

# 제21대 국회의원 선거구 재획정에 대한 평가: 인구대표성과 지역대표성을 중심으로\*

윤지성 | DGIST\*\*

## | 국문요약 |

본 연구는 제21대 국회의원 선거구 재획정의 결과를 분석한다. 준연동형 비례대표제의 도입으로 정당들의 극심한 대립 끝에 비례대표 의석수가 기존과 동일하게 결정되면서 지역구 의석수도 제20대 국회와 동일하기 때문에 선거구 재획정의 결과를 객관적으로 분석할 수 있는 환경이 조성되었다. 본 연구의 분석 결과 인구대표성의 관점에서 경기도의 과소 대표가 심각한 수준이며, 호남지역이 과대 대표되었기 때문에 지역별 선거구 의석수 조정이 필요한 상황이다. 광역시와 도지역으로 나뉘었을 때는 기존의 견해와 달리 오히려 서울과 부산이 과대 대표되고 있으며, 도지역의 과소 대표가 더 큰 것으로 나타났다. 선거구가 재편된 지역들의 각 선거구 면적을 비교했을 때 표준편차가 감소해서 지역대표성의 관점에서 이전 선거보다 개선되었다고 평가할 수 있다.

주제어 | 국회의원 선거, 선거구 획정, 인구대표성, 지역대표성

\* 본 연구는 과학기술정보통신부에서 지원하는 DGIST Start-up Fund에 의해 수행되었습니다(2021010049). 유익한 논평을 해주신 심사위원들께 진심으로 감사드립니다.

\*\* DGIST 교양학부 조교수

## I. 들어가며

헌법재판소는 2014년 10월 국회의원 선거구의 인구편차가 2:1을 넘어서는 안 된다고 결정함으로써 1995년에 4:1, 2001년에 3:1에 이어 선거구 획정에 있어서 인구비례의 원칙을 확정하였다. 선거구 획정은 대표성과 공정성의 관점에서 지속적으로 논쟁적인 문제였고, 매 선거마다 이에 대한 문제제기가 이뤄져 왔다. 무엇보다도 선거구 획정은 국회의원들의 이해관계가 첨예하게 대립되는 문제이기 때문에 당사자인 국회의원들은 선거구 조정에 민감하며, 그로 인해서 지속적으로 문제가 제기되어도 큰 폭의 변화가 이뤄지기 어려웠다. 특히 1987년 민주화 이후 우리나라의 거대 정당들이 지역적 기반을 가지고 있기 때문에 지역별, 도농 간 선거구 의석수 조정은 정당 간 이해관계에 입각하여 합의를 이루기가 매우 힘들었다.

공직선거법 제24조의2 1항에 국회의원 선거일 1년 이전에 지역구가 확정되어야 한다고 명시하고 있음에도 불구하고 제21대 국회의원 선거구 획정은 무려 선거일 39일 전인 2020년 3월 7일에서야 국회에서 통과되었다(김종갑·허석재 2020). 이번에도 선거를 앞두고 가까스로 타결된 주된 이유는 준연동형 비례대표제 도입이 정당들의 극심한 대립 끝에 2019년 12월 27일에 겨우 타결되어 지역구 의원정수가 그제서야 확정되었기 때문이다. 선거법 개정안 원안에서는 준연동형 비례대표제를 도입하면서 지역구 의원정수를 225석으로 줄이고, 비례대표 의석수를 75석으로 늘리는 방향이었기 때문에 제21대 국회의원 선거구 획정에서 큰 변화가 나타날 것이라고 예상되었다. 그러나 비례대표 의석수가 제20대 국회와 동일하게 47석으로 결정되면서 지역구 의석수 또한 253석이 되었고, 제21대 국회의원 선거구 획정은 이전에 비해서 소폭의 변화에 그치게 되었다. 그러나 한편으로는 지역구 의원정수가 제20대 국회와 제21대 국회에서 동일하기 때문에 제21대 국회의원 선거를 앞두고 시행된 선거구 재획정의 결과를 분석하는데 있어서는 더없이 훌륭한 조건이라고 할 수 있다. 헌법재판소의 선거구 인구편차 2:1 이내 제한 결정이 처음으로 적용된 선거가 제20대 국회의원 선거였고,

준연동형 비례대표제 도입으로 정당들의 극심한 대립 끝에 비례대표 의석수가 기존과 동일하게 결정되면서 지역구 의석수도 제20대 국회와 동일하기 때문에 선거구 재획정의 결과를 객관적으로 분석할 수 있는 환경이 조성되었다.

선거구 획정은 민주주의의 대표성이 현실에서 구현되기 위한 중요한 제도적 장치이며, 유권자들의 의사를 최대한 공정하게 반영하기 위해서 국민들의 대표인 국회의원 선출을 앞두고 매년 다시 조정된다. 앞에서도 언급했듯이 선거구 획정은 후보의 입장에서 게임의 규칙 성격을 지니고 있기 때문에 이해관계가 치열하게 대립하는 갈등의 장이어서 중립적인 결과도출이 요구된다. 그러나 매년 국회의원 선거 전에 확정된 선거구 획정의 결과가 과연 중립적인지, 그 평가기준이 무엇인지에 대해서는 여러 측면의 고려가 필요하다. 따라서 본 연구의 목적은 제21대 국회의원 선거를 앞두고 이뤄진 선거구 재획정에 대해서 평가를 하는 것이며, 제21대 국회의원 선거구 재획정 결과를 제20대 국회의원 선거구 획정 결과와 비교해서 인구대표성과 지역대표성의 관점에서 어떻게 바라볼 수 있는지에 대해서 논의할 것이다. 인구대표성의 관점에서는 각 광역시/도별 인구비례 적정 의석수와 실제로 획정된 의석수를 비교하여 개선 여부를 평가하며, 또 다른 기준으로 획정지수를 사용하여 제20대 국회와 제21대 국회의 선거구 획정을 비교할 것이다. 지역대표성의 관점에서는 선거구가 개편된 광역시/도를 중심으로 개편된 선거구 면적의 표준편차를 비교하여 거대선거구 문제가 개선되었는지 평가할 것이다. 기존의 연구들이 선거구 재획정의 공정성을 주로 인구대표성의 관점에서 평가했다면 본 연구는 그것에 더하여 지역대표성의 관점까지 복합적으로 평가하고 두 관점을 입체적으로 조화시키려는 시도이다.

## II. 기존연구 검토

선거구 획정의 공정성 문제는 선거연구에서 핵심적인 주제이다(Butler and

Cain 1992; Grofman et al. 1982; McCubbins and Schwartz 1988). 선거구 획정의 공정성을 위한 기준으로 선거구 사이의 인구가 비슷한지, 선거구의 모양이 조밀한지, 선거구의 경계는 연속적으로 이어져 있는지 등을 들 수 있는데(Butler and Cain 1992), 공정성의 문제와 관련해서 가장 명확한 문제는 게리멘더링이다. 선거구를 자의적으로 특정 정당에게 유리하게 획정하는 게리멘더링과 관련하여 선거구의 조밀성이 대표적 기준으로 사용되어 왔으나(Pildes and Niemi 1993), 이것은 상대적인 기준이기 때문에 명확하기 어려운 측면이 있다(Polsby and Popper 1991). 이와 더불어 선거구 획정에서 중요한 것은 바로 표의 등가성 원칙이다(McCubbins and Schwartz 1988). 표의 등가성 원칙은 대표성의 문제와 직결되며, 주로 지적되는 논의는 인구대표성이 선거구 획정에 정확히 반영되어야 한다는 것이다. 그러나 현실적으로 모든 선거구의 인구가 동일할 수 없기 때문에 선거구간 인구편차는 허용되며 이것에 대한 논의가 선거구 획정에서 중심적으로 다루지고 있다. 특히 선거구 사이의 인구편차와 지역별 의석수 할당을 어떻게 할 지에 대한 문제는 중요한 주제라고 할 수 있다(Bullock III 2021; Ladewig and Jasinski 2008). 그리고 선거구 획정에서의 인구편차 허용 정도의 문제는 총선과 지방선거처럼 선거의 층위에 따라서 다르게 보기도 한다(Rallings et al. 2004).

한국의 선거구 획정 관련 연구들은 크게 인구대표성, 지역대표성과 같은 획정의 공정성 원칙에 대한 연구들과 선거구 획정 과정에서 중립성을 보장하기 위한 제도 개선 연구들로 나뉘볼 수 있다. 2014년 헌법재판소의 선거구 인구편차에 관한 결정은 헌법에서 추구하는 정치적 평등 실현에 있어서 인구대표성이 가장 중요한 원칙임을 확인했으며, 그에 대해서 반론을 제기하기는 어려울 것이다. 하지만 인구대표성이 1차적 기준임에도 불구하고 다른 요소 또한 고민해야 함을 제기하는 연구들도 있다. 선거구 획정 과정에서 표의 등가성이 중심적으로 고려되어야 할 원칙이지만, 이를 기계적으로 적용할 경우에는 농산어촌 지역의 대표성을 훼손할 수 있다. 그러므로 이러한 문제를 다소나마 해결할 수 있는 현실적인 방안은 의석수의 증가를 통한 비례대표제의 확대라는 것이다(강우진 2015). 지역대표성을 고려

해야 한다는 입장의 논리는 인구비례를 맞추기 위해서 농산어촌의 선거구를 재획정하는 경우에 인구 저밀도 지역의 정치적 소외감 발생의 문제가 있고, 넓어진 선거구 내에서 소지역주의의 문제가 발생할 수 있기 때문에 권역별 비례대표제를 통해서 지역대표성을 보완하자는 것이다(강휘원 2015; 이재묵 2016). 이러한 주장의 근거로 우리나라 의회는 지역대표성을 반영하는 상원과 인구대표성을 반영하는 하원의 양원제 체제가 아니라 단원제이기 때문에 인구대표성뿐만 아니라 지역대표성을 고려해야 한다는 것이다(윤종빈 2017). 인구대표성을 우선적으로 고려해서 나타나는 문제가 농산어촌 지역의 거대선거구인데, 이를 보완하는 차원에서 영국, 캐나다와 같은 나라들처럼 면적을 선거구 획정에 반영할 필요성을 제기하는 입장도 있다(김종갑·허석재 2020). 인구대표성을 강화하면서 지역대표성이 지속적으로 약화되어 왔고 그 결과 농산어촌의 지역대표성이 축소되어 그 지역의 목소리가 정치에 미치는 영향이 점점 축소된다는 것이다(김감영 2021). 또한 이것은 지역대표성의 약화와 더불어, 농산어촌으로 한정하면 수도권 농산어촌이 비수도권에 비해 과대표되는 문제도 있다(이정섭·지상현 2021). 정준표는 기초의회 선거구 획정 사례를 통해 형식적 표의 등가성과 실질적 표의 등가성이라는 기준이 충돌할 수 있으며, 실질적 표의 등가성이 고려되어야 함을 지적한다(정준표 2010). 선거구 획정의 연구가 주로 국회의원 선거를 대상으로 이뤄지지만, 지방선거에서도 마찬가지로 인구대표성 외에 지역동질성을 고려해서 선거구를 획정해야 한다고 본다(김정도·김경일 2018). 지역대표성을 확보하면서 공정성을 개선할 방법으로 농어촌 인구수에 가중치를 부여하는 방안이 제시되기도 한다(김정도 2015).

한국의 선거구 획정에 관한 논의들은 주로 원칙에 대한 부분을 다루는 연구들이 많지만 선거구 획정의 결과를 실증적으로 평가하는 연구들이 흔치 않게 존재하는데, 이상학과 이성규의 공동연구가 대표적이다. 인구대표성을 측정하기 위한 기준으로 선거구 획정지수의 분산계수, 정치적 지니계수, 코사인계급지수를 사용하여 평가해볼 때 제19대 국회의원 선거구 획정과 비교하여 선거구 인구편차를 2:1로 조정한 제20대 국회의원 선거구 획정 결과는 인구대표성이 개선되었

으며 선거구 획정지수의 분산 격차도 감소했음을 확인했다(이상학·이성규 2016). 그러나 제20대 국회와 제21대 국회를 비교하면 선거구 획정지수의 분산 계수와 코사인제공지수는 제20대보다 소폭 감소했으나 정치적 지니계수는 소폭 상승하여 인구대표성의 관점에서 비슷한 수준이라는 것이다(이상학·이성규 2020). 또한 제20대 국회의원 선거구 획정에서 지역대표성을 평가한 결과 광역시의 선거구와 농산어촌 선거구 간 지역대표성을 나타내는 의석당 면적에 있어서 큰 차이를 나타내고 있으며, 이전보다 인구대표성이 개선된 대신에 지역대표성이 약화되었다는 사실을 보여주고 있다 (이상학·이성규 2017). 이러한 연구들은 선거구 획정 결과를 주로 인구대표성과 지역대표성의 관점에서 실증적으로 평가한 것이지만 다른 측면에서 선거구 획정의 결과를 실증적으로 바라본 연구들도 있다. 송병권은 선거구 획정 결과의 당파적 편향성에 대해서 컴퓨터 시뮬레이션 방법을 사용하여 경험적으로 검증했는데 제20대 국회의원 선거구 획정 결과가 당파적으로 편향되었다는 증거는 나타나지 않았다고 주장했다(송병권 2018). 선거구 획정 원칙을 반영함에 있어서 제19대 국회의원 선거구 획정 결과 중 용인시의 사례를 분석하여 인구등가성, 연속성, 공간적 조밀성과 같은 획정 기준을 준수하는 공간최적화 모델로 선거구 획정이 가능함을 입증한 연구도 있다(김명진·김감영 2013). 김지운은 선거구 재획정의 결과가 미치는 사회적 영향을 측정하기 위해서 선거구 인구대표성과 국고보조금과의 관계를 측정했는데, 선거구 재획정으로 과소 대표되는 경향이 강해질수록 그 선거구 유권자의 1인당 국고보조금 액수는 감소한다는 사실을 밝힘으로써 인구대표성의 불일치로 인한 정치적 불평등이 경제적 불평등으로 이어짐을 보여주고 있다(김지운 2013).

인구대표성과 지역대표성이라는 선거구 획정의 공정성 원칙도 중요하지만, 선거구 획정이 이해관계 당사자인 국회의원들의 영향에서 벗어나 독립적으로 이뤄지는 것이 필요하다. 이에 따라 획정 과정의 제도개선 문제를 다룬 연구들은 선거구 획정에 있어서 고려해야 할 지점들을 제기하고 있다. 윤종빈은 선거구 획정 과정의 쟁점으로 인구대표성 강화, 인구 상하한선의 탄력적 적용, 의결권, 전문

성, 중립성 등을 보장하는 선거구 획정위원회의 제도적 개선, 의원정수의 확대를 들었으며, 이 중에서 무엇보다도 선거구 획정위원회 위원 구성의 독립성과 중립성이 가장 중요하다고 보았다(윤종빈 2013, 2017). 홍재우는 제20대 국회의원 선거구 획정 과정을 분석하면서 인구당 의석수 법제화를 통한 의석수 증가, 행정구역과 선거구 일치에 대한 규제완화, 권역별 비례대표제 도입이 필요하다고 보았다(홍재우 2016). 이에 더해 김종갑은 선거구 획정의 공정성 확보를 위해 정당의 영향을 최대한 배제할 필요가 있어서 선거구 획정위원회를 상설기구화하고, 의결방식에 선호투표제를 적용하는 것을 고려해야 한다고 주장했다(김종갑 2018). 이와는 달리 지방선거에서 기초의회 선거구 획정위원회 운영에 있어서 독립적인 상설 선거구 획정위원회는 이해당사자를 배제하기보다 입법의 영역에서 정치적 다양성을 고려해야 한다는 주장도 있다(문은영 2020). 지병근은 제21대 국회의원 선거구 획정 과정을 분석하면서 선거구 획정이 계속되는 제도개선에도 불구하고 또다시 파행적으로 이뤄진 원인이 위원들의 정치적 당파성 때문이 아니라 지역별 의원정수를 결정하는 핵심권한이 국회에 있고, 국회와 획정위원회 간의 협력이 제도화되지 않았음을 지적한다(지병근 2021).

이렇듯 한국의 선거구 획정에 관한 연구들은 선거구 획정의 원칙과 선거구 획정 과정의 제도개선에 대한 규범적 연구들이 주를 이루고 선거구 획정 결과의 경험적 검증에 대한 연구들은 드문 경향을 보이고 있다. 이것은 선거구 획정의 주요한 결과들에 대한 체계적 평가가 여전히 미비한 상황이라는 점을 보여주는 것이다.

### Ⅲ. 제21대 국회의원 선거구 획정위원회에서 결정된 변화사항

공직선거법 제25조 1항에 따라 선거일 전 15개월이 속하는 달의 말일인 2019

년 1월 31일 선거구 평균 인구수인 204,847명을 기준으로 선거구의 인구 하한을 136,565명으로, 선거구의 인구 상한을 273,129명으로 1차 선거구 획정을 하고 위원회에서 국회로 송부했다. 그러나 국회 행정안전위원회가 재획정을 요구하고 국회의장 명의로 원내교섭단체간 합의문을 획정위원회에 송부함에 따라 인구 하한선을 139,000명, 인구 상한선을 278,000명 미만으로 확정했다(지병근 2021). 따라서 인구 하한 선거구는 139,027명의 전남 여수시갑 선거구이며, 인구 상한 선거구는 277,912명의 경기 고양시정 선거구가 되었다(김종갑·허석재 2020).

2019년 12월 27일에 공직선거법이 개정되어 제21대 국회 지역구 의원정수가 제20대 국회와 같은 253명으로 정해지면서 선거구 획정에서 큰 변화는 없을 것으로 예상되었고, 실제로 국회 행정안전위원회에서 재획정 요구를 하면서 보낸 원내교섭단체간 합의문에도 나타나 있듯이 선거구 변경을 최소화해달라는 요구가 있었다(지병근 2021). 따라서 마감시한을 앞둔 급박한 상황에서 선거구 획정 위원회는 선거구 조정을 최소화했다. 먼저 세종특별자치시 선거구를 세종특별자치시(갑), 세종특별자치시(을) 선거구로 분할했으며, 반대로 경기도 군포시(갑), 군포시(을) 선거구는 군포시 선거구로 통합되었다. 이로써 세종특별자치시 의원정수는 1석 늘어났으며, 경기도의 의석수는 1석 줄어들게 되었다.

다른 지역들은 지역구 의원정수의 변화는 없었고 선거구의 조정만 있었다. 인천광역시의 경우 중구·동구·강화군·옹진군 선거구에서 동구를 제외하고 중구·강화군·옹진군 선거구가 되었으며, 동구는 남구에서 이름을 변경한 미추홀구(갑), 미추홀구(을) 선거구와 합쳐져서 동구·미추홀구(갑), 동구·미추홀구(을) 선거구로 조정되었다. 경기도의 경우에는 부천시 원미구(갑) 선거구가 부천시(갑)선거구로, 부천시 원미구(을) 선거구가 부천시(을) 선거구로, 부천시 오정구 선거구가 부천시(병) 선거구로, 부천시 소사구 선거구가 부천시(정) 선거구로 명칭을 바꾸었다. 전라남도의 경우 순천시 선거구와 광양시·곡성군·구례군을 통합하여 순천시·광양시·곡성군·구례군(갑) 선거구와 순천시·광양시·곡성군·구례군(을) 선거구로 조정했다. 강원도와 경상북도의 경우에는 선거구 조



정이 한층 더 복잡하다.

강원도의 경우 춘천시 선거구와 홍천군·철원군·화천군·양구군·인제군 선거구의 일부인 철원군·화천군·양구군만 통합하여 춘천시·철원군·화천군·양구군(갑) 선거구와 춘천시·철원군·화천군·양구군(을) 선거구로 분할했다. 여기서 빠진 홍천군과 인제군은 기존의 동해시·삼척시 선거구, 속초시·양양군·고성군 선거구, 태백시·횡성군·영월군·평창군·정선군 선거구와 함께 새롭게 선거구가 재편되어 동해시·태백시·삼척시·정선군 선거구, 속초시·인제군·고성군·양양군 선거구, 홍천군·횡성군·영월군·평창군 선거구로 바뀌었다. 경상북도의 경우 기존의 안동시 선거구, 영주시·문경시·예천군 선거구, 상주시·군위군·의성군·청송군 선거구, 영덕군·울진군·봉화군·영양군 선거구를 안동시·예천군 선거구, 영주시·영양군·봉화군·울진군 선거구, 상주시·문경시 선거구, 군위군·의성군·청송군·영덕군 선거구로 새롭게 재편했다. 제20대 국회의원 선거와 비교해서 제21대 국회의원 선거에서는 지역구 의원정수가 253석으로 동일했기 때문에 지역별 의석수의 변동도 거의 없었으며, 선거구 인구 상한과 하한을 맞추기 위해서 위에 제시된 바와 같이 선거구의 구역조정만 나타났다.

## IV. 제21대 국회의원 선거구 재획정에 대한 평가

### 1. 인구대표성 관점에서의 평가

제21대 국회의원 선거는 지난 제20대 국회의원 선거와 지역구 의원정수가 동일하고 2014년 헌법재판소 결정 이후 동일한 인구 상하한 기준을 사용했기 때문에 객관적인 비교가 가능하여 비교 결과를 <표 1>로 정리해서 나타냈다. ‘인구비례 적정의석’이 의미하는 바는 선거구 획정 기준일자인 2019년 1월 31일 각 지

역별 인구에서 선거구 평균인구 204,847명<sup>1)</sup>으로 나눈 것으로 인구대표성의 관점에서 각 지역에 비례적으로 할당되어야 하는 의석수이다. ‘가능의석’은 인구비례 적정의석을 비례대표 의석 할당 계산에 사용하는 해밀턴 방식으로 환산한 것이다. 이 방식은 인구를 의석수로 나누어 정수 부분을 먼저 배정하고, 소수 부분이 큰 순서대로 나머지 지역들에 1석씩 배정하는 방식이며, 현실적으로 각 지역에 배당할 수 있는 적정의석수로 볼 수 있다. <표 1>을 살펴보면 제20대 국회의원 선거에서 각 지역별로 할당된 의석수와 비교하여 제21대 국회의원 선거에서 변화된 지역구 의석수는 세종특별자치시가 (갑)선거구와 (을)선거구로 분할되어 1석이 늘어난 것과 경기도 군포시 (갑)선거구와 (을)선거구로 나뉘어 있다가 군포시 선거구로 통합되어 1석이 줄어든 것을 제외하면 변동사항이 없는 것을 확인할 수 있다. 그러나 인구대표성의 관점에서 각 지역별로 의석수 할당이 적절했는지를 판단하기 위해서는 해밀턴 방식의 가능의석수와 제21대 국회의원 선거의 지역별 의원정수를 비교하는 것이 필요하다. 이것을 비교한 결과가 <표 1>의 마지막 열인데, 인구비례의 관점에서 볼 때 서울특별시, 부산광역시, 광주광역시, 충청남도, 전라북도, 전라남도는 1석씩 과대 대표되고 있음을 알 수 있고, 인천광역시도 1석 과소 대표되고 있으며, 경기도의 경우 무려 5석이나 과소 대표되고 있음이 드러난다. 특히 경기도의 경우 제20대 국회의원 선거에서도 이미 4석이 과소 대표되고 있었음에도 불구하고 오히려 군포시 선거구를 통합함으로써 이러한 상황이 더 악화된 것이다.

---

1) 선거구 평균인구 204,847명은 선거구 획정 기준일자인 2019년 1월 31일 전국 인구 51,826,287명을 지역구 전체 의석수인 253석으로 나눈 결과이다.

〈표 1〉 지역별 의원정수와 인구비례 적정의석수 비교

지역	인구비례 적정의석	가능의석 (해밀턴)	제20대 의석	제21대 의석	증감	가능의석과 실제 비교
서울특별시	47.68	48	49	49	-	1석 과대
부산광역시	16.78	17	18	18	-	1석 과대
대구광역시	12.01	12	12	12	-	적정
인천광역시	14.43	14	13	13	-	1석 과소
광주광역시	7.13	7	8	8	-	1석 과대
대전광역시	7.27	7	7	7	-	적정
울산광역시	5.64	6	6	6	-	적정
세종특별자치시	1.55	2	1	2	+1	적정
경기도	63.90	64	60	59	-1	5석 과소
강원도	7.53	8	8	8	-	적정
충청북도	7.81	8	8	8	-	적정
충청남도	10.38	10	11	11	-	1석 과대
전라북도	8.96	9	10	10	-	1석 과대
전라남도	9.17	9	10	10	-	1석 과대
경상북도	13.05	13	13	13	-	적정
경상남도	16.47	16	16	16	-	적정
제주특별자치도	3.26	3	3	3	-	적정

기존 연구에서 선거구 획정 원칙의 관점은 인구대표성의 측면에서 도시지역이 과소 대표되고, 농산어촌 지역이 과대 대표되고 있지만, 지역대표성의 관점에서 거대선거구 발생의 문제와 선거구 내의 소지역주의 문제가 발생하기 때문에 조화를 이뤄야 한다는 주장들이 주를 이루었다(강우진 2015; 이재묵 2016; 김종갑·허석재 2020). 그러나 <표 1>의 마지막 열 결과에서 광역시 지역인 서울, 부산, 대구, 인천, 광주, 대전, 울산, 세종 지역과 농산어촌 지역인 경기, 강원, 충북, 충남, 전북, 전남, 경북, 경남, 제주 지역으로 나뉘서 살펴볼 때, 광역시 지역이 2석 과대 대표되고 있으며, 농산어촌 지역이 2석 과소 대표되고 있음을 확인할 수 있다.

물론 경기도에서 무려 5석이 과소 대표되고 있기 때문에 농산어촌 지역의 과대 대표가 적어 보이는 측면이 있지만, 기존의 주장들과는 달리 인구대표성의 측면에서 서울과 부산이 과대 대표되고 있다는 사실이 흥미롭다. 특히 서울의 경우에서 서울 주변의 신도시가 개발되어 인구가 경기도로 유출되고 있어서 이러한 감소 추세가 지속될 것으로 보인다. 이것은 또한 경기도의 지속적 과소 대표 현상과도 밀접한 연관이 있으며, 문재인 정부에서 서울지역 부동산 가격이 급등함에 따라 앞으로 더욱 심화될 가능성이 농후해 보인다.

지역주의 균열구도와 관련하여 지역별 선거구 의원정수를 바라보면, 호남지역인 전라북도, 전라남도, 광주광역시 모두 1석씩 과대 대표되고 있기 때문에 이 부분이 조정된다면 경기도의 과소 대표 문제가 크게 개선될 것으로 보인다. 특히 선거구 획정 기준 일자의 광주광역시 인구가 1,459,832명인데 지역구 의석수가 8석인 반면에, 대전광역시의 인구는 1,488,725명으로 광주광역시보다 28,893명 많음에도 불구하고 1석 적은 7석인 것은 매우 불합리한 결과이다. 1987년 민주화 이후에 나타난 지역주의 투표행태가 최근까지도 호남지역에서 가장 강력하게 나타나고 있기 때문에(윤지성 2017, 2019, 2020), 더불어민주당의 입장에서는 호남지역에서 의석을 3석이나 줄이는 것은 최대한 피하고 싶은 결정일 것이다. 그러나 영남지역과 비교해도 부산광역시만 1석이 과대 대표되고 있을 뿐 대구광역시, 울산광역시, 경상북도, 경상남도 모두 적정 수준으로 대표되고 있기 때문에 더불어민주당은 다른 지역주의 거대정당인 국민의힘과 비교해도 상대적으로 불합리한 이익을 얻고 있다고 평가할 수 있다.

〈표 2〉 제21대 국회의원 선거구 지역별 획정지수 비교

지역	인구(A)	의석수(B)	제21대 획정지수 (C=A/B)	제20대 획정지수 (D)	차이 (C-D)
서울특별시	9,766,288 (18.84)	49 (19.37)	0.973	1.007	-0.034
부산광역시	3,438,259 (6.63)	18 (7.11)	0.932	0.959	-0.027
대구광역시	2,460,382 (4.75)	12 (4.74)	1.001	1.019	-0.018
인천광역시	2,955,916 (5.70)	13 (5.14)	1.110	1.105	0.005
광주광역시	1,459,832 (2.82)	8 (3.16)	0.891	0.906	-0.015
대전광역시	1,488,725 (2.87)	7 (2.77)	1.038	1.068	-0.030
울산광역시	1,154,786 (2.23)	6 (2.37)	0.940	0.960	-0.020
세종특별자치시	316,814 (0.61)	2 (0.79)	0.773	0.993	-0.220
경기도	13,090,648 (25.26)	59 (23.32)	1.083	1.023	0.060
강원도	1,541,693 (2.97)	8 (3.16)	0.941	0.951	-0.010
충청북도	1,599,155 (3.09)	8 (3.16)	0.976	0.972	0.004
충청남도	2,125,797 (4.10)	11 (4.35)	0.943	0.926	0.017
전라북도	1,834,532 (3.54)	10 (3.95)	0.896	0.918	-0.022
전라남도	1,878,904 (3.63)	10 (3.95)	0.917	0.936	-0.019
경상북도	2,674,005 (5.16)	13 (5.14)	1.004	1.021	-0.017
경상남도	3,373,214 (6.51)	16 (6.32)	1.029	1.032	-0.003
제주특별자치도	667,337 (1.29)	3 (1.19)	1.086	1.018	0.068
합계	51,826,287 (100)	253 (100)	-	-	-

주1: 표에서 괄호안의 수치는 합계 대비 비중(%)을 나타냄.

주2: 획정지수는 이상학·이성규(2020) 참조.

인구대표성을 다른 기준인 획정지수로 계산해서 정리한 것이 <표 2>에 나타나 있다. 획정지수는 전체 지역구 의석수 대비 그 지역의 의원정수 비중과 전체 인구 대비 그 지역인구 비중을 다시 비율로 표시한 것으로, 획정지수가 1보다 큰 지역은 인구비중보다 의석수 비중이 작기 때문에 과소 대표된 것이며, 획정지수가 1보다 작은 지역은 인구비중보다 의석수 비중이 크기 때문에 과대 대표된

것으로 해석할 수 있다(이상학·이성규 2020). 제21대 국회에서 인천, 제주, 경기, 대전, 경남 지역 순으로 과소 대표되고 있으며, 특히 인천광역시의 과소 대표 정도가 가장 큰 것으로 나타난다. 인구와 의석비중이 모두 1%대인 제주특별자치도를 제외하더라도 해밀턴 방식으로 계산했을 때 과소 대표 정도가 가장 컸던 경기도 보다 인천광역시가 획정지수 방식에서 가장 과소 대표되는 지역으로 나온 것은 경기도가 의석수 비중은 23.32%, 인구비중은 25.26%로 무려 1.94%나 차이가 나지만, 이것을 비율로 계산하면 분모와 분자 숫자 자체가 크므로 비율로는 작아질 수 있기 때문이다. 반대로 제21대 국회에서 세종, 광주, 전북, 전남, 부산 지역 순으로 과대 대표 정도가 심하며, 인구와 의석비중이 0%대인 세종특별자치시를 제외한다면 광주, 전북, 전남, 부산 지역이 과대 대표가 되는 것은 해밀턴 방식으로 계산한 결과와도 일치한다. 또한 획정지수가 1에 가까울수록 과소·과대 대표되지 않은 중립적 획정으로 평가할 수 있는데 대구, 경북, 경남 지역 순으로 중립적 선거구로 평가할 수 있다. 제21대 국회의원 선거구 획정지수와 제20대 국회의원 선거구 획정지수를 비교하면 선거구 획정이 개선되었는지 평가할 수 있으며, 이에 따르면 대전, 대구, 경북 순으로 1에 가까운 방향으로 개선되었다. 그러나 오히려 선거구 획정이 개악된 지역들도 있는데, 경기, 서울, 부산, 전북, 울산, 전남 순으로 제20대 국회의원 선거구보다 대표성 약화 정도가 심해졌다. 흥미로운 사실은 서울특별시의 경우 제20대 국회의원 선거에서는 약간 과소 대표였지만 가장 중립에 가까운 선거구였으나, 제21대 국회의원 선거에서는 과대 대표로 바뀌었다는 점이다.

선거구 획정 과정에서 지적해야 할 사항은 공직선거법 제25조 1항에 있는 내용인 “하나의 자치구·시·군의 일부를 분할하여 다른 국회의원 지역구에 속하게 할 수 없다”를 완화하여 춘천시, 순천시, 화성시에 적용해서 선거구를 조정했다는 점이다. 강원도 춘천시 선거구는 철원군·화천군·양구군 선거구와 통합해서 조정하면서 춘천시의 일부인 춘천시 신북읍, 동면, 서면, 사북면, 북산면, 신사우동을 철원군·화천군·양구군에 편입시켜서 춘천시·철원군·화천군·양구

군(을) 선거구로 만들었다. 마찬가지로 전라남도 순천시 선거구도 광양시·곡성군·구례군 선거구와 통합해서 조정하면서 순천시 해룡면만 광양시·곡성군·구례군에 편입시켜서 순천시·광양시·곡성군·구례군(을)로 재구성했다. 경기도 화성시의 경우에는 선거구를 늘리지 않기 위해 봉담읍을 분할해서 봉담읍 분천리, 왕림리, 세곡리, 당하리, 마하리, 유리, 덕리, 덕우리, 하가등리, 상기리는 화성시(갑) 선거구로, 봉담읍 상리, 내리, 수영리, 동화리, 와우리, 수기리를 화성시(병) 선거구로 편입시켰다. 이 3가지 사례는 제21대 국회의원 선거에 한정한다는 단서를 달았지만 공직선거법의 읍·면·동 분할금지 원칙을 어기고 선거구를 조정하는 것으로 처음 있는 일이었다. 특히 화성시의 경우에는 경기도의 과소 대표가 심각한 상황이기 때문에 선거구를 늘려야 함에도 불구하고 3석을 유지하기 위해 이런 일이 발생했다. 4석이 배정된 인근 안산시의 인구는 659,963명인 반면에 화성시의 경우 765,107명으로 105,144명이나 인구가 많다. 따라서 읍·면·동 분할금지 원칙까지 어기고 시행된 선거구 획정은 게리맨더링으로 비판을 받을 소지가 다분하므로 지양되어야 할 것이다. 특히 화성시는 신도시 건설로 인해 지속적으로 인구가 유입되고 있는 상황이므로 제22대 국회의원 선거에서는 4개의 선거구가 되어야 할 것으로 보인다. 물론 이번 춘천시, 순천시, 화성시의 선거구 재획정 사례에서 읍·면·동 분할금지 원칙을 어리게 된 것은 게리맨더링의 본래 의미처럼 당파적 이해관계로 선거구를 조정하는 것이라기보다는 인구 증가로 인한 기존 선거구의 변경을 최소화하기 위해서 어쩔 수 없이 행해진 측면이 있다. 그러나 읍·면·동 분할금지 원칙이 게리맨더링의 소지를 막기 위해서 지금까지 유지되어 왔다는 점을 고려하면 이번 선거구 재획정 과정에서 어느 정도 불가피한 점이 있었다고 해도 원칙이 깨지는 선례를 남겼기 때문에 향후 국회의원 선거 선거구 재획정 논의과정에서 이번 선례를 들어 점차 원칙이 무력화될 수 있으며, 이것은 게리맨더링으로 악용될 수 있는 시초가 될 수 있다는 점에서 유의해야 할 것이다.

## 2. 지역대표성 관점에서의 평가

한국의 선거구 획정에서 자주 지적되는 문제는 인구대표성과 지역대표성 원칙의 불균형이다. 선거구 획정에 있어서 표의 등가성 문제가 헌법재판소의 결정에 따라 선거구 간 인구편차를 줄이는 방향으로 강조되면서 인구대표성은 점진적으로 개선이 되었지만, 그에 반해서 지역대표성은 오히려 약화되었다. 급격한 도시화가 진행되기 이전에는 행정구역 중심의 선거구 획정으로 지역대표성을 기반으로 해서 인구비례의 원칙을 적용했지만, 헌법재판소의 결정으로 인해 인구대표성이 선거구 획정의 기본원칙이 되면서 지역대표성의 원칙은 명목적으로만 존재한다는 것이다(이정섭·지상현 2021). 이것은 한국의 발전과정에서 인구분포의 도시지역 편중과 농산어촌 지역의 인구유출이 나타났고, 그로 인해 선거구간 인구편차를 줄이다 보니 농산어촌 지역에서 거대선거구가 발생하는 문제를 낳게 되었다. 미국을 비롯한 여타 국가에서는 상원과 하원의 양원제 시스템에서 하원은 인구대표성을 반영하고, 상원은 지역대표성을 반영하지만(윤종빈 2017), 우리나라는 단원제이기 때문에 인구대표성만 고려하면 지역대표성은 희생될 수밖에 없는 상황이다.

농산어촌 지역의 거대선거구 문제는 상당히 심각한 상황이다. 예를 들면, 서울특별시 49개 선거구의 전체 면적은  $605km^2$ 이지만, 제20대 국회의원 선거구 중 가장 면적이 큰 강원도 홍천군·철원군·화천군·양구군·인제군 선거구는 무려  $5,927km^2$ 로서 무려 9.8배에 달했다. 이로 인해서 발생하는 문제로는 면적이 큰 농산어촌 지역 선거구에서 인구 밀집지역인 도시지역 선거구보다 유권자들이 국회의원과 접촉하기 어렵다는 것을 들 수 있다. 유권자들과 지역대표인 국회의원의 스킨십이 체계적으로 어려워지므로 농산어촌 지역 유권자들의 요구가 무엇인지에 대해서 대표의 반응성이 떨어지는 문제가 나타난다. 이것은 대표의 입장에서 선거운동, 지역 현안파악 등에서의 어려움 등 도시지역 국회의원과 비교해서 불리하다. 따라서 선거구 획정에서 기계적으로 인구대표성만을 적용하는



것은 불합리하며 지역대표성을 반드시 고려해야 하는 이유이기도 하다(강우진 2015). 특히 인구대표성 원칙으로 인해서 발생하는 농산어촌 지역 거대선거구는 단지 면적의 문제뿐만 아니라 생활권과 같은 지역공동체와의 괴리 문제 등으로 더 진지한 고려가 필요하다(강휘원 2015). 선거구 내의 소지역주의가 발생할 수도 있고(이재목 2016), 이러한 문제를 예방하기 위해서 실질적 표의 등가성 문제가 제기되는 것이다(정준표 2010).

본 연구는 농산어촌 지역 선거구에서의 지역대표성을 선거구 면적에 초점을 두고 평가할 것이다.<sup>2)</sup> 서두에서도 이미 언급했듯이 선거제도의 변화로 준연동형 비례대표제가 도입되는 과정에서 지역구 의석수가 줄어들고 비례대표 의석수가 늘어날 것으로 보았으나, 결국 논의과정에서 지역구 의석수는 253석으로 제20대 국회와 제21대 국회에서 동일하게 유지되었다. 선거구 획정 과정에서 선거구의 통폐합과 재조정이 일어났는데, 이전에 이미 서술한 바와 같이 대상지역은 인천광역시, 강원도, 경상북도, 전라남도 지역이었다. 그리고 <표 1>에 정리된 내용처럼 광역시/도 지역에서의 의석수 증감은 세종특별자치시에서 1석 증가하고, 경기도에서 1석이 줄어드는 최소한의 변화였기 때문에 선거구 조정대상 지역인 인천광역시, 강원도, 경상북도, 전라남도 지역은 선거구의 수도 동일하게 유지되어 제20대 국회와 제21대 국회 선거구의 동일기준 비교가 가능하다. 본 연구는 농산어촌 지역 거대선거구 면적의 비교를 통해 지역대표성이 제20대 국회와 비교해서 제21대 국회에서 개선되었는지를 평가할 것이다. 따라서 인천광역시 지역 선거구는 분석대상에서 제외하고 강원도, 경상북도, 전라남도 지역만을 대상으로 평가할 것이다.<sup>3)</sup>

2) 선거구 면적에 대한 정보는 해당 시군구 홈페이지와 국가통계포털(KOSIS)에 있는 지방자치단체 행정구역 면적통계를 토대로 합산하여 작성했다.

3) 본 연구는 농산어촌 지역의 거대선거구를 분석대상으로 하기 때문에 인천광역시의 선거구 조정으로 인한 면적의 비교는 빠졌지만, 본 연구의 비교방법인 선거구간 면적의 표준편차 크기가 작지만 감소해서 도시지역인 인천광역시에서도 선거구 조정으로 인해 면적의 관점에서 지역대표성이 약간이나마 증가했다고 평가할 수 있다.

〈표 3〉 강원도 선거구 면적의 비교

제20대 선거구	면적(km <sup>2</sup> )	제21대 선거구	면적(km <sup>2</sup> )
춘천시	1,116.4	춘천시·철원군·화천군·양구군(갑)	404.4
홍천군·철원군·화천군·양구군·인제군	5,927.4	춘천시·철원군·화천군·양구군(을)	3,172.9
동해시·삼척시	1,368.1	동해시·태백시·삼척시·정선군	2,891.4
속초시·고성군·양양군	1,396.3	속초시·인제군·고성군·양양군	3,042.4
태백시·횡성군·영월군·평창군·정선군	5,112.5	홍천군·횡성군·영월군·평창군	5,409.7
강릉시	1,040.8	강릉시	1,040.8
원주시(갑)	461.2	원주시(갑)	461.2
원주시(을)	407.1	원주시(을)	407.1

〈표 4〉 경상북도 선거구 면적의 비교

제20대 선거구	면적(km <sup>2</sup> )	제21대 선거구	면적(km <sup>2</sup> )
안동시	1,522.1	안동시·예천군	2,183.6
영주시·문경시·예천군	2,243.6	영주시·영양군·봉화군·울진군	3,678.3
상주시·군위군·의성군·청송군	3,889.9	상주시·문경시	2,166.7
영덕군·울진군·봉화군·영양군	3,749.5	군위군·의성군·청송군·영덕군	3,376.5
경산시	411.8	경산시	411.8
경주시	1,324.9	경주시	1,324.9
구미시(갑)	75.1	구미시(갑)	75.1
구미시(을)	540.2	구미시(을)	540.2
김천시	1,009.9	김천시	1,009.9
영천시·청도군	1,613.1	영천시·청도군	1,613.1
포항시 북구	736.6	포항시 북구	736.6

제20대 선거구	면적(km <sup>2</sup> )	제21대 선거구	면적(km <sup>2</sup> )
포항시 남구·울릉군	467.0	포항시 남구·울릉군	467.0
고령군·성주군·칠곡군	1,451.2	고령군·성주군·칠곡군	1,451.2

〈표 5〉 전라남도 선거구 면적의 비교

제20대 선거구	면적(km <sup>2</sup> )	제21대 선거구	면적(km <sup>2</sup> )
순천시	910.9	순천시·광양시·곡성군·구례군(갑)	860.5
광양시·곡성군·구례군	1,454.5	순천시·광양시·곡성군·구례군(을)	1,504.9
목포시	51.7	목포시	51.7
여수시(갑)	184.0	여수시(갑)	184.0
여수시(을)	328.3	여수시(을)	328.3
나주시·화순군	1,395.5	나주시·화순군	1,395.5
고흥군·보성군·장흥군·강진군	2,594.7	고흥군·보성군·장흥군·강진군	2,594.7
담양군·함평군·영광군·장성군	1,840.1	담양군·함평군·영광군·장성군	1,840.1
영암군·무안군·신안군	1,718.5	영암군·무안군·신안군	1,718.5
해남군·완도군·진도군	1,880.7	해남군·완도군·진도군	1,880.7

<표 3>은 제21대 국회의원 선거구 재획정에서 선거구의 재조정이 가장 많았던 강원도의 선거구 변화현황과 그 면적을 비교해서 정리한 것이다. 강원도 지역의 선거구 재조정 결과는 상당히 복잡한데, 지난 제20대 국회의원 선거구 재획정 결과 강원도 지역의 거대선거구 문제가 매우 심각했기 때문에 광범위한 조정이

이뤄진 것으로 보인다. 제20대 국회에서 홍천군·철원군·화천군·양구군·인제군 선거구 면적이  $5,927km^2$ 로 너무 거대했고, 이에 못지않게 태백시·횡성군·영월군·평창군·정선군 선거구 면적도  $5,112km^2$ 에 달하여 이러한 크기를 축소시키고 기존에 제기되었던 생활권 영역 불일치의 문제도 고려되었다. 제21대 국회의원 선거구 획정에서 홍천군·횡성군·영월군·평창군 선거구가  $5,409km^2$ 로 여전히 거대하기는 하지만 나머지는 그 정도로 큰 선거구가 없다. 그러나 이 과정에서 공식선거법 부칙 제2조 특례조항까지 신설하여 춘천시의 25개 면과 동 중에서 19개는 춘천시·철원군·화천군·양구군(갑) 선거구를, 춘천시의 6개 면과 동은 철원군, 화천군, 양구군과 함께 춘천시·철원군·화천군·양구군(을) 선거구를 이루게 되었다(김종갑·허석재 2020). 이것은 기존의 춘천시를 분할하여 일부 지역을 철원군, 화천군, 양구군에 붙인 것으로 기존의 선거구 획정 원칙이었던 행정구역 분할금지를 어긴 사례이다.

<표 4>는 경상북도 지역 선거구 변화현황과 면적을 비교해서 정리한 것으로 경상북도 지역도 강원도보다 1개 적은 4개 선거구가 통폐합, 재조정을 거쳤다. 이 지역 또한 강원도 못지않게 거대선거구와 여기에서 비롯되는 생활권 영역 불일치의 문제가 제기되었다. 제20대 국회의원 선거구 재획정 결과를 보면 상주시·군위군·의성군·청송군 선거구가  $3,890km^2$ , 영덕군·울진군·봉화군·영양군 선거구가  $3,750km^2$ 로 다른 지역에 비해 매우 큰 면적의 선거구였으나, 제21대 국회의원 선거구 재획정 결과에서는 새롭게 등장한 영주시·영양군·봉화군·울진군 선거구가  $3,679km^2$ , 군위군·의성군·청송군·영덕군 선거구는  $3,377km^2$ 로 강원도와 비교해볼 때 현저한 감소가 나타나지는 않는다. 오히려 안동시 선거구가 안동시·예천군 선거구로 재조정됨에 따라 선거구 크기가 더 커지기도 했다. 경상북도 지역은 선거구 재획정에 있어서 생활권 영역을 조화시키는데 더 큰 비중을 둔 것으로 보인다.

<표 5>는 전라남도 지역 선거구 변화현황과 면적을 비교해서 정리한 것이며, 전라남도 지역은 기존의 순천시 선거구와 광양시·곡성군·구례군 선거구를 재

조정하여 순천시·광양시·곡성군·구례군(갑) 선거구와 순천시·광양시·곡성군·구례군(을) 선거구를 신설했다. 문제는 춘천시와 마찬가지로 공직선거법 부칙 제2조 특례조항을 신설하여 순천시의 전체 24개 읍·면·동 중에서 23개는 순천시·광양시·곡성군·구례군(갑) 선거구로 배정하고, 순천시 해룡면만 기존의 광양시·곡성군·구례군 선거구와 통합하여 순천시·광양시·곡성군·구례군(을) 선거구를 만들었다는 점이다(김종갑·허석재 2020). 이로 인해서 마찬가지로 행정구역 분할금지의 원칙에 위반되었다는 비판은 피할 수 없다. 또한 전라남도의 선거구 재조정에는 제로섬 상황이라서 한쪽 선거구의 면적이 줄어드는 대신 다른 선거구의 면적은 늘어나게 되었다.

<표 6> 농산어촌 지역 선거구 면적의 기술통계

	선거구 면적 평균( $km^2$ )	제20대 선거구 면적 표준편차	제21대 선거구 면적 표준편차	표준편차 증감
강원도	2,103.7	2,012.3	1,701.8	-310.5
경상북도	1,464.2	1,156.3	1,082.5	-73.8
전라남도	1,235.9	798.2	801.3	3.1

<표 6>은 농산어촌 지역인 강원도, 경상북도, 전라남도 지역 선거구 면적의 변화를 기술통계로서 비교하여 정리한 것이다. 세 지역 모두 제20대와 제21대 국회의원 선거에서 선거구의 수는 변함이 없기 때문에 선거구의 평균적인 면적은 기존과 동일하다. 강원도 지역의 8개 선거구의 평균 면적은  $2,104km^2$ 로 가장 커서, 여전히 서울특별시 전체 선거구 49개의 면적인  $605km^2$ 의 3.5배에 달한다. 경상북도 지역 13개 선거구의 평균 면적은  $1,464km^2$ 로 서울시 전체의 2.5배의 크기이다. 전라남도 지역 10개 선거구의 평균 면적은  $1,236km^2$ 로서 농산어촌 지역 인구유출로 인한 거대선거구를 여실히 보여주고 있다. 선거구 재획정에 있어서 지역대표성의 증대는 선거구 면적의 크기가 얼마나 동등한지로 평가할 수

있으며, 이것은 면적의 표준편차로 측정 가능하다.

이러한 기준으로 강원도의 8개 선거구, 경상북도의 13개 선거구, 전라남도의 10개 선거구의 면적 크기를 각 지역별로 표준편차를 계산하고 제20대 선거구 면적의 표준편차와 제21대 선거구 면적의 표준편차를 비교하여 증감을 계산하였다. 그 결과 강원도 지역 선거구의 경우 선거구별 면적의 표준편차가 큰 폭으로 감소했고, 경상북도 또한 상당히 감소했다. 전라남도의 경우 선거구별 면적의 표준편차가 약간 증가했는데, 그 이유는 순천시 1개 면을 기존의 광양시·곡성군·구례군 선거구와 통합하여 새로운 선거구를 만들었기 때문에 제로섬 상황으로 한쪽은 줄어들고 한쪽은 그만큼 늘어났기 때문이다. 따라서 전라남도의 경우 선거구 면적의 표준편차가 늘어나긴 했지만, 기존과 비교했을 때 거의 비슷한 정도로 볼 수 있다. 큰 폭의 선거구 통폐합, 재조정이 있었던 강원도와 경상북도의 경우에는 선거구 면적의 표준편차가 줄어들었기 때문에 지역대표성의 관점에서 기존과 비교하면 개선되었다고 평가할 수 있다.

## V. 나가며

본 연구에서는 제21대 국회의원 선거구 재획정 결과에 대한 평가를 시도했으며, 인구대표성의 관점과 지역대표성의 관점에서 선거구 재획정을 바라보았다. 제20대와 제21대 국회의원 선거는 지역구 의원정수가 동일하게 유지된 상황에서 선거구 재획정이 있었기 때문에 객관적인 비교가 가능했으며, 해밀턴 방식과 획정지수로 인구대표성의 개선을 비교 평가했다. 또한 지역대표성에 대한 비교 기준으로 선거구 면적을 제시하고 재획정된 농산어촌 지역에서 선거구 면적의 표준편차 증감을 비교해서 지역대표성의 개선을 평가했다. 본 연구는 인구대표성 관점의 평가와 지역대표성 관점의 평가를 결합시키고, 여전히 평가기준이 모호한 지역대표성에 대한 하나의 관점을 제시했다는 점에서 새로운 의의가 있다.

먼저 인구대표성의 관점에서는 해밀턴 방식의 의석배정 평가와 획정지수 방식

의 의석배정 평가를 비교하면서 선거구 획정이 대표성을 충분히 갖췄는지 살펴 보았다. 해밀턴 방식의 의석배정 결과와 제21대 국회의원 선거구 획정을 비교한 결과 경기도의 과소 대표가 심각한 수준이며, 호남지역이 과대 대표되었기 때문에 지역별 선거구 의석수 조정이 필요한 상황이다. 광역시와 농산어촌 지역인 도지역으로 나뉘었을 때는 기존의 견해와는 달리 오히려 서울과 부산이 과대 대표되고 있으며, 도지역의 과소 대표가 더 큰 것으로 나타났다. 또한 획정지수 방식의 의석배정 평가로 봐도 과소 대표 지역과 과대 대표 지역은 거의 일치한다. 제20대 국회의원 선거구 획정과 비교해봤을 때 대전, 대구, 경북 순으로 중립적으로 개선되었지만, 경기, 서울, 부산, 전북, 울산, 전남 순으로 오히려 중립적 대표정도에서 떨어진 지역들도 나타났다.

지역대표성의 관점에서는 농산어촌 지역 거대선거구에서 일어난 선거구 재획정의 결과를 선거구 면적을 기준으로 개선 여부를 살펴보았다. 선거구 재조정이 일어난 농산어촌 지역인 강원도, 경상북도, 전라남도 선거구에서 각 지역별 선거구 면적의 표준편차로 비교한 결과 강원도와 경상북도에서는 선거구 면적의 표준편차가 제20대 국회의원 선거구 면적의 표준편차보다 크게 감소했으며, 전라남도 지역에서는 거의 비슷한 수준으로 나타나서 전반적으로 지역대표성이 이전과 비교해서 증가되었다. 이것은 제21대 국회의원 선거구 재획정 과정에서 거대선거구의 감소 필요성과 생활권 영역 불일치의 문제를 고려했으며, 그것이 반영된 결과로 보인다. 거대선거구의 문제는 기본적으로 표의 등가성 원칙에 의한 인구대표성 우선의 기준 때문에 발생하는 것이므로 이 기준에 부합하기 위해 여러 지역을 기계적으로 하나의 선거구로 통합하면서 선거구 면적의 편차가 너무 크게 나타났기 때문이다. 제20대 국회의원 선거구 재획정 결과에 대해 거대선거구 문제가 심각하게 제기되었고, 특히 강원도, 경상북도 지역 선거구에서 인구만을 기준으로 선거구를 결정해서 생활권역이 다르고 역사·문화적으로 동질적 지역정체성이 없는 지역들이 한데 묶였기 때문에 이에 대한 비판이 쇄도했다. 지역구 국회의원은 비례대표 의원과는 달리 그 지역 유권자의 대표(delegate) 성격이 있기 때문에 현실적으로 유권자의

입장에서는 접근성이 중요하다. 그러나 선거구 면적이 상대적으로 작은 지역과 비교할 때 선거구 면적이 큰 지역은 유권자에 대한 대표의 반응성이나 대표에 대한 유권자의 접근가능성 측면에서 불리할 수밖에 없다. 그러므로 선거구 면적 편차가 줄어든 것은 이러한 차원에서 제21대 국회의원 선거구 재획정의 결과를 보면 거대 선거구가 줄어들면서 지역대표성이 개선되었다고 평가할 수 있을 것이다.

하지만 선거구 면적으로만 평가하는 것은 불완전하다는 비판이 제기될 수 있다. 제21대 국회의원 선거구 재획정 과정에서 고려된 것은 거대선거구를 줄이는데 있어서 면적뿐만 아니라 생활권역으로 묶이는 지역 정체성도 고려대상이었기 때문이다. 예를 들어 제20대 국회의원 선거구 중 경상북도의 안동시, 영주시·문경시·예천군 선거구가 제21대 국회의원 선거구 재획정 과정에서 안동시·예천군, 상주시·문경시 선거구로 조정되었다. 2008년 경상북도 도청 신도시가 안동시-예천군 일대로 확정되어, 2016년 안동시와 예천군의 경계 지역에 경상북도 도청이 건립되었다. 현재 이 일대에 경상북도청 신도시를 건설중이기 때문에 제21대 선거구 재획정 과정에서 안동시·예천군 선거구로 변경된 것은 이러한 생활권역이 반영된 것으로 보인다. 또한 상주시와 문경시는 예천군과 더불어 도농연계생활권으로 지정되어 있어서 상주시는 기존 제20대 국회의원 선거구 획정에서는 상주시·군위군·의성군·청송군 선거구에 속해 있었고, 문경시는 영주시·문경시·예천군 선거구에 포함되어 있었지만 생활권역을 반영하여 더 적합하게 조정되었다. 선거구 지역대표성의 다른 관점인 생활권역 문제를 자세하게 분석하지 못한 것은 본 연구의 한계이다. 역사·문화적, 경제적, 교통의 동질성에서 비롯되는 생활권역 문제는 유권자들의 이해관계와 직결되며, 거대선거구 이슈를 다룰 때 선거구 내에서 지역 유권자들 사이의 갈등, 선거구 내 소지역주의 문제를 야기할 수 있기 때문이다. 선거구 획정 과정에서 생활권역에 대한 고려는 분명 중요한 요소이며, 위의 사례들에서 볼 수 있듯이 제20대 국회 선거구 획정 결과보다는 제21대 국회 선거구 재획정 결과에서 이러한 사항들이 반영되어 지역대표성은 개선되었다. 본 연구의 또 다른 한계로는 선거구 경계의 연결성과



선거구 모양의 조밀성을 다루지 못한 것을 들 수 있다. 이것은 선거구 획정에서 게리멘더링을 방지하기 위한 중요한 기준이지만, 본 연구는 인구대표성과 지역 대표성에 치중하면서 선거구 재획정 평가 기준에 포함시키지 못했다. 한국의 선거구 게리멘더링에 대한 분석은 차후의 과제로 남겨두고자 한다.

사실 지역대표성 문제를 근본적으로 개선하기 위해서는 의원정수가 확대되어야 가능하다. 농산어촌 지역 거대선거구 문제와 생활권역 반영의 문제는 의원정수가 300명으로 고정되어 있기 때문에 선거구당 평균 인구수에 맞추기 위해 인구가 적은 지역들을 모아 하나의 선거구로 만들어서 발생하는 문제이기 때문이다. 의원정수를 늘린다면 선거구당 평균인구수가 줄어들게 되고 행정구역을 무리하게 통합하는 문제도 줄어들 것이다. 그러면 거대선거구 발생도 방지하고, 무리하게 인접지역들을 통합하지 않아도 되니 생활권역도 더 반영되기 쉬울 것이다. 그러나 한국 의회가 단원제라는 구조, 지역구 의석수와 비례대표 의석수의 불균형, 유권자들의 정치에 대한 혐오로 국회 의원정수를 증가시키기 어려운 상황 등 여러 문제들을 고려할 때 인구대표성과 지역대표성은 조화가 쉽지 않다.

선거구 획정의 원칙에서 인구대표성이 우선시되면서 지역대표성은 상대적으로 후순위로 밀리는 상황이다. 특히 인구구조의 변화로 농산어촌 지역에서 수도권 지역 대도시로의 인구유출이 더 심해지면서 농산어촌 지역의 노령화 추세가 가속화되는 상황이며, 강원도와 경상북도 지역의 인구 감소 또한 심각한 상황이다. 이렇게 수도권과 농산어촌 지역의 인구 불균형이 심화되면 수도권과 광역시를 제외한 여타지역은 결국 지역소멸의 위기를 겪을 수밖에 없다. 본 연구는 선거구 재획정 과정에서 지역 대표성 문제를 다루면서 거대선거구의 개선을 분석했지만, 그 근거에는 지역소멸의 위기가 도사리고 있다. 인구의 불균형이 심화되면 거대선거구의 문제는 더욱 심화될 것이기 때문이다. 따라서 앞으로 인구대표성과 지역대표성 문제는 단순히 제도개선의 차원을 떠나 인구 구조와 지역의 미래를 결부하여 고찰할 필요가 있다. 본 연구 결과가 제22대 국회의원 선거구 획정에 도움이 될 수 있기를 바란다.

## 참고문헌

- 강우진. 2015. “선거구 획정의 정치학: 쟁점과 과제.” 『의정연구』 21집 2호, 5-32.
- 강휘원. 2015. “제20대 국회의원 선거구획정의 지역대표성 강화 방안.” 『한국정치연구』 24집 2호, 121-149.
- 김감영. 2021. “인구대표성 강화에 따른 국회의원 선거구의 공간적 변화 탐색.” 『한국지리학회지』 10집 2호, 293-308.
- 김명진·김감영. 2013. “공간 최적화 기법을 이용한 국회의원 선거구 획정: 용인시를 사례로.” 『대한지리학회지』 48집 3호, 387-401.
- 김정도. 2015. “표의 증가성을 통해 본 선거구획정의 공정성: 측정과 함의.” 『한국정치학회보』 49집 4호, 267-299.
- 김정도·김정일. 2018. “지방의회 선거의 표의 증가성 측정과 선거구획정: 제4-6회 시·도의회의원 선거를 중심으로.” 『의정연구』 24집 1호, 241-276.
- 김종갑. 2018. “2020년 총선 선거구획정위원회 구성 및 운영 관련 쟁점 및 고려사항.” 『이슈와 논점』 1513집, 1-4.
- 김종갑·허석재. 2020. “제21대 총선 선거구획정의 특징과 개선과제.” 『이슈와 논점』 1700집, 1-4.
- 김지윤. 2013. “선거구 재분배와 재획정: 증가성과 정책적 함의.” 김지윤 편. 『좋은 선거구 나쁜 선거구: 대한민국 선거구 재획정을 위한 제언』, 115-130. 서울: 아산정책연구원.
- 문은영. 2020. “선거구획정의 접근방법에 대한 연구: 기초의회 선거구획정 과정을 중심으로.” 『입법과 정책』 12집 1호, 31-59.
- 송병권. 2018. “컴퓨터 시뮬레이션을 사용한 당파적 게리맨더링 분석: 20대 국회의원 선거를 중심으로.” 『한국정당학회보』 17집 4호, 43-68.
- 윤종빈. 2013. “선거구획정 제도의 쟁점 및 과제.” 김지윤 편. 『좋은 선거구 나쁜 선거구: 대한민국 선거구 재획정을 위한 제언』, 94-114. 서울: 아산정책연구원.
- \_\_\_\_\_. 2017. “국회의원 선거구획정의 쟁점과 개선방안.” 『현대정치연구』 10집 2호, 131-156.

- 윤지성. 2017. “교차압력과 지역주의 투표의 변화: 제14~18대 대통령 선거를 중심으로.” 『한국정당학회보』 16집 3호, 5-45.
- \_\_\_\_\_. 2019. “제7대 지방선거에서 지역주의 투표의 변화: 영호남지역 출신 유권자들의 교차압력을 중심으로.” 미래정치연구소 편. 『민주주의의 두 얼굴: 2018년 지방선거를 통해서 본 유권자, 정당 그리고 사회통합』, 157-179. 서울: 푸른길.
- \_\_\_\_\_. 2020. “제21대 국회의원 선거와 정당체제의 변화: 의도된 설계와 의도하지 않은 결과.” 『의정연구』 26집 2호, 6-33.
- 이상학·이성규. 2016. “20대 국회의원 선거구획정의 측정과 평가.” 『의정논총』 11집 1호, 69-92.
- \_\_\_\_\_. 2017. “선거구획정과 지역대표성에 대한 고찰.” 『입법과 정책』 9집 1호, 79-105.
- \_\_\_\_\_. 2020. “21대 국회의원 선거구획정의 왜곡도에 대한 측정과 평가.” 『제도과 경제』 14집 3호, 1-21.
- 이재묵. 2016. “선거구 획정의 쟁점과 과제.” 『동서연구』 28집 1호, 1-28.
- 이정섭·지상현. 2021. “국회의원 지역구 획정의 농산어촌 지역대표성에 대한 연구.” 『국토지리학회지』 55집 4호, 431-445.
- 정준표. 2010. “현행 기초의원 선거의 선거구제: 문제점과 그 개선 방향.” 『대한정치학회보』 18집 1호, 347-370.
- 지병근. 2021. “선거구 획정의 정치 과정: 제21대 국회의원 선거구 획정 사례 분석.” 『한국정당학회보』 20집 1호, 107-144.
- 홍재우. 2016. “제20대 국회의원선거 선거구획정 과정 및 평가.” 『의정연구』 22집 1호, 6-46.
- Bullock III, Charles S. 2021. *Redistricting: The Most Political Activity in America*. 2nd ed. Lanham: Rowman & Littlefield.
- Butler, David, and Bruce E. Cain. 1992. *Congressional Redistricting: Comparative and Theoretical Perspectives*. New York: Macmillan.
- Grofman, Bernard, Arend Lijphart, Robert McKay, and Howard A. Scarrow. 1982.

- Representation and Redistricting Issues*. Lexington: Lexington Books.
- Ladewig, Jeffrey W., and Mathew P. Jasinski. 2008. "On the Causes and Consequences of and Remedies for Interstate Malapportionment of the US House of Representatives." *Perspectives on Politics* 6(1): 89-107.
- McCubbins, Mathew D., and Thomas Schwartz. 1988. "Congress, the Courts, and Public Policy: Consequences of the One Man, One Vote Rule." *American Journal of Political Science* 32(2): 388-415.
- Pildes, Richard H., and Richard G. Niemi. 1993. "Expressive Harms," Bizarre Districts," and Voting Rights: Evaluating Election-District Appearances After *Shaw v. Reno*." *Michigan Law Review* 92(3): 483-587.
- Polsby, Daniel D., and Robert D. Popper. 1991. "The Third Criterion: Compactness as a Procedural Safeguard against Partisan Gerrymandering." *Yale Law & Policy Review* 9(2): 301-353.
- Rallings, Colin, Michael Thrasher, Ron Johnston, and James Downe. 2004. "Redistricting Local Governments in England: Rules, Procedures, and Electoral Outcomes." *State Politics & Policy Quarterly* 4(4): 470-490.

투고일: 2023.02.15.	심사일: 2023.03.21.	게재확정일: 2023.04.12.
------------------	------------------	--------------------

## The Evaluation of Redistricting of the 21st Korean National Assembly Electoral Districts: Focusing on Population Representation and Regional Representation

Yoon, Jisung | DGIST

This study analyzes the result of the redistricting of the 21st Korean National Assembly. After the introduction of the quasi-mixed member proportional representation system, the number of proportional representative seats was determined the same as before because of the extreme confrontation between the political parties. As the number of seats in regional constituencies was also the same as in the 20th National Assembly, the environment was created to objectively analyze the effects of redistricting. As a result of the analysis of this study, from the perspective of population representation, the under-representation of Gyeonggi region is serious, and the Honam region is over-represented, so the adjustment of the number of constituencies by region is necessary. When divided into metropolitan cities and provinces, contrary to the existing view, Seoul and Busan are rather over-represented, and provinces are under-represented. When comparing the area of each constituency in the redistricted areas, the standard deviation was decreased, so it can be evaluated as improved than the previous election in terms of regional representation.

---

**Key Words** | Congressional Election, Redistricting, Population Representation, Regional Representation