



제429회국회(정기회)
제4차 행정안전위원회

공직선거법 일부개정법률안 검 토 보 고

〈지방의회의원선거에 중대선거구제 도입 등〉

■ 정춘생의원 대표발의(의안번호 제2211844호)

2025. 9.

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	3

I. 제안경위

1. 제 안 자 : 정춘생의원 등 17인
2. 제 안 일 : 2025. 7. 30.
3. 회 부 일 : 2025. 7. 31.

II. 제안이유 및 주요내용

현행법은 지역구시·도의원 선거의 경우 하나의 지역구에서 1인을, 지역구자치구·시·군 의원 선거의 경우 하나의 지역구에서 2인 이상 4인 이하를 선출하도록 규정하고 있음.

지역구시·도의원 선거 방식은 투표 절차가 단순하고 선거 관리 비용이 적게 소요된다는 장점이 있으나, 다수 정당 후보자의 당선이 유리하고 무효표 비율이 높아 정치적 대표성이 확보되기 어렵다는 한계가 있음. 지역구자치구·시·군 의원 선거의 2~4인 선거구제 역시 정치적 다양성을 보장하기에 한계가 있다는 비판이 제기된 바 있음.

지난 2022년 제8회 동시지방선거 지역구자치구·시·군 의원 선거에서는 30개 선거구를 대상으로 3~5인 선거구제를 시범 실시했음. 당시 소수정당 당선자는 4명, 당선율은 3.7%로 전체 선거구 소수정당 후보의 당선율인 0.9%보다 4배 높은 것으로 확인되었음. 이는 지

역구 내 선출인원을 늘리는 것이 정치적 다양성을 확보하는데 있어 효과적일 수 있음을 보여주는 것임.

이에 지역구시·도의원선거는 소선거구제에서 하나의 지역구에서 3~5명을 뽑는 중대선거구제로 변경하고, 지역구자치구·시·군의원 선거도 하나의 지역구에서 선출할 의원정수를 2~4명에서 3~5명으로 확대하고자 함(안 제26조제1항 및 제2항).

Ⅲ. 검토의견

개정안은 지역구 시·도의원선거를 기존 1명을 선출하는 소선거구제에서 3~5명을 뽑는 중선거구제로 변경하고, 이미 중선거구제인 지역구 자치구·시·군의원선거는 선출 의원정수를 2~4명에서 3~5명으로 확대하려는 것임.

현행	개정안
第26條(地方議會議員選舉區의 劃定)	第26條(地方議會議員選舉區의 劃定)
① 市·道議會議員地域選舉區(이하 “市·道議員地域區”라 한다)는 人口·行政區域·地勢·交通 그 밖의 조건을 <u>고려하여 自治區·市·郡(하나의 自治區·市·郡이 2 이상의 國會議員地域區로 된 경우에는 國會議員地域區를 말하며, 行政區域의 변경으로 國會議員地域區와 行政區域이 合致되지 아니하게 된 때에는 行政區域을 말한다)을 구역으로 하거나 분할하여 이를 劃定하되, 하나의 市·道議員地域區에서 選出할 地域區市·道議員定數는 1 명으로 하며, 그 市·道議員地域區의 명칭과 管轄區域은 別表 2와 같이 한다.</u>	① ----- ----- ----- ----- <u>고려하여 확정하되</u> ----- ----- ----- ----- ----- ----- ----- ----- <u>3명 이상</u> <u>5명 이하로</u> ----- ----- -----.
② 자치구·시·군의원지역구는 인구·행정구역·지세·교통 그 밖의	② ----- -----

조건을 고려하여 확정하되, 하나의 자치구·시·군의원지역구에서 선 출할 지역구자치구·시·군의원정 수는 <u>2인 이상 4인 이하로</u> 하며, 그 자치구·시·군의원지역구의 명 칭·구역 및 의원정수는 시·도조 례로 정한다.	----- ----- ----- ----- <u>3명 이상 5명 이하로</u> ----- ----- ----- -----.
③·④ (생략)	③·④ (현행과 같음)

선거구란 전체 선거인을 일정 단위의 선거인단으로 구분하는 표준
이 되는 단위 지역으로,¹⁾ 선거구제를 정비하는 것은 각 선거구에서
선출하는 대표의 수에 대한 논의라고 할 수 있음.

선거구제는 소선거구제와 중선거구제, 대선거구제로 구분할 수 있
는데, 소선거구제는 1개 지역구당 1명의 대표를, 중선거구제는 지역
구당 2~4명의 대표를, 대선거구제는 5명 이상의 대표를 선출하는
것으로, 2명 이상의 대표를 선출한다는 의미에서 소선거구제와 대비
되는 개념으로 중대선거구제도 활용되고 있음.²⁾

이처럼 중선거구제와 대선거구제를 구분하기도 하고, 중대선거구
제로 통합하여 보기도 하지만 중선거구제와 대선거구제를 구분하는

1) 홍완식, “선거제도 개편에 관한 연구-중대선거구제와 권역별 비례대표제를 중심으로”, 법학연구 제59
집(한국법학회, 2015)

경우 중선거구제는 소선거구제와 대선거구제의 장점을 아우르려는 제도적 시도로 볼 수 있으나 실제 운영 과정에서는 양 제도의 장점과 단점을 모두 함께 지니는 결과를 초래한다고 할 수 있음.³⁾

즉, 중선거구제는 소수당에 유리하고 다수당에 불리하며, 지역의 광역화로 선거비용이 많이 들고, 선거간섭, 매수 등 부정선거를 막기 어렵다는 점이 지적됨. 다만, 선거구제에 관한 실질적인 혹은 현실 정치적인 논의에서는 중선거구제와 대선거구제를 구분하지 않고 ‘중대선거구제’로 통합하여 논의하는 것이 일반적임.⁴⁾

《 선거구제별 장점 및 단점 》

	장점	단점
소선거구제	• 양대정당제 확립으로 정치적 안정 • 선거인의 대표선택 용이 • 선거인과 의원 사이의 유대 • 선거비용 최소화	• 과다한 사표 발생 • 정당득표율과 의석획득수 괴리 • 지방토착인물의 과다등용 • 선거간섭, 매수 등 부패 가능성 • 게리맨더링의 위험
대선거구제	• 사표 적게 발생 • 득표율과 의석수의 비례성 • 다양한 배경의 인물 선출 가능성 • 부패위험 적음	• 다당제 형성으로 정치적 불안정 • 유권자가 후보자 파악 어려움 • 지역대표성 약화 • 선거비용 많이 소요

출처: 성낙인, 헌법학, 2023, p.159

3) 김철수, 헌법학개론, 2006,

4) 홍완식, “선거제도 개편에 관한 연구-중대선거구제와 권역별 비례대표제를 중심으로”, 법학연구 제59집 (한국법학회, 2015)

현행 선거구제의 경우 국회의원은 지역구당 1명을 선출하는 소선거구제, 지방의회의원 중 시·도의회의원은 국회의원과 같이 지역구당 1명을 선출하는 소선거구제이며, 자치구·시·군의회의원은 지역구당 2~4명을 선출하는 중대선거구제를 운영하고 있음.⁵⁾

개정안은 시·도의회의원을 현행 소선거구제에서 중대선거구제로 전환하고, 자치구·시·군의회의원은 중대선거구제에서 그 선출 인원을 더욱 늘림으로써, 지방의회의원 선거구제 전체를 중대선거구제로 운영하고 기초단위에서 대선거구제로의 정도를 강화하여, 중대선거구제 운용에 따른 사표 방지, 득표율과 의석수 간 비례성 강화, 정치적 다양성 확보 등의 장점이 확보될 것으로 기대됨.

다만, 기존 소선거구제에서 중대선거구제로의 전환에 따라 선거구가 지역적으로 넓어져 선거비용이 많이 소요되고, 다수 후보자 출마에 따른 유권자의 선거후보자(당선자) 인식 정도 후퇴, 당선자의 지역대표성 약화 등 중대선거구제 도입에 따라 예상할 수 있는 단점을 함께 고려하여 논의할 필요가 있음.

참고로, 중앙선거관리위원회는 지방의회의원선거에서 중대선거구제의 전면적 도입에 대해 입법정책적으로 결정할 사항이라는 입장임.

5) 참고로, 제8회 전국동시지방선거(2022.6.) 자치구·시·군의원선거에서 서울 서초구, 동대문구, 논산시, 계룡시 등 30개 선거구에서 3~5인 중대선거구제를 시범 실시한바 있음.

문 의 처
02)6788-5332