
지방자치법 전부개정에 따른 선거제도 변화 연구

2021. 9.

경북대학교 산학협력단

【2021년도 중앙선거관리위원회 연구용역보고서】

『지방자치법 전부개정에 따른 선거제도 변화 연구』

책임 연구원 | 강우진(경북대학교 부교수)

공동 연구원 | 배진석(경상대학교 조교수)

| 유성진(이화여자대학교 부교수)

| 이재현(부경대학교 전임연구원)

연구 보조원 | 박인술(경북대학교 박사수료)

연구 기간 | 2021. 06. 11. ~ 2021. 09. 08.

연구 기관 | 경북대학교 산학협력단

본 연구보고서는 2021년도 중앙선거관리위원회 연구용역 과제로서 연구내용은 중앙선거관리위원회의 공식 견해가 아님.

【요약문】

이 연구 보고서는 지방자치법의 전면개정을 계기로 발생할 수 있는 지방자치의 변화에 대한 다층적인 분석을 목적으로 하였다. 우선 연구의 내용을 요약하면 다음과 같다.

1) 기관구성 다양화와 주민투표의 수순

지방자치법 전부개정에 따른 지방선거 변화의 쟁점은 크게 기관구성의 다양화 문제와 주민투표의 의무적 시행에 따른 문제로 요약할 수 있다. 거시적 차원에서 기관구성 다양화 논의는 현행 단체장 중심의 기관대립형에서 다른 형태로 전환하는 것을 전제로 한다. 의회중심의 기관통합형이 가장 변화가 큰 형태이고, 그 중간 성격으로 현행 제도를 유지한 상태에서 단체장 권한 분산형이 논의되고 있다. 지방자치법이 전부개정 되어 시행된다 하더라도 제4조에 명시하고 있는 특례법 제정 가능성(‘따로 법률이 정하는 바에 따라’)을 열어두고 있기 때문에 기관구성에 대해서는 별도의 특례 규정을 통해 각 지방자치단체들이 참고할 가이드를 마련할 필요가 있다. 따라서 관련된 법제화가 이루어진 이후에 해당 지방자치단체의 기관구성 방식을 주민투표로 결정할 필요가 있다. 기관구성 결정을 위한 주민투표 주체는 지역주민의 대표로서 지방자치단체 장 또는 지방의회가 발의하는 방식이 절차상 비교적 용이하다. 변화를 모색하려는 주민과 시민사회가 의지를 보인다면 절차와 자격요건이 상대적으로 까다로울 지라도 주민투표에 대한 요구가 주민중심으로 일어날 수도 있을 것으로 예상된다.

2) 미국 지방선거제도의 다양성

OECD 주요 국가 중 먼저 다양한 지방 선거제도 형태를 포괄하고 있는 미국 의 경우, 지방정부는 딜런의 규칙과 지방자치규칙의 절충을 통해 지역적 특성에 따라 상이하게 발전되어 왔으며, 어느 규칙에 더 방점을 두느냐에 따라 차별적인 정부구성의 방식과 형태를 나타내고 있다. 지역적인 특수성을 반영하여 독자적인 자율성을 확보하고 있는 미국의 지방정부는 권력기구 구성에 있어서 다양한 선거 제도를 운영하고 있었다. 선거관리의 주된 책임을 맡고 있는 것은 지방차원의 기구들이며, 그 비용 역시 지방정부의 재원으로 상당 부분 사용하고 있었다.

지방자치 선거제도의 다양성을 살펴보면 루이지애나 주에서는 거의 모든 선거가 결선투표제 방식으로 치러지는데, 정당의 구분 없이 진행되는 개방형 예비선거(open primary)와 여기에서 과반수 득표자가 없는 경우 다득표자 2인이 결선투표를 벌이는 방식으로 치러진다. 대표성이 높고 유권자들의 선호를 보다 강하게 반영할 수 있으며, 투표방법도 큰 차이가 없어 비교적 용이하지만, 결선투표제는 선거비용과 기간이 증가한다는 단점이 있다. 앨라배마 주의 칠튼 카운티는 누적투표제를 통해 카운티의 두 주요 자치조직인 카운티위원회(County Commission)와 교육이사

회(Board of Education)의 구성원들을 선출하고 있었다. 메사추세츠 주의 캠브리지 시는 1941년 이후 선호투표제를 통해 시위원회(City Council)와 학교위원회(School Committee)의 구성원을 선출하였다. 두 지역 모두 소수집단의 대표성 강화를 위해 도입되었고, 소기의 성과를 거둔 것으로 평가된다.

3) 독일 모델 대 프랑스·일본 모델: 수평적·수직적 다변화

독일의 지방자치 선거제도는 수직적 차원에서 중앙(연방)과 지방의 차이뿐만 아니라 수평적 차원에서 지방간에도 가장 다양한 차이를 드러내고 있었다. 연방주 의회선거는 물론 광역자치단체 및 기초자치단체 단체장 및 의회 선거에서 당선자 결정방식, 명부유형, 누적투표, 기표의 수, 의석배분방식 등이 모두 해당 지역의 특수성이 반영되어 다양하게 운영되고 있다. 독일이 이처럼 중앙-지방의 차이뿐만 아니라 자치단체별로 다양한 선거제도를 운영할 수 있는 요인은, 법률체계 상 연방 단위의 선거법은 연방단위의 선거에 국한되고 하부 자치단체의 선거법은 지역 상황에 맞는 자체 선거법을 가지고 있기 때문이다.

나머지 14개 연방주와 마찬가지로 강한 정당중심의 폐쇄형 비례대표제를 채택하고 있던 함부르크와 브레멘은 주민발안과 주민투표를 거쳐 2011년부터 후보자 중심의 개방형 비례대표제로 급진적인 변화를 경험하면서 연방의회는 물론 다른 연방주 의회와도 차별성을 기했다. 더 많은 선택의 자유가 보장되면 유권자들의 영향력이 증대될 것이라는 제도개혁 주창자들의 기대와 달리, 지나치게 복잡한 제도의 도입은 유권자들의 투표 비용을 높였고 유권자의 선택권이 높아질수록 제도는 더 복잡해질 수밖에 없었다. 의도와 달리 유권자의 참여도와 선거제도에 대한 만족도를 저하시키는 부작용이 독일 지방선거제도의 급진적 개정과정에서 확인되었다.

프랑스 지방선거 제도는 수직적으로는 매우 다양해 레지옹, 데파르트망, 코뮌 단위에서 활용되는 제도적 다양성이 컸으나, 수평적으로는 주민 수를 제외하고는 같은 단위의 지방선거는 단일한 방식의 선거제도를 사용하고 있다. 일본 지방선거제도도 독일보다는 프랑스형에 가까웠다. 두 국가 모두 지방선거 제도가 수평적 차원에서 다양성을 보이지 못하고 있는 것은 중앙 및 전국 단위 선거법의 영향력이 광역 및 기초자치단체 선거는 물론 주민투표 규정까지 포괄하고 있기 때문인 것으로 파악된다.

4) 지역정당 활성화를 위한 조건

지방자치법 전부개정은 기관구성의 다변화에 중요한 계기가 될 뿐만 아니라 아래로부터의 정치적 대표의 요구에도 중요한 영향을 미칠 수 있다. 지난 30여 년 동안 제도적 발전에도 불구하고 한국의 지방자치는 시민들의 요구를 정책으로 대표하고 반영하는 수준까지는 나아가지 못했다. 지역정치의 중앙 예속화가 심화되었기 때문이다.

한국 지방자치는 유사사례를 찾기 힘든 규제적인 정당법과 불비례성이 높은 선거제도로 인하

여 지역정당의 출현 자체가 가로막힌 상황이다. 첫째, 사례로 조사한 OECD 주요 8개국 모두 지역정당의 설립을 허용하고 있고, 지역정당들이 중앙의회와 지방의회에 대표되어 활발한 활동을 하고 있었다. 둘째, 지역정당의 출현과 진입에 영향을 미친 제도적인 조건을 살펴보면 분석 대상 주요 OECD 8개 국가들 중에서 정당설립과 관련된 법률이 존재하는 국가는 소수(일본, 독일, 스페인)에 불과했다. 대부분의 국가들은 연방선거법 또는 각 지방의 선거법에서 정당의 설립규정을 다루고 있었다. 지역정당의 출현이 정치적 성취를 보장하는 것은 아니다. 지역정당이 선거에서 성과를 내기 위한 제도적인 조건은 선거제도의 비례성의 수준이다. 캐나다 사례를 제외한다면 OECD 국가의 대표적 8개 국가의 선거제도에서 공통된 특징은 한국의 선거제도보다 높은 비례성을 가지고 있다는 점이다.

OECD 주요 국가들의 지방선거 다변화와 선거관리, 그리고 지역정당에 관한 비교연구를 통해 본 연구는 다음과 같은 정책적 함의를 발견했다.

5) 제도 도입 목적의 구체성과 특수성

무엇보다도 제도 도입의 목적이 구체적이고 분명해야 한다. 미국 앨라바마주 칠튼 카운티와 메사추세츠주 캠브리지시의 제도 변경은 해당 지역에서 소수자의 대표성이 취약하다는 점을 구체적으로 지적하고 이를 해결하기 위한 대안으로 각각 누적투표제와 선호투표제를 제시했다. 제도 도입의 목표가 구체적이었기 때문에 소수자 당선이라는 가시적 성과는 제도 도입의 정당성을 강화시켰다. 반대로 제도 도입의 목적이 추상적이고 불분명하다면 설령 새로운 제도가 도입된다고 하더라도 유권자들로부터 지속적인 지지를 획득하기 어렵다. 독일 함부르크와 브레멘의 주의회 선거제도 변경 과정에서는 미국 사례들에 비해 상대적으로 추상적인 목적이 제시되었다. 제도 도입 후 목적에 걸맞은 구체적 성과를 제시하기도 어려워, 제도변경에 수반되는 부작용에 대한 유권자들의 관용성도 낮아진다.

6) 제도의 장단점에 대한 균형적 고려

새로 도입하려는 제도의 장점과 단점이 균형 있게 고려되어야 한다. 지나치게 규범적으로 접근할 경우 도입하려는 제도의 장점만 강조되고 제도 도입에 따른 부작용은 간과될 가능성이 크다. 독일의 경우 주민발의와 주민투표 과정에서 제도개정의 부작용에 대한 기성정당의 반발이 있었으나, 제도개정을 주도한 NGO의 지나친 규범적 접근은 부작용에 대한 전문적 숙의과정을 제약한 것으로 볼 수 있다. “선한” 대중 대 “악한” 엘리트 등의 양분법적 인식에 기반을 둔 포퓰리즘적 태도가 제도개정 과정에서 발흥되지 않도록 신중한 접근이 요구된다는 점도 독일 사례에서 확인된 교훈이라고 할 수 있다.

대체로 상이한 선거제도는 상이한 선거관리의 문제로 이어진다. 제도에 따라 유권자들의 부담

과 선거비용이 높아지거나 새로운 선거제도의 도입으로 인한 유권자의 혼란이 불가피할 수도 있다. 이 단점들을 지방자치단체와 유권자들이 수용할 수 있는지, 그리고 부작용을 최소화할 준비가 되어 있는지 여부가 제도 도입의 성공과 실패를 판가름한다. 제도 도입에 따른 부작용이 사전에 인지되어 선거관리기구, 시민단체, 언론 그리고 정당까지 유권자 교육에 적극적으로 동참한 미국 사례가 있는가 하면, 규범적 접근이 워낙 강했기 때문에, 부작용에 대한 우려와 대비는 상대적으로 부족한 독일 사례도 있다.

7) 제도 도입 과정에서 선관위의 적극적 관여와 지역 선관위의 자율성 강화

제도 도입의 과정에 선관위의 적극적 관여가 필요하다. 한국도 최근 들어 선거 때마다 선거부정에 대한 시비가 불거지고 있다는 점을 감안하면 새로운 선거제도 도입이 가져올 갈등에 대한 고려가 선행될 필요가 있다. 제도 도입에 따른 기술적 문제뿐 아니라 선거결과를 둘러싼 갈등을 미연에 방지하기 위해서도 선관위의 적극적 관여는 불가피하다. 선거관리 주무부처로서 제도 도입이 가져올 결과에 대해 외국 사례의 검토나 시뮬레이션을 통해 결과의 객관성이 담보될 수 있음을 사전에 확인하고 적극적으로 홍보함으로써 정당과 후보들의 동의를 구하는 작업은 반드시 필요하다.

지역적 특성을 반영하여 중앙이나 다른 지방자치단체와 상이한 선거제도가 논의, 도입되는 것이기 때문에 해당지역 선관위의 자율성을 강화하는 방안도 고민해야 할 시점이다.

8) 지역정당 활성화를 위한 정당창당요건 개정 및 선거제도의 비례성 강화

지방자치의 강화는 선거제도의 다변화와 함께 지역정당이 활성화될 때 비로소 이루어질 수 있다. 현행 한국의 정당법은 지방자치에 역행하고 있다. 한국의 정당설립규정은 주요 OECD 국가들의 정당설립 규정과 같이 느슨한 형태의 규정으로 개선되어야 한다. 적어도 본 연구는 현행 정당법에서 중앙당을 서울에 두어야 한다고 규정하고 있는 제3조 1항과 5개의 시·당과 각 시·도당에서 1000명의 당원 확보를 규정하고 있는 제17조는 폐지되어야 한다고 주장한다. 선거의 비례성을 높이는 방향으로 선거제도 개편도 필요하다.

차례

제1장 서론	1
1. 연구의 목적	1
2. 연구의 방법론	4
제2장 「지방자치법」의 개정 배경 및 지방선거 관련 변화 검토	5
1. 「지방자치법」 개정 배경 및 지방선거 변화	5
2. 지방자치법 개정에 따른 지방선거 변화의 주요 쟁점	7
1) 기관구성 다양화 유형과 선거관리 변화	8
2) 주민투표 운영과 관리	12
3. 쟁점에 따른 지방선거 제도의 변화와 함의	16
제3장 해외 국가 사례를 통한 지방자치 선거제도의 다변화와 선거관리: 미국의 경우	20
1. 미국 지방자치의 기본원칙: Dillon's Rule vs. Home Rule	20
2. 정부구성의 다양성과 지방자치 선거제도	22
1) 미국의 지방정부 구성의 다양성	22
2) 미국의 지방자치 선거제도	23
3. 선거제도의 실제 운영과 선거관리	24
1) 미국 지방선거의 선거관리 주체	24
2) 선거관리의 실태: 기능과 역할	26
3) 결선투표제(Two-round system): 루이지애나주	28
4) 누적투표(Cumulative Voting): Chilton County(AL)	31
5) 선호투표(Ranked Choice Voting): 캠브리지시(MA)	34
4. 한국에의 함의	39
1) 새로운 선거제도 도입의 측면	39
2) 선거관리의 측면	40
3) 선거결과를 둘러싼 갈등의 측면	41

제4장 해외 국가 사례를 통한 지방자치 선거제도의 다변화와 선거관리:

독일, 프랑스, 일본을 중심으로. 42

1. 독일 43

 1) 지방선거제도의 특징 44

 2) 시민참여에 의한 지방선거제도의 개정: 함부르크, 브레멘 주의회 선거제도 50

2. 프랑스 56

 1) 지방선거제도의 특징 56

 2) 평가 57

3. 일본 58

 1) 지방자치단체 선거의 특징 58

 2) 평가 59

 3) 선거 관리상의 문제점 60

4. 시사점 63

제5장 OECD 주요국가의 지역정당 현황과 제도적 조건 65

1. 들어가며 65

2. 폐쇄적 정당구조와 지역대표성의 저발전 67

3. OECD 주요 국가의 지역정당 활성화 제도적 조건 72

 1) 미국의 정당 등록 규정 74

 2) 캐나다의 정당 등록 규정 75

 3) 영국의 정당 등록 규정 76

 4) 독일의 정당 등록 규정 77

 5) 스페인의 정당 등록 규정 78

 6) 이탈리아의 정당 등록 규정 78

 7) 호주의 정당 등록 규정 79

 8) 일본의 정당 등록 규정 81

4. OECD 주요 국가들의 지방선거 제도와 지역정당 활성화 82

 1) 미국의 대표적 지역정당과 선거제도 82

 2) 캐나다의 지방선거 제도와 대표적인 지역정당의 활동 83

 3) 영국의 지방선거 제도와 대표적인 지역정당의 활동 84

 4) 독일의 지방선거 제도와 대표적인 지역정당의 활동 86

 5) 스페인의 지방선거 제도와 대표적인 지역정당의 활동 88

6) 이탈리아의 지방선거 제도와 대표적인 지역정당의 활동	89
7) 호주의 지방선거 제도와 대표적인 지역정당의 활동	91
8) 일본의 지방선거 제도와 대표적인 지역정당의 활동	93
5. 지역정당 활성화의 제도적 조건 비교와 한국적 함의	96
1) 정당설립 규정과 관련된 정책적 함의	101
2) 선거제도와 관련된 정책적 함의	102
제6장 연구의 요약 및 정책적 함의	104
1. 연구의 요약	104
1) 기관구성 다양화와 주민투표의 수순	104
2) 미국 지방선거제도의 다양성	105
3) 독일 모델 대 프랑스·일본 모델: 수평적·수직적 다변화	107
4) 지역정당 활성화를 위한 조건	108
2. 정책적 함의	109
1) 제도 도입 목적의 구체성과 특수성	109
2) 제도의 장단점에 대한 균형적 고려	110
3) 제도 도입 과정에서 선관위의 적극적 관여와 지역 선관위의 자율성 강화	111
참고문헌	113

<표 차례>

<표 2-1> 역대 지방선거 실시 현황	6
<표 2-2> 현재 논의되는 기관구성 형태별 특징과 그에 따른 선거관리 변화	10
<표 2-3> 주민투표법 제정(204.1.29) 이후 주민투표 실시 현황	13
<표 2-4> 주민투표 발의 주체에 따른 절차 비교	15
<표 2-5> 광역 지자체 선거관리위원회 조직·업무 및 기관구성 다양화에 따른 역할	18
<표 3-1> 미국 지방선거의 선거관리기관(복수의 기관의 경우)	26
<표 3-2> 주-지방정부의 재정분담상황(투표장비 관련)	28
<표 4-1> 독일 연방주 선거제도	46
<표 4-2> 독일 연방주별 지방자치단체장 선거제도	48
<표 4-3> 독일 연방주별 지방의회 선거제도	49
<표 4-4> 지방자치단체별 제19회 통일지방선거 실시 비율	60
<표 4-5> 역대 통일지방선거의 연혁과 통일률의 추이	61
<표 5-1> 제4회~제7회 동시지방선거 단점·분점 정부 현황	68
<표 5-2> 한국의 정당 설립 절차	69
<표 5-3> 정당설립 요건 완화에 대한 국회 법안제출 현황	70
<표 5-4> 정당의 세력 추구 범위와 조직적 기반	73
<표 5-5> 2010-2018년 캐나다 퀘벡 주의회 선거 결과: 정당 별 의석수 현황	84
<표 5-6> 2011년-2021년 스코틀랜드 자치의회 선거에서 원내1당과 해당 정당의 확보의석수 현황	85
<표 5-7> 2011년-2021년 웨일스 자치의회 선거에서 플라이드 컴리가 확보한 의석수와 원내 정당순위	85
<표 5-8> 2003년-2018년 바이에른 주의회 선거에서 원내1당과 해당 정당의 의석 확보수 현황	87
<표 5-9> 2013년-2018년 베네토 지역의회 선거에서 여당세력과 여당세력이 확보한 의석수와 북부리그가 확보한 의석수	89
<표 5-10> 2013년-2018년 롬바르디 지역의회 선거에서 여당세력과 여당세력이 확보한 의석수와 북부리그가 확보한 의석수	90
<표 5-11> 2012년-2020년 퀸즈랜드 주의회 선거에서 자유국민당이 확보한 의석수와 원내 정당순위	92
<표 5-12> 2021년 도쿄도 의회 선거에서 정수별 지역구의 현황	93
<표 5-13> 2019년 오사카 부의회 선거에서 정수별 지역구의 현황	94

<표 5-14> 제16회-제19회 통일지방선거(오사카 부의회)에서 원내1당과 해당 정당의 의석 확보 수 현황	94
<표 5-15> OECD 주요 국가에서 전국정당 및 지역정당의 등록 요건	96
<표 5-16> 국가별 대표적인 지방의회 선거제도와 지역정당 사례 요약	100

<그림 차례>

<그림 1-1> 연구의 개요	2
<그림 1-2> 연구 방법론	4
<그림 2-1> 전부개정 지방자치법 제4조에 따른 과정별 주요 쟁점 및 예상 변화	16
<그림 3-1> 칠튼 카운티 투표용지 견본(2020)	32
<그림 3-2> 캠브리지 시 교육위원회 투표용지	36
<그림 3-3> 캠브리지 시 유권자 선거안내문	37
<그림 4-1> 비교대상의 제도적 맥락	43
<그림 4-2> 함부르크 주의회 선거 투표용지 사례	53
<그림 4-3> 함부르크 주의회 선거 투표용지	53
<그림 4-4> 개정 선거제도에 대한 찬성-반대 분포: 함부르크, 브레멘	54
<그림 4-5> 독일 통일 이후 브레멘, 함부르크 연방주 의회 투표율 추이	55
<그림 4-6> 함부르크 연방주 의회선거 무효표 비율 추이	55
<그림 4-7> 통일지방선거에서 무투표당선자의 비율과 투표율 추이	62
<그림 5-1> 정당의 지역대표 기능에 대한 시민 인식 변화(2010-2018)	66

제1장 서론

1. 연구의 목적

한국은 1987년 이후 30여 년 동안 제삼의 물결을 통해서 민주화를 이룬 국가 중에서 가장 성공적인 사례로 평가된다. 하지만 민주화 과정에서 수도권 (초)집중의 문제는 해소되지 않고 심화되었다.

한국은 1988년 지방 자치법이 제정되고 1991년 지방 자치 의회 선거가 실시된 후 1995년 제 1회 동시 지방 선거를 통해 지방 의회가 구성된 지 30여 년이 지났다. 그동안 한국의 지방자치는 외형적인 모습에서 크게 성장하였음에도 심화된 수도권 집중으로 인해서 지방자치가 주민들의 삶의 문제를 대표하는 실질적인 기능을 수행하는 데 한계를 드러냈다. 지방자치가 부활된 지 30년이 되었지만 그 동안 지방의 권한과, 재정, 조직, 인사 등에 있어서 법적인 제약으로 인해서 “2할 지방자치”라는 한계를 노정했던 것이 사실이다. 지방자치의 한계에 대해서는 많은 앞선 연구들이 있다. 앞선 연구에서 제시되는 쟁점들은 지방자치 단체에 대한 자치권 보장의 문제, 주민의 대표 기관으로서 지방의회와 행정기관의 관계가 단체장 압도적 우위로 편중, 자치 입법권과 인사권 그리고 예산권으로 대표되는 지방 의회의 권한의 제약, 주민들의 저조한 참여, 지방자치에 대한 주민들의 불신 등 다차원적이고 포괄적인 영역에 걸쳐있다(문상덕 2018).

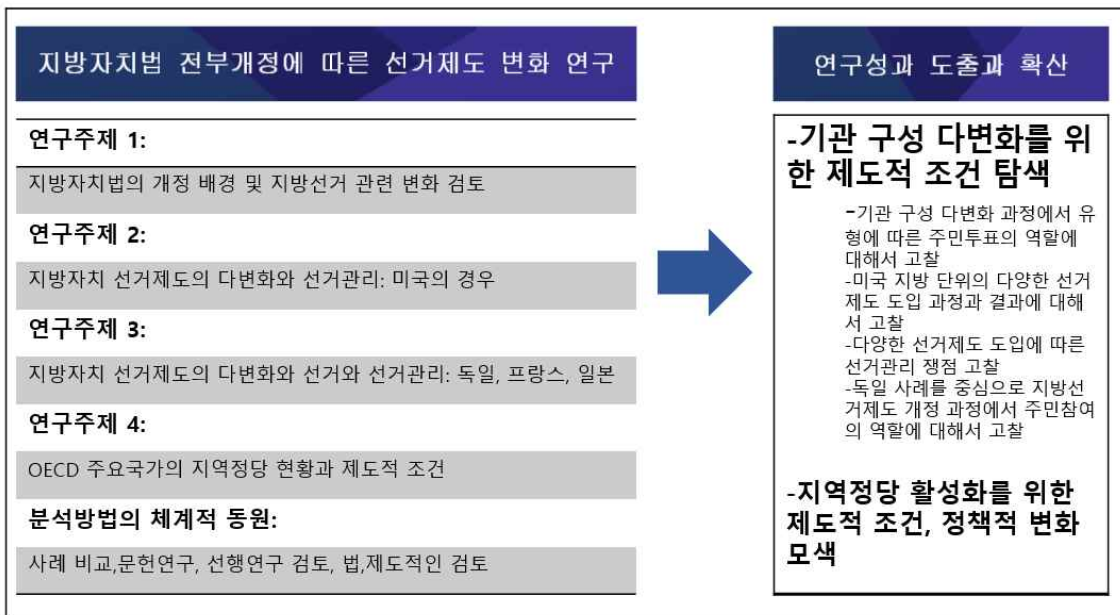
그동안 많은 요구에도 불구하고 유보되었던 「지방자치법 전부개정안」이 통과되었고 이와 함께 「지방이양 일괄법」 그리고 자치 경찰제 도입을 내용으로 한 「경찰법 전부개정안」 등 지방자치 3법이 시행되게 되었다. 지방자치법 전부개정의 취지는 “민선지방자치 출범 이후 변화된 지방행정환경을 반영하여 새로운 시대에 걸맞은 주민중심의 지방자치를 구현하고 지방자치단체의 자율성 강화와 이에 따른 투명성 및 책임성을 확보하기 위하여 지방자치단체의 기관구성을 다양화할 수 있는 근거를 마련”¹⁾ 키 위한 것이다. 1988년 지방자치법 개정 이후 33년 만에 주민중심의 지방자치로 변화하기 위한 전환기를 맞이하고 있다. 이를 위해서는 지역을 대표하는 정치적 대표 체제의 변화가 필수적이다.

민주주의는 주권자인 시민이 대표자를 선출하고 위임하여 주권을 정치적으로 실현하는 체제다. 민주주의 체제는 3권 분립을 원칙으로 하는 체제이기 때문에 민주주의 체제의 작동 과정에서 주권자는 대표자(representatives)에게 대표자는 다시 행정부에게 주권을 위임하는 연쇄적 위임(chain of delegation)이 발생한다. 지방 수준에서 풀뿌리 민주주의가 주민들의 의사를 반영하여

1) 국가법령정보센터. “지방자치법.” <https://www.law.go.kr/lsInfoP.do?lsiSeq=228489&viewCls=lsRvsDocInfoR>(검색일: 2021년 08월 23일).

제대로 작동하기 위해서는 지방자치법 전부개정의 취지에 부합하도록 주권자가 대표자를 선출하는 과정과 지방 의회와 행정부의 관계 모두에서 주민 중심성을 확보할 필요가 있다. 이를 위해서는 지방자치단체 기관 구성의 (주민) 자율성 강화, 즉 구성자치권(structural autonomy)이 확보되어야 한다. 주민들이 기관 구성의 자율성을 갖는다는 것은 주민이 주체가 되어서 지역의 실정에 맞는 통치체계를 선택할 수 있다는 것을 의미한다. 또한 주민 자치성의 확보라는 지방자치법 전부개정의 취지에 부합하기 위해서는 행정부와 의회의 관계뿐만 아니라 이 관계의 전제가 되는 의회 구성에 있어서도 주민 중심성이 확보되어야 한다. 이를 위해서는 중앙정치가 지역정치를 지배하는 현상을 해소하는 것이 중요한 첫걸음이다.

<그림 1-1> 연구의 개요



이러한 문제의식에서 본보고서는 지방자치법 전부개정안이 가져올 수 있는 지방 정치의 변화와 이에 대응하기 위한 다양한 제도적인 개선방안을 선진 민주주의 국가의 사례에 기반을 두어 연구하는 것을 목적으로 한다. 본 연구 보고서의 구체적인 목적은 다음과 같다. 첫째, 지방자치법의 개정 배경과 지방자치법 개정이 가져올 정치적 변화를 고찰한다. 정부수립 이후 지방자치법 전부개정은 총 세 차례(1988년 4월 6일, 2007년 5월 11일, 2021년 1월 12일)가 있었지만 내용적인 차원에서 변화된 지방행정에 대한 요구를 반영하여 실질적인 개정을 이룬 것은 이번이 사실상 처음이다. 이번 개정을 통해서 ①주민중심의 지방자치 구현, ②지방자치단체의 자율성 강화와 투명성 및 책임성 확보, ③지방자치단체의 기관구성 다양화, ④주민 감사청구제도 개선, ⑤중앙지방협력회의 설치, ⑥특별지방자치단체의 설치, ⑦지방의회의 인사권 독립 등의 근거를 마

련하였다. 이 중에서 주민주권 원리에 따른 주민의 자치행정 참여와 지방자치단체 기관구성의 다양화는 미래의 자치분권을 획기적으로 변화시키는 핵심 요소이다. 이러한 문제의식에서 지방자치법 전부개정 제4조에 따른 기관구성 방식의 다변화 가능성에 대한 분석을 진행한다. 주민투표의 발의 주체에 따른 역할과 예상변화 가능성을 분석한다.

둘째, 미국 사례를 중심으로 지방자치 선거제도의 다변화가능성을 분석하고 선거관리 방안에 대한 함의를 도출한다. 대표적인 연방제 국가인 미국은 비교적 다양한 지방정부 형태를 가지고 있다. 예를 들어 시장-의회형(Mayor-Council)과 의회-시지배형(Council-Manager)이 대표적인 유형이다. 하지만 의회 구성원의 규모와 선출방식, 시장의 선출방식, 그리고 두 주체간의 권한과 역할에 있어서는 지역적인 차이가 나타난다. 또한 선거제도에 있어서는 지역적인 특성을 반영하여 다양한 제도를 운용하고 있다. 이 연구는 미국의 다변화된 지방선거제도와 선거운영의 주체에 대해서 검토한다. 이를 통해서 지방자치법 개정이 가져올 수 있는 지방선거제도의 변화와 선거관리에 함의를 도출하고자 한다.

셋째, 미국과는 다른 지방선거제도와 선거관리 경험을 가진 OECD 주요 국가(독일, 프랑스, 일본)의 사례를 분석한다. 독일과 일본 그리고 프랑스 사례는 수직적 차원(중앙과 지방)과 수평적 차원에서 중요한 차이점을 가진다. 독일은 대표적인 연방 국가로서 수직적 차원의 관계에서도 중요한 차이점을 가지지만 수평적 차원에서도 지방간에도 중요한 차이점을 나타냈다. 이 연구는 독일의 사례에 기초를 두어 지방의회 선거제도가 어떻게 다양한 변이를 나타내고 있는지를 분석한다. 또한 지방 의회 선거제도의 다양성에 미친 요인으로서 지역의 상황에 맞는 선거법의 역할을 살펴본다. 특히 함부르크와 브레멘 주의 사례를 통해서 주민참여가 어떻게 선거제도 개정으로 이어졌는지를 검토한다.

이에 반하여 프랑스와 일본은 수직적으로는 다변화된 선거제도를 운용하고 있지만 수평적으로는 다양한 변이가 나타나지 않는다. 선거관리에 있어서는 위계적인 프랑스와 다소 자율적인 일본의 경험이 대비된다. 독일 프랑스 일본의 사례를 통해서 중앙정부와 지방정부의 관계와 중앙선거법의 영향력의 범위와 같은 변수가 지방선거의 다변화 선거관리 운영에 미치는 영향을 고찰한다.

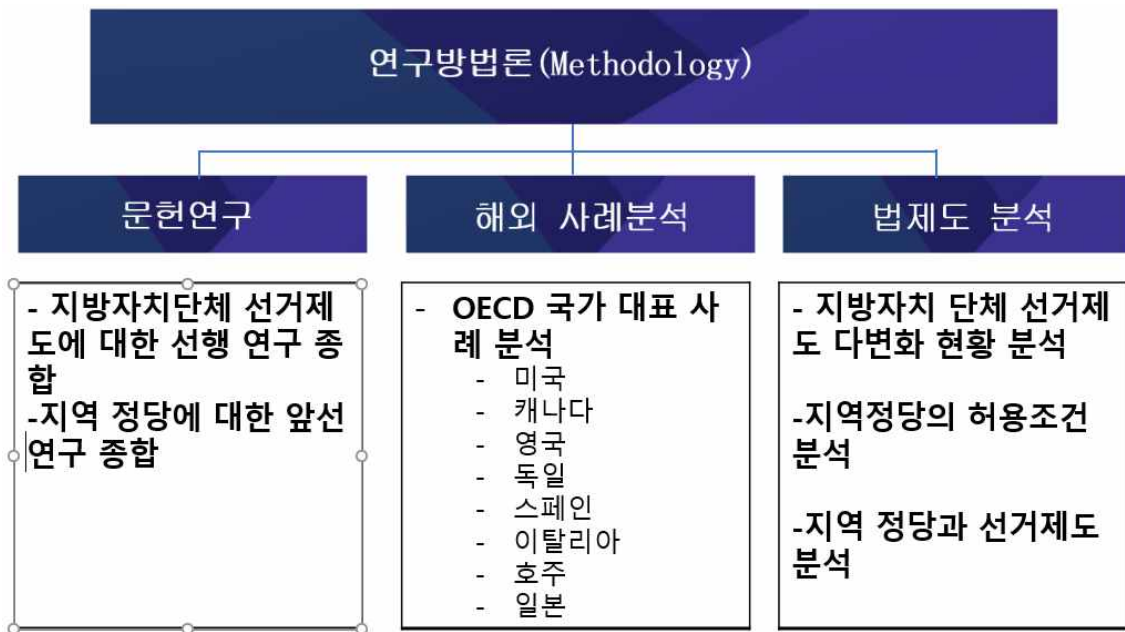
넷째, 지역 수준의 정치적 대표체제의 실질화와 내실화를 위해서 그동안 다양한 경로를 통해서 제기되었던 지역정당의 제도적 활성화 방안을 분석한다. 이를 위해서 OECD 8개국의 사례를 검토한다. 8개국은 지역적으로 북미대륙(미국과 캐나다), 유럽(영국, 독일, 스페인, 이탈리아), 아시아 대륙(호주와 일본)을 포함한다. 또한 선거제도 차원에서 단순다수 대표제(캐나다)에서 비례대표제(스페인)까지 다양한 제도적 변이를 포괄한다. 먼저 8개국에서 나타난 지역정당의 현황에 대해서 최근 선거결과를 중심으로 분석한다. 또한, 지역정당의 활성화를 지역정당의 출현과 정치적 성취 단계로 구분하고 각각의 단계에 제도적인 조건이 어떠한 영향을 미쳤는지를 살펴본다.

2. 연구의 방법론

이 연구는 통합적인 방법론을 통해서 지방자치법 개정이 가져올 지방선거의 변화와 선거관리
의 다변화에 대한 심층적인 분석을 시도한다. 먼저, 기관운영, 중앙 정부와 지방정부의 관계와
지방선거 제도의 다변화에 대한 앞선 연구를 체계적으로 분석하는 문헌연구 방법을 사용한다. 이
를 통해서 도출된 중요 쟁점들을 비교적으로 분석하기 위해서 OECD 주요 국가 사례에 대한 비
교 분석을 시도한다. 특히 법과 제도적인 조건이 분석 사례에 따라서 어떻게 공통적으로 또는 차
별적으로 영향을 미쳤는지에 주목한다.

이를 위해서 연구진들은 지방자치법 개정과 지방선거 관련 변화, 지방자치 선거제도의 다변화
의 가능성 분석을 위한 미국 사례와 OECD 주요국 사례, 그리고 지역정당 활성화의 제도적 조건
으로 구분하여 분업체계를 구축하고 이를 통합하여 한국적 함의를 도출한다.

<그림 1-2> 연구 방법론



제2장 「지방자치법」의 개정 배경 및 지방선거 관련 변화 검토

1. 「지방자치법」 개정 배경 및 지방선거 변화

1949년 제정된 이후 지금까지 지방자치법의 전부개정이 세 차례밖에 되지 않는 것은 지난 72년 역사 동안 자치와 분권의 발전이 거의 없었다는 사실을 역설적으로 말해준다. 지방자치법은 1988년 4월 6일, 2007년 5월 11일, 그리고 2020년 12월 9일 총 세 번 전부 개정되었다. 1988년 지방자치법 전부개정의 주요 내용은 지방정부의 종류에 자치구를 포함하고, 지방의회 의원의 정수와 의원을 명예직으로 하며, 지방자치단체 장의 선거에 관한 조항을 둔 것으로 특별히 개정된 조문이 없는 전부개정이었다. 2007년 5월 11일 지방자치법 전부개정의 이유는 법의 어려운 용어를 쉬운 우리말로 풀어쓰기를 하여 국민이 쉽게 읽고 잘 이해할 수 있도록 하는 것이었다. 2007년 지방자치법의 전부개정은 어려운 용어나 한문을 순화한 것에 의미를 부여할 뿐 지방자치의 획기적으로 변화하는 데는 분명한 한계가 있었다. 결국, 이번에 전부 개정된 지방자치법이 72년 지방자치법의 역사에서 유일한 전부개정이라고 할 수 있다.

이런 의미 있는 지방자치법 개정의 주요 목적은 민선 지방자치 출범 이후 변화된 지방행정 환경을 반영하는 것이다. 이를 위해 ①주민중심의 지방자치 구현, ②지방자치단체의 자율성 강화와 투명성 및 책임성 확보, ③지방자치단체의 기관구성 다양화, ④주민 감사청구제도 개선, ⑤중앙지방협력회의 설치, ⑥특별지방자치단체의 설치, ⑦지방의회의 인사권 독립 등의 근거를 마련하였다. 이 중에서 주민주권 원리에 따른 주민의 자치행정 참여와 지방자치단체 기관구성의 다양화는 미래의 자치분권을 획기적으로 변화시키는 핵심 요소라 할 수 있다. 구체적으로 살펴보면, 자치행정의 주체가 주민임을 명백하게 하기 위해 주민의 지방자치 참여를 강화하는 목적으로 지방자치법의 목적(제1조)에 ‘주민의 지방자치행정 참여에 관한 사항’을 신설하였고, 주민의 지방자치행정 참여는 지방자치단체의 기관구성을 달리하려는 경우에 주민투표를 의무화(제4조 제2항)하여 지방자치의 본래 목적을 보다 강조하고 구체화하였다.

주민의 참여가 매우 강조된 이번 지방자치법 전부개정은 정치참여의 새로운 활로를 개척할 수 있다는 점에서 지역과 주민을 대표하는 선출직 공무원을 뽑는 지방자치단체 선거제도에 대한 관심 역시 클 것으로 예상된다.

<표 2-1> 역대 지방선거 실시 현황

선거시기		관련법규	선출대상		비고
1952 (제1차)	4/25	지방자치법 (국회의원선거법 준용)	시·읍·면 의원	(기초: 간선제)	선거가능 지역만 실시 (서울경기·강원 제외)
	5/10		도의원	(광역: 임명제)	
1956 (제2차)	8/8		시·읍·면 이원	시·읍·면장	6.25 동란 종료 후 (자유당 정부)
	8/13		시·도의원	(광역: 임명제)	
1960 (제3차)	12/12	지방자치법 (국회의원선거법 준용)	시·도의원	-	4.19 이후 (민주당 정부)
	12/19		시·읍·면 의원	-	
	12/26		-	시·읍·면장	
	12/29		-	시·도지사	
1991 (제4차)	3/26 6/20	지방의회의원선거법	기초의원 광역의원	(기초: 임명제) (광역: 임명제)	30년만의 지방의회 구성 (노태우 정부)
1995 (제5차)	6/27	공직선거 및 선거 부정방지법	기초·광역의원	기초·광역단체장	제1회 동시선거 (김영삼 정부) 1인4표
1998 (제6차)	6/4				제2회 동시선거 (김대중 정부) 1인4표
2002 (제7차)	6/13		기초·광역의원 광역의원비례대 표정당명부투표	기초·광역단체장 기초의원비례대표 정당명부투표	제3회 동시선거 (김대중 정부) 1인5표
2006 (제8차)	5/31				제4회 동시선거 (노무현 정부) 1인6표 5.31 스마트매니페스토정책선 거추진본부 출범
2010 (제9차)	6/2	제5회 동시선거 (이명박 정부) 1인8표			
2014 (제10차)	6/4	제6회 동시선거 (박근혜 정부) 1인7표			
2018 (제11차)	6/3	공직선거법 매니페스트 (manifesto) 운동	기초·광역의원 광역의원비례대 표정당명부투표 +교육감, 교육의원	제7회 동시선거 (문재인 정부) 1인7표	

출처: 최진혁, 2018. p. 10.

지방자치단체별로 지방의회와 지방행정부의 구성을 다양화해야 한다는 주장은 1987년 민주화 이후 민선 지방자치단체 선거를 본격화한 이래로 줄곧 제기되어왔던 주장이다. 기관구성 다양화 주장의 논거는 크게 민주적 규범성과 효율성 차원으로 접근하는데, 특히 규범성 차원은 현재와 같이 주민의 의견을 반영하지 않고 전국 지방자치단체의 지방의회와 지방행정부를 중앙정부와 똑같이 획일적인 형태로 구성하는 방식은 민주적이지 않다는 것이다. 이는 지방자치단체 기관 구성의 형태가 바뀐다면 주민주권 원칙에 따라 마땅히 지역 주민의 선택에 따른다는 점에서 의미가 있다고 할 수 있다. 따라서 지방자치단체 선거과정에서 기관구성을 둘러싼 쟁점이 이슈로 부각될 경우 선거관리 방식의 다양화를 모색할 필요가 대두되고 있다.

이러한 점을 고려할 때, 이 장에서는 지방분권과 주민자치라는 측면에서 지방자치단체 선거가 어떠한 주요 쟁점을 내포하고 있는지를 검토하고 지방자치법 전부개정 이후 예상되는 선거제도 및 선거관리 변화를 분석하여 시사점과 정책적 제언을 할 것이다. 이를 위해 「지방자치법」의 개정 배경을 살펴보고, 그 동안의 개정 배경에서 나타난 특징을 분석하면서 선거제도와 관련된 논의사항을 쟁점별로 검토하여 향후 전개될 지방자치단체 선거의 변화양상을 예측하고자 한다.

2. 지방자치법 개정에 따른 지방선거 변화의 주요 쟁점

지방자치법 개정 이후 정계 및 학계·시민사회 등에서 제기하는 지방자치단체 선거제도 변화와 주요 쟁점은 지방자치법 제4조 “지방자치단체의 기관구성 형태의 특례” 조항에 따른 기관구성 방식에 대한 법제화 문제 및 선거관리 변화 문제, 주민투표 운영, 지방선거 시기 다양화 가능성 등이다. 지방선거 변화와 관련된 지방자치법 전부개정안은 아래와 같다.

제4조(지방자치단체의 기관구성 형태의 특례) ① 지방자치단체의 의회(이하 “지방의회”라 한다)와 집행기관에 관한 이 법의 규정에도 불구하고 따로 법률로 정하는 바에 따라 지방자치단체의 장의 선임방법을 포함한 지방자치단체의 기관구성 형태를 달리 할 수 있다.
② 제1항에 따라 지방의회와 집행기관의 구성을 달리하려는 경우에는 「주민투표법」에 따른 주민투표를 거쳐야 한다.

제5조(지방자치단체의 명칭과 구역) ① 지방자치단체의 명칭과 구역은 종전과 같이 하고, 명칭과 구역을 바꾸거나 지방자치단체를 폐지하거나 설치하거나 나누거나 합칠 때에는 법률로 정한다.
② 제1항에도 불구하고 지방자치단체의 구역변경 중 관할 구역 경계변경(이하 “경계변경”이라 한다)과 지방자치단체의 한자 명칭의 변경은 대통령령으로 정한다. 이 경우 경계변경의 절차는 제6조에서 정한 절차에 따른다.

③ 다음 각 호의 어느 하나에 해당할 때에는 관계 지방의회의 의견을 들어야 한다. 다만, 「주민투표법」 제8조에 따라 주민투표를 한 경우에는 그러하지 아니하다.

1. 지방자치단체를 폐지하거나 설치하거나 나누거나 합칠 때
2. 지방자치단체의 구역을 변경할 때(경계변경을 할 때는 제외한다)
3. 지방자치단체의 명칭을 변경할 때(한자 명칭을 변경할 때를 포함한다)

제18조(주민투표) ① 지방자치단체의 장은 주민에게 과도한 부담을 주거나 중대한 영향을 미치는 지방자치단체의 주요 결정사항 등에 대하여 주민투표에 부칠 수 있다.

② 주민투표의 대상·발의자·발의요건, 그 밖에 투표절차 등에 관한 사항은 따로 법률로 정한다.

이렇듯, 개정된 지방자치법 중에서 제4조는 지방자치의 여건에 맞는 기관구성 형태를 주민들이 선택할 수 있도록 하여, 주민의 선택권을 보장하고 지방자치의 다양성을 확보하며 지역 여건에 맞는 기관구성이 가능하도록 하기 위함이다(하혜영 2021).

지방분권 실현하기 위한 지방자치단체 기관구성 다양화 논의는 지방자치단체의 구성자치권(structural autonomy)과 깊은 관련이 있다. 학술적 차원에서 국내의 경우 지방자치단체 기관구성 다양화는 다음과 같은 네 가지 측면에서 의미가 있다. 구체적으로 살펴보면, ①주민투표를 통한 기관구성 형태의 선택으로 풀뿌리 민주주의 강화, ②지방자치단체장의 과도한 권한집중을 개선하여 실질적인 견제와 균형 도모, ③확일화된 지방자치단체 기관구성 형태를 벗어나 지역별 다양한 특성을 반영하고, 탄력적인 행정운영 가능, ④지방자치단체 운영 효율성의 제고 및 경제적·행정적 차원의 비용절감 효과 기대 등이다. 하지만 지방자치단체 및 일반시민들 사이에서 지방자치단체 기관구성 다양화에 관한 논의는 아직 시작단계에 불과하며, 지방자치단체와 지방의회의 경우, 지방분권 강화를 위해 지방자치단체의 구성자치권 확보의 필요성에는 대체적으로 동의하지만 각 지방자치단체가 특례법 통과 이후 현재와 다른 유형의 기관구성 형태를 채택할지 여부에 대해서는 아직까지 충분한 논의가 되지 않은 상태이다. 또한 일반국민들의 경우 아직까지 지방자치단체 기관구성 다양화의 의미와 필요성 등에 대한 공감대가 형성되지 않았을 뿐만 아니라, 그것이 무엇인지에 대한 학습도 아직은 미미한 상황이다.

1) 기관구성 다양화 유형과 선거관리 변화

지방자치법 제4조에 “...이 법의 규정에도 불구하고 따로 법률로 정하는 바에 따라...”라는 문구가 있다. 이는 별도의 법률로 지방선거에 필요한 사항, 즉 기관구성의 유형과 방법을 규정하는 법제화 선행 작업이 수반될 가능성을 내포하고 있다. 이는 전부 개정된 지방자치법이 아직 시행 전이고, 그 지방자치법에 명시한 기관구성에 대한 규정을 별도의 법률로 정하는 것도 명확하지

많은 상황에서 지방선거의 변화를 예측하긴 사실상 어려울 수 있다는 것을 의미한다. 다만 이와 관련하여 2020년 한국지방행정연구원에서 수행한 『지방자치단체 기관구성 형태 다양화 모델 설계 및 법제화 연구』는 향후 전개될 별도의 법률제정에 따른 지방선거의 변화를 가늠할 수 있게 한다. 따라서 예상되는 기관구성 형태에 따른 특징과 선거관리 측면에서 변화를 살펴보고자 한다.

기관구성의 형태는 크게 세 가지로 구분되어 논의되고 있다. 현행 유지(단체장 중심형), 의회 중심형, 그리고 그 중간 성격인 단체장 권한 분산형이다.

첫째 단체장 중심형은 현행 방식으로써 주민이 단체장과 지방의회 의원을 직선제로 선출하고 지방자치단체장이 지방자치단체의 대표로서 행정조직과 소관 사무를 총괄하는 유형이다. 따라서 선거는 단체장과 지방의원을 구분하여 진행되며, 단체장과 의회와의 관계는 견제와 균형을 특징으로 한 기관대립형이며 현재 우리나라의 운영 실태를 고려하면 단체장이 의회보다 많은 권한을 갖는 형태로 운영될 가능성이 크다. 이러한 단체장 중심형태는 강력한 단체장 중심의 리더십으로 빠른 정책결정이 가능하고 행정전문성과 단체장 직선제라는 민주성 확보가 가능하다는 장점이 있지만, 단체장과 의회가 대립할 경우(분점정부) 의사결정이 지연되거나 의회가 단체장에 대한 견제가 미약(강시장-약의회)하여 대의기능이 훼손될 가능성이 있고 단체장의 성향에 따라 행정 효율성의 편차가 발생할 수 있다는 단점이 존재한다.

둘째, 단체장 권한 분산형은 단체장 중심형의 기관구성 형태를 기본으로 하되, 지방자치단체의 부단체장에 대한 지방의회의 임명동의권을 보장하는 형태로써, 감사위원장 직선제 및 독립적 감사기구인 감사위원회의 구성과 운영, 그리고 인사위원회에 대한 지방의회의 관여 강화 등을 통해 지방자치단체장의 권한을 분산하는 기관구성의 유형이다. 따라서 선거는 현행 단체장 중심형처럼 단체장과 지방의원을 구분하여 진행되며, 단체장과 의회와의 관계는 현행과는 다르게 의회가 부단체장에 대한 임명동의안을 행사하고 각종 위원회(감사위원회, 인사위원회 등)에 의회가 관여하는 방식이라는 점에서 단체장과 의회의 권한이 현행보다는 밸런스를 맞출 수 있는 형태이다. 이러한 단체장 권한 분산형태는 단체장 중심형의 장점들에 더하여 부단체장에 대한 의회의 임명동의 및 임기규정, 감사위원장 직선제 및 (가칭)지방감사직렬 신설, 감사위원 구성방식변화와 사무국 운영의 독립성 등을 제도화하여 단체장 견제 기능을 강화시킬 수 있고 다양한 행정위원회 운영을 통한 시민의 참여기회를 확대시키는 장점이 있다. 그러나 단체장과 의회가 대립할 경우 의사결정 지연이 심화되고, 부단체장에 대한 단체장의 권한 약화와 행정위원회의 권한 강화로 단체장의 권한 취약해질 수 있으며, 감사위원장 직선제와 및 다양한 위원회운영으로 인한 행정비용이 증가할 우려가 있다. 선거관리 차원에서 본다면, 현행방식보다 큰 규모의 관리역량과 권한이 필요할 수 있다. 왜냐하면 감사위원장 또는 행정위원장을 직선제로 시행할 경우 지방자치단체장 선거처럼 별도의 선거과정과 절차로 진행될 가능성이 높기 때문이다. 물론 제주특별자치도와 같이 지방의회의 동의를 받아 도지사가 감사위원장을 임명하는 경우처럼 감사위원장(또는 행정위원

장)을 주민에 의한 직접선거로 선출하지 않는다면 크게 문제되지 않지만, 새롭게 시도되는 기관 구성 다양화 과정에서 그 가능성을 배제할 수는 없다.

셋째, 의회중심형은 지방의회 의장이 지방자치단체장을 겸직하며, 지방의회가 지방자치단체의 행정조직과 소관 사무를 총괄하는 유형이다. 따라서 선거는 지금과는 다르게 단체장 직접선거를 진행하지 않고 지방의회 구성을 위한 선거를 단일하게 진행하여 지방의회 의장이 단체장의 역할을 겸임하는 형태로 운영된다. 이러한 의회중심형은 다양한 주민의 의견 반영이 용이하고 책임행정관을 통한 행정의 전문성을 확보할 수 있으며, 지역의 상황에 따라 부단체장을 선임하지 않을 수 있는 권한을 지방의회에 부여하거나 인사·감사특별위원회 설치를 통한 견제와 균형을 강화할 수 있고, 선거비용 및 단체장·부단체장 인건비 등을 줄일 수 있는 장점이 있다.²⁾ 그러나 기관통합형으로, 견제와 균형에 취약할 수 있고, 정치적 중립성 및 행정전문성이 미약한 책임행정관이 채용되면 행정의 정치화 등 중대한 문제가 발생할 수 있다. 아울러 직선제로 선출되지 않은 책임행정관이 과도한 행정 권한을 보유할 위험 또한 존재한다. 선거관리 차원에서 본다면, 단체장 권한 분산형에 비하면, 현행 유지 측면이 강하지만 지방의회 권한 강화에 따른 선출방법 및 선거구 획정 문제 등이 첨예화되어 선거관리 역량과 권한이 더욱 요구될 가능성이 있다.

<표 2-2> 현재 논의되는 기관구성 형태별 특징과 그에 따른 선거관리 변화

	선거방식 및 단체장-의회 관계	장점	단점	선거관리 측면
단체장 중심형 (현행 방식)	단체장/의회 두 개의 선거 단체장과 의회 분리 (권한) 단체장 > 의회	- 강력한 단체장 중심의 리더십 - 빠른 정책결정 - 행정전문성 확보 - 단체장 직선제로 민주성 확보	- 단체장과 의회 대립시 의사결정 지연 - 단체장에 대한 의회의 견제력 미약(강시장-약의회) - 단체장의 성향에 따라 행정효율성 편차 발생	- 현행 유지 또는 소폭 개선
단체장 권한 분산형	단체장/의회 두 개의 선거 단체장과 의회 분리 (권한) 단체장 ≒ 의회	- 단체장 중심형의 장점들 - 단체장 견제 기능 강화 - 지방의회 의원의 인사위원회 등 행정위원회	- 단체장과 의회 대립시 의사결정지연 심화 - 부단체장에 대한 단체장의 권한 약화 - 감사위원장 직선 및 다양한 위원회 운영	- 감사위원장(또는 행정위원)을 직선제로 시행할 경우 기존 단체장 선거와 같

2) 기관구성 다양화를 통해 기관통합형으로 전환될 경우, 단체장 선출에 따른 선거비용 및 단체장에 대한 인건비 소요 금액을 절감하는 효과는 있지만 그 규모는 크지 않을 수 있고, 아울러 주민투표에 대한 비용은 오히려 증가할 가능성도 있다. 다만 기관구성 결정에 대한 주민투표의 경우 자주 발생하는 주민투표 유형이 아니므로 초기 비용 발생은 지방분권과 지방행정 효율화를 위해 필요할 것이다(2009년 제주도 주민투표 19억 2,675만원(인구수: 56만) / 2019년 경남 거창군 6억 6,219만원(인구수: 6만)). 그리고 기관통합형에서 나타날 수 있는 행정위원장, 책임행정관 등의 선출에 선거비용이 발생할 가능성이 있다. 따라서 지방자치단체의 기관구성 다양화를 통해 단순히 산술적 의미에서 지방자치단체 비용절감의 효과가 있다고 보기는 어려울 수 있다.

		위원 겸직 가능성 제고 - 다양한 행정위원회 운영을 통한 시민의 참여 기회 확대	로 인한 행정비용 증가	은 별도의 선거관리 역량과 권한 필요
의회중심형	- 의회 단일 선거(단체장 직접선거 ×) - 의장=단체장(겸임)	- 주민의 다양한 의견 반영 - 책임행정관을 통한 행정 전문성 확보 및 지역의 당면문제 해결 가능 - 지방의회 권한 강화에 따른 인사·감사특별위원회 설치로 견제와 균형 가능 - 선거비용 및 단체장·부단체장 인건비 등의 절약	- 기관통합형으로, 견제와 균형에 취약 - 정치적 중립성 및 행정전문성이 미약한 책임행정관 채용 시 중대한 문제발생(행정의 정치화 등) - 직선제로 선출되지 않은 책임행정관이 과도한 행정 권한을 보유할 위험 존재	- 현행 유지 측면이 있지만 지방의회 권한 강화에 따른 선출방법 및 선거구 제도 확정 문제 등이 첨예화되어 선거관리 역량 제고 필요

아울러 기관구성 변화 및 다양화될 경우 지방선거일 또한 변화하고 다양화될 수 있다. 예를 들어, 기존의 기관대립형(단체장 중심형, 단체장 권한 분산형)을 채택하는 현행 제도에서는 대통령제와 유사한 제도적 틀을 가지고 있기 때문에 정기적인 선거가 가능하다. 그러나 기관통합형의 기관구성(의회중심형)은 지방자치단체를 지방의회가 총괄하는 구조이다.³⁾ 이러한 운영형태는 의원내각제와 유사하여 단체장 불신임권 또는 지방의회 해산권이 존재할 경우,⁴⁾ 지방자치단체별로 선거가 다양한 일정으로 시행될 가능성이 있다. 그러나 아직 지방자치단체의 기관구성에 대한 논의가 전면적이고 심도 있게 진행되지 않았기에, 기관구성 다양화에 따른 불신임 및 해산권 문제에 대해 논의는 기관구성 다양화에 대한 법제화와 더불어 충분한 검토가 필요할 것으로 사료된다. 만약 지방선거일의 변화 및 다양화가 현실화 될 경우, 관할 선거관리위원회는 중앙선거관리위원회가 지방선거와 관련된 규칙을 준수하는 동시에 해당 지방자치단체의 선거일 관련 조례를 고려하여 선거일 결정 협의와 지원이 필요하기에 지방의 관할 선거관리위원회의 역할과 권한 증대가 필요해 보인다.

3) 기관통합형의 기관구성은 사실상 지방자치단체를 지방의회가 총괄하는 구조라는 점에서 전문성 확보를 위해 책임행정관 제도를 채택하고, 그에 대한 지방의회의 관리감독을 강화할 필요가 있으며, 1개의 정당에서 특정 지역의 지방의회를 모두 독점하는 등의 상황이 발생할 수 있으므로, 지방의회 내부의 견제와 균형을 강화하기 위해 의원과 민간위원으로 구성된 인사 및 감사특별위원회 등을 운영하는 방안이 필요하다는 의견이 존재한다(김지수·박재희 2020).

4) 지방의회의 단체장 불신임권과 단체장의 지방의회 해산권이 있는 일본의 지방의회는 재적의원 2/3 이상의 출석과 출석의원 3/4 이상의 동의로 단체장 불신임의결을 할 수 있으며, 단체장은 지방의회의 통지를 받은 날로부터 10일 이내에 의회를 해산하지 않거나, 해산 후 선거를 통하여 최초로 소집된 의회에서 의원수 2/3 이상의 출석과 출석의원 과반수의 동의로 다시 불신임의결하면 단체장은 그 직을 상실한다(일본 지방자치법 제178조).

2) 주민투표 운영과 관리

전부 개정되는 지방자치법 제4조에 의거하여 기관구성을 자율적으로 결정하는 데 있어 주민투표를 반드시 거쳐 결정해야 한다. 이런 점에서 기관구성의 자율적 결정을 위한 주민투표 과정에 필요한 관련 정보의 전달과 숙의과정이 수반되어야 하고, 주민투표 발의의 권한이 지역주민과 지방자치단체의 장 또는 지방의회에게 주어진다든가 하는 점에서, 주민투표 주체에 대해 철차적으로 신중하게 검토할 필요가 있다.

(1) 주민투표 과정에서 기관구성 관련 전문 정보의 전달과 숙의 문제

주민투표제도는 대의민주주의 제도의 단점을 보완하고 지역의 정치과정에 주민의사를 효과적으로 반영하고, 정치참여 기회 확대 및 지방자치단체에 대한 견제와 정당성 부여 기능을 하는 주요한 제도이다. 그리고 무엇보다 기관구성을 자율적으로 결정하는 과정에서 “주민투표”는 필수요건이다.

주민투표제도의 입법의 기능적 목적에 비추어 볼 때, 주민투표는 객관적인 정보를 중립적이고 충분하게 제공하여 해당 주민들이 관련 사안에 대한 장·단점 또는 유·불리를 잘 파악할 수 있도록 정치적 표현의 자유 보장이 필수적이다. 이런 점에서 현행 주민투표법은 투표운동방법에 있어서도 공직선거나 주민소환투표운동에서보다 다소 폭넓게 허용하고 있는 취지라고 이해된다. 이런 점에서, 정보제공 제도의 개선방안을 검토함에 있어서도 이러한 원칙적 방향은 계속 유지될 필요가 있다.

하혜영(2019)은 주민투표제도가 주민의 직접참여로 지역 민주주의를 한 단계 진보시킬 수 있는 제도라고 강조하면서, 주민투표가 주민의사를 정확히 수렴하여 정책결정에 반영하기 위해서는 주민투표 사안에 대한 충분한 정보공개와 찬반 상호 간의 토론이 보장될 필요가 있다고 주장한다. 따라서 주민투표 과정에서 공정성 확보와 충분한 정보공개 및 상호토론이 필수적이며 불법적 행위에 대해서는 규제를 강화하는 방안이 필요하다.

지방자치단체의 기관구성 다양화는 지방분권 측면에서 자치권을 강화한다는 데 의의가 있다. 그러나 지방자치단체의 기관구성 변화의 필요성에 대한 국민적 공감대가 형성되지 않았을 뿐만 아니라, 이에 대한 정보 역시 부족한 상황이다. 특히 지역에서 기관구성의 변경은 지방정치·행정 체제에 상당한 영향을 미칠 수 있기 때문에 충분한 시간을 가지고, 그 효과에 대한 분석이 필요할 것으로 보인다.

지방자치단체 단위에서 진행되는 기관구성 관련 주민투표는 기존의 주민투표 과정보다 주민들의 이해관계가 상대적으로 덜 첨예할 수 있는 반면 지방자치단체 운영에 있어서는 큰 반향을

불러올 수 있다. 그리고 기관구성의 변화가 의회와 집행부간의 권력구조를 새롭게 한다는 점에서 지방정치와 주민자치에 매우 중요한 사안이지만, 지금까지 한 번도 다른 기관구성을 경험하지 못한 주민들에게는 생소하게 인식되거나 경로의존적인 행태에 의해 큰 관심을 갖지 않을 수도 있다.

따라서 기관구성에 대한 전문적인 정보가 충분히 제시되고 주민에게 인지되어야 한다. 이를 위해서 학계와 시민사회단체, 그리고 지방자치단체의 장과 지방의원 등 전문가들의 의견을 토론회의 장에서 충분히 숙의하는 과정에 매우 중요할 것이다.

(2) 주민투표 주체와 방법의 문제

<표 2-3> 주민투표법 제정(204.1.29) 이후 주민투표 실시 현황

주민투표명 (투표일)	청구권자		지역	투표율 (사전투표율)	투표결과		
제주도행정구조 개편 (2005.7.27)	행정자치부 장관	국가	제주도	36.7	광역자치안	57.0	단일광역자치안 채택
					현행유지안	43.0	
청주·청원 1차 행정구역 통합 (2005.9.29)	행정자치부 장관	국가	청주시	35.5	찬성	91.3	통합무산(청원군 반대)
			청원군	42.2	반대	8.7	
					찬성	46.5	
					반대	53.5	
중·저준위 방사성폐기물 처분시설 유치 (2005.11.2)	산업자원부 장관	국가	군산시	70.2	찬성	84.4	경주시 선정
					반대	15.6	
			포항시	47.7	찬성	67.5	
					반대	32.5	
			경주시	70.8	찬성	89.5	
					반대	10.5	
			영덕군	80.2	찬성	79.3	
					반대	20.7	
서울시 무상급식 지원범위 (2011.8.24)	서울시민	주민	서울시	25.7	소득하위 50% 단계적 실시		투표권자 1/3 미만으로 미개표
					소득구분 없이 전면적 실시		

영주시 면사무소 이전 (2011.12.7.)	영주시 민	주민	영주시 평은면	39.2	평은리	90.9	평은리 선정
					오운리	8.2	
청주·청원 2차 행정구역 통합 (2012.6.27)	행정자 치부 장관	국가	청원군	36.8	찬성	78.6	통합찬성 확인
					반대	20.5	
남해 화력발전소 유치동의서 제출(2012.10.17)	남해군 수	단체 장	남해군	53.2	찬성	48.9	유치 무산
					반대	51.1	
완주·전주통합(2013.6.2 6.)	안전행 정부 장관	국가	전북 완주군	53.2 (20.1)	찬성	44.7	통합무산
					반대	55.3	
평창군 폐기물처리장 주민지원기금 분배방식 결정 (2019.2.1)	평창군 민	주민	평창군 미탄면	61.7 (42.0)	찬성	97.3	기금을 미탄면 13개리의 인구비율대로 분배하는 안에 찬성
					반대	2.2	
거창구치소 신축사업 위치 결정(2019.10.16.)	거창군 수	단체 장	경남 거창군	52.8 (22.6)	원안이전 찬성	64.8	원안(거창읍) 추진
					거창내 이전 찬성	35.2	
대구군공항 이전 후보지 선정 (2020.1.21.)	국방부	국가	경북 군위군/ 의성군	80.6 (군위군)	군위 우보면	76.3	공동후보지 선정 (군위 소보, 의성 비안)
					군위 소보· 의성 비안	25.8	
					88.7 (의성군)	군위 소보 ·의성 비안	
일봉산 도시공원 개발 (2020.06.26)	천안시 장	단체 장	충남 천안시	10.3			미개표 종결

출처: 행정안전부 홈페이지. https://www.mois.go.kr/frt/bbs/type001/commonSelectBoardArticle.do?bbsId=BBSMSTR_00000000050&nttId=82669(검색일: 2021년 07월 13일).

2004년 「주민투표법」이 제정된 이후 현재까지 주민투표가 실시된 경우는 충남 천안시의 미개표 종결된 주민투표를 제외하고, 총 12건이다(주민에 의한 주민투표 3회, 지방자치단체장에 의한 주민투표 3회, 국가정책에 의한 주민투표 6회). 그동안 주민투표를 추진한 사례는 있었으나, 서명인 수 미달 등으로 인해 청구가 각하되거나 주민투표 대상이 아니라는 사유로 청구가 반려된 경우들이 있었다(<표 2-3> 참조). 이런 점을 볼 때, 주민에 의한 주민투표 발의는 절차적 문제로 어려움이 예상된다. 아울러, 현행 주민투표 주체는 조례로 규정된 19세 이상 주민과 해당 지방의회, 그리고 지방자치단체장이 청구권자이다. 기관구성의 자율적 결정을 위한 주민투표의 경우 청구권자가 주민이 청구할 가능성보다 단체장이나 지방의회에서 청구할 가능성이 더 크다. 아울러 주민청구시 청구권자 총수의 5%~20% 범위 내 서명이 필요하다는 점에서 주민에 의한

청구는 어려울 가능성이 크다. 물론 지방선거에 의해 지역주민의 대표성을 가진 단체장 또는 의회가 청구하는 것이 불합리한 것은 않지만 여론수렴으로 지역 주민의 의견을 청취하는 과정이 필수적으로 수반되어야 할 것이다.

<표 2-4> 주민투표 발의 주체에 따른 절차 비교

주민에 의한 주민투표 절차	지방의회 및 지방자치단체장에 의한 주민투표 절차	비고
①주민투표 청구권자 총 수 공표	①지방의회 및 지방자치단체장의 주민투표 청구	관할 선관위 담당
②청구인대표자 증명서 교부신청		
③서명요청		
④주민투표 청구		
⑤청구인 서명부 열람 및 이의신청	②청구요지 공표 및 선관위 통지	관할 선관위 담당
⑥청구수리 결정		
⑦주민투표 발의	③주민투표 발의	관할 선관위 담당
⑧투표인 명부 작성·확인	④투표인 명부 작성·확인	관할 선관위 담당
⑨주민투표 실시	⑤주민투표 실시	관할 선관위 담당 +
⑩개표 및 투표결과 확정	⑥개표 및 투표결과 확정	중앙선관위 규칙 적용
⑪불복절차	⑦불복절차	관할 선관위 담당 +
⑫재투표	⑧재투표	중앙선관위에 소청

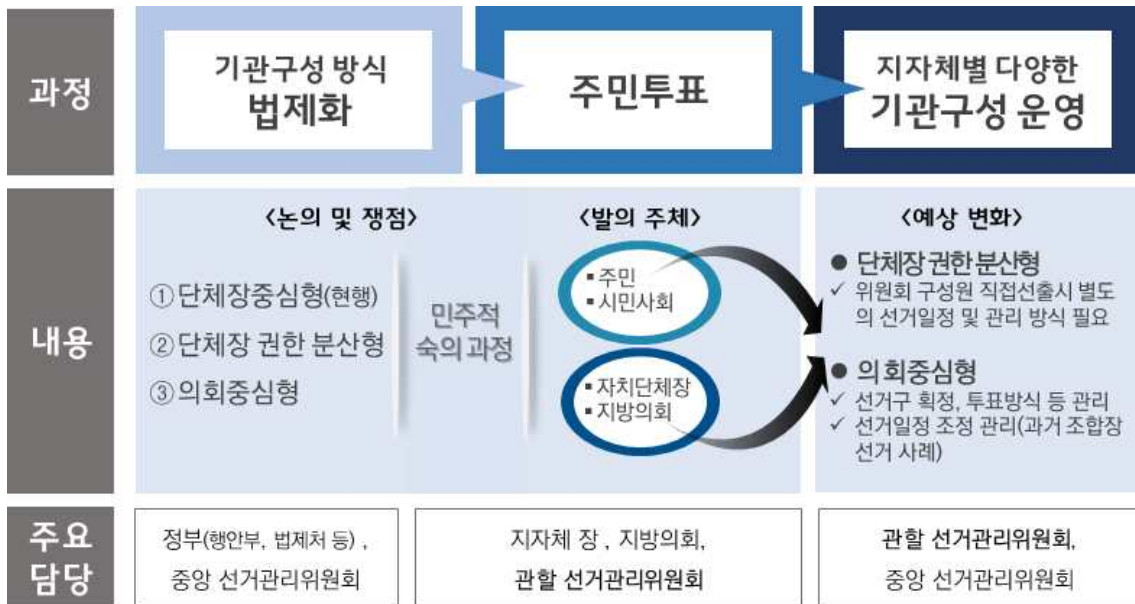
실제로, 주민에 의한 주민투표 절차는 지방의회 및 지방자치단체장에 의한 주민투표보다 절차가 더 소요된다(<표 2-4>참조). 주민에 의한 주민투표의 경우, 주민투표 청구권자 총수 공표를 해야 하는데 지방자치단체장이 전년도 12월 31일 현재 주민투표청구권자 총수를 주민등록표, 재외국민의 국내거소신고표, 외국인등록표에 따라 산정해서 매년 1월 10일까지 공표해야 한다. 그 이후 청구인대표자 증명서 교부신청 절차가 필요하다. 왜냐하면 주민투표법 제10조에 따라 주민투표청구인대표자를 선정하여야 하며, 선정된 청구인대표자는 인적사항과 주민투표청구의 취지 및 이유 등을 기재하여 해당 지방자치단체의 장에게 청구인대표자 증명서의 교부 신청, 서명요청 등의 절차를 거쳐야 하고, 그밖에도 동법 제12조에 따라 주민투표 청구 등의 절차를 거쳐야 하기 때문이다. 반면에 지방의회 및 지방자치단체장의 주민투표 청구는 상기한 절차 없이 청구요지를 공표하고 관할 선거관리위원회에 통지하여 주민투표를 발의할 수 있다. 따라서 주민에 의한 기관구성 결정에 대한 주민투표가 불가능한 것은 아니지만, 기관구성 형태를 결정하는 중요한 문제는 투표 절차의 간결성에 있어서 현재 지방자치단체를 대표하는 단체장과 지방의회에 의해 진행될

가능성이 높다. 다른 한편으로, 중앙선거관리위원회는 투표방법(투표·개표의 절차·방법 등에 관하여 필요한 사항)에 대한 규칙을 적용하고 관리하는 역할과 불복절차와 재투표 과정에서 나타날 수 있는 주민투표 소송 소청을 관리하는 것에 비해 관할 선거관리위원회는 주민투표관련 전반에 걸친 관리업무를 담당하게 된다. 따라서 관할 선거관리위원회에 대한 기능과 권한을 보다 명확하고 확대할 필요가 있을 것이다.

3. 쟁점에 따른 지방선거 제도의 변화와 함의

이상의 논의를 종합해 볼 때, 지방자치법 전부개정에 따른 지방선거 변화의 쟁점은 크게 기관 구성의 다양화 문제와 주민투표의 의무적 시행에 따른 문제로 요약할 수 있고 그와 관련된 논의의 종합과 함의는 <그림 2-1>과 같다.

<그림 2-1> 전부개정 지방자치법 제4조에 따른 과정별 주요 쟁점 및 예상 변화



기관구성 다양화 논의는 여러 학계에서 논의가 되고 있으며, 그에 대한 제도적 검토를 정부에서 추진하고 있다. 거시적 차원에서 기관구성 다양화 논의는 현행의 단체장 중심의 기관대립형에서 다른 형태로 전환한다면, 의회중심의 기관통합형이 가장 변화가 큰 형태이고, 그 중간 성격으로 현행을 유지한 단체장 권한 분산형이 논의되고 있다. 지방선거제도 측면에서 본다면 당연히 의회제 형태를 띤 기관통합형 즉, 의회중심형이 가장 그 변화의 폭이 클 것으로 예상된다.

무엇보다 변화가 예상되는 기관구성 다양화 논의는 지방자치법이 전부개정되어 시행된다 하더라도 제4조에 명시하고 있는 특례법 제정 가능성(‘따로 법률이 정하는 바에 따라’)을 열어두고 있기 때문에 기관구성에 대해서는 별도의 특례 규정을 통해 각 지방자치단체들이 참고할 가이드를 마련할 필요가 있다. 왜냐하면, 지방자치단체와 지방의회의 고유 권한인 조례로 규정한다고 하더라도 상위법들과 제도적으로 충돌하지 않고 효과적으로 운영되기 위해서는 법률로 일정 부분 틀을 잡아줄 필요가 있기 때문이다. 따라서 지방자치법 전부개정에 따른 향후 추가적인 법제화 작업이 선행되어야 할 것이다.

이에 더하여 법제화 작업에 발맞춰 지방자치단체와 지방의회 차원에서 해당 지역 여건에 맞는 관련 조례를 제정하고 정비해야 효과적인 운영이 가능할 것으로 예상되기 때문에 관련된 법제화가 이루어진 이후에 해당 지방자치단체의 기관구성 방식을 주민투표로 결정해야 한다.

이런 점에서 주민투표의 과정은 기존의 주민투표와 다른 양상을 보일 수 있다. 기관구성 결정을 위한 주민투표 주체는, 주민투표 발의와 관련한 절차적 간결성 차원에서 주민이 주체가 되어 주민투표를 발의하기 보다는 지역주민의 대표로서 지방자치단체 장 또는 지방의회가 발의하는 방식이 절차상 비교적 용이한 것은 사실이다. 물론 기관구성 변화에 대한 관심과 의지가 어느 측에 있는가에 따라 발의 주체는 주민이 될 수 있을 것이다. 예를 들어 지방자치단체의 장이나 지방의회가 변화에 대한 거부감으로 현행 방식을 유지하는 태도를 보이는 반면, 새로운 지방권력구조를 통해 지방자치에 대한 새로운 변화를 모색하려는 주민과 시민사회가 의지를 보인다면 절차와 자격요건이 상대적으로 까다로울 지라도 주민투표에 대한 요구가 주민중심으로 일어날 수 있을 것이다. 따라서 개정되는 지방자치법 제4조에서 예고하는 기관구성 다양화를 주민투표 과정에서 얼마나 숙의를 통해 자율적으로 결정하는가의 문제도 중요하다. 그 숙의과정에서 충분한 정보제공을 위해 주민투표법 제17조에 명시된 관할 선거관리위원회의 역할이 중요할 수밖에 없을 것이다.⁵⁾ 더 나아가 주민투표를 통해 현행 방식이 아닌 의회중심형 또는 단체장 권한 분산형으로 변화될 경우 지방선거의 시기가 획일화 및 통일적이지 않고 각 지방자치단체별로 다양화될 수 있다는 점, 의회중심형 기관구성일 경우 선거방식(선거구 획정 등)에 다양성을 보장해야 한다는 점에서 해당 관할 선거관리위원회의 역할과 권한을 보다 명확하게 하고 확대되어야 필요성이 있다.

아울러, 주민투표 이후에 발생할 기관구성 다양화에 따른 선거관리는 다음과 같이 검토될 수 있다.

첫째, 단체장 권한 분산형은 기존의 선거관리 방식이 적용되는 가운데, 단체장 견제 기능을 강화하기 위한 위원회(감사위원장, 행정위원장 등) 구성원의 선출 방식이 직선제 또는 간선제냐에

5) 제17조(주민투표공보의 발행) ①관할선거관리위원회는 주민투표안의 내용, 주민투표에 부쳐진 사항에 관한 의견 및 그 이유, 투표절차 그 밖의 필요한 사항을 게재한 주민투표공보를 1회 이상 발행하여야 한다. ②제1항의 규정에 의한 주민투표공보의 규격·작성방법·배부시기 그 밖의 필요한 사항은 중앙선거관리위원회규칙으로 정한다.

따라 관할 선거관리위원회의 역할이 추가적으로 요구된다. 위원회 구성원 선출이 간선제일 경우에는 해당 지방의회의 내규에 따라 진행하고 결정하면 되지만, 직선제일 경우에는 해당 지역은 지방선거 이후에 별도의 직접선거 절차를 거쳐야 한다. 따라서 그 지역의 관할 선거관리위원회는 지방선거에 준하는 절차와 형식으로 별도의 추가적인 선거일정을 수립하고 진행해야 한다. 예를 들어, 단체장 권한 분산형으로 바꾼 지자체가 위원회 구성원(행정위원장, 감사위원장 등) 직접선거를 시행할 경우, 해당 지자체의 조례에 근거하여 선거과와 지도과는 공직선거·투표관리 집행과 공직선거 위반행위 단속 등의 업무에 추가적인 절차와 관리방식을 적용할 필요가 있다.

둘째, 의회중심형으로 바꾼 지자체는 지방의원 선출 방식(선거구 획정, 투표방식 등)이 결정된 이후 관할 선거관리위원회의 개선된 역할이 필요하고, 더 나아가 의회중심형의 경우 기존의 전국 동시지방선거와 달리 선거일정이 다르게 진행될 수 있으므로 선거과와 홍보과에서 선거일정 및 투표관리, 선거일정 및 변화된 방식에 대한 홍보 및 지도 관련 업무가 추가적으로 개선할 사항을 검토해야 한다.

예를 들어, 지방선거는 국회의원, 대통령 선거와 달리 해당 지방자치단체의 예산과 권한으로 이루어지는 일종의 위탁선거 성격이 강하다는 점에서 과거 조합장 선거가 조합장의 임기와 선출방식의 다양성에 기인하여 나타난 획일적이지 않은 다양한 선거일정으로 운영 및 관리가 적용될 필요가 있다.

<표 2-5> 광역 지자체 선거관리위원회 조직·업무 및 기관구성 다양화에 따른 역할

조직	업무	단체장 권한 분산형	의회중심형
총무과	<ul style="list-style-type: none"> - 위원회의 의사, 회의 운영, 행사 관리 지원 / 위원 위·해촉 및 관리 - 공무원의 인사, 연금·의료보험 및 복지후생에 관한 사항 - 보안·비상계획 및 관인관리 / 문서관리 및 도서·자료관리 - 행정정보공개제도 운영 / 단체에 관한 사무 / 사회복지요원관리 - 청사 및 차량의 유지·관리 및 방호 / 국유재산 및 물품관리 - 예산의 집행 및 결산에 관한 사항 - 그 밖에 사무국 내 다른 과의 주관에 속하지 아니하는 사항 		
선거과	<ul style="list-style-type: none"> - 공직선거·투표관리 집행 - 정당 및 후원회의 등록·관리, 운영지원 및 지도·확인 - 정당의 정기보고 안내·접수 및 처리, 당내경선에 관한 사항 - 정당발전지원사업의 개발 및 추진에 관한 사항 - 공직선거·투표 교육·연수 및 제도개선 - 공직선거·투표 장비·용구·용품의 개발·관리 및 개선 - 정보화 사무 	선거일정 (직접선거일 경우)	선거일정, 선출방식
지도과	<ul style="list-style-type: none"> - 공직선거 등 관계법규의 운용 - 공직선거 등 관계법규의 위반행위 예방·감시·단속 		선출방식 변화에 따른

	<ul style="list-style-type: none"> - 공직선거 등 관계법규 위반행위, 선거비용 수입·지출 조사·확인 - 공직선거 등의 소송에 관한 사무 - 지방선거 및 위탁선거의 선거소청에 관한 사무 - 행정심판 및 기타 법무에 관한 사항 - 정당 및 후원회의 회계보고에 대한 조사·확인에 관한 사무 		위반행위 단속
홍보과	<ul style="list-style-type: none"> - 공직선거 등에 관한 홍보·계도 / 시민의식개선 등 상시계도 - 공보사무에 관한 사항 - 각종 단체 등에 관한 선거지원 - 사회단체 등의 공명선거추진활동 지원 - 민주시민교육을 위한 계획수립 및 시행 - 홍보·계도기법의 연구·개발 - 선거방송토론 및 정책토론폰의 지원 		변경된 선거방식에 대한 홍보

이런 변화에 대응하여 관할 선거관리위원회의 조직과 업무에 대해 간략하게 살펴보면(<표 2-5> 참조), 현재 지방 선거관리위원회는 광역 지자체의 경우 4개의 조직(총무과, 선거과, 지도과, 홍보과)으로 운영되고 있고, 기초 지자체의 경우 2개의 조직(선거계, 지도계)으로 운영되고 있다. 광역선관위의 선거과와 지도과의 주요 업무가 기초선관위 업무로 연계된다는 점을 감안할 때, 특히 지방선거 사무와 위탁선거 사무(조합장 선거 등)를 지도과에서 담당하고 있으므로 선거과와 지도과의 업무에 대한 조정 및 개선이 필요하며 기존에 경험하지 않은 제도라는 점에서 해당 지역 유권자들에게 선거방식에 대한 홍보 역할이 추가적으로 요구된다. 따라서 변화되는 지방선거에 관할 선거관리위원회의 역할이 중요해지는 만큼 해당 관할 선거관리위원회에 대한 권한과 자원(인력, 예산 등)이 확대되어야 할 것이다.

제3장 해외 국가 사례를 통한 지방자치 선거제도의 다변화와 선거관리: 미국의 경우

1. 미국 지방자치의 기본원칙: Dillon's Rule vs. Home Rule

연방제의 국가형태를 갖고 있는 미국은 단방제 국가와 달리 연방정부와 주정부가 동등한 입장에서 주권을 공유한다. 개별 주는 하나의 독립적인 정치단위로 존재하며 주에 거주하는 시민들의 권리와 의무에 관한 규칙을 제정할 권한을 가진다. 미국 연방헌법은 연방정부와 주정부들의 권한은 최고 주권자인 국민으로부터 비롯되며, 때문에 연방정부와 주정부의 권력적용은 그들에게 주어진 권한 범위 내에서 개인이나 재산에 대해 행사할 수 있다고 적시하고 있다. 이러한 정부형태는 식민지 미국이 개척되는 당시부터 지역적 다양성이 이어져 내려온 데다가 독립전쟁 역시 각 주들의 연합을 통해서 행해진 까닭에 역사적으로 주 단위의 독립성이 강하게 유지되어왔기 때문이다. 그 결과 미국은 연방정부와 주정부가 모두 헌법을 가지고 있는 이중적 헌법제도(dual constitutionalism)를 갖고 있으며, 이는 두 수준의 정부가 동등하며 헌법이 규정한 범위 내에서 각각의 주권을 보유하고 있음을 의미한다.

그러나 연방제 미국에서 연방정부와 주정부와의 평등한 관계가 헌법에 규정되어 있는 것과는 달리 주정부와 그 이하의 지방정부와의 관계는 명확하게 규정되어 있지 않다. 다만 연방헌법의 수정헌법 10조는 연방정부에 위임한 권한 혹은 주에 특별히 금지된 권한을 제외하고는 모든 권한을 주에 유보하고 있다. 이러한 조항은 주 이하 지방정부에 역할과 권한을 부여하는 것은 주의 권한으로 해석되며, 그 결과 지방정부의 독립성은 주에 의해 결정되어 지방정부의 권한은 주마다 상이한 모습으로 나타나고 있다.

이처럼 상이하게 나타나는 주정부와 지방정부의 관계는 두 가지 상반된 규칙이 개별 주에서 어떻게 발현되느냐에 따라 결정된다. 먼저, 지방정부의 주정부에 대한 종속적인 위치를 규정한 “딜런의 규칙(Dillon's Rule)”은 남북전쟁 직후인 1868년 아이오와 주의 대법관 존 딜런 판사가 주재한 두 개의 판결에 근거하고 있다. 딜런 판사는 재정적인 어려움에 봉착한 철도회사를 지원하기 위하여 지방정부가 세금을 올리려 할 때, 지방정부는 주에 의해 명확한 규정으로 명시되거나 명시적으로 부여된 권한과 직접 관계된 권한, 그리고 선포된 지방정부의 목적 달성을 위해 불가결한 권한만을 가진다고 판결하였다(Briffault and Reynolds 2009, 315). 이렇듯 딜런의 규칙은 지방정부는 단지 주의 대리인(agents)에 불과하므로 주에 의해 위임된 권한만을 가짐을 주창하고 있다.⁶⁾ 이 규칙은 이후 일련의 법률적인 논쟁을 거쳐 1907년 연방대법원의 판결(Hunter

v. City of Pittsburgh) 이후 전국적으로 그 범위가 인정되기에 이른다.

그러나 지방정부의 주에 대한 종속적인 위치를 규정한 딜런의 규칙은 판결 직후부터 법률적인 다툼을 겪게 된다. 딜런의 규칙이 가진 가장 큰 문제점은 제도의 경직성에 있었는데, 다양한 현안을 갖고 있는 지방정부들의 입장에서는 이의 해결을 위해 신속한 의사결정권한을 가져야 함에도 딜런의 규칙의 제약으로 그러지 못하는 상황에 부딪히기 쉬웠다. 이에 지방정부는 자율성의 증진을 위해 주 헌법 개정을 요구하거나, 구체적인 위임이 없이도 스스로의 규칙제정을 통해 의사결정의 권한을 가지려고 시도하였는데 이를 “지방자치규칙(Home Rule)”이라 일컫는다. 실제로 딜런의 판결이 있는 지 얼마 후인 1875년에 미주리주는 주 헌법개정을 통해 세인트루이스시에 자치권한을 부여하였고, 1879년에는 캘리포니아주 역시 주 헌법개정을 통해 샌프란시스코시에 자치권한을 부여하였다. 이러한 움직임은 20세기에 더욱 확대되어 최근에 이르러서는 거의 모든 주에서 지방정부의 자율성을 인정하는 지방자치규칙으로 딜런의 규칙에 따른 제한을 피해 나갈 수 있도록 하고 있다.

실제 연방제의 국가형태를 갖고 있는 미국에서 연방정부의 구성과 주정부의 구성은 유권자들의 투표에 근거한 동일한 방식을 취하고 있으나, 딜런의 규칙과 지방자치규칙이 상이한 방식으로 혼용되어 있어 지방정부에 있어서는 지역의 특성을 반영하여 상이한 형태가 채택되고 있다. 요컨대, 미국의 지방자치에서는 시민들의 투표에 따라 승인된 헌장(Charter)⁷⁾에 따라 지방정부의 형태를 독자적으로 결정할 수 있도록 할 뿐 아니라, 선거구제 및 방식을 결정할 수 있는 권한 역시 지방정부에게 부여하고 있는 경우가 흔히 존재하여 지역의 특성에 따라 차별적인 제도를 갖추고 있다.

요약적으로 말해 미국의 지방정부는 딜런의 규칙과 지방자치규칙의 절충을 통해 지역적 특성에 따라 상이하게 발전되어 왔으며, 어느 규칙에 더 방점을 두느냐에 따라 차별적인 정부구성의 방식과 형태에 이르고 있다. 아래에서는 미국 지방정부의 구성 형태에 대해 간략하게 설명하고, 그것의 근간이 되는 선거제도의 전반적인 현황을 소개한다. 더불어 선거제도와 관리에 초점을 맞추어 상이한 선거제도를 채택하고 있는 대표적인 지역들의 사례를 설명하고, 이로부터 얻을 수 있는 함의를 제시한다. 이러한 논의는 지방자치법 전면 개정으로 지역마다 차별적인 정부형태가 가능해진 우리의 경우에 실천적인 교훈을 제시해 줄 것이다.

6) 딜런의 판결은 당시 민주주의가 제대로 자리잡지 못한 상황에서 지방정부의 전횡으로부터 유권자들을 보호하기 위한 것이었다고 해석된다.

7) 지방자치규칙은 모든 시에게 자치규칙을 승인하는 일반헌장(general act charters)과 하나의 커뮤니티에 만 적용되는 특별헌장(special act charters)으로 구분된다(미국정치연구회 편 2020, 222).

2. 정부구성의 다양성과 지방자치 선거제도

1) 미국의 지방정부 구성의 다양성

미국의 지방정부에서 시민들의 투표에 따라 승인된 헌장(charter)은 지방정부의 조직과 권한, 기능, 의사결정절차 등을 규정하고 있으며 지방정부의 형태는 이에 기반하여 결정된다. 현재 미국 지방정부의 형태는 모두 다섯 종류로 구분될 수 있지만, 지방의회와 단체장이 독립적으로 선출되어 권한이 분리되어 있는 “시장-의회형(Mayer-Council)”과 선출된 지방의회가 행정을 맡을 행정 책임자를 고용하는 “의회-시지배인형(Council-Manager)”이 절대다수를 차지한다.⁸⁾ 지역적으로 볼 때, 중서부와 대서양 연안의 비교적 오래된 도시들에서는 ‘시장-의회형’의 정부형태를 채택하는 경우가 많은 반면, 남동부와 태평양 연안의 신흥 도시들에서는 ‘의회-시지배인형’의 정부형태가 보다 빈번히 목격된다.⁹⁾

‘시장-의회형’은 미국의 지방정부에서 가장 빈번하게 채택되고 있는 정부형태로서 시장과 의회의 구성원 모두 시민들의 선거를 통해 선출된다는 특징을 갖는다. 전통적인 권력분립의 원칙에 근거한 것으로 미국 연방정부의 형태와 유사하다. 정책심의와 결정의 기본적인 권한은 의회가 가지며 시장은 이를 실행하는 임무를 갖는다. 시장은 의회에 참석하고 회의를 주재할 수 있으나 가부동수의 캐스팅보트 경우를 제외하고는 표결에는 참여하지 못한다. 그러나 시장은 의회의 결정에 대해 거부권을 가지며 의회는 헌장에 규정된 바에 따라 이를 뒤집을 수 있다. 한편, ‘의회-시지배인형’ 정부형태는 최근 들어 채택의 빈도수가 높아지고 있는데, 그 이유는 전문성을 가진 매니저를 영입함으로써 시민들의 편의를 높이고 정부운영의 효율성을 높일 수 있을 뿐만 아니라 성과적인 요인이 정부운영에 지나친 영향을 미치는 것을 방지할 수 있기 때문이다.¹⁰⁾

8) 보다 포괄적으로 말해 미국 지방정부의 형태는 대략 다음의 다섯 가지 형태로 구분된다: 시장-의회형(Mayor-Council), 의회-시지배인형(Council-Manager), 위원회형(Commission), 타운홀형(Town meeting), 대표타운홀형(Representative town meeting). 각각의 형태는 구성방식에 있어서 주민에 의해 선출되는지 여부에 따라 달리 나타내는데, 시장-의회형은 두 기관의 구성원이 각각 독립적으로 선출되는 반면, 의회-시지배인형은 주민선출로 구성되는 의회에서 시장을 책임질 시장(manager)을 임명한다. 위원회형은 주민에 의해 선출된 위원들이 내각과 의회를 동시에 구성하는 형태이며, 타운홀형은 일정 자격을 갖춘 주민들이 모여 집단적으로 정책을 결정하고 실행주체를 선택하는 방식이다. 이 중 시장-의회형과 의회-시지배인형이 전체 지방정부의 대략 80퍼센트 이상을 차지하며, 그 외 소수의 지역에서 위원회형과 타운홀형(뉴잉글랜드 지방)을 선택하고 있다 이에 대한 보다 상세한 설명은 다음의 자료에 나와 있다(<http://kcmayor.org/cms/wp-content/uploads/2013/06/Municipal-Form-of-Government-Trends-in-Structure.pdf>, 검색일: 2021년 07월 29일).

9) 전자의 예로는 뉴욕, 보스턴, 필라델피아, 휴스턴, 솔트레이크, 미니아폴리스 시 등을 들 수 있으며, 후자의 예로는 피닉스, 샌안토니오, 달라스 등 텍사스 주의 시들과 캘리포니아 주의 산호세, 네바다의 라스베이거스 등이 있다(National League of Cities, *Forms of Local Government*, www.nlc.org/resource/cities-101-forms-of-local-government, 검색일: 2021년 08월 02일).

10) 매니저는 외부에서 영입되는 경우도 있으나 통상 위원회 구성원 중의 하나가 임명되는 경우가 더 많다.

두 유형의 정부형태는 미국의 지방정부에서 가장 일반적으로 채택되고 있지만 세부적인 내용에 있어서는 지역마다 차이를 보인다. 실제로 의회 구성원의 규모와 선출방식, 시장의 선출방식, 그리고 두 주체 간의 권한과 역할에 있어서 지역적인 특수성을 반영한 차이가 나타난다. 특히 중요한 것은 지방정부가 지방자치규칙에 의거하여 현장의 형태로 다양한 대표선출방식을 채택할 수 있다는 점이다.

2) 미국의 지방자치 선거제도

지역적인 특수성을 반영하여 독자적인 자율성을 확보하고 있는 미국의 지방정부에서는 지방의 회를 구성함에 있어서 다양한 제도를 운영하고 있다. 지역에 따라 소선거구제를 채택하기도 대선 거구를 채택하기도 하며, 각 선거구제의 결정방식에 있어서도 세부적인 차이를 보인다.

예를 들어 뉴욕시는 선거구당 최다득표를 한 후보 한 명만을 선출하는 일반적인 소선거구제를 채택하고 있고, 로스앤젤레스시와 시카고시는 소선거구제를 기반으로 하되 최다득표자가 득표율 50%를 넘지 못했을 경우 상위 2명의 후보를 대상으로 결선투표를 실시하는 방식을 취하고 있다. 또한 지방공동체 전체를 하나의 광역선거구로 하여 의원들을 선출하는 대선거구제를 채택하고 있는 지역도 적지 않다.

미국의 지방정부는 당선자를 결정하는 방식에 있어서도 차이를 보인다. 오하이오주의 신시내티시의 경우 득표 순위에 따라 일정 수의 의원을 선출하는 대선거구제를 갖고 있다. 반면에 애리조나주의 스캇데일시는 대선거구제를 실시하지만 일정한 득표율을 획득한 후보가 부족한 경우 차점자들을 대상으로 결선투표를 실시하는 방식을 취하고 있고, 앨라배마주의 몇몇 지방정부들은 한 명의 유권자가 복수의 투표권을 갖는 방식을, 매사추세츠주의 캠브리지시 등에서는 선호투표의 방식의 선출하는 다양한 선거제도가 공존하고 있다.

이러한 상황은 단순히 최근의 현상만은 아니다. 미국 연방정부 차원의 선거에서는 1인 선출 상대다수제(single-member plurality: SMP)를 채택하여 왔고 주 정부 이하 차원의 선거에서도 이 제도가 가장 많이 채택되고 있지만, 역사적으로 지방자치 차원에서 다양한 선거제도를 활용한 사례는 적지 않다. 더불어 최근에는 각 지방정부 차원에서 상이한 선거제도를 채택하고 있는 경향에 더해 주 정부 차원에서 기존 단순다수제의 단점을 보완하려는 시도 역시 잇따르고 있다.

실제로 메인주는 2016년 11월에 주민투표를 통해 순위투표제(Ranked-Choice Voting: RCV)를 도입하여 2018년부터 연방 상하원과 주 상하원, 그리고 주지사 선거에서 채택하여 사용하고 있고, 알래스카주 역시 2020년 주민투표를 통해 순위투표제의 도입을 결정하여 2022년 선거에서 시행을 앞두고 있다.¹¹⁾ 그 외에 8개 주에서는 주 이하 단위의 선거에서 순위투표제를 이미 도입

11) 알래스카주가 도입한 선거제도를 보다 자세히 설명하면 다음과 같다. 연방의회와 주의회의 후보들은

하여 시행하고 있고, 이에 더해 6개 주에서는 순위투표제를 채택하여 시행을 앞두고 있다.¹²⁾

이와 함께 지역구 선거구에서 복수의 당선자를 선출하는 중/대선거구를 채택하고 있는 지역들도 있다. 애리조나주와 뉴햄프셔를 포함한 총 11개 주에서는 주 하원선거에서 소선거구제가 아닌 중/대선거구제를 채택하고 있고, 신시내티와 포틀랜드, 시애틀시 등 수백 개에 이르는 도시들에서도 광역선거구를 획정하고 여기에서 시 의회 구성원들을 선출하고 있다. 그 외 다수의 시에서는 소선거구제와 중/대선거구제를 병행하고 있으며, 50개가 넘는 카운티에서도 중/대선거구제를 활용하여 지역위원회의 대표를 선출하고 있다.¹³⁾

이렇듯 미국의 지방정치에서는 정부의 구성형태와 의회 구성원의 선출방식에서 다양한 제도를 운용하고 있다. 다양한 선거방식의 공존은 지역의 특수성에 기반하여 지방자치를 구현한 것으로 그 의미를 찾을 수 있다. 특히 미국 지방정치에서 목격되는 다양한 선거제도의 도입과 시행은 지방자치에 있어 실험의 장을 제공하는 까닭에 제도의 장단점에 대한 경험적인 평가와 함께 이에 대한 효율적인 관리방안에 대한 모색 역시 가능하게 해 준다.

이에 따라 아래에서는 사례연구로서 다양한 선거제도를 운영하고 있는 미국의 대표지역들을 제도의 내용과 운영, 그리고 결과의 측면에서 살펴보고, 선거관리의 측면에서 나타나고 있는 쟁점과 해결방안은 무엇이었는지 검토한다. 이러한 검토는 전면 개정된 지방자치법으로 제도의 전환을 앞두고 있는 한국의 지방자치에 그 시행에 앞서 실천적으로 준비할 수 있는 법제도의 방안이 무엇인지 유용한 참고가 될 것이다.

3. 선거제도의 실제 운영과 선거관리

1) 미국 지방선거의 선거관리 주체

구체적인 사례연구에 앞서 우선 미국 지방선거의 선거관리에 관해 간략히 살펴보자. 주 정부의 독립성과 자율성을 강조하고 있는 연방제 국가의 특성상 미국 선거의 선거관리는 주에 일임되어 있다. 연방헌법은 연방 의회선거의 시기와 장소, 그리고 관리를 주 의회의 권한으로 규정하고 있지만(연방헌법 Article I, sec. 4),¹⁴⁾ 주 차원의 선거에 대해서는 특별한 언급을 담고 있지

비당파적 후보경선(nonpartisan primary)을 통해 출마하며 4명의 상위득표자들이 본선거에 진출하며, 본 선거에서 유권자들은 4명의 후보들에게 순위를 부여하여 최종 승자를 결정한다(Pew Research Center, *More US locations experimenting with alternative voting systems*, 2021년 6월 29일).

12) 결과적으로 2021년 현재 순위투표제를 도입한 주들은 알래스카, 캘리포니아, 콜로라도, 플로리다, 메인, 메릴랜드, 매사추세츠, 미시간, 미네소타, 뉴멕시코, 뉴욕, 오레건, 테네시, 유타, 버몬트, 버지니아주 등 모두 16개 주이다([https://ballotpedia.org/Ranked-choice_voting_\(RCV\)](https://ballotpedia.org/Ranked-choice_voting_(RCV)), 검색일: 2021년 07월 27일).

13) fairvote. https://www.fairvote.org/research_electoralsystemsus(검색일: 2021년 07월 27일).

않다. 때문에 주 차원의 선거는 주마다 차별적으로 제도화되어 있으며, 주 의회에서 재정지원을 하지만 선거에 대한 실무적인 관리는 도시와 카운티 차원에서 이루어지고 있다.

이렇듯 분권화된 미국의 선거관리 역시 주마다 상이한 형태로 제도화되어 있다. 우선 선거관리의 최종적인 책임을 맡고 있는 기관은 주마다 다양하다. 주 단위 선거관리의 담당주체는 주의 선출직 국무장관(secretary of state), 선출직 부지사(Lieutenant Governor), 주 의회 혹은 주지사가 임명하는 선거국장(chief election official), 주 상원의 인준을 거쳐 주지사가 임명하는 이사회(board) 혹은 위원회(commission), 그리고 선거국장과 이사회 제도를 혼용하는 방식으로 구분된다.¹⁵⁾

가장 일반적인 방식으로는 각 주의 선출직 국무장관(secretary of state)이 선거관리의 책임을 맡는 것인데, 2020년 현재 모두 24개의 주에서 이러한 방식을 취하고 있다. 다음으로 일리노이, 매릴랜드, 뉴욕, 버지니아주 등 총 9개 주에서는 선거관리를 집합적인 이사회(board)나 위원회(commission)에게 일임하고 있는데, 이 기구의 구성원들은 통상 주 상원의 인준절차를 거쳐 주지사가 임명한다. 메인, 뉴햄프셔, 테네시주 등 3개 주에서는 주 의회가 임명하는 선거국장이, 플로리다, 펜실베이니아, 텍사스주를 포함한 5개 주에서는 주지사가 임명하는 선거국장이 선거관리의 책임을 맡는다. 인디애나와 조지아주 등 총 7개 주에서는 선거국장과 이사회/위원회 제도를 같이 운영하며, 알래스카와 유타주에서는 선출직 부지사가 선거관리의 책임을 맡는다.¹⁶⁾

주 차원 선거관리의 주체가 제도화되어 있다고 해도 주 단위에서 치러지는 선거가 주 내부에서 일원화된 것은 아니다. 미국의 지방선거는 일반적으로 카운티 단위로 구획되어 실시되는 것이 대부분이며, 선거관리 역시 이러한 지방선거의 구획에 기반을 두어 이루어지기 때문에 지방마다 천차만별이다. 게다가 카운티 외에 도시지역과 타운이 선거구를 구성하는 지역도 있기 때문에 선거관리의 실제 모습은 한층 더 복잡하다. 유권자 명부작성과 투표지 디자인과 인쇄, 투표자원봉사자의 모집과 훈련, 투표소의 선정과 설치, 투표기기 관리, 그리고 개표와 투표결과의 공지 등 투표와 관련한 실제 업무는 지역구 단위에서 관리되는 것이 일반적이며, 대개의 경우 단일기구가 아니라 여러 개의 기구들이 책임을 분담하는 경우도 흔하다. 미 의회조사국(Congressional Research Service)에 따르면, 복수의 기관에 지방선거의 투표관리를 맡기고 있는 경우는 모두 18개 주에서 발견되며 그 관리의 책임을 맡고 있는 기관의 목록은 다음의 표와 같다.

14) 관련 조항의 원문은 다음과 같다. “The Times, Places and Manner of holding Elections for Senators and Representatives, shall be prescribed in each State by the Legislature thereof; but the Congress may at any time by Law make or alter such Regulations, except as to the Places of chusing Senators.” 내용에서 알 수 있듯이 연방의회가 법률을 통해 이에 관여할 수 있는 여지는 남고 놓고 있다.

15) Election administration at State and Local Levels (www.ncsl.org/research/elections-and-campaigns/election-administration-at-state-and-local-levels.aspx, 검색일: 2021년 08월 12일).

16) Shanton. 2019. The State and Local Role in Election Administration: Duties and Structures. CRS report (R45549). pp.12-13의 내용을 토대로 정리함.

<표 3-1> 미국 지방선거의 선거관리기관(복수의 기관의 경우)

주	선거관리기관
앨라배마	Probate Judge, Clerk of Circuit Court, Sheriff, Board of Registrars
애리조나	Director or Administrator, County Recorder
아칸소	County Board of Election Commissioners, County Clerk
코네티컷	Registrars of Voters, Town Clerk
조지아	Judge of Probate, County Board of Registrars
인디애나	County Election Board, Clerk of Circuit Court or Board of Registration
루이지애나	Clerk of District Court, Registrar of Voters
메인	Town/City Clerk, Registrar of Voters
매사추세츠	City/Town Clerk, Board of Registrars of Voters
미시간	County Clerk, County Election Commission, City/Township Clerk, City/Township Election Commission
미시시피	County Board of Election Commissioners, County Registrar(Clerk of Circuit Court)
네바다	County Clerk, Registrar of Voters in Clark and Washoe Counties
뉴햄프셔	Moderator, Town/City Clerk, Superintendent of Checklist(towns)/Board of Registrars(cities), Board of Selectmen
뉴저지	County Clerk, County Board of Elections
뉴멕시코	County Board of Registration, County Clerk
사우스캐롤라이나	County Board of Registration, Commissioners of Elections
텍사스	County Clerk, County Tax Assessor/Collector
버지니아	County/City Electoral Boards, County/City Registrars

출처: Shanton (2019). The State and Local Role in Election Administration: Duties and Structures. CRS report (R45549), p.8.

2) 선거관리의 실태: 기능과 역할

미국 지방선거에 있어서 선거관리의 내용은 규칙설정(policy-making), 실행(implementation), 그리고 재정(funding) 등 세 가지 범주로 구분된다. 각각의 내용에서 주 차원의 선거관리기구와 지방 차원의 선거관리기구의 역할 비중은 주마다 다르다. 대개는 규칙설정은 주 차원의 기구가 보다 중요하게 관여하며, 실행상의 관리는 지방 차원의 기구가 주로 담당한다. 재정의 경우 주 차원의 기구가 부담하는 경우, 지방 차원에서 부담하는 경우, 양 자가 공동으로 부담하는 경우로 나뉜다. 각각에 대해 보다 자세히 살펴보면 다음과 같다.¹⁷⁾

17) 이 절의 자세한 내용은 Shanton(2019)의 내용을 주로 참고하였음을 밝힌다.

먼저 규칙설정에 관해서는 주(state)의 역할이 주가 되는데 특히 주 의회의 역할이 결정적이다. 주 의회는 선거관리에 관한 주 법률을 만드는 주체일 뿐 아니라 필요한 경우 주 헌법을 개정할 수 있는 권한도 갖는다. 규칙설정에 있어서 주 의회의 역할이 특히 부각되는 경우는 연방의회가 선거관련 법안을 통과시켰을 때 이를 개별 주에 적용하는 과정에서 나타난다.¹⁸⁾

예를 들어, 1993년 연방의회가 주에 유권자등록절차의 간소화와 이와 관련한 유권자 편의성 강화를 담은 법안(National Voter Registration Act: NVRA)을 통과시켰을 때 주 의회는 이를 주 차원의 제도에 반영하는 역할을 부여받았다. 그런데 그 세부적인 내용에서는 유권자가 원할 경우만 등록, 자동등록, 혹은 유권자가 원하지 않을 경우를 제외하고 등록 등으로 주마다 차이를 보였다. 실제 적용과정에서도 관련 주 법률 개정, 등록대행기관(많은 경우 운전면허증 발급기관)과의 협약, 혹은 주민투표를 통하는 등 다양한 방식이 나타났다.

선거에 관한 규칙설정에 있어서 주 의회의 역할은 중요하지만 유권자들이 이에 관여할 수 있는 여지 역시 크다. 미국의 많은 주에서 주민들은 주 법률과 헌법에 대한 발안권한(citizen initiatives)을 가지며 특정 이슈에 대한 주민투표(referendum) 역시 제도화하고 있다. 이는 주 차원의 선거관리와 법률이 주민들에 의해 제안되고 변경될 수 있음을 의미한다.¹⁹⁾

둘째, 선거의 실행과 관련한 실무적인 업무는 선거구 단위인 카운티, 도시, 타운 등 지방차원의 기구들이 주로 담당한다.²⁰⁾ 앞 절에서 살펴본 바와 같이 지방차원의 기구들은 유권자등록과 명부작성, 투표용지 디자인과 인쇄, 투표자원봉사자의 모집과 훈련, 투표소와 투표설비 관리, 선거결과 수집과 공지 등 대부분의 관리업무를 맡는다. 다만 주 차원의 선거관리기구 구성원들의 임명과 해임, 재정지원, 구체적인 선거관리제도의 승인 권한 등을 통해서 지방차원의 선거관리기구에 제약을 가할 여지는 존재한다. 그럼에도 대부분의 지방 선거관리기구는 독립적인 권한을 보유하고, 이들이 주민투표에 의해 선출된 경우에는 그 독립성이 더욱 크다. 또한 주-지방차원 선거관리기구의 관계는 선거구의 크기와 인구수에도 영향을 받는데, 선거구의 크기가 크고 인구수가 많을수록 지방차원 선거기구의 전문성이 높고 이에 따라 독립성 역시 더 큰 것이 일반적이다.

마지막으로 재정부담에 있어서도 주와 지방의 역할은 주마다 차이를 보인다. 미국의 연방정부는 선거관리와 관련된 비용을 지원하지 않으며 모든 비용은 주와 지방이 부담해야 한다.²¹⁾ 통상 지방정부가 선거관리 비용을 주로 부담하지만 지역에 따라서는 주정부가 전부 혹은 일부를 부담하는 경우도 있다. 주와 지방정부의 재정분담은 항목에 따라 다른데 투표장비의 구매 그리고 유

18) 이러한 대표적인 사례는 1965년 Voting Rights Act (VRA), 1984년 Voting Accessibility for the Elderly and Handicapped Act (VAEHA), 1986년 Uniformed and Overseas Citizens Absentee Voting Act (UOCAVA), 1993년 National Voter Registration Act (NVRA), 2002년 Help America Vote Act (HAVA) 등이 있다.

19) 2019년 현재 모두 15개 주에서 주민발안(법률과 헌법), 주민투표제도 모두를 제도화하고 있고, 11개 주에서는 이 중 하나 혹은 두 개의 제도를 주 차원에서 도입하고 있다. Shanton(2019), p.5.

20) 예외적으로 알래스카와 델라웨어주에서는 주 차원의 기구들이 주 내 선거관리를 전담하고 있다.

21) 연방입법에 따른 비용이 발생하는 경우는 연방예산을 지원하기도 한다. 예를 들어, 2002년 Help America Vote Act 관련하여 연방의회는 한시적으로 필요예산을 지원한 바 있다.

지와 운영에 관한 분담상황을 보면 다음의 표와 같다.

<표 3-2> 주-지방정부의 재정분담상황(투표장비 관련)

	투표장비		
	구매	유지	운영
주정부 전부부담	11	12	8
주정부 일부부담	8	8	11
지방정부 전부부담	24	25	26

주: 수치는 해당 주의 수(미응답 불포함).

출처: Observations on Voting Equipment Use and Replacement. US Government Accountability Office, April 2018 (www.gao.gov/assets/700/691201.pdf).

표의 내용은 미 연방정부회계국(GAO)에서 설문조사를 통해 투표장비 관련 비용에 대해 주정부와 지방정부의 분담상황을 조사한 결과를 보여주고 있다. 내용에서 알 수 있듯이 절반가량의 주 들에서 투표장비 관련 비용의 전부를 지방정부가 부담하고 있고, 그 외 주에서는 주정부가 전부 혹은 일부를 부담하는 상황이다.

결국 이러한 상황은 연방제 국가 미국에서 선거관리의 주된 책임을 맡고 있는 것은 지방차원의 기구들이며, 그 비용 역시 지방정부의 재원으로 상당 부분 사용하고 있음을 보여준다. 이는 지방자치규칙에 따라 지방정부가 지방선거제도 선택에 있어서 재량권을 갖고 있지만 이에 대한 책임 역시 부여받고 있음을 의미한다.

그렇다면 미국의 지방정부에서 실제 선거제도의 운용은 어떻게 이루어지고 있는가? 아래에서는 우리나라에서 존재하지 않는 제도들을 중심으로 미국 지방정부의 선거구제도를 도입의 배경, 결과, 그리고 평가를 중심으로 살펴본다.

3) 결선투표제(Two-round system): 루이지애나주

미국 선거에서 루이지애나주는 대단히 특이한 지역이다. 다른 주들과 달리 루이지애나주에서는 거의 모든 선거가 결선투표제 방식으로 치러지는데, 정당의 구분 없이 진행되는 개방형 예비선거(open primary)를 일차적으로 갖고, 여기에서 과반수 득표자가 없는 경우 다득표자 2인이 결선투표를 벌이는 방식이다.²²⁾

22) 루이지애나주의 주와 지방선거 모두에서 이 방식이 적용된다. 정당의 구분 없이 모든 후보들이 1차 선거에서 경쟁한다는 점에서 “정글예비선거(jungle primary)”라고 불리기도 한다. 다만 대통령 선거의 경우는 그렇지 않다. 더불어 대부분의 다른 주들과는 달리 주 차원의 선거가 홀수 해에 열린다는 점, 그리고 주의 선거가 토요일에 열린다는 점에서도 차별성을 갖는다.

(1) 도입의 배경

루이지애나주의 결선투표제는 1975년 당시 주지사였던 에드워드(Edwin Edward)의 주도로 주 선거법 개정을 위한 특별위원회가 만들어졌고, 여기에서의 제안이 주 의회를 통과하면서 도입되었다. 그 결과 이전까지 정당 주도의 후보경선(primary election)과 본선거(general election)로 구성되던 선거제도가 정당 구분 없이 모든 후보가 경쟁하는 개방형 예비선거(open elections)와 다수결 승자가 없는 경우 최다득표자 2인이 경쟁하는 결선투표(runoff elections)를 진행하는 방식으로 변모하였다. 이후 루이지애나주의 연방의회와 주의회, 주 정부, 그리고 지역선거 모두 같은 방식으로 선거가 진행되고 있다.

새로운 제도 도입은 당시 주지사 에드워드의 정치적 고려에서 비롯되었다. 1971년 치러진 민주당 후보경선에서 신승을 거두고 1972년 공화당 후보와의 본선거에서 승리해 주지사가 된 에드워드는 민주당과 현직 주지사에게 유리한 방식으로 선거제도 개편을 모색하였다. 당시 민주당의 강세지역이었던 루이지애나주의 선거는 민주당의 후보경선이 본선거보다 훨씬 더 치열하였고, 여기에서의 승자가 대부분 본선의 승자를 결정하는 상황이었다. 현직 주지사 에드워드는 정당에 의해 주도되던 예비 선거를 모든 후보에게 개방하는 방식으로 변경하고 그 과정에 본선거를 포함시킴으로써 재선에 유리한 방식으로 선거제도를 개편하였다. 그 결과 그는 1975년 새로운 선거제도에서 손쉽게 재선에 성공하였다.²³⁾

(2) 과정과 결과

루이지애나주의 선거제도 개편은 유권자들의 요구가 아니라 현직 주지사의 정치적인 고려와 당시 지배정당이었던 민주당의 이해관계에 따라 이루어졌다는 특징이 있다. 전통적인 민주당 강세지역에서 선거제도 개편은 민주당 후보 간 경쟁으로 결선투표가 이루어지는 상황으로 이어져 주 차원의 선거에서는 민주당에 더욱 유리한 환경을 조성하였다.

실제로 새로운 제도 도입에 대한 반대는 공화당으로부터 주로 제기되었다. 이들은 새로운 제도에서 공화당 후보가 없는 결선투표로 이어질 공산이 크기 때문에 공화당 후보에게 더욱 낮은 당선 기회 줄 것이며, 이는 경쟁적인 양당체제가 아닌 민주당 절대우위를 가져올 것이라고 비판하였다. 이에 새로운 제도의 옹호자들은 본선에서의 경쟁력이 높지 않은 공화당의 상황에서 정당 주도의 예비선거는 공화당 지지유권자들에게 불필요한 절차가 되는 경우가 많았기 때문에

23) 여기의 정보는 다음의 자료를 참고하였다. Mooney. 2002. "Why does Louisiana have such an odd election system?"(<https://slate.com/news-and-politics/2002/11/why-does-louisiana-have-such-an-odd-election-system.html>), New York Times. "Why Louisiana's Voting System is Unusual?"(<https://www.nytimes.com/1991/11/16/us/why-louisiana-s-voting-system-is-unusual.html>),

새로운 제도가 오히려 공화당 유권자들의 결집을 가져와 양 당 간 경쟁을 높일 것이라고 주장하였다. 다만 민주당의 속내는 후보난립으로 인해 험난한 당내 경선과정이 불가피하고 그 이후 공화당 후보와 맞붙게 되는 이전 제도의 상황이 민주당 후보에게 불공정한 영향을 미친다는 인식이 있었던 것이 사실이다(Kazee 1983, 131-133).

실제 제도 도입 이후에 주의회에서 민주당의 우세는 더욱 강화되었다. 케이지(Thomas A. Kazee)의 연구에 따르면 제도 도입 이전과 비교해서 양 당 경쟁의 구도는 크게 약화된 것으로 나타났다. 그러나 다른 한편으로 공화당 등록유권자들의 수가 증가하고 민주당 등록유권자들의 수가 감소하는 경향 역시 나타났다. 이러한 상황은 주 차원의 선거에서는 민주당의 절대강세가 유지되었지만 지역차원의 선거에서는 공화당 지지자들의 결집에 따라 상이한 결과가 나올 수 있는 개연성을 보여주는 것이다(Kazee 1983).

(3) 평가

이론적으로 결선투표제의 도입은 과반수의 득표로 최종 당선자가 결정된다는 점에서 높은 대표성을 지닌다고 평가된다(Farrell(전용주 역) 2012, 87). 이는 가장 많은 득표수를 획득한 후보가 당선되는 상대다수제에서 발생하는 소수대표 현상을 극복할 수 있다는 점에서 긍정적이다. 또한 유권자들에게 두 차례에 걸쳐 의사표현의 기회를 제공함으로써 유권자들의 선호를 보다 강하게 반영할 수 있다. 더불어 제도적으로 상대다수제와 큰 차이가 없어 유권자들이 용이하게 투표에 참여할 수 있다는 점 역시 긍정적으로 여겨진다. 그러나 두 차례의 선거를 제도화함으로써 유권자들의 부담을 높이고 선거관리에 따른 비용을 증가시킨다는 단점이 있다. 실제로 결선투표제를 채택한 곳에서 1차 라운드 결과로 선호후보를 잃은 유권자들이 참여유인의 상실로 기권함으로써 2라운드 선거의 투표율이 하락할 가능성이 커진다는 점 역시 부정적인 영향이다(안순철 1998, 133-136).

선거관리의 측면에서 루이지애나주의 결선투표제는 앞에서 언급한 선거비용의 증가와 함께 또 다른 문제점을 갖는다. 두 차례의 선거일정 상 선거기간이 길어질 수밖에 없고 1차와 2차의 선거가 전혀 새로운 구도에서 치러지기 때문에 선거과정에서 감시와 통제가 필요한 상황이 더욱 많아진다. 더불어 1차 선거에서 과반수 득표자가 없을 가능성이 높기 때문에 후보난립의 개연성이 높아지며 그만큼 극단적인 후보자들이 참여할 여지가 커지게 된다. 이는 결선투표제가 선거관리에의 어려움뿐만 아니라, 때로는 정치적인 불안정을 초래하고 유권자들을 혼란에 빠뜨리게 되어 선거 자체가 사회의 안정보다는 이를 저해할 가능성을 가짐을 보여준다.²⁴⁾

24) 실제로 이러한 우려 때문에 루이지애나주에서는 선거법 개선에 관한 논의가 다시금 불붙고 있다. 이를 위해서는 다음을 볼 것. Deslatte. 2020. "Analysis: Louisiana considering Redesign of Election System"(<https://www.usnews.com/news/best-states/louisiana/articles/2020-12-27/analysis-louisiana-cons>)

4) 누적투표(Cumulative Voting): Chilton County(AL)

누적투표제도는 1인 1표라는 전통적인 투표방식과는 달리 유권자가 복수의 투표권을 가지며 이를 한 후보에게 누적적으로 줄 수 있는 방식이다. 이 제도에서 유권자는 한 선거구에서 선출하는 대표 수와 동일한 수의 투표권을 부여받으며, 선호에 따라 한 후보에게 복수의 표를 줄 수 있다(Bowler et al. 2003). 후보의 선출 여부는 부여받은 표의 수에 따라 결정된다. 여기에서는 누적투표제를 실시하고 있는 미국 앨라배마주 칠튼 카운티의 사례를 통해 제도 도입의 배경과 결과, 그리고 평가를 살펴본다.

(1) 도입의 배경

앨라배마주의 칠튼 카운티는 1988년 누적투표제를 도입하였고, 이를 통해 카운티의 두 주요 자치조직인 카운티위원회(County Commission)와 교육이사회(Board of Education)의 구성원들을 선출하고 있다. 이 지역은 원래 전체지역을 하나의 광역지역구로 하고 여기에서 복수의 대표자들을 선출하는 대선거구제도(at-large election system)를 채택하고 있었으나, 이러한 제도가 흑인유권자 등 소수집단의 유권자들을 충분히 대표하지 못한다는 연방법원의 판결에 따라 새로운 제도를 모색하게 되었다.

기존의 대선거구제에 대한 문제제기는 흑인 유권자들의 투표권 보장과 권익 증진에 관심을 가진 시민단체들과 변호사들에 의해 이루어졌다. 전통적인 남부지역으로 흑인유권자들의 대표성이 상대적으로 약했던 앨라배마주에서는 이들의 정치적 권리와 대표성 보장을 위한 문제제기가 강하게 나타났는데, 그 중심에는 앨라배마주의 민주당 협회(Alabama Democratic Conference)가 있었다. 이들에 따르면 앨라배마주가 채택하고 있던 대선거구제는 지역적으로 산개하여 거주하고 있던 소수집단의 대표성을 크게 저하하였고, 실제로 새로운 제도의 도입 전까지 흑인 등 소수집단의 대표자들은 지역단위의 통치기구에 선출되지 못하는 등 대표성의 문제를 안고 있었다.

이러한 문제제기는 앨라배마주의 상황이 소수인종의 참정권 보장을 위한 연방헌법 조항에 위배된다는 소송으로 이어졌고(Dillard v. Baldwin County Board of Education), 이후 소송의 대상이 앨라배마주의 많은 지방자치체들을 포함하여 확대되었다. 소송에서의 패배가 확실시되는 상황에서 비용에 부담을 느낀 다수의 지방자치체들은 광역선거구를 유지하되 다른 대안적 선거제도를 채택하는 방식으로 합의를 시도하였다. 칠튼 카운티 역시 기존의 대선거구제 대신 새로운 선거제도를 모색하였고, 소선거구제, 제한투표제(limited voting), 그리고 누적투표제(cumulative voting) 등 다양한 방식을 검토하기 시작하였다.²⁵⁾

idering-redesign-of-election-system: 검색일 2021년 08월 27일).

최종 합의안의 도출에 있어서 소송을 대리한 지방검사 잭슨(John Hollis Jackson)의 역할은 결정적이었다. 그는 누적투표제가 대선거구제의 문제점을 해결해줄 수 있을 뿐 아니라 소송에의 부담을 덜 수 있는 최적의 방안이라고 주장하며 칠튼 카운티의 정책결정자들을 설득하였다. 새로운 제도에 주저하던 정책결정자들은 합의에 이르지 못하는 경우 연방법원의 판결을 강제로 받아들여야 하는 상황을 인지하고 이를 수락하였다. 그 이유는 소송의 결과가 대선거구제 폐기, 소선거구제 도입으로 예상되는 바, 흑인유권자들이 지역에 산개하여 거주하고 있는 칠튼 카운티의 현실에서 위원 수의 대폭 증가 없이는 소선거구를 통한 방식으로라도 흑인 대표들의 선출이 쉽지 않아 원고의 요구를 충족시키지 못할 것이기 때문이었다.²⁶⁾

<그림 3-1> 칠튼 카운티 투표용지 견본(2020)

SAMPLE BALLOT

OFFICIAL BALLOT GENERAL AND CONSTITUTIONAL AMENDMENT ELECTION CHILTON COUNTY, ALABAMA NOVEMBER 3, 2020																							
INSTRUCTIONS TO THE VOTER TO VOTE YOU MUST BLACKEN THE OVAL COMPLETELY. IF YOU SPOL YOUR BALLOT, DO NOT ERASE, BUT ASK FOR A NEW BALLOT.																							
STRAIGHT PARTY VOTING ALABAMA DEMOCRATIC PARTY <input type="radio"/> ALABAMA REPUBLICAN PARTY <input type="radio"/> FOR PRESIDENT AND VICE PRESIDENT OF THE UNITED STATES (Vote for ONE) JOSEPH R. BIDEN KAMALA D. HARRIS <input type="radio"/> DONALD J. TRUMP MICHAEL R. PENCE <input type="radio"/> JO BIDDENSON JEREMY "DUSTY" COHEN <input type="radio"/> FOR UNITED STATES SENATOR (Vote for ONE) BOOZ BOWEN <input type="radio"/> THOMAS BURNETT <input type="radio"/> FOR UNITED STATES REPRESENTATIVE, 6TH CONGRESSIONAL DISTRICT (Vote for ONE) GARY FRIDGES <input type="radio"/> FOR ASSOCIATE JUSTICE OF THE SUPREME COURT, PLACE NO. 1 (Vote for ONE) BRUCE SHAW <input type="radio"/> FOR ASSOCIATE JUSTICE OF THE SUPREME COURT, PLACE NO. 2 (Vote for ONE) DWAYN BISHOP <input type="radio"/>	FOR COURT OF CIVIL APPEALS JUDGE, PLACE NO. 1 (Vote for ONE) WILLIAM C. WATKINSON <input type="radio"/> FOR COURT OF CIVIL APPEALS JUDGE, PLACE NO. 2 (Vote for ONE) MATT FIRST <input type="radio"/> FOR COURT OF CIVIL APPEALS JUDGE, PLACE NO. 3 (Vote for ONE) MARY HENSON <input type="radio"/> FOR COURT OF CRIMINAL APPEALS JUDGE, PLACE NO. 1 (Vote for ONE) MARY HENSON <input type="radio"/> FOR COURT OF CRIMINAL APPEALS JUDGE, PLACE NO. 2 (Vote for ONE) RITA WELLS <input type="radio"/> FOR PRESIDENT PUBLIC SERVICE COMMISSION (Vote for ONE) JACK LADAY <input type="radio"/> THOMAS ANDREWS COUNTESS <input type="radio"/> FOR MEMBER, STATE BOARD OF EDUCATION, DISTRICT NO. 2 (Vote for ONE) JONATHAN YOUNG WOOD <input type="radio"/> STEPHEN BELL <input type="radio"/>	FOR MEMBER, CHILTON COUNTY COMMISSION (Vote for ONE or More Seats) SUBJECT TO "Timothy BISHOP" <input type="radio"/> CECIL "COCO" D'AMORETTI <input type="radio"/> DANIEL D. BEANE <input type="radio"/> JAMES HARRIS <input type="radio"/> JOSEPH A. LAW HENSLEY <input type="radio"/> SHIRLEY KELLEY <input type="radio"/> MATT MBE <input type="radio"/> JOSEPH PINNELL <input type="radio"/> ELLEN WILLIAMS <input type="radio"/> FOR CHILTON COUNTY REVEILLE COMMISSION (Vote for ONE) TIM LITTLE <input type="radio"/>																					
CONTINUE VOTING ON BACK																							
<table border="1" style="width: 100%; border-collapse: collapse;"> <tr> <td style="width: 33%; vertical-align: top;"> Will the following Amendments to the Constitution of Alabama be adopted? STATEWIDE AMENDMENT 1 PROPOSED AMENDMENT TO ADD PROVISION FOR THE RECALL OF JUDGES Proposing an amendment to the Constitution of Alabama of 1901, to provide that judges, other than judges of probate appointed to fill a vacancy which occurs or arises upon and after the 15th day after the second Tuesday of January following the next general election after the judge was appointed last came in office. (Proposed by Act 2019-046) </td> <td style="width: 33%; vertical-align: top;"> STATEWIDE AMENDMENT 2 Proposing an amendment to the Constitution of Alabama of 1901, to amend Article III of the Constitution of Alabama of 1901, concerning Section 107 of the Official Recompense of the Constitution of Alabama of 1901, as amended, to provide that only a citizen (including any) can file for re-election. </td> <td style="width: 33%; vertical-align: top;"> STATEWIDE AMENDMENT 3 Proposing an amendment to the Constitution of Alabama of 1901, to authorize the Legislature to recognize the Alabama Commission and submit during the 2022 Regular Session, and provide a process for its ratification by the voters of the state. (Proposed by Act 2019-071) </td> </tr> <tr> <td style="vertical-align: top;"> <input type="radio"/> YES <input type="radio"/> NO </td> <td style="vertical-align: top;"> <input type="radio"/> YES <input type="radio"/> NO </td> <td style="vertical-align: top;"> <input type="radio"/> YES <input type="radio"/> NO </td> </tr> <tr> <td colspan="3" style="text-align: center;"> STATEWIDE AMENDMENT 4 Proposing to amend the Constitution of Alabama of 1901, to provide that a person is not able to voting, orally, physical form, a handwritten, or in the presence of another person in the presence of a church, under certain conditions. (Proposed by Act 2019-104) </td> </tr> <tr> <td colspan="3" style="text-align: center;"> <input type="radio"/> YES <input type="radio"/> NO </td> </tr> <tr> <td colspan="3" style="text-align: center;"> STATEWIDE AMENDMENT 5 Proposing to amend the Constitution of Alabama of 1901, to provide that a person is not able to voting, orally, physical form, a handwritten, or in the presence of another person in the presence of a church, under certain conditions. (Proposed by Act 2019-105) </td> </tr> <tr> <td colspan="3" style="text-align: center;"> <input type="radio"/> YES <input type="radio"/> NO </td> </tr> <tr> <td colspan="3" style="text-align: center;"> END OF BALLOT </td> </tr> </table>			Will the following Amendments to the Constitution of Alabama be adopted? STATEWIDE AMENDMENT 1 PROPOSED AMENDMENT TO ADD PROVISION FOR THE RECALL OF JUDGES Proposing an amendment to the Constitution of Alabama of 1901, to provide that judges, other than judges of probate appointed to fill a vacancy which occurs or arises upon and after the 15th day after the second Tuesday of January following the next general election after the judge was appointed last came in office. (Proposed by Act 2019-046)	STATEWIDE AMENDMENT 2 Proposing an amendment to the Constitution of Alabama of 1901, to amend Article III of the Constitution of Alabama of 1901, concerning Section 107 of the Official Recompense of the Constitution of Alabama of 1901, as amended, to provide that only a citizen (including any) can file for re-election.	STATEWIDE AMENDMENT 3 Proposing an amendment to the Constitution of Alabama of 1901, to authorize the Legislature to recognize the Alabama Commission and submit during the 2022 Regular Session, and provide a process for its ratification by the voters of the state. (Proposed by Act 2019-071)	<input type="radio"/> YES <input type="radio"/> NO	<input type="radio"/> YES <input type="radio"/> NO	<input type="radio"/> YES <input type="radio"/> NO	STATEWIDE AMENDMENT 4 Proposing to amend the Constitution of Alabama of 1901, to provide that a person is not able to voting, orally, physical form, a handwritten, or in the presence of another person in the presence of a church, under certain conditions. (Proposed by Act 2019-104)			<input type="radio"/> YES <input type="radio"/> NO			STATEWIDE AMENDMENT 5 Proposing to amend the Constitution of Alabama of 1901, to provide that a person is not able to voting, orally, physical form, a handwritten, or in the presence of another person in the presence of a church, under certain conditions. (Proposed by Act 2019-105)			<input type="radio"/> YES <input type="radio"/> NO			END OF BALLOT		
Will the following Amendments to the Constitution of Alabama be adopted? STATEWIDE AMENDMENT 1 PROPOSED AMENDMENT TO ADD PROVISION FOR THE RECALL OF JUDGES Proposing an amendment to the Constitution of Alabama of 1901, to provide that judges, other than judges of probate appointed to fill a vacancy which occurs or arises upon and after the 15th day after the second Tuesday of January following the next general election after the judge was appointed last came in office. (Proposed by Act 2019-046)	STATEWIDE AMENDMENT 2 Proposing an amendment to the Constitution of Alabama of 1901, to amend Article III of the Constitution of Alabama of 1901, concerning Section 107 of the Official Recompense of the Constitution of Alabama of 1901, as amended, to provide that only a citizen (including any) can file for re-election.	STATEWIDE AMENDMENT 3 Proposing an amendment to the Constitution of Alabama of 1901, to authorize the Legislature to recognize the Alabama Commission and submit during the 2022 Regular Session, and provide a process for its ratification by the voters of the state. (Proposed by Act 2019-071)																					
<input type="radio"/> YES <input type="radio"/> NO	<input type="radio"/> YES <input type="radio"/> NO	<input type="radio"/> YES <input type="radio"/> NO																					
STATEWIDE AMENDMENT 4 Proposing to amend the Constitution of Alabama of 1901, to provide that a person is not able to voting, orally, physical form, a handwritten, or in the presence of another person in the presence of a church, under certain conditions. (Proposed by Act 2019-104)																							
<input type="radio"/> YES <input type="radio"/> NO																							
STATEWIDE AMENDMENT 5 Proposing to amend the Constitution of Alabama of 1901, to provide that a person is not able to voting, orally, physical form, a handwritten, or in the presence of another person in the presence of a church, under certain conditions. (Proposed by Act 2019-105)																							
<input type="radio"/> YES <input type="radio"/> NO																							
END OF BALLOT																							

출처: <https://www.bamapolitics.com>

25) 소송에서 검토된 소선거구제 해법은 “소수집단다수선거구(minority-majority district)”의 도입이었다. 문제는 이러한 선거구 획정이 당시 칠튼 카운티의 상황으로 쉽지 않았다는 것이다. 소송과정에 대한 자세한 설명으로는 “Alternative Voting in Alabama”를 참고할 것(<https://d3n8a8pro7vhm.cloudfront.net>).

26) 이러한 상황은 소송의 패소비용은 물론 위원 수 증가에 따른 막대한 재정부담으로 이어진다.

결국 칠튼 카운티에서 누적투표제의 도입은 소수집단의 문제제기에 따른 연방법원의 심리 과정에서 정책결정자들이 가능한 타협방안을 모색하는 과정에서 이루어졌다. 전문성을 가진 지방검사에 의해 제안된 합의안을 받아들인 정책결정자들은 주민들을 설득하는 과정을 거쳐 누적투표제 도입안을 연방법원에 제출하였고, 연방법원의 승인과 지방정부의 입법을 통해 최종적으로 도입되었다.

<그림 3-1>은 칠튼 카운티의 누적투표제에서 유권자들이 제공받는 실제 투표용지를 보여주고 있다. 주의해서 살펴보아야 할 부분은 첫 페이지의 세 번째 열로 카운티위원회 선거 부분이다. 그림이 보여주는 2020년 선거에서 7명을 선출하는 카운티위원회에는 모두 9명의 후보가 출마하였는데, 각 후보마다 기표할 수 있는 공간이 공통적으로 일곱 칸이 주어진 것을 알 수 있다. 유권자는 선호하는 후보에 7표 전부를 몰아줄 수도 있고 선호에 따라 표를 분배할 수도 있다. 또한 선호하는 후보가 없는 경우 원하는 인물의 이름을 표기(write-in)하고 기표할 수도 있다.

(2) 과정과 결과

전술한 바와 같이 누적투표제는 유권자에게 복수의 투표권을 부여한다는 점에서 1인 1표제와 큰 차이가 있으며, 유권자 개인이 후보에게 복수의 표를 줄 수 있다는 점에서 제한투표제(limited voting)와도 차이를 보인다. 누적투표제 도입의 공식적인 발표는 1988년 2월 소송에서 카운티를 대리한 잭슨 지방검사의 기자회견을 통해 이루어졌다. 기존에 5명으로 구성되었던 지방자치단체인 카운티위원회와 교육이사회는 7명으로 확대되었는데, 이는 흑인유권자들의 인구비율을 고려하여 이들을 대표하는 위원의 선출을 현실적으로 가능하게 만들기 위함이었다.

제도 도입과정에서 가장 큰 문제는 전대미문의 새로운 제도의 도입에 생경함을 보이던 대중이 언론과 관련 시민단체, 그리고 특히 잭슨 지방검사의 설명과 설득에도 이 제도가 어떻게 작동할 것인지 명확하게 인지하지 못하고 있었다는 점에 있었다. 이에 따라 유권자들에게 새로운 제도를 숙지시키기 위한 노력이 전방위적으로 행해졌다. 잭슨 지방검사는 물론이고 선거감독의 책임을 맡고 있는 검인판사(probate judge)는 지역을 순회하면서 유권자들에게 직접 제도를 설명하였다. 카운티위원회와 교육이사회의 위원들 역시 이러한 유권자 교육과정에 동참하였고, 흑인유권자집단의 권익을 위해 애써 온 주 차원의 정치단체들(Alabama Democratic Conference, New South Coalition)도 견본투표양식을 배포하는 등 유권자 교육활동을 전개하였다. 더불어 민주당과 공화당 등 정당 역시 새로운 제도를 스스로에게 유리한 방식으로 홍보하였다(Pildes and Donoghue 1995, 268-272).

제도 도입의 결과는 예상되었음에도 놀라웠다. 1988년 카운티위원회 선거에서 남북전쟁 이후 처음으로 흑인위원이 선출되었고 교육이사회 선거에서도 비슷한 결과가 나타났다. 정당 간 의석

비율의 변화 역시 나타났다. 전통적인 민주당 텃밭으로 열세지역이었던 이 지역에서 공화당은 1988년 7석의 카운티위원회 의석 중 3석을 획득하는 성과를 올렸다. 더불어 이전까지의 역대 선거에서 1명의 여성위원이 선출되었던 것에 그쳤던 카운티위원회에 1988년 선거를 통해 2명의 여성위원이 당선되는 결과가 나타났다(Pildes and Donoghue 1995, 272-280).

(3) 평가

최신 자료의 부족으로 현재까지의 현황을 분석하지는 못했지만 칠튼 카운티에서 누적투표제의 도입은 대체적으로 성공적인 결과로 이어졌다. 이 글의 분석에서 주로 참고한 자료는 제도 도입 7년 후에 작성된 것으로, 그 이후 이 제도가 어떠한 결과를 가져왔는지 정확히 판단하기는 어렵다. 다만 제도 도입을 통해 기대했던 결과, 특히 소수집단의 대표성 강화에 있어서 일정한 성과가 있었음을 부인하기는 어렵다.

더불어 도입과정에서 우려되었던 선거관리의 문제점들 예컨대, 유권자들의 혼란, 캠페인 비용의 증가, 소수인종 후보 난립으로 인한 제도 효과성 미비 등의 문제는 그다지 심각하지 않았다. 정부기관, 선거관리기관, 시민단체, 그리고 후보와 정당 등에 의한 다각적인 제도교육으로 유권자들의 혼란은 최소화되었고, 실제 선거유세비용 역시 제도 도입 이전과 비교해서 큰 차이가 없었다. 다만 누적투표제가 1인 1표제로 치러지던 이전보다 유권자와 대표 간 정서적 밀착도를 낮추었다는 평가는 존재하며 유권자 전체의 측면에서 새로운 제도에 대한 만족도는 크게 높아지지 않았다는 점은 지적할 만하다.

5) 선호투표(Ranked Choice Voting): 캠브리지시(MA)

상대다수제 등 대부분의 투표제도는 유권자들이 지지후보에 기표하는 방식을 취한다. 반면 선호투표제는 용어가 표현하고 있는 바와 같이 유권자가 지지후보를 기표하는 방식이 아니라 제시된 후보들에 대한 선호도를 나타내는 방식이다(Farrell 2011). 대개 과반(혹은 정해진 득표기준수(Quota or Threshold))의 선호도를 받은 후보자가 선출되며,²⁷⁾ 이에 합당한 후보가 존재하지 않는 경우 최저 선호후보를 제외하고 차순위로 선호도가 이양되는 방식을 취한다. 미국 메사추세츠주의 캠브리지시는 1941년 이후 이 제도를 통해 시이사회(City Council)와 학교위원회(School Committee)의 구성원을 선출해 왔다.²⁸⁾

27) 득표기준을 초과한 표는 차선호 후보에게 이양된다.

28) 앞에서 살펴본듯이(이 장의 2-2)) 선호투표제는 현재 미국의 다양한 지역에서 사용된다. 여기에서는 가장 오래된 역사적 경험을 갖고 있는 지방자치단체인 메사추세츠주의 캠브리지시에 초점을 맞추어 살펴본다.

(1) 도입의 배경과 절차

캠브리지시에서 선호투표제의 도입은 1939년 시 지방자치헌장(city charter)을 통해서 이루어졌다.²⁹⁾ 상대다수제가 갖는 대표성의 문제를 개선하기 위해 도입된 이 제도는 이후 현재까지 지속되고 있다.³⁰⁾ 1인 1표제로 다수표를 획득한 후보가 당선되는 상대다수제에서는 사표가 발생할 뿐 만 아니라 최선의 후보가 아닌 차악의 후보를 선택하는 전략적인 고려가 반영된다. 반면, 선호투표제에서 유권자는 스스로의 선호를 온전히 표현할 수 있으며 최선호 후보가 당선되지 못하는 경우에도 차선호 후보로 표가 이양되기 때문에 대의민주주의의 대표성 측면에서 장점을 갖고 있다. 또한 유권자가 사표에 대한 고려 없이 선호를 직접 반영하기 때문에 상대다수제에 비해 소수집단의 대표가 선출될 가능성도 높아진다.

제도적인 측면에서 캠브리지시 선호투표제의 중요한 특성은 전체 지역구를 하나로 하여 대표자를 선출하는 광역선거구를 가지고 있다는 점과 ‘낮은 당선가능 득표율(low threshold)’이다. 후보가 되기 위해서는 지역구의 18세 이상 등록유권자이어야 하며 50명 이상 100명 이하 등록유권자들의 서명을 받아 제출하여야 한다. 또한 광역선거구에서 복수의 인원을 선출하는 제도적인 특성으로 인해 선거에서 후보들의 수는 다수인 경우가 많다.³¹⁾

캠브리지시의 선호투표제는 9명으로 구성된 시이사회(City Council)와 6명으로 구성된 학교위원회(School Committee)의 선출에 적용되며, 유권자들은 투표장에서 출마한 모든 후보에 대한 선호를 기재한다. 당선을 위해서는 전체유효투표수를 정원에 하나 더한 수로 나눈 수를 초과하여 득표해야 한다. 예를 들어, 9명의 시이사회에 선출되기 위해서는 10%를 초과하는 득표를 거둔 후보가 당선된다.³²⁾ 기준을 넘는 초과득표가 발생한 경우 기재된 선호에 따라 차순위 후보에게 합산되며, 이후 최하득표자를 탈락시키고 그 표를 차순위 후보에게 이양하는 과정을 9명의 당선자가 결정될 때까지 계속한다.

<그림 3-2>는 실제 캠브리지시 교육위원회의 투표용지를 보여주고 있다. 함께 제시된 안내문에 따라 유권자는 제시된 후보에 대해 자신의 선호도를 표시해야 하며, 제시된 후보 외에 마음에 드는 대상이 있는 경우에도 이름을 기재(write-in)하고 선호를 표현할 수도 있다. 안내에 나타

29) 실제 현장의 관련 내용은 다음과 같다. “Plan E is a City Manager form of government with nine Councilors and six School Committee members elected at large by Proportional Representation(PR) for a two year term”(https://www.cambridgema.gov/departments/electioncommission/cambridge MUNICIPALELECTIONS. 검색일 2021년 8월 20일).

30) 국가 차원에서 선호투표제를 사용하고 있는 대표적인 나라는 호주이며 1918년 연방하원 선거에 도입하여 현재에 이르고 있다(Farrell(전용주 역) 2012, 92). 한편 캠프리지시와 비슷한 시기에 미국의 50여 개 도시에서 선호투표제를 도입하였지만 이후 모두 폐기되었고 캠브리지시만이 현재까지 이 제도를 유지하고 있다(https://www.rcvresources.org/history, 검색일 2021년 8월 20일).

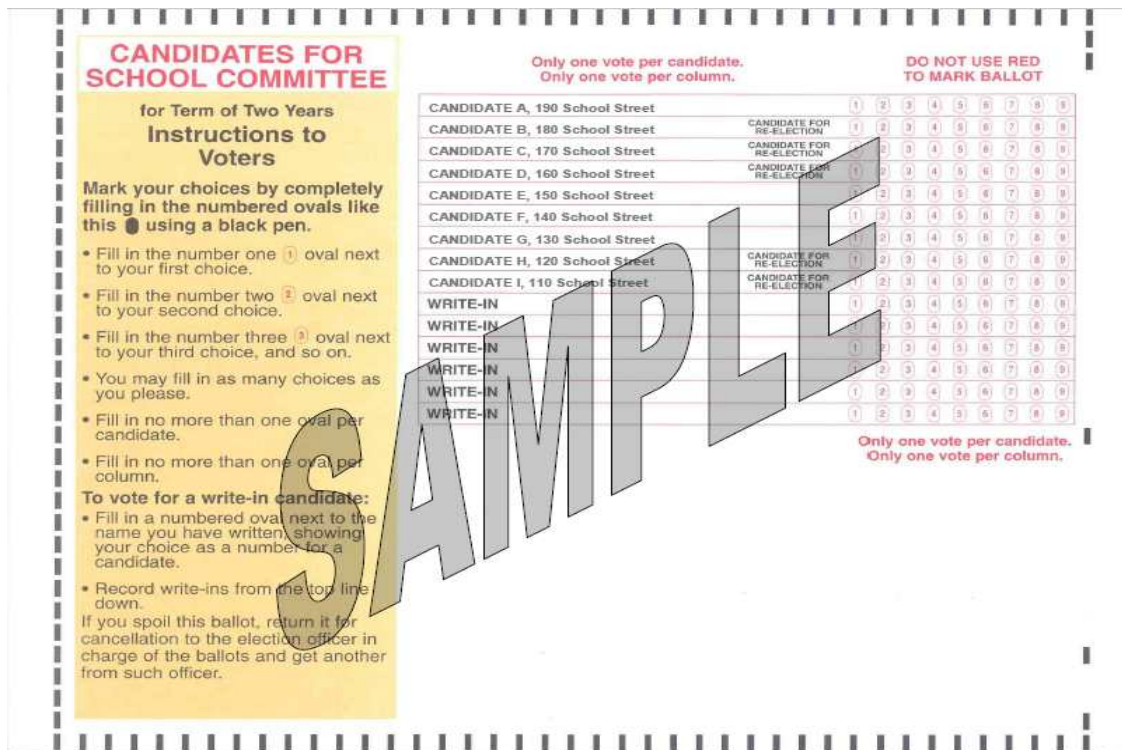
31) “FAIRVOTE RESEARCH”의 연구보고서에 따르면 1991년 이후 12번의 시이사회 선거에 출마한 후보자의 평균은 20.5명이며 2013년의 경우 25명의 후보가 출마하였다(Douglas 2014, 3).

32) 예컨대 시이사회 의 경우 전체유효투표수가 14,000표인 경우 1,401표가 당선에 필요한 득표수가 되며, 학교위원회의 경우 같은 유효투표수 기준 2,001표가 당선에 필요하다.

나 있는 것처럼 오기를 하는 경우 2번까지 투표용지를 새로 받아 다시 작성할 수 있다.

선호투표제의 방식은 보통의 선거방식과 큰 차이를 보이기 때문에 유권자들에게는 제도에 대한 설명과 함께 기표방법 및 주의사항에 관한 정보가 제공된다. <그림 3-3>은 실제 유권자들에게 전달되는 선거안내문을 보여주고 있다. 안내문에는 캠브리지시 지역선거제도에 대한 개괄적인 설명과 함께 작동방식, 기표방식과 당선자 결정방식에 대한 정보를 쉽게 안내하고 있다. 안내문은 실제 지역의 선거를 관장하고 있는 선거위원회(Board of Election Commissioners)에 의해 공식적으로 작성되며, 유권자들에게 사전에 배포되거나 투표장에서 확인할 수 있도록 비치된다.

<그림 3-2> 캠브리지 시 교육위원회 투표용지



출처: <https://www.rcvresources.org/in-practice-cambridge-ma>

<그림 3-3> 캠브리지 시 유권자 선거안내문

Eliminating Candidates
After surplus votes are transferred, candidates who have fewer than fifty number one (#1) votes are eliminated.

Their votes are transferred to the continuing candidates marked next in preference on those ballots.

After each transfer of ballots from a candidate being counted out to continuing candidates, a new ranking is established.

The candidate with the lowest number of votes is declared defeated and that candidate's ballots are transferred to the next continuing candidate marked on each ballot.

Electing Candidates
Transferred ballots are added to the totals of the continuing candidates until they reach quota or are counted out. After a candidate reaches quota and is declared elected, no more ballots are transferred to that candidate.

Computerized Ballot Tabulation
In 1997 the Election Commission computerized the City of Cambridge PR elections using a precinct-based optical scanning system and specially designed software.

Tabulating the Votes
The PR Count, which used to be performed manually during the course of a week by a staff of over a hundred, is now completed in a matter of minutes through the electronic sorting, counting, and transfer of votes.

Unofficial Results
Unofficial results for City Council and School Committee are available on election night. These results are "unofficial" because not all ballots have been counted.

The tabulation does not include ballots with write-ins or ballots marked in a way that could

not be read by the scanner. These are auxiliary ballots which must be processed manually and added to the computer totals.

Official Results
On the day after the election, votes from write-in and auxiliary ballots are added to the totals from the previous night.

The complete ballot records are then tabulated, without reference to the earlier tabulation of unofficial totals, to produce the official first choices.

Next, the software distributes surplus ballots, transfers votes, and eliminates candidates until the number of seats for each office has been filled.

Since 2005, according to state law, official results are not finalized until 10 days after the Election, when any Provisional Ballots and/or Overseas Absentee Ballots have been counted.

For further information on PR elections in Cambridge, please refer to the Election Commission Department Web Site at:
www.cambridgema.gov/election



MUNICIPAL ELECTIONS

VOTING BY
PROPORTIONAL
REPRESENTATION



John S. Ahl
Ruth Whittier
Longwood

Board of Election Commissioners

Proportional Representation

Municipal Elections in Cambridge
Since 1941 the City of Cambridge has elected its City Council and School Committee by Proportional Representation (PR).

Elections for nine members of the Council and six members of the School Committee are held in November in odd-numbered years.

Under PR, any group that numbers more than one-tenth of the voters may elect at least one member of the City Council.

Any group that numbers more than one-seventh of the voters may elect a member of the School Committee.

The mayor is elected by the City Council from among its own members and acts as chair both of that body and of the School Committee.

Proportional Representation (PR)
A voter may vote for as many candidates as are listed on the ballot in a PR election, but the voter must rank the candidates in order of preference (1, 2, 3, and so on).

If the voter's 1st choice is not elected, a 2nd, 3rd, or subsequent preference may still be elected by that voter's ballot.

The voter also has the option of voting for only one candidate, or for as few as are preferred.

Marking the Ballot
The PR ballot lists candidates with numbered ovals next to their names.

To vote for a candidate, the voter fills in one oval only next to the candidate's name: 1 for first choice, 2 for second choice, 3 for third choice, and so on.

Example: Correct Marking
Candidate A ● ② ③
Candidate B ① ● ③
Candidate C ① ② ●

Candidates' names are rotated on ballots so that each candidate's name appears at the top of the ballot an equal number of times.

Invalid Votes
Votes are invalidated when more than one oval is filled in for the same candidate, or when the same numbered oval is filled in for more than one candidate.

Example: Invalid Votes for Candidates
Filling in more than one choice for a candidate
Candidate A ● ● ③
Filling in the same choice for more than one candidate
Candidate A ● ② ③
Candidate B ● ② ③

Votes may also be invalidated by marking ovals incorrectly, so that they cannot be read by the optical scanner.

Example: Incorrect Marking of Ovals

If a mistake is made in marking the ballot, the voter may return it to the election official in charge and receive another one, but no voter may receive more than two such new ballots.

Counting the Ballots
The precinct order in which ballots are counted is determined by a random draw prior to the election.

Tabulation of PR ballots begins with the sorting and tallying of first choice votes for each

candidate and the establishment of quota, the minimum number of votes sufficient for election. It continues with the transfer of surplus and the redistribution of votes from defeated candidates to continuing candidates until nine Councilors and six School Committee members are elected.

First Choices
The initial count of ballots determines the total number of first choice votes for each candidate. The candidates are then ranked in order according to the total of number one (#1) votes each has received.

Quota
In a PR election, a candidate needs to win a certain proportion of the votes to be elected. This proportion is referred to as quota.

Quota is established after the count of first choices.

Quota is determined by dividing the total number of valid ballots by the number of candidates to be elected plus one and adding one to the result.

Example: If 25,000 valid ballots are cast for City Council, the quota will be 2,501 (25,000 divided by 10, plus 1).

Surplus
Candidates who reach quota after the count of first choices are declared elected. Any votes they receive beyond quota are surplus votes.

Example: If Candidate A receives 3000 first choice votes and quota is 2501 votes, Candidate A is elected with a surplus of 499 votes.

A formula determines which ballots are selected to be counted as surplus.

Surplus votes are transferred to the second choice candidates on the surplus ballots.

출처: <https://www.rcvresources.org/in-practice-cambridge-ma>

(2) 결과

캠브리지시의 선거제도는 다른 제도와 비교해서 두 가지 특징적인 모습을 가지고 있다. 우선 유권자들은 자신의 선호도에 따라 후보들의 순위를 매기고 선호도에 따라 표가 이양된다. 더불어 광역선거구에서 복수의 후보들이 당선되며 당선을 위한 득표율의 상한이 그다지 높지 않다. 이러한 특성으로 인해 유권자들의 선호가 선거결과에 직접적으로 반영될 뿐 아니라 소수집단의 후보들이 당선되기에 용이한 환경이 조성된다.

선호투표제로 인해 캠브리지시의 시이사회는 다른 어떤 지역보다도 이사회원의 다양성이 높은 지역으로 알려져 있다. 사회적 소수집단은 선호의 결집을 통해서 지지하는 후보를 당선시킬 수 있으며, 선호의 이양으로 인해 소수집단에서 복수의 후보가 나온다고 해도 당선 가능성은 여전히 높은 수준으로 유지된다. 실제로 9명으로 구성되는 시이사회에서 매년 복수의 흑인후보가 당선권에 들었다. 이러한 결과는 지지세가 약해 정치적으로 소수인 정당에게도 그대로 적용된다. 실제로 진보적인 성향의 유권자들이 다수인 관계로 정치적으로 열세인 캠브리지시의 공화당 후보들은 선호투표제를 통해 당선되는 경우가 흔히 발생하였다(Douglas 2014, 12).

더불어 유권자들의 선호가 실제 투표결과와 크게 차이나지 않고 있음 역시 확인되었다. 실제로 2013년 조사에 따르면 캠브리지 시 유권자들의 93%가 최소 선호 3순위 내에 후보를 당선시킬 수 있었다(Douglas 2014, 11). 이는 상대다수제에 의한 기표방식보다 유권자들에게 후보에 대한 선호를 표기하게 하는 방식이 결과에 대한 유권자들의 만족도 역시 높일 수 있음을 예측케 하는 결과이다.

(3) 평가

선호투표제의 옹호자들은 가장 많은 표를 득표한 후보를 당선시키는 상대다수제에서 낮은 득표율의 후보가 당선되는 경우가 종종 발생하여 대표성의 문제를 안고 있다고 지적한다. 또한, 선호에 따라 표가 이양되는 선호투표제는 이를 방지함으로써 대표성의 증진을 가져온다고 주장한다. 더불어 사표에 대한 우려로 인한 전략적 투표행위가 불필요하므로 예상치 못한 후보의 선전으로 인해 선거결과가 유권자들의 선호와 괴리되는 상황 즉, 방해자 효과(spoiler effect)가 선호투표제에서는 발생하지 않는다. 이와 함께 유권자들이 선호를 표시하는 상황에서는 상대 후보에 대한 흑색선전과 같은 정치적 이전투구가 발생할 가능성이 작다. 후보의 입장에서 상대방 꺾어내기 전략은 선호투표제에서는 효용이 많지 않기 때문이다. 더불어 한 차례의 선거를 통해 당선자가 결정됨으로써 결선투표제와 같이 두 번의 선거를 치르게 될 때 파생되는 비용의 문제도 방지된다.

반면 선호투표제의 반대자들은 선거방식에 대한 복잡성으로 인한 투표율 저하와 선거결과에 대한 논란을 우려한다. 상대다수제에 비해 선호투표제는 유권자들에게 보다 많은 부담을 지우게 된다. 이러한 부담은 후보에 대한 정보가 원활히 제공되지 못할 경우 더욱 커지며, 충분한 정보가 없는 상황에서 후보에 순위를 매기는 것은 쉬운 일이 아니다.³³⁾ 이러한 상황은 정보제공 등 선거관리 부담의 가중과 결과산출에 있어서 논란이 제기될 수 있는 개연성을 시사한다. 또한 선호의 이양으로 당선자가 결정되는 상황은 외관상 대표성을 높이는 하나 결과에 있어서 반드시 그러한 것은 아니다. 특히 정당이 선거과정에서 후보의 선호순위를 핵심 캠페인 전략으로 삼아 이를 적극적으로 유권자들에게 홍보하는 경우 유권자들의 선호가 정당에 의해 유도되는 경우가 발생할 수도 있다.

4. 한국에의 함의

이상에서 살펴본 바와 같이 연방제 국가 미국은 지방에 따라 다른 정부형태를 갖고 있으며, 선거제도에 있어서도 지역적인 특성이 반영되어 차별성을 보인다. 특히 루이지애나주의 결선투표제, 앨라배마주 칠튼 카운티의 누적투표제, 메사추세츠주 캠브리지시의 선호투표제는 우리에게 익숙한 소선거구제나 중/대선거구제와는 다른 생경한 제도들이다. 미국 지방에서 시행되고 있는 차별적인 선거제도의 검토가 주민투표에 따라 지방정부의 구성방식을 달리 할 수 있도록 한 개정 지방자치법의 도입을 코앞에 둔 시점에서 우리에게 주는 함의는 무엇인가? 제도 도입과 선거관리, 그리고 선거결과를 둘러싼 갈등을 중심으로 고려될 수 있는 논의를 정리하면 다음과 같다.

1) 새로운 선거제도 도입의 측면

앞의 세 가지 사례연구에서 살펴본 선거제도들은 도입 배경과 방식에서 차이를 보인다. 먼저 루이지애나주의 결선투표제는 당시 주지사와 다수당의 정치적 고려에서 도입이 검토되었고, 주지사가 주도하는 특별위원회에서의 검토과정을 거쳐 제안되어 주의회의 입법을 통해 도입되었다. 반면 앨라배마주 칠튼 카운티의 누적투표제는 흑인 유권자들의 참정권 증진을 위한 흑인민권단체의 문제제기와 연방법원에의 소송제기로 촉발되었고, 지역적 특성을 고려한 합의안을 만들고 정책결정자들의 새로운 제도 수용과 지방정부의 입법을 통해 도입되었다. 한편 메사추세츠주 캠브리지시의 선호투표제는 소수집단의 대표성 강화를 목적으로 주민투표를 통한 시 지방자치현장(city charter)의 개정을 통해 도입되었다.

33) 실제로 선호투표제를 의무화하고 있는 호주의 경우 무효표의 빈도수가 높다.

이러한 제도의 상이한 도입과정은 우리의 지방정부에서 새로운 제도의 도입을 위해서는 지역적 특성에 대한 면밀한 고려가 선행되어 문제점을 파악한 후, 이를 바탕으로 제도 도입의 목적을 분명히 해야 함을 의미한다. 제도의 특성상 한번 도입이 되면 상당기간 지속될 개연성이 크기 때문에 지역마다 지방자치의 어떠한 부분에 초점을 맞출 것인지 검토하고, 유권자들의 적극적인 참여를 통해 지역의 특성에 걸 맞는 개선안을 도출하는 과정이 대단히 중요하다. 그러한 과정 없이 성급한 제도 변화는 결과에 대한 불확실성은 물론 지역 유권자들의 불만 혹은 혼란을 초래할 가능성이 높다.

사례연구에서 나타났듯이 루이지애나주의 경우를 제외한 두 지역의 제도 도입은 먼저 유권자 차원에서 문제가 제기된 후, 이를 정책결정자들이 수용하고 입법 혹은 주민투표의 과정을 통해 제도화하는 이상적인 정책결정의 과정을 통해 이루어졌다. 두 지역 모두 새로이 도입된 제도의 효과를 보고 있을 뿐 아니라, 새로운 선거제도는 도입 이후 큰 불협화음 없이 안정적으로 운영되고 있다. 따라서 우리의 경우에도 선거제도의 변화가 제도적으로 가능해진 상황에서 도입에 앞서 지역공동체의 합의를 구하는 과정이 필수적으로 선행되어야 할 것이다.

2) 선거관리의 측면

상이한 선거제도는 상이한 선거관리의 문제로 이어진다. 결선투표제의 경우 현재의 제도와 큰 차이가 없어 유권자들의 혼란을 최소화할 수 있다는 장점이 있지만, 두 차례의 선거를 치르게 됨으로써 발생하는 유권자들의 부담과 선거비용이 높아지는 단점이 있다. 누적투표제와 선호투표제는 상대다수제에 비해 유권자들의 정치적 의사를 보다 잘 반영하고 소수집단의 대표성을 강화하는 한편, 한 차례의 선거로 당선자를 결정함으로써 선거비용의 증가를 가져오지 않는다는 장점이 있다. 반면, 새로운 선거제도의 도입으로 인한 유권자 혼란의 최소화를 위해 유권자 교육을 강화할 필요가 있고, 선거결과에 대한 논란을 줄이기 위해 당선자 결정방식에 대해 유권자들과 정당, 후보들에게 사전에 충분한 이해를 구해야 하는 부담이 존재한다.

다만 미국의 사례에서 보듯이 새로운 선거제도로 인한 유권자들의 혼란은 그리 크지 않았고 유권자들이 새로운 제도에 적응하는 과정 역시 순조롭게 이루어졌다. 그렇게 된 배경에는 선거관리기구 뿐 아니라 시민단체, 그리고 언론과 정책결정자들이 적극적으로 유권자 교육에 동참하였다는 점이 있었다. 더불어 정당들이 새로운 제도의 도입을 받아들인 다음에 이에 맞추어 선거캠페인을 수정하고 지지유권자들의 교육에 나섰다는 점 역시 새로운 선거제도의 도입으로 인한 혼란을 최소화할 수 있는 원동력이었다.

따라서 우리의 지방자치에서 새로운 선거제도의 도입은 지역 차원의 적극적인 유권자 교육에 선거관리기구는 물론 언론, 시민단체, 선거의 당사자인 정당과 후보들이 적극적으로 동참한다는

조건을 충족시켜야 한다. 선거관리기구에 초점을 맞추면 보다 자세히 언급하면, 지역적 특성을 반영하여 상이한 선거제도가 논의, 도입되는 것이기 때문에 중앙보다는 지역 선거관리기구의 역할이 더욱 중요해진다. 이를 위해서는 지역선거관리위원회의 기능을 강화하고 이에 걸 맞는 지원을 할 필요가 있다. 특히 관련 단체와 교육기관과의 연계를 통해 유권자 교육을 위한 효과적인 프로그램 마련에 자원을 집중해야 할 것이다.

3) 선거결과를 둘러싼 갈등의 측면

제도는 행위를 규제하고 결과에 영향을 미치고 한번 도입되면 단기간에 변경이 쉽지 않다. 새로운 선거제도는 정치권력의 결정에 직접적인 영향을 미치기 때문에 그 중요성이 더욱 크며, 도입의 결과는 이해당사자인 정당과 후보는 물론 유권자들에게도 큰 영향을 미친다. 특히 문제가 되는 것은 새로운 선거제도의 도입에 따라 선거결과가 달라질 수 있고 따라서 결과를 두고 갈등이 빚어질 여지가 있다는 점이다. 더욱이 우리의 경우 최근 들어 선거 때마다 선거부정에 대한 시비가 불거지고 있다는 점을 감안하면 새로운 선거제도 도입이 가져올 갈등에 대한 고려가 선행될 필요가 있다.

선거관리의 실무적인 책임을 맡고 있는 선거관리위원회의 입장에서는 이러한 갈등을 미연에 방지하는 것이 대단히 중요하다. 이를 위해서는 새로운 선거제도 도입을 위한 논의과정에서 선관위가 적극적으로 관여할 필요가 있다. 제도 도입이 가져올 결과에 대해 외국 사례의 검토나 시뮬레이션을 통해 결과의 객관성이 담보될 수 있음을 사전에 확인하고 적극적으로 홍보함으로써 정당과 후보들의 동의를 구하는 작업은 반드시 필요하다. 예를 들어, 전문가 집단을 포함한 공청회와 유권자 교육 등을 통해 제도 도입에 대한 공동체 전반의 합의를 얻는 것은 추후 발생할 불필요한 논란을 미연에 방지할 수 있을 것이다. 얼핏 이러한 작업이 어려운 과정처럼 보이지만 전국 단위의 선거제도 변화가 아니라 지역주민들의 동의를 받아 자치단체 차원에서 제도변화가 이루어지는 것이기 때문에 주민참여를 통해 절차적인 정당성을 확보하는 것은 그다지 어려운 일이 아닐 것이다. 도입의 과정에서 이해당사자들에게 새로운 제도가 필요한 이유와 장, 단점을 검토한 후, 지역의 특성에 적합한 선거제도라는 동의가 구해진다면 결과에 대한 시비 가능성은 크게 줄어들 수 있다. 다만 한 가지 추가적인 고려가 필요한 것은 선거부정에 대한 시비가 있을 때 이해당사자들이 합의할 수 있는 처리절차의 마련이다. 공신력 있는 기관이나 위원회를 구성하여 검증에 필요한 제도적인 절차를 마련함으로써 해결 가능한 사안이다.

제4장 해외 국가 사례를 통한 지방자치 선거제도의 다변화와 선거관리: 독일, 프랑스, 일본을 중심으로

제4장에서는 OECD 선진국가들 중 한국 지방선거제도 변화에 시사점을 제공할 수 있는 사례들을 중심으로 지방선거제도의 다변화 양상과 관련되는 문제점들을 살펴보고자 한다. 사례분석은 OECD 국가 중 독일, 프랑스, 일본을 대상으로 한다. 사례선택의 이유는 다음과 같다.

독일은 OECD 국가 중 미국과 함께 대표적인 연방제 국가이다.³⁴⁾ 국가형성의 과정에서부터 지방정치의 중요성과 분권화의 필요성이 강조되어 왔다는 점도 지적될 필요가 있다. 그 결과 대의민주주의의 한계를 극복하고자 시도되고 있는 직접민주주의적 요소들도 독일의 각종 정치제도에 반영되어 다양한 정치실험의 대상이 되고 있다. 지방자치의 활성화를 과제로 안고 있는 한국에게 독일의 경험은 유용한 참고사례가 될 것이다.

독일의 선거제도 중 연동형 비례대표제는 한국 선거제도 개혁에서 빠지지 않고 등장하는 주제이다. 합의제적 정치모델의 대표 사례인 독일의 선거제도는 다수결주의적 요소가 강한 한국정치의 개혁에 참고사례로 자주 거론되어 왔다. 그동안 독일의 선거제도는 한국에 비교적 폭넓게 소개되어 많은 연구가 축적되었으나, 대부분 연방 차원에 편중되었다. 연방 하위 단위인 연방주와 광역 및 기초자치단체의 선거제도에 관한 국내 논의는 상대적으로 부족했을 뿐더러, 최근 들어 개정된 일부 선거제도 도입의 배경 및 효과에 대한 논의는 찾아보기 쉽지 않다. 연동형 비례대표제가 연방 하위 단위에서는 어떠한 방식으로 적용되고 있는지 살펴볼 필요가 있다.

프랑스와 일본은 한국과 마찬가지로 단방제적 특성과 강한 중앙정부의 영향력이 엄존하는 사례라고 할 수 있다. 두 국가들은 분권과 지방정치 측면에서 독일에 비해 상대적으로 취약한 국가들이지만, 이들 국가들이 오랫동안 추진해온 분권 및 지방자치 활성화 노력의 성과와 한계를 선거제도 차원에서 짚어보는 것은 한국의 지방선거 제도개혁에 의미 있는 시사점을 제공할 것이다.

제3장에서 다루고 있는 미국을 포함해 OECD 국가들의 지방자치 선거제도를 검토할 때 비교대상의 제도적 맥락을 고려하는 것은 매우 중요하다. 해당 제도의 도입 배경과 관련 제도적 환경에 대한 고찰이 전제될 때, 제도적 상보성(institutional complementarity)이 제대로 논의될 수 있기 때문이다.³⁵⁾ [그림 4.1]에서 확인되듯이 미국과 독일은 전형적인 연방제 국가들이다. 지방

34) Elazar, Daniel J. 2000 "Comparative Federalism and Post-Statism. Publius: The Journal of Federalism," Vol. 30, No. 4, Blume, Lorenz and Stefan Voigt, 2008 "Federalism and Decentralization-A Critical Survey of Frequently Used Indicators," Joint Discussion Paper Series in Economics. No. 21

35) 제도적 상보성을 염두에 두고 정치제도 개혁을 논의한 국내 연구들로는 문우진. 2016. "한국 정치제도의 설계방향: 이론적 접근," 『현대정치연구』 제9집 1호, pp.41-74., 정진영. 2010. "한국 민주정치 발전을 위한 정치제도적 조건 : 제도적 상보성을 중심으로," 『21세기정치학회보』 제20집 1호, pp.47-69., 최장집. 2003. "한국 민주주의의 제도디자인 서설." 『아세아연구』 제46집 4호, pp.155-191. 등

자치 선거제도에 가장 많은 영향력을 행사할 수 있는 제도적 환경은 중앙집권-지방분권의 관점에서 연방제-단방제 여부일 것이다. 또한 대상 국가가 권력분립적인 대통령제를 채택하고 있는지, 혹은 권력융합적인 의회제를 채택하고 있는지의 여부도 의미 있는 관찰 포인트가 되어야 한다. 중앙 차원의 제도적 환경은 지방자치 선거제도에도 영향을 미칠 것이기 때문이다. 미국의 대통령제, 독일과 일본의 의회제, 그리고 프랑스의 이원집정제(semi-presidentialism)적 특성이 지방자치 선거제도에 미치는 영향도 함께 고려되어야 한다.

<그림 4-1> 비교대상의 제도적 맥락

	연방제	단방제
대통령제	미국	한국 프랑스
의회제	독일	일본

이 장에서 살펴보고자 하는 주요 OECD 국가들의 지방자치 선거제도의 다변화는 두 가지 차원에서 분석된다. 첫째, 수직적 차원의 다양성이다. 이들 지방자치 선거제도와 중앙 혹은 전국 차원의 선거제도가 어떤 특성을 공유하고, 어떤 차별성을 갖는지 살펴볼 것이다. 둘째, 수평적 차원의 다양성이다. 동일한 수위의 다른 지방자치 단체들과 공유하는 특성 및 차별성이 수평적 차원에서 논의될 것이다.

1. 독일

독일의 지방자치 선거제도는 수직적 차원에서 중앙(연방)과 지방의 차이뿐만 아니라 수평적 차원에서 지방간에도 가장 다양한 차이를 드러내고 있음이 확인되었다. 연방제 국가인 독일은 총 16개의 연방주가 각각의 주권을 보유하고 있다. 이 점에서 연방주를 지방자치단체로 볼 수 있는가 하는 문제는 논쟁의 여지가 있다.³⁶⁾ 다만 각각의 연방주(Bundesland)는 연방(Bund)의 하부

이 있다.

36) 상세한 논의는 김영태. 2007. “독일의 지방선거와 민주주의.” 한국지방정치학회보 Vol. 1, No. 2, p.73,

단위로서 중앙 혹은 전국 단위와 대비되어 지방자치단체로 구분하는 것도 가능하다. 중앙-지방 단위에서 선거제도의 다변화 양상을 고찰한다는 이 글의 목적을 감안할 때, 연방주를 대상으로 하는 선거제도 역시 지방선거제도로 편의상 구분하기로 한다.

1) 지방선거제도의 특징

(1) 연방주

16개 연방주(Bundesland) 정부와 연방주 의회 선거제도는 연방정부 및 연방의회와 비례대표제를 근간으로 의회 다수파가 주정부를 구성한다는 점에서 의회제적 특성을 공유한다. 다만 연방의회와 달리 연방주 의회는 단원제라는 점에서 큰 차이를 보인다.

다수 연방주 의회선거는 연방의회와 마찬가지로 연동형 비례대표제라고 불리는 비례제적 혼합제(Mixed-Member Proportional System: MMP)를 채택하고 있다. 연방의회의 비례제적 혼합제는 지역구와 비례제가 1 대 1(지역구 299 대 비례제 299)의 비율이며 총 598명의 연방의원으로 구성된다. 의석수는 권역별 정당득표율이 기준이 된다. 권역별 배분 의석 중 지역구 의석이 먼저 배분되고, 나머지 의석을 비례대표 의석으로 보완하는 방식이다.

총 16개의 연방주 중 연방의회 선거와 동일한 방식을 채택하고 있는 연방주는 바덴-뷔르템베르크, 함부르크, 브레멘, 자르란트를 제외한 총 12개이다. 이들 12개 연방주는 연방의회 선거와 마찬가지로 소선거구 단순다수제로 선출되는 지역구 의원과 구속형 정당명부식 비례대표가 결합된 비례제적 혼합제를 운영하고 있다. 나머지 4개 연방주의 특징은 다음과 같다.³⁷⁾

바덴-뷔르템베르크 연방주 의회선거는 연방의회 선거와 큰 틀에서 같은 형식을 취하고 있으나 정당별 후보명부를 운영하지 않아 유권자별 기표 수는 1표가 된다. 총 120석의 의석 중 70석은 소선거구 단순다수제로 선출되는 지역구 후보로 구성된다. 나머지 50석은 지역구 선거에서 봉쇄조항 5%를 넘는 정당에게 정당별 득표율을 기준으로 차순위 후보들에게 배당된다. 이 때 적용하는 의석 배분 방식은 생라그(Saint-Lague) 방식이다.

자르란트는 기표수 1표인 순수 비례대표제를 채택하고 있다. 브레멘과 함부르크도 기표수 1표인 순수 비례대표제를 운영했었지만, 2011년 선거부터 개방형(자유형) 비례대표제로 선거법을 개정했다. 브레멘 주의회 선거의 경우 유권자는 총 5표를 개방형 비례대표 선거에 행사할 수 있다. 연방의회 선거처럼 구속형 정당명부가 아니라 유권자가 후보자들을 직접 선출할 수 있게 했

김종갑. 2014. “독일 지방의회의원 선거제도의 특징 및 2014년 바이에른 지방선거.” NARS 현안보고서 제236호, 국회입법조사처 등을 참조할 것.

37) 아래 기술된 독일 연방주 의회 선거의 특징은 www.wahlrecht.de (검색일: 2021년 07월 30일)의 기술내용을 바탕으로 해당 연방주 별 선거관리위원회의 공식 웹사이트에서 교착 확인했음.

고, 유권자들은 총 5표를 한 후보에게 집중적으로 몰아주는 누적투표 혹은 복수의 정당 후보에게 차등적으로 나누어 투표하는 분할투표로 행사할 수 있다.

함부르크 주의회 선거는 총 5표를 개방형 비례대표 선거에 누적 혹은 분할 방식으로 행사할 수 있다는 점에서 브레멘 주의회 선거와 같은 특징을 가진다. 다만 함부르크 주의회 선거는 여기에 지역구 선거가 결합된 혼합식 비례대표라는 점에서 연방의회나 다른 12개 연방주 의회선거와 공통점을 가진다. 총 121석의 의석 중 50석은 개방형 비례대표제로 구성되고 나머지 71석은 지역구 선거에서 충원된다. 문제는 지역구 선거가 연방의회나 다른 연방주 의회선거와 달리 소선거구 단순다수제가 아니라 17개 선거구에서 3-5명씩 선출하는 중대선거구를 채택하고 있다. 또한 지역구 선거에서도 유권자는 총 5개의 표를 한 후보에게 몰아주거나 여러 정당의 후보들에게 나누어 줄 수 있다. 그 결과 함부르크 주의회 선거의 유권자들은 개방형 비례대표 5표, 지역구 선거 5표를 합쳐 총 10표를 행사한다.

- 의회위원의 임기, 비례대표제의 명부유형, 기표의 수, 봉쇄조항 여부, 초과의원 허용 여부, 의석배분 방식 등도 연방 주별로 다양하게 운영되고 있다.
- 임기: 대다수 연방주에서 5년을 임기로 정하고 있으나, 브레멘과 함부르크는 4년을 임기로 하고 있다.
- 명부유형: 앞서 설명한 바와 같이 대부분의 연방주가 구속형 명부제를 비례대표제에서 활용하고 있다. 예외적으로 바덴-뷔르템베르크는 정당명부가 아예 없고, 바이에른, 브레멘, 함부르크 3개 연방주는 개방형 자유명부제를 채택하고 있다.
- 기표 수: 대부분의 연방주들은 총 2표(지역구 1표, 비례대표 1표)로 정하고 있으나 바덴-뷔르템베르크와 자르란트는 1표로 정해져있다. 위에서 설명한 대로 바이에른은 5표, 함부르크는 총 10표라는 점이 특징적이다.
- 총의석수: 자르란트 51석에서부터 노르트라인-베스트팔렌 181석까지 연방주의 인구 규모에 따라 다양하다.
- 봉쇄조항: 대부분의 연방주가 5%를 봉쇄조항으로 설정하고 있다. 일부 연방주는 5%를 기본으로 하지만 직접출마 당선인 1-2명이라는 조건도 첨부해 봉쇄조항을 다소 완화시키고 있다.
- 초과의원: 대부분의 연방주가 초과의석을 허용하고 있으나, 브레멘과 자르란트는 관련 규정이 없고 바덴-뷔르템베르크와 바이에른은 선거구별로 초과의석을 허용하기도 한다.
- 의석배분 방식: 생라그(Saint-Lague), 헤어-니마이어(Hare-Niemeyer), 동트(d'Hondt) 등의 세 가지 방식이 연방주별로 다양하게 활용되고 있다.³⁸⁾

38) 비례대표제 의석배분 방식에 관한 상세한 논의는 한국선거학회, 2011. 『미래지향적인 선거구제 개편

<표 4-1> 독일 연방주 선거제도

Federal State	Electoral period	Active / passive voting age	Electoral system	List form	voting numbers	Mandates (of which in constituencies)	Five percent hurdle	Basic mandate clause	Compensation mandates	Seat allocation procedure
Baden-Wuerttemberg	5 years	18/18	Personalized proportional representation	losing constituency candidates	1	120 (70)	nationwide	no	separated by government district	Sainte-Laguë
Bavaria	5 years	18/18	Personalized proportional representation	open	2	180 (91)	nationwide	no	separated by government district	Hare / Niemeyer
Berlin	5 years	18/18	Personalized proportional representation	closed	2	130 (78)	nationwide including invalid	a mandate	Yes	Hare / Niemeyer
Brandenburg	5 years	16 /18	Personalized proportional representation	closed	2	88 (44)	nationwide; not for Sorbs	a mandate	Yes	Hare / Niemeyer
Bremen	4 years	16 /18	Proportional representation with open lists	open	5	84 (0)	separately in Bremen and Bremerhaven	-	-	Sainte-Laguë
Hamburg	5 years	16 /18	Proportional representation with open lists	open	10	121 (71)	nationwide	no	Yes	Sainte-Laguë
Hesse	5 years	18/18	Personalized proportional representation	closed	2	110 (55)	nationwide	no	Yes	Hare / Niemeyer
Mecklenburg-Western Pomerania	5 years	18/18	Personalized proportional representation	closed	2	71 (36)	nationwide	no	Yes	Hare / Niemeyer
Lower Saxony	5 years	18/18	Personalized proportional representation	closed	2	135 (87)	nationwide	no	Yes	d'Hondt
North Rhine-Westphalia	5 years	18/18	Personalized proportional representation	closed	2	181 (128)	nationwide	no	Yes	Sainte-Laguë
Rhineland-Palatinate	5 years	18/18	Personalized proportional representation	closed	2	101 (51)	nationwide	no	Yes	Sainte-Laguë
Saarland	5 years	18/18	Proportional representation	closed	1	51 (0)	nationwide	-	-	d'Hondt
Saxony	5 years	18/18	Personalized proportional representation	closed	2	120 (60)	nationwide	two mandates	Yes	d'Hondt
Saxony-Anhalt	5 years	18/18	Personalized proportional representation	closed	2	83 (41) from 2021	nationwide	no	Yes	Hare / Niemeyer
Schleswig-Holstein	5 years	16 /18	Personalized proportional representation	closed	2	69 (35)	nationwide; not for SSW	a mandate	Yes	Sainte-Laguë
Thuringia	5 years	18/18	Personalized proportional representation	closed	2	88 (44)	nationwide	no	Yes	Hare / Niemeyer

출처: <https://www.wahlrecht.de/landtage/index.htm> (검색일: 2021년 07월 15일).

이상에서 살펴본 바와 같이, 독일의 연방주 의회선거는 수직적, 수평적 측면 모두에서 다변화되어 있다. 총 16개 연방주 중 12개의 연방주가 상위 단위인 연방의회 선거와 혼합형 비례대표제의 특징을 공유하고 있지만, 그렇다고 해도 이들 12개 연방주 의회선거가 연방의회 선거방식과 정확히 일치하지는 않는다. 의원임기, 비례대표제의 명부유형, 기표 수, 봉쇄조항, 초과의석, 의석 배분 방식 등에서 지역 사정에 맞게 변형되어 운영된다. 나머지 4개의 연방주는 12개 연방주보다 더 큰 차이를 보이고 있다.

방안에 관한 연구』(중앙선거관리위원회 연구용역 보고서)를 참조할 것.

(2) 광역 및 기초자치단체

연방주 정부 및 의회의 구성원리가 독일연방정부 및 연방의회와 유사점이 더 많다면, 그 아래의 광역자치단체(Kreis) 및 기초자치단체(Gemeinde)의 경우 차이점이 두드러지고 그 양태도 매우 다양하다.

① 지방자치단체장 선거

가장 큰 차이점은 연방정부나 연방주 정부와 달리 자치 단체의 대표인 단체장이 주민에 의해 직선으로 선출된다는 점이다. 현재 베를린, 함부르크, 브레멘 등 대도시 자치주 3개를 제외한 13개 일반 주 산하 자치단체에서 단체장 직선제를 실시하고 있다. 따라서 연방정부나 연방주정부가 의회제적 권력융합방식을 택했다면, 자치단체의 경우 권한과 임무가 단체장(시장)과 의회로 양분되는 권력분립적 방식을 택하고 있다.

현재와 같이 주민 직선제로 선출되는 단체장 선거는 독일 통일 이후에 일반화된 현상이다. 통일 이전 구 서독의 지방자치단체는 북독일형, 이사회형, 단체장형, 남독일형 등과 같이 크게 4가지 유형으로 다양하게 운영되었다³⁹⁾.

- 북독일형: 주민직선으로 선출된 지방의회 의원들이 의회 의장을 선출하고, 이 의장이 단체장을 겸직한다.
- 이사회형: 의회에서 선출한 이사회가 행정을 담당한다.
- 단체장형: 자치단체의 권한과 임무가 단체장과 의회로 양분되고, 단체장은 직선이 아니라 의회가 선출한다. 흔히 시장형이라 불린다.
- 남독일형: 자치단체의 권한과 임무가 단체장과 의회로 양분된다는 점에서 단체장형과 같으나, 단체장이 주민 직선으로 선출된다.

39) 지방자치단체의 유형에 관한 상세한 정보는 정재각. 2004. “독일 지방선거제도에 관한 연구.” 한독사회과학논총 제14권 2호, 정병기 2014 “주요국의 지방 선거제도와 공천방식 비교연구” NARS 정책연구용역보고서, 국회입법조사처를 참조할 것.

<표 4-2> 독일 연방주별 지방자치단체장 선거제도

Bürgermeisterwahlen in deutschen Ländern						
Land	In Kraft seit	Amts-dauer Bm	Nominierung durch	Wahlverfahren 1. Wahlgang	Wahlverfahren 2. Wahlgang	Abwahl?
Baden-Württemberg	1956	8	E	absolute Mehrheitswahl	relative Mehrheitswahl; neuer Wahlgang, keine Kandidateneinschränkung	Nein
Bayern	1952	6	P/W	absolute Mehrheitswahl	absolute Mehrheitswahl; Stichwahl der zwei besten Bewerber	Nein
Brandenburg	1993/1998	8	E/P/W	absolute Mehrheitswahl und 15%-Quorum der Wahlberechtigten	absolute Mehrheitswahl und 15%-Quorum der Wahlberechtigten; Stichwahl der zwei besten Bewerber.	ja
Hessen	1991/1992	6	E/P/W	absolute Mehrheitswahl	absolute Mehrheitswahl; Stichwahl der zwei besten Bewerber	Ja
Mecklenburg-Vorpommern	1999	7/9	E/P/W	absolute Mehrheitswahl	absolute Mehrheitswahl; Stichwahl der zwei besten Bewerber	Ja
Niedersachsen	1996	8	E/P/W	absolute Mehrheitswahl	absolute Mehrheitswahl; Stichwahl der zwei besten Bewerber	Ja
NRW	1994	5	E/P/W	absolute Mehrheitswahl	absolute Mehrheitswahl; Stichwahl der zwei besten Bewerber	Ja
NRW (2007)	2007	6	E/P/W gemeinsame Vorschläge	relative Mehrheitswahl	kein zweiter Wahlgang	Ja
Rheinland-Pfalz	1993	8	E/P/W	absolute Mehrheitswahl	absolute Mehrheitswahl; Stichwahl der zwei besten Bewerber	ja
Saarland	1994	8	E/P/W	absolute Mehrheitswahl	absolute Mehrheitswahl; Stichwahl der zwei besten Bewerber	ja
Sachsen	1994	7	E/P/W	absolute Mehrheitswahl	relative Mehrheitswahl; neuer Wahlgang, keine Kandidateneinschränkung	ja
Sachsen-Anhalt	1994	7	E	absolute Mehrheitswahl	absolute Mehrheitswahl; Stichwahl der zwei besten Bewerber	ja
Schleswig-Holstein	1996	6/8	E/PR	absolute Mehrheitswahl	absolute Mehrheitswahl; Stichwahl der zwei besten Bewerber	ja
Thüringen	1994	6	E/P/W	absolute Mehrheitswahl	absolute Mehrheitswahl; Stichwahl der zwei besten Bewerber	ja

Quelle: Abbildung 9 aus: Bogumil, Jörg/Holtkamp, Lars 2005: Kommunalpolitik und Kommunalverwaltung. FernUniversität Hagen Kurs Nr. 33919. Hagen. Ergänzt durch eigene Recherchen.
Anmerkung: E= Einzelbewerbung; P=Parteien, PR= im Rat vertretene Parteien; W=Wählergruppen.

출처: Kost, Andreas und Hans-Georg Wehling, 2010. *Kommunalpolitik in den deutschen Ländern: Eine Einführung* (Weisbanden: VS Verlag für Sozialwissenschaften) 407-408

이상의 네 가지 지방정부의 유형은 통일 이후 약 10여년 동안 진행된 제도개혁의 과정을 거쳐 남독일형으로 수렴되고 있다. 단체장의 임기는 6년에서 9년까지 다양하게 활용되고 있다. 단체장 선거에서 특징적인 점은 대부분의 연방주에서 결선투표제에 기반한 절대다수제를 채택하고 있다는 점이다. <표 4-2>에서 확인되듯이 2차 투표의 당선요건도 연방주별로 상이하다.

② 지방의회 선거

지방의회 선거제도는 비례대표제의 유형, 명부 유형, 누적투표, 기표의 수, 의석배분 방식 등 모두 해당 지역의 특수성이 반영되어 다양하게 운영되고 있다. <표 4-3 참조>

- 임기는 대체로 5년으로 통일되었지만 바이에른주는 6년이다.
- 선출방식은 순수비례대표가 대세이지만 노르트라인-베스트팔렌, 쉘레스비히-홀슈타인은 연방의회나 연방주의회처럼 연동형 비례대표제를 채택하고 있다.
- 명부방식은 개방형 명부제가 대세이지만, 노르트라인-베스트팔렌, 자르란트는 폐쇄형(구속형) 명부제를 채택하고 있다.
- 누적투표를 3표까지 허용하는 연방주가 많지만, 노르트라인-베스트팔렌과 자르란트는 허용하지 않고 있다.
- 기표수 역시 1표부터 3표, 혹은 의석 총수까지 매우 다양하게 분포하고 있다.
- 의석배분 방식 역시 Sainte-Lague, Hare-Niemeyer, d'Hondt 방식이 연방주별로 상황에 맞게 활용되고 있다.

<표 4-3> 독일 연방주별 지방의회 선거제도

Land	Dauer der Wahlperiode	Wahlssystem, Listenform	Kumulieren, Panaschieren	Anzahl der Stimmen	Auszählverfahren	Sperrklausel	Parteien und Wgr explizit genannt	Aktives / passives Wahlrecht
Baden-Württemberg	5	Verhältnswahl; freie Liste	Ja, bis zu drei Stimmen	= Zahl der zu vergebenden Sitze	d'Hondt	-	Ja	18/18
Bayern	6	Verhältnswahl; freie Liste	Ja, bis zu drei Stimmen	= Zahl der zu vergebenden Sitze	d'Hondt	-	Ja	18/18
Brandenburg	5	Verhältnswahl; freie Liste	Ja, bis zu drei Stimmen	3	Hare/Niemeyer	-	Ja	18/18
Hessen	5	Verhältnswahl; freie Liste	Ja, bis zu drei Stimmen	= Zahl der zu vergebenden Sitze	Hare/Niemeyer	-	Ja	18/18
Mecklenburg-Vorpommern	5	Verhältnswahl; freie Liste	Ja, bis zu drei Stimmen	3	Hare/Niemeyer	-	Ja	16/18
Niedersachsen	5	Verhältnswahl; freie Liste	Ja, bis zu drei Stimmen	3	Hare/Niemeyer	-	Ja	16/18
NRW	5	personalisierte Verhältnswahl; starre Liste	Nein	1	Hare/Niemeyer	-	Ja	16/18
NRW (2007)		personalisierte Verhältnswahl; starre Liste	Nein	1	Sainte-Lague/Schepers	ein Sitz	Ja	16/18
Rheinland-Pfalz	5	Verhältnswahl; freie Liste	Ja, bis zu drei Stimmen	= Zahl der zu vergebenden Sitze	Hare/Niemeyer	3,03%	Ja	18/18
Saarland	5	Verhältnswahl; starre Liste	Nein	1	d'Hondt	5%	Ja	18/18
Sachsen	5	Verhältnswahl; freie Liste	Ja, bis zu drei Stimmen	3	d'Hondt	-	Ja	18/18
Sachsen-Anhalt	5	Verhältnswahl; freie Liste	Ja, bis zu drei Stimmen	3	Hare/Niemeyer	-	Ja	16/18
Schleswig-Holstein	5	personalisierte Verhältnswahl; freie Liste	Kein Kumulieren; panaschieren in Gemeinden bis 10.000 Einwohner	= Zahl der zu vergebenden Direktmandate: bis 10.000 EW 2-7 Stimmen; ab 10.000 1 Stimme	d'Hondt	5% oder ein Direktmandat	Ja	16/18
Thüringen	5	Verhältnswahl; freie Liste	Ja, bis zu drei Stimmen	3	Hare/Niemeyer	5%	Ja	18/18

Quelle: Tabelle 1 aus: Holtmann, Everhard 2001: Parteien und Wählergruppen in der Kommunalpolitik, in: Gabriel u.a. (Hrsg.): Parteiendemokratie in Deutschland, Bonn, S. 416. Ergänzt durch eigene Recherchen und Angaben aus: <http://www.wahlrecht.de/kommunal/index.htm> (Stand 17.01.2008).

출처: Kost, Andreas und Hans-Georg Wehling, 2010. *Kommunalpolitik in den deutschen Ländern: Eine Einführung* (Weisbanden: VS Verlag für Sozialwissenschaften) 406-407

2) 시민참여에 의한 지방선거제도의 개정: 함부르크, 브레멘 주의회 선거제도

앞서 살펴본 것처럼 독일은 중앙-지방의 차이뿐만 아니라 자치단체별로 다양한 선거제도를 운영하고 있다. 법률체계 상 연방 단위의 선거법은 연방단위의 선거에 국한되고 하부 자치단체의 선거법은 지역 상황에 맞는 자체 선거법을 가지고 있기 때문이다. 다시 말해 지역주민들의 의사를 통해 지역적 특수성이 반영된 다양한 형태의 선거제도를 채택할 수 있는 길이 열려있다는 의미이다.

독일 사례연구에서 주민참여를 통해 획기적으로 선거제도를 개정한 최근의 사례는 2011년부터 적용된 함부르크와 브레멘 주의회 선거제도를 들 수 있다. 앞서 살펴본 바와 같이 16개 연방 주 중 함부르크와 브레멘의 주의회 선거제도는 여러 측면에서 특별하다.

우선 비례대표제의 명부방식이 개방형이라는 점에서 특별하다. 연방의회나 대부분의 주의회 선거에서 유권자들은 총 2표(소선거구 단순다수대표제로 1표, 구속형 비례대표제로 1표)를 행사하지만, 브레멘의 유권자들은 개방형 비례대표제로 5표를 행사한다. 함부르크의 유권자들은 여기에 더해 17개 선거구에서 3-5명의 의원을 선출하는 중대선거구제로 지역구 의원을 선출하기 때문에 브레멘의 유권자보다 5표를 추가로 행사해 1인당 총 10표의 투표를 행사한다.⁴⁰⁾ 함부르크와 브레멘의 유권자들은 이처럼 주의회 선거에서 부여된 각각 5표와 10표를 한 후보에게 집중적으로 몰아주는 누적투표 혹은 복수의 정당 후보에게 차등적으로 나누어 투표하는 분할투표로 행사한다는 공통점도 가진다. 두 주 모두 연방의회나 다른 연방주의회 선거보다 유권자 입장에서 복잡해진 선거제도를 갖게 되었고, 그 복잡성은 함부르크에서 더 두드러졌다.

이처럼 함부르크와 브레멘 주의회 선거가 특별해진 것은 최근의 현상이다. 나머지 14개 연방 주와 마찬가지로 강한 정당중심의 폐쇄형 비례대표제(strongly party-centered closed-list PR)를 채택하고 있던 함부르크와 브레멘은 2011년부터 강한 후보자 중심의 개방형 비례대표제(strongly candidate-centered open-list PR)로 급진적인 변화를 경험하면서 연방의회는 물론 다른 연방주 의회와도 차별성을 가지게 되었다.

이런 선거제도의 개정은 두 주 모두 “더 많은 민주주의”(“Mehr Demokratie e.V.”; “More Democracy”)⁴¹⁾라는 NGO가 주도했다. 이 단체는 “선택의 폭이 넓을수록 민주주의에 이롭다”는 견해를 강하게 주장했다.⁴²⁾ 다시 말해 구속형 명부제 비례대표제에서 정당이 행사하던 비례대표

40) 2008년 함부르크 선거제도 초안은 총 10표가 아니라 6표로 기획되었다. 선거구에서는 5표가 그대로 행사되는 대신 비례대표제에서는 개방형 명부제 대신 정당에 투표하는 방식이었다. 자세한 내용은 Marcinkiewicz, Kamil and Michael Jankowski. 2014. “When There’s No Easy Way Out: Electoral Law Reform and Ballot Position Effects in the 2011 Hamburg State Elections.” German Politics, 23:1-2 참조

41) <https://www.mehr-demokratie.de/> (검색일: 2021년 07월 30일).

42) Muller, Stefan and Michael Jankowski. 2019. “Do voters really prefer more choice? Determininats of support personalised electoral systems.” Journal of Elections, Public Opinion and Parties. Vol. 2

의 당선자 결정권을 축소시키고, 개방형 명부제의 도입을 통해 유권자의 영향력을 확대하려는 시도라고 할 수 있다.

이런 움직임은 기성정치에 대한 불신에서 비롯되었다. 구속형 명부제 비례대표제는 전형적인 정당중심의 선거제도이다. 당선 기준은 유권자들이 판단하는 후보의 능력이 아니라 정당 지도부에 의한 평판이었다. 일반 시민과 유권자들의 영향력은 축소될 수밖에 없었다. 그 결과 정당이 결정한 후보 목록에서 상위에 랭크될 경우 그 후보자의 당선은 안전하게 보장되었다. 캠페인 과정에서 이 후보에게 유권자의 표를 얻기 위해 최선을 다할 인센티브는 존재하지 않는다.

새 제도가 도입될 경우 선거관은 요동을 치게 되었다. 이제 더 이상 “정당 티켓”으로 안주할 수 있는 후보는 없게 된다. 유권자들이 집중 투표와 분할 투표로 선택의 폭이 넓어진다는 측면에서 선거 캠페인은 활력을 얻게 된다. 정당 간 경쟁은 물론 같은 정당 내에서 후보자들끼리도 경쟁을 해야 했다. 이 주장에 따르면 새 제도의 도입으로 정당 내 민주주의도 활성화될 수 있다. 유망한 정치인들이 더 이상 정당 지도부의 신임을 얻기 위해 애쓰기보다는 유권자들의 목소리에 더 집중하게 될 것이기 때문이다.⁴³⁾

“더 많은 민주주의”가 주민발안(initiative)을 통해 제기한 선거법 개정은 2004년 주민투표(referendum)에서 66.5%를 얻어 통과되었지만, 당시 집권당인 기민연(CDU)은 이 개정안을 거부했다.⁴⁴⁾ 함부르크에서 선거법 개정은 주헌법의 개정을 통해 가능했고, 주민발안, 주민투표 등의 시민입법을 통한 헌법개정규정은 더 까다로웠다. 주민투표의 3분의 2 이상이 찬성하더라도 함부르크 의회의 3분의 2 이상이 찬성해야 효력을 발휘할 수 있었기 때문이다.⁴⁵⁾ 집권당인 기민연의 반대는 새 선거제도의 도입을 막기에 충분했다. 새 제도 도입에 대한 거부감은 집권당에 게만 국한되지 않았다. 기성 정당 모두에 대한 도전이기도 했다. 기민연은 결국 2008년 새로운 선거제도 실시 직전에 재개정안을 제안했다.

“더 많은 민주주의”는 새로운 선거제도 개혁 캠페인으로 기성 정당들을 압박하기 시작했다. 2008년 당시 집권연합인 기민연과 녹색당은 주민투표에서 다시 밀릴 것을 두려워했다. 다시 가결되어 의회로 송부되는 선거제도 개정안을 다시 부결시킬 경우 저야할 정치적 책임이 너무 컸기 때문이다. 결국 집권연합은 이 급진적인 선거법 개정안에 동의했고, 이 제도는 2011년 선거부터 실시되고 있다.

브레멘 역시 선거제도의 개혁은 “더 많은 민주주의”에 의해 시도되었고, 함부르크 선거제도 개혁의 학습효과로 기성 정당들은 주민투표 없이 선거제도 개혁에 합의했다. 그만큼 선거법 개정에 대한 압력이 컸다는 의미이다⁴⁶⁾. 브레멘 역시 2011년 선거부터 새로운 선거제도를 도입하기 시

9, No. 2, 262-281

43) Marcinkiewicz and Jankowski. 2014.

44) <https://www.wahlrecht.de/news/2006/22.htm> (검색일: 2021년 08월 02일).

45) 장준호. 2016. “독일의 직접 민주주의: 자치분권국가에서 시민입법과 주민투표의 현황을 중심으로.” 선거연구 제7호 5-33

작했다.

3) 선거관리 상의 문제점

선거제도 개혁의 명분은 분명했다. 기성정당의 무기력한 안주에 어떻게 맞설 것인가? 정치에 실망한 유권자들을 어떻게 투표장으로 가게 할 것인가? 이런 문제의식은 다분히 규범적인 접근이었다. 이들의 대안은 정당의 영향력을 제한하고, 그 대신 유권자들에게 더 많은 선택권을 주는 것이었다. 더 많은 선택의 자유가 보장되면 유권자들의 영향력이 증대될 것이라는 제도개혁 주창자⁴⁷⁾들의 기대와 달리, 지나치게 복잡한 제도의 도입은 유권자들의 투표 비용을 높였다. 후보자들에 대해 충분한 정보를 얻지 못한 유권자들은 투표용지에 배치된 후보자들의 이름 위치를 추론해 투표를 진행하는 수밖에 없었다.⁴⁸⁾

실제로 함부르크 주의회 선거 지역구 투표용지에는 후보자의 이름, 거주지, 출생연도, 직업이 기재되어 있으나, 유권자들에게 충분한 정보가 되지 못했다. 후보자의 성별과 출신인종은 후보자의 이름에서 유추될 뿐이었다. ([그림 4-2 참조]) 그 결과 유권자는 투표 용지상의 배치에 따라 후보자들의 영향력을 추론해 투표하는 경향이 생기기 시작했다. 복잡한 정보를 입수하지 않고 투표에 소요되는 비용을 줄이려는 유권자들의 “합리적” 선택이었다.

유권자들에게 제공된 정보는 충분하지 않았고, 투표방법은 이전보다 훨씬 복잡해졌다. 함부르크와 브레멘의 주의회 선거는 구속명부식 단순비례제를 채택하고 있었기 때문에, 다른 주의회 선거의 기표수가 2표(지역구 1표, 비례대표 1표)였던 것보다 간소해 유권자에게 주어진 기표 수는 정당명을 선택하는 1표에 불과했다. 개정된 선거제도의 기표 수는 브레멘의 경우 5표, 함부르크의 경우 10표로 늘어났고 누적투표와 분할투표까지 도입되었기 때문에 복잡성이 가중되었다. 2011년 함부르크 주의회 선거의 투표용지는 30페이지가 넘는 책자로 제작되었다. 이 중 20여 페이지는 주 단위의 비례 후보용 용지였고, 나머지 10여 페이지는 지역구 후보용 용지였다.

46) <https://taz.de/!341385/> (검색일: 2021년 08월 01일).

47) 대표적인 연구로 Farrell, David M., and Ian McAllister. 2006. “Voter Satisfaction and Electoral Systems: Does Preferential Voting in Candidate-Centred Systems Make a Difference?” *European Journal of Political Research* 45 (5): 723-749 가 있다.

48) Marchinkiewicz and Jankowski 2014.

<그림 4-2> 함부르크 주의회 선거 투표용지 사례

1 PARTY A		
Kandidatinnen und Kandidaten		
1	Last Name, First Name District, Year, Occupation	○ ○ ○ ○ ○
2	Last Name, First Name District, Year, Occupation	○ ○ ○ ○ ○
3	Last Name, First Name District, Year, Occupation	○ ○ ○ ○ ○
4	Last Name, First Name District, Year, Occupation	○ ○ ○ ○ ○
5	Last Name, First Name District, Year, Occupation	○ ○ ○ ○ ○
6	Last Name, First Name District, Year, Occupation	○ ○ ○ ○ ○
7	Last Name, First Name District, Year, Occupation	○ ○ ○ ○ ○
8	Last Name, First Name District, Year, Occupation	○ ○ ○ ○ ○
9	Last Name, First Name District, Year, Occupation	○ ○ ○ ○ ○
10	Last Name, First Name District, Year, Occupation	○ ○ ○ ○ ○

Marchinkiewicz and Jankowski (2014), p.107

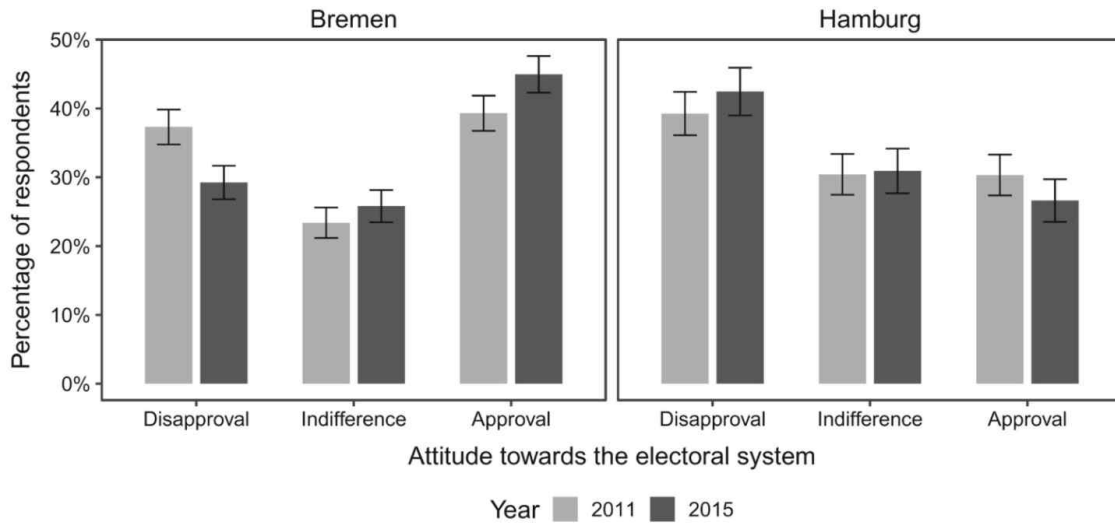
<그림 4-3> 함부르크 주의회 선거 투표용지



<https://www.zdf.de/assets/stimmauszaehlung-hamburg-100~2400x1350?cb=1582526056047> (검색일: 2021년 08월 15일).

그 결과 선거관리 측면은 물론 유권자들의 선택에도 난항을 끼쳤다. 함부르크에서 2004년 “더 많은 민주주의”가 주민투표를 제안했을 때 3분의 2에 달했던 개정 선거제도에 대한 찬성 비율과 달리 제도 도입 이후에 찬성 비율은 2011년, 2015년 선거에서 30%대 이하로 떨어졌다.

<그림 4-4> 개정 선거제도에 대한 찬성-반대 분포: 함부르크, 브레멘

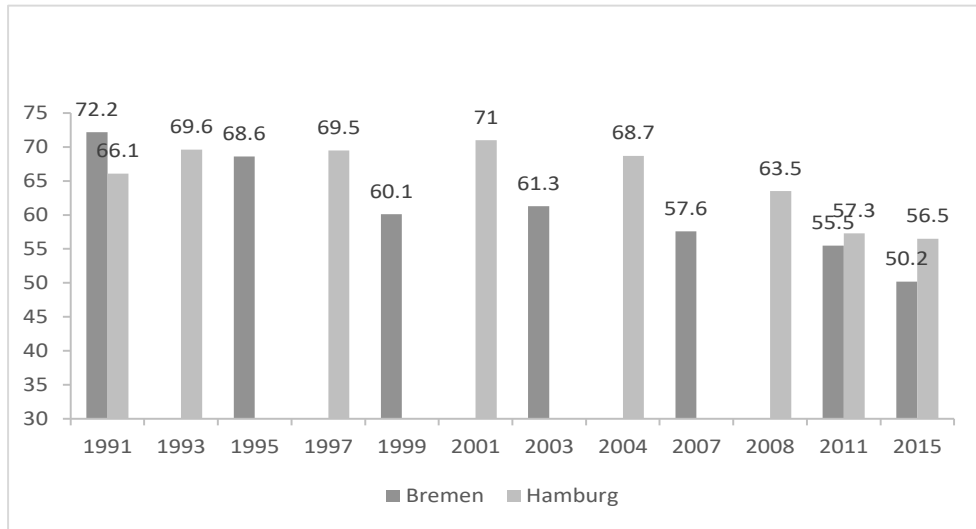


출처: Muller and Jankowski. 2019.

<그림 4-4>에서 확인되듯이 함부르크 지역 유권자들은 새로운 선거제도에 대해 반대하는 비율이 찬성 비율을 압도했다. 그 경향은 2011년 선거보다 2015년 선거에서 더 두드러진다. 함부르크에 비해 상대적으로 덜 복잡한 선거제도를 갖게 된 브레멘의 경우에도 찬성 비율은 절반 이하에 불과했다. 개정 선거제도에 찬성하는 계층은 좌파정당 지지자, 그 중에서도 젊은 층에 국한되어 주민투표 당시에 이들의 의견이 과대대표 된 것이라는 주장도 제기되고 있다(Muller and Jankowski 2019).

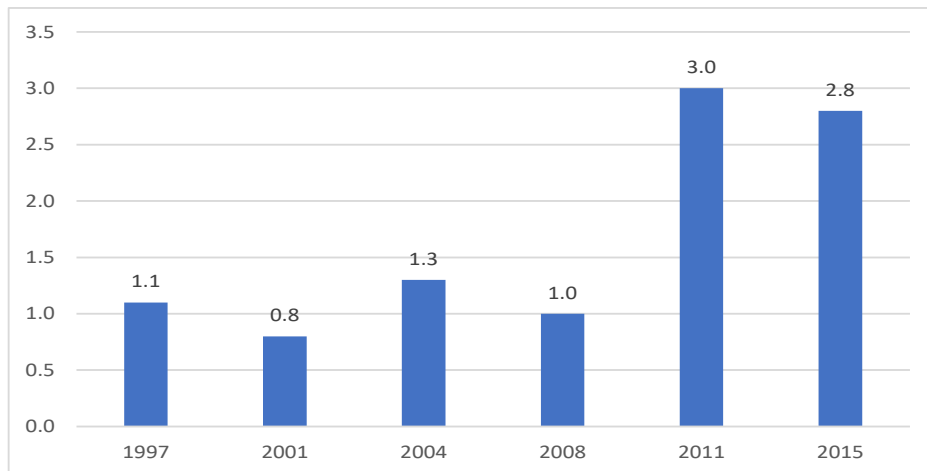
새로운 선거제도에 대한 불만은 투표율에도 영향을 미쳤다. “더 많은 민주주의”가 선거제도 개정을 주도한 명분 중의 하나도 투표율을 높이지는 것이었다. 현실은 기대와 반대로 나타났다. 16개 연방주 중 가장 간소했던 주의회 선거가 가장 복잡한 제도로 변경됨에 따라, 2011년 함부르크 주의회 선거의 투표율은 6.2%p나 하락했다. 2015년 브레멘 주의회 선거의 투표율은 50.2%로까지 하락했다.(<그림 4-5> 참조) 복잡한 제도 변경은 투표율 저하에만 그친 것이 아니라 무효표의 급증으로 이어졌다. 2011년 선거제도 변경 이전까지 0.8% ~ 1.3%대였던 함부르크 주의회 선거의 무효표 비율은 세 배 가까이 증가했다. 2011년 선거의 무효표 비율은 3.0%였고, 2015년에는 2.8%였다.

<그림 4-5> 독일 통일 이후 브레멘, 함부르크 연방주 의회 투표율 추이



자료출처: <https://www.wahlrecht.de/ergebnisse/index.htm>(검색일: 2021년 08월 10일).

<그림 4-6> 함부르크 연방주 의회선거 무효표 비율 추이



자료출처: <https://www.statistik-nord.de/wahlen/wahlen-in-hamburg/buergerschaftswahlen/2020> (검색일: 2021년 09월 01일).

요약하자면, 유권자의 선택 폭을 넓혀 민주주의의 질적 심화를 도모하려는 함부르크, 브레멘의 주의회 선거제도 개정은 기대와 달리 선거관리 측면에서 심각한 문제를 야기했다. 정당의 영향력을 줄이고 유권자의 선택을 늘리는 제도가 도입되었지만, 유권자의 선택권이 높아질수록 제도는 더 복잡해질 수밖에 없었다(personalization-complexity trade-off), 제도가 복잡해진다고 해서 유권자가 더 잘 선택할 수 있는 기회까지 제공되기는 힘들었다. 투표용지에 후보자의 성명, 거주지, 출생연도, 직업 등 최소한의 정보만 기재했지만, 투표용지만 30페이지가 넘는 책자가 되어 버렸다. 양적으로 늘어난 투표용지였지만, 그 정보는 유권자의 선택에 충분하지 않았다. 정보가

부족한 유권자는 투표비용을 줄이기 위해 용지 상의 후보자 위치를 추론해 선택하는 방법을 동원했다. 이른바 ‘민주주의의 딜레마’(democratic dilemma)가 발생했다. 복잡한 제도로 인해 투표율은 오히려 저하되었고 무효표의 비율도 세 배로 증가해 3%에 달했다. 주민투표 과정에서 제도 개정을 지지했던 3분의 2 이상의 찬성 비율은 제도 시행 이후 30%대로 줄었다.

제도 개정이 의도한 효과를 발휘하지 못하고 부작용을 양산하게 된 것은, 직접민주주의 확대에 따른 부작용과 무관하지 않다. 제도개정을 주도한 NGO의 명분은 선명했지만 지나치게 규범적이었다는 비판으로부터 자유롭지 못하다. 타성에 젖은 기성 정당을 비판하고 유권자의 영향력 확대를 주장했을 때, 많은 유권자들이 호응했다. 개정제도가 지나치게 복잡해 부작용이 예상된다.는 지적이 기성 정당으로부터 나왔지만, 힘을 얻지 못했다. 타성에 젖은 기득권 정당의 저항으로만 인식될 뿐이었다. 민주주의를 확대하려는 시민은 “선”이고 이에 반발하는 정치엘리트들은 “악”으로 간주되는 분위기가 횡행했다. 주민발의와 주민투표 등의 시민입법과정에서 제도개정에 따른 부작용이 충분한 숙의과정을 거치지 못했다고 볼 수 있다. 제도개정이 급진적이었던 만큼 부작용도 그만큼 컸다.

2. 프랑스

1) 지방선거제도의 특징

프랑스의 지방자치단체는 크게 세 단위로 분류되고 있다. 시, 읍, 면에 해당하는 코뮌(Commune), 도에 해당하는 데파르트망(Département), 광역 지방에 해당하는 레지옹(Région)이 있다. 이 중 레지옹과 데파르트망의 단체장인 지사는 중앙에서 파견하고, 코뮌의 단체장인 시장만 선출직이다. 각 단위 선거의 기본 운영방식은 다음과 같다.⁴⁹⁾

(1) 코뮌의회 선거

코뮌의회의 선거방식은 인구규모에 따라 달라진다. 주민이 1천명 이하인 경우 연기식 다수대표제와 결선투표 제도를 결합해 실시하고 있다. 1차 투표에서 유효투표수의 절대과반을 넘기고, 등록 유권자의 25% 이상을 득표하면 당선된다. 결선투표에서는 단순 과반을 넘기면 당선된다.

49) Official Website of the Ministry of Interior <https://www.interieur.gouv.fr/fr/Elections/Les-elections-en-France/Les-differentes-elections> (검색일: 2021년 08월 10일) 및 정병기 2014의 제3장을 바탕으로 정리했음.

주민 1천명 이상인 경우, 명부식 비례대표제와 결선투표 제도를 채택하고 있다. 1차 투표에서 유권자의 25% 이상이 투표하여 과반을 넘기면 투표는 종료된다. 2차 투표는 1차 투표에서 10% 이상 득표한 명부로 결선이 진행된다. 1차 투표에서 절대과반이 성사되면 의석수의 절반이 배당되고, 잔여 의석은 최고평균방식으로 배분된다. 코뮌의 시장은 절대과반을 득표한 정당의 대표가 맡게 된다.

(2) 데파르트망 의회 선거

2015년 이후 남성과 여성 후보자가 각각 1명씩 한 조가 되는 2인 명기식 결선투표제를 채택하고 있다. 데파르트망 의회 의원의 임기는 4년이다. 당연히 1차 투표에서 과반을 넘기면 당선은 확정된다. 과반을 넘기지 못할 경우 등록 유권자 12% 이상의 득표를 한 후보자들이 결선에 진출해 결선 투표를 치른다.

(3) 레지옹 의회 선거

레지옹 의회선거의 선거구 단위는 데파르트망이다. 데파르트망 단위의 명부식 비례대표제가 적용되고 있다. 기본적으로 유효득표 5% 이상의 정당에게는 비례대표 의석이 배분된다. 1차 투표에서 절대과반을 얻은 정당은 절반의 의석을 확보하고, 득표 비율에 따라 나머지 정당에게 잔여의석이 배분된다. 1차 투표에서 과반이 나오지 않으면 10% 이상 득표한 정당명부로 2차 결선투표를 진행한다. 레지옹 의회 의원의 임기는 기존 6년이었으나 데파르트망 의회 의원의 임기와 일치시키기 위해 2010년에 4년으로 축소되었다가 다시 6년으로 복귀되었다.

2) 평가

프랑스 지방선거 제도는 수직적으로는 매우 다양해 레지옹, 데파르트망, 코뮌 단위에서 활용되는 제도적 다양성이 컸으나, 수평적으로는 주민 수를 제외하고는 같은 단위의 지방선거는 단일한 방식의 선거제도를 사용하고 있다. 프랑스 지방선거 제도가 수평적 차원에서 다양성을 보이지 못하고 있는 것은 중앙 및 전국 단위 선거법의 영향력이 광역 및 기초자치단체 선거는 물론 주민 투표 규정까지 포괄하고 있기 때문인 것으로 파악된다.

특징적인 것은 대통령 선거와 하원 선거 등 중앙 단위의 선거에서 활용되고 있는 결선투표제가 지방선거에서도 일관되게 적용되고 있고, 일부 코뮌과 레지옹 선거에서 적용되는 비례대표제에서도 결선투표제도가 활용되고 있다는 점이다.⁵⁰⁾ 2015년부터 중간 자치단위인 데파르트망 선

거에서 남성과 여성이 한 조를 이루어 결선투표를 진행하는 방식이 도입됨으로써 정치인들의 성비격차를 줄이는 효과를 가져왔다는 점도 주목할 만하다.

다만 1980년대부터 현재까지 세 차례에 걸쳐 분권화와 관련된 개혁이 진행되었고, 2002년에는 지방자치단체에 관한 헌법 제12장이 개정되어 주민투표에 의결적 성격을 부여했으나, 자치단체 구성방법에 대한 자율권 확대로까지 이어지지는 못하고 있다.

선거관리 업무 역시 중앙선거관리위원회가 광역 및 기초자치단체의 선거관리위원회를 관리 감독하는 위계적 구조를 가지고 있다.⁵¹⁾ 이는 중앙집권적인 정치구조의 당연한 귀결이라고 할 수 있다. 수평적 차원에서 다양성이 없는 지방선거제도의 결과, 제도 다변화로 야기되는 선거관리의 쟁점도 발견하기 어려웠다.

3. 일본

일본 지방선거제도는 독일보다는 프랑스형에 가까워 수직적으로는 다양성을 가지고 있으나 수평적으로는 획일화되어 있다. 중앙 선거와 가장 큰 차이점은 지방선거에서는 단체장 선거를 별도로 실시한다는 점이다. 일본의 중앙 정부는 권력융합형 의회제를 채택하고 있지만, 지방자치단체에서는 단체장과 의회가 각각 선거로 정통성을 획득함으로써 기관 간 권력분립 및 상호견제를 취하고 있다.

1) 지방자치단체 선거의 특징

지방자치단체에서는 단체장 선거와 의회 선거가 각각 실시되기 때문에 도도부현(都道府県), 지정도시(指定都市)⁵²⁾, 시(市), 특별구(区)⁵³⁾, 정촌(町村) 등 5개 지방자치단체별⁵⁴⁾로 단체장과 의회의원 선거가 총 10개의 선거형태로 각각 실시되고 있다.

의회의원 선거제도 역시 중앙선거와 큰 차이를 보이고 있다. 1996년 이후 중앙선거에서 중의원 선거는 소선거구 단순다수제와 비례대표 병립제⁵⁵⁾로 운영되고 있다. (공직선거법 제4조 1항)

50) Hublet, FranÉois. 2021. "Voting Methods In Regional French Elections: A Democratic Device That Has Become Dangerous." Groupe D'Études GÉopolitiques, Policy Paper, June

51) <https://aceproject.org/epic-en/CDCountry?country=FR> (검색일: 2021년 07월 30일).

52) 나고야, 교토, 오사카 등 특별법이 적용되는 인구 50만 이상의 20개 도시.

53) 도쿄도의 23개 특별구

54) 전국적으로 도도부현은 47개, 지정시는 20개, 시는 772개, 특별구는 23개, 정촌은 926개 존재한다. (일본 총무성)

55) 지역구 의원 정수는 289명, 비례대표 의원 정수는 11개 지역에서 176명이 선출된다 (일본 총무성)

참의원 선거는 대선거구와 비례대표제가 함께 운영되고 있다.⁵⁶⁾ 이에 반해 지방의회 선거는 단기 비이양식(Single Non-Transferable Vote: SNTV) 투표제도를 채택하고 있다. 지방 의원선거의 선거구는 지자체별로 차이를 보이고 있다. 시구정촌 의회의 선거구는 인구규모에 따라 상한선이 정해져있지만, 각 행정지역을 하나의 선거구로 설정하고 모든 의원을 함께 선출하는 대선거구제를 실시하고 있다.⁵⁷⁾ 대도시인 지정시와 도도부현의 의원선거는 소선거구(1명)에서 중대선거구(2~17명)까지 다양하다.

중앙 단위의 선거와 지방선거의 제도상 가장 큰 차이는 지방선거의 경우 단체장 선거를 별도로 실시함으로써, 중앙 단위의 권력융합형 의회제와 차별화되어 있다는 점이다. 또한 지방의회 선거에는 비례대표제가 적용되지 않아, 중앙 단위의 중의원, 참의원 선거제도와 차별성을 보이고 있다. 지방의회 선거는 인구 규모별로 소선거구부터 중대선거구까지 다양하게 규정되어 있고 중대선거구의 경우 단기 비이양식(SNTV) 투표제도를 채택하고 있다. 그러나 이 같은 수직적 차원의 다변화에도 불구하고, 같은 단위의 지역자치단체는 같은 종류의 선거제도를 사용하고 있다는 점에서 획일적 성격이 확인된다.

2) 평가

일본 지방선거 제도가 수평적 차원에서 다양성을 보이지 못하고 있는 것은, 프랑스와 마찬가지로 중앙 및 전국 단위 선거법의 영향력이 광역 및 기초자치단체 선거 규정까지 포괄하고 있기 때문인 것으로 파악된다.⁵⁸⁾ 또한 일본 헌법 제95조는 특정 지방자치단체에만 적용되는 특별법 제정의 경우 주민투표에서 과반수의 동의를 얻도록 규정⁵⁹⁾하고 있으나, 이 규정은 자문적 성격에 그쳐 자치단체 구성과 관련된 자율권으로까지 이어지지 못하고 있다. 그 결과 주민참여에 의한 지자체별 선거제도의 개정은 쉽게 기대하기 힘든 것으로 보인다.

56) 2016년 선거구 조정으로 대선거구 의원 정수는 146명, 비례대표 정수는 96명이다.

57) “시구정촌에 있어서도 조례로 복수의 선거구 설치가 가능하다. 하지만 시구정촌 가운데 2019년 제19회 통일지방선거에서 복수의 선거구를 설치한 곳은 한 곳도 없다.” 하세현. 2020. “일본 지방선거의 무투표당선에 대한 실증분석과 사례연구.” 중앙선거관리위원회 연구용역보고서

58) The electoral Knowledge network. “Japan.” <https://aceproject.org/epic-en/CDCountry?country=JP> (검색일: 2021년 07월 25일).

59) 원문은 다음과 같다. “第九十五条一の地方公共団体のみに適用される特別法は、法律の定めるところにより、その地方公共団体の住民の投票においてその過半数の同意を得なければ、国会は、これを制定することができない。”

3) 선거 관리상의 문제점

(1) 불규칙한 선거주기와 잦은 선거: '통일지방선거'의 낮은 통일률

일본 지방선거 관리와 관련해 발견되는 가장 큰 특징은 '통일지방선거'의 낮은 통일률로 선거 주기가 불규칙하고 빈번해지고 있다는 점이다. 4년을 주기로 실시되는 일명 '통일지방선거'는 명칭에 걸맞지 않게 통일률이 매우 낮다. 아래 <표 4-4>에서 확인되듯이 특히 도도부현 지사, 시장, 정촌장 등의 단체장 선거의 통일률은 10~20%대에 머물고 있다.⁶⁰⁾

이처럼 '통일지방선거'의 통일률이 낮은 이유는 임기 규정의 문제라고 할 수 있다. 재보궐 선거로 당선된 지방자치단체장에게도 임기 전체가 보장되기 때문이다. 지방자치단체장이 임기 중에 사임하거나 직을 상실할 경우, 또는 사망과 질병 등으로 임기를 마치지 못할 때에는 별도 일정으로 지방선거가 실시된다. 이 경우 전임자의 남은 임기만큼만 신규 당선자에게 보장하는 것이 아니라, 신규로 4년의 임기를 보장하기 때문에 불규칙성이 가중되고 있다. 지방의회의 해산규정 역시 선거주기의 불규칙성을 가중시키고 있다.⁶¹⁾

<표 4-4> 지방자치단체별 제19회 통일지방선거 실시 비율

平成31年統一地方選挙執行予定団体に関する調

平成31年3月10日現在

区分	都道府県		指定都市		指定都市以外の市		特別区		町村		小計		合計
	知事	議員	長	議員	長	議員	長	議員	長	議員	長	議員	
団体数 (A)	47		20		772		23		926		1,788		1,788
特例法第1条の規定により改選を行う予定の団体数 (B)	11	41	6	17	83	294	11	20	120	372	231	744	975
統一率 (B/A)	23.40%	87.23%	30.00%	85.00%	10.75%	38.08%	47.83%	86.96%	12.96%	40.17%	12.92%	41.61%	27.27%
H27年統一地方選挙執行団体数 (実績)	10	41	5	17	89	295	11	21	122	373	237	747	27.52%

注1 この調査は、平成31年3月10日現在において、地方公共団体の議会の議員及び長の選挙期日等の臨時特例に関する法律(以下「特例法」という。)第1条の規定に基づき選挙を執行する予定の団体に関する調査である。ただし、特例法第1条の規定に基づき補欠選挙を執行する予定の団体については、「特例法第1条の規定により改選を行う予定の団体数(B)」には計上していない。
 注2 「団体数」は、平成31年3月10日現在の都道府県及び市区町村の合計を示す。
 注3 「統一率」の27.27%は、次の算式によるものである。

$$\frac{975(\text{統一地方選挙執行予定団体数})}{1,788(\text{団体数}) \times 2} \times 100 (\%)$$

출처: 일본 총무성 https://www.soumu.go.jp/main_content/000592105.pdf (검색일: 2021년 07월 30일).

재보궐 당선자에게 고정된 임기를 보장하는 제도를 계속 유지할 경우 사퇴, 사망, 의회해산 등

60) 일본 총무성 https://www.soumu.go.jp/main_content/000592105.pdf (검색일: 2021년 07월 30일).

61) 하세현 2020

으로 재보궐선거는 계속될 것이고 ‘통일률’ 하락은 불가피하다. 아래 <표 4-5>에서 확인되듯이, 통일지방선거의 통일률은 계속해서 하락하고 있다. 제1회 통일지방선거가 실시되었을 때 100%였던 통일률은 2019년 제19회 통일지방선거에서는 27.3%대로 하락했다. 불규칙한 선거주기 문제를 해결하기 위한 노력이 없었던 것은 아니다. 일본은 임시 특례법 제정으로 선거 기일을 부분적으로나마 통일하려는 노력을 기하고 있지만, 근본적인 대책이 되지는 못하고 있다.

<표 4-5> 역대 통일지방선거의 연혁과 통일률의 추이

統一地方選挙の沿革(第1回~19回(今回)までの統一率の推移)

区分	統一地方選挙期日		統一率 (%)	区分	統一地方選挙期日		統一率 (%)
第1回	昭和22年	4月5日(土)長 4月30日(水)議員	100.00	第12回	平成3年	4月7日(日)都道府県、指定都市 4月21日(日)市区町村	38.29
第2回	昭和26年	4月23日(月)市区町村 4月30日(月)都道府県	81.56	第13回	平成7年	4月9日(日)都道府県、指定都市 4月23日(日)市区町村	37.59
第3回	昭和30年	4月23日(土)都道府県、5大市 4月30日(土)市区町村	46.35	第14回	平成11年	4月11日(日)都道府県、指定都市 4月25日(日)市区町村	36.94
第4回	昭和34年	4月23日(木)都道府県、指定都市 4月30日(土)市区町村	48.23	第15回	平成15年	4月13日(日)都道府県、指定都市 4月27日(日)市区町村	36.26
第5回	昭和38年	4月17日(水)都道府県、指定都市 4月30日(火)市区町村	48.30	第16回	平成19年	4月8日(日)都道府県、指定都市 4月22日(日)市区町村	29.78
第6回	昭和42年	4月15日(土)都道府県、指定都市、区 4月28日(金)市町村	46.45	第17回	平成23年	4月10日(日)都道府県、指定都市 4月24日(日)市区町村	27.40
第7回	昭和46年	4月11日(日)都道府県、指定都市、区 4月25日(日)市町村	44.76	第18回	平成27年	4月12日(日)都道府県、指定都市 4月26日(日)市区町村	27.52
第8回	昭和50年	4月13日(日)都道府県、指定都市 4月27日(日)市区町村	42.29	第19回	平成31年	4月7日(日)都道府県、指定都市 4月21日(日)市区町村	27.27
第9回	昭和54年	4月8日(日)都道府県、指定都市 4月22日(日)市区町村	41.68				
第10回	昭和58年	4月10日(日)都道府県、指定都市 4月24日(日)市区町村	39.61				
第11回	昭和62年	4月12日(日)都道府県、指定都市 4月26日(日)市区町村	38.77				

*統一率は、統一地方選挙執行件数の地方選挙全体に対する割合

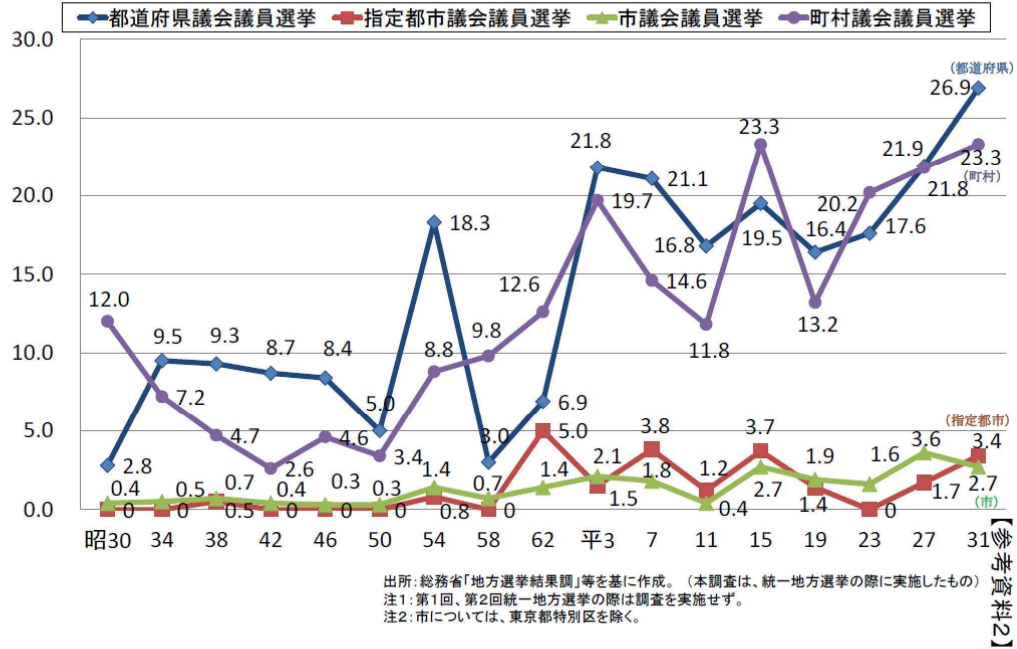
출처: <http://www.akaruisenkyo.or.jp/tokusetsu/2019touitsu/about/> (검색일: 2021년 07월 30일).

(2) 낮은 정치참여: 무소속 당선자의 증가와 낮은 투표율

투표 없이 당선되는 선거구와 무소속 당선자의 비율이 늘어나면서 지방선거의 투표율이 현저히 저하되고 있는 점도 선거관리상의 맹점으로 지적되고 있다.

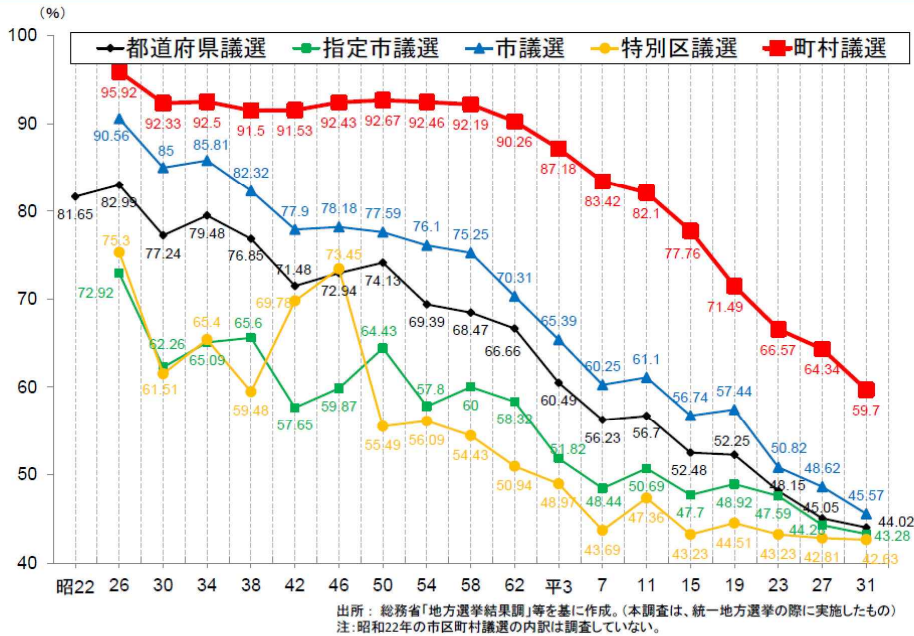
<그림 4-7> 통일지방선거에서 무투표당선자의 비율과 투표율 추이

統一地方選挙における改選定수에占める無投票当選者数の割合の推移



【参考資料2】

統一地方選挙における投票率の推移



【参考資料1】

출처: 地方議会について. https://www.soumu.go.jp/main_content/000673723.pdf
 일본총무성(검색일: 2021년 08월 01일).

무투표 당선은 일본 공직선거법에 규정되어 있다. “선거 시에 후보자의 수가 정수와 같거나, 또는 정수 미만이 되었을 때, 유권자에 의한 투표를 거치지 않고 후보자가 그대로 당선되는 것” (공직선거법 제100조 제6항)⁶²⁾이다.

무투표 당선은 증가의 대의제 민주주의의 근간을 흔들 수 있는 치명적 상황이다. 유권자는 선거과정을 통해 공동체의 현안을 파악하고, 이를 해결하기 위한 정책을 학습하고, 이를 바탕으로 최적의 후보를 선택한다. 무투표 당선은 유권자에게서 이런 선택의 기회를 박탈하기 때문이다. 무투표 당선은 정치인들의 책임성도 저하시킬 수밖에 없다. 대의제 민주주의에서 선거를 통한 보상과 심판은 책임성의 전제조건이기 때문이다.

<그림 4-7>에서 확인되듯이 일본 통일지방선거에서 무투표 당선 비율의 증가는 심각한 수준이다. 도도부현의회의원 선거와 정촌의회의원선거의 무투표 당선비율은 꾸준히 증가해 2019년 선거에서는 각각 26.9%와 23.3%를 기록했다. 지정도시의회의원선거와 시의회의원선거는 상대적으로 낮은 편이지만 증가추세를 감안하면 충분히 우려할 만한 수준이다. 통일지방선거의 투표율 하락도 계속되고 있다.

4. 시사점

이상의 독일, 프랑스, 일본 지방선거제도의 다변화와 관련된 연구를 통해 도출할 수 있는 시사점은 다음과 같다.

독일은 미국과 마찬가지로 연방제적 분권이 정착된 국가로서 선거제도를 포함한 지방정부의 조직 및 구성 권한이 연방정부의 하위 단위인 연방주 정부, 광역자치단체 및 기초자치단체에 부여되어 있고, 중앙 혹은 전국 단위의 선거법의 영향력은 중앙 혹은 전국 단위의 선거에 국한된다. 그 결과 독일은 수직적 차원에서 중앙-지방의 차이뿐만 아니라 수평적 차원에서 자치단체별로 다양한 선거제도를 운영하고 있다. 법률체계 상 연방 단위의 선거법은 연방단위의 선거에 국한되고 하부 자치단체의 선거법은 지역 상황에 맞는 자체 선거법을 가지고 있기 때문이다. 다시 말해 지역주민들의 의사를 통해 지역적 특수성이 반영된 다양한 형태의 선거제도를 채택할 수 있는 길이 열려있다는 의미이다. 실제로 주민발안(initiative)과 주민투표(referendum)를 통한 시민입법은 기성 정치권의 반발을 뚫고 지역적 요구에 반응해 선거법 개정을 이루어냈다. 한국은 정치구조적인 측면에서 독일과 많은 조건이 다르지만, 이번 지방자치법 개정에서 주민투표를 통한 정부구성의 변화와 선거제도의 다변화를 보장함으로써, 일단 자치를 확장하기 위한 제도적 기반을 마련한 것으로 평가할 수 있다.

62) 하세현 2020. p.12

독일 사례연구에서 주민참여를 통해 획기적으로 선거제도를 개정된 최근의 사례는 2011년부터 적용된 함부르크와 브레멘 주의회 선거제도를 들 수 있다. 앞서 살펴본 바와 같이 16개 연방주 중 함부르크와 브레멘의 주의회 선거제도는 여러 측면에서 특별하다. 직접 민주주의적인 요소들이 활용되어 자치권을 확장할 수 있는 선거제도의 개정을 이루어냈기 때문이다.

급진적인 제도개정은 다음과 같은 선거관리상의 문제점도 드러냈다. 독일 함부르크, 브레멘 주의회 선거제도의 개정은 유권자들의 선택지를 늘림으로써 민주주의를 강화하겠다는 취지와 달리 제도의 복잡성으로 인해 투표율 저하, 무효표 비율의 급증, 개정 선거제도에 대한 찬성 비율의 급락과 같은 부작용을 낳았다. 30 페이지가 넘는 투표용지에 담긴 후보자의 간략한 정보는 후보자 선택을 도울 수 있는 정보를 유권자에게 제공하지도 못했다.

독일 사례에서 확인한 선거제도 개정과 이에 따른 선거관리의 어려움은 향후 한국 사례에 시사하는 바가 크다. 선택의 폭이 커질수록 제도는 복잡해질 수밖에 없다는 점, 그리고 그 복잡성이 본래 의도와는 달리 유권자의 정치참여에 부정적 영향을 미칠 수 있다는 점도 숙고해야 할 부분이다. 특히 주민입법과 같은 직접민주주의적 요소들이 제도개정을 주도할 때 나타날 수 있는 포퓰리즘적 태도는 경계의 대상이다. 주민발의와 주민투표 과정에서 제도개정의 부작용에 대한 기성정당의 반발이 있었으나, 제도개정을 주도한 NGO의 지나친 규범적 접근은 부작용에 대한 전문적 숙의과정을 제약한 것으로 볼 수 있다. “선한” 대중 대 “악한” 엘리트 등의 양분법적 인식에 기반한 포퓰리즘적 태도가 제도개정 과정에서 발흥되지 않도록 신중한 접근이 요구된다는 점도 독일 사례에서 확인된 교훈이라고 할 수 있다.

한국과 같이 중앙집권화 경향이 강한 프랑스와 일본의 사례에서는 지방자치단체 선거의 다변화와 관련된 특이점을 발견하기 어려웠다. 주민투표를 거쳐 자치단체 기관구성 형태를 달리할 수 있게 된 한국의 지방자치법 개정은 프랑스 및 일본과 같이 중앙 혹은 전국 단위의 선거법이 광역 및 기초자치단체 선거에까지 영향을 미치던 것에서 차별화되는 계기를 마련했다고 할 수 있다.

제5장 OECD 주요국가의 지역정당 현황과 제도적 조건

1. 들어가며

우리나라의 지방자치는 제헌헌법에 근거가 마련되었고 1949년 「지방자치법」 제정을 통해서 모양을 갖췄다. 특별시장과 도지사는 대통령이 임명하였지만 지방의회 의원은 주민이 선출하고, 시·읍 면장은 의회에서 선출하도록 규정했다. 자치단체장의 경우는 1956년에는 시읍면장 직선제가 도입되었으나 1958년에는 다시 임명제로 전환되었다가 1960년에 최초로 모든 자치단체 장을 직선제로 선출하게 되었다. 1961년 5·16 군사 쿠데타에 의해서 지방의회가 해산되고 지방자치단체장은 임명제로 전환되었다. 민주화와 함께 1988년 개정된 「지방자치법」을 통해서 지방자치 부활의 법적 근거가 마련되었다. 이후 1991년 지방의회 의원 선거, 1995년 지방자치단체장 선거가 실시되면서 본격적인 민선 지방자치 시대가 개막되었다(행정안전부 국가기록원 2017). 민선 지방자치 시대가 본격 열린 후 지방의회를 구성하는 지방의회 의원과 지방자치단체장을 선출하는 전국 동시 지방선거가 7차례 실시되었다(제1차 전국동시 지방선거(1995년 6월 27일)~ 제7차 전국동시지방선거(2018년 6월 13일)).

지난 30여 년 동안 지방자치는 외형적으로 크게 발전해왔다. 하지만 지방자치가 풀뿌리 민주주의의 기능을 제대로 수행하고 있느냐고 했을 때 여전히 갈 길이 멀다. 지방자치 기능에 대한 시민들의 평가가 이를 잘 반영한다. 2021년 2월 지방행정연구원이 (전국 만 19세 이상 1천명을 대상으로) 실시한 여론조사에 따르면 ‘주민의 삶의 질 향상과 지역 경쟁력 제고에 지방자치가 필요하다고 생각 하는가’라는 질문에 응답자의 3분의 2에 가까운 63.5%가 ‘그렇다’ 또는 ‘매우 그렇다’고 답했다(‘보통’ 24.1%, ‘그렇지 않다’ 또는 ‘전혀 그렇지 않다’는 15.1%). 하지만 지방자치가 실제로 지역 발전으로 이어졌느냐는 질문에는 부정적인 대답이 훨씬 많았다. ‘지방자치 도입 후 지역 간 격차 해소와 균형발전 수준이 개선됐다고 생각하는가?’라는 질문에 응답자의 절반에 가까운 48.1%가 부정적인 응답을 하였다. 긍정적인 답변은 21.7%로 나타나 부정적인 의견의 절반에도 못 미쳤다. ‘지방자치 도입 후 소득, 고용, 지역산업 등 지역경제 수준이 개선됐다고 생각하는가?’라는 질문에서도 부정적 응답(37.7%)이 긍정적 응답(27.1%)보다 많았다(연합뉴스 2021/03/11).⁶³⁾

이 조사가 나타내는 것은 시민들이 지방자치의 필요성은 크게 공감하면서도 지방자치 현실에는 비판적인 평가를 내리고 있다는 것이다. 즉 지방자치 전면 부활 이후 30여 년 동안의 제도의

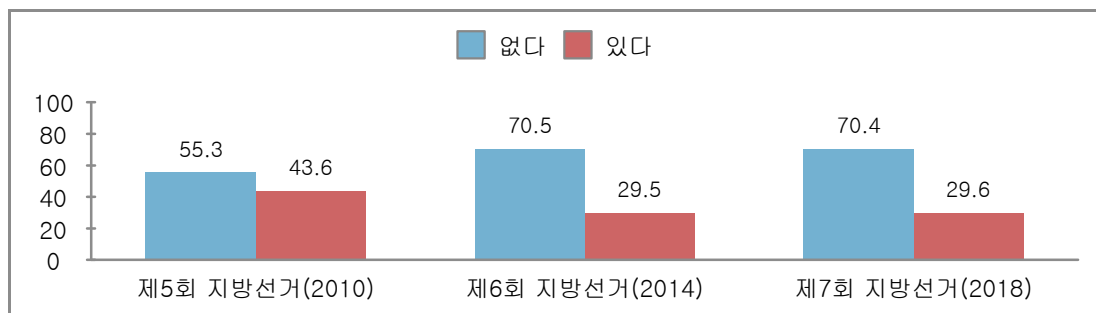
63) 연합뉴스. 2021. 03. 11. “국민 절반 “지방자치 도입 후 지역격차 해소 안 됐다.” <https://www.yna.co.kr/view/AKR20210311099600530?input=1179m>(검색일: 2021년 08월 03일).

발전이 시민들의 삶의 요구를 정책적으로 반영하는 데 까지 나아가지 못했다는 사실이다. 왜 이러한 불일치가 발생했나? 이 장이 주목하는 것은 한국 민주주의의 편향된 정치적 대표체제(the biased representation)다.

한국은 제삼의 물결을 통해서 민주화에 성공한 나라 중 가장 성공적으로 민주화를 이룩한 나라 중 하나다.⁶⁴⁾ 지난 30여 년 동안 한국 민주주의는 경쟁적이고 공정한 선거를 통해서 권력을 교체하는 방식의 제도화에 성공하였다. 그럼에도 불구하고 권력의 교체 방식에 집중한 한국 민주화 과정은 많은 도전에 직면하고 있다. 특히 중앙집권적인 정당구조는 변화하지 않고 유지되었다. 특히 민주화 과정에서 제도화된 지역정당 체제는 중앙집권적 정당체제와 맞물리면서 지역정치의 중앙 예속화를 강화했다. 폐쇄적인 중앙집권적 정당 구조(강원택 2010)로 인하여 지역정치의 대표 기능을 해야 할 지방선거는 중앙선거의 대리전의 역할을 해왔다(경향신문 2021/04/11). 이러한 면에서 한국의 성공적인 민주화는 지역정치에 대한 정치적 대표성이 지체되었다는 특징을 가진다.

그렇다면 지역의 유권자들은 이 문제를 어떻게 평가하고 있나? <그림 5-1>은 정당의 지역 대표성에 대한 시민들의 평가의 변화를 시각적으로 제시한다. <그림 5-1>이 나타내듯이 지난 10여 년 동안 정당의 지역 대표 기능에 대한 시민들이 평가는 지속적으로 악화되었다. 2018년 제7회 전국동시 지방 선거를 앞두고 실시된 조사에 따르면 ‘정당의 지역 대표성’에 대한 부정적인 인식이 전체 응답자의 3분의 2를 넘는 70.4%에 달했다. 반면에 긍정적인 인식은 부정적인 인식에 절반에도 못 미치는 29.6%에 그쳤다.

<그림 5-1> 정당의 지역대표 기능에 대한 시민 인식 변화(2010-2018)



출처: 지방선거 유권자의식조사 제5회, 제6회, 제7회에서 재구성.

참고: 문항은 “선생님께서 생각하시기에 선생님의 지역을 대표하는 정당이 있다고 생각하십니까?”; 수치는 퍼센트를 나타냄.

64) 1987년 민주화 이후 2017년 촛불항쟁 기간 동안 한국은 세 번의 정권교체(1997년 15대 대통령 선거, 2007년 제17대 대통령 선거, 2017년 제19대 대통령 선거)를 이룩했다. 또한 이 기간 동안 1997년 외환위기와 같은 경제위기와 2004년 노무현 대통령의 탄핵 소추와 2017년 박근혜 대통령의 탄핵과 구속과 같은 정치적 위기를 헌정 중단 없이 극복했다. 한국 민주주의 성취는 프리덤 하우스(freedom house), 폴리티 지수(polity index), 이코노미트스 민주주의 지수와 같은 국제적인 평가기관의 평가에서도 잘 나타난다.

2. 폐쇄적 정당구조와 지역대표성의 저발전

두루 알듯이 현대 민주주의는 대의 민주주의다. 주권자인 인민이 대표자를 선출하여 주권을 위임함으로써 정치적 이해를 실현하는 체제다. 민주주의는 정부가 시민들의 선호에 지속적으로 반응하는 체제이다(Dahl 1971, 1). 시민들의 선호를 집합화하고 정치적으로 대표하는 기능을 담당하는 주체는 정당이다. 따라서 정당은 민주주의의 핵심적인 요소다. 이러한 면에서 샤흐스슈나이더(Schattschneider 1942)는 정당이 (현대)민주주의를 창출했으며 정당 없이는 현대 민주주의를 생각할 수 없다고까지 하였다.

한국은 역사적으로 오랫동안 중앙집권적 봉건국가를 유지해왔다. 특히 일제 강점기를 겪으면서 국가는 (저 발전된) 시민사회의 비하여 과대하게 성장했다. 이러한 경향은 정부 수립 후 박정희 정권 시기 본격화되었던 위로부터 권위주의적 동원에 의한 급속한 산업화를 겪으면서 더 강화되었다. 이에 따라서 수도권 초집중화 경향이 심화되었다. 문제는 민주화 30년을 거치면서 국토 균형 발전을 위한 의미 있는 시도가 이루어졌지만 수도권 초집중화 경향을 바꾸지 못했다는 사실이다(최장집 2002).

성공적인 민주화에도 불구하고 수도권 초집중화 경향이 지속된 중요한 이유 중의 하나는 수도권 집중의 편향된 정치적 대표체제(the biased representation)의 영향이다. 풀뿌리 민주주의 요구가 증가하면서 지방분권이 시대정신이 되었지만 정치적 대표체제는 크게 변화하지 않았다. 한국의 정부형태는 단임제 대통령제이다. 또한, 선거제도는 형식적으로는 혼합적 선거제도이지만 기능상 다수제적인 선거제도다. 중앙집권적인 한국 사회에서 이러한 승자독식 체제는 대통령직에 대한 정치적 보상(presidential prize)을 강화시켜 주요 정당 간 정치적 경쟁을 격화시킨다. 하지만 높은 제도적 장벽으로 인하여 소수정당에게는 카르텔 체제(cartel system)로서 기능해왔다. 더구나 민주화 과정에서 제도화된 지역 정당 체제는 지역의 이익을 정치적으로 대표하기 보다는 지역정치를 중앙정치에 종속시키는 경향을 강화시켰다. 지역정치가 폐쇄적인 일당 독점의 구조를 벗어나기 위해서는 지역 수준에서 정치적 다원성이 확보될 수 있는 환경이 조성되어야 한다(강원택 2010, 12).

한국의 민주화가 권력의 교체방식의 제도화를 의미하는 선거체제의 제도화에는 성공하였지만 정당체제의 분권화 그리고 정당 구조의 민주화로까지 나아가지 못했다. 이에 따라서 정당정치의 중요한 기능인 (지방의회 선거에서) 정당 공천을 매개로 중앙정치가 지역정치를 지배하는 역설적인 현상이 나타났다. 지방자치에서 정당 공천은 오랜 역사를 가진다. 지방자치가 최초로 실시되었던 제1공화국에서는 세 번의 지방선거가 실시되었다(1952년, 1956년, 1960년). 이 시기에 정당 공천에 대한 명시적인 규정이 없었기 때문에 사실상 정당 공천이 허용되었다(이정진 2018). 박정희 정권 시기 중단되었던 지방자치는 민주화이후 우여곡절을 거치면서 부활했다. 하

지만 1991년 제1회 지방선거~2002년 제3회 동시지방선거 기간 동안 시·군·구 자치구 선거에서는 정당공천이 금지되었다. 선거 출마자들의 위헌 소송이 제기되었고 현재는 정당공천 자체에 대한 판결은 아니었지만 기초의회 선거에서 정당표방을 금지한 공직선거 및 선거부정 방지법(제84조)에 대해서 후보자의 정치적 자유와 유권자의 알권리 침해, 그리고 평등선거 위배를 이유로 위헌 판결을 내렸다(이기우 2009). 이에 따라서 공직선거법이 일부 개정되었고 2006년 제4회 동시지방 선거부터 기초광역 모든 지방선거에서 정당 공천이 허용되었다.

문제는 정당공천이 기초의회까지 확대된 2006년 제4회 동시지방선거 이후 지역정치의 중앙예속화가 심화되었다는 사실이다. 지방정부 단체장과 지방 의회 다수당을 기준으로 단점·분점 정부(unified and divided government)를 통해서 이를 살펴보자.

<표 5-1> 제4회~제7회 동시지방선거 단점·분점 정부 현황

			2006년	2010년	2014년	2018년
전국	광역	단점	68.8(11)	62.5(10)	70.6(12)	94.1(16)
		분점	25(4)	25.5(4)	29.4(5)	0(0)
	기초	단점	74.7(172)	64.5(147)	75.5(171)	75.5(171)
		분점	12.6(29)	22.8(52)	11.5(26)	16.8(38)
영남	광역	단점	100(5)	80.0(4)	100(5)	100(5)
		분점	0(0)	0(0)	0(0)	0(0)
	기초	단점	81.9(59)	67.1(47)	85.7(60)	72.9(51)
		분점	4.2(3)	4.3(3)	4.3(3)	15.7(11)
호남	광역	단점	33.3(1)	100(3)	100(3)	100(3)
		분점	66.6(2)	0(0)	0(0)	0(0)
	기초	단점	46.3(19)	75.6(31)	63.4(26)	70.7(29)
		분점	24.4(10)	2.4(1)	0(0)	12.2(5)

출처: 송경재외(2019)에서 재구성

참고: 수치는 퍼센트, 괄호안의 수치는 사례 수.

<표 5-1>의 결과는 정당공천이 기초의회까지 확대된 제4회 동시지방 선거~제7회 동시지방 선거 20여 년 동안 지역 정치가 중앙정치에 의해서 좌우되어왔다는 것을 잘 보여준다. 하지만 중요한 점은 문제는 정당공천이 아니라 정당구조의 분권화·민주화가 이루어지지 않고 위계적인 중앙독점 구조가 온존하고 있는 한국 정당정치의 현실이다.

지역 정치의 정치적 대표의 저발전은 비슷한 사례를 찾기 어려운 규제적인 정당법이 기여했다. 한국의 헌법은 정당설립의 자유(제8조 1항)와 함께 복수 정당제를 보장한다(제8조 ①정당의 설

립은 자유이며, 복수정당제는 보장된다).⁶⁵⁾ 정당법 제2조(정의)에 따르면 “정당이라 함은 국민의 이익을 위하여 책임 있는 정치적 주장이나 정책을 추진하고 공직선거의 후보자를 추천 또는 지지함으로써 국민의 정치적 의사형성에 참여함을 목적으로 하는 국민의 자발적 조직을 말한다.”고 정의하고 있다. 정당의 구성에 관하여 제3조는 “정당은 수도에 소재하는 중앙당과 특별시·광역시·도에 각각 소재하는 시·도당(이하 “시·도당”이라 한다)으로 구성한다.”고 명시하고 있다. 정당은 5개 이상의 법정 시·도당을 갖추어야 하며(제17조) 각 시·도당은 시도당의 관할 구역에 주소를 둔 1천인 이상의 당원을 보유하여야 한다(제18조).⁶⁶⁾ <표 5-2>는 한국의 정당 설립 절차에 대해서 요약 제시한다.

<표 5-2> 한국의 정당 설립 절차

단계		내용
제1단계	중앙당 창당 준비 위원회 결성신고	가) 20인 이상의 발기인이 창당 발기인 대회를 개최하여 발기 취지, 규약, 명칭을 정하고 대표자, 회계책임자 등을 선임하여 중앙당 창당준비위원회를 결성. 나) 중앙당 창당 준비위원회 결성신고. 다) 신고일로부터 6월 이내에서 창당활동.
제2단계	시·도당 창당 및 등록 신청	가) 10인 이상의 발기인이 발기인대회를 개최하여 발기 취지, 대표자등을 정하여 시·도당 창당 준비위원회를 결정. 나) 관할 시·도안에 주소를 둔 1000인 이상의 당원을 확보. 다) 시·도당 창당대회를 개최하여 대표자·간부 등을 선임. 라) 중앙당 창당준비위원회의 승인을 받은 후 시·도 선거관리 위원회에서 시·도당 등록 신청 및 회계책임자 선임신고.
제3단계	중앙당 창당 및 등록 신청	가) 5개 이상의 시·도당 등록 등 창당준비 완료. 나) 집회 개최일 전 5일까지 일간 신문에 창당대회 개최공고. 다) 중앙당 창당대회를 개최하여 강령(기본정책) 및 당헌의 채택, 대표자·간부등을 선임 후 중앙선거관리위원회에 등록신청 및 회계책임자 선임신고.

출처: 강원택. 2010. “폐쇄적 지역 정당 구조와 정치개혁: 지방정치를 중심으로.” 『한국정치연구』 제 19집 1호, p. 7.

그동안 민주화 시대에 걸맞게 정당의 구성요건 완화를 위한 적지 않은 노력이 진행되었다. 하지만 모두 결실을 맺지 못했다. <표 5-3>은 그동안 진행되었던 정당 설립 요건 완화를 위한

65) 국가법령정보센터. “대한민국헌법.” <https://www.law.go.kr/lsEfInfoP.do?lsiSeq=61603#>(검색일: 2021년 08월 07일).

66) 국가법령정보센터. “정당법.” <https://www.law.go.kr/%EB%B2%95%EB%A0%B9/%EC%A0%95%EB%8B%B9%EB%B2%95>(검색일: 2021년 8월 7일).

법안/청원 제출 현황을 제시하고 있다. 2010년 이후 4차례에 걸친 정당법 법안 제출과 2차례의 청원(학계(정치학회)와 시민단체(참여연대) 각각 1차례)이 있었다. 4차례 법안 제출과 2차례 청원은 구체적인 내용에서 약간의 차이는 있지만 중앙당 수도 소재 규정 폐지와 (1천인 이상의 당원을 보유한) 5개 시·도당 규정의 완화를 제시하였다. 하지만 제출된 법안과 청원 모두 논의조차 제대로 이루어지지 않았고 모두 임기만료 폐기되었다.

법안과 청원이외에도 소수정당을 중심으로 정당법 위헌 소송이 제기되었다(2004헌마 246). 헌법재판소는 군소정당의 난립 방지와 지역정당의 배제의 입법 취지는 헌법적 정당성에 어긋난 것이라고 볼 수 없다는 판결했다.⁶⁷⁾ 비록 헌재가 합헌 결정을 내렸지만 중앙당 수도 소재 규정을 중심으로 한 규제적 정당법에 대한 소수당의 도전은 지속되고 있다. 녹색당은 2019년 “중앙당을 서울에 두도록 하는 것은 자유로운 정당 활동의 자유를 침해하는 것”이라고 비판하고 “지역 균형 발전을 중시하는 정당이 중앙당 사무소를 수도권에 둘 이유가 없다”고 주장했다. 또한 “시·도별 인구 차이를 고려하지 않고 일률적으로 1천 명 이상의 당원을 모집해야 시·도당을 창당할 수 있다는 조항은 인구가 적은 비수도권 시민을 불합리하게 차별하는 것”이라고 주장했다(연합뉴스 2019/04/30).⁶⁸⁾

<표 5-3> 정당설립 요건 완화에 대한 국회 법안제출 현황

구분	의안/청원번호 (제안일시)	내용	의결결과	
정당법 일부 개정 법률 안	천정배 의원 대표발의	10467 (2017.11.29)	중앙당 소재지를 수도가 아닌 곳에도 둘 수 있도록 함; 법정 시도 지구당 수를 5개 이상에서 1개 이상으로 완화; 시·도, 혹은 구·시·군을 활동 구역으로 하는 지역정당 설립을 허용함.	임기만료 폐기
	황주홍 의원 대표발의	12244 (2014.11.3.)	중앙당을 수도에 둔다는 규정을 삭제함; 시·도당 수를 5개 이상에서 1개 이상으로 축소	임기만료 폐기
	주승용 의원 대표발의	11485 (2014.8.27.)	중앙당의 수도 소재 규정을 삭제함	임기만료 폐기

67) “우선 우리 헌법의 대의 민주적 기본질서가 제 기능을 수행하기 위해서는 의회 내의 안정된 다수세력의 확보를 필요로 한다는 점에서, 군소정당의 배제는 그 목적의 정당성이 인정될 수 있다. 또한, 지역적 연고에 지나치게 의존하는 정당정치풍토가 우리의 정치현실에서 자주 문제시되고 있다는 점에서 볼 때, 단지 특정지역의 정치적 의사만을 반영하려는 지역정당을 배제하려는 취지가 헌법적 정당성에 어긋난 입법목적이라고 단정하기는 어렵다. 따라서 이 사건 법률조항의 입법목적은 정당한 것이라고 할 것이다(2004헌마246).”

68) 연합뉴스. 2019. 04. 30. “"중앙당 서울에 두라는 정당법 위헌"...녹색당 헌법소원.” <https://www.yna.co.kr/view/AKR20190430057400004>(검색일: 2021년 08월 03일).

	이원욱 의원 대표발의	5722 (2013.06.27.)	중앙당의 수도에 둔다는 규정을 삭제함; 복수의 시도당 설치를 허용.	임기만료 폐기
청원	한국정치학회(김세연/유승희 의원 소개)	2000028 (2016.10.18.)	지구당만으로 정당을 가질 수 있도록 함; 지방선거에서 지역정당(해당 시도에 지구당을 가진 정당)이 후보자를 공천할 수 있도록함.	임기만료 폐기
	참여연대(강기정 의원 소개)	1800130 (2010.1.25.)	중앙당을 수도에 둔다는 규정 삭제; 1개 광역단위에서 1천인 이상의 당원을 가질 경우 광역단위 지방정당을 설립할 수 있음	임기만료 폐기

출처: 국회의안 정보 시스템(<https://likms.assembly.go.kr/bill/main.do>); 고선규·이정진. 2018. “지역정당 활성화를 위한 제도개선 방안.” 『의정논총』 제 13권 제1호, p.116. 재구성

한국에서도 지역정당 창당을 위한 노력이 계속되었다. 대표적인 사례로 2005년 충북 옥천에서 “풀뿌리 옥천당”을 만들려는 시도가 있었다(한겨레 2005/10/10)⁶⁹⁾ 서울 마포에서도 “마포파티”란 이름의 지역정당을 만들려는 시도가 있었다(경향신문 2014/04/05)⁷⁰⁾. 서울 마포구 주민들이 동네이름을 딴 ‘마포파티’를 만들었다. 마포파티 관계자에 따르면, 정치하면 떠오르는 ‘여의도 진흥당’, ‘대리인 정치’를 넘어 주민들이 자기 생활지역 속에서 직접 정치를 하겠다며 나선 것이다. 경기도 과천에는 “과천풀뿌리” 운동이 있었다(오마이뉴스 2018/05/10)⁷¹⁾. 대구에서도 지역정당을 창당하자는 움직임이 나타났다. 2018년 3월 29일, “새로운 대구를 열자는 사람들(이하 새대열)”이 결성되었다. 김형기 새대열 상임대표는 “중앙이 독점하는 정치 질서, 중앙에 예측된 정치 질서를 타파할 수 있는 지역 정치세력을 만들어야 한다”며 “대구는 오랜 기간 일당독점의 정치, 낙후된 경제, 폐쇄적이고 획일적인 문화 때문에 지역사회가 활력이 없다. 정치적 다양성과 문화적 개방성으로 역동적인 대구를 만들어야 한다.”고 강조했다. 또한 강주열 새대열 공동대표는 “위헌 소송을 통해 현행 정당법이 헌법이 보장하는 ‘결사의 자유’에 위배된다는 점을 강조할 것”이라며 “정당법이 개정되면 대구뿐만 아니라 각 주요 지역마다 그 지역을 대변할 수 있는 정당을 만들어야 한다.”고 강조했다(중앙일보 2018/04/01)⁷²⁾.

69) 한겨레 2005.10.10. “골리앗에 맞선 다윗 ‘풀뿌리 옥천당.’” <https://news.v.daum.net/v/20051010202207185?f=o>(검색일: 2021년 07월 25일).

70) 경향신문 2014.04.14. “주민이 만든 지역당 ‘마포파티’ 시민후보도 낸다.” http://news.khan.co.kr/kh_news/khan_art_view.html?artid=201404152140335(검색일: 2021년 07월 28일).

71) 오마이뉴스 2018.05.10. “과천에 부는 분홍바람, 생활밀착정치로 승부.” http://www.ohmynews.com/NWS_Web/View/at_pg.aspx?CNTN_CD=A0002432491(검색일: 2021년 07월 29일).

72) 중앙일보 2018.04.01. “선거 앞 대구서 ‘지역당’ 창당 움직임... “정당법 개정이 관건.”” <https://news.join.com/article/22496027>(검색일: 2018년 11월 08일).

3. OECD 주요 국가의 지역정당 활성화 제도적 조건

비교적 시각에서 지역정당이 활성화 될 수 있는 제도적인 조건을 살펴보기에 앞서서 지역정당의 정의에 대해서 정확히 살펴볼 필요가 있다. 앞선 연구에 따르면 한국 사례에 시사점을 줄 수 있는 지역정당은 유럽과 아시아(일본)와 북미 대륙을 아울러 존재한다. 이에 따라 지역정당이 존재하는 정치적 맥락에 따라서 지역정당은 서로 다른 의미로 존재한다.

이와 관련하여 먼저 용어를 정리할 필요가 있다. 앞선 연구에 따르면 지역정당(강제규 2011; 송경재·도묘연·장우영 2019; 차재권·옥진주·이영주 2021)과 지방당(하세헌 2007, 2012; 김범수 2015; 정철 2016)이 혼용되어 사용되었다.⁷³⁾ 지방정당은 국가보다 하위 행정 및 자치단체에서 활동하는 정당을 나타낸다(김범수 2015). 즉 “전국가적인 국민의사 형성에의 참여는 이차적인 목적에 지나지 않고 주로 지역문제의 해결 내지 지역적 의사형성에 참여하는 것을 주목적으로 하는 정치적 결사체”를 나타낸다(장영수 1995· 하세헌 2007, 27 재인용). 지역정당은 “전 국가적인 국민의사 형성과정에의 참여는 이차적인 목적에 지나지 않고 주로 지역 문제의 해결 내지 지역적 의하 형성에 참여하는 것을 주목적으로 하는 정치적 결사체”라고 정의한다(차재권의 2019, 113). 두 정의를 통해서 알 수 있듯이 강조점에 차이는 있지만 근본적인 차이는 존재하지 않는다. 또한, 앞선 연구가 비교의 사례로 삼고 있는 선진민주주의 국가의 사례는 지역정당(regional or regionalist parties) 용어를 주로 사용한다. 따라서 이 연구는 지역정당으로 규정한다.

정당은 선거에서 후보자를 출마시켜 정치적 권력을 획득하고자 하는 정치적 결사체이다. 그렇다면 지역정당은 정치적 대표의 단위가 전국이 아니라 지역이라는 것이 일차적으로 중요한 조건이 된다. 즉 지역정당은 전국 단위의 선거가 아니라 지역단위의 선거에서 후보자를 출마시켜 정치적 권력을 획득하고자 하는 정당이다. 다시 말하면 “(전국 단위의 정치적 대표의 추구를 배제하지는 않지만) 지역의 정치적 이익을 위해서 지역 수준에서 정치적 대표를 일차적인 목적으로 하는 정당”이다(Mazzoleni and Mueller 2017). 지역정당은 조직적 기반과 정당의 대표성을 추구하는 범위에 따라서 다양한 모습으로 나타난다.

73) 지방자치와 지방분권의 경우에 알 수 있듯이 지방은 중앙에 대응 되는 개념으로 이해할 수 있다. 반면에 지역은 지역 균형 발전의 사례에서 알 수 있듯이 여러 지역 중에서 하나의 지역을 지칭하는 개념으로 지역 간 상대적으로 평등한 관계를 전제하는 개념이라고 볼 수 있다.

<표 5-4> 정당의 세력 추구 범위와 조직적 기반

사명: 정당이 유권자에게 지지를 추구하는 범위.	정당의 조직적 기반	
	전국	특정한 지역에 국한
전국	(1) (지역기반을 가진 또는 그렇지 않은) 전국정당	(2) 지역에 국한된 포괄정당(예를 들어, CSU, 카탈루니아 사회당, 대부분의 벨기에 주요정당)
특정한 지역에 국한	(3) 전국 정당의 지역 지부 (예를 들어 스코틀랜드 노동당)	(4) 지역 정당(regionalist party)

출처: Mazzoleni and Mueller(2017, 5).

<표 5-4>는 정당이 목적으로 하는 세력의 범위와 조직적 기반을 기준으로 분류한 정당의 유형을 제시한다. 전국정당(state-wide parties)은 전국적인 조직으로 존재하며 전국적인 유권자들에게 소구(所求)하는 정당을 나타낸다. 조직적으로는 특정 지역에 주로 존재하지만 잠재적으로 전국적인 유권자에게 소구하고자 하는 정당은 지역에 국한된 포괄정당(region-specific catch all party)이다. 이에 반하여 조직적으로 전국 또는 전국에 가까운 지역에 존재하지만 특정 지역 유권자의 지지를 추구하는 정당을 전국정당의 지역지부(regional branch of a state-wide party)다. 지역정당(regionalist party)은 전국적인 유권자의 이해를 대표하고자 하지 않으면서 전국적으로 조직되어 있지 않은 정당으로서 더 많은 지방권력(regional power)을 추구하는 정당이다(Mazzoleni and Mueller 2017, 5-6).

이러한 구분이 개념적으로 독립적이지만 현실에서는 반드시 상호배제적인 것은 아니다. 일본의 오사카유신회의 경우와 같이 지역에서의 성공을 바탕으로 전국정당화를 시도하고 정치적 성공을 이룬 경우 지역정당(4)에서 지역에 기반을 둔 포괄정당(3)으로 성장한 경우로 평가할 수 있다.

지역정당의 정치적 성공을 분석하기 위해서는 지역정당의 출현 그리고 지역정당의 정치적 성공이라는 서로 연관되어있지만 독립적인 단계에 대한 분석이 필요하다. 이 와 관련하여서는 메졸로니와 물러(Mazzoleni and Mueller 2017, 9-11)의 최근 연구가 비교사례연구에 대해 중요한 시사점을 제시한다.

메졸로니와 물러에 따르면 첫 번째 단계인 지역정당의 출현에 기여한 중요한 요인으로는 세 가지를 들 수 있다. 먼저 주변부적인 특성 그리고/또는 불만(peripheral distinctiveness and/or grievance)이 중요한 요인이다. 둘째, 조직적 자원(organizational resources)이 중요한 필요조건이다. 셋째, 선거제도의 허용성(electoral permissiveness)또한 지역정당의 출현에 영향을 미치는 중요한 요인이다. 이 연구에서 주목하는 것은 선거제도의 허용성 변수다. 선거제도의 허용성 변수는 정당등록의 공식 비용과 정치기업가(political entrepreneurs)의 선거전망에 대한 사전적인

평가를 포함한다. 정당등록 요건과 절차가 매우 까다롭고 규제적일 경우 더구나 선거제도의 높은 불비례성(non-proportionality)으로 인해서 선거 전망에 대한 기대가 낮을 경우 지역정당은 진입단계부터 높은 장벽에 부딪힌다,

두 번째 단계인 지역정당의 선거에서 성공(electoral success)에 기여한 요인은 네 가지로 구분할 수 있다. 첫째, 이슈 차원에서 주변부 지역 이슈가 현저한 이슈(salient issue)가 되어야 한다. 둘째, 지역 이슈에 대한 지역 언론이 제공하는 독립적인 공론장의 존재가 중요하다. 셋째 유권자들의 투표를 의석으로 (비례적으로) 전환하는 선거제도의 역할이다. 듀베르제(Duverger)가 말한 선거제도의 기계적 효과를 지칭한다. 넷째, 주요정당의 지지기반의 불안정성, 즉 (기존) 선거 정렬의 취약성이 중요한 기능을 한다.

지역정당이 활성화되는 데에는 다양한 요인이 기여했다(고선규 2014; Mazzoleni and Mueller 2017). 하지만 우호적인 제도적 환경이 일차적인 역할을 했다는 것은 자명하다. 따라서 규제적인 정당법을 가지고 있는 한국과 비교할 수 있는 OECD 주요 국가의 사례를 살펴보자. 대부분이 선진 민주주의의 국가는 소수의 예외(예를 들어 독일과 스페인)를 제외하고는 정당의 설립과 구성 요건을 법으로 규정하는 사례를 찾기 어렵다.

이 절에서는 OECD 주요 국가 사례 8개국(북미대륙의 국가들(미국, 캐나다), 유럽 국가들(영국, 독일, 스페인, 이탈리아), 오세아니아에서 호주, 마지막으로 아시아 국가인 일본)을 대상으로 정당의 등록 요건에 대해서 분석한다.

1) 미국의 정당 등록 규정

미국은 대표적인 연방 국가이다. 미국 연방 규정집(Code of Federal Regulation, CFR)에 따르면 정당은 “연방 정부를 위한 선거에서 후보를 내는 단체(association), 위원회(committee), 혹은 조직(organization)”으로서 정의된다(고선규·이정진 2018, 121). 미국의 정당으로서 규정이 되기 위해선, 대체적으로 자격을 갖춘 정치단체(qualified political organization)의 후보가자 2개의 최근 선거에서 유효투표의 5%이상을 득표해야한다. 선거가 있는 해당 년도 7월 1일까지 1,000명 이상의 당원을 모집해야하며, 선거가 있는 해 1월 둘째 금요일까지 1,000명 이상의 등록된 유권자의 서명을 받아서 제출할 것을 요구하는 경우가 많다(고선규·이정진 2018).

미국은 각 주마다 해당 주법이 존재하며, 각 지역의 주법에 따라서 정당이 규정된다. 정당이 투표용지에 이름을 올리기 위해서는 주마다 다른 특정한 요건을 충족시켜야 한다. 일부 주에서는 청원서를 제출해야 하지만 다른 주에서는 정당이 특정한 공식 후보자를 중심으로 조직된다. 또 다른 주에서는 정당이 일정한 수의 유권자를 등록해야 한다.

버몬트(Vermont)주의 경우를 살펴보자. 버몬트에서 정당조직으로 인정되기 위해서는 주요 정당

이 홀수 해 마다, 마을, 카운티, 주 수준에서 모두 정당을 조직해야 한다. 반면, 소수정당일 경우에는 주요정당의 규정과는 달리 최소 10개의 타운에서 정당을 조직하면, 정당으로서 인정 된다⁷⁴⁾.

2) 캐나다의 정당 등록 규정

캐나다 연방선거에서는 캐나다 선거법(Canada Election Act)이 적용되며, 정당 등록과 관련된 법률은 캐나다 선거법 제385조 제1항과 제2항에 명시되어 있다. 캐나다 선거법은 정당 설립에 찬성하는 유권자 250명의 동의서(이름+주소)를 얻어 선거관리위원장(Chief Electoral Officer)에게 제출하는 것을 제외하면, 정당설립에 제한을 두지 않고 있다(Canada Election Act 제385조 제2항 (i)호). 캐나다 연방선거에서 정당등록과 관련된 세 가지 주요 규정은 다음과 같다.

① 최소 250명 이상의 선거인(electors, 18세 이상 캐나다 시민)으로부터 정당 설립에 찬성한다는 동의서(이름+주소)를 얻고, 선거관리위원장(Chief Electoral Officer)에게 제출해야함(Canada Election Act 제385조 제2항 (i)호); ② 선거에서 당원 중 최소 한 명이상의 후보자를 배출해야함(Canada Election Act 제385조 제2항 (j)호); ③ 당대표를 포함하여 최소 3명의 정당 임원이 있어야하며, 이들의 이름과 주소가 적힌 동의서를 제출(Canada Election Act 제387조 (b)호).

캐나다에서 지역정당의 등록조건은 전국정당의 등록조건과 큰 차이가 없지만, 정당설립을 하기 위해 확보해야할 최소 선거인의 수가 다르다. 또한 확보해야할 최소 선거인의 수는 각 주별로 차이가 있다. 아래는 캐나다 지방선거에서 정당등록 규정과 관련된 대표적인 세 가지 사례다.

① 온타리오주(Ontario)의 규정은 선거 캠프 기간에는 정당설립에 관해서 충족해야할 최소 선거인의 수에 대한 규정을 두지 않고 있다. 하지만 선거 캠프 기간외에 정당을 등록할 경우, 최소 1000명 이상의 유권자들로부터 정당설립에 찬성한다는 동의를 얻어 내야한다(Elections Ontario 2021)⁷⁵⁾; ② 퀘벡주(Quebec)는 지역의 인구수에 따라 정당 설립을 하기 위해 필요한 최소 선거인의 수를 달리 규정하고 있다. 인구가 100,000명을 초과하는 지역은 최소 100명 이상의 동의를, 인구가 50,000명 이상 100,000명 미만인 지역은 최소 50명 이상의 동의를, 마지막으로 인구가 5,000명 이상 50,000명 미만인 지역에서는 최소 25명 이상의 동이가 필요하다(Elections Quebec 2021)⁷⁶⁾; ③ 노바스코샤주(Nova Scotia)는 10개의 선거구 각각에서 최소 25명 이상의 선거인으로부터 정당 설립에 동의한다는 동의서를 얻어 선거관리위원장(Chief Electoral Officer)

74) Ballotpedia. "Ballot access requirements for political parties in Vermont." https://ballotpedia.org/Ballot_access_requirements_for_political_parties_in_Vermont(검색일: 2021년 08월 03일).

75) Elections Ontario. 2021. "Political Parties." <https://www.elections.on.ca/en/political-entities-in-ontario/political-parties.html>(검색일: 2021년 08월 26일).

76) Elections Quebec. 2021. "Conditions required." <https://www.electionsquebec.qc.ca/english/municipal/rpeaq/eligibility.php>(검색일: 2021년 08월 26일).

에게 제출해야한다. 동의서에서 선거인들의 서명은 신청서가 제출된 날로부터 12개월 이내에 얻어야한다(Nova Scotia election act 제 180조 4A 항)⁷⁷⁾.

3) 영국의 정당 등록 규정

영국에서 정당설립과 관련된 규정은 『정당, 선거, 국민투표법 2000(Political Parties, Elections and Referendums Act 2000: 이하 PPERA 2000』⁷⁸⁾에서 찾아볼 수 있다. 영국은 선거법으로서 정당의 활동을 규정하고 있다. PPERA 2000은 선거과정에서 정당운영에 관한 투명성 확보에 초점을 두고 있기 때문에, 정당 등록과 취소요건은 최소한으로 규정하고 있다(송경재 외 2019, 30). 영국에서 정당 등록과 취소요건에 관한 규정은 PPERA 2000의 제2장 정당의 등록(제22조-제40조)에 관한 규정에 수록되어 있다.

영국에서 정당을 등록하기 위해선 정당의 이름, 정당 본부의 주소, 주요 당직자(당대표, 재무 담당자 등), 당헌, 등록 선언문등을 준비해 선거위원회(Electoral commission)에 제출하고 승인을 받아야 한다. 또한 선거위원회에 새로운 정당을 등록할 때, 150파운드의 비용을 지불해야한다(송경재 외 2019, 30)⁷⁹⁾. PPERA 2000은 정당이 그들의 조직과 회계조직을 갖추도록 권고하고 있지만, 당조직과 당원의 규모, 그리고 득표율에 따른 설립 제한 규정을 두지 않고 있다(이정진 2021, 4)⁸⁰⁾.

영국에서 정당은 정당(political parties)과 소수정당(minor parties)으로 나뉜다. 먼저, 정당은 그레이트 브리튼(Great Britain) 지역과 북아일랜드(Northern Ireland) 지역의 모든 선거에 출마할 수 있는 정당으로 정의되며, 소수정당은 잉글랜드(England)와 웨일스의 패리시(parish)와/또는 커뮤니티(community) 선거에만 참가할 목적으로 등록된 정당을 의미한다(The electoral commission 2021, 6)⁸¹⁾.

영국에서 정당으로 등록될 경우 다음의 선거에 참여할 수 있다; 패리시와 커뮤니티 의회(parish and community councils), 지방자치단체(local authorities), 지역치안위원장(Police and Crime Commissioners), 웨일스 주의회 선거(National Assembly for Wales), 북아일랜드 선거(Northern Ireland Assembly), 스코틀랜드 의회 선거(Scottish Parliament), 영국의회(UK

77) Elections Nova scotia. 2021. <https://electionsnovascotia.ca/candidates-and-parties/registered-parties>(검색일: 2021년 07월 28일).

78) Political Parties, Elections and Referendums Act 2000. "Part II Registration of political parties." <https://www.legislation.gov.uk/ukpga/2000/41/part/II>(검색일: 2021년 08월 24일).

79) 송경재·도묘연·장우영. 2019. "지역정당 활성화방안에 대한 연구 - 주요 국가의 지역정당 사례분석을 중심으로." 중앙선거관리위원회 연구용역보고서.

80) 이정진. 2021. "정당 등록취소 요건과 「정당법」 개정 논의." 『이슈와 논점』, pp: 1-4.

81) The electoral commission. 2021. "introduction to registering a political party." https://www.electoralcommission.org.uk/sites/default/files/pdf_file/intro-registration-rp.pdf(검색일: 2021년 08월 25일).

Parliament)(The electoral commission 2021, 7)⁸²⁾.

소수정당은 그레이트 브리튼에서 정당 등록을 진행할 수 있는 반면, 북아일랜드 지역에서는 정당등록을 신청할 진행할 수 없다. 그레이트 브리튼 지역의 패리시 의회 선거(parish council elections in England) 또는 웨일스 커뮤니티 의회 선거(community council elections in Wales)는 소수정당의 참여를 허용하지만, 스코틀랜드에서는 소수정당이 선거에 참여할 수 없도록 규정하고 있다(The electoral commission 2021, 7)⁸³⁾.

PPERA 2000의 제34조에서 소수정당에 대한 규정을 별로 다루고 있다. 소수정당은 모든 선거에 참여할 수 있는 정당(political party)과 달리 재정적 통제(financiacontrols)를 받지 않으며, 정당 운영에 있어 매년 등록 확인서를 영국선거위원회에 제출하면 된다.

4) 독일의 정당 등록 규정

독일은 OECD 국가 중에서 한국과 같이 정당의 지위를 법률로서 규정하고 있는 소수의 사례에 속한다. 독일 헌법 제21조에서 정당은 국민의 민주적 의사 결정에 참여하는 조직으로서 내부 질서는 민주적 의사 결정에 부합하여야 한다고 규정하고 있다. 또한 정당은 자금의 출처와 사용 그리고 계산에 대해서 공개적으로 보고해야 한다.

하지만 정당의 설립은 자유다. 정당에 대한 규정이 존재하는 반면에 지역정당에 대해서는 명확한 규정이 존재하지 않는다. 지역정당을 나타내는 명칭도 주에 따라서 유권자단체, 유권자 협회, 유권자 조합 등 다양하게 나타난다. 독일 기본법 제9조와 결사법 제2조에 따라서 지역정당은 정치적 결사에 해당하는 것으로 볼 수 있다. 지역정당은 “지방선거에 후보자를 공천하여 국민의 정치적 의사형성에 참여하는 정치적 결사”라고 정의 할 수 있다. 지방 선거에 참여할 수 있는 권리는 전국적인 정당에게만 주어졌었지만 자아르란트주 지방 선거법(1960년 7월 27일)과 노르트라인-베스트팔렌 주 지방선거법(1960년 11월 2일)에 대한 헌법 재판소 판결을 통해서 지역정당에게도 확대되었다. 헌법재판소는 지방선거에서 지역정당의 참여를 배제하는 지방선거법은 헌법에서 규정한 평등권을 침해하는 것이라고 판결했다(이기우 2012, 9-10). 이로서 지역정당의 지방선거 참여가 제도적으로 보장되었다.

지역 정당의 등록 요건 규정 또한 매우 포괄적인 규정만 존재한다. 『정당법 제6조 제3항』에 따라 연방 선거관리위원장에게 정당의 당헌과 정강, 정당 및 주 지구당(Landesverband)이사 명단 및 직책 등을 제출하면 된다.

82) The electoral commission. 2021. “introduction to registering a political party.” https://www.electoralcommission.org.uk/sites/default/files/pdf_file/intro-registration-rp.pdf(검색일: 2021년 08월 25일).

83) The electoral commission. 2021. “introduction to registering a political party.” https://www.electoralcommission.org.uk/sites/default/files/pdf_file/intro-registration-rp.pdf(검색일: 2021년 08월 25일).

5) 스페인의 정당 등록 규정

스페인은 OECD 국가 중에서 한국과 같이 정당의 지위를 법률로서 규정하고 있는 소수의 사례에 속한다. 스페인에서 정당설립은 『정당기본법 제6/2002호』(Law 6/2002, Of 27 June, On Political Parties)에서 제1장(제1조~제5조)에 규정되어 있다. 스페인 정당법의 특징은 정당이 민주적인 절차에 의해 작동될 수 있게 하는 원칙들을 구체적으로 규정하고 있다는 데 있다. 스페인 정당법은 정당설립에 관해서 구체적인 규정을 담고 있음에도, 한국의 정당법과 같은 정당의 본부를 수도에 두어야 한다는 규정은 없다.

스페인 정당기본법 제1조는 스페인 국민이라는 조건을 충족하면, 정당창당의 자유와 자신이 원하는 정당에 입당할 권리를 명시하고 있다. 제2조는 정당설립을 위한 자격요건을 명시하고 있다. 정당의 발기인은 법적으로 정치적 권리를 행사할 수 있고 누릴 수 있는 스페인 성인이어야 하며, 형법 제21조~제24조의 내용에 근거해 형사적인 처벌을 받지 않은 사람만이 발기인이 될 수 있다(정당기본법 제2조 1항). 제3조는 정당 설립과 법인격을 규정하고 있다. 제2조의 규정을 충족하는 정당의 발기인은 스페인 내무부의 정당등록사무소(Registro de Partidos Politicos)에 창립헌장(funding charter)을 제출하면, 정당으로서 법인격을 부여받는다. 스페인 내무부는 정당의 발기인이 정당창당에 필요한 서류를 모두 제출하였는지를 확인하고, 20일 이내에 정당을 등록을 진행해야 한다. 만약 심사기간 중에 정당의 위법성이 확인되면, 정당 등록과 관련된 심사는 중지된다(정당기본법 제4조 1항~4항).

6) 이탈리아의 정당 등록 규정

이탈리아는 정당창당에 큰 제약을 두지 않는다. 다만 이탈리아는 몇 가지 경우에서 정당의 설립을 제한하고 있다. 예를 들어, 정당의 조직이 준군사적 형태를 취하고 있거나 비밀 조직의 형태로 판단되는 경우이다. 또한 이탈리아 헌법에 의해 금지된 파시스트 재건을 목적으로 하는 조직으로 판단되는 경우는 정당설립 자체가 금지된다(Carlos Arija Garcia 2018)⁸⁴.

이탈리아에서 정당을 창당하기 위한 기본적인 행정 절차는 정당 본부의 주소, 정당의 이름과 로고, 정당의 프로그램, 정당의 대표자 3명(의장(presidente), 사무원(segretario), 회계담당자(tesoriere)), 납세자 번호(VAT 번호)와 정당의 은행계좌를 5개의 정부 기관에 등록해야 하는 것이다. 정당 발기인이 정당 정보를 등록해야 되는 5개의 정부 기관은 금융경찰(la Guardia di Finanza), 선거 재판소(il Tribunale elettorale), 상공회의소(la Camera di Commercio), 경찰본

84) Carlos Arija Garcia. 2018. "Come costituire un partito politico." https://www.laleggepertutti.it/234560_come-costituire-un-partito-politico(검색일: 2021년 08월 04일).

부(la Questura), 정당의 관할지역(la Prefettura), 정당이 위치한 지방자치단체(il Comune in cui è ubicata)이다(Carlos Arija Garcia 2018)⁸⁵).

새롭게 창당된 정당이 선거에 참여하기 위해선 유권자들로부터 창당에 찬성한다는 서명을 확보해야 한다. 이탈리아는 신생 정당이 유권자들로부터 얻어야 할 서명의 수를 선거별로 달리 규정하고 있다(Carlos Arija Garcia 2018)⁸⁶).

먼저, 신생정당이 하원의원 선거에 참여하기 위해서 필요한 유권자들의 찬성 서명 수이다. 신생정당이 하원의원 선거에서 참여하기 위해선 54개의 지역구(collegi) 각각에서 유권자 375명으로부터 정당창당에 대한 찬성 서명을 확보해야 한다. 결과적으로 신생정당이 하원의원에 참가하기 위해서 확보해야 할 서명의 총 수는 20,250개이다(Carlos Arija Garcia 2018)⁸⁷).

둘째, 신생정당이 상원의원 선거에 참여하기 위해서 필요한 유권자들의 찬성 서명 수이다. 상원의원 선거에서의 규정과 하원의원 선거에서의 찬성 서명 수에 대한 규정은 거의 동일하나 지역구의 수가 달리 조정된다. 결과적으로 신생정당이 상원의원 선거에 참여하기 위해선, 31개의 지역구(collegi) 각각에서 유권자 375명에 대해 정당창당에 대한 찬성 서명을 확보해야 하며, 신생정당이 상원의원 선거에 참가하기 위해서 확보해야 할 서명의 총 수는 11,625개이다(Carlos Arija Garcia 2018)⁸⁸).

셋째, 신생정당이 지방선거에 참여하기 위해선 후보를 내고자 하는 모든 해당 지역에서 유권자들로부터 정당 창당에 동의한다는 찬성 서명을 얻어야 한다. 지방의회는 인구수에 따라 신생정당이 유권자들로부터 받아야 할 찬성 서명의 수를 달리 규정하고 있다(Carlos Arija Garcia 2021)⁸⁹).

7) 호주의 정당 등록 규정

호주에서는 별도의 정당법이 존재하지 않으며, 호주에서 정당등록에 관한 규정은 연방선거법(Commonwealth Electoral Act 1918)⁹⁰와 각주의 선거법 및 지방자치법 등에 의해서 규정받는

85) Carlos Arija Garcia. 2018. "Come costituire un partito politico." https://www.laleggepertutti.it/234560_come-costituire-un-partito-politico(검색일: 2021년 08월 04일).

86) Carlos Arija Garcia. 2018. "Come costituire un partito politico." https://www.laleggepertutti.it/234560_come-costituire-un-partito-politico(검색일: 2021년 08월 04일).

87) Carlos Arija Garcia. 2018. "Come costituire un partito politico." https://www.laleggepertutti.it/234560_come-costituire-un-partito-politico(검색일: 2021년 08월 04일).

88) Carlos Arija Garcia. 2018. "Come costituire un partito politico." https://www.laleggepertutti.it/234560_come-costituire-un-partito-politico(검색일: 2021년 08월 04일).

89) Carlos Arija Garcia. 2018. "Come costituire un partito politico." https://www.laleggepertutti.it/234560_come-costituire-un-partito-politico(검색일: 2021년 08월 04일).

90) Commonwealth Electoral Act 1918. http://classic.austlii.edu.au/au/legis/cth/consol_act/cea1918233/(검색일: 2021년 08월 26일).

다. 호주 연방선거법에서 정당등록과 관련된 규정은 제123조에서 제141조까지 명시되어 있다.

호주 연방선거법이 인정하는 정당(eligible political party) 되기 위해선 두 가지 조건을 충족해야 한다. 첫째, 연방의회에서 최소 1석이상의 의석을 가지고 있는 의회 정당(Parliamentary party) 또는 500명 이상의 당원(최소 500명)을 가지고 있는 경우, 둘째, 정당의 목적을 명시하고 당헌에 기초하여 설립된 정당을 적격정당이라 명시하고 있다(Commonwealth Electoral Act 1918 123조 (1)(a)(b)).

호주에서 정당을 등록하기 위해선 호주 선거관리위원회(Australian electoral commission)에 정당 등록신청서를 제출해야 한다. 정당등록을 신청할 수 있는 사람은 첫째, 연방의회에 의석을 가지고 있는 의회 정당(Parliamentary party)의 경우에는 정당의 비서(secretary of the party), 해당 정당의 모든 구성원이 포함된다(Commonwealth Electoral Act 1918 126조 (1)(a)(i)(ii)). 둘째, 의회 정당이 아닌 정당의 경우에는 당원 10명이 필요하며, 그 중 1명은 반드시 정당의 서기여야 한다(Commonwealth Electoral Act 1918 126조 (1)(b)).

정당 등록 신청서는 서면으로 작성해야 되며, 서면에 포함될 내용은 다음과 같다: (a) 정당의 이름, (b) 정당 이름의 약어, (ba) 정당의 로고(원하는 경우), (c) 정당의 임원이 될 사람들의 이름과 주소를 명시, (ca) 500명의 당원의 명단, (d) 정당이 자금을 지원받기를 원하는지 여부를 명시(Division 3 of Part XX에 근거하여), (e) 신청자의 이름과 주소, (f) 정당의 당헌 사본, (g) 수수료 \$500(Commonwealth Electoral Act 1918 126조 (2)(a)-(g)).

호주 선거관리위원회는 다음과 같은 이유로 정당의 등록을 취소할 수 있다. 첫째, 정당이 존재하지 않을 경우, 둘째, 정당 등록신청서가 허위인 경우, 셋째, 비의회 정당(non-parliamentary party, 의석을 가지고 있지 않은 정당)이 4년 동안 선거 후보자를 지지(endorse)하지 않을 경우, 넷째, 등록된 정당의 임원이 검토 통지(review notice)를 준수하지 않을 경우, 다섯째, 당원이 500명 미만이고, 의회에 의석이 없을 경우, 마지막으로 정당의 요청이 있을 경우, 선거관리위원회는 정당의 등록을 취소할 수 있다(Australian electoral commission 2021)⁹¹⁾.

호주에서 지역의 정당등록과 관련된 업무는 각 주의 선거관리위원회가 담당한다. 예를 들어 퀸즈랜드(Queensland)에서 정당등록과 관련된 규정은 1992년 선거법(Electoral Act 1992)과 2013년 선거규제(Electoral Regulation 2013)법에 근거를 두며(Queensland electoral commission 2021, 1)⁹²⁾, 연방선거에서의 정당등록 방식과 큰 차이가 없다. 퀸즈랜드 선거관리위원회의 정당 명부에 정당을 등록하기 위해선 다음의 자료를 준비해 퀸즈랜드 선거관리위원회에 제출해야 한다; ① 정당의 이름, ② 정당 임원이 될 사람들의 이름과 주소, ③ 당헌 사본, ④

91) Australian electoral commission. 2021. "Political Party Registration." https://www.aec.gov.au/parties_and_representatives/party_registration/(검색일: 2021년 08월 26일).

92) Queensland electoral commission. 2021. "Registration of Political Parties: FOR STATE AND LOCAL GOVERNMENT ELECTIONS AND BY-ELECTIONS." https://www.ecq.qld.gov.au/_data/assets/pdf_file/0022/2596/Handbook-Registration-of-Political-Parties-v2.5.pdf(검색일: 2021년 08월 26일).

500명 이상 당원 또는 1명 이상의 주의회 의원(State Member of Parliament), ⑤ 당원의 회원 신청서 사본, ⑥ 정당의 정관에 따라 각 회원 신청이 수락되었다는 증빙 서류, 당원가입 후 1년 이상 경과했을 때, 당원 자격이 유지된다는 문서 그리고 ⑦ 관련된 단체 목록을 제출해야한다 (Queensland electoral commission 2021, 2)⁹³⁾.

8) 일본의 정당 등록 규정

일본은 헌법에서 정당의 등록 요건을 특별히 규정하지 않는다. 「공직선거법」, 「정치자금규정법」, 「정당조성법」 등의 법률에서 정당에 대한 규정이 존재하지만 최소한의 규정에 머무른다. 「정치자금규정법」 상 정당은 소속 국회의원 5인 이상이거나 또는 직전 국정선거에서 유효 득표율 2%이상을 한 정치단체를 지칭한다. 『정당조성법』에서 정당에 대한 규정도 대동소이하다. 득표율 2%이상 규정은 같지만 국회의원 최소인원 규정은 1인 이상으로 다소 완화된 조건을 요구한다(고선규 2014, 42-43). 하지만 이 요건을 충족시키지 못하는 정치단체들도 선거에서 후보자를 추천하고 참여하는데 큰 제약이 없다(하세현 2007, 32-33).

지역정당은 특정 지역에서 국한하여 활동하고 있는 확인단체⁹⁴⁾를 종종 지칭한다. 확인단체가 되기 위한 조건은 지방 선거에 출마하는 후보자의 수를 기준으로 규정된다. 참의원 선거에서는 비례대표 후보자를 출마하거나 전국에서 10인 이상의 후보자를 배출하는 정치단체가 해당하며 지방자치단체장 선거에서는 해당 단체의 후보자 또는 지원하는 후보자가 1인 이상 존재하는 경우 확인단체로 인정될 수 있다. 확인 단체가 되면 정치연설회, 가두연설회, 유세차량 활용 선거 운동, 확성기 사용과 같이 정당에게 허용된 선거운동의 자유가 보장된다(고선규·이정진 2018, 123).

93) Queensland electoral commission. 2021. "Registration of Political Parties: FOR STATE AND LOCAL GOVERNMENT ELECTIONS AND BY-ELECTIONS." https://www.ecq.qld.gov.au/_data/assets/pdf_file/0022/2596/Handbook-Registration-of-Political-Parties-v2.5.pdf (검색일: 2021년 08월 26일).

94) 확인단체는 '일본의 공직 선거법에서 정한 일정 조건을 만족시키는 단체나 조직에 대하여 선거 운동 기간 중에 특정한 정치활동을 허용하는 단체'를 나타낸다. 확인 단체 제도는 1952년에 중의원 선거에 처음 도입되었다가 1954년에는 참의원 통상선거, 중의원·참의원 재보궐 선거, 도도부현지사선거, 시장선거에 도입되었다. 이후 1970년 공직 선거법 개정으로 도도부현의회의원 선거, 정령지정도시의회선거에도 도입되었다. 1994년 선거제도 개혁(소선거구비례대표 병립제)과 함께 중의선 선거에서는 폐지되었다. 따라서, 확인단체 제도는 참의원선거, 도도부현의회의원선거, 정령지정도시의회선거, 도도부현지사선거, 시장선거등 5개 선거이다(고선규 2017, 44-45).

4. OECD 주요 국가들의 지방선거 제도와 지역정당 활성화

선거제도는 유권자의 투표방식과 의석을 배분하는 과정에서 국가별로 다양한 형태가 존재한다. 이 절에서는 당선자 결정방식(electoral formula)을 중심으로 선거제도를 살펴보고자 한다. 일반적으로 당선자 결정방식은 “득표를 의석으로 전환하는 일련의 규칙”이라 정의되며, 이는 선거제도를 이루는 여러 구성체 중에서 가장 핵심사항에 속한다(김욱·김영태·서복경 2011, 5-6)⁹⁵). 활발하게 활동하고 있는 OECD 8개국의 지역정당의 사례와 선거제도 제도의 특징을 살펴본다.

1) 미국의 대표적 지역정당과 선거제도

미국은 알래스카 독립당(Alaskan Independence Party), 캘리포니아 국민당(California National Party), 메사추세츠주의 연합독립당(United Independent Party), 뉴욕주의 뉴욕 자유당(Liberal Party of New York), 버몬트주의 버몬트 진보당(Vermont Progressive Party) 등과 같이 각 지역마다 다양한 지역정당이 포진해있다.

미국의 지역정당 중에서 가장 대표적인 사례는 버몬트 진보당(Vermont Progressive Party)이라 평가할 수 있다. 버몬트 진보당은 2021년 8월 1일 기준으로 연방 상원의원 1석, 부주지사 1명, 주 상원의원 2석, 주 하원의원 7석을 확보하였다(Vermont Progressive Party 2021)⁹⁶. 여기서 주목해야할 점은 2016년과 2020년 미국 대선에서 민주당 경선에 참여한 버니 샌더스(Bernie Sanders)가 버몬트 진보당 소속으로서, 현재 연방 상원직을 수행하고 있다는 것이다. 버니 샌더스는 미국정치에서 가장 영향력 있는 사람 중 한명으로, 지역정당에서 영향력 있는 정치인을 배출할 수 있다는 것을 보여주는 획기적인 사례이다. 여기에서는 미국의 대표적인 지역정당인 버몬트 진보당이 지역적 기반을 두고 있는 버몬트 주 의회의 선거제도를 살펴본다.

미국의 대다수 주 의회는 양원제를 채택하고 하고 있으며, 이 주목하는 버몬트 주의회의 경우 주상원과 주하원의 임기가 2년으로 동일하며, 의원의 정수는 상원 30석, 하원 150석으로 구성되어 있다. 2021년 8월 11일 기준으로 버몬트 주의회 구성은 상원에서 버몬트 민주당이 21석, 버몬트 진보당이 2석, 버몬트 공화당이 7석을 차지했다. 하원에서는 버몬트 민주당이 92석, 버몬트 진보당이 7석, 버몬트 공화당이 46석을 차지했으며, 나머지 5석은 무소속 의원들이다(Vermont Assembly 2021)⁹⁷.

95) 김욱·김영태·서복경. 2011. “2011년도 중앙선거관리위원회 연구용역 보고서: 미래지향적인 선거구제 개편방안에 관한 연구.” 한국선거학회.

96) Vermont Progressive Party. 2021. “ELECTED PROGRESSIVES.” <https://www.progressiveparty.org/elected-progressives>(검색일: 2021년 08월 01일).

97) Vermont Assembly. 2021. <https://legislature.vermont.gov/>(검색일: 2021년 08월 11일).

버몬트 하원과 상원은 다중승리자 시스템(multi-winner system)을 채택하고 있다⁹⁸⁾. 다중승리자 시스템은 하나의 선거구에서 복수의 당선자를 선출하는 것을 의미한다. 다중승리자 시스템이 단기비이양식 방식과 달리 불리는 이유는 다중승리자 시스템은 유권자가 후보자를 선택할 때 복수로 선택할 수 있으며, 단기비이양식 방식은 유권자가 후보자를 1명만 선택할 수 있다. 버몬트 주하원의 경우 전체 150석 중에서 58석은 하원의원 1인을 나머지 46석은 각 지역구에서 하원의원 2인을 선출하는 다중승리자 시스템(multi-winner system)을 채택하고 있다(Ballotpedia 2021)⁹⁹⁾. 버몬트 주상원의 경우 전체 30석의 지역구는 총 13개로 배분되며, 3개의 지역구에서는 상원의원 1인을 선출하며, 그 외의 10개 지역구에서는 2인 이상의 상원의원을 선출하는 다중승리자 시스템(multi-winner system)을 채택하고 있다¹⁰⁰⁾.

2) 캐나다의 지방선거 제도와 대표적인 지역정당의 활동

캐나다 퀘벡 주 의회의 특이 사항은 주의회에 의석을 가진 정당들의 이름에 모두 퀘벡이 포함되어 있다는 점이다. 퀘벡 주 의회 선거는 4년의 주기로 시행되며, 가장 최근의 선거는 제42차 퀘벡 주의회 선거로 2018년 10월 1일에 시행되었다(주 몬트리올 총영사관 2018)¹⁰¹⁾. 퀘벡 주 의회 선거는 단순다수제(First Past The Post, FPTP)를 채택하고 있다. 퀘벡 주의회의 전체 의원 정수는 125석으로, 가장 최근의 선거인 2018년 퀘벡 주의회 선거결과는 퀘벡미래연합(Coalition Avenir Québec)이 74석을 확보했으며, 원내 1당을 차지했다. 원내 2당인 퀘벡자유당(Parti libéral du Québec)은 31석을, 원내 3당인 퀘벡연대(Québec solidaire)와 퀘벡당(Parti Québécois)은 각각 10석을 확보했다.

98) Ballotpedia. 2021. "Electoral systems in Vermont." https://ballotpedia.org/Electoral_systems_in_Vermont#cite_note-10(검색일: 2021년 08월 20일).

99) Ballotpedia. 2021. "Vermont State Legislature." https://ballotpedia.org/Vermont_State_Legislature(검색일: 2021년 08월 11일).

100) Ballotpedia. 2021. "Vermont State Legislature." https://ballotpedia.org/Vermont_State_Legislature(검색일: 2021년 08월 11일).

101) 주 몬트리올 대한민국 총영사관 겸 주국제민간항공기구대표부. 2018. 10. 3. "제42대 퀘벡주 총선 결과(퀘벡미래연합 승리)." https://overseas.mofa.go.kr/ca-montreal-ko/brd/m_4429/view.do?seq=1320774&srchFr=&%3BsrchTo=&%3BsrchWord=&%3BsrchTp=&%3Bmulti_itm_seq=0&%3Bitm_seq_1=0&%3Bitm_seq_2=0&%3Bcompany_cd=&%3Bcompany_nm=&page=1(검색일: 2021년 08월 10일).

<표 5-5> 2010-2018년 캐나다 퀘백 주의회 선거 결과: 정당 별 의석수 현황

정당	2010년 선거	2014년 선거	2018년 선거
퀘백미래연합	19석 (3위)	22석 (3위)	74석 (1위)
퀘백자유당	50석 (2위)	70석 (1위)	31석 (2위)
퀘백당	54석 (1위)	30석 (2위)	10석 (3위)
퀘백연대	2석 (4위)	3석 (4위)	10석 (3위)
무소속	0석	0석	0석
전체	125석	125석	125석
출처	https://en.wikipedia.org/wiki/2012_Quebec_general_election	https://en.wikipedia.org/wiki/2014_Quebec_general_election	https://en.wikipedia.org/wiki/2018_Quebec_general_election

위의 <표 5-5>는 2010-2018년 캐나다 퀘백 주의회 선거 결과를 정당별로 획득한 의석수를 정리한 것이다. <표 5-5>에서 주목해야 할 것은 원내 정당의 순위가 선거가 진행될 때 마다 변화하고 있다는 점이다. 2010년 선거에서 원내 1당은 퀘백당이, 2014년 선거에서는 퀘백 자유당이, 가장 최근의 2018 선거에서는 퀘백미래연합이 원내1당을 차지했다. 최근에 치러진 세 번의 선거에서 확인할 수 있듯이, 퀘백 주의회에서 원내1당이 지속적으로 교체되고 있다. 퀘백 주의회는 위에서 언급한 바와 같이 원내에 대표된 4개의 정당이 모두 지역정당의 속성을 공유하고 있다.

3) 영국의 지방선거 제도와 대표적인 지역정당의 활동

영국의 지방선거는 각 지역별로 차이가 있다. 여기에서는 영국의 대표적인 지역정당인 스코틀랜드 국민당(Scottish National Party)과 웨일스에 기반을 둔 플라이드 컴리(Plaid Cymru)를 소개하고, 스코틀랜드 자치의회 선거와 웨일스 자치의회 선거 제도를 살펴본다.

먼저, 스코틀랜드 국민당은 2021년 8월 1일 기준으로, 영국 하원(House of commons)에서 45개의 의석을 가지고 있으며, 제2야당의 지위를 가지고 있다. 또한 스코틀랜드 국민당은 2021년 스코틀랜드 자치의회 선거에서 전체 129석 중 64석(지역구 62석+비례대표 2석)을 획득해 원내 1당을 차지했다(Scottish Parliament 2021)¹⁰²⁾. <표 5-6>은 2011년 스코틀랜드 자치의회 선거부터 가장최근의 선거인 2021년 스코틀랜드 자치의회 선거까지의 선거결과에서 원내 1당을 차지한 정당이름과 원내1당을 차지한 정당의 의석수를 나타낸다. <표5-6>이 보여주는 바는 스코틀랜드 자치의회에서 스코틀랜드 국민당의 강력한 지지기반을 보여준다.

102) Scottish Parliament. 2021. "Current and previous Members of the Scottish Parliament (MSPs)." <https://www.parliament.scot/msps/current-and-previous-msps>(검색일: 2021년 08월 09일).

<표 5-6> 2011년-2021년 스코틀랜드 자치의회 선거에서 원내1당과 해당 정당의 확보의석수 현황

년도	전체정수	원내 1당	확보 의석수	출처
2011년 스코틀랜드 의회 선거	129 석	스코틀랜드 국민당	69 석	https://en.wikipedia.org/wiki/2011_Scottish_Parliament_election
2016년 스코틀랜드 의회 선거	129석	스코틀랜드 국민당	63 석	https://en.wikipedia.org/wiki/2016_Scottish_Parliament_election
2021년 스코틀랜드 의회 선거	129 석	스코틀랜드 국민당	64 석	https://en.wikipedia.org/wiki/2021_Scottish_Parliament_election

둘째, 플라이드 컴리(Plaid Cymru)이다. 플라이드 컴리의 다른 이름은 웨일스 정당(the Party of Wales)으로, 스코틀랜드 국민당 보단 영국의회에서 의석수가 적지만, 웨일스 지역에서의 상당한 지지 기반을 가지고 있는 정당이다. <표 5-7>에서 확인할 수 있듯이, 플라이드 컴리는 최근에 시행된 세 번의 선거에서 지속적으로 10석 이상의 의석수를 확보해왔다.

<표 5-7> 2011년-2021년 웨일스 자치의회 선거에서 플라이드 컴리가 확보한 의석수와 원내 정당순위

년도	전체정수	플라이드 컴리의 원내 정당 순위	확보 의석수	출처
2011년 웨일스 자치의회 선거	60석	원내 3당	11 석	https://en.wikipedia.org/wiki/2011_National_Assembly_for_Wales_election
2016년 웨일스 자치의회 선거	60석	원내 2당	12 석	https://en.wikipedia.org/wiki/2016_National_Assembly_for_Wales_election
2021년 웨일스 자치의회 선거	60석	원내 3당	13 석	https://en.wikipedia.org/wiki/2021_Senedd_election

스코틀랜드 자치의회 선거와 웨일스 자치의회 선거제도는 각 의회에서 상정한 의원정수만 다를 뿐 거의 유사하다고 볼 수 있다. 스코틀랜드 자치의회와 웨일스 자치의회 선거에서 선거제도는 혼합형 비례대표제(Mixed-Member Proportional System; MMP)의 일종인 추가 의석제도(Additional Member System: AMS)를 채택하고 있다. 스코틀랜드 자치의회는 지역구 의원 73

명, 비례대표 의원 56명을 선출한다. 웨일스 자치의회는 지역구 의원 40석, 비례대표 의원 20석을 선출한다. 스코틀랜드 자치의회와 웨일스 자치의회가 채택한 혼합형 비례대표제의 큰 특징은 지역구로 선출되는 의원의 수가 비례대표로 선출되는 의원 수보다 많다는 것이다. 또한 두 지역 모두에서 권역별 비례대표제를 채택하고 있다는 점에서 공통점을 가진다. 스코틀랜드 자치의회에서 각각의 권역 별 지역구 의원의 의석수는 8석에서 10석 사이에 있으며, 비례대표 의원의 의석수는 7석을 차지한다. 웨일스 자치 의회에서 각각의 권역 별 지역구 의원의 의석수는 7석에서 9석 사이에 있으며, 비례대표 의원의 의석수는 4석을 차지한다(Curtice 2006, 300-301).¹⁰³⁾

4) 독일의 지방선거 제도와 대표적인 지역정당의 활동

독일의 대표적인 지역정당으로는 바이에른 기독교사회연합(Christlich-Soziale Union in Bayern; CSU; 이하 기사당)이 있다. 기사당은 지역정당이 중앙정당과 연정을 이뤄 독일 의회에서 강력한 영향력을 행사하는 사례로 한국에 주는 함의가 크다. 기사당은 연방수준에서는 독일 기독교민주연합(Christlich Demokratische Union Deutschlands; CDU; 이하 기민당)과 연합을 이루고 있지만, 지역적으로는 바이에른 주에만 후보자를 내는 지역정당이다(강원택 2010, 14)¹⁰⁴⁾. 2021년 8월 3일 기준으로 기사당은 연방 의회의 하원(전체의석 709석)에서 46석, 유럽의회(독일 전체의석 96석)에서 6석, 바이에른 지방의회(전체 205석)에서 84석¹⁰⁵⁾을 확보했다(CSU 2021)¹⁰⁶⁾.

아래의 <표 5-8>은 2003년-2018년 바이에른 주 의회 선거 결과를 원내1당을 중심으로 제시한다. <표 5-8>이 보여주는 바는 지역정당인 기사당이 지역에서도 견고한 지지기반을 가지고 있다는 것을 보여준다.

103) 스코틀랜드 의회와 웨일스 의회의 선거제도가 가지는 한계는 지역구 의원 정수에 비해 상대적으로 낮은 비례대표 의원의 의석수다. 커티스(Curtis 2006) 스코틀랜드와 웨일스 의회에서의 선거제도가 혼합형 비례대표제인 추가의석 제도를 채택하고 있음에도 불구하고 지역구 의원의 정수보다 비례대표 의원의 정수가 월등히 적고, 주단위에서 비례대표를 산출하는 것이 아니라, 주 내부의 권역별로 비례대표를 산출하기 때문에 소수정당들에게는 선거제도가 불리하게 작용된다고 지적했다. Curtice, John. 2006. "Forecasting and Evaluating the Consequences of Electoral Change: Scotland and Wales." *Acta Politica* 41. No. 3, 300-314.

104) 강원택. 2010. "폐쇄적 지역 정당 구조와 정치개혁: 지방정치를 중심으로." 『한국정치연구』 제 19집 1호, pp. 1-20.

105) 2018년 바이에른 주의회 선거 당시에 기사당은 85석을 확보했다. 그러나 2021년 3월에 의원 1명이 탈퇴하면서 바이에른 주의회에서 84석을 확보하게 된다(Bayerischer Landtag 2021) <https://www.bayer.n.landtag.de/parlament/>(검색일: 2021년 08월 15일).

106) CSU. 2021. <http://www.cdu.de/>(검색일: 2021년 08월 03일).

<표 5-8> 2003년-2018년 바이에른 주의회 선거에서 원내1당과 해당 정당의 의석 확보 수 현황

년도	전체정수	원내 1당	확보 의석수	출처
2003년 바이에른 주 의회 선거	180석	기사당	124석	https://en.wikipedia.org/wiki/2003_Bavarian_state_election
2008년 바이에른 주 의회 선거	187석	기사당	92석	https://en.wikipedia.org/wiki/2008_Bavarian_state_election
2013년 바이에른 주의회 선거	180석	기사당	101석	https://en.wikipedia.org/wiki/2013_Bavarian_state_election
2018년 바이에른 주의회 선거	205석	기사당	85석	https://en.wikipedia.org/wiki/2018_Bavarian_state_election

바이에른 주 의회(Bayerischer Landtag)는 단원제를 채택하고 있으며, 주의원들의 임기는 5년이다. 바이에른 주 의회 선거제도는 혼합형 비례대표제(mixed Member Proportional; MMP)를 채택하고 있다. 따라서 유권자는 1인 2표를 행사할 수 있으며, 해당 지역구 후보자에게 투표하는 하는 동시에, 자신이 지지하는 정당에 투표한다. 바이에른 주의회의 선거제도는 “인물지향적인 비례대표제(Personalisierte Verhältniswahl)(송경재 외 2019, 39)”로 불리기도 하는데, 개방형 명부제(mit offenen Listen)를 채택하고 있기 때문이다(wahlrecht 2021)¹⁰⁷.

바이에른 주 의회의 법정 최소 의원 정수는 180석으로 규정되어 있으며, 전체 의원 정수의 약 절반인 91석이 지역구로 선출되며, 나머지 89석은 비례대표로 선출된다. 바이에른 주 의회 선거에서 의석배분 방식은 헤어-니마이어 방식(Hare-Niemeyer method)을 사용하며, 정당의 의석을 확보하기 위해선 바이에른 주 전체에서 유권자로부터 5%의 득표를 이끌어 내야한다. 바이에른 주의회 선거의 선거구는 바이에른 주의 행정구역과 동일한 7개로 나뉜다.

2018년 바이에른 주의회 선거에서 7개의 지역구에 법정으로 배정된 지역구 의원의 정수와 비례대표 의원의 정수는 다음과 같다. 오버바이에른 현(Oberbayern)은 61석(지역구 31석, 비례대표 30석)이 배정되며, 니더바이에른 현(Niederbayern)은 18석(지역구 9석, 비례대표 9석)을, 오버팔츠 현(Oberpfalz)에는 16석(지역구 8석, 비례대표 8석)을, 오버프랑켄 현(Oberfranken)에는 16석(지역구 8석, 비례대표 8석)을, 미텔프랑켄 현(Mittelfranken)에는 24석(지역구 12석, 비례대표 12석)을, 운터프랑켄 현(Unterfranken)에는 19석(지역구 10석, 비례대표 9석)을, 마지막으로 슈바벤 현(Schwaben)에는 26석(지역구 13석, 비례대표 13석)이 배정되었다(wahlrecht 2021)¹⁰⁸.

107) wahlrecht. 2021. “Bayern.” <https://www.wahlrecht.de/landtage/bayern.htm>(검색일: 2021년 08월 13일).

5) 스페인의 지방선거 제도와 대표적인 지역정당의 활동

스페인에서도 다양한 지역정당이 활동하고 있다. 2021년 8월 3일 현재 기준으로, 스페인 하원에서 적어도 1석 이상의 의석을 가진 정당들(전체 17개) 중에서 11개가 지역정당으로, 스페인 의회에서 지역정당의 비중이 다른 국가들보다 상대적으로 높다고 평가할 수 있다¹⁰⁹⁾.

스페인의 지역정당에서 가장 대표적인 사례는 카탈루냐 공화 좌파당(Esquerra Republicana Left of Catalonia)과 바스크 국민당(Basque Nationalist Party)이다. 카탈루냐 공화 좌파당은 2021년 카탈루냐 주 의회 선거에서 33석을 확보함으로써 원내 1당의 지위에 올랐다(Esquerra Republicana Left of Catalonia 2021)¹¹⁰⁾. 이와 더불어 2020년 바스크 주 의회 선거에서 바스크 국민당은 바스크 주의회 선거에서 31석을 확보함으로써 원내 1당을 차지했다(Basque Nationalist Party 2021)¹¹¹⁾.

카탈루냐 주 의회(Parlament de Catalunya)는 단원제를 채택하고 있다. 카탈루냐 의회의 전체 의석은 135석¹¹²⁾이며, 카탈루냐 주의회의 지역구는 카탈루냐 내부의 4개의 지역(지로나도, 레이 다도, 타라고나도, 바르셀로나도)이 각각의 선거구로 설정된다. 카탈루냐 주의원을 선출하는 방식은 폐쇄형 명부제(closed list) 비례대표제를 채택하고 있다. 의석 배분의 방식은 동트제(D'Hondt method)를 적용하고 있으며, 정당이 의석을 확보하기 위해선 최소 3%의 득표를 얻어야 한다(Laura Núñez Millon 2021)¹¹³⁾.

바스크 주의회(Basque Parliament)의 선거제도는 카탈루냐 주 의회 선거제도와 별반 다르지 않다. 바스크 주의회의 전체의석은 75석이며, 75석은 3개의 지역구 각각에서 (Álava, Gipuzkoa, Biscay)에서 동일한 수로 의석이 배분된다. 바스크 주의회 선거 선거제도 또한 폐쇄형 명부제(closed list) 비례대표제다. 의석 배분의 방식은 동트제(D'Hondt method)를 적용하고 있으며, 정당이 의석을 확보하기 위해선 최소 3%의 득표를 얻어야 한다(transform europe 2020)¹¹⁴⁾.

108) wahlrecht. 2021. "Bayern." <https://www.wahlrecht.de/landtage/bayern.htm>(검색일: 2021년 08월 13일).

109) 스페인 하원에서 하나 이상의 의석을 가지고 있는 지역정당은 다음과 같다; ①Republican Left of Catalonia; ②Together for Catalonia; ③Basque Nationalist Party; ④Basque Country Unite; ⑤Popular Unity Candidacy-For Rupture; ⑥Commitment Coalition; ⑦Canarian Coalition; ⑧Galician Nationalist Bloc; ⑨Sum Navarre; ⑩Regionalist Party of Cantabria; ⑪Teruel Exists.

110) Esquerra Republicana Left of Catalonia. 2021. <https://www.esquerra.cat/ca/qui-som>(검색일: 2021년 08월 03일).

111) Basque Nationalist Party. 2021. <https://www.eaj-pnv.eus/eu/euskadi-buru-batzarra/>(검색일: 2021년 08월 03일).

112) 2006년 카탈루냐 자치법 제56조 1항에 따르면, 의회의 전체의석은 최소 100석에서 최대 150석까지 구성할 수 있다. https://web.gencat.cat/ca/generalitat/estatut/estatut2006/titol_2/(검색일: 2021년 08월 11일).

113) Laura Núñez Millon. 2021. "Què és la llei D'Hondt i com funciona la barrera electoral a Catalunya." <https://www.ccma.cat/324/que-es-la-lei-dhondt-i-com-funciona-la-barrera-electoral-a-catalunya/noticia/3075680/>(검색일: 2021년 08월 11일).

114) transform europe 2020). 2020. 7월 23일. "Election Results: Basque Autonomous Community." htt

6) 이탈리아의 지방선거 제도와 대표적인 지역정당의 활동

이탈리아의 가장 대표적인 지역정당은 북부동맹(Northern League)이다. 1991년 이탈리아 중·북부 지역에 있는 6개 지역정당¹¹⁵⁾ 연합으로 창당된 북부동맹은 이탈리아의 지역정당들 중에서 가장 많은 의석수를 확보함과 동시에, 이탈리아 의회 내에서도 강력한 지지기반을 가진 정당이다. 2021년 8월 3일 기준으로 이탈리아 의회 하원(전체 630석)에서는 124석, 이탈리아 의회 상원(전체 315석)에서는 58석, 유럽의회에서(이탈리아 전체의석 76개)는 29석을 확보했다.

지역의회에서도 북부동맹의 지지기반은 강하다. 북부동맹이 강한 지지 기반을 가지고 있는 대표적인 지역(베네토, 롬바르디아)의 두 가지 사례이다. 북부동맹은 가장 최근인 2020년 베네토 지역의회 선거와 2018년 롬바르디아 지역의회 선거에서 각각 9석, 28석을 획득했다. 또한 북부동맹은 베네토 지역의회와 롬바르디아 지역의회에서 다른 정당들과 연합하여 여당으로 활동하고 있다¹¹⁶⁾. <표 5-9>와 <표 5-10>은 각각 베네토 지역의회와 롬바르디아 지역의회 선거에서 여당세력과 여당세력이 확보한 의석수와 중도우파연합으로서 여당세력에 연합하고 있는 북부리그가 확보한 의석수를 나타낸다. <표 5-9>와 <표 5-10>이 보여주는 바는 북부리그가 지역 의회선거에서도 꾸준히 유권자들로부터 지지를 받고 있으며, 무엇보다 지역정당이 다른 정당과의 연합을 통해 의회의 다수를 차지하고 있다는 점이다.

<표 5-9> 2013년-2018년 베네토 지역의회 선거에서 여당세력과 여당세력이 확보한 의석수와 북부리그가 확보한 의석수

년도	전체정수	여당세력	북부리그가 확보한 의석(득표율)	출처
2010년 베네토 지역의회 선거	60석	중도우파연합 (37석)	18석(35.16%)	https://en.wikipedia.org/wiki/2010_Venetian_regional_election
2015년 베네토 지역의회 선거	51석	중도우파연합 (29석)	10석(17.83%)	https://en.wikipedia.org/wiki/2015_Venetian_regional_election
2020년 베네토 지역의회 선거	51석	중도우파연합 (41석)	9석(16.92%)	https://en.wikipedia.org/wiki/2020_Venetian_regional_election

ps://www.transform-network.net/de/blog/article/election-results-basque-autonomous-community/(검색일: 2021년 08월 11일).

115) 북부동맹을 창당할시 연합했던 6개의 정당은 다음과 같다; ①리바 베네타(Liga Veneta), ②레가 롬바르디아(Lega Lombardia), ③피에몬트 오토노미스타(Piemont Autonomista), ④우니 온 리구레(Uniun Ligure), ⑤레가 에밀리아노 로마 놀라(Lega Emiliano-Romagnola), ⑥알레인자 토스카나(Alleanza Toscana).

116) Wikipedia. 2018. "Elezioni regionali in Lombardia del 2018." https://en.wikipedia.org/wiki/2017_Sicilian_regional_election(검색일: 2021년 08월 15일).

/ Wikipedia. 2020. "Elezioni regionali in Veneto del 2020." https://it.wikipedia.org/wiki/Elezioni_regionali_in_Veneto_del_2020(검색일: 2021년 08월 15일).

<표 5-10> 2013년-2018년 롬바르디 지역의회 선거에서 여당세력과 여당세력이 확보한 의석수와 북부리그가 확보한 의석수

년도	전체정수	여당세력	북부리그가 확보한 의석(득표율)	출처
2010년 롬바르디 지역의회 선거	80석	중도우파연합 (49석)	18석(26.21%)	https://en.wikipedia.org/wiki/2010_Lombard_regional_election
2013년 롬바르디 지역의회 선거	80석	중도우파연합 (49석)	15석(12.96%)	https://en.wikipedia.org/wiki/2013_Lombard_regional_election
2018년 롬바르디 지역의회 선거	80석	중도우파연합 (49석)	28석(29.64%)	https://en.wikipedia.org/wiki/2018_Lombard_regional_election

다음은 베네토 지역의회 선거와 롬바르디 지역의회 선거제도를 살펴보자. 먼저 베네토 지역의회(Regional Council of Veneto)의 선거제도이다. 베네토 지역 의회는 단원제를 채택하고 있으며, 선거의 주기는 5년이다. 베네토 지역 의회의 전체 정수는 51석으로 구성되어 있으며, 이 중에서 49석은 의석할당 방식이 최대잔여방식(Largest Remainder method)의 드롭 쿼터(Droop Quota)가 적용된 비례대표제를 통해 선출되며, 개방형 명부제(open list system)를 채택하고 있다. 베네토 지역 의회는 지역구 별로 비례대표의 의석수를 지정해두는 데, 지역의 인구 규모를 고려하여 비례대표의 의석수를 배정하고 있다¹¹⁷⁾. 이와 같은 방식은 준비례대표제(Semi-proportional representation) 방식으로 분류할 수 있다.

나머지 2개의 의석은 베네토 지역의회를 이끌 의장(Presidente)을 선출하는 것으로, 49석의 지역의회 의원을 선출하는 것과는 별도로 선출된다. 지역의회 의장과 부의장을 선출하는 방식은 최다 득표자를 지역의회 의장으로 선출하며, 2위 득표자를 함께 선출한다(il sussidiario 2015)¹¹⁸⁾.

마지막으로 정당이 베네토 지역 의회에서 의석을 확보하기 위해선 정당명부 연합체의 경우 유권자로부터 최소 3%의 지지를 확보해야하며, 단일 정당의 경우 유권자로부터 최소 5%의 지지

117) 베네토 지역의회는 7개의 지역구를 가지고 있으며, 49개의 의석을 지역구의 인구규모에 따라 달리 배분하고 있다. 지역별 배정된 의석수는 다음과 같다: Belluno 지역에는 2석, Padova 지역에는 9석, Rovigo 지역에는 2석, Treviso 지역에는 9석, Venezia 지역에는 9석, Verona 9석, Vicenza 9석(Legge regionale n. 5 del 2012 (slide riassuntive), 5). <https://elezioni.regione.veneto.it/normativa-e-provvedimenti?articleId=5127124>(검색일: 2021년 08월 15일).

118) il sussidiario. 2015. "COME SI VOTA/ Video, Elezioni Regionali Veneto 2015: fac-simile scheda, seggi speciali e i documenti necessari (oggi, domenica 31 maggio)." <https://www.ilsussidiario.net/news/politica/2015/5/31/come-si-vota-video-elezioni-regionali-veneto-2015-fac-simile-scheda-dove-quando-e-i-documenti-oggi-domenica-31-maggio/610929/>(검색일: 2021년 08월 15).

를 이끌어 내야한다(il sussidiario 2015)¹¹⁹⁾.

둘째, 롬바르디아 지역의회(Regional Council of Lombardy)의 선거제도이다. 롬바르디아 지역의회는 단원제를 채택하고 있으며, 선거의 주기는 5년이다. 롬바르디아 지역의회 선거제도 또한 베네토 지역의회와 선거제도와 같이 준비례대표제(Semi-proportional representation)방식을 채택하고 있고, 개방형 명부제(open list system)를 적용하고 있다. 롬바르디아 지역议회의 전체 정수는 80석으로, 이중 78석은 동트제(D'Hondt method)를 적용하여 의석을 배분하고 있다.

나머지 2개의 의석은 베네토 지역의회를 이끌 의장(Presidente)을 선출하는 것으로, 49석의 지역의회 의원을 선출하는 것과는 별도로 선출된다. 지역의회 의장과 부의장을 선출하는 방식은 최다 득표자를 지역의회 의장으로 선출하며, 2위 득표자를 함께 선출한다(Norme per l'elezione del Consiglio regionale e del Presidente della Regione 2012년 10월 31일)¹²⁰⁾.

마지막으로 정당이 롬바르디아 지역 의회에서 의석을 확보하기 위해선 정당명부 연합체의 경우 유권자로부터 최소 3%의 지지를 확보해야하며, 단일 정당의 경우 지역 득표율이 5%를 초과해야한다(Norme per l'elezione del Consiglio regionale e del Presidente della Regione 2012년 10월 31일)¹²¹⁾.

7) 호주의 지방선거 제도와 대표적인 지역정당의 활동

호주의 지역정당 중에서 가장 대표적인 사례는 퀸즐랜드 주에 지지기반을 둔 자유국민당(Liberal National Party; LNP)일 것이다(송경재 외 2019, 57)¹²²⁾. 2021년 8월 14일을 기준으로 자유국민당은 연방하원(전체 151석)에서 30석을 확보했으며, 연방상원(전체 76석)에서 12석을 확보했다(LNP 2021)¹²³⁾. 또한 퀸즐랜드 주 의회 선거에서 자유국민당은 전체의원 정수 93석에서 34석을 확보함으로써, 퀸즐랜드 주의회에서 원내 2당의 지위를 가지고 있을 만큼 지역차

119) il sussidiario. 2015. "COME SI VOTA/ Video, Elezioni Regionali Veneto 2015: fac-simile scheda, seggi speciali e i documenti necessari (oggi, domenica 31 maggio)." <https://www.ilsussidiario.net/news/politica/2015/5/31/come-si-vota-video-elezioni-regionali-veneto-2015-fac-simile-scheda-dove-quando-e-i-documenti-oggi-domenica-31-maggio/610929/>(검색일: 2021년 08월 15일).

120) Norme per l'elezione del Consiglio regionale e del Presidente della Regione. 2021. 10월 31일 n.17. https://normelombardia.consiglio.regione.lombardia.it/NormeLombardia/Accessibile/main.aspx?exp_col=lr002012103100017&view=showdoc&idoc=lr002012103100017&selnode=lr002012103100017(검색일:2021년 08월 11일).

121) Norme per l'elezione del Consiglio regionale e del Presidente della Regione. 2021. 10월 31일 n.17. https://normelombardia.consiglio.regione.lombardia.it/NormeLombardia/Accessibile/main.aspx?exp_col=lr002012103100017&view=showdoc&idoc=lr002012103100017&selnode=lr002012103100017(검색일:2021년 08월 11일).

122) 송경재·도묘연·장우영. 2019. "지역정당 활성화방안에 대한 연구 - 주요 국가의 지역정당 사례분석을 중심으로." 중앙선거관리위원회 연구용역보고서.

123) Liberal National Party. 2021. "Our Team: Federal Team." <https://www.lnp.org.au/our-team/federal/>(검색일: 2021년 08월 14일).

원에서도 자유국민당의 지지기반이 강하다고 평가할 수 있다(LNP 2021)¹²⁴).

아래의 <표 5-11>은 2012년-2020년 퀸즈랜드 주의회 선거에서 자유국민당이 확보한 의석수와 원내 정당의 의석확보 순위를 나타낸다. 자유국민당은 2012년 퀸즈랜드 주의회 선거에서는 78석을 획득함으로써 원내 1당의 지위에 올랐고, 2015년 퀸즈랜드 주의회 선거부터 현재까지 (2020년 퀸즈랜드 주의회선거)는 지속적으로 원내 2당을 차지함으로써, 원내 1야당의 지위를 놓치지 않고 있다.

<표 5-11> 2012년-2020년 퀸즈랜드 주의회 선거에서 자유국민당이 확보한 의석수와 원내 정당순위

년도	전체정수	자유국민당의 원내 의석확보 정당 순위	자유국민당의 확보 의석수(득표율)	출처
2012년 퀸즈랜드 주의회 선거	89석	원내 1당	78석 (49.7%)	https://en.wikipedia.org/wiki/2012_Queensland_state_election
2015년 퀸즈랜드 주의회 선거	89석	원내 2당	42 석 (41.32%)	https://en.wikipedia.org/wiki/2015_Queensland_state_election
2017년 퀸즈랜드 주의회 선거	93석	원내 2당	39 석 (33.69%)	https://en.wikipedia.org/wiki/2017_Queensland_state_election
2020년 퀸즈랜드 주의회 선거	93석	원내 2당	34 석 (35.89%)	https://en.wikipedia.org/wiki/2020_Queensland_state_election

마지막으로, 퀸즈랜드 주의회의 선거제도를 살펴본다. 퀸즈랜드 주의회(Queensland parliament)는 단원제를 채택하고 있으며, 의회의 선거 주기는 4년이다. 또한 퀸즈랜드 주의회 선거는 의무투표제(compulsory voting)를 도입하고 있다. 후보자 선출방식으로는 선호투표제(Preferential Voting; PV)를 도입하고 있다(Queensland parliament 2021)¹²⁵. 선호투표제하에서 유권자는 선거구에 등록된 후보자들에 대한 선호를 우선순위로 표시한다는 점에서 단기이양식(STV) 투표제와 유사하다고 볼 수 있다. 그러나 기본적으로 단기이양식 방식의 투표제에서는 복수의 후보자를 당선자로 선출하고, 선호투표제하에서는 한명의 후보를 당선자로 선출한다는 데서 차별성을 가진다.

124) Liberal National Party. 2021. "Our Team: Federal Team." <https://www.lnp.org.au/our-team/federal/> (검색일: 2021년 08월 14일).

125) Queensland parliament. 2021. "The Queensland Electoral System." <https://www.parliament.qld.gov.au/explore/about-us/parliament-overview/queensland-electoral-system> (검색일: 2021년 08월 14일).

8) 일본의 지방선거 제도와 대표적인 지역정당의 활동

일본의 지방선거는 4년을 주기로 시행되며, ‘통일지방선거’라 부른다. 선거의 이름에 통일을 함께 병행해 사용하는 이유는 일본 선거제도의 특수성 때문이다. 일본선거 제도는 재·보궐 선거로 당선된 의원 또는 단체장에게 4년의 임기를 보장하는 방식으로 운영된다. 이로 인해서, 일본에서 지방선거는 지방선거가 전국 동시에 시행되는 한국과 달리 지역별로 선거가 시행되는 시기에 차이가 있다.

일본의 통일 지방선거에서 의회선거는 광역자치 단체인 도도부현 의회선거와 기초자치단체인 시구·정촌의회 선거가 있다. 도도부현 의회선거와 시구·정촌의회선거의 투표 방법은 단기비이양식 (Single Non-Transferable Voting; SNTV)¹²⁶⁾ 방식으로 선출된다(하세현 2020, 11)¹²⁷⁾. 단기 비이양식 제도에서 유권자는 선거구에 등록된 후보자 중에서 1인에게 투표할 수 있으며, 선거구에 배정된 의원정수에 따라서 득표순으로 당선자를 선출하는 방식을 의미한다. 단, 일본의 지방선거에서는 인구 규모가 작은 지역들에 한해서 의원 1인을 선출하는 단순다수제 방식을 사용한다.

일본 통일지방선거에서 선거구의 정수는 선거의 종류(도도부현 의회선거 또는 시구·정촌의회 선거)와 해당 지역의 인구 분포에 따라 상이하다(総務省自治行政局 2019)¹²⁸⁾. 아래의 <표 5-12>는 2021년 도쿄도 의회 선거에서 정수별 지역구의 현황을 나타내며, <표 5-13>은 2019년 오사카 부의회 선거에서 정수별 지역구의 현황을 나타낸다.

<표 5-12> 2021년 도쿄도 의회 선거에서 정수별 지역구의 현황

구분	정수의 수	지역구의 수	지역구 수 백분율(%)
1인구	7 석	7 곳	16.67 %
2인구	30 석	15 곳	35.71 %
3인구	21 석	7 곳	16.67 %
4인구	20 석	5 곳	11.9 %
5인구	15 석	3 곳	7.14 %
6인구	12 석	2 곳	4.76 %
7인구	14 석	2 곳	4.76 %
8인구	8 석	1 곳	2.38 %
전체	127	42 곳	100 %

출처: NHK. 2021. “東京都議会選挙 特設サイト.” <https://www.nhk.or.jp/senkyo/database/togisen/2021/> (검색일: 2021년 08월 26일)에서 필자가 재구성.

126) 단기 비이양식 투표 방식은 유권자가 해당 선거구에 등록된 여러 후보자들 중 단1명에게만 투표를 할 수 있으며, 득표가 많은 후보자 순으로 선거구에 배정된 정수만큼 당선자를 선출하는 방식을 의미한다.

127) 하세현. 2020. “일본 지방선거의 무투표당선에 대한 실증분석과 사례 연구.” 중앙선거관리위원회 연구용역보고서. https://nec.go.kr/common/board/Download.do?bcIdx=15393&cbIdx=1132&streFileNm=BBS_202011300942004570.pdf (검색일: 2021년 08월 14일).

128) 総務省自治行政局. 2019. “総務省自治行政局 2019.”

<표 5-13> 2019년 오사카 부의회 선거에서 정수별 지역구의 현황

구분	정수의 수	지역구의 수	지역구 수 백분율(%)
1인구	31 석	31 곳	58.49 %
2인구	30 석	15 곳	28.30 %
3인구	6 석	2 곳	3.77 %
4인구	16 석	4 곳	7.55 %
5인구	5 석	1 곳	1.89 %
전체	88 석	53 곳	100 %

출처: NHK. 2019. “大阪府議選 各党議席.” <https://www.nhk.or.jp/senkyo/database/touitsu/2019/27/14016/jyo14016.html>(검색일: 2021년 08월 26일)에서 필자가 재구성.

일본의 대표적인 지역정당 대표적인 사례로는 오사카유신회와 도쿄 도민퍼스트회가 있다. 첫째, 일본 지역정당 중 가장 널리 알려진 오사카유신회이다. 2019년 제19회 통일지방선거 중 오사카 지역 선거에서 오사카유신회는 광역자치단체(도도부현)를 의미하는 오사카 부 의회 선거에서 전체의석 88석 중 51석을 획득하며, 원내 1당의 지위를 획득했다(NHK 2019)¹²⁹⁾.

아래의 <표 5-14>는 2007년 오사카 부 의회 선거부터 가장 최근의 선거인 2019년 오사카 부의회 선거까지의 결과에서 원내 1당을 차지한 정당과 의석수를 나타낸다. <표 5-14>가 보여주는 바는 지역정당인 오사카유신회에 대한 지역 유권자들의 지지 기반이 견고하다는 것이다. 오사카유신회가 창당되기 이전의 2007년 오사카 부 의회 선거에서는 자유민주당이 원내1당을 차지했다. 하지만, 오사카유신회가 2010년 창당되고, 창당 이후 첫 선거인 2011년 제17회 오사카 부의회 선거부터 가장 최근인 2019년 제19회 선거까지 오사카유신회가 원내1당을 차지하고 있다.

<표 5-14> 제16회-제19회 통일지방선거(오사카 부의회)에서 원내1당과 해당 정당의 의석 확보 수 현황

년도	전체정수	원내 1당	확보 의석수	출처
2007년 제16회 통일지방선거	112 석	자유민주당	45석	https://ja.wikipedia.org/wiki/2007%E5%B9%B4%E5%A4%A7%E9%98%AA%E5%BA%9C%E8%AD%B0%E4%BC%9A%E8%AD%B0%E5%93%A1%E9%81%B8%E6%8C%99
2011년 제17회 통일지방선거	109 석	오사카유신회	57 석	https://ja.wikipedia.org/wiki/2011%E5%B9%B4%E5%A4%A7%E9%98%AA%E5%BA%9C%E8%AD%B0%E4%BC%9A%E8%AD%B0%E5%93%A1%E9%81%B8%E6%8C%99

129) NHK. 2019. “大阪府議選 各党議席.” <https://www.nhk.or.jp/senkyo/database/touitsu/2019/27/14016/jyo14016.html>(검색일: 2021년 08월 09일).

2015년 제18회 통일지방선거	88 석	오사카유신회	42 석	https://ja.wikipedia.org/wiki/2015%E5%B9%B4%E5%A4%A7%E9%98%AA%E5%BA%9C%E8%AD%B0%E4%BC%9A%E8%AD%B0%E5%93%A1%E9%81%B8%E6%8C%99
2019년 제19회 통일지방선거	88 석	오사카유신회	51 석	https://www.nhk.or.jp/senkyo/database/toutsu/2019/27/14016/jyo14016.html

이와 더불어 오사카 부 내에는 두 개의 시의회(기초자치의회)가 있는데, 여기에서도 오사카유신회에 대한 지역 유권자들의 강한 지지를 확인할 수 있다. 오사카 시의회에서 오사카유신회는 전체 83석에서 40석의 의석을 획득해 원내 1당을 차지했으며(大阪維新の会 2019)¹³⁰⁾, 시카이시 의회에서도 오사카유신회가 전체 48석 중 18석을 획득함으로써 오사카유신회가 원내 1당을 차지했다(大阪維新の会 2019)¹³¹⁾.

둘째, 2017년에 창당된 도민퍼스트회(都民ファーストの会)이다. 도민퍼스트회가 창당되기 이전 선거인 2013년 제18회 도쿄도의회 선거(전체 127석)에서 원내 1당은 자유민주당으로, 59석의 의석을 확보했다. 그러나 도민퍼스트회가 참여한 첫 선거인 2017년 도쿄도의회 선거(전체 의원정수 127석)에서 55석을 확보하였고, 원내 1당의 지위를 획득했다(NHK 2017)¹³²⁾. 도민퍼스트회가 등장한 이후 도쿄도의회 내의 정당 경쟁구도가 완전히 변화한 것이다. 가장 최근의 선거인 2021년 도쿄도의회선거(전체 의원정수 127석)에서 도민퍼스트회는 의원정수 31석을 획득함으로써, 원내 2당의 지위를 획득했다(NHK 2021(a))¹³³⁾. 2021년 선거에서 도민퍼스트회의 의석수가 2017년 선거에 비해 감소한 원인은 공명당(公明党)이 2017년 도쿄도의회 선거에서는 도민퍼스트회를 지원했다가, 2021년 도쿄도의회 선거에서는 자민당(自由民主党)으로 지원을 바꾸었기 때문이다(NHK 2021(b))¹³⁴⁾. 그럼에도 불구하고 도쿄도민회(31석)는 2021년 선거에서 원내1당인 자유민주당과 의석수(33석)가 2석밖에 차이나지 않는다. 이는 도쿄도민회가 지역 유권자들로부터 여전히 강한 지지를 받고 있다는 것을 의미한다. 앞으로 더 관찰해봐야 알 수 있지만, 도쿄도민회도 오사카유신회와 같이 지방선거에서 지역의 목소리를 대변하는 대표적인 도쿄도의 지역정당으로 발전할 가능성이 높다고 평가할 수 있다.

130) 大阪維新の会. 2019. “大阪市議会議員の検索結果.” <https://oneosaka.jp/member/osakashi/>(검색일: 2021년 08월 09일).

131) 大阪維新の会. 2019. “堺市議会議員の検索結果.” <https://oneosaka.jp/member/sakaishi/>(검색일: 2021년 08월 09일).

132) NHK. 2017. “2017 東京都議会選挙の結果.” <https://www.nhk.or.jp/senkyo/database/togisen/2017/>(검색일: 2021년 08월 15일).

133) NHK. 2021(a). “都議選の歴史(平成以降).” <https://www.nhk.or.jp/senkyo/database/togisen/2021/history/>(검색일: 2021년 08월 15일).

134) NHK. 2021(b). 06. 25. “東京都議選が告示 42選挙区に271人が立候補 9日間の選挙戦に.” <https://www3.nhk.or.jp/news/html/20210625/k10013103121000.html>(검색일: 2021년 08월 15일).

5. 지역정당 활성화의 제도적 조건 비교와 한국적 함의

이 절은 제3절과 제4절에서 살펴본 OECD 8개국의 지역정당의 제도적 조건을 비교 분석하고 한국에 던지는 함의를 도출한다. 먼저 정부 형태를 기준으로 8개 사례의 특징을 살펴보자. 연방제 국가는 하위 단위인 주정부가 권력을 분점하는 형태로 지역정당의 활성화 될 수 있는 제도적인 환경을 보유하고 있다. 지역정당이 활발하게 활동 중인 8개 사례는 연방제뿐만 아니라 단방제를 포괄하여 골고루 포진해 있었다. 미국, 캐나다, 독일, 호주는 연방제 국가이다. 이에 반하여 스페인, 이탈리아, 일본은 단방제 국가이다. 영국 또한 단방제 국가로 분류된다. 이는 지역정당의 출현과 활성화에 기여한 제도적 조건은 정부형태 수준이 아니라 중간 수준(meso)의 변수일 가능성이 크다는 것을 시사한다.

<표 5-15> OECD 주요 국가에서 전국정당 및 지역정당의 등록 요건

국가	정부형태	전국정당의 조건	지역정당의 조건
미국	연방	①자격을 갖춘 정치단체(qualified political organization: QPO)의 후보자가 주내 최근 2개 공직 선거에 입후보 하여 10%이상의 유권자로부터 득표할 것. ②등록 당원에 대해서는 지역정당과 조건이 같음.	①자격을 갖춘 정치단체(qualified political organization: QPO)의 후보자가 주내 최근 2개 공직 선거에 입후보하여 5%이상의 유권자로부터 득표할 것. ②선거가 있는 해 7월 1일까지 1,000명 이상의 등록당원을 확보할 것. ③ 선거가 있는 해 1월 둘째 금요일까지 1,000명 이상의 등록된 유권자들로부터 서명을 받아서 제출할 것.
캐나다	연방	캐나다 선거법은 정당 설립에 찬성하는 유권자 250명의 동의서(이름+주소)를 얻어 선거관리위원장(Chief Electoral Officer)에게 제출해야함. ① 최소 250명 이상의 선거인(electors, 18세 이상 캐나다 시민)으로부터 정당 설립에 찬성한다는 동의서(이름+주소)를 얻고, 선거관리위원장(Chief Electoral Officer)에게 제출해야함(Canada Election Act 제385조 제2항 (i)호). ② 선거에서 당원 중 최소 한 명 이상의 후보자를 배출해야함(Canada Election Act 제385조 제2항 (j)호). ③ 당대표를 포함하여 최소 3명의 정	캐나다에서 지역정당의 등록조건은 전국정당의 등록조건과 큰 차이가 없지만, 정당설립 하기 위해 확보해야 할 최소 선거인의 수를 달리 규정. 또한 확보해야 할 최소 선거인의 수는 각 주별로 차이가 있음. ① 온타리오주의 규정은 선거 캠프 기간에 정당설립에 관해서 충족해야 할 최소 선거인의 수에 대한 규정을 두지 않음. 하지만 선거 캠프 기간 외에 정당을 등록할 경우, 최소 1000명 이상의 유권자들로부터 정당설립에 찬성한다는 동의를 얻어야함. ② 퀘벡주는 지역의 인구수에 따라 정당 설립 하기 위해 필요한 최소 선거인의 수를 달리 규정함.

국가	정부형태	전국정당의 조건	지역정당의 조건
		당 임원이 있어야하며, 이들의 이름과 주소가 적힌 동의서를 제출 (Canada Election Act 제387조 (b)호).	③ 노바스코샤주는 10개의 선거구 각각에서 최소 25명 이상의 선거인으로부터 정당 설립에 동의한다는 동의서를 얻어 선거관리위원장(Chief Electoral Officer)에게 제출해야함.
영국	단방	① 선거관리위원회에 다음을 제출하고 승인받아야 함: 정당의 이름, 정당 본부의 주소, 당대표와 정당 재무담당자등의 주요 당직자 명단, 당헌, 등록 선언문등. ② 등록비용: 150파운드 지불. ③ PPERA 2000은 정당을 정당 (political parties)과 소수정당 (minor parties)으로 구분함. 전국정당으로 활동하기 위해선 정당(political parties)으로 등록해야함.	① 소수정당(minor parties)은 그레이트 브리튼(Great Britain)지역에서 정당등록을 할 수 있음. 북아일랜드에서는 소수정당의 등록을 허용하지 않음. ② 소수정당은 패리시 의회 선거 (parish council elections in England) 또는 웨일스 커뮤니티 의회 선거(community council elections in Wales)에서만 선거에 참여할 수 있음. ③ 스코틀랜드에서는 소수정당이 선거에 참여할 수 없도록 규정함. ④ PPERA 2000의 제34조에서 소수정당에 대한 규정을 별로 다루고 있음. 소수정당은 재정적 통제 (financiacontrols)를 받지 않으며, 소수정당은 정당 운영에 있어 매년 등록 확인서를 영국선거위원회에 제출하면 됨.
독일	연방	①정당은 지속적으로 정치적 의사 형성에 영향을 미치고, 연방 또는 주 단위에서 정치적 의사 형성에 기여하는 정치단체(정당법 제2조). ② 「정당법 제6조제3항」에 따라 연방 선거관리 위원장에게 정당의 당헌과 정강, 정당 및 주 지구당의 이사 명단 및 직책 등을 제출해야함.	①지방선거에 후보자를 공천하여 국민의 정치적 의사형성에 참여하는 정치적 결사. ② 「정당법 제6조 제3항」에 따라 연방 선거관리위원장에게 정당의 당헌과 정강, 정당 및 주 지구당(Landesverband)이사 명단 및 직책등을 제출.
스페인	단방	①제1조는 정당창당의 자유와 자신이 원하는 정당에 입당할 권리를 명시. ②제2조는 정당설립을 위한 자격요건을 명시(성인+형사처벌 받지 않은 자, 제2조 1항) ③ 제3조는 정당 설립과 법인격을 규정. 제2조의 규정을 충족하는 정당의 발기인은 스페인 내무부의 정당등록사무소(Registro de	별도의 규정 없음.

국가	정부형태	전국정당의 조건	지역정당의 조건
		Partidos Politicos)에 창립헌장 (funding charter)을 제출하면, 정당으로서 법인격을 부여받음.	
이탈리아	단방	<p>① 5개의 정부 기관에 정당 본부의 주소, 정당의 이름과 로고, 정당의 프로그램, 정당의 대표자 3명(의장 (presidente), 사무원(segretario), 회계담당자(tesoriere), 납세자 번호 (VAT 번호)와 정당의 은행계좌를 각각 등록해야함.</p> <p>② 새롭게 창당된 정당이 선거에 참여하기 위해선 유권자들로부터 창당에 찬성한다는 서명을 확보해야 함.</p> <p>③ 하원 선거: 54개의 지역구 (collegi) 각각에서 유권자 375명으로부터 정당창당에 대한 찬성 서명을 확보해야함. 결과적으로 확보해야할 서명의 총수는 20,250개 임.</p> <p>④ 상원선거: 31개의 지역구 (collegi) 각각에서 유권자 375명에 대해정당창당에 대한 찬성 서명을 확보해야하며, 결과적으로 확보해야할 서명의 총 수는 11,625개임.</p>	<p>연방선거에서의 정당등록 방식과 큰 차이가 없음.</p> <p>신생정당이 지방선거에 참여하기 위해선 후보를 내고자 하는 모든 해당 지역에서 유권자들로부터 정당 창당에 동의한다는 찬성 서명을 얻어야 한다. 지방의회는 인구수에 따라 신생정당이 유권자들로부터 받아야할 찬성 서명의 수가 각 지역별로 상이함.</p>
호주	연방	<p>①호 주 연방선거법이 인정하는 정당 (eligible political party) 되기 위해선 두 가지 조건을 충족해야함:</p> <p>③ 연방의회에서 최소 1석이상의 의석을 가지고 있는 의회 정당 (Parliamentary party) 또는 500명 이상의 당원(최소 500명)을 가지고 있는 경우.</p> <p>④ 정당의 목적을 명시하고 당헌에 기초하여 설립된 정당일 것.</p> <p>② 호주에서 정당을 등록하기 위해선 호주선거관리위원회(Australian electoral commission)에 정당 등록신청서를 제출해야함.</p> <p>③ 정당 등록 신청서에 포함되어야 할 내용은 다음과 같음: 정당의 이름, 정당 이름의 약어, 정당의 로고(원하는 경우), 정당의 임원이 될 사람들의 이름과 주소를</p>	<p>연방선거에서의 정당등록 방식과 큰 차이가 없음.</p> <p>퀸즈랜드 선거관리위원회의 정당 명부에 정당을 등록하기 위해선 다음의 자료를 준비해 퀸즈랜드 선거관리 위원회에 다음을 제출해야함:</p> <p>① 정당의 이름, ② 정당 임원이 될 사람들의 이름과 주소, ③ 당헌 사본, ④ 500명 이상 당원 또는 1명 이상의 주의회 의원(State Member of Parliament), ⑤ 당원의 회원 신청서 사본, ⑥ 정당의 정관에 따라 각 회원 신청이 수락되었다는 증빙 서류, 당원가입 후 1년 이상 경과했을 때, 당원 자격이 유지된다는 문서 그리고 ⑦ 관련 단체의 목록.</p>

국가	정부형태	전국정당의 조건	지역정당의 조건
		<p>명시, 500명의 당원 명단, 정당이 자금을 지원받기를 원하는지 여부를 명시, 신청자의 이름과 주소, 정당의 당헌 사본.</p> <p>㉞ 등록비용: \$500.</p>	
일본	단방	<p>① 국회의원 5인 이상.</p> <p>② 국정선거 득표율 2%.</p> <p>③ 비례대표 명부 등재자수가 해당선거 구성원의 10분의 2 이상.</p>	<p>① 지방선거에 출마하는 후보자수가 일정 이상인 경우, 확인단체 지위부여.</p> <p>② 정당에 준하는 선거운동 내용을 허용.</p>

출처: ① 미국·독일·일본 사례(고선규이정진, 2018. “지역정당 활성화를 위한 제도개선 방안.” 『의정논총』 제 13권 제1호, p.116에서 재구성);

② 영국 사례(The electoral commission, 2021. “introduction to registering a political party.” https://www.electoralcommission.org.uk/sites/default/files/pdf_file/intro-registration-rp.pdf(검색일: 2021년 08월 25일));

③ 캐나다 사례(Canada Election Act; Elections Ontario, 2021. “Political Parties.” <https://www.elections.on.ca/en/political-entities-in-ontario/political-parties.html>(검색일: 2021년 08월 26일); Elections Quebec, 2021. “Conditions required.” <https://www.electionsquebec.qc.ca/english/municipal/rapeq/eligibility.php>(검색일: 2021년 08월 26일); Elections Nova scotia, 2021. <https://electionsnovascotia.ca/candidates-and-parties/registered-parties>(검색일: 2021년 07월 28일));

④ 스페인 사례(『정당기본법 제6/2002호』 (Law 6/2002, Of 27 June, On Political Parties));

⑤ 이탈리아 사례(Carlos Arija Garcia, 2018. “Come costituire un partito politico.” https://www.laleggepertutti.it/234560_come-costituire-un-partito-politico(검색일: 2021년 08월04일)).

⑥ 호주 사례(연방선거법(Commonwealth Electoral Act 1918); Queensland electoral commission, 2021. “Registration of Political Parties: FOR STATE AND LOCAL GOVERNMENT ELECTIONS AND BY-ELECTIONS.” https://www.ecq.qld.gov.au/_data/assets/pdf_file/0022/2596/Handbook-Registration-of-Political-Parties-v2.5.pdf(검색일: 2021년 08월 26일)).

<표 5-15>는 OECD 주요 8개국에서 전국 정당과 지역정당의 등록 요건을 비교 제시한다. 먼저 정당의 구성과 활동 그리고 운영에 대한 규정을 담은 정당법이 존재하는 나라는 파시즘의 경험을 가진 독일과 남부 유럽의 스페인에 국한되었다. 독일의 경우도 정당법상의 정당 구성 요건은 매우 포괄적인 규정으로서 정당 설립의 자유가 폭넓게 보장되어 있다. 이에 따라서 지역정당이 활동하는데 제도적 진입장벽은 사실상 존재하지 않는다. 국가 간에 차이는 존재하지만 미국, 캐나다, 영국, 호주, 일본, 이탈리아 등 다른 나라들의 경우도 선거에 참여하는 정당의 등록 요건이 구체적으로 규정되어 있다. 하지만 대체적으로 절차에 초점을 맞춘 규정으로서 한국과 비교할 때 매우 허용적인 조건이다. 더구나 한국과 같이 정당 설립을 본부 수도 규정과 지부 요건 등으로 규제하고 있는 나라는 찾기 어렵다 또한 이들 국가의 규정에서 전국정당과 지역정당을 차별적으로 규정하는 사례는 찾기 어렵다.

앞서 3절에서 간단히 살펴본 대로 지역정당의 출현에 기여한 요건중의 하나는 제도의 허용성이 중요하다. 아래로부터의 요구에 의해서 지역에서 정치적 결사를 조직하는 경우 한국과 같은 정당법 하에서는 진입 자체가 사실상 봉쇄된다. 하지만, 지역정당의 출현이 정치적인 성장을 보장하는 것은 아니다. 앞서 간단히 살펴본 대로 메졸리니와 물리(Mazzoleni and Mueller 2017)는 지역 정당의 출현에 기여한 요인과 지역정당이 선거에서 성공한 요인을 구분한다. 이상의 초점인 제도의 영향력을 살펴볼 때 우리의 관심은 제도적인 제약을 넘어서 선거 경쟁에 진입한 지역정당이 어떠한 제도적 조건에서 정치적인 성취를 거두느냐 하는 것이다.

<표 5-16> 국가별 대표적인 지방의회 선거제도와 지역정당 사례 요약

국가	지역 의회	선거제도	의원 정수	대표적인 지역정당
미국	버몬트 주상원	다중승리자 시스템(multi-winner system)	30석	버몬트 진보당
	버몬트 주하원	다중승리자 시스템(multi-winner system)	150석	버몬트 진보당
캐나다	퀘벡 주의회	단순다수제(FPTP)	125석	퀘벡미래연합, 퀘벡자유당, 퀘벡당, 퀘벡연대
영국	스코틀랜드 지역의회	추가의원제(AMS)	129석	스코틀랜드 국민당
	웨일스지역의회	추가의원제(AMS)	60석	플라이드 컴리
독일	바이에른 주의회	혼합형 비례대표제(MMP)	180석 (법정 최소 의석수)	기독교사회연합당
스페인	카탈루냐 주의회	비례대표제(PR)	135석	카탈루냐 공화좌파당
	바스크 주의회	비례대표제(PR)	75석	바스크 국민당
이탈리아	베네토 지역의회	준비례대표제(Semi-PR)	51석	북부리그
	롬바르디 지역의회	준비례대표제(Semi-PR)	80석	북부리그
호주	퀸즈랜드 주의회	선호투표제(PV)	93석	자유국민당
일본	도쿄도의회	단순다수제(FPTP)와 단기비이양식(SNTV)	127석	도민퍼스트회
	오사카부의회	단순다수제(FPTP)와 단기비이양식(SNTV)	88석	오사카유신회

<표 5-16>은 제4절에서 논의한 국가별 대표적인 지방의회 선거제도와 지역정당 사례를 요약한 것이다. 4절에서 구체적인 사례를 통해서 확인한 바와 같이 지역정당의 정치적 성취에 기여한 선거제도는 다양한 형태를 가지고 있었다. 8개 사례에 대한 비교 분석을 통해서 몇 가지 중요한 특징을 찾아볼 수 있었다.

먼저, 중앙단위의 선거제도와 지역 단위의 선거제도가 차이가 있는 사례들을 찾을 수 있었다. 영국은 대표적인 다수제 국가이다. 하지만 스코틀랜드와 웨일즈는 연동형 혼합선거제도(Mixed Member Proportional System)의 일종인 추가의석제도(Additional Member System)를 채택했다. 또한 미국 또한 중앙에서는 단순다수대표제를 채택하고 있는 대표적인 나라다. 하지만 대표적인 지역당인 버몬트 진보당이 활동하고 있는 버몬트의 경우 다중승리시스템을 운영 중이다. 일본은 중의원 선거제도로써 단기비이양식 선거제도(3~5명 선출, 이른바 중선거구제)를 운영했지만 1994년 선거제도 개혁 이후 단순다수대표제와 비례대표제가 혼합된 병립제로 개혁했다. 하지만 대표적인 지역정당이 활발하게 활동하고 있는 도쿄도의회(도민 퍼스트)와 오사카유신회(오사카 부의회)의 경우 여전히 1~5인(도쿄도 의회) 1~8인 선거구제를 유지하고 있다.

둘째, 지역정당이 활성화된 8개 사례 중에서 캐나다를 제외한 모든 국가에서 사례마다 비례성(proportionality)이 보장된 선거제도를 채택하고 있었다. 구체적인 사례에서 스페인의 비례대표제와 캐나다의 단순다수대표제(FPTP)까지 비례성의 정도는 사례마다 매우 다양했다.

1) 정당설립 규정과 관련된 정책적 합의

OECD 국가들 중에서 정당설립과 관련된 법률이 존재하는 국가는 소수(일본, 독일, 스페인)이다. 대부분의 국가들은 연방선거법 또는 각 지방의 선거법에서 정당의 설립규정을 다루고 있다(본 연구에서는 미국/영국/캐나다/이탈리아/호주). 먼저 일본의 경우 정당 조성법 등에서 정당설립을 규정하고 있고, 독일과 스페인에서는 정당법을 통해 정당설립을 규정하고 있다. 그러나 일본, 독일, 스페인은 별도의 정당법으로 정당설립을 규정하고 있지만, 이들 국가에서 정당설립 규정은 매우 포괄적인 형태로 한국과 큰 차이가 있다.

먼저, 한국의 정당법 제3조 1항은 “수도에 소재하는 중앙당과 특별시·광역시·도에 각각 소재하는 시·도당으로 구성한다.”고 명시하고 있다. 즉, 한국에서 정당을 설립하기 위해선 중앙당을 서울(수도)에 두어야 한다는 것이다. 이 규정은 과거 권위주의적 규제적 정당법의 유산이 그대로 유지된 것이다. 더구나 풀뿌리 민주주의와 지방분권이 시대정신이 된 이 시대와는 맞지 않은 규정으로서 지역정당의 진입에 중요한 장애물로 작용하고 있다. 현행 정당법에 따르면, 지역정당을 창당할 경우, 지역정당의 중앙당이 서울에 있어야 하는 아이러니한 상황이 만들어지게 된다. 이 장이 분석한 OECD 국가의 대표적 8개 국가 사례 중 정당 설립과 관련된 규정에서 정당의 본부

를 두어야 한다는 규정 또는 중앙당을 중앙(수도)에 두어야 한다는 규정은 그 어디에서도 찾아볼 수 없었다. 또한 한국의 정당법 제17조에서는 시·도당의 수를 5개 이상으로 규정하고 있으며, 각 시·도당에서 당원의 수를 법정 1,000명 이상 확보로 설정해두어, 지역정당의 창당을 사실상 불가능하게 만들고 있다.

본 연구는 8개의 주요 OECD 국가들의 정당설립 규정을 살펴보았다. 한국의 정당법은 국제적 흐름에 맞지 않으며, 지방자치를 강화하는 것으로 작동되는 것이 아니라 중앙집권적 정치를 강화하는 방향으로 설정되어 있다. 한국의 정당설립규정이 8개의 주요 OECD 국가들의 정당설립 규정과 같이 느슨한 형태의 규정으로 개선하는 방향으로서의 논의가 필요하다. 적어도 본 연구는 현행 정당법에서 중앙당을 서울에 두어야 한다고 규정하고 있는 제3조 1항과 5개의 시·당과 각 시·도당에서 1000명의 당원 확보를 규정하고 있는 제17조는 폐지되어야 한다고 주장한다.

2) 선거제도와 관련된 정책적 함의

한국의 현행 정당법에서 정당설립 규정이 정당창당의 진입을 용이하게 하는 느슨한 형태로 개선되는 것만으로는 한국에서 지역정당의 활동을 보장할 수 없다. 한국의 선거제도의 비례성이 다른 OECD 국가들이 채택하고 있는 선거제도 보다 확연히 낮기 때문이다. 한국의 국회의원 선거와 광역의원 선거는 혼합형 선거제도를 채택하고 있지만, 단순다수제로 선출되는 지역구 의원의 수가 비례대표로 선출되는 의원의 수보다 압도적으로 많아 선거의 불비례성이 크다. 기초의회 선거의 경우 단기비이양식(SNTV)을 채택하고 있지만, 지역구에서 선출하는 의원정수가 일본에 비해 턱없이 적다. 예를 들어, 일본의 도도부현 의회 선거에서 지역구 당 의원 정수는 의원 1명을 선출하는 소선거구에서 2명에서 17명의 의원을 선출하는 중대선거구까지 다양하게 분포하고 있다(정병기 외 2014, 74)¹³⁵⁾.

본 연구가 조사한 8개의 주요 OECD 국가들 중에서 예외적인 사례는 캐나다일 것이다. 캐나다의 선거제도가 단순다수제임에도 불구하고, 지역정당이 연방 의회와 주 의회에 대표되어 있고, 활발하게 활동하고 있기 때문이다. 그러나 캐나다는 퀘벡이라는 지역적 특성을 강하게 고려해야 할 것이다. 퀘벡은 캐나다에서 유일하게 프랑스어권의 문화를 가진 지역이고, 전통적으로 지역성이 강한 지역이기 때문이다. 물론, 본 연구가 분석대상에 포함했던 7개의 국가(미국/영국/독일/스페인/이탈리아/호주/일본)에서 나타난 지역정당의 사례가 지역성에 기반을 두지 않았다고 말하는 것이 아니다. 본 연구가 분석대상에 포함했던 8개의 주요 OECD 국가들에서 대표적인 지역정당 사례들은 모두 개별 국가 또는 지역의 성향에 기반을 두고 있다. 그러나 연방의회 선거와 주의회 선거 모두에서 단순다수제를 채택하고 있는 캐나다 사례를 제외하면, 7개의 국가(미국/영국/독일

135) 정병기·한익석·오창룡. 2014. “주요국의 지방선거제도와 공천방식 비교연구.” 국회입법조사처.

/스페인/이탈리아/호주/일본)들이 가지고 있는 선거제도들은 한국이 채택한 선거제도 보다 비례성이 높다고 평가할 수 있다.

미국은 주의회 선거에서 다중승리자 시스템을 채택했고, 영국은 혼합형 비례대표의 일종인 추가의석제도를, 스페인에서는 비례대표제를, 이탈리아에서는 준비례대표제를, 호주에서는 선호투표제를 도입하고 있다. 따라서 한국에서 지역정당이 활성화되기 위해서는 느슨한 형태의 정당창당 요건 개정과 더불어 선거의 비례성을 높이는 방향으로의 선거제도 개편이 필요하다.

제도적인 요인의 변화와 함께 선거관리 차원에서도 변화가 필요하다. 특히 지역정당의 활성화가 풀뿌리 차원에서 정치적 대표 체제를 제도화하여 민주주의의 이상을 실현하는 것이다. 그렇다면 선거제도 개혁에 있어서도 기존의 정치권의 이해에 기반을 둔 방식이 아니라 아래로부터 요구가 반영되는 형태로 이루어지는 것이 바람직하다. 선거제도의 개혁이 필요한 과제이지만 선거제도 개혁은 쉽지 않은 과제인 것은 사실이다. 그렇다면 현행 선거제도를 기반으로 하여 이루어지는 선거구 획정과정이 거대정당의 이해에 따라서 좌지우지되는 것은 바람직하지 않다. 다양한 정당의 원내진출 가능성을 높이는 3-4인 선거구를 확대하는 것이 필요하다.

헌재의 결정(2004헌마246 전원재판부)에 따르면 지역주의의 배제하려는 입법취지가 기본권을 제한하는 것은 아니다. 이 결정은 시대의 변화에 맞추어서 새롭게 해석될 필요가 있다. 하지만 지역주의를 배제하기 위해서라는 헌재 결정 취지는 선거제도 변화 모색에 역설적으로 시사점을 제공한다. 비례성이 높은 선거제도는 지역에서 특정한 정당이 독점적으로 대표되는 것을 방지하는 효과가 있어서 지역주의를 완화하는 역할을 할 수 있다. 추가의석제도(AMS)를 채택하고 있는 스코틀랜드의 사례가 이를 잘 나타낸다. 비례성이 높은 선거제도는 자치를 주장하는 정당이 다수당이 되는 것을 제도적으로 어렵게 하는 효과가 있다(Bennie 2017, 23)

제6장 연구의 요약 및 정책적 함의

1. 연구의 요약

이 연구 보고서는 지방자치법의 전면개정을 계기로 발생할 수 있는 지방자치의 변화에 대한 다층적인 분석을 목적으로 하였다. 연구의 내용을 요약하면 다음과 같다.

1) 기관구성 다양화와 주민투표의 수순

첫째, 지방자치법 개정의 주요 목적은 민선 지방자치 출범 이후 변화된 지방행정 환경을 반영하는 것이었다. 이를 위해 ①주민중심의 지방자치 구현, ②지방자치단체의 자율성 강화와 투명성 및 책임성 확보, ③지방자치단체의 기관구성 다양화, ④주민 감사청구제도 개선, ⑤중앙지방협력회의 설치, ⑥특별지방자치단체의 설치, ⑦지방의회의 인사권 독립 등의 근거를 마련하였다. 특히 이 중에서 주민주권 원리에 따른 주민의 자치행정 참여와 지방자치단체 기관구성의 다양화는 미래의 자치분권을 획기적으로 변화시키는 핵심 요소이다.

주민의 자치행정 참여를 강화하는 목적으로 지방자치법의 목적(제1조)에 ‘주민의 지방자치행정 참여에 관한 사항’을 신설하였고, 주민의 지방자치행정 참여는 지방자치단체의 기관구성을 달리하려는 경우에 주민투표를 의무화(제4조 제2항)하여 지방자치의 본래 목적을 보다 강조하고 구체화하였다. 주민의 참여가 매우 강조된 이번 지방자치법 전부개정으로 정치참여의 새로운 활로를 개척할 수 있다는 점에서 지역과 주민을 대표하는 선출직 공무원을 뽑는 지방자치단체 선거제도에 대한 관심 역시 클 것으로 예상되었다.

지방자치법 개정 이후 정계 및 학계·시민사회 등에서 제기하는 지방자치단체 선거제도 변화와 주요 쟁점은 지방자치법 제4조 “지방자치단체의 기관구성 형태의 특례” 조항에 따른 기관구성 방식에 대한 법제화 문제 및 선거관리 변화 문제, 주민투표 운영, 지방선거 시기 다양화 가능성 등이 있다. 따라서, 지방자치법 전부개정에 따른 지방선거 변화의 쟁점은 크게 기관구성의 다양화 문제와 주민투표의 의무적 시행에 따른 문제로 요약할 수 있다.

기관구성 다양화 논의는 학계에서 폭넓게 논의되고 있으며, 정부도 이에 관한 제도적 검토를 추진하고 있다. 거시적 차원에서 기관구성 다양화 논의는 현행 단체장 중심의 기관대립형에서 다른 형태로 전환하는 것을 전제로 한다. 의회중심의 기관통합형이 가장 변화가 큰 형태이고, 그 중간 성격으로 현행 제도를 유지한 상태에서 단체장 권한 분산형이 논의되고 있다. 지방선거제도

측면에서 본다면 당연히 의회제 형태를 띤 기관통합형 즉, 의회중심형이 가장 그 변화의 폭이 클 것으로 예상된다. 무엇보다 변화가 예상되는 기관구성 다양화 논의는 지방자치법이 전부개정되어 시행된다 하더라도 제4조에 명시하고 있는 특례법 제정 가능성(‘따로 법률이 정하는 바에 따라’)을 열어두고 있기 때문에 기관구성에 대해서는 별도의 특례 규정을 통해 각 지방자치단체들이 참고할 가이드를 마련할 필요가 있다.

왜냐하면, 지방자치단체와 지방의회의 고유 권한인 조례로 기관구성을 규정한다고 하더라도 상위법들과 제도적으로 충돌하지 않고 효과적으로 운영되기 위해서는 법률로 일정 부분 틀을 잡아줄 필요가 있기 때문이다. 따라서 지방자치법 전부개정에 따른 향후 추가적인 법제화 작업이 선행되어야 할 것으로 판단된다. 법제화 작업과 함께 지방자치단체와 지방의회 차원에서 해당 지역 여건에 맞는 관련 조례를 제정하고 정비해야 효과적인 운영이 가능할 것으로 예상된다. 따라서 관련된 법제화가 이루어진 이후에 해당 지방자치단체의 기관구성 방식을 주민투표로 결정할 필요가 있다.

기관구성 방식과 관련된 주민투표의 과정은 기존의 주민투표와 다른 양상을 보일 수 있다. 기관구성 결정을 위한 주민투표 주체는, 주민투표 발의와 관련한 절차적 간결성 차원에서 주민이 주체가 되어 주민투표를 발의하기보다는 지역주민의 대표로서 지방자치단체 장 또는 지방의회가 발의하는 방식이 절차상 비교적 용이하기 때문이다.

기관구성 변화에 대한 관심과 의지에 따라 발의 주체는 주민이 될 수도 있다. 예를 들어 지방자치단체의 장이나 지방의회가 변화에 대한 거부감으로 현행 방식을 유지하는 태도를 보일 경우, 새로운 지방권력구조를 통해 지방자치에 대한 새로운 변화를 모색하려는 주민과 시민사회가 의지를 보인다면 절차와 자격요건이 상대적으로 까다로울지라도 주민투표에 대한 요구가 주민중심으로 일어날 수 있을 것으로 예상된다.

2) 미국 지방선거제도의 다양성

OECD 주요 국가 중 먼저 다양한 지방 선거제도 형태를 포괄하고 있는 미국 사례의 분석 결과를 요약하면 다음과 같다. 먼저, 미국에서 연방정부와 주정부와의 평등한 관계가 헌법에 규정되어 있는 것과는 달리 주정부와 그 이하의 지방정부와의 관계는 명확하게 규정되어 있지 않았다. 미국의 지방정부는 딜런의 규칙과 지방자치규칙의 절충을 통해 지역적 특성에 따라 상이하게 발전되어 왔으며, 어느 규칙에 더 방점을 두느냐에 따라 차별적인 정부구성의 방식과 형태를 나타내고 있다. 특히 미국의 지방자치에서는 시민들의 투표에 따라 승인된 헌장(Charter)에 따라 지방정부의 형태를 독자적으로 결정할 수 있도록 할 뿐 아니라, 선거구제 및 방식을 결정할 수 있는 권한 역시 지방정부에게 부여하고 있는 경우가 흔해, 지역의 특성에 따라 차별적인 제도를 갖

추고 있었다. 현재 미국 지방정부의 형태는 모두 다섯 종류로 구분될 수 있지만, 지방의회와 단체장이 독립적으로 선출되어 권한이 분리되어 있는 “시장-의회형(Mayer-Council)”과 선출된 지방의회가 행정을 맡을 행정 책임자를 고용하는 “의회-시지배인형(Council-Manager)”이 절대다수를 차지한다.

또한, 지역적인 특수성을 반영하여 독자적인 자율성을 확보하고 있는 미국의 지방정부에서는 권력기구 구성에 있어서 다양한 선거 제도를 운영하고 있었다. 미국 지방정치에서 목격되는 다양한 선거제도의 도입과 시행은 지방자치에 있어 실험의 장을 제공하는 까닭에 제도의 장단점에 대한 경험적인 평가와 함께 이에 대한 효율적인 관리방안의 모색을 가능케 하였다. 미국에서 선거관리의 주된 책임을 맡고 있는 것은 지방차원의 기구들이며, 그 비용 역시 지방정부의 재원으로 상당 부분 사용하고 있었다. 이는 지방자치규칙에 따라 지방정부가 지방선거제도 선택에 있어서 재량권을 갖고 있지만 이에 대한 책임 역시 부여받고 있음을 의미한다.

지방자치 선거제도의 다양성을 살펴보면 루이지애나 주에서는 거의 모든 선거가 결선투표제 방식으로 치러지는데, 정당의 구분 없이 진행되는 개방형 예비선거(open primary)와 여기에서 과반수 득표자가 없는 경우 다득표자 2인이 결선투표를 벌이는 방식으로 치러진다. 결선투표제의 도입은 과반수의 득표로 최종 당선자가 결정된다는 점에서 높은 대표성을 지닌다고 평가되며 유권자들의 선호를 보다 강하게 반영할 수 있다는 장점이 있다. 더불어 제도적으로 상대다수제와 큰 차이가 없어 유권자들이 별다른 교육 없이 용이하게 투표에 참여할 수 있다. 하지만 결선투표제는 선거비용과 기간의 증가와 1차와 2차의 선거가 전혀 새로운 구도에서 치러지기 때문에 선거과정에서 감시와 통제가 필요한 상황이 더욱 많아지는 단점이 있다.

앨라배마 주의 칠튼 카운티는 누적투표제를 통해 카운티의 두 주요 자치조직인 카운티위원회(County Commission)와 교육이사회(Board of Education)의 구성원들을 선출하고 있었다. 이 제도에서 유권자는 한 선거구에서 선출하는 대표 수와 동일한 수의 투표권을 부여받으며, 선호에 따라 한 후보에게 복수의 표를 줄 수 있다. 누적투표제의 도입은 소수집단의 문제제기에 따른 연방법원의 심리 과정에서 정책결정자들이 가능한 타협방안을 모색하는 과정에서 이루어졌다. 제도 도입은 흑인과 소수정당, 여성 등 정치적 약자들의 대표성 강화를 가져왔다.

메사추세츠 주의 캠브리지 시는 1941년 이후 선호투표제를 통해 시위원회(City Council)와 학교위원회(School Committee)의 구성원을 선출하였다. 캠브리지 시에서 선호투표제의 도입은 1939년 주민투표를 통해 시 지방자치헌장(city charter)의 개정으로 이루어졌다. 캠브리지 시의 선거제도는 다른 제도와 비교해서 두 가지 특징적인 모습을 가지고 있었다. 우선, 유권자들의 선호도에 따라 후보들의 순위를 매기고 선호도에 따라 표가 이양되었다. 또한 광역선거구에서 복수의 후보들이 당선되며 당선을 위한 득표율의 상한이 그다지 높지 않았다. 이러한 제도적 특성으로 유권자들의 선호가 선거결과에 직접적으로 반영될 뿐 아니라 소수집단의 후보들이 당선되기에 용이한 환경이 조성되어 캠브리지 시의 시위원회는 다른 어떤 지역보다도 위원회의 다양성이

높은 지역으로 알려져 있다. 더불어 유권자들의 선호가 실제 투표결과와 크게 차이나지 않고 있다는 것이 확인되었다.

3) 독일 모델 대 프랑스·일본 모델: 수평적·수직적 다변화

독일, 프랑스, 일본의 지방선거제도는 권력구조와 지방분권의 시각에서 한국의 지방선거제도 변화에 중요한 시사점을 줄 수 있는 사례이다. 독일의 지방자치 선거제도가 수직적 차원에서 중앙(연방)과 지방의 차이뿐만 아니라 수평적 차원에서 지방간에도 가장 다양한 차이를 드러내고 있었다. 16개 연방주(Bundesland) 정부의 구성 원리는 비례대표제를 근간으로 의회 다수파가 주 정부를 구성한다는 점에서 연방정부와 의회제적 특성을 공유하지만, 연방의회와 달리 단원제라는 점에서 차이를 보였다. 다수 연방주 의회선거는 연방의회와 마찬가지로 연동형 비례대표제(소선거구 단순다수제로 선출되는 지역구 의원 + 구속형 정당명부식 비례대표)로 운영되지만, 함부르크, 브레멘 등의 연방주 의회는 개방명부식 비례대표제로 운영되고 있어 연방주별로 선거제도에 있어 차이를 보이고 있다. 의회의원의 임기, 비례대표제의 명부유형, 기표의 수, 봉쇄조항 여부, 초과의원 허용 여부, 의석배분 방식 등도 연방 주별로 다양하게 운영되고 있다. 연방주 하위 단위의 지방자치단체인 광역자치단체(Kreis) 및 기초자치단체(Gemeinde)도 단체장과 의회로 양분되는 권력분립 방식을 채택하고 있다. 지방의회 선거제도는 순수비례대표제가 대세이지만, 연동형 비례대표제를 채택하고 있는 경우도 있고, 명부 유형, 누적투표, 기표의 수, 의석배분 방식 등이 모두 해당 지역의 특수성이 반영되어 다양하게 운영되고 있다. 독일이 이처럼 중앙-지방의 차이뿐만 아니라 자치단체별로 다양한 선거제도를 운영할 수 있는 요인은, 법률체계 상 연방 단위의 선거법은 연방단위의 선거에 국한되고 하부 자치단체의 선거법은 지역 상황에 맞는 자체 선거법을 가지고 있기 때문이다.

독일 사례연구에서 주민참여를 통해 획기적으로 선거제도를 개정한 사례는 2011년부터 적용된 함부르크와 브레멘 주의회 선거제도이다. 나머지 14개 연방주와 마찬가지로 강한 정당중심의 폐쇄형 비례대표제(strongly party-centered closed-list PR)를 채택하고 있던 함부르크와 브레멘은 2011년부터 후보자 중심의 개방형 비례대표제(candidate-centered open-list PR)로 급진적인 변화를 경험하면서 연방의회는 물론 다른 연방주 의회와도 차별성을 기했다. 이런 선거제도의 개혁은 두 주 모두 “더 많은 민주주의”(“Mehr Demokratie e.V.”; “More Democracy”)라는 NGO가 주도했는데, 이 단체는 “선택의 폭이 넓을수록 민주주의에 이롭다”는 견해를 강하게 주장해왔다. 더 많은 선택의 자유가 보장되면 유권자들의 영향력이 증대될 것이라는 제도개혁 주장자들의 기대와 달리, 지나치게 복잡한 제도의 도입은 유권자들의 투표 비용을 높였고 후보자들에 대해 충분한 정보를 얻지 못한 유권자들은 투표용지에 배치된 후보자들의 이름 위치를 추론해

투표를 진행하는 등 일종의 민주주의 딜레마(democratic dilemma)에 빠졌다. 유권자의 선택권이 높아질수록 제도는 더 복잡해질 수밖에 없고(personalization-complexity trade-off), 의도와 달리 유권자의 참여도와 선거제도에 대한 만족도를 저하시키는 부작용이 독일 지방선거제도의 급진적 개정과정에서 확인되었다.

프랑스 지방선거 제도는 수직적으로는 매우 다양해 레지옹, 데파르트망, 코뮌 단위에서 활용되는 제도적 다양성이 컸으나, 수평적으로는 주민 수를 제외하고는 같은 단위의 지방선거는 단일한 방식의 선거제도를 사용하고 있다. 대통령 선거와 하원 선거 등 중앙 단위의 선거에서 활용되고 있는 결선투표제는 지방선거에서도 일관되게 적용되고 있고, 일부 코뮌과 레지옹 선거에서 적용되는 비례대표제에서도 결선투표제도가 활용되고 있다. 프랑스 지방선거 제도가 수평적 차원에서 다양성을 보이지 못하고 있는 것은 중앙 및 전국 단위 선거법의 영향력이 광역 및 기초자치단체 선거는 물론 주민투표 규정까지 포괄하고 있기 때문인 것으로 파악된다. 선거관리 업무 역시 중앙선거관리위원회가 광역 및 기초자치단체의 선거관리위원회를 관리·감독하는 위계적 구조를 가지고 있다.

일본 지방선거제도는 독일보다는 프랑스형에 가까워 수직적으로는 다양성을 가지고 있으나 수평적으로는 획일화되어 있다. 일본 지방선거 제도가 수평적 차원에서 다양성을 보이지 못하고 있는 것은, 프랑스와 마찬가지로 중앙 및 전국 단위 선거법의 영향력이 광역 및 기초자치단체 선거 규정까지 포괄하고 있기 때문인 것으로 파악된다. 중앙 단위의 선거와 지방선거의 제도상 가장 큰 차이는 지방선거의 경우 단체장 선거를 별도로 실시함으로써, 중앙 단위의 권력융합형 의회제와 차별화되어 있다. 지방의회 선거에는 비례대표제가 적용되지 않아, 중앙 단위의 중의원, 참의원 선거제도와 차별성을 보이고 있다. 지방의회 선거는 인구 규모별로 소선거구부터 중대선거구까지 다양하게 규정되어 있고 중대선거구의 경우 단기 비이양식(SNTV) 투표제도를 채택하고 있다. 지방자치단체의 선거관리위원회는 중앙선거관리위원회의 수직적 관리감독을 받지 않고 있다.

4) 지역정당 활성화를 위한 조건

지방자치법 전부 개정은 기관구성의 다변화에 중요한 계기가 될 뿐만 아니라 아래로부터의 정치적 대표의 요구에도 중요한 영향을 미칠 수 있다. 지난 30여 년 동안 한국의 지방자치는 제도적인 측면에서 큰 진전을 이룩했다고 평가할 수 있다. 그러나 한국 지방자치의 제도적 발전에도 불구하고 한국의 지방자치는 시민들의 요구를 정책으로 대표하고 반영하는 수준까지는 나아가지 못했다. 취약한 지역 대표성은 한국의 성공적인 민주화의 역설적 상황으로 지적된다. 지역 대표성의 지체에는 여러 가지 요인이 작용했지만 정당공천이 기초의회까지 확대된 2006년 제4회 동시지방선거 이후 지역정치의 중앙 예속화가 심화되었다는 점이 주로 거론된다. 지역정치의 대표 기능이 지방선거에서 발휘되지 못하고, 중앙정치에 의해서 좌우되고 있다는 의미이다. 폐쇄적인 중앙집권적 정당구조로 인해, 지방선거는 중앙선거의 대리전에 그쳤다. 정당 공천만 문제인 것은

아니다. 정당구조의 분권화·민주화가 이루어지지 않고 위계적인 중앙독점 구조가 온존하고 있는 한국 정당정치 구조적인 현실이 지적될 필요가 있다.

한국 지방자치는 유사사례를 찾기 힘든 규제적인 정당법과 불비례성이 높은 선거제도로 인하여 지역정당의 출현 자체가 가로막힌 상황이다. 첫째, 사례로 조사한 OECD 주요 8개국 모두 지역정당의 설립을 허용하고 있고, 지역정당들이 중앙의회와 지방의회에 대표되어 활발한 활동을 하고 있었다. 미국 버몬트 진보당, 캐나다 퀘벡당, 영국 스코틀랜드의 국민당과 웨일스의 플라이드 컴리, 독일 기독교사회연합, 스페인 카탈루냐 공화 좌파당과 바스크 국민당, 이탈리아 북부리그, 호주 자유국민당, 일본 오사카유신회와 도쿄 도민퍼스트회 등이 대표적인 지역정당 사례이다.

둘째, 지역정당의 출현과 진입에 영향을 미친 제도적인 조건을 살펴보면 분석 대상 주요 OECD 8개 국가들 중에서 정당설립과 관련된 법률이 존재하는 국가는 소수(일본, 독일, 스페인)에 불과했다. 대부분의 국가들은 연방선거법 또는 각 지방의 선거법에서 정당의 설립규정을 다루고 있었다(미국/영국/캐나다/이탈리아/호주). 미국, 영국, 캐나다, 이탈리아, 호주는 정당 설립에 관한 최소 조건만 충족한다면, 누구든 자유롭게 정당을 설립할 수 있다. 또한 별도의 정당법으로 정당설립을 규정하고 있는 일본, 독일, 스페인 사례에서 정당설립 규정은 매우 포괄적인 형태를 취하고 있었다. 더구나, OECD 국가의 대표적 8개 국가 사례 중 정당 설립과 관련된 규정에서 정당의 본부를 두어야 한다는 규정 또는 중앙당을 중앙(수도)에 두어야 한다는 규정은 찾을 수 없었다.

지역정당의 출현이 정치적 성취를 보장하는 것은 아니다. 지역정당이 선거에서 성과를 내기 위한 제도적인 조건은 선거제도의 비례성의 수준이다. 8개 사례에서 선거제도의 비례성 수준은 캐나다의 단순다수대표제부터 스페인의 비례대표제와 같이 매우 다양했다. 하지만, 캐나다의 사례를 제외한다면 OECD 국가의 대표적 8개 국가의 선거제도에서 공통된 특징은 한국의 선거제도보다 높은 비례성을 가지고 있다는 점이다.

2. 정책적 함의

OECD 주요 국가들의 지방선거 다변화와 선거관리, 그리고 지역정당에 관한 비교연구를 통해 본 연구는 다음과 같은 정책적 함의를 발견했다.

1) 제도 도입 목적의 구체성과 특수성

무엇보다도 제도 도입의 목적이 구체적이고 분명해야 한다. 제도 도입의 목적은 해결해야 할

지역의 문제점 파악에서 출발한다. 해결해야 할 문제점이 구체적일수록 목적도 구체적이고 분명해진다. 미국 앨라바마주 칠튼 카운티와 메사추세츠주 캠프리지시의 제도 변경은 해당 지역에서 소수자의 대표성이 취약하다는 점을 구체적으로 지적하고 이를 해결하기 위한 대안으로 각각 누적투표제와 선호투표제를 제시했다. 제도 도입 즉시 과소대표 되었던 소수자의 당선을 가시화했다는 점도 주목할 만하다. 제도 도입의 목표가 구체적이었기 때문에 이런 가시적 성과는 제도 도입의 정당성을 강화시켰다. 제도변경에 따른 부작용이 나타나더라도, 유권자들은 가시적 성과를 확인함으로써 제도 도입의 불가피성을 인정하고 불편을 감수하게 된다.

반대로 제도 도입의 목적이 추상적이고 불분명하다면 설령 새로운 제도가 도입된다고 하더라도 유권자들로부터 지속적인 지지를 획득하기 어렵다. 해당 지역의 특수성이 반영되지 않았다면 문제는 더 심각해진다. 독일 함부르크와 브레멘의 주의회 선거제도 변경 과정에서는 미국 사례들에 비해 상대적으로 추상적인 목적이 제시되었다. 기성정당의 타성을 혁파하고 유권자의 선택을 늘려 민주주의를 강화하겠다는 목적은 규범적으로 옳다. 다만 지나치게 추상적일뿐더러 해당 지역만의 특수한 사정으로 보기도 어렵다. 제도 도입 후 목적에 걸맞은 구체적 성과를 제시하기도 어려워서, 제도변경에 수반되는 부작용에 대한 유권자들의 관용성도 낮아진다. 한국의 지방선거 개정과정에서도 해당 지역의 특수성이 반영된 구체적 목적 제시와 가시적인 성과의 가능 여부가 진지하게 고려되어야 한다.

2) 제도의 장단점에 대한 균형적 고려

새로 도입하려는 제도의 장점과 단점이 균형 있게 고려되어야 한다. 모든 제도는 장점과 단점을 동시에 가지고 있다. 좋은 제도와 나쁜 제도 중에 하나를 고르는 것이 아니라, 장단점을 동시에 가진 제도들 중에서 공동체의 성격에 맞는 제도를 선택하는 것이기 때문이다. 지나치게 규범적으로 접근할 경우 도입하려는 제도의 장점만 강조되고 제도 도입에 따른 부작용은 간과될 가능성이 크다. 주민발의와 주민투표 과정에서 제도개정의 부작용에 대한 기성정당의 반발이 있었으나, 제도개정을 주도한 NGO의 지나친 규범적 접근은 부작용에 대한 전문적 숙의과정을 제약한 것으로 볼 수 있다. “선한” 대중 대 “악한” 엘리트 등의 양분법적 인식에 기반을 둔 포퓰리즘적 태도가 제도개정 과정에서 발흥되지 않도록 신중한 접근이 요구된다는 점도 독일 사례에서 확인된 교훈이라고 할 수 있다.

대체로 상이한 선거제도는 상이한 선거관리의 문제로 이어진다. 결선투표제의 경우 현재의 제도와 큰 차이가 없어 유권자들의 혼란을 최소화할 수 있다는 장점이 있지만, 두 차례의 선거를 치르게 됨으로써 발생하는 유권자들의 부담과 선거비용이 높아지는 단점이 있다. 누적투표제와 선호투표제는 상대다수제에 비해 유권자들의 정치적 의사를 보다 잘 반영하고 소수집단의 대표

성을 강화하면서도 선거비용의 증가를 가져오지 않는다는 장점이 있지만, 새로운 선거제도의 도입으로 인한 유권자의 혼란은 불가피한 측면이 있다. 이 단점들을 지방자치단체와 유권자들이 수용할 수 있는지, 그리고 부작용을 최소화할 준비가 되어 있는지 여부가 제도 도입의 성공과 실패를 판가름한다.

미국 사례에서 확인되듯이 새로운 선거제도로 인한 유권자들의 혼란이 최소화되고 적응이 순조로울 수 있었던 것은, 제도 도입에 따른 부작용이 사전에 인지되어 선거관리기구, 시민단체, 언론 그리고 정당까지 유권자 교육에 적극적으로 동참했기 때문이다. 독일 함부르크 사례는 시민단체가 주도한 시민입법 과정에서 제도 도입의 대의가 워낙 강했기 때문에, 부작용에 대한 우려와 대비는 상대적으로 부족했다. 그 결과는 투표율 저하, 무효표 비율 증가, 만족도 감소 등으로 나타나 선거관리는 결과적으로 실패하게 되었다. 유권자의 선택의 폭이 넓어질수록 제도는 복잡해질 수밖에 없다는 점이 중요하게 고려되지 않았기 때문이다. 규칙설정 과정에서 의회에 비해 선거관리기구의 역할은 상대적으로 크지 않지만, 30 페이지가 넘는 책자 형태의 투표용지를 제작해야 하는 상황, 그리고 그 투표용지가 유권자들의 선택에 충분한 정보를 제공하지 못한다는 역설적 상황 등은 선거관리의 주무부처인 선거관리기구가 규칙설정 과정에서 소극적이었다는 점을 반증한다.

3) 제도 도입 과정에서 선관위의 적극적 관여와 지역 선관위의 자율성 강화

이 점에서 제도 도입의 과정에 선관위의 적극적 관여가 필요하다. 새로운 선거제도의 도입에 따라 선거결과가 달라질 수 있고 따라서 결과를 두고 갈등이 빚어질 여지가 충분하기 때문이다. 더욱이 한국도 최근 들어 선거 때마다 선거부정에 대한 시비가 불거지고 있다는 점을 감안하면 새로운 선거제도 도입이 가져올 갈등에 대한 고려가 선행될 필요가 있다. 제도 도입에 따른 기술적 문제뿐 아니라 선거결과를 둘러싼 갈등을 미연에 방지하기 위해서도 선관위의 적극적 관여는 불가피하다. 선거관리 주무부처로서 제도 도입이 가져올 결과에 대해 외국 사례의 검토나 시뮬레이션 등을 통해 결과의 객관성이 담보될 수 있음을 사전에 확인하고 적극적으로 홍보함으로써 정당과 후보들의 동의를 구하는 작업은 반드시 필요하다. 예를 들어, 전문가 집단을 포함한 공청회와 유권자 교육 등을 통해 제도 도입에 대한 공동체 전반의 합의를 얻게 된다면 추후 발생할 불필요한 논란을 미연에 방지할 수 있을 것이다. 얼핏 이러한 작업이 어려운 과정처럼 보이지만 전국 단위의 선거제도 변화가 아니라 지역주민들의 동의를 받아 자치단체 차원에서 제도변화가 이루어지는 것이기 때문에 주민참여를 통해 절차적인 정당성을 확보하는 것은 그다지 어려운 일이 아닐 것이다. 도입의 과정에서 이해당사자들에게 새로운 제도가 필요한 이유와 장, 단점을 검토한 후, 지역의 특성에 적합한 선거제도라는 동의가 구해진다면 결과에 대한 시비 가능성은 크게

줄어들 수 있다.

지역적 특성을 반영하여 중앙이나 다른 지방자치단체와 상이한 선거제도가 논의, 도입되는 것이기에 때문에 중앙보다는 지역 선거관리기구의 역할이 더욱 중요해질 것이다. 이를 위해서는 지역 선거관리위원회의 기능을 강화하고 이에 걸 맞는 지원을 할 필요가 있다. 미국, 독일, 그리고 일본의 경우, 중앙선거관리기구의 책임과 권한은 전국적 단위의 중앙선거에 국한된다. 나머지 지방 단위의 선거는 전적으로 해당 지역 선거관리위원회의 책임과 권한 하에서 치러진다. 프랑스의 경우만 한국과 마찬가지로 중앙선거위가 모든 단위의 선거를 위계적으로 총괄한다. 정부구성의 방법과 선거제도가 해당 지역 주민들의 의사를 반영하게 된다면, 선거관리 역시 위계적 구조에서 벗어나 해당지역 선관위의 자율성을 강화하는 방안을 고민해야 할 시점이다.

4) 지역정당 활성화를 위한 정당창당요건 개정 및 선거제도의 비례성 강화

지방자치의 강화는 선거제도의 다변화와 함께 지역정당이 활성화될 때 비로소 이루어질 수 있다. 현행 한국의 정당법은 지방자치를 강화하는 방향으로 작동하는 것이 아니라 중앙집권적 정치를 강화하는 방향으로 설정되어 있다. 한국의 정당설립규정이 8개의 주요 OECD 국가들의 정당설립 규정과 같이 느슨한 형태의 규정으로 개선되어야 한다. 적어도 본 연구는 현행 정당법에서 중앙당을 서울에 두어야 한다고 규정하고 있는 제3조 1항과 5개의 시·당과 각 시·도당에서 1000명의 당원 확보를 규정하고 있는 제17조는 폐지되어야 한다고 주장한다.

정당설립의 규정 개정은 반드시 필요하나, 지역정당 활성화의 충분조건이 되지는 못한다. 한국 선거제도의 비례성이 다른 OECD 국가들이 채택하고 있는 선거제도보다 확연히 낮기 때문이다. 혼합형 선거제도 중 비례대표로 선출되는 의원의 비중도 지나치게 낮다. 한국에서 지역정당이 활성화되기 위해서는 느슨한 형태의 정당창당 요건 개정과 더불어 선거의 비례성을 높이는 방향으로 선거제도 개편이 이루어져야 한다.

제도적인 요인의 변화와 함께 선거관리 차원에서도 변화가 필요하다. 특히 지역정당의 활성화가 풀뿌리 차원에서 정치적 대표체제를 제도화하여 민주주의의 이상을 실현하는 것이다. 그렇다면 선거제도 개혁에 있어서도 기존의 정치권의 이해에 기반을 둔 방식이 아니라 아래로부터 요구가 반영되는 형태로 이루어지는 것이 바람직하다. 선거제도의 개혁이 필요한 과제이지만 선거제도 개혁은 쉽지 않은 과제인 것은 사실이다. 그렇다면 현행 선거제도를 기반으로 하여 이루어지는 선거구 획정과정에서 거대정당의 이해에 따라서 좌지우지되는 것은 바람직하지 않다. 다양한 정당의 원내진출 가능성을 높이는 3-4인 선거구를 확대하는 것이 필요하다.

참고문헌

- 강원택. 2010. “폐쇄적 지역 정당 구조와 정치개혁: 지방정치를 중심으로.” 『한국정치연구』 제 19집 1호, pp: 1-20.
- 강재규. 2011. “지방자치구현과 지역정당.” 『지방자치법연구』 11권 2호, pp:207-247.
- 경향신문 2014.04.14. “주민이 만든 지역당 ‘마포파티’ 시민후보도 낸다.” http://news.khan.co.kr/kh_news/khan_art_view.html?artid=201404152140335(검색일: 2021년 07월 28일).
- 고선규. 2014. “지역정당의 제도화를 위한 입법조건: 일본의 사례와 시사점.” 『입법과 정책』 제 6권 1호, pp: 39-68.
- 고선규이정진. 2018. “지역정당 활성화를 위한 제도개선 방안.” 『의정논총』 제 13권 제1호, pp 111-132.
- 국가법령정보센터. “대한민국헌법.” <https://www.law.go.kr/lsEfInfoP.do?lsiSeq=61603#>(검색일: 2021년 08월 07일).
- 국가법령정보센터. “지방자치법.” <https://www.law.go.kr/lsInfoP.do?lsiSeq=228489&viewCls=lsRvsDocInfoR>(검색일: 2021년 08월 23일).
- 국가법령정보센터. “정당법.” <https://www.law.go.kr/%EB%B2%95%EB%A0%B9/%EC%A0%95%EB%8B%B9%EB%B2%95>(검색일: 2021년 08월 07일).
- 국회 의안정보 시스템. <https://likms.assembly.go.kr/>.
- 국회행정안전위원회. 2020. “지방자치법 전부개정법률안 검토보고서.”
- 김범수. 2015. “지방정당의 법제화 방향.” 『선거연구』 제6호, pp:219-245.
- 김영태. 2007. “독일의 지방선거와 민주주의.” 한국지방정치학회보 Vol. 1, No. 2,
- 김욱·김영태·서복경. 2011. “2011년도 중앙선거관리위원회 연구용역 보고서: 미래지향적인 선거구제 개편방안에 관한 연구.” 한국선거학회.
- 김종갑. 2014. “독일 지방의회의원 선거제도의 특징 및 2014년 바이에른 지방선거.” NARS 현안 보고서 제236호, 국회입법조사처.
- 김지수·박재희. 2020. 『지방자치단체 기관구성 형태 다양화 모델 설계 및 법제화 방안연구』 강원: 한국지방행정연구원.
- 문상덕. 2018. “현행 지방자치법의 한계와 개선방안.” 『지방자치법연구』 19권 3호, pp. 171-198.
- 문우진. 2016. “한국 정치체도의 설계방향: 이론적 접근,” 『현대정치연구』 제9집 1호, pp.41-74.

- 미국정치연구회 편. 2020. 『미국 정부와 정치 2』 서울: 오름.
- 박중수. 2011. “선거민주주의의 향상을 위한 현행 주민투표법제의 개선방안.” 『선거연구』, 제2호, 1-26.
- 송경재·도묘연·장우영. 2019. “지역정당 활성화방안에 대한 연구 - 주요 국가의 지역정당 사례분석을 중심으로.” 중앙선거관리위원회 연구용역보고서.
- 안순철. 1998. 『선거체제비교: 제도적 효과와 정치적 영향』 과주: 법문사.
- 연합뉴스. 2019. 04. 30. “"중앙당 서울에 두라는 정당법 위헌"...녹색당 헌법소원.” <https://www.yna.co.kr/view/AKR20190430057400004>(검색일: 2021년 08월 03일).
- 연합뉴스. 2021. 03. 11. “국민 절반 “지방자치 도입 후 지역격차 해소 안 됐다.”” <https://www.yna.co.kr/view/AKR20210311099600530?input=1179m>(검색일: 2021년 08월 03일).
- 오마이뉴스 2018. 05. 10. “과천에 부는 분홍바람, 생활밀착정치로 승부.” http://www.ohmynews.com/NWS_Web/View/at_pg.aspx?CNTN_CD=A0002432491(검색일: 2021년 7월 29일).
- 이기우. 2009. “기초지방선거와 정당공천.” 『지방자치법연구』 9권 4호, pp: 59-80.
- 이정진. 2018. “지방정치 활성화를 위한 제도적 개선방안: 지방선거와 정당의 역할을 중심으로.” 『한국동북아논총』 제23집 4호, pp: 121-141.
- 일본 「공직선거법」, 「정치자금규정법」, 「정당조성법」.
- 일본 총무성 https://www.soumu.go.jp/main_content/000592105.pdf(검색일: 2021년 07월 30일).
- 장영수. 1995. “지방자치와 정당.” 『정당과 헌법질서, 심천 계획열박사 화갑기념논문집』. 서울: 박영사.
- 장준호. 2016. “독일의 직접 민주주의: 자치분권국가에서 시민입법과 주민투표의 현황을 중심으로.” 선거연구 제7호 5-33.
- 정병기·한의석·오창룡. 2014. “주요국의 지방선거제도와 공천방식 비교연구.” 국회입법조사처.
- 정재각. 2004. “독일 지방선거제도에 관한 연구.” 한독사회과학논총 제14권 2호, 정병기 2014 “주요국의 지방 선거제도와 공천방식 비교연구” NARS 정책연구용역보고서, 국회입법조사처.
- 정진영. 2010. “한국 민주정치 발전을 위한 정치제도적 조건 : 제도적 상보성을 중심으로,” 『21세기정치학회보』 제20집 1호, pp.47-69.
- 정철. 2016. “헌법상 지방정당의 역할과 보장.” 『세계헌법연구』 제22권 3호, pp: 1-26.
- 주 몬트리올 대한민국 총영사관 겸 주국제민간항공기구대표부. 2018. 10. 3. “제42대 퀘벡주 총선 결과(퀘벡미래연합 승리).” https://overseas.mofa.go.kr/ca-montreal-ko/brd/m_44

- 29/view.do?seq=1320774&srchFr=&srchTo=&srchWord=&srchTp=&multiitm_seq=0&bitm_seq_1=0&bitm_seq_2=0&company_cd=&company_nm=&page=1(검색일: 2021년 08월 10일).
- 중앙일보. 2018.04.01. “선거 앞 대구서 ‘지역당’ 창당 움직임...“정당법 개정이 관건.” <https://news.joins.com/article/22496027> (검색일: 2018년 11월 08일).
- 차재권·옥진주·이영주. 2021. “지역정치 활성화를 위한 지역정당 설립 방안 여구: 해외 주요국 지역정당 사례의 비교분석.” 『한국지방정치학회보』 제11권 1호, pp: 103-139.
- 최장집. 2003. “한국 민주주의의 제도디자인 서설.” 『아세아연구』 제46집 4호, pp.155-191.
- 최장집. 2020. 『민주화 이후의 민주주의』. 서울: 후마니타스.
- 최진혁. 2018. “우리나라 지방선거의 과제: 정책선거 강화를 중심으로.” 『지방행정연구』, 제32권 2호, pp. 3-32.
- 카탈루냐 지방자치법 2006년. https://web.gencat.cat/ca/generalitat/estatut/estatut2006/titol_2/ (검색일: 2021년 08월 11일).
- 하세현. 2007. “지방분권, 중앙예속, 전국정당, 지방정당, 풀뿌리 민주주의.” 『한국지방자치연구』 제9권 2호, pp: 25-40.
- 하세현. 2012. “지방정당 대두와 일본 지방정치 활성화: 새로운 지방정당 대두의 배경과 그 영향.” 『일본연구논총』 제35권, pp: 61-92.
- 하세현. 2020. “일본 지방선거의 무투표당선에 대한 실증분석과 사례연구.” 중앙선거관리위원회 연구용역보고서.
- 하혜영. 2019. “주민투표제도 운영현황 및 향후 과제.” 『이슈와 논점』, 제1628호.
- 하혜영. 2021. “지방자치단체의 기관구성 다양화 논의와 향후 과제.” 『이슈와 논점』, 제1844호.
- 한겨레. 2005.10.10. “골리앗에 맞선 다윗 ‘풀뿌리 옥천당’.” <https://news.v.daum.net/v/20051010202207185?f=o>(검색일: 2021년 7월 25일).
- 한국선거학회·한국사회과학센터. 2010. 제5회 전국동시 지방선거 관련 유권자 정치의식조사.
- 한국선거학회·한국사회과학센터. 2014. 제6회 전국동시 지방선거 관련 유권자 정치의식조사.
- 한국선거학회·한국사회과학센터. 2018. 제7회 전국동시 지방선거 관련 유권자 정치의식조사.
- 행정안전부 홈페이지. <https://www.mois.go.kr>.
- 행정안전부. 2013. “2013년도 주민업무편람.”
- 행정안전부 국가기록원. 2017. “의의와 목적.” <https://theme.archives.go.kr/next/localSelf/signific>

ance.do(검색일: 2021년 08월 3일).

헌법재판정보. “2004헌마246: 정당법 제25조 등 위헌확인.” [http://search.ccourt.go.kr/th/pr/th_pr0101_P1.do?seq=0&cname=&eventNum=12176&eventNo=2004%ED%97%8C%EB%A7%88246&pubFlag=0&cId=010200&selectFont=](http://search.ccourt.go.kr/th/pr/th/pr0101_P1.do?seq=0&cname=&eventNum=12176&eventNo=2004%ED%97%8C%EB%A7%88246&pubFlag=0&cId=010200&selectFont=)(검색일: 2021년 08월 02일).

Australia Commonwealth Electoral Act 1918.

Australian electoral commission. 2021. “Political Party Registration.” https://www.aec.gov.au/parties_and_representatives/party_registration/(검색일: 2021/08/26).

Ballotpedia. “Ballot access requirements for political parties in Vermont.” https://ballotpedia.org/Ballot_access_requirements_for_political_parties_in_Vermont(검색일: 2021년 08월 03일).

Ballotpedia. 2021. “Electoral systems in Vermont.” https://ballotpedia.org/Electoral_systems_in_Vermont#cite_note-10(검색일: 2021/08/20).

Ballotpedia. 2021. “Ranked-choice voting (RCV).” [https://ballotpedia.org/Ranked-choice_voting_\(RCV\)](https://ballotpedia.org/Ranked-choice_voting_(RCV))(검색일: 2021년 7월 27일).

Basque Nationalist Party. 2021. <https://www.eaj-pnv.eus/eu/euskadi-buru-batzarra/>(검색일: 2021년08월03일).

Bayerischer Landtag. 2021. <https://www.bayern.landtag.de/parlament/>(검색일: 2021년 08월 15일).

Blume, Lorenz and Stefan Voigt, 2008. “Federalism and Decentralization—A Critical Survey of Frequently Used Indicators,” Joint Discussion Paper Series in Economics. No. 21.

Bowler, Shaun, Todd Donovan and David Brockington. 2003. Electoral Reform and Minority Representation: Local Experiments with Alternative Systems. Columbus: Ohio University Press.

Briffault, Richard and Laurie Reynolds. 2009. Cases and Materials on State and Local Government Law (7th edition). New York: Thompson/Reuters.

Canada Election Act

Carlos Arija Garcia. 2018. “Come costituire un partito politico.” https://www.laleggepertutti.it/234560_come-costituire-un-partito-politico(검색일: 2021년 08월 04일).

CSU. 2021. <http://www.cdu.de/>(검색일: 2021년 08월 03일).

Curtice, John. 2006. “Forecasting and Evaluating the Consequences of Electoral Change:

- Scotland and Wales.” *Acta Politica* 41(3): 300–314.
- Deslatte. 2020. “Analysis: Louisiana considering Redesign of Election System.”(<https://www.usnews.com/news/best-states/louisiana/articles/2020-12-27/analysis-louisiana-considering-redesign-of-election-system>)(검색일 2021년 08월 27일).
- Douglas, Andrew. 2014. The Effect of Fair Representation Voting on 2013 Cambridge, Massachusetts Municipal Elections (<https://www.fairvote.org/the-effect-of-fair-representation-voting-on-2013-cambridge-massachusetts-municipal-elections>).
- E. E. Schattschneider. 1942. *Party government*. New York: Farrar and Rinehart.
- Elazar, Daniel J. 2000. “Comparative Federalism and Post-Statism. *Publius: The Journal of Federalism*,” Vol. 30, No. 4.
- Election administration at State and Local Levels (www.ncsl.org/research/elections-and-campaigns/election-administration-at-state-and-local-levels.aspx)(검색일: 2021년 08월 12일).
- Elections Nova scotia. 2021. <https://electionsnovascotia.ca/candidates-and-parties/registered-parties>(검색일: 2021년 07월 28일).
- Elections Ontario. 2021. “Political Parties.” <https://www.elections.on.ca/en/political-entities-in-ontario/political-parties.html>(검색일: 2021년 08월 26일).
- Elections Quebec. 2021. “Conditions required.” <https://www.electionsquebec.qc.ca/english/municipal/rapeq/eligibility.php>(검색일: 2021년 08월 26일).
- England Political Parties, Elections and Referendums Act 2000.
- Esquerra Republican Left of Catalonia. 2021. <https://www.esquerra.cat/ca/qui-som>(검색일: 2021년 08월 03일).
- Evelina R. Moulder. “Municipal Form of Government: Trends in Structure Responsibility, and Composition.” <http://kcmayor.org/cms/p-content/uploads/2013/06/Municipal-Form-of-Government-Trends-in-Structure.pdf>(검색일: 2021년 07월 29일).
- fairvote. https://www.fairvote.org/research_electoralsystemsus(검색일: 2021년 07월 27일).
- Farrell, David M. 2011. *Electoral Systems: A Comparative Introduction* (2nd Edition). (전용주 역. 2012. 선거제도의 이해. 파주: 한울아카데미).
- Farrell, David M., and Ian McAllister. 2006. “Voter Satisfaction and Electoral Systems: Does Preferential Voting in Candidate-Centred Systems Make a Difference?” *European Journal of Political Research* 45 (5): 723–749.
- Hublet, François. 2021. “Voting Methods In Regional French Elections: A Democratic Device

That Has Become Dangerous.” Groupe D’Études GÉopolitiques, Policy Paper, June.

il sussidiario. 2015. “COME SI VOTA/ Video, Elezioni Regionali Veneto 2015: fac-simile scheda, seggi speciali e i documenti necessari (oggi, domenica 31 maggio).” <https://www.ilsussidiario.net/news/politica/2015/5/31/come-si-vota-video-elezioni-regionali-veneto-2015-fac-simile-scheda-dove-quando-e-i-documenti-oggi-domenica-31-maggio/610929/>(검색일: 2021/08/15).

il sussidiario. 2015. “COME SI VOTA/ Video, Elezioni Regionali Veneto 2015: fac-simile scheda, seggi speciali e i documenti necessari (oggi, domenica 31 maggio).” <https://www.ilsussidiario.net/news/politica/2015/5/31/come-si-vota-video-elezioni-regionali-veneto-2015-fac-simile-scheda-dove-quando-e-i-documenti-oggi-domenica-31-maggio/610929/>(검색일: 2021년 08월 15일).

Kazee, Thomas A. 1983. The Impact of Electoral Reform: “Open Elections” and the Louisiana Party System. *Publius* 13: 131–39.

Kost, Andreas und Hans-Georg Wehling, 2010. Kommunalpolitik in den deutschen Ländern: Eine Einführung (Weisbanden: VS Verlag für Sozialwissenschaften) 407–408.

Laura Núñez Millon. 2021. “Què és la llei D’Hondt i com funciona la barrera electoral a Catalunya.” <https://www.ccma.cat/324/que-es-la-lei-dhondt-i-com-funciona-la-barrera-electoral-a-catalunya/noticia/3075680/>(검색일: 2021년 08월11일).

Legge regionale n. 5 del 2012 (slide riassuntive), 5. <https://elezioni.regione.veneto.it/normativa-e-provvedimenti?articleId=5127124>(검색일: 2021년 08월 15일).

Liberal National Party. 2021. “Our Team: Federal Team.” <https://www.lnp.org.au/our-team/federal/>(검색일: 2021년 08월 14일).

Liberal National Party. 2021. “Our Team: State Team.” <https://www.lnp.org.au/our-team/state-team-2/>(검색일: 2021년 08월 14일).

Lynn Bennie. 2017. “The Scottish National Party: Nationalism for the many” in *Regionalist Parties in Western Europe Dimensions of Success*, edited by Oscar Mazzoleni and Sean Mueller. Chapter 2: 22–41. London and New York, Routledge.

MEHR DEMOKRATIE. <https://www.mehr-demokratie.de/>(검색일: 2021년 7월 30일).

Mooney. 2002. “Why does Louisiana have such an odd election system?”(<https://slate.com/news-and-politics/2002/11/why-does-louisiana-have-such-an-odd-election-system.html>).

- Muller, Stefan and Michael Jankowski. 2019. “Do voters really prefer more choice? Determinants of support personalised electoral systems.” *Journal of Elections, Public Opinion and Parties*. Vol. 29, No. 2, 262–281.
- National League of Cities, *Forms of Local Government*, www.nlc.org/resource/cities-101-forms-of-local-government. 검색일: 2021년 08월 02일).
- New York Times. “Why Louisiana’s Voting System is Unusual?”(<https://www.nytimes.com/1991/11/16/us/why-louisiana-s-voting-system-is-unusual.html>).
- NHK. 2017. “2017 東京都議会選挙の結果.” <https://www.nhk.or.jp/senkyo/database/togisen/2017/>(검색일: 2021년 08월 15일).
- NHK. 2019. “大阪府議選 各党議席.” <https://www.nhk.or.jp/senkyo/database/touitsu/2019/27/14016/jyo14016.html>(검색일: 2021년 08월 09일).
- NHK. 2019. “大阪府議選 各党議席.” <https://www.nhk.or.jp/senkyo/database/touitsu/2019/27/14016/jyo14016.html>(검색일: 2021년 08월 26일).
- NHK. 2021(a). “都議選の歴史(平成以降).” <https://www.nhk.or.jp/senkyo/database/togisen/2021/history/>(검색일: 2021년 08월 15일).
- NHK. 2021(b). 06. 25. “東京都議選が告示 42選挙区に271人が立候補 9日間の選挙戦に.” <https://www3.nhk.or.jp/news/html/20210625/k10013103121000.html>(검색일: 2021년 08월 15일).
- NHK. 2021. “東京都議会選挙 特設サイト.” <https://www.nhk.or.jp/senkyo/database/togisen/2021/>(검색일: 2021년 08월 26일).
- Norme per l'elezione del Consiglio regionale e del Presidente della Regione. 2021. 10월 31일 n.17. https://normelombardia.consiglio.regione.lombardia.it/NormeLombardia/Accessibile/main.aspx?exp_coll=lr002012103100017&view=showdoc&iddoc=lr002012103100017&selnode=lr002012103100017(검색일:2021년 08월 11일).
- Observations on Voting Equipment Use and Replacement. US Government Accountability Office, April 2018 (www.gao.gov/assets/700/691201.pdf).
- Official Website of the Ministry of Interior <https://www.interieur.gouv.fr/fr/Elections/Les-elections-en-France/Les-differentes-elections> (검색일: 2021년 8월 10일).
- Oscar Mazzoleni and Sean Mueller. 2017. *Regionalist Parties in Western Europe Dimensions of Success*. London and New York, Routledge.
- Pew Research Center. 2021. “More US locations experimenting with alternative voting systems.” <https://www.pewresearch.org/fact-tank/2021/06/29/more-u-s-locations-exp>

erimenting-with-alternative-voting-systems/.

Pildes, Richard H. and Kristen A. Donoghue. 1995. Cumulative Voting in the United States. University of Chicago Legal Forum vol. 1995. Iss. 1: 241-313.

Queensland electoral commission. 2021. "Registration of Political Parties: FOR STATE AND LOCAL GOVERNMENT ELECTIONS AND BY-ELECTIONS." https://www.ecq.qld.gov.au/__data/assets/pdf_file/0022/2596/Handbook-Registration-of-Political-Parties-v2.5.pdf(검색일: 2021년 08월 26일).

Queensland parliament. 2021. "The Queensland Electoral System." <https://www.parliament.qld.gov.au/explore/about-us/parliament-overview/queensland-electoral-system>(검색일: 2021년 08월 14일).

Robert Alan Dahl. 1971. Polyarchy: Participation and Opposition. Yale University Press.

Scottish Parliament (MSPs)." <https://www.parliament.scot/msps/current-and-previous-msps> (검색일: 2021년 08월 09일).

Scottish Parliament. 2021. "Current and previous Members of the

Shanton. 2019. The State and Local Role in election Administration: Duties and Structures. CRS report (R45549).

Spain Law 6/2002, Of 27 June, On Political Parties The electoral commission. 2021. "introduction to registering a political party." https://www.electoralcommission.org.uk/sites/default/files/pdf_file/intro-registration-rp.pdf(검색일: 2021년 08월 25일).

Statistikamt Nord. <https://www.statistik-nord.de/wahlen/wahlen-in-hamburg/buergerschaftswahlen/2020> (검색일: 2021년 09월 01일).

Taz archiv. "Ein kleines politisches Wunder." <https://taz.de/!341385/>(검색일: 2021년 08월 01일).

The electoral Knowledge network. "Japan." <https://aceproject.org/epic-en/CDCountry?country=JP> (검색일: 2021년 07월 25일).

transform europe 2020. 2020. 07월 23일. "Election Results: Basque Autonomous Community." <https://www.transform-network.net/de/blog/article/election-results-basque-autonomous-community/>(검색일: 2021년 08월 11일).

Vermont Progressive Party. 2021. "ELECTED PROGRESSIVES." <https://www.progressiveparty.org/elected-progressives>(검색일: 2021년 08월 01일).

Wahlen, Wahlrecht und Wahlsysteme. <https://www.wahlrecht.de>.

wahlrecht. 2021. "Bayern." <https://www.wahlrecht.de/landtage/bayern.htm>(검색일: 2021년 08

월 13일).

Wikipedia.

Wikipedia. 2018. “Elezioni regionali in Lombardia del 2018.” https://en.wikipedia.org/wiki/2017_Sicilian_regional_election(검색일: 2021년 08월 15일).

Wikipedia. 2020. “Elezioni regionali in Veneto del 2020.” https://it.wikipedia.org/wiki/Elezioni_regionali_in_Veneto_del_2020(검색일: 2021년 08월 15일).

Zimmerman, Joseph F. 1994. Alternative Voting Systems for Representative Democracy. PS: Political Science and Politics 27(4): 674-77.

公益財団法人 明るい選挙推進協会. <http://www.akaruisenkyo.or.jp/tokusetsu/2019touitsu/about/>
(검색일: 2021년 07월 30일).

大阪維新の会. 2019. “堺市議会議員の検索結果.” <https://oneosaka.jp/member/sakaishi/>(검색일: 2021년 08월 09일).

大阪維新の会. 2019. “大阪市議会議員の検索結果.” <https://oneosaka.jp/member/osakashi/>(검색일: 2021년 08월 09일).

地方議会について https://www.soumu.go.jp/main_content/000673723.pdf 일본총무성(검색일: 2021년 08월 11일).

2021년도 중앙선거관리위원회 연구용역보고서

지방자치법 개정에 따른 선거제도 변화 연구

인 쇄 일 | 2021년 09월 08일
발 행 일 | 2021년 09월 08일
발 행 | 중앙선거관리위원회 법제과
경기도 과천시 홍춘말로 44
TEL. 02-503-2190
연구기관 | 경북대학교 산학협력단
