

중앙선거관리위원회
학술연구용역과제 보고서

정책선거실현 방안 연구
비례대표의원 후보공천제도
개선방안

2008년 7월 31일

김민전
경희대학교

목 차

I. 연구배경 및 목적	1
II. 현 정치관계법의 정치적 함의와 한계	4
1. 공직선거법	4
2. 정당법	10
3. 정치자금법	12
III. 선진각국의 선거제도	15
1. 선거제도의 구성요소와 정치적 효과	16
1) 선거구의 크기	16
2) 입후보 방식	17
3) 투표방식	17
4) 선출방법	18
2. 선거제도의 유형	18
1) 다수제	19
2) 비례제	22
3) 혼합제	22
3. 여성대표와 할당제	23
4. 소결	25
IV. 선진각국의 공천제도	33
1. 정당의 유형과 공천제도	33
2. 공천제도의 유형	35
3. 미국의 후보선출제도	37
4. 영국의 후보선출제도	41
5. 독일의 후보선출제도	43
6. 핀란드	45
7. 소결	46
V. 비례대표선거제도 및 후보선출제도의 개선방안	47
1. 선거제도	47
2. 후보선출제도	48
3. 정당제도 및 정치자금제도	50
<참고문헌>	52
<부록 1> 캘리포니아 선거법	54
<부록 2> California Election Code	73
<부록 3> 국가별 선거제도와 정당별 의석 분포	106

I. 연구배경 및 목적

비례대표제는 각 정당이 얻은 득표율만큼 의석을 배정받을 수 있기 때문에 소선거구제, 즉 1인선거구 최다득표제에서 발생하는 표와 의석간의 낮은 비례성을 교정할 수 있으며, 또 돈과 조직이 필요한 지역선거구에서는 도저히 경쟁하기 어려운 정책전문가나 소수자에 대한 배려를 함으로써 의회의 구성을 다양화 시킬 수 있다는 장점이 있다. 그러나 비례대표제는 후보자들의 당락에 있어서 유권자들의 선택보다 당에서 정한 순번이 더 중요할 수 있기 때문에 1인선거구 최다득표제에 의해 선출된 의원들보다 당으로부터의 자율성이 떨어지는 것으로 나타나고 있다.

이와 같이 두 제도는 상호보완적인 측면이 있기 때문에 최근에는 두 제도를 혼합한 제도가 각광을 받고 있다. 오랜 민주적 전통을 가진 뉴질랜드를 비롯해 일본과 이탈리아가 1990년대에 혼합제를 채택하였고, 사회주의가 붕괴된 동구에서도 혼합제도가 대거 도입되었다. 이 때문에 1인선거구 최다득표제가 19세기의 제도라면, 비례대표제는 20세기, 그리고 혼합제는 21세기의 제도라고도 한다.¹⁾

우리의 경우 3공화국에 의해 비례대표의 원래의 의미와 달리 집권당의 안정의석을 만들기 위한 수단으로 도입되어서 여당에게는 안정의석을, 정치자금에 있어서 열세인 야당에게는 정치자금마련을 위한 수단으로 악용되어 왔다. 사실 권위주의시대에는 비례대표의원을 전국구의원이라고 불렀다. 전혀 비례성이 없는 제도를 비례대표제도라 부르기 어려웠기 때문에 그랬던 것으로 보이는데, 당시 전국구 의원들은 전국(錢國)구 의원이라고 비난을 받기도 일쑤였다.

이렇게 왜곡된 방식으로 운영되어 오던 비례대표제도가 17대 국회의원선거에서는 정상화의 기틀이 잡히는 듯했다. 정당투표의 도입에 의해 비례대표제의 비례성을 확보할 수 있게 되었을 뿐 아니라 정치개혁의 바람을 타고 있던 각 정당이 비례대표의 공천도 비교적 엄정하게 했기 때문이다. 그 결과 17대 국회의원선거에서는 여, 야를 막론하고 다수의 정책전문가들, 소수집단의 대표들이 의회에 들어갈 수 있었다. 특히 한나라당의 비례대표출신 의원들은 집권의 밑그림을 그리는 데 큰 기여를 하기도 하였다. 또, 비례대표제는 다수의 여성 의원들이 전국적인 정치인으로 성장할 수 있는 기반을 제공하기도 했다.

그러나 18대 국회의원선거에서는 다수의 비례대표 당선자들이 돈 공천의 의혹을 받고 있으며, 또 학력과 경력 등을 위조한 혐의를 받고 있는 당선자도 있다. 나아가 18대 국회의원선거에서는 정당들이 너나 할 것 없이 상향식공천을 포기하고 과거의 밑실공천방식으로 회귀하였을 뿐 아니라, 공천을 턱없이 늦추어 유권자들이 누가 후보인지 알 수 없는 상황이

1) 근대 대의민주주의에 있어서 1인선거구최다득표제가 가장 먼저 사용된 선거제도였다. 그러나 20세기 초 노동자들이 대진 선거권을 획득하게 되었는데, 이 때 함께 도입된 제도가 비례제였다. 비례제는 서유럽을 중심으로 널리 확산되어 20세기는 비례제의 세기라고도 불려졌다. 그러나 1990년대에 들어서는 비례제와 다수제의 장점은 살리며, 단점을 보완한다는 취지에서 혼합제가 확산되고 있다.

초래되기도 했다. 또한 늦은 공천은 공약을 만드는 데 필요한 물리적인 시간을 빼앗아 갔고, 이는 부실공약의 양산을 낳았다. 유권자 역시 후보도 채 모르는 상황에서 참 공약 거짓 공약 가려서 투표할 수 있는 겨를이 없었다. 정책선거는 메니페스토 선거를 외치는 어느 한 시민단체의 팸플릿 속이나 있는 것이 되어 버렸다.

<표 I-1>에서 보듯이 비록 후보자들의 불법혐의사례는 17대보다 18대 선거에서 줄어들었지만, 17대의 상황보다 18대의 상황이 훨씬 문제의 정도가 깊다고 할 수 있다. 17대의 경우에는 정치관계법이 개정된 지 얼마 되지 않아 후보들이나 유권자들이 선거법에 익숙하지 않았고, 무엇보다도 선거법위반혐의가 후보나 유권자 개인적인 수준의 문제였다고 볼 수 있다. 그러나 18대의 문제는 구조적인 문제였다. 아예 17대에서 도입된 후보경선제도는 모두 폐기처분되고, 대신 밀실공천이 그 자리를 차지하게 되었다.

본 연구는 이와 같이 한국정치가 후퇴하는 현상이 나타나고 있는 가운데 한국정치의 선진화를 위한 방안을 찾고자한다. 구체적으로 18대 국회의원선거에 있어서의 문제점이 대부분 후보공천과정에서 발생했음에 착안해 민의를 반영할 수 있는 바람직한 공천제도는 무엇인지 천착하고자 한다. 특히, 비례대표후보의 공천에 문제가 집중되어 있었던 만큼 이 부분에 대해 세심한 주의를 기울이고자 한다. 이를 위해 먼저 현행정치관계법의 함의와 한계는 무엇인지, 세계 각국의 선거제도와 공천제도는 어떠한지를 고찰한 후 이를 바탕으로 바람직한 공천제도와 함께 바람직한 선거제도, 정당제도, 그리고 정치자금제도를 제안하고자 한다.

<표 I-1> 2004, 2008년 국회의원선거 불법선거관련 통계

유형별 조치별	제18대 총선 (08.4.8현재)				제17대 총선 (04.4.14현재)				비고
	계	고발	수사 의뢰	경고 등	계	고발	수사 의뢰	경고 등	
계	1,616	176	89	1,351	6,126	405	354	5,367	△4,510
금품·음식물 제공	201	73	34	94	975	221	102	652	△774
비방·흑색선전	17	3	4	10	54	4	15	35	△37
유사기관· 사조직	19	12	1	6	46	22	8	16	△27
공무원선거개입	30	3	3	24	142	10	3	129	△112
불법시설물설치	161	1	3	157	1,067	11	8	1,048	△906
불법인쇄물배부	476	20	16	440	1,940	54	118	1,768	△1464
의정활동 관련	19	1	0	18	112	3	0	109	△93
정당활동 관련	3	0	0	3	44	0	1	43	△41
집회·모임이용	85	8	3	74	254	12	1	241	△169
선거관리 침해	2	0	0	2	27	19	2	6	△25
사이버 이용	35	2	5	28	298	12	58	228	△263
기 타	568	53	20	495	1,167	37	38	1,092	△599

주: 대검찰청 보도자료

II. 현 정치관계법의 정치적 함의와 한계

2002년 대선에 나타난 시대정신은 정치개혁이었다. 1987년 6월 항쟁으로 민주화를 이룬 지 15년이 지났지만, 국민들이 원하는 수준의 민주화가 이루어지지 않는 것이었다. 민주화와 함께 한국 정치를 지배해 온 3김 정치는 돈 정치에서 자유롭지 못할 뿐만 아니라 정당을 사유화 하였다. 그 결과 정치는 3김의 과점적인 지배로 흐르는 듯 하였다. 2002년 대선에서는 바로 이러한 3김 정치의 병폐를 청산하자는 시대적인 요구가 분출하였다.

2004년에 있었던 정치관계법의 개정은 2002년 대선에서 분출된 민의를 반영한 것이었다. 과거와 달리 2004년 개정은 정치권만의 논의에 의해 진행된 것이 아니었다. 국회의장 산하에 범국민개혁협의회가 만들어져 전문가와 시민사회단체들이 정치관계법의 개정방향에 대해 의견을 낼 수 있었다. 정치권이 범국민개혁협의회의 권고를 모두 수용한 것은 아니었지만, 범국민개혁협의회의 권고를 바탕으로 개정이 이루어졌기 때문에 정치권의 이해를 뛰어 넘어 다수 국민들의 바람이 정치관계법 개정에도 상당수 반영될 수 있었다.

2004년 정치개혁의 목적은 돈 선거를 막고 정당민주화를 이루자는 데 있었다. 돈 선거를 막기 위해 돈이 들어가는 곳을 줄이는 한편, 돈을 주고받는 사람에 대해서는 처벌을 강화하고, 정치자금의 투명성을 보장하기 위한 장치도 도입했다. 또, 정당민주화를 이루기 위해서 정당경선의 제도적인 기반도 마련했다.

그러나 2004년 법에도 적지 않은 문제가 있는 것이 사실이었다. 범국민개혁협의회의 권고안에는 들어 있지도 않던 조문들이 선거를 앞둔 정치권의 이해관계를 반영해 끼어들어간 것도 있고, 미처 범국민정치개혁협의회가 예견하지 못한 것들도 있다.

그 후 2004년 법은 몇 차례의 개정을 겪었지만, 기본골격은 변화하지 않고 계속되고 있다. 이 때문에 2004년 법의 문제점으로 지적되어 오던 조문들 역시 존속되고 있다. 여기서는 2004년 개정의 주요내용은 무엇인지, 그러한 개정이 지니고 있는 정치적 의미는 무엇인지를 고찰하고자 한다. 또, 그 후 몇 차례의 법 개정이 있었음에도 불구하고 개선되지 않고 여전히 남아 있는 문제점은 무엇인지를 살펴보고자 한다.

1. 공직선거법

2004년 법은 전면개정에 준하는 광범위한 개정이 이루어졌는데, 신설되거나 개정된 조항은 크게 다음과 같이 분류할 수 있다. 1) 돈 선거를 방지하기 위한 조항, 2) 대표의 공정성을 높이기 위한 조항, 3) 미디어 선거를 활성화하기 위한 조항, 4) 당내경선을 활성화하기 위한 조항, 5) 유권자에게 정보제공을 확대하기 위한 조항, 6) 선거관리의 효율성을 높이기 위한 조항, 7) 선거운동의 자율성을 확대하기 위한 조항 등으로 나누어 볼 수 있다.

이 중 특히 주목할 점은 돈 선거를 막기 위해 적극적으로 나섰다는 점, 대표의 공정성을 높이기 위해 나섰다는 점, 당내경선에 대해서 규정하고 있다는 점, 그리고 미디어 선거를 촉진시키려고 한다는 점을 들 수 있다. 이러한 규정들은 과거의 선거법에서 찾아보기 어려

운, 정치 패러다임의 변화를 가져오는 중요한 규정들이라고 할 수 있다.

돈 선거를 막기 위한 2004년 법은 돈이 들어갈 수밖에 없는 수요처를 줄이고, 돈을 주거나 받는 사람에 대한 처벌을 강화하고, 그리고 돈의 움직임에 대한 투명성을 강화하였다. 민주화 이후, 소위 3김이 지배하는 시절에도 정치관계법의 개정이 있을 때마다 ‘돈은 묶고 입은 푼다’ 라는 명분으로 법 개정에 들어갔지만, 그 결과는 항상 명분과 차이가 있었다. 정치자금의 투명화를 위한 조치도, 돈을 주고받는 사람들에 대한 강한 처벌도 입법화 하지 않았다. 대신 정당 및 후보에 들어가는 돈을 국고가 부담하는 조치들만이 계속되었다. 이는 3김정치가 막대한 돈을 들여 유권자들을 동원하던 권위주의시대의 여당이 하던 정치스타일을 상당부분 모방하고 있었던 데에 주요 원인이 있었다(심지연·김민전 2006, 326-328).

대표의 비례성을 높이기 위한 조치 역시 획기적이라고 평가할 수 있는데, 대표적으로 우리 헌정사에 있어서 처음으로 정당투표제가 도입되었던 것이다. 물론, 정치권이 자발적으로 정당투표를 받아들인 것은 아니었다. 헌법재판소의 위헌결정에 의해서 받아들일 수밖에 없었다.²⁾ 그럼에도 불구하고 그 의미가 반감될 수는 없다. 정당투표의 도입은 비례대표의 비례성을 획기적으로 높일 수 있음을 의미하는 것이었는데, 이는 기존의 선거제도에서 크게 손해를 보던 군소정당에게 자신의 의석을 되찾을 수 있는 기회를 제공했다.

비례대표는 이름처럼 비례성이 높은 것이 그 특징이지만, 우리의 경우에는 그렇지 않았던 것이다. 제3공화국에 들어 비례대표가 처음 도입되었을 때, 비례대표라는 이름 대신 전국구라는 이름이 사용되었다. 이렇게 대부분의 나라와는 달리 비례대표라는 이름을 사용하지 않고 전국구라는 이름을 사용한 것은 그 배분방식이 비례성과는 너무 거리가 있었기 때문이다. 비례대표의 원래의 목적과는 정반대로 우리의 전국구는 집권당에 안정의석을 제공하는 것으로 이용되어 왔다.

민주화와 함께 비례대표의 왜곡된 모습은 상당히 시정될 수 있었지만, 거기에는 한계가 있었다. 초기에는 각 정당의 지역구 의석수에 비례해서, 그리고 그 후에는 지역구 득표율에 비례해서 전국구의석을 배분하게 됨에 따라 과거와 같이 집권당에게 프리미엄을 안겨주는 역할을 더 이상하지 않아도 되었지만, 대신 군소정당에게 가야 할 의석을 거대정당들이 나눠먹기 하는 현상이 나타났다. 거대정당들은 실제 지지율과 상관없이, 단순히 전국적으로 많은 후보를 내었기 때문에 후보를 많이 내지 못하는 군소정당보다는 거대정당들이 더 많은 의석을 배정받을 수밖에 없었기 때문이다. 그러나 정당투표의 도입은 군소정당도 후보를 얼마나 공천했는가에 상관없이 자신의 지지율만큼 의석을 얻을 수 있게 되었음을 의미하는 것이었다. 그리고 이를 증명이라도 하듯이 민주노동당이 국회에 진출을 하게 되었다.

또한 2004년 법은 역대 선거법에서 최초로 당내경선을 예상한 규정을 포함하고 있다. 예비후보제도를 도입해 공식적인 선거운동기간 이전에도 제한된 범위의 선거운동을 할 수 있도록 했으며, 또 경선불복을 막기 위한 조항도 신설했다.

2) 2001년 7월 19일 헌법재판소 전원재판부는 지역구의 득표비율에 따라 의석을 배분토록 규정하고 있는 선거법 조항에 대해 위헌 결정을 내렸다. 재판부는 1인1표제를 근간으로 하는 비례대표 의석의 배분방식은 유권자가 지지하는 정당과 지지하는 후보자가 엇갈릴 경우 절반의 선택권이 박탈당할 수밖에 없고, 비례대표 의원 선출도 정당의 명부작성방법에 따라 결정되기 때문에 직접선거 원칙에 어긋난다는 결정을 내렸다.

3김 시대의 1인 지배적인 정당구조에서는 당내경선은 생각할 수 없는 것이었다. 그러나 3김이 정치무대에서 퇴장하는 2002년에 민주당은 국민경선을 통해 대통령후보를 선출하였는데, 이에 대한 국민들의 지지는 과히 폭발적이었다고 할 수 있었다. 이러한 경험을 바탕으로 2004년 법은 17대 국회의원선거에서도 당내경선이 있을 것을 기대하며 당내경선과 관련된 규정을 넣었던 것이다.

이와 같이 2004년 법은 돈 정치를 막고, 당내경선을 통해 정당민주주의를 발전시키고, 군소정당도 거대정당과 공정하게 경쟁할 수 있는 틀의 기초를 놓은 것이었다. 그러나 2004년 개혁은 한국 민주주의가 한 단계 더 성숙하기 위한 출발점이었지 중착점은 아니었다.

선거운동의 자율성을 얼마나 인정할 것인가를 두고, 한편에서는 선거법이 너무 규제중심 이어서 선거에 대한 정보가 유권자에게 충분히 전달되지 않는다는 비난이 제기되기도 하고, 또 다른 한편에서는 근거 없는 네거티브 선거운동을 규제하기에는 선거법이 충분하지 못하다는 지적이 나오기도 한다. 또, 비례대표의 비율을 어느 정도로 하는 것이 바람직한지를 두고도 비례대표를 대폭 증원해야 한다는 의견과 비례대표가 필요 없다는 의견으로 나누어 지기도 한다.

그러나 그 무엇보다도 중요한 2004년 패러다임의 한계는 당내경선을 정당의 선의에 맡겨 두고 있다는 점이다. 정당이 경선을 할 때 필요할 수 있는 사항은 준비했지만, 정당이 당내 경선을 하지 않고 밀실공천으로 회귀하는 것을 막지는 않고 있었던 것이다. 그러나 18대 국회의원선거에서 발생한 공천과동은 당내경선을 정당의 선의에 맡길 것이 아니라 법조문을 통해 강제해야 함을 강력하게 시사하고 있다.

<표 II-1> 2004년 선거법 개정의 주요내용

취 지	신설 및 개정 내용
미 디 어 선 거 촉 진	<ul style="list-style-type: none"> - 중앙선거관리위원회에 인터넷선거보도심의위원회를 설치하고, 인터넷언론사의 선거보도의 공정여부를 심의하여 필요한 조치를 취하도록 함. - 방송을 이용한 대담·토론회의 공정한 진행을 위하여 각급선거관리위원회에 선거방송토론위원회를 설치하기로 하고, 선거기간중의 대담·토론회 및 선거기간전의 정책토론회를 주관하도록 함. - 인터넷을 이용한 선거부정을 감시하기 위하여 사이버선거부정 감시단을 선거일전 120일부터 30인 이내로 구성하여 선거일까지 중앙 및 시·도 선거관리위원회에 설치하도록 함. - 후보자가 되고자 하는 자는 자신이 개설한 인터넷 홈페이지를 이용하여 상시로 선거운동을 할 수 있도록 함. - 정당은 비례대표국회의원선거에 있어서 20회 이내의 신문광고, TV 및 라디오를 이용하여 각 15회 이내의 방송광고를 할 수 있도록 함. - 합동연설회 및 정당·후보자등에 의한 연설회를 폐지함. - 선거방송토론위원회 주관으로 선거기간중 비례대표국회의원선거에 있어서 후보자 초청 대담·토론회를 2회 이상 실시하고, 선거기간전 텔레비전방송을 이용한 정책토론회를 개최하도록 함. - 선거관리위원회는 인터넷에 위법한 정보가 게시되거나 전송중인 경우 정보통신서비스제공자에게 그 삭제를 요청하거나 전송정보에 대한 취급의 거부·정지·제한을 요청할 수 있도록 하고, 선거운동정보 전송시 스팸메일화하는 것을 방지하기 위하여 필요한 제한을 하도록 함. - 인터넷언론사는 당해 인터넷 사이트의 게시판·대화방 등에 선거에 관한 의견을 게시할 수 있도록 하는 경우에는 의견게시자가 기입하는 성명과 주민등록번호의 일치여부를 확인한 후 일치하는 경우에 한하여 의견을 게시할 수 있도록 하는 기술적 조치를 하도록 함. - 정당은 선거일전 90일부터 선거기간 개시일 전일까지 총 70회이내의 신문광고를 할 수 있도록 함. - 정당은 선거일전 90일이 속하는 달의 초일부터 선거기간 개시일 전일까지 1회 20분 이내에서 텔레비전 및 라디오방송별로 월 2회 이내 방송연설을 할 수 있도록 함. - 선거관리위원회는 소재지를 관할하는 고등법원(구·시·군 선거관리위원회의 경우에는 지방법원)의 수석부장판사의 승인을 받아 선거법위반 혐의가 있는 자의 통신자료의 제출을 요청할 수 있도록 함.
선 거 관 리 효 율	<ul style="list-style-type: none"> - 선거부정감시단은 구·시·군선거관리위원회별로 선거일전 120일부터 50인 이내로 구성하여 선거일후 30일까지 운영하도록 함. - 국회의원선거·지방의회의원선거 및 지방자치단체의 장의 선거의 선거기간을 14일로 단축함. - 형사소송법에 의한 현행범 및 준현행범이 선거범죄의 조사와 관련한 동행요구에 정당한 사유없이 불응하는 경우 300만 원 이하의 과태료를 부과할 수 있도록 함.

화	<ul style="list-style-type: none"> - 동행 및 출석요구를 할 수 있던 것을 모든 선거범죄의 경우에 가능하도록 하되, 후보자에 대하여는 선거일후에만 출석 또는 동행요구를 할 수 있도록 함.
돈 안 드는 선거	<ul style="list-style-type: none"> - 정치자금 부정수수죄를 범한 자 또는 선출직 공직자로서 그 재임중의 직무와 관련하여 뇌물과 관련된 죄를 범한 자는 선거법과 마찬가지로 선거권 및 피선거권을 제한함. - 기탁금 반환시 후보자가 15% 이상 득표한 경우 전액, 10% 이상 15% 미만 득표한 경우 50%를 반환토록 함. - 정당은 선거에 관한 정당사무를 처리하기 위하여 선거일전 120일부터 선거일후 30일까지 구·시·군마다 1개소의 정당선거사무소를 설치할 수 있도록 함. - 후보자를 제외하고는 누구든지 선거운동을 위하여 어깨띠를 착용할 수 없도록 함. - 공개장소에서의 연설·대담시 사회자는 자동차에 부착된 확성장치를 이용하여서만 연설·대담할 수 있도록 하되, 1일 1인에 한하여 둘 수 있도록 하고, 후보자는 연설원 또는 사회자가 연설·대담을 하는 장소외의 장소에서 선거운동을 할 수 있도록 함. - 지방자치단체장이 당해 구역의 공직선거에 입후보하는 경우에는 선거일전 1년부터, 그 외의 경우에는 선거일전 60일부터 선거일까지 법령이 정하는 외의 금품등 제공을 금지하기로 함. - 출판기념회는 선거일전 90일부터 선거일까지 금지하도록 함. - 기부행위는 현행 선거일전 180일부터 선거일까지 금지하던 것을 상시 금지하도록 하되, 친족에 대한 축·부의금 제공 등은 허용하기로 함. - 선거비용은 1회 20만 원 이상 지출시 수표등 사용을 의무화하고 현금지출은 선거비용제한액의 10%를 초과하지 못하도록 함. - 선거관리위원회는 선거비용의 수입과 지출에 관하여 필요한 경우 상시 관계인에게 조사 또는 자료제출을 요구할 수 있으며, 위법한 선거비용을 주거나 받은 혐의가 있는 자에 대하여 금융거래자료의 제출을 요구할 수 있도록 함. - 확대당직자회의를 폐지하기로 함. - 경미한 금품수수 등에 있어서 기부 받은 자에 대하여는 현행 형벌을 부과하던 것을 받은 가액의 50배의 과태료도 부과할 수 있도록 함. - 선거사무장이나 선거사무소의 회계책임자 등의 선거범죄로 당선무효되는 형의 요건을 징역형 또는 300만 원 이상의 벌금형으로 하고, 범죄의 종류에 정치자금부정수수죄를 추가하였으며, 연대책임대상에 회계책임자로 신고하지 아니하였으나 후보자와 통모하여 선거비용제한액이 3분의 1이상 지출한 자를 포함하며, 선거사무장·회계책임자의 경우 선임·신고되기 전의 행위로 인하여 형의 선고를 받은 경우를 포함하도록 함.
대표의 비례성	<ul style="list-style-type: none"> - 국회의 의원정수는 299인으로 하되, 각 시·도의 지역구 국회의원 정수는 최소 3인으로 함. - 선거구획정위원회는 11인 이내의 위원을 국회의장이 교섭단체대표의원과의 협의하여 위촉하되 당적을 가진 자와 국회의원은 구성원이 될 수 없도록 하고, 원내정당에 대해서는 의견진술의 기회를 부여하기로 함. - 재·보궐선거의 투표시간은 현행 오후 6시까지에서 8시까지로 2시간 연장하기로

<p>및 공 정 성 확 보</p>	<p>함.</p> <ul style="list-style-type: none"> - 중앙선거관리위원회는 비례대표국회의원선거에서 유효투표총수의 3%이상을 득표하였거나 지역구국회의원총선거에서 5석이상의 의석을 차지한 정당에게 득표비율에 따라 비례대표국회의원의석을 배분하도록 함. - 선거범죄로 당선무효된 자에 대하여는 반환 또는 보전 받은 기탁금 및 선거비용을 반환하도록 함.
<p>정 보 제 공 확 대</p>	<ul style="list-style-type: none"> - 후보자 등록시 첨부하는 서류중 납세실적 증명서의 경우 종전에는 후보자의 최근 3년간 납세실적만 대상으로 하였으나 이를 최근 5년간 후보자·그 배우자 및 직계존·비속까지로 확대하고 체납실적을 추가하였으며, 전과기록의 경우 종전에는 금고이상의 범죄경력을 대상으로 하였으나 이를 벌금이상의 형으로 하였고, 선거운동을 위한 홍보물 등에 게재하고자 하는 학력의 학력증명서를 추가로 제출하도록 함. - 선거관리위원회는 후보자의 병역사항, 납세실적, 전과기록 등의 기록을 제출받아 이를 유권자에게 발송하도록 함.
<p>당 내 경 선 관 련</p>	<ul style="list-style-type: none"> - 선거일전 120일부터 예비후보자로 등록한 자는 선거사무소 설치, 선거사무소에 간판·현판·현수막 각 1개 이내 설치, 명함형인쇄물 직접 배부, 이메일 발송, 선거관리위원회의 규칙에 따라 인쇄물 발송의 방법으로 선거운동을 할 수 있도록 함.
<p>선 거 운 동 의 공 정 성 및 자 율 성 확 대</p>	<ul style="list-style-type: none"> - 의정활동보고는 선거일전 90일부터 금지하기로 함. - 선거범죄에 있어서 행위자 이외에 정당 또는 단체에 대하여도 양벌규정을 확대적용하기로 함. - 선거범죄 신고자등의 신상보호를 위해 조사과정에 인적사항 기재를 생략하는 등 특정범죄신고자보호법의 제규정을 준용하도록 함. - 선거비용제한액의 200분의 1을 초과지출하여 선거사무장 또는 선거사무소의 회계책임자가 징역형 또는 300만 원 이상의 벌금형을 선고받은 경우와 선거사무소의 회계책임자가 회계보고서를 허위기재하거나 고의로 누락하여 같은 형을 선고 받은 경우 그 후보자의 당선은 무효로 하기로 함. - 선거범죄로 인하여 당선무효에 이르는 형의 확정판결전 사직한 자는 당해 보궐선거등의 후보자가 되지 못하도록 함. - 선거일후 행하여진 선거범죄의 공소시효는 행위시부터 6월로 하되, 범인이 도피한 때나 범인이 공범 또는 범죄의 증명에 필요한 참고인을 도피시킨 때에는 선거일후 3년으로 함. - 선거법에 관한 재판에서 피고인이 2회 이상 정당한 사유없이 불출석하는 경우 궐석재판을 할 수 있도록 함.

2. 정당법

2004년에는 정당법 역시 대폭적으로 개정되었다. 개정의 내용은 1) 돈 안 드는 정치를 위한 정당구조 축소와 정치자금의 투명성 확보, 2) 당내경선의 확대, 3) 여성대표의 확대, 그리고 4) 정책정당으로 변모를 유도하기 위한 규정으로 나누어 볼 수 있다.

정책정당을 촉진하기 위해 국고보조가 실질적으로 정당연구소에서 사용될 수 있도록 하기 위해 정당연구소를 독립법인으로 규정하였다. 또, 여성의 대표를 늘리기 위해 비례대표 후보공천에 있어서 여성공천 50% 쿼터를 못 박았다. 또, 정당의 정치자금에 있어서 투명성을 이루어내기 위해 정당에 예산결산위원회를 설치하도록 의무화 했는데, 이 모든 것이 과거의 패러다임을 뛰어 넘는 것들이었다고 평가할 수 있다.

또한 돈 안 드는 정치를 위해서 정당의 유급직원 수를 줄이는 등 정당조직의 축소를 규정하기도 했다. 당시 정당이 과도하게 비대해졌다는 비난이 쏟아졌는데, 특히 지구당의 경우에는 돈이 들어간 만큼 움직이는 ‘공중전화 조직’이라는 비난을 받아왔으며, 당원들에 대해서도 ‘월급 받는 당원’이라는 비난이 나오는 등 돈 쓰는 하마인 정당조직의 축소의 필요성이 꾸준히 제기되어 오던 상황이었었는데, 이를 반영한 것이었다.

그러나 2004년 정당개혁에는 민주주의의 심화라는 원칙에서 보았을 때 하지 말아야 할 것도 섞여 있었다. 돈 많이 드는 정치에 대한 대중요법으로 지구당을 폐지한 것이 바로 그것이다.

지구당은 정당정치의 뿌리조직이라고 할 수 있고, 뿌리가 강할수록 정당민주주의라는 나무가 건강하게 자랄 수 있다는 점을 감안하면, 뿌리를 잘라내는 것은 나무를 죽이는 것과 마찬가지로 분명했지만, 선거의 논리에 밀려서 지구당이 폐지되었다. 특히 우리의 정치는 중앙집중화가 극심한 문제점을 보여 왔는데, 지구당의 폐지는 중앙집중화를 더욱 가속화시킬 우려 또한 있는 것이었다.

지구당의 폐지에 대해서는 학계에서는 물론이고, 당시 범국민정치개혁협의회도 부정적인 입장을 취했지만, 정치권은 지구당을 개혁하기 위한 노력을 하는 것이 아니라 아예 없애 버리고자 하였던 것이다. 그리고 선거가 끝난 후, 다수가 예상했듯이, 지구당은 사실상 부활되고 있다. 그러나 정당법의 규제를 받지 않고 있기 때문에, 이제 지구당이 어떤 형태로 운영되고 있는지, 어떤 부정적인 행위들이 일어나고 있는지 전혀 알 수 없게 되어 버린 것이었다.

<표 II-2> 2004년 정당법 개정의 주요내용

취지	신설 및 개정 내용
돈안 드는 정치	<ul style="list-style-type: none"> - 법정지구당을 폐지하고, 정당의 구성은 중앙당과 시·도당으로 하도록 함. - 유급사무직원수를 중앙당은 100인 이내로, 시·도당은 5인 이내로 축소 변경 함.
당내 경선	<ul style="list-style-type: none"> - 현행 서면에 의한 입·탈당 방법 외에 전자서명이 있는 전자문서를 통하여도 입·탈당을 할 수 있도록 허용하고, 대의기관의 결의를 전자서명을 통하여도 의결할 수 있도록 함. - 정당은 공직후보자를 추천하기 위한 당내경선을 실시할 수 있도록 하고, 당내경선의 후보자로 등재된 자로서 후보자로 선출되지 아니한 경우에는 후보자등록을 할 수 없도록 함. - 보조금의 배분대상이 되는 정당은 당내경선사무 중 투·개표사무 등을 선거관리위원회에 위탁할 수 있도록 함. - 당내경선을 수탁관리하는 선거관리위원회의 위원·직원은 이 법을 위반한 혐의가 있다고 인정되는 경우에는 질문·조사할 수 있도록 함. - 당내경선을 관리하는 선거관리위원회의 위원·직원 등을 폭행하거나 경선사무와 관련한 시설등을 훼손한 경우, 당내경선의 후보자등을 폭행·협박하거나 부정한 방법으로 당내경선등의 자유를 방해한 경우 및 당내경선등과 관련하여 연설·방송 등의 방법으로 허위의 사실을 공표하게 한 경우 이를 처벌할 수 있도록 함. - 당내경선의 위탁관리와 관련한 범죄의 조사를 위한 출석요구를 정당한 사유 없이 불응한 경우 및 현행범으로서 동행요구에 응하지 아니한 경우에는 100만 원 이하의 과태료에 처하도록 함.
정치 자금 투명성	<ul style="list-style-type: none"> - 중앙당은 정당의 예산과 결산 및 회계검사를 확인·검사하기 위하여 예산결산위원회를 의무적으로 설치토록 함.
정책 정당	<ul style="list-style-type: none"> - 국고보조금의 배분대상이 되는 정당은 중앙당에 정책연구소를 별도법인으로 설립하도록 함.
여성 대표 확대	<ul style="list-style-type: none"> - 비례대표국회의원후보자중 100분의 50이상을 여성으로 추천하도록 하고, 지역구국회의원후보자중 100분의 30이상을 여성으로 추천하는 경우에는 보조금을 추가 지급할 수 있도록 함.

3. 정치자금법

2004년에는 정치자금법 역시 대폭 개정되었는데, 개정내용과 규모에 있어서 과거의 개정과는 상당한 차이가 있었다. 과거의 정치자금법의 개정을 보면, 민주화 이후 첫 정치자금 개정인 4차 개정은 종래 중앙당에게만 허용되었던 후원회를 정당의 시·도지부, 원내교섭단체를 구성한 정당의 지구당과 국회의원 또는 국회의원 입후보 등록을 한 사람에게도 후원회를 허용하였다. 그리고 국고보조금을 정액화해 매년 예산에 의무적으로 계상케 했다는 점에서 상당한 변화가 있었다. 그러나 그 이후 있었던 5차에서 13차 개정은 다른 규정은 거의 변화가 없는 가운데, 국고보조금만을 인상시키는 변화가 있었다.

<표 II-3> 정당에 대한 국고보조금 변천 상황

연도별	3차 (’80,12)	4차 (’89,12)	5차 (’91,12)	6차 (’92,11)	7차 (’94,3)	13차 (’02,3)	14차 (’04,3)
경상보조금	예산범위 내 지급 가능	400원	600원	600원	800원	800원	800원
선거보조금	-	-	300원	600원	800원 동시 600원	800원 동시 600원 여성후보 100원	800원 동시 800원 여성후보 100원

*주: 국회의원선거의 선거권자 총수를 곱하여 산정함. 선거보조금에서 동시는 동시 지방선거를, 여성 후보는 여성후보를 100분의 30이상 추천했을 때 추가로 지급하는 것을 의미함. 4대 지방동시선거에 대해서는 정당공천이 허용되는 3대선거에 대해 각 선거마다 유권자 1인당 600원씩을 보조함.

2004년 개정은 4차 개정에서 만들어진 정치자금제도의 틀을 크게 변형시키고 있는데, 무엇보다도 정치자금법이 제정된 이래 처음으로 정치자금의 투명성을 확보할 수 있는 규제의 틀을 마련하고자 하였다. 2004년 개정은 1) 정치자금의 투명성 확보, 2) 소액다수주의 실현, 3) 정치자금의 규모 축소, 4) 당내경선을 대비한 조항, 그리고 5) 정치자금위반자에 대한 처벌 강화 등으로 규제의 효과성을 높이고자 한 것으로 나누어 볼 수 있다.

2004년 개정법은 정치자금의 출납은 선거관리위원회에 신고한 단일계좌를 사용하여야 한다는 조문을 둔 것을 비롯하여 일정 액수 이상의 후원금을 기부한 자의 인적사항과 금액을 공개하도록 하고, 일정 액수 이상의 기부와 지출은 수표 등 실명이 확인될 수 있게 규제하는 등 투명성을 확보하고자 하는 면에 있어서 역대 정치자금법과는 확연히 구분되었다.

2004년 개정법의 또 하나의 큰 특징은 소액다수주의를 정치자금의 기본으로 하고 있다는 점이다. 기업을 비롯해 법인이 정치자금을 기부하거나 법인의 자금으로 정치자금을 기부하는 것을 금지해 한국정치 고질병인 정경유착을 막고자 하였다. 뿐만 아니라 2004년 개정법은 개인이 기부하는 경우에도 연간 120만원(중앙당후원회·대통령선거경선후보자의 후원회의 경우 500만원)을 초과하여 기부한 경우에는 그 인적사항을 공개하도록 하고 있는데, 이는 유권자에게 정치자금에 대한 정보를 제공할 뿐 아니라 고액의 정치자금을 친인척 등을 동원하여 우회적으로 기부하는 것을 막기 위한 장치였다.

2004년 개정법은 대통령선거경선후보자를 비롯해 당대표경선후보자, 국회의원 예비후보

자의 후원회 설립을 허용하였는데, 이는 정치자금의 양성화라는 차원에서 큰 의미를 가질 뿐 아니라 당내의 각종 경선에서도 공식적으로 정치자금을 모금할 수 있도록 함으로써 당내 경선의 제도적인 기반을 마련한 것이라고 할 수 있을 것이다.

또한, 2004년 법은 돈 먹는 하마인 정당조직을 축소해 돈 안 드는 정치를 실현한다는 명분으로 중앙당 및 시·도당의 후원회를 2006년 3월 13일 폐지하도록 규정하였다. 정당 후원회의 폐지는 당시 범국민개혁협의회가 권고한 사항에 들어 있지 않은 것이었지만, 정치권이 돈 안 드는 정치를 한다는 명목으로 개혁안에 포함시킨 것이었다.

그러나 중앙당과 시도당의 후원회 폐지는 적지 않은 문제점 역시 지니고 있었다. 가장 대표적으로 그간 대통령 후보는 정당후원회에서 마련한 자금을 사용해 왔는데, 대통령후보 후원회를 인정하지 않으면서 정당후원회도 인정하지 않을 경우 대통령 선거비용의 조달이 어려움에 봉착할 수 있기 때문이다. 물론 대통령선거 때 지원되는 국고보조만으로 선거를 치를 수도 있겠지만, 여기에도 적지 않은 문제가 있다. 원내교섭단체를 구성하지 못한 정당은 사실상 국고보조를 거의 받지 못하는 것과 다름없는데, 국고보조만으로 선거를 치러야 한다면 원내교섭단체를 구성한 정당 후보와 그렇지 못한 후보 사이에는 엄청난 불공정성이 발생할 수 있는 것이다.

이와 같이 2004년 법은 정치자금의 투명성을 보장하기 위한 장치를 대폭 확대하고, 큰 손들이 제공하는 거액의 정치자금에 의존하던 정치를 소액다수의 정치로 전환시키는 것을 유도하고자 했다는 점에서 과거와는 구분되는 큰 진전이었다고 할 수 있다. 그러나 2004년 법은 정당후원회를 폐지해 과도하게 정치권에 제공될 수 있는 자금줄을 조이는 결과를 초래하였다. 이는 정당하게 자금을 조달할 수 있는 길이 차단되면, 정당은 다른 자금원을 찾아나설 가능성이 있다는 것을 간과하고 있는 것이라고 할 수 있다. 또한, 국회의원후보자와 예비후보자, 그리고 대통령예비후보자에게는 후원회 설립을 허용하면서 가장 많은 선거자금을 필요로 하는 대통령에 대해서는 정작 후원회설립을 허용하지 않고 있다는 것은 논리에 맞지 않는 것이라고 할 수 있을 것이다.

뿐만 아니라 2004년 법에 의해 만들어진 정치자금의 투명성 보장장치 역시 불완전한 것으로 나타나고 있다. 정치자금의 제공자를 투명하게 밝혀 누가 누구의 돈으로 정치를 하는지 국민들이 알 수 있도록 하겠다는 것이 법을 만든 취지였지만, 실제로는 기부자의 정보가 정확하게 밝혀지지 않음에 따라 국민들이 투명하게 알 수 있도록 하겠다는 취지는 살리지 못하고 있는 것이 사실이다. 이러한 2004년 법의 문제는 지금까지 고쳐지지 않고 계속되고 있다.

<표 II-4> 2004년 정치자금법 개정의 주요내용

취지	신설 및 개정 내용
투 명 성	<ul style="list-style-type: none"> - 정치자금의 투명성확보를 위하여 1회 100만 원 이상의 기부와 1회 50만 원 이상 지출은 수표·예금계좌입금·신용카드 등 실명이 확인되는 방법으로 하도록 하되, 현금지출은 연간 지출총액의 20%를 초과할 수 없도록 함. - 정치자금의 모금방법을 다양화하여 현행의 모금방법 외에 신용카드, 예금계좌입금, 인터넷전자결제시스템 등에 의한 방법을 추가하여 자유로이 모금할 수 있도록 하되, 집회에 의한 방법으로는 모금 할 수 없도록 함. - 정치자금 영수증제도를 개선하여 10만 원 이하의 소액기부와 10만원을 초과하여 기부한 경우라도 만원단위 이하의 금액인 경우에는 무정액영수증을 발행할 수 있도록 함. - 정치자금 수입·지출의 투명화를 위해 정당, 후원회, 후원회를 둔 국회의원, 공식선거후보자등이 정치자금을 수입·지출하는 경우에는 회계책임자만이 이를 할 수 있도록 하고, 모든 정치자금의 수입은 선관위에 신고한 복수계좌로 하되 복수계좌 개수는 제한없이 자율적으로 설정할 수 있도록 하며, 지출은 단일계좌로 함. - 정당내부의 회계처리를 정부회계처리에 준하여 구입품의·지출결의 제도 등을 도입하고, 정당의 중앙당의 예산결산위원회는 분기마다 정치자금의 수입·지출 금액 및 내역 등을 확인·검사하여 그 결과를 당원에게 공개하도록 하며, 정당과 후원회의 회계책임자가 회계보고를 하는 때에는 대의기관 또는 예산결산위원회의 심사·의결을 거치도록 하고, 정당의 중앙당과 그 후원회가 공인회계사의 감사의견서를 제출할 경우 공인회계사의 자격요건을 비당원중에서 공인회계사협회의 추천을 받은 자로 강화하며, 부실·불법감사시 처벌하도록 함. - 정치자금 고액기부자의 인적사항 공개를 위해 국회의원후보자등 후원회의 경우는 연간 120만원, 정당의 중앙당·대통령선거경선예비후보자후원회의 경우는 연간 500만원을 초과하여 기부한 고액 기부자의 인적사항을 공개하도록 함.
당 내 경 선	<ul style="list-style-type: none"> - 대통령경선예비후보자와 당대표경선후보자, 국회의원선거의 예비후보자의 경우도 후원회를 통하여 정치자금을 모금할 수 있도록 하되 국회의원선거의 예비후보자의 후원회 설치시기는 선거일전 120일부터 할 수 있도록 하고, 후원회를 설치한 예비후보자가 후원회를 둘 수 있는 자격을 상실한 때에는 후원회가 모금한 금품총액에서 후원회 운영경비 등을 공제한 사용잔액과 당해 예비후보자가 후원회로부터 기부 받은 금품총액을 환수하고, 당내경선 낙선자는 모금액 중 미사용 잔액을 환수하도록 함.
소 액 다 수 주의	<ul style="list-style-type: none"> - 법인 또는 단체의 정치자금 기부와 기탁을 금지하고, 누구든지 국내외의 법인 또는 단체와 관련된 자금으로 정치자금을 기부할 수 없도록 하며, 위반시 처벌하도록 함.
돈 안 드 는 정치	<ul style="list-style-type: none"> - 정당에 대한 국고보조금의 예산상 계상에 있어 동시지방선거시 유권자 1인당 1,800원에서 800원으로 조정하고, 그 배분 및 지급은 현행과 같이 의석수 비율 등에 의하되, 국회의원총선거의 득표율기준은 비례대표전국선거구 및 지역구에서 당해 정당이 득표한 득표수 비율의 평균을 기준으로 함.

<p>처 벌 강 화 및 효 율 화</p>	<ul style="list-style-type: none"> - 정치자금법 위반행위자를 벌하는 외에 정당·후원회·법인 또는 단체에 대하여도 해당 벌금형을 부과하도록 양벌규정을 둠. - 현행의 각종 보고의무 위반에 대한 처벌을 벌금형에서 과태료로 전환하는 등 형벌체계를 맞춤. - 정치자금범죄의 신고자를 보호하기 위하여 그와 관련된 인적사항등을 다른 사람에게 알려주거나 공개 또는 보도할 수 없도록 함.
--	--

III. 선진각국의 선거제도

1. 선거제도의 구성요소와 정치적 효과

모든 선거제도는 선거구의 크기, 입후보방식, 선출방식, 그리고 투표방식 네 가지 요소로 구성돼 있다.³⁾ 이 네 가지 요소는 모두 다양한 정치적 효과를 초래하는 것으로 알려져 있는데, 여기서는 선거제도의 4 요소가 지니고 있는 정치적 의미를 간략히 고찰하도록 한다.⁴⁾

1) 선거구의 크기

선거구의 크기(magnitude of districts)는 한 선거구에서 선출하는 의원정수를 나타내는 것으로 우리의 국회의원선거나 미국 의회선거처럼 한 선거구에서 1명을 선출하는 것부터 이스라엘 의회선거처럼 전국을 하나의 선거구로 전체 의원을 한 선거구에서 뽑는 방식에 이르기까지 매우 다양하다. 선거구의 크기는 보통 1명의 의원을 선출하는 1인선거구(single-member district)와 여러 명의 의원을 선출하는 다인선거구(multi-member district)로 나뉘어진다.

선거구 크기는 득표와 의석의 비례성에 가장 큰 영향을 주는 요소로 알려져 있을 뿐 아니라 소수집단의 대표, 유권자와 그 대표자인 의원의 관계 등에 큰 영향을 주는 것으로 알려져 있다.

선거구의 크기와 비례성 다른 조건이 동일하다면 선거구의 크기가 클수록 득표율과 의석을 간의 비례성이 증가한다. 예컨대 A, B, C 세 정당이 각각 45%, 35%, 20%를 득표했다고 가정할 때 선거구의 크기에 따라 각 정당이 얻게 되는 의석수가 달라진다. 1인선거구에서는 A정당이 1석을 가져가게 되어 A정당이 100%의 의석을 보이는데 반해, 다른 정당에게 간 표는 모두 사표가 된다. 그러나 100인 선거구에서는 A정당이 45석, B정당이 35석, 그리고 C정당이 20석의 의석을 얻게 되어 각 정당이 얻은 득표율과 의석을 간에 높은 비례성을 보이게 된다. 또, 선거구의 크기가 커지면 사표가 줄어든다는 좋은 점도 있다.

선거구의 크기와 책임성 위에서 든 예를 연장해 각 당의 지지율이 전국적으로 유사하다고 하면, A정당은 1인 선거구제 하에서는 절대과반수의 의석을 얻게 되고, 그 결과 집권을 하게 된다. 그러나 100인선거구에서는 원내과반정당이 없기 때문에 정당들의 상호협상에 의해서 다수연합이 만들어지고, 이를 바탕으로 정권이 창출되게 된다. 이러한 경우 유권자는

3) 래(D. Rae)는 후보자의 입후보방식을 제외한 3가지 요소를 중심으로 분류하고 있다. D. Rae, *The Political Consequences of Electoral Laws* (New Haven: Yale University Press, 1969).

4) 선거제도의 4가지 구성요소와 그 정치적 효과에 대해서는 심지연·김민전(2006) pp61-75에 상술되어 있다.

누가 집권해야 하는지를 지정하는 역할을 하지 못하는 문제가 생긴다. 뿐만 아니라 연합정권이 만들어져서 정책의 실패가 생기면 어느 정당에게 책임을 물어야 할지도 명확하지 못한 문제가 생길 수 있다. 또 정당연합이 정치인들 간의 연합에 의해 만들어지기 때문에 다음선거에서 책임을 묻기도 쉽지 않은 문제점이 있다.

선거구의 크기와 소수대표. 여성과 같이 전국적으로 고르게 분포되어 있는 소수자들에게는 선거구의 크기가 큰 것이 유리하지만, 미국에서의 인종, 캐나다에서의 언어와 같이 지역적으로 모여서 거주하는 소수자에게는 선거구의 크기가 작은 것이 유리한 것으로 나타나고 있다(Jewell 1982). 또, 선거구의 크기가 크면, 의원과 유권자의 관계가 긴밀하지 않은 것으로 나타나고 있는데, 이 문제는 입후보 방식과도 밀접한 연관을 가지고 있다.

2) 입후보 방식

입후보방식(candidacy)은 크게 보아 개별(individual candidacy)방식과 정당명부식(party list)으로 나누어 볼 수 있다. 개별 입후보방식은 말 그대로 후보 개인에 대해서 유권자가 표를 던지도록 하는 것인데, 현행 국회의원선거 중 지역구 선거방식이 이에 속한다. 이에 반해 정당명부식은 정당이 제시하는 후보의 명부에 대해 표를 던지도록 하는 것인데, 현행 국회의원선거 중 비례대표의원 선출방식이 이에 속한다.

정당명부식도 유권자가 정당이 제시한 후보자의 순위를 그대로 받아들여야 하는가, 아니면 정당이 제시하는 명부 내에서 유권자가 후보자들의 순위를 선택할 수 있는가에 따라 세분할 수 있다.

엄격한 의미의 정당명부식, 즉 폐쇄순위형(closed & blocked) 명부식은 유권자에게 한 표를 주어 정당명부 전체에 대해 투표하도록 한다. 폐쇄순위형 명부식에서의 정당 간 의식 배분은 득표율에 비례하여 결정되며, 각 정당에 배분되는 의석수가 결정되고 나면 각 정당에서 실제로 어떤 후보자가 당선되는가는 당에서 제시한 순위에 따라 결정된다.

입후보방식과 유권자-의원 관계. 입후보방식은 유권자와 의원의 관계에 상당한 영향을 미치는 것으로 나타나고 있는데, 개별입후보방식이 정당명부식보다 후보에 대한 유권자들의 인지력이 높고, 또 유권자와 의원의 관계가 더 친밀한 것으로 나타나고 있다(Norris 2002). 유권자와 의원의 관계가 더 친밀하다는 정당과 의원의 관계는 그 만큼 더 멀어지는 것을 의미하는데, 일반적으로 정당명부식은 당의 명부에서 몇 번을 받는가가 당선여부에 큰 영향을 미치기 때문에 의원들의 정당에 대한 충성심이 더 높은 것으로 나타나고 있다. 그에 반해 개별입후보방식이 정당으로부터의 의원들의 자율성이 높은 것으로 나타난다.

3) 투표방식

투표방식(ballot structure and rules of voting)은 유권자에게 몇 표를 허용하는가에 따

라서 한 유권자에게 한 표를 허용하는 1표제와 두 표를 허용하는 2표제, 그리고 다수의 표를 허용하는 다수표제로 나누어 볼 수 있다. 다수표제는 유권자가 다수의 표를 한 후보에게 몰아 투표할 수 있는 집중투표제(cumulative vote)와 정당의 선을 넘어 다른 정당의 명부에 있는 후보자도 선택 가능한 명부교차 투표제(panachage vote), 그리고 제1, 제2, 제3, 제4 ... 등으로 후보에 대한 선호를 표현할 수 있는 선호투표제(alternative vote)로 나누어 볼 수 있다.

일반적으로 유권자에게 다수의 투표를 허용하는 경우가 그렇지 않은 경우보다 유권자의 진정한 선호를 나타내는 데 유용하다. 예컨대 후보자에 대해 1표, 정당에 대해 1표를 던질 수 있게 하는 2표제가 1표제보다는 유권자의 정치적 의사를 좀 더 다양하게 표출할 수 있다. 왜냐하면 유권자 가운데에는 정당에 대한 선호와 후보에 대한 선호가 같지 않은 경우도 적지 않기 때문이다. 그러나 유권자가 행사하는 투표수가 많아질수록 선거관리가 어려워지는 측면도 있다.

4) 선출방법

선출방법(rules for translating votes into seats)은 투표 후 집계된 표를 가지고 후보의 당락을 결정짓거나 정당에 의석을 배정하는 방식을 말하는데, 여기에는 크게 보아 다수제(majoritarian formula)와 비례제(proportional formula)가 있다.

다수제는 그 선거구에서 다수의 표를 얻은 후보를 당선된 것으로 결정하는 선출방법으로 다수제에는 상대다수제와 절대다수제가 있다. 상대다수제(relative majoritarian)는 득표율과 상관없이 가장 표를 많이 얻은 후보가 당선되는 방식으로 최다득표제(plurality)라고도 한다. 절대다수제(absolute majoritarian)는 과반수이상을 확보해야 당선된 것으로 간주하는 것으로 1차 투표에서 과반수이상을 득표한 후보가 나오지 않으면 2차 투표를 실시한다는 점에서 결선투표제(run-off)라고 부르기도 한다.

일반적으로 다수제가 비례제보다는 비례성이 낮은 것으로, 즉 군소정당의 의석을 줄이는 경향이 강한 것으로 평가되고 있는데, 다수제 중에서도 상대다수제가 차별효과가 더 강한 것으로 알려져 있다. 왜냐하면 상대다수제에서는 득표율과 상관없이 1등만 하면 당선되기 때문에 다른 정당의 도움이 필요 없지만, 절대다수제에서는 과반수를 획득하지 못하면 2차 투표에 들어가고 2차 투표에서 승리하기 위해서는 2차 투표에 나오지 못하는 정당의 지지를 얻는 것이 매우 중요하기 때문이다.

정당이 얻은 득표율에 비례해 의석을 배분하는 비례제도 계산방식에 따라 크게 최고평균 방식과 쿼터방식으로 나눌 수 있다.

2. 선거제도의 유형

위에서 소개한 선거제도의 구성요소는 그 본래적인 성질상 상호친화적인 것들이 있다. 예

를 들면, <그림 III-1>에서 보듯이 개별입후보제는 다수제나 1인선거구제와 친화성을 가지고 있으며, 정당명부식은 비례제나 다인선거구제와 친화성을 가지고 있다. 그럼에도 불구하고 각 나라들은 4가지의 구성요소를 창의적으로 배합해 다양한 선거제도를 만들어내고 있다.

학자들은 현실에서 작동하고 있는 선거제도를 다양한 방식으로 유형화하고 있지만,⁵⁾ 여기에서는 선거제도의 4가지 구성요소 중 선출방식을 중심으로 다수제(majoritarian), 비례제(proportional), 그리고 다수제와 비례제를 혼합한 혼합제(mixed)로 나누어 고찰하고자 한다.

1) 다수제

다수제는 일반적으로 1인선거구에서 개별 입후보방식을 통해 입후보한 후보 중 가장 많은 표를 얻은 후보를 당선된 것으로 보는 상대다수제(relative majority)와 과반수 이상을 득표해야 당선되는 것으로 보는 절대다수제(absolute majority)로 세분된다. 다수제는 다양하게 변형되어 사용되기도 하는데, 여기서는 다수제의 유형에 대해서 살펴보도록 하자.

또한 다수제와 유사한 형태로는 다인선거구에서 득표순위에 따라 정해진 의석수만큼 당선시키는 당선자를 결정하는 단기 비이양식(single non-transferable vote)이나 연기제(block voting) 등이 있다.⁶⁾

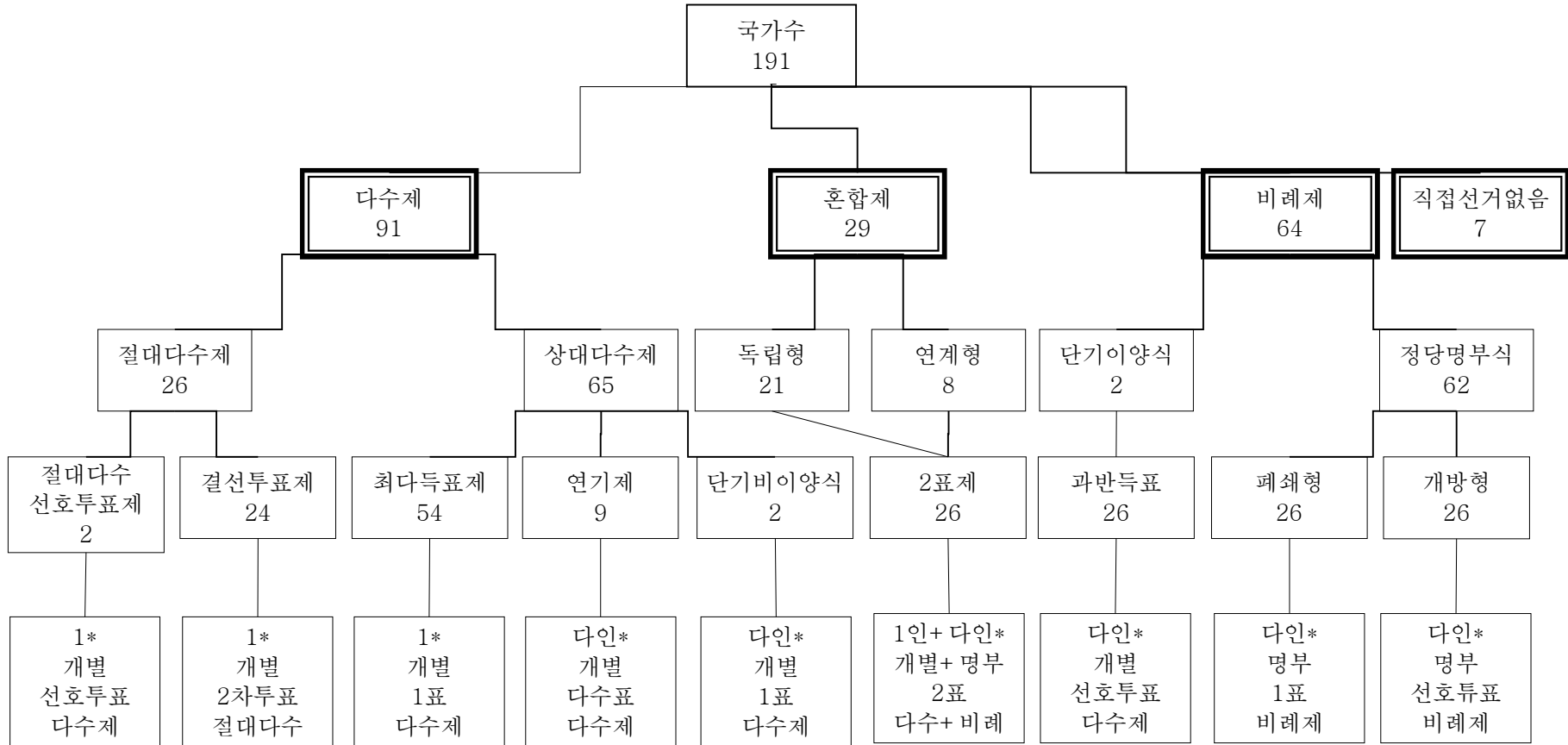
최다득표제 상대다수제나 단순다수제(simple majority) 등 다양한 명칭으로 불리고 있다. 대표적으로 미국, 영국, 캐나다, 인도의 의회선거에서 사용되고 있는 제도로 1인선거구에서 최다득표한 후보를 당선시키는 제도를 일컫는다. 최다득표제는 19세기에 널리 사용되던 제도로, 비교적 선거관리가 간단하다는 장점을 지니고 있다. 1인선거구제와 결합되기 때문에 책임성을 담보하기에 용이한 측면이 있지만, 비례성에 있어서는 가장 문제가 큰 선거제라고 할 수 있다.

다인선거구 상대다수제 일반적으로 상대다수제는 1인선거구와 결합되는 경향을 보이고 있지만, 일부 국가에서는 상대다수제와 다인선거구제를 결합한 선거제도를 사용하기도 한다. 다인선거구 상대다수제의 대표적인 형태로는 유권자는 1표만을 던지고 득표율과 상관없이 가장 많은 득표를 한 후보부터 순서대로 당선을 시키는 단기비이양식과 유권자에게 선출하는 대표자의 수만큼 표를 주어 유권자가 각 후보에 대해 1표를 행사할 수 있도록 하는 연기식(block voting)을 사용할 수도 있으며, 또, 유권자에게 뽑는 대표자의 수만큼 표를 주

5) 예컨대 레이파트는 선거제도를 다수제, 비례제, 준비례제로 유형화하는데, 다수제에는 최다득표제, 결선투표제, 선호투표제가 포함되는 반면 비례제에는 최고잔여방식, 최고평균방식, 단기이양식이 포함된다고 한다. 그리고 준비례제에는 집중투표제와 제한투표제가 포함된다고 한다. Arend Lijphart, *Electoral Systems and Party Systems: A Study of Twenty-Seven Democracies 1945-1990* (London: Oxford University Press, 1994).

6) 단기 비이양식은 준비례제(semi-proportional)로 분류되기도 하지만, 파렐은 다수득표 순서에 따라 당락을 결정한다는 의미에서 다수제로 분류한다. D. Farrell, *Electoral Systems: A Comparative Introduction* (New York: Palgrave, 2001), pp.64-67.

<그림 III-1> 하원의원 선거제도 (1997년 기준)



주: 선거제도 분류는 1997년 기준이며 Pippa Norris(2003)을 참조해 만든 것임.
 주 * : 첫째 줄-선거구의 크기, 둘째 줄-입후보 방식, 셋째 줄-투표방식, 넷째 줄- 선출방식.

되 자신이 좋아하는 후보자에게 표를 몰아 줄 수 있도록 허용하는 집중식(cumulative vote)을 사용할 수도 있다.

결선투표제 이 제도는 한 선거구에서 한 명의 의원을 뽑는 1인선거구에서 개인 입후보 방식을 취한다는 점에서는 상대다수제와 유사하다. 다만 당선되기 위해서는 총투표의 과반수 이상을 득표해야 한다는 점에서 차이가 난다. 그러나 1회 투표에서 과반수 이상을 획득하는 후보가 없을 수 있기 때문에 2차 투표를 하게 되는 경우가 생기기도 하는데, 이 때문에 절대다수제는 결선투표제(run-off) 또는 2차투표제라고도 한다. 결선투표제는 2차 투표에 나갈 수 있는 자격을 누구에게 주는가에 따라 크게 두 가지 형태로 나눌 수 있다. 하나는 프랑스 대통령선거에서 사용되고 있는 절대다수/결선투표(majority-run-off)이고 다른 하나는 프랑스 의회선거에서 사용되고 있는 절대다수/상대다수제(majority-plurality)다. 절대다수/결선투표제는 1차 선거에서 과반을 획득한 후보가 없을 경우 1, 2위 후보를 대상으로 2차투표를 실시하는 것을 말한다. 절대다수/상대다수제는 1차 투표에서 절대다수를 획득한 후보가 없을 경우 일정한 기준을 넘는 후보들을 모두 2차 투표에 나갈 수 있도록 해, 그 중에서 1위한 후보를 당선자로 결정하는 선거제도다.

결선투표제는 상대다수제 보다는 군소정당에게 덜 불리하지만, 결선투표제 역시 거대정당에게 유리한 제도라고 볼 수 있다.

절대다수-선호투표제 결선투표제는 1인선거구, 개별입후보방식, 그리고 절대다수제에 유권자가 단 1 표만을 행사하는 1투표제가 결합한 것이라고 할 수 있는데, 호주의 선거제도처럼 1인선거구 개별입후보방식, 절대다수제에 선호투표제가 결합한 것이 있다. 이러한 제도를 절대다수-선호투표제라고 한다. 선거의 구성요소로 상세히 따져 보면, 1인 선거구에 개인 입후보방식을 통해 입후보하며, 과반수 이상을 얻은 후보를 당선된 것으로 본다는 점에서는 결선투표제와 동일하다. 그러나 유권자가 1표를 행사해 자신이 원하는 후보에게 투표하는 프랑스식 결선투표제와 달리 자신이 좋아하는 순서에 따라 후보자의 이름에 1, 2, 3, ... 과 같이 순위를 적어 넣도록 돼 있다는 점에서 일반적인 결선투표제와는 차이가 있다. 절대다수-선호투표제는 1선호를 중심으로 개표해 절대다수를 확보한 후보가 있는 경우에는 거기서 바로 당선자가 확정되지만, 그렇지 않은 경우 가장 표가 작게 나온 후보에게 제1선호투표를 한 유권자의 제2선호에 기표된 후보에게 그 표를 나누어 준다. 이러한 방식으로 과반수를 받는 후보가 나올 때까지 계속한다. 결국 절대다수-선호투표제는 2차투표를 하지 않고도 과반을 득표한 후보를 찾아낼 수 있게 되는 것이다.

절대다수-선호투표제는 유권자는 다른 투표제도보다 자신의 선호를 더 명확하게 잘 나타낼 수 있다. 그리고 결선투표식 절대다수제와 달리 투표가 1회만 실시되기 때문에 2차 투표에서 일어날 수 있는 정당 간 야합이나 인위적 조작의 가능성이 줄어들 수 있다. 뿐만 아니라 상대 당 혹은 다른 후보를 지지하는 유권자로부터도 지지를 받기 위해서는 과도한 경쟁이나 공격보다는 조화가 필요하다는 점에서 중도주의의 경향을 강화시킬 수 있는 경향이

있다.

그러나 선호투표는 많은 후보자에 대해 순위를 매겨야 하기 때문에 선거가 상당히 복잡해 관리하는 것이 쉽지 않다. 뿐만 아니라 정당 전략가들은 자신의 지지자에게 어떻게 순위를 매겨야 하는지에 대해서도 지시를 내리는 경우가 종종 있어 정당 간 야합이나 후보자 간의 인위적 조작을 줄이겠다는 본래의 목적과 달리 정당, 후보, 유권자 모두 더 전략적으로 되는 경우도 있다.

2) 비례제

비례제 선거제도는 일반적으로 다인선거구에서 정당명부식 입후보방식을 취한다는 점에서 다수제와 차이가 있다. 1명을 뽑는 선거구에서 개별 후보를 보고 의원을 선출하는 것이 아니라 여러 명의 의원을 뽑는 선거구에서 정당이 제시한 명부를 통해 선출하는 것이다.

비례제는 여러 나라에서 사용되고 있는 만큼 다양한 방식으로 운영되고 있는데, 선거구의 크기가 어느 정도인가, 명부의 작성은 어떤 방식으로 하는가, 그리고 득표를 의석으로 전환시키는 계산은 어떠한 방식으로 하는가에 따라 다양한 방식이 만들어질 수 있다.

선거구의 크기 비례대표를 채택하고 있는 나라 중 그리스가 가장 작은 선거구를 가지고 있는 것으로 알려져 있는데, 그리스 의회는 한 선거구에서 5명의 의원을 선출한다. 가장 큰 선거구는 전국을 하나의 선거구로 하는 것인데, 이스라엘의 경우 120명, 네덜란드의 경우에는 150명 전체 의원을 전국을 하나로 한 선거구에서 뽑는다. 비례제는 의석과 득표율 간의 비례성이 높은 제도이지만, 일반적으로 선거구의 크기가 커질수록 비례성이 더 높아진다.

명부의 종류 정당이 제시하는 명부는 두 가지 형태로 나뉜다. 명부내 후보의 순위가 정해진 폐쇄형명부(closed list)와 명부내 후보의 순위를 유권자가 정할 수 있는 개방형명부(open list)로 나누어 볼 수 있다. 폐쇄형명부제에서는 순번을 잘 받을수록 당선의 가능성이 높아지기 때문에 의원들의 정당에 대한 충성심이 매우 높은 것으로 나타난다. 그러나 개방형명부제에 있어서는 자신에 대한 선호투표의 결과로 의원으로 당선되는 것이기 때문에 일반적으로 정당에 대한 충성심은 높지 않은 것으로 나타난다.

3) 혼합제

앞에서 본 바와 같이 다수제는 비례성이 부족하다는 단점이 있고, 비례제는 유권자에 대한 대응성(accountability)과 책임성이 부족하다는 문제점이 있다. 이 때문에 고안된 것이 바로 혼합제이다.

혼합제는 다수제와 비례제를 혼합해 양 제도의 단점을 완화시키고자 한 것이다. 1990년대 들어 뉴질랜드, 이태리, 일본이 오랫동안 유지해 왔던 자신들의 선거제도를 버리고 혼합

제를 선택했고, 동유럽 민주화 이후 러시아, 우크라이나, 리투아니아 등이 혼합제를 채택함에 따라 '21세기의 선거제도'로 부상하고 있다. 혼합제는 어떤 선거제도를 어떤 비율로 혼합하는가에 따라 다양한 방식의 제도를 만들어 낼 수 있다.

혼합비례제 연동형이라고 불리는 이 제도를 사용하는 대표적인 나라는 독일과 뉴질랜드인데, 이들 나라에서는 정당투표로 각 정당이 배분받게 되는 의석의 총수를 먼저 결정한다는 것이 특징이다. 즉 비례대표제 부분에 대한 정당별 득표율을 가지고 정당별 전체의석을 배분한 후 각 정당에 배분된 총 의석수에서 지역구에서 당선된 의석수를 뺀 나머지 의석수를 비례 의석수로 배정하고 있다. 따라서 혼합비례제는 정당의 득표율과 전체 의석수 간에는 아주 높은 비례성이 유지될 수 있다는 장점이 있다.

혼합다수제 독립형이라고 불리는 이 제도는 지역구와 비례대표의 의석 배정을 별개의 것으로 한다는 특징이 있다. 즉 각 정당은 지역구에서 당선된 의석 외에 정당별 득표에 비례해 비례대표 의석을 배분받게 된다. 혼합다수제에서 비례제는 다수제의 낮은 비례성을 교정하는 부수적인 역할을 하고 있다고 볼 수 있는데, 혼합제의 모국인 독일이 1949~1953년에 채택한 바 있으며, 1993년 선거제도 개혁 이후 이태리 등이 채택하고 있다.

3. 여성대표와 할당제

여성은 인구의 절반임에도 불구하고 역사적으로 대부분의 나라에서 극도로 과소대표되어 왔다. 이에 대한 반성으로 1970년대부터 북유럽 등에서는 당직 배분 등에서 쿼터제도를 도입해 왔는데, 최근에는 보다 적극적으로 의원후보 추천에 있어서도 쿼터제가 사용되고 있다. 가장 효과가 강력한 법정 의석할당제에서부터 법정 후보할당제, 그리고 정당의 후보할당제가 있다.

법정 의석할당제 원내의석의 중 여성의원의 비율을 법으로 정해 놓은 것인데, 다양한 할당제중 가장 효과가 큰 것으로 알려지고 있다. 대만은 헌법에 여성의원의 비율이 10% 이하여서는 안 된다고 명시하고 있으며, 인도는 1993년 헌법에 대한 74번째 수정안으로 시의회의 1/3을 여성에게 할당하도록 규정하고 있다. 방글라데시는 9%, 에리트레아는 9.5%, 탄자니아는 6%를 여성의석으로 지정해 놓고 있다.⁷⁾ 최근에는 르완다가 1999년 헌법개정을 통해 하원은 80석 중 24석, 상원은 적어도 30%를 여성에게 할당하도록 규정하고 있는데, 이는 전 세계에서 11번째로 헌법에 할당제를 명시한 것이다.⁸⁾ 이러한

7) 지정의석제는 소수인종의 대표를 위해서도 사용되고 있는데, 슬로베니아에서 헝가리인과 이태리인들에 대해, 뉴질랜드에서 마오리족에 대해 이러한 지정의석제를 사용하고 있다.

8) The World of Parliaments, "Women: elections in Rwanda, seminar in Sri Lanka," Issue 12 (2003. 12), p.2. 헌법에 할당을 정한 경우 그 효력은 강력한 것으로 나타나는데, 헌법에 할당을 명시하고 있는 11개

<표 III-1> 국가별 법정 후보할당제

국가	제정 년도	여성의원 의무비율 %	의회	선거 제도	정당 명부	법제정전 여성의원 % (i)	법제정후 여성의원 % (ii)	변화량 (i)-(ii)
프랑스	1999	50	하원	다수제	-	11	12	+1
코스타리카	1997	40	단원	비례제	폐쇄형	14	19	+5
벨기에	1994	33	하원	비례제	개방형	18	23	+5
보스니아/헤르 세고비아	2001	33	하원	비례제	개방형		14.3	
아르헨티나	1991	30	하원	비례제	폐쇄형	6	27	+21
페루	1997	30	단원	비례제	개방형	11	18	+7
베네수엘라	1998	30	하원	혼합제	폐쇄형	6	13	+7
파나마	1997	30	단원	혼합제	폐쇄형	8	10	+2
베네수엘라	1998	30	상원	혼합제	폐쇄형	8	9	+2
볼리비아	1997	30	하원	혼합제	폐쇄형	11	12	+1
멕시코	1996	30	상원	혼합제	폐쇄형	15	16	+1
볼리비아	1997	30	상원	혼합제	폐쇄형	4	4	0
브라질	1997	30	하원	비례제	개방형	7	6	-1
멕시코	1996	30	하원	혼합제	폐쇄형	17	16	-1
인도네시아	2003	30	하원	비례제	개방형	9	N/a	N/a
마케도니아	2001	30	하원	혼합제	폐쇄형		17.5	
세르비아	2002	30	하원	비례제	개방형	7.5	N/a	N/a
도미니카공화 국	1997	25	하원	비례제	폐쇄형	12	16	+4
에콰도르	1997	20	단원	혼합제	개방형	4	15	+11
파라과이	1996	20	상원	비례제	폐쇄형	11	18	+7
파라과이	1996	20	하원	비례제	폐쇄형	3	3	0
북한	-	20	하원	다수제	-		20.1	
필리핀	1995	20	하원	혼합제	폐쇄형		17.8	
알메니아	1999	5	하원	혼합제	폐쇄형		3.1	
네팔	1990	5	하원	다수제	-		5.9	
평균		30				10	14	+4

Note: 하원의원 통계임. 변화량은 법률시행 직전과 직후에 시행된 의원선거에서 여성의원비율의 변화를 의미한다.
자료출처 :Norris(2005) p.36.

국의 2004년 평균 여성의원 비율은 21.2%이다.

헌법의 규정을 바탕으로 르완다는 국제의원연맹이 제공하는 통계에서 세계에서 가장 여성의원의 비율이 높은 나라로 등장하게 된다.

법정 후보할당제 법에 의해서 의원후보중 여성의무비율을 법으로 정하는 것인데, 지정의석제만큼 강력하지는 않지만, 상당한 효과가 있는 것으로 나타나고 있다. <표 III-1>은 2001년 기준 법정후보비율을 실시하고 있는 나라들을 제도 실시 전과 실시 후를 비교하고 있는데, 제도실시 후 여성의원이 4%pt 증가한 것으로 나타나고 있다. 그러나 법정 후보할당제의 효과는 선거제도에 따라 그 효과가 상당히 다른 것으로 나타나고 있다. 다수제에서는 후보할당제가 여성의원의 비율을 획기적으로 증가시키고 있지는 못하지만, 일반적으로 정당명부제, 특히 폐쇄형 명부제인 경우에는 그 효과가 상당히 큰 것으로 나타나고 있다.

정당할당제 법으로 규정하고 있지는 않아도 정당이 자체적인 당헌, 당규에 따라 할당제를 실시하는 경우도 있는데, 전 세계적으로 56개국의 정당이 다양한 방식으로 여성할당제를 사용하고 있는 것으로 알려지고 있다. <표 III-2>는 1996-2000년 기준 유럽연합 15개국에서 적어도 10석 이상의 의석을 가지고 있는 정당들중 여성할당제를 지니고 있는 정당을 나타내고 있다. 대부분의 정당들이 의원후보나 당직 할당제를 채택하고 있는 것으로 나타나고 있다.

할당제의 효과는 나라마다 차이가 있는데, 다수제를 채택하는 나라들이 여성의원의 수에 있어서 하위권을 형성하고 있는 것에 반해, 비례제를 채택하고 있는 나라들이 상위권으로 나타나고 있다. 이는 정당이 채택하고 있는 할당제가 다수제 보다는 비례제를 채택하고 있는 나라들에서 더 효과적으로 작용하고 있음을 의미하는 것이다.

4. 소결

<그림III-1>은 1997년 기준으로 전 세계 191개국의 선거제도를 조사한 결과인데, 19세기의 선거제도라고 불리는 다수제를 취하고 있는 나라는 91개국으로 여전히 가장 많은 것으로 나타나고 있다. 다음은 비례제로 64개국이 채택하고 있으며, 21세기의 선거제도라고 불리는 혼합제를 채택하고 있는 나라는 29개 국으로 나타났다.

각 제도별로 자세히 보면, 절대다수제를 채택하고 있는 나라는 26개국임에 반해 상대다수제를 채택하고 있는 나라는 65개국으로 상대다수제를 채택하고 있는 나라가 훨씬 많은 것으로 나타나고 있다. 절대다수제를 채택하고 있는 나라의 다수는 결선투표형 절대다수제를 채택하고 있고(24개국), 단 2개국만 선호투표형 절대다수제를 채택하고 있는 것으로 나타났다.

한편, 상대다수제의 경우에는 최다득표제형을 채택하고 있는 나라가 54개국으로 압도적으로 많은 숫자를 나타내고 있으며, 연기투표제를 채택하고 있는 나라는 9개국, 그리고 단기

<표 III-2> 정당할당제 (유럽연합 15개국, 1996-2000)

정당	국가	선거 년도	의석 수	% 여성의원	의무 비율
1. Green League (VIHR)	핀란드	1999	11	81.8	✓
2. The Left Party (PDS)	독일	1998	36	58.3	✓
3. Alliance '90/Green (B90/Grüne)	독일	1998	47	57.4	✓
4. Centere Party (Centerpartiet)	스웨덴	1998	18	55.6	X
5. GroenLinks	네덜란드	1998	11	54.5	✓
6. Green Party (Miljöpartiet de Grona)	스웨덴	1998	16	50.0	✓
7. Social Democrats	스웨덴	1998	131	49.6	✓
8. Labour Party (PvdA)	네덜란드	1998	45	48.9	✓
9. Ecolo	벨기에	1999	11	45.5	✓
10. Social Democratic Party (SDP)	핀란드	1999	51	43.1	✓
11. Democrats 66 (D'66)	네덜란드	1998	14	42.9	X
12. Left Party (Vänsterpartiet)	스웨덴	1998	43	41.9	✓
13. Christian Democrats	스웨덴	1998	42	40.5	✓
14. Finnish Christian League (SKL)	핀란드	1999	10	40.0	✓
15. Socialstick Folkeparti	덴마크	1998	13	38.5	X
16. Venstre Liberale Parti	덴마크	1998	42	38.1	X
17. National Coalition Party (KOK)	핀란드	1999	46	37.0	✓
18. Social Democrats	덴마크	1998	63	36.5	X
19. Austrian Social Democratic Party	오스트리아	1999	65	35.5	✓
20. Liberal People's Party	스웨덴	1998	17	35.3	✓
21. Social Democrats	독일	1998	298	35.2	✓
22. United Left (IU)	스페인	1996	21	33.3	✓
23. Communist League (KF)	덴마크	1998	16	31.3	X
24. Christian Democrats	네덜란드	1998	29	31.0	✓
25. Danish People's party	덴마크	1998	13	30.8	X
26. Moderate Coalition Party	스웨덴	1998	82	30.5	X
27. Left Alliance (VAS)	핀란드	1999	20	30.0	✓
28. Portuguese Communist Party	포르투갈	1999	17	29.4	X
29. Austrian People's party (ÖVP)	오스트리아	1999	52	28.4	✓
30. Spanish Socialist Workers' Party	스페인	1996	141	27.7	✓
31. Centre Party (KESK)	핀란드	1999	48	27.1	X
32. People's freedom/democratic party	네덜란드	1998	39	25.6	✓
33. Swedish People's party	핀란드	1999	12	25.0	✓
34. Refounded Communist Party	이탈리아	1996	32	25.0	✓
35. Convergence and Union (C.I.U)	스페인	1996	16	25.0	?
36. Labour Party	영국	1997	418	24.2	✓
37. Luxembourg Socialist Workers' Party	룩셈부르크	1999	13	23.1	✓
38. Liberal Reformist Party/Democratic Front of Francophones	벨기에	1999	18	22.2	X
39. Free Democratic Party (FDP)	독일	1998	43	20.9	X
40. Party Socialist	포르투갈	1999	115	20.0	✓
41. Democratic Party	룩셈부르크	1999	15	20.0	X
42. Christian Democratic Union (CDU)	독일	1998	200	19.5	✓
43. Democratic Party (PDS)	이탈리아	1996	156	19.2	X

정당	국가	선거 년도	의석 수	% 여성의원	의무 비율
44. Christian Social Party - Flemish	벨기에	1999	22	18.2	✓
45. Communist Party (K.K.E)	그리스	2000	11	18.2	?
46. Flemish Liberals and Democrats	벨기에	1999	23	17.4	X
47. Austrian Freedom Party (FPÖ)	오스트리아	1999	52	17.3	X
48. Socialist Party	프랑스	1997	251	16.7	✓
49. Christian Social People's Party	룩셈부르크	1999	19	15.8	✓
50. Popular Party	스페인	1996	156	14.1	?
51. Democratic Socialist Party (PSD)	포르투갈	1999	81	13.6	X
52. Christian Social Union (CSU)	독일	1998	45	13.3	X
53. Labour	아일랜드	1997	17	11.8	✓
54. French Communist Party (PCF)	프랑스	1997	36	11.1	✓
55. Fianna Gael	아일랜드	1997	54	11.1	?
56. Panhellenic Socialist Movement	그리스	2000	158	10.8	✓
57. Party Socialist	벨기에	1999	19	10.5	X
58. Republican Party (Fianna Fáil)	아일랜드	1997	77	10.4	?
59. Northern League (Lega Nord)	이탈리아	1996	59	10.2	X
60. Christian Social Party - Walloon	벨기에	1999	10	10.0	X
61. Greens (Verdi)	이탈리아	1996	21	9.5	X
62. Forward Italy (Forza Italia)	이탈리아	1996	123	8.1	X
63. New Democrats	그리스	2000	125	8.0	✓
64. Conservative Party	영국	1997	165	7.9	X
65. P-S-P-U-P*	이탈리아	1996	67	7.5	X
66. Democratic People Centre/People's Party	포르투갈	1999	15	6.7	?
67. Flemish Bloc (Vlaams Blok)	벨기에	1999	15	6.7	X
68. Liberal Democrat	영국	1997	45	6.5	X
69. RCV**	프랑스	1997	33	6.1	?
70. Union for French Democracy	프랑스	1997	113	5.3	X
71. National Alliance	이탈리아	1996	93	4.3	X
72. Lista Dini***	이탈리아	1996	25	4.0	X
73. Rally for the Republic (RPR)	프랑스	1997	140	3.6	X
74. CCD-CDU****	이탈리아	1996	30	3.3	X
75. Ulster Unionist Party (UUP)	영국	1997	10	0.0	X
76. Socialisty Party - Flemish	벨기에	1999	14	0.0	X

주 : 정당 자체의 여성의무비율은 정당의 내부 규정, 규약, 당헌 등에 의원후보로서 여성의 최소비율을 규정해 놓은 것이다. 이 표에는 각 국가별 유효정당(최소 10석이상의 의석을 확보한 정당)의 경우만 표시하고 있다. 유럽의회 데이터베이스에서 발췌한 자료를 기초로 하였기 때문에 다음과 같은 제한이 있었다. “의무비율”의 정의는 정당별로 다르게 사용되었으며 일부 정당에서는 이 비율을 당내직책에 적용하였을뿐 의원후보에게 적용하지 않았다. 당규에 공식적으로 의무비율을 적용하지 않은 정당은 “의무비율 목표”를 정하고 이 목표를 후보 선정과정에서 강력하게 적용하려 하였다. 위표에서 굵은 글씨체의 국가는 다수제의 선거제도를 적용하고 있다.

주 * : Italian People's Party, South Tyrolese People's Party, Italian Republican Party, Democratic Union, Romano Prodi 연합

주 **: Left Radical Party, Citizen and Republican Movement, The Greens 연합

주 ***: Lamberto Dini 연합 - Italian Renewal, Italian Socialist, Segni Pact 연합

주 **** : Christian Democratic Centre, United Christian Democrats 연합

✓ : 여성의무비율을 의원후보선정에 현재 적용하고 있는 정당.

X : 여성의무비율을 의원후보선정에 현재 적용하고 있는 않는 정당.

? : 적용여부가 불확실한 정당.

출처: Norris(2005). p.37.

비이양식을 채택하고 있는 나라는 단 2개국으로 나타나고 있다. 지금도 중선거구제, 소위 다인선거구 단기비이양식으로의 선거제도 개혁을 주장이 있는데, 중선거구제는 매우 사용하는 나라가 제한 된 것으로 나타나고 있다는 점이 이채롭다.

혼합제를 채택하고 있는 나라들을 보면, 독립형, 즉 혼합다수제를 채택하고 있는 나라가 21개국으로 압도적으로 많은 것으로 나타나고 있는 것에 반해, 연동형, 즉 혼합비례제를 채택하고 있는 나라는 8개국으로 나타나고 있다.

비례제는 20세기 초 노동자들이 대거 참정권을 얻기 시작하면서 도입된 제도인데(Boix 1999), 64개국이라고 하는 많은 나라가 선택하고 있는 것으로 나타나고 있다. 비례제는 단기이양식과 정당명부식으로 나누어질 수 있는데, 단기이양식을 채택하고 있는 국가는 단 2개국에 지나지 않는 것에 반해, 다수는 정당명부식을 채택하고 있다. 정당명부식을 채택하고 있는 나라들은 개방형(27 개국)보다는 폐쇄형(35개국)이 더 많은 것으로 나타나고 있다.

단순히 어떤 제도를 더 많은 나라가 채택하고 있는가가 더 좋은 제도인지의 여부를 판단하는 기준이 될 수는 없다. 그러나 세계의 다수가 채택하고 있지 않는 예외적인 제도를 채택한다면, 제도의 실험비용이 더 많이 덜 것이라는 점은 생각해 볼 수 있을 것이다.

<표 III-3>을 보면, 29개국의 선거제도와 정치관련 통계가 좀 더 자세하게 제시되고 있다. 먼저 각 선거제도를 채택하고 있는 나라들의 유권자수통계를 보면, 비례대표제도를 채택하고 있는 나라들이 비교적 유권자의 수가 적은 나라들이라는 점이 이채롭다. 그러나 다수제나 혼합제를 사용하고 있는 나라들은 대부분 유권자의 수가 많은 나라들이다. 이는 다수제가 비교적 선거관리가 쉽고, 유권자가 후보에 대해서 인지하기 쉬우며, 나라가 클수록 지역대표의 성격이 강화될 필요가 있기 때문으로 보인다.

유권자당 의원의 수를 살펴보면, 인구가 많은 나라일수록 유권자당 의원의 수가 적어지는 경향이 있는 것으로 나타나고 있는데, 주목할 점은 우리나라가 미국, 러시아, 일본, 페루에 이어서 의원의 수가 가장 작은 나라라고 하는 점이다. 국회에 대한 국민들의 불신 때문에 의원수를 줄이자는 주장이 있지만, 국제적 비교 결과는 그러한 주장이 설득력을 갖기 어렵다는 것을 보여주고 있다.

<표 III-3>에는 각 국가들의 의석과 득표수 간의 비례성에 대한 통계도 제시되어 있는데, 역시 비례제를 채택하고 있는 나라가 가장 비례성이 높게 나오고 있는 것을 볼 수 있고, 혼합제가 그 다음을, 그리고 다수제가 가장 비례성이 낮은 것으로 나타나고 있다. 우리나라의 비례성지수는 84로 나타나고 있는데, 이것은 혼합제를 채택하고 있는 나라들 가운데에서는 최하위의 수치일 뿐 아니라, 다수제를 채택하고 있는 나라들의 평균에도 못 미치는 것으로 나타나고 있다. 이는 우리의 선거제도가 아직도 비비례성이라고 하는 불공정성을 상당히 내포하고 있음을 의미하는 것이다.

비례성이 높다는 것은 군소정당이 선거제도에 의해 처벌을 받을 가능성이 낮음을 의미하는데, 역시 다수제를 채택하고 있는 나라보다는 혼합제를, 그리고 혼합제를 채택하고 있는 나라보다는 비례제를 채택하고 있는 나라들의 유효정당의 수가 큰 것을 볼 수 있다. 여기서도 선거제도가 정당체계의 미치는 영향력을 확인할 수 있다.

<표 III-3> 각국의 선거제도와 정치관련 통계

선거구	선거년도	선거제도	정당명부	당선자선정방식	진입장벽 (%)	의원 정족수	지역구 의원수	비례대표의원 수	비례대표의 선거구수	유권자수	의원 1인당 유권자수	비례대표선거구당의원 수	비례성	유효정당 수	최대의원임기
다수제															
호주	1996	AV	None	Majority	None	148	148	0	0	13 547 900	91,500	1	84	2.61	3
캐나다	1997	FPTP	None	Plurality	None	301	301	0	0	23 088 800	78,300	1	83	2.98	5
영국	1997	FPTP	None	Plurality	None	659	659	0	0	45 093 500	68,400	1	80	2.11	5
미국	1996	FPTP	None	Plurality	None	435	435	0	0	196 511 000	436,700	1	94	1.99	2
혼합제															
일본	1996	FPTP+ PR	Closed	D' Hondt		500	300	200	11	96 672 700	193,400	18	86	2.93	4
한국	2000	FPTP+ PR	Closed	LR-Hare	5	299	253	46	1	34 364 700	114, 900	46	84	2.36	4
러시아	1999	FPTP+ PR	Closed	LR-Hare	5	450	225	225	1	109 212 000	242,700	225	89	5.40	4
대만	1996	SNTV+ PR	Closed	LR-Hare	5	334	234/27	100	2	14 340 600	42,900	50	95	2.46	4
우크라이나	1998	FPTP+ PR	Closed	LR-Hare	4	450	225	225	1	38 939 100	86,500	225	86	5.98	5
독일	1998	FPTP+ PR	Closed	LR-Hare	5	656	328	328	1	65 942 100	100,000	328	94	3.30	4
헝가리	1998	2nd Ballot+ PR	Closed	D' Hondt	5	386	176	210	20	7 742 900	20,000	8	86	3.45	4
뉴질랜드	1996	FPTP+ PR	Closed	St Laguë	5	120	65	55	1	2 571 800	21,400	55	96	3.78	3
멕시코	1997	FPTP+ PR	Closed	LR-Hare	2	500	300	200	5	55 406 900	110,800	40	92	2.86	3
태국	2001	FPTP+ PR	Closed	D' Hondt	5	500	400	100	1	42 663 000	85, 000	100	88	2.92	4
개방형 정당명부식 비례제															
벨기에	1999	PR Lists	Open	D' Hondt		150	0	150	20	8 000 000	53,300	8	96	9.05	4
체코	1996	PR Lists	Open	LR-Droop	5	200	0	200	8	7 859 200	39,300	25	89	4.15	4
덴마크	1998	PR Lists	Open	St Laguë	2	179	0	179	17	4 129 000	23,000	8	98	4.92	4
페루	2000	PR Lists	Open	D' Hondt	0	120	0	120	1	15 187 000	127,000	120	98	3.81	4
폴란드	1997	PR Lists	Open	D' Hondt	7	460	0	460	52	27 901 700	60,700	9	82	2.95	4
슬로베니아	1996	PR Lists	Open	LR-Hare	3	90	0	90	8	1 543 000	17,000	11	84	5.52	4
스웨덴	1998	PR Lists	Open	St Laguë	4	349	0	349	29	6 915 000	19,800	11	97	4.29	4
스위스	1999	PR Lists	Panachage	D' Hondt	0	200	0	200	26	5736 300	28,700	8	93	5.08	4
폐쇄형 정당명부식 비례제															
아이슬란드	1999	PR Lists	Closed	LR-Hare		63	0	63	9			6	97		4
이스라엘	1996	PR Lists	Closed	D' Hondt	1.5	120	0	120	1	3 684 900	30,700	120	96	5.63	5
네덜란드	1998	PR Lists	Closed	D' Hondt	0.67	150	0	150	1	11 996 400	80,000	150	95	4.81	4
노르웨이	1997	PR Lists	Closed	St Laguë	4	165	0	165	19	3 360 100	20,000	9	95	4.36	4
포르투갈	2002	PR Lists	Closed	D' Hondt	3	230	0	230	22						4
루마니아	1996	PR Lists	Closed	D' Hondt		343	0	343	42	16 737 300	48,800	8	82	3.37	4
스페인	1996	PRLists	Closed	D' Hondt	3	350	0	350	52	31 013 030	88,600	7	93	2.73	4

주: 하원의원 선거제도를 요약한 것임. 약어 PR:비례대표제; FPTP:최다득표제; AV:선호투표,
 ENPP Laakso and Taagepera (1979)의 방식으로 계산함. Prop.=100-(\sum 정당득표율-의석수)/2.
 출처:Nprris(2002) p.16.

<표 III-4>는 전 세계 170개국을 대상으로 선거제도와 정당체계의 관계를 조사한 것인데, 다수제를 채택하고 있는 83개국의 평균 유효정당수는 3.33으로 가장 작게 나타나고 있고, 혼합제를 채택하고 26개국의 평균 유효정당수는 4.52로 그 다음을 기록하고 있다. 또, 비례제를 채택하고 있는 61개국의 유효정당수는 4.74로 비례제에서 정당의 수가 가장 많은 것으로 나타나고 있다.

<표 III-4> 선거제도와 정당 체계

	평균 원내정당수 (최소 1석이상 보유 정당)	평균 유효정당수 (3%이상 의석보유 정당)	국가
다수제	5.22	3.33	83
선호제	9.00	3.00	1
연기제	5.60	4.57	10
결선투표제	6.00	3.20	23
최다득표제	4.78	3.09	49
혼합제	8.85	4.52	26
독립제	8.89	3.94	19
연동제	8.71	6.17	7
비례제	9.52	4.74	61
단기이양식	5.00	2.50	2
정당명부제	9.68	4.82	59
합 계	7.05	4.12	170

주 : 1995 ~ 2000년 6월 기간 동안 진행된 각 국가의 하원의원선거에 참여한 1236 개 정당의 선거결과를 사용함.
 원내정당은 하원에서 최소 1석 이상을 획득한 정당으로 정의함.
 선거결과는 Elections Around the World (www.agora.stm.it/elections/alllinks.htm)의 자료를 활용.
 선거제도의 분류는 다음 자료에 의거함. Andrew Reynolds and Ben Reilly, 1997. *The International IDEA Handbook of Electoral System Design*. Stockholm: International IDEA, Annex A.
 출처: Norris(2005) p.32.

특히 주목할 점은 같은 다수제에서도 결선투표제를 채택하고 있는 나라들과 최다득표제를 채택하고 있는 나라를 비교해 보면, 결선투표제가 유효정당수가 좀 더 많다는 사실이다. 이론적으로 제기되던 결선투표제가 다당제화를 촉진한다는 사실을 여기서도 확인할 수 있다. 대통령선거 결선투표제가 일부에서 논의되고 있는데, 결선투표제가 다당제화를 촉진한다는 점도 염두에 두어야 할 것으로 보인다.

또한, 같은 혼합제의 경우에도 연동제를 채택하는 경우에는 독립제를 채택하는 경우보다 유효정당의 수가 급격하게 늘어난다.

다시 <표 III-3>으로 돌아가서 우리와 마찬가지로 혼합제를 채택하고 있는 나라들을 집중적으로 보면, 헝가리와 대만을 제외하고는 모두 지역구에서는 최다득표제를 채택하고 비례제는 정당명부제를 채택하고 있는 것을 볼 수 있다.

특히 주목할 점은 지역구와 비례대표의 비율인데, 대부분의 나라가 1대1이나 3대2의 비

율을 가지고 있다는 점이다. 러시아, 우크라이나, 독일, 뉴질랜드가 1대1의 비율을 가지고 있고, 멕시코와 일본이 3:2의 비율을 가지고 있으며, 비교적 비례대표의 수가 적은 태국도 4:1의 비율을 가지고 있는 것으로 나타나고 있다. 이에 반해 우리나라는 비례대표의 비율이 가장 낮은 것으로 나타나고 있다.

선거제도는 유권자들의 의원에 대한 인지도나 의원들과 유권자의 접촉에도 상당한 영향을 미치고 있다. <표 III-5>에서 보듯이, 정당명부식일 때 유권자들이 가장 의원들에 대해서 잘 알지 못하는 것으로 나타나고 있다. 또, <표 III-6>를 보면, 다수제에서 유권자와 의원간의 접촉이 가장 빈번하게 일어나고 있고, 그 다음은 혼합제에서 그러함을 볼 수 있다. 그에 반해 비례제에서는 유권자와 의원 간의 접촉이 빈번하지 않은 것으로 나타나고 있는데, 이는 다수제가 비례제보다는 대응성이 좋음을 의미하는 것으로 볼 수 있다.

<표 III-5> 선거제도와 의원의 인지도

	전혀모름%	1명 인지 %	1명 이상 인지 %	선거제도
포르투갈	81	10	9	폐쇄형 정당명부식 비례제
스페인	74	15	11	폐쇄형 정당명부식 비례제
루마니아	71	19	10	폐쇄형 정당명부식 비례제
노르웨이	31	18	51	폐쇄형 정당명부식 비례제
아이슬란드	17	14	70	폐쇄형 정당명부식 비례제
폐쇄형 계	66	15	18	
스웨덴	67	23	10	개방형 정당명부식 비례제
폴란드	62	22	16	개방형 정당명부식 비례제
스위스	50	16	35	개방형 정당명부식 비례제
체코	42	21	37	개방형 정당명부식 비례제
페루	35	34	32	개방형 정당명부식 비례제
덴마크	23	20	58	개방형 정당명부식 비례제
개방형 계	45	24	31	
멕시코	82	11	7	혼합제
대만	63	13	24	혼합제
우크라이나	61	18	21	혼합제
헝가리	37	24	40	혼합제
러시아	29	17	55	혼합제
독일	24	43	33	혼합제
뉴질랜드	21	20	60	혼합제
대한민국	8	51	41	혼합제
태국	7	17	75	혼합제
일본	6	14	80	혼합제
혼합제 계	41	20	39	
벨라루스	84	10	7	다수제
미국	52	24	24	다수제
호주(i)	43	58		다수제
브리타니아	40	32	29	다수제
캐나다	32	22	46	다수제
다수제 계	41	26	33	
All	47	20	32	

주: 설문문항 "지난 의회선거에서 자신의 선거구의 의원후보경선에 출마한 후보의 이름을 알고 있습니까? ["예"라고 대답한 경우] 후보이름을 써주세요?" 호주(i): 두 가지 경우만 조사함.

출처: Norris(2002) p.15.

<표 III-6> 선거제도와 유권자와의 접촉 빈도

	접촉율(%)	선거제도
아이슬란드	31	폐쇄형 정당명부식 비례제
이스라엘	16	폐쇄형 정당명부식 비례제
노르웨이	15	폐쇄형 정당명부식 비례제
루마니아	7	폐쇄형 정당명부식 비례제
포르투갈	6	폐쇄형 정당명부식 비례제
네덜란드	5	폐쇄형 정당명부식 비례제
스페인	3	폐쇄형 정당명부식 비례제
폐쇄형 계	8	
덴마크	20	개방형 정당명부식 비례제
스위스	20	개방형 정당명부식 비례제
칠레	12	개방형 정당명부식 비례제
스웨덴	11	개방형 정당명부식 비례제
페루	9	개방형 정당명부식 비례제
체코	8	개방형 정당명부식 비례제
폴란드	6	개방형 정당명부식 비례제
개방형 계	9	
뉴질랜드	24	혼합제
태국	17	혼합제
대한민국	16	혼합제
리투아니아	15	혼합제
독일	11	혼합제
멕시코	10	혼합제
일본	8	혼합제
대만	8	혼합제
우크라이나	8	혼합제
헝가리	7	혼합제
러시아	3	혼합제
혼합제 계	10	
캐나다	22	다수제
호주	16	다수제
브리타니아	13	다수제
미국	12	다수제
벨라루스	9	다수제
다수제 계	16	
All	12	

주: 설문문항 “지난 12개월간 어떠한 방식으로든 의회의원과 접촉한 경험이 있습니까?”
출처: Norris(2002) p.16.

IV. 선진각국의 공천제도

때로는 후보들은 당내경선에서는 치열한 경쟁을 벌인 반면, 본선에서는 비교적 여유 있게 당선되기도 한다. 이러한 경우는 당내경선이 본선보다 그 후보의 당락에 더 큰 영향을 미친다고 할 수 있을 것이다. 또, 유권자의 입장에서 보면 정당이 제공하는 메뉴를 보고 선택할 수밖에 없기 때문에 유권자들의 선택이라는 측면에서 볼 때도 정당의 후보공천은 단순한 당내행사로 치부하기 어려운 정치적 중요성을 지니고 있다. 나아가 정당의 후보공천은 당내구조라는 측면에서도 중요하다. 누가 공천권을 가지고 있는가에 따라서 당내권력관계가 달라지기 때문이다. 역으로 당내권력관계에 의해서 누가 공천권을 가지게 되는지가 달라지기 때문이다.

1. 정당의 유형과 공천제도

일반적으로 각 정당의 유형에 따라 고유한 선출방식을 지니고 있다(Ware, 1996: 258). 가장 초기형태의 정당인 간부정당은 후보선출이라는 말이 의미가 없을 정도로 자천하는 후보들을 중심으로 당의 비공식적인 조직들이 만들어지고 있다.

그러나 대중정당은 당의 조직이 공식화되었을 뿐 아니라 후보선출 방식 역시 당헌당규에 의해 공식적으로 규정해 놓고 있는 것이 특징이라고 할 수 있다. 대중정당에 있어서 의원들은 당의 대변자가 되고, 적극적인 활동가들로 구성된 정당조직이 후보의 선출과정을 통제하는 특징을 나타낸다(Duverger, 1954).

정치사적으로 보아서 대중정당 다음 단계에서 출현한 것이 바로 인증정당(Kirchheimer 1966)인데, 인증정당은 당의 정체성과 기율보다는 선거에서의 당선가능성을 중요시하는 특징을 지니고 있다. 간부정당이 대중정당보다 경쟁력이 떨어지자, 대중정당을 모방해 조직을 만들고, 이를 바탕으로 유권자를 동원해 내는 능력을 강화한 정당이라고 할 수 있는데, 대중정당과 다른 점은 계급적인 연대성을 중요시하지 않는다는 점을 들 수 있다. 또, 인증정당의 경우에는 후보선출에 있어서 당의 중간 간부들이나 당 조직의 영향력이 크지 않은 것으로 나타나고 있다. 따라서 당의 운영에 있어서 원외조직보다는 공직자들의 영향력이 강한 것을 특징으로 하고 있다(Panebianco, 1988, 264).

후기산업사회에 들어서면서 대중정당들은 당원이 급격하게 감소하는 상황을 맞이하게 된다. 당원의 감소는 당비의 감소를 초래하게 되는데, 이러한 상황에서 정당은 정당의 운영에 필요한 비용을 국고에 의존하게 되는데, 이것이 카르텔정당이다. 카르텔정당은 당원과 당비에 의존하는 비율이 줄어들기 때문에 당의 활동가들에 비해 공직자들의 영향력이 강화되는 것을 볼 수 있다.

이러한 카르텔정당에 대해 사회와 분리되고 있다는 비판이 제기되자 카르텔 정당들은 후보선출의 민주화에 나서게 되는데, 이것을 포스트카르텔 정당, 혹은 신정당(new party)이라고 부르고 있다(Seyd and Whiteley 1992, Scarrow 1996, Ch. 2).

<표 IV-1> 유럽 각 국가의 정당에서 의원후보 선출방식

국가	연도	중앙당 결정	중앙당 결정 (지구당 제의)	지구당 결정 (중앙당 명단 제공)	지구당 결정 (중앙당 승인 필요(나))	지구당 결정	당원투표 적용
오스트리아	1960 ^(가)	SPO				OVP, FPO	
	1989	SPO				OVP, FPO GA PRL/PVV,V U, PSC/CVP	
벨기에	1960	PCB/KPB					
	1989	PCB/KPB				CVP,VU	PRL, PVV, ECO
덴마크	1960					SF, SD	RV, V, KF
	1989					SF, SD,KRF, FRP	RV, CD, V, SF, SD, KF CD, V
핀란드	1960						SKDL, SDP, KESK, SFP, SDP
	1989						KOK SKDL, SKDL, SDP, SDP, KESK, SFP, KESK, SFP, KOK KOK
독일	1960						SPD, CDU, CSU, FDP
	1989						SPD, CDU, CSU, FDP, G
아일랜드	1960		FF			WP, LAP, FG	
	1989		FF, FG, PD			WP, LAP, G	G
이탈리아	1960		MSI, PR			PCI, PSI, DC, PRI, PSDI	
	1989		DP, MSI, PR			PLI PCI, PSI, DC, PRI, PSDI, PLI	
네덜란드	1960	CPN	PPR	PvdA, PSP, CHU	ARP, KVP, DCA, VVD	D66	PvdA, PSP, ARP, KVP, CDA, D66
	1989	CPN, PSP	PPR, ARP	CHU	KVP,CDA,V VD	PvdA,D66,G L	CDA,D66,G L
노르웨이	1960					SF,DNA,SP, KRF,V,H	
	1989						SV,DNA,SP, KRF,V,H,FR P
스웨덴	1960					VPK,S,CC,F P,M	VPK,S
	1989					VPK,S,C,FP ,M	VPK,S
영국	1960					LAB,LIB,CO N	
	1989					LAB,SDP,C ON	LIB SDP
합계	1960: 57	2 (4%)	5 (9%)	3 (5%)	22 (39%)	25 (44%)	9 (16%)
	1989: 71	3 (4%)	10 (14%)	1 (1%)	23 (32%)	34 (48%)	16 (23%)

주 (가): 1960년 또는 최초 보고 연도

(나): 후보 등락을 결정하는 규정은 정당별로 다양하나 이 모두를 포함하였음.

정당 약자 출처: Katz, Richard S. and Peter Mair (eds). 1992. *Party Organizations: A Data Handbook on Party Organizations in Western Democracies, 1960-1990*. London:Sage.

출처 : Bille(2001) p.374

이러한 경향은 <표 IV-1>에서 확인할 수 있다. 1960년대와 비교해 1990년대에는 '1당원

1표'의 당원투표를 채택하는 정당이 늘어나고 있는 것을 볼 수 있다. 이렇게 당원들의 참여를 늘리고 있는 것은 현대의 정당들이 자본집약적으로 운영되고 있는 것이 사실이지만, 당원대중은 여전히 정당에 있어서는 큰 정치적 자산이기 때문이다. 당원은 고정적인 지지기반을 제공하고 있을 뿐 아니라 선거운동원으로 작용할 수 있기 때문에 정당은 당원의 관심을 유발하고 당원을 증대시키는 방법으로 1당원1표제를 도입하고 있는 것이다.

이렇게 정당의 유형과 정당의 공천방식은 밀접한 관계를 가지고 있지만, 동일한 유형의 정당들 간에도 구체적인 공천방식에 있어서 적지 않은 차이가 있는 것을 볼 수 있다.

1. 공천제도의 유형

공천제도는 크게 보아 세 가지 기준에 의거하여 분류할 수 있다.⁹⁾ 첫째, 후보 선출과정에 지원할 수 있는 자격은 무엇인가? 둘째, 누구에게 후보를 선출하는 권한이 주어져 있는가? 그리고 중앙당과 지구당 중 어느 쪽이 공천과정에 더 많은 영향력을 행사하는가 여부에 따라서 나누어 볼 수 있다(Rahat and Hanzan 2001, 301).

후보자 지원 자격 후보 선출과정에 지원할 수 있는 자격은 당원이어야 함은 물론, 당이 중요하다고 생각하는 몇 가지의 의무를 다한 경우에만 이 과정에 참여할 수 있도록 자격요건을 강화해 놓고 있는 경우부터 피선거권을 가진 모든 시민에게 이 과정에 지원할 수 있도록 후보자격을 열어 놓고 있는 경우에 이르기까지 다양한 방식이 있다.

후보 선출과정에 지원할 수 있는 조건을 엄격하게 정해 놓고 있는 대표적인 정당으로는 벨기에의 사회당을 들 수 있는데, 후보가 되기 위해서는 적어도 5년간 당원자격을 유지해야 하며, 사회주의 조합에서 연간 일정액 이상의 물건을 구매해야 하고, 당보를 정기 구독해야 하고, 자녀들을 기독교학교가 아니라 공립학교에 보내야 한다고 엄격하게 규정하고 있다.¹⁰⁾ 반면 미국은 모든 피선거권을 가진 이들에게 후보 선출과정에 지원할 수 있도록 문을 열어 놓고 있는 개방적 선출과정의 대표적인 예이다.

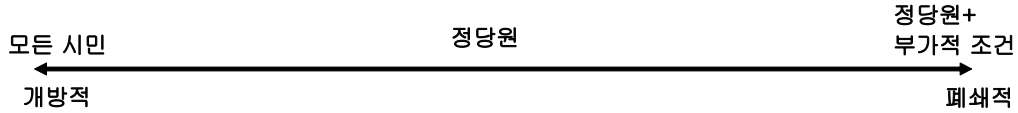
후보의 자격을 엄격하게 하면 정당의 이념, 정책, 철학을 깊이 공유하는 인물들이 공천과정에 지원할 수 있으므로 당의 통합성과 기율을 유지하는 데는 도움이 될 수 있다. 그러나 후보 지원자격을 엄격하게 하면 공천에 지원할 수 있는 인물의 수와 자질이 제한될 가능성이 있을 뿐 아니라 일반 유권자에게 폭넓게 호소할 수 있는 인물을 충원하는 데 제약을 받을 가능성이 있는데, 이는 곧 선거경쟁에서 불리하게 작용할 수 있다. 이와 반대로 후보의 지원자격을 개방해 놓으면 폭넓게 선거 경쟁력이 있는 후보를 충원할 수 있는 가능성은 높

9) 웨어는 공천제도를 공적 규정이나 사적 규정이나, 중앙집중식이나 지방분산식이나, 그리고 민주적 통제나 엘리트 통제나 세 축으로 나누고 있다. Alan Ware, *op. cit.*, pp.259-269. 여기서는 라하트와 한즈의 기준을 따르기로 한다.

10) Gideon Rahat and Reuven Y. Hanzan, "Candidate Selection Methods: An Analytical Framework," *Party Politics* Vol.7, Part 3 (2001), p.301.

지만, 정당 고유의 색채를 유지하는 데는 어려움이 있을 수도 있다.

<그림 IV-1> 후보의 자격요건과 공천제도의 개방성



* 출처: Rahat and Hanzan(2001), p.301

후보선출권자 공천과정을 특징짓는 또 하나의 중요한 요소는 누가 후보를 선출하는가 하는 것이다. 정당 보스가 후보를 지명하는 경우부터 당 지도부가 임명한 공천심사위원회에서 후보를 결정하는 방식, 당원이 선출한 대의원들이 후보를 선출하는 방식, 그리고 정당의 당원이 선출하는 방식과 후보 선출과정이 모든 유권자들에게 개방되어 있는 방식에 이르기까지 다양하다.

정당의 지도부가 비밀의 화원에 모여서 공천을 하는 방식이 가장 폐쇄적인 경우라고 한다면, 유권자들에게까지 선출권을 주는 경우가 가장 개방적인 경우라고 할 수 있을 것인데, 누가 선출권을 가지고 있는지에 따라서 선출된 후보가 누구를 대표하게 될 것인지, 그리고 얼마나 대표성이 있을 것인지 등이 달라지는 경향이 있다.

<표 IV-2>는 유럽정당들을 전제로 선출권자를 추천위원회, 대의원회의, 그리고 당원으로 구분해 개방성, 대표성, 경쟁성, 그리고 대응성의 차원에서 비교하고 있는데, 추천위원회가 가장 폐쇄적인 형태라고 한다면 당원이 선출하는 경우가 가장 개방적인 경우라고 한다.

또, 대표성은 일반적인 상식과 달리 추천위원회에서 추천하는 경우가 당원들이 선출하는 경우보다 더 높다고 한다. 추천위원회가 추천하는 경우가 여성과 같은 소수자를 후보로 선출할 가능성이 높은 반면, 당원이 직접선출하게 되면 조직을 지니고 있는 경쟁력 있는 후보들이 당선되는 경우가 많기 때문에 소수자까지 후보에 배려한다는 차원에서는 추천위원회가 더 바람직하다는 것이다.

경쟁성의 관점에서 보면, 대의원회의에서 선출하는 경우가 가장 경쟁률이 높고, 추천위원회가 추천하는 경우가 가장 경쟁률이 낮은 것은 나타난다고 한다.

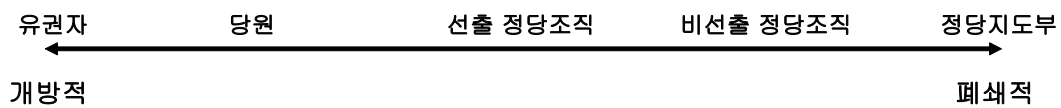
또한, 대응성의 측면을 보면, 추천위원회나 대의원회의에서 선출하는 경우에는 당성이 높은 사람들이 후보로 선출되지만, 당원투표로 선출되는 경우에는 당성이 높지 않은 사람도 후보로 선출될 수 있다고 한다. 사실, 미국의 공천제도에서도 개방형예비선거제도가 폐쇄형보다는 덜 당파적인 인물이 후보로 선출된다는 점이 연구된 바 있다. 이는 후보공천이 개방적일수록 중도성향의 유권자들을 대변하는 후보가 공천될 가능성이 높음을 의미하는 것이다.

<표 IV-2> 후보선출제도와 참여도, 대표성, 경쟁성, 대응성

후보선출방식	참여도	대표성	경쟁성	대응성
후보선출위원회	낮음	높음	낮음	강함
대의원 회의	중간	중간	높음	중간
당원	높음	낮음	중간	약함

*출처: Rahat(2008), p.4.

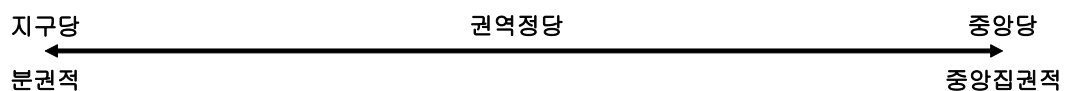
<그림 IV-2> 선출인의 요건과 공천제도의 개방성



* 출처: Rahat and Hanzan(2001), p.301.

지역-중앙 정당의 내부구조가 중앙당 중심 정당인지 아니면 지구당으로 권력이 분산돼 있는지에 따라 공천이 결정되는 지점이 달라지는 경향이 있다. 그러나 후보선출권이 지구당에 맡겨진 경우도 있는데, 이러한 경우는 정당의 분권적으로 운영되고 있다고 볼 수 있다. 중앙이나 지방이나의 양 극단이 아니라 중앙과 지방이 공천과정에 동시에 참가하도록 하는 나라도 있다.

<그림 IV-3> 공천과 정당의 분권성



* 출처: Rahat and Hanzan(2001), p.305.

3. 미국의 후보선출제도

미국의 후보선출제도는 다음의 네 가지 측면에서 다른 나라와 구분된다. 첫째, 정당이 후보선출과 관련된 규정을 만들고 후보선출과정을 관리하는 것이 아니라 법률로 후보선출과정을 규정하고 이를 정부가 관리한다.¹¹⁾ 둘째, 후보선출과정에서 중앙당이 행사하는 영향력은 거의 없고 전적으로 지역당 차원에서 후보결정이 이루어진다. 셋째, 중앙당은 각 지역에서

11) <부록 1>은 캘리포니아 주 선거법 중 예비선거와 관련된 부분을 발췌, 번역한 것인데, 이를 참조.

어떤 방식으로 후보를 선출하는지에 대해서 관여하지 않는다. 이 때문에 <표 IV-3>에서 보듯이 50개의 주에서 각 정당은 각기 상이한 방식으로 후보를 선출하고 있다. 넷째, 주에 따라서 일부 차이가 있기는 하지만, 후보 선출권을 당원뿐만 아니라 일반 유권자에게까지 개방하고 있다.

<표 IV-3> 2008 미국의 주별 예비선거 일정 및 유형

일정	주	민주당	공화당
1/3	아이오와	폐쇄형 코커스	폐쇄형코커스
1/5	와이오밍	-	폐쇄형코커스
1/8	뉴햄프셔	수정형 예비선거	수정형예비선거
1/15	미시건	개방형 예비선거	개방형예비선거
1/19	네바다	폐쇄형 코커스	폐쇄형코커스
	사우스캐롤라이나	-	개방형예비선거
1/26	사우스캐롤라이나	개방형 예비선거	-
1/29	플로리다	폐쇄형 예비선거	폐쇄형예비선거
2/1	메인	-	폐쇄형코커스
2/5	노스다코타	개방형 코커스	폐쇄형코커스
	뉴멕시코	폐쇄형 예비선거	-
	뉴욕	폐쇄형 예비선거	폐쇄형예비선거
	뉴저지	수정형 예비선거	수정형예비선거
	델라웨어	폐쇄형 예비선거	폐쇄형예비선거
	메사추세츠	수정형 예비선거	수정형예비선거
	미국령사모아	개방형 코커스	-
	몬태나	-	개방형예비선거
	미네소타	개방형 코커스	개방형코커스
	미주리	개방형 예비선거	개방형예비선거
	아이다호	개방형 코커스	-
	알래스카	폐쇄형 코커스	폐쇄형코커스
	알칸사스	개방형 예비선거	개방형예비선거
	애리조나	폐쇄형 예비선거	폐쇄형예비선거
	앨라배마	개방형 예비선거	개방형예비선거
	오클라호마	폐쇄형 예비선거	폐쇄형예비선거
	유타	수정형 예비선거	수정형예비선거
	일리노이	개방형 예비선거	개방형예비선거
	조지아	개방형 예비선거	수정형예비선거
캔자스	폐쇄형 코커스	-	

	캘리포니아	수정형 예비선거	폐쇄형예비선거
	코네티컷	폐쇄형 예비선거	폐쇄형예비선거
	콜로라도	폐쇄형 코커스	폐쇄형코커스
	테네시	개방형 예비선거	개방형예비선거
	해외 민주당원	개방형 코커스	-
2/9	네브래스카	수정형 코커스	-
	루이지애나	폐쇄형 예비선거	폐쇄형예비선거
	버진아일랜드	폐쇄형 코커스	-
	워싱턴	수정형 코커스	폐쇄형 코커스
	캔자스	-	폐쇄형코커스
2/10	메인	폐쇄형 코커스	-
2/12	메릴랜드	폐쇄형 예비선거	폐쇄형예비선거
	버지니아	개방형 예비선거	개방형예비선거
	워싱턴 DC	폐쇄형 예비선거	폐쇄형예비선거
2/19	위스콘신	개방형 예비선거	개방형예비선거
	하와이	폐쇄형 코커스	-
2/23	미국령사모아	-	개방형코커스
2/24	푸에르토리코	-	개방형예비선거
3/4	로드아일랜드	수정형 예비선거	수정형예비선거
	버몬트	개방형 예비선거	개방형예비선거
	오하이오	수정형 예비선거	수정형예비선거
	텍사스	개방형 예비선거	개방형예비선거
3/8	팜	-	폐쇄형코커스
3/11	미시시피	개방형 예비선거	개방형예비선거
	와이오밍	폐쇄형 코커스	-
4/5	버진아일랜드	-	개방형코커스
4/22	펜실베이니아	폐쇄형 예비선거	폐쇄형예비선거
5/3	팜	폐쇄형 코커스	-
5/6	노스캐롤라이나	수정형 예비선거	수정형예비선거
	인디애나	개방형 예비선거	개방형예비선거
5/13	웨스트버지니아	수정형 예비선거	수정형예비선거
5/17	하와이		폐쇄형코커스
5/20	오리곤	폐쇄형 예비선거	폐쇄형예비선거

	켄터키	폐쇄형 예비선거	폐쇄형예비선거
5/27	아이다호	-	개방형예비선거
6/1	푸에르토리코	개방형 예비선거	-
6/3	뉴멕시코		폐쇄형예비선거
	몬태나	개방형 예비선거	-
	사우스다코타	폐쇄형 예비선거	폐쇄형예비선거
7/12	네브래스카	-	수정형예비선거

예비선거제도 도입배경 미국이 유럽정당들과 달리 일반유권자들이 참여할 수 있는 예비선거제도를 지니게 된 배경에는 미국의 문화에 내재되어 있는 정당에 대한 불신이 큰 원인이라고 할 수 있다. 국부(founding fathers)들의 정당에 대한 불신에서 볼 수 있듯이 미국은 전통적으로 정당에 대한 불신이 강했는데, 이러한 불신이 폭발한 것은 19세기 후반에 들어서였다.

당시 정당은 몇몇 지도자들이 과두적인 지배를 하고 있었는데, 이에 따라 부패와 매관매직이 극에 달했다. 이러한 상황 속에서 정당의 부패를 막고 정당을 과두적으로 지배하고 있는 정당지도자들을 견제하기 위해서 국민의 대폭적인 참여가 필요하다는 점이 폭넓게 인식되었다는 것이다. 1903년 위스콘신 주에서 최초로 예비선거를 의무로 하는 법이 채택되었으며, 그 후 빠르게 확산되어 1910년까지는 서부와 중서부의 15개 주가 예비선거 제도를 채택하게 되었다(Jewell 1984,7-8).

예비선거제도의 확산은 정당의 지도부와 중간간부들의 힘을 위축시키는 것이었고, 이에 따라 그들의 강한 반발을 불러왔다. 이들은 예비선거가 돈이 많이 드는 제도일 뿐 아니라 정당의 내분을 일으킨다는 이유 등을 반격을 가했고, 이에 따라 예비선거제도를 채택했던 주들 가운데 포기하는 주가 생기기도 했었다. 그러나 1960년대부터 예비선거를 채택하는 주가 다시 늘어나게 되었다.

예비선거의 종류 예비선거는 얼마나 개방적인가에 따라서 크게 세 가지 유형으로 나누어 볼 수 있다. 등록된 당원만 경선에 참여할 수 있는 폐쇄형 예비선거(closed primary)와 등록된 당원 외에 무당파에게도 투표권을 주는 수정형 예비선거(modified primary), 그리고 모든 유권자에게 투표권을 주는 개방형 예비선거(open primary)로 나누어 볼 수 있다.

대통령과 의원 예비선거 의원후보를 선출하기 위한 예비선거는 다음 세 가지 점에서 대통령후보 선출을 위한 경선과 구분된다. 첫째, 주별 대통령후보 경선은 각 당별 전국전당대회(national convention)에 참여하는 대의원을 선출해 후보별로 대의원수를 어떻게 나누어줄 것인가를 결정하는 선거임에 반해, 의원후보 경선은 글자 그대로 의원후보를 선출하기 위한 경선이라 볼 수 있다. 대통령후보 경선에서 민주당은 주에 관계없이 주별 후보경선에서

15% 이상을 득표한 후보에 대해 득표율에 비례하여 그 주에 배당된 대의원수를 배정하고 있다. 이에 반해 공화당은 주별로 다양한 대의원수 배정방식을 사용하고 있는데, 가장 많이 사용되고 있는 방식은 그 주에 배정된 대의원수를 후보 중에서 1등한 후보가 전부 갖는 승자독식(winner-take-all) 방식이다.

둘째, 의원후보 경선이 대통령후보 경선보다 예비선거 형태를 취하고 있는 주가 더 많다. 그리고 대통령후보 경선은 대부분의 주가 대통령선거가 있는 해의 연초에 실시하고 있는 것에 반해, 의원후보 경선은 그 보다는 늦게 실시하는 경향이 있다.

4. 영국의 후보선출제도

영국의 보수당과 노동당은 중앙과 지방이 동시에 공천과정에 개입하는 대표적인 경우라고 할 수 있다. 보수당이나 노동당 모두 최근에는 1당원1표(one member one vote)제도를 도입하는 등 당내민주화를 위한 개혁에 착수한 바 있는데, 이렇게 당내민주화의 계기가 된 것은 당원의 급격한 감소와 관련이 있다.

보수당 보수당은 1998년 대대적인 정당개혁에 착수했다. 개혁백서(The Reform White Paper The Fresh Future published)에서 정당개혁안이 제시되었고, 그 결과 정당의 리더 선출, 의원과 유럽의회 후보선출, 그리고 런던시장선출에 1당원 1표의 당원투표제도가 도입됐다. 그러나 보수당은 당원투표에 전적으로 맡겨두지 않고 중앙당과 지구당이 모두 후보선출과정에 참여하고 있다.

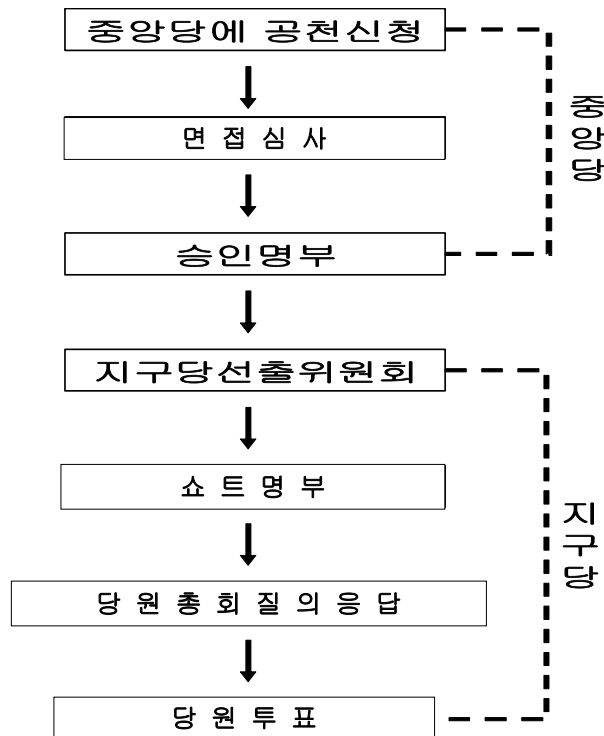
보수당의 의원 후보가 되기를 원하는 이는 가장 먼저 중앙당 사무국에 공천신청을 해야 한다. 중앙당은 서류심사를 통과한 공천 신청자를 대상으로 1단계 면접을 하는데, 이 과정에서 신청자의 정치적 자질, 당에 대한 봉사, 언어능력, 정치경험, 교육 정도 등에 대한 검토가 이루어진다.

이러한 면접결과를 바탕으로 주말심사위원회(weekend selection boards)는 공천 신청자를 네 유형으로 분류한다. 모든 의석에 적합한 일반통과(general pass), 특정 지역의 의석에만 적합한 제한통과(limited pass), 몇 년의 경험을 더 쌓은 뒤 재심을 받아야 하는 통과유예(reserved pass), 그리고 불통과로 나누어지는데, 보통 전체 공천 신청자의 50% 정도가 일반통과를 하는 편이다. 이렇게 중앙당의 심사를 통과한 공천 신청자들은 공인명부(approved list)에 등재되며, 이들은 지역구에 신청할 수 있는 자격을 받게 된다.

여기까지가 중앙당의 절차라면, 공인명부에 등재된 공천 신청자가 지역구에 공천을 신청하는 것에서부터 지구당의 절차가 시작된다. 지역협의회 집행위원회는 25명 내외로 공천심사위원회를 구성하며, 공천심사위원회에서는 보통 6명 이하의 후보를 선정하여 집행위원회에 통고하게 되는데, 이를 쇼트 명부(short list)라고 한다. 쇼트 명부가 작성되면 이 명부에 등재된 신청자들은 모든 당원들이 참가할 수 있는 당원미팅에서 후보들은 연설하고 질의 응

답시간을 갖는다. 그리고 최종적으로 1당원1표의 당원투표로 최종적으로 후보를 선출한다.

<그림 IV-4> 영국 보수당의 공천과정



참조: BBC News Vote 2001

(http://news.bbc.co.uk/vote2001/hi/english/voting_system/newsid_1166000/1166514.stm)

노동당 1979, 1987, 1992년 선거에서 패배한 후 노동당은 정당개혁에 집중했는데 (Norris and Lovenduski, 1995, Ch. 4), 개혁의 목적은 노조의 영향력을 줄이는데 초점이 맞추어졌다. 예를 들면, 1988년 개혁은 당내투표에 있어서 노조의 영향력을 줄이기 위해 노조의 투표가치를 전체의 40%로 한정했다 (Scarrow 1996,167). 또, 1993년에는 의원후보 선출에 있어서 1당원1표(one member one vote) 제도를 도입했는데, 이는 노조의 단체투표권을 완전히 부인하는 것이었다. 단, 노조원에게는 당비를 할인해 주며, 당원으로 가입한 노조원들은 다른 당원과 마찬가지로 후보선출과정에 참여할 수 있게 되었다.

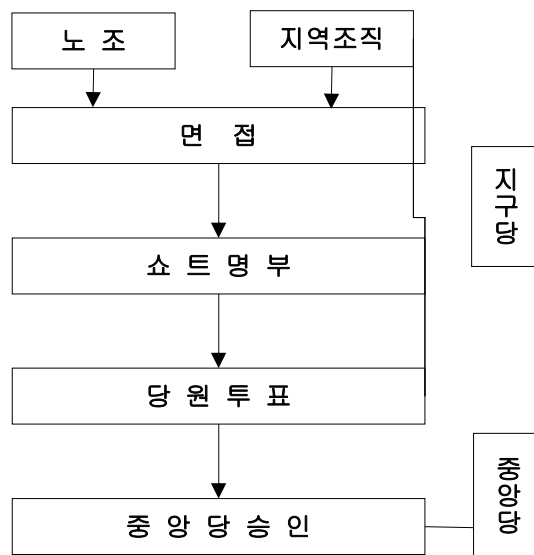
이러한 개혁은 노조의 단체투표권을 제한하는 것인 동시에 지구당의 극단적인 진보성향 활동가들의 영향력을 제한하기 위한 것이기도 했다. 이는 동시에 덜 극단적이고 덜 활동적인 일반당원의 역할을 높여주는 것이기도 했다고 볼 수 있다 (Driver and Martell, 1998, 13; Scarrow, 1996, 168). 결과적으로 노동당을 중도쪽으로 옮기는 데 기여했다.

노동당의 후보선출절차는 보수당과는 달리 지구당에서 먼저 시작한다. 지구당은 공천 신

청자들을 노조와 지역주민으로 나누어 2 개의 명부를 작성하고, 이들을 대상으로 면접을 실시한 후 5~6명의 후보로 구성된 쇼트리스트를 작성한다. 쇼트리스트에 대해 당원투표를 거쳐서 후보를 선정한다. 그리고 선정된 후보는 중앙당 집행위원회(NEC)의 승인을 받아야 한다.

중앙당은 특별한 경우가 아니면 지구당에서 선출한 후보를 그대로 승인하고 있지만, 그렇다고 중앙당의 거부권을 무시해서는 안 된다. 예를 들면, 1997년 당내 좌파인 Liz Davies가 승리가능한 선거구에서 후보로 선출되었을 때 당에 불충성 한다는 이유로 중앙당이 거부권을 행사한 바가 있다. 또한, Ken Livingstone이 런던시장의 후보직을 추구하고자했을 때에도 중앙당은 그가 후보가 되는 것은 막기 위해 1993년 이전에 사용했던 선거인단체도로 후보선출과정을 변경한 바 있다. 리빙스톤은 이에 반발해 무소속으로 출마했고 어렵지 않게 당선되었다.

<그림 IV-5> 영국 노동당의 공천과정



참조: BBC News Vote 2001

(http://news.bbc.co.uk/vote2001/hi/english/voting_system/newsid_1166000/1166514.stm)

5. 독일의 후보선출제도

독일의 주요정당의 후보선출과 관련해 주목할 점은 후보선출과 관련된 절차를 비롯 간략하지만 연방법에 규정을 하고 있다는 점이다. 또, 독일 정당의 후보선출에서는 지역당이 거의 전적으로 영향력을 행사하고 있다. 이런 점에서 독일의 선출과정은 미국과 상당한 공통

점이 있다고 할 수 있는데, 다른 점은 미국은 선출방식도 지역에서 결정하지만, 독일은 선출방식은 중앙당이 결정하고 선출은 지구당이 한다는 점이다.

연방법의 규정을 보면, 정당명부와 지역구후보는 연방선거법이 후보추천기구로 규정한 당해 선거구 당원총회나 대의원회의 투표를 거쳐야 한다(Bundeswahlgesetz §21)고 규정되어 있다.¹²⁾

지역구후보의 선출은 연방하원의원임기 시작 후 32개월이 지난 이후에 실시되어야 하며, 지역구후보결정을 위한 당원총회 및 대의원회의는 23개월이 지난 이후에 구성될 수 있다고 규정하고 있다. 각 정당마다 지역구후보는 각 선거구별로 1인만 선출하도록 규정되어 있으며, 무소속 출마자는 선거권자 200인 이상의 추천을 받아야 한다. 지역구 후보 등록은 늦어도 선거일로부터 66일전까지 서면으로 해야 한다. 지역구 선거관리위원회는 후보등록 접수 즉시 심사하여 선거일 58일전에 등록허가여부를 결정한다.

비례대표제를 위한 정당명부에 대해서는 연방선거법 27, 28, 29조에 규정되어 있다. 정당의 비례대표제 후보명부는 정당에 의해서만 제출될 수 있는데, 직전 연방하원 선거나 주 의회 선거에서 최소한 5명의 의원을 배출했거나 주 단위원에서 유권자 1/1000의 지지를 받지 못한 소수정당은 선거권자의 지지서명을 첨부해야 한다. 지지서명의 수는 각 주의 유권자수에 따라 차이가 있는데, 495명에서 2000에 이른다.

기독교민주연합(CDU) 후보선출을 위한 대의원선거는 대의원회 소집 당시 해당 선거구 내의 선거권을 갖는 당원들에 의해 이루어진다. 선거인은 투표용지에 의원정수만큼 기표하게 되는데, 의원정수의 3/4 이상 기표된 투표지만 유효표로 인정한다. 후보는 다수득표순으로 결정되며 득표순위에 따라 후보명부를 작성한다. 두 사람 이상이 동일한 득표를 하였거나, 필요한 정족수를 채우지 못했을 경우에는 결선투표를 한다.

남녀간의 비율에 대해서는 여성의 후보추천의 비율을 1/3이상으로하고, 명부추천에서는 순서대로 최소한 3명마다 1명의 여성을 포함시키도록 규정하고 있다.

사민당(SPD) 사민당의 후보선출방식은 기민연에 비해 규약으로 상세하게 정해 놓지는 않았다. 다만 선거규약 제3조에 공직선거후보추천의 일반원칙과 제4조에 연방하원의원, 주의회 및 각급지방의회의원 후보추천을 규정하고 있다.

제4조는 제1항에서 후보선출과정을 3개월 전에 공지할 것을 규정하고 제2항과 제3항에 걸쳐 남녀비율에 관한 규정을 두고 있는데, 연방의회, 주의회, 지방공직 후보추천에는 남녀간의 상대비율이 최소한 40%를 충족시켜야 함을 규정하고 있다.

선거인은 의원정수까지 투표하고 의원정수의 1/2이상 기표된 투표지만을 유효표로 인정한다. 사민당의 선거규칙에 규정된 남녀 성별할당을 40%를 충족하였을 경우는 득표순으로 후보를 확정하고, 미달된 경우에는 보다 많이 득표한 성의 후보는 60%만을 선출한다. 적게 득표한 성의 후보는 60%를 차지한 성의 낙선후보들 중 최다득표자보다 많은 득표를 한 자

12) 아래는 정병기(2003)을 참조한 것임.

를 우선적으로 선출하고 나머지 후보를 대상으로 2차 투표를 실시하여 40%를 충족시킨다.

6. 핀란드

1969년 선거법과 1975년 선거법이 후보선출에 있어서 큰 변화를 가지고 왔다. 그 이전까지는 법적인 규제가 없었기 때문에 정당은 후보를 선출함에 있어서 스스로 절차를 만드는 자유를 누릴 수 있었다. 그 결과는 중앙당의 지도부가 후보선출에 강한 영향력을 행사하는 문제가 발생했다. 그러나 1975년 법 개정에 의해 후보선출은 지역구내 당원의 투표로 결정하게 되었고, 이에 따라 더 이상 후보선출에 정당의 지도부가 영향력을 행사할 수 없게 되었다. 대신 지구당당원들이 후보를 결정하게 되었다.

지구당 중심주의는 선거운동 과정에서도 나타나고 있는데, 선거운동기간에 중앙당과 중앙당지도부는 배경자원 정도의 역할만을 한다. 중앙당은 선거운동에 필요한 자료를 제공하고, 중앙당의 지도부는 당의 얼굴 역할을 하는 정도로 제한된다.

핀란드 정당의 공천방식은 <표 IV-4>에 나타나 있는데, 핀란드의 주요 정당인 사회민주당과 중도당의 경우는 다음과 같다.

사회민주당(Social Democratic Party): 사회민주당은 18세 이상의 당원으로 예비선거가 있기 직전 4개월 이상 당비를 낸 당원에 대해서 투표권을 주고 있다. 또, 당의 공직후보가 되기 위해서는 예비선거가 있기 전에 4개월 이상 당비를 납부해야 한다.

중도당(Centre Party): 15세 이상의 당원으로 예비선거가 있기 전에 2개월 이상 당비를 낸 당원에 대해서 투표권을 주고 있다. 그러나 후보가 되기 위한 자격에는 어떤 제한 요건도 두지 않고 있다.

<표 IV-4> 핀란드 4개 주요정당의 후보선출방식

당내 절차	좌파연합	사회민주당	중도당	국민연합
지역구 예비선거 선거권	18세 이상 당원	18세 이상 당원; 예비선거전 4개월간 당원신분 유지	15세 이상 당원; 예비선거전 2개월간 당원 신분 유지	18세 이상 당원
후보 자격 조건	없음	예비선거전 4개월간 당원 신분 유지	없음	없음

7. 소결

과거 정당의 유형과 공천제도는 밀접한 관계가 있었다. 그러나 정당유형이 점점 수렴현상을 보이면서, 공천의 방식 역시 상당히 유사해져 가고 있음을 볼 수 있다.

예를 들면, 간부정당과 대중정당 간에 정당의 조직이나 운영방식에 있어서 큰 차이가 있었다. 그러나 간부정당이 진화해 인중정당이 되고, 대중정당이 진화해 카르텔정당이 되고, 또 다시 신정당으로 가고 있는 지금에 와서 보면 인중정당이나 신정당 간에는 상당한 유사점이 생기게 된 것이다. 혹자는 이를 유럽정당의 미국정당화라고 부르고 있지만, 양자 간에 있어서의 차이가 상당히 줄어들게 된 것이 사실이다.

그 결과 후보선출방식 역시 상당히 유사해져 가는 새로운 경향이 나타나고 있다. 유럽정당도 미국정당과 마찬가지로 예비선거의 형태를 닮아 가고 있는 것이다. 다만 미국이 일반 유권자도 포함하는 훨씬 개방적인 형태의 예비선거제도를 채택하고 있음에 반해, 유럽은 당원에게만 개방하는 제한적인 예비선거제도로 진화하고 있는 것이다.

개방적인 예비선거든, 당원을 대상으로 하는 제한적인 예비선거든 모두 당의 간부들이 공천권을 전횡하는 것을 막고, 다수 유권자와 당원을 당의 지지자로 불러들이기 위한 것이라고 할 수 있다.

물론, 정당의 후보선출과정이 이렇게 개방적으로 변화하는 것에 대해서도 반론은 있다. 후보선출과정이 개방적으로 되면서 의원들의 당에 대한 충성심이 감소하고 있다는 문제가 지적되고 있는 것이다.

우리의 정당들이 여전히 의원의 자율성이 없는 정당, 여전히 민이 통제하지 않는 정당임을 감안한다면, 민의 통제력을 높여주는 방향으로의 개혁, 의원이 당의 지도부로부터 자율성을 행사할 수 있는 방향으로의 개혁이 나쁠 것은 없다.

또한 정치선진국들조차 당의 공천과정에 대한 규정을 법률화하고 있음도 눈 여겨 볼만하다. 정치일정의 투명성을 확보하기 위해서는 정당의 자율에만 맡겨두어서는 안 될 시점이다.

V. 비례대표선거제도 및 후보선출제도의 개선방안

1. 선거제도

○ 지역구도를 완화해야 한다는 명분 또는 여성참여를 확대해야 한다는 명분 등으로 중선거구제의 도입을 주장이 있다. 그러나 제II장에서 보았듯이 중선거구제, 좀 더 정확하게 다인선거구 단기비이양식은 세계에서 채택하고 있는 나라가 거의 없는 것을 볼 수 있는데, 이는 다인선거구 단기비이양식이 가지고 있는 단점이 장점보다 더 많은 것으로 알려지고 있기 때문이다.

- 한 선거구 내에서 같은 정당이 경쟁하게 됨으로써 당내 계파주의를 촉진시킨다.
- 한 선거구 내에서 같은 정당이 경쟁할 수 있게 됨에 따라 인물중심 선거를 촉진시키는데, 이는 정책정당으로의 발전을 어렵게 한다.
- 인물중심의 선거에서 돈 선거의 우려가 더 높은 것으로 나타난다.

○ 또한, 우리가 채택하고 있는 혼합제도는 제도도입의 원래의 취지는 여당에게 프리미엄을 주어 여당의 과반수를 보장해 주는 데 그 목적이 있었지만, 민주화시대를 거치면서 비례대표의 왜곡적인 모습을 시정하게 되었고, 이제는 혼합제의 원형에 가까워지게 되었다. 오랜 민주적 정통을 가지고 있는 뉴질랜드가 1990년대 중반에 혼합제로 선거제도를 변경한 것을 비롯해, 이태리와 일본이 혼합제로 변경하였고, 또 새로이 민주화된 동유럽이 대거 혼합제를 채택함에 따라 21세기의 선거제도로 평가받고 있는 제도다.

- 혼합제를 채택하고 있는 대부분의 나라는 다수제와 비례제를 혼합하고 있는데, 이는 다수제가 지니고 있는 책임성과 국정안정성의 장점을 취하고 비례제가 지니고 있는 비례성과 소수대표성의 장점을 취하기 위한 것이다.

○ 다만, 선거제도와 관련해 재논의가 필요한 부분은 다수제와 비례제의 비율문제이다. 앞에서 보았듯이 혼합제를 채택하고 있는 다수의 나라들은 1대1, 혹은 3대2의 비율을 지니고 있는 것에 반해, 우리는 혼합제라고 말하기에 민망할 정도로 비례제 부분이 축소되어 있다. 이 때문에 앞에서 보았듯이 우리나라는 비교적 의석과 득표 간의 비례성이 높지 않은 것으로 나타나고 있다. 다수제와 비례제의 이상적인 비율을 제시하기는 어렵지만, 비례제의 정신이 녹아들 수 있을 정도로 비례제를 확대할 필요성이 있어 보인다.

- 200 대 100으로의 확대를 고려해 볼 필요가 있다.
- 비례제의 확대는 비례성을 강화시켜줄 수 있다는 점에서 필요하다. 현재는 다수제 의석이 압도적으로 많기 때문에 한 정당이 50%도 못되는 득표율로 2/3이상의 의석을 석권할 수 있는 가능성도 얼마든지 있다. 이러한 경우 과연 대표성에 있어서 문제가 없다고 할 수 있는냐는 원론적인 문제제기가 가능해질 뿐 아니라, 한 정당이 국회를 완전히 석

권할 경우 의회정치가 파행으로 갈 가능성이 커지는 문제점이 생길 수 있다.

○ 비례제도가 확대되는 경우, 비례제의 선거방식은 보다 다양하게 운영될 수 있을 것이다. 예를 들어, 비례제 의석이 100석으로 확대된다고 가정해 보자. 정당별로 100석의 명부를 일괄해서 만들 경우 유권자는 그 100명의 명부에 들어있는 후보들에 대해서 모두 인지한다는 것은 사실상 불가능하다. 따라서 정당들은 100명의 명부에 일부는 우수한 후보들을 넣지만 일부는 그렇지 않은 후보들로 섞어 짜기를 할 가능성도 얼마든지 있다. 따라서 보다 유권자들이 검증하기 용이하도록 권역별로 명부를 만드는 것이 바람직할 것이다.

- 권역별 명부는 중앙당이 아니라 권역당이 작성하게 하면, 유권자들은 평균 20명의 후보명부를 검토하게 되기 때문에 훨씬 더 검토가 용이하게 된다.
- 권역별 명부제도는 정치의 분권화를 촉진시킬 수 있다는 점에서 장점을 가진다. 지방자치제도가 행정의 분권화를 가져왔다고는 하지만 아직 미약하다. 이런 가운데 사람과 돈이 모두 수도권으로 집중되는 현상이 가속화되고 있다. 권역별 명부제도는 정치에 뜻을 둔 인재들이 지방으로 내려가는 것을 촉진시킬 수 있는 장점을 지니고 있다.

○ 지역구도의 해소를 원한다면 독일처럼 정당의 전국지지율로 권역별 명부의 의석을 배분하는 방식을 사용하는 것도 고려해 볼 수 있을 것이다.

- 전국지지율로 권역명부를 배분하게 되면 지역별 일당구조를 해소하는 데 도움을 줄 수 있다. 1인선거구 최다득표제는 지역적으로 지지가 밀집되어 있는 지역주의정당에게 상당히 유리한 제도라고 할 수 있는데, 권역별명부를 전국지지율로 배분할 경우 다수제선거제도에 의해 인위적으로 강화된 지역구도를 약화시키는 데 도움을 줄 수 있다.
- 그 결과 각 지역 내에 다양한 정당이 뿌리를 내릴 수 있게 되고, 이것은 지방자치에 있어서의 일당독주를 방지하는 데에도 도움을 줄 수 있을 것이다.

2. 후보선출제도

○ 제3장에서 본 것처럼, 미국, 독일, 핀란드와 같이 민주주의의 전통이 오래된 나라들조차도 후보선출과 관련한 규정을 법률화하고 있는 것을 볼 수 있다. 또, 위 국가들의 공천관련 법조문을 보면, 유권자 전원이 참여하는 완전예비선거제도나 당원들이 모두 참여하는 제한적 예비선거제도를 규정하고 있다는 점을 감안할 때 우리 역시 공직후보 공천의 문제를 단순히 정당내부의 일로 감안해서는 안 될 것으로 보인다.

- 우리의 정당은 서구의 정당과 비교해서 그 역사가 짧을 뿐 아니라 제도화 역시 이루어지지 못하고 이합집산을 거듭하고 있다. 이러한 상황에서는 더욱 더 후보공천의 문제를 당내문제로만 치부하고 정당의 자율성을 주장하기는 어려울 것으로 보인다.
- 당직의 선출문제는 순수 당내문제라 볼 수 있으므로 이 문제에 대해서는 당이 전적으로

결정하는 것이 바람직해 보인다.

○ 공직후보 선출방식과 관련해서는 유권자가 참여하는 완전예비선거나 당원들이 참여하는 제한적 예비선거제도를 선거법에 규정하는 것이 바람직 할 것으로 보인다.

- 법규정에는 '모든 유권자나 당원이 참여해 평등한 투표를 통해 공직후보자를 선출해야 한다'고 규정해서 각 정당이 유권자전체를 대상으로 할 것인지 아니면 당원만이 참여하는 것으로 할 것인지를 선택할 수 있도록 하는 것이 바람직 할 것으로 보인다.
- 현재 정당들이 사용하고 있는 여론조사는 민주적인 정당성을 갖추지 못한 임시방편이라고 할 수 있다. 언제까지 이런 임시방편을 그대로 사용할 수는 없으며 정상화가 필요하기 때문이다.
- 또한 당비 내는 당원이 별로 없는 정당의 경우, 특히 등록된 당원의 상당수가 허수인 정당들의 경우에는 당원들에게만 투표권을 줄 경우 후보들에 의해 동원된 당원만이 후보 선출에 참여하게 되고, 이런 과정에 금품제공의 문제 등 갖가지 부작용이 생길 수 있기 때문에 유권자들에게 개방된 완전예비선거가 바람직할 것으로 보인다.
- 이와 같이 법에 규정되면, 어떤 방식으로 후보를 선출할 것이냐를 두고 벌이는 당내갈등을 많이 줄일 수 있을 뿐 아니라 정치의 예측성을 높일 수도 있을 것이다.

○ 유권자가 참여하는 예비선거든 당원이 참여하는 예비선거든 모두 선거관리위원회가 관리하고 동일한 날짜에 실시하는 것이 바람직 할 것으로 보인다.

- 각 투표장에 각 정당의 예비선거 투표용지를 비치해두고 유권자가 원하는 정당의 예비선거용지를 제공해 투표할 수 있도록 한다. 다만, 당원형 예비선거를 하는 정당의 용지는 투표장에 당원명부를 비치해 당원임을 확인하고 제공해 투표할 수 있도록 한다.
- 예비선거의 도입과 관련해 제일 많이 제기되고 있는 비판은 역선택의 가능성이 있다는 것이다. 그러나 모든 정당의 예비선거를 동시에 실시하게 되면 역선택의 가능성은 거의 없다고 볼 수 있다. 다른 당의 선거에 참여하는 것보다 자신의 당의 참가해 자신이 지지하는 후보에게 한 표라도 더 주는 것이 바람직 할 것이기 때문이다.

○ 예비선거일은 법률상에 지정해 두어서 정치일정이 예측 가능하도록 하는 것이 바람직할 것이다. 대통령선거는 본선거로부터 약 3개월 전인 9월 첫째 주, 국회의원 선거는 약 1달 전인 3월 첫째 주에 실시하는 것이 바람직할 것으로 보인다.

- 언제 경선을 실시할 것이냐를 두고 주요 후보지망생들은 자신에게 유리한 선거날짜를 고르기 위해 이진투구를 벌여왔던 것이 우리의 정치현실이었다. 그러나 예비선거일 역시 고정되어 있다면 경선일자를 두고 벌어지는 정치갈등은 제거될 수 있을 것이다.

○ 대통령예비선거의 경우에는 예비선거 결과를 전국적으로 집계하는 방법 역시 중요한 이슈가 될 수 있는데, 이 부분은 각 정당이 정하도록 하는 것이 바람직할 것으로 보인다.

- 하나의 방식은 전국에서 집계된 표수를 그대로 집산해서 승자를 정하는 단순방식이 있을 수 있다.

-> 이 방식은 계산방식은 매우 간단하지만, 특정지역에서 몰표를 받는 후보에게 유리하게 작용할 수 있다. 따라서 지역대결이 조장될 수 있다.

- 또, 전국을 몇 개의 권역으로 나누어(비례대표에 있어서 권역별 명부제가 도입된다면, 국회의원선거에 있어서의 권역을 그대로 사용하는 것도 좋을 것임) 각 권역의 유권자 수를 감안해 권역별 가중치를 주는 방법도 생각해 볼 수 있는 등 다양한 방식을 구상해 볼 수 있는데, 이는 각 정당이 자신들의 철학과 원칙에 맞도록 정하면 될 것으로 보인다.

o 국회의원 예비선거는 용지에 지역구 후보란과 권역별 비례대표 후보란을 만들어 유권자가 지역구 후보란에 1표, 권역별 비례대표 후보란에는 2표를 행사하도록 하는 것이 바람직할 것이다.

- 국회의원 후보도 예비선거로 선출할 경우 후보공천에 주민의 의사가 더 잘 반영할 수 있는 것은 물론이고, 대통령당 만들기의 시도, 공천권을 두고 벌어지는 이진투구, 공천에 대한 불복 등의 문제를 상당히 제거할 수 있을 것이다.

- 지역구 후보는 지역구 후보지망생들 중에서 최다득표를 한 자를 후보로 결정하면 될 것이다.

- 비례대표 후보에 대해서는 유권자들은 2표를 행사하게 되는데, 1표는 남자명부, 다른 1표는 여자명부에 찍도록 한다. 그리고 비례대표의 후보는 남자명부와 여자명부에서 각각 다득표 순으로 비례대표의 후보가 되는 것이며, 명부의 순번 역시 득표순으로 한다.

-> 남성 후보지망생이 최다득표를 했다면 그로부터 남여가 번갈아 명부에 올라가면 되고, 반대로 여성후보가 최다득표를 했다면 여성후보를 1번으로 해 남여가 번갈아 명부에 올라가면 된다.

o 특정 정당의 대통령후보나 국회의원후보가 되고자 하는 자는 그 정당의 중앙당에서 자격심사를 받은 후 예비선거후보명부에 기재를 하도록 한다.

- 중앙당에는 자격심사위원회가 만들어져 파렴치범 등 당의 이미지를 실추시킬 수 있는 인사 등은 걸러내는 장치를 만들 수 있도록 한다.

- 중앙당의 자격심사는 대통령선거는 예비선거가 있기 2달 전, 국회의원선거는 1달 전까지는 완료하도록 한다.

3. 정당제도 및 정치자금제도

o 선거나 후보선출과정이 왜곡되지 않고 정상적으로 운영되기 위해서는 정당제도는 정치자금제도의 정비 역시 필요하다.

- 정당이 양성적으로 정치자금을 마련할 수 없을 때 비례대표가 왜곡된 형태로 운영되었던 과거의 경험에서도 이를 잘 알 수 있다.
- 정당제도의 개선과 관련해 가장 중요한 부분은 지구당의 복원이다.
 - ‘중앙정치만 있고 지방정치는 없다’ ‘중앙정치가 지방정치를 지배한다’는 등 지방의 불만이 그 어느 때보다 높은 상황에서 지방정치의 거점이 될 수 있는 지구당을 폐지하는 것은 바람직하지 않다.
 - 더 큰 문제는 법상에서 제도가 폐지되었음에도 불구하고 사실상 지구당이 운영되는 경우가 있지만, 지구당이 법의 사각지대에 놓여 규제되고 있지 않다는 점이다.
- 정당후원회를 복원하는 대신, 고액당비를 금지해야 한다.
 - 양성적인 자금마련의 길이 줄어들자, 고액당비의 증가, 공직후보공천자들로부터 고액당비접수 하는 유사 매관 행위와 같은 불건전한 양상이 늘어나고 있다.
 - 정당후원회의 폐지는 국고보조의 지원을 받지 못하는 신생정당이나 군소정당에게 불공정계임을 강요하고 있다.
- 정당후원회에 대해서도 소액다수주의와 기부자공개의 원칙이 적용되어야 한다.
 - 정당의 이름으로 공직후보공천을 받거나 공직에 나가 있는 자들의 고액후원이나 고액당비를 금지해야 한다. 그렇지 않을 경우 정당이 국가의 직을 사고파는 행위를 하는 것과 마찬가지로 상황이 벌어질 수 있기 때문이다.
- 대통령후보후원회를 설치해야 한다.
 - 가장 정치자금의 수요가 많은 선거가 대통령선거라고 할 수 있을 것인데, 대통령후보에 대해서만 후원회설치를 허용하지 않고 있는 것은 논리적으로 옳지 않다.
 - 정당국고보조금을 사실상 받을 수 없는 무소속후보나 군소정당후보의 경우에는 대통령후보후원회가 설치되지 않을 경우 합법적으로 정치자금을 마련할 수 있는 길이 거의 없어 형평성의 문제가 발생할 수 있다.
- 정치자금의 양성화에는 투명성장화조치가 동반되어야 한다.
 - 현행 정치자금법 상에서는 정치자금 고액기부자의 신원이 기부되고 있다고 하지만, 기부자의 신원을 알기에는 부족한 점이 여전히 있다. 따라서 기부자의 신원이 완전히 공개될 수 있도록 해야 한다.
 - 뿐만 아니라 정치선진국들의 경우에는 정치자금지출 내역과 지출의 대상이 된 자금수령자에 대해서도 신원을 밝히고 있다. 정치자금이 실제로 정치활동을 하는 데 소요되고 있는 것인지의 여부를 국민들이 알 수 있게 공개할 필요성이 있다.
 - 당비를 납부한 자와 납부액수에 대해서도 투명한 공개가 필요하다.

<참고문헌>

- 심지연·김민진 (2006) 『한국정치체도의 진화경로』 (서울: 백산서당)
- 정병기 (2003) “독일과 이탈리아의 후보선출과정 비교” 의정연구 9(1): 110-132.
- Carty, Kenneth R. (2004). “Parties as Franchise Systems: The Stratarchical Organizational Imperative,” *Party Politics* 10(1): 5-24.
- Dahlerup, Drude (2006). *Women Quotas and Politics*. Oxon, UK: Routledge.
- Gallagher, Michael (1980). “Candidate Selection in Ireland: The Impact of Localism and the Electoral System,” *British Journal of Political Science* 10(4): 489-503.
- Hazan, Reuven Y. and Rahat, Gideon (2002b). “The Political Consequences of Candidate Selection for Parties, Parliaments and Governance.” Presented at the International Conference on Political Parties, Parliamentary Committees, Parliamentary Leadership and Governance, Research Committee of Legislative Specialists, International Political Science Association, Bilgi University, Istanbul, Turkey.
- Hix, Simon (2004). “Electoral Institutions and Legislative Behavior: Explaining Voting Defection in the European Parliament,” *World Politics* 56(2): 194-223.
- Hopkin, Jonathan (2001) “Bringing the Members Back In?: Democratizing Candidate Selection in Britain and Spain” *Party Politics* 7(3): 343-361.
- Katz, Richard S. (1997). *Democracy and Elections*. New York: Oxford University Press.
- Katz, Richard S. (2001). “The Problems of Candidate Selection and Models of Party Democracy,” *Party Politics* 7(3): 277-96
- Lardeyret, Guy (1991). “The Problem with PR,” *Journal of Democracy* 2(3): 30-5.
- Lijphart, Arend (1991). “Proportional Representation: Double-Checking the Evidence,” *Journal of Democracy* 2(3): 42-8.
- Linz, Juan J. (1990). “The Virtues of Parliamentarism,” *Journal of Democracy* 1(4): 84-91.
- Mair, Peter (1994). “Party Organizations: From Civil Society to the State,” in Richard S. Katz and Peter Mair (eds), *How Parties Organize: Change and Adaptation in Party Organizations in Western Democracies*. London: Sage.
- Malloy, Jonathan (2003). “High Discipline, Low Cohesion? The Uncertain Patterns of Canadian Parliamentary Party Groups,” *The Journal of Legislative Studies*, 9(4): 116--29.
- Mersel, Yigal (2006). “The Dissolution of Political Parties: The Problem of Internal Democracy,” *International Journal of Constitutional Law*, 4(1): 84-113.
- Norris, Pippa (2002). “Ballot Structures and Legislative Behaviour” *McGuire*

Lecturer in Comparative Politics John F. Kennedy School of Government(www.pippanorris.com).

- Norris, Pippa (2005). "Building political parties: Reforming legal regulations and internal rules" *Report for International IDEA*: revised draft.
- Rahat, Gideon and Hazan, Reuven Y. (2001). "Candidate Selection Methods: An Analytical Framework," *Party Politics* 7(3): 297-322.
- Rahat, Gideon and Hazan, Reuven Y. (2008). "Which Candidate Selection Method Is More Democratic?" *Center for the Study of Democracy Paper* 08-02.
- Ranney, Austin (1981). "Candidate Selection," in David Butler, Howard R. Penniman and Austin Ranney (eds), *Democracy at the Polls*. Washington: American Enterprise Institute.
- Shugart, Matthew S. (2001). "'Extreme Electoral Systems and the Appeal of the Mixed-Member Alternative,'" in Matthew S. Shugart and Martin P. Wattenberg (eds), *Mixed-Member Electoral Systems*. Oxford: Oxford University Press.
- Taagepera, Rein and Matthew S. Shugart (1989). *Seats and Votes*. New Haven: Yale University Press.
- Ware, Alan (1996). *Political parties and Party System*. Oxford: Oxford University Press.
- Yishai, Yael (2001). "Bringing Society Back in: Post-Cartel Parties in Israel," *Party Politics* 7 (6): 667-87.

<부록 1> 캘리포니아 주 선거법

제6부. 대통령 선거

제1편. 정당내 대통령 예비선거

제1장. 민주당 대통령 예비선거

1. 총칙 6000-6005
2. 선거인단 및 대의원 수와 이의 인증 6020-6024
3. 주국무장관에 의한 후보선정 6040-6043
4. 후보와 중립선거인단 자격취득..... 6060-6061
5. 운영위원회 6080-6087
6. 후보지명문서 6100-6108
7. 서명입회인 6122-6123
8. 후보지명문서의 준비와 검토 .. 6140-6146
9. 주국무장관의 자격취득 고지 6160
10. 공인된 후보와 중립선거인단 명단과 당선 고지..... 6180
11. 선거인단과 대의원 선출 6200-6201
12. 개표보고서 검토와 당선확인증 .. 6220-6222
13. 기명투표에 의한 후보 6240-6241

제2장. 공화당 대통령 예비선거

1. 총칙 6300
2. 선거인단 수와 이의 승인 6320-6323
3. 주국무장관에 의한 후보 선정 6340-6343
4. 후보지명문서 6360-6365
5. 서명입회인 6382-6383
6. 후보지명문서의 준비와 검토 .. 6400-6406
7. 개표보고서 검토. 당선확인증 6420-6422
8. 기명투표에 의한 후보 6440-6443
9. 선거인단 선출 6460-6461
10. 공화당 대통령 예비선거 투표용지 6480

제6부 대통령선거

제1편 정당내 대통령 예비선거

제1장 민주당 대통령 예비선거

1. 총칙

제6000조 이 장은 “알키스트 개방형 대통령 예비선거법”이라고도 한다.

제6001조 이 장의 내용은 민주당에 한정한다.

제6002조 이 장은 특정후보를 대통령후보로 지지할 것을 표명한 선거인단 또는 대의원과 특정후보를 지지하지 않는 선거인단 또는 대의원의 선출에 적용한다.

제6003조 (a) 예비선거와 코커스의 선거인단 선출과정에 참여하는 자는 공식적으로 민주당 지지를 표명하고 유권자등록진술서에 민주당을 지지정당으로 선언한 민주당 유권자로 한정한다. 선거인단 선출 전 과정에 걸쳐 선거인단 선거에 참여를 목적으로 투표참여자는 직접 혹은 간접적으로 비용 등을 지불할 필요가 없다.

(b) 한 유권자는 한 곳의 의원지역구 선거인단 코커스 이외에는 투표에 참여할 수 없다.

제6004조 코커스, 전당대회, 위원회 회의, 신고일정, 입당기한 등과 같이 전국정당대회의 선거인단 선출과정에 관련된 민주당의 모든 공식적인 회의와 행사의 날짜, 시간, 공공장소는 이장의 내용과 일치해야하며 모든 민주당원의 참여를 독려할 수 있도록 선정해야 한다.

제6005조 (a) 전국전당대회 주선거인단 선정과정 전반에 걸쳐 캘리포니아 주 민주당의 긍정적 차별 조항의 목표를 달성할 것을 고려해야 한다.

(b) 전국전당대회의 선거인단과 대의원의 남성과 여성 비율은 약 1:1이 되어야 한다.

2. 선거인단과 대의원의 수와 이의 인증

제6020조 (a) 민주당 주중앙위원회의 의장은 대통령 예비선거 120일 전에 주 국무장관에게 다음 민주당 전국정당대회에 주를 대표하는 선거인단과 대의원의 수를 통보해야 한다.

(b) 의장은 (a)항에 명시한 기일 내에 각 의원선거구에서 선출할 대통령 예비선거의 선거인단 수를 주국무장관에게 통보해야 한다. 각 의원선거구에서 선출할 선거인단 수는 민주당 전국위원회가 할당한 주의 기본 선거인단의 75%를 배정하고 각 의원선거구 간에는 가장 최근의 대통령과 주지사 선거에서 민주당 후보의 득표와 동일하게 가중치를 주는 방식으로 정해야 한다.

각 의원선거구에 배정된 선거인단수 결정과정에서 소수점 이하 수는 반올림한다. 나머지 선거인단과 대의원은 (제6200조로 시작하는) 11. 선거인단과 대의원 선출의 조항에 의거하여 선출해야 한다.

(c) 각 의원선거구에 배정된 선거인단과 대의원은 제6200조에 따라 대통령후보와 지지후보가 없는 선거인단이 획득한 득표에 비례하여 선출한다.

제6021조 (a) 지역 또는 주선거인단과 대의원에 출마하려는 자는 선거인단 후보로서 지지하는 대통령 또는 중립을 명시하는 후보진술서와 지지후보가 있을 경우 본인이 지지하는 대통령후보에 대한 지지를 선언한 서약서를 주의 당의장에게 당의장이 명시한 기일 내에 제출하여야 한다.

(b) 서약한 당의 공식 선거인단으로 선출될 자격이 있는 자가 제6021조 (a)항에 의거하여 대통령지지를 명시하지 않은 경우에는 주의 민주당이 정한 별도의 절차에 따라 자신의 대통령선호도를 확실히 해야 한다. 별도의 절차는 기준에 규정된 절차보다 늦게 서약서 제출 일정을 정할 수 있다.

(c) 모든 대통령후보와 중립 선거인단은 코커스를 개최하여 제6086조에 의거하여 의원지역구의 지역 선거인단후보와 대의원후보를 선출해야 한다.

제6023조 선거인단수와 대의원수를 통보할 때 반드시 다음 양식에 의거해야 한다.

전국민민주당전당대회 선거인단수와 대리인수와 의원선거구 선출 선거인단수와 대의원수

주 국무장관 귀하

캘리포니아 주 세크라멘토 시

오는 전국민주당대회에서 캘리포니아 주를 대표할 선거인단수와 대의원수를 _____로 통보합니다.

의원선거구에서 선출할 전국민주당전당대회 선거인단수와 대의원수를 다음과 같이 통보합니다.

제1 의원선거구 선거인단 _____명 대의원_____명

제2 의원선거구 선거인단 _____명 대의원_____명

제3 의원선거구 선거인단 _____명 대의원_____명

(이하 모든 선거구 선거인단수와 대의원수를 붙임)

지지후보 선언한 당직선거인단수, 선출된 당직선거인단수, 주선거인단수 및 주대의인수를 다음과 같이 통보합니다.

지지후보 선언하지 않은 당대표와 선출 당직 _____ 명
지지후보 선언하지 않은 추가 선거인단 _____ 명
지지후보 선언한 당 및 선출 당직 선거인단 _____ 명
주선거인단 _____ 명
주대의원 _____ 명

년 월 일

민주당 주중앙위원회 의장

제6024조 만일 민주당 주중앙위원회 의장이 제6020조에 의거하여 주국무장관에게 고지 의무를 이행하지 못하였을 경우, 주국무장관은 민주당 전국위원회가 발표한 전국 정당대회에 필요한 총선거인단수를 확인해야 하며 제6020조에 명시한 방법으로 각 의원지역구에서 선출할 선거인단수를 도출해야 한다.

3. 주국무장관에 의한 후보 선정

제6040조 본 조항은 주국무장관이 후보들을 대통령 예비선거 투표용지에 등재하기 위해서만 적용한다.

제6041조 미국 전역 또는 캘리포니아에서 후보가 민주당의 미합중국 대통령후보로 지명되기 위하여 적극적으로 나서고 있다는 것을 일반적으로 주장하거나 인정되고 있다고 결정되었을 때 주국무장관은 후보자의 이름을 대통령 예비선거 투표용지에 등재해야 한다. 주국무장관은 후보선정의 조건으로 개정된 1974년 연방선거 운동법에 의거하여 선거자금모금의 자격이 있다는 것을 포함시켜야 한다.

대통령 예비선거 전 150일에서 63일 사이에, 주국무장관은 다음 대통령 예비선거의 투표용지에 등재할 후보로 선정된 명단을 공표하거나 뉴스매체에 배포해야 한다. 대통령 예비선거 전 63일 이후에, 주국무장관은 후보자를 명단에 추가할 수 있으나, 제6043조에 명시한 사유를 제외하고는 발표한 명단에 있는 후보자의 이름을 삭제할 수 없다.

제6042조 주국무장관은 제6041조에 의거하여 후보자 이름을 투표용지에 등재하기로 결정하며, 후보자에게 후보자의 이름이 주의 대통령 예비선거 투표용지에 등재된 사실을 통보해야 한다.

또한, 주국무장관은 후보자에게 후보자의 이름을 후보자로 인지되어 있는 명단에서 삭제할 수 있으며 이렇게 하기위해서 후보자는 대통령 예비선거 60일 전까지 제6043조에 의거한 진술서를 주국무장관에게 제출해야 한다.

제6043조 후보로 선정된 후보 또는 선정되지 않은 후보가 제6042조에 명시한 기일을 초과하지 않고, 조건 없이 후보가 미합중국 대통령후보가 아님을 주국무장관에게 문서로 고지하고, 또한, 개방식 예비선거를 치르고 있는 다른 모든 주에 적법한 절차가 있을 경우 적법한 기일 내에 해당 주의 공식 선거주관기관에 동일한 내용을 문서로 고지하였을 경우, 주국무장관이 인증한 후보명단에서 후보자의 이름을 삭제하고 투표용지에 해당 후보자의 이름을 등재하지 않아야 한다.

4. 후보와 중립 선거인단 자격취득

제6060조 본 조항은 제6041조에 의거하여 후보로 선정되지 않은 후보를 대통령 예비선거 투표용지에 등재할 수 있는 자격취득에만 적용하며, 최소한 7명의 민주당원으로 등록된 주의 유권자로 구성되어 있으며, 대통령 후보에 대한 선호를 표시하지 않은 선거인단을 선택할 것을 제안한 각 그룹을 이 후에는 “중립선거인단”으로 한다. 본 조항에 의해 자격이 부여된 추가 후보를 “비선정 후보”로 한다.

제6061조 대통령 예비선거 투표용지에 등재되려고 하는 모든 비선정 후보 또는 중립 선거인단은 입후보자격을 대신하여 배포한 후보지명문서를 소지해야 한다. 대통령 예비선거 투표용지에 등재되기 위한 자격을 부여받기 위해서, 후보자 또는 중립 선거인단의 후보지명문서에 민주당원으로 등록된 유권자가 서명해야 하며, 그 수는 대통령 예비선거 135일 전에 주국무장관이 발표한 유권자등록보고서에서 각 의원지역구에 민주당원으로 등록된 유권자중 1% 와 500명 중 작은 수에 따른다.

비선정 후보 또는 중립선거인단이 어느 한 의원지역구의 투표용지에 등재될 자격을 구비하기 위해서는 각 의원선거구에 대해 주가 지정한 유권자 서명규정을 준수해야 한다.

5. 운영위원회(Steering Committee)

제6080조 선정된 각 후보와 본장의 (제6060조로 시작하는) ‘4. 후보자격과 중립 선거인단’에 의해 자격을 부여받기 원하는 후보와 중립선거인단을 제안하는 각 그룹은 7명을 위원으로 하는 운영위원회를 구성해야하며 위원중 1 인을 위원장에 임명해야 한다.

제6081조 운영위원회 위원장은, 최소한 대통령 예비선거 82일 전에, 운영위원회 위원의 이름과 주소를 포함한 문서를 주국무장관에게 제출하여야 한다.

제6082조 각 운영위원회는 (제6060조로 시작하는) ‘4. 후보자격과 중립 선거인단’에 의거하여 후보자격을 취득하려고 하는 후보와 중립 선거인단을 제안하는 그룹의 후보선정 문서를 회람할 의무가 있으며 또한 입증대리인을 선임해야 한다. 각 운영위원회는 각 의회지역구의 코커스 준비위원을 선임하고 본 장에서 요구하는 의무를 수행해야 한다.

제6086조 대통령 예비선거 전에 민주당 중앙위원회가 지정한 날 오후 3시에 각 의원선거구의 코커스 의장은 선거인단과 대의원 후보를 선정하기 위하여 코커스를 개최해야 한다.

각 후보 또는 중립 선거인단의 운영위원회는 규정과 절차를 수립하고 코커스 의장을 임명하는 등의 유일한 권한을 소유하며 이 규정과 절차에 의해 후보 또는 중립 선거인단 코커스가 진행되어야 한다. 규정과 절차는 전 주에 걸쳐 동일하게 적용되어야 하며 민주당 중앙위원회의 선거인단 선정 규정과 긍정적 차별 조항 규정을 준수해야 한다. 각 코커스에서는 (제6020조로 시작하는) ‘2. 선거인단과 대의원의 수와 이의 인증’에 의거하여 각 의원선거구의 선거인단후보자들을 선출하며 선거인단후보자들은 본 조항에 규정된 방법으로 순위를 정한다. 선거인단 후보들을 각 후보와 중립 선거인단의 운영위원회로 전달한다.

각 코커스의 모든 참석자는 의원선거구의 코커스에 직접 참석하여야 하며 참석하는 코커스에 민주당원으로 등록해야 하고 각 참석자는 특정 대통령 후보 또는 중립 선거인단을 지지하는 문서에 서명해야 한다. 코커스 개최 후 5일 이내에 각 후보자 또는 중립 선거인단의 운영위원회는 민주당 중앙위원회의 선거인단 선정 규정과 긍정적 차별 규정을 준수한 각 코커스에서 제출한 선거인단후보자 명단에 선거인단 후보자의 순위를 정해야 한다. 지체 없이 운영위원회 의장은 각 의원선거구 별로 순위가 정해진 선거인단 후보자 명단을 주국무장관에게 제출하여야 한다. 모든 의원선거구에서 선거인단후보자 명단에 제시된 선거인단수와 대의원수는 제6023조에 정해진 선거인단수와 대의원수와 일치해야 한다.

제6087조 대통령 후보와 중립 선거인단 또는 그들의 운영위원회는 주민이 선거인단 선정 과정에 대한 참여를 보장하도록 조치해야 하며 여기에는, 다음 사항에 제한되지는 않지만, 선거인단 선정을 위한 의원지역구 코커스 개최, 주 전역과 지역사회의 언론에 정보를 배포하는 것과, 선거인단 후보자격부여와 캘리포니아 민주당의 긍정적 차별 제도에 수립된 대표성 목표 달성에 필요한 추가 방안 등에 대한 정

보를 민주당 유권자들에게 제공하는 것 등이 포함된다.

6. 후보지명문서

제6100조 본 조항은 비선정 후보와 중립선거인단을 대통령 예비선거 투표용지에 이름을 등재하기 위한 자격 부여에 필요한 후보지명문서의 회람에 적용한다.

제6101조 후보지명문서는 제6061조에 의거하여 회람하며, 문서를 준비, 회람, 서명, 검증하고, 대통령 예비선거 63일 전에 해당 의원지역구 지역선거위원이 검토해야 한다.

제6102조 제6061조가 요구하는 수의 유권자가 서명한 후보지명문서를 접수한 후, 문서에 기재된 후보자 또는 중립 선거인단은 대통령 예비선거에 사용될 투표용지에 등재될 선거인단을 선정할 자격이 있다.

제6103조 대통령 예비선거 투표용지에 등재되기에 충분한 서명을 접수하면, 주국무장관은 각 후보 또는 중립 선거인단의 운영위원회 의장에게 해당 사실과 더 이상의 서명을 접수하지 않겠다는 사실을 고지해야 한다.

제6104조 후보지명 문서에 서명한 자는 하나의 문서에만 서명해야 한다. 서명한 자는 서명한 자의 성명, 거주지 주소를 인쇄체로 기재하고 후보지명문서에 기재된 후보자 또는 선거인단을 지지할 의사가 있음을 선언해야 한다.

제6105조 모든 후보지명 문서는 섹션별로 제출할 수 있다. 각 섹션에는 후보자 또는 중립 선거인단의 경우에는 운영위원회 의장의 이름이 기재되어 있어야 한다. 각 섹션에는 해당 문서가 배포된 지역구가 기재되어 있어야 한다. 각 선거구에서 민주당원으로 등록할 의사가 있는 유권자만이 문서에 서명할 자격이 있다.

제6106조 각 섹션에는 서명할 수 있도록 줄이 그어져 있고 번호가 있어야 하며, 각 섹션의 서명을 받은 담당자가 모든 서명을 받을 당시 입회하였으며, 담당자는 해당 섹션의 모든 서명은 서명한 사람이 의도한 바와 같이 자필서명임을 보증한다는 진술서를 첨부하여야 한다.
별도의 진술서는 필요하지 않다. 모든 서명입회인의 진술서의 공증은 무효이다.

제6107조 친필서명이 아니면 지역선거사무소에 있는 유권자등록 진술서의 서명과 비교 검증함으로써 해서 진위여부를 확인할 때까지, 공증된 후보지명문서는 문서내의 서명이 유권자의 친필서명이라는 명백한 증거이다.

제6108조 대통령 예비선거 투표용지에 이름을 등재하기 위한 후보지명문서는 반드시 다음 양식을 준수해야 한다.

대통령 후보 또는 중립 선거인단을 위한 유권자 서명 후보지명 문서 섹션

섹션 _____ 페이지 _____

_____ 카운티 대통령 예비선거 투표 등재를 위한 후보와 중립 선거인단의 후보지명문서
캘리포니아 주)

_____ 카운티) ss.

서명인 진술서

아래에 서명한 본인은 캘리포니아 주 _____ 카운티의 유권자로서 민주당원으로 등록하였다. 이에 본인은 20__년 월 일 에 진행될 대통령 예비선거에 _____을 후보로 지명한다. 본인은 다른 어떤 후보나 중립선거인단의 후보지명문서에 서명하지 않았으며, 또한 하기한 후보 또는 중립선거인단을 지지할 것을 서약한다.

번호	서명	성명	거주지 주소
1.	_____	_____	_____
2.	_____	_____	_____
3.	_____	_____	_____

이하동일

서명 입회인 진술서

본인, _____,는(은) 상기한 서명자 진술서에 명시된 _____ 카운티의 후보 또는 중립선거인의 대통령 예비선거 투표용지 등재용 후보지명문서의 서명들을 보증하며, 후보지명문서의 본 섹션에 있는 번호 1에서 _____까지 본인 입회하여 서명하였으며, 모든 서명은 서명자가 의도한 바와 같이 친필서명이 확실하다는 것을 엄숙하게 선언(확인)합니다. 모든 서명은 20__년 월 일부터 20__년 월 일까지 서명한 것입니다.

서명 _____

서명 입회인

20__년 월 일 본인 앞에서 서명 및 선언하였습니다.

_____(인)

공증인

7. 서명입회인

제6122조 서명입회인은 대통령 예비선거 120일 전부터 63일 전까지 임명되며 후보지명 문서에 서명을 받을 수 있다.

제6123조 카운티 선거위원 또는 대리인은 후보지명문서의 서명입회인이 될 수 없으며 서명입회인은 투표부스나 투표소 100피트 이내에서 서명을 받을 수 없다.

8. 후보지명문서의 준비와 검토

제6140조 공증 받은 후보지명문서의 각 섹션은 서명입회인이 직접 운영위원회 혹은 적법하게 위임받은 대표에게 제출하여야 한다. 모든 카운티에서 서명을 받은 모든 섹션은 운용위원회 혹은 적법하게 위임받은 대표가 수집하며, 수집된 모든 섹션을 정리하여 카운티 선거위원이 검토할 수 있도록 해야 한다.

제6141조 후보지명문서 섹션을 접수하기 전에 모든 섹션에 일련번호를 기입해야 한다.

제6142조 순서에 맞게 정리한 후보지명문서는 카운티에서 합본하여 철할 수 있으나 다른 카운티의 유권자 서명을 받은 후보지명문서는 함께 철할 수 없다.

제6143조 카운티 선거위원은 검토의 목적으로 접수한 모든 후보지명문서를 검토해야 하며 선거위원회에 보유하고 있는 유권자의 등록진술서에 있는 친필서명과 후보지명문서의 서명이 일치하지 않으면 이를 서명으로 인정하지 않고 해당 서명에 “불충분함”이라고 표시해야 한다. 또한, 카운티 선거위원은 해당 카운티에서 민주당원으로 등록할 예정이라고 선언하지 않은 유권자의 성명은 인정하지 않아야 하며 해당 성명에 “불충분함”이라고 표시해야 한다.

제6144조 검토를 신청한 후보지명문서를 접수한 후 5일 이내에 카운티 선거위원은 다음 사항을 준수해야 한다.

(a) 검토해야 하며 선거위원으로서 문서를 검토하였으며 “불충분함”이라고 표시하지 않은 서명수를 명시한 증명서를 첨부한다.

(b) 검토증명서를 첨부한 문서를 주국무장관에게 이관하고 주국무장관은 해당 문서를 접수한다.

제6145조 카운티 선거위원의 후보지명문서 증명서는 반드시 다음 양식을 준수해야 한다.

후보자명문서에 대한 카운티 선거위원 증명서

주국무장관 귀하

본인은, _____ 카운티의 카운티 선거위원으로서, 이에 본 증명서가 첨부된, 이 문서가 의도하듯, 다음 대통령 예비선거의 투표용지에 등재될 자격을 취득하기 위한 후보와 중립선거인단의 후보지명문서를 검토하였으며, “불충분함”으로 본인이 표시하지 않은 서명수는 _____ 명입니다.

19__년 월 일
카운티 선거위원 _____(인)
대리 _____

제6146조 후보지명문서 접수에 어떠한 수수료도 부과되지 않아야 한다.

9. 주국무장관의 자격취득 고지

제6160조 대통령 예비선거 60일 전까지, 주국무장관은 후보 또는 중립선거인단이 제 6060조에 의거하여 투표용지에 등재될 자격의 취득여부를 각 운영위원회에게 통보하여야 한다.

10. 공인된 후보와 중립선거인단 명단과 당선 고지

제6180조 대통령 예비선거 68일 전까지, 주국무장관은 대통령 예비선거에서 후보자로 임명된 각 후보의 이름과, 동일한 투표용지에 등재된 중립선거인단의 운영위원회 의장의 이름이 등재된 공인 명단을 각 카운티 선거위원에게 이송해야 한다.

만일 (제6060조로 시작하는) “4. 후보와 중립선거인단의 자격 취득”에 의거하여 자격을 취득한 중립선거인단이 없을 경우에는, 주국무장관은 중립선거인단이 공란으로 비어있는 투표용지를 공급할 것을 카운티 선거위원에게 고지하여야 한다.

승인된 명단은 반드시 다음 양식을 준수해야 한다.

대통령 후보와 중립선거인단 승인 명단

_____ 카운티 운영위원회 귀하:

본인, _____, 주국무장관은, 20__년 월 일에 진행될 민주당 대통령 예비선거의 후보자 명단과 동일한 투표용지에 등재될 중립선거인단의 운영위원회 의장의 명단이 포함된 다음의 명단을 승인합니다.

대통령 후보와 중립선거인단 명단

린다 애담스

조셉 블랙

존 리얼돈

중립 선거인단

의장, 폴 마이너

20__년 월 일, 캘리포니아 주 새크라멘토 시

_____ (인)

주국무장관

11. 선거인단과 대의원 선출

제6200조 본 장의 다른 조항에도 불구하고 본 항은 지역구의 선거인단과 대의원, 중립 선거인단, 지지후보 선언한 정당지도위원, 선출직 간부 선거인단, 주 선거인단과 대의원의 선출에 적용한다.

제6201조 (a) 지역구 선거인단은 예비선거 비례대표제에 의해 대통령 선호에 따라 배분한다.

(b) 241명의 지역구 선거인단과 40명의 대의원은 이어지는 대통령 선호 예비선거의 선거인단 후보명단에 등록하기 위해 예비선거전 코커스에서 선출해야 한다.

(1) 예비선거전 코커스는 민주당 중앙위원회가 정하는 날짜와 시간에 개최해야 한다.

(2) 대통령 선호 예비선거는 제1202조의 규정에 따라 진행해야 한다.

(c) 선거인단 241명과 대의원 40명은 가장 최근의 대통령 선거와 주지사선거에서 민주당 후보의 득표수와 동일한 가중치를 주는 방법으로 각 지역구에 배분하여 임명해야 한다.

(d) (1) 개인은 캘리포니아 주 새크라멘토 시 21번가 1401번지의 100호에 위치한 당사무실의 주당의장 앞으로 후보진술서와 지지서약서를 제출하면 민주당 전국전당대회 지역구 선거인단과 대의원의 자격을 획득할 수 있다. 진술서는 민주당 중앙위원회가 지정한 날로부터 주당에서 요구할 수 있다. 후보자격진술서는 민주당 중앙위원회가 지정한 날부터 제출할 수 있으며 민주당 중앙위원회가 지정한 날 이전에 제출하여야 한다.

(2) 모든 선거인단은 대통령 선호도, 중립, 무서약 등 대통령에 대한 선호도를 표시하는 모든 형태에 대한 입장을 밝혀야 한다.

(e) 캘리포니아 예비선거는 “구속력”이 있는 예비선거이다. 따라서, 선거인단과 대의원은 각 지역구에서 예비선거 유권자의 대통령 선호 또는 중립 등의 의사를 공정하게 반영할 수 있도록 배분해야 한다. 그러므로, 지역구에서 선출된 전당대회 선거인단은 지역구에서 각 선호도에 따라 획득한 득표수에 비례해서 배분해야 하나, 단, 선호도 투표에서 15% 미만을 득표했을 경우에는 선거인단 또는 대의원을 배정하지 못한다.

(f) 15% 최소득표에 도달한 후보가 없을 경우에는, 단계별 선거인단 선출과정에서 1위가 획득한 득표 퍼센트에서 10 퍼센트를 차감한 퍼센트가 최소득표율이 된다.

(g) 대통령 후보는 민주당 중앙위원회가 지정한 날짜와 시간까지 공식대리인을 주당의장에게 확인시켜야 한다. 주당의장은 민주당 중앙위원회가 지정한 날짜와 시간까지 해당 대통령후보 또는 후보의 공식대리인 또는 복수의 대리인에게 해당 대통령후보의 지지선언문을 제출한 선거인단 또는 대리인의 명단을 통보해야 한다. 만일 후보가 승인한 선거인단수와 대의원수가 각각 선출해야할 인원수의 3배를 초과할 경우에는, 각 대통령 후보 또는 후보의 공식대리인 또는 복수의 대리인은 민주당 중앙위원회가 지정한 날짜와 시간까지 주당의장에게 후보가 인정할 명단을 제출해야 한다. 제출 하지 않은 상태에서 만일 대통령후보 또는 공식대리

인 또는 복수의 대리인이 민주당 중앙위원회가 지정한 날짜와 시간까지 주당의장에게 문서로 거부의를 밝히지 않을 경우에는 대통령후보에게 제출한 모든 선거인단과 대의원을 승인한 것으로 간주한다.

(h) 민주당 중앙위원회가 지정한 날짜와 시간에 후보와 중립 코커스를 진행하여 의원지역구에 할당된 선거인단과 대의원을 합산한 수와 최소한 동일한 수의 예비선거인단을 선출해야 한다. 캘리포니아 선거인단은 남녀 동수로 선출하며 대의원도 남녀 동수로 선출한다. 상기한 목표는 캘리포니아 주 선거인단 전체에 적용된다. 선거인단과 대의원은 각각 별도로 남녀 동수를 확보해야 한다.

지역구에서 남녀 동수를 확보하기 위한 조항은 다음과 같다. 각 후보와 중립 코커스는 의원지역구에 할당된 선거인단과 대의원 수와 최소한 동일한 수의 예비선거인단을 선출해야 한다. 예비선거인단은 민주당 주중앙위원회의 선거인단 선출과 긍정적 차별 정책에 부합하는 절차를 준수하여 순위를 정해야 한다. 예비선거 후에, 대통령 후보와 중립선거인단에게 할당되는 선거인단 또는 중립대의원은 이미 순위가 정해진 예비선거인단 명단의 순위에 따라 충당된다.

(i) 민주당 주의장은 예비선거후 3일 이내에 민주당 전당대회의 지역구 선거인단과 대의원의 선출을 민주당 전국위원회 서기에게 서면으로 확인시켜야 한다.

12. 개표보고서 검토와 당선확인증

제6220조 카운티 선거위원이 주국무장관에게 제출한 개표보고서를 선거후 32일 이내에 수집, 접수해야 한다.

수집한 보고서에는 각 후보와 중립선거인단이 획득한 총득표수와 카운티별 득표수가 기재되어 있어야 한다.

제6222조 선거인단 또는 대의원 당선확인증 수령에는 어떠한 수수료도 부과하지 않는다.

13. 기명투표에 의한 후보자

제6240조 어떤 다른 법률 조항에도 불구하고, 유권자가 지지후보를 선언하지 않은 선거인단의 선출을 위해 선거인단 후보 이름을 대통령 예비선거 투표용지에 기입할 수 있는 기입란을 제공해야 한다.

제6241조 지지후보를 선언하지 않은 선거인단의 기명투표 후보자로 자신의 이름이 사용될 것을 인지하고 있는 자는 예비선거 21일 이 전에 주국무장관에게 자신의 기명투표 후보자격 승인서를 제출해야하며 그렇지 않을 경우에는 자신에게 주어진 표가 기표되지 않는다.

제2장 공화당 대통령 예비선거

1. 총칙

제6300조 (a) 본 장은 공화당과 다른 적용할 조항이 없는 자격정당의 대통령 예비선거에만 적용한다.

(b) 본 장은 공화당의 당헌, 당규, 규정에 달리 언급되어 있지 않은 경우 공화

당 전당대회의 선거인단 선출에 적용된다. 캘리포니아 주 공화당은 공화당 전당대회 대의원 선출에 관련되어 공화당의 당헌, 당규, 규정 등에 수정이 발생하였으면 이를 주국무장관에게 고지하여야 한다.

2. 선거인단수와 인증

제6320조 주중앙위원회 의장은 대통령 예비선거 120일전 또는 선거일전 120일에 해당 정당의 차기 전당대회에서 주를 대표할 선거인단의 수를 주국무장관에게 고지하여야 한다.

제6321조 선거인단 수의 고지는 다음 양식을 반드시 준수해야 한다.

공화당 전당대회 선거인단수 확인서

주국무장관 귀하

캘리포니아 주 새크라멘토 시

이에 차기 공화당 전당대회에서 캘리포니아 주를 대표할 선거인단수가 _____ 명임을 고지합니다.

19__ 년 월 일

공화당 주중앙위원회 의장

제6322조 주중앙위원회 의장이 선거인단수에 대한 고지의 의무를 다하지 못하였을 때에는 주국무장관은 해당 정당의 전국위원회가 발표한 전당대회에 필요한 선거인단수를 확인해야 한다.

제6323조 주국무장관은 대통령 예비선거 110일 전에 카운티 선거위원회에 카운티에서 공화당에 선출될 선거인단의 수를 확인시켜야 한다.

3. 주국무장관에 의한 후보선정

제6340조 주국무장관이 후보가 미국 내에서 또는 캘리포니아 주에서 미합중국 대통령의 공화당 후보로 지명되었다고 일반적으로 인식되어 있다고 결정하면 해당 후보의 이름을 공화당 대통령 예비선거 투표용지에 등재하여야 한다.

대통령 예비선거 120일 이전 혹은 예비선거 저 120일 날에 주국무장관은 차기 대통령 예비선거의 투표용지에 등재할 의향이 있는 후보명단을 공표하거나 뉴스매체에 배포하여야 한다. 발표 이후에 주국무장관은 후보를 추가할 수 있으나 발표한 명단에 등재된 후보의 이름을 삭제할 수 없다.

제6341조 제6340조에 의거하여 주국무장관이 후보자의 이름을 투표용지에 등재할 것을 결정하면, 주국무장관은 후보자에게 후보의 이름이 캘리포니아 주 대통령 예비선거의 투표용지에 등재된다는 것을 고지해야 한다.

주국무장관은 후보자가 예비선거 68일 전까지 주국무장관에게 진술서를 제출하여 후보자 자신의 이름을 투표용지에서 삭제할 수 있다는 것 또한 후보자에게 고지하여야 한다.

제6342조 대통령 예비선거 68일전까지, 선정된 후보 또는 비선정 후보가 다음 대통령 예비선거에서 미합중국 대통령 후보가 아님을 조건 없이 진술한 진술서를 주국무장관에게 제출하면, 후보자의 이름을 주국무장관이 카운티 선거위원회에 확인시킨 후보자 명단에서 삭제하고 후보자의 이름이 예비선거 투표용지에 등재되지 않아야 한다.

제6343조 비선정 후보가 자신의 이름이 대통령 예비선거 투표용지에 등재되고자 하면, 자신의 명의로 후보지명문서를 회람해야 한다. 대통령 예비선거 투표용지에 등재될 자격을 취득하기 위해서는, 후보자의 후보지명문서에 최소한 공화당원으로 등록된 유권자수의 1퍼센트의 서명을 득해야 하며, 등록된 공화당원수는 대통령 예비선거전 135일에 주국무장관이 발표한 유권자등록보고서에 의거한다.

4. 후보지명문서

제6360조 적법하게 준비하고, 회람하여, 서명을 받고 공증을 득한 후보지명문서를 회람한 카운티의 카운티 선거위원회에 최소한 대통령 예비선거 74일전에 제출하여 검증을 받아야 한다.

제6361조 후보지명문서에 서명한 자는 한 문서에만 서명할 수 있다. 서명한 자는 본인의 해당 후보에 대한 지지 의사를 선언해야 하며, 본인 거주지 주소와 번지수가 있을 시 이를 첨부해야 한다.

제6362조 모든 후보지명문서는 섹션별로 제출할 수 있다. 각 섹션에는 후보자의 이름이 명시되어 있어야 한다. 각 섹션에는 해당 섹션이 회람된 카운티 명이 명시되어 있어야 한다. 해당 후보가 소속된 정당의 당원으로 등록된 유권자만이 서명할 자격이 있다.

제6363조 각 섹션에는 서명할 수 있도록 줄이 그어져 있고 번호가 있어야 하며, 각 섹션의 서명을 받은 담당자가 모든 서명을 받을 당시 입회하였으며, 담당자는 해당 섹션의 모든 서명은 서명한 사람이 의도한 바와 같이 자필서명임을 보증한다는 진술서를 첨부하여야 한다.

다른 진술서는 필요하지 않다. 서명입회인의 진술서의 공증은 무료이다.

제6364조 공증된 후보지명 문서는 문서내의 서명이 유권자의 자필서명이라는 명백한 증거이며, 단, 그렇지 않을 경우 지역선거사무소에 있는 유권자등록 진술서의 서명과 비교 검증함으로써 해서 진위여부를 확인해야 한다.

제6365조 후보지명문서는 반드시 다음 양식을 준수해야 한다.

후보를 대신하여 유권자 서명을 득한 후보지명문서 섹션

섹션_____, _____페이지

_____ 카운티의 공화당 대통령 후보 _____의 후보지명문서

캘리포니아 주 _____)

_____ 카운티) ss.

서명인 진술서

아래에 서명한 본인은 캘리포니아 주 _____ 카운티의 유권자로서 공화당원으로 등록하였다. 본인은 다른 어떤 후보나 동일한 후보의 후보지명문서에 서명하지 않았으며, 이에 본인은 20__년 월 일 에 진행될 공화당 대통령 예비선거에 본 후보를 지지할 의사가 있음을 서약한다.

번호	서명	성명	거주지 주소
1.	_____	_____	_____
2.	_____	_____	_____
3.	_____	_____	_____

이하동일

서명 입회인 진술서

본인, _____,는(은) _____ 카운티의 공화당 대통령 예비선거 후보지명을 위해 상기한 서명자 진술서에 기재된 후보의 후보지명문서의 서명들을 보증하며, 후보지명문서의 본 섹션에 있는 번호 1에서 _____까지 본인 입회하에 서명하였으며, 모든 서명은 20__년 월 일부터 20__년 월 일까지 서명한 것이며, 모든 서명은 서명자가 의도한 바와 같이 자필서명이 확실하다는 것을 엄숙하게 선언(확인)합니다.

서명 _____

서명 입회인

20__년 월 일 본인 앞에서 서명 및 선서하였습니다.

_____(인)

공증인

5. 서명입회인

제6382조 서명입회인은 대통령 예비선거 선 104일 이전부터 74일 이전까지 기간 동안 후보자의 후보지명문서에 유권자의 서명을 득할 수 있다.

제6383조 카운티 선거위원과 그 대리인은 후보지명문서를 회람시킬 수 없다. 서명입회인은 투표부스 또는 투표장 100피트 이내에서 서명을 득할 수 없다.

6. 후보지명문서의 정리와 검토

제6400조 후보지명문서의 각 섹션은 서명에 입회한 서명입회인이 후보자 또는 후보자가 지명한 자에게 제출해야 한다.

각 카운티에서 서명을 받은 모든 섹션은 후보자 또는 후보자가 지명한 자가 수집하고 정리하여 카운티 선거위원이 검토할 수 있도록 제출해야 한다.

제6401조 제출전에 동일 후보의 후보지명문서의 섹션에는 일련번호를 명기해야 한다.

제6402조 후보지명문서는 적절하게 합쳐서 카운티에서 통합하고 철할 수 있으나, 다른 카운티의 유권자 서명을 득한 후보지명문서는 함께 철할 수 없다.

제6403조 카운티 선거위원은 검토의 목적으로 접수한 모든 후보지명문서를 검토해야 하며 선거위원회에 보유하고 있는 유권자의 등록진술서에 있는 자필서명과 후보지명문서의 서명이 일치하지 않으면 이를 서명으로 인정하지 않고 해당 서명에 “불충분함”이라고 표시해야 한다. 또한, 카운티 선거위원은 해당 카운티에서 공화당원으로 등록할 것이라고 선언하지 않은 유권자의 성명은 인정하지 않아야 하며 해당 성명에 “불충분함”이라고 표시해야 한다.

제6404조 검토를 신청한 후보지명문서를 접수한 후 5일 이내에 카운티 선거위원은 다음 사항을 준수해야 한다.

(a) 검토해야 하며 선거위원으로서 문서를 검토하였으며 “불충분함”이라고 표시하지 않은 서명수를 명시한 증명서를 첨부한다.

(b) 검토증명서를 첨부한 문서를 주국무장관에게 이관하고 주국무장관은 해당 문서를 접수한다.

제6405조 카운티 선거위원의 후보지명문서 증명서는 반드시 다음 양식을 준수해야 한다.

후보자의 후보지명문서에 대한 카운티 선거위원 증명서

주국무장관 귀하

본인은, _____ 카운티의 카운티 선거위원으로서, 이에 본 증명서가 첨부된 , 이 문서가 의도하듯, 다음 대통령 예비선거의 후보자의 후보지명문서를 검토하였으며, “불충분함”으로 본인이 표시하지 않은 서명수는 _____ 명입니다.

후보지명문서의 후보명은 _____입니다.

19__년 월 일

카운티 선거위원 _____(인)

대리 _____

제6146조 대통령 예비선거에 후보자에게 문서 접수 수수료는 부과되지 않는다.

7. 개표보고서 검토. 당선확인증

제6420조 카운티 선거위원이 주국무장관에게 제출한 개표보고서를 선거후 32일 이내에 수집, 접수해야 한다.

수집한 보고서에는 각 후보가 획득한 총득표수와 카운티별 득표수가 기재되어 있어야 한다.

제6421조 선거후 32일 이내에 주국무장관은 정당내의 최다득표자에게 캘리포니아에서 해당 후보자가 소속정당의 대통령 후보로 지명되었음을 확인하는 당선확인증을 발급하여야 한다.

제6422조 선거후 32일 이내에 주국무장관은 선거인단으로 당선된 자에게 모두 당선확인증을 발급해야 한다.

8. 기명투표 후보

제6440조 어떤 다른 법률 조항에도 불구하고, 유권자가 미합중국 대통령 후보 이름을 대통령 예비선거 투표용지에 기입할 수 있는 기입란을 제공해야 한다.

제6441조 미합중국 대통령 후보의 기명투표 후보자로 자신의 이름이 사용될 것을 인지하고 있는 자는 예비선거 21일 이 전에 주국무장관에게 자신의 기명투표 후보자격 승인서를 제출해야하며 그렇지 않을 경우에는 자신에게 주어진 표가 기표되지 않는다.

제6442조 기명투표에 의해 미합중국 대통령으로 다수를 득표한 자는 예비선거후 10일 이내에 소속정당 전당대회의 선거인단 명단을 제6471조에 의거하여 주국무장관에게 제출하여야 한다.

제6443조 만일 해당 후보가 선거인단 명단을 제출하지 않으면, 예비선거에서 다수를 득표한 해당정당의 주중앙위원회가 제6442조에서 명시한 10일 지난 이후 다시 10일 이내에 주국무장관에게 선거인단 명단을 제출해야 한다. 이 선거인단은 어떠한 후보에 대해서도 지지 선언을 하지 않은 상태에서 전당대회에 참석해야 한다.

9. 선거인단 선출

제6460조 제6340조에 의거하여 선출된 후보, 또는 제6343조에 의거하여 선출되지 않은 후보 모두 대통령 선호 예비선거의 결과에 따라 본인에 대한 지지를 선언한 선거인단을 확보하고자 하거나, 또는 공화당 전당대회에서 공식적으로 캘리포니아 선거인단을 확보하고자 하는 경우에는 제6461조에 의거하여 선거인단을 구성해야 한다.

제6461조 (a) 각 후보자의 선거인단은 다음과 같이 구성되어야 한다.

(1) 선거인단의 78 퍼센트, 또는 최소한 주내의 의원선거구수의 3배와 동일한 수의 지역 선거인단의 수와 가장 가까운 정수로서 각 의원선거구는 세 명의 선거인단으로 구성되어야 한다.

(2) 나머지 선거인단은 주 전체에서 선정된 선거인단으로 구성한다.

대통령 예비선거 30일 이전에 후보 또는 후보가 지명한 대리인이 선거인단으로 선정된 자의 명단을 주국무장관에게 제출하여 승인을 득해야 한다.

(b) 한 명의 선거인단에 대해 대의원은 한 명만 있을 수 있다. 대의원은 후보 또는 후보가 지명한 대리인이 임명하며 의원선거구별로 임명해야하며 의원선거구당 인원수는 최소 3명이어야 한다. 해당 대리인은 대통령 예비선거 30일 전에 주국무장관에게 제출해야 한다.

(c) 선거인단이 지지하여 캘리포니아 주 대통령후보로 지명된 후보가 공화당 전당대회에서 미합중국 대통령후보로 선출될 때까지, 또는 해당 후보가 전당대회의 후보지명투표에서 10 퍼센트에 미만의 득표를 하기 전까지, 또는, 후보가 선거인단의 의무사항을 해지하거나, 전당대회의 후보지명 투표가 2차까지 진행하기 전까지 각 선거인단은 최선을 다해야한다. 따라서, 각 선거인단은 자신의 선택에 따라 자유롭게 투표할 수 있으며, 선거인단이 단체로 일체투표를 해야 한다거나, 선거인단의 투표가 기표 거부되거나 또는 보고가 되지 않아야 한다는 것 등을 규정할 수 없다.

10. 공화당 대통령 예비선거 투표용지

제6480조 공화당 예비선거에 사용되는 투표용지에서 대통령에 해당하는 부분의 양식은 제13부 제2장(제13100조로 시작하는 조항)을 준수해야한다, 단, 다음의 예외사항이 있다.

(a) 유권자를 위한 지침서에는 투표용지에 등재된 후보를 선호하는 후보 그룹을 인용하거나 또는 특정 후보에 대한 선호를 표하지 않는 후보 그룹을 인용하는 것을 배제해야 한다.

(b) 표제란에 “전당대회 선거인단용. 한 그룹에만 투표할 것” 대신에 “대통령 선호투표. 한 사람에게만 투표할 것”으로 바꾸어야 한다.

(c) 주(州)후보에 대한 조항인 (제13100조로 시작하는) 제13부 제2장에 준하여 투표용지에 대통령 후보의 이름이 등재되는 순서를 정해야 한다.

(d) 투표용지에 정해진 위치에는 선정되었거나 비선정된 대통령후보의 이름만 등재되어야 한다. 전당대회 선거인단 중 후보가 선호하는 선거인단을 인용하지 않아야 한다.

<부록 2> California Election Code

DIVISION 6. PRESIDENTIAL ELECTIONS

PART 1. PARTISAN PRESIDENTIAL PRIMARIES

CHAPTER 1. DEMOCRATIC PRESIDENTIAL PRIMARY

- Article 1. General Provisions 6000-6005
- Article 2. Number and Certification of Delegates and
Alternates 6020-6024
- Article 3. Selection of Candidates by the Secretary of State 6040-6043
- Article 4. Qualification of Candidates and Uncommitted
Delegations 6060-6061
- Article 5. Steering Committees 6080-6087
- Article 6. Nomination Papers 6100-6108
- Article 7. Circulators 6122-6123
- Article 8. Arrangement and Examination of Nomination Papers .. 6140-6146
- Article 9. Notification of Qualification from Secretary of State 6160
- Article 10. Certified List of Candidates and Uncommitted
Delegations, Notice of Election 6180
- Article 11. Selection of Delegates and Alternates 6200-6201
- Article 12. Canvass of Returns and Certificate of Selection .. 6220-6222
- Article 13. Write-in Candidates 6240-6241

CHAPTER 2. REPUBLICAN PRESIDENTIAL PRIMARY

- Article 1. General Provisions 6300
- Article 2. Number and Certification of Delegates 6320-6323
- Article 3. Selection of Candidates by the Secretary of State 6340-6343
- Article 4. Nomination Papers 6360-6365
- Article 5. Circulators 6382-6383
- Article 6. Arrangement and Examination of Nomination Papers .. 6400-6406
- Article 7. Canvass of Returns. Certificate of Election 6420-6422
- Article 8. Write-in Candidates 6440-6443
- Article 9. Selection of Delegates 6460-6461
- Article 10. Republican Presidential Primary Ballot 6480

DIVISION 6. PRESIDENTIAL ELECTIONS

PART 1. PARTISAN PRESIDENTIAL PRIMARIES

CHAPTER 1. DEMOCRATIC PRESIDENTIAL PRIMARY

Article 1. General Provisions

6000. This chapter shall be known and may be cited as the "Alquist Open Presidential Primary Act."

6001. This chapter applies to the Democratic Party.

6002. This chapter applies both to the selection of delegates and alternates pledged to the candidacy of a particular candidate and to the selection of delegates and alternates not expressing a preference for a particular candidate.

6003. (a) Participation in the delegate selection process in primaries and caucuses shall be restricted to Democratic voters only who publicly declare their party preference as Democratic supporters and whose affidavits of registration declare the Democratic Party as their party affiliation. At no stage of the delegate selection process shall any person be required, directly or indirectly, to pay a cost or fee as a condition for participating in the delegate selection process.

(b) No person shall participate or vote in the nominating process for the Democratic presidential candidate who also participates in the nominating processes of any other party in the same presidential election year.

(c) No person shall participate in more than one congressional district delegate caucus.

6004. All official Democratic Party meetings and events related to the national convention delegate selection process, including caucuses, conventions, committee meetings, filing dates, and party enrollment periods shall be scheduled for dates, times, and public places which are consistent with this chapter and which would be most likely to encourage the participation of all Democrats.

6005. (a) In the selection of the state's national convention delegation as a whole, consideration shall be given to achieving the goals of the State Democratic Party's affirmative action plan.

(b) There shall be approximately equal division between delegate men and delegate women and alternate men and alternate women in the national convention delegation.

Article 2. Number and Certification of Delegates and Alternates

6020. (a) The Chairperson of the Democratic State Central Committee shall notify the Secretary of State on or before the 120th day preceding the presidential primary as to the number of delegates and alternates to represent the state in the next national convention of the Democratic Party.

(b) The chairperson shall also notify the Secretary of State at the time prescribed in subdivision (a) as to the number of delegates that may be selected from each congressional district in connection with the presidential primary. The number of delegates that may be selected from each congressional district shall be based on a formula that apportions 75 percent of the state's base delegation allocated by the Democratic National Committee, among the congressional districts in a manner that gives equal weight to the vote for the Democratic candidates in the most recent presidential and gubernatorial elections.

The number of delegates allocated to each congressional district shall be rounded off to the nearest whole integer. The remaining delegates and alternates shall be selected pursuant to Article 11(commencing with Section 6200).

(c) Delegates and alternate delegates apportioned to each congressional district shall be selected based on the proportion of the vote a presidential candidate or uncommitted delegation receives within the congressional district pursuant to Section 6200.

6021. (a) All persons wishing to be elected to a district-level or at-large delegate or alternate position shall file a statement of candidacy designating the presidential or uncommitted preference of the delegate candidate, and a signed pledge of support for the presidential candidate the person favors, if any, with the state party chair by a time specified by the party chair.

(b) If persons eligible for pledged party and elected official delegate positions have not made known their presidential preference under subdivision (a), their preferences shall be ascertained through alternative procedure established by the Democratic State Party. An alternative system may have a later deadline for submitting a pledge of support than the regular procedure.

(c) All presidential candidates or uncommitted delegations shall hold caucuses to select congressional district delegate candidates and alternate delegate candidates pursuant to Section 6086.

6023. The notification of the number of delegates and alternate delegates shall be in substantially the following form:

Statement of Number of Delegates and Alternate Delegates to Democratic National Convention and of Number of Delegates and Alternate Delegates to Be

Selected from Congressional Districts

To the Secretary of State
Sacramento, California

You are hereby notified that the number of delegates and alternate delegates to represent the State of California in the next national convention of the Democratic Party is ____.

You are hereby notified that the number of delegates which may be selected from all congressional districts as a part of the delegation to the national convention of the Democratic Party is as follows:

Congressional District No. 1. __ delegates __ alternates.
Congressional District No. 2. __ delegates __ alternates.
Congressional District No. 3. __ delegates __ alternates.
(Followed by the remaining congressional districts).

You are hereby notified that the number of pledged party and elected official delegates, at-large delegates, and at-large alternate delegates is as follows:

Unpledged Party Leaders and Elected Officials ____
Unpledged Add-on Delegates ____
Pledged Party and Elected Official Delegates ____
At-large Delegates _____
At-large Alternate Delegates _____

Dated this ____ day of ____, 19__.

Chairperson of the State Central Committee of
the Democratic Party.

6024. If the Chairperson of the Democratic State Central Committee fails to file the notice required by Section 6020 with the Secretary of State, the Secretary of State shall ascertain the total number of delegates from the call for the national convention issued by the National Committee of the Democratic Party and shall compute the number of delegates which may be selected from each congressional district from the formula specified in Section 6020.

Article 3. Selection of Candidates by the Secretary of State

6040. This article shall apply to the designation of candidates by the Secretary of State for placement only on the presidential primary ballot.

6041. The Secretary of State shall place the name of a candidate upon the presidential primary ballot when he or she has determined that the candidate is generally advocated for or recognized throughout the United States or California as actively seeking the nomination of the Democratic Party for President of the United States. The Secretary of State shall include as criteria for selecting candidates the fact of qualifying for funding under the Federal Elections Campaign Act of 1974, as amended.

Between the 150th day and the 63rd day preceding a presidential primary election, the Secretary of State shall publicly announce and distribute to the news media for publication a list of the selected candidates that he or she intends to place on the ballot at the following presidential primary election. After the 63rd day preceding a presidential primary election, the Secretary of State may add candidates to the selection, but he or she may not delete any presidential candidate whose name appears on the announced list except as provided in Section 6043.

6042. When the Secretary of State decides to place the name of a candidate on the ballot pursuant to Section 6041, he or she shall notify the candidate that the candidate's name will appear on the ballot of this state in the presidential primary election.

The secretary shall also notify the candidate that the candidate may withdraw his or her name from the list of recognized candidates by filing with the Secretary of State an affidavit pursuant to Section 6043 no later than the 60th day before the presidential primary election.

6043. If a selected candidate or an unselected candidate files with the Secretary of State, no later than the time specified in Section 6042, an affidavit stating without qualification that he or she is not now a candidate for the office of President of the United States, and stating that similar documents, also without qualification, have been or will be timely filed, where applicable, with the appropriate public election official in all other states holding open presidential primaries, that candidate's name shall be omitted from the list of names certified by the Secretary of State to the county elections officials for the ballot and his or her name shall not appear on the ballot.

Article 4. Qualification of Candidates and Uncommitted Delegations

6060. This article shall apply to the qualification for placement on the presidential primary ballot of candidates who are not selected candidates as referred to in Section 6041, and each group, consisting of at least seven voters of the state who are registered as affiliated with the Democratic Party, proposing the selection of delegates expressing no preference for a candidate for President, hereinafter referred to as an "uncommitted delegation." The additional candidates who qualify under this article shall hereinafter be referred to as unselected candidates.

6061. Any unselected candidate or uncommitted delegation desiring to be placed on the presidential primary ballot shall have nomination papers circulated on behalf of the candidacy. In order to qualify for placement on the presidential primary ballot, the candidate's or uncommitted delegation's nomination papers shall be signed by voters registered as affiliated with the Democratic Party equal in number to not less than 1 percent or 500, whichever is fewer, in each congressional district of the number of persons registered as members of the Democratic Party in the report of registration issued by the Secretary of State on the 135th day preceding the presidential primary election.

The unselected candidates or uncommitted delegations shall meet the statewide signature requirements from each congressional district in order to be eligible for placement on the ballot in any one congressional district.

Article 5. Steering Committees

6080. Each selected candidate and each candidate who seeks to qualify under Article 4 (commencing with Section 6060) of this chapter and each group proposing an uncommitted delegation shall appoint a steering committee of seven members and shall appoint one of the members to serve as the chairperson.

6081. The chairperson of a steering committee, at least 82 days prior to the presidential primary, shall file with the Secretary of State a statement containing the names and addresses of the members of the steering committee.

6082. Each steering committee shall be responsible for the circulation of nomination papers of candidates who seek to qualify under Article 4 (commencing with Section 6060) and groups proposing uncommitted delegations, including the appointment of verification deputies. Each steering committee shall appoint a caucus organizer for each congressional district and shall perform the duties required of it by this chapter.

6086. On a day specified by the Democratic State Central Committee preceding the presidential primary election, at 3 p.m., the caucus chairperson in each congressional district shall convene a caucus for the purpose of electing potential delegates and alternate delegates.

The steering committee of each candidate or uncommitted delegation shall have sole authority to establish rules and procedures, including the naming of caucus chairpersons, by which the caucuses of that candidate or uncommitted delegation shall be conducted. The rules and procedures shall be uniform statewide, and in compliance with the Democratic State Central Committee's delegate selection and affirmative action plan. Each caucus shall elect a slate of delegate nominees in each congressional district pursuant to Article 2 (commencing with Section 6020), ranked in the manner specified by this section. The slate shall be transmitted to the steering committee of each candidate and uncommitted delegation.

Each participant at each caucus shall reside in, and be a registered Democrat of, the congressional district of the caucus he or she attends and each shall sign a statement of support for that presidential candidate or uncommitted delegation. Within five days after the convening of the caucus, the steering committee of each candidate or uncommitted delegation shall rank the delegate candidates from the slate of delegate candidates provided by each caucus pursuant to procedures in compliance with the Democratic State Central Committee's delegate selection and affirmative action plan. Immediately thereafter, the chairperson of a steering committee shall file with the Secretary of State a statement containing the names of delegate candidates in ranked order from each congressional district. In all cases, the slate for each congressional district shall be equal to the number of delegates

and alternate delegates allotted to each congressional district pursuant to Section 6023.

6087. Presidential candidates and uncommitted delegations or their steering committees shall take steps to ensure public participation in the delegate selection process, which shall include, but is not limited to, the convening of congressional district caucuses to select delegate candidates, the distribution of information to statewide and community press, informing Democratic electors of the procedures for delegate candidacy and additional steps necessary to achieve the representational goals established in the California Democratic Party's Affirmative Action Plan.

Article 6. Nomination Papers

6100. This article shall govern the circulation of nomination papers to qualify unselected candidates and uncommitted delegations for placement on the presidential primary ballot.

6101. Nomination papers to be circulated pursuant to Section 6061 shall be prepared, circulated, signed, and verified and shall be left for examination with the county elections official of the county in which they are circulated at least 63 days prior to the presidential primary election.

6102. Upon the filing of nomination papers pursuant to Section 6061 signed by the required number of voters, the candidate or uncommitted delegation named in the papers shall be eligible to select a delegation for placement on the ballot which shall be voted upon in the presidential primary election.

6103. Upon receipt of a sufficient number of signatures for the presidential primary ballot, the Secretary of State shall notify the chairperson of the steering committee of each unselected candidate or uncommitted delegation of that fact and advise him or her that no more signatures will be received.

6104. Each signer of a nomination paper may sign only one paper. Each signer shall print his or her name, indicate his or her place of residence, and declare his or her intention to support the candidate or delegation named on the nomination paper.

6105. Any nomination paper may be presented in sections. Each section shall contain the name of the candidate or chairperson of the steering committee in the case of uncommitted delegations. Each section shall bear the name of the county in which it is circulated. Only voters of the county registered as intending to affiliate with the Democratic Party are competent to sign.

6106. Each section shall be prepared with the lines for signatures numbered, and shall have attached the affidavit of the circulator who obtained signatures to it, stating that all the signatures to the attached section were made in his or her presence, and that to the best of his or her knowledge and belief each signature to the section is the genuine signature of the person whose name it purports to be.

No other affidavit is required. The affidavit of any circulator shall be verified free of charge by any officer authorized to administer oaths.

6107. A verified nomination paper is prima facie evidence that the signatures are genuine and that the persons signing it are voters, until it is otherwise proved by

comparison of the signatures with the affidavits of registration in the office of the county elections official.

6108. The nomination paper for the presidential primary ballot shall be in substantially the following form:

SECTION OF NOMINATION PAPER SIGNED BY VOTER ON
BEHALF OF A PRESIDENTIAL CANDIDATE OR
UNCOMMITTED DELEGATE

Section ____ Page ____

County of _____. Nomination paper of a candidate or uncommitted delegation for the presidential primary ballot.

State of California)
County of _____) ss.

SIGNER'S STATEMENT

I, the undersigned, am a voter of the County of ____, State of California, and am registered as intending to affiliate with the Democratic Party. I hereby nominate ____ for the presidential primary to be held on the ____ day of ____, 20__.

I have not signed the nomination paper of any other candidate or uncommitted delegation, and I further declare that I intend to support the candidate or uncommitted delegation named herein.

Number	Signature	Printed name	Residence
--------	-----------	--------------	-----------

- 1. _____
- 2. _____
- 3. _____
- etc. _____

CIRCULATOR'S AFFIDAVIT

I, _____, solemnly swear (or affirm) that I secured signatures in the County of _____ to the nomination paper of a candidate or uncommitted delegation for the presidential primary ballot named in the signer's statement above; that all the signatures on this section of the nomination paper numbered from 1 to __, inclusive, were made in my presence, and that to the best of my knowledge and belief each signature is the genuine signature of the person whose name it purports to be. The signatures were obtained between _____, 20__ and _____, 20__.

(Signed) _____

Circulator

Subscribed and sworn to before me this _____ day of _____, 20__.

_____(SEAL)

Notary Public (or other official)

Article 7. Circulators

6122. Circulators may obtain signatures to the nomination paper for which they were appointed at any time between the period of 120 days and 63 days, inclusive, prior to the presidential primary election.

6123. A county elections official or his or her deputy may not circulate a nomination paper and circulators may not obtain signatures within 100 feet of any election booth or polling place.

Article 8. Arrangement and Examination of Nomination Papers

6140. Each section of a nomination paper, after being verified, shall be returned by the circulator who circulated it to the steering committee, or to its duly authorized representatives. All the sections circulated in any county shall be collected by the steering committee, or its duly authorized representatives, and they shall arrange and leave the sections with the county elections official for examination.

6141. Prior to filing, the sections of a nomination paper shall be numbered in order.

6142. Nomination papers, properly assembled, may be consolidated and fastened together by counties, but nomination papers signed by voters in different counties shall not be fastened together.

6143. The county elections official shall examine all nomination papers left with him or her for examination and shall disregard and mark "not sufficient" the name of any voter of his or her county which does not appear in the same handwriting on an affidavit of registration in the office of the county elections official. The county elections official shall also disregard and mark "not sufficient" the name of any voter of his or her county who has not stated his or her intention to affiliate with the Democratic Party.

6144. Within five days after any nomination papers are left with him or her for examination, the county elections official shall:

(a) Examine and affix to them a certificate reciting that he or she has examined them and stating the number of names which have not been marked "not sufficient."

(b) Transmit the papers with the certificate of examination to the Secretary of State, who shall file the papers.

6145. The county elections official's certificate to nomination papers shall be in substantially the following form:

Certificate of County Elections Official to Nomination Papers

To the Secretary of State:

I, County Elections Official of the County of _____, hereby

certify that I have examined the nomination papers to which this certificate is attached, of the candidate or uncommitted delegation, as the case may be, for purposes of qualifying for placement on the ballot at the ensuing presidential primary, that the number of names which I have not marked "not sufficient" is _____.

Dated this ____ day of ____, 19__.

_____, County Elections Official (SEAL)

By _____, Deputy

6146. No filing fee shall be required from any person in order to file nomination papers.

Article 9. Notification of Qualification from Secretary of State

6160. At least 60 days before a presidential primary, the Secretary of State shall notify each steering committee whether or not it has qualified a candidate or uncommitted delegation for placement on the ballot pursuant to Section 6060.

Article 10. Certified List of Candidates and Uncommitted

Delegations, Notice of Election

6180. At least 68 days before a presidential primary election, the Secretary of State shall transmit to each county elections official a certified list containing the name of each candidate who is entitled to be voted for on the ballot at the presidential primary, and the name of each chairperson of a steering committee of an uncommitted delegation who is to be voted for on the same ballot.

If no uncommitted delegation has qualified pursuant to Article 4 (commencing with Section 6060), the Secretary of State shall inform the county elections officials to provide for an uncommitted delegate space on the ballot.

The certified list shall be in substantially the following form:

Certified List of Presidential Candidates and Uncommitted
Delegations

To the County Elections Official of _____ County:

I, _____, Secretary of State, do hereby certify that the following list contains the name of each person who is entitled to be voted for as a candidate of the Democratic Party at the presidential primary election to be held on the _____ day of June, 20____, and the name of each chairperson of a steering committee of an uncommitted delegation which is entitled to be voted for on the ballot.

List of Presidential Candidates and Uncommitted Delegations

- Linda Adams
- Joseph Black
- John Reardon
- Unpledged delegation
- Paul Minor,
- Chairperson

Dated at Sacramento, California, this _____ day
of _____, 20____.

(SEAL)

Secretary of State

3Article 11. Selection of Delegates and Alternates

6200. Notwithstanding any other provision of this chapter, this article governs the selection of district level delegates and alternates, unpledged delegates, pledged party leaders and elected official delegates, and at-large delegates and alternates.

6201. (a) District level delegate positions shall be allocated to presidential preferences through a primary proportional representation system.

(b) The 241 district-level delegates and 40 alternates shall be elected by preprimary caucuses to slate delegates followed by a presidential preference primary.

(1) The preprimary caucuses shall be conducted on a date and time specified by the Democratic State Central Committee.

(2) The presidential preference primary shall be conducted on the date provided by Section 1202.

(c) The 241 delegates and 40 alternates shall be apportioned to districts based on a formula giving equal weight to the vote for the Democratic candidates in the most recent presidential and gubernatorial elections.

(d) (1) An individual may qualify as a candidate for district-level delegate or alternate to the Democratic National Convention by filing a statement of candidacy and pledge of support with the state chair at the party office at 1401 21st Street, Suite 100, Sacramento, California 95814. Statements can be requested from the state party beginning on a date specified by the Democratic State Central Committee. Candidacy statements can be returned beginning at a date and time specified by the Democratic State Central Committee and must be received by the party office no later than a date and time specified by the Democratic State Central Committee.

(2) All delegate candidates shall be identified as to presidential preference, uncommitted or unpledged status at all levels which determine presidential preference.

(e) The California primary election is a "binding" primary. Accordingly, delegate and alternate positions shall be allocated so as to fairly reflect the expressed presidential or uncommitted status of the primary voters in each district. Therefore, the national convention delegates elected at the district level shall be allocated in proportion to the percentage of the primary vote won in that district by each preference, except that preferences falling below a 15 percent threshold shall not be awarded any delegates or alternates.

(f) If no presidential preference reaches a 15 percent threshold, the threshold shall be the percentage of the vote received at each level of the delegate selection process by the front-runner minus 10 percent.

(g) Presidential candidates shall certify their authorized representatives to the state party chair by a date and time specified by the Democratic State Central

Committee. The state party chair shall convey to the presidential candidate, or that candidate's authorized representative or representatives, by a date and time specified by the Democratic State Central Committee, a list of all persons who have filed for delegate or alternate pledged to that presidential candidate. Each presidential candidate, or that candidate's authorized representative or representatives, shall file with the state party chair by a date and time specified by the Democratic State Central Committee, a list of all the candidates he or she has approved, provided that approval is given to at least three times the number of candidates for delegate and three times the number of candidates for alternates to be selected. Failure to respond shall be deemed approval of all delegate and alternate candidates submitted to the presidential candidate unless the presidential candidate, or the candidate's authorized representative or representatives, signifies otherwise in writing to the state party chair no later than a date specified by the Democratic State Central Committee.

(h) Candidate and uncommitted caucuses shall be held on a date and time specified by the Democratic State Central Committee to elect a slate of potential delegates equal to at least the number of delegates plus alternates allocated to the congressional district. The California delegation shall be equally divided between delegate men and delegate women, and alternate men and alternate women. These goals apply to the California delegation as a whole. Delegates and alternates shall be considered separate groups for purposes of achieving equal division.

Provisions for achieving equal division at the district level shall be as follows: Each candidate and uncommitted caucus shall elect a slate of potential delegates equal to at least the number of delegates plus alternates allocated to that congressional district. Potential delegates shall be ranked pursuant to procedures in compliance with the Democratic State Central Committee's delegate selection and affirmative action plan. Following the primary, delegate and alternate positions allocated to a presidential candidate or uncommitted delegation shall be filled from the list of ranked potential delegates in the order in which they are ranked.

(i) The State Democratic Chair shall certify in writing to the Secretary of the Democratic National Committee (DNC) the election of the state's district level delegates and alternates to the Democratic National Convention within three days after their election.

Article 12. Canvass of Returns and Certificate of Selection

6220. The Secretary of State shall, not later than the 32nd day after the election, compile and file in his or her office a statement of the canvassed returns filed with him or her by the county elections officials.

The compiled statement shall show for each candidate and uncommitted delegation the total of the votes received, and the votes received in each county.

6222. No fee shall be required of any person as a condition of receiving a certificate of selection as a delegate or an alternate.

Article 13. Write-in Candidates

6240. Notwithstanding any other provision of law, a space shall be provided on the presidential primary ballot for a voter to write in the name of a delegate nominee for election as an unpledged delegate.

6241. Any person who believes his or her name may be used as a write-in candidate for unpledged delegate shall, not later than 21 days before the primary election, file for endorsement of his or her write-in candidacy with the Secretary of State, or no votes shall be counted for him or her.

CHAPTER 2. REPUBLICAN PRESIDENTIAL PRIMARY

Article 1. General Provisions

6300. (a) This chapter shall be applicable only to the presidential primary ballot of the Republican Party, and qualified parties for which no other provisions apply.

(b) This chapter shall be applicable to the selection of delegates to the Republican Party National Convention to the extent that the constitution, bylaws, and rules of the Republican Party do not provide otherwise. The California Republican Party shall notify the Secretary of State of any material changes in the constitution, bylaws, and rules of the Republican Party relating to the selection of delegates to the Republican Party National Convention.

Article 2. Number and Certification of Delegates

6320. The chairperson of the state central committee shall notify the Secretary of State on or before the 120th day preceding the presidential primary as to the number of delegates to represent the state in the next national convention of his or her party.

6321. The notification of the number of delegates shall be in substantially the following form:

STATEMENT OF NUMBER OF DELEGATES TO THE
REPUBLICAN PARTY NATIONAL CONVENTION

To the Secretary of State
Sacramento, California

You are hereby notified that the number of delegates to represent the State of California in the next national convention of the Republican Party is ____.

Dated this ____ day of ____, 19__

Chairperson of the State Central
Committee of the Republican Party.

6322. If the chairperson of the state central committee fails to file a notice as to the number of delegates, the Secretary of State shall ascertain the number from the call for the national convention issued by the national committee of the party.

6323. The Secretary of State shall, on or before the 110th day preceding the presidential primary, certify to the county elections official of each county the number of delegates to be elected by the Republican Party.

Article 3. Selection of Candidates by the Secretary of State

6340. The Secretary of State shall place the name of a candidate upon the Republican presidential primary ballot when the Secretary of State has determined that the candidate is generally recognized throughout the United States or California as a candidate for the nomination of the Republican Party for President of the United States.

On or before the 120th day preceding a presidential primary election the Secretary of State shall publicly announce and distribute to the news media for publication a list of the candidates he or she intends to place on the ballot at the following presidential primary election. Following this announcement he or she may add candidates to his or her selection, but he or she may not delete any candidate whose name appears on the announced list.

6341. When the Secretary of State decides to place the name of a candidate on the ballot pursuant to Section 6340, he or she shall notify the candidate that his or her name will appear on the ballot of this state in the presidential primary election.

The secretary shall also notify the candidate that he or she may withdraw his or her name from the ballot by filing with the Secretary of State an affidavit pursuant to Section 6342 no later than the 68th day before that election.

6342. If a selected candidate or a nonselected candidate files with the Secretary of State, no later than the 68th day before the presidential primary, an affidavit stating without qualification that he or she is not now a candidate for the office of President of the United States at the forthcoming presidential primary election, his or her name shall be omitted from the list of names certified by the Secretary of State to the county elections officials for the ballot and his or her name shall not appear on the presidential primary ballot.

6343. Any unselected candidate desiring to have his or her name placed on the presidential primary ballot shall have nomination papers circulated in his or her behalf. In order to qualify his or her name for placement on the presidential primary ballot, the candidate's nomination papers shall be signed by voters registered as affiliated with the Republican Party equal in number to not less than 1 percent of the number of persons registered as members of the Republican Party, as reflected in the report of registration issued by the Secretary of State on the 135th day preceding the presidential primary election.

Article 4. Nomination Papers

6360. Nomination papers properly prepared, circulated, signed and verified shall be left, for examination, with the county elections official of the county in which they are circulated, at least 74 days prior to the presidential primary.

6361. Each signer of a nomination paper may sign only one paper. He or she shall declare his or her intention to support the candidate for nomination, add his or her place of residence, and give his or her street and number if any.

6362. Any nomination paper may be presented in sections. Each section shall contain the names of the candidate. Each section shall bear the name of the county in which it is circulated. Only voters of the county registered as intending to affiliate with the political party by which the nominations are to be made are competent to sign.

6363. Each section shall be prepared with the lines for signatures numbered, and shall have attached the affidavit of the circulator who obtained signatures to it, stating that all the signatures to the attached section were made in his or her presence, and that to the best of his or her knowledge and belief each signature to the section is the genuine signature of the person whose name it purports to be.

No other affidavit is required. The affidavit of any circulator shall be verified free of charge by any officer authorized to administer oaths.

6364. A verified nomination paper is prima facie evidence that the signatures are genuine and that the persons signing it are voters, until it is otherwise proved by comparison of the signatures with the affidavits of registration in the office of the county elections official.

6365. The nomination paper for a candidate shall be in substantially the following form:

SECTION OF NOMINATION PAPER SIGNED BY VOTER ON
BEHALF OF CANDIDATE

Section _____ Page _____

County of _____. Nomination paper for _____ as presidential
nominee of the Republican Party.

State of California)
County of _____) ss.

SIGNER'S STATEMENT

I, the undersigned, am a voter of the County of _____, State of California, and am registered as intending to affiliate with the Republican Party. I have not signed the nomination paper of any other candidates for the same office, and further declare that I intend to support the nomination of the candidate named herein at the Republican Party presidential primary to be held on the ____ day of ____, 20__.

Number	Signature	Printed name	Residence
1.	_____	_____	_____
2.	_____	_____	_____
3.	_____	_____	_____
etc.	_____	_____	_____

CIRCULATOR'S AFFIDAVIT

I, ____, solemnly swear (or affirm) that I secured signatures in the County of ____ to the nomination paper of the candidate named in the signer's statement above as candidate for nomination by the Republican Party at its presidential primary election; that all the signatures on this section of the nomination paper numbered from 1 to ____, inclusive, were made in my presence, that the signatures were obtained between _____, 20__ and _____, 20__, and that to the best of my knowledge and belief each signature is the genuine signature of the person whose name it purports to be.

(Signed) _____
Circulator

Subscribed and sworn to before me this _____ day of _____, 20__.

(SEAL)

Notary Public (or other official)

Article 5. Circulators

6382. Circulators may obtain signatures to the nomination paper of a candidate at any time not more than 104 nor less than 74 days prior to the presidential primary.

6383. A county elections official or deputy county elections official may not circulate a nomination paper. Circulators may not obtain signatures within 100 feet of any election booth or polling place.

Article 6. Arrangement and Examination of Nomination Papers

6400. Each section of a nomination paper shall be returned by the circulator who circulated it to the candidate or his or her designee. All the sections circulated in any county shall be collected by the candidate or his or her designee and he or she shall arrange and leave the sections with the county elections official for examination.

6401. Prior to filing, the sections of a nomination paper for a candidate shall be numbered in order.

6402. Nomination papers, properly assembled, may be consolidated and fastened together by counties, but nomination papers signed by voters in different counties shall not be thus fastened together.

6403. The county elections official shall examine all nomination papers left with him or her for examination and shall disregard and mark "not sufficient" the name of any voter of his or her county which does not appear in the same handwriting on an affidavit of registration in the office of the county elections official. He or she shall also disregard and mark "not sufficient" the name of any voter of his or her county who has not stated his or her intention to affiliate with the Republican Party.

6404. Within five days after any nomination papers are left with him or her for examination, the county elections official shall:

(a) Examine and affix to them a certificate reciting that he or she has examined them and stating the number of names which have not been marked "not sufficient."

(b) Transmit the papers with the certificate of examination to the Secretary of State, who shall file the papers.

6405. The county elections official's certificate to nomination papers of a candidate shall be in substantially the following form:

COUNTY ELECTION OFFICIAL'S CERTIFICATE TO NOMINATION PAPERS
OF A CANDIDATE

To the Secretary of State

I, County Elections Official of the County of ____, hereby certify that I have examined the nomination papers, to which this certificate is attached, of the candidate for the ensuing presidential primary, and that the number of names which I have not marked "not sufficient" is ____.

The candidate named in the nomination papers is ____.

Dated this ____ day of ____, 19__.

_____, County Elections Official
By _____, Deputy

6406. No filing fee is required from any person to be voted for at a presidential primary.

Article 7. Canvass of Returns. Certificate of Election

6420. The Secretary of State shall, not later than the 32nd day after the election, compile and file in his or her office a statement of the canvassed returns filed with him or her by the county elections officials.

The compiled statement shall show for each candidate the total of the votes received and the votes received in each county.

6421. The Secretary of State shall, not later than the 32nd day after the election, issue a certificate of election to the candidate who received the largest vote cast of that party, that person thereby being the party's presidential nominee candidate from California.

6422. The Secretary of State shall, not later than the 32nd day after the election, issue a certification to each person selected as a delegate.

Article 8. Write-in Candidates

6440. Notwithstanding any other provision of law, a space shall be provided on the presidential primary ballot for an elector to write in the name of a candidate for President of the United States.

6441. Any person who believes his or her name may be used as a write-in candidate for President of the United States shall, not later than 21 days before the primary election, file his or her endorsement of his or her write-in candidacy with the Secretary of State, or no votes shall be counted for him or her.

6442. Any person who receives, by write-in vote, a plurality of the votes cast for President of the United States shall, within 10 days after the primary election, file a list of delegates to the national convention of his or her political party with the Secretary of State in the manner prescribed in Section 6471.

6443. If the candidate fails to file a list of delegates, the state central committee of the party in whose primary the candidate received the plurality vote shall, within 10 days of the end of the 10-day period required in Section 6442, file a list of delegates with the Secretary of State. The delegation shall go to the convention unpledged to any candidate.

Article 9. Selection of Delegates

6460. Every candidate whether selected pursuant to Section 6340, or unselected as referred to in Section 6343, who wishes to have a delegation of electors pledged to his or her candidacy in accordance with the result of the presidential preference primary or who wishes to have an official California delegation at the Republican National Convention shall form a delegation in compliance with Section 6461.

6461. (a) The delegation of each candidate shall be composed as follows:

(1) Seventy-eight percent of the delegation, or the nearest whole number thereto which provides for a total number of district delegates equal to at least three times the number of congressional districts within the state, shall be composed of three delegates selected for each congressional district.

(2) The remainder of the delegation shall be composed of delegates selected at large from throughout the state.

The names of the persons chosen as delegates shall be submitted to the Secretary of State, by the candidate or his or her designee, no later than 30 days before the presidential primary election for certification.

(b) There shall be no more than one alternate per delegate. Alternates shall be appointed by the candidate or his or her designee and shall be appointed by congressional districts, the number per congressional district to be no less than three. Such alternates shall be submitted to the Secretary of State within 30 days after the primary for certification.

(c) Each delegate to the Republican National Convention shall use his or her best efforts at the convention for the party's presidential nominee candidate from California to whom the delegate has pledged support until the person is nominated for the office of President of the United States by the convention, receives less than 10 percent of the votes for nomination by the convention, releases the delegate from his or her obligation, or until two convention nominating ballots have been taken. Thereafter, each delegate shall be free to vote as he or she chooses, and no rule may be adopted by a delegation requiring the delegation to vote as a body or causing the vote of any delegate to go uncounted or unreported.

Article 10. Republican Presidential Primary Ballot

6480. The format of the presidential portion of the Republican primary ballot shall be governed by Chapter 2 (commencing with Section 13100) of Division 13, with the following exceptions:

(a) Instructions to voters shall exclude any reference to groups of candidates preferring a person whose name appears on the ballot or references to any group of candidates not expressing a preference for a particular candidate.

(b) In place of the heading: "FOR DELEGATES TO NATIONAL CONVENTION. Vote for One Group Only." shall appear the heading: "PRESIDENTIAL PREFERENCE. Vote for One."

(c) Candidates for President shall be listed on the ballot in the same order provided for in Chapter 2 (commencing with Section 13100) of Division 13 for statewide candidates.

(d) Only the names of selected and unselected presidential candidates shall appear on the ballot in the spaces provided. No reference shall be made to their being preferred by candidates for delegates to the national convention.

<부록 3>13) 국가별 선거제도와 정당별 의석 분포

o 네덜란드

의회 (Staten-Generaal: State General)

의회		의석수	임기	선거제도	
양원제	상원(Eerste Kamer)	75	4년	간접 선거	12 개의 지자체에서 선출
	하원(Tweede Kamer)	150	4년	직접 선거	- 중, 대선거구제 (18개선거구) - 정당명부제, 동트식 비례표제 - 전국 0.67% 이상 득표시 의석 배분

정당별 의석분포

1) Eerste Kamer (상원) : 2007년 5월 29일 선거결과

정당	의석수
기독교민주(Christian Democratic Appeal: CDA)	21
노동당 (Labour Party : PvdA)	14
진보당 (Liberal Party : VVD)	14
사회당 (Socialist Party :SP)	12
기독교연합 (Christian Union)	4
녹색좌파 (Green Left)	4
민주66 (Democrats 66 : D66)	2
국가개혁당 (State Reform Party : SGP)	2
무소속 (Independent Senate Fraction : OSF)	1
동물을 위한 정당 (Party for the Animals : PvdD)	1
합 계	75

2) Tweede Kamer (하원) : 2006년 11월 22일 선거결과

정당	의석수
기독교민주 (Christian Democratic Appeal : CDA)	41
노동당 (Labour Party :PvdA)	33
사회당 (Socialist Party : SP)	25
자유민주당 (People's Party for Freedom and Democracy : VVD)	22
자유당 (Party for Freedom : GW/PvdV)	9
녹색좌파 (Green Left)	7
기독교연합 (Christian Union)	6
민주 66 (Democrats 66 : D66)	3
정치개혁당 (Reformed Political Party : SGP)	2
동물을 위한 정당 (Party for the Animals : PvdD)	2
합 계	150

13) 본문 중에서 소개되었던 나라의 선거제도와 의석분포에 대한 자료를 취합한 것임.

o 노르웨이

의회 (Stortinget: Parliament)

의회		의석수	임기	선거제도	
단 원 제	Stortinget	169	4년	직 접 선 거	- 3~16석의 대선거구제 (19개선거구) - 정당명부제, 수정형 라귀식 비례배분

정당별 의석분포 (2005년 9월 12일 선거결과)

정 당	의석수
노동당 (Labour Party: Arp)	61
발전당 (Progress Party: Frp)	38
보수당 (Conservative Party: H)	23
사회당 (Socialist Left Party: SV)	15
중도당 (Centre Party: Sp)	11
기독민주당 (Christian Democratic Party: KrF)	11
진보당 (Liberal Party: V)	10
합 계	169

○ 덴마크

의회 (Folketinget)

의회		의석수	임기	선거제도	
단 원 제	Folketinget	179 (덴마크 본국: 175, Greenland 와 Faroe Islands: 4)	4년	직 접 선 거	- 대선거구제 (17개선거구 103개 의원후보선출지역*) - 비례대표제, 수정형 라쉬식 배분 - 135석: 지역구 배분 40석 : 정해진 자격을 갖춘 정당에 배분

주 * : 후보선출구역: 의원후보 선출을 위한 지역 구분으로 의석배분시에는 사용되지 않음.

정당별 의석 분포 (2007년 11월 13일 선거 결과)

정당, 정치그룹	의석수
진보당 (Liberal Party : Venstre)	46
사회민주당 (Social Democratic Party)	45
덴마크 국민당 (Danish People's Party)	25
사회국민당 (Socialist People's Party)	23
보수국민당 (Conservative People's Party)	18
극진보당 (Radical Liberal Party)	9
신연합 (New Alliance)	5
Unity List	4
합 계	175

o 독일
의회

의회		의석수	임기	선거제도	
양원제	상원(Bundesrat)	69	*	간접선거	연방주(Länder)가 임명
	하원(Deutscher Bundestag)	612**	4년	직접선거	<ul style="list-style-type: none"> - 299개 소선거구 - 16개 연방주의 대선거구에 대한 비례대표 299석 - 소선거구제와 비례대표제 혼합 - 유권자는 소속선거구 의원후보와 연방주별 각당의 정당명부에 각각 투표 - 비례대표 의석배분은 헤어방식 사용

주 * : 의원이 대표하는 연방주의 임기에 종속됨

주** : 기본의석수는 598석이나 의원후보가 지역구 단독출마와 정당명부에 동시에 이름을 올릴 수 있다. 따라서 한 정당이 득표율에 따른 의석배분보다 지역구 직접선출에서 당선된 의원수가 더 많을 경우 의원정수와 관계없이 그 정당후보의 당선인 전부를 의원으로 인정한다. 이 경우에 의석수는 기본의석수 598석을 초과할 수 있다. 이렇게 초과된 의원수를 'overhang mandates'라고 한다.

정당별 의석 분포 (Deutscher Bundestag): 2008년 2월 27일 기준

정당	전체	지역구	비례대표	Overhang mandates
기독교민주연합 (Christian Democratic Union: CDU) /바바리아 기독교사회연합 (Christian Social Union of Bavaria: CSU)	223	147	76	7
사회민주당 (Social Democratic Party: SPD)	222	145	77	9
자유민주당 (Free Democratic Party: FDP)	61	0	61	0
좌익당 (Left Party: Linkspartei)	53	3	50	0
Alliance 90/녹색당 (Green Party)	51	1	50	0
무소속	2	1	1	0
합계	612	297	315	

o 스웨덴
의회

의회		의석수	임기	선거제도	
단 원 제	Riksdagen	349	4년	직 접 선 거	<ul style="list-style-type: none"> - 폐쇄형 정당명부제, 비례대표제, 수정형 라귀적용 - 29개 중대선거구 (2~34석)에서 310석 선출 : 전국 4% 또는 지역구 12% 이상 득표 정당에 배분 - 30석은 전국득표율에 따라 각 정당에 배분 : 전국 4% 이상 득표 정당에 배분

정당별 의석 분포 : 2006년 10월 3일 기준

정당	의석
사회민주당 (The Social Democratic Party : SocDem)	130
중도당 (The Moderate Party : Mod)	97
중앙당 (The Centre Party : Cen)	29
진보당 (The Liberal Party : Lib)	28
기독교민주당 (The Christian Democrats : ChrDem)	24
좌파당 (The Left Party : Lft)	22
녹색당 (The Green Party : Grn)	19
합 계	349

o 아일랜드
의회

의회		의석수	임기	선거제도	
양원제	Seanad Éireann (상원)	60	5년	간접선거	- 43석 : 5개* 분야 직능이익대표인단에서 선출 - 11석 수상임명 - 6석 : 국립아일랜드대학과 더블린 대학 졸업자가 선출 - 정당과 무관함.
	Dáil Éireann (하원)	166	5년	직접선거	- 42개 대선지구 (3~5석) - 단기이양식

주 * : 문화교육, 농업, 노사, 상공업, 행정

정당별 의석 분포 - Dáil Éireann (하원) : 2007년 5월 24일 선거 결과

정당	의석수
공화당 (Fianna Fail)	78
Fine Gael	51
노동당 (Labour Party)	20
녹색당 (Green Party)	6
무소속 (Independents)	5
우리당 (Sinn Fein: We Ourselves)	4
진보민주당 (Progressive Democrats)	2
합계	166

o 영국
의회

의회		의석수	임기	선거제도	
양원제	House of Commons(상원)	646	5년	직접선거	- 646 소선거구 - 최다득표제
	House of Lords(하원)	750*	종신	임명	- 종신의원, 세습의원(정당, 의회, 왕실 선출) 주교 등으로 구성

정당별 의원 분포

1) House of Lords : 2008년 7월 기준

정당	종신의원	세습의원			주교	의석수
		정당선출	의회선출	왕실선출		
보수당 (Conservative)	154	39	9	0	0	202
노동당 (Labour)	211	2	2	0	0	215
자유민주당 (Liberal Democrat)	71	3	2	0	0	76
무소속	170	29	2	2	0	203
주교	0	0	0	0	26	26
기타**	11	2	0	0	0	13
합 계	617	75	15	2	26	735

2) House of Commons : 2008년 7월 기준

정 당	의석수	정 당	의석수
노동당 (Labour)	350	웨일즈당 (Plaid Cymru)	3
보수당 (Conservative)	193	무소속 (Independent)	3
자유민주당 (Liberal Democrat)	63	무소속 보수당 (Independent Conservative)	2
민주연합 (Democratic Unionist)	9	연합당 (Ulster Unionist)	1
스코틀랜드민족당 (Scottish National)	6	영국독립당 (UK Independence)	1
우리당 (Sinn Fein: We Ourselves)	5	Respect	1
의장단 (Speaker and Deputies)*	4	무소속 노동당 (Independent Labour)	1
사회민주노동당 (Social Democratic & Labour Party)	3	합 계	645

주 * : 노동당 2명 보수당 2명으로 구성됨.

○ 오스트리아
의회

의회		의석수	임기	선거제도	
양원제	Nationalrat (하원)	183	4년	직접 선거	<ul style="list-style-type: none"> - 9개의 주가 각각 선거구 - 인구비례로 각 선거구별 의석수 배정 (7~36석) - 각 주는 다시 43개 지역선거구로 나뉨 - 폐쇄형정당명부제, 비례대표제 - 주와 지역선거구는 헤어 방법 적용 - 연방은 동트식 적용 - 최소 4%이상 득표 정당에 의석배분
	Bundesrat (상원)	62	5~6 년*	간접 선거	<ul style="list-style-type: none"> - 9개 주가 각각 선거구 - 인구비례로 각 선거구별 의석수 배정(3~12석) - 지방의회내의 정당 의석비율에 따라 정당별 의석배분

주 * : 의원이 대표하는 지방의회의 임기에 연동됨. 지방의회가 바뀌면 연방의회의원도 교체됨.

정당별 의석분포

1) Nationalrat : 2008년 1월 10일 기준

정당	의석수
사회당 (Socialist Party : SPÖ)	68
국민당 (People's Party : ÖVP)	66
녹색당 (Greens : Grüne)	21
자유당 (Freedom Party : FPÖ)	21
미래연합 (Alliance for the Future : BZÖ)	7
합 계	183

2) Bundesrat : 2008년 7월 9일 기준

정당	의석수
사회당 (Socialist Party : SPÖ)	28
국민당 (People's Party : ÖVP)	26
무소속 (Non Attached : OF)	8
합 계	62

○ 이탈리아
의회

의회		의석수	임기	선거제도	
양원제	Senato della Repubblica (상원)	322	5년	직접선거	- 직접선출 315석 : 20개 대선거구 (302석, d'Hondt 식 비례대표제) : Valle d'Aosta 선거구(1석, 최다득표제) : Trentino-Alto Adige 지역 6개선거구 (6석, 최다득표제) : 해외 거주민(6석, 비례대표) - 대통령 임명 4석 - 전대통령 3석
	Camera dei Deputati (하원)	630	5년	직접선거	- 26개 대선거구 (617석, 629~630석 폐쇄식정당명부 비례대표제) - Valle d'Aosta (1석, 최다득표제) - 해외거주민(12석, 폐쇄식정당명부 비례대표제)

정당별 의석 분포

1) Senato della Republica : 2008년 4월 13 ~14일 총선 결과

정당	의석수
자유당 (People of Freedom)	147
민주당 (Democratic Party)	118
북부연맹 (Northern League)	25
이태리가치당 (Italy of Values: IV-LDP)	14
중도연합 (Union of the Centre)	3
남부 타로린 국민당 (South Tyrolean People's Party: SVP)	2
자치연합 (SVP - Together for Autonomy)	2
자치운동 (Movement for Autonomy)	2
해외거주민연합 (Associative Movement of Italians Abroad)	1
아오스타 지역당 (For Aosta Valley, PvdA)	1
합 계	315

2) Camera dei Deputati : 2008년 4월 13 ~14일 총선결과

정당	의석수
자유당 (People of Freedom)	276
민주당 (Democratic Party)	217
북부연맹 (Northern League)	60
중도연합 (Union of the Centre)	36
이태리가치당 (Italy of Values: IV-LDP)	29
자치운동 (Movement for Autonomy)	8
남부 타로린 국민당 (South Tyrolean People's Party: SVP)	2
자치 진보 민주당 (Autonomy Liberty Democracy: ALD)	1
해외거주민연합 (Associative Movement of Italians Abroad)	1
합 계	630

○ 일본
의회

의회		의석수	임기	선거제도	
양원제	참의원	242	6년	직접선거	- 47개 중대선거구 146석 - 전국구 비례대표 96석 - 매 선거시 121석 선출 : 29개 소선거구 29석 (다수제) : 18개 중대선거구 44석 (다수제) : 전국구 비례대표 48석 (동트식 배분)
	중의원	480석	4	직접선거	- 300개 소선거구 (300석, 다수제) - 11개 대선선거구 (180석, 동트식 비례대표제)

정당별 의석 분포

1) 참의원 : 2007년 7월 29일 선거 결과

정당	의석수	기존의원	2007년 선출의원		
			소계	지역구	전국구 비례대표
민주당 (DPJ)	109	49	60	40	20
자민당 (LDP)	83	46	37	23	14
공명당	20	11	9	2	7
무소속	13	6	7	7	0
공산당 (JCP)	7	4	3	0	3
사회민주당 (SDPJ)	5	3	2	0	2
국민신당	4	2	2	1	1
신당 일본	1	0	1	0	1
합 계	242	121	121	73	48

2) 중의원 : 2005년 9월 11 총선 결과

정당	의석수	지역구	전국구 비례대표
자유민주당 (LDP)	296	219	77
민주당 (DPJ)	113	52	61
공명당	31	8	23
무소속	18	18	0
일본공산당 (JCP)	9	0	9
사회민주당 (SDPJ)	7	1	6
국민신당	4	2	2
신당 일본	1	0	1
신당 대지	1	0	1
합 계	480	300	180

○ 프랑스
의회

의회		의석수	임기	선거제도	
양원제	Sénat (상원의원)	324	6년	간접선거	- 매 3년 마다 의석수의 1/2 선출 - 128개 지역구 (의석수: 인구비례) - 해외거주민 대표 12석 - 선거인단에 의한 의원선출 의석수 3석 이하 선거구: 최다득표제 의석수 4석 이상 선거구: 비례대표제
	Assemblée nationale (하원의원)	577	5년	직접선거	- 577개 소선거구 : 프랑스내 555개 선거구 : 17개 해외거주지 : 5개 해외영토 - 절대다수제(2차 투표 실행)

정당별 의석수

1) Sénat : 2008년 7월 30일 기준

정당	의석수
국민운동연합 (Union for the people's movement)	159
사회당 (Socialist Party, PS)	95
프랑스민주연합 (Union for French Democracy, UDF)	17
공산당 (Communist Party, PC)	23
중도연합 (Centrist Union)	30
합계	324

2) Assemblée nationale : 2008년 7월 기준

정당	의석수
국민운동연합	317
사회주의 연합	204
민주연합	24
신 중도	24
소계	569
무소속	7
공석	1
합계	577