

지방선거와 정당공천제 논쟁: 부산지역 기초자료를 중심으로*

이동윤 | 신라대학교

| 논문요약 |

이 논문은 한국의 지방선거에서 정당공천제의 변천과정과 그 찬·반 논쟁을 살펴보고, 선거 결과에 따른 제반 논쟁의 적실성과 제도적 대안을 부산지역 기초자료를 중심으로 점검하는 데 주요 목적이 있다. 현실적으로 지방선거에 대한 정당공천제 찬성론은 대의민주주의에서 정당의 선거참여는 당연한 것이며, 따라서 정당이 주민 여론을 수렴하여 지역 현실에 맞는 정책을 수행하고, 중앙정부와 지방정부를 유기적으로 연계하여 책임정치를 구현하기 위해 정당공천제의 필요성을 주장한다. 반면, 지방선거에 대한 정당공천제 반대론은 본원적 의미가 변질된 지방자치의 정치화 현상, 지방정치의 중앙정치 예측화, 지역주의 가속화와 지방정치의 일당독점, 공천과정의 부정부패 등 선거과정과 결과의 현실적 문제점들을 들어 폐지론을 주장하고 있다. 그러나 지방선거에서 정당공천제는 단순히 찬·반 논쟁을 통한 정치적 고려의 대상이 아니라 대의민주주의를 실천하기 위한 핵심제도로써 인식되어야 하며, 따라서 오히려 현행 정당공천제의 제반 문제점들을 심층적으로 파악하여 개선해 나가는 현실적인 노력이 필요한 시점이다.

주제어 | 지방선거, 정당공천제, 대의민주주의, 정당정치, 부산광역시

* 이 논문은 2009학년도 2학기 신라대학교 국제관계학과와 선거론 강의시간에 수행된 연구자와 수강생들의 부산지역 지방선거 관계자 면담자료를 활용하여 작성되었음을 밝힌다.

I. 문제제기

대의민주주의를 근간으로 하는 현대 정치에 있어서 지방자치는 지역 주민의 정치참여를 통해 보다 효율적이고 책임 있는 지방정치를 구현한다는 점에서 풀뿌리 민주주의를 실천하기 위한 핵심 요인으로 간주되고 있다. 민주주의의 원천(源泉)에 비유되는 지방자치는 “민주주의의 가장 훌륭한 학교이자, 가장 좋은 보증인(Bryce 1921, 133)”이라 일컬어지며, 실제로 지방자치는 지방선거를 통해 선출된 지역 주민들의 대표가 지방정부와 지방의회를 구성하여 정책을 입안하고 집행함으로써 지역 주민들의 민주 의식과 자치 능력을 배양하고 민주정치의 토대를 공고히 하는 기능적 역할을 수행한다. 그런데 지역 주민들의 참여를 전제로 한 지방자치와 풀뿌리 민주주의가 보다 원활하게 작동하기 위해서는 주기적으로 공정하게 수행되는 지방선거뿐만 아니라 지역 주민들의 정치적 욕구와 지역 대표들을 연결해 주는 의사전달의 통로로서 정당정치를 고려하지 않을 수 없다. 정당은 선거를 통해 일반 대중의 정치적 욕구를 수렴하고, 이들을 대표하여 정책 대안을 제시하고 의정활동을 수행하며, 정부의 주요 정책을 감시·견제함으로써 대의민주주의를 구현하는 정치적 역할과 기능을 수행하기 때문이다(Key 1964, 9; Katz 1980, 1).

한편 한국에서는 2010년 6월 2일 실시될 제5회 전국동시지방선거를 앞두고 정당공천제 찬·반 논쟁이 다시 한 번 대두되고 있다. 1991년 지방의회선거와 1995년 제1회 전국동시지방선거가 치러지면서부터 끊임없이 제기되어 온 지방선거의 정당공천제 찬·반 논쟁은 정당공천제의 순차적 도입을 통해 2006년 5월 31일 실시된 제4회 지방선거부터 광역자치단체장과 광역의회 의원 후보 및 기초자치단체장과 기초의회 의원 후보 모두를 정당이 공천하는 것으로 일단락 되었으나, 지난 2008년 6월 기초자치단체장과 기초의회 의원 후보에 대한 정당공천제 폐지를 포함하는 공직선거법 개정안이 발의되고,¹⁾ 2009년 3월부터 ‘기

1) 2008년 6월 4일과 2008년 6월 18일에 각각 자유선진당 이명수 의원과 민주당 김종률 의원에 의해 대표 발의된 공직선거법 일부개정 발의안은 기초자치단체장과 기초지방의회 의원선거

초지방의회 정당공천제 폐지를 위한 국민운동본부'가 출범하여 '전국시장·군수·구청장협의회'와 함께 2010년 지방선거를 '정당공천 없는 선거'로 치르기 위한 국민서명 운동이 전개되면서 다시금 찬·반 논쟁이 가속화되고 있다(김도중 2009, 20; 조재욱 2009, 44-5).

현실적으로 한국의 지방정치는 지역 주민들을 중심으로 한 대중정당이 형성되어 있지 못하고, 중앙정치에 대한 의존도가 강하게 표출되는 가운데 정당공천제가 오히려 지방자치를 위축시키고 있다는 논의가 끊임없이 전개되어 왔지만, 지방선거는 2005년 개정된 공직선거법을 통해 그동안 제외되었던 기초지방의회 의원선거까지 정당공천제가 도입됨으로써 오히려 확대·강화되는 방향으로 선거제도가 변화되어 왔다. 지방선거에서 정당공천을 찬성하는 입장은 대의민주주의의 기본원칙과 정당의 본원적 기능 및 역할, 지방정치와 중앙정치와의 연계성, 그리고 정당정치의 제도화 등을 이유로 현행의 정당공천제 유지를 주장하는 반면(안순철 2001, 99-100; 박인수 2006, 10; 강경태 2007, 25; 조성대 2007, 89-92), 지방선거에서 정당공천제를 반대하는 입장은 지방자치의 탈정치화, 지방정치의 중앙정치 예측화, 정당공천의 부정부패와 지역주의 확산 등을 이유로 지방선거에서 정당공천제의 완전한 배제로부터 선별적 적용, 한시적 배제, 그리고 정당표방제와 주민추천제로의 대체 등 다양한 대안들을 제시하였다(황아란 2005, 302; 조성대 2007, 88; 송광운 2008, 132-3). 또한 이들은 미국, 일본, 영국, 독일, 프랑스 등 외국 사례들의 비교·검토를 통해 지방선거의 정당공천제 찬·반 논쟁에 대한 다양한 제도적 대안들을 제시하기도 하였다(서현진 2003, 61-6; 송광운 2008, 128-30; 성기중 2009, 269-75; 강경태 2009, 238-45).

그렇다면 한국의 지방선거에서 정당공천제는 어떤 논쟁과정을 거쳐 제도적 변화가 추진되어 왔으며, 그 논쟁의 주요 쟁점은 무엇인가? 한국의 현행 지방선거에서 정당공천제를 통해 표출되는 주요한 문제점들은 무엇이며, 이것은 제도적으로 어떤 대안이 모색될 수 있는가? 이러한 의문점들에 기초하여 이 연구는 대의민주주의 차원에서 지방선거와 정당정치, 그리고 정당공천제에 대한 이론적 논의를 포괄적으로 살펴보고, 한국의 지방선거에서 정당공천제의 변천과정

에서 정당의 후보공천을 폐지하자는 내용을 담고 있다(가상준 2009, 208).

과 찬·반 논쟁의 주요 쟁점들을 고찰하고자 한다. 특히 이 연구는 부산지역의 지방선거 결과와 지방선거 관련자 면담자료 등을 활용하여 지방선거에서 현행 정당공천제가 지니는 제반 문제점들을 파악하고, 제도적 개선방안을 모색하고자 한다. 아울러 이 연구는 한국의 현행 지방선거와 정당공천제의 본원적 목적과 함의에 기초하여 지방자치와 풀뿌리 민주주의를 활성화시킬 수 있는 제도적 방향을 제시하고자 한다.

II. 이론적 논의: 지방선거와 정당정치, 그리고 정당공천제

현대 정치에 있어서 선거와 정당정치는 대의민주주의를 구현하기 위한 가장 핵심적 구성요소이다. 민주주의의 토대를 형성하는 정치행위와 제도적 실행은 곧 선거와 정당정치의 산물이라고 말할 수 있으며, 올바른 민주정치는 선거제도나 정당정치의 발전과 분리되어 생각될 수 없다(Katz 1980, 1). 민주정치를 구현하기 위한 선거와 정당정치의 기능은 풀뿌리 민주주의를 실천하는 지방자치에 있어서도 크게 다르지 않아 지역 주민들은 정기적으로 실시되는 지방선거를 통해 자신들의 대표를 선출하고, 이들로 하여금 대표성과 정당성을 지닌 지방정부와 지방의회를 구성하여 정책을 입안하고 집행토록 한다(최봉기 외 2003, 7; 황아란 2005, 272). 이러한 과정에서 정당은 지방자치와도 상호 밀접한 상관관계가 있는데, 특히 지방선거 과정에서 지역 주민들의 정치적 의사를 집약하여 자치단체장 혹은 지방의회 의원 후보를 공천함은 물론 국회의 예산통제권을 통해 지방교부금 등 지방정부가 특정 정책을 추진하기 위해 필요한 예산과 지방재정에도 영향을 미칠 수 있다(정영태 1999, 50-1).

최근 들어 대다수 서구 민주국가들에서 정당의 대중지향성이 과거에 비해 약화되고 사회적 통합 기능 또한 저하되었다는 논의가 있지만(Mair 1994, 1-22; Mair 1997, ch. 1), 선거과정에서 정당의 공직후보 추천은 여전히 중요한 기능을 수행하고 있다. 정당은 선거를 위한 공직후보의 추천과 선출과정을 통해 정

부와 일반 국민들 사이를 연결시켜 주는 매개체 역할과 정치적 충원 기능을 수행한다. 정당은 개방된 집합체로서 그 자체의 의사결정 과정에서 어느 정도 자율성을 지닌 당내 행위자들 사이의 경쟁관계를 형성하며, 이러한 경쟁관계 속에서 외부적 영향과 내부적 반응의 상호 복합적인 역학관계를 통해 공직후보를 선정하게 된다(이동운 2008, 7). 이에 따라 정당의 공직후보 선정방식은 “선거를 앞둔 정당들이 그들의 공식적인 후보를 선정하는 정당 내부의 제도적 기제(institutional mechanism)”로서 선거 승리를 위한 정당들 사이의 경쟁과 당권 및 계파 간 권력 배분을 위한 정당 내부의 경쟁, 그리고 국민적 지지와 투표를 통한 외부적 압력 등을 통해 후보선정 방식 자체의 다각적인 변화를 초래하고 있다(Barnea et al. 2007, 375-6).

한편 서구 민주국가들에서 정당은 공직선거를 위한 다양한 형태의 후보선정 방식을 발전시켜 왔으며, 정당의 후보공천에 대한 학술적인 접근도 다양하게 이루어지고 있다(Ranney 1981; Norris 1996; Hazan 2002). 기본적으로 정당의 공직후보 선정방식은 누가 선정과정을 지배하고, 공직후보가 어떤 역학관계를 통해 선정되는가의 문제와 깊은 상관관계가 있다(Norris et al. 1995, 3). 정당의 공직후보 선정은 사회적 균열을 적절하게 반영하고 배열함으로써 선거를 승리로 이끄는 것이 최고의 목적이지만(Jacobson et al. 1981), 현실적으로 정당 내부의 민주화 수준과도 밀접한 관계가 있다. 일반적으로 정당의 공직후보 선정방식은 의사결정 과정의 중앙집권화(centralization) 정도를 비롯하여 당내 민주화 수준에 따라 당내 정치지도자에게 후보 공천의 절대적 권한이 주어지는 ‘중앙집권화’된 모형으로부터 일반 당원들에게 후보공천의 권한이 분산되어 있는 ‘분권화’된 모형에 이르기까지 다양한 방식이 고려될 수 있다(Norris 1996, 202-8; Rahat et al. 2001).

보다 세부적으로 정당의 공직후보 선정방식은 그것이 정당의 공식적인 제도적 기제로서 명확한 세부 규칙과 기준을 통해 안정적으로 운영될수록 그 정당은 제도화된 정당이라고 말할 수 있다(Lundell 2004, 29). 우선 정당의 후보선정방식은 정당지도자나 당내 파벌조직을 통한 후보 지명으로부터 정당의 당원들을 중심으로 후보선출위원회나 대의원들이 참여하여 후보를 선발하는 폐쇄적·배타적 범주의 ‘정당지배(party dominance)’ 유형과 예비선거제도(prima-

ry system)와 같이 일정한 기준을 두고 정당의 당원들 이외에도 일반 시민들이 후보선출 과정에 참여할 수 있는 개방적·포괄적 범주의 ‘국민투표(plebiscite)’ 유형으로 구분된다(Ceaser 1979, 213-7; LeDuc 2001, 325). 여기서 정당지배 유형이란 정당의 공직후보 선정권한이 정당의 당원으로 제한된 폐쇄적 형태로서 주로 정당 지도부나 코커스(caucus), 대의원회의, 전당대회 형태로 후보가 선출되는 경우이며, 반면 국민투표 유형은 정당의 후보선정 권한이 정당의 당원에 게만 한정되어 있는 것이 아니라 선거구민 혹은 유권자들에게도 제한적으로 혹은 전면적으로 개방된 형태로서 미국의 예비선거가 전형적인 사례라고 말할 수 있다(Rahat et al. 2001, 302).

다른 한편으로 정당의 공직후보 선정방식은 당원의 참여 여부와 후보 간 경쟁을 기준으로 한 ‘민주성,’ 후보선정 방식과 과정상의 절차적 타당성을 의미하는 ‘공정성,’ 그리고 정책 중심의 정당정치를 의미하는 ‘책임성’ 등을 통해 평가할 수 있다. 우선 공직후보 선정방식의 민주성은 정당의 당내 민주화 수준과 밀접한 관련이 있다. 공직후보 선정방식의 민주성을 논의함에 있어서 정당의 당내 민주화 수준을 강조하는 것은 정당의 공천과정과 절차가 지니는 주요한 특성들이 정당의 성격을 말해 주며, 공천 권한을 지닌 자가 곧 정당의 주인을 의미하기 때문이다(Schattschneider 1942, 64). 일반적으로 한 정당의 후보선정 방식은 정당 내부의 권력관계를 반영하며, 정당의 권력관계는 후보선정 과정에 투영되기 마련이다(Ranney 1981, 103). 예를 들어 정당의 내부 권력관계가 수평적이고 민주화되어 있을 경우 후보공천 또한 민주화될 가능성이 높으며, 이러한 공천과정의 민주화는 당내 민주화를 더욱 심화시킬 수 있다(전용주 2005, 218).²⁾

정당의 공직후보 선정방식에서 또 하나 고려해야 할 사항은 공정성이다. 후보공천 방식의 공정성은 주로 후보를 선정하는 과정의 절차적 타당성이나 후보

2) 문제는 공직후보 선정방식의 민주화가 정당의 대의성과 사회적 통합기능 강화, 그리고 정치 참여 제고와 같은 긍정적 결과뿐만 아니라 정당의 이념적 응집력과 규율 약화, 후보 중심의 선거운동과 정당의 중요성 축소, 경선 과열 등을 통한 부정적 결과를 유발할 수도 있다는 점이다(Rahat et al. 2001, 312; Hazan 2002, 115-6; 전용주 2005, 232-3).

의 대표성과 깊은 관계가 있으며, 이것은 결국 정당의 정해진 절차와 규칙에 따라 모든 당원들이 수궁할 수 있는 공직후보가 선출되는 일련의 과정을 의미한다. 정당의 당내 민주화와 관련하여 공직후보 선정방식의 민주화는 정당지도자나 지도부 중심의 후보선정 방식에서 벗어나 일반 당원과 유권자 등 보다 많은 사람들이 후보선정 과정에 참여할 수 있게 함으로써 후보선출의 공정성과 대표성을 포괄적으로 향상시킬 수 있다(Shea 1991, 131; Pennings et al. 2001, 268; Rahat et al. 2001, 309). 정당지도자나 일부 당직자들의 판단을 통해 선입되는 공직후보는 대표성이 크다고 볼 수 없으며, 공직후보 선정방식의 객관성과 절차적 타당성도 높다고 보기 어렵다. 즉, 후보선정 방식의 민주적 절차와 과정이 확보되어야 후보 선정의 절차적 타당성과 후보의 대표성도 높다고 평가할 수 있다.

정당의 공직후보 선정과정과 관련하여 책임성이란 정당이 단순히 공직후보의 선정뿐만 아니라 정책 중심의 정당정치를 통해 ‘책임정당제(responsible party system)’를 추구하는 것이다. 책임정당이란 정당이 선거운동에서 유권자들에게 명확하고 일관성 있는 정책을 제시하고, 유권자들은 각각의 정당과 후보가 제시한 정책에 근거하여 투표하며, 집권을 한 정당은 선거과정에서 공약한 정책들을 추진하여 그 정책적 성과를 통해 다음 선거에서 유권자들의 평가를 받는 것을 의미한다(Janda et al. 1989, 304). 아울러 정치과정에서 책임정치가 실현되기 위해서는 정당 간 정책경쟁이 존재하는 정당정치, 즉 대안이 있는 정당정치가 이루어져야 한다(황아란 2002a, 109). 이른바 정책 입안과 집행과정에 있어서 ‘견제와 균형(check and balance)’의 원리가 그것이며, 정부와 의회가 서로 다른 정당에 의해 장악되는 ‘분할정부(divided government)’도 일당지배의 독주를 견제하고 균형의 원리가 강조된다는 측면에서 의미 있는 정치현상으로 파악할 수 있다(Jacobson 1990; Fiorina 1992; Jacobson 1992; 진영재 1999, 295).

마지막으로 지방선거에서 정당공천제를 둘러싼 찬·반 논쟁은 정파적 지방선거와 비정파적 지방선거의 장점과 단점을 함께 고려해 볼 필요가 있다. 지방선거에서 정당의 공천과 참여가 배제된 비정파적 지방선거는 전문적이고 효율적인 지방행정 수행을 위해 당파적 갈등을 배제하고, 정치지도자 중심의 파벌

정치를 통해 초래되는 정치적 폐해를 방지할 수 있다는 장점이 있다(Banfield et al. 1963, ch. 9; 황아란 2002b, 131; 성기중 2009, 266). 그러나 비정파적 지방선거는 정파적 지방선거에 비해 유권자의 관심과 투표율이 낮으며, 후보를 알리는 선거운동에 치중하여 정책 중심의 선거운동이 취약하고, 유권자에게 후보 선택을 위한 정보획득 비용을 증가시키며, 선거운동에 필요한 조직 동원과 비용 문제에 기인하여 정치신인의 공직 진출이 불리하고, 궁극적으로 정당정치를 약화시켜 지방정치의 책임성 측면에서 효과적이지 못하다는 연구 결과도 함께 참조할 필요가 있다(Cutright 1963; Schaffner et al. 2001; Sherrill 1998; 황아란 2006, 6).

III. 지방선거의 정당공천제 변천과정과 찬·반 논쟁

한국의 지방자치는 최초 1952년 4월 시·읍·면 의회 의원선거와 5월 도의회 의원선거가 연이어 실시됨으로써 현대적 의미의 지방자치선거가 시작되었으나, 당시 지방자치는 지방의회로 한정되어 있었으며, 여러 가지 법제적 문제점들과 운영상의 시행착오로 원활한 자치활동이 이루어지지 못한 것으로 평가되고 있다. 그나마 1956년 지방의회선거에 뒤이어 1960년 12월에는 시·도지사과 지방의회를 포함하는 지방자치선거가 연이어 실시되었으나, 1961년 5·16 군사쿠데타가 발생하고 지방자치제도가 전면적으로 연기됨으로써 이후 30여 년간 지방자치의 암흑기를 경험하였다. 한국에서 본격적인 의미의 지방자치는 1991년 3월과 6월에 오랜 국민적 여망 속에 전국 시·군·구 지방의회선거와 시·도 지방의회선거가 실시되고, 1995년 6월에 전면적 지방자치를 의미하는 제1회 전국동시지방선거가 실시되면서 시작되었다. 이후 한국은 1998년과 2002년, 2006년 등 모두 네 차례에 걸쳐 전국 광역자치단체장과 광역지방의회 의원, 기초자치단체장과 기초지방의회 의원을 선출하는 전국동시지방선거가 실시됨으로써 본격적인 지방자치 시대를 맞이하였다.

현재 시행되고 있는 지방자치제도의 기본 골격이 구체적으로 논의되었던 것은 1987년 민주화 이후 제6공화국이 출범하면서부터이다. 1988년 4월 지방자치에 관한 법규가 전면적으로 개정됨으로써 1961년 9월 제정되었던 ‘지방자치에 관한 임시조치법’이 폐지되고, 시·도 광역 단위와 시·군·구 기초 단위를 중심으로 한 지방자치단체의 기본 구조와 주민직선제를 기반으로 한 지방자치의 제도적 기틀이 마련되었다. 이에 따라 한국은 1991년 3월과 6월에 각각 기초 지방의회선거와 광역지방의회선거를 시험적으로 실시한 이래 1995년 6월 전국 시·도지사와 시·도의회 의원, 시·군·구청장과 시·군·구의회 의원을 선출하는 제1회 전국동시지방선거를 실시함으로써 지방선거가 본격적으로 치러지게 되었다. 그러나 현행 지방자치와 지방선거는 기본적으로 정치권을 장악하고 있던 여·야 정당들 사이의 정치적 타협의 산물이었으며, 여당은 여당대로, 야당은 야당대로 그들의 지역적 권력 기반과 영향력을 확대하기 위해 지방자치와 지방선거를 활용하였다(정영태 1999, 70).

한편 한국의 초기 지방선거에서 정당의 후보공천은 <표 1>에서 보는 바와 같이 1949년 제정된 지방자치법이 지방선거와 관련하여 정당의 관여에 관한 특별한 법 조항을 규정하고 있지 않았기 때문에 후보자에 대한 정당공천이나 후보자의 소속정당 표방이 자유롭게 이루어질 수 있었다(성기중 2009, 255). 이에 따라 1952년 시·읍·면과 시·도의회 의원을 주민직선제로 선출한 지방의회선거에서 각 정당들은 후보를 공인하고 선거운동을 전개하였다.³⁾ 그리고 1956년 지방선거에서는 시·읍·면장 선출도 직선제로 개정되어 선거를 실시하고, 모든 공직후보에 대한 정당공천이 가능하였으며, 서울시장과 도지사에 한하여 대통령이 임명하였다. 이승만 정권의 몰락과 더불어 민주당이 집권하여 치러진 1960년 지방선거에서는 시·도지사 선거까지 직선제로 전환되었으며, 역시 모든 공직후보에 대한 정당공천이 허용되었다(서현진 2003, 67; 성기중 2009, 255-6).

그러나 1961년 5·16 군사쿠데타 이후 오랜 암흑기를 벗어나 1990년대부터 지방자치가 부활되면서 지방선거에 대한 정당공천제는 찬·반 양론의 논쟁을

3) 1952년 지방의회선거 당시 시·읍·면장은 각각의 지방의회에서 간선제로 선출하였으며, 서울시장과 도지사는 임명제로 채택하였다.

〈표 1〉 한국의 지방선거 정당공천제 변화

구 분		정당추천	선거운동	투표용지	투표용지 기재순서
1952년	시·읍·면 의원	규정 없음	자유로운 선거운동	정당명 없음	추첨
	시·도 의원				
1956년	시·읍·면 의원	규정 없음	민의원 선거운동 기준	정당명 없음	추첨
	시·읍 면장				
	시·도 의원				
1960년	시·읍·면 의원	규정 없음	국회의원선거법 기준	정당명 없음	추첨
	시·읍 면장				
	시·도 의원				
	시·도지사*				
1991년	시·군·구 의원	정당추천 불가	정당표기 금지	정당명 없음	추첨
	시·도 의원	당원 정당추천	선거공보에 정당표기	정당명/무소속	소속정당 국회 의석순
1995년	시·군·구 의원	정당추천 불가	정당표기·표방 금지	정당명 없음	추첨
	시·군·구청장	당원 정당추천	선거공보 등에 정당표기	정당명/무소속 표기	소속정당 국회 의석순 국회교섭단체 통일기호**
1998년	시·도 의원				
2002년	시·도지사				
2006년	시·군·구 의원	당원 정당추천	선거공보 등에 정당표기	정당명/무소속 표기 표기	소속정당 국회 의석순 국회교섭단체 통일기호
	시·군·구청장				
	시·도 의원				
	시·도지사				

* 1960년 서울특별시시장선거에서는 ○표 대신 투표용지에 후보자 1명의 성명을 기재토록 규정

** 투표용지 기재순서에서 ‘국회교섭단체 통일기호’는 2002년 지방선거부터 적용

출처: 강재호 2008, 826; 강경태 2009, 227에서 재인용

블러일으켰다(황아란 2002a, 99). 지방선거에서 기초 단위까지 정당공천제를 도입하자는 측은 정당의 후보공천이 기초지방의회까지 심화됨으로써 정당의 책임정치를 실현할 수 있고, 정당의 지방조직을 활성화시켜 궁극적으로 대중정당으로의 발전을 꾀할 수 있다고 주장한 반면, 지방선거에서 정당공천을 배제해야 한다는 측은 정당공천제가 기초의회까지 이루어질 경우 지방정치의 중앙정치 예측화를 초래할 수 있으며, 지역주의 성향이 강한 한국적 현실 속에서 한 정당이 지방의회와 지방정부를 동시에 장악하여 ‘견제와 균형’의 원리가 깨어

질 수 있다고 우려하였다(이상목 2007, 55). 결과적으로 1991년 치러진 지방의 회선거는 ‘지방의회의원선거법 개정법률안(법제4311호)’에 따라 광역의회 의원은 정당공천이 허용되고 기초의회 의원만 정당공천이 배제된 채 치러졌으며,⁴⁾ 이것은 1995년 제1회 전국동시지방선거가 실시되고 2002년 제3회 지방선거가 실시될 때까지 계속되었다.⁵⁾

그럼에도 불구하고, 정당공천제를 둘러싼 여·야 정치인들과 학자들의 논쟁은 매번 지방선거가 치러질 때마다 지속되어 2002년 제3회 전국동시지방선거를 앞두고 여·야는 기초단체장과 기초지방의회에 대한 정당공천제 허용 여부를 둘러싸고 다시 한 번 찬·반 논쟁을 불러일으켰다. 사실상 1995년부터 지방자치와 지방선거가 전면화된 이후 기초단체장이나 지방의원 등 일부 공직후보에 대한 각 정당의 공천권은 외형상 시·도지부나 지구당으로 이관되었으나, 실제로는 지역구 국회의원과 지구당 위원장의 입김이 강하게 작용하거나 지구당의 결정을 중앙당에서 뒤집는 경우가 허다하게 발생하였으며, 지방선거에 후보로 출마한 사람이 미리 중앙당의 내천을 받아 형식적으로 공천과정에 임하거나 기초의원 후보가 암암리에 소속정당을 표방하는 등 정당공천제의 잡음과 부작용이 다양하게 발생하였다. 결과적으로 2002년 지방선거는 정당공천제에 대한 선거법 개정이 이루어지지 않았으나, 광역의회선거에 비례대표제가 도입되고, 당시 정당들은 정당법에 의거하여 자체적으로 지방선거 후보의 상향식 후보경선제를 도입하는 등 일련의 변화를 표출하였다.

최근 논란이 되고 있는 정당공천제 논쟁은 2006년 5월 실시된 제4회 전국동시지방선거를 앞두고 국회 정치개혁특별위원회가 2005년 6월 ‘공직선거법’을

4) 1991년 지방의회의원선거에서는 정당공천제에 대한 논의는 광역의회선거의 경우 정당공천이 허용되고, 기초의회선거의 경우 정당공천이 금지되는 지방의회의원선거법 개정법률안(법제4311호)이 채택되었다. 아울러 지방자치단체장선거법(법제4312호)에 의해 시·도지사 후보와 시·군·구청장 후보의 경우 정당공천제를 실시하여 정당의 선거운동이 허용되었다(서현진 2003, 68).

5) 김영삼 정부는 ‘공직선거 및 선거부정방지법’(법제4793호)을 통합적으로 제정·운영하여 1995년부터 전국동시지방선거가 실시되었고, 지방자치단체장에 대한 직선제와 더불어 광역의회선거에 비례대표제가 신설되었다. 또한 ‘공직선거 및 선거부정방지법’ 제47조 1항은 자치구·시·군 의회선거를 제외하고 지방선거의 정당공천을 허용하였다.

개정하면서 초래되었다(강경태 2009, 226). 2006년 지방선거를 앞두고 여·야는 선거법 개정에 쉽사리 합의를 이루지 못하였는데, 특히 기초자치단체선거의 정당공천 문제를 둘러싸고 여·야 간 입장이 서로 바뀌어 상반된 논쟁을 불러 일으켰다. 즉, 기초자치단체선거에 대한 정당공천에 부정적 입장이었던 한나라당이 정당공천의 확대를 주장한 반면, 정당공천제에 긍정적 반응을 보이던 열린우리당이 반대 입장으로 선회하였던 것이다. 결과적으로 2006년 실시된 제4회 전국동시지방선거는 기초지방의회의 경우에도 비례대표제와 더불어 2~4인을 선출하는 중선거구제가 도입되었으며, 정당공천제를 기초지방의회선거까지 전면적으로 허용하여 광역자치단체장과 광역지방의회, 기초자치단체장은 물론 기초지방의회까지 각 정당의 후보공천을 통해 선거과정이 진행되었다.⁶⁾

그동안 한국의 선거제도는 제도의 본원적 목적이나 논리적 근거를 통해 변경되어 왔다고보다는 각 정당과 정파 간 사활을 건 파쟁의 결과로 당리당략적 타협과 땀질식 개정과정이 지속되어 왔다고 평가할 수 있다(안순철 2001, 98). 2002년 지방선거에서 정당공천의 후보경선제 도입이나 2006년 지방선거에서 기초지방의원의 정당공천제 허용과 같은 선거제도의 변화 역시 정당 간 당리당략과 과열경쟁이 만들어낸 시대적 흐름의 반영이라고 볼 수 있다(황아란 2006, 3). 따라서 2010년 6월 실시될 제5회 전국동시지방선거를 앞두고 다시 대두되고 있는 정당공천제 논쟁도 이러한 시대적 흐름으로 해석될 수 있으며, 결과적으로 지방자치와 지방선거의 본원적 목적과 취지를 추구하기 위한 것이라기보다는 현재의 정치적 상황이나 각 정당 간 정치적 이익이 결부된 것이라는 의구심을 배제할 수 없다.

그렇다면 현재 지방선거에서 정당공천제 찬·반 논쟁의 주요한 쟁점은 무엇이며, 이들은 어떤 논리를 통해 찬·반론 논쟁을 주장하고 있는가? 우선 정당공

6) 2008년 2월 29일 개정된 공직선거법 제49조 2항에 따르면, “정당추천 후보자의 등록은 대통령선거와 비례대표국회의원선거 및 비례대표지방의회의원선거에 있어서는 그 추천정당이 … 신청하되, 추천정당의 대표자가 서명·날인한 추천서와 본인승낙서를 등록신청서에 첨부하여야 한다. 이 경우 비례대표국회의원후보자와 비례대표지방의회의원후보자의 등록은 추천정당이 그 순위를 정한 후보자명부를 함께 첨부하여야 한다”라고 규정되어 있다. 법제처 종합법령정보센터, <http://www.klaw.go.kr> (검색일: 2008/11/05).

천제 찬성론은 첫째로, 지방자치가 단지 정치 중립적인 행정 영역에만 머물지 않고 지방의 정치적 욕구와 가치를 효율적으로 배분하기 위한 정치 영역이기도 하기 때문에 대의민주주의를 기본 원리로 하는 현대 정치과정에서 정당의 선거 참여는 필연적이라고 주장한다. 지방자치단체장과 지방의회 의원은 행정가가 아니라 지역의 정치엘리트이고, 지방자치 개념은 행정적 요소보다 정치적 성격을 더 갖기 때문에 지방자치를 탈정치적·비정치적 시각으로 바라보는 것 자체가 모순이라는 것이다(안순철 2001, 100-2). 특히 이들은 지방선거에서 정당참여 문제에 대한 규범적 비판은 한국의 정치과정에서 발생하고 있는 전반적인 문제점을 반영하고 있을 뿐이며, 굳이 지방선거 영역에만 국한된 문제는 아니기 때문에 정당공천제는 지속적으로 유지되어야 한다고 주장하고 있다(조성대 2003, 260).

둘째로, 지방선거에서 정당공천제 찬성론의 경우 풀뿌리 민주주의를 실현한다는 차원에서 정당은 지역 주민들의 여론을 수렴하여 그들의 대표와 매개하는 기능적 역할을 수행하며, 지역 주민들의 정치적 욕구에 입각한 정책을 수립하고 집행하는 데 유리하다는 ‘책임정치’를 강조하고 있다(하세헌 2007, 43; 가상준 2009, 217). 대의민주주의의 요체인 정당의 주요 목표는 정권 획득과 여론형성이다. 따라서 후보자와 유권자 사이의 접근과 대화가 중앙정치보다 훨씬 용이한 지방정치에서 정당의 기능적 역할이 더욱 활성화되어야 지역 주민들의 정치적 의사를 보다 잘 대변하는 지방정치가 이루어질 수 있고(강경태 2009, 229), 지방정치의 다른 행위자들과 달리 정당은 지방정부의 운영과 관리에 책임을 지을 수 있는 유일한 정치기구로서 지방선거의 정당공천제를 통해 ‘책임정당제’를 강화할 수 있다는 논리이다(박재욱 2002, 128).

셋째로, 지방선거에서 정당의 후보공천은 지방정부와 중앙정부 사이의 유기적 협력관계를 형성하는 데 도움을 준다(김병준 2000, 264-5). 지방선거에서 정당의 참여와 후보공천은 지방의 정치지망생들에게 지방자치의 훈련과 경험은 물론 향후 중앙의 정치무대에서 활동할 수 있는 식견과 능력을 배양하여 ‘아래로부터의 민주주의’를 촉진시킨다(강경태 2009, 229). 오늘날 행정 기능은 날로 광역화되어 지방의 문제와 전국적 문제가 명확하게 구분되지 않고 있으며, 기초자치단체의 사업이 광역자치단체나 중앙정부와 연계를 필요로 하는 부분

도 다양하게 발생하고 있다(안순철 2001, 102-3; 가상준 2009, 223). 이러한 가운데 지방자치단체의 정책들 중 어떤 것들은 다른 자치단체 혹은 중앙정부와 연계를 필요로 하며, 특히 이것이 순수한 지역적 문제라고 하더라도 제한된 예산과 재정을 보다 효과적으로 투입하기 위해 중앙정부와의 연계는 필수적이라는 것이다(강경태 2009, 230-1).

넷째로, 지방선거에서 정당의 참여와 후보공천은 정당의 선거운동을 통해 선거비용을 절감시켜 주고, 유권자 입장에서 후보자 선택의 기회비용을 줄여주며, 단순히 지역적 기반만으로 지방정치의 공공영역에 영향을 미치는 지방 토호세력의 전횡을 차단하는 방파제 역할을 기대할 수 있다(박재욱 2002, 128; 가상준 2009, 225). 지방선거에서 정당의 후보공천과 선거운동은 비교적 인지도가 낮은 후보자에게 있어서 자신을 알리기 위한 조직과 자금 동원에 유리하며, 유권자들 또한 정당의 선거운동을 통해 후보자를 평가함으로써 투표 선택의 기회비용을 축소시킬 수 있다. 아울러 지방선거에서 정당의 완전한 배제는 추구하는 목적과 달리 지역 단위의 혈연과 지연, 학연 중심의 연고주의가 강화될 가능성이 있으며, 이러한 연고주의는 지방이기주의와 결합되어 그나마 정당이 갖고 있던 전국적 차원의 국가이익 추구도 방해할 가능성이 있다(조재욱 2009, 45-6).

반면 지방선거에 대한 정당공천제 반대론은 첫째로, 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). 특히 이들은 기초자치단체의 주요 기능과 업무는 쓰레기 분리수거나 도로 정비 등 지역 주민들의 일상생활과 밀접하게 관련된 것이 대부분이고, 이러한 업무는 정치적 성격이라기보다는 비정치적인 것이기 때문에 지방선거의 기초 단위까지 정당공천제가 필요하다는 주장에 강력한 의문을 제기하고 있다(강경태 2009, 230).

둘째로, 정당공천제 반대론은 지방선거에서 정당공천제가 지방정치의 중앙정치 예측화를 초래하고 있기 때문에 정당공천제의 폐지를 주장한다(송광운

2008, 119; 이상묵 2007, 61). 지방선거의 정당공천제가 지방정치의 중앙정치 예측화 현상을 초래한다는 점은 이미 기존 연구들을 통해 여러 차례 주장된 바 있으며, 특히 기초지방의회선거까지 확대된 정당공천제 실시는 정당정치의 발전을 꾀한다는 대의명분에도 불구하고, 실제 지방선거에서 많은 부작용을 낳고 있는 것이 사실이다(이상묵 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 공천 절차의 비민주성과 불투명성은 중앙과 지방 사이의 수평적이고 협력적 관계가 아닌 수직적·위계적 관계를 형성하여 지방정치의 중앙정치 예측화와 중앙과 지방의 괴리 현상을 촉발시키고 있다는 것이다(박재욱 2002, 128).

셋째로, 지방선거의 정당공천제 반대론은 지방선거에서 정당공천이 오히려 지역주의를 가속화시키며, 이를 통해 지방정치의 일당 독점이 형성되어 ‘건제와 균형’의 원리가 작동되지 않는 문제점을 들어 폐지를 주장하고 있다(하세헌 2007, 44; 조성대 2007, 90). 민주화와 더불어 등장한 지역주의 정당은 대통령 선거나 국회의원선거와 같은 중앙선거뿐만 아니라 대표 범위가 지역에 국한된 지방선거에서도 지대한 영향을 미침으로써 지방자치의 의미를 퇴색시키고 지방의회의 활동도 약화시키고 있다는 것이다(황아란 2002b, 130; 조성대 2003, 259). 현실적으로 중앙정치의 지역주의가 지방선거에도 그대로 반영되어 특정 정당에 의한 공천이 당선으로 직결되는 현상은 선거 결과에 있어서도 특정 지역의 지방정부와 지방의회를 한 정당이 모두 장악하는 일당지배의 ‘단점정부’ 현상을 표출하고 있으며(송광운 2008, 131; 진영재 1999, 269), 이것은 지방정부와 지방의회 사이의 ‘건제와 균형’이 제대로 작동되지 못하는 문제점을 유발하고 있다.

넷째로, 지방선거에서 정당공천제는 이른바 ‘공천장사’로 지칭되는 공천과정의 부정부패를 유발하고 있으며, 정치신인의 진입을 어렵게 만들고 있다는 지적이다. 한국의 정당공천제는 예외 없이 중앙당과 당 총재가 거의 전권을 휘두르는 하향식으로 진행되었으며, 공천과정에서 지방당이나 일반 당원의 참여가 배제되어 왔다(김용호 2003, 6-28; 김용호 2008, 203). 특히 지난 2006년 지

방선거에서 당내 민주적 공천을 위해 마련된 이른바 ‘분권형 공천제도’는 해당 지역구 국회의원의 공천권을 강화시켜 줌으로써 공천을 둘러싼 부정과 비리 문제가 중요한 정치적 이슈로 대두되었다(이상목 2007, 59). 각 정당의 공천과정이 불투명하게 이루어지다 보니 지방의원이나 자치단체장은 평소 성실한 의정 활동이나 행정 수행보다는 중앙당의 눈치를 살피는 ‘줄서기’가 횡행할 수밖에 없었고, ‘돈공천’으로 인한 정치부패가 더욱 심각해질 수밖에 없었다(정영태 1999, 59). 아울러 정당공천을 통한 중앙당의 지방선거 개입은 지역적 인물의 인지도나 기타 인맥관계 등에서 정치신인보다 현직 지방의원이나 자치단체장, 그리고 지방 토호세력이 후보공천에서 훨씬 유리한 입장에 놓이게 만들었다는 것이다(조성대 2007, 91).

IV. 부산지역에서 정당공천제의 정치적 결과와 제도적 대안 모색

한국의 지방선거에서 정당의 참여 문제, 특히 정당공천제를 둘러싼 찬·반 논쟁은 기본적으로 정당이 과연 지방정부와 지방의회의 구성과 활동에서 어떤 기능적 역할을 담당했는가의 문제와 직결되어 있다(조성대 2007, 87). 현실적으로 한국의 지방선거에서 중앙정치가 엄청난 영향력을 행사하여 왔음은 이미 기존 연구를 통해 널리 알려진 사실이다. 그러나 중앙정치가 지방선거에서 일정한 영향력을 미치는 것은 어떻게 보면 당연한 일이다. 중앙정치와 지방정치는 서로 분리되어 있는 것이 아니라 서로 연계되어 있기 때문에 지방의 유권자가 지방선거를 통해 중앙정부에 대한 불만을 표출하는 것은 그리 놀라운 일이 아니다. 오히려 문제는 중앙정치의 영향력이 지방자치나 지방선거의 자율성을 침해할 정도로 크게 나타나고 있으며, 지방정치의 독자성을 저해하는 가장 큰 기제로서 정당정치가 작용하고 있다는 점이다(김욱 2007, 5-6). 이에 따라 <표 2>에서 보는 바와 같이 그동안 지방선거의 정당공천제에 대한 수차례 여론조사

〈표 2〉 지방선거의 정당공천제에 대한 여론조사 결과

조사기관	조사기간	조사대상	찬성	반대	무응답	비 고
리서치&리서치	2001.02	성인남녀 1,000명	42.0%	54.6%	3.3%	기초자치단체장 후보공천
		전문가 400명	22.7%	77.3%	-	
지방자치정보센터	2003	지방자치단체장 및 지방의회 의장 496명	11%	89%	-	기초자치단체장 후보공천
국회행정자치연구회	2004	국회의원 205명	44.6%	52.3%	3.1%	기초자치단체장 후보공천
코리아리서치센터	2005.05	성인남녀 1,012명	30%	70%	-	기초자치단체장 후보공천
지방자치 여론정보센터	2005.05	지방의회 의장 65명	35%	65%	-	기초자치단체장 후보공천
		일반국민 1,000명	27%	59%	14%	
한국지방자치학회	2005.06	전공학자 116명	18.3%	81.7%	-	기초단체장 공천
			24.1%	75.9%	-	기초의회의원 공천
한국행정DB센터	2005.09	전문가 대상	9%	91%	-	기초단체장 · 의원 후보공천

출처: 송광운 2008, 121-2; 성기중 2009, 261-3

결과는 언제나 찬성보다 반대 입장이 다수를 차지하여 왔다.

현실적으로 지방선거에서 정당공천제를 반대하는 입장은 정당이 정치과정에서 민주적으로 자리매김하지 못하고 전국적으로 경쟁력 없는 지역주의 정당으로 남아 있으며, 지방자치에 있어서도 책임정치를 구현하지 못하는 한국적 정치 현실을 비판하면서 지방선거의 정당공천제 유효성에 대해 문제를 제기하여 왔다. 그러나 다른 한편으로 지방선거에서 정당공천제에 대한 찬·반 논쟁은 그것을 바라보는 관점에 따라 논리적 귀결과 해법도 서로 다르게 나타날 수 있다는 점을 인식할 필요가 있다. 즉, 지방선거를 단순히 지방자치나 지방행정 차원에서 인식할 경우 정당공천제는 분명히 많은 문제점을 내포하고 있지만, 이것을 대의민주주의 차원에서 하나의 포괄적 정치과정으로 이해한다면 지방선거의 정당공천제와 관련된 제반 문제점은 또 다른 해법을 찾아낼 수 있다는 것이다. 지방선거에서 정당공천제가 제대로 된 본질적 기능을 수행하지 못하는

원인은 단순히 선거제도만의 문제는 아니며, 한국의 정당정치가 지니고 있는 구조적 관행과 지역주의, 그리고 비민주적·비합리적 정치문화가 초래한 총체적 결과라고 이해할 수 있다.

그렇다면 대의민주주의와 정당정치 차원에서 한국의 지방선거와 정당공천제는 어떻게 평가될 수 있는가? 우선 첫째로 민주성 차원에서 지방선거의 정당공천제는 정당의 내부구조와 의사결정 방식의 민주화 문제와 밀접한 관련이 있다. 현재 한국의 지방선거에서 이루어지고 있는 각 정당의 후보공천은 중앙당 지도부나 지역구 국회의원의 지나친 개입과 그에 따른 하향식 공천으로 인해 민주성 차원의 심각한 문제를 유발하고 있다. 가장 최근 들어 치러진 2006년 지방선거만 하더라도 주요 정당들은 외형적으로 광역자치단체장 후보를 제외한 모든 공직후보의 공천권을 시·도지부에 위임한 것처럼 보였으나, 실질적인 공천과정에서는 지역 당원들과 주민들의 의사보다는 정당 내부의 유력 인사나 지역구 국회의원 등 중앙정치의 영향력이 주요하게 작용하였다(김욱 2007, 6).⁷⁾ 상황이 이러하다 보니 정당의 당내 민주화는 고사하고라도 공천과정에서 당원 참여나 후보 간 경쟁이 원활하게 이루어지지 못하는 지방선거의 정당공천제는 정치적 불만과 비판의 대상이 되었으며, 특히 기초 단위에서조차 지방자치와 지방선거의 본원적 목적을 제대로 살리지 못하는 정당공천제의 유효성에 대한 강력한 비판이 제기되어 왔다.

그렇다면 법적으로 지방선거에 대한 정당공천을 배제한다면, 과연 지방자치와 지방선거가 본원적 목적에 충실한 지방정치를 구현할 수 있는가? 현실적으로 지방선거에서 기초 단위의 정당공천을 배제하자는 주장은 일반 시민단체들 뿐만 아니라 선거업무를 관리하는 선거관리위원회나 정당의 후보공천을 받아야 하는 지방의원 수준에서도 끊임없이 제기되었다.⁸⁾ 그러나 실질적으로 기초

7) 2002년 지방선거부터 각 정당들에 의해 후보경선제가 도입되었으나, 당내 경선을 거친 기초 단체장 후보는 한나라당의 경우 190명 중 58명으로 30.5%, 민주당의 경우 153명 중 75명으로 49.0%에 불과하였다. 또한 2006년 지방선거의 경우에도 각 정당의 후보경선제가 아닌 추대 혹은 지명 형식으로 선출된 후보자가 한나라당의 경우 65%, 민주당의 경우 45%, 자유민주연합의 경우 85%를 상회하여 일반 당원과 지역 주민이 참여하는 후보경선제가 지방선거에서 크게 퇴색되었음을 알 수 있다(서현진 2003, 76; 성기중 2009, 258).

지방의회에 대한 정당공천이 배제되었던 지난 2002년 지방선거의 경우도 각 정당의 후보들이 내천이나 정당 표방 등을 통해 자신의 소속 정당을 밝혀 왔으며, 기초의회 운영과정에서도 각 정당들 사이의 명확한 구분이 드러난 바 있다(서현진 2003, 80). 오히려 지방선거에서 정당공천을 배제하는 것은 정당의 지역적 지지기반을 강화할 수 있는 기회와 통로를 박탈하는 것이며(안순철 2001, 100), 특히 4개 지방선거가 동시에 실시되는 선거과정에서 기초 단위만 정당공천을 배제하는 것은 대의민주주의 차원에서 ‘평등의 원칙’을 거스르는 위험적 요인이 있다는 판결도 그러한 연유가 있기 때문이다.⁹⁾

다른 한편으로 지방선거를 지방행정의 비정치적 영역으로 이해할 것인지 정치적 영역의 지방정치 차원으로 인식할 것인지 문제는 중앙정치와 지방정치 사이의 관계를 어떻게 규정하는가의 문제와 밀접한 관련이 있다. 그동안 지방선거에서 정당공천제를 배제하자는 주장은 대부분 지방선거와 지방정부의 위상과 역할을 지방행정 차원으로 한정하여 바라보는 경향이 강했던 반면, 정치과정의 일부로서 지방정치 관점으로 조명하려는 경향은 미약했다고 평가할 수 있다(조성대 2007, 90). 오늘날 한국의 지방선거는 이미 중앙정치의 지역주의 구도가 지방선거에도 그대로 반영되어 또 다른 형태의 중앙선거가 되어버렸고, 정당공천이 선거과정에서 당락과 직결되기 때문에 중앙정치의 영향력을 무시할 수 없게 되었다. 현실적으로 지방의회 의원들조차 지방정치에 대한 중앙정치의 영향력을 대략 50%~70% 정도라고 얘기하고 있듯이,¹⁰⁾ 지방의 선거과정에서 중앙정치의 영향력은 날로 증대되고 있는 것이다(김석우 외 2008, 352).

8) 실질적으로 부산지역 선거관리위원회 공무원들의 경우 기초 단위의 지방선거에서 정당공천제의 실효성에 대해 강력한 의문을 제기하고 있다. 박용현 면답자료(2009/12/18); 박희봉 면답자료(면답일: 2009/10/07); 정도환 면답자료(면답일: 2009/10/06); 민경철 면답자료(면답일: 2009/10/01); 문광민 면답자료(면답일: 2009/09/27) 등을 참조. 그 밖에 일부 기초의회 의원이나 시도당위원장 등도 기초의회 의원 후보에 대한 정당공천을 반대하였다. 민병렬 면답자료(면답일: 2009/10/05); 박윤정 면답자료(면답일: 2009/10/07) 등을 참조.

9) 2003년 헌법재판소는 기초지방의회 의원선거에서 후보자의 정당 표방을 금지한 공직선거법 제84조가 정치적 표현의 자유를 침해하고, 지방선거 중 유독 기초의회 후보의 경우에만 정당 표방을 제한하는 것은 헌법상 평등의 원칙에 위배된다는 위헌 판정을 내린 바 있다(가상준 2009, 227; 조재욱 2009, 46).

10) 조일현 면답자료(면답일: 2009/09/27); 박윤정 면답자료(면답일: 2009/10/07) 참조.

이러한 가운데 오늘날 지방정치와 행정은 단순히 지역 차원에만 머무르지 않고 다른 지역이나 중앙정치와 유기적 연관관계를 형성하고 있다는 사실을 무시할 수 없다. 현실적으로 지방선거는 이미 선거라는 정치적 영역에 귀속되어 있으며, 따라서 단순한 행정가가 아닌 지역 주민들을 대표할 수 있는 지방의 정치 엘리트를 선출하는 과정으로 이해되어야 한다는 것이다(안순철 2001, 100-2). 실제로 지방의회 의원들 중 일부는 기초지방의회선거에 대한 정당공천제를 허용하고 안 하고 문제가 중요한 것이 아니라 오히려 지방정부에 대한 중앙정부의 행정적 권한과 재정적 영향력을 줄이는 문제가 선행되어야 한다고 주장하고 있으며,¹¹⁾ 또한 지역적 차원에서 지역경제 개발과 연계된 광역 사업이나 지방자치단체들 사이의 협력과 조정을 필요로 하는 업무가 더욱 확대되는 가운데 중앙정치의 영향력을 인위적으로 단절시키는 것이 과연 지역개발과 발전에 현실적인 도움이 될 수 있을 지에 대해서도 의문을 제기하고 있다.¹²⁾

두 번째로 공정성 차원에서 지방선거의 정당공천제는 후보선정 방식이나 공천과정의 절차적 타당성과 상관관계가 있다. 그동안 한국의 선거과정에서 정당공천은 일반 당원이나 국민들의 정치적 의사와 상관없이 중앙당 지도부나 일부 당직자들의 의사결정이 모든 것을 좌우하는 하향식으로 진행되었으며, 이것은 지방선거도 크게 다르지 않아 공천과정에서 금품을 수수하고 비리를 야기하는 주요한 원인으로 작용하여 왔다(김용호 2003, 6-28). 이러한 문제점을 불식시키기 위해 각 정당은 2002년 지방선거부터 중앙당의 공천권을 시·도지부나 지역당원들에게 이전하는 후보경선제를 추진하였으나, 이것은 전체 지역이 아닌 부분적 도입에 지나지 않았으며, 그나마 내부 공천이나 당원단합대회 등 여러 수단을 동원하여 중앙당이 경선과정에 직·간접적으로 개입하는 등 많은 문제점을 유발하였다. 각 정당의 후보경선에 참여하는 후보자들 역시 선거인단 구성 비율이 미약한 당원들에게 지지를 호소하기 보다는 자신의 지지 세력과 사조직

11) 노승중 면담자료(면담일: 2009/10/01); 백대성 면담자료(면담일: 2009/10/08) 참조.

12) 실제로 “지방정부나 지방의회를 이끌어 나가면서 중앙정치의 영향력을 완전히 무시할 수 없다. 특히 부산 지역의 경우 김해국제공항 이전과 서부산 개발 등 지역사업을 추진하면서 오히려 중앙정치와 연계된 정치활동이 필요한 시점”이라는 주장이 설득력을 지니는 이유가 그것이다. 허동찬 면담자료(면담일: 2009.11.06); 채종모 면담(면담일: 2009/11/06).

을 동원한 선거운동에 주력하였으며(이동운 2008, 31; 성기중 2009, 257), 각 정당의 경선평정에서 표출된 정치적 혼란과 잡음은 오히려 지역 주민들의 불신과 혐오감만 증폭시켰다(황아란 2002a, 104; 박인수 2006, 11).¹³⁾

그렇다면 지방선거에서 정당공천제는 정치인들 사이의 부패와 비리 문제를 부추기고 있는가? 물론 지방선거의 정당공천제가 예비후보들 사이의 경쟁을 과열시키고 일부 비리 문제가 발생하고 있는 것이 사실이다.¹⁴⁾ 그러나 이것은 지방선거에 국한된 문제가 아니라 한국정치 자체가 지니는 구조적 문제로 보아야 할 것이기 때문에 지방선거에 대한 정당추천제 찬·반 논쟁과 별개의 것으로 고려되어야 할 것이다(강경태 2009, 237). 실제로 지방정치에서 부패나 비리 문제는 정당공천제가 확대된 전후 사정이 크게 다르지 않게 나타나고 있으며, 정당공천제와 직접적인 상관관계를 발견하기 어렵다(가상준 2009, 221-2). “오히려 부산·경남 지역의 경우 한나라당의 공천은 당선과 직결되기 때문에 이들 지역의 정치인들은 공천권을 지닌 중앙당이나 지역구 국회의원들의 영향력을 크게 받게 되지만, 정당공천제 폐지에 따른 후보자들의 난립으로 선거비용은 기하급수적으로 늘어날 것이며, 유권자들도 후보자 선택에 혼란을 가져올 것”¹⁵⁾이라는 논의도 주의 깊은 관심을 기울일 필요가 있다.

다른 한편으로 정당공천제는 후보자의 선거비용이나 유권자의 정보 기회비용 측면에서 어떤 효과를 가져 왔는가? 흔히 지방선거의 정당공천제 폐지론은 정당공천제가 선거비용 확대와 비리 문제를 유발한다고 주장하고 있지만, 오히려 정당공천제가 후보 난립을 방지하고, 지역의 능력 있는 일꾼을 정당이 선별하여 공천하는 데 기여하고 있다는 점도 함께 고려되어야 한다.¹⁶⁾ 아울러 지방

13) 부산 등 일부 지역의 경우 제도상 후보경선 형식을 빌렸다고 하더라도 지구당위원장의 의중이 경선평정에 반영되어 사실상 추대방식으로 불합리한 경선평정 운영이 이루어짐으로써 공정성을 침해하는 주요한 요인으로 작용하였다(황아란 2002a, 107).

14) 2006년 기초단체장선거에서 당선된 부산광역시의 이인준 중구청장은 선거를 앞두고 관변단체 회원들에게 식사를 제공한 혐의로 기소되어 상고심에서 당선 무효가 확정되어 구청장직을 상실하고(부산일보 2007/11/17), 2007년 12월 재선거가 실시되어 한나라당 소속 김은숙 후보가 당선되었다.

15) 박희봉 면담자료(면담일: 2009/10/07).

16) 최형욱 면담자료(면담일: 2009/12/18).

선거에서 완전한 정당의 배제는 목적하는 바와 전혀 다른 결과를 초래하여 지역 단위의 혈연·학연·지연을 중심으로 한 연구주의를 강화시킬 수 있으며, 여성과 같은 정치적 소수자의 정치참여 기회를 배제할 수도 있다(조재욱 2009, 45-6). 사실상 정당공천제는 제도적 강제에 의해 그 효과가 크다고 볼 수는 없지만, 정당명부식 비례대표제나 여성할당제와 더불어 여성 의원의 배출에 도움이 되었다는 사실을 부인할 수 없다.¹⁷⁾ 정당공천제가 정치신인의 진입을 방해한다는 지적은 명확한 인과관계를 찾기 어려우며, 한국선거에서 정치신인의 진입률은 서구 국가들에 비해 지방선거나 국회의원선거 모두 높게 나타나고 있다는 사실도 함께 인지되어야 한다(조성대 2007, 91).

세 번째로 책임성 차원에서 지방선거의 정당공천제는 정당의 책임정치와 밀접한 상관관계가 있다. 물론 그동안 무책임한 정당정치의 극치를 보여주었던 국회와 정당들이 대통령선거나 국회의원선거를 제외하고 지방선거에서만 책임정치를 주장하는 것은 논리의 문제가 있다(황주홍 2009, 23). <표 3>에서 보는 바와 같이 부산광역시의 정당별 광역·기초자치단체 점유 현황은 모든 단위에서 한나라당에 의한 일당지배와 단점정부 현상이 강력하게 표출되고 있으며,

〈표 3〉 부산광역시 광역·기초자치단체 정당별 점유 현황

	시장	부산광역시의회	각 구청장	각 구의회
제1회 (1995.06)	민주자유당(1/1) 100.0%	민주자유당(49/55) 89.1%	민주자유당(14/16) 87.5%	-
제2회 (1998.06)	한나라당(1/1) 100.0%	한나라당(43/44) 97.7%	한나라당(11/16) 68.8%	-
제3회 (2002.06)	한나라당(1/1) 100.0%	한나라당(42/44) 95.5%	한나라당(13/16) 81.3%	-
제4회 (2006.05)	한나라당(1/1) 100.0%	한나라당(45/47) 95.7%	한나라당(15/16) 93.8%	한나라당(154/182) 84.6%

* 민주자유당은 1995년 신한국당으로, 그리고 다시 1997년 한나라당으로 당명을 개칭함

출처: 중앙선거관리위원회 역대선거정보시스템, <http://www.nec.go.kr> (검색일: 2008/11/04)
참조

17) 송순임 면담자료(면담일: 2009/12/18).

이것은 기초의원선거까지 정당공천제가 도입됨으로써 더욱 강화되는 결과를 초래하여 지방선거에서 정책과 인물은 사라지고 정당과 지역만 살아남는 결과를 초래하였다(김석우 외 2008, 353). 이러한 가운데 그동안 한국의 지방선거 결과는 지방의회의 주된 책무라고 할 수 있는 주민대표와 지방정부에 대한 견제·감시 기능이 약화되고, ‘견제와 균형’의 원리가 원활하게 작동되지 못하는 제반 문제점들이 발생하고 있는 것으로 평가되었다(황아란 외 2008, 46).

실제로 한국의 선거과정은 정당의 지역별 편중현상이 매우 강하게 나타나고 있으며, 이것은 지방선거도 예외가 아니어서 각급 자치단체별 단체장과 지역구 의원, 그리고 비례대표 등 총 6장의 투표용지를 모두 동일한 정당기호로 채우는 ‘일괄투표(straight ticket voting)’ 혹은 ‘묻지마’ 식의 투표행태가 지방선거의 지역주의 현상을 더욱 부채질하고 있다(진영재 1999, 269; 강경태 2009, 231-2). <표 4>에서 보는 바와 같이 부산광역시의 경우 광역 단위와 기초 단위의 지방정부와 지방의회 모두를 한나라당이 장악하고 있으며, 부산뿐만 아니라 영남 지역의 경우 한나라당이, 호남 지역의 경우 민주당이 광역 단위부터 기초 단위까지 지방정부와 지방의회를 석권하는 일당지배 현상이 만연되어 왔다(황아란 2002a, 100-2; 박인수 2006, 13; 황아란 2006, 15-6; 하세헌 2007, 50-1).

문제는 지방선거의 기초 단위나 광역·기초 단위 모두에서 정당공천제가 배제된다면, 지역주의 투표 성향이 곧바로 사라질 수 있는가이다. 기초지방의회에 대한 정당공천제가 배제되었던 지난 2002년 지방선거나 정당공천제가 기초의회선거까지 허용된 2006년 지방선거 모두에서 유권자들의 지역주의 투표행태가 그대로 이어진 것을 보면, 지방선거에서 지역주의 투표행태와 정당공천제는 별다른 상관관계가 없는 것으로 평가할 수 있다. 사실상 지역주의 선거 결과는 지방선거뿐만 아니라 국회의원선거나 대통령선거에서 보다 강력하게 나타나고 있으며, 이것은 결국 한국의 선거과정과 정당정치 전반에서 나타나는 구조적 문제로서 정당공천제 배제가 한국의 지방선거에서 지역주의 투표행태를 사라지게 만들 수 있는 적절한 대안이 될 수 없다는 사실을 간접적으로 시사하는 것이다. 오히려 지방선거에서 지역주의 투표행태는 그 자체가 문제가 아니라 이를 통해 지방선거의 중요한 기능 중 하나인 지방정부와 의회 사이의 견제와 균형, 그리고 지방정부와 의회에 대한 지역 주민들의 통제가 제대로 작동되

〈표 4〉 전국동시지방선거 부산광역시 정당별 선거 결과 (1995년~2006년)

구 분		한나라당 (민자당)	민주당	자유 민주연합	열린 우리당	민주 노동당	무소속	합 계
제1회 (1995.06)	광역단체장	1					1	
	광역의원	49					6	55
	기초단체장	14					2	16
	기초의원	-	-	-	-	-	-	320
제2회 (1998.06)	광역단체장	1						1
	광역의원	43		1				44
	기초단체장	11					5	16
	기초의원	-	-	-	-	-	-	224
제3회 (2002.06)	광역단체장	1						1
	광역의원	40(2)	(1)			(1)		40(4)
	기초단체장	13					3	16
	기초의원	-	-	-	-	-	-	215
제4회 (2006.05)	광역단체장	1						1
	광역의원	42(3)			(1)	(1)		42(5)
	기초단체장	15					1	16
	기초의원	137(17)			19(7)		(2)	158(24)

* 1995년 제1회 지방선거에서 한나라당의 경우 민주자유당, (광호) 안의 숫자는 비례대표의원
의미

출처: 중앙선거관리위원회 역대선거정보시스템, [Http://www.nec.go.kr](http://www.nec.go.kr) (검색일: 2008/11/04)

지 못하는 것이 보다 큰 문제점으로 지적되고 있다(황아란 2002a, 98-9).

그렇다면 지방선거에서 표출되는 정당공천제의 문제점은 어떤 방향으로 개선되고 보완되어야 하는가? 우선적으로 지방선거와 지방자치를 단순히 비정치적 영역의 지방행정이 아닌 정치적 영역의 지방정치 차원으로 이해하려는 국민적 인식의 전환이 필요하다. 지방선거와 지방자치의 기능적 역할을 지방정치의 관점에서 바라볼 경우, 지방선거에서 정당의 참여는 지방의 책임정치를 구현하기 위한 필수적 요소로 간주될 수밖에 없으며, 기초 단위이던 광역 단위이던 정당공천제에 대한 논의는 찬·반 논쟁의 대상이 아니라 대의민주주의를 실천하기 위한 필수 전제조건으로 받아들여질 수밖에 없다(가상준 2009, 209). 즉, 지

금 현재 지방선거에서 정당공천제가 많은 문제점을 유발하고 있다면, 그것을 폐지하는 것만이 능사는 아니며, 오히려 정당공천제의 제반 문제점들을 포괄적으로 점검하여 개선하는 제도적 대안이 마련되어야 한다.

첫째로, 지방선거에서 현행의 정당공천제를 개선하기 위해서는 공정하고 투명한 공천과정을 담보할 수 있는 제도적 보완이나 개선이 이루어져야 한다(조재욱 2009, 56). 일반적으로 정당이 공직후보를 선출하는 방법의 세부 절차에 대한 정당 내부의 충분한 합의가 없다면, 당내 경합을 벌이는 예비후보나 파벌들 사이의 정치적 혼란과 갈등을 유발할 수밖에 없다. 특히 특정 정당의 공천이 당선과 직결되는 일당지배의 지역주의 상황에서 지방선거를 앞두고 각 정당의 후보를 결정하는 공천과정은 공정성과 지역대표성을 확보하는 문제가 전제조건으로 떠오를 수밖에 없다(황아란 2002b, 130). 현재 지방선거에서 각 정당이 운영하고 있는 정당공천제의 문제점을 개선하고 공정성을 확보하기 위해서는 무엇보다도 중앙당 지도부나 지역구 국회의원, 당원협의회 위원장의 절대적 영향력 아래 이루어지는 공천과정을 개선하는 것이 중요하다(서현진 2003, 83).¹⁸⁾ 보다 구체적으로 공천심사위원회가 공식적으로 구성되어 후보공천에 실질적 권한을 갖도록 해야 할 것이며, 특히 공천심사위원은 당내 전문가와 당원들, 그리고 지역 주민들을 대표하는 외부의 중립적 인사들이 적절하게 포함되고 엄정한 기준과 절차를 통해 후보 선정이 이루어질 수 있도록 하는 협의체 형식의 제도적 장치가 마련되어야 한다(이상목 2007, 67; 하세현 2007, 41, 59).

다행히 지난 2002년부터 각 정당들은 지방선거에서 중앙당의 공천권을 시·도지부에 일부 이양하여 자체적으로 공직후보를 선출하는 상향식 후보경선제를 도입하였다. 그러나 지방선거의 후보경선제는 각 정당의 자율적 소관사항이어서 일부 지역의 경우 후보경선 자체를 회피하였으며, 전면적 실시가 이루어지지 못하였다. 따라서 지방선거에서 정당공천제를 폐지하고 후보경선제를 도

18) 현실적으로 중앙당 주도의 하향식 공천이나 후보경선은 요식적 행위여서 내부적으로 반발이 많다. 오히려 정당공천제의 유·무가 아니라 당원들 사이의 합의를 통해 공정하고 정당하게 후보를 선출하는 것이 중요하다. 지방선거에서 정당공천제가 정착되기 위해서는 중앙당이나 당내 핵심간부 중심으로 이루어지는 전략공천이나 '줄세우기'가 사라져야 한다. 허원제 면담자료(면담일: 2009.09.27); 박희봉 면담자료(면담일: 2009.10.07).

입하는 것만이 만능은 아니다. 특히 후보경선에 참여하는 일반 당원과 대의원 비율이 제한적이고, 유권자의 참여 또한 특정 정당이나 정치에 관심이 높은 지역 주민들만 참여하는 현행 후보경선제는 정당 내부의 전반적 여론이나 국민적 여론을 수렴하는데 대표성의 한계가 있다. 또한 이러한 후보경선제는 당원과 유권자가 거의 동일한 비중으로 참여하기 때문에 오히려 당원의 지위를 훼손하고 정당의 역할을 축소시킬 우려가 있다(황아란 2002b, 139; 김용호 2008, 204-5). 지역주의에 기인하여 정당의 지역적 패권이 강한 현재의 선거과정에서 후보경선이 중앙당의 영향력에서 벗어나 보다 공정하고 엄정한 절차를 통해 진행되려면, 단순히 유권자의 관심을 끌기 위한 대중융합주의적 경선제의 도입보다는 경선 절차를 보다 민주적으로 법제화하여 공천심사위원회를 엄중하게 구성하고, 예비후보의 품성과 자질을 엄격하게 선별하는 정당 내부의 노력이 선행되어야 한다.¹⁹⁾

둘째로, 지방선거에서 정당공천제가 내실화되기 위해서는 정당의 지방 하부구조가 강화되고 당내 민주화가 이루어져야 할 필요가 있다(안순철 2001, 107). 지방정치가 중앙정치에 예측화되는 것은 결국 당내 민주화와 제도화 수준이 낮은 한국 정당정치의 고질적 문제점 때문이다.²⁰⁾ 한국의 정당들은 정치지도자를 중심으로 한 강력한 중앙 집권적 결정구조를 형성하고 있으며, 지방당의 자유나 중앙과 지방을 연결하는 효율적 네트워크가 결여되어 있고, 당원들의 자발적 참여가 미약하다. 또한 정당의 지방조직이 자율성을 갖지 못하고 중앙정치의 지시와 통제에 의해 움직이다 보니 지방선거는 단순히 중앙당의 '대리전' 성격을 크게 벗어나지 못하여 왔다(강원택 1999, 111-2). 특히 2004년 지구당 폐지를 포함하는 정당법과 정치자금법, 선거법 등의 대폭적 수정이 이루어진

19) 2010년 1월 5일 민주당의 '혁신과 통합위원회'는 6월 지방선거에 출마할 후보자들 중 상당수의 최종결정권을 시·도당 공천심사위원회가 아닌 당 밖에서 선정한 배심원들에게 주는 '시민공천 배심원제'를 발표하였다. 시민공천 배심원단은 직능단체 관계자 등 전문가 배심원 100명과 성별·연령대를 고려해 뽑는 시민배심원 100명으로 구성된다. 이들은 공천심사위원회의 심사를 통과한 예비후보자들을 상대로 심사한 뒤 투표를 통해 후보자를 최종 낙점하는 방식이다(중앙일보 2010/01/07, 8).

20) 정당의 당내 민주화가 이루어지지 않는 한 정당의 후보공천 또한 민주적 방법으로 개선될 수 없으며, 지방선거의 발전도 기대하기 어렵다. 김재왕 면담자료(면담일: 2009/06/10).

이래 각 정당의 지구당은 당원협의회로 전환되어 운영되고 있으며, 이 과정에서 기존의 지방당 조직과 당원의 충성심은 약화되고 정당조직의 역할이 축소되는 등 지방정당 육성은 실패하였다(김용호 2008, 195-210). 따라서 정당의 내부 조직과 운영방식이 보다 민주화되고 제도화되기 위해서는 무엇보다도 대중적 기반을 둔 지방정당 조직의 확충과 활성화가 추진되어야 할 것이다.

다른 한편으로 정당정치가 강화되고 제도화되기 위해서는 당비를 납부하는 진성당원의 확충이 절실하다(조재욱 2009, 58).²¹⁾ 한국 정당정치의 가장 큰 문제점은 정당의 이념이나 정강정책에 공감하여 자발적으로 당원이 되고 당비를 납부하는 진성당원이 턱없이 부족하다는 점이다(이동운 2008, 30). 이에 따라 주요 정당의 당원들 중 상당수는 당비 대납을 조건으로 동원되었으며, 또한 정당의 재정이 당비로 충당되지 못하다 보니 각종 선거운동을 비롯하여 정당의 정치활동을 추진하기 위한 비용을 마련하는 과정에서 비리와 부패 문제가 끊이지 않고 발생하여 왔다.²²⁾ 결과적으로 정당의 당내 민주화나 정당공천은 당비를 내는 진성당원이 다수이고, 정당의 운영권이 이들 당원들에게 귀속되어 의사결정의 투명성이 보장된 상향식 후보공천이 이루어질 때 그 효과를 거두게 될 것이다(김도중 2009, 21).

셋째로, 지방선거에서 정당공천제의 책임성을 증진시키기 위해서는 지역의 주요 쟁점과 정책을 중심으로 한 선거운동이 유도될 필요가 있다. 현실적으로 지난 1995년부터 지방자치가 전면적으로 실시된 이래 네 차례에 걸쳐 실시된 지방선거는 지역 주민들의 무관심과 저조한 투표율 속에 지방자치의 본원적 목적인 지역 현안과 정책을 놓고 책임정치를 구현하기 위한 정책선거가 원활하게 이루어지지 못하였다(안철현 2006, 126). 이것은 특정 지역에서 특정 정당의 공천이 곧 당선으로 직결되는 상황에서 지방선거에 출마하는 후보자들이 지역 문제를 위한 정책 개발이나 발전 방향을 제시하며 경쟁하기보다는 정당공천을 위

21) 한국 정당의 당내 민주화를 비롯하여 고질적 문제점은 결국 당비를 납부하는 진성당원이 크게 부족하다는 점이 최우선 과제로 대두되고 있다. 김용희 면담자료(면담일: 2009/07/31).

22) 각 정당별 수입내역 또한 당비가 차지하는 비율은 전체 평균이 31.6%에 그치고 있으며(열린우리당 29.3%, 한나라당 27.3%), 대부분의 정당 수입 또한 국고보조금과 차입금으로 충당되고 있다(중앙선거관리위원회 2007, 655).

한 경쟁에 일차적 비중을 두어 왔기 때문이다(박인수 2006, 11). 상황이 이러하다 보니 기초 단위의 지방선거에서 정당공천제의 폐지는 물론 정책선거를 연계한 주민공천제를 도입하자는 주장에 이르기까지 다양한 제도적 대안이 등장하고 있다(성기중 2009, 276-7). 그러나 지방선거에서 굳이 정당공천제를 배제하지 않더라도 유권자 차원에서 지역의 정책적 쟁점을 중심으로 한 ‘매니페스토(manifesto)’ 운동과 책임정당제가 추진된다면, 지방선거에서 정당공천제를 통한 책임성은 더욱 증진될 수 있을 것이다.²³⁾

넷째로, 지방선거가 중앙정치의 쟁점이나 영향력으로부터 벗어나 지역적 현안과 정책을 중심으로 전개되기 위해서는 근본적으로 지방자치단체의 재정자립도가 제고되어야 한다.²⁴⁾ 지방선거에서 지역 현안들이 주요 쟁점으로 부각되지 못하고 중앙정치의 정치 이슈들이 선거과정을 점유하게 되는 이유는 주요한 행정 권한들이 중앙정부에 집중되어 있고, 지방정부 대부분의 재정자립도가 매우 낮아 중앙정부의 재정적 지원에 의존해야 하기 때문이다(황아란 2006, 11). 지방예산의 편성과정에서 재정자립도가 낮은 지방자치단체는 중앙정부에게 크게 의존할 수밖에 없기 때문에 지방선거라고 하더라도 중앙정치의 영향력을 배제할 수 없으며, 그 평가 대상이 실질적 정책결정의 권한을 갖는 중앙정부까지 확대될 개연성을 높다는 것이다(강원택 1999, 79-80; 이현우 2006, 235-40; 김욱 2007, 6). 실질적으로 한국의 지방재정 자립도는 이미 1995년 지방자치가 본격적으로 시작될 당시부터 주요한 문제점으로 지적된 바 있으며(조선일보 1995/10/08), 이러한 상황은 네 차례의 지방선거가 실시된 이후에도 크게 나아지지 않아 <표 5>에서 보는 바와 같이 최근 몇 년간 오히려 재정자립도가 낮아지는 현상이 발생하고 있다. 특히 전국 지역별 재정자립도는 서울특별시와 6개 광역시, 그리고 경기도를 제외하고 20~40%로 평균 이하의 낮은 수준에 머물러 있으며, 이것은 향후 한국의 지방자치 발전에 있어서도 부정적인 요인으로 작용할 것으로 예측된다.

23) 지난 2006년 지방선거에서 전개된 ‘매니페스토’ 운동의 주요 내용은 안철현(2006)을 참조할 것.

24) 권영대 면담자료(면담일: 2009/11/06).

〈표 5〉 전국 지역별 재정자립도 평균 (2001년~2007년)

	2001년	2002년	2003년	2004년	2005년	2006년	2007년
서울	95.6	95.6	95.9	95.5	96.1	94.3	90.5
부산	74.4	69.7	74.9	75.6	73.4	70.2	62.9
대구	75.3	69.2	76.4	73.2	73.9	70.7	63.9
인천	77.7	74.4	74.6	75.9	70.0	69.2	69.8
광주	63.6	61.6	63.0	59.8	60.6	57.5	54.2
대전	74.9	73.6	73.6	74.4	75.0	72.8	72.1
울산	76.4	67.1	71.6	69.6	69.9	65.7	68.4
경기	78.0	76.5	78.0	78.8	76.2	75.2	74.9
강원	29.8	28.0	26.7	28.9	27.5	26.7	28.3
충북	36.5	32.9	31.4	31.3	31.7	31.3	33.3
충남	30.5	28.4	29.8	30.5	32.7	35.3	36.9
전북	27.7	26.3	25.6	25.9	25.1	23.9	23.5
전남	22.0	20.8	21.0	21.1	19.9	20.2	20.1
경북	31.3	30.1	29.2	29.4	29.6	27.8	28.9
경남	39.5	36.3	37.2	38.3	37.5	38.8	39.1
제주	33.6	36.6	37.4	34.7	39.3	33.8	26.4
전국	57.6	54.8	56.3	57.2	56.2	54.4	53.6

출처: 행정안전부 지방재정통계, <http://lofin.mopas.go.kr> (검색일: 2008/11/04)

마지막으로, 지방선거에서 정당공천제의 문제점을 개선하기 위해 지역의 공신력 있는 시민단체들에게 후보추천 기능을 부여하는 방안이나 지방정당의 설립요건을 완화하는 방안들이 제시되고 있기도 하다(조재욱 2009, 56). 시민단체들의 선거 관여는 대표적으로 ‘공명선거실시시민연합회(공선협)’ 나 ‘경제정의실천시민연합(경실련)’ 등이 각종 선거에서 전개한 공명선거운동과 의정활동 평가, 낙천·낙선운동, 매니페스토 운동 등을 들 수 있는데, 이들 중 공신력 있는 시민단체들이 지방선거의 정당공천에 참여하거나 주민추천제를 추진하여 지방선거와 지방자치의 발전을 꾀하자는 것이다(강경태 2009, 248-9). 이와 더불어 그동안 강화되었던 정당의 설립요건을 완화하여 지역적 정체성을 지닌 지방정당을 육성하고 지방정치를 활성화시키자는 논의도 등장하고 있다. 그러나

이러한 논의와 주장들은 매우 조심스럽게 접근할 필요가 있다. 특히 지방선거에서 시민단체의 참여 문제는 시민단체의 ‘준정당적’ 성격에 대한 “시민 없는 시민운동”, “명망가 중심의 시민운동”, “시민운동의 관료화” 등과 같은 비판과 더불어 시민단체의 정치화가 초래할 제반 문제점들도 함께 고려해 볼 필요가 있다. 또한 지방정당의 설립요건 완화도 지역주의가 강한 한국적 현실에서 군소정당의 난립이나 지역 간 경쟁과 대립을 초래하는 지역주의 등 제반 문제점들에 대한 심층적인 재고가 필요한 부분이다.

V. 맺음말

대의민주주의를 근간으로 하는 현대 정치에 있어서 지방자치는 지역 주민들 스스로가 지방선거를 통해 그들의 지역 대표를 선출하여 지방정부와 지방의회를 구성하고, 그들로 하여금 지역 주민들의 정책적 욕구를 대신하여 지역 실정에 맞는 정책을 입안하고 집행하게 함으로써 풀뿌리 민주주의를 실천하는 기능적 역할을 수행한다. 이와 더불어 정당은 지방선거를 통해 지역 주민들의 정치적 욕구를 수렴하여 정책적 대안을 제시하고, 정규적으로 실시되는 지방선거에 공직후보를 추천하여 지역 주민들에게 선출된 그들의 대표가 지방공직과 의정 활동을 수행하며, 지방정부의 주요 정책들을 감시·견제함으로써 풀뿌리 민주주의를 구현하는 정치적 기능과 역할을 수행한다. 따라서 지방선거나 지방자치를 단순히 비정치적 영역의 지방행정으로만 파악하지 않고 정치적 영역의 지방정치 차원으로 이해한다면, 지방선거에서 공직후보를 추천하는 정당공천제는 대의민주주의 차원에서 정치적 의미가 매우 크다고 할 것이다.

한편 한국은 지난 1995년부터 지방자치가 본격적으로 실시된 이래 광역 단위와 기초 단위의 지방정부와 지방의회를 동시에 구성하는 네 차례의 지방선거가 실시되어 왔다. 그러나 지방선거에서 공직후보를 추천하는 정당공천제는 제도적 정착이 이루어지지 못하고 찬·반 논쟁이 지속되고 있다. 지방선거에

서 정당공천제의 지속적인 유지를 주장하는 찬성론은 대의민주주의에서 정당의 선거참여는 당연한 것이며, 따라서 정당이 지역 주민들의 여론을 수렴하여 지방의 현실에 부합하는 정책을 수립하고 집행하며, 중앙정부와 지방정부를 유기적으로 연계하여 책임정치를 구현하기 위해 정당공천제의 필요성을 강조하고 있다. 반면, 지방선거에서 정당추천제를 일부 혹은 전면적으로 배제하고자 주장하는 반대론은 본원적 의미가 변질된 지방자치의 정치화 현상, 지방정치의 중앙정치 예측화, 지역주의 가속화와 지방정치의 일당독점, 공천과정의 부정부패 등 선거과정과 결과를 통해 표출된 제반 문제점들을 비판하며 폐지론을 주장하고 있다.

그러나 지방선거에서 정당의 후보추천을 단순히 지방행정이 아닌 지방정치 차원으로 인식한다면, 정당공천제는 찬·반 논쟁을 통한 정치적 고려의 대상이 아니라 대의민주주의를 실현하기 위한 풀뿌리 민주주의의 핵심적 구성요소로 이해될 수 있으며, 현행 정당공천제의 부분적 혹은 전면적 폐지보다는 제반 문제점들을 개선하고 보완할 수 있는 현실적 대안이 모색되어야 한다. 현실적으로 한국의 지방선거에서 각 정당의 후보공천 과정을 민주성과 공정성, 책임성 차원에서 분석한다면, 각 정당의 후보공천제는 원활한 제도적 기능과 역할을 수행하지 못하고 있다. 따라서 이러한 제반 문제점을 개선하기 위해서는 우선적으로 지방선거에서 중앙당 지도부나 지역구 국회의원, 당원협의회 위원장 등의 정치적 영향력을 배제하고 공천과정의 공정성과 투명성을 담보할 수 있는 제도적 보완과 개선이 이루어져야 하며, 공천과정에서 정당의 당내 민주화나 제도화가 이루어지기 위해 진성당원의 확충과 지방 하부구조의 내실화가 추진되어야 한다. 지방선거에서 정당공천제의 책임성을 증진시키기 위해서는 정당과 유권자가 협력하여 매니페스토 운동과 연계된 정책선거가 유도해야 할 것이며, 지방정치에 대한 중앙정치의 영향력을 배제시키기 위해 지방정부의 재정자립도 확충도 필수적으로 요망된다.

결과적으로 한국의 지방선거에서 실시되고 있는 정당공천제는 그 실질적 운영과 결과 차원에서 현실적으로 많은 문제점들을 유발하고 있다. 그러나 어떤 제도든지 논리적 이견과 제도적 결과의 문제점이 있기 마련이다. 지방선거에 대한 정당의 선거 참여와 후보공천은 대의민주주의를 구현하기 위한 정당의 본

원적 기능과 역할이 강조되어야 하며, 따라서 정당공천제의 제반 문제점도 배제나 폐지보다는 개선과 보완의 제도적 대안이 모색되어야 한다. 그동안 지방선거에서 제기된 정당공천제의 찬·반 논쟁은 제도적 개선과 보완보다는 폐지와 유지를 둘러싼 정치적·학술적 논쟁에 치우친 경향이 없지 않으며, 제도적 대안을 모색하고 마련하는 데 미흡하였다. 오히려 지금 현재는 지방선거에서의 정당공천제를 대의민주주의를 실천하기 위한 정당정치의 핵심 요소로 인식하고, 현행 정당공천제의 제반 문제점들을 심층적으로 파악하여 개선·보완하려는 현실적인 노력이 필요한 시점이다.

【참고문헌】

- 가상준. 2009. “지방선거에서 정당공천제: 새로운 변화를 위한 올바른 선택.” 『Oughtopia』 제24권 1호, 207-32.
- 강경태. 2007. “선거주기 조정을 통한 지방선거 독립화에 대한 시론적 고찰.” 『한국지방정치학회보』 제1권 1호, 19-39.
- _____. 2009. “정당공천제 개선방안: 기초의회의원선거를 중심으로.” 『한국정당학회보』 제8권 1호, 225-53.
- 강원택. 1999. “지방선거에 대한 중앙정치의 영향: 지방적 행사 혹은 중앙정치의 대리전?” 조중빈 편. 『한국의 선거 III: 1998년 지방선거를 중심으로』. 서울: 푸른길, 77-114.
- 강재호. 2008. “지방선거와 정당: 정당추천의 외연.” 2008년도 한국지방자치학회 하계학술회의 발표논문.
- 김도중. 2009. “일부 폐지 후 정당정치 선진화되면 부활.” 『지방행정』 제58권 670호, 19-21.
- 김병준. 2000. 『한국지방자치론』. 서울: 법문사.
- 김석우 · 임성학 · 전용주. 2008. “한국정치사에서의 5 · 31 지방선거의 의미.” 『한국정치의 교사논총』 제29집 2호, 349-73.
- 김용호. 2003. “한국 정당의 국회의원 공천제도: 지속과 변화.” 『의정연구』 제9권 1호, 6-28.
- _____. 2008. “최근 한국 정당의 개혁조치에 대한 평가.” 『한국정당학회보』 제7권 1호, 195-210.
- 김 욱. 2007. “중앙정치와 지방정치, 그리고 정당.” 『한국지방정치학회보』 제1권 1호, 3-17.
- 박인수. 2006. “지방선거제도에 관한 비판적 고찰.” 『영남법학』 제12권 1호, 9-19.
- 박재욱. 2002. “‘지방자치제 위기론’과 기초자치단체장의 권한 및 위상.” 『지방정부연구』 제6권 1호, 117-34.
- 서현진. 2003. “지방선거에서 후보 지명과정.” 『의정연구』 제9권 1호, 58-85.
- 성기중. 2009. “한국 기초지방자치단체 선거에서 정당공천제 문제의 해결.” 『한국동북아논총』 제50집, 253-84.
- 송광운. 2008. “한국 지방선거 정당공천제의 한계와 과제.” 『동북아연구』 제23권 2호, 119-37.
- 안순철. 2001. “한국 지방선거제도 개혁의 방향과 과제.” 『정치 · 정보연구』 제4권 2호, 97-118.
- 안철현. 2006. “2006년 지방선거에서의 매니페스트 운동의 의의와 한계.” 『21세기 정치학회보』 제16집 2호, 125-46.

- 이동윤. 2008. “정당의 후보선출제도와 정당정치의 문제점: 제17대 대통령선거를 중심으로.” 『한국정당학회보』 제7권 1호, 5-37.
- 이상묵. 2007. “지방선거제도 변화의 정치적 효과 분석: 경기도를 중심으로.” 『한국지방자치학회보』 제19권 1호, 53-70.
- 이현우. 2006. “지방선거를 통한 지방자치 평가: 대표성, 민주성, 자율성.” 『세계지역연구논총』 제24집 3호, 219-45.
- 전용주. 2005. “후보공천과정의 민주화와 그 정치적 결과에 관한 연구: 제17대 국회의원선거를 중심으로.” 『한국정치학회보』 제39집 2호, 217-36.
- 정영태. 1999. “지방자치가 정당정치에 미치는 영향.” 조중빈 편. 『한국의 선거 III: 1998년 지방선거를 중심으로』. 서울: 푸른길, 43-75.
- 조성대. 2003. “지방선거와 정당참여: 지역주의 정당경쟁과 광역의회의 활동.” 『21세기 정치학회보』 제13집 1호, 259-74.
- _____. 2007. “지방의원 정당공천제와 지방정치: 경기도 사례를 중심으로.” 『한국지방정치학회보』 제1권 1호, 87-106.
- 조재욱. 2009. “지방선거와 정당정치: 정당공천제를 중심으로.” 『한국지방정치학회보』 제3권 2호, 43-62.
- 진영재. 1999. “분할정부는 지방선거에서도 연장되는가?” 조중빈 편. 『한국의 선거 III: 1998년 지방선거를 중심으로』. 서울: 푸른길, 293-344.
- 최봉기 · 이동수. 2003. “제7차 지방의회선거 분석과 지방선거제도의 개혁방안.” 『한국지방자치학회보』 제15권 2호, 5-31.
- 하세현. 2007. “제도 변화와 5·31 지방선거: 대구 · 경북의 사례를 중심으로.” 『한국지방정치학회보』 제1권 1호, 41-61.
- 황아란. 2002a. “지방선거의 정당공천: 경선제 도입의 문제점과 개선방안.” 『지방행정연구』 제16권 1호, 97-114.
- _____. 2002b. “지역주의와 지방자치: 기초자치단체장의 정당공천.” 『한국행정학회보』 제36집 2호, 129-43.
- _____. 2005. “민선자치 10년의 지방선거: 평가와 전망.” 『한국정당학회보』 제4권 2호, 271-305.
- _____. 2006. “정당경쟁과 한국 지방선거의 구조화.” 『한국과 국제정치』 제22권 2호, 1-28.
- 황아란 · 송광태. 2008. “지방의원 유급제의 도입효과에 관한 연구: 충원 및 의원행태에 대한

- 지방의원 인식조사를 중심으로.” 『한국지방자치학회보』 제20권 3호, 45-63.
- 황주홍. 2009. “책임행정 위해 정당정치 예측 벗어나야.” 『지방행정』 제58권 670호, 22-4.
- 법제처 종합법령정보센터, <http://www.klaw.go.kr> (검색일: 2008/11/05).
- 『부산일보』, 2007/11/17.
- 『조선일보』, 1995/10/08.
- 중앙선거관리위원회. 2007. 『2006년도 정당의 활동개황 및 회계 보고』. 서울: 중앙선거관리위원회.
- 중앙선거관리위원회 역대선거정보시스템, <http://www.nec.go.kr> (검색일: 2008/11/04).
- 『중앙일보』, 2010/01/07.
- 행정안전부 지방재정통계, <http://lofin.mopas.go.kr> (검색일: 2008/11/04).
- Barnea, Shlomit, and Gideon Rahat. 2007. “Reforming Candidate Selection Methods: A Three-Level Approach.” *Party Politics*, Vol. 13, No. 3, 375-94.
- Banfield, Edward C., and James Q. Wilson. 1963. *City Politics*. Cambridge: Harvard University Press.
- Bryce, James. 1921. *Modern Democracies*, Vol. 1. New York: Macmillan Co.
- Ceaser, James W. 1979. *Presidential Selection: Theory and Development*. Princeton: Princeton University Press.
- Cutright, P. 1963. “Nonpartisan Electoral Systems in American Cities.” *Comparative Studies in Society and History*, Vol. 5, No. 2, 212-26.
- Fiorina, Morris P. 1992. “An Era of Divided Government.” *Political Science Quarterly*, Vol. 107, No. 3, 387-410.
- Hazan, Reuven Y. 2002. “Candidate Selection.” Lawrence LeDuc, Richard G. Niemi and Pippa Norris, eds. *Comparing Democracies 2: New Challenges in the Study of Elections and Voting*. London: Sage Publishing Inc.
- Jacobson, Gary C., and Samuel Kernell. 1981. *Strategy and Choice in Congressional Elections and Voting*. London: Sage Publication, Inc.
- Jacsonson, Gary C. 1990. *The Electoral Origins of Divided Government: Competition in U.S. House Elections*. Boulder: Westview Press.

- _____. 1992. *The Politics of Congressional Elections*, 3rd ed. New York: Haper and Collins Publishers.
- Janda, Kennth, Jeffrey M. Berry, and Jerry Goldman. 1989. *The Challenge of Democracy: Government in America*, 2nd ed. Boston: Houghton Mifflin Co.
- Katz, Richard S. 1980. *A Theory of Parties and Electoral System*. Baltimore: The Johns Hopkins University Press.
- Key, Jr., V. O. 1964. *Politics, Parties, and Pressure Groups*. New York: Alfred A. Knopt.
- LeDuc, Lawrence. 2001. "Democratizing Party Leadership Selection," *Party Politics*, Vol. 7, No. 3, 323-41.
- Lundell, Krister. 2004. "Determinants of Candidate Selection: The Degree of Centralization in Comparative Perspective," *Party Politics*, Vol. 10, No. 1, 25-47.
- Mair, Peter. 1994. "Party Organizations: From Civil Society to the State," Richard S. Katz and Peter Mair, eds, *How Parties Organize: Change and Adaptation in Party Organizations in Western Democracies*. London and Thousand Oaks: Sage Publishing Inc., 1-22.
- _____. 1997. *Party System Change: Approaches and Interpretations*. Oxford: Clarendon Press.
- Norris, Pippa, and Joni Lovenduski. 1995. *Political Recruitment: Gender, Race and Class in the British Parliament*. New York: Cambridge University Press.
- Norris, Pippa. 1996. "Legislative Recruitment," Lawrence LeDuc, Richard G. Niemi and Pippa Norris, eds, *Comparing Democracies: Elections and Voting in Global Perspective*. London: Sage Publishing Inc.
- Pennings, Paul, and Reuven Y. Hazan. 2001. "Democratizing Candidate Selection: Causes and Consequences," *Party Politics*, Vol. 7, No. 3, 267-75.
- Rahat, Gideon, and Reuven Y. Hazan. 2001. "Candidate Selection Methods: An Analytical Framework," *Party Politics*, Vol. 7, No. 3, 297-322.
- Ranney, Austin. 1981. "Candidate Selection," David Bulter, Howard R. Penniman and Austin Ranney, eds, *Democracy at the Polls: A Comparative Study of Competitive National Elections*. Washington, D.C.: American Enterprise Institute.
- Schaffner, Brian E., Matthew Streb, and Gerald Wright. 2001. "Teams without Uniforms:

- The Nonpartisan Ballot in State and Local Elections.” *Political Research Quarterly*, Vol. 54, No. 1, 7-30.
- Schattschneider, Elmer E. 1942. *Party Government*, New York: Holt Rinehart & Winston.
- Shea, John C. 1991. *Arguments on American Politics*, Pacific Grove: Brooks/Cole Publishing Co.
- Sherrill, Kenneth. 1998. “The Dangers of Non-Partisan Elections to Democracy.” *Social Policy*, Vol. 28, No. 4, 15-22.

[면담 자료]

- 권영대. 부산광역시의회 한나라당 소속 의원 (면담일: 2009/11/06).
- 김용희. 중앙선거관리위원회 정당지원국장 (면담일: 2009/07/31).
- 김재왕. 부산광역시 선거관리위원회 지도과장 (면담일: 2009/06/10).
- 노승중. 부산광역시 사하구의회 한나라당 소속 의원 (면담일: 2009/10/01).
- 박용현. 부산광역시 선거관리위원회 홍보과장 (면담일: 2009/12/18).
- 박윤정. 경상남도 양산시의회 민주당 소속 비례대표의원 (면담일: 2009/10/07).
- 박희봉. 경상남도 김해시 선거관리위원회 관리계장 (면담일: 2009/10/07).
- 백대성. 부산광역시 부산진구의회 한나라당 소속 의원 (면담일: 2009/10/08).
- 문광민. 부산광역시 사상구 선거관리위원회 홍보주임 (면담일: 2009/09/27).
- 민경철. 부산광역시 부산진구 선거관리위원회 사무국장 (면담일: 2009/10/01).
- 민병렬. 민주노동당 부산광역시당 위원장 (면담일: 2009/10/05).
- 송순임. 부산광역시 남구의회 한나라당 소속 비례대표의원 (면담일: 2009/12/18).
- 정도환. 부산광역시 북구 선거관리위원회 홍보계장 (면담일: 2009/10/06).
- 제종모. 부산광역시의회 의장, 한나라당 소속 의원 (면담일: 2009/11/06).
- 조일현. 경상남도 김해시의회 한나라당 소속 의원 (면담일: 2009/09/27).
- 최형욱. 부산광역시의회 한나라당 소속 의원 (면담일: 2009/12/18).
- 허동찬. 부산광역시의회 한나라당 소속 의원 (면담일: 2009/11/06).
- 허원제. 제18대 국회의원, 부산광역시 부산진구 한나라당 소속 의원 (면담일: 2009/09/27).

원고접수일: 2010.02.10

심사완료일: 2010.03.02

[ABSTRACT]

Debates of Local Election and Party Nomination System:

With Focus on Primary Data of Busan Metropolitan City

Lee, Dong-Yoon | Silla University

The purpose of this study is to explore the change process and the pros and cons debates of party nomination system in relation to local elections in Korea, and to examine the pertinency of pros-cons disputes and the institutional alternatives of party nomination system according to the primary data of Busan Metropolitan City. Practically, the pros of party nomination system in local election argued that the party participation in elections is natural in representative democracy, and the party nomination system must be maintained for collection of citizen's opinion, policy performance fitting with local situation, connection between central and local government, and realization of responsible politics. On the other side, the cons of party nomination system in local election insisted on discontinuance of this system because of practical problems: politicalization of local autonomy fading away fundamental purposes, subordination of local politics to central politics, accelerative regionalism, one party dominance of local politics, and corruption of nomination process, etc. However, the party nomination system in local elections must be perceived as the core system for performance of representative democracy, not as the target of political debates. Conclusionally, now is the time for understanding and improving the present problems of party nomination system in local elections.

Key Words | Local Election, Party Nomination System, Representative Democracy, Party Politics, Busan Metropolitan City