http://dx.doi.org/10.5392/JKCA.2013.13.10.278

기초지방선거 정당공천 개선방안

Party Nomination System in the Local Government Elections

금창호*, 최영출**, 박종관***
한국지방행정연구원*, 충북대학교**, 백석대학교 법정학부***

Chang Ho Gum(gch@krila.re.kr)*, Young-Chool Choi(ycchoi@chungbuk.ac.kr)**,
Jong Gwan Park(633127@hanmail.net)***

요약

민주국가에서 정당이 선거 후보자를 내는 것은 매우 당연한 원칙이다. 그럼에도 불구하고, 기초지방선거에서 정당공천 폐지 문제는 쉽게 해결될 수 있는 문제가 아니다. 그래서 기초지방선거의 정당공천에 관한 최근의 논쟁과 해외사례를 정리하고 합리적인 대안을 모색해보았다. 정당공천과 관련된 논쟁은 기존 정치권은 반대의 입장에도 불구하고 정당공천 폐해를 극복하기 위하여 폐지 또는 새로운 대안의 모색이 필요하다는 논의가 많다. 실증적 조사에서도 정당공천제의 폐지에 많은 집단들이 동의하고 있다. 그렇지만 정당공천의 폐지에 따라 나타날 수 있는 부정적 파급효과가 여성할당문제이다. 그래서 정당공천의 폐지에 따라 나타날 수 있는 부정적 파급효과를 고려하면서 몇 가지 대안을 제시하였다. 그 대안은 참여주체 확대, 정당표방제 도입, 지방정당제 도입, 상향적 공천절차 활용 등이다. 이러한 방안 중 참여주체 확대방안이 논리적으로 최적대안으로 제시하였으나 대안의 확정은 사회적 합의절차를 거쳐서 확정되어야 할 것이다.

■ 중심어 : | 정당공천 | 지방선거 | 정당 | 기초의원 | 지방자치단체장 |

Abstract

In the democratic country, it is the very natural principle that political party makes the candidate. In spite of that the nomination of political party abolition issue is not in the local election the problem of is being easily solved. Therefore, the recent argument about the nomination of political party of the basic local election and overseas case were organized and the reasonable alternative was sought for. As to the argument related to the nomination of political party, the discussion in which the groping of the waste paper or new alternative is needed stops so that the existing politicians can overcome the nomination of political party evil in spite of the opposition position. In the positive investigation, the populations which are many in the waste paper of the system of public nomination by party agree. However, the bad effect that can be shown up according to the waste paper of the nomination of political party is the woman allocation door. Therefore, some alternatives were presented in the bad effect that can be shown up according to the waste paper of the nomination of political party. This alternative is the participation subject expansion, the introduction of political party claim to support , the introduction of local political party system, the application of upward official nomination procedure, and etc. The participation subject expansion presented logically as the optimum alternative among this method, the decision of the alternative should be confirmed through the social agreement procedure.

■ keyword : | The Nomination of Political Party | Local Elections | Party | Municipal Council | Local Government Head |

접수일자 : 2013년 07월 31일
수정일자 : 2013년 08월 26일
심사완료일 : 2013년 09월 02일
교신저자 : 박종관, e-mail : 633127@hanmail.net

Ⅰ. 문제의 제기

기초지방선거에서 정당공천은 그동안 지방자치의 발전이라는 측면에서 주요한 담론의 하나로 다루어져 왔다. 즉, 정당정치가 허용되는 민주주의 국가에서 정당이 선거 후보자를 내는 것은 매우 당연한 원칙의 하나이다. 그럼에도 불구하고, 지방자치의 발전이라는 측면에서 기초지방선거의 후보자 정당공천이 바람직한 것이냐의 문제가 정당정치의 기본원칙과 별개로 논의되어져 온 것이다. 생활자치의 성격이 강하게 나타나고 있는 기초수준에서 정당공천을 통한 정치의 이입이 바람직한 지방자치의 발전을 저해하는 요인으로 작용한다는 것이다.

이에 따라 각계에서는 기초지방선거의 정당공천에 대한 논의가 활발하게 전개되고 있는 실정이다. 관련학계와 시민단체 등을 비롯한 일각에서는 다양한 현실적 논거를 들어 기초지방선거의 정당공천 폐지를 위한 구체적인 정책수립과 일정제시를 촉구하고 있는 반면에 일각에서는 정당공천 폐지에 따른 다양한 문제점들을 제시하고 있다. 여기에서는 기초지방선거의 정당공천에 관한 최근의 논쟁을 감안하여 정책결정의 다양한 영향변수를 검토하여 합리적인 대안을 모색해보고자 한다.

Ⅱ. 기존논의의 분석

1. 기초지방선거 정당공천의 의의

정당공천제는 정당이 그 소속당원을 각급 공직선거에 후보자로 추천하는 제도를 말하며, 정당이란 국민통합의 매개체로서 동일한 정치적 견해를 가진 사람들이 정권을 획득 및 유지함으로써 정견을 실현시키려는 자주적·계속적 조직단체를 의미한다[1]. 즉, 정당은 일반적인 결사체와 달리 헌법과 법률이 그 존립을 보장하고, 국고보조금과 같은 재정적 지원을 해주는 공적 결사체로서 국가와 국민 사이에서 국민의 정치적 의사를 형성 및 결집하며, 나아가 표출하는 기능을 수행한다[2]. 기초지방선거 정당공천은 전술한 각급 공직선거에서 기초지방선거에 국한하여 각 정당이 소속당원을 후보자로 추천하는 제도다. 이러한 의미에서 정당공천은 선거권자가 추천한 무소속 후보자나 시민단체가 추천한 후보자 또는 정당공천이 배제된 상황에서 정당이 내천한 후보자와도 구분되는 개념으로 간주된다[3].

이처럼 공직선거에서 정당공천은 정당정치 원칙을 실현하는 중요한 기제이기는 하나, 일반적인 제도와 마찬가지로 나름의 장단점을 가지고 있다. 선행연구를 중심으로 정당공천의 장단점을 살펴보면, 다음과 같다. 우선, 정당공천의 장점으로는 선거과정뿐만 아니라 지방자치의 운영에서도 여러 가지 긍정적 효과를 가져 온다는 것이다. 선거과정에서는 첫째로 지역연고 중심의 기득권층 또는 토착세력을 배제하고 참신한 정치 신인의 진입이 가능하고[4]. 둘째로 정당이 후보자를 추천함으로써 주민의 후보자 선택을 용이하게 하며, 셋째로 여성 등 정치적 소수자의 정치적 대표성을 제고시키는 중요한 기제라는 것이다[5]. 또한 지방자치의 운영과정에서는 첫째로 지방자치는 가치배분을 결정하는 지방정치라는 규범적 속성과 지역개발과 주민복지 등의 능동적인 정책집행의 관점에서 정치적 영향과정은 필수적이라는 것이며[6], 둘째로 정당은 주민여론을 수렴하는데 용이한 조직운영을 기대할 수 있다는 점과 더불어 정당의 책임정치를 기대할 수 있으며, 정당을 매개로 중앙과 지방간의 원활한 협력과 조정을 도모할 수 있다는 것이다[7].

그럼에도 불구하고, 기초지방선거의 정당공천은 여러 가지 부작용도 초래하고 있다. 이와 같은 부작용은 지방자치의 특성과의 부조화뿐만 아니라 현실적인 폐해로도 나타나고 있다. 첫째, 지방자치가 지역발전과 주민복리 증진에 근본적인 목적을 두고 있기에 정치적 요소보다는 행정적 요소들이 우선적으로 고려되는 특성을 보유하고 있다는 것이다[8]. 둘째, 지방의 문제가 지방적 관점에서 접근되지 못하고 전국적인 이해관계에 따라 영향을 받게 됨으로써 중앙정치에 예속될 가능성이 높다는 것이다[9][10]. 셋째, 정당공천이 정당을 매개로 부정부패를 확산하는 통로로 작용하고 공천비리를 양산할 가능성이 높다는 점이다. 넷째, 지역정치의 특정정당 독점으로 지방자치단체 내부적으로 견제와 균형의 원칙이 작동하지 못하여 기관대립형의 기본이점도

실현되지 못한다는 것이다[11].

2. 기존논의의 분석

기존연구들은 2006년 기초의원의 정당공천이 도입된 이후부터 급격한 증가추세를 보이고 있다. 기초지방선거 정당공천에 대한 기존연구를 대상과 내용을 기준으로 유형화하면, 기초의원과 단체장을 분리하기보다는 통합하여 그리고 정당공천의 보완보다는 폐지에 상대적으로 높은 비중을 보이고 있다. 특히, 분석대상에서 기초의원과 기초단체장의 분리보다는 통합분석이 다수인 이유는 2006년 이후 기초의원에 대한 정당공천이 도입되었고, 다수의 연구들이 2006년 이후에 수행된 것 때문으로 보인다.

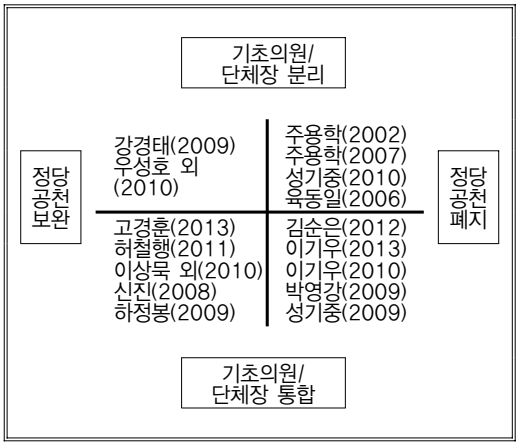


그림 1. 기존연구의 대상과 내용실태

전술한 기존연구들을 대상으로 기초지방선거의 정당공천에 대한 개선방안이 정당공천제의 보완 및 폐지로 방향성이 정해진 논리적 근거를 살펴보면, 다음과 같다. 기초지방선거에서 현행의 정당공천제를 유지하되, 현실적으로 나타나고 있는 문제를 보완하는 개선방향이 타당하다는 연구들이 제시한 논거는 대의제 민주정치에서 정당공천은 불가피하며, 현실적으로도 정당공천의 폐지가 쉽지 않다는 점을 들고 있다. 이에 비하여 기초지방선거에서 정당공천이 폐지되는 것이 바람직하다는 개선방향에 대한 논거로는 지방자치의 특성과 정당공천의 현실적인 폐해 및 다수의 여론을 들고 있다.

기존의 연구들은 현재 제기되고 있는 기초지방선거의 정당공천 폐지에 관한 찬반을 설득력 있게 정리하기에는 다소의 한계가 있다. 예를 들면, 우선 정당공천의 보완에 무게를 둔 연구들이 제시한 개선방향은 정당정치의 수준이 향상되지 않으면 단기에 해결될 가능성이 전혀 없다는 것이다. 이는 결과적으로 기초지방선거의 정당공천이 초래하는 현재의 문제들이 상당기간 지속되고, 향후 논란은 가중될 개연성이 높다. 다음으로 정당공천의 폐지에 초점을 둔 연구들도 정당공천의 폐해에 국한할 경우 설득력이 크지 않다.

표 1. 개편방향결정의 논리적 근거 [27] [28]

구분		논리근거
정당공천 보완	강경태(2009)	민주정치는 정당정치며 지방자치도 민주정치의 일환
	우성호·이환범(2010)	대의제 민주정치는 정당정치에 기반
	고경훈(2013)	기본논거 부재
	허철행(2011)	정당공천제 폐지의 현실적 한계
	이상묵박신영(2010)	정당정치의 순기능이 지방자치 발전에 기여
	신진(2008)	점진적 개선의 효과성
	하정봉(2009)	일본의 기초선거 정당공천의 사례
정당공천 폐지	주용학(2002)	정당공천의 폐해
	주용학(2007)	지역정당의 특성상 정당공천은 지방자치 발전저해
	성기중(2009)	여론조사 및 학계의 연구결과
	성기중(2010)	여론조사 및 학계의 연구결과
	육동일(2006)	정당정치의 비제도화와 정당공천의 폐해
	김순은(2012)	전문가들의 정당공천제에 대한 의견
	이기우(2013)	지방자치의 특성과 정당공천의 폐해
	이기우(2010)	지방자치의 중앙예속화 방지
	박영강(2009)	지방자치 정신 및 다수 여론

3. 분석기준

본연구의 분석틀은 다음과 같다. 즉, 기존연구와 본연구의 분석기준을 바탕으로 기초지방선거 공천실태를 분석 및 개선 방안을 제시하는 것을 핵심내용으로 한다.

표 2. 분석기준

구분	분석 기준
공천 실태	정당공천의 제도적 경과
	정당공천의 법적 기반
	정당공천 당선자 비율
	정당공천의 폐해
개편안 판단 기준	투입요소
	대안탐색
	정책결정권자
	부정적 파급효과

Ⅲ. 기초지방선거 정당공천의 실태와 선진사례

1. 기초지방선거 정당공천의 실태

1) 정당공천의 제도적 경과

기초지방선거의 정당공천은 1991년 지방자치가 부활한 이래 제도적 변천이 있어 왔다. 기초의원을 대상으로 보면, 크게 두 개의 시기로 구분되고 있다. 1991년 제1기 선거부터 2002년 제4기 선거까지는 정당공천이 배제되었다가, 2006년 제5기 선거부터 정당공천이 적용되었다. 이에 비하여 기초단체장은 1995년 제1기 선거부터 2010년 제5기 선거까지 공히 정당공천이 적용되었다. 정치에 대해 전문성을 가진 정당이 후보들의 능력과 자질을 충분히 검증하고, 소속정당의 표방을 통해서 중앙정당이 소속 자치단체장 및 지방의원들과 책임을 함께 함으로써 지방의정의 수준을 제고할 수 있다는 것이다. 이외에 후보의 정책적 성향 등의 정보를 제공하고, 후보중심의 선거로 인한 돈선거의 가능성을 차단하며, 정당정치의 발전에 기여하고, 무책임한 공약남발을 제어할 수 있다는 장점도 고려되었다[12].

표 3. 지방선거별 정당공천 경과

구분		정당공천	선거운동
1991	시군구의원	정당공천 불가	정당표기 금지
	시도의원	정당공천	정당표기
1995 1998 2002	시군구의원	정당공천 불가	정당표기 금지
	시군구청장	정당공천	정당표기
	시도의원	정당공천	정당표기
	시도지사	정당공천	정당표기
2006 2010	시군구의원	정당공천	정당표기
	시군구청장	정당공천	정당표기
	시도의원	정당공천	정당표기
	시도지사	정당공천	정당표기

2) 정당공천의 법적 기반

기초지방선거의 정당공천은 현행의「공직선거법」에 근거규정을 두고 있다. 현행「공직선거법」제47조에 따르면, 정당은 선거구별로 선거할 정수범위 안에서 소속당원을 후보자로 추천할 수 있도록 하고 있다. 여기에는 국회의원선거와 광역지방선거뿐만 아니라 기초지방선거도 포함된다. 다만, 비례대표 자치구·시·군의원의 경우에는 그 정수의 범위를 초과하여 추천할 수 없도록 하고 있다.

3) 정당공천 당선자 비율

정당공천에 따라 선출된 기초지방선거의 당선자 현황은 다음과 같다. 기초의원의 경우 정당공천이 적용되지 않은 2002년 지방선거까지는 전체가 무소속이었으나, 정당공천이 적용된 2006년 지방선거에서는 전체의 90.9%인 2,285명이 그리고 2010년 지방선거에서는 전체의 87.9%인 2,583명이 정당소속이었다. 그리고 기초단체장의 경우에는 1995년부터 계속 정당공천이 적용되어 왔으며, 당선자의 정당소속 비율이 1995년 77.0%, 1998년 81.0%, 2002년 87.1%, 2006년 87.4%, 2010년 84.2%으로 나타나고 있다. 이에 따르면, 기초지방선거에서 정당공천이 적용된 경우 전반적으로 정당소속의 당선자 비율이 매우 높게 나타나고 있다. 그리고 당선자의 정당분포는 국회의원 당선자의 정당별 분포와 유사하게 대체적으로 지역구도를 보이는 특성을 나타내고 있다[13][14]. 다만, 기초의원과 기초단체장 공히 2010년 지방선거에서 이전에 비하여 무소속 당선자의 비율이 높아지는 경향을 보이고 있다. 이처럼 무소속의 비율이 증가한 것은 무소속 선호현상이라기보다는 공천에서 탈락한 정당소속의 후보자가 무소속으로 출마하여 당선된 것으로 넓게 보면 정당소속에 포함시킬 수 있다.

표 4. 95년후 기초지방선거 당선자 소속실태

구분		기초의원		기초단체장	
		명	%	명	%
1995	소계	4,541	100.0	230	100.0
	정당	–	–	177	77.0
	무소속	4,541	100.0	53	23.0
1998	소계	3,489	100.0	232	100.0
	정당	–	–	188	81.0
	무소속	3,489	100.0	44	19.0
2002	소계	3,485	100.0	232	100.0
	정당	–	–	202	87.1
	무소속	3,485	100.0	30	12.9
2006	소계	2,513	100.0	230	100.0
	정당	2,285	90.9	201	87.4
	무소속	228	9.1	29	12.6
2010	소계	2,888	100.0	228	100.0
	정당	2,583	87.9	192	84.2
	무소속	305	12.1	36	15.8

자료 : 중앙선거관리위원회. 각 연도별 현황.

4) 정당공천의 폐해

기초지방선거에서 정당공천의 부작용은 전술한 정당공천의 단점과 그 궤를 같이 한다. 즉, 공천과정과 공직활동 및 지방자치와 인과관계를 가지며, 각각의 분야에 대해 문제점을 초래하고 있다는 것이다[15-17].

우선, 공천과정과 관련된 문제들은 매우 다양하다. 공천비리와 시살상의 사천, 우수인재의 진입곤란, 공천불복 등이 그러한 사례들이다. 공천을 받기 위해 특정정당과 정치인에게 거액의 공천헌금을 제공하다 사법 처리되는 사례가 빈발하였고, 특히 공천이 곧 당선으로 연결되는 영・호남 지역은 공천비리가 더욱 심하다는 것이다. 또한 각 정당의 정당공천의 폐단을 시정하기 위한 상향식 공천제도로의 개선에도 불구하고 현실적으로 국회의원의 개인적인 영향력으로 후보자를 결정하는 사천이 압도적인 실정이다[18]. 정당공천의 장점으로 평가되는 우수인재의 유입도 현재의 정당공천제에서는 현실적으로 용이하지 않고, 오히려 향후 국회의원의 잠재적 경쟁자로 간주되어 배제되는 현상이 비일비재하다. 정당공천이 투명하고 공정하지 못하다는 인식은 다수의 공천 탈락자들의 불복을 초래하여 정당의 내부적 갈등뿐만 아니라 무소속 출마의 강행으로 이어지는 사례도 적지 않다.

다음, 정당공천에 따른 공직활동의 문제들도 적지 않다. 이러한 문제점으로는 정당간의 대립과 국회의원과의 관계로 압축하여 살펴 볼 수 있다. 정당간의 관계에서는 단체장과 지방의회 다수당이 다를 경우 집행부에서 추진하는 정당한 사업에 대해서도 정당차이만을 이유로 지방의회 다수당이 반대를 하고,[1] 지방의회 내에서도 여야정당 의원들간의 갈등으로 정책결정이 지연되는 사례가 빈발하고 있다.[2] 국회원원과의 관계에서는 앞서 언급한 사천의 특성으로 인해 국회의원의 지역행사를 적극적으로 지원함으로써 지역주민의 대표라기보다는 국회의원의 보좌역할이 우선되고 있다는 점이다. 기초의원의 경우 지역구 국회의원이 방문하면 의정활동도 미루고 국회의원의 지역구 일정에 동행하는 사례가 적지 않다는 것이다.

표 5. 기초지방선거 정당공천의 폐해

구분	내용
공천과정	공천비리 사실상의 사천 우수인재 진입곤란 공천불복
공직활동	정당차이에 따른 단체장과 지방의회 갈등 정당차이에 따른 지방의회의 여야갈등 지방의원의 국회의원 보좌역할 빈발
지방자치	지방선거의 지역이슈 소멸 지역정책의 지역주민 의사반영 왜곡

또한 정당공천에 따른 지방자치의 왜곡은 정당공천의 폐지를 주장하는 주요 논거의 하나이기도 하다. 가장 우려되는 지방자치의 문제는 역시 중앙정치의 예속으로 지방자치가 실종되는 현상이 발생되고 있다는 점이다. 지방선거에서 제기되는 쟁점들이 지역별 현안이기보다는 중앙당에서 채택한 전국적인 이슈에 초점이 주어지고, 당선자인 기초단체장 및 기초의원 역시 지방자치단체 운영에서 지역주민의 의견에 주목하기보다는 다음 선거의 공천을 의식하여 사실상의 공천권자인 국회의원의 눈치보기에 급급하다는 것이다. 이러한 현상은 지방자치의 기본원리인 자율성보다는 중앙정당 또는 국회의원에 대한 의존성만 강화하는 결과를 초래한다.

2. 주요 외국의 사례분석

1) 공천방식의 제도비교

지방자치 선진국인 미국, 일본, 영국 등의 기초지방선거 정당공천제를 제도적인 측면에서 정리하면, 다음과 같다. 이들은 책임정치를 실현하기 위해 경쟁이 존재하는 정당정치를 중요시하고 있으며 지방선거에서도 대부분 정당의 개입을 제도적으로 허용하고 있다. 다만, 지방선거에서의 정당공천제는 나라마다 다소 다르게 운영되고 있으며, 단일국가 내에서도 지방마다 자율성을 허용하는 사례가 존재하고 있다.

우선, 미국의 지방선거법은 각 주마다 다르게 구성되어 있어서 정당공천제의 허용과 배제는 각 주의 관할

1) 단양군의 경우 전략사업의 일환으로 "지역자원순환센터"의 유치를 적극적으로 추진하였으나, 군의회의 관련예산 삭감으로 해당사업이 폐지되었다(전국시장군수구청장협의회, 2013).

2) 성남시의 경우 여야의원간의 갈등으로 2013년 당초예산이 시의회에서 승인되지 않아 준예산을 편성하는 겨로가를 초래하였다(전국시장군수구청장협의회, 2013).

사항이며, 최근 들어 지방선거에서 정당공천제를 배제하는 주가 늘고 있는 추세이다. 이에 비하여 유럽국가들과 일본은 제도적으로 지방선거에서 정당공천을 허용하고 있다. 실제 선거에서는 정당추천을 받지 않는 무소속의 당선비율이 높아지고 있어서 정당공천이 사실상 유명무실한 제도가 되고 있으며, 이러한 경향은 일본의 기초지방선거가 한층 증가추세를 보이고 있다.

2) 시사점

선진국의 경우 정당공천제가 유명무실함에 불구하고 이를 폐지하지 않고 있는 이유는 정당정치의 취지를 살리려는데 있다. 지방선거에서 정당공천제가 허용되고 있지만 각 지방은 당양하고 자율적으로 선거를 치를 수 있고 정당내부 경선절차의 민주성과 공정성도 보장되고 있다. 따라서 정당공천제의 허용은 실제적으로 중앙당이 지방선거에 개입하기 위함이 아니라 책임정치의 실현 등 정당정치의 긍정적인 면을 살리기 위함인 것으로 보인다.

표 6. 선진국 정당구조의 공천방식 비교[19]

구분	미국	일본
정당공천여부	채택:19.2% 금지:80.8%	허용
당권의 소재	당원	당원
당내 의사결정	아래->위	아래->위
당의 후보공천	당원투표로 (상향식)	당원투표로 (상향식)
후보 공천시 당원의사	절대존중	절대존중
공천헌금	전혀 없음	전혀 없음
소속 지방 당 책임자	자치단체장	자치단체장
정당공천제로 부각되는 점	장점	장점

또한 최근의 무소속 후보의 대거 당선추세는 유권자들이 지방자치단체를 구성하는 지방선거에 중앙정치의 여파가 미치는 것을 원치 않는 결과로 해석될 수 있으며, 후보자는 지방자치와 지역의 대표자 역할을 주시하여 지방선거에 출마한다는 인식이 강하게 작용한 것으로 볼 수 있다. 즉, 유권자와 후보자 모두 지방선거의 취지를 제대로 인식하고 있다고 볼 수 있다. 따라서 지방선거에서는 정당의 공천을 받은 정치인보다 지방행정과 정치를 책임질 유능한 일꾼이 필요하다고 생각하여 정당공천이라는 제도에 구애 받지 않은 채 다양하고 합리적인 선택이 이루어진 결과라고 할 수 있다. 즉, 정당공천의 허용이냐 배제냐 하는 제도도 중요하지만 실제적인 운영이 지방선거 결과에 미치는 영향이 더 크다는 것을 알 수 있다[20].

Ⅳ. 정당공천의 개선대안 검토 및 개선방안

1. 기초지방선거 정당공천의 개선대안 검토

1) 판단기준의 설정

최근에 제기되고 있는 기초지방선거의 정당공천에 관한 논의는 정당공천의 적용에 따라 초래되는 각종 폐해들을 해결할 수 있는 대안으로 정당공천제의 보완을 채택할 것인가 아니면 정당공천제를 폐지할 것인가에 초점이 있다. 즉, 정당공천이 적용되는 현재의 기초지방선거의 각종 문제해결을 위한 정책대안으로 정당공천의 보완 또는 폐지의 어느 대안이 보다 유용한 것인가에 관심이 있는 것이다. 따라서 기초지방선거 정당공천의 개선방안을 모색하기 위해서는 우선적으로 현재 논의되고 있는 정당공천의 보완 또는 폐지의 어느 대안을 선택할 것인가에 대한 검토가 선행되어야 한다.

표 7. 정당공천 개편대안 선택의 판단기준

구분	내용
투입요소	■ 국민의 요구 및 지지
대안탐색	■ 효과성 - 정책내용 적실성 - 유사사례의 존재
정책결정권자	■ 수용의지
부정적 파급효과	■ 정당비례대표의 여성할당 폐지

원칙적으로는 기초지방선거의 정당공천에 대한 장단점이 있고, 이에 대한 측정이 가능하면 측정결과에 근거하여 정당공천의 보완 또는 폐지의 결정을 보다 쉽사리 내릴 수 있을 것이다[21]. 그러나 현실적으로 기초지방선거의 정당공천에 대한 장단점의 결과를 계량적으로 측정하는 것은 곤란하다. 이러한 점들을 고려하여 여기에서는 정책형성의 주요 변수들을 추출하고, 이를

적용하여 대안선택의 타당성을 분석하여 보고자 한다. 일반적으로 정책형성은 정책의제로부터 정책결정에 이르는 과정을 의미하고[22], 각각의 과정에서 주요변수들이 영향을 미치게 된다. 정책의제는 사회적 문제의 해결을 기대하는 국민의 요구나 지지가 영향변수로 작용을 하게 되고, 정책결정은 최적대안의 탐색을 위한 효과성 판단과 정책결정권자의 의지가 반영된다. 대안탐색의 효과성 판단은 정책내용의 적실성을 의미하되, 이를 보강하기 위한 논거로 유사사례 등을 활용할 수 있다. 다만, 최종적인 정책결정에 이르기 위해서는 해당 정책대안으로 인해 파생될 부정적 파급효과(여성할당제 등)에 대해 면밀히 검토가 수반될 필요가 있다.

2) 판단기준별 분석내역

(1) 투입요소 : 국민의 지지

기초지방선거의 정당공천 개선대안으로 정당공천의 보완 또는 폐지를 선택하기 위한 가장 우선적인 기준은 문제해결을 위한 투입요소로서의 국민의 요구 또는 지지이다. 즉, 현행의 기초지방선거의 정당공천에 따른 문제의 해결과 그 대안으로 국민들이 요구하거나 지지하는 구체적 내용이 무엇이냐이다. 기초지방선거의 정당공천 개선대안 선택에 관한 투입요소로서의 국민적 요구 또는 지지는 그동안 실시되어 온 각종 여론조사를 통해서 살펴 볼 수 있다. 2005년 이후 기초지방선거의 정당공천에 대한 여론조사는 각종 기관에서 실시되어 왔고, 최근에도 다양한 기관에서 실시하고 있다. 여론조사 결과에서 나타나는 국민의 지지는 조사시기와 관계없이 대체적으로 기초지방선거의 정당공천을 폐지하는 것을 선호하고 있다. 아래의 표에서 제시되고 있듯이 기초지방선거의 정당공천은 유지보다는 폐지되는 것이 바람직하다는 의견이 높을 뿐만 아니라 지지율도 거의 70% 이상을 상화하고 있어 절대적인 지지를 받고 있는 것으로 판단된다. 이와 같은 조사결과에 따르면, 기초지방선거의 정당공천 폐지에 관한 투입요소로서의 국민의 지지는 매우 확고한 것으로 평가할 수 있다.

표 8. 정당공천에 관한 여론조사결과

구분		유지	폐지
기존 설문 조사	한국지방자치학회(05)	24.1	75.9
	문화방송	30.0	70.0
	국회 지방자치발전연구회(08)	26.1	73.9
	21세기국가발전연구원(09)	28.1	71.9
	한국사회연구소(09)	26.4	56.4
	아산시정연구원	25.2	74.8
한국 행정 학회 (13)	단체장	12.0	88.0
	지방의원(의장 및 부의장)	13.1	86.9
	전문가	16.3	83.7
	국회의원	54.4	45.6

(2) 대안탐색 : 효과성

기초지방선거의 정당공천 개선대안으로 정당공천의 보완 또는 폐지에 대한 정책내용의 적실성은 현행의 문제점을 개선하기 위한 대안별 타당성을 말한다. 즉, 기초지방선거의 정당공천으로 초래되고 있는 각종 폐해들을 정당공천의 보완 또는 폐지의 어느 대안이 보다 근본적으로 해소할 수 있느냐이다. 전술한 바와 같이 기초지방선거의 정당공천으로 초래되고 있는 문제는 공천과정과 공직활동 및 지방자치에 각각 부정적 결과를 야기하는 것이다. 그리고 이러한 부정적 결과는 대체적으로 현재의 우리나라 정당정치의 수준에 근거하고 있다. 즉, 우리나라의 정당이 역사나 전통을 가지지 못하고 선거 때만 되면 이합집산을 반복하여 신뢰할만한 정강이나 정책을 구비하고 있지 못하다. 또한 정당의 당원은 자발적이라기보다는 동원되는 경향이 높아 진정한 당원이 적고 그 결과로 정당의 민주화가 정착되지 못하는 실정이다[23]. 이와 같은 문제를 해소하기 위한 대안으로서의 정당공천 보완은 주로 정당의 민주화와 상향식 공천제 등을 제시하고 있으나, 단기간에 정당정치의 민주화를 달성하기 어렵다는 것이 다수의 의견이다. 이에 비하여 정당공천의 폐지는 정책이 결정되는 시점부터 정당의 개입이 차단되므로 비민주적 정당정치에 의해 발생되는 문제들이 단기간에 해소되는 것이다. 따라서 정당공천에 따른 문제를 해결하기 위한 대안별 정책내용의 적실성은 정당공천의 보완보다는 폐지가 비교우위를 갖는 것으로 판단할 수 있다.

또한 외국사례의 분석에서 보듯이 기초지방선거에서 정당공천의 적용 또는 배제의 사례는 모두 존재하고 있

다. 이는 정당공천의 보완 또는 폐지의 어느 대안을 선택하더라도 대안의 타당성을 추가적으로 입증할 수 있다. 다만, 외국사례의 분석결과에서 나타나는 시사점은 정당정치의 수준이 높을 경우에는 기초지방선거에서도 정당공천이 적용되는 것이 여러 가지 긍정적 기능을 강화할 수 있다는 점이다.

(3) 정책결정권자 : 수용의지

기초지방선거의 정당공천의 개선대안으로 정당공천의 보완 또는 폐지에 관한 정책결정자의 수용의지는 최고 정책결정권자인 대통령이 어느 대안을 타당한 대안으로 수용할 것인가를 말한다. 박근혜 대통령은 제18대 대통령선거에서 기초지방선거의 정당공천 폐지를 선거공약으로 제시하였다. 지난해 대통령 선거에서 유력 후보들인 박근혜, 문재인 및 안철수 후보는 공히 정치개혁의 일환으로 기초지방선거에서 기초단체장 및 기초의원에 대한 정당공천을 폐지하는 것을 공약하였다. 당초에는 박근혜 후보와 안철수 후보는 기초단체장과 기초의원 모두에 대해서 정당공천을 폐지하는 것에 비하여 문재인 후보는 기초의원에 대해서만 정당공천을 폐지하는 것으로 공약하였으나, 대선에 임박하여 문재인 후보도 기초단체장과 기초의원 모두에 대해 정당공천을 폐지하는 것으로 변경하였다. 이후 박근혜 정부가 출범하고 난 이후“대통령직인수위원회”에서 4대 분야 20개의 지방분권 과제를 수립하면서“지방선거의 정당공천제 보완”을 추진과제의 하나로 포함시켰다. 구체적인 내용은 아직까지 확정되지 않았으나, 대체적으로 지방정치의 쇄신차원에서 기초단체장 및 기초의원에 대한 정당공천제의 폐지·보완을 추진하는 것으로 간주된다[24]. 이와 같은 논의에 따르면, 기초지방선거의 정당공천 폐지에 관한 정책결정자의 의지도 확고한 것으로 판단된다.

(4) 부정적 파급효과 : 여성할당 폐지

정당공천의 보완 또는 폐지의 대안을 선택할 경우에 부정적 파급효과로서 정당비례대표의 여성할당이 그 효과를 상실할 가능성이 있느냐의 여부이다. 최근 일각에서 제기되는 주장은 정당공천의 폐지대안이 적용될 경우 정당비례대표의 여성할당의 효과가 상실될 우려가 크다고 한다. 그러나 이는 현행의 정당비례대표의 여성할당 효과를 유지할 수 있는 다양한 대안들이 존재하는 것으로 평가되고 있다. 우선 문재인 후보가 공약한 내용에 따르면, 기초의원의 정당공천을 폐지하되 여성할당의 효과를 유지하기 위하여 별도의 정당투표를 실시하여 정원의 20%를 비례대표 몫으로 여성에게 할당하는 대안을 제시하고 있다. 이외에도 남녀동반선출투표제[3]와 여성당선보장제[4] 등이 대안으로 제시되고 있다.

3) 판단결과의 종합

표 9. 기초지방선거 정당공천 폐지검토의 종합

구분	정당공천 보완	정당공천 폐지
투입요소 (국민 요구/지지)	×	○
대안탐색 (정책내용 적실성, 유사사례 존재)	×(○)	○(○)
정책결정권자 (수용의지)	×	○
부정적 파급효과 (여성할당 폐지)	○	○

전술한 바와 같이 기초지방선거의 정당공천의 개선방안으로 정당공천의 보완 및 폐지의 대안을 판단기준별로 분석한 결과를 종합하면, 다음과 같다. 투입요소, 대안탐색, 정책결정권자의 긍정적 판단기준 공히 정당공천의 보완보다는 폐지의 타당성이 높게 나타나고 있다. 뿐만 아니라 부정적 파급효과에서도 정당공천의 보완 및 폐지의 어느 대안을 선택하더라도 문제가 되지 않은 것으로 평가된다. 이와 같은 결과에 기초할 경우 기초지방선거의 정당공천의 개선대안으로는 정당공천의 보완보다는 폐지의 대안을 선택하는 것이 합당하다.

3) 남녀동반선출투표제는 인구비에 의한 기준을 적용한 할당제의 일종으로 2명의 중선거구제 하에서 여성1명과 남성 1명에게 각각 투표하여 그 중 최다득표자를 각각 당선자로 선출하는 제도이다[25].

4) 여성당선보장제는 두 가지의 대안으로 나타나고 있다. 첫 번째는 중·대선거구를 전제로 한 선거구에서 3명을 선출하되 1명을 반드시 여성하게 할당하는 방안이고, 두 번째는 지방자치단체 전체를 선거구로 하여 지방의원 정수의 20% 또는 30%에 해당하는 여성의원을 선출하는 방안이다[26].

2. 기초지방선거 정당공천의 개선방안

1) 기본원칙

기초지방선거의 정당공천의 개선방안은 두 가지의 기본원칙에 근거하여 모색하고자 한다. 하나의 원칙은 전술한 개선대안의 검토결과에 따라 현행의 정당공천을 폐지하는 대안설계이다. 즉, 현행의 기초지방선거에서 정당공천을 적용함으로써 초래되는 각종의 폐해를 해소하기 위한 개선방안으로 정당공천의 폐지를 전제로 모색하는 것이다. 다른 하나의 원칙은 정당공천의 폐지를 전제로 설계되는 대안은 한시적이라는 것이다. 앞에서도 언급한 바와 같이 정당정치의 수준이 바람직할 경우에는 기초지방선거에서 정당공천을 허용하더라도 현재와 같은 폐해들이 발생될 가능성은 높지 않고, 오히려 지역주민의 선택범위를 확대하는 효과가 있다. 따라서 정당공천의 폐지를 전제로 모색되는 개선방안은 우리나라 정당정치의 수준이 개선될 경우에는 정당공천을 허용하는 대안으로 대체되는 것을 기본원칙으로 한다.

2) 검토대안

첫째, “지방정당”의 제도화 방안이다. “지방정당”은 전국규모의 정당과 비교해서 지방의 문제에 대한 보다 구체적이고 심도 있는 문제제기와 타당성 있는 대안제시가 가능하고, 중앙정치의 지방행정에 대한 부당한 개입을 최소화함과 동시에 주민의사의 효과적인 수렴과 반영이 가능하여 지방자치제의 본래적 가치를 실현할 수 있는 효과적 방안이다. “지방정당”의 도입을 위해서는 현행 정당법상의 분산조항(제17조)을 지방정당의 경우에 적용을 제외하고, 정당의 국고보조금이 지방정당에도 배분될 수 있도록「정치자금법」등의 관련법률의 개정이 선행되어야 한다.

둘째, 지방선거에 대한 참여주체의 확대방안이다. 기존의 정당을 대신하여 후보자 공천 및 선거운동에 참여할 수 있는 단체를 지방선거의 경우에는 가급적 폭 넓게 허용하는 방안을 고려해 볼 수 있다. 예를 들면, 시민단체나 유권자단체 등 비영리법인에 대해서도 공직후보자를 공천할 수 있도록 자격을 부여하는 것이다. 다만, 영리단체와 공공단체에 대해서는 금권선거의 방지 및 선거의 중립성 확보를 위해 허용범위에서 제외하는 것이 바람직하다. 이처럼 지방선거에서 참여주체를 확대하는 것은 지방차원에서의 다원적 의사형성을 가능하게 할 수 있는 한편, 정당의 부재에 따른 후보자 난립의 위험성을 어느 정도 해소할 수 있는 효과를 확보할 수 있다.

셋째, “정당표방제”의 허용방안이다. 후보자가 특정의 정당 또는 그 정당의 정책 등을 지지하거나 또는 정당에 의해 지지되고 있음을 임의로 표시하는 것이다. 정당이 후보자를 지지하기보다는 후보자가 지지정당을 표방하는 것이므로, 한 정당을 지지하는 복수의 후보자가 등장할 수도 있다. 다만, 정당표방에 의해 무소속 후보자가 사실상 정당의 영향력 하에 있게 되어 자칫 정당공천제 폐지의 효과를 무의미하게 할 우려도 있으므로 정당표방과 관련된 금품, 공사(公私)의 직 등 대가수수를 금지토록 하는 규정을 공직선거법에 신설하는 등의 보완책 마련이 필요하다.

넷째, 상향적 공천절차의 활용방안이다. 기존 정당에서의 “국민참여경선” 또는 “오픈 프라이머리”와 같이 일반국민의 의사를 반영하는 후보선출방식을 도입하는 등 자체적인 제도개선을 시도하고 있으나, 개선주체가 중앙정치인 만큼 중앙의 정치논리와 복잡한 정치적 이해관계가 개입될 수밖에 없다는 점에서 한계가 있다. 따라서 정당 내부적인 개선과는 별도로 지역주민의 의사를 상향적으로 결집하여 지방선거의 후보자를 정당의 매개 없이 자주적으로 제안할 수 있는 방안모색이 필요하다. 예를 들면, 선거일 이전에 무소속 예비후보간의 경선을 실시하는 등 주민의 능동적이고 상향적인 참여가능성을 확대하는 것도 검토할 필요가 있다.

3) 최적대안

검토대안 중 최적대안을 선정하기 위해서는 다음과 같은 판단기준을 적용할 필요가 있다. 하나는 정책대안의 효과성이고, 다른 하나는 정책대안의 실현성이다. 즉, 정당공천제뿐만 아니라 폐지를 전제로 한 대안들도 기본적으로 우수한 기초단체장 및 기초의원을 공정하게 선출하기 위한 것에 근본적인 목적이 있으므로 이러한 목적실현에 충분한 효과성이 있느냐와 해당대안의

적용에 커다란 장애가 없는가를 기준으로 비교우위를 판단하는 것이 타당하다는 것이다.

이에 따르면, 참여주체 확대방안이 효과성과 실현성에서 가장 높은 비교우위를 가지고 있고, 다음으로 정당표방제 도입방안, 지방정당제 도입방안 및 상향적 공천절차 활용방안 등의 순위를 갖는다. 이러한 결과를 감안하면, 참여주체 확대방안이 논리적으로 최적대안으로 간주할 수 있다. 다만, 정당공천 폐지를 전제로 한 개선대안의 확정은 다수의 검토대안을 대상으로 사회적 합의절차를 거쳐서 최종적으로 확정하는 것이 보다 합리적이다.

표 10. 검토대안의 비교평가

구분	효과성	실현성	합계
지방정당제 도입방안	3	1	4
참여주체 확대방안	3	3	6
정당표방제 도입방안	2	3	5
상향적 공천절차 활용	2	1	3

V. 결 론

기초지방선거에서 정당공천문제를 종합적으로 살펴보았다. 정당이 선거 후보자를 내는 것은 매우 당연하기 때문에 기초지방선거에서 정당공천 폐지문제는 쉽게 해결될 수 있는 것이 아니다. 중앙정치권에서는 기초지방선거의 정당공천을 통해 자신의 세력권을 형성하려하고 기초지방선거 후보자들은 이를 극복하고 새롭게 지방의 정치세력을 형성하려는 욕구가 강하기 때문이다. 선진국에서도 정당이 선거 후보자를 내는 것이 대다수의 사례임에도 불구하고 이를 개혁하려는 이유는 정당공천의 폐해 때문이다. 이러한 폐해의 극복과 더불어 지방자치의 발전을 앞당기자는 지방의 염원이 강하게 작용하는 것이다.

본고는 기초지방선거의 정당공천에 관한 최근의 논쟁을 정리하고 해외사례를 살펴봤을 뿐 아니라 합리적인 개선대안을 모색해보았다. 정당공천과 관련된 논쟁은 정당공천 폐해를 극복하기 위하여 폐지 또는 새로운 대안의 모색이 필요하다는 논의가 많다. 또한 단체장, 지방의원, 전문가 및 국회의원의의 조사에서도 국회의원을 제외한 대다수가 정당공천제의 폐지에 많은 지지를 하고 있으며, 2012 대선 후보들도 폐지를 지지하였다. 다만, 정당공천의 폐지에 따라 나타날 수 있는 부정적 효과가 여성할당문제이다.

따라서 정당공천의 폐지에 따라 나타날 수 있는 부정적 파급효과를 고려하면서 몇 가지 대안을 제시하였다. 그 대안은 참여주체 확대, 정당표방제 도입, 지방정당제 도입, 상향적 공천절차 활용 등이다. 이러한 방안 중 참여주체 확대방안이 논리적으로 최적대안으로 제시하였으나 대안의 확정은 사회적 합의절차를 거쳐서 확정되어야 할 것이다. 중요한 것은 기득권을 지닌 국회의원 등 중앙정치권이 우리나라 지방자치의 발전을 위한 사심과 편견 없는 지지가 필요하다.

참 고 문 헌

[1] 이극찬, *정치학,* 법문사, 1987.

[2] 신진, “한국의 지방선거와 정당공천에 관한 연구: 정당공천의 문제점과 개선방안”, 대한정치학회보, 제16권, 제2호, 2008.

[3] 우성호, 이환범, “기초의원 정당공천제 실태분석 및 개선방안에 관한 연구: 기초의원 및 지방의회 관련 공무원의 인식조사를 중심으로”, 한국지방자치학회보, 제22권, 제3호, 2010.

[4] 주용학, “지방선거에 있어서 기초단체장의 정당공천제에 관한 연구”, 한국지방자치학회보, 제14권, 제1호, 2002.

[5] 황아란, “단기비이양식 투표제의 정당 공천전략과 성과분석: 2006년 기초의원선거의 정당실책을 중심으로”, 한국행정학보, 제44권, 제1호, 2010.

[6] 하세현, “기초지방선거에 있어 정당공천제의 문제점과 개선방안”, 한국지방자치연구, 2006.

[7] 김순은, “기초자치단체 정공천제의 폐해와 대안”, 한국지방정부학회 정책세미나 발표문, 2012.

[8] 이기우, “기초지방선거와 정당공천”, 한국행정학회 세미나 발표문, 2010.

[9] 성기중, “한국 기초지방자치단체 선거에서 정당공천제 문제의 해결”, 한국동북아논총, 제50집, 2009.
[10] 금창호, “자치단체장과 지방의회간 갈등해소 방안”, 한국지방자치학회 토론회 발표논문, 2011.
[11] 송광태, “2010년 6.2 지방선거 분석과 정당공천 제도에 대한 논의”, 한국지방자치학회 토론회 발표논문, 2010.
[12] 손혁재, “2010 지방선거, 정당공천제를 어떻게 할 것인가. 삶의 정치와 지방분권: 기초지방선거 정당공천의 문제점을 중심으로”, 대화문화아카데미주최 토론회발표문, 2009.
[13] 황아란, “단기비이양식 투표제의 정당 공천전략과 성과분석: 2006년 기초의원선거의 정당실책을 중심으로”, 한국행정학보, 제44권, 제1호, 2010.
[14] 강경태, “정당공천제 개선방안: 기초의회의원선거를 중심으로”, 한국정당학회보, 제8권, 제1호, 2009.
[15] 육동일, “지방선거 정당공천제의 한계와 과제: 지방의회 활성화를 중심으로”, 한국지방자치학회보, 제18권, 제1호, 2006.
[16] 강경태, “정당공천제 개선방안: 기초의회의원선거를 중심으로”, 한국정당학회보, 제8권, 제1호, 2009.
[17] 우성호, 이환범, “기초의원 정당공천제 실태분석 및 개선방안에 관한 연구: 기초의원 및 지방의회 관련 공무원의 인식조사를 중심으로”, 한국지방자치학회보, 제22권, 제3호, 2010.
[18] 이기우, “기초지방선거에서 정당공천제 폐지”, 민주헌정포럼・국회의원 황주홍 쟁점토론회 발표논문, 2013.
[19] 정세욱, “공천제 없애야 지방이 산다”, 주간조선, 1750호, 2002.
[20] 의회발전연구회연구보고서, “정당개혁기조하의 국회의원 공천제도 개선에 관한 연구”, 2003.
[21] 김순은, “기초자치단체 정공천제의 폐해와 대안”, 한국지방정부학회 정책세미나 발표문, 2012.
[22] R. Austin, *The Study of Policy Content: A Framework for Choice. in Ranney(ed),* Political Science and Public Policy, Chicago; Mackham Publishing Co. 1968.
[23] 박영강, “지방선거의 정당공천제를 둘러싼 논의와 지향점: 한국의 기초자치단체를 중심으로”, 한국지방정부학회 토론회 발표문, 2009.
[24] 금창호, “신정부 지방분권 국정과제의 성공적 추진전략”, 한국지방행정연구원 세미나 발표문, 2013.
[25] 오경식, 지방선거 이렇게 바뀌어야 한다, 2010 양성평등 지방선거를 위한 토론회 발표문, 2010.
[26] 육동일, 지방선거 정당공천제의 평가와 과제, 위기의 정당공천제: 쟁점과 해법, 한국지방자치학회 토론문, 2009.
[27] 주용학, “민선4기 지방선거 결과분석 및 정책적 함의: 기초단체장의 정당공천제를 중심으로”, 한국지방자치학회보, 제19권, 제1호, 2007.
[28] 성기중, “지방선거에서의 정당공천제 문제의 개선방안”, 대한정칙학회보, 제18권, 제1호, 2010.

저 자 소 개

금 창 호(Chang-Ho Gum) 정회원

- 1999년 8월 : 건국대학교 대학원 행정학과(행정학 박사)
- 2013년 현재 : 한국지방행정연구원 선임연구위원
- 2010년 1월 ~ 2012년 12월 : 대통령직속 사회통합위원회 지역분과 위원
- 2010년 2월 ~ 2012년 12월 : 대통령 직속 지방행정체제개편추진위원회 자문위원

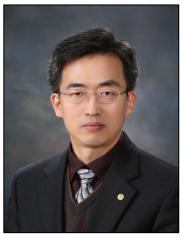
<관심분야> : 광역행정, 조직진단, 인사관리

최 영 출(Young-Chool Choi) 정회원

- 1998년 8월 : 영국 뉴캐슬대학교 대학원(정책학박사)
- 2013년 현재 : 충북대학교 사회과학대학 학장, 행정학과 교수
- 2013년 4월 ~ 현재 : 안전행정부 지방자치단체 합동평가단장
- 2011년 4월 ~ 현재 : 교육부 외국인유학생관리 위원장
- 2011년 1월 ~ 현재 : 한국비교정부학회 회장
- 2013년 4월 ~ 현재 : 지방행정연구 편집위원장

<관심분야> : 정책분석, 정책평가, 교육정책

박 종 관(Jong-Gwan Park) 정회원



- 2009년 8월 : 서울대학교 대학원 행정학과(행정학박사)
- 20013년 현재 : 백석대학교 법정학부 행정학전공 교수
- 2010년 1월 ~ 2010년 12월 31일 : 서울행정학회 부회장
- 2008년 12월 ~ 2013년 2월 : 대통령소속지방분권위원회 실무위원
- 2012년 1월 ~ 2012년 12월 : 한국공공행정학회장
- 2010년 3월 ~ 현재 : 충청남도 정책자문교수

<관심분야> : 구역개편, 성과관리, 사회자본, 정부기능