
제22대 국회의원선거

**선거구획정안 마련을 위한
지역의견 청취 <전라남도>**

2023. 6. 23.

국회의원선거구획정위원회

목 차

1. 강 도 용(전남 농업인단체협의회 상임대표) 1
2. 김 선 동(진보당 전남도당 총선특위 위원장) 7
3. 김 선 명(순천대학교 교수) 11
4. 나 정 훈(국민의힘 전남도당 조직과장) 25
5. 박 명 기(정의당 전남도당 위원장) 33
6. 송 영 종(목포 경제정의실천시민연합 前 공동대표) 39
7. 지 병 근(조선대학교 교수) 47

**농어촌 특수성 반영한
선거구 획정 기준 마련 필요**

강도용 | 전라남도 농업인단체협의회 상임대표

농어촌 특수성 반영한 선거구 획정 기준 마련 필요

강도용 | 전라남도 농업인단체협의회 상임대표

가. 주요 현황

□ 인구수 중심의 선거구 획정으로 농어촌 정치적 고립 및 소외 심화

- 제20대 국회의원 선거구 획정 당시 강원도 지역 내 5개 시·군(태백·횡성·영월·평창·정선)을 통합한 선거구 발생
 - 이러한 부작용을 막기 위해 '16년 공직선거법 제25조(국회의원지역구의 획정) 제2항 “국회의원지역구의 획정에 있어서는 제1항 제2호의 인구범위를 벗어나지 아니하는 범위에서 농산어촌의 지역대표성이 반영될 수 있도록 노력하여야 한다”는 법 규정 신설
- 그러나 제21대 국회의원선거에서도 4개 시·군을 결합한 거대 선거구 총 15곳 발생
 - 주로 농어촌 지역이 많은 강원도(5곳), 충북(1곳), 전북(1곳), 전남(4곳), 경북(2곳), 경남(2곳)에 집중

나. 관련 문제

□ 인구수를 절대 기준으로 한 현행 선거구 획정 제도는 지역 특수성과 대표성 반영에 한계

- ▲ 각 시군의 지리적·경제적·행정적 특수성을 정책에 제대로 반영하는데 예로 ▲ 선거구 내 지역 간 정책 수혜 편차에 따른 갈등 유발 및 심화 ▲ 지역구 수시 변동에 따른 정책 지속성 확보에 어려움 등 각종 부작용 발생
- 지역구 통폐합에 따른 농어촌 주민의 정치적 소외와 각종 정책 수혜 부재 등의 문제로 인구 이탈을 부추겨 지방소멸이 가속화

- 또한, 농업·농촌 여건이 빠른 속도로 변화하고 있음에도 이를 대변할 국회의원 수가 지속해서 줄어 각종 농정현안 해결에도 차질
- 이는 결국 국토 균형발전 저하 및 지역 간 불균형 심화로 이어져 사회적 갈등을 유발할 수 있으므로, 농어업·농어촌 특수성을 반영한 선거구 획정 기준 마련 필요

다. 정책 제언

□ 선거구 획정 시 농어업·농어촌 현실과 특수성이 반영될 수 있도록 「공직 선거법」 개정건의

① 배경 및 목적

전라남도는 도서 지역이 많고 인구밀도가 낮아서 재정자립도가 약하고 인프라가 부족한 농산어촌 지역이 많으며 지방소멸의 현실화에 농산어촌의 정치적 영향력이 약화될 우려가 있음. 이런 특수성을 감안하지 않고 전국적인 기준으로 선거구를 획정하면 농산어촌 주민들의 정치적 참여와 대표성이 저해될 수 있으며 인구의 도시 집중화, 농산어촌의 인구 고령화 및 저출산 문제 등을 고려할 때 인구를 우선으로 하여 그 외의 고려 요소 등으로 선거구를 획정하는 경우 농산어촌의 지역대표성 문제는 더욱 심화될 것으로 예상됨.

따라서 전라남도의 현실을 반영해서 지역 범위를 정하고 면적 범위도 한계선을 두어서 농산어촌 특수성을 반영한 선거구 획정 기준을 마련해 줄 것을 건의하는 것이 목적임.

② 건의 내용

전라남도는 도서 지역과 내륙지역으로 구분하여 선거구를 획정하되 도서 지역은 면적과 인구를 참고하며 지리적 특성을 고려한 선거구 획정을 해야 함. 선거구를 획정할 때, 교통 및 지형적 특성을 고려하여 효율적인 획정을 시행,

현지 도민의 의견 수렴 지리적 특성에 대한 이해를 바탕으로 현지 도민들의 의견을 적극 수렴하여 선거구를 구성함으로써 지역적 특성을 고려한 획정, 내륙지역은 농산어촌 지역과 도시지역으로 구분하여 선거구를 획정할 것을 건의함.

농산어촌 지역은 인구보다 면적을 우선으로 하여 농어촌 지역의 고유성 강조하고 농어촌 특수성을 인정하면서 농어촌 지역의 의견을 적극 반영하여 선거구를 구성하게 하며 농어촌 지역의 지역대표성 강화가 된 선거구 및 도시지역은 인구를 우선으로 하여 선거구를 획정해야 함. 전국선거구 획정에 있어서는 농산어촌 지역과 도시지역의 균형을 고려해야 함.

③ 기대효과

전라남도의 지속 가능한 발전과 복지 향상에 기여할 수 있으며 농산어촌 도민들의 의견이 적극적으로 수렴되고 정치적 권익이 보장될 수 있음.

□ 국가 균형 발전 실현

농산어촌 지역과 도시지역 간의 균형을 고려한 선거구 획정은 국가 균형 발전을 실현하는 데 도움을 줄 수 있으며 선거구 획정에서 양쪽 지역의 대표성을 고려함으로써 민생정책 및 공공예산의 분배가 공정하게 이루어질 수 있음. 이는 지역 간 격차를 해소하고, 경제, 사회, 문화, 인프라 등의 발전을 균형 있게 추진할 수 있는 기반을 마련할 수 계기가 기대됨.

□ 지역 간 협력 강화

농산어촌 지역과 도시지역 간의 균형을 고려한 선거구 획정은 지역 간 협력을 강화할 수 있는 기회를 제공하며 이는 서로 다른 지역 간의 경제, 기술, 문화 등의 교류와 공동 발전을 촉진함으로써 지역 간의 격차를 줄이고 상생하는 관계를 구축할 수 있음.

□ 농산어촌의 발전과 보전

농산어촌 지역의 균형적인 대표성은 해당 지역의 발전과 농업·농촌의 공익적·다원적 가치에 긍정적인 영향을 미칠 수 있으며 선거구 획정을 통해 농산어촌 지역의 의견이 반영되고, 해당 지역의 특성과 요구사항이 고려되는 경우, 농산어촌의 발전에 필요한 정책과 지원이 보다 적절하게 이루어질 수 있음.

**제22대 국회의원선거 선거구획정
진보당 전남도당 의견서**

김선동 | 진보당 전남도당 총선평위 위원장

제22대 국회의원선거 선거구획정 진보당 전남도당 의견서

김선동 | 진보당 전남도당 총선평위 위원장

1. 현행 전남지역 국회의원 선거구 현황

전라남도(지역구 : 10)	
목포시 선거구	목포시 일원
여수시갑 선거구	돌산읍, 남면, 삼산면, 동문동, 한려동, 중앙동, 충무동, 광림동, 서강동, 대교동, 국동, 월호동, 여서동, 문수동, 미평동, 만덕동, 삼일동, 묘도동
여수시을 선거구	소라면, 율촌면, 화양면, 화정면, 둔덕동, 쌍봉동, 시전동, 여천동, 주삼동
순천시광양시곡성군 구례군갑 선거구	순천시 승주읍, 서면, 황전면, 월등면, 주암면, 송광면, 외서면, 낙안면, 별량면, 상사면, 향동, 매곡동, 삼산동, 조곡동, 덕연동, 풍덕동, 남제동, 저전동, 장천동, 중앙동, 도사동, 왕조1동, 왕조2동
순천시광양시곡성군 구례군을 선거구	순천시 해룡면, 광양시 일원, 곡성군 일원, 구례군 일원
나주시 화순군 선거구	나주시 일원, 화순군 일원
담양군함평군영광군 장성군 선거구	담양군 일원, 함평군 일원, 영광군 일원, 장성군 일원
고흥군보성군장흥군 강진군 선거구	고흥군 일원, 보성군 일원, 장흥군 일원, 강진군 일원
해남군완도군진도군 선거구	해남군 일원, 완도군 일원, 진도군 일원
영암군무안군신안군 선거구	영암군 일원, 무안군 일원, 신안군 일원

선거구	2019.01	2023.01
상한/하한	273,129명 / 136,565명	271,042명 / 135,521명
목포시	231,890	216,640
여수시갑	139,027	125,749(하한에 9,772명 부족)
여수시을	144,087(여수시 283,114)	148,746(여수시 274,495)

선거구	2019.01	2023.01
순천시광양시곡성군구례군갑	262,135(해룡면 51,869)	260,947(해룡면 57,122)
순천시광양시곡성군구례군을	228,281(순천시 280,150)	221,590(순천시 278,712)
나주시화순군	177,787	178,648
담양군함평군영광군장성군	179,924	171,738
고흥군보성군장흥군강진군	183,710	169,008
해남군완도군진도군	154,228	142,704
영암군무안군신안군	177,835	180,937

2. 문제점

- 제22대 국회의원 선거구 인구범위(제25조제1항제2호, 인구비례 2:1)
 - 하한인구수 : 135,521명 ○ 상한인구수 : 271,042명
- ※ 평균인구수(전국인구수 ÷ 지역선거구수) 203,281명 기준 인구편차 상하 33⅓%
- 2023년 1월 현재 여수시갑 선거구는 하한인 135,521명에 9,772명이 부족한 125,749명에 불과함.
- 2023년 1월 현재 여수시 인구는 274,495명으로 상한인 271,042명을 초과함.
- 2023년 1월 현재 순천시 인구는 278,712명으로 상한인 271,042명을 초과함.
- 2023년 1월 현재 순천시 인구가 여수시 인구보다 많음에도 불구하고 국회의원 선거구는 여수시가 2곳이고 순천시는 1곳에 불과함.

3. 해결방안

- ① 여수시의 인구가 국회의원 선거구 상한을 초과하였으므로 여수시갑과 여수시을의 국회의원 선거구를 조정하여 2개의 선거구로 해야 함.
- ② 순천시의 인구가 국회의원 선거구 상한을 초과하였으므로 순천시갑과 순천시을로 국회의원 선거구를 분할하여 2개의 선거구로 해야 함.
- ③ 이에 따라 현행 전남지역 국회의원 선거구 10개에서 11개로 증가해야 함.

**제22대 국회의원선거 선거구획정안
마련을 위한 공청회 토론회**

김선명 | 순천대학교 교수

제22대 국회의원선거 선거구획정안 마련을 위한 공청회 토론회

김선명 | 순천대학교 교수

1. 제22대 국회의원선거 선거구획정의 주요 이슈

우리나라 공직선거법은 국회의원선거 선거구획정 기준을 인구 기준과 자치구·시·군 일부 분할 금지 기준을 제시하고 있다. 인구범위는 하한인구수 135,521명, 상한인구수 271,042명이며, 자치구·시·군 일부 분할 금지는 하나의 자치구·시·군의 일부를 분할하여 다른 국회의원지역구에 속하게 할 수 없다는 기준이다. 다만 예외 조항으로서 인구범위에 미달하는 자치구·시·군의 관할구역 전부를 합하는 방법으로는 그 인구범위를 충족하는 하나의 국회의원지역구를 구성할 수 없는 경우에는 인접한 자치구·시·군의 일부를 분할하여 구성할 수 있다는 기준을 두고 있다.

이러한 예외 규정에 근거하여 제21대 국회의원선거 선거구획정안에서 순천시 해룡면이 분할되어 ‘전라남도 순천시광양시곡성군구례군을’ 지역으로 속하게 되었다(부칙 제2조 국회의원지역구획정에 관한 특례 참조).

<표 1> 「공직선거법」상 지역선거구 획정 기준

구 분	주요 내용
인구기준일(제25조제1항제1호)	2023. 1. 31.
지역선거구수(제21조제1항)	253개
인구범위 (제25조제1항제2호, 인구비례 2:1)	<ul style="list-style-type: none"> ○ 하한인구수 : 135,521명 ○ 상한인구수 : 271,042명 ※ 평균인구수(전국인구수÷지역선거구수) 203,281명 기준 인구편차 상하 33⅓%
자치구·시·군 일부 분할 금지 (제25조제1항제2호)	<ul style="list-style-type: none"> ○ 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 관할구역 전부를 합하는 방법으로는 그 인구범위를 충족하는 하나의 국회의원지역구를 구성할 수 없는 경우에는 그 인접한 자치구·시·군의 일부를 분할하여 구성할 수 있음

<표 2> 공직선거법[시행 2022. 8. 17.]

조항	주요 내용
제25조 (국회의원지역구의 획정)	<p>① 국회의원지역구는 시·도의 관할구역 안에서 인구·행정구역·지리적 여건·교통·생활문화권 등을 고려하여 다음 각 호의 기준에 따라 획정한다. <개정 2016. 3. 3.></p> <p>1. 국회의원지역구 획정의 기준이 되는 인구는 선거일 전 15개월이 속하는 달의 말일 현재 「주민등록법」 제7조제1항에 따른 주민등록표에 따라 조사한 인구로 한다.</p> <p>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 ~ ③ 생략</p>
부칙 제2조 (국회의원지역구획정에 관한 특례)	<p>① 2020년 4월 15일에 실시하는 국회의원선거에서는 제25조 제1항에도 불구하고 농산어촌의 지역대표성 반영을 위하여 강원도 춘천시의 일부를 분할하여 강원도 춘천시철원군화천군양구군을국회의원지역구에, 전라남도 순천시의 일부를 분할하여 전라남도 순천시광양시곡성군구례군을국회의원지역구에 속하게 할 수 있다.</p> <p>② 2020년 4월 15일에 실시하는 국회의원선거에서는 제25조 제1항에도 불구하고 인구편차를 줄이기 위하여 경기도 화성시 봉담읍을 분할하여 각각 경기도 화성시갑국회의원지역구와 화성시병국회의원지역구에 속하게 할 수 있다.</p>

공직선거법에 근거하여 제22대 국회의원선거 선거구에서 획정기준 불부합 국회의원선거구는 전체 253선거구 중 인구상한 초과 18선거구, 인구하한 미달 11선거구, 자치구·시·군 일부 분할 금지 1선거구가 해당되는 것으로 나타났다. 그런데 전남지역은 여수시갑이 인구수 125,749명으로서, 인구하한 기준 135,521명보다 9,772명이 미달되어 획정기준 불부합 선거구에 해당되고 있다.

<표 3> 확정기준 불부합 국회의원지역선거구 현황

시·도	정수	확정 기준 불부합 지역선거구수		
		인구범위		자치구·시·군 일부 분할 금지
		상한 초과	하한 미달	
계	253	18	11	1
서울특별시	49	1	-	-
부산광역시	18	1	3	1
대구광역시	12	-	-	-
인천광역시	13	1	1	-
광주광역시	8	-	-	-
대전광역시	7	-	-	-
울산광역시	6	-	-	-
세종특별자치시	2	-	-	-
경기도	59	12	2	-
강원도	8	-	-	-
충청북도	8	-	-	-
충청남도	11	1	-	-
전라북도	10	1	3	-
전라남도	10	-	1	-
경상북도	13	-	1	-
경상남도	16	1	-	-
제주특별자치도	3	-	-	-

<표 4> 확정 기준 불부합 국회의원지역선거구 세부 내역

구분	시·도	선거구	인구수 (편차)	비고
상한 초과	서울	강동구갑	284,553 (+13,511)	○ (인구수) 강동구 460,141명(갑·을)
	부산	동래구	273,177 (+2,135)	○ (인구수) 동래구 273,177명
	인천	서구을	323,235 (+52,193)	○ (인구수) 서구 592,298명(갑·을)
	경기	수원시무	280,243 (+9,201)	○ (인구수) 수원시 1,191,620명(갑·을·병·정·무)
		평택시갑	282,563 (+11,521)	○ (인구수) 평택시 580,011명(갑·을)
		평택시을	297,448 (+26,406)	
		고양시을	312,152 (+41,110)	○ (인구수) 고양시 1,077,599명(갑·을·병·정)
		고양시정	271,512 (+470)	

구분	시·도	선거구	인구수 (편차)	비 고
		시흥시갑	286,940 (+15,898)	○ (인구수) 시흥시 513,468명(갑·을)
		하남시	326,496 (+55,454)	○ (인구수) 하남시 326,496명
		용인시을	271,326 (+284)	○ (인구수) 용인시 1,074,650명(갑·을·병·정)
		용인시병	289,443 (+18,401)	
		파주시갑	321,755 (+50,713)	○ (인구수) 파주시 495,480명(갑·을)
		화성시을	351,194 (+80,152)	○ (인구수) 화성시 914,500명(갑·을·병)
		화성시병	302,178 (+31,136)	
	충남	천안시을	289,393 (+18,351)	○ (인구수) 천안시 656,955명(갑·을·병)
	전북	전주시병	287,348 (+16,306)	○ (인구수) 전주시 650,596명(갑·을·병)
	경남	김해시을	281,737 (+10,695)	○ (인구수) 김해시 534,935명(갑·을)
하한 미달	부산	남구갑	126,976 (△8,545)	○ (인구수) 남구 256,190명(갑·을)
		남구을	129,214 (△6,307)	
		사하구갑	131,021 (△4,500)	○ (인구수) 사하구 301,912명(갑·을)
	인천	연수구갑	133,276 (△2,245)	○ (인구수) 연수구 385,573명(갑·을)
	경기	광명시갑	134,855 (△666)	○ (인구수) 광명시 287,603명(갑·을)
		동두천시 연천군	133,205 (△2,316)	○ (인구수) 동두천시 91,255명 연천군 41,950명
	전북	익산시갑	130,674 (△4,847)	○ (인구수) 익산시 273,266명(갑·을)
		남원시 임실군 순창군	130,912 (△4,609)	○ (인구수) 남원시 77,755명 임실군 26,470명 순창군 26,687명
		김제시 부안군	131,681 (△3,840)	○ (인구수) 김제시 81,662명 부안군 50,019명
	전남	여수시갑	125,749 (△9,772)	○ (인구수) 여수시 274,495명(갑·을)

구분	시·도	선거구	인구수 (편차)	비 고
	경북	군위군 의성군 청송군 영덕군	132,297 (△3,224)	○ (인구수) 군위군 23,307명 의성군 50,123명 청송군 24,250명 영덕군 34,617명
분할 금지	부산	북구 강서구을	266,669	○ (인구수) 북구 278,575명 강서구 143,066명(인구범위 충족)

2. 22대 국회의원선거 전라남도 선거구 읍면동 현황

전라남도 국회의원선거 선거구는 10개 지역이다. 10개 지역 중 여수시만 자체적으로 여수시갑, 여수시을 2개 선거구로 구성되었고, 순천시는 21대 국회의원선거부터 해룡면이 광양시곡성군구례군으로 분할 편입되어, 전체 선거구가 순천시광양시곡성군구례군갑과 순천시광양시곡성군구례군을로 분할되었다.

이는 공직선거법의 선거구획정 기준인 자치구시군 일부 분할 금지 기준에서 벗어난 예외 기준이 적용된 경우로서, 순천시도 여수시처럼 자체 2개 선거구로 분할될 수 있음에도 불구하고, 해룡면만 광양시곡성군구례군에 편입시킨 것은 전라남도 선거구를 1개 추가하기 어려웠던 사정과 관련된 것으로 이해된다.

<표 5> 전라남도 국회의원선거 선거구 현황

선거구명	정수	구시군명	읍면동명
목포시	1	목포시	용당1동, 용당2동, 연동, 산정동, 연산동, 원산동, 대성동, 목원동, 동명동, 삼학동, 만호동, 유달동, 죽교동, 북항동, 용해동, 이로동, 상동, 하당동, 신흥동, 삼향동, 옥암동, 부흥동, 부주동
여수시갑	1	여수시	돌산읍, 남면, 삼산면, 동문동, 한려동, 중앙동, 충무동, 광림동, 서강동, 대교동, 국동, 월호동, 여서동, 문수동, 미평동, 만덕동, 삼일동, 묘도동
여수시을	1	여수시	소라면, 율촌면, 화양면, 화정면, 둔덕동, 쌍봉동, 시전동, 여천동, 주삼동
순천시광양시 곡성군구례군갑	1	순천시	승주읍, 주암면, 송광면, 외서면, 낙안면, 별량면, 상사면, 서면, 황전면, 월등면, 향동, 매곡동, 삼산동, 조곡동, 덕연동, 풍덕동, 남제동, 저전동, 장천동, 중앙동, 도사동, 왕조1동, 왕조2동

선거구명	정수	구시군명	읍면동명
순천시광양시 곡성군구례군을	1	광양시	광양읍, 봉강면, 옥룡면, 옥곡면, 진상면, 진월면, 다압면, 골약동, 중마동, 광영동, 태인동, 금호동
		순천시	해룡면
		곡성군	곡성읍, 오곡면, 삼기면, 석곡면, 목사동면, 죽곡면, 고달면, 옥과면, 입면, 겸면, 오산면
		구례군	구례읍, 문척면, 간전면, 토지면, 마산면, 광의면, 용방면, 산동면
나주시화순군	1	나주시	남평읍, 세지면, 왕곡면, 반남면, 공산면, 동강면, 다시면, 문평면, 노안면, 금천면, 산포면, 다도면, 봉황면, 송월동, 영강동, 금남동, 성북동, 영산동, 이창동, 빛가람동
		화순군	화순읍, 한천면, 춘양면, 청풍면, 이양면, 능주면, 도곡면, 도암면, 이서면, 백아면, 동북면, 사평면, 동면
담양군함평군 영광군장성군	1	영광군	영광읍, 백수읍, 홍농읍, 대마면, 묘량면, 불갑면, 군서면, 군남면, 염산면, 법성면, 낙월면
		담양군	담양읍, 봉산면, 고서면, 가시문화면, 창평면, 대덕면, 무정면, 금성면, 용면, 월산면, 수북면, 대전면
		장성군	장성읍, 진원면, 남면, 동화면, 삼서면, 삼계면, 황룡면, 서삼면, 북일면, 북이면, 북하면
		함평군	함평읍, 손불면, 영광면, 학교면, 엄다면, 대동면, 나산면, 해보면, 월야면
고흥군보성군 장흥군강진군	1	장흥군	장흥읍, 관산읍, 대덕읍, 용산면, 안양면, 장동면, 장평면, 유치면, 부산면, 회진면
		고흥군	고흥읍, 도양읍, 풍양면, 도덕면, 금산면, 도화면, 포두면, 봉래면, 동일면, 점암면, 영남면, 과역면, 남양면, 동강면, 대서면, 두원면
		보성군	보성읍, 별교읍, 노동면, 미력면, 겸백면, 울어면, 복내면, 문덕면, 조성면, 득량면, 회천면, 응치면
		강진군	강진읍, 군동면, 칠량면, 대구면, 마량면, 도암면, 신전면, 성전면, 작천면, 병영면, 움천면
해남군완도군 진도군	1	해남군	해남읍, 삼산면, 화산면, 현산면, 송지면, 북평면, 북일면, 옥천면, 계곡면, 마산면, 황산면, 산이면, 문내면, 화원면
		완도군	완도읍, 금일읍, 노화읍, 군외면, 신지면, 고금면, 약산면, 청산면, 소안면, 금당면, 보길면, 생일면
		진도군	진도읍, 군내면, 고군면, 의신면, 임회면, 지산면, 조도면
영암군무안군 신안군	1	무안군	무안읍, 일로읍, 삼향읍, 몽탄면, 청계면, 현경면, 망운면, 해제면, 운남면
		영암군	영암읍, 삼호읍, 덕진면, 금정면, 신북면, 시종면, 도포면, 군서면, 서호면, 학산면, 미암면
		신안군	지도읍, 입해읍, 증도면, 입자면, 자은면, 비금면, 도초면, 흑산면, 하의면, 신의면, 장산면, 안좌면, 팔금면, 암태면

<표 6> 제21대 국회의원선거 특례 선거구 현황
 (「공직선거법」 법률 제17070호, 2020. 3. 11. 부칙 제2조)

선거구	인구수 (편차)	비 고
화성시갑	261,128	○ (인구수) 화성시 914,500명(갑·을·병) ※ 화성시갑 봉담읍(분천리 외) 6,491명
화성시병	302,178 (+31,136)	※ 화성시병 봉담읍(상리 외) 81,592명
춘천시 철원군 화천군 양구군을	145,580	○ (인구수) 춘천시(신북읍, 동면, 서면, 시북면, 북산면, 신사우동) 58,742명 철원군 42,174명 화천군 23,323명 양구군 21,341명 ※ 춘천시철원군화천군양구군갑 227,881명
순천시 광양시 곡성군 구례군을	260,947	○ (인구수) 순천시(해룡면) 57,122명 광양시 152,163명 곡성군 27,070명 구례군 24,592명 ※ 순천시광양시곡성군구례군갑 221,590명

3. 확정 기준 불부합 전라남도 선거구 조정 제안

순천시를 제외한 22대 국회의원선거 선거구 불부합 지역은 여수시갑으로서 인구수 125,749명, 인구하한 기준 135,521명보다 9,772명이 미달된다. 따라서 여수시갑 선거구가 선거구획정 기준에 부합하기 위해서는 합리적 조정 대안이 마련되어야 한다.

먼저 선거구획정안을 마련하기 위해서는 타당한 획정안 조정 기준을 제시하는 것이 필요하다. 가장 선행되어야 할 필수 기준은 공직선거법에서 제시하는 기준이다. 첫 번째는 조정되어야 할 선거구의 인구가 인구범위 하한 인구수 135,521명보다 많아야 하며, 상한인구수 271,042명보다 적어야 한다. 두 번째는 하나의 자치구·시·군의 일부를 분할하여 다른 국회의원지역구에 속하게 할 수 없다는 기준이다.

물론 ‘인구범위에 미달하는 자치구·시·군으로서 인접한 하나 이상의 자치구·시·군의 관할구역 전부를 합하는 방법으로는 그 인구범위를 충족하는 하나의 국회의원

지역구를 구성할 수 없는 경우에는 그 인접한 자치구·시·군의 일부를 분할하여 구성할 수 있다.’는 예외 규정이 있지만, 이는 예외 규정으로서 자체 자치구에서 조정하는 것을 우선해야 하는 것이 합리적이며 타당한 기준으로 보아야 한다.

□ 필수 기준

- 인구범위(제25조제1항제2호, 인구비례 2:1)
 - 하한인구수 : 135,521명
 - 상한인구수 : 271,042명
- 자치구·시·군 일부 분할 금지(제25조제1항제2호)
 - 하나의 자치구·시·군의 일부를 분할하여 다른 국회의원지역구에 속하게 할 수 없다.
 - 다만, 인구범위에 미달하는 자치구·시·군으로서 인접한 하나 이상의 자치구·시·군의 관할구역 전부를 합치는 방법으로는 그 인구범위를 충족하는 하나의 국회의원지역구를 구성할 수 없는 경우에는 그 인접한 자치구·시·군의 일부를 분할하여 구성할 수 있다.

□ 여수시 선거구획정 조정안 선정 기준

- 인구 조합이 9,772명 초과 13,225명 미만
- 여수시 자체 읍면동의 조정을 통해 선거구를 조정
- 여수시 내에서 선거구간 지리적 근접성
- 대안 중에서 합산 인구가 적은 지역

공직선거법 기준을 반영하여, 구체적으로 여수시갑 선거구획정 조정안의 선정 기준을 제시해 보면 다음과 같다.

첫째, 인구수 상하한 기준을 충족하기 위해서는 조정된 선거구 인구 조합이 9,772명 초과 13,225명 미만이 되어야 한다.

둘째, 자치구·시·군 일부 분할 금지의 원칙에 부합하기 위해서는 가능한 여수시 자체 읍면동의 조정을 통해 선거구를 조정하는 것이 타당하다.

셋째, 선거구획정의 취지로 본다면 자체 읍면동의 조정을 하더라도 가능한 선거구간 지리적 근접성이 강한 지역을 조정하는 것이 합리적이다.

넷째, 자체 읍면동의 조정을 통해 선거구를 조정한다면, 여러 대안 중에서 합산 인구가 적은 지역을 포함하는 것이 합리적이다.

<표 7> 여수시 선거구 인구수 현황(2023년 1월 31일 기준)

선거구			
총계		274,495	
여수시갑	125,749	여수시을	148,746
돌산읍	2,515	소라면	22,110
돌산읍우두출장소	8,320	율촌면	5,996
돌산읍죽포출장소	1,862	화양면	6,312
남면	2,696	화정면	1,322
삼산면	2,014	화정면개도출장소	770
동문동	4,384	둔덕동	9,782
한려동	2,880	쌍봉동	32,073
중앙동	4,067	시전동	42,274
충무동	3,632	여천동	20,234
광림동	5,766	주삼동	7,873
서강동	3,384		
대교동	4,945		
국동	10,717		
월호동	7,036		
여서동	17,097		
문수동	19,873		
미평동	10,984		
만덕동	10,257		
삼일동	2,175		
묘도동	1,145		

이러한 기준에 근거하여 여수시 선거구 읍면동 인구수 분석을 통해 선거구 획정 조정안 대안을 제시해 보면 다음과 같다.

여수시갑은 하한인구수 기준 대비 9,772명이 부족하고, 여수시을은 상한 인구수 기준 대비 13,225명이 초과되므로, 여수시을 읍면동 지역에서 조정될 수 있는 인구수 범주는 9,772명보다 크고, 13,225명보다 적은 지역이 여수시갑으로 통합되어야 한다. 이 범주에 속한 여수시을 읍면동을 추출하면, 율촌면(5,996명), 화양면(6,312명), 화정면(1,322명), 화정면개도출장소(770명), 둔덕동(9,782명), 주삼동(7,873명) 6개 지역이다.

□ 여수시 선거구 인구수 분석

여수시갑 : 현 125,749명으로서 하한인구수 기준 대비 9,772명이 부족함

여수시을 : 현 148,746명으로서 하한인구수 기준 대비 13,225명이 초과됨

여수시을 선거구 면·동 지역 중에서 13,225명보다 적은 지역은 다음과 같음

지 역	인구수
율촌면	5,996
화양면	6,312
화정면	1,322
화정면개도출장소	770
둔덕동	9,782
주삼동	7,873



여수시 선거구 인구수 분석을 통해 도출된 선거구획정 조정 대안은 다음 두 가지로 압축된다.

<표 8> 여수시 국회의원선거 선거구획정 조정 대안

대안	변경 내용	합산 인구수	특 성
대안1	화정면(1,322명)과 둔덕동(9,782명)을 여수시갑으로 변경	11,104명	<ul style="list-style-type: none"> ○ 선거구간 지리적으로 근접함 ○ 합산 인구수가 대안2보다 적음 ○ 조정될 경우 여수시갑 총인구수 136,853명 여수시을 총인구수 137,642명
대안2	율촌면(5,996명)과 화양면(6,312명)을 여수시갑으로 변경	12,308명	<ul style="list-style-type: none"> ○ 조정될 경우 여수시갑 총인구수 138,057명 여수시을 총인구수 136,438명

대안1은 화정면과 둔덕동을 여수시갑으로 조정하는 대안이다. 화정면(1,322명)과 둔덕동(9,782명)을 합산한 인구수는 11,104명이며, 조정될 경우 여수시갑 인구수는 136,853명, 여수시을 인구수는 137,642명이다.

대안2는 율촌면과 화양면을 여수시갑으로 조정하는 대안이다. 율촌면(5,996명)과 화양면(6,312명)을 합산한 인구수는 12,308명이며, 조정될 경우 여수시갑 인구수는 138,057명, 여수시을 인구수는 136,438명이다.

두 대안의 특성을 비교해 보면 대안1이 더 합리적이며 타당한 대안으로 평가된다. 대안1은 조정대상 지역이 대안2에 비해 여수시갑과 지리적으로 더 근접하고, 합산 인구수도 대안2보다 적다. 반면 대안2는 합산 인구수에서 여수시갑이 여수시을 보다 더 많아진 결과로 나타나 적절하지 않다.

따라서 여수시갑 제22대 국회의원선거 선거구획정 조정안으로서 여수시을 선거구에 소속된 화정면과 둔덕동을 여수시갑으로 조정하는 대안을 가장 타당한 대안으로 제안한다.

**제22대 총선, 전남 선거구획정을
위한 검토 의견**

나정훈 | 국민의힘 전남도당 조직과장

제22대 총선, 전남 선거구획정을 위한 검토 의견

나정훈 | 국민의힘 전남도당 조직과장

1. 전남을 위한 선거제도 방향

1) 도·농 복합도시 전남, 지역 대표성을 위한 선거구 획정

○ 국가 균형발전에 필요한 전남의 국회의원 정수 유지

- 수도권 및 도시 인구 집중으로 인한 선거구 분구 시 농어촌 지역 선거구 정수가 감소할 확률이 높아 지역 대표성 상실과 지역 소외 가중화 우려
(예 : 4개 군지역 선거구를 5개 ~ 6개군 선거구로 통합시 국회의원 정수 감소 우려)

○ 국회의원 정수 증가 보다, 신뢰 회복이 먼저

- 국회에 대한 국민의 낮은 신뢰도와 인구가 감소하고 있는 현실을 감안 시 의석수 증진 목적이 불분명해 국민 공감대가 형성되지 않고 오히려 국민 세금 등 부담만 더욱 증가
- 국민의 다양한 의견을 원활히 수용하고 정책 및 사업으로 실현화 시키는 방안에 중점화하는 것이 시급
- 대통령제인 한국 선거제도와 타국 의원내각제를 대조해 의석수를 증진하자는 것은 현실적으로 맞지 않는 상황

2) 농도 전남, 인구 소멸 대응과 소외감 해소를 위한 배려 필요

○ 지역구 중심 선거제도 구성

- 인구 편차 2대1 기준 적용 시 수도권 인구집중으로 인한 선거구 분구로 지방 의석을 줄여야 하는 상황 발생
- 비례대표 의석을 줄이고 지역 선거구 의석을 늘리는 방안 검토 필요

○ 인구 외 면적을 고려한 선거제도 개편

- 타 선거구 대비 면적이 과대한 농산어촌 선거구 점검 및 개편 검토
- 농산어촌 지역 선거구의 경우 인구 하한선 기준 조정 등 지원방안 검토 필요

<ul style="list-style-type: none"> ■ 지역 대표성 및 책임성 보장 ■ 지역 현안 및 소외감 해소 	<ul style="list-style-type: none"> ■ 지방 인구 소멸 위기 대응 ■ 도·농간 국토불균형 완화
---	---

2. 합리적인 지역 정치를 위한 전남 선거구획정 검토 의견

■ 전남 국회의원 선거구별 인구수 현황

(단위 : 명)

선거구	21대 총선 기준 인구수 (2019.1월)	22대 총선 기준 인구수 (2023.1월)	증감수	비고
목포시	229,018	216,640	-12,378	
여수시갑	135,697	125,749	-9,948	선거구 하한선 미달 (9,772)
여수시을	146,189	148,746	2,557	
순천·광양· 곡성·구례갑	226,902	221,590	-5,312	
순천·광양· 곡성·구례을	261,244	260,947	-297	순천시 해룡면 → 광양시 편입
나주·화순	177,015	178,648	1,633	
담양·함평· 영광·장성	178,157	171,738	-6,419	
고흥·보성· 장흥·강진	179,480	169,008	-10,472	
해남·완도·진도	150,952	142,704	-8,248	
영암·무안·신안	175,776	180,937	5,161	
합계	1,860,430	1,816,707	-43,723	

1안) 여수시 합구 및 순천시 분구

선거구	22대 총선 기준 인구수 (2023.1월)	내용	비고
여수시	274,495	여수갑·을 합구	여수갑 상한선 초과 (3,453)
순천시갑	278,712	순천시 해룡면 원복 및 순천시 분구	
순천시을			
광양·곡성·구례	203,825	순천시 해룡면 제외	

○ 여수갑·을 합구

- 여수시갑 인구수가 하한선 미달로 여수갑·을 통합
- 갑·을 정치 이권에 따른 소모적 논쟁 및 소통 부재로 인한 대립·분쟁 완화
- 대학병원 유치, 여수세계박람회장 활용 등 지역 주요 현안을 통일된 의견으로 추진 및 해결 기대

○ 순천갑·을 분구

- 순천시에 광양시에 편입된 해룡면을 원복시키고 선거구 상한선 초과에 따라 순천시갑·을로 분구
- 순천시 인구의 20%(5만7천여 명)가 광양시에 속하는 비정상적인 구조와 광양·곡성·구례 선거구의 관심 대비 지역적으로 소외 받는 현실 개선
- 해룡면민의 선거권 정상화와 시민 정체성 회복

○ 순천갑·을 분구 참고자료



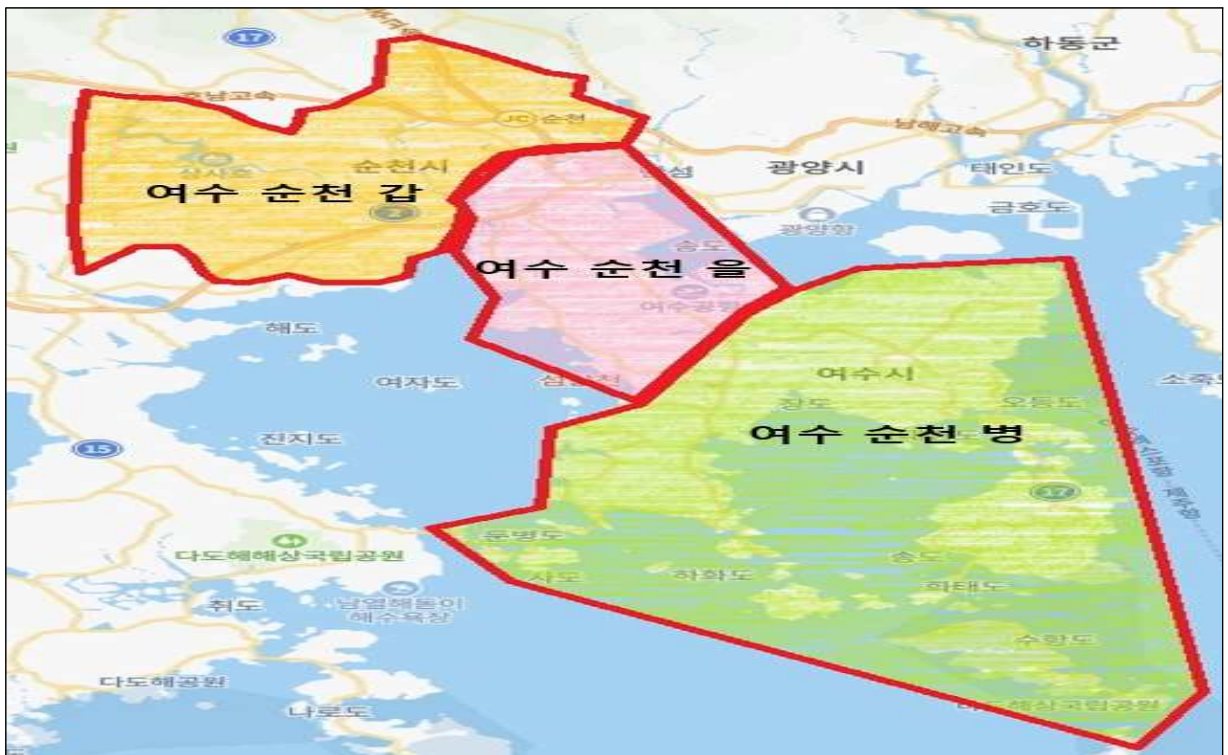
2안) 여수시·순천시 통합, 갑·을·병 총 3개 선거구로 조정

선거구	22대 총선 기준 인구수 (2023.1월)	내용	비고
여수·순천갑	553,207	여수·순천 통합 및 선거구 조정	
여수·순천을			
여수·순천병			
광양·곡성·구례	203,825	순천시 해룡면 제외	

○ 여수·순천 통합 및 선거구 조정

- 여수시갑 선거구가 선거구 하한선 기준에 미달해 선거구 조정 필요
- 여수·순천 간 직장인 등 유동 인구가 많고, 지역 간 접근이 용이하며 정서적·지리적 이질감이 없는 편
- 밀집된 도시 환경과 생활권 감안해 지역구 통합으로 관광·문화산업 등 지역 발전을 위한 시너지 효과 기대
- 전남 주요 도시 2곳 간에 경계 해제로 통합 발전을 위한 행정·경제·문화 통합 등 상생 및 협력으로 도시 경쟁력과 위상 증진 가능

○ 여수·순천갑·을·병 선거구 조정 참고자료



3. 종합 검토 의견

- 전남 선거구는 농산어촌의 지역 대표성이 반영될 수 있도록 10석 유지 필요
- 순천시는 선거구 상한선 초과, 여수시는 여수시 갑 지역이 인구 하한선 미달로 지역 현실에 맞는 선거구 개편 반드시 이루어져야 함.
- 특히 순천시 해룡면은 인구 1/5이 광양시에 편입돼 순천시민이 광양·곡성·구례 국회의원을 선출해야 하는 비합리적인 선거환경 개선 필요
- 무엇보다 시·도민의 공감과 동의를 최대한 확보할 수 있도록 지리·환경·정서적 및 생활권 이질감을 최소화할 수 있는 합리적인 선거구획정 방안을 도출해야 하며, 정당 간의 원활한 합의를 통한 선거구획정 필요

**제22대 국회의원선거
선거구획정안에 대한 의견**

박명기 | 정의당 전남도당 위원장

제22대 국회의원선거 선거구획정안에 대한 의견

박명기 | 정의당 전남도당 위원장

1. 시·도별 지역구 정수 배정에 대한 의견

- 지역 253석 중 수도권(서울·경기·인천) 121명 vs 비수도권 132명
수도권 48% vs 비수도권 52%
(인구 비율 50.1% vs 49.9% / 면적 비율 11.8% vs 88.2%)
[별첨 자료 참조]
- 수도권과 비수도권의 인구 격차가 심화되면서, 비수도권의 지역 대표성이 약화되고 있음.
- 4개 이상 시·군 단위를 묶은 과대 면적 지역구가 발생함. 정치활동과 지역 주민들의 의사를 온전히 대변하기 어려운 구조임.
- 국토 균형발전이라는 헌법적 가치와 지역 소외라는 차별적 요소를 극복하기 위한 방안 마련이 필요함.
- 이에, 인구수 뿐만 아니라 면적 또는 행정단위 등을 고려한 시·도별 지역구 의석 배정에 대한 규정이 필요함.

2. 농·산·어촌 지역 대표성 강화를 위한 의견

- 공직선거법 25조 2항에서는 ‘국회의원 지역구의 획정에 있어서는 제1항 제2호의 인구범위를 벗어나지 아니하는 범위에서 농산어촌의 지역 대표성이 반영될 수 있도록 노력하여야 한다’ 고 규정하고 있음.
- 그러나 인구비례 ‘2:1’ 이라는 인구범위 원칙과 수도권 및 광역시 지역에 대한 인구집중, 농산어촌 지역의 광역자치도 및 군 지역의 상대적 인구 감소율 증가로 농산어촌 지역의 대표성은 갈수록 낮아지고 있음.

- 전남에서는 4개 시·군 단위를 묶은 과대 면적 지역구가 3군데임.
 - 순천시 해룡면 + 광양시, 곡성군, 구례군
 - 담양군, 함평군, 영광군, 장성군
 - 고흥군, 보성군, 장흥군, 강진군
- 지역 균형발전과 농산어촌 지역 대표성을 고려하기 위해, 최소한의 장치 마련이 필요함(예> 1개 지역구에 5개 시·군이 초과될 수 없도록 과대 면적 지역구 획정 금지 조항 마련 등).
- 과대 면적 지역구를 최소화하여 선거구를 획정할 경우, 불가피하게 지역구 의석 증가가 필요한 부분에 대해 의석 증가 필요성에 대한 선거구획정위원회의 의견 제출이 필요함.

3. 하나의 자치구·시·군의 분할 금지 원칙 준수

- 현행 공직선거법 제25조 1항 2호는 ‘하나의 자치구·시·군의 일부를 분할하여 다른 국회의원지역구에 속하게 할 수 없다’고 규정하면서, ‘다만 인구범위에 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’고 규정하고 있음.
- 21대 당시 ‘순천시광양시곡성군구례군 갑·을’ 선거구가 전라남도 전체 선거구에 중대한 영향을 미친다는 판단하에 예외적으로 순천시 일부를 분할하여 선거구를 구성했으나, 공직선거법 취지 등에 비춰 볼 때 이를 바로 잡을 필요가 있음.
- 이에 제22대 국회의원선거구획정시 ‘하나의 자치구·시·군의 분할 금지’ 원칙을 준수해 줄 것을 요청함.

4. 마무리하며

- 인구감소와 집중, 이동 등 사회 변화와 지역 간 격차 심화에 따른 선거구 획정이 날로 어려워지고 있음.
- 특히 표의 증가성과 지역 대표성을 동시에 확보하기도 쉽지 않은 조건임. 특히 표의 비례성은 현 선거제도에서 달성하기 어려운 상황임.
- 또한 국회가 매번 공직선거법과 선거구획정을 위한 전제 조건 등에 대한 늦장 논의로 국민의 기본 권리가 침해당하는 상황이 빈번히 발생하고 있음.
- 이에 독립기구인 선거구획정위원회가 국회에 빠른 논의를 촉구하고, 선거구획정안을 마련하여 국회에 제출하는 등 오히려 국회를 재촉할 필요가 있음.
- 아울러 법률상 선거구획정위원회의 권한 밖이라 하더라도, 표의 지역 대표성과 비례성을 담보할 수 있는 의견을 적극적으로 국회에 개진해 줄 것을 요청함.

[※ 별첨] [제21대 국회의원선거 지역구 정수]

시도명	정수		인구수	면적(km ²)
			(2020.3.24 선거인명부작성기준일)	(2022.12.31. 기준)
서울특별시	49	121(47.8%)	25,967,317(50.1%)	11,872(11.8%)
경기도	59			
인천광역시	13			
부산광역시	18	132(52.2%)	25,875,951(49.9%)	88,571(88.2%)
대구광역시	12			
광주광역시	8			
대전광역시	7			
울산광역시	6			
세종특별자치시	2			
강원도	8			
충청북도	8			
충청남도	11			
전라북도	10			
전라남도	10			
경상북도	13			
경상남도	16			
제주특별자치도	3			
합계	253	253(100%)	51,843,268(100%)	100,443(100%)

**전라남도 국회의원
선거구 획정안에 대한 의견**

송영종 | 목포 경실련 前 공동대표

전라남도 국회의원 선거구 획정에 대한 의견

송영종 | 목포 경실련 前 공동대표

22대 국회의원 선거제도 개편과 선거구 획정을 위한 논의는 국회에서 진행되다가 여야가 의견을 모으지 못해 사실상 멈춰 있는 상태이다.

선거제 개편 논의를 위한 전원위 소위 구성 문제를 두고, 접점을 찾지 못하고 있다.

공직선거법상 선거구 획정은 선거일 1년 전, 국회 본회의 의결로 확정되어야 하지만 국회에서의 지역선거구 수와 시도별 의원 정수가 합의되지 않아 지난 4월 10일까지였던 법정시한을 넘겼다.

국회의원 선거구획정위원회에서는 국회 정개특위에 공문 등을 통해서 획정 기준을 조속히 확정해줄 것을 촉구했는데, 국회에서는 아직 통보하지 않고 있는 상황이다.

선거구 획정 기준 마련 지연은 선거 때마다 반복되고 있는 국회의 고질적인 병폐로 지적된다.

17대 국회의원선거 때부터 22대 선거를 앞두고 있는 현재까지 선거구 획정은 선거 한 두 달 전해야 비로소 이뤄졌다.

입법기관인 국회가 스스로 만든 법까지도 지키지 못하는 상황이 연출되고 있는 것이다.

이와 같은 일련의 일들이 정치에 대한 불신과 혐오를 불러일으키고 있으며 정치권이 국민을 걱정하는 게 아니라 국민이 정치권을 걱정하고 있는 게 현실이다.

선거구 획정 지연의 가장 큰 피해자는 바로 유권자들이다.

선거구 획정이 늦어질수록 유권자가 해당 후보자에 대해 알 수 있는 시간이 줄어든다.

유권자의 알권리와 참정권을 침해받지 않아야 하며 선거 때마다 반복되는 문제점을 개선하기 위해서는 선거제도 개혁이 필요하다고 본다.

그동안 대량의 사표를 발생시키고 민의를 왜곡하여 거대양당의 기득권과 망국적 지역주의를 재생산하는 승자독식의 국회의원 선거제도는 오랫동안 우리 정치의 후진적 대립 주의와 극단적 진영주의, 민심과 유리된 계파정치의 원인으로 지목되어 왔다. 획기적인 선거제도 개혁으로 한국 정치를 근본부터 바꿔야 한다.

국회 정치개혁특별위원회의 자체 여론조사 결과에 따르면, 선거제도 개편이 필요하다는 응답이 72%이고, 선거제 개편 필요성의 이유로 다양성 반영 29%, 정책 국회로 발전이 23%, 대결 정치 해소가 21% 순으로 나타났다고 한다. 지금부터라도 우리 모두는 이러한 요구가 실현될 수 있도록 이에 부합하는 선거제도 개혁이 필요하다.

■ 현재 공직선거법

제25조(국회의원지역구의 획정)

① 국회의원지역구는 시·도의 관할구역 안에서 인구·행정구역·지리적 여건·교통·생활문화권 등을 고려하여 다음 각 호의 기준에 따라 획정한다.<개정 2016. 3. 3.>

1. 국회의원지역구 획정의 기준이 되는 인구는 선거일 전 15개월이 속하는 달의 말일 현재 「주민등록법」 제7조 제1항에 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.<신설 2016. 3. 3.>

③ 국회의원지역구의 명칭과 그 구역은별표 1과 같이 한다.<개정 2016. 3. 3.>

[제목개정 2016. 3. 3.]

[2004. 3. 12. 법률 제7189호에 의하여 2001. 10. 25. 헌법재판소에서 헌법 불합치 결정된 별표 1을 개정함.]

[2016. 3. 3. 법률 제14073호에 의하여 2014. 10. 30. 헌법재판소에서 헌법 불합치 결정된 이 조 제3항 별표 1을 개정함.]

■ 선거제도

현재 선거제도는 253석은 다수 대표제(소선거구제) 방식을 통해 지역구에서 1등을 선출하고 있으며, 47석은 비례대표제 방식을 통해 정당득표율에 비례하여 비례대표를 선출하고 있다.

그런데 문제는 이렇듯 다수대표제 방식을 통해 선출하는 방식은 호남, 영남 등 지역주의에 편승하고 있는 기득권 양당에 매우 유리한 방식이라는 점이다.

지난번 국회의원선거 때 기득권 거대 정당이 연동형 비례대표제를 준연동형 비례대표제로 후퇴시키고, 이도 모자라 선거제도 개혁 취지를 완전히 뒤엎는 위성정당을 창당한 것에 대한 문제의식도 있었다.

지역구에서 더 많은 표를 차지하는 후보를 선출하는 다수 대표제 방식은 사표 발생, 불비례성의 문제로 인해 기득권 양당에 훨씬 유리하니, 정당 득표율대로 의석수를 배분하는 비례대표제 방식을 더욱 확대해야 한다는 것이다.

이를 통해 기득권 양당정치도 타파하고, 정치권의 정책대결도 도모해야 한다.

■ 전라남도 인구

전라남도 총인구는 2004년 200만 명대, 2017년 190만 명대가 무너졌다. 2022년 말 기준 전라남도의 총인구는 181만 명으로 조만간 180만 명대도 붕괴될 전망이다.

20년 새 20만 명이 줄었다. 인구지표의 중요도를 감안한다면, 이른바 인구 절벽 혹은 지방소멸이라는 용어는 당연하다.

요컨대 인구 문제는 지역 현안 중 중요도와 시급성에서 맨 위를 차지하고 있다. 산술적 인구 감소는 생산가능인구 급감과 초고령화로 이어지며 지역 생존을 걱정하게 만든다.

지난 10여 년간 인구 문제는 국가와 지역의 핵심 의제가 되었다.

각종 출산율 회복 대책과 함께 출산장려정책은 국정과제의 단골 메뉴이다. 저출산·고령사회 기본계획은 비판적 평가를 받고 있지만 벌써 4차 계획까지 수립되었다.

기획재정부, 행정안전부, 보건복지부 등 중앙부처에 인구 관련 부서를 설치했다. 지방정부도 인구, 청년 명칭을 한 부서를 신설했다.

지방소멸 대응 기금 투자사업 도입과 인구감소지역지원특별법 제정 등 제도적 뒷받침도 있었다.

현재까지 시원한 해법을 찾지 못했다.

■ 전라남도 면적과 행정구역

전라남도의 면적은 전 국토의 12.2%인 1만 2,246.82km²이다.

22개 시군으로 이루어져 있으며 현재 10개 국회의원 지역구가 있으며 확정 기준 불부합 국회의원 선거구는 여수시 갑 선거구 1곳이다

인구수 : 125,749명(-9,772명)

하한 인구수=135,521명

그동안 복지 관점을 넘어 인구통계, 여성주의, 산업, 지역개발, 행정관리 등 여러 접근방법을 시도했다.

저출산·고령화 대응 정책은 사회복지 관점을 중심으로 백화점식으로 운영되어 왔다.

오래전부터 인구 통계적 관점에서 지방소멸의 위기를 경고하는 학자들이 등장했다.

지역 정치인은 여전히 투자와 기업 유치를 외치고, 이를 위해 도로, 철도, 공항, 항만 등 사회간접자본시설의 확충을 주문한다.

문제 인식의 프레임에서 큰 변화가 없는 게 현실이다.

■ 현재 확정 문제 지역

지난 21대 선거에서 인구 5만 7천 명인 순천 해룡면을 떼어 광양에 합구시키면서 ‘순천·광양·곡성·구례(갑·을)’ 선거구인 순천은 행정구역과 선거구가 일치하지 않아 많은 문제가 있었다.

일부 순천 유권자가 광양의 국회의원을 뽑는 기형적인 선거구가 되어 논란의 대상이 됐다.

● 개선 방안

1. 공직선거법 개정

공직선거법 부칙 제2조 제25조 제1항에도 불구하고 농산어촌의 지역 대표성 반영을 위하여 소멸되어 가는 지역의 행정구역·지리적 여건·교통·생활문화권 등을 고려하여 특례조항을 확대하여 개정

* 헌법재판소는 선거구별 평균 인구수를 기준으로 상하 50% 이상이 발생하는 선거구는 평등선거에 위배된다는 이유로 위헌으로 판단하였다. 하지만

인구 편차의 허용한계가 33.3%가 바람직하나 수도권을 제외한 지역의 소멸이 진행되는 상황에서 이를 엄격히 제한하는 것은 현실적으로 맞지 않다.

2. 선거구 획정시 면적 고려

국토의 균형적인 발전을 위해 인구수뿐만 아니라 면적이 넓은 지역은 가중 적용하는 방식의 선거구 특례 제도 신설 필요(연구 용역 필요)

3. 획정 문제 지역 탄력 적용

순천과 같은 특수한 경우 지역구를 그대로 적용하는 정치 선택법 필요

4. 선거제도 개선

논의되고 있는 소선거구제, 중·대선거구제 모두 각각 장단점이 있는 만큼, 정치 집단 간 유불리에 따라 주민 의사와 관계없는 기형적인 선거구는 개선이 필요하다.

전문성이 강화되는 비례대표제를 채택하고, 비례대표 의석은 획기적으로 늘려야 하며, 위성정당 방지 장치를 제도화해야 한다.

5. 선거구획정위원회의 상설화와 권한

선거구 획정을 당리당략에 따라 이루어지지 않고 선거구 획정의 공정성을 확보하고, 특정 정당이나 개인에게 유리한 선거구의 획정을 방지하며 게리맨더링 방지와 지역선거구 수와 시도별 의원 정수까지 확정

**제22대 국회의원선거의 전남 지역
선거구 획정에 관한 의견**

지병근 | 조선대학교 교수

제22대 국회의원선거의 전남 지역 선거구 획정에 관한 의견

지병근 | 조선대학교 교수

I. 의견 제출의 경과 및 전반적인 지역사회 여론

- 전남의 국회의원선거구 획정에 관한 지역민의 의견을 일부 반영하여 의견서를 작성하였음.
- 제22대 국회의원선거구획정위가 제공한 자료와 안내를 받아 수집한 기초자료를 활용하였음.
- 현행 선거제도가 유지될 경우 최소한 전남의 10석이 유지되어야 한다는 지역민의 의견이 강함.
- 5개 이상의 자치구시군을 단일선거구로 획정하는 것을 제한해야 한다는 의견이 있음.
- 제21대 국회의원선거구를 획정할 때 순천시를 분구하며 순천시 해룡면을 광양시와 함께 순천시광양시곡성군구례군 을선거구에 포함한 것에 대한 불만이 남아 있음.

II. 쟁점 및 의견

1. 쟁점

- 나주와 무안을 제외하면 제21대 국회의원선거 시기(기준일 2019.1.31.)에 비해서 전남의 인구가 감소하였고 이에 따라 선거구 수가 감소할 것에 대한 우려가 존재함(부록 1 참조).
- 전남에서 획정 기준 불부합 국회의원지역선거구(상하한 인구수 하한: 135,521명, 상한: 271,042명)는 여수시 갑(전남 여수시갑 125,749) 1곳으로 이 선거구가 독립적인 선거구를 유지하려면 부족한 인구(△9,772)를 보유한 인접 지역을 포함한 새로운 선거구 획정이 필요함.

- 여수시 갑·을 선거구 합산 인구(274,495명)는 단일 선거구 인구 상한선을 초과함.
- 이에 대하여 1) 여수시을(148,746명)의 일부 지역을 분할하여 여수시갑에 포함하는 방안, 2) 순천시 해룡면(57,122명)을 여수시 갑에 포함하는 방안, 3) 광양곡성구례선거구+여수순천 갑을병 선거구로 재편하는 방안이 일부에서 제안되었음.

2. 의견

1) 조속한 선거구 획정이 이루어져야 함

- 선거구획정 법정기일이 지켜지지 않아 국민들의 참정권이 침해되고 있음.
- 선거구 획정의 지연은 인지도가 낮은 정치신인에게 불리하게 작용한다는 점에서 선거의 공정성을 저해함.
- 정당의 후보 공천에 심각한 장애를 초래할 수 있음.
- 국회가 조속한 시일 내에 선거법 개정안에 합의를 도출해야 함.
- 선거구획정위원회가 시한을 정해 이를 경과할 경우 현행 선거법을 준용하여 선거구를 획정하는 방안을 적극 고려할 필요가 있음.

2) 농산어촌 지역의 대표성을 선거구 획정에 반영하려는 적극적인 노력이 필요함.

- 전남의 인구수 감소에 따른 지역민들의 상실감과 지역 균형발전의 필요성을 고려하여 최대한 비수도권이나 농산어촌 지역이 최소한 기존의 의석비/수를 유지할 수 있도록 선거구 획정이 이루어질 필요가 있음.
- 공직선거법 25조 2항 : 인구비례 2:1 범위 내에서 “농산어촌의 지역대표성이 반영될 수 있도록 노력해야 한다”

3) 선거구 획정 제안

- 여수시를 선거구에 속하는 둔덕동은 인구가 9,782명(2023.1.31. 기준)이며 여수시갑선거구와 인접하고 있음(최소 행정단위 편입 방안으로 고려할 수 있음).
- 순천시 해룡면(57,122명)을 여수시 갑과 통합할 경우 해룡면 주민들의 반발이 예상되며, 기존 선거구를 최대한 유지하는 것이 바람직할 것으로 판단됨.
- 여수순천 통합선거구(갑을병) 구성방안은 지역민의 공감대가 형성되어야 추진 가능

<표 1> 여수시 행정구역별 인구수

행정구역	인구수	행정구역	인구수
돌산읍	2,515	서강동	3,384
돌산읍우두출장소	8,320	대교동	4,945
돌산읍죽포출장소	1,862	국동	10,717
소라면	22,110	월호동	7,036
율촌면	5,996	여서동	17,097
화양면	6,312	문수동	19,873
남면	2,696	미평동	10,984
화정면	1,322	둔덕동	9,782
화정면개도출장소	770	만덕동	10,257
삼산면	2,014	쌍봉동	32,073
동문동	4,384	시전동	42,274
한려동	2,880	여천동	20,234
중앙동	4,067	주삼동	7,873
충무동	3,632	삼일동	2,175
광림동	5,766	묘도동	1,145
전체		274,495	

주 : 붉은 글씨는 제21대 국회의원선거 여수시를 선거구, 나머지는 여수시갑 선거구
 자료 출처: 행안부 주민등록인구통계(<https://jumin.mois.go.kr>)



Ⅲ. 기타

- 지역의견 청취를 위해 참석자들에게 의견 제시에 필요한 기초 자료는 다음과 같음: 선거구별 인구수, 선거구내 읍면동별 인구수 비교표(선거구 간 인구수 불균형 조정, 선거구내 구역 조정 등을 위해 필수적임), 지리적 인접성을 파악하기 위한 지도
- 선거구획정위원회가 획정 초안을 먼저 제시하는 방안도 고려할 필요가 있음(획정안의 검증에 위해 보다 적극적으로 획정안을 제시할 필요가 있음).

〈부록 1〉 전남 인구수 변화(2019년 1월, 2023년 1월)

	총인구수		인구수 증가	인구 증가율
	2019년 1월	2023년 1월		
전라남도	1,878,904	1,816,707	-62197	-3.3%
목포시	231,890	216,640	-15250	-6.6%
여수시	283,114	274,495	-8619	-3.0%
순천시	280,150	278,712	-1438	-0.5%
나주시	114,129	116,672	2543	2.2%
광양시	153,879	152,163	-1716	-1.1%
담양군	46,754	45,749	-1005	-2.1%
곡성군	29,577	27,070	-2507	-8.5%
구례군	26,810	24,592	-2218	-8.3%
고흥군	65,748	61,805	-3943	-6.0%
보성군	42,714	38,439	-4275	-10.0%
화순군	63,658	61,976	-1682	-2.6%
장흥군	39,225	35,607	-3618	-9.2%
강진군	36,023	33,157	-2866	-8.0%
해남군	71,675	65,742	-5933	-8.3%
영암군	54,629	52,363	-2266	-4.1%
무안군	82,055	90,767	8712	10.6%
함평군	33,339	30,767	-2572	-7.7%
영광군	54,091	52,179	-1912	-3.5%
장성군	45,740	43,043	-2697	-5.9%
완도군	51,406	47,490	-3916	-7.6%
진도군	31,147	29,472	-1675	-5.4%
신안군	41,151	37,807	-3344	-8.1%

자료 출처: 행안부 주민등록인구통계(<https://jumin.mois.go.kr>)