



제428회국회(임시회)  
제1차 행정안전위원회

# 공직선거법 일부개정법률안 검 토 보 고

〈선거제도 개선을 위한 자문위원회 및 시민위원회 도입〉  
■ 김종민의원 대표발의(의안번호 제2210555호)

2025. 8.

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 : 김종민의원 등 18인
2. 제 안 일 : 2025. 5. 20.
3. 회 부 일 : 2025. 5. 21.

## II. 제안이유 및 주요내용

현행법은 선거제도를 개정할 때 국민의 참여를 보장하고 있지 않음. 그러나 선거 이해당사자인 국회의원에게만 선거제도 개선을 맡길 경우, 국회의원이 국민의 이익에 부합하는 방식이 아니라 국회의원 본인 또는 그가 속한 정당의 이익에 부합한 방식으로 선거제도 개선을 할 우려가 있음.

따라서 선거제도 개선과 관련하여 국회의원의 이해충돌 문제를 해소하고, 국회의원이 국민의 대표로서 본연의 역할에 충실하게 기능할 수 있도록 선거제도 개선에 관해 국민의 의사를 구체적으로 반영할 체계와 절차를 마련할 필요가 있음.

이에 (전문가)자문위원회와 시민위원회를 두어 국회의원 선거제도에 관한 개선안의 경우 국민이 참여·숙의하는 공론화 과정을 거쳐 심사하도록 하고자 함(안 제21조의2 신설 등).

### Ⅲ. 검토의견

개정안은 일반 시민으로 구성된 시민위원회와 전문가로 구성된 자문위원회를 설치하여 국회의원 선거제도 개편 과정에 국민이 직접 참여하고 숙의할 수 있는 공론화 절차를 마련하려는 것임.

| 현행   | 개정안                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                           |
|------|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| <신설> | <p>제21조의2(선거제도개선시민위원회)</p> <p>① 국회는 국회의 의원정수, 지역구 국회의원과 비례대표 국회의원의 정수, 국회의원지역구별 정수 범위, 당선인 결정 방식 등 국회의원 선거제도의 주요사항을 변경하고자 할 때에는 국민이 참여하여 숙의하는 공론화 과정을 거쳐 심사한다.</p> <p>② 국회는 제1항의 공론화를 공정하고 효율적으로 진행하기 위하여 국회에 선거제도개선시민위원회(이하 “시민위원회”라 한다)를 설치·운영한다.</p> <p>③ 시민위원회는 위원의 연령, 성별, 지역을 고려하여 무작위 추출 방식으로 선정한 선거권을 가진 500인 내외로 구성하되, 위원장은 위원 중에서 호선한다.</p> <p>④ 국회는 시민위원회 위원의 결원 등에 대비하여 1천인 이내의 예비위원을 두어야 한다.</p> |

⑤ 시민위원회는 국회의 의원정수, 지역구 국회의원과 비례대표 국회의원의 정수, 국회의원 지역구별 정수 범위, 당선인 결정 방식 등 선거제도의 주요사항에 관하여 1년 이내의 기간 동안 학습, 숙의와 토론을 거친 후 그 내용을 정리하여 작성하고 재적위원 5분의 3 이상의 찬성으로 의결한 국회의원 선거제도개선 시민기초안(이하 “시민기초안”이라 한다)과 그 이유 및 그 밖에 필요한 사항을 기재한 보고서를 국회의장에게 제출하여야 한다.

⑥ 국회의장은 제5항에 따라 제출된 시민기초안을 국회의 소관 상임위원회 또는 선거제도에 관한 사항을 심사하는 특별위원회(이하 이 조에서 “위원회”라 한다)에 회부하여야 한다.

⑦ 제6항에 따라 시민기초안을 회부받은 위원회는 이를 지체 없이 심사하여 국회의원 선거제도에 관한 규정을 개정하는 개선안(이하 “선거제도 개선안”이라 한다)을 제안하여야 한다. 이 경우 위원회는 시민위원회가 제출한 시민기초안을 존중하여 반영하여야 한다.

⑧ 국회의장은 선거제도 개선안 또는 선거제도 개선안이 포함된 법률안이 제안된 후 처음 개의하는 본

<신 설>

<신 설>

회의에 이를 부의하여야 한다. 이 경우 본회의는 「국회법」 제95조 제1항 및 제96조에도 불구하고 선거제도 개선안 또는 선거제도 개선안이 포함된 법률안을 수정 없이 바로 표결한다.

⑨ 시민위원회의 구성, 운영, 업무 절차 및 그 밖에 필요한 사항은 국회규칙으로 정한다.

제21조의3(선거제도개선자문위원회)

① 국회는 국회의원 선거제도에 관한 전문가의 의견 수렴과 시민위원회가 작성한 시민기초안에 대한 자문을 위하여 국회에 선거제도개선자문위원회(이하 “자문위원회”라 한다)를 설치·운영한다.

② 자문위원회는 선거제도 관련 분야의 학식과 경험이 풍부하고 선거권을 가진 30인 이상으로 구성하되, 위원장은 위원 중에서 호선한다.

제21조의4(시민위원 및 자문위원의

결격사유와 해임) ① 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 사람은 시민위원회 및 자문위원회의 위원이 될 수 없다.

1. 대통령

2. 국회의원, 지방자치단체의 장 및 지방의회의원

3. 입법부·사법부·행정부·헌법재

|  |                                                                                                                                                                                                       |
|--|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
|  | <p><u>관소 · 중앙선거관리위원회 · 감사원의 정무직 공무원</u></p> <p>4. 「국가공무원법」 제33조의 결격사유에 해당하는 사람</p> <p>② <u>시민위원회와 자문위원회는 형사사건으로 기소되어 직무를 수행하기 부적절하거나 공정한 직무수행을 저해할 우려가 있는 경우에는 재적위원 과반수의 찬성으로 해당위원을 해임할 수 있다.</u></p> |
|--|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|

선거는 주권자인 국민이 자신의 권리를 행사하는 통로로, 대표자를 선출하여 통치기관을 구성하고 민주적 정당성을 부여하며, 대표자를 통하여 민의에 따른 통치를 가능하게 함. 이에 따라, 선거제도<sup>1)</sup>는 국민의 의사가 올바르게 반영될 수 있고, 국민의 자유로운 선택이 보장되며, 후보자 결정 과정이 민주적인 절차에 따라 이루어질 수 있도록 설계가 되어야 할 것임.<sup>2)</sup>

선거제도 설계와 관련하여, 현재 제도에 관한 논의, 관련 법 개정 등은 국회, 정부 등 대표자 또는 엘리트 주도로 이루어지고 있으며,

1) 선거제도는 유권자가 선거 또는 투표를 할 때 사용되는 규칙, 방식, 절차를 의미하고, 선거구 크기, 당선자 결정방법, 투표구조, 선거구 획정 등을 구성 요소로 함(박찬욱, “선거제도 개관”, 비례대표 선거제도 개편(2000), 김육·김영태·서복경, “미래지향적인 선거구제 개편방안에 관한 연구”, 한국선거학회(2011)).

2) [헌재 2001. 7. 19. 2000헌마91·112·134(병합) 전원재판부]

“선거는 주권자인 국민이 그 주권을 행사하는 통로이므로 선거제도는 첫째, 국민의 의사를 제대로 반영하고, 둘째, 국민의 자유로운 선택을 보장하여야 하고, 셋째, 정당의 공직선거 후보자의 결정과정이 민주적이어야 하며, 그렇지 않으면 민주주의원리 나아가 국민주권의 원리에 부합한다고 볼 수 없다.”

국민은 청원, 공청회·간담회, 의견서 제출 등 간접적인 방식으로 선거 제도를 포함한 정치적 안전에 관해 의견을 표명하는데 그치고 있음.

민주화 이후 우리 선거제도는 다수제적 특성이 강한 혼합형 방식<sup>3)</sup>이 장기간 유지되었고, 제21대 국회의원선거를 앞두고 정치 엘리트 중심으로 득표수-의석 간 불비례성, 거대 양당 위주의 정치적 논의 등의 문제에 대한 방안으로 준연동형 비례대표제가 도입되었으나, 위성 정당<sup>4)</sup> 창당 등으로 의도하였던 비례성 개선 효과는 미흡하였으며 오히려 양당 체제가 강화되는 결과를 낳았다는 지적이 있음.<sup>5)</sup>

이러한 결과에 대해, 국회의원 선거제도가 해당 제도의 당사자인 국회의원들에 의해 직접 결정될 때, 자연스럽게 이해충돌의 문제나 일부 소수에 의한 결정으로 인해 대(對)국민적 공감대 형성이 미흡해질 수 있다는 지적이 제기되었고,<sup>6)</sup> 이에 따라, 실제로 선거권을 행사하고 민의를 형성하는 국민이 선거제도 개선 과정에 직접 참여해야 한다는 대안이 논의되고 있음.

해외사례를 살펴보면, 뉴질랜드는 1985년 전문가 중심의 “왕립선거 제도위원회(Royal Commission on the Electoral System)”를 구성해 대안을 마련하고 공론화의 장을 만드는 등의 시도를 하였으며, 결과

3) 단순다수제와 비례대표제의 융합을 의미함.

4) 국어사전 상 “일당제 국가에서 다당제의 구색을 맞추기 위하여 존재하는 명목상의 정당”이나 한국에서의 위성정당은 “기존 정당이 선거전략을 위하여 창당하여 의석확보에 동원하는 정당”(음선평, 위성정당에 관한 헌법적 고찰)이라는 정의가 더 적절할 것임.

5) 권혁용, “한국의 민주주의 퇴행”, 한국정치학회보(2023), p.44

6) 강우진, “한국의 준연동형 선거제도 개혁과정 평가—주제, 목적, 정치적 결과를 중심으로”, 2020

적으로 국민투표를 거쳐 위원회 대안 중심으로 선거법을 개정한 바 있음. 또한, 영국 및 네덜란드 역시 각각 선거제도 개편을 위한 독립적인 위원회를 구성하여 선거제도 개편 논의를 진행하였음.<sup>7)</sup>

### 《 유사 해외사례 》

| 국가   | 내 용                                                                                                                                                                                                                                                                                    |
|------|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| 뉴질랜드 | 단순다수제로 인한 득표-의석 간 불비례성 등의 문제가 지적되자, 정부는 1985년 정당 및 정치인에 독립적인 왕립선거제도위원회(RCES) 설치를 설치하고 선거제도 개정안을 구성함. 이후 시민단체인 선거개혁연합(The Electoral Reform Coalition) 중심으로 해당 개정안에 대한 교육, 홍보 등 선거제도 개정 운동이 일어났고 1992·1993년 국민투표를 거쳐 연동형 비례대표제로 개정됨.                                                     |
| 영국   | 단순다수제를 대신할 새로운 선거제도를 모색하기 위해, 노동당 정부는 1997년 선거개혁 독립위원회인 젠킨슨 위원회(Jenkins Commission)를 출범시킴. 젠킨슨 위원회는 1998년 보고서를 제출하며, 혼합형 선거제도인 대안투표제 플러스(Alternative Vote Plus)를 제안함. 다만, 이후 노동당 내 반대 등으로 인해 국민투표가 미뤄지고, 2011년에야 대안투표제 찬/반 국민투표가 진행되었으나 반대표가 과반수를 차지하여 개혁이 무산됨.                        |
| 네덜란드 | 기존 선거제도(비례대표제)가 현실적으로 유권자와 괴리된 정당 정치를 유지하는 문제를 갖고 있다는 규범적 인식에서 비롯하여 정부는 2005년 시민포럼(Civic Forum)의 구성을 제안하였고, 지원자 중 추첨을 통해 140명이 선발되어 2006년 출범함. 시민포럼은 약 8개월 간의 학습 및 숙의과정을 거쳐 기존 선거제도에서 크게 벗어나지 않는 정도의 상대적으로 제한된 조정에 합의하는 내용의 최종보고서 및 개정안을 제출함. 다만, 개정안에 대해 정부가 받아들이지 않기로 결정하면서 개혁이 무산됨. |

자료 : “국회의원 선거제도 개정 절차 개선에 관한 연구”, 한국선거학회, 2024

우리 국회도 제22대 국회의원선거를 앞두고 국회의원 선거제도 개선과 관련한 의견수렴을 위하여 ‘선거제도 공론화 500인 회의’를 구성하여 공론화 사업을 실시하는 등 선거제도 개편에서 국민의 직접적인 참여를 확대하려는 노력을 하였음.<sup>8)</sup>

7) [“국회의원 선거제도 개정 절차 개선에 관한 연구”, 한국선거학회, 2024.]에서 발췌함. 영국과 네덜란드 사례의 경우 젠킨슨 위원회(Jenkins Commission), 시민포럼(Civic Forum)의 예를 의미하며, 자세한 내용은 해당 연구용역 논문 p.29~62에서 확인할 수 있음.

8) 무작위로 추출된 대표성을 띤 5,000여명의 시민을 대상으로 1차 조사를 실시하고 여기서 나타난 응답 분포를 고려해 뽑은 500명을 대상으로 구성함. 선거제도 개편의 원칙과 목표, 지역구 국회의원 선거구의 크

개정안은 선거제도 개편 과정에서 지금까지의 엘리트 주도 방식의 한계를 극복하고 국민의 직접적인 참여 확대라는 국내·외 대안적 논의를 바탕으로, 시민위원회와 전문가 자문위원회 설치를 통해 선거제도 개편 과정에서부터 국민이 참여하고 숙의할 수 있는 절차적 기반을 마련하려는 취지로 이해됨.

다만, 개정안에 대해서는 다음과 같은 점을 검토할 필요가 있음.

첫째, 시민위원회의 활동 시작에 관하여 명시가 필요할 것으로 보임. 현행법상 국회의원지역구 획정은 국회의원선거구획정위원회에 의해 이루어지고 있고, 국회의원선거구획정위원회는 임기만료에 따른 국회의원선거의 선거일 전 18개월부터 설치·운영되며, 선거일 전 13개월까지 국회의장에 획정안을 제출하여야 함. 국회의장은 제출받은 획정안을 소관 상임위원회 또는 선거구획정에 관한 사항을 심사하는 특별위원회로 회부하고, 해당 위원회는 이를 심사하여 이에 관한 법률안을 제안하며, 본회의 부의, 의결 등을 거쳐 최종적으로 국회는 국회의원지역구를 선거일 전 1년까지 획정하여야 함.<sup>9)</sup>

---

기, 비례대표 국회의원 선출방식, 지역구·비례대표 의석비율과 의원정수 등 4가지 의제에 대해 사전 학습 및 이틀간의 숙의, 토론 과정을 거쳐 참여 시민들의 의견을 조사하고 해당 조사 결과를 정치개혁특별위원회(정개혁위)에서 발표하였음.

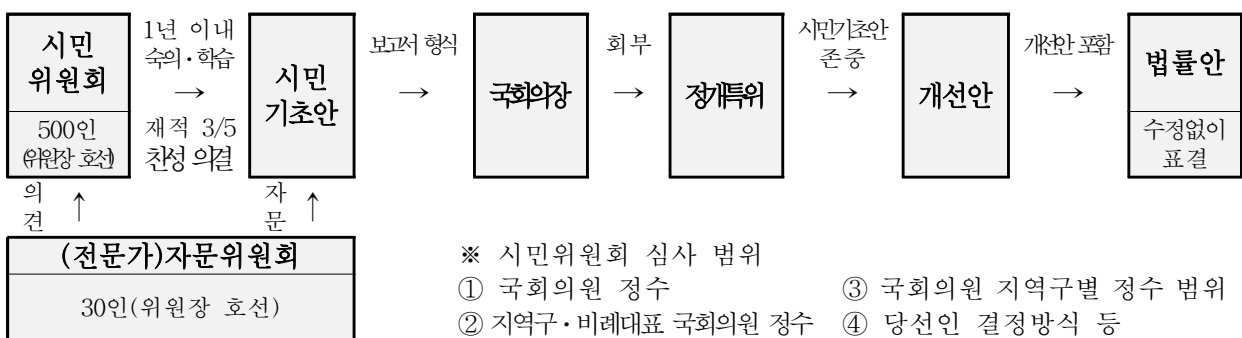
- 9) 「공직선거법」 제24조 제24조(국회의원선거구획정위원회) ① 국회의원지역구의 공정한 획정을 위하여 임기만료에 따른 국회의원선거의 선거일 전 18개월부터 해당 국회의원선거에 적용되는 국회의원지역구의 명칭과 그 구역이 확정되어 효력을 발생하는 날까지 국회의원선거구획정위원회를 설치·운영한다. (생략)

⑪ 국회의원선거구획정위원회는 제25조제1항에 규정된 기준에 따라 작성되고 재적위원 3분의 2 이상의 찬성으로 의결한 선거구획정안과 그 이유 및 그 밖에 필요한 사항을 기재한 보고서를 임기만료에 따른 국회의원선거의 선거일 전 13개월까지 국회의장에게 제출하여야 한다.

한편, 개정안에 따르면 시민위원회는 국회의원 정수, 지역구·비례대표 국회의원 정수, 지역구별 정수 범위, 당선인 결정방식 등을 1년 이내의 학습 및 숙의 기간을 거쳐 심사함. 심사 안건에 따라 국회의원 선거구획정의 제반 요소가 크게 달라질 수 있음을 고려할 때, 시민위원회는 국회의원선거구획정관리위원회의 운영이 시작되는 선거일 전 18개월의 최대 1년 전, 즉 임기만료에 따른 국회의원 선거일 전 30개월 부터 설치·운영될 필요가 있음.

둘째, 해외사례를 고려하여, 자문위원회의 역할에 대한 고민이 필요할 것으로 보임. 개정안에서 자문위원회는 전문가 의견을 수렴하여 제공하거나, 시민기초안에 대해 자문하는 등 한정된 자문적 기능만 수행하도록 설계되어 있음.

## 《 시민위원회 및 자문위원회 운영 》



**24조의2(국회의원지역구 확정)** ① 국회는 국회의원지역구를 선거일 전 1년까지 확정하여야 한다.  
(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 제25조제1항의 기준에 명백하게 위반된다고 판단하는 경우에는 그 이유를 붙여 채적위원 3분의 2 이상의 찬성으로 국회의원선거구획정위원회에 선거구획정안을 다시 제출하여 줄 것을 한 차례만 요구할 수 있다.

다만, 뉴질랜드의 사례에서 보듯, 자문위원회가 직접 선거제도 개편 대안을 제시하고, 이에 대한 찬반이나 의견 표명을 국민에게 맡기는 방식도 고려할 수 있음. 일반적으로 공론조사는 독립적인 기관이 논의 의제를 선정하고, 찬반이 분명한 사안에 대해 정보를 제공한 뒤, 대표성 있는 시민 집단이 학습과 숙의 과정을 거쳐 투표를 통해 의견을 결정하는 구조임.<sup>10)</sup>

이러한 점을 감안할 때, 자문위원회가 뉴질랜드의 왕립선거제도위원회처럼 선거제도 개정안을 마련하고, 시민위원회가 해당 대안에 대해 학습·숙의한 후 찬반 투표를 실시하는 절차를 도입한다면, 의제 설정의 중립성과 효과적인 학습 목표 수립 등을 기대할 수 있을 것임.<sup>11)</sup>

참고로, 국회 예산정책처의 비용추계에 따르면, 개정안에 따라 국회가 선거제도개선시민위원회, 선거제도개선자문위원회를 설치·운영하는 경우, 추가재정소요는 2026년부터 2030년까지 향후 5년간 총 36억 4,000만원(연평균 7억 2,800만원)으로 추계됨.

---

10) [서복경, “한국정치는 ‘숙의형 조사’를 어떻게 변형시켰나 : ‘신고리 5·6호기’, ‘대통령 개헌안’, ‘대입제도개편안’ 사례를 중심으로”, 2018.12.]

“공론조사는 대개 대규모 재정이 소요되기 때문에 공공기관이 주관하게 되지만, 의제의 성격과 조사 목적을 정확히 인지하는 기획자 및 설계자가 있어야, 전문적이며 균형 잡힌 정보를 구성해낼 수 있고 질 높은 토론을 진행해나갈 수 있으며 적절한 정보환경과 토론환경을 구축할 수 있다.”

11) 현재 시민위원회가 다룰 수 있는 의제가 선거제도 개편 전반에 관한 것임을 고려할 때, 구체적인 의제 설정이 필요할 것으로 보이며, 의제가 정해지는 절차, 방식에 대해서도 논의가 필요할 것임. 지난 ‘선거제도 공론화 500인 회의’의 경우 정개특위, 서울대 사회발전연구소, 한국리서치, KBS 등 다양한 주체에 의해 4가지 의제가 합의 후 정해졌으나, 서로 간의 이해관계의 반영으로 주체의 지나친 다양성, 추상성, 찬/반이 아닌 단순 대안 비교, 선정 과정의 투명성과 중립성 등이 문제로 지적된 바 있음(국회의원 선거제도 개편을 위한 공론화 결과보고서 p.395부터).

## 《 개정안에 따른 추가재정소요: 2026~2030년 》

(단위: 백만원)

| 구분                           | 2026 | 2027  | 2028 | 2029 | 2030 | 합계    | 연평균 |
|------------------------------|------|-------|------|------|------|-------|-----|
| 선거제도개선시민위원회<br>(안 제21조의2 신설) | -    | 3,595 | -    | -    | -    | 3,595 | 719 |
| 선거제도개선자문위원회<br>(안 제21조의3 신설) | -    | 45    | -    | -    | -    | 45    | 9   |
| 합계                           | -    | 3,640 | -    | -    | -    | 3,640 | 728 |

주: 1. 선거제도개선시민위원회(안 제21조의2 신설)와 선거제도개선자문위원회(안 제21조의3 신설)는 의무규정 재정 수반요인

2. 본 추계에서는 국회의원선거가 예정되어 있는 해의 전년도에 선거제도개선시민위원회 500명의 위원, 선거제도개선자문위원회 15명의 민간위원을 위촉하고 3개월 동안 운영하는 것으로 가정하여 추계한 결과로 향후 실제 추가재정소요는 달라질 수 있음

3. 유사사례인 2017년 '신고리 5·6호기 공론화위원회', 2018년 '대입제도개편 공론화위원회'를 활용하여 위원 1명당 비용(2018년 기준 589만원)을 산출한 후 국회예산정책처의 소비자물가상승률 적용

자료: 국회 예산정책처

중앙선거관리위원회는 선거제도개선시민위원회·선거제도개선자문위원회 설치에 대해 입법정책적으로 결정할 사안이라는 입장임.

문 의 처

02)6788-5332