

# 준연동형 비례대표제에 대한 제21대 국회의원선거 결과 분석 및 선거제도 개편안에 대한 소고

서경미\*

## 【목 차】

I. 서설	V. 선거제도 개정 방향 검토
II. 준연동형 비례대표제 개관	1. 공직선거법 개정안 쟁점
1. 도입 과정	2. 국회의원 의원정수 확대 문제
2. 내용	3. 선거구 문제
III. 제21대 국회의원선거 결과 분석 및 문제점	4. 비례대표 의석 배분 방법의 문제 (병립형 vs 준연동형)
1. 총선결과	5. 준연동형 비례대표제를 유지하는 경우 위성정당 등 연동효과 차단을 위한 선거전략 규제 방안
2. 총선결과에 대한 평가	6. 기표방법의 변경(개방형 vs 폐쇄형)
3. 문제점	VI. 결론
IV. 제22대 국회의원선거를 위한 선거 제도 개선 논의 및 결의안 내용	

## 【국 문 요 약】

우리나라는 소선거구 다수대표제와 병립형 비례대표제를 결합한 국회의원 선거제도를 유지하면서 거대 양당체제의 심화, 지역 기반 정당의 과다대표, 사회의 다양성 미반영, 지역주의 정치 등의 문제에 직면하였고, 이를 해결하기 위해 제21대 국회의원선거에 준연동형 비례대표제를 도입하였다. 그러나 낮은 비례대표 의석비율, 제한된 연동률 등으로 인하여 제도 자체에서부터 선거의 비례성과 대표성을 확보하기 어려운 한계를 가지고 있었고, 거대 정당의 위성정당 창당과 같은 연동 차단 선거전

\* 성균관대학교 법학전문대학원 부교수

본 논문은 성균관대학교 및 교육부, 한국연구재단의 4단계 두뇌한국21 사업 대학원혁신으로 지원된 연구임

략으로 인하여 사실상 연동형 선거제도가 제대로 작동하지 못하였다. 승자독식의 정치문화와 지역주의 정당구조를 개선하고 인구변동으로 인한 도농 간의 대표성 격차 문제 등을 해결하기 위해서는 현재의 공직선거법 개정이 불가피해 보인다.

그런데 정치개혁특별위원회에 계류 중인 공직선거법 개정안들을 보면, ‘선거의 비례성과 대표성’ 확보와 ‘지역대표성’ 확보라는 서로 상충되는 목적을 함께 제시하고 있고, 비례대표의석 확대와 관련하여 당내 민주화 논의는 전혀 이루어지지 않고 있다. 어느 쪽을 보더라도 서로 상충되는 목적들과 주장들 사이에서 쉽게 해결책을 찾기 어려운 상황이다. 따라서 먼저 선거제도 개혁의 목적에 대한 우선순위를 분명히 할 필요가 있다.

기존의 소선거구 다수대표제와 병립형 비례대표제의 결합이 이미 사회의 다양성 요구에 대하여 제대로 반응하지 못했다는 점에 대해서는 어느 정도 공감대를 이룬 것으로 보인다. 그렇다면 비록 제21대 국회의원선거에 도입된 준연동형 비례대표제가 거대 정당들에 의해 쉽게 무력화되었고, 최근 제22대 국회의원선거를 앞둔 상황에서도 다시 반복될 조짐을 보이고 있으나, 그럼에도 불구하고 선거제도의 개혁 방향은 우선적으로 선거의 비례성과 대표성 확보에 두어야 한다. 선거의 비례성과 대표성 확보를 우선순위에 두고 그에 걸맞은 선거제도 개정을 논의할 필요가 있고, 지역대표성 등을 이유로 비례성을 약화시키는 선거제도 도입에 대해서는 신중할 필요가 있다.

## I. 서설

제21대 국회의원선거는 헌정사상 처음으로 준연동형 비례대표제가 도입되어 실시되었으나, 오히려 거대 양당의 의석독점현상이 심화되면서 본래 의도하였던 다당체제의 확립과는 먼 결과를 보여주었다. 이에 국회는 제22대 국회의원선거를 앞두고 공직선거법 개정을 논의하였으나, 종래의 병립형 제도로 복귀할 것인지 아니면 준연동형 비례대표제를 그대로 유지할 것인지에 대한 기본적인 방향도 정하지 못한 채 대립하다 결국 제22대 국회의원선거를 앞두고 준연동형 비례대표제를 그대로 유지

하기로 하면서 거대 양당 모두 제21대 국회의원선거와 마찬가지로 위성 정당 창당과 같은 선거전략을 반복할 것임을 발표하였다. 이로 인하여 제22대 국회의원선거를 위한 선거제도 개편 논의는 사실상 아무런 성과 없이 끝났다고 볼 수 있다.

승자독식의 정치문화와 지역주의 정당구조를 개선하고 인구변동으로 인한 도농 간의 대표성 격차 문제 등을 해결하기 위해서는 현재의 공직 선거법 개정이 불가피해 보인다. 그러나 제22대 국회의원선거를 앞둔 현재 시점에서 보면, 선거 결과의 비례성과 대표성을 높이고 지역주의를 완화하면서 지방소멸 위기에도 대응하는 선거제도를 마련하는 일은 이제 제23대 국회의원선거에서야 기대할 수 있는 일이 되었다.

그러나 우리 사회에 바람직한 선거제도가 무엇인지에 대한 고민은 멈출 수 없는데, 선거제도는 제21대 국회의원선거 결과에서 보여주는 바와 같이 아무리 좋은 목적과 취지를 가지고 있다고 하더라도 그 나라의 정치·사회·문화나 역사, 정당정치 수준 등에 따라 그 목적과 취지에 맞는 결과까지 담보하는 것은 아니다. 따라서 우리 사회에 가장 바람직한 선거제도가 무엇인지를 모색함에 있어서는 이러한 정치·사회·문화적 배경이나 한계 등을 고려하지 않을 수 없다.

또한 제21대 국회의원선거에서 드러난 문제가 전혀 해결되지 않은 채 제22대 국회의원선거가 치러질 예정이므로, 제21대 국회의원선거에서 나타난 문제점들은 제22대 국회의원선거에서도 여전히 반복될 것으로 예상된다. 그러한 점에서 현재까지 국회에서 논의된 선거제도 개선안들은 향후 선거제도 개편에서도 시사점을 줄 수 있을 것이다.

따라서 이 글에서는 먼저 우리나라 국회의원선거에 준연동형 비례대표제가 도입된 과정, 제21대 국회의원선거에 적용된 준연동형 비례대표제의 내용과 문제점 등을 살펴보고, 현재까지 국회에서 논의 중이었던 공직선거법 개정안들을 검토함으로써<sup>1)</sup> 이러한 개정안들이 기존의 준연동형 비례대표제의 한계를 극복할 수 있는지, 과연 우리 사회에 맞는 선거제도의 개정 방향은 무엇인지를 살펴보기로 한다.

1) 2024. 1. 31. 기준 정치개혁특별위원회에 계류 중인 공직선거법 개정안들을 대상으로 하였다.

## II. 준연동형 비례대표제 개관

### 1. 도입 과정

우리나라 국회의원선거에서 비례대표제가 처음 도입된 것은 1963. 1. 16. 법률 제1256호로 개정된 국회의원선거법에서 지역구선거구국회의원의 3분의 1을 전국선거구국회의원으로 선출하도록 하면서부터이다(제15조). 이후 유신헌법하에서 비례대표제가 잠시 폐지된 적이 있었으나 1981년 국회의원선거법(법률 제3359호)에서 부활된 이후 계속 유지되었다. 다만, 초기 비례대표전국선거구국회의원(이하 ‘비례대표의원’이라 한다)선거는 지역구선거구국회의원(이하 ‘지역구의원’이라 한다)선거와 별도로 행해진 것이 아니라 1인1표제하에서 지역구선거의 후보자에 대한 투표가 후보자가 속한 정당에 대한 투표로 의제되었다. 그러나 헌법재판소가 현재 2001. 7. 19. 2000헌마91등 결정에서 민주주의원리와 직접선거원칙에 위배된다는 이유로 한정위헌결정을 선고함에 따라 폐지되었고, 이후 국회의원선거는 1인2표제하에서 소선거구 다수대표제의 지역구선거와 전국구 정당명부식의 비례대표선거로 이루어지게 되었다.

그런데 소선거구 다수대표제의 지역구선거는 사표를 유발하고 정당지지를 과 의석수 사이의 불비례로 인해 거대 정당 중심의 정당체제를 고착화시키고 사회의 다양성을 제대로 반영하지 못한다는 비판을 받았다. 또한, 기존의 국회의원선거제도는 비례대표선거가 지역구선거와 별개의 선거를 통해 독립적으로 이루어지는 ‘병립형제도’를 채택하고 있어 지역구선거에서 발생한 불비례성(disproportionality)을 비례대표선거로 보완·시정하는 것에 한계가 있다는 문제도 있었다.

이에 선거제도 개혁이 지속적으로 요구되었고, 특히 2016년 제20대 국회의원선거 결과 거대 정당의 과다대표 문제가 심각하게 대두되면서 국민의 정치적 선호가 보다 정확하게 반영될 수 있는 ‘연동형 비례대표제’를 도입해야 한다는 주장이 크게 힘을 얻었다.

제20대 국회에서는 국회 정치개혁특별위원회를 중심으로 선거제도 개정을 논의하였는데, 결국 온전한 형태의 연동형 비례대표제가 도입되지 못하고 연동이 제한된 형태의 이른바 ‘준 연동형 비례대표제’가 도입되었

다. 이에 따라 2020. 4. 15. 제21대 국회의원선거에서는 헌정사상 처음으로 준연동형 비례대표제가 도입되어 실시되었다.

## 2. 내용

병립형제도는 지역구의석과 비례대표의석을 구분한 가운데 지역구선거와 비례대표를 위한 정당선거를 각기 별개로 치르고 의석배분도 각기 별개로 이루어지는 방식이다. 반면, 연동형 비례대표제는 전체 의석을 비례대표선거에서 얻은 정당투표를 통해 결정하되, 지역구선거를 통해 획득한 의석을 우선 배정하는 방식으로 지역구선거와 비례대표선거를 연동시키는 제도이다.<sup>2)</sup>

연동형 비례대표제는 각 정당의 전체 의석수를 비례대표선거에서 각 정당이 획득한 득표율에 따라 결정하고, 정당의 지역구의석수가 정당득표율에 미치지 못할 경우 그 부족분을 비례대표의석으로 보정함으로써 정당의 득표율과 총 의석수 사이의 비례성을 높이는 방법이다. 지역구선거에서 승리한 후보자에게 의석을 우선 배분하여 지역대표성을 살리면서도 정당의 전체 의석을 정당의 득표율에 따라 배분하도록 하여 비례성을 확보할 수 있다는 장점이 있다.

공직선거법에서 도입한 준연동형 비례대표제에서의 비례대표의석 배분은 ‘연동의석 배분→잔여의석 또는 조정의석 배분’의 순서로 이루어진다.

연동의석 배분에서는 정당의 지역구의석수가 정당득표율에 미치지 못할 경우 그 부족분을 전부 비례대표의석으로 보정하는 것이 아니라 그 절반(50%)만 의석을 배분하도록 한다(공직선거법 제189조 제2항 제1호 참조). 이처럼 연동의석 배분 시 50%로 연동률을 제한한 것은 2차적으로 배분할 잔여의석을 확보하기 위한 것이다. 연동의석 배분 후 이루어지는 잔여의석 배분은 연동의석을 배분받지 못한 정당도 비례대표선거에서 얻은 정당득표율에 따라 의석을 배분받을 수 있도록 한다(공직선거법 제189조 제2항 제2호 참조). 이러한 잔여의석 배분에 대하여는 연동배분의 의석을 받기 어려운 거대 정당의 이해가 반영된 것으로 볼 수 있다는 평

2) 장영수, “개정 공직선거법에 따른 연동형 비례대표제의 헌법적 문제점”, 공법연구 제48집 제3호(2020. 2.), 169-170면 참조.

가가 있다.<sup>3)</sup>

한편, 조정의석배분은 연동배분의석수의 합이 비례대표의원 총의석(47석)을 넘는 경우에 행해지는 의석배분으로 비례대표 총의석을 연동배분의석수의 비율에 따라 배분한다(공직선거법 제189조 제2항 제3호 참조).

그런데 제21대 국회의원선거에서는 공직선거법 부칙(2020. 1. 14. 법률 제16864호) 제4조를 두어 47석의 비례대표의석 중 30석에 한하여만 준연동형 비례대표제에 따라 의석을 배분하도록 하고 나머지 17석에 대해서는 중진과 같이 병립형으로 하는 특례도 두었다.

### 3. 특징 및 평가

병립형 비례대표제와 연동형 비례대표제는 의회의 의석배분에 관한 서로 다른 철학과 인식에 기반을 두고 있다. 병립형 비례대표제에서는 지역구의원과 그 의원을 선출하기 위한 후보투표를 주된 투표로 보고, 비례대표선거는 지역구 의석배분과정에서 나타나는 불비례성을 보완하기 위한 보조적인 수단으로 이해한다. 반면, 연동형 비례대표제에서는 정당의 영향력은 정당의 의석 규모에 따라 좌우되어야 하므로, 의석의 규모는 특정한 지역구라는 지리적 구획에 제한되지 않고 전국에 분포되는 정당의 득표율에 따라야 한다는 인식을 가지고 있다. 지역구 투표는 연동형 비례대표제하에서의 대표자와 시민들 사이의 거리감을 보완하기 위한 수단으로 본다. 따라서 연동형 비례대표제에서는 정당에 대한 투표가 주된 선거이고, 지역구선거는 비례대표의 단점을 보완하는 보조적인 수단으로서의 의미를 갖는다.<sup>4)</sup>

그런데 공직선거법에 도입된 준연동형 비례대표제는 여전히 낮은 비례대표의석비율과 50%의 제한된 연동률, 초과의석 정당에 대한 정당득표율에 따른 추가적인 잔여의석배분 등으로 인하여 여전히 지역구선거를 주된 선거로 보고 비례대표선거는 지역구선거의 불비례성을 보완하기 위

3) 허석재, “현행 준연동형 비례대표제에 대한 오해와 이해”. 이슈와 논점 제2199호, 국회입법조사처(2024. 2. 22.), 2면 참조.

4) 강신구, “준연동형 비례대표제 도입의 효과 및 시민의 의식”, 제21대 국회의원선거 외부평가(선거제도, 과정, 관리, 지역별 분석)(2020년도 중앙선거관리위원회 연구용역 결과보고서), 사단법인 한국정치학회, 74-75면 참조.

한 보조적인 성격으로 이해하고 있는 모습을 보여준다. 따라서 공직선거법상의 준연동형 비례대표제는 여전히 다수의 형성을 목표로 하는 혼합형 다수대표제로서의 성격을 보다 강하게 지니고 있다고 평가하는 견해도 있는데,<sup>5)</sup> 충분히 수긍할 수 있다.

### III. 제21대 국회의원선거 결과 분석 및 문제점

#### 1. 총선결과

제21대 지역구선거에서 더불어민주당은 163석, 미래통합당(2020. 9. 2. ‘국민의힘’으로 당명 개정)은 84석, 정의당은 1석, 무소속은 5석을 얻었다. 비례대표선거에서는 더불어민주당이 17석, 미래한국당이 19석, 정의당이 5석, 열린민주당이 3석을 얻었다. 여기서 더불어민주당은 더불어민주당의 위성정당으로, 미래한국당은 미래통합당의 위성정당으로 평가되고 있다(제21대 국회의원 선거 이후에 더불어민주당은 더불어민주당에, 미래한국당은 미래통합당에 각 통합되었다).<sup>6)</sup>

#### 2. 총선결과에 대한 평가

##### 가. 비례성 관점

더불어민주당은 지역구선거에서 49.91%를 득표하였는데 지역구 전체 의석의 64.43%인 163석을 얻었고, 비례대표선거에서는 위성정당인 더불어민주당이 33.35%의 정당득표율을 보였는데 17석의 비례대표의석을 획득하여 전체 비례대표의석의 36.17%를 획득하였다. 미래통합당은 지역구선거에서 41.46%를 득표하였는데 지역구 전체 의석의 33.20%인 84석을 획득하였고, 비례대표선거에서 위성정당인 미래한국당이 33.84%의 정당득표율을 얻었는데 19석을 획득하여 전체 비례대표의석의 40.43%를 획득하였다. 따라서 제21대 국회의원선거는 비례성이 높은 선

5) 음선필, “이른바 준연동형 비례대표제에 관한 헌법적 검토 -국회 정개특위 선거제도 개편안을 중심으로-”, 홍익법학 제40권 제2호(2019), 49면 참조.

6) 하상웅 등, “국회의원선거 비례대표제의 합리적 대안 연구”, 2022년 중앙선거관리위원회 연구용역보고서, 한국정당학회(2022. 11.), 13면 참조.

거였다고 평가하기 어렵다.<sup>7)</sup>

이러한 불비례성은 지역구선거 중 지역별 선거결과를 보면 더욱 분명하게 드러난다.

[표 1] 제21대 국회의원선거 지역선거구 지역별 결과<sup>8)</sup>

구분	국회의원 지역구	더불어민주당		미래통합당		정의당	
		획득의석	득표율	획득의석	득표율	획득의석	득표율
서울특별시	49	41	53.6%	8	42.0%	0	1.2%
부산광역시	18	3	44.3%	15	52.7%	0	0.6%
대구광역시	12	0	28.9%	11	60.1%	0	1.4%
인천광역시	13	11	53.1%	1	38.8%	0	3.5%
광주광역시	8	8	75.9%	0	0.8%	0	2.7%
대전광역시	7	7	53.7%	0	43.2%	0	0.8%
울산광역시	6	1	39.1%	5	49.7%	0	1.8%
세종특별자치시	2	2	57.1%	0	35.9%	0	3.1%
경기도	59	51	53.9%	7	41.1%	1	1.9%
강원도	8	3	45.3%	4	42.8%	0	0.6%
충청북도	8	5	48.6%	3	48.4%	0	0.8%
충청남도	11	6	49.8%	5	45.3%	0	1.2%
전라북도	10	9	64.8%	0	2.2%	0	1.8%
전라남도	10	10	66.6%	0	2.1%	0	2.3%
경상북도	13	0	25.4%	13	61.3%	0	1.4%
경상남도	16	3	37.7%	12	53.3%	0	3.1%
제주특별자치도	3	3	52.9%	0	40.2%	0	2.7%
총계	253	163	49.91%	84	41.45%	1	1.7%

예를 들어, 서울특별시의 경우 53.6%를 득표한 더불어민주당은 전체 49석 중 41석(83.7%)을 획득하였는데, 42%를 득표한 미래통합당은 8석

7) 갤러지지수는 갤러거(Michael Gallagher) 교수에 의하여 제시된 불비례성 지수를 말하는데,

다음의 공식으로 계산된다. 
$$\sqrt{\frac{1}{2} \sum_{i=1}^n (v_i - s_i)^2}$$
  $v_i$ 는 정당의 득표율,  $s_i$ 는 정당의 의석점유율

갤러지 지수의 경우 선거에 참여한 모든 정당들의 득표율과 의석률이 완벽히 일치하는 경우 이론적으로 0의 값을 가지고, 불비례성이 커질수록 지수값도 커진다. 레이파르트(Lijphart)의 연구에 의하면 일반적으로 비례성이 높은 것으로 알려진 비례대표제의 경우 평균적으로 5.00 미만의 값을 보인다고 한다. 그런데 우리나라의 제21대 국회의원선거의 경우 지역구득표율 대비 총의석률 불비례성 지수는 8.87, 정당득표율 대비 총의석률 불비례성 지수는 20.40에 달하여 불비례성이 높은 선거라고 평가할 수 있다[강신구, 준연동형 비례대표제 도입의 효과 및 시민의 의식, 제21대 국회의원선거 외부평가(선거제도, 과정, 관리, 지역별 분석)(2020년도 중앙선거관리위원회 연구용역 결과보고서), 사단법인 한국정치학회, 59면 참조].

8) 중앙선거관리위원회 홈페이지 선거통계시스템 역대선거([http://info.nec.go.kr/electioninfo/electionInfo\\_report.xhtml](http://info.nec.go.kr/electioninfo/electionInfo_report.xhtml)), 제21대 국회의원선거 정당별 득표수 현황(지역구국회의원선거 기준)(<https://www.nec.go.kr/site/nec/ex/bbs/View.do?cbIdx=1084&bcIdx=2083>)참조(득표율은 각 당이 얻은 득표수에 유효투표수를 나누었다).



(16.3%)만을 획득하였다. 부산의 경우에도 52.7% 득표한 미래통합당은 18석 중 15석(83.3%)을 획득한 반면, 44.3%를 득표한 더불어민주당은 3석(16.7%)만을 획득하였을 뿐이다.

이에 대하여 제21대 국회의원선거가 민주화 이후 실시된 총선 중 가장 불비례성이 높은 선거로 평가하는 견해도 있다.<sup>9)</sup>

#### 나. 다양성 관점

제21대 국회의원선거 개표 결과 더불어민주당과 그 위성정당인 더불어민주당은 총 180석을 차지하며 전례가 드물 정도로 우위를 차지하였고, 미래통합당은 그 위성정당인 미래한국당과 합하여 총 103석을 획득하였다. 그 결과 양당이 총 283석을 획득하면서 95.3%에 달하는 높은 의석 점유율을 보여주었다. 그에 반해 정의당은 6석(지역구 1석+ 비례대표 5석), 국민의당은 3석(비례대표), 열린민주당은 3석(비례대표), 무소속은 5석만 획득하였다. 다양성의 관점에서 제21대 국회의원선거는 다양한 소수정당이 의회에 진출하였다고 평가하기는 어렵다.

### 3. 문제점

#### 가. 준연동형 비례대표제의 한계

##### 1) 위성정당 창당으로 인한 거대 정당의 의석독점현상 심화

제21대 국회의원선거의 의석독점현상에 대한 원인분석은 다양하지만, 대개 주요한 원인으로 위성정당의 창당을 들고 있다. 준연동형 비례대표제에서는 정당이 지역구선거에서 획득한 의석과 비례대표선거에서 획득한 정당득표율을 비교하여 비례대표의석을 배분하므로, 지역구의석의 점유율이 높은 정당은 군소 정당에 비해 비례대표의석을 배분받을 가능성이 낮아지게 된다. 이에 따라 비례대표선거의 후보자를 추천하기 위한

---

9) 김형철, “다수 정당의 비례대표 국회의원선거 참여에 대한 쟁점 및 제언”, 제21대 국회의원선거 외부평가(선거제도, 과정, 관리, 지역별 분석)(2020년도 중앙선거관리위원회 연구용역 결과보고서), 사단법인 한국정치학회, 84-85면; 허석재, “현행 선거제도의 문제상황과 개편 방향의 재설정: 단층 복합선거구제의 제언”, 현대정치연구 제16권 제2호(2023년 여름호), 212-213면 참조.

별도의 독립적인 위성정당을 창당하여 전략적인 분할투표를 유도할 유인이 커지게 된다. 따라서 준연동형 비례대표제가 제대로 작동하기 위해서는 주요한 정당들이 지역구선거와 비례대표선거에 모두 참여하여 양 선거 사이의 연동효과가 제대로 작동할 수 있도록 하여야 한다. 그런데 제21대 국회의원선거에서 거대 정당들은 위성정당을 창당하여 지역구선거와 비례대표선거 중 어느 한 선거에만 참여하도록 함으로써 지역구의석과 비례대표의석 사이의 연동효과를 차단시켰다. 이로 인하여 제21대 국회의원선거에서는 극심한 거대 양당의 의석독점현상과 함께 정치의 양극화와 극단적 대립이 심화되는 결과를 초래하였다.<sup>10)</sup>

이에 대하여 위와 같은 현상은 거대 정당의 선거전략에 따른 결과이므로, 공식선거법상 준연동형 비례대표제에 따른 효과로 보기 어렵다는 견해가 있다.<sup>11)</sup> 준연동형 비례대표제가 위성정당 없이 제대로 실현되었다고 하더라도 대정당의 일부 의석이 줄고 군소정당의 의석이 다소 늘어나기는 하지만 불비례성 지수가 큰 폭으로 개선되거나 변화되는 것은 아니라는 것이다. 제21대 국회의원선거에서 나타난 불비례성의 원인은 위성정당에 있었다기보다는 보다 근본적으로는 지역구의석과 비례대표의석 사이의 심한 불균형, 50%로 제한된 연동률 등 준연동형 비례대표제가 갖고 있었던 한계로 인한 것이라는 입장이다.<sup>12)</sup>

그러나 낮은 비례대표의 의석비율과 제한된 연동률이 불비례성의 보다 근본적인 원인이 될 수 있다 하더라도, 위성정당과 같은 거대 정당의 선거전략이 제한된 범위에서만 선거의 비례성과 대표성을 향상시키려고 한 준연동형 비례대표제의 연동효과를 완전히 무력화시켰다는 점에서 극심한 양당체제를 초래한 주요한 원인임을 부정할 수는 없을 것이다.

## 2) 낮은 비례대표 의석 비율 및 제한된 연동률

당초 준연동형 비례대표제 도입을 골자로 한 심상정의원안의 경우 적

10) 이정섭 등, “제21대 총선의 준연동형 비례대표제의 비판적 검토: 선거제도 개혁의 실패와 선거구제 논의의 실종”, 국토지리학회지 제54권 제4호(2020), 525면; 하상웅 등, 앞의 논문, 2022. 11., 5면 참조.

11) 강신구, 앞의 논문, 46면 참조.

12) 강신구, 앞의 논문, 61-62면 참조.

어도 지역구의석과 비례대표의석의 비율을 3:1로 조정하려고 하였으나, 국회의 심의과정에서 극심한 반대로 김관영의원이 발의한 수정안이 통과되면서 지역구 253석과 비례대표 47석이 종전과 같이 그대로 유지되었다. 또한, 수정안은 제20대 국회의원선거에 한해서 준연동형 비례대표제를 30석에 한하여 적용하기로 하면서 지역구선거에서 발생한 불비례성을 시정하기에는 한계가 있을 수밖에 없었다.<sup>13)</sup> 위에서 살펴본 바와 같이 위성정당의 창당이 없었다면 불비례성이 크게 시정되지 않았을 것이라고 보는 견해도 지나치게 낮은 비례대표 의석비율과 제한된 연동률이 보다 근본적인 원인임을 지적하고 있는 것이다.

### 3) 의석배분방법의 한계

공직선거법상 준연동형 비례대표제는 초과의회석이 발생한 정당에게도 잔여의석 배분을 허용하고(공직선거법 제189조 제2항 제2호 참조), 정당의 득표율과 지역구의석 사이의 불균형으로 전체 비례대표 의석수를 초과하는 연동배분의의석수가 발생할 경우 국회의원정수 확대 방지를 위해 조정의석을 통해 연동방식의 비례대표의석 배분을 최소화하고 있다(같은 항 제3호 참조). 또한, 제21대 국회의원선거는 특칙에 따라 비례대표의석 중 30석만 준연동형으로 배분되고, 나머지 17석에 대해서는 병립형으로 배분되었다.

이러한 의석배분방법에 대하여 평등선거원칙과 직접선거원칙에 위배된다는 견해가 있으나,<sup>14)</sup> 헌법재판소는 헌재 2023. 7. 20. 2019헌마1143 등 결정에서 준연동형 비례대표제가 위성정당 창당과 같은 제도적인 보완이 필요하긴 하지만 종전의 병립형제도보다 선거의 비례성을 향상시키고 있다는 점에서 평등선거원칙에 위반된다고 보기 어렵고, 투표 이후 의석배분방법을 변경하는 것과 같은 사후개입을 허용하지 않는다는 점에서 직접선거원칙에도 위배되지 않는다고 판시하였다.

그러나 위와 같은 의석배분방법이 평등선거원칙과 직접선거원칙에 위배되어 위헌에 이를 정도는 아니라고 하더라도 초과의회석이 발생한 정당에게 의석배분을 허용하는 잔여의석배분 방법이나 제21대 국회의원선거

13) 하상웅 등, 앞의 논문, 17면 참조.

14) 장영수, 앞의 논문, 184-186면 참조.

와 같이 부칙을 통한 자의적인 연동배분의석수의 설정 가능성을 인정하는 것은 선거결과의 비례성과 대표성을 향상시키기 위한 준연동형 비례대표제의 도입 취지에 부합하는 의석배분방법이라고 보기는 어렵다. 이러한 점에서 공직선거법상 준연동형 비례대표제는 의석배분방법 그 자체에 있어서도 한계를 지니고 있었다고 평가할 수 있다.

#### 나. 거대선거구 출현 가능성과 지역 대표성 확보 문제

저출산으로 인한 인구감소와 수도권 등 도시지역으로의 인구집중으로 인하여 지역 간 인구분포의 불균형이 심화되고 있다. 헌법재판소는 선거구획정에 있어 인구비례원칙에 의한 투표가치의 평등을 다른 요소에 비해 기본적이고도 일차적인 기준으로 두고 있는데,<sup>15)</sup> 이러한 원칙에 따라 선거구를 획정하는 경우 인구가 늘어나는 도시지역은 점차 분구로 인해 선거구가 많아지는 데 반해, 인구가 적은 농산어촌 지역은 점차 통폐합되어 지리적, 환경적, 정서적으로 이질적인 지역이 하나의 선거구로 편성되거나 초거대선거구가 형성되는 문제가 발생한다.

제21대 국회의원선거에서도 국회의원선거구획정위원회(이하 ‘선거구획정위원회’라 한다)가 전라남도 순천시와 강원도 춘천시의 인구증가로 이들 지역의 선거구를 분구하면서 전라남도의 경우 순천시를 제외한 거의 모든 지역의 선거구들이 변경되고, 강원도의 경우에는 6개의 시·군이 통합된 거대 선거구가 나타나게 됨에 따라 도시지역의 분구로 농산어촌 지역의 선거구들이 급격한 변동을 겪는 등 피해를 본다는 지적이 있었다. 이에 국회는 공직선거법 부칙(2020. 3. 11. 법률 제17070호) 제2조 제1항에 전라남도 순천시와 강원도 춘천시의 일부 분할을 허용하는 특례규정을 마련함으로써 전라남도 다른 지역들의 선거구 변동을 최소화하고 강원도의 거대 선거구 출현을 방지하였다.<sup>16)</sup>

이러한 선거구획정과 관련하여 전라남도 순천시 해룡면 주민들은 헌법소원을 제기하였는데, 헌법재판소는 현재 2023. 10. 26. 2020헌마412등 결정에서 전라남도 순천시의 일부분할에 대하여 ‘선거구 간 인구편차를

15) 현재 2014. 10. 30. 2012헌마192등 결정 참조.

16) 제21대 국회의원선거 선거구획정 백서, 국회의원선거구획정위원회, 2020. 11., 89면, 97면, 104면 참조.

줄이면서 기존의 선거구 변동으로 인한 혼란을 최소화하고 농산어촌의 지역대표성을 반영하기 위한 것으로서 부득이하다고 보이고, 국회가 위 지역 선거인들의 정치참여기회를 박탈할 의도나 특정 선거인을 차별하고자 하는 의도를 가지고 있었다고까지 보기는 어렵다.’고 보아 자의적인 선거구획정이 아니라고 판시하였다. 그러나 공직선거법 부칙을 통해 자치구, 시, 군의 일부 분할을 금지하는 공직선거법 제25조 제1항 제2호의 예외를 두는 방식으로 선거구를 획정하는 것은 근본적인 해결책이라고 보기는 어렵다.

#### IV. 제22대 국회의원선거를 위한 선거제도 개선 논의 및 결의안 내용

국회는 정치개혁특별위원회를 구성하여 제21대 국회의원선거에서 나타난 문제와 한계를 시정·보완하기 위한 공직선거법 개정을 논의하였다. 또한, 국회는 2023. 3. 22. 제404회 국회(임시회) 제6차 정치개혁특별위원회에서 ‘국회의원 선거제도 개선에 관한 결의안’(이하 ‘결의안’이라 한다)을 발표하였고, 이 결의안 심사를 위한 전원위원회를 구성하기도 하였다. ‘국회의원 선거제도 개선에 관한 결의안 심사를 위한 전원위원회’는 2003년 ‘국군부대의 이라크전쟁파견동의안에 관한 전원위원회’ 이후 약 20년여 만에 구성된 것이었으나, 실질적인 성과를 도출해 내지 못하였고, 이후 진행된 정치개혁특별위원회 심의에서도 여전히 단일한 선거안에 대한 합의를 마련하지 못하였다.

‘선거결과와 비례성과 대표성을 높이고 국민이 수용가능한 선거제도를 마련함으로써, 지방소멸 위기에 대응하고 지역주의 정당구도를 완화하며 정치의 다양성을 증진하는 것’<sup>17)</sup> 선거제도 개혁의 중요한 목표라는 점에 대해서는 의견을 같이 하면서도 그 구체적인 제도의 구현 방법에 대해서는 합의에 이르지 못한 것이다.

현재 국회에 계류중인 공직선거법 개정안들을 보면, 준연동형 비례대표제를 폐지하고 기존의 병립형 비례대표제로 환원하는 것을 내용으로 하는 안, 병립형으로 회귀하면서 권역별 비례대표제를 도입하는 안, 준연

17) ‘국회의원 선거제도 개선에 관한 결의안’ 참조.

동형 비례대표제를 유지하되 위성정당 창당을 방지하는 제도를 도입하는 안, 준연동형 비례대표제를 유지하면서 개방형 명부제와 권역별 비례대표제를 도입하는 안, 준연동형 권역별 비례대표제를 도입하는 안 등 다양한 내용의 안들이 나와 있는 것을 확인할 수 있다.

그중에서도 정치개혁특별위원회는 ① ‘중대선거구제(도농복합선거구제) + 권역별·병립형 비례대표제’, ② ‘개방명부식 대선선거구제 + 전국·병립형 비례대표제’, ③ ‘소선거구제 + 권역별·준연동형 비례대표제’의 세 가지 안에 대하여 결의하였는데, 그 내용을 살펴보면 다음과 같다.<sup>18)</sup>

### 1. ‘중대선거구제(도농복합선거구제)+권역별·병립형 비례대표제’안(이하 ‘제1안’이라 한다)

국회의원정수는 300명으로 하고, 지역구선거에는 도농복합선거구제를 도입하며, 비례대표선거에는 권역별 비례대표제를 도입하되, 비례대표의석의 배분은 현재의 준연동형에서 병립형으로 변경하는 안이다.

지역구선거에서 도입하려는 도농복합선거구제는, 인구가 밀집된 도시지역의 경우에는 하나의 선거구에서 3인 이상 5인 이하를 선출하는 중대선거구제를 택하고, 농산어촌 지역의 경우에는 하나의 선거구에서 1인을 선출하는 소선거구제를 택하는 것으로 농산어촌의 지역대표성을 확보하려는 것이다.

제1안은 비례대표선거에서 권역별 비례대표제를 도입하면서 권역의 구분을 6개 또는 17개 권역으로 나누고, 권역별 의원정수는 권역별 인구수(또는 지역구의석수)에 비례하여 배분하는 안과 인구범위 2:1의 범위 안에서 수도권 외의 인구에 가중치를 부여하여 배분하는 안을 복수로 제시하고 있다.

또한 제1안은 인구범위에 대한 특례기준 마련도 요구한다. 농산어촌의 경우 선거구 통합으로 인한 거대선거구 출현이 예상되고 이러한 경우 농산어촌의 지역대표성을 확보하기 어려울 뿐만 아니라 도농 간의 불균형이 심화되므로, 헌법재판소 결정에 따라 지역선거구 간 인구범위 2:1을 준수하되<sup>19)</sup> 일정 면적 이상에 대해서는 인구범위의 특례를 마련하자는 것이다.

18) 국회의원 선거제도 개선에 관한 결의안 참조.

## 2. ‘개방명부식 대선거구제+전국·병립형 비례대표제’안(이하 ‘제2안’이라 한다)

제2안에 따르면, 국회의원의원정수는 300명으로 하고, 지역구선거를 개방형 정당명부식 대선거구제로 전환하며, 비례대표선거는 현행과 같이 전국을 단위로 선거하되 의석 배분을 준연동형에서 병립형으로 변경한다.

지역구선거는 하나의 선거구에서 국회의원을 4인 이상 7인 이하로 하는 대선거구제로 하고, 각 정당이 그 순위를 정하지 않은 후보자명부를 제출하며, 선거인은 하나의 정당과 그 정당이 추천한 후보자 중 1인을 선택하여 해당 정당기표란과 후보자기표란에 각각 기표할 수 있도록 한다. 또한 지역구의의석의 배분은 각 정당의 득표비율에 해당 선거구의 의석정수를 곱하여 산출하는 방식으로 하고, 해당 정당이 배분받은 의석의 범위 내에서 후보자의 득표순에 따라 당선인을 결정한다.

비례대표선거는 전국을 단위로 하여 선거하고 병립형으로 변경하여 각 정당의 득표율에 따라 의석을 배분한다.

## 3. ‘소선거구제+권역별 준연동형 비례대표제’안(이하 ‘제3안’이라 한다)

제3안에 따르면, 국회의원 의원정수는 300명으로 하고, 지역구선거는 하나의 선거구에서 1인의 국회의원을 선출하는 소선거구로 하며, 비례대표의 의석배분은 현재의 준연동형을 그대로 유지한다. 다만, 비례대표선거의 선거구를 전국이 아닌 6개의 권역을 단위로 하고, 권역별 의원정수는 권역별 인구수(또는 지역구의의석수)에 비례하여 배분하는 안과 인구범위 2:1의 범위 안에서 수도권 외의 인구에 가중치를 부여하여 배분하는 안을 복수로 제시한다.

또한, 현재의 준연동형을 그대로 유지하기 때문에 위성정당 창당 방지를 위한 논의를 하도록 되어 있고, 선거결과와 비례성과 대표성을 높이기 위한 지역구 및 비례대표 의석비율에 대하여 논의하도록 되어 있다.

---

19) 헌법재판소는 지역구국회의원선거의 선거구획정과 관련하여 전국 선거구의 평균인구수를 기준으로 하여 인구편차 상하 33⅓%, 인구비례 2:1의 기준을 제시하고 있다(헌재 2014. 10. 30. 2012헌마192등).

## V. 선거제도 개정 방향 검토

### 1. 공직선거법 개정안 쟁점

현재 국회에 계류중인 공직선거법 개정안들을 보면, 선거결과에의 대표성과 비례성 향상, 투표가치의 평등과 농산어촌의 지역대표성 확보, 사회의 다양성 반영 등을 목표로 하는 안들이 다양하게 나와 있다. 크게 쟁점별로 보면, 비례대표 의석비율의 확대와 더불어 국회의원정수를 현행보다 더 확대할 것인지, 지역구선거에서 중대선거구제나 농산어촌의 대표성을 확보하기 위한 도농복합선거구제를 도입할 것인지, 비례대표선거에서 권역별 비례대표제를 도입할 것인지, 지역구의석과 비례대표의석의 관계를 과거의 병립형으로 회귀시킬 것인지 아니면 현재의 (준)연동형을 그대로 유지하되 위성정당 규제와 같은 보완책을 마련할 것인지 등으로 나누어 볼 수 있다. 따라서 위와 같은 쟁점들에 대하여 공직선거법 개정안들을 검토하는데, 국회 정치개혁특별위원회의 결의안과 관련된 안들을 중심으로 살펴보기로 한다.

### 2. 국회의원 의원정수 확대 문제

지난 제21대 국회의원선거를 앞두고 준연동형 비례대표제를 도입하기로 하면서 가장 문제가 되었던 부분은 국회의원정수의 확대 여부 및 지역구의석과 비례대표의석 사이의 비율 조정 문제였다. 선거결과에의 비례성과 대표성을 확보하기 위해서는 지역구선거에서 발생한 선거의 불비례성을 비례대표의 의석배분을 통하여 완화시킬 수 있어야 하는데, 47석의 비례대표의석으로는 불비례성을 시정하는 데에는 한계가 있을 수밖에 없기 때문이다. 이에 심상정의원안의 경우는 국회의원정수 확대에 대한 국민적 저항감 등을 고려하여 국회의원정수를 300명으로 종전과 같이 유지하는 대신 지역구의석과 비례대표의석의 비율을 3:1로 조정하려고 하였으나, 극심한 반대에 부딪혔고, 오히려 제21대 국회의원선거에 한하여 기존의 비례대표의석 47석 중 30석에 한하여만 준연동형 비례대표제를 적용하기로 하는 수정안이 통과되었다. 따라서 제21대 국회의원선거에서의 준연동형 비례대표제는 그 태생부터 선거결과에의 비례성과 대표성을



확보하기 어려운 한계를 가지고 있었다고 볼 수 있다.

이러한 한계를 극복하기 위하여 현재 정치개혁특별위원회에 계류중인 공직선거법 개정안에서는 국회의원정수 및 비례대표의석의 확대를 내용으로 하는 안들이 다수 제안되어 있다.

김영배의원안(의안번호 2118328)은 지역구 220석, 비례대표 110석으로 지역구와 비례대표의 의석비율을 2:1로 하자는 안으로 현재의 국회의원정수 300명을 330명으로 확대하자는 안이다. 이탄희의원안(의안번호 2118586)은 현재의 지역구 253석을 그대로 유지하면서 비례대표만 47석에서 77석으로 확대하여 국회의원정수를 330명으로 늘리자는 안이다. 이은주의원안(의안번호 2119375)은 국회의원정수를 360명으로 확대하고 그 중 지역구는 240석, 비례대표는 120석으로 하자는 안이다. 용혜인의원안(의안번호 2124037)은 지역구 240석, 비례대표 120석으로 국회의원정수를 360명으로 확대하자는 안이다. 고영인의원안(의안번호 2119948)은 세비동결을 전제로 지역구 253석, 비례대표 77석으로 국회의원정수를 330명으로 확대하자는 안이다. 보통 국회의원정수를 확대하자는 안은 위에서 살펴본 바와 같이 국회의원정수를 330명 또는 360명으로 제안하고 있다.

그러나 현재 정치개혁특별위원회에 계류 중인 대부분의 공직선거법 개정안들은 국민들의 국회에 대한 높은 불신과 국회의원정수 확대에 대한 강한 거부감 등으로 인하여 현행과 같이 국회의원정수 300명을 유지하는 범위 내에서 비례대표의석의 비율을 조정하는 안을 제안하고 있다.

이상민의원안(의안번호 2117732)은 지역구의원을 127명으로 줄이고 비례대표의원을 173명(전국 127명, 권역별 46명)으로 확대하자는 안을 제안하고 있고, 민형배의원안(의안번호 2119432)과 김종민의원안(의안번호 2119433)은 지역구의원 150명, 비례대표의원 150명의 1:1 비율을, 최인호의원안(의안번호 2119743)은 지역구의원 225명과 비례대표의원 75명을 제안하고 있다. 그 외의 개정안들도 현행과 같은 국회의원정수와 지역구 및 비례대표의 의석비율을 그대로 유지하더라도 권역별 비례대표제나 비례식 대선거구제 등과 결합하는 방식으로 지역구선거에서 발생한 불비례성을 완화 또는 보완하기 위한 제도를 제안하고 있다.

최근 우리나라가 준연동형 비례대표제를 도입하면서 많이 참조하였던

독일에서도 지나친 의석수의 증가가 문제되어 국회의원 총의석수를 630석으로 고정하고, 초과 의석과 보정의석을 없애며, 지역구 1위 득표자는 주명부 투표에 의한 정당할당의석의 범위 내에서만 당선으로 인정하는 연방선거법 개정이 있었는데,<sup>20)</sup> 이러한 독일의 최근 개정방향에 비추어 보아도 국회의원정수 자체를 확대하는 것은 쉽지 않아 보인다.

그러나 선거결과의 비례성과 비례성을 확보하기 위해서는 적어도 현재보다 비례대표의석이 확대되어야 한다. 지역구의석을 현재보다 줄이지 않는다면 사실상 현재의 비례대표 의석비율로는 지역구선거에서 발생한 불비례성을 시정하기에는 한계가 있을 수밖에 없기 때문이다.

그런데 현재의 지역구의석을 줄여 국회의원정수를 확대하지 않는 범위 내에서 비례대표의석을 확대하는 방법은 또 다른 문제에 직면할 수 있다. 헌법재판소가 제시하는 인구범위기준에 따라 지역구의 선거구를 획정하게 되면 줄어든 지역구 수만큼 선거구의 통폐합이 불가피해지는데, 이러한 경우 농산어촌 지역에서 초거대선거구가 나타나 지역대표성을 확보하는 데 문제가 발생하기 때문이다. 따라서 현재의 국회의원정수의 틀 내에서는 선거결과의 비례성과 대표성을 향상시키면서 지역대표성까지 모두 만족시키는 것이 어렵다.

제22대 국회의원선거를 위한 선거구획정과 관련하여 국회의장이 선거구획정위원회에 통보한 기준을 보면, 국회의원정수는 현행대로 총 300명, 지역구의원 253명, 비례대표의원 47명을 그대로 유지하도록 하였고, 헌법재판소가 제시한 인구편차의 허용범위 내에서 최소 조정, 거대 선거구 방지를 위한 자치구, 시, 군 일부 분할 허용 등의 기준을 제시하였다.<sup>21)</sup> 선거제도 개편에 관한 논의가 실질적인 합의에 이르지 못하게 되자 현행법을 전제로 선거구획정기준을 제시한 것으로 보이는데, 오히려 제22대 국회의원선거에서는 거대 정당의 이해관계로 인하여 비례대표의석이 종전보다 1석 줄어드는 결과를 초래하였다(공직선거법 제21조 제1항 참조). 결국 의원정수 확대 문제는 제대로 논의되지도 못한 채 제22

20) 허석재, “2023년 독일 연방선거법 개정 내용과 시사점”, 외국입법정책분석(제36호), 국회입법조사처(2023. 5. 30.), 11면 참조.

21) 2023. 12. 1.자 인터넷 경향신문 기사(<https://www.khan.co.kr/politics/election/article/202312011049001>)(2023. 12. 2. 확인)

대 국회의원선거를 실시하게 되었지만, 선거제도 개선을 통해 선거결과  
의 비례성과 대표성을 향상시키고자 한다면, 국회의원정수의 확대 문제  
는 반드시 진지하게 논의되어야 할 사항이다.

한편, 국회의원 정수, 특히 비례대표의석의 확대와 관련하여 놓치지 않  
아야 할 문제가 바로 당내 민주화의 문제이다. 당내 민주화가 확보되지  
않은 상태에서 비례대표의석을 확대한다면 자칫 정당 지도부의 과도한  
권력 강화로 인한 계파정치의 심화나 사당화 현상 등과 같은 정치의 퇴  
행을 초래할 수 있다. 준연동형 비례대표제를 도입하면서 비례대표의원  
의 후보자 추천 절차에 관한 규정을 보완하였던 공직선거법 제47조 제2  
항이 2020. 12. 29. 법률 제17813호로 개정된 공직선거법에서는 다시  
과거로 복귀하여 당내 민주화의 문제를 온전히 정당의 자율에 맡기고 있  
다. 현재의 정치상황을 보더라도 이러한 자율적인 규제만으로는 당내 민  
주화를 확보하기가 어렵다. 당내 민주화가 확보되지 않은 상태에서의 비  
례대표의석 확대는 또다른 정치문화적 퇴행을 가져올 수 있으므로, 비례  
대표의석 확대는 반드시 당내 민주화 확보 방안 도입을 전제로 논의되어  
야 한다.

### 3. 선거구 문제

#### 가. 인구변화와 선거구획정

제21대 국회의원선거의 선거구획정에서도 인구대표성과 지역대표성의  
문제가 서로 충돌되었다.<sup>22)</sup> 위에서 살펴본 바와 같이 제21대 국회의원선  
거에서는 공직선거법 부칙을 통해 강원도 춘천시와 전라남도 순천시의  
일부 분할을 허용하는 근거규정을 마련하는 방법으로 농산어촌의 지역대  
표성 문제를 해결하였는데, 최근 선거구획정위원회가 제22대 국회의원선  
거를 위한 선거구획정안을 국회에 제출하면서 발표한 입장문을 보면, 인  
구비례와 자치구·시·군 일부 분할을 금지한 현행 공직선거법 규정에 따를  
경우 거대 선거구 문제를 해결할 방법이 없다는 점을 밝히고 있어 여전  
히 인구대표성과 지역대표성 사이의 충돌 문제가 해결하기 어렵다는 점  
을 보여준다.<sup>23)</sup>

22) 제21대 국회의원선거 선거구획정 백서, 국회의원선거구획정위원회(2020. 11.), 90면 참조.

그런데 위와 같은 문제는 향후 더 심화될 것으로 보인다. 2020년 수도권 인구는 50.2%에서 점차 증가하여 2050년경에는 53%에 이를 예정이고, 영남권은 2020년 24.9%에서 2050년 21.5%로 감소될 예정이며, 중부권은 2020년 13.8%에서 2050년 15.1%로 증가, 호남권은 2020년 11.1%에서 2050년 10.4%로 감소될 예정이다. 특히 영남권의 경우 인구 비율의 감소 규모가 가장 두드러지게 나타날 것으로 예상된다.<sup>24)</sup>

이러한 상황에서 헌법재판소가 제시한 인구기준만을 고려하여 선거구를 획정하게 된다면 수도권과 그 외의 지방 사이의 격차는 점차 더 커질 전망이다. 이는 선거구의 평균 면적 비교를 통해서도 쉽게 확인되는데, 제21대 국회의원선거의 경우 강원도 지역 8개의 선거구 평균 면적은 2,104km<sup>2</sup>로 가장 컸는데, 이는 서울 전체 선거구 49개의 면적인 605km<sup>2</sup>의 3.5배에 달했다. 경상북도의 경우에도 49개의 평균 면적은 1,464km<sup>2</sup>로 서울시 전체의 2.5배의 크기에 해당했다.<sup>25)</sup> 제22대 국회의원선거를 위한 2023. 1. 31. 인구수 기준으로 수도권 지역의 지역구 의석비율이 50%에 이를 것으로 예상되고 있는데,<sup>26)</sup> 이러한 지역 간 선거구 면적 격차는 더 심화될 것으로 예상된다.

현재 지역대표성 문제를 해결하기 위한 방안으로 권역별 비례대표제 도입, 도·농복합선거구제 도입, 인구 상하 편차 기준 도시·농촌 이원화, 비례의석 균등배분, 광역 권역 비례제 도입 등이 논의되고 있고, 특히 권역별 비례대표제는 도·농 간의 지역대표성 격차 해소 외에도 소수 정당의 국회진출이나 지역주의 감소 등의 효과를 기대해 볼 수 있다는 측면

23) 국회의원선거구획정위원회 2023. 12. 5.자 보도자료(<https://www.nec.go.kr/site/delimitation/ex/bbs/View.do?cbIdx=1279&bcIdx=195363>) 참조.

24) 지병근 등, “저출산·고령화 시대를 대비한 선거구 획정 제도 개선 연구”(2022년도 중앙선거관리위원회 연구용역보고서), 사단법인 한국선거학회(2022. 11.), 4면 참조.

25) 윤지성, “제21대 국회의원 선거구 재획정에 대한 평가:인구대표성과 지역대표성을 중심으로”, 현대정치연구 제16권 제1호(2023), 109면 참조.

26) 선거구획정위원회가 2023. 2. 6. 발표한 보도자료에 따르면, 2023. 1. 31. 기준 전국 평균 인구수(전국인구수÷지역선거구수)는 203,281명이었고, 이에 따라 인구편차 상하 33⅓% 범위를 정하면 하한인구수는 135,521명, 상한인구수는 271,042명이다. 또한 선거구획정위원회는 획정 기준 불부합 국회의원선거구 현황도 발표하였는데, 인구상한을 초과한 선거구는 서울이 1개, 인천이 1개, 경기도가 12개에 달하였다(2023. 2. 6.자 보도자료 중 획정 기준 불부합 국회의원지역선거구 현황 1-2면).

에서 활발하게 논의되고 있다.<sup>27)</sup>

이에 정치개혁특별위원회 결의안에서도 지역대표성의 문제를 보완하기 위하여 지역구선거에서 중대선거구제(도농복합선거구제)를 택하고 비례대표선거에서는 권역별 비례대표제를 택하는 안(제1안), 지역구선거에서 개방명부식 대선선거구제를 택하는 안(제2안), 지역구선거에서 소선거구를 유지하는 대신 비례대표선거에서 권역별 준연동형을 택하는 안(제3안)이 제시되어 있다. 모두 현재의 소선거구 다수대표제의 지역구선거와 전국구 준연동형 비례대표제의 결합만으로는 인구변화로 인한 지역대표성 문제를 해결하기에 부족한 점을 인정하고 있는 것이다.

## 나. 국회에 계류 중인 공직선거법 개정안 현황

### 1) 지역대표성 확보를 위한 인구범위 특례 등을 도입하는 안

현재 정치개혁특별위원회에 계류 중인 공직선거법 개정안들을 보면, 지역구선거제도를 중대선거구제로 변경하자는 안, 비례대표선거에서 권역별 비례대표제를 도입하자는 안, 과거의 병립형 제도로 복귀하자는 안 들 모두 선거구획정시 농산어촌의 지역대표성을 확보하기 위한 제도를 제안하고 있다.

구체적인 내용을 보면, 선거구획정과 관련하여 현행 공직선거법 제25조 제2항의 인구범위 2:1 준수 내용을 삭제하고 농산어촌의 지역대표성 반영을 의무로 규정해야 한다는 안[박주민의원안(의안번호 2119140), 홍석준의원안(의안번호 2119944)], 이에 더 나아가 농산어촌의 지역대표성 반영을 선거구재획정 요구의 사유로 추가하자는 안[권성동의원안(의안번호 2100651)]이 있고, 인구감소 및 넓은 면적을 가진 지역에 대하여는 의원정수 산정의 근거를 별도로 마련하자는 안도 있다[허영의원안(의안번호 2124728)].

한편, 위와 달리 한 선거구에서 선출되는 의원정수를 달리 정함으로써 지역대표성을 확보하려는 안들도 있다.

이상민의원안(의안번호 2117732)은 지역구선거에서 중선거구제 도입을 내용으로 하는데, 한 선거구에서 4명 또는 5명을 선출하되, 다만 두

27) 정연경, “한국의 권역별 비례대표제 도입에 대한 비판적 검토: 지역대표성 문제를 중심으로”, 현대정치연구 제16권 제2호(2023), 139면 참조.

개 이상 시·도의 일부 또는 전부를 결합하여야만 위와 같은 정족수를 충족할 수 있는 경우에는 3명 이하를 선출할 수 있도록 한다.

김상희의원안(의안번호 2119107)은 지역구선거에 권역별 개방명부식 중대선거구제를 도입하자는 안인데, 전국을 39개 권역으로 구분하고, 인구비례에 따라 의석을 배분하되 도시지역은 한 권역당 5인 이상 10인 이하의 국회의원을 선출하고, 농산어촌이 많이 포함된 지역과 제주도는 한 권역당 3인 이상 5인 이하의 국회의원을 선출하도록 한다.

이탄희의원안(의안번호 2119800)은 지역구선거에 개방명부식 대선거구제를, 비례대표선거에 권역별 비례대표제를 도입하자는 안인데, 지역구선거에서 선거구당 의원정수를 4~5인을 기본으로 하되, 부득이한 예외적인 경우에는 농산어촌은 1인, 특·광역시 경우에는 6~7인으로 구성할 수 있는 가능성을 열어주고, 비례대표선거의 경우 전국을 5개의 권역으로 구분하되 아예 농산어촌의 인구격차를 반영하여 법률에서 직접 권역별 비례대표의원정수를 규정하도록 하고 있다.

윤호중의원안(의안번호 2119784)은 지역구의 소선거구 다수대표제를 유지하면서 비례대표선거에 권역별 비례대표제를 도입하자는 안인데, 각 정당이 권역별로 얻은 득표율에 따라 권역별 비례대표의석을 결정하되 지역불균형 해소를 위해 비수도권(특별시, 광역시, 특별자치시, 경기도 이외의 지역)에 그 지역 인구의 2배를 가중한 값을 그 지역의 인구로 보는 ‘지역균형 비례대표제’ 도입을 내용으로 한다.

## 2) 비례대표선거에 권역별 비례대표제의 도입을 내용으로 하는 안

권역별 비례대표제는 보통 지역구선거와 관련하여 현행의 소선거구 다수대표제 유지를 전제로 하는 안들이 많다. 이 안에서도 권역별 비례대표의석의 배분은 완전 연동형으로 하자는 안[고영인의원안(의안번호 2119948)], 준연동형으로 하자는 안[윤호중의원안(의안번호 2119784)], 민형배의원안(의안번호 2119432), 김두관의원안(의안번호 2117155), 김영배의원안(의안번호 2118328), 최인호의원안(의안번호 2119743), 양정숙의원안(2121243)], 병립형으로 하자는 안[김종민의원안(의안번호 2119433), 서영교의원안(의안번호 2119720), 김경협의원안(의안번호 2120070)] 등이 나뉘고 있다.

먼저 완전연동형으로 개정하자는 고영인의원안을 보면, 세비동결을 전제로 국회의원정수를 330명으로 확대하고 지역구의원은 253명, 권역별 비례대표의원은 77명으로 한다. 권역은 전국을 6개로 구분하고 권역별 인구수에 따라 권역별 의원정수를 배분하는데, 비례대표 후보의 선정과 순위는 정당이 자율적으로 정할 수 있으며, 일부 순위를 지역구선거의 후보자가 비례대표선거의 후보자로 동시 입후보할 수 있도록 한다.

다음으로 준연동형으로 하자는 안은 모두 전국을 6개의 권역으로 구분하고, 권역별 인구수에 따라 권역별 국회의원정수를 배분한다. 다만 국회의원정수와 지역균형 관련 규정 또는 석패제 도입 여부에 있어 각 안마다 차이를 보이고 있다.

마지막으로 병립형으로 하자는 안을 보면, 국회의원정수는 현행과 같이 300명을 유지하는 것을 전제로 하는데, 지역구의원과 권역별 비례대표의원의 의석 비율 조정 여부나 권역 구분, 석패율제 도입 여부 등에 따라 각 안마다 차이가 있다.

위와 같이 권역별 비례대표제의 도입을 주장하는 안들의 권역 구분을 보면 대부분 전국을 6개의 권역으로 구분하는데, 5개, 15개로 구분하는 안도 있다. 결의안에서는 중대선거구제와 결합되는 권역별 비례대표제에 대해서는 권역을 6개 또는 17개로 구분하는 안을 택하였고, 소선거구제와 결합되는 권역별 비례대표제에 대해서는 6개의 권역으로 구분하는 안을 택하였다. 그런데 권역을 17개로 구분하는 안은 현재 정치개혁특별위원회에 나와 있는 안 중에는 이상민 의원안이 있다. 그 외 권역별 비례대표제 도입을 주장하는 안은 대부분 6개의 권역 구분을 제안하고 있는데, 주로 서울특별시, 인천광역시, 경기도를 어떻게 권역구분을 할 것인지와 강원특별자치도, 제주특별자치도를 어느 권역에 포함시킬 것인지 여부에 따라 차이를 보이고 있다.<sup>28)</sup>

28) 6개의 권역구분을 제안하는 개정안의 권역구분 비교

대표발의자	권역 구분
김두관의원안 (의안번호 2117155)	-서울특별시 -인천광역시, 경기도, 강원특별자치도
서영교의원안 (의안번호 2119720)	-부산광역시, 울산광역시, 경상남도 -대구광역시, 경상북도 -광주광역시, 전라남도, 전라북도, 제주특별자치도 -대전광역시, 세종특별자치시, 충청남도, 충청북도
김영배의원안	-서울특별시

다. 개정안 검토

1) 먼저 농산어촌의 지역대표성을 확보하기 위하여 공직선거법 제25조 제1항에서 2:1 인구범위에 관한 내용을 삭제하고 농산어촌 지역대표성 반영을 의무로 변경하는 안을 살펴본다. 헌법재판소는 2012헌마192등 결정에서 국회의원선거구 획정을 위한 인구편차의 한계를 제시하였는데, 헌법재판소가 제시한 전국 선거구의 평균인구수 기준 상하 33⅓%(인구비례 2:1)를 벗어나 지역대표성을 고려하는 경우 위헌 문제가 발생할 수 있다. 따라서 지역대표성을 고려하더라도 헌법재판소가 제시한 인구편차 상하 33⅓%(인구비례 2:1) 범위 내에서 고려할 수밖에 없으므로, 2:1 인구범위 규정의 삭제 여부는 선언적이고 상징적인 의미가 있는 외에는 실질적으로 지역대표성을 확보할 수 있는 방안으로 보기 어렵다.

2) 다음으로 지역구선거에서 중대선거구제를 도입하면서 인구가 많은 도시지역은 3인 이상 5인 이하를 선출하는 중선거구제로 하고 인구가 적은 농산어촌 지역은 1인을 선출하는 소선거구제로 하는 도농복합선거구제를 살펴본다. 이 안은 사표를 줄이고 비교적 광범위한 지역에 기반을 둔 인물의 진출을 통해 의회 구성의 다양성을 높일 수 있는 중선거구제의 장점을 도입하면서 농산어촌의 지역대표성까지 확보할 수 있다는 장점이 있다.<sup>29)</sup>

그러나 보통 선거구가 커질수록 비례성이 높아진다는 것은 비례대표제에만 적용되고 단순다수제하에서는 오히려 선거구가 클수록 비례성이 낮아진다는 견해가 있고,<sup>30)</sup> 같은 선거구 안에서 매우 심한 득표율 차이가 발생할 경우 당선인 간의 대표성이 문제될 수도 있다. 또한 선거비용이

(의안번호 2118328) 민형배의원안	-인천광역시, 경기도 -부산광역시, 울산광역시, 경상남도
(의안번호 2119432) 최인호의원안	-대구광역시, 경상북도 -광주광역시, 전라북도, 전라남도, 제주특별자치도
(의안번호 2119743)	-대전광역시, 세종특별자치시, 충청북도, 충청남도, 강원특별자치도
윤호중의원안 (의안번호 2119784)	-서울특별시, 인천광역시 -경기도 -부산광역시, 울산광역시, 광주광역시, 전라남도, 경상남도 -대구광역시, 경상북도, 전라북도 -대전광역시, 충청북도, 충청남도, 세종특별자치시, 강원특별자치도 -제주특별자치도

29) 김종갑 등, “국회의원 선거제도 개편논의와 대안의 모색”, 입법정책보고서 제54호, 국회입법조사처(2020. 9.), 51면 참조.

30) 데이비드 파렐 지음, 전용주 옮김, 선거제도의 이해(수정판), 한울아카데미(2017), 37면 참조.



많이 들고 정당별로 후보자를 얼마나 낼 수 있는지에 따라 동일 정당 후보 간의 경쟁이 과열되거나 과별정치가 강화될 수도 있다.<sup>31)</sup> 무엇보다도 노동복합선거구제는 선거구 간 인구불균형의 문제가 대두되고, 특히 중대선거구는 비례성과 대표성에 초점을 맞춘 선거제도의 개혁방향과 정면으로 충돌하는 문제도 있다.<sup>32)</sup>

3) 이 이외에 지역구선거에 권역별 개방명부식 비례대표제를 도입하는 안도 있다. 이 안들은 정당의 득표율에 따라 의석이 배분되므로 기존의 소선거구제보다는 비례성을 향상시킬 수 있는 방법이나, 기본적으로 권역으로 선거구가 배분된다는 점에서 권역별 비례대표제와 같은 문제를 가질 우려가 있다. 특히 이탄희의원안의 경우에는 지역구선거에 권역별 개방명부식 비례대표제를, 비례대표선거에 권역별 비례대표제를 결합시키는 선거제도를 제안하고 있는데, 결국 모두 선거구가 권역으로 나누어 편성된다는 점에서 기존 전국구 비례대표제도가 가진 장점들이 사라질 위험이 있다. 이러한 문제는 아래 권역별 비례대표제를 살펴보면서 함께 검토하기로 한다.

4) 마지막으로 비례대표선거에 권역별 비례대표제를 도입하는 안을 살펴본다. 이 안은 기존 비례대표선거가 전국을 하나의 선거구로 함에 따라 지역과의 연계성이 약하다는 점을 고려하여, 비례대표 선거구를 몇 개의 지역으로 묶인 권역으로 편성함으로써 각 권역별로 농산어촌의 지역대표성을 보완하고, 현행 제도하에서는 의석을 획득하기 어려운 정당도 권역별 정당득표율에 따라 비례의석을 배분받을 가능성을 높여 지역주의를 완화하고자 한다.<sup>33)</sup>

그런데 권역별 의석배분을 인구비례원칙에 따라 배분하게 되면, 여전히 수도권에 선거구가 집중되는 현상이 발생하고, 지역대표성을 강화하기 위해 권역별 기본할당 방식으로 의석을 배분하게 되면, 투표가치의 평등이 심각하게 훼손된다.<sup>34)</sup> 따라서 인구비례의 원칙에 따라 의석을 배

31) 김종갑 등, 위의 논문, 50면; 장영수, “선거제도 개혁: 연동형 비례대표제 도입의 의미와 성공조건”, 공법연구(제47집 제3호), 2019.2., 135면 참조.

32) 장영수, 위의 논문, 135면 참조.

33) 하상응 등, 앞의 논문, 46-47면; 음선필, “한국 정당정치 발전을 위한 비례대표국회의원선거체계의 개선방안”, 홍익법학(제24권 제4호), 2023, 27면; 정연경, 앞의 논문, 139면 참조.

분하는 권역별 비례대표제는 지역대표성 제고의 관점에서는 그 실익이 크다고 보기 어렵고,<sup>35)</sup> 의석할당 방식의 권역별 비례대표제는 위헌논란을 피하기 어렵다는 문제가 있다.

그뿐만 아니라 권역별 비례대표제에 대해서는 소수정당의 원내진입이나 지역주의 완화의 측면에서도 긍정적인 효과를 기대할 수 있다고 설명되는데, 현재의 주요 정당들의 주된 지역적 지지 기반을 고려하면, 언제든지 지역주의적 선거전략을 활용하여 지역주의를 강화시킬 수 있어 권역별 비례대표제가 지역주의 해소에 얼마나 기여할 수 있는지도 의문이다.<sup>36)</sup>

그에 반해 권역별 비례대표제는 기존의 전국 선거구 비례대표제에 비해 비례성을 크게 약화시키는 문제가 있다.<sup>37)</sup> 비례대표제는 정당의 지지율과 의석 사이의 비례성을 확보하기 위한 제도인데, 권역별 비례대표제는 권역별로 선거구가 나뉘어 오히려 사표를 발생시키고 비례성을 약화시킨다. 이러한 점에서 권역별 비례대표제는 비례대표의 본질에 반하고, 의견상 특정 권역에서 당선자를 내지 못했던 정당도 의원을 배출할 수 있는 것처럼 보이지만 이는 현재의 전국구 비례대표제를 통해서도 달성될 수 있는 것이므로 지역주의 완화 또한 허상에 지나지 않는다는 견해도 있다.<sup>38)</sup>

거대선거구는 유권자들과 국회의원 사이의 유대감과 접근을 떨어뜨려 대표의 반응성을 떨어뜨릴 수 있고, 선거운동이나 현안 파악 등이 다른 선거구보다 어려울 수 있으며, 생활권이 다른 지역들이 하나의 선거구로 획정됨에 따라 지역공동체와의 괴리 문제나 선거구 내의 소지역주의와 같은 문제가 발생할 수 있다. 따라서 선거구획정에 어느 정도 지역대표성이 반영될 필요는 인정할 수 있다.<sup>39)</sup>

34) 정연경, 앞의 논문, 156-157면 참조.

35) 정연경, 앞의 논문, 163면 참조.

36) 음선필, 앞의 논문, 27면 참조.

37) 김종갑, “독일식 연동형 선거제도 도입의 쟁점과 과제: 초과의석 문제의 해법을 중심으로”, 선거연구(제8호), 2017, 96면 참조.

38) 장영수, “2016년 총선을 위한 선거구획정의 기본방향”, 공법연구(제44집 제1호), 2015. 10., 105-106면 참조.

39) 윤지성, 앞의 논문, 104-105면 참조.

그러나 농산어촌 지역의 대표성을 강화하기 위해 농산어촌 지역구의 의원수를 투표가치의 평등을 훼손할 정도로 확보해야 하는지는 의문이다. 오늘날의 정당정치 현실을 고려할 때, 농산어촌의 이익은 그 지역 의원의 활동보다 오히려 정당의 당론에 의하여 더 잘 보호될 수 있고, 현재의 전국구 비례대표제도를 통해서도 다수의 농산어촌 전문가나 이들의 이익을 대표할 수 있는 인물을 후보자로 추천하는 방법으로도 충분히 그 목적을 달성할 수 있기 때문이다. 오히려 권역별 비례대표제를 도입하고 농산어촌 지역구의 인구편차를 폭넓게 허용하면 주로 지역주의가 문제되는 특정지역들이 과다대표될 우려가 있다.<sup>40)</sup>

권역별 비례대표제는 농산어촌의 지역대표성 확보나 지역주의 완화 효과가 분명하지 않으므로, 현재의 전국구 비례대표제보다 비례성과 대표성을 약화시킬 수 있는 권역별 비례대표제의 도입은 보다 신중히 논의될 필요가 있다.<sup>41)</sup>

#### 4. 비례대표 의석 배분 방법의 문제(병립형 vs 준연동형)

지역구의의석과 비례대표의석을 연동시킬 것인지 여부에 대해서는 위에서 살펴보았지만 완전연동형으로 개정하자는 안, 준연동형을 그대로 유지하자는 안, 병립형으로 개정하자는 안 등 각기 다른 안들이 현재 정치개혁특별위원회에 계류 중이다. 결의안에서는 지역구선거에서 중대선거구제(도농복합선거구제)나 개방명부식 대선선거구제로 변경하는 안들과 결합되는 비례대표제에 대해서는 모두 병립형으로 하는 안을 택하였고, 소선거구제와 결합되는 권역별 비례대표제에 대해서는 준연동형을 그대로 유지하는 안을 택하였다. 지역구선거에서 중대선거구제나 개방명부식 대선선거구제를 택하는 경우 비례대표제도를 병립형으로 복귀시키더라도 선거결과와 비례성과 대표성을 확보할 수 있다고 본 것이다. 반면, 지역구선거에서 소선거구제와 결합되는 권역별 비례대표제에 대하여는 선거결과와 비례성과 대표성을 확보하기 위하여 준연동형을 그대로 유지하는

40) 음선필, “국회의원 지역선거구 획정의 헌법적 한계”, *홍익법학*(제14권 제4호), 2013, 166면 참조.

41) 허석재, “현행 선거제도의 문제상황과 개편 방향의 재설정: 단층 복합선거구제의 제안”, *현대정치연구*(제16권 제2호), 2023년 여름호, 220면 참조.

것이 필요하다고 본 것이다.

병립형제도와 준연동형제도 사이에서 준연동형제도가 더 높은 선거결과와의 비례성과 대표성을 담보한다는 점에서 대해서는 의문의 여지가 없을 것이다.<sup>42)</sup> 따라서 소선거구제 다수대표제를 그대로 유지한다면 준연동형 비례대표제를 유지하는 것이 선거결과와의 비례성과 대표성을 달성할 수 있는 방법이 될 것이다. 그러나 이러한 경우 제21대 국회의원선거 결과에서 보여준 바와 같이 위성정당과 같은 거대 정당의 연동차단의 선거전략을 통제할 필요가 있는데, 이는 아래에서 자세히 살펴보기로 한다.

## 5. 준연동형 비례대표제를 유지하는 경우 위성정당 등 연동효과 차단을 위한 선거전략 규제 방안

### 가. 개정안 현황

지역구의의석과 비례대표의석을 연동시키는 경우 제21대 국회의원선거에서 극명하게 드러난 것처럼 위성정당과 같이 위 양 의석 사이의 연동효과를 차단시키는 선거전략을 규제하는 것이 필요하다.

결의안에서도 준연동형 비례대표제를 택하는 경우 위성정당 창당 방지방안에 대하여 논의하도록 하고 있다.

위성정당 창당의 유인을 억제할 수 있는 방안으로 비례대표의석의 배분을 아예 병립형으로 하자는 안, 권역별 비례대표제를 도입하면서 지역구선거와 비례대표국선거의 중복 출마를 허용하거나 석패율제를 도입하는 안, 지역구 후보자가 얻은 득표와 비례대표선거에서 정당이 얻은 득표를 합산한 결과로 정당별 총의석수를 결정하는 방안,<sup>43)</sup> 정당득표율 요

42) 지역구와 비례대표의 의석비율을 1:1로 조정할 병립식을 2016년 총선에 적용할 경우 거대 양당은 여전히 과다대표되고, 군소정당은 심각한 과소대표를 보인다는 연구결과도 있다. 비례대표 의석의 확대만으로 비례성 문제를 해결하는 데 한계가 있을 수 있다[김종갑 등, “독일식 비례대표제의 도입논의와 고려사항”, 이슈와 논점(제1245호), 국회입법조사처, 2017; 박상철, “대표성의 위기와 비례형 선거제도 연구”, 경기대학교 정치전문대학원 박사학위논문, 2019, 61면에서 재인용 참조].

43) 독일의 정치학자 라베(J. Raabe)는 연동형에서 지역구득표와 정당득표를 합산한 숫자로 정당별 배분의석을 정하면 정당의 전략적 분할투표의 유인을 낮추므로 위성정당의 출현을 억제할 수 있다고 주장하였다. 이러한 방식은 독일 바이에른 주의회선거에서 사용되고 있다(김종갑 등, 국회의원 선거제도 개편논의와 대안의 모색, 입법정책보고서(제54호), 국회

건을 삭제하고 일정 수 이상의 지역구 의석 확보만을 의석할당정당의 기준으로 하는 방안 등이 제시되고 있다.

그런데 현재 정치개혁특별위원회에 계류 중인 공직선거법 개정안들을 보면, 크게 지역구선거와 비례대표선거에의 참여를 유도 또는 강제함으로써 양 선거 사이의 의석 연동 효과를 회피하지 못하도록 하거나 선거보조금에 불이익을 주는 방안 등이 제시되고 있다.

먼저 양 선거의 참여를 유도하는 방법으로는 지역구 후보자가 비례대표선거의 후보자로 중복하여 입후보할 수 있도록 하거나 석패율제를 도입하는 안, 지역구선거에 후보자를 낸 정당은 비례대표선거에 후보자를 추천하지 않더라도 정당의 이름이 투표용지에 나타나도록 하는 안 등이 있다.

석패제 도입을 내용으로 하는 안에는 고영인의원안과 양정숙의원안이 있다.

고영인의원안(의안번호 2119948)은 권역별 비례대표제를 완전한 연동형으로 도입하는 내용의 안인데, 일부 순위에 대해서 지역구 후보자가 비례대표선거의 후보자로 입후보할 수 있도록 하되 그 선정과 순위는 정당이 자율적으로 정할 수 있도록 한다.

양정숙의원안(의안번호 2121243)은 국회의원정수를 300명으로 유지하되 지역구의석수와 권역별 비례대표 의석수 사이의 비율을 4:1로 조정한다. 전국을 6개의 권역으로 구분하여 권역별 인구에 비례하여 의원정수를 배분하는데, 지역구선거에 입후보한 후보자가 당선되지 못하더라도 당선자와의 득표차가 낮은 순으로 비례대표의원에 당선될 수 있도록 석패제국회의원 12명을 두어 권역별로 2명씩 배분하도록 한다.

석패제 도입은 지역구 후보자가 비례대표선거의 후보자로도 등록되어야 하므로, 정당에게 양 선거에 모두 후보자를 추천하도록 유도하는 효과가 있어 위성정당 창당 억제에 기여할 수 있다. 그런데 현재 국회 정치개혁특별위원회에 계류중인 공직선거법 개정안들 중에서는 비례대표국선거를 병립형으로 하자는 안 중에도 석패율제 도입을 내용으로 하는 안들이 있다. 이러한 안들은 위성정당 창당 억제의 목적보다는 열세 지역

에 출마한 사람들을 구제하기 위한 것으로 지역주의 완화를 목적으로 한다.

다음으로 지역구 후보자를 낸 정당의 이름이 정당투표용지에도 나타나도록 하는 안은 강민정의원안(의안번호 2115991)과 심상정의원안(의안번호 2123185)이 있다.

강민정의원안은 지역구선거를 위한 ‘후보자 투표용지’와 비례대표선거를 위한 ‘정당투표용지’로 구분하고, 비례대표선거에 후보자를 배출하지 않은 정당을 포함하여 모든 정당의 기호와 정당명을 정당투표용지에 표시하도록 하는 안이다.

심상정의원안은 강민정의원안과 같이 비례대표선거에 후보자를 추천하지 않은 정당을 포함한 모든 정당명을 정당투표용지에 표시하도록 하는데, 이 이외에도 임기만료에 따른 국회의원선거의 경우 지역구선거와 비례대표선거에 각 1명 이상 후보자를 추천한 정당에 한하여 전국적으로 통일된 기호를 우선 부여하도록 하여 어느 한 선거에만 후보자를 추천한 정당에게는 전국적으로 통일된 기호가 부여되지 않는 불이익을 주는 내용도 포함하고 있다.

이 이외에 양 선거에의 참여를 강제하는 안도 있는데, 민형배의원안(의안번호 2114624)은 지역구 의석수 50% 이상 추천한 정당에게 비례대표 의석수 50% 추천을 의무화하는 안이고, 박성준의원안(의안번호 2121270)은 지역구 의석수 30% 이상을 추천한 정당에게 비례대표 의석수 30% 이상 추천을 의무화한다. 김상희의원안(의안번호 2125632)은 정당이 임기만료에 따른 지역구선거 또는 비례대표선거에 후보자를 추천하는 때에는 지역구 및 비례대표 선거에 후보자를 각각 추천하도록 하고, 비례대표선거의 후보자 추천 비율은 지역구선거의 후보자추천 비율의 100분의 20 이상이 되도록 한다. 박성준의원안과 김상희의원안에는 위와 같은 추천절차를 위반한 경우 후보자등록신청 수리를 거부하거나 후보자등록을 무효로 하는 내용도 포함되어 있다.

한편, 정당연합을 허용함으로써 위성정당의 창당을 방지하고자 하는 안도 있다. 용혜인의원안(의안번호 2124037)은 국회의원정수를 지역구 의원 240명과 비례대표의원 120명을 합하여 총 360명으로 하고, 비례대표선거를 완전한 연동형 비례대표제로 전환할 것을 내용으로 하고 있는

데, 정당연합을 허용함으로써 위성정당을 방지하고자 한다.

또한, 선거보조금에 있어 불이익을 주는 안들도 있다. 심상정의원안(의안번호 2123183)은 임기만료에 따른 국회의원선거의 경우 지역구선거와 비례대표선거에 각각 5명 이상 후보자를 추천한 정당에 한해 선거보조금을 배분하도록 하여 선거보조금이 위성정당에 지급되지 않도록 한다. 이 탄희의원안(의안번호 2125283)은 임기만료에 따른 국회의원선거 종료일 이후 2년 이내에 지역구의원 당선인 수가 비례대표의원 당선인 수보다 많은 정당이 비례대표의원의 수가 지역구의원 당선인 수보다 많은 정당과 합당한 경우, 합당한 이후부터 임기만료에 따른 국회의원선거를 실시하기 전까지 해당 정당에 대한 보조금을 일정한 범위에서 감액하도록 한다.

#### 나. 개정안 검토

강민정위원안과 심상정위원안에 따르면, 지역구 후보자를 추천한 정당이 비례대표 후보자를 추천하지 않고 위성정당을 창당하여 전략적 분할투표를 유도하더라도 지역구 후보자만 추천한 정당의 명칭과 기호도 비례대표 투표용지에 표시되기 때문에 정당득표가 위성정당으로 집중되지 않을 수 있고, 지역구 후보자만 추천한 정당은 비례대표 투표용지에 정당명이 노출됨에 따라 유권자들이 자신에게 투표할 위험을 감수해야 하므로 위성정당 창당의 유인이 작아질 수 있다.<sup>44)</sup> 또한 심상정위원안에 따르면, 비례대표선거의 투표용지에 해당 정당과 위성정당이 함께 표시되거나 전국적으로 통일된 기호를 부여받지 못하게 하므로, 거대 정당의 경우 위성정당 창당을 통한 분리투표 효과가 제대로 발생하지 못하거나 앞 순번의 기호가 투표결과에 유리한 순서효과(ballot order effect)를 누리지 못하게 됨으로써 위성정당 창당을 억제하는 효과를 가질 수 있다.<sup>45)</sup> 그러나 개표과정에서 행정적 비용이 증가하고 유권자들의 혼동을 초래하여 다수의 무효표가 발생할 가능성이 있다는 단점이 있으며, 여전히 위성정당 창당이 불가능하지 않다는 한계가 있다.<sup>46)</sup>

44) 전문위원 신문근, 공직선거법 일부개정법률안 검토보고, 제400회 국회(정기회) 제4차 정치개혁특별위원회, 2022. 9., 60면 참조.

45) 하상웅 등, 앞의 논문, 29면 참조.

그 이외에 민형배의원안, 박성준의원안, 김상희의원안에 따르면, 양 선거의 참여를 강제하여 연동효과를 회피하지 못하도록 하고, 위 안들의 규제를 피하기 위해서는 여러 개의 정당을 설립해야 하므로 비용이 발생하여 위성정당의 창당을 억제하는 효과가 있을 수 있다. 특히 민형배의원안이나 박성준의원안은 지역구 추천 의석 비율과 비례대표 추천 의석 비율을 연계하여 군소정당의 진입장벽을 높이지 않으면서 거대 정당의 위성정당 창당을 억제할 수 있다는 긍정적인 평가도 존재한다.<sup>47)</sup>

그러나 지역구선거에서 의석을 얻을 확률이 없거나 특정 지역에서만 기반을 가진 군소정당의 선거 참여를 제한할 수 있고, 위성정당의 설립 자체가 봉쇄된 것은 아니므로, 여전히 여러 개의 정당을 만들어 지역구 후보자를 나누어 공천하는 등 위성정당을 통한 전략적 분할투표의 가능성이 존재한다.<sup>48)</sup>

연동형 비례대표제를 채택한 국가 중 레소토, 알바니아, 베네수엘라 등에서 위성정당 창당으로 인해 연동형 비례대표제가 제대로 작동하지 않은 사례가 있고, 레소토는 연동형 비례대표제를 유지하되 1인2표제에서 1인1표제로 변경하였으며, 알바니아와 베네수엘라는 연동형 비례대표제 대신 각각 전면적 비례대표제를 도입하고 병립형 선거제도로 변경하였다. 반면, 독일, 뉴질랜드 등의 경우에는 위성정당의 창당을 억제하는 제도적 장치를 따로 두고 있지 않으나, 연동형 비례대표제가 비교적 안정적으로 운영되고 있다.<sup>49)</sup>

정당에 대하여 정당의 자유를 보장하며 정당해산심판 외에는 정당을 해산할 수 없도록 한 우리 헌법상 체계에 비추어 본다면, 위성정당인지 여부를 실질적으로 심사하여 불이익을 주는 방법은 자칫 정당의 자유에 대한 심대한 제약을 초래할 가능성이 있어 허용되기 어렵고, 정당 사이의 정치적 연합이나 연대와 위성정당을 명확하게 구분할 수 있는 규범적 기준도 현실적으로 상정하기 매우 어렵다. 연동형 선거제도는 선거의 비

46) 김종갑·허석재, “국회의원 선거제도 개편논의와 대안의 모색”, 입법정책보고서(제54호), 국회입법조사처, 2020. 9., 55-56면; 하상웅 등, 앞의 논문, 31면 참조.

47) 하상웅 등, 앞의 논문, 28면 참조.

48) 전문위원 신문근, 앞의 보고서, 54-55면; 하상웅 등, 앞의 논문, 30면 참조.

49) 전문위원 신문근, 앞의 보고서, 62면 참조.



례성과 대표성을 향상시킬 수 있는 선거제도이나 위에서 살펴본 바와 같이 양 선거 사이의 연동효과를 차단시키는 선거전략을 규율하는 법제도를 마련하는 것이 어렵고, 정당의 담합에 의하여 쉽게 무력화될 수 있는 단점이 있다. 성공적으로 연동형 비례대표제를 실시하고 있는 국가들에서 별도 위성정당과 같은 규제제도를 마련하고 있지 않다는 점에 비추어 보더라도 결국 연동형 방식의 비례대표제가 성공적으로 운영될 것인지 여부는 그 나라의 정당 정치의 수준에 달려 있다고 볼 수 있다.

## 6. 기표방법의 변경(개방형 vs 폐쇄형)

### 가. 개정안 현황

정당명부식 비례대표제의 기표방법에는 당선 순위가 이미 결정된 각 정당의 후보명부를 대상으로 정당에 투표하는 ‘폐쇄형 명부제’와 당선 순위의 결정에 투표자들의 선호도가 반영되는 ‘개방형 명부제’가 있다. 개방형 명부제에는 정당 명부에 올라 있는 후보 중 한 명만 선택할 수 있는 방법이 있고, 투표자가 특정 후보를 상대로 선택하되 의석 배분은 그 후보가 속한 정당으로 합산하여 배정하는 방법이 있으며, 비례선거구의 의석수만큼 투표를 할 수 있는 방법 등 개방의 정도나 투표용지의 모양, 투표와 입후보 방법 등 세부 운용 방법에 따라 매우 다양한 방법들이 있다. 독일의 비례선거가 폐쇄형 명부제의 대표적인 사례이고, 우리나라의 비례대표선거도 폐쇄형 명부제이다.<sup>50)</sup>

결의안에서는 제2안이 지역구선거에 개방명부식 대선거구제 도입을 내용으로 하고 있다. 정치개혁특별위원회에 계속 중인 공직선거법 개정안 중에도 개방형 명부제 도입을 내용으로 하는 안이 다수 발견된다[김두관 의원안(의안번호 2117155), 김상희의원안(의안번호 2119107), 박주민의원안(의안번호 2119140), 이탄희의원안(의안번호 2119800) 등].

### 나. 개정안 검토

위의 공직선거법 개정안에서 제시하고 있는 바와 같이 지역구선거에서 개방

50) 안순철, 「선거체제 비교(제도적 효과와 정치적 영향)」(개정판), 법문사, 2016, 198면, 203-209면 참조.

명부식 대선거구제를 도입하게 되면 정당명부를 바탕으로 정당의 득표율에 따라 선거구별로 의석을 배분하고, 배분된 의석수 범위 내에서 각 정당후보자 중 득표율 순위에 따라 당선인을 결정한다. 지역구 국회의원 전원을 개방형 명부로 선출함으로써 정당에 대한 유권자의 지지와 정당의 의석 점유율 간 비례성을 제고할 수 있고, 다양한 정당의 의회진입가능성을 높일 수 있다. 기존의 소선거구 다수대표제보다 사표발생이 감소하여 특정 정당의 특정 지역의 의석 독점현상이 완화될 수 있고, 유권자의 정확한 선호가 반영될 수 있다.

또한 개방형 정당명부식 대선거구제와 전국 단위의 병립형 비례대표제를 결합시키는 경우 지역을 기반으로 하지 않으므로, 장애인 등 취약계층 및 각종 분야의 전문가의 의회 진입이 가능하여 정치적 다양성과 전문성을 제고할 수 있고, 개방형 정당명부식 대선거구제하에서 나타날 수 있는 정당득표율과 의석점유율 간의 불비례성을 전국 단위 비례대표선거를 통해 완화하여 더 높은 비례성을 달성할 수 있으며, 위성정당을 원천적으로 차단할 수 있다는 장점도 있다.

반면, 개방명부식은 선거관리의 어려움을 초래할 수 있다. 또한 대선거구제는 소수당의 출현으로 정국의 불안정이 초래될 가능성이 크고, 선거운동의 면적이 넓어져 선거비용이 증대되며, 유권자와 후보자의 유대가 밀접하지 못하고, 보궐선거나 재선거가 행해지기 어려운 단점도 있다.<sup>51)</sup> 김두관의원안(의안번호 2117155)의 경우 해당 정당의 해당 권역 내 총득표수의 5% 이상을 득표한 후보자만 당선이 확정되고 나머지는 정당의 명부에 기반하여 당선되는 형태의 개방형 명부제를 내용으로 하고 있는데, 이러한 경우 인기 있는 후보가 없을 경우에는 폐쇄형 정당명부제의 기능을 하게 되고, 비례대표선거가 인물중심의 선거가 될 경우에는 완전한 개방형에 가깝게 되는 유연한 형태를 보이게 되므로, 선거관리의 어려움을 약화시킬 수 있다고 한다.<sup>52)</sup>

그러나 현재의 폐쇄형 정당명부식 비례대표제는 비민주적이라는 비판에도 불구하고, 정당이 여성, 장애인, 청년 등 소수자를 대변하는 인물을 상위 순번의 비례대표후보로 내세워 소수의 대표성을 높여왔다는 점에서 긍정적인 부분이 있었다. 그런데 개방명부제로 변경될 경우 정당이 대중의 인기에 기반한 비례대표후보자를 전략적으로 선정할 유인이 있고, 소수자를 대표하는 후보자가

51) 이부하, 「민주적 선거를 위한 선거제도 개편」, 피앤씨미디어, 2015, 63면 참조.

52) 하상웅 등, 앞의 논문, 47면 참조.

선정되거나 당선될 가능성이 전보다 낮아질 수 있다. 특히 지역구선거에서 개방명부식 대선거구제를 도입하는 안은 결국 일정한 권역을 중심으로 이루어질 수밖에 없어 그 지역에 기반을 둔 인물이 후보자로 선출될 가능성이 있으며, 정당 내 후보자 간의 경쟁이 과도해져 선거비용이 증가할 뿐만 아니라 파벌 또는 계파 정치가 심화될 우려도 있다.<sup>53)</sup> 우리나라 선거구의 규모와 인구수, 소수자 대표가능성 등을 고려하면, 개방형으로의 전환은 신중할 필요가 있다.

## VI. 결론

선거제도 개선을 논함에 있어 먼저 우리가 선거제도를 통하여 달성하고자 하는 목적을 상기할 필요가 있다. 그런데 현재 정치개혁특별위원회에 계류 중인 공직선거법 개정안들이나 국회에서의 논의 상황을 보면, 국회 구성의 목표를 ‘사회의 다양성 반영’에 둘 것인지, ‘안정적인 다수 확보’에 둘 것인지조차 혼란스럽다. 사회의 다양성 반영과 안정적인 다수 확보는 양립하기 어려운 목표이므로, 둘 중 무엇을 우선순위에 둘 것인지를 선택해야 한다.

우리나라는 그동안 소선거구 다수대표제와 병립형 비례대표제를 결합한 국회의원 선거제도를 유지하면서 거대 양당체제의 심화, 지역 기반 정당의 과다대표, 사회의 다양성 미반영, 지역주의 정치 등의 문제로 제21대 국회의원선거에서 준연동형 비례대표제를 도입하였다. 안정적인 다수 확보가 아닌 사회의 다양성을 반영하기 위한 선거제도 개선을 시도한 것이다. 그러나 낮은 비례대표의석비율, 제한된 연동률 등으로 인하여 제도 자체에서부터 선거의 비례성과 대표성을 확보하기 어려운 한계가 있었고, 거대 정당의 위성정당과 같은 선거전략으로 사실상 병립형 선거제도와 거의 다르지 않은 결과를 보여주었다. 이러한 과정을 보면 선거의 비례성과 대표성이라는 명목하에 실질적으로는 거대 정당의 과다대표 현상을 심화시킨 것이라고 볼 수 있는데, 어떻게 보면 이는 아직 우리의 정치문화가 연동방식의 선거제도를 수용할 만큼 성숙하지 않았다는 방증이기도 하다.

그런데 이러한 실망스러운 선거결과에도 불구하고 현재의 공직선거법 개정 논의는 앞이 보이질 않는다. ‘선거의 비례성과 대표성’ 확보와 ‘지역대표성’ 확보라는 서로 상충되는 목적을 함께 제시하고 있고, 비례대표의석 확대와 관련하여

53) 하상웅 등, 앞의 논문, 53-54면 참조.

당내 민주화 논의는 전혀 이루어지지 않고 있다. 어느 쪽을 보더라도 서로 상충되는 목적들과 주장들 사이에서 쉽게 해결책을 찾기 어려운 상황에 직면한 것이다. 따라서 선거제도 개정을 논의함에 있어서는 먼저 선거제도 개혁의 우선순위를 분명히 할 필요가 있다. 먼저 우선순위를 설정하고 그 설정한 목표에 맞게 다른 충돌되는 목표들을 조정할 필요가 있다.

기존의 소선거구 다수대표제와 병립형 비례대표제의 결합이 이미 우리 사회의 요구를 제대로 반영하지 못했다는 점에 대해서는 어느 정도 합의를 이룬 것으로 보인다. 그렇다면 비록 제21대 국회의원선거에 도입된 준연동형 비례대표제가 거대 정당들에 의해 쉽게 무력화되었고, 최근 제22대 국회의원선거를 앞둔 상황에서도 다시 반복될 것이 예상되고 있으나, 그럼에도 불구하고 선거제도의 개혁 방향은 우선적으로 선거의 비례성과 대표성 확보에 두어야 한다. 선거의 비례성과 대표성 확보를 우선순위에 두고 그에 걸맞은 선거제도 개정을 논의할 필요가 있다.

선거의 비례성과 대표성을 확보하려면 적어도 현재보다 비례대표의석이 확대되어야 하고, 이는 당내 민주화를 전제로 한다. 당내 민주화를 확보할 수 있는 제도적 장치를 마련하고, 이를 기반으로 국회의원정수나 비례대표의석 확대를 논의해야 하며, 지역대표성 또한 투표가치의 평등을 훼손하지 않는 범위 내에서 반영할 수 있는 방법을 찾아야 한다. 현재 지역대표성을 확보하고자 하는 안들은 자칫 농산어촌의 지역대표성을 확보하지 못하면서 지역주의 정당의 정치 기반을 강화하는 수단으로 악용될 여지가 있으므로, 보다 신중한 접근이 필요하다.

(논문투고일: 2024. 2. 13., 심사개시일: 2024. 3. 5., 게재확정일: 2024. 3. 27.)



### 서 경 미

준연동형 비례대표제, 선거제도, 권역별 비례대표제,  
위성정당, 국회의원선거, 선거의 비례성과 대표성

## 【참 고 문 헌】

### I. 단행본

- 제21대 국회의원선거 선거구획정 백서, 국회의원선거구획정위원회(2020. 11.)  
사단법인 한국정치학회 KPSA, 「제21대 국회의원선거 외부평가 -선거제도, 과정, 관리, 지역별 분석-」, 2020년도 중앙선거관리위원회 연구용역 결과보고서(2020. 9.)  
안순철, 「선거체제 비교(제도적 효과와 정치적 영향)」(개정판), 법문사(2016)  
이부하, 「민주적 선거를 위한 선거제도 개편」, 피앤씨미디어, 2015  
데이비드 파렐 지음, 전용주 옮김, 「선거제도의 이해」(수정판), 한올아카데미(2017)  
홍득표, 정치과정론, 학문사(1996)

### II. 논문

- 김종갑, “독일식 연동형 선거제도 도입의 쟁점과 과제: 초과의석 문제의 해법을 중심으로”, 선거연구 제8호(2017)  
김종갑·허석재, “제21대 총선 선거구획정의 특징과 개선과제”, 이슈와논점 제1700호, 국회입법조사처(2020. 4.)  
박상철, “대표성의 위기와 비례형 선거제도 연구”, 경기대학교 정치전문대학원 박사학위논문, 2019  
성중탁, “우리나라 선거구 획정제도의 쟁점과 개선방안”, 인권과 정의(2020. 6.)  
윤지성, “제21대 국회의원 선거구 재획정에 대한 평가”, 현대정치연구 제16권 제1호(2023)  
음선필, “국회의원 지역선거구 획정의 헌법적 한계”, 홍익법학 제14권 제4호(2013)  
음선필, “이른바 준연동형 비례대표제에 관한 헌법적 검토 -국회 정개특위 선거제도 개편안을 중심으로-”, 홍익법학 제40권 제2호(2019)  
음선필, “한국 정당정치 발전을 위한 비례대표국회의원선거체계의 개선 방안”, 홍익법학 제24권 제4호(2023)

- 이상학·이성규, “선거구획정과 지역대표성에 대한 고찰”, 입법과 정책 제 9권 제1호(2017. 4.)
- 이정섭, 조한석, 지상현, “제21대 총선의 준연동형 비례대표제의 비판적 검토: 선거제도 개혁의 실패와 선거구제 논의의 실종”, 국토지리학회지 제54권 제4호(2020)
- 장영수, “2016년 총선을 위한 선거구획정의 기본방향”, 공법연구 제44집 제1호(2015. 10.)
- 장영수, “선거제도 개혁: 연동형 비례대표제 도입의 의미와 성공조건”, 공법연구 제47집 제3호(2019. 2.)
- 장영수, “개정 공직선거법에 따른 연동형 비례대표제의 헌법적 문제점”, 공법연구 제48집 제3호(2020. 2.)
- 정연경, “한국의 권역별 비례대표제 도입에 대한 비판적 검토: 지역대표성 문제를 중심으로”, 현대정치연구 제16권 제2호(2023)
- 허석재, “2023년 독일 연방선거법 개정 내용과 시사점”, 외국입법정책분석 제36호, 국회입법조사처(2023. 5. 30.)
- 허석재, “현행 선거제도의 문제상황과 개편 방향의 재설정: 단층 복합선거구제의 제안”, 현대정치연구 제16권 제2호(2023년 여름호)
- 허석재, “현행 준연동형 비례대표제에 대한 오해와 이해”. 이슈와 논점 제2199호, 국회입법조사처(2024. 2. 22.)

### III. 보고서

- 강신구, 준연동형 비례대표제 도입의 효과 및 시민의 인식, 제21대 국회의원선거 외부평가(선거제도, 과정, 관리, 지역별 분석)(2020년도 중앙선거관리위원회 연구용역 결과보고서), 사단법인 한국정치학회 국회의원 선거제도 개선에 관한 결의안 심사 참고자료, 국회 정치개혁특별위원회(2023. 3.)
- 김종갑·허석재, 국회의원 선거제도 개편논의와 대안의 모색, 입법정책보고서 제54호, 국회입법조사처(2020. 9.)
- 김형철, 다수 정당의 비례대표 국회의원선거 참여에 대한 쟁점 및 제언, 제21대 국회의원선거 외부평가(선거제도, 과정, 관리, 지역별 분석)(2020년도 중앙선거관리위원회 연구용역 결과보고서), 사단법인 한국정치학회

신문근 전문위원, 공직선거법 일부개정법률안 검토보고, 제400회 국회(정기회) 제4차 정치개혁특별위원회(2022. 9.)

임성학 연구책임자(한정택, 전용주 공동연구원), 권역별 비례대표제와 한국형 석패율제도 운영방안 연구, 사단법인 한국정당학회, 2015년도 중앙선거관리위원회 용역보고서

지병근 책임연구원(홍재우, 김형철, 허석재 공동연구원, 류경훈 연구보조원), 저출산·고령화 시대를 대비한 선거구 획정 제도 개선 연구(2022년도 중앙선거관리위원회 연구용역보고서), 사단법인 한국선거학회(2022. 11.)

하상응 책임연구원(박현석, 송정민, 정연경 공동연구원), 국회의원선거 비례대표제의 합리적 대안 연구, 2022년 중앙선거관리위원회 연구용역보고서, 한국정당학회(2022. 11.)

#### IV. 온라인자료

국회의원선거구획정위원회 2023. 12. 5.자 보도자료(<https://www.nec.go.kr/site/delimitation/ex/bbs/View.do?cbIdx=1279&bcIdx=195363>) 참조.  
중앙선거관리위원회 선거통계시스템 당선인통계([http://info.nec.go.kr/electioninfo/electionInfo\\_report.xhtml](http://info.nec.go.kr/electioninfo/electionInfo_report.xhtml))

---

Abstract

---

## 21st National Assembly Elections and Quasi-Linked PR System Electoral Law Review Analysis

Seo, Kyung Mi\*

South Korea's parliamentary electoral system, a parallel mixed electoral system, has encountered significant challenges. These include major two-party dominance, excessive representation of regionally based parties, insufficient reflection of societal diversity, and regionalism-based politics. The introduction of a quasi-linked proportional representation system in the 21st parliamentary elections aimed to mitigate these issues, yet it fell short due to a low number of proportional seats and low linkage rate, compounded by major parties' strategic use of satellite parties, diluting the intended effects. It is necessary to examine the necessity of revising the Public Official Election Act to address these systemic flaws, particularly the representation disparities between urban and rural areas, and to counteract the winner-take-all political culture and politics that exacerbate regional animosities. However, looking at the amendments to the Public Official Election Act currently pending before the Special Committee on Political Reform, they present the mutually conflicting goals of securing both 'electoral proportionality and representation' and 'regional representation.' Discussions on intra-party democratization, which are crucial for expanding the seats for proportional representation, are entirely absent. From either perspective, it's challenging to find an easy solution amidst these conflicting objectives and claims. Therefore, it's necessary first to clarify the priorities of electoral system reform. The National Assembly should clarify its priorities for electoral reform and reorganize the system to better reflect the

---

\* Associate Professor at SungKyunKwan University School of Law



diversity of society to ensure that it is truly proportional and representative.



---

▶ **Seo, Kyung Mi**

Parliamentary election system, Quasi-linked proportional representation system, Electoral proportionality, Satellite party, Regional representation