

기윤실 <모두를 위한 정치 포럼>



선거제 개혁, 지방선거 부터!

공직자 선출과정의 문제점과 대안

패널

하승수 / 변호사, 공익법률센터 농본 대표

박제민 / 기윤실 정치운동 전문위원

이정진 / 국회 입법조사처 정치의회팀장

정민경 / 고양특례시의원

천윤석 / 변호사, 기윤실 정치운동 전문위원

2024. 10. 21(월) 19시~21시
두잉굿센터 낙원홀



(사) 기독교윤리실천운동

www.cemk.org 02-794-6200 김현아 사무처장



발간일 2024년 10월 21일

발행인 백종국

편집인 김현아

발행처 (사)기독교윤리실천운동

서울시 동대문구 안암로6길 19, 202호

02-794-6200 www.cemk.org

*본 자료집은 기윤실 홈페이지 자료실에서 다운받으실 수 있습니다.

*무단 전재 및 재배포 금지

(사)기독교윤리실천운동 모두를위한정치 포럼

선거제 개혁, 지방선거부터!

사 회 천윤석 기윤실 모두를위한정치운동 전문위원, 변호사

주제발제

“지방선거제도, 어떻게 개혁할 것인가?” / 하승수 변호사

“전국동시지방선거 선거제도의 문제점과 대안” / 박제민 기윤실 전문위원

토 론

이정진 국회 입법조사처 정치의회팀장

정민경 고양특례시의원

전체대화

[주제 발제 1]

지방선거 제도, 어떻게 개혁할 것인가?

하승수 (변호사)

1. 글을 시작하며

- 정치의 역할이 공동체의 문제를 해결해나가는 것이라고 본다면, 87년 민주화 이후 선거를 거듭할수록 정치가 더 나아지는 것이 아니라, '정치의 실종' 내지 '정치의 부재' 상태가 심화되고 있다. 지금의 상황을 보더라도 초저출생, 불평등의 심화, 기후위기, 남북관계의 위기 등 우리 사회의 각종 위기가 심화되고 있는데, 정치는 제 역할을 못하고 있다.
- 선거 때마다 막대한 사표를 발생시키는 승자독식의 선거제도가 낳은 거대 양당 중심의 정치구조가 극단적인 진영논리를 계속 강화시키고 있다. 거대양당은 정책경쟁보다는 상대방에 대한 증오를 강화시키고 자기 진영 강성지지자들의 결집에 초점을 맞춘 행태를 보이고 있다. 내가 잘 할 필요가 없고 상대방의 실패와 실수만 이용해도 선거에서 이길 수 있다는 정치공학적인 발상이 정치권을 지배하고 있다. 그에 따라 국민들의 삶의 문제와 시대적인 과제들은 정치에서 제대로 논의되지 못하고 있다.
- 또한 특정지역에서는 특정정당의 공천만 받으면 당선이 보장되는 상황이 계속되고 있다. 지방선거에서는 이런 현상이 더욱 심화되고 있다. 그러다 보니 공천권을 둘러싼 정당 내부의 다툼도 점점 심해져 가고 있다. 그에 따라 선거 때마다 공천을 둘러싼 파행과 논란이 반복되고 있다. 또한 국민들의 정치에 대한 실망감과 불신도 날로 심화되고 있다.
- 결국 한국 정치의 문제는 사람을 바꿔서 해결할 수 있는 문제가 아니라 정치시스템을 바꿔서 해결해야 하는 문제임이 명백해지고 있다. 1) 승자독식과 표심왜곡, 2) 특정정당에 의한 지역 일당지배, 3) 공천=당선이 되면서 선거 때마다 반복되는 줄서기. 파행 공천의 문제를 낳는 선거제도를 개혁하는 것은 보수·진보를 떠나서 합리적인 정치를 바라는 모두의 공통 과제이다.
- 정치개혁의 기본방향은 거대양당의 기득권 구조를 깨고 다당제 정치구조로 전환하는 것이다. 2023년 1월 9일-11일 <미디어토마토>가 실시한 여론조사에서 응답자의 52.3%가 다당제 구조로 전환해야 한다고 응답했고, 27.7%만이 양당제구조를 선호한다고 응답했다. 2023년 1월 21일 MBC가 발표한 여론조사에서도 다당제가 적합하다고 응답한 비율이 56.8%, 양당제가 적합하다고 응답한 비율이 29.6%였다. 즉 민심은 다당제를 선호하고 있다.

- 이런 와중에 2026년 지방선거가 다가오고 있다. 현재의 지방선거제도로는 제대로 된 지방자치도 할 수가 없는 상황이다. 특정정당의 공천이 당선을 보장하거나, 거대정당의 공천을 받고 운만 좋으면 당선되는 구조에서, 지방선거에 출마하는 거대정당의 출마자들은 유권자보다는 공천권자의 눈치를 보는데 급급할 수밖에 없다. 또한 지방자치단체장이나 지방의원의 기존 활동에 대한 평가보다는, 그 당시 중앙정치 상황이 어느 정당에 유리하냐에 따라 당선이 좌우되는 경우가 많은 실정이다. 그러다 보니, 지방자치단체장이나 지방의원이 본연의 역할을 제대로 하고 그에 대한 평가를 선거를 통해 받아야 한다는 ‘상식’은 전혀 통하지 않고 있다.
- 대한민국은 지역정치가 완전히 중앙정치에 종속된 상황이다. 일본의 경우에는 지역정당(local party)이라도 활동하고 있는데, 대한민국은 지역정당도 제도적으로 인정이 되지 않고 있다. 그리고 중앙정치가 거대양당 중심의 양당제 구조다보니, 거대양당이 지역정치까지 장악하고 있다. 심지어 특정 지역에서는 사실상 특정 정당의 ‘일당지배’가 장기화되고 있다. 또는 중앙정치의 흐름에 따라 지방선거에서 지방의회의 구성이 ‘널뛰기’를 하기도 한다. 호남과 대구·경북 등을 제외하고는 선거 때마다 거대 양당 중 어느 정당에게 유리한 바람이 부느냐에 따라 50% 안팎의 득표율로 광역지방의회 의석의 80-90% 이상을 차지하는 일이 비일비재하게 발생하고 있다. 이런 식의 지역정치로는 지방분권과 실질적인 지방자치를 이뤄내기도 어렵다.
- 아래에서는 현행 지방의회 선거제도의 문제점을 살펴보고, 개혁방안에 대해 제안하고자 한다. 그리고 지방자치단체장 결선투표제 도입과 지역정당 법제화에 대해서도 제안하고자 한다.

2. 현행 지방의회 선거제도의 문제점

가. 최악의 불비례성, 지역일당지배 현상을 보이는 광역 지방의회 선거

(1) 최악의 불비례성(표의 등가성)

- 한국의 광역지방의회(시·도의회) 선거는 대다수의 의석을 지역구에서 소선거구제 방식으로 뽑고, 10% 대의 비례대표 의석을 덧붙이는 병립형(parallel system) 방식이다¹⁾.
- 병립형 방식은 지역구 따로, 비례대표 따로 뽑는 방식이어서, 정당득표율과 의석비율이 일치하지 않고, 지역구에서 얼마나 당선자를 내느냐가 정당별 의석수를 좌우하게 된다. 따라서 사실상 다수대표제(소선거구제)와 같은 효과를 낳는다. 실제로 한국의 광역지방의회 선거는 특정

1) 공직선거법 제22조 제4항은 “비례대표 시·도의원정수는 제1항 내지 제3항의 규정에 의하여 산정된 지역구시·도의원정수의 100분의 10으로 한다. 이 경우 단수는 1로 본다. 다만, 산정된 비례대표 시·도의원정수가 3인 미만인 때에는 3인으로 한다.”라고 규정하고 있다. 그리고 제주특별자치도의회회의 경우에는 교육의원을 제외한 도의원 40석 중 8석이 비례대표이다.

정당이 50 - 60%대의 득표율로도 90% 이상 의석을 싹쓸이하는 일이 비일비재하게 일어나는 최악의 불비례성을 보이고 있다.

그리고 10%대에 불과한 비례대표 의석을 병립형 방식으로 배분하는 것으로는 지역구에서 깨진 표의 등가성(비례성)을 보완할 수 없다.

(2) '일당지배 의회' 아니면 '널뛰기 의회'

- 그 결과 한국의 광역지방의회는 1) 특정 정당이 수십년간 의회 대부분의 의석을 독식하는 '일당지배 의회'와 2) 선거 때마다 널뛰기 하면서 의회의 절대다수(3분의2 이상) 의석을 차지하는 정당이 교체되는 '널뛰기 의회'의 2종류로 나뉘게 되었다.
- '일당지배 의회'는 대구·경북과 광주·전남·전북이 대표적이고, '널뛰기 의회'는 서울·경기·인천이 대표적이다. 2018년 지방선거에서는 부산·울산·경남에서 거의 최초로 민주당이 의회의 절대다수 의석을 차지했다가, 2022년 지방선거에서는 국민의 힘이 다시 의회의 절대다수 의석을 되찾았는데, 이 경우도 일시적인 널뛰기 선거양상을 보였다고 할 수 있다.
- 일당지배 의회의 현실에 대해서는 굳이 설명할 필요도 없을 것이다. 2022년 지방선거의 결과를 보면, 호남과 영남의 광역지방의회에서 일당지배 현상이 뚜렷하게 나타난다.

〈표1〉 2022년 지방선거 광역지방의원 정당별 분포

지역	더불어민주당	국민의힘	정의당	진보당	무소속	합계
서울	36	76				112
인천	14	26				40
경기	78	78				156
강원	6	43				49
대전	4	18				22
세종	13	7				20
충남	12	36				48
충북	7	28				35
광주	22	1				23
전남	56	1	1	2	1	61
전북	37	1	1	1		40
부산	2	45				47
대구	1	31				32
울산	1	21				22
경남	4	60				64
경북	2	56			3	61
제주	27	12			1	40
합계	322	540	2	3	5	872

- 한편 서울시의회의 예를 보면, ‘널뛰기 선거’ 양상을 잘 살펴볼 수 있다. 2018년 지방선거에서는 더불어민주당이 50.92%의 정당득표를 했다. 그런데 지역구 의석을 싹쓸이하면서 92.73%의 의석을 차지했다.

〈표2〉 2018년 지방선거에서 서울시의회 선거결과

정당	광역비례대표 정당득표율	의석수	의석점유율
더불어민주당	50.92%	102석	92.73%
자유한국당	25.24%	6석	5.45%
바른미래당	11.48%	1석	0.90%
민주평화당	0.88%	-	-
정의당	9.69%	1석	0.90%
합계		110석	

- 그런데 2022년 지방선거에서는 반대로 국민의 힘이 53.99%의 정당득표를 얻었는데, 의석은 67.86%를 차지하여, 정당득표율보다 많은 의석을 획득했다. 승자독식의 지역구 선거에서 당선자를 많이 냈기 때문이다. 이렇게 시장의 소속 정당이자 의회 다수당이 의석의 3분의 2를 차지하게 되면, 사실상 견제가 불가능하게 된다.

〈표3〉 2022년 서울시의회 선거결과

정당	광역비례대표 정당득표율	의석수	의석점유율
국민의힘	53.99%	76석	67.86%
더불어민주당	40.98%	36석	32.14%
정의당	4.01%	-	0%
합계		112석	

- 2022년 지방선거에서 매우 극적인 변화는 부산, 울산에서 일어났다. 부산시 의회 구성의 변화를 보면 아래와 같다. 2018년에는 민주당이 87.23%의 의석을 차지했는데, 2022년에는 국민의힘이 95.74%의 의석을 차지했다. 이런 극단적인 널뛰기 양상이 부산뿐만 아니라 상당수 광역의회에서 나타났다.

〈표4〉 2018년 부산시의회 선거결과

정당	광역비례대표 정당득표율	의석수	의석점유율
더불어민주당	48.81%	41석	87.23%
자유한국당	36.73%	6석	12.77%
바른미래당	6.73%	-	-
민주평화당	0.43%	-	-
정의당	5.44%	-	-
합계		47석	

〈표5〉 2022년 부산시의회 선거결과

정당	광역비례대표 정당득표율	의석수	의석점유율
국민의힘	63.00%	45석	95.74%
더불어민주당	33.38%	2석	4.26%
정의당	2.62%	-	-
합계		47석	

(3) 무투표 당선자가 속출

- 특정정당이 일당지배를 하는 지역에서는 그 정당의 공천이 곧 당선을 의미하다보니, 아예 다른 정당 후보, 무소속 후보들이 출마 자체를 포기하는 현상까지 나타나고 있다. 그 결과 2022년 지방선거에서는 역대급 ‘무투표 당선자’가 나왔다. 광역지방의원에서만 106명의 무투표 당선자가 나왔다. 광주광역시의회, 전라북도의회, 대구광역시의회의 경우에는 전체 당선자의 절반이상이 무투표 당선자였다. 민주주의 국가의 선거라고 볼 수 없는 지경까지 이른 것이다.

나. 다양성이 확보되지 않고 거대정당의 공천에 의해 당락이 좌우되는 기초 지방의회 선거

(1) 다양성이 상실된 기초지방의회

- 기초지방의회야말로 다양한 정치세력이 경쟁하는 의회이어야 한다. 외국의 경우에는 전국정당 뿐만 아니라 지역정당(local party)들까지 기초지방의회 선거에 참여한다. 독일의 경우에는 유권자단체라는 이름으로 주민들이 만든 정치결사체들이 기초지방의회 선거에 참여하고 있다.
- 그런데 한국의 경우 기초지방의회조차도 다양성이 확보되지 않고 있다. 2022년 지방선거의 경우 거대 양당 소속 당선자 비율이 94.4%(2,987명중 2,819명 차지)에 달했다.
- 그나마 일당지배 현상은 기초지방의회가 광역지방의회보다 약한 편이다. 기초지방의회 경우에는 1개 지역선거구에서 2-4명을 선출하는 중선거구제를 택하면서 광역 지방의회보다는 한 정당으로의 쏠림현상은 약한 편인 것이다. 그러나 2인 선거구의 경우에는 특정정당 강세지역에서는 특정정당이 독식하게 되고, 수도권 같은 경우에는 거대양당이 한 자리씩 나눠가지는 양상이 나타나고 있다.
- 아래의 <표6>을 보면, 전북, 전남, 광주의 경우에는 국민의힘 지역구 기초의원 당선자 숫자가 0명인 것을 볼 수 있다. 2인 선거구는 물론이고 3인 선거구에서도 당선이 어려운 것이다. 대구, 경북의 경우에는 민주당 당선자가 24명, 21명이 나왔지만, 전체 지역구 당선자에서 차지하는 비율이 22.85%(대구), 8.37%(경북)에 불과한 실정이다. 특히 경북의 경우에는 2022년 지방선거에서 민주당의 정당득표율(비례대표)이 19.49%였음에도 불구하고, 민주당은 기초의회에서조차도 정당득표율에 비해 절반에도 못 미치는 의석을 얻었다.

〈표6〉 2022년 지방선거 기초의회 지역구 당선자 숫자

시도명	정당별 당선인수					
	계	더불어민주당	국민의힘	정의당	진보당	무소속
합계	2,601	1,218	1,216	6	17	144
서울특별시	373	188	183	0	1	1
부산광역시	157	68	88	0	0	1
대구광역시	105	24	80	0	0	1
인천광역시	108	56	50	1	0	1
광주광역시	60	48	0	1	6	5
대전광역시	55	28	27	0	0	0
울산광역시	44	17	25	0	2	0
경기도	406	208	196	0	1	1
강원도	151	63	81	1	0	6
충청북도	119	51	66	0	1	1
충청남도	151	70	79	0	0	2
전라북도	172	146	0	1	1	24
전라남도	215	163	0	2	5	45
경상북도	251	21	192	0	0	38
경상남도	234	67	149	0	0	18

(2) 공천이 당락 좌우. 일당지배가 아닌 지역에서도 ‘가’번 공천 또는 단독공천이 당선을 보장하는 2인선거구

- 이렇게 특정지역에서는 기초지방의원조차도 특정정당의 공천을 받지 못하면 당선이 어렵다. 결국 공천이 당락을 좌우하게 되는 것이다.
- 그리고 일당지배 지역이 아닌 경우에도 거대양당의 공천만 잘 받으면 당선이 보장된다. 특히 2인 선거구의 경우에는 ‘가’번 공천 또는 단독공천을 받으면 거의 당선이 보장된다.
- 2인 선거구에서 거대양당이 각각 1명씩을 공천하고 다른 정당 후보나 무소속 후보가 나오지 않으면 무투표 당선도 될 수 있다. 실제로 2022년 지방선거에서 인천광역시의 경우, 기초의원 선거구 10곳에서 20명이 무투표 당선되었다. 서울, 경기에서도 그런 곳들이 수두룩하게 나왔다.

(3) 기초비례의 임명직화

- 기초지방의회에도 10%대의 비례대표가 있지만, 많은 지역에서 사실상 임명직화되고 있다. 예를 들어 어느 기초지방의회 비례대표 의석이 1석인 경우에는 그 지역의 지배정당이 공천하는 후보가 당선될 수밖에 없다. 심지어 다른 정당이 기초지방의원 비례대표를 공천하는 것 자체를 포기하게 되면, 기초지방의원 비례대표는 무투표당선이 된다.

- 2022년 지방선거에서 기초의원 비례대표의 경우 대구에서 6명, 경북에서 15명이 무투표 당선됐다. 경상북도 군위군 의회의 경우에는 2006년 기초의회에 비례대표의석이 생긴 이후에 2022년까지 모든 지방선거에서 국민의힘 추천 비례대표 후보가 무투표 당선되었다. 2006년과 2010년에는 김00 의원이 2회 연속 비례대표로 무투표 당선되는 일까지 발생했다.
- 이는 기초지방의원 비례대표 자체의 문제라기보다는 비례대표와 지역구를 따로 따로 선출하는 병립형 제도의 문제점과 비례대표 의석이 1석에 불과한 기초지방의회가 많다는 문제점이 결합하여 나타나는 문제이다. 만약 기초지방의회에 정당명부식 비례대표제를 채택한다면, 정당 득표율에 따라 의석이 배분되므로 이런 일이 발생할 수가 없다.

다. 지방의회 선거와 주민들의 삶의 질 저하, ‘지역소멸’

- 지금의 광역지방의회는 제 기능을 할 수 없는 상황이다. 한 정당이 3분의2 이상 의석을 차지하게 되면, 대화와 토론은 불가능하다. 심지어 10%도 안 되는 의석을 가진 야당은 제 역할을 하기 어렵다. 90% 이상을 차지한 여당은 그 내부에서 의장직 등 이권을 둘러싼 다툼에만 골몰하게 된다. 정책에 관한 토론은 상실될 수밖에 없는 구조이다.
- 이렇게 특정정당의 지배가 강력한 상황에서는 정당의 공천이 선거의 당락을 좌우할 수밖에 없다. 그리고 공천 절차의 민주성이 담보되지 않는다면, 의원들의 의정활동이 다음번 선거에서 공천의 기준이 되지 못하게 된다. 의원들은 지역주민들보다 공천권자의 눈치를 볼 수밖에 없다. 그것은 전체적으로 의정활동의 질을 떨어뜨리게 된다. 그리고 그것은 지방의회에 대한 불신을 강화하게 된다.
- 그리고 이렇게 지방의회가 제 역할을 못하게 되면 결국 자치입법, 예산심의, 정책의 질이 저하된다. 이는 주민들의 삶의 질 악화로 나타나게 된다. 특히 특정정당의 일당지배가 수십년 이상 고착된 대구·경북과 광주·전남·전북의 경우 유의미한 정치적 경쟁구조가 사라지면서, 정치영역에서 지역의 비전과 정책에 관한 토론이 이뤄지기 어려운 상황이다. 이는 현재 겪고 있는 지역의 정체와 인구유출 현상의 근본원인이 되고 있다. 또한 견제·감시 기능이 상실되면서 지역의 부패·부조리, 예산낭비도 심각한 상황이다.

3. 지방의회 선거제도의 개혁방안

가. 2026년 선거를 앞둔 지방의회 선거제도 개혁의 목표 : 일당지배 타파, 지역을 살리는 정책 경쟁 의회 실현

- 선거제도 개혁은 매우 지난한 일이다. 그리고 무엇보다도 주권자인 국민의 지지를 받을 수 있어야 하고, 각 정당의 양심적인 세력들이 초정파적으로 연대할 수 있어야 한다. 여론 형성과 정에서 시민사회와 전문가들의 역할도 매우 중요하다.

- 따라서 이런 어려운 과제에 도전하기 위해서는 개혁의 목표를 명확하게 할 필요가 있다. 아래의 목표도 완벽하게 달성하기는 어려운 것이지만, 지방의회 선거제도 개혁이 지향해야 할 목표를 아래와 같이 제시해 본다.

1) 광역지방의회 선거에서 <표의 등가성>을 실현하고, 특정정당의 지역일당지배 현상을 타파

2) 기초지방의회 선거의 <표의 등가성>을 향상하고 다양한 정치세력의 진출가능성을 높임

3) 이를 통해 정책경쟁이 가능한 지방의회를 만들어 주민들의 삶의 질을 높임(지역을 살리는 정책경쟁 지방의회)

나. 광역지방의회 선거제도 개혁방안

- 승자독식의 소선거구제가 '지역 일당지배'와 '널뛰기 의회'의 근본원인이라고 본다면, 승자독식이 아니라 득표율에 따른 의석배분이 이뤄짐으로써 표의 등가성(비례성)을 확보할 수 있는 선거제도로의 개혁이 필요하다. 크게 보면, 2가지 대안이 존재한다.

(1) 혼합형 비례대표제

- 첫 번째 방안은, 광역지방의회에 혼합형 비례대표제(일종의 연동형 방식)를 제대로 도입하는 것이다. 이는 지역구는 소선거구제를 유지하면서, 비례대표 의석으로 정당득표율에 따른 의석배분이 이뤄지도록 만들어서 표의 등가성(비례성)을 보장하는 방식이다. 국회의원 선거의 경우에는 독일, 뉴질랜드 같은 국가가 채택하고 있고, 지방의회 선거의 경우에는 영국의 런던 광역의회가 채택하고 있는 방식이다.

- 영국의 국회의원 선거는 승자독식의 소선거구제에서 벗어나지 못하고 있지만, 스코틀랜드, 웨일즈 등의 자치권을 확보한 지역의 의회는 표의 등가성(비례성)이 보장되는 제도로 변경했다. 그리고 런던 광역의회의 경우에도 지역구 소선거구제 + 비례성을 보장하는 비례대표 의석배분 방식(일종의 연동형 방식인데, 구체적으로는 Additional Member System이라고 한다)으로 개혁해서 시행하고 있다.

- 런던시의회는 2000년부터 이 방식으로 선거를 하고 있다. 총 25석의 의원을 뽑는데, 14명은 지역구 선거로 뽑고, 11명은 비례대표로 뽑는 것이다. 그런데 비례대표 의석을 배분할 때, 정당득표율에 비해 지역구 당선자가 많은 정당은 의석배분을 받지 못하거나 적게 받는다. 반면에 정당득표율에 비해 지역구 당선자가 적은 정당이 비례대표 의석을 많이 배분받는 것이다.
- 2024년 5월 2일에 있었던 런던광역의회 결과를 보면, 노동당은 38.40%의 정당득표율을 얻었는데 지역구에서 10명의 당선자를 냈기 때문에 비례대표 의석은 1석만을 배분받았다. 반면 보수당은 26.17%의 정당득표율에도 불구하고 지역구에서는 3명의 당선자만 냈기 때문에, 5명의 비례대표 의석을 배분받았다. 결과적으로 정당득표율과 의석비율은 거의 일치하게 되었다(5%이하를 득표한 정당을 제외하고 계산했을 때 그렇다).

〈표7〉 2024 런던광역의회 선거

정당	비례대표 정당 득표율	지역구당선자(A)	비례대표 당선자(B)	총의석(A+B)
노동당	38.40%	10	1	11
보수당	26.17%	3	5	8
녹색당	11.58%	0	3	3
자유민주당	8.71%	1	1	2
개혁당	5.87%	0	1	1
기타정당**	9.27%	0	0	0
합 계	100%	14	11	25

** 5% 이상 득표한 정당만 의석배분

- 이와 같은 방식은 지역구 따로, 비례대표 따로 계산하는 것이 아니라, 비례대표 의석을 '정당 득표율에 비해 지역구 당선자가 적은 정당'에게 더 많이 배분하는 일종의 연동형 방식이다.
- 한국의 경우 현재 존재하는 10%대의 비례대표 의석도 이런 방식으로 배분할 수 있다. 그렇게 하면 표의 등가성(비례성)은 개선된다. 대구·경북에서는 민주당, 호남에서는 국민의힘이 비례대표 의석을 지금보다는 많이 배분받게 될 것이기 때문이다. 그러나 이 방식으로 표의 등가성(비례성)이 제대로 보장되려면, 비례대표 의석 비율이 전체 의석의 10%대가 아니라 30% 정도까지 늘어나는 것이 바람직하다. 그래야 대구·경북에서도 민주당이, 호남에서는 '국민의 힘'이 득표율만큼 의석을 보장받을 수 있다. 이를 위해서는 이를 위해서는 지역구 의석을 줄이거나 비례대표 의석을 늘릴 필요가 있다.

- 혼합형 비례대표제를 채택할 경우, 지금처럼 비례대표를 별도로 공천하는 것이 아니라 지역구 낙선자 중에서 득표율이 높은 순서대로 비례대표 당선자로 결정하는 방안도 고려해 볼 수 있을 것이다.

(2) 순수 권역별 정당명부식 비례대표제

- 두 번째 대안은 순수 권역별 정당명부식 비례대표제를 도입하는 것이다. 이는 기존의 소선거구제를 없애는 것을 전제로 한다. 그리고 일정한 기준으로 권역을 나누고, 각 정당은 권역별로 정당명부식 비례대표 명단을 제출하게 하는 것이다.
- 정당명부는 고정형(폐쇄형)으로 할 수도 있고, 개방명부 방식으로 할 수도 있다. 고정형은 정당이 명부의 순번을 확정하고, 정당이 일정한 의석을 얻으면 그 정당이 정한 순번대로 당선자가 확정되는 방식이다. 현재 한국의 국회의원, 지방의원 비례대표 당선자 결정방식이 고정형(폐쇄형)이다.
- 반면에 개방명부(open list) 방식을 도입하면, 정당은 후보의 순번이 정해지지 않은 명부를 내게 된다. 그리고 권역별로 유권자가 정당도 고르고 후보도 고르게 된다. 의석배분은 권역별로 각 정당이 얻은 득표율에 따라 하면 된다. 그리고 그 정당 내부에서 누가 의원으로 당선되는지는 유권자의 선택을 많이 받은 후보 순으로 하는 것이다. 완전개방형이 어려우면 1번은 고정순번으로 하고, 나머지는 개방형으로 하거나, 정당이 일단 순번을 정하되 유권자들이 바꿀 수 있도록 하는 부분 개방형 방식도 고려해 볼 수 있다.
- 21대 국회에서는 국회의원 선거에서 개방형 명부를 채택하는 법안이 김두관, 박주민, 이탄희 의원 등에 의해 발의되기도 했었다.
- 광역지방의회에서 권역은 한 권역에서 4명 이상을 선출하는 정도를 제안한다. 이럴 경우에 대도시의 경우에는 자치구를 기본 단위로 하되, 2개 정도의 자치구를 합칠 수 있는 것으로 하면 될 것이다. 그리고 도(道)의 경우에는 몇 개의 시·군을 합쳐서 하나의 권역으로 할 수 있을 것이다. 최소 4명이상의 권역을 제안하는 것은 그래야 표의 등가성(비례성)이 어느 정도 확보될 수 있기 때문이다. 그리고 보다 완벽하게 표의 등가성(비례성)을 보장하려면, 현재 존재하는 10% 대의 비례대표 의석을 조정의석(보정의석)으로 활용하면 된다. 조정의석(보정의석)은 권역에서 의석을 획득하지 못하거나 과소하게 획득하는 정당에게 추가배분된다.
- 이 방식은 일종의 ‘대선거구 비례대표제’라고 부를 수도 있다.

〈개방형 투표용지 예시〉

투표용지			
A당 <input type="checkbox"/>	B당 <input type="checkbox"/>	C당 <input type="checkbox"/>	D당 <input type="checkbox"/>
가후보 <input type="checkbox"/>	ㄱ후보 <input type="checkbox"/>	갑후보 <input type="checkbox"/>	자후보 <input type="checkbox"/>
나후보 <input type="checkbox"/>	ㄴ후보 <input type="checkbox"/>	을후보 <input type="checkbox"/>	차후보 <input type="checkbox"/>
다후보 <input type="checkbox"/>	ㄷ후보 <input type="checkbox"/>	병후보 <input type="checkbox"/>	카후보 <input type="checkbox"/>
라후보 <input type="checkbox"/>	ㄹ후보 <input type="checkbox"/>	정후보 <input type="checkbox"/>	타후보 <input type="checkbox"/>
마후보 <input type="checkbox"/>	ㅁ후보 <input type="checkbox"/>	무후보 <input type="checkbox"/>	피후보 <input type="checkbox"/>
바후보 <input type="checkbox"/>	ㅂ후보 <input type="checkbox"/>	기후보 <input type="checkbox"/>	하후보 <input type="checkbox"/>
사후보 <input type="checkbox"/>	ㅅ후보 <input type="checkbox"/>	경후보 <input type="checkbox"/>	거후보 <input type="checkbox"/>
아후보 <input type="checkbox"/>	ㅇ후보 <input type="checkbox"/>	신후보 <input type="checkbox"/>	너후보 <input type="checkbox"/>
자후보 <input type="checkbox"/>			
차후보 <input type="checkbox"/>			
E당 <input type="checkbox"/>	F당 <input type="checkbox"/>	G당 <input type="checkbox"/>	무소속
ㅎ후보 <input type="checkbox"/>	P후보 <input type="checkbox"/>	a후보 <input type="checkbox"/>	이00후보 <input type="checkbox"/>
ㅍ후보 <input type="checkbox"/>	Q후보 <input type="checkbox"/>	b후보 <input type="checkbox"/>	정00후보 <input type="checkbox"/>
ㅌ후보 <input type="checkbox"/>	R후보 <input type="checkbox"/>	c후보 <input type="checkbox"/>	
ㅋ후보 <input type="checkbox"/>	S후보 <input type="checkbox"/>		
ㅊ후보 <input type="checkbox"/>			
ㅊ후보 <input type="checkbox"/>			

다. 기초지방의회 선거의 개혁방안

- 여러 가지 대안이 있을 수 있다. 1) 기초지방의회도 광역지방의회 선거처럼 비례대표제 방식으로 개혁하는 방안, 2) 현재의 중선거구제를 유지하되, 2인 선거구를 폐지하고 3-5인 선거구로 바꾸는 것을 생각해 볼 수 있다.

(1) 순수 정당명부식 비례대표제

- 혼합형 또는 순수 정당명부식 비례대표제(대선거구 비례대표제)는 기초지방의회에도 적용될 수 있는 선거제도이다. 다만 기초지방의회의 비례대표 의석이 1-2석으로 워낙 적은 경우가 많으므로 혼합형 보다는 기초지방자치단체 전체를 하나의 선거구로 해서 순수 정당명부식 비례대표제를 도입하는 것이 보다 나올 수 있다. 물론 인구가 많은 도시지역의 경우에는 권역을 나눌 수도 있다.

(2) 중선거구제를 유지할 경우

- 현재의 중선거구제를 유지하되 2인 선거구를 폐지하고 3-5인 선거구로 바꾸는 것도 생각해 볼 수 있다. 그렇게 하면 현재보다는 다양한 정치세력의 진입가능성이 높아지고 사표도 일부 줄어드는 효과가 있을 것이다. 이럴 경우에 기초비례의석은 득표율 대비 지역구 당선자가 적은 정당에게 배분하는 방식으로 바꿀 필요가 있다.
- 그리고 기초의원 비례대표 후보를 별도로 공천하지 않고 지역구에서 낙선한 사람중에 득표율이 높은 사람으로 할 수도 있을 것이다.

4. 지방자치단체장 결선투표제 도입과 지역정당 법제화

가. 지방자치단체장 결선투표제 도입

- 한편 지방자치단체장 선거에서는 결선투표제 도입이 필요하다. 지금은 득표를 몇% 했는지에 관계없이 1등만 하면 당선되는 방식이다. 대통령, 지방자치단체장 모두 이렇게 뽑는다. 그런데 이렇게 하면 사표가 다수 발생하고, 30%도 안 되는 득표로 당선되는 사례가 나올 수도 있다. 또한 대통령이나 지방자치단체장의 권력은 막강한데, 낮은 득표율로 당선된 대통령이나 지방자치단체장의 민주적 정당성에 대한 의문이 제기될 수 있다.
- 실제로 기초지방자치단체장 선거에서는 후보가 난립하여 20%대의 득표율로 당선된 사례도 나오고 있다. 예를 들어, 2018년 경북 상주시장 선거에서는 6명의 후보가 출마해서 25.65%를 얻은 자유한국당 후보가 당선됐다. 투표한 유권자 중 4분의 3 가까운 유권자는 다른 후보를 찍었는데, 불과 4분의 1의 지지로 당선된 셈이다. 이런 사례들이 여러 곳에서 나오고 있다.
- 낮은 득표율로 당선되어 막강한 권한을 행사할 수 있는 문제를 해결하려면, 지방자치단체장 선거에서부터 결선투표제도를 도입할 필요가 있다. 결선투표제란, 유효투표의 과반수 이상을 득표한 후보가 없을 경우에 1위와 2위 후보만 놓고 다시 한번 투표하는 제도를 말한다.
- 그러나 결선투표제에 대한 반대논리도 있다. 그중 하나는, 투표를 2번 해야 할 수 있으니 선거비용이 늘어난다는 것이다. 그러나 만약 2차례에 걸쳐서 투표를 하는 것이 부담된다면, 한번에 결선투표의 효과를 얻는 방식도 찾아볼 수 있다. 영국의 런던시장 선거는 결선투표제와 유사하지만, 1차 투표와 2차 투표를 한 번에 치르는 방식으로 한다. 보완투표제(Supplementary Vote)라고 하는 방식이다. 이것은 2000년에 도입한 새로운 제도이고, 2021년 런던시장 선거까지 적용되었다(2024년 런던시장 선거를 앞두고 보수당이 주도해서 단순 다수 득표자가 당선되는 방식으로 선거법을 바꿨다).

- 보원투표제에서는 유권자가 한 장의 투표용지에서 제1선호와 제2선호를 표시하는 방식으로 투표를 한다. 아래 그림의 런던시장 투표용지를 보면 기표를 하는 칸이 2줄로 되어 있는 것을 볼 수 있다. 왼쪽 줄에서는 자신이 첫 번째로 선호하는 후보를 골라서 표시를 하면 된다. 그리고 오른쪽 줄에서는 자신이 두 번째로 선호하는 후보를 골라서 표시를 하면 된다. 아래 그림의 투표용지에서는 유권자가 제1선호로 투표한 후보가 2번 후보였고, 제2선호로 투표한 후보가 10번 후보였다. 만약 유권자가 오로지 제1선호로 투표하려는 후보만 있고 제2선호로 투표하려는 후보가 없다면, 왼쪽 줄에만 표시를 하고 오른쪽 줄에는 표시를 안 해도 된다.
- 개표를 할 때에는 각 후보들이 왼쪽 줄에서 받은 표(제1선호로 표시된 표)를 먼저 계산한다. 그래서 과반수를 얻은 후보가 있으면 그 후보가 당선된다. 그런데 만약 과반수를 획득한 후보가 없다면, 1,2위 후보만 남겨두고 나머지 후보들은 제거된다고 생각하면 된다. 그리고 제거된 후보들이 제1선호표를 받은 투표용지에서 제2선호로 표시된 후보에게 그 표가 이양되는 것이다.
- 가령 아래의 투표용지 사례에서 유권자가 제1선호로 찍은 2번 후보가 1,2등 안에 들지 못했다면, 2번 후보는 제거되고 해당 유권자가 제2선호로 찍은 10번 후보에게 1표가 더해지는 것이다.
- 이렇게 하면 별도로 2차 투표를 할 필요가 없고, 1차 투표와 2차 투표를 한꺼번에 실시하는 것과 유사한 효과를 낳는다. 이와 같은 투표방식을 도입하는 것도 검토할 필요가 있다.



〈그림1〉 영국 런던시장 투표용지

* 출처 : http://news.bbc.co.uk/2/hi/uk_news/politics/7361616.stm

- 실제로 2016년에 치러진 런던시장 선거에서 제1선호 득표만으로는 과반수를 차지한 후보가 없는 경우가 발생했다. 제1선호 득표에서 1위를 한 노동당의 사디크 칸 후보가 44.2%를 득표하는데 그쳤기 때문이다. 그래서 제1선호 득표에서 1위와 2위를 한 후보만 남기고, 3위 이하 후보들은 제거됐다. 그리고 3위 이하 후보들이 제1선호 표를 받은 투표용지에서, 1위와 2위 후보가 제2선호 득표를 한 표들까지 계산을 했다. 그 결과 노동당의 사디크 칸 후보가 56.8%를 얻어서 당선됐다.

〈표8〉 2016년 런던시장 선거 결과

정당	시장후보	제1선호 투표에서의 득표	제1선호 투표에서 3위 이하 후보를 지지한 유권자들의 제2선호 투표 득표	합계
노동당	사디크 칸 (Sadiq Khan)	1,148,716(44.2%)	161,427	1,310,143(56.8%)
보수당	잭 골드스미스 (Zac Goldsmith)	909,755(35.0%)	84,859	994,614(43.2%)
녹색당	시안베리 (Siân Berry)	150,673(5.8%)	-	
자유민주당	캐롤라인 피전 (Caroline Pidgeon)	120,005(4.6%)	-	
영국독립당	피터 휘틀 (Peter Whittle)	94,373(3.6%)	-	
그외 정당 및 무소속 후보 득표 합계		173,439(6.7%)	-	
		2,596,961		

- 2021년 런던시장 선거에서도 제2선호 표까지 계산해서 당선자가 정해졌다.
- 이런 보완투표제는 유권자 입장에서 보면 장점이 있다. 유권자가 제1선호 투표는 최선에 던지고 제2선호 투표는 차선에 던질 수 있기 때문이다. 그래서 소수정당 후보를 지지하는 유권자라면, 제1선호 투표는 소수정당 후보에게 소신껏 던지고, 제2선호 투표는 현실적인 당선가능성을 보고 던질 수 있다. 가령 녹색당을 지지하는 유권자라면, 제1선호 투표는 녹색당 후보에게 던지고, 제2선호 투표는 당선가능성을 고려해서 노동당 후보에게 던질 수 있는 것이다.
- 어쨌든 결선투표제든 보완투표제든 도입은 필요하다.

나. 지역정당 법제화

- 최근 지구당 부활이 이슈가 되고 있는데, 정당 활동의 자유를 보장한다는 측면에서 지구당 부활은 필요하다고 본다. 뿐만 아니라 지방선거에 후보를 낼 수 있는 지역주민들의 정치적 결사체(지역정당)도 법제화될 필요가 있다.

- 그동안 지방선거 때마다 ‘정당공천제 폐지’가 쟁점이 되어 왔다. 거대정당의 의석독점 현상 때문이기도 하고, 당선된 지방의원들이 공천권자 눈치를 보면서 유권자들의 기대에 못 미치는 의정활동을 해 온 탓이기도 하다.
- 그렇지만 정당공천을 법으로 금지하는 것은 세계적으로도 사례가 거의 없는 것이다. 정당은 선거 때에 후보를 공천하는 것이 중요한 역할인데, 그 역할을 하지 말라고 하는 것은 설득력이 약하다.
- 그리고 정당공천을 완전히 금지할 방법도 마땅하지 않다. 헌법재판소가 ‘기초의회의원선거 후보자로 하여금 특정 정당으로부터의 지지 또는 추천 받음을 표방할 수 없도록 한 정당표방금지 조항은 정치적 표현의 자유를 과도하게 침해하여 위헌’이라고 판단했었기 때문이다(2003. 1. 30. 2001헌가4). 그러니까 지방의원 후보자가 ‘내가 어느 정당과 관련 있다’고 표방하는 것을 막을 방법은 없다는 것이다.
- 따라서 정당공천제 폐지가 아닌 다른 방법이 필요하다. 세계적으로 봤을 때, 거대정당의 의석독점 현상을 막고, 지역정치를 활성화하기 위해 좀더 보편적으로 인정되는 방식은 1) 제대로 된 비례대표제를 실시하면서 2) 지역정당을 인정하는 것이다. 이것이 유럽의 많은 국가들에서 볼 수 있는 지방선거의 모습이다.
- 지역정당은 지역주민들이 결성하는 지역 차원의 정치결사체이다. 이런 지역정당은 독일 등 유럽의 여러 국가들은 물론이고, 이웃 일본에도 존재하는 것이다. 독일의 경우에는 ‘유권자단체(Wählervereinigungen 또는 Wählergruppen, 선거인단체라고 번역하기도 함)’라는 이름으로 주민들이 만든 정치적 결사체가 지방선거에서 후보를 낼 수 있게 되어 있다. 그리고 독일의 유권자단체는 실제 선거에서 상당히 많은 당선자들을 배출하고 있다. 가령 2014년 바이에른주의 지방선거에서는 아래의 표에서 보는 것처럼, 유권자단체가 기사당, 사민당 다음으로 많은 당선자를 배출했다. 전체 당선자 5,552명중 16.88%(937명)의 당선자를 배출한 것이다.

정당	지방의원 당선자숫자
기사당	2,220
사민당	1,097
녹색당	523
자유유권자당	221
유권자단체	937
기타 정당 ²⁾	347
선거연대	207
합계	5,552

〈표9〉 2014년 독일 바이에른주 지방선거 결과

2) ** 기타정당은 자민당(FDP), 생태민주당(ÖDP), 공화당(Rep), 좌파당(Linke), 바이에른당(Bayern), 독일대안당(AfD), 해적당(Piraten) 등이며, 선거연대는 정당간 또는 정당과 유권자단체간 연대를 말한다(김종갑, 「독일 지방의회 의원 선거제도의 특징 및 2014년 바이에른 지방선거」, 국회입법조사처 현안보고서 제236호, 2014, 23쪽에서 인용)

- 한편 독일의 연방헌법재판소도 유권자단체의 지위를 보장하는 판결들을 내려 왔다. 1985년과 1992년 독일 연방헌법재판소는 “정당만이 유일한 정치집단은 아니며 정당과 경쟁관계에 있는 유권자공동체도 ‘기회균등의 원칙’에 따라 정당과 동등하게 취급하여야 한다”라고 판단하기도 하였다.³⁾
- 독일 유권자단체의 이름에는 지역명칭이 들어가지도 한다. 그 지역에서만 활동하는 정치결사체가기 때문이다. 예를 들어, 독일의 생태도시로 유명한 프라이부르크 시의회에는, ‘살기 좋은 프라이부르크’, ‘청년 프라이부르크’같은 유권자단체가 의석을 확보하고 있다.
- 일본의 경우에도 다양한 지역정당(local party)들이 지역에서 활동하고 있다. 지방자치단체장 중심의 지역정당도 있어 왔고(오사카 지역의 오사카유신회, 도쿄지역의 ‘도민퍼스트회’), 생활협동조합이나 시민사회를 기반으로 한 지역정당도 있다.
- 그러나 대한민국은 이런 형태의 지역정당을 전혀 인정하지 않고 있다. 그에 따라 지역 주민들이 자발적으로 정치결사체를 만들어서 지방선거에 참여하려 해도 무소속으로 후보등록을 할 수밖에 없는 실정이다. 그러나 이것이야말로 지역정치의 다양성, 자발성을 인정하지 않는 것이다.
- 지방자치가 제 자리를 잡기 위해서는 한국에서도 지역정당을 인정하는 것이 필요하다. 20대 국회에서는 천정배 의원이 지역정당을 인정하는 정당법 개정안을 발의하기도 했으나, 제대로 논의되지 못했다. 당시에 발의된 법안에서는 30명 이상이 모이면 시·도 또는 시·군·구 단위에서의 지역정당을 만들 수 있도록 했다.
- 한편 2023년 9월 26일 헌법재판소는 지역정당을 인정하지 않는 정당법 조항에 대해 합헌결정을 내렸지만, 헌법재판관 9명 중 5명은 "전국정당 조항은 과잉금지원칙을 위반해 정당의 자유를 침해한다"며 위헌이라는 의견을 냈다. 그러나 위헌결정을 선언할 수 있는 정족수(6명)에 1명이 미치지 못해 합헌 결정이 나온 것이다.
- 지금도 여러 지역에서 지역정당을 인정하자는 요구들이 존재한다. 앞으로 지방선거제도 개혁을 할 때에, 지역정당을 제도화하기 위한 노력이 필요하다.

3) 지성우, “독일정당의 재정제도에 관한 연구”, 토지공법연구 제37집 제1호, 2007, 485-486쪽. 현재 독일에서는 정당과 아울러 선거인단체에 대하여도 국고보조를 하고 있다.

5. 글을 맺으며

문제는 “누가, 어떻게 지방선거제도 개혁에 불을 붙일 것인가?” 이다.


개혁의 주체로는 * 정치권 내의 개혁적인 정치인 블록도 생각해 볼 수 있으나, 현재의 정치상황을 보면, 쉽지 않아 보인다. 오히려 지금 상황이라면, 시민사회가 1차적인 개혁의 주체가 될 필요가 있다.

시민사회는 오래 전부터 지역일당지배를 타파하고 표의 증가성을 확보할 수 있는 지방선거제도 개혁을 요구해 왔다. 또한 지역정당 법제화도 지역시민사회가 오래 전부터 요구해 왔던 것이다.

특히 지역일당지배 체제를 극복해야 하는 영남과 호남에서부터 지방 선거제도 개혁 문제를 공론화해 나갈 필요가 있다.

개혁적인 정치인들은 현재의 기득권에 안주할 것이 아니라, 일당지배를 타파하기 위해서 선거제도 개혁에 동참해야 한다.

선거가 다가올수록 선거제도 개혁은 어려워진다는 것이 그동안의 경험이다. 따라서 2025년 상반기 이전에 본격적인 논의가 진행될 필요가 있다.

물론 매우 어려운 일이다. 오늘의 정치상황을 보면, 시민사회에서도 이런 논의가 쉽지 않아 보이는 상황이다. 꺾이지 않는 정신이 필요하다. 

[주제 발제 2]

전국동시지방선거 선거제도의 문제점과 대안

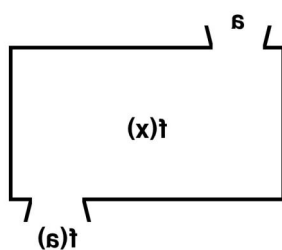
박제민⁴⁾

전국동시지방선거(이하 지방선거)는 지역의 정치 지도자를 선출하는 과정으로써 광역과 기초 단위의 지방의원과 지방자치단체장, 그리고 교육감을 뽑는다. 이 글을 통해 현행 지방선거 선거제도의 문제점을 찾아보고 그 대안을 모색해보고자 한다.

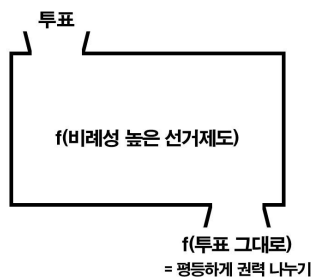
지방선거 선거제도의 문제점: 투표 왜곡

(중앙 의회와 중앙 정부의 선거제도를 포함하여) 지방선거 선거제도의 가장 큰 문제점은, 특정 정당의 유불리를 따지려는 것이 아니라, 주권자이자 유권자인 시민의 투표를 왜곡시킨다는 것이다.

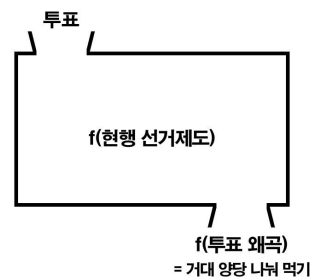
〈그림1〉은 함수(function) 계산식을 나타낸 것이다. 즉 a 를 $f(x)$ 에 넣으면 그 결과는 $f(a)$ 가 나온다. 〈그림2〉는 함수 계산식을 빗대어 투표와 선거제도의 상관관계를 나타낸 것이다. 즉 투표가 비례성 높은 선거제도와 결합하면 그 결과는 주권자인 시민의 투표 그대로(또는 가장 유사하게) 반영되고 권력을 평등하게 나누게 된다. 〈그림3〉은 현재 한국의 선거제도의 모습이다. 비례성이 낮은 현행 선거제도 때문에 주권자이자 유권자인 시민이 어떻게 투표를 하더라도 그 결과는 투표를 왜곡시키고 권력은 거대 양당이 나눠 먹는 형태가 된다.



〈그림1〉 함수 계산식



〈그림2〉 비례성 높은 선거제도



〈그림3〉 현재 한국의 선거제도

4) 녹색정치연구소 공동대표, 선거제도개혁연대 운영위원, 사)기독교윤리실천운동 모두를위한정치운동 전문위원

〈표1〉과 같이 한국의 지방선거 선거제도는 다소 제각각인 측면이 있다. 광역의회 선거의 경우에는 지역구 의원은 소선거구 단순다수제로 뽑고 비례대표 의원은 폐쇄형 정당명부식 비례대표제로 뽑는 혼합형 선거제도를 채택하고 있다. 기초의회 선거의 경우에는 지역구 의원은 중선거구 단기비이양식으로 뽑고, 비례대표 의원은 폐쇄형 정당명부식 비례대표제로 뽑는 혼합형이자 병립형인 비례대표제를 채택하고 있다. 한편 지방자치단체장과 교육감 선거의 경우에는 소선거구 단순다수제를 채택하고 있다. 여기에 중앙 의회와 중앙 정부의 선거제도까지 합치면 각 단위의 선거제도는 더욱 제각각이 된다.

		중앙	지방	
			광역	기초
의회	지역구	(국회의원) 소선거구 단순다수제	(시·도의원) 소선거구 단순다수제	(시·군·구의원) 중선거구 단기비이양식
	비례	폐쇄명부 준연동형	폐쇄명부 병립형	폐쇄명부 병립형
행정		(대통령) 소선거구 단순다수제	(시·도지사) 소선거구 단순다수제	(시장·군수·구청장) 소선거구 단순다수제
교육자치		-	(교육감) 소선거구 단순다수제	-

〈표1〉 한국의 현행 선거제도

지방선거에서 광역과 기초의회 선거는 지역구 선거와 비례대표 선거는 연동되어 있지 않고 따로 작동하기 때문에 연동형이 아닌 병립형이다. 또한 비례대표 의원 수가 지역구 의원 수의 약 10%에 불과하다. 요컨대 매우 비례성이 낮은 선거제도인 것이다. 〈그림3〉에서 본 것처럼 비례성이 낮은 선거제도는 주권자이자 유권자인 시민의 투표 결과를 왜곡한다. 그 예는 다음과 같다.

〈표2-1〉은 2022년 6월 1일에 치러진 제8회 지방선거에서 서울시의 정당 득표율과 시의회의 실제 의석률을 비교한 것이다. 더불어민주당은 40.98%를 득표했는데 36개의 의석을 얻어 의석률은 32.14%에 그쳤다. 국민의힘은 53.99%를 득표했는데 76개의 의석을 얻어 의석률은 67.86%에 달했다. 정의당은 4.01%를 득표했지만 의석을 하나도 얻지 못했다. 이를 선거의 비례성을 측정하는 갤러거 지수(The Gallagher Index)⁵⁾로 계산하면 12.00으로 나왔다.

5) 갤러거 지수의 계산식은 다음과 같다. 숫자가 클수록 선거의 불비례성을 나타낸다.

$$LSq = \sqrt{1/2 \sum_{i=1}^n (V_i - S_i)^2}$$

정당	득표수	득표율	의석수	의석율
더불어민주당	1,809,636	40.98	36	32.14
국민의힘	2,384,401	53.99	76	67.86
정의당	177,399	4.01	0	0.00
기본소득당	9,027	0.20	0	0.00
녹색당	14,706	0.33	0	0.00
진보당	13,258	0.30	0	0.00
기타	7,242	0.16	0	0.00
꺠러거 지수				11.97

〈표2-1〉 2022년 제8회 지방선거 서울시의회 선거 결과

〈표2-2〉는 제8회 지방선거에서 서울 용산구의 정당 득표율과 구의회의 실제 의석수를 비교한 것이다. 더불어민주당은 34.75%를 득표했는데 6개의 의석을 얻어 의석률은 45.49%에 달했다. 국민의힘은 59.30%를 득표했는데 7개의 의석을 얻어 의석률이 53.07%에 그쳤다. 정의당은 4.46%를 득표했지만 의석을 하나도 얻지 못했다. 이를 꺠러거 지수로 계산하면 9.30으로 나왔다.

정당	득표수	득표율	의석수	의석율
더불어민주당	36,114	34.75	6	45.15
국민의힘	61,630	59.31	7	53.85
정의당	4,635	4.46	0	0.00
기본소득당	238	0.23	0	0.00
녹색당	928	0.89	0	0.00
진보당	195	0.19	0	0.00
기타	175	0.17	0	0.00
꺠러거 지수				9.50

〈표2-2〉 2022년 제8회 지방선거 서울 용산구의회 선거 결과

대안1. 개방명부+연동형 비례대표제 도입, 의원 정수와 비례대표 확대

오랫동안 학계와 시민사회에서는 투표의 왜곡을 바로잡는 대안으로써 ‘연동형 비례대표제’를 꼽아왔다. 연동형 비례대표제는 유권자가 지지하는 지역구 후보자에게 한 표, 지지하는 정당에 한 표를 행사하게 한다. 전체 의석수는 정당 득표율에 따라 배분하는데 총 배분 의석에서 지역구 당선자 수를 뺀 나머지만큼 비례대표 후보자를 당선시키는 방식이다. 연동형 비례대표제는 비례대표제가 지역대표성을 약화시킨다는 단점을 보완하며, 무엇보다도 투표에서 나타난 민심과 의회의 의석 배분을 가장 유사하게 만든다는 장점이 있다. 반면에 위성정당이 출현할 경우 그 효과가 심각하게 훼손되는데, 현재 한국의 경우가 대표적이라 할 수 있다.

연동형 비례대표제의 효과를 극대화하려면 충분한 만큼의 비례대표 의석수가 있어야 한다. 연동형 비례대표제의 대표적 사례로 꼽히는 독일의 경우 지역구 의석과 비례대표 의석 비율을 50:50으로 하고 있다. 비례대표 의석을 충분히 늘릴 경우, 필연적으로 의원 정수를 확대하는 방향으로 이어질 수밖에 없다. 의원 정수를 확대하는 것에 국민적 반감이 큰 것이 사실이다. 하지만 예를 들어 한 마을에 의사가 1명 있을 때보다 100명 있을 때 그 마을 주민이 갖는 선택권과 자유도, 즉 권력이 더 커진다. 마찬가지로 의원이 300명 있을 때보다 500명, 600명 있을 때 의원의 기득권은 줄어들고 시민의 항시적으로 향유하게 될 권력은 더 커질 것이다. 국회의원들이 국민 여론을 내세워 의원 정수 확대에 반대하는 것은, 모처럼 국민들의 뜻을 받들기 위함이라기보다는 실상 자기들의 기득권을 지키기 위한 것이다. 의원 정수를 늘리되 전체 세비 규모를 동결하는 방식이라면, 의원들의 기득권을 축소시키고 국민적 동의를 얻을 수 있는 방식이 될 수 있다.

연동형 비례대표제가 지역구 후보자에게 투표하기도 하지만, 결국 정당 투표를 통해 전체 의석수를 배분하기 때문에 정당의 입김이 세질 것이라는 우려도 있다. 이 부분은 폐쇄명부라 아니라 개방명부를 도입하면 된다. 폐쇄명부란 유권자가 정당이 만들어 놓은 후보자 명단을 보고 정당에만 투표하는 것이고, 개방명부란 유권자가 정당이 만들어 놓은 후보자 명단에서 선호하는 비례대표 후보자에게 직접 투표할 수 있는 것이다. 개방명부를 도입할 경우 명망가 중심으로 투표를 하게 될 우려가 있다는 지적이 있지만, 선거는 비례대표 명부의 개폐 여부와 상관없이 부득이 인물을 중심으로 진행되는 측면이 있다. 아래 예시는 의원 정수와 비례대표 수를 확대하고 개방명부 연동형 비례대표를 도입한 경우를 예상한 것이다.

정당	득표수	득표율	지역구	비례	의석수	의석률
더불어민주당	1,809,636	40.98	31	51	82	41.00
국민의힘	2,384,401	53.99	69	39	108	54.00
정의당	177,399	4.01	0	8	8	4.00
기본소득당	9,027	0.20	0	0	0	0.00
녹색당	14,706	0.33	0	1	1	0.50
진보당	13,258	0.30	0	1	1	0.50
기타	7,242	0.16	0	0	0	0.00
갤러거 지수						0.26

〈표3-1〉 ‘대안1’ 적용 시, 2022년 제8회 지방선거 서울시의회 선거 예상 결과

〈표3-1〉은 서울시의회 선거에서 의석수를 지역구 100석과 비례대표 100석 등 총 200석으로 확대하고, 개방명부 연동형 비례대표제를 도입했을 경우다. 지역구 의석 배분은 2022년 당시 서울시의회 선거의 지역구 당선 비율을 그대로 적용했다. 즉 더불어민주당은 31석의 지역구 의석을 얻고 국민의힘은 69석의 지역구 의석을 얻었으며 다른 정당은 지역구 의석을 얻지 못하는 것으로 했다.

다음으로 정당투표에서 더불어민주당은 40.98%를 득표해 총 82석의 의석을 얻었고 국민의힘은 53.99%를 득표해 총 108석의 의석을 얻었으며 정의당은 4.01%를 득표해 총 8석의 의석을 얻었다. 연동형 비례대표제는 총 의석수에서 지역구 당선자를 뺀 만큼 비례대표 후보자가 당선되는 방식이므로, 더불어민주당은 51석의 비례대표 의석을 얻고 국민의힘은 39석의 비례대표 의석을 얻었으며 정의당은 8석의 비례대표 의석을 얻었다. 눈에 띄는 점은 녹색당과 진보당도 각 0.33%와 0.30%를 얻어 각 1석의 비례대표 의석을 얻었다는 것이다. 이를 깰러거 지수로 계산했을 때 0.00으로 나와 완전히 비례성이 보장되는 선거 결과임을 확인할 수 있다.

정당	득표수	득표율	지역구	비례	의석수	의석률
더불어민주당	36,114	34.75	0	5	5	35.71
국민의힘	61,630	59.30	7	1	8	57.14
정의당	4,635	4.46	0	1	1	7.14
기본소득당	238	0.22	0	0	0	0.00
녹색당	928	0.89	0	0	0	0.00
진보당	195	0.18	0	0	0	0.00
기타	175	0.17	0	0	0	0.00
깰러거 지수						2.62

〈표3-2〉 ‘대안1’ 적용 시, 2022년 제8회 지방선거 서울 용산구의회 선거 예상 결과

〈표3-2〉는 서울 용산구의회 선거에서 의석수를 지역구 7석과 비례대표 7석 등 총 14석으로 확대하고, 개방명부 연동형 비례대표제를 도입했을 경우다. 지역구 의석 배분은 2022년 당시 서울 용산구의회 선거의 지역구 당선 비율을 그대로 적용했고 다만 지역구에서 2인 이상을 선출하는 중선거구제가 아니라 1명을 선출하는 소선거구제를 적용했다. 즉 당시에 국민의힘이 강제였던 선거 분위기를 반영하여 국민의힘이 7석의 지역구 의석을 석권했으며 다른 정당은 지역구 의석을 얻지 못하는 것으로 했다.

다음으로 정당투표에서 더불어민주당은 34.75%를 득표해 총 5석의 의석을 얻었고 국민의힘은 59.30%를 득표해 총 8석의 의석을 얻었으며 정의당은 4.46%를 득표해 총 1석의 의석을 얻었다. 연동형 비례대표제는 총 의석수에서 지역구 당선자를 뺀 만큼 비례대표 후보자가 당선되는 방식이므로, 더불어민주당은 5석의 비례대표 의석을 얻고 국민의힘은 1석의 비례대표 의석을 얻었으며 정의당은 1석의 비례대표 의석을 얻었다. 이를 깰러거 지수로 계산했을 때 0.00으로 나와 완전히 비례성이 보장되는 선거 결과임을 확인할 수 있다.

대안2. 결선투표제 또는 선호투표제 도입

이번 제22대 국회에서 천하람 의원(개혁신당)이 대표발의하고 여야 8개 정당 의원들이 고르게 공동발의하여, 지방자치단체장 선거에서 결선투표제를 도입하는 내용의 ‘공직선거법 일부개정법률

안'이 발의됐다. 결선투표제의 장점은 유권자가 “올며 겨자 먹기”식으로 투표하는 것이 아니라 지지하는 후보에게 소신껏 투표할 수 있도록 하며, 당선자는 결선을 거치면서 과반의 지지를 얻게 돼 정당성을 부여받고 일을 할 수 있다는 것이다. 선거 때마다 횡행하는 인위적인 후보 단일화도 굳이 필요 없다. 단점은 비용과 시간이 많이 든다는 것이다. 그래서 이번 개정안의 경우 결선투표 기간을 본 선거의 7일 후로 정하고 선거운동을 선거공보, 방송연설, 방송토론 등으로만 하는 것으로 제한했다. 하지만 이러한 단점은 '선호투표제'를 도입하면 극복할 수 있다. 즉 본 선거 때 1순위, 2순위 후보자를 한꺼번에 찍게 함으로써 비용과 시간이 더 들지 않을 수 있다.

제8회 지방선거의 경우에 대통령 선거 후 약 3개월 만에 치러졌기 때문에 여당이 강세인 분위기로 시작하여 여당이 압승하는 결과로 끝났다. 서울의 경우 25개 자치구 중에서 16개 구에서 여당인 국민의힘과 제1야당인 더불어민주당의 1대 1 구도로 치러졌다. 나머지 9개 구 중에서 8개 구에서는 무소속 또는 원외 소수정당 후보자가 출마했을 뿐이다. 예외적으로 <표4>와 같이 서울 마포구구청장 선거에서는 박빙의 결과가 연출됐고, 당시 원내 소수정당이었던 정의당 조성주 후보가 출마하여 양당 후보의 표 차보다 많은 수를 득표했다. 국민의힘 박강수 후보가 과반 득표에 실패했으므로 만약에 결선투표제나 선호투표제가 도입됐을 경우, 정의당 조성주 후보에게 투표한 유권자의 2차 투표에 따라 선거 당락이 뒤바뀌었을 가능성이 있다.


정당	후보자	득표수	득표율
더불어민주당	유동균	80,926	46.77
국민의힘	박강수	84,323	48.73
정의당	조성주	7,760	4.49

<표4> 2022년 서울 마포구청장 선거 결과

위 개정안은 지방자치단체의 경우로 한정했지만, 프랑스처럼 지방의원 선거에서도 결선투표제 또는 선호투표제를 채택하면, 유권자에게 소신껏 투표할 수 있도록 하고 선출된 의원이 과반의 지지로 당선되어 활동할 수 있는 만큼, 적극적으로 도입을 검토해야 할 것이다.

* * *

이 글의 주제를 현행 지방선거 선거제도의 문제점과 대안을 찾는 것으로 한정했다. 가장 큰 문제점은 투표를 왜곡하는 것으로 꼽았다. 대안으로써 의회의 경우 의원정수와 비례대표 수를 확대하고 개방명부 연동형 비례대표제를 도입할 것을 제안했다. 이를 서울시의회와 서울 용산구의회에 선거 결과에 적용했을 때, 깰러저 지수가 0.00이 되어 완전히 비례성 높은 결과를 도출함을 확인했다. 또 지방자치단체장과 지방의회 선거에서 결선투표제를 도입하여 유권자의 선택에 자유도를 높이고 당선자의 정당성을 확보할 것을 제안했다.

이 대안은 아직 유권자의 충분한 지지를 받고 있지 않다. 방법이 옳아도 저절로 실현되는 것이 아니다. 대안을 실현할 구체적인 전략을 논의하는 자리가 속히 열리길 바란다. 



www.cemk.org
(사)기독교윤리실천운동