

소·중·대 혼합선거구제의 비례성과 정당 규모별 공천 전략: 일본 도쿄도의회의원선거를 중심으로*

경 제 희**

❖ 요 약 ❖

한국의 광역의회선거제도는 소선거구비례대표병립제를 사용하고 있음에도 불구하고 현실적인 제약 등으로 낮은 비례성 문제 가 대두되어 왔다. 본 연구는 광역의회선거의 비례성을 높일 수 있는 현실적 방안을 모색하기 위해 소·중·대 선거구제를 혼합하여 사용하고 있는 일본 도쿄도의회의 선거제도와 그에 따른 비례성 등의 결과를 살펴보았다. 2001년부터 2017년까지 5회 실시된 선거의 분석 결과, 일반적 주장과 같이 선거구 크기가 클수록 후보자들의 당선이 유리한 것으로 나타났다. 하지만 거대정당과 군소정당으로 구분하여 본 결과에서는 군소정당 후

보의 경우 선거구 크기가 클수록 유리하지만 거대정당 후보의 경우 정당요인이 강해 선거구 크기에 따른 당선 유무에 유의한 결과가 나타나지 않았다. 또한 이러한 경향의 차이는 정당에 따라 다소 차이는 있으나 정당 규모에 따라 달리 추진하는 공천전략에 반영되는 것으로 보인다. 결과적으로 소·중·대 혼합 선거제는 거대정당 후보들의 새로운 선거제도에 대한 거부감은 줄이면서 상대적으로 군소정당의 비례성을 높일 수 있는 가능성이 있어 이에 대한 보다 면밀한 분석이 필요해 보인다.

핵심어: 일본, 도쿄도의회선거, 소·중·대 혼합선거구, 비례성, 공천전략

DOI: 10.35390/sejong.27.1.202102.001

* 이 연구는 대한민국 교육부와 한국연구재단의 지원을 받아 수행된 연구임(NRF-2016S1A5B5 A07920333).

** Komazawa University 강사

I. 연구 배경 및 목적

민주주의의 꽃이라 불리는 선거를 치르는 방식은 다양하다. 그만큼 수많은 선거제도가 존재한다. 하지만 그 가운데 유권자 모두의 뜻을 철저하게 반영하는 완벽한 제도는 없다. 모든 제도는 나름대로의 장점과 단점을 보유한다. 최근 한 선거에 복수의 선거제도를 도입하는 경향이 증가하는 이유는 각 선거제도의 장점을 활성화하고 단점을 보완하기 위해서라 할 수 있다. 그 대표적인 방법이 우리의 17~20대까지의 국회의원선거·현(現)광역의회선거와 일본의 현재 중의원의원선거를 비롯하여 여러 국가에서 채택하고 있는 소선거구비례대표병립제이다. 소선거구비례대표병립제는 득표순방식(plurality system)과 비례방식(proportional system)을 복합적으로 사용하는 혼합형 선거제도(mixed-member electoral system) 중 하나이다 (Massicote and Blais 1999).

각 선거 방식에는 기준에 따라 각기 다른 장단점이 있지만 선거제도와 장단점 논의는 주로 비례성(proportionality)과 정치안정성(political stability) 기준에 근거한다. 다수대표제와 비례대표제의 대비되는 성향은 대표적으로 듀베르제법칙으로 설명되는 경우가 많은데 이에 따르면 다수대표제는 양당제를, 비례대표제는 다당제를 이끄는 경향이 있다(Duverger 1951: 岡野 옮김 1970). 결과적으로 대표적 다수대표제인 소선거구제(single-member district)는, 그 중에서도 특히 소선거구제에서 많이 사용되는 소선거구 최다득표제¹⁾는 양당제를 초래하여 정치안정성에 상대적으로 높은 효과를 가져 오지만 다량의 사표를 발생시켜 민의를 반영하는 비례성에는 상대적으로 약한 제도라 할 수 있다. 이에 반해 비례대표제는 득표율과 의석률이 상대적으로 유사하게 이어져 비교적 높은 비례성을 얻을 수 있는 반면 다당제를 유도하여 정치안정성에는 상대적으로 약하다는 단점이 있다.

우리의 제7회 동시지방선거의 경우 소선거구비례대표병립제를 사용하기는 했지만 전체 의원 824명 중 소선거구의원과 비례대표의원의 수가 각각 737명과 87명인 약 8.5:1의 비율로 구성되어 있어 소선거구의 비중이 높았다. 이는 결과적으로 비례성보다는 정치안정성 목표에 치중한 선거제도에 가깝다.

1) 과반수 등의 특별한 기준 없이 단순히 가장 많은 득표자가 당선되는 제도이다. 단, 선거에 따라 당선에 필요한 최소득표율 기준을 제시하는 경우가 있다.

최근 약 16년간 5회²⁾에 걸친 광역의회선거에서 유권자로부터 선택받은 정당수는 〈표 1〉과 같다. 전국적으로 보면 다당제 경향이 나타나는 것처럼 보이나 광역의회선거 각각의 전체 선거구인 광역단체별로 정당수를 구분해보면 다른 양상을 보인다. 〈표 2〉를 통해 알 수 있듯이 실제로 각 광역단체별 정당구조는 양당제 또는 심지어 1당우위제의 경향이 강한 것으로 나타난다. 이러한 결과는 소선거구제의 결과이기 때문에 당연한 결과일 수도 있다. 이러한 결과에 대해 선거 결과에 미치는 다양한 요인을 제외하고 오롯이 선거제도에 의한 결과로만 판단한다면, 또한 정치이념 (political ideology)에 바탕을 둔 국정이 아닌 생활정치와 밀접한 지방정치라는 점을 감안한다면 현재의 광역의회선거제도의 무게중심이 지나치게 정치안정성에 기울어져 있다고 볼 수 있다.

〈표 1〉 전국 광역의회선거의 당선자 배출 정당수

회	광역의회선거	
	지역구(소선거구)	비례대표
제3회(2002년)	4	5
제4회(2006년)	5	5
제5회(2010년)	8	6
제6회(2014년)	3	3
제7회(2018년)	5	5

* 자료: 중앙선거관리위원회 홈페이지 데이터 재구성, 지역구의 무소속 제외

2) 제1회와 제2회 동시지방선거에서는 광역의회선거에 정당공천이 허용되지 않아 전(全)유권자가 무소속으로 출마하여 논외로 한다.

〈표 2〉 광역단체별 광역의회선거의 당선자 배출 정당수³⁾

회	서울		인천		경기		강원		제주		대전		충북		충남	
	지	비	지	비	지	비	지	비	지	비	지	비	지	비	지	비
제3회	2	3	2	2	2	3	2	3	2	2	2	3	3	2	3	3
제4회	1	4	1	2	1	4	2	3	3	4	1	2	2	2	3	2
제5회	2	2	4	2	5	3	2	2	3	4	2	3	4	2	3	3
제6회	2	2	2	2	2	2	2	2	2	2	2	2	2	2	2	2
제7회	2	4	2	3	2	4	2	2	3	4	1	2	2	2	2	3
회	광주		전북		전남		대구		부산		울산		경북		경남	
	지	비	지	비	지	비	지	비	지	비	지	비	지	비	지	비
제3회	1	2	1	3	1	3	1	2	1	3	2	2	1	3	1	3
제4회	1	2	2	3	2	3	1	2	1	3	2	2	1	3	2	3
제5회	2	2	2	3	2	3	1	2	1	2	2	2	3	3	5	3
제6회	2	3	2	3	2	3	2	2	2	2	2	2	2	3	2	2
제7회	2	2	1	3	3	3	2	2	2	2	2	2	2	3	2	3

* 자료: 중앙선거관리위원회 홈페이지 데이터 재구성, 지역구의 무소속 제외

* 지: 지역구(소선거구), 비: 비례대표

비례대표는 어느 정도 다당제적 성향을 보이고 있기는 하지만 5회의 선거 가운데 3회 이상의 선거에서 3당 이상의 당선자를 배출한 지역은 서울, 경기, 제주, 충남, 전북, 전남, 경북, 경남에 한정된다. 이는 비례대표제도 하에서도 50%(16개 중 8개 지역)에 해당하는 광역단체에서는 당선자의 당적이 1당 또는 2당에 국한되는 한계를 나타낸다. 비례대표제가 비례성을 높일 수 있는 방책임에도 불구하고 당선자가 소수의 정당에 국한된 원인은 서울과 경기를 제외하고 3~7석에 불과한 비례대표의 석의 낮은 비율에 기인한다고 보여 진다. 이러한 제도 하에서는 비례대표제를 도입하고 있어도 균소정당이 의석을 점유하기 어려운 것이 현실이다(강신구 2019). 더욱이 〈표 1〉과 〈표 2〉는 단순히 정당수를 기준으로 살펴본 결과로 이를 정당별

3) 2012년 7월 설치된 세종특별시의 경우, 5회까지의 선거 결과가 존재하지 않기 때문에 본 논의에서 제외한다.

의석률 기준으로 논의한다면 실질적인 다당제로 보기 어려운 경우가 대부분이다. 결과적으로 우리의 광역의회선거는 비례성과 정치안정성을 상호보완 할 수 있는 혼합형 선거제도를 채택하고 있지만 실질적으로는 정치안정성이 지나치게 강조되어 비례성이 매우 낮다는 것을 알 수 있다.

이러한 문제는 국회의원선거를 중심으로 수많은 비판을 받아왔다. 국회의원선거에서도 미진한 비례성은 궁극적으로 대의자의 대표성 문제로 이어져 이에 대한 개선이 필요하고 이를 위한 비례대표의석의 확대 방안이 꾸준히 제기되어 왔다(김용복 2009). 하지만 이러한 지적은 관련법 개정의 열쇠를 쥐고 있는 현역 국회의원 대부분이 소선거구의원이라는 입장에서 소선거구의석을 줄이고 비례대표의석을 늘리는 것은 실질적으로 부담으로 작용할 수 있다. 역시나 실질적인 변화로 이어지지 않고 있는 것이 현실이다. 21대 국회의원선거에서는 소선거구의석과 비례의석의 양적 구성은 그대로 유지한 채 준연동형 비례대표제를 도입하여 비례성을 높이고자 했지만 결과적으로 별다른 효과를 얻지 못했다. 또한 현실적인 대안으로 중·대선거구를 활용한 선거제도에 대한 연구도 꾸준히 진행되고 있지만 계파정치가 강한 한국의 정치환경상 오히려 부작용이 심하게 발생할 것으로 예상되어 이 역시 쉽게 적용하기 어려운 것으로 평가되고 있다(김영태 2011, 서복경 2011). 그렇다면 현재의 소선거구제와 상대적으로 소선거구제보다는 높은 비례성을 가져오는 것으로 알려진 중·대선거구제를 혼합하여 사용하는 방식에 대해 논의해 보는 것도 하나의 방법으로 참고할 수 있을 것이다.

이러한 현실적 상황 하에서 국회의원선거에 비해 광역의회선거는 생활과 밀접한 지방정치의 대의자를 선출하는 차원에서 비례성 증진이 더욱 강하게 요구된다는 근본적인 이유와 상대적으로 국회의원선거보다는 선거제도 운용을 유연하게 할 수 있는 여지가 있다는 점을 감안해 볼 때 소·중·대 혼합선거구제에 관한 연구는 국내의 현실적인 대안 마련에 참고가 될 것으로 사료된다. 또한 현행의 선거제도를 일률적으로 중선거구제 또는 대선거구제로 변형하기보다 지역의 특성에 따라 소·중·대 선거구를 복합적으로 채택하고 국내에서도 중·대선거구제의 대명사처럼 인식되고 있는 단기비이양식투표제도를 사용할 경우,⁴⁾ 상대적으로 단순한 선거제도로 유권

4) 단기비이양식의 중·대선거구를 사용하는 일본의 선거제도가 알려지면서 마치 중·대선거구제에서 선거구의 규모와 상관없이 모든 유권자가 1표만 행사하고 각 표가 이양되지 않는 방식이 유일한

자들을 혼란스럽게 하지 않으면서도 비례성을 높이는 결과를 가져올 수도 있다.

본 연구에서는 이러한 가능성이 과연 현실적으로 유효한 것인지 일본의 사례를 통해 알아보고자 한다. 일본의 도쿄도의회의원선거(이하 도쿄도의회선거)에서는 현재 소·중·대선거구제를 혼합하여 사용하고 있고 소선거구뿐만 아니라 중·대선거구에서도 1인 1표를 행사하는 단기비이양식 투표제도를 채택하고 있다. 본 연구에서는 국내 광역선거제도의 비례성 제고를 위한 참고 방안으로 이러한 도쿄도의회의 현행 선거제도에 대해 살펴보고자 한다. 또한 선거제도와 관련하여 각 정당의 후보 공천전략에 대해서도 논의한다. 거대정당 및 군소정당의 후보공천전략의 차이는 각 정당의 소·중·대선거구 및 그에 따른 효과에 대한 인식이 반영되는 바로미터 (barometer)라 할 수 있기 때문이다.

이를 위해 먼저 다음 2절에서는 본 연구와 관련된 이론적 논의를 전개하고 3절에서 실증적 논의를 진행한다. 실증적 논의에서는 먼저 각 정당들의 후보자 및 당선자 수와 비중의 분포를 통해 거시적 상황을 살펴보고 다음으로 정당 특성별 선거구 크기와 당선 간 관계에 대한 가설을 중심으로 이항로지스틱회귀분석을 실시하여 미시적 결과를 확인한다.

II. 이론적 논의

1. 선거제도와 비례성

우리의 국회의원선거(17~20대), 광역의회선거, 기초의원선거는 유사한 방식으로 실시되고 있다. 기초의원선거의 지역구는 2~4명으로 구성된 중선거구제로 선출되고 있지만 세 선거 모두 소선거구제 또는 중선거구제와 비례대표제가 혼합된 방식으로 운용되어 왔다. 또한 유권자 1인당 소선거구와 비례대표에서 각각 1표만 행사할 수 있다. 중선거구제를 사용하는 기초의원선거에서도 1인당 1표만 행사할

것처럼 인식되고 있지만 실제로는 그 외의 다양한 방식이 가능하다. 가령 유권자가 선거구 크기만큼 또는 일정 수의 연기제(連記制, plural ballot system)를 행사하는 등의 방식이 가능하지만 표수가 많아지면 선거제도가 복잡하고 어려워지는 단점 등이 동반되기도 한다.

수 있는 단기제(單記制, single ballot system)를 채택하고 있다. 더욱이 소선거구 또는 중선거구의석에 비해 비례대표 의석수의 비율이 매우 낮아 실질적인 비례대표의 장점인 비례성 확보가 부족한 현실이다. 이를 타파하기 위해 기초의회선거의 경우, 기존의 소선거구제에서 2~4명의 중선거구제로 수정하였으나 실질적인 효과는 얻지 못하고 있다(황아란 2007).

이처럼 세 선거 전반에서 비례성의 문제가 대두되고 있지만 선거구 중심의 선거제도 연구 대부분은 국회의원선거 대상의 연구가 다수를 이룬다. 특히 한국의 오래된 지역주의 문제를 선거제도로 타파해 보고자 시도된 수많은 노력 중 하나로 선거구 문제가 끊임없이 제기되어 왔다(정준표·정영재 2005, 홍완식 2006, 강원택 2009, 김용복 2009). 이러한 가운데 현실적 대안으로 중·대선거구제에 대한 관심이 지속적으로 진행되어 왔으나 상기한 바와 같이 계파정치로 인한 부작용 등에 대한 염려로 중·대선거구에 대한 회의적인 시각도 팽배하다. 한편으로 기초의회선거를 대상으로 한 중선거구제에 대한 논의도 다수 진행되어 왔다(김정도 2012, 정명은 2015). 이에 반해 광역의회선거를 대상으로 한 선거구제 관련 연구는 상대적으로 많지 않다.

또한 소선거구 또는 중선거구제 등 하나의 선거구제가 아닌 소·중·대선거구제를 혼합한 선거제도에 대한 논의를 찾아보기 어렵다. 중선거구제를 대상으로 선거구 크기에 따른 효과분석 등은 진행되어 왔으나 이러한 방식이 혼합되어 사용되는 실질적인 사례 분석 역시 찾기 어렵다.

이는 현재 소·중·대선거구제가 혼합된 제도를 운용하고 있는 일본에서도 마찬가지이다. 일본의 지방선거에서는 하나의 행정구역을 하나의 선거구로 책정하는 경우가 대부분이다. 행정구역의 인구에 따라 의석수를 배정하기 때문에 자연스럽게 중선거구제 또는 대선거구제가 되는 경우가 많다. 기초단체의 경우, 하나의 행정구역에서 다수의 기초의원을 일시에 선출하기 때문에 대부분 대선거구제로 이루어진다. 광역단체의 경우, 해당 광역단체를 구성하는 각 시 또는 구 등을 하나의 선거구로 하여 광역의원을 뽑는 경우가 일반적인데 해당 시 또는 구의 인구에 따라 의석수가 결정되어 소·중·대선거구가 혼합되는 경우가 종종 발생한다. 지방선거에서 하나의 행정구역을 같은 선거구로 획정하는 정치문화가 오래전부터 자리잡힌 일본에서는 일률적으로 소·중·대선거구제 중 하나를 선택하는 것이 아닌 각각의 인구구성에

따라 소·중·대선거구제 혼합하여 사용하는 것이 당연하게 받아들여져 있다. 다시 말해 왜 일률적으로 하나의 선거구제를 선택하지 않고 소·중·대선거구제를 혼합해 사용하는지에 대한 의문이 거의 제기되지 않아 일본에서 지방선거의 결과를 선거구제 방식에 따라 분석하는 연구를 찾아보기 힘들다.

더욱이 도쿄도의회선거는 일본 지방선거 중 매우 중요한 의미를 갖는 지방선거이지만 국내에서 이에 대한 논의가 부족한 편이다. 도쿄도의회 선거제도에 대해 간략하게 소개되어 있는 정도이고 다양한 측면에서의 구체적인 논의가 드물다. 도쿄도의회선거에 대한 연구의 희박성은 일본 내에서도 마찬가지이다. 우선 일본에서 지방의회선거에 대한 연구가 국정선거에 비해 상당히 적은 편이고 그 안에서도 전국 단위의 지방의회선거보다 일정 지역의 선거로 그 대상이 제한된 경우가 대부분이며 그 내용 역시 다양하지 못하다(久保田 2017). 도쿄도의회에 관한 연구로는 투표율 및 선거구 크기별 득표율과 의석률 관계(河野 1999, 2001, 名取 2011), 도쿄도의회 선거가 다른 지방선거에 미치는 영향, 트위터를 활용한 선거 전략 등에 관한 연구 등이 있으나 그 수가 많지 않다(河村 2018, 室谷 2019),

2. 도쿄도의회선거

도쿄도의회선거는 1943년(1회)에 시작되었고 가장 최근의 선거는 2017년 7월(20회)에 실시되었다. 1960년대에 들어 도쿄도의회의 정치부패에 대한 논란이 심화되어 1965년(7회) 도쿄도의회선거부터 일본의 통일지방선거로부터 분리되어 독자적인 선거 일정으로 진행되고 있다.

도쿄도의회의 정당 구성은 한국과 비교해 다양한 편이다. 최근의 2013년과 2017년 도쿄도의회선거 결과를 보면 비례대표제를 사용하지 않음에도 불구하고 무소속을 제외하고 각각 7개와 8개의 정당에서 당선자가 배출되었다. 특히 2013년 도쿄도의회선거는 국내에서 자유민주당(이하 자민당)과 공명당의 압승으로 평가되었지만 (한겨레 2013/06/25) 이들이 차지한 의석수를 보면 전체 127석 가운데 자민당 59석과 공명당 23석으로 각각 약 46%와 약 18%이고 이를 합하면 65%에 해당한다. 다시 말해 다른 35%는 공산당(17석), 민주당(15석), 모두의당(7석), 도쿄·생활자네트워크(5석) 등에 배분되었다. 한편, 도민퍼스트회의 돌풍이 일어난 2017년 선거에

서도 127석 가운데 최다 의석의 도민퍼스트회가 차지한 의석수는 48석으로 약 38%였고 자민당과 공명당이 각각 23석씩 약 18%씩을 차지하여 3당의 의석점유율은 약 74%가 되었다. 나머지 약 26%의 의석은 공산당(19석), 민진당⁵⁾(5석), 도쿄·생활자네트워크(1석), 일본유신회(1석), 희망퍼스트회(1석) 등이 차지하였다.

이에 반해 최근 2014년과 2018년에 치러진 우리의 광역의회선거에서 도쿄도의회선거와 가장 유사한 성격의 서울시의회선거 결과를 살펴보면 도쿄도의회선거가 상대적으로 높은 비례성을 나타내는 것을 알 수 있다. 2014년의 경우, 소선거구 96석 중 새누리당과 새정치연합이 각각 24석과 72석을 차지하여 합산 100%를 기록하였다. 비례대표에서도 마찬가지로 10석 가운데 새누리당과 새정치연합이 각각 5석씩을 획득하여 이 역시 합산 100%를 차지하였다. 한편, 2018년 서울시의회 선거의 경우, 소선거구 100석 중 더불어민주당과 자유한국당이 각각 97석과 3석을 차지하여 합산 100%가 되었고 비례대표의 경우, 더불어민주당(5석)과 자유한국당(3석) 외에 바른미래당(1석)과 정의당(1석)이 더해져 4개 정당이 서울시의회에 진출하였다.⁶⁾ 이처럼 최근 2회의 선거 결과로 보면 도쿄도의회선거제도에는 비례대표제가 없고 소·중·대선거구제가 혼합된 형태이지만 상대적으로 비례대표제를 도입하고 있는 서울시의회선거보다 높은 비례성을 나타낸다.

서울시의회선거와 비교하여 도쿄도의회선거의 상대적으로 높은 비례성은 여러 측면에서 설명될 수 있지만 우리의 동시지방선거와 유사한 개념인 통일지방선거에서 분리되어 독자적으로 진행되는 점도 하나의 요인이 될 것이다. 가령 우리의 동시지방선거에서는 광역단체장, 광역의회 지역구의원·비례대표의원, 기초단체장, 기초의회 지역구의원·비례대표의원, 교육감 등을 일시에 선택하기 때문에 모든 후보들에 대한 파악에 높은 비용(cost)이 발생하여 결과적으로 정당 요인이 주요한 기준이 되는 경우가 많다. 이에 반해 상대적으로 도쿄도의회의원만을 선출하는 도쿄도의회선거에서는 상대적으로 정당 외 다른 요인 파악에 소비되는 비용이 적기 때문에 상대적으로 정당 요인의 영향력이 낮을 수 있다. 또한 인종, 민족, 종교 등과 같은 거대한 사회균열(social cleavage)이 부재한 가운데 각각의 사회집단의 개성을 존

5) 민진당은 민주당 세력이 쇠퇴하면서 당명을 개명한 정당이다.

6) 자료: 중앙선거관리위원회 홈페이지 (<http://info.nec.go.kr/main/showDocument.xhtml?electionId=0000000000&topMenuId=B1>).

중하는 일본의 사회적 분위기가 다양한 정당 및 정치단체를 형성하는 정치문화로 이어지는 점 등에서도 상대적으로 높은 비례성의 원인을 찾을 수 있을 것이다. 하지만 본 연구에서는 서울시의회선거에 비해 상대적으로 높은 비례성을 보이는 도쿄도의회선거 결과를 선거구제도에 한정하여 논의하기로 한다.

2017년 도쿄도의회선거 기준으로 현재 도쿄도의회의 의원정수는 127명이다. 23구에서 87명(약 68.5%)과 그 외의 시정촌에서 40명(약 31.5%)을 선출하고 있다.⁷⁾ 전체 선거구는 42개이고 이 가운데 1인 선거구(소선거구)가 7개, 중선거구라 할 수 있는 2~5인 선거구가 각각 15개(2인 선거구), 7개(3인 선거구), 5개(4인 선거구), 3개(5인 선거구)이다.⁸⁾ 이와 함께 대선거구에 해당하는 6인 선거구와 8인 선거구가 각각 3개와 2개 존재한다. 7인 선거구는 현존하지 않는다.

각 선거구는 행정구역의 인구 등을 고려하여 결정되는데 23구의 경우 각 구가 하나의 선거구로 구분된다. 시의 경우 상대적으로 인구의 비중이 높은 시는 각 시 자체로 하나의 선거구를 형성하지만 상대적으로 인구 등의 비중이 낮은 시는 다른 시 및 정촌과 함께 하나의 선거구를 구성하게 된다.

전체 의석수는 1회(1947년)에서 7회(1965년)까지 120석이었으나 8회(1969년)부터 14회(1993년)까지 125석과 128석 사이에서 여러번 변동되었다. 이후 15회(1997년)부터는 127석으로 고정되어 있다. 15회 선거 이후 23구는 여전히 각기 하나의 선거구를 유지하고 있으나 그 외 시정촌 중심의 선거구에 변화가 있었다. 이후 2001년 16회 도쿄도의회선거부터는 2017년 현재와 같은 선거구를 유지하고 있다. 다만 선거구획정은 동일하게 유지하되 인구 변동 등에 따라 선거구별 의석수가 한번 변화하여 2001년부터 2013년 선거까지는 선거구별 같은 의석수 기준으로 선거가 진행되었고 2017년 선거에서 선거구에 따른 의석수에 이전 선거와 다소 차이가 있다. 이에 대한 자세한 내용은 다음절에서 구체적으로 설명한다.

일본에는 통일지방선거라는 우리의 동시지방선거와 유사한 제도가 있지만 통일지방선거에서 실제로 치러지는 지방선거(각 지방단체장 및 의원선거)의 비율은 낮은

7) 도쿄도(東京都)는 23개의 구(区), 26개의 시(市) 5개의 정(町), 8개의 촌(村)으로 구성되어 있다(자료: 도쿄도 홈페이지: <https://www.metro.tokyo.lg.jp/tosei/tokyoto/profile/gaiyo/kushichoson.html>).

8) 자료: 도쿄도선거관리위원회사무국 홈페이지 (<https://www.senkyo.metro.tokyo.lg.jp/election/togikai-all/togikai-sokuhou2017/result>).

편이다(경제희 2014). 선거마다 다르기는 하지만 점차 그 비율이 낮아져 최근의 2019년 19회 통일지방선거에서는 약 28% 정도의 지방선거만 실시되었다.⁹⁾ 도쿄도의회선거 역시 통일지방선거와는 무관하게 별개의 선거 일정으로 진행되고 있다. 서울시의회선거와 도쿄도의회선거는 동시지방선거 또는 통일지방선거라는 큰 틀에서 진행되는 선거와 그 틀 밖에서 진행되는 선거라는 차이점이 있지만 선거구와 관련된 비교 관점에는 큰 문제가 되지 않아 보인다.

또한 일본선거에는 우리와 다른 독특한 공천제도가 존재한다. 일본에서 우리의 ‘공천(公薦)’에 해당되는 용어와 가장 유사한 용어가 ‘공인(公認)’이라 할 수 있는데 공인은 우리의 공천과 거의 유사한 개념으로 정당에서 공식적으로 인정한 해당 정당의 후보로 선거와 관련된 대부분의 절차를 정당에서 책임진다. 이 외에 정당이 ‘추천’을 하는 후보도 있는데 정당이 선거비용 및 기타 물리적 지원 등의 직접적인 지원에 나서지는 않지만 해당 후보를 추천한다는 정당을 입장의 밝히는 방식의 소극적인 공천 방식이라 할 수 있다. 추천은 같은 정당내 후보를 추천하는 경우도 있고 다른 정당의 후보를 추천하는 경우도 있다. 가령 자민당과 공명당이 자당 후보는 공인하고 상대당 후보는 추천하는 경우가 대표적인 예이다. 또한 후보가 공식적으로는 무소속이지만 실질적으로는 여러 정당으로부터 지지를 받는 아이노리(相乘り) 공천 방식도 존재한다. 따라서 일본선거에서는, 특히 지방선거에서는 정당이 후보를 공천(공식적으로 추천)하는 방식이 상대적으로 다양하기 때문에 우리의 지방 선거와 일본의 지방선거를 단순 비교하기 어려운 부분이 있다. 하지만 도쿄도의회선거의 후보는 공인 방식으로 출마한 후보가 대부분이기 때문에 이러한 문제점을 고려하지 않고도 한국에 대한 시사점을 제공할 수 있다.

또한 도쿄도의회선거는 일본의 지방선거 가운데 가장 중요한 위상을 가지고 있고 국정과 관계가 높아 정부에 대한 평가를 제시하는 중간선거와 같은 역할을 담당하기도 한다는 점에서 서울시의회선거와 같은 선상에서 논의가능하다.¹⁰⁾

9) 자료: (일본)총무성 홈페이지(“平成31年度統一地方選挙執行予定団体に関する調 (https://www.soumu.go.jp/main_content/000592105.pdf”).

10) 일본에서 개별적 지방선거보다 통일지방선거 또는 오키나와의 미군기지 쟁점 및 니가타의 원자력발전소 쟁점 등과 같이 국정선거와의 대립쟁점을 중심으로 치뤄지는 지방단체장선거가 중간 선거와 같은 성격이 있다고 논의되지만 도쿄도의회선거 등과 같은 몇몇 주요 지방의회선거 역시 선거에 따라 중간선거적 성격을 나타낸다(河村 2018).

III. 실증적 논의

1. 연구 대상 및 방법

실증분석의 대상 선거는 총 20회의 도쿄도의회선거 가운데 최근의 2001년 16회부터 2017년 20회까지의 5회 선거로 한정한다. 이전 선거들과 달리 해당하는 5회의 선거는 모두 동일한 전체 의원정수(127명)와 선거구 획정을 바탕으로 진행되었기 때문에 각 정당들의 전략 비교가 일정한 기준으로 가능하기 때문이다. 다만 16회부터 19회까지는 선거구별 같은 의석수가 배정되었으나 20회 선거에서는 인구 등의 변동에 따라 선거구별 배정 의석수에 다소의 차이가 있다.

〈표 3〉 선거구 개수 및 비중

선거구	16회(2001년)~19회(2013년)				20회(2017년)			
	선거구 (개)	비중 (%)	의석수 (개)	비중 (%)	선거구 (개)	비중 (%)	의석수 (개)	비중 (%)
1인구	7	16.7	7	5.5	7	16.7	7	5.5
2인구	16	38.1	32	25.2	15	35.7	30	23.6
3인구	5	11.9	15	11.8	7	16.7	21	16.5
4인구	6	14.3	24	18.9	5	11.9	20	15.7
5인구	3	7.1	15	11.8	3	7.1	15	11.8
6인구	3	7.1	18	14.2	3	7.1	18	14.2
8인구	2	4.8	16	12.6	2	4.8	16	12.6
계	42	100.0	127	100.0	42	100.0	127	100.0

〈표 3〉과 같이 1인·5인·6인·8인 선거구의 개수는 16회부터 20회까지 일치하고 해당 선거구 역시 같다. 이에 반해 2인구와 4인구는 20회 선거에서 이전 선거보다 각각 1선거구씩 감소하였고 3인구가 2곳 증가하였다. 결과적으로 전체 의석수와 선거구의 수에는 변화가 없지만 2·3·4인구가 차지하는 비중 및 의석수의 비중에

다소 변화가 발생하였다. 본 연구에서는 이와 같이 선거구별 의석수에는 약간의 차이가 있으나 전체 의원정수와 선거구 획정이 동일한 16회부터 20회까지의 도쿄도의회선거를 분석 대상으로 한다.

본 연구에서 논의하는 후보자의 성별, 연령, 소속정당 등의 데이터는 아사히신문이 선거 전에 발표한 후보 정보를 바탕으로 수집하였다.¹¹⁾ 그 중 당선자는 도쿄도선거관리위원회사무국 홈페이지에서 발표한 자료를 바탕으로 정리하였다.¹²⁾

2. 선거구 크기별 각 정당의 후보자 및 당선자 분포와 공천전략

〈표 4〉는 2001년 16회부터 2017년 20회 도쿄도의회선거에 후보자 및 당선자를 배출한 정당별¹³⁾로 후보자 및 당선자 수와 비율을 정리한 표이다. 최근으로 올수록 군소정당의 수가 증가하는 경향을 보이는 가운데 최근의 20회 선거에서는 무소속을 제외하고 후보자를 배출한 정당수는 18개나 되었다. 2001년 16회 선거 이후 점차 정당수가 늘어나는 경향이 나타나긴 했으나 특히 2013년 19회 및 2017년 20회 선거에서 급격히 증가한 주요 원인은 중앙정치의 영향이 상대적으로 강했기 때문으로 파악된다. 도쿄도의회선거는 다른 지방의회선거에 비해 상대적으로 중앙정치의 영향을 많이 받는 경향이 있다. 이러한 가운데 먼저 2012년 중의원선거에서 민주당이 자민당에 정권을 내어준 이후 혁신¹⁴⁾ 성향의 세력들이 민주당으로부터 분리되면서 이들이 성립한 각기 다른 여러 정당들이 2013년 19회 도쿄도의회선거에 일부 진출한 점과 2016년 도쿄도지사선거에서 자민당 소속이었으나 자민당의 추천을 받지 못하고 무소속으로 출마하여 당시 선풍을 일으켰던 고이케 유리코(小池百合子)가 도쿄도지사 당선 이후 설립한 정치단체 도민퍼스트회가 2017년 도쿄도의회선거에서도 돌풍을 일으키는 가운데 자민당과 도민퍼스트회 어느 쪽에도 속하기 어려운 보수 성향의 세력들이 각기 다른 정당들을 만들고 도쿄도의회선거에 진출한 점

11) 朝日新聞 2001/6/15, 2005/6/25, 2009/7/4, 2013/6/15, 2017/6/24.

12) 東京都選舉管理委員會事務局 (<https://www.senkyo.metro.tokyo.lg.jp/>).

13) 도쿄도의회선거에 출마한 정당에는 도쿄도에만 한정하여 활동하는 지역정당 및 정치단체가 다수 존재한다. 본 연구에서는 지역정당 및 정치단체를 포함하여 모두 정당으로 칭한다.

14) 일본에서는 ‘진보’의 의미로 ‘혁신’이라는 용어를 사용하고 있다. ‘진보’의 대립적 의미인 ‘보수’가 곧 ‘진보’의 반대적 개념인 ‘퇴보’와 동일시 될 수 있기 때문이다. 본 연구에서는 일본의 정황을 다루고 있기 때문에 ‘진보’의 개념으로 ‘혁신’을 사용하기로 한다.

등이 수많은 정당이 등장한 배경으로 보여 진다. 민주당의 경우, 2001년 후보자가 33명이었던 데 반해 2013년 후보자가 44명이었던 점으로 보면 분열되었다고 보기 어려울 수 있으나 일본의 민주당은 1998년 창설되어 여러 정당과의 합당 등을 거쳐 점차 규모가 커져 2007년 참의원선거에서 자민당에 대항하여 승리할 정도로 성장한 정당이다. 이후 2009년 중의원선거에서 자민당으로부터 정권을 획득한 시기에 가장 큰 세력을 형성하였으나 이후 점차 세력을 잃기 시작하여, 특히 2012년 중의원 선거에 자민당에 패배한 이후 급속도로 쇠퇴하였다. 비록 2001년에 비해 2013년 선거의 후보자 수가 많기는 하지만 2001년의 민주당은 아직 충분히 성장하기 이전의 시기이기 때문에 2013년 선거의 상황은 민주당 세력의 분열에 따른 결과로 볼 수 있다.

여러 정당 가운데 16회부터 20회까지 지속적으로 후보자를 출마시킨 정당은 자민, 공산, 민주/민진, 공명, 사민, 생활/도쿄생활¹⁵⁾의 6개 정당뿐이다. 이 가운데 항상 가장 많은 후보자를 낸 정당은 자민당이고 선거에 따라 차이가 있지만 그 다음이 대체로 공산 또는 민주/민진, 공명, 생활/도쿄생활, 사민의 순으로 많은 후보의 수를 배출해 왔다. 17회와 18회에서 민주당과 자민당의 후보수가 6명 차이나거나 같은 경우를 제외하고 자민당 후보의 수는 대부분 다른 정당에 비해 월등히 많다. 이처럼 자민당은 후보의 수라는 양적 부분에서부터 다른 정당에 비해 우위를 점한다. 이는 지방선거뿐만 아니라 중의원선거나 참의원선거에서도 비슷한 경향을 보이는데 일시적으로 민주당이 선전했던 시기에 자민당과 민주당의 후보수에 큰 차이가 없던 시기를 제외하면, 특히 최근의 선거에서는 자민당 후보수가 다른 정당에 비해 상당히 앞선다.

선거에 따라 다소 차이는 있지만 자민당은 많은 후보를 출마시킬 뿐만 아니라 당선 비율도 높다. 19회에서는 59명 후보 전원인 100%가, 16회에서는 56명 중 52명인 약 93%가 당선되었다. 5회 선거 중 도민퍼스트회의 돌풍으로 가장 적은 후보가 당선된 20회의 약 38%(60명 중 23명 당선)를 제외하면 17회 약 84%(57명

15) ‘생활’과 ‘도쿄생활’은 각각 생활자네트(生活者ネット)와 도쿄·생활자네트워크(東京·生活者ネットワーク)를 뜻하는데 이들은 같은 정당으로 도쿄·생활자네트워크를 줄여 생활네트라 칭하기도 한다. 도쿄도의회선거에서 16회까지는 생활네트를, 17회 이후부터는 도쿄·생활자네트워크를 공식 명칭으로 사용하고 있다.

중 48명 당선), 18회 약 66%(58명 중 38명 당선)로 전반적으로 높은 당선율을 보인다. 민주당 또는 공산당의 당선율은 선거에 따라 차이가 있지만 평균적으로 볼 때 이들의 당선율은 자민당의 당선율을 상회하지 못한다.

그에 반해 공명당의 당선율은 5회의 선거에서 모두 100%를 기록하고 있다. 매회 출마시키는 후보의 수도 23명으로 동일하고 출마한 후보는 모두 당선되었다. 다음의 <표 5>와 <표 6>에서 다시 살펴보겠지만 16회에서 19회까지 각 선거구별 출마 후보수도 동일했으나 20회에서만 다소 변동이 있었다. 공명당은 종교법인 창가학회(創価學會)라는 종교단체를 지지기반으로 하는 정당이라는 점에서 일반적인 정당과 차이가 있다. 비교적 높은 응집력의 네트워크를 형성하고 있는 창가학회는 각 지역의 공명당 지지자에 대한 분포 파악이 가능하여 이를 바탕으로 선거 결과를 예측하여 당선 가능한 선의 후보를 출마시키는 것으로 보여진다.

이러한 6개 정당과 함께 그 외 다른 군소정당을 포함하여 각 선거에서 후보자를 출마시킨 정당의 수(무소속 제외)는 16회의 8개에서 20회의 18개로 16년 정도의 기간 동안 2배 이상 큰 폭으로 증가해 왔다. 이를 각 정당의 후보 점유율로 계산해보면, 즉 16회부터 20회까지의 선거에서 각각 모든 선거에 후보자를 배출한 자민, 공산, 민주/민진, 공명, 사민, 생활/도쿄생활과 무소속 후보자를 제외한 다른 정당들의 후보자 비율을 합산해보면 항상 우상향한 것은 아니지만 각각 6.5%, 2.5%, 6.0%, 24.5%, 27.5%로 후보자 점유율에서도 큰 폭의 증가 경향을 나타내고 있다. 하지만 <표 4>를 통해 알 수 있듯이 모든 군소정당이 꾸준히 명맥을 유지하거나 그 규모가 균일하게 증가한 것은 아니다. 일시적으로 나타났다 사라지는 정당이 다수이고 그러한 정당 가운데 상대적으로 그 규모가 큰 정당이 있어 전체적인 군소 정당의 성장세가 나타나긴 했지만 이를 바탕으로 5회 선거에서 꾸준히 유지된 6개 정당이 점차 열세로 밀렸다고 보기는 어렵다.

〈표 4〉 정당별 후보자 및 당선자 수와 비율

정당수	16회(2001년)			17회(2005년)			18회(2009년)			19회(2013년)			20회(2017년)		
	정당	후보자 수	%												
1	자민	55	22.5	자민	57	25.9	자민	58	26.2	자민	59	23.3	자민	60	23.2
2	공산	44	18.0	공산	43	19.5	공산	40	18.1	공산	42	16.6	공산	37	14.3
3	민주	33	13.5	민주	51	23.2	민주	58	26.2	민주	44	17.4	민진	23	8.9
4	공명	23	9.4	공명	23	10.5	공명	23	10.4	공명	23	9.1	공명	23	8.9
5	사민	6	2.5	사민	1	0.5	사민	2	0.9	사민	1	0.4	사민	1	0.4
6	생활	6	2.5	도쿄 생활	10	4.5	도쿄 생활	5	2.3	도쿄 생활	5	2.0	도쿄 생활	4	1.5
7	자유	13	5.3	옴부즈 네리마	1	0.5	행복 실현	10	4.5	생활 의당	3	1.2	행복 실현	6	2.3
8	기타	3	1.2	행혁 110번	1	0.5	행혁 110번	1	0.5	행혁 110번	1	0.4	행혁 110번	1	0.4
9				국민	1	0.5	시민 네리마	1	0.5	모두 의당	20	7.9	NHK	1	0.4
10				대통령회	1	0.5	대통령회	1	0.5	대통령회	1	0.4	환경	1	0.4
11				도정 혁신	1	0.5				도쿄 유신회	1	0.4	일본 유신회	4	1.5
12										일본 유신회	34	13.4	지방의 원제로	3	1.2
13										녹색 바람	1	0.4	도정 혁신	1	0.4
14										녹색당	1	0.4	일본 제일당	1	0.4
15													국민퍼스트회	1	0.4
16													구민퍼스트회	1	0.4
17													희망퍼스회	2	0.8
18													도민퍼스회	49	18.9
	무소속	61	25.0	무소속	30	13.6	무소속	22	10.0	무소속	17	6.7	무소속	40	15.4
	계	244	100.0	계	220	100.0	계	221	100.0	계	253	100.0	계	259	100.0

정당수	16회(2001년)			17회(2005년)			18회(2009년)			19회(2013년)			20회(2017년)		
	정당	당선자 수	%												
1	자민	52	40.9	자민	48	37.8	자민	38	29.9	자민	59	46.5	자민	23	18.1
2	공산	16	12.6	공산	13	10.2	공산	8	6.3	공산	17	13.4	공산	19	15.0
3	민주	21	16.5	민주	35	27.6	민주	54	42.5	민주	15	11.8	민진	5	3.9
4	공명	23	18.1												
5	생활	6	4.7	도교 생활	3	2.4	도교 생활	2	1.6	도교 생활	3	2.4	도교 생활	1	0.8
6	기타	1	0.8	행혁 110번	1	0.8				일본 유신회	2	1.6	일본 유신회	1	0.8
7										모두 의당	7	5.5	희망퍼스트회	1	0.8
8													도민퍼스트회	48	37.8
	무소속	8	6.3	무소속	4	3.1	무소속	2	1.6	무소속	1		무소속	6	4.7
	계	127	100.0												

이를 반영하는 결과가 당선자 기준의 비율이다(〈표 4 하단〉). 5회 선거 모두에서 후보자를 출마시킨 사민당은 6회 선거 모두에서 당선자가 없었다. 따라서 5회 선거 모두에서 당선자를 배출한 정당은 자민, 공산, 민주/민진, 공명, 생활/도교생활의 5개 정당이 된다. 이러한 5개 정당 외에 당선자를 배출한 정당은 16회부터 20회까지 각각 1개, 1개, 0개, 2개, 3개로 최대 3개 정당이 늘었을 뿐이다. 이들 5개 정당이 점한 당선자 점유율, 즉 의석률은 16회 92.8%, 17회 96.1%, 18회 98.4%, 19회 92.2%, 20회 55.9%로 20회만 약 56%로 대폭 감소하였으나 대부분 90% 이상의 높은 점유율을 나타냈다. 20회의 경우, 도민퍼스트회의 49명 후보 중 48명이 당선되어 모든 정당 중 가장 높은 약 38%의 점유율을 기록함으로써 기준 5개 정당의 점유율이 크게 줄어들었다. 하지만 도민퍼스트회를 제외한 다른 군소정당의 점유율은 1.6%에 불과하다. 이처럼 후보자를 출마시킨 정당의 수가 증가한다고 해도 새롭게 등장한 군소정당의 당선율 역시 출마 상황과 유사하게 높아지는 것은 아니다.

그렇다면 이러한 상황을 선거구 크기에 따라 구분해 보면 어떠한 차이가 있을까? 모든 선거구에서 비슷한 결과가 나타나는지, 선거구 크기에 따라 결과에 차이가

있는지 등을 살펴보기 위해 <표 5>와 <표 6>에 16회부터 20회까지 선거구 크기별 각 정당의 후보자 및 당선자 수와 비율을 각각 정리하였다. <표 5>, <표 6>에서 밑줄 친 수치는 합계를 제외하고 각 항목별 비율 중 가장 높은 2개의 수치를 표시한 것이다. 1순위 또는 2순위 비율이 복수인 경우 모두 밑줄로 표시하였다.

먼저 단순히 각 정당이 선거구수 및 의석수에 따라 후보자를 공천한다면 <표 3>의 선거구 및 의석수의 비율을 볼 때 가장 많은 선거구수 및 의석수가 배치되어 있는 2인 선거구에 공천한 후보가 가장 많아야 하고 다음으로는 각각 4인구(16~19회)와 3인구(20회)의 후보자 수 및 비율이 높아야 한다. 자민당이 그에 해당하는 대표적인 예로 16회부터 20회까지 2인구 후보와 4인구 후보의 비율이 가장 높다. 20회의 경우 3인구 후보의 비율이 앞선 선거들보다 높아졌다는 점에서 선거구수 및 의석수가 증가함과 함께 공천 후보의 비율도 높아졌다고 볼 수 있다. 자민당은 도쿄도의회선거구 대부분에 단독 또는 복수의 후보를 공천해왔기 때문에 이러한 일반적 경향이 나타나는 것으로 보여진다(<표 5>). 당선자수 및 비율에서도 결과는 비슷하다. 16회부터 20회 까지 자민당 당선자수가 가장 많은 선거구 크기는 2인구이고 그 다음이 4인구이다. 그만큼 당선율이 높다는 것을 의미한다(<표 6>).

민주/민진당 역시 16회부터 19회까지는 자민당과 유사하게 2인구와 4인구에 가장 많은 후보를 출마시켰다. 하지만 세력이 급격히 축소된 20회에서는 4인구와 6인구에 상대적으로 많은 후보를 공천하여 이전과는 다른 공천전략을 사용했음을 알 수 있다 (<표 5>). 당선자의 경우 세력이 상대적으로 강했던 16~18회 선거에서는 후보가 많았던 2인구와 4인구에서 많은 당선자가 나왔지만 세력이 약해진 19회에서는 2인구에 이어 다음으로 6인구의 당선자수가 많았다. 19회보다도 더욱 세력이 약해진 20회에서는 5명의 당선자가 각각 2인구, 3인구, 5인구, 6인구, 8인구에 1명씩 당선하여 상대적으로 규모가 작은 선거구에서의 경쟁력이 급감한 결과를 보였다(<표 6>).

공산당의 경우, 선거에 따라 다소 차이는 있지만 모든 선거에서 2인구에 공천한 후보가 가장 많았고 선거에 따라 그 뒤를 4인구(16·18회) 또는 1인구(17·19회) 혹은 3인구(20회)가 이었다(<표 5>). 이에 반해 당선자수는 20회를 제외한 나머지 선거에서 4·5·6인구에서 상대적으로 높은 비율을 나타냈다(<표 6>). 공산당의 경우, 당선 가능성보다는 정당의 신념 등을 우선하여 공천전략을 구사하는 것으로 보인다. 결과적으로 민주/민진당과 비슷한 정도의 많은 후보자를 공천함에도 불구하고 상대적으로 적은

수의 후보만 당선되는 이유는 이러한 선거 전략과도 관계가 있을 것으로 추정된다.

한편, 100%의 당선율을 기록하고 있는 공명당은 3·4인구에 가장 많은 후보를 내고 있고 이들 모두가 당선했다(〈표 5, 6〉). 5·6·8선거구에서도 3~4명의 후보를 공천하고 있기 때문에 실제로 5~7명 정도의 후보를 내고 있는 3·4인구의 공천자 수와 크게 차이 나는 것은 아니지만 1인구에는 전혀 공천하지 않고 2인구에 단 1명만 공천해오고 있는 이유는 자민당과의 경쟁을 피하기 위해서라 판단된다. 자민당과 연립정권을 형성하고 있는 공명당은 국정선거에서도 지역구는 자민당에, 비례대표는 공명당에 투표를 유도하는 방식으로 공천전략을 구성하고 있다. 도쿄도의회선거에서도 1인구 및 대부분 한정당에서 한 명의 후보만 출마하는 2인구에서는 자민당과의 경쟁을 피하고 다른 선거구에서 완벽한 당선을 추구하기 위해 이러한 공천전략을 사용하는 것으로 보여진다.

군소정당이지만 5회 선거 모두에서 후보자 및 당선자를 배출하고 있는 생활/도쿄생활은 다른 주요 정당에 비해 상대적으로 공천 후보수가 적은 가운데 가장 의석수가 많은 2인구와 5·6·8인구를 중심으로 공천하는 경향을 보인다. 더욱이 최근의 선거로 올수록 2인구보다 6인구 또는 8인구에 좀 더 많은 후보를 출마시켜 점차 대선거구의 공천 비율을 높이는 전략을 구사하는 것으로 보인다(〈표 5〉). 당선자 역시 최근 들어 감소하는 경향을 보이는데 20회에서는 2인구의 당선자 1인만이 당선되었지만 이전 선거에서는 2인구와 6인구 또는 8인구를 중심으로 소수의 당선자가 배출된 것으로 나타났다(〈표 6〉). 생활/도쿄생활의 경우 점차 세력이 축소되고 있는 가운데 2인구와 대선거구에 후보를 분산·공천하고 있으나 모든 선거구에서 세력이 약해지고 있어 공천전략이 당선에 크게 영향을 미치지 못하는 것으로 보인다.

한편, 일본유신회와 도민퍼스트와 같이 일시적이지만 강력한 세력을 발산하는 정당들은 자민당 등과 같은 거대정당에 대한 반감으로 일시적으로 강한 돌풍을 일으키는 경우가 대부분이다. 당회 선거에서 다른 군소정당에 비해 상대적으로 거대 정당에 대등할 정도로 강한 지지를 받기 때문에 대부분 후보 공천도 자민당과 비슷한 구성으로 진행하는 경우가 많다. 19회의 일본유신회는 공명당보다 많은 34명의 후보를 출마시킨 가운데 가장 많은 후보가 2인구에서 출마하였고 다음이 4인구였다(〈표 5〉). 하지만 19회에서 일본유신회의 인기는 선거 결과까지 이어지기는 역부족 이어서 2인구에 1명, 8인구에서 1명 당선하는데 그쳤다(〈표 6〉).¹⁶⁾

16) 20회에도 일본유신회의 후보가 출마했지만 4명 후보만 출마하고 그 중 1명만 당선했던 일본

이에 반해 20회의 도민퍼스트회의 인기는 선거 결과에도 그대로 이어졌다. 49명 후보 중 48명이 당선되었는데 49명의 후보 중 가장 많은 14명이 2인구에 출마하였고 이외 다른 선거구에서는 6명 또는 7명이, 8인구만 4명이 출마하여 선거구 크기에 상관없이 거의 대부분의 선거구에 균등하게 공천을 추진하였고 1인구에서 자민당에 패배한 1명 외에 모든 출마자가 당선하였다. 특히 1인구 7개 가운데 도민퍼스트회에서도 7명이, 자민당에서도 7명이 출마한 가운데 자민당에서 단 1명이 당선되었고 다른 6개 선거구에서는 모두 도민퍼스트회에서 의석을 가져가 당시 도민퍼스트의 인기가 어느 정도였는지 알 수 있다. 이처럼 일시적으로 돌풍을 일으키는 정당은 지속적으로 유지된 거대정당과 비슷한 공천전략을 보이는 경향이 있다.

〈표 5〉 선거구별 각 정당 및 정치단체의 후보자 수 및 비율

16회	자민		공산		민주		공명		생활			기타		무소속		계	
	1인구	2인구	3인구	4인구	5인구	6인구	7인구	8인구	9인구	10인구		1인구	2인구	3인구	4인구	5인구	6인구
1인구	6	10.9	7	15.9	1	3.0	0	0.0	0	0.0		1	4.5	4	6.6	19	7.8
2인구	16	29.1	16	36.4	11	33.3	1	4.3	3	50.0		3	13.6	16	26.2	66	27.0
3인구	6	10.9	5	11.4	5	15.2	5	21.7	0	0.0		2	9.1	8	13.1	31	12.7
4인구	8	14.5	6	13.6	6	18.2	6	26.1	0	0.0		4	18.2	17	27.9	47	19.3
5인구	6	10.9	3	6.8	3	9.1	3	13.0	0	0.0		3	13.6	7	11.5	25	10.2
6인구	7	12.7	3	6.8	3	9.1	4	17.4	2	33.3		4	18.2	5	8.2	28	11.5
7인구	6	10.9	4	9.1	4	12.1	4	17.4	1	16.7		5	22.7	4	6.6	28	11.5
8인구	55	100.0	44	100.0	33	100.0	23	100.0	6	100.0		22	100.0	61	100.0	244	100.0
17회	자민		공산		민주		공명		도쿄생활			기타		무소속		계	
1인구	6	10.5	7	16.3	7	13.7	0	0.0	0	0.0		0	0.0	3	10.0	23	10.5
2인구	17	29.8	16	37.2	13	25.5	1	4.3	3	30.0		2	33.3	11	36.7	63	28.6
3인구	6	10.5	5	11.6	5	9.8	5	21.7	1	10.0		0	0.0	3	10.0	25	11.4
4인구	9	15.8	6	14.0	11	21.6	6	26.1	0	0.0		0	0.0	1	3.3	33	15.0
5인구	6	10.5	3	7.0	4	7.8	3	13.0	2	20.0		0	0.0	5	16.7	23	10.5
6인구	7	12.3	3	7.0	6	11.8	4	17.4	2	20.0		2	33.3	5	16.7	29	13.2
7인구	6	10.5	3	7.0	5	9.8	4	17.4	2	20.0		2	33.3	2	6.7	24	10.9
8인구	57	100.0	43	100.0	51	100.0	23	100.0	10	100.0		6	100.0	30	100.0	220	100.0

유신회 후보자는 기타 정당으로 구분하였다.

18회	자민		공산		민주		공명		도쿄생활			기타		무소속		계			
	1인구	7	12.1	4	10.0	6	10.3	0	0.0	0	0.0	1	6.7	2	9.1	20	9.0		
2인구	<u>17</u>	<u>29.3</u>	<u>16</u>	<u>40.0</u>	<u>16</u>	<u>27.6</u>	1	4.3	2	<u>40.0</u>	2	<u>13.3</u>	5	<u>22.7</u>	59	26.7			
3인구	5	8.6	5	12.5	6	10.3	5	<u>21.7</u>	0	0.0	1	6.7	1	4.5	23	10.4			
4인구	<u>11</u>	<u>19.0</u>	<u>6</u>	<u>15.0</u>	<u>10</u>	<u>17.2</u>	<u>6</u>	<u>26.1</u>	0	0.0	2	<u>13.3</u>	6	<u>27.3</u>	41	18.6			
5인구	6	10.3	3	7.5	6	10.3	3	13.0	0	0.0	2	<u>13.3</u>	1	4.5	21	9.5			
6인구	6	10.3	3	7.5	7	12.1	4	17.4	2	<u>40.0</u>	5	<u>33.3</u>	5	<u>22.7</u>	32	14.5			
8인구	6	10.3	3	7.5	7	12.1	4	17.4	1	20.0	2	<u>13.3</u>	2	9.1	25	11.3			
계	58	100.0	40	100.0	58	100.0	23	100.0	5	100.0	15	100.0	22	100.0	221	100.0			
19회	자민		공산		민주		공명		도쿄생활			기타		무소속		계			
1인구	7	11.9	<u>7</u>	<u>16.7</u>	3	6.8	0	0.0	0	0.0		1	2.9	1	3.4	5	<u>29.4</u>	24	9.5
2인구	<u>17</u>	<u>28.8</u>	<u>16</u>	<u>38.1</u>	<u>16</u>	<u>36.4</u>	1	4.3	1	20.0		11	<u>32.4</u>	7	<u>24.1</u>	2	11.8	71	28.1
3인구	7	11.9	5	11.9	5	11.4	5	<u>21.7</u>	0	0.0		5	14.7	3	10.3	3	<u>17.6</u>	33	13.0
4인구	9	<u>15.3</u>	6	14.3	8	<u>18.2</u>	6	<u>26.1</u>	0	0.0		6	<u>17.6</u>	8	<u>27.6</u>	3	<u>17.6</u>	46	18.2
5인구	6	10.2	3	7.1	4	9.1	3	13.0	0	0.0		2	5.9	4	13.8	3	<u>17.6</u>	25	9.9
6인구	7	11.9	3	7.1	4	9.1	4	17.4	2	<u>40.0</u>		5	14.7	2	6.9	0	0.0	27	10.7
8인구	6	10.2	2	4.8	4	9.1	4	17.4	2	<u>40.0</u>		4	11.8	4	13.8	1	5.9	27	10.7
계	59	100.0	42	100.0	44	100.0	23	100.0	5	100.0		34	100.0	29	100.0	17	100.0	253	100.0
20회	자민		공산		민진		공명		도쿄생활			도민퍼스트		기타		무소속		계	
1인구	7	11.7	2	5.4	1	4.3	0	0.0	0	0.0		7	<u>14.3</u>	2	8.7	7	17.5	26	10.0
2인구	<u>16</u>	<u>26.7</u>	<u>14</u>	<u>37.8</u>	4	17.4	1	4.3	1	<u>25.0</u>	<u>14</u>	<u>28.6</u>	3	13.0	<u>14</u>	<u>35.0</u>	67	25.9	
3인구	9	15.0	<u>7</u>	<u>18.9</u>	4	17.4	<u>7</u>	<u>30.4</u>	0	0.0	6	12.2	1	4.3	4	10.0	38	14.7	
4인구	<u>10</u>	<u>16.7</u>	5	13.5	<u>5</u>	<u>21.7</u>	<u>5</u>	<u>21.7</u>	0	0.0	6	12.2	5	<u>21.7</u>	3	7.5	39	15.1	
5인구	6	10.0	3	8.1	2	8.7	3	13.0	0	0.0	6	12.2	2	8.7	3	7.5	25	9.7	
6인구	6	10.0	3	8.1	<u>5</u>	<u>21.7</u>	4	17.4	2	<u>50.0</u>	6	12.2	4	17.4	1	2.5	31	12.0	
8인구	6	10.0	3	8.1	2	8.7	3	13.0	1	<u>25.0</u>	4	8.2	6	<u>26.1</u>	<u>8</u>	<u>20.0</u>	33	12.7	
계	60	100.0	37	100.0	23	100.0	23	100.0	4	100.0	49	100.0	23	100.0	40	100.0	259	100.0	

〈표 6〉 선거구별 각 정당 및 정치단체의 당선자 수 및 비율

16회	자민		공산		민주		공명		생활				기타		무소속		계	
	1인구	5	9.6	0	0.0	0	0.0	0	0.0	0	0.0		0	0.0	2	25.0	7	5.5
2인구	15	28.8	1	6.3	8	38.1	1	4.3	3	50.0			0	0.0	4	50.0	32	25.2
3인구	6	11.5	2	12.5	2	9.5	5	21.7	0	0.0			0	0.0	0	0.0	15	11.8
4인구	8	15.4	5	31.3	4	19.0	6	26.1	0	0.0			0	0.0	1	12.5	24	18.9
5인구	6	11.5	3	18.8	3	14.3	3	13.0	0	0.0			0	0.0	0	0.0	15	11.8
6인구	6	11.5	3	18.8	2	9.5	4	17.4	2	33.3			0	0.0	1	12.5	18	14.2
8인구	6	11.5	2	12.5	2	9.5	4	17.4	1	16.7			1	100.0	0	0.0	16	12.6
계	52	100.0	16	100.0	21	100.0	23	100.0	6	100.0			1	100.0	8	100.0	127	100.0
17회	자민		공산		민주		공명		도쿄생활				기타		무소속		계	
1인구	5	10.4	0	0.0	2	5.7	0	0.0	0	0.0			0	0.0	0	0.0	7	5.5
2인구	16	33.3	2	15.4	9	25.7	1	4.3	2	66.7			0	0.0	2	50.0	32	25.2
3인구	5	10.4	0	0.0	5	14.3	5	21.7	0	0.0			0	0.0	0	0.0	15	11.8
4인구	8	16.7	3	23.1	7	20.0	6	26.1	0	0.0			0	0.0	0	0.0	24	18.9
5인구	4	8.3	3	23.1	4	11.4	3	13.0	0	0.0			0	0.0	1	25.0	15	11.8
6인구	5	10.4	3	23.1	4	11.4	4	17.4	1	33.3			0	0.0	1	25.0	18	14.2
8인구	5	10.4	2	15.4	4	11.4	4	17.4	0	0.0			1	100.0	0	0.0	16	12.6
계	48	100.0	13	100.0	35	100.0	23	100.0	3	100.0			1	100.0	4	100.0	127	100.0
18회	자민		공산		민주		공명		도쿄생활				기타		무소속		계	
1인구	1	2.6	0	0.0	5	9.3	0	0.0	0	0.0			0	0.0	1	50.0	7	5.5
2인구	14	36.8	0	0.0	16	29.6	1	4.3	1	50.0			0	0.0	0	0.0	32	25.2
3인구	5	13.2	0	0.0	5	9.3	5	21.7	0	0.0			0	0.0	0	0.0	15	11.8
4인구	6	15.8	2	25.0	10	18.5	6	26.1	0	0.0			0	0.0	0	0.0	24	18.9
5인구	4	10.5	2	25.0	6	11.1	3	13.0	0	0.0			0	0.0	0	0.0	15	11.8
6인구	4	10.5	2	25.0	7	13.0	4	17.4	0	0.0			0	0.0	1	50.0	18	14.2
8인구	4	10.5	2	25.0	5	9.3	4	17.4	1	50.0			0	0.0	0	0.0	16	12.6
계	38	100.0	8	100.0	54	100.0	23	100.0	2	100.0			0	-	2	100.0	127	100.0

19회	자민		공산		민주		공명		도쿄생활		일본유신회		기타		무소속		계	
1인구	7	11.9	0	0.0	0	0.0	0	0.0	0	0.0	0	0.0	0	0.0	0	0.0	7	5.5
2인구	17	28.8	1	5.9	10	66.7	1	4.3	1	33.3	1	50.0	0	0.0	1	100.0	32	25.2
3인구	7	11.9	2	11.8	1	6.7	5	21.7	0	0.0	0	0.0	0	0.0	0	0.0	15	11.8
4인구	9	15.3	6	35.3	1	6.7	6	26.1	0	0.0	0	0.0	2	28.6	0	0.0	24	18.9
5인구	6	10.2	3	17.6	0	0.0	3	13.0	0	0.0	0	0.0	3	42.9	0	0.0	15	11.8
6인구	7	11.9	3	17.6	2	13.3	4	17.4	1	33.3	0	0.0	1	14.3	0	0.0	18	14.2
8인구	6	10.2	2	11.8	1	6.7	4	17.4	1	33.3	1	50.0	1	14.3	0	0.0	16	12.6
계	59	100.0	17	100.0	15	100.0	23	100.0	3	100.0	2	100.0	7	100.0	1	100.0	127	100.0
20회	자민		공산		민진		공명		도쿄생활		도민퍼스트		기타		무소속		계	
1인구	1	4.3	0	0.0	0	0.0	0	0.0	0	0.0	6	12.5	0	0.0	0	0.0	7	5.5
2인구	6	26.1	1	5.3	1	20.0	1	4.3	1	100.0	14	29.2	1	50.0	5	83.3	30	23.6
3인구	1	4.3	5	26.3	1	20.0	7	30.4	0	0.0	6	12.5	0	0.0	1	16.7	21	16.5
4인구	4	17.4	5	26.3	0	0.0	5	21.7	0	0.0	6	12.5	0	0.0	0	0.0	20	15.7
5인구	2	8.7	3	15.8	1	20.0	3	13.0	0	0.0	6	12.5	0	0.0	0	0.0	15	11.8
6인구	4	17.4	3	15.8	1	20.0	4	17.4	0	0.0	6	12.5	0	0.0	0	0.0	18	14.2
8인구	5	21.7	2	10.5	1	20.0	3	13.0	0	0.0	4	8.3	1	50.0	0	0.0	16	12.6
계	23	100.0	19	100.0	5	100.0	23	100.0	1	100.0	48	100.0	2	100.0	6	100.0	127	100.0

그 외의 다양한 기타 군소정당들의 후보자 분포는 주로 대선거구에 많이 공천되는 모습을 보인다. 선거에 따라 다소 차이가 있고 선거구별로 그 수가 크게 다르지 않지만 상대적으로 4인구 이상의 대선거구에 상대적으로 많은 후보가 출마하고 여러 선거구 중에 가장 의석수가 많은 2인구에 다소 많은 후보가 출마하는 경향이 보인다. 더욱이 1인구에는 16회부터 20회까지 후보자가 없거나 1명 또는 2명만이 출마하여 거대정당과의 경쟁을 피하려는 전략을 취하는 것으로 보인다(〈표 5〉). 이러한 기타 군소정당의 당선율은 저조한 편이지만 그 가운데 당선자 대부분은 4인구 이상의 선거구에서 당선되었다. 20회의 1명만이 2인구에 당선되었을 뿐, 그 외 모든 기타의 군소정당들의 후보는 4인구 이상에서 도쿄도의원이 되었다.

이상과 같이 정치적 신념 및 연립관계 등의 상황에 따라 정당별 공천전략에 차이가 있기는 하지만 주로 거대정당의 경우 선거구 크기를 고려하기보다는 의석수가 많아 기회가 많은 선거구에 상대적으로 많은 후보를 공천하는 경향을 보이는 반면, 기타 군소정당들의 경우 상대적으로 규모가 큰 선거구에 많이 배치하는 경향을 나타낸다. 이는 상대적으로 당선에 유리한 상황을 고려한 결과로 사료된다.

이러한 5회의 선거결과는 케이스(case)의 수가 적어 선거구 크기와 공천전략 관계의 통계적 유의성을 논하기에 한계가 있다. 이를 보완하기 위해 다음에서는 각 후보자를 대상으로 한 미시적 분석을 실시하여 선거 규모에 따라 각 후보들의 당선 유무에 차이가 있는지에 대해 논의하기로 한다.

3. 선거구 크기와 당선의 관계

일반적으로 선거구 크기가 클수록 군소정당 및 여성 등 상대적으로 세력이 약한 후보 및 정당들의 당선에 유리하다고 인식되고 있다(Lijphart 1994, Cox 1997). 이러한 주장을 바꿔 생각해 보면 선거구 크기가 클수록 거대정당에게는 유리하지 않다고도 볼 수 있다. 그렇다면 소선거구 중심의 선거구제 하에서 거대정당 소속의 의원들은 중대선거구로의 전환 등에 부정적일 수 있다. 이러한 인식이 과연 실제로 도 타당한 것인지에 대해 알아보기 위해 동일한 선거 내에 소중대선거구제가 혼합되어 있는 도쿄도의회선거를 중심으로 다음의 2가지 가설에 대해 검증해 보기로 한다.

가설 I: 선거구 크기가 클수록 거대정당 후보의 당선에 유리하지 않다.

가설 II: 선거구 크기가 클수록 군소정당 후보의 당선에 유리하다.

가설 검증은 최근 5회의 도쿄도의회선거에 출마한 1,197명의 후보자를 대상으로 실시한다. 선거구 크기 등의 요인이 과연 당선과 낙선을 결정짓는 유의한 요인으로 작용하였는지에 대해 살펴본다. 분석방법으로는 STATA 15.0을 사용하여 이항로지 스틱회귀분석을 진행한다. 종속변수는 당선(1)과 낙선(0)으로 구분하였다. 설명변수로는 선거구 크기, 같은 선거구에 출마한 후보자수, 현직여부¹⁷⁾, 당선 횟수와

17) 현직: 1, 그 외: 0.

함께 후보자의 기본적 특성을 전제할 수 있는 성별¹⁸⁾ 및 연령을 포함시켰다. 간혹 후보 관련 정보에 연령 등의 정보가 공개되지 않아 원(raw)데이터에 공란으로 처리된 경우 분석 과정에서 자동으로 해당 데이터가 제거되어 전체 합이 <표5>의 합과 일치하지 않을 수 있다.

<표 7> 전체 후보자 당선에 대한 선거구 크기의 영향

	Coef.	Std. Err.	z	P>z	[95% Conf. Interval]	
선거구 크기	0.4720451***	0.0784185	6.02	0.000	0.3183476	0.6257426
출마 후보수	-0.2372762***	0.0466116	-5.09	0.000	-0.3286332	-0.1459191
현직	1.736279***	0.1342716	12.93	0.000	1.473112	1.999447
당선 횟수	-0.0325548	0.0504716	-0.65	0.519	-0.1314774	0.0663677
성별	0.1761035	0.1627075	1.08	0.279	-0.1427974	0.4950043
연령	-0.0034732	0.0068395	-0.51	0.612	-0.0168784	0.0099319
정수	-0.5480757	0.3532498	-1.55	0.121	-1.240433	0.1442813

N=1,193

***p<0.001, **p<0.01, *p<0.05

Log likelihood = -691.5753, LR chi²(6)=266.23,

Prob > chi² = 0.0000, Pseudo R² = 0.1614

먼저 <표 7>은 정당 후보들과 무소속까지 포함한 모든 후보자들을 대상으로 한 분석 결과이다. 전체 후보자를 대상으로 한 분석에서는 일반적 상식과 일치하는 경향을 보인다. 선거구 크기가 큰 선거구에 출마할수록 당선에 유리하고 또한 같은 선거구에 후보자가 적을수록, 현직일수록 유리하다. 하지만 당선 횟수 및 성별·연령 등은 당선 여부에 유의한 영향을 미치지 못하는 것으로 나타났다.

<표 8>과 <표 9>는 이러한 결과를 거대정당과 군소정당으로 구분하여 살펴본 결과이다. <표 8>에서는 16~20회의 자민당과 19회의 일본유신 및 20회의 도민퍼스트에서 출마한 후보만을 대상으로 <표 7>과 같은 분석을 실시한 결과이다. 일본유신은 19회에 돌풍을 일으켜 당시 34명의 많은 후보를 출마시켰으나 당선자가 2명이 불과하다는 점에서 군소정당으로 구분할 수도 있으나 먼저 당시 선거에서 돌풍을 일으켜 인지도가 상당히 높았다는 점과 당선자 1명은 2인구에, 1명은 8인구에서

18) 여성: 1, 남성: 0.

당선되어 2인구에서 50%의 당선자가 배출되었다는 점을 기준으로 거대정당으로 간주하였다. 1인구 또는 2인구에 상대적으로 많은 후보자를 당선시킨 정당은 그만큼 전체적인 인지도 및 지지도가 높은 정당을 의미하기 때문에 거대정당으로 상정하였다.

거대정당 후보자의 경우, 선거구의 규모나 같은 선거구에서 경쟁하는 후보자수 등이 당락을 결정하는데 중요한 영향을 미치지 못하는 것으로 나타났다. 현직의 경력은 거대정당 후보에게도 유리하게 작용하지만 그 외 당선횟수, 성별 및 연령의 영향도 유의미하지 못했다. 이처럼 거대정당의 후보에게는 정당의 브랜드(brand) 가치가 상대적으로 높아 선거구 크기 등의 선거제도가 그들의 당락 여부에 크게 영향을 미치지 않는 것으로 보인다. 이러한 결과는 가설 I을 기각한다. 선거구 크기가 클수록 거대정당 후보에게는 유리하지도 않지만 유리하지 않은 것도 아니다. 즉 거대정당 후보자에게는 선거구 크기와 당락 사이에 유의한 관계가 성립하지 않는다.

거대정당에 반해 군소정당 후보의 당락에는 선거구 크기가 유의한 영향을 미친다. 즉, 일반적으로 논의되는 가설 II의 주장이 도쿄도의회선거에서도 타당한 것으로 나타났다. <표 9>는 16회부터 20회까지 선거에서 공산당과 생활/도쿄생활 및 기타 정당의 공천을 받아 출마한 후보자를 대상으로 <표 7>, <표 8>과 같은 분석을 실시한 결과이다. 공산당은 많은 후보를 출마시켰지만 상대적으로 적은 수의 후보가 당선되었고 같은 기간 동안 1인구 및 2인구에 당선된 후보자의 비율이 약 7%에 불과하다는 점에서 군소정당으로 구분하였다. 그만큼 다른 정당에 비해 경쟁력, 즉 지지도가 약한 군소정당이라 할 수 있다. 군소정당 후보의 경우, 선거구의 규모가 클수록, 현직일수록 당선가능성이 높은 것으로 나타났다. 또한 경쟁 후보의 수는 거대정당의 경우와 마찬가지로 유의미한 결과는 나타나지 않았다. 이는 후보의 수가 많은 것 자체보다 어떤 후보와 경쟁하느냐, 즉 거대정당 후보와의 경쟁 여부가 더 큰 영향을 미치는 결과로 보여진다.¹⁹⁾

19) 민주/민진당의 경우, 16회부터 20회까지 거대정당의 면모와 쇠퇴 이후 군소정당의 모습이 혼재하여 논외로 하였다. 공명당의 경우, 모든 선거에서 후보자 100%가 당선했기 때문에 통계적 변별성을 논의하는 것이 무의미하여 분석 대상에서 제외하였다.

〈표 8〉 자민·일본유신·도민퍼스트 소속 후보자 당선에 대한 선거구 크기의 영향

	Coef.	Std. Err.	z	P>z	[95% Conf. Interval]
선거구 크기	0.1218533	0.1482636	0.82	0.411	-0.168738 0.4124446
출마후 보수	0.0528604	0.0904296	-0.58	0.559	-0.2300992 0.1243784
현직	0.8237515**	0.2428974	3.39	0.001	0.3476814 1.299822
당선 횟수	-0.048752	0.0947011	-0.51	0.607	-0.2343627 0.1368587
성별	0.2727854	0.2968612	0.92	0.358	-0.3090519 0.8546226
연령	0.0037469	0.0122615	-0.31	0.760	-0.0277789 0.0202851
정수	0.6055306	0.6441132	0.94	0.347	-0.656908 1.867969

N=371

Log likelihood = -210.45834, LR chi²(6)=15.46

***p<0.001, **p<0.01, *p<0.05

Prob > chi² = 0.017, Pseudo R² = 0.0354

〈표 9〉 공산·생활/도쿄생활·기타 소속 후보자 당선에 대한 선거구 크기의 영향

	Coef.	Std. Err.	z	P>z	[95% Conf. Interval]
선거구 크기	0.4659762*	0.1808485	2.58	0.010	0.1115196 0.8204328
출마후 보수	-0.1004161	0.1040158	-0.97	0.334	-0.3042833 0.1034511
현직	2.510872***	0.3203133	7.84	0.000	1.88307 3.138675
당선 횟수	-0.0649556	0.1230841	-0.53	0.598	-0.306196 0.1762849
성별	0.5395101	0.3841038	1.4	0.160	-0.2133195 1.29234
연령	0.0021854	0.0155774	0.14	0.888	-0.0283458 0.0327165
정수	-2.965606***	0.7963756	-3.72	0.000	-4.526473 -1.404738

N=331

Log likelihood = -143.27129, LR chi²(6)=117.34

***p<0.001, **p<0.01, *p<0.05

Prob > chi² = 0.00000, Pseudo R² = 0.2905

이처럼 선거구 크기와 같은 선거제도의 영향은 표면적으로 모든 후보에게 동일하게 적용되는 것처럼 보이지만 실제로는 거대정당 또는 군소정당의 후보에 따라 미치는 영향력에 차이가 있음을 알 수 있다. 거대정당 후보의 경우 소속 정당의 높은 인지도 및 지지도 등으로 인해 선거구 크기와 상관없이 전반적인 선거구에서 유리한 입지를 차지하는 반면, 군소정당의 후보는 상대적으로 정당요인이 약하기 때문에 거대정당과 직접적인 경쟁을 피할 수 있는 상대적으로 큰 규모의 선거구에서 당선 가능성성이 높아진다.

〈표 10〉에서는 이를 확인하기 위해 〈표 7〉의 분석에 정당요인을 추가하여 분석한

결과이다.²⁰⁾ 선거제도 외에 소속 정당 요인의 영향을 살펴 본 결과, 정당요인이 더해져도 전반적으로 선거구 크기가 클수록, 경쟁 후보자의 수가 적을수록, 현직일수록 당선에 유리한 결과는 동일하다. 이와 함께 자민당 소속일수록, 민주/민진 소속일수록 도민퍼스트 소속일수록 당선에 유리하지만 유신회, 공산당, 기타 정당 소속일수록 당선에 불리한 결과가 유의하게 나타났다. 생활/도쿄생활의 경우 정당 요인과 당락 간의 관계는 통계적으로 유의하지 않았다. 모든 정당이 균일하게 같은 기간 동안 모든 선거에 참여한 것이 아니기 때문에 동등한 비교는 어렵지만 상대적으로 자민당과 같은 거대정당 후보는 소속정당의 영향이 강해 선거구 크기에 따른 특별한 제한 없이 선거에 출마하는데 반해 생활/도쿄생활 및 기타 정당 등과 같은 군소정당의 후보는 상대적으로 약하거나 부정적인 정당요인을 극복하기 위해 출마하는 선거구 크기를 고려해야 하고 이는 각 정당의 공천전략으로 이어지는 것으로 보인다.

〈표 10〉 전체 후보자 당선에 대한 정당요인의 영향

	Coef.	Std. Err.	z	P>z	[95% Conf. Interval]
선거구 크기	0.5346465***	0.0858223	6.23	0.000	0.3664379 0.7028551
출마후 보수	-0.2398014***	0.0513157	-4.67	0.000	-0.3403783 -0.1392244
현직	1.523879***	0.1477072	10.32	0.000	1.234378 1.813379
당선효수	-0.031281	0.0545404	-0.57	0.566	-0.1381782 0.0756161
성별	0.1100615	0.1764419	0.62	0.533	-0.2357584 0.4558813
연령	-0.0028568	0.0073688	-0.39	0.698	-0.0172993 0.0115857
자민	0.8492696***	0.2057221	4.13	0.000	0.4460617 1.252477
민주/민진	0.4127881*	0.2085394	1.98	0.048	0.0040583 0.8215178
공산	-0.4867818*	0.2154487	-2.26	0.024	-0.9090535 -0.06451
생활/도쿄생활	-0.153966	0.4181301	-0.37	0.713	-0.9734858 0.6655539
일본유신회	-2.623709**	0.7775382	-3.37	0.001	-4.147656 -1.099762
도민퍼스트회	4.639595***	1.024427	4.53	0.000	2.631756 6.647435
기타정당	-1.591002***	0.3679631	-4.32	0.000	-2.312197 -0.8698078
정수	-0.8602*	0.4152565	-2.07	0.038	-1.674088 -0.0463123

N=1,193 Log likelihood = -597.38319, LR chi²(6)=454.61,*** p<0.001, ** p<0.01, *p<0.05 Prob > chi² =0.0000, Pseudo R² =0.2756

20) 〈표 10〉의 분석 목표는 선거구 크기보다 정당요인이 우선하기 때문에 민주/민진당 요인도 포함 시켰다.

IV. 나아가며

본 연구에서는 광역의회의 비례성을 높일 수 있는 참고 방안을 모색하기 위해 소·중·대선거구제를 혼합하여 사용하고 있는 일본 도쿄도의회의 선거 결과를 살펴보았다. 최근 약 20년 사이에 실시된 5회의 선거를 바탕으로 도쿄도의회선거에서는 비례대표제를 도입하지 않고 있음에도 불구하고 비례대표를 사용하고 있는 서울시 의회선거보다 의회 진출 정당의 수가 많은 원인, 즉 상대적으로 비례성이 높은 원인을 선거구 크기에 초점을 맞추어 분석하였다.

<표 11> 5회간 선거에서의 정당별 후보 및 당선자 수·비율

후보자	자민		공산		민주/민진		공명		생활· 도쿄생활		일본유신· 도민파스트		기타		무소속		계	
1인구	33	11.4	27	13.1	18	8.6	0	0.0	0	0.0	8	9.6	5	5.3	21	12.4	112	9.4
2인구	83	28.7	78	37.9	60	28.7	5	4.3	10	33.3	25	30.1	17	17.9	48	28.2	326	27.2
3인구	33	11.4	27	13.1	25	12.0	27	23.5	1	3.3	11	13.3	7	7.4	19	11.2	150	12.5
4인구	47	16.3	29	14.1	40	19.1	29	25.2	0	0.0	12	14.5	19	20.0	30	17.6	206	17.2
5인구	30	10.4	15	7.3	19	9.1	15	13.0	2	6.7	8	9.6	11	11.6	19	11.2	119	9.9
6인구	33	11.4	15	7.3	25	12.0	20	17.4	10	33.3	11	13.3	17	17.9	16	9.4	147	12.3
8인구	30	10.4	15	7.3	22	10.5	19	16.5	7	23.3	8	9.6	19	20.0	17	10.0	137	11.4
계	289	100.0	206	100.0	209	100.0	115	100.0	30	100.0	83	100.0	95	100.0	170	100.0	1,197	100.0
당선자	자민		공산		민주/민진		공명		생활· 도쿄생활		일본유신· 도민파스트		기타		무소속		계	
1인구	19	8.6	0	0.0	7	5.4	0	0.0	0	0.0	6	12.0	0	0.0	3	14.3	35	5.5
2인구	68	30.9	5	6.8	44	33.8	5	4.3	8	53.3	15	30.0	1	9.1	12	57.1	158	24.9
3인구	24	10.9	9	12.3	14	10.8	27	23.5	0	0.0	6	12.0	0	0.0	1	4.8	81	12.8
4인구	35	15.9	21	28.8	22	16.9	29	25.2	0	0.0	6	12.0	2	18.2	1	4.8	116	18.3
5인구	22	10.0	14	19.2	14	10.8	15	13.0	0	0.0	6	12.0	3	27.3	1	4.8	75	11.8
6인구	26	11.8	14	19.2	16	12.3	20	17.4	4	26.7	6	12.0	1	9.1	3	14.3	90	14.2
8인구	26	11.8	10	13.7	13	10.0	19	16.5	3	20.0	5	10.0	4	36.4	0	0.0	80	12.6
계	220	100.0	73	100.0	130	100.0	115	100.0	15	100.0	50	100.0	11	100.0	21	100.0	635	100.0

결과적으로 선거구 크기가 클수록 군소정당 후보에 유리하게 작용하는 것으로 나타났다. 또한 모든 군소정당은 아니지만 다수의 군소정당은 공천전략 구성 시에 이를 고려하는 것으로 보여 진다. 이에 반해 거대정당 후보의 당선에는 선거구 크기의 영향이 크지 않은 것으로 분석되었다.

군소정당의 진출은 특히 4인구 이상에서 활발하다. 물론 4인구 이상에서도 거대정당의 당선자수가 군소정당 당선자수를 앞지르지만 상대적으로 군소정당 후보의 당선은 규모가 큰 선거구에서 유리해 보인다. <표 11>은 최근 약 20년 동안 5회에 걸친 도쿄도의회선거에 출마 또는 당선한 모든 후보수와 당선자수 및 비율을 합하여 정리한 것이다. 생활/도쿄생활은 상대적으로 2인구 당선자가 많지만 공산 및 기타 정당의 경우 4인구 이상에서 당선된 후보 비율이 높다. 특히 상대적으로 인지도가 미약한 기타 정당의 경우, 8인구에서 가장 많은 후보가 당선되어 신생 정당 또는 극소 정당의 경우 상대적으로 대선거구가 유리하게 작용하는 것으로 보인다.

또한 100%라는 놀라운 당선율을 기록하고 있는 공명당의 경우, 자민당과의 관계상 상대적으로 1·2인구에 적은 후보를 공천하는 것으로 보이지만 자민당과의 관계를 감안하더라도 100%의 당선이 가능한 이유 중 하나는 중·대선거구가 다수 존재하기 때문으로 보여진다. 대부분의 선거구가 1·2인구로 한정되어 있다면 자민당과의 협력 관계가 있어도 자민당과의 경쟁을 피할 수 없거나 경쟁을 피하기 위해 공천을 제한할 수 밖에 없을 것이기 때문이다. 더욱이 급속히 세력이 약해진 민주/민진당 및 점차 세력이 약해지고 있는 생활/도쿄생활 등이 적은 수이긴 하지만 그 명맥을 오랫동안 유지할 수 있는 원인 역시 중·대선거구제가 포함되어 있기 때문으로 생각된다.

한편, 비례성 제고에만 치우쳐 군소정당이 지나치게 많이 의회에 진출할 경우 정치안정성에 악영향을 미칠 수도 있다. 의회 진출의 정당이 난립하는 경우, 의사 결정에 필요한 시간 및 절차 등의 비용이 과다 발생하여 정국을 혼란시킬 수 있다. 최근 도쿄도의회선거에 출마하는 정당의 수는 다소 난립하는 경향을 보이지만 실제로 의회 진출에 성공하는 정당의 수는 제한적이다. 이는 모든 선거구가 균일하게 대선구제가 아닌 소·중·대선거구를 혼합한 결과로 추정된다.

우리의 지방의회선거 등에서 비례대표를 도입했지만 실질적으로 비례성이 높아지지 않는 이유는 선거제도를 좌우하는 주체들의 비례대표에 대한 거부감이 그만큼 강하기 때문이기도 하다. 위의 분석 결과에 비추어 보면 거대정당 후보의 경우,

중·대선거구에서의 당선 역시 소선거구와 비교해 크게 불리해 보이지 않는다. 물론 전체적인 선거구수가 줄어드는 점에서 기존 주체들의 부정적 인식이 가중될 수 있겠지만 중·대선거구제에서 같은 정당 내 복수의 후보가 출마할 수 있다는 점과 자신의 지역구를 장기적으로 유지할 수 있다는 점 등에서 상대적으로 비례대표제보다는 거부감이 적을 수 있다.

이상의 논의를 통해 소·중·대선거구제의 혼합방식은 상대적으로 의회에 진출하는 정당의 난립을 막고 기존 거대정당의 기득권을 일정 정도 유지하면서 소규모 정당의 의회 진출을 다소 늘릴 수 있다는 점에서 비례성 제고를 위해 참고해 볼 여지가 있어 보인다. 이는 일률적으로 중선거구제를 도입하는 방식보다 상대적으로 계파정치 악화에 대한 부작용도 덜할 것으로 예상된다.

우리의 지방선거는 생활정치를 대변하는 장임에도 불구하고 지나치게 정치안정 성에 치우쳐 비례성이 약화된 결과, 정당이 유권자의 다양한 요구에 적절히 부응하지 못하는 면이 있다. 이론적으로는 비례대표제를 늘리는 것이 비례성을 높일 수 있는 방법이 되겠지만 현실적인 이유로 도입이 어렵거나 제한적이라면 그 효과가 비례대표제만큼은 아니더라도 소선거구제보다는 비례성을 제고할 수 있는 중·대선거구제의 도입 및 확대를 고려해 보는 것도 하나의 방법이 될 것으로 보인다. 또한 갑작스런 변화로 인한 거부감 및 부작용을 최소화하고 소·중·대선거구제 각각의 장단점을 보완하기 위해 한 방식의 선거구를 일시에 일률적으로 적용하기보다 각 선거구제를 혼합하여 사용하는 방법 역시 참고가 될 것이다.

다만 도쿄도의회선거제도의 정착은 장기간에 걸쳐 기존의 정치문화와 결합하여 형성된 산물인 만큼 실질적인 적용을 위해서라면 이전 선거 결과 및 도쿄도의회선거제도를 둘러싼 다양한 환경 등에 대해 앞으로 더욱 면밀한 분석이 필요해 보인다. 또한 대통령제와 의원내각제와 같은 정치체제를 비롯하여 각종 관련 제도 및 정치문화, 정치적 상황 등 한일 양국 사이에는 근본적으로 다양한 차이가 있는 만큼 보다 세밀한 고찰이 동반되어야 한다. 다양한 차이에도 불구하고 본 연구는 한국의 지방 선거제도를 다양한 관점에서 논의할 수 있는 기회를 제공하는데 그 의의가 있다.

투 고 일: 2020. 10. 19.

심사완료일: 2020. 11. 11.

게재 일: 2020. 11. 30.

참고문헌

- 장신구. 2019. “지방의회 선거제도의 민주성/비민주성 검토: 제7회 광역·기초의회 선거를 중심으로.” 『한국정치연구』. 28(1), 147-187.
- 강원택. 2009. “지역주의 극복과 정치 통합을 위한 선거제도 개혁의 방안.” 『입법과 정책』. 1(1), 31-54.
- 경제희. 2014. “일본 지방선거에서의 무소속 당선자에 대한 이해와 오해.” 『일본연구논총』. 39, 285-316.
- 김영태. 2011. “지역정당구조와 중대선거구제.” 『미래정치연구』. 1(1), 113-135.
- 김용복. 2009. “정당정치의 발전을 위한 선거제도의 개혁: 비례대표제의 확대와 석패율 제도의 도입,” 『기억과 전망』. 20, 39-70.
- 김정도. 2012. “기초의원선거의 선거구크기의 효과: 제4회 및 제5회 기초의원선거의 유효정당 수 측정을 중심으로.” 『21세기정치학회보』. 22(3), 267-286.
- 서복경. 2011. “제도개혁의 정치: 선거구제 개편 논의를 중심으로.” 『현대정치연구』. 4(2), 53-73.
- 정명은. 2015. 『선거제도와 선거구 환경이 기초의회구성에 미치는 영향-중선거구제의 선거구 크기와 도시 유형을 중심으로』. 부산대학교석사학위논문.
- 정준표·정영재. 2005. “선거제도의 정치적 효과: 제6대-제17대 국회의원 선거를 중심으로.” 『한국정당학회보』. 4(2), 5-44.
- 홍완식. 2006. “지역구도 타파를 위한 선거구제 개편에 관한 협법적 쟁점.” 『공법학연구』. 7(2), 25-54.
- 횡아란. 2007. “기초 지방의원 선거의 중선거구제 개편과 정치적 효과: 실패한 제도 개혁.” 『지방정부연구』. 11(1), 209-225.

한겨레신문 2013/06/25.

- Cox, Gary. 1997. *Making Votes Count: Strategic Coordination in the World's Electoral Systems*. New York: Cambridge University Press.
- Duverger, Maurice. 1951. *Le Politiques*. Paris: Armand Colin (岡野加穂留訳. 1970. 『政党社会学』. 潮出版社).

- Lijphart, Arend. 1994. *Electoral Systems and Party System: A Study of twenty-Seven Democracies, 1945-1990*. New York: Oxford University Press.
- Massicotte, Louis and André Blais. 1999, "Mixed Electoral Systems: A Conceptual and Empirical Survey," *Electoral Studies* 18, 341-366.
- 河村和徳. 2018. 「東京都議会議員選挙はその後の地方選挙に影響をもたらしたのか—仙台市長選挙の事例を中心に—」. 『日本選挙学会2018年研究会』. 발표 논문.
- 久保田政義. 2017. 「地方選挙の都市住民の投票行動-農村との比較と各党の候補者擁立状況の分析-」. 『日本選挙学会2017年研究会』. 발표 논문.
- 河野勝. 1992. 「投票率を考える: 東京都議会議員選挙を題材にして」. 『青山国際政経論集』. 45号, 60-63.
- _____. 2001. 「東京都議会議員選挙の投票率-制度`競争性`民主主義」. 『都市問題』. 92(10),
- 名取良太. 2011. 「2009年東京都議会議員選挙の分析」. 『情報研究』. 34, 53-68.
- 室谷心. 2019. 「東京都議会議員選挙におけるツイッターの解析」. 『教育総合研究』. 창간호, 91-108.
- 朝日新聞. 2001년 6월 15일자, 2005년 6월 25일자, 2009년 7월 4일자, 2013년 6월 15일자, 2017년 6월 24일자.

Proportionality of the Single and Multi-Member Mixed Electoral System and Nomination Strategy by Party Size focusing on the Tokyo Metropolitan Assembly Election

Jeihee Kyung

Despite that the metropolitan assembly election of Korea uses the proportional representation system partly, the proportionality has been low due to some restrictions. This study examined the results of the Tokyo Metropolitan Assembly's elections in Japan using the single & multi-member mixed electoral system and its proportionality in order to find a practical way to increase the proportionality of Korea's metropolitan assembly election. As a result of the analysis of the 5 elections held from 2001 to 2017, it was found that the larger the constituency size was, the more favorable the candidates would win. However, in the results of dividing into large and small political parties, in the case of small political party candidates, the larger the constituency size is, the more advantageous, but in the case of large political party candidates, the party factor is strong, so the constituency's size doesn't lead the significant result to win. In addition, it seems to be reflected in the nomination strategy that is promoted differently depending on the size of the party. As a result, the single and multi-member mixed electoral system has the possibility to relatively increase the proportionality of small political parties while reducing the reluctance of large political party candidates to the new electoral system, which requires a more detailed analysis.

Keywords: Japan, Tokyo Metropolitan Assembly Election, Single and Multi-Member Mixed Electoral System, Proportionality, Nomination Strategy for Candidates