

보 도 자 료

준연동형 비례대표제 사건

[2019헌마1443, 2020헌마134(병합) 공직선거법 제189조 제2항 등 위헌확인,
2020헌마16(병합) 공직선거법 제189조 제2항 위헌확인,
2020헌마449(병합) 공직선거법 제47조 제2항 제1호 등 위헌확인,
2021헌마9(병합) 공직선거법 제21조 제1항 등 위헌확인]

[선 고]

헌법재판소는 2023년 7월 20일 재판관 전원일치 의견으로, 준연동형 비례대표제를 규정한 공직선거법(2020. 1. 14. 법률 제16864호로 개정된 것) 제189조 제2항에 대한 심판청구를 모두 기각하고, 나머지 심판청구를 모두 각하한다는 결정을 선고하였다. [\[기각, 각하\]](#)



2023. 7. 20.
헌법재판소 공보관실

□ 사건개요

- 공직선거법이 2020. 1. 14. 법률 제16864호로 개정되면서 국회의원정수를 기존과 같이 지역구의원 253명, 비례대표의원 47명으로 유지하되, 47석의 비례대표의석을 지역구의석과 연동하여 배분하는 준연동형 비례대표제를 채택하기로 하고, 다만 제21대 국회의원선거에서만 30석에 관하여 준연동형 비례대표제를 적용하고 나머지 17석에 대해서는 기존의 병립형 제도를 적용하기로 하는 내용의 선거제도 개정이 있었다.
- 아래와 같이 각 사건의 청구인들은 국회의원정수를 규정한 공직선거법 조항, 준연동형 비례대표제를 도입한 공직선거법 조항 등이 직접선거원칙이나 평등선거원칙에 위배되어 청구인들의 선거권과 피선거권 등을 침해한다고 주장하면서 헌법소원을 제기하였다.

사건번호	청구인	청구취지
2019헌마1443 (19. 12. 27. 접수)	권○○	공직선거법 제189조 제2항, 부칙 제4조
2020헌마134 (20. 01. 28. 접수)	박□□	공직선거법 제189조 제2항, 부칙 제4조
2020헌마16 (20. 01. 03. 접수)	강석진 외 107명	공직선거법 제189조 제2항
2020헌마449 (20. 03. 23. 접수)	국가혁명당, 허경영	공직선거법 제47조 제2항, 제3항, 제189조 제1항 내지 제7항, 부칙 제4조
2021헌마9 (21. 01. 04. 접수)	배△△, 오◆◆	공직선거법 제21조 제1항, 제189조 제2항

□ 심판대상

- 2020헌마449 사건의 청구인들은 비례대표선거의 후보자 추천 절차나 비례대표의석을 배분받을 수 있는 정당(이하 ‘의석할당정당’이라 한다)의 요건, 비례대표선거의 득표비율 계산 방법, 비례대표선거의 당선인 결정·공고·통지 그 자체에 대하여는 위헌성을 주장하고 있지 않으므로, 이를 규정한 위 공직선거법 제47조 제2항, 제3항, 제189조 제1항, 제3항 내지 제7항은 심판대상에서 제외한다.

또한 위 청구인들은 위 공직선거법 조항들의 각 ‘정당’에 위성정당이 포함되는

것으로 해석하는 한 위헌이라고 주장하는데, 이는 결국 위성정당에 비례대표의석을 배분하는 것이 위헌이라는 취지이므로 비례대표 의석배분방법을 규정하고 있는 공직선거법 제189조 제2항 및 부칙 제4조에서 위성정당을 제외하는 규정을 두지 않은 부진정입법부작위의 위헌성을 다투는 취지로 선택할 수 있다. 그렇다면 위 청구인들은 결국 공직선거법 제189조 제2항 및 부칙 제4조에 대하여 심판을 구하고 있는 것으로 볼 수 있다.

- 또한 2019헌마1443 사건 및 2020헌마134 사건의 각 청구인은 공직선거법 제189조 제2항 및 부칙 제4조에 대하여, 2020헌마16 사건의 청구인들은 공직선거법 제189조 제2항에 대하여, 2021헌마9 사건의 청구인들은 공직선거법 제21조 제1항 및 제189조 제2항에 대하여 각 심판을 구하고 있다.
- 따라서 이 사건 심판대상은 공직선거법(2020. 1. 14. 법률 제16864호로 개정된 것) 제21조 제1항(이하 ‘이 사건 의원정수조항’이라 한다), 제189조 제2항(이하 ‘이 사건 의석배분조항’이라 한다), 공직선거법 부칙(2020. 1. 14. 법률 제16864호) 제4조(이하 ‘이 사건 특례조항’이라 하고, 위 조항들을 모두 합하여 ‘심판대상조항’이라 한다)가 청구인들의 기본권을 침해하는지 여부이다. 심판대상조항은 다음과 같다.

[심판대상조항]

공직선거법(2020. 1. 14. 법률 제16864호로 개정된 것)

제21조(국회의 의원정수) ① 국회의 의원정수는 지역구국회의원 253명과 비례대표국회의원 47명을 합하여 300명으로 한다.

제189조(비례대표국회의원의석의 배분과 당선인의 결정·공고·통지) ② 비례대표국회의원의석은 다음 각 호에 따라 각 의석할당정당에 배분한다.

1. 각 의석할당정당에 배분할 의석수(이하 이 조에서 “연동배분의석수”라 한다)는 다음 계산식에 따른 값을 소수점 첫째자리에서 반올림하여 산정한다. 이 경우 연동배분의석수가 1보다 작은 경우 연동배분의석수는 0으로 한다.

$$\begin{aligned}
 \text{연동배분의석수} &= [(\text{국회의원정수} - \text{의석할당정당이 추천하지} \\
 &\quad \text{않은 지역구국회의원당선인수}) \\
 &\quad \times \text{해당 정당의 비례대표국회의원선거 득표비율} \\
 &\quad - \text{해당 정당의 지역구국회의원당선인수}] \div 2
 \end{aligned}$$

2. 제1호에 따른 각 정당별 연동배분의석수의 합계가 비례대표국회의원 의석정수에 미달할 경우 각 의석할당정당에 배분할 잔여의석수(이하 이 조에서 “잔여 배분의석수”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.

$$\text{잔여배분의석수} = (\text{비례대표국회의원 의석정수} - \text{각 연동배분의석수의 합계}) \times \text{비례대표국회의원선거 득표비율}$$

3. 제1호에 따른 각 정당별 연동배분의석수의 합계가 비례대표국회의원 의석정수를 초과할 경우에는 제1호 및 제2호에도 불구하고 다음 계산식에 따라 산출된 수(이하 이 조에서 “조정의석수”라 한다)를 각 연동배분의석 할당정당의 의석으로 산정한다. 이 경우 산출방식에 관하여는 제2호 후단을 준용한다.

$$\text{조정의석수} = \frac{\text{비례대표국회의원 의석정수} \times \text{연동배분의석수}}{\text{각 연동배분의석수의 합계}}$$

공직선거법 부칙(2020. 1. 14. 법률 제16864호)

제4조(비례대표국회의원의석의 배분에 관한 특례) ① 2020년 4월 15일 실시하는 비례대표국회의원선거에서는 제189조 제2항의 개정규정에도 불구하고 비례대표국회의원 의석정수를 다음 각 호에 따라 의석할당정당에 배분한다.

1. 30석

가. 다음 계산식에 따른 값을 소수점 첫째자리에서 반올림하여 연동배분의석수를 산정하되, 연동배분의석수가 1보다 작은 경우 연동배분의석수는 0으로 한다.

$$\text{연동배분의석수} = \left[\left(\text{국회의원정수} - \begin{array}{l} \text{의석할당정당이 추천하지} \\ \text{않은 지역구국회의원당선인수} \end{array} \right) \times \text{해당 정당의 비례대표국회의원선거 득표비율} - \text{해당 정당의 지역구국회의원당선인수} \right] \div 2$$

나. 가목에 따른 각 정당별 연동배분의석수의 합계가 30석에 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.

$$\text{잔여배분의석수} = (30 - \text{각 연동배분의석수의 합계}) \times \text{비례대표국회의원선거 득표비율}$$

다. 가목에 따른 각 정당별 연동배분의석수의 합계가 30석을 초과할 경우에는 가목 및 나목에도 불구하고 다음 계산식에 따라 산출된 수(이하 이 조에서 “조정의석수”라 한다)를 각 연동배분의석 할당정당의 의석으로 산정한다. 이 경우 산출방식에 관하여는 나목 후단을 준용한다.

$$\text{조정의석수} = 30 \times \text{연동배분의석수} \div \text{각 연동배분의석수의 합계}$$

2. 비례대표국회의원 의석정수에서 30석을 뺀 수: 각 의석할당정당의 비례대표국회의원선거 득표비율에 비례대표국회의원 의석정수에서 30석을 뺀 수를 곱하여 산출된 수의 정수(整數)의 의석을 해당 정당에 먼저 배분하고 잔여의석은 소수점 이하 수가 큰 순으로 각 정당에 1석씩 배분하되, 그 수가 같은 때에는 해당 정당 사이의 추첨에 따른다.

② 2020년 4월 15일 실시하는 비례대표국회의원선거에서 제189조 제6항, 제194조 제4항, 제197조 제7항의 개정규정에 따라 의석을 배분하는 경우에는 제189조 제1항부터 제3항까지의 개정규정에도 불구하고 제1항에 따라 비례대표국회의원의석을 배분한다.

결정주문

1. 청구인들의 공직선거법(2020. 1. 14. 법률 제16864호로 개정된 것) 제189조 제2항에 대한 심판청구를 모두 기각한다.
2. 청구인들의 나머지 심판청구를 모두 각하한다.

□ 이유의 요지

1. 이 사건 의원정수조항에 대한 심판청구 - 부적법

2021헌마9 사건의 청구인들은 늦어도 제21대 국회의원선거가 실시되었던 2020. 4. 15. 이 사건 의원정수조항의 내용을 알았다 할 것이므로, 안 날로부터 90일이 경과하여 제기된 이 사건 의원정수조항에 대한 심판청구는 청구기간을 초과하여 부적법하다.

2. 이 사건 특례조항에 대한 심판청구 - 부적법

이 사건 특례조항은 2020. 4. 15. 실시된 제21대 국회의원선거에만 적용되는 조항이고, 제21대 국회의원선거는 이미 종료하여 당선자도 결정되었으므로, 헌법재판소가 위헌으로 결정한다 하더라도 청구인들의 권리가 구제되기 어렵다. 또한, 이 사건 특례조항은 제21대 국회의원선거에만 적용되므로 반복침해가능성도 인정되지 않는다. 따라서 이 사건 특례조항에 대한 심판청구는 심판의 이익이 인정되지 않아 부적법하다.

3. 이 사건 의석배분조항에 대한 판단 - 기각

○ 선거제도와 입법형성권의 한계

국회의원 선거제도는 법률이 정하는 바에 의하여 구체적으로 결정되는 것이므로, 입법형성권을 갖고 있는 입법자는 우리나라 선거제도와 정당의 역사성, 우리나라 선거 및 정치문화의 특수성, 정치적·경제적·사회적 환경, 선거와 관련된 국민의식의 정도와 법 감정을 종합하여 국회의원 선거제도를 합리적으로 입법할 수 있다. 입법자가 국회의원 선거제도를 형성함에 있어 헌법 제41조 제1항에 명시된 보통·평등·직접·비밀선거의 원칙과 자유선거 등 국민의 선거권이 부당하게 제한되지 않는 한 헌법에 위반된다고 할 수 없다.

○ 직접선거원칙 위배 여부(소극)

이 사건 의석배분조항은 선거권자의 정당투표결과가 비례대표의원의 의석으로 전환되는 방법을 확정하고 있고, 선거권자의 투표 이후에 의석배분방법을 변경하는 것과 같은 사후개입을 허용하고 있지 않다. 따라서 이 사건 의석배분조항은 직접선거원칙에 위배되지 않는다.

○ 평등선거원칙 위배 여부(소극)

- 대의제민주주의에 있어서 선거제도는 정치적 안정의 요청이나 나라마다의 정치·사회적·역사적 상황 등을 고려하여 각기 그 나라의 실정에 맞도록 결정되는 것이고 거기에 논리 필연적으로 요청되는 일정한 형태가 있는 것은 아니다. 소선거구 다수대표제나 비례대표제 등 어느 특정한 선거제도가 다른 선거제도와 비교하여 반드시 우월하거나 열등하다고 단정할 수 없다.
- 이 사건 의석배분조항은 지역구의석과 비례대표의석을 연동하여 정당의 득표율에 비례한 의석배분이 이루어지도록 하고 있다. 다만, 지역구의석과 비례대표의석의 연동률을 50%로 제한하고, 초과의회석이 발생한 정당에게도 잔여의회석이 배분될 수 있도록 하고 있으나, 이는 우리나라의 정치·사회적 상황을 고려하여 국회의원정수를 늘리거나 지역구의석을 줄이지 않는 범위 내에서 기존의 병립형 제도보다 선거의 비례성을 향상시키기 위한 것이다.
- 또한 이 사건 의석배분조항은 위성정당 창당과 같은 지역구의석과 비례대표의석의 연동을 차단시키기 위한 선거전략을 통제하는 제도를 마련하고 있지 않으나, 이 사건 의석배분조항이 개정 전 공직선거법상의 병립형 선거제도보다 선거의 비례성을 향상시키고 있고, 이러한 방법이 헌법상 선거원칙에 명백히 위반된다는 사정이 발견되지 않으므로, 정당의 투표전략으로 인하여 실제 선거에서 양당체제를 고착화시키는 결과를 초래하였다는 이유만으로, 의석배분조항이 투표가치를 왜곡하거나 선거의 대표성의 본질을 침해할 정도로 현저히 비합리적인 입법이라고 보기는 어렵다. 따라서 이 사건 의석배분조항은 평등선거원칙에 위배되지 않는다.

□ 결정의 의의

- 헌법재판소는 헌재 2003. 11. 27. 2003헌마259등 결정과 헌재 2016. 5. 26. 2012헌마374 결정에서 이미 소선거구 상대 다수대표제를 규정하고 있던 구 ‘공직선거및선거부정방지법’ 조항과 구 공직선거법 조항에 대하여, 보통, 평등, 직접, 비밀, 자유선거라는 헌법상의 선거원칙을 모두 구현한 이상, 소선거구 다수대표제를 규정하여 다수의 사표가 발생한다 하더라도 그 이유만으로 헌법상 요구된 선거의 대표성의 본질을 침해한다거나 그로 인해 국민주권원리를 침해하고 있다고 할 수 없고, 청구인의 평등권과 선거권을 침해한다고 할 수 없다

고 판시한 바 있다(헌재 2003. 11. 27. 2003헌마259등; 헌재 2016. 5. 26. 2012헌마374 참조).

- 헌법재판소는 선거제도의 형성에 관해서는 헌법 제41조 제1항에 명시된 보통·평등·직접·비밀선거의 원칙과 자유선거 등 국민의 선거권이 부당하게 제한되지 않는 한, 소선거구 다수대표제나 비례대표제 등 어느 특정한 선거제도가 다른 선거제도와 비교하여 반드시 우월하거나 열등하다고 단정할 수 없고, 입법자의 광범위한 형성재량이 인정된다고 보고 있는데, 이 사건에서도 그러한 입장을 전제로 국회의원선거 사상 처음으로 도입된 준연동형 비례대표제를 규정한 공직선거법 제189조 제2항에 대하여 판단을 하였고, 전원일치의 의견으로 기각 결정을 내렸다.