

지방정치와 정당정치의 원원 전략연구: 지구당부활과 지방선거 정당공천제 논쟁을 중심으로*

이정희 | 한국외국어대학교

| 국문요약 |

지구당부활과 지방선거 후보자 정당 공천제 논쟁을 지방정치 정착과 정당정치 개혁의 포괄적이며 연계적 시각에서 재해석하고 새로운 대안을 모색한다. 굳이 수많은 정치적 이슈와 논쟁점 중 두 논쟁을 선택한 것은 필자가 우리나라 정치발전을 위해 우선적으로 개혁해야 할 부문으로 정당정치를 상정하고, 동시에 앞으로 한국정치를 한 단계 상승시킬 수 있는 돌파구로서 지방정치를 꼽고 있기 때문이다. 지구당 부활은 현행 당원협의회 보다 정당의 주요 기능을 잘 수행할 수 있을 것이지만, 정치자금 흐름의 투명성 확보와 아울러 운영자금의 최소화를 위해 지구당 운영을 쇠신하는 방안이 필요하다. 지방선거 후보자 정당공천제는 폐지하기보다 보완의 길을 채택하는 것이 타당하다. 정당공천제는 ‘분권화’와 ‘개방화’의 확대라는 두 축에서 민주성을 담보할 수 있어야 한다. 지구당 부활과 공천제의 문제가 공유하고 있는 것이 지방정치와 중앙정치의 관계설정이다. 지방정치와 중앙정치를 배타적으로 설정하는 것은 불가능하고 바람직하지 않다.

주제어 | 지방정치, 정당정치, 지구당 부활, 지방선거 정당공천제

* 이 논문은 2011년도 한국외국어대학교 학술연구비 지원에 의하여 연구되었음. 귀한 조언을 주신 세분의 심사위원들께 감사드립니다.

I. 서론

한 국가의 정치현상을 이해하고, 파악하기 위한 접근법은 오랜 세월이 거처 발전되어왔다. 총체적이고 거시적 접근 방법에서부터 각 정치주체나 정치과정의 미세한 부분에까지 초점을 맞추어 한 국가 또는 정치체제 내에서 나타나는 정치현상을 규명하려는 지적 호기심과 현실적 요구는 지금도 계속되고 있다. 정치현상은 그 자체는 물론 그 현상을 바라보는 주체의 인식도 변화하고, 연구의 도구들도 달라진다. 인식과 연구방법의 변화와 차이는 시공간에 따라 현실적 요구가 다르기 때문이다. 같은 맥락에서 우리나라의 현 정치상황을 어떻게 진단하고 대안을 제시할 것인가의 논의는 다양하게 진행되고 있다.

1987년 6.29 선언과 대통령 직선제 개헌 이후 한국정치는 제도적 민주화의 길로 들어섰고, 여섯 차례에 걸친 정권교체가 이루어졌다. 선거에 의한 평화적 정권교체가 지속되고 있다는 측면에서 보면 한국정치는 민주화 이행의 단계를 넘어서 공고화의 단계로 진입했다는 평가도 가능하다. 그러나 우리나라 정치제도와 정치과정, 정치문화, 유권자의 의식 등의 차원에서 개선해야 할 부분은 무척 많다. 각 부문에서 개혁의 노력이 계속되고 있고 어느 정도의 성과가 있으나, 그 과정에서 여러 논쟁이 계속되고 있다. 그러한 논쟁은 정치현상을 바라보는 시각이 정치주체에 따라 다르기 때문에 지속되는 것이며, 동시에 그 시각이 한 부문에 머물러 있어 논쟁을 해결의 단계로 끌어올리지 못하고 있다는 점을 직시할 필요가 있다.

최근 중앙선거관리위원회의 정치관계법 개정의견으로 재 점화되고 있는 지구당 부활의 문제와 지난 18대 대통령선거 이후 본격적으로 논의되었으나 결국 현행 제도로 귀착된 기초자치단체 후보자 정당공천제 논쟁의 경우 정당정치 또는 지방정치 일방의 관점에서 바라보면 타개책을 마련하기 어렵다. 그러나 우리나라 지방정치와 정당정치의 현 상황을 동시에 조망하면서 발전전략을 마련해야 한다는 자세로 임한다면 지구당부활과 공천제 논쟁은 지방정치와 정당정치를 함께 발전시키고, 더 나아가 우리나라 정치발전의 길을 제시할 수 있다.

이 글은 정당정치와 지방정치 두 부문의 논쟁점인 지구당부활과 공천제 논쟁

을 포괄적이며 연계적 시각에서 재해석하고 새로운 대안을 모색하고자 한다. 굳이 수많은 정치적 이슈와 논쟁점 중 두 논쟁을 선택한 것은 필자가 우리나라 정치발전을 위해 우선적으로 개혁해야 할 부문으로 정당정치를 상정하고, 동시에 앞으로 한국정치를 한 단계 상승시킬 수 있는 돌파구로서 지방정치를 꼽고 있기 때문이다. 이 연구는 우선 지구당부활과 공천제 논쟁에 기존의 찬반 주장과 실증적 연구결과를 재검토하면서 논쟁의 기본적 인식 차이를 밝히고, 논쟁의 일방적 주장을 대의적이며 쌍방적 시각에서 수정 보완하고 대안을 제시하고자 한다. 결국 지구당 부활과 공천제에 관한 논쟁은 지방정치와 정당정치의 발전이라는 접점에서 원원할 수 있음을 규명하고자한다.

II. 한국 지방정치와 정당정치의 과제와 지향점

1) 한국 지방정치의 과제

1991년 지방의회 구성으로 본격화된 지방정치는 오랜 기간 동안 축적된 걸림돌을 걷어내고, 난제를 극복하며 정착의 길을 걷고 있다. 30여 년간의 권위주의 정부는 남북분단의 상황과 국가중심의 경제개발의 필요성을 내세워 지방분권의 주장을 잠재우고 중앙집권체제를 구축했다. 이러한 정치체제는 결국 중앙 집중화의 사법체계, 관료주의, 권위주의적 통치, 지방정치에 무관심한 중앙의 정치인들, 지방의 기득권을 유지하고자 하는 지방정치인들, 풀뿌리민주주의에 대한 인식이 부족한 지방주민들, 불균등한 지역의 발전, 지방재정의 만성적 적자 등을 초래했다. 민주화 이행과정에 있는 국가에서 권위주의적 속성을 지닌 중앙집권체제는 민주화를 가로막는 주된 장애 요인으로 인식된다. 이러한 맥락에서 한국의 지방정치의 정착은 민주정치발전의 시발점이자 종착역이라 할 수 있다.

지방정치는 주민 참여의 기능을 통해 풀뿌리 민주주의를 위한 수단이 되며, 민주주의를 위한 가장 좋은 학교이자 그 성공을 위한 가장 확실한 보증인이다. 동시에 지방정치는 지방의 실정에 맞는 행정을 가능하게 한다. 정부와 주민의

거리를 단축하고, 주민의 요구에 부합하는 정책이행을 통해 정부의 대응성과 책임성을 제고할 수 있으며, 중앙집권 체제의 규모의 불경제를 해소함으로써 능률성을 제고하고 창의성을 발휘할 수 있는 여건을 마련해 준다. 이러한 공감대의 확산은 시민 참여의 확대, 권력의 균형, 정부의 대응성과 능률성의 제고 등을 가능하게 하는 지방정치 활성화와 지방분권을 주장하게 된다. 한편 지방분권에 대한 지나친 기대와 이상에 제동을 거는 목소리에도 귀 기울일 필요가 있다. 사회적, 경제적 기반의 변화로 지방정부의 성격도 변화하기에, 한국 사회의 도시형 전환과, 교통수단의 발달로 인한 생활권의 확대, 그리고 지역사회 성격의 변화를 감지할 수 있다. 또한 복지국가로의 발전과 행정의 표준화 확대 등으로 전국적으로 일률적 수준에서 실시해야 할 지방사무가 증대되고, 이를 위해 지방의 행정재정에 대한 중앙 정부의 조정과 통제가 불가피하게 되어 지방분권에 역행하게 된다.

동시에 지방정치는 부정적 측면을 지니고 있다. 중앙과 지방, 단체장과 의회의 갈등이 정국을 비생산적 파장으로 몰아넣을 수 있다. 또한 각 자치단체의 지역개발 정책이 지역경제의 활성화로 이어지기보다 무분별한 개발경쟁으로 환경이 파괴될 수 있다. 여러 국가에서 볼 수 있듯이 공단 시설, 위락시설 등을 경쟁적으로 유치함으로써 환경을 파괴하고 공해를 유발할 수도 있으며 쓰레기 매립장과 같은 혐오시설의 설치와 상수도 보호를 위한 개발 제한 구역 설정 등의 문제를 둘러싸고 지역 간의 갈등이 심화될 수 있다. 또한 지방 정치인과 관료 및 기업의 결탁으로 정경 유착, 정실 인사와 같은 부패행정이 확산될 수 있다는 점이 우려된다. 지방정치의 확대가 부패의 확산으로 연결되지 않도록 하기 위해선 우선 공천을 둘러싼 각종 비리, 자치단체장의 수뢰, 지방정부의 불필요한 재정지출과 파산, 전시행정 등의 부정적 측면이 척결되어야 한다.

우리의 길지 않은 지방정치의 경험을 통해서도 위에서 언급한 긍정적, 부정적 측면을 동시에 볼 수 있다. 부정적인 측면을 질타하는 극단의 주장에 의하면 기초 지방자치단체장의 주민선출 방법을 폐지하고 과거 임명식으로 환원해야 한다고 한다. 즉 기초 지방자치를 포기해야 한다는 입장이다. 이러한 극단의 목소리가 설득력을 갖기는 어려우나 지방정치를 제대로 정착시키기 위해 많은 노력이 필요함을 일깨워준다.

지방정치와 지방선거와 관련된 제반 문제점을 파헤치다 보면 서로 실타래처럼 엉키어 악순환구조를 이루고 있음을 발견할 수 있다. 유권자들의 관심이 낮고 투표율이 저조한 것은 새로운 지방의회를 구성하고 지방자치단체장을 선출해도 지방정부가 산출하는 정책이 자신의 삶에 그리 큰 영향을 주지 않기 때문이며, 그것은 지방 정부가 중앙정부에 비해 미미한 권한만을 부여받고 있다는 것을 의미한다. 즉 실질적 지방분권이 이루어져있지 않을 때, 유능한 정치인이나 행정가는 지방에 관심을 두기 어렵다. 경쟁력이 부족한 지방의회 의원들은 지방자치단체장을 견제할 수 없고, 지방정부와 자치 단체장은 비리와 부패로 점철된다. 정당 또한 이러한 상황에서 지방에 대한 적극적인 지원과 관심이 부재하고, 결국 중앙당 중심의 운영체제를 유지하게 된다. 지방정치의 역사가 그리 길지 않기에서 이러한 구조는 여전히 지속되고 있다.

지방정치의 민주성과 효율성을 높이기 위해서 여러 방안을 고려해야 한다. 적정한 지방분권, 재정의 확보, 지방간 균형 발전 등을 중요한 과제로 삼을 수 있다. 행위자의 적극적인 참여와 유능한 인재의 충원이 필요하다. 중앙정부와 지방정부 혹은 지방정부들 간의 협력체계가 마련되어야 한다. 지방정부의 재정확충과 그와 관련된 사업에서 발생하는 제반 문제들을 적절히 해결할 수 있는 협력체계의 구축이 필요하다.¹⁾ 지방정부와 지방의회간의 네트워크 형성도 필요하다. 지방정부와 지방의회간의 네트워크는 지방정치인들에 의하여 제기되는 다양한 개혁정책의 일관성을 높여줄 것이며, 동시에 지방정치과정에서 잘못된 관행과 제도를 개혁할 수 있는 창구로 이용할 수 있다.

다음으로 지방정치의 정착을 위해 무엇보다 필요한 것은 지방주민들의 지방정치에 대한 인식 제고와 적극적 참여의지이다. 지방주민들이 직접적으로 자신들

1) 한강의 수질을 보호하고 보호기준을 명확하게 하기 위해서는 다양한 지방정부들의 협력은 필수적이다. 그러나 수로의 위치에 따라서 각 지방정부들의 이해가 상충될 수 있기 때문에 합의점을 찾기가 쉽지 않다. 즉, 한강의 하류지역에 위치한 지방정부는 수자원확보를 위하여 보호구역의 확대를 주장하고, 반면 상류지역의 지방정부는 이러한 확대에 반대를 표명하게 되었다. 이러한 상황에서 중앙정부의 중재역할이 무엇보다 절실함에도 충실한 역할을 하는데 한계를 지니고 있었다. 더욱이 중앙과 지방정부간 그리고 지방정부들 사이에서 발생하는 분쟁을 중재할 수 있는 효과적인 기관이 부재하며, 국가의 인프라 확충과 지방정부의 발전을 전담할 기구의 부재 또한 문제로 부각되었다.

의 지역을 조직하고 지방정치를 자신들의 의지와 책임 하에서 운영하는 과정이 지방정치의 본원적인 의미다. 아직까지도 지방주민들이 자신의 지역에서 발생하는 문제에 적극적으로 참여할 수 있는 수단이 많지 않다. 동시에 지방정치를 이끌어 나갈 리더십의 창출이 중요하다. 불행히도 과거 권위주의 정권하에서는 민주적이며 지역을 위하여 헌신할 수 있는 지도자를 기대하기가 힘들었다. 다행스러운 현상은 점차 경쟁력 있는 인물들이 지방정치의 장으로 몰려오고 있다는 점이다. 요즘 시민단체들은 나름 지방정치에 필요한 정치엘리트를 양성하는데 중요한 역할을 하고 있다.

이상의 논의를 통해 지방정치 정착을 위해 지향해야할 점으로 부패의 차단, 지방 분권의 확대, 중앙정치로부터의 탈피, 중앙정부와 지방정부간의 협력체제 구축, 지방의회 간 지방자치단체 네트워크 구축, 유능한 지방엘리트 충원, 유권자의 의식제고와 참여통로 확보 등을 들 수 있다.

2) 한국정당정치의 개혁 방향

정당은 그 사회의 정치적 균열구조, 정치문화, 정치경제체제의 성격 등을 반영하는 종속변수이며 동시에 정치적 변화는 물론 사회경제적 변화를 추구하는 독립변수이기도 하다. 정당은 근대 민주주의가 태동한 이래 정치현상의 중심에 위치해 있었다. 정치과정의 역동성을 강조했던 정치학자들 뿐 만아니라, 정태적 분석을 강조하는 학자들도 정당정치가 대의 민주주의를 실현하는 핵심임을 부인할 수 없다. 대의민주정치의 본질인 국민주권주의와 다원주의, 그리고 보편적 이데올로기의 선택을 역사적으로 가능하게 했던 것은 경쟁적 정당정치가 그 중심에 있었기 때문이다.

한국 정당정치는 민주화 과정을 거치면서 개혁의 주체가 아니라 대상으로 간주되었고, 정당 개혁에 관하여 수많은 제안과 토론을 거쳐 정당개혁의 방향에 대한 공감대가 형성되고, 개선의 노력이 지속되고는 있으나 구태의 관습에서 벗어나지 못한 채 민주정치 발전의 주체로서 작동하지 못하고 있다. 한국 정당정치의 개혁방향은 지역주의 정당체계의 극복, 정책정당체제로의 전환, 당내민주화

의 구현으로 요약할 수 있다.

우선 지역주의 정당체계의 극복과 정책정당체계의 구축은 상호 밀접한 관계를 갖는다. 보수정당들 간의 경쟁구도 속에서 유권자들은 정당간의 정책차별성을 찾기 어려우며 결국 비슷비슷한 후보자 중에서 선출하도록 강요당하게 된다. 이러한 강제적 선택이 결국 지역주의 정당체계를 만들어 왔다고 해도 과언이 아니다. 지역주의에 의한 선거행태를 후퇴시키기 위해서는 보수정당과 진보정당의 정책차별성이 뚜렷한 정당체계로 전환되어야 한다. 계층이해를 기반으로 하는 정당들이 정당체계로 진입하여 정책대결이 이루어질 때 유권자들은 뚜렷하게 자신의 이해를 대변하는 정당과 후보자를 선택하게 되고 결국 지역연고주의가 발붙일 여지를 그만큼 줄이게 된다. 다행스러운 것은 지역주의 정당체계와 보수정당체계를 연계해주던 3김 정치가 종식된 점이다. 3김과 특정 보수정당이 동일시되고 특정인의 지지는 그 정당의 지지로 연결되어, 결국 특정지역에서의 우월적 위치를 점하게 될 때 정책정당체계의 구현은 어려운 상황에 봉착하게 되었다.

제17대 국회의원선거를 통해 민주노동당이 제3당으로 원내 진입을 이루어 낸 것은 새로운 정당정치의 가능성을 보여준 사례였다. 이 후 진보정치세력은 부침을 거치면서도 원내로 진출함으로써 보수와 진보의 정치구도의 기반을 형성했다. 2002년 16대 대선은 노동자정당으로서의 민주노동당이 6월 지방선거에 이어 제3당으로 입지를 굳힘으로써, 계층 균열구조의 정당구도 가능성을 보여준 선거였다. 당시 민주노동당 권영길 후보는 고학력 · 지식인층으로부터 편중된 지지를 얻은 경향이 있었으나 점차 탈피해 가는 모습을 보였다. 이후 보수정당체계는 이완되어 외교정책, 대북정책은 물론 복지, 재정, 환경정책 분야에서 보수와 진보의 정책차별성이 표출된다는 것은 정당정치의 큰 발전으로 볼 수 있다.

그런데 정당정치의 발목을 여전히 잡고 있는 것이 당내민주화 부분이다. 정당이 국민들 속에 뿌리내리고 지속적으로 일관된 정강과 정책을 표방하기 위해서는 당내민주화가 선결조건이다. 정당이 비민주적인 집단이라는 오명을 씻고 당원 중심, 유권자 중심 정당으로 새로 태어나기 위해서는 당내 민주화가 필요하다. 당내민주화를 이룩하기 위해서는 동원되는 피동적 당원이 아니라 스스로 주인의식을 지닌 당원이 중심에 서야한다. 당비납부는 물론 자원봉사자로서 선거와 일상적 당무에 끊임없이 관심을 보이고 참여하는 당원이 밑받침이 될 때 소수 당지

도자에 의한 과두제적 의사결정과정은 종식될 수 있다. 그런데 당내민주화의 범주와 수준을 상정하기 위해서는 한국정당 모델에 대한 논의로 연결된다.

한국정당의 모델로서 등장하는 여러 대안을 크게 대별하면 유럽식의 대중정당과 미국식의 선거전문가정당으로 나누어 볼 수 있다. 대중정당모델을 선호하는 학자들은 정치의 회화화, 탈정치화, 정치적 냉소주의와 무관심은 정당의 강화로 극복할 수 있다고 주장한다. 정당정치에 대한 유권자의 부정적인 인식은 정당역할의 확대를 통해 돌파해야 하며, 이를 극복하지 않고는 우리나라의 민주주의의 공고화는 어렵다는 인식이다. 한편 선거전문정당을 선호하는 학자들은 한국정당의 구조를 축소, 수정하여 정당개혁을 시도할 것을 주장한다. 정당이 유연하고 개방적인 구조를 갖추으로써 유권자들의 지속적인 참여와 주변 환경에 대처해야 한다는 주장이다. 이러한 주장은 정당이 사회적 의제를 만들고 이러한 균열을

〈표1〉 대중조직정당 vs 선거전문가정당

	대중조직정당	선거전문가정당
지구당	<ul style="list-style-type: none"> • 지구당은 정당기능 수행의 필수적 최소 단위조직: 기능강화, 경비절감 • 지구당 중심의 정당운영, 지구당의 자율권 보장, 정책개발 참여강화, 공직후보선출권 부여 • 자발적 당원 확보 	<ul style="list-style-type: none"> • 고비용정치의 주범으로 폐지, 대신 의원 및 공직후보자의 개인사무실 개설 • 선거조직으로 개편, 평시에는 민원사항 접수하는 연락처로 축소
당원	<ul style="list-style-type: none"> • 당비 납부의 의무화, 실질적인 공천 참여 등 ‘당원에 의한 정당운영’ 실현 	<ul style="list-style-type: none"> • 당원에 기반한 정당보다 유권자 및 지지자에 기반한 정당으로 전환 • 당비 납부자로 당원을 정예화
공천	<ul style="list-style-type: none"> • 국회의원후보: 지구당에서 당원의 직접투표로 결정 • 대통령후보: 지구당에서 선출된 대의원들이 전당대회에서 선출 	<ul style="list-style-type: none"> • 공직후보 선출과정을 개방하여 당원뿐 아니라 일반유권자도 참여하는 미국식 예비선거제도 도입
당의 재정	<ul style="list-style-type: none"> • 당비와 후원금에 기초한 정당운영 지향 • 다수의 소액기부 형식이 바람직 	<ul style="list-style-type: none"> • 당비보다는 후원금, 국고보조금에 의존 • 국고보조금의 공정한 분배
중앙당	<ul style="list-style-type: none"> • 중앙당이 지구당을 통제하지 명령하는 관계에서 지구당의 발전을 지원 보조하는 관계로 개편 • 방대한 상설조직과 기구를 축소 	<ul style="list-style-type: none"> • 정책개발 및 홍보에 주력하는 자원봉사자 중심의 조직으로 개편 • 중앙당과 시도지부 사무국은 비선거기간 최소 인원을 배치

드러냄으로써 유권자의 지지를 얻는 능동적인 역할을 하기 보다는 수동적이고 포퓰리즘적 정책에 치우치게 될 우려가 있다는 비판을 받고 있다. 대중조직정당과 선거전문가정당을 선호하는 주장을 지구당, 당원, 공천, 당의 재정, 중앙당의 측면에서 요약하면 다음의 표로 정리 할 수 있다.

이러한 논쟁은 본질적으로 정당의 기능에 대한 성찰로 연결된다. 정당은 국민들의 여론을 수렴하여 정책을 만들고, 의회를 통해서 이를 국가의 정책으로 결정하는 역할, 그리고 국가발전을 위한 올바른 정당을 세우고, 이를 바탕으로 청렴하고 전문성을 가진 정치인을 충원하고, 당원교육과 선거과정을 통해서 국민들의 정치사회화의 기능을 가지고 있다.

정당의 민주화를 위해서 더욱 중요한 것은 정치적 견해와 능력을 갖춘 국민들이 정당 활동에 적극 참여하도록 하는 것이다. 풀뿌리 당내 민주주의를 성취하기 위해서는 현재 제한하고 있는 당원자격 범위를 대폭 확대하여 경제력과 정치적 역량을 구비한 전문 직업인과 사회지식인층이 정당인으로서 활동할 수 있도록 해야 한다. 스스로 참여할 수 있는 국민들의 정당 활동을 넓혀나가는 동시에 당원의 당비를 당 지도부, 당직자가 대납하지 못하도록 하는 제도적 장치도 필요하다. 즉 이름뿐인 정당 당원, 당직자의 의지에 따라 움직이는 당원을, 자발적으로 참여하는 당원으로 대체하여야 한다.

이상의 논의를 거쳐 우리나라 정당정치의 개혁 방향은 대중정당모델과 선거전문가정당 모델사이의 선호 차이가 존재함에도 불구하고, 공통적으로 부패구조 척결, 당내민주화, 강한 주인의식의 당원 확보, 선출직 공직자의 정치충원기능, 정치교육의 확대 등으로 요약할 수 있다.

III. 지방정치와 정당정치의 접점 I: 지구당 부활 논쟁

중앙선거관리위원회가 지난 2월 24일 국회에 제출한 정치관계법 개정의견에, 2004년 이른바 ‘오세훈법’으로 폐지됐던 시·군·구 지구당 부활을 포함시켜 논

쟁점으로 부상하고 있다. 선관위가 구상하는 지구당은 중앙당의 임의 지구 성격으로, 시·군·구 단위나 국회의원 지구구에 근거해 설치할 수 있다. 해당 지구당은 직접 당원을 관리하고 당비를 받을 수 있으며 중앙당의 지원도 가능하다. 운영의 투명성을 확보하기 위해선 회계 책임자를 선임해 정치자금 회계 보고를 의무화하고, 정치자금의 수입·지출이 발생하면 일주일 내에 해당 정당 인터넷 홈페이지에 이를 공개하도록 했다. 2004년 정치개혁의 일환으로 지구당을 폐지한 후 당원협의회를 도입했으나, 현역 의원과 비 현역 정치인 간 정치적 형평성 문제, 당원협의회 사무소의 편법 운영에 따른 문제점 등이 나타났다는 것이 선관위의 제안 이유다. 또한 정당민주주의를 채택하고 있는 헌법에 비추어 지역 차원의 정당조직을 법으로 제한하는 것이 바람직하지 않다고 밝히고, 엄격한 공직선거법 덕분에 탈법적인 자금 수요가 거의 사라졌고, 풀뿌리 민주주의를 강화하고 생활 정치를 활성화하기 위해 지구당 부활의 전향적 검토가 필요한 시점이라고 덧붙였다²⁾(한겨레 15/02/25).

1) 지구당부활의 찬반 논리

지구당 부활을 둘러싼 중요한 쟁점은 지구당 폐지의 긍정적, 부정적 효과에 대한 검증이다. 즉, 지역구 정당조직의 유지에 드는 고비용 구조가 개선되었는가 하는 점과 정당의 민주성 제고와 활성화에 대한 논의, 지구당을 대신하여 활동하였던 당원협의회에 대한 평가 등이다.

2004년 당시 지구당 폐지를 단행하면서 가장 심각한 문제로 지적된 것이 이른바 “돈 먹는 하마”로 비유되는 운영비 문제였다. 지구당 조직을 운영하기 위해서는 사무실 임대료 및 직원 월급과 같은 사무실 경비는 기본이고 그 외에도 지역에서 경조사비, 각종 행사 참여 및 진행비용, 조직책 관리비용 등 적지 않은 경비가 필요했다. 동시에 지구당의 모든 경비를 지구당 위원장이 부담했으며, 운

2) 중앙선거관리 위원회. 2015. 정치관계법 개정의견 <http://nec.go.kr/portal/bbs/view/B0000342/25160.do?menuNo=200035> (검색일: 2015.08.25.)

영비 조달을 위해서는 불법적 정경유착이 필연적이라는 지적이었다. 비용부담의 반대급부로 지구당은 지구당 위원장의 사조직처럼 운영되고 있다는 평가였다. 결국 지구당에서의 정당 활동이 비민주적으로 운영될 수밖에 없도록 만들었다. 지역 단위에서 유권자들의 의견을 수렴하고 정당의 정책적 입장을 알려야하는 지구당 조직이 결과적으로 위원장 개인의 선거운동을 담당하는 사조직으로 변형됨으로써 정당의 기초 조직으로서 제 역할을 수행하지 못했다(이정진 2010).

전진영은 지구당 폐지 이후 기대했던 고비용 저효율 정치의 개선이 이루어지지 않았다고 주장하며, 지구당 폐지는 위헌적인 요소가 있다고 지적한다. 즉 헌법에서 보장하고 있는 정당의 조직과 구성에 대한 국민의 자유를 침해한다는 것이다. 지구당의 존폐는 풀뿌리 민주주의를 실현하기 위한 소통의 문제이기에 단순히 비용-이익으로 계산하는 경제적 효율성이 잣대가 될 수 없다는 주장이다. 지구당 존재의 순기능에 대한 고려 없이, 단순히 고비용 정치를 막기 위한 수단으로 논의되는 것은 바람직하지 않다는 것이다(전진영 2009). 윤종빈의 지구당 부활에 대한 설문조사에 의하면, 당원들 가운데 67.6%, 즉 10명 중 약 7명꼴로 지구당 부활이 필요하다고 대답하였다. 지구당 부활이 필요한 이유로는 지역주민의 의견 수렴 등 소통의 기능 확보 필요성을 필두로, 정당정치 활성화, 지역주민과의 원활한 접촉 등이 거론된다. 지구당 부활을 반대하는 이유로는 기존의 부정적 평가 이외에 지구당 대신 설치된 당원협의회로 충분하다는 의견이 개진되기도 하였다(윤종빈 2011, 88-89).

여전히 많은 정치학자들은 지구당 제도가 가지고 있는 문제점에도 불구하고 존재의 필요성을 주장한다. 이러한 주장의 근간에는 지구당 제도가 정당정치의 기반이자 대중의 정치참여 창구라는 인식이 깔려있다. 따라서 기존의 지구당 운영방식에 대한 개선이 필요한 것이지 지구당 자체의 폐지 혹은 축소는 정당활동의 위축과 음성적인 정치 모임의 활성화로 귀결될 것이라고 주장한다. 실제 지구당 폐지 이후 지역 당원들의 활동 및 정치적 참여의 장이 사라졌으며, 지역 주민들의 정치적 의견을 전달해야 할 통로가 상실되었다. 뿐만 아니라 지구당 폐지가 지역에서의 고비용 정치를 청산한 것이 아니라 유사 지구당 역할을 하는 사조직의 결성을 부추길 가능성이 농후해졌다(오승용 2005, 173). 산악회나 개인연구소, 포럼 등의 형태로 음성화된 조직들이 난립할 경우 공식 조직인 지구당보다 더

큰 폐해를 초래할 수도 있다는 것이다(이현출 2005, 113). 지구당이 비록 고비용 저효율의 문제를 초래한 것은 사실이나 지역주민과 정당의 소통을 위한 하위 조직으로서의 역할을 수행하고 있는 것도 사실이므로 지구당을 폐지한 것은 대의 민주주의에 역행하는 행위라는 것이다(박명호 2004).

그러나 선거정당 모델을 선호하는 입장에서는 지구당의 부활을 반대한다. 유권자 의식의 변화와 정보통신기술의 발전 등 정당 외부 환경의 변화에 따라 앞으로의 정당구조는 지구당을 기초 단위로 하는 수직적 구조에서 주변 환경 변화에 탄력적으로 대응할 수 있는 수평적인 연결망 형태의 유연한 조직으로 변화되어야 하며, 당원들만의 폐쇄적인 정당구조를 벗어나 유권자 중심의 개방된 정당으로의 전환해야 한다고 주장한다(정진민 2005). 임성호는 정당개혁보다 의회개혁에 초점을 맞추어 정당조직의 문제를 접근한다. 의회 민주주의의 발전을 위해서는 국회에서 의원들의 자율성이 강화되어야 하며, 그 일환으로 외부 정당조직의 축소가 필요하다는 것이다(임성호 2003, 139). 최창렬은 현실적으로 지구당 차원에서 정책이나 지역 현안이 수립되기 힘들다고 주장하면서, 정당 홈페이지나 인터넷 등을 통해 유권자와 정당의 접촉을 확대해야 한다고 주장한다(최창렬 2003, 92-96).

2) 지방정치와 정당정치의 접점에서 본 지구당 부활

제2장에서의 논의를 통해 지방정치 정착을 위해 지향해야할 점으로 부패의 차단, 지방 분권의 확대, 중앙정치로부터의 탈피, 중앙정부와 지방정부의 협력체제 구축, 지방의회 간 지방자치단체 간 네트워크 구축, 유능한 지방엘리트 충원, 유권자의 의식제고와 참여통로 확보 등으로 정리할 수 있었으며, 정당정치의 개혁 방향은 대중정당모델과 선거전문가정당 모델사이의 선호 차이가 존재함에도 불구하고, 공통적으로 과도한 정치자금으로 인한 부패구조 척결, 당내민주화, 강한 주인의식의 당원 확보, 선출직 공직자의 정치충원기능, 정치교육의 확대 등으로 요약했다. 지구당부활의 논쟁을 정당정치개혁의 차원을 넘어서 지방정치의 정착이라는 차원을 포괄하여 논의하면 논쟁의 관점을 넓힐 수 있다. 그러나 두 가지

차원을 함께 고려하면 문제점을 쉽게 해결할 수 있음을 의미하는 것은 아니다. 오히려 더욱 복잡한 양상의 논쟁으로 비화할 수 있으나 동시에 지방정치와 정당 정치의 개혁방향이 더욱 뚜렷하게 부각될 수 있다는 장점이 있다.

지구당의 부활은 기본적으로 정당조직과 기능의 방향에 대한 논의와 연계되어 있지만, 우리나라의 경험에 비추어 대중정당과 선거 전문정당 모델의 방향설정이 어려운 상황이다. 정당 조직의 유연성을 통해 당원뿐 아니라 일반 유권자들의 정치참여를 확대해야한다는 주장은 대중정당 모델의 구축이 현실적으로 힘들다는 판단에서 기인한다. 해방 이후 정당정치에 식상한 국민들이 자발적으로 정당원으로 참여해 정당조직을 구성할 수 있겠느냐는 회의론이 그 바탕이다. 평상시에는 느슨한 연결망 형태로 존재하다가 선거 시기에 당원 및 지지자들의 자발적인 참여를 통해 활동하는 선거전문가 형태의 정당조직이 현실적인 대안이라고 보고 있다. 정보통신기술의 발전 등의 환경변화를 들어 유권자 중심의 개방정당, 수평적인 연결망 형태의 유연한 조직을 내세우고 있지만, 그 이면에는 정당정치에 대한 좌절감이 내재하고 있다. 문제는 이러한 좌절감과 패배의식은 극복해야 할 과제이지 선거전문정당의 모델로 회피할 수는 없다.

지구당의 부활은 지방정치의 활성화를 위해서 긍정적인 결과를 가져올 것인가의 논의로 발전된다. 지방정치 정착을 위해 지향해야할 점으로 부패의 차단, 지방분권의 확대, 중앙정치로부터의 탈피, 중앙정부와 지방정부의 협력체제 구축, 지방의회 간 지방자치단체 간 네트워크 형성, 유능한 지방엘리트 충원, 유권자의 의식제고와 참여통로 확보 등으로 정리한다면, 지구당의 부활은 올바른 방향이다.

우선 지구당의 부활은 지방 정치의 구성원 중 활동가를 확보하는데 도움이 된다. 당원의 확보 풀뿌리 민주정치의 보루를 마련하고, 유능한 지방 엘리트 충원하는 기능은 지구당의 몫이다. 지구당의 조직 활동을 통해 지역 사정과 지역 이슈에 밝은 엘리트 양성할 수 있다. 지구당은 중앙당과의 협조로 중앙정부와 지방정부의 협력체제에 중심적 역할을 수행할 수 있다. 같은 맥락에서 지구당 간의 수평적 협력으로 지방의회 간, 지방자치단체 간 네트워크 구축에도 중요한 기능을 할 수 있다. 그러면 지구당이 현재의 당원협의회 보다 열거한 주요 기능을 잘 수행할 수 있는가의 문제와 지구당의 폐지 때 쟁점이 되었던 정치자금의 과도한 수요와 지구당위원장의 전제적 장악의 폐해에 대한 논의로 귀결된다. 우

선 지구당은 당원협의회보다 밑으로부터의 정치적 견해를 잘 수렴하여 정책 대안을 마련할 수 있고 원내, 원외의 형평성을 회복하여 이익의 대표성을 증대시킬 수 있다.

중앙정치로부터의 탈피와 중앙정부와 지방정부의 협력체제 구축의 문제는 지구당의 부활과 관련하여 논쟁적일 수 있다. 지구당의 부활은 중앙당과의 공조를 의미하며, 정당공천제와 더불어 지방정치가 중앙정치에 더욱 종속될 것이라는 논리다. 그러나 지방정치와 중앙정치의 관계설정이 상호협력을 기초로 형성되어야 한다면 지방정치와 중앙정치의 협력은 지구당과 중앙당의 매개로 가능해진다. 지방정치와 중앙정치를 배타적으로 설정하는 것은 불가능하고 바람직하지 않다.

지구당 운영자금과 그 확보방안에 대해서 지난 2월 선관위가 제시한 것은 충분하다고 볼 수 없다. 시·군·구 지구당이 직접 당원을 관리하고 당비를 받을 수 있어 진성 당원 확충과 당비 확보를 할 수 있고, 운영의 투명성을 확보하기 위해선 회계 책임자를 선임해 정치자금 회계 보고를 의무화하고 있다. 그러나 투명성의 확보와 아울러 운영자금의 최소화를 위해 지구당 운영을 쇠신하는 방안이 필수적이다. 정보통신기술과 사이버공간을 이용하여 지구당의 기능을 효율적으로 수행하는 것이 필요하다. 저비용 고효율의 지구당 기능을 수행할 수 있는 방안은 정당의 과제로 남아있게 된다.

IV. 지방정치와 정당정치의 접점 II: 정당공천제 논쟁

18대 대통령 선거 후보였던 박근혜, 문재인, 안철수 후보는 모두 “기초단체장·기초의원 정당공천 폐지”(박근혜 공약집), “지방의회·기초단체장의 정당공천제를 폐지선언”(문재인 2012년 11월 27일 부산 사상 터미널발언), “시·군·구 의회의 정당 공천을 폐지해야한다”(안철수 2012년 10월 8일 대구대 특강)고 공약으로 내세웠다. 대통령 선거 이후 곧바로 실행될 것 같았던 ‘지방선거후보의

정당공천폐지'는 여전히 논란 수준에 머물러 있다. 새누리당은 가장 앞서 정당공천 폐지 기류를 형성했지만 최고위원회의 반발에 가로 막혔고, 민주통합당 정치혁신위 역시 현실론을 내세워 2014년 제6회 지방선거에서 정당공천제는 현행 법대로 이행되었다.

1) 지방선거 정당공천제의 찬반 논리

지방선거 정당공천제에 대한 찬반의 입장은 평행선을 달리고 있다. 정치권은 물론 학계에서도 논쟁은 계속되고 있으나, 수렴의 자세보다는 자신의 견해를 일방적으로 관철시켜야 한다는 경향성이 강하다. 우선 정당공천에 찬성하는 입장은 대의 민주주의적 측면에서 정당정치의 중요성을 강조하고 있다. 현대 민주주의에서 정당은 가장 효율적인 대의 기제이며 책임정치를 실현하는 공식 정치조직이므로 지방정치에서도 경쟁력 있는 정당을 통해서 지방정치와 행정의 책임을 묻고 지역발전을 유도하며 지역민의 삶의 질을 향상시키는 정당정치가 필요하다는 것이다. 즉, 지방선거에서 정당공천은 중앙정치와 지방정치를 연계하여 지방정치의 효율성과 책임성을 높인다는 점에서 필요하며 한편 일종의 후보검증 절차의 역할도 한다는 것이다.

정당공천을 반대하는 입장은 우리의 정치현실에 초점을 두고 있다. 정당이 민주정당으로 자리매김을 하지 못하고 경쟁력이 없는 독점 지역정당으로 남아 있으며 특히 책임정치를 실현하지 못하는 우리의 정치현실을 감안할 때 지방선거에서 정당공천의 효과보다는 부작용이 더 크게 나타나고 있다는 것이다. 정당이 지방선거에 참여하면서 중앙의 지역정치가 그대로 지역에 이식됨으로써 지역이 슈가 퇴색되고 선거전이 과열되며 공천이 당선으로 연결되는 등 정당에 적을 두고 있지 않은 유능하고 전문적인 인재가 선출될 가능성이 낮아져 왔다. 또한 정당공천과정에서 나타나는 공천비리로 정치권에 대한 불신을 가중시켰다. 이와 같이 현실적인 문제 해결을 위해 정당공천 자체를 배제하자는 주장과 정당정치의 이점인 당내경선을 통해 후보자를 선출하는 정당공천 과정의 민주화를 위한 제도적 개선이 필요하다는 주장이 엇갈리고 있다.

정당공천제를 찬성하는 연구들은 지역주민의 요구를 충족시켜주기 위해서는 중앙과 지방간의 긴밀한 유대관계 속에 상호보완적 기능이 작용해야 하며 정당이 이러한 매개체 역할을 할 수 있음을 강조한다. 정당공천제를 통해 책임정치와 정당문화의 발전과 성숙을 촉진하고 입후보하는 후보자들의 자질과 역량에 대한 검증과 여과장치로서 유권자의 후보선택을 용이하게 할 뿐만 아니라 후보난립을 막아주는 기능을 하고 있다는 것이다(가상준 2009; 강경태 2009; 이정희 2003).

정당공천을 반대하는 논리는 첫째, 지방정치가 중앙정치에 종속된다는 것이며 둘째, 정당공천제가 공천비리의 원인이 되며 셋째, 지역의 상황을 잘 알고 있는 능력 있는 인물의 충원이 어려워진다는 것이다. 육동일(2006)의 연구는 정당공천제가 지방정치에 부정적인 영향을 미치고 있어 즉각 폐지되어야 한다고 주장한다. 육동일은 1990년대 지방선거에 정당 개입을 배제되었음에도 정당이 내부공천과 당원단체대회 등 갖가지 수단을 동원하여 선거에 개입하여 금권선거가 벌어지고 지방선거가 중앙정치의 대리전으로 치러졌다고 주장한다. 또한 특정 지역에서 특정 정당이 독점에 가까운 의석점유를 보였다는 점을 들어 지역주의 투표행태가 나타났다고 비판하고 있다. 또 이들은 정당이 지방정치에 참여함으로써 ‘능력 있는 지역정치인’의 충원을 방해하고 있다고도 비판하고 있다.

지방선거 과정에서 중앙정치의 이슈가 지방선거에 커다란 영향을 미치고 있는 것은 사실이다. 이상묵(2007)의 연구에 의하면 경기도민 중 약 58%가 지방선거의 의미를 “현 정부에 대한 평가”라고 인식하고 있는데 이는 분명히 지방정치의 쟁점이 중앙정치의 쟁점에 밀려나고 있다고 할 수 있다. 현직 지방의원이나 지방자치단체장의 업무 수행 등 지방정치의 쟁점보다 중앙정치의 쟁점이 선거를 주도하기 때문에 현직자들의 성과가 선거를 통해서 제대로 평가받을 수 없다. 이러한 환경에서는 정당공천제를 통하여 달성하고자 했던 책임정치의 이상을 실현하기 어려운 것이 사실이다.

2) 지방정치와 정당정치의 접점에서 본 지방선거 정당공천제

지방선거 공직후보자 정당공천제는 지구당 부활의 논쟁보다 훨씬 침체하며,

지방정치와 정당정치의 접점에 더욱 가깝다. 제2장의 논의에서 추출할 수 있는 방향성은 공천비리구조의 척결, 중앙정치로부터의 탈피, 유능한 지방엘리트 층원, 유권자들의 참여확대 등이다.

지방선거 정당공천제를 폐지해야 한다는 가장 설득력 있는 논리는 중앙정치로부터의 자치 확립이다. 정당공천은 국회의원들의 영향력을 강화하여, 지방 자치단체장과 지방의회 의원들의 자율성을 저하시키고 국회의원들에게 종속되고 있다고 지적한다. 또한 공천의 과정에서 나타나는 비리가 지방정치를 후퇴시키고 있다고 주장한다. 지방선거가 지방 현안에 대한 유권자의 뜻을 묻기보다는 전국적 정쟁의 장으로 변질된다는 점도 정당공천제를 폐지해야 한다는 이유다. 공천제 유지를 찬성하기 위해서는 현행 정당공천제의 문제점을 받아들이면서 정당정치의 발전과 지방정치의 정착을 위한 공천제의 방향을 제시하는 것이 바람직하다.

지구당 부활의 문제와도 연관된 것으로 우선 지방정치가 중앙정치와 단절될 수 있는가를 생각해볼 때 역시 비현실적이다. 지방선거 공직 후보자의 정당공천을 채택하고 있는 국가와 그렇지 않은 국가 공히 중앙정치를 배제한 지방정치는 불가능하다. 왜냐하면 지방의 고유한 정치적 이슈가 있다고 하더라도 예산과 권한의 문제로 인하여 필연적으로 그 해결방법의 모색은 여러 단위의 정치구조에서 이루어지기 때문이다. 즉 지방의 문제는 조례와 같은 지역적 수준의 규범에서만 다루지는 것이 아니라 법률과 같은 전국적 수준의 규범을 통해서 해결되어야 할 문제도 존재하며 이는 중앙정치와 지방정치의 연계성이 존재하지 않을 수 없는 이유가 된다. 또한 정당공천제 폐지가 실질적으로 지방자치에서 정당정치를 배제함으로써 어떠한 영향을 미칠지에 대해서도 주목할 필요가 있다. 비당파적인 이슈, 다시 말해서 공원조성, 도로정비 등과 같은 이슈의 경우 정당정치가 지방자치에서 배제된다 하더라도 큰 영향이 없지만 지방정치 단계에서도 복지정책과 같은 당파적 이슈는 충분히 존재할 수 있으며 이는 정당이라는 민주주의의 주요 기제를 배제한 상태에서 논쟁이 현시적(salient)으로 진행되기 어렵다. 특히 향후 지방자치단체의 권한과 재정적 독립성을 증대하는 방향으로 나아간다면 지방자치단체 내에서 당파적 이슈가 대두될 가능성은 훨씬 높아질 수 있다. 그러므로 배제와 단절이 아니라 협력과 공존의 정치가 지방정치와 중앙정치의 관계 설정에 중요하다.

정당공천제를 옹호하는 입장은 반대론자들이 내세우는 폐해가 정당공천제로부터 기인하는 것이 아니라는 점을 제기한다. 오히려 정당공천제가 실시되기 이전의 폐해를 거론하여 정당공천제에 면죄부를 주고 있다. 강경태(2009)의 연구는 정당공천이 불가능했던 시기와 정당공천 가능시기에 발생했던 각종 비리사건의 사례들을 제시하면서 정당공천 도입 전후로 비리사건의 유형에 별반 차이가 없음을 보여준다. 뇌물수수와 선거법위반의 상황이 계속되고 있으나, 공천과정에서 불거지는 금품관련 비리는 정당공천이 도입되기 이전에도 존재했으며 정당공천제가 도입된 이후와 비교해보았을 때에도 차이가 없다는 것이다. 또 다른 반론은 공천비리는 정당공천이 제도적으로 폐지되었을 때 가능하겠지만, 후보자의 선출과정 전반에 걸친 불공정을 도외시키고 공천비리를 일방적으로 공천제의 탓으로 돌릴 수 없다는 주장이다. 정당공천제가 시행되기 이전의 선거에서도 내부공천을 통해 정당의 지원을 받았으며, 내천관련 비리가 공천비리보다 더욱 심각한 것은 비공개성이 갖는 문제에서 기인한다. 비공개적으로 이루어진 내천비리는 적발과 처벌이 어려우며, 정당정치를 속으로 굶아가게 한다.

여전히 불거지고 있는 공천을 둘러싼 비리의 문제, 지방정치인과 국회의원의 위계적 질서 등을 해소할 수 있는 정당공천제를 마련해야한다. 우리나라 주요 정당들은 후보자 선출에 민주주의적 요소를 확대하기 시작하였으나, 각종 후보자 공천제가 아직 정착되지 못한 상황이다. 앞서 지적한 우리나라 정당정치 발전 전략에 대한 공감대가 형성되지 않은 것이 하나의 이유이며, 학계와 정치권에서 제시한 공직자 후보 선출방식의 기반이 이론적, 경험적으로 검증되지 않았다는 점을 들 수 있다.³⁾ 최근 ‘분권화’와 ‘개방화’의 확대라는 두 측면에서 정당공천제의 민주성을 담보할 수 있는 정당공천제를 조망하려는 노력이 있다. 즉 분권화는 당내 후보자 결정이 그 후보자에 의해 대표될 사람들에게 분산됨에 따라 지역구 수준에서 결정된 후보자 선정이 더욱 민주적일 수 있다는 논리이며, 개방화는 후보자 선출 과정에 더욱 많은 유권자들이 후보자 선출과정에 참여할 수 있도록

3) 공직후보자 선출제도에 대한 인과적 설명이 부족한 가운데 유형론을 제시하고, 그 유형의 대부분이 선진국의 제도를 바탕으로 형성되었다는 점이다. 이렇기 민주주의 국가들로부터 도출된 경험적 연구를 바탕으로 한 체계적 분석과 논의가 필요하다.

해야 한다.

지방선거에서의 중앙정치 이슈 선점이 문제점으로 지적되고 있다. 물론 이것이 정당공천제 때문이라고 주장하기 어렵다. 정당이 후보자를 공천하지 않는다고 하더라도 후보자는 자신의 득표를 극대화하기 위해 정당과의 연계를 피한다. 정당을 제도적으로 지방정치로부터 배제시킨다 하더라도 정당이 지방정치에서 퇴장하는 일은 일어나지 않는다. 그러나 중앙정치의 이슈가 지방정치의 쟁점을 압도하여 지방선거와 지방정치의 의미를 축소시키고 있다는 사실을 인정한다면 이를 극복할 대안이 필요하다. 정당공천 배제와 같은 소극적 대안보다는 보다 포괄적인 대안이 요구된다. 지방선거가 낮은 수준의 정보와 낮은 수준의 유권자 관심이라는 상황에서 치러지고 있는데 이는 유권자가 선택에 필요한 정보를 실질적으로 획득할 통로가 부재하다는 것을 의미한다.

정보부재의 상황을 타개하기 위해서는 지역 언론과 같이 지역 쟁점에 관한 정보를 제공할 수 있는 매체가 성장해야하며⁴⁾ 동시에 지역 이슈에 정통한 시민사회 단체의 육성도 필요하다. 시민단체들은 과거의 중앙 집중적이고 엘리트 중심적인 행태를 과감히 버리고 풀뿌리 민주주의의 기초가 되는 지방정치에서 그 영역을 효과적으로 확장해야 한다. 동시에 시민사회의 이익표출이 정치·경제·사회적으로 다원화될 수 있도록 하는 기능을 겸비하여야 할 것이다(진영평 2003, 6).

지방정치의 정착과 정당정치의 개혁의 관점에서 정당공천제에 대한 논의를 정리하면 민주정치의 실현을 위한 기재로서 정당공천제 유지가 필요하다. 이상목과 박신영(2010)은 정당공천제의 효과에 관한 실증적 연구를 통해 대표성, 책임성, 전문성의 측면에서 긍정적으로 평가한다. 대표성 제고의 측면에서 여전히 여성이 과소대표 되고 있지만 정당공천제 하에서 시행된 여성공천할당제도에 힘입어 과거보다 여성 의원이 많이 충원되었다. 투표율 또한 정당공천제가 실시된 2006년 이후 증가추세에 있다. 이는 정당의 참여로 인해 선거에 대한 관심이 과거보다 증가했기 때문인 것으로 분석될 수 있다. 전문성의 측면에서도 정당공천제가 실시된 2006년 이후 기초단체장과 기초의회 의원 모두 학력이 높아지고 직

4) 지방자치제가 전면시행 된 1995년 이후 지역 언론이 풀뿌리 민주주의를 실현하는데 큰 역할을 하게 될 것이라는 기대에 부응하지 못하고 있다.

업분포를 살펴보다도 전문성이 강화된 것으로 평가하고 있다.

정당정치를 바탕으로 하는 대의제 민주주의가 현실적 대안으로 자리 잡고 있는 상황에서 국가의 기초단위인 지방의 정치활동에 있어 정당참여를 배제하는 것은 바람직하지 않을 뿐만 아니라 자발적 참여에 의한 정당정치를 구현하기 위해서도 지방수준에서의 정당 활동이 필요하다. 그리고 정당정치의 기초는 지역을 중심으로 한 생활정치로부터 시작되어야 하며, 정당공천을 통해 소속정당에 집단적인 책임을 부여함으로써 선거가 정치적 평가와 책임을 위한 메커니즘으로 이용될 수 있게 할 필요가 있다. 지방정치에서 정당공천제가 정상적으로 작동한다면 정당은 민의를 수렴하고 정책에 반영하는 중개적 기구로서의 역할을 담당할 뿐만 아니라 중앙정치와 연계하여 정책집행의 효율성을 제고시켜 줄 수 있다. 또한 지역의 우수한 인재를 발굴하여 지방정치는 물론 중앙정치의 발전을 위한 인적자원으로 활용할 수 있게 된다. 이러한 점을 고려한다면 정당정치에 기초한 지방정치의 발전을 위한 제도적 기재로서 정당공천제는 충분히 의미가 있다고 생각한다(이상묵, 박신영 2010).

지방자치의 공고화를 위해서 무엇보다 필요한 것은 지방주민들의 자치에 대한 인식 제고와 민주주의에 대한 의지이다. 지방주민들이 직접적으로 자신들의 지역을 조직하고 지방정치를 자신들의 의지와 책임 하에서 운영하는 과정을 지방자치의 본원적인 의미라고 볼 때 주민의 참여는 지방자치에서 무엇보다 중요한 요소다(이진원 2000, 80).

V. 결론

지구당부활과 지방선거 공천제의 논쟁을 정당정치개혁과 지방정치의 정착이라는 차원을 포괄하여 논의한 결과 논쟁의 접점을 발견할 수 있었다. 논쟁의 일방적 주장을 대의적이며 쌍방적 시각에서 조정할 수 있는 대안을 마련할 수 있다.

지구당 부활은 정당정치의 발전 뿐 아니라 지방정치의 활성화를 위해 긍정적

인 결과를 가져올 것이라는 잠정적 결론에 도달했다. 지방 분권의 확대, 중앙정치로부터의 탈피, 중앙정부와 지방정부의 협력체제 구축, 지방의회 간 지방자치단체 간 네트워크 구축, 유능한 지방엘리트 충원, 유권자의 의식제고와 참여통로 확보 등으로 정리한다면, 지구당의 부활은 올바른 방향이다. 지구당이 현행 당원 협의회 보다 주요 기능을 잘 수행할 수 있는가의 문제에서 지구당은 정치적 견해의 수렴, 정책 대안의 마련, 원내, 원외의 형평성 회복, 이익의 대표성 증대의 측면에서 긍정적이라는 결론이다. 그러나 지구당 운영자금과 그 확보방안, 그리고 지구당위원장의 전제적 장악에 대해서는 치밀한 준비가 필요하다. 정치자금 흐름의 투명성 확보와 아울러 운영자금의 최소화를 위해 지구당 운영을 쇠신하는 방안이 필수적이다. 또한 정보통신기술과 사이버공간을 이용하여 지구당의 기능을 효율적으로 수행하는 방안이 필요하다. 저비용 고효율의 지구당 기능을 수행할 수 있는 방안은 정당의 과제로 남아있다.

지방선거 공직후보자 정당공천제는 지구당 부활의 논쟁보다 훨씬 첨예하며, 지방정치와 정당정치의 접점에 더욱 가깝다. 정당공천제 폐지논의의 방향성은 공천비리구조의 척결, 중앙정치로부터의 탈피다. 정당공천은 국회의원들의 영향력을 강화하여, 지방 자치단체장, 지방의회 의원들의 자율성을 저하시키고 중앙정치에 종속된다는 논리다. 불거지는 공천비리가 지방정치를 후퇴시키고 있고, 지방의 고유한 생활정치 이슈가 중앙정치 이슈에 묻히는 경향도 있다.

그러나 지방정치 정착과 정당정치의 개혁이라는 차원에서 보면 정당공천제의 폐지보다는 보완의 길을 채택하는 것이 타당하다. 정당공천제를 옹호하는 입장에서 폐지론자들이 내세우는 폐해가 정당공천제로부터 기인하는 것이 아니라는 점을 제기하고, 정당공천제가 실시되기 이전의 폐해를 거론하여 정당공천제에 면죄부를 주고 있다. 그러나 공천제 유지를 주장하기 위해서는 현행 정당공천제의 문제점을 받아들이면서 정당정치의 발전과 지방정치의 정착을 위한 공천제의 방향을 제시하는 것이 바람직하다.

현재 정당들이 채택하고 있는 정당공천제의 개혁방향은 ‘분권화’와 ‘개방화’의 확대라는 두 축에서 민주성을 담보할 수 있어야 한다. 분권화는 당내 후보자 결정이 그 후보자에 의해 대표될 사람들에게 분산됨에 따라 지역 수준에서 결정된 후보자 선정이 더욱 민주적일 수 있다는 논리이며, 개방화는 후보자 선출 과

정이 더욱 많은 유권자들에게 주어지도록 한다는 점에 민주적이라는 논리다.

지구당 부활과 공천제의 문제가 공동적으로 연관된 것이 지방정치와 중앙정치의 관계설정이다. 지방의 고유한 정치적 이슈도 그 해결방법의 모색은 여러 단위의 정치구조에서 이루어진다. 지방정치와 중앙정치를 배타적으로 설정하는 것은 불가능하고 바람직하지 않다.

정당정치와 지방정치가 제자리를 찾는 것이 무엇보다 중요하다. 제자리를 찾는 기본은 역시 분권을 담보할 수 있는 투명성의 확보와 자율성의 확대다. 선진국의 경우 정당공천을 배제하지 않은 상황에서도 무소속의 당선률이 높아지고 있음을 유념할 필요가 있다. 정당이 중앙의 이념과 논리로 일관하여 지방의 특수성과 문제를 제대로 파악하지 못하면 곧 유권자들이 외면한다는 사실이다. 정당이 국민 속에 뿌리를 내리고 지지를 확보하기 위해서는 정당의 개혁이 필수적이다. 열려있는 정당, 민주성이 확보된 지구당에서 그 지역에 꼭 필요한 후보자를 상향식으로 선출할 수 있을 때 정당의 존재 의미가 있다. 지방정치 역시 수평적, 수직적 갈등을 합리적으로 해결하고 부정과 부패, 비효율과 불투명을 벗어날 때, 그리고 지역에 맞는 개성적인 문화와 전통이 풍부한 다양한 지역사회를 창조해 나갈 때, 보다 적극적인 지방분권의 요구가 분출될 수 있고, 그 요구는 정당이라는 채널을 통해 전달되고 실현될 수 있다. 지방정치가 활성화되고 정당정치가 제도화되기 위해서는 다양한 정치행위자의 행동 양식이 수용되어야한다. 정당과 시민단체 그 외의 다양한 집단들이 모두 경쟁의 상대이자 협력의 대상이기 때문이다.

[참고문헌]

- 가상준. 2009. "지방선거에서 정당공천제: 새로운 변화를 위한 올바른 선택." 『OUGHTOPIA』 제24권 제1호, 207-232.
- 강경태. 2009. "정당공천제 개선방안: 기초의회의원선거를 중심으로." 『한국정당학회보』 제8권 제1호, 225-253.
- 박명호. 2004. "개정 정당법의 검토: 지구당과 당내경선제의 보완을 중심으로." 『헌법학연구』 제10권 제2호, 43-66.
- 오승용. 2005. "정치관계법 개혁의 성격과 내용." 『21세기정치학회보』 제15집 1호, 155-179.
- 육동일. 2006. "지방선거 정당공천제의 한계와 과제: 지방의회의 활성화를 중심으로", 『한국지방정치학회학보』 제18권 제1호, 5-26.
- 윤종빈. 2011. "지구당 폐지와 한국정당의 민주성", 『한국정당학회보』 제10권 2호, 67-92.
- 이상목. 2007. "지방선거제도 변화의정치적 효과 분석: 경기도를 중심으로", 『한국지방자치학회보』 제19권 제1호, 53-70.
- 이상목·박신영. "정당공천제와 지방의 정당정치발전." 『글로벌정치연구』 제3권 1호, 37-66.
- 이정진. 2010. "6.2 지방선거에서의 정당 공천과 관련 쟁점들." 한국정당학회 하계학술회의. 서울. 6월
- 이정희. 2003. "지방정치의 활성화와 정당정치의 제도화", 한국정당학회 충청남도 공동 워크샵. 대전. 5월.
- 이진원. 2000. "한국의 시민운동과 지방자치: 정실련의 지방자치운동을 중심으로." 『21세기 정치학회보』 10집 2호, 79-97.
- 이현출. 2005. "정당개혁과 지구당 폐지." 『한국정당학회보』 4권 1호, 91-120.
- 임성호. 2003. "원내 정당화와 정치개혁: 의회민주주의 적실성의 회복을 위한 소고." 『의정연구』 제 9권 제 1호, 133-166.
- 전영평. 2003. "참여정부의 지방분권정책 평가와 시민사회의 과제." 『지방행정연구』 제17권 제2호, 3-26.
- 정진민. 2005. "17대 국회와 새로운 정당정치; 지구당 폐지 이후의 새로운 정당구조와 당원 중심 정당운영의 범위." 『의정연구』 제19권, 5-27.
- 전진영. 2009. "지구당 폐지의 문제점과 부활을 둘러싼 쟁점 검토." 『현대정치연구』 2권

2호, 173-196.

최창렬. 2003. "정당과 정치개혁." 『경기논단』 (겨울), 85-102.

투고일: 2015.08.31.

심사일: 2015.09.11.

게재확정일: 2015.09.28.

【ABSTRACT】

Win-Win Strategy of Local Politics and Party Politics: Establishment of Party District Chapters and Party-led Nomination System

Lee, Chung Hee | Hankuk University of Foreign Studies

The establishment of party district chapter and local level party-led nomination system have been the controversial issues in Korea. Pros and cons of each issue have their own logics and strong arguments so that the political issues could not have been resolved in the middle way. This paper explores the logics of arguments of each side and tries to find out the compromise with the combined views of local politics and party politics. Re-establishment of party district chapter would lead to more stable party system and proper functioning. Democratic management of party district chapter would be guaranteed by transparent and frugal political funding. Party-led nomination in the local election should be maintained and be reformed to be more open to public. Abolishment of party-led nomination system would cause more serious problems of corruption and inefficiency. In the fields of party politics and local politics, local politicians and public officials tend to be independent and do not want to be intervened by upper level institution. In fact, coexistence and cooperation among local and central governing bodies are essential for mutual prosperity.

Key Words | Party politics, Local politics, Party district chapter, Party-led nomination system