

한국의 기초의회 선거제도 개편 방안 연구: 중층비례대표제 시뮬레이션

최 선 | 조선대학교

| 국문요약 |

본 연구는 한국의 현행 기초의회 의원 선거의 중선거구제가 실질적 효과를 거두지 못하고 있다는 문제의식 하에서, 단기비이양식 선거제도의 문제를 진단하고 제도적 개선방안을 모색하는 것을 목적으로 한다. 2006년 지방선거부터 기초의회 선거에 도입된 중선거구제는 지역갈등과 지역주의에 기반한 양대 정당의 독점구조를 완화하고 소수정당의 의회 진출을 높이기 위한 것이었지만 현재까지 그 목적을 달성하지 못하고 있으며, 오히려 중앙당이나 중앙정치의 과도한 영향력, 개인표를 추구하는 후보자, 경선 탈락 후보자의 무소속 출마, 투표용지의 순서 효과 및 기호효과 등의 부작용이 나타나고 있다. 따라서 본 연구는 문제를 해결하기 위한 대안으로 현행 제도에서 의석 배분 방식을 변경하는 개방명부식 중층비례대표제를 제안하고 실제 지방선거 사례에 적용하여 시뮬레이션 분석을 시도하였다. 분석결과, 개방명부식 중층비례대표제를 실시할 경우 소수정당의 의회 진출이 높아지는 결과를 얻을 수 있었다.

주제어 | 단기비이양식, 중층비례대표제, 선거구 크기, 의석 배분 방식, 기초의회 선거

I. 서론

1987년 민주화 이후 한국에서는 권위주의시기에 폐지되었던 지방자치가 부활되어 지방선거가 재개되었다. 1991년 지방의회 의원 선거를 시작으로 1995년에는 자치단체장 선거까지 확대된 제1회 전국동시지방선거를 실시함으로써 본격적인 지방자치 시대를 열었다. 이후 2022년 시행된 제8회 전국동시지방선거까지 약 30년의 시간이 흐르는 과정에서 지방선거제도의 크고 작은 변화들이 있었다. 기초의회(구·시·군의회) 의원 선거의 경우에 초기에는 정당 공천을 배제하던 것에서 2006년 제4회 지방선거부터 정당 공천을 실시하였고, 동시에 지방선거부터 선거구를 2-4인의 중선거구제로 변경하고 의원 정수의 10%를 비례대표제로 선출하며, 비례대표 후보자 중 여성을 50% 이상 추천하도록 하였다. 2022년 제8회 지방선거에서는 피선거권 제한 연령을 25세에서 18세로 낮추고, 5인 선거구를 시범 운영하였다. 이러한 변화 중에서 다른 선거와 구별되는 기초의회 의원 선거만의 특징 중 하나는 선거구제를 중선거구제로 운영한다는 점이다.

국회의원 선거나 광역의회 의원 선거에서 지역구 선거는 1인 선출 소선거구제로 운영되는 반면, 기초의회 의원 선거는 중선거구제로 운영된다. 하나의 지역구에서 2-4인의 의원을 선출하는 중선거구제와 단순다수제를 결합한 단기비이양식 선거제도를 운영하고 있는 것이다. 2006년 지방선거에서 처음으로 도입한 기초의원 선거에서의 중선거구제는 지역갈등과 지역주의로 인한 거대 정당들의 독점 구조를 완화하고 소수정당의 의회 진출을 높이기 위해서였다(안철현 2011, 46-47). 일반적으로 선거구 크기가 클수록 비례성이 높아지기 때문이다(파렐 2017, 37). 즉, 소선거구제에서 중선거구제로 변경하게 되면 유권자의 다양성을 반영할 수 있는 소수정당들이 의회에 진입하기 유리해진다. 이러한 이유에서 중선거구제를 도입했던 것이다. 하지만, 중선거구제 도입 직후의 일부 긍정적인 평가에도 불구하고(김순은 2010; 김영태 2011; 김용복 2012; 정준표 2007), 대부분의 연구들은 기초의회 의원 선거에서 중선거구제를 도입한 목적인 양대 정당의

경쟁체제의 완화나 소수정당의 의회 진출 촉진 등의 효과가 나타나지 않았다고 평가한다(강신구 2019; 김정도 2012; 박상훈·이재훈 2023; 안철현 2011; 이상목 2007; 정준표 2010; 조원빈 2022; 최종학·조원빈 2019; 황아란 2007).

그동안 한국 사회에서 지역갈등을 바탕으로 하는 양대 정당의 경쟁 및 독점구조의 문제를 해결하고 다양한 세력의 의회 진출을 위해 국회의원 선거에서는 준연동형 비례대표제를 도입하였고, 지방선거에서는 비례대표제와 중선거구제를 도입하거나 여성할당제를 실시하는 등의 노력이 진행되었지만 근본적인 변화가 나타나지 않고 있다는 평가가 지배적이다. 따라서 여전히 많은 국민들은 현재의 양당 경쟁체제에 문제의식을 가지고 있으며 다당제로의 전환을 희망하고 있다. 2023년 1월 MBC가 시행한 정치·사회 여론조사 결과에 의하면, 양당제와 다당제 중 어느 제도가 더 적합하다고 생각하는지에 대한 질문에 대해 전체 1,001명의 응답자 중에서 양당제가 적합하다는 응답은 29.6%에 그친데 반해, 다당제가 적합하다는 응답은 56.8%로 나타났다(코리아리서치 2023, 20). 또한 2023년 2월 14일 국회 정치개혁특별위원회가 발표한 ‘정치개혁 국민의식조사’ 결과에 의하면, 전체 응답자의 72.4%가 선거제도의 개편이 필요하다고 응답했으며, 선거제도의 개편이 필요한 이유는 국민의 다양성 반영(29.9%), 정책 국회로 발전(23.4%), 대결정치 해소(21.7%) 등의 순서로 나타났다(하승수 2023). 즉, 국민여론은 현재의 양당 중심의 경쟁적 대결구도에 문제의식을 가지고 있으며, 이의 해결을 위해서 선거제도의 개편을 통해 다양성을 반영할 수 있는 의회구성을 희망하는 것이다.

이러한 배경에서 본 연구는 기초의회 의원 선거에서의 중선거구제가 실질적 효과를 거두지 못하고 있다면 그에 대한 분석과 개선방안에 대한 모색이 필요하다는 문제의식 하에서, 기초의회 의원 선거에서 운영되는 단기비이양식 선거제도의 문제를 진단하고 제도적 개선방안을 모색하고자 한다. 이를 위해서 2장에서는 선거제도 및 선거구 크기에 관한 이론과 기존연구를 검토하고, 3장에서는 현행 단기비이양식 선거제도의 문제를 진단하고 대안모델을 제시하며, 4장에서

는 대안모델을 실제 사례에 적용하는 시뮬레이션 분석을 시도하여 대안의 적합성을 검증한다.

II. 이론적 논의

레이(Douglas Rae)가 처음으로 구분한 것으로 알려지고 있는 선거제도의 구성 요소는, (1) 선거구 크기(district magnitude), (2) 당선자 결정 방식(electoral formula), (3) 기표 방식(ballot structure)이다(Rae 1967). 이후 여기에 (4) 진입장벽(electoral threshold)이 추가됨으로써 선거제도의 4가지 구성요소를 갖추게 되었다(Lijphart 1994). 첫 번째 요소인 선거구의 크기는 하나의 선거구에서 선출하는 의원의 수를 의미한다. 하나의 선거구에서 1인의 의원을 선출하는 소선거구제(single-member districts)와, 하나의 선거구에서 2명 이상의 의원을 선출하는 중·대선거구제(multimember districts)로 구분된다. 선거구의 크기가 작을수록 효율성이 높아지고, 선거구의 크기가 클수록 작은 정당의 후보자들이 당선될 가능성이 높아지고 사표가 적게 발생한다.

두 번째 요소인 당선자 결정 방식은 득표수를 의석으로 전환하는 것을 의미하며, 의석배분 방식(allocation method)이라고도 한다. 당선자 결정 방식은 다수대표제(first past the post)와 비례대표제(proportional representation), 혼합형으로 크게 구분할 수 있으며, 다수대표제는 상대다수제(plurality)와 절대다수제로(majority), 비례대표제는 최대잔여제(largest remainder system)와 최고평균제(highest average system)로 나뉘고, 혼합형(mixed)은 다수대표제와 비례대표제를 혼합한 것이다. 최대잔여제에는 헤어(Hare), 헤어-니마이어(Hare-Niemeyer), 드롭(Droop) 등의 방식이 있으며, 최고평균제에는 동트(d'Hondt), 생라게(Saint-Lague) 등의 방식이 있다(파렐 2017, 101-106).

세 번째 요소인 기표 방식은 유권자가 투표소에서 투표를 행사하는 방법을 의미한다. 유권자가 투표용지에 기재된 여러 후보자나 정당 중 하나를 선택하는

방식의 범주형(categorical)과, 투표용지에 기재된 모든 후보에 대해서 자신의 선호 순서대로 순위를 표기하는 방식의 순위형(ordinal)으로 구분된다(파렐 2017, 23). 네 번째 요소인 진입장벽은 비례제 의석배분 방식에서 군소정당의 난립을 방지하기 위한 목적으로 의석을 배분받기 위해 정해놓은 최소한의 자격으로서의 득표율을 의미한다. 이에 더해, 투표용지에 기재된 명부의 유형 역시 선거제도의 유의미한 구성요소가 된다. 명부는 유권자를 당선자 결정의 어느 부분까지 개입하도록 할 것인지에 따라서 폐쇄형(closed list), 부분개방형(ordered open list), 완전개방형(unordered open list), 자유형(free list) 등으로 구분된다(문우진 2019, 71).

선거제도의 구성요소들은 선거 결과에 영향을 미친다는 점에서 주목을 받아 왔다. 특히 선거구 크기와 의석배분 방식은 그 차이가 곧 상이한 선거 결과를 도출하는 중요한 제도적 요인으로 평가되어 왔다(박상훈·이재훈 2023, 7). 소선거구제와 단순다수제가 결합된 선거제도 하에서는 유권자들이 지지하는 정당보다는 승산이 높은 정당에 투표하여 자신의 표를 사표로 만들지 않으려고 하는 심리적 기제가 작동하여 두 개의 정당 중심으로 정당 체제가 재편되며, 중·대선거구와 비례대표제가 결합된 선거제도 하에서는 득표율에 따라 의석을 배분하므로 유권자들이 지지하는 정당에 투표할 수 있게 되어 상대적으로 여러 정당이 원내에 진출하게 된다는 것이다. 이는 뒤베르제(Duverger)의 가설을 따르는 것이다.

뒤베르제는 선거 규칙의 효과에 관한 두 가지 가설을 제시하였다. 첫 번째 가설은 “1인 선출 단순 다수제는 양당제를 촉진한다”는 것이고(Duverger 1954, 217), 두 번째 가설은 “비례대표제는 다당제를 지지한다”는 것이다(Duverger 1954, 239). 소선거구 단순 다수제 하에서는 유권자와 후보자들의 전략적 행동으로 군소 정당에 대한 지지가 줄어들어 양당 경쟁이 나타나게 되고, 선거구 크기가 커져 의석 수가 많아질수록 의석 획득을 기대하는 정당이 많아지게 된다는 것이다. 이러한 뒤베르제의 두 가설을 결합하면 “선거구 크기가 커질수록 선거에 참여하는 정당의 수는 증가한다”는 명제로 일반화 할 수 있다(Singer and Stephenson

2009, 481). 이후 많은 후속 연구들이 이 가설을 뒷받침해주었고(Clark and Golder 2006; Cox 1997; Ordeshook and Shvetsova 1994; Singer and Stephenson 2009; Stoll 2008; Taagepera and Shugart 1989), 대부분의 연구들이 선거구가 커질수록 더 많은 정당이 의회에 진출하는 경향을 발견했다.

한국에서도 중선거구제로 운영되는 지방선거 기초의회 지역구 선거에서 군소 정당들이 의회 진입에 유리한 결과가 나타났음을 검증하는 연구들이 진행되었다(김순은 2010; 김영태 2011; 김용복 2012; 안철현 2011; 정준표 2007). 이 연구들은 한국의 기초의회 지역구 선거에 단기비이양식 중선거구제가 도입되어 시행됨으로써 주요 거대 정당의 독점현상이 완화되고 소수 정당에게 유리한 선거 결과나 나타났음을 주장한다. 특히 선거구의 크기가 커질수록 이러한 현상이 상대적으로 명확하게 나타난다는 것이다.

하지만 선거구의 크기가 선거결과에 절대적인 영향을 미치는 것은 아니다. 선거구 크기의 증가가 언제나 소수정당에게 유리한 결과로 이어지는 것은 아니며, 의석배분 방식 등 다른 요소들의 영향을 함께 받게 된다. 선거구의 크기가 큰 대선지구제인 경우에도 의석배분 방식이 다수제인지 비례제인지에 따라서 소수 정당의 의회진출 여부는 상이하게 나타날 수 있고(Raymond 2017, 324), 정당에 대한 압력을 생성하는 사회적 균열의 존재여부, 유권자들이 후보자의 경쟁력을 평가할 수 있는 정당체계의 확립여부, 다양한 규모의 선거구에 의해 형성되는 경쟁적 유인의 부재 등에 따라서도 달라질 수 있기 때문이다(Singer and Stephenson 2009, 481). 또한 소선거구제보다는 크지만 상대적으로 작은 규모의 중선거구제에서는 뒤베르제 가설의 효과가 충분히 나타나지 않을 수도 있다(Abramson et al. 2010, 64). 특히, 비례대표제에서는 선거구 크기가 증가할수록 정당체계 분열 수준이 높아지지만, 다수대표제에서는 선거구 크기가 증가하더라도 반드시 정당체계 분열 수준이 높아지는 것은 아니다(Raymond 2017, 323). 즉, 다수대표제에서는 선거구의 크기가 정당체계 분열에 미치는 영향이 제한적이라는 것이다.

이는 한국의 기초의회 선거에 시사하는 바가 크다. 중선거구제와 단순다수제의 조합인 단기비이양식을 운영하는 한국적 상황에서 선거구의 크기 효과가 나타나지 않거나, 또는 제한적으로 나타날 수 있기 때문이다. 즉, 단순다수제 하에서 선거구의 크기가 커지더라도 소수정당에게 유리한 결과로 이어지지 않을 수 있다는 것이다. 실제 여러 연구에서 이러한 사실이 검증되었다(강신구 2019; 김정도 2012; 박상훈·이재훈 2023; 안철현 2011; 이상묵 2007; 정준표 2010; 조원빈 2022; 최종학·조원빈 2019; 황아란 2007). 관련 연구들은 단기비이양식 선거제도가 도입된 2006년 제4회 지방선거에서부터 가장 최근에 시행된 2022년 제8회 지방선거까지 전체적으로, 또는 부분적으로 중선거구제 도입에 따른 선거구 크기 효과를 분석하였다. 그 결과, 선거구의 크기의 변화가 거대 정당의 독점구조를 약화시키고 소수정당의 의회 진출을 높이는 효과로까지 이어지지 않았으며, 제8회 지방선거에서 시범 실시되었던 3·5인 선출 선거구의 효과 역시 나타나지 않은 것으로 확인되었다(조원빈 2022, 58).

이러한 배경에서 최근 들어 한국에서도 기초의회 선거의 의석할당 방식 개선에 대한 연구가 시작되었다(문우진 2023). 현행 단기비이양식 선거제도가 제도 도입 목적인 소수정당의 의회 진출 효과로 이어지지 못하는 문제와 지역유지나 토호가 인맥을 통해 의석을 확보하는 현상, 같은 정당의 후보 사이에 경쟁이 발생하는 문제, 앞 기호를 배정받은 후보에게 유리한 결과가 나타나는 문제 등을 종합적으로 해결하기 위해 개방명부 중층비례대표제(open list two-tier proportional representation system) 도입을 주장하고 있다. 개방명부 중층비례대표제의 가장 큰 기대효과는 소수정당 후보의 당선 가능성을 높일수 있다는 것이다(문우진 2023, 134). 본 연구는 이러한 최근의 연구성과를 바탕으로 개방명부식 중층비례대표제를 새로운 지역의 선거결과에 적용하여 검증하고, 나아가 보다 넓은 단위로의 확장 적용 가능성 여부를 검증하고자 한다. 이를 통하여 기존 연구의 한계를 보완하고 현행 단기비이양식 선거제도의 근본적인 대안으로서 중층비례대표제의 효과성을 검증하고자 한다.

Ⅲ. 기초의회 중선거구제의 문제와 대안 모델

1. 단기비이양식 선거제도의 문제와 대안들

2006년 지방선거에서 처음으로 도입한 기초의원 선거에서의 중선거구제는 지역주의로 인한 거대 정당들의 독점구조를 완화하고 소수정당의 의회 진출 기회를 높이기 위함이었다(안철현 2011, 46-47). 한국의 지역갈등적 정당 구도 하에서는 정당공천제와 지역주의적 선거행태 등으로 인해 주요 거대 정당이 지방의회를 독점할 가능성이 높다. 따라서 이러한 문제를 해결하기 위해서 기존의 소선거구제를 중선거구제로 개편하여 하나의 선거구에서 2~4명의 의원을 선출하게 되면 지역주의적 정당 독점 현상이 완화되고 소수정당의 다양한 정치세력도 의석을 확보하여 의회에 진출할 수 있을 것이라고 기대하는 것이다. 그렇게 되면, 지역의 다양한 이해와 요구가 지방정치에 반영될 수 있고, 단체장에 대한 의회의 견제가 이루어질 수 있으며, 정당공천제를 보완하고 지역주의를 극복할 수 있다는 논리였다(고선규 2006, 130).

하지만, 앞에서 살펴본 바와 같이, 기초의원 선거에서 중선거구제의 도입이 선거구의 크기 효과에 의해 소수정당의 의회진출로 이어지지 않음으로써, 유권자의 선호와 의석수 사이의 불비례성의 문제는 해소되지 않고 있는 것이 현실이다. 또한 정당 공천제와 선거구획정 제도 등에 의해 중앙당의 과도한 영향력이 지속되고 있고, 같은 정당에서 출마한 후보자들 사이에 과도한 경쟁이나 개인표를 추구하는 현상이 나타나고 있으며, 투표용지의 순서효과나 일렬투표현상 등의 문제 역시 지적되고 있다.

먼저, 지역의 일꾼을 선출하는 지방선거에서 중앙당과 중앙정치의 영향력이 과도하여 지방선거가 중앙정치의 대리전이 되거나, 지방의회에서 거대 정당의 지배구도가 강하게 나타나는 문제가 중선거구제 도입 이후에도 해소되지 않고 있다(강신구 2014; 김정도·안용훈 2013; 박상훈·이재훈 2023; 황아란 2013). 지

방선거에 대한 중앙당 및 중앙정치의 영향력과 지역에서 나타나는 양당 지배체제는 정당공천제와 선거구획정 방식 등의 제도적 요인에 기인하는 측면이 있다. 후보자 공천권을 정당이 전유함으로써 지방정치가 중앙정치에 예속된다. 또한 기초의회 선거구 획정이 국회와 광역자치단체에서 결정되는 과정에서 거대 정당에 유리한 방식으로 이루어진다(최선·김현 2023). 그러다 보니, 중선거구제 하에서도 소수정당에게 유리한 선거결과가 나타나기 어려운 것이다.

또한, 단기비이양식 선거제도는 하나의 정당에서 여러 후보자를 공천할 수 있으므로, 동일한 정당의 후보자들 사이에 경쟁이 불가피하다. 같은 정당의 후보들은 이념성향이나 정책적 입장이 유사하기 때문에 후보들은 당선을 위해서 개인적 차별성을 강조하며 개인표를 추구하게 된다(고선규 2006, 126; 문우진 2019, 73). 이에 더하여, 선거구의 크기가 커지면 주요 정당의 공천 과정에서 탈락한 후보자가 무소속으로 출마하거나, 지역의 유지나 토호세력이 무소속 후보로 출마하여 당선될 가능성이 높아진다(강신구 2019; 황아란 2007).

단기비이양식 선거제도의 또 다른 문제는 많은 사표가 발생한다는 점과, 득표율과 의석률 사이의 불비례성이 높다는 점이다. 단기비이양식에서 당선자 결정은 선거구에 배정된 의석 수 만큼의 당선자를 득표 순서대로 선발하는 방식이다. 따라서 낙선자의 표와 당선자의 잉여표는 사표가 되고, 사표가 많이 발생할수록 득표율과 의석점유율 사이의 불비례성은 높아진다. 또한 당선자 사이에서도 가장 많은 표를 받고 당선된 후보와 가장 적은 표를 받고 당선된 후보 사이의 표차이가 크게 발생하는 경우도 흔하다. 이처럼 단기비이양식이 도입된 이후에도 기초의회 선거에서 소수정당들에게 유리한 결과가 나타나지 않고, 당선자 사이에 큰 표차이가 발생하기도 하며, 복수의 후보자를 공천한 정당의 경우 전체 득표율 대비 의석점유율이 낮게 나타나는 경우도 발생하고 있다.

투표용지의 순서효과나 기호효과 역시 기초의원 선거의 주요 문제로 지적되고 있다(김범수·서재권 2012, 141; 이재훈·고선규 2014, 99; 최준영 2012, 70; 황아란 2010, 107). 순서효과는 투표용지의 상단에 가까울수록 득표에서 이득을 얻는

것을 의미하고, 기호효과는 하나의 정당에서 두 명 이상의 후보를 추천한 경우, ‘가’ 기호를 배정받은 후보자가 득표에서 이득을 얻는 것을 의미한다. 기초의원 선거에서 나타나는 순서효과와 기호효과와 문제는 유권자가 후보의 자질이나 능력, 경력이나 공약 등을 고려하여 선택하는 것이 아니라 제3의 요인이 영향을 미치는 것이라는 점에서 선거를 불공정하게 만들게 된다. 유사한 맥락에서, 중선거구제 하에서 많은 후보자가 출마한 경우, 유권자는 후보자의 정보를 충분히 인지하지 못한 상태에서 함께 치러지는 여러 선거의 투표용지에서 하나의 번호를 동일하게 선택하는 ‘일렬투표’ 현상이 나타나기도 한다(김범수 2014, 203). 이는 광역자치단체장, 광역의회, 기초자치단체장, 기초의회, 교육감 등의 선거가 동시에 치러지는 지방선거에서, 유권자가 모든 투표용지에서 동일하게 1번을 선택하거나 동일하게 2번을 선택하는 현상을 의미한다. 이 역시 선거의 불공정 문제를 야기한다.

이러한 문제들의 해결을 위해서는 보다 근본적인 제도적 변화가 요구된다. 먼저, 현행 중선거구제를 유지하는 상황에서 의석할당방식을 다수대표제에서 비례대표제로 바꾸는 방안을 고려할 수 있다. 단기비이양식 90%와 정당명부식 비례대표제 10%의 구성에서 정당명부식 비례대표제 100%로 전환하는 것이다. 유권자는 더 이상 후보에게 투표하지 않고 정당투표만 진행하며, 정당의 득표율에 따라 의석을 배분하게 된다. 이 경우 비례대표제의 장점인 사표를 줄이고 비례성을 높일 수 있으며, 후보자 기호에 따른 기호효과 문제를 해결할 수 있다. 하지만 폐쇄명부식 비례대표제는 정당이 후보자의 순서를 결정하기 때문에, 후보자들은 유권자와 소통하기보다는 공천권을 가진 정당에 충성하게 된다(파렐 2017, 118). 따라서 폐쇄명부식 비례대표제에서는 중앙당의 과도한 영향력을 배제하기 어렵다.

개방명부식 비례대표제를 도입하게 되면 중앙당의 영향력을 감소시킬 수 있다. 이 제도 하에서 유권자는 후보자에게 투표하게 되고, 득표수가 많은 후보자가 명부의 상위 순위를 배정받게 된다. 즉 당선자의 순서를 결정하는 명부 순위를 정당이 아닌 유권자가 선택함으로써 상대적으로 중앙당의 영향력을 줄일 수

있게 된다. 또한 단기비이양식에서 사표가 되는 당선자의 잉여표는 모두 정당표로 계산되므로 사표를 줄이고 비례성을 높일 수 있다. 하지만 개방명부식 비례대표제에서는 후보자들이 개인표를 추구하는 경향이 강해질 수 있고, 선거구의 크기가 커질수록 적은 득표로도 당선 가능성이 커지기 때문에 재력이 있는 지역의 유지나 특정 집단의 지지를 받는 후보자들이 당선될 가능성이 커진다. 또한 선거구의 크기가 커서 후보자가 많아지면, 유권자들이 모든 후보자에 대한 정보를 파악하기 어렵고, 그렇게 되면 투표용지에서 상위에 배정된 후보자들이 득표의 이득을 보는 순서효과가 나타나게 된다. 따라서 이러한 문제를 고려할 때, 개방명부식 비례대표제를 시행하는 경우에는 선거구의 크기를 너무 크지 않도록 해야 한다. 그러나 선거구의 크기가 작으면 소수정당의 후보자들이 당선되기 어려워짐으로써 본래 목적인 비례성을 확보하기 어려워진다.

개방명부식 중층비례대표제가 이러한 문제들을 종합적으로 해결할 수 있는 대안이 될 수 있다. 이 선거제도는 선거구의 크기를 비교적 작게 설정하면서도, 동시에 소수정당들의 의회 진출을 촉진한다(문우진 2023, 144). 중층비례대표제는 선거구를 이중(two-tier)으로 구성한다. 규모가 작은 낮은 수준의 하위선거구(the lower-tier districts)와 하위선거구 몇 개를 통합하여 만드는 높은 수준(the higher-tier districts)의 상위선거구의 조합이다. 하나의 상위선거구에 포함되는 하위선거구의 수는 국가의 사례마다 다소 차이가 나타나는데, 적게는 2-3개의 하위선거구를 묶어 하나의 상위선거구를 구성하기도 하고, 많게는 30개 이상의 하위선거구를 통합하여 하나의 상위선거구를 구성하기도 한다(Lijphart 1994, 33-36). 중층비례대표제에서 유권자는 하위 선거구에서 후보자 명부에 투표하여 후보자를 선택한다. 의석 배분은 ‘조정 의석’(adjustment-seats system) 방식이나 ‘잔여 이양’(remainder-transfer system) 방식으로 이루어진다. ‘조정 의석’ 방식은 하위선거구에서 후보자들이 얻은 표를 정당별로 합산하여 상위선거구에서 취합하고, 상위선거구에서 정당별 득표율을 바탕으로 정당들의 의석을 배분한 후, 정당별로 확보한 의석을 각각 하위선거구에 할당하여 당선자를 확정하는 방식이

다. ‘잔여 이양’ 방식은 하위선거구에서 정당별 후보자들의 합산된 득표율을 바탕으로 비례대표식 의석배분을 진행한 후 잔여표를 상위선거구로 보내고, 상위선거구에서 정당별로 취합된 잔여표의 비율을 바탕으로 잔여석을 정당별로 배정하는 방식이다. 어떠한 방식을 사용하든지 의석배정이 상위선거구에서 정당별 득표율을 고려하여 이루어진다는 점에서 공통적이다. 따라서 중층비례대표제에서 유권자는 상대적으로 좁은 영역의 선거구에서 후보자의 정보를 쉽게 파악하고 투표에 참여할 수 있고, 의석배정은 보다 넓은 상위선거구에서 이루어져 소수정당의 의회 진입에도 유리하다.

이처럼 개방명부식 중층비례대표제가 가지는 장점은 (1) 개방명부를 택함으로써 중앙당의 과도한 영향력을 약화시키면서도, 투표용지 상 후보의 위치나 후보의 기호를 정당이 결정함으로써 정당의 일정한 영향력을 유지할 수 있고, (2) 유권자는 상대적으로 좁은 하위선거구에서 투표함으로써 상대적으로 유권자의 후보자 선택을 용이하게 하며, (3) 선거구가 커질수록 강화되는 투표용지의 순서효과나 기호효과 및 지역 유지나 특정 세력의 무소속 출마 및 당선 가능성을 낮출 수 있고, (4) 상대적으로 넓은 상위선거구에서 비례대표식 의석을 배분함으로써 소수정당의 의회 진출 가능성을 높일 수 있다.

2. 개방명부식 중층비례대표제

본 연구에서 현행 단기비이양식 선거제도의 문제를 해결하기 위한 대안으로 제시하는 개방명부식 중층비례대표제는 다음과 같다. 선거구는 현행 기초의회 중선거구제의 선거구를 그대로 하위선거구로 사용하고, 2~4개의 하위선거구를 묶어서 하나의 상위선거구를 구성한다. 정당들은 개별적인 후보자 공천과정을 거쳐 개방형 비례대표명부를 작성하여 선거관리위원회에 제출하고, 유권자는 개방명부식 투표용지에서 원하는 후보자를 선택한다.

의석 배분은 먼저 하위선거구에서 정당 득표율을 기준으로 의석을 배정하고, 남은 잔여표를 상위선거구에서 취합하여 잔여석을 배정하는 ‘잔여 이양’ 방식을

사용한다.¹⁾ 의석 배분을 위한 계산법은 비례성이 높아 소수정당에게 유리한 헤어(Hare) 방식을 상·하위선거구에 모두 사용하거나, 헤어(Hare) 방식과 동트(d'Hondt) 방식을 각각 하위선거구와 상위선거구에 사용한다. 의석 배분을 위해 두 방식을 모두 적용하여 비교하는 이유는 비례성이 높아 소수정당에게 유리하다고 평가되거나 다수정당에게 유리하다고 평가되는 대표적인 두 방식을 각각 적용할 경우 선거 결과가 어떻게 달라질 수 있는지 그 가능성을 비교하여 살펴보기 위함이다.

〈표 1〉 단기비이양식 선거제도의 의석 배분

	A정당		B정당		C정당	D정당	무소속	합계
	갑-A-가	갑-A-나	갑-B	-	갑-C	갑-D	갑-무	-
선거구 갑	16,000	15,500	18,000	-	9,800	10,000	10,700	80,000
선거구 을	을-A-가	을-A-나	을-B-가	을-B-나	을-C	을-D	을-무	-
	24,000	7,800	8,700	8,200	9,300	12,000	10,000	80,000

〈표 1〉은 단기비이양식 선거제도 하에서 각각 4인을 선출하는 두 선거구의 가상 투표결과이다. 선거구 갑에서 당선자는 득표순으로 갑-A-가, 갑-A-나, 갑-B, 갑-무 후보자이고, 선거구 을에서 당선자는 을-A-가, 을-C, 을-D, 을-무 후보자이다. 선거구 갑에서는 A정당과 B정당의 후보자가 모두 당선된 반면, 선거구 을에서는 A정당과 B정당 후보중 을-A-가 후보자 한 명만 당선되었다. 두 선거구에서 A정당의 전체 득표수는 선거구 갑이 31,500표, 선거구 을이 31,800표로 비슷하지만, 선거구 갑에서는 두 후보자가 고른 득표로 나란히 당선된 반면 선거구 을

1) 본 연구에서 ‘잔여 이양’ 방식을 사용하는 이유는 크게 두 가지이다. 먼저 현실 적용 가능성을 고려하여, 기존의 선거구에서 일차적인 의석할당이 이루어짐에 따라 유권자들이 새로운 선거제도에 대해 느낄 수 있는 이질감을 줄일 수 있다는 것이다. 또한 상위선거구에서만 모든 의석을 할당하는 ‘조정 의석’ 방식보다 ‘잔여 이양’ 방식이 지역구 배정 의석수 변화의 가능성이 낮기 때문이다.

에서는 한 후보에게 표가 집중되어 한 후보자만 당선됨으로써 A정당 전체적으로는 의석에서 손해를 보게 되었다. 또한 선거구 을에서 B정당은 두 후보자가 고른 득표를 하였으나, 두 후보자 모두 득표수 4위 안에 들지 못함으로써 전체 정당 득표율은 높음에도 불구하고 당선자를 배출하지 못했다. 이처럼 단기비이양식 선거제도에서는 정당 득표율에 비례하지 않는 선거 결과가 자주 발생함에 따라, 정당이 선거구마다 몇 명의 후보자를 공천할 것인지에 대한 후보공천 전략이 중요해진다.

<표 2> 개방명부식 비례대표제의 의석 배분

선거구 갑	A정당	B정당	C정당	D정당	무소속1	합계
득표수	31,500	18,000	9,800	10,000	10,700	80,000
헤어 지수	1.58	0.90	0.49	0.50	0.54	4
지수 충족 의석	1	0	0	0	0	1
잔여 지수	0.58	0.90	0.49	0.50	0.54	3
최대 잔여 의석	1	1	0	0	1	3
의석 합계	2	1	0	0	1	4

선거구 을	A정당	B정당	C정당	D정당	무소속2	합계
득표수	31,800	16,900	9,300	12,000	10,000	80,000
헤어 지수	1.59	0.85	0.47	0.60	0.50	4
지수 충족 의석	1	0	0	0	0	1
잔여 지수	0.59	0.85	0.47	0.60	0.50	3
최대 잔여 의석	1	1	0	1	0	3
의석 합계	2	1	0	1	0	4

<표 2>는 동일한 투표결과를 개방명부식 비례대표제의 방식으로 의석 배분을 시행한 것이다. 선거구별 정당 득표수를 기준으로 헤어(Hare) 방식을 사용하여 정당 간의 의석을 배분하였다. 헤어 방식에서는 먼저 하나의 선거구에 출마한 모든 후보자들이 받은 표의 합을 해당 지역구에 배정된 의석수로 나누어 헤어

기준수(Hare quota)를 계산한다. 위 사례에서 두 선거구 모두 후보자들이 득표한 표의 합은 80,000표이고 의석수는 4석이므로 헤어 기준수는 20,000이 된다. 헤어 기준수가 마련되면, 선거구에서 정당별 후보자들이 받은 표의 합을 헤어 기준수로 나누어 각 정당의 헤어 지수를 계산한다. <표 2>에서 선거구 갑의 경우 A정당의 후보자들이 얻은 표를 모두 합한 31,500표를 헤어 기준수 20,000으로 나누어 1.58의 헤어 지수를 계산했다.

헤어 지수가 계산되면, 다음의 두 단계 절차를 거쳐 의석을 배정하게 된다. 첫 번째 단계는 정당마다 계산된 헤어 지수에서 정수(integer) 부분에 해당되는 수만큼 의석을 할당한다. 선거구 갑에서 A정당의 헤어 지수가 1.58이므로, 정수부분인 1만큼 지수 충족 의석(full quota seat) 1석을 배정한다. 선거구 나에서도 헤어 지수의 정수부분이 1이상인 정당은 A정당만 해당되므로, A정당에게 지수 충족 의석 1석을 배정한다. 다른 정당들은 정수부분이 모두 1 미만이므로 해당되지 않는다. 두 번째 단계는 헤어 지수에서 할당한 정수부분을 뺀 나머지 잔여 헤어 지수에 따라 잔여 의석을 배정한다. 선거구 갑에서 A정당은 잔여 지수가 0.58이 되었고, 다른 정당들은 모두 헤어 지수가 그대로 잔여 지수로 남아 있는 상황에서, 잔여 지수의 수가 큰 순서대로 남은 의석 3석을 배정한다. 첫 번째 단계에서 A정당에게 1석을 배정하고 남은 3석의 의석은 잔여 지수가 0.90으로 가장 큰 B정당, 다음으로 큰 잔여 지수인 0.58의 A정당, 다음으로 큰 잔여 지수인 0.54의 무소속1 후보자에게 각각 1석씩 배정한다. 결과적으로 선거구 갑에서 정당별 최종 의석수는 A정당이 2석, B정당이 1석, 무소속1이 1석이 된다. 동일한 방식으로 선거구 을에 대한 의석 배분을 진행하면, 선거구 을의 최종 의석수는 A정당이 2석, B정당이 1석, D정당이 1석이 된다.

개방명부식 비례대표제에서는 선거구 을에서 단기비이양식과는 다른 의석배정 결과가 나타났다. 단기비이양식의 선거구 을에서의 선거 결과는 A정당 1석, C정당 1석, D정당 1석, 무소속1 1석이었으나, 개방명부식 비례대표제에서는 A정당 2석, B정당 1석, D정당 1석이라는 결과가 나왔다. 단기비이양식에서는 각

각 두 명의 후보자를 낸 A정당과 B정당 중에서 A정당이 1석만 얻는 것에 그쳤으나, 개방명부식 비례대표제에서는 득표율에 비례해서 A정당과 B정당의 의석수가 각각 1석씩 증가하게 된 것이다.

〈표 3〉 중층비례대표제의 의석 배분 1단계

	A정당		B정당		C정당	D정당	무소속	합계
선거구 갑	갑-A-가	갑-A-나	갑-B	-	갑-C	갑-D	갑-무	-
	16,000	15,500	18,000	-	9,800	10,000	10,700	80,000
선거구 을	을-A-가	을-A-나	을-B-가	을-B-나	을-C	을-D	을-무	-
	24,000	7,800	8,700	8,200	9,300	12,000	10,000	80,000

선거구 갑	A정당	B정당	C정당	D정당	무소속1	-	합계
득표수	31,500	18,000	9,800	10,000	10,700	-	80,000
헤어 지수	1.58	0.90	0.49	0.50	0.54	-	4
지수 충족 의석	1	0	0	0	0	-	1
잔여 지수	0.58	0.90	0.49	0.50	0.54	-	3
잔여표	11,500	18,000	9,800	10,000	10,500	-	39,300

선거구 을	A정당	B정당	C정당	D정당	-	무소속2	합계
득표수	31,800	16,900	9,300	12,000	-	10,000	80,000
헤어 지수	1.59	0.85	0.47	0.60	-	0.50	4
지수 충족 의석	1	0	0	0	-	0	1
잔여 지수	0.59	0.85	0.47	0.60	-	0.50	3
잔여표	11,800	16,900	9,300	12,000	-	10,000	38,000

<표 3>은 개방명부식 중층비례대표제의 방식으로 투표 결과에 대한 의석 배분을 실시한 것이다. 중층비례대표제에서 의석배분은 크게 두 단계로 진행된다. 첫 번째 단계에서는 하위선거구의 정당별 득표율을 기준으로 지수 충족 의석을 할당하고, 두 번째 단계에서는 첫 단계에서 할당 후 남은 정당별 잔여표를 상위 선거구로 보내고, 상위선거구에서 정당별로 취합된 잔여표의 비율을 기준으로

의석 배분을 진행한다. 그리고 상위선거구에서 배분된 정당별 의석은 잔여의석 할당 몫에 따라 정당별로 하위 선거구에 할당함으로써 의석 배분 절차가 마무리 된다. 하위선거구의 의석 할당은 비례성이 높은 헤어 방식을 사용하였으며, 상위 선거구에서의 의석 할당은 헤어 방식과 동트(d'Hondt) 방식을 각각 시도하여 그 결과를 비교하였다.

첫 번째 단계는 각 하위선거구마다 헤어 기준수를 산출하여 정당 득표수의 합을 바탕으로 정당별 헤어 지수를 계산하고, 헤어 지수의 정수부분에 해당하는 수만큼의 의석을 배정한다. 선거구 갑과 을 모두 전체 득표수의 합은 80,000표, 의석수는 4석이므로 헤어 기준수는 20,000이 된다. 선거구 갑의 경우, A정당의 총 득표수가 31,500표이므로, 이를 헤어 기준수인 20,000으로 나누어 1.58의 헤어 지수를 얻었고, 다른 모든 정당과 무소속 후보자들도 동일한 방식으로 헤어 지수를 계산한다. 그 결과, A정당이 두 선거구에서 모두 헤어 지수의 정수 부분이 1 이상에 해당되었다. 따라서 두 선거구에서 각각 A정당에게 지수 충족 의석 1석 씩 배정한다. 그리고 남은 잔여표를 계산하여 상위선거구로 올린다. 지수 충족 의석을 배정한 정당은 득표수에서 배정한 의석 수에 비례하는 헤어 기준수 만큼의 표를 제외하고 나머지 표를 잔여표로 올린다. 따라서 선거구 갑에서 A정당은 1석을 배정받았으므로 득표수 31,500표에서 1석만큼의 헤어 기준수에 해당하는 20,000표를 뺀 11,500표가 잔여표가 된다.

〈표 4〉 중층비례대표제의 의석 배분 2단계: 헤어(Hare) 방식의 경우

상위선거구	A정당	B정당	C정당	D정당	무소속1	무소속2	합계
합산 잔여표	23,300	34,900	19,100	22,000	10,500	10,000	119,800
헤어 지수	1.17	1.75	0.96	1.10	0.53	0.50	6
지수 충족 의석	1	1	0	1	0	0	3
잔여 지수	0.17	0.75	0.96	0.10	0.53	0.50	3
잔여 할당 의석	0	1	1	0	1	0	3
의석 합계	1	2	1	1	1	0	6

하위선거구	A정당	B정당	C정당	D정당	무소속1	무소속2	합계
잔여의석 배정몫(갑)	0.79	0.90	0.49	0.50	0.53	-	-
잔여의석 배정몫(을)	0.80	0.85	0.47	0.60	-	0.50	-

	A정당	B정당	C정당	D정당	무소속1	무소속2	합계
선거구 갑	1	1	1	0	1	-	4
선거구 을	2	1	0	1	-	0	4
최종 의석수	3	2	1	1	1	0	8

<표 4>는 중층비례대표제에서 2단계 의석 배분을 헤어 방식으로 실시한 것이다. 상위선거구에서 진행되는 2단계 의석 배분은 하위선거구들의 정당별 잔여표를 취합하여 정당별 합산 잔여표를 계산한다. 그리고 모든 정당들의 합산 잔여표의 합을 잔여 의석수로 나누어 헤어 기준수를 산출한다. 상위선거구에서 잔여표의 합은 119,800표이고 잔여 의석은 6석이므로, 헤어 기준수는 19,967이 된다. 헤어 기준수가 마련되면 정당별 잔여표를 헤어 기준수로 나누어 정당별 헤어 지수를 계산한다. 정당별 헤어 지수에서 정수 부분이 1 이상이 되는 정당은 A정당(1.17), B정당(1.75), D정당(1.10)이므로, 세 정당에게 각각 지수 충족 의석을 1석씩 할당한다. 다음으로 잔여 지수를 계산한 후, 잔여 지수의 크기가 큰 순서대로 나머지 3석의 잔여 의석을 할당한다. 잔여 지수는 크기에 따라 C정당(0.96), B정당(0.75), 무소속1(0.53) 순서이므로, 각 1석씩의 의석을 배정한다. 2단계에서 배정된 정당별 의석수는 A정당 1석, B정당 2석, C정당 1석, D정당 1석, 무소속1 1석이다.

이처럼 상위선거구에서 의석 배분이 마무리되면, 각 정당이 배정받은 의석을 하위선거구에 할당하는 마지막 과정을 거치게 되는데, 어떤 하위선거구에 배정할 것인지는 하위선거구의 잔여의석 배정몫의 크기에 따라 결정한다. 잔여의석 배정몫은 하위선거구에서 정당별 헤어 지수를 예상 의석으로 나눈 값이다. 예를

들면, A정당의 경우 1단계 하위선거구 배정에서 두 선거구 모두 1석씩 의석을 배정받았고, 상위선거구 배정 과정에서 1석을 추가로 배정받았다. 따라서 상위선거구에서 추가로 배정받은 1석을 어떤 선거구에 배정할 것인지 결정해야 한다. 선거구 갑에서 A정당의 잔여의석 배정몫은 헤어 지수 1.58을 추가로 배정받게 되는 경우의 예상의석수 2로 나누어 0.79가 되고, 선거구 을에서의 잔여의석 배정몫은 헤어 지수 1.59를 2로 나누어 0.80이 되므로, 선거구 을의 잔여의석 배정몫이 크다. 따라서 상위선거구에서 배정받은 A정당의 추가 의석 1석은 선거구 을에 할당하게 되는 것이다. 이러한 방식에 따라 나머지 정당의 의석을 하위선거구에 배정하면, 정당별 최종 의석수는 A정당 3석, B정당 2석, C정당 1석, D정당 1석, 무소속1 1석이다. 이는 개방명부식 비례대표제의 결과와 비교하여 선거구 갑에서 A정당이 1석 감소하고 C정당이 1석 증가한 차이를 나타내는 것이다.

<표 5> 중층비례대표제의 의석 배분 2단계: 동트(d'Hondt) 방식의 경우

	A정당	B정당	C정당	D정당	무소속1	무소속2	합계
득표수/1	23,300	34,900	19,100	22,000	10,500	10,000	119,800
득표수/2	11,650	17,450	9,550	11,000	5,250	5,000	59,900
득표수/3	7,767	11,633	6,367	7,333	3,500	3,333	39,933
의석 합계	2	2	1	1	0	0	6

	A정당	B정당	C정당	D정당	무소속1	무소속2	합계
선거구 갑	2	1	1	0	0	-	4
선거구 을	2	1	0	1	-	0	4
전체 의석수	4	2	1	1	0	0	8

중층비례대표제의 2단계 배분을 동트(d'Hondt) 방식으로 실시할 수도 있다. 동트 방식은 정당별 득표수의 합을 정수로 나눈 몫의 크기 순서로 의석을 배분하는 방식이다. <표 5>는 하위선거구에서 1단계 의석 배분을 마친 잔여표를 상위선거구에서 정당별로 취합한 정당별 득표수를 정수인 1, 2, 3 등으로 나눈 몫을

계산한 것이다. 몫이 큰 순서대로 잔여 의석 6석을 배정한다. 몫이 큰 순서에 따라 B정당의 34,900, A정당의 23,300, D정당의 22,000, C정당의 19,100, B정당의 17,450, A정당의 11,650이 1석씩 배정을 받게 되므로, A정당 2석, B정당 2석, C정당 1석, D정당 1석을 배정받는다. 이렇게 상위선거구에서 배정받은 의석을 하위선거구에 할당함으로써 정당별 최종 의석을 확정한다.

2단계에서 동트 방식을 사용한 정당별 최종 의석은 A정당 4석, B정당 2석, C정당 1석, D정당 1석으로, 헤어 방식을 사용한 경우보다 A정당이 1석이 증가하고, 무소속1의 1석이 감소하는 등의 차이가 나타났다. 즉 중층비례대표제의 2단계 상위선거구 의석 배정을 헤어식으로 하는 경우에는 소수정당에게 유리한 결과가 나타난 반면, 동트식으로 배정하는 경우에는 큰 정당에게 유리한 결과가 나타난 것이다. 따라서 2단계의 의석 배분 방식을 어떤 것으로 선택할 것인지는 사회적 상황을 고려하여 결정할 수 있다. 가령, 비례성을 높이고 여러 소수정당의 의회 진출을 가능케 하기 위해서는 헤어 방식을 선택할 수 있고, 반대로 무소속 후보자의 의회 진출을 다소 억제하고 소수정당의 의회 진출과 정당정치 활성화를 추구하고자 한다면 동트 방식을 선택할 수 있다.

IV. 중층비례대표제 시뮬레이션 분석

이 장에서는 개방명부식 중층비례대표제를 기초의회 선거에 적용할 경우 어떤 결과가 나타나는지 살펴보기 위해서 시뮬레이션 비교 분석을 시도한다. 2022년 시행된 제8회 지방선거에서 기초의회 의원 선거는 2018년 시행된 제7회 지방선거보다 소수정당의 참여나 의회진출 등이 모두 감소하는 결과를 보였다. 제7회 지방선거에서는 유권자의 지지를 바탕으로 의회 진출의 가능성을 기대해 볼 수 있는 주요 소수정당으로 바른미래당, 민주평화당, 정의당, 민중당 등이 있었던 반면, 제8회 지방선거에서는 정의당과 진보당 정도에 한정되었다. 이에 더하여,

기초의회 전체 의석수는 2,926석에서 2,987석으로 61석 증가했음에도 불구하고 제3정당이나 무소속 당선자의 의석은 111석 감소한 반면 두 거대 정당의 의석이 172석 증가하였고, 의석을 확보한 정당의 수 역시 제7회 지방선거의 6개 정당에서 제8회 지방선거에서는 4개 정당으로 감소하였다.²⁾ 이러한 사항을 고려하여, 비교적 최근에 치러진 선거 중에서 보다 많은 소수정당이 선거에 참여하고 의회 진출에 성공한 제7회 지방선거에서 사례를 선택하였다.

또한, 하나의 정당이 압도적인 영향력을 행사하고 있는 지역에서 제도변화에 따른 선거결과와 변화의 가능성을 관찰하기 위해서 광주광역시를 선택하였다. 광주광역시는 다른 지역보다 하나의 정당이 지역의 패권을 장악하고 있는 경향이 상대적으로 강하게 나타나는 지역이다. 그리고 광주광역시에 속한 5개 기초의회 중 동구를 선택하였는데, 이는 두 개의 하위선거구를 하나의 상위선거구로 묶어 운용하는 사례를 상정한 앞선 논의의 연장에서 분석을 시도하기 위함이다. 광주동구의 사례를 통해 2개의 하위선거구를 하나로 묶어 상위선거구를 구성한 경우에 대한 시뮬레이션 분석을 시도한 이후, 광주광역시 전체로 확대하여 20개

2) 제7회와 제8회 전국동시지방선거 기초의회 의원 선거 의석수는 다음과 같다.

	제7회 지방선거 의석 수	제8회 지방선거 의석 수	증감
더불어민주당	1,638 (56.0%)	1,384 (46.3%)	-254
국민의힘(자유한국당)	1,009 (34.5%)	1,435 (48.0%)	426
민주평화당	49 (1.7%)	-	
정의당	26 (0.9%)	7 (0.2%)	-19
바른미래당	21 (0.7%)	-	
민중당	11 (0.4%)	-	
진보당	-	17 (0.6%)	
무소속	172 (5.9%)	144 (4.8%)	-28
합계	2,926 (100%)	2,987 (100%)	61
양당 합계	2,647 (90.5%)	2,819 (94.4%)	172
제3정당 합계	107 (3.7%)	24 (0.8%)	-83
제3정당·무소속 합계	279 (9.5%)	168 (5.6%)	-111

출처: 중앙선거관리위원회 선거통계시스템(<http://info.nec.go.kr>)

하위선거구를 하나로 묶어 상위선거구를 구성한 경우에 대한 시뮬레이션 분석을 시도한다.

〈표 6〉 제7회 지방선거 광주광역시 동구의회 선거 결과

	더불어민주당			바른미래당		민주평화당	민중당	무소속	합계
광주동구가	조승민	박진원	박미정	김성숙	-	홍기월	박정현	조계수	-
	7,688	3,183	2,248	1,591	-	3,672	2,170	1,062	21,614
광주동구나	전영원	정미용	박종균	김용임	김대성	조기춘	문홍	인선균	-
	9,284	4,315	4,616	1,937	1,080	3,134	1,921	1,843	28130

〈표 6〉은 제7회 지방선거에서 광주광역시 동구의회 의원선거 결과이다. 광주 동구는 가선거구와 나선거구 두 개의 선거구로 구성되었고, 두 선거구 모두 3석의 의석이 배정되어 3명의 의원을 선출한다. 지역에서 강한 영향력을 가지고 있는 더불어민주당이 두 지역 모두 3명의 후보자를 공천하였고, 바른미래당이 나선거구에서 두 명의 후보자를 공천하였으며, 다른 정당들은 모두 선거구마다 한 명의 후보자를 공천하였다. 단기비이양식으로 결정된 당선자는 가선거구에서 더불어민주당 조승민, 박진원 후보, 민주평화당 홍기월 후보가 당선되었고, 나선거구에서는 더불어민주당의 세 후보자가 모두 당선되었다.

〈표 7〉 개방명부식 비례대표제의 의석 배분

광주동구가	더불어민주당	바른미래당	민주평화당	민중당	무소속1	합계
득표수	13,119	1,591	3,672	2,170	1,062	21,614
헤어 지수	1.82	0.22	0.51	0.30	0.15	3
지수 총족 의석	1	0	0	0	0	1
잔여 지수	0.82	0.22	0.51	0.30	0.15	2
최대 잔여 의석	1	0	1	0	0	2
의석 합계	2	0	1	0	0	3

광주동구나	더불어민주당	바른미래당	민주평화당	민중당	무소속2	합계
득표수	18,215	3,017	3,134	1,921	1,843	28,130
헤어 지수	1.94	0.32	0.33	0.20	0.20	3
지수 총족 의석	1	0	0	0	0	1
잔여 지수	0.94	0.32	0.33	0.20	0.20	2
최대 잔여 의석	1	0	1	0	0	2
의석 합계	2	0	1	0	0	3

<표 7>은 투표결과를 개방명부식 비례대표제의 방식으로 선거구별 의석 배분을 시도한 것이다. 광주동구 가선거구에서는 전체 득표수가 21,614표이고 의석수는 3석이므로, 21,614표를 3으로 나눈 헤어 기준수는 7,205가 된다. 정당별 합산된 득표수를 헤어 기준수로 나누어 각 정당별 헤어 지수를 계산하고, 지수 총족 의석을 배분한다. 가선거구에서 헤어 지수의 정수 부분이 1이상인 경우는 더불어민주당이므로, 더불어민주당에 지수 총족 의석 1석을 배정한다. 다음으로 잔여 지수를 비교하여 잔여 지수가 큰 정당부터 순서대로 남은 2개의 잔여 의석을 배정한다. 더불어민주당이 잔여 지수가 0.82로 가장 크고, 민주평화당이 0.51로 두 번째로 크므로, 더불어민주당과 민주평화당에게 2석의 잔여석을 각각 1석씩 배정한다. 그 결과 광주동구 가선거구에서는 더불어민주당이 2석, 민주평화당이 1석을 얻게 되었다.

같은 방식으로 광주동구 나선거구에 대한 의석 배분을 시행하면 더불어민주당 2석, 민주평화당 1석의 결과가 도출된다. 이는 단기비이양식의 선거결과와는 다른 것으로, 단기비이양식의 결과에서 더불어민주당이 1석 감소한 반면, 민주평화당이 1석 증가하는 결과가 나타났다. 즉 개방명부식 비례대표제를 도입할 경우에 기존의 단기비이양식보다 소수정당에 다소 유리한 결과가 나타나는 것을 확인할 수 있다.

<표 8> 중층비례대표제의 의석 배분 1단계

광주동구가	민주당	바미당	민평당	민중당	무소속1	-	합계
득표수	13,119	1,591	3,672	2,170	1,062	-	21,614
헤어 지수	1.82	0.22	0.51	0.30	0.15	-	3
지수 총족 의석	1	0	0	0	0	-	1
잔여 지수	0.82	0.22	0.51	0.30	0.15	-	2
잔여표	5,914	1,591	3,672	2,170	1,062	-	14,409

광주동구나	민주당	바미당	민평당	민중당	-	무소속2	합계
득표수	18,215	3,017	3,134	1,921	-	1,843	28,130
헤어 지수	1.94	0.32	0.33	0.20	-	0.20	3
지수 총족 의석	1	0	0	0	-	0	1
잔여 지수	0.94	0.32	0.33	0.20	-	0.20	2
잔여표	8,838	3,017	3,134	1,921	-	1,843	18,753

<표 8>은 개방명부식 중층비례대표제의 방식으로 하위선거구에서 선거구별 의석 배분을 시도한 것이다. 모든 정당의 득표수를 합하고 의석수로 나누어 두 선거구 각각의 헤어 기준수 7,205와 9,377을 계산한 뒤, 각 정당의 합산된 득표수를 헤어 기준수로 나누어 헤어 지수를 구한다. 헤어 지수의 값을 기준으로 지수 총족 의석을 배정하고, 남은 잔여표는 상위선거구로 보낸다. 광주동구 가, 광주동구 나선거구 모두 지수 총족 의석으로 더불어민주당이 각각 1석씩 배정받았으므로, 각각의 헤어 지수만큼 표를 제하고 남은 잔여표를 상위선거구로 넘긴다. 다른 정당이나 무소속 후보자는 지수 총족 의석을 할당받지 못했으므로 득표수가 그대로 잔여표가 되어 상위선거구로 이동한다.

〈표 9〉 중층비례대표제의 의석 배분 2단계: 헤어(Hare) 방식의 경우

상위선거구	민주당	바미당	민평당	민중당	무소속1	무소속2	합계
합산 잔여표	14,753	4,608	6,806	4,091	1,062	1,843	33,163
헤어 지수	1.78	0.56	0.82	0.49	0.13	0.22	4
지수 총족 의석	1	0	0	0	0	0	1
잔여 지수	0.78	0.56	0.82	0.49	0.13	0.22	3
잔여 할당 의석	1	1	1	0	0	0	3
의석 합계	2	1	1	0	0	0	6

하위선거구	민주당	바미당	민평당	민중당	무소속1	무소속2	합계
잔여의석 배정몫(가)	0.91	0.22	0.51	0.30	0.15	-	-
잔여의석 배정몫(나)	0.97	0.32	0.33	0.20	-	0.20	-

	민주당	바미당	민평당	민중당	무소속1	무소속2	합계
광주동구가	2	0	1	0	0	0	3
광주동구나	2	1	0	0	0	0	3
최종 의석수	4	1	1	0	0	0	6

<표 9>는 개방명부식 중층비례대표제의 상위선거구 의석 배분으로, 두 개의 상위선거구에서 올라온 정당별 잔여표를 합하여 헤어 방식으로 의석 할당을 진행한다. 정당별 합산 잔여표를 모두 합한 수를 잔여 의석수인 4로 나누어 헤어 기준수 8,291을 얻었고, 각 정당별 합산 잔여표를 헤어 기준수로 나누어 정당별 헤어 지수를 계산했다. 첫 번째 단계에서 지수 총족 의석을 배정하는데, 더불어 민주당만 이에 해당되어 지수 총족 의석 1석을 배정받았다. 두 번째 단계에서는 잔여 지수가 높은 순서대로 남은 3석의 잔여석을 배정한다. 잔여 지수의 크기에 따라 민주평화당(0.82), 더불어민주당(0.78), 바른미래당(0.56)의 순서로 의석을 1석씩 배정한다. 이러한 과정으로 상위선거구에서 잔여의석 4석을 더불어민주당 2석, 바른미래당 1석, 민주평화당 1석으로 각각 배정한 이후, 하위선거구의 잔여

의석 배정뒀에 따라 정당별로 상위선거구에서 얻은 의석을 하위선거구에 할당한다. 그 결과 더불어민주당은 가와 나 선거구에 각각 1석씩 배정하고, 바른미래당은 나 선거구에 배정하였으며, 민주평화당은 가 선거구에 배정하게 된다. 광주동구의 선거구별 최종 의석은 광주동구 가선거구에서 더불어민주당 2석, 민주평화당 1석이고, 광주동구 나선거구에서 더불어민주당 2석, 바른미래당 1석이다.

이러한 결과는 개방명부식 비례대표제와 비교하여 나 선거구에서 바른미래당이 1석을 얻게된 반면, 민주평화당은 1석 감소한 것이다. 광주 동구에서 민주평화당은 6,806표, 바른미래당은 4,608표를 득표한 상황에서, 두 선거구에서 개별적으로 의석 배분이 진행되는 개방명부식 비례대표제에서는 민주평화당이 두 선거구에서 각각 1석씩 2석을 얻은 반면 바른미래당은 1석도 얻지 못했지만, 중층 비례대표제에서는 두 정당이 동일하게 1석씩 의석을 나누어 갖게 되는 결과를 얻게 되는 것이다.

<표 10> 중층비례대표제의 의석 배분 2단계: 동트(d'Hondt) 방식의 경우

	민주당	바미당	민평당	민중당	무소속1	무소속2	합계
득표수/1	14,753	4,608	6,806	4,091	1,062	1,843	33,163
득표수/2	7,376	2,304	3,403	2,046	531	922	16,581
득표수/3	4,918	1,536	2,269	1,364	354	614	11,054
의석 합계	3	0	1				4

	민주당	바미당	민평당	민중당	무소속1	무소속2	합계
광주동구가	2	0	1	0	0	-	3
광주동구나	3	0	0	0	-	0	3
전체 의석수	5	0	1	0	0	0	6

<표 10>은 중층비례대표제에서 상위선거구에서 진행되는 2단계 의석 배분을 동트 방식으로 실시한 것이다. 하위선거구의 잔여표를 상위선거구에서 정당별로 취합한 정당별 득표수를 정수인 1, 2, 3 등으로 나눈 몫이 큰 순서대로 잔여의석

4석을 배정한다. 몫이 큰 순서에 따라 더불어민주당(14,753), 더불어민주당(7,376), 민주평화당(6,806), 더불어민주당(4,918)이 순서대로 1석의 의석을 배정 받는다. 그 결과 상위선거구의 의석 배분에서 더불어민주당이 3석, 민주평화당이 1석을 확보하게 되었다. 이를 다시 하위선거구에 배정하면 가 선거구에서 더불어민주당이 2석, 민주평화당이 1석을 얻고, 나 선거구에서 더불어민주당이 3석을 모두 차지하는 결과가 된다. 이는 2단계 할당을 해어 방식으로 진행하는 경우보다 더불어민주당이 1석 증가하고 바른미래당이 1석 감소하는 결과이므로 큰 정당에게 유리한 방식이라고 할 수 있다.

〈표 11〉 선거제도별 당선자 비교

선거구	정당	후보자	득표수 (후보자)	득표수 (정당)	단기 비이양식	개방명부식 비례대표제	중층비례 대표제 (헤어)	중층비례 대표제 (동트)
광주 동구가	민주당	조승민	7,688	13,119	당선	당선	당선	당선
		박진원	3,183		당선	당선	당선	당선
		박미정	2,248		-	-	-	-
	바미당	김성숙	1,591	1,591	-	-	-	-
	민평당	홍기월	3,672	3,672	당선	당선	당선	당선
	민중당	박정현	2,170	2,170	-	-	-	-
	무소속	조계수	1,062	1,062	-	-	-	-
광주 동구나	민주당	전영원	9,284	18,215	당선	당선	당선	당선
		정미용	4,315		당선	-	-	당선
		박종균	4,616		당선	당선	당선	당선
	바미당	김용임	1,937	3,017	-	-	당선	-
		김대성	1,080		-	-	-	-
	민평당	조기춘	3,134	3,134	-	당선	-	-
	민중당	문홍	1,921	1,921	-	-	-	-
	무소속	인선균	1,843	1,843	-	-	-	-

<표 11>은 현행 단기비이양식, 개방명부식 비례대표제, 개방명부식 중층비례대표제 2가지 등 모두 4가지 선거제도의 의석 배분 결과를 비교한 것이다. 광주동구 가선거구에서는 4가지 서로 다른 의석 배분 방식에서도 동일한 선거 결과나 나타났다. 반면에 광주동구 나선거구에서는 선거제도에 따라 결과의 차이가 나타났다. 단기비이양식의 경우에는 더불어민주당의 세 후보자가 모두 당선되어 선거구에 배정된 3개의 의석을 더불어민주당이 전부 가져갔으나, 개방명부식 비례대표제에서는 더불어민주당의 정미용 후보가 낙선하는 대신 민주평화당의 조기춘 후보가 당선되었고, 중층비례대표제의 경우에는 더불어민주당의 정미용 후보가 낙선하는 대신 바른미래당의 김용임 후보자가 새롭게 당선되는 결과가 나타났다. 즉, 개방명부식 비례대표제와 개방명부식 중층비례대표제에서 소수정당 후보자에게 유리한 결과가 나타난 것이다. 다만, 개방명부식 중층비례대표제 2단계에서 동트 방식을 사용한 경우에는 기존의 단기비이양식과 동일한 결과가 나타났다.

한편, 본 연구는 보다 넓은 범위의 상위선거구를 설정하는 경우 중층비례대표제의 효과를 검증하기 위하여 제7회 동시지방선거에서 광주광역시 전체를 하나의 상위선거구로 하는 모델을 설정하여 추가 분석을 실시하였다. 광주광역시는 동구, 서구, 남구, 북구, 광산구 등 5개의 기초의회를 포함하고 있다. 그리고 각 기초의회의 지역구 선거구와 의석수는 각각 동구 2개 선거구 6석, 서구 4개 선거구 11석, 남구 3개 선거구 9석, 북구 6개 선거구 18석, 광산구 5개 선거구 16석 등으로 모두 20개 선거구 59석으로 구성되었다. 이러한 광주광역시 기초의회 20개 선거구를 하나의 상위선거구로 묶어 개방명부식 중층비례대표제를 적용하였고, 앞에서와 마찬가지로 ‘잔여 이양’ 방식을 사용하여 하위선거구에서는 헤어 방식으로 의석배분을 실시하고, 상위선거구에서는 헤어 방식과 동트 방식을 각각 적용하여 비교하였다.

<표 12> 제7회 지방선거 광주광역시 기초의회 선거 정당별 득표수

지역	선거구	더민주	자한	바미	민평	정의	민중	무소속	합계
동구	광주동구가	13,119		1,591	3,672		2,170	1,062	21,614
	광주동구나	18,215		3,017	3,134		1,921	1,843	28,130
남구	광주남구가	26,389		2,096	3,975				32,460
	광주남구나	20,035			4,450				24,485
	광주남구다	33,563			7,592		3,811		44,966
북구	광주북구가	13,459			3,902		1,635		18,996
	광주북구나	22,314			7,829		3,735		33,878
	광주북구다	21,352			7,106	2,605	1,419		32,482
	광주북구라	30,806			9,031		6,831		46,668
	광주북구마	24,050			7,075		3,652		34,777
	광주북구바	25,674			4,759		2,790	2,749	35,972
서구	광주서구가	20,412			3,789	2,479	2,588		29,268
	광주서구나	28,064		2,707	4,921		6,002	1,220	42,914
	광주서구다	22,502			5,813		3,283		31,598
	광주서구라	23,459			6,959	3,702	3,038	1,957	39,115
광산구	광주광산구가	19,398	2,634	2,689		2,160	6,221	2,094	35,196
	광주광산구나	27,431		1,723	2,405	4,029	4,412		40,000
	광주광산구다	26,752		2,568		4,451	4,385	3,788	41,944
	광주광산구라	15,532		1,642	2,993	2,201	2,026		24,394
	광주광산구마	22,948		3,433		4,815			31,196
합계		455,474	21,466	89,405	26,442	59,919	14,713	2,634	670,053

<표 12>는 제7회 지방선거에서 광주광역시에 소속된 기초의회 지역구 선거에 정당별 후보자들의 득표를 모두 합한 정당별 득표수를 정리한 것이다. 하나의 선거구에서 2명 이상의 후보자를 공천한 정당은 더불어민주당과 민주평화당이 었다. 더불어민주당은 모든 선거구에서 2~4명의 후보자를 공천하였고, 민주평화당은 광주북구 4개 선거구에서 2명씩의 후보자를 공천하였다. 나머지 지역에서는

민주평화당을 비롯한 정당들이 1명의 후보자를 공천하거나 후보자를 내지 않았다.

먼저 기존 선거구를 그대로 유지하는 하위선거구에서의 1단계 의석배분을 하여 방식으로 진행하여 지수 충족 의석을 할당하였다. 그 결과 <표 13>과 같이, 전체 59개 의석 중에서 더불어민주당이 하위선거구에서 30개의 의석을 배분받게 되었고, 나머지 29개의 잔여 의석은 상위선거구로 이양되었다.

<표 13> 광주광역시 증증비례대표제 의석 배분 1단계

지역	선거구	전체 의석수	더불어민주당 지수 충족 의석	잔여 의석
동구	광주동구가	3	1	2
	광주동구나	3	1	2
남구	광주남구가	3	2	1
	광주남구나	3	2	1
	광주남구다	3	2	1
북구	광주북구가	3	2	1
	광주북구나	3	1	2
	광주북구다	3	1	2
	광주북구라	3	1	2
	광주북구마	3	2	1
	광주북구바	3	2	1
서구	광주서구가	3	2	1
	광주서구나	3	1	2
	광주서구다	2	1	1
	광주서구라	3	1	2
광산구	광주광산구가	4	2	2
	광주광산구나	3	2	1
	광주광산구다	4	2	2
	광주광산구라	2	1	1
	광주광산구마	2	1	1
합계		59	30	29

다음으로, 전체 20개의 하위선거구에서 발생한 잔여표를 상위선거구로 이양하여 잔여의석 배분을 실시하였다. 모든 정당의 득표수를 합산하여 헤어 기준수를 정하고, 정당별 합산한 득표수를 바탕으로 정당별 헤어지수를 계산한 후, 지수 충족 의석과 잔여할당 의석을 배분하였다. 그 결과, <표 14>에 나타난 결과와 같이, 광주광역시 전체를 범위로 하는 상위선거구에서 할당할 29석의 잔여 의석 중에서 더불어민주당 11석, 바른미래당 2석, 민주평화당 8석, 정의당 3석, 민중당 5석이 배정되었다.

<표 14> 광주광역시 중증비례대표제 의석 배분 2단계: 헤어(Hare) 방식의 경우

상위 선거구	더민주	바미	민평	정의	민중	자한	무1	무2	무3	무4	무5	무6	무7	합계
합산 잔여표	123,602	21,466	89,405	30,533	56,890	2,634	1,062	1,843	2,749	1,220	1,957	2,094	3,788	339,243
헤어지수	10.57	1.84	7.64	2.61	4.86	0.23	0.09	0.16	0.23	0.10	0.17	0.18	0.32	29.00
지수 충족 의석	10	1	7	2	4									24
잔여 할당 의석	1	1	1	1	1									5
의석 합계	11	2	8	3	5									29

이렇게 상위선거구에서 할당된 의석은 다시 정당별로 잔여의석 배정뭉에 따라 하위 선거구에 나누어 배정하는 절차를 진행한다. 그 결과, 더불어민주당은 북구나, 북구라, 북구다, 서구나, 서구다, 서구라, 동구가, 동구나, 남구가, 광산구다, 광산구마에 1석씩 11석이 배정되었고, 바른미래당은 동구나, 광산구가에 1석씩 2석이 배정되었으며, 민주평화당은 북구가, 북구나, 북구다, 북구라, 북구마, 남구나, 서구라, 동구가에 1석씩 8석이 배정되었고, 정의당은 서구가, 광산구다, 광산구라에 1석씩 3석이 배정되었으며, 민중당은 서구나, 남구다, 북구바, 광산구가, 광산구나에 1석씩 5석이 배정되었다.

이러한 헤어 방식을 사용한 중증비례대표제의 결과를 기존 방식인 단기비이양

식과 비교하면 <표 15>와 같다. 중층비례대표제를 적용했을 때, 의석이 감소한 정당은 더불어민주당과 민주평화당이였다. 더불어민주당은 기존 46석에서 41석으로 5석 감소하였고, 민주평화당은 기존 9석에서 8석으로 감소하는 결과가 나타났다. 반면에, 바른미래당은 기존 0석에서 2석으로 2석 증가하였고, 정의당은 기존 1석에서 3석으로 2석 증가하였으며, 민중당도 기존 3석에서 5석으로 2석 증가하는 결과가 나타났다. 전체적으로 큰 정당의 의석이 감소한 반면, 소수 정당들의 의석이 증가함으로써 비례성이 높아지는 결과를 확인하였다.

또한 상위선거구의 범위가 커질수록 정당 후보자로 출마하지 않은 무소속 후보자는 하위선거구에서 많은 득표로 당선되지 않는 이상, 상위선거구에서 의석을 할당받아 당선되기 어렵게 된다. 따라서 정당 경선에 불복하여 무소속으로 출마하는 경우나, 지역의 유지나 토호, 극단적 세력이 무소속으로 의회에 진출할 수 있는 가능성은 낮아진다.

<표 15> 광주광역시 선거제도별 당선자 수 비교

지역	선거구 수	지역구 의석수	선거제도	정당별 당선인수					
				더민주	자한	바미	민평	정의	민중
동구	2	6	단기비이양식	5			1		
			중층비례대표제	4		1	1		
서구	4	11	단기비이양식	8			2		1
			중층비례대표제	8			1	1	1
남구	3	9	단기비이양식	7			2		
			중층비례대표제	7			1		1
북구	6	18	단기비이양식	13			4		1
			중층비례대표제	12			5		1
광산구	5	15	단기비이양식	13				1	1
			중층비례대표제	10		1		2	2
합계	20	59	단기비이양식	46			9	1	3
			중층비례대표제	41		2	8	3	5

마지막으로, 중층비례대표제의 상위선거구 의석 배분에 동트 방식을 적용한 결과를 확인하였다. 중층비례대표제 2단계 상위선거구 배분을 동트 방식으로 진행할 경우에는 전체 29석 중 더불어민주당 12석, 바른미래당 2석, 민주평화당 8석, 정의당 2석, 민중당 5석을 할당받게 된다. 이는 헤어 방식을 적용하는 경우와 비교할 때, 더불어민주당이 11석에서 12석으로 1석 증가하는 반면, 정의당이 3석에서 2석으로 1석 감소하는 결과라고 할 수 있다. 이처럼, 상위선거구의 크기를 키운 경우에는 헤어 방식과 동트 방식 모두 기존의 단기비이양식 보다 비례성이 높아지는 것을 확인할 수 있었다. 다만, 동트 방식과 헤어 방식의 비교에서는 이전과 동일하게 동트 방식이 큰 정당에 보다 유리한 결과를 가져다주는 것으로 나타났다.

〈표 16〉 상위선거구 의석할당 방식에 따른 결과 비교

상위선거구 할당 방식	더불어민주당	바른미래당	민주평화당	정의당	민중당	합계
헤어 방식	11	2	8	3	5	29
동트 방식	12	2	8	2	5	29

V. 결론

본 연구는 현재 한국의 지방선거 중 기초의회 의원 지역구 선거에서 시행되고 있는 중선거구제와 단순다수제의 조합인 단기비이양식의 문제를 진단하고 문제 해결을 위한 대안을 검토하였다. 현행 단기비이양식은 지역갈등에 기반한 거대양당의 경쟁구도의 문제를 해결하고 다양한 정치세력의 의회 진출을 위해 기존의 소선거구제를 중대선거구제로 바꾼 결과다. 하지만 제도 개혁의 취지와는 달리, 2006년 제3회 지방선거부터 2022년 8회 지방선거까지 6회의 지방선거를 치르는 과정에서 선거구 크기의 변화가 소수정당의 의회 진출을 촉진하는 결과를

가지오지 못했다. 그 결과, 기존의 유권자의 선호와 의석수 사이의 불비례성이 지속되는 문제를 해결하지 못하고 있으며, 나아가 지방선거에 대한 중앙당이나 중앙정치의 과도한 영향력이 해소되지 않고 있고, 동일한 정당의 후보들 사이에 개인표를 추구하는 경향이 나타나고 있으며, 경선에 탈락한 후보자나 지역의 유지 및 토호 세력의 무소속 출마가 증가하고, 투표용지의 순서효과나 기호효과 등의 부작용이 나타나고 있다.

이러한 문제의 해결을 위해서 본 연구는 현행 단기비이양식 선거제도와 개방명부식 비례대표제, 2가지 형태의 개방명부식 중층비례대표제 등을 비교 분석하였다. 개방명부식 비례대표제는 비례성을 높일 수 있다는 장점에도 불구하고 선거구가 커지는 경우에 후보자들의 개인표 추구 경향이 강해지고 투표용지의 순서효과나 기호효과가 발생하는 현상을 해결하기 어려운 문제를 가지고 있다. 특히, 두 번째 시뮬레이션의 사례와 같이 광주광역시 전체를 하나의 선거구로 설정하는 경우에 개방명부식 비례대표제를 실시하게 되면 유권자가 많은 후보자들의 정보를 확인하고 투표에 참여하기 어렵게 된다. 반면에, 개방명부식 중층비례대표제는 선거구를 중층으로 구성하여 유권자는 후보자들의 정보를 파악하기 수월한 상대적으로 좁은 하위선거구에서 투표하고, 여러 개의 하위선거구를 묶어 구성하는 상위선거구에서 의석 배분을 진행함으로써 비례성을 높이고 소수정당의 의석 확보를 용이하게 할 수 있다.

이러한 개방명부식 중층비례대표제의 실효성을 확인하기 위해서 본 연구는 광주광역시 동구를 대상으로 시뮬레이션과 광주광역시 전체를 대상으로 하는 시뮬레이션 분석을 시도하였다. 먼저, 광주광역시 동구를 대상으로 하는 시뮬레이션에서는 광주동구 가선거구와 광주동구 나선거구를 하위선거구로 하고, 두 하위선거구를 묶어 상위선거구를 구성한 후 선거제도별 선거 결과를 비교하였다. 그 결과, 기존의 단기비이양식에서는 더불어민주당이 가 선거구에서 2석, 나 선거구에서 3석으로 총 6석 중에서 5석을 확보하여 압도적 의석 점유율을 보인 반면, 개방명부식 비례대표제나 헤어 방식을 사용한 중층비례대표제에서는 민주평화

당이나 바른미래당이 1석을 확보하는 결과를 보였다. 즉 개방명부식 비례대표제와 중층비례대표제에서 소수정당의 의회진출이 높게 나타난 것이다.

다음으로, 광주광역시 전체를 대상으로 하는 시뮬레이션에서는 현행 광주광역시 5개 지역의 20개 선거구를 하위선거구로 하고, 이들을 묶어 하나의 상위선거구를 구성한 후 선거제도별 선거 결과를 비교하였다. 그 결과 현행 단기비이양식에서는 전체 59개 의석 중 더불어민주당 46석, 민주평화당 9석, 정의당 1석, 민중당 3석으로 더불어민주당이 절대적 비율의 의석 점유율을 보인 반면, 중층비례대표제에서는 더불어민주당의 의석이 감소하고 소수정당의 의석이 증가하는 결과를 확인하였다. 중층비례대표제에서 2단계 헤어 방식을 사용하는 경우에는 더불어민주당이 41석으로 5석 감소하고 민주평화당이 8석으로 1석 감소한 반면, 바른미래당, 정의당, 민중당이 모두 2석씩 증가하는 결과를 보였다. 동트 방식을 사용한 경우에는 헤어 방식에서보다 더불어민주당이 1석 증가하고, 정의당이 1석 감소하였다. 이러한 결과는 기존의 단기비이양식보다 중층비례대표제 하에서 거대정당의 독점이 완화되고 소수정당의 의회진출 가능성이 높아진다는 점을 보여준다. 보다 많은 하위선거구를 묶어 상위선거구를 구성하는 경우에는 그 가능성이 더욱 커질 수 있음을 확인했다.

이처럼 본 연구는 현행 단기비이양식 선거제도의 문제해결을 위한 대안으로 선거구의 크기 조정을 제안하는 기존 연구들과는 달리, 의석 배분 방식의 변화를 통한 대안을 모색하였고, 그 결과 개방명부식 중층비례대표제에서 소수정당의 의회 진출 가능성이 높아짐을 확인할 수 있었다. 기존의 선거구를 하위선거구로 그대로 설정하기 때문에 유권자들이 낯설거나 이질적으로 느끼지 않으면서도 후보자에 대한 정보를 파악하기 쉽고, 의석배분은 상·하위선거구에서 정당득표율에 따라 진행되어 비례성을 높임으로써 현행 단기비이양식의 주요 문제들을 해결할 수 있을 것이다.

〈참고문헌〉

- 강신구. 2014. “지방선거: 지방정부의 구성을 위한 것인가? 중앙정치 대리전인가?” 『OUGHTOPIA』 29권 2호, 65-95.
- 강신구. 2019. “지방의회 선거제도의 민주성/비민주성 검토: 제7회 광역·기초의회 선거를 중심으로.” 『한국정치연구』 28권 1호, 65-95
- 고선규. 2006. “2006년 지방선거에서 중선거구제 도입과 정치적 효과.” 『한국정치연구』 15권 2호, 121-145.
- 김범수. 2014. “순환순번제와 순서효과, 기호효과, 일렬투표의 후광효과: 2014년 기초의회 의원선거 사례 분석.” 『선거연구』 7호, 203-227.
- 김범수·서재권. 2012. “투표용지의 순서효과와 기호효과: 제4회 동시지방선거 기초의원 선거 분석.” 『한국정치학회보』 46권 2호, 141-161.
- 김순은. 2010. “기초의회 중선거제의 효과분석.” 『한국지방자치학회보』 22권 3호, 27-55.
- 김영태. 2011. “지역정당구조와 중대선거구제.” 『미래정치연구』 창간호, 113-135.
- 김용복. 2012. “지방선거와 중선거구제의 정치적 효과: 경남지역을 중심으로. 『의정논총』 7권 2호, 235-261.
- 김정도. 2012. “기초의원선거의 선거구 크기의 효과.” 『21세기정치학회보』 22권 3호, 267-286.
- 김정도·안용훈. 2013. “지방의회선거를 통해 본 정치의 전국화.” 『대한정치학회보』 21권 1호, 21-44.
- 데이비드 파렐 저. 전용주 역. 2017. 『선거제도의 이해』 파주: 한울.
- 문우진. 2019. “선거제도의 구성요소와 소득불평등: 선거공식, 비례대표성, 명부유행의 기계적·행태적 효과.” 『한국정당학회보』 18권 1호, 65-101.
- 문우진. 2023. “현행 지방선거 제도의 문제와 개혁방안: 개방명부 중층비례대표제.” 『의정연구』 29권 1호, 133-169.
- 박상훈·이재훈. 2023. “중선거구제와 제3정당의 생존: 제4-8회 지방선거 사례를 중심으로.” 『선거연구』 18호, 5-32.

- 안철현. 2011. “지방선거에서의 정당공천제 찬반 논리와 대안 평가.” 『한국지방자치연구』 12권 4호, 53-76.
- 이상묵. 2007. “지방선거제도 변화의 정치적 효과 분석.” 『한국지방자치학회보』 19권 1호, 53-70.
- 이재훈·고선규. 2014. “2014년 기초의회의원선거의 기호효과 분석.” 『한국정당학회보』 13권 3호, 99-122.
- 정준표. 2007. “5·31 기초의원선거에서 나타난 선거제도의 효과.” 『한국정당학회보』 6권 2호, 29-63.
- 정준표. 2010. “현행 기초의원 선거의 선거구제: 문제점과 그 개선 방향.” 『대한정치학회보』 18권 1호, 347-370.
- 조원빈. 2022. “2022년 지방선거 결과 분석: 선거제도와 정치적 효과.” 『의정연구』 28권 2호, 44-73.
- 최선·김현. 2023. “지방의회 선거제도 개편방안: 의원 정수 결정 및 선거구 확정 제도를 중심으로.” 『대한정치학회보』 31권 4호, 199-225.
- 최종학·조원빈. 2019. “단기비이양식 중선거구제의 선거구 크기와 정당별 의석점 유율: 제6, 7회 전국동시지방선거 기초의회 선거.” 『담론201』 22권 3호, 181-221.
- 최준영. 2012. “한국 공천제도에 대한 연구동향과 향후 연구과제.” 『한국정치학회보』 11권 1호, 59-85.
- 황아란. 2007. “기초 지방의원 선거의 중선거구제 개편과 정치적 효과: 실패한 제도 개혁.” 『지방정부연구』 11권 1호, 209-225.
- 황아란. 2010. “기초 지방의원선거와 기호 효과.” 『한국정치학회보』 44권 1호, 107-123.
- 황아란. 2013. “2000년대 지방선거의 변화와 지속성: 현직효과와 중앙정치 영향.” 『한국정치학회보』 47권 5호, 277-295.
- Abramson, Paul, John H. Aldrich, André Blais, Matthew Diamond, Abraham Diskin, Indridi H. Indridason, Daniel J. Lee, and Renan Levine. 2010. “Comparing

- Strategic Voting Under FPTP and PR.” *Comparative Political Studies* 43(1): 61-90.
- Clark, W. Roberts and Matt Golder. 2006. “Rehabilitating Duverger’s Theory Testing the Mechanical and Strategic Modifying Effects of Electoral Laws.” *Comparative Political Studies* 39(6): 679-708.
- Cox, Gary. 1997. *Making Votes Count: Strategic Coordination in the World’s Electoral Systems*. New York: Cambridge University Press.
- Duverger, Maurice. 1954. *Political Parties: Their Organization and Activity in the Modern State*. London: Methuen ; New York: Wiley.
- Lijphart, Arendt. 1994. *Electoral Systems and Party Systems: A Study of Twenty-Seven Democracies, 1945-1990*. Oxford: Oxford University Press.
- Ordeshook, Peter C., and Olga V. Shvetsova. 1994. “Ethnic heterogeneity, district magnitude, and the number of parties.” *American Journal of Political Science*. 38(1): 100-123.
- Rae, Douglas. 1967. *The Political Consequences of Electoral Laws*. New Haven, Conn.: Yale University Press.
- Raymond, Christopher D. 2017. “The Effects of District Magnitude and Social Diversity on Party System Fragmentation in Majoritarian Systems.” *Asian Journal of Comparative Politics* 2(4): 311-326.
- Singer, Matthew M., and Laura B. Stephenson. 2009. “The Political Context and Duverger’s Theory: Evidence at the District Level.” *Electoral Studies* 28(3): 480-491.
- Stoll, Heather. 2008. “Social Cleavages and the Number of Parties: How the Measures You Choose Affect the Answers You Get.” *Comparative Political Studies* 41(11): 1439-1465.
- Taagepera, Rein and Matthew S. Shugart. 1989. *Seats and Votes: The Effects and Determinants of Electoral Systems*. New Haven, CT: Yale University Press.

코리아리서치. 2023. “2023년 정치·사회 여론조사(1차) 통계표.” https://image.imnews.imbc.com/pdf/politics/2023/01/poll230121_2.pdf(검색일: 2024. 7. 3).

하승수. 2023. “민심을 반영하는 최적의 선거제도는?” <https://vop.co.kr/A00001629115.html>(검색일: 2024. 7. 3).

투고일: 2024.10.18. 심사일: 2024.12.03. 게재확정일: 2024.12.04.
--

A Study on Reform Measures for Local Council Electoral System: Simulation of Two-tier Proportional Representation System

Choi, Sun | Chosun University

This study aims to diagnose the issues of the current Single Non-Transferable Vote(SNTV) election system and explore institutional improvements, based on the awareness that the existing two-member district system in South Korea's local council elections has not effectively achieved its intended goals. The medium-sized constituency system, introduced in local council elections since the 2006 local elections, was intended to alleviate the monopoly structure of the two major parties based on regional conflicts and regionalism and to increase the parliamentary entry of minority parties. However, it has not yet achieved its purpose, and instead, has led to side effects such as excessive influence of central parties or central politics, candidates focusing on personal votes, independent candidacies by primary election losers, as well as order effects and number effects on the ballot paper. Therefore, this study proposes a two-tier proportional representation system with an open-list format, which modifies the current seat allocation method as an alternative. This study attempted a simulation analysis by applying this system to actual local election cases. The results showed that implementing a two-tier proportional representation system with an open-list format could increase the representation of minority parties in the council.

Key Words | Single Non-transferable Vote, Two-tier Proportional Representation System, District Magnitude, Seat Allocation, Local Council Election