



# 미국 연방의원 선거제도

이 정 진

미국은 양원제 국가로 6년 임기의 상원의원 중 1/3과 2년 임기의 하원의원을 2년마다 선출하며, 비례 대표 없이 선거구에서 최다득표한 1인을 선출하는 소선거구 다수대표제를 채택하고 있다. 미국 선거제도의 특징은 후보자 선출 과정에 유권자가 직접 참여하는 예비선거제도이다. 예비선거는 후보자 선출과정의 개방성과 민주성을 확대할 수 있다는 장점이 있지만, 소선거구 다수대표제와 예비선거제도의 결합은 현역 의원에게 유리한 선거 환경을 만들며, 정당의 후보자 선출 과정에 당원이 아닌 일반 유권자들이 참여할 수 있도록 함으로써 정당의 자율성을 침해할 수 있다는 지적도 제기되고 있다.

## 1 들어가며

미국은 연방제 국가로, 6년 임기의 연방 상원의원 중 1/3과 2년 임기의 연방 하원의원을 2년마다 선출한다. 지역구의원과 비례대표의원을 선출하는 한국과 달리 미국은 지역구의원만 존재한다.

미국의 연방의원 선거제도는 주별로 상이한데, 메인주와 알래스카주는 순위선택투표제(ranked choice voting)를 채택하고 있으며,<sup>1)</sup> 나머지 48개 주에서는 소선거구 다수대표제로 연방의원을 선출한다. 소선거구 다수대표제의 특성상 정치 안정을 도모할 수 있다는 장점이 있지만 득표율과 의석률의 불균형으로 인해 비례성이 낮고 정치적 다양성이 확보되기 어렵다는 한계도 있다. 소선거구 다수대표제는 양당제와 친

화성을 가지며, 미국은 영국과 더불어 대표적인 양당제 국가로 민주당과 공화당이 안정적인 양당제를 구축하고 있다.

미국 선거의 특징 중 하나는 예비선거제도이다. 본 선거에 앞서 선거에 출마할 후보자를 당원과 유권자들이 직접 선출하는 제도가 예비선거이다. 한국에서는 완전국민경선제 혹은 오픈 프라이머리 제도로 소개되면서 공천의 투명성과 개방성 확대 방안으로 논의되기도 했다.

이하에서는 미국의 연방의원선거제도를 살펴보고 예비선거제도 현황을 통해 우리에게 주는 시사점을 모색하고자 한다.

## 2 연방의원 선거제도

미국은 양원제 국가로 연방상원의원과 연방하원의원을 각각 주별로 선출한다. 상원의원은 주별 크기나 인구와 무관하게 주별로 2명을 선출하는 반면, 하원의원은 인구수에 비례하여 주별로 선출 규모가 결정된

1) 순위선택투표제는 후보별로 선호 순위를 기재하도록 하고, 하위 득표자가 받은 투표를 선호순위에 따라 재할당하여 50% 이상 과반득표한 후보를 당선자로 확정하는 제도이다. 메인주는 2018년, 알래스카주는 2022년부터 선거에 적용하였다. 임성호, "순위선택투표의 양극화 완충 효과? 2022년 알래스카 중간선거의 시사점", 2022 한국아메리카학회 특별학술대회 발표문집, 2022.



다. 이러한 선거구의 특성상 상원은 자신이 소속한 주를 대표하는 성향이 강한 반면, 하원은 자신이 속한 지역구의 유권자들을 대표하는 경향이 있다.<sup>2)</sup>

미국의 연방의원선거는 2년마다 실시되는데, 4년마다 실시되는 대통령선거와 동시에 실시되는 동시선거(on-year election)와 대선과 대선 사이에 실시되는 중간선거(midterm election)로 구분된다. 동시선거의 경우 대선의 영향력이 큰 반면, 중간선거는 대통령과 정부에 대한 중간평가의 성격이 강해 야당에게 유리한 것으로 알려져 있다.

(1) 상원의원선거

연방상원의원은 50개 주에서 2명씩 총 100명을 선출한다. 임기 6년의 상원의원을 선거가 실시되는 2년마다 1/3씩 선출하며, 주에 배정된 2명의 의원이 동시에 선출되지 않도록 임기를 맞춘다. 가장 최근 선거인 2022년 선거에서는 알라바마 등 총 35개 주에서 상원의원선거가 실시되었다. 선거 결과 펜실베이니아주에서 민주당이 승리하면서 공화당은 1석을 상실하여, 상원의석 100석 가운데 49석으로 상원 과반 획득에 실패했다.<sup>3)</sup> 중간선거의 경우 일반적으로 집권당에게 불리한 것으로 알려져 있지만 2022년 선거 결과 민주당은 51석으로 상원 다수당을 차지하였다.

미국의 연방의원선거는 현직의원의 재선율이 높다. 2022년 상원의원선거의 경우 재선에 도전하지 않은 7명을 제외한 28명 현역의원 모두가 재선에 성공했다.<sup>4)</sup> 상원의원뿐 아니라 하원의원선거에서도 현직자의 재선율이 높는데, 인지도나 선거자금 조달 등에서

현직의원이 유리하기 때문이다.<sup>5)</sup>

(2) 하원의원선거

하원의원선거는 한 선거구에서 한 명의 의원을 선출하는 단순다수대표제를 채택하고 있다. 연방하원의원 선거에 출마하기 위해서는 미국 시민권자로서 7년 이상이 경과된 25세 이상인 자로, 출마한 주의 주민이어야 한다(연방헌법 제2조제2항). 연방하원의원은 총 435명으로, 인구비례에 따라 주별로 1명 이상의 의원을 선출한다.<sup>6)</sup>

[표 1] 주별 하원의원 의석수

(단위: 석)

주	의석수	주	의석수	주	의석수
알라바마	7	알래스카	1	애리조나	9
아칸소	4	캘리포니아	52	콜로라도	8
코네티컷	5	델라웨어	1	플로리다	28
조지아	14	하와이	2	아이다호	2
일리노이	17	인디애나	9	아이오와	4
켄터키	4	켄터키	6	루이지애나	6
메인	2	메릴랜드	8	메사추세츠	9
미시건	13	미네소타	8	미시시피	4
미주리	8	몬테나	2	네브라스카	3
네바다	4	뉴햄프셔	2	뉴저지	12
뉴멕시코	3	뉴욕	26	노스캐롤라이나	14
노스다코타	1	오하이오	15	오클라호마	5
오리건	6	펜실베이니아	17	로드아일랜드	2
사우스캐롤라이나	7	사우스다코타	1	테네시	9
텍사스	38	유타	4	버몬트	1
버지니아	11	워싱턴	10	웨스트버지니아	2
위스콘신	8	와이오밍	1	합계	435

※ 자료: US House of Representatives, "Representatives Apportioned to Each State", (최종 검색일: 2023.2.27.), <https://history.house.gov>.

주별 의석배분이 정해져 있는 상원의원과 달리 하원의원 선거의 경우 10년 단위로 실시되는 인구조사 센서스 결과에 따라 주별 의석배분과 선거구 재획정이 이루어진다. 가장 최근 선거구 조정은 2021년에 이루

2) 미국정치연구회 편, 『미국 정부와 정치 2』, 서울: 오름, 2020, p.235.  
 3) 2022년 중간선거 이전 상원의원 100명 중 50명이 공화당 소속으로, 선거 결과 공화당이 과반의석을 확보할 수 있을지 여부에 관심이 집중되었다.  
 4) 알라바마, 미주리, 노스 캐롤라이나, 오하이오, 펜실베이니아, 버몬트 주에서는 현직자가 재선에 도전하지 않았으며, 오클라호마주에서는 현직자가 선거전에 은퇴를 선언했다. 해당 주를 제외하고는 모두 현직자가 선거에 출마해서 재선에 성공했다.(최종 검색일: 2023.2.27.), <https://ballotpedia.org/United\_States\_Senate\_elections,\_2022>.

5) 미국 유권자들이 현직의원을 인지하는 비율은 80%를 상회하는 반면 도전자에 대한 인지도는 그 절반 정도에 그친다. 미국정치연구회 편, 『미국 정부와 정치 2』, 서울: 오름, 2020, p.247.  
 6) 미국 연방헌법은 모든 주에 최소한 1명의 하원의원을 배정하도록 규정하고 있다(제1조제2항제3호). 2023년 현재 1명의 하원의원을 선출하는 주는 6개 주(노스다코타, 알래스카, 델라웨어, 사우스다코타, 와이오밍, 버몬트)이다.

어졌으며,<sup>7)</sup> 선거구 재획정 결과 의원 수가 가장 많은 주는 캘리포니아주로 52명의 하원의원을 선출한다.<sup>8)</sup>

### 3 정당의 후보자 공천과 예비선거제도

#### (1) 공직선거 후보자 추천과 예비선거제도

미국 정당의 공직후보자 선출방식은 각 주에 따라 상이한데, 토론이나 공개적 의사표명을 수반하는 당내 경선방식(caucus/convention)과 비밀투표를 수반하는 예비선거방식(primary)으로 구분할 수 있다. 당내경선방식은 후보 추천권을 당원으로 한정하며, 정당이 행사의 주최자이므로 운영이나 경비 등을 정당에서 담당한다. 지부 수준에서 코커스를 통해 결정된 결과를 취합하여 선거구 단위 혹은 주 정당 단위의 대의원 대회를 통해 최종 결정하는 것이 일반적인 과정이다.<sup>9)</sup>

예비선거는 당원 외에 일반 유권자의 참여를 허용하고 있으며, 당 지도부가 공천 과정을 좌우하거나 부정 한 수단이 개입되는 것을 막고 당원과 유권자의 참여를 확대하기 위해 도입되었다. 예비선거의 절차는 주법에 의해 규율되는데, 주 정부가 선거일을 정하고 투표장소와 관리 인력을 제공하며 등록 및 선거인 명부를 작성하는 등 모든 선거과정을 관리한다.

예비선거는 참여자격을 지지자 혹은 사전 등록자로 제한하는지 여부에 따라 개방형(open primary)과 폐쇄형(closed primary)으로 구분된다. 개방형 예비선거는 유권자가 소속정당 혹은 지지정당을 표명하지 않고 원하는 정당의 예비선거에 자유롭게 참여할 수 있

는 방식이다. 반면 폐쇄형 예비선거는 특정 정당에 사전등록한 유권자나 특정 정당 지지자임을 표명할 경우에만 선거에 참여할 수 있다. 개방형 혹은 폐쇄형 예비선거의 경우 유권자는 한 정당의 투표 용지를 선택하여 해당 정당의 예비후보자 중 한 명에게 투표하며,<sup>10)</sup> 투표 결과 각 정당의 예비 후보자 중 가장 많은 득표를 한 후보자가 본 선거에 출마한다.

지금은 사용되지 않지만 캘리포니아주와 알래스카주, 워싱턴주에서는 하나의 투표용지에 모든 정당의 후보자들이 표기되는 일괄형(blanket primary) 예비선거 방식을 채택하고 있었다. 일괄형 예비선거에서 유권자는 자신의 지지 정당을 밝힐 필요 없이 여러 정당의 후보자에게 투표할 수 있는데, 예컨대 상원의원 후보는 민주당에서, 하원의원 후보는 공화당에서 선택할 수 있었다. 일괄형 예비선거는 연방 대법원에서 위헌판결을 받은 이후 폐지되었다. 연방 대법원은 당원이 아닌 유권자(심지어 다른 정당을 지지하는 유권자)의 의사가 정당의 후보 결정과정에 반영됨으로써 정당의 결사의 자유를 심각하게 침해한다는 이유로 캘리포니아주(2000년)와 워싱턴주(2003년)의 일괄형 예비선거가 위헌이라고 보았다.<sup>11)</sup>

#### (2) 예비선거 현황

미국은 주별로 후보자 선출 방식이 상이하며, 예비선거를 실시하는 주들의 경우에도 큰 틀에서는 개방형과 폐쇄형, 정당 구분없이 예비선거가 실시되는 비정당형(non-partisan)으로 구분되지만 구체적인 방식은 주마다 다르다.<sup>12)</sup>

7) 2020년 인구조사 센서스는 코로나 팬데믹으로 인해 2021년 4월로 연기되었으며, 그 결과를 바탕으로 선거구 재획정이 실시되었다. 이병재, “선거구 재획정, 게리맨더링, 인종 문제”, 2022 한국아메리카학회 특별 학술대회 발표문집, 2022, p.26.

8) 캘리포니아주는 1850년 연방주로 편입되어 실시된 첫 선거에서 2명의 하원의원이 배정되었으나 지속적인 인구증가로 1910년에는 11석, 1950년 30석, 1990년에는 52석으로 증가하였으며, 2021년 선거구 재획정 결과 52명의 의석을 배정받았다. US House of Representatives, “Representatives Apportioned to Each State”, (최종 검색일: 2023.2.27.), <<https://history.house.gov>>.

9) 코커스는 당원대회로서 당원들이 모여 후보들에 대해 논의하고 선거를 통해 지지후보를 밝히는 절차이다.

10) 예비선거 당일 기표소에는 선거에 참여하는 모든 정당의 투표용지가 구비되며, 유권자는 그 중 하나의 투표용지를 선택하여 지지하는 후보에게 투표한다. Kevin Coleman, “Voting in primary elections: State rules on participation”, 2000, 7.11., *CRS Report*, p.1.

11) 대법원 판결 이후 캘리포니아주와 워싱턴주의 예비선거는 예비선거 결과 2명의 후보자가 본 선거에 출마하는 비정당형 방식으로 바뀌었다. 알래스카주는 2000년 캘리포니아주의 일괄형 예비선거가 위헌판결을 받은 후 비정당형 예비선거 방식으로 전환하였다. Kevin Coleman, 앞의 글, p.2.

12) CRS의 경우 예비선거 유형을 개방형과 폐쇄형으로 구분하여 유형화한 반면, 전미주의회의원연맹(NCSL: National Conference of State

[표 2] 미국의 주별 예비선거 방식

예비선거	선거방식		주(state)
개방형 예비선거 (open primary)	개방형 (open primary)	유권자는 당적이거나 지지 정당을 밝힐 필요가 없으며, 모든 유권자가 1개 정당의 예비선거에 참여할 수 있음	알라바마, 알칸소, 조지아, 하와이, 미시건, 미네소타, 미시시피, 미주리, 몬테나, 노스다코타, 사우스캐롤라이나, 텍사스, 버몬트, 버지니아, 위스콘신
	부분 개방형 (partially open)	당원 여부와 무관하게 정당의 예비선거에 참여할 수 있지만 해당 정당의 당원으로 간주되거나, 공개적으로 지지정당을 표명해야 함	일리노이, 인디애나, 아이오와, 오키오, 테네시, 와이오밍
	무당파 개방형 (open to unaffiliated voters)	당적이 없는 선거권자에게만 정당에 상관없이 예비선거에 참여할 수 있도록 허용하고, 특정 정당에 가입된 선거권자는 해당 정당의 예비선거에만 참여할 수 있음	애리조나, 콜로라도, 캔자스, 메인, 매사추세츠, 뉴햄프셔, 뉴저지, 로드아일랜드, 웨스트버지니아
폐쇄형 예비선거 (closed primary)	폐쇄형 (closed)	유권자 등록시 소속정당을 등록한 유권자는 해당 정당의 예비선거에 참여할 수 있음	델라웨어, 플로리다, 캔터키, 메릴랜드, 네바다, 뉴멕시코, 뉴욕, 오리건, 펜실베이니아
	부분 폐쇄형 (partially closed)	정당 소속이 없는 무소속 유권자가 정당의 예비선거에 참여할 수 있는지를 정당이 결정하도록 함	코네티컷, 아이다호, 노스캐롤라이나, 오클라호마, 사우스다코타, 유타
비정당형 예비선거 (non-partisan primary)	탑두 프라이머리 (top-two primary)	정당과 무관하게 모든 후보자를 대상으로 예비선거를 실시하며, 상위 득표자 2인이 본 선거에 출마함	캘리포니아, 워싱턴, 네브라스카
	탑포 프라이머리 (top-four primary)	정당과 무관하게 모든 후보자를 대상으로 예비선거를 실시하며, 상위 득표자 4인이 본 선거에 출마함	알래스카
	결선투표 (run-off primary)	모든 정당의 후보자를 대상으로 예비선거를 실시하며, 1위 득표자가 과반을 득표할 경우 당선자가 되고, 과반 득표자가 없을 경우 상위 후보자 2명을 대상으로 결선투표를 실시함	루이지애나

※ 자료: <<https://www.270towin.com/content/2022-primary-results-by-state>>, (최종 검색일: 2022.3.2.); Kevin Coleman, "Voting in primary elections: State rules on participation", 2000, 7.11., *CRS Report*; NSCL, *State Primary Election Systems*", 2021.6.; 선거연구원, 『2022년도 각국의 선거제도 비교연구』, 2022, p.245

[표 2]는 미국의 주별 예비선거 현황을 보여준다. 개방형 예비선거나 폐쇄형 예비선거가 정당별로 가장 많은 득표를 한 후보들이 본 선거에 진출하는 방식이라면, 비정당형 예비선거는 정당과 무관하게 다수 득표한 2인 혹은 4인이 본 선거에 진출하는 방식이다.

#### 4 나가며

미국은 소선거구 다수대표제를 통해 안정적인 양당제 정당구도를 마련했지만 비례성이 낮다는 평가를 받고 있다. 예비선거제도는 정당의 후보자 선출 과정에 국민들의

참여를 확대함으로써 공천의 개방성과 투명성을 높일 수 있는 장점이 있다. 그러나 소선거구 다수대표제와 예비선거제도의 결합은 현역 의원에게 유리한 선거 환경을 만들며, 후보자 추천 과정에 당원이 아닌 일반 유권자의 참여를 허용함으로써 정당의 자율성을 침해할 수 있다는 지적도 제기되고 있다. 현재 우리나라는 제22대 총선을 앞두고 선거제도 개편 논의와 더불어 후보자 선출의 민주성과 투명성, 개방성을 확대해야 한다는 목소리가 높다. 공천과정의 투명성을 높이고 정당의 자율성을 보장할 수 있는 방안을 고민할 필요가 있다.

Legislatures)은 주별 예비선거 유형을 유권자의 선거 참여 방식에 따라 폐쇄형, 부분 폐쇄형, 부분 개방형, 무당파 개방형, 개방형, 탑두(top-two), 탑포(top-four)의 7개 유형으로 구분하고 있다. NSCL, *State Primary Election Systems*", 2021.6. (최종 검색일: 2023.3.3.), <[https://documents.ncsl.org/wwwncsl/Elections/Primary-Types-Table\\_2021.pdf](https://documents.ncsl.org/wwwncsl/Elections/Primary-Types-Table_2021.pdf)>.

『이슈와 논점』은 국회의원의 입법활동을 지원하기 위해 최신 국내외 동향 및 현안에 대해 수시로 발간하는 정보 소식지입니다. 이 보고서의 내용은 국회의 공식입장이 아니라 국회입법조사처의 조사분석 결과입니다.

