



제418회국회(정기회)
제12차 행정안전위원회

공직선거법 일부개정법률안 검 토 보 고

< 국회의원지역구 확정 시 농산어촌 지역대표성 반영 의무화 >
■ 박희승의원 대표발의(의안번호 제2201554호)

2024. 11.

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. 국회의원지역구 확정 시 농산어촌 지역대표성 반영 의무화	4

I. 제안경위

1. 제 안 자 : 박희승의원 등 10인
2. 제 안 일 : 2024. 7. 10.
3. 회 부 일 : 2024. 7. 11.

II. 제안이유 및 주요내용

그동안 헌법재판소 결정에 따라 선거구 간 인구편차를 줄이는 방향으로 선거구가 확정되면서 인구대표성은 점진적으로 개선되어 현재 선거구별 최소 또는 최대 의원정수를 2:1로 조정하고 있음.

이처럼 선거구를 획정함에 있어 인구대표성만을 강조하면서 농산어촌 선거구의 무분별한 통합으로 농산어촌 중심으로 초거대선거구가 발생하게 되었음. 초거대선거구는 단지 면적 문제뿐만 아니라 통합 과정에서도 지리적, 환경적, 정서적으로 이질적인 지역이 하나의 선거구가 되는 문제를 발생시키고 있음.

나아가 저출산과 수도권으로의 인구 유출로 농산어촌 인구가 지속적으로 감소하면서 수도권 국회의원 비중이 증가하고 있고, 수도권 국회의원 비중 증가로 지방의 이익을 대변하는 의원이 감소하면서 농산어촌의 지역대표성이 축소되고 있음.

실제 1988년 현행 소선거구제를 도입한 이후 전체 지역구에서 수

도권(서울·인천·경기)이 차지하는 비중은 13대 224석 중 77석(34.4%)에서 21대 253석 중 121석(47.8%), 22대 254석 중 122석(48.0%)으로 증가하면서, 소멸위험 지역으로 분류되는 지역을 중심으로 4개 지자체가 하나의 초거대 선거구를 형성하는 지역구가 늘어나고 있음.

지역소멸이 가속화되는 현실에서 선거구 획정 과정에서 지역소멸을 방지하고 지역균형발전을 위해 ‘인구 대표성’ 못지않게 ‘지역 대표성’도 중요하게 고려해야 함. 특히 국회의원이 지역의 이익도 함께 대표하고 있는 단원제를 채택한 우리나라는 인구대표성만을 기준으로 선거구를 획정할 경우 정치적 의사가 수도권을 중심으로 형성될 수밖에 없음.

이와 관련 제21대 국회의원선거구획정위원회는 “구체적인 농산어촌의 지역대표성 반영 방안이 명시적·구체적으로 규정되어야 한다”는 의견을 국회에 제출하였으며, 제21대 국회 정치개혁특별위원회는 ‘국회의원 선거제도 개선에 관한 결의안’을 의결하면서, “대한민국 국회는 전반적인 인구 감소와 지역 간 불균등한 인구의 증감에 따라 수도권에 더 많은 경제적 자원과 정치권력이 집중되면서 지역 균형발전이 더 어려워지고 전체 국가 발전에도 악영향을 미칠 수 있으므로 소멸 위기에 처한 지역의 이익을 고르게 대변하고 정치적 자원을 공정하게 분배하기 위한 특단의 개혁이 절실함을 인식한다”고 밝혔다.

이에 국회의원지역구를 획정함에 있어 농산어촌의 지역대표성이 반영되도록 명시하고, 국회의원지역구가 3개 이상의 자치구·시·군으로 구성될 경우 인구범위를 100분의 5 이내의 범위에서 초과할 수 있도록 함으로써 도시와 농어촌간 격차를 해소하고 지역대표성이 실질적으로 반영될 수 있도록 하려는 것임(안 제25조).

Ⅲ. 검토의견

1. 국회의원지역구 확정 시 농산어촌 지역대표성 반영 의무화 (안 제25조제1항제3호 등)

개정안은 국회의원지역구가 3개 이상의 자치구·시·군으로 구성될 경우 인구범위를 100분의 5 이내의 범위에서 초과할 수 있도록 하고, 국회의원지역구를 확정함에 있어 농산어촌의 지역대표성이 반영되도록 의무화하려는 것임.

현행	개정안
제25조(국회의원지역구의 확정) ① (생략) 1. 2. (생략) <u><신설></u>	제25조(국회의원지역구의 확정) ① (현행과 같음) 1. 2. (현행과 같음) 3. <u>국회의원지역구가 3개 이상의 자치구·시·군으로 구성될 경우 제1항제2호의 인구범위를 100분 의 5 이내의 범위에서 초과할 수 있다.</u>
② 국회의원지역구의 확정에 있어 서는 <u>제1항제2호의</u> 인구범위를 벗 어나지 아니하는 범위에서 농산어 촌의 지역대표성이 <u>반영될 수 있 도록 노력하여야 한다.</u>	② ----- -- <u>제1항의</u> ----- ----- ----- <u>반영되어야 한다.</u>
③ (생략)	③ (현행과 같음) 부칙 제1조(시행일) 이 법은 공포 후 6개

	월이 경과한 날부터 시행한다. 제2조(적용례) 이 법의 개정규정은 2028년 4월 12일 실시하는 임기만료에 따른 국회의원선거부터 적용한다.
--	--

현행법은 시·도의 관할구역 안에서 선거일 전 15개월이 속하는 달의 말일 현재 「주민등록법」 제7조제1항1)에 따른 주민등록표에 따라 조사한 인구·행정구역·지리적여건·교통·생활문화권 등을 고려하여 국회의원지역구를 확정하도록 하고 있음.

또한, 현행법은 하나의 자치구·시·군의 일부를 분할하여 다른 국회의원지역구에 속하게 할 수 없도록 하되, 인구비례 2:1의 범위에 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 국회의원지역구를 구성할 수 있도록 하고 있음.

그런데, 국회의원선거구를 확정함에 있어 인구대표성만이 강조되어 농산어촌 선거구가 무분별하게 통합된 결과 농산어촌 중심의 초거대선

1) 「주민등록법」

제7조(주민등록표 등의 작성) ①시장·군수 또는 구청장은 주민등록사항을 기록하기 위하여 전자정보시스템(이하 “주민등록정보시스템”이라 한다)으로 개인별 및 세대별 주민등록표(이하 “주민등록표”라 한다)와 세대별 주민등록표 색인부를 작성하고 기록·관리·보존하여야 한다.
(이하 생략)

거구가 발생하게 되어 이에 대한 개선이 필요하다는 의견이 제기된 바 있음.

실제로, 제21대 국회의원선거 기준으로 3개 이상의 시·군·구로 구성된 선거구는 9개였으며, 4개의 시·군·구로 구성된 선거구는 13개였음.

<3개 이상의 시·군·구로 구성된 선거구 현황(제21대 국회의원선거 기준)>

구 분	선거구 이름	
3개의 시·군·구로 구성 ⇒ 9개 선거구	인천광역시 중구·강화군·옹진군	전라남도 해남군·완도군·진도군
	충청북도 증평군·진천군·음성군	전라남도 영암군·무안군·신안군
	충청남도 공주시·부여군·청양군	경상북도 고령군·성주군·칠곡군
	충청남도 논산시·계룡시·금산군	경상남도 사천시·남해군·하동군
	전라북도 남원시·임실군·순창군	
4개의 시·군·구로 구성 ⇒ 13개 선거구	강원도 춘천시·철원군·화천군·양구군을	전라남도 담양군·함평군·영광군·장성군
	강원도 동해시·태백시·삼척시·정선군	전라남도 고흥군·보성군·장흥군·강진군
	강원도 속초시·인제군·고성군·양양군	경상북도 영주시·영양군·봉화군·울진군
	강원도 홍천군·횡성군·영월군·평창군	경상북도 군위군·의성군·청송군·영덕군
	충청북도 보은군·옥천군·영동군·괴산군	경상남도 밀양시·의령군·함안군·창녕군
	전라북도 완주군·진안군·무주군·장수군	경상남도 산청군·함양군·거창군·합천군
	전라남도 순천시·광양시·곡성군·구례군을	

또한, 제22대 국회의원선거 기준으로 3개 이상의 시·군·구로 구성된 선거구는 12개였으며, 4개의 시·군·구로 구성된 선거구는 12개였음.

<3개 이상의 시·군·구로 구성된 선거구 현황(제22대 국회의원선거 기준)>

구 분	선거구 이름	
3개의 시·군·구로 구성 ⇒ 12개 선거구	인천광역시 중구·강화군·옹진군	전북특별자치도 완주군·진안군·무주군
	경기도 동두천시·양주시·연천군을	전라남도 해남군·완도군·진안군

구 분	선거구 이름	
	충청북도 증평군·진천군·음성군	전라남도 영암군·무안군·신안군
	충청남도 공주시·부여군·청양군	경상북도 영주시·영양군·봉화군
	충청남도 논산시·계룡시·금산군	경상북도 고령군·성주군·칠곡군
	전북특별자치도 군산시·김제시·부안군을	경상남도 사천시·남해군·하동군
4개의 시·군·구로 구성 ➡ 12개 선거구	강원특별자치도 춘천시·철원군·화천군·양구군을	전라남도 순천시·광양시·곡성군·구례군을
	강원특별자치도 동해시·태백시·삼척시·정선군	전라남도 담양군·함평군·영광군·장성군
	강원특별자치도 속초시·인제군·고성군·양양군	전라남도 고흥군·보성군·장흥군·강진군
	강원특별자치도 홍천군·횡성군·영월군·평창군	경상북도 의성군·청송군·영덕군·울진군
	충청북도 보은군·옥천군·영동군·괴산군	경상남도 밀양시·의령군·함안군·창녕군
	전북특별자치도 남원시·장수군·임실군·순창군	경상남도 산청군·함양군·거창군·합천군

이에, 개정안은 국회의원지역구가 3개 이상의 자치구·시·군으로 구성될 경우 인구범위를 100분의 5 이내의 범위에서 초과할 수 있도록 하고, 국회의원지역구를 획정함에 있어 농산어촌의 지역대표성이 반영되도록 의무화하려는 것으로, 이를 통해 선거구 획정에 지역대표성을 실질적으로 반영할 수 있을 것으로 기대됨.

다만, 헌법재판소는 선거구별 인구편차 상·하한과 관련하여 국회를 구성함에 있어 국회의원의 지역대표성이 고려되어야 한다고 할지라도, 이것이 국민주권주의의 출발점인 투표가치의 평등보다 우선시 될 수 없다고 하면서 선거구별 최대 인가와 최소 인구의 편차가 2:1을 넘을 수 없다고 결정한 바 있으므로, 인구비례와 지역대표성이 균형있게 조화를 이룰 수 있는 보완방안에 대한 종합적인 논의가 필요할 것으로 봄.²⁾

참고로, 제21대 국회의원선거구획정위원회는 2020년 3월 6일 국회에 제출한 보고서에 ‘농산어촌의 지역대표성 반영 위한 구체적 획정기준 마련’을 건의한 바 있음.³⁾

개정안과 관련하여 중앙선거관리위원회는 헌법재판소가 인구비례 2:1의 범위를 벗어나는 선거구는 허용되지 않는다고 판시하였는바, 농산어촌의 지역대표성 반영 여부는 인구 범위를 준수하여 신중하게 결정해야 된다는 입장임.

문 의 처

02)6788-5343

2) 외국의 입법례를 살펴보다도, 미국은 연방하원의원 선거에서 선거구별로 동일한 인구수를 요구하면서 절대적 평등인 0에 가깝도록 편차를 줄이기 위하여 성실히 노력하였음을 입증하지 않는다면 평등선거의 원칙에 반한다고 보고 있고, 독일은 원칙적으로 상하 편차 15%를 허용한도로 하되, 상하 편차 25%를 반드시 준수해야 할 최대허용한도로 함으로써 탄력적인 입법을 하고 있다. 일본 역시 1994. 2. 4. 법률 제3호로 제정된 중의원의원선거구획정심의회설치법 제3조 제1항에서 “각 선거구의 인구 중 가장 많은 것을 가장 적은 것으로 나누어 얻은 숫자가 2 이상이 되지 않도록 함을 기본으로 하고, 행정구역, 지세, 교통 등의 사정을 종합적으로 고려하여” 선거구를 확정하도록 규정하고 있으며, 2011년에는 인구비례 2.3:1인 선거구에 대하여 “위헌”이라고 판단하였다. 이와 같은 외국의 판례와 입법 추세를 고려할 때, 우리도 인구편차의 허용기준을 엄격하게 하는 일을 더 이상 미룰 수 없다. 이러한 사정을 종합하여 보면, 현재의 시점에서 헌법이 허용하는 인구편차의 기준을 인구편차 상하33⅓%, 인구비례 2:1을 넘어서지 않는 것으로 변경하는 것이 타당하다.(헌법재판소 2012헌마190 등 2014.10.30.)

3) 제21대 국회의원선거구획정위원회 의견은 [참고자료] 참조

[참고자료]

제21대 국회의원선거구획정위 의견(2020. 3. 6.)

IV. 건의문

2. 농산어촌의 지역대표성 반영 위한 구체적 획정기준 마련

헌법재판소의 헌법상의 요청인 평등선거의 원칙에 비추 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.

인구의 도시집중화, 농산어촌의 인구 고령화 및 저출산 문제 등을 고려할 때 인구를 우선으로 하여 그 외의 고려요소 등으로 선거구를 획정하는 경우 농산어촌의 지역대표성 문제는 더욱 심화될 것으로 예상됨.

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.

이에 다음 국회의원선거 전에 농산어촌의 지역대표성을 선거구획정에 반영할 수 있는 구체적인 규정에 관해 논의하고 개정이 이루어져야 함을 건의함.