 정수 특례에 의거 공직선거법의 적용을 받지 않고 41명 이내에서 조례로 정함. 비례대표 정수도 지역구 의원 정수의 20% 이상으로 함	-
공직선거법 (2010.1.25.)	시·도별 지역구시·도위원의 총 정수는 그 관할구역안의 자치구·시·군·수의 2배수로 하되, 인구·행정구역·지세·교통, 그 밖의 조건을 고려하여 100분의 11의 범위에서 조정할 수 있다. 다만, 자치구·시·군의 지역구시·도의원정수는 최소 1명으로 함 산정된 의원정수가 19명 미만이 되는 광역시 및 도는 그 정수를 19명으로 함	제6기 시·도의원 정수 761인 (81인: 비례대표)
	-	제6기 시·군·구의원 정수 2,888인

자료: 김상미(2013: 58)의 자료를 참고하였음

3. 한국지방선거에서 중선거구제 도입 및 쟁점

한국의 지방선거제도는 1991년 이후 단순다수 소선거구제(single member district with plurality)와 동시선거제도의 두 축을 중심으로 전개되어 왔다. 광역자치단체장 및 기초자치단체장의 경우에는 단순다수 소선거구가 그대로 유지되고 있는 반면에 지방의회의 경우에는 2002년에 실시된 제3회 지방선거를 시작으로 광역의회에 전체의석의 10%에 해당하는 병립식 정당명부 비례대표제를 도입해 오고 있다(조성대, 2010: 122).

1) 중선거구제의 도입취지

2006년 제4회 전국동시지방선거 이후 2005년 8월에 개정된 정치관계법은 기초의원선거에 대한 정당공천제 확대, 예비후보자제도의 도입, 지방의원의 유급화, 여성할당제, 선거연령 하향조정(19세), 기초자치단체장 3선연임의 제한 유지, 기초의회 선거구제를 2인~4인의 중선거구제로 변경하는 내용을 골자로 하였다. 특히, 기초의회선거를 기존의 단순다수 소선거구제에서 단기비양식 중선거구제(90%)와 병립식 정당명부 비례대표제(10%)로 전환시킴으로써 광역의회의 단순다수 소선거구제(90%)와 병립식 비례대표제(10%)와 흥미로운 대조를 이루었다(조성대, 2010: 122).

2006년 지방선거 실시를 앞두고 국회정치개혁특별위원회는 지방선거관련법 소위원회 비공개 회의를 거쳐 정당공천제를 기초의원선거에 도입하고 선거구당 2인 내지 4인을 선출하게 되는 중선거구제 도입에 관한 내용을 포함하고 있는 「공직선거법」 개정안을 제안하였다. 국회는 제4회 전국동시지방선거 관련 선거법 개정을 위해 제248회 국회(임시회) 제2차 본회의(2004. 7. 9)에서 정치개혁특별위원회를 구성하고, 제254회 국회(임시회) 정치개혁특별위원회 제5차 회의(2005. 6. 2)에서 선거법 소위원회와 지방선거관련법 소위원회를 구성하였다(강민제·윤성이, 2007: 11). 2005년 6월 8일부터 지방선거와 관련된 국회 정치개혁특별위원회에서의 본격적인 논의가 시작되었다. 지방선거관련법 소위원회에서는 정치개혁특별위원회 공청회에서 논의된 내용과 정치개혁협의회⁸⁾의 지방선거와 관련된 법률 개혁안을 중심으로 다루었다. 개정안에는 기초의원선거의 선거구획정을 시도 조례로 정하도록 하는 등 지방정부의 권한을 확대시키는 내용도 있었으나, 기초의원선거구에서 4인의 기초의원을 선출하는 때에는 필요한 경우 선거구를 둘로 분할할 수 있도록 허용함으로써 거대정당의 횡포에 의한 선거규모 축소를 가능케 하는 요소도 들어 있었다(안철현, 2011: 46).

기초의원선거의 선거구획정은 시·도 조례로 정하도록 하고 공정한 획정을 위하여 각

8) ‘정치개혁협의회’는 객관적이고 합리적인 정치관계법 대안제시를 위해 2005년 1월 17일 학계, 법조계, 시민단체, 여성계, 언론계, 경제계 등 사회전반의 인사를 위원으로 하여 국회의장 자문기구로 발족했다. 정치개혁협의회는 국회의원선거구제 개혁안 등을 내용으로 하는 보고서를 작성하여 2005년 5월 23일 국회의장에게 제출했다(국회정치개혁협의회, 2005).

시·도에 선거구획정위원회를 설치하도록 하였으며, 획정위원회는 선거구획정 시 인구, 지역 대표성, 광역의원선거구 등 기타 지방의 특수성을 고려하도록 하였다(강민제·윤성이, 2007: 11). 또한 시·도별 기초의원의 정수를 현행보다 20% 감축하도록 하고 이를 기초로 개별 자치구·시·군의회의 의원수를 정하도록 하였으며, 이 경우 비례대표는 10%로 하고 지방의회 선거일 5개월 전까지 기초의원선거구획정에 대한 조례가 의결되지 아니한 경우에는 15일의 중재기간 부여 후 중앙선거관리위원회의 규칙이 정하는 바에 따라 선거구를 획정하도록 부칙에 규정하였다(국회정치개혁특별위원회, 2005).

개정안에 대하여 지방자치단체, 일부 학계의 반대와 우려하는 목소리가 높았지만 여야 각 정당은 큰 이의 없이 개정안에 합의하였다. 특히, 국회의원선거에까지 중선거구제를 도입하고자 했던 열린우리당 뿐만 아니라 국회의원의 영향력 강화를 위해 기초의회까지 정당공천제를 확대시키려는 한나라당과, 기초의회 비례대표제 도입을 원하는 소수정당 및 여성단체들의 이해가 서로 맞아떨어졌기 때문이었다(강민제·윤성이, 2007; 안철현, 2011). 무엇보다도 중선거구제 도입을 완강하게 반대하였던 한나라당이 개정안에 합의한 것은 정당공천제의 도입 외에도 4인 선거구를 2인 선거구로 분할할 수 있도록 한 개정안의 내용이 중요했던 것으로 보고 있다(안철현, 2011: 46).

<표 3-10> 지방선거관련법 소위원회 회의 및 심사내용

회의 일자	심사내용
제1차 회의 2005.6.8	<ul style="list-style-type: none"> • 지방의회 선거구제: 추후에 논의 • 지방의원 정수 및 유급화: 행정구역과 인구수를 고려하여 기준을 설정, 범위 안에서의 구체적인 사항은 조례로 규정하는 방향에서 검토 • 기초의원 정당공천: 추후에 논의 • 기초의회 비례대표 비율: 추후에 논의 • 참석자(6인): 권오을 소위원장, 권경석, 노회찬, 백원우, 우제향, 최철국
제2차 회의 2005.6.10	<ul style="list-style-type: none"> • 지방의회 선거구제: 추후에 논의 • 지방의원 정수 및 유급화: 지방의원 정수문제는 추후 논의, 유급화는 수용 • 기초의원 정당공천: 추후에 논의 • 기초의회 비례대표 비율: 추후에 논의하기로 함 • 참석자(6인): 권오을 소위원장, 권경석, 노회찬, 백원우, 우제향, 최철국
제3차 회의 2005.6.15	<ul style="list-style-type: none"> • 지방의회 선거구제: 광역의회는 현행 유지, 기초의회의 선거구제는 추후 논의 • 지방의원 정수 및 유급화: 지방의원 정수문제는 추후 논의, 유급화는 수용 • 기초의원 정당공천: 추후에 논의 • 기초의회 비례대표 비율: 추후에 논의 • 참석자(6인): 권오을 소위원장, 권경석, 노회찬, 백원우, 우제향, 최철국

회의 일자	심사내용
제4차 회의 2005.6.24	<ul style="list-style-type: none"> • 지방의회 선거구제: 기초의원의 중선거구제 도입에 따라 연기투표제, 광역의원과 기초의원 비례대표 정당투표 통합 등 논의 • 참석자(6인): 박형준 소위원장, 권경석, 노회찬, 백원우, 우제항, 최철국

자료: 강민제·윤성이(2007: 12)의 자료를 참고하였음

중선거구제 도입에 있어서 가장 중요한 명분으로 등장한 것은 사표방지나 신진세력진출 등이 아니라 지역주의와 그로 인한 정당독점구조의 완화였다(국회정치개혁특별위원회 2005). 기초 의원선거의 중선거구제 도입과 관련된 배경을 국회에서 진행되었던 논의들을 중심으로 구체적으로 살펴보면 다음과 같다. 기초의원이 출신 읍·면·동 지역에 집착하는 현실을 개선하기 위하여 중선거구제가 필요하고, 중선거구제는 지역사회에 존재하는 다양한 이해관계와 요구를 지방정치에 반영하는 제도라는 논리가 전개되었으며, 지역주의 극복과 관련하여서도 중선거구제가 크게 기여할 것이라는 논리도 작용하였다(강민제·윤성이, 2007: 12-13). 지방선거에 정당공천제를 도입하면 지역주의적인 선거행태로 인하여 지방의회를 특정 정당이 독점하게 되는 상황이 발생할 가능성이 있다. 소선거구제하에서는 지역주의에 따라 제2당이나 제3당의 당선이 근본적으로 어려울 것이므로 따라서 중선거구제 도입으로 한 선거구에서 2인에서 4인이 당선된다면 지역주의 정당 외에 다른 정당의 하위권 당선으로 지역주의 정당의 독점현상이 완화될 것으로 기대하였다(강민제·윤성이, 2007: 13; 안철현, 2011: 46-47). 거기에 중선거구제의 장점대로 소수정당이나 신진인사들의 의회진출이 확대되면 지역사회의 다양한 이해관계가 반영되고 단체장에 대한 의회의 견제와 균형 역할도 제대로 이루어질 것이라고 보았다(강민제·윤성이, 2007; 고선규, 2006; 김용철, 2006).

중선거구제의 도입은 지방의회의원의 유급제와도 깊은 관련성이 있는 것으로 지적되는데, 지방의회의원에 대한 유급제가 결정되면서 이에 따른 재원확보 대책이 필요하였다(강민제·윤성이, 2007: 13). 유급제를 실시하게 되면 막대한 국가의 예산이 소요될 수밖에 없는데, 국민적 여론을 감안하여 예산의 증가를 최소화하기 위해 지방의회의원의 정수 축소는 불가피하다는 것이었다. 따라서 중선거구제의 도입은 선거제도나 정당제도, 대표의 역할 등과 같은 정치적 논리뿐만 아니라 예산절감과 같은 정치 외적 논리에 의해 영향을 받기도 한 것이다(강민제·윤성이, 2007: 13). 결과적으로 중선거구제를 도입하면 여러 정당이 골고루 당선될 수 있어 지역사회에 존재하는 다양한 이해관계나 요구를 지방정치에 반영하고 지역주의 극복에 크게 기여할 것으로 보았고, 소수정당의 의회진출을 통하여 단체장에 대한 견제와 균형 역할을 수행할 것으로 기대하였다(고선규, 2006: 9).

기초의원의 정당공천제 도입에 있어서는 정당 간의 입장이 상반되었는데, 한나라당은 이전 선거에서 단체장을 공천했었고 이에 따라 의원도 공천해야 한다는 입장이었다(강민제·윤성이, 2007: 13). 한나라당이 여당이었던 과거에는 정당공천제의 배제가 당연이었는데, 정당공천제를 배제하여 지방선거를 실시하면 선거 패배에 대한 중앙정부와 당의 타격을 최소화할

수 있었기 때문이었다. 그러나 야당이 된 후부터는 정당공천제를 채택하는 쪽으로 당론을 바꾸었는데, 한나라당이 내건 표면상의 이유는 정당공천제를 채택해야만 유권자들이 지지후보를 선택하는데 도움이 된다는 것이었지만, 실제로는 당의 지지도가 올라가는 상황에서 지방의회 세력을 강화하는 기회로 삼으려는 의도가 있었다(강민제·윤성이, 2007: 13). 반면에 여당이었던 열린우리당은 정당공천제의 배제가 당론이었다. 지방자치의 취지에 맞게 중앙정치로부터 독립된 상태에서 그 지역주민들에 의한 자치가 이루어지기 위해서는 단체장과 지방의원 모두를 공천하지 말아야 한다는 입장이었고, 당에 대한 국민의 지지도가 낮아지는 상황에서 정당공천제를 배제하는 것이 지방선거에서 당이 타격을 받지 않는 방안이라고 생각하였다(강민제·윤성이, 2007: 13-14). 그러나 공천권을 행사하고자 하는 지역구 국회의원들은 정당공천제를 바라고 있었다(정세욱, 2005).

민주노동당 등 진보진영들은 정당공천제와 비례대표제의 확대를 요구하였고, 선거구제도 이에 적합한 소선거구제를 선호했으나 결국에는 중선거구제를 수용하게 되었다. 민주노동당은 정당공천제를 도입하더라도 소선거구제 하에서는 비례대표 비율이 50% 수준으로 극적으로 확대되지 않는다면 기초의원에게 공천을 받은 후보가 당선될 가능성은 매우 낮았기 때문에 거대정당들의 틈바구니에서 비례대표 비율이 낮은 소선거구제보다는 차선책으로 중선거구제를 선호하게 되었다(강민제·윤성이, 2007 14; 안철현, 2011: 47). 여러 명이 선출되는 중선거구제를 채택해야 민주노동당 후보가 1명이라도 당선될 수 있을 것으로 기대했기 때문이었다. 결국 선거법의 협상과정에서 열린우리당은 한나라당과 정치개혁협의회가 주장한 기초의원후보에 대한 정당공천제를 받아들이고 민주노동당은 비례대표제가 극적으로 확대되지 않는 이상 차선책일 수밖에 없는 중선거구제 도입에 동의하게 된 것이다(강민제·윤성이, 2007).

<표 3-11> 지방선거관련법 소위원회 회의 및 심사내용

구분	열린우리당	한나라당	민노당	정치개혁협의회
선거구제	중선거구제	소선거구제	소선거구제	소선거구제
정당공천제	배제	허용	허용	허용
유급제	동의	동의	동의	동의
의원정수	축소	축소	증원	-
비례대표	10% 정도	10% 정도	50%	30%

자료: 강민제·윤성이(2007: 14)의 자료를 참고하였음

이명박 정부는 대통령 직속 사회통합위원회가 지역주의 해소를 위한 중선거구제의 효용성을 주장하였다. 즉, 선거구를 광역화하면 그만큼 당선인이 늘어나기 때문에 지지도에서 취약한 정당도 당선인을 낼 수 있는 가능성이 높아질 수 있다는 논리이다(정용하, 2010). 하지만 학계에서는 부정적인 견해가 지배적이다. 중대선거구제가 지역주의 해소에 기여하기보다 오히려 소지역주의와 선거비용의 증대, 당내 계파 및 파벌의 조장, 낮은 득표율의 당선인 증가

등 부정적 측면이 크다는 지적이다(2010; 김종갑, 2012; 홍재우, 2009). 특정 정당에 대한 강한 지지 기반을 갖고 있는 지역에서 선거구가 커지게 되면, 지역주의 정당이 모든 의석을 독점할 가능성이 높다는 것이었다.

반면, 정치권에서는 선거제도의 대안으로 중선거구제를 선호하는 이유는 지역정당구조의 완화를 기대할 수 있으며, 지역을 기반으로 하는 인물 선거가 중심이 될 수 있기 때문이라는 점이다. 일반적으로 현행 1인 소선거구 단순다수제 방식의 경우 최고 득표자 1인이 당선되는 방식이기 때문에 지역정당후보 이외의 후보가 당선되기 어려운 반면, 중선거구제의 경우 한 선거구에서 선거구 의원정수에 해당하는 다수 의원이 득표순위로 선출되기 때문에 지역정당 후보 이외 후보가 당선될 가능성이 존재하고, 이에 따라 지역정당구조가 완화될 수 있으리라고 기대한 것으로 볼 수 있다고 주장하였다(김영태, 2011: 116).

2) 중선거구제의 도입 및 효과

2006년 실시된 제4회 전국동시지방선거는 정치관계법의 개정 하에 실시됨으로써 기존 지방선거에 비해 많은 차이를 보였다. 특히, 기초의원선거에 정당공천이 가능하며, 중선거구제를 실시하고, 각 시·도에 선거구획정위원회를 설치하는 등 이전의 선거와 비교할 때 많은 부분에서 제도가 개정되었다(강민제·윤성이, 2007: 15). 2006년 제4회 전국동시지방선거를 2002년 실시된 제3회 전국동시지방선거와 비교하면 다음과 같다.

<표 3-12> 기초의원선거제도의 변화

구분	제3회 전국동시지방선거 (2002. 6. 13 실시)	제4회 전국동시지방선거 (2006. 5. 31 실시)
기초의원선거	<ul style="list-style-type: none"> 기초의원 정당공천 배제 기초의원 비례대표 없음 약간의 활동비 지급 소선거구제(1선거구 1인) 	<ul style="list-style-type: none"> 기초의원 정당공천 허용 기초의원 비례대표제 도입 정수의 10% 유급화 실시 매월 일정액 수당 지급 중선거구제 선거구당 2~4인 선출
의원정수 및 유급화	<ul style="list-style-type: none"> 지방의원 정수 광역의원은 자치구·시·군마다 2인(하나의 자치구·시·군이 2인 이상의 국회의원 지역선거구인 경우 국회의원선거구마다 2인) 기초의원은 읍면동마다 1인 의정활동비 지급 	<ul style="list-style-type: none"> 지방의원 정수 광역의원(현행유지) 기초의원은 시도별로 정수 20%를 감축, 비례대표는 정수 상한의 10% 기초의원선거구의 획정 시·도 선거구획정위원회가 기초의원선거구를 획정함에 있어서 지역 특성, 인구 및 지역대표성을 고려하도록 함 2006년 1월부터 지방의원을 유급화

구분	제3회 전국동시지방선거 (2002. 6. 13 실시)	제4회 전국동시지방선거 (2006. 5. 31 실시)
		하되, 지급기준은 대통령령으로 정하고, 구체적인 사항은 조례로 위임함

자료 : 안형기(2007: 32), 강민제·윤성이(2007: 15)자료를 참고하였음

2005년 8월에 개정된 「선거법」 중 가장 큰 변화는 중선거구제와 비례대표제를 기초의원선거에 도입한 부분이다. 개정선거법안 가운데 특히 논란이 되었던 것은 ‘하나의시·도의원지역구에서자치구·시·군의원을 4인 이상 선출할 때는 2개 이상의 지역구선거구로 분할할 수 있다.’ 는 내용이다(강민제·윤성이, 2007: 15-16).

개정된 「선거법」 제26조 4항에 따라 기초의원은 하나의 자치구·시군·의원 지역구에서 2인 이상 4인 이하로 하며, 획정의 구체적인 기준으로는 인구, 행정구역, 지세, 교통 및 그 밖의 조건을 고려하도록 규정하였다(윤종빈, 2006, 309). 이 조항으로 인해 거대정당이 담합하여 대부분의 4인 선거구를 2인 선거구로 분할하였고, 그 결과 군소정당 후보에게 원내 진입의 기회를 제공하고, 한 지역에서 특정 정당의 독점을 방지한다는 중선거구제의 도입 취지는 퇴색하게 되었다(강민제·윤성이, 2007: 16). 거대정당의 담합으로 인해 4인 선거구에서 2인 선거구로의 분할이 가능하게 된 것은 개정선거법을 통해 선거구획정위원회의 권한을 제한함으로써 최종적인 권한을 시·도의회에 부여하였기 때문이다. 개정된 「선거법」 제24조 1항에서는 국회의원지역선거구를 위해서 국회에 국회의원선거구획정위원회를 두는 것과 같이 자치구·시·군 지역선거구의 공정한 획정을 위해서 각 시·도 자치단체에 한시적으로 별도의 선거구획정위원회를 설치하게 하였고, 신설된 제24조 3항에서는 자치구·시·군선거구획정위원회는 11인 이내의 위원으로 구성하되, 학계, 법조계, 언론계, 시민단체와 시·도의회 및 시·도 선거관리위원회가 추천하는 자 중에서 시·도지사가 위촉하도록 하고 있다(강민제·윤성이, 2007: 16-17). 그러나 선거구획정권한과 관련하여 제24조 10항에서 시·도의회가 조례를 개정하는 때는 선거구획정위원회의 안을 존중하여야 한다고 규정함으로써 획정위원회 안이 최종적인 구속력을 갖지 못하고 시·도의회가 관련 조례를 통과하는 과정에서 수정할 수 있는 길을 열어 놓았다(윤종빈, 2006: 309-310).

<표 3-13> 기초의원선거 공직선거법 개정내용

공직선거법	개정내용(2005.8.4.)
제23조 (자치구·시·군 의회의 의원 정수)	① 자치구·시·군의회의 의원정수는 당해 시도의 총 정수 범위 내에서 당해 시·도의 자치구·시·군의원선거구획정위원회가 자치구·시·군의 인구와 지역대표성을 고려하여 중앙선거관리위원회규칙이 정하는 기준에 따라 정함 ② 자치구·시·군의회의최소정수는7인으로 함 ③ 비례대표 자치구·시·군의원 정수는 자치구·시군의원 정수의 100분의 10으로 함. 이 경우 단수는 1로 보

공직선거법	개정내용(2005.8.4.)
<p style="text-align: center;">제24조 (선거구획정위원회)</p>	<p>① 시·도에 자치구·시·군의원선거구획정위를 둬 ③ 자치구·시·군의원선거구획정위는 11인 이내로 구성함 ⑦ 자치구·시·군의원선거구획정위는 선거구획정안 보고서를 자치구·시·군의원의 임기만료에 의한 선거일전 1년까지 시·도지사에게 제출하여야 함 ⑨ 자치구·시·군의원선거구획정위는 국회에 의석을 가진 정당과 당해 자치구·시군의 의회 및 장에 대해 의견진술의 기회 부여해야 함 ⑩ 시도의회는 조례를 개정하는 때에는 선거구획정위의 안을 존중하여야 함 ⑪ 자치구·시·군의원선거구획정위의 구성 및 운영에 관한 사항은 대통령령으로 정함</p>
<p style="text-align: center;">제26조 (지방의회 의원선거구획정)</p>	<p>② 자치구·시·군의원지역구는 인구·행정구역·지세·교통 그 밖의 조건을 고려하여 확정하되, 하나의 자치구·시·군의원지역구에서 선출할 지역구 자치구·시·군의원 정수는 2인 이상 4인 이하로 하며 그 자치구·시·군의원 지역구의 명칭구역 및 의원정수는 시도조례로 정함 ④ 자치구·시·군의원지역구는 하나의 시·도의원 지역구 내에서 확정하여야 하며, 하나의 시·도의원지역구에서지역구자치구·시·군의원을 4인 이상 선출할 때에는 2개 이상의 지역선거구로 분할할 수 있음</p>

자료: 국회정치개혁특별위원회(2005: 13-14), 강민제·윤성이(2007: 16)의 자료를 참고하였음

4인 선거구를 2인 선거구로 분할 가능하게 한 26조 4항과 선거구획정위원회의 제출안을 강제권이 없는 권고안으로 규정한 24조 10항으로 인해 선거구획정안이 지방의회를 거치면서 대폭 변질되었다(강민제·윤성이, 2007: 17). 당초 각 시·도의 선거구획정위원회는 2인 선거구 366개(732명 선출), 3인 선거구 379개(1,137명 선출), 4인 선거구 161개(644명 선출)로 구성되어 있는 선거구획정안을 제출하였다. 그러나 지방의회를 거치면서 조례로 확정된 4인 선거구는 39개만이 남게 되었는데, 선거구획정위원회에서 제안한 4인 선거구 가운데 24.2%만이 확정되고 나머지는 전부 분할되어 2인 선거구로 수정된 것이었다(강민제·윤성이, 2007: 17). 특히, 서울, 인천, 대구 등 광역시 이상의 대도시는 4인 선거구 전부가 분할되었다. 선거구획정위원회 원안에는 서울 4개, 인천 9개, 대구 11개의 4인 선거구가 계획되었는데, 경기도는 9개의 4인 선거구가 모두 분할되었고, 부산은 6개 중 1개가 남았다. 광주를 제외한 모든 지역에서 대부분은 4인 선거구가 분할되었다.

결과적으로 획정위원회 안은 시·도의회와 조례통과 과정에서 수정되어 4인선거구 122개가 2인 선거구로 분할되어 종전 366개였던 2인 선거구가 244개 늘어난 610개로 확정된 것이

다(강민제·윤성이, 2007: 17). 이러한 결과가 가능했던 것은 선거구획정위원회의 권한과 4인 선거구 분할 등 선거제도의 문제도가 있었으나, 선거구획정에 대한 최종적인 권한을 보유하고 있는 시·도의회를 장악하고 있었던 한나라당, 열린우리당 등 양대 정당에 소속된 의원들이 중심이 되어 군소정당들의 반대를 무릅쓰고 선거구획정위원회에서 제출하였던 4인 선출 선거구를 2인 선거구로 분할하여 자신들에게 유리하도록 하였기 때문이었다.

2인 선거구의 경우 서울이나 수도권 등 지역주의가 약한 곳에서는 소수 정당보다는 양대 정당이 경합을 벌여 한 석씩 나누어 가질 가능성이 높으며, 2인 선거구는 두 개의 정당이 있는 소선거구제와 동일한 성격을 지닌다(조성대, 2010: 126). 특히 서울, 인천 및 경기 수도권 지역에서 4인 선거구가 모두 2인 선거구로 분할된 것은 이 지역의 정당경쟁이 한나라당과 민주당의 양당구조를 띠고 있다는 것과 전혀 무관하지 않는데, 즉 이 지역에서 양대 정당에게 상대적으로 유리한 2인 선거구가 선호되었다는 것이다(황아란, 2007). 4인 선거구가 그나마 농촌지역에서 유지된 점 역시 지역주의를 이용하여 의석독점을 유지할 수 있을 것이라는 양대 정당의 전략적인 계산과 무관하지 않다(조성대, 2010). 즉, 경남이나 전남에서 상대적으로 많은 4인 선거구를 둔 것은 각각 한나라당이나 열린우리당이 절대다수의석을 확보할 수 있다는 판단에서 4인 선거구에 대한 사회적 요구를 일정하게 반영한 것이라 볼 수 있다(조성대, 2010: 126).

<표 3-14> 선거구획정안 수정의결 현황

구분	획정위안(A)		조례획정(B)		증감(B-A)	
	선거구	의원정수	선거구	의원정수	선거구	의원정수
2인 선출	366	732	610	1,120	244	388
3인 선출	379	1,137	379	1,137	-	-
4인 선출	161	644	39	156	-122	-488
합계	906	2,513	1,028	2,513	122	-

자료: 중앙선거관리위원회(2006: 59), 강민제·윤성이(2007: 18)의 자료를 참고하였음

이와 같이 정치적인 과정을 통해 도입된 중선거구제는 실제적인 시행과정에서 상당한 정도로 변질되어 버렸다(강민제·윤성이, 2007; 안철현, 2011). 시·도의회는 선거구획정의 정치과정은 중선거구제 도입으로 지방의회에 다양한 정당 구성원들의 참여를 촉진해 지역주의를 극복하고 대표성을 증진시키겠다는 원래 취지와는 달리 기존 지방의원들의 기득권과 지역주의정당들의 의석 독점에 대한 전략적 접근이 관철된 결과로 보고 있다(고선규, 2006; 조성대, 2010). 즉, 중선거구제 도입과정에서 나타난 가장 중요한 도입취지는 지역주의로 인한 정당독점구조의 완화, 소수정당 등 다양한 정치세력들의 의회 진출이었으나, 중선거구제라고 하나 2인 선거구는 당초 도입취지와 달리 소수정당, 신진세력 등에 유리할 것이 없는 제도라

할 수 있다.

중선거구제의 도입으로 지역정당구조가 확고한 상황에서 지역정당구조에 대한 완화효과에 대한 판단은 쉽지 않다. 2010년에 열린 제5회 전국동시지방선거 결과 열린우리당은 부산 19석, 경남 13석, 경북 5석, 대구 2석, 울산 2석 등 전체 776 중 41석(5.3%)을 획득했을 뿐, 영남 지역 의석에서 민주당은 전무한 것으로 나타났다. 또한 광주, 전북, 전남 등 호남지역에서 한나라당이 획득한 의석도 전무하였다. 기초의회선거의 경우 선출의원정수가 2,500여 명에 달하기 때문에 그나마 열린우리당이 영남에서 상당수의 의석을 획득하는 것이 가능하였다(김영태, 2011: 117). 물론, 열린우리당이 41석의 의석을 획득했기에 지역정당구조 완화 효과가 전혀 없었던 것으로 볼 수는 없으나, 호남지역에서 한나라당이 의석을 전혀 확보하지 못한 결과를 감안하면 지역정당구조의 완화효과에 대한 해결은 미정이라고 할 수 있다.

<표 3-15> 제5회 전국지방동시선거 지역구 기초의원 정당별 당선인 수

구분	당선인수	열린 우리당	한나라당	민주당	민주 노동당	국민 중심당	무소속
서울	366	119	233	10	2	0	2
부산	158	19	137	0	0	0	2
대구	102	2	99	0	0	0	1
인천	97	31	61	1	2	0	2
광주	59	16	0	34	8	0	1
대전	55	21	30	0	0	4	0
울산	43	2	25	0	11	0	5
경기	364	103	245	1	7	0	8
강원	146	32	92	0	0	0	22
충북	114	39	61	0	1	0	13
충남	152	22	66	0	1	52	11
전북	173	85	0	52	6	0	30
전남	211	34	0	135	3	0	39
경북	247	5	183	0	2	0	57
경남	226	13	169	0	9	0	35
합계	2,513	543	1,401	233	52	56	228

자료: 김영태(2011: 117)의 자료를 참고하였음

2014년에 열린 제6회 전국동시지방선거는 처음으로 사전투표제를 도입하였고, 1인 7표제로 실시되었다. 그러나 선거 50일 전에 발생한 세월호 침몰 참사로 인해 후보자 및 정당 간의 적극적인 선거운동이 자제되었고, 국민안전에 대한 정부의 관리 책임 부실이 큰 논란이 되었다. 선거결과, 새누리당과 새정치민주연합은 제5회 전국지방동시선거에 비하여 의석 점유율이 모두 상승하였으나, 정의당 등 군소정당은 크게 감소하였다. 새누리당은 47.8%, 새정치민주연합 39.2%, 통합진보당 1.23%, 정의당 0.4%, 노동당 0.2%의 의석을 획득하였다. 특히, 새정치민주연합은 대구 9석, 울산 2석, 경북 2석을 획득하였으나 부산 58석, 경남 21석으로 제5회 선거에 비해 상승하였고, 새누리당은 이전 선거와 마찬가지로 전북과 전남에서 0석을 획득하였다. 새정치민주연합은 영남지역에서 92석의 의석을 획득하여 지역정당구조 완화 효과가 제5회 선거에 비해 상승된 것으로 판단된다. 그러나 호남지역과 일부 영남지역은 아직 까지도 지역정당구조가 형성되어 있음을 확인할 수 있다.

<표 3-16> 제6회 전국지방동시선거 지역구 기초의원 정당별 당선인수

구분	당선인수	새누리당	새정치 민주연합	통합 진보당	정의당	노동당	무소속
서울	366	171	191	0	0	1	3
부산	158	92	58	1	0	0	7
대구	102	77	9	0	2	1	13
인천	101	53	44	0	2	1	1
광주	59	1	47	9	0	0	2
대전	54	26	28	0	0	0	0
울산	43	30	2	9	0	1	1
경기	376	184	182	1	2	0	7
강원	146	86	44	0	0	0	16
충북	114	66	38	1	0	0	9
충남	144	84	49	0	0	0	11
전북	173	0	119	0	2	0	52
전남	211	0	155	4	1	0	51
경북	247	185	2	0	1	0	59
경남	225	151	21	6	0	2	45
합계	2,519	1,206	989	31	10	6	277

자료: 중앙선거관리위원회 홈페이지(검색일: 2018년 9월 5일)

2018년에 열린 제7회 전국동시지방선거 결과, 더불어민주당은 전체 의석 점유율이 55.1%로 나타나 과반수 이상을 차지하였으며, 자유한국당은 34.5%, 무소속 6.8%, 민주평화당 1.8%, 바른미래당 0.7%, 정의당 0.7%, 민중당 0.4%의 의석 점유율을 나타냈다. 더불어민주당은 경남 89석, 부산 87석, 대구 45석, 경북 38석, 울산 22석을 획득하여 제6회 선거에 비해 큰 폭으로 상승하였다. 반면, 자유한국당은 부산 69석, 울산 19석으로 나타나 이전 선거에 비해 크게 감소한 의석 점유율을 보이고 있다. 특히, 더불어민주당은 영남지역에서 281석의 의석을 획득하여 제6회 선거 때의 92석보다 189석을 더 획득하였고, 자유한국당은 영남지역에서 400석으로 제6회 선거에 비해 135석이 감소되었다. 영남지역에서의 더불어민주당의 의석 점유율이 상당 부분 높아지면서 지역정당구조 완화 효과가 이전 선거들에 비해 크게 상승한 것으로 판단되나, 호남지역과 경북·경남지역은 지역정당구조가 여전히 자리 잡고 있는 것을 확인할 수 있다.

<표 3-17> 제7회 전국지방동시선거 지역구 기초의원 정당별 당선인수

구분	당선인수	더불어 민주당	자유 한국당	바른 미래당	민주 평화당	정의당	민중당	무소속
서울	369	219	134	8	0	5	0	3
부산	157	87	69	0	0	0	0	1
대구	102	45	53	2	0	1	0	1
인천	102	62	39	0	0	0	0	1
광주	59	46	0	0	9	1	3	0
대전	54	33	21	0	0	0	0	0
울산	43	22	19	0	0	0	1	1
경기	390	252	128	3	0	3	2	2
강원	146	74	59	1	0	0	0	12
충북	116	74	40	0	0	0	0	2
충남	145	83	55	1	0	0	0	6
전북	172	126	0	2	14	2	0	28
전남	211	150	0	0	23	2	4	32
경북	247	38	146	2	0	1	0	60
경남	228	89	113	0	0	2	1	23
합계	2,541	1,400	876	19	46	17	11	172

자료: 중앙선거관리위원회 홈페이지(검색일: 2018년 9월 5일)

제2절 2018년 6·13 지방선거의 선거구획정 과정 및 분석

1. 선거구 획정제도 및 절차

1) 우리나라 기초의회 선거구획정제도

선거구획정제도를 논의하기 위해서는 먼저 선거구에 대한 이해가 필요하다. 선거구는 선거인단 구성의 기초가 되는 지역적 단위를 의미한다(공직선거법, 제20조). 대통령 및 비례대표 국회의원선거는 전국을 단위로 이루어지며, 비례대표 시·도 의원은 당해 시·도를 단위로, 비례대표자치구·시·군의원은 당해 자치구·시·군을 단위로 선출된다. 그리고 지역구국회의원선거와 지역구지방의회의원선거(지역구시·도 의원 및 지역구자치구·시·군의원을 말한다. 이하 같다)는 당해 의원의 선거구를 단위로 하여 이루어진다. 마지막으로 지방자치단체의 장은 당해 지방자치단체의 관할구역을 단위로 하여 선출한다.

선거구획정이란 전국적인 인구조사 후 의회의석을 정치적 단위지역의 인구수에 따라 재분배하는 의석 재분배와 재분배된 의석수에 따라 그 단위지역 안에서 새로운 선거구의 경계선을 확정하는 작업이다(CQ 1983; Butler&Cain 1992). 선거구획정과 관련된 제도는 관계 법령, 확정기준, 선거구제, 의원정수, 선거구획정위원회 구성 및 운영방식 등으로 나누어 볼 수 있다. 이를 구체적으로 살펴보면 다음과 같다. 먼저, 선거구획정과 관련된 법령으로 「공직선거법」, 「공직관리선거규칙」 등이 있으며, 지방의회의원선거구획정 관련 조문은 공직선거법 제26조와 공직관리선거규칙 제4조 2항 등에 규정되어 있다.

다음으로 지역구획정의 기준은 공직선거법 제26조에 ‘지역자치구·시·군의원선거구획정은 인구·행정구역·지세·교통 그 밖의 조건’을 고려하여 확정하도록 규정되어 있다. 선거구제는 2인 이상 4인 이하(1개 시의원선거구에서 구의원이 4인 이상일 때에는 2개 이상의 선거구로 분할 가능)로 선정하도록 규정하고 있다.⁹⁾ 앞서 살펴본 바와 같이 선거구제도는 지역구에 할당된 의원 수에 따라 구분된다. 따라서 우리나라의 공직선거법에 기초의원의 지역구는 국회의원과 광역의원과는 달리 중선거구제를 채택하고 있음을 알 수 있다.

의원 총 정수의 범위는 자치구·시·군의회의 의원정수의 경우 당해 시·도의 총 정수 범위 내에서 제24조의3의 규정에 따른 당해 시·도의 자치구·시·군의원선거구획정위원회가 자치구·시·군의 인구와 지역대표성을 고려하여 중앙선거관리위원회 규칙이 정하는 기준에 따라 정한다(공직선거법 제26조①).

마지막으로 자치구·시·군의원선거구획정위원회의 구성 및 운영방식을 살펴보면 다음과 같다. 이와 관련된 규정은 ‘공직선거법 제24조의 3’ 과 ‘공직선거관리규칙 제4조의2’ 이

9) 헌법재판소 판례(‘09.3.36 2006헌마14)에 의하면 해당 선거구의 자치구의원 1인당 인구수가 자치구의원 1인당 평균 인구수로부터 상하 60% 편차 범위 내에서 확정하도록 함.

다. 이들 법에 의하면 자치구·시·군의원지역의 선거구획정위원회는 시·도에 두도록 하고 있으며, 의원은 11명 이내로 구성하도록 하고 있다. 지방의회의원 및 정당의 당원은 자치구·시·군의원선거구획정위원회의 위원이 될 수 없으며, 학계·법조계·언론계·시민단체와 시·도의회 및 시·도 선거관리위원회가 추천하는 사람 중에서 시·도지사가 위촉하도록 하고 있다. 획정위원회의 간사는 시·도 공무원 중에서 시도지사가 지정하는 공무원이 되며, 획정위원회 운영의 예산은 시·도의 예산범위 안에서 지급할 수 있도록 규정하고 있다.

<표 3-18> 지방의회의원선거구획정 관련 제도 및 내용

구분	법령	내용
지방의회선거 선거구획정 기준	공직선거법 제26조②	② 자치구·시·군의원지역구는 인구·행정구역·지세·교통 그 밖의 조건을 고려하여 획정하되,
	공직선거법 제23조①	① 시·도별 자치구·시·군의회 의원의 총 정수는 별표 3과 같이 하며, 자치구·시·군의회의 의원정수는 당해 시·도의 총 정수 범위 내에서 제24조의3의 규정에 따른 당해 시·도의 자치구·시·군의원선거구획정위원회가 자치구·시·군의 인구와 지역대표성을 고려하여 중앙선거관리위원회 규칙이 정하는 기준에 따라 정한다. <개정 2015. 6. 19.>
지방의회 선거구제	공직선거법 제26조④	④ 자치구·시·군의원지역구는 하나의 시·도의원지역구 내에서 획정하여야 하며, 하나의 시·도의원지역구에서 지역구자치구·시·군의원을 4인 이상 선출하는 때에는 2개 이상의 지역선거구로 분할할 수 있다. <신설 2005. 8. 4.>
자치구·시·군 의회 의원정수	공직선거법 제23조①	① 시·도별 자치구·시·군의회 의원의 총정수는 별표 3과 같이 하며, 자치구·시·군의회의 의원정수는 당해 시·도의 총정수 범위 내에서 제24조의3의 규정에 따른 당해 시·도의 자치구·시·군의원선거구획정위원회가 자치구·시·군의 인구와 지역대표성을 고려하여 중앙선거관리위원회규칙이 정하는 기준에 따라 정한다. <개정 2015. 6. 19.>
선거구획정위 원회 구성	공직선거법 제26조④	① 자치구·시·군의원지역선거구(이하 "자치구·시·군의원지역구"라 한다)의 공정한 획정을 위하여 시·도에 자치구·시·군의원선거구획정위원회를 둔다. ② 자치구·시·군의원선거구획정위원회는 11명 이내의 위원으로 구성하되, 학계·법조계·언론계·시민단체와 시·도의회 및 시·도선거관리위원회가 추천하는 사람 중에서 시·도지사가 위촉하여야 한다. ③ 지방의회의원 및 정당의 당원은 자치구·시·군의원선거구획정위원회의 위원이 될 수 없다.

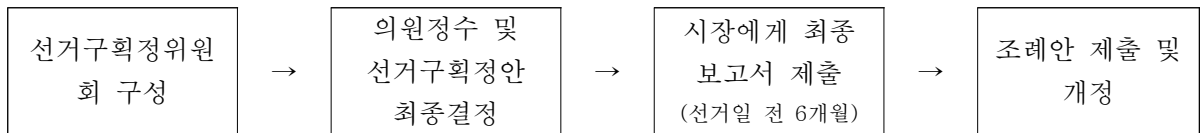
구분	법령	내용
		<p>④ 자치구·시·군의원선거구획정위원회는 선거구획정안을 마련함에 있어서 국회에 의석을 가진 정당과 해당 자치구·시·군의 의회 및 장에 대하여 의견진술의 기회를 부여하여야 한다.</p> <p>⑤ 자치구·시·군의원선거구획정위원회는 제26조제2항에 규정된 기준에 따라 선거구획정안을 마련하고, 그 이유나 그 밖의 필요한 사항을 기재한 보고서를 첨부하여 임기만료에 따른 자치구·시·군의원 선거의 선거일 전 6개월까지 시·도지사에게 제출하여야 한다.</p> <p>⑥ 시·도의회가 자치구·시·군의원지역구에 관한 조례를 개정하는 때에는 자치구·시·군의원선거구획정위원회의 선거구획정안을 존중하여야 한다.</p> <p>⑦ 제24조제8항 및 제9항은 자치구·시·군의원선거구획정위원회에 관하여 이를 준용한다.</p> <p>⑧ 자치구·시·군의원선거구획정위원회의 구성 및 운영, 그 밖에 필요한 사항은 중앙선거관리위원회규칙으로 정한다.</p> <p><개정 2015. 12. 24.> [본조신설 2015. 6. 19.]</p>
자치구·시·군의원선거구획정위원회의 구성 및 운영	공직선거법 제24조의 3	<p>① 자치구·시·군의원지역선거구(이하 "자치구·시·군의원지역구"라 한다)의 공정한 획정을 위하여 시·도에 자치구·시·군의원선거구획정위원회를 둔다.</p> <p>② 자치구·시·군의원선거구획정위원회는 11명 이내의 위원으로 구성하되, 학계·법조계·언론계·시민단체와 시·도의회 및 시·도 선거관리위원회가 추천하는 사람 중에서 시·도지사가 위촉하여야 한다.</p> <p>③ 지방의회의원 및 정당의 당원은 자치구·시·군의원선거구획정위원회의 위원이 될 수 없다.</p> <p>④ 자치구·시·군의원선거구획정위원회는 선거구획정안을 마련함에 있어서 국회에 의석을 가진 정당과 해당 자치구·시·군의 의회 및 장에 대하여 의견진술의 기회를 부여하여야 한다.</p> <p>⑤ 자치구·시·군의원선거구획정위원회는 제26조제2항에 규정된 기준에 따라 선거구획정안을 마련하고, 그 이유나 그 밖의 필요한 사항을 기재한 보고서를 첨부하여 임기만료에 따른 자치구·시·군의원 선거의 선거일 전 6개월까지 시·도지사에게 제출하여야 한다.</p> <p>⑥ 시·도의회가 자치구·시·군의원지역구에 관한 조례를 개정하는 때에는 자치구·시·군의원선거구획정위원회의 선거구획정안을 존중하여야 한다.</p> <p>⑦ 제24조제8항 및 제9항은 자치구·시·군의원선거구획정위원회에 관하여 이를 준용한다.</p> <p>⑧ 자치구·시·군의원선거구획정위원회의 구성 및 운영, 그 밖에 필요한 사항은 중앙선거관리위원회규칙으로 정한다.</p> <p><개정 2015. 12. 24.> [본조신설 2015. 6. 19.]</p>

구분	법령	내용
	<p>공직선거관 리규칙 제4조의2 [시행 2018. 4. 6.] [중앙선거관 리위원회규 칙 제482호, 2018. 4. 6., 일부개정]</p>	<p>① 법 제24조의3제1항에 따른 자치구·시·군의원선거구획정위원회(이하 이 조에서 "획정위원회"라 한다)는 위원장 1명을 포함한 11명의 비상근 위원으로 구성하되, 위원은 시·도의회가 추천하는 2명, 시·도위원회가 추천하는 1명, 학계·법조계·언론계 및 시민단체가 추천하는 각 2명을 위촉하고, 위원장은 위원 중에서 호선한다.</p> <p>② 위원의 임기는 위원으로 위촉된 날부터 획정위원회가 법 제24조의3제5항에 따라 선거구획정안 및 보고서를 특별시장·광역시장·특별자치시장·도지사(이하 "시·도지사"라 한다)에게 제출하는 날까지로 한다.</p> <p>③ 위원장은 획정위원회를 대표하고 획정위원회의 직무를 총괄하며, 위원장이 부득이한 사유로 직무를 수행할 수 없는 때에는 미리 위원장이 지명한 위원이 그 직무를 대행한다.</p> <p>④ 위원회의는 시·도지사 또는 위원장이 필요하다고 인정하는 때에 위원장이 소집하며, 재적위원 과반수의 찬성으로 의결한다.</p> <p>⑤ 획정위원회는 위원장의 명의로 선거구획정 업무에 필요한 서류 등의 제출을 국가기관 및 지방자치단체에 요청할 수 있으며, 그 요청을 받은 국가기관 및 지방자치단체는 지체 없이 이에 따라야 한다.</p> <p>⑥ 위원에게는 해당 시·도의 예산의 범위에서 일비·여비 그 밖에 필요한 경비를 지급할 수 있다.</p> <p>⑦ 획정위원회에 그 사무를 처리하게 하기 위하여 간사 1명을 두되, 간사는 해당 시·도 소속공무원 중에서 해당 시·도지사가 지정하는 공무원이 된다.</p> <p>⑧ 이 규칙에 규정된 사항 외에 획정위원회의 운영에 관하여 필요한 사항은 획정위원회의 의결로 정한다.</p> <p>[본조신설 2015.12.24.] [종전 제4조의2는 제4조의4로 이동 <2015.12.24.>]</p>

2) 기초의회의원선거구획정 절차

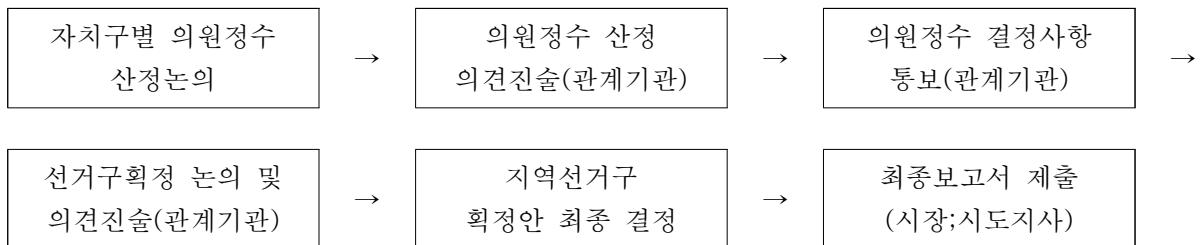
6·13 지방선거의 기초의회의원선거구획정절차를 살펴보면 다음과 같다. 자치구·시·군 의원선거구획정은 선거구획정에 앞서 선거구획정위원회를 구성하고, 구성된 선거구획정위원회에서 관계기관 진술 등의 절차를 거쳐 의원정수 및 선거구획정안 및 보고서를 마련하여 선거일 6개월 전까지 특별시장·광역시장·특별자치시장·도지사에게 제출 하도록 하고 있다. 최종적으로 (광역)시·도의회가 조례를 개정하는 것으로 확정 하게 된다. 이상의 절차를 그림으로 나타내면 아래와 같다([그림 3-1], [그림 3-2] 참조).

<그림 3-1> 자치구·시·군의원 의원정수 및 선거구획정 절차



* 선거구획정안 마련 시 국회에 의석을 가진 정당과 당해 자치구의회의 및 당해 단체장에 대하여 의견진술기회를 부여해야 함

<그림 3-2> 자치구의회의원선거구획정위원회 운영 절차



자료: 서울특별시(2017.06). 자치구의회의원선거구획정위원회: 위원 구성 및 운영계획

2. 2018년 6.13 선거구획정 현황

2018년 6.13 지방선거 기초의원선거구획정의 최종결과는 다음과 같다. 첫째, 전국 14개 시도의 기초의원선거구획정결과 4인 선거구가 있는 지역은 강원도, 충청북도, 충청남도, 전라북도, 전라남도, 경상남도 등 6개 지역인 것으로 조사되었다. 4인 선거구가 가장 많은 지역은 전라남도(11곳)이며, 그 다음으로는 충청남도(5곳), 경상남도(4곳), 강원과 충북(2곳), 전북과 경북(1곳)이었다.

둘째, 기초의원선거구획정은 앞에서 언급한 바와 같이 ‘자치구·시·군의원선거구획정위원회’에서 확정(안)을 만들어 이를 기반으로 시도의회에서 조례를 개정하는데, 이 과정에 있어 최종 확정(안)과 최종 확정결과의 차이가 발생하였다. 특히 4인 선거구가 없어지는 경우가 많은 것으로 조사되었다. 서울특별시 7곳에서 0곳으로, 대구광역시 6곳에서 0곳으로, 인천광역시와 광주광역시 그리고 울산광역시는 1곳에서 0곳으로, 강원도는 3곳에서 2곳으로, 경상남도는 14곳에서 4곳으로 축소되어 확정되었다.

셋째, 자치구·시·군의원선거구획정위원회’에서 확정(안)의 변경 없이 결정된 지역은 충청북도와 전라남도이며, 부결되어 선거관리위원회에서 확정된 곳은 충청남도와 전라북도였다.

<표 3-19> 2018년 6·13 지방선거 기초의원선거구획정위원회 확정(안)과 시도의회 선거구획정결과

구분	선거구획정위원회확정(안)			시도 의회 최종획정결과		
	2인	3인	4인	2인	3인	4인
서울	91	53	7	111	51	0
부산	44	23	0	44	23	0
대구	18	14	6	30	14	0
인천	22	18	1	24	18	0
광주	2	17	1	3	15	0
대전	9	12	0	9	12	0
울산	15	3	1	14	5	0
경기	84	74	0	84	74	0
강원	13	36	3	15	36	2
충북	24	20	2	24	20	2
충남	부결			25	25	5
전북	부결			36	32	1
전남	37	31	11	37	31	11
경북	54	45	1	69	35	1
경남	38	32	14	64	28	4
세종	기초의회 없음			기초의회 없음		
제주	기초의회 없음			기초의회 없음		

자료: 시·도 선거구획정위원회, 시·도의회(세계일보, 2018.03.15.) 및 문화일보(2018.03.21.) 참조

다음으로 2014년 지방선거대비 기초의원선거구획정결과를 비교해보면, 4인 선거구의 경우

2014년에 비해 감소하였으며, 3인 선거구는 증가하였고, 2인 선거구는 감소하였다. 그리고 4인 선거구는 2010년에 대비하여 2014년에는 증가하였다가 2018년에는 감소하는 경향이 나타났으며, 3인 선거구는 2010년 이래 꾸준히 증가하였고, 2인 선거구는 꾸준히 감소하는 경향이 나타났다.

<표 3-20> 기초의원선거구획정 비교(2010년, 2014년, 2018년)

구 분	선거구											
	'2010년도				2014년도				'2018년도			
	계	4인 선출	3인 선출	2인 선출	계	4인 선출	3인 선출	2인 선출	계	4인 선출	3인 선출	2인 선출
계	1,039	24	386	629	1,034	30	391	613	1,034	26	408	600
서울	160	-	46	114	159	-	48	111	162	-	51	111
부산	70	-	18	52	70	-	18	52	67	-	23	44
대구	44	-	14	30	44	-	14	30	44	-	14	30
인천	40	-	17	23	38	3	19	16	42	-	18	24
광주	25	-	9	16	25	-	9	16	18	-	15	3
대전	21	-	13	8	21	-	12	9	21	-	12	9
울산	19	-	5	14	19	-	5	14	19	-	5	14
경기	151	-	61	90	155	2	62	91	158	-	84	74
강원	51	3	38	10	51	5	34	12	53	2	15	36
충북	46	2	18	26	47	1	18	28	46	2	20	24
충남	61	5	20	36	55	7	20	28	55	5	25	25
전북	72	-	29	43	71	-	31	40	69	1	32	36
전남	82	9	29	44	82	9	29	44	79	11	31	37
경북	102	1	41	60	102	1	41	60	105	1	35	69
경남	95	4	28	63	95	2	31	62	96	4	28	64

자료: 안전행정부(2014.3.4.) “6.4 지방선거 기초의원선거구획정 완료”, 보고서재수정

제3절 지방분권과 선거제도 평가

앞장에서 제시한 지방분권원칙(보충성, 자율성, 책임성)의 관점에서 국내 지방의회선거구획정제도를 분석하면 다음과 같다.

<표 3-21> 선거제도 평가 분석기준

분석기준	분석지표	세부평가
보충성	법률간 관계	<ul style="list-style-type: none"> • 기본적인 지방선거제도는 헌법과 법률에서 규정 • 광역자치단체의 경우 선거구획정방식, 지역구 명칭 등 법률의 범위 안에서 시도 조례로 규정 • 기초자치단체의 조례로 규정 되어 있는 것은 없음
자율성	제도적 자율성 운영적 자율성	<ul style="list-style-type: none"> • 기초자치단체의 선거구획정제도 관련 정책결정권한 보유여부 • 제도적 자율성에 대한 기초자치단체와 광역자치단체 비교 ex) ① 선거구획정 방식→시·도 조례 ② 지역구의 명칭→시·도 조례 ③ 의원정수 → 시·도의 총 정수 범위 내에서 결정 → 시·도 의원 총수는 공직선거법 • 운영적 자율성에 있어 자율성 침해 여부 ex) ① 선거구제 → 공직선거법에 중대선거구제로 명시되어 있으나 지방의회선거에서 4인 선거구제 제약 ② 선거구획정안은 선거구획정위원회 마련, 최종안은 시도지사가 결정.
책임성	제도적 책임성 운영적 책임성	<ul style="list-style-type: none"> • 제도개혁의 최종 책임여부 • 기초의회 선거 관련 제도개정 권한부여 • 선거구획정위원회 운영예산의 부담주체 • 선거비용 부담주체

1. 보충성

보충성 원칙에 의하면 지방선거제도에 있어서 중앙정부는 지방자치단체가 선거제도를 수행할 수 없을 경우 지원·보완해야 한다. 우리나라의 경우 기본적인 지방자치단체의 선거제도는 법률로 제정되어 있다. 그리고 지방의회의 기초의회의원선거구획정제도는 앞서 살펴본

바와 같이 직접적으로는 「공직선거법」 및 「중앙선거관리위원회규칙」에 의해 제도적으로 뒷받침되고 있으며, 상위근거법인 「헌법」, 「지방자치법」에 의해 제도적으로 보장되고 있다. 그러나 이러한 법률에 근거한 제도적 보장은 보충성원칙에서 본다면 한계점을 가진다. 즉, 법률에서는 지방정부가 제·개정할 수 있는 권한이 없기 때문에 지방선거제도에 관한 최종의 사결정은 중앙정부에서 가지고 있다는 것이다. 즉, 제도의 구조적 측면에서 중앙정부가 지방선거제도에 직접적으로 개입하고 있다고 볼 수 있다. 이를 구체적으로 살펴보면 다음과 같다.

지방의회선거 및 선거구획정제도와 관련한 「헌법」, 「지방자치법」, 「공직선거법」의 근거규정의 체계를 보면 다음과 같다. 헌법 제117조와 제118조는 지방자치를 제도적으로 보장하고 있다. 제117조에 따르면, 지방자치단체는 주민의 복리에 관한 사무를 처리하고 재산을 관리하며, 법령의 범위 안에서 자치에 관한 규정을 제정할 수 있다. 또한, 지방자치단체의 종류는 법률로 정한다고 규정함으로써 지방자치를 보장하고 있다. 또한, 헌법 제118조 제1항에서는 지방자치단체에 의회를 둔다고 규정하고 있으며, 제2항에서는 지방의회의 조직·권한·의원선거와 지방자치단체의 장의 선임 방법 기타 지방자치단체의 조직과 운영에 관한 사항은 법률로 정한다고 명시하고 있다. 특히, 헌법 제118조에 근거하여 제정된 법률은 「지방자치법」인데, 지방자치법 제29조에서는 지방선거에 관하여 이 법에서 정한 것 외에 필요한 사항은 따로 법률로 정한다고 규정되어 있으며, 제30조에는 지방자치단체에 주민의 대의기관이 의회를 둔다고 규정되어 있다. 이 뿐만 아니라 제31조에서는 지방의회의원은 주민이 보통·평등·직접·비밀선거에 따라 선출한다고 명시하고 있다. 지방자치법 제29조에 근거한 지방선거에 관한 법률은 「공직선거법」인데, 공직선거법에서는 지방의회의원선거와 관련하여 제13조(선거구관리), 제20조(선거구), 제22조(시·도의회의원 의원정수), 제23조(자치구·시·군의회의 의원정수), 제24조의 3(자치구·시·군의원선거구획정위원회), 제26조(지방의회의원선거구획정), 제29조(지방의회의원의 증원선거)에서 규정하고 있다.

지방의회의원선거구제도와 관련된 이러한 법률체계는 서두에서 논의한 바와 같이 보충성의 원칙 차원에서 한계점을 가진다. 지방의회의원선거구제도와 관련한 법령체계는 모두 법률차원에서 규정되어 있기 때문에 지방정부가 가지는 입법권한 수준에서 변경할 수 없기 때문이다. 즉, 지방정부는 조례제정권을 가지는데 지방의회선거구획정과 관련한 모든 규정은 현재 법률로서 규정되어 있기 때문에 지방정부에서는 이를 수정할 수 없고, 국회 또는 정부가 이를 변경할 수 있는 권한을 가진다. 보충성의 원칙에 의하면 지방정부가 지방의회선거구획정과 관련한 기능의 수행이 어려운 경우에 보조 혹은 보충적으로만 개입해야 하는데, 법률체계상 국내 제도는 상위정부가 공법적 개입을 통해 그 권한을 지방정부에 아직 이양하고 있지 않은 것으로 분석된다. 더불어 구체적으로 헌법 조문에서는 ‘지방의회’에 관한 규정만을 명시하였을 뿐 지방선거제도에 관한 규정을 명시하고 있지 않다는 한계를 가진다. 즉, 지방선거제도로써 선거구관리, 선거구 의원정수, 선거구획정 등과 같은 규정을 법률이 아닌 조례로 규정할 수 있도록 하는 법 개정이 필요한 것으로 보인다.

이러한 법률과 조례의 관계 속에서 나타나는 제도적 제약은 실제 지방자치단체 선거제도

의 자율성 측면에도 영향을 미치게 되며, 이는 선거제도 실시 과정에서도 문제점으로 나타나고 있다. 이러한 문제점은 선거제도 전문가들도 지적하고 있는데 경기도시군의원선거구획정 공청회에서는 다음과 같이 논의하였다.

따라서 앞서 논의한 바와 같이 보충성 원칙에 따라 지방분권적 측면에서 지방선거에 있어 지방정부의 권한이 제도적으로 보장 될 수 있도록 헌법이나 법률에서 지방선거제도 관련 세부사항에 관한 조항은 조례로 정할 수 있도록 제도 개혁이 필요하다.

2. 자율성

지방분권측면에서 지방선거의 자율성은 제도적 자율성과 운영적 자율성으로 구분될 수 있다. 제도적 자율성은 지방분권 측면에서 지방정부가 지방 선거제도 즉 선거구획정제도에서 자율적이라는 것은 지방정부가 어떠한 권한을 가지고 스스로 결정할 수 있는가와 관련이 깊다. 이는 지방의회선거구제도와 관련하여 지방정부가 선거구획정 기준 및 선거구 명칭, 의원정수, 선거구획정 등 지방선거제도와 관련하여 자율적 의사결정을 할 수 있는 제도적 보장측면을 분석하는 것이다. 운영적 자율성은 위임된 권한 안에서 실제 운영에 있어서도 자율성을 가지고 운영되고 있는지를 분석하고자 한다.

1) 제도적 자율성

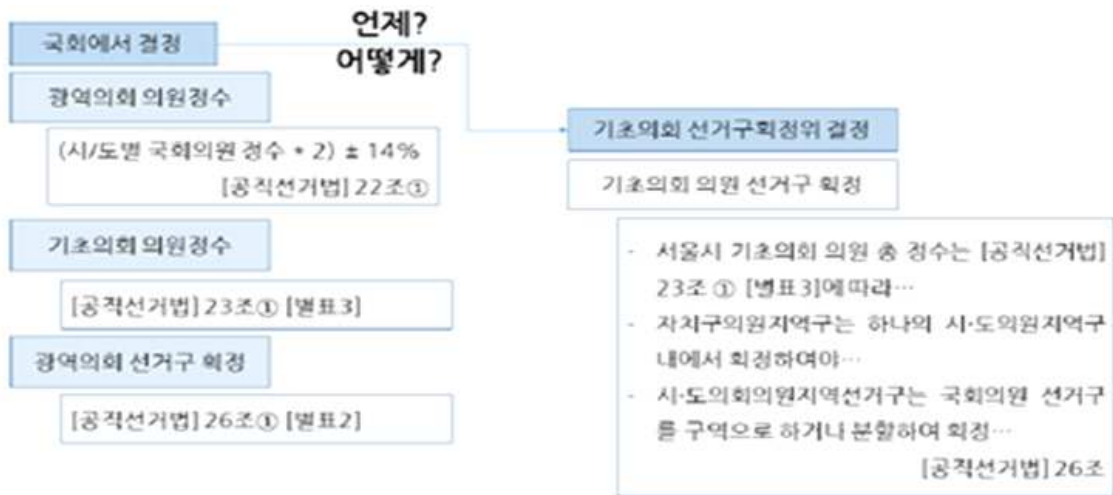
지방선거제도에서의 제도적 자율성 측면을 분석하면 다음과 같다. 첫째, 선거구획정 기준 및 선거구 명칭과 관련하여 기초자치단체의 권한이 매우 적은 것으로 알 수 있다. 지방의회 선거구의 획정기준은 「공직선거법」 제23조 제1항 및 제26조 제2항과 제4항에 명시되어 있다. 제23조 제1항에서는 자치구·시·군의 인구와 지역대표성을 고려하도록 하고 있으며, 제26조 제2항에서는 인구·행정구역·지세·교통 그 밖의 조건을 고려하도록 규정하고 있다. 지방분권적 관점에서 눈여겨볼 만한 조항은 제26조 제4항과 제2항 이라 할 수 있다. 제4항에서는 자치구·시·군 의원 지역구는 하나의 시·도의원 지역구 내에서 획정하도록 하고 있으며, 제2항에서는 그 자치구·시·군의원 지역구의 명칭 등은 시·도 조례로 정하도록 하고 있다.¹⁰⁾ 이는 자율성 측면에서 기초자치단체의 경우 지역구의 명칭과 관할구역을 시도조례

10) 공직선거법 제26조(지방의회의원선거구의 획정) ①시·도의회의원지역선거구(이하 "市·道議員地域區"라 한다)는 인구·행정구역·지세·교통 그 밖의 조건을 고려하여 자치구·시·군(하나의 自治區·市·郡이 2 이상의 國會議員地域區로 된 경우에는 國會議員地域區를 말하며, 行政區域의 변경으로 國會議員地域區와 行政區域이 合致되지 아니하게 된 때에는 行政區域을 말한다)을 구역으로 하거나 분할하여 이를 획정하되, 하나의 시·도의원지역구에서 선출할 지역구시·도의원정수는 1명으로 하며, 그 시·도의원지역구의 명칭과 관할구역은 별표 2와 같이 한다. <개정 1995. 4. 1., 2010. 1. 25.> ②자치구·시·군의원지역구는 인구·행정구역·지세·교통 그 밖의 조건을 고려하여 획정하되, 하나의 자치구·시·군의원지역구에서 선출할 지역구자치구·시·군의원정수는 2인 이상 4인 이하로 하며, 그 자치구·시·군의원지역구의 명칭·구역 및 의원정수는 시·도조례로 정한다. <개정 2005. 8. 4.> ③제1항 또는 제2항의 규정에 따라 시·도의원지역구 또는

로 정하도록 하고 있기 때문에 그 권한 광역정부에 있다는 것을 알 수 있다. 기초자치단체는 선거구의 명칭 및 구역에 관한 의사결정 권한이 상당히 적다. 이는 자율성 측면에서 많은 제약을 받고 있는 상황이라고 볼 수 있다. 그러나 광역지방자치단체 또한 그 관할구역과 명칭을 공직선거법 제26조 제1항 별표2로에 따라 규정하도록 되어 있어 그 권한이 국회 및 중앙정부에 있는 것을 알 수 있다. 즉 광역지방자치단체 및 기초지방자치단체 모두 자율성 측면에서 지역구의 명칭 및 그 관할 구역에 관한 권한을 직접 가지지 못함으로 인해 지방의회선거구와 관련한 자율성이 제약받고 있다고 볼 수 있다.

둘째, 의원정수 결정권한에 있어서도 기초자치단체의 권한이 매우 적은 것으로 알 수 있다. 지방의회의원의 의원정수 관계 법률은 공직선거법 제23조와 제26조 제2항에 규정되어 있다. 제23조 제1항에서는 시·도별 자치구·시·군 의회 의원의 총 정수는 별표 3과 같이 하며, 자치구·시·군의회의 의원정수는 당해 시·도의 총 정수 범위 내에서 제24조의3의 규정에 따른 당해 시·도의 자치구·시·군의원선거구획정위원회가 자치구·시·군의 인구와 지역 대표성을 고려하여 중앙선거관리위원회규칙이 정하는 기준에 따라 정한다고 규정되어 있다. 제2항에서는 자치구·시·군의회의 최소정수는 7인으로 하도록 규정되어 있다.

<그림 3-3> 지방의회의원선거의 선거구 의원정수 관련 법률상 제약체계



자료: 서울시(2017) 서울시 자치구의원선거구 획정(안) 마련 의견수렴 공청회

공직선거법 제26조 제2항에서는 자치구·시·군의원지역구는 인구·행정구역·지세·교통 그 밖의 조건을 고려하여 획정하되, 하나의 자치구·시·군의원지역구에서 선출할 지역구자

자치구·시·군의원지역구를 획정하는 경우 하나의 읍·면(「지방자치법」 제4조의2제3항에 따라 행정면을 둔 경우에는 행정면을 말한다. 이하 같다)·동(「지방자치법」 제4조의2제4항에 따라 행정동을 둔 경우에는 행정동을 말한다. 이하 같다)의 일부를 분할하여 다른 시·도의원지역구 또는 자치구·시·군의원지역구에 속하게 하지 못한다. <개정 1995. 4. 1., 2005. 8. 4., 2010. 1. 25.> ④자치구·시·군의원지역구는 하나의 시·도의원지역구 내에서 획정하여야 하며, 하나의 시·도의원지역구에서 지역구자치구·시·군의원을 4인 이상 선출하는 때에는 2개 이상의 지역선거구로 분할할 수 있다. <신설 2005. 8. 4.>

자치구·시·군 의원정수는 2인 이상 4인 이하로 하며, 그 자치구·시·군의원지역구의 명칭·구역 및 의원정수는 시·도 조례로 정한다고 규정하고 있다.¹¹⁾ 이는 기초의회의원선거에서 선거구의 의원정수 산정의 권한이 광역자치단체에 있음을 나타내는 것이다. 이는 지방의회 의원정수는 선거구획정에 있어 핵심요인으로 논의되고 있지만, 기초자치단체의 경우 지방의회선거구획정에 있어 의원정수 규정에 관한 권한이 없는 것으로 자율성이 제약받고 있다고 볼 수 있다.

셋째, 기초의회의원 선거구획정에 있어 기초지방의회는 단순히 의견을 제출한 권한만을 가지고 있을 뿐 최종 결정권한을 가지지 못하고 있는 것을 알 수 있다. 이는 공직선거법 제24조의 3에 의하면 시도의회는 자치구·시·군의 선거구획정위원회의 선거구획정안을 존중하여야 한다고 명시되어 있다.¹²⁾ 즉, 기초의회의원선거의 선거구획정에 있어 자치구·시·군의 선거구획정위원회의 최종안이 수정·변경될 수 있다는 의미로 해석할 수 있다. 따라서 이 법률에 의하면 기초의회의원선거구획정에 있어 최종결정권한은 시도의회가 1차적인 결정권한을 가지고 있으며, 나아가 이 문제를 해결하기 위한 법률의 제·개정 측면에서는 국회가 결정권한을 가지고 있다고 볼 수 있다. 그리고 지방자치법 제29조에서도 지방선거에 관하여는 법률로 정하도록 규정하고 있다. 즉, 자치구·시·군의원선거구획정위원회는 선거구획정(안)을 마련하는 권한을 가지고 이를 광역자치단체에 제출할 의무를 가지는 반면, 선거구를 결정하는 최종의사결정 권한은 가지고 있지 않다는 것이다. 따라서 자율성이 제약되고 있다고 볼 수 있다. 또한 확정위원회의 운영측면에서도 광역자치단체가 재정 및 인사권한이 있기 때문에 기초자치단체 차원에서는 자율성이 제약되고 있음을 알 수 있다.

2) 운영적 자율성

이러한 법률체계 안에서의 자율성에 관한 한계는 2018년 6.13 선거실시에 있어서도 문제점으로 지적되는 등 이슈화 되었다. 「공직선거법」 제26조 제2항에 따르면 중대선거구제(2~4인)를 명시하고 있으나 실제 4인 선거구제 운영이 제약되며, 선거구획정위원회의 안이 반영되는 비율도 낮은 것을 알 수 있다. 기초자치단체의원의 선거구획정 과정에서 선거구획정위원회의 원안이 그대로 조례로 반영된 곳은 부산, 대전, 경기, 충북, 전남 등 4개의 자치단체뿐이며, 4인 선거구제에 관한 자율성이 제약되고 있는 것으로 나타났다. 특히 서울, 대구, 전남, 경남의 경우 4인 선거구제를 제시하였으나, 최종 확정안에는 경남이 제시한 14개 자치단체 중 1개의 자치단체만이 확정되었으며, 나머지 3개 자치단체는 확정되지 않았다.

11) 공직선거법 제26조 제2항 자치구·시·군의원지역구는 인구·행정구역·지세·교통 그 밖의 조건을 고려하여 확정하되, 하나의 자치구·시·군의원지역구에서 선출할 지역구자치구·시·군의원정수는 2인 이상 4인 이하로 하며, 그 자치구·시·군의원지역구의 명칭·구역 및 의원정수는 시·도조례로 정한다.

12) 공직선거법 제24조의3(자치구·시·군의원선거구획정위원회) ⑥ 시·도의회가 자치구·시·군의원지역구에 관한 조례를 개정하는 때에는 자치구·시·군의원선거구획정위원회의 선거구획정안을 존중하여야 한다.

<표 3-22> 6.13 지방의회선거 선거구획정의 자율성 제약

구분	선거구획정위원회획정(안)			시도 의회 최종획정결과			자율성제약	
	2인	3인	4인	2인	3인	4인	원안 가결*	4인 선거구
서울	91	53	7	111	51	0	1	7→0
부산	44	23	0	44	23	0	0	0→0
대구	18	14	6	30	14	0	1	6→0
인천	22	18	1	24	18	0	1	1→0
광주	2	17	1	3	15	0	1	1→0
대전	9	12	0	9	12	0	0	0→0
울산	15	3	1	14	5	0	1	1→1
경기	84	74	0	84	74	0	0	0→0
강원	13	36	3	15	36	2	1	3→2
충북	24	20	2	24	20	2	0	2→2
충남	부결			25	25	5	2	
전북	부결			36	32	1	2	
전남	37	31	11	37	31	11	0	11→0
경북	54	45	1	69	35	1	1	1→1
경남	38	32	14	64	28	4	1	14→1
세종	기초의회 없음			기초의회 없음				
제주	기초의회 없음			기초의회 없음				

* 원안가결=0, 변경=1, 부결=2

자율성 부문과 관련하여서는 6·13 선거구획정 과정에 서울시 기초의회 선거구획정과정을 예로 들 수 있다. 서울시의회 행정자치위원회가 서울시 선거구획정위원회 안인 4인선거구제 7개를 신설하는 6·13 지방선거구획정안을 다시 0개로 수정하여 본회의에 상정하게 되면서, 바른미래당과 민주평화당, 자유한국당, 민주평화당 소속 의원이 의장석을 점거하는 등 선거구획정위원회 안을 수정한 것에 대한 반대요구가 나타났다(뉴스원, 2018.03.20.). 이에 의회의 반대시위 뿐만 아니라 시민단체들도 이에 대해 반발하면서 서울시의회의 선거구획정안에 대해 위헌 소송을 제기 하였다. 전국 풀뿌리시민단체들의 모임인 정치개혁공동행동은 2018년 4월 18일에 서울시 자치구의회의원선거구와 선거구별 의원정수에 관한 조례가 인구비례 원칙

에 의한 투표가치 평등이라는 선거의 기본원칙에서 볼 때 선거구 인구편차가 3대 1이 넘는 이번 서울시의회의 선거구획정은 명백한 헌법상 평등권과 선거권 침해라고 주장하면서 위헌소송을 제기하였다. 또한 이러한 결과가 나타난 이유는 인구편차가 심해진 것은 시의회의 득권 정당들이 4인선거구를 인위적으로 2인선거구로 쪼갬기 때문에 발생한 것이라고 주장하였다(내일신문, 2018.04.19.)

3. 책임성

지방분권은 자율적으로 지역 내 통치거버넌스를 구축하고, 자율적 의사결정에 대한 책임을 다하는 것이다. 먼저, 주요 기관으로 기초지방의회선거구획정과 관련된 핵심 기관으로는 ‘자치구·시·시군의원선거구획정위원회’가 있으며, 선거관련 주요 기관으로는 기초자치단체, 광역자치단체, 선거구획정위원회, 국회, 중앙정부, 선거구선거관리위원회 등이 있다.

1) 제도적 책임성

지방의회선거의 선거구획정 및 선거제도와 관련된 제도개혁의 주체로서 국회 및 중앙정부가 책임을 가지고 있는 것을 알 수 있다. 선거구획정제도와 관련하여 기초자치단체는 위에서 논의한 바와 같이 자율권(권한)이 매우 제약되어 있다. 자율권이 제약된다는 것은 권한이 없다는 의미이며, 이는 그 권한에 따르는 책임이 없게 된다는 논리구조를 가지게 된다. 따라서 의원정수 및 선거구 구역 및 명칭, 선거구획정위원회의 운영 등 기초의회의원선거의 선거구제와 관련된 주요 결정사항에 관하여 최종적인 의사결정의 권한을 누가 가지는가를 살펴보면 중앙정부인 것을 알 수 있다. 법률상 광역자치단체는 기초자치단체 의원선거의 의원정수 산정, 선거구 명칭 및 구역, 선거구획정위원회 운영의 권한을 가진다. 그러나 광역자치단체 또한 기본적으로 앞서 자율성 부문에서 살펴본 바와 같이 법률의 제약아래 있기 때문에 조례의 제·개정을 통한 제도개혁의 책임성 주체로서 그 권한이 약하다. 따라서 최종적으로는 지방분권 친화적 선거제도를 구현할 수 있는 지방의회선거제도 즉 법률 제·개정 권한이 있는 국회 및 중앙정부가 제도개혁의 주체라고 할 수 있다.

2) 운영적 책임성

지방의회 선거의 운영적 책임성은 선거사무집행, 6.13 선거구획정 운영사례, 선거비용 측면에서 살펴볼 수 있다.

첫째, 기초자치단체는 선거사무집행에 있어 운영적 책임성이 낮은 것을 알 수 있다. 기초 지방의회 선거와 관련하여 선거구획정위원회와 선거관리위원회가 주요 운영기관이며, 이들 기관의 권한, 운영 등의 특성에 기반하여 책임성을 살펴볼 수 있다. 먼저, 구·시·군의원선거구획정위원회는 앞에서 논의한바와 같이 기초자치단체선거구획정안을 마련하는 권한만을 가질 뿐이며, 최종권한은 없다고 볼 수 있다. 따라서 최종 결정에 대한 책임의무를 가지지 않는다. 또한, 위원회의 운영경비 및 인사권 측면에서도 책임을 지지 않는다. 이는 그 권한이 광역자치단체에 있기 때문이다. 공직선거관리규칙 제4조의 2(중앙선거관리위원회규칙)에 의하면, 위원에게는 해당 시·도의 예산의 범위에서 경비·여비 그 밖에 필요한 경비를 지급할 수 있다. 획정위원회에 그 사무를 처리하기 위하여 간사 1명을 두되, 간사는 해당 시·도 소속공무원 중에서 해당 시·도지사가 지정한다. 다음으로 구·시·군선거구선거관리위원회는 선거구선거사무를 담당하고 있다. 선거구선거사무란 선거에 관한 사무 중 후보자등록 및 당선인결정 등과 같이 해당 선거구를 단위로 행하여야 하는 선거사무를 말한다(공직선거법 제 13조). 구·시·군선거구선거관리위원회는 중앙선거관리위원회의 하급기관으로서, 선거사무의 집행기관이자 전문기관으로서의 역할을 담당하고 있다. 그러나 지방분권차원에서 법률의 제·개정이나 선거구획정과 관련된 결정권한이 있는 것은 아니며, 지방정부와 독립기관으로서 집행사무를 담당한다고 볼 수 있다. 따라서 이 역시 기초자치단체가 운영적 책임성을 갖지 않는다는 근거가 된다.

둘째, 선거구획정 운영사례에서 법정 시한 초과 문제가 운영적 책임성 측면에서 지속적으로 발생하고 있는 것으로 나타났다. 최근 지방의회선거의 운영적 책임성 문제로 논의되고 있는 것도 역시 6.13 선거과정에서 국회가 공직선거법 개정시한을 넘겼다는 점이다. 국회는 2018년 6·13 지방선거에 대비하여, 지방의원정수와 구역표를 규정한 공직선거법을 선거일 180일 이전에 처리했어야 함에도 불구하고 법정시한을 넘겨 2018년 3월 5일 가결했다. 이는 지방의회선거 과정에서 국회가 그 책임을 다하지 못한 것으로 지방의회선거과정에 있어 국회가 운영의 책임성 주체로 논의되고 있음을 알 수 있다.

국회의 공직선거법 처리가 늦어지게 되면, 이와 연계되어 사무를 집행하게 되는 선거관리위원회(예비후보자 등록 등 업무) 및 선거구획정위원회의 사무 집행에 있어 제한을 받게 된다. 중앙선거관리위원회는 2014년 국회의 지방의회 선거구획정의 지연으로 인해기초의원예비후보 등록 개시일을 늦추기 까지 했었다(한국일보, 2018.03.01.). 그러나 이번 6·13 선거에서는 중앙선거관리위원회는 기한에 맞춰 3월 2일부터 지방선거 예비후보자 등록을 시작하였다. 이로 인해 지방의회 예비후보자들은 3일 간 자신의 지역구를 제대로 알지 못한 채 예비후보자를 등록하게 되는 문제점이 발생하게 되었다. 국회의 지방의회지역구 확정과 관련된 지연사례는 중앙선거관리위원회의 운영적 책임성 문제뿐만 아니라 자치구·시·군 선거구획정위원회의 획정안 마련 기한에도 영향을 미치게 되기 때문에 이들에게 법률이 정한 범위 안에서 자율성을 가지지 못하게 하는 문제점이 지속적으로 나타난다고 볼 수 있다.

셋째, 선거비용 측면에서 지방정부의 책임성은 자율성과 불균형적인 특성이 있는 것으로 분석되었다. 지방정부의 운영적 책임성 측면은 선거비용 즉, 예산부담의 주체도 주요하게 논

의 된다. 지방선거에 있어 선거비용의 효율적인 예산집행은 운영적 책임성과 관계되기 때문이다. 최근 지방정부의 재정자립도 및 부채 문제가 논의되고 있는데 정책집행에 있어 예산절감은 운영적 측면에서 지방정부의 책임성과 관계되기 때문이다.

우리나라의 경우 자치구·시군의원선거구획정위원회의 예산은 광역자치단체의 예산으로 운영되고 있으며,¹³⁾ 지방자치단체의 의회의원 및 장의 선거에 있어서는 당해 지방자치단체가 부담하도록 공직선거법 제122조의2에 규정되어 있다.

이는 지방선거제도에 있어 기초자치단체 선거제도의 경우 권한은 중앙정부가 가지고 있으나 운영에 있어 재정상의 책임은 기초자치단체가 가지도록 하고 있어 책임은 있지만 권한은 없는 구조라고 할 수 있다.

※공직선거법

제122조의2(선거비용의 보전 등) ①선거구선거관리위원회는 다음 각호의 규정에 따라 후보자(대통령선거의 정당추천후보자와 비례대표국회의원선거 및 비례대표지방의회의원선거에 있어서는 후보자를 추천한 정당을 말한다. 이하 이 조에서 같다)가 이 법의 규정에 의한 선거운동을 위하여 지출한 선거비용〔정치자금법 제40조(회계보고)의 규정에 따라 제출한 회계보고서에 보고된 선거비용으로서 정당하게 지출한 것으로 인정되는 선거비용을 말한다〕을 제122조(선거비용제한액의 공고)의 규정에 의하여 공고한 비용의 범위 안에서 대통령선거 및 국회의원선거에 있어서는 국가의 부담으로, 지방자치단체의 의회의원 및 장의 선거에 있어서는 당해 지방자치단체의 부담으로 선거일후 보전한다.

중앙선거관리위원회가 발표한 자료에 따르면 2018년 6.13 지방선거에 투입되는 비용은 1조 7000억 원에 이르는 것으로 나타났다. 구체적으로 투개표 등 선거 물품·시설·인력예산이 5,113억 원, 정당에 지급한 국고보조금이 457억 원, 그 중 정당의 인건비, 정책개발비, 선거관련 비용 등으로 사용할 수 있는 선거보조금은 425억여 원이 책정되었다.¹⁴⁾

6.13 선거에서 선거보전비용은 선거별 보전액을 보면 ① 시·도지사선거(36명) 412억여 원, ② 교육감선거(52명) 549억여 원, ③ 구·시·군장선거(543명) 570억여 원, ④ 지역구시·도의회의원선거(1,681명) 548억여 원, ⑤ 비례대표시·도의회의원선거(46개) 72억여 원, ⑥ 지역구 구·시·군의회의원(3941명)선거 966억여 원, ⑦ 비례대표구·시·군의회의원선거(317개) 82억여 원, ⑧ 교육의원선거(3명) 8000만여 원, ⑨ 국회의원 재·보궐선거(27명) 30억여 원으

13) 공직선거관리규칙제4조의2 ⑥위원에게는 해당 시·도의 예산의 범위에서 일비·여비 그 밖에 필요한 경비를 지급할 수 있다. ⑦획정위원회에 그 사무를 처리하게 하기 위하여 간사 1명을 두되, 간사는 해당 시·도 소속공무원 중에서 해당 시·도지사가 지명하는 공무원이 된다.

14) 숫자로 보는 6월 13일 제7회 지방선거(중앙선거관리위원회. 2018.06.04)
<https://magazine.kakao.com/nec/5b151b86f3a1d40001495291>

로 나타났다.¹⁵⁾ 이러한 선거보전비용은 지방자치단체 중 재정자립도가 낮은 지자체의 경우 부담으로 작용한다는 의견이 있으나,¹⁶⁾ 선거비용을 줄이기 위한 시도를 하는 사례는 아직까지 나타나고 있지 않다. 이는 지방정부가 가지는 권한이 매우 낮기 때문이라고 볼 수 있다. 지방선거제도를 혁신하여 운영할 수 있는 제도적 자율성이 보장되고 있지 않은 상황에서 지방정부가 자율적으로 지방선거의 재정운영을 효율화하기 위한 유인책이 없기 때문이다. 따라서 운영적 책임성을 확보하기 위해 책임 수준에 맞는 권한을 이양하고 이를 제도적으로 보완할 수 있는 자율성을 지방정부에 부여해야할 필요성이 있다.

15) <http://www.kns.tv/news/articleView.html?idxno=458024>

16) 안동 KBS(2018.08.10). 선거비용 보전 역대 최다...재정 열악 지자체 '울상'

제4장 해외 지방자치 선거구획정 사례

제1절 미국

1. 미국 지방 선거제도 개요

미국의 지방선거제도는 미국식 연방제도와 함께 오랜 역사를 가지고 있다. 미국 지방선거제도를 이해하기 위해서는 제일 먼저 미국식 연방제도의 탄생과 발전을 이해할 필요가 있다.

영국의 식민지 지배에서 가장 먼저 탄생한 정부는 현재의 지방정부의 모태가 되는 타운십(township) 형태로 시작 된다. 이는 지역 공동체 형식으로 지역의 다수의 대표 혹은 공청회를 통해 문제를 공론화하고 규칙을 만드는 등의 정부 형태이다. 영국과의 독립 전쟁이후 현행 미 헌법에 규정되어 있는 자치와 분권의 정신의 근간은 1781년의 연합규약(Article of Confederation)에 의해서 세워 지게 된다. 이 규약에서 각 주가 주권을 유지하면서 국방, 외교, 주화 및 인디언 대책 등에 관한 분야에 한정되어 연합한다는 분권적인 연방을 형성하려고 시도 하였다(차재권, 2010). 즉, 연방 정부 보다는 주정부와 지방정부가 주된 권력 주체임을 강조 하고 있다. 하지만 1787년 5월 필라델피아에서 열린 제헌의회에서 연방정부에게 징세권과 상비군 보유에 대한 독점적 권한을 부여 하는 수정헌법이 통과되었고 상원의 승인을 위해 13개주 중 9개 주의 비준이 필요 했지만 뉴욕과 버니지아주의 반대로 인행 승인에 난항을 겪게 되었다(Ketcham, 1957).

이 시기가 연방정부와 주정부간의 법적인 역할과 지위에 대해 전 사회적인 토론이 시작되어 지는데 그 시작이 헌법제정 회의에 참석했던 알렉산더 해밀턴, 제임스 매디슨, 존 제이가 1787년 10월부터 뉴욕시의 신문에 새 헌법의 의미와 필요성에 대한 글을 게재한 ‘연방주의자 논집(federalist papers)’ 이다. 총 85편에 이르는 이 사설들은 아직도 미국 연방대법원이 정부들 사이의 이해 충돌이 있을 경우 헌법 해석을 위해 인용하는 가장 권위 있는 주석서로 사용 되고 있다.

사설들 중 제임스 매디슨의 논조는 미국의 현 지방자치제도를 이해하는데 근간이 되고 있는데 알렉산더 해밀턴이 강력한 연방 정부를 바탕으로 하는 중상주의를 표방한 것과 달리 매디슨은 연방정부의 권력 남용을 우려하며 1787년도 수정 헌법으로 인해 강력해진 연방정부를 비판하고 다시 주정부를 중심으로 하는 지방자치 분권 강화를 주장하였다(Ketcham, 1957). 이를 위해 강력한 연방정부주의를 주장했던 해밀턴과 결별하고 토마스 제퍼슨과 손을 잡으면서 1791년 최초 수정헌법 열 개조의 제정에 주도적인 역할을 하게 된다. 이 최초의 수정 헌법은 연방정부의 권한을 제약하는 10개 조약을 새로 넣음으로써 현행 미 지방자치 제도

의 법률적 근간이 되었다. 제퍼슨은 지방자치가 가장 바람직한 정부형태이며 정부 관리들이 유권자와 격리되어 있는 곳에서 지방의 문제를 소상하게 파악할 수 없으며 같은 사정으로 유권자가 정부를 감시할 수도 없으므로 강력한 연방 정부는 관리의 부정부패, 재정의 낭비를 초래하게 될 수밖에 없다고 주장하였다. 따라서 주정부와 지방정부는 그들의 문제는 스스로 해결해야 하며 그를 위해 선거제도 및 정치 제도 또한 주민들의 의견을 받아 들여 연방정부의 간섭 없이 스스로 만들어 나갈 수 있다는 주민 자치 역량을 주장하였다(History, com).

1791년 수정헌법이 미국 지방자치 제도의 법률적 독립성이 보장하였다면 1900년대 초반 미국 정치, 경제, 사회 등 전 분야에서 펼쳐진 진보적인 개혁운동은 지방정부의 정치 및 행정 능력을 향상 시킬 수 있는 좀 더 실질적인 문제를 논의하게 되면서, 미국의 지방자치제도는 또 한 번의 변화를 맞이하게 된다.

1911년 위스콘신 주지사인 폴렛(Robert La Follette)은 정치, 행정 조직 구조의 변화를 통한 정치 개혁 운동을 위스콘신 주와 그 아래 지방정부에게 적용시키자는 법안을 최초로 제안하게 된다. 정치개혁자들의 주장에 따르면 행정부의 전문성을 제고시키기 위해서는 정치의 개입을 최소화해야 한다고 주장하였다. 이를 바탕으로 한 폴렛의 제안서에는 위스콘신 주에서 선출되는 모든 선출직 공직에 대해 프라이머리 공천을 실시하며 유권자의 국회 구성 권한 강화, 주민 투표, 주민소환 실시 등을 포함하고 있으며 이 제안은 1911년 주 의회에서 통과되었다. 이에 따라 지방정부 수장의 행정 전문성이 요구되어 지게 되고 투표로 선출되는 시장 보다는 관료 출신의 시지배자 (city manager) 제도 도입에 대한 논의가 본격적으로 시작 되게 되었다(Flanagan, 2016).

1911년 이후 많은 주들이 이러한 정치개혁을 운동을 받아들이게 되고 미국지방정부 선거 제도에 다음과 같은 변화를 가져 오게 된다.

- 첫째, 행정부의 전문성 강화를 위한 초당파적인 행정전문가 선임하고,
- 둘째, 지방의회는 소선거구제가 아닌 대선거구제를 통해 선출하며 비정당 공천 제도를 실시하고,
- 셋째, 지방자치권 강화를 위해 지방정부 자치 헌장(city charter)을 제정한다.

그 결과 현재 미국 지방정부의 형태는 크게 의회-지배형 (council-manager), 의회-시장형 (council-mayor), 위원회형 (comissions), 주민총회형 (town meeting)의 4가지 유형으로 분류되면 이 중 의회-지배형과 의회-시장형이 90% 이상을 차지하고 있다. 선출직 공직자 선거방식의 경우는 크게 소선거구제 혹은 대선거구제, 비정당 또는 정당 공천제 등으로 나눌 수 있다 (ICMA, 2011; Smith et al., 2005).

2. 미국 지방선거제도 및 절차

1) 정부수준별 지방선거제도

상향식으로 발전된 미국 지방자치제도 아래서 지방선거에 대해 우리나라의 “지방자치법” 같은 중앙 정부 법 혹은 제도가 없으며, 선거제도 또한 주 정부와 지방 정부의 독립적 권한으로 그들의 역사적, 현실적 실정에 맞는 제도를 스스로 채택하고 있으며 필요에 따라 그들의 제도를 연방정부의 최소 감시와 감독아래 변화 시키고 있다. 하지만 주 헌법은 지방 정부의 선거 제도에 대해 그 독립성의 범위와 법률적 지위에 대해 각기 다르게 규정하고 있으며 지방정부는 이러한 법률적 근거에 따라 지방 자치 헌장 및 조례에 지방선거제도 방식 및 절차를 결정하고 있다. 연방정부는 수정 헌법을 통해 주 정부와 지방 정부의 선거제도에 대해 법률적으로 보장하고 있으며, 주 헌법은 흠몰과 딜리언 룰을 통해 지방 정부의 선거제도에 대한 자율성 범위를 제한 혹은 확대하고 있다. 지방 정부의 독립성이 헌법 및 주법에 의해 보장되어 있는 만큼 지방정부와 주정부 혹은 지방정부와 연방정부 사이에 그들의 법률적 권한 제한 및 확대에 대한 소송 및 논쟁은 끊임없이 지속되어 왔다.

한편, 미국은 우리나라와 달리 중앙정부의 계획 아래에 실시된 지방자치제도가 아니기 때문에 단일한 지방정부 선거법이 존재하지는 않는다. 하지만 실질적으로 주정부와 지방정부가 그들의 선거법을 규정할 때 가이드라인이 되어 주는 법률은 존재한다. 연방정부의 선거법 중 투표권 보장법(Voting Rights Act)과 유권자 등록법(National Voter Registration Act)이 그것이다. 특히 투표권 보장법은 지방정부가 그들의 선거제도 변화를 계획할 때 가장 많이 영향을 받는 연방법이다. 투표권 보장법은 미 남부 지역의 인종차별이 심한 지역에서 흑인의 선거권을 보장하기 위해 지방정부가 투표권 행사를 까다롭게 하는 식으로 선거법을 임의로 개정하지 못하도록 하는 것을 골자로 한다. 투표권 보장법의 제4조가 핵심 내용인데 제4조에 따르면 남부 등 인종차별이 심한 지역의 주정부가 선거법을 개정할 때 연방정부의 승인을 받아야 한다는 내용을 담고 있다(Department of Justice). 소수민족의 투표권을 보장하고자 개정된 투표권 보장법은 주정부 및 지방정부의 선거제도 변화에 연방정부와의 사이의 갈등의 씨앗이 되고 있다.

2006년 미 상원은 투표권리법 연장은 2032년 까지 만장일치로 통과 시켰으며 2008년 미국 부시 대통령이 이 연장에 대해서 승인하였다. 하지만 2012년에 미국 앨라배마 주 세실 카운티 당국자들은 투표권리법 제4조가 지방정부의 권한을 침해하고 다른 지방과의 형평성에 위배 된다면 위헌 소송을 제기, 그 결과 존 로버츠 대법원장은 2012년에 이 4조 조항에 대해 수정할 필요가 있다면 일부 위헌 판결을 내렸다. 이 판결에 대해 일부 시민단체들은 일부 주의 지방정부들이 소수인종을 배제하는 복잡한 선거제도를 도입할 위험이 있다고 우려 하고 있으나, 한편으로는 그 동안 연방정부의 승인을 받아야 했던 선거 제도를 지방정부의 고유 권

한으로 돌려줌으로써 그들의 실정에 맞는 여러 가지 선거제도를 도입할 수 있을 것으로 기대하고 있다(Schwartz, 2013).

사실 지방정부의 선거제도 및 절차의 결정은 연방정부 보다는 주정부 헌법(state constitution)이나 법령(state law)에 더 큰 영향을 받는다. 역사적으로 주정부는 지방의 불간섭주의를 채택하고 있었지만 19세기 중반 산업혁명이후 이민자의 급격한 증가와 도시화의 가속도로 인해 복잡한 사회문제가 발생하고 공공 주택, 교육 및 위생 문제가 악화되자 주 정부는 지방정부의 도시 운영에 간섭하기 시작하였다. 이 불간섭주의의 침해로 인해 생긴 갈등을 해결하기 위해 성문법 규정이 필요하게 되었는데 이는 주정부와 지방정부간의 법률적 관계를 정의하고 있는 홈룰(home rule)과 딜런룰(Dillon's rule)로 발전 하게 된다(김석태, 2016).

예를 들어 지방정부는 자치권이 강화된 home rule city와 주 정부의 의존이 높은 general law city로 구별되는데, home rule city의 경우 대부분 지방자치 현장을 가지고 있으며 지방자치 현장 아래 선거제도 확정 및 변화에 대한 주권이 지방자치 정부와 주민에게 있다. 자치권이 약한 general law city가 자치권이 강한 home rule city가 되기 위해서는 주민청원이 있어야 하며 주민 청원 후 주 정부는 홈룰 혹은 딜런 룰에서 규정하고 있는 지방정부의 자치권의 범위에 따라 home rule city 청원을 인정할 것인지 아닌지를 판단한다.(전영편, 2008)

일반적으로 학계에서는 지방정부의 영역에서 주정부는 네 가지 범주 안에서 네 가지 기능에 대해 권한을 부여하게 되는데 어떠한 기능에 얼마만큼의 권한을 부여 혹은 축소 할 것인지에 대한 법률적 근거를 홈룰과 딜리언룰을 바탕으로 정하게 된다. 다음은 주정부가 법률로 보장하고 있는 지방정부의 4가지 기능이다.

- i) 자치조직권 (structural power): 지방정부는 자신의 지방정부형태와 지방 자치 헌장(charter)의 재정 및 수정 할 수 있는 권한을 가진다.
- ii) 자치사무권 (functional power): 지방정부는 자신의 물리적/행정적 경계를 결정하는 권리를 가진다.
- iii) 자치재정권 (fiscal authority): 지방정부는 세입 항목 및 지방세 종류 재정 및 세율 조정 할 권리 가진다.
- iv) 자치인사권 (personnel authority): 지방정부는 지방 공무원 증원 및 감축 그리고 배정에 관한 권리를 가진다.

이 4가지 권한 중 가장 권한의 범위가 큰 것은 자치조직권 으로서 이에 따라 지방정부는 자신들의 정부 형태, 선거구제 및 방식을 결정 할 수 있는 권한과 법률적 위상을 갖는다. (Cities 101-Delegation of power, 2016)

(1) 홈룰 (Home Rule)

지방자치단체를 가지는 것은 주민들의 절대적인 권리이기 때문에 주 의회가 이를 폐지할 수 없다(Stroud, 2014). 홈룰 가치에 기반이 되는 사상은 주민의 자치지배 능력에 있다(김석태, 2016). 이러한 이념을 바탕으로 지방정부의 일은 지자체와 주민들 간의 문제로 보고 주정부의 간섭을 최소화 하며 앞에서 언급한 4가지 범주에 해당하는 권한을 최대한 위임해야 한다는 것이 홈룰의 기본 골자이다.

U.S. Advisory Commission on Intergovernmental Relations(ACIR, 1992)는 홈룰의 법적 요소를 (1) 지방에 이니셔티브 권한을 부여하고, (2) 주 의회의 간섭으로부터 자유로우며, (3) 주법원이 지방의 재량을 인정하는 방향으로 판결을 하는 것으로 규정한다.(김석태, 2016) 예를 들어 펜실베이니아 주 헌법에 명시되어 있는 홈룰에 관한 법률적 정의는 다음과 같다.(Pennsylvania Constitution Article IX). 지방정부는 그들의 정부를 구성하고 지방 정부 자치 헌장(city charter)을 제정하는 권리와 권한을 가진다. (중간 생략) 지방 정부 자치 헌장을 가지고 있는 지자체는 주법 혹은 홈룰 등에 위반 되지 않는 범위 내에서 언제나 그들의 권한과 권력을 행사하거나 수행할 수 있다(Ballotpedia).

(2) 딜런룰 (Dillon' s Rule)

지방자치단체는 주 의회의 창조물이자 종속된 관계라고 보는 법률이다. 즉, 지방정부의 존재는 주정부가 부여한 임무를 수행하는 것이라는 것이 딜런룰의 기본 골자이다. 따라서 주의회는 지방자치단체의 권한을 축소하거나 통제 할 수 있는 권한을 가진다고 보고 앞에서 언급한 홈룰과는 반대로 지방자치단체는 주에 의해서 위임된 권한만 행사 할 수 있으며 위임받거나 받게 될 권한에 대해서는 반드시 주법원에 의해 엄격히 해석된다. 또한 지방은 주의 주권에 대해 도전할 권리가 없다.(김석태, 2016)

딜런룰의 가장 큰 장점은 정책 수행의 효율성에 있다. 주정부의 가장 우선적인 목적은 주 전역의 고른 경제적 발전과 자원 배분에 있다. 따라서 이러한 자원 배분을 효율적으로 달성하기 위해 지방정부의 역할을 감독하는 것이다. 예를 들어, 지방정부의 고유 행정권한으로 여겨지는 지역 구획 확정 및 지역개발 계획 등 그리고 몇몇의 지방세 항목 등을 감독하고 간섭한다.

두 번째 장점으로는 주정부와 지방정부간의 정책의 통일성에 있다. 딜런룰을 이해하기 가장 좋은 방법 중 하나는 주정부를 몸통으로 본다면 지방정부를 그 몸통에 달린 팔과 다리로 볼 수 있다는 것이다. 딜런룰에서 가장 강조하는 것이 정책의 “통일성(Uniformity)” 이다. 예를 들어, 주정부가 동일한 세금 코드와 규제 정책을 지방정부에 적용하여 친기업적인 환경을

조성하려고 할 때 기업은 같은 주 아래에서는 어느 지방정부에서든 저비용으로 행정업무를 처리할 수 있을 것이다. 또한 이러한 통일성은 지방정부가 잘못된 정책을 입법 및 실행 하는 것을 막아 준다. 또한 주 전역의 정책 안전성과 번영에 전제 조건이 된다(김석태, 2016).

(3) 홈룰과 딜런룰의 지방 선거에 미치는 영향

일반적으로 홈룰이 딜런룰 보다 지방 정부의 자치권을 법률적으로 확대, 보장해 주는 것으로 알려져 있다. 하지만 1982년 U.S ACIR의 연구에 따르면 지방정부의 권력 이양이 가장 큰 10개 주중 8개가 딜런룰을 적용하고 있다고 연구 발표 하였다(ACIR, 1982).

가장 엄격하게 딜런룰을 적용하는 주 중에 하나인 버지니아의 경우 주 헌법에 지방정부의 권한 이양에 대해 다음과 같이 언급하고 있다. “버지니아 주는 법률로 지방정부의 복지, 보안, 공공 보건, 안전, 질서, 경제 성장, 번영과 안녕 등을 향상시키기에 필요한 권한들을 지방 정부에게 이양하고 있다” (Virginia state).

아래 표는 2016년 현재 미국의 주들이 홈룰과 딜런룰을 어떻게 적용하고 있는지를 보여 주고 있다. 이 표에 따르면 대부분의 주들이 홈룰과 딜런룰을 동시에 적용하는 것을 보여 주고 있으며 따라서 홈룰과 딜런룰 중 어떤 형태의 주 헌법이 지방정부의 자치권을 확대 시킬 수 있느냐는 이분법적인 잣대로 판단하는 것은 실질적인 의미가 없다고 생각한다.

<표 4-1> 홈룰과 딜런룰 적용 주

주	홈룰	딜런 룰	비고
앨라배마		특정 지역 부분 적용	카운티만 적용
알래스카	주 헌법		
애리조나	주 헌법	적용	홈룰과 딜런룰 모두 적용
아칸서스	입법령으로 제한적 적용	적용	
캘리포니아	주 헌법	특정 지역 부분 적용	딜런룰: 자치헌장 도시 제외
콜로라도	주 헌법	특정 지역 부분 적용	딜런룰: 도시 정부만 적용
코네티컷	주 헌법	적용	홈룰과 딜런룰 모두 적용

주	홈룰	딜런 룰	비고
델라웨어	입법령	적용	
플로리다	입법령		
조지아	입법령	적용	홈룰과 딜런룰 모두 적용
하와이	주 헌법	적용	
아이다호	적용	적용	
일리노이	주 헌법	적용	
인디애나	제한적 적용	특정 지역 부분 적용	타운십만 적용
아이오와	주헌법		
캔자스	주헌법	특정 지역 부분 적용	도시 정부와 타운티는 적용 대상 제외
켄터키	입법령	적용	
루이지애나	적용	특정 지역 부분 적용	딜런룰은 1975년 이전 자치 헌장 수립 지방정부만 적용
메인	주헌법	적용	
메릴랜드	적용	적용	
매사추세츠	적용		
미시간	주헌법	적용	
미네소타	주헌법	적용	
미시시피		적용	
미주리	주헌법	적용	
몬태나	주헌법		
네브래스카	주헌법	적용	
네바다	주헌법		
뉴햄프셔	입법령	적용	
뉴저지	입법령		

주	홈룰	딜런 룰	비고
뉴멕시코	주헌법		
뉴욕	적용	적용	
노스캐롤라이나	입법령 제한적 적용	적용	
노스다코타	주헌법	적용	
오하이오	주헌법		
오클라호마	주헌법	적용	
오리건	주헌법		
펜실베이니아	주헌법	적용	
로드아일랜드	적용	적용	
사우스캐롤라이나	주헌법 제한적 적용		
사우스다코타	주헌법	적용	
테네시	주헌법	특정 지역 부분 적용	홈룰 적용 대상이 아닌 지방정부만 적용
텍사스	주헌법 제한적 적용	적용	
유타	주헌법 제한적 적용		
버몬트		적용	
버지니아		적용	
워싱턴	주헌법	적용	
웨스트버지니아	주헌법		
위스콘신	주헌법 제한적 적용	적용	
와이오밍	주헌법	적용	

자료: Federalism, Dillon Rule and Home Rule(2016)을 참고하였음.

하지만, 두 헌법이 어떻게 지방선거 법에 영향을 미치느냐라는 질문에는 답이 달라진다. 홈룰의 가장 큰 강점은 지방정부 자치 헌장(home rule city charter)을 인정한다는 것이다

(Richardson, 2011). 지방 자치 헌장의 유무는 지방정부가 그들의 정부 구성 및 선거 방식, 선거구제도, 및 선거구획정 방식 등을 자치법에 의해 규정되는지 아니면 주법에 의해서 제한되는지를 결정하는 큰 기준이 되게 때문이다. 위에서 언급한 것처럼 주 헌법에 따라 지방정부의 자치조직권의 범위와 한계가 정해지게 된다. 이러한 범위와 한계는 지방정부의 자치 헌장(charter)과 조례(ordinance)를 통해 법적 효력을 갖게 된다.

자치 헌장이란 지방정부의 기관구성 형태와 권한을 규율하는 지방정부 단위의 헌법이라고 이해 할 수 있다. 이 헌장에는 지방정부의 구성 및 선거구제도 변경 및 선거구획정과 절차 등을 지방정부 고유 권한으로 규정하고 있다. 예를 들어 몇 명의 의원을 선출할 것인지, 소선거구제인지 대선거구제로 선출할 것인지, 선출직에 대한 임기년도 및 선출 횟수 제한 등을 법률로 규정하고 있는 것이다. 이러한 헌장에는 일반헌장 (general charter)이나 분류 헌장(classified charter)과 같이 주정부가 일방적으로 지방정부의 구성방식을 결정함으로써 자치조직권을 제한하고 있는 법률도 있으나, 지방자치헌장(home rule charter)의 경우 지방정부 스스로 구성방식과 형태를 결정 할 수 있는 강력한 지방분권을 성문법화 시킨 헌장도 있다. 이러한 지방자치헌장 아래에서 주민들은 자신의 헌장을 제안, 채택, 수정할 수 있으며 앨라배마, 인디애나 등 몇 주를 제외하고 대부분의 주들이 이러한 헌장을 주 헌법을 통해 인정하고 있다(김석태, 2016).

지방정부의 지방 자치 헌장 제정 유무에 따라 자치도시인 charter city와 general law city로 구분 되어 있는데 가장 큰 차이점은 지방정부의 운영이 자치헌법이 우선인지 아니면 주정부법이 우선으로 따를 것인지에 있다. 아래의 표는 홈룰과 딜런룰을 모두 적용하고 있는 캘리포니아 주의 charter city와 general law city의 차이점을 나타낸 것이다. 그 중 선거 방식 및 선거구제도와 획정에 관한 절차 결정이 지방정부의 법적 위상이 다름에 따라 어떻게 차이를 보이는 지만 서술 하였다(Straud, 2014).

<표 4-2> Charter city vs. General law city

특징	General Law City	Charter City
정부 형태 구성	<ul style="list-style-type: none"> 주법이 규정하는 대로 지방정부를 구성한다. 예를 들어 정부 코드 섹션 36501에 따르면 general law city들은 5명의 의회 의원, 각 한 명의 city clerk, city treasurer¹⁷⁾, 경찰서장, 소방서장으로 구성되며 일반 행정 공무원의 채용 방식과 수를 법률로 제한한다. 혹은 조례 규정에 따라 지방의회 의원들의 수를 규정할 수 있다. 캘리포니아 정부 섹션 34871에 따라 의회-시지배인 형태 허용 할 수 있다. 	<ul style="list-style-type: none"> 지방 정부 자치 헌장은 시장의회형 이나 의회-시지배인형을 포함한 어떠한 지방정부 형태도 인정한다. 캘리포니아 주헌법 XI, § 5(b). 정부 코드 §34450
선거 절차	<ul style="list-style-type: none"> 지방정부의 선거 절차는 캘리포니아 선거위원회에서 규정하고 있는 절차를 따라야 한다. (캘리포니아 선거 코드 법 §§ 10101) 	<ul style="list-style-type: none"> 캘리포니아 선거규정 법에 제한 받지 않는다. 지방정부는 그들의 자치헌장에 따라 선거 절차를 규정할 수 있다 (캘리포니아 헌법 XI, § 5(b); 캘리포니아 선거 코드 법 §§ 10101)
선거구획정	<ul style="list-style-type: none"> 일반적으로 대선거구제를 채택한다. 혹은 조례에 따라 소선거구제에 따라 선출하기도 하며 이러한 조례 규정은 유권자 투표에 의해서 결정된다. (캘리포니아 정부 코드 법 § 34871) 시장은 지방의회에서 선출되거나 유권자의 직접 투표로 선출된다. (캘리포니아 정부 코드 법 §§ 34902) 	<ul style="list-style-type: none"> 자치헌장은 선거구획정을 규정할 수 있다. 소선거구제 혹은 대선거구제 등 자유롭게 선택한다. (캘리포니아 주 헌법 XI, § 5(b))

자료: Stroud, 2014를 참고하였음

2) 선거구획정 방식

미국의 지방자치단체는 선거구를 전체 하나의 선거구로 획정하는 대선거구와 선거구를 다수로 분할한 소선거구로 나눌 수 있으면 최근은 이 둘을 병합하여 채택하는 혼합형 형태를 채택하기도 한다. 하지만, 어떠한 선거구 방식도 완벽한 풀뿌리 민주주의를 이룰 수 없기 때문에 이 세 가지 제도를 기반으로 여러 가지 장치를 도입하여 의회의 주민 대표성과 주민에 대한 책임성을 높이기 위해 노력하고 있다. 또 다른 제도적 차이로는 정당 참여 여부인데 일반적으로는 대선거구일 경우 일반적으로 비정당 공천 제도를 채택하고 있다. 하지만 이러한 차이점도 지방정부의 다양한 형태와 수만큼이나 일반화 할 수 없으므로 본보고서는 단순히 소선거구제와 대선거구제로만 나누어 보지 않고 다양한 선거제도장치를 통해 좀 더 세분화된 선거구 방식으로 미국의 지방선거제도를 분류하도록 하겠다.

17) 시의 재무를 담당하는 최고 관료

(1) 소선거구제 (by district (wards) system)

지역구의 대표성이 강조되는 소선거구제는 각 지역구의 이해와 이익을 대표하는 것이 지방의회 의원들의 최우선 과제라는 점을 강조하고 있다. 다양한 인종, 민족, 소득 계층 등 서로 상의한 문화가 공존하고 갈등하는 지역에서 그들의 이익을 대표하는 것을 가장 최고의 목적으로 하고 있는 시스템이다.

선출 방식으로는 지역구에서 최고 득표한 후보를 기초 의회 의원으로 선출하는 방식이다. 이러한 소선거구제를 통해 선출된 의원은 자신의 지역구 문제에 민감하게 반응하며 자신의 정치적, 정책적 책임감이 높다. 이러한 이유로 과거 많은 선거구제도 재결정을 위한 소송에서 주대법원 (state supreme court)은 중·대 선거구에서 소선거구제로 전환을 판결하였는데 판례에 따르면 소선거구제가 사회적 약자 및 소수 인종을 적극적으로 대표하여 그들의 목소리를 의회에 반영할 수 있다는 이유에서였다. 또한, 소선거구제의 장점으로는 시민 참여를 활발히 이끌어 낼 수 있다는 점이다. 하지만 소선거구제로 선출된 의원을 경우 정쟁에 쉽게 휘말릴 수 있으며 다수의 이익보다는 지역구의 이익을 우선적으로 대변한다는 단점을 가진다.

이러한 단점 때문에 많은 지방정부들이 소선거구제도에 여러 가지 장치를 도입하여 의원들의 대표성과 책임성을 높이기 위해 노력하고 있다. 현재 미국에서 실시하고 있는 몇 가지 변형된 소선거구제를 소개하고자 한다.

① 소선거구제-단순다수제 (Single-Member District-plurality, SMP)

지역 주민의 비율에 따라 선거구를 획정하고 선거구당 최다 득표한 한명의 의원을 뽑는 가장 일반적인 소선거구제 방식이며 대표적으로 뉴욕시가 채택하고 있다.(Borman and Golder, 2013) 소선거구제-절대다수제-단순결선 투표제도(Single-Member District-majority-separate runoff: SMR)는 소선거구제 방식과 같지만 최다득표자가 50%이상을 얻지 못했을 경우 최다 득표 2명이 다시 결선 투표제를 실시한다. 대표적으로 LA와 시카고시가 이 제도를 선택하고 있다 (City council election methods).

소선거구제-절대다수제-즉시결선투표(Single-Member District-Majority-instant runoff: SMI)는 SMR과 같이 결선 투표로 한 선거구에서 한명의 의원을 뽑는 방식은 동일하다. 단, 첫 번째 투표에서 후보자에 대한 선호도에 따라 순위를 매기고 일등 선호로 뽑힌 후보자가 50%의 득표를 넘지 않을 경우 최소 득표한 후보자를 제외시키고 그 후보자가 얻은 표를 다른 후보자들이 순위에 따라 나누어 갖는다. 이런 방식으로 최다 득표자의 득표수가 50%를 넘을 때까지 계속한 후 한 후보자를 선출한다. 샌프란시스코 시가 이 제도를 선택하고 있다(City council election methods).

(2) 대선거구제 (at large system)

앞에서도 언급 했듯이 대부분의 미국의 기초의회 의원들의 경우 중선거제도가 아닌 대선거구제를 바탕으로 하고 있다. 대선거구제는 소수의 이익 및 의견 보다는 지역 전체의 이익을 강조하고 있다. 모든 기초 의회 의원들을 한 선거구에서 선출하는 방식으로 다음과 같은 세 가지 장점을 갖는다.

첫 번째, 지역구가 없기 때문에 정책 반영에 있어서 지역구의 이익보다는 지역 전체의 이익을 대변할 수 있는 정책을 입안할 수 있다. 두 번째, 의원들 간의 투표 담합이 적다. 세 번째, 후보자 군의 인적 풀(pool)이 넓어져서 좀 더 유능하고 입증된 의원을 선출 할 수 있다 (Troustine & Valdin, 2008).

하지만 이러한 대선거구제에서 선출된 의원들을 경우 사회적 약자와 같은 소수 의견을 반영하지 못한다는 단점이 지적된다. 또한 주민과 의원 간 직접적인 접촉을 어렵게 하여 주민의 소외와 무관심을 낳게 하는 등의 낮은 주민 참여 등의 문제를 야기할 수 있다. 대표성의 문제 때문에 위헌의 소지가 있다는 논란에 휩싸였지만 많은 지자체들이 위헌적 소지를 불신시키기 위해서 대선거구제도 다음 아래와 같은 선거 장치들을 선별적으로 선택하고 있다.

첫째, 대선거구제-최다득표제(City-wide at large-plurality: CAP)는 가장 일반적인 대선거구제 방식이다. 시 전체가 하나의 지역구이며 모든 의원들의 이 지역구 안에서 선출된다. 선출된 의원들이 득표수가 50%가 넘는지 아닌지에 대해선 고려하지 않는다. 대표적으로 오하이오 주의 신시내티시나, 미시간 주의 디트로이트시가 이 제도를 실행하고 있다(Williams, 1998).

둘째, 대선거구제-지정좌석제-최다득표제(City-wide designated seats-plurality: CDP)는 조례에 따라 분할된 지역구 없이 하나의 시를 하나의 선거구로 설정하고 시의원을 뽑지만, 후보자들은 자신이 선호하는 지역에 대해서는 유권자들에게 자신의 정보를 제공할 수 있다. 일반적으로 자신이 살고 있는 지역을 자신의 정보를 제공할 지역구로 설정한다. 이 제도는 과반수 득표율에 대해서는 고려하지 않는다. 대표적으로 워싱턴 주의 시애틀 시와 텍사스 주의 오스틴 시가 이러한 선거구 제도 방식을 선택하고 있다(City council election methods).

셋째, 대선거구제-대수제-결선투표제 (City-wide At large-majority by separate runoff: CAR)는 대선거구제에 결선 투표 제도를 결합시킨 것으로 과반이 넘는 후보자가 부족할 경우 선출되지 않은 상위 4명의 후보자를 다시 결선 투표에 붙여 부족한 자리를 채우는 것이다. 대표적으로 애리조나 주의 스캇데일 시가 이 제도를 실행하고 있다(City council election methods).

넷째, 누적 투표제-대선거구(Cumulative-at large: CUA)는 전통적인 1인 1투표라는 방식에서 벗어난 투표 방식으로 유권자에게 주어진 투표권 수만큼 후보자(들)에게 투표하는 방식이다. 예를 들어 1인 2투표일 경우 선호하는 후보자에게 2표를 모두 투표 할 수도 있고 2명의

후보자에게 각각 한 표씩 투표 할 수도 있다. 이러한 투표 방식의 가장 큰 장점으로 소수 인종 혹은 사회 소외계층의 대표성을 일반적인 대선거구제보다 더 적극적으로 반영 할 수 있다는 점에 있다(Guinier, 1994). 이러한 누적 투표제는 미국의 투표권리법 (Voting Right Acts)의 가치를 가장 잘 반영하고 있는 선거 방법으로 알려져 있으며 일리노이 주 (Illinois State)의 의회선거에서 1870년 시작 되었고 현재 미국의 80개 지방 정부에서 실행하고 있다. 대표적인 지방정부로는 앨라배마(Alabama State)의 칠리톤 카운티(Chilton County)가 선거 방식으로 누적 투표제를 선택하고 있다 (City council election methods).

다섯째, 제한된 대선거구제(Limited-at Large: LAL)는 배정된 의원수보다 유권자들이 선택 할 수 있는 후보자의 수를 적게 배정하는 방식을 의미한다. 예를 들어 7개의 의원을 뽑는 투표에서 유권자는 7명보다는 적은 5명 혹은 4명(때에 따라 1명) 정도의 후보에게 투표 할 수 있다. 이러한 제도는 동일한 정치적 사회적 배경을 가진 후보군들이 의회를 장악하는 것을 막고 사회, 경제적, 인종적으로 소외된 계층이 의회에 진출 할 수 있도록 제도적 장치를 설치해 놓은 것이다. 펜실베니아 주의 필라델피아 시가 혼합 선거구제에서 이런 제도를 실행하고 있다(City council election methods).

여섯째, 선호 선택 투표제-대선거구제 (Choice-at large, CHA)는 유권자는 자신의 선호에 따라 후보에게 순서를 매겨 투표한다. 이러한 선호 선택 투표제는 가장 완벽하게 소선거구제와 대선거구제의 단점을 보완할 수 방법으로 평가 받고 있다. 투표방식이 복잡하게 보이지만 간단히 설명하자면 다음과 같다. 유권자는 자신의 선호도에 따라 후보자들에 대해 순위를 매길 수 있다. 만약 선호하는 후보자가 5명중 2명이라면 두 명에 대한 순위 또는 5명 모두라면 제일 선호하는 후보자부터 가장 덜 선호하는 후보자까지 순위를 매긴다. 순위에서 1위를 한 후보자의 득표수가 조례에서 정하고 있는 최소 득표율을 넘었다면 이 후보자(들)가 선출된다. 예를 들어 3자리의 의원석 중 조례에서 정해진 최소 득표율인 25%를 넘은 후보자가 한명이라면 그 후보자는 선출된다. 그 후에 사표를 방지하기 위해 1위 후보자가 25% 이상을 득표한 후 남은 표에 대해서 2순위를 선택한 후보자에게 표를 나누어 주고 제일 득표수가 적은 후보를 제외시키다. 이러한 방식으로 남은 2자리의 후보가 선택 되어 질 때까지 계속하면서 가장 적게 득표한 후보를 제외시켜 의원을 선출하게 된다. 현재 미국 20개 지방의회가 이러한 투표 방식을 선택하고 있으며 1941년 매사추세츠 주 캠브리지 시가 제일 먼저 실행하였다 (City council election methods).

(3) 혼합선거구제 (hybrid system, mixed system)

소선거구제와 대선거구제를 혼합한 형태(hybrid system)는 소선거구제 지역주의와 대선거구제의 지역 배제의 단점을 모두 극복할 수 있는 모형으로 이미 미국에서 1929년 애리조나 주(Arizona), 투산 시(City of Tucson)에서 실행되어 많은 대도시들이 최근까지도 이러한 혼합

형 선거구제도 모형을 채택하거나 고려하고 있다. 혼합선거구제의 최대 장점은 소수인의 대표와 자치단체 전체의 이익과 발전 간에 상호보안을 이룰 수 있다는 점이다.

2013년 시애틀의 경우 주민 투표를 통해 현행 대선구구제를 통해 뽑던 9명의 시의원을 7명을 소선거구제로 두 명은 대선구구제로 뽑는 선거구획정을 통과 시켰다. 혼합형 선거구 제도의 경우 조례에 따라 소선거구와 대선구구를 뽑을 지역을 나누고 의원수도 분배하여 투표를 실시한다. 앞의 두 제도와 마찬가지로 결선 투표제도를 선별적으로 선택하고 있는 지방정부도 있다. 일반적인 혼합선거구 모형은 대표적으로 매사추세츠의 보스턴 시가 실행하고 있다. 이러한 혼합선거구제도 앞에 언급한 결선투표(runoff), 누적투표(cumulative), 선별 투표(choice) 등의 장치들의 선택하여 다양한 변형된 형태를 보여 줄 수 있다(MacManus, 1988).

3. 지방정부의 선거구획정 사례

앞에서도 언급 했듯이 미국의 경우 일관된 지방자치 선거에 대한 법률 조항을 따로 두지 않고 있다. 따라서 미연방 선거 관리 위원회도 각 지자체 선거에 대해 개입을 할 수 있는 권한이 없으며 각 주 정부와 지방 정부의 선거 관리 위원회가 선거를 관리·감독하고 있다. 미국의 연방 제도 특성에 의해 주 헌법 및 법률에 따라 주 정부 선거 관리 위원회가 지방정부의 선거에 개입이 불가 한 경우도 있다. 따라서 본보고서는 주 및 지방 정부의 선거 관리 위원회에 대해 일반화하기 보다는 뉴욕 주와 뉴욕 시 선거 관리 위원회의 구성 및 역할에 대해 서술함으로써 지방정부 선거구획정 기준 및 절차에 관한 법 규정을 설명하고자 한다.

(1) 뉴욕 주 선거 관리 위원회

뉴욕 주 선거 관리 위원회(the New York State Board of Elections)는 뉴욕 주 행정부 소속으로 초당파적인 성격을 갖고 있다. 뉴욕 주 선관위의 가장 큰 역할은 “공정선거 관리법(Fair Campaign Code)”에 명시된 모든 선거 활동에 대한 규제와 감독에 있다. 또한 지방단위의 선거 관리 위원회(예: 뉴욕시 선거 관리 위원회)를 지원하고 선거법에 명시된 위반 행위에 대한 조사권을 갖는다. 뉴욕 주 법 §3-100에 따르면 위원회는 총 4명의 위원으로 구성하며 주 의회에서 선출되며 주지사에 의해 임명된다 (New York State Board of Elections).

(2) 뉴욕 시 선거 관리 위원회

지방정부의 선거 관리 위원회의 경우 큰 도시 정부를 제외하고는 카운티 정부 소속 아래에

설치되어 있다. 그 이외에 뉴욕시나 LA시 같이 큰 시 단위 정부의 경우 자체 선거 관리 위원회를 설치하여 독립적으로 자치단체 선거를 관리하도록 하고 있다.

뉴욕 주의 경우 뉴욕 주 선거법 § 3-200에는 지방자치단체 선거를 관할하는 지방선거 관리 위원회의 구성 및 위원의 자격 등을 법률적으로 명시하고 있다. 법에 따르면 뉴욕 주의 지방 정부는 뉴욕시를 제외하고는 카운티 정부 아래 지방선거 관리 위원회를 설치하며 관할 지역에서 행해지는 모든 지방선거의 관리·감독에 대한 책임을 부여 받고 있다. 이 법 조항은 뉴욕 시에 대한 독립적인 선거 관리 위원회를 인정하고 있으며 다른 지방선거 관리 위원회와 같이 위원들의 선출 및 자격 조건 그리고 법률적 역할 등에 대해 명시하고 있다. 뉴욕시 선거 관리 위원회(the board of elections in the city of New York, NYCBOE)는 뉴욕시 자치에 관련된 모든 지방선거를 관리·감독하고 있다(New York City Board of Elections).

뉴욕 시 선거관리 위원회의 구성은 10명의 위원들로 구성 되어 있으며 뉴욕시를 구성하고 있는 5개의 자치구 (boroughs)에서 두 명씩 선출 된다. 각 정당에서 선출된 두 명의 위원은 최근 실시된 주지사 선거에서 가장 많은 득표를 한 후보에서 선발된다. 선출된 위원에 대해서는 뉴욕시의회에서 임명하게 된다. 임명된 10명의 위원들은 매주 한번 뉴욕 시에 있는 선거 관리 위원회에서 회의를 갖게 된다. 또한 각 위원들은 선거 관리 위원회 업무를 수행할 조직원들에 대한 임명권을 갖는다. 매주 갖는 공식적인 회의에서 의논되어 지는 모든 의제 및 토론들은 공식 문서로 기록 되어 지면 이 회의 내용은 뉴욕 시 선거 관리 위원회 공식 홈페이지에 공개 되어 유권자들의 알권리를 보장한다(New York City Board of Elections).

또한 뉴욕 시 선거 관리 위원회는 뉴욕 주 선거법 § 3-200에 따라 다음과 같은 법적 역할과 책임이 부여 된다.

- 유권자 등록, 교육 및 절차
- 유권자 수 기록 및 정보 갱신
- 후보자 신청 및 신원 확인
- 선거 비용 감사 및 감독
- 선관위 직원 채용 및 교육
- 개표소 운영
- 선거일에 관련된 모든 시설에 대한 설치 및 관리 등
- 각 유권자와 부재자 투표자들의 선거권 확보
- 선거 운동 및 선거권 관리
- 유권자들에게 선거 교육 및 선거 정보 제공
- 지역구 위치에 대한 지도 제공

(New York City Board of Elections)

(3) 선거구획정 위원회 및 조정 사례

대도시의 경우 독립적인 선거구획정 위원회를 구성하여 특정 정당에 유리할 수 있는 선거구 개편(Gerrymandering)을 막고 있는데 그 대표적인 사례가 뉴욕 시의 선거구획정 위원회(Districting Commissions)이다. 대부분의 중소 단위의 시정부는 카운티 정부 단위의 선거 관리 위원회들을 통해서 선거구획정 절차를 실행한다. 하지만 뉴욕 혹은 LA와 같은 대도시의 경우 시 자치 현장을 통해 법적 독립성이 보장된 별도의 선거구획정위원회를 설치하고 운영하고 있다.

뉴욕시는 현재 51개의 선거구에서 시의원을 선출하고 있으며 연방헌법에 명시하고 있는 1인 1투표 원칙에 따라 소선거구제를 채택하고 있다. 하지만 소선거구제의 대표성 문제와 특정 정당 독점에 대한 우려 때문에 10년에 한 번씩 인구 변동에 따라 선거구를 재획정하여야만 한다고 시 자치 현장에 명시하고 있다(New York City Districting Commission).

뉴욕시 선거구획정 위원회의 구성은 뉴욕 자치 현장 2장 50조에서는 선거획정 위원회의 위원의 선정 절차 및 자격 요건과 시의회와 행정부와의 관계에 대해 명시하고 있다. 선거획정 위원회는 시장이 7명 위원을 시의회가 8명 위원을 임명하여 총 15명으로 구성된다. 그 중 5명의 위원은 시의회 제1정당에서 임명하고 3명은 소수정당 그리고 나머지 7명은 시장이 임명한다. 위원을 구성할 때는 지리 및 인종적 특성을 반영하여 구성하도록 한다(New York City Districting Commission).

뉴욕시 자치 현장에 따르면 뉴욕시 전체 지역구를 대상으로 전체 인구 수, 인종 및 성별과 같은 인구변화에 따라 시의회 의원들의 선거구를 조정해야하는 것을 법률로 규정하고 있다. 예를 들어 독립적인 권한을 가진 선거구획정 위원회는 뉴욕시의 51개 선거구를 미국 인구통계(US census)에서 발표하는 인구 변화 통계와 선거구획정에 대한 연방법, 그리고 뉴욕시 자치 현장 등 법률에 정한 기준 및 절차에 따라 51개의 선거구의 크기를 줄일 수도 늘릴 수도 있는 권한을 가진다. 위원회가 구성된 직후부터, 위원들과 위원회에 소속된 직원들은 관련법, 규제 및 인구 통계 검토를 시작해야만 한다. 선거구획정 조정에 대한 제안서 작성 후 주민 공청회와 공식 회의를 거쳐 시의회와 연방 법무부에 최종안을 제출해야 한다. 선거구 조정에 관한 모든 권한이 시의회 혹은 카운티 정부에 이양 되어 있음에도 불구하고 최종안을 연방 법무부에 제출하는 이유는 선거구 조정의 목적 및 절차, 최종안의 내용이 연방 투표권 보장법 2항과 5항(Section 2 and 5 of the Voting Rights Act)을 위반하였는지를 검토하기 위해서이다. 제2항은 모든 선거의 절차는 특정 인종 혹은 사회 계층에게 불리하게 작용해서는 안된다는 조항이다. 제5항의 경우 선거의 결과에 영향을 미칠 수 있는 선거 절차 및 방식의 변화에 대해서는 법무장관의 사전 승인이 필요하다는 법률이다 (New York City Districting Commission).

선거구획정 절차에 대해서는 뉴욕시 자치 현장 2장 51조와 52조에서 법률적으로 명시하고

있다. 자치헌장 51조는 선거구획정위원회의 법률적 권한과 선거구획정을 위한 공청회 개최, 계획서 제출 및 승인에 대한 모든 법적 절차에 대해 규정하고 있다. 이 조항에서 가장 강조하고 있는 것은 선거구 조정에 대한 초안은 시의회의 심의를 거쳐야 하며 주민 공청회를 주최하여 선거구 조정에 대한 민주성과 투명성을 확보해야 한다는 점이다. 그 외의 공청회 및 선거구획정 계획서 대한 세부적 규정은 다음과 같다(New York City Districting Commission).

· 10년 동안의 인구 통계 조사 결과에 따라 위원회는 시의원 선출을 위한 선거구획정 계획서를 준비해야한다. 본 계획서는 52절에 제시된 기준을 반드시 따라야 한다.

(the City Charter. N.Y. CITY CHARTER, ch. 2-A, Section 51(a) 2004)

· 위원회는 계획서가 의회에 제출되기 한달 이내에 최소한 한번 이상의 공청회를 개최해야 한다. 위원회는 첫 번째 공청회가 열리기 한달 이내에 작성된 계획서를 시민들에게 공개하고 동의와 조언을 구해야 한다.

(N.Y. CITY CHARTER, ch. 2-A, Section 51(b) 2004).

· 위원회는 시의원 선거가 있기 1년 전에 계획서를 시의회에 제출해야 한다.

(N.Y. CITY CHARTER, ch. 2-A, Section 51(c) 2004).

· 본 조항의 c항목에 따라 제출된 계획서는 3주 안에 시의회가 본 계획서 반대에 대한 결의안과 반대에 대한 의견을 위원회에 3주 이내에 제출하지 않을 경우 본 계획서는 채택된 것으로 한다.

(N.Y. CITY CHARTER, ch. 2-A, Section 51(d) 2004).

· 반대 의결안과 반대 의견을 받을 경우, 위원회는 지방선거 최소 10달 전에 계획서를 수정하고 수정된 계획서를 의회와 주민들을 위해 완성해야 한다. 위원회는 수정된 계획서에 대해 공청회를 열고 주민들의 의견을 수렴해야 한다.

(N.Y. CITY CHARTER, ch. 2-A, Section 51(e) 2004).

· 본 조항의 e항에 의거하여 수렴된 주민의 의견에 대해 위원회는 지방선거 최소 8달 전에는 최종계획서를 완성하고 제출해야한다.

(N.Y. CITY CHARTER, ch. 2-A, Section 51(f) 2004)

· d와f 항의 규정에도 불구하고, 위원회가 최소 9명의 위원회의 위원이 승인한 최종안 사본을 City clerk에게 제출할 때까지 채택된게 아닌 것으로 간주 된다.

(N.Y. CITY CHARTER, ch. 2-A, Section 51(g) 2004)

· 위원회가 City clerk에게 규정된 절차에 따라 최종안을 제출한 후, 위원회는 최종안의 이행에 필요한 모든 절차에 대해 명확히 해야 하며 미국연방 투표권 법의 위반에 대한 미국 법무부 사전 심의에 대한 모든 절차에 대해서도 이행해야 한다.

(N.Y. CITY CHATER, ch. 2-A, Section 51(h) 2004)

이러한 선거구 조정 제안서는 자치 헌장 52조에서 제시하는 기준을 바탕으로 작성 되어야 한다. 그 기준은 다음과 같다 (New York City Districting Commission).

· 인구수(population): 최소 인구와 최대 인구는 평균 인구수와 비교하여 10% 이상의 차이를 보이면 안 됨

(the City Charter. N.Y. CITY CHARTER, ch. 2-A, Section 52(a) 2004)

· 공정하고 효과적인 대표성 (Fair and effective representation): 뉴욕시에 거주하고 있는 소수인종을 공정하고 효과적으로 그들의 대표성을 의회에서 보장해야 함

(N.Y. CITY CHARTER, ch. 2-A, Section 52(1)(b) 2004).

· 공공이익(communities of interest) 보장: 선거구 경계는 역사적, 인종적, 경제적, 종교적 기반 등을 바탕으로 발전된 공동체 의식이 형성되어 있는 근린지역 혹은 지역사회를 기반으로 설정함

· 밀집성 (compactness): 각각의 선거구는 세밀하게 세분화 되어 있어야 하며 그 크기는 넓이의 2배를 넘기 못함

· 접근성(contiguity): 각 선거구들은 다리, 터널, 트램, 혹은 페리 서비스를 통해 거리적으로 서로 인접해야함 (N.Y. CITY CHARTER, ch. 2-A, Section 52(2) 2004).

· 정치영역 (political boundary): 선거구는 보러(borough) 또는 카운티의 영역을 벗어나서는 안 됨. (N.Y. CITY CHATER, ch. 2-A, Section 52(3) 2004)

<표 4-3> 2013년 선거구 재획정 절차

일정	절차
2012년 6월	<ul style="list-style-type: none"> • 뉴욕시장은 6월 5일까지 선출된 위원들을 공식으로 임명한다. 위원회 일정과 소수인종에 대한 인구 조사와 선정을 통해 투표권법에서 규정한 소수인종의 공정한 대표권 보장을 위한 선거구획정 계획을 세운다.
2012년 9월	<ul style="list-style-type: none"> • 위원회는 선거구 조정 계획안을 주민에게 발표하여 점검과 의견을 반영하도록 한다.
2012년 10월	<ul style="list-style-type: none"> • 위원회는 최소한 한 번의 공청회를 연다.
2012년 11월	<ul style="list-style-type: none"> • 위원회는 선거구 조정안을 시의회에 승인을 위해 제출한다. 시의회는 초안에 대해 반대의견을 수렴하고 반대 의견들 표결에 붙이며 반대 사유와 대안에 대해서는 위원회에게 전달한다.
2013년 1월	<ul style="list-style-type: none"> • 위원회는 개정된 선거구 조정안을 시민과 시의회에의 조언을 얻기 위해 다시 한번 제출하고, 위원회는 이 조정안에 대한 주민들의 의견을 반영하기 위해 공청회를 반드시 열어야 한다.
2013년 3월	<ul style="list-style-type: none"> • 위원회는 최종안을 제출하고 의회의 승인을 기다린다. 의회를 이 최종안을 사전승인을 위해 연방 법무부 (the Department of Justice)에 제출한다. 이는 연방 법무부가 새롭게 획정된 선거구가 정치적으로 특정 소수인종을 배제하고 있지 않는지 혹은 그들의 대표성을 강화시키는지 심사한다. 연방 법무부로부터 승인이 있기 전까지 최종 계획서는 효력을 발생할 수 없다.
2013년 7월	<ul style="list-style-type: none"> • 후보자들 신청서 접수를 시작하고 후보자를 신청을 위해 지역 주민의 5% 혹은 900명의 서명을 받아야 한다.
2013년 9월	<ul style="list-style-type: none"> • 예비선거 실시한다.
2013년 11월	<ul style="list-style-type: none"> • 본 선거를 실시한다.

자료: New York City Districting Commission

4. 미국 지방 선거획정 제도 평가

1) 선거구획정 방식 종합 평가

어떤 선거 방식도 완벽하게 민주주의 가치를 반영 할 수는 없다. 하지만 현재 실행되고 있는 선거 방식의 평가를 통해 최적의 대안을 선택할 수는 있다. 이를 위해 다양한 학술 연구들이 현재 미국 지방정부에서 실시하고 있는 다양한 선거구 제도를 평가하고 있으며, 평가 결과를 통해 가장 최적의 대안을 찾으려 하고 있다.

본 보고서에서는 The Center for Voting and Democracy에서 실시한 선거구 평가 결과를 소개 하고 자 한다. 이 평가 방법은 18가지 평가 항목을 통해 미국에서 실시되고 있는 지방 선거구 제도를 -2부터 +2까지의 스케일로 평가 하고 있다. 숫자의 단위가 1씩 늘어날수록 그 항목에 대한 평가가 2배 정도 훌륭하다는 것을 의미 한다. 우선 평가 항목들을 간단히 소개 하자면 다음과 같다.

- (1) 유권자의 선택의 폭(Voter voice): 유권자의 선택의 폭을 의미 한다. 소선거구제의 경우 유권자의 후보자 선택의 폭이 좁을 것이며 그에 비해 대선거구는 넓다.
- (2) 후보자간 경쟁(Competitive races): 후보자들 간의 경쟁의 정도를 의미한다.
- (3) 표분리 위험 요소 방지 (Preventing “Spoiler” and “Sponge” problems): 소수의 군소 후보가 과반수의 표를 가름으로써 많은 다수의 유권자가 선호하는 후보를 떨어뜨릴 수 있는 위험을 의미한다.
- (4) 사표 방지(Minimizing Wasted Votes): 얼마만큼 사표를 방지 할 수 있는지에 대한 평가 항목이다.
- (5) 다수결의 법칙(Majority Rule): 다수결의 법칙을 뜻하며 다수의 유권자가 선택한 후보가 선택되고 의회가 그것을 반영하여야 한다는 것을 의미한다.
- (6) 대표성(Representativeness): 의석수가 정당 혹은 후보자의 득표율을 정확하게 반영하고 있는지를 평가하는 항목이다.
- (7) 소외계층 반영(Minority Inclusion): 대표성과 연계되는 개념으로 경제, 사회적, 인종, 종교적 소외계층을 의회 좌석 수로 의회가 반영하고 있는지를 평가하는 항목이다.
- (8) 게리맨더링 방지(Resistance to Gerrymandering): 특정 정당에 유리하게 선거구 획정하는 것을 방지할 수 있는지에 대한 평가 항목이다.
- (9) 선거진입 장벽(Opportunity to serve): 지역구 거주와 상관없이 자격을 갖춘 후보자들이 선거에 나갈 수 있는 기회 보장하고 있는지를 의미한다.
- (10) 의회와의 거리감(Constituent connection): 유권자들과 의회와의 심리적 거리감이 얼마나 가까운지에 대한 평가 항목이다.

- (11) 책임성(Accountability): 유권자들이 투표를 통해 의원들의 성과 및 행태에 대한 책임감을 고취 시킬 수 있다는 심리적 만족감을 의미한다.
- (12) 안정성과 반응의 균형(Balancing Stability and responsiveness): 현행 의회 운영의 안정과 주민의 요구에 대한 반응이 어떻게 균형을 잘 이루고 있는지에 대한 평가항목이다.
- (13) 지역이익과 전체 이익의 반영 균형(Balancing neighborhoods and the city): 지역구의 이익과 도시 전체의 이익의 균형을 이루고 있는지를 의미한다.
- (14) 이슈 중심 선거 운동 (Issues focused campaigns): 이슈 중심의 선거 운동을 하고 있는지에 대한 평가 항목이다.
- (15) 선거비용 (Manageable campaign costs): 적정 수준의 선거 운동 비용을 사용할 수 있도록 선거구가 획정되어 있는지를 평가하는 항목이다.
- (16) 선거 방식의 용이성 (Ease of voter use): 누구나 쉽게 이해할 수 있는 선거 방식 및 투표용지 작성법을 가지고 있는지를 평가하는 항목이다.
- (17) 투표율 (Voter participation): 투표율 높이기에 적합한 선거구인지를 평가하는 항목이다.
- (18) 선거 방식의 단순성 (Ease of administration): 단순선거 방식과 낮은 행정비용이 드는 선거구 방식인지를 평가하는 항목이다.

<표 4-4> 선거구 평가 점수 표

	SMP	SMR	SMI	CAP	CDP	CAR	CUA	LAL	CHA
유권자의 선택의 폭	-2	+1	+1	+1	+1	+1	+1	+1	+2
후보자간 경쟁	-1	-1	-1	-1	-1	+1	+1	+1	+1
표분리 위험 요소 방지	-2	+2	+2	-2	-2	+2	-2	-2	+2
사표 방지	-2	-1	-1	-2	-2	-1	0	0	+2
다수결의 법칙	-2	0	0	0	-2	+2	0	0	+2
대표성	-1	-1	-1	-1	-1	-2	+1	0	+2
소외계층 반영	0	-1	-1	-2	-2	-2	+1	0	+2
게리멘더링 방지	-2	-2	-2	+2	+2	-2	+2	+2	+2
선거진입 장벽	-2	-2	-2	-1	-1	+2	+2	+2	+2
의회와의 거리감	0	0	0	-2	-2	-1	+1	0	+1

	SMP	SMR	SMI	CAP	CDP	CAR	CUA	LAL	CHA
책임성	-2	-2	-2	0	0	-2	+1	+1	0
안정성과 반응의 균형	-1	-1	-1	-2	-2	-2	-1	-1	+2
지역이익과 전체 이익의 반영 균형	-2	-2	-2	-2	-2	-2	-1	-2	-1
이슈 중심 선거 운동	-1	-2	+1	0	0	0	+1	+1	+1
선거비용	+2	-1	+2	-1	-1	-2	-1	-1	0
선거 방식의 용이성	+1	-2	0	+1	+1	-2	+1	+1	-1
투표율	-1	-2	0	0	0	-2	+1	+1	+2
선거 방식의 단순성	+2	-2	0	+2	+2	-2	0	+2	-1
총합	-16	-19	-7	-10	-12	-12	8	6	20

자료: The Center for Voting and Democracy

전체적으로 소선거구제에 해당하는 제도들이 대선구제 보다 총합계가 더 낮은 것을 알 수 있다. 이는 단순히 소선거구제보다 대선구제가 더 나은 제도라고 단순히 말할 수 없지만 대체적으로 소선거구 제도들이 능력 있는 후보자들에게 있어 선거에 진입하는 장벽이 높으며 특정 정당에게 유리한 쪽으로 선거구를 획정 할 수 있는 기회가 높은 것으로 나타났다.

모든 18개의 항목에 대해서 자세히 살펴 볼 수 없어 현재 우리나라 지자체 선거 제도에 있어서 이슈가 되고 있는 사표 방지(minimizing wasted votes), 대표성(representativeness), 선거 진입 장벽(opportunity to service), 투표율(voter participation) 등을 위주로 설명하고자 한다.

가장 먼저, 사표 방지에 대해 소선거구제 대선구제에 대부분이 효과가 없었지만 ‘선호 선거구 대선구제’ (CHA)의 경우 후보자들에 대해 선호를 등급으로 매기고 최소 득표율을 정함으로써 후보자에 대한 사표를 최대한 줄임으로써 선출된 의원의 다수와 소수 유권자에 대한 대표성을 모두 반영할 수 있는 제도로 평가 받고 있다. 여기서 주목해야 할 점은 같은 대선구제라고 해도 일반적으로 최다 득표자로 선출하거나 결선 투표로 선출하는 방법들은 의회의 대표성의 정도가 소선거구제와 별반 다르지 않다는 것을 알 수 있다. 하지만 대선구제에서 누적 투표제나 선호 투표제를 실행할 경우 의회의 대표성이 상승한다는 것을 알 수 있다.

또한 소선거구제 보다는 대선구제의 경우가 다양한 후보들의 선거 진입 장벽을 낮춰 줄 수 있다는 것을 본 연구가 보여 주고 있으며, 투표율의 경우에도 대선구제가 전반적으로 소선거구제보다 높여 준다는 것을 볼 수 있다(The Center for Voting and Democracy).

2) 선거구 방식과 의회의 다양성과의 상관관계

학계에서 가장 오랫동안 연구되어 온 이슈 중에 하나는 선거구 제도와 의회의 대표성에 대한 상관관계이다. 과거 연구들이 지방의회의 사회적 약자 혹은 소외 계층의 목소리를 대변할 수 있는 의회 구성원들 선출을 위한 선거제도발전에 대한 연구가 활발했다면 근래에 와서는 다양한 과학적 분석 방식으로 현재 실행되고 있는 선거구 방식들이 실질적으로 의회 구성원들의 다양성을 이끌어 왔는지에 대한 연구가 활발히 진행 되어 왔다. 이러한 주제에 대한 대부분의 연구들은 International City/County Management Association (ICMA)¹⁸⁾에서 4년 마다 한 번씩 실시하는 설문문을 통해 데이터를 구축하여 양적연구를 실행하고 있으며 따라서 종합적으로 그 결과들을 고려하기에 문제가 없다고 생각된다.

(1) 소수 인종

소선거구제를 선택하는 많은 지방정부들이 그들의 합리적 근거로 인구비율에 따른 다양한 인종들의 지방의회 진출을 들고 있다. 이러한 그들의 주장은 다양한 사례연구와 최근의 양적 연구들의 결과들을 바탕으로 하고 있다. 소선거구제가 대선거구제보다 소수인종들의 지방의회 진출 기회를 넓혀주는 요인으로는 크게 세 가지로 정리할 수 있다.

첫 번째로는 소수인종들은 어느 특정 지역의 거주하는 행태를 보이고 있으며 이를 “지역적 집중화”(geographical concentration)라고 표현하고 있다.

두 번째로는 유권자의 크기이다. 그 동안의 연구에 따르면 소수인종 유권자의 수가 중간 크기(midsized group)이라면 소선거구제를 통한 지방의회 진출이 유리할 것이라고 결론짓고 있다.

마지막 요인으로는 유권자의 양극화이다.

이러한 요인들로 인해 소선거구제가 소수 인종들을 대변하는 의회를 구성하기에는 대선거구제보다 유리하다고 결론짓고 있다(Guinier, 1994).

(2) 선거제도와 여성의원 비율과의 관계

대부분의 연구에서 지방의회의 여성의원 비율증가와 소선거구제는 유의미한 상관관계를 가지지 못하거나 부정적인 영향을 주는 것으로 나타나고 있다. 소수인종과 다른 결과를 나타

18) 미국 지방정부 연구기관 중 하나로 미국 지방정부의 형태, 주요 정책 이슈에 대해 연구하고 그 결과를 제공하는 기관이다.

낸 요인으로 많은 연구 결과들이 다음과 같은 2가지를 지적하고 있다.

첫 번째, 여성 유권자들은 특정 지역에 모여 거주하는 비율이 낮다. 따라서 소선거구제의 가장 큰 특징인 최다 득표자의 의회진출이라는 장점을 달성하기에는 그 집단의 투표 집중력이 낮은 것이다. 또 다른 이유로는 여성 유권자 집단은 그 크기가 중간 사이즈 보다 크기 때문에 유권자의 집중도가 떨어질 수밖에 없어 여러 후보자로 표심이 갈라질 수 있다.

이러한 두 가지 요인이 여성 유권자의 행태를 결정짓기 때문에 소선거구제보다는 대선거구제의 경우 여성의원의 지방 의회 진출을 높이는 것으로 여러 연구들이 보여 주고 있다 (Bullock & MacManus, 1991).

3) 선거구제도 평가 사례

2018년 11월 지방선거를 앞두고 있는 캘리포니아 주의 몇몇의 지방자치단체들이 현재 실행하고 있는 선거제도가 캘리포니아 주와 연방법이 명시하고 있는 투표권리법을 위반하고 있다는 소송에 휘말려 그 결과가 주목되고 있다.

예를 들어, 산타모니카 시 정부는 자치현장에 따라 1946년부터 대선거구제를 통해 모든 7명의 시의원들을 선출해 왔다. 하지만 2016년 4월 산타 모니카에서 활동하고 있는 시민 단체 중 하나인 피코 네이버후드 연합회(PNA)¹⁹⁾는 현행 대선거구제도가 지역구에 거주하는 라틴계열 주민들의 의견이 소수 의견이라는 이유로 제대로 반영하고 있지 못하다며 캘리포니아 주 대법원에 산타모니카 시 정부를 상대로 투표권리법 위반 소송을 제기했다. 하지만 산타모니카 시 정부는 현재 대다수의 유권자가 현행 대선거구제를 유지하기를 원하고 있으며 2002년과 2016년 사이의 통계를 보면 라틴계들의 지지를 받은 후보자가 선출된 확률이 71%가 된다고 하며 현행 대선거구제를 유지할 것을 주장했다 (City of Santa Monica).

LA 타임스에 의하면 2001년 이후 인구 만 명 이상이 거주하는 지방 정부 중 캘리포니아 주 115개의 지자체가 산타모니카와 같은 소송에 휘말려 대부분의 지방정부가 패소하거나 스스로 대선거구제에서 소선거구제로 바꾸었다고 전하고 있다. 하지만 소선거구제로 바뀐 뒤 소수 인종의 의회 진출이 높아질지는 의문이라고 평가하고 있다(Winterer & Davis, 2018).

4) 미국 지방선거 선거구획정 현황

ICMA는 1982년부터 4년에 한 번씩 지방정부의 정부 형태 및 선거구에 관한 설문 조사를 실시하고 있으며 설문조사의 주요 주제는 지방정부의 형태 및 정치제도에 관한 것이지만 그

19) 캘리포니아 주 산타모니카를 기반으로 활동하는 시민단체 중 하나로 지역의 안정과 주택 문제, 시정부 감시 등을 주된 목적으로 한다.

외에도 지방정부 공공 서비스 제공 실패, 지속 가능한 발전, 지역 경제 발전 등 그 시대가 지방정부에게 요구하는 문제에 관한 설문조사도 제공하고 있다.

설문 조사 대상은 인구 2천 500명 이상의 지방정부를 대상으로 하고 있으며 약 만천개의 미국 지방 정부가 이해 해당된다. 이러한 ICMA 설문 조사 결과는 연구적 가치뿐 아니라 실무적 가치도 포함하고 있는 것으로 평가되고 있다.

이에 본 보고서에서 미국 지방정부 선거구획정에 관한 현황을 ICMA 데이터 분석을 통해 알아보고자 한다. 여기서 인용된 데이터는 2011년도 자료를 사용하였으며 3566개의 지자체가 응답에 참여 하였으며 전체 응답률은 약 32%이다.

가장 먼저 살펴 볼 것은 미국 지방정부의 자치권의 법률적 위상에 관한 것이다. 표X에 따르면 지방정부 구조의 변화에 있어서 지방정부가 독립적인 법적 권한을 가지고 있는냐는 질문에 응답자의 54.6%가 자치현장을 통해 지방정부 구조의 변화에 대한 지자체가 법적 권한을 가진다고 응답하였다. 이는 주법(general state law, 24.3%)보다 높은 응답률로 흠뻑을 바탕으로 한 자치현장이 지방정부의 구조 및 선거제도에 대한 모든 독립적인 법적 권한을 가지며 주정부의 간섭을 최소한으로 배제하고 있다는 것을 의미한다.

<표 4-5> 지방정부 구조 변화의 법적 권한

법적 위상	빈도수	퍼센트
자치현장 (charter)	1947	54.6%
주 법 (state law)	865	24.3%
조례 (ordinance)	579	16.2%
결의문 (resolution)	15	0.4%
기타	82	2.3%
총합	3488	

다음으로 선거구제도 선택에 있어서 2011년 현재 가장 많이 실행하고 있는 선거구 제도는 대선구 제도 약 64.1%의 지자체가 선택하고 있다. 그 다음으로는 간소한 차이로 소선거구제(16.0%)보다 혼합형 선거구제 (16.7%)를 선택하고 있는 것으로 나타났다.

<표 4-6> 선거구획정 현황

선거구획정제도	빈도	퍼센트
대선거구제	2287	64.1%
소선거구제	569	16.0%
혼합형선거구제	594	16.7%
총합	3450	

부가적으로 혼합형 선거제도를 선택한 지자체를 대상으로 대선거구제와 소선거구제에 각각 배당된 의원석을 알아보면 대선거구제에 배당하는 의원석 수는 평균 2.13이며 소선거구제의 경우 평균 4.88의 의원석을 배당하는 것으로 나타나 대선거구제보다 소선거구제에 더 많은 의원수를 배정하는 것으로 나타났다.

그렇다면 2006년 이후 선거구획정 변화는 어떻게 변화하였을까? 본 설문조사에 따르면 전체 응답한 지자체 중 지방정부 제도 변화를 계획하거나 승인한 지자체는 237개로 전체 응답한 지방정부 중 6.6%가 이에 해당하며 237개의 지자체 중 선거구 제도 변화를 계획 혹은 승인한 지방정부는 114개로 약 48.1%였다. 아래 표에 따르면 대선거구제에서 소선거구제로 변화를 계획 혹은 승인한 지자체가 약 57.9%이며 소선거구제에서 대선거구제로의 변화는 약 32.5%로 나타났다.

<표 4-7> 선거구 재획정

선거구제도	빈도	퍼센트
대선거구제 -> 소선거구제	66	57.9%
소선거구제 -> 대선거구제	37	32.5%
대/소선거구제->혼합형선거구제	11	9.6%
총합	114	

이러한 결과는 캘리포니아 주의 산타모니카 시의 경우와 같이 대선거구제가 연방 투표관 리법 위반하고 있다는 소송에 따른 결과 혹은 대선거구제의 경우 소수민족 혹은 사회소외 계층의 의견을 대변하는 기회가 배제 된다는 약점 때문에 많은 지자체들이 대선거구제에서 소 선거구제에로 돌아가는 경향을 볼 수 있다.

또한 본 설문 조사에는 실행되지 않았지만 다른 문헌 연구에 따르면 소선거구제를 선택한 지자체의 경우에도 단순다수제가 아닌 결선 투표제도 등의 제도를 도입하여 소선거구의 최

대 약점인 지역 이익 우선주의를 최소화할 위한 노력을 하고 있는 것으로 나타났다.

마지막으로 후보자들의 정당 공천제도에 대한 현황을 알아보면, 앞에서 나온 결과처럼 많은 미국 지방정부들이 정치색을 최소화하고 지역의 전체 이익을 대변하기 위해 비정당 공천제도를 실행 중이며 이 또한 아래의 표의 결과와 일치하는 것을 알 수 있다.

<표 4-8> 정당 공천제도

후보자의 정당 가입 여부	빈도	퍼센트
정당공천제도	703	19.7%
비정당공천제도	2734	76.7%
총합	3437	

앞도적인 76.7%에 해당하는 지자체들이 비정당 공천제도를 실시하고 있는 것으로 나타났다.

5. 미국 지방선거 선거구획정제도가 가지는 시사점

문재인 정부 출범 100일 기념 연설에서 문재인 대통령은 연방제도에 버금가는 지방분권을 언급하며 새로운 차원의 강력한 지방 분권 시대를 약속하였다. 이는 제9차 지방자치법과 지방의회의원선거법이 개정된 이후 펼쳐진 지방자치 시대와는 다른 의미를 갖는다. 현 정부는 헌법을 개정을 통해 지방정부의 법적 독립성과 행정적 역할을 강화하려는 목적을 가지고 있으며 궁극적으로는 지방정부와 중앙정부가 주인-대리인 관계가 아닌 파트너로써 때로는 행정 성과를 비교 할 수 있는 경쟁자로서의 역할을 변화 시키는데 있겠다고 할 수 있다.

이에 새로운 지방자치 분권 시대를 열어가는 이 시점에 미국의 지방자치 선거 제도가 가져다 주는 함의는 크게 두 가지로 볼 수 있겠다.

1) 선거제도 및 선거구획정에 대한 지방정부의 독립성

미국의 연방제도가 다른 나라와 가장 구별되는 차이 점 중에 하나는 지방정부가 가지는 정치적 행정적 권한과 독립성이 연방과 주 헌법에 의해 강력하게 보장 되고 있다는 것이다. 이는 미국의 지방정부가 가지는 다양한 행정 및 입법부의 구성만 봐도 알 수 있다.

지역적인 차이는 있으나 전반적으로 미국 지방정부가 행정부와 입법부의 구성, 선거제도, 그리고 선거구획정 및 절차에 대해 결정하는 독립적 권한을 가짐으로써 주민 자치를 강화 할 수 있는 정부 구성을 채택할 수 있다. 정부조직권에 대한 권한은 주민의 자율권 행사 및 행정에 대한 주민 통제를 강화 할 수 있으며 정치·행정적 행태에서의 유연성을 보장할 수 있다.

특히, 뉴욕 주와 뉴욕시의 선거 관리 위원회의 관계가 시사하듯 중앙선거관리위원회는 지방정부의 선거 방식, 선거 절차 및 선거 운동 및 자금에 대한 직접적인 감독을 하기 보다는 지방선거관리 위원회의 자문 및 감사에 대한 역할을 담당하는 방안을 생각해 볼 필요가 있다.

2) 주민의 다양성과 대표성을 높이기 위한 다양한 선거구획정에 대한 논의

미국의 선거제도는 우리나라와는 달린 많은 지자체들이 대선거구 제도를 채택하고 있다. 이 선거제도는 비정당 공천제도를 함께 실시함으로써 다수 정당의 횡포와 특정 지역 이익 집단을 대표하는 지방의회가 아닌 지역 전체의 이익을 반영하여 주민 자치를 이루어 나가는데 공헌을 해 왔다.

하지만 캘리포니아 주의 사례에서도 알 수 있듯이 올해 지방선거를 앞두고 있는 많은 지방 정부 혹은 시민 단체들이 대선거구제도에 대한 위헌 소송을 제기 하거나 이미 일부 위헌 판결을 받아 대선거구제도에서 소선거구제도로의 변화를 앞두고 있다.

여기서 우리가 주목해야 할 점은 소선거구제도가 사회적 약자 및 소수 인종 등의 대표성을 지방 의회에 반영하기 위한 더 나은 제도라는 것이 아니다.

이 사례가 우리에게 시사한 바는 선거구제도 및 획정에 대한 절차의 투명성과 주민들의 참여에 있다.

현행 선거제도의 불합리성과 시대정신의 불일치를 주민들의 청원 혹은 지방정부의회 및 행정부의 수장이 반영함으로써 풀뿌리 민주주의 가치를 실현하기 위해 노력 하고 있으며 또한 위헌 제청에 대한 재판 과정을 모두 공개하고 서로 상이한 입장에 대한 법률적 사회적 여론을 스스로 형성함으로써 일반 주민들의 관심과 참여를 이끌고 있다.

이는 정치/당파적 이익을 위해 선거구획정을 결정하는 우리나라에 지방자치제도를 통한 풀뿌리 민주주의의 달성이라는 근본적인 목적을 생각해 보는 기회라고 하겠다.

제2절 일본

1. 지방선거제도의 개요(지방선거의 전반적 현황)

1) 지방선거제도

지방의회 의원의 선거권은 18세 이상의 일본 국민으로 3개월 이상 기초자치단체에 주소를 두고 있는 자이다. 2016년 6월에 선거권의 연령이 20살에서 18세로 하향 조정되었다. 피선거권은 25세 이상의 선거권을 지닌 국민이다. 의원의 임기는 4년이며, 보궐선거로 선출된 경우에는 남은 임기를 수행하도록 한다.

지방선거는 몇 가지 선거구제도로 구성되어 있다. 광역자치단체, 대도시(정령지정도시)는 시구정촌, 행정구 등을 단위로 하는 중선거구제 혹은 소선거구제(1인구)로 선출하고, 기초자치단체는 자치단체 전 지역을 하나의 선거구로 하는 대선거구제를 채택하고 있다(地方議會・議員に関する研究会報告書, 2017:2). 투표방법은 단기비양식(single non-transferable vote: SNTN)이다. 1의 선거구에 복수의 후보자들이 복수의 당선자를 두고 경쟁하는데 유권자들은 1명의 후보자에게만 투표한다. 다수의 득표로 당선자가 결정된다. 선거구에 따라 당선자의 수가 달라진다.

일반적으로 대선거구제 중에 의원정수가 적은 경우에는 다수대표제의 성격을 나타내지만, 그 수가 많은 경우에는 비례대표적인 성격을 띠게 되어 소수 지지만으로도 당선가능성이 높기도 하다.

(1) 광역의회(도도부현) 및 대도시(정령도시) 선거

현행 도도부현 의회 선거에서는 시구정촌의 구역을 단위(시, 정촌, 또한 그 조합을 기본단위로 함)로 하여 선거구를 설치하고 있다. 각 선거구의 의원정수는 원칙, 인구에 비례하여 조례로 규정한다. 현재 1인구가 약 4할, 2인구가 약 3할, 3-4인구가 약 2할, 5-17인구가 약 1할의 상황이다. 투표방법은 선거구를 단위로 하여 ‘단기비양식 투표제’이며, 정수에 따라서 상대 다수득표자가 당선된다.

몇 가지 지적되는 문제점이 있다. 첫째 선거구별로 정수가 크게 다르며 선거의 성격이 혼재되어 있다. 둘째 일부 대선거구에서는 유권자가 지닌 정보비용이 높으며, 셋째 선거구 간에서 1표의 격차가 큰 경우가 있다는 점이다(地方議會・議員に関する研究会報告書, 2017:3).

<그림 4-1> 가와사키시 선거구: 가나가와현 현의회 선거구(광역)/가와사키시 시의회(정령시)



자료: 地方議会・議員に関する研究会報告書, 2017:3

가와사키시는 정령지정도시로 인구 약 150만 명이 거주하는 대도시이다. 행정구로 총 7구가 있으며 이를 단위로 하여 선거구로 분류되어 있다. 먼저 가와사키시가 위치한 광역단체인 가나가와 현 의회 의원을 선출할 경우, 행정구 단위로 배정된 의원 수를 선출한다(약한 파란색). 둘째 가와사키 시의회 의원도 행정구를 단위로 시의원을 뽑는다(짙은 파란색). 선거구에서 정한 숫자만큼 주민 득표순으로 당선자를 배출한다고 볼 수 있다.

(2) 기초의회 선거

현행 기초의회 선거제도는 원칙적으로 시구정촌 전역을 구역으로 실시하고 있다. 하지만 앞서처럼 기초이지만 대도시인 정령지정도시에서는 행정구를 선거구로 하고 있다.

다만, 두 가지 문제점이 제기된다. 첫째 지정도시 이외의 시구정촌 선거구는 조례로 선거구 설치가 가능하지만, 선거구 설치는 거의 이루어지지 않았다. 둘째 각 시구정촌(선거구가 있는 경우는 선거구)의 의원정수는 현재 5-50명으로 단체별로 상당한 차이가 있다.

2) 지방의회 의원 수

지방의회의 의원정수와 관리는 지방분권과 행정개혁, 재정수준의 동향 그리고 주민 감정 등과 밀접하게 관련이 있다. 일본의 지방의원 총수는 전반적으로 감소하고 있으며, 우리나라 인구비율과 비교해 볼 때 광역의원의 수는 비슷하나 기초의원은 상당히 많은 편이다.

(1) 지방의회 의원 수

2016년 현재(총 1741의 자치단체: 47도도부현/791시/198구/744정/183촌, 2016년), 일본의 지방의회 의원수는 정원이 3만 3436명이고 현원은 3만 2991명이다. 1998년(정수 6만 4712명, 현원 6만 3140) 기준 대비 절반이상이 감소되었다(총 3252곳:47도도부현/671시/151구/1991정/567촌,2000년). 이는 저출산과 대도시 이동으로 지방인구가 줄어들면서 지방의원 정수가 축소된 것을 알 수 있다. 또한 2001년-2005년 사이에 전개되었던 시정촌 통합 정책으로 기초자치단체 자체가 대폭 감소하였기 때문이다. 주로 몇몇의 소규모 자치단체가 시로 통합되었다.

(2) 광역의원(2017년 12월 기준)

광역의회 의원(도도부현)은 모두 2614명이다. 소속정당별로 살펴보면 자유민주당이 전체의 절반에 가까운 1266명을 차지하고 있다. 2위권인 민진당과 공명당과는 큰 격차를 보인다. 무소속도 높은 비율을 차지하고 있다(19.2%).

<표 4-9> 소속정당 광역의원의 분포

소속정당	명수	전 의원 중의 비율(%)
자유민주당	1266	48.4
민진당	283	10.8
공명당	206	7.9
제파	150	5.7
일본공산당	149	5.7
사회민주당	42	1.6
일본유신의 회	11	0.4
자유당	6	0.2

자료: 総務省 보도자료(2018:1)²⁰참고

20) http://www.soumu.go.jp/main_content/000544169.pdf

<그림 4-2> 지방자치단체 의회 의원 및 장의 소속당파별 인원조사



자료: 총무성 2016년 조사

(3) 기초의원(2017년 12월 기준)

기초의회 의원(시구정촌)은 총 30,101명이다. 시구의 도심부는 1만 9000여명, 농어촌지구인 정촌은 1만 1000여명으로 시정촌이 통합되는 시점을 전후로 시구의 의원수가 정촌보다 확대되었다. 공명당이 가장 많고 일본공산당이 근소한 차이로 뒤를 따르고 있다. 자유민주당 역시 6.7%를 차지한다. 국회나 광역의회와는 달리 진보계열 정당이 상대적으로 큰 영향력을 발휘하고 있다.

<표 4-10> 소속정당 기초의원의 분포

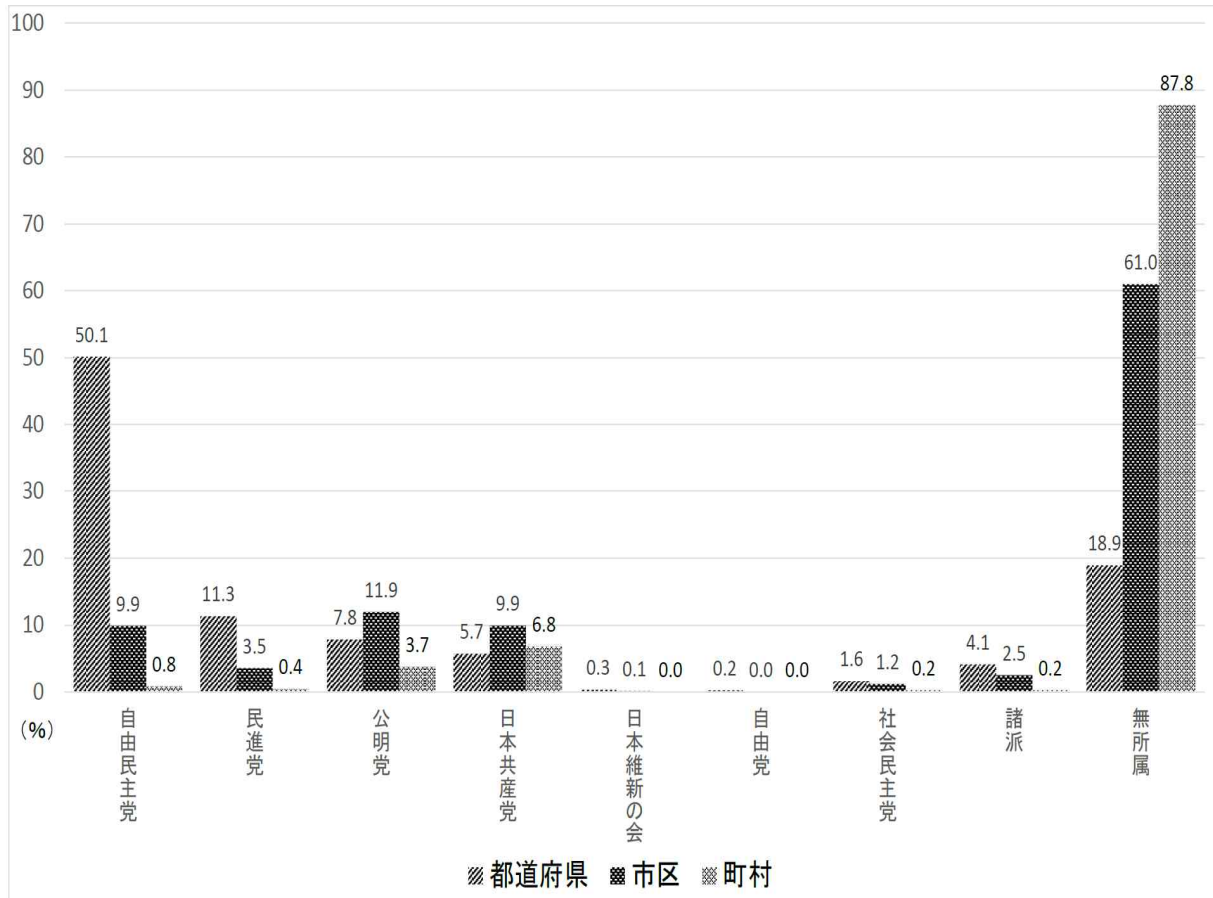
소속정당	명수	전 의원 중의 비율(%)
공명당	2735	9.1
일본공산당	2605	8.7
자유민주당	2009	6.7
민진당	698	2.3
제파	510	1.7
사회민주당	244	0.8
일본유신의 회	50	0.1
입헌민주당	2	0.0
자유당	2	0.0

자료: 総務省 보도자료(2018:2) 조사²¹⁾

지방의회별 소속정당의 특징을 종합적으로 살펴보면, 광역의회의 경우, 자유민주당의 의석 비율이 과반 이상을 차지하여 압도적으로 강한 면모를 보이고 있고, 민진당과 공명당도 10% 수준으로 대체로 기성정당들이 의석을 차지하고 있다. 기초의회의 경우, 시구 등의 도심부는 무소속이 61%를 차지하고 있으며, 그 외에는 공명당과 일본공산당 등 조직력을 갖춘 정당이 다수를 점하고 있다. 정촌에서도 무소속이 대부분이며, 진보 계열의 일본공산당이 우위를 점하고 있다.

21) http://www.soumu.go.jp/main_content/000544173.pdf

<그림 4-3> 지방의회 의원의 소속정당



자료: 地方議会・議員に関する研究会(2017) 조사²²⁾

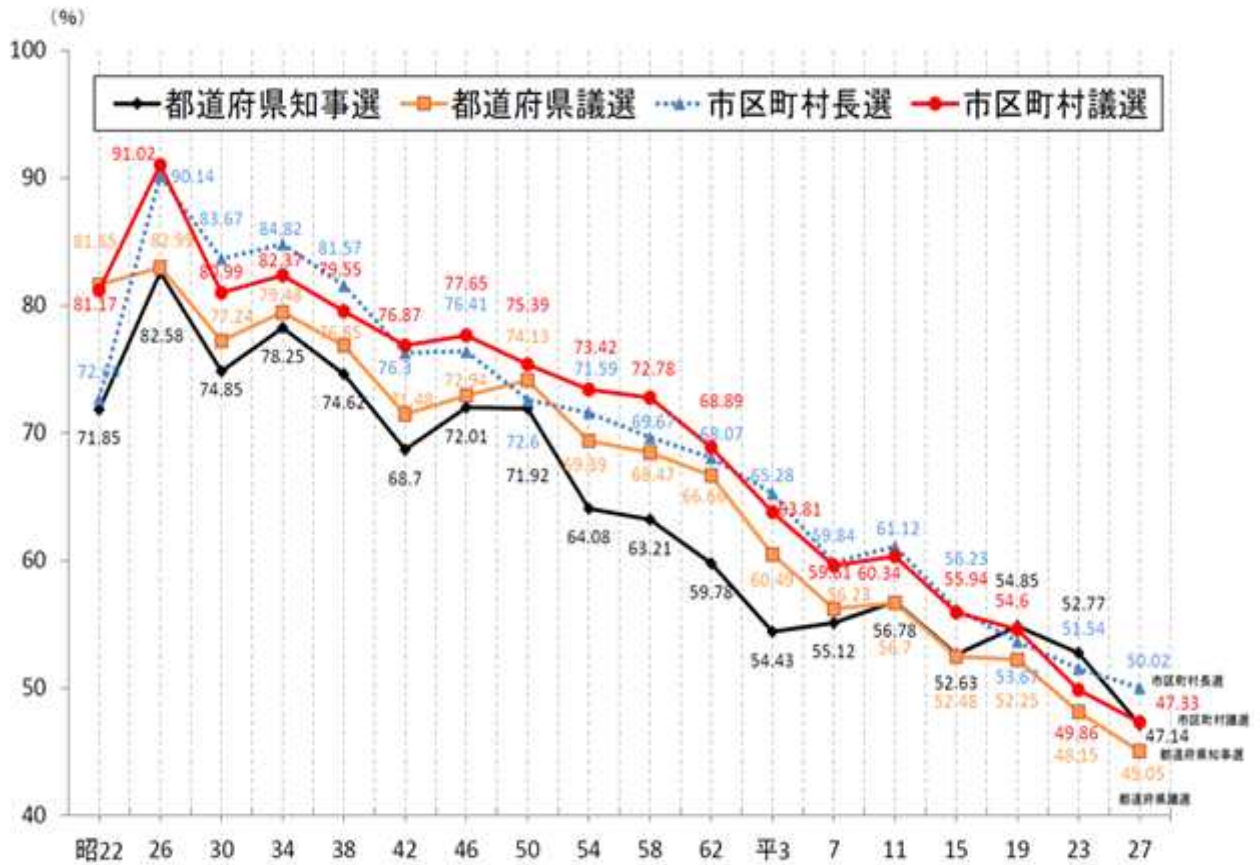
3) 투표율

일본 지방선거의 투표율은 지속적으로 저하되고 있다. 1990년에 60%이하로 떨어진 이후 2015년에는 40%대를 기록하였다. 흥미로운 점은 기초가 광역보다 투표율이 높다는 점이다. 광역단체장 선거가 2000년대에 상대적으로 상승하기도 하였으나 대체로 단체장이나 의원 모두 기초선거가 광역선거보다 투표율이 지속적으로 우위에 있었다는 것이 주목할 만하다. 그만큼 상대적으로 주민들이 지역의 쟁점에 관심을 가지고 있다고 볼 수 있다.²³⁾

22) http://www.soumu.go.jp/main_content/000495497.pdf

23) http://www.soumu.go.jp/main_content/000365958.pdf

<그림 4-4> 지방선거별 투표율의 추이



자료: 2017년 눈으로 보는 투표율 총무성 선거부

2. 선거구획정제도 및 절차

선거구는 의원을 선출하는 단위가 되는 구역이다. 여기에서는 선거구획정제도에 대해 살펴 보도록 한다.

1) 선거구획정제도

(1) 법적 규정

지방의회 선거구획정과 관련된 법률 조항은 지방자치법과 공직선거법 그리고 공직선거법 시행령이다. 공직선거법 제4조 제3항에서는 지방자치법이 지방의회 의원정수를, 지방자치법에서는 의원정수를 조례에서 규정한다고 제시하고 있다. 즉 광역의회(지방자치법 제90조 제1항)와 기초의회의 의원정수(제91조 제1항)는 각 자치단체의 조례가 정한다.

공직선거법에서는 지방의회 선거구 설정의 방식과 원칙들을 규정하고 자치단체가 이를 토달 조례에서 명문화하고 있다.

<일본의 선거구획정제도와 관련된 법조항>

○ 지방자치법

제89조(의회의 설치) 보통지방공공단체에 의회를 둔다.

제90조(도도부현의회 의원정수) 도도부현 의회의 의원정수는 조례로 정한다.

- 2 전항의 규정에 따른 의원의 정수 변경은 일반선거의 경우가 아니면 이를 할 수 없다
- 3 제6조의2제1항의 규정에 따른 처분으로 두드러진 인구의 증감이 있었던 도도부현에서는 전항의 규정에 관계없이 의원의 임기 중에서도 의원의 정수를 증감할 수 있다.
- 4 제6조의2제1항의 규정에 따라 도도부현의 설치를 하려는 경우, 그 구역 전부가 해당하여 새롭게 설치되는 도도부현 구역의 일부가 되는 도도부현(이하 본조에서 '설치관계 도도부현'이라고 함)은 그 협의로 미리 새롭게 설치되는 도도부현 의회의 의원 정수를 정하지 않으면 안된다.
- 5 전항의 규정에 따라 새롭게 설치되는 도도부현 의회의 의원 정수를 규정할 때 설치관계도도부현은 즉시 해당 정수를 고시하지 않으면 안된다.
- 6 전항의 규정에 따라 고시된 새롭게 설치된 도도부현 의회의 의원정수는 제1항의 규정을 토대로 해당 도도부현의 조례로 정해진 것으로 간주한다.
- 7 제4항의 협의에 관하여 설치도도부현의 의회의 의결을 거치지 않으면 안된다.

제91조(시정촌의회 의원정수) 시정촌의회의 의원정수는 조례로 정한다

- 2 전항의 규정에 따른 의원의 정수 변경은 일반선거인 경우가 아니면 이를 실시할 수 없다.
- 3 제7조제1항 또는 제3항의 규정에 따른 처분으로, 두드러진 인구 증감이 있었던 시정촌에서는 전항의 규정에 관계없이 의원의 임기 중에서도 의원 정수를 증감할 수 있다.
- 4 전항의 규정에 따라 의원의 임기 중에 그 정수가 감소한 경우에, 해당 시정촌 의회의 의원 직에 있는 자의 수가 감소된 정수를 넘을 경우, 해당 의원의 임기 중에는 그 수를 정수로 한다. 단 의원에 결원이 발생할 경우, 이에 맞게 그 정수는 해당 정수에 이르기까지 감소하도록 한다.
- 5 제7조 제1항 또는 제3항의 규정에 따라 시정촌의 설치를 가져오는 시정촌의 폐치분합을 하려고 할 경우, 그 구역 전부 또는 일부가 해당 폐치분합으로 새롭게 설치되는 시정촌 구역의 전부 또는 일부가 되는 시정촌(이하 본조에서 '설치관계 시정촌'이라고 함)은 설치관계시정촌이 둘 이상일 때 설치관계시정촌의 협의로, 설치관계시정촌이 하나일 때는 해당설치관계시정촌 의회의 의결을 거쳐 미리 새롭게 설치되는 시정촌 의회의 의원 정수를 정하지 않으면 안된다.
- 6 전항의 규정에 따라 새롭게 설치되는 시정촌 의회의 의원 정수를 규정할 때 설치관계시정촌은 즉시 해당 정수를 고시하지 않으면 안된다.

7 전항의 규정에 따라 고시된 새롭게 설치된 시정촌 의회의 의원정수는 제1항의 규정을 토대로 해당 시정촌의 조례로 정해진 것으로 간주한다.

8 제5항의 협의에 관해서는 설치관계 시정촌 의회의 의결을 거치지 않으면 안된다.

○ 공직선거법

제4조 중의원의원 정수는 465명으로 하고, 그 중 289명을 소선거구선출 의원, 176명을 비례대표선출 의원으로 한다.

2 참의원의원 정수는 242명으로 하고, 그 중 96명을 비례대표선출 의원, 146명을 선거구선출 의원으로 한다.

3 지방공공단체 의회 의원의 정수는 지방자치법에 규정에 따른다.

(선거사무의 관리)

제5조 이 법률에서 선거에 관한 사무는 특별한 규정이 있는 경우를 제외하고 중의원(비례대표선출)의원 또는 중의원(비례대표선출)의원 선출에는 중앙선거관리위원회가 관리하고, 중의원(소선거구선출)의원, 참의원(선거구선출)의원, 도도부현 의회 의원 또는 도도부현 지사 선거에서는 도도부현 선거관리위원회가 관리하고, 시정촌의회 의원 또는 시정촌장의 선거에서는 시정촌의 선거관리위원회가 관리한다.

제3장 선거에 관한 구역

(선거의 단위)

제12조 중의원(소선거구선출)의원, 중의원(비례대표선출)의원, 참의원(비례대표선출)의원, 참의원(선거구선출) 의원 및 도도부현의회 의원은 각 선거구에서 선출한다.

2 참의원(비례대표선출)의원은 전 도도부현 구역을 통해 선출한다.

3 도도부현 지사 및 시정촌장은 해당 지방공공단체 구역에서 선거한다.

4 시정촌의회 의원은 선거구가 있는 경우에 있어 각 선거구에서 선거구가 없는 경우에는 그 시정촌 구역에서 선거한다.

(지방자치단체 의회 의원의 선거구)

제15조 도도부현 의회 의원의 선거구는 하나의 시의 구역, 하나의 시의 구역과 인접하는 정촌의 구역을 합친 구역 또는 인접하는 정촌 구역을 합친 구역의 어느 것을 기본으로 하여 조례로 규정한다.

2 전항의 선거구는 그 인구가 해당 도도부현 인구를 해당 도도부현 의회 의원의 정수로 나누어 얻은 수(의원 1인당 인구)의 반수 이상이 되지 않으면 안된다. 이 경우, 하나의 시의 구역의 인구가 의원 1인당 인구의 반수에 달하지 않을 때 인접하는 타 시정촌의 구역과 합쳐 1선거구를 설치하도록 한다.

3 하나의 시의 구역 인구가 의원 1인당 인구 반수이상이어도 의원 1인당 인구에 달하지 않을 때는 인접하는 타 시정촌의 구역과 합쳐 1선거구를 설치할 수 있다.

4. 하나의 정촌 구역의 인구가 의원 1인당 인구 반수 이상일 때 해당 정촌 구역으로 1선거구로 할 수 있다.
5. 하나의 시정촌에 있어도, 구(종합구를 포함)의 구역이 2이상의 중의원 의원 선거구에 속하는 구역에 나누어지는 경우에 전 각항의 규정 적용에 대해서는 해당 각 구역을 시정촌 구역으로 간주할 수 있다.
6. 시정촌은 특히 필요할 때 그 의회의원의 선거에 대해 조례로 선거구를 설치할 수 있다. 단 지정도시에 대해 구의 구역으로 선거구로 한다.
7. 제1항에서 제4항까지 또는 전항 규정에 따라 선거구를 설치하는 경우에, 행정구역, 중의원(소선거구 선출)의원의 선거구, 지세, 교통 사정을 종합적으로 고려하여 합리적으로 실시하지 않으면 안된다.
8. 각 선거구에서 선거해야만 하는 지방자치단체 의회 의원의 수는 인구에 비례하여 조례로 정하지 않으면 안된다. 단 특별한 사정이 있을 때 대략 인구를 기준으로 지역 간 균형을 고려하여 규정할 수 있다.
- 9 지정도시에 대하여 제1항에서 제3항까지의 규정을 적용하는 경우, 시의 구역은 해당 지정도시 구역을 둘 이상의 구역으로 나눈 구역으로 한다. 이 경우, 해당 지정도시의 구역을 나눌 때 제5항의 경우를 제외하고 구의 구역을 분할하지 않도록 한다.
- 10 전 각항에서 규정된 것 이외에 지방자치단체 의회 의원의 선거구 및 각 선거구에서 선거해야만 하는 의원의 수에 관한 필요한 사항은 정령으로 정한다.

(지정도시의 구 및 종합구에 대한 이 법률의 적용)

제269조 중의원의원, 참의원의원, 도도부현 의회의원 및 장의 선거, 지정도시 의회 의원과 장의 선거에 관한 법률 규정의 적용은 정령으로 규정하여 지정도시에서 구 및 종합구를 시로 간주하고, 구 및 종합구의 선거관리위원회와 선거관리위원을 시의 선거관리위원회와 선거관리위원으로 간주한다. 이 경우 제22조 제1항 및 제3항 규정의 적용에 대해서는 동조 제1항 중 '가지고 있는 자' 또는 '가지고 같은 날에 해당 구의 구장이 작성한 주민기본대장에 기록된 자, 동조 제3항 중 '가지고 있는 자' 또는 '가지고 해당 선거 시 등록기준일에 해당구의 구장이 작성한 주민기본대장에 기록된 자로 한다.

선거관리는 자치단체가 관리한다. 도도부현 의회 의원이나 지사 선거는 도도부현의 선거관리위원회가 관리하고 있다. 시정촌 의회의 의원과 단체장 선거는 시정촌의 선거관리위원회가 담당하고 있다.

(2) 광역의회(도도부현)의 선거구와 의원정수

도도부현의회의 의원 정수는 조례로 정한다. 도도부현의 선거구는 시의 구역, 시와 인접한 정촌을 합친 구역, 인접한 정촌을 합친 구역으로 구분되며 광역자치단체의 규모에 따라 달라진다. 구체적으로 광역자치단체의 선거구를 살펴보도록 한다(총무성자치행정국선거부, 2014)²⁴⁾

선거구의 총수는 2013년 9월 현재 1139이며 이는 2003년 3월의 1249, 2008년 4월의 1155에 비하여 지속적으로 감소하고 있다. 시 단독으로 구성된 선거구가 전체의 70%에 가까우며, 군 단독과 합구는 거의 비슷한 비율을 보이고 있다. 점차 시군통합과 도시화에 진행되면서 기초자치단체에서 시가 비율이 높아져가고 있다.

<표 4-11> 광역의회 선거구의 총수와 형태

	2003년 3월	2008년 4월	2013년 9월	2013년과 2008년과 비교	2013년과 2003년과 비교
총수	1249	1155	1139	-16	-110
시 단독선거구	699 (56.0%)	759 (65.7%)	779 (68.4%)	+20 (+2.7%)	+80 (+12.4%)
군단독선거구	435 (34.8%)	232 (20.1%)	185 (16.2%)	-47 (-3.9%)	-250 (-18.6%)
합구에 의한 선거구	115 (9.2%)	164 (14.2%)	175 (15.4%)	+11 (+1.2%)	+60 (+6.2%)

자료: 総務省 자치행정국선거부(2014:1)²⁵⁾

다음과 광역자치단체별 의원정수와 선거구의 수이다. 의원의 정수는 2013년 9월 기준으로 2735명이다. 이는 2003년 3월에는 2885명이며, 2008년 4월에는 2784명과도 비교할 때 조금씩 감소하는 추세이다. 광역자치단체 내의 시정촌 합병, 재정 압박 등이 작용하여 의원수가 줄어들고 있다. 한편 상기 전체 선거구 중 시의 선거구 비중이 높아지고 있는 것과 마찬가지로 시 단독 선거구의 의원 비중도 커지고 있다.

24) http://www.soumu.go.jp/senkyo/senkyo_s/news/senkyo/todouhuken/index.html 都道府県議会議員の選挙区等の状況, 平成25年9月1日現在

25) http://www.soumu.go.jp/main_content/000276264.pdf

<표 4-12> 광역의회 의원정수

	2003년 3월	2008년 4월	2013년 9월	2013년과 2008년과 비교	2013년과 2003년과 비교
총수	2885	2784	2735	-49	-150
시 단독선거구	1801 (62.4%)	1924 (69.1%)	1955 (71.5%)	+31 (+2.4%)	+154 (+9.1%)
군단독선거구	759 (34.8%)	359 (20.1%)	276 (16.2%)	-83 (-3.9%)	-483 (-18.6%)
합구에 의한 선거구	325 (11.3%)	501 (18.0%)	504 (18.4%)	+3 (+0.4%)	+179 (+7.1%)

자료: 総務省 자치행정국선거부(2014:3)²⁶⁾

아래의 표는 47개 광역자치단체별 의원 정수와 선거구의 숫자이다. 광역단체별로 의원수와 선거구는 지역사정에 맞게 각각 다른 것을 알 수 있다. 예를 들어 104명의 홋카이도 의회에는 48개의 선거구가 있는데, 109명의 오사카 부 의회는 62개의 선거구로 이루어져 있다.

<표 4-13> 광역단체별 의원정수와 선거구 수

	광역(도도부현)	인구(2010국세조사)	의원정수(명)	선거구
1	홋카이도	550만	104	48
2	아오모리	137만	48	16
3	이와테	133만	48	16
4	미야기	235만	59	23
5	아키타	109만	45	14
6	야마가타	117만	44	19
7	후쿠시마	103만	58	19
8	이바라기	297만	65	36
9	도치기	201만	50	16
10	군마	201만	50	18
11	사이타마	719만	94	58
12	치바	622만	95	46
13	도쿄	1316만	127	42
14	가나가와	905만	107	49
15	니가타	237만	53	27
16	도야마	109만	40	13
17	이시가와	117만	43	15

26) http://www.soumu.go.jp/main_content/000276264.pdf

	광역(도도부현)	인구(2010국세조사)	의원정수(명)	선거구
18	후쿠이	81만	37	12
19	야마나시	86만	38	17
20	나가노	215만	58	26
21	기후	208만	46	27
22	시즈오카	376만	69	33
23	아이치	741만	103	57
24	미에	185만	51	17
25	시가	141만	47	16
26	교토	264만	60	25
27	오사카	887만	109	62
28	효고	559만	89	41
29	나라	140만	44	16
30	와카야마	100만	42	14
31	돗토리	59만	35	9
32	시마네	72만	37	12
33	오카야마	195만	56	20
34	히로시마	286만	66	23
35	야마구치	145만	49	15
36	도쿠시마	79만	41	14
37	가가와	100만	41	13
38	에히메	143만	47	13
39	고치	76만	39	16
40	후쿠오카	507만	86	46
41	사가	85만	38	13
42	나가사키	143만	46	16
43	구마모토	182만	49	26
44	오이타	120만	44	16
45	미야자키	114만	39	14
46	가고시마	170만	51	21
47	오кина와	139만	48	14
	합계	1억 2806만	2735명(2013년)	1139곳

자료: 総務省 자치행정국선거부(2014:19)

홋카이도의 경우, 1인 선거구가 19곳, 2인은 13곳이며, 6인 선거구도 2곳이 있다.

<그림 4-5> 광역단체별 선출 선거구의 유형

定数 (人区)	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12	13	14	15	16	17	合計
1 北海道	19	13	9	5		2												48
2 青森県	7	2	3	1		1		1		1								16
3 岩手県	4	5	2	2	2					1								16
4 宮城県	7	8	2	2	3		1											23
5 秋田県	5	2	2	3	1								1					14
6 山形県	8	7	1		2				1									19
7 福島県	7	4	4	1				1	1	1								19
8 茨城県	22	6	5	1	1		1											36
9 栃木県	4	5	2	3	1								1					16
10 群馬県	7	5	2		2			1	1									18
11 埼玉県	38	11	5	3			1											58
12 千葉県	20	17	4	1	1	1	2											46
13 東京都	7	16	5	6	3	3		2										42
14 神奈川県	15	16	14	2	2													49
15 新潟県	11	11	3		1	1												27
16 富山県	2	7	2				1				1							13
17 石川県	6	5	1	2												1		15
18 福井県	5	1	3	1	1							1						12
19 山梨県	6	7	3						1									17
20 長野県	11	10	1	2		1				1								26
21 岐阜県	18	6	1	1					1									27
22 静岡県	13	12	2	4	2													33
23 愛知県	28	20	4	2	3													57
24 三重県	2	8	1	4			2											17
25 滋賀県	3	6	2	4						1								16
26 京都府	6	10	5	2	1	1												25
27 大阪府	33	21	3	1	3	1												62
28 兵庫県	21	7	8	2			2	1										41
29 奈良県	4	6	3	2							1							16
30 和歌山県	4	4	5												1			14
31 鳥取県	2	2	3					1				1						9
32 島根県	5	2	3					1			1							12
33 岡山県	9	5	1	3				1						1				20
34 広島県	8	2	7	4		1					1							23
35 山口県	5	4		1	2	2				1								15
36 徳島県	3	6	2	1	1						1							14
37 香川県	3	5	3	1											1			13
38 愛媛県	4	3	1	3		1										1		13
39 高知県	8	6		1											1			16
40 福岡県	22	13	7	3	1													46
41 佐賀県	3	6	2			1						1						13
42 長崎県	8	4	1	1					1					1				16
43 熊本県	12	8	3	3														26
44 大分県	6	4	4		1								1					16
45 宮崎県	7	3	1		1	1						1						14
46 鹿児島県	11	6	1	2													1	21
47 沖縄県	1	6	2	2	2						1							14
合計	460	343	148	82	37	17	10	9	6	6	7	3	3	2	3	2	1	1,139
全体に占める割合	40.4%	30.1%	13.0%	7.2%	3.2%	1.5%	0.9%	0.8%	0.5%	0.5%	0.6%	0.3%	0.3%	0.2%	0.3%	0.2%	0.1%	

자료: 総務省 자치행정국선거부(2014:10)

광역의회 전체 선거구 1139곳 가운데 1인 선거구가 전체의 40.4%로 가장 많고 2인 선거구가 343곳, 3인 선거구가 13.0%, 4인 선거구가 13%를 차지하고 있다. 전체의 70% 정도가 1-2인 선거구, 3-4인 선거구는 20% 정도를 차지하고 있다.

(3) 기초의회

군 및 시구의 총수는 2013년 9월 현재 1293곳이며 2003년의 1321, 2008년의 1300에 비교하여 조금씩 감소하고 있다.

① 시구(市區)

도심 지역인 시구를 중심으로 살펴보자. 2017년 12월 현재 일본의 시는 814개이며 시의원 수는 1만 9100명이다. 1시당 23.5명의 의원으로 구성되어 있다. 이는 2016년 전년도에 동일하지만 의원 수는 1만 9348명으로 156명이 줄어들었다(全国市議会議長会, 2018).

인구단계별로 살펴보면 다음과 같다. 5만 미만에서 지방의원 수는 17명 수준이고 50만 이상은 46명, 지정도시인 100만 전후의 단체는 59명 수준의 의원들로 구성되고 있다.

<표 4-14> 인구 수준별 시의회 의원의 수

(2017년 12월 기준)

인구단계	시구 수	1시당 평균의원(명)
5만 미만	272	17.3
5만 이상-10만 미만	256	20.8
10만 이상-20만 미만	155	25.4
20만 이상-30만 미만	46	30.8
30만 이상-40만 미만	28	36.4
40만 이상-50만 미만	22	39.0
50만 이상	15	44.7
지정도시	20	58.7

자료: 全国市議会議長会(2018:2)

② 정촌

농어촌 중심의 정촌을 살펴보자. 2017년 7월 정촌의 수는 927곳(정744, 촌183)으로 2016년에 비해 1곳이 줄었다. 자치단체 수로는 5천 미만이 가장 많았고, 1정촌당 평균 인구는 1만 1952명이었다(全国町村議会議長会, 2018).

<표 4-15> 인구별 정촌의 수

인구단계	2017년	2016년
5천미만	261	254
5천이상-1만 미만	243	243
1만이상-1만 5천 미만	148	146
1만 5천 이상-2만 미만	118	122
2만 이상	157	163
인구관련	총 1천 1079만 891명 1정촌당 1만 1952명	총 1천 1309만 457명 1정촌당 1만 2187명

자료: 全国町村議会議長会(2018:3)

정촌의 의원 정수는 1만 1197명이며 1정촌 당 평균 12.1명이다.

<표 4-16> 정촌의회의 인구별 의원의 수

인구단계	2017년	2016년
5천미만	2315(명)	2258
5천이상-1만 미만	2755	2745
1만이상-1만 5천 미만	1922	1905
1만 5천 이상-2만 미만	1655	1724
2만 이상	2381	2480

자료: 全国町村議会議長会(2018:4)

2) 선거구획정 관련 제도의 변화

(1) 일본 지방분권개혁 추진의 개요

일본에서는 1990년대 초반부터 20여 년 동안 지방분권개혁이 추진되었다. 1993년 6월 지방분권추진 결의가 국회 중의원과 참의원에서 이루어졌고 1995년에 지방분권추진법이 제정되었다. 동법을 통해 지방분권추진위원회가 발족되면서 5차례의 권고안과 최종보고서가 제출되었다. 일본 정부는 이러한 권고안을 바탕으로 1998년 5월에 지방분권추진계획을, 1999년 3월에 제2차 지방분권추진계획을 작성하였고 내각의 최종 결정(각의결정)을 통해 ‘지방분권일괄법’으로 국회에 제출하였다. 동법은 1999년 7월에 제정되었다. 이러한 5년간의 기간을 제1차 분권개혁이라고 부른다. 이 시기에서는 첫째 기관위임사무의 폐지, 둘째 중앙정부의

통제와 관여방식의 명문화, 셋째 중앙과 지방의 역할분담의 명확화 등의 성과를 낳았다.

이후의 시기는 개혁연계기로 불릴 수 있다. 크게 기초자치단체의 규모와 재정을 다루는 개혁이 추진되었다. ‘평성의 대합병’으로 불린 시정촌 통합으로 소규모 자치단체들이 합쳐지면서 자치단체들이 지닌 규모의 경제를 향상시키고자 하였다. ‘삼위일체개혁’으로 불린 재정부문의 재원개편으로 지방자치단체의 재정건정성을 확보하고자 하였다. 국고보조부담금의 폐지와 축소, 지방교부세의 총액 억제, 세원이양의 로드맵이 제시되었다.

최근에는 제2차 분권 개혁이 추진되었다. 이 시기 동안에는 정권교체가 두 차례 이루어졌으나 분권개혁은 단절되지 않고 대체로 지속적으로 실행되었다고 볼 수 있다. 2006년 12월 ‘지방분권개혁추진법’이 통과되면서 본격적으로 시작되었다. 동법은 종전의 지방분권 성과를 바탕으로 제1차 분권 개혁의 추진체계와 동일한 방식으로 3년 이내에 새로운 성과를 산출하고자 하였다. 분권의 내용을 협의하는 지방분권개혁추진위원회는 2007년 4월에 발족하였고 4차례의 권고안을 제출하였다. 위원회가 운영되는 과정에서 2009년 8월에 실시된 중의원 선거에서 자민당에서 민주당으로 정권 교체가 이루어졌다. 민주당은 ‘지역주권’이라는 용어로 지방분권을 주요 공약으로 제시하였고 지역주권전략회의를 설치하는 등 지방분권개혁추진위원회가 제시한 각종 권고안을 일괄법 형식으로 통과하였다. 2012년 12월에 다시 민주당에서 자민 공명 연합정권으로 정권이 교체되었다. 하지만 이후에도 제3차, 제4차 등의 일괄법 형태로 개혁의 성과를 이어나갔다.

<표 4-17> 일본의 지방분권개혁

<p>1. 제1차 분권개혁</p> <ul style="list-style-type: none"> • 1993년 6월 ‘지방분권의 추진에 관한 결의’(중참 양원) • 1993년 10월 ‘임시행정개혁추진위원회(제3차 행혁신)’ 답신 • 1995년 7월 ‘지방분권추진법’시행, 지방분권추진위원회 출범 • 1996년 3월 지방분권추진위원회, 중간보고 • 1996년 12월 ~ 1997년 10월 지방분권추진위원회 제1차~제4차 권고 • 1998년 5월 ‘지방분권추진계획’, 각의 결정 • 1999년 3월 ‘지방분권일괄법’ 국회 제출 • 1999년 7월 ‘지방분권일괄법’ 성립 • 2000년 4월 ‘지방분권일괄법’ 시행 • 2001년 6월 지방분권추진위원회의 최종 보고 <p>2. 개혁 연계기: 삼위일체 개혁/시정촌 통합</p> <ul style="list-style-type: none"> • 2001년 7월 지방분권개혁추진회의 출범 • 2002년 5월 ‘지방 재정의 구조 개혁과 세원 이양’(카타야마 시안)을 발표 • 2002년 6월 ‘경제 재정 운영과 구조 개혁에 관한 기본 방침 2002’(기본 방침 2002)을 각의 결정(삼위일체 개혁 추진을 처음으로 결정) • 2002년 10월 지방분권개혁추진회의 ‘사무·사업 방식에 관한 의견’을 보고 • 2003년 6월 ‘기본 방침 2003’ 각의 결정(4조 엔의 보조 부담금 개혁을 결정) • 2004년 6월 ‘기본 방침 2004’ 각의 결정(3조 엔의 세원 이양을 목표로 지방에 개혁의 구체 방안 정리를 요청)
--

- 2004년 8월 지방6단체, 개혁 방안을 정부에 제출
- 2004년 11월 ‘삼위 일체 개혁에 대해서’, 정부·여당 합의
- 2005년 6월 ‘기본 방침 2005’ 각의 결정(2006년까지 삼위일체 개혁 실현을 위한 대책 결정)
- 2005년 11월 ‘삼위 일체 개혁에 대해서’의 정부·여당 합의

3. 제2차 분권개혁

- 2006년 12월 ‘지방분권개혁추진법’ 제정
- 2007년 6월 ‘지방재정건전화법’ 제정
- 2007년 4월 지방분권개혁추진위원회 발족
- 2007년 5월 지방분권개혁추진위원회, 지방분권개혁추진에서의 기본사고(地方分権改革推進にあたっての基本的な考え方)
- 2007년 11월 지방분권개혁추진위원회, 중간정리(中間的な取りまとめ)
- 2008년 5월 제1차 권고(生活者の視点に立つ「地方政府」の確立～)
- 2008년 12월 제2차 권고(「地方政府」の確立に向けた地方の役割と自主性の拡大)
- 2009년 9월 민주당으로의 정권교체
- 2009년 10월 제3차 권고(自治立法権の拡大による「地方政府」の実現へ)
- 2009년 11월 제4차 권고(自治財政権の強化による「地方政府」の実現へ)
- 2009년 11월 지역주권전략회의의 설치
- 2009년 12월 지방분권개혁추진계획, 각의결정
- 2010년 6월 지역주권전략대망 각의결정
- 2011년 4월 국가와 지방의 협의의 장의 법제화
- 2011년 4월 제1차일괄법 제정(「地域の自主性及び自立性を高めるための改革の推進を図るための関係法律の整備に関する法律」)
- 2011년 8월 제2차일괄법 제정(地域の自主性及び自立性を高めるための改革の推進を図るための関係法律の整備に関する法律)
- 2013년 6월 제3차일괄법 제정(地域の自主性及び自立性を高めるための改革の推進を図るための関係法律の整備に関する法律)
- 2014년 5월 제4차일괄법 제정(地域の自主性及び自立性を高めるための改革の推進を図るための関係法律の整備に関する法律案)
- 2014년 6월 지방분권개혁전문가회의, 지방분권개혁의 총괄과 전망(個性を活かし自立した地方をつくる～地方分権改革の総括と展望～)

자료: 하동현(2017), “일본 지방분권개혁의 성과와 한계: 자치입법권을 중심으로”에서 발췌

제2차 지방분권개혁의 성과는 다음으로 정리될 수 있다. 첫째 지방에 대한 규제의 완화가 다. 지방분권개혁추진위원회가 법률에서 조례로 이양되거나 제약의 범위를 낮추어야 한다고 지적한 1316의 법률조항 중 3차례로 개정으로 975조항을 개정하였다. 이후에도 일괄법이 지속적으로 채택되고 있다. 둘째 사무와 권한의 이양이다. 제4차 일괄법에서 각 부처와 지방이 상호조정을 하여 권한이 이양되었다. 셋째 중앙지방간 대화의 장이 법제화이다. ‘국가와 지방의 협의의 장’로 불리는 중앙지방협력회의는 정부와 6대 지방협의회가 매년 3-4차례 소통채널을 가동하여 지방정책을 논의하는 자리를 정례화한 것이다.

(2) 지방분권개혁과 지방선거제도의 변화

지방분권개혁이 추진되면서 지방의 대표를 선출하는 지방선거제도가 이에 맞게 개편되기 시작했다. 크게 3차례에 걸친 선거제도가 개편되었는데 지방 스스로 자신들의 대표를 선출하는 방식으로 진행되었다.

<표 4-18> 지방분권개혁에 따른 일본 지방선거제도의 변화

구분	내용	조항
1999년 지방분권일괄법	의원정수의 법정정수의 폐지(조례제정수 제도의 도입)	<ul style="list-style-type: none"> • 법정정수제도를 폐지하고 지자체 스스로 의회의 의결을 거쳐 조례에 따라 의원정수를 규정하도록 함
	시구정촌의회에 관련된 의원정수의 인구구분의 큰 묶음과 상한수의 설정	<ul style="list-style-type: none"> • 시구의회의원의 정수는 인구구분이 큰 묶음화됨 (18구분에서 11구분으로 변경) • 2만이상 5만미만은 26명으로 하고, 시구는 인구구분에 따라 원칙 4명씩 증가되고, 정촌은 인구구분에 따라 4-2명씩 감소되도록 하였음
2011년 (지방자치법 개정)	의원정수의 법정상한의 철폐	<ul style="list-style-type: none"> • 의원정수는 인구구분에 맞게 상한수를 법정하고 그 수를 넘지 않는 범위에서 조례로 정수하도록 하는 제도를 폐지하였음
2013년 (공직선거법 개정)	선거구 설정 방식의 변화	<ul style="list-style-type: none"> • 이 ‘군시의 구역에 따른다.’는 행정구획주의 중군의 구역을 방기하고 시정촌을 단위로 도도부현의 자주적인 판단에 따라 조례주의로 이행시켰음. • (구) 제15조 1도도부현 의회 의원의 선거구는 郡市の 구역에 따른다. • (개정됨)제15조 1 도도부현 의회 의원의 선거구는 1의 시의 구역, 1의 시의 구역과 인접하는 정촌 구역을 합친 구역 또는 인접하는 정촌의 구역을 합친 구역 어느 쪽을 기본으로 조례로 정한다.

첫 번째로는 제1차 분권개혁의 산물인 1999년 지방분권일괄법에서 두 가지 내용이 개정되었다. 먼저 의원정수에 대한 법정정수의 폐지이다. 공직선거법에서 규정한 지방의회의 법정정수를 폐지하고 지방의회의 의결을 거쳐 자치단체 스스로 조례로 의원정수를 설정하도록 하였다. 둘째 기초의회의 인구유형구분 및 상한수의 변경이다. 종래에는 지방의회의 상한을 결정하는 인구구분이 18구분이었으나 11구분으로 줄어들었다. 즉 2만 이상 5만 미만은 26명으로 하였고, 인구구분에 따라 시구는 4명씩, 정촌은 2-4명씩 변화가 있도록 하였다.

<표 4-19> 종래의 광역의회 의원 상한선

인구 75만 미만	40명
인구 75만부터 100만 미만	인구 70만을 넘는 수가 5만씩 증가하면서 1명을 40명에 추가한 수
인구 100만 이상	인구 93만을 넘는 수가 7만씩 1명을 45명에 추가한 수 (단, 120명이 최대한도)
도쿄도는 특별구가 존재하는 구역의 인구를 100만 명 아래의 수를 상기의 수에 추가할 수 있음 (단, 130명이 최대한도)	

<표 4-20> 종래의 지방의회 의원 상한선

인구 2천미만 정촌	12명	인구 5만 이상 10만미만의 시	30명
		인구 10만 이상 20만미만의 시	34명
인구 2천 이상 5천미만 정촌	14명	인구 20만 이상 30만미만의 시	38명
인구 5천명이상 1만미만 정촌	18명	인구 30만 이상 50만 미만의 시	46명
인구 1만 명 이상 2만 미만 정촌	22명	인구 50만 이상 90만 미만의 시	56명
인구 5만미만의 시, 2만이상의 정촌	26명	인구 90만 이상의 시	인구 50만을 넘는 수가 40만 증가할 때 8명을 56명에 추가한 수(단 96명이 최대한도)

두 번째로는 2011년에 의원정수의 법정 상한선이 철폐되었다. 종래의 의원정수는 인구구분에 맞게 법률로 상한 수를 두었고, 그 수를 넘지 않는 범위에서 조례로 정수를 규정하는 제도였다. 지방자치법을 개정하여 법정 상한 자체를 폐지하게 된 것이다. 지방이 스스로 자신들의 상황에 맞게 의원수를 둘 수 있게 되었다.

세 번째로는 선거구 설정방식의 변화이다. 일본의 지방선거제도는 역사적으로 존재했던 군(郡)을 단위로 하는 선거구가 지속적으로 존재해왔다. 하지만 실제 행정단위와 불일치되면서 다양한 문제들을 발생했다. 2013년 지방자치법이 개정되면서 선거구를 획정하는 방법이 변모하였다. “군시(郡市)의 구역에 따른다.”는 행정구획주의 속에서 시정촌을 단위로 광역의 자유로운 판단아래 조례로 정하도록 하였다. 지방자치법 제15조 1항이 관련 내용이다.

3. 지방정부의 선거구획정 사례

일본 자치단체별로 이루어지고 있는 의원정수와 선거구획정 사례를 광역과 기초로 나누어 살펴보자.

1) 광역의회: 치바현의 사례²⁷⁾

(1) 치바현의회의 개요

치바현은 도쿄의 오른쪽에 위치한 약 626만(2018년 4월)의 인구를 지닌 수도권의 광역자치단체이다. 현재 치바현 의회에서는 46곳의 선거구에서 95명의 광역의원이 선출되고 있다. 자민당이 54명으로 과반수이상을 차지하고 있고 민주당과 공명당이 소수당으로 그 뒤를 따르고 있다.

<표 4-21> 치바현 의회 소속 회파의 구성

(2018년 8월)

회파명	의원 수	소속정당
자유민주당 치바현의회의원회	54	자유민주당
치바민주의 모임	12	국민민주당/무소속
공명당 치바현의회의원단	8	공명당
일본공산당 치바현의회 의원단	5	일본공산당
시민네트/사민/무소속	4	시민네트워크 치바현/사회민주당
입헌민주당 치바현의회의원회	7	입헌민주당
호헌보수의 모임	1	무소속
치바현민의 소리	1	무소속
인바무소속의 모임	1	무소속
카토리무소속의 모임	1	무소속
아비코무소속의 모임	1	무소속
합계	95	정수 95

자료: 치바현 지방의회 홈페이지²⁸⁾

27) <https://www.pref.chiba.lg.jp/gikai/soumu/iinkai/teisu-kentou.html>

28) <https://www.pref.chiba.lg.jp/gikai/seichou/kids/index.html>

(2) 현의회의 의원정수 및 선거구의 개편논의 방식

현의회에서 의원정수와 선거구를 개편하는 방식은 ‘치바현의회 의원정수검토위원회’ (千葉県議会議員定数等検討委員会)를 설치하여 논의하고 있다. 동 검토위원회에는 정당 비율 별로 위원들을 구성하고 각 회파의 안을 제시한다.²⁹⁾ 위원회에서 검토하여 합의안을 도출하거나 그렇지 않을 경우 본회의에 의결하도록 한다.

현재의 검토위원회는 2015년 10월 7일 설치되었다. 2019년 4월에 실시예정인 지방의회 선거에 적용되는 의원정수와 선거구를 조정하고자 구성되었다.

<표 4-22> 치바현의회 의원정수검토위원회의 구성

(2015년 10월 22일 이후)

소속	구성
위원장 (1명)	자민당 위원중 1명
부위원장(1명)	민진당 위원 중 1명
자유민주당	9명
민진당	3명
공명당	1명
일본공산당	1명
시민네트/사민/무소속	1명
호헌보수의 모임, 치바현민의 목소리, 인바무소속의 모임, 카토리무소속의 모임, 아소코무소속의 모임	1명

자료: 치바현 지방의회 홈페이지

29) 일본의 지방의회에서는 의회 내에서 활동하는 정파의 단위를 회파라고 부른다. 단독 혹은 정파간의 결합을 통해 지방의회에서 활동한다.

(3) 검토위원회에서의 검토 측면

의원 정수 및 선거구를 검토하는 방향은 다음의 3가지이다.

첫째 ‘역전 선거구(逆轉選挙区)’ 를 다룬다. 인구가 변화하면서 다른 선거구와 비교할 때 의원 수는 많지만 유권자가 적은 선거구를 의미한다. 정기적으로 이루어지는 인구현황 조사인 국세조사를 근거로 이루어진다. 이번에는 2015년 조사가 그 기준이다. 인구가 적은 선거구와 인구가 많은 선거구의 의원정수가 뒤바뀐 것을 어떻게 변경시킬 것인가의 여부를 검토한다.

둘째 ‘1표의 격차’ 를 다룬다. 선거구에 따라 인구가 증가하거나 감소하는 편차가 발생한다. 특히 도시부와 농어촌 간의 인구편차비율이 커지면서 유권자 1표의 의미에 차별이 발생하고 있다. 정기적인 확인하면서 선거구별 유권자 1표의 격차를 시정하도록 한다.

셋째 ‘의회의 의원 총 수’ 를 다룬다. 역전 선거구나 1표의 격차를 개선하여 의회 전체의 적절한 의원 총 수를 살펴본다.

각 회파들의 수정안들도 상기의 측면에서 제시되고 상호 검토된다.

(4) 최근의 개편 사례

치바현 의회에서는 현재 2019년 4월에 실시될 현의회 선거의 의원정수와 선거구를 조정한다. 지금까지의 경과를 살펴보면 2015년 10월에 검토위원회가 시작되었고 2015년 10월에서 2016년 12월까지 논의가 이루어졌으며, 2017년 3월에 의회에서 조정안이 자민당안으로 본회의에서 의결되었다.

<표 4-23> 치바현 의회의 의원정수 검토 및 조례개정 일정

연도	의회일정	개최내용
2015년도	2월 정례	• 10월에 설치
2016년도	6월 정례	• 치바현 의회 의원정수 검토위원회
	9월 정례	• -각 회파로부터의 제안/협의 • (2016년 10월) 2015년 국세조사 확정치 공표
	12월 정례	• 치바현 의회 의원정수검토위원회 • 선거관리위원회로부터 설명: 국세조사 확정치에 의한 정수 현상 • 각 회파로부터의 제안/협의
	2월 정례	• 위원장으로부터 의장에 ‘검토결과보고서’를 제출

연도	의회일정	개최내용
2017년도	6월 정례	<ul style="list-style-type: none"> 개정조례 제출 → 의결
	9월 정례	
	12월 정례	
	2월 정례	
2018년도	6월 정례	<ul style="list-style-type: none"> 개정내용에 대한 주민에의 홍보 기간
	9월 정례	
	12월 정례	
	2월 정례	
2019년도 4월		<ul style="list-style-type: none"> 개정 조례의 시행: 통일지방선거

자료: 치바현 지방의회 홈페이지

치바현 의회에서는 2015년 10월 7일에 치바현 의회 의원정수 검토위원회' (이하 위원회)가 설치되었다. 같은 해 10월 22일부터 총 6차례의 검토위원회가 개최되었는데³⁰⁾, 초반에는 기존의 제도(2014년 10월 개정 치바현 의회 의원 정수 및 선거구에 관한 조례 부칙) 및 현황(2015년 국세조사결과³¹⁾)을 바탕으로 의원정수 관련 수정안이 각각 제시되었다. 인구변화에 따른 선거구별 의원 정수, 선거구간 유권자들의 1표의 격차, 동일 선거구임에도 분리된 지역 등을 각각 검토하였다. 6회파에서는 개별 수정안을 아래처럼 제시하였다.

<표 4-24> 치바현의회의 각 회파별 의원정수 및 선거구 수정안

회파	주요 내용
현황	<ul style="list-style-type: none"> 역전선거구: 8선거구 1표의 격차가 최대 2.88:1 하나의 선거구가 분리(飛地)된 곳: 3선거구
자유민주당	<ul style="list-style-type: none"> 의원정수: 현행 95명에서 1명 준 94명으로 함 선거구: 선거구를 통합, 현행 46구에서 4선거구를 없애 42구로 함 1표의 격차: 2.44:1 역전선거구와 선거구 분리지역의 해결
민진당	<ul style="list-style-type: none"> 의원정수: 현행 95명에서 16명이 준 79명으로 함 선거구: 선거구를 통합, 현행 46구에서 19선거구를 없애 27구로 함

30) 치바현의회 의원정수검토위원회 개최상황: 제1회검토위원회(2015년 10월 22일): 위원장의 호선, 제2검토위원회(2015년 12월 8일): 공직선거법 개정 및 현의회 의원정수 현황 검토, 제3검토위원회(2016년 3월 1일): 2015년 국세조사 속보치와 현의회 의원정수 현황, 제4검토위원회(2016년 6월 9일): 각 회파의 정수 입장, 제5검토위원회(2016년 10월 3일): 각 회파의 정수 입장, 제6검토위원회(2016년 12월 6일): 각 회파의 최종안

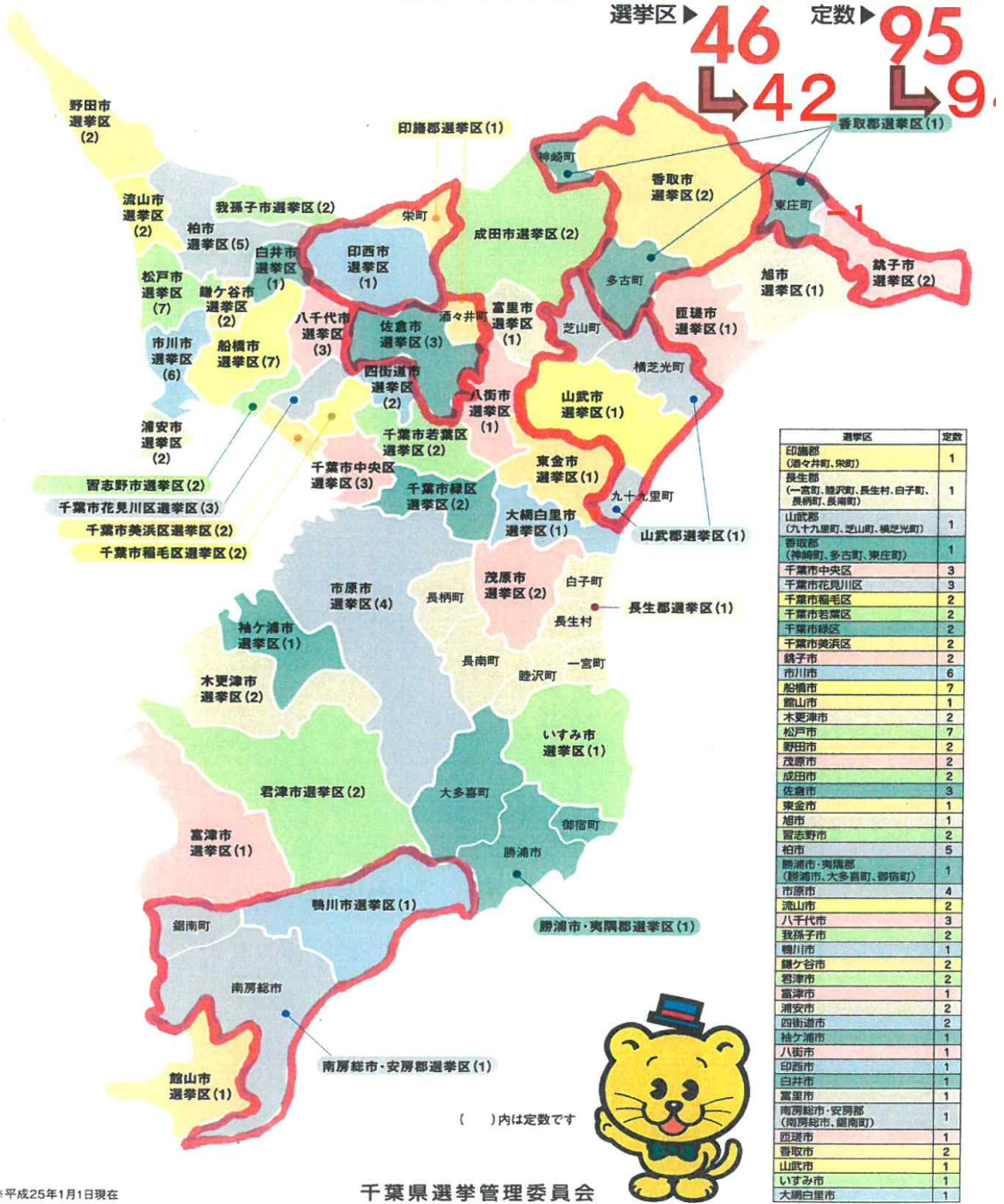
31) 국세조사는 5년마다 10월 1일 오전 0시를 기점으로 실시하고 있다. 2015년 조사가 되었고 다음은 2020년이 예정임

회파	주요 내용
	<ul style="list-style-type: none"> • 1표의 격차: 1.79:1 • 역전선거구와 선거구 분리지역의 해결
공명당	<ul style="list-style-type: none"> • 의원정수: 현행 95명에서 11명을 삭감하여 84명으로 함 • 선거구: 선거구를 통합, 현행 46구에서 16구를 삭감하여 30구로 함 • 1표의 격차: 1.64:1 • 역전선거구와 선거구 분리지역의 해결
일본공산당	<ul style="list-style-type: none"> • 의원정수: 현행 95명으로 한다 • 선거구: 선거구를 통합, 현행 46구에서 19구를 없애 27구로 함 • 1표의 격차: 1.79:1 • 역전선거구와 선거구 분리지역의 해결
시민네트/사민/무소속	<ul style="list-style-type: none"> • 의원정수: 현행 95명에서 1명을 삭감하여 94명으로 함 • 선거구: 선거구를 통합, 현행 46구에서 7구를 삭감하여 39구로 함 • 1표의 격차: 1.88:1 • 역전선거구와 선거구 분리지역의 해결
치바현민의소리	<ul style="list-style-type: none"> • 의원정수: 현행 95명에서 16명을 삭감하여 79명으로 함 • 선거구: 선거구를 통합, 현행 46구에서 17구를 삭감하여 29구로 함 • 1표의 격차: 1.53:1 • 역전선거구와 선거구 분리지역의 해결

千葉県議会議員定数及び選挙区見直し【案】

自由民主

千葉県議会議員選挙区図



자료: 千葉県議会議員定数等検討委員会(2017)³²⁾

위원회에서 검토한 결과, 각 회파의 수정안들은 그 편차가 컸었다. 의원 정수는 79명에서 95명까지, 선거구는 27곳에서 42곳까지 상이한 입장을 보였다. 따라서 위원들 간의 의견이 일치되지 못하면서 합의안을 마련하지 못하였다(2017년 1월 19일).

이후, 2017년 3월 1일의 2월 정례회 마지막 날, 치바현 의회에서 현의회 정수 및 선거구 관련 조례안이 가결되었다(산케이신문 2017년 3월 2일)³³⁾. 자민당과 민진당이 각각 수정안을 제출하였다. 자민당은 현의회 정수를 현행 95명에서 94명으로 줄이고 선거구를 일부 통합하여 42곳(현 46곳)으로 줄이고자 하였다(1표의 격차는 2.88배에서 2.44배로 축소되었다). 앞서 제출된 민진당은 ‘의원 정수 79명, 27선거구로 1.79배’에 담긴 수정안이었다. 본회의에서 자민당 臼井正一의원은 타 당의 개정안은 수치변화가 크므로 지역주민의 목소리를 반영되기 어렵고 주민과 의회간의 거리가 멀어지므로 신중을 기해야 한다고 주장하였다. 공명, 공산 등은 자민당 안은 1표의 격차시정이 불충분하므로 채택할 수 없다고 하였다. 이러한 질의, 토론 등을 거쳐 본의회에서 체결이 이루어졌다. 현의회 과반수를 차지하고 있는 자민당 안이 찬성다수로 가결되었다. 이번의 개정조례안은 차기 현의회 선거에 적용된다.

2) 기초의회: 기후현 세키시의 사례³⁴⁾

의원 정수는 지방자치법에 따라 시정촌의 조례로 규정된다. 기후현의 세키시(関市)는 인구 8만 9143명(2018년)의 소도시로 시의회의 의원정수는 23명이다. 단일 선거구로 실시되며 출마자의 득표 순으로 당선자가 확정된다.

아래 표는 2015년 4월 26일 실시된 세키시의회의 당선자들이다. 유권자 7만 2101명 중, 투표자 수는 4만 1524명으로 투표율은 57.6%였다. 개표결과는 동일 밤 11시 32분에 확정되었고 별도의 선거구로 구분되지 않고 하나의 선거구로 당선자를 선출하였다. 출마자의 득표수를 기준으로 상위권에서 당선자들이 나열되고 있고, 하위 4명의 후보자들은 당선되지 못하였다.

과거 1951년부터 1975년까지는 시의회의 의원정수는 30명이었다. 이는 지방자치법에서 규정한 정수였다. 1975년의 국세조사에서 인구가 5만 명을 넘어서면서 법정 상한이 36명이 되었으나, 의원 정수를 줄이는 조례를 제정하여 종래처럼 30명을 유지하였다. 1983년에 4명을 줄이는 조례안이 개정되어 정수는 26명으로 감소하였다. 1999년에 지방자치법이 개정되면서 2003년 1월 이후에 실시된 시의회 의원 선거부터 시정촌의 조례 규정이 적용되면서 정수조례(関市議会議員定数条例) 하에서 23명이 되었다.

2005년 2월 7일 시정촌이 합병되면서 2007년 4월까지 일시적으로 통합된 지역 의원들의 수를 유지하는 조치가 취해지기도 했다. 즉 시정촌 합병 특례가 적용되면서 武芸川지역을 2명, 洞戸·板取·武儀·上之保지역을 각 1명을 인정하여 총 29명의 의원수가 구성하기도 했다.

32) <https://www.pref.chiba.lg.jp/gikai/soumu/iinkai/teisu-kentou.html>

33) <https://www.sankei.com/region/news/170302/rgn1703020063-n1.html>

34) 세키시 지방의회 홈페이지에서 정리

2006년 9월에는 의원정수가 감소하였다. 구 세키시의 정수가 4명 줄어들면서 25명이 되었다. 2007년 4월에 구성된 의회는 새로운 조례(‘関市議会議員の定数並びに選挙区及び各選挙区において選挙すべき議員の数に関する条例’)가 적용되었다(旧関市19名, 武芸川지역 2명, 洞戸/板取/武儀/上之保 지역은 각 1명씩)

2010년 제1회 정례회에서 새로운 의원정수 조례(関市議会議員定数条例)가 가결되면서 2011년 통일지방선거에 적용되었다. 2011년에는 총 6선거구로 구분되어 실시되었지만, 다음 선거부터는 대선선거구로 합친다는 방침이었다. 또 2015년 제1회 정례회에서 차기 선거의 의원정수를 23명으로 하도록 결정하였다.

<그림 4-7> 2015년 세키시의회 선거결과

当日有権者数	72,101 人
投票者数	41,524 人
投票率	57.59 %

開票結果				23時32分 確定
開票率				100.00 %
候補者氏名				得票数
当	はたの	げんし	無現	2,817
当	わたなべ	ひでと	無新	2,317
当	むとう	たかお	無現	2,098
当	ながや	かずのぶ	無現	1,982
当	いちかわ	たかなり	公現	1,855
当	くりやま	まもる	無新	1,803
当	みわ	まさよし	無現	1,781 .581
当	あだち	まさひろ	公現	1,700
当	つちや	まさよし	無現	1,669 .418
当	はば	ながのり	公現	1,668
当	まつだ	ふみお	無現	1,630
当	ごと	しんいち	無現	1,595
当	むらやま	けいいち	無現	1,559
当	やまとう	かねひこ	無現	1,544
当	いしはら	のりまさ	無現	1,471
当	さわたり	なおき	共現	1,458
当	さくら	こうぞう	無現	1,446
当	にし	まさゆき	無現	1,380
当	すみ	いさむ	無現	1,357
当	おた	ひろかつ	無現	1,291 .791
当	うかい	ひちろう	無現	1,248
当	こもり	よしなお	共現	1,228
当	たなか	たくみ	無現	1,167
	つかはら	ひろみち	無新	1,142
	かわい	はるよし	無新	970
	にし	さわ	無新	479
	おた	まさし	無新	366 .208
有効投票計				41,022 .998
無効投票数				501
投票総数				41,523 .998
不受理・持帰り数				0
按分により切り捨てられた有効票の端数				0 .002
投票者数				41,524

자료: 세키현 지방의회 홈페이지

4. 일본 지방선거 선거구획정제도가 가지는 시사점

일본은 지방분권개혁이 추진되면서 중앙에서 지방으로 사무배분과 권한이양이 시도되었다. 이러한 관계재설정에는 보충성의 원리가 작동하였다. 중앙과 지방의 관계는 상하관계에서 대등한 관계로 전환되었다. 선거제도에서도 이러한 방향에서 제도 변화가 발생하고 있다. 무엇보다 주목할 것은 지방의회의 의원 정수를 법률에서 조례로 규정하도록 한 사항이다. 법률은 국회에서 제정되고 전국 일률적으로 적용된다. 법률이 규정되었다는 것은 주민대표로 구성되는 지방의회를 중앙의 시각에서 통제해 왔다는 의미이다. 선거제도의 지방분권은 지방이 지방통치의 담당자를 스스로 결정한다는 것을 의미한다. 조례는 지역사정에 맞게 자신의 의사로 합의된 지역 스스로 논의된 산물이라고 볼 수 있다. 이후 법으로 제약해 왔던 의원 수의 상한선도 폐지되었다. 이러한 제도변화들은 주민복리와 민주적 지역통치를 실현하는 차원에서 주민대표들이 어느 정도 필요하다는 내부 합의를 할 수 있는 제도적 인프라가 구축되었다.

선거제도는 지역대표성을 구축해 가는 출발점이다. 지방분권개혁이 추진되면서 선거제도를 자율적으로 논의하고 결정할 수 있게 되었다. 일본 지방선거제도의 변화는 크게 의원정수 규정의 조례 및 법정 상한 철폐이다. 이를 논의하고 결정하는 장이 지방의회가 되었다. 지역이 지방의회의 의원총수와 분포를 법률적인 제약을 받지 않고 자율적으로 결정하고 있다. 이것은 지역 스스로 주민대표를 어떻게 선출할 것인가를 주체적으로 판단하고 결정하는 선거제도의 분권적 자유도를 의미한다. 사례분석에서 살펴보았듯이, 일본 지방의회에서는 관련 검토위원회를 설치하고 이해당사자인 각 회파 관계자들이 상당 기간의 논의를 거치고 있다. 선거의 기본 원칙아래 관련 내용을 합의하거나 본회의의 다수결로 최종결정한다.

3절 영국

1. 영국 지방선거제도의 개요

영국의 지방선거는 1998년 정당등록법(Registration of Political Act 1998), 2000년 지방자치법(Local Government Act 2000), 2000년 정당, 선거와 주민투표법(Political Parties, Elections and Referendums Act 2000), 2000년 국민대표법(Representation of People Act 2000) 등에 따라 운영되고 있다.

영국의 지방자치단체(local authorities)는 중앙정부와 독립된 자치권을 갖는 기관으로서 유권자, 회계감사기관 및 법원 등이 지방자치단체의 정책결정 및 집행에 대하여 궁극적인 책임을 갖는다(전국시도의회의장협의회, 2014). 지방자치단체는 지역에 따라 자치2계층과 자치1계층의 지방자치 및 행정체계가 운영되고 있다. 예를 들어, 광역지방자치단체인 county와 기초자치단체인 district에 권한이 배분되어 있고 공중보건, 인권보호 등 일부 분야에 대해서만 국가적으로 통일된 기준을 갖기 위하여 중앙행정기관이 개입하고 있다. 더욱이 영국은 불문법체제이기 때문에 지방자치단체와 지방행정기관의 법적 범위, 중앙-지방정부간 관계는 당시 의회가 정한 결정에 따라 결정되며, 정부의 권한 역시 당시 의회가 제시한 범위 내에서 권한을 행사할 수 있다.

영국의 기본지방자치단체(principal authorities)는 광역, 기초 및 통합지방자치단체의 3가지 종류가 있다. 국토의 가장 큰 면적을 차지하는 잉글랜드의 경우 27개 county와 Greater London Authority로 이뤄진 광역지방자치단체, 201개 District와 33개 Borough로 구성된 기초 지방자치단체, 그리고 56개의 Unitary Authority와 36개 Metropolitan District로 구성된 통합지방자치단체가 있다. 그 외 지역인 스코틀랜드, 웨일즈, 북아일랜드는 각각 32개, 22개, 26개의 통합지방자치단체로 구성되어 있다. 각 기본지방자치단체 관내에는 소규모의 Parish, Town, Community 등의 명칭을 갖는 준지방자치단체(sub-principal authorities)가 운영되고 있다.

<표 4-25> 영국의 기본지방자치단체 종류

지역	1계층 (unitary councils)		2계층 (2-tiers councils)	
	도시지역		런던	비도시지역
잉글랜드 (353)	36 광역도시 (Districts)	55 통합시	런던(GLA) + 33개 borough	27county + 201Districts
스코틀랜드 (32)	32 통합시			
웨일스 (22)	22 통합시			

지역	1계층 (unitary councils)	2계층 (2-tiers councils)	
	도시지역	런던	비도시지역
북아일랜드 (26)	26 통합시		
총계 (433)	171개 지방자치단체	28 제1계층 + 234 제2계층	

자치2계층지역은 대도시인 런던과 비도시지역의 county로 구성된다. 광역지방자치단체는 크게 런던(Greater London Area)과 county지역으로 구성되고 있다. 런던은 2000년 7월 출범하였고, 1,584km²의 인구 817만 명이 거주하는 전 지역의 교통, 치안, 소방, 도시개발 등의 기능을 수행한다. 잉글랜드의 비도시지역에 위치한 county는 인구 50만 명에서 150만 명 규모이며 관할구역 내 교육, 사회서비스, 교통, 소방, 환경보호 등의 기능을 수행한다. 기초자치단체는 광역지자체 내 있는 하위 행정구역으로 런던에는 Borough가 county내에는 District가 있다. Borough는 City of London을 포함하여 33개가 있으며, 교육, 주택, 사회서비스, 도로, 도서관, 환경 등의 기능을 수행한다.

자치1계층 지역은 단일통합형 자치단체(unitary councils)로 metropolitan district와 unitary council로 구성되어있다. Metropolitan district는 1986년 맨체스터, 버밍엄, 리버풀, 셰필드, 뉴캐슬 등 metropolitan country가 해체되면서 기초자치단체가 광역자치단체의 기능까지 흡수하여 통합적으로 수행하고 있다. Unitary council은 광역-기초 또는 기초-기초자치단체 등의 자치단체 간 통합을 통해 기존 광역 및 기초자치단체의 기능을 통합적으로 수행하고 있다.

영국은 의회민주주의 국가로서 런던광역시(Greater London Authority)만이 시장(단체장)을 직선으로 선출하고, 다른 지역은 지방의원을 중심으로 지방자치단체가 운영된다. 지방의원(councillor)들은 4년 임기로 다수득표방식에 따라 1인 또는 다수의 의원이 1개 선거구에서 선출되기도 한다. 즉 영국의 지방선거제도는 계층·지역에 따라 선출방식을 달리하고 있다. 지방선거는 북아일랜드의 비례대표제(proportional representation)를 제외하면 최다 득표자가 당선되는 단순 다수득표제(first-past-the-post)를 채택하고 있는 영국 의회 선거방식을 채택하고 있다. 선거주기 역시 기본지방자치단체 유형에 따라 다르게 실시되고 있다.

선거구는 자치단체에 따라 다르게 명명되고 있으며, 선거구 유형에 따라 선거구당 선거인수, 선출방식 등에 차이가 있다. 광역자치단체인 County의 선거구는 Division이라고 불리며 약 10,000명의 선거인으로 구성되고, District의 선거구는 Ward라고 불리며 약 2,300명의 선거인으로 구성되어 있다. 영국의 소선거구제와 중선거구제를 혼합하여 사용하고 있다.

<표 4-26> 영국 선거구제 분류

구분	소선거구	중선거구
의원수	1명	2~3명(일반적)
지역	County council	Unitary council
	Scotland(전 자치단체)	London borough
		Metropolitan borough
District council(농촌)	District council(도시)	

지방선거주기 역시 지방자치단체에 따라 다르게 적용되고 있다. 매 4년마다 선거를 실시하는 지자체가 있는가하면 매년 일정비율의 지방의원을 선출하는 곳도 있다. 지방의원 선출방식에는 일괄 선출, 1/3선출, 그리고 1/2선출의 3가지 방식이 있다. London Borough, County, 그리고 일부 통합지방자치단체들은 모든 지방의원들을 4년마다 일괄적으로 선출하고 있다. 127개 Districts는 County의원선거의 중간연도에 선거를 실시하며, 이때 모든 지방의원을 일괄 선출하고 있다. 30개 통합지방자치단체들은 일괄선거를 실시하는 관내 District지역 의원 선거와 같은 해에 일괄 선거를 실시한다. 이외에도 스코틀랜드, 웨일스, 북아일랜드 모두 4년마다 일괄선출하고 있다. 또한 Parish와 같은 준방자치단체의 의원들은 4년마다 일괄 선출되고 있다.

<표 4-27> 영국지방정부 선거주기 및 개선 수

지역	지방정부	선거주기	개선 수
잉글랜드	County	4년마다 1회(총선거)	전의원 개선
	District	4년마다 1회(총선거)	전의원 개선
		4년에 3회	1/3씩 개선
		2년에 1회	1/2씩 개선
	Metropolitan District	4년에 3회	1/3씩 개선
	Unitary Council	4년에 1회(총선거)	전의원 개선
		4년에 3회	1/3씩 개선
	London Borough	4년에 1회(총선거)	전의원 개선
통합시	4년에 1회(총선거)	전의원 개선	
웨일스	통합자치단체	4년에 1회(총선거)	전의원 개선
스코틀랜드	통합자치단체	5년에 1회(총선거)	전의원 개선
북아일랜드	디스트릭트	4년에 1회(총선거)	전의원 개선

36개 Metropolitan District와 67개 District, 즉 총 103개 기초지방자치단체는 매년 선거를 통해 지방의원의 1/3씩 선출하며, County의원 선거가 있는 해에는 기초자치단체 의원선거를 실시하지 않는다. 이외에도 19개 통합지방자치단체 역시 동일한 방식으로 지방의원을 선출하고 있다. 그 외에 1/2 선출방식을 택하고 있는 기초자치단체는 7개 이다.

지방선거는 당해 연도 5월 첫째 목요일에 실시되는 것을 원칙으로 하고 있다. 단 EU통합 이후 유럽의회선거(European Parliamentary elections)가 실시되는 해는 영국 의회가 지방선거 일을 조정하여 유럽의회선거와 같은 날 실시될 수 있도록 하고 있다. 최근 영국의 EU탈퇴에 이어 공식화된 후에는 5월 첫째 목요일에 실시된다.

복잡하고 일관성 없는 지방선거시스템은 유권자의 참여를 어렵게 한다는 비판을 받고 있다. 1986년 Widdicombe위원회는 단일선거구 및 일괄선거라는 동일한 지방선거시스템으로 개선히도록 권고하였지만, 실행에 옮겨지지 못하고 있다.

선거일이 공휴일로 지정되지 않고 있어, 최근에는 선거를 하루 이상 실시하는 방법, 선거일 이전의 선거를 허용하는 방법, 많은 사람들이 투표할 수 있도록 쇼핑몰 등에 투표소를 설치하는 방안들이 제시되었다(서필언, 2005). 영국의 지방선거는 전자투표와 우편투표를 동시에 사용하고 있다. 2003년 5월 지방선거에서 잉글랜드의 61개 지방자치단체가 전자투표를 시험적으로 실시하여 약 640만 명의 유권자가 참여하였다. 17개 지역에서 디지털TV, 전화 및 스마트폰 문자메시지, 인터넷 등 다양한 수단을 통한 전자 투표가 실시되었고, 유권자의 21%가 전자투표에 참여하였고 이후 보안상 특별한 문제도 발생하지 않아 영국정부는 전자투표가 성공적으로 추진되었다고 평가하였다. 반면 35개 지방자치단체에서는 우편선거를 실시하였고, 50%의 참여율을 보여 영국전체평균인 35%를 넘는 결과를 보였다. 영국의 전자투표와 우편투표의 확대를 강조하고 있다.

2. 선거구획정 제도 및 절차

1) 선거구획정기관 및 관련 기관

독립기구가 선거구를 획정하는 영국의 제도에서는 Department for Communities and Local Government, 내각사무처(Cabinet Office), 선거관리위원회(Electoral Commission), 선거구획정위원회(Local Government Boundary Commission)등이 중요한 역할을 하고 있다.

중앙정부 선거관리위원회(Electoral Commission)는 2000년 선거의 민주적 절차에 대한 국민 신뢰증진과 국민의 적극적 참여를 독려하기 위해 설치된 독립적 지위를 가진 선거관리기관으로 선거구획정위원회(LGBC)와 같이 정부와 정당으로부터 독립적 지위를 유지하며 의회에 직접 보고한다. 이 기관은 선거절차의 현대화, 선거관련 내용에 대한 국민이해 증진, 정당의 선거활동에 대한 규제 등의 역할을 수행할 뿐만 아니라 인터넷을 포함한 다양한 매체를 통해

선거 관련 정보를 국민에게 제공하고 있다.

내각사무처와 지역사회-지방정부는 EU선거, 영국선거, 지방선거 등 모든 선거에 대한 기본적인 관할권을 가지고 있지만 선거구획정 및 선거 관리 및 운영에 대해서는 권한을 가지고 있지 않다.

(1) LGBC의 구성과 지원

선거구획정위원회(이하 LGBC)는 전술한 것처럼 영국의 선거구 및 행정구역 경계에 대한 심의, 결정을 담당하는 의회기구로서 중앙정부 및 지방자치단체로부터 독립적인 지위를 가지고 있고, 영국 의회에 직접 보고한다. LGBC는 매 선거마다 지방자치단체 및 선거구별 지방의원의 정수 및 선거구 경계와 명칭을 포함한 지방선거와 관련된 대부분의 사항에 대한 재정을 담당한다. 이는 의원내각제인 영국에서 지방자치단체의 행정구역에도 영향을 치고 있으며, 위원회 자체적으로 또는 지방자치단체나 지역사회-지방정부부의 요청을 통해 행정구역 개편 논의를 시작할 수 있다.

LGBC for England는 Committee의 의장 1명 외에 총 4명의 위원(commissioner)을 두고 있다. 위원회의 활동을 지원하기 위하여 사무국이 있으며, 사무국은 예산담당관(Director of Finance & Resource)과 기획-홍보담당관(Director of Strategy & Communication), 그리고 3명의 검토관(Review Manager)로 구성되어 있다. LGBC는 주어진 역할을 수행하기 위하여 비정치적, 비당파적 위원으로 주로 구성되며, 선거관리와 통계, 지리정보 등을 관할하는 공무원들을 참여시켜 선거구획정에 필요한 정보를 얻는다(서복경, 2015). 정치적 중립성을 지키기 위하여 사법부로부터 위원을 충원하고 있다. 위원회의 위원장은 형식적으로 하원의장이 수행하고 있지만, 실제 위원회 활동에는 거의 관여하고 있지 않고 있으며, 대신 부위원장이 담당하고 있다. 부위원장은 상원위원이자 사법부를 총괄하는 각료인 대법관(Lord Chancellor)이 담당하는 고등법원 판사가 임명된다. 또한 위원회가 전문성을 가지고 활동할 수 있도록 정부의 측량조사국장(Director of Ordnance Survey)이 위원회에 참여하고 있다.

2) 선거구획정제도의 발전과정

20세기 초까지 영국의 선거구는 지방정치가에 의한 게리맨더링 문제가 심했다. 이러한 문제를 해결하기 위하여 1972년 지방자치단체구역조정위원회(Local Government Boundary Commission, 이하 LGBC)를 설립하여 선거구획정권한을 부여하였다. LGBC는 지방정부법(Local Government Act of 1972)에 따라 설립된 법정기구로서 지방정부의 경계, 이름 및 선거구를 확정하고, 때 정기적으로 검토하는 권한을 가졌다. 이후 1992년 영국과 스코트랜드로

분리되어 영국과 스코틀랜드 지방정부의 경계, 선거구 및 정부구조를 검토하는 기구로 여전히 남아있다.

1944년 법 제정(「1944년 하원 의석 재분배 법(House of Commons (Redistribution of Seats) Act 1944)」)으로 영국은 입법부로부터 독립적인 선거구획정위원회를 최초로 설치하게 되었고 스코틀랜드·잉글랜드·웨일즈·북아일랜드에 각각 위원회를 구성했다. 그리고 선거구 인구편차 기준을 설정하기 위해 ‘선거구 평균 인구수(electoral quota)’ 개념을 도입했다. 최초 도입 당시 ‘선거구 평균 인구수’는 잉글랜드, 스코틀랜드, 웨일즈를 모두 포함한 영국의 유권자수와 의석수를 기초로 평균인구수를 산출하고 북아일랜드는 별도의 유권자수와 의석수 기준을 사용하도록 했다. 1958년 개정법은 잉글랜드와 스코틀랜드, 웨일즈에 각각 의석수와 유권자수 기준 ‘평균 인구수’로 선거구 인구편차를 조정할 수 있도록 독립성을 부여했고, 이 체제는 1986년 입법에도 그대로 반영되어 4개 역사적 영토단위별로 별도의 인구편차 기준을 사용해 의석을 할당해 왔다(김육, 김영태, 서복경, 2010: 42-43).

1944년 상설조직으로 설립된 위원회는 1954년, 1969년, 1983년, 1995년, 2007년에 이어 2013년까지 총 6번에 걸친 정기 보고서를 제출했으며, 2007년까지 5회에 걸친 위원회의 제안은 수정 없이 본회를 통과했다. 그러나 영국의 경우 각 위원회는 상설·운영되고 최초 위원회 구성에서 최종 보고서 제출까지 수년이 걸리며 그 과정에서 중앙정부와 중앙 정당, 지방정부와 해당 선거구의 이해관계자(집단)의 청문회와 의견 수렴, 갈등조정 과정을 거치기 때문에 최종안이 성안되기 이전에 정당 간, 선거구 재획정 대상이 되는 지방정부나 지방 이해관계자들 사이의 갈등이 이미 반영되는 과정과 절차를 마련해 놓고 있다는 점을 상기할 필요가 있다(강휘원 2002). 예컨대 2007년 제출된 ‘잉글랜드 선거구획정위원회 제5차 정기 보고서’는 총 500여 쪽에 이르는 방대한 분량이다. 이 보고서에 따르면 2007년 5번째 보고서를 제출하기 위한 선거구획정위의 활동은 1998년부터 시작되었다. 이때 위원회는 당시 지방선거를 위한 각 지방선거 선거구획정위원회 제도의 변화를 분석하였고 5번째 보고서 제출을 위한 기초자료들을 축적했다. 1999년 위원회는 전국의 유권자 등록 자료를 분석한 후 본격적인 선거구획정에 들어갈 것을 결정하고 2000년 2월 하원의 자료요청경로를 통해 정부로부터 관련 자료를 넘겨받았다. 2000년 6월, 위원회는 5번째 보고서 작성을 위해 선거구 재획정을 위한 법적 규정과 절차, 위원회의 주요 제안 등을 담은 「2000년 잉글랜드 의회 선거구에 관한 개요(The Review of Parliamentary Constituencies in England 2000)」를 발간하고, 이를 모든 선거구의 하원의원, 각 정당, 각 지방정부의 장, 각 지방정부의 선거관리 담당 기관장 등에게 발송하고 홈페이지를 통해 일반에게 공개했다. 또한 책자 형태로 인쇄하여 문의가 있을 때마다 무료로 이용할 수 있도록 했다. 그리고 2000년부터 각 정당 대표들과 합동회의를 개최하여 의견을 청취하였으며, 2005년까지 각 지방정부들의 선거구 재획정 의견을 수렴하고 지방정부에 특화된 요구가 있을 경우 이를 수용하여 대안을 마련하는 등의 작업을 진행했다. 제5차 보고서에는 정당들과 합동회의 내용, 지방정부들로부터 제기된 요구와 그에 대한 위원회의 대응 등에 관한 자료들이 모두 첨부되어 있다.

영국 선거구획정 위원회의 이러한 지속적이고 대규모 작업을 진행하기 위한 정부 차원의

지원 역시 체계적이다. 제6차 보고서를 준비했던 위원회의 구성을 보면, 4인의 법정 위원 외에 국무부 장관이 임명하는 27명의 보조위원들(Assistant Commissioners)이 함께 활동했다. 이들은 각 지방정부와 이해관계자, 일반시민들의 의견을 청취하는 청문회를 주관하였으며 위원회가 제출한 1차 보고서에 대한 개선의견을 별도의 보고서로 제출하였다. 그리고 2013~2014년 풀타임으로 위원회 활동을 지원했던 연평균 지원인력은 4명으로 위원회 예산으로 운영되었다(Boundary Commission for England, 2013/2014).

1944년 이래 8~12년 주기로 전체 영국의 선거구를 재획정해 왔던 영국은 「2011년의회 투표제도와 선거구 법(Parliamentary Voting System and Constituencies Act 2011)」의 제정으로 대폭적인 제도변화를 맞이한다. 2010년 총선으로 집권한 보수당-자유민주당 연합정부는 선거연합 단계에서 선거제도 변경과 의석수 축소 등을 공약했다. 특히 자유민주당은 의회선거에서 1위 대표제를 대안투표제(Alternative Voting system)로 변경하기를 원했고 두 정당은 모두 650석의 하원의석을 축소하기를 원했다. 두 정당의 공약사항을 담은 선거제도 개혁과 의석수 축소 및 선거구변경 내용을 담은 법안이 집권 직후 하원에 제출되었고, 법안에는 2011년 선거제도개편을 위한 국민투표를 시행하는 것과 관한 사항 외에 선거구 재획정 관련 중요 변화들이 담겨 있었다.

우선 하원 의석수를 600석으로 축소하고 이에 따른 선거구 재획정을 실시해야 한다는 조항이 있었다. 이는 전국적인 규모의 의석 재할당과 선거구 경계 재조정을 수반하는 것이었다. 다음으로 선거구 인구 편차를 ‘선거구 평균 인구수’ 기준 “5% 이내로 조정하여 과거보다 더 1인 1표 가치에 충실할 것과 과거 선거구획정위가 행정구역, 지리적이고 문화적인 경계 등을 고려하여 기준 편차규정에서 약간의 유연성을 발휘할 수 있었던 규정을 삭제함으로써 재량권을 약화시켰다. 그리고 선거구 재획정 주기를 과거 8-12년에서 5년 단위로 축소하도록 하여 더 잦은 재획정이 이루어지도록 했다.

원내 다수연합의 의지에 따라 동 법안은 하원과 상원을 통과했으며, 2011년 국민투표가 실시되었으나 선거제도 개편안은 부결되어 현행 1위 대표제가 유지되게 되었다. 그러나 법에 따라 다음 선거인 2015년 이전까지 의석수 축소에 따른 선거구 재획정 작업은 진행되어야 했다. 4개의 각 선거구획정 위원회들은 제6차 보고서 작성을 위한 작업을 진행해 나갔고, 2011년부터 위원회가 진행한 선거구 재획정 검토의 결과는 2013년 6월 보고서 형태로 출판되었으며 홈페이지를 통해서도 공개가 이루어졌다. 그러나 이 보고서는 채택될 수 없었고 의회는 2013년 제6차 선거구 재획정의 기한을 2018년까지 연기하는 안을 의결했다. 결정적인 이유는 보수당과 자유민주당의 연정이 깨어졌고 자유민주당이 의석수 축소와 이에 따른 선거구 재획정안에 반대를 표명하고 나서면서 원내 정당연합구도가 변화되었기 때문이다. 2011년 선거제도 개편 국민투표에서 보수당은 연정을 위해 자유민주당의 대안투표제 안을 받긴 했지만 실제 투표 캠페인 과정에서는 사실상 반대운동을 펼쳤고, 이로 인해 선거제도 개편에 대한 정당연합구도가 바뀌게 되었다. 다음 총선은 2015년이며 그 때까지 영국의 선거제도 개편 의제는 여전히 진행 중이고 그에 따라 선거구획정은 2015년 이후인 2020년 선거를 목표로 이루어질 수밖에 없게 되었으며 2020년 선거 선거구획정시한으로 2018년이 설정된 것이다.

3) 선거구획정

LGBC는 「2009년 지방자치와 경제발전 법률(the Local Democracy, Economic Development and Construction Act 2009)」 등에 따라 인구, 면적, 지방자치 계층과 지방자치단체 유형, 도시-농촌 등의 지역적 특성 등을 고려하여 선거구획정 및 지방의원 정수를 심의·결정하고 있다(Local Government Boundary Commission for England, 2012a). 선거구 검토는 총 지방의원수, 선거구 경계 및 총수, 선거구에 할당된 지방의원의 수, 그리고 선거구의 이름을 검토한다. 선거구 검토는 (1)자치단체의 요청에 의해서 시작되거나, (2)개별 선거구 또는 전체선거구의 인구편차에 따라 결정된다. 자체기준인 인구편차는 2개의 경우로 정리되는데, 첫째, 개별 선거구의 총유권자수가 이전 선거의 총 유권자수에서 30%이상의 증가 또는 감소가 있을 때 또는, 둘째, 전체 선거구의 30%이상이 각 선거구 유권자의 10%이상 증가 또는 감소가 있었을 때 자동적으로 실시된다.

선거구 검토는 사전검토(Preliminary Stage)에서 의회결정(Parliamentary Scrutiny)의 6개 단계를 통해 진행된다. 제1단계인 사전검토(Preliminary Stage)는 정보수집단계로 선거에 관련된 과거, 현재, 미래의 정보를 수집하며 해당 선거구의 지방의원, 정부관계자, 시민단체 및 준 지방자치단체(parish 또는 town)의 대표자까지 만나 정보를 수집한다. 2단계는 지방의원의 미래수요를 결정하나는 관계로서 첫 단계에서 수집된 정보를 바탕으로 한다. 지방의회의 규모는 지방의회 거버넌스 구조, 지방의회의 행정부 견제기능, 지방의원의 대표성과 역할, 의회의 미래 추세 및 계획의 4가지를 기준으로 검토하며, 필요한 경우 LGBC 재량으로 지역주민에게 지방의회 규모에 대해 문의할 수 있다. 세 번째 단계에서는 지역주민들에게 선거구의 개수, 선거구 명칭, 선거구 경계 및 위치, 각 선거구의 의원수에 대한 의견을 묻는 선거구획정단계(Warding or Division Arrangements)이다. 이때 새로운 선거구를 만들기 위해서는 유권자의 수(same number of voters), 지역 관심사 및 정체성(community interests and identities within proposed geographic boundaries), 행정효율성(effective and convenient local government)의 세 개의 기준을 바탕으로 LGBC가 결정하게 된다. 이 의견은 다음 네 번째 단계인 선거구개편안 초안(Draft Recommendations) 작성의 근거가 된다. 작성된 초안은 지방자치단체 및 시민단체 등의 검토를 받는다. 만약 초안이 많은 반대에 부딪힐 경우에는 초안을 수정하고, 수정된 초안에 대한 지역주민, 지방자치단체 등에 대해 다시 의견을 수렴한다. 의견에 대한 재검토는 대개의 경우 선거구의 지역배정에 한정된다. 다섯 번째 단계는 최종안 작성(final recommendation)단계로서 지방선거 관련자들로부터 수렴된 초안에 대한 최종안을 만들어 영국의회(Parliament)에 제출한다. 마지막 여섯 번째 단계는 영국 의회(Parliament)가 확정된 선거구를 법률로서 의결하는 의회결정 단계이다. 최종안은 법률안(draft order)의 형태로 2009년 「지방자치와 경제발전 법률의 59조9항에 대한 수정안(section 59(9) of the Local Democracy, Economic Development and Construction Act 2009)」으로 영국의회에 제출된다.

영국의회는 40일간 이 수정안에 대한 심사를 통해 법률안을 의결 또는 부결한다.

<표 4-28> 영국의 선거구 검토 단계

선거구 검토단계	단계별 검토 내용
(1) 사전검토 Preliminary Stage	<ul style="list-style-type: none"> 지방자치단체(선거구)로부터 선거 관련 자료를 수집 지방의원, 시민단체, 정부관료 면접을 통한 자료 수집
(2) 정보수집 Council Numbers	<ul style="list-style-type: none"> 미래 지방의회 규모(지방의원 총수) 결정 결정시 검토 기준 지방의회 지배구조(governance arrangement of the council) 지방의회의 조사기능(Council's Scrutiny functions) 지방의원의 대표성(representational role of councilors) 지방의회의 미래 추세 및 계획(future trends and plans for the council)
(3) 선거구획정 Warding or Division Arrangements	<ul style="list-style-type: none"> 지역주민 의견 반영 주민을 포함한 이해관계자에게 문의되는 내용은 선거구 총수, 명칭, 선거구 경계, 개별 선거에서 선출되는 지방의원 총수
(4) 초안 작성 Draft Recommendations	<ul style="list-style-type: none"> 지역의견을 바탕으로 초안 작성 선거구역 획정에 대한 지역 의견 반영 작성된 초안에 대한 지방자치단체 의견 반영
(5) 최종안 작성 Final Recommendations	<ul style="list-style-type: none"> 지역의견을 전체적으로 수렴한 뒤 최종안 작성
(6) 의회 결정 Parliamentary Scrutiny	<ul style="list-style-type: none"> 법률안 형태로 영국(United Kingdom) 의회에 제출 영국의회는 지방정부 행정구역에 대한 법률안 심의-의결

출처: The Local Government Boundary Commission for England. (2012a). Electoral Reviews Technical Guidance의 내용 재정리

3. 선거구획정 사례

1) 2011년 Middlesbrough 선거구 검토 및 획정

Middlesbrough는 영국 북동부에 위치한 도시로서 1830년 만들어졌다. 자치1계층의 통합시 형태(unitary council)의 정부를 가지고 있으며 138,400여 명(2011년 기준)이 거주하는 지방자

치단체로서 인구 37만6천여 명이 거주하는 Teesside지역의 중심에 위치한 도심지역이다. 1970년대까지 화학이 지역의 주요산업인 지역으로, 이후 제조업의 쇠퇴로 많은 변화를 겪어왔다.

Middlesbrough의 선거구는 2002년 결정된 이후 2012년까지 유지되어 왔다. 이 사례의 선거구 검토는 2012년 6월 시작되어 2014년 5월에 선거구획정이 완료되었다. 2012년 6월 사전검토와 지역에 대한 정보 수집을 시작으로, 2012년 11월 27일부터 2013년 2월 18일까지 선거구획정단계, 2013년 5월 14일부터 2013년 8월 5일까지 초안 작성, 그리고 2013년 11월 19일 선거구획정을 위한 최종안이 작성되었다. 이후 2014년 2월 28일 영국의회에 제출하기 위한 법률안이 만들어졌고, 2014년 5월 8일 법률로 통과된 후 5월 13일 법률로 공포되었다. 이 법률안은 2015년 지방선거에서 적용되었다(Local Government Boundary Commission for England, 2013).

<표 4-29> 영국 선거구획정 단계

선거구획정 단계	종료일
사전 검토 및 정보수집	2012년 11월 26일
선거구획정을 위한 의견수렴	2013년 2월 18일
초안 작성을 위한 의견수렴	2013년 8월 5일
최종안 작성	2013년 11월 9일
법률안 작성	2014년 2월 28일
법률안 통과	2014년 5월 13일

(1) 사전 검토 및 정보수집 (Preliminary Stage and Council Numbers)

선거구 검토는 지방선거에서 각 선거구별 인구편차를 없애고, 지방의원으로 하여금 대표할 수 있는 지역구민의 수를 동일하게 조정하기 위한 것이다. 매 지방선거 후에 지방의원의 유권자수 대표성과 지역사회의 관심사와 정체성을 반영하기 위하여 선거구를 검토하고 조정하는 과정을 거친다.

사전검토 과정에서 지방의회의 적정규모에 대한 축소의견이 제시되었고, 의회 규모에 대한 의견은 26명에서 46명까지 정당별로 다른 의견을 제시하였다. 이렇게 제시된 의견을 바탕으로 LGBC는 선거구 재획정에 대한 검토를 시작하였다.

(2) 선거구획정(Warding Arrangements)

2012년 6월 26일부터 2012년 8월6일까지 Middlesbrough지역을 대표하는 지방의원, 시민단체, 지역주민들로부터 지방의회 의 적정규모(지방의원의 총수)에 대한 의견을 수렴하였다. 2002년 이후 이 지역의 지방의원은 모두 48명이었다.

LGBC는 선거구획정일정을 지침에 따라 결정하고 이를 지방자치단체에 협조공문을 통해 알렸고, 일정에 따라 선거구획정과 관련된 의견을 지방자치단체, 지방의원, 시민들로부터 수렴하였다(Local Government Boundary Commission for England, 2012b). 특히 적절한 선거구획정을 위한 다양한 자료들을 지방자치단체에 요청하였다. LGBC의 의견요청에 대해 지방자치단체, 정당 및 지방의원, 준지방자치단체의 지방의회 및 시민단체 그리고 35명의 지역주민이 선거구 재획정에 대한 의견을 제시하였다. 특히 Middlesbrough 의회는 이 안건을 Council's Overview & Scrutiny Board에 상정, 여러 차례 회의와 워크숍을 통해 선거구 개편(안)을 제시하였다. 의회의 개편안은 지역대표 및 의회 대표자의 의견수렴은 물론 지역의 도시개발계획까지 고려하였고, 개편안에 대한 객관적 근거까지 제시하였다.

(3) 초안 및 최종안 작성(Draft Recommendations & Final Recommendations)

의견수렴을 바탕으로 초안이 작성되었고, 이 초안은 지역의 관련자들에게 회람되었다. 지방자치단체, 지방의원, 지역단체 및 시민들은 초안에 대한 다양한 의견을 제시하였다. 제시된 내용에는 선거구획정과정에서 사용된 자료의 신뢰성, 의회선거구와 지방선거구가 다름으로서 발생할 수 있는 혼란, 포함된 지역의 정체성, 이후 도시계획과의 상충성 등 다양한 의견이 제시되었다.

초안에 대한 의견을 바탕으로 LGBC는 최종안과 선거구 지도를 결정하고 공개한다. 최종안을 바탕으로 영국의회에 제출될 법률안을 작성한다.

(4) 의회 결정(Parliamentary Scrutiny)

영국의회에 상정된 법률안은 40일간 의회의 심사를 받았고, 2014년 5월 13일 공포되었다. 새롭게 획정된 선거구는 2015년 지방선거에서 사용되게 된다.

2) 선거구획정 평가

영국의 지방선거구획정은 제도적으로 영국의회의 의결이 필요하지만, 실제 운영에서는 형식적인 성격을 띠며 LGBC의 원안이 수정 없이 통과되고 있다. 이는 LGBC가 가진 독립성과 수행하고 있는 과정의 정치적 성격에 바탕을 두고 있다.

영국의 선거구획정은 정당 및 정치로부터 독립된 지위를 가진 선거구획정위원회에서 결정되었다. 실상 영국을 포함한 어느 국가든 선거구획정이 가진 정치적 성격과 갈등을 피하기는 힘들다. 이렇듯 의원내각제 정치체제에서 나오는 정략적 요인과 갈등을 피하기 위하여 LGBC는 사법부 인사의 활용과 공무원을 통한 전문성 확보를 통해 진행되었다. 특히 LGBC 소속 위원과 사무국에 대한 검증을 통해서 위원회의 대표성을 확보하였다(Local Government Boundary Commission for England, 2016).

독립기구의 선거구획정안이 문제없이 받아들여지기 위해서 LGBC는 상당기간의 정치적 과정을 직접 수행하였다. 사전검토단계에서 시작하여 선거구획정 및 초안과 최종안이 만들어지는 과정에서 각 단계에서 수행되어야 할 일과 기간이 사전에 정해지고, 이에 따라 다양한 관련 집단들의 의견이 조율되었다. 특히 각 정당은 물론 지방자치단체 행정부의 입장이 반영될 수 있도록 긴 시간동안 사전제도화 과정이 선행되었다.

4. 영국 지방선거 선거구획정제도가 가지는 시사점

영국에서 LGBC는 지방의회 및 지방의원들, 지방자치단체 및 시민단체 등에 기존 선거구의 적정성을 광범위하게 문의하고, 이들의 의견과 함께 사전 분석내용을 정리하여 지방의원의 적정수와 선거구 범위를 결정한다. 비교적 장시간에 걸친 선거구 (재)획정의 논의를 통해서 지방자치단체 및 지방의회는 지역 의사를 반영하고 LGBC와의 합의를 통해서 지방자치단체의 적정한 규모와 범위를 결정하고 있다.

영국의 지방선거에서 선거구획정은 행정부로부터 독립성을 가진 LGBC에서 결정하게 된다. LGBC는 운영의 독립성과 지방선거구획정의 자율성을 확보하고 있다. 영국의 지방선거구획정은 제도적으로 영국의회의 의결이 필요하지만, 실제 운영에서는 형식적인 성격을 띠며 LGBC의 원안이 수정 없이 통과되고 있다. 이는 LGBC가 가진 독립성을 상징한다.

영국에서 선거구획정 및 지방의회 규모 결정은 지방자치의 성패를 결정짓는 것으로 인식하고 있다. 그러므로 선거구획정 및 지방의회 규모 결정은 LGBC 와 지방자치단체의 책임성을 바탕으로 이뤄진다. 이러한 책임성은 LGBC가 선거구획정에서 정치적-운영적 역할을 책임지며, 지역구성원의 합의를 바탕으로 진행하고 있기 때문이다.

제4절 해외 사례의 시사점

문재인 정부 출범 100일 기념 연설에서 문재인 대통령은 연방제도에 버금가는 지방분권을 언급하며 새로운 차원의 강력한 지방 분권 시대를 약속하였다. 이는 제9차 지방자치법과 지방의회의원선거법이 개정된 이후 펼쳐진 지방자치 시대와는 다른 의미를 갖는다. 현 정부는 헌법을 개정을 통해 지방정부의 법적 독립성과 행정적 역할을 강화하려는 목적을 가지고 있으며 궁극적으로는 지방정부와 중앙정부가 주인-대리인 관계가 아닌 파트너/협력 관계 때로는 경쟁자로서의 역할을 변화 시키는데 있겠다고 할 수 있다.

이에 새로운 지방자치 분권 시대를 열어가는 이 시점에 미국의 지방자치 선거제도가 가져다 주는 함의를 보충성, 자율성, 책임성이라는 세 가지 원칙을 통해 보고자 한다.

1. 보충성 원칙

미국의 경우 1980년 레이건 대통령이 주정부와 지방정부에게 보다 많은 행정 및 법률적 권한을 위임하고 연방정부는 국방과 경제 개혁에 몰두하겠다는 신연방주의를 천명한 이후 미국의 지방정부는 교육, 재난, 지역경제 활성화 및 빈곤, 위생 등 주민복리에 직접적인 영향을 주는 근거리 행정 업무에 대한 사무 분담을 해 왔다. 최근 기후변화 문제등과 같이 연방정부가 적극적으로 대처하지 못하는 문제들에 대해서는 연방정부 보다 더 진보적인 정책들을 입안 및 집행함으로써 주민의 삶의 질과 관련된 문제들에 있어서 정책적 이니셔티브 갖고 필요에 따라 주 정부와 협력 관계를 맺으며 지방이 연방 및 주 정부를 이끌어 나가기도 하고 있다. 미국의 지방정부의 선거제도의 자율성 및 독립성 미국의 연방제도가 설립된 이래로 강력하게 법률로 명문화 되어 왔다. 지방정부는 선거구획정, 선거방식, 선출직의원의 숫자 및 정부 구성 방식에 대해 주민자치 현장과 조례를 통해 그들의 권한을 명문화 시켰다. 단, 이러한 선거구 재획정 및 선거방식 변화에 대해서 연방수정헌법과 주 헌법을 통해 게리맨더링 문제 및 대표성 문제에 대해 연방정부와 주 정부가 소극적이지만 명문화된 법 제도로 감독하고 있다. 이는 신연방주의에서 보장하는 지방정부의 자치권의 침해하지 않되 수정헌법에서 보장하는 모든 국민들의 투표권을 보장하기 위한 제도적 장치인 것이다.

일본은 지방분권개혁이 추진되면서 중앙에서 지방으로 사무배분과 권한이양을 시도하였다. 즉, 국가와 지방, 지방과 지방간의 관계가 새롭게 정립되기 시작한 것이라 할 수 있다. 이러한 관계재설정에는 보충성의 원리가 작동하고 있다. 제1차 분권개혁에서는 중앙과 지방의 상하관계에서 중앙과 지방의 대등한 관계로 전환될 것이 지방자치법에 명문화되었다. 새로운 원칙의 천명은 종래의 행정수행방식에도 변화를 주고 있다. 주민복리에 직접적인 영향을 주는 사무는 주민과 가까운 지방자치단체가 담당하는 근거리 행정을 기본으로 하며 중앙은 이에 대한 지원과 정보제공 그리고 전국 단위의 사무에 집중하는 것으로 사무배분이 이루어

졌다. 또한 광역과 기초간의 관계 역시 이러한 관점이 투영되고 있다. 무엇보다 주목할 것은 지방의회의 의원 정수를 법률에서 조례로 규정하고 있다는 것이다.

영국지방선거는 매 선거마다 지방선거구 및 대표자의 적정성을 평가·분석하면서 선거구 지역범위와 의원정수를 평가한다. 선거구 지역변경을 위한 기준 역시 인구, 지역의 도시개발 사업과 도시형태의 변경여부를 반영한다. 선거구획정위원회(LGBC)는 이 과정에서 지방의회 및 지방의원들, 지방자치단체 및 시민단체 등에 기존 선거구의 적정성을 광범위하게 문의하고, 이들의 의견과 함께 사전 분석내용을 정리하여 지방의원의 적정수와 선거구 범위를 결정한다. 비교적 장시간에 걸친 선거구 (재)획정의 논의를 통해서 지방자치단체 및 지방의회는 지역 의사를 반영하고 LGBC와의 합의를 통해서 지방자치단체의 적정한 규모와 범위를 결정한다. 이러한 방법은 지역대표 및 지방자치단체 집행부가 자신의 업무를 효과적으로 충실히 수행할 수 있는 선거구 경계를 확정하는 것이고, 더 나아가 지방과 중앙이 효과적인 정책결정과 행정서비스를 전달할 수 있도록 하는 제도적 인프라가 구축된 것이다.

2. 자율성 원칙

미국의 연방제도가 다른 나라와 가장 구별되는 차이 점 중에 하나는 지방정부가 가지는 정치적 행정적 권한과 독립성이 연방과 주 헌법에 의해 강력하게 보장되고 있다는 것이다. 이는 미국의 지방정부가 가지는 다양한 행정 및 입법부의 구성만 봐도 알 수 있다. 지역적인 차이는 있으나 전반적으로 미국 지방정부가 행정부와 입법부의 구성, 선거제도, 그리고 선거구획정 및 절차에 대해 결정하는 독립적 권한을 가짐으로써 주민 자치를 강화 할 수 있는 정부 구성을 채택할 수 있다. 이는 주민의 자율권 행사 및 행정에 대한 주민 통제를 강화 할 수 있으며, 정치적·행정적 행태에서의 유연성을 보장 할 수 있다. 특히, 뉴욕 주와 뉴욕시의 선거관리 위원회의 관계를 살펴볼 때, 중앙선거관리위원회는 지방정부의 선거방식, 선거절차 및 선거운동 및 자금에 대한 직접적인 감독을 하기 보다는 지방선거관리위원회의 자문 및 감사에 대한 역할을 담당하는 방안을 생각해 볼 필요가 있다.

일본 지방분권개혁의 핵심 논점이 기관위임사무의 폐지와 중앙개입 방식의 법제화였는데, 자율성의 확대라는 관점에서 나온 조치라 할 수 있다. 그동안 중앙이 중앙의 업무를 지방에게 부여하면서도 지휘와 통제를 해 왔으나 이러한 방식들을 지양하였다. 다만, 불가피하게 업무를 위임할 경우에는 ‘법정수탁 사무’ 라는 방식으로 중앙의 제약을 낮추고 지방이 자율적으로 수행하도록 하였다. 중앙이 지방에 개입하는 방식도 원칙적으로 법률적 근거가 없으면 불가능하도록 하여 자의적인 간섭을 최소화하였다. 이는 지방이 자치사무를 수행하는데 자유도의 범위와 정도를 높이는 제도변화라고 할 수 있다. 선거는 지역통치를 담당하는 주민대표자들을 선택하는 행위이다. 주민들로부터 지역통치의 신탁을 위임받은 자들은 누구이며, 어디에서 어떠한 방식으로 어느 정도 선출해야 하는가와 같이 지역사정에 따라 달라진다. 즉 선거제도는 지역대표성을 구축해 가는 출발점이다. 지방분권개혁이 추진되면서 선거

제도를 자율적으로 논의하고 결정할 수 있는가와 개별 지역들이 선거제도의 의사결정 주체로 움직이고 있는가에 대한 의문이 제기된다. 일본 지방선거제도는 크게 의원정수 규정의 조례 및 법정 상한 철폐 등을 추진하는 방향으로 전환되었으며, 이를 논의하고 결정하는 장이 지방의회가 되었다. 지역이 지방의회의 의원총수와 분포를 법률적인 제약을 받지 않게 되었고, 선거구 설정 역시 조례주의를 채택하였다(2013년). 중앙의 제약 없이 지역 스스로 주민대표를 어떻게 선출할 것인가를 주체적으로 판단하고 결정하는 선거제도의 분권적 자유도가 신장되게 되었다. 일본 지방의회에서는 관련 검토위원회를 설치하고 이해당사자인 각 회파 관계자들이 상당 기간의 논의를 거치고 있다. 선거의 기본 원칙아래 관련 내용을 합의하거나 본회의의 다수결로 최종결정한다. 흥미로운 현상은 다양한 맥락이 존재하겠지만, 자율성이 확대되었음에도 지방의회의 의원 수가 점점 감소하는 경향을 보인다는 것이다.

영국의 지방선거 관련 사항, 특히 선거구획정과 관련된 문제는 행정부로부터 독립성을 가진 선거구획정위원회(LGBC)에서 결정하게 된다. LGBC의 운영에 따라 자율성에 대한 논란이 제시될 수 있지만 영국은 운영의 독립성을 통해 지방선거구획정의 자율성을 확보하고 있다. 영국의 지방선거구획정은 제도적으로 영국의회의 의결이 필요하지만, 실제 운영에서는 형식적인 성격을 띠며 LGBC의 원안이 수정 없이 통과되고 있다. 이는 LGBC가 가진 독립성과 수행하고 있는 과정의 정치적 성격에 바탕을 두고 있다. 영국의 선거구획정은 정당 및 정치로부터 독립된 지위를 가진 선거구획정위원회에서 결정되었다. 실상 영국을 포함한 어느 국가든 선거구획정이 가진 정치적 성격과 갈등을 피하기는 힘들다. 이렇듯 의원내각제 정치체제에서 나오는 정략적 요인과 갈등을 피하기 위하여 LGBC는 사법부 인사의 활용과 공무원을 통한 전문성 확보를 통해 진행되었다. 특히 LGBC 소속 위원과 사무국에 대한 검증을 통해서 위원회의 대표성을 확보하였다. 독립기구의 선거구획정안이 문제없이 받아들여지기 위해서 LGBC는 상당기간의 정치적 과정을 직접 수행하였다. 사전검토단계에서 시작하여 선거구획정 및 초안과 최종안이 만들어지는 과정에서 각 단계에서 수행되어야 할 일과 기간이 사전에 정해지고, 이에 따라 다양한 관련 집단들의 의견이 조율되었다. 특히 각 정당은 물론 지방자치단체 행정부의 입장이 반영될 수 있도록 긴 시간동안 사전제도화 과정이 선행되었다.

3. 책임성 원칙

책임성의 원칙에 있어서 미 지방정부는 어느 나라보다 강력한 법률로 보장된 사무 이양에 따른 행정 권한 및 자율성을 보장 받은 것과 동시에 주민들에 대해 강력한 행정적·제도적 그리고 정치적 책임을 지도록 하고 있다. 첫 번째로, 주민헌장 및 조례를 통해 선거구획정 및 선거제도에 대한 독립성 및 자율적인 선택과 함께 지방정부는 선거제도에 있어서 지방의회의 대표성을 최대한 공정하게 확보하기 위한 지방정부는 결선 투표 및 선호도 투표 등과 같은 다양한 선거제도 장치를 선택하고 있다. 또한 캘리포니아 주의 사례에서도 알 수 있듯이 올해 지방선거를 앞두고 있는 많은 지방정부 혹은 시민 단체들이 대선구 제도에 대한 위헌

소송을 제기 하거나 이미 일부 위헌 판결을 받아 대선거구제도에서 소선거구제도로의 변화를 앞두고 있다. 여기서 우리가 주목해야 할 점은 소선거구제도가 사회적 약자 및 소수 인종 등의 대표성을 지방 의회에 반영하기 위한 더 나은 제도라는 것이 아니다. 이 사례가 우리에게 시사하는 점은 지방정부는 선거구획정에 대한 제도적 책임을 다하기 위해 선거구제도 및 획정에 대한 절차의 투명성과 주민들의 참여를 적극적으로 실행하고 있다는 점이다. 현행 선거구제도의 불합리성과 시대정신의 불일치를 주민들의 청원 혹은 지방정부의회 및 행정부의 수장이 반영함으로써 풀뿌리 민주주의 가치를 실현하기 위해 노력 하고 있으며 또한 위헌 제청에 대한 재판 과정을 모두 공개하고 서로 상이한 입장에 대한 법률적 사회적 여론을 스스로 형성함으로써 일반 주민들의 관심과 참여를 이끌고 있다. 마지막으로 지방정부는 뉴욕사례에서도 알 수 있는 선거구획정 위원회를 독립기관으로 구성함으로써 선거구 제도에 대한 운영의 책임도 이행하고 있다는 것이다. 우리나라의 경우 선거구 제도에 대한 운영은 중앙선거관리 위원회에서 사무이양을 받은 지방선거관리위원회가 운영하고 있으나 선거구 재획정에 대한 권한은 없어 모든 의사결정이 하향식(top-down)방식으로 진행되고 있다. 하지만 미국 지방 선거구획정 위원회는 지방의회와 행정부 그리고 주민 청원 및 주민 위원회와 함께 운영하고 있으며 선거구 재획정 및 조정에 대한 결과는 연방 사법부에 보고하여 위헌 여부만 판정 받으면 되는 것으로 의사결정이 상향식(bottom-up)으로 이루어지고 있으며 결정에 대한 운영의 미비 및 혼란에 대해서는 지방정부가 주민에 대해 직접 책임지고 있다.

일본의 경우 제도적 책임성을 중심으로 살펴보면, 선거구와 관련된 논의는 지방의회가 논의의 주체로서 조례에 따라 이루어지고 있다. 결국 1표의 격차, 선거구의 분리문제, 의원 총수와 배당(역전 선거구) 등 선거획정의 원칙을 바탕으로 지방의회에서 각 회파 간에 논의가 이루어진다. 여기에 선거 실시원칙이 정해지고 지방의회가 주도적으로 제도개정을 실현한다. 또한 정치적 책임성의 경우 선거제도는 주민과 주민대표, 의회간의 거리를 결정하는 행위이다. 지방의원들은 개인 역량과 더불어 특정 선거구의 공간적 범위와 의원 수에 따라 의정활동의 양상도 변할 수 있다. 선거제도는 주민들의 대표성 수준을 확보하는 절차이다. 결국 주민들이 선택한 지방의회가 성과를 내고 그 선택의 영향을 주민들이 다시 받게 되는 구조이다. 결국 주민들의 선택이 지역의 삶으로 나타나게 된다. 운영적 책임성에는 단체장과 의원 모두 4년 임기로 선거는 기본적으로 4년마다 실시된다. 선거와 선거 간의 간격에서 선거제도의 변경을 논의하고 결론을 도출하는 운영적 책임이 발생한다. 치바현의 선거구 검토위원회도 약 2년간의 논의과정과 주민홍보기간을 감안하여 추진되고 있다. 한편 지방선거 비용은 개별 지방자치단체가 담당하고 있다. 의원의 급여 등 지방의회와 관련된 비용은 지방자치단체의 재정력에 따라 편차가 크다. 중의원, 참의원 등의 국정선거는 국가가, 광역/기초는 각 자치단체가 부담한다. 선거를 어떻게 공정하고 효율적으로 관리하는가는 통치 운영의 책임성에 직접 연계된다. 다음의 사례가 이를 상징적으로 나타내고 있다. 키타가와 미에현 전 지사는 ‘콤팩 1초’ 라는 투표사무 효율화 운동을 전국적으로 전개하였다. 운동의 논리는 다음과 같다. 와세다대학 매니페스토연구소가 산정한 시산액에 따르면³⁵⁾, 투표사무가 종료된 이후 개표사무에 종사하는 직원을 대상으로 개표사무를 1시간 단축시키면 상당한 재정효율성

을 가져올 수 있다고 제시하였다. 일반적으로 저녁 11시경에 개표작업을 마치게 되는데 저녁 10시에 종료될 경우 일본 전국적으로 4년간 약 66억 엔의 인건비가 삭감된다는 것이었다. 개표사무에는 상당수의 지방공무원이 동원되고 휴일 또는 초과근무수당이 지불된다. 이 비용들은 지방자치단체의 인건비로 부담되며 이를 줄여나가는 작업은 행정개혁의 일환이라는 것이다. 요컨대 선거제도를 효율적으로 운영하는 것 역시 행정관리의 책임성을 확보한다고 볼 수 있다.

영국의 지방선거는 지방자치단체가 지방분권 기초를 바탕으로 지방자치제도를 운영할 수 있는 실제적 기반이 된다. 선거구획정 및 지방의회 규모 결정은 지방자치의 성패를 결정짓는 것으로 선거구획정위원회(LGBC) 및 지방자치단체의 책임성을 바탕으로 한다. 이러한 책임성은 LGBC가 선거구획정에서 정치적-운영적 역할을 책임지며, 지역구성원의 합의를 바탕으로 진행하고 있다. 전술했던 바와 같이 첫째 LGBC는 지역의견반영과 함께 공공기관을 포함한 여러 기관에서 확보한 객관적 자료를 바탕으로 선거구 (재)획정의 필요성을 검토한다. 객관적 분석과 지역 이해관련자들의 의견을 바탕으로 선거구 (재)획정 여부를 결정하며, 재획정이 결정되었을 때는 지역주민, 지역의원, 행정부의 의견을 취합하고 조율하는 정치적 과정을 거치게 된다. 이러한 고도의 정치성을 내포한 과정으로 인해 선거구획정을 위한 기간이 기본적으로 1년 이상 소요된다. 선거구획정을 위한 과정을 운영함에 있어서도 이를 위한 매뉴얼과 재획정 기준을 문서로 명시하고, 매뉴얼에 제시된 기준과 과정을 통해 실질적으로 운영하고 있다. 특히 주민을 포함한 지역의 이해관련자들이 충분히 참여할 수 있도록 선거구획정의 전체적 일정은 물론 의견수렴을 위한 일정 역시 미리 공지함과 동시에 개별적으로 접촉하게 된다. LGBC의 세부적이고 총괄적인 일정 진행은 운영상의 책임을 확보하는데 기여하고 있다.

35) https://www.mri.co.jp/NEWS/magazine/local/2007/_icsFiles/afieldfile/2008/10/21/20070301_bsc02.pdf

제5장 지방분권친화적 선거제도 개선방안

1. 법률적 개선

법률은 기본법과 개별법으로 구분된다. 기본법은 국가의 제도와 정책에 관한 이념 및 기본 방침을 제시하면서 이러한 목적과 내용 등에 적합한 형태의 조치들을 포함시킨다. 기본법은 헌법과 개별법을 연계시키고 헌법의 이념을 구체화시키는 역할을 한다. 지방자치법은 헌법 내의 자치 이념을 체계화하는 보완적 성격을 띤다. 지방자치단체의 종류와 조직, 운영에 관한 사항, 중앙과 지방간의 관계 구성을 통해 민주적이고 능률적인 지방행정의 틀을 규정짓는다. 따라서 기본법은 다른 법률이나 행정을 지도하고 유도한다. 최근에는 기본법이 헌법에서 법률 사이에 위치하여 개별법 등을 묶어내는 형태로 등장하고 있다.

한편 개별법은 기본법에 토대로 정책부분들을 실현하고자 제정되었다. 지역의 규범이나 특성, 사무내용은 다변화되었고 이를 모두 지방자치법에 포함시키기는 어려운 상황이다. 이로 인해 구체적이고 체계적인 법규 내용을 형성하고자 개별법을 제정하였는데, 지방공무원법, 공직선거법, 주민투표법 등이 그 예이다.

그렇다면 지방자치의 기본법인 지방자치법은 과연 어떠한 내용으로 어떻게 구성되어 있는가? 기본법의 내역은 국가마다 유사하거나 상이할 수 있는데, 그 수준에 따라 국가들 간의 지방분권의 위상을 파악할 수 있다. 여기서는 우리나라와 일본을 비교적 관점에서 살펴볼 예정이다.

먼저 보충성의 원리에 관한 규정이다. 보충성은 공동체의 결정이 보다 가까운 곳에서 민주적으로 이루어져야 한다는 것이다. 일본의 지방자치법에서는 2000년에 지방자치법 이 개정되면서 도입되었다. 주민에 가까운 지방자치단체가 행정사무를 담당해야 하는 것을 기본 원칙으로 하고 있다. 종래에 있었던 기관위임사무가 폐지되었고 자치사무가 확대되었다. 우리나라의 지방자치법에는 보충성의 원칙이 명시되어 있지 않다. 정부와 지방간의 업무배분이 중앙집권적으로, 지방이 수행하는 업무가 대다수임에도 업무임에도 권한은 중앙이 지니고 있다. 따라서 지방자치의 기본원칙인 보충성을 지방자치법 속에 명확히 설정하고 이를 토대로 사무를 적절히 배분하는 세분화된 원칙이 정립되어야 한다. 최근 2018년 3월 문재인 정부는 헌법개정안을 발표되었다. 대한민국은 지방분권국가를 지향하고, 사무배분은 주민에게 가까운 지방정부가 우선한다는 보충성의 원칙이 신설되었다. 제도적 실현에는 실패하였지만 앞으로 지방분권이 추진됨에 있어 세부적 논의를 진행시키는 기본 원칙을 확립시키는 출발점이라고 할 수 있다. 즉 지방자치의 실제로 진전되기 위해서는 보충성의 세부 원칙들이 분야별 사무배분에 적용되어야 한다는 것이다. 지방선거 역시 마찬가지이다.

둘째 일반법으로서의 지방자치법이 기능하고 있는지의 여부이다. 일본의 지방자치법에는 지방선거의 원칙이 제4장에 3개조가 포함되어 있다. 제17조에는 단체장과 지방의회 의원은

선거로 선출된다는 것, 제18조와 제19조에는 유권자와 광역과 기초의 단체장 및 지방의원의 피선거권자의 자격 조건을 규정하고 있다. 반면 우리나라의 지방자치법에는 제4장 1개조만이 제시되어 있는데, 지방자치법에서 정한 내용 이외에는 다른 법률로 제정한다는 내용(제29조)이다. 별도의 장에서 2개조가 제시되었는데, 제31조는 지방의회 의원(제31조)과 단체장(제94조)이 민주 선거로 선출된다는 것이다.

선거구 관련 규정은 우리나라의 지방자치법에는 존재하지 않는다. 일본에서는 광역의회 의원 정수(제90조)와 기초의회 의원정수(제91조)에 관하여 의원정수 모두를 조례로 정하도록 하고 있다. 또한 필요에 따라 광역과 기초의 지방의회가 각각 의결을 거쳐 의원정수를 협의할 수 있다.

<표 5-1> 지방자치법 상의 선거제도 비교와 평가

항목	한국	일본	평가
보충성의 원칙	규정없음	규정있음 (제1조의2 2항)	-보충성의 원칙이 명기
선거의 원칙 관련	<ul style="list-style-type: none"> 제4장 선거 제29조 규정은 타 법률에 위임 제5장 지방의회 제31조 지방의원선거의 원칙 제94조 단체장 선거의 원칙 	<ul style="list-style-type: none"> 제4장 선거 제17조 투표에 의한 선출 제18조 지방선거 유권자의 자격 기준 제19조 지방선거의 의원/광역과 기초 단체장 피선거권 기준 	<ul style="list-style-type: none"> 일본은 지방자치법을 중심으로 공직선거법이 이를 보완하는 관계. 즉 지방자치라는 틀 속에서 지방선거의 기본은 지방자치법에서 규정됨 반면, 우리나라는 선거의 기본 원칙만이 규정되어 있고 사실상 공직선거법에서 규정
선거구 관련	<ul style="list-style-type: none"> 지방자치법에서는 없음 공직선거법에서 규정 	<ul style="list-style-type: none"> 제90조 광역의원 의원정수 관련 조항으로 정수는 조례로 정함 의원정수 협의 절차 제91조 기초의원 정수관련 조항으로 정수는 조례로 정함 의원정수 확정 절차 	<ul style="list-style-type: none"> 일본에서는 의원정수 및 규정주체 등 지방선거 관련 기본내용을 지방자치법에 규정하여 지방이 주체임을 명시함 반면 우리나라는 지방자치법에 관련 규정이 없고 공직선거법에서 규정함

지방자치법은 일반법이다. 지방자치라는 시스템을 어떠한 내용과 방식으로 포괄적, 통합적이고 체계적으로 구성하느냐를 제시하는 법률이다. 일본의 지방자치법은 지방선거의 기본 원칙들과 운용의 주체를 명시한다. 지방자치라는 틀 속에서 주민대표를 선출하는 지방선거

의 원칙을 지방자치법에서 규정하고 있다. 지방선거의 유권자는 누구이며 누가 대표가 될 수 있는가라는 자격조건과, 의회 의원의 범위를 정하는 주체를 제시한다. 공직선거법은 선거구가 되는 조건을 기술하는 등 이를 보완하는 역할을 한다. 즉 지방자치는 지방자치법을 중심으로 공직선거법이 이를 보완하는 관계로 구성되어 있다.

반면 우리나라에서는 지방자치법에 지방선거의 기본 원칙만 나타날 뿐 대부분의 선거 규정은 공직선거법에서 규정한다. 지방자치법에는 지방자치라는 틀 속에서 관련 내용을 통괄적으로 규정하기 보다는 공직선거법에 선거관련 규정을 상당수 의존함으로써 선거관련 규정이 부재하다. 따라서 지방선거 관련 규정, 특히 유권자와 피선거권자의 자격 같은 핵심원칙 등의 내용은 지방자치법에도 포함시키는 것이 타당할 것으로 보인다. 결론적으로 지방분권 친화적 선거에 관련된 규정은 지방자치법을 기본 축으로 하여 관련 내용이 재구성되어야 한다.

2. 지방정부의 지방의회선거구획정의 자율성 증진방안

우리나라의 기초 지방정부는 앞서 분석한바와 같이 지방의회선거구획정에 있어 자율성이 높지 않은 것으로 분석되었다. 구체적으로 선거구획정제도에서 중요한 의사결정 사항인 선거구획정 방식, 지역구 명칭, 의회정수 등과 같은 사항들은 공직선거법에서 광역자치단체의 조례로 규정하도록 명시되어 있었다. 따라서 기초지방정부의 경우 기초지방의회선거제도의 세부 사항에 대한 결정권한 즉 제도적 자율성이 매우 낮은 것으로 조사되었다. 이와 더불어 제도 즉 법률의 위임 하에 주어진 권한에 대한 운영적 자율성도 제약되고 있는 것으로 나타났다. 특히 공직선거법 제26조에서는 지방의회선거의 경우 중대선거구제(2~4인)를 명시하고 있으나 실제 운영에서는 자율성이 낮은 것으로 분석되었다. 예를 들어, 2018년 6·13 선거에서 서울시의 경우 선거구획정위원회의 원안인 4인 선거구제 7곳을 신설하였고, 대구는 6곳, 전남은 11곳, 경남은 14곳을 제안하였으나 최종안에서는 서울, 대구, 전남은 4인선거구제가 확정되지 않았으며, 경남은 1곳만을 남겨두고 확정안 만들어 졌다. 따라서 이러한 기초지방의회 선거구획정에 있어 지방분권 친화적 관점에서 자율성을 증대하기 위한 제도 개선 및 보완이 필요해 보인다.

첫째, 지방의회선거에 있어 기초자치단체의 자율성을 증대하기 위한 제도개선으로 공직선거법상 규정된 선거구획정 관련 조문의 개정이 필요하다. 광역자치단체 수준에서 본다면 시도조례로서 의원정수 등을 확정할 수 있는 권한이 있지만 최종적으로는 광역자치단체 또한 공직선거법 규정에 따라 규정하게 구조화 되어 있었다. 따라서 광역자치단체나 기초자치단체의 자율성을 증대하기 위해서는 일본 사례와 같이 조례로서 이러한 사항을 규정할 수 있도록 법률의 개정이 필요할 것으로 보인다. 법률 개정의 방법은 크게 두 가지로 나누어 그 방안을 고려해 볼 만하다. 첫째, 일본에서와 같이 지방자치법 혹은 공직선거법과 같이 지방정부의 자율성을 강화하는 방향으로 우리나라의 공직선거법 조항을 개정하는 방법이 있다. 일본의 지방자치법 제90조에서는 “도도부현의 의원정수는 조례로 정한다.”, 제91조에서는

“시정촌 의회의 의원의 정수는 조례로 정한다.” 라고 규정되어 있는데 이와 같이 우리나라 공직선거법상 지방의회 의원정수 관련조항을 조례로 규정하도록 하는 방안을 고려해 볼만하다. 둘째, 지방분권 친화적 차원에서 일본에서와 같이 지방자치법 개정을 통하여 의원정수 법적 상한제를 폐지하고 지방스스로 지역 상황에 맞게 의원수를 정할 수 있도록 하는 방안도 고려해 볼 수 있다.

둘째, 지방의회선거구획정에 있어 자치구·시·군의 선거구획정위원회가 운영되고 있으나 그 권한이 광역자치단체장인 시도지사가 가지고 있다는 한계점을 가진다. 이에 따라 선거구획정위원회의 검토안이 수정되어 가결되고 있는 사례로 인해 갈등사례가 나타나고 있는 것으로 분석되었다. 이와 관련하여 영국의 사례를 참고할 만하다. 영국의 선거구획정에서 행정부로부터 독립성을 가진 LGBC에서 결정하도록 하고 있는데, 이들의 독립성과 전문성이 인정되어 LGBC의 선거구획정안이 문제없이 받아들여지고 있다. 이는 전문성 확보를 위한 사법부 인사 및 공무원을 활용 및 사무국 검증, 선거구획정 과정에 있어 충분한 의견 조율을 위한 각 단계별 사전제도화 등의 기반을 갖추고 있기 때문이다. 영국뿐만 아니라 일본의 치바현 사례에서도 의원정수 획정위원회의 경우 몇 년에 걸친 의견수렴 절차에 따라 합의 안이 나왔다. 따라서 우리나라 또한 선거구획정위원회 또한 독립성 및 전문성을 강화 방안이 필요할 것으로 보인다. 그러므로 지방선거에서 해당 선거구는 해당 지방의회가 자율적으로 독립적으로 결정할 수 있도록 제도 개정이 필요하다. 지방선거의 선거구 획정위원회는 선거관리위원회에 두는 방안을 고려해 볼 필요가 있다. 한국에서 선거관리위원회는 정치적 중립성을 담보하고 있는 조직이다. 영국에서 LGBC는 공무원을 활용하여 사무국 검증, 선거구획정 과정에 있어 충분한 의견 조율을 진행하고 있다. 이러한 측면에서도 선거관리위원회에 설치, 중립적으로 운영하는 방안을 고려할 필요가 있다.

3. 지방의회 선거제도의 책임성 확보 방안

우리나라 지방의회선거제도와 관련하여 지방분권 친화적 관점에서 책임성 확보 문제는 제도적 책임성 확보와 운영적 책임성 확보 방안 개선으로 구분하여 논의할 수 있다. 앞서 분석한바와 같이 우리나라의 경우 지방의회 선거구획정 및 선거제도와 관련된 제도 개혁의 주체로는 국회 및 중앙정부가 책임을 가지고 있다. 따라서 지방분권적 관점에서 국회 및 중앙정부의 지방의회선거관련 권한이양을 위한 제도개혁의 노력이 필요할 것으로 보인다.

다음으로 운영적 책임성 확보문제를 살펴보면 다음과 같다. 우리나라 지방의회선거제도와 관련하여 지방분권 친화적 관점에서 책임성문제 즉, 운영적 책임성 부문에서 책임소재가 불명확한 것으로 분석되었다. 이는 자율성과 책임성의 불균형과 관련된다. 즉, 앞서 분석한 바와 같이 기초자치단체의 경우 지방의회 선거와 관련하여 권한이 매우 제한적이다. 광역자치단체 또한 기초자치단체와 비교하여 지방의회 선거와 관련한 의사결정의 권한이 많다고 볼 수 있지만 최종적으로는 법적 틀 안에서 제한되고 있다. 이에 따라 선거관련 문제가 나타났

을 때 그 책임 소재를 밝히기가 매우 곤란하다. 예를 들어, 선거구획정의 법정시한 초과 사례에서 분석한 것과 같이 그 최종적 원인제공자로서 국회가 지방의회선거구획정관련 운영의 책임을 가지고 있다. 그러나 이러한 문제는 국회의 공직선거법 처리의 지연은 선거관리의 집행을 책임지고 있는 중앙선거관리위원회 및 자치구·시·군 선거구 관리위원회의 운영적 책임문제까지 연결된다. 따라서 지방의회선거 관련 운영적 책임의 문제가 우리나라의 경우 제도적·정치적 책임이 중앙정부가 된다. 이에 따라 지방정부의 주민들은 이와 관련된 책임을 지방정부(단체장 및 의회)에 묻기 어려운 구조가 된다. 따라서 이러한 문제를 해결하기 위한 방안으로는 지방의회선거와 관련하여 지방정부로의 권한이양을 위한 법·제도 개정의 노력이 필요할 것으로 보인다.

또 다른 방안으로는 영국사례에서와 같이 선거구획정 문제의 운영적 책임성 문제는 LGBC와 같이 행정으로부터 독립성과 전문성을 갖춘 기관이 관리하는 방안을 고려해 볼 만하다. 우리나라의 경우 중앙선거관리위원회가 헌법기관으로서 선거전반을 관리하고 있다. 이에 따라 선거관리위원회의 위상이 일본에 비해 훨씬 높다고 볼 수 있다. 하지만 지역통치 내에서 기능을 수행하기 보다는 중앙기구의 지역기구라는 방식으로 운영되고 있어 지방분권 친화적 관점 측면에서는 한계점이 존재한다. 지방분권시대에는 지역통치의 관점에서 지역 내에서 선거관리위원회의 위상과 역할을 자리매김하는 것이 중요하다. 따라서 선거관리위원회 역시 선거관리 거버넌스의 분권화를 통해 지역선거관리위원회의 권한과 자율성을 확대하고 지역과 연계하는 노력이 필요할 것으로 보인다. 나아가 일본사례와 같이 조직의 분권화방안도 고려해 볼만 하다.

마지막으로 운영적 책임성은 선거비용과 관련된다. 우리나라의 경우 중앙선거관리위원회가 발표한 자료에 따르면 2018년 6.13 지방선거에 투입되는 비용은 1조 7000억 원에 이르며, 구체적으로 투개표 등 선거 물품·시설·인력예산이 5,113억 원, 정당에 지급한 국고보조금이 457억 원, 그 중 정당의 인건비, 정책개발비, 선거관련 비용 등으로 사용할 수 있는 선거보조금은 425억여 원이 책정되어 사용되었음을 살펴보았다.³⁶⁾ 이러한 선거비용은 선거보전비용 이외에 일반관리비용은 중앙선거관리위원회를 위시한 국가가 부담하고 있는 구조이다. 이에 따라 지방정부는 재정 측면에서 선거관리비용에 대한 예산절감에 대한 압박이 없기 때문에 예산절약을 위한 노력을 하지 않게 된다. 즉, 지방의회선거에서 재정의 효율적 관리 또한 운영적 책임으로 볼 수 있는데 국내에서는 아직까지 이러한 노력의 사례가 나타나지 않고 있다. 반면, 일본의 타가와 미에현 전 지사는 ‘콤팩 1초’ 라는 투표사무 효율화 운동 등 지방의회 선거 운영의 책임성 확보를 위한 사례들이 나타나고 있다. 이는 지방의회선거가 지방자치의 절차의 일환이라는 관점에 관련 권한과 책임을 함께 이양했기 때문이다. 따라서 일본 사례와 같이 지방의회 선거제도 관련한 권한이양을 통한 지방정부의 자율성 증대와 더불어 책임성 확보 사이의 균형을 맞추어 줄 필요가 있는 것으로 보인다.

36) 숫자로 보는 6월 13일 제7회 지방선거(중앙선거관리위원회, 2018.06.04)
<https://magazine.kakao.com/nec/5b151b86f3a1d40001495291>

4. 선거관리위원회의 권한과 자율성 확대

2017년에 문재인 정부가 들어서면서 지방분권의 확대를 강조하였고, 이를 보다 체계적으로 시행하기 위해 ‘자치분권 추진을 위한 로드맵’을 발표하였다. 이는 지방선거제도의 개편과 함께 지방선거관리위원회의 권한이 보다 크게 확대될 것으로 기대할 수 있다. 특히, 2018년 6·13 지방선거는 전국단위의 선거만큼이나 지방선거의 중요성이 강조된 의미 있는 선거라는 측면에서 지역선거관리위원회의 역할이 무엇보다 중요할 수밖에 없다. 이에 따라 지역선거관리위원회의 역할과 권한을 강화해야 한다고 본다. 현재 우리나라의 대통령선거와 총선을 비롯한 지방선거에서도 중앙선거관리위원회가 주도적으로 선거과정의 감독과 업무를 수행해 왔으며, 조직 구조상 지역선거관리위원회 선거 시 필요한 행정업무를 수행하고 있다. 이는 「공직선거법」 제3조에 따라 중앙선거관리위원회가 선거, 국민투표, 정당에 관한 사무 등을 통합 관리하고 하급선거관리위원회를 지휘·감독한다고 규정하고 있다. 따라서 지역선거관리위원회에서는 선거에 있어서 심의와 조정의 기능 대신 집행적 성격이 강한 업무를 수행하고 있다고 볼 수 있다.

특히, 지역선거관리위원회의 역할과 기능에 있어서 일본과 영국의 경우 우리나라와 다소 큰 차이를 보이고 있다. 일본의 경우 지방선거관리는 해당 자치단체가 관리한다. 도도부현 의회 의원이나 지사를 뽑는 지방선거의 경우 도도부현의 선거관리위원회가 관리하고 있으며, 시정촌 의회의 의원과 단체장 선거에서는 시정촌의 선거관리위원회가 지휘·감독권을 가지고 운영하고 있다. 무엇보다 최하위 단위인 시정촌의 선거관리위원회는 도도부현 선거관리위원회와 동일한 조직체계 속에서 선거사무 관리, 법령의 규정에 따라 그 권한에 속하는 다른 선거관리에 관한 사무 및 이에 관계된 사무의 처리 등의 직무를 수행하고 있다. 영국의 경우에는 의회주의형 지방자치단체를 실시하고 있으며, 지방의회에는 국왕이나 수상과 같은 집행기관이 없고 위원회 중심의 합의제적 집단지도체제 하에서 운영되고 있다. 특히, 영국의 지방선거는 선거과정의 민주성 강화와 선거과정의 현대화, 선거관련 대중의 인지도 증진 및 정당과 정치자금의 규제 등 주요 업무를 수행하기 위해 선거관리위원회를 출범시켰다. 따라서 모든 선거는 지방의 선거관리위원회가 독립적인 지위를 갖고 선거와 관련된 직무와 사무 처리를 수행하고 있다.

이처럼 일본과 영국과 같이 한국도 선거관리기구의 권한과 역할, 선거관리 거버넌스를 분권형 방식으로 전환해야 할 것이다. 분권형 방식은 중앙선거관리기구는 국회업무, 제도개정, 예산, 기획, 민주적인 원칙, 기본권 보장, 인력수급 등에 관련된 업무에 특화하고, 지방선거관리기구들이 선거관리를 담당하는 형태가 될 것이다. 지방선거위원회가 모든 선거를 담당하는 형태이다. 향후 지방분권적 시각에서 지방선거기구의 역할을 확대, 조정할 필요가 있다. 외국사례가 주는 장점을 우리나라의 선거운영 실정에 맞게 보완해 나갈 필요가 있을 것이다.

5. 선거구획정 과정의 명시화

분권 친화적 지방선거제도를 설계·운영하는 것이 가진 정치성은 선거구획정 관련 논의과정에서의 공정성·중립성, 선거구획정에 따른 결과의 책임성을 강하게 요구한다. 이를 위해서는 선거구를 (재)획정하는 기준과 함께 획정 과정이 제도적으로 명시되어야 한다. 선거구획정 주체가 입법부 모형이든 현행 위원회 모형을 따르던 선거구획정을 위해서는 해당 과정을 지침 또는 매뉴얼 등의 형태로 명확히 해야 한다.

1) 선거구 재획정 논의 기준의 명시

우리나라의 선거구는 지역적 대표성을 강조하고 있다. 국회의원선거구는 동등인구제 원칙을 폐지함으로써 빠른 도시화로 인해 소멸해가는 지역의 대표성을 인정하고 있다. 선거를 마친 후 매년 선거구의 법적, 정치적 적정성을 평가해야 하지만 이 과정에서 선거구의 지역 대표성을 평가할 수 있는 기준을 마련해야 한다. 우리나라와 동일한 위원회 모형을 택하고 있는 영국에서는 지방선거구획정위원회가 세부지역별 인구변화, 도시개발계획 등 지역 내 변화를 검토하고 이와 관련한 정치적, 행정적 효과성을 검토하고 있다.

선거구획정은 미래 선거의 지역적 대표성을 결정하기 때문에 논의에 사용되는 자료의 정확성과 공정성을 확보해야 한다. 따라서 관련 논의는 과학적 자료를 근거로 해야 한다. 특히 미래 예측자료는 작성기관의 가치관이나 미래전망에 따라 큰 차이를 보일 수 있어, 사용하는 데이터의 작성자와 평가자의 기준이 명시되어야 하고 상이한 자료들의 신빙성과 정확성을 검토되어야 한다. 이런 우려로 인해 선거구획정과정에서 사용되는 자료의 생산방법 및 적용 기준 등이 사전에 결정되어, 공개되어야 한다.

2) 선거구획정 절차 및 단계별 기준의 명시

선거구를 재획정하기로 하면 획정을 위한 절차와 각 단계에서 결정되어야 할 항목들이 명시되어야 한다. 선거구획정이 가진 정치적 성격을 감안하면 지역주민은 물론 정당 등 모든 이해관련자들이 참여하여 충분한 논의를 거친 뒤 합의에 따라 결정하는 것이 바람직하다. 입법부 모형이든 위원회 모형이든 해당 지역의 이해관련자들이 참여해야 한다. 이 경우 지방의회가 자율적으로 결정하는 입법부 모형이 모든 이해관련자를 참여시키는 것이 용이하겠지만, 위원회 모형 역시 지방선거관리위원회의 자율성 강화를 통해 지역 이해관련자와 지역주민을 참여시키는 것이 바람직하다.

선거구 재획정 절차는 사실자료의 분석 및 검토, 이해관련자의 의견 수렴 및 조정, 재획정된 선거구(안)들에 대한 비교, 선거구획정 등과 같이 전국적으로 통일된 절차를 만들어야 한다. 영국의 경우 통일된 절차를 바탕으로 선거구획정위원회가 지역의 상황을 고려하여 세부적 내용을 이해관련자와 합의하여 진행하고 있다.

선거구 결정과정이 원활하게 진행되기 위해서는 각 단계별로 충분한 시간과 정보가 제공되어야 한다. 선거구 재획정을 주관하는 기관에서는 각 단계별로 제공되어야 하는 기본적인 정보를 명시하고, 이를 알리고 검토할 수 있는 충분한 시간을 제공해야 된다. 매스컴, 홈페이지, 관보 등을 통하여 선거구가 검토과정의 전체적 일정의 공개를 명시하고, 자료의 공개 및 검토를 위한 최소 시간을 정해야 한다. 나아가 의견수렴을 위한 매체를 확대하여 많은 주민들이 참여할 수 있도록 명시해야 한다.

3) 선거구획정 과정개선의 명시화

선거구획정의 대표성, 책임성을 제고하기 위해서는 제도의 지속적 개선이 필수적이고, 이러한 노력이 명시되어야 한다. 통계방법의 전문화, 정보통신기술의 발달, 주민참여 방법의 다양화 등 기술적, 사회적 변화가 계속되면서 선거구획정 과정을 개선할 수 있는 자료와 방법들이 소개되고 있다. 선거구획정과정의 대표성과 책임성을 제고하기 위해서는 이러한 자료와 방법을 적극적으로 활용하는 것이 필요하다. 이를 위해서 중앙선거관리위원회는 지방선거를 전국적인 관점에서 검토하고, 획정방법의 개선을 논의해야 한다. 또한 개선된 선거구획정방법은 즉시 사용되는 것이 아닌, 충분한 분석과 검토를 거쳐 시행되어야 한다.

4) 선거구획정 과정의 자율성 강화

일본에서는 지방의회의 의원 정수는 법률이 아니라 조례로 규정하도록 하고 있다. 이러한 변화는 지방이 지방통치의 담당자를 스스로 결정한다는 것을 의미한다. 조례는 지역사정에 맞게 자신의 의사로 합의된 지역 스스로 논의된 산물이라고 볼 수 있다. 현재 지방의회 의원수의 상한선도 폐지되어 각 자치단체가 자율적으로 결정하고 있다. 일본 지방선거제도의 변경은 이제 지방의회가 자율적으로 결정하게 되었다. 이것은 지역 스스로 주민대표를 어떻게 선출할 것인가를 주체적으로 판단하고 결정하는 선거제도의 분권적 자유도를 의미한다.

영국의 지방선거에서 선거구획정은 행정부로부터 독립성을 가진 LGBC에서 결정하게 된다. LGBC는 운영의 독립성과 지방선거구획정의 자율성을 확보하고 있다. 영국의 지방선거구획정은 제도적으로 영국의회의 의결이 필요하지만, 실제 운영에서는 형식적인 성격을 띠며 LGBC의 원안이 수정 없이 통과되고 있다.

미국의 연방제도가 다른 나라와 가장 구별되는 차이점 중에 하나는 지방정부가 가지는 정치적 행정적 권한과 독립성이 연방과 주 헌법에 의해 강력하게 보장 되고 있다는 것이다. 실제로 뉴욕 주와 뉴욕시의 선거관리위원회의 관계에서도 알 수 있듯이 중앙선거관리위원회는 지방정부의 선거 방식, 선거 절차 및 선거 운동 및 자금에 대한 직접적인 감독을 하기 보다는 지방선거관리 위원회의 자문 및 감사에 대한 역할을 담당하고 있다.

외국사례에서도 알 수 있는 바와 같이 지방선거에서 지방선거관리위원회, 지방의회의 역할이 중요하므로 이 기관들에게 지방선거와 관련된 권한을 자율적, 제도적으로 보장하고 확대하는 방안이 필요하다.

6. 지방선거구제의 개선과 정당정치외의 분권화

1) 지방선거구제의 개선

그동안 우리나라의 지방선거제는 소선거구제를 표방해왔다. 소선거구제는 단순다수제이므로 불비례성이 높을 수밖에 없다. 소선거구제에서는 정치적인 안정을 도모하기 때문에 거대 정당들은 득표율과 의석율의 차이가 크게 나타나 많은 이득을 보는 반면, 군소정당들은 과소대표되는 문제점을 갖고 있다. 이러한 점은 표의 등가성과 대표성을 근본적으로 훼손시켜 왔다. 더불어 지역주의적인 투표행태로 인해 독점적인 정당지배 현상이 강화되었고, 제1당의 의석독점률은 높아져 왔다. 이처럼 소선거구제는 표의 등가성과 대표성을 훼손하고, 지역주의를 고착화시킨다는 큰 문제를 가지고 있다.

이러한 문제점을 해소하기 위한 대안으로서 중대선거구제는 지역주의 해소를 위한 선거제도의 개선방안으로 논의되어 왔다. 이는 선거구를 광역화하면 그만큼 당선인이 늘어나기 때문에 지지도에서 취약한 정당도 당선인을 낼 수 있는 가능성이 높아질 수 있다는 것이다. 즉, 선거구가 클수록 군소정당이나 취약정당의 후보가 당선될 가능성이 높아지는 것을 전제로 하고 있다. 따라서 중대선거구제는 지방정치에서 지역주민의 다양한 요구를 대변해 왔으며, 지역주의 정당구도를 타개할 수 있는 가장 확실한 대안 중의 하나로 볼 수 있다.

따라서 향후 지방선거에서 중대선거구제가 지향해야 할 방향성은 지역주의의 해소와 정당독점의 완화 문제를 해소하는 것이라 할 수 있다. 지역주의 해소와 정당독점 완화의 측면에서 중대선거구제가 적어도 소선거구제보다는 정치적 효과가 크기 때문이다. 2006년 기초의회 선거에서 중선거구제를 실시함으로써 지역주의와 정당독점의 완화에 어느 정도의 효과를 발휘하였다. 즉, 득표율과 의석률의 비례성과 의석독점도라는 측면에서, 소선거구제보다 중선거구제의 비례성이 월등히 높았고, 지역주의 정당들의 독점구조 역시 훨씬 약화되었다.

따라서 향후 지역주의가 충분히 완화된 시점에서는 정당의 지지도를 반영할 수 있는 비례대표제 확대를 고민해볼 필요성이 있다. 비례대표제를 지방선거에 전면적으로 도입·확대

하는 것은 매우 바람직하고 이상적인 개혁이라 할 수 있다. 정당득표에 의해 의석이 배분되는 비례대표제는 유권자의 정당선호도를 가장 잘 반영할 수 있는 제도이다. 지방의회에 있어 비례성의 제고는 지역주민들의 다양한 이해관계를 잘 대변할 수 있는 방안으로 볼 수 있다. 이에 비례대표제는 제1당의 의석독점률을 완화시켜 정당 간의 경쟁을 활성화하고, 지역주의적인 독점 현상을 완화시키는 효과가 있다. 이러한 점에서 우리나라 정당정치의 현실이 직면하고 있는 가장 큰 문제라 할 수 있는 지역주의 완화와 정당독점의 완화 문제, 다양한 세력의 지방의회 진출 확보 문제를 해결하기 위해 중대선거구제를 확대하는 방안을 고려해 볼만하다.

2) 정당정치의 분권화

2018년 지방선거 이후 앞으로 지방선거에서 선거민주주의와 지방분권 친화적인 선거제도를 구현하기 위해서는 무엇보다 선거제도의 능률성과 민주성을 제고하고 정당국가적 부작용을 최소화해야 하는 당면과제를 해결해야 할 것이다. 그 중에서도 지방선거에서 정당공천을 어떤 범위에서 어느 정도까지 허용할 것인가의 문제는 헌법상의 기본원리인 민주주의 원리와 지방자치법에서의 지방분권 원리가 내재된 핵심 과제 중 하나이다.

그동안 우리나라는 정당공천제를 도입함으로써 지방자치의 중앙정당에의 예속 문제, 지역연고주의의 심화 문제, 공천을 둘러싼 비리 문제, 공천권을 가진 지역구 국회의원이나 원외당원협의회 운영위원장들의 횡포 문제 등 지방정치가 중앙의 정당정치에 휘둘려 지역적 이슈와 지방자치가 퇴색되었다는 지적을 받아왔다. 이러한 부작용에 따라 기초선거에서 정당공천제를 폐지할 경우 유권자 투표 선택의 핵심 준거로 작용해 왔던 정당이 사라지고, 책임 있는 정치적 주장이나 정책을 추진하기 어려우며, 제도 개혁의 의도하지 않은 결과를 산출할 가능성이 높다는 점에서 부정적 폐해도 만만치 않은 것이 사실이다.

이러한 상황에서 최근 지방선거에서 정당공천의 개선방안으로 정당공천제의 폐지 또는 정당공천제의 제도적 보완이 마련되어야 한다는 목소리가 정치권과 학계에서 한 목소리를 내고 있다. 지방선거에서 정당공천제가 초래하고 있는 문제점으로는 공천과정뿐만 아니라 지방자치, 공직활동에 각각 부정적인 결과를 야기하고 있다고 할 수 있다. 그러므로 향후, 지방분권의 진전에 따라 정당의 의사결정권의 분권화도 매우 중요한 문제이다. 정당의 후보자 공천은 물론 의사결정에서 지방의 참여, 당원 참여를 확대할 필요가 있다. 중앙당이 가지고 있는 권한을 분권형 거버넌스로 바꾸어 가야 할 것이다. 일본이나 영국, 미국에서와 같이 지방선거는 지역차원에서 자율적으로 후보자를 결정하고, 선거와 관련한 의사결정, 선거운동, 선거자금 등을 결정하고 조달 할 수 있는 분권화가 필요하다.

제6장 연구의 함의

본 연구는 지방의회선거제도와 선거구획정 등 지방선거제도의 개선과 방향을 지방분권적 관점에서 접근하였다. 1991년 지방의회의 선거를 시작으로 지방정부의 역량제고를 위해 공정한, 경제적이며, 지역의 참신한 리더들이 지방정부에 진출할 수 있는 법·제도적으로 많은 노력을 경주해 왔다. 2017년 5월 문재인 정부의 출범과 함께 지방분권과 지방자치가 국정과제의 핵심지표로 대두되면서 이를 실행하기 위해서는 중앙-지방간 역할분담, 재정이양 등과 같은 행정·재정관련 제도변화 뿐 만 아니라 지방주권의 확대, 지방의회 활성화 등을 위한 정치적 관계변화, 선거제도 개정이 불가피하다고 볼 수 있다.

최근 지방선거에서는 정당정치 형태를 취하면서 정당민주주의의 확립과 올바른 정당정치에 입각한 책임정치의 구현을 목적으로 정당공천제를 실시해 왔다. 그러함에도 불구하고 지방자치의 활성화를 위한 제도장치의 미비, 일부 단체장과 지방의원들의 비리와 부패문제, 지방의회 역할과 능력부재, 주민자치의식 미정립, 그리고 지역갈등의 관리미흡으로 인한 지역·집단이기주의 심화 등으로 지역주민들로부터 지방자치가 불신을 받으면서(육동일, 2006) 정당정치의 분권화가 주요한 문제로 대두되고 있다 또한, 국민의 대표자를 지리적으로나 인구 구성과 관련하여 어떤 기준을 중심으로 선출할 것인가를 정하는 선거구획정 문제가 지방친화적인 선거제도 개선과 관련하여 중요한 문제로 대두되고 있다. 선거구획정 문제는 1991년 이후 역대 지방선거에서 끊임없이 제기되어 왔다. 특히, 2018년 6·13 지방선거에서도 선거구획정과 관련하여 문제가 제기된 바 있다. 국회가 「공직선거법」 개정안을 의결하여 지역구 시·도의원의 수를 조정하자 서울시가 선거구획정이 헌법상 평등권과 선거권 침해라는 주장이 제기되면서 서울시 시민단체가 위헌소송을 제기한 경우도 있다. 이와 같이 매년 지방선거 기간에 선거구획정 등 지방선거제도에 대한 비판적 여론이 제기되고 있다.

본 연구는 이러한 문제를 근본적으로 해결할 수 있는 대안을 모색하고 나아가 선거민주주의의 발전에 기여하기 위하여 미국, 일본, 영국 등의 지방의회 선거구획정 사례를 분석하였다. 그리고 보충성, 자율성, 책임성 등 지방분권적 이념에 입각하여 지방의회 선거구획정과 관련 내용을 평가하고 분석하였다.

첫째, 보충성에 따라 지방자치단체선거제도에 있어 중앙정부는 지방자치단체가 선거제도를 수행할 수 없을 경우 지원·보완해야 한다. 지방정부가 지방의회선거구획정과 관련한 기능의 수행이 어려운 경우에 보조 혹은 보충적으로만 개입해야 한다. 그러나 법률체계상 국내 제도는 상위정부가 공법적 개입을 통해 그 권한을 지방정부에 아직 이양하고 있지 않은 것으로 분석된다. 구체적으로 헌법 조문에서는 ‘지방의회’에 관한 규정만을 명시하였을 뿐 지방선거제도에 관한 규정을 명시하고 있지 않다는 한계를 가진다. 즉, 지방선거제도로써 선거구관리, 선거구 의원정수, 선거구획정 등과 같은 규정을 법률이 아닌 조례로 규정할 수 있도록 하는 헌법이나 법 개정이 필요할 것으로 보인다.

둘째, 자율성은 제도적 자율성과 운영적 자율성으로 구분하여 살펴볼 수 있다. 제도적 자율성은 지방분권 측면에서 지방정부가 지방 선거제도 즉 선거구획정제도에서 자율적이라는 것은 지방정부가 어떠한 권한을 가지고 스스로 결정할 수 있는가에 초점을 둘 수 있으며, 운영적 자율성은 위임된 권한 안에서 실제 운영에 있어서도 자율성을 가지고 운영되고 있는가에 초점을 둘 수 있다. 제도적 자율성에는 선거구획정 기준 및 선거구 명칭과 관련하여 기초자치단체는 권한이 없는 것으로 분석되었다. 지방의회선거구의 획정기준은 「공직선거법」에 따라 기초자치단체의 지역구 명칭과 관할구역을 시도조례로 정하도록 규정하고 있기 때문에 그 권한이 시·도 등 광역자치단체에 속해 있다는 것을 알 수 있다. 따라서 기초자치단체는 선거구의 명칭 및 구역에 관한 의사결정 권한이 제약되어 있는데, 이는 자율성 측면에서 많은 제약을 받고 있는 상황이라고 볼 수 있다. 또한 운영적 자율성 측면에서 살펴보면, 「공직선거법」 제26조 제2항에서는 중대선거구제(2~4인)를 명시하고 있으나 실제 4인 선거구제 운영이 제약되어 있으며, 선거구획정위원회의 안이 반영되는 비율도 낮은 것으로 분석되었다.

셋째, 책임성의 경우에는 지방분권은 자율적으로 지역 내 통치거버넌스를 구축하고, 자율적 의사결정에 대한 책임을 다하는 것이라 할 수 있다. 본 연구에서는 책임성을 제도적 책임성과 운영적 책임성으로 구분하여 살펴보았다. 제도적 책임성 측면에서 지방의회선거의 선거구획정 및 선거제도와 관련된 제도개혁의 주체로서 국회 및 중앙정부가 책임을 가지고 있는 것으로 분석되었다. 선거구획정제도와 관련하여 기초자치단체는 위에서 논의한 바와 같이 자율권(권한)이 매우 제약되어 있다. 운영적 측면에서는 기초자치단체는 운영적 책임성이 낮은 것으로 분석되었다. 기초자치단체 지방의회 선거와 관련하여 운영기관으로는 선거구획정위원회와 선거관리위원회가 주요 기관인데, 이들 기관의 권한, 운영 등의 특성에 기반하여 책임성을 살펴볼 수 있다. 먼저, 구·시·군의원선거구획정위원회는 앞에서 논의한바와 같이 기초자치단체선거구획정안을 마련하는 권한만을 가질 뿐이며, 최종권한에 있어 많은 제약이 있다. 선거구획정의 법정 시한 초과 문제 또한 지속적으로 발생하고 있는 것으로 나타났다. 최근 지방의회선거와 관련된 운영적 책임성 문제로 논의되고 있는 것은 국회이다. 6.13 선거 과정에서 이슈화 된 문제점은 바로 국회에서 공직선거법 개정시한을 넘겼다는 점이다. 국회는 2018년 6·13 지방선거에 대비하여, 지방의원정수와 구역표를 규정한 공직선거법을 선거일 180일 이전에 처리했어야 함에도 불구하고 법정시한을 넘겨 2018년 3월 5일 가결했다. 이는 지방의회선거 과정에서 국회가 그 책임을 다하지 못한 것으로 지방의회 선거과정에서 국회가 운영의 책임 주체로서의 역할이 과연 타당한가에 대해 의문을 갖게 한다. 또한, 지방정부의 선거비용 부담 및 집행에 관한 역할의 정도도 주요한 논의 대상이다. 지방선거에 있어 선거비용의 효율적인 예산집행은 운영적 책임성과 관계가 깊다. 최근 지방정부의 재정자립도 및 부채 문제가 많은 논란이 되고 있으나 지방선거 비용 집행과 관련하여 예산절감은 운영적 측면에서 지방정부의 책임성과 관련되어 있다. 이러한 논의에 대한 분석과 평가를 통해 본 연구는 선거제도 및 선거구획정제도와 관련하여 개선방안을 제시하고자 한다.

지방분권적 관점에서 지방의회 선거제도의 개선방안으로는 첫째, 지방선거 규정에서, 특히

유권자와 피선거권자의 자격 같은 핵심원칙 등의 내용은 「공직선거법」 보다는 「지방자치법」에 포함시키는 것이 타당할 것으로 보인다. 그러므로 지방분권 친화적 선거제도는 「지방자치법」을 기본 축으로 하여 관련 내용이 재구성되어야 할 것이다. 둘째, 지방의회선거에 있어 기초자치단체의 자율성을 증대하기 위한 제도개선으로 「공직선거법」상 규정된 선거구획정 관련 조문의 개정이 필요하다. 광역자치단체 수준에서 본다면 시도조례로서 의원정수 등을 확정할 수 있는 권한이 있지만 최종적으로는 광역자치단체 또한 공직선거법 규정에 따라 규정하게 구조화 되어 있었다. 따라서 광역자치단체나 기초자치단체의 자율성을 증대하기 위해서는 일본 사례와 같이 조례로서 이러한 사항을 규정할 수 있도록 법률의 개정이 필요하다. 또한 선거구획정위원회의 독립성 및 전문성 강화 방안도 핵심적 개선사항이다. 셋째, 현재는 지방의회 선거구획정 및 선거제도와 관련된 주체로서 국회와 중앙정부가 많은 권한과 책임을 갖고 있다. 따라서 지방분권 친화적인 지방선거가 활성화되기 위해서는 국회 및 중앙정부가 가지고 있는 지방의회 선거관련 권한의 지방으로의 이양을 위한 제도개혁의 노력이 필요하다. 이를 위해서는 지방의회선거와 관련하여 지방정부로의 권한이양을 위한 법·제도 개정의 노력이 필요하며, 선거관리위원회 역시 조직의 분권화를 통해 지역선거관리위원회의 권한과 자율성을 확대하고 지역과 연계하는 노력이 필요할 것으로 보인다. 넷째, 지방분권 친화적 지방선거제도의 설계·운영과 관련된 정치성은 선거구획정 관련 논의과정에서의 공정성·중립성, 선거구획정에 따른 결과의 책임성을 강하게 요구한다. 이를 위해서는 선거구를 (재)획정하는 기준과 함께 획정 과정이 제도적으로 명시되어야 한다. 선거구획정 주체가 입법부 모형이든 현행 위원회 모형을 따르던 선거구획정을 위해서는 해당 과정을 지침 또는 매뉴얼 등의 형태로 명확히 제시해야 한다. 다섯째, 선거구획정 방식에 있어서 인구, 면적, 지방자치 계층과 지방자치단체 유형, 도시-농촌 등의 지역적 특성 등을 고려하여 선거구획정 및 지방의원 정수를 심의·결정하여 정해야 한다. 이를 위해서는 지방선거구의 지방의원, 지방정부관계자, 지역선관위 관계자, 시민단체, 일반 시민 등이 함께 참여하여 정보를 공유하고 선거구 수, 선거구 명칭, 선거구 경계 및 위치, 각 선거구 의원수에 대한 의견을 참고하여 선거구획정 초안을 작성하여야 한다. 선거구 획정에 대한 초안이 작성되면 지방선거 관련 거버넌스 주체들과 협력하여 선거구획정안을 결정하는 방식으로 선거구획정 절차의 투명성을 강화하여야 한다.

본 연구는 지방분권 친화적 지방선거제도의 개선을 위하여 지방분권의 기본 원리인 보충성, 자율성, 책임성의 관점에서 지방선거제도 및 선거구획정 관련 제도와 운영에 관한 분석과 지방분권적 지방선거제도가 정착되어 있는 외국사례의 시사점을 참고하여 제도적 개선방안을 제시하였다.

참고문헌

- 가상준. (2009). 지방선거에서 정당공천제: 새로운 변화를 위한 올바른 선택. 「OUGHTOPIA」, 24(1): 207-232.
- 가상준·이한수. (2015). 「비례대표의원 선출 및 특징을 통해 본 비례대표제 운영에 대한 고찰」. 한국의회발전연구회 연구용역보고서.
- 강민제·윤성이. (2007). 선거구획정과 선거결과의 왜곡: 2006년 지방선거를 중심으로. 「한국정당학회보」, 6(2): 5-28.
- 강우진. (2015). 선거구획정의 정치학: 쟁점과 과제. 「의정연구」, 45, 6-32.
- 강원택. (2002). 국회의원선거제도의 개혁: 의원 정수 및 선거구획정 문제를 중심으로. 진영재(편), 「한국의 선거제도 1」. 서울: 한국사회과학데이터센터.
- _____. (2003). 바람직한 선거제도의 개혁 방안. 「한국정당학회보」, 2(2): 5-21.
- _____. (2005). 「한국의 정치개혁과 민주주의」. 고양: 인간사랑.
- _____. (2009). 지역주의 극복과 정치 통합을 위한 선거제도 개혁의 방안. 「입법과 정책」, 1(1): 31-54.
- _____. (2011). “제3공화국의 선거.” 한국선거학회 편. 「한국 선거60년: 이론과 실제」. 서울: 도서출판 오름, 93-116.
- 강휘원. (1995). 지방의회 선거구획정에 관한 연구: 미국 주의회와 한국 시·도의회의 비교. 「한국 지방자치의 쟁점과 과제」. 서울: 도서출판 문원.
- _____. (1996). 미주정부 선거구재구획 과정에의 사업부 개입과 연방하원선거의 정당경쟁. 「한국정치학회보」, 30(1): 223-247.
- _____. (2001). 투표의 등가성을 위한 선거구획정의 정치와 기법. 「한국정치학회보」, 35(2): 89-112.
- _____. (2002). 영국과 한국의 선거구획정위원회: 정치적 환경, 운영, 개혁방향. 「한국정치학회보」, 36(4): 343-363.
- _____. (2012). 투표의 등가성을 위한 선거구획정의 정치와 기법. 「한국정치학회보」, 35(2), 89-112.
- _____. (2015). 제20대 국회의원선거구획정의 지역대표성 강화 방안. 「한국정치연구」, 24(2), 121-149.
- 경기도시군의원선거구획정위원회. (2018). 「경기도시군의원선거구획정 의견수렴 공청회 회의록」.
- 고선규. (2006). 2006년 지방선거에서 중선거제 도입과 정치적 효과. 「한국정치연구」, 15(2): 121-146.
- 국회정치개혁특별위원회. (2005). 「국회정치개혁특별위원회 활동결과보고서」. 서울: 국회정치개혁특별위원회.

- 국회헌법개정특별위원회. (2018). 「국회헌법개정특별위원회 자문위원회 보고서」.
국회헌법개정특별위원회.
- 김광수. (2002). 「선거와 정당」. 서울: 박영사.
- 김도중·김형준. (2003). 국회의원 정수산출을 위한 경험연구. 「국제정치논총」,
43(3): 73-88.
- 김래영. (2014). 제6회 지방선거와 관련한 공직선거법 상의 몇 가지 쟁점. 「법학논
총」, 38(3): 549-574.
- 김명환. (2010). 지방선거에 의한 지방정부 평가: 대표성, 자율성, 책임성. 한국지방
자치학회보, 22(4), 151-172.
- 김민하. (1971). 한국의 선거구의 문제점과 그 개선책 소고. 「한국정치학회보」, 5:
57-77.
- 김배원. (2008). 헌법적 관점에서의 지방자치의 본질. 공법학연구, 9(1), 219-251.
- 김병준. (2000). 「한국지방자치론」. 서울: 법문사.
- 김상미. (2013). 지방의회 활성화와 지방선거제도 개혁 추진의 평가와 과제. 「국가
법연구」, 9(2): 39-76.
- 김석태. (2006). 지방방분권의 근거로서 보충성 원칙의 한국적 적용, 「지방정부연
구」, 9(4), 95-110.
- _____. (2016). 홈룰(Home Rule)의 발전과정 및 모형과 지방자치권 확대 방안에
대한 시사점. 한국지방자치학회 28(4), 1-23
- 김선화. (2012). 국회의원 정수의 적정성과 위헌논쟁. 「이슈와 논점」, 391: 1-4.
- 김영수. (2004). 지방선거제도의 개선방안에 관한 연구. 지방정부연구, 8(2),
223-242.
- 김영태. (2011). 지역정당구조와 중대선거구제. 「미래정치연구」, 1(1): 113-135.
- 김용복. (2009). 지방의회의 역할과 선거제도의 개선: 비례성의 제고와 정당정치
의 활성화. 「세계지역연구논총」, 27(3): 35-63.
- 김용철. (2006). 선거규칙의 변화와 지방의원의 충원양상: 광주·전남. 「한국정치학
회 2006년 하계학술회의 발표논문」.
- 김용훈. (2018). 지방자치분권을 위한 헌법 개정 방향 소고. 지방자치법연구, 18(1),
99~134.
- 김욱, 김영태, 서복경(2011). 미래지향적인 선거구제 개편방안에 관한 연구. 한국
선거학회 2011년도 중앙선거관리위원회 연구용역과제 연구 보고서.
- 김재한. (1998). 지역구형 의정과 지역할거형 정당에 대한 제도적 처방: 선거구 크
기와 전국구의석 배분방식. 「한국정치학회보」, 32(4): 151-166.
- 김정도·김경일. (2018). 지방의회 선거의 표의 등가성 측정과 선거구획정: 제4-6
회 시·도의회의원선거를 중심으로. 「의정연구」, 53: 241-276.
- 김종갑. (2012). 지역주의 완화를 위한 선거제도 개혁방안. 「선거연구」, 2: 51-74.

- 김종업·임상규·김형빈. (2012). 기초지방의회 선거에서 선거제도의 효과에 관한 연구: 정당공천제와 중선거제 도입을 중심으로. 「한국지방정부학회 학술대회 논문집」, 1-19.
- 김철수. (2006). 「헌법학개론」. 서울: 박영사.
- 김형준·김도중. (2003). 국회의원선거구획정의 제도개혁에 관한 연구: 인구대표성과 지역대표성의 조화를 중심으로. 「대한정치학회보」, 11(2): 45-65.
- 김형준·박명호·정창영. (2016). 「선거구획정위원회 성과·문제점·개선방안 등 평가」. 중앙선거관리위원회 연구보고서.
- 문용일. (2009). EU 권한분배와 보충성 원칙의 실제적 적용. 「세계지역연구논총」, 27(1), 219-253.
- 문용직. (1995). 한국의 선거제도와 정당제: 소선거구제와 양당제. 「한국정치학회보」, 29(1): 243-264.
- 박명호·박태영. (2015). 통합 청주시의 선거구 개편에 관한 시론. 「사회과학연구」, 22(4): 7-24.
- 박재창. (2004). 「한국의회개혁론」. 서울: 오름.
- 박정훈 (2014). 자치단체 기관구성 다양화를 위한 입법사례연구. 서울대학교 산학협력단.
- 박찬욱. (1997). 국회의원선거구제와 선거구획정방식의 개혁방향. 「국가전략」, 3(1): 249-278.
- 박호숙. (2009). 주민에 대한 지방자치단체의 책임성에 관한 연구. 한국지방자치학회 세미나, 499-530.
- 서복경. (2011). “제1공화국의 선거.” 한국선거학회 편. 「한국 선거60년: 이론과 실제」. 서울: 도서출판 오름, 29-60.
- _____. (2015). “선거구획정: 해외 제도와 적용 사례.” 「입법과 정책」, 7(1): 27-55
- 서울특별시. (2017). 「자치구의회의원선거구획정위원회: 위원구성 및 운영계획」
- 서울특별시자치구의원선거구획정위원회. (2017). 「서울시자치구의원선거구획정(안) 마련 의견수렴 공청회 자료」.
- 서필언. (2005). 영국행정개혁론. 대영문화사.
- 성낙인. (2011). 「헌법학」. 파주: 법문사.
- 송광태. (2015). 지방선거 결과의 비교분석: 제4회·5회·6회 동시지방선거의 지방의원선거를 중심으로. 「한국지방자치연구」, 17(1): 155-184.
- 신명순. (1995). 전국구 국회의원제도의 비판적 고찰. 「한국정치학회보」, 28(2): 239-258.
- 신진. (2012). 한국의 선거구획정과 투표가치의 평등성. 「대한정치학회보」, 19: 49-70.

- 심지연·김민전. (2001). 역대 국회의원선거구획정에 대한 평가: 표의 등가성과 정당 간 공정성을 중심으로. 「한국정치학회보」, 35(1): 125-148.
- 심지연. (2002). 박정희정부하의 정당구도 분석(2). 「한국정당학회보」, 1(1): 177-205.
- 안성호. (1993). 우리나라 지방분권화의 논거. 한국행정학보, 27(3), 825-845.
- 안철현. (2011). 기초의회 선거에서의 중선거구제 효과. 「21세기정치학회보」, 21(2): 43-60.
- 안형기. (2007). 공직선거법 주요내용 및 개선방향. 한국지방자치학회 제1차 제도개선훈의회.
- 양기호. (1997). 일본중의원 소선거구제 비판에 관한 일고찰. 「한국정치학회보」, 31(2): 277-295.
- 엄석진. (2009). 행정의 책임성: 행정이론간 충돌과 논쟁. 한국행정학보, 43(4), 19~45.
- 염명배. (2003). 지방분권화 시대의 지방재정 자율성 및 책임성에 관한 논의. 「한국지방재정논집」, 8(2), 33-66.
- 육동일. (2006). 지방선거 정당공천제의 한계와 과제: 지방의회의 활성화를 중심으로. 「한국지방자치학회보」, 18(1): 5-26.
- 윤종빈. (2006). 선거구획정과 지방정치: 경기도 사례 분석. 「정치정보연구」, 9(2): 305-328.
- _____. (2017). 국회의원선거구획정의 쟁점과 개선방안. 「현대정치연구」, 10(2), 131-156.
- 이갑윤·이현우. (2002). 후보자 요인이 득표에 미치는 영향, 진영재 편, 「한국의 선거 IV: 16대 총선을 중심으로」, 서울: 한국사회과학데이터센터.
- 이공주. 2018. 현행 소선거구제의 정치적 타당성과 개선방안에 대한 연구. 「헌법학연구」, 24(1): 1-25.
- 이기우·하승수. (2007). 지방자치법. 서울: 대영문화사.
- 이달곤. 2002. 「제3회 전국동시지방선거의 평가」. 선거관리. 48. 중앙선거관리위원회.
- 이달곤 외. (2012). 지방자치론. 서울: 박영사.
- 이동윤. (2010). 지방선거와 정당공천제 논쟁: 부산지역 기초자료를 중심으로. 「현대정치연구」, 3(1): 71-108.
- 이승종. (2017). 한국지방자치의 접근방법과 정책과제. 지방행정연구, 31(4), 61-84.
- 이재묵. (2016). 선거구획정의 쟁점과 과제. 「동서연구」, 28(1): 175-202.
- 이준한. (2010). 한국의 중선거구제가 선거결과에 미친 영향. 「대한정치학회보」, 18(1): 315-345.
- 이청수. (2016). 지방의회 의원 지역 선거구획정과 의원 정수에 관한 논의. 「자치

- 발전」, 4: 58-63.
- 임재주. (2008). 「정치관계법」. 서울: 박영사.
- 전영평. (2008). 한국지방자치 재조정을 위한 시론: 미국과 일본이 주는 교훈과 시사점. 행정논총. 46(2).
- 전국시도의장협의회. (2014). 주요 선진국 지방자치제도 및 지방의회 운영제도 사례 수집: 영국. 전국시도의회의장협의회 (연구보고서)
- 전 훈. (2017). 분권형 개헌과 지방자치. 법학논고, 58, 115-143.
- _____. (2018). 지방분권과 헌법개정-국회 헌법개정특별위원회 자문위원회 개정안 시안 제117조와 제118조를 중심으로. 「법학논고」, 61, 1-26.
- 정극원. (2006). 헌법상 보충성의 원리. 헌법학연구, 12, 187-213.
- _____. (2012). 지방자치단체의 통합과 선거구획정에 따른 법적 과제. 「토지공법 연구」, 56: 477-503.
- 정만희. (2012). 선거구획정의 기본문제-국회의원선거구획정의 문제점에 관한 비교 법적 검토. 「공법학연구」, 13(3), 117-154.
- 정세욱. (2005). 기초의원선거제도 개정을 위한 제언. 「기초의원선거제도 개정을 위한 공청회 발표문」.
- 정용하. (2010). 선거제도와 지역성: 중선거구제를 통한 지역성의 발견. 「한국민족 문화」, 37: 3-38.
- 정일섭. (2010). 지방자치론. 서울: 대영문화사.
- 정준표. (2007). 중선거구제와 정당공천제의 효과: 경상북도 경산시. 「제4회 지방선거 현장 리포트」. 서울: 푸른길.
- _____. (2010). 현행 기초의원선거의 선거구제: 문제점과 그 개선 방향. 「대한정치 학회보」, 18(1): 347-370.
- 조성규. (2015). 지방의회에 의한 인사청문회 도입의 법적 문제. 행정법연구, 42, 189-215.
- 조성대. (2010). 선거구제의 정치적 효과에 관한 연구: 지방선거에서 기초의회와 광역의회의 선거구제 비교. 「현대정치연구」, 3(2), 115-150.
- 주재현. (2013). 행정통제론. 서울: 법문사.
- 주재현 · 한승주. (2015). 공무원의 책임성 딜레마 인지와 대응: 지방자치단체 공무원 을 중심으로. 정부학연구, 21(3), 1-33.
- 중앙선거관리위원회. (2006). 「제4회 전국동시지방선거총람」. 경기도 과천시: 중앙 선거관리위원회 공직선거과.
- _____. (2011). 「미래지향적인 선거구제 개편방안에 관한 연구」. 중앙 선거관리위원회 연구용역보고서.
- _____. (2017). 「선거구제 운영사례와 대표성 제고 방안 연구」. 중앙 선거관리위원회 연구용역과제 보고서.

- _____ . (2018). 숫자로 보는 6월 13일 제7회 지방선거
- 진재영·이재목·김재호·김준석. (2017). 「선거구제 운영사례와 대표성 제고 방안 연구」. 2017년도 중앙선거관리위원회 연구용역과제.
- 차재권. (2010). 미국 지방선거에서의 후보자 공천제도: 한국과 비교 “공공정책 연구.” 공공정책 연구, 27(2), 181-205.
- 최상한. (2012). 입헌주의적 지방자치론과 자치제도의 확대. 정부학연구, 18(3), 153-186.
- _____ . (2017). 역대정부의 자치분권 유형 분석과 차기정부의 관제. 마르크스주의 연구, 14(2), 162-197.
- 최창호. (1988). 「지방자치제도론」. 서울: 삼영사.
- 하동현. (2017). 일본 지방분권개혁의 성과와 한계: 자치입법권을 중심으로. 국정관리연구 12권3호.
- 하혜수. (2001). 지방정부의 자율성수준 측정에 관한 연구-지방공무원의 주관적 인식을 중심으로. 「한국지방자치학회보」, 13(3), 25-49.
- 한귀현. (1992). 지방자치법상 보충성이 원칙에 관한 연구. 「공법학연구」, 13(3), 245-274.
- 한인택. (2006). 단기 비이양식 투표제하 정당실책의 분석: 서울, 전북, 전남지역의 제4회 지방 기초의회선거를 중심으로. 「한국정치학회보」, 40(5): 215-232.
- 홍완식. (2007). 유럽연합과 보충성의 원칙. 「유럽헌법연구」, 2, 1-22.
- _____ . (2015). 선거제도 개편에 관한 연구-중대선거구제와 권역별 비례대표제를 중심으로. 「법학연구」, 59, 305-329.
- 홍재우. (2009). 「오늘 다시 선거를 생각한다: 정치공학의 그림자」. 서울: 새로운 코리아 구상을 위한 연구원.
- 홍정선. (2015). 신지방자치법. 서울: 박영사.
- 황도연. (1995). 보충성원리와 과잉금지의 원칙. 「고시연구」, 1995.12, 182.
- 황아란. (2007). 기초 지방의원선거의 중선거구제 개편과 정치적 효과: 실패한 제도개혁. 「지방정부연구」, 11(1): 209-225.
- _____ . (2010). 기초 지방의원선거와 기호 효과. 「한국정치학회보」, 44(1): 107-124.
- Baker, Gordon E. (1966). The Reapportionment Revolution: Representation, Political Power, and the Supreme Court. NY: Random House.
- Ballotpedia. Pennsylvania Constitution. Retrieved from https://ballotpedia.org/Article_IX,_Pennsylvania_Constitution
- Benoit, Kenneth. (2001). District Magnitude, Electoral Formula, and the Number of Parties. European Journal of Political Research, 39: 203-224.
- Bormann, N-C., & Golder, M. (2013). Democratic Electoral Systems around the

- world, 1946–2011. *Electoral Studies*, 32(2): 360–369.
- Bullock, C. S. III, & MacManus, S. A. (1991). Municipal electoral structure and the Election of Councilwomen. *The Journal of Politics*, 53(1): 75–89.
- Butler, David., & Bruce, Cain. (1992). *Congressional Redistricting: Comparative and Theoretical Perspectives*. NY: MacMillan Publishing Company.
- City of New York (2014). *New York City Charter*. Retrieved from http://www.nyc.gov/html/records/pdf/section%201133_citycharter.pdf
- City Council Election Methods, Retrieved from http://archive.fairvote.org/media/documents/City_Council_Manual.pdf
- Cities 101-Delegation of Power. (2016, December 13). Retrieved from <https://www.nlc.org/resource/cities-101-delegation-of-power>
- Cox, Gary W. (1996). Is the Single Nontransferable Vote Superproportional?: Evidence from Japan and Taiwan. *American Journal of Political Science*, 40: 740–755.
- _____. (1997). *Making Votes Count: Strategic Coordination in the World's Electoral Systems*. New York: Cambridge University Press.
- Department of Justice. Section 4 of the voting rights act. Retrieved from <https://www.justice.gov/crt/section-4-voting-rights-act>
- Dixon, Jr., & Robert, G. (1968). *Democratic Representation: Reapportionment in Law and Politics*. NY: Oxford Univ. press.
- Downs, Anthony. (1957). *An Economic Theory of Democracy*. New York: Harper & Low.
- Duverger, Maurice. (1954). *Political Parties: Their Organization and Activity in the Modern State*. New York: John Wiley & Sons, Inc.
- Escobar-Lemmon, M., & Ross, A. D. (2014). Does decentralization improve perceptions of accountability? Attitudinal evidence from Colombia. *American Journal of Political Science*, 58(1), 175–188.
- Farrell, D. M. (2011). *Electoral systems: a comparative introduction*. Palgrave macmillan.
- Falleti, T. G. (2005). A sequential theory of decentralization: Latin American cases in comparative perspective. *American Political Science Review*, 99(3), 327–346.
- Flanagan, M. A. (2016). Progressive and Progressivism in an Era of Reform. In *Encyclopedia of Oxford Research*. (pp.1–30). Oxford University Press. <http://americanhistory.oxfordre.com/view/10.1093/acrefore/9780199329175.01.0001/acrefore-97801993>

- Gargan, John J.(1997), Local Government Governing Capacity: Challenges for the New Century, Gargan, John J., Handbook of Local Government Administration, New York: Marcel Dekker.
- Grofman, Bernard. (1999). SNTV: An Inventory of Theoretically Derived Propositions and A Brief Review of the Evidence from Japan, Korea, Taiwan and Alabama. Grofman, Bernard, Sung-Chull Lee, Edwin A. Winckler, and Brian Woodall, eds. Elections in Japan, Korea and Taiwan under the Single Non-Transferable Vote: The Comparative Study of An Embedded Institution. Ann Arbor: University of Michigan Press.
- Guinier, L. (1994). The Tyranny of the Minority: fundamental fairness in representative democracy. New York: the Free Press.
- History.com Federalist Papers-Facts & Summary. Retrieved from <https://www.history.com/topics/federalist-papers>
- ICAM Survey Research: 2011 Municipal Form of Government Survey.
- Karp, Jeffrey A. (2006). Political Knowledge about Electoral Rules: Comparing Mixed-Member Proportional Systems in Germany and New Zealand. Electoral Studies, 25(4): 714-730.
- Lijphart, Arend., Rafael, Lopez, Pintor., & Yasunori, Sone. (1986). The Limited Vote and the Single Nontransferable Vote: Lessons from the Japanese and Spanish Examples. Bernard Grofman and Arend Lijphart, eds. Electoral Laws and Their Political Consequences. New York: Agathon.
- Lijphart, Arend. (1994). Electoral Systems and Party Systems: A Study of Twenty-Seven Democracies 1945-1990. Oxford: Oxford University.
- Local Government Autonomy and the Dillon Rule in Virginia, Retrieved from <http://www.virginiaplaces.org/government/dillon.html>
- Local Government Boundary Commission for England. (2012). Electoral Reviews Technical Guidance. London, UK: LGBCE
- Local Government Boundary Commission for England. (2012). How to propose a pattern of wards: Helping you Make the Strongest Possible Case to the Commission. London, UK: LGBCE
- Local Government Boundary Commission for England. (2013). Final Recommendations for new local government electoral arrangements for Middlesbrough Council. London, UK: LGBCE
- Local Government Boundary Commission for England. (2016). Corporate Governance Framework. London, UK: LGBCE
- McEldowney, John. (1994). Public Law. London: Sweet & Maxwell.

- New York State Board of Elections, Retrieved from <https://www.elections.ny.gov/AboutSBOE.html>
- New York City Board of Elections, Retrieved from <http://vote.nyc.ny.us/html/home/home.shtml>
- Nohlen, Dieter. (2009). Wahlsysteme in Reformprozesse. In: Strohmeier, Gerd(ed.). Wahlsystemreform. Baden-Baden: Nomos, 45-80.
- MacManus, S. A. (1988). Mixed Election Systems: the newest reform structure. In Kemp, R. L. (Eds.), Local government election practices: a handbook for public officials and citizens. Jefferson, N.C.L McFarland & Company.
- Pico Neighborhood Association and Maria Loya v. City of Santa Monica, Los Angeles Superior Court, Case Number BC616804. Retrieved from <https://www.santamonica.gov/Election-Litigation-PNA-V-Santa-Monica-FAQ>
- Rae, Douglas W. (1967). Consequences of Electoral Laws. New Haven: Yale University Press.
- _____. (1971). The political consequences of electoral law. London: Yale University Press.
- Reynolds, Andrew., Reilly, Ben., & Ellis, Andrew. (2005). Electoral System Design: The New International IDEA Handbook. Stockholm: IDEA.
- Rose, Richard., & McAllister, Ian. (1986). Voters Begin to Choose: From Closed-Class to Open Elections in Britain. SAGE Publication. London, 55-81.
- Sartori, Giovanni. (1986). The Influence of Electoral Systems: Faulty Laws or Faulty Method?. In: Grofman, Bernard and Lijphart, Arend. Electoral Laws and Their Political Consequences. New York: Agathon Press.
- Scarrow, Howard A. (1982). Partisan Gerrymandering-Invidious or Benevolent?: Gaffney v. Cummings and Its Aftermath. Journal of Politics, 44(3), 810-21.
- Shugart, Matthew S., & Wattenberg, Martin P. (2001). Mixed-Member Electoral System. The Best of Both Worlds?. Oxford: Oxford University Press.
- Taagepera, Rein., & Matthew, Shugart. (1989). Seats and Votes. New Haven: Yale University Press.
- The Local Government Boundary Commission for England <http://www.lgbce.org.uk/>
- Verba, Sidney., & Gary, R. Orren. (1985). Equality in America: the View. MA: Harvard University Press.

Quaranta, M. (2013). The impact of institutional decentralization on protest in Western Europe. *International Political Science Review*, 34(5), 502-518.

Romzek, B. S., & Dubnick, M. J. (1987). Accountability in the public sector: Lessons from the Challenger tragedy. *Public administration review*, 227-238.

내일신문(2018.04.19.). 서울시 선거구획정조례, 현재 간다. 시민단체 위헌소송청구: 선거구간 인구편차 위헌.

머니투데이(2015.07.28.). ‘판도라’ 상자 의원정수.

문화일보(2018.03.21.). ‘2인’ 513곳 vs ‘4인’ 22곳…기초의원선거구 ‘빅2 담합’ 3·4인 선거구 확대案 백지화, 소수黨 “양당이울배반” 반발.

세계일보(2018.03.15.). [단독] 늘었다 줄었다 원칙 없는 기초의원선거구획정.

안동KBS(2018.08.10.). 선거비용 보전 역대 최다..재정열악 지자체 ‘울상’

안전행정부 보도자료. (2014.03.04.). 6.4 지방선거 기초의원선거구획정 완료: 총 1,034개 선거구에서 2,898명 선출.

연합뉴스(2018.2.28.). 지방선거 선거구획정안 타결...광역의원 663명→690명증원

한겨레(2018.06.29.). 지방의회 선거구 인구비례 4대1에서 3대1로.

한국일보(2018.03.01.). [사설] 밥그릇 싸움에 지방선거구도 획정 못한 국회

總務省 選舉の種類
http://www.soumu.go.jp/senkyo/senkyo_s/naruhodo/naruhodo03.html#chapter3
 總務省 都道府縣議會議員の選舉區設定の見直しについて
http://www.soumu.go.jp/senkyo/senkyo_s/news/senkyo/todouhuken/index.html
 (2017)地方議會・議員に関する研究會報告書, 全國市議會議長會 市議會議員定數・報酬に関する調査結果
<http://www.si-gichokai.jp/research/teisu/index.html>
 町村議會實態調査結果の概要(
<https://www.nactva.gr.jp/html/research/index.html>)
 千葉縣議會議員定數等檢討委員會
<https://www.pref.chiba.lg.jp/gikai/soumu/iinkai/teisu-kentou.html>
 千葉縣議會議員の定數及び選舉區等に関する報告書
 千葉県議會、「県議定数1減」可決 選挙区42に縮小
<https://www.sankei.com/region/news/170302/rgn1703020063-n1.html>
 關市議會
<http://www.city.seki.lg.jp/category/5-0-0-0-0.html>

