



제418회국회(정기회)
제12차 행정안전위원회

공직선거법 일부개정법률안 검 토 보 고

〈 선거구획정안 재제출 사유에 농산어촌 대표성 미반영 추가 등〉
■ 권성동의원 대표발의(의안번호 제2201269호)

2024. 11.

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
1. 농산어촌 대표성 미반영을 선거구획정안 재제출 사유에 추가 ...	3
2. 국회의원지역구 통합·분구 기준 신설	8
3. 준연동형비례대표제 폐지	14
(1) 현행비례대표제도의 도입 연혁 및 취지	17
(2) 준연동형 비례대표제의 이해(연동형, 병립형과 비교를 중심으로) ..	20
(3) 병립형, 연동형 비례대표제 관련 외국 사례	24
(4) 현행법에 대한 제20대·제21대 국회 논의 내용	28
① 제20대 국회	28
② 제21대 국회	31
(5) 종합의견	32

I. 제안경위

1. 제 안 자 : 권성동의원 등 11인
2. 제 안 일 : 2024. 7. 2.
3. 회 부 일 : 2024. 7. 3.

II. 제안이유 및 주요내용

제안이유

현행법에 의한 준연동형 비례대표제는 투표의 비례성을 강화하겠다는 표면적 취지와 달리 민의를 제대로 반영하지 못하고 비례대표 전담 정당의 양산과 함께 결과적으로 거대 양당 체제를 더욱 공고히 하게 되었음.

해외의 사례를 보더라도 이와 비슷한 제도를 이미 도입했었던 알바니아, 레소토, 베네수엘라 등에서 실제 선거 이후 부작용이 심해 폐지한 바 있음.

또한, 지역구국회의원 선거구 확정 시 인구비례의 원칙(2:1)에 의해 인구가 적고 면적이 넓은 지역의 경우 매번 공룡선거구 확정으로 인한 폐해가 지적되어 왔으며, 국민이 납득할 합리적 기준 없이 선거구의 통합 또는 분구가 이루어져 선거구민의 지탄을 받아왔음.

이에, 준연동형 비례대표제를 폐지하고 지역구국회의원 선거구 획

정과 관련한 규정을 보완하려는 것임.

주요내용

- 가. 선거구획정안에 농산어촌의 지역대표성이 반영되지 않았을 때에는 선거구획정안을 다시 제출할 것을 요구할 수 있도록 함(안 제24조의2제3항).
- 나. 종전의 국회의원지역구를 통합 또는 분구하는 경우 시·도별 국회의원지역구의 평균 인구수가 적은 시·도의 순으로 통합하거나, 평균인구수가 많은 시·도의 순으로 분구하는 것을 원칙으로 하도록 함(안 제25조제3항 신설).
- 다. 비례대표국회의원선거에서 준연동형 비례대표제를 폐지하고 병립형 비례대표제로 환원함(안 제189조제1항부터 제3항까지).

Ⅲ. 검토의견

1. 농산어촌 대표성 미반영을 선거구획정안 재제출 사유에 추가(안 제24조의2제3항)

개정안은 국회의 국회의원선거구획정안 재제출 요구 사유에 농산어촌의 지역 대표성을 반영하기 위해 노력하여야 한다는 현행법 제25조 제2항의 위반을 추가하려는 것임.

현행	개정안
제24조의2(국회의원지역구 확정)① · ② (생략) ③ 제2항에 따라 선거구획정안을 회부받은 위원회는 이를 지체 없이 심사하여 국회의원지역구의 명칭과 그 구역에 관한 규정을 개정하는 법률안(이하 "선거구법률안"이라 한다)을 제안하여야 한다. 이 경우 위원회는 국회의원선거구획정위원회가 제출한 선거구획정안을 그대로 반영하되, 선거구획정안이 <u>제25조제1항</u> 의 기준에 명백하게 위반된다고 판단하는 경우에는 그 이유를 붙여 재적위원 3분의 2 이상의 찬성으로 국회의원선거구획정위원회에 선거구획정안을 다시 제출하여 줄 것을 한 차례만 요구할 수 있다.	제24조의2(국회의원지역구 확정) ① · ② (현행과 같음) ③ ----- ----- ----- ----- ----- ----- ----- ----- <u>제25조제1항 및 제2항</u> ----- ----- ----- ----- ----- -----.

현행법은 국회의장으로부터 선거구획정안을 회부받은 소관 상임위원회 또는 선거구 획정 관련 특별위원회(이하 “위원회”라 함)는 이를 지체 없이 심사하여 국회의원지역구의 명칭과 그 구역에 관한 규정을 개정하는 법률안(이하 “선거구법률안”이라 한다)을 제안하도록 하고 있음.

이 경우 위원회는 국회의원선거구획정위원회가 제출한 선거구획정안을 그대로 반영하되, 선거구획정안이 제25조제1항1)의 기준에 명백하게 위반된다고 판단하는 경우에는 그 이유를 붙여 재적위원 3분의 2 이상의 찬성으로 국회의원선거구획정위원회에 선거구획정안을 다시 제출하여 줄 것을 한 차례만 요구할 수 있음.

개정안은 위원회의 국회의원선거구획정안 재제출 요구 사유에 농산어촌의 대표성을 반영하기 위해 노력하여야 한다는 현행법 제25조제2항의 위반을 추가하려는 것으로, 이를 통해 선거구 획정 시 농산어촌의 지역대표성 문제를 일정 부분 해소할 수 있을 것으로 기대됨.

1) 「공직선거법」

제25조(국회의원지역구의 획정) ① 국회의원지역구는 시·도의 관할구역 안에서 인구·행정구역·지리적 여건·교통·생활문화권 등을 고려하여 다음 각 호의 기준에 따라 획정한다.

1. 국회의원지역구 획정의 기준이 되는 인구는 선거일 전 15개월이 속하는 달의 말일 현재 「주민등록법」 제7조제1항에 따른 주민등록표에 따라 조사한 인구로 한다.
2. 하나의 자치구·시·군의 일부를 분할하여 다른 국회의원지역구에 속하게 할 수 없다. 다만, 인구범위(인구비례 2:1의 범위를 말한다. 이하 이 조에서 같다)에 미달하는 자치구·시·군으로서 인접한 하나 이상의 자치구·시·군의 관할구역 전부를 합하는 방법으로는 그 인구범위를 충족하는 하나의 국회의원지역구를 구성할 수 없는 경우에는 그 인접한 자치구·시·군의 일부를 분할하여 구성할 수 있다.

다만, 인구비례 2:1을 벗어나지 아니하는 범위에서 농산어촌의 지역 대표성이 반영될 수 있도록 노력하여야 한다고 규정한 현행법 제25조 제2항이 일종의 선언적 규정이라는 점을 감안하면 이에 대한 위반을 선거구획정안 재제출 사유로 추가하기에 해석상 불명확한 부분이 있어 법 적용에 일정부분 제약이 있을 것으로 보임.

< 「공직선거법」 제25조제2항 >

제25조(국회의원지역구의 획정)② 국회의원지역구의 획정에 있어서는 제1항제2호의 인구범위를 벗어나지 아니하는 범위에서 농산어촌의 지역대표성이 반영될 수 있도록 노력하여야 한다.

따라서 해당 조항 위반을 재제출 사유로 추가하기에 앞서 제25조제2항을 개정하여 선거구 획정시 농산어촌의 대표성을 반영하도록 하는 방안 또는 기준을 구체적·명시적으로 규정하는 방안도 함께 논의할 필요가 있을 것임.

참고로, 제21대 국회의원선거구획정위원회는 2020년 3월 6일 국회에 제출한 보고서에 ‘농산어촌의 지역대표성 반영 위한 구체적 획정기준 마련’을 건의한 바 있음.

제21대 국회의원선거구획정위 의견(2020. 3. 6.)

IV. 건의문

2. 농산어촌의 지역대표성 반영 위한 구체적 획정기준 마련

헌법재판소의 헌법상의 요청인 평등선거의 원칙에 비추 선거구나 인구비례 2:1 결정으로 투표가치의 평등을 실현하기 위하여 인구비례는 선거구획정에서 우선적으로 고려되며, 이와 함께 「공직선거법」 제25조제1항은 인구와 함께 행정구역, 지리적 여건, 교통, 생활문화권 등을 함께 고려하여 선거구를 획정하도록 규정하고 있음.

인구의 도시집중화, 농산어촌의 인구 고령화 및 저출산 문제 등을 고려할 때 인구를 우선으로 하여 그 외의 고려요소 등으로 선거구를 획정하는 경우 농산어촌의 지역대표성 문제는 더욱 심화될 것으로 예상됨.

그러나, 현행 「공직선거법」 제25조제2항은 인구비례 2:1을 벗어나지 아니하는 범위에서 농산어촌의 지역대표성이 반영될 수 있도록 노력하여야 한다고 규정하고 있어 선언적 규정에 그침. 공정하고 합리적인 선거구획정을 위해서는 선언적 규정이 아닌 구체적인 농산어촌의 지역대표성 반영 방안이 명시적으로 규정되어야 할 것임.

이에 다음 국회의원선거 전에 농산어촌의 지역대표성을 선거구획정에 반영할 수 있는 구체적인 규정에 관해 논의하고 개정이 이루어져야 함을 건의함.

아울러, 개정안의 입법화와 관련하여서는 선거구별 인구편차 상·하한을 명시한 헌법재판소 결정도 감안해야 할 것으로 보임.

헌법재판소는 국회를 구성함에 있어 국회의원의 지역대표성이 고려

되어야 한다고 할지라도, 이것이 국민주권주의의 출발점인 투표가치의 평등보다 우선시 될 수 없다고 하면서 선거구별 최대 인구와 최소 인구의 편차가 2:1을 넘을 수 없다고 결정한 바 있음.²⁾³⁾

개정안과 관련하여 중앙선거관리위원회는 국회의원지역선거구를 획정할 때 농산어촌의 지역대표성을 강화할 필요성에 대해서는 공감하나, 헌법재판소가 인구비례 2:1의 범위를 벗어나는 선거구는 헌법상 허용되지 않는다고 판시하였는바(헌법재판소, 2014. 10. 30. 선고 2012헌마190 등(병합)), 헌법재판소의 결정 취지를 고려하여 신중하게 결정할 필요가 있으며, 또한 우리나라의 인구구조, 현행법 제도에서 농산어촌의 지역대표성을 강화하기 위해서는 국회의원 정수 및 선거제도 등이 함께 논의되어야 할 것임.” 이라는 입장임.

-
- 2) 외국의 입법례를 살펴보다도, 미국은 연방하원의원 선거에서 선거구별로 동일한 인구수를 요구하면서 절대적 평등인 0에 가깝도록 편차를 줄이기 위하여 성실히 노력하였음을 입증하지 않는다면 평등선거의 원칙에 반한다고 보고 있고, 독일은 원칙적으로 상하 편차 15%를 허용한도로 하되, 상하 편차 25%를 반드시 준수해야 할 최대허용한도로 함으로써 탄력적인 입법을 하고 있다. 일본 역시 1994. 2. 4. 법률 제3호로 제정된 중의원의원선거구획정심의회설치법 제3조 제1항에서 “각 선거구의 인구 중 가장 많은 것을 가장 적은 것으로 나누어 얻은 숫자가 2 이상이 되지 않도록 함을 기본으로 하고, 행정구역, 지세, 교통 등의 사정을 종합적으로 고려하여” 선거구를 획정하도록 규정하고 있으며, 2011년에는 인구비례 2.3:1인 선거구에 대하여 “위헌”이라고 판단하였다. 이와 같은 외국의 판례와 입법 추세를 고려할 때, 우리도 인구편차의 허용기준을 엄격하게 하는 일을 더 이상 미룰 수 없다. 이러한 사정을 종합하여 보면, 현재의 시점에서 헌법이 허용하는 인구편차의 기준을 인구편차 상하33⅓%, 인구비례 2:1을 넘어서지 않는 것으로 변경하는 것이 타당하다.(헌법재판소 2012헌마190 등 2014.10.30.)
- 3) 이에 「공직선거법」을 개정(2016.3.3.)하여 제25조제1항제2호는 2:1의 인구범위(인구비례)를 선거구획정기준으로 하고 있고, 동조 제2항은 이 인구범위(인구비례)를 벗어나지 않는 범위에서 농산어촌의 지역대표성이 반영될 수 있도록 노력하여야 한다고 규정하고 있음.

2. 국회의원지역구 통합·분구 기준 신설(안 제25조제3항)

개정안은 종전의 국회의원지역구를 통합 또는 분구하는 경우 시·도별 국회의원지역구의 평균 인구수가 적은 시·도의 순으로 통합하거나, 평균인구수가 많은 시·도의 순으로 분구하는 것을 원칙으로 한다는 기준을 신설하려는 것임.

현행	개정안
제25조(국회의원지역구의 획정) ① · ② (생략) <u><신설></u>	제25조(국회의원지역구의 획정) ① · ② (현행과 같음) ③ <u>국회의원지역구를 획정하기 위하여 종전의 국회의원지역구를 통합 또는 분구하는 경우에는 시·도별 국회의원지역구의 평균 인구수가 적은 시·도의 순으로 통합하거나 평균 인구수가 많은 시·도의 순으로 분구하는 것을 원칙으로 한다.</u>
③ (생략)	④ (현행 제3항과 같음)

현행법은 시·도의 관할구역 안에서 선거일 전 15개월이 속하는 달의 말일 현재 「주민등록법」 제7조제1항⁴⁾에 따른 주민등록표에 따라 조

4) 「주민등록법」

제7조(주민등록표 등의 작성) ①시장·군수 또는 구청장은 주민등록사항을 기록하기 위하여 전자정보시스템(이하 “주민등록정보시스템”이라 한다)으로 개인별 및 세대별 주민등록표(이하 “주민등록표”라 한다)와 세대별 주민등록표 색인부를 작성하고 기록·관리·보존하여야 한다.

(이하 생략)

사한 인구·행정구역·지리적여건·교통·생활문화권 등을 고려하여 국회의 원지역구를 획정하도록 하고 있음.

또한, 현행법은 하나의 자치구·시·군의 일부를 분할하여 다른 국회의 원지역구에 속하게 할 수 없도록 하되, 인구비례 2:1의 범위에 미달하는 자치구·시·군으로서 인접한 하나 이상의 자치구·시·군의 관할구역 전부를 합하는 방법으로는 그 인구범위를 충족하는 하나의 국회의원지역구를 구성할 수 없는 경우에는 그 인접한 자치구·시·군의 일부를 분할하여 국회의원지역구를 구성할 수 있도록 하고 있음.

그런데, 제21대 국회의원선거구 획정 과정에서 인구 대비 국회의원 수가 높거나 낮은 지역을 중심으로 통합·분구가 이루어져야 한다는 의견이 제기된 바 있음.

이에, 개정안은 종전의 국회의원지역구를 통합 또는 분구하는 경우 시·도별 국회의원지역구의 평균 인구수가 적은 시·도의 순으로 통합하거나, 평균인구수가 많은 시·도의 순으로 분구하는 것을 원칙으로 한다는 기준을 신설하려는 것으로, 시·도별 평균 인구수를 획정 기준으로 수립함으로써 투표가치의 평등을 보장할 수 있다는 측면에서 의의가 있다고 보임.

제21대 국회의원선거 선거구 획정 결과 광역지방자치단체 단위에서 세종특별자치시가 1석 늘고 경기도에서 1석 감소하였는데, 선거구획정

법안 의결 전 선거구 기준으로 볼 때 경기도의 지역구별 평균 인구수는 218,177명이었으므로, 서울특별시, 부산광역시, 대구광역시 등 많은 지역이 경기도보다 평균 인구수가 적었음.

< 시·도별 1선거구 당 인구수(제21대 선거구로 개정 전) >

서울	부산	대구	인천	광주	대전	울산	세종	경기
199,312	191,014	205,032	227,378	182,479	212,675	192,464	316,814	218,177
강원	충북	충남	전북	전남	경북	경남	제주	
192,712	199,894	193,254	183,453	187,890	205,693	210,826	222,446	

당시 선거구 확정 기준인 인구 하한 139,000명, 인구 상한 278,000명을 적용할 때 인구 미달 지역구가 있는 지방자치단체에는 부산광역시에 1곳, 경기도에 3곳, 강원도에 1곳, 전라북도에 1곳, 전라남도에 1곳, 경상북도에 1곳이 있으며, 인구 초과 지역구가 있는 지방자치단체로는 인천광역시에 2곳, 세종특별자치시에 1곳, 경기도에 5곳, 강원도에 1곳, 전라남도에 1곳, 경상남도에 1곳이 있었음.

제21대 국회의원선거구 확정과 같이 1곳을 통합하고 1곳을 분구한다고 가정 시 개정안을 적용했을 경우 세종특별자치시가 분구되고 전라북도에서 통합이 이루어졌을 가능성이 높은 것으로 보임.

다만, 선거구 획정에서 가장 중요한 사안 중 하나는 지역구의 통합·

분구인 점을 감안할 때, 정확한 분구·통합 가능성 여부는 지역구별 경계조정을 통한 인구기준 충족 여부에 대한 심도있는 검토가 수반되어야 할 것으로 보임.

<제21대 국회의원선거구 확정 시 기준 인구수 및 인구 초과·미달 선거구>

인구수 (2019.1.31.기준)	51,826,287	특이사항	
지역구수	253	- 미달 : 8 - 초과 : 11	
평균인구수	-		
하한인구수	139,000		
상한인구수	278,000		

시·도	인구수	지역구수	특이사항
서울특별시	9,766,288	49	
부산광역시	3,438,259	18	- 미달(1) : 남구을
대구광역시	2,460,382	12	
인천광역시	2,955,916	13	- 초과(2) : 중구동구강화군옹진군, 서구갑
광주광역시	1,459,832	8	
대전광역시	1,488,725	7	
울산광역시	1,154,786	6	
세종특별자치시	316,814	1	- 초과(1) : 세종특별자치시
경기도	13,090,648	60	- 초과(5) : 평택시을, 고양시갑, 고양시병, 용인시병, 화성시을 - 미달(3) : 광명시갑, 군포시갑, 군포시을
강원도	1,541,693	8	- 초과(1) : 춘천시 - 미달(1) : 속초시고성군양양군
충청북도	1,599,155	8	
충청남도	2,125,797	11	
전라북도	1,834,532	10	- 미달(1) : 익산시갑
전라남도	1,878,904	10	- 초과(1) : 순천시 - 미달(1) : 여수시갑
경상북도	2,674,005	13	- 미달(1) : 영양군영덕군봉화군울진군
경상남도	3,373,214	16	- 초과(1) : 김해시갑
제주특별자치도	667,337	3	
계	51,826,287	253	- 최대인구선거구 : 세종특별자치시(316,814) - 최소인구선거구 : 부산남구을(133,387)

제21대 국회의원선거구획정위 의견(2020. 3. 6.)

IV. 건의문

1. 시도별 정수 및 구체적 획정기준 확정시한 등의 법제화

지역선거구 시·도별 정수 등의 구체적 획정기준은 선거구획정의 전제조건임. 제21대 국회의원선거의 경우 지역선거구 총 정수는 2019년 12월 27일 「공직선거법」 개정으로 253석으로 확정되었으나, 이후 선거구획정에 필요한 시·도별 정수 등을 국회에서 확정하지 못해 선거구획정안 마련이 계속하여 지연되었음.

지역선거구 시·도별 정수 등 획정기준 확정 지연은 지난 제20대 국회의원선거부터 반복되어온 문제임. 제20대 국회의원선거구획정위원회가 현행 「공직선거법」에서 원칙적인 선거구획정기준만 규정되어 있을 뿐 시·도별 정수 등의 구체적 획정기준이 규정되어 있지 아니함을 지적하며 다음 국회의원선거구획정위원회 구성 전(선거일 전 18개월)에 이를 개선해 줄 것을 건의하였으나 관련된 내용으로 「공직선거법」은 개정된 바 없음.

지역선거구 시·도별 정수 등의 구체적 획정기준을 「공직선거법」에 명시적으로 규정하도록 개정이 필요할 것임.

「공직선거법」 제24조제11항은 국회의원선거구획정위원회가 국회의장에게 선거일 전 13개월까지 선거구획정안을 제출하도록 규정하고 있고, 같은 법 제24조의2제1항은 국회에서 선거일 전 1년까지 국회의원지역구를 확정해야 함을 규정하고 있어 선거구획정안 제출과 선거구 확정의 법정시한이 명시적으로 있음에도 불구하고 법정시한은 반복적으로 지켜지지 않아 관련 규정의 형해화를 가져옴.

선거구획정의 지연은 헌법상 국민에게 부여된 선거권과 피선거권의 침해로 초래함. 국민의 기본권 보호를 위하여 다음 국회의원선거 전에 반드시 시·도별 정수 등 구체적인 획정기준을 「공직선거법」에 명시하고, 이와 함께 획정기준 확정시한과 확정시한 미준수시 해결방안을 마련할 것을 건의함.

개정안과 관련하여 중앙선거관리위원회는 선거구 통합·분구를 위한 선거구획정 기준을 정하는 것에는 동의하나 단순히 시·도별 평균 인구 수만을 기준으로 하는 경우 입법취지인 농산어촌의 지역대표성 반영, 현행 선거구 경계 및 구역조정 최소화 등이 어려워질 수 있어 이를 종합적으로 고려하여야 한다는 입장임.

3. 준연동형비례대표제 폐지(안 제189조)

개정안은 현행법상 준연동형비례대표제를 폐지하고 병립형 비례대표제로 환원하려는 것임.

현행	개정안
제189조(비례대표국회의원의석의 배 분과 당선인의 결정·공고·통지) ① 중앙선거관리위원회는 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 정당 (이하 이 조에서 “의석할당정당”이 라 한다)에 대하여 <u>비례대표국회의 원의석을</u> 배분한다.	제189조(비례대표국회의원의석의 배 분과 당선인의 결정·공고·통지) ① ----- ----- ----- ----- <u>해당 의석할당 정당이 비례대표국회의원선거에서 얻은 득표비율에 따라 비례대표국 회의원의석을</u> -----
1.·2. (생략)	1.·2. (현행과 같음)
② <u>비례대표국회의원의석은 다음 각 호에 따라 각 의석할당정당에 배분한다.</u>	② <u>제1항의 득표비율은 각 의석할 당정당의 득표수를 모든 의석할당 정당의 득표수의 합계로 나누어 산출한다.</u>
1. <u>각 의석할당정당에 배분할 의석 수(이하 이 조에서 “연동배분의 석수”라 한다)는 다음 계산식에 따른 값을 소수점 첫째자리에서 반올림하여 산정한다. 이 경우 연동배분의석수가 1보다 작은 경 우 연동배분의석수는 0으로 한 다.</u>	

$$\begin{aligned} \text{연동배분 의석수} &= \left[\left(\text{국회의원 정수} - \text{의석할당정당이 추천하지 않은 지역구국회의원당선인수} \right) \right. \\ &\quad \times \text{해당 정당의 비례대표국회의원선거 득표비율} \\ &\quad \left. - \text{해당 정당의 지역구국회의원당선인수} \right] \div 2 \end{aligned}$$

2. 제1호에 따른 각 정당별 연동배분의석수의 합계가 비례대표국회의원 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.

$$\begin{aligned} \text{잔여배분 의석수} &= \left(\text{비례대표국회의원 의석정수} - \text{각 연동배분의석수의 합계} \right) \\ &\quad \times \text{비례대표국회의원선거 득표비율} \end{aligned}$$

3. 제1호에 따른 각 정당별 연동배분의석수의 합계가 비례대표국회의원 의석정수를 초과할 경우에는 제1호 및 제2호에도 불구하고 다음 계산식에 따라 산출된 수

$$\text{조정석수} = \frac{\text{비례대표국회의원 의석정수}}{\text{연동배분의석수}} \times \text{연동배분의석수}$$

÷ 각 연동배분의석수의 합계

⑥ 중앙선거관리위원회는 비례대표 국회의원선거에 있어서 제198조(천재·지변 등으로 인한 재투표)의 규정에 의한 재투표 사유가 발생한 경우에는 그 투표구의 선거인수를 전국선거인수로 나눈 수에 비례대표국회의원 의석정수를 곱하여 얻은 수의 정수(1 미만의 단수는 1로 본다)를 비례대표국회의원 의석정수에서 빼 다음 제1항부터 제4항까지의 규정에 따라 비례

⑥

의석정수

의석정수

대표국회의원의석을 배분하고 당선인을 결정한다. 다만, 재투표결과에 따라 의석할당정당이 추가될 것으로 예상되는 경우에는 추가가 예상되는 정당마다 <u>비례대표국회의원 의석정수</u>의 100분의 3에 해당하는 정수(1미만의 단수는 1로 본다)의 의석을 별도로 빼야 한다. ⑦ · ⑧ (생략)	-----. ----- ----- -----<u>의석정수</u>----- ----- -----. ⑦ · ⑧ (현행과 같음)
---	---

(1) 현행비례대표제도의 도입 연혁 및 취지

현행비례대표제도는 2019년 4월 24일 심상정의원이 대표발의한 「공직선거법 일부개정법률안」(의안번호 : 2019985, 이하 “심상정의원안”)의 핵심 내용에 대해 본회의 수정안이 제출되어 본회의에서 의결됨으로써 만들어진 것임.

우선 현행제도의 도입 연혁을 살펴보면, 동 법안은 2019년 4월 24일 발의된 이후 같은 날 정치개혁특별위원회로 회부되었고 2019년 4월 30일 신속처리대상안건으로 지정(심사기간: 2019. 10. 28.까지)되었음.

이후 제370회국회(임시회) 제22차 정치개혁제1소위원회(2019. 8. 26.)에서 동 법안을 포함한 「공직선거법 일부개정법률안」 4건을 전체회의 심사를 통해 처리방법을 결정하기로 의결함(표결결과, 재석 11인 중

찬성 7인).

2019년 8월 26일 정치개혁특별위원회에 안건조정위원회 구성요구서가 제출되어 제2차 안건조정위원회(2019. 8. 28.)에서 원안의결되었고 정치개혁특별위원회 제16차 전체회의(2019. 8. 28.)에서 원안의결됨.

이후 법제사법위원회로 회부되었으나, 「국회법」 제85조의2제5항에 따라 2019년 11월 27일 본회의 부의로 간주되어 2019년 12월 23일 본회의에 상정되었으며 같은 날 김관영의원 외 155인으로부터 수정안이 제출되었고 2019년 12월 27일 수정가결됨(수정안 원안가결).

해당 법안의 처리 경과 외에 제20대 국회 전반기의 정치개혁특별위원회, 헌법개정 및 정치개혁특별위원회에서도 연동형 비례대표제 도입을 비롯한 선거제도 개편에 대한 논의가 지속적으로 진행되었으므로, 현행법의 도입 연혁은 정치개혁 관련 특별위원회 활동의 전반적인 사항과 더불어 이해되어야 할 것으로 보임.

< 준연동형 비례대표제 법안 관련 논의·처리 경과 >

기간	내 용
2017.6.27. ~2018.3.30 .	· 정치개혁특별위원회(1차) - 전체회의 5차 - 공직선거법 심사소위 4차(연동형비례제 논의)
2017.12.29. ~2018.6.30 .	· 헌법개정 및 정치개혁특별위원회 - 전체회의 14차 - 정치개혁소위원회 8차(연동형 비례대표제 논의)
2018.7.26. ~2019.8.31	· 정치개혁특별위원회(2차) - 전체회의 16차(공청회 2차 진행 포함)

·	- 정치개혁제1소위원회 22차(연동형비례제 논의) - 안전조정위원회 2차
2019.4.24.	· 공직선거법 일부개정법률안(심상정의원안, 의안번호 2019985)발의 · 정치개혁특별위원회 회부
2019.4.30.	· 신속처리대상안건으로 지정(심사기간 2019.10.28.까지)
2019.5.8.	· 국회법 제58조제4항에 따라 법안심사소위원회로 직접회부
2019.6.25. ~2019.8.26	· 정치개혁제1소위 심사(17차~22차) · 2019.8.26. 동 법안을 포함한 「공직선거법 일부개정법률안」 4건을 전체회의 심사를 통해 처리방법을 결정하기로 의결(표결, 출석 11인 중 찬성 7인)
2019.8.26.	· 안전조정위원회 구성요구 및 구성
2019.8.27. ~2019.8.28	· 안전조정위원회 심사 (1차, 2차) · 제2차 안전조정위에서 심상정의원안을 조정안으로 하고 이를 원안 의결(표결, 출석 6인, 찬성 4인)
2019.8.29.	· 정치개혁특별위원회 제16차 전체회의에서 심상정의원안 원안의결 · 법제사법위원회 회부
2019.11.27.	· 국회법 제85조의2제5항에 따라 본회의 부의 간주
2019.12.23.	· 본회의 상정 · 김관영의원 외 155인 수정안 제안 · 심재철의원 등 108인 무제한토론 요구 → 무제한토론 실시(12.25.산회)
2019.12.27.	· 본회의 수정가결(수정안 원안가결)
2020.1.3.	· 정부이송
2020.1.14.	· 공포

심상정의원안의 제안이유에 따르면 중전 선거제도는 대량의 사표를 발생시키고, 선거제도로 인해 정당득표율과 의석점유율 간 불일치가 심하며, 지역별로 특정 정당이 그 지역의 의석 대부분을 차지하는 등 지역주의 정당체제 극복에 장애요인이 되고 있어 이에 정당득표율과 의석점유율 간의 비례성을 높여 국민 의사의 왜곡을 최소화함과 동시에 지역주의를 개선하며 다양한 정책과 이념에 기반한 정당의 의회진출을 촉진하려는 것이었음.

법안 원안에는 준연동형 비례대표제 도입 외에 권역별 비례대표제, 석패율제가 반영되어 있었으며, 지역구 의석 및 비례의석 비율도 225석, 75석으로 3:1의 비율이었음.

정치권 및 국회에서의 다양한 논의 끝에 수정안이 제출·의결되었으며, 수정안은 권역별 비례대표제, 석패율제 관련 사항을 삭제하고 종전 의석 비율(지역구 253석 : 비례 47석)을 유지하되, 제21대 국회의원선거에 한해서 30석에 대해서만 준연동형 배분방식을 적용하는 특례를 두었음.

(2) 준연동형 비례대표제의 이해(연동형, 병립형과 비교를 중심으로)

준연동형 비례대표제를 파악하기 위해 앞서 연동형 비례대표제를 이해할 필요가 있음.⁵⁾ 연동형 비례대표제는 정당 득표율에 따라 각 정당의 전체 의석수를 배분하는데, 비례대표 의석수는 정당 득표율에 따라 배분받은 각 정당의 전체 의석수에서 해당 정당의 지역구 의원 선거 당선인 수를 제외한 나머지 의석수임. 즉, 비례대표 의석수가 지역구 의석수와 연동되어 있음.

연동형 비례대표제는 기본적으로 정당득표율에 따라 의석이 배분되

5) 이하 설명은 「국회의원선거제도 한눈에보기」(FACT BOOK, 2020-1호, 통권 제77호, 국회도서관)을 참조한 것이며 자세한 내용은 해당 책자 참조

기 때문에 높은 수준의 비례성을 보이거나, 의석배분 방식이 복잡하고 초과 의석이 발생할 우려가 있음.

2020년 1월 14일 도입된 준연동형 비례대표제는 전체 의석이 정당 득표율의 절반(50%)에 연동되도록 비례 의석을 배분하고 초과 의석이 발생하지 않도록 조정 의석 개념을 적용하고 있음. 초과 의석이 발생하지 않는 장점은 있으나 의석배분 방식이 복잡하고 순수 연동형보다 낮은 수준의 비례성을 갖게 됨.

준연동형 비례대표제의 의석배분 방식을 설명하면, 연동형 방식과 전체적으로 유사하나, 총 의석⁶⁾을 정당 득표율로 배분한 뒤 지역구 의석을 제외한 나머지의 ‘절반’을 비례대표 의석으로 배분한다는 차이점이 있음(연동 배분의 의석수).

이 때문에 ‘준’연동형 으로 표현됨. 또한 이처럼 준연동형으로 배분한 모든 정당의 비례대표 의석을 더한 값이 총 비례대표 의석(47석)에 미치지 못하는 경우 그 나머지 의석수를 정당 득표율에 따라 배분함(잔여 배분의 의석수).

6) 우리나라의 경우 총 의석 300석에서 의석할당정당이 추천하지 않은 지역구 국회의원 당선인 수를 뺀 값임. 무소속 지역구 당선인이나 비례대표선거에서 3% 미만, 지역구 5석 미만 정당의 지역구 당선인을 뜻함.

＜ 비례대표 의석수 산정 방법 ＞

「공직선거법」						
제189조제2항제1호						
연동배분의석수 = [(국회의원 정수 - 의석할당정당이 추천하지 않은 지역구 국회의원 당선인 수) × 해당 정당의 비례대표 국회의원 선거 득표비율 - 해당 정당의 지역구 국회의원 당선인 수] ÷ 2						
제189조제2항제2호						
잔여배분의석수 = (비례대표 국회의원 의석정수 - 각 연동배분의석수의 합계) × 비례대표 국회의원 선거 득표비율						
[예시]						
구분	A당	B당	C당	D당	기타*	합계
지역구 당선인 수	100석	80석	40석	30석	3석	253석
비례대표 선거 득표율	40%	30%	10%	20%	-	100%
연동배분의석수	9석	5석	0석	15석	-	29석
잔여배분의석수	7석	5석	2석	4석	-	18석
* ‘기타’는 무소속 또는 ‘의석할당정당’ 이외 정당 소속의 지역구 국회의원 당선인을 합한 수임						
※ A당 연동배분의석수: 9석 = [(300석 - 3석) × 40% - 100석] ÷ 2 (결과 값 소수점 첫째자리에서 반올림하고 1보다 작으면 0으로 계산함)						
※ A당 잔여배분의석수: 7석 = (47석 - 29석) × 40% (결과 값의 정수대로 먼저 배분하고, 나머지는 소수점 이하 수가 큰 순으로 배분함)						
※자료: 중앙선거관리위원회 > 통합자료실 > 선거자료 > 선거·정당·정치자금 > 비례대표 의석 배분 방식 주요 개정 내용. 2020.2.24. 「국회의원선거제도」, FACTBOOK, 국회도서관, p.43에서 재인용						

모든 정당별 연동배분의석수의 합이 총 비례대표의석을 초과하는 경우 총 비례대표의석을 연동배분의석수의 비율에 따라 배분함으로써 초과 의석이 발생하지 않고 비례대표의석이 배분되도록 함.

＜ 조정의석수 산정 방법 ＞

「공직선거법」						
제189조제2항제3호						
조정의석수 = 비례대표 국회의원 의석정수 × 연동배분의석수 ÷ 각 연동배분의석수 합계						
[예시]						
구분	A당	B당	C당	D당	기타*	합계
연동배분의석수	22석	18석	7석	13석	-	60석
조정의석수	17석	14석	6석	10석	-	47석
* ‘기타’는 무소속 또는 ‘의석할당정당’ 이외 정당 소속의 지역구 국회의원 당선인을 합한 수임						

※ A당의 조정의석수: 17석 = 47석 × 22석 ÷ 60석

(결과 값의 정수대로 먼저 배분하고, 나머지는 소수점 이하 수가 큰 순으로 배분함. 제21대 국회의원 선거 시 비례대표 국회의원의 의석정수는 30석이 됨)

※ 자료: 중앙선거관리위원회 > 통합자료실 > 선거자료 > 선거·정당·정치자금 > 비례대표 의석배분 방식 주요 개정 내용. 2020.2.24. 「국회의원선거제도」, FACTBOOK, 국회도서관, p.43에서 재인용

종전 법률에 규정된 제도로써 개정안에서 도입하고자 하는 병립형 제도는 다수대표제에 따른 지역구 의원 선거와 비례대표제에 따른 비례대표 의원 선거 결과를 독립적으로 적용하여, 각기 고정적으로 정해진 의석을 각각 배분하는 제도임.

각 정당의 전체 의석수는 지역구 의원 선거에서 확보한 지역구 의석수와 비례대표제 의원 선거에서 확보한 비례대표 의석수를 합하여 결정됨. 비례대표의석수는 총 비례대표의석수를 정당득표율에 따라 배분함.

준연동형과 병립형을 비교할 때 병립형은 비례대표 의석수가 지역구 의석수와 독립되어 있다는 차이점이 있음. 이에 병립형은 일반적으로 준연동형에 비해 의석배분방식이 유권자가 이해하기 용이하다는 장점이 있으나, 정당득표율과 의석점유율 간의 비례성이 상대적으로 낮다는 의견이 제기된 바 있음.

(3) 병립형, 연동형 비례대표제 관련 외국 사례

병립형 제도를 택하고 있는 대표적인 국가는 일본, 이탈리아를 들 수 있으며 연동형 비례대표제를 택하고 있는 대표적 국가로 독일, 뉴질랜드를 들 수 있음.⁷⁾

우선 일본의 경우 참의원, 중의원 선거로 구분되며 모두 병립형 제도의 성격을 보임. 먼저 참의원선거는 32개의 소선거구(32명 선출), 13개의 중선거구(41명 선출)에서 단순다수대표제 지역구 의원을 선출하며, 전국단일선거구에서 48명을 정당명부식 비례대표제로 비례대표의원을 선출함.

중의원의 경우 289개 소선거구(289명 선출)에서 단순다수대표제로 지역구 의원을 선출하며, 11개의 중·대선거구에서 정당명부식 비례대표제로 176명의 비례대표의원을 선출함. 또한, 지역구와 비례대표에 중복 입후보하여 지역구에서 아쉽게 낙선한 후보를 구제하는 석패율제를 적용하고 있음.

다음으로 이탈리아의 경우 상원, 하원 선거로 구분되며 모두 병립형 제도의 성격을 보임. 먼저 상원선거는 116개의 소선거구(116명 선출)에서 단순다수대표제로 지역구 의원을 선출하며, 20개의 중·대선거구에

7) 이하 내용은 「2019 각국의 선거제도 비교연구」(중앙선거관리위원회 선거연수원) 및 「국회의원선거제도 한눈에보기」(FACT BOOK, 2020-1호, 통권 제77호, 국회도서관)을 참조함.

서 정당명부식 비례대표제로 193명의 비례대표의원을 선출함. 12명의 재외국민 비례대표의 경우 6명은 전직대통령 등을 임명하며, 6명은 1개의 선거구에서 정당명부식 비례대표제로 선출함.

하원선거의 경우 232개 소선거구(232명 선출)에서 단순다수대표제로 지역구 의원을 선출하며, 27개 중·대선거구에서 정당명부식 비례대표제에 따라 386명의 비례대표의원을 선출함. 또한, 1개의 선거구에서 12명의 재외국민 비례대표를 정당명부식 비례대표제에 따라 선출함.

연동형 비례대표제를 택하고 있는 국가로서 독일의 경우 상원, 하원이 구분되어 있으나 상원은 주정부에서 임명되므로 하원에 초점을 맞추어 설명함. 하원선거는 299개의 소선거구(299명 선출)에서 단순다수대표제로 지역구 의원을 선출하며, 16개의 중·대선거구(주 단위)에서 정당명부식 비례대표제로 연동형 방식에 따라 299명의 비례대표의원을 선출함. 지역구와 비례대표에 중복 입후보가 가능함.

비례대표 의석 배분 절차를 설명하면, ① 인구수 비율에 따라 각 주별 전체 의석수를 결정함 ② 주별 전체 의석수를 각 정당의 주별 정당 득표율에 따라 정당별 의석수를 결정함 ③ 주별 각 정당의 의석수에서 해당 정당의 지역구 당선인 수를 뺀 수에 해당하는 의석수가 그 정당의 비례대표 의석수가 됨 ④ 정당이 지역구에서 획득한 의석이 정당득표율에 따른 배분의석보다 많은 경우 그 지역구 의석을 ‘초과의석’이라

부르며 이는 그대로 인정됨 ⑤ 초과의석이 발생하면 나머지 정당들에게 ‘보정의석’을 배분하여 정당득표율과 의석배분 비율 간 불비례가 발생하지 않도록 함.

다음으로 뉴질랜드의 경우 단원제인데, 70개 소선거구(70명 선출)에서 단순다수대표제로 지역구 의원을 선출하며 이 중 7개는 마오리 지역에 할당됨.⁸⁾ 전국단일선거구로 정당명부식 비례대표제를 적용하며 연동형 방식에 따라 50명의 비례대표의원을 선출함. 독일과 마찬가지로 지역구와 비례대표 중복 입후보가 가능함.

비례대표 의석 배분 절차를 설명하면, ① 정당득표율에 따라 전체 120개 의석을 각 정당별로 배분함 ② 각 정당별로 배분받은 의석수에서 지역구 당선 의석수를 제외한 의석수가 각 정당의 비례대표 의석수가 됨 ③ ① 과정에서의 정당 의석수보다 지역구 의석수가 많을 경우 초과의회석으로서 그대로 인정됨. 다만, 독일과 같이 보정의석은 부여하지 않음.

<OECD국가의 선거제도 내용(일본, 이탈리아, 독일, 뉴질랜드)>

국가명	명칭	의석수	선거구	대표제도	의원선출 방식	의석배분 방식
일 본	참의원	242	· 32개 소선거구 · 13개 중선거구 (총 41명 선출) · 전국단일선거구 (총 48명 선출)	혼합제	병립형 다수대표제(MMM) · 73명: 32개 소선거구(32명) 및 13개 중선거구(41명)에서 단순 다수대표제로 선출 · 48명: 전국단일선거구에서 폐쇄형 정당명부식 비례대표제로 선출 ※총 242명의 의원을 3년 마다 1/2 씩 개선타므로 매번 선거를 할	비례대표제는 동트 방식으로 의석 배분

8) 마오리족 선거구의 경우 선거권 및 피선거권은 마오리족에게만 부여됨.

국가명	명칭	의석수	선거구	대표제도	의원선출 방식	의석배분 방식
					때는 선거구 의석의 1/2만(121명)을 선출하게 됨. 이런 이유로 2인 선거구의 경우 1명을 선출하는 사례가 발생	
	중의원	465	· 289개 소선거구 · 11개 중대선거구 (6-28명 선출)	혼합제	병립형 다수대표제(MMM) · 단순다수대표제(289명) +폐쇄형 정당명부식 비례대표제(176명)	· 비례대표제는 동트 방식으로 의석 배분 · 중의원명부에서 소선거구와 비례대표의원으로서 중복입후보한 경우 지역구에서 10% 이상 득표하고, 석패율이 큰 순위에 따라 당선인 결정 ※석패율: 해당 소선거구의 당선자 득표수에 대한 낙선자의 득표비율[(낙선후보자의 득표수/당선후보자의 득표수)×100]
이탈리아	상원	321	· 116개 소선거구 · 20개 중대선거구 · 4개 재외국민 중선거구	혼합제	병립형 다수대표제(MMM) · 309명=단순다수대표제(116명)+ 폐쇄형 정당명부식 비례대표제 (193명) · 6명: 해외선거구 4개의 권역으로 나누되 1개의 선거구로 하여 정당명부식 비례대표제로 선출 · 6명: 전직대통령 등 임명	비례대표제 의석은 해어 방식으로 배분 ※비례대표 의석배분을 위해 개별정당은 각 선거구에서 3%, 정당 연합시 10% 이상 득표해야 함.
	하원	630	· 232개 소선거구 · 27개 중대선거구 · 4개 재외국민 중선거구	혼합제	병립형 다수대표제(MMM) · 618명=단순다수대표제(232)+폐 쇄형 정당명부식 비례대표제 (386명) · 12명: 해외선거구 4개의 권역 으로 나누되 1개의 선거구로 하여 정당명부식 비례대표제로 선출	비례대표제 의석은 해어식으로 배분 ※비례대표 의석배분을 위해 개별 정당은 유효투표총수의 3%, 정 당 연합시 10% 이상 득표해야 함.
독일	상원	69	16개 중대선거구 (3-6명 선출)	간접선거	각 주(Länder) 의회가 인구비례 에 따라 3-6명을 선출하여 69석 을 구성	
	하원	598	· 299개 소선거구 · 16개 중대선거구	혼합제	연동형 비례대표제(MMP) · 단순다수대표제(299명) +폐쇄형 정당명부식 비례대표제(299명)	· 정당의 권역별 득표율에 따라 수정 생 라게 방식으로 의석 배분 · 권역별 해당 정당의 의석수에 서 지역구 당선인 수만큼 제 외하고 비례대표 당선인 결정 · 지역구 당선인이 해당 정당의 권역별 의석수보다 많을 경우 초과의석 발생 · 초과의회 발생시 당초 전국단 위의 득표율에 비례하도록 타 정당의 의석 추가 배분(보정의 석) ※비례대표 의석배분을 위해 전 국적으로 5% 이상 득표를 하 거나, 소선거구 선거에서 3석 이상을 얻어야 함.

국가명	명칭	의석수	선거구	대표제도	의원선출 방식	의석배분 방식
뉴질랜드	-	120	· 70개 소선거구 · 전국단일선거구 (총 50명 선출)	혼합제	연동형 비례대표제(MMP) · 단순다수대표제(70명) + 폐쇄형 정당명부식 비례대표제(50명) ※ 70개 소선거구 중 7개는 마오리 지역에 할당	· 정당이 배정받은 총의석수에서 지역구 당선인수를 뺀 나머지 수만큼 명부순위에 따라 당선 인 결정 · 지역구 당선인이 해당 정당의 총의석수보다 많을 경우 초과 의석 발생 ※ 의석배분을 위해 유효투표총수 의 5% 이상이나 지역구에서 1 석 이상 의석을 확보해야 함.

※ 자료: IPU. PARLINE DATABASE <https://data.ipu.org/> (검색일 2019.3.27.), 「2019 각국의 선거제도 비교연구」, 중앙선거관리위원회 선거연수원, p.40-48에서 재인용

(4) 현행제도에 대한 제20대·제21대 국회 논의 내용

① 제20대 국회

현행제도는 심상정의원안에 대해 본회의 수정안이 제출되어 본회의에서 가결된 것임. 2019년 12월 23일 제372회(임시회) 1차 본회의에서 동 법안이 상정되고 수정안이 제출된 후 무제한토론이 실시되었음. 이하에서는 당시 무제한토론에서의 내용을 정리함.⁹⁾

현행법 내용을 담은 수정안을 찬성하는 취지의 의견은 준연동형 비례대표제가 미흡하기는 하나 종전 제도보다 다양한 집단과 계층의 목소리를 반영할 수 있는 등 선거제도의 비례성과 대표성을 제고한다는 의견, 비례성 강화와 더불어 대통령중심제라는 권력구조, 의원정수 확대에 반대하는 국민여론 등을 종합적으로 고려한 결과물이라는 의견 등이 제기되었음.

9) 제372회 국회(임시회) 국회본회의회의록(2019.12.23.)을 참조하였으며, 「공직선거법 일부개정법률안」(심상정의원안) 상정 후 무제한토론 내용 중 준연동형 비례대표제 평가에 관한 사항을 요약함.

수정안에 반대하는 취지의 의견으로는 연동형 비례대표제가 대통령제와 조율성이 낮다는 의견, 국민적 관점에서 복잡하고 이해하기 어렵다는 의견, 연동형 비례대표제가 부정적 결과를 낳은 외국 사례가 많으며, 연동형 비례대표제를 도입한 선진국인 독일, 뉴질랜드의 경우 우리나라와 차이점이 많고, 미국, 영국은 비례대표제가 없다는 의견 등이 제기되었음.

< 무제한토론에서 현행법에 대한 논의 내용 >

수정안 찬성 취지의견	수정안 반대 취지 의견
○선거법 개정은 청년, 여성 등 소수의 목소리 반영, 1인1표 평등선거 원칙을 구현하고 현행법(병립형)의 승자독식 문제를 조금이라도 해소하며 지역구 매몰 극복하여 국민을 위한 의정활동을 하도록 하려는 것이라는 의견 ○대결 정치, 교착 정치에서 벗어나 대화와 타협, 민주적 합의로 일하는 국회·생산적 국회를 만들어 가기 위한 개혁의 과정이라는 의견 ○국민을 닮은 국회를 만들어야 하기에 대표성, 반응성 제고가 필요하다는 의견 ○정치개혁의 시작으로 선거개혁, 국민신뢰 회복을 위한 선거개혁, 국회·정치 집단의 기득권을 내려놓는 개혁으로서 선거개혁이 필요하다는 의견 ○다수대표제의 승자독식, 엘리트화, 지역구 매몰, 사표 대량 발생(1인1표 원칙 훼손), 거대정당에게 유리한 특징은 정치에 대한 국민 불신을 초래한다는 의견 ○권역별 연동형 비례대표제를 생각했으나 준연동형 비례대표제도 작은 진전의 의미가 있다는 의견 ○대통령중심제라는 권력구조와 정당별 의석 분포에 대한 고려가 준연동형 제도에 반영되어 있음. 즉 준연동형 비례대표제는 정당 질서가 급격하게 다당제로 가서 국정 혼란을 야기하지 않도록 양당 중심성을 잃지 않으면서도 비례성을 높이는 개혁적인 선거제도를 만들려는 고민의 결과물이라는 의견	○연동형 비례대표제는 대통령제와 맞지 않는 제도라는 의견 ○제도가 복잡하고 이해하기 어렵다는 의견 ○지역구는 지역구대로 투표, 정당은 정당대로 투표해야 합헌인데 지역구 의석 받은 만큼 비례대표에 감표해서 빼는 것은 우리나라 헌법상 위헌이라는 의견 ○연동형은 지역구 의석을 많이 획득하는 정당에 대한 비례대표 투표가 사표가 되므로 다른 방식으로 사표를 늘려 표의 등가성을 훼손한다는 의견 ○연동형 비례대표제를 도입하고 있는 알바니아에서 위성정당 문제가 불거진바 있음. 2005년 알바니아 선거 결과에 대해 유럽안보협력기구의 민주제도인권사무소 선거감시단 보고서에 따르면 위성정당 전략은 “합법적이지만, 지역대표와 비례대표의 연동성을 심각하게 악화시켜 사실상의 병립형 비례대표제가 될 것이다. 분리득표 전략을 쓰지 않는 정당은 의석이 상대적으로 줄어든다. 정당 간 구분이 모호해져서 유권자의 투표 행위를 오도한다”고 제시했다는 의견 ○2007년 레소토에서 두 거대정당이 모조정당과 연합해서 연동형 제도가 무력화되니 제도를 폐지하고 2012년 1인 1표제로 선거법 개정했다는 의견 ○베네수엘라에서도 자매정당 창당을 통한 의석 과점 문제가 발생했는데, EU선거감시단에서 문제제기 후 병립형 제도로 변화했다는 의견

○비례성 강화가 다수결 민주주의를 훼손시키는 것이 아니라는 의견 ○준연동형 비례대표제는 의원정수 확대는 불가하다는 국민 의견, 지역대표로서 국회의원 역할에 대한 기대 등 기존 제도 유지 필요성을 고려하면서 비례성을 보완한 것이라는 의견 ○뉴질랜드의 경우 연동형 비례제 도입 후 의회 구성이 다양화되고 정책 결정에 영향을 미치는 통로가 많아지면서 정부 정책의 일관성을 유지할 수 있게 되었다는 의견 ○준연동형 비례대표제를 도입하여 온건한 다당제로의 정당체계상 변화를 일구어 내고 국민의 애기를 듣고 조율, 반영하는 정부를 만들어내는 계기가 될 것이라는 의견 ○한국 사회가 충분히 다원적인 사회구조를 창출했지만 그것들이 정치적으로 표현되고 조직되는 것이 억압되어 왔고, 특히 양당체제가 사회적 다원성에 뿌리내리지 못한 채 기득화한 결과 사회의 저변으로부터 제기되는 여러 가지 요구에 대응하지 못하고 있다는 점에서 다당제로의 변화와 이를 촉진하기 위한 선거제도 개혁은 필수라는 의견 ○대통령중심제와 비례대표제 결합은 미스매치라고 하는 의견은 큰 신빙성을 갖지 못함. 주로 라틴아메리카 사례가 제시되는데 비례대표제를 통한 의회 구성이 문제라기보다 법의 지배가 구현되지 못한 것, 대통령 권력의 남용, 빈부격차, 무질서와 폭력이 가져오는 문제가 더 큼. 대통령제와 다당제 결합에 대한 문제제기는 지극히 미국식 사고에 경도된 결과물이라는 의견 ○연동형 비례대표제는 정당과 지역을 중심으로 하여 이중대표성 실현하여 투표의 유효성을 극대화한다는 의견 ○중선거구제는 거대양당이 의석을 나눠가져 군소정당 진입을 억제하며, 계파정치를 강화시키고, 정책선거를 어렵게 함. 또한, 농어촌 선거구는 인구편차 2:1을 준수해야 한다는 헌법재판소 결정을 고려할 때 위험적 측면이 있어 중선거구제가 연동형 비례제를 대체할 수 있는 수단이 되기는 어렵다는 의견 ○다수대표제는 권력 교체에 따른 급격한 정책 변화의 부작용이 큼. 갈등이 심한 사회에서 양극화의 위험성을 가져옴. 영구적인 소수가 발생하여 심한 갈등 초래 가능하다는 의견 ○비례대표제는 정치적 타협을 촉진하고 소수 집단 통합, 소수자의 참여성, 대표성 보장	○준연동형 비례대표제는 정당들이 위성정당, 자매정당, 비례정당을 만들어 국민들에게 정치공학적 투표를 적극 장려하게 만든다는 의견 ○선진국가중 연동형 채택하고 있는 것은 독일, 뉴질랜드 뿐이며 해당 국가들도 대통령제는 아니고, 정치선진국인 미국, 영국은 비례대표제가 없다는 의견 ○비례대표제는 군소정당에 과도한 영향력을 준다는 의견 ○비례성 강화를 금과 옥조로 받아들이는 것은 문제이며 소수가 다수가 될 수 있는 기회와 절차를 보장하는 것이 민주주의이지, 다수결 원칙을 전면 부인하는 것은 민주주의가 아니라는 의견 ○비례대표는 지역구민의 검증을 받지 않는 문제, 공천의 민주성·투명성 측면의 문제가 있으며 더 이상 직능대표·전문성으로 인한 비례대표는 불필요하다는 의견 ○연동형 비례대표제 도입시 군소정당 난립으로 국회 지리멸렬, 정치불신 심화될 것이라는 의견 ○지역주의 타파를 위해 연동형 비례제를 해야 한다는 것은 수긍하기 어렵다는 의견 ○준연동형 비례대표제로 투표자도 투표 형태를 바꾸고 정당도 선거전략을 바꿀 것임. 거대정당은 비례대표에 집중할 정당과 연대하고, 유권자도 지역은 인물 투표, 비례는 정당을 분리해서 투표하게 될 것이라는 의견 ○독일, 뉴질랜드에서 연동형이 원활하게 작동하는 이유는 ① 정당득표율에 해당되는 의석수보다 지역구에서 적게 당선되더라도 이를 보상해줄 수 있는 충분한 비례의석이 있고, ② 독일·뉴질랜드는 지역구, 비례 중복 입후보가 가능하므로 유권자의 분리 투표 유인이 없으며, ③ 의원내각제로서 다당제와 조율성이 높은 권력구조라는 의견 ○독일, 뉴질랜드는 정치문화도 우리나라와 차이를 보임. 정당의 안정성, 지도체제의 안정성, 리더십의 지속성을 중시하는 문화로서 다선을 중시하는데 물갈이가 득표전략인 우리나라와 큰 차이를 보임. 또한 정당지지율에 맞게 의석을 재분배하기 위해 의회를 해산하여 재선거하는 나라들로써 임기 4년을 보장하는 우리나라와 정당정치, 책임정치의 문화도 상이하다는 의견 ○연동형을 도입하면 언젠가는 초과의석이 생길 것이며, 독일에서는 과도한 초과의석 문제로 선거제도를 바꾸려는 움직임도 있
---	--

하며 민주주의 안정성을 가져온다는 의견 ○세계적으로 다수대표제에서 비례성이 높은 선거제도로 변화하는 추세는 확실함. 1989년부터 2009년까지 선거제도를 개편한 나라들은 대부분 비례성이 낮은 제도에서 높은 제도로 변화, 특히 절대다수제나 혼합형 다수대표제에서 연동형 비례대표제로의 변화가 다수라는 의견 ○OECD 35개국에서 24개국이 비례성을 최대한 보장하는 선거제도를 채택하고 있다는 의견	다는 의견 ○국민이 직접 뽑는 지역구 의원을 늘리는 게 대의제를 강화하는 옳은 방안이라는 의견 ○연동형은 정당투표에 가중치를 두고 지역구 투표의 가치가 떨어지는 하는 제도라는 의견 ○독일식 선거제 도입 시 안정적 과반수 의석을 가진 정당 배출이 어려워지고 연정이 불가피해지는데 연정 내 조율의 필요성에 따라 정치의 생산성·효율성이 저하되고 책임정치가 어려워진다는 의견
---	---

② 제21대 국회

제21대 국회에서도 준연동형 비례대표제를 폐지하고 기존의 병립형 비례대표제로 복귀하고자 하는 개정안이 다수 발의되었음. 다만, 선거제도 변경에 대해서는 합의를 이루지 못하면서 제22대 국회의원선거도 준연동형 비례대표제로 치러졌으며, 제21대 총선에 한하여 일부의석에 대해 도입되었던 준연동 의석배분 방식¹⁰⁾이 적용되지 않으면서 비례대표 의석(46석) 전체에 대하여 준연동 의석배분 방식이 적용되었음.

<제21대국회 준연동형 비례대표제 폐지 개정안(총 6건)>

의안번호	대표발의의원	제안일	비고
2100065	전주혜	2020.06.02.	-
2100177	장제원	2020.06.04.	
2100651	권성동	2020.06.18.	선거구 확정시 농산어촌 대표성 반영
2102605	곽상도	2020.07.31.	초중등학교 학생 선거운동 규제
2104209	김은혜	2020.09.24.	의석할당정당 기준 6석으로 상향
2119584	김성원	2023.01.19.	영주권자 지방선거 선거권 제한

10) 제21대 총선에 한하여 비례대표 의석 수 47석 중 30석에 대하여 준연동 방식으로 배분하고, 나머지 17석은 기존 의석배분방식(병립형)으로 배분하도록 하는 특례를 규정하였음(법률제16864호 부칙 제4조)

(5) 종합의견

지금까지 준연동형제를 폐지하고 종전 제도로 복귀하는 내용의 개정안의 주요내용과 현행제도의 도입 연혁, 외국의 주요 선거제도 등을 살펴보았음.

현행제도의 내용을 담은 수정안에 대한 무제한토론에 따르면, 준연동형제가 종전 제도보다 비례성과 대표성을 높여 다양한 집단과 계층의 목소리를 반영할 수 있다는 의견과 국민적 관점에서 복잡하고 이해하기 어려우며 부정적 결과를 낳은 외국 사례가 많다는 의견 등이 제기되는 등 현행제도에 대한 논의 및 법안 심사과정에서 다양한 의견들이 제시되었음.

상기 의견들에 검토와 함께 현행 준연동형 비례대표제 유지 또는 폐지여부, 종전 제도로의 복귀 또는 새로운 선거제도로의 개선 여부 등에 대해 종합적인 논의를 통해 선거제도 개편 방향을 결정할 필요가 있음.

개정안과 관련하여 중앙선거관리위원회는 현행 준연동형 비례대표제를 폐지하고 병립형 비례대표제로 회귀할지 여부는 제21대 및 제22대 국회의원선거에서 나타난 정치현실, 연동형·병립형 각 제도의 장·단점, 국민적 공감대, 사회적 합의 등을 종합적으로 고려하여 입법정책적으로 결정할 사안이라는 입장임.

문 의 처

02)6788-5343
