

선거구제의 정치적 효과에 관한 연구: 6·2 지방선거에서 기초의회와 광역의회의 선거구제 비교*

조성대 | 한신대학교

| 논문요약 |

이 글은 제5회 지방선거에서 광역의회의 단순다수 소선거구제 중심의 선거제도와 기초의회의 단기비이양식 중선거구제 중심의 선거제도의 정치적 효과를 고찰한다. 첫째, 정당들의 득표율과 의석률 사이의 비례성을 증진시키고 있는가; 둘째, 소수파의 원내진입을 통해 대표성을 증진시키고 있는가; 셋째, 사표감소를 통해 대표성을 증진시키는가라는 문제 제기를 통해 두 선거제도의 정치적 효과를 진단한다.

집합자료를 활용한 분석결과를 요약하면 다음과 같다. 첫째, 광역의회 지역구 선거결과와는 '제조된 과반'을 심화시켜 국민들의 의사를 심각하게 왜곡하고 있었다. 이에 반해 기초의회의 중선거구제는 '제조된 과반'효과를 감소시켜 비례성을 일정하게 증진시키고 있으나 만족할 만한 것은 아니었다. 둘째, 기초의회의 중선거구제는 여전히 군소정당이나 여성의 원내진입에 장애가 되고 있음을 재차 확인했다. 셋째, 기초의회 중선거구제는 유권자의 사표를 감소시켜 대표성을 증진시킨다는 과제에서도 부정적인 평가를 받았다. 이러한 분석결과를 토대로 이 글은 독일식 정당명부비례대표제의 도입을 권고한다.

주제어 | 제5회 지방선거, 단순다수 소선거구제, 중선거구제, 비례성, 대표성

* 이 논문은 2010년 한국정치학회의 국회용역보고서 “6·2 지방선거제도의 정치적 효과: 광역의회와 기초의회의 선거구제를 중심으로”를 일부 수정·보완한 것입니다.

I. 머리말

선거의 중요성은 비단 국민주권이라는 민주주의의 원칙을 관철시키는 수단이라는 규범적 차원의 평가를 넘어서 구체적인 제도에 따라 전혀 다른 정치적 결과를 생산해낼 수 있다는 차원에서 학문적인 주목을 받아왔다(Riker 1982; Shepsle and Bonchek 1997). 일반적으로 선거제도는 크게 의석배분방식(electoral formula), 선거구 규모(district magnitude), 그리고 투표의 구조(ballot structure) 등으로 구성되어 있고, 그 외 선거권, 선거운동, 개표절차 등에 대한 규칙이 선거법이라는 형식으로 제시된다. 아울러 한국의 경우 선거법에 포함되어 있지 않지만, 정당의 공직후보 선출에 관한 규정(공천) 또한 넓은 의미의 선거제도에 포함될 수 있다. 이 중 의석배분방식은 후보자의 득표가 어떻게 의석으로 전환되는가를, 선거구 규모는 한 선거구에서 몇 명의 대표를 선출하는가를, 그리고 투표용지의 구조는 각 유권자가 몇 표를 행사하는가, 선호순위를 밝히는가, 그리고 투표용지를 어떻게 디자인하는가를 정의한다.

한국의 지방선거제도는 광역의회와 기초의회가 일정하게 다른 선거제도를 채택하고 있어 그것이 가져오는 정치적 결과의 차이에 대해 살펴보는 일은 흥미로운 일이다. 광역의회와 기초의회 선거제도는 각각 10%의 정당명부 비례대표제를 실시하고 있다는 점에서 동일하다. 그러나 두 의회의 선거제도는 선거구의 규모에서 차이를 지니는데, 광역의회의 경우 단순다수 소선거구제(single-member district with plurality)로 90%의 의석을 선출하는데 반해, 기초의회의 경우 2005년 8월 공직선거법 개정을 통해 각 선거구에서 2~4인을 선출하는 중선거구제와 단기비이양식(single non-transferable vote)이 결합되어 있다는 점에서 차이가 있다. 기초의회 선거제도에서 단기비이양식 중선거구제도도 도입된 취지는 무엇보다 한 선거구에서 여러 명의 의원이 선출되기 때문에 적은 득표를 얻는 소수파를 비롯해 다양한 정당들이 의회를 구성할 수 있기에 지역주의를 해소할 수 있다는 정치적 고려가 가장 컸었다(제254회 국회 제5차 & 제6차 정치개혁특별위원회 회의록).

이 글은 기존 연구의 연장선상에서 제5회 지방선거제도의 정치적 효과에 대

해 제도공학적(institutional engineering) 차원의 접근, 즉, 선거결과 분석을 통해 제도가 의도된 효과를 가져왔는가를 분석하고자 한다. 크게 두 가지 차원에서 문제에 접근한다. 하나는 일반 민주주의의 관점에서 기초의회 단기비이양식 중선거제도가 기존의 소선거구제보다 대표성을 증진시켰는가를 대표 정당들의 득표율과 의석을 간의 비례성을 기준으로 살펴볼 것이다. 두 번째 문제는 보다 현실적인 접근으로 단기비이양식 중선거제도의 도입취지에 대한 분석으로 과연 정당의 지역독점 정도가 완화되었는가와 소수파 정당이나 여성들의 정치적 진입을 용이하게 만들었는가를 살펴볼 것이다. 비록 문제제기는 기존의 연구(황아란 2007; 김용복 2009) 등과 거의 동일하지만 지난 2006년 지방선거에 이어 2010년의 지방선거에서도 기존의 연구결과와 같은 효과가 발견되는지를 살펴보는 일에 의의를 두고자 한다.

글의 순서는 다음과 같다. 우선 II절은 단기비이양식 중선거구제 도입을 둘러싼 이론적 쟁점과 기존연구를 정리한다. III절은 제5회 지방선거에서 기초의회 선거구 획정과정과 결과를 제4회 지방선거 기초의회 선거구 획정결과와 비교함으로써 과연 제도를 통한 정치개선이라는 기대가 만족되었는지 살펴본다. IV절은 기초의회 단기비이양식 중선거구제 도입의 정치적 효과로 i)광역의회의 소선거구제와 비교해 비례성을 증가시켰는가, ii)정당명부 비례대표제와 비교해 비례성은 어떻게 평가될 수 있는가, iii)군소정당 및 소수파의 진입을 촉진시켰는가, iv)사표발생률을 줄여 대표성을 증가시켰는가를 중심으로 경험분석을 제시한다. 마지막으로 V절은 경험분석 결과를 간략히 요약하며 제도개선의 함의를 제시한다.

II. 단기비이양식(single non-transferable vote) 중선거구제를 둘러싼 이론적 쟁점

개정된 지방선거제도는 크게 정당공천제와 중선거구제 도입 부문에서 학문적·실천적 논쟁을 불러일으켰음은 물론이다.¹⁾ 일반적으로 선거제도는 의석 배분방식(electoral formula), 선거구 규모(district magnitude), 투표용지의 구조(ballot structure), 그리고 그밖의 선거구획정, 개표절차, 선거권, 선거운동, 정당의 후보선출 등 종류가 다양하다. 이 가운데 의석배분방식과 선거구 규모는 득표와 의석 간의 관계에 가장 중요한 영향을 행사한다는 점에서 선거제도의 핵심을 이룬다(Rae 1967; Taagepera and Shugart 1989). 일반적으로 의석배분방식은 가장 많이 득표한 후보를 당선시키는 단순다수제와 정당의 득표율을 의석으로 전환시키는 비례제로 구분된다. 선거구제는 1인을 선출하는 소선거제, 2인~5인을 선출하는 중선거구제, 그리고 6인에서 많게는 의원정수 모두를 하나의 지역구에서 선출하는 대선거구제로 구분된다. 주지하다시피 단순다수제가 소선거구제와 결합될 경우, 예를 들면 한국의 국회의원선거와 광역의회 선거제도처럼, 다수당의 의석률이 득표율보다 상회하는 “제조된 과반(manufactured majority)”이 발생하기 쉽다(Duverger 1954).

반면, 의석배분방식을 비례제로 전환하거나 혹은 선거구 규모를 대선거구로 확장할 경우 제조된 과반 효과는 줄어들고 득표율과 의석률 사이의 비례성이 증가한다(Lijphart 1994; Cox 1997). 한편, 한국의 기초의회 선거제도처럼 단순다수제와 2~4명을 선출하는 중선거구제를 결합시킬 경우, 정당명부가 아닌 후보에게 직접 투표하고 다수표를 획득한 순서대로 당선자를 정한다는 측면에서 다수제와 가까운 반면, 다수제와 달리 소수파의 정치적 진출을 촉진시킨다는 측면에서 비례제적 특징도 일정하게 지녀, 결국 그 정치적 효과는 다수제와 비

1) 기초의회 선거까지 정당공천제를 확대한 것은 정치권보다 시민사회와 학계에서 뜨거운 논쟁을 불러일으켰다. 정당공천제를 둘러싼 논쟁과 지방선거와 의회활동을 중심으로 정당공천제의 유의미성을 분석한 연구는 이미 제시한 바 있으므로 이 글에서는 위에서 선거제도에 연구를 국한하기로 한다. 정당공천제에 관해서는 조성대의 연구(2003; 2006)를 참조.

례제 중간정도를 지닌다.

사실 2006년 단기비이양식 중선거제도를 기초의회 선거제도에 도입하면서 비례성 증가를 포함해서 현재 한국정치의 몇 가지 문제점을 해소하는 데 긍정적인 효과를 발휘할 것이라는 기대가 있었다(김용철 2006; 황아란 2007; 김용복 2009). 첫째, 지방의회 구성에 있어 지역주의정당의 의석독점을 완화시켜줄 것이라는 점이다. 한 지역구에서 여러 명의 대표를 선출할 경우 기존 지역주의 정당 외에도 다양한 정당 출신 후보들이 원내에 진입할 가능성이 높아지기에 지역주의정당의 의석독점이 완화되며 결과적으로 지역주의가 완화될 것이라는 기대가 있었다. 둘째, 군소정당 등 소수파의 원내 진입이 가능해져 지방정치에 다양한 시민사회의 목소리가 반영되는 책임성(accountability)이 증가할 것이라는 점이다. 한 선거구에서 여러 명의 의원이 선출된다는 점은 적은 득표를 얻은 소수파의 당선 가능성을 소선거구제보다 상대적으로 높여준다. 따라서 다양한 군소정당들이 어우러진 기초의회가 집행부와 견제와 균형을 이룰 수 있을 것이란 기대가 있었다. 아울러 여성과 같은 소수자의 정치적 진출 증가도 기대되었다. 마지막으로 비례성 증가는 사표발생을 감소시켜 유권자들의 정치적 효능감을 증가시키고 정치참여를 향상시킬 수 있을 것이라는 기대도 있었다.

부정적 효과에 대한 염려 또한 없었던 것은 아니다(고선규 2006; 황아란 2005; 김용복 2009). 첫째, 기존 소선거구를 통합해 중선거구로 재편해 선거구가 지역적으로 넓어져 선거비용이 증가하며 금권선거의 가능성이 증가할 것이라 지적이 있었다. 둘째, 중선거구가 광역의원 선거구와 비슷해 기초의원과 광역의원의 역할과 활동범위가 겹칠 수 있다는 지적이 있었다. 셋째, 선거구의 물리적인 통합으로 읍면 단위 농촌의 지역정체성을 저해시킬 우려 또한 제기되었다. 넷째, 과거 일본의 중선거구제 운영 경험으로부터 나온 지적으로 동일정당의 후보자가 복수로 입후보함으로써 정당 내 파벌형성을 촉진시키며 정책 경쟁보다는 지역이익 경쟁에 빠질 우려가 높다는 지적도 있었다.

그러나 아직 단기비이양식 중선거구제 운영의 경험이 단 두 차례에 지나지 않은 탓에 아직 부정적 효과에 대한 경험적 연구는 전무하다. 반면, 비록 소수에 지나지 않지만 긍정적으로 기대되었던 효과가 제대로 실현되었는지에 대한

경험적 연구가 몇 편 제시되었다. 대표적인 연구들을 살펴보면 다음과 같다.

고선규(2006)의 연구는 제4회 지방선거 기초의회 2인 선거구와 3인 선거구의 정당별 의석독점 분포를 조사해 2인 선거구일수록 1개 정당이 선거구 의석을 모두 차지하는 의석독점선거구가 많으며, 3인 선거구의 경우 1개 정당이 2석을 차지하고 나머지 정당이 1석을 차지하는 선거구가 많았음을 밝혔다. 황아란(2007)의 연구는 제4회 지방선거를 사례로 중선거구제의 도입이 1)소수파 진입이 용이했는가, 2)지역주의 및 정당독점은 완화되었는가, 3)사표 발생의 감소 및 대표성 증진이 이루어졌는가는 세 가지 가설에 대한 경험적 진단을 시도했다.

경험적 발견을 요약하면, 첫째, 무소속을 제외하고는 중선거구제의 도입이 여성 및 군소정당 등의 진입에 여전히 큰 장애로 작용하고 있다는 것; 둘째, 광역의회와 비교해 볼 때, 중선거구제의 도입이 독점적인 정당분포를 줄이는 데 일정 부분 기여했다고 말할 수 있으나 기초의회 구성에 있어 1당 지배적인 의석점유 현상이 만연되는 것을 막지는 못했으며, 결국 중선거구의 크기가 지역주의 영향에서 벗어나 다양한 정당의 후보가 당선되기에는 충분하지 않았다는 것; 셋째, 중선거구제 하에서도 사표 발생은 여전히 소선거구제와 동일한 수준이고 당선자 간에 득표율 차이가 크게 벌어져 오히려 소수대표의 문제가 우려되는 단점을 드러내었다는 것 등이다.

김용복(2009)의 연구 또한 황아란(2007)의 연구와 같은 문제의식에서 출발해 비슷한 결론을 내리고 있으나 전면적인 비례대표의 도입, 비례대표 비율의 확대, 중선거구제 확대라는 선거제도 개선방향 각각을 진단하고 있다. 그는 광역의회든 기초의회든 비례대표제가 전면적으로 도입될 경우 제1당의 의석독점율이 현저하게 완화되며 정당 간 경쟁을 활성화시키고 지역주의적 독점을 완화시키는 효과가 있을 것으로 내다보고 있다. 아울러 비례대표제로의 변경이 현실적으로 어렵다면 광역의회도 중선거구제로 전환시킬 것을 검토할 필요가 있다고 주장하나 60%나 되는 2인 선거구를 3인 내지 4인 선거구로 개편할 것을 단서로 달고 있다.

이 글의 문제의식에서는 조금 비켜나 있지만, 중선거구제 아래 정당의 공천 전략에 대한 경험적 분석을 시도한 연구도 있다. 소선거구제 아래 정당은 1명

의 후보자를 공천하는 것이 일반적이다. 그러나 중선거구제 아래 정당은 몇 명의 후보를 공천하고 후보자 간의 득표율을 어떻게 분산시켜 되도록 많은 당선자를 낼 것인가에 대한 전략적인 판단을 해야 한다(정준표·정영재 2005; Liphart et al. 1986).

황아란(2010)의 또 다른 연구는 제4회 기초의회선거 결과분석을 통해 한나라당의 경우 표의 편중관리에서 정당 실책이 상대적으로 높게 발생했으며 그 밖의 정당들의 경우 선거경쟁이 치열한 환경 아래 과다공천을 통한 기대의석의 획득에 실패한 정당 실책이 상대적으로 많이 발생했음을 입증했다. 아울러 선거구의 규모가 클수록 실책율이 증가함도 발견했다.

단기비양식 중선거구제의 도입이 비례성 증대와 의석독점완화 및 소수와 진입이라는 기대효과를 제대로 구현하기 위해선 선거구의 규모를 일정하게 높일 필요가 있다는 점은 이미 기존 연구에서 지적된 바 있다. 단기비양식 중선거구제가 높은 비례성을 확보하기 위해서는 상대적으로 선거구의 규모가 커야 한다는 지적이나(Rae 1971), 과거 일본의 중선거구제의 운영에서 대정당의 과대대표(over-representation)가 발생한 이유가 3~5인 선거구 때문이라는 연구(Lijphart, Pintor and Sone 1986)는 결국 중선거구제 아래 득표율과 의석률 간의 일치성을 높이기 위해서는 선거구의 크기를 상대적으로 늘릴 필요가 있음을 시사하고 있다(Cox 1997). 아울러 제4회 기초의회 선거가 소수파의 대표성을 높이는 데 매우 미미한 효과를 지닌 이유가 선거구 크기가 작았기 때문이라는 지적은 대표적인 경험적 반증으로 제시되었다(정준표 2007; 황아란 2007). 그럼에도 불구하고 중선거구제 도입과 관련된 2005년 국회 정개특위의 논의는 후술하겠지만, 중선거구제가 소선거구제보다는 상대적으로 높은 비례성을 지니고 있음에는 주목했음에도 불구하고 선거구 크기에 대해서는 다수당의 전략적인 이해관계로 인해 의도된 개혁에 실패했음을 보여주었다. 다음 절에서 이를 자세히 살펴보자.

Ⅲ. 기초의회 중선거구제 도입과정과 결과

한국의 지방선거제도는 1991년 부활 이후 단순다수 소선거구제(single member district with plurality)와 동시선거제도의 두 축을 중심으로 전개되어 왔다. 광역자치단체장 및 기초자치단체장의 경우 현재까지 단순다수 소선거구가 유지되고 있으며, 2002년 제3회 지방선거부터 광역의회에 전체의석의 10%에 해당하는 병립식 정당명부 비례대표제가 도입되었다. 2006년 제4회 지방선거를 맞이하여 2005년 8월 개정된 정치관계법은 1)기초의원선거까지 정당공천제 확대; 2)예비후보자제도 도입; 3)지방의원 유급화; 4)여성할당제 규정에 입각 비례대표 후보명부의 50%를 여성에게 할당; 5)선거연령 19세로 하향조정; 6)기초단체장의 3선연임 제한 유지; 그리고 7)기초의회 선거구제를 2~4인의 중선거구제로 변경을 골자로 하였다.

특히, 기초의회선거를 기존의 단순다수 소선거구제에서 단기비양식 중선거구제(90%)와 병립식 정당명부 비례대표제(10%)로 전환시킴으로써 광역의회의 단순다수 소선거구제(90%) + 병립식 비례대표제(10%)와 흥미로운 대조를 이루었다. 중선거구제 도입은 2005년 6월 1일 출범한 제254회 국회(임시회) 제5차 정치개혁특별위원회(정개특위)에서 본격적으로 논의되었다. 정개특위는 선거법소위원회와 지방선거관련법소위원회로 구성되었는데, 지방선거 선거구제 개편은 지방선거관련법소위원회에서 다루어졌다. 6월 8일 개최된 제1차 회의에서 한나라당과 민주노동당 및 중앙선거관리위원회는 기존의 소선거구를 유지하는 입장을 견지했었고, 국회의장의 자문기구로 외부전문가 13인으로 구성된 정치개혁협의회(2005년 1월 17일 발족)도 특별한 의견을 제시하지 않아 현행유지의 입장으로 해석되었다(정개특위의록 제1호, 2006 참조).

열린우리당은 중선거구제로의 전환을 주장했는데, 백원우 의원의 발언은 당시 중선거구제로의 전환에 대한 집권당의 구상을 살펴볼 수 있게 해준다. 회의에서 백 의원은 중선거구제 도입의 필요성을 “지방의원의 자질이 부족하고 역량이 부족하지 않은가, 그래서 지방의회의 효율성도 높이고 의원들의 역량도 높여줘야 되지 않는가”로 전제한 뒤, 구체적인 방법으로 “유급화”와 “중·

대선거구제”를 들었다. 아울러 중·대선거구제는 ‘비례대표제를 확대하는 효과’와 ‘기초의원 일부와 광역의원 일부를 통합에 따른 광역의회의 효율성 증가’를 들었다(정개특위회의록 제1호, 5-6쪽 참조). 그러나 비공개로 진행된 회의의 결과로 6월 24일 제6차 정치개혁특별위원회에 제시된 안은 2~4인의 중선거구제였으며, 심의·의결된 후 8월 공직선거법이 개정으로 이어졌다.

그러나 실제 중선거구제의 적용은 당초 기대했던 결과대로 나타나지 않은 듯하다. 중선거구제의 도입이 ‘비례대표제의 확대효과’를 가져오기 위해선 2인 선거구보다는 4인 선거구가 많아야 한다. 중선거구제에서 선거구의 규모가 커질수록 비례성이 증가하기 때문이다(Cox 1997). 아울러 선거구의 규모가 커질수록 여성 및 군소정당 등 소수파의 원내진입이 용이해 대표성을 증가시킬 수 있다. 그러나 제4회와 제5회의 기초의회 선거구 획정결과는 이러한 기대와 정반대의 결과를 보여준다. <표 1>은 2006년 제4회 지방선거 기초의회 선거구 획정 결과이다. 우선 각 시·도 선거구획정위원회가 제시한 권고안은 4인 선거구가 161개로 전체의 18%를 차지했고, 3인 선거구는 379개로 42%, 그리고 2인 선거구는 366개로 40%에 지나지 않았다. 그러나 실제 조례안은 4인 선거구가 39개로 4%에 지나지 않았고, 3인 선거구는 379개로 변함이 없었지만, 2인 선거구의 경우 610개로 1.7배 증가했으며 전체 선거구의 59%에 달했다.

무엇보다 이러한 변화가 가능한 이유는 현재의 공직선거법 제26조에 선거구 획정 및 자치구·시·군의회의원 정수는 당해 시·도의 총 정수 범위 내에서 당해 시·도의 자치구·시·군의원 선거구획정위원회가 정하도록 되어 있지만, 4인 이상 선출하는 경우에는 선거구를 2개 이상의 지역구로 분할 할 수 있도록 규정하고 있기 때문이다. 서울, 대구, 인천, 대전, 경기의 경우 제출된 4인 선거구가 모두 2인 선거구로 분할되었으며, 광주를 제외한 모든 지역에서도 정도의 차이는 있으나 4인 선거구가 대폭 축소되었다.

4인 선거구의 축소양상은 제5회 지방선거 기초의회 선거구 획정에서 보다 심화되어 나타났다. <표 2>의 참여연대가 수집한 자료에 의하면, 선거구획정위의 제출안은 4인 선거구가 부산, 대전, 울산, 경기 지역을 제외하고 총 63개였지만, 실제 시·도의회 확정안은 24개에 지나지 않았다. 이는 2006년과 비교해서도 15개가 줄어든 양상이다. 반면, 2인 선거구는 총 629개로 2006년에 비

〈표 1〉 제4회 지방선거 기초의회 선거구 확정결과

구분	4인 선거구		3인 선거구		2인 선거구	
	획정위 제출안	시·도 의회 확정안	획정위 제출안	시·도 의회 확정안	획정위 제출안	시·도 의회 확정안
계	161(18%)	39(4%)	379(42%)	379(37%)	366(40%)	610(59%)
서울	4	0	44	42	109	120
부산	6	1	22	18	34	50
대구	11	0	16	16	5	27
인천	9	0	15	13	8	29
광주	6	6	9	9	4	4
대전	5	0	11	11	1	11
울산	0	0	11	11	5	5
경기	9	0	68	68	62	80
강원	11	5	28	34	9	12
충북	10	2	20	20	7	23
충남	12	7	20	18	22	35
전북	23	4	21	21	9	47
전남	25	7	29	31	12	45
경북	18	4	37	37	32	60
경남	12	3	28	30	47	62

출처: 참여연대 의정감시센터 & 중앙선거관리위원회

해 19개가 증가했을 뿐 아니라 전체 선거구에서 자치하는 비중도 61%로 압도적이었다. 4인 선거구가 선거구획정위 안대로 유지된 경우는 전남 9개, 충북 2개, 충남 5개 지역구뿐이었으며, 이마저도 2006년 선거구획정위 제출안이었던 25개, 10개, 12개보다 상당히 축소된 것이었다. 흥미로운 점은 서울특별시를 비롯한 7개 광역시의 경우 4인 선거구가 전무한데 비해 농촌지역이 4인 선거구가 미약하나마 일정하게 구성되었다는 점이다.

4인 선거구의 2인 선거구 분할은 시민단체와 군소정당들의 비난을 불러일으켰다. 예를 들어, 인천시의 경우 2010년 1월 25일 시 선거구획정위원회가 종전

〈표 2〉 제5회 지방선거 기초의회 선거구 획정결과

구분	4인 선거구		3인 선거구		2인 선거구	
	획정위 제출안	시·도 의회 확정안	획정위 제출안	시·도 의회 확정안	획정위 제출안	시·도 의회 확정안
계		24(2%)		386(37%)		629(61%)
서울	3	0	46	46	108	114
부산	-	0	18	18	52	52
대구	12	0	14	14	6	30
인천	8	0	19	17	4	23
광주	6	0	9	9	4	16
대전	-	0	13	13	8	8
울산	-	0	5	5	14	14
경기	-	0	61	61	90	90
강원	5	3	36	38	9	10
충북	2	2	18	18	26	26
충남	5	5	20	20	36	36
전북	5	0	27	29	36	43
전남	9	9	29	29	44	44
경북	2	1	41	41	58	60
경남	6	4	28	28	59	63

출처: 참여연대 의정감시센터 & 행정안전부(2010)

32곳의 선거구(3인 선거구 13곳, 2인 선거구 29곳)를 31곳으로 축소해 4인 선거구 8곳과 3인 선거구 19곳, 2인 선거구 4곳으로 조정해 시의회에 제출했다. 그러나 시의회는 4인 선거구를 모두 2~3인 선거구로 분할해 31곳의 선거구를 40곳으로 늘려 조례안을 2월 17일 수정 가결해 인천지역 28개 시민사회단체와 정당이 참여하고 있는 ‘2010 인천지방선거연대’의 비난을 받았다(경향신문 2010/2/17). 전북도의회는 경우도 2월 17일 선거구획정위가 제출한 5개의 4인 선거구를 모두 2인 선거구로 전환시킨 수정조례안을 통과시켰으며, 이에 민주노동당과 진보신당은 각각 성명을 내어 “민주당의 일당독식의 폭거”이며 “호

남지역주의에 노골적으로 편승하겠다는 패권적 결정”이라고 비난했다(뉴시스 2010/2/17). 대구의 경우도 선거구획정위의 원안이었던 12개 4인 선거구가 모두 2인 선거구로 분할되었다. 시의회는 수정안에 반대하는 야당과 시민사회 단체 관계자들이 천막농성을 벌이면서 본회의장으로 진입하려 하자 본회의를 오전 10시에서 오전 9시 40분으로 앞당겨 개최하는 해프닝을 연출하기도 했다(연합뉴스 2010/2/10). 이러한 선거구획정을 둘러싼 정치적 잡음은 그 밖의 지역에서도 마찬가지였다. 심지어 한 지역에서는 ‘선거구획정위 무용론’까지 제기되기까지 했다(노컷뉴스 2010/2/3).

이처럼 시·도의회의 선거구획정의 정치과정은 중선거구제 도입으로 지방 의회에 다양한 정당 구성원들의 참여를 촉진해 지역주의를 극복하고 대표성을 증진시키겠다는 원래 취지와는 달리 기존 지방의원들의 기득권과 지역주의정당들의 의석 독점에 대한 전략적 접근이 관철된 결과로 보인다(고선규 2006). 2인 선거구의 경우 서울이나 수도권 등 지역주의가 약한 곳에서는 소수정당보다는 대정당이 경합을 벌여 한 석씩 나누어 가질 가능성이 높다. 2인 선거구는 두 개의 정당이 있는 소선거구제와 동일한 성격을 지닌다. 특히 서울, 인천 및 경기 수도권 지역에서 4인 선거구가 모두 2인 선거구로 분할된 것은 이 지역의 정당경쟁이 한나라당과 민주당의 양당구조를 띠고 있다는 것과 전혀 무관하지 않다. 즉 이 지역에서 대정당에게 상대적으로 유리한 2인 선거구가 선호되었다는 것이다(황아란 2007). 농촌지역에서 4인 선거구가 그나마 유지된 점도 지역주의를 이용하여 의석독점을 높일 수 있을 것이라는 대정당의 전략적 계산과 무관하지 않다. 즉, 경남이나 전남에서 상대적으로 많은 4인 선거구를 둔 것은 각각 한나라당이나 민주당이 절대다수의석을 확보할 수 있다는 판단에서 4인 선거구에 대한 사회적 요구를 일정하게 반영한 것이라 볼 수 있다.

IV. 지방선거 선거구제의 정치적 효과

1. 광역의회 소선거제와 기초의회 중선거구제 선거결과 비교

지방선거의 선거구제와 관련하여 첫 번째 탐구 질문은 각 정당이 지지율에 걸맞은 의석을 획득했는지 여부이다. 소선거구제가 ‘제조된 과반’을 인위적으로 만들어 내는 효과가 있음은 이미 앞에서 설명한 바 있다. 2006년 광역의회 선거에서 한나라당이 48.7%의 득표에 79.2%의 의석을 차지했음은 대표적인 예로 지적된다. 김용복(2009, 42)에 의하면, 기본적으로 소선거구제를 채택한 광역의회선거에서 제1당의 제조된 과반 효과는 제1회 지방선거 이후 점차 증가되어 왔다. 문제는 과연 기초의회 선거에서 중선거구제의 도입이 소선거구제에 비해 비례성을 증가시켰는가 하는 것이다.

우선 <표 3>은 2010년 제6회 광역의회 선거에서 일정한 의석수를 차지한 각 정당의 득표율(V)과 의석률(S)을 나타낸 것이다. 전체적으로 볼 때, 소선거구제의 혜택을 가장 많이 본 정당은 민주당이었다. 민주당의 지역구 총 득표는 35.1%에 불과했지만, 전국 광역의회 의석의 48.2%를 차지했다. 다음으로 한나라당은 총 득표 39.7%에 37.1%의 의석을 차지해 득표에 비해 의석수가 근소하게 적었다. 아울러 자유선진당이나 민주노동당의 득표 대 의석비는 근소하게 많거나 작아 소선거구제의 효과로부터 벗어나 있는데, 이는 두 당의 후보들이 지역적으로 집중하여 경쟁했기 때문으로 보인다. 제1당이 누리는 보너스(의석률-득표율)를 기준으로 지역별로 자세히 살펴보면 다음의 <표 3>과 같다.

제1당의 보너스가 가장 작게 발생한 지역은 강원(9.9%), 제주(11.2%), 충남(15.0%), 울산(15.6%) 순으로 나타났다. 강원지역에서 제1당 보너스가 가장 작은 이유는 민주당의 전략적 집중 때문인 것으로 보인다. 한나라당의 경우 총 35개 지역구에 후보를 내어 42.7%의 득표율을 보였다. 이에 반해 민주당은 총 21개 지역에 후보를 내었으며 원주나 춘천시 등 대도시 지역구에서 승리함으로써 총 득표(26.2%)보다 많은 의석수(31.6%)를 차지할 수 있었다. 다음으로 제주의 경우 선관위가 제시한 총 28개 지역구 기록 중 12개 지역에서 한나라당

과 민주당 후보 간의 양당 경쟁구도가 그리고 나머지 지역구에선 민주노동당이나 무소속 후보가 뛰어난 가운데 다자구도로 진행되었다. 이 중 1개 지역구에선 민주당 후보가 출마하지 않았기에 민노당과 한나라당 후보 간의 경쟁구도로 진행되었다. 무소속 후보들은 총 10개 지역구에 출마했는데, 3개 지역구에서 승리를 거두었다. 즉, 제주에서 제1당인 민주당의 보너스비율이 '제조된 과반'을 보였지만 상대적으로 비율이 낮은 것은 민노당과 무소속의 선전에 기인한 것으로 보인다. 충남지역에서 제1당(자유선진당)의 보너스비율이 상대적으로 작은 것은 대체로 모든 지역에서 한나라당, 민주당, 그리고 자유선진당 간의 3자 구도 내지 2자 구도로 선거가 치러졌기 때문이다. 그럼에도 불구하고 제1당의 의석률은 '제조된 과반' 효과를 보이고 있다. 아울러 울산 지역의 경우 민주노동당의 선전으로 인해 제1당 보너스가 상대적으로 작게 나타났지만 역시 제조된 과반 현상을 보이고 있다. 민주노동당은 자료가 제시된 총 17개 지역구 중 10개 지역구에 후보를 출마시켰는데, 이 중 5개 지역에서 선거가 한나라당과 양자구도로 진행되었고, 4개 지역구에서 승리했다. 삼자 구도로 진행된 나머지 지역구에서도 7개 지역구 중 1곳에서 승리해 총 득표율에 비해 의석률이 근소하게 많을 수 있었다.

강원 등지에서 제2당 내지 제3당 혹은 무소속의 선전으로 제1당이 소선거구제의 '제조된 과반'에 의한 의석 보너스가 상대적으로 작았다면, 수도권인 경우 상대적으로 높은 제1당 보너스비율이—서울(28.4%), 인천(26.3%), 경기(17.6%)—상대적으로 높은 것은 대부분의 지역구 선거가 한나라당 대 민주당 간의 양자 대결구도로 치러졌고, 민주당이 상대적으로 많은 지역구에서 승리했기 때문으로 보인다. 전통적으로 지역주의가 강해 제1당 독점구조로 선거가 치러져왔던 영남과 호남 지역에선 지역주의 정당인 한나라당과 민주당의 의석 보너스가 가장 높게 나타났다. 선거가 대부분 지역주의 정당과 무소속 후보 간의 대결로 치러진 가운데, 부산·경남·대구·경북에서 한나라당은 각각 37.9%, 25.0%, 42.9%, 33.1%의 의석 보너스를 획득한 것으로 나타났다. 아울러 광주·전남·전북지역에서 민주당은 각각 39.8%, 35.1%, 39.4%의 높은 의석 보너스를 받았다. 이러한 현상은 소선거구제는 지역주의하에서 제1당에게 자신의 지지율보다 월등하게 높은 의석을 보장해주고 있음을 알 수 있게 해준

〈표 3〉 광역의회 주요정당의 득표율과 의석률 비교

	한나라당		민주당		자유선진당		민주노동당	
	V	S	V	S	V	S	V	S
합계	39.7	37.1	35.1	48.2	3.5	5.6	3.3	2.6
서울	42.1	22.9	48.7	77.1	0.5	0.0	1.1	0.0
인천	41.6	16.7	43.7	70.0	0.9	0.0	3.6	3.3
경기	42.9	32.1	45.8	63.4	0.2	0.0	1.8	0.9
부산	50.2	88.1	7.5	0.0	0.0	0.0	4.6	0.0
울산	42.3	57.9	6.2	0.0	0.0	0.0	27.5	31.6
경남	46.4	71.4	3.6	4.1	0.0	0.0	11.3	8.2
대구	53.3	96.2	0.7	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0
경북	51.5	84.6	1.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0
광주	0.0	0.0	54.9	94.7	0.0	0.0	8.0	5.3
전북	0.1	0.0	57.7	97.1	0.0	0.0	1.5	2.9
전남	0.0	0.0	53.1	88.2	0.0	0.0	3.7	3.9
대전	26.1	0.0	23.1	21.1	39.8	78.9	2.9	0.0
충북	36.7	10.7	40.5	71.4	8.7	14.3	2.7	3.6
충남	29.4	13.9	21.2	33.3	37.8	52.8	0.0	0.0
강원	42.7	52.6	26.2	31.6	0.0	0.0	2.1	0.0
제주	37.3	31.0	44.0	55.2	0.2	0.0	4.2	3.4

출처: 중앙선거관리위원회 자료 재구성

다. 환언하면, 제5회 광역의회 선거결과는 소선거구제가 제1당에게 듀베르제(Duverger 1954)의 “제조된 과반”을 보장해주는 가운데, 지역주의 정당구조가 강한 지역에서 그 정도가 가장 심했음을 보여주고 있다.

그렇다면, 중선거구제는 소선거구제의 제조된 과반효과를 감소시켜 득표율과 의석률 간의 비례성을 증가시켰을까? 〈표 4〉는 중선거구제가 도입된 기초의회 선거에서 각 정당의 득표율과 의석률 간의 차이를 보여준다. 〈표 3〉에서 제시된 광역의회의 선거결과와 비교해 보면 일단 정당의 득표율과 의석률 사

이의 비례성을 증진시킨 것으로 파악된다.

수도권부터 차례로 살펴보면, 서울지역에서 한나라당은 44.4%의 득표로 50.0%의 기초의회 의석을 획득했으며, 43.0%를 득표한 민주당도 47.3%의 의석을 획득했다. 이러한 득표 대 의석 비율은 광역의회의 승자독식 구조와 사뭇 대조를 이룬다. 앞서 살펴보았듯이 서울시 의회 선거의 경우 민주당은 48.7% 득표로 의석의 77.1%를 차지했었다. 한나라당의 경우 비록 42.1%를 득표했으나 의석은 22.9%에 머물렀었다. 인천 지역의 기초의회 선거결과는 한나라당이 44.0%의 득표에 47.4%의 의석을 획득했으며 민주당은 37.5%의 득표로 44.3%를 차지한 것으로 나타났다. 광역의회에서 민주당이 43.7%의 득표로 70.0%의 의석을 차지한 것에 비하면, 득표 대 의석의 비례성이 상당히 증가한 셈이다. 유사한 현상은 경기지역 기초의회 선거에서도 발견된다. 한나라당은 43.3%의 득표에 48.8%의 의석을 획득했으며, 민주당은 37.5%의 득표로 44.3%의 의석을 차지했다. 광역의회 선거에서 민주당이 45.8%의 득표율로 63.4%의 의석을 차지한 것에 비하면 비례성이 증가했다고 볼 수 있다. 그러나 서울 및 수도권 지역이 한나라당과 민주당의 양당 구조로 선거경쟁이 이루어졌다는 것을 감안하면, <표 4>의 결과는 중선거구제가 비록 비례성을 증가시키긴 하나 상위 두 정당에게 유리한 의석률을 가져다 준 것으로 파악된다. 자유선진당이나 민주노동당, 그리고 진보신당 및 국민참여당의 경우 비록 득표율이 미미한 수준이지만, 인천의 민주노동당과 진보신당을 제외하면 모두 득표율에 걸맞은 의석을 확보하는 데 실패하고 있다.

양당 간의 경쟁구도가 돋보인 수도권지역에서 중선거구제의 비례성 증가현상은 한나라, 민주, 자유선진당이 경합을 벌인 충청지역에서도 유사하게 발견된다. 지역별 최다 득표 정당을 중심으로 살펴보면 다음과 같다. 대전과 충남 지역에서 자유선진당은 각각 33.1%와 35.1%의 득표로 41.8%와 39.5%의 의석을 획득해 각각 8.7%와 5.4%의 보너스 의석을 받았다. 충북지역에서 민주당 또한 33.5%의 득표로 39.5%의 의석을 차지해 6.0%의 의석 보너스를 획득했다. 물론 이러한 의석 보너스는 제1당에게만 주어진 것은 아니다. 모든 지역에서 제2당도 보너스 의석을 획득했으며, 심지어 대전지역을 제외한 충남과 충북에서 제3당 또한 근소한나마 의석 보너스를 획득한 것으로 나타났다. 예를 들어,

충남지역의 경우 제2당인 한나라당은 4.1%의 의석 보너스를, 그리고 제3당인 민주당 또한 4.5%의 의석 보너스를 받았다. 이러한 현상은 충북지역에서도 유사하게 나타났다. 하지만 대전지역의 경우 제3당인 한나라당은 26.5%의 득표로 20.0%의 의석만을 차지해 마이너스(-) 의석률을 보였다.

중선거구제는 심지어 지역주의가 강한 지역에서도 일정하게 비례성을 증대시키고 있다. 부산, 울산과 경남, 대구와 경북지역에서 한나라당은 지역구 득표를 각각 52.6%, 51.6%, 49.2%, 57.6%, 52.5% 획득했는데, 의석은 각각 58.9%, 58.1%, 60.2%, 68.6%, 65.6%를 차지해 의석 보너스를 각각 6.3%, 6.5%,

〈표 4〉 기초의회 각 정당의 득표율과 의석률 비교

	한나라당		민주당		자유선진당		민주노동당		진보신당		국민참여당	
	V	S	V	S	V	S	V	S	V	S	V	S
전체	40.7	43.3	31.6	34.7	3.0	3.8	4.5	3.6	1.5	0.9	1.9	0.7
서울	44.4	50.0	43.0	47.3	0.5	0.0	2.3	0.8	1.8	1.1	1.8	0.5
인천	44.0	47.4	37.5	44.3	0.6	0.0	3.9	4.1	1.9	2.1	0.6	0.0
경기	43.3	48.8	37.5	45.5	0.5	0.0	4.0	2.2	1.1	0.6	2.2	0.6
부산	52.6	58.9	13.6	17.7	0.1	0.0	4.6	5.7	1.5	1.9	0.8	1.3
울산	51.6	58.1	3.9	0.0	0.5	0.0	23.2	30.2	6.2	4.7	1.6	2.3
경남	49.2	60.2	2.8	5.3	0.3	0.0	6.8	8.8	1.7	1.8	1.1	0.0
대구	57.6	68.6	2.3	3.9	0.0	0.0	1.1	2.0	0.8	2.0	1.8	1.0
경북	52.5	65.6	0.4	0.4	0.0	0.0	1.2	0.8	0.8	0.8	0.2	0.4
광주	0.0	0.0	58.7	74.6	0.0	0.0	12.1	16.9	1.0	0.0	6.2	3.4
전북	0.7	0.0	51.2	68.8	0.0	0.0	1.9	1.7	0.8	0.6	3.5	2.3
전남	0.9	0.0	52.1	69.2	0.0	0.0	5.6	6.6	0.3	0.0	1.4	0.9
대전	26.5	20.0	31.1	38.2	33.1	41.8	0.4	0.0	0.0	0.0	0.67	0.0
충북	35.4	38.6	33.5	39.5	8.3	10.5	1.5	1.8	0.0	0.0	1.2	0.0
충남	28.8	32.9	17.9	22.4	35.1	39.5	1.0	0.0	0.2	0.0	0.0	0.0
강원	45.9	61.6	21.2	24.7	0.6	0.0	0.5	0.0	0.3	0.0	1.2	0.0

출처: 중앙선거관리위원회 자료 재구성

11.0%, 11.0%, 13.1% 받았다. 광역의회 선거에서 한나라당의 의석 보너스가 작게는 25%, 많게는 42.9%였다는 것을 감안한다면, 중선거구제는 소선거구제에 비해 득표 대 의석의 비례성을 높여주었다고 볼 수 있다. 호남지역에서 지역정당인 민주당 득표의 비례성은 영남지역의 한나라당보다는 조금 떨어진 것으로 나타났다. 광주, 전남, 그리고 전북지역에서 민주당은 각각 58.7%, 51.2%, 52.1%의 득표로 74.6%, 69.2, 68.8%의 의석을 획득해 그 차이가 약 16~18%에 달했다. 물론 이러한 의석 보너스는 35~40%에 달한 광역의회 선거의 의석 보너스에 비하면 상당히 줄어든 수치이다.

종합하면, 기초의회의 중선거구제는 득표 대 의석 간의 비례성을 소선거구제에 비해 상대적으로 증대시키는 것은 분명하다. 그러나 이미 살펴보았듯이 중선거구제 도입은 거대정당에게 유리한 득표 대 의석비를 보여준다. 한 개의 정당이 지역정치를 독점하는 영·호남지역에서 중선거구제는 소선거구제에 비해 비례성은 증대되었지만, 그러나 제1당에 평균 10%대의 의석 보너스를 부여했다. 아울러 선거경쟁이 양당 간 경쟁구조를 보였던 수도권지역에서 중선거구제는 제1당과 제2당에게 3.4%에서 8.0%에 이르는 보너스 의석을 주었다. 마지막으로 3개 정당이 경쟁한 충청지역에서 거대정당이 유리한 것은 마찬가지였지만, 의석 보너스는 상대적으로 작았던 반면, 비례성은 근소하게 증대된 것으로 나타났다.

2. 광역의회 및 기초의회 구성의 비례성: 비례대표 득표율과 전체 의석률의 비교

〈표 3〉과 〈표 4〉의 결과는 기초의회 선거에서 ‘단기비이양식 중선거구제의 도입이 지역주의 정당의 의석독점을 완화시켜주는가’란 현실 정치적 질문에 대한 대답을 제시해주고 있다. 〈표 3〉과 〈표 4〉에서 이미 소선거구제 광역의회 선거보다 중선거구제의 기초의회 선거가 비록 거대정당에 유리한 의석 배분을 결과 시켰지만, 소선거구제보다는 제1당의 의석 보너스를 상당히 줄여주었음을 확인했다. 즉, 단순다수 소선거구제로 치러진 광역의회선거는 “제조된

과반수” 효과를 보여주고 있음에 비해 중선거구제는 비록 이러한 제조된 과반의 효과를 일정하게 경감시키고 있었음을 알 수 있었다. 비록 중선거구제가 소선거구제에 비해 비례성을 증대시키고 있는 것은 틀림없지만, 과연 전면적(100%) 비례대표제를 채택했을 경우와 어떤 차이가 있는지 살펴볼 필요가 있다. 물론, 이는 비례대표와 지역구에서의 투표선택이 동일정당에 대한 일괄투표(straight voting)로 행해졌다는 가정을 전제로 한 것이긴 하다. 비록 전략적 투표에 대한 고려를 배제했다곤 하나 두 결과의 비교는 광역의회 및 기초의회 선거결과의 비례성을 일정하게 타진해볼 수 있는 유효한 도구를 제공한다.

우선 <표 5>는 각 정당의 광역의회 전체 의석률(지역구+비례대표 의석)과 비례대표 득표율을 비교한 것이다. 주요 정당의 전체 의석률을 살펴보면, 10%의 정당명부 비례대표 의석이 배분된 후에도 <표 3>의 제1당의 ‘제조된 과반’을 크게 완화시키지 못하고 있음을 알 수 있다. 그러나 이러한 제1당에 의한 광역의회 의석률은 전면적 비례대표제를 채택할 경우 지역주의지역인 영호남을 제외한 모든 지역에서 독점이 해소됨을 알 수 있다. 편의상 진입장벽과 무소속의 득표에 대한 고려 없이 각 정당의 득표율이 그대로 의석으로 전환된다는 전제하에 추론을 제기하기로 한다.

서울 및 수도권 지역에서는 어떤 정당도 과반의석을 획득하지 못하는 것으로 나타난다. 한나라당은 서울과 경기에서 1당의 지위를 부여받지만 의석률은 각각 41.4%와 41.8%에 머문다. 아울러 민주당은 인천에서 1당이 되지만 42.1%의 의석확보에 그친다. 지난 6·2 지방선거 결과로 세 지역에서 민주당이 작게는 61.3%(경기) 그리고 많게는 74.5%(서울)의 의석을 확보한 것에 비하면, 엄청난 변화이다. 충청지역에서도 민주당과 자유선진당의 의석독점구조는 완벽하게 해소된다. 대전에서 자유선진당의 독점구조(72.7%)는 전면적 비례대표제 아래 37.0%의 의석이 1당으로 전환되며, 대전에서도 52.5%의 현행 의석이 35%로 감소된다. 아울러 충북에서 민주당의 의석독점(71.0%)은 45.3%대로 감소한다. 비례대표제에 의한 의석독점구조 해체는 심지어 지역주의가 심한 영호남 지역에서도 발견된다. 영남지역부터 살펴보면, 부산지역에서 한나라당은 약 51.7%의 의석만을 확보해 현재의 85.1%보다 30% 이상 의석이 감소된다. 이러한 현상은 울산과 경남지역에서도 유사하게 나타난다. 심지어 한나라당의

비례대표 득표율이 가장 높은 경북지역에서도 의석배당은 61.7%에 그쳐 현재의 82.8%보다 약 20% 의석이 감소한다. 이러한 현상은 호남의 민주당의 경우도 마찬가지이다.

비례대표제는 제1당의 의석독점구조를 해소할 뿐만 아니라 소수당의 원내 진입도 촉진시키는 효과가 나타난다. 예를 들어, 민주노동당의 경우 현재의 선거제도로 인해 의석을 확보하지 못한 부산지역에서 8.3%, 경북지역에서 5.9%, 강원지역에서 6.2%의 의석을 확보한다. 아울러 현재 5.6%에 불과한 제주에서 11.2%, 9.3%의 의석에 불과한 경남지역에서 14.6%, 9.1%에 불과한 광주에

〈표 5〉 광역의회 중요 정당의 전체 의석률과 비례대표 득표율

광역_의석률	전체 의석률					비례대표 득표율				
	한나리당	민주당	자유선진당	민주노동당	국민참여당	한나리당	민주당	자유선진당	민주노동당	국민참여당
서울	25.5	74.5	0.0	0.0	0.0	41.4	41.0	3.3	3.9	4.9
인천	18.2	69.7	0.0	3.0	3.0	41.0	42.1	2.8	5.7	4.3
경기	33.9	61.3	0.0	0.8	1.6	41.8	37.4	2.2	4.6	9.8
부산	85.1	4.3	0.0	0.0	0.0	51.7	27.8	·	8.3	7.7
울산	59.1	0.0	0.0	31.8	0.0	48.4	·	·	34.7	8.2
경남	70.4	5.6	0.0	9.3	1.9	48.2	17.9	2.3	14.6	6.9
대구	93.1	0.0	0.0	0.0	0.0	55.5	11.4	3.5	4.8	5.6
경북	82.8	1.7	0.0	0.0	0.0	61.7	11.2	·	5.9	5.9
광주	0.0	90.9	0.0	9.1	0.0	8.3	55.9	·	16.9	12.8
전북	2.6	92.1	0.0	5.3	0.0	12.6	61.7	·	10.9	8.1
전남	1.8	86.0	0.0	5.3	0.0	8.5	62.0	·	16.7	5.9
대전	4.5	22.7	72.7	0.0	0.0	24.8	29.8	37.0	2.5	3.8
충북	12.9	71.0	12.9	3.2	0.0	34.0	45.3	7.9	4.2	3.6
충남	15.0	32.5	52.5	0.0	0.0	23.8	28.2	38.0	3.8	2.7
강원	52.4	33.3	0.0	0.0	0.0	47.5	38.7	·	6.2	4.3
제주	33.3	50.0	0.0	5.6	2.8	36.1	35.8	·	11.2	9.9

출처: 중앙선거관리위원회

서 16.9%, 5.3%에 불과한 전남지역에서 16.7%의 의석을 획득한다. 국민참여당 또한 현재 1.6%와 2.8%의 의석에 불과한 경기와 제주지역에서 각각 9.8%와 9.9%의 의석을 확보한다. 아울러 현재 의석이 전혀 없는 부산, 울산, 대구, 경북, 광주, 전북, 전남 등지에서도 최소 5.6%에서 많게는 12.8%까지의 의석을 배당받게 된다.

아울러 100% 비례대표제는 지역주의 해소에도 상당히 큰 공헌을 할 수 있을 것이다. 영남지역의 경우 민주당은 부산에서 27.8%의 의석을 배당받게 되어 현재의 4.3%의 의석보다 무려 23.5% 많은 의석을 차지하게 된다. 아울러 경남, 대구, 경북에서도 각각 최소 11%에서 17%까지 의석을 차지하게 된다. 100% 비례대표제 아래 한나라당도 호남지역에서 의석을 배정받게 된다, 한나라당은 광주에서 8.3%, 전북에서 12.6%, 전남에서 8.5%의 의석을 확보하는 것으로 나타난다. 환언하면, 100% 비례대표제는 각 정당의 득표율에 걸맞은 의석을 배당함으로써 1당의 지역의석 독점구조를 해소하고 비례성을 증진시킬 뿐만 아니라 소수당의 원내진입을 촉진하며, 지역주의 정당구조도 완화시키는 효과가 있다 하겠다.

다음으로 <표 6>는 기초의회 전체 의석률과 비례대표 득표율을 비교한 것이다. 물론, 오른쪽 네 개 열은 기초의회 비례대표 투표율 각 기초의회별로 계산한 것이 아니라 광역 자치단체를 기준으로 합산한 것이라 기초의회를 구성하는 의석률과는 다소 차이가 있을 수 있다. 그럼에도 불구하고 표는 현재의 선거제도와 전면적 비례대표제 사이의 의석배분의 차이를 살펴볼 수 있게 해준다.

우선 지역주의가 강한 영·호남지역부터 살펴보자. 한나라당은 부산·울산·경남지역 기초의회에서 6·2 지방선거 결과로 각각 59.9%, 56.0%, 61.0%의 의석을 획득했다. 그러나 표의 결과는 이러한 의석 독점은 전면적 비례대표제를 실시할 경우 의석률이 각각 52.3%, 49.3%, 48.9%로 떨어질 수 있음을 시사하고 있다. 이러한 현상은 대구·경북지역에서도 유사하게 발생한다. 이 지역에서 한나라당의 의석률은 69.0%와 66.9%였다. 그런데, 비례대표제를 실시할 경우 의석률은 각각 54.0%와 61.0%로 낮아진다. 민주당이 독점적 지위를 누리고 있는 호남지역의 경우에도 상황은 마찬가지이다. 6·2 지방선거 결과 광주·전북·전남지역에서 민주당의 의석률은 각각 72.1%, 69.5%, 70.8%였

다. 그러나 전면적 비례대표제로 선거를 치렀을 경우 민주당의 의석률은 각각 57.1%, 60.1%, 59.9%로 조정된다. 환언하면, 전면적 비례대표제 실시는 영·호남지역에서 지역주의 정당의 의석 독점을 중선거구제보다 훨씬 더 완화시킬 수 있는 선거제도일 수 있다는 것이다. 이 밖에 수도권 및 충청지역에서 현행 선거제도하의 의석배분과 비례대표 득표율에 기초한 의석배분을 비교하면, 각 당의 의석이 근소하나마 일정하게 조정된다. 수도권의 경우 한나라당의 의석률은 전면 비례대표제를 적용할 경우 4.5%(인천)에서 7.4%(서울)까지 축소되며, 민주당의 경우 경기도에서 4.7% 감소되나 서울과 인천지역에서는 각각 1.0%와 9.2% 의석이 증가하는 것으로 나타났다. 대전 및 충청지역도 수도권과

(표 6) 제5회 지방선거 정당별 기초의회 전체 의석률과 비례대표 득표율 비교

	전체 의석률				비례대표 득표율			
	한나라당	민주당	자유선진당	민주노동당	한나라당	민주당	자유선진당	민주노동당
서울	49.6	48.0	0.0	0.7	42.6	48.3	4.4	5.1
인천	47.3	44.6	0.0	4.5	42.9	53.5	0.0	1.7
경기	48.4	45.1	0.0	2.2	42.7	40.8	1.0	4.9
부산	59.9	19.8	0.0	4.9	52.3	24.4	0.0	18.5
울산	56.0	0.0	0.0	34.0	49.3	4.0	0.0	41.9
경남	61.0	6.6	0.0	9.7	48.9	14.6	0.8	22.6
대구	69.0	3.4	0.0	1.7	54.0	8.9	0.0	0.0
경북	66.9	1.8	0.0	1.1	61.0	10.2	0.5	6.5
광주	0.0	72.1	0.0	20.6	0.0	57.1	0.0	23.5
전북	1.0	69.5	0.0	3.0	11.8	60.1	0.0	11.5
전남	0.0	70.8	0.0	8.2	3.5	59.9	0.0	21.5
대전	17.5	39.7	42.9	0.0	16.8	35.0	38.4	0.0
충북	36.6	42.0	11.5	1.5	35.3	48.3	8.2	1.7
충남	30.3	23.0	42.1	0.0	23.4	28.2	40.0	2.5
강원	61.5	26.6	0.0	0.0	45.7	45.4	1.5	4.1

출처: 중앙선거관리위원회 자료 재구성

유사한 의석조정이 가해지지만 3당의 경쟁구도에는 변함이 없다.

흥미로운 점은 전면적인 비례대표제를 실시할 경우 민주노동당의 의석이 상당히 증가할 것이라는 점이다. 민주노동당은 서울과 인천지역에서 정당명부 비례대표 득표를 각각 8.0%와 5.1% 획득했는데, 5% 정도의 진입장벽을 고려하고라도 중선거구제보다는 약 4% 이상 의석을 추가할 수 있다. 민주노동당의 약진은 지역주의가 강한 부산·울산·경남 및 광주·전남·전북지역에서 더욱 두드러진다. 민주노동당은 부·울·경남에서 비례대표 득표를 각각 18.5%, 41.9%, 22.6% 획득했다. 만약 이러한 득표가 전면적 비례대표제에 의해 의석으로 전환될 경우 중선거구제 의석보다 각각 12.8%, 11.7%, 13.8% 증가한다. 경북지역에서도 민주노동당은 전면적 비례대표제를 실시할 경우 5.7%의 추가 의석을 확보한다. 마찬가지로 광주·전북·전남지역에서도 의석이 각각 6.6%, 9.8%, 14.9% 증가한다.

이러한 현상은 지방선거 선거제도의 개선이 한국사회의 주요한 정치적 현안인 지역주의해소와 군소정당의 원내진출을 통한 대표성 강화라는 두 가지 쟁점에 일정한 공헌을 할 수 있음을 시사하고 있다. 이번 지방선거에서 민주노동당의 경우 특히 울산에서 한나라당과 1:1의 경합구도를 만들어 광역의회뿐만 아니라 기초에서에서도 30% 이상의 의석을 확보할 수 있었다. 이러한 성과는 두 가지 요인에 의한 것이었다. 첫째는, 무엇보다 노동집중의 울산지역에서 민주노동당의 경쟁력이 강화되어왔다는 측면을 지적할 수 있다. 둘째는, 이 지역에서 야권의 후보 단일화가 이루어져 결국 양당 구도로 선거가 진행되었다는 점 또한 지적될 수 있다. 즉, 지역주의 정치구도의 해소는 경쟁적 정당구도를 마련함에 의해 가능하다는 점을 시사한다. 그러나 <표 6>의 결과는 정당의 경쟁력 강화와 함께 적절한 선거제도(전면적 비례대표제)의 도입이야말로 특정 정당에 의한 지방의회의 의석독점 현상과 지역주의 정치구도를 해소해야 한다는 과제와 군소정당을 자신이 획득한 국민 지지율에 비례해 원내로 진출시켜 주권의 대표성을 강화시켜야 한다는 과제를 동시에 성취할 수 있음을 보여주고 있다.

앞서 언급했듯이 중선거구제는 단순다수 소선거구제보다는 중선거구제가 제1당의 의석독점을 완화시키는 효과가 있다. 그리고 수도권 지역의 결과를

통해 알 수 있듯이 2인 선거구제는 양당구도와 결합할 경우 제1당에 의한 의석 독점을 완화시키는 효과가 일정하게 있다. 아울러 울산과 광주의 사례를 통해서 알 수 있듯이 지역주의가 강한 지방에서도 중선거구제는 대안정당으로 하여금 유리한 선거운동을 전개하게 하는 효과가 있다. 그럼에도 불구하고 중선거구제는 여전히 의석배분방식에 있어서 거대정당을 혜택을 주는 경향이 존재한다. 따라서 지역주의해소와 대표성 강화라는 측면에서 현재의 기초의회 중선거구제뿐만 아니라 광역의회의 소선거구제를 전면적 비례대표제로 전환시키는 노력이 필요할 것으로 보인다.

3. 기초의회 중선거구제와 군소정당 및 소수파의 원내진입

기초의회 중선거구제의 긍정적 효과 중 하나는 군소정당 등 소수파의 원내진입을 촉진해 시민사회의 다양한 목소리를 반영하며, 집행부와 의회 간의 견제와 균형을 내실 있게 가져갈 수 있다는 것이었다(고선규 2006; 김용복 2009). 이와 관련하여 제4회 기초의회 선거결과는 대정당의 비율은 낮아졌지만, 반대로 군소정당의 비율이 증가되지는 않았음이 제시된 바 있다(황아란 2007). 이러한 추이는 제5회 기초의회 선거에서도 대체로 동일하게 나타난 듯하다. 앞서 <표 6>에서 살펴보았듯이 민주노동당의 경우 울산과 광주 지역구에서의 선전과 경남(8.8%)과 전남(6.6%)을 빼면, 모든 지역에서 어느 곳에서도 5% 이상 의석확보에 실패했다. 아울러 표에는 제시되지 않았지만 진보신당이나 국민참여당의 경우 5% 이상 지역구의석을 확보한 곳은 단 한 군데도 없다. 그렇다면 선거구 규모가 클수록 군소정당의 원내진입이 보다 활발했을까? 이는 중선거구제가 선거구 규모가 클수록 다양한 정당들의 원내진입이 용이할 수 있다는 기존의 기대를 경험적으로 분석하게 해준다.

<표 7>은 선거구 규모별 각 정당의 의석수, 의석률(a), 그리고 득표율(b)을 나타낸 것이다. 먼저, 2인 선거구의 선거결과는 거대정당에게 혜택을 주고 있음이 비교적 명확하다. 한나라당과 민주당은 2인 선거구에서 각각 40.9%와 31.0%를 득표했는데, 의석은 44.5%와 34.2%로 각각 3.6%와 3.2%의 혜택

을 보고 있다. 이러한 현상은 3인 선거구에서도 유사하게 나타난다. 양당은 3인 선거구에서 각각 38.7%와 30.2%를 득표했지만 의석은 42.8%와 34.7%를 차지해 각각 4.1%와 4.5%의 혜택을 보았다. 마지막으로 4인 선거구에서도 양당의 의석 보너스는 뚜렷했는데, 양당은 각각 27.6%와 24.4%의 득표로 32.3%와 40.6%의 의석을 확보해 각각 4.7%와 16.2%의 보너스를 획득했다. 4인 선거구에서 민주당의 의석 보너스가 큰 이유는 4인 선거구의 지역적 분포에 기인한 것으로 보인다. 총 24개의 4인 선거구 중 5개는 영남지역에 그리고 9개는 호남지역에 분포되어 있어 민주당의 경우 낮은 득표율로 많은 의석을 배분받을 수 있었기 때문이다. 환언하면, 2~4인 규모의 중선거구제는 선거구규모와 상관없이 거대정당이 일정하게 혜택을 보는 제도라 하겠다.

자유선진당은 모든 선거구에서 근소한(0.4~1.2%) 의석 보너스를 획득하고 있다. 특히, 충남지역에 위치한 5개의 4인 선거구에서 총 6석을 획득해 4인 선거구의 성적이 다른 지역구 성적보다 조금 낮다. 이와 대조적으로 민주노동당과 진보신당 및 국민참여당의 4인 선거구 성적은 그렇게 좋지 않다. 이는 대부분의 4인 선거구가 대도시보다는 농촌에 집중되어 있어 도시중심의 민주노동당이나 기타 진보정당이 의미 있는 경쟁을 펼칠 수 없었기 때문이었다. 예를 들어, 강원도 동해시가선거구의 경우 4인 선거구에서 모두 한나라당 후보가 당선되는 상황이 발생하기도 했다. 2~3인 선거구에서도 군소정당의 원내진입은 그렇게 만족할 만한 것이 못되었다(자세한 지역별 내용은 〈부록〉 참조). 자유선진당의 경우 대전과 충남에서의 우세를 바탕으로 2인 선거구와 3인 선거구에서 골고루 선전했는데, 44개의 2인 선거구에서 38명의 후보를 당선시켰으며, 33개의 3인 선거구에서 39명의 후보를 당선시켰다. 다시 말해, 자유선진당의 경우 중선거구제의 효과로 인해 원내진출에 일정하게 성공했다기보다 지역정당이라는 정체성을 심분 발휘한 것으로 보인다. 민주노동당의 경우 수도권보다는 지역주의가 강한 영남과 호남에서 기초의회 지역구 의석을 많이 확보한 것은 이미 〈표 6〉을 통해 확인된 바 있다. 흥미로운 점은 울산의 경우 14개 2인 선거구와 5개 3인 선거구로 구성되어 있는데, 민주노동당은 3인 선거구에서는 2석밖에 확보하지 못했지만 2인 선거구에서는 총 11개의 의석을 확보했다는 것이다. 이는 민주노동당이 2인 선거구에서 한나라당과 양당구도의 경

〈표 7〉 기초의회 지역구 선거구 규모별 의석분포 현황 (%)

선거구 규모	선거구수	당선인수	한나라당	민주당	자유 선진당	민주 노동당	진보신당	국민 참여당
2인	626	1,251	557 (44.5)a (40.9)b	428 (34.2) (31.0)	44 (3.5) (2.3)	41 (3.3) (3.7)	9 (0.7) (1.5)	7 (0.6) (1.7)
3인	388	1,165	499 (42.8) (38.7)	404 (34.7) (30.2)	45 (3.9) (3.5)	49 (4.2) (5.1)	12 (1.0) (1.5)	9 (0.8) (2.1)
4인	24	96	31 (32.3) (27.6)	39 (40.6) (24.4)	6 (6.3) (5.5)	0 (0.0) (1.7)	1 (1.0) (1.7)	1 (1.0) (1.9)

출처: 중앙선거관리위원회 자료 재구성(a: 의석률, b: 득표율)

쟁을 펼친 것에서 기인한 것으로 보인다. 즉 양당의 경쟁구도가 2인 선거구와 결합될 때 소선거제의 효과와 유사하다는 지적과 일맥상통한다. 이에 반해 호남지역(광주와 전남·북)의 경우 100개의 2인 선거구와 69개의 3인 선거구, 그리고 9개의 4인 선거구로 구성되어 있는데, 민주노동당은 각 선거구에서 14명, 13명, 0명을 당선시켰다. 선거구의 숫자를 기준으로 판단하면, 3인 선거구에서 당선율이 상대적으로 높다 하겠다. 이는 아직 민주노동당이 호남에서 민주당과 양당구도를 형성할 만큼 경쟁력을 갖추지 못했지만 중선거구제의 특징을 십분 잘 활용한 선거캠페인이 일정하게 성공한 탓으로 보인다. 그럼에도 불구하고 민주노동당의 원내 진출은 전체적으로 3.6%에 지나지 않으며, 소선거제를 채택하고 있는 광역의회의 의석률 2.6%에 비해 차이가 거의 없다고 봐도 무방하다고 하겠다.

그렇다면, 중선거구제 도입은 소수파의 원내진출을 촉진시켰을까? 여성을 사례로 살펴보기로 하자. 우선 중선거구제가 여성후보의 등장을 촉진시켜 왔는지 살펴보자. 〈표 8〉은 제3회 지방선거 이후 광역의회 및 기초의회 여성후보들의 출마 현황이다. 우선 여성 후보는 2002년 제3회 지방선거부터 광역의회의 경우 각각 3.1%, 5.2%, 8.7%로 증가추세에 있음을 알 수 있다. 아울러 기초

의회의 경우도 각각 2.7%, 4.9%, 9.5%로 증가추세에 있다. 특히, 5회 지방선거에서의 여성후보의 증가현상은 두드러진다. 그러나 여성후보의 증가현상이 광역의회와 기초의회 모두 발생했다는 점은 여성후보의 증가현상이 중선거구제의 도입으로 인한 효과라고 해석하기 힘들게 한다. 오히려 국회는 지난 2010년 3월 2일 광역 및 기초의원 정수의 2분의 1 이상을 공천한 지역에서 1명 이상을 여성으로 공천하고, 이를 위반할 경우 해당 선거구의 후보자 등록을 무효토록 하는 공직선거법 개정안을 처리했는데, 바로 이러한 여성후보 의무화당제로

〈표 8〉 광역의회 및 기초의회 여성후보 출마 현황

	광역의회			기초의회		
	3회	4회	5회	3회	4회	5회
서울	4.8	7.5	13.3	6.1	8.5	16.4
부산	7.8	6.3	6.5	2.1	7.4	11.6
대구	3.4	8.3	13.1	2.6	5.5	9.8
인천	5.9	4.7	7.5	3.5	4.8	11.8
광주	6.7	11.3	12.0	5.9	12.0	14.3
대전	2.3	0.0	11.8	1.1	5.4	12.9
울산	2.9	16.3	14.0	3.2	7.0	8.5
경기	3.0	8.8	12.6	3.7	7.8	15.2
강원	0.0	2.7	5.8	1.4	3.1	5.6
충북	1.6	4.6	4.9	0.8	3.7	6.4
충남	1.3	3.1	2.6	1.2	1.7	5.5
전북	2.0	0.9	3.8	1.9	3.5	5.1
전남	4.1	1.5	4.8	0.8	2.2	4.2
경북	0.0	2.1	5.6	1.4	2.0	5.1
경남	1.0	2.1	7.1	1.0	2.3	5.6
제주	2.6	3.7	6.7			
계	3.1	5.2	8.7	2.7	4.9	9.5

출처: 중앙선거관리위원회

인해 여성후보가 증가했다고 보는 것이 더욱 적절할 것 같다.

아울러 <표 9>는 제3회 지방선거부터 광역의회 및 기초의회의 여성후보 당선자 비율이다. 우선, 여성당선자 비율은 여성후보 비율과 마찬가지로 2002년 지방선거 이후 지속적인 증가추세를 보이고 있다. 광역의회의 경우 평균 당선율은 각각 2.3%, 4.9%, 8.2%를 보였고, 기초의회의 경우 2.2%, 4.4%, 10.9%를 보이고 있다. 여성후보의 당선율 증가추세는 서울과 수도권 및 대도시를 중심으로 비약적으로 발생하고 있음도 알 수 있다. 예를 들어, 서울·경기 및 대도

<표 9> 광역의회 및 기초의회 여성후보 당선자 비율

	광역의회			기초의회		
	3회	4회	5회	3회	4회	5회
서울	2.2	7.3	13.5	5.7	9.0	18.6
부산	5.0	4.8	4.8	1.4	7.0	12.0
대구	8.3	11.5	23.1	1.4	5.9	11.8
인천	3.8	3.3	6.7	3.1	4.1	15.5
광주	12.5	6.3	10.5	6.0	15.3	20.3
대전	0.0	0.0	5.3	1.3	7.3	16.4
울산	6.3	18.8	21.1	1.7	11.6	11.6
경기	2.2	9.3	10.7	3.4	4.9	17.6
강원	0.0	0.0	7.9	0.5	2.1	6.8
충북	0.0	3.6	3.6	1.3	0.9	8.8
충남	3.1	2.9	2.8	0.5	1.3	3.9
전북	3.1	0.0	2.9	0.8	1.7	5.8
전남	0.0	0.0	2.0	1.0	0.9	4.7
경북	0.0	2.0	7.7	1.2	2.8	4.0
경남	0.0	4.2	6.1	0.6	0.9	6.2
제주	0.0	0.0	0.0	-	-	-
계	2.3	4.9	8.2	2.2	4.4	10.9

출처: 중앙선거관리위원회

시에서의 여성후보의 당선율은 평균 15.5%로 그 밖의 지역의 평균 5.8%에 비해 거의 세 배에 육박하고 있다. 아울러 제5회 기초의회 선거에서 여성 당선자 비율은 여성후보자 비율과 비슷하게 후보 비율 대 당선자 비율에서 처음으로 앞질러가는 모습도 보인다. 그럼에도 불구하고 기초의회의 후보와 당선자 비율이 광역의회의 그것에 비해 명확한 차이를 보이지 않는다는 점은 기초의회 여성후보 당선자의 증가가 중선거구제 도입의 효과로 나타난 것으로 추론하지 못하게 하고 있다. 오히려 앞서 여성후보의 증가현상에 대한 추론과 동일하게 여성후보 의무할당제의 효과라고 보는 것이 더욱 타당할 것이다.

4. 기초의회 중선거구제와 사표발생률

마지막으로 기초의회 중선거구제가 사표발생을 줄여 주권의 대표성을 증진시켰는지 살펴보자. <표 10>는 광역의회 및 기초의회(선거구 규모별) 당선자들의 평균득표율이다. 우선 전체 광역의회 당선자 평균득표율이 50.5%라는 점을 염두에 두면, 기초의회 2인 선거구와 3인 선거구의 경우 사표발생률을 약 10% 정도 떨어뜨리고 있음을 알 수 있다. 그러나 4인 선거구의 경우 당선자 전체 평균득표율이 48.6%에 불과해 광역의회 당선자 득표율 평균에도 미치지 못하고 있다.

4인 선거구의 사표율이 상대적으로 높은 것은 후보자수가 상대적으로 많은 것에 기인한다고 보인다. 2인 선거구에 출마한 후보자수는 평균 4.6명으로 당선자들이 30%대의 득표율로 당선될 수 있었다면, 4인 선거구의 경우 후보자수가 평균 10.4명으로 후보가 낮은 득표율로도 당선될 수 있었다. 예를 들어, 강원 동해시가선거구의 경우 총 18명의 후보가 출마한 가운데, 당선자들은 각각 10.98%, 10.89%, 7.54%, 9.22%를 획득했을 뿐이며, 총 합계는 38.63%에 지나지 않았다. 흥미로운 점은 3인 선거구의 경우 평균 후보자수가 6.9명이어서 2인 선거구의 4.6명에 비해 2.3명이나 많았음에도 불구하고 당선자 전체 득표율 평균이 2인 선거구보다 높다는 것이다. 이는 대부분의 3인 선거구에 대정당이 2명의 경쟁력 있는 후보를 공천해 후보들의 득표율이 높았기 때문일 가능성이

〈표 10〉 선거구별 당선자 전체득표율 평균과 후보자수 평균

	당선자 전체 득표율 평균	후보자수 평균
광역의회선거	50.5	2.7
2인 선거구	61.1	4.6
3인 선거구	63.3	6.9
4인 선거구	48.6	10.4

출처: 중앙선거관리위원회 자료 재구성

높다. 예를 들어, 전체 무소속 후보들의 득표율을 감안했을 때, 2인 선거구에서 전체 평균 득표율은 14.4%였는데, 3인 선거구의 경우 지역구당 후보들이 2인 선거구에 비해 상대적으로 많았음에도 불구하고 전체 평균 득표율은 13.7%로 0.7% 작았다.

V. 맺음말

지금까지 제5회 지방선거에서 광역의회의 단순다수 소선거구제 중심의 선거제도와 기초의회의 단기비이양식 중선거구제 중심의 선거제도의 정치적 효과를 고찰하고자 했다. 이 글은 첫째, 정당들의 득표율과 의석을 사이의 비례성을 증진시키고 있는가; 둘째, 소수파의 원내진입을 통해 대표성을 증진시키고 있는가; 셋째, 사표감소를 통해 대표성을 증진시키는가라는 문제제기를 통해 두 선거제도의 정치적 효과를 진단하고자 했다.

먼저, 기초의회의 중선거구 확정과정에 대한 고찰에서 17대 국회의 정치개혁특별위원회의 중선거구 도입의 취지는 비례성의 확대로 파악이 되었으나 실제 시도 의회가 선거구를 확정해 나가는 과정에서 비례성을 증가시킬 수 있는 4인 선거구가 대폭 축소되고 2인 선거구가 대폭 증가되어 거대 정당에게 유리

한 선거구제가 결과 되었음을 알 수 있었다. 이는 개혁의 취지를 제대로 살리기보다 여전히 거대 정당들의 기득권이 관철되는 방향으로 선거제도의 개혁이 이루어졌음을 의미하는 것이다.

둘째, 광역의회 지역구 선거에서 각 정당들의 득표율과 의석률의 비교는 소선거구 중심의 광역의회가 '제조된 과반'을 심화시켜 국민들의 표심을 심각하고 왜곡하고 있음을 알 수 있었다. 이러한 왜곡현상은 지역주의가 강한 영·호남뿐만 아니라 서울과 인천에서도 거의 30%에 육박하고 있어 이를 개선하기 위한 조치가 반드시 필요하다고 판단된다. 반면, 기초의회의 중선거구제는 광역의회의 소선거구제보다 제조된 과반효과를 감소시켜 비례성을 증가시킨 효과를 발견할 수 있었다. 그러나 중선거구제는 수도권지역에서 제1당에 3.4%에서 8.0% 정도의 보너스 의석을 부여했고, 특히 지역주의가 강한 영·호남지역에서는 10%대의 보너스 의석을 부여하고 있어 유권자의 표심이 왜곡현상을 완전히 해소시키진 못했다.

셋째, 10%대의 정당명부 비례대표제를 포함한 광역의회와 기초의회의 선거 결과 각 정당에게 배당된 의석률과 각 정당이 비례대표 정당명부에서 획득한 득표율을 비교했을 때, 광역의회 선거제도의 경우 득표와 의석 간의 왜곡현상이 여전히 심각한 수준임이 발견되었다. 아울러 기초의회 선거제도 또한 비록 광역의회의 선거제도에 비해 왜곡현상을 상당히 완화시켰지만 여전히 만족할 만한 수준이진 않았다.

넷째, 기초의회의 중선거구제가 소수파의 원내진입과 지역주의 해소에 기여했는지에 대해 선거결과는 중선거구제가 여전히 군소정당의 원내진입에는 장애가 되었음이 발견되었다. 아울러 여성의 원내진출의 증가 또한 중선거구제의 도입에 의한 효과라기보다 광역 및 기초의원 정수의 2분의 1 이상을 공천한 지역에서 1명 이상을 여성으로 공천하기로 한 공직선거법 개정안의 효과로 판단되었다.

마지막으로, 기초의회 중선거구제의 도입이 유권자의 사표를 감소시켜 대표성을 증진시켰는가에 대한 경험분석 또한 부정적인 것으로 나타났다. 오히려 4인 선거구에서 사표가 상대적으로 많이 발생되었음이 발견되었다.

환언하면, 현재의 지방정부 구성의 선거제도는 비례성과 대표성의 영역에서

그리 만족할 만한 효과가 있지 않았다고 요약할 수 있을 것이다. 비록 기초의회의 중선거구제가 광역의회의 소선거구제에 비해 비례성을 증진시켰다고 할 수 있겠으나 여전히 만족할 만한 수준은 아니며 더군다나 소수파의 원내진출이나 사표의 감소를 통한 대표성 증진부문에서는 기대된 효과가 전혀 발견되지 않았다. 즉 기초의회의 중선거구제는 애초에 도입 취지가 제대로 실현되고 있지 않다고 결론을 내릴 수 있을 것이다.

오히려 기존 정치권이나 학계에서 지적해온 한국정치의 문제점들—지역주의, 군소정당 및 소수자들의 정치적 진출, 비례성 및 대표성 증진—은 지방차원에서 정당의 경쟁구조를 활성화시킬 때만이 실현될 가능성이 높을 것이다. 아울러 제도적 차원에서 대안을 마련한다면, 전면적인 정당명부 비례대표제를 획기적으로 도입할 필요가 있다고 판단된다. 해방 이후 한국의 선거제도가 소선거구를 기본으로 비례대표를 확대시키는 방향으로 개혁되어왔다는 점을 고려한다면, 독일식 정당명부 비례대표제의 도입은 지금까지의 선거제도의 개혁방향과도 조화로우실 것으로 판단된다. 주지하다시피, 독일식 정당명부 비례대표제는 정당명부 비례대표 득표를 통해 전체 의석수를 결정함과 동시에 지역구 의원도 50%를 두어 지역민원을 의원들이 직접적으로 해결하게 함으로써 지역대표와 전국대표를 동시에 실현할 수 있는 제도이다. 그리고 득표와 의석 간의 비례성을 완벽하게 기할 수 있다는 장점도 있다. 아울러 한국의 유권자들 또한 기존의 선거에서 지역구와 비례대표 투표를 동시에 경험해 왔기에 전혀 생소하지 않다는 장점이 있다. 향후 국회의 대응을 기대해 본다.

【참고문헌】

- 고선규. 2006. “2006년 지방선거에서 중선거구제 도입과 정치적 효과.” 『한국정치연구』 15집 2호: 121-146.
- 김용복. 2009. “지방의회의 역할과 선거제도의 개선: 비례성의 제고와 정당정치 활성화.” 『세계지역연구논총』 27집 3호: 35-63.
- 김용철. 2006. “선거구칙의 변화와 지방의원의 충원양상: 광주·전남.” 한국정치학회 2006년 하계학술회의 발표논문.
- 정준표. 2007. 중선거구제와 정당공천제의 효과: 경상북도 경산시. 『제4회 지방선거 현장 리포트』. 푸른길.
- 조성대. 2003. “지방선거와 정당참여: 지역주의 정당경쟁과 광역의회 활동.” 『21세기 정치학회보』 13집 1호: 259-274.
- _____. 2006. “지방의원 정당공천제와 지방정치: 경기도 사례를 중심으로.” 『한국지방정치학회보』 제1호(창간호): 87-105.
- 황아란. 2007. “기초 지방의원 선거의 중선거구제 개편과 정치적 효과.” 『지방정부연구』 제11권 1호: 209-225.
- _____. 2010. “단기비이양식 투표제의 정당 공천전략과 성과 분석: 2006년 기초의원선거의 정당 실적을 중심으로.” 『한국행정학보』 44권 1호: 231-250.
- 행정안전부. 2010. 『제5회 전국동시지방선거 지방의회의원 정수 및 선거구역』. 2010. 6. 2.
- 국회의록시스템. 2006a. “정치개혁특별위원회 회의록 제1호: 지방선거관련법소위원회” (http://likms.assembly.go.kr/kms_data/record/data2/254/pdf/254elr001b.PDF).
- _____. 2006b. “정치개혁특별위원회 회의록 제2호: 지방선거관련법소위원회” (http://likms.assembly.go.kr/kms_data/record/data2/254/pdf/254elr002b.PDF#page=1).
- Cox, Gary W. 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*. New York: John Wiley & Sons, Inc.
- Lijphart, Arend, Rafael Pintor, & Yasunori Sone. 1986. “The Limited Vote and the Single

- Nontransferable Vote: Lessons from the Japanese and Spanish Examples.” In Bernard Grofman and Arend Lijphart, eds. *Electoral Laws and Their Political Consequences*. New York: Agathon Press.
- Lijphart, Arend. 1994. *Electoral Systems and Party System: A Study of Twenty-Seven Democracies, 1945-1990*. New York: Oxford University Press.
- Rae, Douglas W. 1967. *Consequences of Electoral Laws*. Revised edition. New Haven: Yale University Press.
- Riker, William H. 1982. *Liberalism against Populism*. Prospect Heights, IL: Waveland Press.
- Shepsle, Kenneth A., and Mark S. Bonchek. 1997. *Analyzing Politics*. New York: W.W. Norton & Company.
- Taagepera, Rein, and Matthew. Shugart. 1989. *Seats and Votes*. New Haven: Yale University Press.

투고일: 2010.09.29	심사일: 2010.10.08	게재확정일: 2010.10.13
-----------------	-----------------	-------------------

[부록]

지역별, 선거구 규모별 정당의 의석분포

	선거구	선거구수	당선인수	정당별 당선인수											
				한나라	민주당	자유선진	민주노동	청조한국	진보신당	국민중심	국민참여	미래연합	친박연합	무소속	
서울	2인	114	228	115	110		1		2		0				
	3인	46	138	68	63		2		2		2				1
인천	2인	23	46	25	21		0		0						0
	3인	17	51	21	22		4		2						2
경기	2인	90	180	94	82		2	0	0		0	0			2
	3인	61	183	83	83		6	1	2		2	1			5
부산	2인	52	103	57	19		6		2		2		2		15
	3인	18	55	36	9		3		1		0	1	0		5
울산	2인	14	28	15			11		1		0				1
	3인	5	15	10			2		1		1				1
경남	2인	63	126	75	4		7		2			3			35
	3인	28	84	51	6		13		1			0			13
	4인	4	16	10	2		0		1			0			3
	2인	30	60	42	0		0		0		1	2	5		10
대구	3인	14	42	28	4		2		2		0	1	0		5
	2인	60	120	80	0				2		0	1	2		35
경북	3인	41	123	79	1		2		0		1	1	3		36
	4인	1	4	3											1
	2인	16	32	0	23		5				2				2
광주	3인	9	27	0	21		5				0				1
	2인	40	80	0	58		2		0		1				19
전북	3인	31	93	0	61		1		1		3				27
	2인	44	88	0	60		7				1				20
전남	3인	29	87	0	61		7				0				19
	4인	9	36	0	25		0				1				10
	2인	8	16	1	8	7									
대전	3인	13	39	10	13	16									
	2인	26	52	20	20	6	0								6
충북	3인	18	54	20	21	6	2								5
	4인	2	8	4	4	0	0								0
	2인	36	72	21	17	31				0					3
충남	3인	20	60	23	11	23				1					2
	4인	5	20	6	6	6				1					1
	2인	10	20	12	6										2
강원	3인	38	114	70	28										16
	4인	3	12	8	2										2

출처: 중앙선거관리위원회

[ABSTRACT]

The Political Effects of Electoral System in the 5th Korean Local Election

Cho, Sungdai | Hanshin University

This paper aims to examine the political effects of electoral system in the case of the 5th Korean local election. Particularly, it is interested in comparing the political effects of the single member district with plurality rule of Si/Do Council with the single non-transferable vote with multimember district rule of Gu/Si/Gun Council. Study questions are as follows: First, do they increase proportionality between votes and seats? Second, do they increase the political entry of minorities, such as minority parties and women to each Council? Finally, do they increase representativeness through diminishing wasted votes?

Empirical Findings of this paper suggest negative answers for above questions. First, the results of Si/Do Council election showed a strong 'manufactured majority' effect, while those of Gu/Si/Gun Council election relieve it, thus increasing proportionality, though less than thrilling. Second, the single non-transferable vote with multimember district rule in Gu/Si/Gun Council election did not increase electoral victories of minority parties and woman candidates. Lastly, it also did not reduce wasted votes and increase representativeness at all. With those a sort of negative findings, this paper proposes the mixed member proportional representation system used in German as an alternative.

Key Words | The 5th Local election, single member district with plurality, single non-transferable vote with multimember district, proportionality, representativeness