



공직선거법 일부개정법률안

검 토 보 고

〈선거구 및 선거제도 관련 개선〉

- 송옥주의원 대표발의(의안번호 제2216018호)
- 정혜경의원 대표발의(의안번호 제2216188호)
- 윤준병의원 대표발의(의안번호 제2216218호)
- 이상휘의원 대표발의(의안번호 제2216233호)
- 용혜인의의원 대표발의(의안번호 제2216301호)
- 김성원의의원 대표발의(의안번호 제2216316호)
- 임미애의원 대표발의(의안번호 제2216342호)

2026. 3.

행 정 안 전 위 원 회

전 문 위 원 조 문 상

목 차

I . 제안경위	1
II . 제안이유 및 주요내용	3
III . 총괄 검토의견	10
IV . 개별 검토의견	21

I. 제안경위

1. 송옥주의원안

가. 제 안 자 : 송옥주의원 등 12인

나. 제 안 일 : 2026. 1. 14.

다. 회 부 일 : 2026. 1. 15.

2. 정혜경의원안

가. 제 안 자 : 정혜경의원 등 12인

나. 제 안 일 : 2026. 1. 21.

다. 회 부 일 : 2026. 1. 22.

3. 윤준병의원안

가. 제 안 자 : 윤준병의원 등 10인

나. 제 안 일 : 2026. 1. 22.

다. 회 부 일 : 2026. 1. 23.

4. 이상희의원안

가. 제 안 자 : 이상희의원 등 10인

나. 제 안 일 : 2026. 1. 22.

다. 회 부 일 : 2026. 1. 23.

5. 용혜인의원안

가. 제 안 자 : 용혜인의원 등 16인

나. 제 안 일 : 2026. 1. 23.

다. 회 부 일 : 2026. 1. 26.

6. 김성원의원안

가. 제 안 자 : 김성원의원 등 10인

나. 제 안 일 : 2026. 1. 26.

다. 회 부 일 : 2026. 1. 27.

7. 임미애의원안

가. 제 안 자 : 임미애의원 등 10인

나. 제 안 일 : 2026. 1. 27.

다. 회 부 일 : 2026. 1. 28.

Ⅱ. 제안이유 및 주요내용

1. 송옥주의원안

현행법은 시·도별 자치구·시·군의회의 의원 총정수를 별표 3으로 정하고 있으며, 각 자치구·시·군의회의 의원정수는 해당 시·도의 총정수 내에서 자치구·시·군의원선거구획정위원회의 선거구획정을 거쳐 시·도조례로 정하도록 하고 있어 ‘총량제’를 택하고 있는 것으로 볼 수 있음.

총량제는 선거마다 동일하게 정해진 정수가 아니고, 선거 직전에 인구수를 고려하여 재산정하여 정한 숫자에서 자치구·시·군의회의가 나눠 갖게 되므로, 단기간에 인구가 폭증한 지역들은 시·도 전체 정수 총량 때문에 필요한 자치구·시·군의회의 의원수의 확보가 어렵다는 지적이 있음. 이러한 지역의 경우 자치구·시·군의회의 의원 1인당 대표하는 주민수가 현저히 높아 주민대표성이 약화되는 측면이 있으므로, 각 자치구·시·군의회의에서 충분한 의석수를 확보하기 위해서는 총량제를 폐지할 필요가 있다는 의견이 있음.

이에 자치구·시·군의회의 의원정수에 관한 ‘총량제’를 폐지하고, 자치구·시·군의 인구(자치구·시·군 의원선거의 선거권이 있는 외국인을 포함한다)가 25만명 이상인 경우 인구 3만5천명 마다 자치구·시·군의회의 의원정수를 최소 1명씩 추가하되, 개정규정에 따라 산정한 자치구·시·군의회의 의원정수가 이 법 시행 당시 자치구·시

· 군의회 의원 정수에 미달할 경우 현재 정수를 유지하도록 함으로써 자치구·시·군 의회의 주민대표성을 증진하고자 함(안 제23조제1항 삭제, 같은 조 제2항 신설).

2. 정혜경의원안

현행법은 비례대표지방의회 의원의 비율을 전체 의원정수의 10%로 정하고 있으며, 비례대표지방의회 의석할당정당을 유효투표총수의 100분의 5 이상을 득표한 정당으로 제한하고 있음. 또한, 광역의회의 지역구당 의원정수는 1인으로, 기초의회의 지역구당 의원정수는 2~4인으로 하고 있음.

하지만 이와 같은 의석 배분 방식이 다수당의 당선으로 고착화되고, 소수정당의 의회진입을 막아 정치적 다양성을 보장하지 못한다는 의견이 있음. 또한, 정당 득표비율과 의석 비율 간의 불비례 현상이 지속적으로 발생하고 있어 현 선거제가 민심을 온전히 반영하지 못한다는 비판이 있음.

이에 대한 개선방안으로 2022년 제8회 지방선거에서 30개 선거구에 한정하여 3~5인 선거구제를 시범실시하였음. 선거결과 시범실시 선거구에서 소수정당 후보 당선율이 늘어난 효과를 확인하였음.

시범실시 효과를 반영하여 광역의회 및 기초의회에 3~5인 선거구제를 적용하고(안 제26조), 비례대표의원 정수를 10%에서 20%로 상향하고(안 제22조 및 제23조) 비례대표지방의회 의석 배분 요건을

5%에서 3%로 하향하여 정치적 다양성을 보장하고, 민심을 충실히 답을 수 있도록 함.(안 제190조).

3. 윤준병의원안

현행법에 따라 시·도별 지역구시·도의원의 총 정수는 그 관할구역 안의 자치구·시·군수의 2배수로 하되, 인구·행정구역·지세·교통 등의 조건을 고려하여 100분의 20의 범위에서 조정할 수 있도록 규정하고 있음.

그러나 현행 시·도의원 정수 산정기준은 인구나 면적이 비슷한 시·도 간에도 행정구역 세분화와 조정비율에 따라 의원정수의 차이가 발생하여 지역 간 정수 불평등의 원인이 되고 있으며, 최소 정수 배정기준인 ‘인구 5만명’이 지방의 인구 위기 현실을 제대로 반영하지 못하여 농어촌 등 인구감소지역의 정치적 대표성을 약화시키므로 이에 대한 개선이 필요하다는 지적이 제기되고 있음.

이에 시·도별 지역구시·도의원정수를 산정함에 있어 그 관할구역 내 하나의 자치구·시·군을 대표하는 지역구시·도의원을 최소 1명 이상 두도록 명확히 규정하고, 시·도별 지역구시·도의원 정수 산정 기준 중 인구·행정구역·지세·교통·농산어촌의 지역대표성, 그 밖의 조건을 고려하여 100분의 30의 범위에서 조정할 수 있도록 하며, 이 경우 시·도별 지역구시·도의원의 총 정수 간의 형평성을 맞추어 조정하도록 함으로써 지역의 대표성을 내실 있게 반영할 수

있는 합리적인 지역구시·도의원 정수 산정기준을 마련하려는 것임.

또한 지방의회의 정당별·직능별 참여를 확대하기 위하여 비례대표시·도의원 및 비례대표자치구·시·군의원정수를 기존 10%에서 15%로 상향조정하려는 것임(안 제22조 등).

4. 이상회의원안

현행법은 인구가 5만명 미만인 자치구·시·군의 지역구시·도의원정수는 최소 1명으로 한다고 규정하여 자치구·시·군 당 최소 1명의 시·도의원을 보장하고 있음.

그런데 최근 헌법재판소가 전북특별자치도의회의원 선거구역 내 장수군 선거구에 대하여 인구편차 상하 50%(인구비례 3:1)를 벗어나 투표가치의 평등을 침해하였다는 이유로 헌법불합치 결정을 내림에 따라 시·군 당 시·도의원 최소 1명 보장 규정이 그대로 유지되기 어려워진 상황임. 이에 따라 농산어촌 등 인구감소지역이나 도서 지역에 위치한 시·군의 경우에는 단독 시·도의원선거구 유지가 어려워지고, 인근 선거구와의 통합 가능성이 거론되고 있음.

현재 지역소멸이 가속화되고 있는 상황에서 지역소멸을 방지하고 지역균형발을 위해서는 시·도의원선거구 획정과정에서 ‘인구 대표성’ 못지않게 ‘지역 대표성’이 중요하게 고려되어야 한다는 지적이 있음. 특히, 인구감소지역이나 도서 지역의 경우 인구소멸을 방지하고, 지역의 특수성을 고려하여 최소 대표성이 보장될 수 있도록 일

부 예외규정의 마련이 필요함.

이에 헌법재판소의 결정 취지에 맞게 인구 5만명 미만 자치구·시·군의 시·도의원 최소 1명 보장 규정을 삭제하고, 시·도의원지역구 간 인구편차 기준(상하 50%)을 명시하되, 인구감소지역 및 도서 지역의 경우에는 중앙선거관리위원회규칙으로 정하는 범위에서 인구편차 기준을 일부 완화할 수 있도록 함으로써 인구편차 기준의 획일적 적용에 따른 불합리함을 방지하고, 농산어촌 및 도서 지역의 지역대표성을 확보하려는 것임(안 제22조제1항 단서 삭제, 제26조제1항제2호).

5. 용혜인의원안

제안이유

현행 지방의회의원 선거제도는 비례대표 시·도의원 및 자치구·시·군의원 정수를 지역구 시·도의원 및 자치구·시·군의원 정수의 100분의 10으로 하고 있음. 또 비례대표 후보자를 당선자로 인정하는 최소 득표율을 100분의 5로 정하고 있음.

그러나 이와 같은 낮은 수준의 비례대표 의석수와 높은 수준의 비례대표 의석이 할당되는 최소 득표율 기준은 과도한 사표(死票)를 발생시키고 정당 득표율과 의석수 간의 괴리를 야기하여 유권자의 표심을 왜곡한다는 비판을 받아왔음.

이에 따라 비례대표 시·도의원 및 자치구·시·군의원 정수의 비율을 100분의 30으로 상향하고 비례대표 의석 배분 기준(봉쇄조항)

을 100분의 3으로 완화하려는 것임.

주요내용

가. 비례대표 시·도의원 정수를 지역구 시·도의원정수의 100분의 10에서 100분의 30으로 상향함(안 제22조제4항).

나. 비례대표 자치구·시·군의원 정수를 지역구 자치구·시·군의원 정수의 100분의 10에서 100분의 30으로 상향함(안 제23조제3항).

다. 비례대표 지방의회의원 의석 배분 기준을 유효투표총수의 100분의 5에서 100분의 3으로 하향함(안 제190조의2제1항 및 제3항).

6. 김성원의원안

지방의회는 지역 주민의 삶을 가장 가까이에서 대변하는 헌법상의 기관으로서 지역의 규모와 특성을 균형있게 반영하여야 하지만 현행 법은 자치구 시·군·도의원의 최소 정수를 인구 5만명을 기준으로 차등화하고 있어 최근의 인구감소와 지역 소멸위험으로는 구조적 변화를 충분히 반영하지 못하고 있는 실정임.

특히 농어촌 및 인구감소지역의 경우 인구 기준을 충족하지 못함으로써 대표성이 약화되고 광역의회 차원에서의 정책 발언권이 상대적으로 축소되는 문제가 발생하고 있음.

이에 인구 기준을 5만명에서 4만명으로 합리적으로 조정함으로써 급격한 인구 변화 속에서도 지방의회의 대표성과 기능을 안정적으로

유지하고, 지역 여건에 부합하는 탄력적인 지방자치 운영의 제도적 기반을 마련하고자 함(안 제22조제1항).

7. 임미애의원안

현행법에 따른 기초의회 선거제도에 따르면 선거구의 크기는 2인 이상 4인 이하이고, 의회최소정수는 7인, 비례대표의원정수는 지역구 의원정수의 10%로 규정하고 있음.

이러한 조건에서 일당독점 체제가 강한 지역에서 2인 선거구는 소수정당의 의회 진출을 가로막는 구조적 원인이 되고 있으며, 그 결과 의회가 집행부를 견제하는 본연의 역할을 다하지 못하고 다양성과 경쟁이 저하된 채 지역 정치의 활력이 사라지고 있음.

또한 지방소멸의 위기가 현실화되는 상황에서 소멸위기 지역의 기초의회는 최소정수로 운영되고 있으며, 이 경우 비례의석이 한 석에 불과해 정당투표의 의미를 상실하고 있음.

이에 기초의회 선거구를 3인 이상으로 확대하고 최소정수를 9인으로 확대하는 한편 비례대표 정수를 30%로 확대하면서 연동형 비례대표제를 도입하여 기초의회의 정치적 다양성을 강화하고 지역 정치의 활력을 개선하고자 함(안 제23조 등).

Ⅲ. 총괄 검토의견

1. 현행 지방선거 선거구(제) 및 선거구 확정

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

선거구제는 소선거구제와 중선거구제, 대선거구제로 구분할 수 있는데, 소선거구제는 1개 지역구당 1명의 대표를, 중선거구제는 지역구당 2~4명의 대표를, 대선거구제는 5명 이상의 대표를 선출하는 것으로, 2명 이상의 대표를 선출한다는 의미에서 소선거구제와 대비되는 개념으로 중대선거구제도 활용되고 있음.

이처럼 중선거구제와 대선거구제를 구분하기도 하고, 중대선거구제로 통합하여 보기도 하지만 중선거구제와 대선거구제를 구분하는 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.²⁾

즉, 중선거구제는 소수당에 유리하고 다수당에 불리하며, 지역의 광역화로 선거비용이 많이 들고, 선거간섭, 매수 등 부정선거를 막기

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

2) 김철수, 헌법학개론, 2006,

어렵다는 점이 지적됨. 다만, 선거구제에 관한 실질적인 혹은 현실 정치적인 논의에서는 중선거구제와 대선거구제를 구분하지 않고 ‘중대선거구제’로 통합하여 논의하는 것이 일반적임.³⁾

《 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

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

지방의회의원선거구는 시·도의회의원지역선거구의 경우 그 명칭과 관할구역은 현행법 [별표2]에 규정되어 있고, 자치구·시·군의원지역구의

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

4) 참고로, 제8회 전국동시지방선거(2022.6.) 자치구·시·군의원선거에서 서울 서초구, 동대문구, 논산시, 계룡시 등 11개 선거구에서 3~5인 중대선거구제를 시범 실시한바 있음.

총 정수는 현행법 [별표3]에서 규정하되, 구체적인 명칭·구역 및 개별 지역별 의원정수는 개별 자치구·시·군이 속하는 시·도의 조례로 규정하도록 하고 있음.

다만, 세종특별자치시와 제주특별자치도의 경우 「공직선거법」이 아닌 개별 각 법률, 즉, 「세종특별자치시 설치 등에 관한 특별법」,⁵⁾ 「제주특별자치도 설치 및 국제자유도시 조성을 위한 특별법」⁶⁾에 시·도

5) 「세종특별자치시 설치 등에 관한 특별법」 제19조(공직선거 특례) ① 이 법에 따른 시장 및 시의회의원 선거에 관한 사항은 이 법과 「공직선거법」에서 따로 규정한 것을 제외하고는 「공직선거법」에 따른 시·도지사선거와 시·도의회의원선거에 관한 규정을, 세종특별자치시교육감선거에 관한 사항은 이 법과 「지방교육자치에 관한 법률」에서 따로 규정한 것을 제외하고는 「지방교육자치에 관한 법률」에 따른 교육감선거에 관한 규정을 각각 준용한다.

② 지역선거구시의회의원(이하 이 조에서 “지역구시의원”이라 한다)의 정수는 「공직선거법」 제22조 제1항 및 제3항에도 불구하고 18명으로 한다.

③ 시의회의 비례대표의원 정수는 「공직선거법」 제22조제4항에도 불구하고 제2항에 따른 지역구시의원 정수의 100분의 10으로 한다. 이 경우 단수는 1로 본다.

④ 시의회의원 지역선거구의 공정한 획정을 위하여 세종특별자치시에 시의회의원선거구획정위원회를 두며, 「공직선거법」 제24조의3에 따른 자치구·시·군의원선거구획정위원회의 규정은 시의회의원선거구획정위원회에 관한 사항에 대하여 준용한다.

⑤ 시의회의원 지역선거구는 인구·면적·구역·교통, 그 밖의 조건을 고려하여 획정하되, 시의회의원 지역선거구의 명칭과 관할구역은 「공직선거법」 제26조 및 같은 법 별표 2에도 불구하고 시의회의원선거구획정위원회가 정하는 바에 따라 시조례로 정한다.

⑥ 제5항에 따라 시의회의원 지역선거구를 획정하는 경우 하나의 읍·면·동의 일부를 분할하여 다른 시의회의원 지역선거구에 속하게 할 수 없다.

⑦ 제1항에 따라 「공직선거법」에 따른 시·도지사선거에 관한 규정을 준용(세종특별자치시교육감선거는 「지방교육자치에 관한 법률」에 따라 준용하는 경우를 말한다)하는 경우 다음 각 호에 따른다.

1. 「공직선거법」 제48조제2항에 따른 선거권자의 추천은 300명 이상 500명 이하로 한다.

2. 삭제

3. 「공직선거법」 제61조의2제1항에 따른 정당선거사무소는 세종특별자치시의 관할구역 안에 1개소를 둘 수 있다.

4. 「공직선거법」 제62조제2항에 따라 선거사무소에 둘 수 있는 선거사무원 수는 세종특별자치시의 관할구역 안의 읍·면·동 수의 3배수에 5를 더한 수 이내로 한다.

5. 「공직선거법」 제71조제2항에 따른 지역방송시설에는 세종특별자치시의 관할구역을 방송권역으로 하는 인접한 시·도 안에 있는 방송시설을 포함한다.

6. 삭제

6) 「제주특별자치도 설치 및 국제자유도시 조성을 위한 특별법」 제36조(도의회의원의 정수에 관한 특례) ① 제주특별자치도의회의원(이하 “도의회의원”이라 한다)의 정수(제64조에 따른 교육의원 5명을 포함한다)는 「공직선거법」 제22조제1항·제3항 및 제4항에도 불구하고 45명 이내에서 제38조에 따른 도의회의원 선거구 획정위원회의 정하는 바에 따라 도조례로 정한다.

② 도의회의 비례대표의원정수는 「공직선거법」 제22조제4항에도 불구하고 제1항에 따른 의원정수

의원 정수를 규정하고 있고 각 개별법에 따라 선거구 획정이 이루어지고 있음.

따라서 세종특별자치시와 제주특별자치도는 각 개별법(의원 정수 증·감시 법률 개정 필요)에 따라, 이를 제외한 시·도의회의원지역선거구의 경우 그 명칭 및 관할구역을 정하는 「공직선거법」 [별표2]를 국회에서 개정하면 선거구 획정이 완료되고, 자치구·시·군의원지역구의 경우 지역별 총 정수를 국회에서 확정된 뒤 각 시·도에 설치되어 있는 자치구·시·군의원선거구획정위원회가 그 정수 범위 내에서 각 자치구·시·군지역별 선거구획정안을 시·도지사에게 제출하여 조례를 개정함으로써 선거구 획정이 완료됨.

《 지방의회 선거구 획정 관련 개정 필요 법률 현황 》

구분	개정법률
시·도의회	「공직선거법」 [별표2]
자치구·시·군의회	「공직선거법」 [별표3]

(제64조에 따른 교육의원은 제외한다)의 100분의 20 이상으로 하고, 제38조에 따른 도의회의원 선거구 획정위원회가 정하는 바에 따라 도조례로 정한다. 이 경우 소수점 이하의 수는 0으로 본다.

제37조(도의회의원 지역선거구에 관한 특례) ① 도의회의원 지역선거구는 인구·행정구역·지세·교통과 그 밖의 조건을 고려하여 획정하되, 그 도의회의원 지역선거구의 명칭과 관할구역은 「공직선거법」 제26조 및 같은 법 별표 2에도 불구하고 제38조에 따른 도의회의원 선거구 획정위원회가 정하는 바에 따라 도조례로 정한다.

② 제1항에 따라 도의회의원 지역선거구를 획정하는 경우 행정시의 관할구역의 일부를 분할하거나 하나의 읍·면·동의 일부를 분할하여 다른 도의회의원 지역선거구에 속하게 할 수 없다.

제38조(도의회의원 선거구 획정위원회) ① 도의회의원 지역선거구의 공정한 획정을 위하여 제주자치도에 도의회의원 선거구 획정위원회를 둔다.

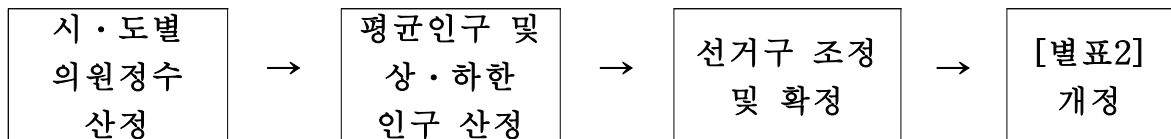
② 도의회의원 선거구 획정위원회에 관한 사항은 「공직선거법」 제24조의3에 따른 자치구·시·군의원선거구획정위원회의 규정을 준용한다.

제주도의회 정수 및 구성	「제주특별자치도 설치 및 국제자유도시 조성을 위한 특별법」 제36조 등
세종시의회 정수 및 구성	「세종특별자치시 설치 등에 관한 특별법」 제19조 등
예비후보자 기간 경과시 후원회 등	「정치자금법」 부칙(각종 경과조치) 등

2. 시·도의회의원 선거구획정 기준 및 절차

시·도의회의원지역선거구는 ① 시·도별 의원정수를 산정하고, ② 산정된 의원정수를 바탕으로 의원 1인당 평균인구(이하 “평균인구”) 및 상·하한 인구를 정하며, ③ 이를 바탕으로 개별적인 선거구 조정 및 [별표2] 개정 등 확정 절차를 거쳐 확정됨.

《 시·도의회의원 선거구 획정 절차 》



출처: 행정안전부

먼저 시·도별 의원정수는 시·도별 시·군·구(또는 국회의원 지역구)수의 2배수를 바탕으로 산정되는데, 하나의 시·군·구에 2 이상의 국회의원 지역구가 있는 경우(ex A시 甲/乙 선거구) 시·군·구가 아닌 국회의원지역구를 기준으로 하여 2배수로 산정되며, 산정된 2배수는 인구·행정구역·지세 등을 고려하여 100분의 20 범위에서 조정할 수 있음.

다음으로, 시·도별 인구를 앞에서 산정된 의원정수로 나누어 평균인구를 산출하고, 헌법재판소가 판결⁷⁾을 통해 제시한 인구 편차 3:1(평균인구에서 상·하한 50% 기준) 기준으로서 평균인구의 $\pm 50\%$ 인 상·하한 인구를 산출하며, 해당 상·하한 인구를 기준으로 해당 시·도 내에서 상·하한 인구 기준에 초과 또는 미달하는 선거구를 도출함.

개별 선거구 조정은 인접 선거구와 읍·면·동을 교환하여 인구편차를 우선적으로 해결하되, 불가능할 경우 선거구를 분할 또는 통합하는 방식으로 이루어짐. 다만, ① 산정된 의원정수가 19명 미만인 되는 광역시 및 도의회는 그 정수를 19명으로 하며, ② 인구가 5만명 미만인 자치구·시·군의 지역구시·도의원정수는 최소 1명으로 하고, 인구가 5만명 이상인 자치구·시·군의 지역구시·도의원정수는 최소 2명으로 하는 등 현행법상의 예외도 함께 고려되어야 함(법 제22조제1항 단서).

개별적인 선거구조정을 거친 이후 해당 조정안에 따라 시·도의회의원 지역구 명칭 및 선거구를 확정하게 되고, 확정안에 따라 국회는 공직선거법 [별표2]를 개정하여 시·도의회의원에 대한 선거구를 확정하게 됨.

참고로, 작년 10월 헌법재판소는 전북특별자치도의회의원 선거구 중 장수군 선거구 인구수(21,756명)가 전북특별자치도의회 선거구 평균인

7) 헌재 2018. 6. 28. 2014헌마189, 판례집 30-1하, 627

구(49,765명)의 하한(평균인구의 50%=24,883명)에 미치지 못하여, 헌법상 허용한계를 벗어난 선거구라 판단하였고, 이에 장수군 선거구와 불가분의 일체를 이루는 전북특별자치도의회의원 선거구 전체에 대해 헌법불합치 판결을 한 바 있으며, 헌법불합치 판결에 따른 선거구구역표 개정시한은 2026년 2월 19일까지임.⁸⁾

3. 자치구·시·군의회의원 선거구획정 기준 및 절차

자치구·시·군의회의원의 경우 해당 시·도 및 자치구·시·군 인구 증가, 지역대표성 등을 고려하여 그 정수를 확정하고, 총 정수를 바탕으로 시·도 내 자치구·시·군의원선거구획정위원회에서 구체적인 지역별 정수를 정하여 조례를 개정함으로써 최종 선거구가 확정됨.

다만, 선거구획정과 별개로 지난 제8회 지방선거에서는 11개 선거구(서울특별시서초구갑국회의원선거구, 서울특별시동대문구을국회의원선거구, 서울특별시성북구갑국회의원선거구, 서울특별시강서구을국회의원선거구, 경기도용인시정국회의원선거구, 경기도남양주시병국회의원선거구, 경기도구리시국회의원선거구, 인천광역시동구미추홀구갑국회의원선거구, 대구광역시수성구을국회의원선거구, 광주광역시광산구을국회의원선거구 및 충청남도논산시계룡시금산군국회의원선거구)는 중대선거구 확대

8) 헌재 2025. 10. 23. 2022헌마1247, 공보 349, 1008

시범 실시 지역으로 지정되어, 하나의 자치구·시·군의원지역구에서 선출하는 자치구·시·군의원정수가 현행 2인 이상 4인 이하에서 3인 이상 5인 이하로 정해진 바 있음.

4. 제9회 동시지방선거 선거구획정 쟁점

제9회 전국동시지방선거를 앞두고 이루어지는 지방의회의원 선거구 획정에서는 다음과 같은 쟁점이 있을 것으로 보임.

첫째, 헌법재판소의 인구편차 기준에 따라 헌법불합치 판결을 받은 전북특별자치도 외 헌법불합치 우려가 있는 선거구 조정 또는 관련 조항 개정 등의 논의가 필요함.

행정안전부의 추계에 따르면, 전북특별자치도 장수군 외에 인구편차 기준 하한에 미달될 것으로 예상되는 기초자치단체는 부산광역시 중구, 대구광역시 군위군, 인천광역시 옹진군, 경기도 연천군, 전북특별자치도 무주군, 경상북도 영양군·울릉군, 경상남도 의령군 등 9개 지역으로 해당 기초자치단체는 인구 기준 미달에도 불구하고, 현행 법상 5만 미만인 기초자치단체에도 1명의 광역의회의원 정수를 부여하도록 한 특례조항에 의해 선거구로 설정되었는 바,⁹⁾ 해당 지역의

9) 「공직선거법」 제22조(시·도회의의 의원정수) ① 시·도별 지역구시·도의원의 총 정수는 그 관할구역안의 자치구·시·군(하나의 자치구·시·군이 2 이상의 국회의원지역구로 된 경우에는 국회의원지역구를 말하며, 행정구역의 변경으로 국회의원지역구와 행정구역이 합치되지 아니하게 된 때에는 행정구역을 말한다)수의 2배수로 하되, 인구·행정구역·지세·교통, 그 밖의 조건을 고려하여 100분의 20의 범위에서 조정할 수 있다. 다만, 인구가 5만명 미만인 자치구·시·군의 지역구시·도의원정수는 최소 1명으로 하고, 인구가 5만명 이상인 자치구·시·군의 지역구시·도의원정수는 최소 2명으로 한다.

선거구획정 방식에 대한 논의뿐만 아니라 최소정수 보장 조항에 대한 개정 여부 등의 논의가 필요할 것으로 보임.

《 헌법불합치 우려 기초자치단체 》

(단위 : 명, 인구 2025년 10월 기준)

시·도	인구 (A)	선거구 수 (B)	평균인구 (C=A/B)	상한 (D=C*1.5)	하한 (E=C*0.5)	해당 시·군·구	인구
부산(1)	3,249,323	42	77,365	116,047	38,683	중구	36,783
대구(1)	2,358,614	30	78,620	117,930	39,311	군위군	22,341
인천(1)	3,063,332	36	85,093	127,638	42,547	옹진군	19,655
경기(1)	13,786,196	141	97,774	146,661	48,888	연천군	41,402
전북(2)	1,728,726	36	48,020	72,030	24,011	무주군	22,837
						장수군	20,396
경북(2)	2,514,002	54	46,556	69,833	23,278	영양군	15,475
						울릉군	8,766
경남(1)	3,214,134	58	55,423	83,134	27,712	의령군	24,661

출처: 행정안전부

둘째, 지방의회의원 선거구 획정 인구기준일 확정이 필요함. 국회의원 선거의 경우 선거구 획정의 기준이 되는 인구를 결정하는 기준일이 선거일 전 15개월이 속하는 달의 말일로 현행법에 명확하게 규정되어 있으나, 지방의회의원선거의 경우 해당 사항이 현행법에 규정되어 있지 않고, 특정 시점의 인구를 그 기준으로 설정하느냐에 따라 선거구 획정 구역표가 달라질 수 있어, 기준일에 대한 논의가 별도로 요구됨.¹⁰⁾

10) 제7회 전국동시지방선거(2018. 6. 13.) 및 제8회 전국동시지방선거(2022. 6. 1.)에서는 선거구 획정을 위한 인구 기준 시점으로 관례적으로 선거일 전년도 10월 말 기준 인구(각각 17년 10월말, 21년 10월말)를 적용하여 왔음.

셋째, 대전·충남, 광주·전남 등 광역자치단체 간 행정구역 통합 추진에 따른 지방의회의원 선거구 획정 기준과 방식에 대한 논의가 필요함. 특히, 행정구역 통합외 선거구 통합 방식에 따라 선거구 평균 인구를 산정하는 기준이 문제되는바, 산정 기준을 현행 시·도별로 각각 유지할 것인지, 아니면 새로 출범하는 특별시를 기준으로 인구와 선거구 수를 합산하여 새롭게 산정할 것인지에 따라 선거구 조정 범위와 대표성, 인구편차 기준 등에 중대한 차이가 발생할 수 있다는 점을 참고할 필요가 있음.

넷째, 지방의회의원 선거구 획정 관련 부칙을 통해 관례적으로 인정되어 온 특례의 계속적 적용 여부에 대한 논의가 필요함. 인구편차 조정과 시·도의원정수 확보를 위해 지역구 시·도의원 기본정수 산정 특례 및 읍·면·동 분할 특례가 반복적으로 적용되어 왔는바,¹¹⁾ 이는

11) 「공직선거법」 부칙<제18841호, 2022.4.20.>

제2조(지역구시·도의원정수에 관한 특례) 2022년 6월 1일 실시하는 임기만료에 따른 지방의회의원선거에서는 제22조제1항에도 불구하고 서울특별시 중구성동구을국회의원지역구에 속하는 성동구지역, 부산광역시 북구강서구을국회의원지역구에 속하는 북구지역, 인천광역시 동구미추홀구갑국회의원지역구에 속하는 미추홀구지역, 광주광역시 동구남구을국회의원지역구에 속하는 남구지역, 강원도 춘천시철원군화천군양구군을국회의원지역구에 속하는 춘천시지역, 전라남도 순천시광양시곡성군구례군을국회의원지역구에 속하는 순천시지역, 경상북도 포항시남구울릉군국회의원지역구에 속하는 포항시지역을 각각 1개의 국회의원지역선거구로 간주하여 지역구시·도의회의원정수를 산정한다.

제3조(지역구시·도의원 선거구획정에 관한 특례) 2022년 6월 1일 실시하는 임기만료에 따른 지역구지방의회의원선거(보궐선거등을 포함한다)에서는 제26조제3항에도 불구하고 선거구의 인구편차를 줄이기 위하여 경기도 화성시 봉담읍 일부를 분할하여 각각 화성시제1선거구와 화성시제6선거구에, 강원도 영월군 영월읍 일부를 분할하여 각각 영월군제1선거구와 영월군제2선거구에, 충청남도 아산시 배방읍 일부를 분할하여 각각 아산시제4선거구와 아산시제5선거구에, 전라남도 순천시 해룡면 일부를 분할하여 각각 순천시제7선거구와 순천시제8선거구에, 전라남도 광양시 중마동 일부를 분할하여 각각 광양시제3선거구와 광양시제4선거구에, 전라남도 장흥군 장흥읍 일부를 분할하여 각각 장흥군제1선거구와 장흥군제2선거구에, 경상북도 포항시북구 장량동 일부를 분할하여 각각 포항시제4선거구와 포항시제5선거구에, 경상남도 양산시 물금읍 일부를 분할하여 각각 양산시제1선거구와 양산시제2선거구에, 경상남도 거창군 거창읍 일부를 분할하여 각각 거창군제1선거구와 거창군제2선거구에 속하게 할 수 있다.

법률상 예외에 해당한다는 점에서 향후에도 동일한 방식으로 인정할 것인지에 대한 정책적 판단이 요구됨. 특히 특례 적용 여부에 따라 의원정수 산정 결과가 달라질 수 있고, 읍·면·동 분할 역시 원칙적 금지¹²⁾에도 불구하고 인구편차 기준을 충족시키기 위한 예외적 필요성, 제도의 예측가능성 확보 등을 위해 시행되어 온 점 등을 감안하여 종합적인 논의가 필요할 것으로 보임.

12) 「공직선거법」 제26조(지방의회의원선거구의 획정) ③ 제1항 또는 제2항의 규정에 따라 시·도의원지역구 또는 자치구·시·군의원지역구를 획정하는 경우 하나의 읍·면(「지방자치법」 제7조제3항에 따라 행정면을 둔 경우에는 행정면을 말한다. 이하 같다)·동(「지방자치법」 제7조제4항에 따라 행정동을 둔 경우에는 행정동을 말한다. 이하 같다)의 일부를 분할하여 다른 시·도의원지역구 또는 자치구·시·군의원지역구에 속하게 하지 못한다.

IV. 개별 검토의견

1. 지역구 시·도의회의원 최소정수 기준 및 조정범위 조정 등

윤준병의원안은 시·도별 지역구시·도의원 정수 산정에서 농산어촌의 지역대표성을 고려하되, 현행 100분의 20에서 100분의 30의 범위로 정수 조정 범위를 확대하며, 이 경우 시·도별 지역구시·도의원의 총 정수 간의 형평성을 맞추어 조정하도록 하고, 시·도별 지역구시·도의원정수를 산정함에 있어 그 관할구역 내 하나의 자치구·시·군을 대표하는 지역구시·도의원을 최소 1명 이상 두도록 하며,

이상희의원안은 지역구시·도의원 최소 정수 배정기준 자체를 삭제하는 반면, 김성원의원안은 최소 정수 배정기준을 인구 현행 ‘5만명’에서 ‘4만명’으로 변경하려는 것임.

현행	윤준병의원안	이상희의원안	김성원의원안
제22조(시·도의회의원정수) 〈신설〉	제22조(시·도의회의원정수) ① 시·도별 지역구시·도의원정수를 산정함에 있어 그 관할구역 내 하나의 자치구·시·군을 대표하는 지역구시·		

②

--인구 · 행정구역 · 지세 · 교통 · 농 산 어 촌 의 지역대표성---

--100분의 30의

[illegible]

①

인구가

4만 명

③ 제1항 및 제2항에도-----

② ~ ④ (현행
과 같음)

는 任期滿了에	-----		
의한 市・道議	-----		
會議員選舉에	-----		
한하여 해당 시	-----		
를 관할하는 도	-----		
의회의원의 정	-----		
수 및 해당 시	-----		
의 도의회의원	-----		
의 정수는 통합	-----		
전의 수를 고려	-----		
하여 이를 정한	-----		
다.	--.		
③ 第1項 및 第	④ 제1항부터		
2項의 기준에	제3항까지의---		
의하여 算定된	-----		
議員定數가 19	-----		
명 미만이 되는	-----		
광역시 및 도는	-----		
그 定數를 19명	-----		
으로 한다.	-----.		
④ (생 략)	⑤ (생 략)		

현행법은 관할 행정구역 수의 2배수를 적용하여 시·도별 지역구시·도의원 총 정수를 산정하되, 인구·행정구역·지세 등 제반 조건을 고려하여 100분의 20의 범위에서 시·도의원정수를 조정하면서, 인구 5만명 미만 자치구·시·군에는 최소 1명, 5만명 이상 지역에는 최소 2명의 시·도의원을 두도록 하는 등 최소한의 지역 대표성을 유지하려는 제도적 장치를 두고 있음.¹³⁾

과거에는 자치구·시·군마다 시·도의원정수를 일률적으로 2명씩 배분하였으나, 헌법재판소의 헌법불합치 결정에 따라 시·도의원정수를 100분의 10의 범위에서 조정할 수 있도록 법이 개정되었고,¹⁴⁾ 이후 헌법재판소가 시·도의원지역구 확정 시 인구편차 허용기준을 4:1에서 3:1로 강화함에 따라 조정범위가 확대되었음.¹⁵⁾

조정 범위가 확대될수록 조정에 따른 지역 간 편차가 커질 수 있다는 문제의식 하에, 기초자치단체가 최소한의 지역 대표성을 유지할 수 있도록 최소 정수 배정에 관한 논의가 병행되어 왔으며, 지난해 제8회 전국동시지방선거를 앞둔 시점에서는 그 기준을 인구 5만 명으로 설정하여 기초자치단체에 대한 기준을 명확히 하였음.

13) 「공직선거법」 제22조(시·도회의 의원정수) ① 시·도별 지역구시·도의원의 총 정수는 그 관할구역 안의 자치구·시·군(하나의 자치구·시·군이 2 이상의 국회의원지역구로 된 경우에는 국회의원지역구를 말하며, 행정구역의 변경으로 국회의원지역구와 행정구역이 합치되지 아니하게 된 때에는 행정구역을 말한다)수의 2배수로 하되, 인구·행정구역·지세·교통, 그 밖의 조건을 고려하여 100분의 20의 범위에서 조정할 수 있다. 다만, 인구가 5만명 미만인 자치구·시·군의 지역구시·도의원정수는 최소 1명으로 하고, 인구가 5만명 이상인 자치구·시·군의 지역구시·도의원정수는 최소 2명으로 한다.

14) 인구편차에 의한 투표가치의 불평등은 이 사건 선거구구역표 중 용인시 제1, 3, 4선거구 및 군산시 제1선거구 부분의 획정에서 뿐만 아니라 인구비례가 아닌 행정구역별로 시·도의원 정수를 2인으로 배분하고 있는 공직선거법 제22조 제1항에서 시원적(始原的)으로 생기고 있으므로 공직선거법 제22조 제1항도 결과적으로 청구인들의 헌법상 보장된 선거권과 평등권을 침해한다고 할 것이다.(헌재, 2007.03.29. 2005헌마985)

15) 인구편차 상하 50%를 기준으로 하는 방안은 투표가치의 비율이 인구비례를 기준으로 볼 때의 등가의 한계인 2:1의 비율에 그 50%를 가산한 3:1 미만이 되어야 한다는 것으로서 인구편차 상하 33⅓%를 기준으로 하는 방안보다 2차적 요소를 폭넓게 고려할 수 있고, 인구편차 상하 60%의 기준에서 곧바로 인구편차 상하 33⅓%의 기준을 채택하는 경우 시도의원지역구를 조정함에 있어 예기치 않은 어려움에 봉착할 가능성이 매우 크므로, 현시점에서는 시도의원지역구 획정에서 허용되는 인구편차 기준을 인구편차 상하 50%(인구비례 3:1)로 변경하는 것이 타당하다.(헌재, 2018.06.28. 2014헌마189)

《 시·도의회 의원정수 산정기준 개정 현황(최근 20년) 》

지방선거 실시 연도	산정기준 (제22조 제1항)	개정일
2006년	• 자치구·시·군마다 각 2명	2002.03.07.
2010년	• 자치구·시·군 수의 2배수(100분의 10 범위 내 조정 가능, 자치구·시·군의 시·도의원 정수는 최소 1명)	2010.01.25.
2014년	• 자치구·시·군 수의 2배수(100분의 14 범위 내 조정 가능, 자치구·시·군의 시·도의원 정수는 최소 1명)	2014.02.13.
2018년	• 자치구·시·군 수의 2배수(100분의 14 범위 내 조정 가능, 자치구·시·군의 시·도의원 정수는 최소 1명)	-
2022년	• 자치구·시·군 수의 2배수(100분의 20 범위 내 조정 가능, 자치구·시·군의 시·도의원 정수는 인구 5만명 미만이면 최소 1명, 인구 5만명 이상이면 최소 2명)	2022.04.20.

윤준병의원안은 농산어촌 지역의 특성을 고려하여 정수 산정 시 조정범위를 100분의 30까지 확대하되, 이 경우에도 시·도별 지역구 시·도의원 총정수 간의 형평성을 고려하여 조정하도록 하고, 더불어, 시·도별 지역구 시·도의원 정수 산정 시 관할 행정구역을 중심으로 하나의 자치구·시·군을 대표하는 지역구 시·도의원을 최소 1명 이상 두도록 하여 지역 대표성이 보다 실질적으로 반영되도록 하려는 취지로 보이며,

이상희의원안은 최소 의원정수 배정기준을 삭제하여 시·도 평균인구 대비 상·하한 기준에 부합하는 선거구를 확정함으로써 헌법재판소가 제시한 인구편차 기준을 충족하려는 한편, 현행 지역구 및 비례대표의원 제도를 조정하여 광역의회에서의 비례성을 제고하고자 하는 것이고,

김성원의원안은 자치구·시·군의 시·도의원 최소 정수 배정기준을 인구 4만명으로 완화하여 인구감소 문제를 겪는 농어촌 및 소멸위기 지역의 정치적 대표성을 제고하고, 시·도별 인구수와 의원정수 간의 불비례성을 해소하여 지역균형발전을 도모하려는 취지로 보임.

《 시·도회의의원 정수 관련 각 개정안 비교 》

구분	현행	윤준병의원안	이상희의원안	김성원의원안
총정수 산정기준	인구, 행정구역, 지세, 교통 등	농산어촌 추가	(현행과 같음)	(현행과 같음)
조정범위	20%	30%	(현행과 같음)	(현행과 같음)
최소정수	인구 5만미만 1명, 5만이상 2명	자치구·시·군 대표 최소 1명, 인구 5만 이상 2명	삭제	인구 4만미만 1명, 4만미만 2명
세부 조정기준	-	형평성 기준 조정	-	-

다만, 윤준병의원안은 농산어촌·도서지역 등 인구소멸지역의 지역대표성 강화를 도모할 수 있을 것으로 기대되나, 동시에 동일 시·도 내에서 인구 규모가 큰 지역과 작은 지역 간 인구편차 기준을 준수하는데 어려움이 발생할 수 있다는 점이 문제로 지적될 수 있고,

이상희의원안은 헌법재판소가 제시하고 있는 인구편차 기준을 준수하고 인구 기준에 따른 비례성 확보가 기대되나, 최소 정수 배정기준을 통해 최소한의 지역 대표성을 확보하려는 현행 규정의 취지에 부합되지 아니할 우려가 있으며,

김성원의원안은 인구 4만 명 이상인 기초지방자치단체에서도 2명의 시·도의원을 선출하게 되어 지역대표성을 보다 강화할 수 있으나, 해당 기초지방자치단체 선거구의 인구가 시·도 평균인구 하한을 밑도는 등 헌법재판소가 제시하고 있는 인구 기준을 준수하지 못할 우려가 있음.

따라서, 개정안의 타당성 여부는 시·도의원정수 산정 시 지역대표성 보장의 중요성 및 필요성과 함께 헌법재판소가 제시하는 인구기준의 준수 방법 등에 대한 종합적인 논의를 거쳐 결정될 필요가 있음.

중앙선거관리위원회는 시·도의원 최소 정수 배정기준을 변경하는 것과 인구감소지역이 늘어나는 현 상황을 최소 정수에 반영할지 여부, 조정비율 확대는 시·도의원 총 정수와 시도별 정수, 인구편차의 헌법상 허용한계(인구비례 3:1), 우리나라 인구구조, 국민적 공감대 등을 종합적으로 고려하여 입법정책적으로 결정할 사안이나,

윤준병의원안과 같이 자치구·시·군에 최소 1명의 시·도의원을 보장하고, 제22조 제2항에 따른 기본정수 산정방식인 자치구·시·군 수의 2배수를 그대로 둔 채 조정 비율만 100분의 30으로 상향하는 경우 헌법재판소가 제시한 인구 편차 허용기준(3:1)을 벗어나 선거구가 확정되는 경우가 발생할 수 밖에 없어 헌법재판소 결정 취지에 반할 소지가 있다는 점에 대해서는 신중한 검토가 필요하다는 입장임.

2. 지방의회의원선거 중대선거구제 확대 및 도입

정혜경의원안은 하나의 시·도의원지역구에서 선출할 의원정수를 기존 1명을 선출하는 소선거구제에서 3~5명을 뽑는 중대선거구제로 변경하고, 하나의 자치구·시·군의원선거구에서 선출할 의원정수를 현행 2~4명에서 3~5명으로 확대하려는 것이며, 임미애의원안은 하나의 자치구·시·군의원선거구에서 선출할 의원정수를 3명 이상으로 하려는 것임.

현행	정혜경의원안	임미애의원안
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 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 말	第26條(地方議會議員選舉區의 劃定) ① ---- ----- ----- ----- ----- ----- ----- ----- ----- ----- ----- ----- ----- ----- -----	第26條(地方議會議員選舉區의 劃定) ① (현행과 같음)

한다)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 <u>1명으로</u> 하며, 그 市・道議員地域區의 명칭과 管轄區域은 別表 2와 같이 한다. ② 자치구・시・군의 원지역구는 인구・행정구역・지세・교통 그 밖의 조건을 고려하여 劃定하되, 하나의 자치구・시・군의 원지역구에서 선출할 지역구자치구・시・군의원정수는 <u>2인 이상 4인 이하로</u> 하며, 그 자치구・시・군의원지역구의 명칭・구역 및 의원정수는 시・도 조례로 정한다. ③ . ④ (생략)	----- ----- ----- ----- -----3인 이 상 5인 이하로----- ----- ----- -----. ② ----- ----- ----- ----- ----- ----- -----3인 이상 5인 이하로----- ----- ----- ----- -----. ③ . ④ (현행과 같음)	② ----- ----- ----- ----- ----- ----- -----3인 이상으로----- ----- ----- ----- -----. ③ . ④ (현행과 같음)
---	--	---

현행 지방의회의원 중 시・도의회의원은 국회의원과 같이 지역구당 1명을 선출하는 소선거구제이며, 자치구・시・군의회의원은 지역구당 2~4명을 선출하는 중대선거구제를 운영하고 있음.¹⁶⁾

정혜경의원안은 시·도의회의원을 현행 소선거구제에서 중대선거구제로 전환하고, 자치구·시·군의회의원은 중대선거구제에서 그 선출인원을 더욱 늘림으로써, 지방의회의원 선거구제 전체를 중대선거구제로 운영하고 기초단위에서 대선거구제로의 정도를 강화하여, 중대선거구제 운용에 따른 사표 방지, 득표율과 의석수 간 비례성 강화, 정치적 다양성 확보, 거대 양당 간 1명씩 후보 선출로 인한 무투표 당선 문제¹⁷⁾ 해결 등의 장점이 확보될 것으로 기대되며,

임미애의원안은 자치구·시·군의회의원선거에서 하나의 선거구당 선출 인원예 별도의 상한을 정하지 않고 3인 이상으로 함으로써 지역적 또는 선거구별 특성에 의한 탄력성을 확보할 수 있을 것으로 기대되고, 결과적으로 선거구당 선출 인원을 확대하여 중대선거구제로 달성할 수 있는 위의 장점이 확보될 수 있을 것으로 보임.

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 고려할 필요가 있으며, 하나의 선거구 당 적정 선출 인원 수에 대한 논의 또한 필요할 것으로 보임.

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

17) '투표도 안 했는데 '의원님' 490명... 양당 텃밭이 만든 무투표 당선'(한국일보, 2026.01.16.)

참고로, 중앙선거관리위원회는 선거제도의 변경 여부는 각 선거제도의 장·단점, 우리의 정치적 현실 등을 고려하여 입법정책적으로 결정할 사항이라는 입장임.

3. 지방의회의원선거 비례대표제 확대 및 연동형 비례대표제 도입 등

개정안은 비례대표시·도의원과 비례대표자치구·시·군의원정수를 현행 지역구시·도의원정수 또는 전체의원정수의 10%에서, 15%(윤준병 의원안) 또는 20%(정혜경의원안) 또는 30%(용혜인의원안)로 확대하며, 임미애의원안은 자치구·시·군의회의원 최소 정수를 현행 7인에서 9인으로 늘리되, 비례대표자치구·시·군의원정수만을 30%로 확대하고,

더불어, 정혜경의원안과 용혜인의원안은 비례대표지방의회의원 선거의 봉쇄조항을 현행 유효투표총수의 5%에서 3%로 낮추고, 임미애의원안은 비례대표제를 현행 지역구의석과의 병립형에서 연동형으로 전환하고자 하는 것임.

현행	윤준병의원안	정혜경의원안	용혜인의원안	임미애의원안
第22條(시·도 의회의 의 원정수) ① ~ ③ (생 략) ④ 比例代	제22조(시·도 의회의 의 원정수) ① ~ ④ (생 략) ⑤ -----	제22조(시·도 의회의 의 원정수) ① ~ ③ (현행 과 같음) ④ -----	제22조(시·도 의회의 의원 정수) ① ~ ③ (현행과 같음) ④-----	

表市・道議員定數는	-----제	-----	-----	-----
第1項 내지	1항 및 제2	-----	-----	-----
第3項의 規定에 의하	항-----제4	-----	-----	-----
여 算定된	항의-----	-----	-----	-----
地域區市・	-----	-----	-----	-----
道議員定數	-----	-----	-----	-----
의 100분의	-100분의 1	20으로-----	100분의 30	-----
10으로 한	5로-----.	-.-----	으로-----	-----
다. 이 경우	-----	-----	-.-----	-----
端數는 1로	-----	-----.	-----	-----
본다. 다만,	---.-----	-----	---.-----	-----
算定된 比	-----	-----	-----	-----
例代表市・	-----	-----	-----	-----
道議員定數	-----	-----	-----	-----
가 3人 미	-----	-----	-----	-----
만인 때에	-----	-----.	-----	-----
는 3人으로	-----.	-----	-----.	-----
한다.				
제23조(자치구	제23조(자치구	제23조(자치구	제23조(자치구	제23조(자치구
・시・군의	・시・군의	・시・군의	・시・군의	・시・군의
회의 의원	회의 의원	회의 의원정	회의 의원	회의 의원
정수) ①	정수) ①・	수) ①・	정수) ①・	정수) ①
(생략)	② (생략)	② (현행과	② (현행과	(현행과 같
		같음)	같음)	음)
② 자치구				② -----
・시・군의				-----
회의 최소				-----
정수는 7인				---9인---

으로 한다.				-----.
③ 비례대	③ -----	③ -----	③-----	③ -----
표자치구·	-----	-----	-----	-----
시·군의원	-----	-----	-----	-----
정수는 자	-----	-----	-----	-----
치구·시·	-----	-----	-----	-----
군의원 정	-----	-----	----- 1	----- 100
수의 100분	----100분	-20으로---	00분의 30	분의 30---
의 10으로	의 15로---	--. -----	으로 ---. -	-----.
한다. 이 경	---. -----	-----	-----	-----
우 단수는	-----	-----.	-----	-----
1로 본다.	-----.		--.	---
제190조의2(비		제190조의2(비	제190조의2(비	
례대표지방		례대표지방	례대표지방	
의회의원당		의회의원당	의회의원당	
선인의 결		선인의 결	선인의 결정	
정·공고·		정·공고·	·공고·통	
통지) ①		통지) ① -	지) ①----	
비례대표지		-----	-----	
방의회의원		-----	-----	
선거에 있		-----	-----	
어서는 당		-----	-----	
해 선거구		-----	-----	
선거관리위		-----	-----	
원회가 유		-----	-----	
효투표총수		-----	-- 100분의	
의 100분의		-----3---	3 -----	
5 이상을		-----	-----	
득표한 각		-----	-----	
정당(이하		-----	-----	

이 조에서	-----	-----	
“의석할당	-----	-----	
정당”이라	-----	-----	
한다)에 대	-----	-----	
하여 당해	-----	-----	
선거에서	-----	-----	
얻은 득표	-----	-----	
비율에 비	-----	-----	
례대표지방	-----	-----	
의회의원정	-----	-----	
수를 곱하	-----	-----	
여 산출된	-----	-----	
수의 정수	-----	-----	
의 의석을	-----	-----	
그 정당에	-----	-----	
먼저 배분	-----	-----	
하고 잔여	-----	-----	
의석은 단	-----	-----	
수가 큰 순	-----	-----	
으로 각 의	-----	-----	
석할당정당	-----	-----	
에 1석씩	-----	-----	
배분하되,	-----	-----	
같은 단수	-----	-----	
가 있는 때	-----	-----	
에는 그 득	-----	-----	
표수가 많	-----	-----	
은 정당에	-----	-----	
배분하고	-----	-----	
그 득표수	-----	-----	.

가 같은 때	-----	-----	
에는 당해	-----	-----	
정당 사이	-----	-----	
의 추천에	-----	-----	
의한다. 이	-----	-----	
경우 득표	-----	-----	
비율은 각	-----.	-----	
의 석 할 당	-----	-----	
정당의 득	-----	-----	
표수를 모	-----	-----	
든 의석할	-----	-----	
당 정 당 의	-----	-----	
득 표 수 의	-----	-----	
합계로 나	-----	-----	
누고 소수	-----	-----.	
점 이하 제	----		
5위를 반올			
림하여 산			
출한다.			
② 비례대	② ~ ④	② (현행과	
표시·도의	(현행과 같	같음)	
원 선거에	음)		
있어서 하			
나의 정당			
에 의석정			
수의 3분의			
2 이상의			
의석이 배			
분될 때에			
는 그 정당			

에 3분의 2
 에 해당하
 는 수의 정
 수(整數)의
 의석을 먼
 저 배분하
 고, 잔여의
 석은 나머
 지 의석할
 당 정 당 간 의
 득표 비율에
 잔여의석을
 곱하여 산
 출된 수의
 정 수(整數)
 의 의석을
 각 나머지
 의석할 당 정
 당에 배분
 한 다음 잔
 여 의 석 이
 있는 때에
 는 그 단수
 가 큰 순위
 에 따라 각
 나머지 의
 석 할 당 정 당
 에 1석씩
 배 분 한 다.
 다만, 의석

정수의 3분의 2에 해당하는 수의 정수(整數)에 해당하는 의석을 배분받는 정당 외에 의석할당 정당이 없는 경우에는 의석할당 정당이 아닌 정당간의 득표비율에 잔여 의석을 곱하여 산출된 수의 정수(整數)의 의석을 먼저 그 정당에 배분하고 잔여 의석이 있을 경우 단수가 큰 순으로 각 정당에 1석씩 배분한다.

이 경우 득
표 비율의
산출 및 같
은 단수가
있는 경우
의 의석배
분은 제1항
의 규정을
준용한다.

③ 관할 선거구 선거관리위원회는 비례대표 지방의회의원 선거에 있어서 제198조(천재·지변 등으로 인한 재투표)의 규정에 의한 재투표 사유가 발생한 때에는 그 투표구의 선거인수를 당해 선거구의 선거인수로 나눈 수에 비례대표 지방의회의원

③-----

의석정수를
곱하여 얻은
수의 정수(1
미만의 단수
는 1로 본다)
를 비례대
표지방의 회
의원의석
정수에서 뺀
다음 제1항
및 제2항의
규정에 따라
비례대표지
방의회의원
의석을 배분
하고 당선인
을 결정한다.
다만, 비례
대표지방의
회의원의석
배분이 배제
된 정당중
재투표결과
에 따라의
석할당정당
이 추가될
것으로 예상
되는 때에는
추가가 예상
되는 정당마

다 비례대표 지방회의의 원정수의 10 0분의 5에 해당하는 정 수(1 미만의 단수는 1로 본다)의 의 석을 별도로 배야 한다. ④ (생략) <신설>			----- ----- ----- ----- 100 분의 3----- ----- ----- ----- ----- ----- -----. ④ (현행과 같음)	제190조의3(자 치구·시· 군의회의원 의석 및 비 례대표자치 구·시·군 의회의원당 선인의 결 정·공고· 통지) ① 자치구·시 ·군선거관 리위원회는 비례대표자 치구·시· 군의원선거 에서 유효
---	--	--	---	---

				<u>투표총수의</u> <u>100분의 5</u> <u>이상을 득</u> <u>표한 각 정</u> <u>당(이하 이</u> <u>조에서 “의</u> <u>석 할 당 정</u> <u>당”이라 한</u> <u>다)에 대하</u> <u>여 해당 의</u> <u>석할당정당</u> <u>이 비례대</u> <u>표자치구·</u> <u>시·군의원</u> <u>선거에서</u> <u>얻은 득표</u> <u>비율에 따</u> <u>라 자치구</u> <u>·시·군의</u> <u>원 의석을</u> <u>배분한다.</u> <u>이 경우 득</u> <u>표 비율은</u> <u>각 의석할</u> <u>당 정당의</u> <u>득표수를</u> <u>모든 의석</u> <u>할당정당의</u> <u>득표수의</u> <u>합계로 나</u>
--	--	--	--	--

				<u>누고 소수</u> <u>점 이하 제</u> <u>5위를 반올</u> <u>림하여 산</u> <u>출한다.</u> <u>② 자치구</u> <u>· 시 · 군의</u> <u>회의원의석</u> <u>은 각 의석</u> <u>할당정당의</u> <u>득표비율에</u> <u>의 석 정 수</u> <u>(지역 구 자</u> <u>치구 · 시 ·</u> <u>군의원선거</u> <u>에서 당선</u> <u>된 의석할</u> <u>당정당 외</u> <u>의 정당 소</u> <u>속 후보자</u> <u>와 무소속</u> <u>후 보 자 의</u> <u>수를 공제</u> <u>하여 산출</u> <u>한다)를 곱</u> <u>하여 산출</u> <u>된 수의 정</u> <u>수(整數)의</u> <u>의석을 해</u> <u>당 정당에</u>
--	--	--	--	--

			<u>먼저 배분</u> <u>하고 잔여</u> <u>의석은 소</u> <u>수점 이하</u> <u>수가 큰 순</u> <u>으로 각 정</u> <u>당에 1석씩</u> <u>배분 하 되,</u> <u>그 수가 같</u> <u>은 때에는</u> <u>해당 정당</u> <u>사이의 추</u> <u>첨에 의한</u> <u>다.</u> <u>③ 비례대</u> <u>표자치구·</u> <u>시·군의원</u> <u>의석은 제2</u> <u>항에 따라</u> <u>의석할당정</u> <u>당에 배분</u> <u>된 의석에</u> <u>서 해당 의</u> <u>석할당정당</u> <u>이 지역구</u> <u>자치구·시</u> <u>·군의원선</u> <u>거에서 획</u> <u>득한 의석</u> <u>수를 공제</u>
--	--	--	--

				<u>한 의석수</u> <u>로 한다.</u> ④ <u>의석할</u> <u>당 정 당 이</u> <u>지역구자치</u> <u>구 · 시 · 군</u> <u>의원선거에</u> <u>서 제2항에</u> <u>따라 배분</u> <u>된 의석수</u> <u>보다 많은</u> <u>의석(이하</u> <u>이 조에서</u> <u>“추가 의석”</u> <u>이라 한다)</u> <u>을 획득한</u> <u>경우 해당</u> <u>정당은 추</u> <u>가 의석을</u> <u>그대로 보</u> <u>유한다.</u> ⑤ <u>관할선</u> <u>거구선거관</u> <u>리위원회는</u> <u>비례대표자</u> <u>치구 · 시 ·</u> <u>군의원선거</u> <u>에 있어서</u> <u>제198조(천</u> <u>재 · 지 변</u>
--	--	--	--	--

				<u>등으로 인</u> <u>한 재투표)</u> <u>의 규정에</u> <u>의한 재투</u> <u>표 사유가</u> <u>발생한 때</u> <u>에는 그 투</u> <u>표구의 선</u> <u>거 인 수 를</u> <u>당해 선거</u> <u>구의 선거</u> <u>인수로 나</u> <u>눈 수에 비</u> <u>례대표자치</u> <u>구·시·군</u> <u>의원의석정</u> <u>수를 곱하</u> <u>여 얻은 수</u> <u>의 정수(1</u> <u>미만의 단</u> <u>수는 1로</u> <u>본다)를 비</u> <u>례대표자치</u> <u>구·시·군</u> <u>의원의석정</u> <u>수에서 뺀</u> <u>다음 제1항</u> <u>및 제2항의</u> <u>규정에 따</u> <u>라 비례대</u>
--	--	--	--	--

				<u>표자치구·</u> <u>시·군의원</u> <u>의석을 배</u> <u>분하고 당</u> <u>선인을 결</u> <u>정한다. 다</u> <u>만, 비례대</u> <u>표자치구·</u> <u>시·군의원</u> <u>의석배분이</u> <u>배제된 정</u> <u>당 중 재투</u> <u>표 결과에</u> <u>따라 의석</u> <u>할당정당이</u> <u>추가될 것</u> <u>으로 예상</u> <u>되는 때에</u> <u>는 추가가</u> <u>예상되는</u> <u>정당마다</u> <u>비례대표자</u> <u>치구·시·</u> <u>군의원정수</u> <u>의 100분의</u> <u>3에 해당하</u> <u>는 정수(1</u> <u>미만의 단</u> <u>수는 1로</u> <u>본다)의 의</u>
--	--	--	--	--

			석을 별도로 빼야 한다. ⑥ 제187조 (대통령 당 선인의 결 정·공고· 통지)제4항, 제189조(비 례대표국회 의원의석의 배분과 당 선인의 결 정·공고· 통지)제4항 · 제5항 및 제7항은 비 례대표자치 구·시·군 의원 당선 인의 결정 에 이를 준 용한다. 이 경우 “중앙 선거관리위 원회”는 “관할선거 구선거관리 위원회”로, “비례대표
--	--	--	---

				국회의원” 은 “비례대 표자치구· 시·군의 원”으로 분 다.
--	--	--	--	--

현행법에 따르면 지방의회의원 선거에서 비례대표의원 정수는 광역의 회 및 기초의회 (지역구)의원정수를 기준으로 그 100분의 10으로 하 며,¹⁸⁾ 비례대표의석은 정당득표수의 합계가 유효투표총수의 100분의 5 이상인 정당을 대상으로, 각 정당의 득표비율에 비례대표의원 정수를 곱 한 값의 정수 부분을 우선 배분한 후, 잔여의석은 소수점 이하 값의 크 기 순에 따라 배분하는 방식을 적용하고 있음.¹⁹⁾

18) 예외적으로, 제주도의회의 비례대표의석 비율의 경우 개별법에 따라 100분의 20임.

19) 「공직선거법」 제190조의2(비례대표지방의회의원당선인의 결정·공고·통지) ①비례대표지방의회의 원선거에 있어서는 당해 선거구선거관리위원회가 유효투표총수의 100분의 5 이상을 득표한 각 정당 (이하 이 조에서 “의석할당정당”이라 한다)에 대하여 당해 선거에서 얻은 득표비율에 비례대표지방의 회의원정수를 곱하여 산출된 수의 정수의 의석을 그 정당에 먼저 배분하고 잔여의석은 단수가 큰 순으 로 각 의석할당정당에 1석씩 배분하되, 같은 단수가 있는 때에는 그 득표수가 많은 정당에 배분하고 그 득표수가 같은 때에는 당해 정당 사이의 추첨에 의한다. 이 경우 득표비율은 각 의석할당 정당의 득표수를 모든 의석할당정당의 득표수의 합계로 나누고 소수점 이하 제5위를 반올림하여 산출한다.

②비례대표시·도의원선거에 있어서 하나의 정당에 의석정수의 3분의 2 이상의 의석이 배분될 때에는 그 정당에 3분의 2에 해당하는 수의 정수(整數)의 의석을 먼저 배분하고, 잔여의석은 나머지 의석할당 정당간의 득표비율에 잔여의석을 곱하여 산출된 수의 정수(整數)의 의석을 각 나머지 의석할당정당에 배분한 다음 잔여의석이 있는 때에는 그 단수가 큰 순위에 따라 각 나머지 의석할당정당에 1석씩 배분 한다. 다만, 의석정수의 3분의 2에 해당하는 수의 정수(整數)에 해당하는 의석을 배분받는 정당 외에 의석할당정당이 없는 경우에는 의석할당정당이 아닌 정당간의 득표비율에 잔여의석을 곱하여 산출된 수의 정수(整數)의 의석을 먼저 그 정당에 배분하고 잔여의석이 있을 경우 단수가 큰 순으로 각 정당 에 1석씩 배분한다. 이 경우 득표비율의 산출 및 같은 단수가 있는 경우의 의석배분은 제1항의 규정을 준용한다.

③관할선거구선거관리위원회는 비례대표지방의회의원선거에 있어서 제198조(천재·지변 등으로 인한 재투표)의 규정에 의한 재투표 사유가 발생한 때에는 그 투표구의 선거인수를 당해 선거구의 선거인수 로 나눈 수에 비례대표지방의회의원의의석정수를 곱하여 얻은 수의 정수(1 미만의 단수는 1로 본다)를 비례대표지방의회의원의의석정수에서 뺀 다음 제1항 및 제2항의 규정에 따라 비례대표지방의회의원의의석

윤준병의원안, 정혜경의원안, 용혜인의원안, 임미애의원안은 현행
 법상 지방의회의 비례대표제가 비례대표의석 규모의 제한으로 인해
 충분히 기능하지 못하고 있고, 그 결과 정당 득표율과 의석 배분 간
 의 불비례가 발생하여 지역구 당선 결과가 전체 의석 구성에 과도한
 영향을 미치고 있다는 문제의식을 바탕으로 하고 있음. 이에 비례대
 표의석 확대를 통해 정당 득표와 의석 배분 간의 괴리를 완화하고,
 지방의회 전체 의석 구성의 비례성·다양성을 제고하려는 취지로 보임.

더불어 정혜경의원안, 용혜인의원안은 비례대표 의석할당정당의
 기준을 현행 유효투표총수의 5%에서 3%로 완화하여, 의석 배분에
 참여할 수 있는 정당의 범위를 확대하고자 하며, 추가적으로 임미애
 의원안은 비례대표의원 정수를 확대함과 동시에, 기초의회 비례대표
 의석 배분 방식을 연동형으로 전환하여 지역구 당선인 수와 정당득
 표비율 간의 연계를 제도적으로 반영하려는 취지임.

《 임미애의원안 기초의회 관련 세부내용 》

구 분	현 행	임미애의원안
방 식	병립형	연동형
의원 정수 (비례)	기초의원정수 10%	기초의원정수 30%
의석할당 정당	당해 선거구 유효투표총수 5% 이상 득표 정당	(현행과 같음)

을 배분하고 당선인을 결정한다. 다만, 비례대표지방의회의원의석배분이 배제된 정당 중 재투표결과에
 따라 의석할당정당이 추가될 것으로 예상되는 때에는 추가가 예상되는 정당마다 비례대표지방의회의
 원정수의 100분의 5에 해당하는 정수(1 미만의 단수는 1로 본다)의 의석을 별도로 빼야 한다.

④(생 략)

구 분	현 행	임미애의원안
의석배분	당해 선거 득표비율에 비례대표의원 정수를 곱하여 산출된 수의 정수. 단, 잔여의석은 단수가 큰 순으로 각 의석할당정당에 1석씩 배분하되, 같은 단수가 있는 경우 득표수가 많은 정당에 배분 (득표수가 같은 경우 정당 간 추첨)	1. 각 의석할당정당의 득표비율에 의석정수를 곱하여 산출된 수(정수 우선 배분/소수점 이하 수는 큰 순으로 배분)를 배분 2. 비례대표의석은 1에서 배분된 각 정당별 의석에서 해당 정당이 지역구에서 획득한 의석수를 공제한 의석수로 함 3. 1에서 배분된 의석 수보다 지역구 의석수가 많은 경우 추가의석으로 인정

다만, 비례대표 의석 확대와 더불어 비례대표 의석할당정당의 범위가 확대될 경우, 다수 정당의 의회 진입으로 의회 구성의 다양성이 제고될 수 있는 반면, 의회 운영 과정에서 합의 형성 및 협치가 오히려 어려워질 가능성 역시 함께 고려할 필요가 있음.²⁰⁾

또한, 비례대표의원 정수가 확대될 경우 득표수와 의석수 간 비례성의 제고, 의회 구성의 다양화 및 지역주의 기반 완화 등의 장점이 기대되는 반면, 특히 기초의회인 경우 비례대표의원을 전체 의원정수의 일정 비율로 산정하는 구조상 비례대표의원이 차지하는 비중이 증가할수록 지역구위원의 비율 및 인원이 상대적으로 축소될 수밖에 없는바, 비례성이 강화되더라도 지역대표성은 오히려 약화될 수 있다는 우려가 제기될 수 있음.

20) 다만, 최근 헌법재판소는 비례대표국회의원 의석할당과 관련한 이른바 저지조항 사건(2020헌마956등(2020헌마956, 2024헌마271))에서, 비례대표국회의원선거의 의석배분 대상 정당을 ‘전국 유효투표총수의 100분의 3 이상을 득표한 정당’으로 한정된 「공직선거법」 제189조제1항에 대하여 위헌 결정을 선고한 바 있음.

참고로, 연동형 비례대표제는 정당득표율에 따라 각 정당의 전체 의석수를 배분하는데, 비례대표 의석수는 정당득표율에 따라 배분받은 각 정당의 전체 의석수에서 해당 정당의 지역구 의원 선거 당선인 수를 제외한 나머지 의석수로, 즉, 비례대표 의석수가 지역구 의석수와 연동되어 있는 제도임.

연동형 비례대표제는 기본적으로 정당득표율에 따라 의석이 배분되기 때문에 높은 수준의 비례성을 보이나, 의석배분 방식이 복잡하여 제도에 대한 이해가 상대적으로 어려울 수 있으며, 초과 의석(Overhang Seat)²¹⁾이 발생할 우려가 있음.

중앙선거관리위원회는 비례대표 지방의원의 비율을 상향할지와 비례대표 지방의원 의석배분을 연동형으로 할 것인지 여부, 저지조항 완화과 관련하여, 비례대표제도의 도입 취지와 제도적 장·단점, 우리나라 지방자치제도의 현실과 선거문화, 국민 여론 등을 종합적으로 고려하여 국회가 입법정책적으로 판단할 사안이라는 입장임.

21) 어떤 정당의 지역구당선자 수가 정당득표율에 따라 그 정당에 할당된 의석 수를 초과하는 경우 그 초과분의 의석을 의미함.

4. 시·도의원지역구 확정 기준 정비

이상회의원안은 시·도의원지역구를 자치구·시·군을 구역으로 하거나 이를 분할 또는 인접한 2개 이상의 자치구·시·군을 합하여 구성하도록 하고, 시·도의원지역구 간 인구편차가 상하 50퍼센트(인구비례 3:1)를 초과하지 않도록 해당 기준을 법률에 명시하되, 「인구감소지역지원특별법」 제2조제1호에 따른 인구감소지역 및 도서지역에 대해서는 예외적으로 인구편차 기준을 일부 완화할 수 있도록 규정함.

현행	이상회의원안
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 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 1명으로 하며, 그 市·道議員地域區의 명칭과 管轄區域은 別表 2와 같이 한다.	第26條(지방의회의원선거구의 확정) ① 시·도의회의원지역선거구(이하 “시·도의원지역구”라 한다)는 인구·행정구역·지세·교통 그 밖의 조건을 고려하여 다음 각 호의 기준에 따라 확정하되, 하나의 시·도의원지역구에서 선출할 지역구시·도의원정수는 1명으로 하며, 그 시·도의원지역구의 명칭과 관할구역은 별표 2와 같이 한다. 1. 자치구·시·군(하나의 자치구·시·군이 2 이상의 국회의원지역구로 된 경우에는 국회의원지역구를 말하며, 행정구역의 변경으로 국회의원지역구와 행정구역이 합치되지 아니하게 된 때에는 행정구역을 말한다)을 구역으로

② ~ ④ (생략)	<u>하거나 분할하거나 인접한 2 이상의 자치구·시·군을 합하여 구성할 수 있다.</u> <u>2. 시·도의원지역구 간 인구편차는 상하 50퍼센트(인구비례 3:1)를 초과하지 아니한다. 다만, 「인구감소지역 지원 특별법」 제2조제1호에 따른 인구감소지역 및 도서 지역에 대하여는 중앙선거관리위원회규칙으로 정하는 범위에서 인구편차 기준을 일부 완화할 수 있다.</u> ② ~ ④ (현행과 같음)
-------------------	--

현행법상 시·도의원 지역구는 하나의 자치구·시·군을 구역으로 하되, 하나의 기초자치단체가 둘 이상의 국회의원지역구로 된 경우 국회의원 지역구를 구역으로, 이를 분할하여 획정해야 함.

또한, 시·도 내 시·도의원 지역구는 헌법재판소가 판결²²⁾을 통해 제시한 인구 편차 3:1 기준을 준수하여 시·도평균인구에서 상·하한 50% 기준을 충족하여야 함.

이상회의원안은 시·도의원지역구를 자치구·시·군을 구역으로 하거나 분할할 수 있을 뿐만 아니라, 인접한 2개 이상의 자치구·시·군을 합하여 구성할 수 있도록 명문화함으로써 인구감소지역 등에서 단일 자치구·

22) 헌재 2018. 6. 28. 2014헌마189, 판례집 30-1하, 627

시·군을 기준으로 선거구를 구성하기 어려운 현실을 반영하고, 선거구
확정의 탄력성을 제고하려는 취지로 보임.

또한, 헌법재판소가 제시한 인구편차 기준을 법률로서 정비하되, 인
구감소지역 및 도서지역에 한하여 예외를 인정함으로써 인구비례 원칙
의 획일적 적용으로 인한 지역 대표성 약화를 보완하려는 것으로 보임.

다만, 2개 이상의 자치구·시·군을 하나의 시·도의원지역구로 통합하
는 방식은 주민 대표성 및 정치적 책임성의 명확성이 저하될 우려가
있고, 인구편차 예외의 적용 범위와 기준을 법률이 아닌 하위규범에
위임하고 있는바, 그 한계와 요건이 과도하게 확대될 경우 인구편차와
관련한 논란이 재차 제기될 가능성도 배제할 수 없으므로, 이러한 사
항을 위임의 방식으로 정하는 것이 타당한지 여부에 대한 검토가 필요
할 것으로 보임.

중앙선거관리위원회는 자치구·시·군을 합하여 하나의 시·도의원지역
구선거구로 확정하는 것은 지역대표성을 약화하는 측면은 있으나, 의
원정수의 확대 없이 헌법재판소의 인구편차 허용기준(3:1)의 범위 내
에서 선거구를 확정할 수 있는 측면도 있으므로 지역대표성, 인구대
표성, 의원정수 확대에 따른 지방자치단체의 재정부담 등을 종합적으
로 고려하여 국회에서 입법정책적으로 결정할 사안이고, 인구감소지역
및 도서지역에 대해서 예외적으로 인구편차 기준을 일부 완화하는
규정 도입에 대해서는 헌법재판소의 인구편차 허용기준(3:1)을 고려
할 때 도입 필요성에 대한 신중한 검토가 필요하다는 입장임.

5. 자치구·시·군의회 의원정수 총량제 폐지 및 인구연동 산정방식 도입

송옥주의원안은 시·도별 자치구·시·군의회 총 정수를 정하고 있는 관련 조항을 삭제함과 동시에 기초의회 의원정수 산정 방식 자체를 개편하려는 것으로, 기초자치단체의 인구가 25만 명 이상인 경우 인구 3만 5천 명마다 자치구·시·군의회 의원정수를 최소 1명씩 추가하도록 하되, 개정 규정에 따라 산정된 의원정수가 법 시행 당시의 자치구·시·군의회 의원정수에 미달하는 경우에는 현행 정수를 유지하도록 규정하려는 것임.

현행	송옥주의원안
제23조(자치구·시·군의회 의원정수) ① 시·도별 자치구·시·군의회 의원의 총정수는 별표 3과 같이 하며, 자치구·시·군의회 의원정수는 당해 시·도의 총정수 범위 내에서 제24조의3의 규정에 따른 당해 시·도의 자치구·시·군의원선거구획정위원회가 자치구·시·군의 인구와 지역대표성을 고려하여 중앙선거관리위원회규칙이 정하는 기준에 따라 정한다. ② 자치구·시·군의회 의원정수는 7인으로 한다. <후단 신설>	제23조(자치구·시·군의회 의원정수) <삭제> ② ----- --7명으로 하되, 자치구·시·군의 인구가 25만명 이상인 경우 인구 3만5천명마다 의원정수를 최소 1명씩 추가한다. 이 경우 인구에는

③ (생략) <신설>	<u>「출입국관리법」 제10조에 따른 영주의 체류자격 취득일 후 3년이 경과한 외국인으로서 같은 법 제34조에 따라 해당 지방자치단체의 외국인등록대장에 올라 있는 사람을 포함한다.</u> ③ (현행과 같음) 부 칙 제1조(시행일) 이 법은 공포한 날부터 시행한다. 제2조(자치구·시·군의회 의원정수에 관한 특례) 제23조제2항의 개정규정에 따라 산정한 자치구·시·군의회 의원정수가 이 법 시행 당시 자치구·시·군의회 의원정수에 미달할 경우 해당 자치구·시·군의회 의원정수는 제23조제2항의 개정규정에도 불구하고 이 법 시행 당시 자치구·시·군의회 의원정수로 한다.
---------------------------------	---

현행법상 기초의회의 선거구획정은 국회가 시·도별 인구증감, 인구 규모 등을 고려하여 시·도별 자치구·시·군의회의원 총 정수를 [별표3]을 통해 규정하고, 해당 총 정수를 기준 또는 범위로 하여 각 시·도별 선거구획정위원회가 구체적인 선거구를 확정하는 구조로 운영되고 있음.

다만, 이러한 방식은 선거 직전 특정 시점의 인구수를 바탕으로 정한 의원 수 총량을 개별 자치구·시·군의회에 배분하는 것으로, 의원 수 총량을 반영한 시점 이후 인구 증감이 뚜렷한 지역들은 시점 차이로 인한 인구 규모의 변동으로 인해 적정한 자치구·시·군의회 의원 수 확보가 어렵다는 지적이 있음.

이에 **송옥주의원안**은 자치구·시·군의회 의원 최소 정수(7명)를 전제로 하면서, 인구 25만명이라는 기준에 따라 의회의 규모를 산정하도록 하여 인구 규모와 의회 규모가 보다 직접적으로 연동될 수 있도록 관련 산정 기준을 법률에 직접 반영하려는 취지로 보임.

다만, 인구 규모의 기준 시점, 산정 단위 및 계산 방식(반올림 또는 절사 여부) 등이 조문상 명확히 규정되지 않을 경우, 해석 및 집행 과정에서 현행과 유사한 쟁점이 발생할 가능성이 있고, 개정 규정에 따라 산정된 자치구·시·군의회 의원 정수가 법 시행 당시의 의원 정수에 미달하는 경우에는 종전 정수를 유지하도록 규정하고 있어, 전반적인 의원 정수 확대가 불가피할 것으로 예상된다는 점에서, 의회 의원 정수에 대한 국민적 인식과 의회 운영의 효율성 등을 종합적으로 고려한 논의가 필요할 것으로 보임.

중앙선거관리위원회는 개정안에 따라 제23조제1항을 삭제하는 경우 실제 정수를 정할 수 있는 구체적인 규정이 없어 국회가 모든 자치구·시·군의회 의원정수를 직접 정해야 하는 문제가 발생할 수

있으며, 아울러 개정안 제23조제2항은 자치구·시·군의회의원의 정수 산정 방법에 대한 기준이 없이 최소 정수만 규정하고 있고, 인구 25만명의 산정 기준 시점을 규정하고 있지 않아 정수산정에 혼란이 있을 수 있으며, 인구 25만 명 이상의 자치구·시·군과 인구 25만 명에 약간 미달하는 자치구·시·군 간에 의원정수에서 현저한 차이가 발생할 가능성이 있는 점 등을 고려한다면 신중한 검토가 필요하다는 입장임.

문 의 처
02)6788-5332