

연구보고서 97-12 (제283권)

외국의 지방선거제도 분석

연구책임 김 성 호

1997. 12.

한국지방행정연구원

외국의 지방선거제도 분석

연구책임자 : 김 성 호(책임연구원)

1997. 12.

한국 지방행정연구원

< 목 차 >

제1장 서론	1
제1절 연구목적	1
제2절 연구 범위 및 방법	3
1. 연구의 범위	3
2. 연구방법	4
제2장 외국의 지방선거제도 분석을 위한 준거	5
제1절 지방선거제도의 이론적 배경	5
제2절 외국 지방선거법의 법원	6
1. 독일 지방선거법의 법원	7
2. 프랑스 지방선거법의 법원	7
3. 일본 지방선거법의 법원	9
4. 영국 지방선거법의 법원	10
5. 미국 지방선거법의 법원	11
제3절 지방선거제도의 분석틀	11
제3장 독일의 지방선거제도 실태분석	14
제1절 선거권과 피선거권	16
1. 선거권	16
2. 피선거권	18
3. 공직겸직 범위	18

제2절 선거방법	20
1. 선거관리기관	20
2. 선거기간	21
3. 선거구제	22
4. 선출방법	24
5. 정당참여	31
제3절 선거운동	34
1. 선거운동	34
2. 선거비용	37
제4절 지방의원의 정수와 보수	39
1. 지방의원의 정수	39
2. 지방의원의 보수	40
제4장 프랑스 지방선거제도 실태분석	43
제1절 선거권, 피선거권	44
1. 선거권	44
2. 피선거권	45
3. 공직겸직범위	51
제2절 선거방법	55
1. 선거담당기관	55
2. 선거기간	56
3. 선거구제	57
4. 선출방법	61
5. 정당참여	75
제3절 선거운동	75
1. 선거운동	75
2. 선거비용	76

제4절 지방의회의원 정수와 보수	79
1. 지방의원의 정수	79
2. 지방의원의 보수	82
제5장 일본의 지방선거 실태분석	83
제1절 선거권과 피선거권	84
1. 선거권	84
2. 피선거권	85
4. 공직겸직범위	88
제2절 선거방법	90
1. 선거담당기관	90
2. 선거기일	92
3. 선거구제	95
4. 선출방법	98
5. 정당참여	100
제3절 선거운동	103
1. 선거운동	103
2. 선거비용	109
제4절 지방의원의 정수와 보수	111
1. 지방의원의 정수	111
2. 지방의원의 보수	114
제6장 영국의 지방선거제도 실태분석	117
제1절 선거권·피선거권	118
1. 선거권	118

2. 피선거권	119
3. 공직겸직범위	120
제2절 선거방법	120
1. 지방선거관리기관	120
2. 선거기간	121
3. 선거구제	122
4. 선출방법	124
5. 정당참여	128
제3절 선거운동	135
1. 선거운동	135
2. 선거비용	139
제4절 지방의원의 정수와 보수	141
1. 지방의원의 정수	141
2. 지방의원의 보수	142
제7장 미국 지방선거제도 실태분석	147
제1절 선거권·피선거권	148
1. 선거권	149
2. 선거권 결격사유	150
3. 공직겸직범위	151
제2절 선거방법	151
1. 선거관리기관	151
2. 선거기간	155
3. 선거구제	156
4. 선출방법	162
5. 정당참여	164
제3절 선거운동	168

1. 선거운동	168
2. 선거비용	168
제4절 지방의원의 정수와 보수	177
1. 지방의원의 정수	177
2. 지방의원의 보수	178
제8장 평가 및 시사점	180
제1절 평가	180
1. 선거권과 피선거권	180
2. 선거방법	184
3. 정당참여	188
4. 공직겸직범위	192
5. 선거운동과 선거비용	193
6. 의원정수 및 보수	199
제2절 시사점	204
1. 선거권과 피선거권	204
2. 선거방법	209
3. 선거운동과 선거비용	216
4. 지방의원의 정수와 보수	217
참고문헌	221

〈표 목차〉

〈표3-1〉 선거권·피선거권자의 연령 및 지방의원의 임기	17
〈표3-2〉 의원정수 6명 선거구에서의 의석배분방법예시	28
〈표3-3〉 빌레펠트시 정당별 득표 현황	33
〈표3-4〉 게마인데의회 의원정수	40
〈표3-5〉 게마인데의원의월별정액사무지원비기준(단위: DM)	41
〈표3-6〉 게마인데의원의월별정액사무비,회의비기준(단위: DM) ..	41
〈표3-7〉 크라이스의회 의원 월별 정액사무비 기준(단위:DM)	41
〈표3-8〉 크라이스의의원월별정액사무비와회의비(단위:DM)	41
〈표4-1〉 공직별 피선거권연령과 요건	51
〈표4-2〉 자치단체별 선거구와 의원선출방식	60
〈표4-3〉 주민 1인당 선거비용 상한액(프랑)	79
〈표4-4〉 교문의원선출기준(교문법제121조제2항)	80
〈표5-1〉 일본지방자치단체의 종류와 수(1997년 4월 현재)	83
〈표5-2〉 지방선거당선을 위한 법정최소득표수	100
〈표5-3〉 각 선거별 법정최단선거운동기간	104
〈표5-4〉 선거별 1인당 선거비용 및 고정비용 법정한도액	110
〈표5-5〉 각 선거별 법정공탁금액수	111
〈표5-6〉 지방의원의 정수산정표	112
〈표5-7〉 일본 지방의원의 월보수	116
〈표6-1〉 영국 지방의원 선거제도	128
〈표7-1〉 지방자치단체의 선거구 유형별 의원선출방식	156
〈표7-2〉 미국 10대도시 선거구별 지방의회의원 정수 현황	159

<표7-3> 미국 10대도시 지방의회의원 선거구 현황	162
<표7-4> 뉴욕시 선거기부금 모금 제한 내용	174
<표7-5> 뉴저지주의 선거기부금 모금 제한	175
<표8-1> 선거권 연령 및 거주기간 비교	182
<표8-2> 피선거권 연령 및 거주기간 비교	182
<표8-3> 선거권 및 피선거권 결격사유	183
<표8-4> 의원선거구 비교	187
<표8-5> 의원선출방법 비교	188
<표8-6> 정당참여 비교	192
<표8-7> 선거운동 비교	198
<표8-8> 선거운동규제 비교	199
<표8-9> 의원정수 비교	204
<표8-10> 지방선거담당기관 비교	210

<그림 목차>

<그림2-1> 지방선거제도분석을 위한 준거틀	12
--------------------------------	----

제1장 서론

제1절 연구목적

지방선거란 지방자치단체의 주민 가운데 선거권자가 자신의 대표자를 투표의 형식으로 선출하는 행위를 의미한다고 할 수 있다. 지방선거의 정치적 기능은 주민이 직접적으로는 자신의 대표자를 선택하는 것이며, 간접적으로는 선호하는 특정정당의 정책을 선택하여 다수파를 형성함으로써 지방자치권력의 정당성의 기초를 제공하는데 있다고 본다.

정당정치가 발달한 오늘날, 정치의 힘은 정당 그 자체 또는 정당을 배경으로 한 개인에게만 속하여 있기 때문에 정당을 떠난 개인적인 의원의 지위는 무력하게 되었다.¹⁾ 따라서 지방선거에서도 정당참여가 필요한 지에 대해서는 아직도 논란의 대상이 되고 있다.

이와 같이 지방선거는 지방자치단체의 발전에 기여할 수 있는 능력과 인품을 소유한 공직담당자를 선출하기 위한 제도라고 볼 수 있다. 따라서 지방선거제도에서 가장 중요한 것은 헌법상 보장된 지방자치제도의 발전에 기여하기 위하여 지방자치권력을 견제하고 주민을 대표하여 지역발전을 위한 발전적 대안을 제시할 수 있는 능력과 지역사회에서 존경받을 수 있는 덕망을 겸비한 지도자의 자격을 갖춘 공직자를 선출하는데 있다. 이를 위해서는 지방자치단체의 선출직 공직이 지역의 발전과 주민의 삶의 질의 향상을 위하여 헌신하고자 하는 유능하고 덕망있는 인사들에게 보람있고 매력있는 봉

1)정요섭, 선거론, 박영사, 1980, p.15.

사적으로 인식될 수 있는 사회적 여건과 유권자들이 공직수행에 가장 적합한 인사를 선택할 수 있는 제도적 여건이 마련되어야 할 것이다.

또한 우리나라의 지방선거는 시군구 의원을 제외하고는 정당공천이 허용되어 있기 때문에 장기적인 면에서 차세대정치지도자를 배출하는 장으로 기능할 수 있다는 점을 부정할 수 없다. 따라서 지방선거는 지방자치단체와 국가발전에 헌신하고자 하는 유능한 후보자를 발굴하고 지방자치단체의 발전에 기여한 실적을 검증받은 인사들이 주민의 지지와 존경속에서 중앙의 정치가로 자연스럽게 추천되는 새로운 정치문화 형성의 한 부분을 책임지고 있다고 볼 수 있다.

그러나 지난 두차례의 지방선거 결과, 지방자치단체의 발전에 기여할 수 있는 인사가 선출되었는지, 또한 선출된 단체장과 의원들이 주민의 요구와 기대에 부합되는 실적을 도출해 내고 있는 지에 대한 평가는 긍정적이지 않은 것으로 보인다. 만일 지방자치단체의 선출직 공무원에 대한 부정적인 평가가 지속된다면, 주민의 무관심이 확대되고 지방선거는 그 목적을 상실하게 될 우려가 있다. 이러한 평가는 지방자치제도와 지방선거제도에 개선하여야 할 점이 있다는 것을 의미한다.

따라서 지방선거제도 개선과 관련하여 지방선거제도의 구조적인 측면과 절차상의 공정성과 민주성, 선거관리상의 효율성과 경제적인 측면을 제고할 수 있는 제도적인 개선방향이 고려되어야 할 것이다. 또한 선거과정과 결과에서 나타난 문제점 특히 지역주의 선거행태의 병폐를 해소하고 득표율과 의석비율의 격차를 완화하며, 지방자치의 발전을 선도할 수 있는 인재의 발굴방안을 법·제도적인 측면에서 접근하는 것이 중요하다.

1998년에는 지방선거가 예정되어 있으므로 지방자치단체의 내실있는 행정을 수행할 수 있는 단체장과 주민의 요구와 기대를 수렴하여 전문적이고

합리적인 정책대안을 제시할 수 있는 의원이 공직자로 선출될 수 있는 지방 선거의 법제도적 기반을 조성한 후에 지방선거를 치루는 것이 바람직할 것이다.

지방자치단체의 장이나 의원을 선출하는 지방선거제도는 자치행정의 수준과 지방의정활동의 질에 중요한 영향을 미치게 될 뿐만 아니라 국가의 정치발전과 선거권자의 삶의 질 제고에 결정적인 요인이 되는 제도라는 점에서 의문의 여지가 없다고 본다.

본고에서는 지방선거제도의 핵심적인 쟁점사항인 선거권과 피선거권, 선거방법, 선거운동, 지방의원의 보수와 정수 등에 대한 외국 지방선거제도를 분석·평가함으로써 우리나라의 지방선거제도 개선을 위한 입법정책적 시사점을 찾고자 하는데 목적이 있다.

제2절 연구 범위 및 방법

1. 연구의 범위

본 연구는 외국의 지방선거제도에 대한 관련 법령을 중심으로 문헌분석을 통하여 영국·미국·독일·프랑스·일본의 지방선거제도를 고찰하고, 이를 평가하여 우리 실정에 부합될 수 있는 입법정책적 시사점을 도출하는데 그 목적이 있으므로 가능한 한 지방선거제도의 주요사항을 중심으로 당해 국가의 지방선거제도의 실상에 접근하고자 한다.

이상과 같은 연구목적을 달성하기 위하여 제1장에서는 연구의 목적과 범

위를 밝히고, 제2장에서는 지방선거제도의 핵심적인 사항을 중심으로 외국의 지방선거법체계 분석틀로서 주민의 선거권과 피선거권, 선거기관, 선거구, 선거운동, 정당참여, 선거비용, 지방의원의 보수와 정수 등으로 한정하였다. 이러한 분석틀에 의거하여 제3장부터 제7장까지는 독일, 프랑스, 일본, 영국, 미국의 지방선거제도를 분석하였다. 제8장에서는 이상의 분석에 근거하여 각국의 지방선거제도를 요약하고 우리나라의 지방선거제도 개선에 고려되어야 할 시사점을 제안하였다.

2. 연구방법

연구방법으로는 지방선거 관련 정책결정부서에서 일반적인 선거제도의 소개 보다는 실정법령에 근거한 제도분석을 요구하고 있어 외국의 지방선거 관련 법령 분석에 중점을 두고 문헌조사와 사례분석방법을 보완적으로 병행하고자 한다.

문헌조사에는 지방선거와 관련된 국·내외 단행본과 연구보고서, 정기간행물 및 논문 등을 이용하였다.

제2장 외국의 지방선거제도 분석을 위한 준거

제1절 지방선거제도의 이론적 배경

현대 민주주의 국가의 지방선거는 국민주권과 기본권 사상을 토대로 보통선거, 평등선거, 직접선거, 비밀선거를 선거의 4대 원칙으로 채택하고 있다. 지방선거는 간접민주주의 원칙에 입각하여 지방자치단체의 대표로서 지역의 문제에 관해 주민의 의사를 대변하여 줄 공직자를 선출하는 절차로서의 의미를 지니고 있다. 지역주민은 지방선거를 통하여 지역주민의 대표자를 선출하여 헌법상 보장된 지방자치단체의 집행기관과 의결기관을 구성하고, 이를 통해 주민의 의사를 지방행정에 반영하도록 간접적인 영향력을 행사할 수 있다.

지방선거 선거제도연구의 주요 준거로서는 실시과정 및 결과의 공정성과 대표성을 들 수 있다. 즉 지방선거제도가 주민의 의사를 정확히 반영하며, 정치적 경쟁을 공정하게 해 주는 역할을 제대로 수행하고 있는가에 일차적인 관심과 주의를 기울이고 있는 것이다.

이러한 점에서 민주정치와 지방선거는 불가분의 관계를 지니고 있다. 민주정치는 경쟁을 기초로 하고 있기 때문에 경쟁의 장인 지방선거가 얼마나 공정하게 실시되는 지가 중요하다. 이에 못지 않게 중요한 것은 지방정치가 정치적 생산성을 제고함으로써 주민의 신뢰를 얻기 위해서는 책임감 있고

유능한 인제가 지방자치단체의 공직에 입후보할 수 있는 충원체계를 확립하는 것이다.

따라서 지금까지 대다수 지방선거제도의 연구는 선거의 공정성과 대표성에 초점을 두고 있었으나 이제부터는 유능하고 책임감있는 공직후보자를 유인할 수 있는 제도의 확립이 동시에 요구되고 있다. 왜냐하면 지방선거제도에 의하여 선출된 공직후보자에 따라 지방행정 및 의정활동의 수준이 결정되며, 이것이 지역주민의 삶의 질을 결정할 수 있기 때문이다. 또한 선거구제, 당선자 결정방법, 기표방법, 선거구 획정방법 등에 따라 투표수가 의석수로 전환되는 과정에서 나타나는 왜곡효과는 투표결과를 다르게 나타낼 수도 있다. 따라서 이러한 문제도 지방선거제도의 공정성과 대표성에 못지 않게 중요한 요소로 고려되어야 하며 유능한 인재의 충원을 위한 제도적 방안이 중점적으로 논의되어야 할 것이다.

다음 절에서는 연구대상으로 선정한 각국의 지방선거법 체계를 조망하고자 한다.

제2절 외국의 지방선거법의 法源

각국은 일반적으로 헌법에서 참정권 조항을 두고 선거권과 피선거권을 보장하고 있으며, 이에 따라 선거법을 제정하여 시행하고 있다. 다만 각국은 자국의 역사적·정치적·문화적 배경에 의하여 선거법을 제정함에 있어 국정선거나 지방선거를 모두 법률로 정하는 국가가 있는 반면, 지방선거에 관

하여는 이를 지방자치법에 규정하거나 선거제도만 다른 법률 또는 조례에 규정하는 등 나라마다 입법체계가 다양하다.

따라서 정치문화적 배경이 매우 다른 지방선거제도 연구는 각국별로 선거관련 법령체계 실태를 조사한 후 자치단체의 조례까지 분석하지 않으면 면밀하게 파악할 수 없기 때문에 나라별로 동일한 분석틀을 적용하는 데 한계를 지닐 수밖에 없으나 본 연구에서는 비교의 대상을 가능한 한 일치시키려고 노력하였다.

1. 독일 지방선거법의 法源

독일의 헌법은 지방자치제도의 법적 근거만을 두고 있으며, 구체적인 지방자치 관련 사항은 각 주의회가 제정하는 법률에 위임하고 있다. 이에 따라 각 주는 주마다 서로 다른 지방자치법을 제정하고 지방자치단체의 기관을 다양하게 구성하고 있으며, 주의 기관구성에 입각하여 서로 다른 지방선거제도를 채택하고 있다.

대체로 독일의 각 주는 지방자치법, 지방선거법을 제정하여 지방선거를 규정하고 있으며, 각 지방자치단체의 조례에서도 필요한 사항을 규정하고 있다. 예컨대, 우리나라의 지방자치단체와 유사한 기관구성을 가진 바덴뷔르템베르크주의 경우, 제마인테법, 지방선거법 및 조례에서 이를 규정하고 있다.

2. 프랑스 지방선거법의 法源

프랑스의 지방선거 관련 입법체계는 헌법 「국회의원 및 지방의회의원선거법」, 교문법 등으로 구성되어 있다.

가. 헌법상의 규정

프랑스헌법은 국민주권 원리를 천명함과 동시에 보통·직접·평등·비밀 등 선거원칙을 규정하였다. 다만 선거방법은 헌법이 정하는 바에 따라 직접 또는 간접선거로 실시할 수 있음을 명시하였다. 프랑스의 성년인 모든 국민은 법률이 정하는 바에 따라 참정권을 행사할 수 있다(헌법제3조).

헌법상의 지방자치단체는 교문, 데파르트망, 해외영토로 규정하고 그밖의 지방자치단체는 법률로 설치하도록 규정하고 있다. 지방자치단체는 선출된 지방의회의원에 의하여 법률이 정하는 바에 따라 자유로이 자치를 실시하되, 데파르트망 및 해외영토의 정부대표는 국가의 이익, 행정상의 감독 및 법률 준수의 책임을 진다(헌법제72조).

나. 「국회의원 및 지방의회의원선거법」

헌법에 의거하여 프랑스는 지방선거 관련 법률로서 「국회의원 및 지방의회의원선거법」을 두고 있다.

「국회의원 및 지방의회의원선거법」은 제1편에서 국회의원인 하원의원, 지방의원인 데파르트망의회의원 및 교문의회의원 선거에 관한 통칙적 규정을 두고 있으며, 교문의회의원 및 파리지의회의원선거에 관한 특별규정을 두고 있다.

제3편과 제4편은 프랑스령 지방자치단체의 지방의원선거에 관한 규정을 두고 있다. 동법시행령은 모법과 같은 체제를 취하고 있다.

동법은 국회의원 및 지방의회의원 선거관련 규정을 「국회의원 및 지방의회의원선거법」과 동법시행령에서 통합적으로 단일법전에 규정하고 있다. 다만 대통령선거 및 유럽의회의원선거는 「대통령선거법」 또는 「유럽의회의원선거에 관한 법률」을 별도로 제정하고 있다.

3. 일본 지방선거법의 法源

지방선거와 관련한 일본의 입법체계는 헌법, 지방자치법, 그리고 공직선거법 및 지방자치단체의 조례 등에 분산 구성되어 있다.

가. 헌법

일본 헌법은 대의민주주의를 이념으로 채택하고 있으며, 공무원의 선임 및 파면이 국민의 고유한 권리임을 보장하고 있다(헌법제15조). 이와 함께 헌법은 성년자에 의한 보통선거, 비밀선거 등 선거의 기본원칙을 명시하고, 특히 지방선거에 관해서는 지방자치단체의 장, 지방의회의원 기타 공직을 지방자치단체의 주민이 직접선거하는 직선제 원칙까지 규정하고 있다(헌법 제93조).

나. 지방자치법

지방자치법이 공포되기 이전, 명치헌법하에서 지시는 정부가 임명하고 시정촌장은 의회에서 간접선거하였으며, 부현의회의원, 시정촌의회의원 등의 선거는 조세실적 등에 의하여 등급을 두어 선거권을 부여하였다는 점에서 오늘날과 같은 지방선거제도와는 구별된다.

1947년, 지방자치에 관한 통일적인 법전으로 지방자치법을 제정하면서 지방의회의원 및 단체장의 선거에 관한 규정이 지방자치법 규정 중에 포함되었다.

이 후 지방자치법에는 지방선거에 관한 기본적인 사항만 규정하고, 국가 및 지방선거에 관한 구체적인 내용을 통합하여 1950년에 제정한 공직선거법에 통일적으로 규정하였다.

현행 지방자치법상 지방선거 관련 규정은 주민의 선거권(지방자치법제11조)·피선거권(동법제4장), 지방의원정수기준(동법제90조, 제91조), 임기(동법제93조), 선거관리기관(동법제181조-제193조) 관련 사항 등이 있다.

다. 공직선거법

공직선거법이 1950년에 제정되기 전에는 지방자치법, 중의원의원선거법, 참의원의원선거법 등으로 선거관련 법률이 산재되어 있어 법률 상호간의 준용 등이 매우 복잡하였기 때문에 선거관련 법률을 모두 통합하여 동법을 선거에 관한 통일적인 법전으로 제정하였다.

현행 공직선거법은 국가 및 지방선거에 관한 사항을 규정한 기본법으로서 지방자치단체의 의회의원과 단체장선거 및 중의원의원 및 참의원의원선거에 적용된다. 뿐만 아니라 공직선거법은 농업위원회위원선거, 해구어업조정위원회 위원선거, 대법원 대법관 국민심사에 관한 투표, 특정 지방자치단체에만 적용되는 특별법 제정에 관한 주민투표, 지방의회의 해산청구 및 의회의원과 단체장에 대한 해직청구를 위한 주민투표 등의 선거 및 투표에도 그 일부가 준용된다.

4. 영국 지방선거법의 法源

영국의 지방선거제도는 1867년 이 후 여러 차례 개정되어 온 국민대표법(Representation of the People Acts)에 국가 및 지방선거에 관한 상세한 규정을 통합된 법체계로 가지고 있다.

동법에는 제1부에서 지방자치단체의 선거권, 투표방식, 선거관리관, 선거의 시기, 선거법 위반행위에 대한 처벌 규정 등을 규정하였고, 제2부에서는

선거사무장, 선거비용, 위법한 선거운동사항 등을, 제3부에서는 지방 선거에 관한 이의제기방법 및 선거소송의 대상과 절차를 상세하게 규정하였으며, 제4부에서는 특정 지방자치단체의 지방선거에 대한 특별규정을, 제5부에서는 총칙 및 보칙을 규정하고 있다.

동법에서는 지방선거관련 사항은 말할 것도 없고 국정선거 및 유럽의회 의원 선거 및 해외 거주 영국민의 선거권 관련사항까지 규정하고 있다.

5. 미국 지방선거법의 法源

미국의 경우 연방·주·지방자치단체별로 선출직 공직은 상당히 폭넓게 분포되어 있다. 그럼에도 불구하고 국가 및 지방선거와 관련하여 연방·주·지방자치단체를 총괄하여 규제하는 통일적인 법은 존재하지 않고 있다.

지방선거에 해당하는 지방자치단체별 선거법은 우선 주헌법에서 선거권 및 피선거권과 선거방법의 기준을 제시하고, 주선거를 지휘·감독하게 될 주선거관리위원회규정과 선거에 관한 규정을 주법률에 위임하는 것이 일반적이며, 주로 주선거법을 모법으로 하여 당해 지방자치단체의 현장 또는 조례에 선거관련 주법률을 보완하는 사항을 규정하고 있다.

제3절 지방선거제도의 분석틀

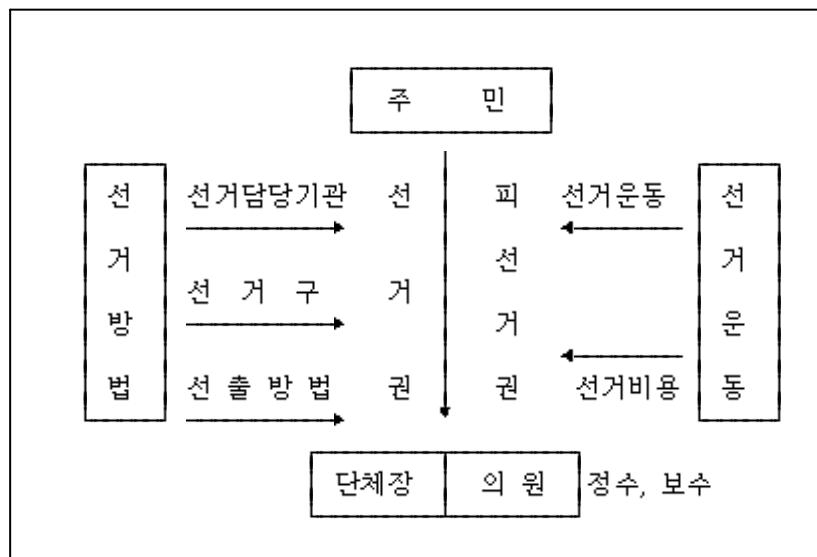
지방선거제도는 각국의 정치·문화적 배경에 따라 자국의 실정에 맞게 다양한 제도를 운영하고 있다. 각국은 오랜 역사를 통하여 시대적인 변천에 따라 많은 시행착오를 거치면서 자국의 선거제도를 부단히 개선하여 왔다.

그런데 각국의 지방선거제도를 분석하면 다음과 같은 점에서 상호 공통적인 제도적 시사점을 주고 있음을 발견하게 된다.

지방선거제도란 지방자치제도를 실시하고 있는 국가에서 지방자치단체의 선출직 공직자 중 특히 단체장과 의회위원을 선출하는 제도를 의미한다. 따라서 주민이 소속 지방자치단체의 단체장 또는 의회위원을 선출하기 위하여 일정한 선거방법과 선거운동을 통해 선거권과 피선거권 행사과정 전체가 분석대상이 될 수 있다.

그림에서 볼 수 있는 바와 같이 지방선거제도에 관한 분석틀을 살펴보면, 주민이 선거권과 피선거권을 선거방법과 선거운동을 통하여 행사함으로써 지방자치단체의 단체장 또는 의원을 선출하고 있음을 알 수 있다.

<그림2-1> 지방선거제도 분석을 위한 준거틀



본 연구에서는 이상과 같이 우리나라에서 쟁점이 되고 있는 사항을 중심으로 지방선거제도 분석을 위한 준거틀을 구성하고 이에 따라 각국의 지방선거제도를 분석함으로써 우리나라에 적합한 제도적 시사점을 찾고자 한다.

첫째, 지방선거의 주체는 주민이며, 객체는 단체장 및 의원 후보자이다. 지방주민이 지방자치단체의 장 또는 의회의 의원을 선출하기 위해서는 일정한 법적 자격을 갖춘 선거권을 가져야 하며, 지방자치단체의 선출직 후보자가 되기 위해서는 피선거권을 가져야 한다. 그러므로 각국의 지방선거에서는 선거권과 피선거권의 자격 및 공직을 겸할 수 있는 겸직범위가 어떻게 설정되어 있는지를 분석하고자 한다.

둘째, 지방선거의 관리를 담당하는 기관이 선거기간과 선거구를 어떻게 설정하고 있으며 지방자치단체의 선출직후보자를 어떠한 방법으로 선출하고 있는지를 분석한다.

셋째, 지방선거의 선거운동은 그 운동방법과 선거비용이 국정선거와 다른 기준을 적용하고 있을 것이라는데 착안하여 특징적인 지방선거의 운동방법과 선거비용 관련 사항을 분석한다.

넷째, 지방자치단체의 선출직 공직자중 단체장 및 지방의회의원에 대한 예우는 각 국가마다 차이가 많다. 이는 각국의 정치·문화적 배경이 다른데에서 연유되고 있다. 지방의원의 정수와 보수는 직책수행 능력 및 역할기대와 관련이 있다는 점과 상호 밀접한 관계에 있을 뿐만 아니라 책임있고 유능한 의원직 후보자의 유인책의 하나가 될 수 있다는 점에서 분석의 대상으로 삼고자 한다.

본 연구는 이와 같은 분석틀에 의거하여 각국의 지방선거제도를 분석하기 위하여 각국의 헌법, 지방자치법, 선거법 등의 법령과 관련문헌을 분석하였다.

제3장 독일의 지방선거제도 실태 분석

현재 독일 연방공화국은 통일에 의하여 서독 11주에 구동독 5개주를 합하여 16개주로 구성되어 있다.

독일의 지방자치단체의 종류와 그 수는 다음과 같다(1994년 12월 31일 기준)²⁾

- 크라이스 (Landkreise) 329개
- 자치시 (Kreisfreie Städte) 111개
- 크라이스에 속한 게마인데 14,801개

(kreisangehörige Gemeinden, 자치시로서 주에 속한 경우 제외)

이상과 같이 독일은 연방국가로서 각 주정부가 채택하고 있는 지방자치단체의 유형이 다양하다. 이 때문에 독일의 16개주에는 각 주마다 지방선거를 규정하는 고유한 선거법을 가지고 있는데 지방자치단체인 크라이스 단위에서도 지역에 따라 별도의 지방선거법규를 제정하고 있는 주도 있다.

주 (Länder), 크라이스 (Kreis) 그리고 게마인데(Gemeinde)의 주민은 보통, 직접, 자유, 평등 그리고 비밀선거에 의해 선출되는 대표자를 가진다(연방헌법 제28조제1항). 이처럼 독일의 지방자치단체는 헌법상 직접선거에 의하여 의회를 구성하도록 의무를 지고 있다. 그런데 지방자치단체의 지방선거 형태는 연방정부가 결정하는 것이 아니라 주정부의 입법재량에 맡겨져

2) Becker, Bernd, Öffentliche Verwaltung, Manz : Verlag R. S. Schulz, 1989, SS.274-342.

있다. 주는 연방헌법에 특별한 제한규정을 두지 않는 한 고유사무로 연방법률을 집행하므로(연방헌법제83조) 연방선거법에 근거하여 주 및 지방선거법을 제정하고 집행하여야 한다.

게마인데는 지방의회의 의장과 단체장의 지위 및 권한 배분을 중심으로 이사회형, 시장형, 행정사무총장제를 채택하고 있는 북독일의회형, 강시장기관대립형을 채택하고 있는 남독일의회형으로 나눌 수 있으며, 5인부터 80인까지의 의원으로 구성되는 의회를, 크라이스는 20인부터 120인의 의원으로 구성되는 의회를 가지고 있다.

독일의 경우, 지방선거 투표율은 다른 나라에 비하여 상당히 높은 편이다. 그 이유는 주민들이 지방자치가 주민의 이해에 직접적으로 관련된다는 사실을 구체적으로 인식하고 있어 주민의 관심과 정당의 여론 조성 능력이 매우 높기 때문이다. 또 하나의 이유는 부재자 투표가 활성화되어 있고 유럽 대부분의 나라와 같이 투표일이 일요일이기 때문이다.³⁾

게마인데와 크라이스는 다같이 지방자치단체로서 유사한 선거제도를 가지고 있는데, 특히 게마인데는 법상 민주국가의 기초이며 구성부분임을 전제하고 있어 대표적인 지방자치단체라 할 수 있다(바덴뷔르템베르크주 게마인데법제1조).

따라서 본고에서는 우리나라의 지방자치단체와 유사한 기관대립형 기관구성형태를 채택하고 있어 시장을 주민의 직접선거로 선출하고 있는 바덴뷔르템베르크주 게마인데의 선거제도를 중심으로 고찰하고자 한다.

3) 선거일은 일요일 또는 법정공휴일로 한다(독일 연방선거법제16조). 바덴뷔르템베르크주지방선거법제2조, 한부영, 현지에서 본 독일지방자치제도, 한국지방행정연구원 연구자료집 97-9, 1997, pp.52-53.

제1절 선거권과 피선거권

1. 선거권

가. 선거권·피선거권자의 연령 및 의원의 임기

선거권은 만 18세이상의 독일국민으로서 3개월이상 당해 지역에 거주하거나 통상적으로 거주하고 있는 국민(연방선거법제12조)과 유럽의회의 회원 국가 국민으로서 최소한 3개월이상 계속하여 해당 지역에 거주를 가졌거나 통상적으로 거주하는 자에게 부여되어 있다(연방선거법제12조). 다만 법상 주민이 아니더라도 게마인데의 시장과 부시장에 취임하면 주민으로서의 법적 지위를 가진다(바덴 뷔르템베르크주게마인데법제12조제1항)(이하 게마인데법이라 한다).

여러 게마인데에 거주하는 자는 그가 3개월 이상 해당 게마인데에 주거 주지를 가지는 경우에 한하여 당해 지방자치단체의 주민이 된다. 경계변경이 있었던 경우 해당지역에 거주하던 주민은 병합하는 게마인데의 주민이 된다(게마인데법제12조 제2항-제3항).

현재 독일 지방자치법은 선거구역안에 거주하는 외국인에게도 선거권을 부여하는 방향으로 법개정이 추진되고 있는데 헤센주는 이미 외국인에게 지방의회의원선거권을 부여하고 있으며, 라인란트팔츠주는 별도의 선거일자에 선출된 당해 자치단체에 거주하는 외국인의 대표로서 지방의회의 상임위원회를 구성하고 있다(라인란트팔츠주게마인데법제46조a).

따라서 연방헌법과 게마인데법에 근거하여 지방선거의 선거권은 통상적으로 만18세 이상의 독일 국민 및 유럽의회 회원국가의 국민으로서 3개월 이상 해당 지방자치단체에 거주한 주민에게 부여된다.

<표3-1> 선거권·피선거권자의 연령 및 지방의원의 임기

주 명	선거권연령	피선거권 연령	임 기
바덴뷔르템베르크주	18세이상	18세	5년
바이에른주	18세이상	18세	6년
헤센주	18세이상	18세	4년
니더작센주	18세이상	18세	5년
슐레스비히홀스타인주	18세이상	18세	4년
라인란트팔츠주	18세이상	18세	5년
작스란트주	18세이상	18세	5년
노르트라인베스트팔렌주	18세이상	21세이상	5년

게마인데 주민으로서의 권리는 게마인데로부터 퇴거하거나 주거주지를 다른 게마인데로 이전할 경우, 또는 연방헌법 제116조에 의하여 독일 국적을 상실할 경우 상실된다(게마인데법제13조).

나. 선거권 결격사유

판사의 선언으로 선거권 또는 투표권을 상실하였거나 민법상 명시된 이외의 사무처리를 위해 후견인이 지정되어 있는 자는 선거권과 투표권이 배제된다(게마인데법제14조제2항). 금치산자 또는 정신적 결함으로 후견하에 있는 자로서 후견법원의 중서를 통하여 후견관리가 그의 동의에 의한 것임을 증명하지 못하는 경우 선거권이 배제된다(연방선거법제13조).

2. 피선거권

가. 지방의원 결격사유

계마인테의 주민은 계마인테 의원으로 선출될 수 있다.

계마인테 의원으로 선출될 수 없는 주민은 상기한 계마인테법제14조제2항의 규정에 따라 선거권을 상실한 자와 판사의 판결에 따라 피선거권 또는 공직 취임능력을 상실한 자이다.

나. 단체장 피선거권 결격사유

단체장으로 선출될 수 있는 자는 독일국적을 가지고 선거일 현재 만 25세 이상 65세 이하인 자로서 자유민주적 기본질서를 위해 일할 수 있다고 보장할 수 있는 자이어야 한다(바덴 뷁르템베르크주계마인테법제46조제1항).

계마인테단체장으로 선출될 수 없는 주민은 판사의 판결에 의하여 피선거권 또는 공직 취임능력을 상실한 자이다. 법규감독관청, 상급 또는 최상급 법규감독관청 및 크라이스집행기관의 공무원과 직원은 단체장이 될 수 없다(계마인테법제46조제2항).

3. 공직겸직범위

일반적으로 공무원, 회사의 무한책임사원은 계마인테 의회의 의원직을 겸할 수 없다. 복수로 의회의원을 겸직하는 것은 법적으로는 불가능한 것은 아니지만, 예외적이다.

계마인테 의원이 겸직할 수 없는 직은 다음 각호와 같다(바덴 뷁르템베르크주계마인테법제29조).

○ 계마인테의 공무원 또는 일반직원

-계마인테가 그 구성원이 되는 계마인테행정조합, 근린조합 및 목적조합과 계마인테가 귀속된 행정공동체의 공무원 또는 직원

-계마인테가 그 법인의 의결기관에서 과반수이상의 표를 가지는 공법인의 지도적 공무원 또는 지도적인 직원

-계마인테가 관리하는 공법상 재단의 공무원 또는 직원

○ 법규감독관청, 상급 또는 차상급의 법규감독관청 및 계마인테 감사기관의 지도적 공무원, 지도적 직원

○ 크라이스에 속하는 계마인테에서는 크라이스 집행기관과 크라이스의 지도적 공무원 및 직원

또한 무한책임사원으로 기업체에 참여하고 있는 자 및 주민수 20,000이하의 계마인테에서 상술한 제척관계에 있는 자는 계마인테의 의원이 될 수 없다. 제척관계에 해당하는 자가 동시에 선출되었을 경우에는 이 자를 제외하고 가장 많은 표를 얻은 후보자가 계마인테 의원이 된다(계마인테법제29조).

단체장 또는 부단체장과 제척관계에 있거나 기업체에 무한책임사원으로 참여하고 있는 자가 단체장 또는 부단체장에 당선되었을 경우, 계마인테 의회의원이 될 수 없다. 특히 계마인테 의회는 계마인테 의회의 결정에 따라 기업의 무한책임사원의 의원겸직여부를 판단할 수 있다. 단체장 또는 부단체장과 제척사유가 발생한 경우 해당 계마인테 의원은 계마인테 의원직을 사직하여야 한다(계마인테법제29조제4항).

제2절 선거방법

1. 선거관리기관

선거관리기관은 연방선거관리위원회, 주선거관리위원회, 그리고 각 선거구(Wahlkreis)에는 선거구선거관리위원회 및 각 선거구에 최소한 1개의 우편선거위원회가, 각 투표구(Wahlbezirk)에는 투표구선거관리위원회가 있다(연방선거법제8조제1항). 연방선거관리위원장과 그 대리인은 연방내무부장관에 의하여 임명되고 주 및 선거구 선거관리위원회 위원장, 투표구선거관리위원회위원장 및 그 직무대리인은 주정부 또는 주정부가 지정한 기관에 의하여 임명된다(연방선거법제9조제1항).

인접한 수개의 선거구에서는 1인의 공동선거관리위원장과 1개의 공동선거관리위원회가 구성될 수 있으며 이의 설치는 주선거관리위원회 위원장이 정한다(연방선거법제8조제2항).

각 선거관리위원회는 선거관리위원장을 의장으로 하고 그에 의하여 위촉된 6인의 선거권자를 위원으로 구성된다.

각 투표구선거관리위원회는 투표구선거관리위원회 위원장을 의장으로 하고 그 직무대리인이나 의장에 의하여 위촉된 3인내지 5인의 선거권자를 위원으로 구성한다(연방선거법제9조제2항).

주정부 또는 주정부가 정한 기관은 각 투표구선거관리위원회위원을 계마인테자치단체가, 우편투표의 결과를 확정하기 위한 선거관리위원회 위원은 선거구선거관리위원장이 각 선거구 대신에 하나 또는 수개의 계마인테 또는 선거구내의 소구역에 우편선거위원회 설치규정에 따른 명령을 받았을 경우, 계마인테 또는 크라이스자치단체가 단독으로 또는 투표구선거관리위원장과

의 함의로 위촉할 것을 명할 수 있다. 선거관리위원을 위촉할 경우 당해 투표구를 대표하는 정당들을 최대한 고려하여야 한다(연방선거법제9조제2항).

누구도 하나 이상의 선거관리위원회 위원이 될 수 없다. 또한 후보자와 후보명부추천자, 그리고 그 직무대리인은 선거관리위원회의 위원으로 임명될 수 없다(연방선거법제9조제3항).

제마인테선거관리위원회는 6인으로 구성되며 단체장이 위원장이 되고, 부단체장이 부위원장이 된다(니더작센주제마인테선거규칙제9조-제10조).

각 선거구 선거관리위원회 및 투표구선거관리위원회는 공개회의에서 토의하고 결정한다. 표결은 다수결 원칙으로 결정하며 가부동수인 경우에는 위원장이 결정한다(연방선거법제10조).

선거구선거관리위원회 및 투표구선거관리위원회의 위원은 명예직으로서 모든 선거권자는 그 명예직을 담당할 의무가 있다. 명예직은 오직 중대한 이유가 있을 때에 한해서만 그 수락을 거부할 수 있다(연방선거법제8조제1항).

2. 선거기간

지방선거는 5월 10일부터 11월 20일사이의 일요일에 실시한다(지방선거법제2조). 이는 주민에게 부담을 주는 동계선거를 예방하자는데 의미를 두고 있는 것으로 보인다.

지방선거는 55일전에 공고되어야 하며(비덴 뷔르템베르크주지방선거법제3조1항), 단체장 선거운동 기간은 27일이다.

단체장의 임기종료, 정년퇴임 등으로 인하여 단체장선거가 필요해진 경우, 직위가 공석이 되기 3개월 내지 1개월 이전 기타의 경우는 직위가 공석

이 된 후 늦어도 3개월 이내에 선거를 실시하여야 한다. 계마인테의 해체가 예정된 경우 직위가 공석이 된 후 1년까지 선거를 연기할 수 없다(계마인테 법제47조제1항)

단체장 선거는 늦어도 선거일 2개월전에 공고되어야 한다. 계마인테는 공적인 집회에서 후보자들을 주민 앞에서 소개할 수 있는 기회를 부여할 수 있다(계마인테 법제47조제2항).

3. 선거구제

가. 부분지역선거의 선거구

계마인테는 선거구를 구성한다(바덴뷔르템베르크주계마인테 법제27조제1항). 계마인테가 지리적으로 분리되어 있을 때에는 하나 또는 다수의 인접하는 지역으로 구성되는 거주구역을 구성하여 계마인테 의회 의석을 일정한 비율에 따라 여러 거주구역으로 배분할 수 있도록 기본조례로 정할 수 있다.

후보자는 해당구역안에 거주하고 있는 자이어야 하나 이것이 전체 계마인테 의회선거에 평등하게 참여하여야 할 주민의 권리가 침해되어서는 안된다. 개별적 주거지역에 귀속되어야 할 의석수는 지리적 관계와 인구비례를 고려하여 이를 정한다(계마인테 법제27조제2항).

이러한 부분지역선거의 경우에는 거주구역에 따라 후보자를 구분하여 의원후보명부에 등재하여야 한다. 의원후보명부는 모든 거주구역에서, 3인이상의 후보자를 등재할 수 없는 구역에서는 1인을 첨가하고, 3인이상의 대표자를 선출할 수 있는 구역에서는 최대한 선출될 대표자의 수만큼 후보자를 등재할 수 있다.

2) 지방자치단체의 선거구

부분선거구역을 제외한 크라이스(Landkreis), 자유시(Kreisfreie Stadt), 게마인데의 선거구는 대선선거구제이다.

대선선거구제도는 다음과 같은 장점을 가지고 있어 이를 많이 채택하고 있다.⁴⁾

가) 선거결과 측면

첫째, 연기투표제에 의하지 않을 때에는 선거결과에 소수대표의 취지를 가미할 수 있다.

둘째, 정치적 신인의 당선에 비교적 용이하며 광범위하게 지역주민에게 신뢰를 얻고 있는 인물의 당선을 용이하게 한다.

셋째, 득표수와 당선자수의 비례를 유지 할 수 있어 사표를 감소시킬 수 있다.

넷째, 선출된 대표가 제한된 선거구의 이해관계에 제한되지 않고 자치단체 전체의 이익을 우선할 수 있는 정책결정을 할 수 있다.

나) 선거권자의 입장

선거권자는 후보자의 선택범위가 넓어 진다.

다) 후보자의 입장

소선거구에 비하여 선거권자에 대한 투표매수가 곤란하며, 혈연과 지연을 중심으로 하는 선거운동이 어려워 지므로 선거운동과열을 방지할 수 있다.

또한 특정지역의 혈연, 지연에 근거한 후보자 보다는 유능한 인물의 입후보를 용이하게 할 수 있다.

라) 선거관리적 측면

4) 최장호, 지방자치제도론, 삼영사, 1988, pp559-561.

선거구의 당리당략적 획정을 방지할 수 있고, 선거에 관권개입을 완화할 수 있다

4. 선출방법

가. 의원선출방법

선거는 의원후보명부를 토대로 비례대표선거원칙에 입각하여 실시된다. 의원후보명부는 선출하게 될 최대 계마인데 의원정수와 같은 수의 후보자를 등재할 수 있다. 의원후보명부의 연결은 허용되지 않는다.

모든 선거권자는 선출하게 될 계마인데 의원수와 같은 투표권을 가진다.

의원후보 등록요건으로는 일정수의 유권자 서명이 있으면 의원후보명부를 제출하고 입후보할 수 있다. 주의회에 교섭단체를 가진 정당후보자를 제외한 정당은 주민의 추천서를 받아 등록하여야 한다(주지방선거법제8조제1항). 선거권자는 동일한 거주구역의 대표로 추천된 다른 의원후보명부에서 후보자를 받아들일 수 있으며, 한 후보자에게 3표까지 기표할 수 있다(계마인데법제26조제2항).

유효한 의원후보명부가 유일하게 하나만 제출되었거나 의원후보명부가 제출되지 않은 경우, 추천된 의원후보명부에 구속되지 않고 후보자에게 표를 모아줄 권리를 배제한 다수대표선거가 이루어 진다. 선거권자는 계마인데 의원정수와 같은 수의 사람들에게 한표씩을 부여할 수 있다(계마인데법제 26조제3항).

모든 선거권자는 2개의 투표권을 가진다. 제1표는 선거구위원의 선출을 위하여, 제2표는 후보자 의원후보명부에 1표를 투표할 수 있다(지방선거법 제21조, 연방선거법제4조 참조). 즉 선거권자는 후보자와 정당추천 의원후보

명부에 각1표의 투표권을 행사하게 된다는 것이다.

선거구 선거에서는 각 선거구별로 1인의 의원이 선출되며, 최다득표를 한 후보자가 당선된다. 득표수가 같은 경우에는 선거구선거위원장이 추첨을 통하여 결정한다(연방선거법제5조). 의원후보명부에 의한 선거후 의석배분방법은 연방선거법제6조에서 정하고 있다.

모든 선거권자는 부분지역에서 선출하게 될 대표자수와 같은 수의 후보자에게만 투표할 수 있다(게마인테법제27조제3항).

부분지역선거에서 다수대표제에 의하여 선거가 실시될 경우, 투표용지에는 해당 선거구역의 어떤 사람을 게마인테 의회의 개별 거주지의 대표로 선출하려는지를 인식할 수 있어야 한다(게마인테법제27조제4항).

나. 단체장 선출방법

단체장은 게마인테 의회의 의장으로서 집행기관의 장이며 게마인테를 대표한다(게마인테법제42조제1항).

선거관리위원회는 단체장 후보자를 무자격자로 판정하였을 경우, 선거일 16일전까지 본인에게 통보하여야 한다(바덴 뷔르템베르크주지방선거법제10조제4항)

1) 단체장 선거원칙

단체장은 그 주민들로부터 보통, 직접, 자유, 평등 및 비밀 선거로 선출된다. 선거는 다수대표원칙에 따라 시행되며 유효표의 과반수 이상을 획득한 자가 선출된다(게마인테법제45조제1항).

2) 선출방법

1차투표에서 어느 후보자도 유효표의 과반수를 획득하지 못하는 경우 투

표후 2번째 일요일부터 4번째 일요일 사이에 재선거가 실시된다. 재선거에도 선거원칙이 그대로 적용된다. 당선자는 최고득표에 따라 결정되며 동수인 경우에는 추첨으로 결정한다(계마인테법제45조제2항).

계마인테 의회가 의사결정능력이 없는 경우 단체장은 연루되지 않은 의원의 의견을 청취하여 계마인테 의회를 대신하여 결정한다. 단체장도 연루된 경우 법규감독관청은 계마인테의 비용으로 그 전체 또는 개별적인 임무를 수행할 수 있는 위임인을 임명할 수 있다(계마인테법제124조).

다. 비례대표제를 채택

지방선거는 기본적으로 비례대표제로 시행되고 있다.

다수대표제는 다수결의 원리에 입각하여 그 절차가 단순하고 간명하다는 점에서 장점을 가지고 있기는 하나 득표율과 의석비율이 심각하게 왜곡되는 경우, 많은 사표를 발생시키고 주민의 의사를 정확하게 반영할 수 없다는 단점이 있다. 이러한 다수대표제의 단점을 보완하기 위하여 비례대표제를 채택하고 있다.

비례대표제는 첫째, 선거인의 의사가 가능한 한 의석수에 반영되게 하기 위하여 득표수와 당선의원수간에 비례관계를 유지함으로써 사표를 방지하고, 둘째, 소수당에도 득표수에 따라 의원선출기회를 충분히 부여하며, 셋째, 여론의 복합적 성질을 인정하는데 목적을 두고 있다. 이와 같이 비례대표제는 수학적 선거법이라고 말할 수 있다.⁵⁾

대다수 주의 지방선거에서는 비례대표제를 채택하고 있으며, 각 정당에서 제출한 의원후보자명부 중의 하나를 투표자가 선택하고, 각 당의 득표수에 따라 의석수가 비례배분된다. 2개 주를 제외하고는 하원선거와 동일하게 최

5)정요섭, 권계서, p.26-27.

소 5%의 득표를 하지 못한 소규모 정당은 의석배분에서 배제되는데 일부의 주는 구속명부식의 비례대표제를 채택하고 있다. 이는 연방선거법제6조제6항의 규정을 수용한 것으로 보인다.

비구속명부식투표방법(Freie Listen Mit Wilden)은 유권자가 정당이 제출한 의원후보명부나 명부상의 후보자 어느 쪽에도 투표할 수 있으며, 당선자는 명부상의 순위가 아니고, '선호투표(명부상의 특정 후보자에게 투표)'수로 결정된다. 또한 자신이 선택한 명부 중에서 특정 후보자를 거부할 수 있으며, 다른 명부 중에서 누군가를 선택하여 추가할 수도 있다. 또한 특정의 후보자에게 몇 표를 집중적으로 투표할 수도 있다.

따라서 각 의원후보명부의 득표수에 따라 의원후보명부에 기재된 순위에 의하여 위에서부터 자동적으로 의원으로 선출되는 우리나라의 비례대표배분 방식과는 다르다. 또 무소속후보자를 인정하고 있는 주도 있다.

예외적으로 노르트라인-베스트팔리아(Northrhein-Westphalia)주는 크라이스(Landkreis)의 약 3분의 2, 게마인테의 약 2분의 1이 소선거구제이며, 쉘레비히홀스타인(Schleswig-Holstein)주의 일부만이 독자적인 선거제도를 가지고 있을 뿐이다.

라. 의석배분방식

대다수 주에서는 비구속명부식으로서 단순히 정당본위의 투표 뿐만 아니라 후보자 개인에게도 투표할 수 있다. 이는 현재 우리나라의 비례대표제와 같이 각 정당이 제출한 명부 중에서 순위에 따라 당선자가 자동적으로 결정되는 방식과는 다르다.

첫째, 동트식(d'Hondt system)은 각 정당명부의 득표수를 1, 2, 3,-----n 등 정수로 나누어 그 몫을 비교하여 몫이 큰 순서대로 의원정수에 달한

수를 배분정수로 하여 각 정당명부의 득표수를 배분정수로 나누어 단수는 버리고 정수만큼의 의석수를 각 정당에 배분하는 방식이다. 이는 벨기에의 Chent대학교수인 동트(d'Hondt)가 창안한 방식이다.

<표3-2> 의원정수 6명 선거구에서의 의석배분방법에서

계 수	갑 당	을 당	병 당
1	1,500(1)	1,200(2)	900(3)
2	750(4)	600(5)	450
3	500(6)	400	250
4	374	300	

*각 정당명부의 득표수를 1, 2, 3, 4로 나누었을 때, 그 몫의 크기순으로 의원정수에 이르는 수가 갑당의 500이므로 500을 배분정수로 하여 각 정당의 배분의석수를 결정한다.

동트식은 다수득표정당에 유리한 경향이 있다.

독일에서는 1985년 선거법개정에 의하여 후보자명부에 대한 의석배분방법이 동트식에서 다음에 소개하게 될 헤어니마이어식으로 변경되었다.⁶⁾

둘째, 헤어니마이어식(Hare-Niemeyer system)은 동트식이 의석배분비율을 왜곡시켜 위에서 보는 바와 같이 의석당 득표 격차가 커지는 경향이 있어 이를 시정하기 위하여 1차로

$$\frac{\text{정당명부별 유효득표수}}{\text{유효투표총수}} \times \text{의석정수 의 값을 구하여 각 정당에}$$

정수만큼의 의석을 배분한 후 유효투표총수의 과반수 이상을 득표하고도 의석정수의 1/2이상을 배분받지 못한 경우 유효투표총수의 과반수이상을 득

6)중앙선거관리위원회, 독일연방선거법, 중앙선거관리위원회, 1994, p.55

표한 정당에 1석을 추가배분하는 방법으로 득표비율과 의석배분과의 격차를 줄여주는 방식이다.

1차배분에서는 우선 정수에 해당하는 수만큼을 배분한 후 잔여의석은 소수점이하의 수가 큰 순으로 배분(병당과 정당)하되, 유효투표 총수의 과반수 이상을 득표하고도 총의석수의 1/2이상을 획득하지 못한 정당(갑당)에 배분할 1석을 제외하고 병당에 배분한다.

이러한 헤어니마이어서 의석배분방법의 특징은 단수처리를 제외하고는 헤어니마이어서최대잉여법과 같은 결과를 가져 오므로, 각 명부의 득표총수를 1, 2, 3,---으로 순차적으로 나누어 가는 동트식 보다는 균소정당에 유리한 결과를 초래한다. 다만 각 정당의 득표수가 같고 배분의석총수가 증가했을 때에 반대로 의석이 줄어드는 정당이 발생하는 결점이 있다.⁷⁾

바덴 뷔르템베르크주의회에서는 소선거구비례대표병용제를 채택하고 있어서 비례대표선거에는 의원후보명부를 사용하지 않는다. 70개의 소선거구의 석에 대해서는 상대 다수를 득표한 자를 당선자로 하고, 남은 50석은 각 비례대표선거구에서 각 정당에 배분한 의석수와 소선거구당선자수의 차이에 상당하는 수만큼 소선거구선거에서 낙선한 후보자 중 소선거구선거의 득표수대로 당선자를 결정한다.

마. 대도시 지방선거제도 사례

독일연방공화국의 16개주 중 3개는 도시주이다. 다음은 도시주의 지방선거제도를 간략하게 소개하고자 한다.

1) 베르린시

⁷⁾상계서, p.55.

주의회에 상당하는 베르린시의회 및 주정부에 상당하는 시장 및 시이사회가 있다. 주헌법에 의거하여 구가 설치되어 있으며, 구청 및 구의회로 구성되어 있지만 구에는 과세권·조례제정권이 부여되어 있지 않으며, 위임사무가 중심이 되고 있어 그 역할은 계마인테 보다 한정되어 있다.

선거권은 18세부터이며, 피선거권은 21세부터 부여되어 있다. 베르린 주의회의원은 정수 200인, 임기는 4년이다. 선거제도는 소선거구이며 비례대표 병용제(구속명부식 2표제)를 채택하고 있다. 의원후보명부는 구단위 또는 주단위로 제출한다.

정당별 의석배분은 헤어니마이어식에 의한다. 소선거구에서는 120명을 선출하며, 상대다수를 얻은 자를 당선자로 하고, 남은 80석은 각 정당의 득표수에 따른 배분의석과 소선거구당선자의 차이에 상당하는 수만큼 당해 정당의 명부에서 당선자를 결정한다. 초과의회석도 인정되는데 초과의회석이 발생된 정당 이외의 정당에 대하여 당초의 정당별 득표율에 근접하는 조정의회석이 부여된다. 또한 유효투표의 5% 또는 적어도 1개의 소선거구의회석을 조건으로 하는 의석배분금지조항을 두고 있다.

구의회는 임기 4년, 45인의 의원으로 구성되며 구청장 및 6인의 의원을 선출한다.

2) 함부르크

주정부에 상당하는 것은 시의회에 의하여 선임되는 시이사회(시장 및 시정부 실국의 장인 시이사로 구성)이며, 시이사회가 집행기관을 지휘·감독한다. 이외에 시대표위원회(시이사 및 주민의 대표로 선출된 15인의 대표위원)가 각 행정실국의 정책형성에 참여하는 최고 의사결정기관으로 되어 있으며, 그 관찰사항에 대해서는 시의 이사 및 시이사회에 지휘·감독이 제약된다.

또한 구제를 두고 있지만 구자치의 범위는 베르린 보다 한정되어 있고, 구청장은 시이사회가 임명하고 있어 구의회는 구청과의 협의기관적 성격을 가지고 있다.

선거권 및 피선거권은 18세부터 부여되어 있다. 함부르크주의회 의원은 정수 121인 임기는 4년이다. 선거제도는 구속명부식비례대표제(1 선거구)이다. 정당별 의석배분은 헤어니마이어식에 의한다. 유효투표 5%를 조건으로 하는 의석배분금지 조항이 있다.

다)브레멘

선거권 및 피선거권은 18세부터 부여되어 있다. 브레멘주의회 의원은 정수 100인 임기는 4년이다. 이 가운데 20인은 브레마 하헨시에 할당하고 있다. 선거제도는 구속명부식비례대표제(2 선거구)이다. 정당별 의석배분은 동트식에 의한다. 유효투표 5%를 조건으로 하는 의석배분금지 조항이 있다.

4. 정당참여

독일의 지방선거에는 정당이 참여하고 있으며 그 역할이 매우 중요한데 그 특징은 다음과 같다.

첫째, 지방선거의 투표성향은 연방의회, 주의회의 선거와는 달리 후보자의 개인적인 요소가 지역문제와 쟁점에 강하게 영향을 미치고 있다. 약 80%의 투표자가 후보자를 개인적으로 알고 있을 정도이므로 정당보다는 후보자 개인에게 투표하는 경향이 있다.

규모가 큰 독일의 게마인데 의회는 정당의 역할이 매우 중요하나, 중소규모의 게마인데에서는 탈정치적 성향의 유권자 단체가 당해 지역문제를 중심으로 구체적인 의견을 개진하고 있는 것이 일반적인 추세이다.^{B)} 따라서 의

형상으로는 지방선거에 정당이 참여하고 있으나 실질적으로는 비정당적이 되는 결과가 일반적으로 받아들여 지고 있다.

둘째, 상기와 같은 이유로 정당 역시 당원이 아니더라도 지역에서 잘 알려져 있는 인물을 의원후보명부에 올리며, 후보자도 당과의 관계보다는 지역주민과의 관계를 강조한다. 그러나 지방유지들이 정당소속으로 정당의 지명을 받아 입후보하고 있다.

정당의 공천을 받기 위한 공통적인 조건은 '지방의 단체나 조직의 구성원 또는 정당의 당직보유자로서 온화한 인품과 화목한 가정으로 지역사회에 잘 알려져 있으며 자신의 의견을 피력할 수 있는 지식과 능력을 가진 존경받는 사람일 것'이라고 한다.

따라서 독일의 지방선거는 정당의 의원후보명부에 의한 비례대표제라고 하는 제도적 측면과는 달리 후보자 개인과 주민 개인과의 인간관계가 중요시 되는 농촌형 선거의 특징을 가지고 있다. 게마인테의 소규모성이 이러한 특징을 가져오는 한 요인이 되고 있다.

예컨대, 빌레펠트시는 대학과 산업이 균형적으로 발전된 독일의 대표적인 도시이며, 인구가 32만 명으로 독일에서 20번째 큰 중대형 도시이다. 빌레펠트시 선거의 투표 참여율과 득표율을 중심으로 <표3-3>에서 정당별 득표 사례를 들어 보고자 한다.⁸⁾

빌레펠트시의 경우, 주민은 지방의회의원 선거보다 연방의회 의원선거에 더 많은 관심을 가지고 있음을 알 수 있으며 선거 이슈도 첨예한 것이 특징이다.

그러나 지방선거에 대한 관심 역시 크게 뒤지지 않고 있음을 볼 수 있다.

8) 이남영외, 한국과 외국의 지방자치행정환경 차이점 비교분석, 21세기정책개발연구, 1997.2, pp.171-172.

9) Stadt Bielefeld, Aktion(1995-1996), Amtsblatt, 1996

그 이유는 독일에서는 지방선거가 연방의회(Bundestag) 의원선거 전에 실시됨으로써 국정선거의 예비선거적인 속성이 있기 때문이다

지방선거에 참여하는 정당은 매우 다양하고 그 종류도 대단히 많은 것이 특징이다. 예를들면 대학도시의 좌익정당, 녹색당과 이와 유사한 정당들, 구 동독 지역의 공산당 후신인 민주사회당(FDS)등은 그러한 사례에 속한다.

이러한 정당은 선거를 통하여 주정부의 연립정부를 구성하는데 참여하기도 한다. 현재 브레멘주의 시민연합은 주정부의 연정 파트너로 정부를 구성하는데 참여하고 있다

<표3-3> 빌레펠트시 정당별 득표 현황

종류	년도	선거인 총수*	참가 율(%)	유효투 표	정당 별 득표 수와 비율 (%)				
					SPD	CDU	F.D.P.	GR1)	Bu2)
유럽 의회	1989	237.1	65.0	152.7	63.9	51.2	9.8	16.5	
					41.9	33.6	6.4	10.8	
유럽 의회	1994	240.2	61.5	146.1	57.1	49.9	5.6	22.6	
					39.0	34.2	3.8	15.5	
연방 의회	1990	239.1	80.6	190.5	75.6	74.1	22.3	12.3	
					39.7	38.9	11.7	6.4	
연방 의회	1994	238.6	82.8	193.8	82.2	69.8	14.4	20.5	
					41.9	36.0	7.4	10.6	
주 의회	1990	239.0	73.4	173.8	83.8	63.1	11.9	12.4	
					48.2	36.3	6.8	7.2	
주 의회	1995	237.6	66.3	156.2	68.8	55.0	7.0	22.5	
					44.0	35.2	4.5	14.4	
지방 의회	1989	237.1	66.7	155.1	60.5	53.6	10.1	15.6	14.9
					39.0	34.6	6.5	10.1	9.6
지방 의회	1994	237.0	82.8	193.3	79.8	70.0	4.9	24.1	14.4
					41.3	36.2	2.5	12.5	7.4

* 단위 천명

1) 녹색당으로 1989년까지는 Die Grünen kreisverband Bielefeld이며 1989년 이후 Bündnis 90와 Die Grünen의 연합정당

2) 빌레펠트 시민연합 (Bürgergemeinschaft für Bielefeld)

제3절 선거운동

1. 선거운동

독일연방헌법은 정당의 역할을 국민의 정치적 의사형성에 기여하는데 있다고 규정하고 있다(연방헌법제21조). 따라서 정당은 민주적으로 조직되어야 하며, 정치자금의 출처와 지출, 그리고 자산의 내역을 공포하도록 정당법에 규정하고 있다.

독일의 선거운동은 지방선거 뿐만 아니라 연방선거에서도 특별한 법적 규제없이 자유롭게 이루어 지고 있다. 따라서 독일의 경우, 선거운동의 개시 시기, 선거운동비용한도액 등이 법적으로 명시되어 있지 않고 정당간의 협정에 의하여 다음과 같이 정당위주로 선거운동이 자율적으로 실시되고 있다.¹⁰⁾

가. 방송매체의 이용

독일에서는 각 정당에 대하여 일정한 제한 하에 방송매체를 무료로 이용할 권리를 법적으로 보장하고 있으며, 공영방송은 정치적 중립성 유지를 위하여 무료방송횟수를 제한하고 있다. 방송시간은 원내 의석분포 등 정당의 대표성에 따라 각 정당에 배분하고 있다. 이 무료정치 방송이 선거운동의 중요한 부분을 차지하고 있으나 그 횟수가 제한되어 있다.

각 정당에서는 민영방송을 활용할 수 있으나 그 비용이 많이 소요되기 때문에 정당간 불균형이라는 구조적 문제가 제기되고 있다.

10) 중앙선거관리위원회, 권계서, pp.35-43.

지방선거의 경우, 이러한 언론매체를 이용한 선거는 그 비용이 과다하기 때문에 활용되지 않고 있다.

나. 유인물에 의한 선거운동

방송매체를 이용한 선거운동을 제외한 방법으로는 신문광고, 벽보첩부, 개인적인 선전물, 공개집회 등 다양한 방법을 전개할 수 있다. 이러한 선거운동은 법적으로 규제를 하지 않고 있다. 선거광고의 게재여부, 선거에 대한 입장표명 등을 신문사의 재량사항으로 두고 있어 중립지들은 모든 정당의 광고를 게재하고 있다.

지방선거에서는 대대적인 신문광고나 책자의 배포 등의 방법은 비용이 많이 들기 때문에 거의 활용되지 않고 있다.

투표소가 있는 건물에서 선거인에게 영향을 미치는 언어·음향·문서 또는 도화에 의한 일체의 행위는 금지되고 있다(연방선거법제32조).

다만, 선거운동시에는 자원봉사자의 도움을 받을 수 있다(비덴뷔르템베르크주선거법제15조).

다. 연방정부의 역할

연방정부는 선거운동에 관여하지 아니하며, 선거에 관한 홍보는 자료제공에 한정되고 있다. 또한 선거운동의 필요경비를 지급하기 위하여 국고보조금을 지급함으로써 선거공영제를 실시하고 있다. 연방정부는 지방선거를 위하여 특별히 경비를 부담하지 않고 있으나 각 정당은 이미 지급받은 국고보조금을 지방선거에 사용할 수 있다.

연방정부는 정당과 밀접하게 연관되어 있는 민간단체의 공적보조금, 기부

금과 당원의 당비에 대한 세액공제외에 공영방송을 통한 무료방송제도를 통하여 간접적으로 지방선거를 지원하고 있다.

라. 정당의 역할

지방선거를 위한 정당의 지원은 중앙당이 지구당의 선거운동원과 후보자들의 훈련을 통하여 당선을 돕는 것이다. 게마인테, 크라이스게마인테단위의 선거에서는 해당 자치단체의 실질적인 문제가 선거의 쟁점이 되기 때문에 중앙당은 이러한 분야에 관한 정책공약을 개발하여 대안을 후보자들에게 제공하고 있다.

지방선거에서 후보자의 당선여부는 유권자들을 접촉하여 설득할 수 있는 능력에 크게 좌우된다. 그 이유는 전국적 쟁점사항인 정치적인 문제는 관심의 대상이 되지 못하고 있기 때문이다.

따라서 후보자와 선거운동원들은 가능한 한 많은 유권자와 개인적으로 만나 설득할 수 있는 능력과 동기부여에 의하여 선거의 양상이 달라질 수 있으므로 주로 상점가, 시장, 대중음식점, 학교, 병원 등에서 선거운동을 전개하고 있다.¹¹⁾

이와 같이 지방선거의 선거운동은 주민과의 토론, 포스터 부착, 선거광고, 주민과의 직접 접촉, 언론을 활용할 수 있으며, 연설의 경우 교회, 시청, 식당 등 다중이 모이는 옥내집회는 허용되나 원칙적으로 옥외집회는 불가능하다.¹²⁾

이러한 선거운동방법은 독일과 같이 지방자치단체의 인구규모가 적고

11) Manfred Ziemek, Political Parties and Campaign Financing in Germany, 한양대학교 지방자치연구소, 1991, p.93.

12) 임경호, 지방의회론, 대영문화사, 1991, p. 61.

정당 또는 후보자의 정강 또는 정책이나 그 성향을 보고 투표하는 높은 시민의식을 가진 국가에서 유효한 선거운동방법이다.

2. 선거비용

독일의 민주정치제도에서 정당이 중요한 역할을 수행하고 있음에도 불구하고 연방헌법이나 정당법은 정당의 선거비용 조달을 위한 자금원에 대하여 언급하지 않고 있다. 다만 연방헌법은 모든 자금출처의 공표의무를 규정하면서 주요 소득원에 대해서만 간접적으로 지적하고 있다.¹³⁾ 독일의 정당은 선거에 참여하고 국민들의 정치적 의사를 형성하는 등 중요한 역할을 맡고 있으므로 국가의 재정으로 정당의 선거비용을 부담하는 것은 당연한 일이라고 본다. 이러한 국고지원금은 선거 결과에 따라 정당에 배분되며, 각 정당 수입의 약 30-40%를 차지하고 있다.¹⁴⁾

그러나 크라이스나 게마인데선거에 있어서는 선거비용을 국고에서 부담하지 않고 있으며, 지방선거의 선거비용모금은 원칙적으로 각 지구당의 책임으로 되어 있다. 다만 중앙당으로부터 제한된 액수의 선거자금이 지급될 뿐이다.

독일 지방선거의 선거비용은 해당 지방자치단체가 지불한다(바덴 뷔르크 주지방선거법제39조).

가. 국고보조

독일의 각 정당은 1993년 변경된 국고보조방식에 의하여 3개 의원선거의

13)(Ibid., p.250.

14)(Ibid., pp.253-254.

득표수, 당비수입액, 기부금수입액을 기준으로 배분받아 선거비용으로 사용하고 있다. 각 당이 국고보조금을 받기 위해서는 유럽의원, 연방하원의원선거에서 유효투표총수의 0.5%이상, 주의회의원선거에서 1%이상을 득표하는지 선거구에서 유효투표총수의 10%를 획득하여야 한다. 다만, 소수민족정당은 이 요건에서 배제된다.

정당·선거인단체에 대한 기부금과 당비는 법인에 대해서는 세액공제를 폐지하였으나, 자연인에 대해서는 연간 3,000마르크까지 50%의 세액공제를 인정하고 있다.

이러한 국고보조는 연방정부가 정당에 지급하는 것이지 지방선거비용 부담을 명목으로 지급하는 것은 아니다.

나. 제재조치

정당이 기부금을 위법하게 수령하거나 자금을 정당법의 규정과 다르게 사용한 경우와 회계보고서에 공개하지 않은 때에는 수령한 액수의 2배에 해당하는 국고보조금의 청구권을 상실하며, 회계보고서가 제출되지 않은 경우에는 국고보조금이 지불되지 않는다.

독일의 지방선거는 그 비용이 매우 적게 들 뿐만 아니라 유권자들 역시 많은 선거비용을 지출하는 후보자에게 회의적이다. 이처럼 주민들이 과다한 선거비용을 이용한 선거운동방식에 매료되지 않는 것은 정치교육과 정치의식수준이 높기 때문에 설득력있는 논리와 정책을 제시하는 신뢰할 수 있는 후보자와 정당에 투표하고 있다.

제4절 지방의원의 정수와 보수

1. 지방의원의 정수

지방의원의 정수는 지방자치법에 명시된 인구비례에 따라 결정된다.

선거에 의하여 구성되는 지방의회는 일률적으로 규모가 정해져 있지는 않으나 지방자치단체의 최고기관인 바, 대체로 크라이스의 경우 20-120명, 게마인데의 경우 10-60명의 의회의원으로 구성되어 있다.

이사회형인 헤센(Hessen)주의 경우 의원의 임기는 4년이며 지방의회의 의원의 수는 주민수의 규모에 따라 게마인데의 경우는 15인에서부터 105인 까지 이고, 크라이스의 경우 51인에서부터 93인의 의원이 있다. 이사회형의 이사는 임기 6년으로 의회에서 선임되며 자치행정을 지휘·감독한다.

시장형인 슐레스비히-홀슈타인주의 게마인데 의회의원의 임기는 4년이며, 7내지 49명의 의원을 선출한다.

기관대립형인 남독일의회형 바덴-뷔르템베르크주의 지방자치단체의 경우 의원의 임기는 5년이며, 8내지 60명의 의원을 두고 있다.

바덴뷔르템베르크주 게마인데법에 규정된 게마인데의원의 정수는 인구비례에 의하여 8인-60인이며 그 기준은 다음과 같다.¹⁵⁾

15) Gunter Durig, Gesetze des Landes Baden-Württemberg, München den 19. März, 1996, SS.19-20.

〈표3-4〉 게마인데의회 의원정수

주 민 수	게마인데의원정수
1,000명이하	8인
1,000명이상 2,000명이하	10인
2,000명이상 3,000명이하	12인
3,000명이상 5,000명이하	14인
5,000명이상 10,000명이하	18인
10,000명이상 20,000명이하	22인
20,000명이상 30,000명이하	26인
30,000명이상 50,000명이하	32인
50,000명이상 150,000명이하	40인
150,000명이상 400,000명이하	48인
400,000명이상	60인

2. 지방의원의 보수

바덴뷔르템베르크주선거법에서는 지방의원의 보수를 정하지 않고 다음과 같이 각 지방자치단체의 조례에 이를 위임하고 있다. 게마인데의회 의원 등 명예직 활동을 수행하는 자는 그 비용 및 임무수행으로 인한 소득 상실에 대한 변상을 청구할 수가 있으며 조례로 그 최고액을 정한다.

직업이 없고 가사에 종사하는 자의 경우 발생된 시간의 소비가 소득상실에 해당된다. 이러한 경우를 위하여 조례로 일정한 시간급을 정할 수 있다.

이러한 비용변상 또는 수고보상 외에도 조례로 공무원에 적용되는 여행 비용보상을 규정할 수 있다(바덴뷔르템베르크주게마인데법제19조).

명예직인 지방의원의 사무지원비는 월별 정액제와 월별 정액 및 회의시 일비를 지급하는 두가지 유형이 있다. 노르트라인-베스트팔렌주의 지방의원 실비보상 액수는 다음과 같다(단위: DM)(1DM=약 500원)¹⁶⁾

16) Gesetz und Verordnungsblatt für das Land Nordrhein-Westfalen Nr. 72 Vom

〈표3-5〉 게마인데 의원의 주민수에 따른 월별 정액사무지원비기준
(단위: DM)

주 민 수	월별정액사무지원비
주민20,000까지	310
주민 20,001에서 50,000까지	422
주민 50,001부터 150,000까지	562
주민 150,001부터 450,000까지	701
주민450,000이상	839

〈표3-6〉 주민수에 따른 게마인데 의원 월별 정액사무비와 회의비 기준
(단위: DM)

주 민 수	월별정액사무지원비	회의비
주민20,000까지	165	29
주민20,001-50,000	277	29
주민50,001-150,000	417	29
주민150,001-450,000	556	29
주민450,000이상	694	29

〈표3-7〉 주민수에 따른 크라이스의회 의원 월별 정액사무비 기준
(단위:DM)

주 민 수	월별사무비
주민 250,000이하	504
주민 250,000이상	643

〈표3-8〉 크라이스의의원월별정액사무비와회의비
(단위:DM)

주민수	월별정액사무비	회의일비
주민 250,000이하	417	29
주민 250,000이상	556	29

22 1994. SS. 932-933. 바덴뷔르템베르크주 게마인데의원 실비보상규정은 주게마인데선거법에 의하여 게마인데 조례로 정하도록 규정하고 있어 참고로 노르트라인-베스트팔렌주의 지방의원보수를 소개하였다.

- 자유시(Kreisfreie Stadt)의회 의원 월별 정액 사무비 ; 275(단위 ; DM)

이상에서 각급 지방의회회원은 보수적인 성격이 아니라 의원직 수행을 위한 실비보상적 차원에서 정액사무비와 회의비외에 직위에 따른 월별 정액 사무비를 지급받고 있다고 할 수 있다. 명예직 게마인테 단체장의 경우는 의원이 지급받고 있는 사무비와 회의비의 3배를 받고 있으며, 위원회 의장은 의원이 받고 있는 사무비와 회의비의 2배를 받는다. 이와는 별도로 의원이 다른 지역에서 열리는 회의에 게마인테나 크라이스를 대표해서 참석하는 경우 출장비와 여비를 받는다.

제4장 프랑스 지방선거제도 실태 분석

프랑스 지방자치단체는 국가의 행정구역과 거의 일치하고 있으며, 그 종류는 1982년 「교문, 데파르트망 및 레지옹의 권리와 자유에 관한 법률」에 의거하여 다음과 같다¹⁷⁾

교문기초자치단체 (Commune)

데파르트망도자치단체 (Département)

레지옹광역도자치단체 (Région)

기타 법인(특별)자치단체 (Etablissements territoriaux)

이 가운데 데파르트망은 교문보다 주민간의 일체감이나 공동체적 뿌리가 약한 지방자치단체로서 법인격으로서의 지위도 교문보다 훨씬 뒤에 부여되었으나, 현재 프랑스의 지방자치단체는 교문, 데파르트망 및 해외영토이며, 그밖의 지방자치단체는 법률로 설치할 수 있게 되어 있다(프랑스헌법제72조). 따라서 데파르트망은 헌법상 보장된 지방자치단체이다.

레지옹은 원래 데파르트망의 광역행정기구였으나 1982년부터 법률에 의하여 지방자치단체가 되었다.

헌법에 따라 지방자치단체는 선출된 지방의회의원에 의하여 법률이 정하는 바에 따라 자유롭게 자치를 실시한다(헌법제72조제2항). 프랑스의 정치

17) 안영훈, 현지에서 본 프랑스 지방자치제도, 연구자료집(제64권), 한국지방행정연구원, 1997, pp. 8-9.

는 그 중앙집권주의적 원칙에도 불구하고 선출된 지방의원을 통하여 지방자치를 실시한다고 헌법에서 규정함으로써 프랑스의 지방선거가 다음과 같은 사유로 중요한 의미를 지니고 있다.

첫째, 교문의 장은 그 지방의 가장 저명한 인물이고, 둘째 지방자치단체의 재량의 여지가 영국보다 많으며, 셋째 각 지역에 기반을 가진 정치가(local notables) 중 대략 3/4의 하원의원이 단체장이나 지방의원을 겸임하고 있기 때문에 지방정치에 대한 주민의 관심이 높다는 것을 의미한다.

이러한 정치·문화적 배경속에서 국회의원및지방의원선거법(Code Electoral)은 국회의원, 데파르트망의회의원, 교문의회의원, 데파르트망선출상원의원, 레지옹의회의원 등의 선거에 대하여 통일적으로 규정하고 있다.

프랑스 지방선거에서는 각 지방자치단체의 의원을 선출하며, 해당 지방의회의 의장이 단체장을 겸직하기 때문에 단체장 선거를 위한 별도의 선거법을 필요로 하지 않는다. 따라서 지방자치단체의 장은 해당 지방의회에서 간접선거하는 형식을 채택하고 있다.

제1절 선거권·피선거권

1. 선거권

가. 연령

국정선거 및 지방선거의 선거권은 만 18세이상인 자로서 공민권 및 참정권을 가지고 다음과 같은 법률상의 결격사유에 해당되지 않는 프랑스 국민

은 누구에게나 선거권이 있다(국회의원 및 지방의원 선거법제2조) (이하 '선거법'이라 한다).

나. 선거권 결격사유

- 범죄행위로 인하여 유죄판결을 받은 자
- 절도·사기·배임·공금횡령·위중·중수뢰·외설죄·수표위조·상사회사에 관한 법률규정에 의한 범죄 등 법률이 정한 일정한 죄를 범한 자
- 범죄행위로 3월이상의 징역 또는 6월이상의 집행유예를 받은 자
- 법원의 소환에 불응하여 궤석재판을 받고 있는 자
- 프랑스법원 또는 외국법원의 재판(다만 프랑스에서 형을 집행하는 경우)에 의하여 파산선고를 받고 복권되지 아니한 자
- 법적 후견하에 있는 자
- 행정재판소에 의하여 선거권을 정지당한 자로 상세하게 규정하고 있다 (선거법제5조-제6조).

다만 유죄판결을 받은 자라 하더라도 비밀을 누설한 경우 이외에 경솔한 언행으로 유죄판결을 받은 경우나 상사회사에 관한 법률에 위반된 행위 이외에 고의가 입증되지 아니하여 벌금형이하의 위반행위로 유죄선고를 받은 경우에는 예외적으로 선거권을 부여하고 있다(선거법제8조).

2. 피선거권

가. 테베르프망의 회의원 피선거권 및 결격사유

1) 피선거자격

테베르프망의회의원은 만 21세에 달한 자로서 테베르프망의 선거인명부

에 등록되어 있거나 선거를 실시하기 전에 선거인명부에 등록될 자격이 있음을 증명한 경우, 테베르뜨망내의 거주자가 아닌 자로서 선거실시년도의 1월 1일까지 직접세납부자명부에 등재되어 있거나 선거일까지 그 명부에 등재될 자격을 증명하는 경우 또는 상기한 기간안에 테베르뜨망구역안에 있는 부동산을 상속받은 경우 테베르뜨망의원의 피선거권을 가진다(선거법제194조).

2) 피선거권 결격사유

테베르뜨망의회의원으로 선출될 수 없는 자는 다음과 같다(선거법제195조).

-현재 테베르뜨망지사로 재직하고 있거나 선거일로부터 3년이내에 테베르뜨망지사로 재직하였던 자

현재 재직하고 있거나 선거일로부터 1년이내에 재직하였던 부지사, 지사 비서실장, 비서관 또는 부지사보좌역, 부지사비서관

-관할구역안에서 현재 재직하고 있거나 선거일로부터 6년 이내에 재직하였던 고등법원의 판·검사

-현재 재직하고 있거나 선거일로부터 6월이내에 재직하였던 행정재판소의 사법관 및 회계검사원지방소장, 지방법원소속 판사, 관할구역내의 육·해·공군 지역사령관

-짱통의 경찰공무원, 광산기사, 농촌지도소 또는 산림수리국 소속의 기사장, 주임기사, 기사 및 기타 직원, 측량기감독관, 테베르뜨망의회 및 레지옹 의회의장 비서실직원, 테베르뜨망의회 및 레지옹의회사무처의 처장, 국장, 과장 및 계장

-아롱디스망에서 현재 재직하고 있거나 선거일로부터 6월이내에 재직하

었던 테빠르뜨망내의 기사장, 기사장보 및 토목기사, 테빠르뜨망보건사회국장 및 감사관, 국기민사업무담당 지방국장

-대학구에 포함되어 있는 각 테빠르뜨망내에서 현재 재직하고 있거나 선거일로부터 6월이내에 재직하였던 대학총학장

-테빠르뜨망내에서 현재 재직하고 있거나 선거일로부터 6월이내에 재직하였던 대학장학관 및 초중등장학사, 직간접세의 부과와 징수, 각종 공금의 지급 등의 업무에 종사하거나 종사한 공무원, 테빠르뜨망채신청장 및 주임 감사관, 연초제조청의 청장, 감사관 및 국장

이상과 같이 프랑스선거법은 지방의원선거에 영향을 미칠 수 있는 광범위한 공직에 대하여 의원입후보자격을 제한하고 있다(선거법제195조). 이처럼 구체적으로 개별 직위에 대하여 입후보를 제한하는 이유는 주민의 대민 행정업무를 담당하는 공무원이 자신의 직위를 장래의 득표수단으로 이용하는 것을 철저히 차단함으로써 공무원의 정치적 중립성을 보장하고 공정한 경쟁을 유도하기 위한 것으로 보여 진다.

이상의 공직자에 대한 입후보 제한기간은 다른 법률에 의하여 선거일에 퇴직이 허락된 후보자에 대해서는 적용되지 아니한다는 예외규정이 있다(선거법제195조제2항).

이외에도 그 직을 사직한 후 1년이 경과된 경우에만 재직하였던 테빠르뜨망에서 의원으로 선출될 수 있는 직으로서는 수의사담당수석감독관, 중견감독관, 관리담당감독관, 농사지도담당기사장 및 기사 또는 식물보호감독담당기사장 및 기사 등이 있다(선거법제196조).

테빠르뜨망의회회의장으로서 정치정화법에 의하여 재산신고를 하지 아니한 자, 소정기간내에 선거운동비용회계보고서를 제출하지 아니한 자 및 그 회

계보고가 정당한 이유로 기각된 자, 데파르망의원직을 사임한 자의 경우에는 1년간 피선거권이 제한된다(선거법제195조제3항, 제197조, 제204조제2항).

나. 교문위원의 피선거권 및 결격사유

1) 교문위원 피선거자격

교문위원 피선거권을 가진 자는 만 18세 이상이어야 한다. 교문내에 거주하는 선거인과 직접세납부자명부에 등재되어 있거나 선거년도 1월 1일까지 동명부에 등재될 자격이 있음을 증명하는 자는 교문위원피선거권을 가진다(선거법228조).

국회의원 및 상원의원은 그 출신 선거구가 속한 데파르망의 모든 교문에서 교문위원 피선거권을 가진다(선거법제229조).

2) 교문위원 피선거권 결격사유

◦ 선거권이 찬탈된 자

◦ 후견하에 있는 자

◦ 교문세의 납부를 면제받은 자는 교문위원이 될 수 없다.

◦ 정치자금 투명화에 관한 법률에 의거하여 정치생활의 청렴성에 관한 재산신고서를 제출하지 아니한 교문단체장은 1년 동안 피선거권이 제약된다(선거법제230조).

◦ 중재인(médiateur)은 임명되기 전에 교문위원으로 선출되지 아니하는 한 중재업무를 수행하는 기간에는 교문위원으로 선출될 수 없다(선거법제 230-1조).

◦ 레지옹, 데파르망의 국가직 지사는 현직에 있거나 사직일로부터 3년

간, 부지사, 데빠르뜨망사무총장, 데빠르뜨망지사비서실장, 데빠르뜨망지사를 보좌하는 부지사, 레지옹 또는 코르시카를 담당하는 사무국장은 현직에 있거나 사직일로부터 1년간 재직하였던 관할구역안에서 피선거권을 가질 수 없다(선거법제231조제1항).

○ 이외에도 다음에 해당되는 자는 현직에 있거나 사직일로부터 6개월간은 관할 구역안에 있는 요문에서 요문의회의원 피선거권이 제약된다(의원선거법제231조제2항)

-향소원소속 사법관, 행정재판소 및 지방회계재판소의 법관, 지역사령부 관할구역안에 있는 요문의 육해공군 장교, 지방법원 및 예심법원의 사법관, 경찰공무원, 요문의 재무관 및 게마인데사업도급인, 데빠르뜨망국장 및 아롱디스망과장

-데빠르뜨망의회 및 레지옹의회의장비서실 직원, 의회 사무처장, 국장, 부국장, 과장 및 계장, 코르시카지방의회 및 행정평의회의장과 그 비서실 직원, 코르시카 지방자치단체 및 사무처장, 부국장, 과장 및 계장

-도로구역별 도로국장 및 지부장, 국가공공사업소장 및 주임과장과 과장

-요문의 유급직원은 소속 요문의 의원으로 선출될 수 없다.

다만, 독립적으로 공무원으로서의 직무를 수행하면서도 그 직무의 성격상 요문으로부터 보수를 지급받지 아니하는 자 및 주민 1,000명이하의 요문에서 계절적 한시적으로만 요문의 유급직원이 되는 자는 요문의 유급직원의 범위에 포함되지 않는다.

이상과 같이 선거법제231조 각항의 규정에 의한 제한기간은 선거일에 그 사직원이 수리된 후보자에 대하여는 적용되지 않는다(의원선거법231조제3항).

데빠르뜨망의회의원 피선거권 결격사유로 유죄를 선고받은 자, 금치산선

고를 받은 자, 벌금형 또는 벌금 연대채무선고를 받은자, 유죄선고를 받아 제명된 테베르뜨망의원은 피선거권을 상실한다는 규정을 준용한다(선거법제 233조).

소정기간 안에 선거운동비용회계보고서를 제출하지 아니하거나 제출된 회계보고서가 정당한 이유로 기각된 자는 1년동안 피선거권을 상실한다(선거법제234조).

교문의회의원이 직무의 수행을 거부하여 법에 따라 의원직을 사임한 자는 사임일로부터 1년 이내에는 다시 선출될 수 없다(의원선거법제235조).

교문의원이 당선된 후에 발생한 사유로 인하여 상실한 피선거권 결격사유에 해당하는 경우, 법상 규정된 제소절차에 의하여 테베르뜨망지시는 통보받은 날로부터 10일이내에 당해 당선자가 행정재판소에 제소하거나 참사원에 상고하는 경우를 제외하고는 즉시 의원직 사퇴를 선언한다(선거법제 236조제1항).

주민 500명이상의 교문에서는 직계존속 및 형제자매로서 동시에 동일한 교문의회의원이 될 수 있는 수는 2인으로 제한한다(선거법제238조제4항). 다만 선거구별로 교문의원을 선출하는 경우 서로 다른 선거구에서 직계존속 및 형제자매가 제한수 이상 당선된 경우에는 이 규정에도 불구하고 동일한 교문의회의 의원이 될 수 있다(선거법제238조제5항).

〈4-1〉 공직별 피선거권 연령과 요건

선 거 별	피선거권 연령	피선거 요건
대통령	23세	선거권이 있는 국민
상원의원	35세	선거권이 있는 국민
국회의원	23세	선거권이 있는 국민
데파르트망의원	21세	데파르트망선거인명부 또는 직접세납부자명부에 등재되어 있는 자, 해당데파르트망내에 부동산을 소유하고 자
교문의원	18세	교문내의 선거인명부에 등재되어 있거나 등재될 권리와 의무가 있음이 증명된 자

3. 공직겸직범위

프랑스에서는 독특하게 지방의원의 겸직을 허용하고 있으나 무제한적인 겸직을 허용하고 있는 것은 아니며 다음과 같이 「국회의원 및 지방의회의원 선거법」에서 유럽의회의원, 지방의회의원 그리고 파리지 이외의 인구 2만명 이상의 교문의 단체장, 파리지 이외의 인구 10만명 이상의 교문부단체장은 공직을 두가지 이상 겸직할 수 없다고 규정하고 있다(선거법제46-1조).

겸직중에 있는 자는 그 선택에 의하여 겸직을 중단하여야 하며 겸직금지에 저촉되는 원인이 된 선거일(이의신청이 있는 경우 그 선거의 효력을 확인하는 재판이 확정된 날)부터 15일이내에 그 직을 선택하여야 한다. 이 기간내에 선택하지 않는 경우에는 가장 최근 취득하거나 갱신된 직은 당연히 종료되는 것으로 한다(선거법제46-1조의 제2항).

프랑스의 정치가 중 대략 3/4의 하원의원이 단체장이나 지방의원을 겸임하고 있기 때문에 지방정치에 대한 주민의 관심이 다른 나라에 비하여 매우 높다는 점이 특징이다.

가. 국회의원의 공직겸직범위

국회의원은 어떠한 경우에도 양원에 모두 소속될 수 없으므로 당연히 상원의원직을 겸할 수 없다(선거법제137조).

국회의원은 유럽의회의원, 레지옹의회의원, 데파르트망의회의원, 파리시의회의원, 파리시 이외의 인구 2만명이상의 교문의 장, 파리시의 인구 100,000명 이상의 교문부단체장 등의 선출직 중 그 하나 이상을 겸임하지 못한다(선거법제141조제1항).

레지옹의회, 데파르트망의회, 또는 교문의회의원인 국회의원은 사기업 또는 공공법인시설의 이사장, 이사, 사장, 부사장, 또는 관리인 등을 겸임하지 못한다(선거법제146조).

그러나 이상의 그 어느 한 곳의 고문직에도 취임할 수 없다는 선거법제147조의 규정에도 불구하고 레지옹, 데파르트망 또는 교문의회의원을 겸직하고 있는 국회의원은 해당 교문의회에 의하여 지방이익단체안에서 레지옹, 데파르트망 또는 교문의 지방이익단체대표로 선임될 수 있다. 다만, 이러한 이익단체는 이익 또는 이익분배를 목적으로 하지 않는 단체이어야 하며, 당사자는 단체안에서 보수를 받는 직에 있지 아니하여야 한다(선거법제148조제1항).

나. 데파르트망의회 의원의 공직겸직범위

프랑스 전역에서 선거법에 의하여 현역 직업군인 또는 이와 동등한 직에 있는 자는 데파르트망의회 의원직을 겸할 수 없다(선거법 제46조). 또한 앞서 기술한 유럽의회의원, 레지옹의회의원 그리고 파리시 이외의 인구 2만명 이상의 교문의 장, 파리시 이외의 인구 10만명 이상의 교문부단체장의 경우에는 공직을 두가지 이상 겸직할 수 없다(동법제46조-1)는 겸직제한 규정도

적용된다.

-테베르뜨망의원은 관할구역내의 건축기사, 공공토목사업기사, 도로부지 담당공공토목사업부장, 테베르뜨망행정청 또는 이롱디스망의 직원 및 테베르뜨망의 기금으로 봉급 또는 보조금을 받는 직을 겸임할 수 없으며, 테베르뜨망의 사무를 취급하는 직도 상기한 바와 같이 겸임할 수 없다(선거법제 207조제1항).

구호사업에 관한 법률에 의거하여 테베르뜨망이 설립한 구호시설 또는 수개 테베르뜨망 공동시설의 법정대리인 및 구호소의 운영자도 테베르뜨망의원을 겸임하지 못한다(선거법제207조제2항). 다만, 요문 또는 인접 요문에서 근무하는 의사로서 어린이와 고아를 보호하고 전염병 예방을 담당하며 예방접종이나 자선사업의 성격을 가진 유사직종에 근무하는 자는 봉급자로 인정되지 아니하므로 겸직할 수 있다(선거법제207조제3항).

-누구든지 두가지 이상 테베르뜨망의회의 의원이 될 수 없다(선거법제 208조). 따라서 만일 두개 이상의 요문에서 테베르뜨망의원으로 선출된 경우에는 회기가 시작된 후 3일이내에 1개의 요문만을 선택하여 테베르뜨망의 회의장에게 신고하여야 한다(선거법제209조제1항). 다만, 그 당선에 이의가 제기된 경우에는 행정재판소의 확정판결일로부터 또는 참사원에서 그 판결 내용을 통보한 날로부터 3일이내에 상기한 바와 같이 1개의 요문만을 선택하여야 한다.

제1항의 기간안에 1개의 요문을 선택하지 아니하면 테베르뜨망의회의는 공개회의에서 추첨으로 테베르뜨망의원이 소속하게 될 요문을 결정할 수 있다 (선거법제209조제2항).

소속된 테베르뜨망안에 거주하지 않는 테베르뜨망의원수가 전체 테베르뜨망의원의 4분의 1을 초과할 경우, 테베르뜨망의회의는 제2항에 정한 바와

같이 추천하여 데파르뜨망을 지정하거나 데파르뜨망의원의 당선을 취소하여야 한다(선거법제209조제3항).

하나의 교문을 수개의 선거구로 분할할 경우, 당해 교문에서 당선된 데파르뜨망의원은 분할에 관한 명령이 공포된 후, 10일이내에 교문내 신설구 중의 1구를 선택할 권리를 가진다(선거법제209조제4항).

데파르뜨망의원이 당선 이후에 발생한 사유로 선거법 제206조, 제207조 규정에 정한 겸직금지에 해당하는 경우, 데파르뜨망의회는 직권 또는 선거권자의 청원에 의하여 의원직의 상실을 선언할 수 있다(선거법제210조).

다. 교문의회위원의 공직겸직범위

교문의회위원은 다음에 해당하는 공직을 겸직할 수 없다.

-데파르뜨망의 지사, 부지사 및 사무국장

-지휘관급 경찰공무원, 공안경찰관, 수사관 및 경찰서장.

-공공구호사업에 관한 법률에 의거한 교문의 공공시설 또는 관계시설의 법정대리인이 이에 해당된다(제237조제1항).

-유럽의회의원, 레지옹의회의원 그리고 빠리시 이외의 인구 2만명이상의 교문의 장, 빠리시 이외의 인구 10만명 이상의 교문부단체장이었던 자가 교문의원으로서 선출된 경우에는 당선이 확정된 날로부터 10일이내에 의원직과 현직 중 어느 하나를 선택하여야 하며, 이 기간내에 상관에게 사퇴서를 제출하지 아니하면 현직을 택한 것으로 인정된다(선거법제237조).

-누구든지 하나 이상의 교문의회 의원이 될 수 없으며, 만일 하나 이상의 교문의원으로서 선출된 자는 교문위원의 투표결과를 공표한 날로부터 10일이내에 하나의 교문만을 선택하는 선언을 하여야 하고 그 선언서는 관할 데파

르프망지사에게 제출하여야 한다. 이 기간내에 선택의 선언을 하지 않는 경우에는 선거인수의 증가율이 가장 적은 교문의회의 의원이 된다(선거법제 238조 제1항-제3항).

제2절 선거방법

1. 선거담당기관

프랑스의 지방선거는 데파르프망 국가직 도지사(Le préfet)가 담당하고 있다. 입후보의 등록신청은 제1차, 제2차투표별로 데파르프망지사가 정한 기한 전에 데파르프망에 제출하고 등록하면서부터 선거관리가 시작된다(선거법시행령제109-1조). 교문의회의원 전원을 선출하는 경우에는 데파르프망지사의 명령으로, 기타의 경우에는 부지사의 명령으로 선거인을 소집하고 선거일 15일전까지 교문에서 공고한다(선거법제247조).

인구 20,000명 이상의 교문을 가지고 있는 데파르프망은 당해 교문의 투표구 구성의 합법성, 투개표활동 및 투표구집계활동의 합법성 그리고 선거인과 출석한 후보자 또는 명부에 대하여 그들 권리의 자유로운 행사를 보장하도록 하는 활동의 합법성을 감독할 책임을 가지는 위원회를 설치한다(선거법제85-1조).

위원회는 반드시 사법적 명령권을 가진 법관에 의하여 통할된다. 동위원회에는 데파르망내의 선거인 중에서 선출된 대표자를 참가시킬 수 있다. 위원장, 위원 및 그 대리인은 모든 감시권과 검사권을 행사하며, 언제나 투표소에 출석할 수 있고, 투표결과와 공표전후를 불구하고 항상 선거록에 모든

의견을 기록할 수 있다(선거법제85-1조제2항-제3항).

교문의 장 및 투표소의 장은 투개표에 관한 임무수행을 위하여 필요한 모든 정보를 제공하고 모든 문서를 공개하여야 한다(선거법제85-1조제4항).

제1차, 제2차 투표가 끝났을 때, 투표관리위원회는 필요한 경우 데파르트망지사에게 송부하게 되는 보고서를 작성하고 선거록에 투표상황을 종합하여 기재한다(선거법제85-1조제5항).

투표의 총검표는 투표가 마감되는 즉시, 선거록은 늦어도 투표가 종료된 후 월요일까지 완료한다. 이 업무는 각 선거구별로 데파르트망지사의 행정명령으로 설치된 검표위원회가 수행한다(선거법시행령제107조제1항). 동 위원회는 고등법원장이 임명하는 사법관 1인, 판사 2인, 데파르트망의원 1인, 데파르트망지사가 임명하는 데파르트망공무원 1인으로 구성한다(선거법시행령제107조제2항). 각 후보자의 대리인은 검표위원회의 업무에 조력할 수 있으며 동위원회는 다수의 선거구의 투표에 대한 검표를 실시할 수 있다.

이상과 같이 프랑스의 지방선거를 담당하는 기관은 데파르트망지사이며, 지사 외에 투표구행정위원회(선거법제113조), 검표위원회(동법시행령제107조), 투표감시위원회(훈령 제5장)등의 위원회에서 소관업무를 분담하고 있다.

2. 선거기간

데파르트망의회 의원선거의 입후보자등록신청기간은 선거법에 의하여 시행령에 위임되어 있다(선거법제210-1조).

입후보자의 등록신청은 제1차, 제2차투표별로 데파르트망지사의 행정명령으로 정한 기간안에 등록하여야 한다(선거법시행령제109-1조제1항). 입후보사퇴는 입후보등록기간에 한하여 가능하며 사퇴신고로 처리된다(동조제2항).

투표는 1일간(선거법제54조), 일요일에 실시하며(선거법제55조), 제2차투표는 제1차투표가 있는 직후의 일요일에 실시한다(선거법제56조).

후보자등록개시일부터 선거일까지의 선거기간은 예컨대, 코르시카테베르프망의회 및 의회의원선거의 경우 등록마감기간을 동법 제350조에, 등록개시기간을 동시행령(제183조, 제191조)에 입후보등록신청을 투표일전 다섯번째 월요일부터 테베르프망행정청에서 접수하도록 규정한 것으로 보아 35일 정도의 기간을 두고 있음을 알 수 있다.

코르시카테베르프망지사는 제1차투표의 후보자명부일람표를 명부의 제출 순서에 따라 확정하고 늦어도 제1차투표일전 세 번째 토요일까지 공표한다(동법시행령제192조제1항). 제2차투표 후보자명부일람표는 제1항과 동일하게 확정하고 늦어도 제1차투표 후 수요일까지 공표한다. 제1차 및 제2차투표후보자명부일람표는 각 명부별로 그 명칭을 표시하고 입후보등록신청서에 기재된 명부상의 추천순위에 따라 후보자의 성명을 기재한다(동법시행령제 192조제2항-제3항).

3. 선거구제

프랑스의 전통적인 선거구 단위는 쟁통(canton)이다. 이는 1789년부터 변함없는 선거구 단위로서, 정부의 행정입법에 의하여 쟁통의 구성과 숫자를 정할 수 있도록 하고 있는데 이것은 인구의 양적 불균형을 시정하고 용이하게 조절할 수 있도록 하기 위한 조치이다. 그런데 쟁통의 재편성에 관해서는 많은 행정소송이 제기되고 있는 실정이다. 1982년과 1992년 사이에 216개의 쟁통이 만들어 졌으며 현재의 총 쟁통 수는 3,840개로 같은 테베르프망도안에서도 쟁통마다 인구의 격차가 심할 수 있다.

제2차대전 후, 프랑스의 1946년 선거법은 정당연합을 인정한 비례대표제를 채택하였고 데파르트망을 선거구로하여 각 정당은 선거구의 의원 정수와 같은 수의 후보자를 기입한 후보자명부를 제출하게 하였다. 1958년에는 소선거구, 1985년에는 소선거구제에서 다시 비례대표제를 실시하기 위하여 대선거구제를 채택하였으나, 1986년 3월 총선거에서 보수연합이 승리함으로써 종전의 소선거구제로 복귀하였다.

가. 레종의회 의원선거구

1982년의 지방행정개혁 이후, 레종의회의원은 직접선거로 선출되고 있다. 레종선거에서는 각 데파르트망이 선거구가 된다. 레종유권자는 각 데파르트망의 의원후보명부에 투표하였으나, 1989년 이후에는 레종 전체의 의원후보명부에 투표하고 있다. 따라서 별도의 선거구는 설치되어 있지 않다.

나. 데파르트망의회 의원선거구

소선거구제에 의한 절대다수투표제(선거법제 191조, 193조)를 채택하고 있다.

선거구수는 각 데파르트망안의 쟁통수와 동일하며 데파르트망의원은 데파르트망의 각 쟁통에서 선출하고 있다(선거법제191조).

다. 교문의회 의원선거구

교문의회 의원선거는 6년마다 전국에서 일제히 실시되고 있다(최근선거는 1995년 6월에 실시). 3대 시를 제외하고는 선거구가 설치되어 있지 않고, 교문의 전역이 하나의 선거구이며 당해 교문의 인구가 3,500명이상인지

아닌지에 따라 선출방법이 다르다.

- 인구 3,500명 이하의 ㉠

1개의 ㉠을 수개의 선거구로 분할할 수 있으며, 선거인명부에 등록된 선거인수에 따라 의원정수를 정하여 각 선거구에서 선출한다. 다만 ㉠이 수개의 인구집단지역으로 분리되어 있는 경우에는 어떠한 경우에도 한개의 선거구에서 1인의 의원을 선출할 수 없다. ㉠의원선거는 연기명투표로 한다. 각 선거구는 인접한 지역단위로 설정되어야 한다(선거법제254조)

- 인구 3,500명 이상의 ㉠

1개의 ㉠이 단일 선거구를 구성하는 대선지구제를 채택하고 있다.

주민 2,000명이하의 연합㉠ 및 선거인 1,000명이하의 선거구로서 연합 ㉠에 해당하지 아니하는 선거구에서는 이 규정에 대한 예외로서 상술한 선거법제254조에 의하여 ㉠의원을 선출한다(선거법제 261조).

라. 대도시의 선거구

대도시인 파리, 마르세이유, 리옹의 3도시는 각각 20, 9, 6개의 선거구를 두고 있다. 따라서 제도적으로 어느 선거구 의원후보명부의 최상위자(top)가 단체장후보인지는 유권자가 충분히 이해하고 있다.

파리, 리옹, 마르세이유시는 시전체를 선거구로 하지 않고 (㉠이 시의회 및 ㉠의회의의원선거의 선거구가 되며), 예외적으로 구별로 ㉠의회의의원을 선출한다. 선거구의 수와 각 선거구에서 선출될 ㉠의회의의원의 수는 법에 의하여 따로 정한다.

〈표4-2〉 자치단체별 선거구와 의원선출방식

지방의회	선거구	선출방식
레지옹	테빠르뜨당	구속명부식비례대표제
테빠르뜨당	짱롱(소선거구)	절대다수투표제
꼬문	꼬문전체(대선거구)	연기명투표&구속명부식
빠리,리옹,마르세이유	아롱디스당	연기명투표제

상기 대도시의 각 구는 그 자체가 구의회를 구성하고 있으며, 그 권한은 극히 한정되어 있는데 그 이유는 사회당정권이 빠리에서 시라크를 누르기 위하여 도입한 제도라고 한다.

마. 선거구획정 기준과 절차

헌법평의회는 1986년 7월 2일 소선거구제에 대한 합헌성을 심사하고 이를 합헌으로 인정하였다. 이 평결은 선거구인구의 단순 균일화의 원칙보다 꼬문의 일체성 확보 원칙을 보다 더 중요시 하는 것이었다.

이처럼 선거구획정시 꼬문의 구역을 존중한다는 원칙은 대도시선거구와 지리적으로 연결되지 아니한 꼬문 또는 인구 4만명이상의 꼬문이 소속된 테빠르뜨당의 선거구를 제외하고는 선거구획정시 예외를 인정하지 아니하였다.

이러한 원칙에 의하여 획정된 현행 선거구는 헌법평의회가 꼬문의 일체성 확보를 우선하는 평결에 의거하여 획정된 결과, 대다수 꼬문이 분할되지 않음으로 인하여 테빠르뜨당의 선거구당 평균 인구수의 편차가 상하 20%여야 한다는 원칙에 대한 예외를 초래하고 있다(전국 평균꼬문당 인구수는 16,000명정도).

선거구는 전회의 선거구 재획정 후 두번째의 국세조사 후 인구변동에 따

라 재획정하여야 한다. 예컨대, 인구3,500명이하의 교문선거구 획정은 데파르뜨망의회의원 중 1인, 데파르뜨망지사, 교문의회 또는 관계 교문선거인의 발의에 의하여 데파르뜨망의회에서 실시한다(선거법제255조제1항)

교문선거구획정에 관한 사항은 데파르뜨망의회가 그 안건을 수리한 날로부터 6개월 이내에는 이를 결정하지 못한다. 이 기간중 관계 교문행정청에서 설문조사를 실시하고 데파르뜨망의회의장은 그 안건에 관하여 교문의회와 협의한다(선거법제255조제2항).

동조의 규정에 의하여 6개월의 기간이 경과한 경우, 데파르뜨망의회는 정당한 절차에 따라 각 선거구획정안을 공표한다. 이렇게 획정된 선거구는 새로운 결정이 있을 때까지 존속된다. 선거구구획표는 매년 최종 회기 중 데파르뜨망의회가 이를 작성한다. 선거구구획표는 당해연도에 실시되는 각종 선거에 사용된다(선거법제255조제3항).

이상과 같은 교문선거구획정 절차에 대한 예외로서 다수의 교문이 통합된 경우 통합전의 각 교문은 그 청구에 의하여 적어도 1인이상의 교문의원을 선출하는 선거구를 구성한다(선거법제255조-1조).

4. 선출방법

지방선거(*élection municipale*)는 1884년부터 매 6년마다 실시되었는데 1962년 11월 혼합투표방식(*scrutin mixte*)의 비례투표에 의하여 대표성을 보장하고 다수득표에 의한 이점을 유지하는 투표방식 즉 명부에 대하여 투표하는 구속명부식 비례대표제를 법령으로 채택하였다.

즉 구속명부식비례대표제란 각 선거인이 투표를 함에 있어 각 정당에서 제출한 의원후보명부에 미리 기재된 후보자에 대해서만 투표하는 제도이다.

따라서 정당이 제출한 후보자 명부를 임의로 변경하여 다른 후보자를 기재할 수 없기 때문에 의원후보명부에 구속된다는 특징을 가지고 있다.

가. 교문의회의원 선출방법

교문의원선거는 비례대표제를 기초로 하며, 제1당에 득표율 이상의 의석을 주어 안정된 다수당을 만들어내는 제도이다.

1) 주민 3,500명 미만의 교문의회의원 선출방법

유권자는 각 정당, 정당연합, 등의 그룹이 제출한 의원후보명부에 투표하는데 일반적으로 각 의원후보명부는 정원수 만큼의 후보자를 담고 있다.

-인구 3,500명 미만의 교문에 대한 특별규정

인구 3,500명미만 교문의 유권자는 하나의 명부에 기재된 후보자의 정수 안에 드는 수만큼 투표한다.

인구 3,500명 미만 교문에서의 지방의원 선거는 2차에 걸친 전통적인 다수명부제에 의한 결선투표제(*scrutin traditionnel majoritaire, plurinominal de liste, à deux tours*)를 채택하고 있는데 이는 다음과 같은 특징을 갖고 있다(선거법 제252조-제255조).

①후보자등록이 의무적이지 않으며 2,500명 이하의 기초자치단체에서는 단독후보도 가능하다.

②1차 투표에서는 유효투표수의 절대과반수로서 총선거인수의 4분의 1 이상을 득표하여야 선출된다.

③2차 투표에서는 의원후보명부의 변경 또는 새로운 의원후보명부의 작성이 가능하다.

④2차 투표에서는 투표자수에 관계없이 다수표를 획득한 상대적 과반수

로도 선출된다. 따라서 주민 3500명 미만의 교문 의회 의원선거에 있어서는 다수득표를 얻은자를 당선인으로 한다(선거법제252조 법률제82-974호, 1982.11.19, 제3조). 최대다수표를 얻은자가 2인이상일 경우에는 최연장자를 당선인으로 한다.

⑤1차와 2차 투표에서 의원후보명부의 혼합과 삭제가 가능하다.

90% 이상의 소규모 교문의 유권자는 의원후보명부에 투표할 뿐만 아니라, 나아가 다른 의원후보명부상의 후보자를 선택하거나 의원후보명부에 없는 인물을 선택할 수도 있다.

교문 의회 의원선거는 교문에서 연기명투표를 실시한다(선거법제254조제1항).

교문을 여러 개의 선거구로 분할 할 수 있으며, 선거인명부에 등록된 선거인수에 따라서 의원정수를 정하여 각 선거구에서 의원을 선출한다. 다만, 교문이 수개의 인구밀집지역으로 분할되어 있는 경우에는 어떠한 경우에도 1개의 선거구에서 1인의 의원을 선출할 수 없다(선거법제254조제2항).

각 선거구는 인접한 지역단위로 설정되어야 한다(제254조제3항).

2) 인구 3,500명 이상 교문 의회 의원선출방법

유권자는 단순히 의원후보명부에 투표하며, 후보자 개인에 대한 선택이 허용되지 않는 구속명부식이다. 의회에서 최고득표자를 단체장으로 선출하므로 유권자에게 있어서는 의원선거가 곧 단체장선거이다.

인구 3,500명 이상의 교문기초자치단체는 의원후보자등록이 의무적이고 투표방식이 절대과반수의 득표에 의하며 그렇지 않을 경우 2차 투표의 혼합식이다. 그 특징을 살펴보면 아래와 같다.¹⁸⁾

18) 안영훈, 권계서, pp.64-72.

1차 투표 결과, 유효투표의 절대다수를 득표한 의원후보명부(liste)는 의원 정수의 절반의석을 차지하고, 나머지 의석은 절대과반수를 차지한 의원후보 명부를 포함하여 유효투표의 5% 이상을 얻은 모든 의원후보명부에게 비례 대표 방식으로 의석을 배분한다.

만일 어떤 의원후보명부도 절대과반수의 유효투표수를 얻지 못했을 경우에는 2차 투표로 넘어가게 된다. 2차 투표에는 1차 투표에서 유효투표수 중 적어도 10%이상을 득표한 의원후보명부만이 참여할 수 있다. 이 때에는 각 후보자의 명부들이 수정될 수 있고, 1차 투표 때에 한 의원후보명부에 들어 있던 의원후보자가 다른 의원후보명부로 이적하여 의원에 입후보할 수 있다. 의원후보자의 명부를 다시 작성하는 경우에도 1차 투표에서 적어도 5% 이상의 유효투표를 얻은 의원후보명부에 재구성할 수 있는 자격이 주어진다. 그리고 투표결과 후에는 유효투표의 상대다수를 득표한 명부에 대하여 정수의 절반의석을 배분하며 다른 의석은 모든 의원후보명부(상대적으로 다수득표를 얻었던 명부를 포함)간 득표에 따라 비례배분한다.

-인구 9,000명이하의 교문(세느데빠르뜨망의 교문은 제외한다)의 대표 및 그 대리인은 3차에 걸친 투표에 의하여 절대다수대표제로 선출한다(선거법 시행령 제135조 제1항).

제1차 및 제2차투표에서는 절대다수득표가 요구되며, 제3차투표에서는 상대다수득표만으로 충분하고, 득표수가 동일한 경우에는 최연장자를 당선자로 한다(선거법시행령 동조 제2항)

3) 의석배분방식

투표결과에 따른 의석배분 방식을 1차 투표에서 절대과반수를 얻은 경우와 그렇지 못한 경우, 그리고 2차 투표에서 절대과반수를 얻은 경우와 그렇지 못한 경우를 구분하여 의석수 배분 산정방식의 예를 들고자 한다.¹⁹⁾훈

주민이 3만명, 선출해야 할 의원 수가 39명, 의원후보명부(listes)가 4개, 등록된 선거권자가 2만 5천명, 투표자가 23,500명인 자치단체의 선거 결과, 1차 유효투표수가 2만 2천 표였고, 절대다수 득표명부가 없는 경우의 2차 투표에서의 유효투표는 23,000 표가 나왔다고 가정한다.

가) 한 의원후보명부가 1차 투표에서 유효투표를 절대과반수의 차지한 결과에 따른 의석배분 방식

득표결과

A 의원후보명부 : 11,850 표, 유효투표의 53.8%

B 의원후보명부 : 5,201 표, 23.6%

C 의원후보명부 : 3,749 표, 17%

D 의원후보명부 : 1,200 표, 5.4%

절대과반수를 차지한 의원후보명부인 A의원후보명부가 전체의석의 1/2을 차지하게 된다. 따라서 반올림하여 의원수 20석이 A의원후보명부에게 배분되어 순위에 따라서 의원에 당선된다.

나머지 10석은 5%의 유효투표를 획득한 후보명부가 비례적으로 나누어 갖게 되는데 이때 유효투표의 득표수에 따른 비례배분을 위하여 유효투표지수(quotient électoral)를 산정한다. 그 산정방식은 전체유효투표수를 나머지 배분할 의석수로 나누면, $22,000 / 19 = 1,157$ 이 된다.

이에 따라 의석을 비례하여 배분하면 다음과 같은 결과를 얻는다

A 의원후보명부 : $11,850 / 1,157 = 10$ 석

B 의원후보명부 : $5,201 / 1,157 = 4$ 석

19) Emmanuel Vital Durand, Les collectivités territoriales en France, Paris, LGDJ, 1994, pp.27-28.

C 의원후보명부 : $3,749 / 1,157 = 3$ 석

D 의원후보명부 : $1,200 / 1,157 = 1$ 석

이상과 같이 각 의원후보명부에 의석을 배분하고 나면 1개의 의석이 남는데 이에 대한 배분을 위하여 유효투표를 근거로 한 가장 큰 평균치를 갖는 의원후보명부에게 배분한다.

구체적으로 위의 득표수와 관련한 계산방식은 아래와 같다. 즉, 각 후보명부에게 유효투표의 비례에 근거하여 확정배분된 의석수에 가상으로 또 다시 모두 한 의석씩을 더해 준다. 의석을 갖지 못한 의원후보명부에 대해서는 1로 나눈다.

유효투표에 근거한 가장 큰 평균치를 구하기 위해서는 임의적으로 더한 의석수를 가지고 다시 각 의원후보명부가 얻은 유효투표수를 나누어서 산출한다.

A 의원후보명부 : $11,850 / 10+1= 1,077$

B 의원후보명부 : $5,291 / 4+1= 1,040$

C 의원후보명부 : $3,749 / 3+1=937$

D 의원후보명부 : $1,200 / 1+1=600$

이 계산 결과, 가장 큰 평균치를 보이는 것은 1,077표를 얻게 되는 A 의원후보명부이므로 가상이 아닌 실제 의석을 하나 더 배분받게 된다. 따라서 위의 계산방식에 따라서 산출된 최종적인 의석수의 배분표를 산정하면 아래와 같다.

A 의원후보명부 : $20+10+1=31$ 석

B 의원후보명부 : $0+4+0=4$ 석

C 의원후보명부 : $0+3+0=3$ 석

D 의원후보명부 : $0+1+0=1$ 석

나) 어떤 의원후보명부도 1차 투표에서 유효투표의 절대과반수를 차지하지 못해 2차 투표를 실시한 결과에 따른 의석배분 방식

2차 투표에 나오기 위해서는 적어도 유효투표의 10%를 차지해야 하므로 이 자격에 미달된 D 의원후보명부는 탈락하게 된다.

득표결과 :

A 의원후보명부 : 12601 표, 54.7%

B 의원후보명부 : 6956 표, 30.2%

C 의원후보명부 : 3443 표, 14.9%

위의 의석배분 방식에서 살펴본 것과 마찬가지로 2차 투표에서 A의원후보명부는 절대과반수의 득표를 하였으므로 20석을 차지하게 된다. 나머지 후보명부에게 의석을 배분하기 위한 비례배분 유효투표지수를 산출하려면 $23,000 / 19 = 1,210$ 이 되고 이 지수에 따라서 의석배분을 산정하면 다음과 같다.

A 의원후보명부 : $12601 / 1,210=10$ 석

B 의원후보명부 : $6956 / 1,210=5$ 석

C 의원후보명부 : $3443 / 1,210=2$ 석

이렇게 배분이 되고 나면 나머지 2석이 남게 되는데 이 의석을 배분하기 위해서 가장 큰 평균치를 산정하여 배분하도록 한다. 따라서 나머지 2석의 첫 번째 의석배분을 위해서 가상으로 1석을 더하여 계산한다.

A 의원후보명부 : $12601 / 10+1= 1,145$

B 의원후보명부 : $6956 / 5+1= 1,156$

C 의원후보명부 : $3443 / 2+1= 1,147$.

이 결과 B 후보명부가 가장 큰 평균치를 나타냄으로 1석을 차지한다 또 다른 나머지 한석을 배분하기 위해서 같은 방법으로 계산을 하면,

A 의원후보명부 : $12601 / 10+1= 1,145$

B 의원후보명부 : $6,956 / 6+1=993$

C 의원후보명부 : $3,443 / 2+1=1,147$.

두 번째 계산결과로는 C 의원후보명부의 평균치가 가장 크므로 마지막 의석은 C 의원후보명부에게 들어간다. 최종적인 의석배분표를 살펴보면 다음과 같은 결과를 얻게 된다.

A 의원후보명부 : $20+10+0=30$ 석

B 의원후보명부 : $0+5+1=6$ 석

C 의원후보명부 : $0+2+1=3$ 석

(3) 2차 투표에서 어떤 후보명부도 절대과반수를 얻지 못한 경우의 의석 배분 방식

득표결과 :

A 의원후보명부 : 10,500 표, 45.6%

B 의원후보명부 : 9,357 표, 40.6%

C 의원후보명부 : 3,143 표, 13.6%

여기서 상대적 다수득표를 한 A후보명부가 총의석 수의 1/2을 차지하게 된다. 그리고 나머지 의석을 비례배분하기 위해서는 이전 방법과 동일하게 산출하면 된다.

이 경우에 유효투표자수는 $23,000 / 19= 1,210$ 이 된다. 그러므로 비례적으로 의석수를 배분하면 다음과 같다.

A 의원후보명부 : $10,500 / 1,210=8$ 석

B 의원후보명부 : $9,357 / 1,210=7$ 석

C 의원후보명부 : $3,143 / 1,210=2$ 석

나머지 의석을 배분하기 위해서 가상으로 1의석씩을 더해서 가장 큰 평균치를 계산하면,

A 의원후보명부 : $10,500 / 8+1= 1,166$

B 의원후보명부 : $9,357 / 7+1= 1,169$

C 의원후보명부 : $3,143 / 2+1= 1,047$

이 결과 B 후보명부가 1석을 더 차지하게 된다. 그리고는 마지막 의석을 배분하기 위한 계산은 다시 아래와 같다.

A 의원후보명부 : $10,500/ 8+1= 1,166$

B 의원후보명부 : $9,356 / 8+1= 1,039$

C 의원후보명부 : $3,143 / 2+1= 1,047$

이때에는 A 후보명부가 가장 큰 평균치를 나타내고 있으므로 마지막 의석을 배분받게 된다. 이러한 계산결과에 따른 최종적인 의석배분 상황을 보면 아래와 같이 나타나게 된다.

A 의원후보명부 : $20+8+1=29$ 석

B 의원후보명부 : $0+7+1=8$ 석

C 의원후보명부 : $0+2+0=2$ 석

4) 꼬문의 장(maire)선출방법

꼬문의 장은 예산안을 작성하고 의회의 의결 후 이것을 집행하며 꼬문의

재산을 관리하는 등의 사무를 집행한다. 교문은 지방자치단체임과 동시에 국가의 행정구역이므로 그 장은 국가의 대표로서의 권한을 가진다.

교문의 장은 교문의회의원 선거후 최초의 회의에서 의원정수의 과반수가 출석하여야 하며 호선에 의하여 선출되고 그 임기는 6년이다. 단체장과 부단체장은 법정 의원수의 30%를 초과하지 않는 범위 내에서 선출하여야 한다.

선출방법은 2차투표까지는 절대과반수를 필요로 하지만 3차투표시에는 상대다수로 결정된다. 파리, 리옹, 마르세이유시의 구청장(maire d'arrondissement) 및 부구청장은 구의회에서 호선된다. 다만 구청장 또는 부단체장 어느 한쪽은 시의회의원이라야 한다.

단체장은 만 21세를 넘어야 하고 전현직 기초자치단체의 예산을 담당하던 재무행정부서의 공무원에게는 단체장의 피선거권 자격이 없다.

5) 대도시 교문의회의원 선출방식

파리, 리옹, 마르세이유시에서는 시의회 및 구의회위원을 동일한 명부에 따라 동시에 선출한다(선거법제271조). 구의회위원의 3분의 1은 동 교문에서 선출된 시의회위원이 되고, 나머지 3분의 2는 구의회위원으로 할당되고 있다. 즉 각 선거구에서 선출된 구의회위원의 3분의 1이 시의회위원을 겸하는 것이 된다. 구의회위원의 피선거권, 겸직금지 등의 규정은 교문의회위원과 동일하다.

-연기의원후보명부에는 파리시의회의원 또는 시의회위원의 수 및 구의회위원의 수를 각 선거구에 할당한 수만큼의 후보자가 등재되어야 한다(선거법제272-3조).

파리시, 리옹시, 및 마르세이유 시의회위원의 의석을 선거법제262조규정에 의하여 배분하는 때에는 구의회위원의석을 동일한 조건으로 연기의원후

보명부에 배분한다.

각 의원후보명부별로 빠리시의회 또는 리용시 및 마르세이유시의회 의원으로 당선되지 못한 후보자 중 제1순위부터 추천순위에 따라 의석을 할당한다(선거법제272-5조). 의원후보명부상 빠리시의회 또는 시의회의 의원으로 당선된 최종순위 의원후보자 바로 다음 순위에 있는 구의회의원은 빠리시의회의원 또는 시의회의원 중 결원이 생긴 경우, 그 사유의 여하를 불문하고 그 후임자가 된다(선거법제272-6조제1항).

나. 데빠르뜨망의회 의원선거

1) 선출방법

데빠르뜨망의원선거는 각 쟁통에서 1인의 의원을 선출하는 소선거구제의 2차결선투표제도를 채택하고 있다.

제1차투표에서 당선되기 위해서는 유효투표의 절대다수로서 유권자의 4분의 1 이상의 득표를 필요로 한다. 제2차투표는 원칙적으로 제1차투표에서 유권자의 10%이상의 득표가 있었던자에 대해서만 행하고 그 요건을 충족시킨자가 1인 뿐인 경우에는 상위 2인에 대하여 투표를 실시하여 상대적으로 다수득표한 자를 당선인으로 한다.

데빠르뜨망도의원 선거는 2차 대전 때의 비쉬(Vichy)정부가 들어서면서 중지된 적이 있었다. 그러나 지방자치법의 실시 이후 매 3년마다 과반수의 데빠르뜨망도의원을 임기 6년으로 선출하고 있다.

그러던 중에 데빠르뜨망의원 선거와 레지옹광역도의원의 선거를 일치시킬 목적으로 과도기적으로 1990년 12월 11일 법에 의해서 3년마다의 과반수 선출방식을 중지하고 1985년에 선출된 데빠르뜨망의원들의 임기를 1년 더 연장하여 1992년까지로 하였고, 1988년 투표에 의하여 1994년에 임기가 종

료되는 데빠르뜨망의원들의 임기를 1998년까지 연장함으로써 4년의 데빠르뜨망의원임기가 4년으로 되었다. 헌법위원회는 1990년 12월 6일 판결로써 의원임기에 관한 개정법률의 합헌성을 인정하였다. 1998년에 데빠르뜨망의원과 레지옹광역도위원을 일괄적으로 선출하기 위한 불가피한 조처였다.

그러나 다수당의 우파정부가 들어서면서 1993년 11월에 새로운 선거법에 의하여 다시 이전의 임기로 환원되었다. 이로 인하여 과도기적으로 1994년 3월 20일과 27일 선거에 의해서 선출되는 데빠르뜨망의원 임기는 2001년까지 1년이 연장되고 1998년에는 데빠르뜨망의원 선출을 위한 중간선거가 실시되며 이 해로부터 매 3년마다 과반수의 데빠르뜨망도위원을 선출하도록 법을 개정하였다.

이러한 데빠르뜨망도의원선출방식 변경의 배경은 첫째로, 1990년의 법으로는 지방선거를 통합하여 실시함으로써 주민들의 선거기피현상을 막아보려고 하였고, 둘째로, 1993년의 법은 데빠르뜨망자치단체 내에 우파 의원들의 수를 축소시키려는 의도가 있었다.

2) 데빠르뜨망의회의장 선출방법

데빠르뜨망의회의장의 임기는 6년이며 의원의 호선에 의하여 선출된다.

데빠르뜨망의회의장은 데빠르뜨망의회의원 선거후 최초의 회의에서 선출된 데빠르뜨망(도)의원 중에서 가장 연장자가 회의를 주재하여 데빠르뜨망(도)의회의 장을 선출한다. 의장선출을 위한 의결정족수는 의원정수의 3분의 2가 출석하여야만 유효하며, 절대과반수의 찬성으로 결정된다. 만일 의결정족수에 미달될 경우 3일 후에 다시 회의가 소집되는데 이 경우에는 정족수의 제한이 없다. 선출방법은 2차투표까지는 절대과반수가 필요하지만 3차째는 상대다수로 결정된다. 후보자 등록은 필요없으며 2차투표 때까지는 누구나 입후보할 수 있다.

테베르프망도의회 의장은 도자치단체장(président du conseil général)을 겸하는 바, 테베르프망도자치단체의 의회가 선출한 자치단체장은 의회를 대신하여 정책집행자가 되기 때문에 도의회가 자치단체장을 선임한 이상 임의로 해임시킬 수 없다.

다. 레지옹 의회의원 선출방법

레지옹유권자는 각 테베르프망을 단위로 행해지는 독일식 구속명부식비례대표제로서 의원후보명부에 투표한다. 투표는 1회투표제이며 투표총수의 5%이상을 득표하지 못한 정당에게는 의석을 배분하지 않는다(의석배분금지조항).

1) 레지옹의원 선출방법

레지옹의 지방의원들은 각 테베르프망에서 선거에 의하여 6년의 임기로 선출되고 레지옹 광역도자치단체장은 이들 의원의 과반수 이상의 찬성으로 6년 임기로 선출된다.

선거방식은 1985년 7월 10일 법에서 정해진대로 명부식비례대표제를 채택하고 있으며 유효투표의 5%이상만 얻게 되면 의석을 배분받을 수 있다.

레지옹광역도자치단체장의 선출은 절대과반수가 넘지 않으면 2차 결선투표에 의하고 동수일 경우 연장자가 레지옹광역도자치단체장에 선출된다.

2) 레지옹의원 의석배분방법

제1차투표에서 어느 쪽에서든지 의원후보명부의 과반수를 득표하면, 그 의원후보명부가 반수의석을 차지하고 남은 의석은 과반수를 획득한 의원후보명부를 포함하여 비례적으로 배분된다. 다만, 득표율 5% 미만의 정당에게

는 의석이 배분되지 않는다.

제1차투표에서 한 의원후보명부도 과반수를 차지하지 못하면, 제1차투표에서 10% 이상을 득표한 정당이 제2차투표의 대상이 된다. 제2차투표에서는 정당간의 연합 등에 의한 의원후보명부의 결합이 가능하다. 제2차투표에서는 제1위의 의원후보명부에 반수의 의석이 주어지고, 남은 반수의 의석은 전체 정당간에 비례배분된다.

3) 레지옹의회의장 선출방법

레지옹의회의장은 의원의 호선으로 선출되며 임기는 6년이다. 레지옹의회의장은 레지옹의회의원 선거후 최초의 회의에서 의원정수의 3분의 2가 출석하여야 하며, 선출방법은 2차투표까지는 절대다수가 필요하지만 3차제는 상대다수로 결정된다.

4) 코르시카 레지옹의원 선출방법

레지옹의회의원은 혼합기표식 또는 선택기표식이 아닌 연기투표식 비례대표제에 의하여 각 데파르트망별로 선출한다(선거법제338조 제1항).

의석은 각 의원후보명부상의 추천순위에 따라 후보자에게 할당한다. 다만 유효투표총수의 100분의 5이상을 득표하지 못한 의원후보명부에 대하여는 의석을 배분하지 않는다(동법제2항).

최종 의석을 할당하기 위한 당선기수가 다수의 의원후보명부 사이에 동일한 때에는 그 의석은 최다득표한 명부에 할당한다. 득표수가 동일한 경우에는 그 의석은 당선 가능한 후보자중 최연장자에게 할당한다(동조 제3항).

5. 정당참여

프랑스에서는 지방선거에 정당참여를 인정하고 있다.

지방정치가 중앙정치에 예측되는 가장 큰 이유는 후보자 공천에서부터 시작된다. 프랑스 대부분의 정당은 지방선거후보 공천시 지역의사 존중방식을 채택하고 있다. 이 때문에 지역에서 어느 정도 명성을 얻은 자가 특정 정당을 표방하여 입후보하는 것이 통례이다. 프랑스에서는 이미 1970년대에 지방정치의 정치화 열풍은 지나간 것으로 보인다. 그 이유는 유권자들이 소속 정당보다 후보자의 자질을 중요시하고 있으며, 시장의 이름은 알고 있지만 소속 정당을 아는 자가 매우 적다는 점에서 국민의식이 탈정당정치화 하였음을 엿볼 수 있다.²⁰⁾

제3절 선거운동

1. 선거운동

가. 선거집회의 개최와 출판물의 이용

선거집회의 개최요건은 집회의 자유에 관한 법률 및 공공집회에 관한 법률에 그 근거를 두고 있다. 후보자의 선정 또는 정견청취를 목적으로 그 선거구의 선거인, 후보자, 각 후보자의 대리인이 참석하는 선거집회는 사전허가나 허가신청을 하지 않고 개최할 수 있다. 다만 도로와 같은 도심에서는 오후 11시 이후에는 개최할 수 없다(선거법제47조).

²⁰⁾이남영, 권계서, p136.

선거운동을 위하여 인쇄와 출판을 할 수 있으며 인쇄물에는 인쇄자의 주소, 성명을 기재하여야 한다. 또한 일부 테베르프망에서는 출판의 자유에 관한 법률의 제한에 대하여 해당 테베르프망조례가 허용한 사항만 적용된다(동법동조제3항).

이상과 같이 선거집회, 선거선전출판 등을 통하여 자유롭게 선거운동할 수 있다(선거법제47-48조).

회람, 팜플렛, 포스터 및 투표용지는 법에 규정된 방법으로만 사용가능하다(선거법제211조, 동법시행령 제26조-제30조).

2. 선거비용

가. 선거비용의 모금과 제한²¹⁾

1) 선거자금의 모금기간과 방법

선거비용은 선거가 실시되는 달의 1년전부터 투표일까지 모금할 수 있다(조기선거 또는 보궐선거의 경우에는 그 사유가 발생한 날부터)(선거법제52-4조).

후보자는 특히 그가 지명한 대리인 즉 선거자금단체 또는 재정대리인에 의하여서만 그 선거운동자금을 모금할 수 있다(선거법제52-4조 제1항).

후보자가 선거자금단체 또는 재정대리인을 이용하기로 결정한 경우에는 보증금과 정당 또는 정치단체가 부담하는 비용 이외에는 재정대리인에 의해서만 선거운동의 비용을 조달할 수 있다(선거법제52-4조제2항).

21) 선거법제5-1절 1993.1.29 법률에 의한 개정

2) 지방선거시 선거비용 모금제한

선거모금규정은 인구 9,000명미만인 지역의 테바르뜨망의원선거 및 교문 의원선거에는 적용되지 않는다(선거법제52-4조 제4항).

선거모금단체는 단체협약에 관한 법률(1901.7.1)제5조규정에 의한 방법에 따라 신고하여야 한다(선거법제52-5조 제2항).

선거모금단체는 모든 금융거래 상황을 알 수 있도록 은행 또는 우체국계좌를 개설하여야 한다. 선거모금단체의 회계보고서는 동 후원회의 지원을 받고 있는 후보자가 의원후보명부에 등재된 경우 그 명부의 제1순위후보자의 선거운동비용회계보고서에 이를 첨부하여야 한다(선거법제52-5조 제2항).

선거모금단체는 후원하고 있는 후보자의 선거운동비용회계보고서를 제출한 후 3개월뒤에 당연히 해산된다. 선거모금단체는 3개월기간이 만료되기 전에 귀속사항을 신고하여야 하며 동자산은 정당의 정치모금단체나 1개 또는 수개의 공익기관에 이를 분배하여야 한다. 이 항에 정한 조건과 기간내에 귀속결정을 하지 아니한 경우에는 선거모금단체 소재지 도지사의 청구에 의하여 지방법원검사가 지방법원에 제소하고 동법원은 순자산을 분배받을 공익기관을 결정하여야 한다.

후보자는 동일한 선거에서 선거모금단체와 재정대리인을 동시에 이용할 수 없으나(선거법제52-7조제1항), 이 규정에도 불구하고 후보자는 계속하여 2명 또는 수명의 중개인을 이용할 수 있다. 이 경우 후보자는 지명 또는 동의의 방식으로 대리인의 직무를 정지시키거나 선거모금단체에 대한 동의를 철회하여야 한다. 각 후원회 또는 재정대리인은 후보자가 사망한 경우를 제외하고 그의 모금관리에 대한 회계보고서를 작성하여야 한다(선거법제52-7조제2항). 제2항 규정은 후보자가 연기명투표의 범위안에서 1명 또는 수명의 후보자가 이미 동의한 경우에는 적용하지 않는다(동조 제3항).

나. 선거비용의 제한

동일한 선거에서 1명 또는 수명의 후보자에게 선거운동자금을 후원하기 위하여 신원확인을 받은 자가 정식으로 기부하는 경우, 자연인의 경우 30,000프랑, 정당이나 정치단체 이외의 법인의 경우 50,000프랑의 범위안에서 기부할 수 있으나 선거비용한도액의 10%를 초과할 수 없다

-후보자에게 선거자금을 기부하기로 한 자로서 정당이나 정치단체를 제외한 법인의 전체 명단과 기부금액수는 제52-12조에 규정한 후보자의 선거운동비용보고서와 함께 첨부하여야 한다(선거법제52-8조 제1항).

선거운동을 위한 1,000프랑이상의 기부금은 이를 수표로 지급하여야 한다(선거법제52-8조 제2항).

후보자에게 현금으로 기부할 수 있는 총액이 100,000프랑이상의 경우, 선거비용한도액의 20%를 초과할 수 없다(선거법제52-8조 제3항).

공법인 자본금의 2분의 1 이상이 1개 또는 수개의 공법인에게 속하는 사법인 또는 카지노, 클럽 및 도박장은 직접 또는 간접적으로 후보자의 선거운동자금지원을 위한 어떠한 기부행위도 할 수 없다(선거법제52-8조 제4항).

후보자는 누구든지 여하한 명목으로도 직접 또는 간접적으로 외국 또는 외국법인으로부터 기부금이나 물질적 지원을 받을 수 없다(선거법제52-8조 제5항).

다. 선거비용의 상한액

선거법은 선거에 국가가 직접 부담하는 선거비용 이외에 회계보고를 위하여 동조에 정한 기간중 각 후보자 또는 의원후보명부에 의해 지출되는 선거비용의 상한액을 설정하고 있다(선거법제52-11조제1항).

지방선거 선거비용의 상한액은 선거구의 주민수에 따라 정해져 있다(선거법제52-11조 제2항).

〈표4-3〉 주민 1인당 선거비용 상한액(프랑)

선거구 인구(명)	교문의원선거	데파르트망의원선거	레지옹의원선거
15,000명이하	11	6	5
15,001-30,000	10	5	5
30,001-60,000	9	4	5
60,001-100,000	8	3	5
100,001-150,000	7	3	4
150,001-250,000	6	3	3
250,000명이상	5	3	2

제4절 지방의회의원 정수와 보수

1. 지방의원의 정수

가. 교문의회의원 정수

교문의회 의원정수는 다음과 같이 교문법제121-2조에 따라 이를 정한다(선거법225조). 교문의원은 임기가 6년이다. 교문의원의 임기가 만료되는 때에는 적어도 3개월전에 각의의 명령으로 선거일을 정하여 임기가 만료되는 해의 5월에 전의원을 선출한다(선거법제227조).

-3500명이하 교문의회의원수는 선거법제254조의 규정에 대한 예외로서 연합교문에 해당하는 선거구내의 인구에 비례한다(선거법제255-1조 제2항).

연합교문이 1인의 교문의회의원만으로 대표되는 때에는 동일한 선거에 의하여 대리의원을 선출할 수 있으며 그 대리의원은 의원이 사고로 인하여

일시적으로 그 직무를 수행할 수 없는 경우 표결권없이 발언권(voix consultative)만 가지고 교문의회에 참석한다(선거법제255-1조 제3항)

교문의회의원정수에 대해서는 교문의 인구에 따라 다음표와 같이 정해져 있다. 100인미만의 교문에서는 9인, 100인부터 499인까지는 11인이며, 인구 규모와 함께 그 정수도 증가하는 바, 인구 30만명이상의 교문에서는 69인이다. 이처럼 지방의회의원정수는 법률로 정해져 있기 때문에 조례로써 증감할 여지는 없다. 다만 예외로서 빠리는 20개선거구에서 의원정수 163인, 마르세이유는 16개선거구에서 의원정수 101인, 리옹은 9개선거구에서 의원정수 73인으로 되어 있다.

〈표4-4〉 교문의원정수 기준(교문법제121조 제2항)

주 민 수	교문의원정수
100명 미만의 주민	9
100명-499명	11
500-1499	15
1500-2499	19
2500-3499	23
3500-4999	27
5000-9999	29
10000-19999	33
20000-29999	35
30000-39999	39
40000-49999	43
50000-59999	45
60000-79999	49
80000-99999	53
100000-149999	55
150000-199999	59
200000-249999	61
250000-299999	65
300000 이상	69
파리	163
마르세이유	101
리옹	73

인구 500인이상의 교문에서는 당해 교문에 거주하지 않는 의원수가 전체 의회의원 정수의 4분의 1을 초과할 수 없다. 인구 500인미만 교문의 경우 당해 교문에 거주하지 않는 의원수는 의원정수 9인인 교문의회에서는 4인 의원정수 11인인 교문의회에서는 5인을 초과할 수 없다(선거법제228조).

나. 데파르트망의원정수

임기는 6년이며 3년마다 의원의 반수가 개선되었으나 1990년법에서는 6년마다 전원이 선출되고 있으며 연임할 수 있다(선거법제192조 제1항). 데파르트망의회의원정수는 15-76명으로 되어 있다.²²⁾ 데파르트망의원선거는 지방선거 해의 3월에 통일적으로 실시된다.

다. 레지옹의원정수

레지옹의 지방의원정수는 일드프랑스, 리무쟁, 코르시카, 해외영토 등 4지역을 제외하고는 레지옹 국회의원 정수의 두배로 정해져 있다.

1985년법에서는 각 레지옹마다 레지옹의원정수가 정해져 있다. 가장 많은 일드프랑스레지옹에서는 197명, 가장 적은 리무쟁레지옹에서는 41명으로 구성되어 있다. 1991년 12월 31일 법에 의하면 귀안지역(Guyane) 31명에서 일드프랑스의 209명까지로 다양하다.²³⁾

의원의 임기는 6년이며 6년마다 전원이 선출된다. 레지옹의원선거는 모든 레지옹에서 선거년도 3월에 통일적으로 동시에 실시한다.

22)Jean -Pierre Muret, Le Conseil départemental, 1992, p.232

23)Bruno Remond, La Région : Une unité politique d'avenir, 2édition, Montchrestien E.J.A., 1995, pp.236-237.

2. 지방의원의 보수

레지옹(광역시)의회는 정책집행을 위한 예산을 승인하며 이전에 집행되었던 예산(compte administratif)에 대한 결산을 승인한다. 또한 의회 내의 내규를 제정하며 각 위원회의 구성인원과 행정기관의 사무권한에 대한 규칙을 제정한다. 레지옹광역시자치단체장은 광역도의 행정활동과 지역개발계획의 진행상황에 대하여 매년 의회에 보고해야 한다.

이러한 의정활동을 지원하기 위한 레지옹의원 활동보조비는 1992년 2월 3일 정해진 법에 의해서 공무원 보수를 기준으로 한 유사방식을 택하고 있다. 1993년을 기준으로 1백만 주민 이하의 레지옹광역시 내에서는 8,121프랑에서부터 3백만 이상 주민이 있는 레지옹의 경우 14,212프랑까지 지급하고 있다. 이 금액은 상임위원회의 의원들에게는 10%의 인상선에서, 부단체장에게는 40%의 인상선에서, 매년 재평가되고 있으며, 또 단체장에게는 정해진 액수인 26,394프랑을 지급하고 있다.

제5장 일본의 지방선거 실태 분석

일본의 지방자치단체는 행정계층구조상 광역지방자치단체로서의 도·도·부·현과 기초자치단체로서의 시·정·촌 등 2 계층제로 되어 있다. 1997년 4월 현재 일본의 지방자치단체는 다음과 같이 도·도·부·현 47개와 시·정·촌 3,232개 등 도합 3,279개로 구성되어 있다²⁴⁾

〈표5-1〉 일본지방자치단체의 종류와 그 수 (1997년 4월 현재)

都道府縣	47	都	1		
		道	1		
		府	2		
		縣	43		
市町村	3,232	市	664	指定 都市	12
				中核 市	17
				그외 의 市	635
		町	1,992		
		村	576		
특별구	23				
일부사무조 합	2,830				
광역연합	1				

24) 總務廳統計局 編, 『日本の統計』, 東京: 大蔵省印刷局, 1997. p. 4.

일본의 지방자치 초기에는 선거권의 제약이 있어 지방자치의 미성숙 만
큼이나 불완전한 형태의 지방선거제도를 가지고 있었다. 이와 동시에 지방
자치단체장의 경우 주민직선이 아닌 중앙정부에 의하여 임명되어 왔기 때문
에 주민에게는 선거의 기회조차 주어지지 않았다²⁵⁾

그러나 일본에서는 미군정하에서 국정 선거와 지방선거를 통합하여 실시
하는 공직선거법이 제정되고 이에 따라 1947년 제1회 통일지방선거가 실시
된 이래 오늘에 이르고 있다. 일본의 지방선거는 제도적 측면에서 통합선거
라고 하는 동시선거제도를 채택하고 있다.

일본 지방선거제도의 입법체계는 「헌법」, 「지방자치법」, 「공직선거법」,
「지방자치단체의 의회위원 및 장의 선거기일 등의 임시특례에 관한 법률」
및 「지방자치단체 조례」 등으로 구성되어 있다. 본고에서는 이를 바탕으로
하여 일본의 지방선거제도를 고찰하고자 한다.

제1절 선거권과 피선거권

1. 선거권

가. 연령

시정촌구역안에 주소를 가진 자는 당해 시정촌 및 이를 포괄하고 있는
도도부현의 주민이 된다. 주민은 법률이 정하는 바에 따라 지방자치단체의
행정서비스를 동등하게 제공받을 권리를 가지고 그 부담을 분담하여야 할

25) 韓國地方行政研究院, 日本統一地方選舉制度, 研究資料集 94-6 (第35卷), 서울:
韓國地方行政研究院, 1995, p. 175.

의무를 진다(지방자치법제10조).

일본 국민인 지방자치단체의 주민은 이 법률이 정한 바에 따라 그 속하는 지방자치단체의 선거에 참여할 권리를 가진다(지방자치법제11조). 동법에 의하여 호적법상 속인주의를 채택하고 있는 일본에서는 만 20세 이상²⁶⁾의 일본국민이면 선거권을 가질 수 있으며, 귀화한 외국인에 대해서도 선거권이 주어진다(일본 헌법 제15조, 지방자치법 제10조 제1항, 공직선거법 제9조 제2항 제3항).

나. 거주요건

일본 국민으로서 계속 3개월 이상 해당 시·정·촌 관할구역내에 주소를 가진 자는 그가 속한 지방자치단체의 의회의원 및 단체장의 선거권을 가진다(공직선거법제9조제2항). 이 3개월 기간은 시정촌의 폐치분합이나 경계변경으로 인하여 중단될 수 없다.

주소지 시정촌을 포괄하는 도도부현의회 의원 및 단체장의 선거권을 가진 자로서 당해 시정촌의 구역내에서 동일한 도도부현내의 다른 시정촌 구역내에 주소를 이전한 경우에는 당해 도도부현의회의 의원 및 단체장의 선거권을 계속 보유한다(공직선거법제9조제2항).

2. 피선거권

피선거권은 선거권의 요건과 동일하나 단지 입후보 연령조건과 거주기

26) 연령은 「年齢計算에 關한 法律」에 의하여 출생일로부터 기산하여 20년째의 생일 전날의 종료로서 20세에 달하는 것으로 본다. 예컨대, 1970년 9월 2일에 태어난 자는 1990년 9월 1일로서 만 20세가 되어 1990년 9월의 선거인명부 정기 등록 연령요건을 갖춘 자로 취급된다. 한국지방행정연구원, 상계서, p. 17.

간 등에서 차이가 있다.

가. 연령

피선거권을 가질 수 있는 연령은 공직종류에 따라 다음과 같이 차이가 있다(공직선거법 제10조).

- 도·도·부·현 의회 의원선거 : 만 25세 이상
- 도·도·부·현 지사 선거 : 만 30세 이상
- 시·정·촌 의회 의원선거 : 만 25세 이상
- 시·정·촌 장 선거 : 만 25세 이상

단, 피선거권 연령은 선거일을 기준으로 산정하므로 입후보 시점에서 소정 연령에 달하여야 할 필요는 없다(공직선거법 제10조).

나. 단체장 피선거권

지방의회의원 선거권과 피선거권은 3개월 이상 해당 시·정·촌 관할구역내에 주소지를 둔 자에 대해서만 부여되는데 반하여 지방자치단체장(지사 및 시·정·촌장)의 피선거권의 경우 거주기간을 따로 규정하고 있지 않는다는 점에서 차이가 있다. 이처럼 지방의회 의원의 경우 거주요건을 규정하는 것은 지방의원의 지역대표성이 중시되고 있기 때문이며, 지방자치단체장 선거에 거주요건을 두지 않는 것은 널리 인재를 등용시키고자 하는 배려에서 이루어진 것이다.

다. 선거권·피선거권 결격사유

지방선거시 선거권과 피선거권의 결격사유는 다음과 같다(공직선거법 제

11조)

- 금치산자
- 금고이상의 형을 선고받고 그 집행이 종료되지 아니한 자
- 금고이상의 형을 선고받고 그 집행을 받지 않기로 확정되지 아니한 자
(집행유예인 자는 제외)
- 공직에 있는 동안에 범한 형법상의 수뢰죄로 인하여 형을 받아 그 집행이 종료 또는 집행면제를 받은 날로부터 5년을 경과하지 않은 자 또는 그 형의 집행이 유예중에 있는 자
- 선거·투표·국민심사에 관한 범죄로 금고 이상의 형을 받고 집행유예 중인 자
- 공직선거법상의 선거범죄로 인하여 선거권 및 피선거권이 정지된 자
- 공직선거법상의 죄를 범하여 벌금형을 받은 자는 그 재판이 확정된 날로부터 5년간, 집행유예선고를 받은 경우에는 형집행을 받지 않게 되었을 때까지 선거권·피선거권이 정지된다(공직선거법 제252조제1항).
- 공직선거법상의 죄에 해당되지 않는 것은 선거사무소·휴게소 등의 제한위반, 선거운동에 관한 각종 제한위반, 선거기일후 인사행위제한위반, 추천단체의 선거운동규제위반, 정당 기타 정치활동단체의 정치활동규제위반, 및 선거인 등의 위중죄 등이다.
- 선거인의 위중죄를 제외한 죄를 범하여 금고이상의 형을 선고받은 자는 형의 집행종료 후 또는 집행면제를 받은 후 5년간 선거권·피선거권이 정지된다(공직선거법 제252조제2항).
- 매수 및 이해유도죄, 다수인 매수 및 다수인 이해유도죄, 공직후보자 및 당선인에 대한 매수 및 이해유도죄 또는 신문 잡지의 불법이용죄 등 공

직선거법상의 죄로 인하여 형을 받은 자는 선거권·피선거권 정지기간을 5년간에서 10년간으로 한다(공직선거법 제252조제3항). 이는 선거법으로서 누범자는 가중처벌할 수 있도록 규정한 것이다.

그러면서도 동법은 법원이 정상을 참작하여 매수 및 이해유도죄, 다수인 매수 및 다수인 이해유도죄, 공직후보자 및 당선인에 대한 매수 및 이해유도죄 또는 신문·잡지의 불법이용죄 등 공직선거법상의 죄로 인하여 형을 받은 자를 제외한 범하여 벌금형을 받은 자에 대해서는 선거권·피선거권 정지의 취지를 적용하지 않고 그 기간을 단축하여 선고할 수 있다(공직선거법 제252조제4항).

3. 공직검직범위

지방의회 의원은 국회의원 또는 지방자치단체의 상근 직원을 겸할 수 없다(공직선거법제92조). 따라서 국가 또는 지방공공단체의 공무원은 재직중 선거직 공직후보자가 될 수 없다.

지방의회의 의원은 당해 지방자치단체에 대하여 청부를 하거나 당해 지방자치단체가 경비를 부담하는 사업체의 장, 위원회 위원 또는 이들의 위임을 받은 자에 대하여 청부하는 자나 그 지배인 또는 법인의 무한책임사원, 이사·감사 또는 이들에 준하는 자, 지배인 및 청산인의 직을 겸업할 수 없다(공직선거법제92조의 2).

지방선거에서 입후보를 제한하는 직은 다음과 같다.

- 선거사무 관계자의 입후보 제한(공직선거법제88조)
- 선거장, 개표관리자, 투표관리자
- 공무원 등의 입후보제한(공직선거법제89조)

- 국가 및 지방공무원법상 일반직 공무원
- 국가 또는 지방자치단체의 사무위탁 또는 사업청부로 신분적 공무원
- 계약관계에 있는 자
 - 일본 국유철도 및 전매공사 임·직원
 - 토지개발구 및 수해예방조합 임·직원
 - 일본 전기통신공사, 일본 도로공단, 국민금융금고 등 임·직원
 - 일본은행, 일본방송협회 임·직원
 - 농업협동조합 임원
 - 위원장 및 위원의 호칭을 가진 다음의 자 (공직선거법제90조제3항)
 - 공정거래위원회, 공해조정위원회, 공안심사위원회, 공기업체 등의 위원장 및 위원
 - 중앙선거관리회, 국가공안위원회, 사법시험관리위원회, 선원노동위원회, 중앙노동위원회, 수도권정비위원회, 교육위원회, 선거관리위원회, 감사위원회, 인사위원회, 공평위원회, 지방공안위원회, 지방노동위원회 등의 위원회 등의 위원
 - 농업위원회, 海區漁業調整委員會, 내수면어장관리위원회, 등의 위원은 시정촌의회의원 및 단체장 선거의 경우에만 제한된다.
- 지방공영기업의 과장급 이상으로 본청에 근무하고 있는 자(공직선거법 제90조제4항)
- 지방자치법상 지방자치단체의 직원 또는 단체장의 겸직이 금지된 직에 있는 자

제2절 선거방법

1. 선거담당기관

자치성장관 중앙선거관리회, 도도부현선거관리위원회, 시정촌선거관리위원회는 선거가 공명하고 적정하게 실시되도록 모든 기회를 동원하여 유권자의 정치상식을 높이고 특히 선거시에는 투표방법, 선거위반, 기타 선거에 관하여 필요한 사항을 유권자에게 이해시켜야 한다(공직선거법제6조제1항).

일본의 중앙선거관리회는 우리나라의 중앙선거관리위원회와는 달리 자치성의 부속기관으로서 합의회행정기관이다(자치성설치법제23조). 중앙선거관리위원회로 불리우지 못하는 이유는 국가의 행정기관은 부·성·위원회 및 청으로하고 동 국가기관에 부속기관을 둘 수 있는데 중앙선거관리회는 자치성의 부속기관이므로 선거관리위원회라고 하는 명칭을 사용하지 않고 있다(공직선거법제5조의2, 국가행정조직법제3, 8조). 다만, 법정권한의 범위안에서는 자치성장관의 지휘·감독을 받지 아니한다.

따라서 사실상 선거사무를 관장하는 중앙부처는 자치성 행정국 선거부이다(자치성설치법제10조). 자치성장관은 비례대표로 선출되는 참의원의원선거 이외의 선거에 관한 사무에 있어서 도도부현선거관리위원회를 지휘·감독(공직선거법제5조제2항)하며, 시정촌선거관리위원회는 도도부현선거관리위원회를 통하여 지휘·감독한다.

중앙선거관리회는 비례대표로 선출되는 중의원 또는 참의원 선거만 관리하고, 비례대표 중의원, 참의원 선거사무에 관하여 도도부현선거관리위원회를 지휘·감독한다(공직선거법제5조제1,3항).

도도부현선거관리위원회는 소선거구로 선출되는 중의원과 지역선거구에

서 선출되는 참의원, 도도부현의회의원 또는 지사선거를 관리한다(공직선거법제53조제2항).

시정촌의회 의원 또는 단체장선거에 대해서는 시정촌선거관리위원회가 관리한다(공직선거법제53조제1항).

따라서 실질적인 일본의 선거관리총괄기관은 자치성이다.

중앙선거관리회는 5인의 위원으로서 구성되며, 위원은 국회의원이 아닌 자로서 참의원 피선거권을 가진 자 중 국회의 의결로 지명을 받아 국무총리가 임명한다. 위원은 동일한 정당, 기타 정치단체에 속하는 자가 3인이상이어서는 안된다. 위원의 임기는 3년이다(공직선거법제53조).

지방자치단체에는 도도부현 및 시정촌선거관리위원회를 두고(지방자치법제181조제1항) 특별지방자치단체에는 특별구선거관리위원회를 두며(지방자치법제283조제1항), 지정도시에는 구선거관리위원회를 둔다(지방자치법제252조의20조제4항). 지정도시의 구는 법인격이 없는 사무분장상의 행정구이나 대도시의 특성상 선거의 공정성 및 원활을 도모하기 위하여 설치하고 있으며, 여기에도 선거관리위원회를 두기로 하였다. 선거관리위원회는 지방자치단체의 합의제 집행기관으로서 의무적 설치기관이다(지방자치법제138조의 4 제1항, 제180조의5제1항, 제283조제1항).

이처럼 선거관리위원회는 도도부현, 시정촌, 동경도의 특별구, 정령지정도시의 행정구에 각각 설치되어 있으며, 지방선거 및 국회의원선거도 관리한다.

선거관리위원회는 선거권을 가진 주민 가운데 덕망이 있고 정치 및 선거에 관하여 공정한 식견을 가진 자 중에서 도도부현·시정촌지방의회가 선거로써 선출하며 임기는 4년이다(지방자치법제181조제2항, 제182조). 지방의회에서 선거관리위원을 선출할 때에는 위원과 同數의 보충원을 함께 선출하도록

하고 있다.²⁷⁾

도도부현선거관리위원회는 국가와 자치단체의 선거관리를 하는 것 뿐만 아니라 대법원 대법관의 국민심사에 관한 사무(심사법제14, 19, 27, 28, 53 조), 주민직접청구에 기초한 의회해산 단체장 및 의원해직청구와 투표실시(지방자치법제74-76, 80, 81, 86조), 단체장 피선거권유무, 겸업금지규정 저촉여부(지방자치법제143조), 이의신청, 심사신청 등 선거쟁송에 관한 사무(공직선거법제143조) 등에 관한 각종 투표사무를 담당하고 있다.

시정촌선거관리위원회는 시정촌의회의원 및 단체장의 선거관리(공직선거법제5조), 재산구의회의원 선거관리(공직선거법시행령제141조), 선거인 명부 등록사무(공직선거법제19조), 부재자투표관리, 투개표사무관리 등을 처리한다.

2. 선거기일

일본은 특례법에 의하여 각 선거별로 선거기일을 정하고 있으나 종전부터 4월로 되어 있는데, 이것은 통일지방선거가 행해지는 해의 3월부터 5월 사이에 임기가 만료되는 지방자치단체의 의회의원 및 단체장 중 대다수가 4월 중에 임기가 만료되는 것으로 되어 있기 때문이다.²⁸⁾

27) 보충원이란 선거관리위원 중 결원이 발생하였을 때, 선거관리위원회의 위원장은 보충원 중에서 이를 보결하는데 그 순서는 선거일자가 다를 때에는 선거의 권후에 따라, 선거일자가 동시일 때에는 득표수에 따라, 득표수가 동일할 때에는 추첨으로 이를 정한다.

28) 통일지방선거제도는 처음부터 일률적으로 확정되어 시작된 것은 아니었다. 즉, 미군정에 의해 1947년 4월 제1회 통일지방선거 이후 4년마다 정기적으로 선거가 실시되어 왔으나, 제1회부터 제4회까지는 실시방식이나 일자 등이 각각 달랐다. 그러나 제5회 선거부터는 都·道·府·縣 및 指定都市의 선거를 먼저 실시하고 2주 후에 市·町·村 및 特別區의 선거를 실시하는 식으로 정착되었으며, 제7회부터 제12회 선거까지는 4월 둘째주 및 넷째주 일요일을 선거기일로

가장 최근에 실시된 1995년의 제13회 통일지방선거에서는 3월 1일부터 5월 31일 사이에 임기가 만료될 것으로 예정되어 있는 지방자치단체의 의회 의원 및 단체장에 대해서 4월 9일 도도부현, 지정도시 선거와 4월 23일 시정촌 및 동경도 특별구의원 선거가 실시되었다.²⁹⁾

가. 기일이 통일되는 선거의 범위

기일이 통일되어 있는 선거는 크게 3가지로 구분된다. 즉, 임기만료의 의한 선거와 임기만료 이외의 사유로 선거를 치르는 경우, 그리고 임기만료로 인한 선거를 치를 예정이 없는 지방자치단체에서의 선거 등이다.

첫째, 임기만료에 의한 선거는 공직선거법 제33조 제1항의 규정에 의하여 1995년 3월 1일부터 5월 31일까지 임기가 만료될 예정인 지방자치단체 의회 의원 및 장에 대하여 선거를 실시하는 경우이다.³⁰⁾

둘째, 1995년 3월 1일부터 5월 31일까지 임기가 만료될 예정으로 되어 있는 지방자치단체의 의회의원 및 장에 대해서 임기만료 이외의 선거실시 사유가 발생한 경우(예, 의회해산 또는 단체장 재선거)에 기일을 통일한다.

셋째, 1995년 3월 1일부터 5월 31일까지 임기가 만료될 예정이 없는 의회 의원 및 장 선거를 실시하여야 할 사유가 발생한 경우이다(예, 의회해산, 신

정하게 되었다 : 藤島昇, “平成 7年統一地方選挙について” 『選挙時報』, 第4巻 第1號, 1995, p.14 를 再構成.

29) 이처럼 광역과 기초자치단체간의 선거가 2주 간격으로 실시되는 까닭은 동상적으로 대규모 선거의 투표율이 상대적으로 낮아서 광역자치단체의 선거를 선행시켜 유권자의 관심을 높이고, 양 선거의 선거운동기간의 중복을 피하기 위함이다 : 신창호, 일본의 지방선거 제도와 실태, 『自治團體 國際交流』, 5・6月, 서울: 지방자치단체국제화재단, 1995, p.58.

30) 그럼에도 불구하고 공직선거법상 임기가 끝나기 전 30일 이내에 선거를 치루도록 되어 있기 때문에 3월 30일까지 임기가 만료되는 지방의회의원 및 장의 선거에 대해서는 통일지방선거로 하지 않고 2월 28일까지 선거를 치룰 수 있도록 하고 있다.

규로 시·정·촌이나 특별구가 설치되는 경우, 단체장 또는 의회위원의 재선거, 보궐선거 또는 중원선거)

나. 임기만료로 인한 선거기일

지방자치단체 의회의 의원의 임기만료로 인한 일반선거 또는 단체장의 임기만료로 인한 선거는 그 임기 종료일전 30일이내에 실시한다(공직선거법 제33조 제1호).

지방의회의 해산으로 인한 일반선거는 해산일로부터 40일이내에 실시한다(공직선거법 제33조 제2호).

시정촌 설치로 인한 의회위원의 일반선거 및 단체장선거는 시정촌의 설치 고시에 의한 당해 시정촌의 설치일로부터 50일이내에 실시한다(공직선거법 제33조제3항).

지방자치단체장 및 지방위원의 선거기일은 다음과 같이 정해져 있으며, 고시되어야 한다(공직선거법 제33조 제5호).

- 도도부현지사선거 ; 17일전
- 지정도시의 장선거 ; 14일전
- 도도부현 및 지정도시의 의회위원선거 ; 9일전
- 지정도시 이외의 시의회위원 및 장선거 ; 7일전
- 정촌의회위원 및 장선거 ; 5일전

다. 동시선거 실시 사유

일본에서 매번 특별법을 제정하여 동시 지방선거를 통일적으로 실시하는

이유는 자치단체별로 의원과 장의 선거를 동시에 치를 수 있다는 특례규정이 있으나, 전국적인 통일선거의 규정은 없기 때문이다(1950년 4월 15일 법률 제100호로 제정된 공직선거법 제119조 - 제127조). 특히, 공직선거법상 의원 및 장의 선거는 임기만료 등 그 사유에 따라 30일 또는 40일전 이내 등 선거기일이 정해져 있어도³¹⁾ 동일한 날짜에 선거를 실시하기 위해서는 법률에 의한 근거가 필요하기 때문이다.³²⁾

이와 같은 특례법에 의하여 실시되는 동시 지방선거는 선거홍수로 인한 국민생활의 불편을 최소화하고, 선거사무를 일원화함으로써 선거의 원활한 관리와 집행을 도모할 수 있으며, 주민의 선거에 대한 관심을 제고시킴으로써 투표율을 향상시키고 선거관리비용을 절감할 수 있다는 데 그 목적을 두고 있다고 하겠다.

3. 선거구제

일본 지방선거에 있어서 자치단체장 선거구는 당연히 자치단체 전체가 하나의 선거구를 형성하게 되나, 지방의회의원 선거구는 기초자치단체인 시정촌과 광역자치단체인 도도부현이 각기 다른 제도를 가지고 있다.

가. 도도부현의원 선거구

도도부현의회 의원 선거구는 원칙적으로 郡市³³⁾가 하나의 선거구가 된다

31) 中央選挙管理委員会、日本公職選挙法令集 (第1巻)、1990. pp. 68-70; 日本公職選挙法、第33條 第1項、第2項 및 第34條 第1項 規程.

32) 한국지방행정연구원 . 권계서, 1995. p. 1; 최민호, 일본의 통일지방선거(1), 『地方自治』, 4月, 1994. pp. 67-68.

33) 郡制는 明治23년 부현과 정촌 사이에 존재하는 중간적 지방자치

(공직선거법제15조), 동경도의 특별구와 지정도시의 구는 시로 간주하며 군의 지청 또는 도의 지청 관할구역은 군으로 간주한다(공직선거법제266, 269, 271조).

예외로서 郡市선거구의 인구가 의원 1인당 인구의 반수에 미달할 때에는 인접하는 다른 군시구역과 합하여 하나의 선거구를 설치하여야 한다. 다만 군시인구가 의원 1인당 인구의 반수이상이었다 하더라도 의원 1인당 인구에 미달될 때에는 조례로써 인접한 다른 군시구역과 합하여 하나의 선거구를 둘 수 있다(공직선거법제15조 2 3호). 또한 한 郡의 구역이 다른 郡市구역에 의해 둘 이상의 구역으로 분단되어 있는 경우 당해 각 구역 또는 이들 구역을 합한 구역을 군의 구역으로 볼 수 있다(공직선거법제15조 제4호).

도도부현선거구는 군시구역에 의하므로 郡市의 신설·폐지·변경에 따라 선거구의 구역은 변경되며, 이 경우 외에는 의원 임기중 선거구를 변경할 수 없다(공직선거법제4조제1, 2호).

이러한 점에서 대다수 도도부현의회 의원선거는 중선거구제를 채택하고 있다고 볼 수 있다.

다만, 동경도는 그 외의 지역이 몇 개의 선거구로 나뉘어 총 42개의 선거구에서 128명을 선출하도록 되어 있다. 동경도의 조례에 의해 특별구가 하나의 선거구가 되며 총 선거구는 42개로서 1선거구에서 1인씩 선출하는 7개의 선거구를 제외하면 35개선거구에서 2인-8인까지를 선출하는 중선거제

단체로서 법인격이 부여되었으나 大正10년에 폐지되었다. 그러나 郡의 구역은 오랜기간동안 국민생활상 경제, 교통, 산업상 무시할 수 없는 지방적 단위구역이었다. 행정적으로는 군을 단위로 설치한 지방사무소가 대다수 남아있으며, 공직선거법상 선거구 단위이다. 군의 구역에 市를 설치한 경우 또는 군의 경계에 걸쳐 시정촌의 경계변경이 있었던 때에는 군의 구역도 스스로 변경된다(자치법제259조). 中島正郎外 2人, 地方自治用語辭典, 光行齋, 1961, p.129

를 채택하고 있다. 다만 23개 특별구 지역은 하나의 구를 한 선거구로 하고 있다는 점이 특색이다. 따라서 동경도는 각 선거구 당 1인에서 8인까지 선출하는 소·중 선거구 제도를 복합적으로 운영하고 있다.

나. 시정촌 및 정령지정시 의원선거구

1)시정촌의원 선거구

기초자치단체인 시·정·촌의회 의원은 선거구가 있는 경우에는 각 선거구에서 선거구가 없는 경우에는 시정촌구역에서 전체를 하나의 선거구로 하여 선출한다(공직선거법제12조제4호). 시정촌은 필요한 경우 조례로써 선거구를 별도로 설치할 수 있도록 되어 있다(공직선거법제15조제6호).

실제로 많은 시에서는 시전체를 하나의 선거구로 운영하기 보다는 몇 개의 선거구로 나누어 각 선거구에서 몇 명씩 선출하는 경우가 많다. 이렇게 운영하는 이유는 이전에 시정촌을 합병하였던 곳에서 이러한 경향이 강한테 이는 이전의 선거구를 유지하기 원하기 때문이라고 볼 수 있다.

시정촌의원선거구제는 일반적으로 전형적인 대선거구제이다. 평균적으로 정원은 약 20인이고 40인이상인 시도 있다.

또한, 内原町의 경우, 대선거구제(단일선거구)를 택하고 있다. 따라서 町의원선거시, 20명의 의원을 선거구의 구분 없이 内原町내에서 한꺼번에 선출한다. 1995년 12월 23일에 실시된 内原町의회의원선거의 경우, 모두 22명의 후보자가 출마하여 2명만이 낙선하고 20명의 후보자가 당선되었다.

2)정령지정시의원 선거구

인구 100만명 이상의 전국 12개의 정령지정시는 행정구가 하나의 선거구가 된다(공직선거법제15조제6호). 정령지정시의 선거구는 일반시보다 정원이 많고 협의의 대선거구제를 채택하고 있다. 따라서 각 행정구는 시조례에

서 정해진 대로 의원을 선출하기 때문에 구단위의 중·대선거구제로 운영하고 있다

예컨대, 千葉 정령지정시 지방선거구제도의 운영사례를 보면 千葉市の 의원수는 56인인데 中央區(11인), 花見川區(12인), 稻毛區(10인), 若葉區(10인), 篠區(4인), 美兵區(9인) 등 6개 선거구에서 의원을 선출하고 있다

본래 중선거구제는 필연적으로 파벌을 형성하게 되는데 이것이 변하지 않는 이상, 중선거구를 소선거구로 변경하더라도 개인의 파벌연합적 정당이 조직정당으로 변화되기가 어렵다. 만일 조직정당이라면 중선거구제의 경우, 한 정당에서 복수후보자가 나오더라도 상호 경쟁하는 일은 없다.

그러나 일본의 선거는 자치단체장선거나 참의원과 도도부현의원선거와 같은 1인구이므로, 과거 중의원선거를 위한 1인구에서 파벌을 해소하도록 협조하기 보다는 파벌간 또는 개인간에 대립하는 모습을 자주 보여주었던 것이 사실이다.³⁴⁾

4. 선출방법

일본의 지방의원선거는 일부의 농촌지역의 경우 소선거구제이나 대다수의 경우 중대선거구제를 채택하고 있다. 이는 유권자가 한사람의 후보자에게 투표하고 상대적으로 많은 표를 득표한 사람이 당선되는 것을 의미한다. 일본의 지방의원 선출방법은 단순히 후보자 개인에게 투표하게 되는 단기비이양식으로 되어 있다. 이처럼 연기가 아니고 이양식으로 투표하게 되면, 특정 정당이 아니라 같은 지역 후보자에게만 투표하게 되는 경우가 많다.

34)김필두, 현지에서 본 일본의 지방자치, 연구자료집(제62권), 한국 지방행정연구원, 1997, pp.90-91.

가. 투표방식

일본의 투표방식은 원칙적으로 자서식으로 후보자의 이름을 투표용지에 기입하지만, 지방선거에 한하여 당해 지방자치단체의 조례로 영국과 같은 기호식투표제를 채택할 수 있다. 기호식투표제를 허용하는 취지는 자서식투표제가 투표의 효력을 판정하기 어렵고, 무효투표가 증가하며, 이로 인한 경쟁이 증가하는 등의 단점이 있기 때문이다.

일본의 경우 특히 시정촌 선거에서는 많은 후보자들이 무소속으로 입후보하지만, 투표하는 사람은 후보자의 이름을 알고 투표하게 된다. 유권자들은 도도부현의 지방선거시 일반적으로 투표기재소에서 의원후보명부(소속정당이 기재된)를 보고 후보자의 이름을 알게 되며 소속정당만으로 판단하고 투표하는 일도 있으나 보통 마음속에 후보자의 이름을 생각하고 투표소에 간다. 동일정당에서 복수의 후보자가 나올 경우, 무소속후보가 많이 출마하는데 이처럼 지명도가 중요한 일본의 지방선거방식은 자서식과 관련되어 있는지도 모른다.

나. 당선자 결정의 일반원칙

일본에서는 비례다수득표주의를 채택하고 있다. 이는 유효투표의 다수득표자순으로 당선인을 결정하는 방식이다(공직자선거법제95조제12항).

만일 득표수가 같을 때에는 선거회에서 선거장이 추첨으로 당선인을 결정하는 동점자추첨주의를 채택하고 있다. 다만 당선자가 되기 위한 소극적인 요건으로는 일정한 수 이상의 득표를 요하는 법정득표주의를 채택하고 있다(공직자선거법제95조제12항).

〈표5-2〉 지방선거시 당선을 위한 법정 최소득표수

선 거 별	법 정 투 표 수
지방자치단체의 장 선거	유효투표총수의 1/4 이상 득표
지방의회 의원선거	유효투표총수를 당해 선거구내의 의원정수(선거구가 없는 경우에는 의원정수)로 나누어 얻은 수의 1/4 이상 득표

5. 정당참여

후보자는 선거공고일 동안 자신을 후보자로 등록하는 방법과 타인을 후보자로 추천등록하는 방법이 있다. 후보등록은 문서로 하여야 하며 우편에 의한 등록신청은 허용되지 않는다(공직자선거법제86조제1,2항). 후보자 등록신청서에는 후보신청자의 성명, 본적, 주소, 생년월일, 직업, 및 소속정당명과 겸직금지직 또는 입후보제한직에 있는지 여부와 그러한 직에 있다면 그 지위 또는 직위 등을 기재한다(공직선거법제86조의4조).

소속하고 있는 정당·정치단체의 기재는 의무사항이 아니며 소속정당명을 기재하고 그 정당의 증명서를 첨부한 때에 한하여 정당공인후보자가 된다.(공직선거법제86조의4)

원칙적으로 지방선거에 정당의 참여가 가능한 일본은 선거운동에 있어서 정당의 지원이 활발하게 이루어지고 있다. 일본의 지방선거에서 가장 특징적인 것은 각 정당이 중앙정부의 관료들을 영입하여 초당적 연합추천으로 입후보시키는 것을 관례화하여 왔다. 예컨대, 1995년 4월에 실시된 제13회 통일지방선거시 동경도지사 선거에는 자민당, 사회당, 공명당, 사키가케 등의 정당이 연합하여 일본 공무원의 대부로 알려졌던 이시하라(석원) 관방차관을 후보로 옹립했고³⁵⁾ 오사카부에서는 공산당을 제외한 모든 정당이 과

학기술처 장관이었던 히라노(平野)씨를 동시에 추천했던 것이 대표적인 예이다³⁵⁾. 그럼에도 불구하고 이들은 모두 낙선되었다.

따라서 일본의 지방선거에서는 정당참여가 허용되어 있음에도 불구하고 실제로는 중앙정당이 지방정치에 아직도 뿌리를 내리지 못하고 있음을 알 수 있다. 일본 지방선거의 특징은 다음과 같다³⁷⁾

가. 정당 보다 인간관계중심의 선거

도시의 지방선거는 공명당과 공산당이 강세이고 선거운동은 당 및 창가 학회 등이 주도하는 등 농촌지역 무소속 선거와는 유형이 다르다. 이와 같이 당원이나 학회원 등 조직을 이용한 선거외에는 개인적인 인간관계가 매우 중요시 되고 있다.

도시지역과 농촌지역간에는 투표율에 커다란 차이가 있는데, 이는 도시지역에서 정당적·계급적 선거가 행하여지지 않고 인간관계를 기초로 하는 막강한 후원회 등을 조성하기가 어렵기 때문이다. 1970년대 전에는 보수대 사공간의 대립구도에 의한 정당적 투표의 요소가 나타났지만 1980년대 이후 정당에 대한 투표는 오히려 예외적인 것이 되고 있다. 특히 1995년의 지방선거에서 무당파라고 하는 새로운 유권자층이 생겨났다는 점에서 정당간 대립에 기초한 정당투표는 부차적인 요소가 되고 있다.

나. 지방선거의 비정당성

시정촌의회의원선거의 후보자 및 당선자 대부분은 무소속이다. 정령지정

35) 이시하라(石原) 후보는 각 정당들로부터 聯合公薦을 받았음에도 불구하고 형식적으로는 무소속을 표방했다.

36) 蒙瑩基, 日本의 地方選擧를 보는 視角, 『自治行政』 5月, 1995, p.85.

37) 김철두, 전거서, pp.87-89

시나 현청소재지 등을 제외하면 대체로 무소속이 과반수를 차지하고 있는데 특히 농촌지역에서 그러하다. 영국의 무소속은 어떤 정당에서 독립되어 있다는 의미에서의 무소속이지만 일본의 시나 정촌의 무소속은 공산당을 제외한 어떤 정당의 지지자도 받아들일 수 있는 무소속이다. 후보자의 대부분이 무소속이기 때문에 당연히 유권자의 투표는 비정당적성향이 표출되는데 이는 각 정당이 후보자를 내세우지 않는다는 의미에서 비정당적이 아니라 본래 정당이 없다는 점에서 무정당정치라 할 수 있다.

시나 정촌의 자치단체장 선거는 대부분 무소속간의 경쟁이고, 정당간의 경쟁은 대도시의 단체장선거에서만 나타나고 있다.

따라서, 지방선거의 경우 정당공천 후보자간 경쟁이 있으나, 영국의 정당 선거와 다른 점은 다음과 같다.

첫째, 중선거구에서 동일정당의 복수후보자의 존재이다. 이론상 유권자는 먼저 정당을 선택하고 다음에 사람을 선택하는 것이 원칙이지만, 시정촌선거에서는 먼저 사람을 선택하고 그 사람이 거부정당의 후보자가 아니면 투표하고 있다.

둘째, 도시의 선거구를 제외하고는 각 당이 후보를 공천하는 경우가 적고, 후보자 역시 특정 정당의 공천을 받아 후보로 출마하더라도 시정촌선거에서는 무소속으로 입후보하고 있다. 그들은 항상 지역의 대표를 표방하여 출마한다는 점에서 모든 선거구에서 보수, 노동당 정당이 후보자를 입후보시키는 영국의 정당선거와 구별된다.

다. 지방선거의 비계급성

지방의회의원선거에서는 주민들이 계급 중심으로 투표하지 않기 때문에 무소속후보자들은 대개 특정계급의 지원을 받기 보다 지연, 혈연, 업무관계,

친분관계 등에 의하여 선거운동이나 투표를 하고 있다는 점에서 비계급적이다. 따라서 일부의 대도시지역을 제외하면 시정촌의회의원은 대부분이 무소속의원이며, 무소속의원의 대부분은 보수계이지만 오히려 초당파적인 지지를 받고 있다. 반면 도도부현의회의원, 중의원, 참의원(특히 비례대표구)으로 가면 거의 완전히 정당화되어 있지만, 주민에게 가장 가까운 곳인 시정촌선거에서는 후보자들이 정당에 소속되어 있지 않기 때문에 정당간의 대립은 표면적인 것일 수도 있다.

소규모의 시나 정촌 대부분의 자치단체장은 무소속이어서 선거가 있는 경우 대부분 무소속간 경쟁이 되고 무투표당선도 많다. 지방선거에서는 정치적 쟁점을 명백하게 드러내기가 쉽지 않기 때문에 지역이나 인간관계의 대립적 경쟁에 중점을 두고 있다는 점에서 특징적이다.

1980년대 이후, 일본의 대도시 단체장선거나 지사선거에서 정당연합이 많이 이루어지고 있으나 이 때에도 정치적 쟁점은 드러나지 않고 있다.

제3절 선거운동

1. 선거운동

법령상 명백한 규정은 없으나 선거운동이란 특정선거에 있어서 특정후보자의 당선을 목적으로 투표를 얻거나 얻게 하기 위하여 필요하고 유리한 직·간접적인 행위를 말한다(1928. 1. 25. 일본대심원, 1963. 10. 22. 일본대법원 판결). 따라서 특정후보자의 낙선을 목적으로 하는 행위는 선거운동이 아니다(1990. 9. 23. 대심원).

선거운동의 한계는 선거의 자유성과 공정성 이념의 조화를 설정하는데 있다. 일본의 공직선거법은 기본적으로 자유로운 선거운동을 전제로 금력에 의한 불균형을 시정하기 위하여 선거운동의 시기·주체·방법 등을 제한하고, 선거공영제를 확충하는 등 공정성 이념에 중점을 두고 있다.³⁸⁾

가. 선거운동기간

선거운동기간은 당해 후보자 등록일로부터 선거일전까지 이다(공직선거법제129조). 선거운동기간을 규정한 것은 사전선거운동을 금지하고자 하는 취지이다.

그러나 선거운동기간을 범정화한 데 대하여 일본에서는 선거운동의 자유 보장, 사전선거운동과 선거기반확충행위의 구분이 곤란하고 사전선거운동 단속이 곤란하다는 이유로 입법론상 반대의견이 많았다.³⁹⁾

〈표5-3〉 각 선거별 법정최단선거운동기간

선 거 별	법정최 단기간
도도부현지사선거	20일간
지정도시의 장선거	15일간
도도부현, 지정도시의 원선거	9일간
시의 회의원 및 단체장선거	7일간
정촌의회의원 및 단체장선거	5일간

(총선거·재선거·보궐선거 불문하고 동일함)

나. 선거운동주체

선거운동주체는 후보자, 선거사무장, 회계책임자, 선거운동원, 정당, 기타

38)중앙선거관리위원회, 일본의 지방자치제도, 중앙선거관리위원회(선위선88-008), 1988, p.99.

39)상계서, p.100.

정치단체 등이다. 선거운동은 자유이므로 법령의 범위내에서 자발적인 자원 봉사도 가능하며, 선거운동비용의 제한 및 선거비용의 공개 등에 의하여 규제를 받고 있다.

후보자 마다 보수를 지급할 수 있는 선거운동원 및 노무자의 수는 다음과 같다(공직선거법제197의2조, 공직선거법시행령제129조제3항)

- 도도부현지사선거 : 30인
- 도도부현 및 지정도시의회의원선거 : 7인
- 지정도단체장의 선거 : 20인
- 단체장선거 : 7인
- 시의회의원 및 정촌 단체장선거 : 5인
- 정촌의회의원선거 : 4인(1일당 인원수임)

이와 같은 선거운동 관련자라 하더라도 특별한 신분보장에 관한 규정은 없다.

다. 선거운동기구

선거운동기구로는 선거사무소가 있으며 유사기관으로 정당의 선거대책기구, 후보자를 위한 후원단체가 있다.

지방의회 의원 또는 시청촌장선거에서 설치가능한 선거사무소는 후보자 1인당 1개소로 제한되어 있다(공직선거법제131조제5호). 도도부현지사선거의 경우 교통이 곤란한 지역 등의 사정이 있는 구역은 공직선거법시행령이 정하는 바에 따라 5개소까지 설치할 수 있다. 시행령에 규정된 선거사무소 수의 특례는 다음과 같다(공직선거법제109조 제2항 별표4).

-4개소 : 북해도

-3개소 : 동경도를 비롯한 8개 도부현

-2개소 : 압수현을 비롯한 15개 현

-1개소 : 23개 현

정당 기타 정치단체는 본부 또는 지부에 선거대책기구를 설치할 수 있다. 이러한 선거대책기구는 자기당 소속 후보자 전체의 선거운동 대책을 관장하므로 선거사무소로 보지 않는다. 다만, 선거대책기구가 특정후보자만을 위한 선거운동사무를 취급할 때에는 당해 후보자의 선거사무소에 해당한다.

라. 후원회

후원회는 정당 기타 정치단체 또는 그 지부로서 후보자 또는 후보자가 되려는 자를 지지·추천하거나 그의 정치상의 주의나 시책을 지지하기 위하여 결성하는 단체를 말한다(공직선거법제199조의5). 후보자에 대한 지원은 자기가 소속하고 있는 정당의 후보자에 한정되지 않고 지원하고자 하는 후보자도 포함된다(공직선거법제201조의9).

지방선거의 공직후보자 즉 지방의회의원 및 단체장(공직선거법제66조의4)에 후보신청을 하였거나 후보자였던 자 또는 공직에 있었던 자는 공직선거법, 정치자금규정법에 의거하여 기부금을 후원자로부터 받을 수 있다. 다만 정치자금파티는 정치단체만이 개최할 수 있다(정치자금법제8조의2).

후원단체가 당해 선거에서 정치활동을 하려면 소속후보자 또는 지원후보자의 성명을 기재하고 지원후보자의 경우는 그 후원단체의 지원후보자라는 본인의 승낙서를 첨부하여 당해 선거를 관리하는 선거관리위원회에 확인서 교부를 신청하여야 한다(공직선거법제201조의9).

후원회사무소의 간판에는 후보자 등의 동의를 얻어 신청하여 선거관리위원회가 교부하는 중표를 붙여야 한다(공직선거법시행령제110조의3제3호).

후원단체의 정치활동을 위하여 후원단체명을 표시하는 표찰 및 간판수를 제한하고 있다(공직선거법제143조제15호, 동법시행령제110조의3제1항).

후원회는 정당으로부터 독립된 자영조직으로서 국회의원으로부터 시정촌 의원까지 두고 있다. 후원회는 각 의원이나 후보자 자신의 개인적인 조직으로서 당으로부터 독립된 조직이다.

파벌은 영국의 조직정당에서는 볼 수 없는 독립된 의원의 집합으로서 이는 인간관계로부터 형성되는 “갓”사회” 라고 하는 일본의 전형적인 예이다. 이런 인맥파벌은 보스의 결단에 의하여 파벌의 이합집산이나 각 개인의 계파교체도 이루어지고 있다. 이러한 일이 비교적 용이한 것은 의원이 당(파벌) 조직에 의존하지 않고 독립되어 있기 때문이다. 이는 이합집산은 정책상의 차이에서 발생되어지는 것이 아니라 결국은 인간관계나 선거구의 사정 등에 의하여 이루어지고 있다는데 문제가 있다.

1993년 자민당의 분열도 기본적으로는 파벌간, 파벌내의 인간적 대립에서부터 야기되어진 것이지만 당내의 정책적 대립에 의하여 분열된 것은 아니다. 결국 의원이 독립된 후원회를 가지고 독립적으로 존재하기 때문에 파벌단위, 그룹단위, 개인단위에 분열을 가져오거나 신당의 결성이 비교적 용이하다.

지방의원의 대부분은 독립된 자영후원회를 가지고 있는 독립된 정치가이므로 국회의원으로부터 독립된 지방의원의 출현이 가능하다. 이 국회의원계열 역시 정책과는 별도의 차원에서 형성되고 있으며 정치가동지관계에 의한 “갓”사회”는 일본의 축소판으로서 이것 역시 파벌과 같은 후원회·고객관계로 이해되어질 수 있는 것이다.

마. 선거운동방법

일본 지방선거의 선거운동방법은 운영방식에 따라 공영제와 사영제로 나눌 수 있다. 선거공영제도는 선거운동의 운영 및 비용을 국가 또는 지방자치단체가 부담함으로써 후보자의 선거운동을 규제하고 비용이 적게 드는 선거를 실현하려는 데 목적을 두고 있다. 선거공영제는 공직선거법상 공영제로 규정된 선거운동방법을 의미하고, 선거공영제 채택 여부를 조례로써 임의로 정하도록 하여 지방선거에만 적용되는 제도를 임의제선거공영제라 한다.

공직선거법상 임의제선거공영제로는 임의제포스타 게시장 설치와 임의제 선거공보의 발행 등 두종류가 있다.

1) 임의제공영포스타 게시장

임의제 선거공영제의 대상선거는 도도부현의회의원선거, 시정촌의회의원 및 단체장선거로서 도도부현의 단체장선거는 제외된다(공직선거법제144조의2 제6호, 제144조의4).

임의제포스타게시장 설치수량의 기준과 범위는 공영포스타게시장의 경우와 같으나 조례에 의하여 그 총수를 감할 수 있다(공직선거법제144조의2). 이 경우에는 후보자마다 1게시장 1매가 적용되므로 포스타 매수의 제한, 포스타의 검인 또는 중지교부에 관한 사항의 적용이 배제된다. 다만, 공직선거법제144조의4에 의하여 임의제포스타게시장을 1투표구당 1개소이상으로 하는 경우, 포스타 매수는 제한되며, 포스타의 검인 또는 중지교부에 관한 규정이 적용된다.

2) 임의제공영선거공보의 발행

이는 당해 지방자치단체의 조례에 의거하여 선거공보를 공영으로 발행하는 경우를 말한다(공직선거법제172의2).

대상선거는 도도부현의회의원선거와 시정촌의회의원 및 단체장 선거이며,

당해선거를 관리하는 선거관리위원회가 이를 발행한다. 임의제 공영선거공보의 발행비용은 당해 지방자치단체가 부담하며(공직자선거법제264조제3호), 선거공보의 원고, 발행, 배부 등에 관한 사항은 선거공영제에 의한 선거공보 발행의 경우와 같다.

3) 자유롭게 할 수 있는 선거운동

공직선거법은 선거운동방법에 관하여 포괄적으로 제한하는 규정을 두지 않고 있으므로 후보자에 의한 선거운동방법 이외에 법령에 위배되지 않는 선거방법은 막간연설, 유권자 개인 접촉, 전화에 의한 접촉 등이 있다. 이와 같은 선거방법이 허용되고 있는 이유는 호별방문과 달리 선거운동원과 유권자가 같은 장소에서 만나는 것이 아니므로 매수 등 부정의 소지가 적기 때문에 규제하지 않고 있다.

4) 특별선거운동의 제한·금지

자동차·확성기·선박을 이용한 선거, 신문·잡지 등을 불법으로 이용한 선거, 선거운동방송, 개인연설회 등을 제한하고 있다(공직자 선거법제141조, 148조, 151조의5, 165조의2).

2. 선거비용

선거운동을 위한 비용은 당해 선거를 관리하는 선거관리위원회에서 법정 제한액을 산정하여 선거일 공고 즉시 이를 공고하여야 한다(공직선거법제 196조).

법정선거비용의 산출은 다음과 같이 선거종류별로 당해 선거구내의 유권

지수에 따라 산출하는 선거인수별 할당액과 유권자수와 관계없이 정한 고정액을 합산한 금액이다(공직선거법제194조, 동법시행령 제127조).

〈표5-4〉 선거별 1인당 선거비용 및 고정비용 법정한도액

지방자치단체	직명	1인당 제한액	고정비법정한도액
도도부현	지사	4엔	1,450만엔
	의회의원	51엔	230만엔
지정도시	시장	4엔	850만엔
	의회의원	91엔	210만엔
시	시장	49엔	190만엔
	의회의원	377엔	140만엔
정·촌	단체장	66엔	80만엔
	의회의원	812엔	50만엔

1)기부금

선거운동을 위한 금전, 물품, 기타 재산상의 이익의 수수, 그 수수의 승낙 또는 약속을 수입이라 하고 금전, 물품, 기타 재산상의 이익의 제공 또는 교부, 그 제공 또는 교부의 약속을 기부라 한다(공직선거법제 179조). 그런데 선거운동을 위한 기부는 중·참의원 비례대표의원선거에는 적용하지 않고 지방선거를 포함하여 지역구선거를 치루는 공직선거에만 적용한다(공직선거법제179조의2).

2)공탁금

공직선거법에 의거하여 공직에 후보하려는 자는 공직후보자 1인마다 다음 각호의 구분에 따른 금액 또는 여기에 상당하는 국채증서를 공탁하여야 한다. 다만 정촌의회의원 후보자는 제외한다(공직선거법제92조).

〈표5-5〉 각 선거별 법정공탁금액수

선거별	법정 공탁금액수
도도부현지사선거	300 만엔
도도부현의 회의원	60 만엔
지정도시의 장선거	240 만엔
지정도시 의원선거	50 만엔
지정도시이외의 시장선거	100 만엔
지정도시이외의 시의회의원	30 만엔
정촌의 단체장선거	50 만엔

상기한 공탁금은 공직후보자의 득표수가 다음에 미달할 경우 도도부현의 원 또는 장선거에 있어서는 당해 도도부현에, 시의회 의원 또는 장선거에 있어서는 당해 시에, 정촌장의 선거에 있어서는 당해 정촌에 귀속한다(제93조).

- 도도부현 또는 시의회의원 선거 ; 유효투표수를 당해 선거구 내의 의원 정수(선거구가 없을 경우에는 의원정수)로 나누어 얻은 수의 10분의 1
- 지방자치단체의 장선거 ; 유효투표총수의 10분의 1

제4절 지방의원의 정수와 보수

1. 지방의원의 정수

지방의원의 정수는 지방자치단체별로 무분별한 증원을 막기 위하여 도도부현의원 정수(지방자치법제90조 제1항)와 시정촌의원 정수의 상한선을 지방자치법으로 규정하고 있다(지방자치법제91조 제1항).

지방자치법은 법상의 의원정수규정에도 불구하고 의원정수 감축을 위한 특례조례의 제정이 가능하도록 정하고 있으나, 이를 증가시킬 수는 없다

다만 도의 경우, 예외적으로 130인을 상한으로하여 조례로써 정수를 증가시킬 수 있다는 의원정수 조정에 관한 규정을 두고 있다(공직선거법 제90조 제2-4항).

선거구별 의원정수는 원칙적으로 인구에 비례하여 조례로써 정한다(공직선거법 제15조).

지방의원의 정수에 관한 규정은 다음의 <표5-6> 과 같이 당해 지방자치단체의 인구수에 의하여 상한선이 정해져 있다.

<표5-6> 지방의원의 정수산정표

지방자치단체구분	인구구분	의원정수의 산식
도도부현	70만인 미만	40인
	70만-100만인	$40+(x-70)/5$ 인
	100만인 이상	$40+(100-70)/5+(x-100)/7$ 인 ※최고는 120인(동경도는 130인)
시	5만인 미만	30인
	5만-15만인 미만	36인
	15만-20만인 미만	40인
	20만-30만인 미만	44인
	30만-50만인 미만	$48+(x-30)/10 \times 4$ 인
	50만인 이상	$48+(50-30)/10 \times 4+(x-50/20 \times 4)$ 인 ※최고는 100인
정촌	2천인 미만	12인
	2천인-5천인 미만	16인
	5천인-1만인 미만	22인
	1만인-2만인 미만	26인
	2만인 이상	30인

따라서 지방의원의 정수를 증가시키는 것은 불가능하지만 조례로써 이를 감축하는 것은 가능하다. 그러나 지방의원정수 변경은 원칙적으로 선거를 앞두고는 할 수 없으나, 시정촌의 통합 및 경계변경에 따라 현저하게 인구의 증감이 있었던 경우에는 임기중에도 조례로써 증감하는 것이 가능하다(지방자치법제90조의4, 제91조제3,4항).

동경도의 도의원정수는 현재 128인으로서 임기는 4년으로 되어 있다(동경도의회의원정수선거구당의원정수에관한조례 제1조). 평균연령은 55.2세로서 당선회수는 1회가 38인으로써 가장 많으며 최고 9회당선자가 1명 있다.

예컨대, 1997년 현재 시즈오카(靜岡)현의 경우는 인구 3,718천명에 의원수는 78명이며, 야마나시(山梨)현의 경우는 인구 87만1천명에 의원수는 43명, 히로시마(廣島)현의 경우도 인구 2,862천명에 의원수는 69명, 오사카(大阪)부는 인구 8백54만3천명이나 되는 비교적 큰 규모의 지방자치단체이므로 의원수는 113명에 이르고 있다.

内原町 의회의원의 정수는 20명으로 20명의 현역의원 중(96년 1월 22일자 취임) 4선 이상이 8명, 3선이 3명, 재선이 5명, 초선이 4명으로 절반 이상인 11명이 3선 이상이다.

1996년 1월 22일에 취임한 内原町 의회의 의원 20명의 정당관계는 18명이 무소속이고 1명이 공산당, 1명이 공명당 소속으로 되어 있다. 따라서 절대 다수가 무소속이다. 그러나 일본의 다른 지방자치단체도 마찬가지로지만 무소속의 경우 여당측의 추천이나 지지를 받고 있는 여당성향의 의원들이 대부분이다.

里美村 의회의원의 정수는 14명으로 14명의 현역의원 중(97년 5월 20일자 취임) 4선이 3명, 3선이 5명, 재선이 3명, 초선이 3명으로 절반 이상인 8명이 3선 이상이다.

정당별 구성을 보면 1997년 5월 20일에 취임한 里美村의회의 의원 14명 전원이 무소속이다. 대부분의 일본 지방의회와 마찬가지로 표면적으로는 전원 무소속이라고 하지만, 여당쪽의 추천을 받았거나 여당쪽의 지원을 받고 있어서 사실상 여당이라고 할 수 있다.⁴⁰⁾

2. 지방의원의 보수

일본의 지방의원은 급여에 해당되는 보수, 비용변상 및 기말수당을 받을 수 있다. 지급액 및 방법은 조례에서 규정하고 있으며(지방자치법203의5) 법률 또는 조례에 규정이 없으면 어떠한 보수도 의원에게 지급될 수 없다(지방자치법204의2). 의원의 퇴직연금 등은 특별법에 의해 규정되어 있다.

동경도의회위원의 보수 및 수당, 기말수당, 실비변상은 조례로 정하도록 규정되어 있다(동경도의회위원의 보수, 실비변상 및 기말수당에 관한 조례 제1조).

동경도의회위원의 보수액은 다음과 같다.

1996년 현재 의장은 월 134만엔, 부의장은 121만엔, 위원장은 112만엔, 부 위원장은 월 110만엔, 의원은 108만엔이다.

도의회위원이 직무를 위하여 출장한 경우에는 철도운임, 항공운임, 숙박비 등 9종의 비용을 변상받는데 그 액수는 동경도지사 등의 급료 등에 관한 조례에 의거하여 동경도부지사가 받아야 할 액수에 상당한 금액으로 한다(동조례 제7조). 이에 불구하고 이외의 비용변상으로는 1일 도내출장인 경우 12,000엔이며, 회의출석비용은 1만엔, 도서지역의 원거리지는 12,000엔을 지급한다. 기말수당은 동조례 제21조 제1항의 직원과 같은 기준하에 지급하고 있다.

40) 김철두, 권계서, pp.72-73

정령지정도시인 千葉市의 의원수당은 1996년 4월 현재, 월보수와 회의를 당으로 나뉘어져 있다. 월보수는 의장이 98만엔, 부의장이 88만엔, 의원이 81만엔이며 회의를당은 누구든지 1일 8,000엔씩 지급되고 있다. 단체장의 월보수는 1250,000엔, 부단체장은 1,010,000엔이며 집행부와 의회직원 모두에게 1년에 600%의 상여금이 지급되고 있다.

일본의 지정도시와 부현의회 의원은 비슷한 수준의 보수를 받고 있다.

일반적으로 일본의 지방의원보수는 인구 40만 이상인 지방자치단체 의회 의원인 경우 월평균 60만엔 정도 받으며, 정령지정도시에서는 월 80만엔을 넘게 받고 있다. 이 정도의 월급액은 단체장 월급액의 55-60%를 차지하고 있어 일반직 지방공무원보다 높은 급여액을 받고 있다.

일본의 정촌 지방의회 의원의 보수는 다음과 같다.

内原町 의회 의원의 경우, 内原町 의회 의원의 보수 및 비용변상 등에 관한 조례에 의하여 보수, 비용변상, 기말수당 등을 받고 있다. 内原町 지방 의원의 보수월액은 다음과 같다.

- 의 장 : 33만9천엔
- 부의장 : 29만6천엔
- 의 원 : 27만1천엔

内原町 지방 의원은 기말수당으로 보수월액의 200/100에서 230/100까지의 비율에 해당하는 액수를 받는다.

里美村 지방의회 의원의 경우, 그 보수 및 비용변상 등에 관한 조례에 의하여 보수, 비용변상, 기말수당 등을 받고 있다.

里美村 지방 의원의 보수월액은 다음과 같다.

- 의 장 : 25만3천엔

-부의장 : 22만엔

-의 원 : 20만9천엔

里美村 지방의원은 기말수당으로 보수월액의 210/100의 비율에 해당하는 액수를 받는다.

이상과 같이 정촌회의회원은 대부분이 인구 5만명 미만인 도시의 의원보다도 보수가 낮은 수준이며, 정촌장의 보수도 시의회회원의 경우보다 특별히 낮아 명예직적인 요소가 매우 강하다.

일본에서는 지방의원이 유급직화되어 있음에도 불구하고 지방의원의 자질문제가 중요한 과제로 되어 있는 실정이다. 지방의회의 역량을 제고하기 위해서는 지방의회회원의 정수를 줄이고 전문직에 준하여 보수를 지급하는 것을 하나의 대안으로 보고 있다.

그러나 미국의 지방의회와 같이 입법활동이 활발하지 않는 일본의 지방의회 구조 속에서는 소의회제를 채택한다고 하더라도 지방의원의 보수만 인상시켜 주는 결과를 초래하고 지방의원의 자질향상이라는 과제는 계속해서 남게 될 것을 우려하고 있다.

<표5-7> 일본 지방의원의 월보수

직위	東京都	千葉市	内原町	里美村
의장	134만엔	98만엔	33만9천엔	25만3천엔
부의장	121만엔	88만엔	29만6천엔	22만엔
의원	108만엔	81만엔	27만1천엔	20만9천엔
기말수당	부지사 기준	600%	200-230%	210%

(기말수당은 보수월액기준)

제6장 영국의 지방선거제도 실태 분석

영국은 4개의 지방자치권역(England, Wales, Scotland, Northern Ireland)을 토대로 약 514개의 지방자치단체가 있다. 1995년 현재 영국의 지방자치단체는 기본적으로 2층구조를 지니며 지역에 따라 단층 또는 3층구조를 형성하고 있다.⁴¹⁾

잉글랜드와 웨일즈의 지방자치단체는 카운티, 디스트릭트 두 종류가 있으며, 카운티는 우리나라의 광역지방자치단체에, 디스트릭트는 기초자치단체에 해당한다. 단층구조는 런던버러와 대도시디스트릭트가 이에 해당한다. 영국에서는 이 두 종류의 지방자치단체를 지방자치단체(principal local authorities)로 간주하고 있다.

이 두 종류의 지방자치단체에 농촌지역을 중심으로 형성되어 있는 교구(parish) 또는 커뮤니티(communitiy)를 포함하면 지방자치단체의 계층이 3계층이 되지만, 교구나 커뮤니티는 매우 제한적인 기능을 가지고 있어 지방자치단체로 간주하지 않고 있다.

역사적인 맥락에서 볼 때 영국의 지방자치단체는 과거의 의회중심적 기관통합주의를 기관대립주의로 전환하는 경향을 보이고 있으며, 이와 아울러 1990년대 이후 지방자치단체의 기능과 재정이 크게 위축됨에 따라 특히 대처수상이 집권한 이후(1990년대) 신중앙집권적인 경향이 발견되고 있다.⁴²⁾

41) 임성일, 영국의 지방자치제도, 법경사, 1997, p. 70

42) Kerley, Richard, *Managing in Local Government*, London: Macmillan, 1994, pp. 195-196.

제1절 선거권·피선거권

1. 선거권

가. 연령 및 자격

자격부여일 및 투표일 현재 법적으로 무자격자에 해당되지 않는 영연방 국민 또는 아일랜드공화국 국민으로서 투표일 현재 만 18세 이상인 주민은 국회의원 및 지방의원 선거권을 가진다(국민대표법제1조제1항, 제2조).

거주사실에 관한 일반원칙으로서는 주소지에 그가 실제로 거주하고 있는지 또는 그렇지 아니한지에 관한 사실과 함께 특별한 상황이 고려되어야 한다(국민대표법제5조제1항).

잉글랜드, 웨일즈, 스코틀랜드에 있어서 다음해의 2월 16일부터 12월중 투표일을 결정하는 경우 의회의원 선거 또는 지방선거를 위한 자격부여일은 당해 연도의 10월 10일이다(국민대표법 제4조 제1항). 북아일랜드에서는 9월 15일이 자격부여일이다.

나. 선거권 결격사유

지방선거인명부에 등재되어 있지 아니한 자는 어느 지역에서도 선거인으로 투표할 자격이 없다(국민대표법제2조). 누구든지 선거인으로서 동일한 지역안의 지방선거에 2회 이상 그리고 단일선거지역이 아닌 지방자치단체지역을 위한 2이상의 지역에서 투표할 자격이 없다(국민대표법제2조제3항).

형의 선고에 의하여 교정기관에 구금되어 있는 수형자(또는 구금되어 있어야 할 기간중에 불법적으로 도피중에 있는 자)는 법적으로 투표할 자격이

없다(국민대표법제3조).

결격사유로서는 중증정신장애자(회복증인자는 제외한다), 파산선고를 받은 자, 선거시 부패행위 또는 위법행위로 유죄판결을 받은 자로서 5년을 경과하지 않은 자, 유죄판결을 받고 구류중에 있는 자를 들 수 있다.

모든 자발적·비자발적 정신질환자의 신고는 지방선거만을 목적으로 행하여 질 수 없고 국회의원선거를 목적으로 행하여진 신고는 지방선거에서도 효력을 가진다.

2. 피선거권

가. 연령 및 거주요건

영국 지방선거의 피선거요건으로는 만 21세 이상의 영국, 영연방 또는 아일랜드 국민으로서 당해 자치단체의 유권자 또는 1년 이상 그곳에 거주하거나 직장에 근무하고 있는 자이어야 하며 결격사유에 해당하지 않아야 한다.

나. 결격사유

- 중증정신장애자(회복증인자는 제외한다)
 - 파산선고를 받은 자
 - 선거시 부패행위 또는 위법행위로 유죄판결을 받은 자로서 5년을 경과하지 않은 자
 - 선거일전 5년 이내에 벌금형을 선택하지 않고 3개월 이상의 금고형을 언도받은 자
 - 당해 지방자치단체의 직원 등을 들 수 있다.
- 당해 자치단체의 직원이라 함은 교원이나 기능직공무원도 당해 지방자치

단체 의회의 의원이 될 수 있는 피선거권이 없다. 다만, 다른 지방자치단체의 의원이 되는 것은 가능하다. 예컨대 카운티의 교사가 디스트릭트의 의원이 되는 것은 가능하다.

3. 공직겸직범위

영국의 지방의원은 민주주의와 지역정치의 활성화를 위한 아마추어리즘에 입각해 있기 때문에 대의회제를 채택하고 있으며 무보수주의를 원칙으로 하고 있다. 따라서 지방의원은 생업을 위하여 다른 직업에 종사할 수 있다.

지방의원은 일반적인 직장의 회사원 뿐만 아니라 하원이나 유럽의회의원직도 겸할 수 있다. 그러나 영국에서는 현실적으로 국회와 지방의회 의원직을 겸직하는 사례는 거의 볼 수 없다.⁴³⁾

다만 영국에서는 서로 다른 지방자치단체의 의원직을 복수로 겸할 수 있다. 예컨대, 디스트릭트 의원직을 맡으면서 동시에 카운티의원직을 맡는 경우이다. 이러한 의원겸직제도는 지방자치단체간 분쟁가능성을 사전에 예방하고 갈등을 완화하는데 기여하는 것으로 평가되고 있다.⁴⁴⁾

제2절 선거방법

1. 지방선거관리기관

잉글랜드와 웨일즈 지방선거는 선거관리관(Returning Officer)이 관장한

43)이남영, 전계서 p108.

44)임성일, 전계서, p.150.

다. 선거관리관은 county(카운티)선거구의 경우 카운티장관(sheriff), 디스트릭트선거구의 경우에는 디스트릭트의회(district council)의 의장, 런던 이외의 선거구의 경우 국무장관의 명령에 의하여 지명되는 카운티장관(sheriff) 또는 디스트릭트의회(district council)의 의장, 런던구와 경계를 같이 하거나 이에 포함되어 있는 선거구의 경우 당해 구의 장이 담당한다(국민대표법제 24조제1항).

선거관리관은 각종 선거관련 사항을 주민들에게 알려 줄 뿐만 아니라 선거인 명부의 제공, 투표소의 지정과 직원배치, 투·개표위원의 선정, 입후보자 추천 접수, 입후보자의 자격 및 선거비용 검토, 개표감독 그리고 최종적으로는 당선자를 선언할 책임을 진다.

이와 같이 잉글랜드와 웨일즈의 모든 지방의회는 당해 지방의회 소속 공무원을 당해 카운티(county)의 지방의원 선거를 위한 선거관리관으로 임명하여야 하며, 모든 디스트릭트의회(district council)는 당해 당해 지방의회소속 공무원을 당해 디스트릭트(district)와 그 범위안에 있는 교구 또는 유럽 의회의원선거를 위한 선거관리관으로 임명하여야 한다(국민대표법제35조제1항). 런던구(borough)의회의원선거의 선거관리관 역시 당해 구(borough)의 해당공무원이어야 한다(국민대표법제35조제3항, 국민대표법 부칙 제37조-1, 부칙제 47조-1조).

2. 선거기간

영국에서의 선거는 다음 일정표에 따라 실시된다.

총선거의 경우, 새로운 의회의 소집을 위한 포고령이 나온 후 그리고 보궐선거의 경우에는 선거영장에 관한 중서가 발부된 후 가능한 한 빠른 시일

안에 선거영장을 수령한 후 2번째날의 오후 4시까지 선거가 공고되어야 한다. 선거는 투표일 25일 전까지 공고되어야 하는 바, 이 기간에 토요일, 일요일, 공휴일은 제외한다(국민대표법 부칙 제1부 일정표).

잉글랜드 및 웨일즈의 경우, 보궐선거를 제외한 모든 지방선거는 매년 5월 첫째 목요일 또는 당해 명령이 효력을 발생하는 해의 전년도 2월 1일에 내무부장관이 명령으로 지정할 수 있는 다른 날에 실시된다(런던시 지방자치단체의 경우에만 12월 첫째 금요일). 이 조에 의한 명령은 법규명령으로 행사할 수 있다(국민대표법제37조).

지방선거는 이상과 같이 통일적으로 실시되기 때문에 유권자의 선거에 대한 관심을 제고하고 선거비용을 절약할 수 있다. 이에 따라 지방선거의 쟁점은 해당지역에 한정된 문제 뿐만 아니라 후보자가 소속하고 있는 정당의 정책이 부각되고 있어 정당간의 대결이 첨예하게 대립되고 있다. 따라서 지방선거는 하원총선거의 시기를 결정하는 기준으로 이용되기도 한다.

지방의원후보지명서는 선거공고 후 투표일전 19일까지 제출되어야 한다. 선거기간은 대체로 17일 정도이다.

지방의원의 임기는 4년이며, 지방의회위원의 유고가 발생한 경우에는 보궐선거를 실시할 수 있다.

3. 선거구제

잉글랜드와 웨일즈의 카운티, 스코틀랜드의 리전·디스트릭트, 도서지방자치단체 등의 지방자치단체는 선거구별로 1인의 의원을 선출하는 소선거구제를 채택하고 있다(국민대표법제46조). 다만 선출해야 할 의원의 수가 복수인 선거구에서는 의원정수 만큼 연기투표를 인정한 잉글랜드와 웨일즈 및

북아일랜드의 디스트릭트에서 1인 또는 1인 이상의 의원을 선출하고 있다. 북아일랜드의 경우 다른 세 지역과 달리 지방선거에서 비례대표제가 인정되고 있다.⁴⁵⁾ 잉글랜드와 웨일즈지역의 광역지방자치단체인 카운티의회(county council)와 기초자치단체인 구의회(district council)선거는 비교다수대표제로 선거구(ward)마다 1인 이상의 의원을 선출하고 있다(국민대표법부칙제3부제18호)⁴⁶⁾

지방의원 선거를 위한 선거구는 기본적으로 디스트릭트(district)나 구역(ward)을 기준으로 설정된다. 20세기 초까지만 하더라도 지방정치가들에 의하여 자당에 유리한 방향으로 선거구를 설정하는 게리맨더링문제가 잠복되어 있었다. 또한 선거구 획정시 유권자의 수 뿐만 아니라 재산소유상태가 또 다른 기준으로 적용되고 있었다. 그러다가 1972년 선거구 획정권한이 독립적인 지방자치단체구역조정위원회(Local Government Boundary Commission)로 이관되면서 이러한 문제는 해결되었다.

지방선거의 선거구는 지방자치단체가 결정권을 갖지 않고 구역조정위원회(Boundary Commission)에 의하여 결정된다. 구역조정위원회는 국가단위의 행정구역을 조정할 뿐만 아니라 지방자치단체 안의 선거구를 조정하는 기능을 담당한다. 영국 구역조정위원회는 공평한 결정을 하는 것으로 유명하며 그 소속위원들은 정부로부터 임명되고 있다⁴⁷⁾

1972년 이후, 선거구는 10년에서 15년 간격으로 재검토되고 있다. 이는 각 선거구가 유사한 크기로 유지되고 지역사회를 충분히 대표하도록 하기 위함이다. 선거구재획정과정에서는 지역사회 여론을 참작하기 위한 모든 기

45) 임성일 전계서, p152.

46) 中央選舉管理委員會, 外國의 選舉、政黨、政治資金制度: 英國、獨逸、벨지움、日本, 選舉參考資料 선위선-93-018, 1993, p. 16.

47) 임성일, 전계서, p. 148.

회가 제공된다.

4. 선출방법

가. 동시선거와 1/3선거

영국의 지방선거제도는 전국적으로 동일하지 않고 지방자치단체에 따라 차이가 있는데 지방의회의원을 매 4년마다 동시에 선출하는 방법과 의원 정수의 일부를 교체하는 방법을 채택하고 있다.

현재 동시선거는 잉글랜드와 웨일즈의 주(county), 교구와 커뮤니티(parish and community), 런던의 모든 지방자치단체 등에서 채택되어 1985년, 1989년, 1993년에 이들 지역에서 지방선거가 실시되었다.

반면, 1/3부분선거제도는 모든 대도시디스트릭트가 채택하고 있으며, 스코틀랜드의 경우 디스트릭트 리전, 도서지방자치단체가 매 2년마다 번갈아 지방선거를 실시하고 있다.

비대도시권디스트릭트는 지리적 및 인구분포상의 이유로 3의 배수를 정수로 하는 선거구의 설정이 곤란한 경우, 3분의 1씩 선출하거나 전원을 동시에 선출하는 방안중 선택할 수 있는데 약 2/3정도가 동시선거를 채택하고 있다.

1/3선거제도를 채택하고 있는 지방자치단체는 카운티선거가 없는 3년 동안에 의원의 1/3을 선출한다. 합리적인 선거제도 운영을 위하여 각 지방자치단체를 일정한 구역(ward)으로 나누고 각 선거구별로 통상 3인의 의원이 선출되도록 조정한다. 이 때문에 각 선거구의 의원정수는 3배수로 되어 있다.

6개 대도시(Greater Manchester, Merseyside, West Midland, Tyne and

Wear, South Yorkshire and West Yorkshire)내의 구 자치단체에서는 1996
년에서 1998년, 1990년에서 1992년, 1994년에서 1996년까지 매년 지방의원을
1/3씩 선출하였다

1) 1/3선거의 장점

첫째, 3년간 매해 선거를 치룸으로써 주민의 관심사에 대한 의견 수렴 기
회를 확대하는 동시에 여론과 민심에 밀접하게 대응할 수 있으며, 둘째, 의
회운영의 연속성과 정책의 일관성을 유지할 수 있을 뿐 아니라 의회에 새로
운 자극과 활력을 제공할 수 있다는 점을 들고 있다. 예컨대, 노동당(the
Labour Party)은 1990년대에 들어서 모든 지방의회에 대하여 1/3선거제도를
선호하고 있다.⁴⁸⁾

2) 동시선거의 장점

동시선거제도 지지자들은 1/3선거의 단점으로서 첫째, 잦은 선거는 지방
정당조직의 활동을 위한 방편으로 이용될 뿐이며, 둘째, 전격적인 지방정당
의 교체가 불가능하기 때문에 개혁과 변화에 적절하게 대응할 수 없다는 한
계를 지니고 있고, 셋째, 오히려 지방선거에 대한 주민의 관심을 줄이는 한
편 선거관련업무가 폭증되어 낭비적이고 비효율적이라고 비판하고 정책의
영속성을 보장하기 위해서는 동시선거를 채택하여야 한다고 주장한다. 이는
1/3선거제도가 선거비용의 증가와 유권자의 혼동 유발 등으로 공익이 감소
되는 결과를 초래하고 있다는 비판을 받고 있는 이유이기도 하다.⁴⁹⁾

비대도시권 구의회는 동시선거와 1/3선거 중 어느 하나를 스스로 선택할

48) 장노순 (편저), *풀뿌리 민주주의: 영국 지방자치의 이해*, 춘천:강원대학교
출판부, 1994, p. 223.

49) 황아란, 권계서, p. 42.

수 있는데 2/3 정도가 동시선거체제를 선택하고 있으며, 카운티선거의 중간 해에 정기적으로 실시하였는데 동시선거체제를 택한 구에서 1987년, 1991년, 1995년에 선거가 있었다.⁵⁰⁾

요컨대, 영국의 지방자치단체는 광역지방자치단체의 경우 4년 임기의 지방의원을 동시선거로 한번에 선출하고 있으며 기초자치단체에서는 동시선거체제 또는 1/3의회체제에 따라 지방의원을 전부 또는 일부를 선출하고 있다. 그러나 어느 제도를 채택하던 간에 기초의회 의원선거는 광역 의회의원 선거와 분리하여 다른 해에 실시함으로써 기초의원선거가 광역의원선거의 관심과 이슈와 혼합되어 오염되는 것을 방지하는 효과를 가져왔다.

이처럼, 한나라에서 두 종류의 지방선거제도가 공존하는 것은 국민들에게 혼동을 줄 뿐만 아니라 지방선거의 참여율을 낮추는 원인으로 작용할 수도 있다.⁵¹⁾

또한 북아일랜드의 디스트릭트에서는 독특하게 단기이양식 비례대표제를 채택하고 있다. 이 방식은 대선거구에서 투표에 임하는 선거인은 후보자를 자유롭게 선택하여 우선순위를 정하고 이에 따라 투표의 이양까지 지정하는 것을 인정한다. 그리하여 당선자의 잉여표 즉 당선을 위하여 필요한 당선기수를 초과한 표와 당선불가능한 후보자의 모든 득표는 유권자가 매긴 순위에 근거하여 다른 후보자에게 이양되고 그 순서에 따라 당선자가 결정된다.

나. 다수대표제와 그 문제점

북아일랜드를 제외한 대부분의 지방선거에서는 다수대표제로 의원을 선출하고 있다. 다수대표제는 승리를 지나치게 과장하고 진정한 결과를 왜곡

50) 지방자치단체는 어느 때라도 선거일정을 바꿀 수 있지만 10년에 한번 이상은 안되며, 바꾸는 경우도 의회에서 60%이상의 찬성을 얻어야 한다.

51) 임성일, 권계서, pp. 151-152.

시키는 제도상의 결함을 지니고 있기 때문에 영국에서도 그 문제점이 많은 비판을 받고 있다. 전체 유효투표수에 비해 당선된 자의 득표수가 낮은 경우, 즉 당선자를 지지하는 유권자보다 지지하지 않는 유권자가 더 많은 경우가 자주 발생하게 된다. 그런데 이러한 왜곡은 특히 지방선거에 정당참여를 허용하기 때문에 문제가 심화되고 있다는 지적이 주목받고 있으며, 이러한 투표결과는 다수대표제를 채택하고 있다는데 1차적인 원인을 찾을 수 있다고 본다.⁵²⁾

예컨대, 어떤 지방의회에서 5명의 지방의원을 뽑는 경우, 과반수를 겨우 넘거나 과반수에도 미치지 못하는 득표를 하였음에도 불구하고 특정 정당의 후보자가 모두 당선되는 비합리적인 결과를 초래할 수 있다는데 문제가 있다. 예컨대, 아이슬링턴(Islington)구의 경우 1982년 선거에서 노동당은 단지 득표율 51.9%로서 52개 의석중 51개를 획득하였다.

그러므로 다수대표제도는 특정지방자치단체에 대한 특정정당의 영구적인 주도권을 보장할 가능성이 높기 때문에 효과적인 반대와 견제제도가 미비됨으로 인하여 다수당의 자만과 부패를 초래하게 될 가능성이 예상되고 있다.

따라서 이와 같은 다수대표제도에서 파생되는 결함을 치유하기 위해, 각 정당이 획득한 득표의 양과 비례하여 의석을 할당하는 비례대표제(proportional representation)의 채택을 대안으로 제시하고 있다. 이것은 자유민주당(The Liberal Democrats) 뿐만 아니라, 88헌장(Charter 88: 사회적·정치적 권리와 자유를 증진시키도록 하는 비정당 운동)에 의해서도 주장되었으며, 대중으로부터도 상당한 지지가 있었다.

영국 지방자치단체의 선거구, 선거구당 의원정수, 선거주기 및 임기를 정리하면 다음과 같다.

52)황아란, 권계서, p. 43.

〈표6-1〉 영국 지방의원 선거제도

	선거구	선거구당의원수	선거주기	임기
스코틀랜드	Division	1	4년마다 동시	4년
대도시디스트릭트	Ward	3	3년마다1/3	4년
런던	Ward	1-3	4년마다 동시	4년
교구(패리쉬)	Ward	고정되지않음	4년마다 동시	4년
디스트릭트	Ward	고정되지않음	두가지 병행	4년
북아일랜드	비례대표제		4년마다 동시	4년

5. 정당참여

가. 현황

정당은 일정한 국가의 발전방향에 대한 비전을 가지고 사회를 개조하려는 이상을 가진 존재인 동시에 정권획득을 목적으로 하는 정치적 결사체이다. 영국에서는 뿌리 깊은 양당체제 전통하에서 중앙의 정치가 지방선거에 지대한 영향력을 행사하고 있다. 이 때문에 대부분의 지방의회가 정당배경을 가진 의원들에 의하여 주도되고 있다.

영국의 지방선거에서 각 정당은 정강에 따른 발전방향을 천명하고 이를 통하여 지방의회의 장악을 도모하고 있다.⁵³⁾

영국에서는 과거에 비하여 오늘날 지방선거 후보자들이 대부분 정당공천으로 입후보하고 있으며, 지방의원의 경우, 약 90%가 정당후보로서 당선되고 있다.⁵⁴⁾ 정당의 지구당에서 의원후보를 선출하는 방식은 지구당 전원이 투표에 참여하거나 지구당 임원들이 합의하에 결정하여 지원하는 방식이 일

53) 이남영, 권계서, p. 112.

54) Norton, Allan, International Handbook of Local and Regional Government ; Aldershot; Edward Elgar, 1994, p.385 ;이남영 상계서, p.112에서 재인용.

반적이다. 의원후보자 결정과정에서 상호 경쟁관계에 놓이게 되는 대상은 국회의원계열 자원봉사자 또는 사회운동가로 뒷바침되는 중앙당의 관료조직 또는 해당 지역구의 성향으로 나누어 볼 수 있다. 이러한 점을 고려한다면, 영국에서의 정당은 대단히 분권화된 구조를 가지고 있다고 볼 수 있다.

이로 인하여 지방차원의 영국 정당정치는 정책의 주제선정이나 기본방향을 결정하는데 결정적인 영향을 미칠 뿐 주민들의 일상에 영향을 미치는 사안을 두고 극단적인 정당대결을 하는 경우는 그다지 많지 않다. 일반적으로 주민복지와 관련된 지방행정문제에 있어서는 지방의원들이 정당배경을 떠나서 협력적으로 정책을 추진하는 경우가 많다.

지방의회는 단일정당이 독점하는 경우, 양당 또는 다수 정당이 공존하는 경우, 극단적으로는 무소속의원들에 의하여 주도되는 경우가 있다. 1970년대 이후부터는 정당참여가 거의 없었던 중소도시에서도 정당참여가 증대하는 추세를 보이고 있다.

구체적으로 말하면, 1970년대초 잉글랜드와 웨일즈의 경우, 지방자치단체의 약 80%가, 스코틀랜드의 경우 약 절반 가까이가 정당주도 체제로 바뀌었다. 특히 1970년대 중반 이후부터는 도시지역을 중심으로 하는 지방의회의 정당화현상이 두드러 졌다. 잉글랜드와 웨일즈의 경우, 1975년에는 정당참여가 없거나 무소속의원들로 구성된 지방의회가 31개(전체 지방의원정수의 17%에 해당하는 약 4,000명 의원)였는데, 1990년대에 들어서는 무소속의원들로 구성되는 지방의회는 거의 사라지고 무소속 의원수가 전체 의원정수의 10%이하로 감소하였다. 1992년 통계에 의하면, 지방의회의원 중 과반수 이상이 특정정당에 소속된 경우는 카운티의회 98%, 디스트릭트의회 93%였다. 이는 최근 영국의 지방자치가 정당정치 중심으로 전개되고 있음을 보여 준다.⁵⁵⁾

반면 시골지역에서는 오늘날까지도 정당의 영향력이 상대적으로 약하다고 볼 수 있다. 그 이유는 농어촌지역일수록 지방의회 후보들은 정당공천보다는 무소속으로 출마하여야 당선가능성이 높다는 전통을 가지고 있기 때문이다.

나. 정당참여의 결과

지방선거에 정당이 참여한 결과, 지방의회의 정당정치화로 인하여 지방자치단체의 운영과 정책결정과정에서 정당의 관여를 결정적으로 초래하게 되었다. 이는 영국의 지방자치단체가 기관분립형이 아니고 기관통합형 구조를 유지하고 있기 때문에 다음과 같은 특징을 보여주고 있다.⁵⁵⁾

다수당 의원들은 지방의회와 집행기관의 연합체인 상임위원회의 대표(Leader)와 하위 분과위원회위원장 심지어 부위원장까지 독식함으로써 지방자치단체를 장악하게 된다. 이로써 위원회 중 가장 막강한 정책·자원위원회를 지배정당이 주도하기 때문에 이를 통하여 지방자치단체의 정책수립, 인사, 재원배분에 영향을 미치게 된다. 더욱이 관료충원의 경우, 전문가를 영입하기 위하여 개방형 충원방식을 채택하고 있는데 이마저도 지배정당에 대한 지지자를 우선적으로 충원함으로써 당의 통제력을 유지하고 있다.

이 뿐만 아니라 정당은 당소속의원들의 모임을 정기적으로 개최하고 이를 통하여 중요한 정책과 전략을 본회의 상정 전에 결정하고 있다. 이러한 모임은 보통 정당회의(Party Group)라 불리우는데 정책분야별로 모임을 유지하면서 질서유지를 위하여 자체적인 규율을 보유하고 있는 경우도 있다. 위디

55) 임성일, 권계서, p. 164.; 同書 Norton, op. cit., p. 385. 오늘날 대부분의 후보들이 정당공천으로 입후보하고 있으며, 90%의 후보들이 정당후보로서 당선되고 있다.

56) 이남영, 상계서, p. 112.

콤베 (Widdicombe)위원회 보고서에 의하면, 보수당과 노동당 소속 지방의원들은 표결시 소속 정당의견에 동조하는 비율이 본회의 경우에는 90% 상임위의 경우에는 80%정도라고 밝히고 있다. 정당정치가 발전한 지역에서는 의회리더를 포함하여 막후 교섭을 주로하는 총무 또는 간사의 역할이 매우 중요하다.

1995, 1996년 지방선거결과는 노동당 압승, 집권 보수당의 참패, 자유민주당의 약진으로 표현할 수 있다. 현재 영국의 지방의회는 무소속의원들이 주도하고 있는 곳은 거의 없으며, 대부분의 지방의회가 정당배경을 가진 의원들에 의하여 주도되고 있다.

다. 정당참여에 관한 논의

지방선거에의 정당참여 문제와 관련하여 다음과 같이 긍정론과 부정론이 대립하고 있다.⁵⁷⁾

1)정당참여 긍정론

- 지방의회입후보자의 자질향상
- 단독출마 가능지역의 감소, 후보자수의 증가
- 지방자치에 대한 주민의 관심과 투표참여를 제고 및 후보자에 대한 정보증가
- 중앙정부의 정책과 연계된 일관성있고 책임성있는 지방행정정책 전개가 가능
- 중앙정부와의 원만한 관계유지

57)임성일, 상계서, pp.165-166.

2) 정당참여 부정론

- 지나친 대립과 불필요한 경쟁유발
- 다수당의 권한남용 유발 이슈의 침예화
- 무소속의원의 역할과 활동기회 감소
- 주민의 선거참여를 저하
- 중앙선거의 축소관화(개인의 능력과 자질이 정당에 의하여 밀려남)
- 정당정책의 영향으로 인한 지방정책결정과정의 비민주화

지방선거에 정당이 참여하는 영국의 지방자치제도는 상당한 문제에 직면하고 있다. 지방의회에 정당이 참여하는 것은 상술한 바와 같이 여러 가지 긍정적인 평가에도 불구하고 지방자치의 본질과 목적을 훼손하고 있기 때문이다. 영국에서 지방선거의 투표율이 낮은 이유 중의 하나가 지방의회의 정당정치화에 대한 부정적인 평가와도 무관하지는 않다고 본다. 따라서 현실적으로는 지방의회의 정당화를 완전히 배제하기 보다는 어느 수준까지 허용할 것인가 하는데 문제가 있다.

이러한 지방의회의 정당지배 현상에 대하여 영국 정부는 상당한 우려를 표명하였고 이 문제를 심도있게 다루기 위하여 특별위원회(Widdicombe 위원회)를 설치하였다. 본 위원회는 지방의회에 정당이 참여함으로써 인한 장점을 일부 인정하면서도 지방정치의 지나친 팽창으로 인한 사회적 문제를 부각시키고 그것을 해결할 수 있는 제도적 장치를 모색하고 있으나 아직도 과제로 남아 있다.

역사적으로 오래전에 정당정치가 정착되었던 영국에서는 지방선거에 정당참여를 허용하여 지방선거후보자의 정당소속이 선거승리를 위한 필요조건

이 될 정도로 지방선거에 소속정당이 미치는 영향이 크다. 이 때문에 영국과 같이 선진화된 정치문화속에서도 지방선거에의 정당참여가 유발하고 있는 폐해에 대하여 심각하게 다음과 같은 문제점을 제기되고 있으며, 다음과 같은 점에서 우리에게 시사점을 주고 있다.⁵⁸⁾

첫째, 정당은 무소속의원을 배제함으로써 의회구성을 왜곡시키고 있다. 또한 정당공천과정에 있어서 당에 대한 충성심과 공헌이 주요 기준이 되어 후보의 자질을 간과하게 될 우려가 높으며, 특히 일당지배적인 의회의 경우 영속적인 도당제도로 변모할 위험이 높다. 따라서 특정 정당이 지속적으로 지방의회를 지배하는 지방자치단체의 유권자는 선거결과를 예측할 수 있기 때문에 투표에 참여하지 않게 된다.

둘째, 정당참여의 가장 큰 문제점은 중앙의 이슈가 지방선거에 미치는 영향이다. 소속 정당에 대한 과잉충성심으로 지방자치단체의 문제해결 보다는 지지정당의 지시에 맹목적으로 추종하거나, 중앙정부 또는 정당의 정책에 따라 선호하는 정당을 바꾸는 현상을 볼 수 있다.⁵⁹⁾ 총선과 지방선거 투표 유형간에 밀접한 관계가 형성됨으로 인하여 지방선거가 총선의 축소판이 되었고, 아무리 훌륭한 지방의원이라 하더라도 소속정당이 다수당이 아니면 능력을 발휘할 수 없기 때문에 지방자치단체의 행정서비스와 의정활동의 질이 저하되는 위기에 봉착될 수 있음을 의미하는 것이다.

셋째, 정당 중심의 지방의회는 지방의회의 안전을 정당의 관점에서 다루려는 경향이 있다는데 문제가 있다. 이는 안전의 내용(merits)에 따라 주민과 지역의 관점에서 합리적으로 결정하기보다 정당의 정책을 교조주의적으로 채택하거나 정략적으로 반대당에 대한 반대에 주력함으로써 의사결정과

58) 황아란, 전 계서, pp.44-45.

59) 예컨대, 대처정부에 대한 불만이 보수당후보의 자질이나 지방현안에 관계없이 전국적인 반보수당현상으로 나타났다.

집행의 모든 과정이 지연될 우려가 있다.

또한 정당중심 지방의회는 의회운영에 있어서 정당소속 지방의원은 당간 부회의의 결정사항이나 지시에 복종해야 하기 때문에 독립적인 판단권한을 행사할 수 없다는 점에서 비민주적인 요소를 지닌다. 이는 다수당에 의한 권력남용을 초래할 수 있다.

한편 이와 관련하여 1985년 정부는 위디콤포위원회를 구성하여 "지방자치단체의 업무관리를 통제하는 실제와 절차"를 조사하였다. 조사결과 위디콤포위원회는 지방자치단체에서 정당의 영향력이 증가해 왔고 더욱 강화되고 있다는 것을 확인하였으며, 정당참여의 장점으로 민주주의적 선택의 중대, 향상된 조정력, 정책추진의 일관성 및 책임성 등을 제시하였다.

그러나 이와 함께 직원임명시 정실 또는 정당개입, 기획개입, 서비스 배분이나 기금배분 등과 같은 권력남용과 부패의 사례도 발견하였다. 또한 지방의회 의정활동 중에는 정당에 대한 지지도를 높이는 데 시간을 낭비하고, 지방적 문제 보다는 국가적 문제에 시간을 낭비한다는 비판도 제기되었다.

끝으로 지방선거에 대한 정당참여의 문제점은 최근 나타나고 있는 정당의 영향력의 감소로 인해 자연스럽게 극복될 수 있을 것이라는 낙관적인 주장도 제기되고 있다. 즉, 서비스의 기준이 전국적으로 획일화되고 중앙정부에 의한 통제가 확대되면서 지방정당정치 영역은 줄어들고 있으며, 정당 정치에 대한 국민의 적대적인 정서를 그 이유로 들고 있다.

제3절 선거운동

1. 선거운동

지방선거 후보자 또는 그 후보자를 대리하는 자는 후보사퇴통지서의 제출마감일까지 선거사무장을 지명하여야 하며 그 성명과 주소를 위 마감일까지 서면으로 신고하여야 한다(국민대표법제67조제1항)

선거사무장은 각 후보자 마다 1인에 한하여 임명될 수 있으며 그 임명은 언제든지 철회될 수 있다. 후보자는 자신을 선거사무장으로 지명함으로써 후보자 및 선거사무장으로서의 지위를 가질 수 있다(국민대표법제67조제1항).

선거사무장을 필요로 하지 않는 선거는 잉글랜드의 교구의회 의원선거(parish councillors), 웨일즈의 지역의회 의원선거(communitary councillors) 또는 지방자치법에 의한 선거의 후보자로서 선거사무장을 둘 필요가 없다(국민대표법제71조).

선거사무장은 당해 선거에서 후보자를 대리하여 모든 투표참관인, 유급서기 및 유급연락원을 임명하고 사무실을 임대하며, 선거비용의 지출을 수반하는 계약을 체결한다. 선거비용을 수반하는 지출에 관하여 후보자의 사무장이 행한 부패행위나 불법행위의 결과에 대해서는 후보자도 책임을 면할 수 없다(국민대표법제72조제1항).

영국에서는 운동원 또는 후보자가 호별 방문을 하지 않으며, 운동원은 자신이 알고 있는 사람이 있는 지역이나 자신이 알고 있는 사람의 소개에 의해서 투표의뢰를 한다.

의회의원선거의 후보자는 중량 2온스를 초과하지 않는 범위안에서 선거

에 관한 사항을 포함하는 우편물을 선거인 또는 투표대리인 명부에 등록되어 있는 자 1인에 대하여 1통씩 우편요금없이 무료로 보낼 수 있다(국민대표법제91조).

가. 지방선거집회 장소

지방선거후보자는 선거운동을 위한 공개집회를 개최하기 위하여 선거공고 최종일과 선거일사이의 적절한 시간에 다음 장소를 무료로 이용할 수 있다.

1) 학교시설 중 적절한 장소

잉글랜드와 웨일즈에서는 후보자의 선거구안에 있는 공립학교 또는 임의 기부제학교(또는 당해 지역에 이러한 학교가 없는 경우에는 인접 선거구안에 있는 학교) 또는 당해 선거구안에 일부가 포함되어 있는 교구 또는 지역 사회안에 소재하고 있는 공립학교 또는 기부제학교를 이용할 수 있다(국민대표법제96조제2항).

2) 회관

잉글랜드와 웨일즈에서는 당해 후보자가 입후보하고 있는 선거구 또는 당해 선거구 안에 일부가 포함되어 있는 교구 또는 지역사회안에 소재하고 있는 집회장으로서 그 유지 경비의 전부 또는 대부분이 공공기금 또는 지방세로부터 나오거나 충당되는 단체에 의하여 지급될 수 있는 회관을 이용할 수 있다(국민대표법제96조제3항).

지방선거 후보자의 선거운동을 위하여 공개집회를 개최할 목적으로 회관 시설을 이용한 경우에는 그 이용료를 부과하거나 이를 지급할 의무가 없다(국민대표법제98조).

나. 불법전화이용 금지

지방선거에 투표를 하게 하거나 하지 아니하도록 다른 사람에게 영향을 미칠 목적으로 당해 선거에 관련되는 사항을 전파하기 위하여 국외로부터 텔레비전 또는 기타 무선방송시설을 이용하거나 그 이용을 방조, 교사, 권고 또는 주선할 수 없다. 이 규정을 위반한 행위는 위법행위이므로 이로 인하여 유죄판결을 받은 자를 관할하는 법원은 특별한 사정이 있다고 인정되는 경우에만 자격정지를 경감 또는 면제할 수 있다(국민대표법제92조).

다. 선거 중의 방송출연

지방선거의 후보자가 참여한 방송프로그램이 그의 동의없이 송출되었다면, 방송법에 의해 면허를 받은 방송사의 방송일지라도 특정선거구에 이 프로그램을 방송하는 것은 적법하지 않다. 선거기간중에 특정 프로그램이 당해 선거구에 방송된 경우, 지명서 제출을 위한 최종시한 전에 방송되거나 그 후에 방송되더라도 후보자의 동의없이 그의 당선을 추진 또는 주선할 목적으로 그 프로그램에 참여한 자는 위법행위로 처벌한다(국민대표법제93조)

라. 선거운동의 방해

적법한 공개집회를 방해할 목적으로 질서를 문란하게 하는 행위를 하거나 이를 하도록 타인을 선동한 자는 처벌한다(국민대표법제97조제1항). 경찰관이 법적으로 정당한 근거에 의하여 위법행위의 혐의를 인정된 경우 또는 당해 집회의 회장이 심문을 요청한 경우에는 당해 경찰관은 즉시 그 피의자의 성명과 주소를 심문할 수 있다. 피의자가 그의 성명과 주소의 진술을 거부하거나 이를 진술하지 아니할 경우, 또는 피의자가 허위진술하였다는 정당한 근거가 있는 경우에는 당해 경찰관은 영장없이 체포할 수 있다

(국민대표법제97조제3항).

국민대표법제97조제3항은 북아일랜드에는 적용하지 아니한다.

마. 투표자의 수송을 위한 왕복차량의 임대차금지

어떠한 자도 선거인 또는 투표대리인을 투표소까지 또는 투표소로부터 수송하기 위하여 승합차량 또는 전세차량을 대여, 임대 또는 운행하여서는 아니되며 승합차량 또는 전세차량이 이러한 목적으로 이용되리라는 것을 알면서도 이를 행한 자는 위법행위에 대하여 처벌한다(국민대표법제101조).

바. 투표자의 수송을 위한 금전지급 금지

선거의 전·중·후반을 불문하고 후보자의 당선을 추진 또는 주선하기 위하여 선거인 또는 그 투표대리인을 투표소까지 또는 투표소로부터 수송하는데 소용되는 차량임대차비용 또는 철도운임인 것을 알면서도 지급하거나 지급계약을 체결한 경우에는 이러한 행위를 한 자 그리고 이 법에 위반되는 것을 알면서도 그러한 금전을 수령하거나 그 지급계약의 상대방이 된 자는 처벌한다(국민대표법제102조).

사. 유급선거운동원의 금지

선거기간중이나 투표일 전후에 특정후보자의 당선을 추진하거나 주선할 목적으로 보수를 받거나 보수지급 약속하에 선거운동원으로 종사하거나 이를 위하여 고용된 자가 있을 경우에는 이 일에 종사하게 한 자 또는 그를 고용한 자와 이 일에 종사한 자 또는 고용된 자는 위법고용의 죄를 구성한다(국민대표법제111조).

직접 또는 간접으로 본인 스스로 다음에 해당하는 행위를 하였거나 그의 대리인으로 하여금 하게 한 자는 중수죄의 죄를 범한 부패행위로 처벌한다.

- 어떤 투표자의 투표 또는 투표의 거부를 권유할 목적으로 투표자, 투표 대리인 기타의 자에게 금전을 지급하거나 직을 주선하는 행위

- 투표를 하였거나 하지 않도록 하기 위한 위에서 언급한 부정행위

- 특정인의 당선 또는 투표를 위하여 노력하도록 권유할 목적으로 이 자에게 또는 이 자를 위하여 금전을 지급하거나 직을 알선하는 행위 또는 위에서 언급된 금전의 지급 또는 직의 알선 결과 특정인의 당선 또는 투표자의 표를 획득하기 위하여 주선 종사, 약속 또는 노력한 자도 중수죄의 죄로 처벌한다(국민대표법제113조)

2. 선거비용

가. 선거비용의 한도액

전국 차원에서 전개되는 선거운동에 대해서는 어떤 규제도 없다. 전국차원의 선거운동은 각 정당이 스스로의 정책을 홍보하고 국민에 대하여 이해를 바라는 것으로서 개인차원의 선거운동과는 완전히 다르다.

한편 후보자 차원의 선거운동에 대해서는 엄격하게 규제하고 있다. 후보자가 지출하는 선거비용은 법에 따라 엄격하게 규제를 받으며 당선한 자가 위법행위를 하였을 경우에는 당선무효를 포함하여 무거운 제재를 가하도록 규정하고 있다.

1인의 후보자가 지출할 수 있는 선거비용의 최고한도액수는 법에 의하여 규정되어 있다. 현재 법정선거비용의 상한은 각 선거구당 기본경비 192파운드에 선거인당 3.8페니를 더한 액수이다(1969년의 경우에는 기본경비 162파

운드에 선거인당 3.2페나를 더한 액수였다)⁶⁰⁾(국민대표법제76조 참조) 따라서 지방의회선거에 드는 비용은 우리 돈으로 약 50-100만원 수준일 것으로 추산된다. 이처럼 영국의 지방선거는 적은 비용으로 치를 수 있도록 제도적 장치가 마련되어 있다. 이러한 제도는 무엇보다도 선거에 있어서 가난한 후보자와 부유한 후보자간의 기회 불평등을 감소시키는데 있다.

내무부장관(Secretary of State)은 이 한도액이 화폐가치의 변동으로 조정하는 것이 정당하다고 인정될 경우, 부령으로써 후보자 선거비용 최고한도액을 변경할 수 있다(국민대표법제76조A).

후보자는 당해 선거비용의 내역에 대하여 선거결과가 공표된 날로부터 35일이내에 보고하여야 할 의무가 있다.

나. 공탁금

영국에서는 국회의원에 출마하는 경우 500파운드, 유럽의회의원에 출마하는 경우 600파운드의 공탁금을 납부하도록 법으로 규정(국민대표법 부칙제9조)하고 있으며, 총유효투표수의 5% 이상을 득표한 후보자에게는 공탁금을 되돌려 준다.

그러나 지방선거는 별도의 공탁금규정의 적용을 받지 않는 대신 주민 8명의 지지가 담긴 추천서를 제출하여야 한다(국민대표법부칙제7조). 추천서를 제출한 입후보자는 자신의 선거대리인을 지명하여야 하며, 선거대리인은 후보자의 선거운동을 도우면서 후보자의 선거비용을 정확히 기록, 계산하는 업무를 맡게 되고 선거경비 관련자료를 관계공무원에게 제출하여야 한다(국민대표법제82조).

60) Lord Hailsham of St. Marylebone, Halsbury's Laws of England, V-15, Butterworths, 1990, p. 502.

이러한 제도적 장치 이외에도 선거비용의 정확한 계산·기록의 관행과 주민과 입후보자의 성숙된 시민의식 등이 선거비용이 적게 드는 지방선거를 치루어 내고 있는 원동력이다.

지방자치법에 의한 선거에서 선거사무장이 요구되지 않는 교구선거나 지역의회선거에서는 선거비용 관련 법규가 적용되지 아니하며 당해 선거의 후보자 또는 당해 선거에서 후보자를 대리하는 자가 그 선거의 전·중·후를 막론하고 이 선거의 실시나 관리를 이유로 또는 이와 관련하여 어떠한 액수를 고의로 지급하거나 비용의 지출을 수반한 경우에는 위법행위로 처벌된다(국민대표법제90조제2항).

제4절 지방의원의 정수와 보수

1. 지방의원의 정수

지방의원의 정수는 지역의 인구(유권자수)비율을 근거로 산출되나 지방자치단체별로 선거구당 1인에서 3인까지 다양하다. 디스트릭트(district)와 교구(Parish)에서는 지방의원의 정수가 고정되어 있지 않으며, 3인을 초과하는 경우는 거의 없다.

광역자치단체인 잉글랜드와 웨일즈 카운티의회의원 정수는 60-100명, 스코틀랜드 리전의회의원정수는 스트라스크라이드의 103명을 제외하고는 30-60명이다.

선거구제는 이미 서술한 바와 같이 소선거구를 채택하고 있기 때문에 동

일 지방자치단체 구역안에서는 가능한 한 선거인수에 격차가 생기지 않도록 배려하여야 한다. 선거구의 조정을 위하여 잉글랜드와 웨일즈 그리고 스코틀랜드에 지방자치단체구역조정위원회를 두고 있다.

의원정수는 대도시 디스트릭트 50-100명, 카운티의 디스트릭트 20-60명, 런던자치구는 각 의회마다 다소 차이가 있지만 약 60명정도이다. 런던자치구에서는 한 선거구에서 각각 1-3인의 의원이 선출된다. 북아일랜드의 디스트릭트의원정수는 벨파스트시의 51명을 제외하고는 15-30인으로 구성된다.

교구(Parish)에는 총회 또는 의회가 구성되어 있으며, 현재 지방자치단체의 지방행정을 보완하는 역할을 수행하고 있는데, 커뮤니티와 더불어 5-25명으로 구성되어 있다. 선거는 당해 교구 또는 커뮤니티를 포괄하는 디스트릭트의회의원 선거와 같이 실시된다. 선출방법은 정수만큼 연기하는 대선지구완전연기제를 채택하고 있다.

1991년 자료에 따르면, 카운티, 대도시디스트릭트, 디스트릭트의 지방의원정수는 각각 약 80명, 65명, 45명 정도인 것으로 나타났다. 교구(Parish)의 경우 교구(Parish)의 상급지방자치단체인 디스트릭트가 의원정수를 결정하는 권한을 가지며, 의원정수는 최소 5인 이상으로서 교구의 선거구별 의원정수는 1인 또는 그 이상이다.⁶¹⁾

2. 지방의원의 보수

가. 보수 지급에 관한 논의

지방의원에 대하여 보수를 지급하는 것이 바람직한 것인지에 대해서는 1977년 지방의원정수조정위원회(Robinson Committee on the Remuneration

61) 임성일, 전거서 p.153.

of Councillors) 구성 이후 간헐적으로 논의되어 왔다.

지방의원 보수지급 찬성 사유로는 보다 유능한 인재를 지방의회로 유인할 수 있고 하층계급이나 여성 등 소수집단의 대표성을 제고할 수 있다고 본다.

반면 보수지급 반대 사유로는 보수지급이 그릇된 직업정치인을 지방정치로 유인할 가능성이 크기 때문에 이미추어리즘과 자원봉사 정신에 입각한 지방정치의 전개가 보다 바람직하다고 본다. 이는 지방의원에 대한 보수의 지급이 지방의원과 유권자, 지방의원과 지방공무원들과의 관계를 손상시키며 관료에 의하여 일상적으로 처리되는 행정업무까지 지나치게 개입할 우려가 크고 더욱이 이는 공공예산의 팽창을 초래하기 때문에 신중하여야 한다고 보고 있다.

이상과 같은 이유로 영국에서는 지방의원에게 보수를 지급하지 않는 논리가 보다 더 설득력있게 받아들여 지고 있다.

나. 지방의원의 수당제도

영국의 지방의원은 무보수 명예직으로 유지되어 왔으나 지방의원의 자질 향상과 전문성 제고 그리고 지방의원 후보 부족⁶²⁾의 해결책으로서 지방의원에 대한 수당지급제도를 도입하고 1974-1975년 기구개혁과 함께 시행되었다. 특히 지방의원으로 입후보하기를 꺼리는 이유는 시간적·경제적 손실

62) 상당히 많은 수의 비경쟁의석은 지방자치단체 선거의 문제점으로 지적되었다. 1967년 마우드 보고서(The Maud report)는 모든 지방자치단체가 입후보자의 층원 때문에 어려움을 겪고 있으며 지방의원의 약 40%이상이 경쟁선거를 지루지 않고 선출되었음을 지적하였다. 실제 1977년 잉글랜드주와 웨일즈주의 경우 비경쟁 당선원의 비율은 각각 12%·21%이며, 1985년의 경우 각각 1.6%·26%를 차지하였다: Byrne, Tony. *Local Government in Britain*. London: Penguin Books, 1990, pp. 106-107.

절차와 통제 및 정당정치에 따른 좌절 그리고 많은 대중으로부터 자신의 사업이익 또는 그 밖의 자발적 활동에 간섭을 받게 될 것이라는 우려 때문인 것으로 나타났다.⁶³⁾

지방의원의 회의출석수당제도는 1974년 지방자치단체 재조직 당시 내실 있는 지방의정활동을 위하여 도입하였고, 1980년 지방도시계획법(Local Government Planning and Land Act)이 제정되면서 지방의회 의장, 상임위원회 위원장 등의 직책에 대하여 특수직무수당을 지급할 수 있도록 규정이 신설되었다. 또한 지방의원의 출석수당은 재정손실수당으로 최고 1일당 29,700파운드까지 요구할 수 있도록 하였다.

지방의원은 법적으로 공인된 업무에 대해서는 소정의 출석수당을 요구할 수 있는 권리를 가지고 있다. 공인된 업무에 대한 정의는 각 지방자치단체마다 약간의 차이가 있으나, 기본적으로 지방의회와 각종 위원회 출석이 포함된다.

1991년 4월에 도입된 지방의원의 수당제도는 기본적으로 3종류로 구성되어 있다.⁶⁴⁾ 첫째, 모든 의원들에게 연 500파운드내외의 기본수당(basic allowance)이 연간 정액방식으로 균등하게 지급되고 있으며, 둘째, 일부 특별한 보책을 맡은 의원에 한하여 소정의 특수직무수당(special responsibility allowances)이 선별적으로 지급되고 있다. 셋째, 출석수당은 본회의 및 각종 위원회 출석 등 공인된 의정활동 수행에 따른 것으로서 국민보험기여금(NICs) 및 과세대상이며 질병으로 인한 결석자에 대해서도 지급되도록 규정되어 있다.

이러한 지방의원에 대한 보상은 그들이 의정활동 때문에 입은 손실(생계

63) Byrne *ibid.*, p. 108.

64) 임성일, *권계서*, pp.157-158.

에 있어서 수입감소)과 지출(출장비, 식사비 등)을 보상에 주는 차원에서 경비지급이 결정된다.⁶⁵⁾

지방의원의 수당은 각 지방자치단체의 유형과 의원수에 근거하여 법적 한도 안에서 최대의 수당총액을 산출할 수 있다.⁶⁶⁾ 예컨대, 1992/93년의 경우, 카운티 디스트릭트, 런던버러의 경우, 의원당 최대 2,995파운드가 책정되었다. 기본수당은 상한액의 25-95%범위안에서 지급될 수 있고, 출석수당은 상한액의 70%까지 지급이 가능하다. 특수직무수당은 상한액의 5-25%이며, 개인별로는 8,000파운드를 초과할 수 없도록 규정되어 있다.⁶⁷⁾ 연간 신청된 수당의 평균액수는 852파운드(약 1,000만원내외)인데, 대도시지역의 지방의원들이 1,853파운드에서 1,306파운드의 수당을 신청함으로써 상대적으로 많이 지급받고 있다.

이상과 같이 영국의 지방의원들에 대한 금전적 보상은 의정활동에 대한 최소한의 실비보상적 차원에 한정되어 있으므로 지방의원을 지망하는 사람들이 금전적 대가를 기대하고 출마하는 경우는 거의 없다고 볼 수 있다.

그러나 출석수당, 특수직무수당 그리고 모든 지방의원에게 기본수당을 고정액으로 지급하게 된 결과, 전업직 지방정치인(현행 약 100명: 주로 노동당)의 수가 이전보다 증가하게 되었다. 이로 인하여 지방의원으로서 하여금 지방자치단체의 재정체제와 재정관리와 같은 복잡하고 전문적인 영역에 의

65) 지방자치단체에 따라 약간의 차이가 있기는 하나 영국의 지방의원들은 최근 하루 21파운드의 회의출석수당(attendance allowance)을 청구할 수 있고 1일 생업손실비로 5,30파운드를 청구할 수 있다.

66) 임성일, 권계서, p.158.

67) 지방의원중 일부의원들은 개인사정상 월별수당을 거의 받지 못하는 경우도 있지만, 통계상 월평균 75파운드 정도를 받고 있는 것으로 나타나고 있다. 지방의원중 의장, 부의장, 위원장 등 의장(chairman)급은 일반의원의 약 2배에 해당하는 수당을 받는다. 지방의회회장의 경우, 지방자치단체에 따라서 연간 500-3,000파운드에 해당하는 비과세특별수당을 받고있는 곳도 있다.

숙해지도록 하였으며, 더 나아가 지방의원과 공무원간의 상호연계를 발전시킬 수 있도록 하였다.⁶⁸⁾

한편 위디콤베 위원회도 모든 지방의원에게(의회의 규모와 유형에 따라) 연간 정액급여로 기본수당을 지급하고, 이에 추가하여 법적 특수직무수당을 지급하여야 할 것을 권고하였다. 정부는 이를 수용하여 1,250-2,550파운드 사이의 기본수당, 출석수당 그리고 지방의원 중 1/3까지 최고한도 7,000파운드에 이르는 특수책임수당을 지급하고 있다. 그리고 노동당은 일부 지방의원(대규모 지방자치단체)에게 정액보수를 지급하기 위한 계획을 발표하였다.⁶⁹⁾

영국에서는 상당수 일당지배 지방자치단체의 출현, 지방의원의 연수부족으로 인한 의정수행능력 저하 그리고 부적절한 보수가 부정부패의 요인으로 지적되어 왔는데, 이에 대응하여 1989년 윤리강령법(The Code of Conduct Act)이 제정되었다.

68) 장노순 (편저), 권계서, pp. 222-223.

69) 상계서, p. 173.

제7장 미국 지방선거제도 실태 분석

미국의 보통지방자치단체는 각 주의 주헌법에 지방자치단체의 정의와 단위가 규정되어 있는데 일반적으로 시자치단체·카운티·타운·타운십 등으로 나눌 수 있다.⁷⁰⁾

이러한 미국 지방자치단체의 기관구성 형태는 의결기관과 집행기관의 기관유형에 따라 크게 시장-의회형, 의회-시지배인형, 위원회형, 주민총회형으로 나눌 수 있으며, 시대적 요구에 따라 지방자치단체의 자율적으로 기관구성 형태를 다양하게 채택하고 있다. 가장 많이 채택하고 있는 지방자치단체의 유형은 전체의 54%를 차지하고 있는 의회-시장 체제와 40%가까이 차지하는 의회-시관리인 체제를 들 수 있다. 시장이 part-time 형태로 일하는 약 시장-의회 체제는⁷¹⁾ 인구가 1만명이하의 동질적 성격을 지닌 작은 도시에서 발견되고 있다.⁷²⁾

미국의 지방선거제도는 지방자치단체의 형태와 구조에 따라 그 틀이 정

70) 현재 미국에는 거의 87,000여개의 지방자치단체가 있다. 여기에는 약 19,000개의 municipalities, 약 3,000개의 counties, 17,000개의 townships, 15,000개의 school districts 및 33,000개의 special districts가 포함된다: Berman, David, R., *State and Local Politics*, 7th ed., Arizona: Brown & Benchmark, 1993, p. 209. :황아란, 권계서, p. 31; 이수만의, 미국 대도시 지방자치, 연구자료집 97-5, 한국지방행정연구원, 1997, pp. 3-11. 재구성

71) 약시장-의회 체제는 지방정부의 가장 오래된 형태로서 시장의 권한이 상당히 제한되어 있음을 특징으로 하고 있다. 즉, 시장의 행정적 권한이 유권자에 의해 선출되는 많은 수의 행정관료와 공유하게 되기 때문에 시장은 인사권이나 예산책정에 상당히 제한된 권한을 지니고 있다.

72) David R. Berman, *State and Local Politics* (Dubuque, IA: Wm. C. Brown, 1990), pp. 253-256.

해진다는 점에서 볼 때, 지방자치단체의 다양한 구조와 형태만큼 다양한 제도를 갖고 있다. 우선 지방자치단체의 유형에 따라 선출대상이 정해지는데 선출대상과 선출직 공직자의 정수, 선출방식이나 선거구의 크기, 정당참여 허용 여부 등 선거제도의 주요내용이 지방자치단체에 따라 다른 것을 볼 수 있다. 이러한 다양성은 지방자치단체가 취하고 있는 구조와 형태가 각 지방자치단체의 다양한 역사와 특성을 반영하고 있기 때문인 것으로 해석된다.

따라서 다양한 지역 특성과 여건을 반영하고 있는 미국의 지방선거제도는 그 도입취지나 필요성을 분석할 경우, 우리나라의 지방선거제도 연구에 많은 시사점을 줄 것으로 기대된다. 또한 미국 지방정부의 3분의 2정도가 지방자치단체의 기관구성을 적어도 한 번 이상 바꾸어 왔다는 점에서⁷³⁾ 별도의 실험없이도 시행착오를 줄일 수 있는 정책대안의 선택이 가능할 것으로 기대된다.

본 장에서는 캘리포니아주와 뉴저지주 선거법을 중심으로 지방선거제도를 분석하되, 필요시에는 다른 지방자치단체의 선거제도에 관하여 분석하고자 한다.

제1절 선거권·피선거권

미국의 헌법은 연방 전체에 일률적으로 적용되는 참정권의 요건을 정하지 않고 참정권에 관해서는 각 주의 헌법에서 정하고 있다. 각 주의 주헌법

73) Sanders, Heywood T. *Governmental Structure in American Cities*, Washington, D. C. : IOWA, 1980.

은 주나 지방자치단체 및 연방의 선거직 공직의 자격요건에 대하여 정하고 있다. 물론 기본적인 선거권자의 자격은 어느 주에서나 동일하다.

1. 선거권

가. 선거권자

현재 모든 주에서 참정권은 미국시민에 한정하고 있다. 일부 주에서는 외국인으로서 귀화한 자의 경우, 주에 따라 1개월에서 5년간 특정기간을 경과한 후 투표할 수 있는 것으로 되어 있다.

1970년 연방의회에서는 모든 선거권자의 최저 연령을 18세로 인하하는 법률을 제정하였다. 이 법률에 대하여 연방대법원은 연방의회에서 그러한 법률을 제정할 수 있는 권한은 없다고 판시하였으나 1971년 연방수정헌법 제26조에 의하여 18세 이상의 미국 시민권자는 연령을 이유로 하여 어떤 주에 의해서도 선거권을 거절 또는 제한받지 않게 되었다(캘리포니아주선거법 2000).

나. 거주요건

거주요건은 일반적으로 각 주가 주헌법으로 규정하고 있다. 선거권자가 참정권을 행사하기 위해서는 법에 따라 선거권자로서의 등록을 정확하게 이행하는 것이 불가결하다. 과거에는 각 주에서 3개월 내지 1년에 걸친 거주기간을 요건으로 하였지만 1972년 연방대법원이 30일간으로 충분하다고 판시함으로써 현재는 각 주의 헌법에 30일을 경과하지 않는 범위안에서 거주요건을 정할 수 있다는 취지의 규정을 두고 있는 것이 일반적이다.⁷⁴⁾

74) 캘리포니아주선거법제21-35조, West's California Code, Election Code, West

예컨대, 등록된 유권자수가 1,000명 이상인 지방자치단체의 선출직 공직 후보자는 선거 13일 전부터 83일 전까지 20-30인이내의 주민추천을 받아야 한다. 등록된 유권자수가 100인이내인 지방자치단체의 지방선거후보자는 유권자 5-10인의 추천서를 받아야 한다(캘리포니아주선거법10220). 유권자는 1인 이상의 후보자추천서에 서명할 수 없다.

2. 선거권 결격사유

일반적으로 중죄를 범한 자 또는 형을 선고 받고 교도소에 수감중인 자, 중증정신박약자, 정신이상자, 공적부조로 생활하는 자 등은 주에서 선거권을 부여하지 않고 있다. 또한 군의 탈영자, 중수뢰죄 또는 선거위반의 죄를 선고받은 자를 선거권자에서 배제하는 경우도 있다.

선거권은 판사로부터 정신이상자, 정신박약자로 판결되거나 구속 집행유예자로 확정된 경우, 제한되며, 이러한 자료는 카운티의 선거관리위원회로 통보되어 전산입력되므로 해당자는 자동적으로 선거권이 정지된다.

1964년까지는 인두세의 납부를 모든 선거의 요건으로 하고 있는 주가 있었지만 동년 미국수정헌법제24조에 의거하여 연방선거시 인두세의 납부를 요건으로 하는 것을 금지하였고, 2년 후 연방대법원에 의하여 주 및 지방자치단체 선거권자의 요건에 대하여 인두세 납부요건을 금지하는 판결을 한 바 있다.

미국의 선거권 등록은 1800년 매사추세츠주를 필두로 각 주에서 유권자의 선거권등록을 정기적인 등록제와 항구적인 등록제가 선택적으로 도입되었다. 선거권의 정기적인 등록제는 비용이 많이 들 뿐 아니라 선거인도 변

Pub. Co., 1995, pp. 48-49.; New Jersey Statute, Election 19, 1994 p.135.

잡하고 비리의 요인이 되기 쉽다는 단점이 있었다. 이 때문에 현재는 거의 모든 주에서 항구적인 등록제를 채택하고 있으며 선거인은 사망이나 전출 등을 하지 않는 한 계속 선거인명부에 등록되어 있는 것으로 되어 있다(뉴저지주선거법제31-5조).

3. 공직겸직범위

지방의회 뿐만 아니라 주의회도 겸직을 금하지 않고 있으나 지방의회의 경우, 주의회와는 달리 보수가 적고 회기가 짧아 전임으로 의원직에 종사하는 지방의원은 소수의 대도시를 제외하고는 거의 없다. 따라서 대부분의 지방의원들은 다음과 같이 다른 직업을 겸하고 있다. 예컨대, 기업의 중역 31%, 회사원 24.3%, 퇴직자 11.7%, 교사 8.4%, 전문직 7.9%, 가정주부 5.1%, 변호사 3.9%로 분포되어 있다(6,761개시를 대상으로 조사된 보고)⁷⁵⁾

제2절 선거방법

1. 선거관리기관

미국에서는 선거의 전과정에 관한 사무를 관리하기 위한 선거관리기관이 일반적으로 주, 카운티, 타운 및 각 투표구로 분산되어 있으며, 책임을 분담하고 있다.

우선 주에 있어서는 주내무장관 또는 주선거관리위원회가 주 전체의 선

75)이남영, 권계서, p.50.

거권자 등록 및 선거법의 집행을 전체적으로 지휘·감독하며, 입후보자격의 판정이나 선거 후 개표보고서 관리 등도 맡고 있다.

가. 주정부의 선거관리기관과 그 기능

뉴저지주에는 주정부 산하조직으로서 독립적으로 운영되고 있는 선거관리위원회가 있다. 주지사가 상원의 동의를 얻어 임명하는 4명의 선거관리위원(commissioner)은 임기 3년이며, 이들을 포함하여 38명이 근무하고 있다. 동선거관리위원회는 선거기부금 및 로비스트등록을 관리하며 이와 관련된 위법행위를 조사·감독하고 위법행위 발견시 이를 처벌할 수 있다(뉴저지주 선거법제6-17조).

뉴저지주정부의 선거관리 행정기관은 선거관리과(Division of Election)이다. 과장을 포함하여 8명의 인원이 있으며, 담당사무는 주선거법의 제·개정안을 입안하여 지방자치단체간 통일적인 선거관리 업무를 유도하고 주지사, 주 상·하의원 등 선출직 공직자 후보등록과 선거에 따른 개표결과를 카운티자치단체로부터 보고받아 집계한 후 당선자를 결정하는 업무를 담당하고 있다.

나. 카운티자치단체의 선거관리기관

카운티자치단체는 주정부에서 제정한 선거법에 따라 선거업무를 집행하는 일선기구로서 카운티소속의 사무국장(Clerk)을 두고 있다. 독립적인 선거관리기관으로서는 선거관리위원회(Board of Election)를 설치하고 있으며 사무국장(Clerk)이 지방선거 관련 사무의 대부분을 처리하고 있다(뉴저지주 선거법제6-17조).

1) 카운티 사무국장의 기능

사무국장(Clerk)은 카운티 소속 국단위의 장(우리나라의 총무국장에 해당)이며, 통상 주민이 직접선거로 선출하고 있다.

카운티안에서 지방선거가 실시될 경우, 사무국장(Clerk)의 주요임무는 투표용지를 인쇄하고 배부하며, 부재자투표의 신고 및 관리 및 선거결과를 취합하고 주정부에 보고하는 것 등이다. 또한 선거관리국장은 유권자의 투표 등록을 접수받아 불법등록 여부에 대하여 확인·관리하며, 선거결과기록을 유지하고, 투표장비를 관리하는 것 등을 임무로 하고 있다.

2) 카운티선거관리위원회의 기능

선거관리위원회(Board of Election)는 카운티자치단체가 선거의 중립성을 유지하기 위하여 독립적으로 설립한 별도의 기관으로서 50여명 정도의 인력으로 구성되어 있다. 인구가 많은 카운티는 선거관리국장(Superintendent of Election)이 별도로 있고, 인구 80만미만인 지역은 4명의 선거관리위원(commissioner)이 지방선거와 관련된 중요한 사항들을 결정하고 있으며, 인구가 80만이상인 카운티선거관리위원회에는 6명이내의 선거관리위원을 임명할 수 있다. 뉴저지주 선거관리국장은 주지사가 주상원의 동의를 받아 임기 5년으로 임명하고, 4명의 선거관리위원(commissioner)은 카운티의 공화, 민주 양당의 의장, 부의장 및 주정부의 정당위원회가 추천을 받아 주지사가 임기 2년으로 임명한다.

4명의 선거관리위원(commissioner)의 임무는 투표당일 투표소종사자에 대한 교육 및 훈련과 투표소 선정 및 임대료 지불, 부재자 투표를 계산하는 것 등이다.

3) 각 지방자치단체의 선거관리기관

이상의 지방자치단체의 지방선거는 카운티가 주관하고 자료를 관리하고 있다.

그러나 시장, 지방의원선거 등 선출직공무원 선거시 정당의 추천을 요하지 않는 비정당표방선거지역에 대해서는 지방자치단체별로 카운티자치단체의 관여없이 독립적으로 선거관리업무를 수행하고 있다⁷⁶⁾.

각 지방자치단체(City, Borough, Township, Town)의 선거관리기관은 사무국장(Clerk)으로서 우리나라와 유사하게 총무와 민원사무를 담당하면서 필요시 선거관리업무도 수행하고 있으며, 통상 주민이 직접선거로 선출하거나 지방의회에서 임명하고 있다. 뉴저지주의 지방자치단체에서는 대부분 지방의회에서 임명하고 있다(뉴저지주선거법 제15:6-10).

주요 임무는 입후보자 등록 및 선거자금 관리, 투표용지의 인쇄와 투표표소 관리, 투표결과와 보고와 기록 등의 사무를 담당하고 있다.

카운티 또는 타운의 선거관리는 행정을 담당하고 있는 위원회에 위임되어 있는 경우가 많다. 위원회는 구역을 투표구로 나누고 투표구를 지정하거나 투표용지의 인쇄, 개표보고서의 예비검사까지 시행한다. 각 투표구에는 2인 내지 4인으로 구성되는 투표구선거위원회가 투표소 입장시 투표자의 선거권 여부를 심사한다. 만일 입회인에 의하여 선거권자의 자격에 대하여 이의가 신청된 경우에는 즉시 결정할 수 있는 것도 중요한 임무이다(구체적인 것은 주선거법제8-12조, 9-5조).

76) 뉴저지주의 경우 인구 10만명이상의 Newark, Jersey, Trenton City 등을 비롯하여 567개 지방자치단체 중 15%인 87개 지방자치단체가 비정당표방(Non-Partisan)선거지역이다. 일반적으로 비정당선거지역의 지방선거는 5월중에 실시하며 해당 City, borough의 사무국장(Clerk)이 모든 지방선거관리사무를 독자적으로 집행한다.

미국의 선거관리는 주로 지방자치단체가 담당하고 있다. 심지어 대통령, 부통령 연방상하원선거도 지방자치단체가 관리한다. 주정부 또한 선거를 관리하는 집행적인 사무는 거의 관여하지 않으며 단지 선거법을 제정할 뿐이다.

주정부에 의하여 제정된 선거법은 지방자치단체가 집행하며 지방자치단체 가운데 선거에 관련된 사무를 담당하는 곳은 카운티(county)로서 카운티(county), 학교구, 특별구와 같은 다른 지방자치단체의 선거도 관리한다.⁷⁷⁾

2. 선거기간

미국 지방자치단체의 선거기일은 다음과 같다.

뉴저지의 경우, 지방자치단체는 일반적으로 매년 선거가 3-5회 실시되고 있다.⁷⁸⁾

- 4월에는 교육위원 선출을 위한 선거
- 5월에는 비정당표방제도를 채택한 지방 선거
- 6월에는 주정부, 카운티, 정당참여제도를 채택한 지방자치단체의 지방 선거를 위한 예비선거
- 6월 둘째주는 예비선거의 최다득표자가 투표자총수의 51%이상을 득표하지 못하였을 경우에 재투표 실시
- 11월에 총선거 실시가 계획되어 있다

77) 이남영, 권계서, p.49.

78) M. Killan, Chronological Election Index, Department of State Division of Elections, 1996, pp.1-4.

3. 선거구제

가. 선거구 유형

지방자치단체의 선거구제도는 주마다 다양하다.

각 선거구는 인구가 밀집된 인접지역으로 구성되고 명백하게 한정될 수 있어야 하며, 전적으로 하나의 선거구, 지방자치단체·카운티의 선출직 공직자선거구, 주의원선거구, 연방의원선거구 등을 포함한다(뉴저지주선거법제 4-16조).

미국의 지방자치단체는 지방자치단체 전체를 하나의 선거구로 획정한 대선거구제와 선거구가 다수로 분할된 소선거구제를 채택하거나 양자를 병용하는 제도를 채택하고 있다. 지방자치단체의 인구가 적은 규모일수록 대선거구제방식을 채택하는 경향이 있다.

〈표7-1〉 지방자치단체의 선거구 유형별 의원선출방식

지방자치단체의 인구	대선거구(%)	소선거구(%)	혼합선거구(%)
500,000 이상	15	23	62
250,000-499,999	35	17	48
100,000-249,999	38	17	45
50,000-99,999	53	11	36
25,000-49,999	56	11	33
10,000-24,999	58	12	30
5,000-9,999	63	12	25
2,500-4,999	67	15	19

자료: International City Management Association, The Municipal Year Book, vol.55(Washington, DC ; ICMA, 1988), p. 14.; 이남영외, 권계서, p.48에서 재인용)

지방자치단체의 선거구 유형별 의원선출방식에 의하면, 선거구는 지방자치단체의 유형에 따라 그 크기와 정당참여의 허용여부와 관련하여 제도상의 차이를 발견할 수 있다. 예컨대, 의회-시장체제에서는 대부분의 도시가 소선거구제(district system) 혹은 소선거구제와 대선거구제를 병용하며 대개 정당참여를 허용하고 있는 반면, 의회-시관리인체제에서는 대다수의 도시가 대선거구제(at-large system)와 함께 비정당표방제도를 채택하고 있는 것을 볼 수 있다.

지방자치단체 유형에 따른 선거구제의 차이는 소선거구제와 대선거구제가 지니고 있는 성격에 따라 지방의원이 대표할 수 있는 범위에 따라 그 책임이 다음과 같이 다르게 강조되고 있다.

1) 소선거구

지역의 대표성이 강조되는 소선거구제는 각 지역의 이해와 이익을 대표하는 것이 지방의원들의 최우선 책임이라는 점에서 미국의 대도시와 같이 다양한 인종, 민족, 소득계층 등 서로 상이한 문화와 이해를 지니고 밀집된 주거권을 형성하고 있는 지방자치단체에서 많이 채택되고 있다. 대도시가 소선거구제를 채택하고 정당의 참여를 허용하고 있는 이유는 주민의 다양한 이해와 갈등의 조정자 역할이 강조되고 있기 때문인 것으로 해석된다.

시장-의회제도는 가장 전통적이며 일반적인 기관대립형 구조에 바탕을 둔 유형으로서 미국 지방자치단체의 과반수가 이 유형에 속한다. 주민은 시장과 의원 양자를 직접 선출한다. 이 유형에 속하는 뉴욕시의 경우, 시의원 선거구제로 소선거구제를 채택하고 있다.

2) 대선거구

대선거구제는 소수의 이익보다는 보다 광범위한 지방자치단체 전체의

이익을 강조한다. 따라서 대선거구제만을 채택하고 있는 경우에는 소수의 이익이 대표되지 않는다는 점에서 위헌의 소지가 있는 제도라고 비판받고 있다.

이사회제는 수장-의회제와는 달리 기관통합형 구조를 가지고 있는데, 이사는 통상 3인-5인이며, 자치단체 전체를 하나의 선거구로하여 선출하는 것이 일반적이다.

의회-지배인형은 의회가 주로 정책결정을 하고 집행은 의회에 의하여 임명된 지배인에게 맡기는 형태이다. 의회의원은 5인-9인이며, 지방자치단체 전체를 하나의 선거구로하여 선출하는 것이 일반적이다.

대선거구제를 채택하는 이유는 선출된 지역의 이해관계를 떠나 문제를 지역 전체의 차원에서 조망하게 되는 장점은 있으나, 주민과 의원간 직접적인 접촉을 어렵게하여 주민의 소외와 무관심을 낳게 하는 등 심각한 대표성의 문제를 야기할 수도 있다. 그럼에도 불구하고 캘리포니아주의 경우 470개 자치단체 중 소선거구제를 채택하고 있는 자치단체는 23개 뿐이라는 점에서 대선거구제를 선호하고 있음을 알 수 있다.

3) 혼합선거구

소선거구제와 함께 대선거구제를 병행하여 채택하는 경우, 소수이익의 대표(소선거구제)와 자치단체 전체의 이익과 발전(대선거구제)간에 상호보완을 이룬다는 점에서 대도시에서 많이 채택되고 있다.

혼합선거구의 경우, 일부 의원은 대선거구방식에 의해 선출하고 나머지는 소선거구방식에 의해 선출하는 방식으로서 약 60여개에 달하고 있다. 대선거구대 소선거구의 비율은 캔자스(Kansas)시의 경우 6 : 6, 뉴올리안스(New Orleans)는 9 : 5, 버펄로(Buffalo) 9 : 5 이지만 의회의장은 대선거구

로 선출하고 있다.

다음은 미국의 10대도시의 의회의원 정수와 지방자치단체 전체를 선거구로 하여 대선거구제로 선출하는 의원정수와 개별 선거구에서 의원을 선출하는 의원정수를 비교하여 보았다.

뉴욕, 로스앤젤레스, 쉬카고, 필라델피아, 샌디에고, 달라스는 시의원을 소선거구에서 1인씩 선출한다.

그러나 디트로이트에서는 소선거구로 의원을 선출하지 않고 시전역을 선거구로하여 모든 의원을 선출하고 있다.

한편 휴스턴과 피닉스, 샌안토니오는 대선거구와 소선거구제를 병용하여 의원을 선출하고 있다.

〈표7-2〉 미국 10대도시 선거구별 지방의회의원 정수 현황

도시명	인구(1990)	의원정수	대선거구	선거구수
New York	7,323,000	51	0	52
Los Angeles	3,465,000	15	0	15
Chicago	2,784,000	50	0	50
Houston	1,631,000	14	5	9
Philadelphia	1,586,000	16	0	16
San Diego	1,111,000	7	0	7
Detroit	1,028,000	9	9	0
Dallas	1,007,000	14	0	14
Phoenix	963,000	9	1	8
San Antonio	936,000	11	1	10

의회-시장체제를 채택하고 있는 대다수 미국의 지방자치단체는 지방선거 시 인구 구성면에서 이질적 성격을 지니고 있는 대도시에서 소선거구제를 많이 채택하고 있으며, 정당참여 지방선거를 허용하고 있다. 이에 비해 의회

-시관리인 체제는 중소도시, 특히 동질적인 성격을 지니고 있는 지방자치단체에서 대선거구제로 소수의 의원을 선출하고 있으며 비정당표방선거를 채택하고 있다⁷⁹⁾ 이러한 중소도시의 특징은 1920-30년대의 지방행정개혁운동의 영향을 받은 결과이다.

나. 지방자치단체의 선거구획정

지방자치단체가 의회의원, 교육의원 등을 선출할 경우, 선거구는 지방자치단체 전체를 하나의 단위로 하는 대선거구 또는 여러 선거구로 나누어 선출하는 경우도 있다. 여러개의 선거구로 나누어 선출하는 경우, 선거구의 구획결정은 주의 공화, 민주 양당에서 각 2명씩 추천하여 4인 대표로 구성되는 카운티선거관리위원회(Board of Election)의 선거관리위원(commissioner)이 결정하게 된다.

뉴저지주의 경우, 선거구획정위원회는 총 13명으로 구성된다. 구체적으로는 무소속 위원장 1인, 다수당 상원의장추천 2인, 다수당 하원의장추천 2인, 소수당상원리더 추천 2인, 소수당 하원리더 추천 2인, 주 공화당 의장추천 2인, 주 민주당 의장추천 2인 등으로 재구성하도록 주헌법개정안을 1994년에 주민투표로 확정하였으나 아직까지 세부절차는 만들어지지 않고 있다(New Jersey State Constitution Section II, 제1항).

종래 뉴욕시는 시의원을 주상원의원선거구를 단위로하여 소선거구제로 선출하거나 구를 선거구로하여 각 구에서 2명씩 선출하는 두가지 선출방법을 채택하였다. 그러나, 각 구로부터 2명씩 선출하는 방법은 실제적으로 제1

79) Wolfinger, Raymond E. and John Osgood Field "Political Ethos and the Structure of City Government," *APSR*, vol. 60, 1966. pp.306-326; Lineberry, Robert, L. and Edmund Fowler "Reformism and Public Policies in American Cities," *APSR*, vol. 61, 1967. pp. 701-716.

당과 제2당에서 1인씩 당선되는 것을 보장하는 것이나 다름없다고 볼 수 있다. 연방대법원은 당 의원선출방법을 1인 1표원칙에 위반한다고 판시하였기 때문에 현재 소선거구제로 전체 의원을 선출하고 있다.

1983년부터 뉴욕시는 정치적인 시의회의 선거구 재조정을 견제하기 위하여 선거구획정위원회(Districting Commission)를 설치·운영하고 있다. 선거구획정위원회는 총 15명으로 구성되며, 구(borough)별로 다수당이 5인 그리고 소수당이 3인을 임명하고 나머지 7인은 시장이 임명한다. 위원장은 위원들로부터 선출된다. 뉴욕시의 선거구획정 기준은 다음과 같다.⁸⁰⁾

- ① 각 선거구별로 전체 선거구의 평균인구에 대해 10%미만의 인구차이를 인정
- ② 투표권법(Voting Rights Act)에 의한 소수인종의 공정한 대표권 보장
- ③ 지역적 접근성의 확보
- ④공동이익(common interest)의 연계성을 확보하고 있는 근린지역(neighborhood) 또는 지역사회(community)의 보존
- ⑤ 특수한 경우를 제외하고 구간 경계를 침해하는 선거구획정 불가
- ⑥ 동일 정당에 소속한 유권자들의 지리적 집중에 따른 선거구 분리획정 불가 등

80)이수만의, 미국대도시의 지방자치, 연구자료집(97-5), 한국지방행정연구원, 1997. pp.32-33.

〈표7-3〉 미국 10대도시 지방의회의원 선거구 현황

도시명	인구(1990)	대선거구	선거구수
New York	7,323,000	0	52
Los Angeles	3,485,000	0	15
Chicago	2,784,000	0	50
Houston	1,631,000	5	9
Philadelphia	1,586,000	0	16
San Diego	1,111,000	0	7
Detroit	1,028,000	9	0
Dallas	1,007,000	0	14
Phoenix	983,000	1	8
San Antonio	936,000	1	10

4. 선출방법

미국 지방자치단체의 선출방법은 주별로 상이하다.

각 주의회는 법률로써 모든 카운티에서 실시하게 될 의원선출방법을 정하고 있다(일리노이주헌법제7장 제3조b). 모든 카운티는 주민투표에 의하여 승인된 경우를 제외하고는 의원선출방법을 변경할 수 없다.

미국에서는 각종 선거시 정당이 참여하는 선거에서는 예비선거제도를 채택하고 있다. 유권자들은 이 예비후보선거제도를 통하여 각 당의 선출직 공직후보자를 선출하고 있다.

정당표방선거제도를 채택한 지방자치단체의 지방선거 입후보자 선출을 위한 예비후보 선출절차는 다음과 같다(뉴저지주선거법제23-2조-23-48조).

첫째, 선거관리기관은 지방자치단체의 유권자에게 예비후보 선정을 위한 정당선택통지표를 발부한다. 유권자는 공화당, 민주당 중 하나를 선택하여 제출한다.

둘째, 시장, 지방의회의원 등에 입후보를 원하는 예비후보자들이 정당별로 예비후보를 신청한다.

셋째, 6월 중 공화당, 민주당 추천 예비후보자에 대한 선거를 실시한다. 유권자는 자기가 선택한 정당에서만 투표할 수 있다.

넷째, 예비후보들이 투표자의 과반수를 얻지 못하면 6월 둘째주에 재선거를 실시하여 각 당추천 후보자를 확정한다.

다섯째, 투표자 과반수 이상의 다수표를 얻은 공화, 민주당 추천 입후보자들이 11월 총선거에서 다시 경합하게 된다.

이러한 선거절차는 정당표방 지방선거제도를 채택하고 있는 지방자치단체에 적용된다. 따라서 비정당표방 지방선거제도를 채택하고 있는 지방자치단체는 이러한 예비후보 선출절차 없이 5월 중 별도로 지방선거를 실시한다 (뉴저지주선거법제23-3조-제23-4조).

비정당표방선거제도를 채택하고 있는 캘리포니아주 로스앤젤레스카운티 선거는 2단계로 치루어 진다. 짝수년의 6월 제1월요일의 다음 화요일에 제1차선거가 실시된다. 각 선거구에서는 1인씩 이사를 선출한다. 그러나 여기에서 과반수의 표를 득표한 자가 없는 경우에는 득표수 상위 2위를 얻은 자에 대하여 동년 11월 제1월요일의 다음 화요일에 결선투표를 실시한다. 동 카운티에서는 비정당표방제를 철저하게 시행하기 위하여 로스앤젤레스 시장선거의 경우, 정당간의 대결이 치열한 대통령, 주지사 연방 및 주의원선거를 피하여 홀수년의 4월 제1월요일의 다음 화요일에 예비선거를 실시하도록 배려하고 있지만, 이사 선거는 그렇게까지는 하지 않고 있다. 또한 이사선거는 부분선거를 채택하고 있어서 선거대상이 아닌 이사는 이사선거에 개입하지 않는다는 신사협정이 불문율로 되어 있었으나 지금은 유명무실화되고 있는데 이는 비정당표방제의 취지를 훼손하는 것이라는 지적도 있다.

5. 정당참여

가. 지방행정개혁과 지방선거제도

1) 지방행정개혁 배경

미국의 지방선거제도는 20세기초 지방행정개혁의 영향을 크게 받았다. 따라서 미국의 지방선거제도 변천을 논하기 위해서는 지방행정개혁운동에 대한 분석이 선행되어야 할 것이다.

미국 지방행정제도의 개혁은 특히 1800년대 말부터 1900년대 초까지 미국 지방자치단체의 가장 심각한 문제였던 정치적 보스(political bosses) 중심의 정치과벌(machine politics)을 타파하려는 20세기 초반의 진보운동(progressive movement)과 깊은 관련이 있다. 당시의 정치는 엽관주의가 일반적이었기 때문에 지방자치단체 마저도 정경유착에 따른 부정부패가 심각한 상태였다. 지방자치단체는 전통적인 약시장체제였는데다가 선출직 공무원 숫자가 지나치게 과다하였고 정치적 보스들의 영향이 커서 엽관제적 요소가 만연되었으며, 이로 인하여 투명한 책임행정이 불가능하여 이에 대한 개혁의 필요성이 증대되었다.

2) 지방선거제도 개선 방안

이러한 문제를 해결하기 위하여 지방행정개혁운동(municipal reform movement)은 부정부패의 온상인 보스의 영향력을 약화시키면서 지방자치행정의 효율성을 높이기 위한 방안을 마련하기 위하여 지방자치단체의 비정치성, 민주성, 전문성, 효율성을 달성하는데 목표를 두었다. 지방행정개혁운동의 목표를 달성하기 위한 지방선거제도 개혁 내용은 다음과 같다.⁸¹⁾

첫째, 부패와 선거비리를 엄벌하는 법규제정과,

81)황아란, 권계서, p. 35.

둘째, 선출직 공직의 수를 축소(short ballot)하고,

셋째, 직접 예비선거(direct primary election)를 통해 정당후보를 공천하게 함으로써 정당간부의 영향력을 감소시키며

넷째, 지방선거에 정당의 참여를 억제하고 주 및 연방선거와는 다른 시기에 지방선거를 실시함으로써 주선거나 연방선거를 좌우하는 보스의 영향력을 지방선거에서 차단하여 지방정치를 주 및 연방정치와 분리시키고자 하였다.

그 밖에도 개혁의 내용에는 주민발안, 주민투표·주민소환제 등 직접민주주의의 형태를 제도적으로 도입함으로써 유권자의 책임을 강조하였으며, 집권화된 행정리더쉽과 함께 실적에 의해 공무원을 채용하고, 당적으로 인한 인사상의 불이익을 당하지 않도록 공무원의 신분보장제도의 도입을 주장하였다. 또한 위에서 논의한 대선거구에 의한 소의회 구성과 의회-시지배인체제의 비정당선거를 제안하였다.

나. 지방선거제도의 개선과 정당참여

지방행정 개혁운동은 특정 정치지도자 또는 지도자 집단이 정당에서의 독점적인 지위를 이용하여 지방행정에 막대한 영향력을 행사하지 못하도록 하는데 역점을 두었다. 이러한 지방행정 개혁운동은 지방자치단체의 행정조직과 운영에 지속적으로 영향을 미친 것으로 평가 받고 있다.

이러한 지방행정 개혁안은 특히 경제적으로 부유하고 교육수준이 높으며 백인이 압도적으로 많은 지역에서 긍정적인 호응을 얻었는데, 중소도시(인구 25-50만 규모)와 남부 및 서부의 신흥도시에서 많이 채택되었음을 알 수 있다.⁸²⁾ 지방행정 개혁안 중 지방선거제도와 밀접한 관련 사항은 비정당표

82) Boyd, William, J. D. . "Local Electoral Systems: Is There a Best Way?."

방제도 도입, 국정선거와 지방선거 분리 실시, 선출직 공직자 수의 축소로 소의회제 채택, 대선거구제 도입 등으로 정리할 수 있다.⁸³⁾

다. 비정당표방제도의 도입

상술한 바대로 주단위 선거는 정당의 주도로 실시되나 지방선거에는 정당참여가 허용되는 주(30%)와 금지되는 주(70%)가 있다.

지방선거에 정당이 관여하는 정도는 지방자치단체마다 상이하다. 뉴욕처럼 정당참여가 활발한 주에서는 지방선거에 정당의 관여정도가 상당하지만 캘리포니아주처럼 정당의 관여를 제도적으로 배제하는 곳도 있다. 일반적으로 지방의회나 의원의 의정활동에 대한 정당의 관여정도는 매우 미약하다고 볼 수 있다.

그 이유는 의원들이 정당 간부들에 의하여 공천되는 것이 아니라 당원들이 참여한 예비선거를 통해 공천되며 지방의원선거에 필요한 조직이나 자금을 제공하는데 정당이 큰 도움이 되지 못하고 있기 때문이다. 또한 3/4 이상의 지방자치단체가 정당표방금지원칙(nonpartisanship)을 채택하고 있다는 데서도 원인을 찾을 수 있다. 정당표방금지원칙이란 투표용지에 후보자의 출신 정당을 표기하지 못하게 함으로써 선출된 정치인이 정당이 아니라 주민을 위하여 봉사하게 하려는데 그 목적이 있다.

그러나 진정한 정당표방금지원칙은 정당이 선거과정에서 어떤 역할도 하지 못하게 하는데 있지만 현실적으로는 정당이 후보자의 선거활동에 어떠한 형태로든 개입하고 있어 원칙이 지켜지는 경우는 드물다고 하겠다. 그럼에도 불구하고 정당표방금지원칙은 정당이 선출된 정치인에 대하여 절대적인

1976, HCR 65/3.

83)황아란, 전계서, pp. 36-38.

영향력을 행사하는 데 대하여 상당한 제약이 되고 있는 것은 부인할 수 없다. 이러한 이유로 인하여 지방의원 선출시 투표가 정당노선을 따라 이루어지는 경우는 극히 드물고 의원의 정책결정 역시 자신의 정치적 생명을 좌우하는 지역구의 이해나 요구에 따르게 될 가능성이 크다.

반면, 정당은 의원의 정책결정 등에 영향력을 행사할 수 없으나 의회지도자를 선출하거나 선거구를 재획정하는 정치적인 영역에서는 상당한 영향력을 행사하여 의원으로 하여금 당의 방침에 따르도록 하고 있다. 예컨대, 연방하원의장이나 상원의장대리는 다수당의 당간부회의에 의하여 지명된 의원이 자동적으로 선출되는 것이 관례이다. 만일 의원들이 자당에서 지명된 후보를 지지하지 않을 경우 그 의원은 어떤 위원회에도 배정받지 못하는 벌칙을 받게 된다. 의원은 위원회 배정을 받기 위해서라도 자당에서 지명된 의원에게 투표하게 된다. 이는 지방의회에서도 예외는 아니다.

미국지방자치단체의 정당공천배제에 대한 정확한 조사자료는 없으나 캘리포니아주의 지방자치단체와 뉴저지주 인구 10만이상 도시의 15%가 정당공천을 배제하는 등 상당수의 지방자치단체가 지방정치에서 정당의 참여를 제도적으로 배제하고 있다.

비정당표방제도를 채택한 자치단체에서는 예비선거과정 없이 5월 중 별도로 선거를 실시하고 있다.

예컨대, 캘리포니아주의 지방선거는 정당참여를 배제하는 비정당표방제도를 채택하고 있다. 이에 따라 미국 최대의 카운티인 로스앤젤레스카운티 이사선거에서는 후보자의 정당명을 밝히거나 정당으로부터의 일체의 원조를 받는 것이 금지되어 있다. 따라서 후보자는 오로지 개인의 능력과 인품만으로 선거권자를 설득할 수 있을 뿐이다. 물론 지방선거의 투표용지에는 정당명을 기입하는 란이 없으며 유권자는 인물본위로 투표한다.

제3절 선거운동

1. 선거운동

대부분의 후보자는 자기를 소개하는 편지를 유권자들에게 발송함으로써 선거운동을 시작한다. 미국의 경우, 후보자가 자신을 유권자에게 알리기 위하여 친선대회를 갖거나 식당에 초대하고 선물을 주는 행위는 불법으로 취급하지 않기 때문에 문제가 되지 않는다.

지방자치단체는 카운티 또는 시에서 발행하는 월간 신문에 선거내용과 선거일을 게재하여 주민들에게 홍보한다. 선거내용과 관련해서는 대부분의 후보자들이 자기를 알리는 편지 등을 유권자에게 발송하고 있기 때문에 모든 유권자는 다른 홍보매체를 통하지 않아도 필요한 만큼 선거에 관하여 알고 있다. 따라서 자치단체가 공명선거를 실시하기 위한 프랑카드나 투표참여를 촉구하는 홍보물을 게시하거나 배부하는 활동은 하지 않고 있다. 이 때문에 우리나라와 같이 공명선거실시 프랑카드나 투표를 촉구하는 홍보물 전시 배부 등은 별도로 하지 않고 있다.

지방자치단체의 선거관리기관은 카운티의 사무국장(Clerk)과 독립적인 선거관리기관인 선거관리위원회(Board of Election)이며 이들 기관의 장은 직접 주민이 선거로 선출하거나 공화, 민주 양당에서 2명씩 추천한 4명으로 구성되어 있기 때문에 각 기관이 중립적 성격을 가지고 있으므로 시장 등 지방공무원의 지방선거 개입이 원천적으로 불가능하다.

불법선거를 감시하기 위하여 각종 선거의 후보는 선거 당일 자원봉사자 2인씩 카운티의 선거관리위원회에 신고할 수 있으며, 신고된 자원봉사자(Challenger)는 후보자를 대신하여 투표소에서 투표종사자와 투표자들의 불

법선거를 감시할 수 있다.

이러한 선거문화와 함께 미국의 공무원인사제도는 처음 임용 때 받은 보직을 퇴직할 때까지 변경하지 않는 고정보직제도를 유지하고 있어 대부분 장기간 동일 업무에 근무하여 맡은 업무에는 전문적인 식견을 가지고 있기 때문에 선거담당공무원을 위한 별도의 교육을 필요로 하지 않고 있다는 특징을 가지고 있다.

따라서 연방과 주정부 차원에서 선거담당 공무원을 교육하거나 선거관리 요령을 책자로 발간하는 사례는 없다.

2. 선거비용

미국의 주지사, 부지사, 주의원, 그리고 판사를 위시한 주의 고위공직자들의 선거운동은 50개주에서 각기 다른 선거법의 적용을 받는다. 미국의 8만 개 이상의 자치단체에서 시장, 시의원, 행정관, 교육의원후보들은 각기 다른 조례의 적용을 받는다. 따라서 미국의 모든 주와 지방선거자금에 관한 규정을 파악한다는 것은 매우 어려운 일이다.^{B4)}

가. 선거자금의 신고

미국에서는 연방 및 주선거 뿐만 아니라 지방선거에서도 각종 선거의 후보자는 선거에 필요한 자금의 모금결과를 해당 정부기관에 신고하여야 하며, 신고받은 기관은 누구에게나 열람 또는 자료를 제공하여야 한다. 선거자금신고대상자는 주정부 및 지방자치단체의 선출직 입후보자는 모두 해당된다.

B4) 조창현외, 지방선거와 선거자금, 한양대학교지방자치연구소, 1991, p. 18)

뉴욕주의 선거자금신고기관은 주내무부 산하의 선거국(Division of Election)이며, 카운티의 경우 선거관리위원회(Board of Election)이다. 뉴저지주 선거자금신고기관은 선거법실행위원회이며, 카운티의 경우에는 별도의 신고기관이 없는 대신 카운티의 선거관리위원회에서 카운티 및 지방자치단체 관련 입후보자의 선거자금신고내용 사본을 주정부로부터 받아 관리하고 있으며, 지역주민이 원할시에는 이를 열람시키고 있다.

나. 선거비용의 기부

주나 지방자치단체 공직후보자들은 선거자금의 확보를 위하여 우선 가능성 있는 기부자를 선정한 후 가장 효과적인 방법을 선택하여 모금을 하게 되는데 정당이 중요한 역할을 하는 연방선거와는 달리 주와 지방선거 후보자들은 주로 개인차원의 기부금에 의존하게 된다. 조사결과 정치자금기부자들은 기부행위를 축적된 정치행위로 간주하는 엘리트층으로서 후보자들은 이들에게 개별적으로 기부금을 요청한다.

전통적인 선거자금 모금 방법은 기부대상자들을 직접 대면하여 선거자금을 요청하는 것이 가장 효과적인 방법으로 알려져 있고 다음으로는 우편, 단체모임, 전화에 의한 모금도 실시되고 있다. 이중 개인적인 모금방법은 다른 모금방법들이 50-70%의 저조한 호응을 받고 있는데 비하여 90%의 높은 호응을 얻고 있다.⁸⁵⁾

85) Ruth Jones and Anne Hopkins, "State Campaign Fund Raising : Targets and Response," *Journal of Politics*, Vol. 47 1985, pp. 433-449. (조창현, 상계서, p.19에서 재인용)

다. 선거비용의 한도

공직후보자의 선거비용을 제한하는 것은 공익을 위한 뉴저지주의 명백한 정책으로서 기부받은 모든 선거자금 내역에 대해서 보고하여야 한다(뉴저지주선거법제44A-2조).

선거자금제도의 개혁은 개인, 정당, 정치활동위원회(Political Action Committees)의 기부금의 한도액을 설정하는데서부터 출발한다. 1986년에는 24개주에 기부금 최고한도를 규정하는 선거자금법이 있었으며, 1991년에는 그 수가 36개주로 증가하였다.⁸⁶⁾ 그러나 기부금한도액 규정은 선거형태, 선출되는 직책, 기부자의 신분, 기부시기에 따라 다양하기 때문에 모든 지역의 현황을 파악하기는 매우 어렵다.

지방선거자금에 관하여는 체계적인 연구자료가 없지만 주선거비용과 마찬가지로 선거비용이 급격하게 상승하고 있으나 지방자치단체에서는 이에 신속하게 대처하지 않고 있다. 최근 지방선거의 선거자금현황을 분석하기 위하여 로스앤젤레스시와 뉴욕시의 선거자금현황을 살펴보기로 한다.⁸⁷⁾

1) 로스앤젤레스시

지방선거에 관한 연구에서 캘리포니아주가 다른 주를 대표하는 것은 아니지만 캘리포니아 선거자금위원회에 의하면 현재 캘리포니아에는 선거공영제를 실시하는 여타의 시나 카운티의 숫자보다도 더 많은 시와 카운티가 지방선거공영제를 실시하고 있다. 1981-1990년 10년간 캘리포니아의 453개시와 58개의 카운티에서는 선거경비가 1,300%가 증가하였다.

86)COGEL Bluebook, 1990:Public Financing of Political Campaigns : How Well Does it Work?, North Carolina Center for Policy Research, November 1990.)

87)조창현외, 권계서, pp.26-28.

1988년 샌프란시스코시장선거에서는 3명의 후보자가 각각 1백만달러 이상을 지출하였다. 같은 해 로스앤젤레스 카운티수석행정관(supervisor) 선거에서 후보별 선거비용지출액은 500달러에서 280만달러에 이르렀다.

인구 1만명에서 15만명에 이르는 소도시에서 1974년과 1985년 사이에 선거비용이 유권자 1인당 1달러에서 4달러로 상승하였다. 또 인구 15만명에서 1백만명에 이르는 도시와 카운티에서는 각종 공직후보자들이 2만5천달러에서 1백만달러까지 지출하였다.

이처럼 지방선거에서 선거비용이 급증하자 각 시와 카운티에서는 선거비용을 통제하기 위하여 조치를 취하지 않을 수 없게 되었다.

로스앤젤레스시는 전형적으로 투표율이 낮은 도시로서 1987년 시장선거에서는 등록유권자 170만명 중 13%, 1989년에는 23%의 투표율을 보였다.

로스앤젤레스시는 주내 다른 시보다 뒤늦게 선거자금제도개혁안을 채택하였다. 1990년 6월 시에서는 지방선거자금을 제한하고 후보자들에게 공공기금을 지원하는 새로운 선거자금제도를 도입하는 현장개정안을 주민투표로 확정하였다. 현장개정안에는 후보자들의 선거자금 일부지원, 선거경비의 내역공개 확대, 시의원, 시검찰총장, 시검사(city attorney)와 시감사관(city comptroller)의 봉급인상이 포함되었다.

현장개정안에 따라 시의회의원 후보자들은 시로부터 예비선거(primary election)에 10만달러까지, 총선(general election)에서는 12만달러까지 대칭기금(matching fund^{BB)}을 받을 수 있게 되었다.

선거자금지출한도액은 예비선거(primary election)에서는 30만달러, 총선거(general election)에서는 25만달러로 정하였는데 이러한 시선거자금제도개

BB) 대칭기금이란 선거자금으로 모금된 액수와 동일한 액수의 금액을 정부에서 지급받는 자금을 말한다. 대칭기금을 청구하기 위한 요건으로는 10\$ 이하라 하더라도 선거기부금 모금시 반드시 수표 또는 우편환으로 모금하여야 한다.

력의 효과는 연구의 대상이다.

2) 뉴욕시

뉴욕시는 1989년 제정된 선거자금법에 따라 선거공영제를 실시하고 있다.

선거공영제의 가장 중요한 목표는 선거운동과정에서 거액기부자의 영향력을 감소시키는 것이었다. 이 법의 적용대상은 시장, 시지배인, 시의회위원장, 구의장, 시의원 등 5대 선거직 공직자이다.

1989년 선거에서 선거공영제 프로그램에 참여한 48명의 후보자들에게 450만달러 이상의 자금이 대칭기금(matching fund) 형태로 배분되었다. 뉴욕시 선거자금관리위원회에 의하면, 이 선거자금법이 1989년 실시된 뉴욕시선거에서 선거자금을 효율적으로 통제하였다고 한다⁸⁹⁾.

이 법은 1991년 초 개정되어 대칭기금의 혜택을 받기 위해 후보자가 모금하여야 하는 금액을 7천5백달러에서 5천달러로 인하하였다. 또한 이 개정안은 예선과 총선에서 개인기부금한도액을 3천달러로 제한하였으며 후보자들에게 실질적인 선거경비 내역공개를 요구하고 있으나 일반적인 보고의무 사항은 축소하였다.

89) Dollars and Disclosure, Campaign Finance Reform in New York City, New York City Campaign Finance Board, September 1990, 조창현 p.28.

〈표7-4〉 뉴욕시 선거기부금 모금 제한 내용

기부대상	선거종류	PAC, 개인한 도	가족 한도	법인한도
뉴욕시장 시의회의원 구청장 조정관	예비선거	등록유권자수 × \$0.25	등록유권자수 × \$0.25 (\$1,250- 100,000이내)	등록유권자수 × \$0.05과 \$ 500중 적은 액 수
	본선거	\$28,000	상동	상동

- 1)가족의 기부금한도 총액은 1년에 모든 가족이 기부한 금액의 합계임
2)법인의 기부금한도 총액은 1년에 모든 법인이 기부한 금액의 합계임

3) 뉴저지주

선거자금의 기부금모금에 대하여는 주정부별로 선거법을 제정하여 운영하고 있으며, 일부 주에서는 기부제한을 두지 않고 자유롭게 운영하고 있다. 그러나 대부분의 주에서는 선거자금의 기부금 모금에 대하여 엄격하게 제한하고 있다. 다음은 뉴저지주의 선거자금 기부금의 모금 제한액을 소개하고자 한다.

<표7-5> 뉴저지주의 선거기부금 모금 제한
(출처 ; 지방자치단체국제화재단 뉴욕사무소 1997. 11.)

받는자 \ 주는자	후보위원회	정치활동 위원회P AC	상설정치 활동위원 회	입법지도 위원회	주정당위 원회	카운티정 당위원회	지방자치 단체정당 위원회
	개인	선거당 \$1,800	무제한	무제한	년 \$30,000	년 \$30,000	년 \$30,000
법인, 노조	선거당 \$1,800	무제한	무제한	년 \$30,000	년 \$30,000	년 \$30,000	년 \$5,900
협회, 단체	선거당 \$1,800	무제한	무제한	년 30,000	년 \$30,000	년 \$30,000	년 \$5,900
후보자	선거당 \$5,900	선거당 \$5,900	선거당 \$5,900	년 \$30,000	년 \$30,000	년 \$30,000	년 \$5,900
PAC 1	선거당 \$5,900	선거당 \$5,900	선거당 \$5,900	년 \$30,000	년 \$30,000	년 \$30,000	년 \$5,900
PAC 2	선거당 \$5,900	선거당 \$5,900	선거당 \$5,900	년 \$30,000	년 \$30,000	년 \$30,000	년 \$5,900
입법지도위 원회	무제한	무제한	무제한	무제한	무제한	무제한	무제한
주정당위원 회	무제한	무제한	무제한	무제한	무제한	무제한	무제한
카운티정당 위원회	무제한	무제한	무제한	무제한	무제한	무제한	무제한
자치단체정 당위원회	무제한	무제한	무제한	무제한	무제한	무제한	무제한
국가정당위 원회	선거당 \$5,900	선거당 \$5,900	선거당 \$5,900	년 \$30,000	선거당 \$5,900	년 \$30,000	선거당 \$5,900

주)○ PAC 1 (Political Action Committee, 정치활동위원회) ; 기업체, 노조 등의 단체에서 정
치적 활동을 하기 위하여 만든 조직으로서 여기에서는 1회성 목적 달성을 위한 정치활동 지
원을 의미함

○ PAC 2 ; 지속적인 정치목적 달성을 위하여 설립된 상설 정치활동위원회를 의미함

○ 입법지도위원회(Legislative leadership Committee) ; 공화, 민주 양당의 주의회 상·하의
원의 다수 또는 소수단체

라. 지방선거비용의 제한을 위한 모델조례의 제정

캘리포니아 선거자금위원회에서는 지방자치단체의 선거에 적용하기 위한
모델조례안을 제정하였다. 시와 카운티의 모델조례안은 지출한도액, 대청자

금, 기부한도액, 기금의 전용금지, 선거가 실시되지 않는 해의 모금 금지 또는 제한, 정부사업계약자의 기부금지, 엄격한 회계공개요건과 집행조치 등으로 구성되어 있다.

이 모델조례는 주민투표에 의하여 승인되고 1988년 캘리포니아정치개혁법에 의하여 개정된 규정 73과 개인·정치행동위원회·정당의 기부금을 제한하는 규정이 포함되어 있다.⁹⁰⁾

마. 지방선거의 선거비용 부담 주체

매년 6월에 실시하는 예비선거와 11월에 실시하는 선거의 비용은 전액 카운티에서 지불한다(뉴저지주선거법제45-4조). 여기서 말하는 선거비용이란 주선거법상 실시되는 선거관리 비용과 선거관리위원, 선거관리참여자에 대한 수당 등이 포함된다. 시자치단체도 상술한 선거비용을 부담한다(뉴저지주선거법제45-5조). 다만 비정당표방제를 채택하고 있는 지방자치단체에서 매년 5월경 실시하는 지방선거와 보궐선거시에는 기본 경비만 지불하고 시간외 수당은 해당 지방자치단체에서 부담하고 있다. 뉴저지주 허드슨카운티의 경우 매 선거마다 평균 20만불 정도 부담하고 있다. 주정부는 대체로 유권자투표등록에 따른 비용만 부담한다.

미국은 오랫동안 선거에 의하여 대표를 선출하여 왔으나 최근까지도 선거비용에는 그다지 관심을 두지 않았다. 이로 인하여 선거비용에 관한 제도 개혁은 지난 20년간에 이루어지고 있으나 아직 시작단계에 머무르고 있다고 보아 개혁조치들이 쉽게 이루어 질 것 같지는 않다고 보아야 할 것이다.

90) Money and Politics p. 451, COGEL, Guardian, February 28, 1991; 조장현, 권계서 p.31

제4절 지방의원의 정수와 보수

1. 지방의원의 정수

지방의회 의 규모와 카운티 의원정수는 주법률로써 정한 범위안에서 조례로써 정하도록 규정하고 있다(일리노이주헌법제7장제3조a, 뉴욕시헌장제22조 a).

미국의 10대 도시중 뉴욕, 시카고를 제외하고는 의회운영의 효율화와 경비절감을 위하여 의회 의원정수를 10명내외가 되도록 조정·운영하고 있으며 기타 대부분의 도시에서는 통상 4-9명을 선출하고 있다

지방자치단체에서는 지방의회 의원, 교육위원회 위원을 선출할 경우, 지방자치단체 전체를 하나의 선거구(대선거구제)로 하거나 여러 선거구로 나누어 선출하고 있다 여러 개의 선거구로 나누어 선출하는 경우 선거구획은 주의 공화, 민주 양당에서 추천하는 2명이 결정한다.

우리나라와 같이 기관대립형 의회 시장체제를 취하고 있는 지역은 대부분의 미국 대도시와 상당수의 중소도시가 이에 해당되는데 일부 지방의회만이 비교적 규모가 크다고 볼 수 있다. 예컨대, 가장 큰 시카고시와 뉴욕시의 의원정수는 각각 50명·51명이다.⁹¹⁾

이와 비교하여 의회 시관리인체제는 비교적 동질적인 인구구성을 지니고 있는 보통 25만명 이하의 중산층 중심의 근교지역과 달라스시, 켄시네티시, 캔사스시와 같은 몇몇 대도시에서 채택하고 있는데 의회의 의원정수는 보통 5인에서 9인 정도의 소규모의회로 운영되고 있다

91) Berman, David, R., op. cit., p. 257.

요컨대, 지방의회의원의 정수는 지방자치단체의 구조와 도시규모에 따라 다소 차이가 있다. 의화-시장 유형의 비교적 도시규모가 큰 일부 지역에서는 많은 수의 지방의회의원을 선출하고 있을 뿐 의화-시관리인 유형을 채택하고 있는 대다수의 지방자치단체는 중소도시와 같이 소수의 지방의회의원을 선출하고 있다.

2. 지방의원의 보수

지방자치단체간 지방의원의 보수수준은 차이가 많다. 일반적으로 지방의원이 지방자치단체의 행정업무도 동시에 수행하고 있는 위원회형태 자치단체의 경우 보수수준이 높다. 1981년 연구에 의하면 지방의회의 88%가 의원에게 보수를 지급한 것으로 밝혀지고 있는데 대부분의 지방의원이 보수를 받고 있으나 보수수준이 전임직으로 의정활동에 전념할 정도는 아니며 실비변상적·명목적인데 불과한 경우가 많다.

1983년의 경우, Washington DC, Los Angeles, Portland 지방의원 연봉이 4만 3천불을 넘고 있으나 이는 예외에 가깝다.⁹²⁾

미국 지방의회 의원들의 보수는 로스앤젤레스시의 경우 인구 3,485천명(1990년 미국 인구센서스기준)에 96년 현재 의원수가 15명이며 의원들의 연봉은 \$95,000이다. 또한 샌프란시스코시의 경우는 인구 725천명(1994년 현재)에 의원수는 11명, 연봉 \$23,925이다.

뉴욕시의 경우 시의원의 보수는 연간 55,000달러이다. 각 의원이 위원회의 의장 또는 의회의 다른 직을 맡게 될 경우 직책을 수행하는데 따른 책임에 수반하여 특별수당을 지급받을 수 있다. 시의회 의장의 보수는 연간

92)이남영외, 권계서, p.49

105,000달러이다(1992년 현재, 뉴욕시헌장 제26조).

이상과 같이 미국 지방의회의원에게 보수를 지급하고 있는 것은 의원이 의정활동을 수행함에 있어 필요한 전문성을 가진 보좌요원을 확보하려는 것이지 의원 개인에게 높은 봉급을 지급하려는 취지는 아니기 때문이다.⁹³⁾ 예컨대, 로스앤젤레스시의 경우 시의원 1인당 2명의 보좌요원이 있으나 이는 의회사무처의 직원을 의원에게 배속하여 준 것을 말하며 개인적으로는 비서를 사무처 직원 중에서 선정하거나 외부인을 임명할 수 있을 뿐이다. 또한 샌프란시스코의 시장 보수가 126,620달러이므로 시의원 보수와 비교할 경우 6배가량 많다는 점을 감안하면, 시의원들은 무급직에 가깝다는 것을 말해준다. 의원들에 대한 보수가 높은 로스앤젤레스도 이와 비슷한 상황이라는 점에서 지방의원직을 유급직으로 볼 수는 없다. 대부분의 지방의원들은 기본적으로 자원봉사하는 정신으로 의원직을 수행하고 있으며, 이 때문에 자신의 직업을 가지고 있다.

93)김필두, 권계서, p64.

제8장 평가 및 시사점

이상에서는 지방선거제도를 각국의 지방선거법에 근거하여 분석하였다. 본장에서는 5개국의 지방선거제도를 지방선거제도 분석틀에 따라 상호비교 평가하고 우리나라 지방선거제도에 도입 가능한 정책적 시사점을 도출하였다.

제1절 평가

1. 선거권과 피선거권

가. 독일

독일의 지방선거에서는 만 18세이상의 독일국민으로서 3개월이상 당해 지역에 거주한 독일국민, 유럽의회 회원국가의 국민 뿐만 아니라 헤센주의 경우 그외의 다른 외국인에게도 선거권을 부여하고 있다는 점에서 특징적이다.

바덴뷔르템베르크주의 경우, 단체장, 부단체장에게는 거주요건을 부여하고 있지 않으나 만 25세이상 65세까지로 연령제한을 하고 있다.

의원의 경우 계마인테의 공무원 회사의 무한책임사원 및 자치단체가 과반수 이상의 표를 가지는 공법인의 고위 직원, 공법상 재단의 직원은 겸직이 불가능하다. 따라서 우리나라와 같이 해당 지방자치단체와 직접적인 이해관계를 가지는 건설업자나 운수업자 또는 공공시설의 장 또는 직원이 소속기관의 이익을 보호하기 위하여 지방자치단체의 정책과 예산에 영향력을

행사할 수 있는 기회를 원천적으로 봉쇄하고 있다.

의원에게는 타인의 법정대리인이 아닌 한 게마인테에 대하여 로비활동을 할 수 없도록 법적으로 의무지워져 있다.

나. 프랑스

테베르뜨망의회 의원은 만 21세에 달한 자로서 테베르뜨망의 선거인명부에 등록되어 있거나 선거를 실시하기 전에 선거인명부에 등록될 자격이 있음을 증명한 경우, 테베르뜨망내의 거주자가 아닌 자로서 선거실시년도의 1월 1일까지 직접세납부자명부에 등재되어 있거나 선거일까지 그 명부에 등재될 자격을 증명하는 경우 또는 상기한 기간안에 테베르뜨망구역안에 있는 부동산을 상속받은 경우 테베르뜨망의원의 피선거권을 가진다(선거법제194조).

이처럼 당해 지방자치단체에 거주하지 않는 자라 하더라도 당해 지방자치단체에 직접세를 납부하고 있는 자이거나 당해지역의 부동산을 상속받은 자에게 피선거권을 부여하고 있는 것은 대표없는 조세없다는 격언의 구현으로 볼 수 있다. 반면 교문세의 납부를 면제받은 자는 교문회원이 될 수 없다는 피선거권 제한규정을 됴으로써 지방의원이나 단체장은 주민으로서의 의무를 수행하고 있는 자에게만 부여하고 있음을 알 수 있다.

다. 일본

지방의회 의원은 당해 지방자치단체 또는 당해 지방자치단체가 경비를 부담하는 사업에 관련되는 단체의 장, 위원회, 위원 또는 이들의 위임을 받은 자에 대하여 청부하는 자나, 그 지배인 또는 법인의 무한책임사원 이사 또는 감사 또는 이들에 준하는 자, 지배인 및 청산인의 직을 겸업할 수 없

다(공직선거법제92조의 2).

이는 지방행정의 부패를 막기 위한 불가피한 조치라고 볼 수 있다.

선거권과 피선거권 연령과 거주기간 및 그 결격사유를 비교하면 다음과 같다.

<표8-1> 선거권 연령 및 거주기간 비교

	독일	프랑스	일본	미국	영국
선거권	18세이상 독일국민 정주외국인(헤센주)	18세 이상 프랑스 국민	20세 이상 프랑스 국민	18세 이상의 미국시민	18세이상의 영국연방 또는 아일랜드 공화국 시민
거주기간	3 개월 이상 거주자	6 개월 이상 거주자	3 개월 이상 거주자	주헌법에 위임(일반적으로 30일내외)	자격부여일 현재거주자 단, 북아일랜드는 3개월 이상 거주자

<표8-2> 피선거권 연령 및 거주기간 비교

	독일	프랑스	일본	미국	영국
피선거권 연령	대부분의 주에서 18세 이상의 선거권자(단체장의 경우 25세-65세)	21세 이상의 선거권자	선거권자 자격을 갖춘 25세 이상의 자(都道府縣 지사의 경우 30세 이상)	名文規定 없음(지방의회 의원의 경우 대개 25세 이상)	영국시민로 만21세 이상의 선거권자
거주기간	선거권자의 요건과 동일(단, 단체장 선거에는 거주요건없음)	해당지역에 거주하지 않더라도 직접세를 계속적으로 납부하고 있는 자 및 부동산 상속자	선거권자 요건과 동일. 단, 단체장 선거에는 거주요건 없음	해당 자치단체 조례로 규정(대개는 6개월 이상)	해당 지역에 거주하거나 직장을 가지고 있는 자

〈표8-3〉 선거권 및 피선거권 결격사유

	독일	프랑스	일본	미국	영국
선거권	금치산자 또는 법적 후견하에 있는 자	유죄판결자 범법자, 필석재판을 받고 있는 자, 파산선고를 받고 복권이 되지 않은 자, 후견하에 있는 자	금치산선고자, 금고이상 형을 받고 집행이 완료되지 않은 자 및 선거사범	백치, 정신이상자, 영히 公的扶助로 생활하는 자, 유죄판을 받고 수감된 자	유죄판결을 받고 복역중인 자, 중증정신장애자로 확인된 자, 선거법위반죄로 5년을 경과하지 않은 자
피선거권	선거권자와 동일 지방자치단체의 공무원과 직원	선거권 결격 사유와 동일. 법정 개별공직자 조문제 납부 면제자	선거권자의 요건과 동일. 국가 또는 자치단체 공무원, 자치단체사업장 부자, 회사의 무한책임사원, 선거사무관련자	州마다 다양함(범법인에 대한 피선거권은 정도에 따라 4개 유형으로 구분하고 있음)	파산선고받은 자, 중증정신장애자, 선거법위반죄로 5년 경과 않은 자, 군인, 경찰, 성직자, 지방의원으로서 2천 파운드 이상의 공금을 유용한 자, 3개월 이상의 실형을 받은 범죄자, 선거범죄자, 지방자치단체의 유급직원

2. 선거방법

가. 독일

1) 지방의원 선출방법

독일의 대부분의 지방자치단체는 대선거구제를 채택하고 있으며, 대선거구제 하에서 적합한 후보 선출방법으로서 비구속명부식 비례대표제를 채택하고 있다. 대다수 주에서 채택하고 있는 비구속명부식 비례대표제는 단순히 정당에 대해서 뿐만 아니라 후보자 개인에게도 투표할 수 있다. 따라서 당선자가 현재 우리나라의 비례대표제와 같이 각 정당이 제출한 의원후보명부중에서 순위에 따라 자동적으로 결정되는 방식과는 다르다.

이러한 비구속명부식비례대표제에 의한 의원선출방법의 목적은 선거권자가 의원후보자를 선택함에 있어 정당이나 후보자의 정책을 평가하여 그 의사를 투표결과에 공정하게 반영시킴으로써 정책의 정향성에 영향을 끼치게 있다.

따라서 의원후보명부에 의한 비례대표제는 다수당 뿐만 아니라 소수당의 원도 선출하기 위한 제도이므로 소선거구제를 채택할 수 없으며, 수학적 정확성과 평등원리의 가치를 중요시 할 수 록 선거구를 확대하지 않을 수 없다는 논리이다. 이는 주민의 정치적 의사인 득표율과 의석수를 가능한 한 일치시키기 위한 노력의 일환으로 평가된다.

2) 단체장 선출방법

바덴뷔르템베르크주 게마인데 단체장 선출시, 1차투표에서 어느 후보자도 유효표의 과반수를 획득하지 못하는 경우 투표후 2번째 일요일부터 4번째 일요일 사이에 재선거가 실시된다. 당선자는 최고득표에 따라 결정되며 동수인 경우에는 추첨으로 결정한다(게마인데법제45조제2항).

단체장 선거에서 절대다수득표제를 채택한 것은 그 직위의 중요성에 비추어 후보선정에 신중을 기하기 위한 것으로 해석된다.

나. 프랑스

레지옹의원선거는 각 데парта망의 의원후보명부에 투표하여 왔지만, 1989년 이후에는 레지옹 전체의 의원후보명부에 투표하고 있으며 구속명부식 비례대표제를 채택하고 있다.

데парта망의회 의원은 소선거구제에 의한 절대다수대표제(선거법제191조, 193조)로 선출하고 있다. 선거구수는 각 데парта망안의 쟁통수와 동일하며 데парта망 의원은 데парта망의 각 쟁통에서 선출하고 있다(선거법제191조).

교문의회의원은 교문의 전역을 하나의 선거구로 하여 당해 교문의 인구가 3,500명이상인지 아닌지에 따라 선출방법이 다른데, 어떠한 경우에도 한 개의 선거구에서 1인의 의원을 선출할 수 없다. 이 때문에 교문의원선거는 연기명투표로 실시하고 있다. 연기명다수대표제는 1명이라도 많이 득표한 편이 의회를 독점하게 되므로 소수당은 1인의 대표자도 선출되지 않을 수 있기 때문에 선거방법으로는 재고의 여지가 있다. 인구 3,500명 이상의 교문은 1개의 교문이 단일 선거구를 구성하는 대선구제를 채택하고 있다.

대도시인 파리, 리옹, 마르세이유시에서는 시의회 및 구의회의원을 동일한 명부에 따라 동시에 선출한다(선거법제271조). 구의회의원의 3분의 1은 동 교문에서 선출된 시의회의원이 되고, 나머지 3분의 2는 구의회의원으로 할당되고 있어 각 선거구에서 선출된 구의회의원의 3분의 1이 시의회의원을 겸하는 것이 특징이다.

다. 일본

일본 지방선거에 있어서 자치단체장 선거구는 당연히 지방자치단체 전체가 하나의 선거구를 이루게 되며, 지방의회의원 선거구는 기초자치단체인 시정촌과 광역자치단체인 도도부현이 각기 다른 제도를 가지고 있다.

도도부현의회 의원선거구는 원칙적으로 군시가 하나의 선거구이며, 대다수 도도부현의회 의원선거는 중선거구제를 채택하고 있다.

다만, 동경도의 경우는 조례에 의해 특별구가 하나의 선거구가 된다.

기초자치단체인 시·정·촌의회 의원은 선거구가 있는 경우에는 각 선거구에서 선거구가 없는 경우에는 시정촌구역에서 전체를 하나의 선거구로 하여 선출한다(공직선거법제12조제4호). 정령지정시의 선거구는 일반시보다 정원이 많고 협의의 대선선거구를 채택하고 있다. 따라서 각 행정구는 시조례에서 정해진 대로 의원을 선출하기 때문에 구단위의 중·대선선거구제로 운영된다고 할 수 있다.

일본에서는 비례다수득표주의를 채택하고 있다. 이는 유효투표의 다수득표자순으로 당선인을 결정하는 방식이다(공직자선거법제95조제1,2항).

다만 당선자가 되기 위한 소극적인 요건으로는 일정한 법정득표수 이상의 득표를 요하는 법정득표주의를 채택하고 있다(공직자선거법제95조제1,2항). 이는 다수대표제의 문제점을 보완하기 위한 제도이다.

라. 영국

영국에서 채택하고 있는 소선거구의 다수대표제는 다수당의 승리를 지나치게 과장하고 사표를 양산하는 등 진정한 결과를 왜곡시키는 제도상의 결함을 지니고 있기 때문에 영국에서도 이러한 문제점이 많은 비판을 받고 있다. 전체 유효투표수에 비해 당선된 자의 득표수가 낮은 경우, 즉 당선자를

지지하는 유권자보다 지지하지 않는 유권자가 더 많은 경우가 자주 발생하게 된다. 그런데 이러한 왜곡은 특히 지방선거에 정당참여를 허용하기 때문에 더욱 문제가 된다는 지적이 설득력있는 주장으로 주목받고 있다.

이와 아울러 다수대표제도는 특정 지방자치단체에 대한 특정정당의 영구적인 주도권을 가져다 줄 가능성이 높기 때문에 효과적인 반대와 견제장치가 미비됨으로 인하여 다수당의 자만과 부패를 초래하게 될 가능성이 지적되고 있다.

따라서 이와 같은 다수대표제도의 문제점을 해소하기 위하여 각 정당이 획득한 득표수와 비례하여 의석을 배분하는 비례대표제(proportional representation)를 대안으로 제시되고 있다. 이것은 자유민주당(The Liberal Democrats) 뿐만 아니라, 88헌장(Charter 88: 사회적·정치적 권리와 자유를 증진시키도록 하는 비정당 운동)에 의해서도 주장되었으며, 대중으로부터도 상당한 지지를 받고 있다.

의원선거구와 선출방법을 비교하면 다음과 같다.

〈표8-4〉 의원선거구 비교

	독일	프랑스	일본	미국	영국
의원선거구	대선거구제 소선거구비례대표제(바덴뷔르템베르크주)	레지옹, 데파르트망: 대중소선거구제 포문: 대선거구제와 중선거구제 병용	대중소선거구제 병용(도도부현; 군시, 정령지정시; 행정구)	대선거구제 66%, 소선거구제; 15%, 대선거구및 소선거구제 병용; 19%	북아일랜드: 대선거구제, 잉글랜드, 웨일즈, 스코틀랜드: 소선거구제

〈표8-5〉 의원선출방법 비교

	독일	프랑스	일본	미국	영국
선출방법	의원후보명부에 의한 비례대표제, 선거구; 다수대표제	절대다수대표제와구속명부식비례대표제, 연기명투표제 병용	절대다수대표제, 단기비이양식	비교다수대표제, 단기투표식소수대표제 양자병용등다양함	다수대표제와 단기이양식비례대표제병용
당선자결정	비례배분, 선거구; 다수득표자순	결선투표제	법정득표주의, 의원선거; 총유효투표수를 해당선거구의의원정수로나눈수의 25%이상)	다수득표자순 등 다양	다수득표자순(북아일랜드; 단기이양식비례대표제)
단체장선입방법	주민직선, 절대다수대표제, 결선투표제(바덴뷔르템베르크주)	지방의회의원중 1인을 선출하는 방식과 지방의회의장을 단체장으로 하는 경우가 있음	직선제(최다득표자 선출, 단, 법정득표수가 규정되어 있음; 지방의원과 동일)	주민직접선거방법과의원중 한 명이 선출되는 방법(직접선거의 경우다수득표자 선출, 결선투표제 등 다양)	지방의회에서 의원중 1인을 선출 단체장 겸직함(간선제)

3. 정당참여

가. 독일

독일의 지방선거에 있어서는 규모가 큰 게마인데의 경우, 정당이 주요 정책에 영향력을 발휘하지만 중소규모의 게마인데는 탈정당적 성향의 유권자 단체가 지역문제를 중심으로 의견을 개진하고 있다. 따라서 외형상으로는 지방선거를 정당이 주도하고 있으나 실질적으로는 비정당적이 되는 결과를 초래하고 있다. 정당 역시 당원이 아니더라도 지역에서 잘 알려져 있는 인물을 의원후보명부에 올리며, 후보자도 당과의 관계보다는 지역과의 관계를 강조하고 있는데 이는 게마인데의 규모가 적기 때문인 것으로 분석된다.

나. 프랑스

프랑스 대부분의 정당은 지방선거후보 공천시 지역지사 존중방식을 채택하고 있다. 이 때문에 지역에서 어느 정도 명성을 얻은 자가 특정 정당을 표방하여 입후보하는 것이 통례이다.

그러나 프랑스에서는 이미 1970년대에 지방정치의 정치화 열풍은 지나간 것으로 보인다. 그 이유는 유권자들이 소속 정당보다 후보자의 자질을 중요시하고 있어 지방선거가 탈정당정치화 하고 있음을 엿볼 수 있다.

다. 일본

도시의 지방선거는 공명당과 공산당이 강세이고 선거운동은 당 및 창가 학회 등이 주도하는 등 농촌지역 무소속 선거와는 유형이 다르다. 이와 같이 당원이나 학회원 등 조직을 이용한 선거외에는 개인적인 인간관계가 매우 중요시 되고 있다.

1970년대 전에는 보수대 사공간의 대립구도에 의한 정당적 투표의 요소가 나타났지만 1980년대 이후 정당에 대한 투표는 오히려 예외적인 것이 되고 있다. 특히 1995년의 지방선거에서 무당파라고 하는 새로운 유권자층이 생겨났다는 점에서 정당간 대립에 기초한 정당투표는 부차적인 요소가 되고 있다.

시정촌의회의원선거의 후보자 및 당선자 대부분은 무소속이다. 정령지정 시나 현청소재지 등을 제외하면 대체로 무소속이 과반수를 차지하고 있는데 특히 농촌지역에서 그러하다. 영국의 무소속은 어떤 정당에서 독립되어 있다는 의미에서의 무소속이지만 일본의 시나 정촌의 무소속은 공산당을 제외한 어떤 정당의 지지자도 받아들일 수 있는 무소속이다.

시나 정촌의 자치단체장 선거는 대부분 무소속간의 경쟁이고, 정당간의 경쟁은 대도시의 단체장선거에서만 나타나고 있다.

따라서, 지방선거의 경우 정당공천 후보자간 경쟁이 있으나, 영국의 정당선거와 다른 점은 다음과 같다.

첫째, 중선거구에서 동일정당의 복수후보자의 존재이다. 이론상 유권자는 먼저 정당을 선택하고 다음에 사람을 선택하는 것이 원칙이지만, 시정촌선거에서는 먼저 사람을 선택하고 그 사람이 거부정당의 후보자가 아니면 투표하고 있다.

둘째, 도시의 선거구를 제외하고는 각 당이 후보를 공천하는 경우가 적고, 후보자 역시 특정 정당의 공천을 받아 후보로 출마하더라도 시정촌선거에서는 무소속으로 입후보하고 있다. 그들은 항상 지역의 대표를 표방하여 출마한다는 점에서 모든 선거구에서 보수, 노동당 정당이 후보자를 입후보시키는 영국의 정당선거와 구별된다.

소규모의 시나 정촌 대부분의 자치단체장은 무소속이어서 선거가 있는

경우 대부분 무소속간 경쟁이 되고 무투표당선도 많다. 지방선거에서는 정치적 쟁점을 명백하게 드러내기가 쉽지 않기 때문에 지역이나 인간관계의 대립적 경쟁에 중점을 두고 있다는 점에서 특징적이다.

라. 영국

영국의 지방자치제도는 지방의회에 정당이 참여함으로써 인하여 여러 가지 긍정적인 평가에도 불구하고 사실상의 무소속의원 배제 등 의회구성 의 왜곡, 중앙정치의 영향 심화, 공천상의 불합리 등으로 지방자치의 본질과 목적을 훼손하고 있다는 점이 문제로 지적되고 있다. 예컨대, 지방의회의 정당지배는 의정활동에 있어서 국회만큼의 첨예한 대립양상을 드러내지는 않고 있으나 지역내에서 불필요한 갈등요인이 되고 있는 것은 부인할 수 없다. 영국에서 지방선거의 투표율이 낮은 이유 중의 하나도 지방의회의 정당정치화에 대한 부정적인 평가와도 무관하지는 않다고 분석된다. 따라서 현실적으로는 지방의회의 정당화를 완전히 배제하기 보다는 어느 수준까지 허용할 것인가 하는 것이 과제이다.

정당의 지구당에서 의원후보를 선출하는 방식은 지구당 전원이 투표에 참여하거나 지구당 임원들이 합의하에 결정하여 지원하는 방식이 일반적이다.

마. 미국

비정당선거란 투표용지에 후보의 소속정당을 표시하지 않는 제도로써 정당조직의 부패를 해결하고 지역의 주요현안과 후보에 대한 관심을 높이기 위한 목적으로 채택하였다. 비정당선거제도는 정당의 이름만으로 후보자를 선택할 수 없도록 함으로써 이론상 정치지도자들이 교육수준이 낮은 많은

수의 유권자의 동원을 어렵게 만들 수 있는 제도이다. 현재 하와이주를 제외한 모든 주에서 채택되고 있는 비정당선거제도는 인구 2만 5천 이상 도시의 70%가 이 제도를 도입하고 있으며 1910년 이후 생성된 거의 모든 도시가 이를 채택하고 있다.

따라서 비정당선거제도는 오로지 후보자의 능력과 덕망을 투표선택 기준으로 삼도록 하기 위한 제도로써 채택된 것이다.

뉴저지주 등 지방선거에 정당참여를 허용하는 지방자치단체에서는 예비선거를 통하여 후보자를 선출하도록 규정하고 있다.

〈표8-6〉 정당참여 비교

	독일	프랑스	일본	미국	영국
정당참여	인정	인정	인정(별도 명문 규정없음)	자치단체선택가능(약2/3가 배제)	인정

4. 공직겸직범위

프랑스에서는 독특하게 의원의 겸직을 허용하고 있으나 무제한적인 겸직을 허용하고 있는 것은 아니며 「국회의원 및 지방의회의원선거법」에서 유럽의회의원, 지방의회의원 그리고 파리시 이외의 인구 2만명이상의 교문의 시장, 파리시 이외의 인구 10만명 이상의 교문부시장은 선출직 공직을 두가지 이상 겸직할 수 없다고 규정하고 있다(선거법제46조-1).

이로 인하여 지역에 기반을 가진 정치가(local notables)중 대략 3/4의 하원의원이 시장이나 지방의원을 겸임하고 있기 때문에 지방정치에 대한 주민의 관심이 높다는 것은 의미있는 일이다.

레지옹 의회, 데парта르트망의회, 또는 교문 의회의원인 국회의원은 사기업

또는 공공시설의 이사회 이사장, 이사, 사장, 부사장, 또는 관리인 등을 겸임하지 못한다(선거법제146조). 이로써 의원 또는 단체장 이외 다른 기관의 임직원의 겸직은 엄격하게 금지하고 있다는 점을 특징으로 하고 있다.

5. 선거운동과 선거비용

가. 독일

독일에서는 지방선거 뿐만 아니라 연방선거에서도 특별한 법적 규제없이 선거운동을 자유롭게 실시하고 있다. 따라서 독일의 경우, 선거운동의 개시 시기, 선거운동비용한도액 등이 다른 나라와 같이 법적으로 명시되어 있지 않고 정당간의 협정에 의하여 자율적으로 운영되고 있다.

그러나 지방선거의 경우, 언론매체 또는 대대적인 신문광고나 책자 배포 등의 방법을 이용한 선거는 그 비용이 과다하기 때문에 활용되지 않고 있다. 다만, 선거운동시에는 자원봉사자의 도움을 받을 수 있다(비텐뷔르템페르크주선거법제15조).

지방선거에서 정당후보자의 당선여부는 유권자들을 접촉하여 설득을 잘 할 수 있는 능력에 크게 좌우된다. 그 이유는 전국적 쟁점사항인 정치적인 문제는 지방선거에서 관심의 대상이 되지 못하고 있기 때문이다. 따라서 후보자와 선거운동원들은 가능한 한 많은 유권자를 개인적으로 설득할 수 있는 능력과 동기부여에 의하여 선거의 양상이 달라지 수 있기 때문에 상점, 시장, 대중음식점, 학교, 병원 등에서 선거운동을 전개하고 있다.

이는 독일과 같이 지방자치단체의 인구규모가 적고 정당 또는 후보자의 정당 또는 정책이나 그 성향을 보고 투표하는 높은 시민의식을 가진 국가에서 유효한 선거운동방법이다.

이처럼 선거운동시 주민과의 접촉을 다양하게 할 수 있도록 허용할 경우, 혈연이나 지연이 투표에 중요한 영향을 미치는 국가의 지방선거에서는 유권자와의 접촉기회를 확대하는 정책이 오히려 선거의 부패와 폐해를 조장할 우려가 있다.

나. 프랑스

선거비용은 선거가 실시되는 달의 1년전부터 투표일까지 모금할 수 있으며, 조기선거 또는 보궐선거의 경우에는 그 사유가 발생한 날부터(선거법제 52-4조) 후보자는 특히 그가 지명한 대리인 즉 선거모금단체 또는 재정대리인에 의하여서만 그 선거운동자금을 모금할 수 있다(동조 제1항).

1) 지방선거시의 선거비용 모금제한

선거모금규정은 인구9,000명미만인 지역의 데파르트망의원선거 및 교문의원선거에는 적용되지 않으므로(동조제4항) 선거비용모금을 할 수 없다.

2) 선거비용 기부방법의 제한

선거비용은 동일한 선거에서 1명 또는 수명의 후보자에게 선거운동자금을 후원하기 위하여 신원확인을 받은 자가 정식으로 기부하는 경우, 자연인의 경우 30,000프랑, 정당이나 정치단체 이외의 법인의 경우 50,000프랑의 범위 안에서 기부할 수 있으나 선거비용한도액의 10%를 초과할 수 없다.

선거운동을 위한 1,000프랑이상의 기부금은 이를 수표로 지급하여야 한다(선거법제52-8조 제2항).

후보자에게 현금으로 기부할 수 있는 총액이 100,000프랑이상의 경우, 선거비용한도액의 20%를 초과할 수 없다(선거법제52-8조 제3항).

공법인 자본금의 2분의 1 이상이 1개 또는 수개의 공법인에게 속하는 사

법인 또는 카지노, 클럽 및 도박장은 직접 또는 간접적으로 후보자의 선거 운동자금지원을 위한 어떠한 기부도 할 수 없다(선거법제52-8조 제4항).

3) 선거비용의 상한액

선거법은 선거에 국가가 직접부담하는 선거비용 이외에 회계보고를 위하여 동조에 정한 기간 중 각 후보자 또는 의원후보명부에 의해 지출되는 선거비용의 상한액을 설정하고 있다(선거법제52-11조제1항).

이처럼 선거비용한도와 집행에 대해서는 국가가 엄격하게 제한하고 있다.

다. 일본

일본은 지방선거별 법정 최단선거운동기간을 두고 있다. 이는 선거과열과 선거비용을 최소화 하기 위한 제도적 장치로 이해된다. 다만, 짧은 선거기간으로 인한 유권자의 무관심과 오판을 보완할 수 있는 대안의 마련이 요구된다.

선거운동주체는 후보자, 선거사무장, 회계책임자, 선거운동원, 정당, 기타 정치단체 등이다. 선거운동은 자유이므로 법령의 범위내에서 자원봉사도 가능하다. 선거운동비용의 제한 및 선거비용의 공개 등에 의하여 규제를 받고 있다. 특기할 것은 후보자 마다 보수를 지급할 수 있는 선거운동원 및 노무자의 수를 규정하고 있다는 점이다(공직자선거법제197의 2조, 공직자선거법시행령제129조제3항).

일본 지방선거의 선거운동방법은 운영방식에 따라 공영제와 사영제로 나눌 수 있다. 선거공영제는 공직선거법상 공영제로 규정된 선거운동방법을 의미하고, 선거공영제 채택여부를 조례로써 임의로 정하도록 하여 지방선거에만 적용되는 제도를 임의제선거공영제로 구분하고 있다.

공직선거법상 임의제선거공영제로는 임의제포스타 게시장 설치와 임의제

선거공보의 발행 등 두종류가 있다.

라. 영국

1인의 후보자가 지출할 수 있는 선거비용 최고한도액은 법에 의하여 규정되어 있다. 현재 법정선거비용의 상한은 각 선거구당 기본경비 192파운드에 선거인당 38페니를 더한 액수이다. 이처럼 영국의 지방선거는 적은 비용으로 지방선거를 치를 수 있는 제도적 장치가 마련되어 있다. 이러한 제도는 무엇보다도 가난한 후보자와 부유한 후보자간의 기회 불평등을 감소시키는데 있다.

그러나 지방선거 후보자는 공탁금을 내지 않는 대신 주민 8명의 지지가 담긴 추천서를 제출하여야 한다. 추천서를 제출한 입후보자는 자신의 선거 대리인을 지명하여야 하며, 선거대리인은 후보자의 선거운동을 도우면서 후보자의 선거비용을 정확히 기록, 계산하는 업무를 맡게 되고 선거경비 관련 자료를 개표위원회에 제출하여야 한다.

마. 미국

대부분의 후보자는 자기를 소개하는 편지를 유권자들에게 발송함으로써 선거운동이 시작된다. 미국의 경우, 후보자가 자신을 유권자에게 알리기 위하여 친선대회를 갖거나 식당에 초대하고 선물을 주는 행위는 불법으로 취급하지 않기 때문에 문제가 되지 않는다.

지방자치단체는 카운티 또는 시에서 발행하는 월간 신문에 선거내용과 선거일을 게재하여 주민들에게 홍보한다. 이외에 우리나라와 같이 공명선거 실시 프랑카드나 투표를 촉구하는 홍보물 전시 배부 등은 별도로 하지 않고

있다.

체계적인 자료는 없지만 주선거비용과 마찬가지로 지방선거비용도 급격하게 상승하고 있다고 한다. 그러나 지방자치단체에서는 이에 신속하게 대처하지 않고 있다. 지방선거의 선거비용이 급증하자 각 시와 카운티에서는 선거비용을 통제하기 위하여 조치를 취하지 않을 수 없게 되었다.

로스앤젤레스시는 지방선거자금을 제한하고 후보자들에게 공공기금을 지원하는 새로운 선거자금제도를 도입하기 위해 헌장을 개정하였고 이에 따라 시의회의원 후보자들은 시로부터 예비선거(primary election)에 10만달러까지, 총선(general election)에서는 12만달러까지 대칭기금(matching fund)을 받을 수 있게 되었다. 선거자금지출한도액은 예비선거(primary election)에서는 30만달러, 총선거(general election)에서는 25만달러로 정하였다.

뉴욕시는 1989년 제정된 선거자금법에 따라 선거공영제를 실시하였다. 선거공영제의 가장 중요한 목표는 선거운동과정에서 거액기부자의 영향력을 감소시키는 것이었다. 이 법의 적용대상은 단체장, 시지배인, 시의회의장, 구의장, 시의원 등 5대 선거직 공직자이다. 뉴욕시 선거자금관리위원회에 의하면, 이 선거자금법이 1989년 실시된 뉴욕시선거에서 선거자금을 효율적으로 통제하였다고 한다.

이 법은 1991년 초 개정되어 대칭기금의 혜택을 받기 위해 후보자가 모금하여야 하는 금액을 7천5백달러에서 5천달러로 인하하였다. 또한 이 개정안은 예선과 총선에서 개인기부금한도액을 3천달러로 제한하였으며 후보자들에게 실질적인 선거경비내역 공개를 요구하고 있으나 일반적인 보고의무 사항은 축소하였다.

선거비용과 관련하여 뉴저지주의 선거비용 기본정책은 공직후보자에 의한 선거운동 지출자금을 제한하고 공익을 추구하는데 목적이 있다(뉴저지주

선거법제44A-2조).

뉴저지주 선거자금의 기부금모금에 대하여는 주선거법을 제정하여 운영하고 있으며, 일부 주에서는 기부제한을 두지 않고 자유롭게 운영하고 있다. 그러나 대부분의 주에서는 선거자금의 기부금 모금에 대하여 엄격하게 제한하고 있다.

미국은 오랫동안 선거에 의하여 대표를 선출하여 왔으나 최근까지도 선거비용에는 그다지 관심을 두지 않았다. 이로 인하여 선거비용에 관한 제도 개혁은 지난 20년간에 이루어지고 있으나 아직 시작단계에 머무르고 있다고 보아 개혁조치들이 쉽게 이루어 질 것 같지는 않다고 보아야 할 것이다.

<표8-7> 선거운동 비교

	독일	프랑스	일본	미국	영국
선거운동 -공영제 -사영제	정당간 협정에 의한 정당 위주의 선거 운동, 벽보첩부, 개인적인 선전물, 공개적인 옥내 집회, 자원 봉사자 활용가능	선거공영제 도입(선거선권위원회를조직하여 후보자의 선거 운동업무 대행, 선전자료의 발송과 내부업무 담당), 총유효투표의 5% 이상 득표한후 후보자에게 선거비용 국가 부담(용지대, 투표용지인쇄비, 회람 및 포스터 제작	공영제와 사영제를 병용,(선거공보, 포스터 게시장, 개인연설회시설 무료사용, 방송권 발표, 선거운동기간중 교통비 일부정부부담, 선거운동용 포스터제작비등 국고부담), 개인후원회통해 선거자금조달	선거공영제를 도입않고 출마한 후보자가 스스로 선거운동위한 선거자금 조달, 일부자치단체는 선거공영제의 일환으로 대칭기금 활용	유권자에게 선거용 문서 송부와 선권집회를 위한 시설 무료사용 등 제한된 공영제를 실시,

〈표8-8〉 선거운동규제 비교

	독일	프랑스	일본	미국	영국
선거운동 규제	정당에 회계보고서의 제출, 공개의무화	후보자가 개인적으로 투표일정, 투표용지, 회보 및 기타 서류 등의 배부금지, 선거운동기간 중 선거운동을 목적으로 출판물에 의한 상업적인 모든 광고수단이 용규제, 선거비용상한액 설정	○ 선거운동할 수 없는 자규정: 공무원, 교사, 미성년자 ○ 선거사무소 수의 제한 ○ 합동연설회 금지	선거비용제한(각 주마다 독자적으로 선거기부금의 총액을 제한), 화성기를 통한 가두선거운동금지, 지안방해적 발언금지, 허위거짓선전의 금지, 도서관이나 정부청사 등 공공건물내에서의 선거운동 금지	선거집회를 문란케한 자 및 선동한자 처벌, 공무원 및 경찰관의 선거운동금지, 후보자에 대한 허위권술 및 후보자의 부정사퇴금지, 선거기간중 보수를 지급하거나 지급약속을 하고 선거운동원을 고용하는 것 금지, 주민인당 의원후보자의 선거비용한도액규정

6. 의원정수 및 보수

가. 독일

바덴뷔르템베르크주에서는 계마인테법에 계마인테의원 정수기준을 인구 비례에 의하여 정하고 있다.

바덴뷔르템베르크주선거법에서는 지방의원의 보수를 정하지 않고 각 지방자치단체의 조례에 이를 위임하고 있다. 일반적으로 각 주에서는 계마인테의회 의원으로서 명예직 활동을 수행하는 자는 그 비용 및 임무수행으로 인한 소득 상실에 대한 변상을 청구할 수가 있으며 조례로 그 최고액을 정하고 있다. 직업이 없고 가사에 종사하는 자의 경우에는 발생한 시간의 소

비가 소득상실에 해당된다. 이러한 경우를 위하여 조례로 일정한 시간급을 정할 수 있다.

이러한 비용변상 또는 수고보상 외에도 조례로 공무원에 적용되는 여행 비용보상을 규정할 수 있다(비덴 뷁르템베르크주계마인테 법제19조).

명예직인 지방의원의 사무지원비는 월별 정액제와 월별 정액 및 회의시 일비를 지급하는 두가지 유형이 있다.

나. 프랑스

교문, 테빠르뜨망, 레지옹 의회의원정수는 교문의 인구 또는 행정구역에 따라 법률 또는 시행령으로 정해져 있기 때문에 조례로써 증감할 여지가 없다는데 특징이 있다.

이는 상당수의 의원들이 국회의원이나 단체장 등을 겸직하고 있다는데 원인이 있는 것으로 판단되나 의원정수를 법률로 정한다는 것은 지방자치단체의 재정력 또는 기관구성에 따라 자율적이며 탄력성 있는 정수 조정을 허용하고 있지 않음을 의미하므로 이를 허용하고 있는 일본의 제도와 대비되고 있다. 프랑스의 지방의원정수는 독특한 의원겸직 허용을 감안한다고 하더라도 다른 나라에 비하여 의원정수가 상당히 많은 것으로 보인다.

지방의원의 보수는 레지옹 의원들의 의정활동보조비의 경우, 1992년 2월 3일 정해진 법에 의해서 공무원 보수를 기준으로 결정하고 있다. 1993년을 기준으로 보면 1백만 주민이하의 광역도 내에서는 8,121프랑에서부터 3백만 이상의 주민이 있는 광역도에 이르기까지 14,212프랑 선까지 지급하고 있다. 이 보전금액은 매년 재평가되며, 상임위원회의 의원들에게는 10%의 인상선에서, 부시장에게는 40%의 인상선에서, 또 시장에게는 정해진 액수인 26,394 프랑을 지급하고 있다.

다. 일본

지방의원의 정수는 지방자치단체별로 무분별한 정원의 증원을 막기 위하여 도도부현의원 정수(지방자치법제90조 제1항)와 시정촌의원 정수의 상한선을 지방자치법으로 규정하고 있다(지방자치법제91조 제1항).

지방자치법은 법상의 의원정수규정에도 불구하고 의원정수 감축을 위한 특례조례의 제정이 가능하도록 정하고 있으나, 이를 증가시킬 수는 없다.

지방의원의 보수는 급여에 해당되는 보수, 비용변상 및 기말수당을 받을 수 있다. 지급액 및 방법은 조례에서 규정하고 있으며(지방자치법203의5) 법률 또는 조례에 규정이 없으면 어떠한 것도 의원에게 지급될 수 없다(지방자치법204의2).

일반적으로 일본의 지방의원보수는 인구 40만 이상인 지방자치단체 의회 의원인 경우 월평균 60만엔 정도 받으며, 정령지정도시에서는 월 80만엔 이상을 받고 있다. 이 정도의 월급액은 단체장 월급액의 55-60%를 차지하고 있어 일반직 지방공무원보다 높은 급여를 받고 있다. 다만 정촌의회의원은 대부분이 인구 5만명 미만인 도시의 의원보다도 보수가 낮은 수준이며, 정촌장의 보수도 시의회의원의 경우보다 특별히 낮다는 점에서 명예직적인 요소가 강하다.

일본에서도 지방의원의 자질 제고 문제가 중요한 과제로 되어 있는 실정이다. 지방의회의원의 전문성을 제고하기 위하여 그 수를 줄이고 적절한 보수를 지급하는 것을 하나의 대안으로 보고 있다.

라. 영국

영국에서는 지방의원직을 명예직으로 간주하여 보수를 지급하지 않는 것이 타당하다는 논리가 보다 더 설득력있게 받아들여 지고 있다.

보수지급 반대 사유로는 첫째, 보수지급이 그릇된 직업정치인을 지방정치로 유인할 가능성이 크기 때문에 아마추어리즘과 자원봉사 정신에 입각한 지방정치가 훼손될 우려가 있다고 본다. 둘째, 지방의원에 대한 보수의 지급은 지방의원과 유권자, 지방의원과 지방공무원들과의 관계를 손상시키며 관료에 의하여 일상적으로 처리되어야 할 행정서비스 업무까지 지나치게 개입할 우려가 크다고 본다. 셋째, 이는 공공예산의 팽창을 초래하기 때문에 신중하여야 한다고 보고 있다. 이 때문에 영국의 지방의원은 무보수 명예직으로 유지되어 왔다.

영국인들이 지방의원으로 입후보하기를 꺼리는 이유는 시간적·경제적 손실, 정당정치에 따른 좌절 그리고 대중으로부터 자신의 사업이익 또는 그 밖의 자발적 활동에 간섭을 받게 될 것이라는 우려 때문이다.

영국의 지방의원은 무보수 명예직으로서 그 수가 상당히 많기 때문에 효과적인 의사결정에 방해될 뿐 아니라 지방의원들이 갖춰야 할 전문성의 부족과 시간의 제약 등으로 지방의회의 업무가 각종 위원회나 지방공무원에게 위임되고 있는 현실이다.

영국은 이러한 문제를 해결하기 위하여 지방의원의 자질향상과 전문성 제고 그리고 지방의원 후보 부족의 해결책으로서 1974-1975년 기구개혁과 함께 지방의원에 대한 수당지급제도를 도입하였다. 이와 아울러 전문적인 행정전문기를 임명하는 수석행정관제도를 실시하고 있다. 특히 지방의원에 대한 수당지급은 의원들의 자질향상 뿐 아니라 후보자난에 따른 무투표당선의 문제를 감소시키는데 기여한 것으로 평가받고 있다.

지방의원에 대한 수당지급 찬성 논리로는 첫째, 보다 유능한 인재를 지방의회로 유인할 수 있고 둘째, 하층계급이나 여성 등 소수집단의 대표성을 제고할 수 있다는데 두고 있다.

1991년 4월에 도입된 지방의원의 수당제도는 기본수당, 특수직무수당, 출석수당 등 3종류로 구성되어 있다.

마. 미국

미국 지방의회 의원정수는 소의회 유급직 방안에 따라 의원정수가 다른 국가에 비하여 적은 것은 사실이나 미국의 경우, 지방자치단체마다 차이가 크다.

지방의회위원의 정수는 지방정부의 구조와 도시규모에 따라 다르게 나타나고 있다. 의회-단체장 구조를 취하며 비교적 도시규모가 큰 지역에서는 많은 수의 지방의회위원을 선출하고 있는데 비해, 의회-시관리인 체제의 지방정부는 중소도시에서 채택하고 있으며, 소수의 지방의회위원을 선출하고 있다.

지방자치단체간 지방위원의 보수수준은 차이가 많다. 일반적으로 지방위원이 지방자치단체의 행정업무도 동시에 수행하는 위원회형태 지방자치단체의 경우 보수수준이 높다. 1991년 연구에 의하면 지방의회의 86%가 의원에게 보수를 지급한 것으로 밝혀지고 있다.

그러나 대부분의 지방위원이 보수를 받고 있으나 보수수준이 전임직으로 의정활동에 전념할 정도로 지급하는 지방자치단체는 소수이고 실비변상적·명목적인데 불과한 경우가 대부분이라 한다. 지방의원에게 보수를 지급하는 경우에도 의원이 의정활동을 수행함에 있어 필요한 전문성을 가진 보좌요원을 확보하라는 것이 의원개인에게 높은 보수를 지급하려는 취지는 아닌 것으로 보인다. 대체로 대부분의 지방의원들은 자신의 직업을 가지고 있으면서 자원봉사하는 정신으로 의원직을 수행하고 있는 것으로 보인다.

〈표8-9〉 의원정수 비교

	독일	프랑스	일본	미국	영국
의원정수	크라이스의회 20-120명, 게마인테의회 8-60명	주민수비례교문의회 9-69명, 최소9명, 30만 이상 69명, 파리市的회(163명) 데파르트당의회 15-76명, 레지옹의회31-209명	도도부현의회40-130명, 시30-100명, 정촌12-30명	인구백만이상 대도시지방의회 약10명에 서 50명선, 중소도시 지방의회는 대개 그 이하의 소수로 구성	대체로 카운티의회 60-100명, 카운티디스트릭트의회 30-80명,

제2절 시사점

1. 선거권과 피선거권

가. 선거권자의 연령

선거권자의 연령에 대해서는 우리나라에서도 상당히 오랫동안 논의되어 왔다. 정치권에서는 각 정당들이 선거에서 자당의 승리를 위한 당리당략차원에서 상이한 안들을 제시해 왔기 때문에 명확한 결론을 내려지 못하고 있는 실정이다.

유권자의 참정권을 확대한다는 측면도 중요하지만 선거권을 행사하기 위해서는 성년으로서의 독립적·정신적 사고능력이 갖추어지는 일정한 연령의 기준을 정하고 이를 법적으로 설정할 필요가 있다. 우리나라의 경우 문제가 되는 것은 민법 제4조에 규정되어 있는 성인연령은 만 20세임에도 불구하고, 실제적인 성인에게 부여하는 혼인 또는 운전면허의 교부, 주민등록 중의 발급, 등의 대상은 만 18세로 규정되어 있다. 이는 국내법상 성인규정

과 괴리를 초래하고 있어 선거권자의 연령 문제만 제기되면 논란의 대상이 되고 있다.

따라서 선거권자의 연령과 관련하여 제시되고 있는 안을 고찰해 봄으로써 바람직한 방향을 모색해 보고자 한다.⁹⁴⁾

첫째, 만 18세 안이다. 이 안은 독일, 프랑스, 영국, 미국, 호주, 이태리, 스웨덴 등 주로 서구 유럽 국가에서 많이 시행되고 있다.⁹⁵⁾ 우리나라에서 선거권 연령으로 만 18세안을 도입할 경우 젊은층의 유권자들이 늘어남으로써 참정권의 확대를 가져오며, 위에서 지적한 법상 성인의 기준을 일치시키는 장점이 있다.

그러나 선거연령을 18세로 낮출 경우 아직 중등교육을 이수중인 고교생들 중 일부가 선거에 참여하게 된다는 점이 과제이다.

둘째, 만 18세안의 단점을 극복하기 위한 방안으로 만 19세 안이 제시되고 있다. 이 안은 오스트리아 등에서 채택하고 있다. 만 19세면 최소한 고등학교를 졸업한 연령이므로 참정권의 확대 측면과 경제적·육체적·정신적으로 성년으로 인정하는데 무리가 없다고 볼 수 있다.

셋째, 현행 만 20세 유지안이다. 만 20세는 우리나라 뿐만 아니라 일본, 대만, 태국 등 주로 동양권 국가에서 채택하고 있는 안이다. 동양권의 문화적 요인에 의하여 채택되었다고 할 수 있는 이 안은 민법상의 규정과 일관성을 가지기는 하지만 다른 법령과 괴리를 나타내고 있다는 점에서 객관적인 논리적 근거가 빈약하며, 참정권 확대를 제약한다는 비판을 면할 수 없다.⁹⁶⁾

94) 황아란, 권계서, pp.160-161.

95) 韓國地方行政研究院. 地方選舉制度에 관한 研究. 研究報告書 第51卷. 서울: 同院, 1989, p. 23.

96) 이 세가지 안 이외에도 이란과 쿠바의 경우는 만 16세 이상이면 투표에 참

나. 외국인에게 지방선거권 부여

독일의 헤센주는 당해 선거구역안에 거주하는 외국인에게 지방선거에서 선거권을 부여하고 있으며, 라인란트팔츠주는 외국인의 대표로서 지방의회 의 상임위원회를 구성하고 있기도 하다. 이러한 움직임은 일본의 개별 자치단체에서도 일어나고 있다. 이러한 움직임의 정당성은 다음과 같다.

첫째, 지구촌 시대를 맞이하여 국정선거가 아닌 지방선거에 외국인을 참여시키는 것은 문화국가로서의 배려이며, 각국의 헌법에서 인간다운 삶을 보장하기 위한 기본권 및 생활권을 보장하고 있는 헌법정신에도 부합된다고 할 수 있기 때문이다.

둘째, 지방선거권의 행사는 국정선거권과 달리 국익을 좌우하는 중요한 정보나 국민으로서의 권리와 의무가 쟁점이 아니라 당해 지역에 거주하고 있는 주민의 일상생활과 삶의 질 등이 중점적인 관심의 대상인 지방행정 관련 사항이 주요 대상이 된다. 따라서 해당 자치단체에 합법적인 주민으로 거주하고 있는 외국인에게 국적과는 상관없이 주민의 생활권 및 기본권과 관련된 사항에 관하여 의견을 개진할 수 있도록 지방정치에 대한 참정권을 부여하는 것은 법상으로는 인도적인 면에서 무리한 정책이 아니라고 한다. 이러한 점에서 외국인을 지방정치에 참여시키는 것이 우리나라에 대한 국제적인 신뢰를 제고하고 지방자치단체의 국제화에 도움이 될 수 있을 지에 대하여 검토해 볼 가치가 있다.

지방행정은 주민의 생활과 삶의 질과 밀접한 관계를 가지므로 해당 지역에 살고 있는 외국인에게 선거권을 주게 된다면, 지방자치행정에 대한 국제적인 신뢰를 제고하고 우리가 처한 경제위기를 조기에 종식시키며 국제

여할 수 있고, 인도네시아의 경우에는 만 17세 이상(결혼한 자는 그 이하도 가능) 그리고 터키, 싱가포르, 네팔, 인도, 쿠웨이트, 말레이시아등은 만 21세에 달하여야 투표에 참여할 수 있다: 상계서, p. 23.

적인 우호관계의 확대에 일조할 것으로 보인다.

다. 피선거권

1) 거주요건의 개선

지방자치단체장과 지방의회의원 선거의 피선거권에 있어서 국적과 연령 외에 일정기간의 거주기간을 요건으로 하는 것은 각국의 공통적인 현상이다.

지방의회 의원의 경우에는 지역주민의 대표성이 중요시 되기 때문에 거주요건의 존치가 필요하다.

지방자치단체장의 경우, 해당 지역의 발전을 위하여 지역의 대표자로서 뿐만 아니라 지방행정전문가로서의 역할이 요구되고 있기 때문에 앞서 분석 대상이된 외국지방선거관련 법에서 유능한 후보자를 널리 등용하기 위한 목적으로 독일, 일본, 미국과 같이 지방자치단체장의 피선거권 거주요건을 삭제하는 것이 바람직한 것으로 보인다.

일본은 지방자치단체장의 피선거권 요건 중 거주기간에 대한 규정을 두지 않고 있다는 점이다. 즉, 인재를 널리 등용하고 유능한 전문엘리트를 중용하고자 하는 목적에 바탕을 둔 이러한 사고는 지방자치단체의 경영능력이 중요시되고 있는 우리의 실정에 부합된다고 본다.

이를 위하여 현행 「공직선거및선거부정방지법」 제16조 ‘피선거권’ 제3항에 규정된 ‘선거일 현재 계속하여 90일 이상 당해 지방자치단체의 관할구역 안에 주민등록이 되어 있는 주민으로써 만 25세 이상의 국민은 그 지방의회 의원 및 지방자치단체의 장의 피선거권이 있다’에서 ‘지방자치단체의 장’을 삭제하는 것을 검토할 필요가 있다.

2) 납세 거부자 또는 면제자의 피선거권 제한

프랑스는 지방자치단체의 거주요건을 충족하지 않았더라도 직접세납부자 명부에 등재되어 있거나 부동산을 상속받은 경우 피선거권을 부여하고 있다.

지방의원이나 단체장 후보자는 주민으로서의 기본적인 의무인 납세의 의무를 다한 자에게 피선거권을 부여하는 것이 타당하다. 비록 당해 지역에 살고 있지는 않다고 하더라도 당해 지역에 부동산 등을 가지고 있어 해당 지방자치단체에 납세의 의무를 지고 있다면, 비록 거주요건은 충족되지 않았더라도 납세자로서 지방자치단체의 주요 정책결정에 참여하거나 주민으로서의 선거권·피선거권을 행사할 수 있는 자격이 있다고 보는 것이다.

현실적으로 대표없으면 조세없다는 격언은 반대로 지방자치단체의 주민으로서 납세의 의무를 지지 않는 자는 주민의 대표로서 지방자치단체의 재정을 관리할 수 없다는 것을 의미한다고 볼 수 있다. 이것이 평등권을 일탈한 것인지는 법리적 검토가 필요하지만 주민으로서의 납세(국세, 지방세, 광의적으로는 범칙금 등 포함)의 의무를 다하지 않은 자 또는 소득이 없어 해당 지방자치단체로부터 각종 세금을 면제받고 있는 자에 대하여 피선거권을 제한하고 있는 외국의 사례는 나름대로의 논리적 근거를 가지고 있다.

기본적으로 당해 지방자치단체에 세금을 납부하고 있는 주민에게는 거주요건을 충족하지 않았더라도 선거권과 피선거권을 부여하는 것이 대표민주주의의 원칙이라는 점에서 납세의 의무를 기준으로 하는 피선거권의 자격요건의 강화는 법리적으로 신중하게 검토해볼 필요가 있다고 할 것이다.

3) 해당 지방자치단체와의 이해관계자에 대한 피선거권 제한

독일 지방의원의 경우 계마인테의 공무원 회사의 무한책임사원 및 자치

단체가 과반수 이상의 표를 가지는 공법인의 고위 직원, 공법상 재단의 직원은 겸직이 불가능하다 따라서 해당 지방자치단체와 직접적인 이해관계를 가지는 건설업자나 운수업자 또는 공공시설의 장 또는 직원이 소속기관의 이익을 보호하기 위하여 지방자치단체의 정책과 예산에 영향력을 행사할 수 있는 기회를 원천적으로 봉쇄하고 있다.

우리나라에서는 이에 대한 법적 규정이 미비되어 있어 지방정치의 부패를 초래할 우려가 있다는 점에서 언론의 비상한 관심이 되고 있다.⁹⁷⁾ 이를 위한 입법보완은 지방자치의 건전화와 부패를 차단하는데 기여할 것으로 예상된다.

2. 선거방법

가. 선거담당기관

대부분의 국가에서는 국정선거관리기관이 지방선거관리기관을 두고 있으나, 일부 국가에서는 지방자치단체의 선거담당기관을 지방의회에서 선거로 구성하는 국가도 있다.

지방선거담당기관이 반드시 국가의 선거담당기관이어야 하는 지는 논의의 여지가 있다. 일본의 경우 중앙선거관리회는 자치성의 부속기관에 불과하며, 대체로 다른 국가도 지방자치단체의 선거관리기관이 지방선거를 담당하고 있다.

97) 제2대부산시의회 상임위원 배정시, 지방자치단체의 각종 주요사업 추진시 직접적인 이해관계가 있는 건설교통, 도시항만주택위원회에는 시의회내 16명의 건설 및 운수업자 중 8명이 집중 배정되어 상임위의 활동이 관련 사업체를 가지고 있는 의원들의 이익을 보호하는데 지중함으로써 공익을 저해하게 될 가능성을 우려하고 있다. 1995. 7. 11 부산일보(기업인출신 8명, 노르자위 배정).

지방선거는 지역주민의 의사가 최대한 반영될 수 있어야 한다는 점에서 외국사례와 같이 지방자치단체의 선거관리위원회 위원을 지방의회에서 선출하는 것도 선거의 공정성과 자율성을 담보할 수 있다는 점에서 검토할 필요가 있다고 하겠다.

〈표8-10〉 지방선거담당기관 비교

	독일	프랑스	일본	영국	미국
국가선거기관	주선거위원회	국가직도지사	중앙선거관리회	선거관리관	주선거위원회
지방선거기관	지방선거관리위원회	각종위원회가 분담	지방선거관리위원회	자치단체선거관리관	지방선거관리위원회

나. 선거구

각국은 오랫동안의 시행착오를 거쳐 자국의 실정에 맞는 독특한 선거구제를 채택하고 있다. 선거구제와 관련하여 우리에게 특별한 시사점을 주는 것은 1800년대 말부터 1900년대 초까지 미국 지방자치단체의 가장 심각한 문제였던 정치적 보스(political bosses) 중심의 파벌정치(machine politics)를 타파하려는 20세기 초반의 지방행정개혁이라고 할 수 있다.

당시의 지방자치단체는 전통적인 약시장체제였고 정치적 보스들의 영향이 커서 엽관제적 요소가 만연되었으며, 선출직 공무원 숫자가 지나치게 많았기 때문에 투명한 책임행정을 불가능하여 민선공직자수를 축소하고 대선거구제를 도입하기로 하였다. 대선거구제는 정치적 보스와 지방 유지의 영향력을 줄이는 반면 중산층의 영향력을 제고할 수 있는 선거구제라는 점에서 개혁론자의 지지를 받았다.

대선거구제에서 선출된 의원은 출신 선거구의 이해에만 국한되지 않고 지방자치단체 전체의 이익과 행정수요를 추구하게 될 뿐 아니라 의원의 자

질이 높아진다는 장점을 지니고 있다.

대선거구제는 정치적 보스와 토호세력의 영향력을 줄이는 반면 중산층의 영향력을 제고할 수 있다는 측면에서 개혁론자의 지지를 받았다. 이와 함께 대선거구제에서 선출된 의원은 출신 선거구의 이해에만 국한되지 않고 지방자치단체 전체의 지지연대와 이익을 추구하게 될 뿐 아니라 의원의 자질이 높아진다는 장점을 지니고 있다. 그런데 민선에 의한 공직의 수를 줄이는 제도개혁이 도입됨에 따라 의원의 정수가 크게 감축된 후 소선거구의 크기가 확대됨으로써 자연스럽게 대선거구로 되었다.

현재 지방정부의 60%가량이 대선거구제에 의해 지방의회의원을 선출하고 있다. 여기서 한 가지 주목할 사항은 인구수가 증가함에 따라 대선거구제를 채택하는 지방자치단체의 수가 감소하는 양상을 보이고 있다는 점이다.

이러한 이유로 독일, 프랑스, 일본, 미국 등 대다수의 외국에서는 지방선거의 선거구를 대선거구제 또는 대선거구와 소선거구를 병용한 혼합선거구제를 채택하고 있다. 프랑스의 경우, 한선거구에서 1인의 의원을 선출할 수 없도록 규정하고 있다.

소선거구제도를 채택하고 있는 영국의 경우, 제도의 특성상 지역주민의 계급에 따라 득표수와 상관없이 일당지배적인 투표 결과를 초래하는 과제를 안고 있다. 우리나라의 지방선거에서도 유권자들은 지역에 따라 영국과 유사한 투표결과를 보이고 있다는 점에서 이러한 지방선거결과의 문제점을 해소하기 위한 정책대안으로서 대선거구제의 채택을 적극적으로 고려해 볼 가치가 있다. 특히 지역주의 선거의 문제점을 해결하기 위해서는 지방자치단체 전체의 이익과 발전에 초점을 두게 하는 대선거구제 또는 대선거구와 소선거구를 병용하는 혼합선거구제 그리고 중대선거구제의 도입 등을 진지하

계 검토해 볼 시점에 왔다고 본다.

다. 정당참여

독일, 프랑스, 일본, 영국과 일부 미국의 지방선거에는 정당참여를 허용하고 있다.

그러나 나라마다 사정은 다르지만 지방선거에 정당의 참여를 허용하고 있다 하더라도 실질적으로는 정당 보다는 인물 중심의 공천과 투표행태가 나타나고 있는 것으로 파악되고 있다.

다만 영국의 경우는 양당제도가 역사적으로 확립되어 있는 관계로 정당에 가입하지 않으면 당선되기도 어려울 뿐만 아니라 지역에 따라 일당지배적인 투표결과를 초래하고 있어 이것이 정당참여의 폐해로 인식되고 있는 실정이다.

미국은 지방선거에 정당이 참여함으로써 인하여 초래되는 문제점을 시정하기 위하여 이미 오래전에 지방선거제도를 개혁하여 지방선거시 비정당표방제도 등을 도입하여 광범위하게 실시하고 있는 실정이다. 이처럼 외국의 경우에도 지방선거에 정당이 참여하는 것은 앞서 논의하였던 긍정적인 측면보다도 부정적인 효과가 더욱 크다는 것을 보여주고 있다는 점에서 우리에게 정책적 시사점을 주고 있다.

미국 지방행정 개혁운동 당시의 정치적 배경은 현재 우리나라의 정치현실과 유사한 점이 많다는 점을 지적할 수 있다. 즉, 1995년의 지방선거는 카리스마적인 정당지도자들에 의한 하향식 정당운영과 선거에 미치는 절대적인 영향력 그리고 득표비율 보다 훨씬 더 많은 의석을 갖게 되는 결과를 초래하였다. 지역에 따라서는 일당지배체제가 심화되어 있으며, 지역패권주의가 고착화된 지난 지방선거결과가 중앙정치의 영향을 그대로 반영해 주었다

는 점은 미국의 지방선거제도 개혁의 배경과 거의 일치하는 점이라 할 수 있다.

또한 우리나라 지방자치단체의 대부분이 재정자립도가 낮기 때문에 전문적이고 효율적으로 지방자치단체를 운영하여야 할 필요성이 높아지고 있다는 점에서 미국의 지방행정개혁운동이 표방하고 나선 것과 일치하고 있다.

따라서 지방선거에 정당이 참여하기 위해서는 정당의 민주적인 후보공천과 분권화된 정당운영이 전제되어야 하므로 당분간은 지방선거에 비정당선거를 도입하는 방안, 정당참여를 인정할 경우에는 각 정당의 공천후보자결정권을 주민에게 부여하는 예비선거제도의 도입도 장기적으로 검토해 볼 가치가 있다.

라. 선출방법

다수대표제는 유권자의 지지가 의석수를 제대로 반영하지 못하고 적은 득표로 다수 의석을 점하게 되는 결과를 초래할 수 있기 때문에 대표성에 문제가 있다. 그러므로 대부분의 국가에서 실시하고 있는 바와 같이 절대다수를 득표한 자가 당선되는 방향으로 개선되는 것이 바람직하다. 여기서는 공정한 대표성과 지방의원의 대응성 제고 측면에서 결선투표(run-off election), 선호투표(preferential voting) 또는 승인투표(approval voting) 방식 가운데 하나를 선택할 수 있다. 중·대선거구제를 택할 경우에는 선호투표나 승인투표로서 당선자를 선출한다.

결선투표(run-off election)안은 단일 후보 선출방식의 하나로서 절대다수표를 얻은 후보가 없을 경우 가장 많이 사용되는 방법이다. 즉 최다득표순으로 2명의 후보가 결선투표를 치르게 하는 방안이다.

그러나 결선투표는 선거비용의 증가 뿐 아니라 투표율이 대체로 상당히

낮기 때문에 결국 소수의 득표로도 당선되는 문제를 지니고 있다. 그럼에도 불구하고 대부분의 외국 지방선거에서는 이 제도를 도입하고 있는데 그 기준에 대해서는 나라마다 약간의 차이가 있다.

다수대표제는 다수결의 원리에 입각하여 그 절차가 단순하고 간명하다는 점에서 장점을 가지고 있기는 하나 득표율과 의석비율이 심각하게 왜곡되는 경우, 많은 사표를 발생시키고 주민의 의사를 정확하게 반영할 수 없다는 단점이 있다. 이러한 다수대표제의 단점을 보완하기 위하여 비례대표제를 채택하고 있다.

비례대표제는 첫째, 선거인의 의사가 가능한 한 의석수에 반영되게 하기 위하여 득표수와 당선의원수간에 비례관계를 유지함으로써 사표를 방지하고, 둘째, 소수당에도 득표수에 따라 의원선출기회를 충분히 부여하며, 셋째, 여론의 복합적 성질을 인정하는데 목적을 두고 있다.

독일의 대다수 주의 지방선거에서는 비례대표제를 채택하고 있으며, 각 정당에서 제출한 의원후보자명부 중의 하나를 투표자가 선택하고, 각 당의 득표수에 따라 의석수가 비례배분된다. 2개 주를 제외하고는 하원선거와 동일하게 최소 5%의 득표를 하지 못한 소규모 정당은 의석배분에서 배제되며, 일부의 주는 구속명부식의 비례대표제를 채택하고 있다.

비구속명부식투표방법은 유권자가 정당이 제출한 의원후보명부나 명부상의 후보자 어느 쪽에도 투표할 수 있으며, 당선자는 명부상의 순위가 아니고, '선호투표(명부상의 특정 후보자에게 투표)'수로 결정된다. 또한 자신이 선택한 명부 중에서 특정 후보자를 거부할 수 있으며, 다른 의원후보명부 중에서 누군가를 선택하여 추가할 수도 있다. 또한 특정의 후보자에게 몇 표를 집중적으로 투표할 수도 있다.

따라서 각 의원후보명부의 득표수에 따라 의원후보명부에 기재된 순위

의하여 위에서부터 자동적으로 의원으로 선출되는 우리나라의 비례대표배분 방식과는 다르다. 또 무소속후보지를 인정하고 있는 주도 있다.

마. 국정선거와 지방선거 등의 분리 실시

미국의 지방행정개혁론자들은 11월에 실시하는 주정부나 연방정부의 선거와 지방선거를 분리시켜 봄에 실시하도록 하였다. 이로써 지방선거는 정당이 참여하는 주선거나 연방선거의 정치적 쟁점으로부터 “오염”될 가능성이 적어지게 되었다.

영국의 지방자치단체는 대도시권이냐 아니냐에 따라 1계층 혹은 2계층구조를 지니고 있으며 지방의회선거도 지방자치단체가 동시선거 또는 부분선거로서 1/3선거체제를 선택하는가에 따라 실시방법을 달리하고 있다. 특히 비대도시권의 기초자치단체는 이러한 실시방법을 스스로 선택할 수 있는 재량이 부여되어 있어 영국의 지방선거는 다양한 양상을 지니고 있다. 그러나 영국의 지방자치단체가 어떤 계층구조를 지니고 있으며 어떤 의회체제를 채택하고 있던지 간에 지방선거는 광역과 기초자치단체의 선거를 분리하여 다른 해에 실시하고 있다.

국정선거와 지방선거는 선거쟁점이 다양하므로 분리하는 것이 바람직하다. 지방선거의 경우, 지방자치단체의 수준별 관심과 내용이 서로 상이하다는 점에서 지방선거의 분리 실시는 광역과 기초자치단체 선거가 지닌 의미를 제고시키는데 도움을 줄 수 있을 것으로 기대되나 통합선거보다 선거비용이 늘어난다는데 문제가 있으므로 심도있는 논의가 필요하다.

3. 선거운동과 선거비용

독일, 미국과 같이 선거운동 자체를 비교적 자유롭게 실시하는 경우가 있는 반면, 프랑스, 일본, 영국과 같이 엄격하게 선거를 실시하는 국가도 있다.

지방선거운동을 합리적으로 전개하기 위하여 외국에서는 다음과 같은 기준에 의하여 선거운동을 제도화하고 있다.

첫째, 지방선거의 선거운동은 선거운동으로 인하여 유권자의 사생활을 침해할 수 없도록 제도화하고 있으며, 선거공영제를 도입함으로써 후보자에게도 선거운동 자체가 지나친 부담을 주지 않도록 배려하고 있다는 점이다.

둘째, 지방선거의 선거운동 범위를 지나치게 확대하면 선거가 과열될 우려가 있기 때문에 후보자에 대한 객관적인 정보를 많이 제공하는 방향으로 선거운동을 유도하고 있다.

셋째, 무엇보다도 주민의 정치의식이 높기 때문에 일부 국가를 제외하고는 국정선거와 지방선거, 또는 광역선거와 기초선거를 분리하여 선거운동 자체가 과열되지 않고 중앙정치의 영향력이 지방선거에 미치지 않도록 제도적인 장치를 두고 있다는 점이다.

지방선거로 유능한 지방자치단체의 장과 의원을 선출하기 위해서는 우선 선거비용이 적게 드는 방향으로 제도화되어야 하는데, 대부분의 국가에서 지방선거비용을 가능한 한 제한하려는 입장이며, 프랑스, 영국, 일본과 같이 선거비용을 엄격하게 제한하고 있는 국가도 있다.

프랑스는 각 자치단체별 주민 1인당 선거비용상한액을 법정하고 있다. 또한 선거운동을 위한 기부금이 1000프랑 이상일 경우 반드시 수표로 지급하여야 하며, 현금으로 기부할 경우 선거비용한도액의 20%를 초과할 수 없다. 또한 공법인, 도박장 등 기부불가 업종을 선거법에 명문화하고 있다.

일본에서도 프랑스와 같이 지방선거의 주민 1인당 선거비용상한액을 공직선거법시행령에서 정하고 있으나 후보자 1인당 고정액이 추가되고 있어 프랑스보다는 선거비용이 많이 지출되고 있음을 알 수 있다.

일본에서는 비례대표로 선출되는 중·참의원선거를 제외한 지방선거로 당선되는 공직자에게까지 후원회를 구성하여 선거자금을 조달할 수 있는 기회를 부여하고 있다. 다만 일본의 지방선거에서는 정촌의회의원 후보자의 경우 선거자금의 모금과 공탁금을 허용하지 않고 있다.

지방선거의 선거비용이 부담되어 자격있는 후보자들의 입후보를 막는 요소로 작용하지 않기 위해서는 실질적인 공영선거제 실시와 명부식비례대표제가 유효한 정책수단으로써 기능할 수 있을 것으로 예상된다. 1998년 5월의 지방선거는 문제점을 해소하는 차원에서 획기적인 선거운동방법과 선거비용제한 방안을 조속히 도입할 필요가 있다.

4. 지방의원의 정수와 보수

가. 지방의원의 정수

과거 미국 지방자치단체에서는 민선공직자 수가 지나치게 많아 엽관제가 출현하였고 이것이 지방행정을 광범위하게 부패시키는 요인이 되었다.

지금도 미국의 카운티자치단체는 일반적으로 이사회 뿐만 아니라 집행기관의 보안관, 검사관 등 많은 행정공무원이 실질적으로 이사회로부터 독립하여 중요한 기능을 수행하고 있으며 이들 행정공무원까지 주민에 의하여 직접선거로 선출되고 있다. 이처럼 선출직 공선직이 다양함에 따라 주민으로서의 선택이 매우 어렵고 행정활동에 대한 책임의 소재가 명확하지 않으며, 통일적인 운영에 지장을 초래하는 등 행정기관 상호간에 지휘·감독체

계가 확립되지 않음으로 인하여 단체장이 정치행정적인 지도력을 확보하는 것이 매우 어려운 과제였다.

만일 민선 공직의 수를 대폭 축소하게 되면, 정당이 광범위하게 후보를 모집하거나 후원할 필요성이 감소되고 따라서 정치보스들의 역할과 영향력도 줄어들게 될 뿐 아니라 유권자는 선택하여야 할 후보가 소수에 한정됨으로써 누가 무엇을 했는지 평가하기 쉬운 장점을 지니고 있다.

따라서 지방행정 개혁론자들은 소의회(7-9명)제도가 대의회제도 보다는 지방자치단체 전체의 필요에 관심을 높이며, 의원들끼리 보다 잘 알게 됨으로써 공동의 이해속에 합리적인 의사결정을 할 수 있는 제도라는데 의견을 모으게 되었다.

이 때문에 지방행정개혁론자들은 선출직 공직의 수를 줄이는 개혁을 시도하였다. 그 결과, 미국의 지방의회는 명예직 유럽 지방의회보다 소수의 의원으로 지방의회를 구성하고 있다.

소의회제의 채택은 적은 수의 의원을 선출하기 때문에 의원의 자질이 향상되고 경비가 절약될 뿐 아니라 공동의 관심사에 합의와 조정이 원활하게 이루어질 수 있는 장점을 지닌다. 그 결과 의회운영의 효율성과 전문성 및 의정활동의 가시성과 책임성을 증대시키는 효과를 기대할 수 있다.

그러나 소의회제의 채택은 충분한 보수가 지급되는 유급직으로의 전환이 전제되고 전문위원 등 충분한 인적·물적지원이 확보될 때 이러한 기대효과를 얻을 수 있다고 볼 수 있다. 부활 1대 지방의회를 대상으로 한 연구에서 설문분석을 통해 지방의원, 주민, 공무원 모두가 지방의원을 유급직화하고, 의원수를 줄여 소의회제로 운영하는 것이 효율적인 의정활동을 위한 최선의 대안임을 지적하고 있다.

다만, 소의회제를 채택하는데 따르는 가장 큰 어려움은 기초의회와 광역

의회회의 규모를 얼마로 정하는 것이 적절한지에 대한 합의가 이루어져야 할 것이다. 지방의회 규모의 다양성을 보여주고 있는 미국의 경우 시의회 규모는 보통 10인 내외(5-9인)로 구성되어 있으며, 대도시의 경우 10-25인이며, 가장 큰 의회의 경우도 50인 내외로 구성되어 있는 것을 볼 수 있다.

우리나라의 경우 지방의회는 크게 기초자치단체와 광역자치단체로 나누어 의원정수의 적정규모를 논의해야 할 것이다. 그러나 그에 앞서 적정범위를 정하는 준거를 현행 선거구나 행정구역(기초의회는 읍·면·동, 광역의회는 시·군·구)에 한정하지 말아야 할 것을 전제하고자 한다. 이는 소의회제의 의의를 반감시키는 요인이 될 뿐 아니라 지방자치단체내에서 또 다른 지역갈등과 경쟁을 유발하는 요인이 되기 때문이다.

지방의회회의 규모를 정하는 준거로서는 해당 지방자치단체의 인구와 기능을 중심으로 적정인원을 산정하는 것이 바람직하다고 할 것이다.

대의회제를 채택하고 있는 일본은 지방의원의 감축에 대하여 해당 지방자치단체의 기능을 고려하여 의원정수를 조례로 자율적으로 감축할 수 있다. 이러한 제도는 자율적으로 의원정수를 감축할 수 있는 제도로써 고려할 만 하다.

나. 지방의원의 보수

지방의회 의정활동의 주체는 지방의원이다. 따라서 지방의회회의 의정효율성을 제고하고 책임감과 전문성을 갖춘 의원들이 지방의회에 진출하여 지방자치의 정착과 발전에 기여할 수 있기 위해서는 지방의원을 유급직으로 하되 의원의 수를 대폭 축소하여 소의회제를 도입할 필요가 있다.

독일, 프랑스, 영국 등은 지방자치단체의 인구수가 우리나라 보다 매우 적은 현실임에도 불구하고 상대적으로 의원정수는 매우 많은 것이 현실이므

로 전임직보다 전통적으로 명예직을 채택하고 있는데 이는 불가피한 선택일 수 있다

그 이유는 지방자치단체의 규모와 인구가 적고 재정력이 빈약하기 때문이기도 하지만 지방의회에서 다루는 내용이 시간상으로 직업을 전폐하고 의정활동에만 전념할 수 있는 직책이 아니기 때문인 것으로 보인다. 이 때문에 지방의원에게 실비보전을 위한 수당을 지급하고 있으며, 다른 직업의 겸직을 허용하고 있다.

다만, 일본의 경우 재정력이 빈약한 기초자치단체를 제외한 광역의원의 경우 전임직으로 간주하여 생활급을 지급하고 있으며, 미국의 이사회제나 시장-의회형 자치단체의 경우 의원수가 적어 전임직에 해당하는 보수를 받고 있다

프랑스는 지방의원을 포함하여 두개이내의 공직의 겸직을 허용하고 있기 때문에 다른 나라와 사정이 다르다고 볼 수 있다

우리나라와 같이 지방자치단체의 인구수와 재정의 규모가 크고 법정회의 일수가 많은 경우 전임직으로 하는 것이 타당하다는 점에 중점을 두어 검토할 필요가 있다. 미국에서는 우리나라 보다 적은 지방자치단체인 경우에도 의원정수의 소수화를 통한 소의회제를 도입함으로써 전임직화하고 있다는 것은 의정활동의 전문성과 효율성 증대를 위하여 참고할 필요가 있다.

참고문헌

동양문헌

- 강형기, 일본의 지방선거를 보는 시각, 『자치행정』 5월, 1995
- 김필두, 현지에서 본 일본의 지방자치, 한국지방행정연구원, 1997.
- 신창호, 일본의 지방선거 제도와 실태, 『자치단체 국제교류』 5·6월, 서울: 지방자치단체국제화재단, 1995
- 안영준, 현지에서 본 프랑스 지방자치제도, 연구자료집(제64권), 한국지방행정연구원, 1997
- 이남영외, 한국과 외국의 지방자치행정환경 차이점 비교분석, 21세기정책개발연구소, 1997.2.
- 이수만외, 미국 대도시 지방자치, 연구자료집97-5, 한국지방행정연구원, 1997
- 임경호, 지방의회론, 대영문화사, 1991
- 임성일, 영국의 지방정부, 법경사, 1996
- 장노순 (편저), 풀뿌리 민주주의: 영국 지방자치의 이해, 춘천:강원대학교 출판부, 1994
- 정요섭, 선거론, 박영사, 1980.
- 조창현외, 지방선거와 선거자금, 한양대학교지방자치연구소, 1991
- 중앙선거관리위원회, 독일연방선거법, 중앙선거관리위원회, 1994
- 중앙선거관리위원회, 일본의 지방자치제도, 중앙선거관리위원회(선위선 88-008), 1988
- 최민호, 일본의 통일지방선거(1), 『지방자치』 4월, 1994.
- 최창호, 지방자치제도론, 삼영사, 1988.

- 한국지방행정연구원, 일본통일지방선거제도, 연구자료집 94-6 (제35권),
서울: 한국지방행정연구원, 1995.
- 한부영, 현지에서 본 독일 지방자치제도, 연구자료집 97-9(제65권), 한국
지방행정연구원, 1997.
- 황아란, 지방선거제도에 관한 연구, 한국지방행정연구원, 1996.
- 藤島昇, “平成7年統一地方選挙(について)” 『選挙時報』 第4巻 第1號, 1995,
總務廳統計局 編, 日本の統計, 東京: 大蔵省印刷局, 1997.

서양문헌

- Adrian, Charles R., “Forms of City Government in American History,”
in The Municipal Yearbook, 1988.B.
- Berman, David, R. State and Local Politics, 7th ed., Arizona: Brown
& Benchmark, 1993.
- _____, State and Local Politics (Dubuque, IA: Wm. C. Brown, 1990
- Boyd, William, J. D., “Local Electoral Systems: Is There a Best
Way?,” NCR 65/3 1976
- Byrne, Tony, Local Government in Britain, London: Penguin Books,
1990
- COGEL Bluebook, 1990: Public Financing of Political Campaigns : How
Well Does it Work?, North Carolina Center for Policy
Research, November 1990
- Dollars and Disclosure, Campaign Finance Reform in New York City,
New York City Campaign Finance Board, September 1990

- Gesetz und Verordnungblatt für das Land Nordrhein-Westfalen Nr. 72
Vom 22.1994
- Dürig, Günter, Gesetze des Landes Baden-Württemberg, München den
19. Verlag, C. H. Beck, März 1996
- Hesse, Joachim Jens /Ellwein, Thomas, Das Regierungssystem der
Bundesrepublik Deutschland, 1992
- International City Management Association, The Municipal Year Book,
vol.55(Washington, DC : ICMA, 1988)
- Karnig, Albert, K. "Local Elections in the U.S.: Seperate and
Unequal," NCR 66/4, 1977
- Kerley, Richard, Managing in Local Government, London: Macmillan,
1994
- Lord Hailsham of St. Marylebone, Halsbury' s Laws of England,
V-15, Butterworths, 1990
- Money and Politics in the Golden State, Report and Recommendation
of the California Commission Campaign Financing, 1989
- Muret, Jean -Pierre, Le Conseil départemental, 1992
- New Jersey Statute, Election 19, West Pub. Co., 1994
- Norton, Allan, International Handbook of Local and Regional
Government ; Aldershot: Edward Elgar, 1994
- Rémond, Bruno, La Région : Une unité politique d'avenir, 2^{édition},
Montchrestien E.J.A., 1995
- Ruth Jones and Anne Hopkins, "State Campaign Fund Raising :
Targets and Response," Journal of Politics, Vol. 47 1985.
- Stouffer, W. B. et al., State and Local Politics: The Individual and
the Government, N.Y.: HaperCollins Publishers, 1991
- Sanders, Heywood T. Governmental Structure in American Cities,
Washington, D.C.: ICMA,1980

Stadt Bielefeld, Aktion(1995-1996), Amtsblatt, 1996
Vogelgesang, Klaus, Uwe Lübking, Helga Jahn, Kommunale
Selbstverwaltung, 1991
West's California Code, Election Code, West Pub. Co., 1995.
Ziemek, Manfred, Political Parties and Campaign Financing in
Germany, 한양대학교 지방자치연구소, 1991