

인구대표성 강화에 따른 국회의원 선거구의 공간적 변화 탐색

김감영*

Exploring Spatial Changes in National Assembly Constituencies with Emphasis on Population Representativeness

Kamyoun Kim*

요약 : 본 연구의 목적은 선거구라는 상세한 공간 수준에서 인구대표성의 강조에 따른 인구 편차의 공간적 분포 패턴과 선거구의 경계, 면적, 모양 등이 어떻게 바뀌었는지를 탐색하는 것이다. 선거구별 평균인구 대비 편차를 단계구분도와 카토그램으로 지도화한 결과 과소 대표되는 지역과 과대 대표되는 지역이 공간적으로 군집되어 나타났다. 단계구분도에서는 면적이 넓은 비도시 지역이 과대 대표되는 경향이, 카토그램에서는 수도권과 대도시 지역의 과소 대표 경향이 잘 나타났다. 인구대표성이 강조되면서 자치구, 시, 군의 분할 사례가 증가하였는데 이는 게리멘더링과 관련한 논쟁을 촉발할 것이다. 또한, 하나의 생활문화권으로 보기 어려운 거대 면적의 선거구와 복잡한 형상의 선거구가 구획될 가능성이 증가하였다. 이는 지역대표성이 약화된 구체적인 증거이다. 마지막으로 농산어촌의 지역대표성이 축소되었고, 인구의 수도권 집중의 지속과 인구의 자연감소가 발생하는 것을 감안할 때, 인구 편차 기준을 보다 엄격하게 적용할 경우 농산어촌의 정치적 목소리는 계속 축소될 것이다. 국토의 균형발전을 추구하고자 한다면 인구대표성과 지역대표성이 조화를 이루는 선거구 획정이 요구된다.

주요어 : 선거구 획정, 인구대표성, 지역대표성, 인구 편차, 국토균형발전

Abstract : The purpose of this paper is to explore the spatial distribution pattern of population deviation and how the boundaries, area, and shape of constituencies have changed due to the emphasis on population representativeness at the detailed spatial level of constituencies. As a result of expressing the deviations from the average population by constituency with choropleth maps and cartograms, under-represented and over-represented regions were spatially clustered. In choropleth maps, large-area non-urban regions tend to be over-represented, and in cartograms, metropolitan regions tend to be under-represented. With the emphasis on population representativeness, the number of divisions of Districts, Sis and Guns has increased, which will spark a debate around gerrymandering. In addition, the possibility of delineation of constituencies with large areas or complex shapes that are difficult to see as a single life-culture area has increased. This is concrete evidence of a weakening of regional representativeness. Lastly, the regional representativeness of rural areas has been reduced, and given the continued concentration of the population in the Seoul-Metropolitan area and the natural decline of the population, if the population deviation standard is applied more strictly, the political voice of rural areas will continue to shrink. If the goal is to achieve balanced national development, an electoral apportionment that harmonizes population representativeness and regional representativeness is required.

Key Words : Electoral apportionment, Population representativeness, Regional representativeness, Population deviation, Balanced national development

*경북대학교 지리교육과 교수(Professor, Department of Geography Education, Kyungpook National University, kamyounkim@knu.ac.kr)

I. 연구 배경 및 목적

선거구란 한 명 또는 여러 명의 대표를 선출하는 선거를 위한 단위 지역, 즉 선거가 치러지는 지리적 단위이다. 우리나라 국회의원 선거의 경우 1988년 제13대 총선에서부터 한 선거구에서 한 명의 대표를 선출하는 소선거구제를 채택하고 있다(이정섭, 2012). 선거구 획정은 선거구의 공간적 범위를 정하는 것으로, 지역의 인구가 지속적으로 변하고 선출하는 대표자의 정수가 변하기 때문에 선거가 있을 때마다 선거구를 획정하는 과정이 요구된다. 우리나라의 경우 1994년 공직선거 및 선거부정방지법(2005년부터 공직선거법으로 명칭 변경)이 제정되면서 선거구 획정을 위한 제도적 틀이 마련되었다. 선거구의 경계를 어떻게 설정하느냐에 따라 선거구에 포함되는 인구수가 달라진다. 선거구 간에 인구의 차이가 큰 경우 1인 1표를 행사하는 상황에서 한 표의 가치가 선거구마다 달라진다. 즉 한 표의 가치가 동등하지 않은 결과를 초래할 수 있다. 따라서 선거구 획정은 헌법에 명시되어 있는 평등선거의 원칙을 구현하는 매우 중요한 절차이다. 선거구 획정의 목적은 유권자의 투표 가치를 평등하게 반영함으로써 공정한 대표성을 보장하는 데 있다(김종갑, 2012).

조소영(2015:52)은 선거구 획정의 기본원리로 1) 선거구의 유권자가 자신의 대표로 인정하는 후보자를 선출할 기회가 확보되도록 획정해야 한다는 대표성, 2) 선거구의 의도적 분할에 의한 특정 집단의 투표결과를 왜곡하는 실제적 차별을 금지하고 선거에 참여한 모든 유권자 투표의 영향력을 선거 구간에 동등하게 하는 평등선거 원칙의 구현, 3) 절차의 투명성과 공개성 확보 세 가지를 제시하였다. 아울러 선거구 획정의 기준을 헌법원리적 요소와 선거현실적 요소로 구분하여 제시하였다. 헌법원리적 요소는 헌법에 명시되어 있는 평등선거의 원칙을 구현할 수 있도록 선거구 간의 인구 크기를 될 수 있으면 동등하게 확보하는 것으로 투표의 등가성을 의미한다. 선거현실적 요소는 다시 선거구의 근접성과 조밀성과 같은 지리적 요소와 이해관계의 동질성을 포함한다(조소영, 2015:53-55). 전자를 인구대표성(혹은 표의 등가성)으로, 후자를 지역이나 행정구역이 이익을 대변할 수 있어야 한다는 지역대표성으로 개념화할 수 있는데, 지금까지의 논의를 종합해보면 두 기준은 상호 배타적인 성격이 강하여, 인구대표성을 강화하면 지역대

표성이 약화되고, 반대로 지역대표성을 강화하면 인구대표성이 떨어진다. 우리나라의 경우 인구의 수도권과 대도시 집중 현상이 심화되면서 두 기준의 상쇄 관계는 더욱 강화되었다(심지연·김민전, 2001; 김정도, 2015; 이상학·이성규, 2016; 2020).

한편, 국회의원 선거구 획정에서 인구대표성과 지역대표성 두 가지 기준은 공직선거법 제25조에 명시적으로 제시되어 있다. 즉 “① 국회의원지역구는 시·도의 관할구역 안에서 인구·행정구역·지리적 여건·교통·생활문화권 등을 고려하여 다음 각 호의 기준에 따라 획정한다. 1. 국회의원지역구 획정의 기준이 되는 인구는 선거일 전 15개월이 속하는 달의 말일 현재 「주민등록법」 제7조제1항에 따른 주민등록표에 따라 조사한 인구로 한다. 2. 하나의 자치구·시·군의 일부를 분할하여 다른 국회의원지역구에 속하게 할 수 없다. 다만, 인구범위(인구비례 2:1의 범위를 말한다. 이하 이 조에서 같다)에 미달하는 자치구·시·군으로서 인접한 하나 이상의 자치구·시·군의 관할구역 전부를 합하는 방법으로는 그 인구범위를 충족하는 하나의 국회의원지역구를 구성할 수 없는 경우에는 그 인접한 자치구·시·군의 일부를 분할하여 구성할 수 있다. ② 국회의원지역구의 획정에 있어서는 제1항제2호의 인구범위를 벗어나지 아니하는 범위에서 농산어촌의 지역대표성이 반영될 수 있도록 노력하여야 한다.” “인구·행정구역·지리적 여건·교통·생활문화권”은 선거구 획정의 기준을 명시한 것으로 인구대표성뿐만 아니라 지역대표성을 함께 고려하여 선거구를 구획한다는 것을 의미한다. 제1항제2호에서 “자치구·시·군”을 선거구 획정의 기본 단위로 명시한 것은 지역대표성을 강조하는 것이지만, 뒤에 단서 조항으로 제시된 인구대표성을 의미하는 “인구범위(인구비례 2:1 범위)”를 맞추기 위하여 자치구, 시, 군의 일부를 분할하는 것을 허용하고 있어 공직선거법 상에서 지역대표성보다는 인구대표성을 더 강조되고 있음을 알 수 있다. 제2항의 “인구범위를 벗어나지 아니하는 범위에서 농산어촌의 지역대표성이 반영될 수 있도록 노력”한다는 표현을 통하여 지역대표성이 인구대표성의 범위 내에서 고려됨을 다시 확인할 수 있다.

공직선거법과 선거구 획정 과정에 적용된 인구범위는 일련의 헌법재판소의 판정에 크게 영향을 받은 것이다. 헌법재판소는 1995년 최대인구와 최소인구 선거구 사이의 비율을 4:1로 조정할 것을 판결한 이후 2001년 3:1,

2014년 2:1로 보다 엄격한 인구범위를 적용할 것을 요청해 왔다. 즉 지역대표성보다는 인구대표성을 강조하는 일련의 판결을 한 것이다. 이는 인구 편차의 허용 기준을 엄격히 함으로써 될 수 있으면 ‘한 표의 동등한 가치(one vote, one value)’라는 표의 등가성을 실현하는 것으로, 헌법에 명시된 평등선거의 원칙을 실현하기 위함이다(김정도, 2015).

선거구 획정과 관련한 선행 연구들은 헌법재판소의 판결과 동일 선상에서 헌법에 명시되어 있는 평등선거의 원칙을 준수할 수 있도록 선거구 간의 인구 편차를 줄일 것을 요구하고 있다(김영식, 2002; 성낙인, 2002; 최경옥, 2012; 정연주, 2016). 몇몇 연구들은 엄격한 인구범위가 적용되면서 지역대표성이 약화되고 있고 이를 보완할 수 있는 권역별 비례대표제 등 제도적 장치를 마련할 필요성을 제기하고 있다(홍재우, 2016; 윤종빈, 2017). 한편, 선거구 획정을 위한 인구 편차 기준의 강화로 인하여 표의 등가성이 확보되었는지, 그럼에도 불구하고 과대 혹은 과소 대표되는 지역은 어디인지를 파악하고자 하는 연구들이 진행되었다(심지연·김민전, 2001; 이정섭, 2012; 김정도, 2015; 이상학·이성규, 2016; 2020). 이들 연구의 성과를 종합해보면, 최근으로 오면서 표의 등가성이 향상되었음에도 여전히 비도시 지역은 과대 대표되는 경향을, 인구 밀집 지역은 과소 대표되는 경향을 보인다. 이들 연구의 경우 시도, 혹은 개별 선거구를 대상으로 평가된 표의 등가성 측정 수치를 평균하여 선거별 추이, 지역적 차이를 논하고 있다. 즉 전역적 수준에서 비공간적 접근이 주를 이루었다. 그러나 이러한 평균적, 전역적 평가로는 정치적 이해관계의 동질성을 강조하는 지역대표성이 어디에서 얼마나 훼손되었는지, 자치구, 시, 군을 임의로 분할하면서 발생할 수 있는 계리맨더링의 가능성, 과소 혹은 과대 대표되는 선거구가 어디에서 어떠한 양상으로 나타났는지 그 분포 특성 등을 파악할 수 없다.

본 연구에서는 중앙선거관리위원회 선거통계시스템에서 제공하는 선거구 정보를 공간적으로 재현하여 인구 편차 기준이 변하면서 인구 편차의 공간적 분포와 선거구의 경계, 면적, 형상 등이 어떻게 바뀌었는지를 탐색하고자 한다. 분석의 시간 범위는 2000년 제16대 총선에서부터 2020년 제21대 총선까지이다. 이를 통하여 과소 및 과대 대표되는 선거구의 분포 특성을 파악하고, 생활문화권과 동떨어진 밀집도가 낮은 선거구의 구획, 계리

맨더링의 논란을 불러일으킬 수 있는 선거구의 구획의 구체적인 사례를 확인하고자 한다. 아울러 인구대표성을 강화하면서 농산어촌의 지역대표성 약화가 가져올 잠재적 문제점을 국토균형발전의 관점에서 논의한다.

II. 헌법재판소 판결 및 선행 연구 검토

최근 국회의원 선거구 획정을 위한 근거로 작용한 것이 헌법재판소의 일련의 판결이기 때문에 그 내용을 간략하게 소개할 필요가 있다. 학계에서 이루어진 국회의원 선거구 획정과 관련한 주요 연구들은 헌법의 평등선거 원칙에 부합할 수 있도록 인구 편차를 제시하고 선거구 획정 과정에 발생하는 쟁점과 대안을 제시하고자 한 연구, 표의 등가성을 측정하고자 한 연구 두 가지로 구분하여 고찰하고자 한다.

1. 국회의원 선거구 획정에서 헌법재판소의 개입

1995년 12월 27일 헌법재판소 선고(95헌마224·239·285·373)에서는 선거구 획정에서 있어 헌법이 요구하는 투표가치의 평등을 위하여 인구비례의 원칙을 가장 중요하고 기본적인 기준으로 삼아야 한다고 결정하였고, 다수의 의견으로 상하 60%의 편차(최대인구 대비 최소인구비 4:1)를 초과하는 것을 헌법을 위반한 것으로 보았다. 다만 1996년 제15대 총선의 선거구 획정에서는 헌법재판소의 결정이 반영되지 못하여 최대인구 선거구와 최소인구 선거구의 인구 비율이 5.9:1에 이르게 되었다(조소영, 2015:59). 이후 치러진 총선에는 헌법재판소의 결정이 대체로 잘 반영된 선거구가 획정되었다. 선거구 경계에 큰 변화를 가져온 또 다른 헌법재판소의 개입은 2001년 10월 25일 헌법불일치 판정(2000헌마92·240)이다. 선거구 획정에서 국회의 재량을 인정하면서도 인구비례의 원칙을 기준으로 삼을 것을 재차 강조하였고, 자의적인 선거구 획정에 따른 명백한 차별이 드러나면 헌법을 위반하는 것으로 판결하였다. 아울러 해당 시점에서 선택 가능한 인구 상하 편차로 33⅓%(최대인구 대비 최소인구비 2:1)와 50%(3:1) 중 현실을 고려하여 상하 50% 편차를 기준으로 위한 여부를 판단하였다. 3:1 인구비례 기준을 적용하여 치러진 제17대 총선(2004년), 제

표 1. 제16~21대 총선에서의 인구비례 변화

(단위: 명)

선거	평균인구	최대인구	선거구명	최소인구	선거구명	인구비례
16대(2000)	208,758	347,264	의정부시	90,479	고령군성주군	3.84:1
17대(2004)	199,275	295,746	해운대구 기장군갑	105,657	전라남도 함평군 영광군	2.80:1
18대(2008)	201,286	310,740	수원시 권선구	104,962	영천시	2.96:1
19대(2012)	206,702	309,776	강남구갑	99,569	세종특별자치시	3.11:1
20대(2016)	204,084	280,812	고양시갑	138,833	속초시고성군 양양군	2.02:1
21대(2020)	204,914	306,909	화성시을	134,815	부산 남구을	2.28:1

자료 : 중앙선거관리위원회 선거통계시스템.

18대 총선(2008년), 제19대 총선(2012년)은 대체로 그 기준을 잘 준수하였다. 다만 제19대 총선에서 세종특별자치시가 새롭게 선거구로 등장하면서 최대와 최소 인구비례가 3.11:1을 기록하였다. 가장 최근 헌법재판소의 헌법불일치 판결은 2014년 10월 30일에 이루어진 2012 헌마190등에 관한 것이다. 이 판결에서는 기존의 인구 편차의 허용한계를 상하 50%로 하는 것을 투표가치의 평등을 침해하는 것으로 보았고, 보다 강화된 상하 33 1/3%(인구비례 2:1)를 넘지 않는 것으로 변경하는 것이 타당하다고 결정하였다. 이 인구비례 기준이 적용된 제20대 총선에서는 최대와 최소 인구비례가 2.02:1, 제21대 총선에서는 2.28:1을 기록하였다(표 1). 이처럼 헌법재판소의 일련의 판결은 더욱 엄격한 인구비례를 적용할 것을 주문해왔다. 즉 지역대표성보다는 인구대표성(표의 등가성)을 강조하는 판결을 하였다. 이로 인하여 선거구의 인구 및 경계는 큰 변화를 경험하였다.

2. 선거구 획정 관련 선행 연구

국회의원 선거구 획정과 관련한 많은 연구가 앞에서 살펴본 헌법재판소의 불일치판정과 연계되어 이루어졌다. 이들은 헌법재판소 불일치판정의 헌법적 의미와 적정한 인구비례의 기준이 무엇인지 그리고 인구비례 기준을 강화하면서 발생하는 쟁점과 제도적 보완 방안에 대하여 논의하였다. 몇몇 연구들은 획정된 선거구에 대하여 표의 등가성을 구체적으로 측정하여 평가하였다.

먼저 성낙인(2002)은 1995년과 2001년 헌법재판소 판결의 헌법적 가치를 평가하고 해외의 사례를 검토하여

인구 편차의 적정 기준을 어디까지 설정할 것인지를 논의하였다. 헌법재판소의 판결과 같이 투표가치의 등가성 실현을 헌법의 평등원리 구현으로 보았고, 2001년 헌법재판소가 제시한 인구 편차 기준 3:1을 넘어 2:1까지 줄일 것을 주장하였다. 김영식(2002)은 좀 더 나아가 표의 동등한 가치를 실현하기 위하여 인구 편차 기준을 1.5:1로 강화할 것을 주장하였다. 이러한 강화된 기준의 적용은 장기적으로 정치세력 개편과 정부 구조 및 정책 양상의 변화에 영향을 줄 수 있으므로 정치개혁의 실마리가 될 수 있다고 보았다. 최경옥(2012)은 제19대 총선에서 드러난 선거구 획정의 문제점(지역 간 의석 할당 문제, 인구기준일 문제, 선거구획정위원회 구성의 독립성 문제, 국회의원 정수 문제)을 소개하고 해외 사례 검토를 통하여 1인 1표의 동등가치를 실현할 수 있는 선거제도의 개선 방안에 대하여 논의하였다. 조소영(2015)은 2014년 헌법재판소의 결정을 계기로 우리나라 국회의원의 선거구 획정의 변천 과정을 정리하고, 선거구 획정 과정에서 발생하는 인구 및 지역대표성의 문제, 국회의원 정수 조정의 문제 등 쟁점을 논의하였다. 정연주(2016)는 2014년 헌법재판소의 판결과 이를 반영한 제20대 총선의 선거구 획정 과정을 검토하면서, 헌법재판소의 2:1 인구비례 기준이 헌법에 명시된 평등선거의 원칙에 부합하는 결정이라고 보았다. 아울러 인구 편차의 허용 기준을 법률로 정할 것과 정해진 표의 등가성 기준 하에서 지역대표성을 고려할 것을 주장하였다. 홍재우(2016)는 제20대 총선 선거구 획정 과정을 검토한 후 선거구획정위원회의 권한 강화를 위한 제도적 보완과 표의 등가성과 지역대표성의 충돌을 방지하는 권역별 비례대표제의

도입을 요구하였다. 윤종빈(2017)은 인구 편차 2:1 기준이 적용된 제20대 총선에서 드러난 쟁점을 살펴보고 인구대표성뿐만 아니라 지역대표성도 중요하기 때문에 인구 상하한선에 근접한 지역구에 대하여 기준을 유연하게 적용할 필요가 있음을 주장하였다. 이상에서 살펴본 연구들은 대체로 강화된 표의 등가성을 기준으로 선거구를 획정할 것을 요구하고 있고, 중립성과 공정성을 보장할 수 있도록 선거구획정위원회를 만들 것을 주문하고 있다. 또한, 인구대표성을 유연하게 적용한다든지, 인구대표성 틀 내에서 지역대표성을 고려하는 것과 같이 헌법재판소의 판결과 동일 선상에서 인구대표성을 지역대표성보다 우선시하고 있다.

한편, 몇몇 연구들은 역대 국회의원 선거구를 대상으로 표의 등가성을 구체적으로 측정하여 그 경향을 파악하고자 하였다. 심지연·김민전(2001)은 제16대 총선까지 역대 선거에 대하여 시도 단위의 지역별, 선거구별 표의 등가성을 평가하여 과다 혹은 과소 대표되는 곳이 어디인지를 평가하였다. 시도 단위 지역별의 경우 전체 인구에서 해당 지역의 인구가 차지하는 비율과 전체 의석에서 해당 지역에 배정된 의석의 비율을 비교하였고, 선거구의 경우 전국 평균 유권자 수에 대한 선거구의 유권자 수 비율로 측정하여, 전국 평균과 편차가 작은 선거구의 비율을 확인하였다. 분석 결과 시간이 지나면서 표의 등가성이 향상되었다. 이정섭(2012)은 역대 총선에 대하여 최대인구와 최소인구의 비를, 시도의 경우 시도에 배정된 의석이 총 의석에서 차지하는 비율과 시도의 인구가 총인구에서 차지하는 비율 사이의 관계를 이용하여 표의 등가성을 평가하였다. 또한, 영남지역과 호남지역의 의석수와 선거구 평균인구를 비교하였다. 그 결과 선거구 획정 과정에서 특정 지역에 기반을 둔 정치적이해 때문에 게리맨더링이 발생하였고, 비도시 지역이 과대 대표되고, 인구 밀집 지역이 과소 대표되면서 표의 등가성이 훼손되었다. 김정도(2015)는 코사인세타지수라는 보다 정교한 표의 등가성 측정 지표를 제시하여 제19대 총선까지 역대 선거구 획정의 공정성을 평가하고자 하였다. 코사인세타지수는 지역의 의석비율(의석수)과 인구비율(인구수)을 원점 기준 벡터로 간주하여 두 값이 이루는 상응(코사인으로 측정된 각) 정도를 정량적으로 측정한 것이다. 표의 등가성 측정은 전체, 농촌/도시, 시도 단위로 이루어졌다. 그 결과 선거를 거듭하면

서 인구수에서 불균형의 정도가 줄어드는 양상을 확인하였다. 이처럼 인구대표성이 향상된 데 반하여 지역대표성을 확보하지 못한 선거구 수가 증가하였고, 농어촌 선거구의 무분별한 통폐합으로 도농 간 불균형의 심화와 장기적으로 수도권과 비수도권의 불균형 심화 가능성을 제기하였다. 다만 인구대표성과 달리 지역대표성의 변화를 정량적으로 측정하지는 않았다. 이상학·이성규(2016; 2020)는 획정된 제20대 및 제21대 국회의원 선거구에 대하여 표의 등가성을 획정지수(선거구 또는 광역시·도의 인구 비중(A)을 해당 선거구나 광역시·도의 의원 수 비중(B)으로 나눈 값($= A/B$)), 획정지수의 분산계수, 정치적 지니계수 및 수정된 코사인세타지수 등을 이용하여 평가하였다. 분석의 단위는 시도, 수도권과 같은 권역이다. 그 결과 전체적으로 선거를 거듭하면서 표의 등가성이 향상되었고, 제20대 총선과 제21대 총선을 비교하였을 때 비슷한 수준의 표의 등가성을 확인하였다.

이들 선행 연구는 표의 등가성을 강조하는 헌법재판소의 판결과 이에 따라 구획된 선거구에 대하여 구체적으로 표의 등가성이 어떻게 바뀌었는지 살펴보고 있다. 표의 등가성을 평가하는 범위는 전체 혹은 광역시도 단위로 이루어졌다. 이처럼 표의 등가성에 대한 평가는 주로 전역적 차원에서 이루어졌고, 선거별 표의 등가성의 시계열적인 변화 경향을 포착하고자 노력하였다. 광역시도 단위의 평가는 한 선거구 시스템의 내적 차이를 고찰하는 것으로 국지적 차원의 접근이다. 이를 통하여 과대 및 과소 대표되는 지역을 구분하고자 하였다. 그러나 광역시도는 다수의 선거구를 포함하는, 그래서 표의 등가성에서 내적 차이를 보일 수 있는 이질적인 공간 단위이다. 따라서 광역시도 단위의 평가는 표의 등가성의 지역적 차이를 보여주는 데 한계가 있다. 아울러 선행 연구들은 표의 등가성에 초점을 맞추면서 표의 등가성 향상이 지역대표성을 어떻게 약화시키는지를 구체적으로 보여주지 못했다는 점에서 아쉬움이 남는다. 본 연구에서는 개별 선거구 단위를 대상으로 전국 평균인구로부터의 편차를 지도화하여 표의 등가성의 공간적 변이를 살펴본다. 아울러 인구 편차 기준이 강화되면서 발생한 선거구의 경계, 면적, 형상에서의 변화를 검토한다. 이를 통하여 지역대표성의 약화 및 게리맨더링의 위험을 구체적으로 파악하고자 한다.

III. 인구 편차 기준 강화에 따른 선거구의 공간적 변화

1. 인구대표성의 공간적 변화

선행 연구들에서 많이 사용된 획정지수(혹은 비등가지수, 전체인구에서 해당 지역이 차지하는 인구 비율을 총 의석수에서 해당 지역에 할당된 의석수의 비율로 나눈 것) 혹은 코사인세타지수 등도 개별 선거구 수준에 적용할 수 있지만, 선거구마다 1명의 의원을 뽑는 소선거구제에서는 이들 지수를 계산하는데 관여하는 전체 의석에서 해당 선거구가 차지하는 의석의 비율이 모두 같으므로 지수에 영향을 주지 못한다. 결과적으로 전체인구에서 해당 선거구의 인구 비중만 유의미하게 남게 되는데, 이 수치는 아주 작을 뿐만 아니라 비교의 기준이 없으므로 이것만으로 선거구 수준에서 표의 등가성을 파악할 수 없다. 해당 선거구의 인구와 선거구 평균인구를 비교하는 것이 더 직관적이고 헌법재판소가 제시한 인구 편차 기준과 비교하는 것 또한 용이하다. 따라서 본 연구에서는 선거구 수준에서 표의 등가성을 파악하기 위하여 평균인구에 대한 해당 선거구의 인구비를 이용한다(심지연·김민전, 2001). 값이 1이면 선거구가 평균인구를, 1보다 작으면 평균인구보다 적은 인구를 가져 과소 대표되는 것으로, 1보다 크면 평균인구보다 많아 과소 대표되는 것으로 해석할 수 있다. 이 수치는 개별 선거구별로 평가되기 때문에 단계구분도로 지도화하여 표의 등가성의 공간적 변이를 파악할 수 있다. 한편, 인구대표성을 준수하기 위하여 구획된 선거구의 면적은 다른데, 이러한 면적의 차이는 단계구분도의 패턴 인식에 영향을 준다. 즉 패턴 인식에 있어 큰 공간 단위의 영향력은 작은 공간 단위보다 크다(한균형, 1996). 카토그램은 단계구분도와 같은 전통적인 주제도 표현이 갖는 한계를 극복하여, 기본 공간 단위의 크기 차이로 인하여 잘 드러나지 않았던 패턴을 보여주는 장점이 있다(Griffin, 1980). 선거구의 면적 차이에 의한 패턴 인식의 영향을 줄이기 위하여 선거구의 인구수로 카토그램을 작성하여 함께 제시한다. 카토그램 작성을 위해 QGIS의 plug-in(cartogram-1,0.0)을 이용하였다. 이는 Dougenik *et al.*(1985)이 제시한 알고리즘을 이용하여 연속적 카토그램을 작성한다.

그림 1~6은 제16대 총선에서부터 제21대 총선까지 선

거구별 인구 편차를 단계구분도와 카토그램으로 시각화한 것이다. 제16대 총선(그림 1)에서 인구 편차 기준은 상하 60%(인구비례 4:1)이다. 이 기준을 충족하는 평균 인구 대비 편차값의 범위는 0.4에서부터 1.6까지이다. 그림 1에서 보듯이 하한은 충족하지만 상한 1.6을 넘는 다수의 선거구가 관찰된다(표준편차는 0.318). 그 선거구를 나열하면 경기도 의정부시(1.66), 서울특별시 송파구(1.66), 경상남도 진주시(1.64), 대구광역시 동구(1.63), 경기도 광명시(1.63), 서울특별시 성동구(1.63), 경기도 남양주시(1.62), 충청북도 청주시흥덕구(1.61), 경상남도 구미시(1.61), 전라북도 익산시(1.61) 등이다. 이 중 경기도 의정부시 선거구는 2001년 10월 25일 헌법불일치 판정(2000헌마92·240)의 대상이었다. 수도권에 다섯 곳, 비수도권에 다섯 곳이 위치하는데, 송파구를 제외하면 자치구 혹은 시가 하나의 선거구를 이룬 경우이다. 그림 1의 단계구분도는 전체적으로 과대 대표되는 경향(녹색 계열이 지배적임)을 보여준다. 그런데 이러한 경향은 상대적으로 면적이 넓은 선거구에 진한 녹색이 칠해졌기 때문이다. 인구 규모에 따라 선거구의 면적을 조정된 카토그램에서는 수도권을 비롯한 대도시 지역에서 과소 대표되는 경향이 단계구분도보다 두드러진다.

3:1의 기준이 적용된 제17대 총선의 인구 편차(그림 2)는 제16대와 비교하여 크게 개선된 것을 알 수 있다. 평균인구 대비 편차의 최솟값은 0.53, 최댓값은 1.48로 상하 50% 편차 기준 안에 있다(표준편차는 0.241). 제16대 총선과 비교하였을 때, 인구 편차 기준이 강화되었음에도 향상된 패턴을 보이게 된 이유는 지역구 의석수의 증가 때문이다. 제16대 총선의 지역구 의석수는 227석인데 반하여 제17대 총선의 의석수는 243석으로 16석이 증가하였다. 결국, 의석수를 늘려 강화된 인구 편차 기준을 충족시킬 수 있었다. 카토그램을 통하여 여전히 수도권과 대도시 지역이 과소 대표되는 경향을 파악할 수 있다. 아울러 과소 및 과대 대표되는 지역이 공간적으로 군집하여 분포하는 것을 알 수 있다.

제17대 총선과 동일한 3:1 인구비례가 적용된 제18대 총선의 경우 선거구의 수는 이전보다 2석 증가한 245석임에도 불구하고 인구 편차 범위 밖의 값을 갖는 선거구가 등장하였다. 평균인구 대비 편차의 최솟값은 0.52, 최댓값은 1.54이다(표준편차는 0.249). 상한 기준을 벗어난 선거구는 경기도 수원시권선구(1.54), 경기도 파주시(1.51), 경기도 용인시기흥구(1.51), 대구광역시 북구를

(1.50), 경기도 이천시여주군(1.50)이다. 대구광역시 북구울을 제외하고 모두 수도권에 위치한다. 이는 수도권의 인구 집중 현상으로 해당 선거구의 인구가 증가한 결과이다. 예를 들어 경기도 파주시의 선거구 경계는 제17대 총선과 동일한데 평균인구 대비 편차 값은 1.19에서 1.51로 증가하였다. 수도권이 과소 대표되는 경향을 그림 3

의 카토그램을 통하여 명확하게 파악할 수 있다.

제19대 총선의 경우(그림 4) 제18대와 같이 3:1 인구비례가 적용되었는데, 전체적으로 인구 편차가 제18대 총선과 비교하여 향상된 것을 알 수 있다. 평균인구 대비 편차의 최솟값은 0.48, 최댓값은 1.49로(표준편차는 0.257), 제18대 총선에서 상한 기준을 넘었던 선거구들이 사라

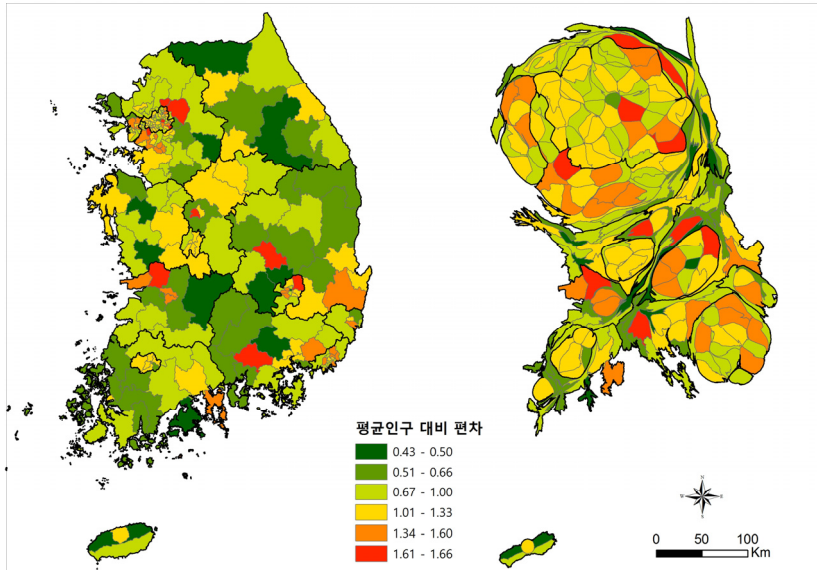


그림 1. 제16대 총선의 선거구별 인구 편차

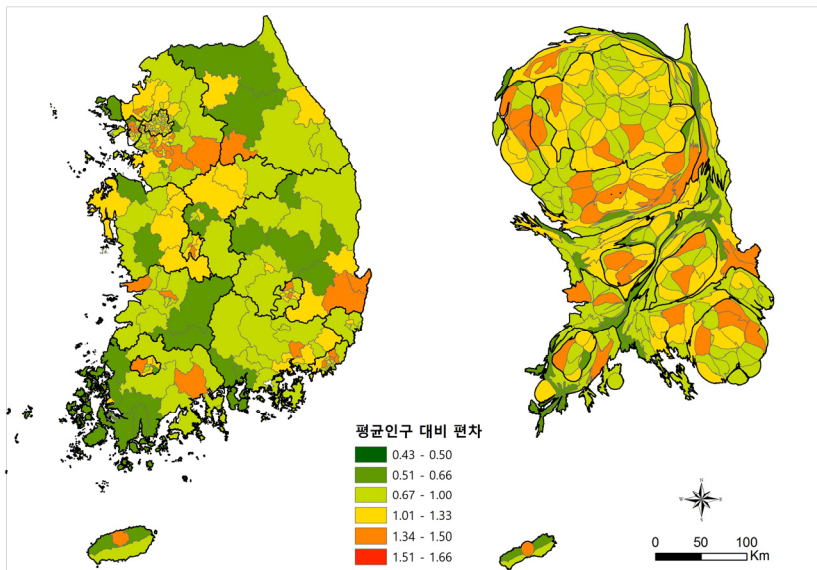


그림 2. 제17대 총선의 선거구별 인구 편차

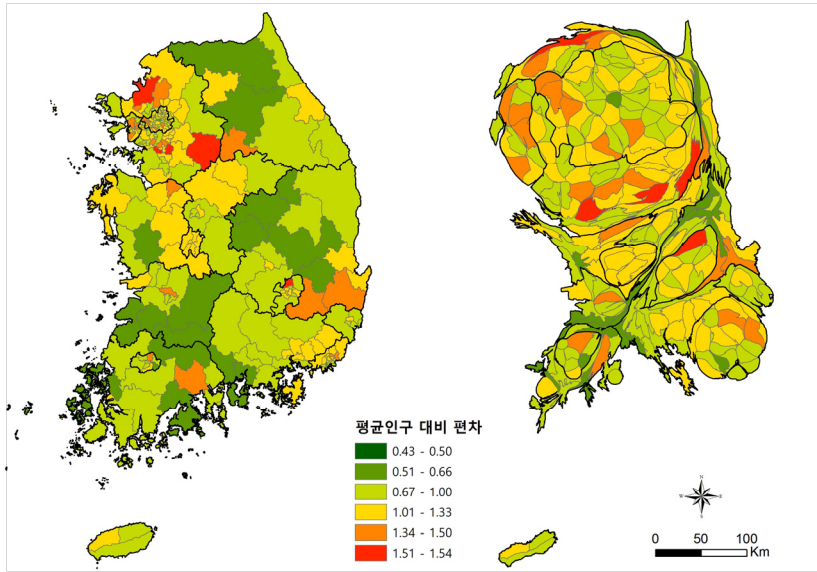


그림 3. 제18대 총선의 선거구별 인구 편차

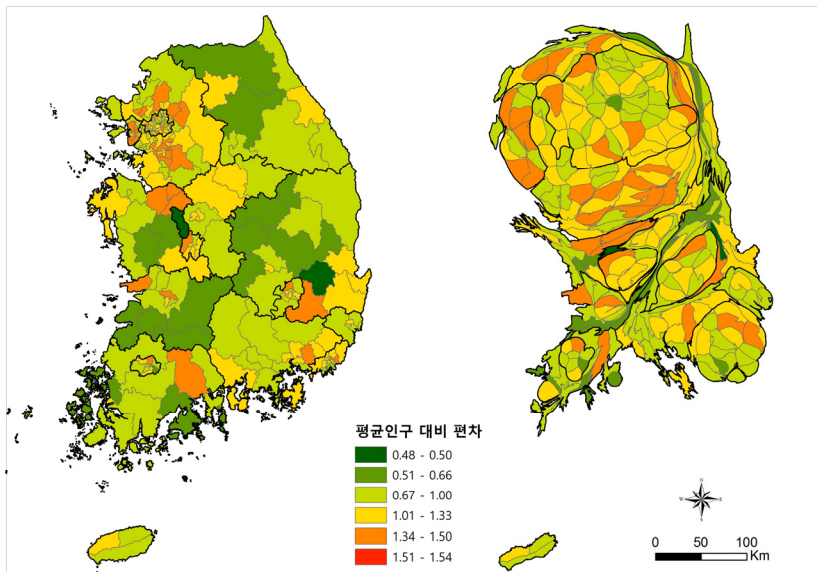


그림 4. 제19대 총선의 선거구별 인구 편차

졌다. 반면에 하한 기준을 충족하지 못하는 선거구가 두 개 등장하였는데, 세종특별자치시 선거구(0.48)와 경상북도 영천시 선거구(0.50)이다. 세종특별자치시는 특수한 경우이고, 영천시도 하한 기준에 해당한다. 제18대 선거구와 비교하여 의석이 1석 증가하였는데도 불구하고 인구 편차를 향상시킬 수 있었던 것은 선거구의 경계

를 대폭 조정하였기 때문이다. 예를 들어 제18대 총선에서 수원시의 개별 행정구는 하나가 선거구(경기도 수원시권선거)를 형성하였는데 제19대 총선에서는 행정구 일부를 다른 선거구로 분할하였다. 행정구 일부를 분할하여 다른 구와 통합하여 선거구를 획정한 이러한 사례는 2014년 10월 30일 헌법재판소 판결(2012헌마190등)

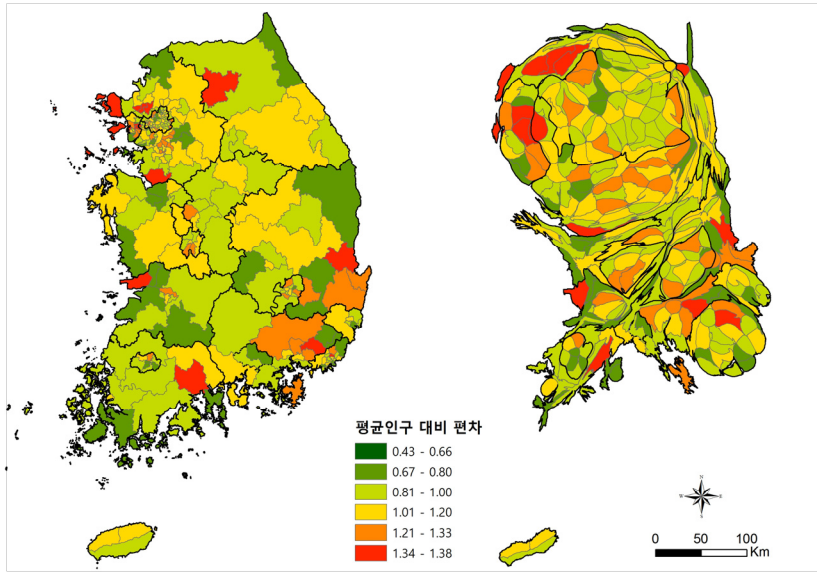


그림 5. 제20대 총선의 선거구별 인구 편차

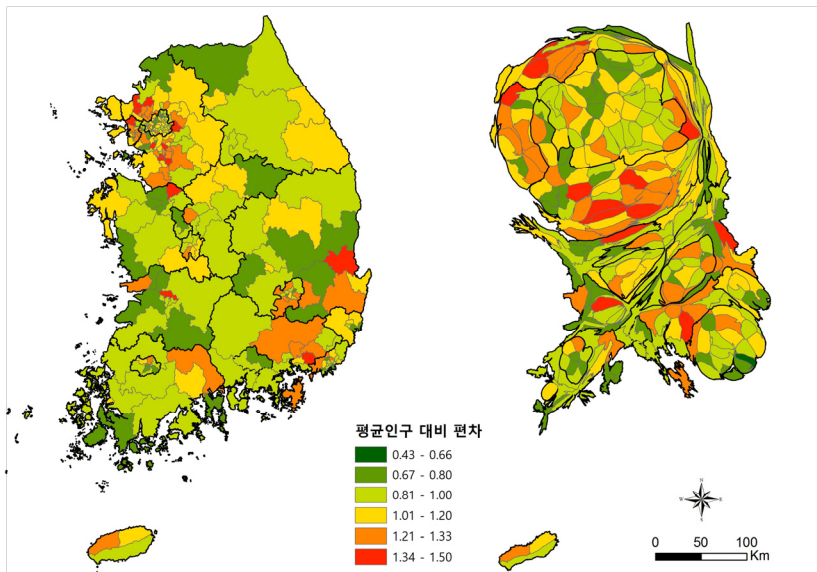


그림 6. 제21대 총선의 선거구별 인구 편차

의 대상이 되었고, 자치구와의 형평성과 계리맨더링 문제를 야기하였다(이정섭, 2014).

2:1의 강화된 인구 편차 기준이 적용된 제20대와 제21대 총선에서 허용 범위 0.67에서 1.33을 벗어난 선거구가 다수 관찰되었다(그림 5, 그림 6). 모두 최대 허용치를 초과한 경우이다. 제20대 총선의 경우(그림 5), 이전

보다 강화된 2:1의 인구비례가 적용되었고, 지역구 의석 수 또한 245석에서 253석으로 증가하였지만, 평균인구와의 상한 편차 1.33을 초과하는 선거구가 14개 구획되었다. 이들 선거구를 나열하면 경기도 고양시갑(1.38), 인천광역시 부평구갑(1.37), 전라남도 순천시(1.37), 경기도 고양시정(1.37), 강원도 춘천시(1.37), 경상남도 김

해시갑(1.37), 전라북도 군산시(1.36), 경기도 평택시(1.36), 인천광역시 부평구(1.36), 경기도 고양시(1.35), 인천광역시 중구·동구·강화군·옹진군(1.35), 경기도 부천시·원미구(1.34), 부산광역시 동래구(1.34), 경상북도 포항시북구(1.34) 등으로 수도권에서 8개, 비수도권에서 6개가 나타났다. 다만 인구 편차를 보면 상한 기준으로 부터 크게 벗어나지 않은 것을 알 수 있다. 참고로 평균 인구 대비 해당 선거구의 인구비에 대한 표준편차는 0.188이다. 그림 5의 단계구분도를 보면 과대 대표와 과소 대표되는 선거구가 대체로 비슷하게 나타나는 것으로 보이지만, 카토그램에서는 수도권 북서쪽에서 과소 대표되는 선거구가 군집되어 나타나고 있고, 과대 대표되는 선거구의 군집은 가시적이지 않다.

제21대 총선의 경우(그림 6), 제20대 총선과 동일한 인구비례 2:1이 적용되었고, 지역구 의석수 또한 253석으로 같지만, 평균인구 대비 편차는 더 커져 최소값이 0.66, 최대값이 1.50을 기록하였고, 표준편차 또한 20대보다 큰 0.203을 기록하였다. 부산광역시 남구를 선거구가 하한 기준 0.67보다 약간 작은 0.66을 보였고, 상한 1.33을 초과한 선거구 수는 총 11개이다: 경기도 화성시(1.50), 전라북도 전주시(1.39), 경기도 고양시(1.38), 경기도 용인시(1.37), 경상남도 김해시(1.37), 충청남도 천안시(1.37), 경기도 화성시(1.36), 경기도 수원시(1.35), 경기도 하남시(1.35), 경기도 파주시(1.35), 경기도 군포시(1.35). 11개 선거구 중 8개가 수도권에 위치하는 등 수도권의 과소 대표 현상이 제20대 총선보다 심화되었다. 특히 경기도 남부에 과소 대표되는 선거구가 집중되어 있어 다음 선거에서 추가로 선거구의 분할이 불가피해 보인다. 제20대와 제21대 총선에서 서울과 부산, 광주 등 대도시에서도 과대 대표되는 선거구가 군집되어 나타나는 것을 확인할 수 있다. 전반적으로 수도권이나 대도시 지역에서 과소 대표되는 경향, 그 외 지역에서 과대 대표되는 경향이 여전하지만 한 지역 내의 내적 차이 또한 상당함을 확인할 수 있다.

2. 인구대표성 강화에 따른 문제

선거구 획정을 위한 인구 편차 기준을 보다 엄격하게 적용하면서 가장 가시적으로 발생할 수 있는 문제는 공직선거법 제25조 제1항제2조의 “하나의 자치구·시·군의 일부를 분할하여 다른 국회의원지역구에 속하게 할

수 없다”를 위반할 가능성의 증가이다. 그림 7은 제16대 총선에서부터 제21대 총선까지 하나의 자치구·시·군의 일부가 분할되어 국회의원 선거구를 형성한 사례를 보여주고 있다. 먼저 제16대 총선에서는 총 3개의 사례가 발생하였는데 하나는 인천광역시 서구의 일부가 서구·강화군을 선거구로 분할된 경우이다. 이 사례는 2001년 헌법재판소 판결의 대상이기도 하였다. 2001년 판결에서는 강화군이 인구수 미달로 독립 선거구를 형성할 수 없어 서구의 일부인 검단동을 분할한 것은 서구 검단동에 대하여 차별적 의도를 가지고 자의적으로 이루어진 선거구 획정이 아니라고 결정하였다. 즉 게리맨더링이 아니라 인구비례를 맞추기 위한 불가피한 선택으로 보고 있다. 차별을 의도한 자의적 구획은 아니라고 하더라도 두 곳은 동일한 이해관계를 갖는 동질적인 지역으로 보기는 어렵다. 결정요지에서 ‘서구 중에서 강화군에 비교적 가까우면서도 서구의 동 중에서 인구가 가장 많은’ 검단동을 선택한 것이 타당한 것으로 판단하였지만, 사실 서구 검단동은 바다와 다른 행정구역으로 인하여 강화군과 지리적으로 분리되어 있다. 선거는 2000년에 시행되었고, 두 지역을 지리적으로 가깝게 만든 강화초지대교는 선거 이후인 2002년 8월 28일에서나 개통되었다. 또한, 두 지역은 산업적 특성이 매우 다르다. 지리적으로 분리되어 있고 지역의 특성이 다르므로 동일한 이해관계 즉 지역대표성을 갖는다고 보기 어렵다. 이 선거구는 제19대 총선까지 지속하다가 제20대 총선에서 크게 달라진다. 강화군은 인천 중구, 동구, 옹진군과 묶였고, 서구는 두 개의 선거구로 분할되었다.

제16대 총선의 또 다른 사례는 부산 해운대구의 일부를 기장군과 묶어 해운대·기장군을 선거구를 형성한 경우와 부산 북구의 일부를 부산 강서구와 묶어 북·강서구를 선거구를 형성한 경우이다. 해운대·기장군을 선거구는 제19대 총선까지 지속하였고 제20대 총선에서 기장군이 독자적인 선거구를, 해운대구는 두 개의 선거구로 분할되었다. 선거구의 변동으로 인천 서구의 일부 지역과 부산 해운대 일부 지역에 거주하는 사람들의 정치적 의사표명은 지속할 수 없었다. 또한, 일부 분할된 지역 주민의 정치적 의사표명에서의 차별이 발생 가능성도 배제할 수 없다. 예를 들어 제16대 총선 기준 해운대·기장군을 선거구에서 기장군의 인구는 약 7만 4천여 명, 분할된 해운대 일부의 인구는 약 1만 6천여 명이다. 두 지역의 정치적 이해관계가 다를 경우 해운대

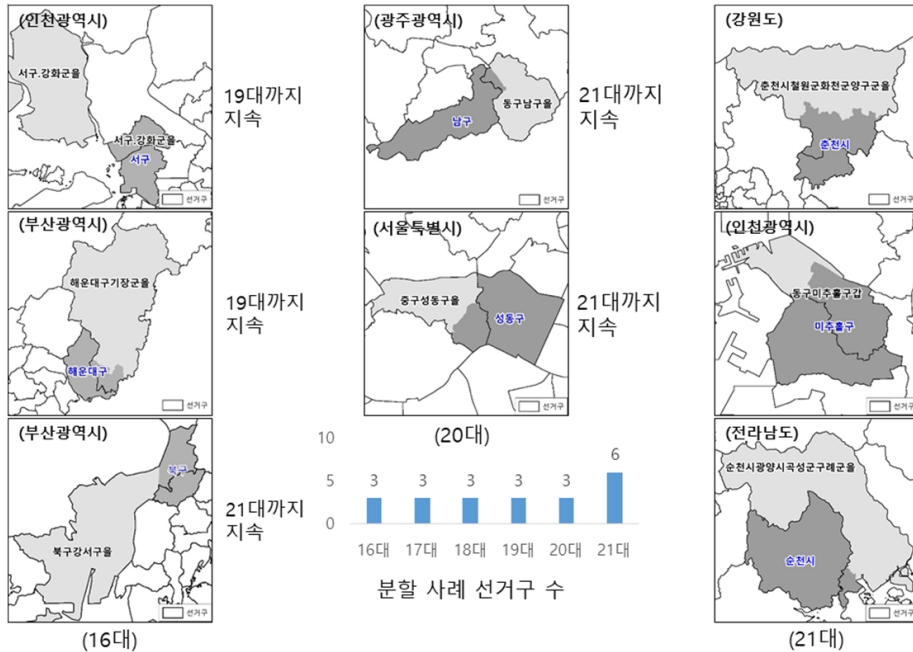


그림 7. 하나의 자치구·시·군의 일부 분할 사례(제16대~제21대)

구 일부 주민의 의견은 소수로 전락할 수 있다. 한편, 부산강서구를 선거구는 제21대 총선까지 지속된다.

자치구, 시, 혹은 군의 분할 사례는 인구 편차 기준이 3:1에서 2:1로 강화된 제20대 총선과 제21대 총선에서 더 자주 관찰된다. 제20대 총선에서 광주 남구의 일부동이 광주 동구와 묶여 동구남구를 선거구를 이루었고, 서울 성동구의 일부가 서울 중구와 결합하여 중구성동구를 선거구를 형성하였다. 이 두 선거구 모두 제21대 총선까지 지속된다. 제21대 총선에서는 자치구, 시, 군의 일부가 분할된 경우가 6건으로 늘어났다. 이전까지 독립된 선거구를 형성하던 강원 춘천시의 일부가 철원군, 화천군, 양구군과 결합하여 춘천시철원군화천군양구군을 선거구를, 인천 미추홀구의 일부가 인천 동구와 결합하여 동구미추홀구갑 선거구를, 전남 순천시의 일부가 광양시, 곡성군, 구례군과 결합하여 순천시광양시곡성군구례군을 선거구를 형성하였다. 앞으로 인구 편차 기준이 1.5:1 혹은 절대적 평등 수준인 1:1까지 강화된다면 공직선거법 제25조 제1항제2조의 앞부분을 위반하는 사례는 더 늘어날 것이고, 결국 해당 조항은 유명무실해질 것이다. 따라서 인구 편차 기준이 강화되면 공직선거법 제25조 제1항제2조의 수정이 불가피할 것이다.

이런 경우 자치구, 시, 군이 아닌 도를 기준으로 인구 균형에 맞게 선거구를 구획하는 것을 고려할 수 있다.

인구대표성을 강화하면 발생할 수 있는 또 다른 문제는 거대 면적을 가진 선거구 혹은 불규칙한 모양을 가진 선거구의 형성이다(조소영, 2015). 면적 범주별 선거구 수 변화를 보여주고 있는 표 2를 통하여 두 가지 경향을 파악할 수 있는데, 하나는 좁은 면적의 선거구 수와 거대 면적을 갖는 선거구 수의 증가이고, 다른 하나는 중간 정도의 면적(501~2,000km²)을 갖는 선거구 수의 감소이다. 면적이 좁은 선거구 수의 증가는 인구 밀집 지역의 분할로 인한 것이고, 중간 범위의 면적을 갖는 선거구 수의 감소와 거대 면적의 선거구 수 증가는 시군구의 통합에 의한 것이다. 2,000km²를 넘는 거대 선거구의 수는 제16대 총선 6개에서 제21대 총선 13개로 두 배 이상 증가하였다. 심지어 제17대 총선부터는 면적이 4,000km²를 넘는 선거구가 구획되었다. 거대 면적의 선거구는 공직선거법 제25조 제1항에 선거구 구획을 위한 기준으로 제시된 '생활문화권'과 거리가 멀다. 면적이 넓어지면서 성격이 다른 지역들을 포함하게 되고 이런 경우 이해관계의 동질성은 담보하기 어렵다. 일례로 특수학교 설립을 둘러싸고 도시 내의 특정 지역과 도시 전체가 서로

표 2. 면적 범주별 선거구 수

면적(km ²)	제16대	제17대	제18대	제19대	제20대	제21대
500 이하	154	178	183	187	203	204
501~1,000	35	25	21	20	16	16
1,001~1,500	19	24	24	21	15	11
1,501~2,000	13	9	10	10	9	9
2,001~2,500	2	1	1	2	2	3
2,501~3,000	3	3	3	3	3	4
3,001~3,500	1	0	0	0	1	4
3,501~4,000	0	1	1	1	2	1
4,000 이상	0	2	2	2	2	1
전체	227	243	245	246	253	253

다른 이해관계를 표출하였다(김유훈·박희태, 2018). 거대 면적을 갖는 선거구의 증가는 지역대표성을 크게 약화하는 대표적 사례이다.

불규칙한 모양의 선거구 구획의 여부를 파악하기 위하여 밀집도를 살펴보았다. 밀집도 측정을 위하여 둘레의 길이와 면적의 관계를 이용하는 다음과 같은 일반적인 방법을 사용하였다(이상일 등 역, 2009).

$$S = \frac{Perimeter}{2\sqrt{\pi} \sqrt{Area}} \quad (1)$$

S 값이 1이면 완전한 원을, 1보다 커지면 원에서 벗어나 형상이 점차 복잡해진다는 것을 의미한다(김감영 등, 2010). 그림 8은 4:1의 인구 편차 기준이 적용된 제16대 총선, 3:1이 적용된 제19대 총선, 2:1이 적용된 제21대 총선 선거구에 대하여 S 를 측정한 후 값이 작은 것에서 큰 순서대로 누적 비율을 그래프화한 것이다. 계산된 밀집도 S 값이 10을 넘는 예도 있지만, 이는 많은 섬을 포함한 경우이다. 선거구가 섬을 포함하여 여러 구역으로 나뉜 경우 S 값은 대체로 2.6을 초과한다. 따라서 그림 8에서는 1에서부터 2.6까지 0.1 단위로 빈도의 누적 비율을 작성하였다. 그림에서 보는 것처럼 4:1이 적용된 제16대에 비하여 더욱 엄격한 인구 편차 기준이 적용된 제19대와 제21대 총선 선거구에서 1.6에서 2.6 사이의 S 값을 갖는, 즉 복잡한 형상을 하는 선거구의 빈도가 더 증가하였다. 특히 S 값이 2.6인 경우 제21대 총선에서 그 빈도가 증가하고 있다.

그림 9는 제21대 총선 선거구 중 밀집도가 낮은 몇몇

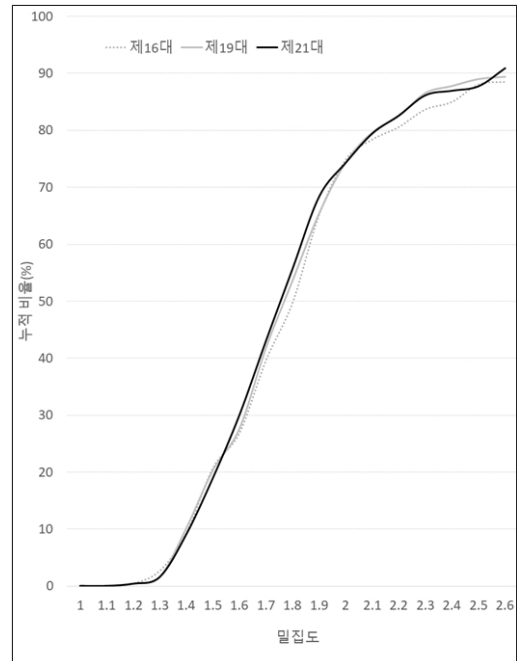


그림 8. 주요 총선 선거구의 S 값 누적 비율

선거구의 형상을 보여주고 있다. 경기도 고양시를 선거구의 경우 물결 모양(ㄴ)이고 측정된 S 값은 2.53이다. 충청북도 보은군옥천군영동군괴산군과 경상북도 영천시청도군 선거구는 두 지역이 좁은 목으로 연결되어 있다. 전자의 S 값은 2.54이고 후자의 S 값은 2.50이다. 좁은 목으로 연결된 경우 두 지역 사이의 교통 연결성이 취약하고 상호작용이 낮아 하나의 생활문화권을 형성하기 어렵다. 통계청 국내인구이동통계에 따르면, 2020년 기

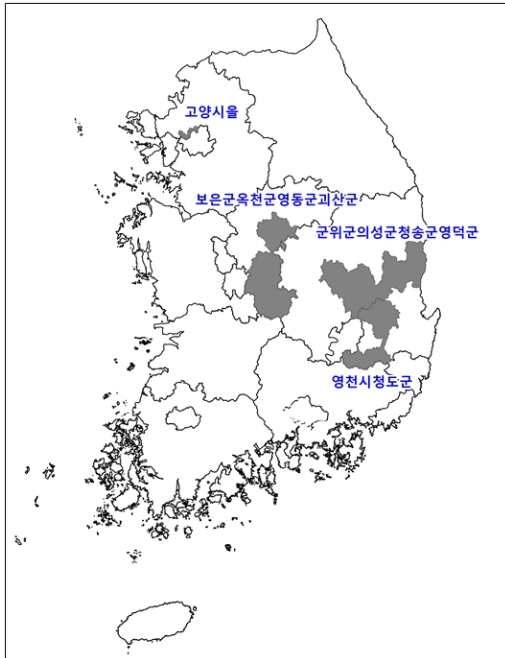


그림 9. 밀집도가 낮은 선거구(제21대 총선)

준 괴산군에서 옥천군으로는 4명, 영동군으로는 8명, 보은군으로는 13명이 이동하였고, 반대로 괴산군으로 이동한 인구는 옥천군이 9명, 보은군이 22명, 영동군이 10명에 불과하다. 이와는 달리 괴산군에 인접한 증평군으로의 이동은 465명, 증평군으로부터 괴산군으로의 이동은 451명이다. 괴산군과 증평군 사이의 인구이동 규모와 비교하면 괴산군과 하나의 선거구로 묶인 나머지 군들과의 인구이동 수치는 매우 적어 상호작용이 많지 않음을 알 수 있다. 경상북도 군위군의성군청송군영덕군 선거구의 경우 W자 모양을 하고 있고, S값은 2.58에 이른다. 가장 서쪽에 위치한 의성군청에서 가장 동쪽에 위치한 영덕군청까지 자동차로의 이동시간이 1시간 정도로 상당히 떨어져 있다. 이 또한 하나의 생활문화권으로 보기 어렵다. 이와 같이 인구대표성이 강화되면서 밀집도가 떨어지는 선거구가 만들어지고 있고, 결과적으로 게리맨더링의 가능성을 높일 뿐만 아니라 지역대표성을 약화시키고 있다(김선휘, 2014).

인구 편차 기준 강화에 따른 마지막 문제로 살펴보고자 하는 것은 농산어촌의 지역대표성 축소이다. 표 3은 전국을 수도권과 비수도권으로 구분하고 비수도권을 다시 시지역과 도지역으로 구분하여 인구 및 선거구 수의

변화를 정리한 것이다. 인구비례가 4:1이었던 제16대 총선에서 수도권은 인구 비중보다 선거구 수 비중이 작아 과소 대표된 반면, 비수도권의 도지역은 인구 비율보다 선거구의 비율이 높아 과대 대표되었다. 이후 인구 편차 기준이 강화되면서 과소 및 과대 대표 경향은 완화되었다. 그럼에도 불구하고 제21대 총선을 기준으로 보았을 때 수도권의 과소 대표 경향, 비수도권의 과대 대표 경향은 여전히 있다. 제21대 총선에서 수도권의 인구 비율은 50.1%를 차지하지만 할당된 선거구 수의 비중은 47.8%에 그치고 있다. 이 표에서 주목할 것은 지역별 선거구 수의 변화이다. 제16대 총선과 제21대 총선 사이에 총 26개의 선거구가 새롭게 생겼는데 비수도권에서는 단 2개만 증가한 반면, 수도권에서는 24개 증가하였다. 수도권의 인구는 크게 증가한 반면, 비수도권의 인구는 정체(최근 감소)하였기 때문에 선거구 변동에서 이러한 경향이 나타날 수밖에 없다. 비수도권 중 특히 도지역은 선거구 수가 제16대 총선에서 85개였으나 제21대 총선에서 79개로 6개나 줄어들었다. 비록 인구 절대수는 비슷한 수준을 유지하고 있지만, 상대적 비율이 지속적으로 줄어들었고, 인구 편차 기준 강화로 선거구 수가 줄어든 것이다. 인구의 수도권 집중 현상이 지속되고 있고(서민철, 2020), 저출산으로 인한 출생아수의 감소와 고령화로 인한 사망자수의 증가로 인구의 자연감소가 발생하는 ‘데드크로스(dead cross) 현상’(행정안전부, 2021)이 나타나고 있는 것을 감안할 때, 이러한 농산어촌의 선거구 수의 감소 경향은 앞으로도 지속될 것이다. 결국, 농산어촌의 지역적 이해를 대변해줄 수 있는 정치적 목소리는 줄어들 수밖에 없다. 비록 공직선거법 제25조 제2항에서 “농산어촌의 지역대표성을 반영할 수 있도록 노력”하도록 명시하고 있으나 이는 어디까지나 인구범위를 벗어나지 않는 범위에서 이루어지는 제한된 노력으로 농산어촌의 지역대표성 축소는 막는 데 한계가 있다. 농산어촌의 지역대표성 축소는 국토 불균형 발전 측면에서 분명 제고될 필요가 있다(김정도, 2015; 윤종빈, 2017). 이는 1995년 헌법재판소 판결에서부터 지속적으로 제기되었던 의견이다. 지방자치제의 시행으로 지역대표성을 담아낼 수 있는 제도적 통로가 마련되었다고는 하지만 우리나라에서 지역을 대표하는 국회의원과 기초자치단체장의 위상이 다른 것이 현실이다. 제21대 총선 지역구 국회의원 선거 공약을 분석한 연구를 보면(박영환, 2021), 지역개발과 관련한 공약의 빈도가 가장

표 3. 수도권과 비수도권의 인구 및 선거구 수 변화

구분		제16대	제17대	제18대	제18대	제20대	제21대
수도권	인구(명)	21,749,924	23,008,619	23,984,125	25,068,645	25,560,509	25,967,317
	비율(%)	45.9	47.5	48.6	49.3	49.5	50.1
	선거구	97	109	111	112	122	121
	비율(%)	42.7	44.9	45.3	45.5	48.2	47.8
비수도권	시	인구(명)	10,083,126	10,136,000	10,078,796	10,293,418	10,411,837
		비율(%)	21.3	20.9	20.4	20.3	19.8
		선거구	45	49	50	51	53
		비율(%)	19.8	20.2	20.4	20.7	20.9
	도	인구(명)	15,554,965	15,279,180	15,236,474	15,467,912	15,693,674
		비율(%)	32.8	31.6	30.9	30.4	30.1
		선거구	85	85	84	79	79
		비율(%)	37.4	35.0	34.3	31.2	31.2
합계	인구수	47,388,015	48,423,799	49,299,395	50,829,975	51,666,020	51,843,268
	선거구	227	243	245	246	253	253

자료 : 중앙선거관리위원회 선거통계시스템.

높은 비율을 차지한다. 지역구 유권자들의 지지를 유도해내는 데 있어 지역개발 공약이 가장 효과적이다. 선출된 국회의원이 여전히 지역을 대표한다는 사실을 부정할 수 없다. 국회의원은 입법 활동뿐만 아니라 예산안을 심의하는 역할을 한다. 이때 지역 사업에 대한 예산 확보를 위한 지역구 국회의원들의 노력이 관례처럼 되어 있고, 그 성과를 지역사회를 위한 업적으로 홍보하는 사례도 자주 볼 수 있다. 이러한 점을 비춰볼 때 농산어촌의 지역대표성 약화는 지역개발에서 농산어촌의 소외로 이어질 수 있다. 이러한 개발의 소외는 국토 불균형 발전을 더욱 심화시킬 것이다. 이미 많은 기능과 기회, 인구가 수도권과 대도시로 집중되어 있고, 앞으로 이들 지역으로의 집중이 가속화될 수밖에 없는 상황에서 국토의 균형발전 측면에서 인구대표성을 강화하는 것이 과연 ‘공정’한 것인지는 다시 한번 생각해볼 필요가 있다. 농산어촌과 대도시 지역의 인구 편차 기준을 달리한다든지, 농산어촌 인구에 가중치를 부여한다든지, 지역의 목소리를 담아낼 수 있는 권역별 비례대표제와 같은 제도적 장치가 마련되어야 한다(김정도, 2015).

IV. 요약 및 결론

국회의원 선거구 획정의 두 가지 핵심 기준은 인구대표성과 지역대표성이다. 헌법재판소는 일련의 판결을

통하여 인구대표성을 강화할 것을 요구하였고, 이에 맞추어 선거구가 획정되었다. 선행 연구들은 인구대표성이 강조되면서 전역적 관점에서 표의 등가성을 객관적으로 측정하고 그 경향성을 일반화하고자 하였다. 이들 연구의 결론은 표의 등가성이 점차 향상되었고, 대도시 지역은 과소 대표되는 반면, 비도시지역은 과대 대표되는 경향이 나타나고 있다는 것이다. 이러한 전역적 접근은 일반화된 경향을 파악하는 데 용이하지만, 표의 등가성이 공간상에서 어떻게 달라지는지, 어떠한 분포 특성을 갖는지, 인구대표성의 강화로 선거구의 경계가 어떻게 달라졌는지와 같은 국지적 특성을 파악하는 데 한계가 있다. 따라서 본 연구는 선거구라는 보다 상세한 공간 단위에서 인구대표성 강화에 따른 인구 편차의 공간적 분포 패턴과 선거구의 경계, 면적, 모양 등이 어떻게 바뀌었는지를 탐색하고자 하였다.

제16대 총선에서부터 제21대 총선까지 선거구별 평균 인구 대비 편차를 단계구분도와 카토그래프로 지도화한 결과 과소 대표되는 지역과 과대 대표되는 지역이 공간적으로 군집하여 나타났다. 단계구분도에서는 면적이 넓은 비도시 지역이 과대 대표되는 경향이, 카토그래프에서는 수도권과 대도시 지역의 과소 대표 경향이 잘 나타났다. 강화된 인구 편차 기준을 충족시키기 위하여 선거구의 수를 늘렸고, 지속적인 인구의 재분포로 인하여 동일 편차 기준 하에서 선거를 거듭하면서 기준을 충족하지 못하는 선거구가 증가하였다. 앞으로 인구 편차 기준

이 더 강화되면 선거구 수의 증가가 불가피할 것이다(김명진·김감영, 2016:5).

인구대표성이 강조되면서 크게 세 가지 정도의 문제를 확인할 수 있었다. 첫째, 자치구, 시, 군의 분할 사례의 증가이다. 인구대표성이 강화되면서 자치구, 시, 군의 일부를 분할하는 사례가 발생하였으며, 그 경향은 제21대 총선에서 심화되었다. 앞으로 인구 편차 기준을 현재보다 더 강화할 경우 공직선거법 제25조 제1항제2조의 위반 가능성이 더 커질 것이고, 해당 조항의 수정이 불가피할 것이다. 아울러 자치구, 시, 군의 분할 사례의 증가는 게리맨더링과 관련한 논쟁을 촉발할 것이다. 둘째, 거대 면적의 선거구와 이상한 형상의 선거구 구획 가능성이 증가하였다. 인구 편차 기준이 강화되면서 작은 면적의 선거구 수와 넓은 면적의 선거구 수는 증가했지만, 중간 정도의 면적을 갖는 선거구 수는 분할과 통폐합으로 감소하였다. 아울러 밀집도가 낮으면서 같은 선거구로 묶인 하위 시군 사이의 상호작용이 낮은 선거구의 분할 사례도 관찰되었다. 거대 및 이상한 형상의 선거구는 하나의 생활문화권으로 보기 어려우며, 지역대표성 약화의 구체적인 증거이다. 이 또한 게리맨더링 논쟁의 원인이 될 수 있다. 마지막으로 농산어촌의 지역대표성 축소이다. 제16대 총선 지역구 의석이 227석에서 제21대 총선 253석으로 26석 증가하였는데, 대부분이 수도권에서이다. 반대로 비수도권의 도지역 인구수가 비슷한 수준으로 유지되었음에도 의석수는 85개에서 79개로 6석 감소하였다. 인구의 수도권 집중이 지속되고 있고 인구의 자연감소가 발생하는 데드크로스 현상이 나타나고 있는 현실을 고려할 때, 인구 편차 기준의 강화는 농산어촌의 정치적 목소리의 축소로 이어질 것이다. 지역구 국회의원 선거 과정에서 지역개발과 같은 지역 현안이 유권자의 표를 얻는 데 중요한 역할을 하고 선출된 국회의원이 지역 현안의 실현을 위하여 노력한다는 점을 고려할 때, 인구대표성 강화에 의한 농산어촌의 의석수 감소는 지역개발에 있어 이들 지역의 소외로 이어질 수 있다. 결과적으로 농산어촌의 지역대표성 축소는 국토의 불균등 발전을 더욱 심화시킬 수 있다. 국토의 균형발전을 추구하고자 한다면 인구대표성을 지역대표성보다 우선시하기보다는 둘 사이의 조화를 모색할 필요가 있다.

본 연구는 지리적 관점에서 인구대표성의 강화에 따른 선거구의 변화를 구체적으로 탐색함으로써 선거지리

학에 대한 이해의 폭을 넓혔다는 점에서 학술적 의의가 있다. 또한, 본 연구는 선거구 획정 타당성 확인을 위하여 지리학의 역할을 요구하는 상황에서(중앙선거관리위원회, 2020) 지리학의 사회적 기여 가능성을 보여주었다는 점에서도 의의를 지닌다. 본 연구는 제16대 총선부터 제21대 총선까지 검토하였는데, 데이터 이용의 제약으로 1995년 헌법재판소 판결이 반영된 제15대 총선 선거구에 대한 검토가 이루어지지 않은 점이 아쉽다. 향후 연구에서 이 부분에 대한 보완이 요구된다.

참고문헌

- 김감영·이건학·신정엽, 2010, “공간분석 및 모델링을 이용한 지방행정구역 재설정에 관한 연구”, 한국지리지리학회지, 16(6), 673-688.
- 김명진·김감영, 2016, “헌법재판소 헌법불합치 결정에 부합하는국회의원 선거구 재 구획에 관한 연구-경기도 지역을 대상으로-” 국토지리학회지, 50(1), 1-13.
- 김선화, 2014, “헌법재판소의 선거구획정 인구편차기준 2:1 결정의 의미와 과제” 이슈와 논점, 제923호, 국회입법조사처.
- 김영식, 2002, “정치개혁으로서의 선거구 획정: 증가성 기준의 강화의 필요성과 효과성을 중심으로” 한국정치학회보, 36(2), 175-197.
- 김유훈·박희태, 2018, “도시관리자와 여론 간 상호작용에 관한 연구: 서울 강서지역 특수학교 설립 과정을 사례로” 한국지리학회지, 7(2), 229-243.
- 김정도, 2015, “표의 증가성을 통해 본 선거구획정의 공정성: 측정과 함의” 한국정치학회보, 49(4), 267-299.
- 김종갑, 2012, “국회의원 선거구 획정의 문제점과 개선방향” NARS 현안보고서, 제147호, 국회입법조사처.
- 박영환, 2021, “한국의 제 21 대 국회의원선거를 통해 본 공약유형의 빈도와 경향” 세계지역연구논총, 39(1), 317-343.
- 서민철, 2020, “수도권 인구 집중과 인구 이동의 패턴” 기전문화연구, 41, 95-112.
- 성낙인, 2002, “지역구국회의원선거구획정에 있어서 인구편차의 기준” 법학, 43, 81-102.
- 심지연·김민진, 2001, “역대 국회의원 선거구 획정에 대한 평가: 표의 증가성과 정당 간 공정성을 중심으로” 한국정

- 치학회보, 35(1), 125-148.
- 윤종빈, 2017, “국회의원 선거구획정의 쟁점과 개선방안” 현
대정치연구, 10(2), 131-156.
- 이상일·신정엽·김현미·홍일영·김감영·전용원·조대현·김중
근·이건학 역, 2009, 「지리정보시스템과 지리정보과학」,
서울: 시그마프레스(Longley, P.A., Goodchild, M.F.,
Maguire, D.J., and Rhind, D.W., 2005, *Geographic
Information Systems and Science*, Chichester: John
Wiley & Sons).
- 이상학·이성규, 2016, “20대 국회의원 선거구획정의 측정과
평가” 의정논총, 11(1), 69-91.
- 이상학·이성규, 2020, “21대 국회의원 선거구획정의 왜곡도
에 대한 측정과 평가” 제도와 경제, 14(3), 1-21.
- 이정섭, 2012, “지역균열정치와 국회의원선거구 획정의 게리
맨더링과 투표 등가치성 훼손” 대한지리학회지, 47(5),
718-734.
- 이정섭, 2014, “‘자치구가 아닌 구’의 선거구획정 문제” 대한
지리학회지, 49(3), 371-389.
- 정연주, 2016, “국회의원선거구와 평등선거의 원칙” 헌법학
연구, 22, 77-105.
- 조소영, 2015, “선거구간 인구편차의 조정과 선거구 획정의
과제” 공법연구, 44(2), 49-68.
- 중앙선거관리위원회, 2020, 「(제21대 국회의원선거) 선거구
획정 백서」, 과찬: 중앙선거관리위원회.
- 최경옥, 2012, “선거구획정의 문제점과 해결방안” 공법학연
구, 13(4), 135-169.
- 한균형, 1996, 「지도학 원론」, 서울: 민음사.
- 행정안전부, 2021, 「사상 첫 인구감소, 세대수는 사상 최대」,
보도자료(2021. 1. 4.).
- 홍재우, 2016, “제 20 대 국회의원선거 선거구획정 과정 및
평가” 의정연구, 47, 6-46.
- Dougenik, J.A., Chrisman, N.R., and Niemeyer, D.R.,
1985, An algorithm to construct continuous area
cartograms, *The Professional Geographer*, 37(1),
75-81.
- Griffin, T.L.C., 1980, Cartographic transformation of the
thematic map base, *Cartography*, 11(3), 163-174.
- 중앙선거관리위원회 선거통계시스템, <http://info.nec.go.kr>
통계청 국내인구이동통계, <https://kosis.kr>
- 교신: 김감영, 41566, 대구광역시 북구 대학로 80, 경북
대학교 사범대학 지리교육과(이메일: kamyoungkim@
knu.ac.kr)
- Correspondence: Kamyoun Kim, 41566, 80 Daehak-ro,
Buk-gu, Daegu, Korea, Department of Geography
Education, Kyungpook National University (Email:
kamyoungkim@knu.ac.kr)

투고접수일: 2021년 7월 27일
심사완료일: 2021년 8월 10일
게재확정일: 2021년 8월 12일