

제8회 전국동시지방선거의 정당 공천에 관한 연구: 다층적 가치의 충돌과 카르텔형 공천*

윤왕희 | 서울대학교**

| 국문요약 |

본 연구의 목적은 제8회 전국동시지방선거의 정당 공천에서 두드러지게 나타났던 특징을 중심으로 지방선거 공천을 분석하고 지방자치와 정당정치의 관계를 모색해보는 데 있다. 분석 결과, 시험을 통한 자질 검증과 능력주의, 청년정치의 기회 확대 및 세대교체, 정당 공천에 대한 사법적 해결의 증가 등 여러 가치들이 충돌하는 가운데, 거대 양당은 예상 득표율을 추산한 후 선출 정수의 범위 내에서 당선 가능성이 있는 인원 정도로만 공천을 제한함으로써 무투표 당선자를 속출시키는 카르텔형 공천 행태를 보였다. 본 연구에서는 한국의 지방선거 공천이 여전히 중앙 정치인들을 위한 권력자원으로 활용될 인물을 충원하는 성격이 강하다는 사실과 이런 특성으로 인해 지방정치가 여전히 중앙에 예속되고 있다는 점도 확인하였다.

주제어 | 지방선거, 공천, 능력주의, 세대교체, 정치의 사법화

* 본 논문의 미진한 점이나 개선사항에 대해 좋은 지적을 해주신 익명의 세 분 심사자들에게 감사의 말씀을 드립니다.

** 서울대학교 한국정치연구소 연구원, sident@snu.ac.kr

1. 서론

일찍이 샷츠슈나이더(Schattschneider 1942)는 “공천 절차의 특성이 정당의 특성을 결정하며, 공천권을 가진 사람이 정당의 주인이다”는 말로 공천의 중요성을 강조했다. 그러나 정당의 공천은 서로 다른 세 층위로 나뉘질 수 있으며, 한국에서는 그러한 구분이 더 확연하다. 즉, 대통령 후보 공천, 국회의원 후보 공천, 지방선거 후보 공천은 각기 다른 성격의 공천으로 분류될 수 있고, 그 중요성 또한 상이하게 인식되는 특징을 지닌다.

국가의 통치형태에서 기인하는 선거의 중요성과 비중을 고려하면 대통령 후보 공천은 당연히 가장 핵심적인 위치에 놓인다. 대통령 후보 공천은 국가권력의 향방을 두고 벌어지는 당내 유력 대권 주자 간 대결로서 실질적인 정당의 1인자를 가리는 의미를 갖는다. 2000년대 초 정당개혁 이후 대권과 당권의 분리가 자연스럽게 받아들여지고 있지만, 대선 후보 경선에서의 승리는 사실상 당권을 손에 넣는 결과도 가져온다고 볼 수 있다(강원택 2019, 148).

이에 비해 국회의원 후보 공천은 당내 세력 분포의 유지 혹은 변화와 연결된다. 당내 권력은 국회의원 혹은 당협위원장(지역위원장)으로 표현되는 당 엘리트에 의해 행사되는 것이기 때문에 이들을 얼마나 많이 확보하는지에 따라 당내 세력 분포가 결정되는데, 국회의원 후보 공천은 당내의 새로운 권력 지도를 그릴 수 있는 계기가 되는 것이다(유용화 2017). 국회의원 후보 공천에서 계파 간 치열한 공천 다툼이 벌어지는 것은 바로 이 때문이다.

그러나 지방선거 공천은 조금 다른 의미를 지닌다. 당내 세력분포와 직접 연결되기보다는 당 엘리트들(국회의원 및 당협위원장)이 자신의 권력자원으로 활용할 인물들을 추천하는 과정이 지방선거 공천을 통해 이뤄지기 때문이다. 국회의원이거나 당협위원장은 정당의 하부조직을 맡고 있는 책임자이긴 하지만, 그들은 주로 중앙정치 무대에서 활동할 뿐 지역의 정치이슈를 챙기거나 지역민과 소통하는 일은 드물다. 그러한 일을 대신하는 역할이 지방선거를 통해 기초단체장

및 지방의원으로 선출된 사람들에게 주어지는 것이다(김용호 2001, 294).

대선 후보나 유력 주자로 발돋움하기 위한 기회를 엿볼 수 있는 광역단체장을 제외하고, 지방선거 공천은 모두 중앙 정치인들을 위한 권력자원으로 활용될 수 있는 인물을 충원하는 과정의 성격을 지닌다. 이것은 그동안 지방자치가 중앙정치에 예속돼 온 근본적인 이유이기도 하다(박기관 2018). 이러한 현상은 정당공천이 기초의원 후보자에까지 확대된 2006년 지방선거 이후 심화되었는데, 이로 인해 기초지자체 선거(기초단체장, 기초의원)에서 정당공천을 폐지해야 한다는 주장이 반복되는 것이다(권경선 2021).

한편, 중앙당에서 공천 과정을 주관하는 광역단체장 후보 이외에 지방선거 공천은 시·도당의 주관 하에 이뤄지고 있다. 정당마다 17개 광역시·도당이 226명의 기초단체장, 872명의 광역의원, 2,988명의 기초의원을 선출하는 선거에 내보낼 후보자 공천을 맡고 있는데, 각 정당별로 그리고 시·도당별로 이 과정을 명확하게 포착하는 것은 쉽지 않다. 하위 단위 선거로 내려갈수록 공천과정이 더 불투명하며 임의성이 더 크게 부각된다. 당협위원장(지역위원장)의 영향력이 크게 작용하는 가운데, 외부적으로는 그러한 영향력의 노출을 최대한 숨기면서 공식적인 절차로 분식하는 과정이 나타나는 것이다.

따라서 본 연구에서는 이번 지방선거 공천에서 두드러지게 나타났던 특징을 중심으로 주요 정당의 공천과정을 분석하고자 한다. 특히 2022년 6.1 지방선거에서는 정당 공천 사상 처음으로 ‘공직후보자 기초자격평가’라는 이름 하에 지방의원 공천신청자 전원을 대상으로 시험을 치르는 등 독특한 형태의 공천 과정이 진행된 바 있다. 또한 피선거권 연령이 만 18세로 인하되면서 청년세대의 공천이 더 많은 주목을 받기도 했다. 그러나 정당의 공천규정에 부합하지 않는 자격요건을 갖춘 사람을 공천함으로써 경쟁 후보측이 소송을 제기하여 공천효력이 정지되는 사태가 다수 발생하는 등 졸속 공천의 폐해도 적지 않았다.

하지만 이번 지방선거 공천의 가장 큰 특징은 무투표 당선자가 최고치를 기록할 만큼 정당 간 카르텔형 공천이 많았다는 점이다.¹⁾ 물론 무투표 당선 의 원인은

여러 측면에서 생각해볼 수 있다. 무엇보다 지역주의로 인해 특정 지역 내에서 특정 정당의 1당 지배적 선거 환경의 지속을 얘기할 수 있을 것이며, 전체적인 정당구도 또한 양당체제가 고착되면서 제3당을 비롯한 군소정당은 후보를 내기조차 어려워진 상황에 처한 점도 원인으로 작용했을 것이다. 그러나 거대 양당이 미리 예상 득표율을 추산한 후 선출 정수의 범위 내에서 당선 가능성이 있는 인원 정도로만 공천을 제한함으로써 사이 좋게 당선자를 나눠 갖게 된 것 또한 중요한 요인이라고 볼 수 있다.

시험을 통한 자질 검증과 능력주의, 청년정치의 기회 확대 및 세대교체, 정당 공천에 대한 사법적 해결의 증가 등 여러 가치들이 충돌하는 가운데, 양당은 실제로 당선 가능한 숫자만큼만 공천함으로써 무투표 당선자를 속출시키는 카르텔형 공천 행태를 보였다. 이로써 선거 경쟁의 불확실성은 줄어들고, 유권자들은 선택을 위한 표를 던질 기회마저 박탈당하고 말았다. 이런 상황에서 중앙당은 지방선거의 전체적인 공천 과정을 컨트롤 하면서 지방의 자율성은 여전히 증대되지 못하고 있다.

본 연구에서는 이러한 문제의식을 바탕으로 국민의힘과 더불어민주당의 지방선거 공천과정 및 결과를 정리해보고, 이번 지방선거 공천의 쟁점 사항에 대해 논의하고자 한다. 또한 부산 지역을 표본으로 설정하여 보다 세부적인 분석을 행함으로써 지방선거 공천의 실제적인 모습도 조망해 볼 것이다. 이러한 작업은 전국적으로 진행된 제8회 전국동시지방선거의 한 단면을 뚜렷이 드러내주는 효과를 가지게 될 것이다.

1) 이번 선거에서 무투표 당선자는 모두 508명인데, 그 중 기초단체장은 6명, 광역의원은 108명, 기초의원은 394명이다(중앙선거관리위원회 선거통계시스템 <http://info.nec.go.kr> 참고).

II. 선행연구 검토

지방선거 공천제도에 대한 기존 연구는 충분치 않은 편이다. 기실 공천을 어떻게 할 것인지에 대한 연구보다도 정당 공천제도 자체의 존재 여부에 대한 연구가 훨씬 더 풍부하다(안순철 2001; 이기우 2009; 이부하 2008; 이종수 2002; 정연주 2004). 이는 앞에서 살펴본 것처럼, 지방선거 공천의 현저성이 크지 않아 학문적, 이론적 조망의 대상이 되지 못하는 경우가 많았거나 혹은 지방정치 수준에서 정당정치가 명확히 자리잡지 못한 한국적 현실을 반영하고 있는 것으로 보인다.

그러나 황아란(2002)은 대선 후보 공천에서 국민참여경선의 도입과 함께 지방선거 공천에도 경선제도가 도입되는 것에 대한 현실적인 문제점과 개선방안을 지적함으로써 이 분야에서 선도적인 논의를 이끈 바 있다. 특히 “지역주의가 강한 선거 환경에서 정당공천의 중요성을 고려한다면, 공천과정의 개혁 없이 정당 민주화나 지역사회에 반응하는 지방정당으로 탈바꿈 할 수 없다”는 황아란의 주장은 여전히 유효하다. 한편, 전용주와 모종린(2004)은 2002년 기초단체장 선거를 중심으로 경선을 거쳐 공천된 후보자들이 그렇지 않은 후보자들에 비해 본선 경쟁력에서 앞선다는 사실을 확인함으로써 경선제를 위한 이론적, 경험적 근거를 구축하는데 기여하였다.

2010년 6.2 지방선거 공천에 대한 사례연구를 진행한 지병근(2010a)은 여러 정당들이 추진해온 공천의 개방화와 분권화가 오히려 당원들의 참여와 유능한 후보자들 사이의 경쟁을 제약함으로써 정당민주주의의 심화를 위협할 수 있다는 점을 지적한 바 있다. 유사한 맥락에서 여론조사가 정당의 공천방식으로 확산돼 가는 흐름이 결국은 공천 민주화에 걸림돌이 될 수 있다는 점도 강조하였다(지병근 2010b). 그의 연구는 2002년 국민참여경선 도입 이후 한쪽으로는 치우친 공천개혁 요구에 대한 전반적인 성찰을 내포하는 것으로서, 특히 지방선거 공천의 사례연구를 통해 경험적 분석을 뒷받침하고 있는 점에서 의의가 크다.

한편, 엄기홍과 정우승(2014)은 2010년 지방선거에서 기초단체장 후보자들에

대한 공천과정 분석을 통해 학연이 정당의 공천결정에 영향력을 행사할 가능성이 낮다는 점을 보여주면서, 그동안 끊임없이 제기돼 온 학연과 부패의 연결고리가 지방선거 공천의 수준에서는 우려할 만한 정도는 아니라고 결론 내렸다. 김범수와 서정민(2015)은 여기서 한 걸음 더 나아가 지방선거 공천을 시기별로 구분한 후 지방정치의 공천권력이 ‘후견주의 권력구조’(1991년-2002)에서 ‘지역위원장 중심의 지배구조’(2006-2010)로 바뀌었다가 2014년 공천에서는 ‘다원적 구조로의 변화’ 단계에 접어들었다고 주장했다. 정당민주화에 대한 시민사회의 요구가 여러 정치행위자들로 하여금 지방정당조직의 공천권력을 공유하도록 만들었다는 것이다. 즉, 지방선거 공천에 대한 긍정적 변화의 전망을 이야기하고 있다.

그러나 민주화 이후 지방자치제가 부활한 지 30년이 지난 지금, 지방선거 공천에 대한 전반적인 재평가의 필요성이 증대하고 있는 것이 사실이다. 지방선거 공천의 현 상황을 정확히 파악해야 향후 개선과제를 도출할 수 있고, 지방자치의 질적 향상에 기여할 수 있기 때문이다. 하지만 기존 연구들은 김범수와 서정민(2015)의 경우를 제외하고는 기초의원 후보 등 하위 차원의 공천까지 포괄하는 연구가 드물고, 공천과정의 쟁점사항들을 풍부하게 도출하지 못했다는 측면에서 일정한 한계를 지니고 있다.

따라서 본 연구에서는 국민의힘과 더불어민주당의 지방선거 공천제도를 종합적인 수준에서 논의하면서도 부산이라는 특정 지역을 선정하여 기초단체장, 광역의원, 기초의원에 이르는 세부 공천현황을 보다 자세히 분석할 것이다. 또한 이를 토대로 2022년 지방선거 공천의 쟁점과 특징을 명확히 규명함으로써 향후 개선과제와 함께 정책적 제언도 제시한다. 정당의 공천이 지방자치의 활성화와 민주주의의 질을 향상시키는 방향으로 진화하기 위한 조건이 무엇인지를 탐색하려는 데서 본 연구의 차별점이 존재한다(Hazan and Rahat 2010).

Ⅲ. 지방선거 공천의 과정과 결과

먼저, 국민의힘과 더불어민주당의 지방선거 공천규정을 통해 양당의 공천과정을 개략적으로 비교해볼 필요가 있다. 크게 보면 양당은 전략공천(우선추천), 단수추천, 경선이라는 세 가지 유형의 공천방식을 규정하고 있으며, 각 유형별로 세부적인 내용을 살펴보면 다음 표와 같다.

〈표 1〉 양당의 지방선거 공천유형과 규정

구분	국민의힘	더불어민주당
전략공천 (우선추천)	<ul style="list-style-type: none"> -여성·청년·장애인 등 정치적 소수자의 추천이 특별히 필요하다고 판단한 지역 -공모에 신청한 사람이 없거나, 여론조사 결과 등을 참작하여 신청자들의 경쟁력이 현저히 낮다고 판단한 지역 -공천관리위원회가 선거경쟁력을 높이기 위하여 적절하다고 판단한 지역 	<ul style="list-style-type: none"> -공천배제된 대상자가 포함된 지역 -국회의원 또는 지역위원장이 공석이 된 지역 -후보자의 본신 경쟁력이 현저히 낮은 지역 -상당한 사유가 있어 전략공천위원회의 출석위원 3분의 2 이상의 찬성으로 전략 선거구에 포함된 지역
단수추천	<ul style="list-style-type: none"> -공천 신청자가 1인인 경우 -복수의 후보자 중 1인을 제외한 모든 후보자가 부적격 기준에 해당하여 추천대상에서 배제된 경우 -복수의 신청자 중 1인의 경쟁력이 월등한 경우 	<ul style="list-style-type: none"> -해당 선거구의 공천 신청자가 1명인 때 -후보자 심사결과 1명을 제외한 나머지 후보자의 공직후보자 자격사유가 발견된 때 -2명 이상의 후보자가 추천을 신청하였으나 자질, 능력 또는 경쟁력 등에서 현격한 차이가 있다고 인정되는 때
경선	단체장 (선거인단 유효투표 결과 50% + 여론조사 결과 50%) (선거인단은 책임당원 전원)	권리당원 선거인단 투표 50% + 안심번호 선거인단 ARS투표(여론조사 결과) 50%
	지방의원 (선거인단 투표 100%) (선거인단은 책임당원 전원)	권리당원 선거인단 투표 100%
	가산점규정 정치신인, 여성, 청년 등은 득표율에 최대 100분의 20 가산	<ul style="list-style-type: none"> -여성, 청년, 장애인은 득표율에 100 분의 25 가산 -정치신인은 100 분의 10 이상 100분의 20 이하의 범위에서 가산

출처: 각 정당의 『당헌당규집』에서 발췌.

<표 1>에서 볼 수 있는 바와 같이, 양당 모두 전략공천과 단수추천이 폭넓게 허용되고 있는 것을 확인할 수 있다. 공천관리위원회가 선거경쟁력을 높이기 위하여 적절하다고 판단하거나(국민의힘), 전략공천위원회의 출석위원 3분의 2 이상이 찬성하면(더불어민주당) 전략공천이 가능하다. 단수추천도 복수의 신청자 중 1인의 경쟁력이 월등한 경우(국민의힘), 2명 이상의 후보자가 추천을 신청하였으나 자질, 능력 또는 경쟁력 등에서 현격한 차이가 있다고 인정되는 때(더불어민주당)에 가능하도록 했다. ‘적절’, ‘월등’, ‘현격’ 등 주관적 단어들이 공천기준의 역할을 함으로써 전략공천과 단수추천에 대한 결정이 사실상 공천관리위원회나 전략공천위원회의 임의적 판단으로 행해질 수 있도록 허용하고 있는 것이다.

경선에서도 양당이 거의 동일한 방식을 사용하고 있다. 광역단체장과 기초단체장의 경우 선거인단 투표와 여론조사를 각각 50%씩 반영하는데, 여기서 선거인단은 각 당의 진성당원들(국민의힘은 책임당원, 더불어민주당은 권리당원) 전원으로 구성된다. 이에 비해 광역의원, 기초의원 후보자들에 대한 경선은 책임당원 혹은 권리당원들의 투표를 100% 반영하는 방식이다. 즉, 단체장 후보 경선에서는 당원과 일반국민의 표심을 50 대 50의 비율로 합쳐서 후보자를 뽑고, 지방의원 후보 경선에서는 당원들만 참여하도록 한 것이다. 이는 단체장보다 인지도가 낮은 지방의원의 경우 여론조사를 통해 후보자들의 경쟁력을 파악하는 것이 무의미하다고 보기 때문이다.

이러한 공천규정 하에서, 우선 각 당의 광역단체장 후보는 이번 지방선거에서 실제 어떤 방식으로 공천을 받았는지 살펴보자. 국민의힘과 더불어민주당의 광역단체장 후보자와 공천유형을 정리하면 다음 표와 같다.

〈표 2〉 제8회 전국동시지방선거 광역단체장 후보자 공천 현황

구분	국민의힘		더불어민주당	
	후보자	공천유형	후보자	공천유형
서울	오세훈	단수추천	송영길	경선
부산	박형준	단수추천	변성완	단수추천
대구	홍준표	경선	서재현	단수추천
인천	유정복	경선	박남춘	단수추천
광주	주기환	단수추천	강기정	경선
대전	이장우	경선	허태정	경선
울산	김두겸	경선	송철호	단수추천
세종	최민호	경선	이춘희	경선
경기	김은혜	경선	김동연	경선
강원	김진태	경선	이광재	전략공천
충북	김영환	경선	노영민	단수추천
충남	김태흠	경선	양승조	경선
전북	조배숙	단수추천	김관영	경선
전남	이정현	단수추천	김영록	단수추천
경북	이철우	단수추천	임미애	전략공천
경남	박완수	경선	양문석	경선
제주	허향진	경선	오영훈	경선

출처: 각 정당의 홈페이지 발표자료를 재구성.

국민의힘은 6곳의 단체장 후보를 단수추천 형식으로 공천했고 11곳은 경선을 거쳤다. 더불어민주당은 2곳에 대해서는 전략공천, 6곳은 단수추천, 9곳은 경선을 통해 후보자를 결정했다. 양당에서는 경선을 원칙으로 공천을 진행하려는 모습을 보였지만 당세가 취약한 지역이나 현역 단체장에게 도전할 만한 인물이 없는 지역에서는 전략공천, 단수추천의 방법이 활용되었다.

특히 국민의힘은 대선 승리와 정권교체 직후 치러지는 지방선거였던 만큼 윤석열 정부의 안정적인 국정운영을 위해 대통령과 국정철학을 같이 하는 인물을

공천하기 위한 움직임이 강했는데, 이른바 ‘친윤석열계’의 구축과 지방선거 공천이 연계되는 모습을 보였다. 이러한 흐름에서 윤석열 당선인의 대변인을 지낸 김은혜 의원과 국민의힘 대선후보 경선에 출마했던 유승민이 맞붙었던 경기지사 후보 경선에서는 경기도내 당협위원장들이 거의 일방적으로 김은혜 후보를 지원했다. 결국 52.67% 대 44.56%로 김은혜 후보가 유승민 후보를 누르긴 했지만, 유승민은 여론조사에서 앞서고 김은혜는 책임당원 투표에서 우위를 점함으로써 이른바 ‘민심’과 ‘당심’이 서로 다른 방향을 가리키게 되었다.

특히 유승민의 지지자들은 적은 숫자이긴 하지만 젊은층과 일부 중도보수층을 중심으로 강한 팬덤층을 형성하고 있는데, 경선 과정에서의 불공정한 행태에 대한 불만의 표시로 김은혜 후보에 대한 지지를 유보하는 경우가 많았다. 결국 본선에서 김은혜 후보가 0.15%p 차이로 패배하게 된 바, 강용석 후보와의 단일화 실패를 패배 요인으로 지목하는 일반적인 분석과는 달리 실제로는 당내 경선 과정에서의 반감으로 인해 유승민 지지층이 김은혜 후보 측으로 완전히 흡수되지 못한 것을 결정적 패인으로 봐야 할 것이다.

즉, 국민의힘은 광역단체장 후보에 대한 당내 경선 과정에서 국회의원이거나 당협위원장 등 당 엘리트들이 개별화 된 전통적 당원들에 대한 통제력을 바탕으로 ‘친윤석열계’ 인물이 승리할 수 있는 환경을 조성했다고 평가할 수 있다. 그러나 불공정한 경선에 대한 반감으로 인해 경쟁 후보 진영의 지지층이 완전히 승복하지 않음으로써 본선 경쟁력에는 일부 손실을 입는 상황이 발생했다는 평가도 가능하다.

이에 비해 더불어민주당에서는 대선 패배 후 친이재명계와 친문재인계가 서로 대립함으로써 광역단체장을 비롯한 지방선거 공천에서 자파의 확장을 위해 갈등 양상을 보였다. 특히 전략공천위원회가 서울시를 전략선거구로 지정하면서 송영길, 박주민을 컷오프 했다가 비대위에서 이를 뒤집고 경선 지역으로 선정하는 등 난맥상을 드러냈다.²⁾ 결국 박영선 전 장관이 경선에 참여하지 않고 송영길,

2) 박광연. 2022. “민주당 전략공천위, 송영길·박주민 서울시장 공천 ‘배제’ 결정.” 『경향신

김진애 간의 양자 경선에서 송영길이 후보로 확정되었지만, 대선 패배에 대한 책임을 지고 물러난 전직 당대표가 곧바로 서울시장 후보로 출마하는 것은 납득하기 힘든 행보라는 지적이 많았다.³⁾ 그러나 0.75%p 차이로 대선에서 패배한 이재명 후보가 재보궐선거에 다시 출마하고 더불어민주당의 지방선거 총괄선대위원장까지 맡으면서 전면에서 등장하자 6.1 지방선거는 대선의 연장전으로 치러질 수밖에 없게 되었다.

다음으로, 기초단체장 이하의 선거구 수준에서 지방선거 공천을 좀 더 자세히 살펴보자. 본 연구에서는 부산광역시를 표본집단으로 선정하여 기초단체장, 광역의원, 기초의원 공천을 전반적으로 들여다 볼 것이다. 부산은 전통적으로 보수정당의 강세 지역이긴 하지만, 2018년 지방선거에서는 더불어민주당이 16곳의 기초단체장 선거 중 13곳에서 승리할 만큼 우세를 보였고 문재인 정부도 ‘가덕도 신공항 특별법’을 통과시키는 등 지역 민심에 파고들기 위해 노력해왔다. 따라서 부산 지역에서는 국민의힘과 더불어민주당 양당 모두 당선 가능성을 전제로 실질적인 지방선거 공천을 진행했을 것으로 예상해 볼 수 있기 때문에 기초단체장에서부터 광역의원, 기초의원에 이르기까지 전반적인 공천과정을 분석하기에 적당하다.⁴⁾ 이에 따라 양당의 부산 지역 공천현황을 정리하면 다음 표와 같다.

문』(4월 19일), <https://www.khan.co.kr/politics/assembly/article/202204192219001> (검색일: 2022.06.05.)

3) 최형창. 2022. “송영길 서울시장 출마 놓고 민주당 ‘내부 갈등’ 격화.” 『세계일보』(4월 5일), <https://www.segye.com/newsView/20220404517671> (검색일: 2022.06.06.)

4) 서울, 경기 등 규모가 큰 사·도의 경우 지역구에서 선출하는 정수를 모두 합하면 500명이 넘는다(서울 500명, 경기 579명). 이는 국회의원 총선거 지역구 선출 정수의 두 배가 넘는 규모이다. 따라서 분석의 완결성을 기할 수 있는 광역시·도 중에서 기술적 요인도 고려하여 적정 규모의 분석대상을 선택했다는 점을 밝혀 둔다.

〈표 3〉 부산광역시당(국민의힘, 더불어민주당) 공천현황⁵⁾

구분	정수	국민의힘			더불어민주당		
		단수 추천	경선	소계	단수 추천	경선	소계
기초 단체장	16	6	10 (7명은 국민참여경선, 3명은 일반국민여론조사)	16	14 (1명은 전략공천)	2 (국민참여경선)	16
광역 의원 (지역)	42	26	16 (15명은 당원경선, 1명은 일반국민여론조사)	42	38	4 (당원경선)	42
기초 의원 (지역)	157	106	4 (당원경선)	110	72	18 (당원경선)	90

출처: 각 정당의 홈페이지 발표자료를 바탕으로 재구성.

본 자료는 국민의힘과 더불어민주당의 부산시당 홈페이지를 바탕으로 정리한 것이다. 시당 홈페이지가 대체로 자세하게 공천결과 발표를 게재하고 있으며, 공천 관련 각종 사항들에 대한 공지와 안내를 충실히 하고 있는 편이기 때문에 홈페이지에 게시된 자료들은 부산 지역의 지방선거 공천에 관한 1차 자료로서의 역할을 할 수 있을 것으로 판단된다. 하지만 공천과 관련한 민감한 사항이나 공천과정의 세부적인 내용에 대해서는 홈페이지에 다 게시되기 어렵기 때문에 추가적인 자료 추적 과정이 필요하다. 본 연구에서는 이러한 한계에도 불구하고 시당의 홈페이지에 게시된 공천 발표 자료를 바탕으로 분석을 진행했다는 점을 밝힌다.

5) 기초의원 후보 공천에서 ‘단수추천’은 의원정수 내의 인원을 (복수의 인원일지라도) 경선없이 당의 후보로 공천한 경우를 말하며, 경선(순번 배정을 위한 경선 포함)을 거쳐 후보자를 결정한 경우에는 (의원정수 내에서 단수의 인원만 추천했는지라도) ‘경선’을 통한 공천으로 분류하였다.

먼저, 기초단체장 공천에서는 국민의힘이 10곳에서 경선을 진행한 반면, 더불어민주당은 2곳에서만 경선을 치렀다. 이는 지난 2018년 지방선거에서 더불어민주당이 16개 구청장 중에 13곳에서 승리하면서 현직 구청장이 대거 재공천을 신청했기 때문으로 보인다. 선거환경이 좋지 못한 상황에서 현직 구청장들에게는 대부분 단수추천 형태로 조기에 공천을 주는 방식으로 힘을 실어줌으로써 당내 역량을 결집하려 했던 것이다. 그러나 사상구에 대해서는 시당에서 공천자를 결정하지 못하고 중앙당에서 신상해 부산시의회 의장을 전락공천했다. 사상구청장이 2021년에 징역형을 선고받아 직위를 상실했기 때문이다.

이에 비해 국민의힘은 치열한 경선전을 통해 기초단체장을 공천했다. 당 소속 현직 구청장도 별로 없었고, 정권교체에 뒤이은 지방선거라 선거환경도 유리해서 공천신청자들이 대거 몰렸기 때문이다. 기초단체장은 공천규정에서 ‘당원투표 50% + 여론조사 50%’의 룰로 경선을 진행하게 돼 있었지만, 후보자 간 합의에 따라 3곳은 일반국민여론조사 경선을 실시했다. 안철수의 국민의당과 합당하면서 국민의당 측 인사들이 공천 신청할 경우 당원 분포에서 국민의힘 측 경선 대상자들이 유리하기 때문에 당원들을 배제하고 일반국민여론조사로만 경선을 진행할 수 있도록 한 것이다. 이는 선거를 앞두고 합당, 창당 등이 많았던 한국 정당들의 특성이 반영된 경선행태이다. 그동안 한국 정당들에서 당원이 배제된 여론조사 경선으로 후보를 확정하는 것은 당원 구조가 안정되지 못했던 요인이 크게 작용하고 있다(윤왕희 2022a).

광역의원 공천도 유사한 형태이다. 2018년 지방선거 당시 더불어민주당은 광역의원 선거에서 압도적인 승리를 차지했다. 따라서 더불어민주당은 현역의원이 많은 상황에서 대부분 단수추천의 형태로 공천이 진행되었고, 국민의힘에서는 16곳에 대해 경선이 실시됐다. 또한 16곳 중 한 곳에서는 후보자 간 합의에 따라 당원경선이 아닌 일반국민여론조사 경선이 치러지기도 했다. 하지만 공천 유형의 차이나 현직자의 비율 차이 등 제반 요소들도 선거환경과 구도를 넘어설 수는 없었다. 2022년 지방선거 결과, 부산에서는 기초단체장 16곳과 지역구 광역의원

42곳 모두에서 국민의힘 후보가 승리함으로써 불과 4년 만에 완전한 지방권력 교체로 귀결되고 말았다.

한편, 기초의원 공천에서는 약간 다른 양상이 엿보인다. 110명의 후보자를 공천한 국민의힘에서는 그 중 4명만 경선을 거쳤고, 90명을 공천한 더불어민주당은 18명이 당원경선을 통해 공천을 받았기 때문이다. 양당이 경선 비율에서 차이를 보이는 것은 국민의힘이 당헌 제85조 제5항에서 “시·도당 공천관리위원회는 원칙적으로 후보자의 추천방식 및 후보자 자격심사와 관련하여 관할 당원협의회 운영위원장과의 협의를 거쳐야 한다”는 규정을 통해 지방의원 공천 특히 풀뿌리 지방의회를 구성하는 기초의원 공천에서 당협위원장의 의사를 최대한 존중하고 있기 때문이다. 또한 당원들이 대부분 당협위원장과 밀접한 관계 하에 놓여 있는 현행 정당구조에서는 지방의원 후보들에 대한 ‘당원 경선’을 진행하더라도 당협위원장의 의중과 유사한 결과가 나올 것이라는 점도 한 요인이 되고 있다. 결국, 최종 결론이 갈 바에야 당내 분열의 위험을 안고 경선을 치르기보다는 당협위원장과 공관위가 사전 조율을 통해 후보를 정하는 방식이 낫다고 보는 것이다.

그러나 기초의원 공천에서 경선 실시 비율이 높은 민주당도 순수하게 누구를 공천할 것인지에 대한 선택보다는 ‘가변’이나 ‘나변’이나를 놓고 순번을 정하는 형태가 많았다. 즉, 공천자 2인은 공관위에서 이미 정해놓은 상태에서 누구를 ‘1-가’로 하고 누구를 ‘1-나’로 할 것인지를 결정하기 위한 경선이 이뤄진 것이다(강서구 가선거구, 금천구 라선거구, 연제구 가선거구 등). 이러한 경우, 경선에서 승리하면 가변을 받고, 패배하면 나변이 된다. 또한 이번 지방선거 공천에서는 정수보다 적은 숫자의 후보자를 공천하는 사례도 많았다. 의원 정수는 3명인데, 3명이 경선을 치러서 1위를 차지한 한 명에게만 공천을 주는 경우(영도구 나선거구), 의원 정수는 2명인데, 2명이 경선을 치러서 1위를 차지한 한 명에게만 공천을 주는 경우(부산진구 마선거구, 해운대구 바선거구, 연제구 다선거구, 해운대구 라선거구, 사상구 다선거구)들이 있었다. 이러한 경우 역시 순수한 경선으로 보기는 어렵고, 순번을 정하기 위한 하나의 방편으로 투표가 행해진 것으로 봐야

할 것이다.

또한, 이런 식으로 해당 지역구에서 자당의 예상 득표율을 미리 예측하여 공천자를 의원정수보다 더 낮게 배출함으로써 무투표 당선이라는 결과를 이끌어 내기도 했다. 위에서 살펴본 사례 중에 부산진구 마선거구, 해운대구 라선거구, 사상구 다선거구 등은 실제로 이런 과정을 거쳐 무투표 당선 선거구가 된 경우에 해당한다. 2인을 선출하는 선거구였는데, 더불어민주당에서 2명이 경선을 펼쳐 승리한 1명만 공천했고, 국민의힘 또한 1명의 후보자만 공천함으로써 양당의 후보자가 한 명씩 나란히 동반 당선된 것이다. 3인 선거구에서도 비슷한 양상이 나타났다. 강서구 가선거구는 의원정수가 3인데, 더불어민주당에서는 2인이 경선에 참여하여 승리한 사람이 ‘1-가번’, 패배한 사람이 ‘1-나번’을 부여받았다. 그러나 ‘1-나번’에 공천받은 후보자가 실제 후보등록 기간에는 선관위 등록을 포기함으로써 더불어민주당의 후보는 한 명만 남게 되었다. 그런데 국민의힘은 이 선거구에서 두 명만 공천하여 선관위에 등록함으로써 결과적으로 무투표 당선 선거구가 된 것이다.

따라서 종합적으로 보면, 기초의원 공천에서는 순수하게 경선으로 후보자가 정해지는 경우가 매우 드물었고, 당 차원의 조율과 전략적 판단에 의해 대부분의 공천이 이뤄진 것으로 볼 수 있다. 또한 선거 결과가 어느 정도 예측되는 상황에서 기탁금이나 선거비용 등의 경제적 부담을 피하고자 하는 후보자들의 선택으로 인해 후순위에 공천되는 경우에는 등록을 포기하는 상황도 발생하여 무투표 지역이 늘어났던 것으로 보인다. 특히 당내에서 경선 과정 없이 공천을 받은 후보자들의 경우, 본선거에서마저 유권자들의 선택 과정이 생략된 채 무투표로 당선된다면 사실상 당내외를 막론하고 어떠한 유의미한 선출행위도 부재하다는 점에서 이번 지방선거는 새로운 논란거리를 제공하고 있는 셈이다.

결국, 양당 중심의 정당체계가 고착화 됨으로써 제3당을 비롯한 군소정당들이 선거에서 후보를 내기도 어려울 정도로 위축되고, 1당 지배적인 지역주의가 강한 곳에서는 선거결과마저 충분히 예측 가능할 만큼 불확실성이 줄어들면서, 정

당들은 카르텔형 공천을 강화하는 방향으로 움직였던 것으로 판단된다. 양당이 공천 후보자의 수를 적절히 통제하면서 최소 비용만으로 ‘동반 당선’되는 상황이 지속된다면 기초의회 선거구의 정수 확대 효과는 나타나기 어려울 것이며, 양당이외의 정당들에 대한 진입장벽은 더 높아질 수밖에 없다.⁶⁾ 당 내외를 막론한 카르텔형 공천의 확산은 민주주의의 질을 떨어뜨리는 요소가 되고 있다.⁷⁾

〈표 4〉 지역별 무투표 당선자 현황

구분	기초단체장	광역의원	기초의원 (비례)	합계 (기초비례)
서울	0	2	119 (10)	121 (10)
부산	0	0	35 (5)	35 (5)
대구	2	20	9 (6)	31 (6)
인천	0	1	20 (0)	21 (0)
광주	1	11	1 (1)	13 (1)
대전	0	0	8 (2)	8 (2)
울산	0	1	6 (2)	7 (2)
세종	0	0	0 (0)	0 (0)

6) 익명의 심사자께서 무투표 당선자의 증가를 양당의 공천 행태에 관한 문제와 더불어 선거구획정, 기초의원 선거의 선거구당 의원정수 문제와 함께 다룰 필요가 있다는 점을 지적해 주었다. 필자도 이에 동의하며 좋은 포인트를 드러내 준 점에 대해 감사의 말씀을 드린다. 다만, 본 연구에서 분석한 부산의 경우 4인 선거구(기장군 다선거구)에서도 제3정당의 당선자는 없었고, 3인 선거구(영도구 나선거구)에서도 무투표 당선자가 나온 점 등으로 미뤄볼 때, 선거구획정의 문제가 실제로 크게 작용하는지에 대해서는 의문이다. 양당의 공천 문제가 가지는 규정력이 더 크다고 봐야 할 것이다.

7) 박원호. 2022. “509인 무투표 당선자가 말해주는 것.” 『경향신문』(5월 31일), <https://www.khan.co.kr/opinion/column/article/202205310300085> (검색일: 2022.06.07.)

구분	기초단체장	광역의원	기초의원 (비례)	합계 (기초비례)
경기	0	0	54 (4)	54 (4)
강원	0	0	2 (0)	2 (0)
충북	0	0	8 (4)	8 (4)
충남	0	0	12 (2)	12 (2)
전북	0	22	48 (14)	70 (14)
전남	2	26	29 (22)	57 (22)
경북	1	17	26 (18)	44 (18)
경남	0	6	17 (9)	23 (9)
제주	0	2	0 (0)	2 (0)
합계	6	108	394 (99)	508 (99)

출처: 중앙선관위 선거통계시스템.

IV. 2022년 지방선거 공천의 특징과 향후 과제

1. ‘공천자격시험’과 능력주의 논란

이번 지방선거 공천이 예년과 특히 달랐던 점은, 국민의힘에서 공천신청자들을 대상으로 필답 시험을 치르도록 했다는 것이다. 국민의힘은 이를 ‘공직후보자 기초자격평가(PPAT, People Power Aptitude Test)’라고 불렀는데, 이준석 대표의 전당대회 공약 사항을 실천에 옮긴 것이었다. 이 시험은 국민의힘에서 지방의

원(광역의원, 기초의원) 후보자로 공천받기를 원하는 사람들은 모두 응시해야 하며, 3개 영역(공직자 직무수행, 분석 및 판단력 평가, 현안분석 능력)에 걸쳐 총 30문항으로 구성돼 있다. 공직자 직무수행은 당헌당규와 공직선거법에 대한 문제가 출제되며, 분석 및 판단력 평가는 자료해석 및 상황판단에 대한 내용이 출제되었고, 현안분석 능력에서는 당 정책(대북정책, 외교안보정책, 안전과 사회, 지방자치, 청년정책)에 대한 이해도를 묻는 문항들이 출제되었다.⁸⁾ 30문항 모두 객관식으로 구성된 시험이었으며, 비례대표 기초의원으로서 공천을 받기 위해서는 60점 이상, 비례대표 광역의원으로서 공천을 받기 위해서는 70점 이상을 획득해야만 했다. 지역구 지방의원 공천에서는 일정한 점수의 하한선을 정하는 방식이 아니라 본인이 얻은 점수에 비례해서 가산점을 주는 방식으로 공천에 활용되었다.⁹⁾

시험의 내용과 형식을 놓고 보면, ‘공직후보자 기초자격평가’는 국가공무원 응시생들이 치르는 ‘공직적격성평가(PSAT, Public Service Aptitude Test)’와 유사한 면이 많다. 공직적격성평가는 특정 과목에 대한 전문지식 보유 수준 등을 평가하는 대신, 공직자로서 지녀야 할 기본적인 소양과 자질 등을 종합적으로 평가하는 시험 형태인데, 언어논리, 자료해석, 상황판단영역으로 구성돼 있다. 따라서 시험의 명칭과 내용에서 유추할 수 있듯, 국민의힘에서 시행한 ‘공직후보자 기초자격평가’는 행정부 공무원 채용 시험을 정치의 영역에 그대로 적용한 것이다. 그동안 한국의 정치과정에는 행정 우위적인 요소가 많았는데, 공천에서조차 행정 영역의 평가시스템이 도입됨으로써 정당정치의 고유성과 충돌하는 모습이 보이기도 했다.

그래서 국민의힘 이준석 대표가 내세운 ‘공직후보자 기초자격평가’는 정치협

8) 국민의힘 홈페이지 “제8회 전국동시지방선거 공직후보자 기초자격평가(PPAT) 응시안내” 게시글 참고.

9) 서진욱. 2022. “국민의힘, 지방선거 공천에 시험본다... ‘기초자격평가’ 도입.” 『머니투데이』(4월 3일), <https://news.mt.co.kr/mtview.php?no=2022040314290328105> (검색일: 2022.06.08.)

오주의와 정치불신에 편승한 포퓰리스트적 처방이 아닌가 하는 우려를 거두기 어렵다. 공천은 특히나 정당정치가 제대로 작동하기 위해 가장 중요한 역할을 해야 하는 부분이다. 그런데 공천의 영역에서 정당정치에 대한 보다 근본적인 고민 없이, 특히 지방정치의 핵심 행위자인 지방의원 후보자를 대상으로 필답고사 형태의 자격시험을 치르게 하는 것이 과연 어떤 발전적 의미와 연결될 수 있을지는 상당히 회의적이다.

물론 정당이 자당의 후보자들에 대해 정치인으로서의 기본적인 자질을 검증하고 일정 수준 이상의 자격요건을 갖추도록 노력하는 것은 중요한 일이다. 공천이 갖는 1차적 의미는 정당이 유권자들에게 검증되고 역량 있는 후보를 내세우는 것이기 때문이다. 영국 보수당에서도 ‘Parliamentary Assessment Board(의원후보자평가위원회)’의 심사를 받아 당으로부터 일정 정도의 자질이 확인된 사람이 ‘Approved List(당으로부터 후보 자격의 승인을 받은 사람들의 명부)’에 오르게 되는 시스템이 있다. 이 명부에 이름을 올린 사람들에 한해서 실제로 자기가 출마하고자 하는 지역구에 공천신청을 하는 단계로 진입할 수 있는 것이다 (Institute for Government 2011).

그러나 영국의 ‘의원후보자평가위원회’는 단순한 객관식 형태의 필답고사가 아니라 꽤 장시간 동안의 면접이나 토론, 에세이 작성 등 다방면에 걸친 평가를 통해 정치인으로서의 역량을 측정한다. 즉, 정치인에게 요구되는 다방면의 자질을 평가하는 시스템을 갖추고 있는 것이다. 그런데 단 한 번의 필기시험을 보고 그에 따라 순위를 매기는 방식의 ‘공직후보자 기초자격평가’는 이러한 영국의 시스템과는 다르다. 이준석 대표의 국민의힘이 정당의 문지기 역할(gate-keeping)에 충실했다는 점에서 긍정적인 평가를 받기보다 시험을 통한 능력주의적 요소의 도입으로 인해 우려의 시선을 받는 것은 바로 이 때문이다. 정치 혐오주의에 편승한 포퓰리스트적 처방으로는 정치의 영역을 더 축소시킬 뿐이라는 점에 대해 진지하게 성찰할 필요가 있다.

한편, 국민의힘이 이번 지방선거에서 처음 도입한 ‘공직후보자 기초자격평가’

의 지속가능성 또한 회의적인 시각을 더 키우는 지점이다. 이준석 대표는 전당대회에 출마하면서 ‘공직후보자 기초자격평가’를 당의 모든 선출직 후보들에게 적용하겠다고 공언했다. 그러나 이번 지방선거에서 기초단체장, 광역단체장 후보들은 평가 대상에서 제외됐고, 실질적인 적용 대상 또한 비례대표에 출마하려는 지방의원 후보자들로 제한되었다. 광역의원 비례대표나 기초의원 비례대표를 희망하는 사람들은 반드시 기준 점수 이상을 획득해야 하기 때문에 평가가 특별히 중요한 의미를 지닐 뿐 다른 후보자들에게는 별다른 영향을 미치지 않은 것이다. 현직의 이준석 당대표가 역점을 두고 추진한 사항임에도 불구하고 제도의 적용 수준이 점점 낮아졌다는 점을 감안하면, 이준석 대표의 퇴임 후에는 제도의 존속 자체를 기대하기 어려울지도 모른다. 말하자면, 단발성 보여주기식 이벤트에 그치고 말 가능성이 크다는 것이다. 이런 상황으로는 정당 공천의 제도적 안정성과 개혁의 진정성을 담보하기가 어렵다.

정당이 자당의 공천자들에 대해 일정한 자격을 갖추도록 하려면, 중앙당 및 시·도당에 상설 기구를 설치하고 주기적으로 예비후보자들을 평가하여 적격 후보자들에 대한 인력풀을 관리하는 역할을 해나가야 한다. 또한 평가를 통과하지 못한 사람들에 대해서는 당이 교육과 훈련의 기회도 제공해야 한다. 즉, 후보 자격 여부에 대한 평가는 가부 간에 판정을 내리는 데 목적이 있는 것이 아니라 평가를 통과하지 못한 입지자들에게 당이 적극적으로 교육 프로그램을 가동하여 정치인으로서의 소양을 기르도록 함으로써 양질의 후보자를 더 많이 배출토록 하는 데 목적이 있는 것이다. 따라서 이러한 과정은 정치인 양성과 충원을 겸하는, 넓은 의미의 교육훈련 과정이라고 볼 수 있다. 물론 선거가 임박한 상황에서 단기적인 시각으로는 이러한 평가 과정을 거치기가 어렵다. 정당이 평상시에도 공직후보의 충원과 관련한 기능을 상시적으로 수행하면서 선거와 선거 사이에 당의 활력을 높이고 조직 부문별로 당활동을 내실화 하는 작업이 병행되어야 가능한 일이다(윤왕희 2022b). 이런 측면에서 국민의힘이 이번에 실시한 ‘공직후보자 기초자격평가’가 어떤 형태로 진화할 수 있을지 좀 더 지켜볼 필요가 있다.

2. 세대교체와 청년 공천

이번 지방선거는 피선거권 연령이 인하된 후 치러진 첫 전국 단위 선거였다. 그동안 세대교체와 정치교체에 대한 요구가 높았던 만큼 피선거권 연령의 대폭 인하(만 25세 이상 → 만 18세 이상)는 청년세대 공천의 기대감도 높여 놓았다. 실제로 국민의힘 부산시당은 백종헌 위원장을 제외한 6명의 공천관리위원 전원을 45세 이하의 청년들로 구성하는 파격을 보였고,¹⁰⁾ 더불어민주당의 지방선거 기획단도 지방의원 후보자로 청년 공천을 30% 이상 추진하겠다고 밝혔다.¹¹⁾

그러나 선거관리위원회의 후보자 통계에 따르면, 이번 지방선거에서 10대와 20대 출마자를 모두 합해 175명으로 전체 후보자의 2.3%에 불과하다. 특히 피선거권 연령 인하로 출마가 허용된 만18세 이상 25세 미만의 후보자는 43명인데, 이는 전체 후보자의 0.6%에 해당한다.¹²⁾ 30대까지 폭을 넓히더라도 청년세대 후보자는 725명이고, 전체 후보자에서 차지하는 비중도 10%에 이르지 못한다. 제8회 전국동시지방선거의 연령대별 유권자 구성을 볼 때, 30대 이하의 유권자가 전체 유권자에서 차지하는 비중이 32.1%인 점을 감안하면 이러한 수준의 청년 공천은 정치권의 세대교체는 말할 것도 없고, 인구 구성에 비례한 청년 대표성 확보 차원에서도 턱없이 모자라는 것이다.¹³⁾

10) 권기택. 2022. “국힘 부산시당 공관위 전원 ‘청년’... 대대적 ‘공천개혁’ 예고” 『부산일보』(3월 31일), <http://www.busan.com/view/busan/view.php?code=2022033010184673635> (검색일: 2022.06.09.)

11) 최하얀. 2022. “민주, 지방선거기획단 구성... 지방의원 청년 공천 30% 이상 추진.” 『한겨레』(3월 23일), https://www.hani.co.kr/arti/politics/politics_general/1035954.html (검색일: 2022.06.10.)

12) 김현지. 2022. “20대 청년 당선인 2명이 말하는 돈과 선거.” 『시사저널』(6월 13일), <http://www.sisajournal.com/news/articleView.html?idxno=240212> (검색일: 2022.06.14.)

13) 제8회 전국동시지방선거의 연령대별 유권자 구성은 다음과 같다(중앙선관위 보도자료 “제8회 전국동시지방선거 유권자 총 44,303,449명 확정” 참고).

구분	계	18-19세	20대	30대	40대	50대	60대	70대 이상
유권자수 (비율)	4,430만 (100%)	97만 (2.2%)	656만 (14.8%)	668만 (15.1%)	816만 (18.4%)	867만 (19.6%)	726만 (16.4%)	597만 (13.5%)

〈표 5〉 제8회 전국동시지방선거 연령대별 후보자 등록 현황

구분	20세 미만	20대	30대	40대	50대	60대	70세 이상	합계
광역단체장	0	2 (3.6)	3 (5.5)	6 (10.9)	22 (40.0)	20 (36.4)	2 (3.6)	55 (100)
기초단체장	0	0	6 (1.1)	33 (5.8)	221 (38.9)	280 (49.3)	28 (4.9)	568 (100)
광역의원 (지역)	0	21 (1.4)	102 (6.6)	263 (17.1)	692 (45.0)	436 (28.3)	25 (1.6)	1,539 (100)
광역의원 (비례)	4 (1.8)	23 (10.1)	29 (12.8)	62 (27.3)	81 (35.7)	27 (11.9)	1 (0.4)	227 (100)
기초의원 (지역)	2 (0.05)	91 (2.1)	349 (7.9)	801 (18.1)	1,878 (42.4)	1,226 (27.7)	79 (1.8)	4,426 (100)
기초의원 (비례)	1 (0.1)	31 (4.6)	61 (9.0)	134 (19.7)	284 (41.8)	166 (24.4)	2 (0.3)	679 (100)
합계	7 (0.1)	168 (2.2)	550 (7.3)	1,299 (17.3)	3,178 (42.4)	2,155 (28.8)	137 (1.8)	7,494 (100)

*출처는 중앙선거관리위원회 선거통계시스템. 괄호 안은 비율(%)을 나타냄.

특히 국민의힘 부산시당은 공관위원 전원을 청년으로 구성하는 파격을 선보이긴 했지만, 기초단체장 후보로 공천을 신청한 청년에게 경선의 기회조차 주지 않는 등 대부분 당협위원장의 뜻대로 공천이 이뤄지는 기존의 관행을 따랐다.¹⁴⁾ 사실 피선거권 연령 인하는 청년들이 후보자로 출마할 수 있는 가능성만 열어둔 것이지, 실제로 청년들에 대한 공천이 더 확대될 것이라는 보장은 없다. 출구를 열어둔다고 해도 입구가 막혀 있으면 아무도 길에 들어설 수 없는 것이다. 정당이 체계적인 교육 훈련 프로그램과 정치인 육성 과정을 통해 내부에서부터 청년 당원들이 선출직에 출마할 수 있는 토대를 만들고, 이러한 시스템이 자연스럽게 공천으로 연결되는 환경을 구축해야 지속가능한 청년 정치가 이뤄질 수 있

14) 이승훈. 2022. “청년 공천 안 보이는 부산 국힘 청년공관위... 개혁 공천 헛구호.” 『부산일보』(5월 5일), <http://www.busan.com/view/busan/view.php?code=2022050519220409936> (검색일: 2022.06.15.)

다. 그러한 준비 없이 피선거권 연령을 낮추고, 개혁 공천의 구호만 외치는 것은 포퓰리즘의 다른 이름일 뿐이다. 따라서 이번 지방선거는 세대교체와 청년정치 활성화가 어떻게 가능하도록 만들 것인지에 대한 진지한 성찰을 요구하고 있다.

3. 정당 공천과 ‘정치의 사법화’

2022년 지방선거에서는 정당의 공천에 탈락한 후보자들이 공천효력정지 가처분 신청을 제기하고 법원이 이를 받아들여 공천이 반복되는 사례가 두드러지게 나타났다. 이는 일반적으로 재판부가 정당의 공천결정에 대해서는 ‘정당의 자율성’을 이유로 법적 판단을 유보하거나 정당 결정의 적법성을 폭넓게 인정하던 기존 관행에 비춰 이례적인 일이다. 그만큼 각 정당에서 명확히 규정돼 있는 공천 관련 당헌당규와 심사기준을 위반한 경우가 많았거나 ‘정치의 사법화’가 공천 영역으로까지 확대되고 있는 것은 아닌지 살펴볼 필요가 있다. 이번 지방선거에서 공천효력정지 가처분 신청이 인용된 사례들을 유형별로 나눠보면 다음과 같다.

〈표 6〉 공천효력정지 가처분 신청 인용 사례

구분	선거구	내용	유형	비고
기초 단체장	경남 의령군수	부적격 심사 기준 미준수 (성범죄로 재판 중)	당헌당규 위반	국민의힘
	인천 강화군수	부적격 심사 기준 미준수 (사기죄 실행 전력)	당헌당규 위반	국민의힘
	충남 태안군수	경선 규정 미준수(공천 불복 후 무소속 출마자 감산점 미적용)	당헌당규 위반	국민의힘
광역 의원	충남 공주시 제1선거구	공천신청자 공고 미준수	당헌당규 위반	국민의힘
	충남 공주시 제2선거구	공천신청자 공고 미준수	당헌당규 위반	국민의힘

구분	선거구	내용	유형	비고
광역의원	충남 계룡시 제1선거구	공천신청자 공고 미준수	당헌당규 위반	국민의힘
	충남 서산시 제2선거구	선거구 거주 요건 미준수	공관위 심사기준 위반	국민의힘
	충남 서산시 제3선거구	선거구 거주 요건 미준수	공관위 심사기준 위반	국민의힘

출처: 언론보도를 바탕으로 재구성.

언론 보도를 통해 확인되는 사례만 해도 10여 건에 이르며 경남, 인천, 충남 등 전국에 걸쳐 분포돼 있다. 더구나 재판부가 인용하지 않은 공천 관련 가처분 신청 사건은 훨씬 더 많을 것이다. 따라서 다른 영역과 마찬가지로 정당의 공천과 관련해서도 법적 쟁송이 늘어나고 있음을 확인할 수 있다. 그런데 공천은 전통적으로 다른 분야들보다도 비공개성과 자의성이 큰 영역이었다. 그래서 해외에서도 정당의 공천은 ‘비밀의 정원(the secret garden of politics)’으로 비유될 만큼 오랫동안 내밀한 영역으로 인정되고 있는 실정이다(Gallagher and Marsh 1988). 이는 공천 규정의 모호성과 추상성, 포괄성으로 인해 심사기구의 자의성이 폭넓게 개입될 수 있음을 의미하는 것이다(Mahoney and Thelen 2010).

그러나 정당의 공천 규정이 세부적으로 규율되기 시작하고, 법원도 이에 근거하여 공천과정의 규정 위반 여부에 대해 적극적 판단을 내놓으면서 정당의 공천 업무도 사법적 판단의 예외로 남아 있을 수 없게 되었다. 물론 공천에 대해서도 공정과 상식, 규정 준수를 요구하는 시대정신이 자리잡았음에도 불구하고 과거 관행대로 소수의 지도부가 자의적 판단으로 공천을 강행해 왔던 정당에게 이와 같은 현상의 1차적 책임을 물을 수는 있겠지만, 가장 핵심적인 정당의 기능이 사법부의 최종적인 판단에 맡겨지는 것이 과연 적절한지에 대한 우려는 남는다. 규제 중심의 정당법과 공직선거법 등 현행 법체계로 인해 이미 정치의 영역은 대폭 축소돼 있는 상태이다. 그런데 정당의 내부 규율 체계인 당헌당규의 영역과 공천 행위에까지 법적인 제재가 확대된다면 ‘자율적 정치결사체’로서 정당의 고

유 기능은 더 줄어들 가능성이 크다.

물론 정당이 규정을 위반하면서 행하는 공천이 정당화 될 수는 없다. ‘정치’의 사법화’도 정당의 무능과 태만 혹은 시대착오적인 행태가 불러들인 반작용에 지나지 않는 만큼 당연히 받아들일 수밖에 없을지도 모른다(김종철 2005). 하지만 최상위 정치 행위자인 정당 구성원들 간의 분쟁과 갈등을 법의 판단에 따라 해결할 수밖에 없는 현 상황 자체가 정당정치의 현주소를 말해주는 것이어서 한층 더 우려스럽다. 그동안 지방정치 수준에서는 ‘행정’이 ‘정치’를 포괄해왔는데, 이제 ‘사법’의 영역이 얼마 남지 않은 ‘정치’의 영역을 대체하기 전에 정당의 자성과 성찰, 새로운 방향 전환이 필요하다. 이번 지방선거는 정당 공천과 ‘정치’의 사법화’에 대해서도 적지 않은 과제를 남겼다.

4. 지방정당(local party)의 실험과 공천

이번 지방선거에서 많은 주목을 받진 못했지만, 지방정당을 통해 후보자를 공천하려는 실험도 이어졌다. 한국 정당정치사를 돌아보면 지역현안에 주목하는 생활정치 중심의 정당을 경험해보지 못했는데, 이는 현행 정당법이 정당설립의 요건을 엄격하게 규정함으로써 지방정당(local party)을 허용하지 않았기 때문이다.¹⁵⁾ 그동안 지방정당 설립을 허용하도록 정당법을 개정하려는 노력이 있었지만,¹⁶⁾ 2004년 지구당 폐지 이후 ‘고비용 저효율 정치’에 대한 반감 및 반정당적

15) 현행 정당법은 정당이 적법한 등록요건을 갖추기 위해서는 중앙당과 함께 5개 이상의 시·도당을 가져야 하며(정당법 제17조), 각 시·도당은 당해 관할구역 안에 주소를 두고 있는 1천명 이상의 당원을 가지도록(정당법 제18조) 규정하고 있다. 또한 중앙당은 수도에 소재해야 한다고 규정(정당법 제3조)하기도 한다. 따라서 하나의 광역시·도 혹은 시·군·구에서만 등록하고 활동하는 지방정당(local party)을 설립하는 것은 불가능하다.

16) 21대 국회에서 지방정당(지역당) 혹은 구·시·군당 설립 허용을 주요 내용으로 하는 정당법 개정안으로는 우원식 의원 대표발의안(2020.8.19. 발의), 김영배 의원 대표발의안(2020.11.30. 발의), 민형배 의원 대표발의안(2021.10.7. 발의), 이은주 의원 대표발의안(2021.11.17. 발의) 등이 있다(국회 의안정보시스템 <http://likms.assembly.go.kr> 참고). 구·시·군당은 기존의 지구당에 대한 대체 개념으로서 지방정당과는 다르긴 하지만, 중

정서의 확산으로 여전히 실현되지는 못하고 있는 실정이다.

그러나 지방정당 실험은 지방자치제도가 실시된 후, 특히 기초의원 선거에서 정당 공천이 허용된 2006년 이후 꾸준히 계속되고 있으며, 이번 2022년 지방선거에서도 공식적인 하나의 정치행위자로 인정받기 위한 노력을 멈추지 않았다. 물론, 정당법이라는 현실적인 장벽으로 인해 항상 실패하기는 했지만, 그동안 국내에서 진행된 지방정당 추진 사례들을 정리해보면 다음과 같다.

〈표 7〉 국내의 지방정당(local party) 추진 사례들

구분	지역	명칭	비고
2006년	충북 옥천군	풀뿌리 옥천당	
2014년	서울 마포구	마포파티	
2018년	경기 과천시	과천시민정치 다함	
2022년	서울 은평구	은평민들레당	
	서울 영등포구	직접행동영등포당	
	경기 과천시	과천시민정치당	

출처: 언론보도를 바탕으로 정리.

<표 7>에서 보듯이, 2006년 지방선거를 앞두고 처음으로 추진되었던 지방정당 설립 시도는 최근 들어 점점 더 활발해지고 있다. 그러나 이번 지방선거에서 지방정당을 표방하는 어떤 정당도 자신들의 이름으로 후보자를 공천하지 못했다. 지방정당의 관할 선관위는 후보자 등록을 요청하는 지방정당 후보들에게 “등록된 정당이 아니므로 반려합니다”라는 답변만 되풀이 했고, 지방정당은 또다시 헌법소원을 제기할 수밖에 없는 처지에 놓였다.¹⁷⁾ 더구나 은평민들레당이 활동

양당 수도 소재 조항의 폐지를 포함하는 등 지방정당과 관련해서도 진전된 내용을 담고 있는 바, 넓은 의미에서 정당법 상의 개선 노력으로 볼 수 있을 것이다.

17) 유정인·문광호. 2022. “중앙정치 ‘손’에 좌지우지... 지방선거에 ‘지방’이 없다.” 『경향신문』(5월 18), <https://www.khan.co.kr/politics/election/article/202205182147005> (검색일: 2022.06.17.)

하고 있는 은평구에서는 구의원들이 무투표 당선되면서 선택권이 박탈된 주민들의 무력감이 더해지고 있는 실정이다.

주지하다시피, 주민들의 역량이 아래로부터 모아지고, 그것의 매개로서 정당이 제대로 기능하고 있어야 지방자치의 명분히 확립된다. 그러나 한국의 지방자치는 주민들의 자치에 대한 요구와 에너지는 많았지만 그것을 조직화 해내지 못하는 한계를 지니고 있었다. 오히려 주민들이 자발적으로 지방정당을 만들기 위한 길을 스스로 찾아 나섰지만 법 제도가 그 길을 막고 있는 상황인 것이다.

지역에 밀착된 후보를 공천할 수 있는 주체로서 지방정당을 허용하지 않는 폐쇄적 정당체계는 거대 양당의 카르텔형 공천을 부추기면서 유권자들의 정치불신을 더하고 있다(강원택 2010). 그나마 아직까지는 지역주민들에게 지방자치에 대한 기대가 남아 있고, 그 에너지를 지방정당 운동으로 모으고 있을 때 제도정치권은 이를 받아안을 수 있는 합당한 해결책을 제시할 필요가 있다. 이번 지방선거에서의 지방정당 실험과 공천 문제는 그러한 해법 모색의 계기가 되어야 할 것이다.

V. 결론

지금까지 국민의힘과 더불어민주당을 중심으로 2022년 지방선거의 공천과정과 결과를 정리하고, 쟁점사항과 특징을 살펴봄으로써 향후 공천제도의 개선과제들을 도출하였다. 본 연구에서는 한국의 지방선거 공천이 여전히 중앙 정치인들을 위한 권력자원으로 활용될 인물을 충원하는 과정의 성격이 강하며, 이런 특성으로 인해 지방정치가 여전히 중앙에 예속되고 있다는 점도 확인하였다.

이번 지방선거에서는 국민의힘이 당 소속 후보자들에 대한 최소한의 자질을 검증한다는 차원에서 ‘공직후보자 기초자격평가’를 도입하는 등 새로운 시도가 있었고, 공직선거법상 피선거권 연령 인하에 맞춰 청년 공천에 대한 요구도 높았다. 그러나 정당들은 여전히 공천규정에 어긋나는 부적격 후보를 공천하거나 내

부 절차를 위반함으로써 유권자들의 비판으로부터 자유롭지 못했을 뿐만 아니라 사법부의 판단에 의해 공천효력이 정지되는 사례도 다수 발생하였다. 더구나 민주화 이후 오랫동안 지역주의적 투표 행태가 고착화 된 가운데, 1당 지배적 성향의 특정한 지역이나 득표율 예측이 가능한 선거구를 중심으로 거대 양당이 공천자 수를 적절히 조정함으로써 양당의 후보자들이 투표도 거치지 않고 ‘동반 당선’ 되는 무투표 선거구가 역대 지방선거 중에 최대치를 기록하는 현상도 나타났다.

지방선거 공천이 담아내야 할 다양한 가치들이 존재하지만, 아직 한국정당들은 그러한 가치를 폭넓게 발현시키지 못한 채 포퓰리스트적 처방(공직후보자 기초자격평가)이나 보여주기식 이벤트(구호에 그친 청년 공천)에 치중하는 단기적 시각에 머무르고 있다. 당 지도부가 바뀌거나 선거 환경이 변하면 지속되지 못할 일회성 개혁으로는 정당의 체질을 개선할 수 없고, 정당의 공천 또한 안정적 제도화의 길로 들어서기 어렵다. 역으로, 공천이 제도화 되지 못하면 정당이 튼튼하게 뿌리 내릴 수 없고, 민주주의의 질도 높아지기 힘든 것 또한 사실이다.

따라서 공천은 정당정치의 성패는 물론 지방정치의 정상적 작동을 위한 핵심 연결고리이다. 특히 지방선거 공천은 ‘정당정치’와 ‘지방정치’라는 양대 가치를 접목시켜야 하는 중요한 역할을 부여받고 있지만, 지금까지 어느 것 하나 제대로 충족시키지 못했다. 한국의 지방의회, 나아가 지방자치가 처한 현 상황은 지방선거 공천의 결함에 기인한 바가 크다. 당 내외를 막론하고 카르텔형 공천에 가로막혀 발현되지 못하고 있는 다양한 지역의 목소리를 담아낼 정치 생태계 구축을 위해 지방선거 공천제도에 대한 새로운 모색이 필요할 때이다.

그러나 본 연구의 의의에도 불구하고 지방선거 공천에 대한 보다 분석적인 측면의 접근이 부족하다는 한계도 존재한다. 일관된 분석틀에 기반한 이론적 체계를 구축하고 공천과정과 결과는 물론 제도적 특징과 운영상의 문제점 등을 뚜렷이 드러내는 논리 전개로 보완될 필요가 있는 것이다. 하지만 본 연구는 제8회 전국동시지방선거에서 나타난 거대 양당의 공천 행태를 비교적 자세히 들여다보고 그 의미를 추적함으로써 향후 지방선거 공천 연구의 실질적 진전에 기여할 수 있으리라고 본다.

참고문헌

- 강원택. 2010. “폐쇄적 지역 정당 구조와 정치개혁: 지방정치를 중심으로.” 『한국정치연구』 19권 1호, 1-20.
- 강원택. 2019. 『한국정치론』. 서울: 박영사.
- 국민의힘. 2022. 『당헌당규집』.
- 국민의힘 부산시당 홈페이지. <http://busanpeoplepowerparty.kr> (검색일: 2022.06.03.)
- 국민의힘 홈페이지. <https://www.peoplepowerparty.kr> (검색일: 2022.06.02.)
- 국회 의안정보시스템. <https://likms.assembly.go.kr> (검색일: 2022.06.16.)
- 권경선. 2021. “지방선거에서의 정당공천제에 관한 법적 과제에 관한 연구.” 『지방자치법연구』 21권 1호, 3-33.
- 권기택. 2022. “국힘 부산시당 공관위 전원 ‘청년’... 대대적 ‘공천개혁’ 예고.” 『부산일보』(3월 31일), <http://www.busan.com/view/busan/view.php?code=2022033010184673635> (검색일: 2022.06.09.)
- 김범수·서정민. 2015. “지방정치 공천권력의 변화: 다원적 구조의 등장.” 『한국정당학회보』 14권 2호, 225-255.
- 김용호. 2001. 『한국정당정치의 이해』. 파주: 나남.
- 김종철. 2005. “‘정치의 사법화’의 의의와 한계: 노무현 정부 전반기의 상황을 중심으로.” 『공법연구』 33권 3호, 229-251.
- 김현지. 2022. “20대 청년 당선인 2명이 말하는 돈과 선거.” 『시사저널』(6월 13일), <http://www.sisajournal.com/news/articleView.html?idxno=240212> (검색일: 2022.06.14.)
- 더불어민주당. 2022. 『강령·당헌·당규집』.
- 더불어민주당 부산시당 홈페이지. <https://busan.theminjoo.kr> (검색일: 2022.06.03.)
- 더불어민주당 홈페이지. <https://theminjoo.kr> (검색일: 2022.06.02.)
- 박광연. 2022. “민주당 전략공천위, 송영길·박주민 서울시장 공천 ‘배제’ 결정.” 『경향신문』(4월 19일), <https://www.khan.co.kr/politics/assembly/article/202204192219001> (검색일: 2022.06.05.)

- 박기관. 2018. “지방선거와 공천.” 『지방행정』 67권, 32-35.
- 박원호. 2022. “509인 무투표 당선자가 말해주는 것.” 『경향신문』(5월 31일), <https://www.khan.co.kr/opinion/column/article/202205310300085> (검색일: 2022.06.07.)
- 서진욱. 2022. “국민의힘, 지방선거 공천에 시험본다... ‘기초자격평가’ 도입.” 『머니투데이』(4월 3일), <https://news.mt.co.kr/mtview.php?no=2022040314290328105> (검색일: 2022.06.08.)
- 안순철. 2001. “한국 지방선거제도 개혁의 방향과 과제.” 『정치·정보연구』 4권 2호, 97-118.
- 엄기홍·정우승. 2014. “기초단체장 공천, 학연 그리고 부패?: 제5회 지방선거 정당 후보자 공천에 대한 경험적 분석.” 『21세기정치학회보』 24권 1호, 81-95.
- 유용화. 2017. “한국 정당의 국회의원후보 공천에 관한 연구: 민주화 이후 변화와 지속성을 중심으로.” 동국대학교 대학원 박사학위논문.
- 유정인·문광호. 2022. “중앙정치 ‘손’에 좌지우지... 지방선거에 ‘지방’이 없다.” 『경향신문』(5월 18), <https://www.khan.co.kr/politics/election/article/202205182147005> (검색일: 2022.06.17.)
- 윤왕희. 2022a. “공천제도 개혁과 한국 정당정치 변화에 관한 연구: 국민참여경선은 왜 참여를 이끌어내지 못했다.” 서울대학교 대학원 박사학위 논문.
- 윤왕희. 2022b. “국회의원후보 공천제도의 개선방안 연구: 하잔과 라합의 ‘3단계 공천모형’을 중심으로.” 『선거연구』 제16호, 63-90.
- 이기우. 2009. “기초지방선거와 정당공천.” 『지방자치법연구』 9권 4호, 59-80.
- 이부하. 2008. “지방자치와 정당국가론: 기초의회의원 선거시 정당공천을 중심으로.” 『공법학연구』 9권 1호, 253-274.
- 이승훈. 2022. “청년 공천 안 보이는 부산 국힘 청년공관위... 개혁 공천 헛구호.” 『부산일보』(5월 5일), <http://www.busan.com/view/busan/view.php?code=2022050519220409936> (검색일: 2022.06.15.)
- 이종수. 2002. “선거과정의 민주화와 정당.” 『헌법학연구』 8권 2호, 83-123.
- 전용주·모종린. 2004. “후보경선제, 본선경쟁력 그리고 정당 민주화: 2002년 6.13 기초자치단체장 선거를 중심으로.” 『한국정치학회보』 38권 1호, 233-253.

- 정연주. 2004. “정당민주주의와 지방자치제도.” 『공법연구』 33권 1호, 493-512.
- 중앙선거관리위원회 선거통계시스템. <http://info.nec.go.kr> (검색일: 2022.06.04.)
- 지병근. 2010a. “후보선출권자(selectorate)의 개방과 분권화가 대안인가?: 6.2 지방선거에서 한나라당과 민주당의 공천방식에 관한 사례연구.” 『현대정치연구』 3권 2호, 217-249.
- 지병근. 2010b. “서베이 민주주의(Survey Democracy): 6.2 지방선거 후보공천사례를 중심으로.” 『한국정치연구』 19권 3호, 57-75.
- 최하얀. 2022. “민주, 지방선거기획단 구성... 지방의원 청년 공천 30% 이상 추진.” 『한겨레』(3월 23일), https://www.hani.co.kr/arti/politics/politics_general/1035954.html (검색일: 2022.06.10.)
- 최형창. 2022. “송영길 서울시장 출마 놓고 민주당 ‘내부 갈등’ 격화.” 『세계일보』(4월 5일), <https://www.segye.com/newsView/20220404517671> (검색일: 2022.06.06.)
- Gallagher, Michael. and Michael Marsh (eds.), 1988. *Candidate Selection in Comparative Perspective: The Secret Garden of Politics*. London: Sage.
- Hazan, Reuven Y. and Rahat, Gideon. 2010. *Democracy within Parties: Candidate Selection Methods and Their Political Consequences*. Oxford: Oxford University Press.
- Institute for Government. 2011. *Party People: How Do, and How Should British Political Parties Select their Parliamentary Candidates*. Rhys Williams & Akash Paun.
- Mahoney, James. and Thelen, Kathleen. 2010. “A Theory of Gradual Institutional Change.” in Mahoney, James. and Thelen, Kathleen (eds.), *Explaining Institutional Change: Ambiguity, Agency, and Power*. New York: Cambridge University Press.
- Schattschneider, E. E. 1942. *Party Government: American Government in Action*. New York: Farrar and Rinehart.

A Study on Candidate Selection Methods in the 8th Korean Nationwide Local Election: Clash of Multi-layered Values and Cartel-type Nominations

Yoon, Wang Hee | Seoul National University

The purpose of this study is to analyze local election with a focus on the prominent features of party nominations in the 8th Korean Nationwide Local Election and to explore the relationship between local autonomy and party politics. As a result of the analysis, in the midst of conflicting values such as qualification verification through tests and meritocracy, expansion of opportunities for youth politics and generation change, and increase in judicial resolutions for party nominations, the large two parties estimate the expected vote rate and by limiting the nomination to only the number of people who could be elected within the scope, it showed a cartel-type nomination behavior that resulted in a series of non-voting winners. In this study, it was also confirmed that the local election nomination in Korea is still a process of recruiting people who will be used as power resources for central politicians, and that local politics are still subordinated to the central politics due to this characteristic.

Key Words | Local Election, Candidate Selection Method, Meritocracy, Generational Change, Judicialization of Politics