

표지 면지

PROGRAM

| 시간 | | 토론회 행사내용 |
|-----------------------------|-----|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| ~14:00 | | 참가자 등록 |
| 14:00~14:10 | 10분 | <ul style="list-style-type: none"> • 개회선언 • 내빈소개 |
| 〈사회〉 유은혜(민주통합당 국회의원) | | |
| 14:10~14:20 | 10분 | <ul style="list-style-type: none"> • 개회사 : 최재성 의원 • 축 사 : 문희상(민주통합당 비상대책위원장) 박기춘(민주통합당 원내대표) 변재일(민주통합당 정책위의장) |
| 14:20~15:00 | 40분 | <p>〈주제발표〉 기초단체·기초의회 정당공천제 어떻게 할 것인가 김영태(목포대학교 정치언론홍보학과 교수) 고경훈(한국지방행정연구원 수석연구원)</p> |
| 15:00~15:40 | 40분 | <ul style="list-style-type: none"> • 토론 : 정연주(성신여자대학교 법학과 교수) • 토론 : 최흥석(고려대학교 행정학과 교수) • 토론 : 강경태(신라대학교 국제관계학과 교수) • 토론 : 서휘석(원광대학교 행정학과 교수) |
| 15:40~16:10 | 30분 | 질의·응답 |
| 16:10 | | 폐회 |

인 사 말



국회에서 처음으로 기초단체장, 기초의원 정당공천제에 대하여 찬반 양론을 갖고 있으신 학계인사를 모시고 “기초단체, 기초의회 정당공천제 어떻게 할 것인가”라는 토론회를 개최하게 된 것을 뜻 깊게 생각하며, 이 자리에 참석해 주신 모든 분들께 감사드립니다.

국민들은 정치혁신을 요구하고 있습니다. 민주통합당은 정당개혁, 정치혁신을 시대적 과제로 인식하고 많은 고민과 모색을 거듭하고 있습니다. 그 일환으로 개최하는 이번 토론회에서 정당공천제도에 대해 서로 다른 입장을 충분히 확인하면서 접점을 찾아가는 성과 있는 토론회가 되길 바랍니다.

헌정사에서 지방자치제도는 단절의 역사를 가지고 있어서 아직 튼튼하게 뿌리를 내리고 있지 못합니다. 1987년 헌법 개정 이후 지방자치시대가 새롭게 열린 1995년부터 현재에 이르면서 정당의 책임정치 강화와 지방행정 권한 확대, 지방정치와 시민의 풀뿌리 민주주의를 꽃 피우는데 기여했습니다. 반면에 지방정치의 중앙정치 연속이란 지적과 지방정치 발전 지체 등 여러 문제점을 누적시켜 온 것도 사실이며, 이에 대하여 수많은 문제제기와 개선의견이 표출되어 왔습니다.

기초단체장과 기초의원 정당공천제에 대한 다양한 의견에는 편견과 왜곡된 시각, 본질을 벗어난 제안 등으로 유지와 폐지입장의 차이를 좁히는 것을 어렵게 하는 측면이 있습니다. 정당공천제 개선을 위해서는 시대적 과제인 정치혁신이란 틀과 우리에게 놓여 있는 상황을 충분히 고려하면서 차가운 머리와 열린 마음으로 심도 깊은 평가와 진단을 통해 대안을 마련해야 합니다.

이 자리를 통해 중앙정치와 지방정치의 선의의 경쟁이 이뤄지고 지방자치가 비약적으로 발전할 수 있는 방안을 함께 모색하는 계기가 되길 바랍니다.

오늘 토론회를 준비해 주신 학계인사, 사회를 맡아주신 유은혜의원님 그리고 참석해 주신 모든 분들께 거듭 감사드리며, 국민과 시대가 요구하는 정치혁신을 이뤄내는데 함께 힘을 모아 주시길 바랍니다.

감사합니다.

국회의원 최재성

축 사



‘기초단체·기초의회 정당공천제 어떻게 할 것인가’ 토론회 개최를 축하드리며 행사 준비를 위해 애쓰신 최재성 의원님을 비롯한 관계자 여러분께 감사드립니다.

넓은 정치의 틀을 깨고 ‘정치혁신’을 이루는 것이 이 시대의 화두입니다. 특히 지방선거에서 ‘공천개혁’은 시급히 해결해야 할 중요한 과제 중 하나입니다.

1991년 부활된 지방자치제도는 정당공천제를 기반으로 풀뿌리 민주주의 발전에 많은 기여를 해 왔습니다. 그러나 현행 기초자치단체에 대한 정당공천제는 정당의 책임정치 구현, 공직 후보자에 대한 사전 검증이라는 순기능도 있지만 지방자치를 위협하는 역기능도 있는 게 사실입니다.

지방자치제도가 본래의 입법 취지에 맞게 운영되기 위해서는 지방 분권은 물론, 중앙정치와 선의의 경쟁이 이루어 질 수 있는 제도적 기반이 필요합니다.

오늘 토론회가 정당개혁과 정치혁신의 방향을 알려줄 등대 역할을 해 주기를 기대하고 성원합니다.

바쁘신 중에도 발표를 맡아주신 발제자와 토론자 여러분께 감사드리며, 민주당은 여러분의 정책제안을 깊이 새겨듣고 대안을 마련해 나가겠습니다. 함께 해주신 모든 분의 건강과 행복을 기원합니다.

민주통합당 비상대책위원장 문희상

축 사



안녕하십니까? 민주통합당 원내대표 박기춘입니다.

내년 지방선거를 앞두고 기초단체장·기초의원에 대한 정당공천제 폐지 여부가 관심의 대상이 되고 있습니다. 그동안 ‘풀뿌리 자치’가 중앙정치권에 예측되어 실질적인 주민자치로 작동하지 못하는 현실을 타개하고, 중앙정치권의 기득권 내려놓기의 일환으로 지속적으로 주장되어 왔습니다.

특히, 지난 대선 과정에서 새누리당과 민주당 모두 ‘기초단체장·기초의원의 정당공천제 폐지’를 대선공약으로 내세운 바 있어 더욱 관심을 모으고 있습니다.

폐지에 찬성하는 측은 현행 정당공천제하에서는 기초단체장·기초의원이 지역주민보다 국회의원을 비롯한 중앙정치권의 눈치를 더 볼 수밖에 없기 때문에 주민자치·생활자치 실현에 역행한다는 것입니다.

기초의원들은 총선에서 선거운동원으로 동원되고, 개인비서 역할까지 마다하지 않는 것이 지방정치의 현실이라는 것입니다. 또, 일상생활과 가장 밀접한 생활정치가 정당 간 정쟁으로 제 기능을 못하는 경우가 많다는 것도 문제로 지적하고 있습니다.

그러나 폐지에 반대하는 의견도 적지 않습니다. 의회정치는 정당을 기반으로 하고 있기 때문에 정당공천제 폐지보다는 보완이 바람직하다는 견해에서부터, 정당공천이 없다면 지역의 세력가들에 의해 지방자치가 함몰될 것이라는 우려 또한 적지 않습니다.

결국, 제도 자체가 가지고 있는 단점을 극복하기 위해 어떻게 할 것인가 라는 관점에서, 유효하며 동시에 실행 가능한 방안을 도출하여야 할 것입니다. 오늘 정책토론회에서도 이러한 관점에서 좋은 의견이 많이 나오기를 기대합니다.

오늘 토론회를 준비하신 민주당의 중진의원이시며 국회 예결위에서 맹활약하고 계시는 최재성 의원님의 노고에 경의를 표합니다.

또한, 오늘 토론회에서 주제 발표를 해 주시는 김영태 교수님과 고경훈 수석연구원님, 그리고 토론에 참여하시는 전문가 여섯 분께 감사드리며, 바쁘신 중에도 토론회에 참석하여 주신 많은 분들께도 감사를 드립니다.

감사합니다.

민주통합당 원내대표 박기춘

축 사



안녕하십니까. 민주당 정책위의장 변재일입니다.

최재성 의원님께서 시의 적절하게 「기초단체·기초의회 정당공천제 어떻게 할 것인가」란 주제로 토론회를 개최한 것을 진심으로 축하드리며, 여러 전문가 여러분들이 한자리에 모여서 열띤 토론을 하실 수 있는 공론의 장을 만들어주신데 매우 감사하게 생각합니다.

정당공천제 폐지는 이번 대선에서 ‘새정치 선언’에 따른 공약사항이었습니다. 국민의 정치에 대한 불신을 해소하고 정치에 대한 신뢰를 강화하고자 하는 차원의 새정치 공약은 많은 국민들에게 정치에 대한 희망을 갖게 해주었습니다.

그러나 정당공천제 폐지를 포함한 몇몇 공약사항의 이행에 있어, 상당부문이견이 있으며 제도개선에 따른 부작용에 대한 많은 우려가 있어온게 사실입니다.

이에 국회여·야6인 협의체에서는 정치쇄신을 위해 국회정치쇄신특별위원회를 구성하여 지방선거 정당공천제 폐지 등을 논의할 계획입니다.

오늘 발제하실 고경훈 한국지방행정연구원 수석연구원, 김영태 목포대 정치언론홍보학과 교수님을 비롯하여 토론해주시는 강경태 교수님, 서휘석 교수님, 정연주 교수님, 최흥석 교수님께서서 좋은 의견을 해주셔서 이견이 좁혀지길 기대합니다.

다시 한 번 오늘 토론회를 준비해주신 최재성 의원님께 감사의 말씀을 드리며 사회를 봐주시는 유은혜 의원님께도 감사의 말씀을 전합니다.

감사합니다.

민주당 정책위의장 변재일

기초단체 기초의회 정당공천제 어떻게 할 것인가

목 차

| | |
|----------------------------------|----|
| 발제문 _ 지방자치와 정당공천제 | |
| 목포대학교 정치언론홍보학과 교수 김 영 태 | 9 |
| | |
| 지방선거의 정당공천제 문제점 | |
| 한국지방행정연구원 수석연구원 고 경 훈 | 19 |
| | |
| 토론자 _ 성신여자대학교 법학과 교수 정 연 주 | 45 |
| | |
| 고려대학교 행정학과 교수 최 흥 석 | 53 |
| | |
| 신라대학교 국제관계학과 교수 강 경 태 | 59 |
| | |
| 원광대학교 행정학과 교수 서 휘 석 | 65 |

기초단체 기초의회 정당공천제 어떻게 할 것인가

발제문

지방자치와 정당공천제

목포대학교 정치언론홍보학과 교수 김 영 태

지방자치와 정당공천제

목포대학교 정치언론홍보학과 교수 김 영 태

I. 시작하며

2014년 제6회 동시지방선거를 앞두고 기초의원과 기초단체장, 그리고 광역의원 선거의 정당공천제를 둘러싸고 찬반양론이 크게 대립하고 있다. 특히 지난 대통령 선거과정에서 여야 후보들이 지방선거 정당공천제 폐지를 공약으로 제시하고, 이어 새누리당 공천심사위가 지방선거 무공천 방침을 밝히면서 지방선거 정당공천 여부가 정치개혁의 핵심 화두로 급부상하고 있다.

물론 지방선거 정당공천제 문제는 지방자치제의 부활과 함께 지속적으로 논란이 되어온 사안이며, 최근에 새롭게 대두되고 있는 문제는 아니다. 이에 따라 지방선거 정당공천제에 대한 찬반양론의 입장과 논거는 비교적 명확하게 제시되어 있으며, 이러한 점에서 지방선거 정당공천제 문제는 이제 정치적 판단과 선택이 요구되는 문제라 할 수 있다.

특히 지난 대선에서 주요 후보들이 모두 정당공천제를 공약화하고, 기초단체장과 기초의원들 상당수가 정당공천제 폐지를 요구하고 있으며, 국민 다수 역시 이에 공감하는 분위기임을 감안할 때 정당공천제 폐지는 이제 시간문제로 여겨질 수 있다. 그럼에도 주요 대선후보의 정당공천제 폐지 공약이 각 당의 민주적 의사결정과정들을 통해 결정된 것이 아니며, 정당공천제 폐지에 대한 다수의 공감이 정당공천제 그 자체보다 지방의회, 그리고 다른 무엇보다 정당정치에 대한 부정적 인식을 반영하고 있다는 점 등을 고려할 때 현재의 정치사회적 상황이 정당공천제의 필요성을 부정하고 있는 것만은 아니라고 할 수 있다.

이러한 점에서 이 글에서는 지방선거 정당공천제와 관련하여 새로운 문제의식이나 논거를 제시하기보다 정당공천제를 유지하자는 입장에서 기존 관련 논의를 정리해보는 한편, 이를 위한 추가적인 제도개선방향에 대해 논의해 보고자 한다.

II. 지방선거 정당공천, 왜 필요한가?

“민주주의를 만드는 것은 정당이며, 정당을 빼 놓은 현대 민주주의는 생각할 수 없다”(Schattschneider)는 주장처럼 현대 대의제 민주주의는 민주적 주권자인 시민을 정치에 참여시키고, 국민의 정치적 의사를 집약·대표하며, 경쟁적 선거를 통해 정부를 조직하고, 의회활동을 구조화하는 기능을 수행하는 정당을 제도적 근간으로

하는 정당민주주의(party democracy)라고 있다.

이러한 의미에서 우리나라 역시 헌법 제8조에서 정당설립의 자유와 함께 정당 활동의 자유와 국가를 통한 정당의 보호를 명문화하고 있다. 즉 공직선거에서 후보를 추천할 수 있는 정당의 권한은 헌법적으로 보장된 권한이라는 것이다. 따라서 특정 선거에서 정당공천을 금지 혹은 제한하는 것은 정당 활동의 자유를 제한하는 것으로 원칙적으로 자유민주주의와 헌법의 기본 원리를 부정하는 것이다.

더욱이 일반 시민이 직접적이고 일상적인 방식으로 정치에 참여가 이루어지는 지방 정치에서 정당이 활성화되어야 민주주의는 발전하고, 제도적 안정성을 획득할 수 있다. 대의제 민주주의가 지방자치와 풀뿌리 민주주의를 강조하는 이유도 바로 이것이다. 물론 정당에 기초한 풀뿌리 민주주의의 강화는 다분히 이론적이며, 우리 정당의 현실과 거리가 있다는 점도 부정할 수 없다. 당원 없는 우리 정당의 현실이 이를 여실히 보여주고 있다.

그럼에도 다원화되고 분절화되어 있는 현대 사회에서 대의제 민주주의를 유지·강화하는 것은 정당 없이는 불가능하다. 즉 개별화된 시민을 집단으로 조직하고, 정치적으로 대표하며, 정치에 체계성과 안정성을 보장해 줄 수 있는 제도적 장치는 정당이다. 정당이 없는 선거는 그렇지 않아도 매스미디어와 개별 정치인의 명망이 선거결과를 좌우하는 현대 정치에서 시민을 더욱 구경꾼으로 전락시키는 '칭중민주주의'의 강화를 의미할 뿐이다.

특히 중앙당 축소, 원내 정당화 등과 같은 정당개혁이 목소리를 높이고 있는 작금의 현실에서 지방선거의 정당공천마저 금지된다면 정당은 국회의원을 위한 유권자 동원기구로 전락해, 그야말로 허울만 남게 될 것이다. 이러한 점에서 지방선거 정당공천 금지가 아니라, 정당개혁을 통한 정당정치의 제도화가 문제의 핵심이다. 즉 정당공천 금지를 통해 엘리트 정치인을 양성하는 것이 아니라, 정치적 대표를 구속할 수 있는 제도를 만들어 내는 것이 정치개혁의 요체이다.

정당공천 금지론의 입장에서 정당민주주의는 인정할 수 있지만, 정당공천제가 지방자치의 근간을 훼손하고 있기 때문에 최소한의 수준인 지방선거에서만 정당공천을 금지할 필요가 있다고 주장하기도 한다. 여기에서는 다른 무엇보다 정당개입으로 인한 지방자치의 정치화, 지방자치의 중앙정치 예속화, 그리고 특정 정당의 지역 독점으로 인한 지방정부의 견제 기능 상실 등이 문제가 되고 있다.

먼저 지방자치의 정치화 문제를 보다 구체적으로 살펴보면 정당공천제가 비정치 영역인 생활 자치를 정치화시키고 있으며, 이에 따라 지방의 정치적 갈등과 분열이 심화되어, 자치행정의 비능률이 초래되고 있다는 것이다. 그러나 과거의 경험은 정당공천이 금지된 상태에서도 기초의회 운영과정에서 정당 간의 명확한 구분이 드러났음을 보여준다. 게다가 지방자치가 비정치 영역이라는 이 같은 주장은 지방자치의 의미를 지나치게 축소시키고 있는 것이다. 즉 지방자치는 행정적 의미뿐만 아니라, 정치적 의미를 내포하고 있으며, 자치의 강화를 위해서는 정치적 의미가 더욱

중요하다. 그럼에도 지방자치단체를 ‘정당과 정치로부터 초연하고 독립된 행정기관’이나 ‘중앙청의 예하부대’로 인식하는 한, 민주화 이후 부활한 지방자치의 본질적 의미는 사라지고 지방행정만이 남게 될 뿐이다.

사실 지방자치의 근본 목적은 문자 그대로 지역민 스스로 지역을 통치한다는 지역 민주주의의 실현이다. 다시 말하면 지방자치는 중앙으로부터 예산을 보다 잘 얻어 오거나 혹은 행정적 효율성만을 위해 존재하는 것이 아니라, 주민의 복리를 위해 지방자치단체의 제한된 자원을 중앙의 명령과 처분에 의해서가 아니라 주민 스스로의 정치적 의사에 따라 배분하는 것이다. 즉 중앙으로부터 예산을 보다 잘 얻어오는 것은 중앙에 대한 복종이, 행정적 효율성은 선거보다 자질과 전문성이 더 중요한 덕목이며, 따라서 민주적 자치보다 관료적 행정이 우월하다. 따라서 이러한 주장은 지방자치의 근본적 의미를 부정하는 것일 수밖에 없다.

우리의 지방자치가 발전하고 있지 못하고 있는 것은 지방자치의 정치화보다 오히려 지방의 자치권에 근본적 한계가 있기 때문이다. 매우 협소한 영역으로 제한된 자치권으로 인해 지방자치는 중앙 의존적인 지방행정 수준을 벗어나고 있지 못하고 있다. 이러한 현실에서 정치보다 중앙을 통한 자원 확보나 효율성이 강조되는 것은 당연하다. 그렇다고 정당과 지방자치의 절연을 통한 중앙에의 예속을 선택할 것이 아니라, 중앙과 정치권력투쟁을 선행하는 것이 지방자치발전에 기여하는 방향임은 부정할 수 없는 분명한 사실이다.

덧붙여 지방자치의 비정치성이라는 주장에 담겨진 사회적 갈등에 대한 부정적 인식과 이를 감추려거나 억누르는 시도 역시 바람직하지 못하다. 내재된 갈등이 표출되지 못하고 억압되는 사회는 궁극적으로 폭발할 수밖에 없기 때문이다. 이러한 의미에서 갈등 자체가 문제가 아니라 사회적 갈등을 정당을 통해 조직화하고, 제도화된 정당경쟁을 통해 정치적으로 해결하는 것이 민주주의의 본질이라는 점을 다시 한번 되새겨볼 필요가 있다. 물론 현실적으로 정당이 불필요한 갈등을 야기하는 경우가 적지 않다. 그러나 이는 정당을 어떻게 통제해야 할 것인지에 대한 문제이지, 그렇다고 이것이 정당민주주의를 부정해야 할 근거가 되지는 못한다.

이미 언급했듯 지방자치의 중앙정치 예속화는 정당과 절연을 통해서 해결될 수 있는 문제가 아니라 자치권의 문제이다. 정당이 배제된 현실에서 재정이 부족한 지방 정부는 더욱 중앙정부에 의존할 것이며, 이에 따라 지방정치의 중앙정치 예속화는 오히려 더욱 가속화될 수밖에 없다.

물론 정당공천의 폐해로 지적되는 지방정치의 예속화 문제는 주로 정당공천과정이나 선거과정과 관련되어 있다. 즉 정당공천과정에서 국회의원이나 지구당 위원장이 공천권을 무기로 단체장과 지방의원의 출서기를 강요하고 있을 뿐만 아니라, 정당이 개입함으로써 지방선거가 중앙정치의 경쟁 장으로 변질되어 지방선거 본연의 의미가 훼손되고 있다는 것이다.

그러나 중앙정치와 독립적으로 순수하게 지방선거 그 자체로 지방선거가 치러지고

있는 곳은 세계적으로 그 어디에도 없다. 게다가 중앙정치가 이슈화되는 것은 단순히 정당공천 때문이 아니라, 유권자들이 지방선거에서도 지방이슈보다 중앙이슈에 더 많은 의미를 부여하고 있다는 것을 보여주는 것일 뿐이다. 물론 우리의 경우 선진국에 비해 지방선거가 중앙이슈에 좌우되는 경향이 훨씬 강하다고 볼 수 있다. 그러나 이는 정당공천제 때문이라기보다 중앙정치에 더욱 의존할 수밖에 없는 제한적인 자치권, 대통령제로 인한 권력의 '소용돌이 현상', 전국에서 동시에 치러지는 전국동시 지방선거제도 등에 기인한 것이다. 물론 혹자는 권력의 '소용돌이 현상' 등과 같은 바로 그러한 점을 고려하여 지방선거만이라도 정당공천제를 금지하자고 주장할 수 있다. 그러나 이는 문제를 회피하자는 주장이자, 권력 밖으로 지방자치를 내보내자는 주장이라는 점에서 지방자치를 강화하기보다 형해화하는 주장이 될 수밖에 없다.

또한 공천권을 무기로 한 국회의원이나 중앙당의 '줄 세우기' 문제 역시 곧바로 정당공천배제로 연결될 문제는 아니다. 물론 한국 정당의 수직적 지배구조와 중앙당과 국회의원 등에 의해 좌지우지되는 정당공천, 단체장이나 지방의원의 업적보다 중앙정치에 의해 현직후보의 당락이 좌우되는 현실은 대단히 심각한 문제이다. 그러나 국회의원을 통한 지방의원 등의 소위 '줄 세우기'는 공천과정에서 발생하는 문제라는 점에서 공천방식의 개혁 문제이지, 정당공천 금지의 문제가 아니라 할 수 있다. 게다가 정당공천을 금지하더라도 내천 등의 형식을 통한 '줄 세우기'는 여전히 할 것임은 자명하다. 따라서 공천과정에서 발생하는 '줄 세우기' 등은 상향식 공천의 법제화를 통해 해결해야 할 과제이다.

한편 '줄 세우기' 문제 해결을 지방의원이나 기초자치단체장의 구속 없는 자유보장으로 이해해서는 곤란하다. 정치적 구속은 정치적 책임을 의미하기 때문이다. 이러한 점에서 '행정책임'이라는 주장이 구속 없는 자유에 다름 아닐 수 있다는 점도 충분히 고려할 필요가 있다. 뿐만 아니라 '줄 세우기'는 한국 정치의 후견주의적 속성을 드러내 주는 것이라는 점도 간과해서는 곤란하다. 다시 말하면 '줄 세우기'가 일견 일방적 예측인 것처럼 보이기도 하지만, 사실 후견주의는 후견인과 고객의 '주고받기'라는 거래의 특성을 내재하고 있다. 이러한 점에서 '줄 세우기' 문제는 정치제도의 문제이기도 하지만, 정치문화의 문제이기도 하다.

사실 현직자의 입장에서 '줄 세우기'의 문제는 '줄 세우기' 그 자체의 문제라기보다 정당공천이 배제된 상황에서는 재선이 매우 유력하다고 판단되는 -현직자 프리미엄으로 대부분의 현직자가 느낄 수밖에 없는- 현직자들이 공천탈락으로 선거에 나서 보지도 못하는데 문제를 느끼고 있다는 점이다. 실제 한 연구에 따르면 2010년 지방선거의 경우 주요 정당의 재공천을 받은 현직자는 50%를 약간 상회하는 수준에 머무르고 있으며, 공천을 받지 못한 현직자 가운데 일부는 당적변경을 통해 재출마하기도 하지만 대부분의 경우 출마 자체를 포기했으며, 이에 따라 현직자의 당선비율은 34%에 불과한 것으로 나타난다. 중앙당의 현직자의 공천배제를 통한 소위 '물갈이'가 문제가 되고 있는 것이다. 그럼에도 중앙정치가 지방정치를 희생양으로 삼

고 있는지, 아니면 지방정치가 문제가 있기 때문에 ‘물갈이’가 요구되는 것인지는 논란의 여지가 매우 많다는 점도 간과할 수 없다.

지방정치인의 자질 문제는 한국정치의 고유한 특징 가운데 하나인 특정 정당의 지역독점 문제와 밀접한 관련이 있다. 즉 특정 정당이 특정 지역을 독점하고 있는 현실에서 특정 정당의 공천은 곧바로 당선으로 간주되기 때문에 선거과정에서 후보자의 정치적 자질은 별다른 의미를 갖지 못하는 경우가 많다. 이에 따라 정당이 공천과정에서 후보자를 제대로 거르지 못하는 경우 당선자의 자질에 문제가 발생하며, 사실 우리 정당의 경우 이러한 문제가 빈번하다. 그러나 정당공천이 금지된 선거에서는 오히려 지방토호세력 등 기득권층의 우세와 혈연, 지연, 학연 등 연고주의가 더욱 강화될 수밖에 없으며, 이는 정당공천 금지가 곧바로 지방정치인의 자질 향상을 보장해 주지 못한다는 것을 의미한다. 여기에 정당공천제가 후보난립을 방지하고, 공천심사를 통하여 후보검증 절차가 이루어지기 때문에 오히려 지방정치인의 자질은 정당공천제에서 더욱 잘 보장될 수 있다는 주장도 간과할 수 없다. 더욱이 정당공천제가 여성 등 정치적 소수자의 정치적 대표성을 높이는 데 중요한 역할을 해왔음은 부인할 수 없는 사실이다.

한편 지방선거가 중앙정치의 중간 평가적 의미를 가지면서 지역주의가 강한 지역에서뿐만 아니라 지역주의가 상대적으로 약한 지역에서도 특정 정당이 지역을 독점하는 현상이 빈번하며, 이에 따라 지방자치에서 견제와 균형이 제대로 작동되지 않은 채 지방자치의 의미가 퇴색되고 있다는 것도 잘 알려져 있다. 이와 관련하여 일부에서는 정당공천제 폐지를 통해 기성 정치권에 편입되어 있지 않고 정당으로부터 자유로운 정치신인이나 시민사회세력이 지방정치에 진출할 가능성을 확대할 필요가 있다고 주장하기도 한다. 그러나 현실적으로 정당공천제가 폐지될 경우 당선자 수 이상의 소위 ‘내천’이 이루어지고, 조직력이 앞서는 정당이 이들을 지원할 경우 (특정) 정당의 독점은 더욱 강화되는 반면, 이들의 지방정치 진입은 더욱 어려워진다고 보는 것이 보다 현실적 판단일 것이다.

게다가 현행 선거법에서는 후보자의 선거운동을 엄격히 제한하고 있고, 지방선거에 대한 유권자의 관심과 효능감도 그리 높지 않다는 점을 고려할 때 후보의 소속정당은 유권자의 투표선택에 매우 중요한 정보이다. 실제 과거 정당공천이 배제된 기초의원선거에서 ‘묻지마 식’ 투표의 문제점이 적나라하게 노출된 바 있다. 즉 지방선거, 특히 기초의원선거에 출마한 후보자에 커다란 관심을 보이지 않는 유권자들에게 정당은 최소한의 선택기준을 제공해 주는 의미를 갖는다. 이러한 점에서 정당공천 폐지는 현실적으로 유권자의 선택권을 본질적으로 제한하는 것이며, 따라서 정당공천은 지방자치 강화를 이유로 임시방편적으로 폐지할 수 있는 문제가 아니다.

Ⅲ. 남겨진 문제들

지금까지의 논의를 결론적으로 정리해 보면 이 글의 주장은 비교적 단순하다. 먼저 원칙적으로 정당을 표방하지 않고 선거에 출마할 수 있는 자유가 보장되어 있듯, 정당을 표방하고 선거에 출마할 자유도 마땅히 보장하고 이를 통해 정당민주주의의 근간을 유지할 필요가 있으며, 두 번째로 정당공천제 폐지가 지방자치의 강화로 이어지기보다 오히려 지방자치 역량의 퇴조를 가져올 수 있다는 점을 인식해야 하며, 세 번째로 작금의 현실에서 필요한 것은 많은 문제점을 보이고 있는 정당정치를 어떻게 정상화할 것인지를 고민해야 하는 것이지, 정당을 지방정치로부터 배제하는 것은 문제의 본질에서 벗어나 있으며, 이러한 점에서 한시적이든 근본적이든 지방선거에서 정당공천을 금지하는 것은 타당하지 않으며, 실효성도 제한적이라는 것이다.

그렇다면 제도개혁에 국한할 경우 정당정치의 정상화는 어디에서 출발할 것인가? 지방선거 정당공천제 문제와 지방자치의 강화라는 측면에 한정할 경우 다른 무엇보다 정당공천의 민주화와 투명화, 그리고 정당의 분권화가 필수적이다. 정당공천의 민주화는 전략공천을 포함하여 비례대표까지 모든 공천을 투표를 통해 완전히 상향식으로 공천해야 한다는 것을, 그리고 투명화는 공천제도와 전체적인 공천과정, 즉 투표 과정과 결과의 공개를 의미한다. 또한 이는 수직적 차원의 공천권은 원칙적으로 해당 지역에 보장하되, 선거권이나 피선거권 등과 관련한 공천제도는 수평적 차원의 민주적 의사결정 방식을 통해 확정 두어야 한다는 것을 내포한다. 뿐만 아니라 자유롭고 분권적인 정당 활동이 정치자금과 무관하지 않다는 점에서 정치자금 관련 제도 등의 분권화 역시 필요하다.

물론 정당공천제 개혁이나 정치자금 제도의 분권화만으로 현재 제기되고 있는 지방자치의 주요 문제를 해결하기란 쉽지 않다. 예컨대 지역의 정당독점이 정당공천제 개혁만으로 해소될 수는 없다. 이와 관련하여 먼저 생각해 볼 수 있는 것은 현행 정당법의 정당의 설립과 구성 요건을 완화할 필요가 있다. 현행 정당법에 따르면 정당은 수도에 소재하는 중앙당과 특별시·광역시·도에 각각 소재하는 시·도당으로 구성되며, 시·도당은 5곳 이상 각각 1천인 이상의 당원을 가져야 한다. 정당이 정치적 이해를 함께 하는 시민들의 집단적 조직체라는 점에서 이는 정당의 본질에 부합하지 않을 뿐만 아니라, 다양한 정치세력에게 진입장벽으로 작용해 거대 정당의 정치독점을 용이하게 만들 뿐이다. 따라서 정당 설립과 구성 요건을 완화하여 특정 자치단체 수준에서도 정당이나 '시민연합'이 활동하고 공천권을 행사할 수 있도록 보장해 주어야 할 것이다. 여기에 선거를 포함한 정치활동에 정치자금이 필수적이라는 점을 고려할 때 국고보조금이나 선거보조금 등에서 이들 정당이나 '시민연합'이 기회균등과 형평성의 원칙에 맞는 대우를 받을 수 있는 제도적 뒷받침도 매우

중요하다.

지방자치역량의 강화를 위한 자치제도의 개선도 필수적이다. 이와 관련해서 먼저 지적해야 할 부분은 모든 지방자치단체가 동일한 형태, 즉 단체장과 의회의 기관 대립형 지방자치제도를 채택하고, 이를 위해 전국동시지방선거를 통해 단체장과 지방의원을 선출해야만 할 필요성이 있느냐는 것이다. 이미 앞서 시사한 것처럼 획일적인 지방자치제도는 지방자치의 본질에 부합하지 않을뿐더러 지방자치를 중앙정치에 예속할 가능성이 높다. 따라서 지방자치제의 기본 형태뿐만 아니라, 자치단체장과 지방의원의 임기, 지방의회 규모, 선거방식, 선거일정 등 지방자치와 관련한 제도를 해당 자치단체가 규정할 수 있도록 해야 한다. 여기에 덧붙여 차치권한의 강화를 위한 중앙정부 권한의 지방 이양과 같은 지방분권화 역시 지나치다 싶을 정도로 강화할 필요가 있다. 여기에 자치제도의 다양성을 전제로 비례제 위주로 선거제도를 개선하는 것이 현행 소선거구제 중심의 광역의회선거나 2~4인 중선거구제 중심의 기초의회선거에 비해 다양한 지방정치세력을 양성하고, 이들을 중심으로 지방자치가 운영될 수 있도록 하는데 기여할 수 있으리라는 점도 무시해서는 곤란하다.

기초단체 기초의회 정당공천제 어떻게 할 것인가

발제문

지방선거의 정당공천제 문제점

한국지방행정연구원 수석연구원 고 경 훈

I. 서론

기초자치단체장 정당공천제는 1995년 지방선거부터, 기초의원 정당공천제는 2006년 지방선거부터 도입된 이래 기초 지방선거에 대한 정당공천제가 많은 논란을 낳고 있다. 정당공천제가 실시되면서 유력 정당의 공천권은 국회의원의 손에 들어가게 되었다. 많은 정치지방생들이 국회의원의 눈에 들려고 기를 쓰며 국회의원에게 정치후원금을 낸다. 그리고 영남과 호남처럼 정당 독점이 강한 지역에서는 공천을 받기만 하면 당선된다는 공식이 세워졌다. 그 결과 주민을 위한 자치가 아니라 지역구 국회의원을 위한 자치라는 말이 나올 정도로 지방자치가 왜곡되고 있다.

게다가 정당공천제로 인해 지방행정이 중앙 정치의 논리에 따라 휘둘러서 풀뿌리 민주주의가 제대로 착근되지 못한다는 비판이 지속적으로 제기되어 온 것이 사실이다. 이러한 비판의 근거로서 많은 전문가들은 당 공천을 받기 위해 대선·총선 등 각종 선거에 지방의원들이 동원되고 있다며 이 과정에서 지자체의 본래 목적인 생활정치가 도외시되고 있다고 주장하고 있다.

지역구 국회의원이 단체장에게 특정인을 승진시키라고 압력을 넣는가 하면 자치단체가 발주하는 공사는 특정업체에 낙찰되도록 지시하고 모 광역시에서는 국회의원이 의정활동 후 귀경하는데 모 구청장이 업무상 출영을 못하자, 그 구청장은 다음 지방선거 공천에서 탈락하는 일도 발생했다. 또한 지방의회가 지역구국회의원의 지시에 따라 원(院)이 구성되고, 중요한 심의안건을 처리하면서 “아무개를 의장으로, 아무개를 부의장으로, 상임위원장에는 아무개를 뽑으라” 지시하고 이를 어기면 당원자격정지 징계등의 처벌을 내리는 일도 발생하였다. 모 지방의회에서는 회기중에 성원이 미달된 이유가 그 지역구국회의원이 장모상을 당하여 지방의원들이 모두 그곳에서 눈치보느라 회의에 참석하지 못해서였다는 사실도 있다.

뿐만 아니라 자치단체의 단체장과 의회 다수당의 당적이 달라서 집행부와 의회간의 갈등으로 지방행정에 심각한 차질이 발생한 사례도 있다.

이러한 대표적 사례가 경기도 성남시의 시장과 시의회의 반목과 갈등이다.

실제 성남시는 민주당 소속인 시장과 달리 시의회 다수당은 새누리당이 차지하고 있다. 시장의 관교신도시 조성 공사비 5200억원에 대한 채무 지급유예(모라토리엄) 선언부터 성남시립의료원·도시개발공사 설립 논란, 시 산하 재단 대표의 임명 부결까지 시와 시의회는 매번 부딪쳤다. 지난해에는 법정 시한(12월31일)까지 새누리당의 반대로 새해 예산안을 처리하지 못해 1주일 넘게 사상 초유의 준(準)예산 체제를 맞기도 했다. 전문가들은 성남시정 파행의 근본 원인으로 기초단체장·기초의원 정당공천제를 꼽았다. 지방자치단체에서 풀뿌리 민생 행정을 회복하기 위해서는 무엇보다 정치 과잉을 초래하는 ‘정당공천제 폐지’가 시급하다는 지적이다. 성남시뿐 아니라 다른 지자체를 봐도 정당공천제가 큰 이득은 없고 갈등만 야기하면서 지역사업의 발목을 잡는 경우가 많다.

즉, 정당공천제로 인해 일선 지자체의 행정과 의정이 정파에 따라 양분되고, 중앙 정치에 휘둘리는 등 폐해가 심각하다는 게 공통된 지적이다. 성남시의 경우도 정당공천제의 폐해가 직접적으로 드러난 전형적인 사례로서 대립하는 성남시와 시의회 모두 시민을 들먹이고 있지만 각자가 처해 있는 정치적 이해관계에만 파묻혀 문제가 풀리지 않고 있다.

이러한 결과 풀뿌리 민주주의, 지방자치 행정이 여야가 수시로 극한 대립하는 중앙정치를

관박이로 닳아가며 중앙정치에 휘둘리고 있다. 이에 따라 박근혜 대통령은 지난 대선 과정에서 “기초자치단체의 장과 의원의 정당공천을 폐지하여 중앙정치의 간섭에서 벗어나 실질적인 지방정치를 펼쳐보이도록 하겠다.”라고 공약하였고 이에 따라 새누리 당도 올해 4.24 재·보선에서 기초단체장과 기초의회 의원 공천을 하지 않기로 결정했다. 그리고 이번 재·보선을 시험대로 삼아 내년 지방선거에서 시장·군수·구청장과 시·군·구 의원에 대한 무공천 약속을 전국으로 확대하겠다는 계획을 추진중이다.

기초단체장에 이어 기초의원 선거에까지 정당공천제를 도입해 실시된 지난 5.31 지방선거와 6.4 지방선거는 술한 문제점을 노정시켰다. 무엇보다 정당공천제가 확대됨으로써 지방선거를 중앙정치에 완벽히 예속시켰다. 유권자보다는 국회의원에게 잘 보여야 선거에 나서 당선될 수 있는 사슬이 생겼고, 이는 매관매직의 공천비리를 만발시켰다. 게다가 지방선거가 중간평가적 의미를 띠게 되면서 후보의 면면이나 정책은 무의미해지고, 정당의 기호만 보고 찍는 '일렬투표' '묻지마 투표'가 만연했다. 아무리 뛰어난 능력을 지닌 후보라도 중앙정치의 바람에는 맥을 추지 못했다. 정당공천이 막강한 위력을 발휘한 상황에서 당선된 기초단체장과 의원들은 주민보다는 소속 정당과 국회의원의 눈치를 보게 될 게 뻔하고, 이는 지방자치의 왜곡으로 연결될 수밖에 없다.

지난 두 번의 지방선거를 통해서 정당공천제 도입의 명분이었던 책임정치 구현이라는 것이 결국에는 허울의 구호였음이 드러난 이상, 이 제도의 폐지를 포함한 개선방안을 전향적으로 검토해야 한다. 본 연구에서는 이러한 문제의식을 토대로 기초자치단체장과 기초의원 선거에서 정당공천제의 문제점을 살펴보고 이를 토대로 정당공천제의 개선방안을 제시하고자 한다.

II. 이론적 배경

1. 지방선거에서 정당공천제의 의의

지방자치는 분권화된 방법에 의한 통치로 민주주의 이념을 실현하고, 민주주의의 학습장으로서의 역할을 수행하며, 정치·행정상 효율성을 높이려는 것을 목적으로 하고 있다(강명구, 2001; 엄태석, 2001; 이승중, 2001; 최창호, 2001). 이를 통해 주민의 정치참여의 기회를 넓히고 공동문제를 지역주민 스스로 논의하고 결정하게 하며, 정책혁신의 주제를 다양화 시켜 다양한 행정서비스의 요구에 대한 반응성을 높이려는데 그 의의를 둔다(이재원, 1998; 지병문, 1991; 최창호, 2001). 이에 지방자치를 위해 다양한 제도적 장치가 마련되어 있는데, 그 가운데 지방대표를 직접 선출하는 지방선거의 부활은 지방정치의 발전뿐만 아니라 민주주의의 공고화에 크게 기여하였다. 지방선거는 정책결정과정에서 시민들의 선호도가 반영되고 지방 정치인에 대한 견제의 기능을 수행한다는 점에서 많은 정치적 발전의 효과를 자아내며 이와 함께 선거를 통해 참여를 이끌어 내어 시민의 참여의식을 고양시키고 궁극적으로 시민성을 강화시킨다는 점에서 의미를 찾을 수 있다. 이러한 측면에서 지방선거는 민주주의 이념을 실현하고 풀뿌리 민주주의 학습장으로서의 역할을 수행하게 되는 것이다(가상준, 2009: 216). 지방선거가 이와 같은 기능에 충실하기 위해서는 지역주민들의 의사를 잘 헤아리고 그 지역의 현안과제들을 성공적으로 추진할 수 있는 의지와 능력을 가진 후보

자에 대한 민주적 선출이 중요하다.

한편, 정당은 국민의 정치적 주장을 결집하고, 국가의 주요정책을 개발·표방하여 국민의 지지와 참여를 확보·증진함으로써 국가의 정치적 의사결정에 기여하고, 나아가 정치적 권력의 획득·유지를 도모하는 자주적이고 지속적인 결사체이다. 정당은 선거에서 중요한 역할을 수행할 뿐만 아니라 전반적으로 국민과 대표를 매개하는 역할을 수행하고 있어(Sartori, 1976) 정당의 참여와 활동은 대의민주주의의 실행에 중요한 역할을 하게 된다. 정당이 제 기능을 수행하고 목적을 달성하기 위해서 가장 중요한 것은 선거로, 선거를 통해 국민의 지지와 참여를 확인할 수 있고, 그를 통해 국가의 정치적 의사결정에 기여할 수 있기 때문이다. 따라서 선거에 있어 후보자를 추천하여 그에 대한 선거인의 지지를 호소하고 투표·개표과정에서 참관하며 선거쟁송을 전개하는 것은 정당의 중요한 활동이 되는 것이다(김광수, 2002: 21-216).

그리고 정당공천제는 이러한 정당의 활동 가운데, 그 소속당원을 각급 공직선거에 후보자로 추천하는 것으로(이극찬, 1987: 322-324), 선거에 출마한 후보들 중에서 당선자를 가려내는 것은 국민의 몫이지만 그 후보를 정하는 것은 정당의 몫이라고 보는 제도이다. 우리나라의 공직선거법 제47조는 ‘정당은 선거에 있어 선거구별로 선거할 정수범위 안에서 그 소속당원을 후보자로 추천할 수 있다’고 규정하여 모든 선거에서 정당의 후보자 추천을 제도로 보장하고 있다. 때문에, 지방정치에서도 정당을 축으로 선거경쟁이 이루어지고 있다. 선거에서 지역주민들은 정당을 통해 정책 및 갈등적 사안에 대한 정보를 취득하고 그들의 선호를 정당을 통해 나타내게 된다. 정당들은 선거에서 지방정부가 가지고 있는 현안이 무엇이며 이를 위해 해결할 수 있는 방안이 무엇인지 선의의 경쟁을 펼치게 된다. 그러나 이러한 정당의 역할에도 불구하고 정당의 지방선거 관여에 반대하는 목소리는 높다. 정당정치가 긍정적인 방향으로만 활성화되고 있다고 보기 어려우며, 정치에 대한 국민들의 관심이 높지 않은데다 정당과 의회가 기대한 역할을 수행하고 있지 못하기 때문이다(가상준, 2009: 215-261).

2. 해외의 지방선거 정당공천제

1) 미국

미국은 건국 이후 연방정부를 비롯하여 주정부, 지방정부에 이르기까지 관료제의 성장을 의도적으로 억제하고, 정치·행정의 중추적인 역할을 공직선거에서 선출되는 대표들에게 맡기는 엽관제(spoils system)를 민주주의의 이념으로 삼고 있었다. 그런데 이와 같은 전통은 19세기의 산업화와 도시화가 불러온 행정수요의 질적, 양적인 증가로 인해 도시정부의 부패가 심각해져 시련을 맞게 되었다. 1868년 아이오와주 대법원 판사 John F. Dillon이 지방정부의 권한을 엄격히 제한하는 내용의 판결을 내리고, 이것이 이후 다른 주의 유사한 사건에 크게 영향을 미쳐 Dillon's Rule로 발전하던 전후의 일이다(송광태·임승빈, 2010: 22). 19세기 말, 이러한 배경에서 시작된 시정개혁운동(municipal reform movement)은 20세기에 들어 지방정부의 선출직 공직을 크게 줄일 것과 정당이 그 후보자를 지명·추천하지 않을 것을 제안하여 각지의 주정부와 지방정부로부터 크게 호응을 얻었다. 전자는 새로운 정부형태로서 의회관리관형 정부(council manager form), 후자는 비정당선거제도(nonpartisan

election)를 낳았다(강재호, 2010: 7).

비정당선거제도는 그 주의 지방선거에 널리 또는 그 주의 특정 지방선거에 한해 시행되었는데, 연방이나 주의 공직 선거가 있는 해를 피해(off-year election) 시행되는 것이 보편적이었다. 이는 정당이 선거의 전면에 나서기 쉬운 시기와 선거구를 피하기 위한 교육책이다. 이와 같은 전통의 영향이 아직도 남아 있어서인지 미국은 현재 지방정부의 선출직 공무원 중 4분의 3이 비정당선거제도로 선출되고 있다(USINFO, 2004: 1; Jon Taylor and W.D.Schreckhise, 2003: 174).

이러한 배경 아래, 미국 지방선거에서의 정당참여 여부를 보다 구체적으로 살펴보면 다음과 같다. 일반적으로 각 주단위 선거는 정당의 주도로 실시되나 지방선거에서는 정당참여가 허용되는 주와 금지되는 주로 구분되며, 정당참여를 배제하는 경우는 대체로 3가지 유형이 있다. 첫째, 자치단체선거에서 정당 활동은 활발히, 그리고 공개적으로 전개되지만 입후보자는 정당표시를 하지 않는 유형으로 시카고가 여기에 속한다. 둘째, 후보자가 정당표시를 하지 않을 뿐만 아니라, 정당도 정당의 이름을 내걸로 선거운동을 하지 않고 배후에서 다른 조직체를 조정하는 형태로 활동하는 유형으로 디트로이트와 달라스를 들 수 있다. 셋째, 명시적·묵시적 정당 활동 일체를 자치단체 선거에서 공식적으로 배제하는 유형으로, 4분의 3 이상의 주가 이에 속한다(안형기, 2007: 673).

미국의 기초자치단체 역시 정당공천을 금지하는 곳이, 허용하는 곳 보다 약 4배 이상 높게 나타난다. 미국 기초자치단체장의 정당공천 여부는 2,520개의 지방정부 중에서 80.8%인 2,035개는 정당의 공천을 받지 않는 Non-partisan 지역이고, 나머지 19.2%인 485개는 반드시 정당의 공천을 받아야 하는 Partisan 지역이다. 예를 들어, 캘리포니아주의 경우 260개 기초자치단체 중에서 100%인 260개 지방자치단체가 모두 Non-partisan 지역으로 나타났고, 텍사스주(99.4%)와 일리노이스주(87.4%)는 166개 지역으로 나타났고, 델라웨어주(98.4%)와 메사츄세츠주(97.7%)는 126개 지역이 정당공천을 배제하는 지역(Non-partisan)으로 나타났다(주용학, 2007: 44-49).

이처럼 미국의 경우도 지방선거에서의 정당개입 문제는 20세기 초엽의 미국 지방자치 개혁과정에서 초미의 관심사였고, 미국 지방정부 선거에서의 정당참여 허용비율은 점차 줄어들고 있다. 미국의 지방선거제도 개혁은 지역의 세력화 된 정당지도자들로부터 과도하게 집중된 영향력을 제거하기 위해, 그리고 지방선거가 중앙 정치무대의 연장으로 이용되는 것을 막기 위한 목적으로 도입된 것이었다. 이러한 배경은 우리나라의 정치현실과 상당히 유사한 것으로 지적될 수 있다. 즉, 정당지도자들에 의한 정당운영과 선거에 미치는 절대적인 영향력, 그리고 지역패권주의로 요약되는 지방선거결과가 중앙정치의 영향을 그대로 반영해 준 것이라는 점은 과거 미국의 지방선거제도 개혁의 배경과 거의 일치하는 점이다(송광태·임승빈, 2010: 23).

2) 영국

의회정치로 대변되는 영국의 정치과정에서 정당의 참여는 필수적이다. 여기에는 지방의회도 당연히 포함되는데, 대부분의 의원들이 정당에 소속되어 있으며, 의회정치는 정당을 중심으로 이루어지고 있다. 그러나 정당의 지방정치 참여가 보장된 것은 1835년 지방자치법이 개정되면서부터이다. 특히, 지방자치에서 정당의 영향력이 본격화된 것은 노동당이 출현하면서부터인데, 반사회주의자, 보수당, 자유당 및 무소속 의원들이 노동당을 경계하기 시작

하였고, 그런 과정에서 중앙의 정치행태가 자치단체에까지 확산되었다(강경태, 2009: 238). 반면 비도시 지역에서는 이러한 정당정치 경향에 반발을 보이기도 했는데, 농촌지역 특히 하위계층 자치단체는 정당지배가 아닌 무소속의 전통이 1970년대까지 지속되었고, 이들 지역의 많은 자치단체가 전적으로 무소속으로 구성되거나 무소속 성향이 강하다. 그렇다고 자치단체의 무소속 전통이 완전히 없어진 것은 아니며, 무소속이 지배 또는 다수인 곳은 대체로 농촌지역이다(주용학, 2007:53).

그러나 1972년 지방자치법 개정을 계기로 지방자치는 완전히 정당정치의 영향력 아래 들어가게 된다. 1980년에 실시된 도시권 기초자치단체선거에서 보수당과 노동당의 점유율이 91.4%에 이를 정도였다. 대부분의 지역에서 정당 소속이 선거승리를 위한 필요조건이 되어 버렸을 정도로 지방선거에 정당이 미치는 영향이 막강한 것이다. 또한 지방의회의원과 주민과의 개인적 유대관계는 상대적으로 약하게 나타나며, 지방의원들은 그들 자신의 활동에 의해 평가받기보다는 소속정당에 대한 평가에 의해 평가받게 된다. 즉, 지방선거에서의 정당 투표는 그 지방의회를 지배하고 있는 다수당이나 소수당에 대한 평가라든지 정당의 지방조직의 각 지역에서의 활동에 대한 평가가 아니라, 국정 차원에서 중앙정당으로서의 여당과 야당에 대한 평가라는 성격을 갖는 것이다(정만희, 2004: 12).

이러한 까닭에 정당공천의 폐해에 대한 지적도 심각하게 제기되고 있으며 그 내용은 다음과 같다. 첫째, 무소속 의원이 배제되는 결과를 초래함으로써 의회구성을 왜곡시키고 있다는 점이다. 또한 정당공천과정에서 당에 대한 충성심과 공헌이 주요 기준이 되어 후보의 자질을 간과해 버리는 우려가 높으며, 특히 일당 지배적인 의회의 경우 유권자는 선거결과를 예측할 수 있기 때문에 투표에 참여하지 않게 된다는 부작용을 지적한다. 둘째, 정당참여의 가장 큰 문제점은 중앙의 이슈가 지방선거에 미치는 영향이다. 지방선거가 정당이슈 중심으로 치러진다는 것이다. 셋째, 정당 중심의 의회는 각 안건을 정당의 정치적 문제로 다루려는 경향을 가진다는 점이다. 안건의 내용에 따라 합리적으로 결정하기 보다는 정당정책을 지방정부에도 강요하는 양상을 보여주며, 반대당에 대한 반대에 주력함으로써 의사결정과정과 집행의 모든 과정이 지연되는 경우도 발생한다. 또한 의회운영에 있어서 지방의원들은 독창성 없이 정당 간부회의의 결정사항이나 지시에 복종해야만 하기 때문에 독립적인 판단 권한을 행사하지 못할 수도 있다. 특히 다수 의석 점유정당에 의한 권한의 남용이 폭넓게 자행될 수 있다고 분석하고 있다(육동일, 2006: 35)

그러나 영국은 기본적으로 지방자치 역사가 오래되었고, 그런 만큼 정당 참여 역시 오랜 전통이다. 다만, 주민의 직접선거에 의해 구성된 지방의회가 지방정부를 주도적으로 운영한다는 점에서 의회와 집행기관 혹은 중앙과 지방사이의 갈등은 보다 효율적으로 통제되는 면이 있다(임성일, 1996: 147). 물론, 지방선거에 대한 관심이 떨어지면서 나타나기 시작한 무투표 당선증의 증가, 일부 의원직의 장기결원 등의 사례는 영국 지방자치의 민주적 가치를 약화시키는 요소로 지적되기도 한다.

3) 프랑스

프랑스는 지방선거제도에 관해 헌법-법률-행정명령에 이르는 통일적인 법적 체계를 갖추고 있다. 즉, 헌법에서 자치단체의 자치권 등 일반사항을 규정하며 구체적인 법률을 통해 국가차원의 선거와 지방선거를 규정하고 있다(최창호, 2002: 562). 프랑스는 지방의회가 집

행기관이자 의결기관이고, 지방의회가 재정 예산 행정 등에 관한 행위를 할 수 있는 권한을 가지며, 이는 조례(arrêté)의 형태로 이루어진다(백윤철·윤광재, 2000: 164). 프랑스의 경우 지방의회선거에 정당의 관여를 폭넓게 인정하여 정당 중심의 지방선거를 실시하고 있다. 특히 국민의회의원과 상원의원은 그가 입후보한 시에서 시의회의원으로 입후보할 수 있다. 그리고 각료들도 지방자치단체의 의원선거에 입후보할 수 있는데, 실제로 적지 않은 국민의회의원 상원의원 각료들이 지방의회의원 선거에 참여하고 있다(하승준, 2004: 232). 선거인단 명부 리스트 제1순위로, 주로 차기시장 후보자가 선정되기 때문에 후보자 명부를 작성하는 정당의 역할은 매우 중요하다. 그러나 정당이 후보자를 추천할 때에는 반드시 지역의 의사를 존중하기 때문에 지역에서 어느 정도의 명망을 얻은 후보자가 특정 정당을 표방하는 것이 통례가 되고 있다. 그 결과 지방선거를 통해 얻게 된 지위는 중앙의 상·하원의원으로 진출하는 발판으로 작용하기도 한다. 특히, 시장 혹은 광역단체장의 상당수가 중앙의 상·하원직을 겸직하기도 하는데, 지역의 이익을 중앙에 대변할 수 있다는 장점으로 작용한다(지방의회발전연구원, 2004: 231-232).

프랑스의 시 읍 면의회 의원선거는 후보자에게 투표하지 않고 정당에 투표하는 2회 투표제(élection à deux tours)이다. 제1차 투표(le premier tour de scrutin) 결과 총투표자의 절대 다수(50% 이상)를 획득한 정당이 있으면 선거가 끝나지만, 그런 정당이 없을 때에는 제2차 투표를 실시한다. 투표결과 절대다수(제1차 투표결과) 또는 상대다수(제2차 투표결과)의 지지표를 얻은 정당별로 의석배분을 하고, 제1당에 의석의 50%를 프리미엄으로 배분하도록 되어 있다(Code Electoral, Art. L. 253, L. 254 Auby and Auby, 1991: 136-138). 이처럼 프랑스의 경우도 영국처럼 중앙과 지방 모두 정당의 영향력이 크다.

4) 독일

독일은 중앙집권적 통일국가보다는 제후국으로 나누어진 연방국가가 오랫동안 지배해왔다. 그 결과 실제로 지방정부가 외교 국방을 뺀 정부의 거의 모든 권한을 오랫동안 수행해왔다. 그 때문에 독일은 유난히도 지방색이 강한 나라가 되었다. 특히, 뮌헨을 수도로 한 바이에른주는 독특한 지방색을 지닌 대표적인 주(州)이다.

독일의 지방은 별도의 지역정당이 있을 정도로 지방정치 역시 상당히 발전되어 있다. 바이에른주는 기독교사회당(CSU)을 따로 만들어 이념적으로 같은 노선을 취하는 기민당(DSU)의 연정파트너로 집권하고 있다. 대중정당은 지지기반을 넓히고 집권에 도전하기 위해 노력하고 있는데, CSU는 예외이다. 한 예로 동 서독 통일과정에서 동독에 있는 같은 이념의 자매당격인 민주사회당과 합당문제가 거론되었을 때도 이를 거부하고 CSU만을 고집했다. 이와 같은 사례는 정도의 문제만 있을 뿐 독일전역이 그 지방의 고유한 문화와 전통을 바탕으로 고유의 규범체계와 전통을 가지고 있다는 것을 의미한다.

이처럼 독일은 역사적으로 각 지방으로 나뉘어져 살아온 전통을 중앙정부가 깨지 않으려고 했음은 물론 오히려 지방적인 것을 바탕으로 중앙정치를 수렴해서 그것을 연방정부에 반영 시킴으로써 국민통합과 국가통합을 이룩해왔다. 앞서 예를 든 바이에른뿐만 아니라 함부르크, 베를린 등도 나름대로의 특색과 전통을 간직하고 있다. 분단이 되었다고는 하지만 작센주를 포함한 동독에도 이러한 오랜 전통과 관행은 그대로 보존되어 왔다. 이처럼 독일의 모든 정치는 지역주의의 뿌리인 지방에서부터 비롯된다. 그래서 독일의 지방자치는 전국민 정치학교의 실습장화 되어 있다고 할 수 있다(주용학, 2007: 55-56).

이러한 기본적인 배경 아래, 독일의 정당체계 및 공천시스템을 살펴보면 다음과 같다. 독일의 경우 연방의회 의원선거에서 정당에 대한 득표인 제2투표의 결과로 의석이 배분되는 비례대표제를 취하고 있기 때문에, 선거에 미치는 정당의 영향력은 매우 크다. 독일연방 의회의원의 선거는 무소속 출마가 보장되지만 여러 가지 측면에서 사실상 정당의 주도하에 실시되고 있다. 우선 연방선거법은 제27조 제1항에서 “주명부는 정당만이 제출할 수 있다”고 하여, 연방 의회의원 선거에서 총 의석수를 결정하는 제2투표에 대한 주명부후보자를 정당만이 등록할 수 있도록 규정하고 있다.

독일의 연방의회의원 선거 결과를 분석한 자료를 보면, 독일의 지역 선거구의 상당수도 특정 기성 정당의 아성지역으로 평가된다. 이처럼 특정 정당이 압도적 지지를 받고 있는 지역에서 그러한 정당의 후보자로 공천된다는 것은, 선거 결과에 관계없이 이미 사실상 당선된 것이나 마찬가지라고 해도 과언이 아니다. 해당지역의 유권자는 실제 어떤 후보자가 출마했는가 보다는, 자신이 압도적으로 지지하는 정당을 보고 투표를 하기 때문이다. 따라서 이 경우 유권자의 투표행위는 자신들의 지역구 후보자를 선거를 통해 최종 결정한다는 의미가 아니라, 이미 특정 정당의 공천과정에서 사실상 당선된 연방의회 의원을 재확인 시켜주는 의미로 평가되기도 한다(박상철, 2008: 120-121).

지방의회 선거에 대한 정당의 참여 역시, 당연시되며 대부분의 지방의원들도 정당원으로 구성되어 있다. 정당의 후보자 공천은 지구당이 담당하며, 무소속 후보자는 법적으로는 가능하지만 실제로는 거의 없는 형편이다. 정당공천자의 경우 선거공약은 지역적 이슈가 중심이 되며, 중앙의 집권당과 지방의회의 다수당이 다른 경우가 매우 흔하지만 별다른 정치적 갈등은 보이지 않는다고 한다. 이것은 독일의 지방자치제도가 오랜 역사적 배경을 가진 자연스러운 산물이라는 점, 중앙과 지방의 기능과 역할의 분담이라는 법치주의적 사고방식이 깊게 뿌리내린 특유의 정치행태에 그 원인이 있다. 그리고 지방의회의 운영에 대한 중앙당의 관여는 거의 없는데, 지방의회는 지역적 이해관계만 다루기 때문에 중앙당이 지역의 이해에 반하는 지시를 내릴 필요가 없다고 할 수 있다(박수민, 2007: 35). 또한 독일인들은 예로부터 개인보다는 집단과 제도를 중요시 해왔기 때문에 지방자치에 대한 정당의 참여를 당연시하고 있다(강경태, 2009: 240-241).

5) 일본

일본의 지방자치는 19세기 말 헌법 제정과 의회 출범 이전에 실시되었는데 이것은 정당정치의 영향을 최소화하려는 당시의 관료적 전제정권의 정치적 고려에 따른 것이었다. 즉, 국가와 지방을 분리하여 정당정치의 영향은 국가에 한정하는 대신 지방은 중앙관료들의 영향력 아래 두려한 것이다(강경태, 2009: 243).

그러나 보통 선거제가 실시되고 산업화·도시화가 시작되면서, 점차 정당의 개입이 강화되기 시작하였다. 그러나 주민들의 자치의식의 미성숙으로 인해 지방행정이 마비되고 부패가 발생하는 등 부정적 현상이 뒤따르게 되었다. 이에 따라 정당의 지방선거 참여에 대해 부정적 인식이 커졌지만 이것은 오히려 주민자치가 아닌 관료에 의한 지방자치, 결과적으로 지방자치의 중앙예속이라는 매우 역설적인 결과로 귀결되었다(박수민, 2007: 41).

결국 일본지방자치의 비정치화는 1960년대 중반부터 큰 변화를 맞게 된다. 고속성장기를 거치면서 주민운동이 활발하였으며, 이를 바탕으로 혁신정당 소속단체장이 지배하는 지자체

가 등장하게 된 것이다. 자치단체는 더 이상국가의 하부기관이 아니라 주민의 요구에 대응하고 자주적으로 정책을 결정·집행하는 기관이라는 주장이 대두하게 된 것도 이 때 이다. 이런 현상은 결과적으로 정당의 지방자치 개입을 정당화하는 것이라고 할 수 있다. 하지만 1970년대 후반 지방자치에 이데올로기는 필요없다는 주장이 영향력이 가지기 시작하면서, 일본의 지방자치는 정치화 시대를 벗어나 경영화의 시대로 접어들게 된다(정만희, 2004: 13). 이로 인해 지방선거의 정당공천을 허용하고 있음에도 불구하고 정당에 소속되어 있는 사례는 극히 드물다(강경태, 2009: 244).

보다 구체적인 일본의 지방선거제도를 살펴보면 다음과 같다. 일본의 지방선거는 1950년에 제정된 통합선거법인 공직선거법에 근거를 두고 있다. 공직선거법에 의해, 공직의 후보자가 되려고 하는 자는 문서로서 그 취지를 당해 선거장에서 제출하여야 한다. 이 때 후보자 제출서에 정당 기타 정치단체의 명칭을 기재하는 '당파'라고 하는 난이 있는데, 여기에 기재하지 않고 공란으로 남겨 놓고 그 증명서를 제출하지 않은 후보자가 무소속이 된다. 만약 정당이나 정치단체가 발행하는 증명서를 제출하고 당파라는란에 기재하면 공인되었다고 한다. 공인이란 정당이 그 당에 소속하는 인물을 선거의 정식후보자로 인정한다는 뜻이다. 공인을 받지 않고 무소속으로 출마한 후보자라도 그들 모두가 정당과 전혀 관계가 없는 것은 아니다. 겉으로는 무소속이라는 것을 내세우지만 실질적으로 정당의 지원을 받는 경우도 많다. 이 때 정당이 후보자를 지원하는 방법에는 두 가지가 있다. 그 한 가지 방법은 추천이다. 추천이란 정당이 형식적인 무소속 후보자를 선거운동에서 지원하는 것을 말한다. 많은 경우 공인 후보를 내지 않는 정당은 정책적으로 연계하고 있는 정당에서 출마한 후보자나 무소속인 후보자를 추천한다. 다른 한 가지 방법은 지지이다. 지지는 정식으로 추천을 하지 않지만 실질적으로 후보자의 선거운동을 지원하는 것을 말한다. 지지는 공인이나 추천에 비하여 지원의 정도가 약하다.

후보자는 일반적으로 정당조직을 총동원하는 국회의원 선거에서는 공인을 중시하지만, 정당의 색깔을 내세우고 싶지 않은 지방자치단체의 단체장선거나 지방의회의 의원 선거에서는 무당파 지지층을 끌어들이기 위해 무소속으로 입후보하여 정당의 추천이나 지지를 받는 형태를 취하는 경우가 많다. 지방에서 당선 가능성이 높은 유력자가 입후보하면, 중앙의 다수 정당들이 같은 유력자에 대하여 추천이나 지지를 표명한다. 이러한 현상을 일본에서는 '아이노리'라고 한다. 중앙정당의 입장에서 지방에 대하여 일정한 영향력을 확보하기 위한 공여지책이다. 일본에서는 정당의 당적을 가진 채 무소속으로 입후보하여도 문제가 되지 않는다.¹⁾ 일본의 선거관리위원회는 정당이나 정치단체에 소속되어 있는 후보자라도 소속당과 증명서를 제출하지 않는 한 정당이나 정치단체당파에 속하지 않은 후보자와 마찬가지로 무소속으로 취급하고 있다.

이상의 설명에서도 알 수 있듯이 무소속에는 두 가지 형태가 있다. 후보자제출서의 당파란을 공란으로 한 무소속이 있는가 하면 정당과의 관계가 전혀 없는 완전 무소속이 있다. 완전 무소속은 다시 두 가지의 형태가 있다. 보수계 무소속과 혁신계 무소속이다. 보수계 무소속은 자민당 등 보수정당에서 추가적인 공인을 전제로 하여 당원으로서의 적을 가진 채 무소속으로 입후보하는 사람을 말한다. 국회의원을 중선거제로 선출하던 과거에는 후보자수

1) 2006년 나가노현 지사선거에서 다나카 야스오 후보는 신당일본 당수임에도 불구하고 무소속으로 입후보 서류를 제출했기 때문에 무소속 후보로 보도되었다. 그러나 2009년 치바현 선거에서는 완전 무소속을 강조하여 당선된 모리타 켄사쿠는 현역의 자민당 지부장으로 자민당 지부에서 정치헌금을 받았기 때문에 문제가 된 사례도 있다.

를 조정하기 위해 자민당의 공인을 받지 않은 후보가 무소속으로 입후보하고 당선된 후 바로 추가 공인을 하는 예도 적지 않았다. 이러한 후보는 무소속임에도 불구하고 자민당의 파벌 멤버로 활동하고 선거보도에 있어서도 자민당의 파벌 멤버로 분류된다. 한편, 혁신계무소속은 혁신계 정단이나 좌익단체를 기반으로 하는 무소속을 말한다. 보수계 무소속은 대부분 자민당계인데 반해, 혁신계는 일본공산당, 일반사회당계가 많지만, 출신정당은 다양하다. 혁신 정당의 쇠퇴로 혁신계 무소속이라는 용어는 별로 사용하지 않게 되었다.

지방선거에서의 무소속 경향은 중앙정치에 있어서의 무소속 경향보다 훨씬 심하다. 또한 중앙정치와는 달리 당선 된 후에도 무소속으로 계속 남아 있는 경우가 많다. 2007년 7월의 통합 지방선거에서 47개 도도부현 지사는 군마현 지사(자민당의 공인) 1명을 제외하고는 전부 무소속으로 당선된 바 있다.

일본의 기초자치단체 지방선거에서도 90% 이상이 무소속 후보자가 선출되고 있다. 이러한 점을 보면 일본의 지방자치는 정당민주주의에 의하여 달성되는 것이라기보다는 주민의 권리의식과 자율성에 의하여 이루어지는 것으로 평가할 수 있다(송광태·임승빈, 2010: 24-26) 이처럼, 일본은 지방선거에 중앙정당의 관여는 인정되고 있으나 유권자들 사이에 정당정치가 지역사회의 발전과 통합에 오히려 걸림돌이 된다는 인식이 확산되면서 무소속 후보를 선호하게 되었다.

6) 외국 사례의 비교 및 시사점

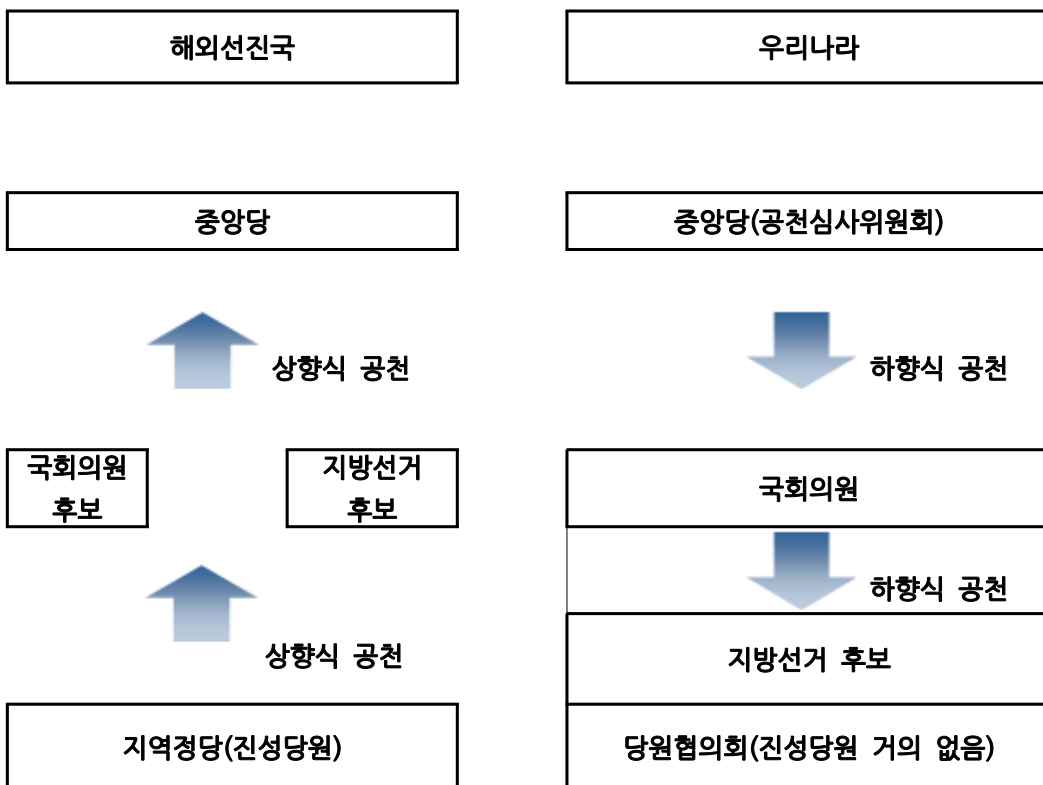
외국 사례를 종합한 다음의 <표 1>에서 알 수 있듯이, 책임정치라는 측면에서 정당의 지방선거 개입을 허용하고 있지만 그 수준에 있어서는 국가별로 혹은 지역별로 상이하다는 점을 알 수 있다. 영국, 독일, 프랑스 등은 지방선거에 정당의 참여를 폭 넓게 인정하고 있으며, 지방의회에 있어서도 중앙의 각 정당들이 비교적 많은 영향력을 행사하고 있다(손진상, 2004: 318). 다만, 독일의 경우 규모가 큰 Gemeinde(우리의 시읍면)는 정당이 주요 정책들에 대해 영향력을 행사하고 있지만 중 소규모의 Gemeinde는 탈정치적 성향의 유권자 단체의 영향력이 더 크다. 정당 역시 당원이 아니더라도 지역에서 명망이 있는 인물을 의원후보명부에 올리며 후보자도 당과의 관계보다는 지역과의 관계를 강조하는 경향을 보이고 있다(김성호, 1997: 189). 프랑스 역시 지방선거 후보자 추천에서 지역의사를 존중하는 방식을 채택하고 있으며 최근의 경향도 소속정당보다는 후보자의 자질을 중요시하는 모습을 보이고 있다. 미국은 특히 정당의 참여가 제한되는 지역이 압도적으로 많으나, 지방선거에서만 나타나는 현상은 아니다. 일본은 정당에 대한 투표는 오히려 예외적이라 할 만큼 무소속이 절대적인 비중을 차지하고 있지만, 외형적으로는 정당의 지방선거 참여를 허용하고 있다(강경태, 2009: 244-245).

<표 1> 각 국 정당의 지방정치 참여 비교

| 구분 | 정당참여허용여부 | 특징 |
|-----|-------------------|---------------------------------------------------------|
| 미국 | 인정 | - 정당의 지역적 기반 심화, 양당제도 확립 - 정당참여의 부정적 영향 있음 |
| 영국 | 인정 | - 소도시일수록 탈정치적 경향 - 정당참여는 형식적, 실체는 인물 중심 |
| 프랑스 | 인정 (명문규정없음) | - 후보자 추천시 지역사회 의사 존중 - 소속정당보다는 인물, 자질중심 투표 |
| 독일 | 자치단체의 자율적 선택 | - 비정당선거제도 확산 추세 - 정당의 민주화와 개방화 속에 지방 및 전국차원의 정당기능 약화 |
| 일본 | 인정 (실제선거에서 배제) | - 자치단체장 대부분이 무소속 - 지역문제, 인간관계가 경쟁요소 |

출처: 강경태(2009), “정당공천제 개선방안: 기초의회의원선거를 중심으로”, p. 245.

<그림 1> 해외 선진국과 우리나라 정당공천제의 비교



Ⅲ. 정당공천제의 문제점

1. 정당공천제의 실태

지난 20여년 동안 정당공천제를 둘러싸고 많은 논쟁과 공방이 있었으나 결국 정당공천제가 전면적으로 시행되는 방향으로 지방선거 관련 법령이 시행되고 있다. 이에 2006년 및 2008년 일부 국회의원들이 기초자치단체 선거에 있어서 정당공천제를 폐지하는 법안을 제출하기도 하고(국회를 통과하지 못하여 무산 되었다.), 이후에도 정당공천제 폐지를 위한 시민운동과 서명운동, 학술세미나 등 활발한 활동이 펼쳐지고 있으나 현재까지 제도는 그대로 존속되고 있다. 그런 만큼 정당공천제의 실태 파악을 통해 제도의 존속여부를 다시 한 번 검토할 필요가 있다.

기초의원에 대한 전면적인 정당공천이 허용된 후 실시된 2006년 5.31 전국동시지방선거는 전 지방선거들과는 많이 달라진 선거제도하에서 치러졌다. 지방자치단체장 3선 제한이 처음 적용되는 선거였고, 지방의회 유급제가 도입된 이후 실시되는 첫 번째 선거였기 때문에 역대 어느 선거보다 정치신인과 전문인력의 진출이 높아질 것으로 기대되었다. 또한 예비자 후보제도의 도입과 선거운동방법의 개선으로 입후보예정자가 유권자에게 자신을 알릴 수 있는 기회도 확대되어 우리나라의 선거문화를 한 차원 높여지는 계기가 될 것으로 전망되기도 했다(주용학, 2007: 48).

그러나 5.31 지방선거는 기대되었던 성과를 충족시키지 못하는 오히려 역대 지방선거의 한계를 극복하지 못한 채, 초기 지방자치시대의 문제점들을 그대로 내포하고 있었다. 2010년의 지방선거 역시 이와 크게 다르지 않았다. 중앙정당의 정당별 지지에 따른 소위 연계투표가 이루어짐에 따라 지방자치가 중앙정치에 철저하게 예측되는 결과를 보여주었다고 평가되기 때문이다. 다음의 <표 2>는 2006년 지방선거와 2010년 지방선거의 결과를 종합한 것이다. 표에서 나타나는 것처럼, 2006년과 2010년의 선거결과는 정당의 지지율 변화 및 무소속 후보의 약진이라는 점에서 일정부분 차이를 보인다. 2006년 5.31지방선거에서는 일부 지역을 제외하고 한나라당이 단체장과 지방의원 당선자를 독식하였다고 할 정도로 다수를 차지하였는데, 전국적인 통계로 볼 때 이 선거에서는 광역자치단체장과 기초자치단체장 및 광역의회의원은 거의 완전하다고 할 정도로 한나라당 1당 지배를 구축했으며, 기초의원의 경우도 한나라당 1당 지배가 완전했다고 평가할 수 있다. 그러나 2010년 지방선거에서는 그 결과가 크게 달라졌다. 한나라당의 득표율이 전반적으로 퇴조한 것이다. 또한, 2006년과 차이를 보이는 2010년 지방선거의 또 다른 특징은 무소속 후보의 약진이다. 이러한 결과는 지방선거에서 국민들의 탈정당화가 시작되고 있다는 점을 보여주는 결과로 해석할 수 있다(송광태·임승빈, 2010: 15-16).

<표 2> 2006년 및 2010년 지방선거에서의 정당점유율의 변화

| | 광역단체장 | | 광역의원 | | 기초단체장 | | 기초의원 | | 정당점유 총수비율 | |
|------------------|-------|------|-------------|-------------|-------|------|----------------|----------------|----------------|----------------|
| | 2006 | 2010 | 2006 | 2010 | 2006 | 2010 | 2006 | 2010 | 2006 | 2010 |
| 한나라당 | 12 | 6 | 557 (38) | 288 (36) | 155 | 82 | 1,621 (220) | 1,247 (160) | 2,345 60.6% | 1,623 40.6% |
| 열린우리당 | 1 | * | 52 (19) | | 19 | * | 630 (87) | * | 702 18.1% | * |
| 민주당 | 2 | 7 | 80(9) | 360 (32) | 20 | 92 | 276 (43) | 1,025 (154) | 378 9.7% | 1,484 37.2% |
| 민주노동당 | 0 | 0 | 15 (10) | 24 (6) | 0 | 3 | 66 (14) | 115 (25) | 81 2.0% | 142 3.5% |
| 국민중심당 (자유선진당) | 0 | 1 | 15(2) | 41(3) | 7 | 13 | 67 (11) | 117 (22) | 89 2.3% | 172 4.3% |
| 무소속 | 1 | 2 | 14(0) | 36 | 29 | 36 | 228 | 305 | 272 7.0% | 477 11.9% |
| 기타 | * | 0 | * | 12(4) | * | 2 | * | 79 (15) | * | 93 2.3% |
| 총수 | 16 | 16 | 733 (78) | 761 (81) | 230 | 228 | 2,888 (376) | 2,888 (376) | 3,867 100% | 3,991 100% |

주) ()내 숫자는 비례대표에 의해 선출된 숫자임.

*의 표시는 해당사항 없음을 나타내며, 0은 후보는 냈으나 당선 안 된 것임.

자료: 송광태·임승빈(2010), “2010년 6.2지방선거분석과 정당공천제도에 대한 논의”, p. 16

이처럼, 지방선거에서 정당공천을 전면 허용한 2006년 및 2010년의 선거는 그 결과에서 다소 차이를 보이기는 하지만 기본적으로 나타나는 양상이 지방선거에 대한 중앙정치의 부정적 단면을 보여준 선거라는 점에서 유사하다. 그 구체적인 내용은 다음과 같다. 첫째, 선거의 주역을 지방에서 중앙으로, 그리고 주민에서 정당으로 전락시켰다는 것이다. 대부분 지역에서 어느 정당의 공천후보자인가에 따라 당선자가 이미 판가름 난 지역주의 투표가 행했다. 지역후보자의 정책과 공약에 따라 지역일꾼을 선택하는 것이 아니라 중앙정당을 보고 표를 찍는 결과를 보여주었다. 뿐만 아니라, 정부와 여당에 대한 중간평가 성격이 매우 강한 정치적 네거티브 투표성향을 띤 선거이기도 했다. 각 정당들이 지방선거의 쟁점을 ‘지방권력교체론’과 ‘중앙권력심판론’으로 부각시켜 지방의 쟁점을 실증시킨 탓이다(육동일, 2006: 42). 이 때문에, 많은 지역 유권자들은 지방선거를 외면했고, 정치·경제·외교·국방·이념 등 각종 대내외적 갈등으로 인한 정치적 냉소와 무관심은 지방선거에 더욱 투영될 수밖에 없었다(송건섭·이부희 등, 2008). 이러한 결과를 만들어 낸 데는 무엇보다도 중앙정치의 책임이 크다. 정치권은 지방선거를 두고 대선의 전초전이나 현 정권에 대한 중간평가의 의미를 부여하고 총력적으로 나서다보니 지방자치의 실증되고 철저히 중앙정치에 예속되게 된 것이다. 정부와 집권여당의 실정을 심판하는 국민의 목소리는 존중되어야하겠지만 지역사회 일꾼을 뽑는 지방선거를 중앙정치의 정파적 이해로 변질시킨 정당의 지도부는 지방자치체도를 역행시켰다는 비난을 피할 수가 없다(송광태·임승빈, 2010: 17).

둘째, 정당공천을 둘러싼 비리와 부패가 여전히 심각하게 드러났다는 점이다. 행정안전부

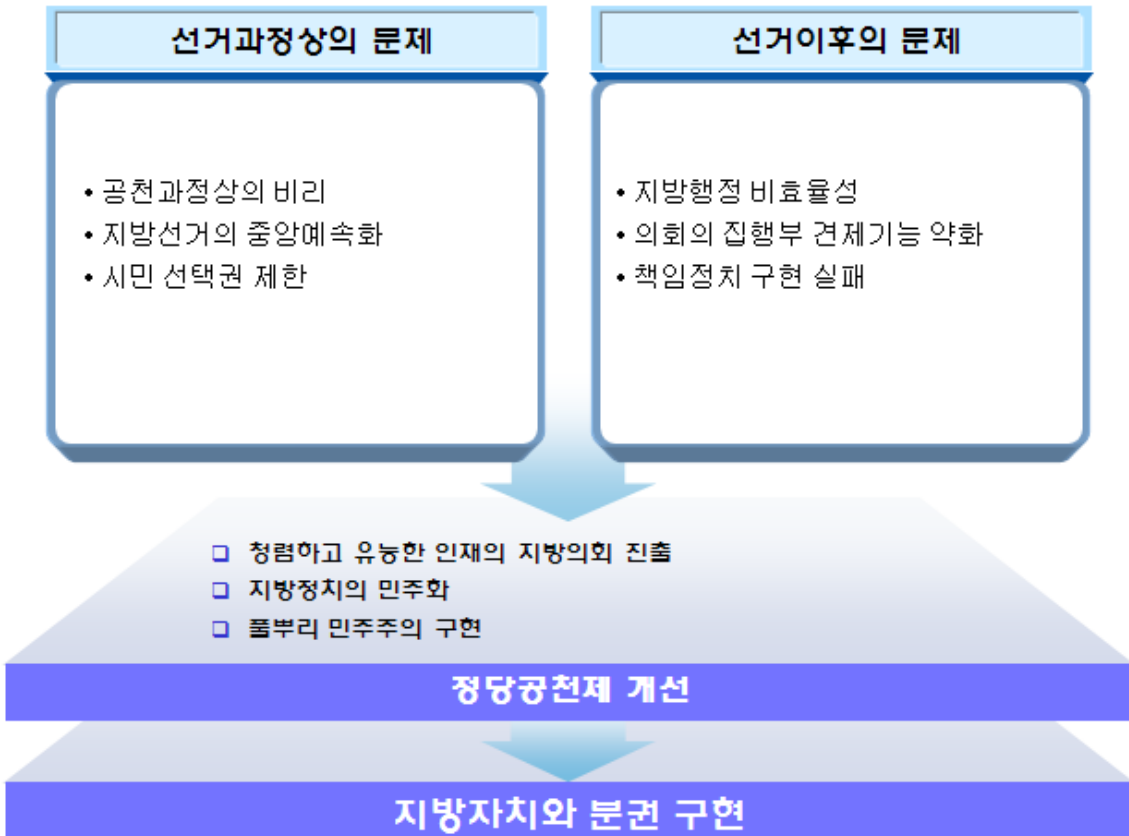
에 따르면, 2006년 5.31 지방선거를 통해 당선된 민선4기 기초단체장 230명 중 임기를 5개월 이상 남겨놓은 2010년 1월 12일 기준으로 선거법 위반이나 비리 등 혐의로 기소된 사람은 전체의 41.3%인 95명이 되었다(기소된 기초자치단체장 중 직위를 상실한 사람은 39명이다.). 그러나 정당은 이러한 문제를 외면했다. 대외적인 명분으로는 책임정치를 하기 위해서 기초지방의원에 대한 정당공천이 필요하다고 주장했지만 자신들이 공천한 단체장 및 지방의원들의 비리사건에 대하여는 그 책임을 당사자에게 떠넘기기에 바빴고, 그런 인물들을 공천한 중앙정당에서는 책임 있게 해명하지도 않았다. 또한 공천을 받기 위해 유권자보다 공천권을 가진 지역구 국회의원에게 지속적으로 모든 것을 투자해야 하는 기존의 시스템은, 공천과정과 당선 후 임기 중에 태생적으로 각종 부조리와 비리가 발생할 수 밖에 없게 한다. 정당공천을 통해 참신하고 유능한 정치신인과 전문인들의 진출을 기대했지만 이러한 공천시스템 아래에서는 역시 쉽지 않은 일이었다.

마지막으로, 후보자들의 ‘헛공약’ 남발도 주요 양상으로 나타나고 있다. 제4기와 마찬가지로 제5기 지방선거에서도 이와 같은 헛공약은 계속 이어졌다. 2010년 지방선거에서는 심지어 인쇄소 공약이라고 할 정도로 같은 인쇄소에서 정당들이 짜깁기 공약을 만들어냈다는 비판들이 다수 보도된 바 있다. 지방선거는 ‘정당의 정당에 의한 정당을 위한 것이 아닌 주민의 주민에 의한 주민을 위한’ 정치적 행위이다. 지방선거에 대한 이러한 원칙이 실제적으로 지켜질 때 주민들은 후보자들의 인물과 정책을 비교하며 과연 우리 지역에 맞는 공약을 합리적으로 제시하는 후보가 누군가인가를 판단하게 될 것이며, 자연스럽게 투표율도 올라가게 될 것이다(송광태·임승빈, 2010: 18-19). 따라서 올바른 지방자치체의 정착을 위해서는 공직선거법 제47조에 대한 전면적인 재검토가 필요해 보인다.

2. 정당공천제의 문제점

지방선거에서 정당공천제로 인한 문제는 선거과정상에서 나타나는 문제와 선거이후의 지방행정 운영과정에서 나타나는 문제로 구분할 수 있다.

<그림 3> 정당공천제의 문제점



1) 선거과정상의 문제점

(1) 공천과정상의 비리

정당공천제의 실태를 통해 나타나는 것처럼, 선거에서의 문제점으로 지적된 것 중의 하나 바로 공천과정상의 비리 문제이다. 공직후보자 선정과정과 선정방식에 대한 국가의 개입은 공직후보자 선출 결과가 정당 스스로 정한 규칙과 절차에 의해 관리되고 운용되는지, 그렇지 않으면 국가가 그 규칙과 절차를 결정하는지에 따라 정당채량 방식과 국가법제화 방식으로 구분된다(육동일, 2006: 20). 우리나라 각 정당은 당헌·당규로 공천과정을 정하고 있다. 물론 개별정당이 스스로 규칙을 정하고 그에 따라 공천과정이 운용되는 것이 바람직할 수도 있다. 그러나 우리나라 정당공천시스템은 정당공천 일반원칙인 민주화와 자율성 확보에 있어서 법제적 불비는 물론 범외적 정치 현실에 있어서도 비민주적이고 무책임한 정치행태가 만연하고 있다. 뿐만 아니라, 우리나라의 각 정당은 정당조직의 특성에 맞지 않는 공천시스템을 시도하고 있기까지 하다.

특정지역의 중앙당 밀실 후보 공천이 당선으로 이어지기 쉬운 상황에서는 공천과정에서 금

품 및 뇌물수수 등 부정부패를 조장할 가능성이 있다. 1998년 지방선거 당시 공천헌금액은 영·호남처럼 당선이 보장된 지역의 자치단체장은 10억~20억, 중소도시 시장은 3억~5억, 광역의회 의원은 5천만원~1억, 기초의회의원은 2천만원에 달했다는 조사도 있다(주용학, 2002: 56). 2002년 선거에서도 경북 청송지역에서 한나라당 지구당위원장인 국회의원에게 공천헌금 3억원을 건넨 현직 군수가 검찰에 구속되는 사건도 있었다(주간조선, 2002년 5월 30일자). 이러한 부정부패로 얼룩진 정당내의 비민주적 공천행위는 선거과정을 혼탁하게 할 뿐 아니라 정치적 냉소주의를 심화시키고 투표참여를 저조하게 하는데 일조를 한다. 지방핵심세력과 중앙당 및 후보자간의 밀착 등으로 지방선거에 대한 관심은 점차적으로 저조해지고 투표율도 1991년부터(58.9%), 1995년(68.4%)과 1998년(52.7%)선거에 걸쳐 지속적으로 하락하고 있으며, 2002년 지방선거 투표율은 48.9%로 최저치를 기록했으며 2006년 선거에서는 51.6%로 나타났다.

정당공천의 취지는 정당이 책임을 지고 검증한 인물을 후보자로 내세우고 유권자는 이를 믿고 선택하는 것이다(신환철, 2002: 35). 즉, 정당공천은 선거에 이기기 위해서 지방정부의 대표로서 경쟁력이 있는 후보를 뽑는데 의미가 있지만 특정지역에서 정당 간 경쟁이 없는 상황에서 정당의 공천심사는 지역에서의 당선경쟁력과 무관하게 이루어지는 경우가 많다.

이는 모두 정당공천의 법적 성격에 대한 내부 운용 문제와 선거과정의 일부분이라는 논쟁을 근거할 만한 법적·정치적 근거가 전혀 없는 우리나라 정당공천시스템 탓이다. 우리나라의 정치 및 정당수준에 비추어 볼 때 국가가 정당법 및 공직선거법 등 법제도로 정당의 공천방식을 규율할 수 있도록 법률적인 고민이 필요하다.

(2) 지방선거의 중앙예속화

우리나라 지방선거 제도의 또 하나의 문제는 지방선거의 중앙 예속화이다. 현재의 선거제도 하에서는 지역별 1당 독점현상과 지역갈등을 심화시키는 지역주의의 선거형태를 개선하기 어렵다. 또한, 동시선거로 인해 선거인의 후보자 선택 곤란, 정당 본위의 줄투표 현상, 그리고 지방선거 및 교육감 선거의 의미실종과 왜곡의 문제 등 그 단점과 한계도 분명히 드러나고 있는 실정이다. 때문에, 지방선거에서 정당의 차등적 참여 문제를 검토해 보아야 한다. 예를 들어, 기초의회 의원 선거 뿐 아니라 기초단체장 선거에서의 정당참여를 전면 금지하고, 광역자치단체는 정당참여를 완전히 허용하는 등 지방선거에의 정당참여를 차등적으로 허용하는 것이다. 또한 선거 비용 및 노력 절감이라는 측면에서 동시선거만을 고집할 것이 아니라 선거시기의 조정 문제도 고려해 보아야 한다(육동일, 2006: 44-45).

정당 후보자들은 당선 이후, 중앙당이나 지역 국회의원에게 예속될 가능성이 높다는 점이다(송광운, 2008: 119; 이상목, 2007: 61). 지방선거의 정당공천제가 지방정치의 중앙정치예속화 현상을 초래한다는 점은 이미 기존 연구들을 통해 여러 차례 주장된바 있으며 특히 기초지방의회 선거까지 확대된 정당공천제 실시는 정당정치의 발전을 꾀한다는 대의명분에도 불구하고 실제 지방선거에서 많은 부작용을 낳고 있는 것이 사실이다(이상목, 2007: 59; 김석우 외, 2008: 352). 기본적으로 지방선거는 자치행정을 둘러싼 지역주민의 정치적 평가이며 본질적으로 그 평가는 지방적 수준에 국한된다(강원택, 1999: 79). 그러나 제도적으로 중앙당 혹은 정치지도자와 지역구 국회의원 등에 의해 지명되는 공천절차의 비민주성과 불투명성은 중앙과 지방사이의 수평적이고 협력적 관계가 아닌 수직적·위계적 관계를 형성하여 지방정치의 중앙정치 예속화와 중앙과 지방의 괴리현상을 촉발시키고 있다는 것이다(박

재욱, 2002: 128). 이는 지역구 국회의원이거나 정치유력자에게 순종하는 단체장과 지방의원들을 양산하게 되고, 지방선거로 선출된 지방 정치인들은 지역주민에게 봉사하는 것이 아니라 중앙당이나 국회의원에 봉사하는 모순적인 구조를 가지고 있게 될 수 있다.

(3) 시민선택권 제한

정당공천제는 후보자들에 대한 시민들의 선택권을 제한하게 된다. 정당에 대한 기여도나 지역 국회의원에 대한 충성도, 정치자금공여정도 등을 근거로 공천하기 때문에 능력 있는 지역정치인들의 정치입문이 어려워지고 이로써 시민선택의 여지가 제한된다. 지역의 유능한 인재를 정치에 입문시키는 것을 핵심적 기능으로 하고 있는 지방자치체가 정당공천제로 인하여 지역을 대변할 능력 있는 인재를 배제시키고 재력을 근거로 중앙정치 권력자나 지역의 국회의원과 친분이 있는 사람들을 중심으로 공천하는 부정적 지역정치체제를 양산하는 도구가 되고 있다(허철행, 2011: 238). 즉, 정당에 적을 두고 있지 않은 유능하고 전문적인 인재가 지방자치단체에 진출하는 것을 어렵게 한다는 것이다(김순은, 2001: 37).

이처럼, 정당공천제를 찬성하는 쪽은 풀뿌리 민주주의 내지는 정당정치의 필요성을 주장하는 반면, 정당공천제를 반대하는 쪽은 정당발전의 미비와 공천제에 따른 부작용을 논하면서 정당공천제 반대를 주장하고 있다.

2) 선거이후의 문제점

(1) 지방행정의 비효율성

정치적 성격이 낮은 지방행정이 정당개입으로 인해 합리성을 상실하게 되어 비능률을 초래한다는 것이다. 지방자치 또는 지방행정은 지역 주민에 대한 공공서비스를 제공하고 지역발전과 개발 등 지역적 기능에 초점을 맞추어야 하기 때문에 비정치적이고 탈정치적 성격을 지녀야 한다고 주장한다. 지방자치는 기본적으로 주민생활의 편의를 도모하기 위한 생활정치를 지향해야 하기 때문에 지방선거에서 정당의 공천 없이 지역에서 열심히 봉사할 수 있는 사람을 선출하고, 그들로 하여금 비당파적으로 지역발전과 주민생활의 편의를 위해 일하도록 하자는 것이다(김욱, 2007: 8-9). 지방행정의 업무들은 중앙정당 정치와 관련성이 충분하지 않으며, 특히 기초자치단체의 주요업무라고 할 수 있는 쓰레기 수거, 도로정비 등 지역 주민들과 밀접한 상관관계에 있는 업무들은 정당성이나 정치성을 띠는 일이 아니다.

(2) 의회의 집행부 견제기능 약화

정당공천제로 인하여 지방의회와 자치단체장 간의 견제와 균형이라는 제도적 기능이 잘 작동되지 않게 된다는 점이다. 지방자치체는 지역주의 정치의 영향을 받아 동일지역에서 단체장과 지방의회가 동일한 정당에 의해서 장악되기 쉽다. 때문에 지방의회는 동일 정당출신의 단체장에 대한 견제기능을 제대로 하지 못하게 된다. 기관대립형 지방자치체의 기본적인 기능이 작용되지 못하게 되는 것이다(허철행, 2011: 238).

(3) 책임정치 구현의 실패

정당의 책임정치 구현을 기치로 2006년 정당공천제가 도입되었지만, 유력 정당의 공천권은

국회의원의 손에 들어가게 되었다. 많은 정치지방생들이 국회의원의 눈에 들려고 기를 쓰며 국회의원에게 정치후원금을 낸다. 그리고 영남과 호남처럼 정당 독점이 강한 지역에서는 공천을 받기만 하면 당선된다는 공식이 세워졌다. 물론 중선거구제 도입으로 특정정당이 지역제도정치권을 독점할 가능성은 다소 낮아졌다. 하지만 줄 세우기와 줄 서기는 여전하다. 국회의원이 행사장에 당도하면 그와 같은 정당 소속의 지방의원들은 마중을 나가 수행한다. 이를 보는 주민들의 마음은 언짢다. “예전에는 거꾸로, 국회의원이 지방의원한테 잘 보이려고 애를 썼다”는 회고도 나온다.

또한 국회의원이 통제하는 범위 밖에서, 많은 의원들은 개별적·구역적 활동을 하는 경향이 강하다. 게다가 정당의 지역 당원들이 기초의원의 활동을 공유하거나 통제하는 힘도 미약해서 공천제 자체만으로는 정당정치 효과를 살리기가 무척 어려운 형편이다. 한 지역에 복수의 국회의원이 존재할 수가 있는데, 그 지역 지방의회 의원들은 같은 정당이라도 어느 지역인가, 다시 말해 자기 지역구가 어느 국회의원의 지역구인가에 따라서 패가 갈리는 경향이 있다. 이념과 정책과는 무관한 분화다.

VI. 기초선거에서 정당공천제의 개선방안

1. 정당의 지방분권화 및 지역정당의 허용

지역정당의 존립을 가능하도록 하는 제도적 보완이 필요하다. 지역 정당은 정치의 다원화와 지방화 추세와 연관되어 있다 즉, 지역사회가 안고 있는 각종 문제들 속에는 국가적 차원에서 해결되어야 할 것도 있고, 광역적 수준에서 해결해야 할 것도 있지만 대부분은 자치단체 수준에서 처리되어야 하는 사항이 많다. 이런 점에서 지역정치를 지향하는 정당의 존재도 필요하다고 할 수 있다. 가령 자치단체가 처리해야 할 수준의 문제가 있다고 하더라도 현재의 정당제도로는 전국적 규모의 정당만이 개입할 수 있기 때문에 지역정치가 중앙정치의 논리에 의해 좌우될 위험성은 상존하는 것이다. 따라서 지역문제가 결국 중앙정치화 되고 만다. 이런 문제들을 원천적으로 해소하기 위해서도 지역정당의 허용 여부를 검토할 필요가 있다(강경태, 2009: 246-248).

정당참여로 인한 부작용을 줄이고 순기능을 살리기 위한 가장 기본적인 조치는 정당의 분권화이다. 현재와 같이 집권화 된 정당구조 하에서는 정당참여가 지방자치에 긍정적 영향만을 미칠 것으로 기대할 수는 없다. 그러므로 정당의 분권화를 통하여 중앙정치가 지방자치에 대한 제약요인으로 작용할 가능성을 원천적으로 봉쇄하는 것이 바람직하다.

지방자치에의 정당참여 허용은 그 자체가 정당의 분권화요인으로 작용할 것이다. 이와 아울러 실효성 있는 정당의 분권화를 위하여는 중앙차원에서 보다 능동적으로 정당의 분권화를 추진할 것이 요청된다. 정당법 제3조는 “정당은 수도에 소재하는 중앙당과 특별시·광역시도에 각각 소재하는 시·도당으로 구성한다.” 라고 규정하고 있다. 이 조항으로 인해 지역 문제에 중점을 두는 지역 정당들이 성장하지 못할 수 있다. 따라서 정당법 제3조는 중앙정치에 예속되지 않는 지방정치가 가능하도록 개정되는 것이 바람직하다(한상우, 2009: 462).

지역 정당의 출현이 정치적 지역주의로 연결될 수 있지만 정치적 지역주의는 기본적으로 지역을 정치적 자원으로 이용하려는 중앙정치의 부정적 산물일 뿐 지역자체가 문제되는 것은 아니다. 오히려 지역 정당을 통해 지역문제를 자율적으로 해결 할 수 있게 하고 이를 통해 불필요한 중앙정치의 개입을 차단함으로써 정치적 지역주의도 해소하는 전기를 마련할 수 있을 것이다(강경태, 2009: 246-248).

2. 정당공천기준의 명확화

정당공천제의 실태를 통해 나타나는 것처럼, 선거에서의 문제점으로 지적된 것 중의 하나는 바로 공천과정상의 비리 문제이다. 지방선거에서 정당공천의 공정성시비를 불식시키기 위해서는 객관적이고 합리적인 후보 공천기준의 확립과 이의 철저한 적용이 요망된다. 공직 후보자 선정과정과 선정방식에 대한 국가의 개입은 공직후보자 선출 결과가 정당 스스로 정한 규칙과 절차에 의해 관리되고 운용되는지, 그렇지 않으면 국가가 그 규칙과 절차를 결정하는지에 따라 정당재량 방식과 국가법제화 방식으로 구분된다(육동일, 2006: 20). 우리나라 각 정당은 당헌·당규로 공천과정을 정하고 있다. 물론 개별정당이 스스로 규칙을 정하고 그에 따라 공천과정이 운용되는 것이 바람직할 수도 있다. 그러나 우리나라 정당공천시스템은 정당공천 일반원칙인 민주화와 자율성 확보에 있어서 법제적 불비는 물론 법외적 정치 현실에 있어서도 비민주적이고 무책임한 정치행태가 만연하고 있다. 뿐만 아니라, 우리나라의 각 정당은 정당조직의 특성에 맞지 않는 공천시스템을 시도하고 있기까지 하다. 예를 들어, 제 17대 총선에서 집권여당인 열린 우리당은 국민정당을 지향하는 대중정당이기에 공천 과정에 일반국민과 대중이 참여하여야 함에도 불구하고 진성당원의 한 유형인 기간당원제를 도입하여 민심과 당내 의사결정의 괴리를 자초하는 우를 범했다. 기간당원이 동원되는 전당 대회식 당내 경선이 남발되면서 중국적으로 ‘경선제 무용론’에 봉착하였고 이러한 잘못된 경험이 제18대 총선에서 경선 없는 비민주적 공천행태에까지 이르게 한 것이다(박상철, 2008: 132).

이는 모두 정당공천의 법적 성격에 대한 내부 운용 문제와 선거과정의 일부분이라는 논쟁을 근거할 만한 법적·정치적 근거가 전혀 없는 우리나라 정당공천시스템 탓이다. 우리나라의 정치 및 정당수준에 비추어 볼 때 국가가 정당법 및 공직선거법 등 법제도로 정당의 공천방식을 규율할 수 있도록 법률적인 고민이 필요하다.

3. 공천기구의 상설화

이와 더불어, 공천기구 상설화도 검토할 필요가 있다. 공직후보자는 원칙적으로 당원이나 또는 대의기관에서 선출해야 하는 것이 바람직하나, 그 절차와 시간, 비용에 대한 부담이 적지 않다. 대안으로 ‘공직후보자공천심사위원회’를 구성하여 선거시에 한시적으로 운영되고 있다. 그나마 한시적으로 구성되는 공천심사위원들이 중앙고위당직자의 영향에 따라 매번 바뀌다보니, 공천기준, 절차, 위원선정 기준이 제도화되어 있지 못한 실정이다. 각 정당별로 공천심사위원회의 기능과 권한을 공천에 국한시키지 말고 상설화하여 공직후보자의 발굴과 관리를 하게하고 더 나아가 당선자에 대한 관리와 지원기능을 수행하도록 하는 방안이 검토

될 필요가 있다(한상우, 2009: 463-464).

4. 정당참여의 차등적용 및 기초·광역선거의 분리

우리나라 지방선거 제도의 또 하나의 문제는 지방선거의 중앙 예측화이다. 현재의 선거제도 하에서는 지역별 1당 독점현상과 지역갈등을 심화시키는 지역주의의 선거행태를 개선하기 어렵다. 또한, 동시선거로 인해 선거인의 후보자 선택 곤란, 정당 본위의 줄투표 현상, 그리고 지방선거 및 교육감 선거의 의미실종과 왜곡의 문제 등 그 단점과 한계도 분명히 드러나고 있는 실정이다. 때문에, 지방선거에서 정당의 차등적 참여 문제를 검토해 보아야 한다. 예를 들어, 기초의회 의원 선거 뿐 아니라 기초단체장 선거에서의 정당참여를 전면 금지하고, 광역자치단체는 정당참여를 완전히 허용하는 등 지방선거에의 정당참여를 차등적으로 허용하는 것이다.

이를 위해서는 선거시기의 조정이 필요하다. 즉, 광역단체장과 광역의회는 정당이 참여한 가운데 동시에 실시하는 한편, 일정기간을 두고 정당참여가 배제되는 가운데 기초단체장과 기초의원선거를 실시하는 방안이 병행되면 정당참여의 효과를 극대화시킴과 함께 피해도 최소화될 뿐 아니라 동시선거가 지방자치단체의 단위와도 일치함으로써 지방 자치단체의 운영의 책임성 증진에도 기여할 수 있을 것이다(육동일, 2006: 44-45).

5. 주민추천제도 또는 시민단체의 후보자 추천제도

지역별 일당 독점현상과 지역갈등을 심화시키는 지역주의의 선거행태를 개선하기 위해서는 주민에게 주도적인 역할을 부여하는 주민추천제를 경선제와 병행하여 실시하는 방안도 생각해 볼 필요가 있다(이규환, 2005: 35-49). 지역편중현상을 보이는 선거결과를 고려할 때 특정 정당의 공천이 당선여부를 결정하는 경우가 많다. 그 결과 정당에 의한 지방의 예측화, 공천부조리를 통한 부패문제 등이 발생하게 된다. 이와 같은 상황에서 정당에 의한 후보결정권을 부분적으로나마 보완할 수 있는 장치로서 지방선거 후보자들에게 일정 수 이상의 유권자의 추천을 받도록 하는 주민추천제를 병행하여 사용할 수 있는 법적 근거를 마련하여야 한다(한상우, 2009: 463).

다음으로, 정당 외에 시민사회단체에도 후보자를 추천할 수 있는 권한을 부여하는 방안도 고려해볼 직 하다. 시민단체는 상대적인 신뢰도면에서는 타기관에 비하여 우수하다고 볼 수 있다. 따라서 시민단체에게도 후보추천기능을 부여할 수 있을 것이다. 실제로 15대 총선에서 경실련은 수도권에서 4명의 후보자를 추천하였으며 2002년 지방선거에서 환경연합이 광역단체장 1명, 기초단체장 4명, 광역의회 의원 6명, 기초의회 의원 39명을 '녹색자치후보'로 선정해 지원한 바 있다. 그리고 기초 의회의원 선거에서 15명이 당선되었다는 점은 시민사회단체들의 정치참여 가능성이 충분하다는 반증이다.

따라서 정치권력에 대한 감시나 견제차원을 넘어 개혁적 후보에 대한 지지표명 혹은 또 다른 정치주체로 직접 참여할 수 있도록 하는 제도적 개선이 필요하다고 할 수 있다(강경태, 2009: 248-250).

VII. 결론

사실 기초 자치단체 선거의 정당 공천은 다 장·단점이 있다. 무엇이 옳다기보다 선택의 문제에 가깝다. 다만 지방자치마저 중앙정치에 예속돼 있는 우리 정치 현실에서는 기초 자치단체 선거에서만이라도 정당공천을 배제하는 것이 풀뿌리 민주주의의 기본취지를 살리는 길이라고 본다. “정당정치, 책임정치를 구현하는 차원에서 정당공천제 시행이 옳다.”는 여야 정치권의 주장은 구실에 불과하다. 2003년 1월 헌법재판소가 선거법의 기초의원 후보 소속 정당 표방금지 조항에 대해 위헌 결정을 내리면서 정당공천제 도입 문제가 제기되자 “정당간 다툼이 골목마다 재연되고 마을이 분열될 것”이라고 반발했던 당이 한나라당이다. 지역사회 공동체 구축을 위해서라도 지방 선거에서 당리당락을 추구하는 중앙정치가 그대로 지방행정에 투영돼 지방자치의 본뜻을 훼손하는 정당공천제는 재검토되어야 한다.

정당공천제는 정치권이 공천권을 기초단체장을 통제하는 수단으로 악용해 지방의 온갖 부정부패와 갈등을 유발하는 요인이 돼 왔기 때문이다. 정당공천제는 당초 정당의 책임정치 구현이라는 취지에서 도입됐다. 그러나 이 제도는 취지와는 달리 선거 때마다 거액 공천헌금 설이 나돌고 지역구 국회의원이 단체장을 장악해 청탁과 이권에 개입하는 수단으로 악용돼 왔다. 단체장으로서의 다음 선거와 공천을 위해 당의 눈치를 살피지 않을 수 없다.

지방자치가 주민의 이익보다는 당리당락에 따라 좌지우지된다면 단체장이 소신있는 지역행정을 펼 수 없다. 주민참여를 통한 풀뿌리 민주주의가 정당정치의 희생양이 돼서는 안된다. 지난 6.4 지방선거 과정에서는 당내 경선으로 단체장을 뽑은 곳이 많았다. 그러나 여전히 정당의 입김 때문에 경선에 불복해 무소속으로 출마하는 등 잡음이 잇따랐다.

기초지자체장 선거를 공영제로 실시하는 것도 바람직하다. 지방선거의 과열과 혼탁을 막고 돈이 적게 드는 선거를 위해서도 검토해 볼만한 가치가 충분히 있다. 정당정치의 이념 구현과 부정부패의 만연이라는 양면성을 검토하면서 그 대안을 모색해 볼 단계에 이르렀다.

정당 공천제는 정치적 구조 속에서의 삶을 영위할 수밖에 없는 현대인에게 지금의 정치구조에서의 정치부재 내지는 정치냉소주의 정치표류, 무관심현상을 일으키는 원인이 되고있다. 우리 국민들은 어느 정당에도 그들의 귀족을 당당하게 나타내지 않는다. 그것은 그들 정당이 심리적으로, 역사적으로 자랑할만한 정치조직체가 되지 못해 결과적으로 국민들은 그들과의 관계나 귀족을 기피하려고 한다. 이런 귀족감의 결여는 건전한 정당정치를 사실상 어렵게 만들어 버린다.

정치에 가장 관심많은 듯한 우리 국민이 street-level의 지방자치와 유리된 것은 공천제도에서 그 원인과 근인을 찾을 수 있을 것이다. 정당에 대한 귀족감이 없는 판에 표는 당연히 이해가 가까운 후보에게 던지게 된다. 금권타락선거가 일어나지 않을 수 없다. 부정부패의 요소를 둔 채 참신성과 도덕성, 깨끗한 선거의 주장은 공허한 구호에 지나지 않는다. 이것이 우리로 하여금 공천제를 반대케 하는 이유가 되는 것이다.

민주주의는 형태의 문제가 아니다. 국민의 의사가 문제다. 국민이 선택하는 제도라야 실질적 민주주의를 보장한다고 하겠다. 민주주의란 정책결정으로 부터 영향을 받는 사람들이 충분한 지식을 가지고 정책결정자들로 하여금 그 책임을 질 수 있도록 하는 것이다. 현행 정당 공천제는 우리에게 그와 같은 기회와 권리를 송두리째 박탈하고 있다. 이것이 공천제반대의 또 다른 이유다.

<참고문헌>

- 가상준(2009), “지방선거에서 정당공천제: 새로운 변화를 위한 올바른 선택”, 오토피아 24(1), 경희대학교 인류사회재건연구원: 207-232.
- 강경태(2009), “정당공천제 개선방안:기초의회의원선거를 중심으로” 한국정당학회보 8(1), 한국정당학회: 225-253.
- 강명구(2001), “한국의 지방정치와 민주주의: 현황과 대안적 모색” 한국정치학회 2001년 춘계학술회의 발표논문.
- 강재호(2010), “지방의원선거의 과제와 전망: 정당추천의 외연” 한국지방자치의 과제와 전망 한국지방의회학회 2009년도 동계학술세미나 논문집.
- 김성호(1997), 외국의 지방선거제도 분석, 한국지방행정연구원.
- 김 욱(2007), “중앙정치와 지방정치, 그리고 정당”, 한국지방정치학회보 1(1), 한국지방정치학회: 3-17.
- 김봉채(2010), “정당의 지방선거 참여에 관한 소고-정당의 지방선거 후보추천제를 중심으로”, 토지공법연구 51, 한국토지공법학회: 447-483.
- 김순은(2001), “지방자치와 정당” 월간자치행정 2001년 6월호.
- 김정기(2004), “정당공천제도와 정당약화” 한국정당학회보 3(1), 한국정당학회: 95-125.
- 남창우·최화식(2009), “기초지방의회선거와 정당공천제 도입효과 분석”, 정책분석평가학회보 19(4), 한국정책분석평가학회: 307-330.
- 박광주(2006), 한국정치 전개와 전망, 한울 아카데미.
- 박상철(2008), “정당공천이 헌법적 쟁점과 개선방향-국회의원 공천제도의 비교법적 분석”, 공법학 연구 9(2), 한국비교공법학회: 113-138.
- 박영강(2009), “지방선거의 정당공천제를 둘러싼 논의와 지향점: 한국의 기초자치단체를 중심으로”, 한국지방정부학회 학술대회 논문집, 한국지방정부학회: 329-345.
- 박재욱(2002), “‘지방자치체 위기론’과 기초자치단체의 권한 및 위상”, 지방정부연구 6(1), 한국지방정부학회: 117-134.
- 성기중(2009), “한국 기초지방자치단체 선거에서 정당공천제 문제의 해결”, 한국동북아논총 50, 한국동북아학회: 253-284.
- 손진상(2004), “지방분권에 따른 지방의정 활성화 방안” 경상북도의회 경북발전연구논문집.
- 송건섭·이부희(2008), “유권자의 후보자 선택의 영향요인 분석” 한국지방자치학회보 20(1), 한국지방자치학회: 5-30.
- 송광운(2008), “한국 지방선거 정당공천제의 한계와 과제”, 동북아연구 23(2), 조선대학교 사회과학연구원: 119-137.
- 송광태·임승빈(2010), “2010년 6.2 지방선거 분석과 정당공천제도에 대한 논의” 지방선거제도 개선 제1차 기회토론회 자료집, 한국지방자치학회: 13-28.
- 안순철(2001), “한국 지방선거제도 개혁의 방향과 과제”, 정치·정보연구 4(2), 한국정치정보학회: 97-118.
- 안형기(2007), “지방정치 활성화 방안: 개정 공직선거법의 개선” 학술행사 ‘국제자유도시를 향한 제주 특별자치도의 과제와 전망’ 발표회 자료집, 한국지방자치학회: 659-687.

- 엄대석(2001), “지방의회와 민주주의”, 한국정치학회 2001년 추계학술대회 발표논문.
- 우성호·이환범(2010), “기초의원 정당공천제 실태분석 및 개선방안에 관한 연구-기초의원 및 지방의회 관련 공무원의 인식조사를 중심으로-” 한국지방자치학회보 22(3), 한국지방자치학회: 57-80.
- 육동일(2006), “지방선거 정당공천제의 한계와 과제-지방의회의 활성화를 중심으로-” 한국지방자치학회보 18(1), 한국지방자치학회: 5-16.
- 육동일(2009), “지방선거 정당공천제의 평가와 과제” 2009 한국지방자치학회 정책토론회 (위기의 정당공천제 쟁점과 해법) 논문집, 한국지방자치학회: 21-50.
- 이규환(2005), “지방선거에서의 정당공천제의 대안 모색”, 지방행정체계 개편과 정당공천에 관한 대토론회 주제발표 논문, 충청남도의정회.
- 이동윤(2010), “지방선거와 정당공천제 논쟁: 부산지역 기초자료를 중심으로”, 현대정치연구 3(1), 서강대학교 현대정치연구소: 71-108.
- 이상목(2007), “지방선거제도 변화의 정치적 효과 분석: 경기도를 중심으로”, 한국지방자치학회보 9(1), 한국지방자치학회: 53-70.
- 이승중(1995), “정당의 지방자치참여 배제의 논거와 한계”, 조창현 외, 한국지방자치의 쟁점과 과제, 문원.
- 이승중(2003), 지방자치론, 박영사.
- 임성일(1996), 영국의 지방정부, 법경사.
- 정만희(2004), “지방선거와 정당참여에 관한 헌법적 고찰”, 공법연구 33(1), 한국공법학회: 1-32.
- 주용학(2005) “지방선거에 있어서 정당의 정치적 중립”, 한국민주시민교육학회보 11(1), 한국민주시민교육학회: 39-50.
- 주용학(2006), “5. 31 지방선거결과 분석 및 정책적 함의-기초단체장의 정당공천제를 중심으로” 한국비영리연구 6(1), 한국비영리학회: 39-75.
- 조성대(2003), “지방선거와 정당참여: 지역주의 정당경쟁과 광역의회의 활동”, 21세기정치학회보 3(1), 21세기정치학회보: 259-274.
- 지방의회발전연구원(2004), 최근 세계의 지방자치제도, 한국지방자치단체국제화재단.
- 지병문(1991), 한국지방자치의 이해, 풀빛.
- 최창수(2007), “기초의회의원 정당공천제와 지방의회의 발전: 지방공직자의 시각” 학술대회 자료집, 한국지방정부학회.
- 최창호(2001), 지방자치학, 삼영사.
- 하승준(2004), 프랑스의 지방분권, 한국지방자치단체국제화재단.
- 한상우(2009), “정당공천제 시행상의 문제점 개선을 위한 대안” 한국정책연구 9(3), 경인행정학회: 449-468.
- 허철행(2011), “지방선거에 있어서 정당공천제의 한계와 개선방안에 관한 연구” 지방정부연구 15(1), 한국지방정부학회: 233-251.
- 황아란(2010), “지방선거의 정당공천제와 중앙정치의 영향: 제도적 요인과 개선방안”, 지방선거제도 개선 제1차 기획토론회 자료집, 한국지방자치학회.
- 황주홍(2009), “정당공천제 폐지 반대론에 대한 반론” 2009 한국지방자치학회 정책토론회 (위기의 정당공천제 쟁점과 해법) 논문집, 한국지방자치학회: 53-60.
- Chandler, J. A.(2008), Local Government Today, Manchester University Press.

- Hershey, Marjorie Random, and John H. Aldrich(2004), Party Politics in America, Longman Classics in Political Science.
- Nelson, Kimberly L.(2002), Elected Municipal Councils, Special Data Issue, ICMA press.
- Rahat, G. and R. Hazan(2001), Candidate Selection Methods: An Analytical Framework. Party Politics, 7(3): 297-323.
- Sartori, Giovanni(1976), Parties and Party System, Cambridge University press.
- Schaffner, B., M. Streb, and G. Wright(2001), Teams without Uniform: The Nonpartisan Ballot in State and Local Elections Political Research Quarterly, 54(2): 7-30.
- Weeks, Liam and Aodh Quinlivan(2009), All Politics is Local, The Collins Press.

기초단체 기초의회 정당공천제 어떻게 할 것인가

토론편

성신여자대학교 법학과 교수 정연주

기초단체·기초의회 정당공천제 어떻게 할 것인가

토론문

성신여자대학교 법학과 교수 정 연 주

I. 지방자치의 본질과 기능

기초지방선거에서의 정당공천 허용여부는 먼저 지방자치제도의 헌법적 기능의 측면에서, 그리고 평등원칙 및 비례원칙의 측면에서 파악되어야 할 것이다.

1. 지방자치제도의 기능과 관련하여

지방자치제도는 전통적인 기능으로서의 행정의 극대화기능과 지역발전촉진기능 등과 더불어 오늘날 다원적 민주주의의 실현과 기능적 권력통제를 가장 중요한 기능으로 하고 있다.

(1) 다원적 민주주의 실현

지방자치단체에서는 국가차원에서와는 다른 정치세력과 정치견해가 형성될 수 있고, 국가차원에서와는 다른 정치집단이 정치적인 영향력을 행사할 수 있기 때문에 다양한 정치적 견해를 지방자치제도를 통해 반영할 수 있다는 점에서 현대사회가 요구하는 정치적 다원주의 내지 다원적 민주주의를 실현시키는 기능을 가진다. 그런데 오늘날 이러한 다원적 민주주의는 정당정치와 정당본위의 선거 및 복수정당제를 바탕으로 하는 정당민주주의를 그 근간으로 하고 있다. 이를 위해 헌법 제8조 제1항도 복수정당제를 보장하고 있다. 따라서 지방자치제도를 통한 다원적 민주주의의 실현 기능은 정당을 통해 이루어 질 수밖에 없다. 오늘날 지방자치제도의 실현과정에서 전통적인 행정기능 보다는 정치형성기능이 강조되는 것도 이러한 - 지방선거제도를 포함한 - 지방자치제도에서 차지하는 정당의 절대적 비중을 전제로 하는 것이고, 현재도 이러한 지방자치제도가 가지는 정당을 통한 정치형성기능을 강조하고 있다.

이처럼 지방자치제도의 중요한 기능이 다원적 민주주의의 실현이고 이는 오늘날 정당을 매개해서 실현되고 있다는 현실을 감안할 때, 그리고 정당의 가장 중요한 기능과 존재목적의 하나가 바로 선거에의 참여와 그를 통한 주민 내지 국민의 의사의 정책의 결정과 집행과정의 반영이라는 점을 상기할 때 기초지방선거에서 정당의 후보자공천을 금지하는 것은 이러한 다원적 민주주의를 내용으로 하는 지방자치제도의 기능에 반하고, 아울러 정당민주주의와 복수정당제를 보장하고 있는 헌법 제8조에 반하는 것이다.

따라서 정당은 국회의원선거나 지방선거나, 그리고 지방선거에서도 광역선거나 기초선거나 의원선거나 단체장선거나에 관계없이 그 소속당원을 후보자로 추천할 수 있어야 한다. 다양한 정책과 강령을 가진 정당이 상호 경쟁을 통해 선거에 참여하고 지방행정과 지방의회에서 경쟁할 때 보다 효율적으로 주민의 다양한 의사가 형성되고, 그러한 의사가 정책의 결정과 집행에

반영될 수 있으며, 주민의 선택폭이 넓어질 수 있어, 결국 지방자치제도의 본질과 기능의 하나인 다원적 민주주의가 실현될 수 있는 것이다.

(2) 기능적 권력통제

지방자치는 오늘날 기능적 권력통제를 위한 제도적 장치로 기능한다. 고전적 3권분립이론은 사회구조와 사회기능의 변화, 다양한 정치·사회세력의 출현, 다양한 국가기관의 등장, 헌법관의 변화, 정당국가적 경향 등 때문에 본래의 권력통제기능을 효율적으로 발휘하기 어렵게 되었다. 따라서 오늘날 이러한 고전적 3권분립이론은 그 골격은 유지하되 다양한 수정과 보완을 겪게 되었다. 그 중 하나가 바로 지방자치제도를 통한 기능적 권력통제라고 할 수 있다. 이는 정책개발과 정책결정 및 정책집행권을 중앙정부와 지방자치단체에 기능적으로 분산시킴으로써 중앙정부와 지방자치단체 및 지방자치단체 상호간의 수직적·수평적인 기능적 권력통제를 실현하는 것이다. 따라서 오늘날 지방자치제도의 중요한 기능 중 하나는 바로 이러한 기능적 권력통제의 실현인 것이다. 현재도 이러한 중앙정부와 지방자치단체 및 지방자치단체 상호간의 수직적·수평적인 권력통제의 실현이 지방자치제도의 중요한 기능의 하나임을 확인하고 있다.

그런데 이러한 중앙정부와 지방자치단체, 그리고 지방자치단체 상호간의 수직적·수평적인 기능적 권력통제는 오늘날 바로 정당을 통해서 실현될 수 있다. 그리고 이는 현대사회의 정당국가적 경향에 비추어 볼 때 당연한 것이고, 따라서 이를 헌법상 복수정당제의 보장 등을 통해 반영하고 있는 것이다. 그러므로 오늘날 지방자치제도를 통한 기능적 권력통제를 실현하기 위하여는 정당의 개입이 필연적이고, 따라서 기초지방선거에서 정당의 후보자공천을 금지함으로써 정당의 참여를 원천적으로 봉쇄하는 것은 바로 이러한 지방자치제도가 가지는 권력통제의 기능을 형해화시키는 것이라고 할 수 있다. 오랜 선거경험에서 보듯이 선거과정에서 정당의 영향력을 배제하는 것 자체가 불가능 할 뿐 아니라, 오히려 지방분권 및 지방의 자율성 보장이라는 지방자치제도의 구현은 바로 정당을 통한 기능적 권력통제가 지방차원에서 실현될 때 비로소 가능한 것이다.

이러한 맥락에 비추어 볼 때 정당공천금지는 지방자치제도가 가지는 수직적·수평적인 권력통제의 기능과 헌법상의 권력분립원칙의 정신에 반하는 것이다.

2. 평등의 원칙과 관련하여

평등의 원칙의 측면에서 볼 때 다른 여타의 선거에서 인정되는 정당의 후보자추천을 유독 기초지방선거에서만 금지하는 것은 합리적 차별사유 없이 기초지방선거의 후보자와 유권자를 차별하는 것으로 평등의 원칙에 위반된다고 보지 않을 수 없다. 특히 기초지방선거를 광역지방선거와 차별하는 것은 양자의 경우 정치적·경제적·지리적 이유 등 다른 이유에서 그것도 그 크기와 양에 있어서의 차이가 존재할지언정 헌법상 지방자치의 이념과 관련하여 어떠한 본질적인 차이가 없다는 점에서 정당화될 수 없다. 현재도 광역자치단체와 기초자치단체의 경우를 나누어 법적으로 달리 취급해야 할 이유가 없고, 광역과 기초의 차이는 지방자치단체의 종류의 차이에 불과할 뿐, 지방분권이라는 자치기능에 있어서는 본질적인 차이가 없다고 판시하고 있다.

3. 비례의 원칙과 관련하여

주지하는 바와 같이 입법작용을 비롯한 모든 공권력작용에 있어서 그 달성코자하는 목적과 수단 사이에는 비례성이 유지되어야 하고 이러한 비례의 원칙을 위반한 공권력작용은 위헌이다.

정당공천금지의 목적은 기초지방선거에 정당이 관여하면 선거가 정당들의 대리전으로 변질되어 지역에서 필요로 하는 유능한 인물을 뽑는 것이 어려워지고 정당이 후보자의 당락뿐만 아니라 의원의 의정활동 전반에까지 영향을 미쳐 기초의회의 자율적 운영이 어렵게 될 것이라는 기본 인식 하에서 정당의 영향을 배제하고 인물 본위의 투표를 유도함으로써 지방분권 및 지방의 자율성 보장이라는 지방자치 본래의 이념이 충실히 구현될 수 있도록 하는 것으로 볼 수 있다. 물론 지방분권 및 지방의 자율성이 보장되도록 하겠다는 것 자체에 대하여는 정당성을 부인할 여지가 없으나, 그를 위해 기초지방선거에서 정당의 후보자추천을 금지함으로써 정당의 영향을 배제하고 인물 본위의 투표가 이루어지도록 하는 것은 그 자체가 앞서 언급한 바대로 지방자치제도의 기능, 현대사회에서의 정당의 역할과 위상 내지 정당민주주의의 이념 및 선거제도의 본질 등에 비추어 타당하지 못할 뿐 아니라, 지방분권 및 지방의 자율성이 보장이라는 입법목적의 달성을 위한 적합한 수단이라고 볼 수도 없다.

또한 이처럼 기초의회의원선거에서 정당의 후보자추천을 금지한다고 해서 지방자치제도 본래의 기능이 실현된다고 보기도 어렵고, 설사 그렇다 하더라도 그러한 금지를 통해 달성되는 공익보다 효율적인 다원적 민주주의의 실현이나 기능적 권력통제의 실현 등 헌법적 요청이자 공익인 지방자치제도의 본질과 기능 및 기초의회의원선거의 후보자의 권리 - 예컨대 정당추천을 받을 권리 - 와 정당의 권리 - 예컨대 정당의 가장 중요한 권리이자 기능 중 하나인 후보추천권 - 등의 기본권의 침해가 훨씬 크기 때문에 이러한 금지는 이익형량의 원칙에 위반되는 것이다.

결국 정당공천금지는 비례의 원칙에 위반된다.

II. 정당공천금지가 야기하는 그 밖의 문제

1. 무소속후보자의 정당표방제한과 관련하여

현행 공직선거법 제84조(무소속후보자의 정당표방제한)는 “무소속후보자는 특정 정당으로부터의 지지 또는 추천받음을 표방할 수 없다. 다만, 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 행위는 그러하지 아니하다. 1. 정당의 당원경력을 표시하는 행위, 2. 해당 선거구에 후보자를 추천하지 아니한 정당이 무소속후보자를 지지하거나 지원하는 경우 그 사실을 표방하는 행위”라고 규정하고 있는데, 만일 과거처럼 정당공천을 금지한다면 첫째, 이는 후보자의 정당가입 및 활동의 자유라는 헌법 제8조 제1항이 보장하는 참정권적 기본권을 침해한다. 왜냐하면 어떤 후보자도 정당에 가입 및 활동할 수 없고 오로지 무소속으로만 출마할 수 있기 때문이다. 둘째, 그리고 정당소속 내지 정당 추천 후보자가 전무한 상태에서 모든 무소속 후보자는 현행대로라면 특정 정당으로부터의 지지 또는 추천받음을 표방할 수 없다. 그러나 이는 후보자의 정치적 의사표현의 자유를 침해하는 등 위헌이고, 현재도 이를 위헌이라고 결정했다. 셋째, 정당공천을 법으로 금지하는 상태에서 만일 법 제84조를 개정하여 모든 무소속후보자가 특정

정당으로부터의 지지 또는 추천받음을 표방할 수 있도록 한다면(물론 이는 현재의 결정대로 헌법상 선택의 여지가 없는 강제사항이다) 이 역시 위헌이다. 왜냐하면 특정 정당으로부터의 지지 또는 추천받음을 표방할 수 있다는 것은 이미 특정 정당의 공천허용을 전제로 한 것이기 때문이다. 즉 한쪽에서 정당공천을 금지하면서 다른 한쪽에서 정당으로부터의 지지 또는 추천받음을 표방할 수 있도록 허용한다는 것은 상호 모순이고 이는 헌법상의 체계정당성에 반하는 것이기 때문이다.

또한 정당공천을 금지하더라도 우려되는 문제가 해결되는 것은 아니다. 현재의 결정대로 정당의 지지·추천에 대한 표방을 막을 수 없고, 그럴 경우 정당공천에 준하는 또는 효과면에서 정당공천과 유사한 다양한 문제가 발생하게 된다. 예컨대 정당이 특정 후보자를 지지하고 그 후보자가 이를 표명함으로써 결국 공천과 같은 결과를 야기할 수 있고, 아울러 서로 자신의 당선에 유리한 정당의 지지를 받았다는 주장을 하고 그 결과 유권자는 더욱 헛갈리고 혼선을 야기해 혼탁선거의 우려가 크고, 당선 후 사실상 특정 정당(특히 여당 내지 지역적 지배정당 또는 대정당)과의 유대관계 내지 예측관계를 유지하는 의정활동을 하게 되는 등 다양한 문제가 야기될 수 있으며, 이는 결과적으로 신진·소수세력의 지방자치에의 진출을 더욱 어렵게 만들 수 있다.

아울러 법 제84조 단서에서는 후보자의 당원경력의 표시를 허용하고 있는데, 이 역시 정당공천을 금지할 경우 사실상의 정당의 지지 내지 추천 또는 일정한 관련성을 의미하게 되어 정당공천에 준하는 기능을 할 수밖에 없다. 헌재도 2003. 1. 30. 2001헌가4 사건에서 “이러한 당원경력 표시는 사실상 정당표방의 일환으로 행해지는 것이 통상적이다. 실제로 중앙당에서 당해 선거구의 내부경선을 거치는 등으로 기초의회의원 후보자를 확정된 다음 그에게 일률적으로 그 선거구의 ‘지방자치위원장’ 등 통일적인 당직을 부여하는 방법으로 후보자를 사실상 추천하는 경우가 많다. 이러한 방식의 소위 ‘내천’이 있었던 경우에 그 특정 당직을 부각시키는 행위를 단순히 정당의 당원경력을 표시한 데 불과한 것으로 볼 것인지, 아니면 정당으로부터의 지지·추천 받음을 표방한 것으로 볼 것인지 문제된다.”라고 판시하여 이러한 문제를 지적하고 있다.

2. 유권자의 선거권 등과 관련하여

정당공천금지에는 유권자의 선택권 내지 선거권 및 알권리 등을 침해할 수 있고, 이는 결과적으로 유권자의 선거에 대한 무관심을 부채질하고, 불합리한 선거결과를 야기할 수 있으며, 이는 결국 민주주의원리를 왜곡하는 것이 될 수 있다.

헌재도 선거에 당하여 정당이나 아니면 인물이나에 대한 선택은 궁극적으로 주권자인 국민의 몫이고, 입법자가 후견인적 시각에서 입법을 통하여 그러한 국민의 선택을 대신하거나 간섭하는 것은 민주주의 이념에 비추어 바람직하지 않기 때문에, 기초의회의원선거에서 정당의 영향을 배제하고 인물 본위의 투표가 이루어지도록 하겠다는 구체적 입법의도는 그 정당성이 의심스럽다고 판시한바 있다. 헌재는 그 후 “정당이 기초의원 후보자를 추천할 수 있도록 하는 제도의 목적은 유권자들이 선거권을 행사함에 있어 참고할 중요한 사항을 제공하고, 국민의 정치적 의사 형성에 참여하는 정당의 활동을 효과적으로 보장하기 위한 것이다. 이러한 입법목적은 공공복리를 도모하기 위한 것이라고 할 수 있다. 정당의 기초의원 후보자 추천제도를 통하여, 선거권자들은 기초의원 후보자의 소속 정당과 정치적 성향을 알 수 있게 되고, 정당은 정치적 의사 형성 기능을 기초의원 선거에서도 발휘할 수 있게 된다. 따라서 정당의 후

보자추천제도는 입법 목적을 달성하기 위한 합리적인 수단이라고 할 수 있다.”라고 판시하고 있다. 또한 현재는 최근에도 “정당이 자치구·시·군의 장 후보자를 추천할 수 있도록 하는 제도의 목적은 유권자들이 선거권을 행사함에 있어 참고할 중요한 사항을 제공하고, 국민의 정치적 의사 형성에 참여하는 정당의 활동을 효과적으로 보장하기 위한 것으로서 이러한 입법 목적은 공공복리를 도모하기 위한 것이라고 할 수 있다. 그리고 정당의 자치구·시·군의 장 후보자 추천제도를 통하여, 선거권자들은 자치구·시·군의 장 후보자의 소속 정당과 정치적 성향을 알 수 있게 되고, 정당은 정치적 의사 형성 기능을 자치구·시·군의 장 선거에서도 발휘할 수 있게 되므로 정당의 후보자추천제도는 입법 목적을 달성하기 위한 합리적인 수단이라고 할 수 있다.”라고 하여 기초의원선거와 더불어 기초단체장 선거에서의 정당공천제도의 필요성과 정당성을 강조한바 있다.

3. 지방자치사무의 탈정치·탈정당 문제와 관련하여

앞서 언급했듯이 지방자치에도 정치와 정당의 기능을 배제할 수 없다. 지방자치의 기능과 자치사무도 결국 정치과정이고 이는 정당의 역할을 통해 이루어질 수밖에 없다. 즉 정치라는 것이 반드시 중앙정부의 행정사무 내지 국가사무, 예컨대 국방, 외교, 대북문제 등에 국한되는 것이 아니라 지방의 자치사무에 관한 것도 결국 정치현상의 일환이다. 그리고 자치사무 중 광역단체와 기초단체 사이에 본질적 차이가 있을 수 없다. 결국 모든 것이 정치현상 내지 과정이고 이와 직간접적으로 연관되어 있기 때문에, 지방, 특히 기초단체 차원에서 정치의 영향력을 배제한다는 것은 가능하지도 필요하지도 않다. 그 어떤 것도 정치와 무관할 수 없고, 이러한 정치적 의사형성에 관여하는 교량적 역할은 바로 정당이 하는 것이다. 자치단체를 지방정부, 자치사무 등 지자체의 정책결정과 집행을 지방정치라고도 부르는 것도 그러한 이유에서라고 볼 수 있다.

아울러 정당의 역할과 기능은 국가사무 뿐 아니라 자치사무와 관련된 정책을 개발하고 노선을 정하며 이를 뒷받침하고 정보와 자료를 제공하는 등의 다양한 역할을 당연히 포함한다. 따라서 정당을 선거와 의정활동 과정에 배제시키는 것은 가능하지도 필요하지도 않다. 현재도 2007. 11. 29. 2005헌마977사건에서 “정당의 기초의원 후보자 추천제도를 통하여, 선거권자들은 기초의원 후보자의 소속 정당과 정치적 성향을 알 수 있게 되고, 정당은 정치적 의사 형성 기능을 기초의원 선거에서도 발휘할 수 있게 된다. 따라서 정당의 후보자추천제도는 입법 목적을 달성하기 위한 합리적인 수단이라고 할 수 있다.”라고 판시함으로써 기초지방선거 차원에서의 정당의 정치적 의사형성기능을 강조하고 있다.

4. 비례대표제도와 관련하여

비례대표의원제도의 존재 자체가 정당투표를 통한 정당의 개입을 전제한다. 특히 국회의원의 경우처럼 지방의회도 비례대표가 확대되어야 한다는 주장이 옳다면 그 정당개입의 필요성을 더욱 커진다. 그런데 정당공천금지라는 바로 이러한 비례대표를 부정하고 폐지하는 것을 의미하는 것인데, 이는 - 특히 비례대표선거제도의 다양한 특장을 감안할 때 - 본래의 비례대표제도의 도입 취지를 몰각시키고 시대에 역행하는 반헌법적 제도이고, 결과적으로 전문가의 지방자치 참여확대와 소수보호 및 신진세력보호, 그리고 선거구의 왜곡 완화 및 평등선거의 원칙 강화 등 다양한 선거법의 기본원칙에 역행하는 처사라고 하겠다.

III. 결론

결국 기초지방선거에서 정당공천허용은 헌법상 선택의 여지가 없다. 따라서 그로 인해 판생되는 문제를 최소화하도록 제도적 보완이 이루어지는 방향으로 논의가 전개되어야 한다. 그를 위한 다양한 방법 중 하나는 역시 헌법 제8조 제2항이 강조하는 정당의 민주화라고 할 수 있다. 특히 후보자 공천과 관련한 민주적이고 투명한 상향식 공천제도가 중요하다. 예컨대 진성당원의 무기명 비밀투표에 의한 지역구 후보자 공천 및 비례대표명부작성이 그것이다.

그리고 공천과정과 절차 및 기준 등을 비롯한 정당내부민주화를 위한 다양한 사안이 당헌당규가 아닌 법률로 - 예컨대 정당법이나 공직선거법 - 정해져야 한다. 그럴 때 객관적이고 예측가능한 그리고 투명한 공천 및 정당활동이 가능해지고, 이것이 법치주의원리, 특히 법률유보의 원칙에도 부합된다고 하겠다.

아울러 유권자의 선거참여를 높일 수 있는 선거제도, 선거운동의 공영화 확대, 선거운동의 제한 완화, 지방선거 및 국회의원선거에서의 비례대표 확대, 선거구 개선, 정당의 지방분권화 등도 고려해야 할 것이다.

그러나 제도의 보완으로 문제가 해결될 수는 없다. 이러한 정당민주화, 선거제도의 개혁, 정당의 지방분권화 보다 더욱 중요한 것은 정치가, 지방선거후보자와 더불어 국민의 의식 개혁이다. 수준 높은 유권자의 헌법에의 의지만이 이 문제를 해결할 수 있다. 물론 제도를 개혁하고 부단한 노력을 해야 한다. 그러나 세련된 국민이 전제되지 않는 세련된 정치와 지방자치는 없다.

기초단체 기초의회 정당공천제 어떻게 할 것인가

토론편

고려대학교 행정학과 교수 최 흥 석



MEMO

A series of horizontal dashed lines for writing, spanning the width of the page.



MEMO

A series of horizontal dashed lines for writing, spanning the width of the page.

기초단체 기초의회 정당공천제 어떻게 할 것인가

토론편

신라대학교 국제관계학과 교수 강 경 태

정당공천제 유지 및 폐지 주장에 관하여

신라대학교 국제관계학과 교수 강 경 태

1. 지방선거 정당공천제 찬성

- ① 지역의 정당기반 강화 --> 대중정당화 및 정당발전 기여
- 여론수렴 + 집약화 --> 풀뿌리 민주주의 가능
- ② 중앙정치와 지방정치 연계 --> 정치의 효율성
- 지역 인재 충원 가능
- ③ 정당을 통한 정치입문 --> 정치교육의 장
- 아래로부터의 민주주의
- 민주주의 학교
- ④ 단체장의 전횡에 대한 강력한 견제
- ⑤ 탈정치화 방지 --> 정치참여 활성화
- ⑥ 공천비리, 정치부패, 지역주의는 정당공천제의 문제 아니라,
한국정치 자체의 고질적인 비리
- ⑦ 정당공천제 제대로 실시 --> 시민참여 활성화로 정치문화 개선
- ⑧ 교육감 선거에도 사실상 정당개입 --> 모든 선거 정당개입 불가피
- 형식적으로 정당을 배제해도 실제 선거전에서는 이면의 선거조직들
간에 커넥션 작동
- ⑨ 행정문제의 광역화 + 복잡화 --> 정치적 판단 필요

- ⑩ 정당의 선거 불참 --> 유권자는 기본적인 정보가 없어
- > 선거 불참 or 학연, 혈연, 지연 등을 중심으로 투표
- 선거참여에 상당한 정보비용

- ⑪ 공식적인 정당을 통해 지방자치단체의 의사결정과 성과에 대해 견제와 책임 추궁 가능

2. 지방선거 정당공천제 반대

- ① 정당공천제 --> 지역정치활성화 --> 시민참여활성화
- > 정당발전 --> 대의제 민주주의 발전
- 너무 단선적이며 순진한 발상

- 오히려 정당공천제 --> 지역주의 심화/정치부패 심화
- > 정치혐오증가 --> 정당퇴행

- ② 후보선출에 정당의 필터링 --> 국회의원과의 연고성↑
- > 유능한 정치신인 배제
- > 시민의 선택 축소

- ③ 중앙정치에 예속화 --> 지방의 자율적 운영체제 저해
- 중앙당 + 국회의원의 가치관 더 중요

- ④ 동일정당에 의한 단체장 및 지방의회 장악 --> 상호견제 불가능
- 지방자치제의 형식적 운영

- ⑤ 지방행정 사무들은 대체로 정치적 사안보다는 행정적

- ⑥ 정당참여 --> 선거 과열 + 혼탁
- > 중앙정부에 대한 중간평가 기능

- > 선거의 일상화로 국정운영 차질
- 지방의 이슈 실종
- 중앙정부의 주요정책(천안함 사건, 4대강, 세종시 평가)으로 지방자치단체 후보자들의 당락 결정

- ⑦ 광역자치단체, 업무가 중앙과의 연계성이 있으나
- 기초자치단체는 순수하게 주민생활 자치 + 생활정치
 - > 중앙정당 개입으로 예측문제만 심화

- ⑧ 역대 지방선거에서 후보의 도덕성 + 능력 + 당선가능성보다
- 고액 공천헌금 납부자 + '자기사람'위주로 공천
 - > 공천 잡음과 비리문제가 지속적 발생

- ⑨ 헌법117조
- 지방자치단체는 “주민의 복리에 관한 사무를 처리”하는
 - 이를 위해 주민대표를 선출
 - 정당 개입은 헌법정신 위배 초래

- ⑩ 지역주의 선거로 특정지역에서 특정정당의 공천 = 당선
- 현실적으로 정당 내 경쟁은 있어도
 - 정당 간 경쟁이 없다

3. 개선방안

- 현재 양 쪽 입장은 정당공천제의 장단점 중에서 어느 일면만을 강조 --> 해결의 실마리를 찾기가 쉽지 않아

● 현재 다양한 주장(정당공천제 폐지)

- 지방선거에서 정당공천제의 배제
- 정당공천제를 광역자치단체선거에서만 선별 실시

- 지방정당이 자생력을 갖기까지 한시적으로 정당공천 배제
- 정당공천제 배제 어렵다면 --> 정당표방제 실시

● 현재 다양한 주장(정당공천제 유지)

- 정당공천과정 투명화
- 당내 민주화
- 정당의 대표성강화
- 정책정당화
- 합리적 상향공천제

- 헌법8조

- : 사천은 정당의 공천과 정치활동은 민주적이어야 하고
- : 비민주적이었을 때는 대통령이 헌법재판소에 정당 해산 제소 가능

- > 공직후보자의 추천은 지방정부의 중요 직책을 담당할 후보 공천
- > 공천을 반드시 정당에 맡길 이유 없다(정당공천 폐지)
- > 공정한 법적절차를 거쳐 합리적으로 상향식 공천 하면
- > 공천위원의 수 + 선임방법 + 합리적 운영 + 민주적 의견 수렴 등 규정
- 위배되면 법적규제 받도록 장치

ex) 후보공천대상의 사전 검정을 위해 지역주민대표 + 전문가대표 + 관련 시민단체 + 여론조사 등을 반영하는

「지역주민에 의한 공천심사위원회」 「공천배심원제」 설치

- 매니페스토 기준에 따른 공약 평가
- 공약 제출 일자 선거전 2달 정도 전 선관위 제출 법제화
- 재보궐 선거 사유 초래한 후보/당선자의 정당은 당해 재보궐선거 불참해야
- 동시에 국고보조금 대량 삭감

기초단체 기초의회 정당공천제 어떻게 할 것인가

토론편

원광대학교 행정학과 교수 서 회 석

<지방자치와 정당공천제> 발제에 대한 토론

원광대학교 행정학과 교수 서 휘 석

발제문은 정당공천제 폐지가 지방자치 역량 퇴조로 이어질 수 있어 정당공천 폐지보다는 정당정치의 정상화에 초점을 맞추고 있다. 주요 내용으로 정당공천의 문제점으로 지적된 지방자치의 정치화, 지방자치의 중앙정치 예측화, 특정 정당의 지역 독점으로 인한 지방정부의 견제 기능 상실 등에 대한 반론을 들어 정당공천에 대한 정당성을 주장하였다. 그러나 현실적으로 정당정치의 정상화가 이뤄지기에는 많은 시간을 요하는 것으로 판단되어 기초자치단체장과 의원에 대한 정당공천제는 수정이 필요하다. 논의의 전개는 정당공천 문제점의 반론에 대한 재반론의 형식을 취하였다.

1. 지방자치의 정치화

지방자치는 주민의 복리를 위해 지방자치단체의 제한된 자원을 주민 스스로의 정치적 의사에 따라 배분하는 것이다. 지방자치의 비정치성은 사회적 갈등에 대한 부정적 인식과 이를 감추려거나 억누르는 시도 역시 바람직하지 못하다.

지방자치는 정치적 요소와 더불어 행정적 요소를 포괄하고 있다. 발제자는 지방자치가 정치적 요소를 포함하고 있다는 내용을 강조하고 있다. 이러한 주장에 이의를 제기할 사람은 없을 것이다. 지방자치단체의 “제한된 자원을 주민들의 의사에 따라 배분하는 것”은 분명 정치적인 일임에 분명하다. 그러나 정당공천을 수정하거나 폐지한다고 해서 지방자치의 정치적 요소가 배제된다고 보는 것은 무리가 있다.

기초자치단체 주요 업무는 지역주민들의 복지와 관련이 깊은 쓰레기 수거, 도로 정비 등의 일상적인 업무들이어서 정치적인 색채 농도가 옅다는 것이다.

정당공천제는 기초자치단체 지역 정치인들이 지역주민과 밀접한 업무에 치중하기 보다는 중앙정당이 관심 있는 문제나 정치적 과제에 치중하게 함으로써 지역문제의 자율적 해결이라는 지방자치 가치에 소홀할 수 있다는 것을 의미한다.

2. 정당공천제에서 훌륭한 후보 보장

정당공천으로 무분별한 정치신인의 난립을 방지하고, 공천심사를 통하여 후보검증 절차가 이루어지기 때문에 오히려 지방 정치인의 자질은 정당공천제에서 더욱 잘 보장될 수 있다.

정당공천을 받은 자들을 중심으로 기초자치단체장과 의회 의원으로 당선되어 정당이 분명 지역정치 엘리트 선발과정에 있어 문지기 역할을 수행하는 것은 분명하다. 그러나 이러한 정당의 문지기 역할을 제대로 하고 있는지의 문제이다. 현재 이러한 논의를 진행하는 것은 정당의 문지기 역할에 대한 문제가 심각하다는 것을 의미한다. 물론 발제자의 의견처럼 일부 지역에서는 정당의 공천심사 과정을 거치면서 좋은 자질의 후보자를 공천하는 경우도 있을 것이다. 그러나 결과적으로는 훌륭한 후보자의 공천보다는 그렇지 못하다는 것이다. 아래의 통계 자료는 그러한 사례들을 뒷받침 해주고 있다.

민선 4기 기초자치단체장 230명 중 113명(49.1%)이 인허가 문제와 공무원 채용, 승진 등 비리혐의로 재판을 받았고, 그 중 52명이 물러났다. 그리고 그 수는 계속 증가추세이다.²⁾(경제정의실천연합회, 5.31정책선거유권자 협의회)

지난 5기 민선 지방의원들(임기 2006년 7월~2010년 6월)은 11명 중 1명꼴로 사법처리된 것으로 나타났다. 행정안전부에 따르면 5기 지방의원 3626명 중 8.9%인 323명이 선거법 위반이나 뇌물수수 등으로 사법처리 돼 임기를 채우지 못하고 물러났다. 이 숫자는 민선 1기 때 78명, 2기 79명, 3기 262명, 4기 395명으로 계속 늘다가 5기 들어 잠시 주춤한 것이나, 여전히 적지 않은 규모다. (조선일보, 2012.1.6일자 참조)

지방정치인을 꿈꾸는 후보자들은 지역정당에 많은 것을 희생해야 한다. 지역정당에 대한 충성 정도가 공천기준이라는 것이 보편적이다. 충성은 다양한 형태로 나타날 것이다. 지역을 위하여 봉사하겠다는 좋은 꿈을 가진 사람들은 진입단계부터 갖은 시련을 겪어야만 한다. 그래서 일반인들은 지역정치 근처에는 접근하지 않으며, 더구나 유능한 사람들이 진입하기에 어려운 구조라는 것이 현실적이다.

공천은 선거이후에도 자치단체장과 의원들에게 지속적으로 영향을 미친다. 지역정치인들은 차기 재공천을 염두에 두어야 하기 때문에 지역정당의 눈치를 보아야 하며, 그래서 자치단체장과 의원들은 지속적으로 국회의원에게 봉사를 할 수 밖에 없

2) 민선 1기 5명에서 2기 42명, 3기 43명, 4기 52명으로 계속 늘어나는 추세다.

는 구조이다.

자치단체장과 의원들의 자질과 전문성은 지방자치에서 매우 중요한 덕목이다. 그러나 자치단체 장의 공천과정에서 국회의원에게 견줄 수 있는 전문성과 학식 있는 인물이 공천되기 어려운 구조이며, 이는 자치단체 장이 차기 아니면 그 다음에 국회의원에게 도전할 수 있는 가능성이 있기 때문일 것이다.

결과적으로 발제자의 주장처럼 정당공천과정을 통하여 훌륭한 일부 후보자들이 추천될 수 있을 것이나 현실적으로 나타난 한국지방정치 현실은 그렇지 못하다. 정당공천을 통하는 것이 훌륭한 지방정치 권력 엘리트를 선발하는 것이라고 주장하는 것은 다소 무리가 있다.

3. 중앙정치의 예측화 정당공천의 문제가 아니라 다른 요인들로 인한 것이다.

정당이 개입함으로써 지방선거가 중앙정치의 경쟁 장으로 변질되어 지방선거 본연의 의미가 훼손되고 있다. 그러나 중앙정치가 이슈화되는 것은 단순히 정당공천때문이 아니라, 유권자들이 지방선거에서도 지방이슈보다 중앙이슈에 더 많은 의미를 부여하고 있다는 것을 보여주는 것일 뿐이다. 지방선거가 중앙이슈에 좌우되는 경향은 중앙정치에 의존할 수밖에 없는 제한적인 자치권, 대통령제로 인한 권력의 소용돌이 현상, 전국동시 지방선거제도에 기인하는 것이다.

국회의원을 통한 지방의원 등의 소위 줄 세우기는 공천과정에서 발생하는 문제라는 점에서 공천방식의 개혁문제이지, 정당공천 금지의 문제가 아니다.

줄 세우기는 행정책임의 다른 표현이다.

발제자는 중앙정치의 예측화를 지방선거가 지방이슈보다 중앙정부 이슈에 더 좌우되는 측면에 국한해서 논의하였다. 많은 논의에서 지방선거가 중앙적인 이슈에 의해서 영향을 받는 측면이 있다는 주장하였고, 이러한 주장은 타당하다. 그러나 지방의 중앙 예측화는 다른 측면에서도 인식할 수 있다.

지역주의로 인하여 특정정당의 공천이 당선으로 연계되는 지역은 특정 정당과 지방과의 관계는 종속적이다. 이런 상황 속에서 특정 정당의 요구를 지방정부는 수용할 수밖에 없을 것이며, 지방은 중앙정치에 심각하게 예측되는 결과를 가져올 것이다.

자치단체장을 비롯한 의원들은 지역주민들의 편안한 삶과 지역경제 활성화를 위해

화두를 삼고 전념해야 하나 지역주민들은 뒷전이고 이들에 대한 공천권을 쥐고 있는 정당에 대해서만 충성을 한다. 그래서 해당 지역정당이 관심 있는 사업이나 일들이 지역주민들보다 우선하는 구조이어서 지방이 중앙정치에 예속화되었다고 하는 것이다.

정당공천으로 인하여 지방정부가 피해를 보는 경우도 발생하고 있다. 예를 들어 어느 지역의 지방정부는 특정 정당의 전폭적 지지를 받아 자치단체장과 의원들을 선출하였으나 중앙정치에서는 다른 정당 출신의 대통령과 다수당의 국회를 구성하는 경우 해당지역 지방정부는 많은 사업들의 추진에 어려움을 겪는 경우가 발생한다.

정당공천이 아닌 상태에서 지방정부가 구성되었다면 보다 자유롭고 독립적인 상태에서 사업 추진이 가능하였을 것이나 대통령과 소속이 다른 정당 공천으로 인하여 오히려 지방정부의 독립성이 훼손되어 예산확보나 사업추진에 어려움을 겪는 경우도 있다.

정당의 줄 세우기는 정당의 행정책임 혹은 후견주의를 의미한다고 발제자는 주장하였다. 잘못 공천한 후보에 대해서 어떻게 책임을 지우는지? 그러한 사례가 있는지?

지역에서 도의회가 구성된지 1년이 채 안된 상황에서 조합장 선거가 있었는데 어느 도의원이 조합장에 출마하였습니다. 조합장은 도의원 신분을 유지한채 출마할 수 있습니다. 그러나 시민단체를 중심으로 강력하게 관련 도의원 낙선 운동을 전개하였고, 그러자 그 도의원 출신의 조합장 후보는 도의원을 사직하고 조합장에 출마하였습니다. 이로 인하여 그 지역은 도의원 보궐선거를 치뤄야 했지요. 이러한 상황 전개에 대해서 지역의 시민단체들은 해당 국회의원에게 잘못 공천한 것에 대해 책임지라고 요구하였습니다. 어떤 방식으로 책임을 질 수 있는지요?

4. 정당공천이 폐지되어도 특정정당의 지역 독점화는 지속됨

정당공천제가 폐지될 경우 당선자 수 이상의 소위 “내천”이 이루어지고, 조직력이 앞서는 정당이 이들을 지원할 경우 특정 정당의 독점은 더욱 강화되는 반면, 이들의 지방정치 진입은 더욱 어려워질 것이다.

정당은 유권자들에게 최소한의 선택 기준을 제공해 주는 의미를 갖는다. 정당공천 폐지는 현실적으로 유권자의 선택권을 본질적으로 제한하는 것이다.

발제자의 주장은 “정당공천을 폐지해도 현재의 특정 정당의 독점구조는 더 심화될 것”이다. 그렇다면 현재의 특정 정당의 지역독점구조가 변화되기 어렵다는 것인데 그렇다면 지역은 희망이 없다고 생각한다. 특정 정당의 지역독점 문제는 다른 측면에서 문제가 심각하다.

지역주의로 인하여 자치단체장과 지방의회가 동일 정당에 의해서 장악되는 경우 동일 정당 출신의 단체장에 대한 견제를 어렵게 하여 지방자치의 형식화시킨다. 지방은 지방정부와 의회가 하나의 협력기구가 되어 지방의 심각한 문제를 발생시키고 있다.

지역주의는 지방자치의 본질을 왜곡하고 주민의 선택권을 제한한다. 후보자 개인의 역량과 관계없이 그가 속한 정당 때문에 당락이 결정되는 것이다. 정당 공천이 곧 당선으로 이어지는 상황 하에서 지역주민들의 선거 참여의 의미를 발견하기 어려우며, 선택의 여지도 별로 없는 상황이다. 정당공천제가 오히려 주민들의 선택권을 제한하는 것이다. 그러나 정당공천제가 폐지되면 정치신인들이 많이 나설 것이고, 약간은 혼란스럽기도 하겠지만 주민들의 정치참여가 증가할 것이고 이로 인한 지역주민들의 선택 폭도 확장될 것으로 기대한다.

