



제432회국회(임시회)
제1차 행정안전위원회

공직선거법 일부개정법률안 검 토 보 고

〈사·도 및 자치구·시·군의회의 의원정수를 홀수로 정함〉
■ 장경태의원 대표발의(의안번호 제2214491호)

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 : 장경태의원 등 10인
2. 제 안 일 : 2025. 11. 24.
3. 회 부 일 : 2025. 11. 25.

II. 제안이유 및 주요내용

지방의회의 의원정수는 현행법에 따른 기준에 따라 산정되고 있는데, 의원정수가 짝수인 일부 지방의회에서는 의장단 및 위원장 선출부터 각종 안건처리에서 여야간 힘겨루기가 이루어지고 있음.

지방의회에 따라서는 의정활동이 전부 공전되는 사태까지 벌어지고 있어 이를 원천적으로 방지할 필요성이 있음.

이에, 현행법의 기준에 따라 산정한 시·도의회 의원정수가 짝수가 되는 경우에는 비례대표의원정수는 원래 산정된 정수에 1명을 더한 수로 하도록 하고, 자치구·시·군의회의 의원정수는 시·도의 자치구·시·군의원선거구획정위원회가 정할 때 홀수로 정하도록 하려는 것임(안 제22조제5항 및 제23조제1항 후단 신설).

Ⅲ. 검토의견

개정안은 현행법의 기준에 따라 산정한 시·도회의의 의원정수가 짝수가 되는 경우에는 비례대표의원정수를 원래 산정된 정수에 1명을 더하여 홀수가 되도록 하고, 자치구·시·군회의의 의원정수 역시 홀수로 정하도록 하려는 것임.

현행	개정안
제22조(시·도회의의 의원정수) ① ~ ④ (생략) <u><신설></u>	제22조(시·도회의의 의원정수) ① ~ ④ (현행과 같음) ⑤ 제1항부터 제4항까지에 따라 시·도회의의 지역구시·도의원정수와 비례대표시·도의원정수를 합하여 산정된 시·도회의의원정수가 짝수인 경우에는 비례대표시·도의원정수는 제4항에도 불구하고 같은 항에 따라 산정된 정수에 1명을 더한 수로 한다.
제23조(자치구·시·군회의의 의원정수) ① 시·도별 자치구·시·군회의 의원의 총정수는 별표 3과 같으며, 자치구·시·군회의의 의원정수는 당해 시·도의 총정수 범위 내에서 제24조의3의 규정에 따른 당해 시·도의 자치구·시·군의원선거구획정위원회가 자치구·시·군의 인구와 지역대표성을 고려하여 중앙선거관리위원회규칙이 정하	제23조(자치구·시·군회의의 의원정수) ① ----- ----- ----- ----- ----- ----- ----- -----

는 기준에 따라 정한다. <후단 신설>	-----. 이 경우 자치구·시·군의회의 의원정수는 홀수로 한다.
②·③ (생략)	②·③ (현행과 같음)

현행법은 비례대표시·도의원정수는 산정된 지역구시·도의원정수의 100분의 10으로 하되, 3인 미만인 때에는 3인으로 하고(제22조제4항), 자치구·시·군의회의원정수는 당해 시·도의 총정수 범위 내에서 당해 시·도의 자치구·시·군의원선거구획정위원회가 인구와 지역대표성을 고려하여 중앙선거관리위원회규칙이 정하는 기준에 따라 정하도록 하고 있음(제23조제1항).¹⁾

1) **법 제22조(시·도의회의 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.

② 제1항에도 불구하고 「지방자치법」 제10조제2항에 따라 시와 군을 통합하여 도농복합형태의 시로 한 경우에는 시·군통합후 최초로 실시하는 임기만료에 의한 시·도의회의원선거에 한하여 해당 시를 관할하는 도의회의원의 정수 및 해당 시의 도의회의원의 정수는 통합 전의 수를 고려하여 이를 정한다.

③ 제1항 및 제2항의 기준에 의하여 산정된 의원정수가 19명 미만이 되는 광역시 및 도는 그 정수를 19명으로 한다.

④ 비례대표시·도의원정수는 제1항 내지 제3항의 규정에 의하여 산정된 지역구시·도의원정수의 100분의 10으로 한다. 이 경우 단수는 1로 본다. 다만, 산정된 비례대표시·도의원정수가 3인 미만인 때에는 3인으로 한다.

제23조(자치구·시·군의회의 의원정수) ① 시·도별 자치구·시·군의회의원의 총정수는 별표 3과 같이 하며, 자치구·시·군의회의 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·군의회의 최소정수는 7인으로 한다.

③ 비례대표자치구·시·군의원정수는 자치구·시·군의원 정수의 100분의 10으로 한다. 이 경우 단수는 1로 본다.

그런데, 의원정수가 짝수인 지방의회에서 여야 의석이 동수인 상황이 발생하는 경우 의장 선출, 상임위원회 구성, 법안 및 예산처리 등을 두고 여야의 힘겨루기가 벌어져 의정활동이 원활히 이루어지지 못하고 있다는 지적이 있음.

이와 관련하여 2022년 제8회 전국동시지방선거를 통해 전체 의석수 156석을 양당이 78석씩 양분한 경기도의회의 경우 전반기 의장선출과 상임위원회 구성, 경제부지사 임명 등 사안을 두고 대립 끝에 파행을 빚은 바 있고,²⁾ 여야가 각각 4명으로 동수를 이룬 강원특별자치도 홍천군의회는 양당의 갈등으로 2024년 후반기 의정 돌입 5개월만에 의장단 구성이 이루어지는 등,³⁾ 여야 의원이 동수를 이룬 지방의회에서의 갈등상황이 나타나고 있음.

지방의회에서 이와 같은 여야 간 대립이 장기화될 경우 예산안의 심사, 민생법안의 처리 등 핵심 의정활동의 처리가 지연될 수 있고, 그 피해가 지역주민에게 돌아가는 문제가 발생할 수 있음.

이에 개정안은 현행법의 기준에 따라 산정한 시·도의회 의원정수가 짝수가 되는 경우에는 비례대표의원정수를 원래 산정된 정수에 1명을 더하여 홀수가 되도록 하고, 자치구·시·군의회 의원정수 역시 홀수로 정하도록 하려는 것임.

2) 한국일보, “여야 동수 경기도의회… 협치 기대했지만 기싸움만”, 2022.7.19.

3) 파이낸셜뉴스, “[지방의회는 갈등중] ① 여야 대치로 ‘시끌’…원구성 잡음에 고소고발까지”, 2024.10.22.

KBS뉴스, “홍천군의회, 후반기 의장단 구성…전반기와 동일”, 2024.12.2.

《 현행 및 개정안의 의원정수 결정 방식 》

구분	현행	개정안
비례대표시·도 의원정수	- 시·도별지역구시·도의원정수의 100분의 10으로 하고, 산정된 비례대표의원정수가 3인 미만 일때는 3인으로 함(법 제22조 제4항)	- 산정 비례대표의원정수를 합산 한 시·도의원정수가 짝수인 경 우 법 제22조제4항에 의해 산 정된 비례대표의원정수를 1명 가산함(법 제22조제5항 신설)
자치구·시·군의회 의원정수	- 당해 시·도의 자치구·시·군의원 선거구획정위원회가 자치구·시· 군의 인구 및 지역대표성을 고 려하여 중앙선거관리위원회규 칙이 정하는 기준에 따라 정함 (법 제23조제1항)	- 법 제23조제1항에 따라 산정 된 의원정수는 홀수로 함(법 제23조제1항 후단 신설)

※ 관련 법 규정 등을 참고하여 작성

이를 통해 여야 동수로 지방의회가 구성될 가능성을 사전에 차단하
고, 특정 사안에 대해 대립이 발생하는 경우 이를 표결을 통해 적시에
처리하여 지역주민의 편익을 증진할 수 있을 것으로 기대됨.

다만, 개정안은 여야가 서로 다른 의견을 내세우는 경우 타협과 조
정이 불가능하여 오직 표결에 의한 결정이 이루어지는 상황을 가정하고
있는바, 의원들의 성향, 정치적 환경, 쟁점의 종류 등에 따라 양자 간
대립이 아닌 합의가 이루어질 가능성도 있다는 점을 고려할 때, 비례
대표의석수를 1석 늘리는 등의 방식으로 의회에서 여야 동수가 이루어
질 가능성을 원천적으로 차단하는 것이 적절하고도 필요한 입법조치인
가에 대한 검토가 요청된다고 보임.

또한 민주주의 체제 하에서 다수결에 의한 결정 외에도 정치적 타협과 의견 조정을 통한 합의의 장을 보장하는 것도 필요하다고 보이는바, 여야 간 의견대립이 발생하는 경우 대화와 타협보다 표결을 통한 처리의 가능성을 확대하려는 개정안의 방식이 올바른 제도개선 방향인지에 대한 논의도 필요할 것임.⁴⁾

따라서 개정안에 대해서는 여야 동수로 구성된 지방의회의 교착상태가 가져올 문제, 입법조치의 기대효과, 의회 내 정치세력 간 양보와 타협의 가능성 등을 종합적으로 고려하여 그 타당성 여부를 판단할 필요가 있음.

개정안과 관련하여 중앙선거관리위원회는 지방의회의원 정수를 홀수로 할지 여부는 그 도입 필요성과 장·단점, 사회적 공감대 등을 종합적으로 검토하여 국회가 입법정책적으로 결정할 사안이되,

개정안과 같이 지방의회의원 정수를 홀수로 조정할 경우 일정 부분 지방 의정활동의 교착상태를 해소할 수 있을 것이나, 이는 각 의회의 정당별 의석 분포, 정치 상황 등에 따라 달라질 수 있으므로, 해당

4) 이와 관련하여 레입하트(Lijphart)는 대의제 민주주의를 순수 다수결적 선거방식, 양당제, 집권적 단일 정부 등을 특징으로 하는 다수제 민주주의(majoritarian democracy)와 비례대표제, 다당제, 연립정부, 소수의 거부권 제도 등의 특징을 갖는 합의제 민주주의(consensual democracy)로 구분하고, 다수제 민주주의가 집권세력의 임기 동안 효율적이고 안정적인 국정 운영을 이룰 수 있다는 장점은 있으나, 제도적으로 소수파를 소외시켜 사회혼란과 정치불안을 초래할 우려가 있으므로, 정치세력들 간의 의존과 협력을 유도하고 양보와 타협을 통한 정치적 결정이 이루어지는 합의제 민주주의가 사회통합에 더 유리할 수 있다고 보았음. Lijphart, A. Patterns of Democracy: Government Forms and Performance in Thirty-Six Countries(New Haven, CT: Yale University Press, 1999), 한정택, “다수제와 합의제에 대한 이론적 논의”, 현상과인식(통권 112호), 2010.에서 재인용

방안이 입법목적을 달성할 수 있는 적합한 수단인지에 대해 면밀히 검토할 필요가 있을 것으로 보인다는 입장임.

문 의 처
02)6788-5343