
주요국의 지방 선거제도와 공천방식 비교연구

정 병 기(연구책임자)

2014. 10.



주요국의 지방 선거제도와 공천방식 비교연구

2014. 10.

연구책임자: 정병기

참여연구원: 한의석

오창룡

제 출 문

국회 입법조사처장 귀하

본 보고서를 「주요국의 지방 선거제도와 공천방식 비교연구」 연구용역의 최종보고서로 제출합니다.

2014년 10월

정병기

요 약

독일에서 지방자치단체장은 직선으로 선출되지만 지방의회는 전면 비례대표제를 선출되어 구성된다. 특히 봉쇄조항이 처음부터 없거나 최근에 대부분 폐지되어 유권자들의 다양한 의사가 대변될 수 있다. 정당 외에도 자발적 유권자단체들의 선거 참여가 허용되고 정당과 동일한 권한을 부여받는다. 공천과 관련해서는 연방법과 주법에 민주적 기본원칙을 규정해 공정성을 제도적으로 보장한다. 독일은 소수자로 구성된 공천위원회가 공천권을 가진 것이 아니라, 당원총회(회원총회)나 대의원회가 선거를 통해 공천권을 행사하는 민주적 상향식 방식을 채택했다. 구속 명부를 실시할 경우에는 여성 후보들에게 당선 가능한 순위를 부여해 실질적 당선 기회를 제공함으로써 남녀 동등 대표권을 실현한다.

프랑스는 2010년 제정된 “지방자치단체 개혁에 관한 법률”을 통해 코뮌협력체 의회를 별도로 구성했으며, 레지옹 의회와 데파르트망 의회를 통합했다. 이어 2013년 제정된 법률에 의해 코뮌 협력체 의회(*conseil communautaire*)를 직선제로 구성하게 되었다. 지방의회는 캉통에서 단기식 다수대표제로 선출되는 6년 임기의 의원으로 구성되며, 데파르트망 의회와 지역의회를 동시에 수행한다. 캉통의원 선거는 단기식 결선 절대다수 투표제에서 2인명기식 결선 절대다수 투표제로 변경되어 남녀가 한 조를 이뤄 출마하고 두 후보에게 동시에 투표하는 방식으로 실시된다. 양대 정당인 사회당과 대중운동연합은 대체로 지역당원의 의사를 반영하면서 중앙위원회가 개입하는 절충적인 공천 방식을 취하고 있다.

일본은 지방자치단체장 선거와 각 지방의회 선거를 포함해 10가지 방식의 지방선거가 존재한다. 일본의 대부분 정당들의 지방선거 공천에서는 비록

정도의 차이는 있으나 기본적으로 중앙당보다는 현 지부(縣連) 이하의 지방 단위조직이 중요한 역할을 담당한다. 자민당은 시정촌(市町村) 단위의 후보자 결정에는 현 지부가 거의 관여하지 않고 있으며, 후보자 결정이 각 단위에서 자율적으로 행해지고 있는 경향이 강한 반면, 민주당은 시정촌 단위의 후보자 결정에 있어서 현 지부의 역할이 더욱 크다.

세 나라의 사례가 우리나라에 주는 입법적 시사점은 다음과 같다:

- ① 봉쇄조항을 폐지하거나 조건을 완화하는 방식, 또는 비례대표 의석수의 확대를 통해 군소정당의 진입을 용이하게 하는 한편 정당 득표율과 의석율의 왜곡 효과를 완화할 필요가 있다.
- ② 지방정치가 중앙정치에 매몰되거나, 유권자들의 무관심이 증가하고 있는 현 상황에 대한 처방의 하나로 법 개정을 통한 지역 중심의 정치단체 설립 가능성을 고려해 볼 수 있다.
- ③ 공천 과정에서 중앙당의 과도한 개입과 지방정치의 종속이 문제되고 있으므로, 지역중심 정치단체의 참여를 가능하게 하는 것이 문제 해결의 대안으로 유효할 수 있다.
- ④ 세 나라가 모두 정당공천제를 유지하면서 이를 민주적으로 운영하는 모범적 사례들도 가지고 있는 점을 볼 때, 공천제 폐지보다는 책임정치와 정당정치 발전을 위해 정당공천제를 유지하고 민주성을 제고할 필요가 있다.

차 례

□ 요약

I. 서론 / 1

1. 연구 목적	1
2. 관련 연구	2
3. 연구 내용 및 범위	3
4. 기대효과 및 활용방안	6
5. 선행연구 및 차별성	7

II. 독일의 지방 선거제도와 공천방식 / 13

1. 행정 제도	14
2. 연방주 및 지방자치단체 선거제도	17
가. 연방주 선거제도	17
나. 지방자치단체 선거제도	21
(1) 단체장 선거제도	21
(2) 의회 선거제도	25
3. 연방주 및 지방자치단체 선거 공천방식	30

가. 연방법 규정과 일반적 성격	30
나. 주의회 선거 공천방식	33
다. 지방자치단체 선거 공천방식	35
(1) 단체장 선거 공천방식	35
(2) 의회 선거 공천방식	36
라. 주요 정당 공천방식	38
(1) 기민연(CDU)	38
(2) 사민당(SPD)	39

III. 프랑스의 지방선거제도와 공천방식 / 41

1. 프랑스 지방행정체계 및 분권화 개혁	42
가. 지방자치단체의 구성	42
(1) 레지옹(Région)	43
(2) 데파르트망(département)	43
(3) 아롱디스망(Arrondissement)	44
(4) 칸통(Canton)	45
(5) 코뮌(Commune)	45
(6) 코뮌 협력체(Intercommunalité)	46
나. 2000년대 이후 분권화 및 지방선거 개혁	49
(1) 분권화 2막: 대중운동연합(UMP) 정부의 개혁(2003-2012년) ..	49
(2) 분권화 3막: 사회당(PS) 정부의 개혁(2013년 이후)	51
(3) 중앙의원과 지방의원의 겸직 제한	55
2. 행정계층 별 지방선거제도 비교	57

가. 코윈의회선거	57
나. 코윈협력체 의회 선거	59
다. 데파르트망 의회 선거	61
라. 레지옹 의회 선거	62
3. 지방선거와 정당의 역할	63
가. 정당별 후보자 공천방식	63
나. 정당별 후보자 공천 내규	66

IV. 일본의 지방 선거 제도와 공천 방식 / 67

1. 일본의 지방선거제도 개요	68
가. 지방선거의 종류	68
나. 지방선거 관련 규정	68
다. 의원 정수	71
라. 선거일 이외의 투표제도	72
2. 지방선거제도의 변화: 2013년 공직선거법 개정	73
가. 인터넷 선거운동의 해금	73
나. 도도부현의회 의원 선거구 설정	75
3. 지방선거 공천제도	80
가. 일본 지방선거의 특징과 공천	80
나. 지방선거와 확인단체제도	83
다. 일본정당의 지방선거 공천제도	87

V. 결론: 요약 및 특징과 시사점 / 90

1. 내용 요약	90
2. 제도적 특징	95
3. 입법적 시사점	99

□ 참고문헌/ 101

표 차례

[표 II-1] 독일 지방 행정 구역 수 (2011)	15
[표 II-2] 독일 연방주의회 선거제도	18
[표 II-3] 독일 지방자치단체장 선거제도	23
[표 II-4] 독일 지방의회 선거제도	26
[표 II-5] 독일 지방자치단체장 공천 및 입후보 방식	36
[표 III-1] 프랑스의 5단계 지방행정체계	47
[표 III-2] 프랑스 지방자치단체의 규모(2014년)	48
[표 III-3] 프랑스 2000년대 지방분권 개혁(2003-2010년)	51
[표 III-4] 프랑스 올랑드 정권의 레지옹 통합안	54
[표 III-5] 프랑스 정당별 공천방식 비교	65
[표 IV-1] 일본 지방선거의 종류	68
[표 IV-2] 일본 공탁금 (공직선거법 제 92조·266조)	69
[표 IV-3] 일본 인구별 의원정수 상한선	71
[표 IV-4] 일본 선거운동용 전자메일의 송신이 인정되는 후보자·정당 등 ..	74
[표 IV-5] 일본 선거운동용 웹사이트 등을 직접 링크하는 유료 인터넷 광고가 인정되는 정당 등	75
[표 IV-6] 일본 도도부현의회 의원선거구 법개정 전후 비교표	76
[표 IV-7] 일본 1990~2000년대 통일지방선거에서의 무소속 당선자 추이(%)	81
[표 IV-8] 일본 지방자치단체장 및 지방의회 의원의 소속 당파별 현황	81
[표 IV-9] 일본에서 정당을 규정하는 법적근거와 내용	83
[표 IV-10] 일본 선거별 확인단체의 필요한 후보자 수	85
[표 IV-11] 일본 선거별 확인단체의 선거운동 내용	86
[표 IV-12] 일본 확인단체의 선거별 선거홍보활동 내용	86

그림 차례

[그림 II-1] 독일 행정 구조	15
[그림 III-1] 프랑스 레지옹의 통합 예상 지도	55
[그림 III-2] 프랑스 코뮌 의회 및 코뮌 협력체 의회 선거 방식(2014년)	61

I. 서론

1. 연구 목적

- 지방선거는 민주주의 국가에서 주민의 의사를 대표할 대표자를 선출하고 지방자치단체를 구성한다는 데에 의의가 있음. 그러나 한국은 1991년 지방선거제도 재도입 이후 20년이 지났지만 공천방식이나 선거구제 등이 논란의 대상이 됨. 지방선거의 중앙정치화, 저조한 투표율은 지방이 실종된 지방선거라는 비판을 낳았으며, 지방의회의 민주적 대표성과 정당성에 대한 회의를 불러일으킴
- 최근 2014년 지방선거에서는 정당의 후보자 공천 여부, 교육감선거제도, 동시선거, 기초의회선거에서의 선거구제, 여성후보자 추천 확대 방안 등이 국회 정치개혁특별위원회의 중점 논의사항이었음
- 지방선거제도의 문제점과 개선방안에 대한 논란이 지속되고 있는 상황에서 일본, 프랑스, 독일 등 지방자치를 시행하고 있는 주요국의 지방선거제도와 공천방식에 대한 비교 연구를 통해 지방선거제도와 후보자 공천방식의 개선방안을 모색하고자 함
- 주요국 사례연구를 통해 한국의 지방선거제도에 주는 시사점을 도출함으로써 향후 한국의 지방자치 발전에 도움이 되는 입법적 개선방안을 마련하고자 함

2. 관련 연구

- 한국의 지방선거제도와 공천에 대한 연구는 중앙당의 과도한 영향력과 지방 자율성의 약화, 중앙의 낙하산식 공천에 의해 지방자치제도의 의의를 살리지 못하고 있다는 점이 주로 지적되었음. 한편, 지방정치의 중앙정치에 대한 종속이라는 차원에서 지방선거에서의 공천제 폐지에 대한 논의가 지속적으로 제기됨. 이러한 측면에서 다른 국가의 사례 연구는 우리나라 지방선거제도와 공천제의 개선에 많은 시사점을 줄 것으로 기대함
- 연방제 국가인 독일의 지방선거는 각각의 주에서 관할하는 영역이므로 주별 특성에 따라 상이하기 때문에, 유형별로 분류되어 비교 연구되어 왔음. 그러나 1990년대 들어 단체장 직선제가 도입되면서 기존의 유형들은 대부분 남독일형으로 불리는 단체장·의회 분리형으로 수렴되는 경향을 보여줌. 이에 따라 지방자치단체장 선거보다는 지방의회 선거에 대한 연구에 관심이 집중되고 있음
- 프랑스는 역사적으로 강력한 중앙집권 방식의 통치 전통에 따라 지방정부(le gouvernement local) 개념을 부정했으며, 지방자치의 긴 역사에도 불구하고 제도적인 분권화의 발전은 상대적으로 지연되었음. 1980년대 사회당 집권 이후에야 지방분권법이 제정되었으며, 꼬뮈(시읍면), 데파르트망(도), 레지옹(지역) 단체에 권력을 분산시키는 시도가 이뤄짐. 따라서 분권화에 대한 법적, 철학적 논쟁 이외에 제도적 분석은 여전히 활발하지 못한 상황임. 좌우 정권 교체에 따른 분권화 개혁의 변화를 추적하고, 후보자 명부 작성에 개입하는 정당의 영향력에 대한 분석이 요청됨.

특히 겸임제도에 의해 중앙과 지방이 연계되는 특수한 문화에서 정당 공천은 매우 큰 역할을 해 왔다는 사실을 고려할 필요가 있음

- 일본의 지방선거제도 특히 공천에 관련해서 이루어진 국내 연구는 거의 없다고 할 수 있음. 다만 자민당의 지사(知事)후보 공천과정에 대한 연구가 있으며, 대부분의 경우 지방선거의 결과를 중심으로 정당의 연합공천(相乗り), 무당파 후보자의 증가와 같은 특징들을 분석한 연구가 주를 이루고 있음. 또한 여성의 정치참여 활성화 차원에서 지방선거와 지방정당에 주목하는 연구들이 다수 존재함. 한편 일본의 경우 중의원 선거와 같은 국정선거와 달리 지방선거에서는 지방의회 의원은 물론 자치단체장도 직선으로 선출하기 때문에, 수장(首長)과 의원들 간에 발생하는 권력 갈등의 문제를 다루는 연구들이 있음

3. 연구 내용 및 범위

가. 독일

- 독일은 연방제 국가이므로 연방주의 정치는 지방자치의 범주에 포함되지 않지만, 단일제 국가인 우리나라의 시각에서 볼 때 연방과 연방주의 관계도 지방자치의 범주에 포함시켜 고찰할 필요가 있음. 중앙정부와 광역지자체의 관계가 그와 유사하기 때문임. 따라서 지방선거제도 고찰은 연방주와 기초자치체인 게마인데(Gemeinde)를 모두 대상으로 함
- 주정부는 기본적으로 연방정부와 유사한 체계를 가지며 선거제도도 마

찬가지임. 세부적 의석 배분 방식과 봉쇄 조항 및 명부 작성 방식에서 차이가 있지만, 모든 주들은 비례대표제와 내각제를 취하고 있다는 점에서 동일함. 이 세부적인 차이를 비교하는 것에서 독일 지방선거제도 연구를 시작함

- 주 선거제도를 살펴본 다음에는 기초 단위 선거제도를 고찰함. 주요 고찰 항목은 의석배분 방식, 투표 방식과 투표 수 그리고 봉쇄 조항임. 그리고 필요할 경우에는 임기와 선거권 및 피선거권 연령도 살펴볼 것임. 단체장 선거는 별도로 고찰하지 않는데, 통일 후 점차 다수대표에 의한 직선제로 모두 바뀌어왔기 때문임. 변경 이전의 특수한 유형들에 대해서는 필요하다고 판단될 경우 예외적으로 살펴보는 데 한정함
- 공천제도는 기민연(CDU)과 사민당(SPD) 등 주요 정당들에 대해 살펴봄. 후보 공천 방식은 대개 기본법과 정당법에 규정되어 민주적인 경선을 거치게 되어 있음. 하지만 남녀 할당 비율, 각급 지도부 간 협력 방식, 당원 투표 범위 등 세부적인 내용에서 차이가 나므로 정당별 비교 분석이 필요함

나. 프랑스

- 프랑스는 1982년 이후 꼬뮌(시읍면), 데파르트망(도), 레지옹(지역)의 3단계 자치제도를 발전시켜옴. 대체로 지방의회의원을 주민들이 직접 선출하고, 집행기관(시읍면장)은 지방의회에서 간접선거로 선출하는 원칙을 따르고 있음. 그러나 지방선거제도를 운영하는 방식은 각 수준마다 상이하며 매우 복잡하게 구성되어 있음. 프랑스 지방선거제도의 현황은 각 수준을 구분하여 살펴보아야 하며, 각각의 특징을 대조하는 방식으로 기

본 제도를 개괄할 것임

- 다음으로 최근 지방선거제도 개혁의 맥락을 이해를 위해 과거 개혁 사례를 추적할 것임. 1980년대 사회당 미테랑 정권이 지방선거법의 토대를 마련한 이래로, 1990년대와 2000년대에는 우파의 시락과 사르코지가 지방자치 및 분권화 개혁을 이어갔음. 2012년 17년 만에 정권을 교체한 사회당 역시 대대적인 지방행정 개혁을 예고하고 있음. 지방 자치권한을 점진적으로 증대시키는 변화가 진행되어 왔으나, 정권변화에 따른 개혁의 연속성과 단절을 재평가할 필요가 있음
- 이와 함께 최근 변경된 행정계층별 지방선거제도를 비교할 것임. 코뮌의회 선거, 데파르트망의회 선거, 레지옹의회 선거를 기본으로 하여 최근 신설된 코뮌협력체 의회 선거의 운용방식을 비교할 것임
- 공천제도는 정당별 차별성에 주목할 것임. 과거 공산당은 위계구조를 바탕으로 공천과정에서 가장 절대적인 역할을 했다는 평가를 받았음. 사회당도 역시 지방정치 조직을 통제하여 후보 선정에 큰 영향력을 행사했음. 반면 우파 정당은 좌파보다도 유연한 개입을 시도했는데, 때로 정당 명칭을 배제한 명부를 제출하여 탈정당화된 선거 전략을 구사하기도 했음

다. 일본

- 일본의 경우 지자체장과 지방의회의원을 모두 직접 선출하는 이원대표제를 택하고 있으므로 각각의 수준에서 규정되어 있는 선거제도를 소개할 것임

- 지방의원의 경우에는 선거구, 의원정수 등 세부적인 항목을 포함해서 다를 것임. 특히 소선거구제인 지자체장 선거와 달리 지방의회 의원의 경우 소선거구·대선거구제가 혼합되어 있는데, 이러한 제도적 차이가 갖는 함의에 대해서 분석할 것임
- 공천제도의 경우 지자체장과 지방의회, 광역단체와 소규모 행정구역의 기초자치 단체로 나누어 비교·분석할 것이며, 연합공천제(相乗り)와 같은 독특한 현상의 원인에 대해 고찰할 것임. 특히 정당공천제가 존재함에도 점차 늘어나는 무당파 후보 현상의 원인 등에 대해 분석할 것이며 이를 바탕으로 일본의 제도가 갖고 있는 장단점을 파악하고자 함

4. 기대효과 및 활용방안

- 지방선거에 대한 개별 국가 사례연구가 많이 이루어져 있지 않다는 점에서 관련 연구자들에게 기초적 정보를 제공하게 될 것이며, 선거제도와 관련된 새로운 논의의 기회를 제공할 것임. 특히 선거제도에 대한 비교 분석을 통하여 선거구제, 사회적 대표성에 바탕을 둔 의석할당제, 광역 및 기초 단위에서의 선거제도의 차별화 문제 등에 대한 제도 개선 논의를 풍부하게 할 것임
- 최근 정당의 지방선거 공천문제를 둘러싸고 정치적 논란이 심화되고 있음. 공천제도는 선거제도 못지않게 대의제의 구성에 영향을 주는 정치적인 의미를 가짐. 즉, 어떤 절차를 거쳐 누가 결정되는가의 문제는 중앙과 지방의 관계, 당 지도부와 당원의 관계를 규정하는 주요한 제도임. 때문에 지방선거 정당참여의 순기능과 역기능에 대한 견해차가 존재함. 하지

만 최근 지방선거 공천을 둘러싼 논쟁은 이러한 맥락에 대한 본질적인 논의를 생략한 채, 당론 간 혹은 정치인 간의 충돌만을 반복적으로 표출하고 있음. 독일, 프랑스, 일본 사례에 대한 연구는 바람직한 공천제도에 대한 시사점을 제공할 것이며, 공천제도의 합리적인 개선에 정책적으로 기여할 것임

5. 선행연구 및 차별성

가. 독일

□ 독일 지방선거제도에 대해서는 주로 연방의회 선거제도나 지방자치제도를 다룬 문헌에서 추가적으로 언급한 연구나¹⁾ 주의회와 지방의회를 함께 다룬 연구들²⁾이 존재함. 이 연구들은 대개 교과서적으로 선거제도들

- 1) Günther, Albert und Edmund Beckmann, *Kommunal-Lexikon: Basiswissen Kommunalrecht und Kommunalpolitik* (Stuttgart: Richard Boomerang, 2008); Kost, Andreas und Hans-Georg Wehling, *Kommunalpolitik in den deutschen Ländern: Eine Einführung* (Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften, 2010); Wehling, Hans-Georg, *Kommunalpolitik* (Bonn: BPB, 1994); Wollmann, Hellmut und Roland Roth, *Kommunalpolitik: Politisches Handeln in den Gemeinden* (Opladen: Leske + Budrich, 1999).
- 2) Andersen, Uwe und Wichard Woyke (Hg.), *Handwörterbuch des politischen Systems der Bundesrepublik Deutschland* (Opladen: Leske + Budrich, 2003); Behnke, Joachim, *Das Wahlsystem der Bundesrepublik Deutschland: Logik, Technik und Praxis der Verhältniswahl* (Baden-Baden: Nomos, 2007); Holtkamp, Lars, "Parteien und Bürgermeister in der Repräsentativen Demokratie. Kommunale Konkordanz- und Konkurrenzdemokratie im Vergleich," *Politische Vierteljahresschrift*, Jg. 47, H. 4 (2006), S. 641-661; Holtmann, Everhard und

을 비교해서 정리한 문헌들로서 지방선거제도의 기본 정보들을 제공함. 물론 개별 선거들을 집중적으로 분석한 문헌들도 존재하지만, 이 연구들은 제도적 측면과 행태적 측면들을 상세히 비교해서 다루지 않았음³⁾

- 이와 달리 본 연구는 연방주와 기초지자체 선거제도를 항목별로 비교하여 제도적 특징들을 일별할 뿐 아니라, 선거 결과에 미친 효과들도 함께 고찰할 것임. 또한 단일제 국가의 시각에서 보는 만큼, 연방주 선거제도를 지방선거의 일환으로 다루어 그 시사점을 도출한다는 점에서도 일정한 차별성을 가짐
- 독일 지방선거제도를 다룬 우리나라 문헌들은 한 손에 꼽을 정도로 드물. 신두철, 윤도현, 정재각의 연구⁴⁾가 그 예인데,扎实的 연구 축적에도 불구하고 기본적인 제도적 성격을 잘 소개했음. 하지만 선거 결과와 과정을 경시하고 제도적 측면에 한정되었음
- 공천 제도에 대한 우리 국내 연구는 더욱 드물어 이신용⁵⁾의 연구가 유

Bernhard Boll, *Sachsen-Anhalt: Eine politische Landeskunde* (Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften, 1997) 등

- 3) Czarnecki, Thomas, *Kommunales Wahlverhalten: Die Existenz und Bedeutsamkeit kommunaler Determinanten für das Wahlverhalten: Eine empirische Untersuchung am Beispiel Rheinland-Pfalz* (München: Minerva-Publ., 1992); Saftig, Alexander, *Kommunalwahlrecht in Deutschland* (Baden-Baden: Nomos Verlag, 1990).
- 4) 신두철, “독일과 한국 지방선거의 특징과 정치적 의미: 투표 참여와 정당지지를 중심으로,” 『유럽연구』 제28권 1호(한국유럽학회), 2010, 57-73쪽; 윤도현, “독일 지방자치에서의 선거정치,” 『동향과 전망』 제26호(한국사회과학연구소), 1995, 19-34쪽; 정재각, “독일 지방선거제도에 관한 연구,” 『한·독사회과학논총』 제14권 2호(한독사회과학), 2004, 199-221쪽; 정재각, “지방선거제도,” 박용격 외, 『독일지방정부론』, 서울: 엠-에드, 2003, 297-322쪽.
- 5) 이신용, “의회의원후보 공천방식, 의회상임위원회제도 그리고 사회보장법 구조: 한국과 독일 비교,” 『한국사회정책』 제20권 3호(한국사회정책학회), 2013, 9-46

일함. 하지만 이 연구도 지방선거의 공천방식에 대해서는 제대로 다루지 못했음. 때문에 독일 지방선거 제도 연구들조차 공천제도를 포함해서 다루지 못했다는 한계를 가짐. 반면 본 연구는 이러한 한계를 극복해 공천방식을 포함해 지방선거제도를 보다 포괄적으로 고찰함. 또한 연방주별로 다양하게 나타나는 선거제도가 구체적으로 선거 결과에 어떠한 영향을 미치고 어떠한 과정을 밟게 되는지도 함께 고찰해 제도적 고찰의 단점을 보완함

나. 프랑스

- 프랑스는 지방자치의 긴 역사에도 불구하고 제도적인 분권화의 발전은 상대적으로 지연되었음. 1980년대 사회당 집권 이후에야 지방분권법이 제정되었으며, 꼬뮌(시읍면), 데파르트망(도), 레지옹(지역) 단체에 권력을 분산시키는 시도가 이뤄짐
- 1982년 모루와(Pierre Moroy) 수상이 발표한 ‘시읍면, 도, 지역의 권리와 자유에 관한 법률’은 지방분권 개혁의 제1막을 열었음. 이후 분권화 개혁은 빈번하게 이뤄졌는데, 프랑스에서는 2000년대 우파정부의 지방행정체제 개혁을 ‘분권화 2막’으로, 2012년 이후 정권을 교체한 사회당 정부의 개혁을 ‘분권화 3막’으로 지칭함
- 프랑스에서 지방자치제도에 관한 분석은 대체로 탈분권화(décentralisation)라는 개념에서 출발함. 중앙권력의 분산 필요성에 대한 법적이고 정치철학적인 논의가 활발하게 진행되어 왔음.⁶⁾ 하지만, 제도

쪽.

6) Greffe, Xavier, *La décentralisation* (Paris: La découverte, 1992); Auby,

적 차원에서 지방행정 문제를 포괄적으로 다루는 책이나 논문의 수는 매우 적음

- 국내에서는 임도빈과 전훈의 저서⁷⁾는 프랑스 지방행정의 법적 특성을 상세하게 소개함. 한국지방자치단체국제화재단⁸⁾에서도 프랑스 지방행정에 대한 포괄적인 이해를 도모할 수 있는 보고서를 출판한 바 있음. 그러나 이러한 저서를 제외하면 프랑스 지방자치제도에 대한 소개는 강호신, 최호열, 은은기 등⁹⁾ 대체로 프랑스 문화 일반을 소개하는 맥락에서 다뤄지는 경향이 있었음
- 선거제도의 문제를 직접적으로 다룬 학술논문의 수도 많지 않음. 프랑스 지방선거제도를 비교 맥락에서 분석한 논문으로는 최진혁, 백운철, 윤기석, 이종광 등¹⁰⁾이 있으며, 선거제도 연구에 공천제도에 대한 분석을 포

François-Xavier, *La décentralisation contre l'Etat* (Paris: L.G.D.J., 1992);
Baguenard, Jacques, *La décentralisation* (Paris: P.U.F., 1996); Regourd, Serge,
et al., *Décentralisation 30 ans après* (Paris: L.G.D.J., 2014).

- 7) 임도빈, 『프랑스의 정치행정체제』(서울: 법문사, 2002); 전훈, 『프랑스 지방분권법』(대구: 경북대학교 출판부, 2013).
- 8) 한국지방자치단체국제화재단, 『프랑스 지방행정개관 1』(한국지방자치단체국제화재단, 2004); 한국지방자치단체국제화재단, 『프랑스 지방행정개관 2』(한국지방자치단체국제화재단, 2004); 한국지방자치단체국제화재단, 『프랑스 지방행정개관 3』(한국지방자치단체국제화재단, 2005).
- 9) 강호신, 『파노라마 프랑스』(진주: 경상대학교출판부, 2010); 최호열, 『프랑스와 프랑스인』(서울: 어문학사, 1998); 은은기, 『프랑스 현대사 연구』(서울: 한국학술정보, 2006).
- 10) 최진혁, “프랑스 지방선거체제와 투표방식에 관한 연구,” 『한국지방정치학회보』 제11권 3호(1999), 215-239쪽; 최진혁, “프랑스 지방자치: 제도와 발전,” 『지방행정 거버넌스』(서울: 인간사랑, 2009), 101-149쪽; 백운철, “프랑스 지방자치단체의 선거제도에 관한 연구,” 『토지공법연구』 제36집(2007), 281-297쪽; 백운철, “프랑스 선거제도에 관한 연구,” 『세계헌법연구』 제15

함시킨 논문은 최진혁¹¹⁾이 유일함

- 이하에서는 특히 2000년대 이후에 집중적으로 진행된 분권화 2막과 분권화 3막의 개혁을 포괄적으로 다룰 계획임. 아울러 코뮌 의회, 데파르트망 의회, 레지옹 의회의 상이한 선거제도를 비교함
- 2014년 신설된 코뮌 협력체 의회의 구성과 선거방식에 대해서도 살필 것이며, 최종적으로 2000년대의 잦은 지방행정 개혁이 갖는 함의를 논할 것임

다. 일본

- 일본의 지방선거제도에 관한 기존의 연구가 많지 않기 때문에 새로운 연구 성과를 제시하는 것 자체가 큰 의의가 있다고 할 수 있음. 특히 기존 연구의 상당수가 지방선거의 결과에 따른 경험적 특징들에 중점을 두고 있기 때문에, 각각의 수준에서 차별화되어 적용되는 선거제도와 그것이 가지는 의의를 비교·분석하는 작업이 필요함
- 일본의 지방선거제도 및 선거행태 등에 관한 기존 연구들은 지방선거제도의 전반적인 운용 방식에 대한 소개와 지방선거의 일반적 특성을 분석하는데 집중하고 있음¹²⁾

권 1호(2009), 153-166쪽; 윤기석, “프랑스 지방선거 결선비례대표제 개편에 따른 정치적 효과 분석,” 『한국프랑스학논집』 제72집(2010), 477-504쪽; 이종광, “프랑스 지방자치단체의 선거제도 현황과 문제점,” 『한국프랑스학논집』 제70집(2010), 219-240쪽.

11) 최진혁(1999).

12) 고선규, “일본지방선거의 특성분석.” 『일본학보』 제77권(2008), 157-171쪽; 권

- 공천제도의 경우, 현재의 정당공천제 하에서 왜 연합공천 현상이나 무당파 후보자의 출마가 증가하는지에 대한 설명을 제공함으로써 일본의 선거제도의 장단점에 대한 평가를 제시할 수 있음

영수, 1999; 권영주, “일본의 지방선거에 있어서 정당 공천의 현상과 제도: 왜 무소속이 많은가?” 『한국지방자치학회보』 제25집 1호(2013), 39-61쪽; 이지영, “일본의 지방선거제도와 여성의 정치참여 - 지역정당은 정당공천제와 여성공천제의 대안인가.” 『국제지역연구』 제17권 3호(2013). 131-154쪽; 정미애, “지방선거에서 여성의 정치대표성: 일본의 사례를 중심으로.” 『아태연구』 제20권 3호(2013), 100-129쪽; 하정봉, “일본의 기초선거와 정당공천: 동향과 시사점.” 한국지방정부학회 학술발표논문집 2009년 5월. 347-369쪽.

II. 독일의 지방 선거 제도와 공천 방식

- 독일은 연방제 국가이므로 단일제 국가인 우리나라와 행정체도가 근본적으로 다름. 연방주는 주권을 소유한 구성 국가이기 때문에 연방주 차원은 지방자치의 범주에 속하지 않는다고 보는 것이 더 설득력을 가짐. 그러나 다른 한편으로는 단일제 국가이든 연방제 국가이든 독립국가 단위로 연방 혹은 중앙 이외의 각급 행정 구역 전부를 지방으로 볼 수 있다는 입장도 있음
- 이같은 연방제의 원칙을 수용해 지방자치단체 개념을 연방주 하부 단위에 적용함. 곧, 광역자치단체를 연방주 내 군[Kreis: 자치시(kreisfreie Stadt)와 일반군(Landkreis)]으로 보고 게마인데(Gemeinde)를 기초자치단체로 규정함
- 하지만 중앙이나 전국에 대응하는 의미의 지방이라는 뜻도 고려해, 지방 선거제도에 대해서는 연방주도 함께 살펴봄
- 독일 지방선거제도는 연방주의 소관 사항이며, 그에 따라 연방주별로 다양하게 나타남. 그러나 1990년대 들어 단체장 직선제가 도입되면서 기존의 유형들은 대부분 이른바 남독일형으로 불리는 단체장/의회 분리형으로 수렴되는 경향을 보임.¹³⁾ 그에 따라 연방주별로 큰 차이를 보이는 것은 지방의회 선거임
- 공직후보 공천 방식은 지자체의 소관이 아니라 정당의 자율적인 영역에

13) 이로 인해 연방 및 연방주와 달리 지방자치단체에서는 단체장 소속 정당과 의회 다수당이 다른 분점 정부가 생겨나게 됨

속함. 물론 정당법과 국가기본법에 민주적 공천 원칙에 대해 명확히 규정함

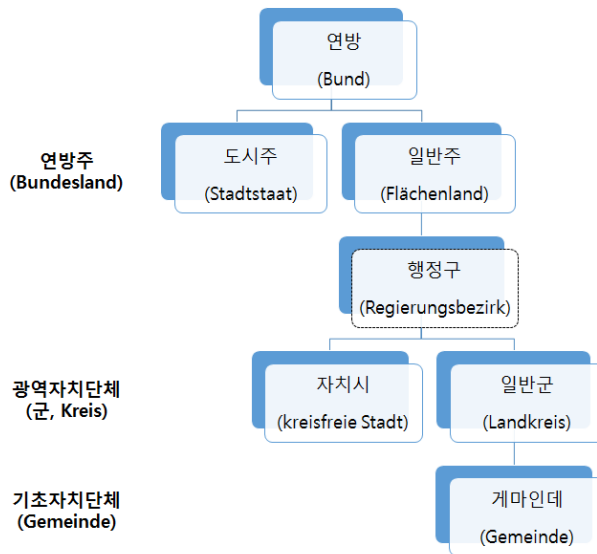
- 따라서 우선 독일의 행정 체도를 개관하고, 순서대로 지방선거제도와 공천 방식을 살펴 봄. 지방선거제도는 연방주와 군 및 게마인데 선거제도를 분리해서 고찰하되 군 및 게마인데 선거제도를 중심으로 기술함. 그리고 공천 방식은 국가기본법과 정당법 및 선거 관련 법들이 규정하는 일반적 내용을 고찰하되 정당별로 구분해서 기술함

1. 행정 제도

- 연방주(Bundesland)는 일반주(Flächenland, 13개)와 도시주(Stadtstaat, 3개)로 구성되고, 일반주는 행정구를 중간 단위로 하여 자치시(kreisfreie Stadt)와 일반군(Landkreis)으로 나뉘는 군(Kreis)으로 구성되며, 그중 일반군(Landkreis)은 다시 기초자치단체인 게마인데(Gemeinde)로 이루어짐
- 도시주는 베를린(Berlin), 함부르크(Hamburg), 브레멘(Bremen)을 말하며, 브레멘만 예외적으로 다시 두 개의 자치시(자치시 아래 게마인데가 따로 없으므로 자치시가 기초자치단체), 즉 브레멘(Bremen)과 브레머하펜(Bremerhaven)으로 나누어져 있으며, 다른 두 도시주는 하부 자치단체를 두지 않음
- 행정구(Regierungsbezirk)는 광역자치단체인 군을 관할하는 행정 구역이지만, 자치단체가 아니어서 단체장과 의회를 선출하지 않음. 반드시 설치되어야 하는 행정 구역이 아니며 바덴-부르템베르크, 바이에른 등 5개

연방주에만 설치되어 있음

- **군(Kreis)**은 광역자치단체지만, 게마인데에 대한 보완관계로서 한정적 자치권을 가짐. 자치시는 하부 자치단체를 두지 않고 기초자치단체와 동일한 단계로 운영됨¹⁴⁾



자료: 김종갑, “독일 지방의회의원 선거제도의 특징 및 2014년 바이에른 지방선거,” 국회입법조사처 현안보고서, 제236호(2014), 4쪽. 일부 수정.

[그림 II-1] 독일 행정 구조

- 최근 자료에 따르면, 2011년 독일 전체에서 행정구는 22개(바덴-뷔르템베르크, 바이에른, 작센, 노르트라인-베스트팔렌, 헤센에만 존재), 자치시는 107개, 군은 295개, 게마인데는 11,292개임([표 II-1] 참조)

14) 심익섭, “분권화와 지방자치제도,” 박응격 외, 『독일연방정부론』 (서울: 백산자료원, 2001), 401쪽; 한형서, “독일 지방자치와 게마인데,” 박응격 외, 『독일연방정부론』 (서울: 백산자료원, 2001), 427-431쪽 참조

[표 II-1] 독일 지방 행정 구역 수 (2011)

연방주	행정구	자치시	군	게마인데
바덴-뷔르템베르크	4 ¹⁾	9	35	1,101
바이에른	7	25	71	2,056
베를린	-	1	-	1
브란덴부르크	-	4	14	419
브레멘	-	2	-	2
함부르크	-	1	-	1
헤센	3	5	21	426
메클렌부르크-포어포머른	-	2	6	805
니더작센	-	8	36	1,010
노르트라인-베스트팔렌	5	22	31	396
라인란트-팔츠	-	12	24	2,306
자르란트	-	-	6	52
작센	3	3	10	468
작센-안할트	-	3	11	220
슐레스비히-홀슈타인	-	4	11	1,116
튀링겐	-	6	17	913
독일 전체	22	107	295	11,292
구 연방주	19	89 ²⁾	237	8,467 ²⁾
신 연방주	3	19	58	2,825

1) 그밖에 12개 지역연합(Regionalverbände)이 존재

2) 베를린 포함

자료: Statistisches Jahrbuch 2012 für die Bundesrepublik Deutschland, S. 29; Woyke, Wichard, *Stichwort: Wahlen. Ein Ratgeber für Wähler, Wahlhelfer und Kandidaten*, 12. aktualisierte und erweiterte Auflage (Wiesbaden: Springer VS, 2013), S. 212에서 재인용.

- 그밖에 특별자치단체로서 게마인데연합(Gemeindeverbände), 게마인데지역연합(Regionale Gemeindeverbände), 목적연합(Zweckband)이 있음. 이 단체들은 소규모 게마인데로서는 처리할 수 없는 업무나 특정 사무를

처리하기 위해 다수의 게마인데들이 협력하여 설치한 특수 단체임

2. 연방주 및 지방자치단체 선거제도

가. 연방주 선거제도

- 주정부 구성 원리와 주의회 선거 제도는 대부분 연방정부 구성 원리 및 연방의회 선거제도와 동일함.¹⁵⁾ 모든 연방주들은 주의회가 양원제가 아니라 단원제라는 점이 연방과 다를 뿐 비례대표제를 근간으로 하는 선거를 통해 구성된 의회 다수파가 주정부를 장악하는 의회중심제를 채택함([표 II-2] 참조)
- 브레멘, 함부르크, 자르란트를 제외한 다른 13개 연방주 모두가 연방의회처럼 인물화 비례대표제(personalisierte Verhältniswahl)를 도입함. 물론 구체적 내용은 조금씩 다르기도 함

15) 주의회 선거제도에 대해서는 임홍배·송태수·정병기, 『기초 자료로 본 독일 통일 20년』 (서울: 서울대학교출판문화원, 2011)을 주로 참조

[표 II-2] 독일 연방주의회 선거제도

연방주	임기	선출 방식	명부 유형	기표	총의석 (지역구)	봉쇄조항	초과 의석	의석 배분
바덴-뷔르템베르크	5년	인물화 비례대표	없음	1	120 (70)	주 5%	선거구별 허용	Sainte-Laguë
바이에른	5년	인물화 비례대표	자유명부	2	180 (92)	주 5%	선거구별 허용	Hare-Niemeyer
베를린	5년	인물화 비례대표	구속명부	2	130 (78)	주 5%(무효표 포함) 혹은 직접출마 당선 1명	허용	Hare-Niemeyer
브란덴부르크	5년	인물화 비례대표	구속명부	2	88 (44)	주 5%(Sorbe족 제외) 혹은 직접출마 당선 1명	허용	Hare-Niemeyer
브레멘	4년	순수 비례대표	자유명부	5	83 (0)	브레멘과 레머하펜도 5%	규정 없음	Sainte-Laguë
함부르크	4년	순수 비례대표	자유명부	10	121 (71)	주 5%	허용	Sainte-Laguë
헤센	5년	인물화 비례대표	구속명부	2	110 (55)	주 5%	허용	Hare-Niemeyer
메클렌부르크-포어포머른	5년	인물화 비례대표	구속명부	2	71 (36)	주 5%	허용	Hare-Niemeyer
니더작센	5년	인물화 비례대표	구속명부	2	135 (87)	주 5%	허용	d'Hondt
노르트라인-베스트팔렌	5년	인물화 비례대표	구속명부	2	181 (128)	주 5%	허용	Sainte-Laguë
라인란트-팔츠	5년	인물화 비례대표	구속명부	2	101 (51)	주 5%	허용	Hare-Niemeyer
자르란트	5년	순수 비례대표	구속명부	1	51 (0)	주 5%	규정 없음	d'Hondt
작센	5년	인물화 비례대표	구속명부	2	120 (60)	주 5% 혹은 직접출마 당선 2명	허용	d'Hondt
작센-안할트	5년	인물화 비례대표	구속명부	2	91 (45)	주 5%	허용	Hare-Niemeyer
슐레스비히-홀슈타인	5년	인물화 비례대표	구속명부	2	69 (40)	주 5%(덴마크족 제외) 혹은 직접출마 당선 1명	허용	d'Hondt
튀링겐	5년	인물화 비례대표	구속명부	2	88 (44)	주 5%	허용	Hare-Niemeyer

자료: Wahlen, Wahlrecht und Wahlsysteme, "Landtagswahlrecht"
 <<http://www.wahlrecht.de/landtage/index.htm>>

- 연방의회의 ‘인물화 비례대표제’는 지역구 직접 출마로 보완한 정당명부(구속명부) 비례대표제를 말함.¹⁶⁾ 우선 연방 전체를 전체 의석의 반(半)수에 해당하는 선거구로 나누어 직접출마자들에게 투표한 제1기표들 중 1위 득표를 한 후보들을 정당후보 리스트와 무관하게 영순위로 하여 우선적인 당선자로 규정함. 그러나 전체 의석 배분은 정당명부에 투표한 연방주별 제2기표를 기준으로 하여 각 연방주의 전체 의석률을 정하며, 제1기표에서 1위를 한 직접출마 후보들은 단지 각 정당명부에서 영순위로 편입됨. 특이한 것은 특정 정당이 정당명부 득표율보다 1위를 한 직접출마자를 더 많이 배출했을 경우에도 이들을 ‘잔출(殘出)의원(Überhangmandat, 추가의석이라고도 번역)’이라 하여 의회의 의원 정수와 무관하게 당선자로 간주한다는 것임
- 함부르크는 순수 비례대표제를 채택했지만 총 121석 중 71석은 지역구(함부르크 시의 하부 단위로 분할한 선거구)별로 선출하며 나머지 50석은 전국구(함부르크 전체 단일 선거구)¹⁷⁾로 선출하는 특이한 제도를 가짐
- 후보 명부 형태에서도 브레멘과 함부르크는 연방의회와 달리 정당 명부를 개방하여 유권자들이 직접 후보자들을 선택할 수 있게 했음(브레멘 5기표, 함부르크 10기표). 반면 자르란트는 순수 비례대표제만을 운영하고 있음(1기표)
- 바덴-뷔르템베르크는 연방의회 선출 방식과 동일하지만 정당별 후보명부

16) Andersen und Woyke(2003), S. 693-698; 임홍배 외(2011); 김영일·김종갑, “2013년 독일 연방하원 선거제도의 개정내용 및 특징,” 국회입법조사처 현안보고서, 제225호(2014) 참조

17) 함부르크는 도시주로서 연방 구성국가의 하나이므로 전국구로 부를 수 있음

가 존재하지 않으며 기표는 자르란트처럼 1회에 한함. 제2후보를 공천하고 정당 득표율에 맞추어 잔여석이 있을 경우 행정구(Regierungsbezirk) 별로 제2후보를 당선시킴¹⁸⁾

- 함부르크, 헤센, 바이에른은 자유 명부제를 채택함
- 의석 배분 방식은 세 가지 방식 중 각기 다른 방식을 채택하고 있음. 바덴-뷔르템베르크, 브레멘, 함부르크, 노르트라인-베스트팔렌이 생라그(Sainte-Laguë) 방식을 사용하고, 바이에른, 베를린, 브란덴부르크, 헤센, 메클렌부르크-포어포머른, 라인란트-팔츠, 작센-안할트, 튀링엔이 하레-니마이어(Hare-Niemeyer) 방식을 사용함
- 그리고 니더작센, 자르란트, 작센, 슐레스비히-홀슈타인이 동트(d'Hont) 방식을 사용함. 구동독 지역에서는 작센만 1987년 이전 서독 연방의회 방식인 동트 방식을 채택했으며 나머지 네 개 연방주들(브란덴부르크, 메클렌부르크-포어포머른, 작센, 작센-안할트)은 모두 연방의회 방식인 하레-니마이어 방식을 채택함¹⁹⁾
- 봉쇄조항은 연방의회 제2기표와 마찬가지로 모든 연방주에서 유효투표

18) Baden-Württemberg, "Wahlssystem," <<http://www.wahlrecht.de/landtage/baden-wuerttemberg.htm>>.

19) 동트 방식과 생-라그 방식은 최고평균방식에 속함. 동트 방식(d'Hondt largest average formula)은 매 의석마다 한 번씩 $\frac{t}{s+1}$ (t: 각 정당의 총득표수; s: 각 정당에 이미 배분된 의석수)을 계산하여 그 크기가 가장 큰 정당에게 첫 번째 의석부터 마지막 의석까지 차례로 배분하는 것으로, 선거구가 아주 크지 않는 한 대규모 정당에게 유리함. 반면, 생-라그 방식(Lague largest average formula)은 기본적으로 위와 대부분 동일하나 분모를 달리하여 $\frac{t}{2(s+1)-1}$ 로 계산하므로 분모 변화가 기하급수적으로 증가하기 때문에 동트 방식에 비해 상대적으로 중소규모의 정당에게 유리함. 이때 첫 번째 의석배분에서는 분모를 1.4로 계산함

의 5% 이상이며(베를린은 예외적으로 무효표까지 포함하여 계산) 그에 더하여 연방주에 따라서는 직접 출마 선거구에서 1위 후보자 수가 추가 되기도 함

나. 지방자치단체 선거제도

(1) 단체장 선거제도

- 자치단체장은 군(Kreis)의 단체장[일반군의 군수(Landrat)와 자치시의 시장(Oberbürgermeister)]과 게마인데 단체장[시장(Bürgermeister)]을 말함. 1990년대 통일 독일에서 현재의 제도가 도입되기 전 구서독의 지방 정부는 통상 북독일형(Norddeutsche Ratsverfassung), 이사회형(Magistratsverfassung), 남독일형(Süddeutsche Ratsverfassung), 단체장형(시장형, Bürgermeisterverfassung)이라는 4개의 유형으로 분류되어 왔듯이 연방주별로 달랐음. 그에 따라 지방의회뿐 아니라 자치단체장의 선출 방식도 다양했음²⁰⁾
- 지방의회가 강력한 의회중심제 유형에 속하는 북독일형에서는 주민 직선으로 구성된 지방의회가 의회 의장을 선출하며, 이 의장이 단체장을 겸직했음.²¹⁾ 노르트라인-베스트팔렌, 니더 작센 등에서 실시된 이 제도는 대개 1990년대 초중반에 제도 개혁을 거쳐 점차 남독일형으로 전환했는데, 단체장 직선제 도입은 1999년부터 시작되어 2001년에 완성됨

20) 독일 지방선거제도에 관해서는 정재각(2004); 정재각(2003) 참조

21) Derlien, Hans-Ulrich, "Kommunalverfassungen zwischen Reform und Revolution," Oscar W. Gabriel und Rüdiger Voigt (Hg.), *Kommunalwissenschaftliche Analysen* (Bochum: Brockmeyer, 1994), S. 48 참조

- 슬레스비히-홀슈타인 자치시와 헤센에서 실시된 이사회형은 의회에서 선출되는 이사회가 행정을 담당하는 구조였음. 이 제도도 1990년대 초중반에 제도 개혁을 거쳐 현재의 단체장 직선제로 바뀜
- 남독일과 가장 비슷한 단체장형(시장형)은 슬레스비히-홀슈타인 게미인데, 라인란트-팔츠, 자르란트에서 도입되었는데, 단체장이 직선이 아니라 의회에서 선출된다는 점에서 남독일형과 달랐음. 따라서 단체장 직선제가 도입되면서 단체장형 제도도 더 이상 존재하지 않게 되었음
- 남독일형은 자치 단체의 권한과 임무가 시장과 의회로 양분되어 단체장에 강력한 지위와 권한이 부여되는 것이 특징임. 집행부 수장임과 동시에 자치 단체 대표인 단체장은 주민에 의해 직선으로 선출되며 의회 의장과 소속 위원회 의장도 겸함
- 통일 이후 편입된 구동독의 신연방주들도 서독의 추세에 따라 대개 남독일형을 채택함. 작센-안할트 주만 예외적으로 처음 이사회형을 도입했으나 1993년에 남독일형으로 전환함
- 현재 대도시 자치주(베를린, 브레멘, 함부르크) 외에 13개 일반주에서 모두 단체장 직선제가 실시되고 있음([표 II-3] 참조)

[표 II-3] 독일 지방자치단체장 선거제도

연방주	도입 연도	단체장 임기	1차 투표 당선 요건	2차 투표 당선 요건	소환 제도
바덴-뷔르템베르크	1956	8	절대다수	단순다수 (진출자격 제한 없음)	X
바이에른	1952	6	절대다수	절대다수 (상위 2명 결선투표)	X
브란덴부르크	1993 /1998	8	절대다수 + 유권자 전체의 15% 이상	절대다수 + 유권자 전체의 15% 이상 (상위 2명 결선투표)	O
헤센	1991 /1992	6	절대다수	절대다수 (상위 2명 결선투표)	O
메클렌부르크-포어포머른	1999	7/9	절대다수	절대다수 (상위 2명 결선투표)	O
니더작센	1996	8	절대다수	절대다수 (상위 2명 결선투표)	O
노르트라인-베스트팔렌*	2007	6	단순다수	없음	O
라인란트-팔츠	1993	8	절대다수	절대다수 (상위 2명 결선투표)	O
자르란트	1994	8	절대다수	절대다수 (상위 2명 결선투표)	O
작센	1994	7	절대다수	단순다수 (진출 자격 제한 없음)	O
작센-안할트	1994	7	절대다수	절대다수 (상위 2명 결선투표)	O
슐레스비히-홀슈타인	1996	6/8	절대다수	절대다수 (상위 2명 결선투표)	O
튀링엔	1994	6	절대다수	절대다수 (상위 2명 결선투표)	O

* 2007년 이전: 당선 요건은 절대 다수였으며 2차 투표는 상위 2명에 대한 결선 투표였음.

자료: Kost, Andreas und Hans-Georg Wehling, *Kommunalpolitik in den deutschen Ländern: Eine Einführung*, 2. aktualisierte und überarbeitete Auflage (Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften, 2010), S. 407-408.

□ 단체장 임기는 6~8년으로 연방주마다 다르며, 바덴-뷔르템베르크와 바이에른을 제외하고 모든 일반주에서 단체장은 소환이 가능함

- 단순다수제를 선택한 노르트라인-베스트팔렌을 제외하고, 모든 연방주들은 결선투표제를 가진 절대다수제를 도입함. 대개 1차 투표와 2차 투표의 당선 요건은 모두 절대다수임. 다만 2차 투표는 결선투표로서 상위 2명에 대해 실시함
- 예외적인 연방주는 노르트라인-베스트팔렌 외에 바덴-뷔르템베르크, 작센, 브란덴부르크, 세 주임
- 바덴-뷔르템베르크와 작센은 2차 투표에 대해 진출 자격을 제한하지 않고 당선 요건도 단순다수로 설정함
- 그리고 브란덴부르크는 1차 투표와 2차 투표의 당선 요건을 동일하게 절대다수 획득과 유권자 전체 15% 획득의 동시 충족으로 정하고 2차 투표는 상위 2명에 대해 실시함
- 최근 단체장 선거 결과의 추세는 다음과 같음: 1) 현직 효과가 크고, 2) 게마인테의 규모가 클수록 정당 소속 후보의 당선 가능성이 높은 반면, 3) 정당 비소속 후보의 당선 비율이 증가해 왔음. 정당 비소속 단체장의 비율은 2001년에 비해 2007년에 평균 7.2% 증가했으며 2012년 현재 약 25%에 달함²²⁾

22) Gehne, David H., *Bürgermeister. Führungskraft zwischen Bürgerschaft, Rat und Verwaltung* (Stuttgart: Boorberg Verlag, 2012), S. 55-57, 75; Stoiber, Michael und Björn Egner, "Ein übertragbarer Amtsinhaber-Bonus bei Kommunalwahlen: Eine vergleichende Analyse in drei Bundesländern," *Zeitschrift für vergleichende Politikwissenschaft*, Jg. 2, H. 2, 2008, S. 287-314 참조

(2) 의회 선거제도

- 군과 게마인데에서 선출되는 지방의회[군의회(Kreistag), 게마인데의회(Gemeinderat)]는 바이에른(6년)을 제외하고 모든 연방주에서 임기를 5년으로 통일했음(이하 [표 II-4] 참조)
- 선출 방식은 주의회 및 연방의회와 달리 대부분 순수 비례대표제를 도입하고 정당 후보 명부는 자유 명부를 채택함. 예외적인 연방주는 노르트라인-베스트팔렌, 자르란트, 슐레스비히-홀슈타인, 세 주임
- 노르트라인-베스트팔렌은 인물화 비례대표제와 구속명부제를 채택했고, 자르란트는 순수 비례대표제와 구속명부제를 도입했으며, 슐레스비히-홀슈타인은 인물화 비례대표제와 자유명부제를 실시하고 있음²³⁾

23) 정당 간 교차 투표 가능 여부에 따라 개방형 명부와 자유형 명부를 구별하기도 함. 곧, 개방형 명부는 명부 내 후보들 간에만 교차 투표를 허용하기 때문에 누적 투표는 가능하지만 분할 투표는 불가능한 반면, 명부 내 후보들 간뿐만 아니라 정당 명부들 간에도 교차 투표를 허용하는 자유형 명부는 누적 투표와 분할 투표가 모두 가능함[김중갑(2014), 8-10쪽 참조]. 하지만 이 글에서는 누적 투표와 분할 투표를 따로 설명하므로 개방형과 자유형을 굳이 구별할 필요가 없음

[표 II-4] 독일 지방의회 선거제도

연방주	임기	선출방식/ 명부유형	누적투표/ 분할투표	기표 수	의석배분 방식	선거/피선 거권 연령
바덴-뷔르템베르크	5	순수 비례대표/ 자유명부	3표까지 허용	의석 총수	d'Hondt	18/18
바이에른	6	순수 비례대표/ 자유명부	3표까지 허용	의석 총수	d'Hondt	18/18
브란덴부르크	5	순수 비례대표/ 자유명부	3표까지 허용	3	Hare- Niemeyer	18/18
헤센	5	순수 비례대표/ 자유명부	3표까지 허용	의석 총수	Hare- Niemeyer	18/18
메클렌부르크-포어포머른	5	순수 비례대표/ 자유명부	3표까지 허용	3	Hare- Niemeyer	16/18
니더작센	5	순수 비례대표/ 자유명부	3표까지 허용	3	Hare- Niemeyer	16/18
노르트라인-베스트팔렌 ¹⁾	5	인물화 비례대표/ 구속명부	불허	1	Sainte-Laguë/ Schepers	16/18
라인란트-팔츠	5	순수 비례대표/ 자유명부	3표까지 허용	의석 총수	Hare- Niemeyer	18/18
자르란트	5	순수 비례대표/ 구속명부	불허	1	d'Hondt	18/18
작센	5	순수 비례대표/ 자유명부	3표까지 허용	3	d'Hondt	18/18
작센-안할트	5	순수 비례대표/ 자유명부	3표까지 허용	3	Hare- Niemeyer	16/18
슐레스비히-홀슈타인	5	인물화 비례대표/ 자유명부	누적투표 불허/ 분할투표 일부 허용 ²⁾	의석 총수 ³⁾	d'Hondt	16/18
튀링엔	5	순수 비례대표/ 자유명부	3표까지 허용	3	Hare- Niemeyer	18/18

1) 2007년 이전에는 하레-니마이어 방식을 사용
 2) 주민 1만 명 이하 지자체에 분할투표 허용
 3) 주민 1만 명 초과 지자체는 2-7표, 주민 1만 명 이하 지자체는 1표
 * 봉쇄조항은 다음과 같이 몇 개 주에 존재했으나 2008~14년 사이에 폐지되었음: 자르란트 5%, 라인란트-팔츠 3.03%, 슐레스비히-홀슈타인 5% 혹은 1명, 튀링엔 5%, 노르트라인-베스트팔렌 1명(2007년 이전에도 없었음)

자료: Kost und Wehling(2010), S. 406-407.

- 유권자들이 복수의 기표를 행사하며 누적 투표(kumulieren)와 분할 투표(panaschieren)를 허용하는 것이 독일 지방의회선거의 대표적 특징 중의 하나임.²⁴⁾ 누적 투표는 특정 후보에게 몰표를 주는 것을 말하며, 분할 투표는 여러 후보에게 표를 분할해 교차 투표하는 것을 말함
- 13개 일반주들 중에서 누적·분할 투표를 허용하지 않는 주는 노르트라인-베스트팔렌과 자르란트밖에 없음. 이 두 연방주는 기본적으로 1기표 제도이므로 누적·분할투표가 불가능함. 한편, 더욱 특수한 경우는 쉐레스비히-홀슈타인인데, 이 주에서 누적투표는 허용되지 않으며 분할투표는 주민 1만 명 이하 게마인데에서만 허용됨
- 누적·분할 투표는 기표 수와 관련되어 논의되어야 함. 상술한 세 연방주를 제외하고 나머지 10개 연방주는 모두 3표까지 누적·분할투표를 허용함. 그중 브란덴부르크, 메클렌부르크-포어포머른, 니더작센, 작센, 작센-안할트, 튀링엔은 기표 수도 3개여서 모든 기표에 누적·분할 투표를 허용하는 셈인 반면, 바덴-뷔르템베르크, 바이에른, 헤센, 라인란트-팔츠, 쉐레스비히-홀슈타인은 당해 선거구에 할당된 의석 총수만큼 기표 수를 부여하므로 의석이 많은 큰 지자체의 경우 누적·분할 투표는 3표로 제한됨
- 의석 배분 방식은 하레-니마이어 방식이 가장 많이 사용되며(7개 연방

24) 누적·분할 투표 도입은 단체장 직선제 도입과 함께 1990년대 독일 지방자치제도 개혁의 두 가지 핵심으로 꼽힘. Wehling, Hans-Georg, "Rat und Bürgermeister in den deutschen Kommunalpolitik: Ein Rückblick auf die Reformprozesse," Andreas Kost und Hans-Georg Wehling, *Kommunalpolitik in den deutschen Ländern: Eine Einführung*, 2. aktualisierte und überarbeitete Auflage (Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften, 2010), S. 35 참조

주: 브란덴부르크, 헤센, 메클렌부르크-포어포머른, 니더작센, 라인란트-팔츠, 작센-안할트, 튀링엔), 다음으로 동트 방식이 채택됨(5개 연방주: 바덴-뷔르템베르크, 바이에른, 자르란트, 작센, 쉘레스비히-홀슈타인). 예외적으로 노르트라인-베스트팔렌은 생라그-쉐퍼스 방식²⁵⁾을 사용함

- 독일 지방의회 선거제도의 또 다른 주목할 만한 특징 중의 하나는 처음부터 봉쇄조항이 거의 없거나 낮았다는 것임. 라인란트-팔츠(정당명부 3.03%), 자르란트(정당명부 5%), 튀링엔(정당명부 5%)을 제외한 10개 연방주에서 봉쇄조항은 없거나 직접출마 1위 후보 1명[노르트라인-베스트팔렌, 쉘레스비히-홀슈타인(정당명부 5% 혹은 직접출마 1위 후보 1명)]에 불과했음. 게다가 이조차도 2008~2014년 사이에 폐지되었음
- 지방의회 의원이 임기 중 퇴임하거나 선출자격 없음이 밝혀진 경우에는 보궐 선거를 실시하지 않고 그 의원의 차순위 후보(구속 명부는 명부상 순위, 자유 명부는 득표율 순위)가 직위를 승계함²⁶⁾
- 정당 외에 유권자단체(Wählergruppe)를 통한 출마도 허용됨. 독일은 정당의 결성을 ‘정치적 의사 형성에 영향을 미치고 대표 선출에 참여하는 결사체’로 규정하고 있을 뿐 세부적인 요건을 명시하고 있지 않아 유권자단체의 참여가 활성화됨²⁷⁾
- 유권자단체는 정당법상 정당은 아니지만, 상술한 바와 같이 필요한 요건

25) 생라그-쉐퍼스(Sainte-Laguë/Schepers) 방식은 나눔 제수 방식에 의해 의석을 배분하는 방식으로 각 정당 득표수를 0.5, 1.5, 2.5, ..., n-0.5의 제수로 순차적으로 나눔 다음, 이들 각각의 몫을 구한 후, 그 몫의 수치가 큰 숫자부터 의석을 배분해 나가는 방식임

26) 정재각(2004), 210쪽.

27) 김종갑(2014), 19쪽.

을 충족하면 정당과 동일한 권한을 인정받음. 단체장 선거뿐 아니라 지방의회 선거에서도 유권자단체의 영향력은 증가하는 추세임

- 유권자단체의 활동이 가장 두드러진 바덴-뷔르템베르크의 경우, 2009년 지방의회 선거에서 자유유권자연합(Freie Wähler)이라는 유권자단체가 전체 게마인데이회 의석의 45.3%와 전체 군의회 의석의 24.6%를 차지해 각각 연방주 전체에서 제1위와 제2위(기민연 다음)의 세력을 장악함²⁸⁾
- 유권자단체는 매우 자주 지역별 등록단체(e.V.: eingetragener Verein)로 활동함(강제 조항이 아님). 등록단체는 영리를 추구하지 않는 이념단체로서 관할 관공서에서 등록함
- 무소속 출마는 인물화 비례대표를 채택하고 있는 노르트라인-베스트팔렌과 쉘레스비히-홀슈타인에서 가능하지만, 단체장 선거와 달리 실제 무소속으로 출마하는 경우는 거의 없음. 명부 출마의 경우에 모든 출마자들은 정당이든 유권자단체든 소속을 명기하게 되어 있음
- 피선거권 연령은 모든 연방주에서 동일하게 18세이며, 선거권 연령은 5개 연방주(메클렌부르크-포어포머른, 니더작센, 노르트라인-베스트팔렌, 작센-안할트, 쉘레스비히-홀슈타인)에서 16세이고, 다른 7개 연방주에서는 피선거권 연령처럼 18세임

28) Freie Wähler, “Kommunalwahlen 2009: Gute Stellung der Freien Wähler im Land weiter ausgebaut,” <<http://landesverband.freiewaehler.de/wahlen/kommunalwahlen-2009>>.

3. 연방주 및 지방자치단체 선거 공천 방식

가. 연방법 규정과 일반적 성격

- 독일 정당법(Parteiengesetz) 제17조는 공직 선거의 후보 선출은 선거구에 거주하는 당원 또는 대의원의 비밀 투표[구체적으로 당원총회(Mitgliederversammlung)나 대의원회(Vertreterversammlung) 등의 비밀 투표]로 이루어져야 한다는 기본 원칙을 규정하고, 후보의 추천 절차는 선거법과 당규를 따르도록 함²⁹⁾
- 또한 연방 선거법은 공천 과정에 대한 상세한 자료를 제출하도록 요구하고 이를 토대로 민주적 절차에 의하여 공천이 이루어졌는지를 실질적으로 심사하며, 만일 민주주의적 방법으로 공천이 이루어지지 아니했다고 선거관리위원회가 판단하는 경우에는 ‘공직선거 후보 추천 자체를 거부’할 수 있도록 강력한 법적 규제를 마련함³⁰⁾
- 독일연방선거법 제21조 제6항은 후보 선출을 위한 집회가 어디에서 언제 이루어졌는지, 선출 참가자는 어떠한 형식으로 소집했는지, 실제 참가한 당원들은 몇 명인지, 투표 결과는 어떠한지를 기재한 서면을 추천장과 함께 제출하도록 요구하고, 비밀 투표를 보다 확실히 보장하기 위하여 후보 선출 집회 의장과 그에 의해 지명된 두 사람의 참가자가

29) Gesetz über die politischen Parteien (Parteiengesetz), 2011년 8월 23일 개정. 연방 선거법과 정당법의 공천 관련 규정의 상세한 내용에 대해서는 이부하, “정당 공천제도와 당내민주주의: 정당의 국회의원 선거후보자 추천을 중심으로,” 『세계헌법연구』 제18권 2호(국제헌법학회, 2012), 1-19쪽에 잘 번역되어 있음

30) Bundeswahlgesetz, 2013년 5월 3일 개정; 김병록, “당내민주주의와 공천의 민주성: 독일과 한국의 판례 검토,” 『고시계』 제57권 7호(국가고시학회, 2012), 126쪽.

해당 선거구 선거관리위원장에 대하여 후보 선출이 비밀 투표로 선출되었음을 선서를 통해 확인하도록 함

- 또한 독일연방선거법 제26조 제1항은 선거구 선거관리위원회로 하여금 연방선거법 규정을 준수하지 않은 후보자 추천을 수리하지 않도록 함
- 실제로 1993년 함부르크 헌법재판소는 기민연(CDU)의 주의회 선거 공천 과정에서 소수 당내 계파에 의해 명부 후보 공천이 비민주적으로 이루어진 사안에 대해, 당내 민주주의 원칙에 위배된다는 것을 근거로 1991년 주의회 선거 자체를 무효로 판결한 바 있음³¹⁾
- 그러나 구체적 공직후보 공천 방식은 연방제 국가체제에 따라 후보 선출 기구에 관한 사항 등 동일 정당 내에서도 일정하게 연방주별로 상이하게 나타나기도 함³²⁾
- 대개 공천 과정에 대한 중앙지도부나 주지도부의 영향력이 크지 않고, 당해 선거구 당원들의 성향과 지방 정치관계에 따라 결정되는 것으로 알려짐. 또한 연방선거법과 정당법 및 당 규약들은 당원들의 의사 반영을 명문으로 규정하고 있어 상대적으로 매우 민주적으로 간주되기도 함
- 하지만 당원들이 정기적으로 당 집회에 참가하는 비율은 점차 낮아지고

31) Das Hamburgische Verfassungsgericht, Urteil: im Namen des Volkes; in dem Verfahren betreffend die Anfechtung der Wahl zur Burgerschaft und zu den Bezirksversammlungen Altona, Eimsbittel, Hamburg-Mitte, Hamburg-Nord und Wandsbek am 2. Juni 1991 gemäß § 14 Nr. 5 HVerfGG, Hamburg, 1993, 김병록 (2012) 127쪽에서 재인용. 박상철, “정당 공천의 헌법적 쟁점과 개선 방향: 국회의원 공천제도의 비교법적 분석,” 『공법학연구』 제9권 2호(한국비교공법학회, 2008), 122쪽도 참조

32) 실제 공천 과정에 대해서는 정병기, “독일과 이탈리아의 의원후보 선출과정 비교,” 『의정연구』 제9집 1호(한국의회발전연구회, 2003), 110-132쪽을 주로 참조

있을 뿐만 아니라,³³⁾ 당 지도부가 대의원들에게 미치는 영향력이 더욱 커져 가고 있다는 비판도 없지 않음.³⁴⁾ 후보 명부 작성에서 당 지도부가 추천한 내용이 주의회에서 거의 바뀌지 않는 현상이나, 직접출마 지역구 후보 결정에서도 당 지도부가 지지하는 후보가 대부분 당선되는 현상이 그에 대한 증거로 제시됨³⁵⁾

- 독일 공천 방식의 특징은 당원들의 선택이라는 절차적 민주성과 당 지도부의 실질적 영향력 증대의 양면성이라고 할 수 있음. 이 양면성은 실질적 공천 기준에 반영됨. 곧 공천에 유리하게 작용하는 기준은 현직, 지역 연고, 이익단체 연계, 사회경제적 지위와 교육 수준, 당직, 지방정부 관직 등임.³⁶⁾ 이익단체 연계와 지역 연고 및 지방정부 관직 등은 선거구 당원 총회나 대의원회에서 선출되는 측면을 반영한다면, 나머지 기준들은 당 지도부의 영향력이 큰 것을 반영한다고 할 수 있음. 게다가 전자의 기준들도 당 지도부의 영향력이 증대됨에 따라 그 구체적 반영 경향이 달라질 수 있으며, 그에 대한 비판도 제기되고 있는 실정임

33) 당 집회에서 정기적으로 참여하는 적극적 당원의 비율은 1980년대 초 25%에서 1996년에는 18%로 하락함. Alemann von, Ulrich, *Das Parteiensystem der Bundesrepublik Deutschland* (Bonn: Bundeszentrale für politische Bildung, 2001), S. 133.

34) Ruzio, Wolfgang, *Das politische System der Bundesrepublik Deutschland*, 3. ed. (Opladen: Leske + Budrich, 1991), S. 153-155.

35) Ruzio(1991), S. 155; Alemann(2001), S. 152 참조

36) Ranney, Austin, "Candidate Selection," David Buttler, Howard R. Penniman and Austin Ranney (eds.), *Democracy at the Polls: A Comparative Study of Competitive National Elections* (Washington and London: American Enterprise Institute for Public Policy Research, 1981), p. 78 참조

나. 주의회 선거 공천 방식

- 아래에서는 인물화 비례대표제와 순수 비례대표제로 나누어 각각 그 대표적 예로 바이에른과 함부르크를 고찰함³⁷⁾
- 바이에른 주의회 선거 공천 방식(자유명부식 인물화 비례대표제)³⁸⁾
 - 직접출마 후보(Stimmkreisbewerber) 공천: 당해 선거구 지구당이나 그에 준하는 기구의 당원총회(유권자단체는 회원총회)나 대의원회를 통해 선출됨. 대의원회 대의원은 당원 혹은 회원들 내에서 자체적으로 선출되며, 공직 후보나 대의원들의 선출은 비밀 투표로 이루어짐. 당원총회나 대의원회는 주의회 선거일로부터 최소한 43개월이 지난 후 소집되고 공천은 최소한 46개월이 지난 후에 실시. 그러나 이것은 주의회의 해산이나 소환의 경우에는 적용되지 아니함. 당원총회나 대의원회의 소집 절차와 결정권에 대해서는 정당/유권자단체의 규약으로 정하며, 규약이 없을 경우에 정당/유권자단체의 관할 기구가 최소한 집회 3일 전에 개별적 혹은 공개적으로 공고해야 함. 후보 선출은 유효 투표의 절대다수 획득을 요건으로 함. 1차 투표에서 당선자가 없으면 상위 2명을 두고 2차 투표를 실시함. 2차 투표는 결선 투표로 단순다수 획득을 당선 요건으로 하며, 동수 득표일 때는 제비뽑기로 결정함
 - 명부(Wahlkreisliste) 후보 공천: 마찬가지로 당원총회(유권자단체는 회원총회)나 대의원회를 통해 선출. 명부 후보에는 직접출마 후보들도 포괄됨. 다만 직접출마 후보는 자신의 선거구에서는 공천 선거에 출마할 수

37) 두 연방주가 주법에 의해 상대적으로 상세히 규정함

38) Gesetz über Landtagwahl, Volksbegehren und Volksentscheid von Bayern (2012년 12월 11일 개정), 제28조와 제29조 참조

없음. 당선자는 다수 획득 순서로 결정. 공천 기구는 후보들의 명부 등재 순위를 정하며, 등재 순위를 정하지 않을 경우는 성명의 알파벳 순서로 등재. 선출된 직접출마 후보가 사망하거나 출마 자격을 박탈당하는 등의 이유로 대체되어야 할 경우에는 당해 공천 기구가 특별한 규정을 두지 않는 한 재선출 과정을 거침

□ 함부르크 시의회 선거 공천 방식(자유명부식 순수 비례대표제)³⁹⁾

- 후보는 당원총회(유권단체는 회원총회)나 대의원회를 통해 선출. 공천을 위한 대의원회 대의원은 당해 주의회 회기가 시작된 날로부터 최소한 40개월이 지난 후에 선출되어야 하고, 명부 후보들은 최소한 48개월 후에 선출되어야 함. 이 규정은 주의회 임기가 조기에 종결되었을 경우에는 적용되지 아니함
- 지역구 명부 후보는 정당이나 유권자단체의 당해 선거구 선거권을 가진 당원 혹은 회원들에 의해 선출되지만 그 자신이 당해 선거구 선거권을 보유할 필요는 없음. 반드시 당원총회나 회원총회를 통해 선출되어야 하며 대의원회를 통해 선출되어서는 안 됨
- 전국구 명부 후보는 당원총회(회원총회)나 대의원회를 통해 선출될 수 있음. 투표권을 행사하는 당원(회원)이나 대의원들은 함부르크 주 유권자여야 함

39) Verfassung der Freien und Hansestadt Hamburg (2013년 12월 13일 개정), 제24조 참조

다. 지방자치단체 선거 공천 방식

(1) 단체장 선거 공천 방식

- 자치단체장은 1990년대 지방자치제도 개정 이후 모든 연방주에서 직선으로 선출되므로 후보 공천도 연방법과 주법의 민주적 선출 원칙에 따라 다수결로 이루어짐
- 지방의회 선거와 자치단체장 선거에서는 대부분 개인의 자유 입후보가 가능함. 예외적으로 바이에른에서만 정당과 유권자단체에게만 입후보가 허용되고 개인의 자유 입후보는 허용되지 않음([표 II-5] 참조)
- 반대로 바덴-뷔르템베르크와 작센-안할트는 정당이나 유권자단체의 공천을 천명할 수 없고 개인 입후보만 허용함
- 쉬레스비히-홀슈타인도 특이해, 자유 입후보를 허용하면서 공천 주체는 원내 진출 정당에 한정함. 유권자단체는 공천을 천명할 수 없음

[표 II-5] 독일 지방자치단체장 공천 및 입후보 방식

연방주	공천 및 입후보 주체
바덴-뷔르템베르크	자유입후보
바이에른	정당/유권자단체
브란덴부르크	자유입후보/정당/유권자단체
헤센	자유입후보/정당/유권자단체
메클렌부르크-포어포머른	자유입후보/정당/유권자단체
니더작센	자유입후보/정당/유권자단체
노르트라인-베스트팔렌*	자유입후보/정당/유권자단체/공동 제안 가능
라인란트-팔츠	자유입후보/정당/유권자단체
자르란트	자유입후보/정당/유권자단체
작센	자유입후보/정당/유권자단체
작센-안할트	자유입후보
슐레스비히-홀슈타인	자유입후보/원내 진출 정당
튀링엔	자유입후보/정당/유권자단체
* 2007년 이전: 공동 제안에 의한 공천은 허용되지 않았음.	
자료: Kost und Wehling(2010), S. 407-408.	

(2) 의회 선거 공천 방식

- 아래에서는 주의회 공천 방식과 마찬가지로 선거제도를 인물화 비례대표제와 순수 비례대표제로 나누어 그 대표적 예로 슐레스비히-홀슈타인과 바이에른을 고찰함
- 슐레스비히-홀슈타인 지방의회 선거 공천 방식(자유명부식 인물화 비례대표제)⁴⁰⁾
- 지방 의회 선거제도에서 인물화 비례대표제는 예외적인 경우임

40) Gesetz über die Wahlen in den Gemeinden und Kreisen in Schleswig-Holstein (2012년 12월 13일 개정), 제20조 참조

- 주법으로 공천 절차를 상세히 규정하지는 않음. 기본적 원칙과 절차만 규정하고 정당의 규약에 맡김
 - 당해 선거구에서 선거권을 가진 정당원 혹은 유권자단체 회원들의 총회나 대의원회를 통해 후보들을 선출함
 - 비밀 투표에 의해 후보와 대의원들을 선출함
 - 공천을 위한 집회는 당해 지방의회 회기가 시작된 날로부터 최소한 38개월이 지난 후에 개최되어야 하며, 후보 선출은 최소한 44개월이 지난 후에 이루어져야 함. 다만 이 규정은 의회 회기가 조기 종식되었을 경우에는 적용되지 아니함
- 바이에른 지방의회 선거 공천 방식(자유명부식 순수 비례대표제)⁴¹⁾
- 정당이나 유권자단체의 총회나 대의원회를 통해 후보를 선출함. 이 집회는 당해 선거구에 해당하며 전체를 포괄함
 - 공천 집회는 다음 세 가지 경우의 하나여야 함: 1) 정당원이나 유권자단체 회원들의 총회, 2) 당해 선거의 후보 공천을 목적으로 선출된 선거인단 회의, 3) 당해 선거의 모든 업무를 수행하기 위해 선출된 일반 대의원회
 - 일반 대의원회 대의원들의 다수는 선거가 실시되는 날 이전 2년 안에 선출되어야 함
 - 공천 선거인단 구성원들은 당해 선거구 유권자들이어야 하며, 당해 선거일 이전 15개월 안에 선출되어야 함

41) Gesetz über die Wahl der Gemeinderäte, der Bürgermeister, der Kreistage und der Landräte von Bayern (2012년 2월 16일 개정), 제29조 참조

- 후보들은 비밀투표에 의해 선출함
- 결원이 생긴 공천 후보의 후임은 전임자와 동일한 방식으로 선출함

라. 주요 정당 공천 방식

(1) 기민연(CDU)

- 당 규약⁴²⁾ 제20조에 따라 후보 선출을 위한 대의원회 대의원 선거는 대의원회 소집 당시 해당 선거구 내의 선거권을 가진 당원들에 의해 이루어짐
- 각 연방주 당조직들은 공천 절차와 관련해 다음 사항들을 규정해야 함 (제20조)
 - 직접출마 후보 공천의 경우, 선거구가 기민연 지구당 구역과 일치하거나, 복수의 선거구들이 하나의 기민연 지구당 구역에 포함되거나, 하나의 선거구에 복수의 기민연 지구당 구역들 혹은 그 일부들이 포함될 때, 각 경우에 적절한 공천 방식
 - 공천을 위해 소집된 당원총회 또는 대의원회의의 의결권, 표결 방법, 의결 정족수, 기록의 작성과 서명, 그리고 입후보 추천서의 심사과 서명 및 제출에 관한 사항
 - 공천 기구 선정에 관한 사항
 - 대의원회를 공천 기구로 선택한 경우, 대의원 선출에 관한 사항
 - 공천을 위한 당원총회나 대의원회의의 소집과 관리에 관한 사항

42) Statut der CDU, 2012년 12월 4일 개정

- 소집 기간이 일주일인 의사일정을 제시한 소집장 양식. 그러나 시급할 경우에는 소집 기간을 사흘로 단축할 수 있음
- 공천을 위한 대의원 선출과 관련해 적절한 당원 수를 확보할 수 있는 투표일을 확정
- 규약 제43조에 의해, 선거인은 투표 용지에 선출할 의원 정수만큼 기표하고 의원 정수의 3/4 이상 기표된 투표지만 유효표로 인정함. 공천 후보는 다수득표순으로 결정되며, 득표 순위에 따라 후보 명부를 작성함. 두 사람 이상이 동일한 득표를 하였거나, 필요한 정족수를 채우지 못했을 경우에는 결선 투표를 실시함
- 규약 제15조에 따라 여성 후보 공천 비율은 명부 후보들 중 1/3 이상으로 하고, 명부 순서대로 최소한 3명마다 1명의 여성을 포함시킴. 직접출마 후보 공천에서도 여성 비율을 충분히 높일 수 있도록 노력함

(2) 사민당(SPD)

- 기민연에 비해 상세하게 규정하지 않음
- 당 조직규약⁴³⁾ 제12조에 따라, 게마인데 단체장 후보와 의회 의원 후보의 공천은 지구당(Ortsverein)에 의해 결정되며, 한 게마인데 안에 여러 지구당이 존재할 때는 지구당 대의원들에 의해 결정됨
- 같은 규정에 따라 군의 단체장과 의회 의원 후보의 공천은 군 소속 지

43) Organisationsstatut der Sozialdemokratischen Partei Deutschlands, 2014년 1월 26일 개정

구당 대의원들에 의해 결정됨

- 당 조직규약 중 선거 규정 제4조에 따라, 남녀 비율은 당선인들 중 남자들은 여자들 최소한 40%를 차지하도록 준비함

III. 프랑스의 지방선거제도와 공천방식

- 프랑스는 역사적으로 강력한 중앙집권 방식의 통치 전통에 따라 지방정부(gouvernement local) 개념을 부정했으며, 지방자치단체(les collectivités locales)만을 인정해 옴. 때문에 지방자치의 긴 역사에도 불구하고 제도적인 분권화의 발전은 상대적으로 지연되었음
- 1981년 집권한 사회당은 중앙정부의 권력 분산을 시도함. 그러나 포괄적인 지방분권 법률보다는 한정된 분야의 지방분권 개혁 법률을 제정함
- 1982년 3월 모루와(Pierre Moroy) 수상이 발표한 “데파르트망과 레지옹의 자유와 권리에 관한 법률”(Loi n° 82-213 du 2 mars 1982 relative aux droits et libertés des communes, des départements et des régions)은 지방분권 개혁의 시초였음
- 이후 분권화 개혁은 빈번하게 이뤄졌는데, 1995년부터 2012년 기간 동안 우파 정부의 개혁과 2012년 이후 정권을 교체한 좌파 정부의 개혁을 주요하게 비교할 수 있음
- 프랑스에서 지방자치제도에 관한 분석은 탈분권화(décentralisation)라는 보다 포괄적인 개념에서 출발하는 경향이 있음. 중앙권력의 분산 필요성에 대한 법적이고 정치철학적인 논의가 활발하게 진행되어 왔음.⁴⁴⁾ 반면, 프랑스 지방선거제도를 포괄적으로 다루는 책이나 논문의 수는 매우 적음. 지방선거가 중앙선거로부터 독립적인 의의를 갖는지 여부가 주요 쟁점으로 제기된 바 있으나, 활발한 후속 연구로 이어지지는 못했음

44) Greffe(1992), Auby(1992), Baguenard(1996), Regourd (2014) 참조

- 이하에서는 프랑스의 최근 지방자치단체 개혁을 포괄적으로 살피고, 새로운 법령에 따라 의회 구성방식에 어떤 변화가 있었는가를 분석할 것임
- 코뮌 의회, 데파르트망 의회, 레지옹 의회는 의원 선거 절차가 서로 상이하기 때문에, 각각의 방식을 비교하는 데에 일차적인 초점을 맞출 것임. 이에 더해 2014년 신설된 코뮌 협력체 의회의 구성과 선거방식에 대해서도 살필 것임
- 마지막으로, 정당별 후보자 명부 작성 방식을 살피고, 공천 결정 권한과 기구를 비교할 것임

1. 프랑스 지방행정체계 및 분권화 개혁

가. 지방자치제도의 구성

- 프랑스는 1982년 이후 코뮌(시읍면; Commune), 캉통(Canton), 아롱디스망(구; Arrondissement), 데파르트망(도; Département), 레지옹(지방; Région)의 5단계 자치제도를 발전시켜옴. 그러나 통상적으로 지역자치단체(collectivité territoriale)로 분류되는 단위는 코뮌, 데파르트망, 레지옹의 3개 단위임. 주민투표를 통해 구성되는 의회(Conseil) 설치 유무는 분류의 기준이 됨
- 지방의회는 대체로 주민들이 의원을 직접 선출하고, 집행기관장은 지방의회에서 간접선거로 선출하는 원칙을 따르고 있으나, 지방선거제도를 운영하는 방식은 각 수준마다 상이하며 복잡하게 구성되어 있음. 특히

각 지방자치단체는 선거구로서의 역할과 지방의회로서의 역할이 일치하지 않음(표 Ⅲ-1 참고)

(1) 레지옹(région)

- 최상위 단체인 레지옹은 사회 전반에 관한 포괄적인 계획과 개발 권한을 행사하며, 지역개발과 경제 분야에 보다 특화된 권한을 행사함. 코뮌과 데파르트망 차원의 자치단체와 협의를 거쳐야 하나, 중앙정부가 작성하는 국토계획과 경제개발에 관해 계획안을 제시하는 권한은 레지옹만이 보유하고 있음
- 중앙에서 파견하는 지사(préfet de région)가 지방행정업무를 관할하며, 레지옹(지역)의회(conseil régional) 의원을 선출하는 레지옹의회 선거(élections régionales)를 실시
- 레지옹은 지역개발에 관한 연구, 사회간접 자본 시설 등의 각종 공공투자를 담당하므로, 코뮌과 데파르트망 단위의 재정과 달리 레지옹 차원의 예산에는 투자부분이 큰 비중을 차지하고 있음. 또한 지업 및 평생교육, 지역차원의 문화정책 수립 등의 권한도 보유함⁴⁵⁾

(2) 데파르트망(département)

45) La documentation française, *Les collectivités locales en France* (2002), 『프랑스의 지방분권』, 한승준 역(한국지방자치단체국제화재단, 2004); 86-89쪽; 전훈(2013), 67쪽.

- 중간자치단체인 데파르트망의 주된 활동역역은 보건과 사회복지분야의 업무임. 데파르트망 의회는 사회복지지원 규칙을 제정하여 재정지원을 실시하며, 복지 및 의료기관의 운영계획을 수립함. 아동, 가족, 노인에 대한 보조금 지급, 의료 지원(결핵예방 및 암 진단 등), 장애인 재활 지원 등의 활동에도 관여. 또한 전국 수준에서 결정된 사회복지급여를 조정할 수 있음. 사회적 소외와 빈곤에 대처하는 활동에서 있어서도 중앙 정부와 보조를 맞추며, 생계비 지급, 청년 지원기금 등의 관리와 지급을 담당함. 이외에도 교육, 농어촌지원, 도로 및 교통 업무를 관할함⁴⁶⁾
- 데파르트망의 행정은 중앙정부의 임명을 받은 지사(préfet de département)가 총괄함. 데파르트망은 지방자치단체 선거구의 역할을 하지 않고, 상원 및 하원의원을 선출하는 선거구 역할을 함. 데파르트망 의회(conseil général)는 캉통 단위에서 선발된 의원들이 구성함. 데파르트망 의회의 공식 명칭은 2015년 ‘Conseil général’에서 ‘Conseil départementale’로 변경될 예정임

(3) 아롱디스망(arrondissement)

- 통상적으로 ‘군’(郡)으로 번역되는 아롱디스망은 지방자치단체의 지위를 보유하고 있지 않음. 캉통과 데파르트망 사이에 위치하는 국가 행정구역으로 데파르트망 지사와 의원 사이에서 중재자 역할을 수행하는 군수(sous-préfet)가 지역을 대표함
- 파리, 마르세이유, 리옹에 설치된 대도시의 아롱디스망과는 상이한 개념

46) La documentation française(2004), 96-99쪽.

이므로 유의할 필요가 있음

- 아롱디스망 차원의 경찰과 세무서는 하위 행정체계인 칸통에 배치, 치안과 세금징수를 위한 행정구역 역할을 함⁴⁷⁾

(4) 칸통(canton)

- 칸통은 과거 치안재판소(Juge de paix)를 중심으로 사법 행정기능을 담당해왔으나, 현재는 상급 지방자치단위인 데파르트망의 의원 선출을 하는 선거구 역할로 기능이 축소됨
- 지방에서 다수의 코뮌이 모여 하나의 칸통을 형성하나, 도시 지역에서는 역으로 하나의 코뮌이 다수의 칸통으로 분할되기도 함

(5) 코뮌(commune)

- 지방자치단체의 근간을 이루는 기초단위는 코뮌이며, 수 세기 전의 촌락 단위를 그대로 유지하고 있음. 현대에 이르러 도시로 인구가 유입되면서 인구 불균형 현상이 심화되고 있으나, 중앙정부는 코뮌의 규모를 인위적으로 조정하지 않고 독립적인 자치권을 부여해 왔음. 때문에 매우 적은 인구가 거주하는 코뮌의 수가 많으며, 전체 코뮌의 약 97.5%가 주민 1만 명 이하의 소규모 도시를 이룸⁴⁸⁾
- 표 2에 나타나는 바와 같이, 프랑스의 기초자치단체의 수는 36,767개로

47) La documentation française(2004), 46쪽.

48) 임도빈(2002), 306쪽.

(2014년 기준), 유럽연합 회원 26개국 전체의 지방자치단체 수가 약 8만 3천개임을 감안할 때 상대적으로 매우 세분화되어 있음(표 III-2 참고) 기초자치단체의 이러한 양적 규모는 다른 유럽국가와 차별화되는 프랑스의 지방행정체계의 기본 특징을 이룸⁴⁹⁾

- 코뮌은 국가 행정구역으로 분류되나 중앙행정을 관할하는 행정관 역할은 주민에 의해 선출된 시장이 담당함. 시장은 국가의 대리인이면서 동시에 지방자치단체장을 겸임하게 됨. 시장은 코뮌단위의 법령과 규칙을 공포하고 집행할 수 있으며, 선거관리, 인구조사, 증명서 발급 등의 행정업무 등을 관장함. 또한 코뮌은 1980년대 이래로 도시계획 수립에 관한 우선적인 권한을 확보했으며, 도시건축유산과 환경 보호, 경제개발을 위한 개입권한 등을 행사할 수 있음⁵⁰⁾

(6) 코뮌 협력체(intercommunalité)

- 코뮌 협력체는 쓰레기 수거, 공공 위생, 대중교통 등의 공공 서비스 업무 및 공동 경제 개발, 시설 투자의 분야에서 코뮌 단위를 넘어서는 행정 관리의 필요성에서 논의되어 왔으며, 2010년 코뮌간 협력 공공수립 기획(EPCI: établissements publics de coopération intercommunale)에 따라 입법화되었음
- ECPI 기획은 크게 다음의 두 차원에서 진행될 수 있음. 첫째, 지역의 공공서비스 업무 예산 절감, 이익 발생에 대한 공동 관리(gestion)를 위한 약한 연합적 협력(coopération associative) 결성. 둘째, 지역 개발과 관련

49) 안영훈(2008), 251쪽; 최진혁(2009), 120쪽.

50) La documentation française(2004), 107쪽; 전훈(2013), 66쪽.

된 집단적 기획(projet) 수립을 위한 강한 연방적 협력(coopération fédérative) 결성

- ECPI는 병존하던 기존의 코뮌 간 협력을 하나의 제도로 통합하는 시도임. 과거 코뮌 조합(Syndicat de communes), 코뮌 공동체(Communauté de communes), 도시권 공동체(Communauté d'agglomération), 대도시 공동체(Communauté urbaine) 등의 형태로 존재했음

[표 III-1] 프랑스의 지방행정체계

행정구역	중앙행정 관할	선거구 기능	지방자치단체 구성
레지옹 (région)	지사 (préfet de région)	레지옹(지역)의회 선거 (élections régionales)	레지옹 의회 (conseil régional)
데파르트망 (département)	지사 (préfet de département)	상원 및 하원의원 선거 (élections sénatoriales et législatives)	데파르트망 의회 (conseil général → conseil départementale 2015년부터 명칭 변경)
아롱디스망 (arrondissement)	군수 (sous-préfet)	없음	없음
칸통 (canton)	없음	칸통 의원선거 = 데파르트망 의회선거 (élections cantonales)	없음
코뮌 협력체 (intercommunalité)	없음	코뮌의회선거 (élections municipales 2014년부터 코뮌공동의회 선거를 겸함)	코뮌 협력체 의회 (conseil de communauté 2014년부터 시행)
코뮌 (commune)	시장 (maire)		코뮌의회 (conseil municipal)

- 코뮌협력체 의원은 코뮌의회에서 간선으로 선출되었으나, 2013년 5월 17

일 제정된 법률에 의해 코뮌 협력체 의회(conseil communautaire) 역시 직선으로 선출된 의원이 구성하도록 규정되었으며, 2014년 처음으로 코뮌 협력체 의회 선거가 실시됨

[표 III-2] 프랑스 지방자치단체의 규모(2014년)

지방자치단체	구분	수
코뮌(Commune)	프랑스 본토(métropole)	36,552
	해외영토(DOM)	129
	기타(COM/ Nouvelle-Calédonie)	86
	총합	36,767
데파르트망(Département)	프랑스 본토(métropole)	96
	해외영토(DOM)	5
	총합	101
레지옹(Région)	프랑스 본토(métropole)	21
	코르시카(Corse)	1
	해외영토(ROM)	5
	총합	27
해외자치단체 (Collectivités d'outre-mer)	Polynésie française, Wallis et Futuna, Saint-Pierre-et-Miquelon, Saint-Barthélemy, Saint-Martin	5
특별자치단체 (Collectivité à statut particulier)	Nouvelle-Calédonie	1

자료: 프랑스 내무부 지방자치단체 통계. “Les collectivités locales en chiffres 2014.”
<<http://www.collectivites-locales.gouv.fr/collectivites-locales-chiffres>>

나. 2000년대 이후 분권화 및 지방선거 개혁

(1) 분권화 2막: 대중운동연합(UMP) 정부의 개혁(2003-2012년)

- 프랑스의 현 지방자치제도는 1982년 지방분권법 제정과 함께 발전해 왔음
- 2000년대의 소위 지방분권 제2막(l'Acte II de la décentralisation)은 지방자치단체의 권한을 보다 격상시키는 일련의 법 제정과 헌법 개정으로 진행됨(표III-3 참고). 먼저 2003년 헌법 개정은 분권화 강화의 초석을 이루는 개혁이었으며, 개정 헌법 제1조에서 프랑스 국가조직의 분권화를 천명함. 종전의 헌법 제1조는 “프랑스는 단일의, 세속적인, 사회적 민주주의 공화국이다.”라고 규정했으나, 2003년 제정된 2003-276호 법률에 따라 프랑스 공화국의 “조직은 분권화된다.”라는 문구가 추가됐음⁵¹⁾
- 또한 지방자치단체에 관한 헌법 제12장이 전면 개정되었으며⁵²⁾, 주요 내

51) 전훈(2013), 41-42쪽 참고. 제1조의 전문은 다음과 같음. “La France est une République indivisible, laïque, démocratique et sociale. Elle assure l'égalité devant la loi de tous les citoyens sans distinction d'origine, de race ou de religion. Elle respecte toutes les croyances. Son organisation est décentralisée.” <<http://www.conseil-constitutionnel.fr/conseil-constitutionnel/francais/la-constitution/la-constitution-du-4-octobre-1958/texte-integral-de-la-constitution-de-1958.5074.html#titre12>>.

52) 지방자치단체(Des Collectivités Territoriales)라는 제목의 헌법 제12장은 제72조, 제72-1조, 제72-2조, 제72-3조, 제72-4조, 제73조, 제74조, 제74-1조, 제75조, 제75-1조 등 총10개의 조항을 포함하고 있음 <<http://www.conseil-constitutionnel.fr/conseil-constitutionnel/francais/la-constitution/la-constitution-du-4-octobre-1958/texte-integral-de-la-constitution-de-1958.5074.html#tit>>

용은 다음과 같음. 첫째, 제72조 제2항에서 권한배분 원칙을 명시하여, “지방자치단체는 지방 차원에서 최대한 실행할 수 있는 권한 전반에 관한 결정권을 행사한다.”라고 규정함. 둘째, 제72조 제5항에서 “모든 지방자치단체는 자신의 권한 행사 과정에서 다른 지방자치단체에 대한 후견을 하지 못한다.”라고 규정하여 자치단체 간의 위계관계를 금지함. 셋째, 제72-1조는 “법률이 정하는 요건에 따라 유권자들이 각 지방자치단체의 권한에 속하는 문제에 관하여 그 의결기관의 의사일정에 기록하도록 요구할 수 있다.”고 규정하여 자문적 성격에 머물렀던 주민투표에 의결적 성격을 부여함

- 이후 2003년 8월과 2004년 8월의 두 법률은 지방자치단체 간 권한배분을 더욱 명료히 규정함
- 2008년 사르코지 대통령 당선 이후 추가적인 분권화 개혁이 추진됐음. 2000년대 초반의 개혁이 국가권력의 이양에 주로 초점을 맞춘 것이라면, 사르코지 정권은 지방의 다양성과 민주주의의 제고라는 측면과 함께 행정기구의 단순화를 추진하고자 했음. 2007년 유럽 재정위기의 영향으로 공공재정 부문을 개혁하려는 시도와 맞물렸으며, 탈규제를 지향했다는 측면에서 1982년 이후의 분권화 취지에서 벗어나는 흐름이기도 했음
- 2009년 발라뒤르 보고서를 기준으로 2010년 12월에 제정된 “지방자치단체 개혁에 관한 법률”은 지방의회의 구성 전반을 재조정하는 개혁을 포함. 2010년 개헌의 첫 번째 취지는 앞서 살펴본 바와 같이, 2014년 코뮌의회 선거에서 코뮌협력체 단위의 의회를 별도로 구성하는 것임. 또한 2015년까지 레지옹 의회와 데파르트망 의회를 통폐합하는 계획도 포함

re12>.

했음. 이와 함께 대(大) 파리(Le Grand Paris) 프로젝트를 필두로 한 대도시 개발 계획, 레지옹 및 데파르트망의 행정구역 조정, 통합을 통한 신(新) 코뮌 조성 등의 계획도 발표함⁵³⁾

[표 III-3] 프랑스 2000년대의 지방분권 개혁(2003-2010년)

개정일	근거	내용
2003년 3월 28일	지방분권을 위한 헌법 개정	- 국가조직의 지방분권적 성격과 보충성의 원리 인정 - 지방자치입법권 강화, 재정자주권 보장
2003년 8월 2일	지방주민투표에 관한 법률	- 의결적 주민투표제
2004년 8월 13일	지방의 자유와 책임에 관한 법률	- 사회부조, 직업교육, 항구, 공항 관리 권한 - 구조기금등 다양한 분야에서 지방자치 실험
2008년 7월 23일	제도의 현대화를 위한 헌법 개정	- 해외지방자치단체 조직과 권한에 관한 특권 규정
2009년 3월 5일	발라뒤르 보고서	- 2008년 사르코지 전 대통령 당선 이후 지방행정제도 전반에 대한 제도개혁 위원회 최종 보고
2010년 12월 16일	지방자치단체 개혁에 관한 법률	- 직접선거를 통한 코뮌 협력체 신설(2014년 3월부터) - 데파르트망 의회와 레지옹 의회 통합 및 지방 의회(conseil territoriale) 신설 - 2010년 당선 레지옹 의회 의원의 임기 단축(6→4년) / 2011년 데파르트망 의회 의원 임기 단축(6→3년) - 군소 코뮌의 합병

자료: 전훈(2013), 45쪽.

53) <<http://www.collectivites-locales.gouv.fr/decentralisation>>.

- 2010년의 개헌에 따를 때, 각 지방자치단체는 지방의회(conseil territorial), 코뮌 협력체의회, 코뮌의회 세 수준으로 재조정되는 것임. 지방 의회는 종전과 같이 캉통 단위에서 단기식 다수대표체로 선출되는 6년 임기의 의원이 구성하되, 데파르트망 의회와 지역의회의 역할을 동시에 대행하는 형식임
- 코뮌협력체 의회는 인구 3천 5백 명 이상의 도시에서 선발되며, 도시 통합과 개발을 공동으로 관장하는 기능을 담당하는 것임. 코뮌 의회는 변함없이 그대로 유지하되, 신 코뮌 조성을 위해 상급 지사가 코뮌 의회 구성에 관여할 수 있도록 함⁵⁴⁾

(2) 분권화 3막: 사회당(PS) 정부의 개혁 (2013년 이후)

- 분권화 3막으로 불리는 개혁은 2012년 사회당의 정권교체와 함께 출발
- 올랑드 대통령은 당선 직후 2004년의 지방 권한 이양, 2010년의 지방자치단체 재편과 또 다른 맥락에서 공공부문의 역량과 서비스의 질을 강화할 수 있는 개혁을 추진하겠다고 밝힘
- 2013년 5월 17일 제정된 법률은 코뮌의회 선거에서 연기식 절대다수제와 명부식 비례대표제를 구분하는 코뮌의 인구 규모를 기존 3천 5백 명에서 1천명으로 축소. 그리고 코뮌 협력체 대표를 코뮌의원들이 간선하던 방식을 폐지하고, 인구 1천 명 이상의 코뮌에서는 코뮌의회선거 때 동시에 코뮌협력체 의원을 직선할 수 있도록 함. 아울러 캉통 의원 선거

54) “지방자치단체 개혁에 관한 법률(2010년 12월 16일)” (Loi n°2010-1563 du 16 décembre 2010 de réforme des collectivités territoriales).

의 경우 기존 단기식 결선 절대다수 투표제를 2인명기식 결선 절대다수 투표제로 변경. 12.5%를 득표해야 결선투표에 진출할 수 있다는 점은 같으나 남녀가 한 조를 이뤄 출마하고, 유권자들은 두 후보를 동시에 선택하는 하는 형식임

- 2010년 개혁에서 당초 레지옹 의회와 데파르트망 의회를 하나로 통합할 예정이었으나 두 행정계층을 그대로 유지하기로 했으며, 후자를 지칭하던 ‘일반 의회’(conseil général)를 데파르트망 의회(conseil départementale)라는 명칭으로 수정
- 올랑드 대통령 역시 과거 우파정권과 마찬가지로 복잡한 지방행정체계를 단순하게 재편할 계획을 추진. 대대적인 지방행정체계 개편 구상은 2014년 1월 24일, 대통령 취임 이후 3번째 대국민 연설에서 드러남. 올랑드는 이 연설에서 “우리는 복잡함, 중복, 혼란을 끝내야 한다. 다음 번 분권화 법안에서 레지옹은 새로운 책임과 지역 조례 제정권을 얻게 될 것”이라 말함. 그리고 “지방자치단체 간 엄격한 권한 분할” 도입 및 레지옹의 수 조정 필요성을 언급했으며, 대도시를 중심으로 한 데파르트망 연계 발전 방안도 밝힘⁵⁵⁾
- 이 논의의 연장선상에서 2014년 6월에는 현재의 22개 레지옹을 14개로 축소하는 구체적인 안이 발표됨. 이 조정안을 따를 때 레지옹 평균 인구는 기존 2백 9십만에서 4백 5십만으로 증가함(표 III-4 및 그림 III-1 참고)

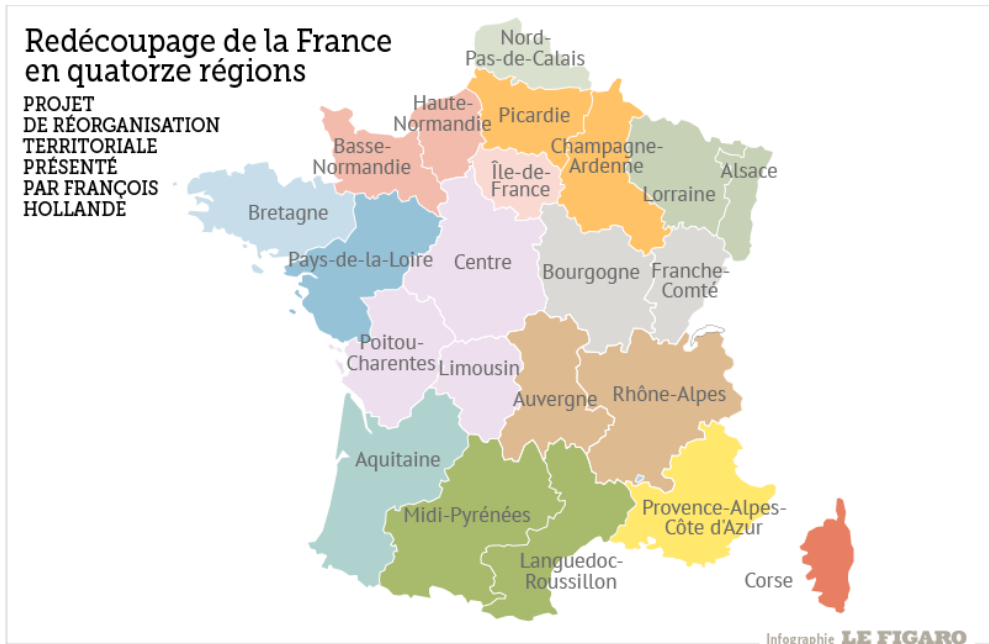
55) Déclaration de M. François Hollande, Président de la République, en introduction à sa conférence de presse sur la feuille de route du gouvernement pour 2014, à Paris le 14 janvier 2014, <<http://discours.vie-publique.fr/notices/147000102.html>>.

□ 데파르트망 체계의 폐지 또한 추진되고 있음. 각 정당 지도부는 새로운 분권화에 반대하고 있으나, 올랑드 정권은 데파르트망의 권한을 레지옹과 코뮌 협력체에 이양하는 방안을 지속적으로 추진. 이를 위한 추가 개헌이 예상되고 있음

[표 III-4] 프랑스 올랑드 정권의 레지옹 통합안

구분	지역	인구수
현상 유지	- 일드 프랑스(Île-de-France)	612,323
	- 프로방스-알프-코트다쥐르(Provence-Alpes-Côte d'Azur)	142,358
	- 노르-파-드-칼레(Nord-Pas-de-Calais)	103,226
	- 페이드라루아르(Pays de la Loire)	101,229
	- 아키텐느(Aquitaine)	90,796
	- 브르타뉴(Bretagne)	83,407
	- 코르시카(Corse)	8,173
통합	- 푸아투-샤랑트(Poitou-Charentes)+ 상트르(Centre)+ 리무쟁(Limousin)	129,446
	- 미디-피레네(Midi-Pyrénées)+ 랑그독-루실롱(Languedoc-Roussillon)	143,799
	- 오브르뉴(Auvergne)+ 론-알프(Rhône-Alpes)	230,751
	- 부르고뉴(Bourgogne)+ 프랑슈-콩테(Franche-Comté)	71,323
	- 알자스(Alsace)+ 로렌(Lorraine)	109,978
	- 바스-노르망디(Basse-Normandie)+ 오토-노르망디(Haute-Normandie)	86,184
	- 피카르디(Picardie)+ 샹파뉴-아르덴(Champagne-Ardenne)	82,793

자료 : Solenn (2014)에서 재구성



[그림 III-1] 프랑스 레지옹의 통합 예상 지도

자료: Solemn(2014)

(3) 중앙의원과 지방의원의 겸직 제한

- 2014년 최종 채택된 겸직제한 조치도 사회당 정부의 분권화 3막 개혁 일환으로 볼 수 있음
- 대부분의 국가에서 중앙의원과 지방의원의 업무가 분리되어 있으나, 프랑스의 경우 정치인 1인이 복수의 선거직을 겸임하는 제도가 유지되어 왔음. 이는 겸직을 명시적으로 규정하는 법률이 없기 때문에 생긴 관행이라고 볼 수 있음

- 원칙상 코민의회원이 데파르트망 의원 혹은 레지옹 의원을 겸할 수 있으며, 또한 상원 및 하원의원, 유럽의회의원을 겸하는 것이 가능해짐. 다만 상원 및 하원의원이 무리하게 지방의원직을 겸하는 것에 대한 비판이 일어, 1985년 12월 상원 및 하원의원은 코민의원, 데파르트망 의원, 레지옹 의원, 유럽의회 의원 중 하나만을 겸직할 수 있다는 제한 법률이 통과됨
- 겸직제도가 중앙과 지방의 정치적 연관을 원활하게 한다는 측면이 장점으로 지적되어 왔음. 선출직 정치인의 수를 과도하게 증가하는 것을 억제하고, 지방 정치의 경험을 쌓아 중앙으로 진출하는 정치인 양성제도라는 점도 긍정적으로 평가받음. 그러나 중앙의 유력 정치인이 지방과 중앙 모두에 영향을 미친다는 점은 한계로 지적되어 왔음(임도빈 2002, 298-9)
- 2012년 현재 하원의원 577명 중 476명(82%), 상원의원 348명 중 267명(77%)가 2개 이상의 의원직을 겸직하고 있었음. 대체로 지방의회의 수장을 담당하고 있다는 것도 문제임. 하원의원의 261명(45%), 상원의원의 166명(48%)가 시장 혹은 데파르트망 의회의 의장을 겸하고 있음
- 사르코지 전 대통령 및 올랑드 대통령은 모두 겸직제한 조치를 시도했음. 2007년 UMP 정부는 “제도 현대화와 균형을 위한 법률안검토 위원회”를 구성하고 상하원의원의 입법능력 강화를 취지로 겸임제도 제한정책을 검토했으나 법안 상정에 실패했음. 2012년 사회당 정부는 “공직개혁 윤리위원회”를 열어 겸직제한이 이해갈등을 예방하고 정치쇄신에 기여할 것이라 제안함. 그럼에도 다수의 의원들은 의원겸직이 지역에 기반한 정치를 가능하게 한다는 논리를 고수했음

- 겸직제한 법안이 2013년 7월 하원의 독회를 거쳐 2013년 8월 상원에서 논의되었으나 상원의 반대에 부딪혔으며, 다시 하원 표결을 요하는 제2독회로 이관됨
- 2014년 1월 22일 하원 의결로 새로운 겸직제한 법안이 채택됨. 하원 및 상원의원은 2017년 3월 31일 이후 지방자치단체의 시장, 부시장, 의장, 부의장을 겸임할 수 없게 됨. 또한 유럽의회의원도 겸직할 수 없음

2. 행정계층 별 지방선거제도 비교

가. 코뮌의회선거

- 코뮌 단위에서 주민의 권한을 위임받는 권력기관은 코뮌의회(conseil municipal)이며, 코뮌 의원 임기는 6년임. 선거방식은 코뮌의 인구 규모에 따라 상이함
- 2014년 선거에서부터 주민 1천명 이하의 코뮌은 연기식(連記式) 다수대표제(scrutin majoritaire plurinominal), 주민 1천명 이상의 코뮌은 명부식 비례대표제(scrutin proportionnel de liste)를 채택⁵⁶⁾
- 주민 1천명 미만의 코뮌인 경우

56) “데파르트망 의원, 코뮌 의원, 코뮌협력체 의원 선거 및 선거일정 수정에 관한 법률 (2013년 5월 17일)”. (Loi n° 2013-403 du 17 mai 2013 relative à l’élection des conseillers départementaux, des conseillers municipaux et des conseillers communautaires, et modifiant le calendrier électoral).

- 2013년 법 개정에 따라 도청(prefecture) 혹은 군청(sous-prefecture)에 후보자 신고(déclaration de candidature)가 의무화됨. 개별 신고를 통한 단독 출마, 불완전 명부 출마 가능
- 1차 투표에서 유효투표수의 절대과반을 넘기는 후보자가 당선(단 등록 유권자의 25% 이상 득표해야 함)
- 결선투표에서는 상대과반을 넘기는 후보자가 당선
- 다른 명부의 후보에 대한 분할투표(panachage)도 허가(선거법 제255조 제4항). 후보자별로 득표를 계산하므로 유권자는 타 명부의 후보에게도 투표 가능함
- 주민 1천명 이상의 코뮌
- 후보자는 완전한 명부로 구성되어야 하며, 명부 변경은 불가능
- 선거는 유권자의 25%이상이 투표하여 절대 과반 득표자가 있는 경우 1차 투표에서 종료, 그렇지 않은 경우 10% 이상 득표를 얻은 명부가 결선투표를 치름
- 1차 투표에서 5% 이상 득표한 명부는 연합 명부를 구성하여 결선투표에 참여할 수 있음
- 1차 투표에서 절대과반을 득표한 명부가 있다면 의석수의 절반을 확보하고 잔여 의석을 최고평균방식(la plus forte moyenne)에 따라 배분. 유효투표수의 절대과반을 득표한 명부가 없다면, 결선투표에서 가장 많은 표를 얻은 명부에게 의석 절반이 돌아감

- 최고득표를 한 명부가 동률을 이룬다면 후보들의 평균 연령이 높은 명부가 승리한 것으로 간주. 역시 잔여 의석은 최고평균방식을 따름. 이때 5% 미만 득표 명부에는 의석을 할당하지 않음
- 직접선거에 의해 선출된 코뮌 의원들이 의회를 구성하며, 시장은 1차 혹은 결선 투표에서 절대과반을 득표하는 명부의 대표가 맡음. 두 명부의 득표가 최종적으로 같다면, 연장자가 시장이 됨. 시장은 임기 6년을 보장받으나 서거 등의 특별한 사유가 발생하는 경우 선거 없이 교체될 수 있음⁵⁷⁾
- 의석배분 사례: 1,450명이 거주하고, 950명이 선거인 등록한 코뮌에, A, B, C의 명부가 참여해서 각각 400표, 360표, 35표를 얻었다고 가정. 인구 규모에 따라 15개의 의석이 배정되는데, 일단 유효투표수의 5%를 얻지 못한 C명부는 의석을 얻지 못함. 먼저 절대과반을 획득한 A 명부는 8개의 의석을 확보하고, 7개의 잔여 의석은 최고평균방식에 따라 A와 B 명부에 분배. 이 경우 A 명부는 4개의 의석을 B 명부는 3개의 의석을 확보. 최종적으로 A 명부는 12번째 후보까지, B 명부는 3번째 후보까지 당선⁵⁸⁾

나. 코뮌협력체 의회 선거

- 코뮌 협력체 의회 의원의 임기는 코뮌 의회 의원과 동일하게 6년이며 매 선거를 통해 일괄적으로 교체

57) 지방자치단체법(Code général des collectivités territoriales) L2122-4.

58) Mairie-conseils(2013), p. 4.

- 주민 1천명 미만의 코뮌
 - 주민에 의한 직접 선거로 의원을 선출하지 않으며, 별도의 후보자 명부도 만들지 않음
- 인구 1천명 이상의 코뮌
 - 별도의 후보자 명부를 작성하되 한 번의 투표로 코뮌 의회 의원과 코뮌 협력체 의회 의원을 동시에 선출
 - 코뮌 협력체 후보자 명부는 코뮌 의회 후보자 명부에 포함되어야 하며, 전자는 용지의 우측에, 후자는 좌측에 배치(그림 III-2 참고)⁵⁹⁾
- 의석배분 사례: 1,450명이 거주하고, 950명이 선거인 등록된 코뮌에, A, B, C의 명부가 참여해서 각각 400표, 360표, 35표를 얻었다고 가정. 이 경우 3명의 의원이 코뮌 협력체에 배정. 35표를 얻은 C 명부는 선출에서 우선적으로 배제됨. 다음을 의석 1개가 A 명부에 할당되며, 최고평균법에 따라 남은 의석을 배분하는 경우 A와 B에게 각각 1석이 더 배정됨. 결과적으로 A 명부가 2개의 의석을 B 명부가 1개의 의석을 가져감⁶⁰⁾

59)

<<http://www.interieur.gouv.fr/Elections/FAQ/Les-elections-municipales/Mode-de-scrutin/Les-conseillers-communautaires>>.

60) Mairie-conseils(2013), p. 7.



[그림 III-2] 프랑스 코뮌 의회 및 코뮌 협력체 의회 선거 방식(2014년)

자료: <<http://www.ville-ambaresetlagrave.fr/agenda/elections-municipales-7050>>

다. 데파르트망 의회 선거

- 데파르트망 의회는 하부 계층인 캉통에서 각 1인의 의원을 선출하여 구성. 2010년까지 캉통 선거는 소선거구제 단기식 결선투표제(*scrutin uninominal majoritaire à deux tour*)를 채택했으며, 총유권자 25% 이상 투표에 절대과반 득표자가 있는 경우 1차 투표에서 당선자가 결정
- 1차 투표에서 유효투표의 과반수를 얻은 후보자가 없는 경우 1차 투표에서 10% 이상을 득표한 후보자들이 결선투표에 진출. 데파르트망 의회 의장(*président du conseil général*)은 의원 2/3 이상의 투표로 선출. 의장은 의회의 정책을 직접 집행하거나 지방공무원에게 위임할 수 있으며,

경찰권과 인사권을 보유⁶¹⁾)

- 2015년부터 사회당 정부의 지방자치단체 개혁 일환으로 데파르트망 의원을 지칭하는 ‘conseillers généraux’는 ‘conseillers départementales’로 명칭이 수정. 의원을 선출하는 칸통의 수는 절반으로 축소 재구성되며, 선출방식은 2인명기식 결선투표제(scrutin binominal majoritaire à deux tour)로 변화. 이는 두 명의 의원을 묶어서 선출하는 방식으로 남성과 여성이 한 조를 이뤄야 한다는 점이 가장 큰 특징을 이룸
- 이 방식을 따를 때 1차 투표에서 남녀 두 후보가 유권자 25% 이상의 투표로 절대 과반을 이룬다면 당선이 확정. 이 조건을 만족시키지 못하는 경우 등록 유권자 12% 이상의 득표를 한 후보자들이 결선투표에 진출하며, 어떤 조도 12%를 넘지 못하는 경우 최상위 득표한 남녀 후보 두 조가 결선투표에 나감⁶²⁾

라. 레지옹 의회 선거

- 레지옹 의회선거는 데파르트망을 단위로 하여 명부식 비례대표제로 진행되며, 유효득표의 5% 이상을 득표해야 의석을 얻었음. 레지옹 단위의 의원 정수는 보통 31-209명 사이인데, 1차 투표에서 절대과반을 얻은 명부가 절반의 의석을 확보하고, 잔여 의석을 명부의 득표수 비례에 따라서 배분하는 절차를 따랐음
- 1차 투표에서 과반을 얻은 명부가 없는 경우 10% 이상 득표한 명부만

61) 안영훈(2008), 258쪽.

62) <<http://www.deux-sevres.gouv.fr/Politiques-publiques/Citoyennete-Elections/Elections/Elections-des-conseillers-departementaux-2015>>.

결선투표 진출. 결선투표에서는 정당연합을 통한 새로운 명부 작성 가능

- 하지만 레지옹 의회는 2000년대 이후 가장 빈번한 개혁 대상이 되었으며, 구성 방식에 큰 혼란이 지속되어왔음. 레지옹 의회위원의 임기는 원래 6년이었으나, 2010년에는 4년으로 축소되었는데, 이는 레지옹 의회선거와 데파르트망 선거를 동시에 진행하려는 시도의 일환이었음⁶³⁾
- 또한 2010년 말에는 데파르트망 의회와 레지옹 의회를 통폐합하려는 개혁이 이어졌고, 이를 지방 의회(conseil territorial)로 통칭했음⁶⁴⁾. 지방 의회선거가 2014년 치러졌어야 하지만, 올랑드(François Hollande) 대통령은 이러한 개혁을 다시 뒤집고 기존과 같이 레지옹과 데파르트망을 나누는 행정체제로 회귀하는 법령을 발표했다

3. 지방선거와 정당의 역할

가. 정당별 후보자 공천방식

- 정당은 지방자치단체 선거에서 후보자 명부 선정에 영향을 미침. 코뮌의회 선거의 경우 정당과 무관한 입후보가 가능하나, 대체로 정당을 기반으로 한 후보자 명부가 작성된다는 측면에서 지역 정치에서 정당의 역할을 배제하기 어려움

63) “데파르트망 의회 및 레지옹 의회 개혁 법률(2010년 2월 16일).” (Loi n°2010-145 du 16 février 2010 organisant la concomitance des renouvellements des conseils généraux et des conseils régionaux).

64) “지방자치단체 개혁에 관한 법률(2010년 12월 16일)” (Loi n°2010-1563 du 16 décembre 2010 de réforme des collectivités territoriales).

- 정당별 명부 작성 절차와 방식은 공개적으로 드러나지 않는 경우가 대부분이며, 특히 정당이 지방자치단체 선거 명부에 어떻게 개입하는지를 분석한 자료가 충분하지 않음
- 이하에서는 정당 관계자와의 인터뷰를 기반으로 통상적인 정당 별 명부 작성을 비교한 머레이(Rainbow Murray)의 분석을 일차적으로 소개함⁶⁵⁾ (표 III-5 참고)
- 공산당의 경우 당원을 대상으로 입후보 신청을 받는데, 지역 정당의 추천에 근거하는 경우가 일반적임. 개인적인 입후보 등록이 가능하긴 하나 타인에 의한 후보자 추천 문화가 정착되어 있음. 추천받은 후보자 명단은 지역 당원들 내부에서 회람되며, 토론 절차를 거쳐 비밀 투표로 최종 후보자를 선정. 당비를 납부하는 당원이 투표권을 보유
- 녹색당은 대체로 사회당과 연대하는 방식으로 선거에 참여해 왔기 때문에, 후보명부 작성에 앞서 당선 가능성을 염두에 둔 협의를 진행. 사회당이 후보를 배출하지 않고, 녹색당이 당선될 수 있는 지역을 선정하는 문제가 중요한 협의 사항임. 각 선거구의 선거 위원회가 후보자 추천을 담당. 선거구에서 후보자 선정이 완료되면 전국단위의 후보선정위원회가 검증 절차를 진행함. 검증 결과에 대해 이견이 있는 경우, 지역구 차원의 이의 제기가 가능하지만 최종적인 결정 권한은 후보선정위원회가 가짐
- 사회당은 개별적인 입후보 등록을 통해 명부를 작성함. 지역의 입후보 희망자는 현직에 있는 경우더라도 재출마를 위해 지역 당원이 참여하는 경선을 거쳐야 함. 지역 당원의 결정 이후 중앙의 후보선정위원회의 검

65) Murray(2010), pp. 49-55.

증이 이뤄짐. 대체로 지역의 결정이 반영되나 녹색당과 마찬가지로 최종 결정권은 후보선정위원회가 내림

[표 III-5] 프랑스 정당별 공천방식 비교

정당	명부 작성	당원의 참여 여부	중앙 후보선정위원회의 권한
공산당	지역 정당 조직	참여	최종 결정권 없음
녹색당	지역 정당 조직	참여	최종 결정
사회당	개별 추천	참여	최종 결정
중도	중앙, 지역, 개인 입후보	불참	최종 결정
대중운동연합	당원	참여	별도 기구(정치국; Bureau Politique)에서 검증
국민전선	중앙 정당	불참	당대표에게 권한 집중

자료: Murray (2010), 55.

- 민중운동(Modem)의 전신이었던 프랑스민주연합(UDF)은 좌파 정당들보다도 중앙집권적인 후보 선정과정을 거쳤음. 후보자 선정위원회에서 후보를 지명하고, 중앙의 집행위원회에서 최종적인 승인. 이 과정에서 지역 정당 구성원들은 특별한 역할을 하지 않음. 후보자 선정 방식 문제는 프랑스민주연합이 대중운동연합(UMP)로 통합되었다가 다시 이탈하는 과정에서 쟁점으로 등장하기도 했음. 2007년 당시 탈당 원인 중의 하나가 후보자에 대한 평가는 당 활동가 외부에서 객관적으로 이뤄져야 한다는 주장이었음. 대중운동연합의 후보 선정 절차는 지속적으로 변화해 왔음. 과거에는 중앙당의 유력인사들이 명부 작성에 깊게 개입하는 방식을 따랐으나, 사르코지의 당대표 재임 중 후보 결정 권한을 지역으로 이양하는 개혁이 이뤄졌음

나. 정당별 후보자 공천 내규

- 공산당은 내규 제19조에서 명부 작성 방식을 명시하고 있음. 제19조 제1항에 따르면, 후보자 추천은 데파르트망 및 전국 총회를 통하거나 개인 자격으로 이뤄지며, 관련 지역 거주 당원들에게 후보자들의 정보가 전달되어야 함. 제19조 제2항은 추천된 후보자들이 각 행정 단위별로 검증 절차를 밟아야 한다고 규정함. 코뮌 의회 및 코뮌 협력체 의회선거의 경우 각 코뮌 총회가 검증하며, 2만 명 이상의 도시의 경우 중앙당 산하 조직에서 담당함. 데파르트망 의회 및 파리 의회 선거는 데파르트망 총회에서, 레지옹 의회 선거의 경우 레지옹 총회에서 후보 검증을 함
- 사회당은 내규 제5장 제2절에서 각 선거별 후보 선출 기준을 제시함. 특징적인 것은 모든 지방자치선거 출마자들이 지역 당원들로부터 선출되어야 한다는 점임. 그러나 단위 별로 다른 규칙을 지정하고 있는데, 레지옹 의회 의원 후보 임명 기준은 당 사무국(Bureau national)에서 결정하며, 데파르트망 의회 의원은 지구당대표(Premier secrétaire fédéral) 임명 기준에 따른다고 함. 최종 후보 승인은 일반적으로 지역 총회의 비준을 거쳐야 하며, 2만 명 이상 거주 도시 및 레지옹 의회 선거 입후보의 경우 중앙 총회의 비준을 거쳐야 함
- 대중운동연합(UMP)의 경우 공천방식에 대한 내용을 당규에서 명시하지 않음

IV. 일본의 지방 선거 제도와 공천 방식

- 이 장은 일본의 지방선거제도와 공천방식 등을 소개하고, 한국에의 시사점을 모색하는데 중점을 두고 있음
- 일본의 지방선거는 ‘통일지방선거’로 불리며 1947년 이래 4년을 주기로 시행되고 있음. 현재의 통일지방선거 방식이 정착한 것은 1975년부터이며, 일반적으로 당해 연도의 4월에 치러짐. 하지만 지자체 수장의 사임이나 의회해산 등과 같은 다양한 요인이 발생하여 별도로 치러지는 선거의 수가 증가하는 추세임⁶⁶⁾
- 일본의 지방선거제도는 도도부현, 지정도시, (일반)도시, 특별시, 정·촌 등 지자체의 규모에 따라 5가지로 구분되어 선거제도가 운용되고 있음. 지방자치단체장 선거와 각 자치단체의 의회 의원선거로 구분할 경우 총 10가지의 각각 다른 지방선거제도 방식이 존재할 수 있음(표 IV-1 참조)
- 이 글에서는 일본의 지방선거제도 중 몇 가지 특징적인 사항들을 소개하고 일본의 지방선거에서 나타나는 특징과 공천방식에 대해 논의함

66) 그 결과 이른바 ‘통일지방선거’에서 실제로는 지방선거 전체의 약 40%에 해당하는 선거만이 치러지고 있음. 이처럼 낮은 지방선거의 ‘통일율’이 중앙정치에 대한 평가적 특성을 약화시켜 지방선거의 투표율이 낮아졌다는 지적이 있음. 경제희, “일본 지방선거에서의 무소속 당선자에 대한 오해와 이해,” 『일본연구논총』 제39권(2014). 312쪽.

1. 일본의 지방선거제도 개요

가. 지방선거의 종류

- 일본의 지방선거는 지방자치단체장 선거와 각 지자체 의회의 의원선거로 구분되며, 구체적으로는 아래와 같이 구분될 수 있음

[표 IV-1] 일본 지방선거의 종류

선거의 종류	
단체장	의회 의원
도도부현(都道府県) 지사선거	도도부현 의회 의원선거
지정도시(指定都市) 시장선거	지정도시 의회 의원선거
지정도시 이외의 시장선거	지정도시 이외의 시의회 의원선거
특별구의 구장(区長)선거	특별구의회 의원선거
정·촌(町村)장 선거	정·촌의회 의원선거

- 주: 1) 지정도시는 특별법의 적용을 받는 인구 50만 이상의 도시
나고야시, 교토시, 오사카시 등 현재 20개의 도시가 있음
2) 특별구는 도쿄도의 23구를 말함

나. 지방선거 관련 규정

(1) 피선거권

- 지방선거에 출마할 수 있는 피선거권은 일본 국민으로 일정한 연령 이상이 되는 자로 규정하고 있음
- 연령 조건의 경우, 도도부현 지사 선거는 만 30세 이상이 되어야 하며, 나

머지 선거에서는 만 25세 이상이 되면 피선거권을 갖게 됨(공직선거법 제 10조·266조)

- 피선거권의 자격 연령은 선거일을 기준으로 하기 때문에, 입후보 시점에서 규정 연령에 미치지 못해도 무방한 것으로 간주하고 있음

(2) 공탁금

[표 IV-2] 일본 공탁금 (공직선거법 제 92조·266조)

선거의 종류	공탁금액
도도부현 지사선거	300만엔
도도부현 의회 의원선거	60만엔
지정도시 시장선거	240만엔
지정도시 의회 의원선거	50만엔
지정도시 이외의 시장선거 · 특별구 구장선거	100만엔
지정도시 이외의 시의회 의원선거 · 특별구의회의 의원선거	30만엔
정·촌장선거	50만엔
정·촌의회 의원선거	없음

(3) 선거비용 (공직선거법 194조·공직선거법 시행령 127조)

- 도도부현지사·시정촌장·특별구장 선거

법정한도액 = (고시일의 선거인명부등록자 수 X 1인당 비용) + 고정액

선거의 종류	1인당 비용	고정액
도도부현 지사선거	7엔	2,420만엔
홋카이도 지사선거	7엔	3,020만엔
지정도시 시장선거	7엔	1,450만엔
지정도시 이외의 시장선거 특별구 구장선거	81엔	310만엔
정·촌장선거	110엔	130만엔

□ 도도부현·시정촌·특별구 의회 의원선거(공직선거법 제 194조·공직선거법 시행령 127조)

법정한도액 = [(고시일의 선거구내 선거인명부 등록자 총수/선거구의 의원정수) × 1인당비용] + 고정액

선거의 종류	1인당 비용	고정액
도도부현 의회 의원선거	83엔	390만엔
지정도시 의회 의원선거	149엔	370만엔
지정도시 이외의 시 의회 의원선거 특별구 의회 의원선거	501엔	220만엔
정·촌 의회 의원선거	1,120엔	90만엔

(4) 선거운동기간 (공직선거법 제 33조·34조·266조)

선거의 종류	선거운동기간
도도부현 지사선거	17일
지정도시 시장선거	14일
도도부현 의회 의원선거 지정도시 의회 의원선거	9일
지정도시 이외의 시장선거 지정도시 이외의 시의회 의원선거 특별구 구장선거 특별구 의회의 의원선거	7일
정·촌장선거 정·촌의회의 의원선거	5일

다. 의원 정수

- 시구정촌의회 의원선거의 경우 정령지정도시는 의원 총 정수를 복수의 선거구로 구분하여 선출하도록 되어있기 때문에 소선거제와 중대선거구제를 동시에 채택하고 있음
- 그 외의 시구정촌의회 의원은 각각 의원 정수를 달리하지만 비례대표제를 배제하고 각 행정지역을 하나의 선거구로 하여 모든 의원을 선출하는 대선선거구를 시행한다는 공통점이 있음. 시구정촌의회 의원 정수는 지방자치법 91조의 규정에 따라 인구규모에 따른 상한선이 규정되어 있음⁶⁷⁾
- 구체적으로 시정촌의 규모에 따른 의원 정수는 11가지 유형별로 구분되어 있으며 인구규모별 상한선이 있음

[표 IV-3] 일본 인구별 의원정수 상한선

인구 수	2천명 미만 정촌	1만명 이상 2만명 미만 정촌	5만명 이상 10만명 미만 정촌	20만명 이상 30만명 미만의 시	50만명이상 90만명 미만의 시
의원정수	12인	22인	30인	38인	56인

- 인구 90만 명 미만일 경우 최대 56인이며, 90만 명 이상의 도시의 경우 인구 50만을 초과하여 매 인구 40만 명 증가에 대해 8인씩 추가할 수 있도록 되어 있으나, 최대 96인을 넘을 수 없음⁶⁸⁾
- 공직선거법 제15조 8항에 의하면 도도부현의회 의원 정수는 조례사항

67) 권영주(2013), 49쪽.

68) 하정봉(2009), 352쪽.

으로 되어 있음⁶⁹⁾

- 도도부현의회의 의원 정수는 소선거구(1인)에서 중대선거구(2~17인)까지 다양하게 규정되어 있음
- 다수대표제를 채택하고 있으며, 비례대표제는 배제되어 있음

라. 선거일 이외의 투표제도

- 기일전(期日前) 투표제도: 기일전 투표제도는 선거일 전에 선거일과 마찬가지로 방법으로 투표를 실시하는(즉, 투표용지를 직접 투표함에 넣는) 방식을 말함
 - 선거인명부등록지의 시구정촌(市区町村)에서 실시하는 투표를 대상으로 함. 선거일에 일정한 사유가 있는 사람이 선거일의 공시일 또는 고시일 다음날부터 선거일 전까지 투표할 수 있는 제도임
 - 각 시구정촌에 1개소 이상 설치된 ‘기일전 투표소’에서 투표할 수 있으며, 투표시간은 오전 8시 30분부터 오후 8시까지임
- 부재자 투표제도: 부재자 투표를 위해서는 사전에 자신의 해당 선거구 선거관리위원회에 직접 또는 우편으로 투표용지 등 필요한 서류를 청구해야 함. 이 경우 원하는 투표지역을 정하고, 해당 선거관리위원회에서 투표할 수 있음
 - 우편에 의해서 자신이 속한 선거관리위원회에 송부하는 방식도 있음. 하지만 우편에 의한 부재자 투표는 신체장애자 수첩 등을 가진 특정한 등급이상의 장애를 가진 자에게만 허용됨

69) 권영주(2013), 49쪽.

- 특이한 방식 중 하나는, 대리기재제도가 있어서 스스로 투표를 기재할 수 없는 자로 지정된 유권자의 경우(예를 들어, 시각장애인), 미리 자신의 해당 선거관리위원회에 신고한 (선거권을 가진) 사람을 통하여 대리기재, 투표할 수 있음
- 그 밖에 국외과견자를 위한 부재자 투표, 해상투표, 남극지역에서 업무를 수행중인 유권자를 위한 부재자 투표가 있음
- 재외 선거제도: 업무나 유학 등으로 해외에 살고 있는 유권자들이 국정 선거에 투표할 수 있는 제도로, 지방선거는 해당되지 않음

2. 지방선거제도의 변화: 2013년 공직선거법 개정

가. 인터넷 선거운동의 해금

- 2013년 4월 19일, 인터넷 선거운동 해금에 관한 공직선거법의 일부 개정 법률이 성립되었음. 개정된 법률은 3가지 주요 내용을 포함하고 있음
 - 첫째, 유권자는 웹 사이트 등을 (홈페이지, 블로그, 트위터나 페이스 북 등의 SNS, 동영상 공유 서비스, 동영상 중계 사이트 등) 이용한 선거운동을 할 수 있지만, 전자메일(SMTP 방식 및 전화번호 방식)을 이용한 선거운동은 계속 금지됨
 - 둘째, 후보자·정당 등은 웹사이트 및 전자메일을 이용한 선거운동을 할 수 있음

○ 셋째, 선거운동을 위한 인터넷 광고는 금지되어 있으나, 정당 등은 선거운동 기간 중 해당 정당의 선거운동용 웹사이트 등을 직접 링크한 정치활동용 유료 광고를 게재하는 것이 가능함

□ 선거운동용 전자메일의 송신이 인정되는 후보자·정당 등은 아래와 같음

[표 IV-4] 일본 선거운동용 전자메일의 송신이 인정되는 후보자·정당 등

선거의 종류	후보자	정당 등
중의원 의원 (소선거구선출)	○ 후보자	○ 후보자 계출(届出) 정당
중의원 의원 (비례대표선출)	○ 중의원명부 등재자	○ 중의원명부 계출정당 등
참의원 의원 (비례대표선출)	○ 참의원명부 등재자	○ 참의원명부 계출정당 등
참의원 의원 (선거구선출)	○ 후보자	○ 확인단체(確認団体) (해당 선거에 소속후보자가 있는 곳으로 제한)
도도부현지사	○ 후보자	○ 확인단체
도도부현의회의원	○ 후보자	○ 확인단체
지정도시의 시장	○ 후보자	○ 확인단체
지정도시의회 의원	○ 후보자	○ 확인단체
지정도시이외의 시 시장	○ 후보자	○ 확인단체
지정도시이외의 시 의회의원	○ 후보자	X
정촌장	○ 후보자	X
정촌의회의원	○ 후보자	X

자료: 인터넷선거운동해금(공직선거법의 일부를 개정하는법률)의 개요⁷⁰⁾

□ 선거운동을 위한 유료 인터넷 광고는 금지되어 있으나 아래의 정당 등에

70) <http://www.soumu.go.jp/main_content/000225176.pdf>

계는 선거운동 기간 중 가능하도록 허용하고 있음

[표 IV-5] 일본 선거운동용 웹사이트 등을 직접 링크하는 유료 인터넷 광고가 인정되는 정당 등

선거의 종류	정당 등
중의원의원	○ 후보자계출정당 · 중의원명부계출정당 등
참의원의원	○ 참의원명부계출정당 등 · 확인단체
도도부현지사	○ 확인단체
도도부현의회의 의원	○ 확인단체
지정도시의 시장	○ 확인단체
지정도시의회의 의원	○ 확인단체
지정도시이외의 시의 시장	○ 확인단체
지정도시이외의 시의회 의원	X
정촌장	X
정촌의회의원	X

자료: 인터넷선거운동해금(공직선거법의 일부를 개정하는 법률)의 개요⁷¹⁾

나. 도도부현의회 의원 선거구 설정

- 2013년 12월 공직선거법의 일부를 개정하는 법률이 성립, 공포되었으며 2015년 3월 1일부터 시행 예정임
- 현재까지 도도부현의회 의원의 선거구는 군시(郡市)의 구역(区域)을 기준으로 정해졌으며, 지정도시(指定都市)의 경우에도 행정구의 구역에 따르는 것으로 되어 있었음

71) <http://www.soumu.go.jp/main_content/000225176.pdf>

□ 새로운 개정법에 따르면 도도부현의회 의원 선거구는 조례로 정하는 동시에, 일정한 요건 아래에서 시읍면을 단위로 설정하도록 했음. 지정도시의 구역에 있어서는 행정구의 구역을 분할하지 않고 2개 이상의 구역으로 나눈 구역을 단위로 하도록 설정하였음

□ 도도부현의회 의원선거구의 설정에 관한 개정사항은 아래와 같음

[표 IV-6] 일본 도도부현의회 의원선거구 법 개정 전후 비교표

개정 후(後)	개정 전(前)
(원칙)	(원칙)
도도부현의회 의원의 선거구는 ① 하나의 시(市) 구역 ② 하나의 시 지역과 인접한 정촌(町村) 지역을 합친 구역 ③ 인접 정촌 지역을 합친 구역 중 하나를 기본으로 하고, 조례로 정한다.(공직선거법 제 15조 제 1항) ※ 시 구역: 도쿄 23구는 특별구의 구역(공직선거법 제 266 조 제 1항)	도도부현의회 의원의 선거구는, 군시(郡市)의 구역으로 한다.(공직선거법 제 15조 제 1항) ※ 시의 구역: 도쿄 23구는 특별구의 구역(공직선거법 제 266조 제 1항). 지정도시는 구의 구역(공직선거법 제 269조) 군의 구역: 도쿄도지청의 관할 구역을 포함. 홋카이도는 지청(종합진흥국·진흥국)의 소관 구역(공직선거법 제 271조 제 1항)
(강제 합구)	(강제 합구)
공직선거법 제 15조 제 1항의 선거구는, 인구가 의원 1인당 인구의 절반 이상이 되도록 해야 한다. 이러한 점에서 하나의 시의 구역의	군시의 구역의 인구가 의원 1인당 인구의 절반에 미달하는 경우, 조례로 인접한 군시의 구역을 합구해야 한다.(공직선거법 제 15조 제 2

<p>인구가 의원 1인당 인구의 절반에 미달하는 경우에는, 인접한 시정촌의 구역을 합하여 선거구를 설정한다.(공직선거법 제 15조 제 2항)</p> <p>※ 의원 1인당 인구 = 도도부현의 인구 / 의원 정수(定數)</p> <p>(시 구역의 임의 합구)</p> <p>하나의 시 구역의 인구가 의원 1인당 인구의 절반 이상이지만, 의원 1인당 인구에 도달하지 못할 때에는, 인접 시정촌의 구역을 합하여 하나의 선거구를 설정할 수 있다.(공직선거법 제 15조 제 3항)</p> <p>(정촌 구역의 취급)</p> <p>하나의 정촌의 구역의 인구가 의원 1인당 인구의 절반 이상일 때에는 당해 정촌의 구역을 하나의 선거구로 할 수 있다.(공직선거법 제 15조 제 4항)</p> <p>(지정도시 구역의 취급) 지정 도시에 대한 공직선거법 제 15조 제 1항부터 제 3항까지의 규정을 적용하는 경우에 있어서, 시의 구역은 해</p>	<p>항)</p> <p>※ 의원 1인당 인구 = 도도부현의 인구 / 의원 정수</p> <p>(임의 합구)</p> <p>군시의 구역의 인구가 의원 1인당 인구의 절반 이상이지만, 의원 1인당 인구에 도달하지 못할 때에는, 조례로 인접한 군시의 구역과 합구할 수 있다.(공직선거법 제 15조 제 3항)</p>
---	--

<p>당 지정도시 구역을 둘 이상의 구역으로 나눈 구역으로 하고, 이 경우에는 구의 구역을 분할하지 않는다.(공직선거법 제15조 제9항)</p>	
--	--

□ 즉 도도부현의회 의원 선거구 설정 방식의 변경사항의 핵심 포인트는 다음과 같음

○ 선거구의 규정 방법

- 개정 전

- ◆ 법률상, 군시(郡市)의 구역(지정도시는 행정구의 구역)에 따름
- ◆ 합구(合區)등의 경우에만 조례로 설정

- 개정 후

- ◆ 법률로 정한 규칙에 기초하여, 도도부현의 조례로 설정

○ 선거구의 설정의 규칙 1: 일반 시(市)의 구역

- 개정 전과 변동 없음

- 선거구의 설정은 시 단위, 배당기수(配當基数) 1미만의 시에 한하여 합구 가능

○ 선거구의 설정의 규칙 2: 정촌의 구역

- 개정 전

- ◆ 선거구의 설정은 군(郡)단위 (합구의 경우에도 군 단위)
- ◆ 배당기수가 1미만의 군에 한하여, 인접 군시와 합구 가능

- 개정 후
 - ◆ 선거구의 설정은 정촌(町村)단위(합구의 경우에도 정촌 단위)
 - ◆ 배당기수에 관계없이, 인접 시정촌과 자유롭게 합구 가능
- 선거구의 설정의 규칙 3: 지정도시의 구역
 - 개정 전
 - ◆ 선거구의 설정은 행정구(行政区)단위(합구의 경우에도 행정구 단위)
 - ◆ 배당기수가 1미만의 행정구에 한하여, 인접 행정구 등과 합구 가능
 - 개정 후
 - ◆ 2개 이상의 선거구를 설치하면, 각 행정구의 배당기수와 관계없이, 행정구를 포함한 선거구의 설정이 가능
- 선거구 관련 특이점은 다음과 같음
 - 개정 후에도 종전의 선거구를 그대로 유지하는 것이 가능함
 - 개정 전후 모두, 배당기수가 0.5 미만의 선거구는 불가(강제 합구). (배당기수가 0.5 이상의 합구는, 임의 합구)
 - ◆ ‘배당기수’ : 해당지역구의 인구 / 의원 1인당 인구
 - ◆ ‘의원 1인당 인구’ : 도도부현의 인구 / 의원정수

3. 지방선거 공천제도

가. 일본 지방선거의 특징과 공천

- 일본의 경우에는 지방선거에서 정당 공천제를 채택하고 있음. 하지만 자치단체장과 의회의원이 무소속으로 출마하는 경우가 빈번함
- 또한 정당별로 공천방식에 차이가 존재하고 있는데, 하자과 라하트(Hazan and Rahart 2010)는 각 나라별, 정당별 공천 방식의 차이를 가져오는 네 가지 요소로 후보자의 자격(candidacy), 후보선출인단(the selectorate), 분권화(decentralization), 선출방식(appointment and voting system)을 들고 있음
- 일본의 경우 정당별 공천의 주체가 중앙당인지 지방조직인지에 따라 정당별 차이를 보여주고 있으나, 전반적으로 정당간의 공천방식에 큰 차이는 없는 것으로 보임
- 다만 일본의 지방선거에서는 정당의 공천을 받기보다 무소속으로 입후보하는 자가 다수를 이루고 있으며, 연합공천(相乗り)이라는 독특한 방식이 존재한다는 점에서 이에 대한 이해가 필요함
- 일본의 경우 정당이 후보자를 공천하는 것을 공인(公認)이라고 하는데, 이는 정당이 선거에서 자당의 공식적 후보자로 인정하다는 뜻임. 하지만 각 정당은 공인된 후보자를 출마시키지 않더라도 특정 후보를 지지하기도 하는데, 이는 추천(推薦)과 지지(支持)라는 방식으로 가능함

[표 IV-7] 일본 1990~2000년대 통일지방선거에서의 무소속 당선자 추이(%)

연도	도도부현 지사	도도부현 의회	시정촌 수장	시정촌 의회
1987	84.6	14.9	99.4	74.3
1991	100	15.9	99.2	74.8
1995	100	22.5	99.6	78.3
1999	100	26.2	99.6	78.2
2003	100	26.1	99.7	77.7
2007	100	22.9	100	66.6
2011	100	19.0	99.6	64.4

자료: 권영주(2013, 51)

[표 IV-8] 일본 지방자치단체장 및 지방의회 의원의 소속 당파별 현황

	자민	민주	일본유신회	공명	무소속
지사	0.0	0.0	0.0	0.0	100.0
도도부현의회	46.7	15.1	0.2	7.9	17.9
기초자치단체장	0.1	0.0	0.0	0.0	99.7
기초의회	5.5	3.0	0.1	8.7	71.6

총무성(總務省: 2013년도 12월 31일 현재)⁷²⁾

- 이때 추천이란 특정 정당이 자당과 정책적으로 연계하고 있는 정당의 후보자나 무소속 후보자에 대해 직접적 협력을 한다거나 하는 방식을 말하며, 지지는 정식 추천은 하지 않으면서도 후보자의 선거운동을 지원 하는 등의 행위를 이룸
- 지자체 수장 선거에서 연합공천(相乗り)이란 복수의 정당이 동일후보를 추천하는 것이라고 정의할 수 있는데, 개별 정당들이 공인후보자를 내지 않고 특정 후보자를 추천·지원(支援)하는 과정에서 여·야당이 동일한 후보자를 지지하는 현상이 빈번함⁷³⁾

72) 중의원 선거를 기준으로 선별된 4대 정당

73) 고선규(2008), 164쪽; 井田正道(2007), 127쪽.

- 실질적으로 특정 정당에 소속되어 있는 개별 후보자라고 하더라도, 다른 정당으로부터의 지지를 받는다면 당선될 확률을 높일 수가 있기 때문에 무소속 출마가 합리적인 선택이 될 수 있음⁷⁴⁾
- 즉 아이노리(相乗り)로 불리는 연합공천이 일반화되어 있는 상황에서 후보자들은 무소속 출마를 통해 더욱 많은 표를 획득하고자 할 것임
- 이러한 현상의 배경에는 무당파층 유권자의 증가가 자리 잡고 있음. 예를 들어, 2003, 2007, 20011년의 통일지방선거에서 ‘지지정당이 없다’고 답한 비율은 각각 52.5%, 48.3%, 53.1%이었음⁷⁵⁾
- 여기서 주의해야 할 것은 무소속이라고 하는 것이 정당과 연관성이 없는 무당파(無党派)만을 의미하는 것은 아니라는 점
- 일본의 선거관리위원회에서는 정당이나 정치단체에 소속되어 있는 후보자라도 후보자 등록 시에 소속당파 증명서를 제출하지 않는 한 무소속으로 취급하고 있음⁷⁶⁾
- 이와 같은 연합공천 현상은 1970년대 후반 이후의 혁신계 지사의 퇴조와 함께 더욱 두드러지게 되었음.⁷⁷⁾ 연합공천 현상은 혁신단체장들의 행정능력 부족이 드러나고 지자체들이 재정위기를 맞이하게 된 상황에서, 중앙정부의 지원을 최대한 확보하기 위해 공무원 출신을 영입하거나 국정과 지방정치를 분리하려는 움직임이 등장하면서 증가하게 되었다고 함⁷⁸⁾

74) 권영주(2013), 51쪽.

75) 明るい選挙推進協議会(2012), 37쪽.

76) 권영주(2013), 48쪽.

77) 曾我謙悟·待鳥聡史, 日本の地方政治—二元代表制政府の政策選択. 名古屋大学出版会. 曾我謙悟·待鳥聡史(2007), 80쪽.

78) 가와무라 가즈노리, “일본의 지방정치와 유권자의식,” 고바야시 요시아키(편),

- 1990년대 중반 이후 도도부현 지사 선거에서 정당 공인 또는 지지를 받은 후보자가 아닌 무당파 후보자의 당선 현상이 두드러짐

나. 지방선거와 확인단체제도

- 일본은 한국의 정당법과 같이 정당에 대해 포괄적이고 일반적으로 규정하는 법률이 없음.⁷⁹⁾ 하지만 공직선거법, 정치자금규정법, 정당조성법을 통해 정당을 규정하고 있음
- 특히 지방선거에서 국정정당(전국정당)이 아닌 지역정당(지방정당)의 선거참여가 두드러짐. 일본에서도 국정정당이 아닌 경우 정치활동에 제약이 있으나 ‘확인단체’ 라는 방식을 통한 선거참여가 가능함

[표 IV-9] 일본에서 정당을 규정하는 법적근거와 내용

공직선거법상 ‘정당 등’	정치자금규정법상 ‘정당’	정당조성법상 ‘정당’
후보자의 입후보가 가능한 정당의 요건 1. 중의원 소선거구 - 아래 ①② 어느 하나에 해당 (제86조) 2. 중의원비례대표명부 제출 정당 - 다음 ①②③의 어느 하나에 해당 (제86조2) 3. 참의원비례대표명부	다음의 어느 하나에 해당하는 정치단체 (제3조2) 1. 소속국회의원 5인 이상 2. 이전 국정선거에서 득표율 2% 이상 - 직전 중의원 소선거구선거 - 직전 중의원 비례대표선거	다음의 어느 하나에 해당하는 정치단체 (제2조) ① 소속국회의원 5인 이상 ② 소속국회의원 1인 이상이며, 이전 국정선거에서 득표율 2% 이상 - 직전 중의원 소선거구선거 - 직전 중의원

『일본의 선거와 유권자의식』, 나일경 역(서울: 논형, 2008), 259-260쪽; 김찬동, “일본의 지방선거 사례연구,” 『지방행정』 제63권 724호(2014), 26쪽.

79) 고선규(2014), 43쪽.

<p>제출 정당 - 다음 ①②④의 어느 하나에 해당 (제86조3)</p> <p>① 소속국회의원 5인이상 ② 직전 국정선거에서 득표율 2% 이상 - 직전 중의원 소선거구선거 - 직전 중의원 비례대표선거 - 직전 참의원 선거구선거 - 직전 참의원 비례대표선거 ③ 명부등재자수가 해당선거구 정원의 10분의 2이상 ④ 선거구 또는 비례대표를 포함하여 후보자 10인 이상</p>	<p>- 직전 참의원 선거구선거 - 직전 참의원 비례대표선거 - 전전 참의원 선거구선거 - 전전 참의원 비례대표선거</p>	<p>비례대표선거 - 직전 참의원 선거구선거 - 직전 참의원 비례대표선거 - 전전 참의원 선거구선거 - 전전 참의원 비례대표선거</p>
--	--	---

자료: 고선규 (2014), 42-43쪽 <표 1>

- 법인단체로서의 정당은 ‘정당법인단체부여법’에서 규정한 정치단체에 한정되어 있음. 이른바 지역정당(지방정당)은 법인단체가 아닌 확인단체(지방의회 내 회파)로서 존재함
- 일본에서의 지역정당은 특정지역에서 한정적으로 활동하는 확인단체의 조건을 만족시키는 정치단체를 말함
- 확인단체는 일본의 공직선거법에서 정한 일정조건을 만족시키는 단체나 조직에 대하여 선거운동기간 중에 특정한 정치활동을 허용하는 단체를 말함
- 시정촌의회선거(정령지정도시 제외)나 시정촌 자치단체장 선거 이외의

공직선거에서 선거기간 중에 정당·기타 정치단체가 정치연설회, 가두연설회를 개최하거나 홍보활동을 하는 것이 금지되어 있음(공직선거법 제 201조의 5-9)

- 그러나 예외조항으로 일정 수 이상의 후보자를 입후보시키고 이에 대한 확인서를 교부받은 정당·정치단체에 한해서 일정한 제약 하에서 앞에서 금지한 정치활동을 허용하는 제도가 마련되어 있음(공직선거법 201 조 6-3). 이러한 제도를 확인단체제도라고 함⁸⁰⁾
- 확인단체 제도는 1952년 이루어진 공직선거법 개정에 따라 중의원 총선거에서 처음으로 도입되었음
- 각종 선거에서 확대되어 왔으나, 1994년 소선거구비례대표병립제를 도입하는 과정에서 정당-정책 중심의 선거라는 정치개혁 목적에 부합하도록 중의원 선거에서는 폐지되었음
- 결국 참의원선거, 도도부현의회의원선거, 정령지정도시의회의원선거, 도도부현지사선거, 시장선거에서 확인단체제도가 운영 중임

[표 IV-10] 일본 선거별 확인단체의 필요한 후보자 수

선거의 종류	후보자 또는 지원후보자
참의원	비례대표선거에 후보자 입후보 전국적으로 소속 후보자가 10인 이상
도도부현의회의원선거 /정령시의회의원선거	소속 후보자가 3인 이상
참의원/도도부현의회의원선거/정령시의회 의원선거의 재선거, 보궐선거, 중원선거	소속 후보자가 1인 이상
자치단체장 선거(정촌장선거 제외)	소속 후보자·지원후보자 1인 이상

자료: 고선규(2014), p. 46 <표 2>

80) 고선규(2014), 44-45쪽.

[표 IV-11] 일본 선거별 확인단체의 선거운동 내용

선거의 종류	정치연설회	가두연설회	유세용자동차	확성기사용
참의원	중의원소선거구 별로 1회	정치중의 정치활동용 자동차 위와 그 주변(08:00-2 0:00)	6대(소속후보자 가 10명을 초과한 경우, 5명을 초과할 때마다 +1대)	정치연설회, 가두연설회, 선거유세용 자동차에서 사용가능
도도부현지사선거	중의원소선거구 별로 1회	공통	1대	공통
도도부현(정령시) 의회	소속후보자수 X 4회	공통	1대(소속후보자 수가 3명을 초과한 경우, 3명 초과할 때마다 +1대)	공통
시장선거	소속후보자수 X 4회	공통	1대	공통

자료: 고선규(2014), p. 49 <표3>

[표 IV-12] 일본 확인단체의 선거별 선거홍보활동 내용

선거의 종류	선거포스터게시	입간판	선거홍보물
참의원	70,000매(소속 후보자수가 10명을 초과할 때마다 +5,000매)	연설회별로 5개 연설회장 내, 자동차게시용은 무제한	등록한 홍보물 3종류
도도부현지사 선거 (참의원재보궐선거)	중의원 소선거구 별로 500매	공통	등록한 홍보물 2종류
도도부현(정령시) 의회	선거구별 100매(선거구 소속후보자가 1인 이상인 경우, 1인당 +50매)	공통	등록한 홍보물 2종류
시장 선거	1,000매	공통	등록한 홍보물 2종류

자료: 고선규(2014), p. 50 <표 4>.

다. 일본정당의 지방선거 공천제도

- 일본의 대부분 정당들의 지방선거 공천에서는 비록 정도의 차이는 있으나, 기본적으로 중앙당 보다는 현 지부(県連) 및 그 이하의 지방 단위조직이 중요한 역할을 담당하고 있음
- 상대적인 관점에서 본다면 현 지부의 활동과 영향력은 자민당에 비해서는 민주당이, 그리고 민주당 보다는 공산당이나 공명당에서 강하게 작동한다고 할 수 있음⁸¹⁾
- 일본 자민당의 현(県) 지사(知事) 후보자 공천의 경우에는 중앙당이 비록 최종 결정권을 가지고 있으나 이는 형식적인 측면이 강한 것으로 현 지부에서의 결정이 가장 중요하다고 할 수 있음. 공천 결정과정은 현 지부의 지도층들이 주도하게 되는데 정치적인 자질보다는 행정가로서의 능력을 더 중시하는 경향이 있음⁸²⁾
- 이들은 당선가능성, 지사로서의 적격성 등을 중심으로 후보자를 공천하게 되는데, 정당의 색깔을 내세우고 싶어 하지 않는 후보자들이 많기 때문에 무소속 후보자들 중 당선이 유력한 자들을 추천하거나 지지하는 형태로 자당 후보자를 내지 않는 경우가 많음
- 하지만 자민당의 경우 시정촌 레벨의 후보자 결정에는 현 지부가 거의 관여하지 않고 있으며, 후보자 결정이 각 단위에서 자율적으로 행해지고 있는 경향이 강함.⁸³⁾ 각 현마다 자율성의 차이 또한 존재함

81) 建林正彦, 政党組織の政治学(東洋經濟新報社, 2013), 39쪽.

82) 김정구(2010).

83) 建林正彦(2013), 40쪽.

- 반면 민주당은 시정촌 레벨의 후보자 결정에 있어서 현 지부의 역할이 더욱 크다고 할 수 있으며, 공산당이나 공명당 사민당의 경우 중앙당의 역할이 상대적으로 강하게 작동하고 있음
- 공명당은 당 본부의 중앙간사회(中央幹事會)를 통해 후보자를 결정. 1차 공인은 현직의원을 대상으로 하며, 당 본부는 각 도도부현의 본부로부터 공인신청을 받아 추가로 결정해나감⁸⁴⁾
- 일본유신회는 각 현 지부(를 통해 지방선거 출마자 공모를 받아 후보자를 결정
- 결속당(結いの党)은 결속당은 공인·추천 신청자가 신청서를 당선거대 책위원장에게 접수한 후, 당선거대책위원회에서 면접 심사를 하고, 당 임원회(役員會)에서 승인하게 됨
- 결속당의 2015년 지방선거후보 신청자격으로 결속당의 강령, 기본정책에 찬동하는 자 등과 같은 일반적인 내용을 포함하고 있음. 하지만 일본유신회와의 합당이 예정되어 있는 상황을 감안, “정계재편을 향해 행동을 함께 할 자” 라는 조건이 규정되어 있음⁸⁵⁾
- 일본의 지방선거 공천은 여러 차례에 걸쳐 이루어지며, 선거를 상당 기간 앞두고 후보자를 결정하는 경우가 대부분 임. 예를 들어, 2015년 4월 지방선거를 위해 공명당은 2014년 7월 24일 현재 이미 5차 공인(공천) 명단을 공표한 상황임
- 즉 후보자나 유권자의 입장에서 선거에 대비한 준비와 후보자 파악이

84) <https://www.komei.or.jp/news/detail/20140530_14103>

85) <<http://yuinotoh.jp/koubo>>

용이한 측면이 있음

V. 결론: 요약 및 특징과 시사점

1. 내용 요약

가. 독일

- 독일은 연방제 국가이므로 지방자치의 개념이 우리나라와 다름. 연방 구성국가인 연방주는 지방자치의 범주가 아니라 연방제의 범주에 포함되어, 지방자치는 연방주 이하 행정 단위에 적용되어 연방이 아니라 연방주의 소관임. 그럼에도 불구하고 중앙과 지방의 관계라는 시각에서 본다면, 연방주의 선거제도도 고찰할 필요가 있음
- 연방주는 의회중심체로서 내각 총리가 주지사를 겸하므로 주지사 선거가 별도로 실시되지 않음. 주의회 선거는 대개 연방의회와 동일하게 인물화 비례대표제와 구속 명부를 채택하고 5% 봉쇄조항을 적용함
- 반면 지방자치단체는 1990년대 개혁 이후 단체장 선거와 의회 선거가 별도로 치러짐
- 자치단체장은 직선으로 선출하므로 개인 입후보가 허용되며 대개 2차 투표를 결선 투표로 하는 절대다수제로 선출됨
- 지방의회는 예외적으로 인물화 비례대표제를 적용하는 경우 무소속 입후보가 허용되지만 대개 자유명부식 순수 비례대표제로 선출되며 의회 진입 봉쇄조항은 없거나 매우 낮았으며 있는 경우에도 최근에 대부분 폐지됨

- 모든 주 의회와 지방자치단체에 유권자단체의 진출이 증가함
- 후보 공천은 연방의 정당법과 선거법을 통해 민주적 절차의 기본 원칙이 엄격히 규정되어 있음. 주법은 공천 문제에 대해서도 연방법의 테두리 안에서 주의회 선거와 지방자치단체 선거를 별도의 법으로 규정함
- 모든 공천은 현실적으로 현직 효과나 당지도부의 영향이 작용하지만 정당의 당원총회나 유권자단체의 회원총회 혹은 대의원회에서 비밀 투표를 통한 선출이라는 민주적 방식으로 이루어지며, 정당 내부 규정에 따라 남녀의 동등 대표 원칙을 구현함

나. 프랑스

- 프랑스는 코뮌(Commune), 칸통(Canton), 아롱디스망(Arrondissement), 데파르트망(Département), 레지옹(Région)의 5단계 자치체도를 발전시켜옴. 그러나 통상적으로 지방자치의회가 구성되는 단위는 코뮌, 데파르트망, 레지옹임
- 2013년 5월 17일 제정된 법률에 의해 코뮌 협력체 의회(conseil communautaire) 역시 직선으로 선출된 의원이 구성하도록 규정되었으며, 2014년 처음으로 코뮌 협력체 의회 선거가 실시됨
- 대중운동연합(UMP)은 2000년대 집권기간 동안 소위 지방분권화 제2막(l'Acte II de la décentralisation) 개혁을 추진함. 지방자치단체의 권한을 보다 격상시키는 일련의 법 제정과 헌법 개정을 진행

- 2010년 12월에 제정된 “지방자치단체 개혁에 관한 법률”은 지방의회의 구성 전반을 재조정하는 개혁을 포함함. 코뮌협력체 의회의 별도 구성, 레지옹 의회와 데파르트망 의회 통폐합, 대(大) 파리(Le Grand Paris) 프로젝트를 필두로 한 대도시 개발 계획, 통합을 통한 신(新) 코뮌 조성 등의 계획을 발표
- 2010년 개혁안에 따를 때, 각 지방자치단체는 지방의회(conseil territorial), 코뮌협력체의회, 코뮌의회 세 수준으로 재조정되는 것임. 지방의회는 캉통에서 단기식 다수대표제로 선출되는 6년 임기의 의원이 구성하되, 데파르트망 의회와 지역의회의 역할을 동시에 수행한다는 계획임
- 분권화 3막으로 불리는 개혁은 2012년 사회당의 정권교체와 함께 출발. 올랑드 대통령은 당선 직후 공공부문의 역량과 서비스의 질을 강화할 수 있는 지방행정개혁을 추진하겠다고 밝힘
- 2013년 5월 17일 제정된 법률은 코뮌의회 선거에서 연기식 절대다수제와 명부식 비례대표제를 구분하는 코뮌의 인구 규모를 기존 3천 5백 명에서 1천명으로 축소. 인구 1천 명 이상의 코뮌에서는 코뮌의회선거 때 동시에 코뮌협력체 의원을 직선할 수 있도록 함. 캉통의원 선거의 경우 기존 단기식 결선 절대다수 투표제를 2인명기식 결선 절대다수 투표제로 변경. 남녀가 한 조를 이뤄 출마하고, 두 후보에게 동시에 투표하는 방식 채택
- 사회당 정부는 레지옹 의회와 데파르트망 의회를 하나로 통폐합하는 2010년 개혁을 백지화함. 단, 후자를 지칭하던 ‘일반 의회’(conseil général)라는 명칭을 데파르트망 의회(conseil départementale)로 수정

- 2014년 6월 현재의 22개 레지옹을 14개로 축소하는 계획안 발표. 데파르트망 체계의 폐지 또한 추진되고 있음
- 겸직제한 조치도 사회당 정부의 분권화 3막 개혁 일환으로 볼 수 있음. 당초 상원 및 하원의원은 코뮌의원, 데파르트망 의원, 레지옹 의원, 유럽의회 의원 중 하나만을 겸직할 수 있다는 법률이 존재했으나, 추가적인 제한 시도가 있어왔음. 2012년 하원의원 82%, 상원의원 77%이 지방자치단체 및 유럽의회의원을 겸직하고 있는 현실임. 2017년 3월 31일 이후 지방자치단체의 시장, 부시장, 의장, 부의장, 유럽의회의원을 겸임할 수 없다는 법안이 통과함
- 양대 정당인 사회당과 대중운동연합은 대체로 지역당원의 의사를 반영하면서 중앙위원회가 개입하는 절충적인 공천 방식을 취하고 있음

다. 일본

- 지방자치단체장 선거와 각 지방자치단체의 의회 의원선거를 포함 10가지 방식의 지방선거가 존재하는데 각각의 지방선거에 적용되는 규정에 일부 차이가 존재함(예를 들어, 선거비용, 선거운동기간 등)
- 선거일 이외의 투표제도 중 ‘대리기재제도’가 존재. 스스로 투표할 수 없는 자로 지정된 유권자에게 투표할 수 있도록 함
- 그 동안 금지되었던 인터넷 선거운동이 2013년 4월부터 해금되었음
- 일본의 경우 지방선거에서 정당공천제를 채택하고 있으나 무소속 출마

자 및 무소속 당선자의 비율이 높음. 하지만 정당소속 후보라고 하더라도 후보자 등록 시 소속당과 증명서를 제출하지 않으면 무소속으로 간주됨

- 정당이 후보자를 공천하는 것을 공인이라고 하는데, 정당은 공인된 후보자를 출마시키지 않더라도 추천과 지지라는 방식으로 자당 소속이 아닌 특정 후보자를 지지하는 것이 가능함
- 여러 정당이 특정한 후보자를 추천하고 지지하는 현상이 자주 발생하는데, 이를 아이노리(연합공천)라고 함
- 지방선거에서 전국정당이 아닌 지역정당(지방정당)의 선거참여가 두드러짐. 전국정당이 아닌 경우 정치활동에 제약이 있으나 ‘확인단체’라는 방식을 통한 선거참여가 가능함
- 모든 선거에서 확인단체의 선거참여가 가능한 것은 아니지만, 참의원선거, 도도부현의회의원선거, 정령지정도시의회의원선거, 도도부현지사선거, 시장선거에서 확인단체제도가 시행되고 있음
- 일본의 대부분 정당들의 지방선거 공천에서는 비록 정도의 차이는 있으나, 기본적으로 중앙당 보다는 현 지부(県連) 이하의 지방 단위조직이 중요한 역할을 담당하고 있음
- 자민당의 경우 시정촌(市町村) 단위의 후보자 결정에는 현 지부가 거의 관여하지 않고 있으며, 후보자 결정이 각 단위에서 자율적으로 행해지고 있는 경향이 강함.⁸⁶⁾ 각 현마다 자율성의 차이 또한 존재함

86) 建林正彦(2013), 40쪽.

- 반면 민주당은 시정촌 단위의 후보자 결정에 있어서 현 지부의 역할이 더욱 크다고 할 수 있음
- 양대정당과 달리 군소정당이라고 할 수 있는 공산당이나 공명당, 사민당의 경우 중앙당의 역할이 상대적으로 강하게 작동하고 있음
- 일본의 지방선거 공천은 여러 차례에 걸쳐 이루어지며, 선거를 상당 기간 앞두고 후보자를 결정하는 경우가 대부분 임. 2015년 4월 통일지방선거에 출마할 후보자 모집이 현재 진행 중이며, 이미 공표된 공인 후보자들이 존재함
- 일찍 결정 가능한 선거구의 경우 가급적 서둘러 후보자를 결정함으로써, 후보자가 선거에 대비하고 유권자가 후보자를 파악이 용이한 측면이 있음

2. 제도적 특징 비교

가. 독일

- 독일 지방의회는 전면 비례대표제를 도입해 정당들 간 득표 왜곡 효과를 방지함. 우리나라 지방의회(기초와 광역) 비례 의석은 10%에 불과해 비례 의석을 대폭 늘리거나 전면 도입할 필요가 있음
- 독일 지방의회 선거는 봉쇄조항이 처음부터 없거나 매우 낮았고 최근에 대부분 폐지되어 유권자들의 다양한 의사를 대변할 수 있음. 우리나라 지

방의회 봉쇄조항은 5%로 높은 편이므로 대폭 하향 조정할 필요가 있음

- 정당 외에 자발적 유권자단체들의 선거 참여를 허용하고 정당과 동일한 권한을 부여해 민주성을 제고함. 우리나라는 단순다수제를 근간으로 하고 있어 무소속 출마가 가능하지만, 정당에게 상당한 특혜를 주고 있는 점은 시정할 필요가 있음
- 공천에 대해서도 연방법과 주법에 민주적 기본원칙을 규정해 공정성을 제도적으로 보장함. 우리나라도 공천의 민주성을 법적으로 규정할 필요가 있음
- 독일은 소수자로 구성된 공천위원회가 공천권을 가진 것이 아니라, 당원 총회(회원총회)나 대의원회가 선거를 통해 공천권을 행사하는 민주적 상향식 방식임. 우리나라도 국민 참여 경선에 의한 공천보다 당원들의 선출에 의한 공천 제도를 정착시켜 당원들의 의사를 반영하는 당내 민주주의를 제고할 필요가 있음
- 구속 명부를 실시할 경우, 여성 후보들에게 당선 가능한 순위를 부여해 실질적 당선 기회를 제공함으로써 남녀 동등 대표권을 실현함. 우리나라도 관련 법규정 혹은 정당 규약을 통해 이를 수용할 필요가 있음

나. 프랑스

- 프랑스 지방행정체계는 1982년 주민 직접선거를 계기로 본격적인 지방자치시스템을 정착시킴. 30년 동안 유지해 온 기본 틀은 2010년 이후의 분권화 개혁을 통해 다른 방식으로 재편되고 있음

- 프랑스의 지방행정체계는 층위 구성이 복잡하고, 지방자치단체 별 업무 분담 또한 분명하지 않음. 따라서 최근 사르코지와 올랑드는 지방행정체계 ‘단순화’라는 공통 지향을 두고 소위 ‘분권화 2막,’ ‘분권화 3막’으로 불리는 대대적인 개혁 작업에 착수해 왔음. 이 과정에서 최소단위인 코뮌의회의 권한은 코뮌 협력체 의회로 이양하고, 상위수준의 데파르트망과 레지옹 의회의 권한은 레지옹 수준에서 통합하는 밑그림이 그려지고 있음
- 하지만 지방행정개혁이 일종의 수권 전략으로 추진된 측면도 무시할 수 없음. 사르코지 전 대통령이 선도적인 국가개혁가의 이미지를 부각시킬 때 지방자치단체 혁신은 핵심 국정개혁과제 중의 하나였음. 올랑드 대통령 역시 거대 규모의 지자체 개혁안을 지속적으로 발표해왔으며, 이는 지지율 반등을 위한 전략이라는 비판이 존재함
- 결국 최근 10년간의 프랑스 지방행정개혁은 그 필요성에도 불구하고 충분한 분석과 검증은 걸친 정책 전환으로 보기 어려움. 1980년대의 분권화정책이 30년간 유지되어온 것에 비해, 최근 제도개혁 주기는 정권교체와 맞물려 매우 짧게 형성되고 있음
- 레지옹 의회와 데파르트망 의회를 통합한 지방 의회(conseil territorial) 신설안은 최근 정권 교체 후 바로 폐기되어 큰 혼란을 주었음. 그럼에도 올랑드 대통령은 기존안과 유사한 행정체계 통합방안을 2014년에 들어 다시 제시하고 있음
- 이 과정에서 행정체계 단순화를 위한 개혁이 오히려 체도를 복잡하게 만든 측면도 간과할 수 없음. 2014년 신설된 코뮌협력체 의회는 장기적 관점에서 코뮌 의회의 권한을 모두 이양 받지 못한다면 결국 독립된 수

준의 의회와 선거절차를 추가하는 결과를 낼 것으로 예상됨

다. 일본

- 우리나라 지방선거에서의 정당공천제에 대한 비판과 함께 일본의 지방 선거를 정당무공천제의 사례로 드는 경우가 있으나, 소속당과 미표기를 인정하는 선거 제도상의 특징과 연합공천이라는 일본적 상황에서 기인한 것으로 좀 더 면밀한 검토가 요구됨
- 한국의 지방선거제도와 구별되는 가장 큰 특징은 ‘확인단체’ 제도의 운용임. 확인단체는 전국적 정당이 아니더라도 선거에 참여할 수 있도록 보장하는 제도임. 이른바 지역(지방)정당은 엄밀한 의미에서 정당은 아니지만 확인단체 제도를 통해 사실상 정당으로서 활동이 가능함
- 중앙정치에 대한 높은 불만족이 투표율의 저하로 이어지거나 정치에 대한 무관심으로 이어지는 상황에서, 확인단체 제도를 통해 자기 지역의 쟁점에 대한 유권자들의 관심을 높이는 측면이 존재. 최근 일본의 지역 정당 붐은 이러한 현상을 반영함
- 지방선거 후보자 공천의 경우 중앙당보다는 현 단위 또는 그 이하 단위 조직의에서의 자율성이 강하게 작동하고 있음. 특히 양대 정당인 자민당과 민주당의 경우 다른 정당에 비해 하부 조직의 자율성을 보여주고 있음
- 후보자 공천을 6개월~1년 전에 모집하고, 결정되는 대로 여러 차례에 걸쳐 공표함으로써 후보자 및 유권자로 하여금 선거 준비와 후보자 파악

을 용이하게 함

3. 입법적 시사점

- 선거에서의 봉쇄 규정을 폐지하거나 조건을 완화하는 방식, 또는 비례대표 의석수의 확대를 통해 군소정당의 진입을 용이하게 하는 한편 정당 득표율과 의석율의 왜곡 효과를 완화할 필요가 있음
- 비교된 사례 국가들의 지방선거제도 중 가장 두드러지는 것은 독일의 유권자단체와 일본의 확인단체의 선거 참여임
- 지방정치가 중앙정치에 매몰되거나, 유권자들의 무관심이 증가하고 있는 현 상황에 대한 처방의 하나로 법 개정을 통한 지역 중심의 정치단체 설립 가능성을 고려해 볼 수 있음
- 정당의 공천과정에서 중앙정당의 과도한 개입과 지방정치의 종속이 문제가 되고 있는 현 상황에서, 정치 무관심을 가속화 할 수 있는 정당무공천제 보다는 지역중심 정치단체의 참여를 가능하게 하는 것이 문제해결의 대안으로 가능할 수 있음
- 무소속 후보자가 압도적으로 많은 일본사례를 인용하여 정당무공천제를 강조하는 주장들이 있으나, 형식적으로만 무소속 후보자인 경우가 많기 때문에 더욱 자세한 분석이 필요함
- 독일의 경우 공천의 민주성을 확보하기 위해 선거관리위원회와 같은 정부 기관이 관여할 수 있도록 규정하고 있음. 정당의 자율성 침해라는 문

제가 제기될 수 있으나, 민주주의의 강화라는 차원에서 논의해 볼 여지가 있음

- 프랑스의 경우 2015년부터 데파르트망 의회 후보자는 동시에 입후보한 남성과 여성 후보 한 조로 묶어서 선출하는 2인명기식 결선투표제 (scrutin binominal majoritaire à deux tour)를 도입할 예정임. 여성 정치 참여를 보장하는 획기적 기획이나 강제적인 평등 장려 정책이 어떠한 영향을 미칠지 지켜볼 필요가 있음
- 프랑스는 지방자치단체장과 지방의원을 단일한 선거로 선출하는 내각제적 투표방식을 도입하였음. 지방자치단체 수준별 선거방식이 상이하고 결선투표까지 시행함에도, 유권자는 하나의 명부에만 지지의사를 표하면 되는 간소한 절차를 거침. 예를 들어 코뮌의회 선거에서 선출된 의원들이 의회를 구성하고, 시장은 1차 혹은 결선 투표에서 절대과반을 득표하는 명부의 대표가 맡음. 두 명부의 득표가 최종적으로 같다면, 연장자가 시장이 됨

참고문헌

<독일>

- 김병록, “당내민주주의와 공천의 민주성: 독일과 한국의 판례 검토,” 『고시계』 제57권 7호(국가고시학회), 2012, 122-134쪽.
- 김영일·김종갑, “2013년 독일 연방하원 선거제도의 개정내용 및 특징,” 국회입법조사처 현안보고서, 제225호, 2014.
- 김종갑, “독일 지방의회의원 선거제도의 특징 및 2014년 바이에른 지방선거,” 국회입법조사처 현안보고서, 제236호, 2014.
- 박상철, “정당 공천의 헌법적 쟁점과 개선 방향: 국회의원 공천제도의 비교법적 분석,” 『공법학연구』 제9권 2호(한국비교공법학회), 2008, 113-138쪽.
- 신두철, “독일과 한국 지방선거의 특징과 정치적 의미: 투표 참여와 정당지지를 중심으로,” 『유럽연구』 제28권 1호(한국유럽학회), 2010, 57-73쪽.
- 심익섭, “분권화와 지방자치제도,” 박응격 외, 『독일연방정부론』, 서울: 백산자료원, 2001, 393-417쪽.
- 윤도현, “독일 지방자치에서의 선거정치,” 『동향과 전망』 제26호(한국사회과학연구소), 1995, 19-34쪽.
- 이부하, “정당공천제도와 당내민주주의: 정당의 국회의원 선거후보자 추천을 중심으로,” 『세계헌법연구』 제18권 2호(국제헌법학회), 2012, 1-19쪽.
- 이신용, “의회의원후보 공천방식, 의회상임위원회제도 그리고 사회보장법 구조: 한국과 독일 비교,” 『한국사회정책』 제20권 3호(한국사회정책학회), 2013, 9-46쪽.
- 임홍배·송태수·정병기, 『기초 자료로 본 독일 통일 20년』, 서울: 서울대학교출판문화원, 2011.

- 임홍배·송태수·정병기, 『기초 자료로 본 독일 통일 20년』, 서울: 서울대학교출판문화원, 2011.
- 정병기, “독일과 이탈리아의 의원후보 선출과정 비교연구,” 『의정연구』 제9권 1호(한국의회발전연구회), 2003, 110-132쪽.
- 정재각, “독일 지방선거제도에 관한 연구,” 『한·독사회과학논총』 제14권 2호(한독사회과학), 2004, 199-221쪽.
- 정재각, “지방선거제도,” 박응격 외, 『독일지방정부론』, 서울: 엠-에드, 2003, 297-322쪽.
- 한형서, “독일 지방자치와 게마인데,” 박응격 외, 『독일연방정부론』, 서울: 백산자료원, 2001, 419-443쪽.
- ABC der Bundestagswahl 2002, Informationen des Bundeswahlleiters, der Bundeswahlleiter.*
- Alemann von, Ulrich, *Das Parteiensystem der Bundesrepublik Deutschland*, Bonn: Bundeszentrale für politische Bildung, 2001.
- Andersen, Uwe und Wichard Woyke (Hg.), *Handwörterbuch des politischen Systems der Bundesrepublik Deutschland*, Opladen: Leske + Budrich, 2003.
- Baden-Württemberg, “Wahlssystem,”
<<http://www.wahlrecht.de/landtage/baden-wuerttemberg.htm>>.
- Behne, Joachim, *Das Wahlssystem der Bundesrepublik Deutschland: Logik, Technik und Praxis der Verhältniswahl*, Baden-Baden: Nomos, 2007.
- Bundeswahlgesetz, 2013년 5월 3일 개정.
- Czarnecki, Thomas, *Kommunales Wahlverhalten: Die Existenz und Bedeutsamkeit kommunaler Determinanten für das Wahlverhalten: Eine empirische Untersuchung am Beispiel Rheinland-Pfalz*, München:

- Minerva-Publ., 1992.
- Das Hamburgische Verfassungsgericht, Urteil: im Namen des Volkes; in dem Verfahren betreffend die Anfechtung der Wahl zur Bürgerschaft und zu den Bezirksversammlungen Altona, Eimsbüttel, Hamburg-Mitte, Hamburg-Nord und Wandsbek am 2. Juni 1991 gemäß § 14 Nr. 5 HVerfGG, Hamburg, 1993
- Derlien, Hans-Ulrich, “Kommunalverfassungen zwischen Reform und Revolution,” Oscar W. Gabriel und Rüdiger Voigt (Hg.), *Kommunalwissenschaftliche Analysen*, Bochum: Brockmeyer, 1994, S. 47-78.
- Freie Wähler, “Kommunalwahlen 2009: Gute Stellung der Freien Wähler im Land weiter ausgebaut,”
<<http://landesverband.freiewaehler.de/wahlen/kommunalwahlen-2009>>.
- Gehne, David H., *Bürgermeister. Führungskraft zwischen Bürgerschaft, Rat und Verwaltung*, Stuttgart: Boorberg Verlag, 2012.
- Gesetz über die politischen Parteien (Parteiengesetz), 2011년 8월 23일 개정.
- Gesetz über die Wahl der Gemeinderäte, der Bürgermeister, der Kreistage und der Landräte von Bayern, 2012년 2월 16일 개정.
- Gesetz über die Wahlen in den Gemeinden und Kreisen in Schleswig-Holstein, 2012년 12월 13일 개정.
- Gesetz über Landtagswahl, Volksbegehren und Volksentscheid von Bayern, 2012년 12월 11일 개정.
- Günther, Albert und Edmund Beckmann, *Kommunal-Lexikon: Basiswissen Kommunalrecht und Kommunalpolitik*, Stuttgart: Richard Boomerang, 2008.
- Holtkamp, Lars, “Parteien und Bürgermeister in der Repräsentativen

- Demokratie. Kommunale Konkordanz- und Konkurrenzdemokratie im Vergleich,” *Politische Vierteljahresschrift*, Jg. 47, H. 4 (2006), S. 641-661.
- Holtmann, Everhard und Bernhard Boll, *Sachsen-Anhalt: Eine politische Landeskunde*, Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften, 1997.
- Kost, Andreas und Hans-Georg Wehling, *Kommunalpolitik in den deutschen Ländern: Eine Einführung*, Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften, 2010.
- Organisationsstatut der Sozialdemokratischen Partei Deutschlands, 2014년 1월 26일 개정.
- Ranney, Austin. “Candidate Selection,” David Buttler, Howard R. Penniman and Austin Ranney (eds.), *Democracy at the Polls: A Comparative Study of Competitive National Elections*, Washington and London: American Enterprise Institute for Public Policy Research, 1981, pp. 75-106.
- Ruzio, Wolfgang, *Das politische System der Bundesrepublik Deutschland*, 3. ed., Opladen: Leske + Budrich, 1991.
- Saftig, Alexander, *Kommunalwahlrecht in Deutschland*, Baden-Baden: Nomos Verlag, 1990.
- Statistisches Bundesamt (Hg.), *Statistisches Jahrbuch 2004*, Wiesbaden: Statistisches Bundesamt, 2005.
- Statistisches Bundesamt, “Gemeinden in Deutschland nach Bevölkerung am 31.12.2011 auf Grundlage des Zensus 2011 und früherer Zählungen,” <https://www.destatis.de/DE/ZahlenFakten/LaenderRegionen/Regionales/Gemeindeverzeichnis/Administrativ/Aktuell/Zensus_Gemeinden.xls?__blob=publicationFile>.
- Statut der CDU, 2012년 12월 4일 개정.

- Stoiber, Michael und Björn Egner, “Ein übertragbarer Amtsinhaber-Bonus bei Kommunalwahlen: Eine vergleichende Analyse in drei Bundesländern,” *Zeitschrift für vergleichende Politikwissenschaft*, Jg. 2, H. 2, 2008, S. 287-314.
- Verfassung der Freien und Hansestadt Hamburg, 2013년 12월 13일 개정.
- Wahlen, Wahlrecht und Wahlsysteme, “Landtagswahlrecht”
<<http://www.wahlrecht.de/landtage/index.htm>>.
- Wehling, Hans-Georg, “Rat und Bürgermeister in den deutschen Kommunalpolitik: Ein Rückblick auf die Reformprozesse,” Andreas Kost und Hans-Georg Wehling, *Kommunalpolitik in den deutschen Ländern: Eine Einführung*, 2. aktualisierte und überarbeitete Auflage, Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften, 2010, S. 353-366.
- Wehling, Hans-Georg, *Kommunalpolitik*, Bonn: BPB, 1994.
- Wollmann, Hellmut und Roland Roth, *Kommunalpolitik: Politisches Handeln in den Gemeinden*, Opladen: Leske + Budrich, 1999.
- Woyke, Wichard, *Stichwort: Wahlen. Ein Ratgeber für Wähler, Wahlhelfer und Kandidaten*, 12. aktualisierte und erweiterte Auflage, Wiesbaden: Springer VS, 2013.

<프랑스>

- 강호신, 『파노라마 프랑스』, 진주: 경상대학교출판부, 2010.
- 김복래, 『프랑스 지역학 연구』, 서울: 해남, 2003.
- 백윤철, 『프랑스 지방자치학』, 서울: 형설출판사, 2000.
- 백윤철, “프랑스 지방자치단체의 선거제도에 관한 연구,” 『토지공법연구』 제36집(2007), 281-297쪽.
- 백윤철, “프랑스 선거제도에 관한 연구,” 『세계헌법연구』 제15권 1호(2009), 153-166쪽.
- 안영훈, “프랑스의 정부간 관계와 지방행정,” 오시영 편. 『프랑스의 행정과 공공정책』, 서울: 법문사, 2008.
- 윤기석, “프랑스 지방선거 결선비례대표제 개편에 따른 정치적 효과 분석,” 『한국프랑스학논집』 제72집(2010), 477-504쪽.
- 은은기, 『프랑스 현대사 연구』, 한국학술정보, 2006.
- 이종광, “프랑스 지방자치단체의 선거제도 현황과 문제점,” 『한국프랑스학논집』 제70집(2010), 219-240쪽.
- 임도빈, 『프랑스의 정치행정체제』, 서울: 법문사, 2002.
- 전훈, 『프랑스 지방분권법』, 대구: 경북대학교 출판부, 2013.
- 최진혁, “프랑스 지방선거체제와 투표방식에 관한 연구,” 『한국지방정치학회보』 제11권 3호(1999), 215-239쪽.
- 최진혁, “프랑스 지방자치: 제도와 발전,” 『지방행정 거버넌스』, 서울: 인간사랑, 2009, 101-149쪽.
- 최진혁, “프랑스 지방행정체제 개편: 자치단체 통폐합,” 『한국지방자치학회보』 제23권 4호(2011), 283-308쪽.
- 최호열, 『프랑스와 프랑스인』, 서울: 어문학사, 1998.

- 한국지방자치단체국제화재단, 『프랑스 지방행정개관 1』, 한국지방자치단체국제화재단, 2004.
- 한국지방자치단체국제화재단, 『프랑스 지방행정개관 2』, 한국지방자치단체국제화재단, 2004.
- 한국지방자치단체국제화재단, 『프랑스 지방행정개관 3』, 한국지방자치단체국제화재단, 2005.
- 한승준, “프랑스 지방행정의 개혁,” 『지방정부론』, 서울: 대영문화사, 2001, 634-648쪽.
- Auby, François-Xavier, *La décentralisation contre l'Etat*, Paris: L.G.D.J., 1992.
- Baguenaud, Jacques, *La décentralisation*, Paris : P.U.F., 1996.
- De Royer, Solenn, “Réforme territoriale : Hollande fixe une France à 14 régions,” *Figaro* 2014. 6. 3.
 <<http://www.lefigaro.fr/politique/2014/06/02/01002-20140602ARTFIG00341-francois-hollande-devoile-enfin-sa-reforme-territoriale.php?pagination=16>>.
- Fonrojet, Severin, *L'organisation territoriale : quelle répartition des compétences?* Cahiers français n318, Paris: la documentation française, 2004.
- Greffé, Xavier, *La décentralisation*, Paris: La découverte, 1992.
- La documentation française, *Les collectivités locales en France* (2002), 『프랑스의 지방분권』, 한승준 역, 한국지방자치단체국제화재단, 2004.
- Le Lidec, Patrick, “Le Seconde étape de la décentralisation en France,” *Mouvements* 2003/2 no. 26, pp. 96-101.
- Luchaire, François and Yves Luchaire, *Le droit de la décentralisation*, PUF, 1989.
- Mairie-conseils, Élections Municipales 2014: Mode D'Emploi <www.mairieconseils.net>.
- Marcou, Gérard, “Un nouveau processus de décentralisation,” *Cahiers français*. No.

318 (2004).

Maryvonne, Bonnard, *Les collectivités territoriales*, Paris: La documentation française, 2009.

Murray, Rainbow, *Parties, Gender Quotas and Candidate Selection in France*, Palgrave Macmillan, 2010.

Parodi, Jean-Luc, “Dans la logique des élections intermédiaires,” *Revue politique et parlementaire*, 903 (1983), pp. 42-71.

Parodi, Jean-Luc, *Institutions et vie politique*, Paris: La documentation française, 2003.

Ravanel, Jean, *La réforme des collectivités locales et des régions*, Paris: Dalloz, 1991.

Regourd, Serge, et al., *Décentralisation 30 ans après*, Paris: L.G.D.J., 2014.

사회당 내규, <<http://www.parti-socialiste.fr/static/2594/documents/les-statuts-et-le-reglement-interieur.pdf>>.

공산당 내규, <http://www.pcf.fr/sites/default/files/statuts_adoptes_36_congres_0.pdf>>

대중운동연합(UMP) 내규, <http://www.u-m-p.org/sites/default/files/media/documents/2013-07-01_-_ump_-_reglement_interieur.pdf>.

민중운동(Modem) 내규, <<http://mouvementdemocrate.fr/media/PDF/status.pdf>>.

<일본>

가와무라 가즈노리, “일본의 지방정치와 유권자의식.” 고바야시 요시아키(편), 『일본의 선거와 유권자의식』, 나일경 역, 서울: 논형, 2008.

경제희, “일본 지방선거에서의 무소속 당선자에 대한 오해와 이해,” 『일본연

- 구논총』 제39권(2014), 285-315쪽.
- 고선규, “일본지방선거의 특성분석,” 『일본학보』 제77권(2008). 157-171쪽.
- 고선규, “지역정당의 제도화를 위한 입법조건: 일본의 사례와 시사점,” 『입법과 정책』 제6권 1호(2014), 39-68쪽.
- 권영주, “일본의 지방선거에 있어서 정당 공천의 현상과 제도: 왜 무소속이 많은가?,” 『한국지방자치학회보』 제25집 1호(2013), 39-61쪽.
- 김익식·금창호·장은주, “일본통일지방선거제도,” 한국지방행정연구원, 1995.
- 김정구, “일본 자민당의 현연과 지사후보자 공천과정의 참가자,” 『한국동북아논총』 제55집(2010).
- 김정구, “일본 자민당의 지사후보 공천과정,” 『한국동북아논총』 제58권(2011), 43-67쪽.
- 김찬동, “일본의 지방선거 사례연구,” 『지방행정』 제63권 724호(2014), 24-27쪽.
- 이지영, “일본의 지방선거제도와 여성의 정치참여 - 지역정당은 정당공천제와 여성공천제의 대안인가,” 『국제지역연구』 제17권 3호(2013), 131-154쪽.
- 임승빈 “일본의 지방선거 관리제도,” 『지방행정』 제59권 679호(2010). 24-27쪽.
- 정미애, “지방선거에서 여성의 정치대표성: 일본의 사례를 중심으로,” 『아태연구』 제20권 3호(2013), 100-129쪽.
- 하정봉, “일본의 기초선거와 정당공천: 동향과 시사점.” 한국지방정부학회 학술발표논문집 2009년 5월, 347-369쪽.
- 함의석, “일본의 도쿄도지사 선거와 정책 현황 분석,” 『일본연구논총』 제39권(2014), 187-209쪽.

Hazan, Reuven Y., and Gideon Rahat, *Democracy within Parties: Candidate*

Selection Methods and Their Political Consequences, New York: Oxford University Press, 2010.

上神貴佳. 政党政治と不均一な選挙制度: 国政・地方政治・党首選出過程. 東京大学出版会.

河村和徳, 市町村合併をめぐる政治意識と地方選挙, 木鐸社, 2010.

河村和徳, 現代日本の地方選挙と住民意識, 慶應義塾大学出版会, 2008.

曾我謙悟・待鳥聡史, 日本の地方政治—二元代表制政府の政策選択, 名古屋大学出版会, 2007.

選挙制度研究会, 地方選挙要覧, 国政情報センター, 2014.

森脇俊雅, 日本の地方政治—展開と課題, 芦書房, 2013.

白鳥浩, 統一地方選挙の政治学: 2011年東日本大震災と地域政党の挑戦, ミネルヴァ書房, 2013.

建林正彦, 政党組織の政治学, 東洋経済新報社, 2013.

中北浩爾, 『現代日本の政党デモクラシー』, 東京: 岩波書店, 2012.