



제426회국회(임시회)
제2차 행정안전위원회

공직선거법 일부개정법률안

검 토 보 고

< 지역구사·도의원 정수 산정 기준 조정 등 >

■ 이원택의원 대표발의(의안번호 제2210184호)

2025. 7.

행 정 안 전 위 원 회

전문위원 조 문 상

목 차

I . 제안경위	1
II . 제안이유 및 주요내용	1
III . 검토의견	3

I. 제안경위

1. 제 안 자 : 이원택의원 등 10인
2. 제 안 일 : 2025. 4. 28.
3. 회 부 일 : 2025. 4. 29.

II. 제안이유 및 주요내용

현행법에 따라 시·도별 지역구시·도의원의 정수는 관할구역안의 자치구·시·군 수의 2배수로 하되, 인구·행정구역·지세·교통 그 밖의 조건을 고려하여 100분의 20의 범위에서 조정할 수 있음. 다만, 인구가 5만명 미만의 자치구·시·군의 의원정수는 최소 1명으로 하고 인구 5만명 이상인 자치구·시·군의 의원정수는 최소 2명으로 하고 있음.

그런데 이러한 지역구시·도의원정수 산정 규정은 시·도별로 동일한 면적이나 인구라 하더라도 자치구·시·군의 수에 따라 현저한 차이가 나게 되는 문제가 있고, 자치구·시·군의 인구 5만명을 시·도의원 최소 정수 배정의 기준으로 하는 것은 인구감소지역이 증가하는 현 상황을 반영하지 못한다는 지적이 있음.

이에, 시·도의원 최소 정수 배정의 기준을 인구 5만명에서 4만명으로 변경하고, 시·도별 지역구시·도의원 정수는 시·도의 인

구감소지역의 지역대표성 등을 고려하여 시·도별로 형평성이 유지되도록 최대한의 범위에서 산정되도록 하는 명문의 규정을 두려는 것임(안 제22조제1항, 같은 조 제4항 신설).

Ⅲ. 검토의견

개정안은 자치구·시·군의 지역구시·도의원 최소 정수 배정기준을 인구 ‘5만명’에서 ‘4만명’으로 변경하고, 시·도별 지역구시·도의원 정수 산정 시 인구감소지역의 지역대표성과 시·도 간 형평성을 최대한 고려하도록 하는 규정을 신설하려는 것임.

[illegible]

현행	개정안
④ (생략)	<u>역대표성 등을 고려하여 시·도별로 형평성이 유지되도록 최대한의 범위에서 산정되어야 한다.</u> ⑤ (현행 제4항과 같음)

현행법은 관할 행정구역 수의 2배수를 적용하여 시·도별 지역구 시·도의원 총 정수(이하 ‘시·도의원정수’)를 산정하되, 인구·행정구역·지세 등 제반 조건을 고려하여 100분의 20의 범위에서 시·도의원 정수를 조정할 수 있고, 인구 5만명 미만 자치구·시·군에는 최소 1명, 5만명 이상 지역에는 최소 2명의 시·도의원을 두도록 하고 있음.¹⁾

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

1) 「공직선거법」 제22조(시·도회의의 의원정수) ① 시·도별 지역구 시·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 지역구 시·도의원정수는 최소 1명으로 하고, 인구가 5만명 이상인 자치구·시·군의 지역구 시·도의원정수는 최소 2명으로 한다.

2) 인구편차에 의한 투표가치의 불평등은 이 사건 선거구구역표 중 용인시 제1, 3, 4선거구 및 군산시 제1선거구 부분의 확정에서 뿐만 아니라 인구비례가 아닌 행정구역별로 시·도의원정수를 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)

3) 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,

《 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 11 범위 내 조정 가능, 자치구·시·군의 시·도의원 정수는 최소 1명)	2010.03.12.
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.

그런데, 현행 시·도의원정수 산정기준에 따를 경우, 인구나 면적이 비슷한 시·도 간에도 행정구역 세분화와 조정비율에 따라 의원정수의 차이가 발생하여 지역 간 불평등의 원인이 될 뿐만 아니라,⁴⁾ 최소 정수 배정기준인 ‘인구 5만명’이 지방의 인구 위기 현실을 제대로 반영하지 못하여 농어촌 등 인구감소지역의 정치적 대표성을 약화시키므로 이에 대한 개선이 필요하다는 지적이 제기된 바 있음.⁵⁾

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)

4) 시·도의원 정수 산정 예시

사례1) 전라북도는 14개 시·군(국회의원지역구수 10) : 현 정수 36명

⇒ 17개 시·군(전주·익산은 국회의원지역구수로 계산) × 2배수 = 34명 ± 20% 조정 가능

사례2) 전라남도는 22개 시·군(국회의원지역구수 10) : 현 정수 55명

⇒ 24개 시·군(여수·순천은 국회의원지역구수로 계산) × 2배수 = 48명 ± 20% 조정 가능

5) 전북일보, “시도의원 정수 산정의 허점, 인구수보다 시군구수가 우선인가?”, 2025.2.20.

《 시·도별 행정구역 및 의원 지역구 》

(단위: 천명, km², 개, 명)

시·도	행정구역 현황				시·도의원정수		
	인구	면적	자치구· 시·군 수	국회의원 지역구 수	지역구	비례대표	소계
서울특별시	9,386	605.20	25	48	101	11	112
부산광역시	3,293	771.31	16	18	42	5	47
대구광역시	2,375	1,499.47	9	12	29	3	32
인천광역시	2,997	1,067.09	10	14	36	4	40
광주광역시	1,419	500.97	5	8	20	3	23
대전광역시	1,442	539.78	5	7	19	3	22
울산광역시	1,104	1,062.83	5	6	19	3	22
세종특별자치시	387	464.96	-	2	18	2	20
경기도	13,631	10,199.73	31	60	141	15	156
강원특별자치도	1,528	16,830.84	18	8	44	5	49
충청북도	1,594	7,407.01	11	8	31	4	35
충청남도	2,130	8,247.54	15	11	43	5	48
전북특별자치도	1,755	8,073.34	14	10	36	4	40
전라남도	1,804	12,362.33	22	10	55	6	61
경상북도	2,554	18,424.14	22	13	55	6	61
경상남도	3,251	10,542.53	18	16	58	6	64
제주특별자치도	675	1,850.27	-	3	32	8	40
계	51,325	100,449.36	226	254	779	93	872

※ 자료: 행정안전부 「지방자치단체 행정구역 및 인구 현황」(2023.12. 기준),
중앙선거관리위원회 「선거구 및 의원정수 현황」(2022.5. 기준) 각각 재구성

이에, 개정안은 자치구·시·군의 시·도의원 최소 정수 배정기준을 인구 4만명으로 완화하고, 시·도의원정수 산정 시 인구감소지역의 지역대표성과 시·도 간 형평성을 최대한 고려하도록 규정함으로써, 인구감소 문제를 겪는 농어촌 및 소멸위기 지역의 정치적 대표성을 제고하고, 시·도별 인구수와 의원정수 간의 불비례성을 해소하여 지역균형발전을 도모하려는 취지로 보임.

다만, 개정안과 관련하여 다음과 같은 점을 검토할 필요가 있음.

첫째, 개정안에 따라 자치구·시·군의 인구 4만명을 기준으로 시·도의원 최소 정수를 배정할 경우, 인구 4만명 이상 5만명 미만 지역의 시·도의원 수가 증가하게 되는데, 이에 비례하여 전국 시·도의원 정수가 증원되지 않으면 헌법재판소가 제시한 인구편차 허용기준에 위배될 가능성이 있다는 점을 감안하여야 할 것으로 보임.

이와 관련하여 헌법재판소는 시·도의원지역구 획정의 인구편차 허용기준을 인구비례 3:1로 제시하면서, “시·도의원지역구 획정 시 지역대표성과 도·농 간 인구편차 등을 함께 고려할 필요성이 크기는 하나, 인구비례원칙에 의한 투표가치의 평등을 가장 중요하고 우선적인 기준으로 삼아야 한다.”고 판시한 바 있음.⁶⁾

둘째, 개정안의 입법화에 따른 시·도의원 증가로 지방자치단체의 재정적 부담이 가중될 소지가 있을 것으로 보임.

시·도의원 최소 정수 배정기준이 완화되고⁷⁾ 인구감소지역의 시·도의원정수 산정 시 조정비율이 최대로 적용될 경우,⁸⁾ 의원 수

6) 선거권의 평등은 투표가치의 평등을 의미하므로 시·도의회의원 선거구획정에 있어서도 인구비례원칙에 의한 투표가치의 평등은 가장 중요하고도 우선적인, 일차적인 기준으로 고려되어야 한다. 다만 시·도의원이 지방 주민 전체의 대표이기는 하나 지역대표성도 겸하고 있고, 급격한 산업화·도시화의 과정에서 인구의 도시집중으로 인하여 발생한 도시와 농어촌 간의 인구편차와 각 분야에 있어서의 개발불균형이 존재하는 우리나라의 특수성 등을 고려할 때, 시·도의원 지역구 선거구획정에 있어서는 행정구역 등도 인구비례원칙에 못지않게 함께 고려해야 할 필요성도 크다고 할 것이다.(헌재, 2007.03.29. 2005헌마985)

7) 개정안에 따르면 인구 4만명 이상 5만명 미만인 자치구·시·군의 최소 정수가 1명에서 2명으로 변경되는데, 2025년 5월 기준 아래의 19개 시·군이 요건을 충족함.*

* 경기 연천군, 강원 횡성군·철원군·평창군, 충북 옥천군·영동군, 충남 금산군·서천군·계룡시, 전북 부안군, 전남 완도군·담양군·장성군, 경북 의성군·울진군·성주군·청도군, 경남 고성군·하동군(출처: KOSIS 국가통계포털)

8) 개정안은 ‘시·도의원정수 산정 시 적용할 최대한의 범위’를 구체적으로 명시하고 있지 않으나,

증가에 따른 의정활동비, 월정수당 등 법정경비 예산의 증액이 수반되고,⁹⁾ 그 결과 지방자치단체의 재정부담이 심화될 수 있음.

《 시·도의회의원 1인당 의정비 》

(2024년 기준, 단위: 만원)

구 분	연평균 월정수당	연평균 의정활동비	계
특별·광역시	4,239	2,400	6,639
도	4,160	2,400	6,560

※ 자료: 행정안전부 “내고장알리미”

참고로, 「지방자치분권 및 지역균형발전에 관한 특별법」에 따라 지정·고시된 89개의 인구감소지역은 일부 대도시를 제외한 전국에 고르게 분포되어 있는바,¹⁰⁾¹¹⁾ 이들 시·군이 포함된 11개 광역시·도에 최대 조정비율(+20%)이 일괄 적용될 경우, 2022년 지방선거 대비 42명의 시·도의원이 증가한다는 연구가 있음.¹²⁾

관련 언론보도를 종합하면 법 제22조제1항에서 정하고 있는 ‘100분의 20 범위 내 최대치’를 의미하는 것으로 보임.

9) 「지방자치법」 제40조(의원의 의정활동비 등) ① 지방의회의원에게는 다음 각 호의 비용을 지급한다.

1. 의정(議政) 자료를 수집하고 연구하거나 이를 위한 보조 활동에 사용되는 비용을 보전(補填)하기 위하여 매월 지급하는 의정활동비
2. 지방의회의원의 직무활동에 대하여 지급하는 월정수당
3. 본회의 의결, 위원회 의결 또는 지방의회의 의장의 명에 따라 공무로 여행할 때 지급하는 여비

10) 「지방자치분권 및 지역균형발전에 관한 특별법」 제2조(정의)

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.

11) 개정안은 ‘인구감소지역’의 정의를 별도로 규정하고 있지 않음. 「지방자치분권 및 지역균형발전에 관한 특별법」에 따르면, 총 89개 자치구·시·군이 인구감소지역으로 지정되어 있음(2025년 6월 기준)*

* 부산(3), 대구(3), 인천(2), 경기(2), 강원(12), 충북(6), 충남(9), 전북(10), 전남(16), 경북(15), 경남(11)
12) 김정일·김정도, 「시·도의회의원 선거의 선거구획정 공정성 측정과 함의」, 영남대학교, 2024, 대한정치학회보 32집 1호, p.106

셋째, 개정안의 내용 중 ‘인구감소지역’이나 ‘시·도별 형평성이 유지되도록 하는 최대한의 범위’와 같은 표현은 자의적으로 해석될 소지가 있으므로, 개정안의 입법 취지에 부합하도록 이를 명확하고 구체적으로 규정하여 법 적용 시 발생할 수 있는 모호성을 해소할 필요가 있다고 보임.

결론적으로, 개정안의 입법 여부는 시·도의원정수 산정 시 인구감소지역의 대표성 보장 필요성, 개정안에 따른 지역 간 형평성 제고 효과, 투표가치의 평등과 지역대표성 간의 균형, 그리고 지방의회에 대한 국민정서 등을 종합적으로 고려하여 논의하여야 할 것으로 보임.

중앙선거관리위원회는 시·도의원 최소 정수 배정기준을 인구 5만명에서 4만명으로 변경하여 인구감소지역이 늘어나는 현 상황을 최소 정수에 반영할지 여부는 시·도의원 총 정수와 시도별 정수, 인구편차의 헌법상 허용한계(인구비례 3:1), 우리나라 인구구조 등을 종합적으로 고려하여 입법정책적으로 결정할 사안이라는 입장임.

다만, 중앙선거관리위원회는 시·도의원 정수가 현행법상 관할구역 내 자치구·시·군 수를 기준으로 1차적으로 산출되고, 인구·행정구역 등을 고려하여 100분의 20의 범위에서 조정되고 있는데, 시·도별 형평을 유지하기 위하여 인구감소지역의 정수가 어떤 방식으로 최대한 산정되도록 할 것인지에 대한 개정안의 내용이 불분명하므로,

인구감소 시·도에는 인구·행정구역·지세·교통 등을 고려하여 100분의 20 범위에서 최대 조정값을 적용하도록 하는 방법 등 조문의 내용을 명확히 할 필요가 있다는 의견을 제시하였음.

문 의 처
02)6788-5343