



# 현행 지방선거제도 관련 주요 쟁점 및 개편방안: 지방의회선거를 중심으로

NATIONAL ASSEMBLY RESEARCH SERVICE



---

# 현행 지방선거제도 관련 주요 쟁점 및 개편방안 : 지방의회선거를 중심으로

---

김종갑(정치의회팀 입법조사관)

2018. 7. 11



국회입법조사처  
NATIONAL ASSEMBLY RESEARCH SERVICE

# NARS

동 보고서는 아래와 같은 절차와 외부전문가의 자문을 거쳐 작성되었습니다.

구 분	내 용
주제 선정	2017. 11. 28
초고 작성기간	2017. 11. 28. ~ 2018. 1. 30
초안 검토	정치의회팀 박규찬 팀장
실무위원회 검토	2018년 2월 9일 오후 2시 - 실무위원: 김영일 정치행정조사실장 김원모 정치행정조사심의관 박규찬, 심정희, 유웅조, 이상팔 팀장
외부전문가 자문	1. 전문가: 김면희 교수(한국외대) 2. 요청일: 2018. 3. 2. 3. 답변일: 2018. 3. 6.
간행물 심의위원회 의결	2018년 7월 3일 오후 3시 - 위원장: 이내영 국회입법조사처장 - 위 원: 김영일 정치행정조사실장 고상근 경제산업조사실장 이신우 사회문화조사실장 박태형 기획관리관

## 요 약

이 보고서는 2018년 6월 13일 실시된 지방선거 결과를 바탕으로 현행 지방선거제도의 문제점을 살펴보고 그에 대한 개편방안을 제시하는데 초점을 두었다. 2018년 지방선거결과에서 나타난 특징은 크게 ‘의석집중으로 인한 다양성 부재’와 ‘낮은 비례성’으로 요약된다. 특히, 거대정당이 단체장은 물론 의회의 절대과반 의석을 차지하는 이른바 ‘절대과반의 단점정부’ 현상이 지역별로 두드러지게 나타났는데, 이는 지방의회 대정부 감시 및 견제기능의 마비로 의회의 효율성을 저하시킬 수 있다. 또한 이번 선거에서는 정당의 득표 대비 의석점유의 불일치로 대표성이 왜곡되는 결과가 나타났다. 이처럼 현행 지방선거가 보이는 다양성의 부재와 낮은 비례성은 지방정부와 의회간 견제와 균형 (checks and balances)의 효율적 작동을 어렵게 하고, 지방정치의 자율성과 생산성을 저하시키게 된다.

그러한 점에서 이 보고서에서 제안하는 선거제도 개편방안은 다음과 같다.

첫째, 득표와 의석점유의 비례성을 높이기 위해서는 현행 선거제도에서 비례의석의 배분방식만 변경한 불비례보정방식을 검토해볼 수 있을 것이다. 현행 방식은 비례의석을 지역구선거의 의석점유와 무관하게 배분하는 이른바 ‘병립형(Mixed Member Majoritarian)’이다. 그러나 불비례보정방식은 정당의 지역구 의석 점유율을 고려하여 지역구선거의 불비례가 완화되도록 비례의석을 배분하는 방식이다. 대구광역시와 광주광역시 의회선거를 대상으로 동일한 비율의 비례의석으로 불비례보정방식을 적용했을 때 정당의 득표 대비 의석점유의 이득률(advantage rate)은 연동형 비례제와 동일한 것으로 나타났다. 불비례보정방식은 연동형 비례제에서처럼 초과의석으로 인한 의원정수의 유동성 문제도 보이지 않고, 비례의석 비율을 급격하게 높이기 어려운 우리의 현실에서 낮은 비율의 비례의석으로도 비례성 제고효과를 최대화할 수 있는 장점이 있다.

둘째, 기초의회선거의 중선거구제는 본래 지역의 다양한 정치세력의 출현으로 지방정치를 활성화하기 위한 취지에서 도입된 만큼 4인 선거구를 전국적으로 확대하는 방안을 논의해볼 필요가 있다. 물론 4인 선거구제가 선거구 확대에 따른 단점을 발생시킬 수 있지만, 의회의 다양성 보장이라는 순기능적 측면이 더 클 수 있다. 한편 기초의회 4인 선거구의 확대가 광역의회 선거구와 중복되어 대표성의 논란을 초래한다고 보는 시각도 있지만, 이는 대표성을 선거구의 크기에 국한하여 보기 때문이다. 기초의원과 광역의원간 역할과 기능의 차이라는 관점에서 볼 필요가 있다.

셋째, 현행 비례의석의 규모는 상향조정할 필요가 있다. 광역의회의 경우 지역구의석의 10%(2~13석), 기초의회의 경우 총의석의 10%(1~5석)에 불과하여 그 규모가 매우 미미하다. 전체의석에서 비례의석이 차지하는 비중이 낮기 때문에 비례대표가 지역구선거의 불비례를 완화하는 효과도 낮을 뿐만 아니라 지역사회의 다원적 특성을 충실히 반영하기도 어렵다. 광역의회와 기초의회의 비례의석을 각각 총의석의 25% 수준으로 확대하는 방안을 고려해볼 수 있다.

넷째, 의석배분의 봉쇄조항은 철폐하는 방안을 고려해볼 수 있다. 겉으로 드러난 ‘형식적 봉쇄조항(legal threshold)’을 삭제해도 ‘실질적 봉쇄조항(effective threshold)’이 비례의석의 규모에 맞게 작동하게 된다. 예컨대 의석수가 가장 많은 경기도의회의 경우 비례의석의 비율을 총의석의 25%로 확대하여 36석으로 책정해도 봉쇄조항은 2.1% 수준으로 기능한다. 현행 방식은 비례의석의 규모와 관계없이 모든 선거구에 5% 봉쇄조항을 일률적으로 적용하고 있다. 실질적 봉쇄조항이 비례의석수에 따라 작동하도록 해야 선거구간 정당의 정당 득표 대비 비례의석점유의 불균형을 완화할 수 있다.

다섯째, 정당설립요건의 완화를 검토할 필요가 있다. 독일, 일본 등과 같이 정당설립요건을 완화하면 다양한 정치세력이 지역단위에서 활동할 수 있는 근거가 마련된다. 이들 ‘지역단위의’ 정당들로 하여금 지역 고유의 이익을 대표하

도록 하면 지역 내 자생적 정당들이 착근할 수 있게 되어 지방정치의 다양성이 강화되는 계기가 마련될 수 있다. 다만, 정당설립요건의 완화는 우리와 같이 정당의 사회적 기반이 취약하고 이합집산이 빈번하게 나타나는 정치환경에서 정당체계의 파편화를 초래할 수 있고, 지방의회의 소모적 갈등과 교착의 반복으로 지방의회의 입법 및 집행부 견제 등의 기능이 효율적으로 작동하는데 한계로 작용할 수 있다는 점도 고려해야 할 것이다.

# 차 례

## □ 요약

I. 들어가며 / 1	
II. 2018년 지방선거 결과 및 현행 지방의회 선거제도의 한계 / 3	
1. 2018년 지방선거 결과 .....	3
가. 광역단체장선거 .....	3
나. 기초단체장선거 .....	5
다. 광역의회의원선거 .....	6
라. 기초의회의원선거 .....	8
2. 현행 지방의회 선거제도의 한계 .....	10
가. 낮은 비례성 .....	10
나. 정당간 의석점유의 지역쏠림 및 절대과반의 단점정부 현상 .....	11
III. 현행 지방의회 선거제도 관련 법률규정 및 입법적 논의 / 13	
1. 지방의회 선거제도 관련 법률규정 .....	13
가. 지역구와 비례대표의 병립형 혼합제 .....	13
나. 의원정수 .....	13
다. 의석배분 봉쇄조항 .....	16
라. 기초의회 중선거구제 .....	17
마. 정당설립요건 .....	19
2. 관련 개정법률안 발의현황(제20대 국회) .....	20
IV. 지방의회 선거제도 개편 관련 이슈 / 25	
1. 연동형 비례제 도입논의 .....	25
가. 연동형 비례제 .....	25

나. ‘정당간 조정방식’의 연동형 비례제 .....	28
2. 비례의석 비율 및 의석배분 봉쇄조항 설정 .....	31
가. 비례의석 비율 .....	31
나. 의석배분 봉쇄조항 .....	32
3. 기초의회 선거구 확대 .....	33

## V. 지방선거제도 개편방안 / 35

1. 불비례보정방식 .....	35
가. 비례성 보장을 위한 현실적 방안 모색 .....	35
나. 비례대표 배분방식 변경을 통한 불비례보정방식 디자인 .....	36
다. 불비례보정방식 적용 시뮬레이션 .....	38
2. 비례의석수 상향조정 및 봉쇄조항 철폐 .....	43
3. 기초의회 선거구 확대 .....	44
4. 정당설립요건 완화 .....	46

## VI. 나가며 / 47

참고문헌 / 49

부록 / 51



## 표 차례

[표 1] 광역단체장 선거 1·2위 후보득표율 .....	4
[표 2] 기초단체장 당선인 정당별 분포 .....	5
[표 3] 광역의회의원선거 결과 .....	7
[표 4] 기초의회의원선거 결과 .....	9
[표 5] 단점정부 구성 현황 .....	12
[표 6] 광역의회 및 기초의회 의원정수 현황(2018년 지방선거) .....	15
[표 7] 기초의회의원 선거구 현황(2018년 지방선거) .....	18
[표 8] 지방의회 선거제도 관련 법률안 발의현황(제20대 국회) .....	23
[표 9] 2018년 광역시의회선거 연동형 비례제 적용 시뮬레이션 .....	29
[표 10] 2018년 광역시의회선거 정당간 조정방식 적용 시뮬레이션 .....	30
[표 11] 불비례보정방식 적용 시뮬레이션(2018년 지방선거) .....	40
[표 12] 의석배분방식간 이득률 비교 .....	42
[표 13] 비례의석수 설정에 따른 실질적 봉쇄조항의 변화 .....	44
[표 14] Reviewer comments (E. Linhart) .....	51
[표 15] Reviewer comments (H. Meyer) .....	53

## I. 들어가며

- 2018년 6월 13일 실시된 제7회 전국동시지방선거 결과는 크게 선거제도와 유권자 투표행태라는 두 가지 측면으로 구분하여 분석할 수 있을 것임. 선거제도 분석이 선거제도의 다양한 구성요소들이 갖는 유효성과 대안을 모색하는 제도적 접근법이라면, 투표행태 분석은 유권자의 정당선호나 후보선택의 동인 및 영향요인 등을 경험적 자료를 통해 실증적으로 분석하는 접근법임
- 이 두 가지 방법은 그 특성상 구분되지만 내용적으로는 상호보완적 관계에 있음. 선거제도 분석이 정치게임의 기본규칙으로서 거시적이며 정태적 성격의 분석인 반면 투표행태 분석은 미시적 수준의 동태적 분석이라 할 수 있음. 따라서 양자를 내용적으로 연계하는 것은 선거결과 분석의 완성도를 높일 수 있는 길이 됨
- 이 보고서에서는 두 가지 방법 중 선거제도 분석에 초점을 둬. 선거제도의 측면에서 2018년 지방선거결과가 어떤 문제점과 한계를 노정하였고, 그동안 정치권과 학계 및 시민사회단체에서 논의되었던 선거제도 개편방안들이 대안으로서 기능할 수 있는지 살펴보고 바람직한 방향을 궁구함
- 구체적으로는 다음과 같은 논점과 이슈를 대상으로 함<sup>1)</sup>
  - 우선, 지방의회선거의 비례성 제고를 위해 현행 병립형 선거제도를 연동형 비례제<sup>2)</sup>로 전환해야 한다는 주장이 있지만 연동형 비례제를 과연

1) ‘지방자치단체장 결선투표제 도입’, ‘여성할당제’, ‘선거구획정’, ‘특별·광역시 기초의회 폐지’ 등과 관련한 논의는 분석에서 제외하였음

2) 여기서 연동형 비례제는 독일 연방하원선거에서 사용하는 ‘독일식 연동형 (German-style MMP)’을 말함. 연동형 비례제에는 독일과 같이 지역구 의석과 비

타당한 대안으로 볼 수 있는지 검토함

- 연동형 비례제는 제20대 국회에서 발의된 지방의회 선거제도 관련 개정법률안 중 가장 높은 비중을 차지할 정도로 큰 관심을 받고 있음. 연동형 비례제가 지역구와 비례대표의 혼합제이면서 비례성을 높일 수 있는 제도유형으로 긍정적인 평가를 받고 있지만, 어떤 한계와 문제점을 내포하고 있는지 분석함
- 또한 지방의회의 다양성 강화를 위해 비례의석의 규모와 의석배분 봉쇄조항<sup>3)</sup>을 합리적으로 설정할 수 있는 방안을 모색하고, 현재 기초의회단위에서 실시되고 있는 중선거구제가 본래의 취지인 다양성 보장을 위해 어떤 방향으로 개편되어야 하는지 살펴봄

---

례의석간 의석연계(seat-linkage) 방식 이외에도 지역구선거의 사표를 비례의석 결정에 반영하는 득표연계(vote-linkage) 방식을 채택하는 국가도 있음

- 3) 봉쇄조항은 의석배분의 기준(threshold)이 되는 정당득표율 또는 지역구의석을 의미하는 것으로, 문턱조항, 최소조건 등 다양하게 표현됨. 이 보고서에서는 일정한 정당득표율 이하를 얻은 정당을 의석배분에서 제외한다는 의미를 함축하고 있는 봉쇄조항으로 통일함

## II. 2018년 지방선거 결과 분석 및 현행 지방의회 선거제도의 한계

### 1. 2018년 지방선거 결과<sup>4)</sup>

#### 가. 광역단체장선거

- 전체 17개 시·도의 광역단체장선거에서 더불어민주당은 14석을 차지했음. 2014년 직전 선거에서 더불어민주당의 전신인 새정치민주연합이 9석의 광역단체장을 가져갔던 결과와 비교하면 압도적인 승리로 평가됨
- 반면 자유한국당은 전통적인 텃밭인 대구와 경북 두 곳에서만 의석을 확보했음. 2014년 선거에서 자유한국당의 전신인 새누리당이 획득한 8석에서 무려 6석을 잃은 결과임
- 자유한국당이 대구와 경북에서 수성에는 성공했지만, 더불어민주당 후보의 득표율이 역대 선거 중 가장 높은 득표율을 보였다는 사실은 주목할 만한 점임
- 대구와 경북에서 자유한국당과 더불어민주당의 후보간 득표차는 각각 13.98%, 17.79%에 불과했음. 이에 비해 더불어민주당의 강세지역인 전북과 전남에서 양당의 후보간 득표율 격차는 각각 51.45%, 66.5%였음

4) 지방선거와 동시에 실시된 국회의원 재보궐선거와 교육감선거, 교육의원선거(제주)는 분석에서 제외하였음

[표 1] 광역단체장 선거 1·2위 후보득표율

(단위: %)

	제6회(2014년)			제7회(2018년)				
	새누리당	새정치 민주연합	무소속	더불어 민주당	자유한 국당	민주평 화당	정의당	무소속
서울	43.02	56.12 (당선)	-	52.79 (당선)	23.34	-	-	-
부산	50.65 (당선)	-	49.34	55.23 (당선)	37.16	-	-	-
대구	55.95 (당선)	40.33	-	39.75	53.73 (당선)	-	-	-
인천	49.95 (당선)	48.20	-	57.66 (당선)	35.44	-	-	-
광주	-	57.85 (당선)	31.77	84.07 (당선)	-	-	5.99	-
대전	46.76	50.07 (당선)	-	56.41 (당선)	32.16	-	-	-
울산	65.42 (당선)	26.43	-	52.88 (당선)	40.07	-	-	-
세종	42.21	57.78 (당선)	-	71.30 (당선)	18.06	-	-	-
경기	50.43 (당선)	49.56	-	56.40 (당선)	35.51	-	-	-
강원	48.17	49.76 (당선)	-	64.73 (당선)	35.26	-	-	-
충북	47.68	49.75 (당선)	-	61.15 (당선)	29.66	-	-	-
충남	43.95	52.21 (당선)	-	62.55 (당선)	35.10	-	-	-
전북	20.45	69.23 (당선)	-	70.56 (당선)	-	19.11	-	-
전남	-	77.96 (당선)	12.47	77.08 (당선)	-	10.58	-	-
경북	77.73 (당선)	14.93	-	34.32	52.11 (당선)	-	-	-
경남	58.85 (당선)	36.05	-	52.80 (당선)	42.96	-	-	-
제주	59.97 (당선)	34.53	-	40.01	-	-	-	51.72 (당선)

자료: 중앙선거관리위원회 선거통계시스템<<http://info.nec.go.kr>> 참조 필자 재구성

나. 기초단체장선거

- 전체 기초단체장 226석 중 2/3에 달하는 153석이 더불어민주당에 돌아간 반면, 자유한국당은 54석을 얻는데 그쳤음. 지역별로는 더불어민주당의 경우 서울을 비롯한 7개 시·도에서 80%가 넘는 높은 의석점유율을 보였으며, 특히 광주, 대전, 울산에서는 모든 의석을 가져갔음. 군소정당 중에는 유일하게 민주평화당이 전북과 전남에서 각각 2석, 3석을 확보하는데 성공했음
- 2014년 선거결과와 비교하면 더불어민주당은 부산(0→13), 인천(3→9), 울산(0→5), 경기(17→29), 강원(1→12), 충남(5→11), 경남(1→7)에서 뚜렷한 상승세를 보였음. 특히, 더불어민주당은 역대 선거에서 처음으로 경북에서 기초단체장 1석을 얻는 이변을 보였음
- 자유한국당은 전체 15개 시·도 중 대구와 경북에서 각각 8석(100%), 17석(74%)의 높은 의석점유를 보였음

[표 2] 기초단체장 당선인 정당별 분포

	제6회(2014년)				제7회(2018년)				
	새누리당	새정치민주연합	무소속	소계	더불어민주당	자유한국당	민주평화당	무소속	소계
서울	5	20	0	25	24	1	0	0	25
부산	15	0	1	16	13	2	0	1	16
대구	8	0	0	8	0	8	0	0	8
인천	6	3	1	10	9	1	0	0	10
광주	0	5	0	5	5	0	0	0	5
대전	1	4	0	5	5	0	0	0	5
울산	5	0	0	5	5	0	0	0	5
경기	13	17	1	31	29	2	0	0	31
강원	15	1	2	18	12	5	0	1	18

충북	6	3	2	11	7	4	0	0	11
충남	9	5	1	15	11	4	0	0	15
전북	0	7	7	14	10	0	2	2	14
전남	0	14	8	22	15	0	3	4	22
경북	20	0	3	23	1	17	0	5	23
경남	14	1	3	18	7	10	0	1	18
계	117	80	29	226	153	54	5	14	226

자료: 중앙선거관리위원회 선거통계시스템<<http://info.nec.go.kr>> 참조 필자 작성

#### 다. 광역의회의원선거

- 더불어민주당과 자유한국당이 광역의회선거에서 획득한 의석수는 각각 652석, 137석으로 전체 광역의회의석 대비 96%에 달함. 이 중 더불어민주당의 의석점유율은 79%, 자유한국당의 의석점유율은 17%로 거대 양당간 의석격차가 큰 폭으로 나타남
- 거대정당간 의석점유의 격차가 두드러졌다는 점은 지난 2014년 선거와 비교했을 때 잘 드러남. 2014년 선거에서는 새누리당과 새정치민주연합의 의석격차가 67석에 불과했던 반면, 이번 선거에서는 그것의 7배가 넘는 515석에 달했음
- 시·도별 의석분포를 보면, 17개 시·도 중 더불어민주당이 90% 이상의 의석을 획득한 곳은 10개에 달함(서울, 부산, 인천, 광주, 대전, 세종, 경기, 충북, 전북, 전남). 반면, 자유한국당이 강세를 보인 지역은 대구(83%)와 경북(68%)이 유일함

II. 2018년 지방선거 결과 분석 및 현행 지방의회 선거제도의 한계

[표 3] 광역의회의원선거 결과

		제6회(2014년)					제7회(2018년)							
		새누리당	새정치민주연합	통합진보당	국민당	무소속	소계	더불어민주당	자유한국당	바른미래	민주평화	정의당	무소속	소계
서울	지역	24	72	0	0	0	96	97	3	0	0	0	0	100
	비례	5	5	0	0	0	10	5	3	1	0	1	0	10
부산	지역	42	0	0	0	0	42	38	4	0	0	0	0	42
	비례	3	2	0	0	0	5	3	2	0	0	0	0	5
대구	지역	27	0	0	0	0	27	4	23	0	0	0	0	27
	비례	2	1	0	0	0	3	1	2	0	0	0	0	3
인천	지역	21	10	0	0	0	31	32	1	0	0	0	0	33
	비례	2	2	0	0	0	4	2	1	0	0	1	0	4
광주	지역	0	19	0	0	0	19	20	0	0	0	0	0	20
	비례	0	2	1	0	0	3	2	0	0	0	1	0	3
대전	지역	5	14	0	0	0	19	19	0	0	0	0	0	19
	비례	1	2	0	0	0	3	2	1	0	0	0	0	3
울산	지역	19	0	0	0	0	19	15	4	0	0	0	0	19
	비례	2	1	0	0	0	3	2	1	0	0	0	0	3
세종	지역	4	8	0	0	1	13	16	0	0	0	0	0	16
	비례	1	1	0	0	0	2	1	1	0	0	0	0	2
경기	지역	44	72	0	0	0	116	128	1	0	0	0	0	129
	비례	6	6	0	0	0	12	7	3	1	0	2	0	13
강원	지역	34	4	0	0	2	40	32	9	0	0	0	0	41
	비례	2	2	0	0	0	4	3	2	0	0	0	0	5
충북	지역	19	9	0	0	0	28	26	3	0	0	0	0	29
	비례	2	1	0	0	0	3	2	1	0	0	0	0	3
충남	지역	28	8	0	0	0	36	31	7	0	0	0	0	40
	비례	2	2	0	0	0	4	2	1	0	0	1	0	4
전북	지역	0	32	0	0	2	34	34	0	0	0	1	0	35
	비례	1	2	1	0	0	4	2	0	0	1	1	0	4
전남	지역	0	48	0	0	4	52	50	0	0	1	1	0	52
	비례	1	4	1	0	0	6	4	0	0	1	1	0	6
경북	지역	48	0	0	0	6	54	7	38	0	0	0	9	54
	비례	4	2	0	0	0	6	2	3	1	0	0	0	6
경남	지역	47	0	0	1	2	50	31	19	0	0	0	2	52
	비례	3	2	0	0	0	5	3	2	0	0	0	1	6
제주	지역	13	13	0	0	3	29	25	1	1	0	0	4	31
	비례	4	3	0	0	0	7	4	1	1	0	0	1	7
계	지역	375	309	0	1	20	705	605	113	1	1	1	16	737
	비례	41	40	3	0	0	84	47	24	4	2	10	0	87

자료: 중앙선거관리위원회 선거통계시스템<<http://info.nec.go.kr>> 참조 필자 작성



## 라. 기초의회의원선거

- 기초의회선거에서는 광역의회선거처럼 거대정당간 의석격차가 선명하지는 않았지만, 지역별로는 큰 차이를 보였음
  - 전체 의석 대비 더불어민주당과 자유한국당의 의석점유율은 각각 56%, 34%임. 그러나 지역별 편차가 두드러졌음. 더불어민주당은 전체 15개 시·도 기초의회 중 12개 시·도에서 과반의석을 획득했음
  - 더불어민주당이 특히 높은 의석점유율을 보인 지역은 광주(81%)를 비롯해 전북(75%), 전남(73%)임. 반면, 자유한국당은 경북(60%), 대구(53%), 경남(50.4%)에서 과반의석을 차지했음
- 이번 기초의회선거에서는 무소속의석의 비율이 지난 2014년 보다 줄어든 점도 눈에 띈다. 2014년 선거에서는 277석이었으나, 이번 선거에서는 40% 가까이 감소한 172석으로 나타났다

II. 2018년 지방선거 결과 분석 및 현행 지방의회 선거제도의 한계

[표 4] 기초의회의원선거 결과

		제6회(2014년)							제7회(2018년)							
		새누리당	새정치민주연합	통합진보당	정의당	국민당	무소속	소계	더불어민주당	자유한국당	바른미래당	민주평화당	정의당	국민당	무소속	소계
서울	지역	171	191	0	0	1	3	366	219	134	8	0	5	0	3	369
	비례	25	28	0	0	0	0	53	30	23	1	0	0	0	0	54
부산	지역	92	58	1	0	0	7	158	87	69	0	0	0	0	1	157
	비례	16	8	0	0	0	0	24	16	9	0	0	0	0	0	25
대구	지역	77	9	0	2	1	13	102	45	53	2	0	1	0	1	102
	비례	10	4	0	0	0	0	14	5	9	0	0	0	0	0	14
인천	지역	53	44	0	2	1	1	101	62	39	0	0	0	0	1	102
	비례	10	5	0	0	0	0	15	9	7	0	0	0	0	0	16
광주	지역	1	47	9	0	0	2	59	46	0	0	9	1	3	0	59
	비례	0	9	0	0	0	0	9	9	0	0	0	0	0	0	9
대전	지역	26	28	0	0	0	0	54	33	21	0	0	0	0	0	54
	비례	4	5	0	0	0	0	9	5	4	0	0	0	0	0	9
울산	지역	30	2	9	0	1	1	43	22	19	0	0	0	1	1	43
	비례	5	2	0	0	0	0	7	5	2	0	0	0	0	0	7
경기	지역	184	182	1	2	0	7	376	252	128	3	0	3	2	2	390
	비례	30	25	0	0	0	0	55	37	16	1	0	2	0	0	56
강원	지역	86	44	0	0	0	16	146	74	59	1	0	0	0	12	146
	비례	19	4	0	0	0	0	23	19	4	0	0	0	0	0	23
충북	지역	66	38	1	0	0	9	114	74	40	0	0	0	0	2	116
	비례	13	4	0	0	0	0	17	12	3	0	0	1	0	0	16
충남	지역	84	49	0	0	0	11	144	83	55	1	0	0	0	6	145
	비례	15	10	0	0	0	0	25	15	11	0	0	0	0	0	26
전북	지역	0	119	0	2	0	52	173	126	0	2	14	2	0	28	172
	비례	4	20	0	0	0	0	24	21	0	0	0	4	0	0	25
전남	지역	0	155	4	1	0	51	211	150	0	0	23	2	4	32	211
	비례	0	28	3	1	0	0	32	28	0	0	3	1	0	0	32
경북	지역	185	2	0	1	0	59	247	38	146	2	0	1	0	60	247
	비례	34	3	0	0	0	0	37	12	25	0	0	0	0	0	37
경남	지역	151	21	6	0	2	45	225	89	113	0	0	2	1	23	228
	비례	22	13	0	0	0	0	35	15	20	0	0	1	0	0	36
계	지역	1,206	989	31	10	6	277	2,519	1,400	876	19	46	17	11	172	2,541
	비례	207	168	3	1	0	0	379	238	133	2	3	9	0	0	385

주: 세종특별자치시와 제주특별자치도는 기초의회가 없음

자료: 중앙선거관리위원회 선거통계시스템<<http://info.nec.go.kr>> 참조 필자 작성

## 2. 현행 지방의회 선거제도의 한계

### 가. 낮은 비례성

- 현행 지방의회선거는 낮은 비례성을 보임. 낮은 비례성의 원인은 무엇보다 지역구의석보다 비례의석의 비중이 현저히 낮기 때문임. 비례의석의 규모가 광역의회의 경우 지역구의석의 10%, 기초의회의 경우 총의석의 10%에 불과해 지역구선거에서 발생하는 득표와 의석의 불비례를 완화하지 못함
- 특히, 기초의회선거의 경우 낮은 비례의석 비율은 무투표 당선인을 발생시켜 비례대표제의 취지 자체를 유명무실하게 만들음. 2018년 지방선거에서 광역의회선거와 기초의회선거의 무투표 당선인의 수는 85명으로 이 중 비례대표의원은 기초의회에서만 31명의 무투표 당선인이 발생했음.<sup>5)</sup> 이는 기초의회선거의 경우 선거구당 선출의원의 수가 1~2인에 불과해 군소정당이나 경쟁정당이 명부제출을 포기했기 때문임
- 비례제는 다원화된 사회에서 정치적 소수 대표, 직능대표 등의 기능을 수행하지만, 우리와 같이 지역구와 비례대표의 혼합식 선거제도에서는 지역구선거의 불비례를 조정하는 기능도 매우 중요함. 그러나 현행 제도는 비례대표가 온전하게 그 기능을 수행하기 어렵게 설계되어 있음
- 낮은 비례성은 유권자의 표심을 왜곡시키는 결과를 가져올 수 있음. 선거제도가 지향하는 본질적 의의와 취지가 유권자의 의사를 왜곡 없이

5) 2018년 지방선거의 무투표 당선인은 광역의회 지역구의원 24명, 기초의회 지역구의원 30명, 기초의회 비례대표의원 31명, 제주특별자치도 교육의원 4명임

대표선출에 정확하게 반영하는데 있다는 점에서 현행 제도의 낮은 비례성은 시급히 개선되어야 할 과제라고 할 수 있음

### 나. 정당간 의석점유의 지역쏠림 및 절대과반의 단점정부 현상

- 이번 지방선거결과는 정당의 의석쏠림이 두드러졌음. 군소정당에 비해 거대정당에 의석이 집중되었고, 거대 양당의 의석분포도 특정 지역을 중심으로 선명하게 나타났음. 이는 특정 지역에 밀집된 지지를 바탕으로 지역패권구도가 아직 견고하다는 사실을 말함
- 무엇보다 거대정당이 단체장은 물론 의회 절대다수도 차지하는 절대과반의 단점정부(unified government)가 확산되는 현상이 나타났음. 특정 정당이 단체장과 의회를 독점한 상황에서 지방정부에 대한 야당의 견제기능은 무력화될 수밖에 없음
- 광역단체장 및 광역의회선거의 경우 17개 광역시도 중 더불어민주당은 16개 시도에서 단점정부를 구성했고, 의회의석의 90% 이상을 차지한 시도가 8곳에 이르는 것으로 나타났음. 반면, 자유한국당은 대구와 경북에서 절대과반의 단점정부를 구성했음
- 기초단체장 및 기초의회선거에서도 거대정당의 단점정부 현상이 나타났음. 특히 더불어민주당은 서울, 광주, 대전, 경기 등에서 절대과반의 단점정부를 구성한 사례가 많았고, 자유한국당은 대구와 경북에서 절대과반의 단점정부보다는 단순과반의 단점정부가 비교적 많았음

[표 5] 단점정부 구성 현황

	광역단체장 및 의회선거		기초단체장 및 의회선거		
	정당	의회 의석점유율	구·시·군 총수	정당	단점정부의 수(%)
서울	더불어민주당	93.7%	25	더불어민주당	24(96%)
부산	더불어민주당	87.27%	16	더불어민주당	10(62.5%)
대구	자유한국당	83.37%	8	자유한국당	5(62.5%)
인천	더불어민주당	91.97%	10	더불어민주당	7(70%)
광주	더불어민주당	95.77%	5	더불어민주당	5(100%)
대전	더불어민주당	95.57%	5	더불어민주당	5(100%)
울산	더불어민주당	77.37%	5	더불어민주당	2(40%)
세종	더불어민주당	94.47%	-	-	-
경기	더불어민주당	95.17%	31	더불어민주당	28(90.3%)
강원	더불어민주당	76.17%	18	더불어민주당	5(27.8%)
				자유한국당	3(16.7%)
충북	더불어민주당	87.57%	11	더불어민주당	7(63.6%)
충남	더불어민주당	75.07%	15	더불어민주당	10(66.7%)
				자유한국당	1(6.7%)
전북	더불어민주당	92.37%	19	더불어민주당	10(52.6%)
전남	더불어민주당	93.17%	22	더불어민주당	14(63.6%)
경북	자유한국당	68.37%	23	자유한국당	17(73.9%)
경남	더불어민주당	58.67%	18	더불어민주당	3(16.7%)
				자유한국당	9(50%)
제주	무소속	-	-	-	-

자료: 중앙선거관리위원회 선거통계시스템<<http://info.nec.go.kr>> 참조 필자 작성

### Ⅲ. 현행 지방의회 선거제도 관련 법률규정 및 입법적 논의

#### 1. 지방선거제도 관련 법률규정

##### 가. 지역구와 비례대표의 병립형 혼합제

- 현행 광역의회 및 기초의회 선거의 당선인 결정방식(electoral formular)은 지역구대표와 비례대표를 각각 독립적으로 선출하는 병립형 혼합제(Mixed Member Majoritarian)임
- 지역구선거의 당선인은 최다득표자 1인이 당선되는 상대다수대표제(First Past The Post) 방식이며, 비례대표선거의 당선인은 정당의 득표수에 따라 결정되는 방식임
- 병립형은 연동형에 대칭되는 개념으로서, 일반적으로 연동형이 비례선거구의 특성을 부각시키는 방식이라고 할 수 있는 반면, 병립형은 지역선거구와 비례선거구의 개별적 특성을 균형적으로 나타내는 방식임

##### 나. 의원정수

- 의원정수는 광역의회(시·도의회)의 경우 관할구역 내 자치구·시·군의 수의 2배수로 하되, 최소 19명 이상으로 정하고, 인구·행정구역·지세·교통 등의 조건을 고려하여 14% 범위에서 조정할 수 있음. 다만, 자치구·시·군의 지역구시·도의원정수는 최소 1명으로 함

- 기초의회(자치구·시·군의회)의 경우, 당해 시·도의 총 정수 범위 내에서 정하되, 최소정수는 7인으로 함. 기초의회 선거구획정위원회는 선거구획정에 있어서 기초의회의 인구와 지역대표성을 고려함
- 광역의회 비례대표의원의 수는 지역구 광역의회의원정수의 10%, 기초의회 비례대표의원의 수는 전체 의원정수의 10%임<sup>6)</sup>

<p>「공직선거법」 제22조(시·도의회 의원정수)</p> <p>① 시·도별 지역구시·도위원의 총 정수는 그 관할구역 안의 자치구·시·군(하나의 자치구·시·군이 2 이상의 국회의원지역구로 된 경우에는 국회의원지역구를 말하며, 행정구역의 변경으로 국회의원지역구와 행정구역이 합치되지 아니하게 된 때에는 행정구역을 말한다)수의 2배수로 하되, 인구·행정구역·지세·교통, 그 밖의 조건을 고려하여 100분의 14의 범위에서 조정할 수 있다. 다만, 자치구·시·군의 지역구시·도의원정수는 최소 1명으로 한다.</p> <p>② 제1항에도 불구하고 「지방자치법」 제7조제2항에 따라 시와 군을 통합하여 동농복합형태의 시로 한 경우에는 시·군통합후 최초로 실시하는 임기만료에 의한 시·도의회의원선거에 한하여 해당 시를 관할하는 도의회의원의 정수 및 해당 시의 도의회의원의 정수는 통합 전의 수를 고려하여 이를 정한다.</p> <p>③ 제1항 및 제2항의 기준에 의하여 산정된 의원정수가 19명 미만인 경우는 광역시 및 도는 그 정수를 19명으로 한다.</p> <p>④ 비례대표시·도의원정수는 제1항 내지 제3항의 규정에 의하여 산정된 지역구시·도의원정수의 100분의 10으로 한다. 이 경우 단수는 1로 본다. 다만, 산정된 비례대표시·도의원정수가 3인 미만인 때에는 3인으로 한다.</p> <p>제23조(자치구·시·군의회의 의원정수)</p> <p>① (생략)</p> <p>② 자치구·시·군의회의 최소정수는 7인으로 한다.</p>
--

6) 현행 「공직선거법」 제22조제4항 및 제23조제3항

③ 비례대표자치구·시·군의원정수는 자치구·시·군의원 정수의 100분의 10으로 한다. 이 경우 단수는 1로 본다.

- 「공직선거법」 제22조 및 제23조에 따른 광역의회와 기초의회의 시도별 의원정수는 [표 6]와 같음

[표 6] 광역의회 및 기초의회 의원정수 현황(2018년 지방선거)

	광역의회의원선거			기초의회의원선거		
	정수	지역구	비례대표	정수	지역구	비례대표
서울	110	100	10	423	369	54
부산	47	42	5	182	157	25
대구	30	27	3	116	102	14
인천	37	33	4	118	102	16
광주	23	20	3	68	59	9
대전	22	19	3	63	54	9
울산	22	19	3	50	43	7
세종	18	16	2	-	-	-
경기	142	129	13	447	390	57
강원	46	41	5	169	146	23
충북	32	29	3	132	116	16
충남	42	38	4	171	145	26
전북	39	35	4	197	172	25
전남	58	52	6	243	211	32
경북	60	54	6	284	247	37
경남	58	52	6	264	228	36
제주	32	31	7	-	-	-
계	824	737	87	2,927	2,541	386

주 : 제주 지역구 광역의원은 교육 5인 별도

자료 : 중앙선거관리위원회 선거통계시스템, <[http://info.nec.go.kr/electioninfo/electionInfo\\_report.xml](http://info.nec.go.kr/electioninfo/electionInfo_report.xml)>



다. 의석배분 봉쇄조항

- 현행 「공직선거법」은 광역의회 및 기초의회 비례대표선거에서 유효투표총수의 5%를 의석배분 봉쇄조항(electoral threshold)으로 설정하여 그 이상을 획득한 정당에 한해 비례의석을 배분하도록 규정하고 있음
  - 다만, 의석정수의 3분의 2에 해당하는 수의 정수에 해당하는 의석을 배분받는 정당 외에 유효투표총수의 5% 이상을 얻은 정당이 없는 경우, 이들 정당간 득표비율에 따라 잔여의석을 배분하도록 규정하고 있음
- 현행 광역의회 및 기초의회선거와 같이 1인2표제 방식으로 지역구와 비례대표의 혼합식 선거제도를 운영하는 경우, 일반적으로는 정당득표율 외에도 지역구의석수도 의석배분 봉쇄조항으로 설정함. 그러나 우리의 경우 정당득표율 요건만 의석배분의 봉쇄조항으로 설정하고 있음

「공직선거법」

제190조의2 (비례대표지방의회의원당선인의 결정·공고·통지)

① 비례대표지방의회의원선거에 있어서는 당해 선거구선거관리위원회가 유효투표총수의 100분의 5 이상을 득표한 각 정당(이하 이 조에서 "의석할당정당"이라 한다)에 대하여 당해 선거에서 얻은 득표비율에 비례 대표지방의회의원정수를 곱하여 산출된 수의 정수의 의석을 그 정당에 먼저 배분하고 잔여의석은 단수가 큰 순으로 각 의석할당정당에 1석씩 배분하되, 같은 단수가 있는 때에는 그 득표수가 많은 정당에 배분하고 그 득표수가 같은 때에는 당해 정당 사이의 추첨에 의한다. 이 경우 득표비율은 각 의석할당 정당의 득표수를 모든 의석할당정당의 득표수의 합계로 나누고 소수점 이하 제5위를 반올림하여 산출한다.

② ~ ④ (생략)

라. 기초의회 중선거구제

- 현행 광역의회선거와 기초의회선거는 하나의 선거구에서 선출하는 의원 수가 다름. 광역의회선거는 선거구당 1인을 선출하는 소선거구제 방식인 반면, 기초의회선거는 선거구당 2인 이상 4인 이하를 선출하는 중선거구제 방식임

「공직선거법」  
 제26조 (지방의회의원선거구의 획정)  
 ① 시·도회의원지역선거구(이하 "시·도의원지역구"라 한다)는 인구·행정구역·지세·교통 그 밖의 조건을 고려하여 자치구·시·군(하나의 자치구·시·군이 2 이상의 국회의원지역구로 된 경우에는 국회의원지역구를 말하며, 행정구역의 변경으로 국회의원지역구와 행정구역이 합치되지 아니하게 된 때에는 행정구역을 말한다)을 구역으로 하거나 분할하여 이를 확정하되, 하나의 시·도의원지역구에서 선출할 지역구시·도의원정수는 1명으로 하며, 그 시·도의원지역구의 명칭과 관할구역은 별표 2와 같이 한다.  
 ②자치구·시·군의원지역구는 인구·행정구역·지세·교통 그 밖의 조건을 고려하여 확정하되, 하나의 자치구·시·군의원지역구에서 선출할 지역구자치구·시·군의원정수는 2인 이상 4인 이하로 하며, 그 자치구·시·군의원지역구의 명칭·구역 및 의원정수는 시·도조례로 정한다. [개정 2005.8.4]  
 ③ (생략)  
 ④자치구·시·군의원지역구는 하나의 시·도의원지역구 내에서 확정하여야 하며, 하나의 시·도의원지역구에서 지역구자치구·시·군의원을 4인 이상 선출하는 때에는 2개 이상의 지역선거구로 분할할 수 있다.

- 현행 「공직선거법」은 기초의회 지역선거구제를 2~4인의 중선거구제로 규정하고 있지만, 실제 선거구 획정은 2인 선거구의 비중이 압도적으로 높음

- 2018년 기초의회 선거구 현황을 보면, 전체 1,035개 선거구 중 2인 선거구의 수는 592개로 그 비중이 60%에 육박함. 반면, 3인과 4인 선거구는 각각 415개(40.1%), 28(2.7%)에 불과함

[표 7] 기초의회의원 선거구 현황(2018년 지방선거)

	선거구수(지역구)			
	소계	2인	3인	4인
서울	161	114	47	0
부산	67	44	23	0
대구	44	30	14	0
인천	42	24	18	0
광주	20	3	15	2
대전	21	9	12	0
울산	19	14	5	0
경기	158	84	74	0
강원	53	15	36	2
충북	46	24	20	2
충남	55	25	25	5
전북	69	36	32	1
전남	79	37	31	11
경북	105	69	35	1
경남	96	64	28	4
계	1,035	592	415	28

주 : 세종특별자치시와 제주특별자치도는 자치구·시·군이 없음

자료 : 중앙선거관리위원회 선거통계시스템, <[http://info.nec.go.kr/electioninfo/electionInfo\\_report.t.html](http://info.nec.go.kr/electioninfo/electionInfo_report.t.html)>

마. 정당설립요건

- 현행 「정당법」에 따르면 정당으로 등록하기 위해서는 중앙당이 수도에 소재하여야 하고, 5개 이상의 시·도당을 가져야 하며, 시·도당의 당원수는 1천명 이상이어야 함

「정당법」

제3조 (구성)

정당은 수도에 소재하는 중앙당과 특별시·광역시·도에 각각 소재하는 시·도당(이하 "시·도당"이라 한다)으로 구성한다.

제4조 (성립)

- ① 정당은 중앙당이 중앙선거관리위원회에 등록함으로써 성립한다.
- ② 제1항의 등록에는 제17조(법정시·도당수) 및 제18조(시·도당의 법정당원수)의 요건을 구비하여야 한다.

제17조 (법정시·도당수)

정당은 5 이상의 시·도당을 가져야 한다.

제18조 (시·도당의 법정당원수)

- ① 시·도당은 1천인 이상의 당원을 가져야 한다.
- ② 제1항의 규정에 의한 법정당원수에 해당하는 수의 당원은 당해 시·도당의 관할구역 안에 주소를 두어야 한다.

## 2. 관련 개정법률안 발의현황(제20대 국회)

### □ 당선인 결정방식

#### ○ 현행

- 지역구대표와 비례대표를 각각 별도로 선출하는 병립형

#### ○ 개정 내용

- 총의석을 정당득표율에 따라 개별 정당에 할당한 후 지역구의석을 채우고 잔여의석을 비례의석으로 정하는 연동형 비례제 도입. 연동형 비례제에서 발생하는 초과의석(overhang seat)을 ‘정당간 조정방식’을 사용해 의원정수의 변동을 막는 방안 도입: 이용호의원안(제안일: 2017.12.20., 의안번호: 2010919); 유성엽의원안(제안일: 2017.12.8., 의안번호: 2010726); 천정배의원안(제안일: 2017.11.29., 의안번호: 2010472)
- 제주특별자치도의회선거에 연동형 비례제를 도입함. 초과의석의 발생 허용: 심상정의원안(제안일: 2017.9.25., 의안번호: 2009584); 위성곤의원안(제안일: 2017.10.25., 의안번호: 2009913)

### □ 기초의회 선거구제

#### ○ 현행

- 선거구당 2~4인의 당선인을 선출하는 기초의회 중선거구제를 실시하되, 4인 선출 선거구의 2인 선출 선거구 분할을 허용하고 있음

#### ○ 개정 내용

- 3~5인 선출 중대선거구제 도입: 유성엽의원안(제안일: 2017.12.8., 의안

번호: 2010726)

- 2~5인 선출 중대선거구제 도입: 심상정의원안(제안일: 2017.12.1., 의안번호: 2010549)
- 2~4인 선출 중선거구제 도입: 천정배의원안(제안일: 2017.11.29., 의안번호: 2010472)
- 기초의회 소선거구제 환원: 김성원의원안(제안일: 2017.2.10., 의안번호: 2005582)
- 기초의회 4인 선거구 대폭 확대: 김동철의원안(제안일: 2018.1.18., 의안번호: 2011445)

의원정수

○ 현행

- 기초의회 지역구위원의 최소정수는 7인

○ 개정 내용

- 최소정수를 7인에서 9인으로 상향조정: 심상정의원안(제안일: 2017.12.1., 의안번호: 2010549); 천정배의원안(제안일: 2017.11.29., 의안번호: 2010472)

지역구의석 대비 비례의석 비율

○ 현행

- 광역의회의 경우 지역구의석의 10%, 기초의회의 경우 총의석의 10%임

○ 개정 내용

- 광역의회 비례의석 50% 상향조정: 이용호의원안(제안일: 2017.12.20., 의안번호: 2010919)

- 광역 및 기초의회 비례의석 50% 확대: 유성엽의원안(제안일: 2017.12.8., 의안번호: 2010726)
  - 기초의회 비례의석 30% 확대: 심상정의원안(제안일: 2017.12.1., 의안번호: 2010549)
  - 광역 및 기초의회 비례의석 30% 확대: 천정배의원안(제안일: 2017.11.29., 의안번호: 2010472)
  - 제주특별자치도의회 비례의석 지역구의석의 1/3((33%) 이상으로 확대: 심상정의원안(제안일: 2017.9.25., 의안번호: 2009584)
- 기초의회 의석수 상한제
- 현행
    - 정당득표율에 따라 비례배분
  - 개정 내용
    - 기초의회 비례대표선거에서 2/3 이상 득표한 정당이라도 2/3에 해당하는 의석만 배분: 심상정의원안(제안일: 2017.12.1., 의안번호: 2010549)
- 의석배분 봉쇄조항
- 현행
    - 비례의석을 배분받을 수 있는 정당득표율 기준을 5%로 설정하고 있음
  - 개정 내용
    - 현행 5% 유지: 이용호의원안(제안일: 2017.12.20., 의안번호: 2010919); 유성엽의원안(제안일: 2017.12.8., 의안번호: 2010726); 천정배의원안(제안일: 2017.11.29., 의안번호: 2010472); 위성곤의원안<sup>7)</sup>(제안일: 2017.10.25., 의안번호: 2009913)

- 3% 하향조정: 심상정의원안(제안일: 2017.12.1., 의안번호: 2010549);  
심상정의원안<sup>8)</sup>(제안일: 2017.9.25., 의안번호: 2009584)

□ 지방정당 허용

○ 현행

- 지역단위에서의 정당의 결성을 허용하지 않음

○ 개정 내용

- 시·도 또는 자치구·시·군을 활동지역으로 하는 지방정당의 결성을 허용함: 천정배의원안(제안일: 2017.11.29., 의안번호: 2010467)

[표 8] 지방의회 선거제도 관련 법률안 발의현황(제20대 국회)

	이용호	유성엽	심상정I	천정배	심상정II	위성곤	김성원	김동철
당선인 결정 방식	연동 (초과차 단)	연동 (초과차 단)	병립	연동 (초과차 단)	연동 (초과허용)	연동 (초과허용)	-	-
선거 구제	-	광역 및 기초중선거구(3인 또는 5인)	기초의회 중선거구 (2~5인)	기초의회 중선거구 (3~5인)	-	-	기초의회 소선거구 환원	기초의회 4인선거구 확대
의원 정수	-	-	기초의원 7인→9인	기초의원 7인→9인	-	-	-	-

7) 제주특별자치도의회선거를 대상으로 함

8) 제주특별자치도의회선거를 대상으로 함



현행 지방선거제도 관련 주요 쟁점 및 개편방안 : 지방의회선거를 중심으로

지역구 대비 비례 비율	50% (광역)	50% (광역 및 기초)	30% (기초)	30% (광역 및 기초)	25% (제주도 의회)	-	-	-
의석수 상한제	-	-	기초비례 선거 2/3 이상 득표 정당 2/3 의석 배분	-	-	-	-	-
의석배분 봉쇄 조항	5%	5%	3%	5%	3%	5%	-	-
지방정당	-	-	-	허용	-	-	-	-

주: 1) 천정배의원안은 동일의원이 발의한 2개의 안을 통합한 내용임

2) 심상정의원안II와 위성곤의원안은 제주특별자치도의회의원선거를 대상으로 함

자료: 국회의안정보시스템, <likms.assembly.go.kr/bill/>

## IV. 지방의회 선거제도 개편 관련 이슈

### 1. 연동형 비례제 도입논의

#### 가. 연동형 비례제

- 현행 방식은 지역구와 비례대표를 독립적으로 선출하는 병립형(Mixed Member Majoritarian)임. 현행 병립형 하에서 비례성을 높이는 방법은 비례의석의 비중을 높이는 방법 외에는 없는 것으로 알려져 있음
- 현행 지방의회 선거제도를 연동형 비례제(Mixed Member Proportional)로 전환하자는 주장은 비례성을 높이기 위한 취지임.<sup>9)</sup> 연동형 비례제는 정당이 얻은 득표율에 비례해 의석수가 결정되는 방식이므로 비례성이 높은 선거결과를 보일 수 있음
- 일반적으로 연동형 비례제는 동일한 조건(비례의석의 비율, 의석배분 봉쇄조항, 선거구의 수 등)에서 병립형 혼합제보다 월등히 높은 비례성을 보일 수 있음<sup>10)</sup>

9) 윤병국, 『지방자치 새로 고침: 지방자치, 선거제도, 민주주의』, 대구: 한티재, 2017

10) Colomer, Josep M.(ed.), *Persona Representation: The Neglected Dimension of Electoral Systems*, Colchester: ECPR Press, 2011, p.2; Shugart, Matthew S. and Martin P. Wattenberg, *Mixed-Member Electoral Systems: The Best of Both Worlds*, Oxford: Oxford University Press, 2003; LeDuc, Lawrence, Richard G. Niemi, Pippa Norris(eds.), *Comparing Democracies: Election and Voting in a Changing World*, London: SAGE, 2014, p.17

- 그러나 연동형 비례제에는 몇 가지 단점이 존재함
  - 첫째, 의원정수의 유동성임. 연동형 비례제에서는 초과의석의 발생으로 총의석이 유동적임. 초과의석은 정당의 정당득표율에 따른 배분의석보다 지역구의석이 많을 경우 나타나는 현상으로서 연동형 비례제에서는 완벽히 차단하기 어려움. 초과의석의 발생을 지엽적인 문제로 보는 시각도 있으나, 독일에서는 시한폭탄(tickende Bombe)<sup>11)</sup>이라고 표현될 정도로 심각한 문제로 인식됨
  - 둘째, 정당득표와 비례의석 배분의 비단조성(non-monotonicity)이 나타남.<sup>12)</sup> 비례의석이 정당득표에 의해 정해지는 것이 아니라, 정당득표에 따른 배분의석과 지역구의석수와의 차이에 의해 정해짐. 따라서 정당득표를 많이 얻은 정당이 정당득표를 적게 얻은 정당보다 비례의석을 적게 배분받을 수도 있음
  - 셋째, 비례의석의 군소정당 쏠림현상임. 연동형 비례제에서는 비례의석이 거대정당보다는 군소정당에 편중됨. 의석배분방식이 지역구의석을 많이 얻을수록 비례의석이 줄어드는 메커니즘이기 때문에 초과의석이 발생하지 않더라도 거대정당과 군소정당간 비례의석수의 차이가 크게 나타남. 따라서 거대정당의 경우 비례대표제를 통한 여성, 청년, 장애인 등 정치적 소수대표 및 직능대표의 기능이 위축될 수 있음
  - 넷째, 제도의 난해함임. 연동형 비례제는 일반 유권자가 이해하기에는

11) Behnke, Joachim, *Die Bombe tickt weiter: Das immer noch existierende Problem der Überhangmandate und mögliche Lösungen*, Bamberger Beiträge zur Politikwissenschaft, Nr. I-4, Bamberg, 2002.

12) 비단조성은 득표에 따른 의석점유가 일관되게 작동하는 것이 아니라 득표의 증가가 의석상실의 결과로 나타나는 역설적 현상을 의미함

지나치게 복잡함. 독일에서도 연동형 비례제에 대한 설문조사에서 응답자의 절반에 가까운 유권자가 연동형 비례제를 정확히 이해하지 못하는 것으로 알려짐.<sup>13)</sup>

- 현행 광역의회선거에 연동형 비례제를 도입했을 때 초과의석의 발생 가능성은 예측하기 어렵지만 상당히 높을 수 있음. 그 이유는 비례의석의 비율이 낮기 때문이기도 하지만, 지역선거구제가 소선거구제이기 때문임. 소선거구제에서는 의석점유력이 높은 거대정당이 지역구의석을 독점하기 때문에 초과의석의 발생가능성이 높음
- 물론 현행 기초의회선거와 같이 선거구당 2~4인을 채택하는 중선거구제에 연동형 비례제를 도입했을 때 초과의석의 발생가능성은 광역의회선거보다는 상대적으로 낮아질 수 있음. 그러나 중선거구제 하에서도 비례의석의 비율이 ‘충분히’ 높지 않거나, 지역구선거에서 군소정당의 의석점유가 두드러지지 않으면 초과의석의 발생을 피하기 어려움
- 예컨대, 2018년 기초의회선거에서 4인 선거구제가 적용된 전국 28개 선거구를 예로 들면, 군소정당이 얻은 의석은 8석에 불과함.<sup>14)</sup> 나머지 의석은 더불어민주당 62석, 자유한국당 22석, 무소속 20석임. 군소정당의 지역구의석 점유율이 이 정도 수준에 그친다면 4인 선거구제를 전국적으로 실시한다 해도 초과의석은 적지 않은 규모가 될 수 있음

13) 지역구투표와 정당투표 중 정당의 의석수를 결정하는 투표가 무엇인지 묻는 질문에 절반에 달하는 응답자가 지역구투표(제1투표)라고 답했음. Westdeutsche Zeitung(2013.9.9.), 「Erste Stimme klingt wichtig, Zweite Stimme ist wichtiger」, <<http://www.wz.de/home/politik/erststimme-klingt-wichtig-zweitstimme-ist-wichtiger-1.1421461>>

14) 8석은 정의당 1석, 민주평화당 5석, 민중당 2석임

- 결국, 지방의회 선거제도에 연동형 비례제를 도입할 경우 초과의석의 발생가능성을 현실적으로 차단하기는 어렵다고 할 수 있음

#### 나. ‘정당간 조정방식’의 연동형 비례제

- 제20대 국회의 공직선거법 개정안 중 연동형 비례제에서 초과의석의 발생으로 의원정수가 늘어나는 것을 막기 위한 방법으로 ‘정당간 조정(inter-party compensation)의 연동형 비례제’를 제안한 개정안은 3건 발의되었음<sup>15)</sup>
- 정당간 조정의 연동형 비례제<sup>16)</sup>는 초과의석이 발생했을 때 초과의석이 발생하지 않은 정당의 비례의석을 그만큼 줄여 전체 의원정수의 증가를 막는 방법임. 총 배분의석(지역구의석+비례의석)에서 초과의석이 발생한 정당(정당득표율에 따른 배분의석보다 지역구의석이 많은 정당)의 지역구의석을 뺀 의석을 초과의석이 발생하지 않은 정당에 비례배분하면 의석수 확대를 막을 수 있음
- 2018년 대구광역시와 광주광역시의 시의회선거에 연동형 비례제를 적용하면 거대정당에서 초과의석이 발생하는 것으로 나타남. 대구광역시의회 선거에서는 자유한국당에서 6석의 초과의석이 발생해 의원정수가 36석에서 42석으로 늘어남. 광주광역시의회선거에서도 초과의석이 1석 발생

15) 이용호의원안(제안일: 2017.12.20., 의안번호: 2010919), 유성엽의원안(제안일: 2017.12.8., 의안번호: 2010726), 천정배의원안(제안일: 2017.11.29., 의안번호: 2010472)

16) 정당간 조정의 연동형 비례제는 초과의석이 발생했을 때 정당간 비례의석의 조정으로 초과의석을 차단하는 방식의 연동형 비례제를 말함. Pukelsheim, Friedrich, *Proportional Representation: Apportionment Methods and Their Application*, Cham: Springer International Publishing, 2013 참조

해 총의석은 27석에서 28석으로 늘어남

[표 9] 2018년 광역시의회선거 연동형 비례제 적용 시뮬레이션

• 대구광역시

현행 방식		더불어 민주당	자유한국당	바른미래당	정의당	계
	정당득표 (%)	410,081 (36.87)	528,806 (47.55)	123,592 (11.11)	49,736 (4.47)	1,112,215 (100)
지역	4	23	0	0	27	
비례	3	5	1	0	9	
<b>계</b>	<b>7</b>	<b>28</b>	<b>1</b>	<b>0</b>	<b>36</b>	
연동형 비례제		더불어 민주당	자유한국당	바른미래당	정의당	계
	배분	13	17	4	2	36
	지역	4	23	0	0	27
	초과	0	6	0	0	6
	<b>비례</b>	<b>9</b>	<b>0</b>	<b>4</b>	<b>2</b>	<b>15</b>
<b>계</b>	<b>13</b>	<b>23</b>	<b>4</b>	<b>2</b>	<b>42</b>	

• 광주광역시

현행 방식		더불어 민주당	자유한국당	바른미래당	민주평화당	정의당	민중당	계
	정당득표 (%)	461,406 (68.26)	9,465 (1.4)	30,015 (4.44)	56,341 (8.33)	87,327 (12.92)	31,417 (4.65)	675,971 (100)
	지역	20	0	0	0	0	0	20
	비례	5	0	0	1	1	0	7
	<b>계</b>	<b>25</b>	<b>0</b>	<b>0</b>	<b>1</b>	<b>1</b>	<b>0</b>	<b>27</b>
연동형 비례제		더불어 민주당	자유한국당	바른미래당	민주평화당	정의당	민중당	계
	배분	19	0	1	2	4	1	27
	지역	20	0	0	0	0	0	20
	초과	1	0	0	0	0	0	1
	<b>비례</b>	<b>0</b>	<b>0</b>	<b>1</b>	<b>2</b>	<b>4</b>	<b>1</b>	<b>8</b>
<b>계</b>	<b>20</b>	<b>0</b>	<b>1</b>	<b>2</b>	<b>4</b>	<b>1</b>	<b>28</b>	

주: 1) 의석할당정당에는 현행 5% 봉쇄조항을 통과하지 못한 정당도 포함되었음

2) 비례의석의 규모는 총의석의 25%로 설정하였음

자료: 중앙선거관리위원회 선거통계시스템 <<http://info.nec.go.kr/>>

- 그러나 ‘정당간 조정’을 사용하면 연동형 비례제를 적용한 후 초과의석을 차단할 수 있음. 대구광역시의회선거의 경우 총 배분의석 36석에서 초과의석이 발생한 자유한국당의 지역구의석을 제외한 13석(36-23)을 자유한국당을 제외한 나머지 정당에 정당득표에 따라 배분하면 총의석의 증가를 차단할 수 있음
- 광주광역시의회선거에서도 총 배분의석 27석에서 초과의석이 발생한 더불어민주당의 지역구의석 20석을 7석(27-20)을 나머지 정당에 정당득표에 따라 배분하면 총의석의 증가를 차단할 수 있음

[표 10] 2018년 광역시의회선거 정당간 조정방식 적용 시뮬레이션

• 대구광역시

	더불어 민주당	자유한국당	바른미래당	정의당	계
현행	7	28	1	0	36
연동	13	23	4	2	42
정당간조정 의 연동형	9	23	3	1	36

• 광주광역시

	더불어 민주당	자유한국당	바른미래당	민주평화당	정의당	민중당	계
현행	25	0	0	1	1	0	27
연동형	20	0	1	2	4	1	28
정당간조정 의 연동형	20	0	1	2	3	1	27

주: 1) 의석할당정당에는 현행 5% 봉쇄조항을 통과하지 못한 정당도 포함되었음

2) 비례의석의 규모는 총의석의 25%로 설정하였음

자료: 필자 작성

- 연동형 비례제에서 초과의석의 발생 가능성이 높다는 점을 고려할 때 초과의석의 발생 자체를 차단하는 ‘정당간 조정방식’은 기존 연동형 비례제보다 진일보한 개선안으로 평가할 수 있음. 그러나 이 방식은 특정 정당에서 초과의석이 발생하면 그와 무관한 다른 정당의 비례의석을 감소하여 전체 의원정수의 확대를 막는다는 점에서 의석배분의 공정성 문제를 야기할 수 있음

## 2. 비례의석 비율 및 의석배분 봉쇄조항 설정

### 가. 비례의석 비율

- 지방의회선거에 비례대표제를 도입한 취지는 직능대표성의 구현과 정치적 소수의 정치참여를 통해 민의를 충실히 반영하기 위한 것임
  - 예컨대, 현행 선거제도는 지방의회 비례대표 후보의 50% 이상을 여성으로 추천하고 각 당의 명부순위의 매 홀수마다 여성을 추천하도록 하는 교호순번제(zippering system)를 실시하고 있음
  - 그러나 선출되는 비례대표의 수가 절대적으로 적기 때문에 교호순번제가 여성의원의 확대에 실효성을 갖는다고 보기 어려움. 광역의회의 경우 비례의석은 지역구의석의 10%로 2~13석 정도이며, 기초의회의 경우도 비례의석이 총의석의 10%로 1~5석에 불과함
- 현행 비례의석수가 미미한 수준이기 때문에 다양한 정당의 원내 진입을 촉진시켜 정당간 경쟁구도의 형성을 유도하기도 어려움



- 그러한 점에서 비례대표의 비율을 확대할 필요가 있음. 비례의석의 비율을 높여야 소수의 지지를 받는 군소정당도 지방의정에 참여할 수 있으므로 정당간 건전한 경쟁구도 조성과 의회의 민주적 대표성 확보에 기여할 수 있음

#### 나. 의석배분 봉쇄조항

- 풀뿌리민주주의를 구현하는 지방의회 단위에서는 다양한 정치세력이 대표성을 갖도록 하는 것이 지방정치의 발전에 기여한다는 점에서 봉쇄조항을 하향조정하거나 철폐하여 이들의 의회진입을 용이하게 할 필요가 있다는 주장이 제기됨<sup>17)</sup>
- 현행 지방의회선거(광역의회선거, 지방의회선거)의 봉쇄조항은 5%로 국회의원선거의 봉쇄조항 3%보다 높은 수치임
- 일반적으로 봉쇄조항이 높으면 신생군소정당의 의회진입을 어렵게 하여 비례성과 다양성 제고에 역행하는 결과를 가져옴. 그러나 반대로 봉쇄조항이 지나치게 낮으면 정당체계의 분절화 및 파편화를 초래하여 군소정당이 난립하는 부작용이 나타나는 것으로 알려져 있음
- 봉쇄조항이 높은 것도 문제로 지적할 수 있지만, 모든 선거구에 획일적으로 5%로 설정한 것도 문제임. 선거구마다 비례의석수가 다른데 동일한 봉쇄조항을 적용하면 같은 득표율로 어떤 선거구에서는 의석을 얻고 어떤 선거구에서는 의석을 얻지 못하는 현상이 발생할 수 있음

17) 국회입법조사처 편, 『주요국의 지방선거제도와 공천방식 비교연구』, 서울, 국회입법조사처, 2014, p.99

3. 기초의회 선거구 확대<sup>18)</sup>

- 현행 기초의회선거에서는 선거구당 1인을 선출하는 광역의회선거와 달리 선거구당 2~4인을 선출하는 중선거구제가 적용됨
- 이러한 중선거구제는 ‘당내 계파갈등 조장’과 ‘당선인의 낮은 대표성’이 문제점으로 지적되지만, 그 비판의 논거가 보편적 타당성을 갖는다고 보기 어려움
  - 중대선거구제가 정당의 복수공천으로 계파갈등을 초래한다면 서유럽국가들이 주로 채택하고 있는 개방형 비례제(open list system)나 단기이양식 비례제(single transferable vote)가 계파갈등 문제에 더 취약할 수 있음. 그러나 실제로 그러한 문제가 특별히 부각되지는 않음<sup>19)</sup>
  - 또 당선인의 낮은 대표성이 중대선거구제만의 문제로 인식된다면 비례제에서도 본질적으로 마찬가지라고 할 수 있음. 비례제는 정당이 얻은 득표율에 따라 의석을 할당받고 할당의석만큼 정당명부 순으로 당선인을 결정하는 방식인데, 정당을 기준으로 볼 때 낮은 득표율을 얻은 정당의 당선인이라고 해서 높은 득표율을 얻은 정당의 당선인보다 대표성이 낮다고 보지는 않음
- 또한 현행 「공직선거법」은 기초의회선거에서 2~4인의 중선거구제를 명시하고 있지만 실제로는 광역의회에서 2인 선거구 위주로 분할 확정

18) 선거구를 확대한다는 것은 하나의 선거구에서 더 많은 의원을 선출하는 선거구를 늘린다는 의미임

19) 김종갑, 『선거제도 개혁의 ‘현실적’ 방안: 중선거구제와 연동형 비례제의 결합』, 서울: 국회입법조사처, 2018, p.3

되기 때문에 중선거구제 도입의 실효성을 담보할 수 없다는 비판이 제기되고 있음<sup>20)</sup>

- 이밖에도 기초의회 선거구를 확대할 경우 소선거구제가 실시되는 광역의회 선거구의 크기와 비슷해져 대표성의 혼란이 초래될 수 있다는 지적이 있음. 따라서 대표성의 문제가 발생하지 않도록 하기 위해서는 기초의회 선거구를 소선거구제로 환원하거나, 광역의회 선거구를 기초의회와 같이 중선거구로 확대해야 한다는 것임<sup>21)</sup>

---

20) 그러한 점에서 제20대 국회에서는 기초의회 선거구의 확대 및 선거구 분할 허용규정의 삭제를 내용으로 하는 「공직선거법 일부개정법률안」 3건이 발의되었음: 유성엽의원안(제안일: 2017.12.8., 의안번호: 2010726), 심상정의원안(제안일: 2017.12.1., 의안번호: 2010549), 천정배의원안(제안일: 2017.11.29., 의안번호: 2010472)

21) 김성원의원 대표발의 공직선거법 개정안(제안일: 2017.2.12., 의안번호: 2005582) 참조

## V. 선거제도 개편방안

### 1. 불비례보정방식

#### 가. 비례성 보장을 위한 현실적 방안 모색

- 다원화된 사회에서 각양각층의 유권자들이 갖는 이해관계들이 선거를 통해 적실성있게 대표되기 위해서는 비례성의 보장이 필수불가결함. 물론 비례성 보장이 과도하면 비효율성을 초래할 우려가 있지만, 일정 수준의 비례성 확보는 모든 선거제도가 추구하는 본질적인 가치 중 하나임. 특히, 지방선거단위는 주민의 의사가 일차적으로 응집·표출되는 풀뿌리 생활정치 영역이라는 점에서 민의가 왜곡되지 않도록 비례성을 높일 수 있는 제도환경을 마련하는 것이 필요함
- 비례성을 획기적으로 높이기 위해서는 병립형 혼합제인 현행 방식을 전면적 비례제(fully proportional representation)나 연동형 비례제로 변경해야 하는데, 전자의 경우 지역구선거를 통한 인물대표성(personal representation)을 보장할 수 없고, 후자의 경우 의원정수의 유동성이 나타나거나 비례의석의 군소정당 편중으로 거대정당의 직능 및 소수대표의 기능이 약화될 수 있음
- 또한 전면적 비례제에서 인물대표성을 구현하기 위해 현행 폐쇄형 명부제(closed list system) 대신 개방형 명부제(open list system)<sup>22)</sup>로 설계한다고 해도 정당기능의 약화와 인기투표로 변질될 가능성이 있음

22) 개방형 명부제는 유권자가 정당명부에 등재된 후보를 직접 선택할 수 있는 방식을 말함

- 한편, 개방형 명부제와 폐쇄형 명부제의 장점을 취하기 위해 디자인된 가변형 명부제(flexible list system)의 경우도 양자의 장점보다는 단점이 나타날 가능성이 있음<sup>23)</sup>
- 따라서 현행 제도에서 비례의석의 비율을 확대하고 비례의석의 배분방식을 지역구선거의 불비례를 완화하는 방식을 통해 개선책을 모색하는 것이 합리적인 것임

#### 나. 비례대표 배분방식 변경을 통한 불비례보정방식 디자인

- 현행 비례의석 배분방식은 정당의 의석을 득표율에 비례하도록 단순 배분하는 방식이기 때문에 지역구선거의 불비례(imbalance)를 비례대표가 해소하기 어려운 구조임
- 스웨덴, 덴마크, 노르웨이 등 스칸디나비아 국가들은 기본의석(permanent seat) 외에 별도의 조정의석(adjustment seats)을 두고, 이로 하여금 권역별 의석배분과정에서 발생하는 득표와 의석의 불비례를 교정하는 방식을 운영하고 있음.<sup>24)</sup> 즉, 득표 대비 의석을 과점하여 과대표된 정당은

23) 부분개방형(semi-open list) 또는 부분폐쇄형(semi-closed list)으로도 불리는 가변형 명부제에서는 득표쿼터(electoral quota)를 설정함으로써 일정 득표 이상을 득표한 후보가 당선될 수 있도록 함. 따라서 그 기준이 낮으면 개방형의 특성을 보이고, 높으면 폐쇄형의 특성을 보이는데, 어떤 수준으로 설정하든 선거결과에 따라 ‘가변적’이기 때문에 개방형과 폐쇄형의 단점이 모두 나타날 수 있음. 김종갑, 『국회의원 비례대표선거 개방형 명부제의 특징과 시사점』, 서울: 국회입법조사처, 2016

24) Bengtsson, Åsa, Kasper M. Hansen, Ólafur Þ Harðarson, Hanne Marthe Narud and Henrik Oscarsson, *The Nordic Voter: Myths of Exceptionalism*, Colchester: ECPR Press, 2013, p.19

제외하고 과소대표된 정당에 조정의석을 배분함으로써 정당간 득표와 의석점유의 비례성을 최대화시킴<sup>25)</sup>

- 우리의 비례의석을 스칸디나비아 국가들의 조정의석과 같이 정당득표 대비 의석배분에서 과소대표된 정당에 비례의석을 우선적으로 배분하는 방식으로 배분하면 지역구선거의 불비례를 완화하는 효과를 보일 수 있음
- 이러한 불비례보정방식을 우리의 지방선거에 도입하기 위해서는 크게 두 가지 측면에서 면밀한 검토가 필요할 것임. 하나는 현행 병립형에 연동형의 의석배분방식을 적용하는 것이 구조적으로 충돌가능성이 없는가 하는 ‘제도정합성의 문제’이며, 다른 하나는 비례의석의 배분방식만을 변경하는 것만으로 비례성을 어느 정도 수준까지 높일 수 있는가 하는 ‘제도효과의 문제’임
- 불비례보정방식과 병립형의 제도정합성과 관련해서는 명확한 판단을 내리기 쉽지 않음. 병립형에 불비례보정방식을 적용할 경우 병립형과는 확연히 다른 비례의석의 정당간 분포를 가져오므로 일반적인 병립형과는 구조적 차이가 나타날 수밖에 없음. 다만, 연동형 비례제와 달리 초과 의석의 발생으로 인한 의원정수의 유동성 문제가 발생하지 않는다는 점은 병립형과 불비례보정방식의 구조적 정합성에 대한 긍정적인 평가를 가능하게 하는 부분임. 제도효과와 관련해서는 이하 광역의회선거에 적용한 시뮬레이션 결과에서 나타나듯이 낮은 비례의석 비율로도 높은 비례효과를 보이는 것을 알 수 있음<sup>26)</sup>

25) 예컨대, 스웨덴은 29개 권역단위에서 결정되는 310석 외에 39석의 조정의석을 불비례 완화를 위해 전국단위에서 배분하는 방식을 운영함

26) Eric Linhart 교수(TU Chemnitz)와 Hans Meyer 교수(HU Berlin)는 불비례보정방식이 현행 병립형(MMM)과 구조적 정합성의 문제를 보이지 않으며, 적용했

다. 불비례보정방식 적용 시뮬레이션

- 2018년 대구광역시의회선거에서 자유한국당은 28석을 얻어 과대대표되고, 더불어민주당은 7석, 바른미래당은 1석 정의당은 의석을 얻지 못해 과소대표된 결과를 보였음
  - 정당의 정당득표율에 따라 의석을 배분하면 자유한국당은 17석, 더불어민주당은 13석, 바른미래당은 4석, 정의당은 2석을 가져가야 함
- 또한 광주광역시의회선거에서 더불어민주당은 25석을 얻어 과대대표된 반면, 바른미래당은 0석, 민주평화당은 1석, 정의당은 1석, 민중당은 0석으로 과소대표되었음
  - 정당의 정당득표율에 따라 의석을 배분하면 더불어민주당 19석, 바른미래당 1석, 민주평화당 2석, 정의당 4석, 민중당 1석이 되어야 함
- 불비례보정방식에서 비례의석은 다음의 순서로 배분됨
  - 대구광역시의회선거의 경우 총의석 36석을 정당득표에 따라 배분함. 자유한국당은 배분결과보다 6석(23-17)이 과대대표되었으므로 자유한국당을 제외한 더불어민주당, 바른미래당, 정의당에 총의석에서 자유한국당의 지역구의석을 제외한 13석(36-23)을 배분함. 13석은 더불어민주당 9석, 바른미래당 3석, 정의당 1석이 됨. 정당의 지역구의석을 뺀 비례의석은 더불어민주당 5석, 바른미래당 3석, 정의당 1석이 됨
  - 광주광역시의회선거의 경우 1석(20-19)이 과대대표된 더불어민주당을 제외하고, 총의석에서 더불어민주당의 지역구의석을 제외한 7석(27-20)

을 때 비례성 제고의 효과를 가져올 수 있다는 자문의견을 제시했음(2018.4.5. 국회입법조사처 자문의견.). [부록] 참조

을 자유한국당, 바른미래당, 민주평화당, 정의당, 민중당에 배분함. 배분 후 이들 정당의 지역구의석을 뺀 숫자가 비례의석이 됨. 즉. 바른미래당 1석, 민주평화당 2석, 정의당 3석, 민중당 1석임

- 불비례보정방식을 적용한 결과, 현행 방식에서 과대대표된 정당의 비례의석은 줄고, 과소대표된 정당의 비례의석은 늘어나 지역구선거의 불비례가 개선되는 효과를 보임
- 대구광역시의회선거의 경우 더불어민주당과 바른미래당, 정의당에서는 비례의석이 각각 2석, 2석, 1석이 증가하는 반면 자유한국당에서는 5석이 줄어들
- 광주광역시의회선거의 경우 더불어민주당의 비례의석은 5석에서 0석으로 감소하는 반면, 바른미래당, 민주평화당, 정의당, 민중당에서는 각각 1석, 1석, 2석, 1석이 증가함



[표 11] 불비례보정방식 적용 시뮬레이션(2018년 지방선거)

• 대구광역시

현행 방식		더불어 민주당	자유한국당	바른미래당	정의당	계
	지역	4	23	0	0	27
비례	3	5	1	0	9	
<b>계</b>	<b>7</b>	<b>28</b>	<b>1</b>	<b>0</b>	<b>36</b>	

불비례보정방식		더불어 민주당	자유한국당	바른미래당	정의당	계
	정당득표(%)	410,081 (36.87)	528,806 (47.55)	123,592 (11.11)	49,736 (4.47)	1,112,215 (100)
득표비례 총의석 배분	13	17	4	2	36	
지역구 의석	4	23	0	0	27	
비례의석 재배분	5	0	3	1	9	
<b>계</b>	<b>9</b>	<b>23</b>	<b>3</b>	<b>1</b>	<b>36</b>	

• 광주광역시

현행 방식		더불어 민주당	자유한국당	바른미래당	민주평화당	정의당	민중당	계
	지역구	20	0	0	0	0	0	20
비례	5	0	0	1	1	0	7	
<b>계</b>	<b>25</b>	<b>0</b>	<b>0</b>	<b>1</b>	<b>1</b>	<b>0</b>	<b>27</b>	

불비례보정방식		더불어 민주당	자유한국당	바른미래당	민주평화당	정의당	민중당	계
	정당득표(%)	461,406 (68.26)	9,465 (1.4)	30,015 (4.44)	56,341 (8.33)	87,327 (12.92)	31,417 (4.65)	675,971 (100)
득표비례 총의석 배분	19	0	1	2	4	1	27	
지역구 의석	20	0	0	0	0	0	20	
비례의석 재배분	0	0	1	2	3	1	7	
<b>계</b>	<b>20</b>	<b>0</b>	<b>1</b>	<b>2</b>	<b>3</b>	<b>1</b>	<b>27</b>	

주: 1) 의석할당정당에는 현행 5% 봉쇄조항을 통과하지 못한 정당도 포함되었음

2) 비례의석은 총의석의 25%로 확대하였음

자료: 중앙선거관리위원회 선거통계시스템 <<http://info.nec.go.kr/>> 참조 필자 작성

- 불비례보정방식의 비례효과는 이득률 분석에서 잘 나타남. 2018년 대구광역시의회선거에서 정당별 이득률의 편차는 극심하게 나타났음. 자유한국당은 1.64로 과대대표된 반면, 더불어민주당은 0.53으로 과소대표되었음. 군소정당인 바른미래당의 이득률도 0.25에 불과했음
- 그러나 불비례보정방식을 적용하면 정당의 이득률은 개선됨. 대구광역시의회선거의 경우 더불어민주당은 0.53에서 0.69로, 자유한국당은 1.64에서 1.34, 바른미래당은 0.25에서 0.75로 개선됨. 광주광역시의회선거에서도 정당의 이득률은 1에 근접하게 나타남. 더불어민주당은 1.36에서 1.09로, 바른미래당은 0에서 0.83으로, 민주평화당은 0.44에서 0.89로, 정의당은 0.29에서 0.86으로, 민중당은 0에서 0.8로 개선됨
- 불비례보정방식은 연동형 비례제와 유사한 수준의 높은 비례성을 나타낼 수 있음
  - 대구광역시의회선거에 지역구 대비 비례의석의 비율을 3:1(27석:9석) 대신 1.8:1(27석:15석)로 확대하여 불비례보정방식을 적용한 결과는 동일한 비율(1.8:1)로 연동형 비례제를 적용했을 때와 이득률이 같음
  - 광주광역시의회선거의 경우도 지역구 대비 비례의석의 비율을 2.9:1(20석:7석) 대신 2.5:1(20석:8석)로 확대하여 두 방식에 적용했을 때 동일한 이득률을 보임

[표 12] 의석배분방식간 이득률 비교

• 대구광역시

	의석		더불어 민주당	자유 한국당	바른 미래당	정의당
	지 역	비 례				
득표비례 배분	36		0.98	0.99	1.00	1.24
	27	9	(36.11/36.87)	(47.22/47.55)	(11.11/11.11)	(5.56/4.47)
현행 병립형	36		0.53	1.64	0.25	-
	27	9	(19.44/36.87)	(77.78/47.55)	(2.78/11.11)	(0/4.47)
연동형 비례제	42		0.84	1.15	0.86	1.06
	27	15	(30.95/36.87)	(54.76/47.55)	(9.52/11.11)	(4.76/4.47)
불비례 보정방식	36		0.69	1.34	0.75	0.62
	27	9	(25.00/36.87)	(63.89/47.55)	(8.33/11.11)	(2.78/4.47)
	42		0.84	1.15	0.86	1.06
	27	15	(30.95/36.87)	(54.76/47.55)	(9.52/11.11)	(4.76/4.47)

• 광주광역시

	의석		더불어 민주당	자유 한국당	바른 미래당	민주 평화당	정의당	민중당
	지 역	비 례						
득표비례 배분	27		1.03	-	0.83	0.89	1.15	0.80
	20	7	(70.37/68.26)	(0/1.4)	(3.70/4.44)	(7.41/8.33)	(14.81/12.92)	(3.70/4.65)
현행 병립형	27		1.36	-	-	0.44	0.29	-
	20	7	(92.59/68.26)	(0/1.4)	(0/4.44)	(3.70/8.33)	(3.70/12.92)	(0/4.65)
연동형 비례제	28		1.05	-	0.80	0.86	1.11	0.77
	20	8	(71.43/68.26)	(0/1.4)	(3.57/4.44)	(7.14/8.33)	(14.29/12.92)	(3.57/4.65)
불비례 보정방식	27		1.09	-	0.83	0.89	0.86	0.80
	20	7	(74.07/68.26)	(0/1.4)	(3.70/4.44)	(7.41/8.33)	(11.11/12.92)	(3.70/4.65)
	28		1.05	-	0.80	0.86	1.11	0.77
	20	8	(71.43/68.26)	(0/1.4)	(3.57/4.44)	(7.14/8.33)	(14.29/12.92)	(3.57/4.65)

주: 1) 이득률은 의석점유율을 정당득표율로 나눈 값으로, 1에 근접할수록 득표와 의석의 비례성이 높음

2) 이득률 산정에는 현행 지역구의석의 10%인 비례의석 비율을 총의석의 25%로 상향조정된 결과를 반영하였음

3) 득표비례배분은 총의석을 정당득표에 따라 정당별로 배분한 결과임

자료: 필자 작성

## 2. 비례의석수 상향조정 및 봉쇄조항 철폐

- 비례의석의 규모는 지방의회의 다양성 강화와 밀접한 관련을 갖는다는 점에서 그 비율을 상향조정하는 것이 바람직할 것임. 그러나 비례의석의 과도한 확대는 현행 선거제도의 안정성을 위협할 수 있으므로 광역의회와 기초의회의 비례의석은 총의석의 25% 수준으로 확대하는 방안을 고려해볼 수 있을 것임
- 봉쇄조항은 ‘형식적 봉쇄조항(legal threshold)’과 ‘실질적 봉쇄조항(effective threshold)’의 두 가지로 구분됨. 형식적 봉쇄조항이 규범적으로 정해진 득표율인 반면, 실질적 봉쇄조항은 1석의 비례의석을 얻기 위해 필요한 실제 득표율을 의미함. 봉쇄조항의 목적은 득표율 기준을 인위적으로 설정함으로써 정당의 난립을 방지하여 정당체계의 안정성을 확보하기 위한 것임. 형식적 봉쇄조항이 실질적 봉쇄조항보다 낮으면 그러한 기능을 정상적으로 수행하지 못하기 때문에 전자가 후자보다 낮게 설정되는 경우는 없음
- 17개 광역의회 중 가장 많은 비례의석(13석)이 할당된 경기도의회를 예로 들면 총의석 142석의 25%는 36석이 됨. 36석의 실질적 봉쇄조항은 2.1%임.<sup>27)</sup> 경기도의회보다 의석규모가 적은 다른 광역의회와 기초의회에도 25% 기준을 적용하면 비례의석의 규모는 모두 경기도의회보다 적은 수가 될 것이며, 그에 따른 실질적 봉쇄조항도 경기도의회보다 높아질 수 있음

27) 실질적 봉쇄조항 T를 산출하는 수식은  $T=75\%/(((S/E)+1)*\sqrt{E})$ . 이 때 S는 의석수, E는 선거구수를 말함. Gallagher, Michael and Paul Mitchell(eds), *The Politics of Electoral Systems*, Oxford: Oxford Univ. Press, 2007

- 현행 5% 형식적 봉쇄조항과 실질적 봉쇄조항이 일치하는 지점은 비례의석이 14석일 때임. 따라서 비례의석의 규모가 14석 미만이면 5% (형식적)봉쇄조항이 없어도 현실적으로 그 이상의 봉쇄조항이 실질적으로 작동하기 때문에 봉쇄조항을 철폐해도 됨
- 이처럼 봉쇄조항의 설정에 있어서 비례의석의 규모에 맞게 작동하도록 하는 것이 지방의회선거에서 선거구간 정당의 득표 대비 의석점유의 불균형을 완화하는데 기여할 수 있을 것임

[표 13] 비례의석수 설정에 따른 실질적 봉쇄조항의 변화

	1석	2석	5석	13석	14석	25석	30석	36석
실질적 봉쇄조항	37.5%	25%	12.5%	5.4%	5%	2.9%	2.4%	2.1%

주: 1) 실질적 봉쇄조항의 산출은  $75\% / (((S/E)+1) * \sqrt{E})$ 의 수식을 따름. 이 때 S는 의석수, E는 선거구수

2) 비례의석이 규모가 클수록 실질적 봉쇄조항은 낮아짐

자료: 필자 작성

### 3. 기초의회 선거구 확대

- 기초의회 선거구를 4인 선거구 위주로 확대하는 것은 비례성 제고와 함께 정당의 다양성 강화를 위해 검토해볼 수 있는 방안임. 선거구를 확대하면 특정 정당으로의 의석집중을 억제하고 군소정당의 의석점유율을 높일 수 있음
- 기초의회 선거구를 4인 선거구로 확대하기 위해서는 「공직선거법」 제

26조제2항 및 제4항의 개정이 필요할 것임. 즉, 제2항의 ‘2인 이상 4인 이하’를 4인으로 수정하고, 제4항 후단의 광역의회의 4인 선거구 분할규정은 삭제하여야 함

「공직선거법」

제26조(지방의회의원선거구의 획정)

① (생략)

② 자치구·시·군의원지역구는 인구·행정구역·지세·교통 그 밖의 조건을 고려하여 획정하되, 하나의 자치구·시·군의원지역구에서 선출할 지역구 자치구·시·군의원정수는 2인 이상 4인 이하로 하며, 그 자치구·시·군의원지역구의 명칭·구역 및 의원정수는 시·도조례로 정한다.

③ (생략)

④ 자치구·시·군의원지역구는 하나의 시·도의원지역구 내에서 획정하여야 하며, 하나의 시·도의원지역구에서 지역구자치구·시·군의원을 4인 이상 선출하는 때에는 2개 이상의 지역선거구로 분할할 수 있다.

- 기초의회 선거구제가 정치적 다양성 확보를 일차적인 목적으로 한다는 점에서 기초의회선거에서도 광역의회선거와 같이 2/3 이상의 정당득표율은 얻은 정당에 3분의 2에 해당하는 의석점유만 허용하는 방안은 기초의회에 다양한 정당 및 정치세력의 진입을 유도하여 정책경쟁구도의 형성을 촉진하는 효과를 가져올 수 있을 것임<sup>28)</sup>
- 기초의회와 광역의회의 선거구가 겹쳐 대표성의 문제가 초래된다는 지적은 선거구를 단순히 지리적 단위로만 인식하기 때문임. 상위단위의 선거구가 하위단위의 선거구보다 반드시 커야 하는 것은 아님. 대표성은 선거구의 크기나 선출되는 대표의 수가 아니라 의회가 갖는 역할과 기능의 차이로 인식해야하는 문제임

28) 심상정의원 대표발의 공직선거법 개정안(제안일: 2017.12.1., 의안번호: 2010549) 참조

#### 4. 정당설립요건 완화

- 지방의회는 국회의원선거와 달리 주민생활과 가장 밀착된 영역이므로 지역유권자의 다양한 이익을 대변할 수 있도록 정당의 개방성을 높이는 것이 필요함. 이를 위해 지역단위에서 지방정당의 활동을 허용하는 방안을 검토해볼 수 있을 것임
- 그러나 현행 「정당법」에서는 지역단위에서 정당이 결성되고 활동하는 것이 불가능함. 현행 정당설립요건은 전국적 규모의 정당만이 충족시킬 수 있기 때문임. 따라서 정당설립요건을 완화함으로써 지역 고유의 이익을 대변할 수 있는 지방정당을 활성화하는 방안을 검토해볼 필요가 있음. 지방정치가 활성화 되어있는 독일이나 일본의 경우 정당설립요건을 완화함으로써 지방정당이 지방선거에 활발히 참여할 수 있도록 하고 있음
- 정당설립요건의 완화는 지역사회의 다양한 정치세력이나 인물이 지방의회에 진입하는 데 촉진제 역할을 하고 지방의회의 다양성에 기초한 정당경쟁구도를 조성하는 데 기여할 수 있음. 지방의회가 특정 정당에 의해 획일화되고 이들을 중심으로 배타적 지지기반이 형성되면 지역주민의 다양한 이익의 표출 및 응집이 제한될 수밖에 없음. 다양한 정치세력이 경쟁구도를 형성할 수 있을 때 비로소 지방자치가 뿌리내릴 수 있는 단초가 마련될 수 있음

## VI. 나가며

- 2018년 지방선거 결과 거대정당이 단체장은 물론 의회의 절대다수를 차지하는 ‘절대과반의 단점정부’ 현상이 두드러졌음. 이러한 현상은 지역주의와 결합하는 양상을 보였는데, 더불어민주당은 광역의회와 기초의회에서 서울, 인천, 경기, 광주, 대전, 전남·북을 중심으로, 자유한국당은 대구와 경북의 광역의회에서 선명하게 나타났음. 절대과반의 단점정부 현상은 우리와 같이 기관분립형 지방정부 유형에서는 의회의 지방정부에 대한 비판과 견제의 기능을 위축시킬 수 있음. 그러한 점에서 현행 지방선거제도는 비례성을 제고하고, 다양성을 강화하는 방향으로 설계될 필요가 있을 것임
- 단순히 비례성을 제고하는 것만으로는 유의미한 효과를 보일 수 없음. 비례성 제고와 더불어 유권자의 선호가 지방의회의 다양성을 보장할 수 있는 제도개편이 필요함. 즉, 유권자의 선호가 사장되지 않고 대표선출에 ‘충실히 반영될 수 있도록’ 비례성을 제고하는 것도 중요하지만, 유권자의 선호가 ‘효과적으로 집약될 수 있도록’ 다양한 정당들이 존재할 수 있는 정치환경을 조성하는 것도 중요함
- 다양성 보장이 없는 비례성 강화는 실효성을 기대하기 어려움. 다양성 확보가 전제되지 않은 상태에서 비례성을 강화해도 정당간 의석편중은 완화되기 어려움. 정당간 의석격차만 더 벌어질 뿐임
- 현행 병립형에서는 비례의석의 비율을 확대해도 유의미한 수준의 비례성을 확보하는데 한계가 있음. 비례성 제고의 취지로 도입이 논의되는 연동형 비례제에 대해서는 보다 비판적 접근이 요구됨. 현행 비례의석 비율로 연동형 비례제를 적용하면 초과의석이 과다하게 발생하므로 오



히려 비례성을 떨어뜨릴 수 있음. 초과의석의 발생을 최소화하기 위해서는 비례의석의 비중을 획기적으로 높여야 하는데, 이는 현실적으로 쉽지 않음. 그러한 점에서 비례의석의 비율을 크게 높이지 않더라도 지역구선거의 불비례를 완화할 수 있는 불비례보정방식을 검토해볼 수 있을 것임

- 정당간 조정의 연동형 비례제는 연동형 비례제에서 초과의석이 발생으로 인한 의석수의 변동을 막기 위한 방법임. 그러나 이 방법은 초과의석이 발생하면 그와 무관한 정당의 비례의석을 뺏어야 하기 때문에 의석배분의 공정성에 대한 비판이 제기될 수 있음. 반면, 불비례조정방식은 정당득표에 따라 배분된 의석비율로 과소대표된 정당 위주로 비례의석을 배분하면 정당간조정 연동형 비례제와 동일한 수준의 높은 비례성을 보이면서도 의석배분의 공정성 문제가 제기되지 않음
- 비례의석의 규모는 현행 10%에서 상향조정하되 현행 의원정수의 안정성을 해치지 않는 범위에서 고려해볼 수 있을 것임. 광역의회와 기초의회 모두 총의석의 25% 수준이 적절할 것임
- 광역의회 및 기초의회선거의 의석배분 봉쇄조항 5%는 철폐하는 것을 검토해볼 수 있음. 형식적 봉쇄조항을 철폐해도 실질적 봉쇄조항이 비례의석수에 따라 탄력적으로 작동할 수 있음
- 지방정치의 다양성 확보를 위해서는 기초의회 선거구제를 4인 선거구제로 확대할 필요가 있으며, 정당설립요건을 완화하여 지방정당을 결성을 허용하는 방안도 고려해볼 수 있음. 다만, 정당설립요건 완화의 경우 정당체계의 집중(concentration)이 약화되어 지방의회의 교착이 반복될 경우 지방정부에 대한 의회의 견제기능이 효율적으로 작동하기 어렵다는 점도 고려해야 할 것임

## 참고문헌

### 【국내문헌】

- 국회입법조사처 편, 『주요국의 지방선거제도와 공천방식 비교연구』, 서울: 국회입법조사처, 2014.
- 금창호, 「지방선거 제도의 쟁점과 개선방안」, 『자치의정』 제16권 5호, 2013.
- 김종갑, 『2013년 독일 연방하원 선거제도의 개정내용 및 특징』, 서울: 국회입법조사처, 2014.
- \_\_\_\_\_, 『국회의원 비례대표선거 개방형 명부제의 특징과 시사점』, 서울: 국회입법조사처, 2016.
- \_\_\_\_\_, 『선거제도 개혁의 ‘현실적’ 방안: 중선거구제와 연동형 비례제의 결합』, 서울: 국회입법조사처, 2018.
- 대구카톨릭대학교 산학협력단, 『중앙정치와 지방정치의 공영을 위한 선거제도 개혁방안 연구』, 서울: 국회사무처, 2015.
- 윤병국, 『지방자치 새로 고침: 지방자치, 선거제도, 민주주의』, 대구: 한티재, 2017.

### 【해외문헌】

- Behnke, Joachim, *Die Bombe tickt weiter: Das immer noch existierende Problem der Überhangmandate und mögliche Lösungen*, Bamberger Beiträge zur Politikwissenschaft, Nr. I-4, Bamberg, 2002.
- Bengtsson, Åsa, Kasper M. Hansen, Ólafur Þ Harðarson, Hanne Marthe Narud and Henrik Oscarsson, *The Nordic Voter: Myths of Exceptionalism*, Colchester: ECPR Press, 2013.
- Gallagher, Michael and Paul Mitchell(eds), *The Politics of Electoral Systems*,

Oxford: Oxford Univ. Press, 2007.

Colomer, Josep M.(ed.), *Personal Representation: The Neglected Dimension of Electoral Systems*, Colchester: ECPR Press, 2011.

LeDuc, Lawrence, Richard G. Niemi, Pippa Norris(eds.), *Comparing Democracies: Election and Voting in a Changing World*, London: SAGE, 2014.

Pukelsheim, Friedrich, *Proportional Representation: Apportionment Methods and Their Application*, Cham: Springer International Publishing, 2013.

Shugart, Matthew S. and Martin P. Wattenberg, *Mixed-Member Electoral Systems: The Best of Both Worlds*, Oxford: Oxford University Press, 2003.

【웹사이트 · 신문기사】

Bauer, Werner T., *Wahlssysteme in den Mitgliedstaaten der EU*, <[http://politikberatung.or.at/fileadmin/studien/wahlen/WAHLSYSTEME\\_072017.pdf](http://politikberatung.or.at/fileadmin/studien/wahlen/WAHLSYSTEME_072017.pdf)>.

Parlamentarischer Beratungs- und Gutachterdienst des Landtags NRW, *Kommunalwahlssystem in den Ländern der Bundesrepublik Deutschland*, <[https://www.landtag.nrw.de/portal/WWW/GB\\_I/I.5/PBGD/Ausarbeitungen\\_14.\\_Wahlperiode/20052006/Kommunalwahlssysteme\\_Kumulieren\\_Panaschieren.pdf](https://www.landtag.nrw.de/portal/WWW/GB_I/I.5/PBGD/Ausarbeitungen_14._Wahlperiode/20052006/Kommunalwahlssysteme_Kumulieren_Panaschieren.pdf)>.

Westdeutsche Zeitung(2013.9.9.), 「Erste Stimme klingt wichtig, Zweite Stimme ist wichtiger」, <<http://www.wz.de/home/politik/erststimme-klings-wichtig-zweitstimme-ist-wichtiger-1.1421461>>.

중앙선거관리위원회 선거통계시스템, <<http://info.nec.go.kr>>.

국회의안정보시스템, <[likms.assembly.go.kr/bill/](http://likms.assembly.go.kr/bill/)>.



## Reviewer Comments

Reviewer (Prof. Dr. Eric [Linhart](#)):..

Comment on the current Korean electoral system (MMM) and the “Adjusted Seat Model” (ASM) as a possible reform option<sup>↵</sup>

When it comes to the evaluation of electoral systems, three questions are central. First, does the seat distribution of the system mirrors the vote shares of the parties sufficiently (proportionality)? Second, is the electoral system able to concentrate the party system (concentration)? This is important, since government formation becomes difficult in too fragmented parliaments. And third, does the electoral system allow the voters to influence not only which parties will be represented in the parliament but also which candidates of which parties will be part of the parliament (personalization)?<sup>↵</sup>

With regard to personalization, the current MMM system and the ASM are identical. For this reason, I skip this aspect in the following. However, I should add, that an improvement with regard to personalization is possible for both options, for example by using the Australian “Alternative Vote” mechanism to elect the district candidates.<sup>↵</sup>

The crucial point is usually to balance out party system concentration and proportionality, as in increase of the first usually goes hand in hand with a decrease of the latter, and vice versa. However, as [Raabe](#) and [Linhart](#) (EPRS) have shown, there also electoral systems doing well (or bad) with respect to both dimensions. To provide a benchmark: Proportionality can be measured with help of the Least-Squares-Index (LSQ), a disproportionality index. The mean LSQ for all countries worldwide is 6.27. The most common index to measure party system concentration is the “effective number of parties” (ENP). Here, the mean value of all countries equals 3.55 ([Linhart](#) et al., JEPOP).<sup>↵</sup>

Comparing different electoral systems types, [Raabe](#) and [Linhart](#) found that MMP systems are promising, since they often combine rather low disproportionalities with comparably concentrated party systems. The opposite, unfortunately, is true for MMM systems. The most recent Korean election of 2016, having taken place under MMM, led to an above-average concentrated party system (ENP = 2.85), but was highly disproportional (LSQ = 17.00). This election, thus, is among the most disproportional worldwide and even less proportional than many plurality elections. As a consequence, reform options should aim to decrease disproportionality. Slight increases of party system fragmentation are acceptable. As long as ENP stays below the value of 3.55, the Korean parliament would still be above-average concentrated.<sup>↵</sup>

The ASM as proposed by [Jonggab Kim](#) allocated the party list seats only to those parties whose number of successful district candidates is lower than their claim according to a fully

proportional system. Applied to the 2016 election, this mechanism would have slightly raised fragmentation (ENP = 3.26), but concentration would still be above-average. The huge benefit can be seen when focusing on proportionality: LSQ goes down to 11.19 - what is still high but far better than 17.00.<sup>4</sup>

If have two technical comments the ASM mechanism: First, the parties' claim according to proportional representation (row 8 in Kim's Table 1) should not depend on successful independent district candidates, as those have nothing to do with parties' list votes. So this computation should be made on the basis of all 300 seats. Second, the list seats should not be allocated according to a Sainte-Lague mechanism on the basis of the remaining 47 seats. Rather, one should take the proportional claim (row 8) in mind and give these seats to the parties with the highest quotients. An Excel-File which I send with this report, illustrates this argument. This modified ASM version further decreases disproportionality to LSQ = 11.10.<sup>4</sup>

Although Mr Kim told me that it is rather unlikely to change the ratio between district candidates and list candidates, Korean representatives should think about this option. Before the 2016 election, the share of list mandates (54) was 18%, now it is 15.7% only. I simulated results for i) the current MMM system, ii) the ASM system according to the Kim proposal, and iii) the ASM system with the modifications as described above. For the simulations, I increased the number of list candidates step by step from 47 to 127 (then the share of list seats equals one third). Although this simulation works with an increase of the total number of seats, the share of list seats (column 2) is the important variable. Results are as similar as possible for a 300 seat parliament with a respective relation between district and list seats.<sup>4</sup>

Without discussing the simulation results too detailed, two aspects are worth mentioning: First, for all three systems, a higher share of list seats significantly lowers disproportionality and only slightly raises fragmentation. A list seat share of around 21.5% (row 25) combined with the modified ASM would lower LSQ to 8.55 and still lead to an above-average concentrated party system. Second, a system change to ASM is highly recommended. While more list seats make also the original MMM system more proportional, the lowest MMM LSQ value (13.81) is still higher than the largest under ASM (11.18).<sup>4</sup>



Attached to this review, you find following files:<sup>4</sup>

- an Excel file including the detailed simulation results;<sup>4</sup>
- the two here mentioned publications (Raabe/Linhart and Linhart et al.), in which you also find further information to the used indices and an overview of how electoral systems worldwide do perform;<sup>4</sup>
- a pdf file showing you the simulation results graphically (black: MMM; dark grey: ASM Kim; light grey: modified ASM)<sup>4</sup>



국회입법조사처  
National Assembly Research Service

[부 록] [표 15] Reviewer comments (H. Meyer)

 <h2 data-bbox="411 427 931 486">Reviewer Comments</h2>
<p data-bbox="272 603 846 633">Reviewer (Prof. Dr. Dr. h. c. Hans Meyer):</p> <p data-bbox="272 682 1143 864">“Das mir übersandte System der Verbesserung der proportionalen Elemente des koreanischen Wahlsystems ist geeignet, den Wählerwillen exakter in Mandate umzurechnen, als es das gegenwärtige System vermag. Das gegenwärtige MMM-System wird als solches dadurch nicht beseitigt.”</p> <p data-bbox="272 913 1143 1132">(Your proposal for the improvement of the proportional elements of the Korean Election System, which has been sent to me, is suitable for converting the electorate’s votes into seats more accurately than the present system can. Through the model the current MMM system as such would not be removed.)</p>
 <p data-bbox="551 1583 1016 1642"><b>국회입법조사처</b> National Assembly Research Service</p>



## 입법 · 정책보고서 발간 일람

호 수	제 목	발간일	집필진
제001호	개헌 관련 여론조사 분석	2018.03.13.	허석재
제002호	빅데이터 정책 추진 현황과 활용도 제고방안	2018.05.31.	정도영 김민창 김재환
제003호	조세범에 대한 처벌 현황 및 개선방안	2018.06.22.	문은희
제004호	지역상생발전기금의 현황과 개선방안	2018.06.28.	류영아





## 입법 · 정책보고서 Vol. 제5호

---

발 간 일 2018년 7월 11일  
발 행 이 내 영  
편 집 정치행정조사실 정치의회팀  
기획관리관 기획협력팀  
발 행 처 **국회입법조사처**  
서울특별시 영등포구 의사당대로 1  
TEL 02 · 788 · 4530  
인 쇄 성지문화사 (TEL 02 · 2273 · 5090)

---

1. 이 책자를 허가 받지 않고 복제하거나 전재해서는 안 됩니다.
  2. 내용에 관한 자세한 사항은 집필자에게 문의하여 주시기 바랍니다.
  3. 전문(全文)은 국회입법조사처 홈페이지(<http://www.nars.go.kr>) 'NARS 발간물'에 게시되어 있습니다.
- 

ISSN 2586-5668  
발간등록번호 31-9735006-001600-14

□ 국회입법조사처, 2018



입법·정책보고서 제 5 호

# 현행 지방선거제도 관련 주요 쟁점 및 개편방안: 지방의회선거를 중심으로

