( 옆 면 )

지방 의회 의원 선거구의 지역 대표성 확보 방안에 대한 연구

2021

사 단 법 인

한 국 정 치 학 회

( 앞 면 )

2021년도 중앙선거관리위원회 연구용역보고서

# 지방의회의원 선거구의 지역 대표성 확보 방안에 대한 연구

2021. 12.

사단법인 한국정치학회

# 2021년도 중앙선거관리위원회 연구용역보고서

## 「지방의회의원선거구의 지역대표성 확보 방안에 대한 연구」


책 임 연 구 원 : 임 성 학 (서울시립대학교 교수)

공 동 연 구 원 : 가 상 준 (단국대학교 교수)

유 성 진 (이화여자대학교 교수)

김 한 나 (서울대학교 연구원)



연 구 기 간 : 2021. 11. 16. - 2021. 12. 15.

연구수행기관 : 사단법인 한국정치학회



**본 연구보고서는 2021년도 중앙선거관리위원회 연구용역과제로서 연구내용은 중앙선거관리위원회의 공식견해가 아님.**

# 최종보고서 제출문

중앙선거관리위원회 귀하

본 보고서를 「지방의회의원선거구의 지역대표성 확보 방안에 대한 연구」 최종보고서로 별첨과 함께 제출합니다.

2021년 12월 15일

연 구 기 간 : 2021.11.16.-2021.12.15.

연구책임자

· 책임연구원 : 임 성 학 (인)

연구참여자

· 공동연구원 : 가 상 준

· 공동연구원 : 유 성 진

· 공동연구원 : 김 한 나

연구단체의 장 김 남 국 직인

※ 별첨 : 카피킬러 표절검사지 1부.

# 목 차


Ⅰ. 서론 ····· 1
1. 연구의 목적 및 필요성 ····· 1
2. 연구 범위 ····· 2

Ⅱ. 관련 연구 검토 ····· 4

Ⅲ. 지방의회의원 선거구 획정 현황과 문제점 ····· 7
1. 들어가며 ····· 7
2. 지방자치제도의 역사적 변천: 의원정수 산정기준을 중심으로 ····· 8
3. 지방의회의원 정수 산정기준 논의: 국회회의록 분석 ····· 20
4. 소결: 요약과 정책적 제언 ····· 30

Ⅳ. 해외 사례 검토 ····· 32
1. 일본 ····· 32
1) 일본 지방정치 개관 ····· 32
2) 일본 지방정부 및 지방의회 제도 ····· 35
3) 일본의 지방의회의 의원정수 및 선거구 획정 방식 ····· 40
2. 대만 ····· 44
1) 대만 지방정치 개관 ····· 44
2) 대만 지방의회 제도 ····· 45
3) 대만의 지방의회 의원정수 및 선거구 결정 방식 ····· 46
3. 영국 ····· 51
1) 영국 지방정치 개관 ····· 51
2) 영국 지방의회 제도 ····· 53
3) 영국의 지방선거구획정위원회의 의원정수 및 선거구 결정 방식 ····· 63
4. 소결 ····· 70

Ⅴ. 개선방안 제시 ····· 74
1. 지방의회 기능적 측면에서 본 의원 정수 ····· 75
1) 7인의 기초의회 - 경북 영양군, 전북 장수군 ····· 76
2) 11인 기초의회 - 경남 합천군 ····· 79

3) 13인 기초의회 - 충남 서산시 ····· 80
4) 15인 기초의회 - 전남 나주시의회 ····· 81
5) 의원 정수 결정(최소 단위) ····· 82
2. 인구에 의한 의원정수 산정 ····· 84
3. 소결론 ····· 86

**Ⅵ. 결론: 지방의회 정수 확대와 지방자치 활성화** ····· 87

**참고문헌** ····· 90

# <표 차례>


<표 3-1> 지방의회의원 산정기준의 변화: 1949~1960 ·····10
<표 3-2> 제1~2공화국 지방의회선거 실시상황 ·····12
<표 3-3> 민주화 이후 지방의원 정수의 변화 ·····13
<표 3-4> 민주화 이후 지방의회의원 산정기준의 변화 ·····15
<표 3-5> 지역별 광역의원 정수의 변화 ·····17
<표 3-6> 지역별 기초의원 정수의 변화 ·····18
<표 3-7> 광역의원과 기초의원 비교 (현행) ·····28
<표 4-1> 일본 지방자치단체의 구조 ·····35
<표 4-2> 일본 지방자치단체 장 선거와 지방의회 선거 ·····36
<표 4-3> 2011년 지방자치법 개정 이전 지방의회 의원 정수 상한 수 ·····40
<표 4-4> 일본 지방의회 운영 현황 ·····42
<표 4-5> 일본 지방공공단체 의회 의원의 선거구 ·····43
<표 4-6> 대만 공직인원(公職人員) 선거 종류 ·····45
<표 4-7> 직할시(直轄市) 단체장 및 의회 의석 수 (2018년) ·····46
<표 4-8> 현시(縣市) 단체장 및 의회 의석 수 (2018년) ·····47
<표 4-9> 향진시(鄉鎮市) 단체장 및 주민대표 의석 수 (2018년) ·····47
<표 4-10> 직할시 원주민구(原住民區) 단체장 및 주민대표 의석 수 (2018년) ·····48
<표 4-11> 촌장 및 이장 단체장 의석 수 (2018년) ·····48
<표 4-12> 대만 공직인원선거파면법 제36조 ·····49
<표 4-13> 2000년 지방정부법에서 규정한 지방자치단체 기관구성 형태 ·····52
<표 4-14> 영국 지역별 지방의회 수 ·····53
<표 4-15> 2계층 의회 (Two-tier councils) ·····55
<표 4-16> 영국 지방의회 유형 (잉글랜드) ·····59
<표 4-17> 10개의 광역 연합체(Combined authorities)와 런던 광역시 (GLA) ·····61
<표 4-18> LGBCE의 검토 사항 ·····63
<표 4-19> 의원 정수 결정에 관한 일반 원칙(General Principles) ·····64
<표 4-20> LGBCE 선거구 획정 핵심 고려 요소 ·····68
<표 4-21> 선거 주기에 따른 선거구당 대표 숫자 ·····69
<표 4-22> 일본, 대만, 영국의 지방의회 의원정수 및 선거구 획정 방식 비교 ···70
<표 5-1> 5개 기초단체와 의회 특징 비교 ·····83
<표 5-2> 인구에 의한 의원정수 ·····85

# <그림 차례>


<그림 4-1> 일본 지방자치단체 조직도 ·····33
<그림 4-2> 일본의 전국 47개 도도부현 지도 ·····34
<그림 4-3> 지방의회 의원 수의 변화 (1998년~2018년) ·····38
<그림 4-4> 도도부현, 시구, 정촌 의원 수의 변화 (1998년~2018년) ·····39
<그림 4-5> 영국 지방자치단체 체계도 ·····51
<그림 4-6> 2계층 의회(Two-tier councils) ·····54
<그림 4-7> 1계층 의회(Single-tier councils)의 세 가지 형태 ·····57
<그림 4-8> 더비 선거구와 윌트셔 선거구 크기 비교 ·····58
<그림 4-9> 영국 잉글랜드 지역의 지방의회 구조 ·····62
<그림 4-10> CIPFA Nearest Neighbours 프로그램 화면 예시 ·····67
<그림 4-11> 도넛 선거구 (Doughnut ward) ·····70
<그림 5-1> 경북 영양군의회 조직도 ·····77
<그림 5-2> 전북 장수군의회 조직도 ·····78
<그림 5-3> 경남 합천군의회 조직도 ·····80
<그림 5-4> 충남 서산시의회 조직도 ·····81
<그림 5-5> 전남 나주시의회 조직도 ·····82

# 요 약 문

## □ 연구목적 및 필요성

○ 본 연구는 지방의회의원 선거에서 지역 대표성을 확보하기 위한 선거구 획정 방안을 마련하고자 하는 데 목적이 있음.

○ 지방의회의원 선거에서 선출되는 의원의 대표성, 특히 지역적 대표성에 관한 이론적·학술적 작업은 지방자치의 원활한 기능 수행을 위해 매우 중요한 정책적 기초를 제공할 수 있다는 이점이 있음.

- 또한, 제8회 전국동시지방선거(2022년 6월 1일)가 7개월여 앞으로 다가온 가운데, 향후 지방의회의원 정수 및 선거구 획정 논의가 다시 본격화될 전망임.
- 이에 지방의회의원선거구의 지역 대표성 확보 방안에 관한 연구는 중앙선거관리위원회가 기관 차원에서 선제적으로 대비할 수 있다는 실질적 이점이 있음.
- 특히, 향후 공직선거법 개정의견 작성에 활용하여 정책 결정에 대한 공신력을 높이고자 할 때 활용할 수 있음.

## □ 지방의회의원 선거구 획정 현황과 문제점

○ 지방의회의원의 정수는 광역의원과 기초의원 모두 대표하는 인구수에서 민주화 이후부터 현재까지 증가하는 모습을 보였음.

- 광역의원의 경우 민주화 직후 약 5만 당 한 명꼴로 인원수가 정해졌지만, 최근에서는 그 비율이 약 6만 3천 대 1의 수치로 증가하였음.
- 기초의원에서는 초기 약 만 명당 한 명의 의원정수에서 지금은 그 두 배가량 증가한 약 1만 8천 명당 한 명의 기초의원이 선출되고 있음.
- 이러한 모습은 우리의 지방자치가 애초의 취지와 달리 대표성이라는 측면에서 후퇴하였음을 보여줌.

○ 광역의회와 기초의회 모두 인구수가 많은 대도시와 수도권이 다른 지역에 비해 인구수 대비 의원 정수 비율이라는 측면에서 상대적으로 더 약한 대표

성을 갖고 있었음.

- 이러한 차이는 지역별 인구 대표성에서 대도시지역이 상대적으로 취약한 모습으로 해석될 수도 있음.
- 그러나 광역의원과 기초의원과 같은 지방의회의 의원은 각 지방자치단체의 해당 지역에 관한 중요한 결정을 내리고 그 권한과 결정내용이 다른 지역에 영향을 미치지 못한다는 점에서 제도적으로 중요한 문제라고 보기는 어려움. 전국적으로 영향을 미칠 수 있는 중앙의 국회의원들과 달리 지방의회의원의 결정은 해당 지역에 관한 것이기 때문임.

○ 지역 간 인구수비율의 편차가 반드시 대의민주주의의 제도적 취약성을 의미하는 것은 아님.

- 오히려 인구수와 상관없이 지방자치의 중요한 결정을 해야 하는 지방의회의 특성상 그러한 논의가 심도 있게 이루어질 수 있고 전문성을 가지고 다양한 현안들에 대해 대처할 수 있도록, 인구수가 적은 지역에서도 의사결정과정에 필요한 최소인원의 지방의회의원 정수를 제도적으로 확보하는 노력이 필요함.

○ 인구 대표성이 가장 근본적인 기준인 것은 사실이지만 그 자체로 전부가 아니며 지역 간 차이에 대한 고려는 불가피함.

- 양자의 고려에 있어서 명확하게 정해진 해법은 존재하지 않으며 주어진 정치, 경제, 사회적 상황에 맞추어 적절한 조합을 찾는 것이 현실적인 방안임.
- 이 같은 고민은 제헌의회 의원들의 논의에서도 찾아볼 수 있었으며 이후 지속적인 국회의 논의과정에서도 확인되었음.

## □ 해외 사례 검토

○ 일본, 대만, 영국 세 국가에서 모두 지역 단위 내 인구수에 비례하여 지방의회의 규모가 결정한다는 방침이 공통으로 존재함.

○ 하지만 동시에 세 국가의 사례를 통해 알 수 있는 또 다른 점은, 표의 등가성이나 인구비례의 기본 원칙이 다른 가치를 압도하는 절대 우위의 가치라고만 볼 수는 없다는 것이었음.

○ 일본의 경우 인구를 기준으로 인구에 비례하여 의원 정수를 결정하도록 하지만 특별한 사정이 있을 때는 지역 간 균형을 고려하여 정수를 규정할 수 있도록 허용하고 있고, 행정구획, 중의원 선거구, 지세, 교통 등의 사정을 종합적으로 고려하여 선거구를 획정하도록 공직선거법으로 허용하고 있음.

○ 대만도 과거부터 존재하는 소수의 원주민 인종 대표성을 확보하기 위하여 원주민을 위한 특별히 마련한 선거구가 직할시 내에 별도로 존재함을 알 수 있음.

- 이를 통해 반드시 인구 대표성만이 절대 기준이 아니고, 국가 내 사정에 따라서는 역사적 기원과 사회문화적 배경이 선거구 획정 과정에 반영되도록 노력할 수 있음을 확인할 수 있음.

○ 영국은 의원 정수와 선거구 획정 기준에 관하여 법 규정에 명문화되어 있는 앞의 두 나라에 비하여 LGBCE의 재량에 따라 해당 사항을 결정할 수 있도록 하고 있음. LGBCE의 재량권을 활용할 수 있는 만큼 영국은 추후 획정 결과에 대한 불만이 제기될 수 있음을 고려하여 선거 검토 기준을 사전에 명확하게 제시하고 있음.

- 영국도 일본이나 대만처럼 선거구 간의 인구 편차를 기본적으로 전제하되, 가능한 한 지역 공동체의 이익과 정체성이 반영될 수 있고 지리적인 경계를 식별 가능할 수 있는 범주 내에서 선거구를 획정하도록 다양한 기준들을 제시함.

○ 일본, 대만, 영국의 사례를 종합하여 볼 때, 한국 지방의회 의원 정수 및 선거구 획정 문제에서 얻을 수 있는 시사점은 인구 비례성의 원칙만이 유일한 선거구 획정의 기준은 아니라는 점임.

## □ 개선방안

○ 의원 정수 결정 방안 (최소)

- 현재의 지방의회 정수 기준은 모호함을 띠고 있는데 논리적 타당성을 위해서는 의회의 기능 측면을 고려한 결정이 필요함.
- 물론 지방의회 정수 결정에 대한 논리적 근거를 제시한 연구가 없기에 무엇을 기준으로 삼을지 매우 어려운 결정이지만 외국사례와 의회의 기능을 고려할 때 가장 먼저 제시되어야 하는 것이 의회 기능을 위해서는 몇 명

의 의원이 필요한지 유추하는 것임.

- 본 보고서에서 5개 기초자치단체와 의회의 특징을 비교한 결과, 7명 의원 의회는 기능을 발휘하기 힘들다는 결과를 얻을 수 있었음.
- 기초단위 지방의회는 적어도 3개의 상임위원회가 필요함. 상응하는 행정부의 조직도를 보았을 때 의회운영위원회 외에 3개 상임위원회가 필요하지만, 예산결산위원회는 상설특별위원회라는 점을 고려해서 3개 상임위원회는 필수임. 즉 3개 상임위원회 운영을 위해서는 11명의 의원이 필요하다는 결론을 얻을 수 있음.
- 이를 바탕으로 현재 공직선거법에 규정되어 있는 제23조 2항에 대한 개정이 필요하며, "②자치구 · 시 · 군의회의 최소 정수는 7인으로 한다."를 "②자치구 · 시 · 군의회의 최소 정수는 11인으로 한다."로 개정할 필요가 있음.

○ 인구에 의한 의원정수 산정

- Taagepera and Shugart(1989)의 공식에 의한 의원정수를 산정하면, 가장 인구가 적은 경북 울릉군, 경북 영양군, 인천시 옹진군 등 7석 의회에 상응하는 의원정수는 각각 21명, 25명, 27명으로 차이가 있음을 알 수 있음.
- 이는 현재 의석수는 인구를 고려해 보았을 때 현저히 적다는 것을 의미하며 이는 기초의원의 의석수가 늘어나야 함을 말해줌.
- 현재 의석과 공식에 의한 의원정수 간에는 적게는 2.3배(경남 창원시) 크게는 5.71배(경기도 시흥시) 차이가 있음을 발견할 수 있음. 즉, 현재의 의원 수보다 적어도 2배의 의원들이 필요하다고 말할 수 있음.

○ 결론적으로 현재 "자치구 · 시 · 군의회의 최소 정수는 7인으로 한다." 라는 공직선거법 규정을 바꾸어야 하며, 이에 상응하여 19명으로 되어 있는 시 · 도의회의 의원정수 관련 공직선거법(제22조) 규정도 바꾸어야 함. 전반적으로 실질적인 지방자치제 시행, 시장-의회 대립형에 맞춰 의회의 의석수를 다시 산정하는 과정이 필요함.

# I. 서론

## 1. 연구의 목적 및 필요성

지방의회가 점점 중요성을 띠는 것은 지방의회는 풀뿌리 민주주의의 토대이며 정치 신인 배출을 위한 화수분이기 때문이다. 지방의회 경험을 토대로 중앙정치로 진출하는 정치인은 많아지고 있으며 이러한 경향은 다른 국가에서도 발견할 수 있다. 특히, 지방의회에서 쌓은 소중한 경험은 국회 진출뿐만 아니라 의정활동 및 정치 네트워크에도 크게 영향을 미쳐 중요한 자산이 되고 있다. 현재 광역의회와 기초의회에는 각각 824명, 2,926명의 의원이 있다.[1] 이들은 지방의회에서 단체장에 대한 견제, 행정부에 대한 감시 기능을 수행하며 입법을 통해 지역 주민에게 필요한 정책을 공급하는 역할을 하고 있다.

의회의 전문성이 민주주의 수준을 나타낸다고 하듯이 지방의회의 역량은 지방자치 나아가 한국 민주주의 수준을 드러내는 척도라 하겠다. 그러나 지방정부의 약한 권한 그리고 강시장-약의회 정부 구조를 고려한다면 민주주의 발전을 위해 지방의회는 많은 변화가 필요한 상황이다. 지방의회의 변화에 있어 자체적 역량 강화도 필요하지만 정치관계법에서 규제하고 있는 사항들 그리고 지방자치법에 규정하고 있는 내용을 볼 때 지방의회의 발전을 크게 기대하기는 쉽지 않은 상황이다.

한국 지방의회는 2006년 지방자치법 개정을 통해 과거 명예직 지위에서 벗어나 전문성을 바탕으로 한 유급제 의원으로 전환되었다. 한편, 명예직에서 유급제로 변화하면서 나타난 현상은 광역의원의 수는 늘었지만, 기초의원의 수는 줄었다는 점이다.[2] 그러나 광역의원과 기초의원의 수가 변화한 것에 대한 논리적 이유를 찾기는 쉽지 않다. 다만 2002년 평균 7만 명당 광역의원 1명, 1만 4천 명당 기초의원 1명이었던 것이 2018년 선거를 기준으로 인구수 대비 광역의원은 약 6만 명당 1명, 기초의원은 인구 1만 8천 명당 1명의 비율을 보인다. 2006년 전국동시지방선거는 과거 전국동시지방선거와 비교하여 1인 2표제가 시행, 정당공천 허용이라는 점에서 커다란 변화였다.

과연 인구 대비 어느 정도의 대표성이 합리적이며 논리적인가에 대한 질문은 지방자치제 시행 이후 끊임없이 이어졌다고 해도 과언이 아니다. 이는 제헌국회 지방자치제 시행 및 의원 정수 논의에서도 발견되고 있기 때문이다. 한편, 지방의원들이 가지는 인구 대표성과 함께 지역 대표성이 강하게 요구되는

1) 2018년 전국동시지방선거 기준

2) 2002년 광역의원과 기초의원의 수는 각각 682명과 3,485명이었지만 2006년 광역의원과 기초의원의 수는 각각 733명, 2,888명으로 차이를 보인다.

만큼 인구만을 가지고 이들의 대표성을 논하는 것은 한계가 있으며 이 외에 다른 요인들에 대한 고려가 필요하다. 한편, 지방의회의 크기에 관한 연구는 매우 제한적으로 이루어지고 있다. 이에 관한 연구가 미진한 것은 이를 설명하는 독립변수 선정에 있어 인구를 제외하고 어떠한 변수를 포함해야 하는지 어려움이 있기 때문이다. 이는 논리적 설명을 위한 변수로 무엇을 고려해야 하는지 판단이 쉽지 않다는 점으로 이로 인해 이에 관한 연구도 미진하며 논의도 활발하지 않았다. 국회의원 정수에 대한 논의는 다각적으로 이루어진 편인 데 비해 지방의회는 전혀 그렇지 않다. 그럼에도 2022년 지방선거를 앞두고 광역의회와 기초의회 의원 정수는 무엇에 근거하여 결정되어야 하는지 논의는 지속되고 있다.

현재 국회의원선거 인구 편차가 2:1인 것에 비해 지방선거에서 인구 편차를 3:1까지 허용하고 있다는 것은 선거구 획정에 있어 인구뿐만 아니라 지역에 대한 요인을 고려하고 있다는 점을 보여주는 것이다. 그러나 이는 선거구 획정 시기에 있어 인구와 지역에 대한 요인을 고려하고 있다는 것으로 미래 수요에 대한 논의는 제외되고 있다는 점을 말한다. 영국의 경우 선거구 획정에 있어 지방의회의 거버넌스 구조, 지방의회의 행정부 견제기능, 지방의원의 대표성과 역할, 의회의 미래 추세 및 계획을 기준으로 하고 있다(명성준 2019). 그러나 우리는 선거구의 현재 모습에 국한하여 단편적으로 획정을 하고 있다. 한편, 지방의회 선거구 획정에 있어 주민, 전문가, 및 지방의원들의 의견 수렴 등의 절차도 매우 미약하다.

인구대표성과 지역대표성이 포함된 3:1 결정이라면 의원정수를 결정하는 데 있어 중요한 것은 무엇일까? 본 연구는 여기에 대한 답을 구하는 것을 목적으로 한다. 헌법재판소 결정에 따라 현재 지방선거에서 인구 편차를 3:1로 결정하고 있다는 것은 인구대표성과 지역대표성을 고려한 결정이라 말할 수 있다. 그렇다면 지방의원 정수는 무엇에 근거하여 결정되어야 하는지 알아보려 한다. 본 연구는 무엇보다 기존 연구, 해외 사례, 그리고 한국 지방자치단체 변화를 통해 여기에 대한 답에 접근하려 하며, 이를 통해 지방의회 정수가 합리적 차원에서 결정될 수 있도록 근거를 제시하려 한다.

## 2. 연구 범위

본 연구는 구체적으로 다음과 같은 사항들을 검토하고자 한다. 우선 2장에서는 지방의회의원 정수 및 선거구 획정과 관련하여 기존 연구 내용을 검토한다. 그리고 3장에서는 선거구 획정 문제를 중심으로 지방의회의원 유형별(기초의원

과 광역의원)로 제도의 연혁을 검토하고, 지방의회의원 선거구 획정 과정에서 그동안 어떠한 문제점이 발생했는지, 기존 헌법재판소 판례를 기반으로 핵심 쟁점들을 살펴본다. 특히 기초의원과 광역의원의 기능 및 역할과 관련하여, 지역 대표성 확보에 있어서 기초의원과 광역의원의 기능과 역할이 어떻게 차별화되는지 살펴보고 기초의원선거구의 광역화가 광역의원 지역 대표성을 침해하는지 검토한다. 또한, 4장에서는 해외 주요 국가의 지방의회 의원정수 규정 사례와 지역 대표성을 반영한 선거구 획정 사례를 조사하여 향후 지방의원의 정수를 선정하고 선거구 획정 기준을 마련할 때 참고가 될 수 있도록 한다. 이어서 5장에서는 선거구 획정의 연혁 및 판례, 해외 주요 사례의 조사 내용 등을 토대로 향후 지방의회의원 선거에 적용할 수 있는 지방의회 정수 산정의 기준과 지역 대표성 확보를 위한 개정 방안을 제시한다.

# II. 관련 연구 검토

선거체제 관련해서는 투표방법, 입후보방법, 선거구 크기(의석수), 당선자 확정 방식(의석 배정 방식) 등이 논의되며, 선거제도의 유형을 말할 때는 대표방식, 선거구의  크기, 투표방식에 대해 언급하게 된다. 대표방식은 각 후보자에 대한 일반 선거인의 투표수에 따라 대표를 결정하는 방식으로 다수대표방식, 소수대표방식, 비례대표방식 등이 있다.

반면, 선거구의 크기는 한 개의 선거구에서 선출되는 대표의 수를 의미하며 일반적으로 소선거구, 중선거구, 대선거구 등이 있다. 마지막으로 투표방식은 투표용지에 기재하는 후보자의 수에 따라 단기식, 연기식 등이 있다(안순철 2016). 한편 선거구 획정에 관련한 논의에는 국회의원뿐만 아니라(강휘원 2006b, 2015; 김형준・김도종 2003; 심지연・김민전 2001; 이재묵 2016; 지병근 2021) 지방의회와 관련된(강신구 2019; 김정도・김경일 2018; 명성준 2019; 문은영 2020; 이청수 2016) 다양한 선거구 획정 연구들이 이루어지고 있다.

지방의회 선거구 획정에 있어 인구비례 문제가 주로 다루어졌으며(강신구 2019; 김정도・김경일 2018; 명성준 2019; 문은영 2020), 선거구 획정 관련한 연구들은 선거구 획정 회의 구성과 위상에 대한 논의 그리고 상설 선거구획정위원회 설치에 대한 논의에 초점을 맞추고 있다(문은영 2020; 주상현・공풍룡 2006). 또한, 2006년 제4회 전국동시지방선거에서 도입된 중선거구제와 비례대표제의 효과가 나타나고 있지 않은 이유에 대한 논의가 많이 이루어지는 편이다(강민제・윤성이 2007). 관련해서 기초의회 선거는 중선거구제로 시행되고 있는데 거대정당에 의해 4인 선거구는 사라지고 2인 선거구는 확대되고 있는 양상이 나타나고 있는데 이로 인해 소수정당들의 입지는 좁아지는 편이다(강신구 2019; 정준표 2010).

선거구 획정은 의원정수에 따라 결정되는 구조며 이는 인구 대표성, 지역 대표성과 깊은 관련이 있어 관심의 대상일 수밖에 없다. 관련한 많은 연구는 표의 등가성, 공평성, 조밀성 측면에서 접근하고 있으며 지방의회 선거구 획정도 동일하게 적용되고 있다(강신구 2019; 김정도・김경일 2018). 한편, 현재 선거구 획정을 위해서는 공직선거법 관련해서 국회의 결정이 중요함에도 국회가 법적 허용되는 기한을 맞추지 못해 후보자들의 후보 등록, 선거운동에 영향을 미치는 상황뿐만 아니라 시・도의 선거구 획정이 기일 안에 제출되지 못하는 경우도 발생하고 있어 문제로 지적되고 있다(강신구 2019; 문은영 2020). 국회의 이러한 행태는 지속해서 이어지고 있는데 이로 인해 상설 선거구획정위원회

가 필요하다는 주장이 지속해서 제기되고 있다(강휘원 2015; 문은영 2020). 한편, 공직선거법에 따라 시・도별 자치구・시・군의회의원 정수를 결정해야 하는 국회는 항상 어려움을 경험하는 것으로 나타나고 있다. 즉, 정수산정에 근거가 무엇인지 기준이 인구를 제외하고는 명확하지 않기 때문이다.

지방의회 의원정수는 국회 의원정수 결정과 마찬가지로 과거 의회가 기준이 될 수밖에 없다. 국회 의원정수 결정에 관한 연구가 미약하지만 이루어지지만, 지방의회 의원정수에 관한 연구는 너무나 희박하다. 의원 정수 관련한 연구는 상대적으로 미약한 편으로 의원 정수를 독립변수로 하여 정부지출 혹은 정부크기를 분석한 연구들은 많다(Fiorino and Ricciuti 2007; Höhmann 2017; Pettersson-Lidbom 2012).

그렇지만 의원 정수를 종속변수로 하여 여기에 영향을 미치는 요인에 관해 분석한 연구는 매우 찾기 힘들다. 그럼에도 의원 정수에 관련 가장 많이 인용되고 연구는 타게페라와 슈가트(Taagepera and Shugart 1989)의 *Seats and Votes* 책이라 하겠다. 이들은 의원 정수는 국가 인구에 the cubic root를 함으로써 구해질 수 있다고 말하며(cube root law of assembly sizes) 다음과 같은 공식을 제시하였다. S= P1/3 여기서 S(number of seats)는 의석을 의미하며, P(population)는 인구를 말한다. 한편 이들은 그렇지만 이러한 인구보다는 활동하는 인구(active population)를 기준으로 계산하는 것이 일반적이라 주장하면서 다음과 같은 공식을 새롭게 제시하고 있다. S=(2Pa)1/3 Pa=PLW 여기서 Pa=active population(활동 인구)이며, PLW = P(population) 인구, L(literacy rate) 식자율, W(working-age fraction) 경제활동가능연령 비율로 의석은 이에 따라 다음과 같이 결정된다고 한다. 타게페라와 슈가트(Taagepera and Shugart 1989)는 일반적으로 선진국들의 L=1에 가깝고, W=0.65에 가깝다고 주장한다(p.177). 이러한 의미에서 S= P1/3 계산할 때보다 S=(2Pa)1/3 의원의 정수는 늘어날 수밖에 없다.[3)]

타게페라와 슈가트(Taagepera and Shugart 1989)의 연구는 국회의원 정수에 관한 연구이지만 시사하는 바가 크다. 무엇보다 국회의원과 지방의원이 가지는 지역 대표성에는 차이가 있을 수밖에 없다. 이는 국회의원이 지역 대표성과 함께 국가의 전반적 상황을 파악하는 결정을 내려야 한다는 점에서 지역 대표성은 지방의원보다 낮기 때문이다(문은영 2020). 이러한 이유로 지방의원 정수를 인구만 가지고 구할 수는 없다. 이러한 점에서 헌법재판소도 “시・도의원은 지방 주민 전체의 대표이기는 하나, 지방자치단체의 구역, 주민의 복지증진, 지역개발과 주민의 생활환경시설 설치・관리 등 주로 지역적 사안을 다루

3) S= $P^{1/3}$ 공식에 맞춰 의원정수를 계산해 보면 현재 인구 51,821,669명으로 의원 정수는 372.8 즉, 373명이 필요한 것으로 나온다. 물론 S=$(2Pa)^{1/3}$에 맞춰 의원정수를 계산한다면 373명보다 커질 수밖에 없을 것이다.

는 지방의회의 특성상 지역대표성도 겸하고 있다(헌법 제117조 제1항, 지방자치법 제9조 제2항 참조). 뿐만 아니라 우리나라는 급격한 산업화·도시화의 과정에서 인구의 도시집중으로 인하여 도시와 농어촌 간의 인구 격차가 크고 각 분야에서의 개발 불균형이 현저하다는 특수한 사정이 존재한다. 따라서 시·도의원 지역구 획정에서는 행정구역 내지 지역 대표성 등 2차적 요소도 인구비례의 원칙에 못지않게 함께 고려해야 할 필요성이 크다(헌재 2007. 3. 29. 2005헌마985등 참조).” 고 언급하고 있다(2018헌마919).

국회 의원정수가 인구에 기초하여 결정된다면 지방의회 정수는 인구 외에도 지방자치 실시의 성과, 주민의 민주정치 훈련의 영향에 대한 고민이 필요하다(김희곤 2004). 이러한 점에서 지방의원 정수 결정에 있어 인구 외에도 지방의회의 주민 대표성, 지방의회 기능적 측면, 의원의 보수, 그리고 국가 정치행정적 여건을 고려해야 한다고 말한다(김희곤 2004; 이청수 2016). 또한, 의원 정수는 역사적 배경과 민주적 거버넌스, 시민참여 등 다양한 변수를 고려해야 결정된다고 말한다(Muzzio and Tompkins 1989; Purdam et al. 2008). 그러나 지방의회 의원정수 관련 연구들이 이구동성으로 말하는 것은 정확한 공식은 없다는 점이며 다양한 요인을 반영한 결정이 필요하다고 말한다. 이러한 주장들을 종합해 보면 지방의원 정수는 다양한 주민의 의사를 반영할 수 있으며 지방의회가 원활하게 운영될 수 있도록 충분한 의원을 확보하는 게 필요하다. 현재 기초자치단체 중 인구가 적은 의회는 7명의 의원만이 있다. 과연 7명 의원으로 지역 주민의 의사를 반영하고, 지방의회가 기능적 역할을 수행할 수 있는지 의구심이 든다는 점에서 지방자치법 개정이 필요하다는 주장이 강하게 제기되고 있다(김희곤 2004; 이청수 2016).

# III. 지방의회의원 선거구 획정 현황과 문제점

## 1. 들어가며

민주화 이후 지방자치제도가 부활한 지 30여 년이 지났지만, 우리의 지방자치제도가 지방자치행정의 민주적이고 능률적인 수행과 지방의 균형발전이라는 지방자치법의 목적을 온전히 달성하고 있는지는 논란의 여지가 있다. 이러한 논란의 기저에는 기본적으로 자치단체장과 지방의회 간의 권력 불균형과 지방의회의 비민주적 운영, 그리고 지방의원들의 자질문제 등이 거론된다.

하지만 더욱 근본적으로는 우리의 지방자치선거가 대의민주주의의 기본적인 원칙을 충실히 반영하고 있는지에 대한 고민이 존재한다. 주지하듯이 지방정치의 의제들은 지역의 특수성을 반영하여 중앙정치와 차별화될 수밖에 없고 따라서 지역마다 차이가 존재한다. 대의제의 원칙상 지방의원들은 지역의 특수성을 기반으로 한 주민들의 이해를 대변해야 하는 책무를 부여받지만, 지방자치의 출발점이 되는 지방의회 의원정수와 선거구 획정의 기본 원칙같이 지방선거제에도 관한 중요한 결정은 중앙정치에 의해 좌우되며 지방자치단체는 이에 관한 제한적인 자율성을 행사하는 것이 현실이다.

현재 광역의원과 기초의원 등 지방의원의 총 정수는 공직선거법에 따라 결정되며(공직선거법 제22조와 제23조), 선거구 획정 역시 인구, 행정구역, 지세, 교통 등을 고려하여 자치구·시·군 전체 혹은 분할하도록 공직선거법에 규정되어 있다(공직선거법 제26조). 다시 말해, 지방의원의 총 정수는 국회에서, 선거구 획정 역시 공직선거법의 규정 내에서 결정하게 되어 있어 지방자치단체가 관여할 수 있는 여지는 대단히 제한적이다. 따라서 우리의 지방자치는 표면적으로는 지역의 특수성을 감안하고 지방의 균형발전을 취지로 하고 있음에도 그 출발점인 지방선거의 제도에서부터 중앙정치의 영향에서 자유롭지 않다.

이러한 문제의식 아래 이 장에서는 한국 지방자치제도의 역사적 변천 속에서 지방의회 정수와 배분에 관한 논의가 어떻게 진행되었는지 살펴보는 데에 일차적인 목적을 둔다. 이러한 목적을 위해 먼저 지방자치제도의 시작점인 제헌국회에서 지방자치법을 제정함에 있어서 지방의회의 정수와 배분 규정이 어떻게 만들어졌고 그 과정에서 어떠한 논의들이 오고 갔는지 검토한다. 더불어 민주화 이후 우리의 지방의원 정수와 배분은 어떠한 모습을 갖고 있는지 검토하여 어떠한 점이 문제인지 제시한다. 이후 헌법재판소의 판례 등에 따른 지방자치

법의 제도적인 변화 속에서 나타난 논의의 변화를 살펴본다. 논의의 결과를 바탕으로 인구대표성과 지역대표성이라는 때때로 상충하는 논리 속에서 어떠한 해결점을 찾을 수 있는지 제안한다.

## 2. 지방자치제도의 역사적 변천: 의원정수 산정기준을 중심으로

지방선거의 제도 정비가 미흡한 가장 큰 이유는 선거제도의 상대적인 복잡성에 있다. 지방선거는 광역과 기초 두 가지 수준에서 치러지며 두 수준의 선거제도는 차별적으로 규정되어 있다.[4)]

우리나라에 지방자치제도는 1948년 제정된 제헌헌법을 통해 헌법적 근거를 마련하였고, 이에 따라 1949년 7월 4일 「지방자치법」을 제정하여 지방자치단체의 구성방법을 법률로 명문화하였다. 제정 「지방자치법」에 따르면 서울특별시·도의회의원과 시·읍·면의회의원은 주민이 직접 선출하고, 시·읍·면장 등 기초단체장은 해당 지방의회에서 선출하며, 서울특별시장과 도지사는 대통령이 임명하도록 규정하여 지방자치단체의 구성방법을 구체화하였다(중앙선거관리위원회 2009, 176-177). 제정 지방자치법의 관련 조항은 다음과 같다.[5)]

제11조 지방의회라 함은 지방자치단체의 의회를 말한다.

제12조 도와 서울특별시의회의 의원은 인구 100만 미만인 때에는 25인을 정원으로 하고 100만 이상 200만 미만일 때에는 100만을 초과하는 인구 매 5만에 대하여 1인을 증가하고 200만 이상일 때에는 200만을 초과하는 인구 매 8만에 대하여 1인을 증가한다.

제13조 시의회의 의원은 인구 10만 미만일 때에는 20인을 정원으로 하고 10만 이상 20만 미만일 때에는 10만을 초과하는 인구 매 2만에 대하여 1인을 증가하고 20만 이상일 때에는 20만을 초과하는 인구 매 3만에 대하여 1인을 증가한다. 읍의회 의원은 인구 3만 미만인 때에는 15인을 정원으로 하고 3만 이상일 때에는 3만을 초과하는 인구 매 3천에 대하여 1인을 증가한다. 면의회의원은 인구 5천 미만인 때에는 10인

4) 지방의회의 구성을 규정하고 있는 현행 공직선거법은 광역 시·도 의회와 기초 자치구·시·군 의회 모두 10 퍼센트 가량을 비례대표 의원으로 선출하되, 그 외의 지역구 의원의 경우 시·도 의회는 소선거구제를, 자치구·시·군 의회는 선거구당 2인에서 4인을 선출하는 중선거구제를 채택하고 있다. 이러한 지방의회선거제도의 기본 틀은 2005년 8월 선거법 개정을 통해 만들어졌다. 해당 선거법은 정당공천제, 기초의원 중선거구제, 기초의원 비례대표제 등 다양한 제도를 도입하여 지금에 이르고 있다.

5) 해당 조항은 제정 지방자치법 제2장 지방의회의 제1절 조직에 규정되어 있다(법률 제32호, 1949년 7월 4일 제정, 8월 15일 시행).

을 정원으로 하고 5천 이상 1만 미만일 때에는 5천을 초과하는 인구 매 1천에 대하여 1인을 증가하고 1만 이상일 때에는 1만을 초과하는 인구 2천에 대하여 1인을 증가한다.

제14조 인구의 기준은 공식으로 전국을 통하여 일제히 조사한 최근 통계에 의한다.

제15조 지방의회의 의원정수는 총선거를 시행할 때가 아니면 증감하지 못한다.

제16조 지방의회의 의원은 명예직으로 한다. 단, 일비와 여비를 받을 수 있으되 이에 관한 규정은 내무부장관의 승인을 얻어 조례로써 정한다.

제17조 지방의회의 의원의 임기는 4년으로 한다. 전항의 임기는 총선거일로부터 기산한다. 단, 의원임기 만료 전에 총선거를 시행하였을 때에는 전임자의 임기가 만료된 익일부터 기산한다. 보궐의원은 전임자의 잔임기간 재임한다.

제18조 지방의회의 의원은 국회의원을 겸하지 못한다. 지방의회의원은 당해 자치단체의 유급직원을 겸하지 못한다. 각급의회의원은 타급의회의원 선거의 의원의 후보자가 되려면 그 의원의 직을 사한 후라야 한다

지방의회의원 정수산정과 관련된 조항은 제12조와 제13조에 구체적으로 규정되어 있다. 먼저 광역의원 격인 도와 서울특별시의회 의원은 인구 100만 명 미만인 지역은 최소인원인 25인을 할당하고 200만 명까지는 매 5만 마다 1인을, 그 이상은 매 8만 마다 1인을 추가하도록 규정하고 있다. 그리고 기초의원 격인 시·읍·면의회의 정수산정은 각기 다른 기준을 규정하고 있는데, 시의회의 경우 인구 10만 명 미만의 경우 최소인원인 20인을 부여받고 이후 20만 명까지는 매 2만 마다, 30만 명까지는 매 3만 마다 1인을 추가로 할당하였다. 상대적으로 인구가 적은 읍의회의 경우 3만 명 미만 지역에 최소인원 15인을 할당하고 매 3천 명이 증가할 때마다 1인을 추가 배분하며, 면의회는 인구 5천 명까지 10인의 의원을, 이후 만 명까지는 매 1천 명당 1인을, 그 이상은 매 2천 명당 1인을 추가로 배정하는 방식을 취했다.

그러나 이러한 정수산정 기준은 이후 일련의 법 개정을 통해 변화하게 되는데, 제정 직후인 1949년 12월 15일과 1956년 2월 13일, 그리고 1960년 11월 1일 세 차례의 변화를 겪었다. 그 변화의 내용을 요약하면 <표 3-1>과 같다.

<표 3-1> 지방의회의원 산정기준의 변화: 1949~1960

| | 제정<br>지방자치법<br>(1949.7.4.) | 1차 개정<br>(1949.12.15.) | 3차 개정<br>(1956.2.13.) | 6차 개정<br>(1960. 11. 1) |
|---|---|---|---|---|
| 도/<br>서울특별시<br>의회 | 인구 백만 명 미만: 25인<br>매 5만당 1인(2백만까지),<br>그 이후 매 8만당 1인 | 인구 50만 명 미만: 20인<br>50~100만 명: 25인<br>매 5만당 1인(2백만까지), 그 이후 매 8만당 1인 | 도의회: 민의원 수의 배수<br>제주도: 15인<br>서울: 인구 백만까지 35인<br>매 5만당 1인<br>각 구 의원 수 균등배분(남은 수는 인구다수인 구에 배정) | 도의회: 민의원 선거구마다 2인<br>서울: 민의원 선거구마다 3인<br>제주: 6인(인구 5만 미만 민의원 선거구의 경우 1인) |
| 시의회 | 10만 명 미만: 20인<br>매 2만당 1인(20만까지)<br>매 3만당 1인(30만까지) | 좌동 | 10만 명 미만: 15인<br>매 2만 5천 당 1인(20만까지)<br>매 5만당 1인(30만까지)<br>이후 매 10만당 1인 | 좌동 |
| 읍의회 | 3만 명 미만: 15인<br>매 3천당 1인 | 3만 명 미만: 15인<br>매 4천당 1인 | 3만 명 미만: 13인<br>매 1만당 1인 | |
| 면의회 | 5천 명 미만: 10인<br>매 1천당 1인(만 명까지)<br>그 이후 매 2천 당 1인 | 5천 명 미만: 10인<br>매 2천5백 당 1인(만 명까지)<br>그 이후 매 5천 당 1인 | 1만 명 미만: 11인<br>매 1만당 1인 | |

제정 지방자치법과 그 이후 개정내용에 나타난 지방의원 정수 산정기준의 특징은 두 가지로 정리될 수 있다. 우선 인구가 일차적인 기준이라는 점이다. 1960년 도의회와 서울특별시의회의 경우를 제외하고는 모두 최소인구에 따라 기본 의원정수를 확정하고 인구 증가에 따라 순차적으로 인원을 증가하는 방식

을 취하고 있다. 두 번째로, 이보다 더 중요한 특징으로 지역의 따라 기준 인구와 증가폭을 차별적으로 설정한 점을 들 수 있다. 규모가 큰 도의회와 서울특별시의회의 경우 기본인구의 상한선을 높게 설정하고 추가로 할당하는 인구수 역시 5% 정도로 상정하였다. 반면, 시의회와 읍·면의회의 경우 최소한의 의원정수에 대한 인구수의 기준이 낮게 설정되어 있을 뿐 아니라 추가 할당을 위한 인구 증가의 폭 역시 이에 비례하여 정해져 있다. 이는 초기의 지방의회의원 정수 결정에 있어서 인구와 함께 지역적 차이에 대한 고려가 함께 들어가 있음을 의미한다.

우리나라의 지방의회는 지방자치법 제정 3년이 지난 1952년 4월 25일 시·읍·면 의회를 시작으로 5월 10일 도의회의원을 선출함으로써 처음 구성되었다. 이후 지방의회선거는 1956년과 1960년에 두 차례 더 실시되었지만, 1961년 5·16 군사쿠데타로 지방자치제가 전면 중지되었다.[6] <표 3-1>에 제시되어 있듯이 세 차례의 지방의회선거 중 제정 지방자치법의 의원정수 산정기준에 의거해 치러진 선거는 없으며, 첫 지방선거는 1949년 12월 15일 1차 개정 지방자치법의 기준으로, 두 번째 선거는 1956년 개정 지방자치법, 세 번째 선거는 1960년 개정된 지방자치법 등 각기 다른 의원 정수 산정기준에 따라 치러졌다. 제1공화국과 제2공화국 시기 치러진 세 차례의 지방의회선거에 대한 개략적인 내용은 <표 3-2>에 정리되어 있다.

6) 제1공화국의 지방자치법에서는 지방자치단체의 장과 의회의 관계에서 지금과 차별적인 조항이 존재하였다. 두 기관의 관계를 명시한 제4장 제4절 제121조는 지방의회에 자치단체장에 대한 불신임 결의권을, 자치단체장에게는 의회해산권을 부여하였다. 그러나 이유는 명확히 알 수 없지만, 해당 조항은 1960년 제2공화국의 개정법에서 삭제되었다.

〈표 3-2〉 제1~2공화국 지방의회선거 실시상황

| 차수 | 의회 구분 | 선거일 | 지방자치 단체 수 | 선거실시 단체 수 | 의원정수 | 인구수 대비 |
|---|---|---|---|---|---|---|
| 1차 | 도의회 | 1952.4.25 | 9 | 7 | 306 | 65,976 : 1 |
| | 시·읍·면의회 | 1952.5.10 | 1,542 | 1,397 | 17,559 | 1,150 : 1 |
| 2차 | 서울특별시·도의회 | 1956.8.13 | 10 | 10 | 437 | 49,205 : 1 |
| | 시·읍·면의회 | 1956.8.8 | 1,491 | 1,458 | 16,961 | 1,268 : 1 |
| 3차 | 서울특별시·도의회 | 1960.12.12 | 10 | 10 | 487 | 51,313 : 1 |
| | 시·읍·면의회 | 1960.12.19 | 1,518 | 1,468 | 16,909 | 1,478 : 1 |

출처: 대한민국선거사 제5집 179쪽(중앙선거관리위원회)

주: 선거시기별 인구수는 각각 20,188,641명, 21,502,386명, 24,989,241명임(통계청 1949년, 1955년, 1960년 인구 총조사)

전체적으로 보아 최초의 지방의회선거에서는 도의회의 경우 의원정수 306명으로 인구 6만 6천 당 1명으로 구성되어 있었고, 의원정수는 17,559명으로 시·읍·면의회는 천 명이 조금 넘는 인구당 1명의 의원을 선출하였다.[7] 1956년에 치러진 제2차 지방의회선거에서는 서울특별시와 도의회의원으로 모두 437명을 선출하여 의원 정수는 인구 약 5만 명당 한 명꼴로 산정되었다. 더불어 시·읍·면의회의 의원 정수는 16,961명으로 약간 감소하여 인구 1,268명당 1명의 의원이 선출되었다. 1960년 제3차 지방의회선거는 처음으로 온전하게 치러진 선거로서 서울특별시와 도의회의원은 인구 약 5만 1천 명당 한 명, 시·읍·면의회의원은 인구 약 1,500명당 한 명꼴로 선출되었다.

그러나 선거 직후 발생한 5.16 군사쿠데타로 인해 지방자치제가 전면 중지되고 지방의회는 해산되어 제 역할을 수행하지 못하였다. 1987년 민주화 항쟁과 헌법개정을 통해 제도적으로 부활한 지방자치제도는 정파적 갈등 속에서 관련 법안이 국회를 통과하지 못하다가 1990년 12월 15일 국회에서 "지방의회 의원선거는 1991년 상반기 중 실시하고, 지방자치단체장 선거는 1992년 상반기 중 실시"하겠다는 지방자치제 관련 법안들이 여야 만장일치로 통과됨으로써 비로소 현실화되었다.[8]

7) 최초의 지방의회선거에서는 한국전쟁의 와중에 치러진 까닭에 전선에 인접한 서울특별시와 경기도, 강원도, 그리고 계엄령이 선포된 전북의 일부 지역에서는 실시되지 못하였다. 1956년 치러진 2차 지방의회선거에서도 경기도 연천과 강원도 지역에서는 선거가 실시되지 못하였다(중앙선거관리위원회 2009, 178).

8) 1988년 제12대 국회의 마지막 회의에서 당시 여당인 민주정의당의 주도로 자치단체장을 제외하고 지방의회선거 일

민주화 이후 8차례 있었던 지방의회선거에서 의원 정수의 변화는 <표 3-3>과 같다. 1991년 민주화 이후 첫 지방의회선거에서 광역의원의 정수는 모두 866명으로 인구수 대비 5만 명당 1명꼴로 산정되었고, 기초의원은 모두 4,304명으로 인구 약 만 명당 1명의 비율을 보였다. 1995년 첫 전국지방동시선거에서 광역의원과 기초의원의 정수는 각각 972명과 4,541명으로 이전보다 증가하였고, 그 결과 두 수준의 지방의회의원은 인구수 대비 각각 45,894:1과 9,824:1의 비율로 이전보다 낮아졌다. 그러나 1998년 제2회 지방선거에서는 지방의원의 정수가 광역의원의 경우 이전 972명에서 크게 줄어든 690명, 기초의원은 이전의 4,541명에서 3,490명으로 감소하였다.[9] 지방의원의 정수감소는 1명의 의원이 대표하는 인구수의 증가로 이어졌는데, 광역의원의 경우 67,854명당 한 명, 기초의원은 13,416명당 1명꼴로 선출되었다. 이러한 수치는 2006년 제4회 지방선거에서 광역의원의 정수 증가와 기초의원의 정수감소로 한 차례 더 큰 변화를 겪은 이후 큰 변화 없이 이어지고 있다.[10] 가장 최근의 2018년 지방선거에서는 모두 824명의 광역의원과 2,927명의 기초의원을 선출하여 각각 인구수 대비 63,201:1과 17,792:1의 비율을 보였다.

<표 3-3> 민주화 이후 지방의원 정수의 변화

| 연도 | 선거일 | 광역의원 | 인구수 대비[11] | 기초의원 | 인구수 대비 |
|---|---|---|---|---|---|
| 1991 | 3.26(기초)<br>6.20(광역) | 866 | 50,129 : 1 | 4,304 | 10,087 : 1 |
| 1995 | 6.27 | 972(875+97) | 45,894 : 1 | 4,541 | 9,824 : 1 |
| 1998 | 6.4 | 690(616+74) | 67,854 : 1 | 3,490 | 13,416 : 1 |
| 2002 | 6.13 | 682(609+73) | 70,587 : 1 | 3,485 | 13,814 : 1 |
| 2006 | 5.31 | 733(655+78) | 66,724 : 1 | 2,888<br>(2,513+375) | 16,936 : 1 |
| 2010 | 6.2 | 761(680+81) | 65,630 : 1 | 2,888<br>(2,512+376) | 17,294 : 1 |
| 2014 | 6.4 | 789(705+84) | 65,076 : 1 | 2,898<br>(2,519+379) | 17,718 : 1 |

정만을 명문화한 지방자치제 관련 법안이 통과되었으나, 1988년 총선에서 여소야대의 국면이 형성된 후 야 3당이 지방자치제선거의 전면실시를 담은 개정안을 통과시켰다. 그러나 이 개정안은 노태우 대통령의 거부권 행사로 좌절되었다(중앙선거관리위원회 2009, 180).

9) 1998년 지방선거에서 광역의회 의원과 기초의회 의원 정수의 감소는 IMF 경제위기로 인한 이유로 해석된다.

10) 이는 지방의원 유급제로 인한 재정부담의 증가를 이유로 이루어졌다(제254회 정치개혁특별위원회 회의록, 2005년 6월 24일).

| | | | | | |
|---|---|---|---|---|---|
| 2018 | 6.13 | 824(737+87) | 63,201 : 1 | 2,927<br>(2,541+386) | 17,792 : 1 |

출처: 강신구(2017, 2018), 역대선거정보의 내용을 토대로 재구성
주: 괄호 안의 수는 (지역구+비례의원).

민주화 이후 지방의원 정수의 변화는 관련 법령의 변화로부터 비롯되었으며, 주요한 변화들은 <표 3-4>에 정리되어 있다. 민주화 직후인 1988년 4월 6일 전부개정된 지방자치법에서는 광역의원의 경우, 시・군・자치구마다 2인을 기본으로 하고 인구 30만을 초과하는 매 20만 마다 1인을 추가하는 방식으로 정수를 산정하였다. 더불어 25인에서 70인이라는 정수의 범위도 규정하였다. 기초의원은 행정동마다 1인을 기본으로 하되 2만이 넘는 경우 2인을 산정하고, 읍・면의 경우 기본 1인에 매 2만 마다 1인을 추가 배정하는 방식을 취했다. 또한 자치구와 시의회는 15~25인, 군의회는 10~20인으로 상하한선을 두었다.

그러나 이렇듯 전면개정된 지방자치법의 규정에 의해 지방의회선거가 실시된 것은 아니었다. 앞에서 언급했듯이 1988년 총선의 결과로 국회운영에 주도권을 쥐게 된 야3당은 자치단체장과 지방의회의 선거를 포함하는 방식으로 제도변화를 시도하였고 우여곡절 끝에 1990년 말에 지방의회의원선거법 등을 포함한 지방선거제도에 합의하였다. 이에 따르면, 광역의회 의원은 자치구・시・군마다 3인을 우선 배정하고 인구수 30만이 넘는 지역의 경우 매 20만 마다 한 명의 의원을 증원하게 되었고 7만 미만의 지역에는 2인을 할당하였다. 더불어 직할시에는 23인의 의원을, 도에는 17인의 의원을 최소인원으로 결정하였다. 기초의원의 경우 읍・면・동마다 1인을 할당하고 인구수 2만을 넘는 경우 매 2만 마다 1인씩 추가하는 한편, 각 자치단위에 최소의원 7인, 최대의원 45인이라는 범위를 설정하였다. 이는 이전보다 의원정수가 한층 더 늘어나는 결과를 가져왔다.

1995년의 공직선거법 개정을 통해 광역의회의 비례대표가 도입되면서 지역구 의원 정수의 10%(최소 3인)를 배정되었고, 1998년에는 자치구・시・군의 광역의원 기본배정인원을 2인으로 축소하였으나 지역구 의원의 최소 정수를 14인으로 함으로써 비례대표 최소인원인 3인을 포함하여 각 광역자치단위는 17명의 광역의원 정수를 가지게 되었다. 기초의원의 경우 이전과 유사하였으나 인구 5천 미만의 동을 인접 기초자치단위에 통합하도록 함으로써 전체 의원의 정수는 감소하였다. 그럼에도 각 기초자치단위의 최소의원 정수인 7인은 그대로 유지되었다.

2005년 공직선거법이 다시 개정되면서 지방의회선거제도는 또다시 큰 변화를

11) 인구수는 1991년과 1995년은 통계청 인구 총조사 자료(1990년과 1995년), 그 이후는 중앙선거관리위원회 선거통계시스템 기준으로 하였다. 시기별 총인구수는 각각 1990년 43,410,899명, 1995년 44,608,726명, 1998년 46,818,901명, 2002년 48,139,782명, 2006년 48,908,365명, 2010년 49,944,140명, 2014년 51,344,670명, 2018년 52,077,161명이다.

겪게 된다. 여기에서 광역의원 정수에 관한 내용은 크게 달라지지 않았지만, 지역구 의원의 최소 정수가 16인으로 확대되면서 각 광역자치단위는 비례대표 최소인원 3인을 포함하여 최소 19인의 광역의원을 갖게 되었다. 이와는 달리 기초의원의 정수 기준 규정은 이전과 크게 변화하였는데 인구에 따른 구체적인 배분 기준이 삭제되고 <별표 3>에 따른다고 하여 이후 선거마다 정치개혁특별위원회에 의해 결정되었다.[12] 또한 자치구·시·군 등 기초의회에 선거구획정위원회를 신설하여 <별표 3>에 규정된 당해 시도의 총정수 범위 내에서 인구와 지역대표성을 고려하여 중앙선거관리위원회규칙이 정하는 기준에 따라 정하도록 하였다. 더불어 기초의회에 비례대표가 도입되어 총 정원의 10%를 배분하였다.[13]

그 이후에도 한 차례의 주목할 제도변화가 있었는데, 2014년 2월 13일 광역의원의 자치단위 정수배분에 있어서 인구·행정구역·지세·교통 등을 고려한 조정범위가 이전의 100분의 10에서 100분의 14로 늘어났다.

<표 3-4> 민주화 이후 지방의회의원 산정기준의 변화

| | 광역의원 | 기초의원 |
|---|---|---|
| 지방자치법 제27, 28조 (1988.4.6) | - 시·군·자치구마다 2인<br>- 30만 이상 매 20만까지 1인 추가<br>- 최소 25인~최대 70인 | - 동마다 1인(인구 2만 초과 시 2인)<br>- 최소 15인~최대 25인<br>- 읍·면마다 1인(2만 초과 시 2인, 2만 마다 1인 추가)<br>- 최소 10인~최대 20인 |
| 지방의회 의원선거법 제13, 14조 (1990.12.31) | - 자치구·시·군마다 3인<br>(각 단위 복수의 국회의원선거구인 경우 선거구가 기준)<br>- 30만 초과 매 20만 마다 1인 추가<br>- 7만 미만인 경우 2인<br>- 직할시 최소 23인, 도 최소 17인 | - 읍·면·동마다 1인(2만 초과 시 매 2만 마다 1인 추가)<br>최소 7인, 최대 45인<br>인구 70만 초과 구·시·군의 정수는 50인 |

12) 공식명칭은 공직선거관리규칙으로 해당 조항은 다음과 같다. "제4조(자치구·시·군의회의 의원정수 산정기준) 자치구·시·군의회의원의 총정수의 범위 내에서 인구비율과 읍·면·동수 비율 등을 고려하여 정한다. 지역구자치구·시·군의원정수를 정함에 있어서는 자치구·시·군 안에서 지역선거구별로 의원 1인당 인구수의 편차가 최소화되도록 노력하여야 한다.

13) 이와 함께 지방의원 유급제, 선거운동의 자유 확대, 선거연령 19세 이상으로 하향 조정, 광역단체장 후원회 허용, 기초의원 정당공천제 실시, 기초의원선거에 중선거구제도와 비례대표 도입, 기초의회 선거구획정위원회 신설 등이 개정공직선거법에 포함되었다. 더불어 2005년과 2006년은 일련의 지방자치법 개정을 통해 우리의 지방자치제도가 크게 변화하였다. 주민소송제도의 도입, 자치단체장 3선 금지 등이 바로 그것이다.

| | | |
|---|---|---|
| 공직선거법 제22, 23조 (1998.4.30) | - 자치구・시・군마다 2인<br>(각 단위 복수의 국회의원선거구인 경우 선거구가 기준)<br>도농복합형태의 시에 한해 통합 전의 시와 군마다 2인(최초 선거만)<br>지역구 최소 14인<br>비례대표 의원정수는 지역구의원정수의 100분의 10(최소 3인)* | - 읍・면・동마다 1인(5천 미만의 동은 인접 읍・면・동과 통합)<br>최소 정수 7인 |
| 공직선거법 제22, 23조 (2005.8.4) | - 자치구・시・군마다 2인<br>(각 단위 복수의 국회의원선거구인 경우 선거구가 기준)<br>도농복합형태의 시에 한해 통합 전의 시와 군마다 2인(최초 선거만)<br>지역구 최소 16인<br>비례대표 의원정수는 지역구 의원정수의 100분의 10(최소 3인)* | 자치구・시・군의회 의원의 총 정수는 별표3과 같이함<br>최소 7인<br>비례대표 의원정수는 지역구 의원정수의 100분의 10(최소 1인) |
| 공직선거법 제22, 23조 (2010.1.25) | - 자치구・시・군 수의 2배수<br>(각 단위 복수의 국회의원선거구인 경우 선거구가 기준)<br>인구・행정구역・지세・교통 등을 고려, 100분의 10 범위 조정 가능<br>- 자치구・시・군 지역구의원 최소 1인 도농복합형태의 시에 한해 통합 전의 수 고려(최초 선거만)<br>- 최소 19인 | 상동 |
| 공직선거법 제22, 23조 (2014.2.13.) | 인구・행정구역・지세・교통 등을 고려, 100분의 14 범위 조정 가능 | 상동 |

<표 3-5>는 지방자치제 부활 이후 광역의회의원 정수의 변화를 지역별로 세

분한 결과이다. 표의 마지막 열은 전체인원의 변화와 인구수 대비 비율을 담고 있는데, 인구 약 5만당 1명꼴의 광역의원이 산정되었던 처음에서 4만 5천여 명에서 7만여 명까지 변화를 겪다가 최근 선거에서는 약 6만 3천당 1명의 비율이 되었다. 지역별 편차를 보면 대체로 서울, 인천, 경기의 수도권 인구 밀집 지역과 부산, 대구 등이 높은 인구수 대비 광역의원을 비율을 보이지만, 지역의 범위에 비해 인구수가 상대적으로 적은 강원, 전남, 경북 등이 상대적으로 낮은 인구수 대비 광역의원의 비율을 보였다.[14] 이와 같은 상황은 인구수가 광역의원 산정의 가장 중요한 기준이긴 하지만 최소 배정 인원수 산정과 같이 지역의 대표성에 대한 고려도 함께 있었음을 보여준다.

<표 3-6>은 광역의원과 같은 방식으로 지역별 기초의원의 정수 변화를 정리한 결과를 보여주고 있다.[15] 전체적으로 지방자치 부활 초기에 인구 약 1만당 한 명의 기초의원이 산정되었지만 이후 대비 인구수가 지속해서 증가하여 현재에는 인구 약 1만 8천당 한 명의 기초의원의 비율을 보인다.[16] 기초의원에서 지역별 대비 인구수 편차는 광역의원의 경우와 거의 유사하다. 인구수 만을 기준으로 단순 비교하였을 때, 서울과 부산, 경기와 같은 인구가 많은 지역에서 의원 대 인구수 비율이 높게 나타난 반면, 강원도와 전라남도와 같은 지역에서는 거의 모든 선거에 걸쳐 인구수 대비 기초의원의 비율이 낮게 나타났다. 이와 같은 사실은 기초의회의원의 정수 산정에 있어서도 인구와 함께 지역대표성에 대한 고려가 중요하게 작용하고 있음을 보여주는 것이다.

<표 3-5> 지역별 광역의원 정수의 변화

| | 1991 | 1995 | 1998 | 2002 | 2006 | 2010 | 2014 | 2018 |
|---|---|---|---|---|---|---|---|---|
| 서울 | 132 (77,510) | 147 (72,195) | 104 (99,323) | 102 (100,819) | 106 (96,076) | 106 (96,769) | 106 (96,379) | 110 (89,978) |
| 부산 | 51 (74,791) | 61 (62,265) | 49 (78,520) | 44 (85,626) | 47 (77,728) | 47 (75,650) | 47 (75,269) | 47 (74,042) |
| 대구 | 28 (87,480) | 41 (54,367) | 29 (86,540) | 27 (93,680) | 29 (86,735) | 29 (85,916) | 30 (83,471) | 30 (82,554) |
| 인천 | 27 (85,489) | 36 (50,498) | 29 (84,723) | 29 (88,732) | 33 (78,770) | 33 (82,385) | 35 (82,651) | 37 (80,697) |
| 광 | 23 | 26 | 17 | 19 | 19 | 22 | 22 | 23 |

14) 제주와 세종은 특별자치지역으로 지역별 비교에서는 고려하지 않았다.
15) 광역의회와 달리 기초의회는 표에서 제시된 지역을 더욱 세분화해야 하는 까닭에 비교가 엄밀히 이루어지지 못하였고 해석에도 주의해야 함을 미리 밝혀둔다.
16) 전체 기초의회의원의 수는 2006년 선거부터 큰 폭으로 감소하였는데 지방자치법 개정으로 지방의원 유급제가 도입된 결과로 이해된다.

| | | | | | | | | |
|---|---|---|---|---|---|---|---|---|
| 주 | (54,680) | (43,808) | (78,238) | (73,121) | (74,538) | (65,535) | (67,312) | (63,762) |
| 대 | 23 | 26 | 17 | 19 | 19 | 22 | 22 | 22 |
| 전 | (55,310) | (40,369) | (77,840) | (74,199) | (77,108) | (67,530) | (70,020) | (68,328) |
| 울 | | | 17 | 19 | 19 | 22 | 22 | 22 |
| 산 | | | (59,531) | (55,965) | (57,258) | (50,717) | (52,764) | (53,261) |
| 세 | | | | | | | 15 | 18 |
| 종 | | | | | | | (8,549) | (16,351) |
| 경 | 117 | 136 | 97 | 104 | 119 | 124 | 128 | 142 |
| 기 | (65,383) | (45,262) | (88,076) | (92,916) | (90,120) | (92,981) | (95,962) | (91,507) |
| 강 | 54 | 58 | 47 | 43 | 40 | 42 | 44 | 46 |
| 원 | (27,153) | (27,249) | (32,775) | (35,951) | (37,893) | (36,052) | (35,109) | (33,761) |
| 충 | 38 | 40 | 27 | 27 | 31 | 31 | 31 | 32 |
| 북 | (36,757) | (34,743) | (54,677) | (55,469) | (48,115) | (49,300) | (50,793) | (50,081) |
| 충 | 55 | 61 | 36 | 36 | 38 | 40 | 40 | 42 |
| 남 | (32,125) | (33,016) | (52,795) | (53,222) | (51,663) | (50,975) | (51,315) | (50,834) |
| 전 | 52 | 58 | 38 | 36 | 38 | 38 | 38 | 39 |
| 북 | (36,578) | (35,689) | (52,750) | (54,949) | (49,732) | (48,950) | (49,375) | (47,881) |
| 전 | 73 | 75 | 55 | 51 | 51 | 57 | 58 | 58 |
| 남 | (28,313) | (33,433) | (39,339) | (40,976) | (38,643) | (33,595) | (33,003) | (32,720) |
| 경 | 87 | 93 | 60 | 57 | 55 | 58 | 60 | 60 |
| 북 | (30,763) | (30,760) | (46,499) | (48,649) | (49,066) | (46,050) | (45,026) | (44,935) |
| 경 | 89 | 94 | 51 | 50 | 53 | 54 | 55 | 58 |
| 남 | (43,210) | (39,069) | (59,802) | (62,240) | (59,847) | (60,315) | (60,748) | (58,581) |
| 제 | 17 | 20 | 17 | 19 | 36 | 36 | 36 | 38 |
| 주 | (29,732) | (25,731) | (31,140) | (28,864) | (15,597) | (15,664) | (16,547) | (17,314) |
| 합 | 866 | 972 | 690 | 682 | 733 | 761 | 789 | 824 |
| 계 | (51,512) | (44,662) | (67,854) | (70,587) | (66.724) | (65,630) | (65,076) | (63,201) |

주. 괄호안은 인구수 대비, 음영처리된 부분은 대비 인구수 상위 2지역과 하위 2지역.

<표 3-6> 지역별 기초의원 정수의 변화

| | 1995 | 1998 | 2002 | 2006 | 2010 | 2014 | 2018 |
|---|---|---|---|---|---|---|---|
| 서울 | 806 | 520 | 513 | 419 | 419 | 419 | 423 |
| | (13,167) | (19,865) | (20,046) | (24,306) | (24,481) | (24.383) | (23,398) |
| 부산 | 320 | 225 | 215 | 182 | 182 | 182 | 182 |
| | (11,870) | (17,100) | (17,524) | (20,073) | (19,536) | (19,438) | (19,121) |

| | | | | | | | |
|---|---|---|---|---|---|---|---|
| 대구 | 203<br>(10,981) | 146<br>(17,190) | 140<br>(18,067) | 116<br>(21,684) | 116<br>(21,479) | 116<br>(21,588) | 116<br>(21,350) |
| 인천 | 206<br>(8,825) | 135<br>(18,200) | 131<br>(19,643) | 112<br>(23,209) | 112<br>(24,275) | 116<br>(24,938) | 118<br>(25,304) |
| 광주 | 125<br>(9,113) | 81<br>(16,421) | 84<br>(16,540) | 68<br>(20,827) | 68<br>(21,203) | 68<br>(21.778) | 68<br>(21,567) |
| 대전 | 107<br>(9,810) | 75<br>(17,644) | 75<br>(18,797) | 63<br>(23.255) | 63<br>(23,582) | 63<br>(24,452) | 63<br>(23,861) |
| 울산 | | 59<br>(17,153) | 59<br>(18,023) | 50<br>(21,758) | 50<br>(22,316) | 50<br>(23,216) | 50<br>(23,435) |
| 경기 | 599<br>(10,277) | 466<br>(18,334) | 500<br>(19,327) | 417<br>(25,718) | 417<br>(27,649) | 431<br>(28,500) | 447<br>(29,070) |
| 강원 | 245<br>(6,451) | 195<br>(7,900) | 190<br>(8,137) | 169<br>(8,969) | 169<br>(8,960) | 169<br>(9,141) | 169<br>(9,190) |
| 충북 | 180<br>(7,721) | 146<br>(10,112) | 150<br>(9,985) | 131<br>(11,386) | 131<br>(11,667) | 131<br>(12,020) | 132<br>(12,141) |
| 충남 | 223<br>(9,032) | 206<br>(9,227) | 209<br>(9,168) | 178<br>(11,030) | 178<br>(11,455) | 169<br>(12,146) | 171<br>(12,486) |
| 전북 | 283<br>(7,315) | 249<br>(8,051) | 237<br>(8,347) | 197<br>(9,593) | 197<br>(9,443) | 197<br>(9,525) | 197<br>(9,478) |
| 전남 | 343<br>(7,311) | 295<br>(7,335) | 291<br>(7,182) | 243<br>(8,111) | 243<br>(7,881) | 243<br>(7,878) | 243<br>(7,810) |
| 경북 | 399<br>(7,170) | 342<br>(8,193) | 339<br>(8,180) | 284<br>(9,503) | 284<br>(9,405) | 284<br>(9,513) | 284<br>(9,494) |
| 경남 | 451<br>(8,143) | 309<br>(9,871) | 314<br>(9,911) | 259<br>(12,247) | 259<br>(12,576) | 260<br>(12,851) | 26<br>(12,870) |
| 제주 | 51<br>(10,091) | 41<br>(12,912) | 38<br>(14,432) | | | | |
| 합계 | 4,541<br>(9,560) | 3,490<br>(13,416) | 3,485<br>(13,814) | 2,888<br>(16,936) | 2,888<br>(17,294) | 2,898<br>(17.718) | 2,927<br>(17,792) |

주. 괄호안은 인구수 대비, 음영처리된 부분은 대비 인구수 상위 2지역과 하위 2지역.

지금까지 살펴본 바와 같이 민주화 이후 지방의회의원의 정수는 광역의원과 기초의원 모두 대표하는 인구수에서 처음보다 증가하는 모습을 보였다. 광역의원의 경우 민주화 직후 약 5만 당 한 명꼴로 인원수가 정해졌지만, 최근에서는 그 비율이 약 6만 3천 대 1의 수치로 증가하였고, 기초의원에서는 초기 약 만 명당 한 명의 의원정수에서 지금은 그 두 배가량 증가한 약 1만 8천 명당 한 명의 기초의원이 선출되고 있다. 이러한 모습은 우리의 지방자치가 애초의 취지와 달리 대표성이라는 측면에서 후퇴하였음을 보여준다.

또한, 광역의회와 기초의회 모두 인구수가 많은 대도시와 수도권이 다른 지역에 비해 인구수 대비 의원 정수 비율이라는 측면에서 상대적으로 더 약한 대표성을 갖고 있었다. 한편으로 이러한 차이는 지역별 인구대표성에서 대도시지역이 상대적으로 취약한 모습으로 해석될 수도 있다.

그러나 광역의원과 기초의원과 같은 지방의회의 의원은 각 지방자치단체의 해당 지역에 관한 중요한 결정을 내리고 그 권한과 결정내용이 다른 지역에 영향을 미치지 못한다는 점에서 제도적으로 중요한 문제라고 보기는 어렵다. 즉, 전국적으로 영향을 미칠 수 있는 중앙의 국회의원들과 달리 지방의회의원의 결정은 해당 지역에 관한 것이기 때문에 지역 간 인구수비율의 편차가 반드시 대의민주주의의 제도적 취약성을 의미하는 것은 아니다. 이보다는 오히려 인구수와 상관없이 지방자치의 중요한 결정을 해야 하는 지방의회의 특성상 그러한 논의가 심도 있게 이루어질 수 있고 전문성을 가지고 다양한 현안들에 대해 대처할 수 있도록, 인구수가 적은 지역에서도 의사결정과정에 필요한 최소인원의 지방의회의원 정수를 제도적으로 확보하는 노력이 필요하다.

## 3. 지방의회의원 정수 산정기준 논의: 국회회의록 분석

그렇다면 우리의 지방자치에서 지방의회의원의 정수 산정기준에 대한 논의는 어떠한 궤적을 거쳤는가? 대의민주주의의 대표자 선출에 있어서 가장 중요한 기준이 인구수라는 점에는 크게 이견을 달기 어렵다. 다만 거주환경, 교통, 지세의 차이로 인해 지역마다 인구수의 편차가 존재하기 때문에 인구수만을 유일한 기준으로 삼는 것은 이로 인해 상대적으로 대표성의 침해를 겪는 지역이 존재할 수 있다. 때문에 인구대표성과 지역대표성의 혼합을 통해 다수가 합의 가능한 방안을 찾는 작업은 대의민주주의의 정당성과 책임 있는 운영을 위해 대단히 중요하다.

우리나라의 지방자치에서 인구대표성과 지역대표성을 어떻게 조화시킬 것인지에 관한 논의는 건국 초기로부터 거슬러 올라갈 수 있다. 지방자치법을 제정하기 위해 모인 제헌의회 의원들의 논의를 보면, 이들이 인구대표성과 지역대표성의 차이와 함께 이를 어떻게 조화시킬 것인가에 대한 고민을 하고 있었음을 보여준다. 앞에서 살펴보았듯이 제헌의회의 의원들은 1949년 지방자치법 제정을 논의하여 지방자치에 대한 제 규정을 마련하고 특히 제2장 제1절에 지방의회의 조직과 구성에 관한 내용을 명기하였다.

이에 따르면 지방의회의 조직을 도/서울특별시 의회, 시의회, 읍의회, 그리고

면의회로 구분하고 정수산정에 있어서 각기 다른 인구기준을 적용하였다(제12조, 제13조). 더불어 선거구에 관한 규정을 명시한 동법 제56조에서 “도와 서울특별시의 선거구는 행정구역인 군·구의 구역으로 하고, 각 선거구에서 선거할 의원 수는 제12조에 의한 정원 총수를 각 선거구의 인구비례에 의하여 대통령령으로 정한다. 시·읍·면의 선거구는 제13조에 의한 의원 총수에 의하여 비등한 인구를 기준으로 규칙으로써 정한다.”고 함으로써 선거구 획정의 주체를 각기 달리 두었다.

이는 제헌의회의 의원들이 인구대표성에 따른 표의 등가성과 함께 지역마다 상이한 기준을 적용함으로써 지역대표성을 동시에 보장할 필요성을 인식하고 있었고, 지역마다 정수 산정의 주체 역시 다르게 규정함으로써 지역의 특성을 반영하려 했음을 명확히 보여준다. 지방자치법의 독회에서 발언된 내용을 보면 이러한 인식이 분명하게 드러난다. 몇 가지 발언의 내용을 살펴보면 다음과 같다.

> ... 지방의회의 구성에 대해서 묻고자 합니다. 물론 지방의회의 의원 수는 다다익선이지만 나의 생각으로는 적다고 생각합니다. 도와 서울특별시는 말할 것이 없겠지만 특히 읍 그중에도 면에 이르러서는 구성원 수가 적다고 생각합니다. 이미 아시다싶이 지역은 넓고 인구는 적은 때 따라서 구성원 수는 10명입니다. 10명으로서 넓은 지방에 산재해 있는 제1선에서 민중의 조석 이해관계를 대변하고 위정 당국에 상달할 수가 있느냐, 이 점에 있어서 의원 구성원수가 적다고 생각하는데 이것이 어떤 과학적 통계적 근거에서 또는 타국의 예를 따서 했는지 묻고자 합니다(1949년 2월 8일 지방자치법 제1독회, 신광균 의원)

이는 지방의회 의원정수에 관한 인원 증가를 요청하는 동시에 현재의 인원이 어떠한 기준에 따라 산정되었는지 직접적으로 질문하는 것이다. 이에 대한 전문위원의 답변은 다음과 같다.

> 첫째, 의원 정수에 관해서 말씀이 계셨는데, 면의원 정수가 최저가 10인인 것이 대단히 적지 않으냐, 그러한 말씀이올시다. 그런데 여기에 면의회의 정수 규정을 보면 인구 5000 미만에는 10인을 정원으로 했읍니다. 인구통계표에 의해서 조사한 바에 의하면 인구 5000 미만의 면이 상당히 많이 있읍니다. 그런데 보통 중간 평균적인 숫자로 대개 한 면의 인구가 1만 가량입니다. 그러므로 이 본 법 제13조에 의하여 의원 정수를 산출비율에 의해서 산출할 것 같으면 인구가 1만이라고 할 것 같으면 15인의 의원 정수가 될 것입니다. 그러므로 보통 면은 15인가량이 의원 정수가 되고 5000 미만이라는 면은 지극히 인구가 희소한 곳이올시다. 그러므로 거기에는 10인이 되어 가지고 있는데 **어떤 과학적인 근거가 있느냐 하는 문제에 대해서는 하등 과학적인 근거가 없읍니다.** 인구가 얼마나 되

는데 얼마가 나와야 한다는 문제는 **그때의 실정과 여러 가지 경제적인 면, 자치적인 면을 생각해서 정책적으로 생각할 문제이지** 과학적으로 인구가 얼마고 또 무엇이 얼마라고... 경제 기타 여러 가지 문제를 고려해서 대의정치를 하는만큼 이만큼 하는 것이 좋지 않을까 하는 것이... (1949년 2월 8일 지방자치법 제1독회, 전문위원 윤길중)

윤길중 전문위원의 답변은 지방의원 산정기준이, 실제로 이를 포괄할 과학적인 근거가 없지만, 당시 인구통계표에서 평균적인 지방자치단체의 인구수에 근거하였음을 제시하면서 지방의원의 정수산정은 과학적인 면보다는 경제적인 면과 자치적인 면을 고려해서 정책적으로 생각할 문제임을 지적하고 있다.

한편 당시 제헌의회 의원들은 도의 의원 정수에 있어서 인구수 편차에 대한 문제점도 논의한다. 이와 관련한 김병회 의원의 발언 내용은 다음과 같다.

..... 도의 의원 정수는 인구 100만 미만의 도의 정원은 25인으로 하고 그 외 에 100만이 넘는 도는 (중략) 5만에 대해서 1인을 증가한다고 하였읍니다... 제주도는 인구가 27만이 있으니까 100만 미만으로 계산이 되어서 당연히 25인이 될 것이올시다. 그래서 경남이나 경상북도 같아서는 인구가 300여만이 되는데 그 규정에 의해서 계산한다고 하면 56.7명밖에 되지 않읍니다. 그러면 인구비례로 보면 제주도는 1만 내외의 인구에 도 대의원 한 사람이 나오게 되는데 경상남북도 같은 곳에서는 인구 6만 내지 7만에 도 대의원 한 사람밖에 나오지 못하는..... 그렇다고 하면 전라남도나 경상남북도의 민의를 충분히 반영시키지 못한다고 하는 것으로 해석할 수 있는데 거기에 대해서 어떻게 생각하는지..... (1949년 2월 8일 지방자치법 제1독회, 김병회 의원)

이는 지역마다 차이가 나는 인구수로 인해 제정 지방자치법의 규정은 인구가 많은 지역이 상대적으로 과소 대표되는 문제점이 있으며 이는 민의를 제대로 반영하지 못한다는 지적이다. 이에 대해 윤길중 전문위원은 다음과 같은 논리적인 답변을 제시한다.

제주도와 다른 도를 비교해서 인구 비율에 대한 의원 정수로는 광대한 차가 있지 않은가 말씀이 있었는데, 우리는 제주도를 도로 인정한 이상 이것을 그 인구 비례만 따라 가지고서 이 법에 대해서 적당한 산출인 기초를 낼 수 없을 것입니다. 그러고 한 가지 법적 근거로서 우리가 이해해야 될 문제는 가령 어떠한 시와 다른 시의 의원 정수를 비교하고..... 정치적으로 정책적 면에서 동일한 보조를 취해야 하겠다는 그러한 의미는 될 수 있지만 법적으로 반드시 동일한 근거에서 꼭 같아야 된다는 이유는 없을 것입니다..... 국회의원이라고 할 것 같으면... 한 기관에 모이는 관계로서 인구비례가 똑같지 않으면 이것은 불공평할 것입니다. 그러나 어떠한 도 밑에 있는 것은 내부의 문제입니다. 이것을 내부의 문

제를 국법으로 기준을 세워 주니까 어느 도는 꼭 같아야 되겠다 하는 이론적 근거는 없을 것입니다(1949년 2월 8일 지방자치법 제1독회, 전문위원 윤길중)

답변에서 잘 알 수 있듯이, 윤길중 전문위원은 동일한 권한을 갖고 중앙정부의 중요한 결정을 담당하는 국회의원과 달리 지방의원의 경우, 지방자치단체 내부의 문제를 다루고 있으므로 지역별 인구수 편차는 법 논리상 문제가 되지 않으므로 국회의원의 경우와 반드시 동일한 근거에서 같을 필요는 없다고 밝히고 있다. 이는 결국 지방의원의 경우 해당 자치단체 내에서 인구수 차이를 두는 것은 문제가 있을 수 있지만, 지역 간 인구수 차이를 문제시하는 것은 논리적으로 맞지 않음을 의미한다.

공교롭게도 지방의회의원 정수산정에 관한 이러한 논의는 최근의 국회에서도 비슷하게 나타난다. 2005년 6월 24일 공직선거법 개정에 관한 정치개혁특별위원회의 논의내용을 보자.

... 제23조 자치구·시·군의회의 의원 정수에 관련해서 "당해 시·도의 자치구·시·군의원 선거구획정위원회가 자치구·시·군의 인구와 지역대표성을 고려하여 정한다" 이것으로 끝내고 있는데요. 이렇게 하면 인구와 대표성에 대해서 각 광역별 선거구획정위원회가 자율적으로 결정하게 되는데 그렇게 되는 경우 각 광역권별로 기준이 달라질 가능성이 있기 때문에 "단 인구와 지역대표성의 기준은 선관위 규칙으로 정한다"라고 하는 단서조항을 넣기로 했습니다(2005년 6월 24일 제254회 정치개혁특별위원회 회의록, 박형준 의원)

2005년 개정 공직선거법은 기초의회의 선거구획정위원회를 새롭게 설치하고, 여기에 공직선거법에 따른 총 정수의 범위 내에서 인구와 지역대표성을 고려하여 기초의회 선거구를 획정토록 하였다. 박형준 의원의 발언은 기초의회 선거구획정위원회의 자의적 결정을 배제하기 위해, 이에 대한 구체적인 기준으로서 인구 비율과 동수 비율을 명시한 선관위 규칙에 구속되도록 했음을 의미하는 것이다.[17] 물론 인구 비율과 동수 비율의 고려에 명확한 기준을 제시한 것은 아니기 때문에 획정위가 그 안에서 자율성을 발휘할 여지가 전혀 없는 것은 아니지만, 광역의원의 경우 국회의원 선거구 내에서, 기초의원의 경우 광역의원 선거구 내에서 획정토록 하고 있어 자율성의 범위가 제한적일 수밖에 없다.

2005년 개정 공직선거법 논의과정에서 나타난 또 다른 쟁점은 지방의회의원 비례대표 증원에 관한 것이다. 앞에서 살펴본 것처럼 1998년 광역과 기초 모두 정수가 크게 감소하였고, 2006년에는 광역의원의 정수는 소폭 증가하였으나 기

17) 당시 선관위 규칙의 구체적인 내용은 다음과 같다. "자치구·시·군의회의 의원정수는 법 별표 3의 시·도별 자치구·시·군의회 의원의 총정수의 범위 내에서 자치구·시·군별 인구 비율과 읍·면·동수 비율 등을 고려하여 정한다(공직선거관리규칙 제4조 제1항).

초의원의 정수는 20% 가까이 감소하였다. 이러한 감소는 지방의회의 전체적인 인구대표성이 이전보다 약화하였음을 의미한다. 지방의회 정수와 관련한 노회찬 의원은 다음과 같이 발언한다.

> ... 정수조정 등에 여러 가지 어려움이 있다고 하는 얘기도 들었습니다마는 제가 볼 때 현재의 광역비례대표의원 정수는 1998년 IMF를 이유로 그 당시의 정수에 비추어 30%를 줄인 것입니다. 그렇기 때문에 더 줄일 이유는 없고 오히려 조금 늘린다 하더라도 크게 문제될 것은 없다, 그래서 현재의 광역비례대표를 10%에서 다시 30%로 늘리고 그 대신에 광역도 간의 인구편차에 따라서 과도하게 계상된 부분들의 인구편차를 줄이는 식으로 전체 광역의원 수를 다소 줄인다면 우리 국민들의 감정에도 크게 어긋나지 않는 개혁을 이루어낼 수 있지 않겠는가 하는 생각입니다(2005년 6월 24일 제254회 정치개혁특별위원회 회의록, 노회찬 의원)

노 의원의 발언은 지역간 편차를 감안하여 광역의회 의원정수를 조정하고 이로부터 생기는 인원을 비례대표의원 정수를 늘리는데 활용하자는 것으로 소수당의 입장을 반영한 것이다. 그러나 실제 개정 결과는 이전보다 50여 명 정도 증원된 광역의회 의원정수의 증가분이 대부분 지역구의원의 정수가 증가한 것이며 비례대표의 비율은 이전에서 변화하지 않았다. 이는 노 의원의 발언과 달리 소수당보다는 다수당의 입장이 주도적으로 반영된 것으로 볼 수 있다.

한편 2005년 공직선거법 개정과정을 기술한 국회회의록에서는 기초의회 정수가 이전보다 크게 줄어든 이유에 대해서는 특별한 내용을 찾을 수가 없었다. 2006년 기초의회 의원정수가 이전보다 20%가량 감소하였다는 것은 이 시기 기초의회에 비례대표제도가 도입된 점을 감안할 때 지역구 기초의원의 정수는 이전 대비 30% 이상 감축되었음을 의미한다. 이렇듯 큰 감축이 국회의 논의과정에서 별다른 이견 없이 받아들여졌다는 것은 지방의원 유급제에 따른 재정적 부담을 고려한 조치로 여겨진다. 다만 그것이 의도와 상관없이 지방의회 특히, 기초의회의 대표성을 저해하고 그 기능의 약화로 이어졌으리라는 점은 쉽사리 예측할 수 있다.

지방의회 의원정수에 관한 논의는 2018년 정개특위 회의록에서도 찾아볼 수 있다. 앞의 <표 3-4>에 제시된 바와 같이 지방의회 의원정수에 관한 공직선거법의 규정은 이전에 각 급별 인구 기준을 명시하던 것에서 <별표 3>에 따르는 방식으로 변화하였다. 그런데 이 <별표 3>이 어떠한 방식으로 결정되는지에 관해서는 명확하게 나타난 바가 없었는데 다음의 발언 내용을 보면 의원정수의 결정이 어떠한 과정을 거치는지 나타난다.

> 공직선거법 별표2 시・도의회의원 지역선거구역표와 별표 3 시・도별 자치구・시・군의회 의원 총정수표를 개정하는 것입니다... 이에 대해서 정치개혁특별위원회에서는 제2차소위원회에서 행정안전부로부터 광역의회 선거구획정안 및 지방의원 정수 조정안을 정개특위 2소위원회에서 비공개로 보고를 들었고(2017년 12월 5일)... (2018년 1월 23일 헌법개정 및 정치개혁특별위원회 제355회 회의록, 전문위원 정성희)

2018년 1월 23일 정성희 전문위원의 발언을 보면 지방의회 선거구획정 및 의원정수는 행정안전부에서 초안을 작성하고 이를 토대로 정개특위에서 논의하여 결정하는 방식을 취한다.[18] 결국, 지방의회의원 총정수의 결정은 공직선거법에 근거하며 이에 관한 지방자치단체가 관여할 수 있는 부분은 사실상 없는 셈이다.

이러한 지방의회 정수의 산정방식은 두 가지 측면의 문제를 초래한다. 첫째, 시・도별 자치구・시・군의회의원의 총정수는 중앙정부의 안을 토대로 국회에서 결정하는 까닭에 정치적 그리고 당파적 고려에 따라 지역별 편차가 발생하며 이는 인구대표성의 측면에서 대도시와 그 외 지역 간 불균형을 초래한다. 그러나 이미 언급했듯이 지방의회는 국회의원과 달리 해당 지역과 관련된 사안의 심의, 의결하기 때문에 이러한 불균형은 논리적인 측면에서 큰 문제로 생각되지 않는다. 그런데 이러한 결정과정이 초래하는 두 번째 문제 즉, 기초의회의 정수배분은 지역별로 산정된 총정수 내에서 결정되는데 이것이 지역 내 도농 간 불균형을 초래하는 경우가 빈번히 발생한다. 아래 황영철 의원의 발언은 이러한 문제를 직접 제기하고 있다.

> ..... 지방의회 선거구도 도농 간의 불균형이 대단히 심화되고 있다라는 생각을 하게 됩니다. 그래서 기존의 시・도의회 경우만 놓고 보더라도 시・도의회 정원을 고정시킨 채 선거구획정이 들어가게 되면 시도에서도 역시 도시지역과 농촌지역의 불균형은 더욱 심화될 수밖에 없다..... 예를 들어서 지금 당장 지방에 해당되는 전라남・북도, 경상남・북도, 강원도 등등에 있어서 총정원수가 증원되지 않는 한 결국은 도시지역의 도의원 수를 늘리기 위해서, 시・도의원 수를 늘리기 위해서 농촌지역의 도의원을 줄일 수밖에 없는 그런 상황이 생길 수밖에 없다라고 생각합니다..... 현행 제도 안에서도 역시 의원정수를 고집하거나 경직되게 생각해서 오히려 농촌지역의, 지방 농촌지역의 지방의원 수가 줄어드는 우를 범하지 않았으면 좋겠다... (2018년 1월 23일 헌법개정 및 정치개혁특별위원회 제355회 회의록, 황영철 의원)

18) 행정안전부는 지방자치단체의 관할과 공무원 총정원 관리를 담당하는 부처이고, 광역의회 의원 정수 및 선거구 획정과 관련하여 '시·도의원 선거구 획정 및 지방의원정수 조정안'을 국회에 보고한다. 2018년의 경우 행정안전부가 당시 국회 헌법개정 및 정치개혁특별위원회(헌정특위)에 초안을 보고하였다(경기일보 2018).

발언에 따르면 지역별로 산정된 총정수의 제약은 광역시·도 안에서 도·농 간 인구대표성의 불균형이 발생할 수 있는 여지를 제공한다. 즉, 중앙정치에 의해 결정되는 총정수의 제약이 광역시·도 내의 현안을 다루는 지방의회에서 도·농 간 인구대표성의 문제 역시 초래하는 것이다. 결국 중앙정부와 국회의 결정이 지방의회의 기본적인 틀 결정에 있어서 여전히 중요한 영향을 미치고 있다는 사실은 지역 내의 갈등을 여지가 지역적인 요인이 아니라 중앙의 요인에 의해서 발생할 여지가 있음을 의미한다. 그런데 농촌지역의 과소대표를 우려하는 황영철 의원의 발언과 달리 실제로는 도시지역보다는 농촌지역이 과대대표되는 경향이 발견된다는 경험적인 연구결과(강신구 2018, 96)는 우리 지방의회의 정수산정에 있어서 인구와 지역이라는 기준이 여전히 작동하고 있음을 보여준다.[19)]

지방의회 의원정수 산정과 배분의 측면에서 기초의회는 더욱 큰 문제를 안고 있으며, 따라서 개선의 여지 역시 크고 시급하다. 현행 공직선거법에 따르면 기초의회 의원의 총정수는 국회가 결정하고, 광역 시·도에 할당된 기초의원 총정수의 배분은 광역의회에서 심의·결정토록 되어 있다. 더불어 자치구·시·군의원 지역구는 하나의 시·도의원 지역구 내에서 획정해야 한다. 또한 광역의회와 달리 기초의회는 하나의 선거구에서 2~4인을 선출하는 중선거구제도를 채택하고 있고 있다.

현재 기초의회의 정수배분은 기초의원 지역구획정위원회에서 공직선거관리규칙(제4조)에 따라 “인구 비율과 읍·면·비율을 고려”하고, “지역선거구별로 의원 1인당 인구수의 편차가 최소화”되게끔 결정하도록 되어 있다. 더불어 해당 획정위원회는 선거구 획정에 대한 논의와 함께 2~4인 선거구에 대한 제안을 할 수 있다. 문제는 획정위의 운영방식이 문제점을 안고 있을 뿐 아니라 그 권한 역시 대단히 제한적이라는 점이다.

먼저 총정수 결정이 지연되는 까닭에 기초의회 선거구획정위원회의 활동이 제한적일 수밖에 없다. 기초의회 선거구획정위원회는 총정수 범위 내에서 권역 내 정수 조정을 할 수 있지만, 광역단위 기초의회의원 총정수의 결정은 공직선거법에 근거해 국회에서 이루어진다. 그런데 국회에서 기초의원 총정수의 결정이 지연되는 경우가 허다하여 획정위가 그 역할을 제대로 수행하기 어려운 상황이 빈번하였다. 공직선거법상 기초의회 선거구획정위원회의 획정안 제출일은 선거일 전 6개월까지이지만 총정수가 정해지지 않은 상황에서 이는 잠정적인 결정일 뿐이다.

이와 함께 선거구획정위원회의 구성과 운영방식의 문제이다. 공직선거법에는 기초의회 선거구획정위원회의 획정안 제출 시기만 규정되어 있으며 구성 시기

19) 더불어 매번 지방의회의원 총정수의 산정이 지연되는 상황 역시 문제로 지적될 수 있다. 2018년 6월 13일 지방선거의 경우 선거를 불과 3개월여 앞둔 3월 5일에야 총정수 산정 등을 담은 공직선거법 개정안이 국회를 통과하였다.

에 관한 내용은 존재하지 않는다. 그 결과 대부분 지역에서 획정위 구성은 선거 전해 가을에 이루어져 실제 획정안의 심의 기간은 1~3개월에 불과한 경우가 대부분이다(문은영 2020, 42-43). 이러한 상황에서 인구 비율과 동수 비율의 합리적인 조합을 찾기란 거의 불가능하며 실제로 담당 공공기관이 마련한 안을 토대로 제한적인 논의만 시행하고 있을 뿐이다.

더불어 해당 획정위 안이 광역의회에서 논의되는 과정에서 제대로 반영되지 못하는 경우가 많다. 실제로 군소정당과 소수이익의 대표 확대, 지역주의와 거대정당독점의 완화 등 중선거구제의 취지를 반영하여 획정위가 3, 4인 선거구를 확대하는 안을 제출하는 경우가 빈번하나 이는 광역의회의 심의·결정 과정에서 2인 선거구로 다시 분할하는 결과가 지속해서 발생한다(윤종빈 2006; 조성대 2010). 이는 근본적으로 획정위에 자율성을 부여하면서도 이에 대한 제약이 심한 현재의 규정에 기인한 문제이며, 중선거구제 도입과 함께 발생한 3, 4인 선거구제의 확대, 축소를 둘러싼 논란은 지속될 수밖에 없다. 국회회의록에서도 이러한 논란의 내용은 등장한다. 2018년 정개특위에서 이종구 의원의 발언을 보자.

> ..... 지금 보니까 시의원 선거구하고 구의원 선거구를 함께 하는 그런 경우가 이제 나온단 말이지요. 3인 선거구하고 4인 선거구를 한다고 그러면 그것은 부당한 것 아니에요?..... 제 생각에는 시의원 선거구하고 구의원 선거구를 몽땅 이렇게 같이 하는 것은 있을 수가 없다, 그것은 절대 잘라야 된다. 그러니까 시의원 선거구를 적어도 2개로 하는 구의원 선거가 있어야 된다..... 그러려면 뭐 때문에 주민자치를 합니까? 그리고 또 비용이 얼마나 들겠어요(2018년 1월 23일 헌법개정 및 정치개혁특별위원회 제355회 회의록, 이종구 의원)

발언에서는 3, 4인 선거구가 광역의회와 기초의회에 동일한 선거구를 부여하는 경우가 발생하고 이는 지방자치의 취지에 맞지 않으니 2인 선거구로 분할이 불가피하다는 입장이 표현되어 있다. 그러나 광역의회와 기초의회가 다루는 사안의 내용과 범위가 다르고 따라서 실제 선출된 지방의원의 역할 역시 다르다. 때문에 단순히 지역구의 범위가 동일하다는 이유로 문제가 있다는 주장은 지방자치의 근본적인 성격과 취지를 자의적으로 해석하는 것이다.

다음의 <표 3-7>은 현행제도에서 광역위원과 기초의원의 차이를 비교하고 있다. 표가 보여주는 것처럼 두 수준의 지방의회의원은 다양한 측면에서 차이를 보인다. 먼저 광역의원은 하나의 지역구에서 1명만 선출하는 소선거구제에 의한 반면, 기초의원은 하나의 지역구에서 2~4인을 선출하는 중선거구제 방식을 취한다. 선거구획정방식에 있어서도 광역의원은 별도의 선거구획정위원회 없이 공직선거법을 통해 결정되지만, 기초의원의 선거구획정은 독립적인 획정위원회

에서 안을 내고 광역의회의 조례를 통해 확정된다.

<표 3-7> 광역의원과 기초의원 비교(현행)

| | 광역의원 | 기초의원 |
|---|---|---|
| 선거 제도 | 소선거구제 (1인 선출) | 중선거구제 (2인~4인 선출) |
| 선거구 획정 | 공직선거법으로 정함 (제26조 제1항) | 시·도 조례로 정함 (제26조 제2항) |
| 선거구 획정위 원회 | 없음 | 있음 자치구·시·군의원 선거구획정위 (11인) |
| | | 선거구획정위의 획정안 마련, 선거일 전 6개월까지 시·도지사에게 보고서 제출→시·도지사가 시·도의회에 제출→조례로 의결하여 선거구 확정 |
| 의원 정수 | 공직선거법으로 정함 (제22조) | 시·도별로 기초의원 총정수를 공직선거법으로 정함 (제23조) |
| | • 시·도관할구역 안의 자치구·시·군 수의 2배로 하되, 인구·행정구역·지세·교통, 그 밖의 조건을 고려하여 100분의 14의 범위에서 조정 가능함. 다만 자치구·시·군의 지역구시·도의원정수는 최소 1명으로 함.<br>• 시·도의회의 최소정수는 19인<br>• 비례대표: 지역구의원 정수의 100분의 10 | • 시·도별 자치구·시·군의회 의원의 총정수는 공직선거법으로 정함.<br>• 자치구·시·군의회의 의원정수는 당해 시·도의 총정수 범위 내에서 자치구·시·군의원 선거구획정위가 인구와 지역대표성을 고려하여 중앙선거관리위원회규칙이 정하는 기준에 따라 정함.<br>• 자치구·시·군의회의 최소정수는 7인<br>• 비례대표: 지역구의원 정수의 100분의 10 |

의원정수의 측면에서는 광역의원과 기초의원 모두 공직선거법에 의해 결정되어 국회가 결정주체라는 점에서 공통적이다. 그러나 광역의원의 경우 관할지역 자치구・시・군 수(국회의원선거구)의 2배를 기본으로 하여 행정구역을 단위로 정수가 산정되면서 지역구 최소 1명, 전체 의원의 최소정수는 19인을 하한선으로 하고 있다. 더불어 정수는 관련 여건을 고려하여 100분의 14의 범위로 조정이 가능하고 지역적인 특성을 반영토록 하고 있다. 한편, 기초의원은 공직선거법에 정해진 총정수의 범위 내에서 기초의원선거구획정위원회가 안을 마련하고 광역의회에서 조례로 결정하는 방식이며, 인구수와 상관없이 최소인원 7인을 보장하고 있다.

이러한 상황에 비추어보면, 광역의원의 정수와 선거구획정은 법 규정이 엄격하게 제한되어 있고 결정권도 국회가 갖고 있어 제도변경의 여지가 크지 않다. 또한 앞에서 지적한 바와 같이 광역의원 정수의 시・도별 차이는 관할 자치단체 내부의 대표를 선출한다는 측면에서 논리적으로 큰 문제가 없다. 그러나 지방자치제도의 재도입 이후 광역의원의 총정수가 감소하여 대표성의 약화가 초래되었다는 점을 감안하면 이의 강화를 위한 방안이 고려될 필요가 있다. 이러한 고려는 광역의회의 지방정부에 대한 견제기능의 강화와 지역 현안에 대한 의정활동의 활성화에도 도움이 될 것이다. 다만 이러한 방안에 고려에 있어서 현행 소선거구제도가 거대정당에 유리하고 군소정당에 불리한 구도라는 점에서 지역구의원의 수 증가보다는 비례대표의 비율을 높이는 방안이 제도개선에 효과적이라 생각된다.

기초의원의 경우 정수는 공직선거법에 규정되어 있지만 선거구 획정과 자치단체 내 정수배분의 일차적인 권한을 기초의원선거구획정위원회에 부여하고 있어 지역의 특성을 반영하여 제도가 조정될 수 있는 조건을 가지고 있다. 그러나 총정수 범위 내에서 선거구 획정과 정수배분의 일차적인 권한을 부여받고 있는 기초의원선거구획정위원회의 자율성이 제도적인 제약으로 인해 충분히 발휘되고 있지 못하다. 더욱이 기초의원은 민주화 이후 재정적인 이유로 그 인원이 크게 감축되어 인적자원의 측면에서 의정활동의 기본적인 요건조차 충족시키지 못하는 경우가 허다하다. 제헌의회의원의 지적처럼 기초의회는 풀뿌리민주주의의 가장 기본적인 단위일 뿐 아니라 제1선에서 지방 유권자들의 이해를 반영해야 하는 책무를 부여받고 있다. 이렇듯 기초의회의 기능 강화는 지방자치 활성화를 위한 출발점이라는 점에서 지역적인 특성을 충분히 고려한 제도개선이 시급한 부분이다. 선거구획정과 정수배분의 책무를 부여받고 있는 획정위의 자율성 강화와 기초의회 최소정수의 증가를 통한 기능의 강화는 지역적인 특성에 맞는 제도개선의 첫 단추가 될 것이다.

## 4. 소결: 요약과 정책적 제언

이 장에서는 한국 지방자치제도의 역사적 변천 속에서 지방의회 정수와 배분에 관한 논의가 어떻게 진행되었는지 살펴보았다. 먼저 우리 지방자치제도의 시작점인 제헌 국회에서 지방자치법을 제정함에 있어서 지방의회의 정수와 배분 규정이 어떻게 만들어졌고 그 과정에서 어떠한 논의들이 오고 갔는지 검토하였다. 또한 민주화 이후 우리의 지방의원 정수와 배분은 어떠한 모습을 갖고 있는지 검토하여 인구와 지역이라는 대표성의 기준이 어떻게 반영되어 있는지 살펴보았다. 이후 지방자치법의 제도적인 변화 속에서 나타난 논의의 변화를 국회회의록을 중심으로 검토하면서 인구대표성과 지역대표성의 기준이 어떻게 논의되었는지 정리해 보았다. 논의의 결과가 보여주는 시사점은 다음과 같다.

첫째, 지방의회 의원정수에 대한 논의는 속성상 정치적인 결단이 필요하다. 인구대표성이 가장 근본적인 기준인 것은 사실이지만 그 자체로 전부가 아니며 지역 간 차이에 대한 고려는 불가피하다. 양자의 고려에 있어서 명확하게 정해진 해법은 존재하지 않으며 주어진 정치, 경제, 사회적 상황에 맞추어 적절한 조합을 찾는 것이 현실적인 방안이다. 이러한 고민은 제헌의회의원들의 논의에서도 찾아볼 수 있었으며 이후 지속적인 국회의 논의과정에서도 확인되었다.

따라서 현재 상황에서도 지방의회 정수산정에 있어서 인구에 대한 단순한 기계적 고려보다는 지역대표성에 가미한 절충안의 모색이 필요하다. 지방자치법 전면개정으로 지방자치의 활성화에 정책 목표가 있다면 이에 발맞춘 지방의회 의원의 정수산정이 필요하며, 지역의 현안을 충실히 다룰 수 있는 지방의회의 구축에 초점을 맞출 필요가 있다. 지방자치의 활성화를 위해 지방의회가 제 기능을 하는 것이 중요하다면 지방의회가 최소한의 기능을 수행할 수 있도록 기초의회 최소인원을 현재 7인에서 확대하여 보장하고 이에 대한 중앙의 재정적 지원을 강화할 필요가 있다.

둘째, 지방의회의원의 정수산정에 있어서 지역의 의견을 반영할 방안을 모색해야 한다. 현행 공직선거법은 지방의회의원의 총정수를 중앙정부와 국회에서 결정하고 지역에서는 이를 수용하는 방식을 취하고 있다. 지방의회의원 정수가 재정적인 부담을 수반하는 것이고 전국적인 균형을 맞추는 것은 중요하며 그런 차원에서 최종 결정권을 국회에서 갖는 것은 필요하다. 그러나 논의과정에서 지역의 관여도를 높이고 의사결정의 투명성을 높이는 노력은 현재 선거 때마다 불거지고 있는 갈등의 정도를 줄이는 데 도움이 될 것이다.

셋째, 기초의회의 선거구 획정에 있어서 자율성을 높일 필요가 있다. 현재 기초의회 선거구 획정위원회는 자치시·군·구의회 선거구 획정과 정수배분의 역할을 담당하고 있지만, 인구 비율과 동수 비율의 고려 외에도 광역의원선거구

분할 금지, 행정구역 분할금지 등 다양한 제약하에서만 논의를 진행할 수 있으며 그나마 획정위에서 제안된 안마저도 광역의회의 재량 아래 변경될 수 있다. 이러한 상황에서 획정위가 주어진 자율성을 발휘하기란 대단히 어렵고 제도개선의 여지는 지극히 제한적일 수밖에 없다. 공직선거법과 규칙에서는 일반적인 원칙만을 제시하고 지역에서 저마다의 특성에 맞게 선거구 획정과 정수배분에서 자율적으로 결정토록 한다면 지역 차원의 논의가 더욱 활성화될 것이다.

# IV. 해외 사례 검토

이 장에서는 일본, 대만, 영국 등 해외 주요국을 사례로 이들 국가에서 지방의회 선거구 획정이 어떤 방식으로 수행되고 있는지 조사 및 분석하고, 해외 주요국의 경우 인구 대표성과 지역 대표성의 가치를 어떤 방식으로 절충하여 확보하고 있는지 살펴보는 데 그 목적을 둔다. 이 국가들은 한국과 같은 단방제 국가임에도 불구하고 지방자치 문화와 지방분권제도가 상당히 발달하여 있고, 한국과 비교적 선거제도가 유사한 대의민주주의 국가이기 때문에 정책적으로 시사점을 얻을 수 있는 사항이 많다고 판단된다.

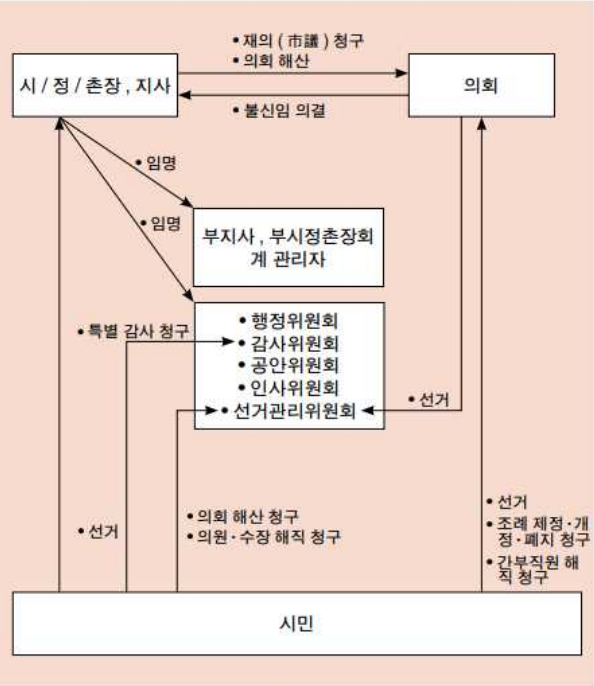
## 1. 일본

### 1) 일본 지방정치 개관

일본은 헌법 제92조에서 “지방공공단체의 조직 및 운영에 관한 사항은 지방자치의 본지에 기초하여 법률로 정한다.”라고 규정하고 있고, 지방공공단체 기관과 그에 대한 선거를 제93조에서 다루고 있으며, 지방공공단체의 권능을 제94조에서 규정하고 있다(이상윤 2018). 특히 헌법 제93조의 2에서는 “지방공공단체의 장, 그 의회의 의원 및 법률이 정하는 그 밖의 관리(직원 및 지방공무원)는 그 지방공공단체의 주민이 직접 이를 선거한다.”라고 명시하고 있다.

또한, 지방자치법 제17조에서는 “보통지방공공단체 의회의 의원 및 장은 별도로 법률이 정하는 바에 따라 선거인의 투표에 의해 이를 선거한다.”라고 규정하고 있고, 지방자치법 제89조부터 제138조까지는 지방공공단체의 의결기관인 의회를, 제138조의 2부터 제202조의 9까지는 집행기관인 지방정부를 구분하여 규정하고 있다. 따라서, 일본의 지방정치는 의원내각제를 채택하고 있는 중앙정치와 달리 지방자치단체의 장과 지방의회가 서로 견제하도록 하는 기관대립형태의 기관구성임을 알 수 있다(이상윤 2018; 하혜영 2012)(<그림 4-1> 참조).

<그림 4-3> 일본 지방자치단체 조직도

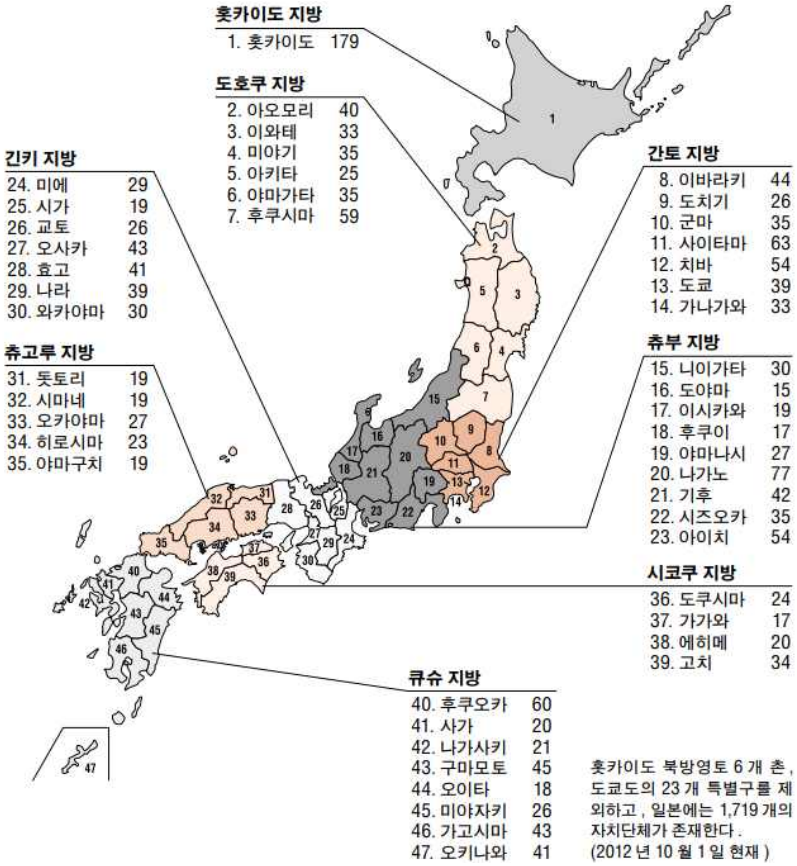



출처: http://www.clair.or.jp/j/forum/pub/docs/m_fact_kr02.pdf

일본의 지방자치제도는 도도부현(都道府県)과 시정촌(市町村)의 2층 구조이다. 도도부현은 광역 지방단체로서 도쿄도를 포함해 전국 47개의 단체가 존재한다 (<그림 4-2> 참조).

시정촌(또는 시구정촌)은 기초 지방단체로서 주민과 직결된 사무를 담당하고, 2019년 2월 15일 기준으로 792개의 시, 743개의 정, 183개의 촌으로 총 1,718개의 시정촌이 있다. 도도부현과 시정촌, 양자는 대등한 지방공공단체로서 지방자치업무를 분담·협력하며 지역의 행정사무를 담당한다. 시·정·촌 간에 본질적인 차이는 없으며, 시는 인구 5만 명 이상 및 기타 요건을 갖추어야 하고, 정은 도도부현의 조례가 정하는 요건을 갖출 필요가 있는데 대략 1만 명 이상이다. 그 외에도 인구가 과잉 밀집된 도쿄도는 기초자치단체로서 23개의 특별구가 따로 존재한다. 특별구는 대도시의 일체성과 통일성을 확보하려는 차원에서 도입된 제도이다.

<그림 4-2> 일본의 전국 47개 도도부현 지도




출처: http://www.clair.or.jp/j/forum/pub/docs/m_fact_kr02.pdf

<표 4-1> 일본 지방자치단체의 구조

<table>
<tr><td rowspan="6">보통지방<br>공공단체※</td><td colspan="2">도도부현</td></tr>
<tr><td rowspan="5">시<br>정<br>촌</td><td>• 지정도시(指定都市)<br>• 요건: 인구 50만 이상의 시 중에서 정령(政令)으로 지정<br>• 전국 20개<br>• 삿포로, 나고야, 오사카 등</td></tr>
<tr><td>• 중핵시(中核市)<br>• 요건: 인구 20만 이상의 시의 신청에 근거해 정령으로 지정<br>• 전국 52개<br>• 하코다테, 가나자와, 아오모리 등</td></tr>
<tr><td>• 시행 시 특례시(施行時特例市)<br>• 전국 23개<br>• 요건: 인구 20만 이상의 시의 신청에 근거해 정령으로 지정<br>• 모소자와, 후지, 이바라키 등</td></tr>
<tr><td>• 그 외의 시(その他の市)<br>• 요건: 인구 5만 이상 외</td></tr>
<tr><td>• 정촌(町村)</td></tr>
<tr><td rowspan="2">특별지방<br>공공단체</td><td colspan="2">특별구(特別区)<br>※대도시의 일체성 및 통일성 확보의 관점에서 도입</td></tr>
<tr><td colspan="2">• 지방공공단체의 조합<br>• 재산구<br>• 지방개발사업단(특정한 목적을 위하여 설치)</td></tr>
</table>

참고: ※그 조직, 사무, 권능 등이 일반적, 보편적인 것

출처: https://www.soumu.go.jp/main_sosiki/jichi_gyousei/bunken/chihou-koukyoudantai_kubun.html

### 2) 일본 지방정부 및 지방의회 제도

전술하였듯 일본의 지방자치단체는 기관대립형의 형태이고 광역단체인 도도부현과 기초단체인 시정촌의 2계층 구조로 구성되어 있다. 따라서 지방선거도 지방자치단체장 선거와 각 지자체 의회의 의원선거로 구분된다(<표 4-2> 참고).

<표 4-2> 일본 지방자치단체 장 선거와 지방의회 선거

| 단체장 선거 | 지방의회 선거 |
|---|---|
| 도도부현 지사 | 도도부현 의회 |
| 지정도시 시장 | 지정도시 의회 |
| 지정도시 이외의 시장 | 지정도시 이외의 시의회 |
| 특별구의 구장(区長) | 특별구의회 |
| 정・촌의 장 | 정・촌의회 |

출처: 정병기(2014, 68)

일본 지방의회 의원의 임기는 4년이고, 보궐선거 시 의원의 임기는 전임자의 잔임기간으로 한다(공직선거법 제260조 1항). 지방선거의 선거권은 일본 국민 연령 만 18세 이상으로 3개월 이상 연속으로 시정촌의 구역 내에 주소를 보유해야 한다(공직선거법 제18조).

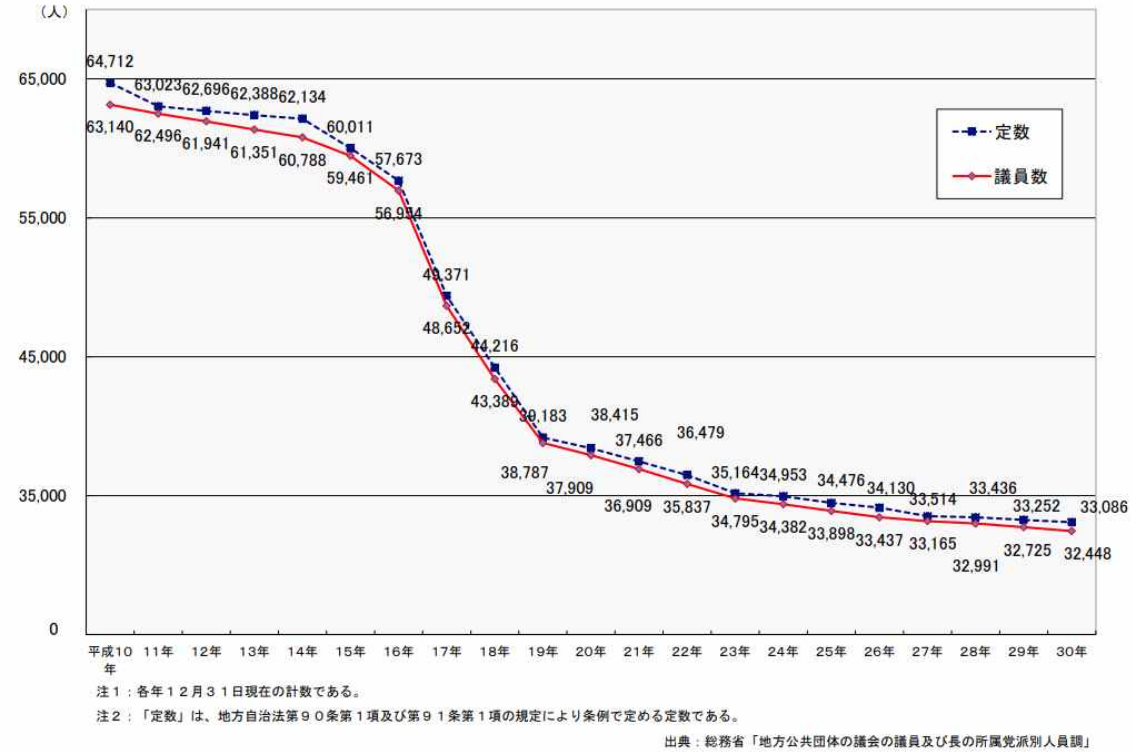
일본 지방자치단체 장의 선거는 지자체를 하나의 선거구로 하여 1인을 선출하는 상대다수제이다. 지방의회의 경우에는, 도도부현 의회 의원선거와 시정촌 의회 의원선거 모두 단기비이양식 투표제를 실시하고 있고, 정수만큼 상대다수 득표자가 당선된다. 도도부현 의회 선거의 경우 1인 선거구부터 17인 선거구까지 복수의 선거구제를 운용하나 시정촌 의회 선거의 경우 원칙적으로는 시정촌 전역을 하나의 선거구로 하는 대선거구제로 운용된다. 또 투표 시에는 후보의 이름을 직접 투표용지에 적는 방식(自書式)을 택하고 있다(하세헌 2019, 10-11).

일본 지방의회 의원 정수는 시간의 흐름과 인구 변화에 따라서 꾸준히 줄어들고 있는 추세이다. <그림 4-3>에서 알 수 있듯이 1998년도에는 6만 4천여 명이었던 지방의회 의원 숫자는 2018년 기준으로 3만 3천여 명까지 줄어 그 규모가 절반이 되었으며, <그림 4-4>에서 확인되듯이 그와 같은 정원 수의 감소는 광역 단체인 도도부현 의회 의원이나 시 및 구의회 의원보다는 특히 기초단체인 정촌 의회 의원 수의 감축에 따른 변화로 파악된다.

시간이 흐를수록 이처럼 가장 기초의회 단위인 정촌의회 의원 정수가 급격하게 감소하고 있는 현상은 일본의 농어촌 인구 감소 및 고령화 현상과 깊은 관련 있고, 특히 일본 지방의회 선거에서 무투표당선자가 급증하는 까닭도 인구구조의 변동과 관계가 깊다(하세헌 2020). 일본 공직선거법에 의하면 무투표당선은 후보자 수가 의원 정수와 같거나 미달하는 경우에 발생한다(일본 공직선거법 제100조). 하세헌(2020)의 분석에 의하면 일본 지방선거 중 정촌의회 선거에서 무투표당선이 늘어나는 이유는 소규모 지방자치단체일수록 인구가 줄어들고 고령화되어 지방자치에 관한 활기 자체가 줄어들었기 때문이다. 한국도 지방일수록 인구 고령화와 인구 감소가 심각하다는 점에서 이러한 일본의 현상은

한국 지방선거에서도 기초단위에서부터 무투표당선자가 점차 늘어나게 될 수 있음을 시사한다.

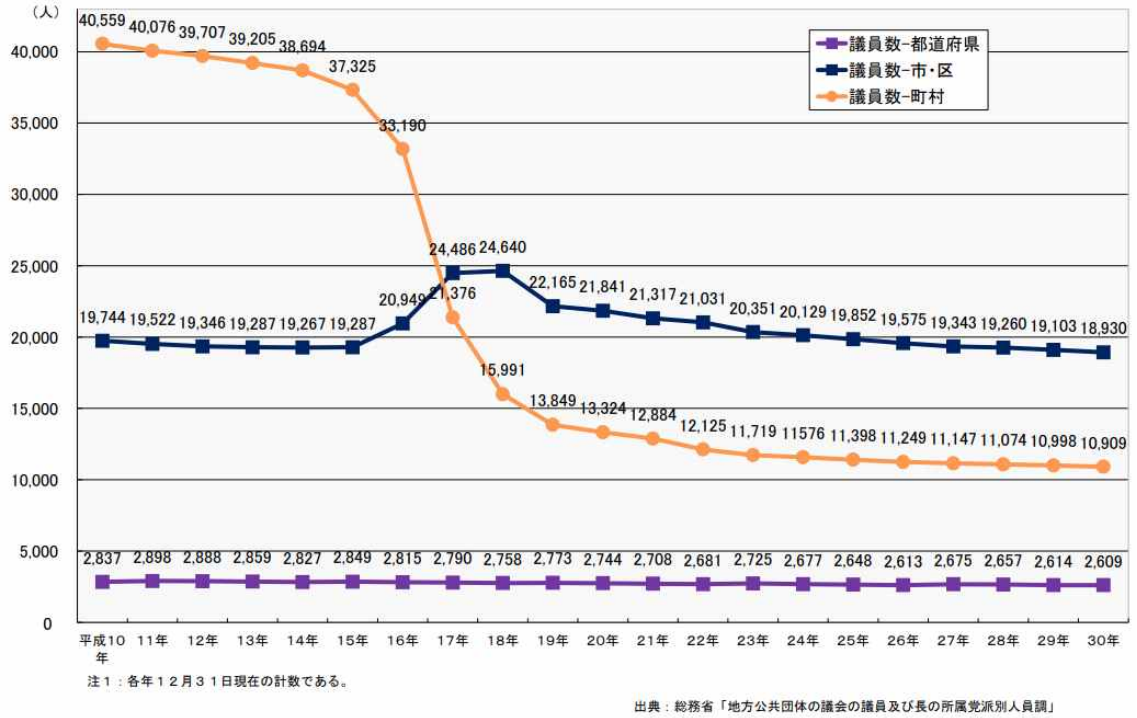
<그림 4-5> 지방의회 의원 수의 변화 (1998년~2018년)




참고: 파란색 점선은 지방의회의 정수를, 빨간색 실선은 실제 의원 수를 나타내며, 정수는「지방자치법」 제90조제1항 및 제91조제1항의 규정에 따라 조례로 정하는 수를 의미함.

출처: https://www.soumu.go.jp/main_content/000675287.pdf

<그림 6-4> 도도부현, 시구, 정촌 의원 수의 변화 (1998년~2018년)




참고: 보라색은 도도부현 의원, 남색은 시구 의원, 노란색은 정촌 의원 수를 의미함.
출처: https://www.soumu.go.jp/main_content/000675287.pdf

### 3) 일본의 지방의회의 의원정수 및 선거구 획정 방식

(1) 일반 원칙

한편, 일본의 공직선거법에 따르면, 지방의회 선거구를 설치하는 경우에는 행정구획을 고려하고, 소선거구제로 선출되는 중의원 의원의 선거구의 경우에는, 지세, 교통 등의 사정을 종합적으로 고려하여 합리적으로 실시하여야 한다고 규정하고 있다(공직선거법 제15조 7항). 또 각 선거구에서 선거하여야 하는 지방공공단체의 의회 의원수는 인구에 비례하여 조례로 정하여야 한다. 단, 특별한 사정이 있는 때에는 대체로 인구를 기준으로 하고, 지역 간 균형을 고려하여 정할 수 있다(공직선거법 제15조 8항). 그밖에 지방공공단체의 의회 의원의 선거구 및 각 선거구에서 선거하여야 하는 의원의 수에 관하여 필요한 사항은 정령으로 정한다(공직선거법 제15조 10항). 선거구를 획정함에 있어서 인구 대표성을 우선하여 정하되 그 외 교통 사정과 지세 및 지역 간 균형을 고려하여 정할 수 있도록 하고 있다. 정리하자면 선거구를 획정함에 있어서 인구 대표성을 우선하여 정하도록 하는 것이 일반 원칙이되 그 외 교통 사정과 지세 및 지역 간 균형을 고려하여 보완할 수 있도록 하고 있다.

참고로 2011년(헤이세이 23년)에 지방자치법을 개정하기 전에는 도도부현 및 시정촌 의회의 의원 정수를 인구 구분에 따른 상한수 범위 내에서 조례로 정해야 한다고 규정되어 있었다. 하지만 2011년 법 개정으로 인구 상한선의 관한 규정은 철폐되었다. 그럼에도 이전과 같이 의원 정수는 아래 <표 4-3>과 같은 인구구분에 따른 한계 내에서 정하고 있다(하세헌 2019, 10).

<표 4-3> 2011년 지방자치법 개정 이전 지방의회 의원 정수 상한 수

| 지자체 | 인구 구분 | 정수 상한 수 (명) |
|---|---|---|
| 도도부현 | 도쿄도 | 130 |
| | 100만 이상 | 120 |
| | 75만 ~ 100만 미만 | 46 |
| | 75만 미만 | 40 |
| 시구 | 250만 이상 | 96 |
| | 210만 이상 250만 미만 | 88 |
| | 170만 이상 210만 미만 | 80 |
| | 130만 이상 170만 미만 | 72 |
| | 90만 이상 130만 미만 | 64 |
| | 50만 이상 90만 미만 | 56 |

| | | |
|---|---|---|
| | 30만 이상 50만 미만 | 46 |
| | 20만 이상 30만 미만 | 38 |
| | 10만 이상 20만 미만 | 34 |
| | 5만 이상 10만 미만 | 30 |
| | 5만 미만 | 26 |
| 정촌 | 2만 이상 | 26 |
| | 1만 이상 2만 미만 | 22 |
| | 5천 이상 1만 미만 | 18 |
| | 2천 이상 5천 미만 | 14 |
| | 2천 미만 | 12 |

출처: 하세헌 (2019,10)

<표 4-4>는 비교적 최근 통계를 기반으로 작성한 일본의 지방의회 운영 현황을 보여주는 표이다. 정촌의 경우 평균 의원 수는 12명, 지정도시는 59.1명, 도도부현은 57.2명, 시구의 경우 인구 규모에 따라 의원 수가 비례하여 증가함을 알 수 있다. 의원 1인당 평균 주민 수도 지방자치단체 규모에 따라 다름을 확인할 수 있다.

<표 4-4> 일본 지방의회 운영 현황

| 단체 구분 | | 정촌<br>(町村) | 시구<br>(市区) | | | | | |
|---|---|---|---|---|---|---|---|---|
| 인구* | 인구분포 | 166~52,081 | 5만<br>미만 | 5만~ | 10만~ | 20만~ | 30만~ | 40만~ |
| | 단체 수<br>(비율) | 927 | 273<br>(33.5%) | 255<br>(31.3%) | 156<br>(19.1%) | 46<br>(5.6%) | 28<br>(3.4%) | 22<br>(2.7%) |
| 평균 의원 정수** | | 12.0 | 17.4 | 20.9 | 25.7 | 31.3 | 36.7 | 39.5 |
| 의원 1인당<br>평균 주민 수(명) | | 992 | 1,939 | 3,343 | 5,447 | 7,896 | 9,416 | 11,244 |
| 연간<br>평균<br>의회<br>개회 수 | 정기회 | 4.0 | 4.0 | 4.0 | 4.0 | 4.0 | 3.9 | 4.0 |
| | 임시회 | 2.7 | 1.1 | 1.1 | 1.0 | 0.8 | 0.9 | 0.7 |
| 연간 평균<br>회기일수 | | 42.8 | 80.9 | 90.0 | 95.3 | 94.1 | 98.4 | 94.9 |

참고:

- 인구*: 시구 2018년 12월 31일 기준; 도도부현 2012년 1월 1일 기준
- 의원정수**: 제13회 광역자치단체 의회(2015.7.1 기준), 시의회 의원 정수에 관한 조사결과(2011.12.31 기준), 제64회 기초자치단체 의회 실태조사 결과의 개요(2015.7.1 기준)

출처: https://www.soumu.go.jp/main_content/000675286.pdf

(2) 도도부현 의회

일본 공직선거법에 따르면 지방공공단체의 의회 의원의 정수는 지방자치법에서 정하는 바에 따르도록 되어 있고, 지방자치법 제90조는 도도부현 의회의 의원 정수는 조례로 정하도록 규정하고 있다(제90조 1항). 의원정수의 변경은 일반선거의 경우가 아니면 할 수 없지만(동법 2항, 다시 말해서 임기 중 치러지는 선거에서는 불가능), 예외적으로 도도부현의 폐지 및 새로운 도도부현의 설치나 편입 등의 지방단체 통·폐합 등의 변경으로 인구의 증가가 현저히 발생한 경우에는 의원의 임기 중에도 의원 정수를 증가할 수 있다(동법 3항).

<표 4-5> 일본 지방공공단체 의회 의원의 선거구

| | |
|---|---|
| **도도부현** | ① 하나의 시(지정도시의 경우에는 그 행정구)의 구역<br>② 한 시의 구역과 인접한 정촌의 구역을 합친 구역<br>③ 인접해 있는 정촌의 구역을 합한 구역<br>셋 중 하나를 기본으로 하며 조례로 정함(§15①, §269) |
| **지정도시** | • 행정구 구역 (§15⑥) |
| **기타 시정촌** | • 원칙적으로 해당 시정촌 구역으로 선거구가 되나, 특히 필요한 경우 조례로 선거구를 설치(§15⑥) |

참고: 괄호 속 조항은 공직선거법

출처: https://www.soumu.go.jp/main_content/000451018.pdf

한편 일본 공직선거법에 따르면, 지방공공단체의 의회 의원의 선거구 또한 조례로 정한다. 도도부현 의회 선거구는 (1)하나의 시의 구역, (2)하나의 시의 구역과 인접하는 정촌의 구역을 합친 구역, (3)인접하는 정촌의 구역을 합친 구역 중에서 하나를 기본으로 한다(공직선거법 제15조 1항, <표 4-5> 참조).

일본 공직선거법에 따르면, 도도부현 선거구는 해당 도도부현의 인구를 해당 도도부현 의회 의원의 정수로 나누어 얻은 수의 절반 이상이 되도록 해야 한다. 이 경우에, 한 시의 구역 인구가 의원 1인당 인구수의 절반이 되지 아니하는 때에는 인접한 다른 시정촌의 구역과 합하여 하나의 선거구를 설치한다(공직선거법 제15조 2항). 또 하나의 시 구역의 인구가 의원 1인당 인구의 절반 이상이라도 의원 1인당 인구수에 미달하는 때에는 인접한 다른 시정촌의 구역과 합하여 하나의 선거구를 둘 수 있다(공직선거법 제15조 3항).

(3) 시정촌 및 지정도시 의회

일본 지방자치법에 따르면, 시정촌 의회 의원의 정수는 조례로 정한다(지방자치법 제91조 1항). 도도부현 의회와 마찬가지로 시정촌 의회의 경우에도 의원 정수의 변경은 일반선거의 경우가 아니면 실시할 수 없으며(동법 2항), 지자체 통폐합 등으로 현저한 인구의 증감이 있었던 시정촌의 경우에는 임기 중에도 의원 정수를 증감할 수 있다(동법 3항). 만일 지자체 통폐합 등으로 임기 중에 의원정수를 변경한 결과 시정촌 의원의 정수가 초과된 때에는 해당 의원의 임기 중에는 그 수를 정수로 한다(동법 4항).

시정촌 의회의 선거구는 원칙적으로 해당 시정촌 구역으로 선거구가 되지만, 시정촌이 특히 필요한 때에는 그 의회의 의원 선거에 관하여 조례를 제정해 선거구를 둘 수 있다. 단, 지정도시에 대해서는 구(区)의 구역을 선거구로 한다(공직선거법 제15조 6항). 또한 한 정촌 구역의 인구가 의원 1인당 인구의 절반 이상인 때에는 당해 정촌의 구역으로써 한 선거구로 할 수 있다(공직선거법 제15조 4항).

지정도시는 행정구 구역을 선거구역으로 하지만 구가 둘 이상인 중의원(소선거구 선출) 의원의 선거구에 속하는 구역으로 나뉘어져 있는 경우, 해당 각 구역을 시정촌의 구역으로 볼 수 있다(공직선거법 제15조 5항).

## 2. 대만

### 1) 대만 지방정치 개관

대만의 중앙정치는 총통(president)의 행정원과 입법위원(legislators)이 모인 입법원이 상호 견제하는 준대통령제를 채택하고 있고, 지방정치구조도 각 지역 단위에서 지방자치단체의 장과 지방의회가 상호 견제하는 기관대립형 구조를 운용하고 있다. 이 점에서 대만은 중앙정치와 지방정치에서 모두 한국과 제도적으로 유사한 환경이라고 간주할 수 있다.

대만에서 선출직 공직자는 공직인원(公職人員)이라 하는데, 총통, 부총통 및 입법위원을 중앙공직인원이라 하는 반면에 지방의 선출직 공직자는 지방공직인원이라고 칭한다. 대만에서 선출하는 중앙정치 및 지방정치의 공직인원의 유형은 다음 <표 4-6>과 같이 정리할 수 있다.

대만의 지방자치단체 구조는 중앙정부-광역자치단체-기초자치단체로 구성되는 우리나라의 구조와 유사하다. 대만에서 우리의 광역자치단체에 해당하는 단체로는 6개의 직할시와 3개의 시, 13개의 현이 있고, 우리의 기초자치단체에 비

교할 수 있는 향, 진, 시 등의 지자체 단위가 있다(박형규・전부열 외 2019).

<표 4-6> 대만 공직인원(公職人員) 선거 종류

<table>
<tr><th colspan="6">중앙공직인원 (Central Level)</th></tr>
<tr><td colspan="3">총통, 부총통<br>President and<br>Vice President</td><td colspan="3">입법위원<br>Legislators</td></tr>
<tr><th colspan="6">지방공직인원 (Local Level)</th></tr>
<tr><td>직할시</td><td>직할시장<br>Mayors</td><td>직할시의원<br>Municipal<br>Councilors</td><td>직할시<br>원주민구장<br>Chiefs of<br>indigenous<br>districts in<br>municipaliti<br>es</td><td>직할시<br>원주민구<br>민대표<br>Councilors<br>of<br>indigenous<br>districts in<br>municipaliti<br>es</td><td></td></tr>
<tr><td>현시・<br>향진시<br>・<br>촌</td><td>현(시)장<br>County<br>Magistrates<br>(City<br>Mayors)</td><td>현(시)의원<br>County<br>(City)<br>Councilors</td><td>향(진・시)<br>장<br>Township<br>Chiefs</td><td>향(진・시)<br>민대표<br>Township<br>Councilors</td><td>촌(리)장<br>Chiefs of<br>villages<br>(borough)</td></tr>
</table>

출처: https://www.cec.gov.tw/central/cms/elec_intro/24775

### 2) 대만 지방의회 제도

현재 대만은 모든 지방공무원의 선거를 통합하여 하루에 모두 처리하는데, 그래서 이를 ‘구합일 선거(九合一選擧)’라고 부르기도 한다(지은주 2018). 지방선거에서는 ①직할시 단체장, ②직할시 시의원, ③현과 시의 단체장, ④현과 시의 시의원, ⑤향진시(鄕鎭市)의 단체장, ⑥향진시(鄕鎭市)의 주민대표, ⑦촌장과 이장(村里), ⑧직할시 원주민구(原住民區) 단체장 그리고 ⑨직할시 원주민구

주민대표 총 아홉 가지 유형의 지방공무원을 선출한다. 이들의 임기는 4년이며 최근 2018년에 지방선거를 치렀다.

대만 지방선거에서 지방자치단체의 장은 1인 선출 상대다수제로 선출한다. 반면에 지방의회 각 급의 선거는 중대선거구제 단기비양식투표제(SNTV, Single Non-Transferable Vote)로써 하나의 선거구에서 여러 명의 후보자가 여러 의석을 놓고 경쟁하는 제도를 채택하고 있고 득표수 순으로 당선된다(이경아 2015). 단 가장 하위의 기초지방자치단체인 촌·리 단위의 경우 자치단체장만 선출직으로 존재하며 지방의회는 존재하지 않는다.

### 3) 대만의 지방의회 의원정수 및 선거구 결정 방식

(1) 의원 정수

대만 지방의회 의원정수에 관하여 대만의 공직선거법에 특별한 규정은 찾아볼 수 없었다. 다만 2018년 대만의 지방선거의 사례를 통해 지방의회 의석 규모를 살펴보면 의원 정수가 인구가 많은 직할시일수록 의석 수가 많은 반면 인구가 적은 현시일수록 의석 규모도 작은 경향이 나타나, 인구에 비례하여 결정된다는 경향성을 유추할 수 있었다.

2018년 대만 지방선거의 사례를 기준으로 <표 4-7>은 6개 직할시의 단체장과 지방의회 의석 규모를 보여주고, <표 4-8>은 16개의 현·시 단체장과 지방의회 의석 규모를, <표 4-9>는 향진시(鄕鎭市) 단체장 및 주민대표 의석 규모를, <표 4-10>은 직할시 원주민구(原住民區) 단체장 및 주민대표 의석 규모를, 마지막으로 <표 4-11>은 촌장 및 이장 의석 수를 나타낸다.

<표 4-7> 직할시(直轄市) 단체장 및 의회 의석 수 (2018년)

| 직할시(直轄市) 선거구 | 단체장 | 지방의회 |
|---|---|---|
| 타이베이시 | 1 | 63 |
| 신베이시 | 1 | 66 |
| 타오위엔시 | 1 | 63 |
| 타이중시 | 1 | 65 |
| 타이난시 | 1 | 57 |
| 가오슝시 | 1 | 66 |
| 합계 | 6 | 380 |

출처: https://db.cec.gov.tw/histMain.jsp?voteSel=20181101B1

<표 4-8> 현시(縣市) 단체장 및 의회 의석 수 (2018년)

| 구분 | 현·시(縣市) 선거구 | 단체장 | 지방의회 |
|---|---|---|---|
| 대만성 | 지룽시 | 1 | 31 |
| | 이란현 | 1 | 34 |
| | 신주현 | 1 | 36 |
| | 신주시 | 1 | 34 |
| | 묘률현 | 1 | 38 |
| | 장화현 | 1 | 54 |
| | 난터우현 | 1 | 37 |
| | 운림현 | 1 | 43 |
| | 가의현 | 1 | 37 |
| | 가의시 | 1 | 23 |
| | 병동현 | 1 | 55 |
| | 대동현 | 1 | 30 |
| | 화련현 | 1 | 33 |
| | 펑후현 | 1 | 19 |
| 푸젠성 | 진먼현 | 1 | 19 |
| | 롄장현 | 1 | 9 |
| 합계 | | 16 | 523 |

출처: https://db.cec.gov.tw/histMain.jsp?voteSel=20181101C1

<표 4-9> 향진시(鄕鎭市) 단체장 및 주민대표 의석 수 (2018년)

| 구분 | 향진시 (鄕鎭市) 선거구 | 단체장 | 주민대표 |
|---|---|---|---|
| 대만성 | 신주현 | 13 | 142 |
| | 묘률현 | 18 | 193 |
| | 장화현 | 26 | 317 |
| | 난터우현 | 13 | 163 |
| | 운림현 | 20 | 228 |
| | 가의현 | 18 | 193 |
| | 병동현 | 33 | 334 |
| | 이란현 | 12 | 131 |
| | 화련현 | 13 | 142 |
| | 대동현 | 16 | 136 |
| | 펑후현 | 6 | 51 |
| 푸젠성 | 진먼현 | 6 | 47 |
| | 롄장현 | 4 | 21 |
| 합계 | | 198 | 2,098 |

출처: https://db.cec.gov.tw/histMain.jsp?voteSel=20181101D1

<표 4-10> 직할시 원주민구(原住民區) 단체장 및 주민대표 의석 수 (2018년)

| 구분 | 원주민구(原住民區) 선거구 | 단체장 | 주민대표 |
|---|---|---|---|
| 직할시 | 신베이시: 오래구 | 1 | 7 |
| | 타오위엔시: 부흥구 | 1 | 11 |
| | 타이중시: 화평구 | 1 | 11 |
| | 가오슝시: 무림구, 도원구, 나마하구 | 3 | 21 |
| 합계 | | 6 | 50 |

출처: https://db.cec.gov.tw/histMain.jsp?voteSel=20181101D3

<표 4-11> 촌장 및 이장 단체장 의석 수 (2018년)

| 구분 | | 촌리(村里) | 단체장 |
|---|---|---|---|
| 직할시<br>直轄市 | | 타이베이시 | 456 |
| | | 신베이시 | 1,029 |
| | | 타오위엔시 | 504 |
| | | 타이중시 | 624 |
| | | 타이난시 | 649 |
| | | 가오슝시 | 887 |
| | | 소 계 | 4,149 |
| 현시<br>縣市 | 대만성 | 지룽시 | 157 |
| | | 이란현 | 233 |
| | | 신주현 | 192 |
| | | 신주시 | 121 |
| | | 묘률현 | 274 |
| | | 장화현 | 589 |
| | | 난터우현 | 262 |
| | | 윤림현 | 390 |
| | | 가의현 | 356 |
| | | 가의시 | 84 |
| | | 병동현 | 461 |
| | | 대동현 | 147 |
| | | 화련현 | 175 |
| | | 펑후현 | 95 |
| | 푸젠성 | 진먼현 | 37 |
| | | 롄장현 | 22 |
| | 소 계 | | 3,595 |
| 총 계 | | | 7,744 |

출처: https://db.cec.gov.tw/histMain.jsp?voteSel=20181101E1

(2) 선거구 결정 방식

<표 4-7>부터 <표 4-11>에 이르기까지 대만 지방선거에서 각급 선거구 획정에 관하여 대만의 공직선거법인 공직인원선거파면법(公職人員選舉罷免法)은 제36조에서 다음과 같이 규정하고 있다(<표 4-12> 참조). 제36조 1항에 따르면 기본적으로 지방자치단체장 선거나 지방의회 의원 선거에서 행정구역이 곧 선거구가 됨을 알 수 있다. 다만 원주민 주민대표 선거구의 경우 행정구역 내에서 선거구를 분할하며, 원주민 단체장 선거와 다른 지자체장 선거의 선거인 수를 별도로 구분함을 알 수 있다.

여기서 원주민이란 대만이라는 섬에 중국 한족(漢族)들이 이주하기 훨씬 이전부터 오랫동안 거주해온 약 16개의 소수의 민족을 가리킨다. 한족은 본성인(本省人)과 외성인(外省人)으로 구분되는데, 본성인은 중국 대륙에서 이주해 온 초기 이주자들로서 명청시절 대만 섬에 건너와 뿌리를 내리고 사는 사람들이다. 반면 외성인은 장제스의 중국 국민당 정부가 공산당에 패배하면서 대만 섬으로 이주했던 당시에 건너왔던 이들을 일컫는다. 본성인이 전체 인구의 약 84%를 차지하는 반면 외성인은 약 14%를 차지하고, 나머지 원주민은 2% 수준에 불과하다(한겨레 2016).

대만의 원주민들은 청나라 시절부터 대만 섬에 존재해왔으며 비교적 자유롭게 자치를 이어왔으나 1949년 중국 공산당에 국민당 정부가 패한 뒤 대만섬으로 들어오면서부터는 정부에 토지를 몰수당하고 문화를 억압받는 등의 차별을 받은 역사가 있다. 1980년대부터는 국민당 정부의 억압에 맞서기 시작해왔고 이후 권리를 회복해왔다(한겨레 2016). 따라서 대만은 선거구 획정에 있어서 행정구역, 인구분포, 지리적 환경, 교통상황, 역사적 기원 및 당선자의 정원을 고려하여 구분한다고 공직인원선거파면법 제37조에서 선거구 획정 원칙에 관하여 규정하고 있다.

<표 4-12> 대만 공직인원선거파면법 제36조

| |
|---|
| 제36조 지방공직자 선거의 선거구는 다음의 규정에 따른다.<br>1. 직할시의원, 현・시의원, 향의원(진・시)민대표・원주민구민대표 선거는 행정구역을 선거구로 한다. 당선자가 원주민에 의하여 선출되는 경우에, 선거구는 행정구역 내에서 원주민이 거주하는 지역으로 하고, 그 선거구는 평지의 원주민, 산지의 원주민 또는 행정구역 내의 선거구로 구분해야 한다.<br>2. 직할 시장, 현시장, 향진시장, 원주민구장, 촌리장 선거는 각각 행정구역에 따라 선거구가 된다. 전항의 행정구역에 따라 분할된, 직할시의원, 현・시의 |

원, 향의원(진・시)민대표의 선거구에서 선출될 인구는 원주민의 인구수를 공제한 것이어야 한다.

Article 36. For the election of local civil servants, the electoral districts shall be determined pursuant to the following provisions:

1. For the election of municipal councilors, county (city) councilors, representatives of township (city) congress, and representatives of Indigenous district, the administrative regions shall be the electoral districts of which is applicable. Where the elect are to be elected by indigenous people, the electoral districts shall be the areas where indigenous people reside within the administrative region and the electoral districts shall be divided by indigenous people of plain areas, indigenous people of mountain areas or the electoral districts within its administrative regions.
2. For the election of a municipal mayor, governor of a county (city), chief of a township (city), chief of an indigenous district, and chief of a village (borough), the electoral district shall be the administrative region.

   The population of the quota to be elected in the electoral districts of municipal councilors, county (city) councilors and representatives of a township (city) congress referred to in Subparagraph 1 divided in accordance with the administrative region in the preceding Paragraph shall be deducted the indigenous population.

제37조

(중략) 전항의 선거구는 행정구역, 인구분포, 지리적 환경, 교통여건, 역사적 기원 등을 고려하여 분할한다.

The electoral district in the preceding paragraph shall consider the administrative area, population distribution, geographical environment, traffic conditions, historical origins.

출처: https://law.moj.gov.tw/Eng/LawClass/LawAll.aspx?pcode=D0020010

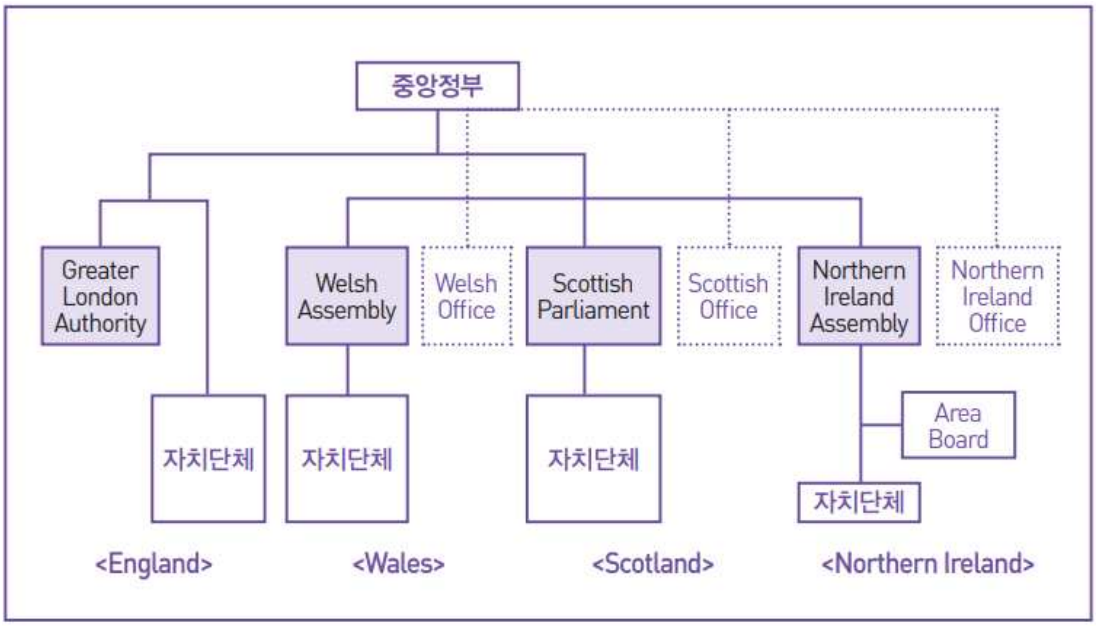
# 3. 영국

## 1) 영국 지방정치 개관

영국(United Kingdom)의 정식 국가 명칭은 그레이트 브리튼과 북아일랜드의 연합왕국(United Kingdom of Great Britain and Northern Ireland)으로, 영국은 크게 잉글랜드(England), 스코틀랜드(Scotland), 웨일스(Wales), 북아일랜드(Northern Ireland) 네 개의 지역들이 연합하여 하나의 주권을 가진 왕국을 이루는 단방제(Unitary State) 국가이다.

다만 공식적으로는 단방제 주권 국가이지만, 1998년 법제정으로 스코틀랜드, 웨일스, 북아일랜드에 대대적인 권한을 이양하였고[20], 네 지역마다 각자 의회와 내각을 구성하는 등 정치제도를 비교적 자율적으로 운영하고 있기 때문에 연방제적 성격을 가지고 있다고도 평가된다 (<그림 4-5>).

<그림 4-7> 영국 지방자치단체 체계도




출처: 대한민국시도지사협의회(2020, 10)

주지하듯 영국 중앙정치의 정부형태는 군주인 여왕이 존재하는 의원내각제(parliamentary system)이며, 국민에 의하여 구성된 입법부의 의회가 행정부의

20) 스코틀랜드법(The Scotland Act 1998), 웨일스 정부법(The Government of Wales Act 1998), 북아일랜드법(The Northern Ireland Act 1998)

수반인 총리를 다시 선출하는 권력융합의 형태이다. 영국의 지방정치의 정부형태도 이와 유사하게 전통적으로 주민의 직선으로 선출되는 지방의회가 지방정부의 집행기능을 함께 담당하는 기관통합형이었다.

다만 2000년 토니 블레어(Tony Blair) 노동당 정부에서 개혁적인 성격의 지방정부법(the Local Government Act 2000)이 제정된 이후에는 <표 4-13>과 같이 주민의 투표로써 기관구성의 형태를 세 가지 기본 모델과 예외적인 대안 중 하나로 변경할 수 있도록 하였다. 그래서 2000년을 기점으로 영국의 지방정부·지방의회 구조와 형태는 지역마다 상이하게 바뀔 수 있는 토대가 마련되었다.

<표 4-13> 2000년 지방정부법에서 규정한 지방자치단체 기관구성 형태

| 유형 | 설명 |
|---|---|
| (1) 리더-내각형<br>(a leader and cabinet executive) | • 직선 시장을 선출하고, 직선 시장이 2~9명의 집행내각 지명 |
| (2) 시장-내각형<br>(a mayor and cabinet executive) | • 의회 전체회의에서 집행위원장(보통 다수당 대표)을 선출<br>• 수석집행관 또는 의회 전체회의에서 2~9명의 집행부 내각을 임명 |
| (3) 시장-의회지배인형<br>(a mayor and council manager) | • 직선 시장이 전반적인 정책 방향을 제시함.<br>• 일상적 관리는 의회가 임명한 지배인이 수행 |
| (4) 예외적 대안<br>(committee system) | • 인구 85,000명 미만의 소규모 농촌지역 디스트릭트(shire district)는 정부의 승인을 받아 쇄신된(revamped) 위원회 시스템 유지 가능 |

참고: 잉글랜드, 웨일스 지역에 적용

출처: 대한민국시도지사협의회(2020, 56)

한편 2010년 총선 후에는 노동당에서 보수당으로 정권이 바뀌었고, 2011년에는 중앙정부가 갖는 지역사회에 대한 권한을 지방정부와 공동체에 대폭 이양하고 지역의 문제를 지역공동체를 통해 해결하자는 취지로써 보수당 정부에서 로컬리즘법(the Localism Act 2011)을 제정하였다.

이 로컬리즘법 제정 이후부터 현재까지는 지방자치단체의 기관구성을 크게 (1)리더-내각형(A Leader and cabinet executive), (2)시장-내각형(Mayor and

cabinet executive), (3)위원회형(Committee system)의 세 모델 중 하나를 선택할 수 있도록 하고 있다. 참고로 시장-의회지배인(a mayor and council manager) 모델은 2007년 지방정부 및 공공보건 관여법의 제정으로 인하여(the Local Government and Public Involvement in Health Act 2007) 폐지되었다(김욱 2007).

그런데 제도적으로는 위와 같이 다양한 형태의 지방정부 기관구성을 허용하고 있지만, 영국 지방정치에서 전통적인 형태로 통용되는 "리더-내각형"이 대략 80% 정도로 지방정부 및 지방의회의 지배적인 형태로 존재하고, 주민의 직선으로 선출하는 시장-내각형에 비하여 훨씬 더 큰 비중을 차지한다(하혜영 2021). 이에 따라 이하에서는 지방정부·지방의회를 지방의회로 표기하고 필요에 따라 지방정부라는 용어를 사용하도록 한다.

### 2) 영국 지방의회 제도

상기했듯 2000년 지방정부법 제정 후부터 영국의 지역별 지방의회 구조는 다양한 형태로 발전해왔다. 잉글랜드를 제외하고 스코틀랜드, 웨일스, 북아일랜드가 단층 구조(single-tier)로서 광역기능과 기초기능이 통합된, 통합형 지방의회를 각각 32개, 22개, 11개씩 가지고 있는 것과 달리 잉글랜드의 경우에는 지역에 따라서 특히 더 복잡한 형태를 가지고 있다(<표 4-14> 참조). 여기에서는 잉글랜드 지역을 중심으로 설명한다.[21]

<표 4-14> 영국 지역별 지방의회 수

| 지역 | 지방의회 수 |
|---|---|
| 잉글랜드 | 333 |
| 스코틀랜드 | 32 |
| 웨일스 | 22 |
| 북아일랜드 | 11 |

출처: https://www.gov.uk/guidance/local-government-structure-and-elections
https://www.gov.scot/policies/local-government
https://law.gov.wales/local-government-bodies
https://www.nidirect.gov.uk/articles/local-councils

일반적으로 잉글랜드 내 지방의회는 두 가지 형태로 구분할 수 있다. 하나의

21) 이하에서는 다음 웹페이지의 주요 내용을 참조함.: https://www.newlocal.org.uk; https://www.gov.uk/guidance/local-government-structure-and-elections

의회가 지방정부의 전 기능을 모두 책임지는 형태를 “1계층 의회(single-tier councils)”라 하고, 하나의 지역 내 작은 의회와 다른 하나의 지역 내 큰 의회가 지방정부의 여러 기능을 서로 분담하는 형태의 지방의회를 “2계층 의회(two-tier councils)”라고 한다.

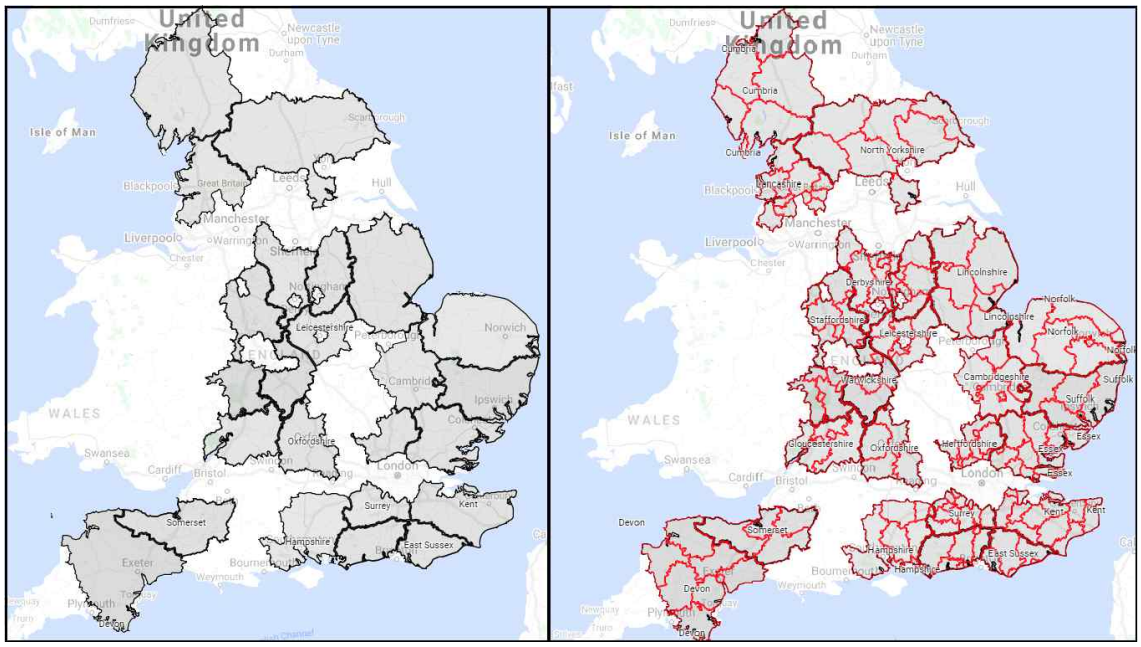
(1) 2계층 의회(Two-tier councils)

2계층 의회는 큰 지역 단위인 카운티 의회(a county council)와 작은 지역 단위인 디스트릭트 의회(a district council)로 나눌 수 있다. 전자를 상위(upper tier) 의회, 후자를 하위(lower tier)의회라고 부르기도 한다.

현재 영국 잉글랜드에서 카운티 단위의 지방의회는 총 24개가 있다. 카운티 의회는 서레이(Surrey), 워릭셔(Warwickshire), 노팅엄셔(Nottinghamshire) 등과 같이 역사가 오래된 비도시권의 농어촌 소규모 지역을 대표하는 경향이 있다. 카운티 의회는 주로 교통, 공공보건, 아동복지, 사회보장 등과 같이 정부 업무 중 계획을 필요로 하는 정책 서비스를 담당한다.

반면에 디스트릭트 의회는 총 181개가 있고, 카운티의 권역 내에서 지리적으로 훨씬 작은 구역을 대표하며, 대개 하나의 카운티 의회마다 5개~7개의 디스트릭트 단위 하위의회가 존재한다(<그림 4-6> 참조). 디스트릭트 의회는 주로 주거, 도시계획 및 면허 등과 같이 좀 더 지역 내 장소와 관련된(place-related) 정책 서비스를 담당한다. 캠브릿지(Cambridge)와 같은 소도시들이나 펜랜드(Fenland) 같은 시골 지역을 대표하는 경향이 있다.

<그림 4-8> 2계층 의회(Two-tier councils)



참고: 카운티 의회 선거구 (좌), 디스트릭트 의회 선거구 (우)
출처: Map of councils in England (https://www.gov.uk)

<표 4-15> 2계층 의회 (Two-tier councils)

| 계층 | 구분 | 담당 기능 | 계 |
|---|---|---|---|
| 상위 (upper-tier) | 카운티 의회 (County councils) | 교통, 공공보건, 아동복지, 사회보장 등 거시적인 계획 중심 정책 | 24 |
| 하위 (lower-tier) | 디스트릭트 의회 (District councils) | 주거, 도시계획 및 면허 등 장소 기반 정책 | 181 |

(2) 1계층 의회(Single-tier councils)

1계층 의회는 1개의 의회가 지역 내에서 지방정부의 전 기능을 모두 책임지는 형태로서, 대도시 버로우 의회 (Metropolitan boroughs), 단일자치구 의회 (Unitary councils), 런던 버로우 의회 (London boroughs) 등 크게 세 가지 유형으로 구분할 수 있다(<그림 4-7> 참조). 여기서 버로우(borough)는 자치구의 단위를 의미한다.

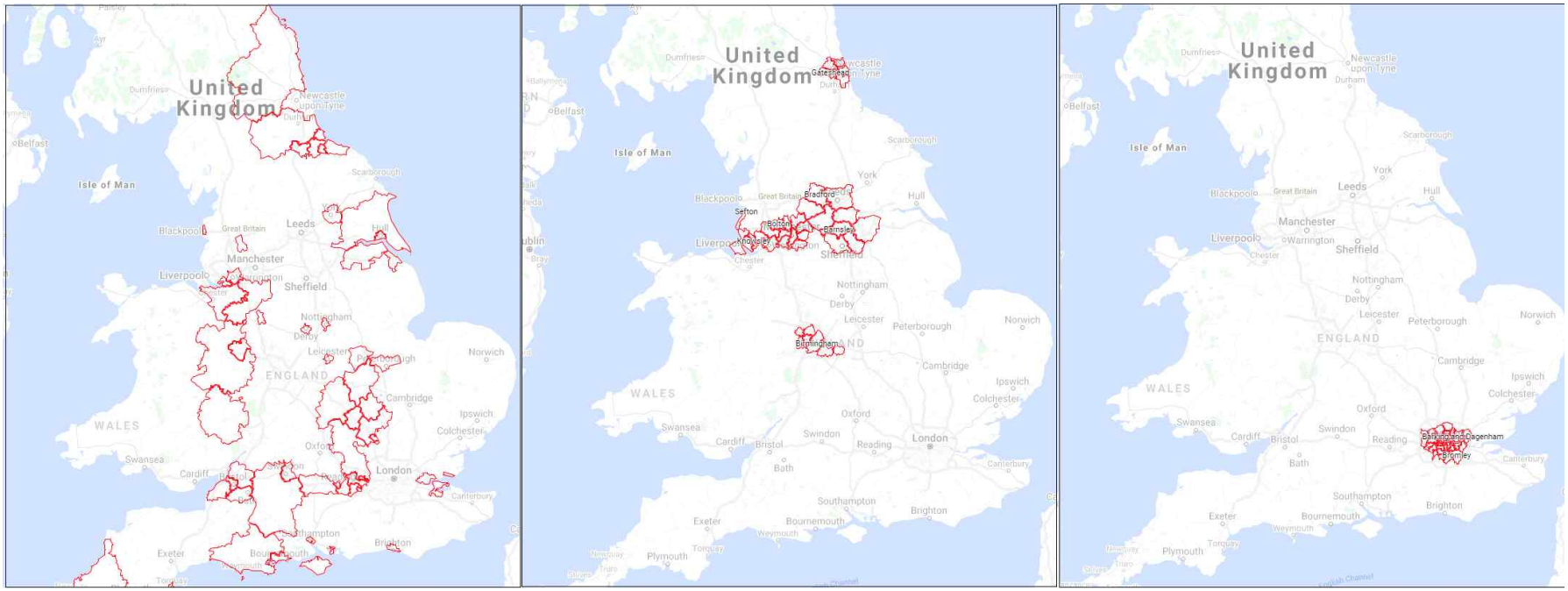
우선 대도시 버로우 의회 (Metropolitan Borough councils)는 런던 바깥 지역에서 광역 도시 지역을 대표하는 자치구 의회를 의미한다. 맨체스터(Greater Manchester), 머지사이드(Merseyside), 사우스요크셔(South Yorkshire), 웨스트 요크셔(West Yorkshire), 타인앤웨어(Tyne & Wear) 웨스트 미들랜즈(the West Midlands) 등의 도시들을 포함하여 총 36개의 대도시 버로우 의회가 존재한다. 맨체스터나 뉴캐슬(Newcastle)과 같은 큰 도시들을 직접적으로 대표하는 경우도 있지만, 웨이크필드(Wakefield)나 더들리(Dudley) 같이 일부는 서로 다른 농촌 지역들을 묶어서 함께 대표하는 경우도 있다.

다음으로 런던 버로우 의회(London Borough councils)는 영국의 수도인 런던 내 존재하는 33개의 자치구 의회를 의미한다. 참고로 런던시(City of London)는 런던 지역 안에서도 역사적 특수성과 대표성으로 인하여 런던 버로우 의회 선거구와 구분되는 별도의 단일 선거구로 분류되며, 잉글랜드 지역 안에서도 가장 작은 카운티에 해당한다.

그밖에도 59개의 단일 자치구 의회(Unitary Councils)가 존재한다. 이 단일 자치구 의회는 원래는 2계층 의회의 형태였지만 단일화(unitarisation)라 불리는 선거구 개혁 과정을 거쳐 현재의 통합된 자치구 의회의 형태로 변경된 경우라 할 수 있다. 개별 자치구 의회들이 대부분 1990년대와 2000년대 각 시점에서 일어

난 지방정부 개혁의 산물들이고 단일 자치구라는 점을 제외하면 지방의회 선거구의 규모가 매우 다양하여 하나로 유형화하기에는 어려움이 존재한다.

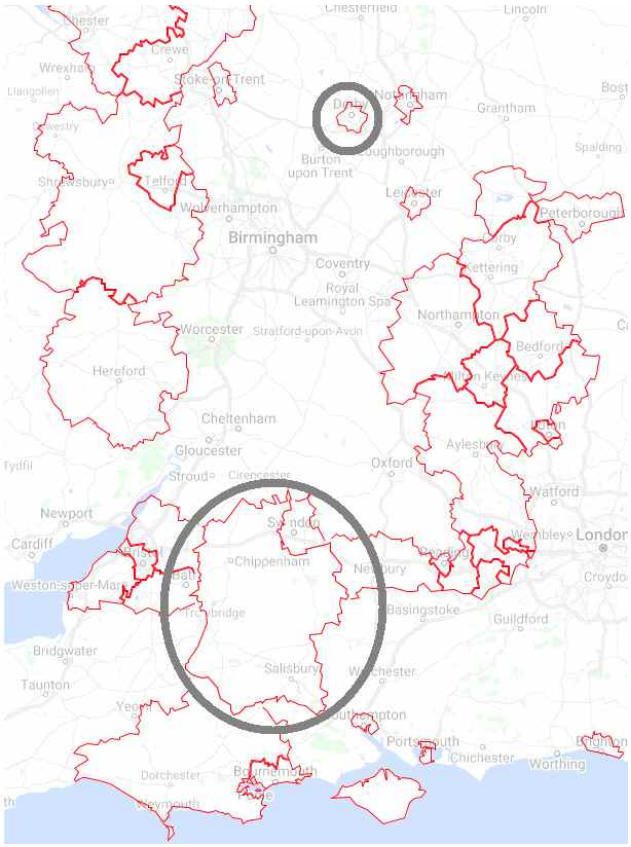
<그림 4-9> 1계층 의회(Single-tier councils)의 세 가지 형태




참고: 단일 자치구 선거구 59개(좌); 대도시 버로우 선거구 36개(중간); 런던 버로우 선거구 33개(우)

출처: Map of councils in England (https://www.gov.uk)

<그림 4-10> 더비 선거구와 윌트셔 선거구 크기 비교




참고: 더비 (위); 윌트셔 (아래)

출처: Map of councils in England (https://www.gov.uk)

예컨대 콘월(Cornwall), 윌트셔(Wiltshire), 더럼 카운티(County Durham)와 같이 큰 카운티 지역을 포괄하는 단일 자치구 의회가 있기도 하지만, 더비셔(Derbyshire)의 더비시 의회(Derby City Council)나 랭커셔(Lancashire)의 블랙풀 의회(Blackpool Council)와 같이 다른 행정구역들과 동떨어진 곳에 존재하는 시의회도 있고, 과거에 버크셔(Berkshire) 디스트릭트로 묶였던 지역이 워킹엄(Wokingham)이나 슬로프(Slough)와 같은 단일 자치구 6개 등으로 분할되어 각각의 단일 자치구 지방의회가 형성된 경우도 있다. <그림 4-8>에서 볼 수 있듯이, 더비시 의회의 선거구와 윌트셔 선거구는 단일 자치구라는 점에서 동일하지만 선거구의 크기는 매우 다르다.

또한, 과거 하나의 카운티였던 체셔(Cheshire) 지역이 둘로 분할되어서 이스트 체셔 의회(East Cheshire Council)와 체셔 웨스트 앤 체셔 의회(Cheshire West & Chester Council)로 각각 단일한 자치구가 형성된 경우도 존재한다. 뿐만 아니라 약 2,000명의 주민이 살고 있는 실리 제도(the

Council of the Isles of Scilly)의 경우와 같은 단일 자치구 의회도 있다. 실리 제도는 콘월(Cornwall) 카운티와는 분리된 자치구이나 보건을 포함한 일부 정책 서비스는 콘월 지역과 공유한다.

정리하면, 잉글랜의 지방의회 유형은 <표 4-16>과 같이 구분할 수 있다. 1계층 의회는 수도인 런던에는 런던 버로우 의회와 런던시 의회를 합쳐서 33개의 의회가 있고, 대도시권에는 36개의 대도시 버로우 의회가 존재하며, 대도시권 외부 지역(shire)에는 단일 자치구 의회 58개와 실리제도 의회 1개가 있어 총 59개의 단일 자치구 의회가 존재한다. 이는 카운티 선거구 내에 디스트릭트의 선거구가 포함되는 2계층 구조의 의회 형태와 구분된다.

<표 4-16> 영국 지방의회 유형 (잉글랜드)

| 유형 | 선거구 구분 | | 계 | |
|---|---|---|---|---|
| **2계층 의회 (Two-tier councils)** | **비대도시권 (Shire)** | 카운티 의회 (County councils) | 24 | |
| | | 디스트릭트 의회 (District councils) | 181 | |
| **1계층 의회 (Single-tier councils)** | **비대도시권 (Shire)** | 단일 자치구 의회 (Unitary councils) | *58* | 59 |
| | | 실리 제도 (Isles of Scilly) | *1* | |
| | **대도시권 (Metropolitan)** | 대도시 버로우 의회 (Metropolitan borough councils) | 36 | |
| | **런던 (London)** | 런던 버로우 의회 (London boroughs) | *32* | 33 |
| | | 런던 시 (City of London) | *1* | |
| 합계 | | | 333 | |

출처: https://www.gov.uk/guidance/local-government-structure-and-elections

(3) 패리쉬 의회(parish Councils)

한편, 영국 잉글랜드 일부 지역에는 주민의 일상과 가장 밀접하게 자리

잡은 소규모 형태의 기초의회 단위로서 약 9,000여 개의 패리쉬 의회도 운영된다. 패리쉬 의회는 디스트릭트 단위나 단일 자치구 단위보다 더 하위의 단위인 지역 주민들의 회의체이고, 타운 의회(town councils), 혹은 주민의회(neighbourhood councils), 마을 의회(village councils)라고도 불린다. 경우에 따라서는 패리쉬 의회를 지방의회(local councils)라고 하는 반면에, 상기한 1계층 의회 혹은 2계층 의회를 주요의회(principal councils)로 구분하기도 한다. 일반적으로 패리쉬 의회는 비도시 지역에서 인구 2,500명 이하의 지역을 대표하고 매우 다양하게 존재하기 때문에 법적인 기능은 가지고 있지 않다. 패리쉬 의회 의원들도 선출되며 지역 내 공원, 공공건물, 공중화장실 및 놀이터 등과 같은 근린 시설을 운영할 권한을 가진다.

(4) 지역 연합체(Regional authorities)

그 밖에도 지방자치단체들 간 연합체 형태인 지역 연합체(Regional authorities)가 존재하며, 여기에는 <표 4-17>과 같이 10개의 광역 연합체(Combined authorities)와 런던광역시(GLA; Greater London Authority), 두 유형이 존재한다.

전자인 광역 연합체는 2009년 “지방 민주주의, 경제발전, 건설에 관한 법 2009” (Local Democracy, Economic Development and Construction Act 2009)이 제정된 후 런던 외부에 있는 지자체들이 교통이나 경제 정책 등의 주요 분야에서 전략적으로 협력하기 위해 마련한 연합체를 의미한다. 연합체는 2개 이상의 지방자치단체가 요청할 경우, 장관(Secretary of State) 행정명령으로 법적 지위를 갖는 연합체가 설립될 수 있다(Sandford, 2016; 정준호・이일영 2017).

<표 4-17> 10개의 광역 연합체(Combined authorities)와 런던 광역시 (GLA)

| 광역 연합체 (Combined authorities) | |
|---|---|
| • 캠브리지셔와 피터버러 (Cambridgeshire and Peterborough)<br>• 그레이터 맨체스터(Greater Manchester)<br>• 리버풀시티 주 (Liverpool City Region)<br>• 노스이스트 (North East)<br>• 타인 북부 (North of Tyne)<br>• 사우스요크셔 주 (South Yorkshire)<br>• 티즈 계곡 (Tees Valley)<br>• 웨스트미들랜즈 주 (West Midlands)<br>• 잉글랜드 서부 (West of England)<br>• 웨스트요크셔 주 (West Yorkshire) | **런던광역시 (Greater London Authority; GLA)** |

"도시와 지방 정부 자치권 이양에 관한 법 2016"(Cities and Local Government Devolution Act 2016)에 의하면, 광역 연합체에는 소속 지자체들의 동의 하에 직선으로 선출된 시장(a directly elected mayor)이 존재할 수 있다. 현재 노스 이스트(North East)를 제외한 9개의 광역 연합체에는 직선 시장이 존재하며, 이렇게 선출된 시장을 일컬어 '메트로 시장(metro mayors)'이라 부르기도 한다.

후자인 런던광역시(GLA)의 경우, 교통, 소방, 광역계획 및 경제발전, 경찰, 폐기물 처리 등과 같은 특정한 분야의 정책 기능을 수행하기 위하여 설립된 일종의 태스크포스팀과 같은 연합체이고, 런던의 지방의회인 런던 버로우 의회(London borough councils)와는 법적으로 아무 관련이 없는 별도의 전략적인 목표로 성립된 연합체이다. 예컨대 런던의 보건, 교육, 사회복지, 예술 및 문화, 환경보호서비스 등과 같은 정책 기능은 런던광역시가 아닌 다른 런던 지방자치 기관에서 담당하며, 런던광역시가 런던 내 존재하는 지자체 간 상위계층에서 정부기능을 총괄하는 지방관청의 지위를 갖는 것도 아니다(장은혜 2018, 58).

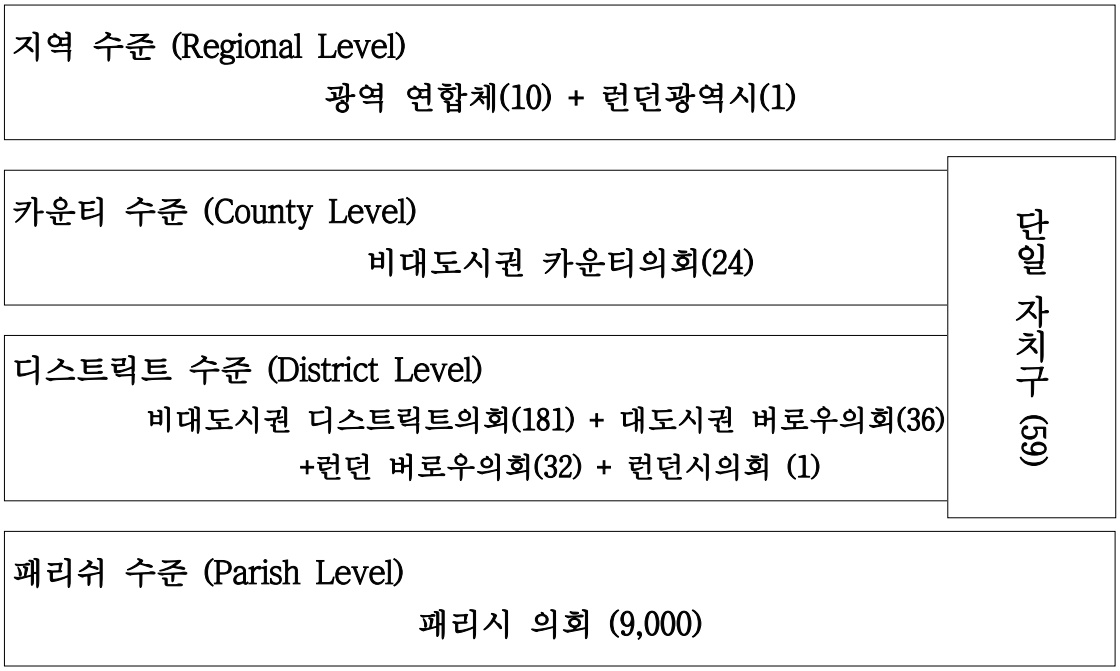
런던 광역시는 런던 시장(the Mayor of London) 1인과 런던 시장의 결정을 견제하는 25명의 의원으로 구성된 런던 의회(the London Assembly) 두 부분으로 구성된다. 앞서 서술한 광역 연합체(Combined Authorities)의 경우

소속 지자체들의 동의하에서 직선으로 시장이 선출될 수 있지만, 런던 광역시의 경우에는 런던 시장이나 런던 의회가 런던 버로우 의회와는 완전히 별개의 권한과 소관을 가지고 있다는 점에서 차이가 있다.

(5) 영국 잉글랜드 지역의 지방의회 구조

영국 잉글랜드 지역의 지방의회 구조에 관한 지금까지의 설명을 종합하면 <그림 4-9>와 같이 정리할 수 있다. 잉글랜드 지역 지방의회 구조를 지리적인 포괄 범주에 따라 지역 수준, 카운티 수준, 디스트릭트 수준, 패리쉬 수준 등 네 수준으로 구분할 수 있다.

<그림 4-11> 영국 잉글랜드 지역의 지방의회 구조




참조: 다음 웹페이지의 내용을 참고하여 재구성
(URL: https://www.local.gov.uk/publications/stand-what-you-believe-be-councillor)

가장 상위의 지역 수준에서는 10개의 광역 연합체와 1개의 런던광역시가 포함된다. 다음으로 카운티 수준에서는 비대도시권에 존재하는 24개의 카운티 의회가 해당된다. 디스트릭트 수준의 경우, 24개 카운티 의회 하위 범주로서 비대도시권의 181개의 디스트릭트 의회가 있으며, 그 외에도 1계층 의회로 분류되는 대도시권 버로우 의회(36개), 런던 버로우 의회(32개) 및 런던 시의회(1개)가 디스트릭트 수준으로 포함된다. 한편 단일 자치구 의회

(59개)는 개별 지방의회마다 지리적 범위가 상당히 다양하므로 카운티-디스트릭트 단위로 포함하지 않고 별도로 분류할 수 있다. 마지막으로 가장 하위의 지리적 단위로서 디스트릭트 의회 아래로 패리쉬 의회 약 9,000개가 존재한다.

### 3) 영국의 지방선거구획정위원회의 의원정수 및 선거구 결정 방식[22)]

영국 잉글랜드 지역의 지방선거에서 지방의원의 정수, 선거구 수, 선거구 경계 획정 등의 선거 제반에 관하여 지방선거구획정위원회(the Local Government Boundary Commission for England, LGBCE)에서 결정한다(<표 4-18> 참조).

<표 4-18> LGBCE의 검토 사항

- 지방의회 총 정원 수
- 지방의원 선출을 위한 목적의 선거구 숫자와 지리적 경계
- 선거구역(ward/division) 당 선출되는 지방의원 숫자
- 선거구역(ward/division)의 명칭

출처: https://www.lgbce.org.uk

참고: ward는 디스트릭트 의회의 선거구를, division은 카운티 의회의 선거구를 말함(명성준 2019).

LGBCE는 중앙정부나 지방정부 및 지방의회와는 독립적 지위를 갖는 조직으로서 "2009년의 지방자치, 경제발전 및 건설법(The Local Democracy, Economic Development and Construction Act 2009)[23)]" 의 규정에 의해 잉글랜드 지역 내에서 실시하는 모든 단위의 선거를 관리하는 역할을 한다(LGBCE 2021a, 2).

#### (1) 의원 정수 결정

지방선거에 관한 검토 작업에 있어서 LGBCE가 가장 먼저 하는 일은

22) 이하의 내용은 LGBCE 공식 홈페이지의 다음 내용을 참조함. https://www.lgbce.org.uk/how-reviews-work

23) Local Democracy, Economic Development and Construction Act 2009, s.55-9 https://www.legislation.gov.uk/ukpga/2009/20/pdfs/ukpga_20090020_en.pdf

“의회의 규모(council size)”, 즉 의원 총 정원 수(the total number of members of the council)를 확정하는 것이다(LGBCE 2021a, 2). 여기서 지방의회 의원의 총 정수는 법률로써 사전에 정해지지 않고, 특정 지역에 몇 명 정도가 적정한 의회 규모인가에 대한 최종적인 결정 권한과 책임이 LGBCE에 있다. 최종 결정권이 LGBCE에 있지만, 일반적으로 각 지방의회가 납득할 수 있는 합리성과 일반원칙들이 전제된 결정이 바람직하다고 본다.

LGBCE는 의원 정수를 결정함에 있어서, (1) 지방의회의 거버넌스 구조(the governance arrangements of the council), (2) 지방의회의 조사 기능(the council’s scrutiny functions), (3) 지방의원의 대표성 (the representational role of councilors), (4) 지방의회의 향후 동향과 계획(future trends and plans for the council) 등 네 가지 요소들을 핵심적인 검토 기준으로 삼고 있다(명성준 2019). 경우에 따라서는 LGBCE의 재량으로 의원정수에 대한 대중의 의견을 청취할 수도 있다.

한편, 아래와 같은 조건에 해당될 경우, LGBCE의 결정에 대해 이의신청을 할 수 있고 LGBCE는 6단계[24]에 걸쳐서 선거 검토(an electoral review)를 실시한다.

- 지방자치단체(the local authority)의 요청이 있을 때
- 지자체 내 한 선거구(ward)의 유권자 숫자가 지자체 평균 유권자 숫자에 비해 ±30% 수준으로 편차가 있을 때
- 지자체 내 30%의 선거구들(wards)의 유권자 숫자가 지자체 평균 유권자 숫자에 비해 ±10% 수준으로 편차가 있을 때

지방의원 정수 결정과 관련하여 LGBCE는 지방의원 정수에 관한 접근법을 소개하는 책자 Council Size Guidance: A guide to making a strong submission에서 <표 4-19>와 같은 일반원칙들을 제시하고 있다(LGBCE 2021a, 2).

<표 4-19> 의원 정수 결정에 관한 일반 원칙(General Principles)

| |
|---|
| • LGBCE는 잉글랜드 전 지역에 걸쳐서 의회 규모(의원 정수)에 상당한 편차가 |

24) 6단계는 1)사전검토(preliminary stage), 2) 의원 정수 검토(Council Numbers), 3)선거구 획정 검토(Division Arrangements), 4)초안 권고안(Draft Recommendations), 5) 최종 권고안(Final Recommendations), 6) 영국 의회의 검토(Parliamentary Scrutiny)로 진행된다. (https://www.lgbce.org.uk/how-reviews-work 검색일: 2021/11/09

있음을 인정하며, 잉글랜드 내에는 다양한 유형의 지방의회 형태가 있을 뿐만 아니라(대도시 의회, 단일 자치구 의회, 비대도시권 디스트릭트 의회, 카운티 의회, 런던 버로우 의회 등), 같은 지방자치단체(local authority) 유형 안에서도 차이가 있음을 인정한다.

- LGBCE는, 지방정부(local government)가 지역사회만큼이나 다양하게 존재하며, 각 지역사회의 특성에 적합한 방식으로 리더십과 사회 서비스 및 대표성을 제공해야 한다고 생각한다. 그래서 LGBCE는 의원 정수를 포함하여 각 지자체에 적합한 선거 제도를 권고하고자 한다.
- 최근 수십 년 동안 지방의회가 주민들을 대표하여 공무를 수행하는 방식은 상당히 변화해왔으며, 2000년 지방정부법(the Local Government Act 2000)의 제정으로 대부분의 지방자치단체들이 운영방식을 변경했다. 또 지방자치와 관련하여 2007년과 2011년에 후속법 제정으로(Local Government and Public Involvement in Health Act 2007; the Localism Act 2011) 지방정부의 거버넌스 구조에 변화가 있었고 주민들에게 각종 공공서비스를 제공하는 데 영향을 미쳤다.
- 많은 지자체가 수십 년 전 의회가 설립된 이래로 선출직 의원들의 숫자를 변경하지 않거나 약간 조정하는 수준에 그쳤다. LGBCE는 이 문제에 대해 지자체들이 재고할 것을 권고한다.
- LGBCE는 현대 사회의 거버넌스 구조와 정책 서비스의 수요라는 측면에서 지방선거의 의원 정수 문제를 검토한다.
- 의원 정수에 대한 이의를 LGBCE에 공식적으로 제기하고자 할 때에는 규정 양식에 맞추어서 신청서를 제출해야 한다. 의원 정수에 문제에 관한 이의 제기에 대하여 LGBCE의 심의(electoral reviews)는 이례적으로 이루어지기 때문에 지자체가 책임감을 갖고 신중하게 신청하기를 권한다.
- LGBCE는 전략적 리더십(strategic leadership), 책임성(Accountability), 커뮤니티 리더십(Community Leadership)이라는 세 가지 측면에서 의원 정수의 적정성을 검토한다.
    - 전략적 리더십: 지방정부에 전략적 리더십과 방향성을 제기하기 위해서는 몇 명의 지방의원이 필요한가?
    - 책임성: 지방정부를 조사(scrutiny)하는데 몇 명의 지방의원이 필요한가? 지방정부의 규제요건(the regulatory requirements)을 충족하려면 몇 명의 지방의원이 필요한가? 지방정부와 타 기관 간의 파트너십을 유지하기 위해 몇 명의 지방의원이 필요한가?

| |
|---|
| • 지역사회 리더십: 지역 사회에서 지방의원의 대표로서의 역할을 어떻게 수행하고 있고 지역 주민들과 어떻게 소통하고 있는지<br>• 특히 모든 검토작업에 있어서 LGBCE는 중장기적인 관점에서 선거 이후에도 효과적이고 편리한 지방정부가 될 수 있도록 고려하므로 지방의회 규모(의원 정수)에 대하여 신청 지자체는 장기적인 비전을 제시해야 한다. |

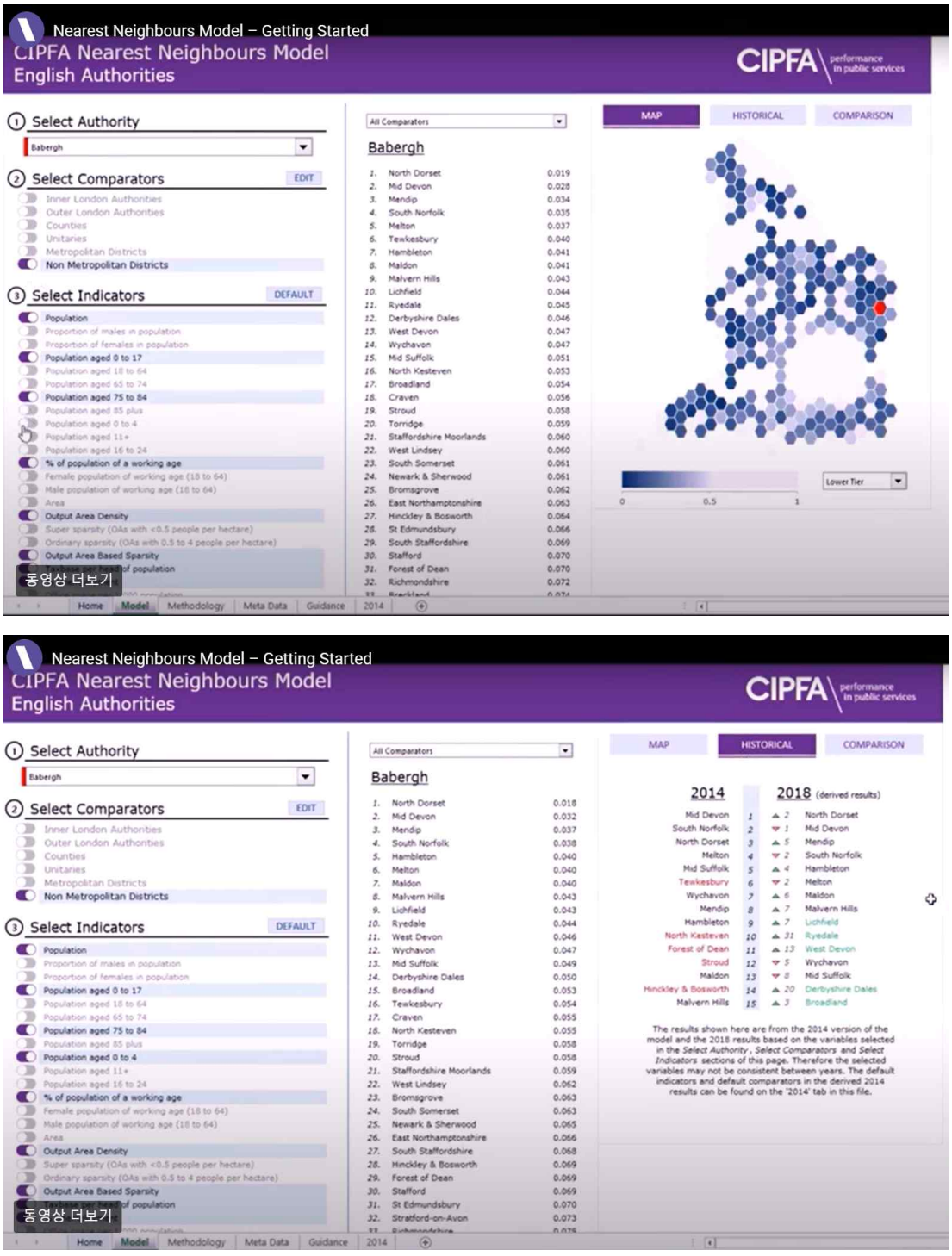
<표 4-19>의 내용을 요약하자면, LGBCE는 잉글랜드 내 각 지역 내에도 지방의회 간 규모 면에서 상당한 다양성이 있다는 전제하에 의원 정수 산정의 문제를 장기적인 시각에서 검토한다는 것이다. LGBCE의 의원 정수 산정 결과에 문제가 있다고 판단될 경우 지자체는 이의제기를 할 수 있으며, 전략적 리더십, 책임성, 지역사회 리더십이라는 요건들을 중심으로 LGBCE가 검토함을 알 수 있다.

또한, 검토에 있어서 LGBCE는 지역의 상황(local circumstances)을 반영하는 선거 제도를 구축할 의무가 있고, 이 과정에서 엄격한 수학적 기준이나 공식을 적용하지는 않는다. 그래서 지자체는 LGBCE에 선거 검토를 위해 신청서를 제출할 때에는 지자체 및 지역 공동체 사회의 특성과 요구사항들을 명확하게 밝혀야 하고, 지자체가 제안하는 의원 정수로 변경해야 그러한 특성이 충분히 반영될 수 있음을 입증해야 한다.

한편 LGBCE는 선거 검토 과정에서 “the CIPFA Nearest Neighbours Model for English authorities”라고 하는, 정책자문조직인 CIPFA(the Chartered Institute of Public Finance and Accountancy)가 제공하는 데이터와 프로그램을 참조한다.[25] 이 프로그램은 40여 개의 사회·경제지표 데이터와 수리통계적 기법들을 활용하여 지방자치단체 간의 유사성을 객관적으로 측정 및 판별해주는 프로그램이다(<그림 4-10 참조>). LGBCE는 이 프로그램에 기반하여 지방의원 대 선거인구 수 간의 적정 비율을 파악할 수 있다.

25) Nearest Neighbours Model https://www.cipfa.org/services/cipfastats/nearest-neighbour-model

<그림 4-12> CIPFA Nearest Neighbours 프로그램 화면 예시




출처: CIPFA 유튜브 채널 https://youtu.be/qOK-GqzldwI

LGBCE는 지자체의 특수성과 요청을 존중하지만 전국적인 평균 지방의회 규모를 고려하여 최소 30명에서 최대 85명의 기준선 안에서 의원 정수를 산정하고자 노력한다. 또한, 지방의원 수 검토를 최종적으로 결정하기

전에 초안으로 권고안을 제시하는 데 최종안에서는 오차범위 1명 수준에서 차이가 있을 수 있다. LGBCE에 관한 최종 권고안은 명령(an Order)의 형태로 의회에 제출되어 심의, 의결된다.

(2) 선거구 획정

지자체가 제출한 선거 검토(electoral review)를 심의하는 과정에서 LGBCE는 선거구(ward/division)의 수, 선거구별 명칭, 선거구 간의 지리적 경계, 선거구당 의원의 숫자 등에 대하여 일반 유권자들의 의견을 청취하고, 시민들의 의견을 바탕으로 권고안 초안을 작성한다.

LGBCE가 2009년 지방자치, 경제발전과 건설에 관한 법(Local Democracy, Economic Development and Construction Act 2009) 규정에 따라[26] 선거구 획정에서 고려하는 세 가지의 중요한 기준은 다음 <표 4-20>과 같다. 다만 동시에 세 기준이 달성되기 어려운 불가피한 경우에는 LGBCE의 판단과 재량에 따라서 결정할 수 있다.

<표 4-20> LGBCE 선거구 획정 핵심 고려 요소

| |
|---|
| ○ 새로운 선거구(ward)는 해당 지자체 내 다른 의원들과 거의 같은 수의 유권자를 대표하도록 해야 한다. |
| ○ 새로운 선거구는 가능한 한 공동체의 이익과 정체성을 반영해야 하고 그 경계를 식별할 수 있어야 한다. 또한 교통수단의 연결성(transport links), 지역 사회 조직들(community groups)과 편의시설들(facilities), 자연적 혹은 물리적 경계(identifiable boundaries), 패리쉬(parishes; 기초의회단위) 구역 및 공유된 이해관계(shared interests) 등을 고려해야 한다. |
| ○ 새로운 선거구는 효과적이고 편리한 지방정부가 되는 데 도움이 되어야 한다. 선거구 획정에서 시의원 숫자, 지리적 규모, 선거구 간의 연계성 등을 고려해야 한다. |

출처: LGBCE (2021b)

세 번째 항목과 관련하여, 한 선거구(ward/division)를 대표하기 위해 선

26) Electoral change in England: considerations on review Schedule 2, Local Democracy, Economic Development and Construction Act 2009 https://www.legislation.gov.uk/ukpga/2009/20/schedule/2

출될 수 있는 의원의 숫자에는 제한이 없지만, 일반적으로 선거구 당 대표의 숫자는 3명 이내로 결정한다. 특히 <표 4-21>과 같이 2009년 지방자치, 경제발전과 건설에 관한 법에 따라서 4년에 3회 선거를 실시하여 지방의회 정원을 3분의 1씩 개선하는 경우에는 LGBCE는 하나의 디스트릭트 구역 내 선거구를 모두 3명 선거구로 정하도록 해야 한다. 마찬가지로 2년을 선거 주기로 지방의회 정원의 절반씩 교체하는 지방의회의 경우에는 구역 내 선거구당 대표의 숫자를 2명으로 하도록 노력한다. 이는 한 디스트릭트 구역 내의 모든 유권자가 동등하게 1표를 행사하여 동등한 투표 영향력을 가지도록 하기 위함이다(LGBCE 2021b, 10).[27]

<표 4-21> 선거 주기에 따른 선거구당 대표 숫자

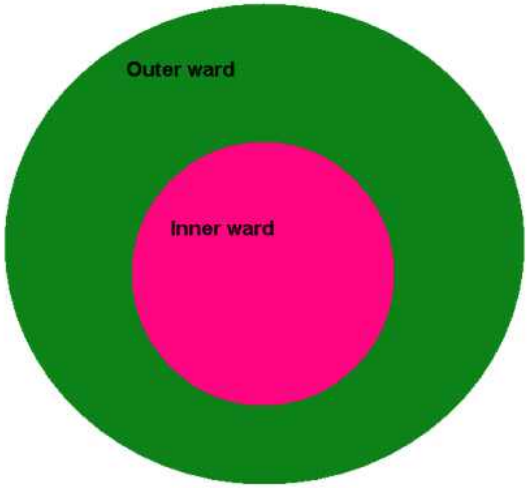
| 선거 주기 | 선거구 당 대표 수 | 해당 지역 |
|---|---|---|
| 3분의 1 | 3명 | 일부 디스트릭트 의회 및<br>대도시 버로우 의회 |
| 2분의 1 | 2명 | 일부 디스트릭트 의회 |
| 전원 교체 | 1명~3명 | 카운티 의회, 런던 버로우 의회,<br>일부 디스트릭트 의회 |

출처: LGBCE (2021b)

그밖에도 2009년 법에 따라서 지방의회의 선거구들은 모두 디스트릭트 구역의 경계 내에 위치해야 하며, 선거구의 규모는 지방의회 의원들의 효율적인 의정활동을 하는 데 지장이 없도록 획정되어야 한다. <그림 4-11>과 같이 도넛 형태의 선거구(Doughnut ward)는 일반적으로 지리적으로 북측과 남측이 연결되지 않아서 지리적 연계성 차원에서 좋지 않고, 북측과 남측 간의 정체성도 다른 경우가 많기 때문에 되도록 권고하지 않는 사례이다.

27) 영국의 지방선거(Local government elections)는 한국과 같이 전국에서 동시에 선거가 실시되는 방식이 아니고 지방자치단체에 따라 개별적인 선거 주기를 가지고 있다. 구체적으로, 4년을 주기로 지방의원(the local councillors) 전체를 선출하는 방식, 2년을 주기로 절반의 의원을 선출하는 방식, 그리고 3년 동안 매해 3분의 1씩 의원을 선출하고 4년 차에는 선거를 실시하지 않는 방식 등 세 가지 유형의 지방선거형태가 존재한다. Local government (https://www.gov.uk/elections-in-the-uk/local-government)

<그림 4-13> 도넛 선거구 (Doughnut ward)




출처: https://www.lgbce.org.uk/how-reviews-work/technical-guidance

## 4. 소결

지금까지 일본, 대만, 영국을 중심으로 이들 국가에서 지방의회 선거구 획정이 어떤 원칙에 따라 수행되고 있는지 살펴보았다. <표 4-22>는 상기 서술한 본문의 내용을 요약 및 정리한 것이다.

<표 4-22> 일본, 대만, 영국의 지방의회 의원정수 및 선거구 획정 방식 비교

| | 일본 | 대만 | 영국 |
|---|---|---|---|
| 지자체 유형 | 기관대립형 | 기관대립형 | 제도적으로 (1) 리더-내각형, (2)시장-내각형, (3)위원회형, (4) 기타 중 하나를 선택 가능함. 그러나 리더-내각형이 80%로 가장 큰 비중을 차지함. |
| 지방의회 구 | 도도부현 의회 시구 의회 | 직할시 의회 (직할시 원주민구 민대표) | 잉글랜드를 제외한 나머지는 모두 광역 |

| | 일본 | 대만 | 영국 |
|---|---|---|---|
| 조 | 정촌 의회 | 현시 의회<br>향진시 민대표<br>촌 (지방의회 없음) | 과 기초 기능이 통합된 단층 구조 지방의회<br>잉글랜드는 1계층 의회와 2계층 의회로 구분됨.<br>그 외 패리쉬 의회, 지역연합체가 존재 |
| 선거 제도 | 중대선거구제<br>단기비이양식 | 중대선거구제<br>단기비양식 | 지역별로 다양함.<br><표 16> 참조 |
| 의원 정수 | 의원 정수는 인구에 비례하여 조례로 정함.<br>단, 특별한 사정이 있는 때에는 대체로 인구를 기준으로 하고, 지역 간 균형을 고려하여 정할 수 있음(공직선거법 제15조 8항)<br>현행 제도에서 상한 규정은 없으나 관습적으로 기존 지방자치법 상한선의 범위 내에서 규정 | 특별한 규정은 없음.<br>의회 의석 규모는 선거구 인구에 비례하는 경향이 있음. | LGBCE 재량으로 결정함.<br>지방의회 거버넌스 구조, 지방의회 조사기능, 지방의원의 대표성, 지방의회의 향후 계획 등을 핵심 기준으로 의원 정수를 검토함. |
| 선거구 획정 | 행정구획, 중의원 선거구, 지세, 교통 등의 사정을 종합 고려함(공직선거법 제15조 7항). | 기본적으로 행정구역이 곧 선거구<br>선거구를 분할하는 경우, 행정구역, 인구분포, 지리적 환경, 교통여건, 역사적 기원 등을 종합 | 선거구 간 인구편차 고려<br>다음의 경우 LGBCE의 선거검토 사항이 됨.<br>(1)지자체 내 한 선거구(ward)의 유권자 |

| | 일본 | 대만 | 영국 |
|---|---|---|---|
| | | 적으로 고려함.<br>원주민 선거구의 경우 행정구역 내에서 선거구를 별도로 분할함. | 숫자가 지자체 평균 유권자 숫자에 비해 ±30% 수준으로 편차가 있을 때<br>(2)지자체 내 30%의 선거구들(wards)의 유권자 숫자가 지자체 평균 유권자 숫자에 비해 ±10% 수준으로 편차가 있을 때<br>가능한 한 공동체의 이익과 정체성을 반영<br>지리적 경계를 식별 가능<br>교통수단의 연결성, 지역사회, 편의시설들(facilities), 물리적 경계 및 기초의회 구역 등을 고려함. |

<표 4-22>를 보면 우선 세 국가에서 모두 지역 단위 내 인구수에 비례하여 지방의회의 규모가 결정한다는 방침이 공통적으로 존재한다. 하지만 동시에 세 국가의 사례를 통해 알 수 있는 또 다른 점은, 표의 등가성이나 인구비례의 기본 원칙이 다른 가치를 압도하는 절대 우위의 가치라고만 볼 수는 없다는 것이다.

예컨대 일본의 경우 인구를 기준으로 인구에 비례하여 의원 정수를 결정하도록 하지만 특별한 사정이 있을 때에는 지역 간 균형을 고려하여 정수를 규정할 수 있도록 허용하고 있고, 행정구획, 중의원 선거구, 지세, 교통 등의 사정을 종합적으로 고려하여 선거구를 획정하도록 공직선거법으로 허용하고 있다. 대만의 경우에도 과거부터 존재하는 소수의 원주민 인

종 대표성을 확보하기 위하여 원주민을 위한 특별히 마련한 선거구가 직할시 내에 별도로 존재함을 알 수 있다. 이를 통해 반드시 인구 대표성만이 절대 기준이 아니고, 국가 내 사정에 따라서는 역사적 기원과 사회문화적 배경이 선거구 획정 과정에 반영되도록 노력할 수 있음을 확인할 수 있다.

한편 영국은 의원 정수와 선거구 획정 기준에 관하여 법규정에 명문화되어 있는 앞의 두 나라에 비하여 LGBCE의 재량에 따라 해당 사항을 결정할 수 있도록 하고 있으므로 이 사안에 관하여 그 자유도가 좀 더 크다고 볼 수 있다. 동시에 재량권을 활용할 수 있는 만큼 영국은 추후 획정 결과에 대한 불만이 제기될 수 있음을 고려하여 LGBCE의 선거 검토 기준을 사전에 명확하게 제시하고 있다. 영국 또한 다른 두 나라들처럼 선거구 간의 인구편차를 기본적으로 전제하되, 가능한 한 지역 공동체의 이익과 정체성이 반영될 수 있고 지리적인 경계를 식별가능할 수 있는 범주 내에서 선거구를 획정하도록 다양한 기준들을 제시한다.

이처럼 일본, 대만, 영국의 사례를 종합하여 볼 때, 한국 지방의회 의원 정수 및 선거구 획정 문제에서 얻을 수 있는 시사점은 인구 비례성의 원칙만이 유일한 선거구 획정의 기준은 아니라는 점이다. 물론 현행 공직선거법에서도 인구 · 행정구역 · 지세 · 교통, 그 밖의 조건을 고려하여 시·도의회 의원 정수를 규정하도록 하고 있고(제22조 제1항), 자치구 · 시 · 군의회 의원의 경우에도 인구와 지역대표성을 고려하여 정수를 정하도록 하고 있다(제23조 제1항). 이처럼 제도상으로는 여러 다른 기준을 제시하고는 있지만 과거 선거구 획정에 관한 담론을 살펴보면, 인구 비례성이 선거구 획정의 거의 결정적인 요인으로서 주로 논의될 뿐 다른 대표성의 기준은 제시되지 않는 경향이 있다. 예컨대 인구 편차가 충분히 좁혀지지 않은 선거구 획정 결과로 인해 농어촌 지역은 과대대표되고 도시 지역의 과소대표되고 있다는 사실이 부정적으로 강조될 뿐이다. 그러나 수도권과 지방 간의 지역 격차가 점점 벌어지고 인구유출과 고령화로 인해 지방이 점점 소멸하고 있는 현실에서는 상술한 해외 사례를 참고하여 선거구의 대표성을 좀 더 다양한 방식으로 모색할 필요가 있을 것이다.

# V. 개선방안 제시

지금까지 지방의회 의원 정수 및 선거구 획정 제도의 연혁과 판례를 검토하고 해외 주요 국가 지방의회에서 의원 정수 및 선거구 획정을 어떠한 방식으로 규정하는지 살펴보았다. 이 장에서는 앞 장의 내용을 간략히 정리한 후, 한국 지방정치의 현실에 적용할 수 있는 지방의회 의원 정수 산정의 기준과 지역 대표성을 확보할 수 있는 개선 방안을 제시하고자 한다.

우선 앞의 3장에서는 1949년 제헌 국회에서부터 현재에 이르기까지 지방의회 의원 정수와 배분 규정이 어떻게 변천하였고 그동안 어떠한 주요한 헌법재판소 판례들이 존재했는지 검토하였다. 3장의 핵심 내용을 정리하자면, 역대 지방의원 정수 산정기준은 공통적으로 인구를 1차적인 기준으로 설정했다는 점이다.

예컨대 1960년 도의회와 서울특별시의회를 제외하고 모두 최소인구 수에 따라서 기본 의원정수를 확정한 후 인구 증가에 따라 순차적으로 인원을 증가하는 방식을 취하였다. 그리고 지역 대표성과 관련하여, 무엇보다 중요한 특징은 지역에 따라 기준 인구 숫자와 인구 증가 폭이 차별적으로 산정되었다는 점이다. 다시 말해서 인구가 많은 도시지역의 도의회나 서울특별시의회의 경우에는 지방의회의원 정수를 산정할 때에도 기본 인구수의 상한선을 높게 설정하고 추가로 할당하는 인구수 역시도 5% 수준으로 설정한 반면에, 농어촌과 같이 인구수가 적은 시의회와 읍·면의회의 경우에는 최소 인구수 기준이 낮게 설정되어 있고 추가 할당을 위한 인구 증가 폭 역시 지역적 사정을 고려하여 정해졌다는 점이다. 이는 지방의회 의원 정수를 산정하는 초기 단계에서부터 인구라는 기준과 함께 지역 대표성 및 지역적 차별성이라는 또 다른 산정기준이 반영되어 있음을 의미한다.

한편 4장에서는 일본, 대만, 영국을 사례로 하여 해외 주요 국가들은 지방의회의원 정수 및 선거구 획정을 어떠한 방식으로 규정하는지 살펴보았다. 4장의 분석 결과, 세 국가에서 모두 지역 단위 내 인구수에 비례하여 지방의회의 규모를 결정한다는 방침이 공통으로 존재하지만, 동시에 표의 등가성이나 인구비례의 기본 원칙이 다른 가치를 압도하는 절대 우위의 가치라고만 볼 수는 없다는 사실을 알 수 있었다.

예컨대 일본의 경우 인구를 기준으로 인구에 비례하여 의원 정수를 결정하도록 하지만 특별한 사정이 있을 때는 지역 간 균형을 고려하여 정수를 규정할 수 있도록 허용하고 있고, 행정구획, 중의원 선거구, 지세, 교통 등의 사정을 종합적으로 고려하여 선거구를 획정하도록 공직선거법으로 허용하고 있다. 대만도 과거부터 존재하는 소수의 원주민 인종 대표성을 확보하기 위하여 원주민을 위해 특별히 마련한 선거구가 직할시 내에 별도로 존재함을 알 수 있다. 이를 통해 반드시 인구 대표성만이 절대 기준이 아니고, 국가 내 사정에 따라서는 역사적 기원과 사회문화적 배경이 선거구 획정 과정에 반영되도록 노력할 수 있음을 확인할 수 있다. 영국 또한 다른 두 나라처럼 선거구 간의 인구 편차를 기본적으로 전제하되, 가능한 한 지역 공동체의 이익과 정체성이 반영될 수 있고 지리적인 경계를 식별 가능할 수 있는 범주 내에서 선거구를 획정하도록 다양한 기준들을 제시한다. 이처럼 해외 주요 국가들의 사례를 통해서도 인구 외에 지역이라는 핵심 기준이 공통으로 고려되고 있음을 알 수 있었다.

## 1. 지방의회 기능적 측면에서 본 의원 정수

국회의원 정수 관련 연구들은 다양하게 전개되고 있지만 지방의회 정수에 대한 논의는 거의 전무한 편이다. 한편, 지방의회 획정 관련 연구는 활발한 편이지만 지방의회 정수 및 기준에 관한 연구는 미진하다. 이는 선거구 획정에 있어 인구의 중요성은 보편적인 반면 인구라는 절대적 변수 외 다른 어떤 요인들이 포함되어야 하는지 합의가 이루어지기 힘들기 때문이다. 특히, 지방의회 관련된 연구는 국가별로 달리 고려되어야 하는데 이는 역사적 맥락, 민족/인종과 같은 특수성 등에 대한 고려가 수반되어야 하기 때문이다. 또한, 지리적 요인, 행정구역 그리고 주민의 복지증진 등 다양한 요인들이 의원 정수에는 참조되어야 하기 때문이다.

국회의원은 지역적 대표라는 의무와 함께 국가 전반적 이익 및 미래를 고려해야 하는 결정을 내려야 하지만 지방의원은 지역 대표성에 중점을 두고 활동은 전개하는 역할을 하고 있다. 그렇기에 지방의원 정수 결정은 국회의원 정수 결정과는 차원이 다른 논의라 할 수 있다. 지방의원 정수 결정에 있어 인구는 무엇보다 중요한 요인이라는 점에서 이의가 없다. 그러나 이를 결정하는 다른 요인들을 살펴보면 먼저 의회를 기능적으

로 분화하고 있는지 봐야 한다. 이는 국회뿐만 아니라 지방의회는 상임위원회 중심주의를 택하고 있기 때문이다. 상임위원회 중심주의를 택하고 있다면 행정부와 유사하게 기능적으로 분화될 수 있도록 상임위원회 구조를 갖추어야 하며, 배정된 의원들이 역할을 할 수 있도록 해야 한다. 또한, 지방정부 구조가 단체장-의회 대립형인지 아니면 통합형인지 등이 고려되어야 한다. 의회와 행정부 간 견제와 균형을 중시하는 대립형인 경우 의회가 행정부를 충분히 견제할 수 있도록 인적 구성 및 자원을 갖추어야 한다.

헌법은 제8장 지방자치 제118조에서 “①지방자치단체에 의회를 둔다.”고 규정하고 있다. 또 지방자치법 제5장의 지방의회 제30조(의회의 설치)에서는 “지방자치단체에 주민의 대의기관인 의회를 둔다.”고 규정하고 있다. 지방자치단체에 주민의 대의기관은 의회인 것이다. 한편, 현재 지방자치법에 지방의회 위원회 설치 관련 조항을 보면 “제56조(위원회의 설치) ① 지방의회는 조례로 정하는 바에 따라 위원회를 둘 수 있다.”, “② 위원회의 종류는 소관 의안과 청원 등을 심사·처리하는 상임위원회와 특정한 안건을 일시적으로 심사·처리하기 위한 특별위원회 두 가지로 한다.”, “③ 위원회의 위원은 본회의에서 선임한다.”로 되어 있다. 주민의 대의기관이며 입법기관인 지방의회는 기관대립형 속에서 견제와 균형의 역할을 수행해야 하며 전문성과 분업을 바탕으로 활동할 수 있어야 한다. 이러한 점에서 위원회 특히 상임위원회는 중요할 수밖에 없다. 지방자치법은 지방의회의 상임위원회와 특별위원회 설치를 조례로 정하게 했는데 지방의회에서 상임위원회와 특별위원회는 어떻게 운영되고 있는지 알아볼 필요가 있다. 이를 통해 의회가 기능적으로 역할하고 있는지 알 수 있기 때문이다.

### 1) 7인의 기초의회 - 경북 영양군, 전북 장수군

현재 가장 작은 기초단체는 경북 울릉군으로 2021년 10월 기준 인구는 9,019명이다. 울릉군 의회에는 공직선거법 규정에 의해 7명(비례대표 의원 포함) 의원이 있다. 다음으로 경북 영양군과 인천시 옹진군의 인구가 각각 16,396명, 20,331명으로 두 곳 모두 7명의 의원을 두고 있다. 7명 의원을 두고 있는 경북 영양군 의회 구조를 살펴보았다. <그림 5-1>은 이에 대한 결과를 보여주고 있는데 경북 영양군 의회는 소규모 7명 의원으로 상임위

원회도 갖추지 못하고 있다.

<그림 5-1> 경북 영양군의회 조직도

출처: 경북 영양군 의회 홈페이지

경북 영향군의회의 위원회 조례를 살펴보면 다음과 같다.

영양군의회 위원회 조례

제2조(위원회의 설치) ① 의회는 재해대책·청원심사 및 중요 조례안 심사 등 특정한 안건을 심사하기 위하여 필요한 때에는 본회의의 의결로써 특별위원회(이하 “위원회”라 한다)를 둘 수 있다.
② 의회는 의원의 징계와 자격에 관한 사항을 심사하기 위하여 징계자격특별위원회를 둔다.
③ 의회는 예산안과 결산을 심사하기 위하여 예산결산특별위원회를 둔다. 다만, 예산결산특별위원회를 설치하지 않고 본회의에서 바로 심의할 수 있다.
④ 제1항 내지 제3항의 위원회는 그 위원회에서 심사한 안건이 본회의에서 의결될 때 까지 존속한다.

경북 영양군의회 위원회 조례를 보면 상임위원회 설치에 대한 내용은 없고 특별위원회를 둔다는 규정만 있다. 유급제 의원들에 의해 구성된 의회이고 단체장과 대립 관계를 구축하고 있는 의회임에도 상임위원회도 갖추지 못하고 있는 의회가 견제와 균형의 역할을 수행할 수 있는지, 민의를 대변할 수 있는지 의구심이 든다. 한편, 행정부를 살펴보면 군수와 부군수 아래 3국 1실 12과, 2직속기관, 2사업소로 2019년 기준으로 494명의 공무원이 있다.[28] 영양군 행정부 구조를 보았을 때 경북 영양군의회는 적

28) 이 중 10명은 의회사무처 소속으로 의회업무 지원을 하고 있다.

어도 운영위원회를 포함 4개의 상임위원회를 두어야 한다.

<그림 5-2> 전북 장수군의회 조직도

출처: 전북 장수군의회 홈페이지

이러한 점은 다른 7인 의회도 다르지 않다. 전북 장수군는 4번째로 인구가 적은 지방자치단체로 인구는 22,085명이며, 장수군 의회는 7명의 의원으로 구성되어 있다. 특별위원회만 있는 경북 영양군과 달리 전북 장수군 의회에는 <그림 5-2>에서 보듯이 특별위원회와 2개의 상임위원회(행정복지위원회, 산업건설위원회)가 있다.

전북 장수군 위원회 관련 조례를 살펴보면 아래와 같다. 전북 장수군 의회는 의장1명, 부의장1명, 행정복지위원장 1명, 산업건설위원장 1명, 예산결산위원장 1명이 있다. 행정복지위원회 6명 이내, 산업건설위원회 6명 이내라고 규정하고 있지만 7명으로 구성된 의회의 상임위원회 위원이 충분할 것이라 기대할 수 없다. 전북 장수군은 군수와 부군수 그리고 2실 9과가 있으며 487명의 공무원이 근무하고 있다(2019년 기준).[29] 행정부에 대한 실질적인 견제, 민의를 대변하기 위해서는 현재의 2개의 상임위원회와 7명의 의원으로는 충분하지 않다. 이러한 점에서 전북 장수군 의회의 역할에 대한 기대는 낮을 수밖에 없다.

장수군 의회 위원회 조례

29) 이 중 14명은 의회 사무과 소속이다.

제2조(위원회의 설치) 장수군의회(이하 “의회”라 한다)에는 상임위원회와 특별위원회를 둔다.
제9조(상임위원회의 설치) 의회에 두는 상임위원회와 그 위원의 정수는 다음 각 호와 같다.
1. 행정복지위원회 6명 이내
2. 산업건설위원회 6명 이내
제15조(특별위원회 설치) ① 의회는 상임위원회 소관이 중복되거나 특별한 사안에 대한 조사 등이 필요한 경우에 본회의의 의결로 특별위원회를 둘 수 있다.
② 의회는 예산안과 결산을 심사하기 위하여 예산결산특별위원회를 둔다.
③ 의회는 의원의 윤리심사 및 징계에 관한 사항을 심사하기 위하여 윤리특별위원회를 둔다.
④ 특별위원회를 설치할 때에는 그 활동기간을 정하여야 한다. 다만, 본회의의 의결로 그 기간을 연장할 수 있다.
⑤ 특별위원회는 그 위원회에서 심사한 안건이 본회의에서 의결될 때 까지 존속한다.
⑥ 특별위원회는 활동기간이 종료되기 전까지 활동결과 보고서를 본회의에 제출하여야 한다.

### 2) 11인 기초의회 - 경남 합천군

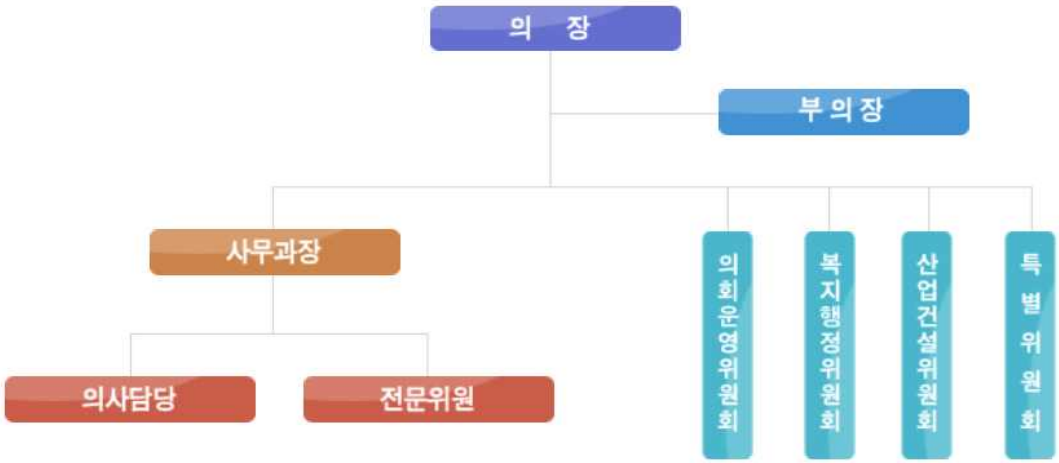
경남 합천은 인구 43,029명으로(2021년 10월 기준) 합천군의회에 11명의 의원이 있다. <그림 5-3>은 경남 합천군의회 구조를 보여주고 있다. 이를 통해 7인 의회와 비교해 크게 다르지 않지만, 운영위원회를 비롯하여 3개의 상임위원회가 있음을 알 수 있다. 이는 의장, 부의장, 3명의 위원장이 있음을 의미하며 위원회 관련 조례에서 보듯이 각 상임위원회에는 6명 이내의 위원들로 구성되어 있음을 알 수 있다.[30] 한편, 앞선 전북 장수군의

30) 합천군의회 위원회 조례
제2조(상임위원회의 설치) 합천군의회(이하 "의회"라 한다)에 두는 상임위원회와 그 위원 정수는 다음 각 호와 같다.
1. 의회 운영위원회 7명 이내
2. 복지행정위원회 6명 이내
3. 산업·건설위원회 6명 이내
제7조(특별위원회) ① 의회는 특정한 안건을 심사하기 위하여 필요한 때에는 본회의의 의결로써 특별위원회를 설치할 수 있다.
② 의회는 예산안과 결산을 심사하기 위하여 예산결산특별위원회를 둔다.
③ 의회는 의원의 윤리심사 및 징계에 관한 사항을 심사하기 위하여 윤리특별위원회를 둔다.
④ 특별위원회는 본회의의 의결로 정한 기간까지 존속한다. 다만 본회의의 의결로 그 기간을 연장할

회와 마찬가지로 복지행정위원회와 산업건설위원회가 있음을 알 수 있다. 한편, 예산결산위원회가 특별위원회이지만 상설특별위원회라는 점에서 모든 의원들이 예산결산위원회를 포함한 대부분 위원회 소속이라고 볼 수 있는 것이다.

경남 합천군은 군수, 부군수, 1국 2실, 직속기관(농업기술센터)이 있으며 729명의 공무원(2019년 12월 31일 기준)이 있다. 11인의 의원으로는 감시·감독, 군수에 대한 견제와 균형을 맞추기 힘든 구조다.

<그림 5-3> 경남 합천군의회 조직도




출처: 경남 합천군의회 홈페이지

### 3) 13인 기초의회 - 충남 서산시

충남 서산시는 인구 176,595명으로(2021년 10월 기준), 1읍 9면 5동의 행정구역을 가지고 있다. 충남 서산시의회에는 13명의 의원이 있다. 의회의 수가 13인으로 늘어난다고 해도 의회의 구조가 크게 달라지지 않다는 점을 <그림 5-4> 충남 서산시 의회 구조를 통해 알 수 있다. 충남 서산시 위원회 관련 조례는 3개 상임위원회 및 정수 그리고 특별위원회에 관해 규정하고 있으며 앞선 다른 지방자치단체 조례 내용과 유사하다.[31] 의장

수 있다.
⑤ 특별위원회는 활동기간을 종료하기전까지 활동결과 보고서를 본회의에 제출하여야 한다.
31) 서산시의회 기본 조례
제34조(상임위원회 설치) 의회에 두는 상임위원회와 그 위원 수는 다음과 같다.

을 제외한 모든 의원은 2개 상임위원회에 배정된 것으로 나타나고 있다. 서산시는 시장, 부시장, 기획예산담당관, 공보담당관, 감사담당관, 그리고 4과로 구성되어 있으며 2개의 직속기관 4개의 사업소가 있다.

<그림 5-4> 충남 서산시의회 조직도

출처: 충남 서산시의회 홈페이지

### 4) 15인 기초의회 - 전남 나주시의회

전남 나주시는 인구 116,636명(2021년 10월 기준)으로 1읍, 12면, 7동으로 이루어져 있으며 의회에는 15명의 의원이 있다. 의회 구조를 살펴보면 <그림 5-5>에서 보듯이 3개의 상임위원회와 특별위원회로 구성되어 있음을 알 수 있다. 결국 11명 의회, 13명 의회, 15명 의회의 동일한 구조를 발견할 수 있다. 전남 나주시의회 위원회 관련 조례에서는 상임위원회에 8명 이내로 위원을 둔다고 규정하고 있으며 실제로는 7명씩 위원을 배정

---

1. 의회운영위원회 : 5명 이내
2. 총무위원회 : 7명 이내
3. 산업건설위원회 : 7명 이내

제39조(특별위원회) ① 의회는 여러 상임위원회 소관과 관련되거나 특정한 사안에 대한 조사 등이 필요한 경우에는 본회의의 의결로 특별위원회를 설치할 수 있다.
② 의회는 예산안과 결산, 기금운용계획안 및 기금결산을 심사하기 위하여 예산결산특별위원회를 둔다.
③ 의회는 의원의 윤리심사와 징계 및 자격에 관한 사항을 심사하기 위하여 윤리특별위원회를 둔다.
④ 제1항에 따라 특별위원회를 설치할 때에는 그 활동기간을 정하여야 한다. 다만, 본회의의 의결로 그 기간을 연장할 수 있다.
⑤ 특별위원회는 활동기간이 종료하기 전까지 활동결과보고서를 본회의에 제출하여야 한다.

하고 있음을 조직도를 통해 알 수 있다.[32] 전남 나주시 행정조직을 보면 3국, 3실, 2개의 직속기관으로 이루어져 있으며 2019년 기준으로 1,112명의 공무원이 있다.

<그림 5-5> 전남 나주시의회 조직도

출처: 전남 나주시의회 홈페이지

### 5) 의원 정수 결정(최소 단위)

현재의 지방의회 정수 기준은 모호함을 띠고 있는데 논리적 타당성을 위해서는 의회의 기능 측면을 고려한 결정이 필요하다. 물론 지방의회 정수 결정에 대한 논리적 근거를 제시한 연구가 없기에 무엇을 기준으로 삼

32) 나주시의회 위원회 조례
제2조(설치) 나주시의회(이하 "의회" 라 한다)에 두는 상임위원회와 그 위원정수는 다음과 같다.
1. 의회운영위원회 : 8명 이내로 한다.
2. 기획총무위원회 : 8명 이내로 한다.
3. 경제산업위원회 : 8명 이내로 한다.
제7조(특별위원회) ① 의회는 특정한 안건을 심사하기 위하여 필요한 때에는 본회의의 의결로써 특별위원회를 둘 수 있으며 위원의 수는 제2조를 준용한다.
② 의회는 예산안과 결산을 심사하기 위하여 예산결산특별위원회를 둔다.
③ 의회는 의원의 윤리심사와 징계 및 자격에 관한 사항을 심사하기 위하여 윤리특별위원회(이하 '윤리위원회'라 한다)를 둔다.
④ 특별위원회는 그 위원회에서 심사한 안건이 본회의에서 의결될 때까지 존속한다.
⑤ 특별위원회는 활동기간이 종료하기 전까지 활동결과보고서를 본회의에 제출하여야 한다.

을지 매우 어려운 결정이지만 외국사례와 의회의 기능을 고려할 때 가장 먼저 제시되어야 하는 것이 의회 기능을 위해서는 몇 명의 의원이 필요한지 유추하는 것이다. <표 5-1>은 5개 기초자치단체와 의회의 특징을 비교하고 있다. 이를 통해 7명 의원으로 구성된 2개의 의회, 11명, 13명, 15명 의원으로 구성된 3개의 의회를 비교해 볼 때 7명 의원 의회는 기능을 발휘하기 힘들다는 결과를 얻을 수 있었다. 기초단위 지방의회는 적어도 3개의 상임위원회가 필요하다. 상응하는 행정부의 조직도를 보았을 때 의회운영위원회 외에 3개 상임위원회가 필요하지만, 예산결산위원회는 상설특별위원회라는 점을 감안해서 3개 상임위원회는 필수라 하겠다. 3개 상임위원회 운영을 위해서는 11명의 의원이 필요하다는 결론을 얻을 수 있다.

<표 5-1> 5개 기초단체와 의회 특징 비교

| 구분 | 경북<br>영양군 | 전남<br>장수군 | 경남<br>합천군 | 충남<br>서산시 | 전남<br>나주시 |
|---|---|---|---|---|---|
| 인구(2021년 기준) | 16,396명 | 22,085명 | 43,029 | 176,595 | 116,636 |
| 행정<br>조직 | 3국 1실<br>12과,<br>2직속기관 | 2실, 9과 | 1국 2실, 1<br>직속기관 | 3관, 4과<br>2개의<br>직속기관 | 3국, 3실,<br>2개의<br>직속기관 |
| 공무원<br>(기준) | 494명<br>(2019년) | 487명<br>(2019년) | 729명<br>(2019년) | 1,131명<br>(2020년) | 1,112명<br>(2019년) |
| 의원<br>(명) | 7명 | 7명 | 11명 | 13명 | 15명 |
| 상임위원회 | 없음 | 2개 | 3개 | 3개 | 3개 |

이를 바탕으로 현재 공직선거법에 규정되어 있는 제23조 2항에 대한 개정이 필요하다. 현재는 아래와 같이 되어 있지만,

제23조(자치구 · 시 · 군의회의 의원정수) ①시 · 도별 자치구 · 시 · 군의회 의

원의 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.
②자치구 · 시 · 군의회의 최소정수는 7인으로 한다.
③비례대표자치구 · 시 · 군의원정수는 자치구 · 시 · 군의원 정수의 100분의 10으로 한다. 이 경우 단수는 1로 본다.

②자치구 · 시 · 군의회의 최소정수는 7인으로 한다. → ②자치구 · 시 · 군의회의 최소정수는 11인으로 한다.

현재 공직선거법에서 규정하고 있는 7인은 인구 규모를 기준으로 판단한 것으로 앞서 언급했듯이 다양한 요인이 반영되면서 논리적인 구조에서 최소 정수가 산정되어야 한다. 본 연구에서는 인구 규모와 함께 의회 기능, 현재 시장-의회 대립형인 지방정부 구조를 고려하여 최소 정수를 산정하였으며 11인으로 하여야 한다고 주장하는 것이다.

## 2. 인구에 의한 의원정수 산정

앞서 논의가 지방의회 기능성 측면에서 최소 단위 의원정수를 논의한 것이라면 이번에는 타게페라와 슈가트(Taagepera and Shugart 1989)의 공식에 의한 의원정수를 살펴보려 한다. 물론 이들의 연구는 국가 간 비교이며, 인구에 의한 국회의원 숫자라는 점에서 지방의회에 대입하는 것은 무리가 있다. 그러나 인구가 무엇보다 중요한 요인이며 이를 바탕으로 정수에 대한 논의가 더욱 이루어질 수 있다는 점에서 의미를 지니게 한다.

타게페라와 슈가트(Taagepera and Shugart 1989)의 공식 S= P1/3 에 의해 의원이 정수를 논의해 보면 <표 5-2>에서 보듯이 현재 의석수와 공식에 의한 의원정수는 뚜렷한 차이가 있다는 점을 알 수 있다. 가장 인구가 적은 경북 울릉군, 경북 영양군, 인천시 옹진구 등 7석 의회에 상응하는 의원정수는 각각 21명, 25명, 27명으로 차이가 있음을 알 수 있다. 이는 현재 의석수는 인구를 고려해 보았을 때 현저히 적다는 것을 의미하며 이는 기초의원의 의석수가 늘어나야 함을 말해준다. 현재 의석과 공식에 의한 의원정수 간에는 적게는 2.3배(경남 창원시) 크게는 5.71배(경기도 시흥

시) 차이가 있음을 발견할 수 있다.[33] 이러한 점에서 현재의 의원 수보다 적어도 2배의 의원들이 필요하다고 말할 수 있다.

<표 5-2> 인구에 의한 의원정수

| 지역 | 인구(명) | 현재 의석 | S= P1/3 에 의한 의원정수 |
|---|---|---|---|
| 경상북도 울릉군 | 9,019 | 7 | 20.8 |
| 경상북도 영양군 | 16,396 | 7 | 25.4 |
| 인천광역시 옹진군 | 20,331 | 7 | 27.3 |
| 전라북도 장수군 | 22,085 | 7 | 28.1 |
| 강원도 양구군 | 22,027 | 7 | 28.0 |
| 경상북도 군위군 | 22,924 | 7 | 28.4 |
| 전라북도 무주군 | 24,036 | 7 | 28.9 |
| 강원도 화천군 | 24,408 | 7 | 29.0 |
| 경상북도 청송군 | 24,784 | 7 | 29.2 |
| 전라북도 진안군 | 25,181 | 7 | 29.3 |
| 전라남도 구례군 | 25,255 | 7 | 29.3 |
| 전라북도 임실군 | 27,009 | 8 | 30.3 |
| 충청북도 괴산군 | 36,843 | 8 | 33.3 |
| 강원도 철원군 | 43,489 | 7 | 35.2 |
| 전라남도 장성군 | 43,553 | 8 | 35.2 |
| 충청북도 옥천군 | 50,194 | 8 | 36.9 |
| 인천광역시 동구 | 61,977 | 7 | 36.9 |
| 경상북도 영천시 | 101,681 | 12 | 46.7 |
| 부산광역시 연제구 | 205,607 | 11 | 59.0 |
| 서울특별시 강북구 | 300,278 | 14 | 67.0 |
| 경상북도 구미시 | 413,366 | 23 | 74.5 |
| 경기도 시흥시 | 511,888 | 14 | 80.0 |
| 경기도 안산시 | 654,117 | 21 | 86.8 |
| 충청남도 천안시 | 658,107 | 25 | 87.0 |
| 전라북도 전주시 | 658,216 | 34 | 87.0 |
| 서울특별시 송파구 | 659,239 | 26 | 87.0 |
| 경기도 부천시 | 808,047 | 28 | 93.1 |
| 충청북도 청주시 | 848,878 | 39 | 94.7 |
| 경상남도 창원시 | 1,033,729 | 44 | 101.1 |
| 경기도 용인시 | 1,079,609 | 29 | 102.6 |
| 경기도 고양시 | 1,080,240 | 33 | 102.6 |
| 경기도 수원시 | 1,185,276 | 37 | 105.8 |

33) 모든 기초단체에 대한 분석이 아니라는 점을 고려하기 바람.

또한, 현재 의석수를 결정하는 방식에 인구만이 중요한 요인이 아님을 보여준다. 인구 외에도 수도권과 비수도권에 차이가 있으며, 광역시와 광역도와는 의석 수 산정에 커다란 차이가 있다. <표 5-2>에서 보듯이 인구가 비슷한 경기도 안산시, 충남 천안시, 전북 전주시, 서울시 송파구의 기초의원 의석수는 각각 21, 25, 34, 26으로 커다란 차이가 있음을 알 수 있다. 이러한 점은 경기도 부천시와 충북 천안시를 비교해도 알 수 있다. 한편, 가장 의원이 많은 기초의원은 경남 창원시의회로 44명의 의원이 있다. 반면 경남 창원시보다 인구 규모가 큰 경기도 용인시, 고양시, 수원시의회의 의원은 경남 창원시에 비해 적다.

## 3. 소결론

위의 두 방식으로 현재 기초의회가 필요로 하는 의석수를 산정해 보면 최소 11명-20명이라는 점을 알 수 있다. 의회의 기능적 측면에서 본다면 11명의 의원이 있어야 의회가 제대로 된 기능을 할 수 있으며 인구 차원에서 보면 21명의 의원이 필요하다고 하겠다. 이는 전반적으로 기초의원의 수는 많이 늘어나야 하며 이를 통해 의회의 기능적 역할 궁극적으로 민주주의 발전을 도모해야 한다고 하겠다. 기초의회 의원 정수는 2006년 유급화 이후 줄어드는 양상을 보였다. 그러다 보니 지방의원이 대표하는 주민의 수는 다른 국가(선진국)와 비교하여 지나치게 많은 편이라 말할 수 있다. 이러한 이유로 의원 정수를 합리적 기준에 맞춰 늘리는 작업이 필요하다. 무엇보다 현재 “자치구 · 시 · 군의회의 최소 정수는 7인으로 한다.” 라는 공직선거법 규정을 바꾸어야 하며, 이에 상응하여 19명으로 되어 있는 시 · 도의회의 의원정수 관련 공직선거법(제22조) 규정도 수정이 필요해 보인다. 실질적으로 본 연구는 소수의 의원으로 운영되고 있는 기초의회에 관한 연구에 초점을 맞추었기에 광역의회에 대해 언급할 기회는 없었다. 이는 상대적으로 광역의회의 규모는 커진 데 비해 기초의회의 규모는 작아졌기 때문이다. 또한, 규모가 작은 제주특별자치도와 세종특별자치시 의회도 각각 7개, 4개 상임위원회를 가지고 있기 때문이다. 이러한 이유로 기초의회에 초점을 맞추었다. 전반적으로 보았을 때 실질적인 지방자치제 실시, 시장-의회 대립형에 맞춰 의회의 의석수를 다시 산정하는 과정이 필요하다고 제안한다.

# VI. 결론: 지방의회 정수 확대와 지방자치 활성화

이 글은 제8회 전국동시지방선거를 앞두고 지방선거에서 인구대표성과 지역대표성을 동시에 강화하기 위한 방편으로 지방의회의원 정수 및 선거구 획정의 합리적인 방안을 모색하기 위한 목적으로 쓰였다.

이를 위해 우리나라 지방선거에서 의원 정수의 산정과 선거구 획정 방식에 관한 제도변화를 통시적으로 추적하고 그 과정에서 나타난 쟁점이 무엇인지 살펴보았다. 우리나라에서 효과적인 지방자치에 대한 고민은 건국과 함께 시작되었고 풀뿌리 민주주의의 활성화를 위해 인구대표성과 지역대표성을 함께 고려하여 각급 지방의회의 정수가 산정되었다.

그러나 민주화 이후 지방의회의원의 정수는 광역의원과 기초의원 모두 대표하는 인구수에서 현재까지 증가하여 우리의 지방자치가 애초의 취지와는 달리 전체적인 인구대표성이라는 측면에서 후퇴하는 모습을 보였다. 또한, 광역의회와 기초의회 모두 인구수가 많은 대도시와 수도권이 다른 지역에 비해 인구수 대비 의원 정수 비율이라는 측면에서 상대적으로 더 약한 대표성을 갖고 있었다. 다만 이러한 지역 간 차이는 광역의회와 기초의회가 각 지방자치단체 지역에 관한 결정을 내리고 그 권한과 결정내용이 다른 지역에 영향을 미치지 못한다는 점에서 대의민주주의를 위협하는 큰 문제라고 보기는 어렵다.

더욱 중요한 문제는 인구수와 상관없이 지역의 특성에 맞추어 지방자치의 중요한 결정을 해야 하는 지방의회의 특성상 그러한 논의가 심도 있게 이루어질 수 있고 전문성을 가지고 다양한 현안들에 대해 대처할 수 있도록 의사결정과정에 필요한 최소한의 의원정수의 산정이 이루어지고 있지 못하다는 점이다. 지방자치의 활성화는 지방의회가 제 기능을 발휘할 수 있는 여건이 갖추어진 경우에만 기대할 수 있다는 점에서 최소한의 인적 자원도 확보하고 있지 못한 지방의회의 현실은 시급히 개선될 필요가 있다. 결국 인구대표성이 가장 기본적인 기준인 것은 사실이지만 그 자체로 전부가 아니며 지역대표성에 대한 고려는 불가피하고 지방자치 활성화라는 정책 목표에 부합하는 제도개선이 필요한 것이다.

앞의 3장에서 분석한 바와 같이, 본 연구에서는 역대 지방의회 의원정수 산정에서는 그 초기 단계에서부터 인구라는 원칙과 지역이라는 또 다른 원칙을 함께 고려하였다는 점을 알 수 있었다. 또한, 4장의 분석에서도 알 수 있듯, 일본, 대만, 영국 세 국가에서 모두 지역 단위 내 인구수에 비례하여 지방의회의 규모가 결정한다는 방침이 공통으로 존재하지만, 동

시에 표의 등가성이나 인구비례의 기본 원칙이 다른 가치를 압도하는 절대 우위의 가치라고만 볼 수는 없다.

한편 5장에서 살펴보았듯 인구와 지역 외에도 의회의 운영 측면에서 보면, 현재 기초의회는 적어도 11명의 의원이 필요하다. 이는 의회운영위원회 외 2개 이상의 상임위원회 그리고 예산결산특별위원회를 운영하기 위한 최소한의 필요 의원의 수다. 반면 인구 측면에서 보았을 때 최소한 21명의 의원이 필요하다고 말할 수 있다. 의원 정수를 결정하는 것은 어려운 작업이며 인구 외에 다른 요인에 대한 많은 고려가 필요하다. 그러므로 의원의 정수를 구하는 공식에 집중하기보다는 기초의회가 기관대립형 구도에서 기능하기 위해 적어도 몇 명의 의원이 필요한지 산정하는 작업부터 시작해야 한다. 이를 결정한 후 이를 최소점으로 하여 인구 증가 혹은 인구밀도, 지리 등을 고려한 의원 증가 방식을 결정해야 할 것이다.

현재 국회에서는 지방자치의 활성화를 위해 권역별 비례대표, 기초의회 선거구 크기 조정, 면적을 고려한 선거구 획정, 도농복합선거구 확대, 의원정수 확대 등 다양한 방안들이 논의되고 있다. 이러한 방안들은 인구와 지역대표성 향상이라는 목적을 공유하지만 각 제도도입으로 파생될 수 있는 문제점에 대한 충분한 검토가 부재한 상태로 제기되고 있다.

예를 들어, 권역별 비례대표제는 지방의회의원이 다루어야 할 사안이 해당 의회의 관할지역 내의 현안들이라는 점에서 비추어볼 때 해당 지역 유권자들의 선호를 반영하기 어려울 뿐 아니라 비례대표의 특성상 후보추천과정이 정당에 의해 독점되는 상황에서 유권자들의 후보선택권을 제한한다는 문제점이 있다. 더욱이 정당법에 따라 지역 정당 설립이 엄격하게 제한되고 있다는 점에서 지방자치 활성화의 측면에서 득보다 실이 많은 제도라 할 수 있다.

또한, 기초의회 선거구 크기 조정과 면적을 고려한 선거구 획정 역시 그 자체로 중요하지만, 국회의 논의를 통해 일률적인 규정을 만들고 이를 일괄적으로 모든 지역에 적용하는 것은 지역의 특수성을 제대로 반영하지 못할 가능성이 크다. 도농복합선거구 확대 역시 지방의 도시와 농촌 지역의 인구 편차를 고려하여 지역대표성을 높이는 데 필요한 방안이지만 해당 지역 유권자들의 의견을 수집하여 선호를 반영할 문제이지 중앙정치 차원에서 일괄적인 규정을 통해 제도적용을 강제하는 것은 지방자치 본연의 취지를 왜곡하는 문제점을 가지고 있다.

결국, 현재 국회에서 논의되고 있는 권역별 비례대표제, 기초의회 선거구 크기 조정, 면적을 고려한 선거구 획정, 그리고 도농복합선거구 확대

등은 공통으로 지역의 환경과 특수성에 따라 크게 달라지는 것으로서 섣부른 제도의 일괄적인 도입보다는 지역의 유권자들과 지방자치단체의 정책결정자들이 소통을 통해 합리적인 방안을 찾아내야 하는 사안들이다. 따라서 이에 대한 국회의 논의와 결정은 분권에 기초한 지방자치제도에 역행할 개연성이 높다. 이보다는 현재 제도적으로 도입은 되었지만, 실질적인 자율성과 권한이 거의 없는 기초의원선거구획정위원회를 구성과 운영방식에 있어서 내실화하고, 이를 지역의 관계자들이 선거구 획정과 정수배분을 위한 생산적인 논의의 장으로 만드는 것이 지방자치 활성화에 적절한 방법이라 생각된다.

한편 지방의회의원 정수의 확대는 전체적인 지방의회의 인적구조와 직접 관련된 사안으로서 국회가 주체가 되어 생산적인 논의의 장을 이어갈 필요가 있다. 이 보고서에서 살펴본 바대로 우리의 지방의회가 인구 증가를 반영하지 못하는 지방의원의 수적 감소로 인구대표성의 측면에서 초기보다 후퇴하고 있음이 확인되었고 인구편차로 인한 지역대표성의 고려가 중요해진 상황에서 지방의회의원 정수의 확대는 적극적인 논의가 필요하다. 우리와 유사한 상황에 놓인 해외 사례의 검토에서도 지방의회의 규모 결정에 있어서 인구대표성이 일차적인 기준인 것은 사실이나 지역의 특성을 포괄하고 있는 지역대표성 역시 중요한 기준임이 공통으로 발견되었다. 더욱이 현행 우리 지방의회의 현실에서 적절한 인적자원의 확보되지 못하여 지역 현안에 대해 논의할 기본적인 조직조차 갖추지 못하고 제 기능을 하지 못하는 경우들이 적지 않게 존재한다. 이러한 검토내용들은 공통으로 지방의회의원 정수의 확대가 왜 필요한지 타당한 근거들을 제시하고 있다. 지방자치 활성화에 대한 유권자들의 요구가 커지고 있고 국회에서도 지방자치법 전면개정을 통해 이를 적극적으로 뒷받침하겠다는 의지를 보인 만큼 지방의회가 제 기능을 할 수 있도록 지방의원 정수 확대에 긍정적인 태도로 임해야 할 것이다.

# 참고문헌


강민제 · 윤성이. 2007. “선거구획정과 선거결과의 왜곡: 2006년 지방선거를 중심으로.”『한국정당학회보』8(6). pp.5-28.

강신구. 2017. “민주화 30년: 지방자치의 성숙과 과제.” 『대한민국 민주화: 30년의 평가』 서울: 대한민국역사박물관.

강신구. 2018. “지방분권과 선거: 지방의회 구성을 위한 선거제도의 문제.” 『전국동시지방선거 외부평가: 선거제도, 과정, 관리, 지역별 분석』 중앙선거관리위원회 용역보고서.

강우진. 2015. “선거구 획정의 정치학: 쟁정과 과제.”『의정연구』45. pp.6-27.

강휘원. 2001. “투표의 등가성을 위한 선거구획정의 정치와 기법.” 『한국정치학회보』35(2). pp.89-112.

_____. 2005. “제16대 총선의 선거구 인구수 편차요인 분석.” 『대한정치학회보』12(3). pp.305-331.

_____. 2006a. “선거구획정의 조밀성 측정방법 개발을 위한 이론적 연구.” 『대한정치학회보』14(1). pp.21-45.

_____. 2006b. “제17대 국회의원 선거구의 조밀성 측정과 GIS.” 『한국정치학회보』40. pp.99-123.

_____. 2007. “한·일 선거구획정의 의석재분배 효과 비교분석.” 『한국정치학회보』41(3). pp.33-53.

_____. 2015. “제20대 국회의원 선거구획정의 지역대표성 강화 방안.” 『한국정치연구』24(2). pp.121-149.

고선규. 2006. “2006년 지방선거에서 중선거구제 도입과 정치적 효과.” 『한국정치연구』15(2). pp.121-145.

경기일보. 2018. “경기도의원 13명 늘었다… 지방선거 선거구 획정안 타결” http://www.kyeonggi.com/news/articleView.html?mod=news&act=articleView&idxno=1449390 (최종검색일: 2021.12.16.)

김정도. 2015. “표의 등가성을 통해 본 선거구획정의 공정성: 측정과 함의.” 『한국정치학회보』49(4). pp.267-299.

김정도·김경일. 2018. “지방의회 선거의 표의 등가성 측정과 선거구획정:

제4-6회 시·도의회의원 선거를 중심을. 『의정연구』 24(1): 241-276.
김욱. 2007. “영국 의회-지방의회 간 관계의 발전과 시사점.” 『세계지역연구논총』25(3), pp.329-351.
김형중・김도종. 2003. “국회의원 선거구획정의 제도개혁에 관한 연구 – 인구대표성과 지역대표성의 조화를 중심으로.” 『대한정치학회보』 11(2). pp.45-64.
김희곤. 2004. “우리 나라 지방의회의 의원정수에 대한 고찰.” 『토지공법연구』 22: 133-158.
대한민국시도지사협의회. 2020. 『영국 지방자치단체 개황』https://www.gaok.or.kr/gaok/unionBbs/view.do?type=3&menuNo=200067&nttId=12953&bbsId=B0000055 (검색일: 2021/11/03)
명성준. 2019. “지방분권과 지방선거구 획정: 영국 지방선거구 획정 사례를 중심으로.” 『한국자치행정학보』 33(4), pp.337-354.
문은영. 2020. “선거구획정의 접근방법에 대한 연구: 기초의회 선거구 획정 과정을 중심으로.”『입법과 정책』12(1). pp.31-59.
박형규・전부열・성은빈・홍수동. 2019. “지방의회 의정역량 강화를 위한 의정지원 제도 개선방안 : 대만과 일본의 의정활동 지원현황을 중심으로.” 『GRI 연구논총』21(1), pp.161-183.
서복경. 2012. “한국 의석할당제도의 문제점: 선거구 획정과 선거인수 불균형.”『한국정치연구』21(1). pp.79-100.
송병권. 2020. “컴퓨터 시뮬레이션을 사용한 당파적 게리맨더링 분석.” 『한국정당학회보』17(4). pp.43-67.
심지연 · 김민전. 2001. “역대 국회의원 선거구 획정에 대한 평가: 표의 등가성과 정당 간 공정성을 중심으로.”『한국정치학회보』35(1). pp.125-148.
안순철. 2016. 『선거체제 비교 제도적 효과와 정치적 영향』 서울: 법문사.
윤종빈. 2006. “선거구 획정과 지방자치: 경기도 사례분석.”『정치 · 정보연구』12(9). pp.305-328.
이상윤. 2018. 『주요 외국의 지방자치제도 연구: 일본』한국법제연구원.
이상학 · 이정규. 2015. “민주주의에서 표의 불평등성: 국회의원 선거구 획정의 왜곡도 분석.”『의정연구』10(2). pp.5-23.

이은주. 2015. “대만여성의 정치참여 연구: 법적·제도적 기반과 사회문화적 요인 분석.” 『의정연구』 21(1), pp.132-164.
이재묵. 2016. “선거구획정의 쟁점과 과제.”『동서연구』 28(1). pp. 175-202.
이청수. 2016. “지방의회 의원 지역 선거구 획정과 의원 정수에 관한 논의.” 『지방의정』 22(4): 58-63.
장은혜. 2018. 『주요 외국의 지방자치제도 연구: 영국』 한국법제연구원.
정병기. 2014. 『주요국의 지방선거제도와 공천방식 비교연구』 국회입법조사처.
정준호・이일영. 2017. “분권형 발전을 위한 지역 연합 전략: 영국 사례의 검토와 한국에의 적용.” 『동향과전망』 101호, pp.68-106.
정준표. 2010. “현행 기초의원 선거의 선거구제: 문제점과 그 개선 방향.” 『대한정치학회보』 18(1). pp.347-382.
조성대. 2010. “선거구제의 정치적 효과에 관한 연구.” 『현대정치연구』 제3권 제2호: 115-150.
주상현·공풍륭. 2006. “5.31 지방선거제도의 주요 내용과 함의.” 『한국자치행정학회』 19(4): 145-172.
중앙선거관리위원회, 2009. 『대한민국선거사 제5집, 제6집』. 과천: 중앙선거관리위원회.
제헌국회 제20차 본회의 회의록(1949년 2월 2일).
제헌국회 제25차 본회의 회의록(1949년 2월 8일).
제17대 국회 제254회 정치개혁특별위원회 회의록(2005년 6월 24일).
제20대 국회 제355회 헌법개정 및 정치개혁특별위원회 회의록(2018년 1월 23일)
지병근. 2021. “선거구 획정의 정치과정.”『한국정당학회보』 20(1). pp. 107-144.
지은주. 2018. “2018 대만의 지방선거와 국민투표 분석.” 『국제・지역연구』 28(1), pp.121-153.
하세헌. 2019. 『일본 지방선거의 무투표 당선에 대한 실증분석과 사례 연구』 중앙선거관리위원회.
하혜영. 2021. “지방자치단체의 기관구성 다양화 논의와 향후 과제.” 이슈와 논점. 2021.06.02. 제1844호. pp.1-4.
한겨레. 2016. “쯔위의 나라’ 대만을 이해하기 위한 8가지 핵심

키워드” https://www.hani.co.kr/arti/PRINT/727415.html (검색일: 2021/11/23)

홍재우. 2016. “제20대 국회의원선거 선거구획정 과정 및 평가.”『의정연구』 47. pp.5-23.

Bruhn, Miriam, Francisco Gallego, and Massimiliano Onorato. 2010. “Legislative Malapportionment and Institutional Persistence.” Leitner Program Working Paper, Leitner Program in International and Comparative Political Economy, Yale University.

Fiorino, Nadia and Roberto Ricciuti. 2007. “Legislature size and government spending in Italian regions: Forecasting the effects of a reform.” Public Choice 131: 117-125.

Hòhmann, Daniel. 2017. “The effect of legislature size on public spending: evidence from a regression discontinuity design.” Public Choice 173: 345-367.

Orr, D. Graeme and Ron Levy. 2010. “Electoral Malapportionment: Partisanship, Rhetoric and Reform in the Shadow of the Agrarian Strong-man.” TC Beirne School of Law Legal Studies Research Paper Series, Research Paper No. 10-4. The University of Queensland.

Purdam, Kingsley, Peter John, Stephen Greasely, and Paul Norman. 2008. “How many elected representatives does local government need? A review of the evidence from Europe.” CCSR Working Paper 2008-06.

Samuels, D., & Snyder, R. 2001. The value of a vote: malapportionment in comparative perspective. British Journal of Political Science, 31(4), 651-671.

Sandford, M. 2016. “Devolution to local government in England.” Briefing Paper. No. 07029, House of Commons Library.

Muzzio, Douglas and Tim Tompkins. 1989. “On the Size of the City Council: Finding the Mean.” Proceedings of the Academy of Political science, 37(3), 83-96.

LGBCE. 2021a. “Council Size Guidance: A guide to making a strong submission.” https://s3-eu-west-2.amazonaws.com/lgbce/Corporate%20Documents/Gui

dance/Council%20Size%20Submission%20Guidance.pdf (검색일: 2021/11/04)

LGBCE. 2021b. "How to propose a pattern of wards: Helping you make the strongest possible case to the Commission." https://s3-eu-west-2.amazonaws.com/lgbce/__data/assets/pdf_file/0008/25694/Proposing-new-wards-guidance-2015-08-04.pdf (검색일: 2021/11/09)

Petterson-Lidbom, Per. 2012. "Does the size of the legislature affect the size of government? Evidence from two natural experiments." Journal of Public Economics 96: 269-278.

Purdam, Kingsley, Peter John, Stephen Greasley, and Paul Norman. 2008. "How may elected representatives does local government need? A review of the evidence from Europe." CCSR Working Paper 2008-06.

Taagepera, Rein and Matthew Soberg Shugart. 1989. "Seats and Votes: The Effects and Determinants of Electoral Systems." New Haven: Yale University Press.

<웹사이트>

(1) 일본
- 일본 지방자치법 https://elaws.e-gov.go.jp/document?lawid=322AC0000000067
- 일본 공직선거법 https://elaws.e-gov.go.jp/document?lawid=325AC1000000100

(2) 대만
- 대만 중앙선거관리위원회 https://www.cec.gov.tw/central/cms/elec_intro
- 대만 선거관리위원회 주관 법규 https://law.cec.gov.tw/LawQuery.aspx

(3) 영국
- 영국정부 홈페이지 https://www.gov.uk/guidance/local-government-structure-and-elections
- 스코틀랜드정부 홈페이지 https://www.gov.scot/policies/local-government
- 웨일스 법무부 홈페이지 https://law.gov.wales/local-government-bodies

- 북아일랜드 정부 홈페이지 https://www.nidirect.gov.uk/articles/local-councils
- 뉴로컬 https://www.newlocal.org.uk
- 잉글랜드 의회 지도
  https://www.google.com/maps/d/u/0/viewer?hl=en&mid=1S_AbfmYbOpHBeyLEcmB9f-wRD4Y&ll=52.82654487488067%2C0.5039275520141335&z=7
- 런던정부선거구획정위원회 https://www.lgbce.org.uk/

2021년도 중앙선거관리위원회 연구용역보고서

「지방의회의원선거구의 지역대표성 확보 방안에 대한 연구」

발행일 | 2021년 12월 15일

발행처 | 중앙선거관리위원회 법제과

주 소 | 경기도 과천시 홍촌말로 44

전 화 | 02-3294-8410

인 쇄 |

• 보고서 내용의 무단복제를 금함

(비매품)