

# 의안검토보고서

1. 발의 또는 제출자 : 대전광역시장
2. 건 명 : 대전광역시 자치구의회 지역구의 명칭 · 구역 및 의원정수 조례 일부개정조례안
3. 안 건 요 지 : 별 첨
4. 검 토 의 견 : 별 첨

위 의안에 대한 검토사항을 별첨과 같이 보고합니다.

2018년 3월 13일

행정자치위원회

수석전문위원 차 상 봉

# 대전광역시 자치구의회 지역구의 명칭·구역 및 의원정수조례 일부개정조례안

본 개정조례안은 2018년 3월 9일 대전광역시시장으로부터 제출되어 2018년 3월 12일 우리 위원회에 회부되었음.

## I. 제안이유

2018. 6. 13. 제7회 전국동시 지방선거 대비 대전광역시 자치구의원의 지역구 명칭·구역 및 의원정수를 정하려는 것임.

## II. 주요내용

대전광역시 자치구의원의 지역구 명칭·구역 및 의원정수를 정함(별표).

## III. 검토의견

### 1. 개정안의 목적 및 내용

- 본 개정안은 「공직선거법」의 개정사항을 반영하여 대전광역시 자치구 의원 선거구획정위원회가 인구수와 행정동수를 각각 6:4비율을 적용하여 자치구별 의원정수 및 선거구역을 정한 사항으로,
- 자치구별 의원정수는 대덕구 나선거구에서 지역구의원 정수 1명을 감하여, 유성구의 지역구의원정수 1명을 증하되, 유성구 선거구역을 조정

하면서 가선거구를 진잠동 및 원신흥동으로 하되 1명을 감하고, 온천1, 2동 및 노은 1동을 나선거구로, 노은 2, 3동 및 신성동을 다선거구로 하여 각각 1명을 증하고, 전민동, 구죽동 및 관평동을 라선거구로 조정 하였으며,

- 지역구 의원정수 중 2인 선거구였던 동구 가나 선거구 및 중구 나다 선거구를 단일 선거구로 하여 각각 4인선거구제로 조정하려는 것임

## 2. 기초의원지역구 획정과 의원정수의 결정 기준

- 「헌법」 제118조 제2항은 지방의회의 의원선거에 관한 사항은 법률로 정하도록 위임하였고,
- 이에 따라 「공직선거법」은 기초의회의원의 시·도별 총 정수를 제23조제1항에서 직접 정하고, 각 기초의회별 의원정수는 시·도별 선거구 획정위원회가 시·도별 총 정수의 범위 내에서 자치구·시·군의 인구와 지역대표성을 고려하여 정하되 최소 7인 이상으로 정하도록 하고(제23조 제1항·제2항), 기초의원지역구는 인구·행정구역·지세·교통 그 밖의 조건을 고려하여 획정하되 하나의 읍·면·동을 나누어 서로 다른 지역구에 속하게 하지 못하며, 하나의 기초의원지역구에서 선출할 의원정수는 2인 이상 4인 이하로 하며, 기초의원지역구의 명칭·구역 및 의원정수는 시·도 조례로 정하도록 규정하였으며(제26조제2항·제3항), 자치구·시·군의원지역구는 하나의 시·도의원지역구 내에서 획정하여야 하며, 하나의 시·도의원지역구에서 지역구자치구·시·군의원을 4인 이상 선출하는 때에는 2개 이상의 지역선거구로 분할할 수 있도록 하고 있음(제26조 제4항)
- 「공직선거관리규칙」<sup>1)</sup>제4조는 기초의회의원 정수는 시·도별 총 정수

1) 「공직선거관리규칙」(중앙선거관리위원회규칙 제471호, 2018.1.19.)제4조(자치구·시·군의회의 의원정수 산정기준) ①법 제23조(자치구·시·군의회의 의원정수)제1항의 규정에 따른 자치구·시·군의회의 의원정수의 산정은 다음 각 호에서 정하는 기

의 범위 내에서 기초자치단체별 인구 비율과 읍·면·동수 비율 등을 고려하여 정하되, 기초의원지역구의 의원정수를 정할 때에는 지역선거구별로 의원 1인당 인구수의 편차가 최소화되도록 노력하여야 한다고 규정하고 있음

### 3. 선거구획정안 심사범위

- 자치구의회의 의원정수의 산정과 관련하여 중앙선거관리위원회는 자치구의회의 의원정수를 결정한 사항에 대하여는 시·도의회에서 조례개정시 수정이 불가<sup>2)</sup>하다는 입장인데,
  - 이는 의회 논의과정에서 선거구획정안이 이해득실에 따라 변경되는 것을 방지하려는 취지로 사료되나, 자치입법권이 제한되는 문제점이 있음
- 헌법재판소는 선거구 획정위원회의 획정안을 존중하면서 조례로 정하도록 하여 시도의회에 대하여도 일정한 범위에서 입법형성의 재량을 보장하고 있지만,
  - 평등선거의 실현이라는 헌법적 한계가 있으므로 투표가치의 불평등이 생긴 경우에는 그 입법재량을 일탈하여 헌법에 위반<sup>3)</sup>되는 것으로

---

준에 따른다. <개정 2015.8.13>

1. 자치구·시·군의회의 의원정수는 법 별표 3의 시·도별 자치구·시·군의회의원의 총정수의 범위 내에서 자치구·시·군별 인구 비율과 읍·면·동수 비율 등을 고려하여 정한다. 이 경우 자치구·시·군의회의 의원정수 산정의 기준이 되는 인구 및 읍·면·동수의 기준일은 최근의 통계에 따라 법 제24조의3제1항에 따른 해당 시·도의 자치구·시·군의원선거구획정위원회가 정한다.

2. (생략)

② 지역구자치구·시·군의원정수를 정함에 있어서는 자치구·시·군 안에서 지역선거구별로 의원 1인당 인구수의 편차가 최소화되도록 노력하여야 한다.

2) 중앙선관위 2005. 11. 22. 질의회신에 대한 회답

3) 자치구·시·군의원정수는 선거구획정위원회의 획정안을 존중하여 시·도조례로 정하도록 하여 시·도의회에 대하여도 일정한 범위내에서 입법형성의 재량을 보장하고 있다. 그

판단하면서,

- 선거구 획정위원회의 획정안보다 의원 1인당 인구수 편차가 적은 다른 조례안을 채택하는 것은 위법하다고 볼 수 없다<sup>4)</sup>는 입장임

#### 4. 선거구 획정안 인구편차 기준

- 헌법재판소는 선거구의 획정에 있어서는 인구비례의 원칙을 “가장 중요하고 기본적인 기준”으로 삼아야<sup>5)</sup> 하지만, 인구편차를 상한인구수와 하한 인구수의 비율이 2:1을 넘지 않도록 한 국회의원 선거구 획정<sup>6)</sup>과는 달리, 지방선거에서는 상하 60%(4:1)의 인구편차기준이 적절하다는 입장이며, 인구 외에도 행정구역·지세·교통 등 여러 가지 조건을 고려하여 지역대표성과 자치구간 인구편차 등 3개 요소를 참작하여 합리적으로 결정하도록 판시하고 있음
- 개정안의 지역선거구별 의원 1인당 인구수 편차를 보면,
  - 동구의 인구수는 23만 1675명으로 1인당 평균 2만 5742명을 기준으로 나선거구 83.2%에서 다선거구 136.3%까지이며,

---

그러나 그 재량에는 평등선거의 실현이라는 헌법적 한계가 있으며..(중략).. 투표가치의 불평등이 생긴 경우에는 그 입법재량을 일탈한 것으로서 헌법에 위반된다 [헌재 2012. 2. 23, 2010헌마282]

- 4) 「공직선거법」 제24조 제10항 (개정 공선법 제24조의3제6항)이 시·도의회가 기초의원 지역구에 관한 조례를 개정하는 때에는 선거구획정위원회의 선거구획정안을 존중하여야 한다고 규정하고 있더라도 강원도의회가 공직선거법 제26조 제2항의 위임에 따라 기초의원지역구의 구역과 의원정수를 정하는 조례를 제정하면서 강원도 선거구 획정위원회의 선거구획정안보다 의원 1인당 인구수의 편차가 더 적은 다른 조례안을 채택한 것이 위법하다고 볼 수 없고, 합리적인 이유도 없이 강원도선거구획정위원회의 선거구획정안을 존중하지 않은 것이라고 보기 어렵다; 헌법재판소 2009. 3. 26. 자 2006헌마203 결정 【강원도시·군의회의원정수및선거구등에관한조례제3조[별표2]중철원군부분위헌확인】
- 5) 헌법재판소 1995.12.27. 선고, 95헌마224판결; 헌판집 7-2, 760.
- 6) 헌법재판소는 2001년 10월 판결에서 3:1을 넘는 것을 위헌으로 하면서 2:1로 조정할 것을 촉구하여[헌재 2001.10.25. 2000헌마92, 헌판집 13-2, 502 공직선거및선거부정방지법 [별표1] ‘국회의원지역선거구구역표’ 위헌확인], 2014. 10월 판결[2014헌마53]에서 2015년 말까지 2:1로 바꿀 것을 판결함.

- 중구의 인구수는 24만 9872명으로 1인당 평균 2만 4987명을 기준으로 가선거구 89.7%에서 다선거구 118.9%까지이고,
- 서구의 인구수는 48만 7878명으로 1인당 평균 2만 7104명을 기준으로 바선거구 80.1%에서 다선거구 126%까지이며,
- 유성구의 인구수는 34만 9104명으로 1인당 평균 3만 4910명을 기준으로 다선거구 83%에서 라선거구 122.6%까지이고,
- 대덕구의 인구수는 18만 7300명으로 1인당 평균 2만 6757명을 기준으로 다선거구 79.3%에서 나선거구 131%까지 편차를 보이고 있고,

#### ○ 자치구간 인구편차 편차도

- 5개 자치구 평균 2만 7900명을 기준으로 중구 89.6%부터 유성구 125.1%로 인구편차 범위 내에 있으며,

#### ○ 생활권도

- 기존의 자치구 범위에서 인접한 구역으로 확장하여

- 그동안의 인구변동과 지역선거구별 의원 1인당 인구수 편차 및 자치구간 인구편차도 헌법재판소에서 정한 40%에서 160%까지의 범위 내에 있어 그 기준에 위배되지 않고, 지세·교통·생활편의 등 생활권에 따라 적정하게 획정한 것으로 사료됨

## 5. 선거구제에 대한 심사범위

- 동구 가선거구와 중구 나선거구에서 4인 선거구를 도입하고 있는데,
  - 선거구획정을 위한 간담회( '17.12.12)에서 소수정당 및 시민단체에서 4인선거구 확대를 주장한 바 있음

○ 선거구제에 대한 심사범위를 살펴보면,

- 중앙선거관리위원회는 「공직선거법」 제26조제2항에 규정된 기준에 따라 선거구획정위원회가 선거구획정안을 마련한 사항에 대하여 의회가 선거구획정위원회의 의도를 훼손하지 아니하는 최소한의 범위 안에서, 선거구획정위원회가 획정한 자치구 의원지역구의 명칭·구역 및 구역별 의원정수(지역구의 통합·분할을 포함함)를 수정하는 것만으로는 공직선거법에 위반된다고 볼 수 없다는 입장<sup>7)</sup>이고,
- 법원도 시도의회가 어떤 지역구제를 선택할 것인가는 그 재량에 속하는 문제<sup>8)</sup>로 보고 있음

## 6. 4인 선거구제 도입에 대한 검토의견

- 입법연혁을 살펴보면, 현재 소선거구제를 채택하고 있는 국회의원선거 및 시·도의회의원선거와 달리, 후보자간의 과열경쟁과 다수의 사표 발생 등을 이유로 2005. 8. 4. 「공직선거법」이 개정되면서 자치구·시·군의회의원선거가 소선거구제에서 중선거구제로 변경되었음
- 그러나, 2014년도 지방선거 당시 대부분 2인 또는 3인 선거구제를 채택하였고, 4인 선거구제는 인천광역시 3개, 충남 7개 선거구 등 전국적으로 8개 광역자치단체에서 29개 선거구에 그치고 있고,
- 4인 선거구제를 취할 경우, 선거구역이 광역화됨에 따라 지역주민들의 이익을 대변하지 못하여 생활밀착형 의정활동이 곤란하고, 낮은 득표율로도 당선될 수 있으므로 선거구민의 다수관계를 의석수로 정확하게 반영하는 데는 한계가 있어 민주적 대표성의 편차가 발생하며, 2-3인 선거구제에 비해 선거비용이 증가하고, 대의활동에 대한 책임추궁이나 신임여부가 곤란한 점 등 여러 가지 단점이 지적되고 있음

7) 위와 같은 중앙선관위 회답

8) 창원지방법원 2006. 4. 27선고, 2006구합86 판결 【조례무효확인 [각공2006.6.10.(34),1316]

- 그러나, 사표를 방지하고, 표의 등가성이 강화되며, 인구편차를 최소화하고, 지역주의 완화에 효과가 기대되며, 군소정당에게 공정한 진출 기회를 부여하고, 정치신인의 당선가능성이 높이며, 유권자의 인물 선택 범위를 확장하고, 다양한 이해관계를 반영할 수 있는 등의 장점도 있으므로
- 표의 등가성과 민주적 대표성 향상, 특정지역에서 특정정당이 독점하는 지역별 편중 완화, 자치구의회의 갈등적인 정당체계 완화 등 다양한 입법정책적 요소를 종합적으로 고려하여 합리적으로 결정할 필요가 있다고 사료됨