



제426회국회(임시회)
제2차 행정안전위원회

공직선거법 일부개정법률안 검 토 보 고

〈국회의원선거구획정위 설치 기준일 변경 등〉
■ 홍기원의원 대표발의(의안번호 제2208097호)

2025. 7.

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	4
1. 개정안의 주요 내용	4
2. 선거구 획정 제도	5
3. 개정안의 검토	7

I. 제안경위

1. 제 안 자 : 홍기원의원 등 12인
2. 제 안 일 : 2025. 2. 12.
3. 회 부 일 : 2025. 2. 13.

II. 제안이유 및 주요내용

제안이유

국회 위원회 및 본회의 심사 등 선거구획정과 관련된 절차를 규정하면서 국회의원지역구를 선거일 전 1년까지 확정하도록 하고 있음.

그런데 선거구획정을 위한 주요 기준이 되는 시·도별 의원정수의 결정 주체와 기한 등이 법률에 명확히 명시되어 있지 않고, 선거구획정을 앞둔 시점에 선거제도 개편논의가 진행되면서 국회의원선거구획정위원회의 출범 후에도 획정위가 국회에 획정기준 확정을 요구한 채 응답을 장기간 기다리는 등 신속한 선거구획정 절차에 착수할 수 없는 상황이 반복됨. 또한, 선거구획정이 지연되더라도 이를 통제할 방법이 없어 총선마다 선거구획정 지연에 따른 유권자 및 후보자 피해가 발생하고 있음.

이에, 국회의원선거구획정 기준 주체를 국회로 명시하고 국회의장으로 하여금 선거일 전 18개월까지 선거구획정기준을 획정위에 통보,

이후 변경되는 선거제도는 다음번 확정위부터 적용되도록 하여 확정 기준 마련 미비에 따른 확정 지연을 방지하고자 함.

이어, 확정위 설치일을 선거일 18개월 전에서 24개월 전으로, 확정안의 국회 제출시한을 선거일 13개월 전에서 15개월 전으로, 국회의원 지역구 확정시한을 선거일 1년 전에서 6개월 전으로 현실성 있게 조정하여 확정위와 국회에 선거구확정을 위한 충분한 검토 및 협의 기회를 부여함. 또한, 확정위의 확정안에 대한 국회의 재제출 요구를 선거일 7개월 전까지로 한정하여 선거구확정 기한 준수를 위한 개선방안을 마련하려는 것임.

주요내용

가. 국회의원선거구확정위원회 설치일을 ‘선거일 전 18개월부터’에서 ‘선거일 전 24개월부터’로 변경함(안 제24조제1항).

나. 국회의장은 선거일 전 18개월까지 시·도별 지역구국회의원정수 등 선거구확정기준을 국회의원선거구확정위원회에 통보하도록 하되, 선거일 전 18개월까지 선거구확정기준을 통보하지 아니한 때에는 직전 임기만료에 따른 국회의원선거의 선거구확정기준을 통보한 것으로 간주함(안 제24조제11항 신설).

다. 국회의원선거구확정위원회의 선거구확정안 국회 제출 기한을 ‘선거일 전 13개월까지’에서 ‘선거일 전 15개월까지’로 변경함(안 제24조제12항).

라. 선거구획정안은 선거일 전 18개월 현재 이 법에 따른 지역구국회의원 선거제도(제20조에 따른 선거구와 제21조에 따른 지역구국회의원 정수 및 하나의 국회의원지역구에서 선출할 국회의원의 정수에 관한 사항을 말함)를 기준으로 작성되도록 하고, 국회가 선거일 전 18개월 이후 지역구국회의원 선거제도를 변경한 때는 변경 당시의 선거구획정위원회에는 그 효력이 없도록 함(안 제24조제13항 신설).

마. 국회가 국회의원지역구를 확정하는 기한을 ‘선거일 전 1년까지’에서 ‘선거일 전 6개월까지’로 변경하고, 위원회는 선거일 전 7개월이 경과하면 선거구획정안을 다시 제출하여 줄 것을 요구할 수 없도록 함(안 제24조의2제1항, 같은 조 제4항 신설).

바. 국회의원지역구 획정의 기준이 되는 인구 조사 시점 기준을 ‘선거일 전 15개월’에서 ‘선거일 전 18개월’로 변경함(안 제25조제1항 제1호).

Ⅲ. 검토의견

1. 개정안의 주요 내용

개정안은 ① 국회의원선거구의 확정 절차와 관련해 현행 선거구획정위원회의 설치일, 선거구획정안의 제출일을 각각 앞당기고, 이에 따라 확정의 기준이 되는 인구의 기준시점도 조정하는 한편,

② 조속한 선거구 획정을 위해 국회의 확정기준 통보 절차 및 선거구 획정의 전제가 되는 선거제도 반영시점을 명시하고,

③ 선거구 확정기한을 현행 선거일 전 “1년”에서 “6개월”로 단축하여 지킬 수 있는 기한으로 현실화하며, 선거구획정안에 대한 국회의 재제출 요구권을 삭제하여 선거구획정안의 규범력을 강화하려는 것임.

구 분		현 행	개 정 안
①	획정위 설치·운영 (안 §24①)	선거일 전 18개월 부터	선거일 전 24개월 부터
	획정위, 획정안 제출 (안§24⑫)	선거일 전 13개월 까지	선거일 전 15개월 까지
	인구산정 기준시점 (안§25①)	선거일 전 15개월 이 속하는 달의 말일	선거일 전 18개월 이 속하는 달의 말일
②	국회, 확정기준 통보 (안§24⑪)	<u><신 설></u>	선거일 전 18개월까지 (통보 않을 시 직전 국회의원선거 확정기준 통보한 것으로 봄)
	선거제도 반영시점 (안§24⑬)	<u><신 설></u>	선거일 전 18개월 현재 선거제도 기준 (18개월 이후 선거제도 변경시 변경 당시 선거구획정위에 효력없음)
③	선거구 확정기한 (안§24의2①)	선거일 전 1년 까지	선거일 전 6개월 까지
	국회, 재제출 요구 (안§24의2③)	1차례 재제출 요구 가능	<u><삭 제></u>

2. 선거구 획정 제도

선거구는 “선출직 공직자를 선출하기 위해 선거가 실시되는 지리적 단위”로, 국회의원선거의 경우 지역구국회의원선거는 행정구역을 기초로 하여 선거구를 정하고, 비례대표국회의원선거는 전국을 단위로 함.

선거구 획정에 대한 관심이 큰 이유는 선거구가 어떻게 만들어지느냐에 따라 선거 결과가 달라질 수 있기 때문임. 선거구 획정 과정에서 공정성을 지키지 못할 경우 선거불복 등 심각한 정치적 갈등이 빚어질 수 있으며¹⁾, 더 나아가 “선거민주주의(electoral democracy)”라는 최소한의 민주적 정치형태의 조건조차 흔들릴 수 있음.²⁾

국가마다 선거구를 획정하는 기관의 구성방식은 매우 다양하지만, 대체로 입법부 모델(legislative model; 미국)과 위원회 모델(commission model; 영국)로 구분할 수 있음³⁾. 이는 획정위원이 입법부로부터 얼마나 자유롭게 구성되었는지, 그리고 위원회가 입법부의 승인없이 획정안을 최종 결정할 수 있는지 등의 차원을 고려한 것임.⁴⁾

1) 대표적 사례로 언급되는 “게리맨더링”은 미국 메사추세츠 주지사였던 엘브리지 게리(E.Gerry)가 1812년의 선거에서 자기 당에게 유리하도록 선거구를 정했는데, 그 부자연스러운 형태가 도마뱀(salamander)과 유사하여 게리 주지사의 이름과 합성해 게리맨더링이라 칭하게 되었음.

2) 강우진, “선거구 획정의 정치학”, 의정연구(2015)

3) 선거구 획정 주체에 관한 ACE 프로젝트(ACE Electoral Knowledge Network)의 국가 간 비교자료에 따르면 227개 조사 대상국 가운데 선거구획정기관이 정부산하기관인 국가는 10개국(4%)에 불과하며, 하원(74개국, 32%), 상원(15개국, 6%), 선거관리기구(65개국, 28%), 획정위원회(40개국, 17%) 등 매우 다양함. (<https://aceproject.org/epic-en/>, 2024.4.26.검색 기준)

4) 미국의 경우 주별로 다양하여 정치인위원회 혹은 독립위원회와 같이 별도로 구성된 위원회나 주의회의 자문위원회가 초안을 만들고 주의회가 이를 (수정)의결함. 영국의 경우 선거구획정위원회는 상설기구일 뿐만 아니라 획정안에 대해 의회가 가부만 결정하고 수정이 불가능함. 지병근, “선거구 획정의 정치과정”, 한국정당학회보 제20권 제1호(2021), p.110.

우리나라의 경우 민주화 이전에는 선거구 획정이 행정부에 종속되어 있다가 민주화 이후 입법부 모델에서 독립위원회 모델로 변화하였다고 할 수 있음.

구체적으로 1948년 제정된 「국회의원선거법」은 선거구 획정을 행정수반이 하도록 규정하였고 권위주의 정부시기에는 행정부에 의해 집권여당이 원하는 대로 선거구 획정이 이루어지다가, 1994년 제15대 국회의원선거를 앞두고 선거구획정위원회를 국회 산하에 두도록 하였으며, 2015년 제20대 국회의원선거를 앞두고 중앙선거관리위원회 산하의 독립기관으로 선거구획정위원회를 설치하게 되어 지금까지 유지되어 오고 있음.

《 한국 선거구 획정 관련 제도의 변천사 》

구 분	날 짜
제1대 (1948)	국회의원선거법 제정; 행정수반이 획정(미군정)
제5대 (1960)	중앙선거관리위원회 설치(1963)
제9대 (1973)	인구기준 삭제
제13대 (1988)	인구비례성 존중
제15대 (1996)	국회에 선거구획정위원회 설치(1994) ※ 위헌판결(1995, 인구편차 4:1 이상 위헌)
제17대 (2004)	※ 헌법불합치 판결(2001, 인구편차 3:1 이상 위헌)
제20대 (2016)	선관위에 선거구획정위원회 설치(2015) ※ 헌법불합치 판결(2014, 인구편차 2:1 이상 위헌)

※ 자료: 지병근, “선거구 획정의 정치 과정”, 한국정당학회보 제20권 제1호(2021), p.111. 자료를 바탕으로 재구성

3. 개정안의 검토

현행법에 따르면 국회의원선거구획정위원회(이하 “획정위”라 함)는 선거일 전 18개월부터 설치·운영되어 선거일 전 13개월까지 선거구획정안을 국회의장에게 제출하여야 하고, 국회는 선거일 전 1년까지 국회의원지역구를 확정하여야 함⁵⁾.

그런데, 현행법은 국회의원지역구를 “시·도의 관할구역 안에서” 인구·행정구역·생활문화권 등을 고려하여 획정하도록 하고 있어⁶⁾ “시·도별 의원정수(선거구획정기준)”를 먼저 결정하여야 하는데, 이는 고도의 정치적 고려를 필요로 하는 사안인 관계로 정치적 합의도 출이 어려운 문제가 있어 선거일이 임박해서야 선거구를 확정하는 사례가 반복되고 있음.⁷⁾

5) 「공직선거법」 제24조(국회의원선거구획정위원회) ① 국회의원지역구의 공정한 획정을 위하여 입
기만료에 따른 국회의원선거의 선거일 전 18개월부터 해당 국회의원선거에 적용되는 국회의원지역구
의 명칭과 그 구역이 확정되어 효력을 발생하는 날까지 국회의원선거구획정위원회를 설치·운영한다.

② ~ ⑩ (생략)

⑪ 국회의원선거구획정위원회는 제25조제1항에 규정된 기준에 따라 작성되고 재적위원 3분의 2 이상의 찬성으로 의결한 선거구획정안과 그 이유 및 그 밖에 필요한 사항을 기재한 보고서를 입기만료에 따른 국회의원선거의 선거일 전 13개월까지 국회의장에게 제출하여야 한다.

⑫ ~ ⑭ (생략)

제24조의2(국회의원지역구 확정) ① 국회는 국회의원지역구를 선거일 전 1년까지 확정하여야 한다.

② ~ ⑥ (생략)

6) 「공직선거법」 제25조(국회의원지역구의 획정) 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.

②·③ (생략)

7) 선거구획정을 위해서는 시·도별 의원정수가 전제되어야 하는데, 현행법에는 이러한 선거구획정기준의

1994년 획정위가 설치된 이후 제15대 국회의원선거(1996.4.11.)부터 제22대 국회의원선거(2024.4.10.)까지 8번의 국회의원선거를 치렀는데, 선거구 확정기한이 없었던 제15대부터 제19대까지는 선거일 1~3개월 전에 선거구법률안이 의결되었고, 선거구 확정기한을 선거일 전 1년까지로 정한 제20대 국회의원선거 이후에도 법정기한을 넘겨 선거일이 임박해서(선거일 1~2개월 전) 선거구법률안이 의결되고 있음.

《 역대 선거구법안 본회의의결일 》

구 분	제15대	제16대	제17대	제18대	제19대	제20대	제21대	제22대
선거일	96.4.11.	00.4.3.	04.4.15.	08.4.9.	12.4.11.	16.4.13.	20.4.15.	24.4.10.
선거구 확정기한	규정 없음					선거일 전 1년까지		
선거구법안 본회의의결	96.1.27.	00.2.8.	04.3.9.	08.2.22.	12.2.27.	16.3.2.	20.3.7.	24.2.29.
획정위 소속	국회					선관위		

결정주체와 결정 방법이 명시되어 있지 않음. 그 결과, 관례적으로 여야가 합의하여 국회의장이 시·도별 의원정수, 선거구 상하한 인구범위 등을 정하여 획정위에 획정기준을 통보하면 획정위에서 해당 기준을 바탕으로 획정안을 제출하였음. 그런데, 획정기준을 정함에 있어 정치권의 첨예한 대립으로 획정기준 통보가 매년 늦어졌고, 그 결과 법정기한이 단 한 차례도 지켜지지 못하였음.

이에 개정안은 ① 선거구 확정 절차와 관련해 확정위 설치 및 확정안 제출일 등을 앞당기고, ② 정치적 합의도출이 어려운 문제를 해결하기 위하여 국회의 확정기준 통보 절차 및 선거구 확정의 전제가 되는 선거제도 반영시점을 명시하며, ③ 선거구 확정기한을 현행 선거일 전 “1년”에서 “6개월”로 단축하여 지킬 수 있는 기한으로 현실화하는 동시에 선거구확정안에 대한 국회의 재제출 요구권을 삭제하여 선거구확정안의 규범력을 강화하려는 것임.

《 개정안의 주요 내용 》

구 분		현 행	개 정 안
①	확정위 설치·운영 (안 §24①)	선거일 전 <u>18개월</u> 부터	선거일 전 <u>24개월</u> 부터
	확정위, 확정안 제출 (안§24⑫)	선거일 전 <u>13개월</u> 까지	선거일 전 <u>15개월</u> 까지
	인구산정 기준시점 (안§25①)	선거일 전 <u>15개월</u> 이 속하는 달의 말일	선거일 전 <u>18개월</u> 이 속하는 달의 말일
②	국회, 확정기준 통보 (안§24⑪)	<u><신 설></u>	<u>선거일 전 18개월까지</u> (통보 않을 시 직전 국회의원선거 확정기준 통보한 것으로 봄)
	선거제도 반영시점 (안§24⑬)	<u><신 설></u>	<u>선거일 전 18개월 현재 선거제도 기준</u> (18개월 이후 선거제도 변경시 변경 당시 선거구확정위에 효력없음)
③	선거구 확정기한 (안§24의2①)	선거일 전 <u>1년</u> 까지	선거일 전 <u>6개월</u> 까지
	국회, 재제출 요구 (안§24의2③)	1차례 재제출 요구 가능	<u><삭 제></u>

이는 확정위의 활동기간을 늘리면서 확정안 제출시기를 앞당기는 동시에(13개월 전→15개월 전) 현재 지켜지지 않고 있는 선거구 확

정기한을 지킬 수 있는 기한으로 현실화하고(1년 전→6개월 전), 확정위의 확정안에 대해서는 국회가 재제출 요구를 할 수 없게 함으로써 선거구 확정이 정치권의 이해관계와 무관하게 확정위의 안대로 결정되도록 하려는 취지로 보임.

특히, 선거구획정 지연의 주요 요인으로 지적된 선거구획정기준의 결정 방법(국회가 18개월 전까지 통보하고, 미통보시 직전 기준 적용)을 법률에 명시함으로써 확정위가 확정안을 조속히 제출하는데 도움이 될 수 있을 것으로 생각됨.⁸⁾

다만, 개정안과 관련하여서는 다음의 사항에 대한 논의가 필요하다고 보임.

첫째, “확정 절차”와 관련하여 확정위원회의 설치·운영부터 선거구의 확정까지 현행보다 연장(확정위 활동기간)되거나 단축(확정기한)되는 일련의 시기가 적정한지 검토할 필요가 있음.

특히, 개정안은 선거구와 밀접한 관련을 맺는 선거제도⁹⁾를 선거일 전 18개월 현재를 기준으로 확정하도록 규정하고 있는데, 선거제도와 선거구 논의 시기를 살펴볼 필요가 있음.

개정안에 따르면 선거제도는 선거일(4월 중순) 두 해 전 10월 중

8) 시·도별의원정수가 선거구획정의 전제가 되는데, 현행법은 시·도별의원정수를 정하는 주체나 방법을 규정하고 있지 않음. 물론 법률에서 규정하고 있지 않으므로 확정위가 임의로 시·도별의원정수를 정하여 선거구획정을 하는 방안도 있으나, 민주적 정당성이 없는 확정위가 시·도별의원정수를 정하기에는 정치적 부담이 컸고, 그 결과 확정위는 국회가 확정기준(시·도별의원정수)을 확정위에 통보할 때까지 확정안을 제출하지 못하고 선거구획정이 매년 늦어졌음.

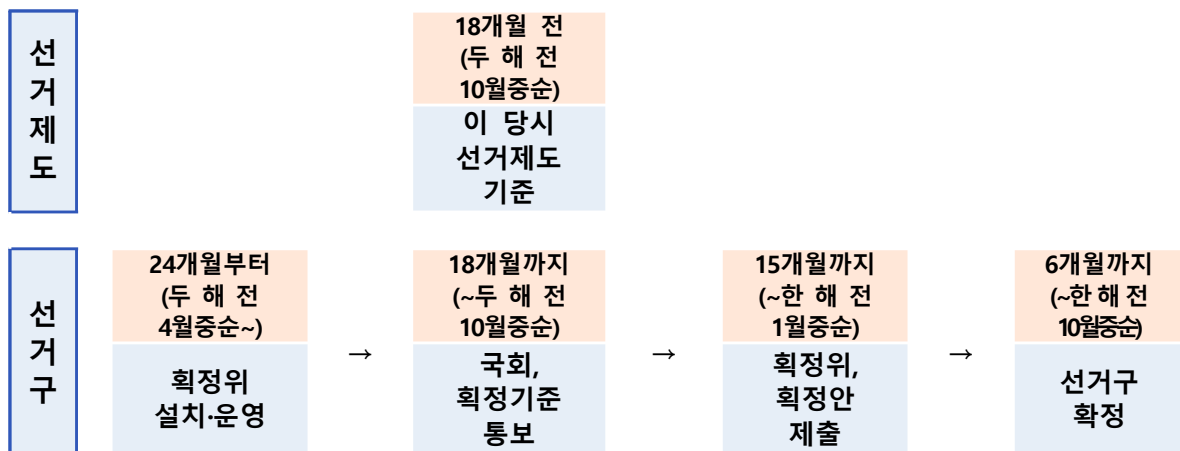
9) 선거구획정과 관련된 선거제도(지역구국회의원 정수 및 하나의 국회의원지역구에서 선출할 국회의원의 정수에 관한 사항)

순(선거일 전 18개월 기준) 당시의 선거제도를 기준으로 선거구획정이 이루어지는데, 이때까지 선거구획정기준을 국회가 확정위에 통보하고, 확정위가 선거일 한 해 전 1월 중순까지(선거일 전 15개월까지) 확정안을 제출하면 국회는 당해 10월 중순까지(선거일 전 6개월까지) 선거구를 확정하는 일정표(Time Schedule)를 가지게 됨.

즉, 개정안의 일정표상 기한에 맞추어 논의가 진행된다면 선거구획정의 전제가 되는 선거제도(선거일 전 18개월 기준) 및 인구산정기준시점(선거일 전 18개월 전)이 선거일보다 한참 앞서 이루어지게 됨.

그 결과, 국회의원선거에 출마하고자 하는 사람과 선거권자의 예측가능성 측면에서는 도움이 될 것이나 선거제도 및 인구 변동을 현실변화에 맞춰 반영하는 것에는 어려움이 있을 수 있으므로 양자를 고려하여 적정 기준시점을 논의할 필요가 있음.

《 개정안의 선거제도 및 선거구 논의 시기 》



둘째, “확정안의 규범력”과 관련하여 국회의 재제출 요구권을 삭제하는 것이 확정안의 원활한 법안 의결로 이어질 수 있을지 여부에 대해 논의가 필요할 것으로 보임.

확정위가 확정안을 제출하더라도 이것이 선거구법률안¹⁰⁾으로 확정되기 위해서는 국회의 법안 의결이 이루어져야 함. 그런데, 현행법은 선거구법률안이 본회의에서 부결되는 경우에 어떠한 절차를 다시 거쳐야 하는지 규정하고 있지 않으므로, 본회의 부결 가능성을 염두에 두지 않고 확정안에 대한 국회의 협의 절차를 배제하게 된다면 확정안이 본회의에서 부결되고 더 큰 혼란이 발생할 가능성이 존재함을 참고할 필요가 있음.¹¹⁾

참고로, 중앙선거관리위원회는 국회의 선거구획정기준 통보 규정 도입에 대해서는 원활한 선거구획정을 위해 공감하다는 입장이나, 그 밖에 확정위 설치일과 인구수 기준일 변경 등에 대해서는 입법정책적으로 결정할 사안이라는 입장임.

한편, 국회예산정책처의 비용추계에 따르면 개정안에 따라 선거구획정위 설치일을 선거일 24개월 전으로 변경하는 경우, 추가재정소요는 2026년부터 2030년까지 향후 5년간 총 1억 5,000만원(연평균 3,000만원)으로 추계됨.

10) 공직선거법 [별표1] 국회의원지역선거구구역표

11) 선거구법률안이 본회의에서 부결되는 경우 확정위의 확정절차를 다시 거쳐야 한다는 의견과 확정위의 확정절차없이 선거구법률안을 새롭게 위원회안으로 제안하여 의결할 수 있다는 의견 등이 있으나, 해당 절차가 어떻게 진행되어야 하는지에 대해서 법률에서 규정하고 있지 않은 상황임.

《 개정안에 따른 추가재정소요 》

(단위: 백만원)

구분	2026	2027	2028	2029	2030	합계	연평균
획정위 설치일 변경 ¹²⁾ (안 제24조제1항)	72	-	-	-	78	150	30

※ 자료: 국회예산정책처, 비용추계서

문 의 처

02)6788-5332

12) 선거구획정위원회 설치일 변경은 의무규정 재정수반요인으로 본 추계는 직전 국회의원선거의 선거구 획정위원회 운영기간과 집행액을 참고하여 추계한 결과로 향후 실제 추가재정소요는 달라질 수 있음.

<신 설>

⑫ ~ ⑭ (생 략)

제24조의2(국회의원지역구 확정) ① 국
회는 국회의원지역구를 선거일 전 1
년까지 확정하여야 한다.

②·③ (생 략)

<신 설>

④ ~ ⑥ (생 략)

제25조(국회의원지역구의 확정) ① 국
회의원지역구는 시·도의 관할구역
안에서 인구·행정구역·지리적 여
건·교통·생활문화권 등을 고려하
여 다음 각 호의 기준에 따라 확정

⑬ 선거구획정안은 선거일 전 18개
월 현재 이 법에 따른 지역구국회의
원 선거제도(제20조에 따른 선거구
와 제21조에 따른 지역구국회의원
정수 및 하나의 국회의원지역구에서
선출할 국회의원의 정수에 관한 사
항을 말하며, 후단에서 또한 같다)를
기준으로 작성되어야 한다. 이 경우
국회가 선거일 전 18개월 이후 지역
구국회의원 선거제도를 변경한 때에
는 변경 당시의 국회의원선거구획정
위원회에는 그 효력이 없다.

⑭ ~ ⑯ (현행 제12항부터 제14항
까지와 같음)

제24조의2(국회의원지역구 확정) ① --
-----선거일 전 6
개월까지-----.

②·③ (현행과 같음)

④ 위원회는 제3항 후단에도 불구하
고 선거일 전 7개월이 경과한 때에
는 선거구획정안을 다시 제출하여
줄 것을 국회의원선거구획정위원회
에 요구할 수 없다.

⑤ ~ ⑦ (현행 제4항부터 제6항까
지와 같음)

제25조(국회의원지역구의 확정) ① ---

-----.

한다. 1. 국회의원지역구 획정의 기준이 되는 인구는 선거일 전 <u>15개월</u>이 속하는 달의 말일 현재 「주민등록법」 제7조제1항에 따른 주민등록표에 따라 조사한 인구로 한다. 2. (생략) ②·③ (생략)	1. ----- -----<u>18개월</u>----- ----- ----- -----. 2. (현행과 같음) ②·③ (현행과 같음)
---	---