



제432회국회(임시회)
제1차 행정안전위원회

공직선거법 일부개정법률안 검 토 보 고

〈지방의회 비례대표의석 확대〉

■ 이해식의원 대표발의(의안번호 제2213833호)

2026. 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 : 이해식의원 등 13인
2. 제 안 일 : 2025. 10. 31.
3. 회 부 일 : 2025. 11. 3.

II. 제안이유 및 주요내용

지방화시대를 맞아 지방의회의 역할과 권한은 점차 확대되고 있으나 그에 걸맞는 의원의 전문성이 미흡한 점과 국회의원정수도 비례대표의원이 전체의 20%를 웃도는 점을 고려하여 각계 전문가가 비례대표로 지방의원으로 진출할 수 있는 기회의 폭을 넓히기 위하여 비례대표시·도의원과 비례대표자치구·시·군의원정수를 각각 전체의원정수의 20%로 확대하려는 것임(안 제22조제4항 및 제23조제3항).

Ⅲ. 검토의견

개정안은 비례대표시·도의원과 비례대표자치구·시·군의원정수를 현행 전체의원정수의 10%에서 각각 전체의원정수의 20%로 확대하려는 것임.

현행	개정안
第22條(시·도의회의 의원정수) ① ~ ③ (생략) ④ 比例代表市·道議員定數는 第1項 내지 第3項의 規定에 의하여 算定된 地域區市·道議員定數의 <u>100분의 10</u>으로 한다. 이 경우 端數는 1로 본다. 다만, 算定된 比例代表市·道議員定數가 3人 미만인 때에는 3人으로 한다.	第22條(시·도의회의 의원정수) ① ~ ③ (현행과 같음) ④ ----- ----- -----100 분의 20-----, ----- -----, ----- -----, -----
제23조(자치구·시·군의회의 의원정수) ① · ② (생략) ③ 비례대표자치구·시·군의원정수는 자치구·시·군의원 정수의 <u>100분의 10</u>으로 한다. 이 경우 단수는 1로 본다.	제23조(자치구·시·군의회의 의원정수) ① · ② (현행과 같음) ③ ----- ----- <u>100분의 20</u>-----, ----- -----,

현행 지방선거제도는 광역과 기초 단체장을 선출하는 단순다수제와 소선거구제, 중선거구제, 비례대표제가 혼합되어있는 지방의회

선거제도로 구성되어 있음. 시·도의회의원은 소선거구제와 비례대표의 혼합으로, 자치구·시·군 의원은 중선거구제와 비례대표의 혼합으로 선출됨.

현행법상 시·도별 지역구시·도의원의 총 정수는 그 관할구역 안의 자치구·시·군(하나의 자치구·시·군이 2 이상의 국회의원지역구로 된 경우에는 국회의원지역구)수의 2배수로 하되, 인구·행정구역·지세·교통, 그 밖의 조건을 고려하여 100분의 20의 범위에서 조정할 수 있으며, 인구 5만명 미만인 자치구·시·군의 지역구시·도의원 정수는 최소 1명으로 하고, 인구가 5만명 이상인 자치구·시·군의 지역구시·도의원정수는 최소 2명으로 하며, 비례대표시·도의원 정수는 지역구시·도의원정수의 10%로 하고, 산정된 비례대표시·도의원정수가 3인 미만인 경우 3인으로 함.

자치구·시·군의회의 의원정수는 시·도별로 규정된 의원정수의 범위 내에서 자치구·시·군의 인구, 읍·면·동 수 등을 고려하여 정하고 자치구·시·군의회 최소정수는 7인으로 하며, 비례대표자치구·시·군 의원정수는 자치구·시·군 의원정수의 10%로 함.

세종특별자치시(이하 세종시)와 제주특별자치도(이하 제주도)의 경우 공직선거법이 아닌 개별 자치법(세종시법, 제주특별법)에서 특례를 통해 시·도 의원정수를 별도로 정하고 있는데, 세종시의 경우 지역구

시의원정수는 18명으로, 비례대표시의원정수는 지역구시의원 정수의 10%로 하고, 제주도의 경우 지역구도의원정수는 45명 이내로, 비례대표도의원정수는 지역구도의원정수의 20% 이상으로 정하고 있음.¹⁾

광역의회와 기초의회의 경우 제주도 광역의회를 제외한다면 의원정수의 10%를 비례대표로 선출하고 있고, 이에 따라, 광역의회의 경우 전체 의원정수 872명 중 비례대표는 93명(약 10.6%)이며, 기초의회의 경우 전체 의원정수 2,988명 중 비례대표는 386명(약 12.9%)임.

1) 「세종시법」

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.

(생략)

「제주특별법」

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 획정위원회가 정하는 바에 따라 도조례로 정한다.

② 도의회의 비례대표의원정수는 「공직선거법」 제22조제4항에도 불구하고 제1항에 따른 의원정수(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.

[지역별 지방의회의원 정수 현황]

(단위: 명)

지역	시·도의회의원				구·시·군의회의원			
	의원정수	지역구	비례	비례산출	의원정수	지역구	비례	비례산출
전체	872	779	93		2,988	2,602	386	
서울	112	101	11	10%	427	373	54	10%
부산	47	42	5		182	157	25	
대구	32	29	3		121	105	16	
인천	40	36	4		123	108	15	
광주	23	20	3		69	60	9	
대전	22	19	3		63	55	8	
울산	22	19	3		50	44	6	
경기	156	141	15		463	406	57	
강원	49	44	5		174	151	23	
충북	35	31	4		136	119	17	
충남	48	43	5		177	151	26	
전북	40	36	4		198	173	25	
전남	61	55	6		247	215	32	
경북	61	55	6		288	251	37	
경남	64	58	6		270	234	36	
세종	20	18	2	10%	-	-	-	-
제주	40	32	8	20%	-	-	-	-

자료: 제8회 동시지방선거 총람(중앙선거관리위원회)

주1: 제주도의회의원의 경우 제8회 지방선거에 한하여 교육의원 5명이 선출되었고, 세종시 및 제주도의 경우 별도의 기초의원은 단층형 지방의회구조임.

주2: 비례대표시·도의원정수가 3인 미만인 경우 3인으로 함.

주3: 제8회 동시지방선거에서 서울특별시서초구갑국회의원선거구, 서울특별시동대문구을국회의원선거구 등 11개 지역에서 중대선거구제가 시범 실시되었고, 시범 실시지역 내의 자치구·시·군의회에는 지역구자치구·시·군의회의원을 추가로 1인 증원할 수 있으며, 추가로 증원된 인원은 의원정수와는 별개로 함.

비례대표제는 다양한 이해관계를 대의기관의 구성에 반영함으로써 다원적 민주주의를 실현하고, 소수 및 신진 세력의 의회진출을 용이하게 하며, 사표 방지와 표의 등가성 제고 등의 목적을 실현할 수 있는 제도로, 현재 광역의회와 기초의회에 도입된 비례대표제는

전체의석의 10% 밖에 되지 않는 비율때문에 그 효과를 기대하기는 어려운 것이 현실임.²⁾

이에 개정안은 지방의회에 비례대표의석을 확대하여 다양한 이해관계인의 지방정치에의 참여, 의석과 투표간 비례성 강화, 사표 방지 등에 기여할 것으로 보임.

다만, 비례대표의석 비율을 확대할 경우, 지역구 의석 중 일부만을 비례대표로 배분하는 광역의회와 달리 기초의회의 경우 전체 의석을 기준으로 비례대표의석이 산정되므로, 비례대표의석의 증가는 곧 지역구 의석의 감소로 이어져 지역대표성이 약화될 우려가 있음. 따라서 비례대표의원 수의 적정 규모는 지역구 의원정수의 조정과 연계하여 논의되어야 할 사항으로서, 국민적 인식 또는 공감대와 비례대표제도의 취지, 지방의회에서의 지역대표성의 중요성 등을 종합적으로 고려할 필요가 있음.

참고로, 국회예산정책처는 개정안에 따라 비례대표시·도의원의 비율을 상향 조정하는 경우 2026년 133억 7,000만원, 2030년 202억 9,900만원 등 향후 5년 동안 총 716억 7,700만원(연평균 143억 3,500만원)이 추가적으로 소요될 것이라고 추계한 바 있음.

2) '지방의회의 역할과 선거제도의 개선: 비례성의 제고와 정당정치의 활성화'(김용복, 세계지역연구논총 2009)

[개정안에 따른 추가재정소요: 2026-2030년]

(단위: 백만원)

	2026	2027	2028	2029	2030	합계	연평균
비례대표시·도의원 비율 상향 조정 (안 제22조제4항)	13,370	12,429	12,667	12,912	20,299	71,677	14,335

- 주: 1. 비례대표시·도의원 비율 상향 조정(안 제22조제4항)은 의무규정 재정수반요인
 2. 개정안에 따른 추가재정소요는 제8회 전국동시지방선거의 후보자 수, 평균 선거비용보전액, 기탁금 국고귀속률 등을 활용하여 추계한 결과로 향후 실제 추가재정소요는 달라질 수 있음

한편, 중앙선거관리위원회는 비례대표지방의회의원정수의 확대 여부는 비례대표제의 취지와 그 장·단점, 우리 지방자치의 현실 및 선거문화, 국민 정서 등을 고려하여 입법정책적으로 결정할 사안이라는 입장임.

문 의 처

02)6788-5332