



제422회국회(임시회)
제1차 행정안전위원회

공직선거법 일부개정법률안 검 토 보 고

〈국회의원지역구 확정 기준 인구 변경 등〉

■ 윤준병의원 대표발의(의안번호 제2204449호)

2025. 2.

행 정 안 전 위 원 회
전 문 위 원 조 문 상

목 차

I . 제안경위	1
II . 제안이유 및 주요내용	1
III . 검토의견	2
1. 국회의원지역구 확정 기준 인구 변경	2
2. 지역구 확정에 반영하는 농산어촌의 지역대표성 확정기준 명시 ..	8

I. 제안경위

1. 제 안 자 : 윤준병의원 등 11인
2. 제 안 일 : 2024. 9. 30.
3. 회 부 일 : 2024. 10. 2.

II. 제안이유 및 주요내용

현행법은 국회의원지역구 획정의 기준이 되는 인구는 주민등록표에 따라 조사한 인구로 하고, 지역구 획정에 있어서는 인구대표성뿐만 아니라 농산어촌의 지역대표성을 반영하도록 규정하고 있음.

그럼에도, 실제 선거구 획정 과정에서는 인구대표성만을 준수할 뿐, 농산어촌의 지역대표성에 대한 설계는 사실상 이루어지지 않고 있어 이에 대한 보완이 필요함.

이에 국회의원지역구 획정의 기준이 되는 인구는 기준일 현재 18세 이상 인구로 하고, 「지방자치분권 및 지역균형발전에 관한 특별법」 제2조제12호에 따른 인구감소지역으로 지정된 국회의원지역구는 획정기준의 인구하한선 중심으로, 그 외의 국회의원지역구는 획정기준의 인구상한선을 중심으로 설계하여 농산어촌의 지역대표성이 반영될 수 있도록 하려는 것임(안 제25조제1항제1호 및 제2항).

Ⅲ. 검토의견

1. 국회의원지역구 확정 기준 인구 변경

개정안은 국회의원지역구 확정의 기준이 되는 인구를 현행 “주민등록표에 따라 조사한 인구”에서 “18세 이상의 인구”로 변경하려는 것임.

현행	개정안
제25조(국회의원지역구의 확정) ① 국회의원지역구는 시·도의 관할 구역 안에서 인구·행정구역·지리적 여건·교통·생활문화권 등을 고려하여 다음 각 호의 기준에 따라 확정한다.	제25조(국회의원지역구의 확정) ① ----- ----- ----- ----- -----.
1. 국회의원지역구 확정의 기준이 되는 인구는 선거일 전 15개월이 속하는 달의 말일 현재 「주민등록법」 제7조제1항에 따른 주민등록표에 따라 조사한 <u>인구</u> 로 한다.	1. ----- ----- ----- ----- ----- <u>18세 이상의 인구</u> 로-----.
2. (생략)	2. (현행과 같음)
②·③ (생략)	②·③ (생략)

현행법은 국회의원지역구 확정의 기준이 되는 인구를 선거일 전 15개월이 속하는 달의 말일 현재 주민등록표에 따라 조사한 인구(=주민등록인구)로 정하고 있음.

그런데, 지역구국회의원의 선거권은 18세 이상의 국민으로서 특정 조건¹⁾을 만족하는 국민에게 주어지므로 주민등록인구보다 협소한 개념임.

즉, 현행법상 주민등록인구는 전 연령대를 포함하여 조사 시점 주민등록표에 따라 조사한 인구이나, 지역구국회의원의 선거권자는 18세 이상의 특정 조건을 만족하는 국민으로서 양자는 연령 및 재외국민의 범위에 차이가 있음.

《 주민등록인구와 선거권자의 개념 비교 》

구 분	주민등록인구	지역구국회의원 선거권자
거 주 자	전 연령, 해당 시점 등록	18세 이상, 해당 시점 등록
거주불명자		
재 외 국 민		18세 이상, 3개월 이상 등록

1) 「공직선거법」 제15조(선거권) ① 18세 이상의 국민은 대통령 및 국회의원의 선거권이 있다. 다만, 지역구국회의원의 선거권은 18세 이상의 국민으로서 제37조제1항에 따른 선거인명부작성기준일 현재 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 사람에 한하여 인정된다.

1. 「주민등록법」 제6조제1항제1호 또는 제2호에 해당하는 사람으로서 해당 국회의원지역선거구 안에 주민등록이 되어 있는 사람
2. 「주민등록법」 제6조제1항제3호에 해당하는 사람으로서 주민등록표에 3개월 이상 계속하여 올라 있고 해당 국회의원지역선거구 안에 주민등록이 되어 있는 사람

「주민등록법」 제6조(대상자) ① 시장·군수 또는 구청장은 30일 이상 거주할 목적으로 그 관할 구역에 주소나 거소(이하 “거주지”라 한다)를 가진 다음 각 호의 사람(이하 “주민”이라 한다)을 이 법의 규정에 따라 등록하여야 한다. 다만, 외국인은 예외로 한다.

1. 거주자: 거주지가 분명한 사람(제3호의 재외국민은 제외한다)
2. 거주불명자: 제20조제6항에 따라 거주불명으로 등록된 사람
3. 재외국민: 「재외동포의 출입국과 법적 지위에 관한 법률」 제2조제1호에 따른 국민으로서 「해외이주법」 제12조에 따른 영주귀국의 신고를 하지 아니한 사람 중 다음 각 목의 어느 하나의 경우가. 주민등록이 말소되었던 사람이 귀국 후 재등록 신고를 하는 경우
나. 주민등록이 없었던 사람이 귀국 후 최초로 주민등록 신고를 하는 경우

이상과 같은 개념상 차이로 국회의원지역구 획정 시 발생하는 문제점은 도시 인구는 선거권자(유권자) 수보다 과대대표되고, 농산어촌 인구는 선거권자 수보다 상대적으로 과소대표되는 데 있음.

예를 들어, 논의의 단순화를 위해 도시 인구와 농산어촌 인구의 숫자는 같되(100명), 연령별 인구구성에 있어 18세 미만의 도시 인구는 전체 인구의 절반(50명)이고, 18세 미만의 농산어촌 인구는 존재하지 않는다(0명)고 가정함.²⁾

이 때, 주민등록인구수 기준으로 비교하면 도시 인구와 농산어촌 인구가 동일하게 100명이 되나, 실제 도시의 지역구국회의원 선거권자(50명)는 농산어촌(100명)의 절반에 해당함. 즉, 선거권자 기준으로 도시 인구는 농산어촌 인구의 절반에 불과하나, 주민등록인구수 기준으로 양자의 인구는 동일하여 도시 인구는 선거권자 수보다 과대대표되고, 농산어촌 인구는 선거권자 수보다 상대적으로 과소대표되는 것임.

《 인구기준에 따른 차이 예시 》

구 분	도 시	농산어촌
주민등록인구 기준	100명으로 동일	
선 거 권 자 기준	50명	100명

2) 물론, 극단적인 가정이지만 이해의 편의를 위한 것임. 그 밖에 주민등록인구와 선거권자의 차이는 연령 구분에 따른 차이만 있는 것으로 가정함.

현행 법령³⁾에 따라 구·시·군선거관리위원회가 해당 구·시·군의 장으로부터 통보 받은 제22대 국회의원선거 인구수에 따르면 도시와 농산어촌의 전체 주민등록인구수와 18세 이상 주민등록인구수 간 차이가 실제로 크다는 점을 알 수 있음.⁴⁾

《 제22대 국회의원선거 인구수 통보 현황 》

시도		선거구	전체 주민등록인구수(A)	18세이상 주민등록인구수(B)	차이값 (A-B)
도시	인천광역시	연수구을	200,097	153,877	46,220
	세종특별자치시	세종특별자치시갑	224,292	171,695	52,597
	경기도	화성시을	226,121	167,232	58,889
농산 어촌	충청북도	보은군옥천군영동군괴산군	160,964	147,060	13,904
	경상북도	영천시청도군	141,639	128,629	13,010
	경상북도	의성군청송군영덕군울진군	155,033	142,279	12,754

※ 자료: 중앙선거관리위원회

이에 개정안은 국회의원지역구 획정이 유권자 수에 비례하여 이루어질 수 있도록 획정의 기준이 되는 인구를 현행 “주민등록표에 따라 조사한 인구”에서 “18세 이상의 인구”로 변경하려는 것임.

다만, 지역구국회의원은 헌법재판소 판례에서 지적인 바와 같이 “국

3) 「공직선거법」 제4조(인구의 기준) 이 법에서 선거사무관리의 기준이 되는 인구는 「주민등록법」에 따른 주민등록표에 따라 조사한 국민의 최근 인구통계에 의한다. 이 경우 지방자치단체의 의회의원 및 장의 선거에서는 제15조제2항제3호에 따라 선거권이 있는 외국인의 수를 포함한다.

「공직선거관리규칙」 제2조(인구수등의 통보등) ①법 제4조(인구의 기준)의 규정에 의한 선거사무관리의 기준이 되는 인구의 기준일은 법 제60조의2(예비후보자등록)제1항의 규정에 의한 예비후보자등록신청개시일이 속하는 달의 전전달 말일로 한다.

4) 중앙선거관리위원회에 따르면 동일한 시점에서 비교한 주민등록인구수와 지역구국회의원 선거권자의 자료가 없어 중앙선거관리위원회가 제공한 동일 시점(2023년 10월 기준) 전체 주민등록인구수와 18세 이상 주민등록인구수의 통계자료로 대신함.

민의 대표임과 동시에 소속지역구의 이해관계를 대변”하는 자로서⁵⁾ 해당 지역 선거권자뿐만 아니라 지역 주민 전체를 대표하는 선출직 공무원이므로 국회의원지역구 획정의 인구기준을 18세 이상의 인구로 한정하는 것이 적절한지 여부에 대해서는 논의할 필요가 있다고 보임.

만약, 개정안을 입법화하는 경우 지역구국회의원의 선거권은 18세 이상의 인구 중에서도 특정 조건을 만족하는 국민에게 주어지므로 국회의원지역구 획정이 유권자 수에 정확히 비례하여 이루어지기 위해서는 획정의 기준이 되는 인구를 “18세 이상으로서 지역구국회의원의 선거권이 있는 사람의 수”로 규정하는 방안도 고려할 수 있을 것임.

참고로, 국회의원지역구 획정의 기준이 되는 인구를 “18세 이상으로서 지역구국회의원의 선거권이 있는 사람의 수(제15조제1항각호에 해당하는 사람의 수)”로 변경하는 내용의 「공직선거법 일부개정법률안」(의안번호 제2204231호, 이원택의원 대표발의)이 우리 위원회에 회부되어 있으므로 해당 개정안과 함께 심사할 필요가 있음.

5) [헌법재판소 2014.7.24. 선고 2009헌마256등, 판례집 26-2상, 173]

“대통령과 비례대표국회의원은 전국을 단위로 하여 선거하지만, 지역구국회의원은 당해 의원의 선거구를 단위로 하여 선거를 한다(공직선거법 제20조). 국회의원지역선거구는 시·도의 관할구역 안에서 인구·행정구역·지세·교통 기타 조건을 고려하여 확정하므로(같은 법 제25조), 지역구국회의원은 해당 선거구 지역과 관련성이 있다. 즉, 지역구국회의원은 국민의 대표임과 동시에 소속지역구의 이해관계를 대변하는 역할을 하고 있다. 이에 따라 ‘특정한 지역의 국회의원을 선출할 수 있는 권리’의 요건은 ‘대한민국 국회의 국회의원을 선출할 수 있는 권리’와 다르게 형성될 수 있다. 전국을 단위로 선거를 실시하는 대통령선거와 비례대표국회의원선거에 투표하기 위해서는 국민이라는 자격만으로 충분한 데 반해, 특정한 지역구의 국회의원선거에 투표하기 위해서는 ‘해당 지역과의 관련성’이 인정되어야 한다. 결국 ‘특정 지역구의 국회의원’이라면 ‘지역에 이해를 가지는 자’가 지역의 이익을 대표하는 국회의원을 선출하여야 하는 것이다.”

《 유사 개정안과의 비교 》

현 행	이원택의원안 (의안번호 제2204231호)	윤준병의원안 (의안번호 제2204449호)
제25조(국회의원지역구의 획 정) ① 국회의원지역구는 시·도의 관할구역 안에서 인구·행정구역·지리적 여 건·교통·생활문화권 등을 고려하여 다음 각 호의 기 준에 따라 획정한다.	제25조(국회의원지역구의 획 정) ① ----- ----- ----- ----- ----- -----.	제25조(국회의원지역구의 획 정) ① ----- ----- ----- ----- ----- -----.
1. 국회의원지역구 획정의 기준이 되는 인구는 선 거일 전 15개월이 속하 는 달의 말일 현재 「주 민등록법」 제7조제1항에 따른 주민등록표에 따라 조사한 <u>인구</u> 로 한다.	1. ----- ----- ----- ----- ----- ----- -----18세 이상으로서 <u>제15조제1항⁶⁾ 각 호에</u> <u>해당하는 사람의 수</u> -----.	1. ----- ----- ----- ----- ----- ----- --18세 이상의 인구로--.
2. (생 략)	2. (현행과 같음)	2. (현행과 같음)
②·③ (생 략)	②·③ (생 략)	②·③ (생 략)

6) 각주 1번 참고

2. 지역구 획정에 반영하는 농산어촌의 지역대표성 획정기준 명시

개정안은 국회의원지역구 획정에 반영하는 농산어촌의 지역대표성과 관련하여 구체적인 획정기준을 법률에 명시하려는 것임.

현행	개정안
제25조(국회의원지역구의 획정) ① (생략) ② 국회의원지역구의 획정에 있어서는 제1항제2호7)의 인구범위를 벗어나지 아니하는 범위에서 <u>농산어촌의 지역대표성이 반영될 수 있도록 노력하여야 한다.</u> ③ 국회의원지역구의 명칭과 그 구역은 별표 1과 같이 한다.	제25조(국회의원지역구의 획정) ① (생략) ② ----- ----- ----- <u>다음 각 호의 획정기준을 중심으로 설계하여 농산어촌의 지역대표성을 반영하여야 한다.</u> 1. 「지방자치분권 및 지역균형발전에 관한 특별법」 제2조제12호8)에 따른 인구감소지역으로 지정된 국회의원지역구(둘 이상의 자치구 또는 시·군으로 획정된 국회의원지역구 중 일부지역만 인구감소지역으로 지정된 경우는 제외한다) : <u>획정기준의 인구하한선</u> 2. 제1호를 제외한 국회의원지역구 : <u>획정기준의 인구상한선</u> ③ (현행과 같음)

- 7) 「공직선거법」 제25조(국회의원지역구의 획정) ① 국회의원지역구는 시·도의 관할구역 안에서 인구·행정구역·지리적 여건·교통·생활문화권 등을 고려하여 다음 각 호의 기준에 따라 획정한다.
2. 하나의 자치구·시·군의 일부를 분할하여 다른 국회의원지역구에 속하게 할 수 없다. 다만, 인구별위(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 국

현행법은 국회의원지역구의 획정에 있어 인구비례 2:1의 범위를 벗어나지 아니하는 범위에서 농산어촌의 지역대표성이 반영될 수 있도록 노력해야 함을 명시하고 있음.

그런데, 현행 규정은 단순히 인구범위에서 농산어촌의 지역대표성을 반영하도록 할 뿐, 지역대표성을 어떻게 반영할 것인가에 대한 구체적인 기준을 마련하고 있지 않아 실효성이 떨어진다는 지적이 있음.⁹⁾

제21대·제22대 국회의원선거구획정위원회도 국회에 제출한 보고서에서 농산어촌의 지역대표성 반영을 위한 구체적 획정기준 마련을 건의한 바 있음.

회의원지역구를 구성할 수 없는 경우에는 그 인접한 자치구·시·군의 일부를 분할하여 구성할 수 있다.

8) 「지방자치분권 및 지역균형발전에 관한 특별법」 제2조(정의) 이 법에서 사용하는 용어의 뜻은 다음과 같다.

12. “인구감소지역”이란 인구감소로 인한 지역 소멸이 우려되는 시(특별시는 제외하고 광역시, 특별자치시 및 「제주특별자치도 설치 및 국제자유도시 조성을 위한 특별법」 제10조제2항에 따른 행정시는 포함한다)·군·구를 대상으로 출생률, 65세 이상 고령인구, 14세 이하 유소년인구 또는 생산가능인구의 수 등을 고려하여 대통령령으로 정하는 지역을 말한다.

9) “인구비례의 원칙과 지역대표성은 선거구 획정에 있어 중요한 가치이자 기준이다. 선거에 관한 법률에서도 선거구 획정에서 표의 등가치성을 나타내는 인구비례의 원칙과 농산어촌의 지역대표성을 모두 고려해야 한다는 점이 명시되어 있다. 그러나 인구비례의 원칙에 대한 규정이 명확하게 제시되어 있는 반면, 지역대표성에 대한 정의는 모호하며 지역대표성을 어떻게 반영할 것인가에 대한 구체적인 기준은 마련되어 있지 않다.” 이정섭·지상현, “국회의원 지역구 획정의 농산어촌 지역대표성에 대한 연구”, 국토지리학회지 제55권4호(2021), p.431.

《 국회의원선거구획정위원회의 보고서 내용 》

제21대 국회의원선거구획정위 보고서 중 건의문 내용

2. 농산어촌의 지역대표성 반영 위한 구체적 획정기준 마련

헌법재판소의 헌법상의 요청인 평등선거의 원칙에 비추 선거구나 인구비례 2:1 결정으로 투표가치의 평등을 실현하기 위하여 인구비례는 선거구획정에서 우선적으로 고려되며, 이와 함께「공직선거법」제25조제1항은 인구와 함께 행정구역, 지리적 여건, 교통, 생활문화권 등을 함께 고려하여 선거구를 획정하도록 규정하고 있음. (중략)

그러나, 현행 「공직선거법」제25조제2항은 인구비례 2:1을 벗어나지 아니하는 범위에서 농산어촌의 지역대표성이 반영될 수 있도록 노력하여야 한다고 규정하고 있어 선언적 규정에 그침. 공정하고 합리적인 선거구획정을 위해서는 선언적 규정이 아닌 구체적인 농산어촌의 지역대표성 반영 방안이 명시적으로 규정되어야 할 것임.

제22대 국회의원선거구획정위 보고서 중 건의문 내용

2. 인구비례와 지역대표성 조화를 위한 입법적 보완 장치 검토 필요

「공직선거법」상 국회의원지역구는 시·도 관할구역 안에서 인구비례 2:1 범위에서 획정하여야 하고, 자치구·시·군의 일부 분할은 선거구획정이 불가능한 예외적인 경우에 한하여 허용하고 있음.

하지만, 해당 법률 기준을 적용하면 인구수가 갈수록 감소하는 추세인 농산어촌 지역은 면적이 광활한 소위 거대 선거구의 획정이 불가피한바, 우리 위원회가 제출하는 본 보고서의 제22대 국회의원선거 선거구획정안에도 6개 자치구·시·군으로 이루어진 강원특별자치도의 속초시철원군화천군양구군인제군고성군선거구가 포함되어 있음. (중략)

향후에는 이와 같은 우리나라 농산어촌의 현실을 고려하여 선거구 획정에 있어서 인구비례와 지역대표성이 균형있게 조화를 이룰 수 있도록 입법적인 보완을 검토하는 것도 필요할 것임.

※ 자료: 제21대국회의원선거 선거구획정 백서 p.179., 제22대 국회의원선거 선거구획정 백서 p.204

이에 개정안은 국회의원지역구 획정에 있어 ① 「지방자치분권 및 지역균형발전에 관한 특별법」에 따른 인구감소지역으로 지정된 국회의원지역구의 경우 인구하한선을 획정기준으로 삼아 거대선거구가 되지 않도록 하고,¹⁰⁾ ② 그 밖의 국회의원지역구의 경우 인구상한선을 획정기준으로 삼도록 함으로써 농산어촌의 지역대표성을 반영하기 위한 구체적 획정기준을 법률에 명시하려는 것임.

「지방자치분권 및 지역균형발전에 관한 특별법」에 따르면 인구 감소로 인한 지역 소멸이 우려되는 시·군·구에 대하여 출생률, 65세 이상 고령인구 등을 고려하여 대통령령으로 인구감소지역을 정하도록 하고 있는데,¹¹⁾ 2024년 12월 기준 부산시 동구, 서구, 영도구 등 89개 시·군·구가 인구감소지역으로 지정되어 있음.

10) 농산어촌과 같은 인구감소지역의 경우 인구밀도가 낮으므로 인구비례 2:1의 범위에서 인구기준을 높게 잡을수록 면적이 넓어져 거대선거구가 될 우려가 있음.

11) 「지방자치분권 및 지역균형발전에 관한 특별법」 제2조(정의) 이 법에서 사용하는 용어의 뜻은 다음과 같다.

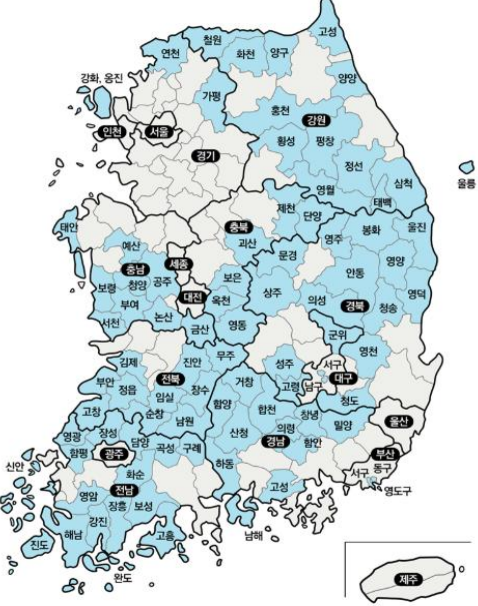
12. “인구감소지역”이란 인구감소로 인한 지역 소멸이 우려되는 시(특별시는 제외하고 광역시, 특별자치시 및 「제주특별자치도 설치 및 국제자유도시 조성을 위한 특별법」 제10조제2항에 따른 행정시는 포함한다)·군·구를 대상으로 출생률, 65세 이상 고령인구, 14세 이하 유소년인구 또는 생산가능인구의 수 등을 고려하여 대통령령으로 정하는 지역을 말한다.

「지방자치분권 및 지역균형발전에 관한 특별법 시행령」 제3조(인구감소지역의 지정 등) ① 법 제2조제12호에서 “대통령령으로 정하는 지역”이란 광역시, 특별자치시 및 시·군·구 중에서 65세 이상 고령인구, 14세 이하 유소년인구 또는 생산가능인구의 수, 인구감소율, 출생률, 인구감소의 지속성, 인구의 이동 추이 및 재정여건 등을 고려하여 지방시대위원회의 심의·의결을 거쳐 행정안전부 장관이 지정·고시하는 지역을 말한다.

② 행정안전부 장관은 제1항에 따라 인구감소지역을 지정하려는 경우에는 관계 중앙행정기관의 장 및 관계 시·도지사와의 협의를 하여야 한다.

③ 시·도지사는 제2항에 따른 협의를 위하여 의견을 제출하려는 경우에는 미리 해당 시·도에 속한 시·군·구의 장의 의견을 들어야 한다.

《 인구감소지역 지정 현황 》

	부산(3)	동구 서구 영도구
	대구(3)	남구 서구 군위군
	인천(2)	강화군 옹진군
	경기(2)	가평군 연천군
	강원(12)	고성군 삼척시 양구군 양양군 영월군 정선군 철원군 태백시 평창군 홍천군 화천군 횡성군
	충북(6)	괴산군 단양군 보은군 영동군 옥천군 제천시
	충남(9)	공주시 금산군 논산시 보령시 부여군 서천군 예산군 청양군 태안군
	전북(10)	고창군 김제시 남원시 무주군 부안군 순창군 임실군 장수군 정읍시 진안군
	전남(16)	강진군 고흥군 곡성군 구례군 담양군 보성군 신안군 영광군 영암군 완도군 장성군 장흥군 진도군 함평군 해남군 화순군
	경북(15)	고령군 문경시 봉화군 상주시 성주군 안동시 영덕군 영양군 영주시 영천시 울릉군 울진군 의성군 청도군 청송군
	경남(11)	거창군 고성군 남해군 밀양시 산청군 의령군 창녕군 하동군 함안군 함양군 합천군

※ 자료: 행정안전부, 인구감소지역 지정 결과(89개) 홈페이지
<https://www.mois.go.kr/frt/sub/a06/b06/populationDecline/screen.do>

다만, 농산어촌의 지역대표성은 상당히 주관적 해석과 평가, 비판이 이루어지는 부분인데, 이를 인구 이외의 다양한 정성적 기준에 대한 고려없이 인구감소지역 여부에 따라 인구하한선과 인구상한선을 적용하는 것이 적절한지 여부에 대해서는 논의가 필요하다고 보임.¹²⁾

12) “지역대표성은 충분한 논의 자체가 부족할 뿐만 아니라 상당히 주관적 해석, 평가, 비판이 이루어지고 있다. 선거구 획정에 있어서 인구 이외의 다양한 정성적 기준, 지역구분 및 대표성 등을 어떻게 반영하고 평가할 것인지에 대한 충분한 논의와 이를 기반한 추가 입법이 필요하다. 선거구 획정이 원래부터 정치적 대립과 타협의 산물이지만, 이해당사자인 정당과 현역 국회의원들만의 정치적 합의가 아니라 전 국민의 정치적 합의 과정으로서 공직선거법 개정이 필요하다는 것이다.”
 이정섭·지상현, “국회의원 지역구 획정의 농산어촌 지역대표성에 대한 연구”, 국토지리학회지 제55권4호(2021), p.444.

만약, 개정안을 입법화하는 경우 인구감소지역의 지정은 「지방자치분권 및 지역균형발전에 관한 특별법」에 따라 대통령령으로 정하는데, 확정기준으로 삼는 인구감소지역의 기준시점이 없다면 선거구획정이 완료되지 않은 상황에서는 대통령령으로 인구감소지역을 변경할 때마다 새로 바뀐 인구감소지역에 맞추어 확정기준이 달라지는 문제가 있으므로 인구감소지역의 기준시점을 설정할 필요가 있을 것임.¹³⁾

참고로, 우리나라 선거구 간 인구 비율은 지난 1990년대 중반 헌법재판소의 개입¹⁴⁾ 이후 인구 최대선거구와 최소선거구 사이의 인구편차가 4:1(1995년), 3:1(2001년),¹⁵⁾ 2:1(2014년)¹⁶⁾까지 감소하여 왔는데, 제22대 국회의원선거구획정위 보고서에서 지적한 바와 같이 인구비례 2:1 기준을 적용하면 인구수가 갈수록 감소하는 추세인 농산어촌 지역은 면적이 광활한 소위 거대 선거구의 획정이 불가피한바, 인구비례와 지역대표성이 균형있게 조화를 이룰 수 있는 추가적인 입법적 보완¹⁷⁾

13) 국회의원지역구 획정의 기준이 되는 인구의 경우에도 기준시점이 없다면 동일한 문제가 발생하므로 현행법에서 그 기준시점(선거일 전 15개월이 속하는 달의 말일)을 별도로 정하고 있음.(법 제25조제1항제1호)

14) 헌법재판소 1995.12.27. 선고, 95헌마224등, 판례집 7-2, 760, 과도한 인구편차는 위헌(다수의견은 인구편차 4:1 이상 위헌)

15) 헌법재판소 2001.10.25. 선고 2000헌마92등, 판례집 13-2, 502

16) 헌법재판소 2014.10.30. 선고 2012헌마192등, 판례집 26-2상, 668

17) 행정구역 경계선 분할 금지원칙(공직선거법 제25조)의 근본적인 목적은 지역공동체를 보호하는 것이었으나, 현재의 인구편차 2:1판결과 같이 인구대표성 기준이 강화되면서 행정구역의 경계선을 유지하면서 선거구 간 인구 균형을 유지하는 것이 더욱 어려워졌기 때문에 선거구 간 투표의 등가성을 유지하기 위해서는 필요한 경우 지역공동체를 크게 해하지 않는 범위에서 행정구역 분할을 법률로서 허용할 필요가 있다는 주장도 있음.(강휘원, “제20대 국회의원 선거구획정의 지역대표성 강화 방안”, 한국정치연구 제24권2호, 2015, p.141.) 또한, 선거구 획정에 있어 인구기준 이외에 면적기준을 도입하자는 주장도 있음. 인구기준만을 엄격하게 적용하여 선거구를 획정하면 필연적으로 거대선거구를 낳을 수 밖에 없으므로 영국, 덴마크, 캐나다 등의 국가에서처럼 면적을 선거구획정에 실질적으로 반영할 수 있

도 검토할 필요가 있을 것임.

한편, 중앙선거관리위원회는 국회의원지역선거구 획정시 농산어촌의 지역대표성을 강화할 필요성에 대해서는 공감하나, 우리나라의 인구구조와 현행법 제도하에서 농산어촌의 지역대표성을 강화하기 위해서는 국회의원 정수 및 선거제도 등이 함께 논의될 필요가 있다는 입장임.

문 의 처

02)6788-5332

도록 하는 방안을 고려하자는 것임.(김종갑·허석재, “제21대 총선 선거구획정의 특징과 개선과제”. 국회의원입법조사처 이슈와 논점 제1700호, 2020.4.) 한편, 선거구획정 시 인구비례성을 엄격하게 적용하면 지역대표성이 약화되고, 지역대표성을 보장하기 위하여 면적이 넓은 지역에 선거구를 추가로 배분하면 인구대표성 원칙이 파괴되는 등 인구비례성과 지역대표성 간에 상충관계가 존재하기 때문에 의원정수를 확대하자는 주장도 있음.(정연주, “현행 국회의원선거제도의 비례성 증대방안”, 법제연구 제52호, 2017. p.21.)