



제432회국회(임시회)
제1차 행정안전위원회

공직선거법 일부개정법률안 검 토 보 고

〈지방의회 비례대표의석 확대 등〉

■ 차규근의원 · 김영배의원 대표발의(의안번호 제2214319호)

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	3

I. 제안경위

1. 제 안 자 : 차규근의원 · 김영배의원 등 16인
2. 제 안 일 : 2025. 11. 17.
3. 회 부 일 : 2025. 11. 18.

II. 제안이유 및 주요내용

현행법에 따른 지방의회의원선거제도는 시·도의원 선거의 경우 지역구 의원은 소선거구 단순다수제로 뽑고 비례대표 의원은 폐쇄형 정당명부식 비례대표제로 뽑는 혼합형이자 병립형인 선거제도를 채택하고 있음. 자치구·시·군의원 선거의 경우에는 지역구 의원은 중선거구 단기비이양식으로 뽑고 비례대표 의원은 폐쇄형 정당명부식 비례대표제로 뽑는 혼합형이자 병립형인 비례대표제를 채택하고 있음.

비례대표지방의회의원 의석수가 지역구지방의회의원 의석수의 100분의 10에 불과한 상황에서 지역구지방의회의원 당선자 수와 정당득표율이 전체 의석수에 영향을 미치지 않는 병립형 비례대표제를 채택하고 있는 현행법의 비례대표지방의회의원 당선인의 결정 방식은 정당의 득표율과 의석 점유율 간 비례성이 낮아 유권자의 투표 결과를 왜곡하고, 지방의회의 다양성을 보장하지 못한 채 일당 독점 구

조를 강화하여 지역정치의 활력을 저해함. 심지어 일부 지역에서는 무투표 당선자의 비중도 높아지며 민주주의를 퇴행시키고 있음.

반면 현행 비례대표국회의원 선거의 경우 비례대표국회의원 의석수는 지역구국회의원 의석수의 약 100분의 18을 넘고, 지역구국회의원 당선자 수와 정당득표율이 50% 연동되어 전체의석수에 영향을 미치는 준연동형 방식을 채택하여 비례성을 개선하였음.

이에 비례대표지방의회의원 선거제도를 현행 비례대표국회의원 선거제도에 맞추어 비례대표지방의회의원 의석수를 지역구지방의회의원 의석수의 100분의 20으로 확대하고(안 제22조제4항 및 제23조제3항), 유권자의 다양한 의사가 선거 결과에 최대한 반영되도록 비례대표지방의회의원 선거의 봉쇄조항을 국회의원 선거에 맞추어 3%로 낮추고, 당선인 결정방식을 연동형으로 개선하고자 하는 것임(안 제190조의2).

Ⅲ. 검토의견

개정안은 지방의회의원 구성에서 비례대표지방의회의원을 30%로 확대하면서, 비례대표지방의회의원 선거의 봉쇄조항을 현행 유효투표총수의 5%에서 3%로 낮추고, 당선인 결정방식을 연동형으로 개선하고자 하는 것임.

현행	개정안
제22조(시·도의회 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.	제22조(시·도의회 의원정수) ① ~ ③ (현행과 같음) ④ ----- ----- ----- <u>100</u> 분의 <u>20</u> -----. -----. -----.
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> -----. -----.
제190조의2(비례대표지방의회의원당선인의 결정·공고·통지) ① 비례대표지방의회의원선거에 있어서는 당해 선거구선거관리위원회가 유효투표총수의 <u>100분의 5</u> 이상을 득표	제190조의2(비례대표지방의회의원의 석의 배분과 당선인의 결정·공고·통지) ① 비례대표지방의회의원선거에 있어서는 당해 선거구 선거관리위원회가 다음 각 호의 어느

한 각 정당(이하 이 조에서 “의석할당정당”이라 한다)에 대하여 당해 선거에서 얻은 득표비율에 비례 대표지방의회의원정수를 곱하여 산출된 수의 정수의 의석을 그 정당에 먼저 배분하고 잔여의석은 단수가 큰 순으로 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 의석할당정당의 득표수를 모든 의석할당정당의 득표수의 합계로 나누고 소수점 이하 제5위를 반올림하여 산출한다.

② 비례대표시·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 의석할당정당간의 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 배분한다. 다만, 의석정수의 3분의 2에 해당하는 수의 정수(整數)에 해당

하나에 해당하는 정당(이하 이 조에서 “의석할당정당”이라 한다)에 대하여 비례대표지방의회의원의석을 배분한다.

1. 임기만료에 따른 비례대표지방의회의원선거에서 당해 선거구 유효투표총수의 100분의 3 이상을 득표한 정당
2. 임기만료에 따른 지역구지방의회의원선거에서 당해 선거구에 1이상의 의석을 차지한 정당

② 비례대표지방의회의원의석은 다음 각 호에 따라 각 의석할당정당에 배분한다.

1. 각 의석할당정당에 배분할 의석수(이하 이 조에서 “연동배분의석수”라 한다)는 다음 계산식에 따른 값을 소수점 첫째자리에서 반올림하여 산정한다. 이 경우 연동배분의석수가 1보다 작은 경우 연동배분의석수는 0으로 한다.

하는 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 정당에 1석씩 배분한다. 이 경우 득표비율의 산출 및 같은 단수가 있는 경우의 의석배분은 제1항의 규정을 준용한다.

$$\begin{array}{l} \text{연동} \\ \text{배분} \\ \text{의석} \\ \text{수} \end{array} = \left[\left(\begin{array}{l} \text{당해 선거구} \\ \text{방회의원} \\ \text{정수} \end{array} - \begin{array}{l} \text{당해 선거구} \\ \text{지역구의} \\ \text{지방회의원} \\ \text{당선인수} \end{array} \right) \times \begin{array}{l} \text{해당 정당의 당해 선거구 비례대} \\ \text{표지방회의의원선거 득표비율} \\ \text{해당 정당의 당해 선거구 지역} \\ \text{구지방회의의원 당선인수} \end{array} \right]$$

2. 제1호에 따른 각 정당별 연동배분의석수의 합계가 당해 선거구의 비례대표지방회의의원 의석정수에 미달할 경우 각 의석할당정당에 배분할 잔여의석수(이하 이 조에서 “잔여배분의석수”라 한다)는 다음 계산식에 따라 산정한다. 이 경우 정수(整數)의 의석을 먼저 배정하고 잔여의석은 소수점 이하 수가 큰 순으로 각 의석할당정당에 1석씩 배분하되, 그 수가 같은 때에는 해당 정당 사이의 추첨에 따른다.

$$\begin{array}{l} \text{잔여} \\ \text{배분} \\ \text{의석} \\ \text{수} \end{array} = \left(\begin{array}{l} \text{당해 선거구 비례대} \\ \text{표지방회의의원} \\ \text{의석정수} \end{array} - \begin{array}{l} \text{당해 선거구} \\ \text{의각연} \\ \text{동배분의석} \\ \text{수의합계} \end{array} \right) \times \begin{array}{l} \text{당해 선거구 비례대표지방회의의원} \\ \text{원선거 득표비율} \end{array}$$

3. 제1호에 따른 각 정당별 연동배분의석수의 합계가 비례대표지방회의의원 의석정수를 초과할 경우에는 제1호 및 제2호에도 불구

<신 설>

<신 설>

<신 설>

③ 관할선거구선거관리위원회는 비례대표지방의회의원선거에 있어서 제198조(천재·지변 등으로 인한 재투표)의 규정에 의한 재투표 사유가 발생한 때에는 그 투표구의

하고 다음 계산식에 따라 산출된 수(이하 이 조에서 “조정 의석수”라 한다)를 각 연동배분의석 할당 정당의 의석으로 산정한다. 이 경우 산출방식에 관하여는 제2호 후단을 준용한다.

$$\text{조정 의석 수} = \frac{\text{당해 선거구 비례대표지방의회의원 의석정수}}{\text{당해 선거구의 각 연동배분의석의 합계}} \times \text{당해 선거구의 연동배분의석 수}$$

③ 제2항의 비례대표지방의회의원 선거 득표비율은 각 의석할당정당의 득표수를 모든 의석할당정당의 득표수의 합계로 나누어 산출한다.

④ 관할선거구선거관리위원회는 제출된 정당별 비례대표지방의회의원 후보자명부에 기재된 당선인으로 될 순위에 따라 정당에 배분된 비례대표지방의회의원의 당선인을 결정한다.

⑤ 정당에 배분된 비례대표지방의회의원의의석수가 그 정당이 추천한 비례대표지방의회의원후보자수를 넘는 때에는 그 넘는 의석은 공석으로 한다.

⑥ -----

선거인수를 당해 선거구의 선거인수로 나눈 수에 비례대표지방의회의원의석정수를 곱하여 얻은 수의 정수(1 미만의 단수는 1로 본다)를 비례대표지방의회의원의석정수에서 뺀 다음 <u>제1항 및 제2항</u>의 규정에 따라 비례대표지방의회의원의석을 배분하고 당선인을 결정한다. 다만, 비례대표지방의회의원의석배분이 배제된 정당 중 재투표 결과에 따라 의석할당정당이 추가될 것으로 예상되는 때에는 추가가 예상되는 정당마다 비례대표지방의회의원정수의 <u>100분의 5</u>에 해당하는 정수(1 미만의 단수는 1로 본다)의 의석을 별도로 빼야 한다. ④ (생략)	----- ----- ----- ----- ----- -----<u>제1항부터 제4항까지</u>----- -----지----- ----- ----- ----- ----- ----- -----<u>100분의 3</u>----- ----- -----. ⑦ (현행 제4항과 같음)
--	---

현행법에 따르면 지방의회의원 선거에서 비례대표의원 정수는 광역의회 및 기초의회 (지역구)의원정수를 기준으로 그 100분의 10으로 하며,¹⁾ 비례대표의석은 정당득표수의 합계가 유효투표총수의 100분의 5 이상인 정당을 대상으로, 각 정당의 득표비율에 비례대표의원 정수를 곱한 값의 정수 부분을 우선 배분한 후, 잔여의석은 소수점 이하 값의 크기 순에 따라 배분하는 방식을 적용하고 있음.²⁾

1) 예외적으로, 제주도의회의 경우 개별법에 따라 100분의 20임.

2) 「공직선거법」 제190조의2(비례대표지방의회의원당선인의 결정·공고·통지) ①비례대표지방의회의원선거에 있어서는 당해 선거구선거관리위원회가 유효투표총수의 100분의 5 이상을 득표한 각 정당

개정안은 현행법상 지방의회의 비례대표제가 비례대표의석 규모의 제한으로 인해 충분히 기능하지 못하고 있고, 그 결과 정당 득표율과 의석 배분 간의 불비례가 발생하여 지역구 당선 결과가 전체 의석 구성에 과도한 영향을 미치고 있다는 문제의식을 바탕으로 하고 있음. 이에 비례대표의원 확대를 통해 정당 득표와 의석 배분 간의 괴리를 완화하고, 지방의회 전체 의석 구성의 비례성·다양성을 제고하려는 취지로 보임.

더불어 비례대표 의석할당정당의 기준을 현행 유효투표총수의 5%에서 3%로 완화하여, 의석 배분에 참여할 수 있는 정당의 범위를 확대하고자 하며, 추가적으로 비례대표의원 정수를 확대함과 동시에,

(이하 이 조에서 “의석할당정당”이라 한다)에 대하여 당해 선거에서 얻은 득표비율에 비례대표지방의회의원정수를 곱하여 산출된 수의 정수의 의석을 그 정당에 먼저 배분하고 잔여의석은 단수가 큰 순으로 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 배분한다. 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 정당에 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 선거인수로 나눈 수에 비례대표지방의회의원의의석정수를 곱하여 얻은 수의 정수(1 미만의 단수는 1로 본다)를 비례대표지방의회의원의의석정수에서 뺀 다음 제1항 및 제2항의 규정에 따라 비례대표지방의회의원의의석을 배분하고 당선인을 결정한다. 다만, 비례대표지방의회의원의의석배분이 배제된 정당 중 재투표결과에 따라 의석할당정당이 추가될 것으로 예상되는 때에는 추가가 예상되는 정당마다 비례대표지방의회의원정수의 100분의 5에 해당하는 정수(1 미만의 단수는 1로 본다)의 의석을 별도로 빼야 한다.

④(생략)

비례대표 의석 배분 방식을 연동형 산식으로 전환하여 지역구 당선인수와 정당득표비율 간의 연계를 제도적으로 반영하려는 취지임.

《 개정안 세부내용 》

구 분	현 행	차규근·김영배의원안
방 식	병립형	연동형
의원 정수	○ 광역 : 지역구의원정수 10% ○ 기초의원 : 기초의원정수 10%	○ 광역 : 지역구의원정수 10% ○ 기초의원 : 기초의원정수 10%
의석할당 정당	당해 선거구 유효투표총수 5% 이상 득표 정당	1. 당해 선거구 유효투표총수 3% 이상 득표 정당 2. 지역구지방의원선거에서 당해 선거구에 1 이상 의석 획득 정당
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 의석할당정당에 배분할 의석수는 다음 계산식에 따른 값을 소수점 첫째자리에서 반올림. $\text{연동배분의석수} = \left[\left(\frac{\text{당해 선거구 유효투표총수} - \text{지역구 지방의회의원 당선인수}}{\text{해당 정당의 당해 선거구 비례대표지방의회의원선거 득표비율}} - \text{지역구 지방의회의원 당선인수} \right) \right]$ 2. 각 정당별 연동배분의석수의 합계가 당해 선거구의 비례대표의원 의석정수에 미달할 경우 각 의석할당정당에 배분할 잔여의석수는 다음 계산식에 따라 산정, 정수의 의석을 먼저 배분하고 잔여의석은 소수점 이하 수가 큰 순으로 1석씩 배분하되, 그 수가 같은 때에는 해당 정당 간 추첨

구 분	현 행	차규근·김영배의원안
		$\begin{aligned} \text{잔여배분의석수} &= \left(\begin{array}{c} \text{당해 선거구 비례대표} \\ \text{지방회의 의원 의석정수} \end{array} - \begin{array}{c} \text{당해 선거구의 각 연} \\ \text{동 배분의석수} \\ \text{합계} \end{array} \right) \\ &\times \frac{\text{당해 선거구 비례대표지방회의 의원선거 득표비율}}{\text{합계}} \end{aligned}$ 3. 각 정당별 연동배분의석수의 합계가 비례대표의원 의석정수를 초과할 경우 제1호 및 제2호에도 불구하고 아래의 식에 따라 산출한 조정의석수를 각 연동배분의석 할당정당의 의석으로 산정 $\begin{aligned} \text{조정석수} &= \frac{\text{당해 선거구 비례대표지방회의 의원 의석정수}}{\text{합계}} \times \text{당해 선거구의 연동배분의석수} \\ &\div \text{당해 선거구의 각 연동배분의석의 합계} \end{aligned}$

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.

또한, 비례대표의원 정수가 확대될 경우 득표수와 의석수 간 비례성의 제고, 의회 구성의 다양화 및 지역주의 기반 완화 등의 장점이 기대되는 반면, 특히 기초의회의 경우 비례대표의원을 전체 의원정

수의 일정 비율로 산정하는 구조상 비례대표의원이 차지하는 비중이 증가할수록 지역구원의 비율 및 인원이 상대적으로 축소될 수밖에 없는바, 비례성이 강화되더라도 지역대표성은 오히려 약화될 수 있다는 우려가 제기될 수 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)³⁾이 발생할 우려가 있음.

따라서 비례대표 지방의회의원의 비율을 확대하고 비례대표 지방의원 의석배분을 연동형으로 할 것인지 여부는 비례대표제도의 도입 취지와 연동형 비례대표제를 포함한 선거제도별 장·단점, 우리나라 지방자치제도의 현실과 선거문화, 국민 여론 등을 종합적으로 고려하여 결정할 필요가 있음.

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

중앙선거관리위원회는 개정안에 대해 비례대표제 도입의 취지와 제도운영에 따른 장단점, 연동형으로 인해 국회의원선거와 마찬가지로 위성정당이 출현할 가능성, 우리나라 지방자치제도의 현실과 선거 관행, 국민적 인식과 여론 등을 종합적으로 고려하여 국회에서 입법정책적인 판단이 이루어져야 할 사안이라는 입장임.

문 의 처
02)6788-5332