

제22대 국회의원선거

---

선거구획정안 마련을 위한  
지역의견 청취

---

- 강원특별자치도 -

국회의원선거구획정위원회



제22대 국회의원선거  
선거구획정안 마련을 위한 지역의견 청취 <강원특별자치도>

CONTENTS

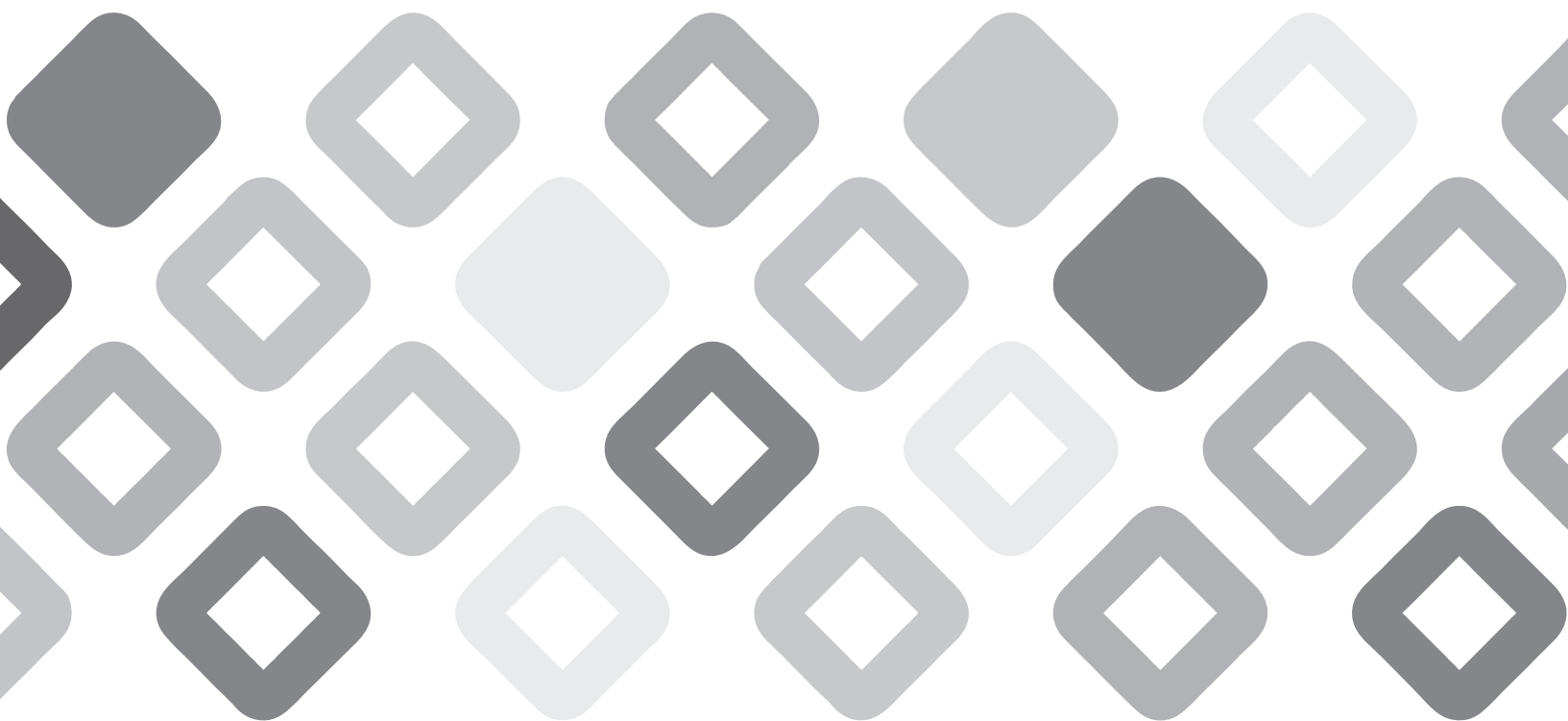
1. 권오덕(참여와 자치를 위한 춘천시민연대 고문)	1
2. 오동철(춘천시민사회네트워크 운영위원장)	9
3. 윤도현(강원시민사회단체 연대회의 사무처장)	21
4. 이효성(정의당 강원특별자치도당 사무처장)	27
5. 이훈래(한림성심대학교 교수)	33
6. 한중일(국민의힘 강원특별자치도당 대변인)	43
7. 허소영(더불어민주당 강원특별자치도당 대변인)	51





# 권 오 덕

참여와 자치를 위한 춘천시민연대 고문





# 제22대 국회의원 강원특별자치도 선거구획정에 대한 의견

권오덕 | 참여와 자치를 위한 춘천시민연대 고문

(인구 · 행정구역 · 지리적 여건 · 교통 · 생활문화권)

## 1. 국회의원 선거구획정에 대한 의견

### 1) 선거구획정 기간 준수

- 선거구획정이 매번 기간 내 이루어지지 않고 있어 국회가 법률을 준수하지 않는 현상이 반복되고 있음.
  - 지난 제15대 국회의원선거 이후 지금까지 30년 동안 8번의 총선을 치르면서 평균 선거일 50일 전에 선거구가 확정됨.
- 공직선거법 제24조에 따르면 제22대 국회의원 선거구획정은 선거일 전 13개월인 2023년 3월 10일까지 선거구획정안과 보고서가 국회의장에게 제출되어야 하고 국회는 선거일 전 1년인 2023년 4월 10일까지 국회의원 지역구를 확정하였어야 함.

### 2) 선거구획정의 의결

- 선거구획정위원회의 확정안이 국회에서 적극 수용되어야 한다는 원칙 수립이 필요함.
  - 선거구획정을 위한 중장기적 대안 마련을 위한 전문가 및 지역 의견 수렴 과정 필요
  - 직면한 선거가 아닌 미래 선거구획정을 위한 논의과정이 있어야 함.

### 3) 선거구획정 인구 기준의 이원화

- 수도권 집중현상이 가속화되고 있으며 비수도권의 인구감소가 지속적으로 진행되고 있는 현실을 감안하여 수도권과 비수도권의 인구 기준을 동일하게 적용하는 것은 무리가 있음.
  - 수도권의 경우 인구 밀집현상이 강해 인구, 행정구역, 생활문화권 등이 기준으로 작용할 수 있으나 비수도권의 경우 중심도시 이외의 지역은 면적, 생활문화권, 지리적 여건 등을 우선하여 고려해야 하는 각각의 특성이 있음.
- 지방분권 및 지역 균형발전, 비수도권 인구감소 대응을 근거로 하여 선거구획정 기준을 위한 발상의 전환이 필요함.
  - 현행 기준  
평균인구수(전국인구수÷지역선거구수) 203,281명 기준 인구편차 상하 33⅓%  
\* 상한기준 : 271,042명 하한기준 : 135,521명
  - 기준의 변화  
수도권(서울, 경기, 인천) : 25,990,466명/121=214,797명  
\* 상한기준 : 285,680명 하한기준 : 143,914명  
비수도권(그 외 시도) : 25,439,552명/132=192,723명  
\* 상한기준 : 256,322명 하한기준 : 129,124명

## 2. 강원특별자치도 선거구에 대한 의견

- 1) 강원특별자치도의 특성에 기인한 선거구 획정 논의가 진행되어야 함.
  - 강원특별자치도의 경우 인구감소현상이 두드러지게 나타나 18개 시·군 중 16개 시·군이 소멸위험 지역임.
  - 최근 10년간 4개 시·군이 11.90%~22.57%의 인구 감소 비율을 보이고 있으며 인구가 증가된 곳은 4개 시·군에 불과함.
  - 강원특별자치도의 인구 현실을 감안한 선거구획정 원칙 수립이 필요함.
    - 향후 인구감소 추이를 고려한 선거구획정 논의 필요



■ 최근 10년간 강원도 시·군 인구 변화

시군명	국회의원 선거 직전년도 인구수(명)				증감수(명)	증감율
	2011. 1	2015. 1	2019. 1	2023. 1		
춘천시	270,153	276,203	280,574	286,623	16,470	6.10%
원주시	315,033	327,612	344,514	360,809	45,776	14.50%
강릉시	218,499	215,583	212,894	211,159	▽7,340	▽3.36%
동해시	95,100	94,457	91,107	89,380	▽5,720	▽6.01%
삼척시	71,741	71,768	68,057	63,202	▽8,539	▽11.90%
태백시	50,737	48,128	44,687	39,286	▽11,451	▽22.57%
속초시	84,180	82,475	81,539	82,899	▽1,281	▽1.52%
홍천군	69,849	70,339	69,822	67,922	▽1,927	▽2.76%
횡성군	44,193	45,330	46,648	46,608	2,415	5.46%
영월군	40,292	40,087	39,581	37,644	▽2,648	▽6.57%
평창군	43,504	43,631	42,550	40,901	▽2,603	▽5.98%
정선군	40,970	39,348	37,583	34,892	▽6,078	▽14.84%
철원군	48,801	47,551	46,259	42,174	▽6,627	▽13.58%
화천군	24,282	26,885	25,077	23,323	▽959	▽3.95%
양구군	21,726	23,822	23,342	21,341	▽385	▽1.77%
인제군	31,794	32,931	32,056	32,206	412	1.30%
고성군	30,026	29,992	28,052	27,193	▽2,833	▽9.44%
양양군	27,910	27,498	27,351	27,811	▽99	▽0.35%
합 계	1,528,790	1,543,640	1,541,693	1,535,373	6,583	0.43%

- 강원특별자치도의 지리적 여건을 토대로 한 확정
  - 춘천권, 원주권, 영동권, 남부권
- 강원특별자치도의 미래 발전전략과 연계한 확정
  - 접경지역권, 관광지역권, 환동해·폐광지역권, 내륙권

시·군	특성
춘천시	영서북부중심도시
원주시	영서남부중심도시
강릉시	영동권중심도시
속초시양양군	관광지역권 : 관광산업 육성
동해시삼척시태백시영월군정선군	환동해·폐광지역권 : 신산업 육성
철원군화천군양구군인제군고성군	접경지역권 : 평화산업 육성
홍천군평창군횡성군	내륙권 : 수도권 인구 유입

2) 강원특별자치도 국회의원 수 증원에 대한 논의가 필요함.

■ 역대 국회의원 선거구 수

**도내 국회의원 선거구 수 및 정당별 의석수**

총선(연도)	선거구 수	도 국회의원 비율(%)	정당별 의석수
14대(1992)	14석	4.0	민주자유당 8 통일국민당 4 무소속 2
15대(1996)	13석	4.3	신한국당 9 통합민주당 2 자유민주연합 2
16대(2000)	9석	3.3	한나라당 3 새천년민주당 5 민주국민당 1
17대(2004)	8석	2.7	한나라당 6 열린우리당 2
18대(2008)	8석	2.7	한나라당 3 통합민주당 2 무소속 3
19대(2012)	9석	3.0	새누리당 9
20대(2016)	8석	2.6	새누리당 6 더불어민주당 1 무소속 1
21대(2020)	8석	2.7	미래통합당 4 더불어민주당 3 무소속 1
22대(2024)	?	?	?



(강원일보 2023. 8. 31)

■ 역대 국회의원 선거구 수와 인구수

총선직전년도	인구수	선거구 수
15대(1995년)	1,530,000명	13석
16대(1999년)	1,560,043명	9석
17대(2003년)	1,533,331명	8석
18대(2007년)	1,515,800명	8석
19대(2011년)	1,504,617명	9석
20대(2015년)	1,543,640명	8석
21대(2019년)	1,541,693명	8석
22대(2022년)	1,535,373명	?

- 역대 선거구 수와 인구수를 참고로 하여 인구수, 면적, 강원특별자치도의 내재적 발전 등의 요인에 기인한 1개 선거구 증가가 논의되어야 함.

### 3. 제22대 국회의원선거구 획정에 대한 의견

#### 1) 제21대 국회의원 선거구획정 시 불합리한 획정 폐지

- 지난 선거구획정 당시 춘천시철원군화천군양구군을선거구의 경우 공직 선거법 제25조제1항제2호에도 불구하고 동법 부칙 제2조(국회의원지역구 획정에 관한 특례)에 의해 획정된 것임.
- 한시적 획정이었던 만큼 이번 선거구 획정과정에서 폐지되어야 함.

#### 2) 춘천선거구의 단독 분구

- 2023년 1월 기준 286,623명으로 인구 상한 기준이 초과되면서 단독 분구가 가능함.
- 분구가 될 경우 모두 인구 하한 기준을 넘어섬.
- 분구 기준
  - 춘천시를 동남권, 서북권으로 나누고 지리적·교통 여건, 생활권 등을 고려함.

선거구	읍면동	인구수	비고
춘천시 갑선거구	신동면, 남면, 남산면, 동산면, 효자1·2·3동, 조운동, 약사명동, 석사동, 퇴계동, 강남동	144,299명	8개동 4개면
춘천시 을선거구	신북읍, 동면, 서면, 사북면, 북산면, 동내면, 근화동, 소양동, 교동, 후평1·2·3동, 신사우동	143,324명	7개동 6개읍면

#### 3) 춘천선거구 분구에 따른 타 선거구 조정

- 지방분권 및 지역균형발전에 대한 국회의원의 책무를 수행하고 강원 특별자치도의 미래전략과 의정활동의 연계가 가능하도록 선거구를 조정해야 함.
- 기존 선거구 체계를 최대한 유지하면서 미래형 선거구로의 지향을 담아내는 선거구로의 조정이 필요함.

○ 제안 : 제22대 국회의원선거구

선거구	특성	인구수		면적
		2019년	2023년	
춘천시갑	영서북부중심	280,574명	286,623명	1,116km <sup>2</sup>
춘천시을				
원주시갑	영서남부중심	344,514명	360,809명	868km <sup>2</sup>
원주시을				
강릉시양양군	관광지역권	240,245명	238,970명	1,670km <sup>2</sup>
동해시삼척시태백시정선군	폐광지역권	241,434명	226,760명	2,691km <sup>2</sup>
속초시철원군화천군양구군인제군 고성군	접경지역권	236,325명	229,136명	4,915km <sup>2</sup>
홍천군횡성군영월군평창군	내륙권	198,601명	193,075명	5,410km <sup>2</sup>

- 속초시

관광산업이 중심산업이지만 인구 상한 기준 때문에 강릉시와 같은 선거구로 편제되기 어려움.

접경지역과 편제됨으로 남북협력 시대를 대비한 중심축의 역할을 갖는 것이 좋겠다는 견해임.

- 양양군

양양군이 속초시와 생활권으로서 분류되지만, 현재 구조는 양양 남부 지역이 소외되는 현상이 있음. 관광을 내용으로 하는 양양 전 지역의 균형발전을 위해서 강릉시와 연계되는 것이 유리하다는 견해임.

■ 참고 : 제21대 국회의원선거구

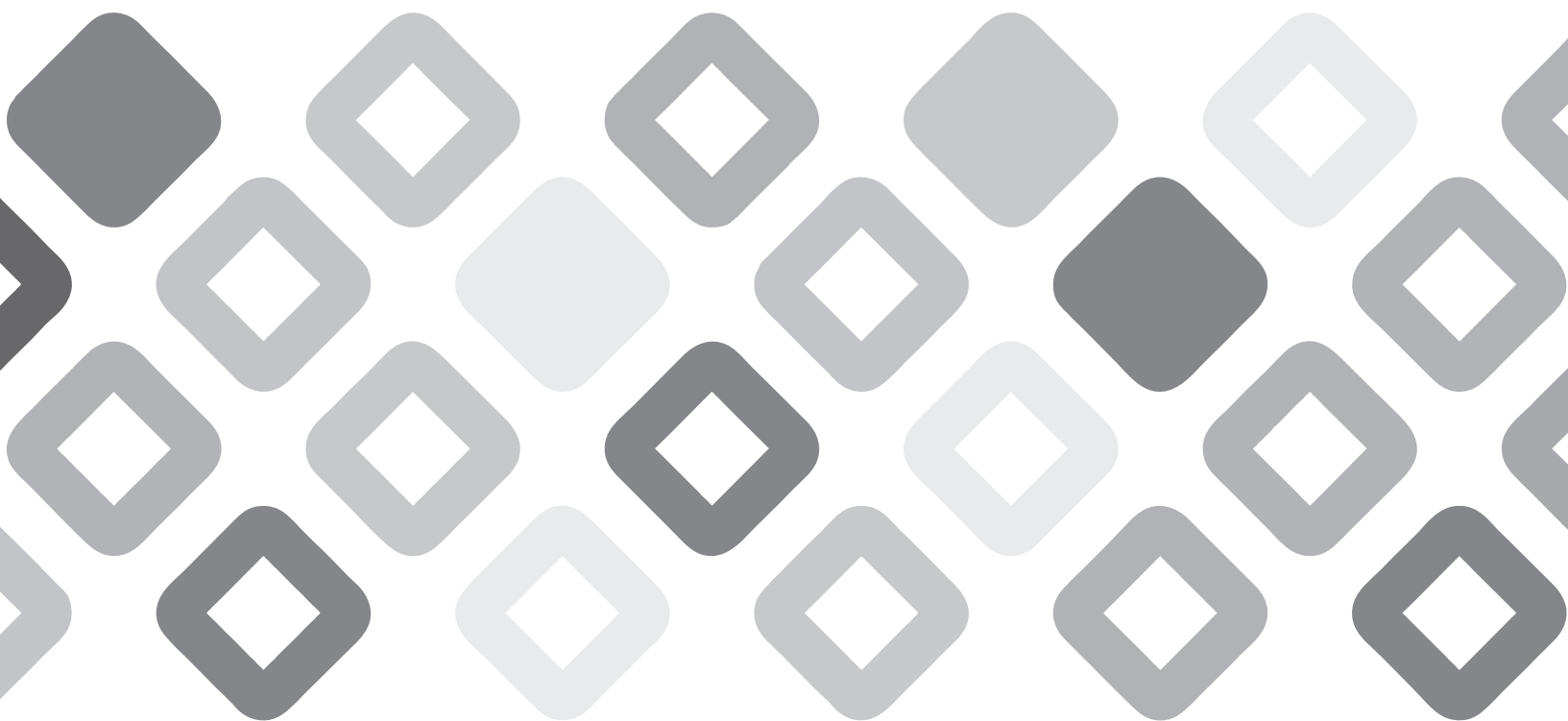
선거구	인구수		면적(km <sup>2</sup> )
	2019. 1. 기준	2023. 1. 기준	
춘천시철원군화천군양구군갑			
*춘천시철원군화천군양구군을	94,678명	86,838명	2,503km <sup>2</sup>
원주시갑			
원주시을			
강릉시			
동해시삼척시태백시정선군	241,434명	226,760명	2,891km <sup>2</sup>
속초시 고성군양양군인제군	168,998명	170,109명	3,042km <sup>2</sup>
영월군평창군홍천군횡성군	198,601명	193,075명	5,410km <sup>2</sup>

\* 철원군화천군양구군 인구수



**오 동 철**

**춘천시민사회네트워크 운영위원장**





# 강원도 지역구 국회의원 선거구획정에 관한 의견

오동철 | 춘천시민사회네트워크 운영위원장

## 서론

정치가 국민들에게 희망을 주기는커녕 진영만 있고 국민은 없는, 시장판에서도 하지 않을 정제되지 않은 언어의 배설과 적대감만 부추기는 현실에서 국회의원의 정당성을 충족하기 위한 선거구획정위원회에서 증언을 한다는 것 자체에 자괴감이 든다. 그럼에도 불구하고 선출직 집행부 수장과 거대한 집행부가 있고, 그를 견제할 대안으로 유일하게 국회라는 제도가 있는 상황에서 수십년 동안 흑시나가 역시나였던 상황이 기적처럼 나아질까라는 한 가닥 실오라기 같은 희망으로 진술을 한다.

우리나라의 공직선거법은 수없이 개정을 거치며 더 나은 제도의 도입을 시도한 듯 보이지만 내용을 따지고 보면 거대 양당의 유불리 셈법에 갈피를 잡지 못하였다. 직접적인 이해관계가 없는 민간영역에서의 공정한 토론과 대안 제시의 결과가 아니라 국회의원들의 정략적 계산에 의한 누더기 법률이 공직선거법에 기반한 선거구획정의 결과라고 해도 이상하지 않다. 정해진 시한조차 지키지 못하고 셈법만 따지다가 정치영역에서 금기어처럼 되어 있는 게리멘더링도 서슴지 않았던 그동안의 선거구획정은 더 나은 법을 만들기 위한 수단이라고 보기 어렵다.

더 심각한 문제는 법률적으로 권한을 가진 것으로 해석되는 선거구획정 위원회의 (획정안)마저 국회가 2/3의 동의만 있으면 재의결을 요구할 수 있는 최종 권한을 가진 상황에서 과연 법률적으로 권한을 가졌다고 할 수

있느냐이다. 우리나라의 정치현실에서 과연 지역구 국회의원 수가 적정하느냐의 문제의식 속에서 정략적인 유불리를 극복하고 국회가 가진 입법권과 집행부 감시 권한을 제대로 행사하려면 온전히 국민의 바람을 담아낼 제도로 비례 대표제의 확대가 필요하다고 보지만 이것마저도 국회 마음대로이니 어디에 기댈 곳도 없다. 그러나 국민의 한사람으로 시민단체의 일원으로서 불멘소리라도 해보자는 마음으로 의견을 내고자 한다.

## 1. 선거구획정위원회의 과거 행위에 대한 문제

《공직선거법》 제24조 제25조, 〈국회의원 선거구획정위원회의 설치 및 운영에 관한 규칙〉에 따른 선거구획정위원회는 그동안 수차례의 선거구 획정과정에서 정해진 기간 내에 임무를 완수하지 못했다. 《공직선거법》 제24조 1항에는 “국회의원지역구의 공정한 획정을 위하여 임기만료에 따른 국회의원선거의 선거일 전 18개월부터 해당 국회의원선거에 적용되는 국회의원지역구의 명칭과 그 구역이 확정되어 효력을 발생하는 날까지 국회의원 선거구획정위원회를 설치·운영한다. [개정 2016.3.3.]” 고 명시되어 있는데 설치운영 종료기간이 선거일 13개월 전인 지난 3월 10일까지이지만 법률적 요건을 충족하지 못한 채 현재도 운영되고 있다.

이런 문제가 지속되는 데는 위원회 구성 방식이 정당추천 인사들이 다수가 참여하는 구조적 한계로 인해 위원들의 독립성이 담보되지 못하는 문제에 기인하는 것으로 보인다. 이는 지역진술인 명단에서도 알 수 있다. 2015년 제20대 국회의원선거선거구획정위원회의 강원지역 진술인 명단만 보아도 각 정당 추천 3명, 강원발전연구원 1명, 강원정치학회 1명, G1강원민방 1명, 시민단체 1명으로 구성되어 정치권에 독립적 목소리를 낼 수 있는 진술인이 부족하다. 이런 상황은 22대 국회의원 선거구획정위원회에서도 별로 개선되지 않았다.



## 2. 국회의원 선거 제도의 개선 필요성

국회의원 선거구획정과 국회의원 선출방식의 개선은 반드시 필요하나 오직 국회만이 개정의 권한을 가진 권한이 막강한 상황에서 먼저 국회의 권한을 내려놓는 결단이 필요하다. 또한 역대 선거구획정위가 제 기능을 하지 못한 것은 내부 문제가 아닌 외부 문제, 특히 정치권의 압력이 크게 작용한 측면이 있기에 이는 정치적 결단이 없다면 실현 불가능한 법률이다.

선거구획정뿐 아니라 전반적인 정치 개혁을 위해서는 현재의 국회의 권한을 대폭 이양하는 결단과 함께 선거구획정 시한 이전에 필요한 법률과 규칙을 정비할 필요가 있다. 선거구획정 이전 의원정수 및 비례의석 비중, 연동형, 병립형 또는 전국단위 권역단위 선거제도, 선거구제의 방식(소선거구제/중대 선거구제)등이 국회에서 확정될 필요가 있다. 이런 절차를 효과적이고 투명하게 하려면 ① 국회의 일정 권한 포기, ② 국민, 학계, 전문가, 시민사회단체가 권한을 가지고 참여하는 공론장을 통한 선거구제 토론 ③ 의원정수에 따른 비례대표의 비중 명문화 등 많은 개선이 필요하다.

## 3. 국회의원 정수에 관한 문제

현행 국회의원의 정수는 300명이다. 이런 정수가 정해진 이유는 헌법 제41조 제2항이 명시한 ‘국회의원 정수는 법률로써 정하되, 200인 이상으로 한다’ 고 규정한데 따라 공직선거법 제21조 제1항에서 의원정수를 299명으로 규정했다. 이에 따라 1987년 민주화운동 이후 처음 탄생한 제13대 국회부터 299명이 적용됐다. 이 숫자가 300명으로 바뀐 건 2012년으로, 세종특별자치시가 등장하면서 2012년 4월 11일 실시하는 총선부터 세종시의 의석이 한 석 추가돼 300명이 됐다. 특권을 가진 국회의원을 효과적으로 배분하기 보다는 줄이지는 않되 세종시의 탄생을 핑계로 한 석을 늘리는 선택을 한 것이다.

일부 전문가들과 정치권 일각에서는 우리나라 국회의원 정수를 늘려야 한다는 주장이 있다. 국회의원 정수를 늘려 불합리한 선거구제를 해결하자는 근시안적 의견도 있다. 우리나라의 국회의원 정수가 우리와 비슷한 인구와 경제력을 가진 나라들에 비해 10만명 당 의원수가 많은 것은 아니다. 2015년 기준 OECD국가의 인구 및 국회의원 현황을 보면 10만명 당 의원수에서 미국이 0.14명으로 가장 적고 일본이 0.37명으로 뒤를 이었다. 우리나라는 0.58명을 유지하고 있고, 유럽의 경우는 대부분 1명에 가깝거나 터키처럼 1.44명에 이르는 곳도 있다. 유럽의 사례를 들어 우리나라 국회의원 수가 적다고 주장하는 이들은 우리나라와 유럽의 제도가 다른 점은 밝히지 않는다.

다른 나라 사례가 아니더라도 국회의원 정수를 늘리려는 시도는 국민적 저항을 부른다. 선거가 코앞에 닥치면 정치권에서는 국회의원 특권 내려놓기, 의원정수 줄이기 등 입에 발린 말들을 쏟아내지만 속마음까지 그렇다고 보는 국민은 별로 없을 것이다. 국회의원 수를 줄이려는 노력도 있다. 독일과 엘살바도르는 올해 선거법 개정을 통해 국회의원 정수를 줄이려 하고 있고, 이탈리아는 2020년 국민투표를 통해 상·하원 합계 300명 넘게 줄였다. (아래 자료참조)

국가명	의원정수	현행정수	변경정수	시행시기	10만명당 의원수
독일하원	598	736	630	2025년부터 시행	0.75명
엘살바도르		84	60	2024년 2월	0.95명
이탈리아		945	600	2020년	1.1명
영국		650			0.98명
프랑스		577			0.87명
터키		550			1.44명
일본		475			0.37명
미국		435			0.14명
한국	200명이상	300	300		0.58명

출처 : 중앙선관위 선거연수원(2015)각국의 선거제도 비교연구 발췌

우리나라도 외환위기 이후 국회의원 정수를 273명까지 줄인 사례가 있다. 외환위기 이후 고통 분담 차원에서 국회의원 정수를 줄였지만 바로 다음 선거에서 환원된 바 있다. 국민들 상당수는 국회의원의 필요성에 크게 공감하지 않는다. 더욱이 국회가 국민에게 신뢰를 주지 못한 상황이기에 국민들은 기대도 질책도 하지 않는다. 달라지지 않을 것이라는 심정이기 때문이다. 그러하기에 의원정수 감소를 원하면서도 별로 내색조차 하지 않는데 한편에서는 지역구 국회의원에 대한 기대감으로 인해 다른 지역은 줄여도 우리 지역은 안된다는 인식도 있다. 현재의 지역구 국회의원들이 국비 확보나 지자체가 해야 할 각종 민원창구로 전락했기 때문이다. 국가의 정책과 예산을 관리하라고 선출한 국회의원들이 지역구 예산 챙기기에 혈안이 되다 보니 예산 절감은 커녕 집행부와 나눠먹기식으로 예산을 축내고 있는 형국이니 국민들이 의원 정수에 대하여 생각하기도 싫은 것이다.

#### 4. 지역구 국회의원선거 인구편차 문제의 불합리성

현행 국회의원선거의 인구편차는 2:1이다. 1995년 이전까지 4:1이던 인구편차가 2001년 위헌판결로 3:1로 변경되었고, 또다시 2014년 헌법재판소가 지역구 인구편차 3:1도 위헌이라며 2015년까지 2:1로 낮출 것을 판결했기 때문이다. 시도의원지역구의 인구편차는 3:1이다. 2014년 헌법재판소의 결정에 따라 당시까지 4:1이던 인구편차를 3:1로 맞추도록 하였기 때문이다. 이후 선거구획정위원회는 의원 정수가 고정되어 있는 상황에서 변동이 많은 지역구 인구편차를 맞추기 위해 불합리한 선거구를 양산해 냈다. 2020년에는 특례 선거구라는 편법과 다름없는 묘안을 짜내기까지 할 수밖에 없었던 것이다. 춘천·화천·양구·철원 갑·을 선거구와 전라남도 순천시·광양시·곡성군·구례군 갑·을 선거구를 특례선거구로 정하여 인접 시군을 포함한 갑·을 선거구로 분할 한 것이다.

헌법재판소의 위헌판결을 근거로 확정된 현행 선거구제는 불합리함을 극복했느냐의 원론적 의문이 있다. 표의 증가성을 근거로 판결한 위헌판결에서 유권자가 아닌 인구를 기준으로 하고 있기 때문이다. 도농 편차가 심한 우리나라 현실에서 인구와 유권자 수는 반드시 비례하지 않고 심화되고 있기 때문이다. 미세하게 보이지만 도시에 비해 고령화가 심한 농촌지역은 인구와 유권자 수 차이가 적다. 그러나 대도시 특히 학군에 따라 유권자의 비율이 다르게 나타날 수 있으므로 표의 증가성에서 농촌지역보다 도시지역 일부는 유권자 기준 증가성에서 불합리할 수 있다(아래 표 참조).

시도별	총인구수	19세미만	20세 이상	인구대비 유권자비율
전국	51,387,133	8,091,014	43,297,119	84.3%
서울특별시	9,411,260	1,267,343	8,143,917	86.5%
경기도	13,623,055	2,338,722	11,284,333	82.8%
강원특별자치도	1,532,050	223,338	1,308,712	85.4%
춘천시	286,857	45,529	241,328	84.1%
화천군	23,147	3,098	20,049	86.6%
철원군	41,645	6,079	35,566	85.4%
양구군	21,287	3,410	17,877	83.9%

2023년 7월 기준 전국 및 강원특별자치도 시군별 연령별 인구편차  
(행정안전부 주민등록인구 연령별 현황자료)

## 5. 강원도 국회의원 선거구에 대한 의견

22대 국회의원 선거구의 인구 상한선은 올해 2월 발표된 271,042명이다. 하한선 135,521명, 분할 기준인 상한선은 271,042명이다. 평균 인구수는 203,281명이다. 이 기준을 적용하면 강원도의 가능 지역구는 7.55개이고 실제 선거구는 8개이다. 표면상 불합리하지 않다는 것이다. 그럼에도 강원도 정치권에서 춘천 단독 분구를 통해 9석의 지역구를 주장하는 이유는 인구는 적지만 지역구 면적이 광범위한 농촌지역이 많다는 점 때문에 수도권과 대도시보다 배려를 해야 한다는 것이다. 이 주장은 타당하다. 인구밀도가 높은 도시지역에 비해 지역은 넓고 인구는 적은 농촌지역을 단순히 인구수로만 계산하는 건 정의롭지 않기 때문이다.

주민등록 인구수를 기준으로 하는 지역구 인구수도 불합리하다. 실제 지역에 거주하는 인구수와 주민등록 인구수가 차이가 있기 때문이다. 특히 강원도와 경기도 접경지역은 수십만 명의 군인이 주둔하는 지역으로 이들은 부재자 투표를 통해 출생지에 투표를 한다. 실제 생활과 투표는 접경지역에서 하는데 표의 등가성은 거주지가 아닌 곳을 기준으로 하는 것이다. 강원도의 경우 접경지역과 해안에 주둔하는 군인 수만 해도 20만 명에 이를 것으로 추산된다. 생활인구 기준으로 선거제를 개편하면 9개 지역구가 적정 지역구이다.

일각에서는 평균인구 대비 지역구가 많은 다른 지역과의 형평성과 지역구가 광범위한 강원도의 특성을 감안해 9석을 배정해야 한다는 주장도 있다. 그러나 현재의 기준에서 인구가 지속적으로 늘고 있는 경기도와 인천은 8석과 2석이 부족하고, 서울 등 7개 시도는 합계 10석을 많이 배정받고 있다. 형평성의 원칙으로만 따지면 이 문제를 해결하는 것이 과제다. 강원도가 9석을 배정 받으려면 인구 대비 지역구가 불합리한 9개 시도의 형평성을 맞춘 후 거기서 특례를 인정받아야 하기에 이는 결코 쉬운 문제가 아니다.

평균 인구대비 지역구 적정성						
시도별	총인구수	평균인구수	가능지역구수	적정지역구수	현행지역구수	증감
서울	9,424,873	203,281	46.36	46	49	3
부산	3,316,107	203,281	16.31	16	18	2
대구	2,362,880	203,281	11.62	12	12	-
인천	2,969,502	203,281	14.61	15	13	- 2
광주	1,429,816	203,281	7.03	7	8	1
대전	1,445,806	203,281	7.11	7	7	-
울산	1,110,074	203,281	5.46	5	6	1
제주	677,493	203,281	3.33	3	3	-
세종	384,496	203,281	1.89	2	2	-
강원	1,535,373	203,281	7.55	8	8	-
경기	13,596,091	203,281	66.88	67	59	- 8
충북	1,594,459	203,281	7.84	8	8	-
충남	2,122,913	203,281	10.44	10	11	1
전북	1,768,229	203,281	8.70	9	10	1
전남	1,816,707	203,281	8.94	9	10	1
경북	2,597,527	203,281	12.78	13	13	-
경남	3,277,672	203,281	16.12	16	16	-

행정안전부 2023.1.31. 주민등록 인구기준 적정지역구수와 현행 지역구

## 6. 춘천선거구 단독 분구에 대한 의견

현재 복합선거구인 춘천선거구는 2023. 1. 31. 기준 주민등록인구가 286,349명으로 단독분구 기준인구인 271,042보다 15,307명을 초과해 단독분구 요건을 충분히 갖추고 있다. 그러나 춘천선거구는 21대 국회의원선거에서 화천·양구·철원과 춘천의 북쪽 5개 읍·면을 분할하여 갑·을로 나누는 게리맨더링과 다름없는 복합선거구로 분구하였다. 단독분구 요건을 갖추었지만 인접 군의 선거구 인구요건을 충족하지 못하는 한계로 인해 춘천시가 피해를 본 사례이고, 헌법에도 부합하지 않는 기형적 선거구로 반드시 바로잡아야 한다. 생활권과 경제력 등 많은 부분이 다른 기형적 선거구는 인구가 적은 군단위 지역이 소외될 수밖에 없다. 이런 문제는 반드시 바로잡아야 한다.

그런데 현행 제도하에서 이 문제를 바로잡기 어려운 한계가 있다. 강원도는 18개 시·군 중 춘천·원주·강릉 세 도시가 인구 20만 이상의 중소도시이고 15개 시군은 독립적 선거구를 구성할 수 있는 인구수에 미달하는 지역이다. 따라서 세 도시를 제외하면 3~4개 시군이 묶인 복합선거구로 구성되어 있다. 만일 춘천 선거구를 단독분구 한다면 4개 이상 지역을 포함할 수 없는 현행 제도에서 화천·양구·철원·인제를 한 지역구로 해야 하는데 이 경우 인구 하한선에 16,557명이 부족하다. 더 큰 문제는 아래 표처럼 강원도 전체를 재편해도 지역구가 단절되지 않고 9개의 선거구로 분할 할 수 없으므로 특례를 적용하지 않는 한 춘천시 단독분구와 강원도의 9석은 불가능하다.

강원도내 시군별 인구수와 지역구 단절 없는 분할 가능지역					
선거구	시 군	인구수	선거구인구	인구 하한선	하한선대비
춘천 갑	춘천시	286,349	143,175	135,521	7,654
춘천 을	춘천시	286,349	143,175	135,521	7,654
원주 갑	원주시	360,934	180,467	135,521	44,946
원주 을	원주시	360,934	180,467	135,521	44,946
동해 삼척	동해시	89,234	151,509	135,521	15,988
	삼척시	62,275			
강릉	강릉시	210,940	210,940	135,521	75,419
속 고 양	속초시	82,685	137,731	135,521	2,210
	고성군	27,197			
	양양군	27,849			
홍천 횡성 평창	홍천군	67,822	155,145	135,521	19,624
	횡성군	46,462			
	평창군	40,861			
철 화 양 인	철원군	42,174	118,874	135,521	- 16,647
	화천군	23,233			
	양구군	21,341			
	인제군	32,126			
태 영 정	태백시	39,131	111,517	135,521	- 24,004
	영월군	37,561			
	정선군	34,825			

강원도 시군별 인구수와 지역구가 단절되지 않고 4개 이내로 자치단체를 분할 할 경우

## 결론

선거구획정위원회가 아무리 묘안을 도출하려 해도 현행 선거제도에서 선거구 획정이나 유권자들의 요구를 최소한이라도 충족시키기는 어렵다. 따라서 선거구획정 이전에 국회의 정치개혁, 인구수 기준의 선거구제 불합리성 개선, 지역의 면적을 선거구획정에 실질적으로 반영하는 영국, 캐나다, 덴마크, 노르웨이의 사례처럼 농촌지역 선거구의 면적이 선거구획정에 포함되도록 법을 개정해야 할 것을 제안하며 앞에서 열거한 내용들에 대해 다음과 같이 결론한다.

### 1. 국회의 특권 포기과 진정한 정치개혁이 필요함

국회의 권한 축소 및 국민, 학계, 전문가, 시민단체 등 중립적 위치의 주체들이 권한을 가진 공론장 구성 및 최종 권한을 부여한 정치개혁논의

## 2. 법률의 개정 및 보완

국회의원 정수, 비례대표의석 비중, 비례대표 선출방식, 선거제도, 소선거구/중·대선거구제 등 선거구제 방식 제도화와 비례대표의 비중 명문화가 우선 되어야 함.

## 3. 지역구 국회의원선거 인구편차의 불합리성 개선

인구기준만으로 표의 증가성을 부여하는 기존 제도의 개선이 필요, 선거구의 면적과 주둔 군인 등 실제 주거 인구를 인구수에 산입하여 보다 정의로운 표의 증가성 확보

## 4. 강원도 선거구에 대한 의견

앞선 3항의 결론에도 불구하고 현행 제도에서 강원도 국회의원선거구는 8곳이 적정함. 법률의 개정이 없는 한 강원도가 특혜를 요구할 근거가 없으며, 전국적으로 더 큰 논란을 야기할 수 있음.

## 5. 춘천선거구의 단독분구에 대한 의견

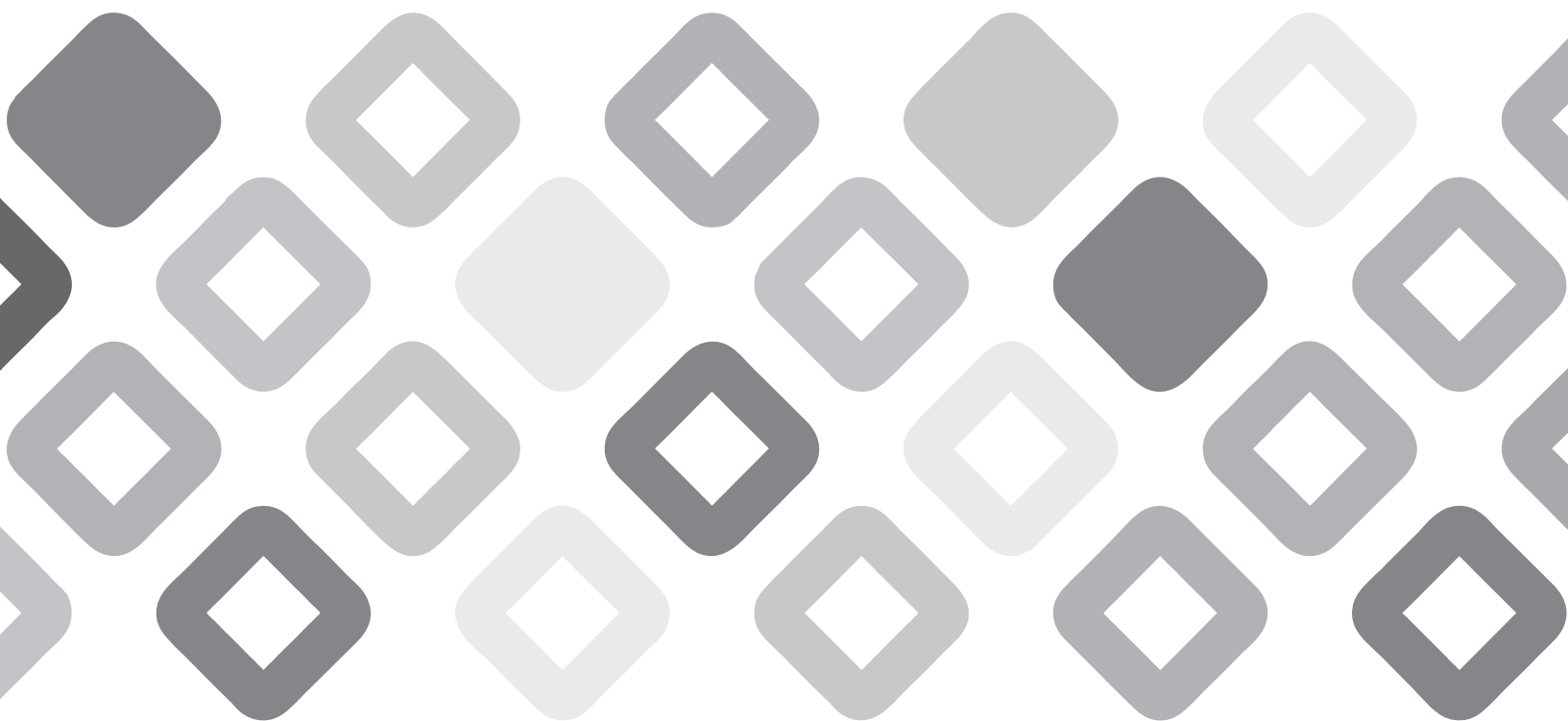
현행법 안에서 춘천선거구 단독분구는 바람직하지 않음. 농어촌지역의 인구하한선 예외를 적용하지 않는 한 인접 군 선거구를 구성할 방법이 없음.





# 윤도현

강원시민사회단체 연대회의 사무처장





# 국회의원선거구 획정에 대한 의견 진술

윤도현 | 강원시민사회단체 연대회의 사무처장

## 1. 현황 및 평가

- 국회의원 선거는 투표가치의 평등이라는 대전제 하에 인구 비례 중심의 선거구 획정이 강화 되는 추세임.
- 저출산으로 인한 인구 감소 추세와 도시와 농촌간의 인구 격차는 점점 더 심화되고 있음.
- 이에 따라 도시지역은 작은 면적에도 불구하고 국회의원 수는 늘어나고 농촌지역은 여러 지자체가 하나의 광역선거구로 묶여 지역 정체성과 대표성이 불투명해지는 현상이 발생하고 있음.

### < 21대 국회의원 선거 강원도 선거구 현황 >

강원도(지역구 : 8)	
춘천시 철원군 화천군 양구군 갑 선거구	춘천시 동산면, 신동면, 남면, 동내면, 남산면, 교동, 조운동, 약사명동, 근화동, 소양동, 후평1동, 후평2동, 후평3동, 효자1동, 효자2동, 효자3동, 석사동, 퇴계동, 강남동
춘천시 철원군 화천군 양구군 을 선거구	춘천시 신북읍, 동면, 서면, 사북면, 북산면, 신사우동, 철원군 일원, 화천군 일원, 양구군 일원
원주시 갑 선거구	문막읍, 호저면, 지정면, 부론면, 귀래면, 중앙동, 원인동, 일산동, 학성동, 단계동, 우산동, 태장1동, 태장2동, 무실동
원주시 을 선거구	소초면, 흥업면, 판부면, 신림면, 개운동, 명륜1동, 명륜2동, 단구동, 봉산동, 행구동, 반곡관설동
강릉시 선거구	강릉시 일원
동해시 태백시 삼척시 정선군 선거구	동해시 일원, 태백시 일원, 삼척시 일원, 정선군 일원
속초시 인제군 고성군 양양군 선거구	속초시 일원, 인제군 일원, 고성군 일원, 양양군 일원
홍천군 횡성군 영월군 평창군 선거구	홍천군 일원, 횡성군 일원, 영월군 일원, 평창군 일원

- 특히 홍천, 횡성, 영월, 평창으로 묶인 지역구는 전국 최대 면적 지역구로 화제가 되었으며 춘천, 원주, 강릉을 제외한 시군은 모두 4개 이상의 지자체가 하나의 선거구로 묶여 있음.

(강원도 역대 선거구 현황)

제13대('88)	제14대('92)	제15대('96)	제16대('00)	제17대('04)	제18대('08)	제19대('12)	제20대('16)
춘천시	춘천시	춘천시갑 춘천시을	춘천시	춘천시	춘천시	춘천시	춘천시
원주시	원주시	원주시갑 원주시을	원주시	원주시	원주시	원주시갑 원주시을	원주시갑 원주시을
강릉시	강릉시	강릉시갑 강릉시을	강릉시	강릉시	강릉시	강릉시	강릉시
동해시	동해시	동해시	동해시 삼척시	동해시 삼척시	동해시 삼척시	동해시 삼척시	동해시 삼척시
삼척시 삼척군	삼척시 삼척군	삼척시					
태백시	태백시	태백시 정선군	태백시 정선군	태백시영월 군평창군정 선군	태백시영월 군평창군정 선군	태백시영월 군평창군정 선군	태백시횡성 군영월군평 창군정선군
정선군	정선군						
영월군 평창군	영월군 평창군	영월군 평창군	영월군 평창군				
속초시 고성군	속초시 고성군	속초시 고성군 양양군 인제군	속초시 고성군 양양군 인제군	속초시 고성군 양양군	속초시 고성군 양양군	속초시 고성군 양양군	속초시 고성군 양양군
명주군 양양군	명주군 양양군						
춘성군 양구군 인제군	춘성군 양구군 인제군						
화천군 철원군	화천군 철원군	철원군 화천군 양구군	철원군 화천군 양구군	철원군 화천군 양구군 인제군	철원군 화천군 양구군 인제군	철원군 화천군 양구군 인제군	홍천군 철원군 화천군 양구군 인제군
홍천군	홍천군	홍천군 횡성군	홍천군 횡성군	홍천군 횡성군	홍천군 횡성군	홍천군 횡성군	
원성군 횡성군	원성군 횡성군						

< 강원도 역대 선거구 현황, 출처: 21대 국회의원 선거구 획정 백서 211p>

- 면적이 넓고 인구가 적은 강원도는 국회의원 정수가 줄어들고 있으며 이에 따른 문제제기를 지속적으로 해왔음. 인구 기준 선거구획정은 지역 균형발전에도 역행하고 있다는 비판이 있음.
- 인구 기준 선거구획정은 초광대역 선거구(여러 농촌지역 통합 선거구)의 발생을 지속적으로 증가시킬 것으로 보임.
- 초광대역 선거구의 증가는 국회의원 지역 활동성 저하와 지역주민들의 정치 관심도와 참여도를 떨어뜨릴 수 있음.
- 국회의원 수의 지역구 격차는 국회 내 영향력 감소를 초래하여 지역균형 발전의 저해 요소가 될 수 있음.

## 2. 의 견

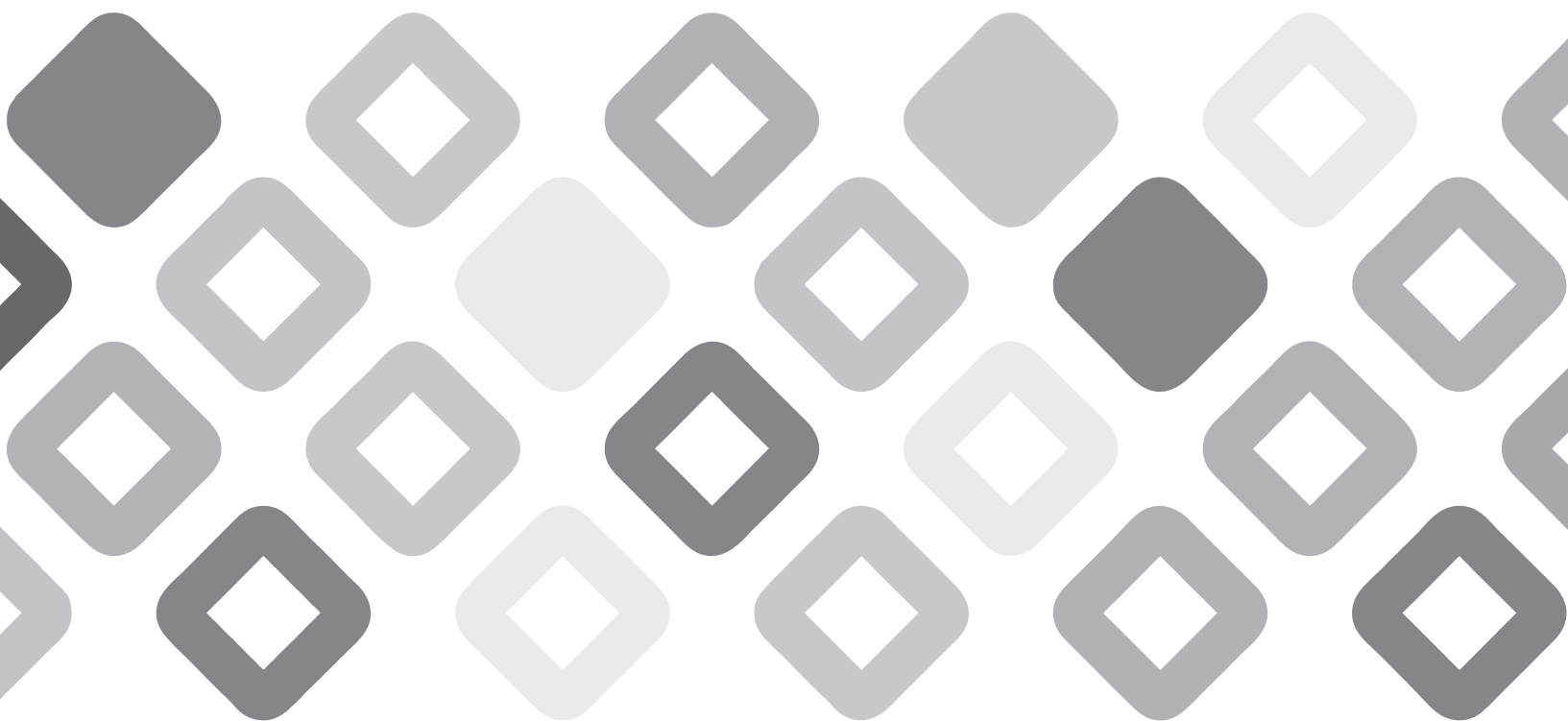
- 강원도와 같은 면적대비 지역구 의원수가 적은 지역은 정당별 비례대표로 우선 선발하여 지역구 의원수 격차를 보완할 필요가 있음.
- 국회의원의 입법 및 정책 기능 강화, 지역 발전과 대표성 강화는 시군 지자체 중심으로 기능 전환, 정부는 국가 균형발전 정책 강화
- 강원도는 영동과 영서, 해양과 내륙, 접경지 등 생활권과 문화가 차이가 있어 지역별 정체성을 감안한 선거구획정 필요





# 이 효 성

정의당 강원특별자치도당 사무처장







# 제22대 국회의원선거 선거구획정안 마련을 위한 정의당 강원특별자치도당 의견

이효성 | 정의당 강원특별자치도당 사무처장

「공직선거법」 제24조에 따르면 확정위원회는 제22대 국회의원선거의 선거일 전 13개월인 2023년 3월 10일까지 선거구획정안과 보고서를 국회의장에게 제출하여야 하고, 국회는 선거일 전 1년인 2023년 4월 10일까지 국회의원 지역구를 확정하여야 한다고 규정하고 있으나 현재까지도 국회는 자기책무를 다하지 못하고 있음.

확정위원회는 국회의원선거의 공정한 선거구획정안 마련을 위해서는 지역 및 각계각층의 의견수렴 과정, 현지 실사 등 많은 준비과정이 필요하나, 선거구획정안 제출기한을 한참 넘긴 현시점까지 선거구획정의 전제조건인 지역 선거구수 및 시·도별 의원정수가 정해지지 않아 공정한 선거구획정이라는 책무를 수행하는 데 많은 어려움이 있음. 입법기관인 국회는 자기책무를 다하기 바람.

## 1. 현행 선거제도의 문제점과 대안

- 수도권과 비수도권의 인구 격차 심화하면서 비수도권의 지역 대표성이 약화하고 있음.
- 국토 균형발전이라는 헌법적 가치와 지역 소외라는 차별적 요소를 극복하는 방안 마련이 필요함.
- 현행 소선거구제의 단점은 1등만 당선되고 나머지 표는 모두 사표가 되는 현실. 유권자의 의견이 49%가 넘더라도 과반이 되지 않으면 사표로 작용함.

- 정의당은 의석수 확대, 비례대표 확대(권역별 비례대표 신설) 등을 통해 국민의 삶의 질 향상에 의원들이 복무할 수 있도록 하고 있으나 선거 때마다 거대양당의 게리맨더링이 횡행하면서 실현에 어려움이 있음.

## 2. 강원지역 선거구획정 문제

- 선거구획정의 기본원칙은 행정구역과 생활권을 일치시키는 방향으로 해야 함. 힘 있는 정당의 입장에 따라 게리맨더링이 횡행하는 경우는 없어야 함.
- 2014년 헌법재판소 결정에 따라 인구가 가장 많은 선거구와 가장 적은 선거구 인구비율을 2:1 이하로 정하도록 하고 있음.
- 21대 총선 당시 선거구 상·하한 인구는 139,000~278,000명이었음. 이는 22대 총선 선거구획정 과정에서 조정될 수 있음. 상·하한 인구비율만 고정하고 상·하한 인구수는 유동적이기 때문임.
- 현 강원도 총선 선거구 구획

강원도(지역구 : 8)	
춘천시철원군화천군 양 구 군 갑 선 거 구	춘천시 동산면, 신동면, 남면, 동내면, 남산면, 교동, 조운동, 약사명동, 근화동, 소양동, 후평1동, 후평2동, 후평3동, 효자1동, 효자2동, 효자3동, 석사동, 퇴계동, 강남동
춘천시철원군화천군 양 구 군 을 선 거 구	춘천시 신북읍, 동면, 서면, 사북면, 북산면, 신사우동, 철원군 일원, 화천군 일원, 양구군 일원
원 주 시 갑 선 거 구	문막읍, 호저면, 지정면, 부론면, 귀래면, 중앙동, 원인동, 일산동, 학성동, 단계동, 우산동, 태장1동, 태장2동, 무실동
원 주 시 을 선 거 구	소초면, 흥업면, 판부면, 신림면, 개운동, 명륜1동, 명륜2동, 단구동, 봉산동, 행구동, 반곡관설동
강 룡 시 선 거 구	강릉시 일원
동해시대백시삼척시 정 선 군 선 거 구	동해시 일원, 태백시 일원, 삼척시 일원, 정선군 일원
속초시인제군고성군 양 양 군 선 거 구	속초시 일원, 인제군 일원, 고성군 일원, 양양군 일원
홍천군횡성군영월군 평 창 군 선 거 구	홍천군 일원, 횡성군 일원, 영월군 일원, 평창군 일원

### 의견 1. 춘천시만의 자체 분구 필요

- 춘천 인근 지역과 통폐합 없는 춘천시만의 자체 분구가 필요함. 춘천시는 인구 29만 797명으로 확실한 분구 대상임. 춘천을 갑, 을로 나누어 춘천 시민의 의사가 과소대표 되는 문제를 해소해야 함.
- 21대에서 춘천을 분구하여 철원·화천·양구와 통폐합한 바 있음. 강원도내에서 단순히 의석수를 맞추기 위해 분구된 곳을 인근 지역과 통폐합하는 것에 반대함. 춘천은 춘천만의 고유하고 독특한 정서와 문화를 향유하고 있는 도시임. 통폐합 대상으로 거론되는 인근 지역도 마찬가지임. 단지 숫자를 맞추기 위해 정서와 문화가 전혀 다른 지역을 기계적으로 묶어버린다면 공통된 정서를 향유하고 있는 각 지역주민의 의사가 제대로 반영되지 못할 것임.

### 의견 2. 속초·고성·양양만의 선거구 필요

- 속초·고성·양양선거구는 선거법 개정 논의가 있을 때마다 쪼개졌다 살아났다가 반복해 왔음. 21대에서는 속초·고성·양양에 인제가 묶임.
- 23년 2월 기준 속초·고성·양양 인구는 140,867명으로 선거구 구성요건 충족함. 속초·고성·양양의 주민들은 자신들의 지역구가 지역 특성과 주민생활권을 고려하지 않은 채 매년 통폐합의 도마 위에 오르는 모습을 보며 개탄함. 역사성과 공동운명체의 기반을 가진 속초·고성·양양만의 선거구가 안정적으로 확정되어야 함.

### 의견 3. 농·산·어촌지역의 특수성을 살린 새로운 선거구획정 방안 필요

- 인구수만을 기준으로 선거구를 나누는 현재의 선거구획정 방식은 지역의 대표성을 약화하고 있음. 특히 강원도는 18개의 시·군을 가지고 있는 면적이 큰 지역이지만 인구가 적은 농·산·어촌지역이 많다는 이유로 국회의석을 불과 8석밖에 배정받지 못하고 있음.

- 단순인구수 기준 선거구획정 방식은 인구가 적다고 그 지역의 고유한 정서와 문화를 보전할 힘마저 빼앗는 이중차별의 구조로 되어 있기도 함. 선거구획정위원회는 지역에 인구가 적다고 그 지역의 의원마저 빼앗는 것이 아니라 인구가 적어서 받는 지역 차별을 해소 할 수 있는 방안을 모색해야 함. 인구가 적은 농·산·어촌 지역도 정치권에서 자기 목소리를 낼 수 있도록 농·산·어촌 지역의 특수성을 살린 새로운 선거구획정 방안을 마련해 주기를 기대함.

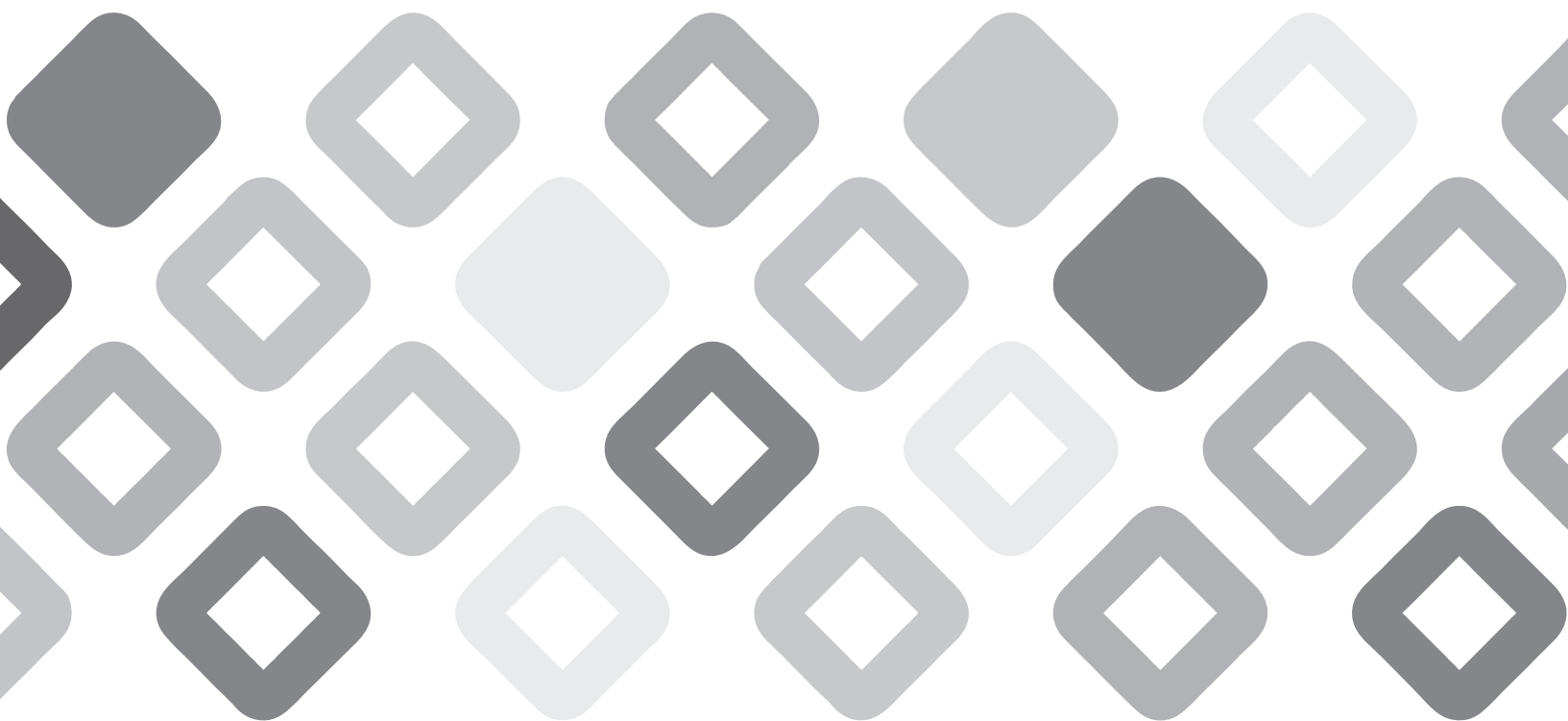
### 3. 결 론

- 지속적인 인구감소 추세에서 수도권 인구 집중현상과 비수도권 인구절벽 현상에 대한 대책 마련이 선거제도에서도 필요함. 따라서 지금의 인구수 대비 선거구획정은 현실적으로 맞지 않다고 봄. 갈수록 가속화되는 인구 감소로 지역공동체 소멸이라는 국가적 상황을 무시한 채 인구수만을 고려하여 선거구를 획정하는 것은 한계가 있음. 이는 비례대표 의원 수를 확대하여 지역을 대표하는 역할 할 수 있도록 해야 함.
- 제22대 국회의원 선거구획정 시 ‘하나의 자치구·시·군의 분할금지’ 원칙은 그대로 준수해야 함.
- 현행 선거제도와 인구 상·하한선에 대한 기준을 존중하지만, 강원의 국회의원 현재 의석수 확대, 권역별 비례대표 확립 및 의석수를 늘리는 것이 소멸하여가는 비수도권 지역발전과 지역민들의 삶의 질 향상을 위해 필요하다고 봄.
- 도 단위 광역자치단체의 특성상 표의 증가성과 지역 대표성을 동시에 확보하기가 쉽지 않은 조건임. 특히 표의 비례성은 현 선거제도에서 달성하기 어려운 상황임. 아울러 법률상 선거구획정위원회의 권한 밖이라 하더라도, 표의 지역 대표성과 비례성을 담보할 수 있는 의견을 적극적으로 국회에 개진해주기 바람.
- 선거 때마다 거대양당의 게리맨더링이 횡행하면서 유권자들의 권리를 침해당하고 있음. 의석수 확대, 비례대표 확대(권역별 비례대표 신설) 등을 통해 표의 지역대표성과 비례성을 담보할 수 있기를 바람.



**이 훈 래**

**한림성심대학교 교수**





# 제22대 국회의원 선거구획정 강원도 지역의견에 대한 소고

이훈래 | 한림성심대학교 교수

## 1. 배경 및 목적

- 정치게임의 기본규칙인 선거제도는 선거를 통해 선출된 대표자들이 국민을 대신하여 국가의 중요한 정책을 결정하는 민주정치의 핵심인 대의과정의 본질을 규정해 주는 것임(김종립, 1991, 1992; 김형준, 1998).
- 일반적인 선거제도는 선거구 크기(District Magnitude), 당선자 결정방법(Electoral Formula), 투표구조(Voting Structure)의 세 가지 요소로 구성됨(김종갑, 2014).
- 이 가운데 선거구 크기를 어떻게 하느냐는 특정 정당, 특정 후보자, 지역 유권자의 참정권에 큰 영향을 미침으로써 선거결과의 왜곡을 가져올 우려가 가장 크다고 할 수 있음.
- 이렇게 중요한 선거구획정 문제가 지난 21대 국회의원선거에서는 법정 시한을 넘겨 총선일을 불과 35일 남기고 확정되어 많은 혼란을 야기하였던 전례가 있음에도 불구하고 금번 22대 국회의원선거에서도 유사한 상황이 전개되고 있음.
- 다시 말해 선거구획정의 지연은 유권자의 후보자 알권리 등 참정권을 침해하고 정치 신인 후보자에게는 진입장벽이 되고 현직 출신 후보자에게는 유리한 구도를 만드는 등 국회가 직무유기와 법을 위반하는 상황을 만들고 있다는 것임.
- 이에 본고에서는 현재 진행 중인 22대 국회의원선거구획정과 관련하여 강원도 지역의 인구소멸 극복과 지역균형발전을 위한 지역대표성을 확보하기 위해서 지역국회의원 정수에 대한 의견 및 선거구획정을 위한 지역 의견을 제시하고자 함.

- 연구방법은 21대 국회의원선거구획정위원회 발간자료 및 관련 논문, 선거구 획정 관련 지역 언론보도 및 인터넷 자료 등을 통해 강원특별자치도 선거구획정에 대한 쟁점과 대안을 탐색하고자 함.

## 2. 21대 국회의원선거구획정에 대한 의견

- 선거구획정과 관련한 21대 국회의원선거구 획정위원회의 지역의견 청취에서 진술인들의 견해를 종합하여 볼 때 첫 번째는 구체적인 선거구획정 방안 보다는 선거제도 개선에 대한 내용을 제안하였고, 두 번째는 농산어촌의 지역 대표성을 확보할 수 있는 방안 마련의 제시하였음.
- 특히 농산어촌 지역대표성 확보방안으로 선거구획정 시 지역면적 고려, 광대한 농산어촌선거구 출현을 방지하기 위한 선거구별 지방자치단체수와 면적에 대한 상한기준 설정, 이러한 지역에 대해서는 예외적으로 인구 비례 범위 완화를 제시
- 정당 진술인의 의견은 농산어촌 간 선거구 통·폐합 최소화로 지역 대표성 보장, 인구 수 외에 지역특성, 행정구역, 교통사정, 생활권을 고려, 자치구·시·군 일부 분할 금지 예외 허용 금지 등을 주장함.
- 그 외에 수도권 인구집중과 비수도권 인구감소로 인한 지역소멸위기로 인구편차 심화가 예상되며 그 결과 수도권 및 도시의 국회의원 수가 증가하고 반면에 비수도권 국회의원 수의 지속적 감소는 비수도권의 정치소외 및 불신 현상 가속화
- 수도권 인구집중과 지방 소멸 현상을 완화할 수 있도록 인구 기준 이외의 지역의 대표성을 고려할 수 있는 선거구획정 기준 필요



<표 1> 선거구획정 관련 지역 및 정당 진술인 의견

구분	진술인	진술 내용
지역 의견 청취	7개도 48인	<ul style="list-style-type: none"> <li>구체적인 선거구획정 방안보다 제도 개선에 관한 내용</li> <li>농산어촌의 지역대표성을 확보하기 위한 지역면적 고려하고 인구비례 범위 완화</li> <li>선거구획정기준을 획정위원회에서 결정하고 선거구민 대상 설문조사 실시</li> </ul>
정당	더불어민주당 김진영 전문위원	<ul style="list-style-type: none"> <li>인구, 지역특성, 생활환경, 도시와 농산어촌 간의 지역적 차이, 국가 균형발전, 지역적 대표성 등을 종합적으로 고려</li> </ul>
	자유한국당 김재원 정책위의장	<ul style="list-style-type: none"> <li>농산어촌지역 선거구 통·폐합 최소화, 선거구 변경 최소화, 자치구·시·군 일부 분할 금지 예외 허용 불가</li> </ul>
	바른미래당 김민훈 수석전문위원	<ul style="list-style-type: none"> <li>인구수 외에 행정구역, 지세, 교통사정, 생활권과 역사적·전통적 일체감 등 정책적·기술적 요소 고려, 농산어촌지역의 대표성 보장 필요</li> </ul>
	민주평화당 이관승 사무총장	<ul style="list-style-type: none"> <li>선거구획정 기준 인구편차 범위(하한 139,000명, 상한 278,000명) 제시. 1개 선거구에 5개 이상 시·군·구의 행정구역이 포함되지 않도록 획정, 농산어촌지역 지역구 감소 최대한 지양</li> </ul>
	정의당 윤재철 정책연구위원	<ul style="list-style-type: none"> <li>시·도별 의석수, 인구 상·하한선은 획정위원회에서 결정</li> <li>지역구수 축소하기 위한 인위적 자치구·시·군 일부분할 금지</li> <li>국회의원 선거구와 행정구역 간 불일치 최소화</li> <li>일반 행정구는 3개 이상의 선거구에 걸치지 않도록 확정</li> <li>광역·기초의원선거구의 분할이 최소화 되도록 확정</li> </ul>
	민중당 최기영 민중정책연구원 부원장	<ul style="list-style-type: none"> <li>농산어촌지역 대표성 강화, 농산어촌지역지역 의석수가 줄지 않도록 의석수 증가와 연동형 비례대표제 적용</li> </ul>

### 3. 강원도 21대 국회의원 선거구획정의 문제점

- 강원도는 농산어촌으로 이루어진 지역 특성상 표의 증가성과 지역대표성을 동시에 확보하기 어려운 조건에 놓여 있음.
- 21대 선거구획정위원회에서 춘천시가 인구 상한을 초과하여 분구가 불가피하다는 점과 6개 시·군이 통합되어야 하는 거대선거구가 출현한다는 문제를 해소하기 위해 지역구 의석수를 1석 늘리는 것을 검토하였으나 현행 유지로 결정

- 따라서 강원도 의석수의 변화 없이 춘천시를 인구 상한으로 분구한 결과 춘천시를 갑과 을로 나누고 지역 생활권과 관계없이 화천, 양구, 철원을 춘천시에 붙여 게리맨더링으로 선거구를 확정하여 지역주민의 대표성을 침해하였음.
- 또한 강원 6개 시·군을 묶는 거대선거구의 출현을 방지하기 위하여 면적, 생활권, 교통 등을 무시한 작위적 기준으로 4개 시·군으로 통합하는 작업으로 인해 지역의 대표성이 상실되었음.
- 정리하면 강원도는 21대 국회의원 선거구획정에서 공직선거법의 원칙을 어긴 게리맨더링의 대표적인 사례로 제시될 수 있고 이 결과 지역의 대표성과 인구대표성도 약화되는 문제점을 발생시킴.
- 22대 국회의원 선거구획정에서는 접경지역과 폐광지역 발전을 위한 강원 특별자치도 출범 취지에 맞는 지역의 대표성에 부합하는 지역구 의석수 증가 및 합리적인 기준에 의한 선거구획정이 이루어져야 함.

<표 2> 강원도 21대 국회의원 선거구 확정안

20대 국회의원 선거구	21대 국회의원 선거구획정위원회 확정안	
	1차 확정안 <sup>1)</sup>	재확정안 <sup>2)</sup>
춘천시	춘천시갑·을	춘천시철원군화천군양구군갑 춘천시철원군화천군양구군을
강릉시	강릉시양양군	강릉시
동해시삼척시	동해시태백시삼척시	동해시태백시삼척시정선군
태백시횡성군영월군평창군 정선군	홍천군횡성군영월군평창군정선군	홍천군횡성군영월군평창군
속초시고성군양양군 홍천군철원군화천군양구군 인제군	속초시철원군화천군양구군인제군 고성군	속초시인제군고성군양양군

<sup>1)</sup> 1차 확정안(2020년 3월 3일 국회제출), <sup>2)</sup> 재확정안(2020년 3월 6일 국회 제출)

#### 4. 강원도 지역별 선거구 인구현황 및 주요 이슈

##### 가. 인구 현황

- 현재 강원특별자치도 내 8곳의 선거구는 국회의원선거구획정위원회가 제시한 2023년 1월말 인구수 기준인 상한선(271,042명)과 하한선(135,521명)에서 벗어난 지역은 없음.

- 강원특별자치도 인구증감률을 21대 국회의원 선거인명부 확정시점인 2020년 3월과 2023년 1월 31일 기준으로 비교해 보면 도 전체는 △0.21% 인구감소율이 나타나지만 시지역은 0.52% 증가하고 군지역은 △2.27% 감소하였음.
- 인구증감률이 높은 지역은 시지역에서는 원주시(2.68), 춘천시(1.72), 속초시(1.46)이며, 군지역에서는 인제군(2.31), 횡성군(0.65), 고성군(0.47), 양양군(0.35)이 증가하였음.
- 인구 감소가 높은 지역은 시지역에서는 태백시(△10.5)로 가장 높았고 그 다음으로 삼척시(△4.57)로 나타났으며, 군지역에서는 철원군(△7.22), 정선군(△6.17), 화천군(5.67) 순으로 분석됨.

<표 3> 강원특별자치도 시·군 인구수 현황(2023년 1월 31일 현재)

구분	23년 인구수 <sup>1)</sup>	20년 인구수 <sup>2)</sup>	인구 증감률(%)	구분	23년 인구수 <sup>1)</sup>	20년 인구수 <sup>2)</sup>	인구 증감률(%)
강원도	1,535,373	1,538,577	△0.21	군지역	402,015	411,141	△2.27
시지역	1,133,358	1,127,436	0.52	홍천군	67,922	68,630	△1.04
춘천시	286,623	281,688	1.72	횡성군	46,608	46,307	0.65
원주시	360,809	351,154	2.68	영월군	37,644	38,938	△3.44
강릉시	211,159	213,143	△0.94	평창군	40,901	41,817	△2.24
동해시	89,380	90,263	△0.99	정선군	34,892	37,044	△6.17
태백시	39,286	43,411	△10.50	철원군	42,174	45,220	△7.22
속초시	82,899	81,689	1.46	화천군	23,323	24,646	△5.67
삼척시	63,202	66,088	△4.57	양구군	21,341	22,301	△4.50
				인제군	32,206	31,461	2.31
				고성군	27,193	27,064	0.47
				양양군	27,811	27,713	0.35

<sup>1)</sup> 2023년 1월 31일 기준, <sup>2)</sup> 2020년 3월 31일 기준

#### 나. 주요 언론에서 제기되는 강원도 선거구획정 이슈

- 21대 국회의원선거구획정위원회가 분구가 가능한 춘천시를 춘천 북부 지역 3개 군지역(철원·화천·양구)으로 묶는 기형적인 분구 획정으로 인한 춘천 단일분구가 쟁점이 될 것임(강원일보 2023. 02. 08.).

- 특히 춘천-철원-화천-양구 갑 선거구는 춘천 강남지역으로 철원, 화천, 양구 유권자는 하나도 없어 해당지역을 대표할 수 없는데 명칭만 이렇게 표시하는 것은 법 상식적으로 이해가 되지 않음(강원일보 2023. 02. 08.).
- 21대 국회의원선거구획정위가 국회 정개특위에 제출한 ‘획정 기준 불부합 지역선거구 현황’에 따르면 강원도 내 지역은 포함되지 않았음.
- 결국, 이 기준에 포함된 각 지역 선거구의 조정 결과에 따라 춘천 단독 분구를 포함한 도내 선거구 재조정이 이뤄지게 될 것이 예상됨(강원도민일보, 2023. 02. 08).
- 강원도 특성상 강원남부권, 중부권, 영동남부권, 영동 북부권, 강원북부권을 고려해야 함(THE FACT 2023. 02. 15.).
- 지난 21대에 조정된 홍천·횡성·영월·평창 선거구에서 영월군, 평창군과 지역성향이 완전히 다른 홍천군, 횡성군이 한 선거구에 묶인 것은 재조정되어야 한다는 여론이 높음(THE FACT 2023. 02. 15.).

## 5. 강원도 선거구획정안

### 가. 획정기준안

- 첫 번째로 현재 제도 내에서 기준안을 마련하는 것으로 22대 국회의원 선거가 7개월 정도 남은 상황에서 선거제도를 변경하는 것은 현실적으로 어렵기 때문임.
- 두 번째는 비정상의 정상화로 공직선거법 제25조 제1항의 하나의 자치구·시·군의 일부 분할금지의 원칙을 지키는 것으로 시·군 간에 지역 경계 및 교통 등 생활권을 기준으로 선거구를 조정하도록 함.
- 세 번째는 인구의 대표성과 지역의 대표성의 불균형을 시정하기 위한 기준으로 선거구를 적절히 조정하여 표의 등가성과 지역 간 인구의 균등성을 확보하도록 해야 함.

## 나. 선거구획정안

- 첫 번째는 강원특별자치도 지역 의석수를 1석 증가시켜 특별자치도의 출범의의에 적합하도록 접경지역과 폐광지역의 대표성을 확보할 수 있는 선거구의 증설을 할 수 있도록 함.
- 세부적인 선거구획정 조정안은 지역 의석수 1석을 증가시킨다는 가정하에 춘천시를 철원·화천·양구를 분리하여 공지천을 중심으로 남과 북을 일정기준으로 분리하여 갑과 을선거구로 분구
- 춘천시와 분리된 철원·화천·양구는 홍천군과 통합하여 홍천군·철원군·화천군·양구군으로 통합
- 동해시·태백시·삼척시·정선군에서 지역 생활권이 다른 정선군을 분리하여 중부권 영서지역으로 통합
- 홍천군·횡성군·영월군·평창군선거구에서는 홍천군을 분리하고 정선군을 통합하여 횡성군·영월군·평창군·정선군선거구를 확정함.

<표 4> 22대 강원특별자치도 국회의원선거구획정안

21대 선거구	22대 선거구	세부 내용	예상 인구수(명)
춘천시철원군화천군 양구군갑선거구	춘천시갑선거구	춘천을 남과 북으로 구분하여 분구	153,289
춘천시철원군화천군 양구군을선거구	춘천시을선거구		133,334
동해시태백시삼척시 정선군선거구	동해시태백시삼척시선거구	정선군을 분리	191,868
홍천군횡성군영월군 평창군선거구	횡성군영월군평창군정선군선거구	홍천군을 분리	160,045
	홍천군양구군철원군화천군선거구	춘천에서 분리된 양구군, 철원군, 화천군과 홍천군 통합	154,760

※ 선거구의 변경이 없는 선거구는 원주시갑·을선거구, 강릉시선거구, 속초시인제군고성군양양군 선거구임  
 ※ 춘천시 갑과 을선거구의 인구는 연구자의 추정치이며 구체적인 분구과정에서 조정 가능함

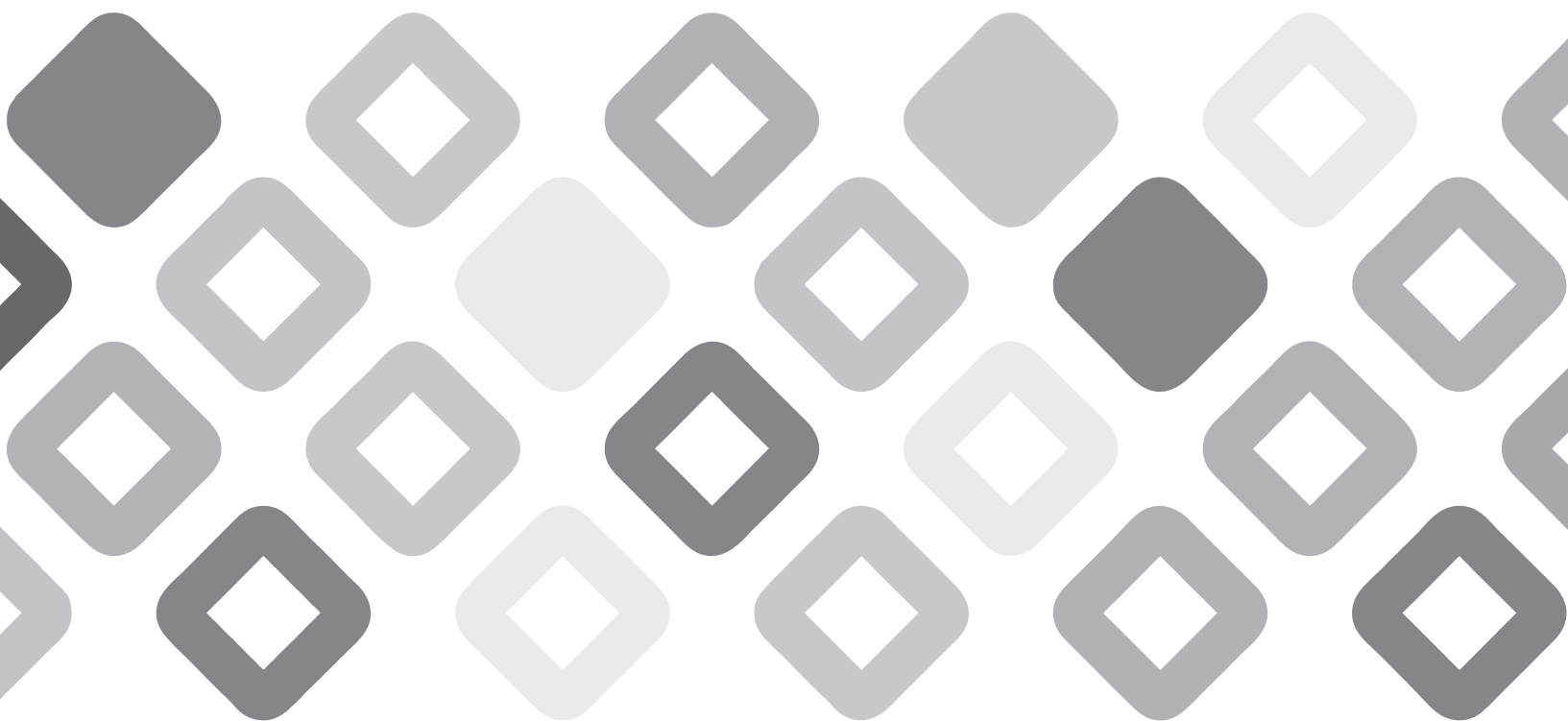
## 5. 제 언

- 먼저 선거제도와 관련된 국회의 법 준수가 중요하며 국회의원 의석수 확대없이 유권자의 투표의 등가성과 비례성 그리고 지역대표성을 보장하는 선거구획정의 해법은 불가능하다는 것을 인정해야 함.
- 특히 선거제도와 관련하여 먼저 국회가 지역구국회의원 정수와 비례대표 국회의원 정수를 확정된 후 지역별 의원정수 조정과 선거구획정을 결정하기 위한 지역별 의견청취 순서가 진행되어야 함.
- 세부적인 선거구획정 실무에서는 기계적인 인구대표성에만 기준을 두기 보다는 법의 원칙을 준수하면서 지역균형발전과 지역주민의 대표성을 고려하고 생활권을 종합적으로 고려하여 선거구획정이 진행되기를 희망함.



# 한 중 일

국민의힘 강원특별자치도당 대변인







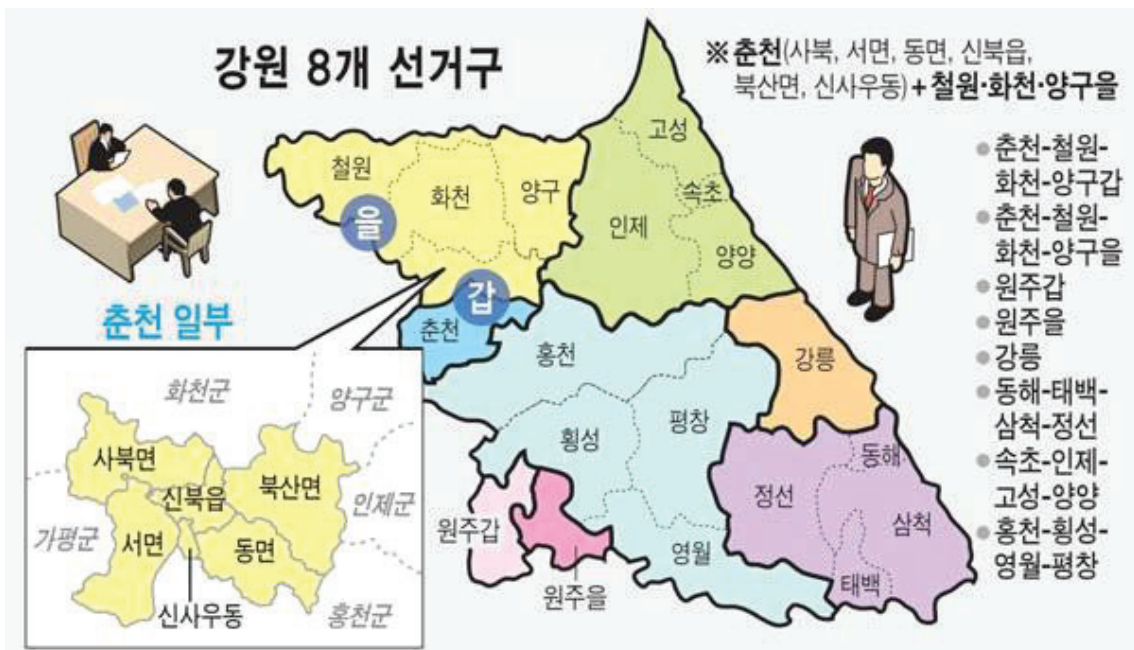
# 강원특별자치도 제22대 국회의원 선거구획정 의견서

한중일 | 국민의힘 강원특별자치도당 대변인

## 1. 강원특별자치도 국회의원 선거구 현황 및 문제점

### 1) 제21대 강원특별자치도 국회의원 선거구 현황

- 제21대 강원특별자치도 국회의원 선거구 총 8개 지역이었으며 2020년 3월 4일 최종 확정되어 4.15 총선이 진행됨.
- 하지만 선거구를 확정하기까지 우여곡절을 겪었으며, 인구수 기준으로 선거구를 획정하는 불합리한 기준에 의해 기형적인 선거구가 발생함.
- 특히 「공직선거법」 제25조 제1항 제2호의 자치구·시·군 일부 분할 금지 규정에도 불구하고, 춘천시를 2개 선거구로 구분하고, “춘천시·철원군·화천군·양구군 을” 이라는 제21대 국회의원선거 특례 선거구로 지정하였음.



## 제21대 국회의원선거 강원특별자치도 선거구 현황(지역구 : 8곳)

<b>춘천시 철원군 화천군 양구군 갑 선 거 구</b>	춘천시 동산면, 신동면, 남면, 동내면, 남산면, 교동, 조운동, 약사명동, 근화동, 소양동, 후평1동, 후평2동, 후평3동, 효자1동, 효자2동, 효자3동, 석사동, 퇴계동, 강남동
<b>춘천시 철원군 화천군 양구군 을 선 거 구</b>	춘천시 신북읍, 동면, 서면, 사북면, 북산면, 신사우동, 철원군 일원, 화천군 일원, 양구군 일원
원주시 갑선거구	문막읍, 호저면, 지정면, 부론면, 귀래면, 중앙동, 원인동, 일산동, 학성동, 단계동, 우산동, 태장1동, 태장2동, 무실동
원주시 을선거구	소초면, 흥업면, 판부면, 신림면, 개운동, 명륜1동, 명륜2동, 단구동, 봉산동, 행구동, 반곡관설동
강릉시 선거구	강릉시 일원
동해시 태백시 삼척시 정선군 선 거 구	동해시 일원, 태백시 일원, 삼척시 일원, 정선군 일원
속초시 인제군 고성군 양양군 선 거 구	속초시 일원, 인제군 일원, 고성군 일원, 양양군 일원
홍천군 횡성군 영월군 평창군 선 거 구	홍천군 일원, 횡성군 일원, 영월군 일원, 평창군 일원

### 2) 강원특별자치도 국회의원 선거구의 문제점

- 강원특별자치도 지역은 4년마다 진행되는 국회의원 선거구는 다음과 같은 문제가 지속적으로 발생하고 있음.

#### ① 국회의원선거 때마다 달라지는 선거구획정

- 제18대 국회의원선거(2008년)부터 제21대 국회의원선거(2020년)까지 강원 특별자치도 지역의 선거구는 매번 달라져 왔고, 이 과정에서 의석수도 9석에서 8석으로 줄어들었음.

- 따라서 매년 국회의원선거를 준비하는 과정에서 강원특별자치도 정당과 도민들에게 혼란을 초래하였음.



## ② 인구수 확정 기준이 가져오는 공룡 선거구 발생

- 강원특별자치도 국회의원 선거구의 큰 문제점 중의 하나는 매년 공룡 선거구가 발생한다는 것임.
- 이는 국회의원들이 지역구 내 민심을 파악하고 지원하는데 어려움을 야기시키고 있으며, 지역주민들조차 국회의원의 활동에 큰 기대를 하기 어려운 상황임.
- 2020년 4월 제21대 총선에서도 홍천·횡성·영월·평창이 하나의 선거구로 확정되어 거대한 공룡 선거구가 확정되었으며 제22대 총선에서도 인구수 기준으로 선거구를 확정하면 이와 같은 문제는 반복될 것임.

## 2. 제22대 강원특별자치도 국회의원 선거구획정 이슈

### 1) 춘천시 인구수 증가에 따른 춘천시 단독 2개 선거구획정 필요성 증대

- 제22대 국회의원선거 확정 기준이 되는 인구기준일인 2023년 1월의 강원특별자치도의 인구수는 약 153만 명임.
- 춘천의 경우 286,623명으로 인구범위로만 보면 상한인구수 기준인 271,042명을 넘어섰으며, 하한인구수 기준인 135,521명을 기준으로 선거구 2개가 단독으로 구성될 수 있는 여건을 가지고 있음.

- 현재 춘천지역에서는 제21대 국회의원선거의 기형적인 선거구를 벗어나 제22대 국회의원선거에서는 단독 2개 선거구가 지정되는 것이 중요한 현안 사항임.
- 특히 강원특별자치도 시대가 시작되었고, 수부도시인 춘천시가 온전한 2개의 선거구를 확보할 수 있음에도 불구하고, 제21대 특례 선거구가 제22대 때도 동일하게 적용되는 것에 지역 내 불만이 큰 상황임.

2023년 1월 기준 강원특별자치도 인구현황 (제22대 국회의원선거 확정 기준 인구기준일)	
행정기관	주민등록인구(단위:명)
강원특별자치도	1,535,373
<b>춘천시</b>	<b>286,623</b>
철원군	42,174
화천군	23,323
양구군	21,341
원주시	360,809
강릉시	211,159
동해시	89,380
태백시	39,286
삼척시	63,202
정선군	34,892
속초시	82,899
인제군	32,206
고성군	27,193
양양군	27,811
홍천군	67,922
횡성군	46,608
영월군	37,644
평창군	40,901

※자료: 행정안전부 주민등록인구 통계자료

## 2) 인구감소 시대에 대응하는 선거구획정 기준의 변화 필요

- 우리나라는 인구감소가 예견되어 있는 상황에서 인구수를 기준으로 하는 선거구 획정기준이 과연 적합한가? 혹은 합리적인가? 에 대해 진지한 논의가 필요함.

- 지금까지 소외되어왔던 강원특별자치도 지역은 제22대 국회의원선거 선거구획정 과정에서 지리적 특성을 무시한 인구기준을 적용하는 것은 바람직하지 못하며 공룡 선거구가 만들어지지 않도록 획정 기준의 변화가 필요할 것임.

### 3. 제22대 강원특별자치도 국회의원 선거구획정 제안

- 강원특별자치도의 지역 상황 및 지리적 특성을 고려하여 제22대 강원특별자치도 국회의원 선거구획정과 관련하여 다음과 같이 제안하고자 함.

#### 1) 강원특별자치도 총 9개 선거구, 춘천시 단독 2개 선거구 필요

- 강원특별자치도는 타 시·도와 비교하여 1개 선거구 면적이 매우 넓음. 따라서 제21대 국회의원선거에서 총 8개 선거구로 획정된 것을 제22대 국회의원선거에서는 총 9개 선거구로 획정이 필요함.
- 강원특별자치도의 제22대 국회의원선거의 9개 선거구는 춘천시를 2개 선거구로 획정하면 가능함.
- 따라서 춘천시 단독 2개 선거구를 포함한 강원특별자치도 지역의 9개 선거구획정을 제22대 국회의원선거의 강원특별자치도 선거구획정으로 제안함.

#### 2) 인구수 기준의 선거구 획정기준의 대안 제시

- 춘천시가 단독으로 2개 선거구로 획정되면 원주시와 강릉시를 제외하고 선거구를 획정하는데 인구수 기준으로는 매우 복잡한 상황이 발생하게 될 것임.
- 하지만 인구수 기준의 선거구 획정기준이 아닌 다른 대안을 획정기준으로 만들어 특례 선거구로 지정하면 해결될 수 있음.

(기존) 인구수 기준의 선거구획정

(대안) 시·군·구가 3개 이상 합쳐져 1개의 선거구를 획정하는 경우

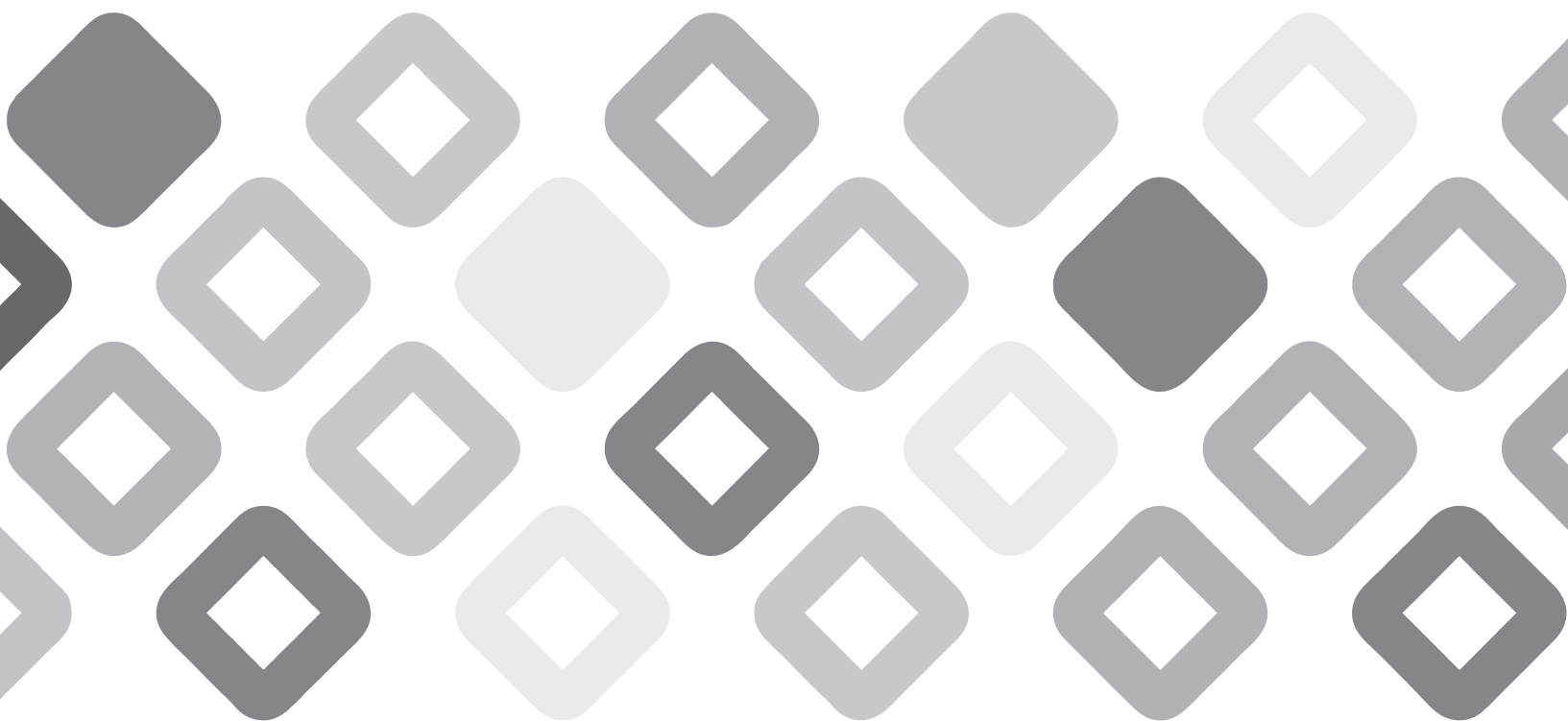
하한인구수 규정에도 불구하고 선거구로 획정할 수 있는 특례 지정

- ☞ 인구수도 중요하지만 공룡선거구가 발생하지 않도록 면적기준을 보정기준으로 적용하는 방식
- ☞ 인구감소가 본격화되는 상황에 대비하여 제22대 국회의원선거에서 인구수 기준의 선거구 획정기준은 반드시 개선되어야 할 것임.



허 소 영

더불어민주당 강원특별자치도당 대변인





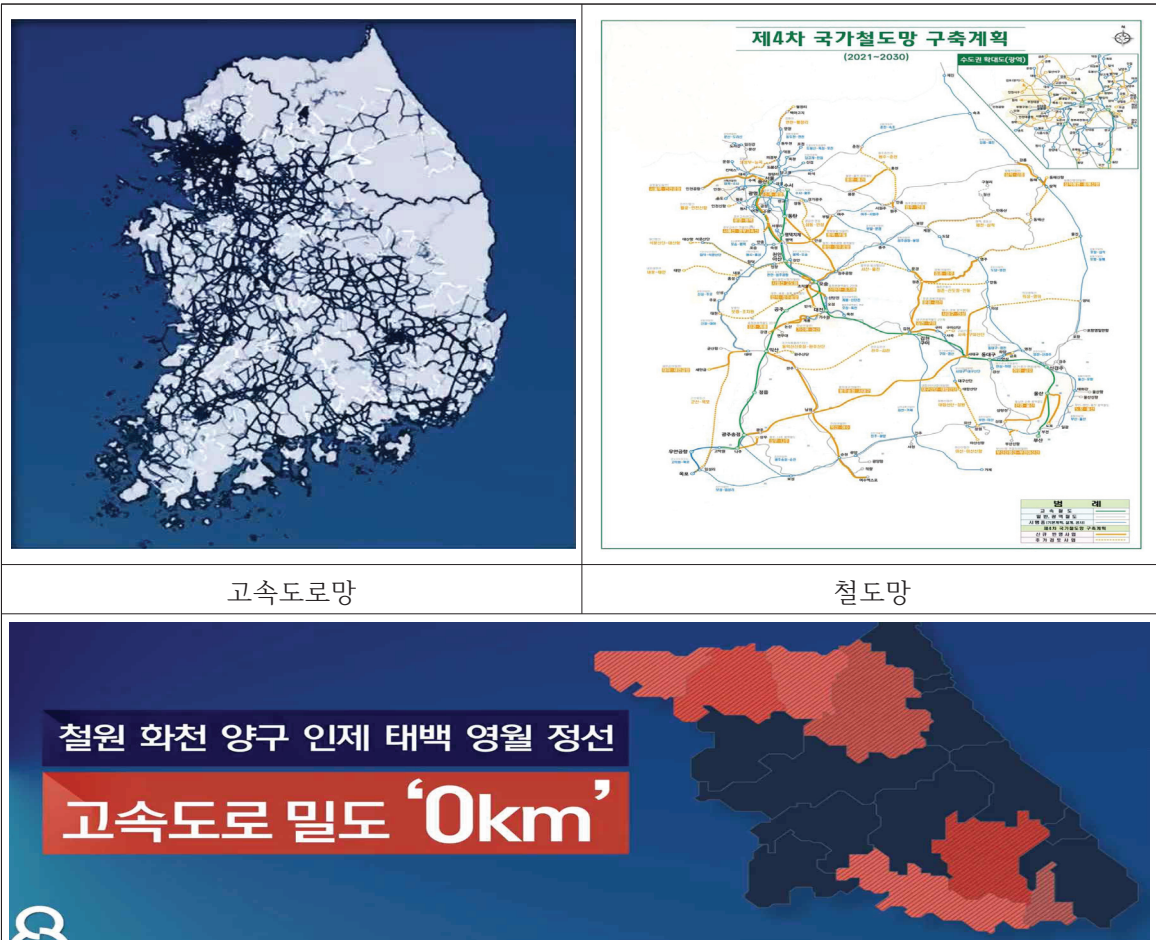


# 지역소외 감소와 균형발전, 두 마리 토끼를 잡는 선거구획정

허소영 | 더불어민주당강원특별자치도당 대변인

## 1. 강원도의 지리 경제적 여건

- 1) 농산어촌과 접경지역의 특성 : 지방소멸위험지수 고위험지역 도내 194개 읍면동 중 154개 곳, 청년인구 순유출 원인
- 2) 인구구조의 급변
  - 급속한 고령화율 : 전국 15.5%, 강원도 20.1%(20년)
  - 3대 도시권 중심 인구 집중 : 춘천, 원주, 강릉
  - 군지역 인구비 급감 : 75년 46.4%→26.2%
- 3) 취약한 교통인프라



#### 4) 경제현황 및 삶의 질

- 지역 내 총생산 전국 대비 2.5% 수준(2018)
- 지역발전지수 관련 전국 최하위 수준 : 7개 권역 가운데, 발전지수, 경제력 지수 7위, 주민활력지수 2위
- 만족도 : 소득 창출(-0.34), 일자리 기회(-0.31), 대중교통이용(-0.28), 기초 생활여건(-0.24) 등 전국 대비 낮은 만족도

#### 5) 토지구제 등으로 개발 가능 면적 협소

6) 70여 년간의 접경의 삶, 산업화 시기 석탄에너지 생산기지의 폐광 : 특별한 희생이었으나 특별한 보상은 없었음.

7) 산과 강에 의해서 구분되는 지역 간 뚜렷한 문화, 정서적 차이 : 영동 영서, 농산촌, 해안지역, 접경지대, 탄광지역 → 임의 통합의 문제

## 2. 강원도의 정치적 대표성

○ 강원도 선거구는 96년 15대부터 24년 동안 5번이나 변경

: 15대 춘천, 원주, 강릉이 각각 갑을 분구(13석) → 2000년 16대(9석) → 17, 18대(8석) → 19대(9석) → 20, 21대(8석)

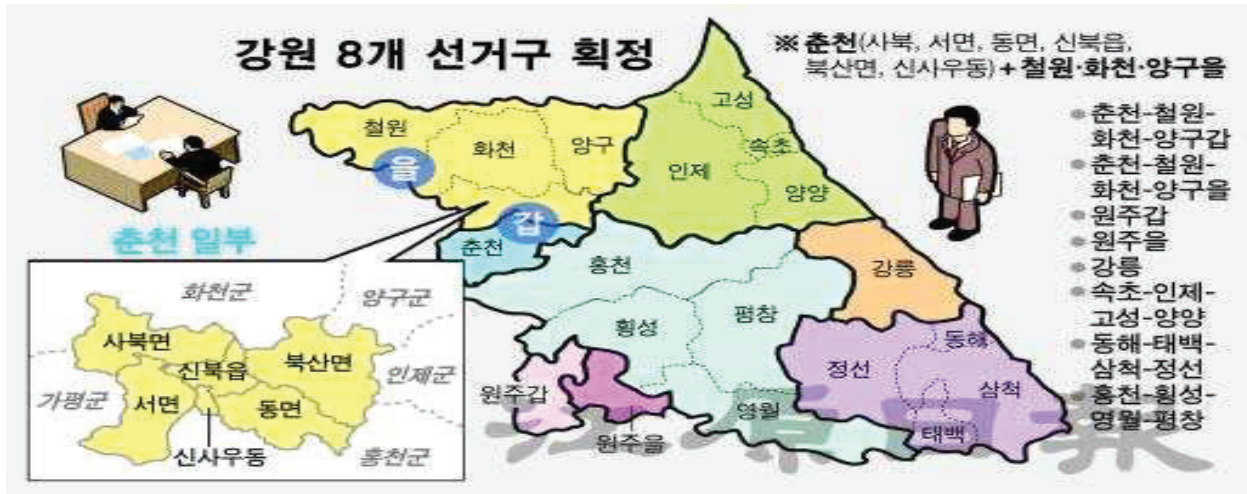
○ 인구수 일방 기준에 의해 선거 때마다 지역 정체성 고려 없이 떼었다 붙였다 반복 : 대의정치 상실

※ 특히 21대에는 춘천의 일부 읍면동을 떼어, 철원, 화천, 양구와 묶는 기형적 지역구 획정

## 3. 21대 선거의 교훈과 기억

○ 수부도시 춘천의 위엄은 잃고 거대 공룡 선거구는 4곳을 떠안음.





- 21대 선거구획정은 변동을 최소화했지만, 인구밀도 낮은 농산어촌 지역에서 4-5개 시군을 합쳐 하나의 선거구를 구성하는 거대선거구 문제 발생
  - 이들 선거구는 49개의 선거구가 있는 서울의 전체 면적(605km<sup>2</sup>)보다도 적게는 3.9배에서 최대 8.9배나 넓음. 다수의 거대선거구 출현으로 강원 지역의 지역대표성은 다른 시·도에 비해 상대적으로 약화될 수밖에 없음.
  - 4-5개 지역구가 하나로 묶이면서 서로 다른 주민정서와 지역 현안을 1명의 국회의원이 감당하는 어려움 제기. 이러한 괴물 선거구에 선출된 국회의원은 서울과 비교하여 7배-11배를 더 뛰어다닐 수밖에 없고 결국 지역대표성의 상실로 이어짐. 실제로 철원, 화천, 양구는 춘천 일부와 묶여 지역의 이익을 제대로 대변하지 못하는 상황임.
  - 이는 지역균형발전과 전면 배치되는 결정. 21대 선거구획정에서, 4개 지역을 묶는 선거구가 8개 중 4개나 되면서 강원도는 인구비례 선거구 획정의 최대 피해지역이 됨.
- 농산어촌의 특성과 강원도의 여건을 고려하여 반드시 9석 확보하겠다는 여야의 약속은 모두 지켜지지 못함.

#### 4. 선거구획정의 기본 원리

##### ○ 평등선거의 원리

- 선거구의 의도적 분할로 소수집단 표의 영향력을 축소하거나 분할하는 결과를 초래하는 선거구획정 금지, 선거구간 인구수 등 상대적 균등성과 표의 등가성 보장

→ 의원은 유권자를 대표하지, 나무나 땅을 대표하지 않는다(미국 대법관 워렌)

##### ○ 대표성의 원리

- 선거구민이 자신의 대표로 인정하는 후보자를 선출할 기회 확보하도록 획정
- 대표성 보장 기준 : 동등인구, 선거구 형상의 조밀성, 연속성, 행정구역의 존중, 사회적 동질성 (인구대표성 + 지역대표성 + 이해관계의 동질성)

##### ○ 절차의 투명성과 공개성 확보

- 선거결과 정당성 확보와 관련된 문제로 선거구 확정하는 절차가 공개적으로 수행되고 선거구민 의사 반영

#### 5. 공직선거법상 선거구획정 원칙

○ 인구기준일 : 23. 1. 31. (253개 지역구)

○ 인구범위 : 인구비례 2:1

- 하한인구수 : 135,521명, 상한인구수 : 271,042명

○ 자치구·시·군 일부분할 금지

- 하나의 자치구·시·군의 일부를 분할하여 다른 국회의원 지역구에 속하게 할 수 없음.
- 다만, 인구범위에 미달하는 자치구·시·군으로서 인접한 하나 이상의 자치구·시·군의 관할 구역 전부를 합하는 방법으로 그 인구범위를 충족하는 하나의 국회의원 지역구를 구성할 수 없을 경우 그 인접한 자치구·시·군의 일부를 분할하여 구성할 수 있음.

※ 강원도는 21대 선거구 기준으로 해당 규정에 의한 불부합 선거구가 없음.

※ 21대 국회의원 선거 특례 선거구 지정(공직선거법 부칙) : **“2020년 4월 15일” 실시하는 국회의원 선거에서는 지역대표성 반영 위해,**

- 화성시갑·을·병 지역구 획정 위해 봉담읍 일부를 갑에, 일부를 병에 배분
- 춘천시을구 지역구 획정 위해, 춘천시 일부(신북읍,동면,서면,사북면, 북산면, 신사우동) 58,742명을 철원, 화천, 양구에 통합
- 전남 순천시의 일부를 분할하여 순천시광양시곡성군구례군을 국회의원 지역구에 속하게 할 수 있음.

- 강원도는 21대 선거구 기준으로 해당 규정에 의거한 불부합 선거구가 없음.

## 6. 오래된 미래, 이번에는 만들자

### 1) 현행 인구비례 선거구획정의 문제점

#### ○ 수도권 일극 집중을 더욱 강화

→ 저출산고령화로 인한 인구변동과 수도권 인구집중으로 지역 간 인구 분포의 불균형 심화

→ 22대 의원정수 추계에 의하면, 서울·인천·경기 수도권의 의원정수는 50.5%(17대 44.9%)로 예상되며, 인천을 제외한 광역시는 19.3%, 그 외 광역 도는 30.0%로 추정됨.

→ 헌법의 선거구획정에 따른 인구비례 원칙을 엄격하게 적용하면 인구 소멸 지역에 있는 지역구는 다 통폐합될 위험 + 참정권 박탈 문제 대두

→ 지역 균형발전과 전면 배치되는 결정 : 경제침체-인구감소-정치력 약화 악순환 + 현행 인구비례 등가원칙은 인구소멸이 지역에 미치는 인구 문제 해결에 전혀 관심이 없음.

○ 인구상한 초과(18곳)와 인구하한 미만(11곳) 선거구를 인구 기준으로 정비할 경우 미달된 11곳이 희생되더라도 7곳은 여전히 초과 상태가 됨. 따라서 인구하한 지역을 단순 통폐합하는 식으로 진행하는데 한계

## 2) 강원도 지역대표성과 선거구획정을 위한 제안

- 농산어촌의 지역대표성을 보장하고 거대선거구 출현을 막기 위해 일정 면적 이상에 대해 인구 범위 특례 기준 마련안(헌법개정 및 정치제도 개선자문위원회)의 이행
  - 지역균형 비례대표 : 수도권 의석 배분 최소화하고 소멸지역에 많은 의석 배분
  - 지역별 최소 선거구 할당 : 하나의 지역구로 합쳐지는 기초단체의 수 제한
- 인구 기준 이외에 면적 기준 도입
  - 인구기준 만을 엄격하게 적용할 시, 도시와 농촌 인구차이에 의해 필연적으로 거대선거구를 낳을 수밖에 없음.
  - 특히 강원도는 행정단위별 정체성이 뚜렷하여 2:1 인구범위 원칙으로는 지역 대표성 뿐 아니라, 문화적, 행정적 단일 지역구로 공감대 형성에 어려움
  - 면적 기준을 적용한 사례

※ 영국 : 선거구획정에서 선거구의 크기가 1,200km<sup>2</sup>를 초과할 경우 인구기준 적용의 예외로 하고, 최대 1,300km<sup>2</sup>를 넘지 않도록 함.

※ 캐나다 : 인구밀도가 낮은 선거구의 경우, 인구편차 기준  $\pm 25\%$  적용의 예외로 함. 도농지역 나눠 선거구획정 기준 신설에 대해 1인 1표 원리 어긋나 헌법소원을 제기했으나 인구기준은 절대적인 것이 아니며, 효과적인 대표(effective representation)을 헌법적 가치로 인식. 캐나다는 사회적 모자이크 가치 공유(인구편차 최소화 + 사회적 다양성 중시)

※ 덴마크와 노르웨이 : 국토면적이 넓고 인구가 도시 몰려 있는 스칸디나비아 국가들의 경우, 권역별로 의석 할당할 때 인구수와 면적도 산정에 반영

- 하나의 자치구·시·군의 분할 금지 원칙 준수 : 춘천 단독 분구
  - 21대 총선에서 인구범위를 충족하는 하나의 국회의원지역구를 구성할 수 없는 경우에는 그 인접한 자치구·시·군의 일부를 분할하여 구성할 수 있다' 는 부칙 규정을 한시적으로 적용
  - 이에 따라, 춘천시의 신북읍 등 일부를 분할하여 철원, 화천, 양구를 지역구로 구성되었으나 이는 수부도시의 위상과 도시의 성격에 부합

하지 않고, 춘천 단독 분구하여도 인구 하한선을 상회하므로, 본래 공직선거법의 취지에 따라 하나의 자치구·시·군 분할 금지 원칙을 준수하고 춘천을 갑을로 단독 분구함.

## 7. 그 밖에

- 선거구획정위의 인구범위 설정방식에서, 인구기준을 자의적으로 적용했다는 비판이 있음. 2014년 헌법재판소는 최대최소선거구 방식에 의한 2:1과 함께 평균인구수 대비 상하편차 범위  $\pm 33\frac{1}{3}\%$ 를 동시에 제시했음. 획정위가 조정된 인구범위를 적용하면 2:1 범위를 유지하더라도 평균인구 수 대비  $\pm 33\frac{1}{3}\%$  범위와는 달라질 수 있음.
- 획정위가 선거구 획정 법정 시한을 준수하지 못하고, 총선 임박하여 획정안을 제출하는 경향이 있음. 15대에는 75일 전, 16대에는 65일 전이던 소요기간이 점점 촉박해져 20대에는 42일, 21대에는 39일이었음. 후보 선택에서 유권자는 정보를 얻지 못하고, 입후보예정자는 선거운동의 어려움을 겪게됨. 가능한 조속한 합의 도출이 진행되어야 함.
- 선거구획정위의 독립성 확보 : 위원, 정당간 이해관계에 따라 합의 지연 경향. 이해관계로부터 자유로운 획정위 구성으로 지연 없이 선거일 전 13개월까지 획정안 제출 시점을 더 빠르게 당겨 충분한 조기 합의와 이해관계의 밀도를 조정할 필요가 있음.