



제422회국회(임시회)
제1차 행정안전위원회

공직선거법 일부개정법률안 검 토 보 고

〈국회의원지역구 확정 반영사항에 인구감소지역 추가〉
■ 정동영의원 대표발의(의안번호 제2204461호)

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

I. 제안경위

1. 제 안 자 : 정동영의원 등 14인
2. 제 안 일 : 2024. 9. 30.
3. 회 부 일 : 2024. 10. 2.

II. 제안이유 및 주요내용

현행법은 국회의원지역구 획정시 인구비례 2:1의 범위에서 행정구역·지리적 여건·교통·생활문화권 등을 고려하여 정하되 농산어촌의 지역대표성이 반영되도록 하고 있음.

그런데 실제 국회의원지역구 획정에는 인구비례 2:1의 범위만 충실하게 지켜질 뿐 인구감소지역이나 농산어촌의 지역대표성이 반영되지 않고 있는 것이 현실임.

이에 국회의원지역구 획정에는 인구감소지역 및 농산어촌의 지역대표성이 우선 반영되도록 하고, 국회의원선거구획정위원회가 제출하는 선거구획정안에는 인구감소지역 및 농산어촌의 지역대표성 반영 여부 및 그 이유가 포함되도록 하려는 것임(안 제24조제11항 및 제25조제2항).

Ⅲ. 검토의견

개정안은 국회의원선거구 획정에 반영하는 사항에 현행 “농산어촌의 지역대표성” 외에 “「지방자치분권 및 지역균형발전에 관한 특별법」에 따른 인구감소지역”도 추가하려는 것임.

현행	개정안
제24조(국회의원선거구획정위원회) ① ~ ⑩ (생략) ⑪ 국회의원선거구획정위원회는 제25조제1항에 규정된 기준에 따라 작성되고 재적위원 3분의 2 이상의 찬성으로 의결한 선거구획정안과 그 <u>이유</u> 및 그 밖에 필요한 사항을 기재한 보고서를 임기만료에 따른 국회의원선거의 선거일 전 13개월까지 국회의장에게 제출하여야 한다. ⑫ ~ ⑭ (생략)	제24조(국회의원선거구획정위원회) ① ~ ⑩ (현행과 같음) ⑪ ----- ----- ----- ----- ----- <u>이유(제25조제2항에 따른 인구감소지역 및 농산어촌의 지역대표성 반영 여부 및 그 이유를 포함한다)</u> ----- -----.
제25조(국회의원지역구의 획정) ① (생략) ¹⁾ ② 국회의원지역구의 획정에 있어서는 제1항제2호의 인구범위를 벗어나지 아니하는 범위에서 <u>농산어촌의 지역대표성이 반영될 수 있도록 노력하여야 한다.</u>	제25조(국회의원지역구의 획정) ① (현행과 같음) ② ----- ----- ----- 「지방자치분권 및 지역균형발전에 관한 특별법」 제2조제12호 ²⁾ 에 따른 <u>인구감소지역 및 농산어촌의 지역대표성이 우선 반영될 수 있도록</u> -----.
③ (생략)	③ (현행과 같음)

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

그런데, 우리나라의 인구가 급격히 감소하고 있는 추세에서 국가의 건강한 발전과 지방소멸의 위기에 대응하기 위해서는 국회의원지역구 획정에 농산어촌의 지역대표성 뿐만 아니라 인구감소지역에 대한 고려가 있어야 한다는 지적도 있음.³⁾

통계청의 “세계와 한국의 인구현황 및 전망(2024)”에 따르면 한국의 합계출산율은 1970년 4.53명에서 2023년 0.72명으로 마카오, 홍콩 다음으로 세계에서 낮은 수준일 것으로 추정되고, 한국의 인구는 2024년 5천 2백만 명에서 2072년 3천 6백만 명으로 감소할 것으로 전망됨.⁴⁾

-
- 1) 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, 인구별 위(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) 「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.
 - 3) 경남도민일보(2023.4.12.), “국회의원도 수도권 비대, 소멸위기 지역은 쇠퇴”
강원일보(2023.4.5.), “선거제도 개편, 인구 소멸 지역 문제 반드시 답아야”
 - 4) 통계청, 2022년 기준 장래인구추계를 반영한 세계와 한국의 인구현황 및 전망(2024.9.23.)
(https://www.kostat.go.kr/board.es?mid=a10301010000&bid=207&act=view&list_no=432825)

《 합계출산율이 낮은 주요 국가(지역) 》

(단위: 가임여성 1명당 명)

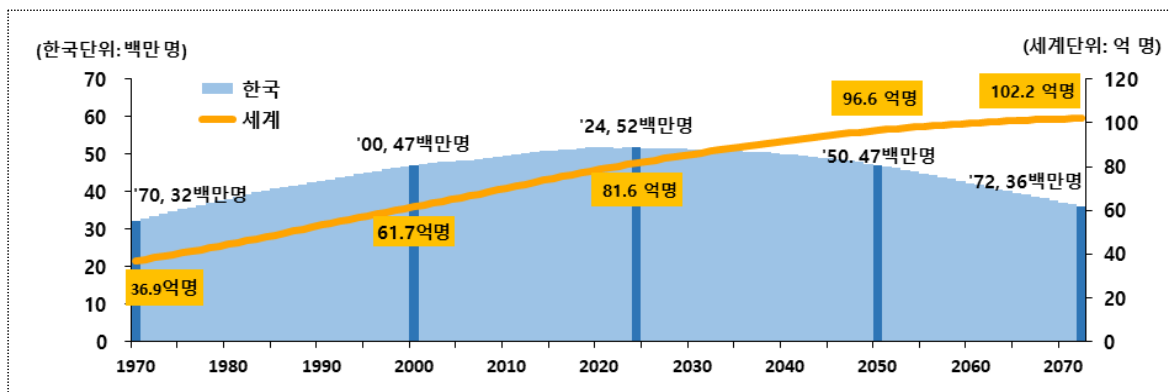
순위 ¹⁾	1970년		2000년		2023년	
	국가(지역)	합계출산율	국가(지역)	합계출산율	국가(지역)	합계출산율
1	핀란드	1.82	마카오	0.93	마카오	0.66
2	크로아티아	1.88	홍콩	1.03	홍콩	0.72
3	체코	1.92	우크라이나	1.11	한국	0.72
4	스웨덴	1.92	체코	1.15	생바르텔레미	0.80
5	저지	1.93	러시아	1.19	타이완	0.87
6	덴마크	1.96	스페인	1.21	푸에르토리코	0.94
7	라트비아	1.96	몬서래트	1.23	싱가포르	0.94
8	룩셈부르크	1.97	라트비아	1.24	우크라이나	0.98
9	세르비아	1.97	이탈리아	1.25	중국	1.00
10	헝가리	1.98	슬로베니아	1.25	영령버진아일랜드	1.05
	한국 ²⁾	4.53(90)	한국 ²⁾	1.48(32)	한국 ²⁾	0.72(3)

※ 주1) 236개 국가(지역)를 대상으로 작성 (교황청 제외)

주2) 괄호 안은 순위

※ 자료: 통계청, 2022년 기준 장래인구추계를 반영한 세계와 한국의 인구현황 및 전망 (2024.9.23.)

《 세계와 한국의 인구 추이 》



※ 자료: 통계청, 2022년 기준 장래인구추계를 반영한 세계와 한국의 인구현황 및 전망 (2024.9.23.)

「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,⁵⁾ 2024년 12월 기준 부산시 동구, 서구, 영도구 등 89개 시·군·구가 인구감소지역으로 지정되어 있음.

《 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>

- 5) 「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 행정안전부장관이 지정·고시하는 지역을 말한다.
- ② 행정안전부장관은 제1항에 따라 인구감소지역을 지정하려는 경우에는 관계 중앙행정기관의 장 및 관계 시·도지사(이하 “시·도지사”라 함)와 협의해야 한다.
- ③ 시·도지사는 제2항에 따른 협의를 위하여 의견을 제출하려는 경우에는 미리 해당 시·도에 속한 시·군·구의 장의 의견을 들어야 한다.

이에 개정안은 국회의원지역구 획정에 반영하는 사항에 현행 “농산어촌의 지역대표성” 외에 “「지방자치분권 및 지역균형발전에 관한 특별법」에 따른 인구감소지역”도 추가하려는 것으로 국회의원지역구 획정에 인구감소지역의 특수성까지 반영하여 지역대표성을 확보⁶⁾하도록 하는 개정안의 취지는 타당하다고 보임.

다만, 우리나라 선거구 간 인구 비율은 지난 1990년대 중반 헌법재판소의 개입⁷⁾ 이후 인구 최대선거구와 최소선거구 사이의 인구편차가 4:1(1995년), 3:1(2001년),⁸⁾ 2:1(2014년)⁹⁾까지 감소하여 왔는데, 제21대 및 제22대 국회의원선거구획정위원회 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 보완¹⁰⁾도 검토할 필요가 있을 것임.

6) 지역구획정에서 인구감소지역을 고려하지 않으면 해당 지역의 주민들이 정치적 대표성을 충분히 확보하지 못할 우려가 있음.

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

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

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

10) 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 수밖에 없으므로 영국, 덴마크, 캐나다 등의 국가에서처럼 면적을 선거구획정에 실질적으로 반영할 수 있도록 하는 방안을 고려하자는 것임.(김종갑·허석재, “제21대 총선 선거구획정의 특징과 개선과제”. 국회입법조사처 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 의원정수

《 국회의원선거구획정위원회의 보고서 내용 》

제21대 국회의원선거구획정위원회 보고서 중 건의문 내용

2. 농산어촌의 지역대표성 반영 위한 구체적 획정기준 마련

헌법재판소의 헌법상의 요청인 평등선거의 원칙에 비추어 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 국회의원선거구획정위원회 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

를 확대하자는 주장도 있음.(정연주, “현행 국회의원선거제도의 비례성 증대방안”, 법제연구 제52호, 2017. p.21.)

참고로, 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