

석사학위논문

지방의원 정당공천제 개선방안에 관한 연구

A Study on the Official Party Nomination System of the
Local Councilmen



제주대학교 행정대학원

행정학과 지방자치전공

전영해

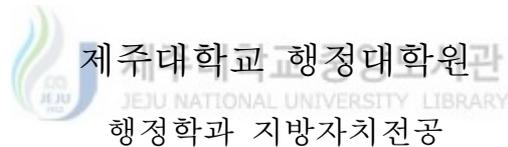
지방의원 정당공천제 개선방안에 관한 연구

A Study on the Official Party Nomination System of the
Local Councilmen

지도교수 김 진호

이 논문을 행정학 석사학위 논문으로 제출함

2005년 12월 일



전 영 해

전영해의 행정학 석사학위 논문을 확인함

2005년 12월 일

심사위원장

위 원

위 원

- 차 례 -

제1장 서론	9
제1절 연구목적	9
제2절 연구의 범위와 방법	11
제3절 연구 구성체계와 분석의 틀	13
제4절 선행연구 분석	14
제2장 정당공천제의 의의 및 이론적 배경	17
제1절 정당공천제도의 의의 및 이론적 배경	17
1. 정당과 정당공천의 의의	17
2. 정당공천제도의 이론적 배경	20
3. 정당공천제도의 장점과 단점	23
제2절 지방선거와 정당공천제도	30
1. 지방선거제도	30
2. 정당의 후보자 추천	32
3. 정당공천과 지방자치	33

제3장 지방선거법의 개정과 정당공천 영향	36
------------------------------	----

제1절 지방선거법 변천과정	36
----------------------	----

제2절 지방선거 실시결과와 정당공천의 영향	39
-------------------------------	----

1. 역대지방선거 실시현황과 결과	39
--------------------------	----

2. 2002 지방선거결과와 정당공천의 영향	42
--------------------------------	----

제3절 외국의 정당공천제도 비교	44
-------------------------	----

1. 외국 지방의원 정당공천제	44
------------------------	----

2. 외국의 정당공천제도의 시사점	50
--------------------------	----



제4장 정당공천제도의 문제점 및 개선방안	54
------------------------------	----

제1절 지방의원 정당공천 실태	54
------------------------	----

1. 정당공천 실태분석	54
--------------------	----

2. 정당공천 설문분석	58
--------------------	----

3. 정당공천제의 영향과 효과분석	70
--------------------------	----

제2절 지방선거와 정당공천의 문제점	76
---------------------------	----

1. 지역주의	76
---------------	----

2. 중앙당 일당지배	79
-------------------	----

3. 정당내부질서의 비민주성	80
4. 공천헌금의 문제	80
5. 경선제도의 문제	81
6. 기타 문제점	82
제3절 제도개선 방향	84
1. 지역이기주의의 개선	85
2. 정치문화의 개선	86
3. 정당공천제도 개선 구체화 방안	87
1) 정당민주화	88
2) 후보추천 민주화	89
3) 당내 의사결정의 민주화	90
4. 정당공천제도의 개선과제	93
1) 정당참여의 차등적용과 기초, 광역선거의 분리	93
2) 정당표방제 및 주민추천제 도입	93
3) 국민경선제의 제도적 보완 및 활성화	94
4) 예비선거제 도입 검토	95
제5장 결 론	96
참고문헌	98
부 록	110
ABSTRACT	115

< 표 목 차 >

< 표 1 > 공직선거법 개정의 주요내용	31
< 표 2 > 역대지방선거 실시 현황	39
< 표 3 > 역대선거실시 결과	41
< 표 4 > 기초의원 현직 당선 분포	42
< 표 5 > 미국 대도시의 정부형태와 정당관여	46
< 표 6 > 일본 지방의원 분포 현황	48
< 표 7 > 한국과 주요 선진국의 정당공천방식 비교	51
< 표 8 > 현직 기초자치단체장의 재공천 여부와 '95년 득표율	56
< 표 9 > 우리나라 지역구 시·도의원 정당후보 선출 규정(당헌)	57
< 표 10 > 한국지방자치학회 설문조사	62
< 표 11 > 제반 지방자치제도	63
< 표 12 > 심층면접 조사대상	64
< 표 13 > 정당공천 찬반 분포	64
< 표 14 > 정당공천 찬성 이유	65
< 표 15 > 정당공천 반대 이유	65
< 표 16 > 광역의원의 성격	66
< 표 17 > 기초의원의 성격	66
< 표 18 > 광역의원 후보자 공천 고려사항	66
< 표 19 > 기초의원 후보자 공천 고려사항	67
< 표 20 > 광역의원 후보자 공천방법	68
< 표 21 > 기초의원 후보자 공천방법	68
< 표 22 > 경선시 대의원 비율	69
< 표 23 > 2010년 정당공천 제도개선의 범위	69
< 표 24 > 지방선거 정당공천 당선자수	70
< 표 25 > 기초단체장 현직후보 재선율	72
< 표 26 > 기초단체장 선거 현직후보의 재공천 여부와 이전 선거득표율	73
< 표 27 > 지역별 1998년 기초단체장 당선자(%)	79

국 문 요 약

2005년 6월 기초의원들에게도 정당공천을 허용하도록 하는 ‘공직선거및선거부정방지법(공직선거법)’이 개정되면서 잠시 잠잠했던 지방의원의 정당공천과 관련해 다시 수면위에 오르게 되었다. 그 동안 소모적으로 논쟁되어 온 지방의원의 정당공천제도의 문제점과 우리나라의 정치행태에서 나타나는 주요문제들인 지역주의, 중앙당 중심주의, 정당내부질서의 비민주성과 공천현금 문제와 경선제도의 파행적 운영에서 오는 문제점들이 정당공천에도 영향을 미침에 따라 이에 대한 개선방안을 모색하고 향후 우리나라의 풀뿌리 민주주의 정당공천 제도로 나아갈 수 있도록 하고자 시도하였다.

이를 위해 정당공천제도를 실시하고 있는 국가들을 비교 분석하여 그 시사점을 찾고 한국적 도입방안을 제시하였으며, 또한 설문조사를 통하여 우리나라의 지방의원 정당공천제도 실태를 분석하고 제도적인 발전방안을 제시하였다.

설문조사 및 면접 결과 행정, 자치학회 분야 등 정치적으로 중립적이며 지역적인 관점을 가진 자치행정으로 실행하는 입장에서는 주민자치의 장점을 살릴 수 있는 정당공천제도를 반대하였고, 반면에 대부분의 중앙정치인들은 정치와 정책 및 행정을 통합하는 관점에서 지방의원의 정당공천제도를 찬성하였다.

찬반양론이 있지만 ‘공직선거및선거부정방지법’이 이미 통과됨에 따라 이를 보다 발전적인 방향으로 지방의원의 공천제도가 확립되기 위하여는 첫째, 공천기준이 명확하여야 하고, 둘째, 공천심사위원회의의 심사과정이 투명하게 공개되어야 하며, 셋째, 한시적으로 운영되고 있는 공천심사위원회

를 상설화하여야 하며 넷째, 민주적이고 공정한 방식으로 지방의원을 추천하기 위하여 예비선거제를 도입하여야 한다. 다섯째, 정당공천제도의 보다 민주적 운영을 위하여 독단적인 단일운영체제를 지양하고 ‘당원협의회’를 적극 활용하여야 한다. 또한 이 협의회는 지구당위원장의 독선과 독단에 의해 운영되어져 온 관행을 견제하는 역할을 맡게 될 것이다.

이러한 문제점이 개선된다면 지방의원의 공정한 공천이 이루어짐으로써 향후 건전한 지방자치제도의 정착과 더불어 정당정치 실현을 통한 향후 우리나라에의 풀뿌리 민주주의의 기초를 좀 더 다져나가는데 유용한 기초자료가 될 것이다.



제1장 서론

제1절 연구목적

국회 정치개혁특별위원회는 2005년 6월 ‘공직선거및선거부정방지법’(이하 ‘공직선거법’이라 한다)을 개정하여 기초의원들에게도 정당공천을 허용하고, 선거구도 중선거구제(2-4인 선출)로 바꾸기로 하였으며, 국회의원 선거구 및 시·군·구, 읍·면·동별로 당원협의회를 둘 수 있도록 의결하였다.¹⁾

그 동안 일부 국회의원과 시장, 군수,구청장 협의회 등에서 기초자치단체장선거에서 공천배제, 3선 연임제한폐지, 후원회제도의 신설등에 대한 강한 요구가 제기되어 왔다. 국회가 기초의회의원에 대한 정당공천을 하도록 공직선거법을 개정한데 대하여 동협의회는 물론 시·군·구의회의 의장단협의회에서도 강하게 반발하고 있다.²⁾

2005년 6월 개악된 ‘공직선거법’에 대하여 전국의 기초의원 3,500여명이 지방의원 정당공천과 중선거구제 도입 등에 대한 내용의 부당성을 문제 삼아 집단사퇴하기로 결의하기 하였고, 국민적 합의가 없는 상태에서 무리하게 정치권이 공직선거법을 개정하여 파문이 일고 있다.³⁾

우리나라는 1950년대 이래 근대화과정에서 중앙정부의 행정권이 계속 확대되어져 온 결과 우리나라의 지방자치는 정치의 중심에서 벗어나지 못한

1) 중앙일보, 2005. 7. 1.

2) 이기우, “지방선거와 정당참여: 개정선거법을 중심으로,” 자치행정, 2005. 9, p.27.

3) 정세욱, “기초의원 3,496명 총사퇴결의와 정치인의 사리사욕,” 『지방자치』 한국미래재단, 2005.11.

채 담보상태에 머물렀고, 지방정부는 중앙의 위임권력 범위 내에서 통제받아 온 것이 현실이었다. 그러다가 1988년 지방자치법이 전면 개정되면서 지방정치의 활성화와 지방정부 역할이 주목받게 되었다.⁴⁾

특히 지방정치엘리트를 선출하는 현행 공선법이 정하고 있는 정당공천제는 여러 가지 문제를 초래하여 정치발전을 저해한다거나, 의견수렴과 정책 반영 및 책임정치 구현 등 그 기능에 대한 찬성⁵⁾과 반대⁶⁾양론이 첨예하게 대립한다. 사실 한국의 지방선거는 지역주의에 휩쓸린 선거문화와 지역주의에 따른 정당공천의 문제점 등이 심각한 것이 사실이다.

최근 지방선거에서의 정당참여와 관련 시민단체나 학계의견은 공천배제를, 정치권에서는 찬성을 지지한다. 민주정치는 정당정치이고, 지방자치도 민주정치의 일환인 이상 지방의원에 대한 정당공천제를 채택한다는 것은 이론상 문제는 없고, 정당공천을 배제할 경우 오히려 민주주의의 근간인 정당제도의 약화를 초래하여 정치발전에 역기능이 노정될 수도 있다.

그러나 정당공천제는 당내민주주의가 확립된 민주적 정당의 존재를 필요로 한다. 한국처럼 당 대표 중심지배와 지역분할 정당체제 같은 비민주적 정당체제하에서는 여러 가지 문제를 야기할 수 있다.

한국의 정당체제는 외형적으로는 민주주의를 내세우나 내면적으로는 비민주적인 요인들, 예컨대 정책이나 후보를 결정할 때 당원의 민주적인 참여와 절차에 따라 결정되어야 함에도 불구하고 중앙당의 지시와 당 실력자의

4) 황아란, "지역주의와 지방자치: 기초단체장의 정당공천," 『한국행정정보』 제36권 제2호, 2002, p. 129.

5) 김병준, 『한국지방자치론』 (서울: 법문사, 2000), pp.264-273.

6) 중앙일보, 지방의원 정당공천 안된다. 중앙일보 사설, 2005.6.28; 전국시장군수구청장협의회가 의뢰한 코리아리서치센터 조사에 의하면 "정당공천을 없애야 한다"는 응답자는 37.5%인 반면, "유지해야 한다"는 18.4%로 조사됐다. 경향신문, 2005.6.22; 서울신문, 기초단체장 정당공천제 반발 확산, 2005.7.6.

뜻이 아직도 많은 부분에 영향을 미치고 있다. 특히 특정지역출신끼리의 결합체로 이루어진 지역분할정당 체제를 벗어나지 못하고 있는 우리나라 정당의 현실을 살펴볼 때 정당공천제는 중앙의 지방지배에 대한 연결고리가 되어 우리 사회의 부정부패를 조장하고 지방자치를 저해할 소지가 있다.

선진국의 민주정당은 선의의 경쟁을 통한 정책정당으로서 집권을 도모하지만 우리나라의 경우 상호비난과 흠집내기, 소수간의 야합 등 권모술수가 만연하고 집권할 경우 졸속행정과 예산낭비 등을 초래하여 정당공천이 지방자치에 미치는 영향은 부정적인 면이 강하다.

따라서 한국정치행태에서 나타나는 주요문제들인 지역주의, 중앙당 중심주의, 정당내부질서의 비민주성, 공천헌금의 문제와 경선제도의 파행적 운영에서 오는 문제점들에 대한 개선방안을 근본적으로 모색해 보고자 하는 것이 본 연구의 목적이다. 그 동안 소모적으로 논쟁되어 온 정당공천제도에 대하여 지방의원 정당공천제도를 그 분석대상으로 한다. 연구의 초점은 기초지방자치단체 지방의원에 대한 정당공천제의 부정적 측면을 중심으로 분석하고, 정당공천제의 공천방법, 공직자 자질, 경선방법 등 공천제도의 효과적 실현방안을 찾아 제시하는 데 연구의 의의가 있다.

제2절 연구의 범위와 방법

이 연구의 범위는 지방의원 정당공천제의 찬·반론을 고찰하고, 외국의 사례와 문제점으로 지적되고 있는 지역정당의 지배구조와 부정부패 및 기초자치단체의 경선제도입 및 발전적인 선거제도 방안을 모색하는 데 있다.

첫째, 시간적 분석의 범위는 지방의회의원 직접선거 2기인 1995년 이후를 중심으로 지방선거 정당공천 경향을 분석한다. 특히 지방의회의원 후보자의 정당공천제도를 중심으로 동제도의 비민주적인 요인을 분석하는 데 중점을 둔다.

둘째, 내용적 범위로는 지방의원 정당공천제도의 장·단점 분석과 장점, 곧 정당공천제도의 긍정적 측면을 대상으로 분석하여 그 시사점을 찾고, 한국의 지방정치문화 개선을 통한 정당공천제도의 개선방안을 제시한다. 특히 지난 1991년 이래 시행되고 있는 지방의원 직접선거의 정당공천의 영향과 지역적 효과 및 정당책임성을 중심으로 분석한다.

이를 위하여 정당공천제를 시행하고 있는 국가들을 비교·분석하여 시사점을 찾고, 한국적 도입방안을 제시하였다. 이어서 한국의 정당공천제도 실태를 분석하고, 제도적인 발전방안을 제시하였다. 외국의 경우 미국, 일본, 영국, 프랑스의 지방선거제도를 중심으로 분석하였다. 미국과 일본의 경우 대도시정부형태와 정당관여 형태를, 영국과 프랑스의 지방선거제도와 공천제도 등을 고찰하였다. 이어서 4개 국가의 지방선거에서의 후보자에 대한 공천내용 등을 비교하여 분석하였으며, 한국을 포함한 5개 국가의 정당공천방식을 비교하여 시사점을 도출하였다.

본 연구의 수행방법은 첫째, 정부공식 문서와 학술연구논문 등 문헌고찰을 통하여 선행연구 경향과 지방자치단체의 지방선거 실태를 분석하는 문헌연구방법을 활용하였고, 둘째, 2005년 8월, 9월 동안 한국지방자치학회, 한국헌법학회 및 한국 행정DB센터에서 조사한 정당공천 관련 설문조사를 재구성하여 활용하였다. 셋째, 기타 신문과 인터넷자료 및 전문가 등과의 면접법(interview method)을 통하여 자치단체 지방의회의원 공천문제점을 주로 제도적인 측면에서 분석하고 해결방안을 찾고자 하였다. 전문가 범주는

현직 국회의원과 10년 이상 중앙당에 근무한 당직자를 여, 야당별로 31명을 무작위 선별하여 본 연구의 주제인 정당공천의 찬·반과 개선과제에 대한 입장을 표준화면접(standardized interview)을 활용하여 조사하고 분석하였다.

제3절 연구 구성체계와 분석의 틀

본 연구의 구성체계는 전체 5장으로 구성되었다. 제1장은 서론으로 연구 목적, 범위, 방법, 연구의 구성체계와 분석의 틀을 제시하였다. 제2장은 정당공천제의 의의와 이론적 배경으로서 정당공천의 장단점과 지방선거에 있어서 정당공천제도의 관계를 분석하였다. 제3장은 지방선거법의 변천과정과 지방선거 실시 결과를 문헌적으로 고찰하고 지방선거에 있어서 정당공천의 영향을 분석하였고, 외국의 정당공천제도를 고찰하여 그 시사점을 찾는 데 중점을 두었다. 제4장은 지방의원의 정당공천 실태를 기존의 설문과 본연구자의 설문으로 분석하여 정당공천의 문제점을 도출하였으며, 정당공천제도의 개선을 위한 구체적 방안들을 제시하였다. 제5장에서는 연구의 결론으로서 내용의 요약과 정책적 시사점, 본 연구의 한계 및 후속연구 과제를 제언하였다.

본 연구의 분석의 틀은 첫째, 지방선거직의 공천문제점을 지방의원 공천과 관련한 현실정치 행태 문제점을 중심으로 분석한다. 문제점 도출은 학술지와 학위논문 및 국회의원과 중앙당 당직자 심층인터뷰를 통하여 도출하였다. 둘째, 정당공천제도의 장점, 순기능을 중심으로 역기능 최소화 방안을

중심으로 분석한다. 정당공천제도의 장점은 문헌연구 및 지난 15여년간의 지방의원 공천시행 결과를 토대로 분석하였다. 셋째, 본 연구는 지방의원 공천의 순기능에 대한 선행연구를 통해 공천제의 이론적 고찰 및 분석의 틀을 설정하였다. 분석의 내용은 첫째, 정당공천의 영향, 둘째, 정당공천의 지역적 효과, 셋째, 정당책임성 평가를 중심으로 분석한다.⁷⁾ 넷째, 공천제도의 개선방안을 선거문화, 환언하면 지역주의 선거문화 개선 및 정당민주화 측면에서 제언한다.

제4절 선행연구 분석

본 연구는 정당공천제도 관련 선행연구 경향을 분석하기 위하여 1991년 지방의회선거 부활 이후 지방자치단체장 공천제도의 찬, 반 양론을 중심으로 문헌조사를 실시하였다. 주요 문헌은 학술지, 학위논문 및 일반잡지를 대상으로 하였다.

먼저 지방자치단체장 공천제도를 찬성하는 입장을 정리한다.⁸⁾ 찬성론의 논지는 주로 공천제도의 필요성을 강조하고, 정당공천의 당위성을 주장하는

7) 황아란, 전계논문, 2005, p.98; 김순은, 전계논문, 2005

8) 김병준, 『한국지방자치론』 (서울: 법문사, 2000); 강만규, "지방자치단체장 및 지방의회의원의 정당공천 문제에 대한 개선방안" 연세대학교 석사학위논문, 2003; 박재홍, "한국의 지방자치와 정당참여 : 정당공천제를 중심으로", 성균관대학교 행정학석사학위논문, 1998; 신금식, "한국의 지방선거제도에 관한 연구: 정당공천과 동시선거문제를 중심으로", 연세대학교 석사학위논문, 2002; 이보환, 「기초자치단체장 정당공천의 문제점과 발전방안」, 세명대학교 석사학위논문, 2004.6; 이종석, "한국의 지방자치와 정치발전에 관한 연구 : 정당공천제도의 수용문제를 중심으로." 성균관대학교 석사학위논문, 1991; 정상래, "우리나라와 주요 선진외국의 정당공천제 비교연구 : 기초자치단체장선거를 중심으로," 한양대학교 석사학위논문, 2004; 정희용, "한국 국회의원후보자의 정당공천제 : 영국·미국·독일과의 비교". 경북대학교 석사학위논문, 2002.

입장의 문헌들로서 지방자치와 행정의 정치적 관계를 중시한 접근들이다.

둘째, 지방자치단체장 공천제도의 반대론을 정리한다.⁹⁾ 지방자치의 건전한 발전을 위하여 중앙정치와 지역주의적 정당공천제도의 해악을 주장하는 입장으로서 지방자치나 행정은 주민중심의 생활행정이기 때문에 중앙정치에 영향을 배제하여 자치적으로 이루어져야 한다는 입장이 그것들이다.

셋째, 외국의 연구 경향들 또한 위에서 고찰한 찬, 반 양론이 분분하다.¹⁰⁾

9) 김희철, “기초자치단체장의 정당공천제를 없애자.” 『월간조선』, 2004.6; 박원철, “기초단체장 정당 공천 폐지해야.” 『주간동아』, 2001.12.13; 민영창, “단체장들 정당출서기 심각.” 『사설과 칼럼』. 한국행정연구원, 2003.7.21; 신봉기, “지방자치에 있어서 정당공천제와 후원회제.” 『자치행정』, (사)지방행정연구소, 2005.5, pp.30-34; 정세욱, “정당공천은 매관매직, 비리의 연결고리.” 『지방자치』, 현대사회연구소, 2005.5, pp. 10-11; 주용학, “지방선거에서 기초자치단체장의 정당공천제에 관한 연구.” 『지방자치학회보』 제14권 제1호. 한국지방자치학회, 2002; 한겨레신문, “정치개혁협의회 정치자금법 현행 유지.” 2005.4.22; 한국선거관리협회, “기초단체장 관련선거법개정논의 어떻게 되나?,” 2005.4.6; 한빛일보, “지방선거 부작용 심화 우려,” 2005.4.25; 황아란, “지역주의와 지방자치: 기초단체장의 정당공천.” 『한국행정학보』 제36권 제2호, 2002, pp.129-143; -----, “지방선거의 정당공천: 공천제도입의 문제점과 개선방안.” 『지방행정연구』. 제16권 제1호. 한국지방행정연구원, 2002;-----, “민선자치 10년의 지방선거 : 평가와 전망.” 『2005년도 춘계학술대회』. 한국지방정부학회, 2005.5, pp. 95-122; 강만규, “지방자치단체장 및 지방의회의원의 정당공천 문제에 대한 개선방안” 한양대학교 지방자치대학원 석사학위논문, 2003; 박재홍, “한국의 지방자치와 정당참여 : 정당공천제를 중심으로”. 성균관대학교 행정대학원 행정학석사학위논문, 1998; 신금식, “한국의 지방선거제도에 관한 연구: 정당공천과 동시선거문제를 중심으로”. 연세대학교 행정대학원 석사학위논문, 2002; 이보환, “기초자치단체장 정당공천의 문제점과 발전방안,” 세명대학교 경영행정대학원 석사학위논문, 2004.6; 이종석, “한국의 지방자치와 정치발전에 관한 연구 : 정당공천제도의 수용문제를 중심으로.” 성균관대학교 석사학위논문, 1991; 임병채, “지방자치단체장의 정당공천에 관한 연구,” 서울시립대학교 도시과학대학원 석사학위논문, 2003; 정상래, “우리나라와 주요 선진외국의 정당공천제 비교연구 : 기초자치단체장선거를 중심으로,” 한양대학교 행정대학원 석사학위논문, 2004; 정희용, “한국 국회의원후보자의 정당공천제 : 영국·미국·독일과의 비교”. 경북대학교 석사학위논문, 2002;

10) Alexander J. Bott, *Handbook of United States Election Law's and Practices* (New York : Greenwood Press, 1990); C. Barrilleaux, A Dynamic Model of Partisan Competition in the American States. *American Journal of Political Science*. 30, 1986, pp. 822-840; J. Bibby and R Holbrook., Parties and Elections. in V. Jacob Gray,(eds.). *Politics in the American States: A Comparative Analysis*. 6th ed. (Washington, D.C.:CQ Press, 1996); H.G. Gosnell and R.G. Smoika, *American Parties and Election* (Columbus, Ohio: Merill Publishing Co., 1976); J. Gyford, and Marie James, *National Parties and Local Politics* (London: George Allen and Unwin, 1983); T. Holbrook and E. Van Dunk, Electoral Competition in the American States, *American Political Science Review*, 87, 1993, pp.955-962; S. Kernell, *Going Public : New Strategy of Presidential Leadership*, (2nd ed),(Washington D.C.: Congressional Quarterly Press, 1993); E. Lee, *The Politics of*

특징적인 것은 정당참여의 정도를 정당간 경쟁률이나 정당참여와 공공정책 관계 등에 따라 경험적으로 분석하고 있다는 점이다.



Non-partisanship (Berkeley: Univ. of California Press, 1960); S.Lipset and S.Rokkan., *Party Systems and Voter Alignments : Cross-National Perspectives* (New York: The Free Press, 1967); A.Stephen, *Rethinking Military Politics* (Princeton : Princeton University Press, 1988).

제2장 정당공천제의 의의 및 이론적 배경

본 장에서는 정당공천의 의의와 이론적 배경을 살펴보고자 한다. 지방선거에 있어 후보자 추천은 정당에 의해서 이뤄지며, 정당공천을 받은 후보자는 지방자치의 대표가 됨으로서 지방자치에 상당한 영향을 미칠 수밖에 없다.

따라서 정당공천의 당사자가 되는 정당에 대해 살펴보고, 정당공천에 대한 장·단점을 분석한 후 정당공천이 지방자치에 미치는 영향에 대해서도 살펴보고자 한다.

제1절 정당공천제도의 의의 및 이론적 배경



1. 정당과 정당공천의 의의

국민의 정치참여에 있어서 국민의 정치적 의사를 통합하여 그것을 정책결정에 투입하는 제도가 정당이라 할 것이다. 정당은 국민대중과 통치기구를 연결하는 통로이며, 복잡다기한 대중이해를 조직적으로 통일하여 이를 정책화시키는 제도적 장치이다. 국회와 지방의회는 그 국민이나 주민을 대표해서 의사를 결정하는 기관이다.

지방의회에서 정당은 공공의 문제를 제기하고 합리적으로 정책결정을 촉진시키며 지방의원 입후보자를 지명하고 그들이 선출되도록 지원하며 집권

강령에 따라 공공정책을 추진하고 지방정치요원의 충원, 정치적 훈련을 수행하며 정치이념을 형성하고 정치적 자금을 조달하는 기능을 수행한다.¹¹⁾

따라서 지방자치에 있어서 올바른 정당참여가 이루어져야만 이러한 기능들이 지방의회에서도 제대로 이루어진다고 하겠다. 그러나 지방행정은 중앙정부나 광역정부가 기초자치단체를 수직적으로 강력하게 통제하는 현실을 감안할 때 정당참여가 지방행정에 미치는 악영향들로 인하여 정당참여의 불필요성을 주장하는 근거가 되기도 한다.¹²⁾

정당(political party)이란 다양하게 정의되나, 동일한 이념적 지향을 가진 시민들이 정치적 권력획득을 통해 자신들이 지향하는 이념을 사회적으로 실현하려는 집단이다. 곧 정당은 합리적으로 정치권력의 확대를 추구하는 합리적 정치인들이 자신들의 권력추구에 사용하고자 만든 것이다.¹³⁾ 즉 정당의 목적은 그 구성원들을 위한 이상론적 또는 물질적 이익을 획득하기 위해 권력을 확보하는 것으로 볼 수 있다.¹⁴⁾

정당의 기능은 정당의 단순한 활동과 구별되며, 정당의 본질이나 존재목표에 입각한 활동에 따른 결과로서 첫째, 이익의 표출과 집약, 둘째, 정부의 조직과 통제, 셋째, 정치적 충원과 참여, 넷째, 정치사회화, 다섯째, 사회통합과 발전 등이다. 정당의 기능을 분설하면 다음과 같다.¹⁵⁾

11) *Ibid.*, p. 138.

12) 전경국, 전계논문, p. 6.

13) John Aldrich, *Why Parties* (Univ. of Chicago Press, 1995); 박명호, “정당정치와 민주주의,” 심지연외편, 『현대정당정치의 이해』(서울: 백산서당, 2003), pp. 432-451; 정상래, 전계논문, pp.13-14; 국회의원발전재단연구회, 『한국정당의 내부질서와 민주화방안에 관한 연구』 2001, p. 8.

14) M.Weber, *Economy and Society* (New Jersey: Bedminster Press, 1964), pp. 283-285.

15) Theodore Lowi, “Toward Functionalism in Political Science: The Case of Innovation in Party Systems,” *American Political Science Review*, Vol.57, No.3,(1963.11), p. 571; 유재일, 상계서, p. 135.

첫째, 이익의 표출(interest articulation)이란 국민개인이나 집단이 정치 체제에 대한 요구를 표현하는 것을 말하며, 이익의 집약(aggregation)은 이들에 의해 제기된 요구를 정책으로 결합하는 것을 말한다. 이러한 정치과정은 정당이 선거를 기점으로 국민의 의사를 의회에 매개함으로써 수행된다. 유권자들은 특정정당의 이념, 정책, 인물 등이 자기들의 이익에 가장 부합된다고 판단하기 때문에 특정정당을 지지하게 된다.¹⁶⁾ 결국 정당은 이익의 표출과 집약기능을 통해 개인이나 집단의 이익과 요구를 공공정책의 대안으로 전환시킴으로써 정치체제를 유지·발전시켜 나간다.¹⁷⁾

둘째, 정당은 선거에 의해 소수당과 다수당, 또는 여당과 야당으로 구분되며, 여당은 정권담당 기능과 가치창조 기능을, 야당은 정부비판이나 정부 통제 기능을 갖는다. 즉 집권여당은 정부를 구성해 국민의 의사를 집약하고 생산적인 정책결정을 수행하며 권력의 정당화 유지에 힘쓰는 반면, 야당은 건설적인 정책대안을 제시하며 정부를 견제·비판한다.

셋째, 정치적 충원(political recruitment) 기능이란 정치엘리트의 충원과 선출기능을 말하며, 정치참여(political participation) 기능은 국민들이 공공 문제에 대해 영향력을 미치고자 하는 활동을 촉진하는 기능을 말한다. 일반적으로 정당은 유권자의 지지를 확보하기 위해 그들의 이익에 부합되는 정책을 제시할 뿐만 아니라 그들이 선호하는 또는 예상되는 기대에 적합한 인물을 후보로 내세운다.

이 때 각 정당의 후보는 정당의 공천을 통해 유권자로부터 최소한의 정치적 지위를 인정받게 된다. 이러한 일련의 과정은 어느 특정 정당이 아닌 국민 전체의 대표로서 정치엘리트를 충원하는 결과를 가져온다.¹⁸⁾ 또한 정당

16) Clinton Rossiter, *Parties and Politics in America* (New York: Cornell University Press, 1960), p. 39.

17) V.O.Key Jr., *Public Opinion and Democracy* (New York : Knopf, 1961), p. 14.

은 정치사회화 기능을 통해 국민을 주요 정치행위자로 자각하게 함으로써 정치참여를 촉진한다.

넷째, 정당의 정치사회화(political socialization) 기능은 국민에 대한 정치교육과 계몽기능을 말한다. 정당은 자신의 이념과 정책을 선전해 선거에서 승리를 거두는 데 중요한 목적을 둔다. 이를 위해 대중을 정치적으로 교육하고 계몽할 필요가 있는 이러한 필요성에 의해 정당은 정치사회화 기능을 수행한다.¹⁹⁾ 대체로 정당의 정치사회화 기능은 홍보, 교육, 유대활동 등을 통해 이루어지고 있다.

다섯째, 정당의 기능 중 가장 목적지향적인 기능이 사회통합과 민주주의 발전(social integration and development of democracy) 기능이다. 사회통합이란 계급간, 지역간, 문화간, 신분간, 세대간의 갈등을 조정하고 완화하는 기능을 말하며, 민주주의 발전기능은 권위주의 체제로부터 민주화로의 이행과 공고화를 수행하는 기능이다.

정당의 사회통합기능은 먼저 사회갈등의 성격을 파악하고 여론의 동향을 조사한 다음 선거에서 해소정책을 제시, 승리하여 정권을 담당한 후 정책을 집행하는 과정을 밟는다. 또한 민주화의 이행과 공고화란 절차적 민주주의와 선거과정을 통하여 안정적인 지지기반과 연합세력을 형성하여 민주화를 공고화한다.

2. 정당공천제도의 이론적 배경

18) William N.Chambers, "Parties and Nation-Building in America," in LaPalombara, Joseph, and Myron Weiner, (eds.), *Political Parties and Political Development* (New Jersey: Princeton Univ, Press, 1966), pp. 91-92.

19) *Ibid.*, p. 102.

1) 이론적 근거

헌법상 정당의 지위와 개념²⁰⁾은 헌법 제8조 제2항에 “정당은 그 목적, 조직과 활동이 민주적이어야 하며, 국민의 정치적 의사형성에 참여하는 데 필요한 조직을 가져야 한다”고 규정한다.

이를 구체화하여 정당법 제2조는 정당이라 함은 주민의 이익을 위하여 책임있는 정치적 주장이나 정책을 추진하고, 공직선거의 후보자를 추천 또는 지지함으로써 국민의 정치적 의사형성에 참여함을 목적으로 하는 국민의 자발적 조직을 말한다고 정의한다.

헌법 제118조 제2항은 “지방의회의 조직, 권한, 의원선거와 지방자치단체의 장의 선임방법 기타 지방자치단체의 조직과 운영에 관한 사항은 법률로 정한다”고 하여 국회의원(헌법 제41조) 및 대통령(헌법 제67조)선거와 별도로 그 선출절차를 규정하고 있다.²¹⁾

정당의 지위와 역할에 대하여 다양한 학설과 견해가 있다. 대표적인 것으로, 정당은 대의민주정치에 있어서 중추적인 역할을 하는 헌법기관으로 균형하게 되어 정당은 국민과 국가에 있어서 국민이 국가의사형성에 참가하는 매개작용을 담당하는 기관이라고 하여 정당의 헌법기관설을 인정하는 학설이 있다.²²⁾

또한, 정당은 헌법상의 기관은 아니나 헌법의 영역으로서 정치적, 사회적, 제도적으로 보장되어야 하고, 국가와 국민간의 정치적 의사형성에 중개적

20) 이병훈, 『정당의 헌법상의 지위』 (서울 : 박영사, 1995); 정상래, "우리나라와 주요 선진외국의 정당공천제 비교연구 : 기초자치단체장선거를 중심으로," (서울: 한양대학교 행정대학원 석사학위논문, 2004), p. 16.

21) 신봉기, “지방자치에 있어서 정당공천제와 후원회제,” 『자치행정』 (사)지방행정연구소, 2005.5, p. 30.

22) 정상래, 전제논문, p. 16.

역할을 담당하는 중개적 기관이라는 학설과, 정당이 정치적 의사형성에 참가하므로 그 중심적인 헌법기능의 행사를 인정할 수는 있다 하더라도 정당은 그 본질로 보아 어디까지나 국가조직외의 자유로운 구성인 동시에 자유로운 사회적 결사의 성격을 부인할 수 없다는 입장의 학설 등 다양하게 존재한다.

헌법 제8조 제4항은 정부는 위헌정당에 대해 헌법재판소에 그 해산을 제소할 수 있고, 정당은 헌법재판소의 심판에 의하여 해산된다고 하여 정당에 관하여 상세하게 규정하고 있다.²³⁾

2) 제도적 근거

‘공직선거법’은 제47조 제1항에서 “정당은 선거에 있어 선거구별로 선거할 정수범위 안에서 그 소속당원을 후보자(이하 ‘정당추천후보자’라 한다)로 추천할 수 있다”고 규정하고, 선거직 공직후보자를 정당이 공천하게 하고 있다.²⁴⁾

또한 ‘공직선거법’ 제47조 제2항은 공직자의 추천과 관련하여 “정당의 공직선거후보자를 추천하는 때에는 민주적인 절차에 따라야 한다”고 규정하고, 그 절차를 민주적으로 하도록 하고 있다. 이와 함께 2004년도 3월 12일 ‘공직선거법’을 개정하여 공직선거후보자의 경선제도를 도입(공선법 제57조의 2, 3)하고, ‘공직선거법’ 제60조의 2(예비후보자 등록) 등을 개정하여 예비후보자 제도를 도입하고, 선거사무소를 개소하는 것을 허용하는 등 경선 전 사전선거운동을 합법화하도록 (공직선거법 제59조, 제60조의 2-3,

23) 이병훈, 『정당의 헌법상의 지위』 (서울: 박영사, 1995).

24) 공선법 제47조 제1항 참조.

제61조, 제63조 등)하였다.²⁵⁾

3. 정당공천제도의 장점과 단점

선거에 있어서 정당의 참여를 허용해야 한다는 주장이 강하게 존재하는 한편, 다른 한쪽에서는 광역의원과 단체장 선거에서도 정당을 배제해야 한다고 주장한다.²⁶⁾

정부와 여, 야당은 2005년 6월 24일 기초지방의원 정당공천을 시행하기로 잠정 합의하고.²⁷⁾ 6월 30일 국회 본회의에서 처리되었지만, 지방자치와 관련 정당참여 허용문제는 관점에 따라 찬, 반 양론이 첨예하게 대립되고 있는 양상이다. 지방의원에 대한 정당공천에 대해 찬, 반 논란이 제기되는 이유는 첫째, 규범적인 측면에서 지방자치가 비정치적, 비권력적 성격을 지닌 것인가, 아니면 둘째, 가치배분을 다루는 정치적 성격을 지닌 것인가의 입장에 따라 첫째, 지방선거에서 정당공천을 배제해야 한다는 주장은 지방자치의 목적이 지역개발과 지역주민의 복리증진에 있음을 강조한다. 이는 20세기 초 미국의 진보적 개혁론자(progressive reformers)의 주장과 맥을 같이 하는 데, 지방선거의 정당배제를 통하여 효율적이고 전문적인 지방행정수행에 당파적 갈등을 배제시키며, 보스 중심의 머신 폴리틱스(machine politics)에서 나타났던 폐해를 방지하고자 하는 것이다.²⁸⁾

25) 정당법 제31조의 3-6 및 동법 제45조의 6 등 참조.

26) 김병준, 전계서, 2000, p. 260.

27) YTN뉴스, 2005.6.24 오전 9:00

28) 황아란, 전계논문, 2002, p. 131; David R. Berman, *State and Local Politics* (Madison, Wisconsin: Brown & Benchmark, 1984), pp. 192-194; Edward C. Banfield, & James Q. Wilson, *City Politics* (N.Y.:Vintage Books, 1963), ch 9.

둘째, 정당공천을 찬성하는 입장은 지방자치가 단지 가치중립적인 정책집행으로서의 지방행정이 아니라 가치배분을 결정하는 지방정치라는 점을 강조한다. 지역개발과 주민복지사업을 수행하는 지방행정의 경우도 어떤 부분을 우선할 것인가에 대한 정책판단과 결정은 가치배분을 뜻하는 것이기 때문에 지방자치의 영역도 정치현상이 수반된다.²⁹⁾ 지방의원의 정당참여는 찬성론과 반대론으로 구분되어 분분하지만 ³⁰⁾ 정당공천을 찬성하는 관점에서 중앙정치와 지방정치를 연계하여 정치의 효율성을 제고시킨다는 입장과³¹⁾ 대의민주제도에서 정당정치가 효율적인 대안임을 주장한다.³²⁾

1) 정당공천제도의 장점

(1) 정당공천 찬성론



정당공천의 찬성론(partisanship)을 정리하면, 먼저 정당부재는 책임정치 실현을 저해한다는 것이다, 곧 지방정치 결과에 대한 책임을 물을 조직이 정당이기 때문이다.

정당의 중요성은 미국의 비정파적 선거(nonpartisan elections)결과, 오히려 지역사회에 정당의 필요성을 확인하는 계기가 되었다는 점이다. 비정파적 선거는 선거에 대한 관여와 관심, 투표참여를 낮추었으며, 사회경제적으로 상류계급층에 편파적인 양상을 보이며, 정당을 중심으로 한 선거체제와 비교하여 사회적, 정치적 변화에 더 저항적인 것으로 나타나며, 현직이 누

29) 황아란a, 전계논문, 2002, p. 131.

30) 주용학, 전계논문, 2002.3, p. 59; 리서치 & 리서치, 2001.3 참조.

31) 정세욱, 『지방자치학』 (서울: 법문사, 2000), pp. 325-27.

32) 황아란·김성호, 「지방정치의 부패구조 개혁방안」 한국지방행정연구원, 2000.

리는 이점을 증가시키며, 덜 진지하고 덜 정책중심적인 선거캠페인 결과를 낳고, 공직자의 책임성 확보 측면에서 덜 효과적인 것으로 나타났다.³³⁾

또한 정당공천을 금지시킨다면 유권자는 후보에 대한 정보비용의 상승으로 기권을 하거나 후보선택의 어려움이 높아질 것을 쉽게 예상가능하다. 정당배제로 인하여 조직과 자원이 풍부한 특정계층, 즉 기득권층으로 지방정부구성의 편향이 이루어지는 것도 문제이다. 한국의 경우 지방선거 정당배제는 학연, 지연, 혈연 등의 귀속적 연고주의를 발호시킬 개연성이 높다.³⁴⁾

환언하면 정당배제시 노정되는 문제로서 예컨대 정당은 주민여론을 수렴하는 데 유리한 조직을 갖고 있으며 주민여론에 입각한 정책수립에 용이하다는 점 등이다.³⁵⁾

(2) 정당참여의 이론적 근거



정당참여의 논리적 근거는 다음과 같다.³⁶⁾ 첫째, 정당은 주민여론을 수렴하는 데 유리한 조직을 갖고 있어 여론에 입각한 정책수립에 기여한다. 둘째, 정당은 주민, 선거후보자, 주민대표자에게 정치교육의 장을 제공한다. 셋째, 지방정부는 정치적, 행정적, 재정적 측면에서 중앙정부와의 지속적인

33) 황아란a, 전계논문, 2002, p. 131; C Adrian, A Typology for Nonpartisan Elections, *Western Political Quarterly*, 12, 1952/1959; P. Cutright., Nonpartisan Electoral Systems in American Cities, *Comparative Studies in Society and History*, 5(Jan), 1963; C Gikbert., Some Aspects of Nonpartisan Elections in Large Cities, *Midwest Journal of Political Science*, 6, 1962; E Lee, *The Politics of Non-partisanship* (Berkeley: Univ. of California Press, 1960); R. Wood, , *Suburbia*(Boston: Houghton Mifflin, 1953); 박재홍, 전계논문, p. 12.

34) 황아란a, 전계논문, p. 131.

35) 김병준, 전게서, pp. 264-274; 김순은, “지방정부의 장의 선거와 정당공천,” 『지방선거에서 정당공천제 배제를 위한 정책세미나』 한국지방자치학회, 2005.10, p. 6.

36) 김순은, 전계논문, pp. 6-8.

관계를 유지하지 않으면 안된다는 점이다. 넷째, 지방정부의 사무를 추진하는 과정에는 한 개의 자치단체가 추진하기보다는 여러 개의 자치단체가 동시에 협의하여 추진하는 것이 효과적이고 건설적인 경우가 많다. 다섯째, 한국의 지방정부구조는 기관대립형을 취한다.³⁷⁾ 기관대립형의 정부는 상호 간 권력견제의 기능을 수행한다. 지방의회가 정당을 통하여 집행기관을 견제할 수 있다는 것은 정당참여의 장점이다. 여섯째, 정당은 지방정부 선거 후보와 선출이 용이하다. 일곱째, 지역책임정치 구현에 필수적이다. 정당은 지역공동체의 다양한 이해와 갈등을 순기능적으로 조정하여 공동이익을 책임있게 추진하는데 적합하다.³⁸⁾

(3) 정당공천제도의 장점

지방자치의 주역은 지역주민이다. 지방자치는 지역적인 문제를 지역주민들의 의견을 수렴해서 이를 반영하고 해결하는 제도이다. 따라서 지역주민들의 의견을 수렴하여 그것을 정책으로 개발하기 위해서는 뜻을 같이하는 정치결사체가 필요한 데, 그것이 바로 정당이다.³⁹⁾

정당의 역할로 주민의 의견수렴과 정책반영, 사회적 이질화와 구조적 분화에의 대응, 민주정치로서의 정당정치 활성화, 정치인들에 대한 정치교육과 훈련, 후보자 선택용이, 책임정치 구현 및 효율적인 집행관 통제 등을 든다. 환언하면 공천제가 배제될 경우 보수적 성향을 띤 지역유지들이 대거 출마하게 되어 보수적 지역 엘리트 군단이 형성될지도 모른다는 우려이다.⁴⁰⁾ 예컨대 지역관료와 지방의원에 선출된 지역유지들간 지방정경유착 현

37) 이규환, 『한국지방행정론』(서울: 법문사., 2002), p. 223.

38) 김순은, 전계논문, p. 8.

39) 박호성·양기호·이동선, 전게서, p. 321.

40) 박호성·양기호·이동선, 『한국정치와 지방자치』(서울: 인간사랑, 2002.3), p. 321.

상이 나타나기도 한다. 정당공천제의 실시로 이러한 부작용을 견제할 수 있을 것이다.

정당공천을 실시해야 한다는 이유 중에 가장 큰 비중을 갖는 것은 책임정치를 할 수 있다는 것이다. 선거를 통해 후보자를 선출하고 그 후보자는 정당을 선택하게 되며, 주민들은 후보자의 인격과 자질을 선택의 수단으로 갖기도 하지만 자질 검증의 시간과 한계에 부딪혀 대부분 정당 선호도에 따라 후보자를 선택한다.

그 후보자에 대한 심판은 결국 선거로서 행해지며 후보에 대한 심판을 통해 정당이 심판받게 되는 것이다. 여기에 후보자에 대한 정당공천의 역할과 의의가 있다고 보겠다.

2) 정당공천제도의 단점



(1) 정당참여 배제론

지방선거에서 정당의 참여를 배제해야 한다는 이유의 핵심은 권위주의적이고 특정지도자 중심인 한국 정당정치현실로 인한 지방의 자율성 신장저해, 지방자치체 실시 목적 자체의 왜곡, 지방정치의 중앙정치 예속, 지역사회의 분열과 반목 등이라 하겠다.⁴¹⁾ 자치 단체장이 정당의 의사에 따라 움직일 경우 지방자치 목적과 기능의 상실이 우려된다.

전국시장·군수·구청장협의회는 “공직선거법이 지방정치의 중앙예속화를 심화시키고 있다”고 주장하고, 그 법의 개정입법을 정기국회에 청원하기로

41) 한국지방자치학회, ‘지방선거법 개정방향에 관한 건의문’ 1990.2.24; 민주자유당, ‘정책과 대화’ 뉴스레터, 1990.8.

결의하고, 여의치 않을 경우 234개 기초단체장들이 소속정당을 탈당하기로 하는⁴²⁾ 등 결연한 의지를 표명하고 있다.

(2) 정당참여 배제의 이론적 근거

정당참여를 배제해야 한다는 이유⁴³⁾는 중앙당이 지역정치에 관여하게 되면, 중앙의 정치게임이 여과됨 없이 지역에 이식되어 지역이슈가 퇴색하고, 정치가 과열화 될 뿐만 아니라 지방자치가 약화되고, 정당에 적을 두지 않는 지역인재의 활용이 곤란하게 된다는 데 있다.⁴⁴⁾

또한 선거와 관련 정당공천과 정치자금의 모집 및 집행과정에서의 불법행위가 만연해질 우려가 있다. 자치단체장의 경우 공천권자의 눈치보기 및 선거자금 모집 문제, 나아가서 지방자치의 본질을 훼손시키는 지방의 중앙예속의 문제가 심각해진다.⁴⁵⁾

정당참여 배제론(non-partisanship)⁴⁶⁾의 첫째는 정치의 과열화이다. 정당이 지역선거에 개입하게 되면 중앙의 정치논리와 게임이 지역에 이식됨으로써 중앙정치의 재판이 될 위험성이 높다.⁴⁷⁾ 둘째, 중앙당중심의 중앙집권적 운영이다. 시·도당은 중앙당의 의견이나 지시를 무시하기 어렵기 때문에 정당을 통한 중앙집권화가 시도될 우려가 높다. 셋째, 엘리트 충원이 곤란

42) 서울신문, 기초단체장 정당공천제 반발 확산, 2005.7.6.

43) 주용학, 전계논문, 2002.3, p. 61.

44) 김순은, “지방자치와 정당,” 『자치행정』 2001.6, p. 37.

45) 황아란·김성호, 전게서,

46) 박재홍, 전계논문, p.17; David R. Berman, *State and Local Politics* (Madison, Wisconsin: Brown & Benchmark, 1994), pp. 192-194; 이종석, 전계논문, p. 50; 임병채, 전계논문, p. 24-27; 김병준, 전게서, pp. 260-264; 주용학, 전계논문, p. 46; 김순은, 전계논문, pp. 8-10.

47) 김순은, 전계논문, 2005, p. 8.

하다. 극소수의 정당인사에 의해 시·도당이 운영되거나 정당에 대한 불신으로 인하여 지역엘리트가 정당가입을 꺼리게 된다.

(3) 정당참여의 단점

정당 참여 반대론자들은 정당참여가 지방분권 파괴와 지방자치위기 초래, 정당지배와 지방자치의 상충, 의회와 단체장의 갈등, 정권교체시의 혼란, 행정전문화 장애, 선거혼탁과 정당대립, 자치행정의 부패, 장기적 사업추진 곤란 등을 든다.⁴⁸⁾ 즉, 정당관여는 지역감정이나 학연 등의 이해관계가 얽히는 등 정당정치의 폐해가 드러난다. 또한 후보를 검증하기 곤란하고, 아래로부터의 공천이 어렵다.⁴⁹⁾

실제로 지방의원의 정당공천의 폐해는 첫째, 지방의원의 공천을 받기 위해 해당 지역의 국회의원에게 줄서기 경쟁이 치열하게 될 것이다. 공천은 곧 당선이라는 우리나라의 선거풍토에서 본선 경쟁보다는 사전 공천을 위한 국회의원들에게 눈도장 찍기 위해 수단과 방법을 가리지 않고 될 것이다. 지방의원이 유급화되면서 그 경쟁은 불 보듯 뻔한 현실에 직면해 있다. 비밀리에 있어오던 공천현금 규모가 커질 뿐만 아니라, 기존 조직을 장악하고 있는 국회의원에게 정치신인들은 동원 부탁을 뇌물, 혹은 선물의 한도는 커지고 ‘눈도장 찍기’ 위한 별의별 행동을 다할 것이라는 것은 많은 학계와 시민들이 우려하고 있는 현실이다. 둘째, 국회의원의 선거운동화로 악용될 수가 있다. 공천을 받기 위해 줄서기 경쟁을 하다 보면, 국회의원은 다음 자신의 선거를 위해 본인에게 충성도가 높은 후보자를 공천할 수 밖에 없

48) 정상래, 전계논문, p. 47.

49) 박호성·양기호·이동선, 전계서, p. 321.

다. 국회의원 기득권 보호를 위해 후보자의 개인적 능력과는 별개로 후보자가 공천되어지고 보은을 입은 충성스런 후보자는 결국 국회의원 선거에 동원되어지는 것은 당연한 일이다.

결국, 지방의원의 정당공천은 지방선거에서 지역이슈의 퇴색될 소지가 있고, 정치과열화와, 정치자금 모금의 불법행위가 만연해질 것이며, 지방차치의 본질이 훼손되는 일들이 벌어질 것이다.⁵⁰⁾

특히 기초의원은 중앙정치와는 별개로 구성되어 지역의 사무를 소신껏 처리해야 하는 지역의 자치 일꾼이 되어져야 함에도 불구하고 기초의원까지 정당공천을 한다면, 앞서 살펴본 바와 같이 중앙 정치권에 눈치를 봐야 하는 처지로 전락되고 공천을 위한 공천헌금, 돈으로 매관매직이 행해지는 등 먹이사슬처럼 부패의 사슬이 이어지는 우려를 하지 않을 수 없다.



제2절 지방선거와 정당공천제도

1. 지방선거제도

1) 공직선거법 개정의 주요내용

1991년 지방자치제도 부활 이후 처음으로 내년 지방선거는 지방의원 유급제가 도입되고, 3,485명인 기초의원 정수가 20% 줄어들고, 이 중 10%는 비례대표로 선출되며, 기초의원 정당공천이 실시된다.⁵¹⁾

50) 주용학, 전계논문, 2002.3, pp. 45-46.

51) 서울신문, 2005.7.8.

< 표 1 > 공직선거법 개정의 주요 내용

구 분	현 행	개 정 안
선거구제	소선거구제	광역 : 현행유지 기초 : 2-4인 뽑는 중선거구제
지방의원 정수	시·도의회의원 : 시, 군, 구 각 2인 기초의회의원 : 읍, 면, 동마다 1인	광역 : 현행 유지 기초 : 인원 20% 감축 10% 비례대표
유급화	수당명목 의정활동 지급	조례 통해 유급화
정당공천	광역의원 허용 기초의원 불허	기초의원도 허용

자료 : 중앙일보, 2005.6.28.



2) 선거 관계법 개정과 정당공천

2004년 현재 우리나라 정당 당원 수는 총 520여만명(한나라당 210만, 민주당 154만, 열린우리당 16만, 자민련 99만명 등)이며, 지구당은 각각 227개, 224개, 96개, 200개 등이다.⁵²⁾

2004년 2월 고비용 저효율의 정치구조를 타파한다는 명문으로 지구당을 폐지하는 내용의 정당법 개정이 있었다. 그 후 금년 8월, 국회의원 선거구 별로 당원협의회를 둔다는 내용의 정당법을 다시 개정하였다. 본 연구를 수행하는 시점이 현재의 개정 내용을 포함하기 때문에 당원협의회는 예전의

52) 중앙선거관리위원회, 「2003년도 정당의 활동개황 및 회계보고」 제1권 2004.12.

지구당으로 기술했다. 당원협의회가 국회의원 선거구와 동일하다는 점, 그 지구당과 조직을 승계했다는 점을 이유로 같은 맥락으로 서술하였음을 밝힌다.

지난 6월 공직선거법이 전면 개정되었다. 앞서 살펴본 바와 같이 기초의원 선거와 관련한 개정이 많았다. 기초의원인 경우 인원을 20% 감축하였고, 선거구제를 소선거구제에서 중대선거구제로 개정되었고, 기초의원까지 정당 공천을 허용한 것이 주요 내용이다.

특히 기초의원의 정당공천과 관련한 개정은 지방선거에서 내부공천으로 이뤄져온 ‘내천’을 명문화하고 정당정치를 구축하고 헌법에 보장된 정당정치 실현을 명분으로 했다. 본 연구자의 조사에서도 중앙정치인들이 기초의원까지의 정당공천을 찬성한 것을 보면 입법화 과정에 상당한 영향을 미쳤을 것이라 보고 있고, 정당의 지방선거에서의 영향은 불가피한 것으로 볼 수밖에 없다.



2. 정당의 후보자 추천

2005년 현재 공직자 선출직제도의 추천제도는 본인추천제, 선거권자 추천제 및 정당추천제도가 있다.⁵³⁾

정당의 후보자추천제도를 분석한다.⁵⁴⁾ 후보자 추천과 관련 후보지명(candidate nomination)과 후보선출(candidate selection)의 의미는 먼저 후보지명이란 공식적 선거관장기관이 법적 요건을 갖춘 특정인을 공인하는 공식적 절차이며, 정당후보와 무소속 후보가 포함된다. 반면 후보선출은 정당이 후보지명자 가운데 정당규정절차에 따라 정당후보자로 추천할 인물을

53) 중앙선거관리위원회,(www.nec.go.kr)

54) 김광수, 『선거와 정당』 (서울: 박영사, 2002), pp. 121-135.

인선하는 과정이다.⁵⁵⁾

우리나라에서의 후보공천이란 개인적인 자격의 무소속후보와 인선과정을 거친 정당후보를 구분하는 의미가 있다.⁵⁶⁾ 주요국가 정당의 후보자 추천은 미국정당은 간부회⁵⁷⁾ 등을, 영국의 경우 정당의 후보자선정은 정당이 내부적으로 절차가 마련되어 있다.⁵⁸⁾

3. 정당공천과 지방자치

흔히 민주주의 정치는 의회정치, 대의정치라 일컬어진다. 대의정치에 있어서 국민의 정치적 의사를 통합하고, 정책결정에 투입하는 제도와 주체는 정당이다.⁵⁹⁾ 정당이라 함은 국민의 이익을 위하여 책임있는 정치적 주장이나 정책을 추진하고 공직선거의 후보자를 추천 또는 지지함으로써 국민의 정치적 의사형성에 참여함을 목적으로 하는 국민의 자발적 조직을 말한다.⁶⁰⁾

정당은 국민과 통치기구를 연결하는 통로이며, 개별적 국민의 이해를 조직화, 통일화, 정책화시키는 제도이다. 국가통치와 지방자치과정에 있어서 의회정치의 필요성과 의의는 유사하다. 국회는 국민을 대표하여 국가적 차원의 정책을 결정하는 기관이며, 지방의회는 그 주민을 대표하여 지방차원

55) Leon D. Epstein, *Political Parties in Western Democracies*, (New York : Praeger, 1967), pp. 301-303.

56) 김광수, 전계서, p. 121.

57) 상계서, p. 140.

58) 상계서, p. 143.

59) 박재홍, "한국의 지방자치와 정당참여 : 정당공천제를 중심으로,"(서울 : 성균관대학교 행정대학원 행정학석사학위논문, 1998), p. 9.

60) 중앙선거관리위원회 홈페이지, www.nec.go.kr, 2005.11.

의 의사를 결정하는 기관이다. 따라서 대의제 민주정치하에서는 주민의 견제란 바로 집권정당의 임기 중 정치활동에 대해서 국민의 의사가 합치될 수 있는 민주주의의 본질문제로 귀착되며, 지방의회에 있어서도 정당의 역할은 동일하다.⁶¹⁾ 여러 개의 지방이 모여서 국가를 형성하게 된다. 지방의 주민은 지방의회를 통해 그들의 의사를 조직적으로 반영할 수 있는 정치제도를 요청하게 되며, 여기에서 정당은 주민의 욕구와 가치를 정리, 조직화하여 지방정부의 정책에 반영하고 국정에 대해 지방의 이익을 대변하는 역할을 한다.⁶²⁾

정당은 국민이나 주민의 가치와 욕구를 수렴하고 조직화하여 (지방)정부 정책에 반영하고 국정에 대해 지방의 이익을 대변한다. 지방의회에서 정당은 첫째, 공공의 문제를 제기하고 합리적 정책을 촉진시키며, 둘째, 지방의원 입후보자를 지명하고 그들이 선출되도록 지원하며, 셋째, 집권강령에 따라 공공정책을 추진하고, 넷째, 지방정치 요원의 충원과 정치적 교육 및 훈련을 수행하며, 다섯째, 정치이념을 형성하고, 여섯째, 정치적 목적의 자금을 조달하는 기능을 한다.⁶³⁾

지방자치에 있어서 올바른 정당참여가 이루어져야만 이러한 기능들이 지방의회에서도 제대로 작동된다. 그러나 현실적으로는 지방행정의 제도적 측면, 즉 국가, 광역, 기초자치단체의 권력관계로 볼 때 정당의 참여가 지방자치에 미치는 악영향을 부인하기 어려운 실정이다.

앞서 살펴본 바와 같이, 지방의원의 정당공천에 대한 학계의 이론은 다양하고 정당공천제도의 장단점에 대해서도 극명하게 다르게 나타났다. 정당의

61) 이경구, "정당의 대표기능에 관한 고찰," 『성균관대학교 논문집』 제24집, 1987, p. 104.

62) 전경국, "기초의회 의원선거에서 정당의 내부공천이 득표에 미치는 영향 : 서울시 성북구의회 의원선거를 중심으로," (서울 : 한양대학교 지방자치대학원 석사학위논문, 2000), p. 6.

63) O Winter William, *State and Local Government in a Decentralized Republic*(New York: Macmillan Publishing Co., Inc., 1981), p. 138.

책임정치를 위해서는 지방선거에서의 정당공천이 필요하고 중앙의 영향력 행사가 자치단체의 주민자치를 훼손시킬 수 있다는 측면에서 보면 정당공천을 배제해야 한다.



제3장 지방선거법의 개정과 정당공천 영향

본 장에서는 지방선거법의 전개과정을 살펴보면서 정당공천이 지방선거에 미치는 영향을 살펴보고자 한다. 또한 외국의 정당공천제의 현황을 문헌자료를 통해 그 시사점을 찾고 우리나라에 유용하게 접목시킬 수 있는 방법을 찾아보고자 한다.

제1절 지방선거법 변천과정

우리나라는 보통선거에 의한 주민참여의 길이 열리고 민주주의 이념을 바탕으로 한 대의제 지방자치의 터전이 마련된 것은 1948년 7월 공포된 대한민국 헌법에 지방자치제가 보장되고서부터 비롯된다.⁶⁴⁾

1948년 11월 ‘지방행정에 관한 임시조치법’이 6개월간 한시적으로 시행되었으나 이후 1949년 7월 ‘지방자치법’이 공포되고, 1988년 현행 ‘지방자치법’이 전면 개정되어 오늘에 이른다.⁶⁵⁾ 현재까지 20여차례의 개정이 있었으나 주요 변화된 내용만을 골자로 정리했음을 밝힌다.

1. 제1차 개정(1949.12.15)

64) 김동훈, 『지방의회론』(서울 : 법문사, 1995), p. 203; 박진오, 『지방자치와 지방선거』(서울: B&C 미디어, 2002), p. 35.

65) 김동훈, 상계서, pp. 203-223; 박호성·양기호·이동선, 『한국정치와 지방자치』(서울: 인간사랑, 2002), pp. 49-71.

제1차 개정에서는 지방자치법에서 발견된 법리적 모순이나 법체계의 불비 등을 보완하였다. 예컨대 도와 서울특별시의 선거구를 행정구역인 시·군·구로 하고 도의 부지사제를 폐지하였다.⁶⁶⁾

2. 제2차 개정(1956. 2.13)

제2차 개정은 시, 읍, 면장 직선제, 동, 이장의 선거제 등을 규정하였다.

3. 제3차 개정(1956. 7. 8)

제3차 개정은 도의회의원의 정원을 인구비례에 의할 것을 규정한다.

4. 제4차 개정(1958.12.26)

제4차 개정은 시, 읍, 면장 등을 도지사의 임명제로 전환하였다. 임명제 채택의 근거는 직선제가 인물 본위의 선거로 운영되지 못하고 인사의 불공정성, 상급기관의 지도, 감독 곤란 등이었다.

5. 제5차 개정(1960.11. 1)

제5차 개정은 지방자치제를 민주적으로 복원시키고자 서울시장, 도지사, 시, 읍, 면장, 동, 이장선거를 직접선거로 전환하였으나 5.16 쿠데타로 그 공과를 평가하기는 어렵다.

6. 제6차 개정(1961. 9)

제6차 개정에서 지방의회를 해산하고, 내무부장관이 대행하였으며, 지방 자치단체장을 임명제로 전환하였다.

7. 제7차 개정(1988. 4. 6)

제7차 개정은 지방자치법을 전문 개정하였다. 자치구조 2층제를 도입하고, 사무배분 기준 등을 정립하여 2005년 현재까지 시행중이다.

8. 제8차 개정(1989.12.30)

제8차 개정은 지방의원 정원을 수정한다.



9. 제9차 개정(1990.12.30)

제9차 개정은 의원선거일, 단체장 선거일을 수정하였다.

10. 제10차 개정(1994. 3.16)

제10차 개정은 직할시를 광역시로 명칭 변경하였다.

제2절 지방선거 실시결과와 정당공천의 영향

1. 역대지방선거 실시현황과 결과

1) 현 황

초기 지방자치법에서부터 현재의 공직선거 및 선거부정방지법에 이르기까지 지방선거와 관련된 주요내용을 간단하게 요약하면 다음과 같다. <표2>에서 볼 수 있듯이, 1949년에 제정된 지방자치법에 의해 1952년에 최초로 시·읍·면 및 도의회 의원을 지역주민이 직선제로 선출하는 지방의회의원선거를 실시하였으며 모든 후보자에 대한 정당추천은 가능하였다. 당시 시·읍·면장은 시·읍·면 의회에서 간선제로 선출하고 서울시장과 도지사는 임명제를 채택하였다. 1956년 2차 선거에서는 시읍면장 선출을 직선제로 개정하였으며 모든 후보자에 대한 정당공천이 허용되었고 서울시장과 도지사는 여전히 대통령이 임명하도록 하였다. 이승만 정권이 몰락하고 민주당 장면 정부가 집권한 1960년에는 최초로 서울시장과 도지사까지 직선제로 선출하도록 하여 4차례에 나누어 실시된 모든 지방선거 제도가 직선제로 전환되었다. 그리고 모든 후보자에 대한 정당추천은 허용되었다.⁶⁷⁾

< 표 2 > 역대지방선거 실시현황

실시회수	기초의회의원	광역의회의원	기초단체장	광역단체장	비고
	시·읍·면 의회의원	시·도 의회의원	시·읍· 면장	서울시장 도지사	

67) 중앙선거관리위원회, www.nec.go.kr(검색일자,2005.11.5)

1차선거 (1952)	직선제	직선제	간선제	임명제	1차지방의원 선거 모든 후보자 정당추천
2차선거 (1956)	직선제	직선제	직선제	임명제	1차 기초단체장 선거
3차선거 (1960)	직선제	직선제	직선제	직선제	1차 광역단체장 선거
	구·시·군 의회의원	시·도의회	시장·군수 구청장	서울시장 광역시장 도지사	
4차선거 (1991)	직선제	직선제	임명제	임명제	지방의원선거 부활 기초의회의원 후보자 정당추천배제
5차선거 (1995.6)	직선제	직선제	직선제	직선제	1회 전국동시지방 선거 광역의회에 비례대표제 실시
6차선거 (1998.6)	직선제	직선제	직선제	직선제	2회 전국동시지방 선거
7차선거 (2002.6)	직선제	직선제	직선제	직선제	3회 전국동시지방 선거 기초단체장 선거에 경선제 도입

자료: 중앙선거관리위원회 <http://nec.go.kr>, 검색일자 11.5

2) 역대선거실시 결과

< 표 3 > 역대선거실시 결과

선 거 명	선 거 일	지방자치 단체수 (선거구수)	선거실시 지방자치 단체수 (선거구수)	정 수
시·읍·면의회의원선거	1952.04.25(금)	1,542	1,397	17,559
도의회의원선거	1952.05.10(토)	9	7	306
시·읍·면의회의원선거	1956.08.08(수)	1,491	1,458	16,961
시·읍·면의장선거	1956.08.08(수)	1,491	580	1,491
시·도의회의원선거	1956.08.13(월)	10	10	437
시·도의회의원선거	1960.12.12(월)	10	10	487
시·읍·면의회의원선거	1960.12.19(월)	1,518	1,468	16,909
시·읍·면의장선거	1960.12.26(월)	1,468	1,468	1,468
서울시장·도지사선거	1960.12.29(목)	10	10	10
구·시·군의회의원선거	1991.03.26(화)	3,562	3,562	4,304
시·도의회의원선거	1991.06.20(목)	866	866	866
제1회 전국동시지방선거	1995.06.27(화)	4,885	4,885	5,758
제2회 전국동시지방선거	1998.06.04(목)	4,347	4,347	4,428
제3회 전국동시지방선거	2002.06.13(목)	4,331	4,331	4,414

자료 : 중앙선거관리위원회, www.nec.go.kr, 검색일자, 2005.11.6.

2. 2002 지방선거결과와 정당공천의 영향

2002년도 6월 13일 실시된 제3회 전국동시지방선거 결과는 총투표자수 1,695만여명(총유권자 34,744,232명)으로서 총투표율은 48.8%였다.⁶⁸⁾ 선거결과를 분석⁶⁹⁾하면, 기초의회의원 선거는 < 표 4 >에서 보듯이 총 7,723명의 후보가 출마하여 평균 2.2:1의 경쟁률로 3,489명의 당선자를 내었다. 참고로 기초의회 총 의원정수는 3,490명이지만, 후보출마 없던 지역(부산 금정구 부곡 제1동)으로 인하여 1명이 선출되지 못하였다. 기초의원 선거에서는 총 4,541명의 기초의원 가운데 2,805명의 현직 기초의원이 재선에 도전하여 61.8%의 재선출마율을 기록하였으며, 이들은 전체 후보 가운데 36.3%를 차지하고 있다.

< 표 4 > 제주기초의원 현직 당선 분포

시·도	당선수	(현직)	후보수	(현직)	비고 (6.27의원 정수)
총계	3,489	(1,570)	7,723	(2,805)	4,541
서울	520	(276)	1,287	(495)	806
부산	224	(107)	405	(182)	320
대구	146	(63)	241	(93)	203
인천	135	(61)	314	(111)	206

68) 중앙선거관리위원회, 「제3회 전국동시지방선거총람」 2002.12; 중앙선거관리위원회, 「제3회 전국동시지방선거에 관한 유권자의식조사」 2002; 황아란, 「1998년 6.4지방선거 분석」 한국지방행정연구원, 1998. 황아란, “6.4지방선거의 결과분석,” 박병섭·정대화·조희연외, 『한국민주주의와 지방자치』 문원, 1998.9.

69) 황아란, 1998, pp. 95-96.

광주	81	(47)	186	(90)	125
대전	75	(32)	184	(64)	107
울산	59	(19)	117	(26)	-
경기	466	(207)	1,129	(361)	599
강원	195	(92)	445	(163)	245
충북	146	(64)	308	(108)	180
충남	206	(79)	471	(150)	223
전북	249	(113)	565	(204)	283
전남	295	(117)	717	(252)	343
경북	342	(154)	656	(254)	399
경남	309	(122)	661	(226)	451
제주	41	(17)	87	(26)	51

* 부산 금정구 부곡 제1동은 후보가 없었던 관계로 재선거를 치르게 됨.

** () 현직후보 및 현직당선 수

출처 : 황아란, 2005, pp.95-96.

또한 현직 후보들은 56%인 1,570명이 재선에 성공함으로써 전체 당선자 가운데 45%가 재선의원으로 다시 활동하게 되었다. 한편, 현직 후보의 재선성공률은 시도별로 비교해 보면 앞서 분석한 다른 지방선거와는 달리 광역시와 도 사이에 별로 큰 차이가 없는 특징을 보인다. 즉 광역시에서는 전체 1,061명의 현직 후보 가운데 605명이 당선되어 57%의 재선 성공률을 보여주고 있으며, 도에서는 전체 1,744명의 현직 후보 가운데 965명이 당선되어 55.3%의 재선 성공률을 보여주고 있다.⁷⁰⁾

70) 황아란, 1998, pp. 95-96.

제3절 외국의 정당공천제도 비교

한국의 지역정치, 지역선거와 관련하여 정당의 역할을 논의하는 데 여러 가지 이론이 있듯이 외국의 사례도 다양하다. 선진외국의 경우 선거에서 정당은 정책적 대안을 제시하고, 책임정치를 구현하기 위해 선의의 경쟁을 통해서 정권을 획득한다. 정당은 지방선거에서도 마찬가지로 이러한 역할을 수행하는 데 유권자는 정치와 행정의 책임을 정당에 묻고 대안을 선택할 수 있어야 하며, 이는 향후 지방정부의 정책을 결정하기 때문에 정당은 경쟁을 중요하게 여겨져 왔다.⁷¹⁾

우리나라의 경우 정치현실은 비민주적인 정당체계 및 운영으로 관행적인 하향적 공천 등 역기능이 노정됨에 따라 미국, 영국 등 선진국 지방선거 정당공천제도를 살펴보고, 비교분석하여 우리나라 지방의회의원 공천제도의 발전을 위한 시사점을 찾고자 한다.

미국과 영국은 지방자치역사의 유구성에서, 일본과 프랑스는 대륙법계인 점을 감안하여 사례로 선정하였다.

1. 외국 지방의원 정당공천제

1) 미 국

미국의 후보자 추천제도는 간부회, 대의원대회 및 예비선거 등 세 가지가 있다. 그러나 현재는 대다수의 주에서 예비선거 방식을 적용하고 있다.

71) 정상래, p. 18.

2000년 현재 공화당은 44개 주에서 예비선거를 실시하고 있으며 전당대회 대의원의 86%를 이 선거에서 선출한다. 예비선거는 후보자지명선거이나 그 절차는 당의 규약이 아니고 주법에 의해 규정된다.⁷²⁾

미국의 지방정부는 높은 수준의 독자성과 자율성을 보장받는다. 지구당(local party)은 중앙당으로부터 독립되어 독자적으로 활동한다.⁷³⁾ 미국의 정당은 연방, 주, 지방정부 차원의 정당간 조직이나 활동의 정도가 매우 다양하다.

가장 이상적으로 운영되는 정당의 경우 정당지도자들은 선거입후보자를 충원하고, 예비선거를 통하여 후보자를 결정하며, 선거에 필요한 선거자금을 모금한다. 때로는 지역여론을 근거로 정책을 개발하기도 한다. 미국의 정당역할을 후보자공천과 지방선거의 정당참여를 중심으로 고찰한다.

첫째, 후보자 공천이다. 미국에서는 정당간부에 의한 후보지명이 철저하게 배제된다. 미국의 선거제도는 원칙적으로 후보자지명과 본선거의 이중절차로 진행되며, 후보자 지명방법으로 대의원회, 대표자회의, 직접예선 등이 있다. 이 중에서 직접예선제도가 가장 이상적인 후보자지명제도이며 미국의 대부분의 주가 채택한다.⁷⁴⁾

이것은 정당소속의 공식투표 용지에 기재될 공직후보자를 지명하기 위해 미리 실시하는 선거이다. 이 제도의 취지는 공직 취임자 결정에 있어 어느 정도 국민의 지지를 받는 자이어야 함을 전제한다.

둘째, 미국의 지방선거의 정당참여를 허용하는 주는 30%, 금지하는 주는 70% 정도에 이른다.⁷⁵⁾ 정당배제는 지방자치선거에서 정당을 배제함으로써

72) 김광수, 전계서, pp. 140-143.

73) 김순은, 전계논문, 2005, p. 14.

74) 강만규, 전계논문, p. 30; Gosnell & Smoika, *op cit.*, pp. 139-157.

75) 강만규, 상계논문, p. 30.

주민의 신뢰에 의한 지방정부를 구성하는데 목적이 있었다. 곧 행정의 전문성, 주민의 창의와 참여를 통한 지방정치를 구현하기 위한 것이 그것이다.⁷⁶⁾

대도시 중에는 디트로이트시가 1918년 정당표방금지를 채택한 이후 1921년 시카고, 1925년 신시내티 등의 도시들이 동 선거제도를 도입했다. 1965년경에는 미국 지방정부의 60%가 지방선거에 정당표시를 금지하였다. 1980년대 들어 이 같은 경향은 더욱 강화되어 지방정부의 70.2%가 지방자치선거에 정당표시를 금지하였다. 1986년에는 비율이 72.6%로 증가하였다 (Adrian,1988). 특히 개혁론자들이 지지하였던 의회-관리자형의 구조를 갖는 지방정부중에는 81.9%가 정당배제선거를 실시하고 있다. 미국 대도시의 정부형태와 선거방식을 < 표 5 >에 정리한다.⁷⁷⁾


 제주대학교 중앙도서관
 JEJU NATIONAL UNIVERSITY LIBRARY
 < 표 5 > 미국 대도시의 정부형태와 정당관여

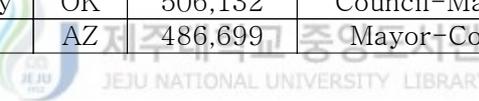
Rank	City name	State	population	Form of Government	Partisan/ Nonpartisan
1	New York	NY	8,008,278	Mayor-Council	Partisan
2	Los Angeles	CA	3,694,820	Mayor-Council	Nonpartisan
3	Chicago	IL	2,896,016	Mayor-Council	Partisan
4	Houston	TX	1,953,631	Mayor-Council	Nonpartisan
5	Philadelphia	PA	1,517,550	Mayor-Council	Partisan
6	Phonix	AZ	1,321,045	Council-Manager	Nonpartisan
7	San Diego	CA	1,223,400	Council-Manager	Nonpartisan
8	Dallas	TX	1,188,580	Council-Manager	Nonpartisan
9	San Antonio	TX	1,144,646	Council-Manager	Nonpartisan
10	Detroit	MI	951,270	Mayor-Council	Nonpartisan
11	San Jose	CA	894,943	Council-Manager	Nonpartisan

76) 김순은, 전계논문, p. 16.

77) 강제호, “지방선거와 정당정치,” 한국지역사회학회 하계학술대회 논문, 2005.

12	Indianapolis	IN	791,926	Mayor-Council	Partisan
13	San Francisco	CA	776,733	Mayor-Council	Partisan
14	Jacksonville	FL	735,617	Mayor-Council	Nonpartisan
15	Columbus	OH	711,470	Mayor-Council	Nonpartisan
16	Austin	TX	656,562	Council-Manager	Nonpartisan
17	Baltimore	MD	651,154	Mayor-Council	Partisan
18	Memphis	TN	650,100	Mayor-Council	Nonpartisan
19	Milwaukee	WI	596,974	Mayor-Council	Nonpartisan
20	Boston	MA	589,141	Mayor-Council	Partisan
21	Washington	CO	572,059	Mayor-Council	Nonpartisan
22	Nashville-Davidson	NC	569,891	Mayor-Council	Nonpartisan
23	El Paso	TX	563,662	Mayor-Council	Nonpartisan
24	Seattle	WA	563,374	Mayor-Council	Nonpartisan
25	Denver	CO	554,636	Mayor-Council	Nonpartisan
26	Charlotte	NC	540,828	Mayor-Council	Partisan
27	Fort Worth	TX	534,694	Council-Manager	Nonpartisan
28	Portland	OR	529,121	Mayor-Council	Nonpartisan
29	Oklahoma City	OK	506,132	Council-Manager	Nonpartisan
30	Tucson	AZ	486,699	Mayor-Council	Partisan

자료 : 강제호, 2005,



미국의 지방선거의 지역특성을 요약⁷⁸⁾하면 정당의 공천을 요하는 지역은 대체로 인구가 적은 지역이며, 인구가 많은 대도시들은 정당공천을 배제한다. 미국의 지방선거의 특성은 정당공천을 받지 않는 제도가 지배적이며 인물본위의 선거를 실시한다는 점이다.⁷⁹⁾

2) 일 본

일본은 지방선거에서 정당공천제를 채택하고 있으며, 정당인이 출마할 경

78) 남유진, “지방선거”, 『미국지방자치의 이해』 집문당, 2005.4, pp. 77-106; 김웅기, 2001; 서현진, “지방선거에서 후보지명 과정”, 『의정연구』 제9권 제1호, 한국의회발전연구회, 2003, p. 63

79) 김진호·강영훈·이현출외역, 『미국지방정치론』 (서울 : 대왕사, 2001), pp. 123-129.

우 정당표시제를 원칙으로 한다.⁸⁰⁾ 그러나 기초자치단체의 장과 의회의원은 무소속당선율이 높으며, 특히 소규모 정, 촌(町, 村) 일수록 그러하다. 시정촌의회의 의원들의 무소속 비율(시의회의원 55%, 정촌의회의원 88%)도 평균 71.9%로 높다.⁸¹⁾

일본 총무성은 2003년말을 기준으로 전국자치단체의 의원과 장의 정당별 분포상황 < 표 6 > 을 발표했다.⁸²⁾

< 표 6 > 일본 지방의원 분포현황

당파별	자민당	무소속	민주당	공명당	공산당	사민당
의원수	1,413명 (48.6%)	715명 (25.1%)	228명 (8.0%)	205명 (7.2%)	129명 (4.5%)	74명 (2.6%)

자료 : 일본총무청; 육동일, 2005:34-35

3) 영 국



영국은 1835년 도시계획법(Municipal Reform Act)이 제정된 이후 지방정부 차원에서 정당활동이 적극적으로 개시되었다.⁸³⁾

영국의 지방선거는 정당지배가 강하다. 그러나 영국의 공직후보자 선정은 상급단체에 의한 일방적인 지명이 아닌 선거구조적인 선거구협회에 의해 상향식으로 이루어진다.⁸⁴⁾

80) 신금식, 전계논문, p. 81.

81) 정상래, 전계논문, p. 23.

82) 육동일, 전계논문, pp. 34-35.

83) 김순은, 전계논문, 2005, pp. 18-19; J Gyford and Marie James, *National Parties and Local Politics* (London: George Allen and Unwin, 1983).

84) 의회발전연구회, 전게서.

정당은 지방의원 선거, 의회의 정책결정과 운영 등 지방정치의 주도적인 역할을 담당한다. 따라서 지방의회에서 다수당이 정치적으로 의회를 지배한다. 그러나 지방적 이해에 관한 사항과 국가적 이해에 관한 사항은 긴밀하게 연관되어 있으므로 양자를 인위적으로 분리할 수 없다는 인식이 지배적이다.⁸⁵⁾ 여론조사에 의하면 영국국민의 52%는 지방선거에서의 정당참여에 대해 반대를 하고 있으며, 34%가 선호하고 있는 것으로 조사되었다.⁸⁶⁾

영국의 지방선거와 공천제도는 정당의 후보자 선정은 정당이 내부적으로 규정한 절차를 따르고 법률에 의한 규정은 없다. 후보선출의 구체적인 결정권은 후보자선정위원회에서 이루어지며, 정당간에 차이가 있다.⁸⁷⁾

4) 프랑스

프랑스 지방선거 또한 정당공천을 채택한다. 그러나 후보에게 투표하지 않고 정당에 투표하여 정당별 지지율에 따라 의석이 비례적으로 배분된다. 지방의회는 집행 및 의결기관이며, 지방의회가 재정, 예산, 행정 등에 관한 행위를 하며, 조례를 제정한다.⁸⁸⁾

프랑스는 도의회 및 꾀문의회 의원선거에서 중앙정당의 관여가 허용된다. 즉, 선거법에는 도의회 및 꾀문의회 의원으로 선출될 수 없는 사유와 임기 또는 그 기능과 양립할 수 없는 사항을 규정하고 있는데 여기에는 정당가입을 금지하는 내용이 포함되어 있지 않다.⁸⁹⁾

85) 신금식, 전계논문, p. 54.

86) Gerry Stoker, *The Practice of Local Government* (2nd ed.) (London : McMillan Education Ltd, 1991), pp. 49-58.

87) 김광수, 전게서, p. 143.

88) 백운철·윤광재, 『프랑스지방자치학』 (서울 : 형설출판사, 2000).

89) 신금식, 전계논문, pp. 70-71.

2. 외국의 정당공천제도의 시사점

주요 선진국의 정당공천제도는 책임정치를 구현하기 위해 경쟁이 존재하는 정당정치를 중시하고 있으며, 지방선거도 대부분 정당개입을 제도적으로 허용한다.⁹⁰⁾

주요 선진 외국의 정당공천제도를 정리하여 보면 책임정치를 실현하기 위해 경쟁이 존재하는 정당정치를 중요시하고 있으며 지방선거에서도 대부분 제도적으로 정당의 개입을 허용하고 있지만 이러한 지방선거에서의 정당공천제는 나라마다 다르게 운영되고 있으며 한 나라 안에서도 지방마다 자율성을 갖고 다양하게 운영되고 있다. 미국의 지방선거법은 각 주마다 다르게 구성되어 있어서 정당공천제 허용과 배제는 각 주의 관할 사항이며 최근 들어 지방선거에서 정당공천제를 배제하는 주가 늘고 있는 추세이다. 유럽 국가들과 일본은 제도적으로 지방선거에서 정당공천을 허용하고 있으나 정당공천이 사실상 유명무실한 제도가 되고 있음을 알 수 있다. 특히 기초단체 수준에서 이러한 현상은 더욱 두드러지고 있다.⁹¹⁾ 이렇듯 우리보다 먼저 정당정치와 지방선거제도를 정착시켜 온 외국의 사례가 다음의 < 표 7 >에서 보듯이 우리에게 주는 교훈과 시사점은 다음과 같다.⁹²⁾

먼저 정당공천제가 유명무실함에도 불구하고 이를 폐지하지 않고 있는 이유는 정당정치의 취지를 살리고자 함이라 할 수 있다. 지방선거에서 정당공천제가 허용되고 있지만 각 지방은 다양하고 자율적으로 선거를 치를 수 있고 정당 내 경선절차의 민주성과 공정성도 보장되고 있다. 따라서 정당 공

90) 정상래, 전계논문, pp. 29-31.

91) 정상래, 2004, p. 29.

92) 정상래, 2004, p. 29.

천의 허용은 실제로 중양당이 지방선거에 개입하기 위함이 아니라 책임 정치의 실현 등 정당 정치의 긍정적인 면을 살리기 위함인 것으로 보인다. 또한 최근의 무소속 후보의 대거 당선추세는 유권자들이 지방자치단체를 구성하는 지방선거에 중앙정치의 여파가 미치는 것을 원하지 않는 결과로 해석될 수 있으며 후보자는 지방자치와 지역의 대표자 역할을 중시하여 지방선거에 출마한다는 인식이 강하게 작용한 것으로도 볼 수 있다. 유권자와 후보자 모두 지방선거의 취지를 제대로 인식하고 있다고 볼 수 있는데 지방선거에서는 정당의 공천을 받은 정치인보다 지방행정과 정치를 책임질 유능한 일꾼이 필요하다고 생각하여 정당공천이라는 제도에 구애받지 않은 채 다양하고 합리적인 선택이 이루어진 결과라고 할 수 있다. 즉, 정당공천 허용이나 배제나 하는 제도도 중요하지만 실제적인 운영이 지방선거 결과에 미치는 영향력이 더 크다는 것을 알 수 있다.⁹³⁾ 그러나 우리나라의 현실은 선진 외국에 비하여 상대적으로 지방선거에서의 정당 참여의 비율이 아주 높다. 이를 선진국 수준으로 낮추려면 중앙당이 주도하는 비민주적인 정당공천을 개선해야 할 것이다.⁹⁴⁾

< 표 7 > 한국과 주요 선진국의 정당공천방식 비교

구조와 방식	한국	미국	일본	영국	프랑스
정당공천 허용여부	허용	채택: 19.2%	허용	허용	폭넓게 허용
당비납부 당원	극소수	당원전원	당원전원	당원전원	당원전원
당권 소재	중앙당, 실세중심	당 원	당 원	당 원	당 원

93) 의회발전연구회보고서, “정당개혁기조하의 국회의원 공천개선에 관한 연구”, 2003.7, p. 55.

94) 정상래, 전개논문, p. 31.

정당 구조	비민주적	민주적	민주적	민주적	민주적
당내의사결정	위→아래	아래→위	아래→위	아래→위	아래→위
후보공천	지구당 위원장의 낙점하향식	당원투표로 상향식	당원투표로 상향식	당원투표로 상향식	당원투표로 상향식
후보공천시 당원의사	무시경향	절대존중	절대존중	절대존중	절대존중
공천현금	막대한 금액	전혀없음	전혀없음	전혀없음	전혀없음
단체장에 대한 정당, 정치인의 의식	국회의원의 경쟁상대, 중앙당의 먹이	지역의 정치적리더	지역의 정치적리더	지역의 정치적리더	지역의 정치적리더
소속 지방당 책임자	지구당 위원장 (지역구 국회의원)	자체단체장	자체단체장	자체단체장	자체단체장
정당공천제로 부각되는 점	정당 공천제의 폐해	정당 공천제의 장점	정당 공천제의 장점	정당 공천제의 장점	정당 공천제의 장점

자료 : 정상래, 2004, pp. 30-31; 정세욱, 2002.5

다음으로 외국의 지방선거에 있어서 각 국가의 정당공천의 특성과 시사점을 정리해 보면 다음과 같다.⁹⁵⁾

첫째, 영국의 지방선거와 관련 정당공천과 다수대표제의 문제점으로 무소속의원의 배제 등 의회구성의 왜곡, 중앙정치의 영향, 공천상의 불합리 등을 들 수 있다. 영국도 1당 지배적인 지역에서 정당공천과 다수대표제의 부정적 영향이 두드러진다.

둘째, 미국의 경우 비정당선거제도를 통하여 도시정당조직의 부패를 해결하고자 한다.⁹⁶⁾ 이 제도는 후보자의 능력과 덕망을 투표선택기준으로 삼도

95) 김성호, 『외국의 지방선거 분석』, 1997, pp. 202-203.

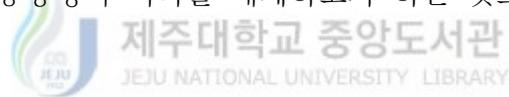
96) 김성호, 『지방의회의 활성화를 위한 법제개선방안』 한국법제연구원, 2002, pp. 61-62.

록 하는 제도이다.

셋째, 일본의 지방선거는 정당공천제를 채택하나 실제 선거에서는 무소속이 다수 당선되는 비정상적 성향이 강하다.

넷째, 프랑스 지방선거는 정당공천을 채택하나 후보에게 투표하지 않고 정당에 투표하며, 정당지지율에 따라 의석이 비례적으로 배분된다.⁹⁷⁾ 프랑스는 정당중심의 지방선거이기 때문에 후보자 공천시 중앙정당에 소속되거나 각 정당은 지역의사를 존중, 지역기반, 명성과 인지도 있는 후보를 공천하는 지역의사 존중방식을 채택한다.

요약하면 정당공천제가 유명무실함에도 존치되는 이유로는 정당정치의 취지를 살리고자 함이다. 그러나 각 지방은 자율적으로 선거를 치루고 정당의 경선절차의 민주성과 공정성은 보장된다. 최근 무소속후보가 대거 당선되는 것은 유권자들이 중앙정치 여파를 배제하고자 하는 것으로 해석된다.⁹⁸⁾



97) 서현진, 전계논문, p. 63.

98) 상계논문, p. 65.

제4장 정당공천제도의 문제점 및 개선방안

본 장에서는 우리나라의 정당공천 실태를 살펴보고, 정당공천에 대한 각계의 의견과 여론을 기존에 실시된 여론조사들을 중심으로 분석하여 우리나라에서의 지방의원의 정당공천에 대한 의미를 찾아보고자 한다. 본 연구자의 중앙정치인들의 심층면접조사결과를 살펴보고, 정당공천제도의 문제점과 향후 정당공천에 대한 개선방안을 모색하고자 한다.

제1절 지방의원 정당공천 실태

1. 정당공천 실태분석



제주대학교 중앙도서관
JEJU NATIONAL UNIVERSITY LIBRARY

규범론적인 차원에서 지방선거의 정당공천은 지방자치가 단지 정치중립적인 행정으로서의 지방행정이 아니라 가치배분을 결정하는 지방 정치이며, 현대 대의민주주의에서 정당 정치가 가장 효율적인 주민의 의사를 대변하는 기구임을 주장한다.⁹⁹⁾ 사실 정당이 부재하는 정치란 책임정치를 실현하는데 큰 한계임을 부정할 수 없을 것이다. 이는 지방의 토호세력이나 이익집단, 시민단체와는 달리 지방자치단체의 의사결정과 성과에 대한 책임을 물을 수 있는 정치조직이 정당이기 때문이다.

한편, 지방선거의 정당공천을 반대하는 주장은 현실적인 정당공천의 폐해

99) 정상래, 전계논문, p. 32; 전경국, "기초의회 의원선거에서 정당의 내부공천이 득표에 미치는 영향 : 서울시 성북구의회 의원선거를 중심으로," (서울 : 한양대학교 지방자치대학원 석사학위논문, 2000),

에 대한 반성에서 출발한다. 민선 공직자의 공직부패와 관련하여 가장 크게 부각되는 문제 중의 하나는 선거와 관련된 정당공천과 정치자금의 모집 및 집행과정에서의 불법행위이다. 정당공천의 파행은 특히 유권자의 지역주의적 투표행태가 시간이 갈수록 더욱 고착화되어 가는 실정에서 현직을 포함하여 아무리 유능한 지역의 후보라 하더라도 선거에 당선(또는 재선)되기 위해서는 정당의 공천을 받는 것이 가장 유리하기 때문이다.

실제로 현직 단체장이 현실적으로 당면하고 있는 가장 큰 문제와 어려움으로 공천권자의 눈치를 봐야 하는 정당공천 문제를 심각하게 제기하고 있으며, 민선공직자의 부패억제 방안으로써 정당공천 배제를 첫째로 꼽고 있다.¹⁰⁰⁾

그러나 정당공천의 부패문제보다 지방자치에 있어 더욱 심각하고 중요하게 생각되는 점은 정당공천으로 인하여 지방자치의 본질을 훼손시키는 잘못된 중앙과 지방의 관계가 정립되고 있다는 것이다. 특정 지역에서의 정당공천이 당선과 직결되는 정치현실에서 지방선거는 후보가 유권자와의 관계보다 공천권을 쥐고 있는 중앙에 관심을 두게 됨으로써 정당공천을 매개로 한 중앙과 지방의 수직적 관계 형성이 중앙으로의 예측화를 낳는다.

사실 지방선거의 정당공천과정이 아직까지 민주적이고 공정한 절차에 따르기보다는 중앙당의 입김이 크게 작용하고 있으며 지구당 위원장이 절대적인 영향력을 행사하는 것이 현실이기 때문에 이들 공천권자를 대상으로 한 집중적인 공천운동이 필요해지는 것이다. 지역주의 선거환경에서 정당공천의 중요성이 높다는 것을 고려할 때 문제가 되는 것은 정당공천의 민주성과 공정성에 대한 신뢰확보이다. 만약 정당공천이 민주적인 절차와 지역주민의 의사를 반영한 결과가 아니라면, 그리고 정당후보의 공천이 당선경쟁력 등

100) 정세욱, “기초자치단체장 정당공천제 배제의 필요성,” 『2002년도 정책자료집』 전국시장·군수·구청장협의회, 2002.6, pp. 146-151.

합리적 기준에 의한 심사결과가 아니라 중앙당의 일방적인 결정이라면 정당 공천의 민주성과 공정성이 훼손되어 지방의 정당정치가 더 이상 신뢰를 확보할 수 없게 될 것이다.

그러나 다음 < 표 8 >에서 보듯이 현직의 재공천 여부가 중앙당에 의해 결정되는 현실에서 정당공천의 문제점이 분명히 드러난다. 정당공천의 결정 과정에서 가장 중요한 기준 가운데 하나가 당선가능성이라 한다면, 현직을 포함하여 후보의 당선경쟁력을 가늠하는 객관적인 지표 가운데 하나는 득표율 또는 예상득표율일 것이다. < 표 8 >을 보면 현직이 재공천을 받지 못하는 경우의 득표율이 재공천을 받은 경우와 큰 차이가 없으며, 오히려 더 높다는 것을 알 수 있다. 그것은 1-2위간의 득표율 차이에서도 마찬가지인데, 공천심사가 지역에서의 당선여부와 별개의 차원에서 관리되고 있음을 보여준다.¹⁰¹⁾



< 표 8 > 현직 기초자치단체장의 재공천 여부와 '95년 득표율(1-2위 득표율)

구 분	한나라당	민주당	자민련	기 타	소 계
재공천	41.9(9.4) 37명	47.8(15.4) 20명	32.8*(5.4) 9명	49.4(15.0) 32명	98명
비공천	43.5(13.4) 35명	51.2(21.1) 32명	51.1(24.4) 16명	43.7(7.4) 19명	102명

자료 : 정상래, 2004, pp. 32-36.

다음의 < 표 9 >는 각 당의 지역구 시·도의원후보자 추천에 관한 사항

101) 정상래, 전제논문, 2004, pp. 32-36.

이다. 기본 원칙은 경선방식을 채택하고 있으며, 그 절차를 당규에 정하며 투명성을 확보하고 있다. 하지만, 실제로 경선을 통해 공직후보자가 결정될지는 의문이다. 본 연구자가 전문가 심층 면접을 한 결과 공천에 상당한 영향을 미치는 국회의원과 중앙당 당직자들은 시·도의원 공천 방식에서 경선보다는 공천심사위원회에서 심사하는 것이 바람직하다고 진술하고 있다.

요컨대 특정지역에서의 정당공천이 당선과 직결되는 정치현실에서 지방선거는 후보자가 유권자와의 관계보다 공천권을 쥐고 있는 중앙정치인 특히 국회의원 혹은 지구당위원장에 관심을 두게 됨으로써 정당공천을 매개로 한 중앙과 지방의 수직적 관계의 형성이 중앙으로의 예측화를 낳아 지방자치의 취지를 역행하고 있다. 현직 기초단체장 스스로도 대부분 정당공천을 반대하고 있다는 것은 지방정치 과정에서 정당의 역할이 매우 제한적임을 시사한다. 선거에서도 정당내 당위론으로 삼을 수 있는 책임정치를 요원하게 한다는 점에서 현실과 이상의 괴리를 여실히 드러낸다. 정당간 균형과 견제를 이루지 못하는 지방정치, 정당정치를 책임정치에서 벗어나게 하는 지역주의는 결국 지방정당의 자생력과 경쟁력을 잃게 함으로써 주민과 괴리된 정당으로 전락되어 가고 있다.

< 표 9 > 우리나라 지역구 시·도의원 정당후보 선출 규정(당헌)

정당별	당 헌
한나라당	○ 제84조 (기타 공직자후보자의 추천) ①지역구 시·도의회의원 후보자는 제81조(지역구 국회의원후보자 추천) 1항의 규정을 준용한 절차에 따라 선출한다. 다만 선거인단 구성은 국민참여형 시·도의회의원 선거구선거인단으로 한다. ④자치구·시·군의장 및 시·도의회의원 후보자 선출 및 추천에 관한 필요한 사항은 당규로 정한다.

	<p>※ 제81조(지역구 국회의원 후보자의 추천)</p> <p>①지역구 국회의원 후보자는 공천심사위원회의 심사와 국민참여형 선거인단대회의 선출과정을 거쳐 운영위원회의 의결로 확정되며 대표최고위원이 추천한다.</p> <p>②국민참여형 선거인단대회에서 지역구 후보자를 선출할 수 없다고 공천심사위원회가 인정한 경우에는 운영위원회의 의결로 지역구 국회의원 후보자를 확정한다.</p>
<p>열린 우리당</p>	<p>○ 제124조(시·도의회의원 후보자 추천)</p> <p>①지역구 시·도의회의원 후보자 경선 방식은 시·도당 상무위원회에서 결정한다.</p> <p>②시·도당이 지역구 시·도의회의원 후보자를 선출할 수 없는 경우에는 중앙위원회가 지역구 시·도의회의원 후보자를 선정하여 확정한다.</p> <p>③시·도의회의원 경선을 위한 세부사항은 당규로 정한다.</p> <p>위원회에서 후보자를 선정하여 추천을 의결할 수 있다.</p>
<p>민주당</p>	<p>○ 제101조 (시·도의회의원 후보자의 추천)</p> <p>①지구 시·도의회의원 후보자는 지구당의 당원대회, 당원선거인단대회, 또는 해당 선거구별 당원대회나 당원선거인단대회에서 비밀투표로 선출하여 제청하고 중앙위원회의 인준을 거쳐 확정되며, 당대표가 추천한다.</p> <p>③지역구 시·도의회의원 후보자 선출을 위한 당원대회 또는 당원선거인단대회를 개최할 수 없는 경우에는 중앙당 중앙위원회가 지역구 시·도의회의원 후보자를 선정하여 확정한다.</p> <p>④지역구 시·도의회의원 후보자 선출을 위한 당원대회, 당원선거인단대회 비례대표 시·도의회의원 후보자 선정방식, 기타 필요한 사항은 당규로 정한다.</p>

출처 : 각 당의 홈페이지 당헌·당규 소개(검색일자, 2005.10)

2. 정당공천 설문분석

민주주의는 정당정치이며, 각 정당에 대한 국민들의 지지는 선거를 통해

구체적으로 나타난다. 우리나라는 특히 선거시 지역별로 특정정당에 대한 선호가 일관되게 나타나며, 이는 지방선거에서도 유사하다. 따라서 지역별로 어느 정당의 공천을 받느냐가 곧바로 당락에 연결된다.¹⁰²⁾

그런데 기초의원의 경우 그동안 정당공천이 금지되었다가 2005년 6월 정당공천 허용으로 제도가 바뀌어 또 다시 공천을 둘러싼 ‘잡음’이 예상된다. 지방선거에서 공직후보자에 대한 공천권을 사실상 행사하는 것은 정당의 각 지구당이다. 각 후보를 공천한 정당의 지구당은 선거시 당원들을 동원해 조직적으로 해당후보의 선거를 지원하는 바 이는 기초의원도 예외가 아니다. 기초의원에 대한 내부공천은 이런 점에서 살펴볼 때 매우 중요하다. 실제 선거에서 지역의 특정정당에 대한 지지는 기초의원 선거에도 그대로 나타나며, 정당의 내부공천, 특히 1위 정당의 내부공천은 당선 및 투표율에 상당한 영향을 미치고 있다.¹⁰³⁾ 결국 정당의 내부공천, 곧 정당의 정당공천(내천)이 당락에 결정적임이 드러난다.¹⁰⁴⁾

1) 정당참여 찬반 실증분석

첫째, 정당참여의 정도를 정당간 경쟁률(interparty competition)과 관련하여 접근하는 경향이다.¹⁰⁵⁾ 미국 주정부의 사회복지정책을 설명한 연구들에 의하면 정당간 경쟁율이 높을수록 공공서비스의 증가효과가 있으므로 정당참여가 효과적이라는 분석이다. 둘째, 정당참여와 공공정책과의 관계분석이다.¹⁰⁶⁾ 셋째, 김순은의 관점¹⁰⁷⁾ 등이 있다.

102) 전경국, 전계논문, 제4장 참조.

103) 전경국, 전계논문, pp. 79-80.

104) 상계논문, pp. 54-56; 57-59; 63-77; 79-80.

105) 김순은, 전계논문, 2005, p. 10.

한국은 높은 정치열기와 지역할거주의 경향으로 지방선거에서 지역대립이 극명화되는 투표행태를 보인다. 시·도당의 운영이나 자금을 중앙당에 상당히 많은 부분을 의존함에 따라 지역선거에서도 중앙의 의존도가 높은 것이 현실이다. 중앙의 예측화를 벗어나고 지방자치의 실현을 위해서는 지역선거에 있어서 정당의 참여는 제한하거나 최소한의 역할부여가 합당¹⁰⁸⁾ 할 것이다.

2) 2005년 여론조사 결과

지방선거 정당공천제 찬, 반에 대한 여론조사 결과는 반대의견이 압도적으로 높게 나타난다.¹⁰⁹⁾ 이하에서는 한국행정DB 여론조사, 전국시장군수구청장협의회 조사, 한국지방자치학회 조사, 육동일, 김순은의 여론조사 결과를 차례로 살펴본다.

한국행정DB센터(소장 박길성)가 지난 9월 행정학 박사 이상의 교수와 시간강사, 고위 공무원 등 156명을 대상으로 실시한 ‘정당공천제 관련 전문가 여론 조사’ 결과에 따르면 우선 ‘정당공천제를 기초의원까지 확대하는 것에 대해’서는 응답자의 35.3%(55명)가 광역단체장과 광역의원은 찬성하지만 기초단체장과 기초의회에까지 확대하는 것에 반대한다고 답했다. 이어 ‘지치단체장은 정당공천을 배제하는 것이 옳다’는 답변이 30.1%(47명)를 차지했다.

106) 정정길, 1986; 김순은, 상계논문, p. 11.

107) 김순은, 상계논문, p. 11.

108) 상계논문, p. 13.

109) 육동일, “지방선거 정당공천제의 한계와 과제: 지방의회의 활성화를 중심으로,” 『지방선거에서 정당공천제 배제를 위한 정책세미나』 한국지방자치학회, 2005.10, pp. 36-38.

‘정당공천 자체는 찬성하지만 지역정당 성격이 강한 우리나라에서는 무리가 있다’는 답변도 24.4%(38명)에 달했다. 응답자의 89.8%가 부정적으로 답한 것이다. ‘찬성한다’는 답변은 9.0%(14명)에 불과했다.

‘정당공천제 확대로 향후 정치체제가 어떻게 변할 것인가’에 대한 질문에는 84.6%가 주민에 대한 지지로 승부하기보다는 정당의 눈치보기에 급급할 것이라고 답했다. 새로운 정당정치가 실현될 것이란 답변은 12.2%에 지나지 않았다.

코리아리서치센터가 지방자치 10년을 맞는 지난 6월에 지역별·성별·연령별 인구 비례에 따른 할당 추출법으로 전국의 만 20세이상 성인남녀 1,011명을 대상으로 전화조사했다. 표본오차는 95% 신뢰수준에서 $\pm 3.1\%$ 포인트다.

조사결과에 따르면 ‘정당공천제에 대해서는 폐지하거나 개편해야 한다’는 의견이 대다수를 차지했다. 즉, ‘정당공천제를 없애야 한다’는 의견이 37.5%로 가장 높았고, 대안으로 ‘후보자의 자율적인 정당표방제를 도입해야 한다’는 의견이 전체의 70.8%나 되는 것으로 나타났다.¹¹⁰⁾

정당공천제를 도입하기로 한 공직선거법 개정이후 2005년 8월에 지방자치를 전공하는 학회회원(주로 교수) 116명을 대상으로 정당공천제를 비롯한 선거관련이슈에 대한 인터넷 설문조사 결과는 < 표 10 >과 같다. 기초의원 정당공천제는 81.7%가 반대하였으며, 기초단체장 정당공천에 대한 반대율도 75.9%로 압도적으로 높게 나왔다.

110) 육동일, 2005, p. 36-37; 손봉숙외의 연구도 조사대상자 70.5%가 정당개입을 반대하고 있다., 손봉숙·김은주·서영숙외 2인, 『6.27 지방지방선거와 남녀 후보자』(사)한국여성정치연구소, 1995.10, p. 85.

< 표 10 > 한국지방자치학회 설문조사

(단위 : 명, %)

구 분	찬 성	반 대	기 타
1. 기초단체장 정당공천	25(21.5)	88(75.9)	3(2.6)
2. 단체장 후원제도 도입	58(50.0)	23(19.8)	3(2.6)
3. 단체장 3선 연임제한	52(44.4)	36(30.8)	26(22.7)
4. 기초의원 정당공천제	19(16.5)	94(81.7)	2(1.8)

자료 : 육동일, 2005, p. 37.

육동일(2005)의 조사는 주민과 공무원의 의식과 태도를 중심으로 지난 지방자치 10년의 운영실태와 참여정부 출범 후 지난 2년간의 분권의 성과와 문제점을 평가하고 앞으로의 발전적 개별과제를 모색하기 위한 목적으로 실시 되었다.(< 표 11 > 참조)

위 조사 연구는 대전·충남 지역에 거주하는 성인 남녀 724명을 대상으로 하여 2005년 4월 18일부터 5월5일까지 일대일 표준화된 설문조사를 통해 이루어졌다. 이 조사의 표본추출은 비례층화 표집의 방법을 원칙으로 무작위 추출하였으며 95%의 신뢰구간에 3.2%의 표준오차를 가지고 있다.

지방선거에서 정당참여 배제와 주민소환제 도입, 중·대선거구제도로의 전환 그리고 단체장 3선연임 제한제도의 폐지는 상당히 높은 찬성률을 보였으며, 지방의원의 보좌관제 도입과 유급제는 반대율이 높다. 한편 지방선출직 후원회제도, 여성지방의원 당선보장제도는 찬·반이 비슷하게 나타났다. 연령이 젊을수록 지방의원 유급제, 주민소환제 그리고 여성의원 당선보장제도에

대한 찬성율이 상대적으로 높았다.

< 표 11 > 제반 지방자치제도

(단위 : %)

구 분	찬 성	중 립	반 대
지방의원 유급제	34.3	18.5	42.8
지방선출직 후원회제	31.2	29.7	32.5
지방선거에의 정당참여배제	58.2	19.5	18.4
단체장 3선 연임제 폐지	44.8	15.2	35.5
주민소환제	56.4	23.2	15.6
지방의원 보좌관제	29.7	20.2	46.1
중·대선거구제로의 전환	36.7	38.4	19.4
여성의원 당선 할당제	33.4	29.7	32.5

자료 : 육동일, 2005, p. 38.



한편 영남지역 지방공무원의 정당공천 찬반 분석¹¹¹⁾에 의하면 정당공천 반대가 응답자 196명중 179명(91.3%)였다. 반대 이유는 생활정치가 되어야 하기 때문(35.3%), 정치부패 방지(27%), 중앙정치 축소판 우려(19.9%) 등이다. 반면 찬성이유는 정치훈련, 후보선택 용이, 책임정치 등이었다.

김순은의 조사를 보면, 광역의회의 정당간 경쟁률을 분석한 결과를 Dawson과 Robinson의 기준에 따르면 제주도의회만이 정당간 경쟁률이 높고, 그 외의 광역의회는 경쟁률이 낮았다. 특히 부산시의회, 대구시의회, 경상남도의회는 여당절대우위의 의회로, 광주시의회, 전라남북도의회는 야당절대우위의 의회로 분석되었다.¹¹²⁾

111) 김희문, “기초자치단체장의 정당공천제에 대한 지방공무원의 인식분석,”(대구: 영남대학교 행정대학원 행정학석사학위논문, 2004.12), p. 51.

112) 김순은, “정당간 경쟁률과 광역의회의 활동,” 『지방자치연구』 5(2), 1993, pp. 7-20,

3) 본 연구자의 심층면접조사

정당공천 제도의 필요성과 관련 직업정치인을 대상으로 본 연구자가 실시한 조사결과 분석이다. 설문 표본은 국회의원 10명, 중앙당 부장급 이상 당직자 21명 총 31명을 대상으로 8월부터 10월까지 2개월간 심층면접법을 < 표 12 >와 같이 시행하였으며, 분석결과는 다음과 같다.

< 표 12> 심층면접 조사대상

구 분	열린우리당	한나라당	민주노동당
국회의원	4	5	1
당직자 (부장급 이상)	7	11	3

첫째, 지난 6월 공직선거법 개정관련 기초의원까지 정당공천을 허용한 것에 대한 응답자의 찬반분포는 < 표 13 >과 같다.

< 표 13 > 정당공천 찬반 분포

구 분	열린우리당	한나라당	민주노동당
찬성한다	7	11	3
반대한다	4	5	1

찬성한다는 의견이 압도적으로 높아 전체 응답자 중 3분의 2인 21명이며, 반대는 소수로 10명이다. 정당공천 찬성 이유로는 책임정치 구현, 정당정치 실현, 검증받은 후보자 선출 등이며, 반대이유는 생활자치가 침해된다는 것이다.¹¹³⁾ 조사대상이 중앙정치인들이란 점에서 정치인의 가치관과 행

113) 기초자치단체장에 대한 정당공천반대 비율은 국민 70% 이상에 이른다. 연합뉴스, 2005.6.21.

태를 보여주는 결과이다.(<표 14>, <표 15> 참조) 반대의 의견은 중앙과 지방정치는 별개이며, 금권과 밀실공천 우려 등을 들었다.

< 표 14 > 정당공천 찬성 이유

	열린우리당	한나라당	민주노동당
정당의 책임정치 구현	5	9	3
헌법에 보장된 정당정치 실현	1		
자질있는 후보자선출	1	2	
중선거구 갈등조정			
기타			

< 표 15 > 정당공천 반대 이유

	열린우리당	한나라당	민주노동당
지방자치는 중앙과 별개	3	3	1
다양한 인재등용 어려움			
금권, 밀실공천 만연	1	1	
지역감정 심화			
기타		1	

둘째, 광역의원 및 기초의원의 성격 규정에 관해서는 정치인과 주민자치 전문가 출신을 들고 있다.

선출직의 이상적인 모델형에 대한 견해는, 광역단체장은 정치인(19명), 행정관료(6명), 기타(6명), 기초단체장은 행정관료형(20명), 광역의원은 전문가(20명) 등을 든다. 기초의원도 전문가(25명)를 중시하며, 정치인은 소수였

다. 위 조사로 보면 광역단체장인 경우는 정치인 성격이 강하고 나머지 기초단체장 및 지방의원인 경우는 자치 행정을 담당하는 행정관료형과 전문가 모델을 지향하는 것으로 나타났다.(〈표16〉, 〈표17〉 참조)

〈 표 16 〉 광역의원의 성격

	열린우리당	한나라당	민주노동당
정치인	3	6	1
전문 행정관료	7	10	3
기타	1		

〈 표 17 〉 기초의원의 성격

	열린우리당	한나라당	민주노동당
정치인	2	1	
전문 행정관료	6	15	4
기타	3		

셋째, 지방의원 후보자 공천시 우선 고려해야 할 사항에 대해서는 광역의원의 경우 전문성, 열정, 애당심을, 기초의원의 경우 전문성, 애당심, 열정을 들고 있다.(〈표 18〉, 〈표 19〉 참조)

〈 표 18 〉 광역의원 후보자 공천 고려사항

	열린우리당	한나라당	민주노동당
애당심	3	4	1

전문성	4	11	3
지역 연고			
후보자의 열정	4	1	1

< 표 19 > 기초의원 후보자 공천 고려사항

	열린우리당	한나라당	민주노동당
애당심	3	1	1
전문성	6	9	2
지역 연고			
후보자의 열정	2	4	1

넷째, 지난 총선 공천에 대한 의견은, 만족(17명), 불만족(13명)으로 응답하였으며, 불만족 사유는 공천에 대한 명확한 기준이 없다는 점(9명)을 들고 있다. 공천만족은 대부분 열린우리당이 만족도가 높은 것으로 나타났으며, 공천불만족 절대적인 이유로 공천에 대한 명확한 기준과 투명성을 확보하지 못한 것으로 나타났다.

다섯째, 지방의원 공천 방법으로 적합한 대안에 관한 의견으로는 광역의 경우 프라이머리시스템, 지방당 공천심사, 경선실시 및 여론조사를, 기초의원의 경우 지방당 공천심사, 프라이머리시스템, 여론조사 등의 순이다.

수적으로는 광역은 프라이머리시스템 15명, 공천심사위 10명, 기초의원은 공천심사위 심사가 15명, 프라이머리시스템이 11명, 경선에 대한 의견은 극소수에 불과했다. 경선시 대의원 구성비율은 당원의 비중을 높인다(16명)로 응답했다. 지방의원의 공천방법으로 심사를 통한 방법을 선호하고 있다는

것을 볼 수 있다.(<표 20>, <표 21> 참조)

앞서 살펴보았지만, 각 정당은 지역구 시·도의회의원 후보자 선출에 관한 규정을 보면 국민참여 경선을 당헌, 당규에서 명확히 하고 있지만, 영향력을 행사하고 있는 중앙당의 당직자와 국회의원인 경우는 경선을 원하지 않고 있음을 보여준다.

< 표 20 > 광역의원 후보자 공천 방법

	열린우리당	한나라당	민주노동당
경선실시	1	1	3
여론조사에서 우위후보 추대	1		
지방당 공천심사위 심사	3	7	
프라이머리시스템	6	7	1
기타			

< 표 21 > 기초의원 후보자 공천 방법

	열린우리당	한나라당	민주노동당
경선실시		1	3
여론조사에서 우위후보 추대	1	1	
지방당 공천심사위 심사	6	8	1
프라이머리시스템	4	5	
기타		1	

여섯째, 경선실시의 경우 대의원 구성비율에 대해서는 당원비중 제고, 일반주민 참여, 당원과 주민의 동률 참여로 응답하였다.(<표 22>)

< 표 22 > 경선시 대의원 비율

	열린우리당	한나라당	민주노동당
일반주민의 참여를 높인다	2	5	
당원 비중 높인다	6	7	3
당원 주민 동율	3	3	1
기타		1	

일곱째, 2010년 지방선거시 정당공천제도의 개정방향과 관련하여서는 선출직에 대해서 전면 허용, 광역단체장과 의원만 허용, 광역단체장만 공천 순으로 대체로 정당공천을 허용해야 한다는 의견이 압도적이다.< 표 23 >

< 표 23 > 2010년 정당공천 제도개선의 범위

	열린우리당	한나라당	민주노동당
광역,기초단체장,의원 모두 허용	5	9	3
모두배제			
광역단체장,의원만 공천	3	6	1
기초의원만 배제		1	
광역단체장만 공천	3		

끝으로, 지방의원의 유급화에 대해서는 찬성(19명)이며, 찬성이유로는 전문성 있는 인사의 지방의회 진출(14명), 사명감 부여(3명), 부패방지(2명) 순이다.

본 의견조사의 경우 정치인들만을 대상으로 이루어졌다는 점에서 한계가 있으나, 자치학회 등의 견해와 달리 2/3 이상이 정당공천이 책임정치를 위해 필요하다고 응답하고 있어 확실한 입장의 차이를 보여준다는 점에서 의

의가 있다.

3. 정당공천제의 영향과 효과분석

1) 정당공천제의 영향

현행 지방선거제도는 기초의원선거를 제외한 모든 선거에 정당공천제를 허용하고 있다. 지방선거에 있어 정당공천의 영향은 각급 선거의 당선자 중 정당공천자와 무소속이 차지하는 비율에서 잘 드러난다. < 표 24 >는 당선자의 압도적인 다수가 정당공천을 받은 사람들로서 그 비율이 증가하고 있는 반면 무소속의 당선은 감소하는 추세에 있는 것을 보여준다. 2002년 지방선거의 경우, 광역단체장 16명 모두 정당공천을 받은 후보였으며, 광역의회 지역구의원 609명 가운데 96%가 정당공천을 받아 당선됨으로써 정당공천제의 영향이 매우 높은 것을 입증해 준다. 기초단체장 선거는 비교적 다른 선거보다 낮지만 당선자의 87%에 이르고 있다, 이렇듯 정당공천제의 영향이 높은 것은 정당공천의 후보선별 효과나 동시선거에 따른 후보인지의 한계로 정당소속이 투표선택의 중요 기준으로 작용함을 의미하는 것일 수 있다.

< 표 24 > 지방선거 정당공천 당선자수

(단위: 명, %)

	광역단체장	기초단체장	광역의원(지역구)
2002	16 (100%)	202 (87.1%)	583 (95.7%)
1998	16 (100%)	188 (81.0%)	577 (93.7%)
1995	13 (86.7%)	177 (77.0%)	724 (82.7%)

자료 : 황아란, 2005, p. 107.

그러나 지역별 당선자의 정당소속을 분석해 볼 때, 정당공천의 효과는 무엇보다 지역주의 선거환경에 따른 정당선택의 결과를 보여주는 것이란 점에 주목할 필요가 있다. 문제는 무비판적인 지역주의 정당 선택이 지역 내 경쟁정당을 존재하지 못하게 함으로써 정당정치의 책임성이 확보되기 어려운 현실을 보여주고 있다.¹¹⁴⁾ 기초단체장 선거의 예를 살펴보면, 정당공천에 의해 표출된 지역주의 현상을 뚜렷이 보여주는데, 특히 영·호남 지역은 배타적인 정당선택의 특징을 보여줌으로써 대부분의 기초단체장이 지역지지정당 아니면 무소속으로 당선되었다. 2002년 기초단체장 선거의 경우, 영남지역의 기초단체장은 85%(61명)가 한나라당 소속이고 나머지는 모두 무소속인데 반하여, 호남지역은 민주당이 71%(29명), 나머지는 모두 무소속이 당선되었으며, 자민련은 총 당선자 16명 가운데 15명이 충청지역에서 당선되어 지역적 정당지지 편향성 뿐 아니라 독점양상을 보여주었다.

한편, 그 밖의 수도권을 비롯한 중부지역과 제주의 경우를 보면 정당지지의 변화는 지방선거가 중앙정치의 영향, 즉 중앙정부에 대한 중간평가 성격이 강하다는 것을 입증해 준다. 1998년 김영삼 정부의 IMF 책임론 및 여소야대 정계 개편, 2002년 임기 말 김대중 정부의 중간 평가적 의미가 지방선거에 반영됨으로써 기초단체장선거의 경우 한나라당은 1995년 32명에서 1998년 25명으로 감소되었다가 2002년 70명으로 크게 증가된 반면, 민주당은 1995년 40명에서 1998년 51명으로 증가된 후 2002년 12명으로 급감하였다.¹¹⁵⁾

114) 황아란, 2002, p. 130.

115) 황아란, 『1998년 6.4 지방선거 분석』 한국지방행정연구원, pp. 64-80; 156-159.

2) 정당추천의 효과

또한 정당공천의 효과는 현직 재선율에서 매우 잘 나타나는데, 예를 들어 < 표 25 >의 2002년 주요 3당 기초단체장 현직 후보들은 평균 66%의 재선율을 보여주는데 비하여, 군소정당이나 무소속 현직후보의 재선율은 평균 27%에 불과하여 정당소속의 중요함을 보여준다. 주목할 점은 2002년 기초단체장 선거의 현직재선(54%)이 1998년(76%)에 비하여 크게 낮아졌다는 점이다. 이러한 현직재선율의 하락은 기초단체장의 현직수행이 과거보다 미흡해서라기보다 중앙정치의 영향으로 정당선호가 변화된 것에 기인한 바가 크다. 2002년 6·13 지방선거는 현직단체장의 업무수행평가보다는 김대중 정부에 대한 중간 평가적 성격과 16대 대통령선거를 앞둔 시점에서 중앙정치의 영향을 크게 받았으며, 특히 여당에 대한 부정적 평가로 인하여 민주당 소속의 현직 기초단체장들이 재선(46%)에 많이 실패한 반면, 한나라당 소속은 높은 재선율(93%)을 기록하였다.

< 표 25 > 기초단체장 현직후보의 재선율

	2002년	1998년
전 체	53.7	75.9
한나라당	93.0	78.9
민 주 당	45.9	88.5
자 민 련 (소계)	55.6 66.0	80.0 82.4
기타·무소속	26.7	56.9

자료 : 황아란, 2005, p.108.

정당공천의 순기능적 측면은 공천과정이 후보검증을 겸한다는 데 있는 바, 공천과정의 민주성과 공정성에 대한 신뢰확보가 관건이라 할 수 있다. 특히 지역주의 선거환경하에 특정 지역의 특정 정당공천은 당선과 직결되는 현실이기 때문에 정당공천제는 선거에 상응하는 중요성을 지니는 바, 민주적 절차와 지역주민의 의사반영이 중요한 요건이 된다. 물론 정당공천의 기준 가운데 무엇보다 당선경쟁력이 중요 요인임을 고려한다면, 현직후보는 높은 이점을 지니기 때문에 재공천의 가능성이 높다. 따라서 현직후보가 주요정당에서 재공천을 받지 못한 경우는 당선경쟁력과 같이 합리적인 기준에 의해 설명될 수 있어야 할 것이다.

< 표 26 > 기초단체장선거 현직후보의 재공천여부와 이전 선거득표율

	1998년	2002년
재공천(동일당직)	47.3% (82명)	58.9% (76명)
비공천(당적변경)	44.6% (63명)	57.6% (43명)

자료 : 황아란, 2005, p. 108.

그러나 당선경쟁력에 대한 준거로써 이전 선거에서 얻은 득표율을 비교할 경우, 기초단체장선거 결과는 별다른 차이가 없음을 보여준다(<표26>참조). 예를 들어 2002년 기초단체장 선거의 경우, 동일정당의 재공천을 받은 현직후보의 1998년 평균 득표율은 59%로써 재공천을 받지 못한 경우의 평균 득표율 58%와 차이가 없다는 점에서 공천심사가 당선경쟁력과 별개의 차원에서 관리됨을 시사해 준다. 그 이유는 중앙정치의 영향과 지역주의 선거환경 속에 정당공천과정이 둔화된 선거경쟁을 반영하는 것이라 하겠다.

정당공천의 제도개혁으로써 1998년 지방선거부터 상향식 경선에 의한 정당공천제도가 도입된 것은 중요한 의미를 지닌다. 그러나 기초단체장 후보 공천을 위한 각 정당의 경선제 도입실험은 처음부터 잇따른 경선불복과 후보선출과정의 잡음, 경선거부, 금품수수 등 아직까지 민주적인 상향식 공천 방식이 제도화되는 수준에는 이르지 못하고 있다. 2002년 지방선거의 정당공천 경우에 실제 일반당원이 참여한 경선제는 절반 정도에 불과하며, 나머지는 사전조율에 의한 단독출마나 합의추대, 또는 소수 당직자에 의한 선출 방식이 채택되었다. 또한 선거인단 구성과 관련한 불공정 경선의 사례가 무수히 제기되는 바 정당공천의 민주성과 대표성 제고를 위한 제도화가 요구되는 실정이다.¹¹⁶⁾ 문제는 정당경선 잡음과 과열문제 등이 끝없이 제기된다는 점이다.¹¹⁷⁾

3) 정당책임성 평가



정당공천에 따른 정당정치 책임성은 후보의 소속정당에 기초하여 이념과 정책적 차별성에 근거한 투표선택이 전제될 때 가능한 것으로서, 정당공천제는 특히 공천과정을 통한 후보검증과 투표선택의 용이성, 그리고 정당정치의 효율성 등이 장점이라 할 수 있다. 정당공천이 허용된 단체장 및 광역의회의원 선거에서 정당소속 후보의 당선율 증가현상(< 표 12 >참조)은 정당공천제로 인한 후보검증과 투표선택의 용이성이 지닌 성과로 평가되며, 특히 5개 지방선거의 동시실시로 인한 후보인지의 혼란 속에서 정당이 투표선택의 주요 기준이 되었다고 본다. 1998년 상향식 경선제도의 도입은

116) 황아란, 2005, p.115.

117) 중앙일보, 2002.3.16; 문화일보, 2002.4.24; 문화일보, 2002.5.6; 문화일보, 2002.5.13.

정당공천의 민주성과 주민대표성을 제고시키기 위한 긍정적인 노력이라고 볼 수 있으나 아직 제도화 과정에 정착되지는 못하였다고 평가된다.¹¹⁸⁾

그러나 이러한 정당 지배적인 투표선택이 정당의 이념적, 정책적 기반에서 거둔 성과가 아니라 중앙정치의 과도한 영향에 기인한 독점적인 정당지배구도 현상이란 점에서 정당정치의 활성화와 책임성 제고에 걸림돌로 작용하고 있다. 정당공천제로 인한 폐해들은 정당공천제 자체의 제도적 결함보다는 지역주의 선거환경과 비민주적 정당공천과정 등 제도운영상의 부정적 성과에서 제기되는 것이 많다. 지역주의 투표형태로 인한 무차별적인 정당지지는 선거의 통제기능을 약화시킴으로써 대표의 주민반응성과 책임성을 저하시키며, 심지어 정당공천을 금지하고 있는 기초의회의원선거에서도 지역별 특정 기호의 선호가 매우 높게 나타난다. 특히 지역 내 정당간 선거경쟁의 약화로 인하여, 분리형 기관구성을 취하는 지방자치단체의 의회와 집행기관간 상호 견제·균형의 원칙이 유지되기에는 미흡하다.¹¹⁹⁾

지방선거가 중앙정치의 과도한 영향으로 중간평가적 성격을 띠게 된 것은 정당공천제를 매개한 것이며, 이로 인하여 현직후보의 소속정당에 따라 재선율이 달라지는 것은 (〈표 25〉 참조) 공정한 업무수행평가에 기초한 합리적 선택을 저해하는 것이다. 또한 지방선거에서 지역이슈에 대한 정당간 이념적, 정책적 차별성이 미흡하다는 점에서도 정당선택의 합리적 기반이 취약하며, 공직수행 책임성 확보에 필요한 정당정치의 활성화 또한 선거기간에만 활동하는 한계로 인하여 미비된 실정이라고 할 수 있다.¹²⁰⁾ 공천과정 역시 지역별로 특정정당의 공천이 당선과 직결되기 때문에 정당내 경쟁이 과열되고 공천과정에서 비리와 부패, 불공정 시비의 경선불복이 잇따르

118) 황아란, 전계논문, 2005, p. 115.

119) 상계논문, p. 115.

120) 박종민·신수경, “지방정치에서 정당의 역할과 한계: 한 도시 이야기,” 『정부학연구』 7:1.

는 등 불신이 증폭되는 것이다.¹²¹⁾

요약하면 정당공천제의 폐해로 지적되는 문제들은 정당공천제가 지닌 제도적 문제라기보다는 한국의 지역주의 선거환경에서 과도한 중앙 정치의 영향과 중앙집권적인 정당구조에 기인한 정당공천과정의 문제에 기인한 바가 크다. 정당공천제의 이러한 문제들은 광역 지방자치단체에도 동일하게 적용되는 것임에도 불구하고 특히 기초단체장선거에서 정당공천의 폐해를 강조하는 것은 무엇보다 기초지방자치단체만이라도 중앙정치의 과도한 영향에서 벗어나 자율성을 확보하자는 데 있다. 또한 지방선출직 공무원의 정당소속이 현실적으로 정책적 차별성을 갖지 못하는 점에서도 정당공천을 배제하여 지역주의 선거환경의 정치적 냉소를 극복하고 기초단체장(후보)의 공직수행에 대한 유권자의 관심을 높임으로써 지방행정의 건전성과 책임성을 높이고자 하는데 있다.¹²²⁾



제2절 지방선거와 정당공천의 문제점

1. 지역주의

고질적인 지역주의의 문제는, 1991년 지방자치제도가 부활된 이래 현재까지 후보자공천과정의 정당개입은 계속 논란되어 왔다. 그런데 1987년 민주화 진전 이래 한국선거의 가장 큰 특징은 지역주의이다. 특정지역에 특정정당이 지배권을 행사하는 지역정당지배구조가 그것이다.

121) 정세욱, “지방선거와 정당공천제 : 경선제를 중심으로,” 한국정치학회 춘계학술대회, 2002.

122) 황아란, 전계논문, 2005, p.116.

예컨대 1995년 기초자치단체장 선거에서 나타난 지역주의 현상을 보면, 민주당은 서울과 호남에서 90%이상의 점유율을, 자민련은 충남, 대전에서 95% 이상을, 민자당은 부산, 경남에서 50-68% 이상의 점유율을 나타냈다.¹²³⁾ 2002년 지방선거의 경우 광역자치단체장 16명 전원 모두 정당공천을 받은 후보였으며, 광역의회 지역구의원 609명 가운데 96%가 정당공천을 받아 당선되었으며, 기초자치단체장도 당선자의 87%에 이른다.¹²⁴⁾

지역주의적 지방정치 구조는 정당이 경쟁력을 확보할 수 없기 때문에 결국 하나의 정당만이 존재하는 독점구조를 지속시킨다. 예를 들면 정당간 경쟁이 높은 지역에서는 주정부가 사회복지정책에 많은 투자를 하지만, 비경쟁지역은 ‘빈곤층’을 위한 프로그램 투자가 적다.¹²⁵⁾

1987년 민주화 이후 한국선거의 특징의 하나는 지역주의이다. 지역주의 대두원인은 민주-반민주 대립구조의 와해와 함께 지역이 정당균열의 기반으로 대체됐기 때문이다.¹²⁶⁾ 예컨대 송종길 교수의 1998년 지방선거 결과 분석을 보면, 고향에 따른 지지후보성향을 연구하였다. 고향이 서울지역의 경우 우리당(47.2%), 한나라당(24.5%), 민노당(9.4%), 민주당(4.4%)순이다.¹²⁷⁾ 인천과 경기도는 각각 우리당(39.1%), 한나라당(37.0%), 민노당(0.9%), 민주당(2.2%), 전라도의 경우 우리당(63.9%), 민주당(12.0%), 한나라당(9.3%), 민노당(4.65), 경상도는 한나라당(53.8%), 우리당(25.3%), 민노당(7.7%), 민노당(1.1%) 순이었다.

123) 주용학, 2002.3, p. 57.

124) 황아란, “민선자치 10년의 지방선거: 평가와 전망,” 『2005년도 춘계학술대회』 한국지방정부학회, 2005.5, pp. 106-107; 손봉숙의 5인, 상계서, p. 107.

125) V.O. Key, Jr, *Southern Politics in State and Nation* (New York: Alfred A. Knopf, 1949).

126) 정상래, 전계논문, p. 40.

127) 송종길, 정치냉소주의와 TV저널리즘, 커뮤니케이션북스, 2004, pp. 121-122.

이상과 같이 지역주의는 지역갈등의 악화로 사회통합을 저해하고, 정당의 국민대표성, 특히 집권당의 대표성에 문제를 지닌다는 점, 지역주의에 의존한 정당이 정책경쟁을 등한시 하는 점, 정당의 이합집산으로 정당제의 불안정을 초래하는 점 등을 폐해로 들 수 있다.¹²⁸⁾

지방선거의 정당참여는 선거과정의 도덕적 해이 때문에 부정적 시각이 만연하다. 그러나 지방자치는 가치배분활동을 포함하기 때문에 가치를 배제하기 곤란하다. 정당참여는 지역주의적 정당경쟁과 지방의회 생산성이라는 틀에 따라 지역정당의 의석 독점이나 정당간 경쟁률이 지방의회의 활동에 어떠한 영향을 미쳤는가를 보면 정당간 경쟁이 있는 경우 의회의 생산성이 향상되나 지역독점적 정당의 경우 생산성을 저해하고 있다.¹²⁹⁾ 따라서 지역독점적 정당구조 해소가 가장 시급한 과제이다.

지역주의 정당독점체제하에서의 정당참여는 지방자치를 훼손한다.¹³⁰⁾ 지역주의 병폐가 지방자치를 심각히 훼손시키는 것은 중앙정치 바람에 의하여 지역주의가 조장되는 현실에서 지방선거가 중앙정치의 대리전 양상을 띠는 것을 들 수 있다. 예컨대 1996년 15대 총선과 1998년 기초단체장 선거의 정당후보 득표율을 상관관계 분석을 해 본 결과 상관계수가 호남지역 .84, 영남지역 .68, 충청지역 .53으로 나타나는 등 상관계수가 매우 높게 나타났다.¹³¹⁾

이와 같은 유권자의 지역주의 투표 행태는 < 표 27 >에서 보듯이 지방선거에서 발견되는 정당간 정책적 차별성의 부재나 중앙의 정치적 이슈를 지

128) 정상래, 전계논문, p. 40.

129) 조성대, “지방선거와 정당참여,” 『21세기 정치학회보』 제13권 제1호, pp. 259-274.

130) 정상래, 전계논문, pp. 41-42.

131) 황아란b, “지방선거의 정당공천: 경선제도입의 문제점과 개선방안, 『지방행정연구』 제16권 제1호, 2002, 한국지방행정연구원.

방선거의 쟁점으로 오도시키는 과도한 영향 때문이기도 하지만, 또한 지역주의 투표행태가 원인이기도 하다.

< 표 27 > 지역별 1998년 기초단체장 당선자(%)

	한나라당	민주당	자민련	기 타	선출인원
총 계	31.9	36.2	12.5	19.4	232
영 남	68.1	1.4	2.8	27.8	72
호 남	0	70.7	0	29.3	41
충 청	0	9.7	67.7	22.6	31
수도권	16.7	72.7	6.0	4.5	66
강원,제주	63.6	13.6	9.1	13.6	22

출처 : 황아란, 2002.

2. 중앙당 일당지배



한국의 지방선거는 중앙당 중심의 공천을 특색으로 하며, 소위 각 당의 소수 중앙당 실세들과 현역국회의원인 지구당 위원장이 후보를 낙점하기도 하며, 그 영향력은 아직도 크다.¹³²⁾ 광역의원도 사정은 비슷하다.

당헌 개정으로 인해 지난 17대 국회의원선거 후보자선출을 위한 국민참여 경선제를 도입했으나, 사실 경선을 통해 후보자가 선출된 경우는 각 당에 다섯군데도 미치지 못하는 아주 극소수에 불과했고, 대부분은 중앙당 공천 심사위원회에서 선정되었다.

중앙당 중심의 공천은 중앙정당의 폐해를 그대로 지방자치에 전이시켜 지역주의적인 선거행태를 조장하고, 패거리 문화를 유지케 한다. 한국의 정당

¹³²⁾ 강만규, 전계논문, pp. 61-62.

은 형식적으로는 대중정당을 표방하지만 실질적으로는 인물분위 정당의 특성을 갖는다. 따라서 신진인물의 부상을 가로막고, 개인의 개별적 충성심 등에 의존하는 폐쇄성을 띠게 된다.¹³³⁾

3. 정당내부질서의 비민주성

정당은 자발적, 민주적인 결사체임을 특성으로 하나 한국정당은 타율적이고 비민주적인 조직 가운데 하나이다. 한국정당은 민주성이 핵심인 공개적인 경쟁체제가 아니라 계보중심의 정당이란 특성을 띤다. 정당내부질서의 민주성이 확보되지 않는 계보중심의 ‘나뉘먹기식’ 계보정치는 민주적 합의를 가장한 계보들간의 독과점 지분체계에 불과하다.¹³⁴⁾

정당의 존재의의가 민주정치의 실현과 국민의 다양한 정치사회적 의사와 욕구를 구성, 집결, 표출하는 데 있는 한 당내민주주의의 확립은 정당조직 원리의 선결과제이다.

4. 공천헌금의 문제

공천헌금의 거래문제이다. 지난 1998년 지방선거 당시 공천헌금액은 영·호남처럼 당선이 보장된 지역의 경우 정당공천이라는 미명하에 엄청난 공천헌금을 요구하며, 매관매직을 자행한다. 1998년 영, 호남지역의 경우 인구 50만명 이상 시장은 10-20억원, 중소도시 시장은 3-5억원, 광역의원은

133) LaPalombara & Weiner, *op. cit.*, 1972, p. 402; 강만규 상계논문, p.52; 정상래, 전계논문, pp. 42-46.

134) 강만규, 전계논문, pp. 66-67.

5천-1억원, 기초의원은 2천만원이었다.¹³⁵⁾ 2002년 선거에서도 경북 청송지역에서 한나라당 지구당위원장인 국회의원에게 공천헌금 3억원을 건넨 현직군수가 검찰에 구속된 바 있다.¹³⁶⁾ 이는 부패유발의 원인이 공천임을 입증한다.

5. 경선제도의 문제

또 한 가지 들 수 있는 것은 경선제도의 문제이다. 정당이 공직후보자를 추천하기 위한 선거를 당내 경선을 당헌에 규정하며, 그 구체적 절차는 당규로 정하고 있다. 당내경선에는 당원과 당원이 아닌 자가 참여하는 경선(국민참여 경선)과 당원만이 참여하는 경선이 있다.¹³⁷⁾

지역주의 선거행태와 정당공천 폐해를 줄이기 위하여 정당공천과정 개혁과 정당민주화의 하나의 수단으로 경선제도입을 들 수 있다.¹³⁸⁾ 경선제는 정당공천의 민주적 절차확보를 통하여 당내민주화와 지역의 의사에 반응하는 정당시스템을 구축하는데 있다. 특히 지역주의 선거환경에서 정당공천이 당선에 직결되는 영향력을 지니는 만큼 선거에 앞서 정당공천과정에 중앙의 영향력을 제한하고 통제할 필요가 있다.

하지만 과도한 경선 기탁금, 경쟁력 없는 후보자의 사전 탈락 유도, 대의원 선정의 불투명 및 불공정 등이 경선제 실시에 부정적인 요인으로 작용하고 있다

135) 정세욱, "기초자치단체장 정당공천제 배제의 필요성," 『2002년도 정책자료집』 전국시장군수구청장협의회, 2002b, pp. 146-150. 동아일보, 2001.3.28.

136) 주간조선, 2002.5.30.

137) 중앙선거관리위원회, 정당제도,

138) 황아란a, 전개논문, 2002, p. 138.

6. 기타 문제점

현행 공직선거법상 지방자치단체의 시도지사, 시군구청장, 시도의원의 경우 정당의 공천이 허용되어 있다. 또한 시·군·구 의원의 경우에도 정당공천이 허용되도록 관계법률이 개정되었다.

조사에 의하면, 지방자치단체의 민선공직자에 대한 정당공천이 지방정치 부패의 원인이 되고 있다는 데 대하여 응답집단간 약간의 의견차이는 있으나 퇴임공무원(91.7%), 현직공무원(76.9%), 현직단체장(78.5%)등 모든 응답자의 절대다수가 동의하고 있어 현행제도 개선의 필요성을 뒷받침 해주고 있다. 이 때문에 지방 정치의 부패유발 억제대안으로 정당공천배제를 선택한 집단은 퇴직공무원(90.8%), 지방의원(84.4%), 단체장(78.5%)등 모든 집단에서 공감대가 형성되어 있다. 특히 지방정치가 대다수가 정당공천에 의해 당선된 자임에도 불구하고 정당공천배제를 부패방지방안으로 응답한데 대하여 주목할 필요가 있다. 시군구청장협의회에서는 정당공천배제를 협의회의 공식적인 의견으로 제시하고 있다.¹³⁹⁾

그러나 문제점으로는 현재 각 정당의 지구당위원장은 국회의원 선거구당 2인의 시도의원을 공천하고 있으며, 읍면동마다 1인씩 선출하는 시군구의원도 사실상 내천하고 있는 경우가 대부분인 실정으로서, 선거구의 단체장, 지방의원을 자신의 재선에 유리한 인물로 공천하고 있다. 지방선거에서 정당 공천이 특별히 부패의 요인이 되고 있는 외에도 다음과 같은 문제의 요인이 되고 있다.¹⁴⁰⁾

첫째, 만일 지방의원 선거가 중앙정치의 하부조직원 내지는 선거운동조직

139) 김성호, 2002, 법제연구원, pp. 15-17.

140) 김성호, 상계보고서, pp. 15-17.

의 구축에 유리한 인물을 선출하는데 주로 활용한다면 지방자치는 중앙정치에 예속될 수밖에 없는 제도적 문제점을 가진다. 이는 지방의 발전을 위하여 헌신하고자 하는 참신한 인물들을 배제하는 기제로 작용할 수 있다.

둘째, 정당공천 문제는 지방선거를 국정운영의 중간평가적 의미로 받아들여지게 하는 제도적 요인이 되고 있으며, 시간이 갈수록 지역에 따른 일당 지배적 투표성향을 더욱 고착화시키는 실정이다. 이로 인하여 아무리 유능한 후보라 하더라도 선거에 당선되기 위해서는 정당의 공천을 받는 것이 유리한 것이 사실이다.

셋째, 지방선거 때마다 각 정당은 국가로부터 받은 보조금뿐만 아니라 각 정당의 정치자금을 총 동원하여 자기 정당의 후보자를 전략적으로 지원하고 다양한 선거의 기법을 동원하여 물량공세를 펼치고 있다. 이러한 상황 속에서 지역의 발전을 위하여 헌신하고자 하는 참신한 인재가 정당의 공천없이 입후보하여 자기의 비용으로 입후보하는 것을 무모한 일이라 판단하게 되어 유능한 인재의 참여를 사실상 배제시키고 있다.¹⁴¹⁾

이러한 이유로 지방선거 후보자들은 공천을 받기 위하여 지구당 위원장인 국회의원과 후보는 대의원에게 지지를 부탁하면서 금품을 제공하고 있으며, 후보를 매수하거나 정치자금 명목으로 금품을 수수하고 단체장이 공공연히 해당 지역구 국회의원 선거운동을 하는 등 그 폐단이 폭넓게 확산되고 있는 실정이다.¹⁴²⁾

지난 4차례의 지방선거가 정책중심의 지방선거로 실시되기보다는 일당 지배적 지역선거로 끝나게 된 가장 큰 이유는 다른 연구 조사에서도 드러났듯이 지방선거에 정당이 참여하게 되었기 때문이다. 정치구조가 국회의원 →

141) 김성호, p. 16.

142) 김성호, p. 16.

시·군·구청장→시·도의원→시·군·구의원 등으로 서열화되고 지방정치가 중앙정치의 하부구조화 되어 가고 있다는 점에서 문제의 심각성을 읽을 수 있다.¹⁴³⁾

제3절 제도개선 방향

중앙정치의 부정적 영향력으로부터 지방정치를 보호하기 위해서는 지방선거에서의 정당참여를 배제하는 것이 필요하다.¹⁴⁴⁾ 지방선거에 정당참여의 당위성은 인정하지만 지역주의 선거문화를 극복하는 시점에서 정당이 제 기능을 할 수 있는 여건이 성숙할 때 정당공천제를 재론해야 할 것이다. 정당배제의 논거는 중앙정치 역기능 차단, 후보자의 자질 검증, 정당의 부정적 영향 감소 등이다.¹⁴⁵⁾

지방선거에 있어서 정당의 역할을 배제해야 한다는 주장에 대해서는 그 논리적 근거상의 문제점으로서 정치현상에 대한 관점, 정쟁의 원인에 대한 인식, 머신 폴리틱스(machine politics), 질 낮은 후보자 진출, 공천부조리와 또 다른 한편 실제로 정당이 배제되었을 경우의 문제들로서 정치적 책임소재 추궁의 곤란, 집행부 견제 곤란, 체제편향 문제(systems bias) 등으로 구분된다.¹⁴⁶⁾

143) 김성호, p. 17; 전경국, 전계논문, p. 55; 황아란a, 전계논문, p. 138.

144) 정당배제 당위성의 논거는 첫째, 정치부패고리의 차단 둘째, 후보자 자질검증 가능 셋째, 정당의 부정적 영향력 감소 등을 든다. 김성호, 2002, pp. 57-62.

145) 상계서, p. 60

146) 김병준, 전계서, pp. 264-273.

한국의 정당공천제도의 특성은 첫째, 중앙당중심의 정당공천이 지방자치
를 어렵게 한다는 점, 둘째, 정당조직운영이 권위주의적 폐쇄성을 노출하고,
인물본위로 운영된다는 점, 셋째, 기능적인 면에서 이데올로기적 성격을 띠
며, 이를 바탕으로 정적을 제거한다는 점, 넷째, 정당내부에서의 비민주성으
로서 경쟁시스템은 계보중심의 ‘나눠먹기식’이라는 점 등이다.¹⁴⁷⁾

따라서 이와 같은 특성을 띠는 정당공천제도의 개선방향으로서 지역이기
주의와 정치문화의 개선 및 공천제도개선 구체화방안으로 구분하여 제시한
다.

1. 지역이기주의의 개선

지역주의는 지역갈등의 악화로 사회통합을 저해하고, 정당의 국민대표성,
특히 집권당의 대표성에 문제를 지닌다는 점, 지역주의에 의존한 정당이 정
책경쟁을 등한시 하는 점, 정당의 이합집산으로 정당제의 불안정을 초래한
다. 지방선거의 정당참여는 선거과정의 도덕적 해이 때문에 부정적 시각이
만연하다. 그러나 지방자치는 가치배분활동을 포함하기 때문에 정당을 배제
하기는 곤란하다. 정당참여는 지역주의적 정당경쟁과 지방의회 생산성이라
는 틀에 따라 지역정당의 의석독점이나 정당간 경쟁률이 지방의회 활동에
어떠한 영향을 미쳤는가를 보면 정당간 경쟁이 있는 경우 의회의 생산성이
향상되거나 지역독점적 정당의 경우 생산성을 저해하고 있어 그 개선이 절실
하다.¹⁴⁸⁾

147) 강만규, 전계논문, p. 81.

148) 박호성외, 전계서, pp. 309-315.

2. 정치문화의 개선

동서고금을 불문하고 정당정치는 그 나라의 정치문화와 환경의 성격에 따라 다양한 양상을 보이게 된다. 정치문화¹⁴⁹⁾란 일반문화의 일부분으로서 정치체제의 심리적 차원이다. 곧 정치문화란 정치와 관계가 깊은 문화적 측면으로서 정치적 과정이나 정치행동에 영향을 미치는 사고, 감정 및 판단 양식 등이다. 정치문화는 정치체제 구성원이 정치대상일반과 정치적 사건에 대하여 가지고 있는 태도, 가치, 신념, 사고양식 및 상징체계 등을 총칭한다.

한국의 전통적 정치문화는 권위주의적 정치문화라고 알려져 왔다. 권위주의란 상하위계질서의 강조, 높은 신분이나 지위 소유자에게 대한 경의, 강자에 의한 약자의 지배를 정당시하는 태도이다.¹⁵⁰⁾

어수영(1987)은 그 구성요인으로 묵종, 의인주의, 형식주의를, 김종림(1980)은 맹목적 굴종, 정치적 무관심, 집권층의 유아독존적 자세, 의인주의를 지적한다.¹⁵¹⁾ 1987년 민주화 이후 한국인의 정치문화는 맹목적, 순응적 태도에서 70.5%가 권위주의 정치를 반대하여 정치의식이 변화되고 있음이 주목된다.¹⁵²⁾

그러나 여전히 제도보다는 인물에 의존하는 ‘의인주의’와 명분에 지나치

149) 조찬래, 이상환, 주미영, 사회변화에 따른 투표행태: 1990년대 한국과 미국의 대통령선거에 대한 비교분석, 집문당, 2003.9, pp. 21-22.

150) 김순은, 전개논문, 2005, p. 12,

151) 한배호·어수영, 『한국정치문화』(서울: 법문사, 1987), p. 63; Kim Chong Lim, "The Korean Legislative Process," *Occasional Paper Series*, No.16(Comparative Legislative Research Center, The Univ. of Iowa, March, 1980), pp. 12-14.

152) 세종연구소, 「1995년도 국민의식조사」(서울: 세종연구소, 1995), p. 20; 어수영·한배호, “한국정치문화의 변화와 지속성에 관한 연구,” 한국정치학회 발표논문, 한국정치학회, 1995.12.8, p. 13.

게 집착하는 ‘형식주의’ 성향이 강하다. 인물중심, 사적관계를 함축하는 의인주의는 인간적 관계라는 사적 차원과 제도라는 공적차원을 잘 구별하지 못하는 전통에 기인한다. 이 의인주의가 당내민주화를 저해한다.

또한 명분에 집착할 때 그 결과는 자기의 행동에 대한 정당화, 합리화로 변모하며, 어떤 행동의 본질이나 내용과 그것이 가져올 구체적인 결과를 등한시하게 된다.¹⁵³⁾ 또한 정당원의 참여와 관련 한국의 정치문화적 특성으로 인하여 일반당원의 참여를 강조하는 대중정당의 모델이 뿌리내리기 힘들다.¹⁵⁴⁾

한국정당의 당원참여를 저해하는 정치문화 특성을 3가지로 압축¹⁵⁵⁾하면, 첫째, 사회적 계급성이 약해 이익을 대변하는 집단으로 정당구성이 이뤄지지 않았고 둘째, 1차집단(지연, 학연, 혈연) 중시로 2차 집단인 정당의 착근이 어려우며, 셋째, 분단현실로 인하여 혁신세력의 조직화가 곤란하다. 환언하면, 과거의 중산층은 우파, 하류층은 좌파라는 가치관이 중산층은 진보, 하류층은 보수라는 현상으로 분류시켜 버린다. 인물주의, 계파, 노선 등의 이념성향에 따른 정당이 당원참여를 저해하는 요인이다.

3. 정당공천제도 개선 구체화 방안

지방선거의 정당공천제 전면허용은 공천과정을 통해 후보자의 난립을 막고 유능한 인재를 발굴해서 지역수준에서의 정당정치를 활성화시킴으로써 책임행정의 정착과 함께 지방의 이익을 중앙정치과정에 투입시키는 계기가

153) 이현출, 전계서, p. 178.

154) 상계서, pp. 178-179.

155) 상계서, p. 179.

될 가능성은 있다.

그러나 현재의 우리나라의 지방자치의 실태 및 정당정치의 제도화 수준, 선거관행, 중앙정치인의 의지와 유권자의 의식수준 등을 종합적으로 살펴볼 때 정당공천제에 의한 지방선거는 지방의원 줄 세우기, 공천선거, 바람 선거 등 폐해가 더 클 것으로 전망된다.¹⁵⁶⁾

1) 정당민주화

라이프홀츠(Leibholz)는 정당민주화를 위한 대안으로서 ① 정당지역조직의 민주적 구성 ② 정당소속원의 지위 보장 ③ 의회에의 후보선정에서의 정당소속원의 영향력 증대 ④ 정당재정자원의 공개와 공개적 수단으로서의 운영을 열거한다. 우리나라의 정당법도 이를 보장하고 있으나, 그 제도화 수준에 문제가 있다.¹⁵⁷⁾ 당내민주화의 제도화를 위해서는 무엇보다 정당내부의 민주적 질서유지의 절차를 당헌에 위임하는 것보다는 법규의 차원에서 규정해야 한다.

정당내부질서 민주화의 관건은 당내 당원에 의하여 선출된 대의원들로 구성된 전국규모의 의사기관이 당의 최고의결기관이 되어야 한다. 현재 시행되고 있으나, 추인하는 형식적 절차로 전락해 버린 지 오래다. 따라서 전체 당원의 당내활동 자유와 기회균등의 보장, 소수 보호의 제도화 등 의사결정이 다수결의 원칙에 의할 것이 최소한의 요건으로 보호되어야 하며, 일반 당원의 당무에 참여할 수 있는 제도적 보완도 시급하다.

이것은 지방의원이나 기초단체장 후보추천에서도 적용되어야 하며, 그 방

156) 육동일, 전계논문, 2005, p. 48.

157) 강만규, 전계논문, p. 68.

법이 각 지구당내의 자유경선을 통한 후보자 선택이다.¹⁵⁸⁾

정당내부의 의사결정은 다수결원칙에 따라야 한다. 다수결원칙은 참여자 상호간 평등한 지위가 전제될 때 그 정당성을 인정받는다. 따라서 정당의 의사결정에 참여하는 의원이나 대의원의 동등한 지위가 보장되어야 한다.¹⁵⁹⁾

우리나라는 정당국가화 현상에 따라 입법과 행정은 집권당의 의사에 따라 좌우되는 현실에서 정당은 국민과 국가기관의 중개적 기관으로서 국민의 정치적 의사를 국정에 반영하고 이를 위해 정치지도자를 선별 결정하는 인선 기능을 통해 국가기관의 구성과 통제에 기여하는 정당의 기능상 중요성을 볼 때 공천제도의 민주화는 정당내부질서 민주화의 전제이다.

2) 후보추천 민주화



후보추천의 민주화란 배타적인 후보추천인단의 통제력을 약화시키고 후보 선출인단 구성의 포용성을 확대함으로써 후보추천과정에서 일반당원 또는 유권자의 발언권이 증대하게 되는 것을 의미한다.¹⁶⁰⁾

역사적으로 후보추천의 민주화는 1940년대 미국을 비롯, 영국 등에서 그 조치가 강화되어 왔다. 이것은 근래 일반당원과 유권자들의 참여유도를 통한 재정확보와 당원 수 감소를 막기 위한 수단에서 기인했다.¹⁶¹⁾ 국민경선제 도입과 실행은 일반국민에게 정당의 관심과 참여를 유도시킴으로 인해

158) 강만규, 전계논문, p. 70; 황아란, 전계논문, 2002, pp. 141-142; 이현출, 전계서, pp. 199-213.

159) Gosnell & Smoika, *op cit.*, p. 2.

160) Gideon Rahat and Reuven Hazen, "Candidate Selection Methods : An Analytical Framework," *Party Politics*, Vol. 7, No.3, 2001, p. 309.

161) 김광수, 전계서, pp. 135-140.

당원의 가입을 자연스럽게 유도할 수 있고, 후보 추천을 위한 선거인단에 일반당원만이 아니라 일반 주민에게도 광범위하게 포함함으로써 후보선출의 민주화를 꾀할 수 있다.

3) 당내 의사결정의 민주화

권한이양으로서 의사결정의 상향성이다.¹⁶²⁾ 정당의 내부질서 민주화를 위해서는 당원의 의사가 아래에서 위로 전달되는 상향조직이 갖추어져야 하며, 민주적인 방법에 의해 선출된 대의원으로 구성된 의결시스템이 필요하다. 지구당에 대한 합리적인 권한이양이 필요하다. 지방자치는 지방행정만의 문제가 아니라 중앙당과 지구당의 관계재정립이라는 정치적 문제를 내포한다. 중앙당에 의한 중앙집권적 의식이 지양되고, 지구당에 대한 권한이양과 지방정치인 충원이 지구당의 자율적 결정에 의하도록 환경이 조성되어야 한다.¹⁶³⁾

또한 지방정당의 민주화, 예컨대 지구당 위원장이 독점하는 단일체제 탈피가 요구된다. 위원장이 대의원 임명 및 지방의원 추천 등은 비밀투표를 통해 이루어져야 한다.¹⁶⁴⁾

상향식 의사결정이 이뤄지기 위해서는,

첫째, 공천 기준이 명확해야 한다. 정당의 공천 공정성 시비를 종식시키기 위해서는 객관적이고 합리적인 후보추천기준의 확립과 철저한 적용이 정당 제도화의 요건 중의 하나가 될 것이다. 지방의원이나 단체장 등 후보자 공천기준에 대한 명확한 준거가 필요하다. 정치적 과열이 우려되기도 하지만

162) 강만규, 전계논문, p. 70.

163) 박호성의, 전계서, pp. 322-323;

164) 박호성의, 상계서, p. 322.

공천기준을 명확히 하여 뒷거래에 의한 공천을 지양해야 할 것이다.¹⁶⁵⁾

현재, 각 정당의 공천심사 기준을 보면, 열린우리당인 경우, 당성과 당 기여도에 가산점을 부과하고 서류, 여론조사 및 면접을 통한 공천심사위원들의 평점에 의한다. 한나라당인 경우, 여론조사결과, 실태조사, 당무감사등에 결격사유가 없는 자 등이 그 자격기준이고 심사기준이다.

단순히 공천심사 기준을 정하기만 하고 세부 규정을 당규에 정하지 않고 있어 공천심사위원들의 개인적 성향에 따라 공천이 이루어질 수 있는 가능성도 배제할 수 없다. 이 때문에 그 구체적 기준을 명확히 당규에 규정할 필요가 있다.

둘째, 공천심사위원회의 심사과정의 공개를 원칙으로 해야 한다. 대부분 정당이 공천심사위원회의 후보자 공천심사과정을 비공개로 운영하고 있다. 그 기준과 심사위원의 공정성이 확보된 상태에서 심사과정의 공개는 공천 잡음으로 발생하는 심사불복을 미연에 방지할 수 있고, 국민과의 신뢰성 확보가 되어 후보자 선택을 용이하도록 도울 수 있다.

셋째, 한시적으로 운영되고 있는 공천기구를 상설화하고 그 위원들의 임기를 보장하여 그 기능과 역할을 확대해야 할 것이다. 공직후보자는 원칙적으로 당원이나 또는 대의기관에서 선출해야 하는 것이 바람¹⁶⁶⁾ 직하나, 그 절차와 시간, 비용에 대한 부담이 적지 않다. 대안으로 ‘공직후보자공천심사위원회’를 구성하여 선거시에 한시적으로 운영되고 있다. 한시적으로 구성되고 공천심사위원들이 중앙고위당직자의 영향에 따라 매번 바뀌다보니, 공천 기준, 절차, 위원선정 기준이 제도화되어 있지 못한 실정이다.

공천심사위원회의 기능과 권한을 공천에 국한시키지 말고 상설화하여 공

165) 상계서, p. 322; 박호성외, 전계서, p. 322.

166) 강만규, 상계논문, p. 77.

직후보자의 발굴과 관리를 하게 하고 더 나아가 당선자에 대한 관리와 지원을 수행한다면 당선자는 보다 충실한 공약이행과 충실한 행정업무를 하고자 노력할 것이고, 정당은 국민으로부터 외면당하지 않는 국민과 함께하는 정당으로 거듭날 수 있을 것이다.

넷째, 후보 추천 방식이 다양하고 민주적이어야 한다. 정당의 민주화는 지방선거후보자 추천의 민주화가 전제되어야 한다.¹⁶⁷⁾ 미국의 경우 정당간부의 자의적 후보지명을 막기 위해 예비선거제도가 있다. 이것은 공직선거의 후보자 지명에 있어서 당원의 의사를 충분히 반영할 수 있는 상향식 의사결정과정을 통해 정당의 민주적 내부질서를 유지하는 것이다.

상향식 공천이 이루어질 수 있도록 후보자 추천과 심사에 있어 일반 당원과 국민이 참여할 수 있는 제도적 보완이 필요하다. 열린우리당에서 시행하는 후보자의 ‘국민추천제도’가 좋은 예가 될 것이다.

다섯째, 당원협의회의 민주적 운영이다. 즉, 지구당위원장이 지구당 일을 독단적으로 결정하는 단일체제가 극복되어야 한다. 예컨대 대의원 임명, 지방의원 추천 등의 관행을 수정하고, 대의원 선정의 기준을 명확히 하여 공직후보자 선출시 경선제를 적극 수용하여 당내민주화를 실현하는 일 등이 그것이다.¹⁶⁸⁾

주요 현안에 대한 논의와 대안도 당원협의회를 적극 활용하여 지구당위원장의 독선과 독단에 의해 지구당이 운영되는 것을 통제해야 할 것이다. 지구당 폐지 이후 열린우리당과 한나라당 등 주요 정당들은 시·도당 이하 수준에 과거의 지구당을 대체하는 시, 군, 구별 당원협의회를 구성하였으나 그 운영의 책임을 지역의 선출직공직자나 이전의 지구당위원장이 그대로 맡

167) 정만희, 전게서, p. 126.

는 관행(서울경제, 2005.6.13)을 보이고 있어 지역조직의 민주적 운영 및 후보선출의 공정성을 확보하기 어렵게 한다.¹⁶⁹⁾

4. 정당공천제도의 개선과제

1) 정당참여의 차등적용과 기초, 광역선거의 분리

지역별 일당 독점현상과 지역갈등을 심화시키는 지역주의의 선거행태를 개선하기 위해서는 지방선거에서의 정당참여를 차등적으로 허용 내지 제한할 필요가 있다. 예컨대 기초단체의 선출직은 정당참여를 배제하고, 광역자치단체는 허용하는 것이 그것이다.¹⁷⁰⁾

영국과 일본은 광역과 기초단체 지방선거를 분리 실시하고 있다.



2) 정당표방제 및 주민추천제 도입

정당공천 없이 자유롭게 입후보한 자가 어느 정당을 지지하는지를 공표하는 정당표방제가 하나의 대안이 된다.¹⁷¹⁾ 정당의 공천과는 반대로 입후보자가 어느 정당을 지지하는지를 밝혀 유권자에게 선택의 편의를 제공하는 것이다.

또한 지방정치인 선택을 주민에게 주도적인 역할을 부여하는 ‘지역주민추천제’가 다른 대안이 될 수 있다.¹⁷²⁾ 지역주의 환경하에서는 특정정당의 공

169) 정진민, “지구당폐지 이후의 새로운 정당구조와 당원중심 정당운영의 범위,” 『의정연구』 제11권 제1호, 한국의회발전연구회, 2005.6, p. 9.

170) 육동일, 전계논문, 2005, pp. 49-51.

171) 이기우, 전계논문, 2005, pp. 27-30.

천으로 당선여부가 결정되므로 정당에 의한 지방의 중앙예속, 공천부조리를 통한 부패문제 등이 발생할 우려가 있어 정당공천을 전면적으로 허용하는 것은 문제가 있고, 따라서 후보자는 일정 수 이상의 유권자 추천을 받는 ‘지역주민추천제’ 방안 및 기탁금제도를 활용할 수도 있다.

예컨대 기초자치단체장 후보공천 제도의 대안으로서는 지역구 주민에 의한 추천제(59%)가 우선순위로 나타났다.¹⁷³⁾ 전문가군에서는 주민 추천제(42.4%), 정당공천제 폐지, 후보자의 소속정당 명기(35.0%) 등을 선호하고 있다.

3) 국민경선제의 제도적 보완 및 활성화

지역주의 선거환경에 따른 선거의 통제기능 약화나 정당공천 폐해는 지방의원이나 기초단체장의 정당공천이 선거에 상응하는 중요성을 지님에도 불구하고 그 과정이 지역주민의 의사를 반영한 합리적이고 민주적인 절차에 의해 공정하게 관리되지 못한데서 파생된다.¹⁷⁴⁾

그 여파는 선거에만 국한된 것이 아니라 중앙과 지방간 수직적 관계를 유발시킴으로써 지방자치의 의미를 퇴색시킨다.

정당공천과정의 개혁은 지역주의 선거환경에서 제대로 작동하지 못하는 통제기능을 회복하고, 정당민주화를 위한 실천적 수단으로 활용되어 중앙-지

172) 이규환, “지방선거에서의 정당공천제의 대안 모색,” 지방행정체계 개편과 정당공천에 관한 대토론회 주제발표 논문, 충청남도의정회, 2005.9.27, pp. 35-49; 임병채, 2003, pp. 66-70; 김희문, 전개논문, p. 84.

173) 전국시장·군수·구청장협의회, 『정책자료집』 2002, p. 97.

174) 이현출, “공직선거후보자 추천을 위한 당내경선의 활성화와 공정성 확보방안,” 『선거관리』 제50호, 중앙선거관리위원회, 2004.12, pp. 223-239; 장훈, “국민경선제의 도입과 정당구조의 변동: 1970년대 미국의 경험과의 비교,” 『선거관리』 제49호, 중앙선거관리위원회, 2003.12, pp. 25-35.

방간 협력관계로 발전시켜 나가야 할 것이다.

상향식 경선제 실시는 경선불복, 후보선출과정의 잡음, 경선의 거부, 금품매수 등에 대한 제도적 보완이 요구된다. 현행의 경선제도의 문제¹⁷⁵⁾는 첫째, 상향식 경선제가 지방선거에 도입되었으나 전면적으로 실시되고 있지 않다.¹⁷⁶⁾ 둘째, 대표성 측면에서 현행 경선제도는 경선에 참여하는 일반당원 또는 대의원의 숫자가 제한적이다.

그러다 보니 지역주민의 관심과 참여를 이끌어낼 수 없는 것이 현실이다. 주민과 함께할 수 있는 참여, 생활정치가 이루어질 수 있도록 각 정당은 자활 노력이 요구된다.

본 연구 결과 <표 22>에 의하면 경선시 당원의 비중을 높이고, 동시에 주민참여를 제고해야 한다는 의견이 높게 나타났다.

4) 예비선거제 도입 검토



예비선거제도의 도입문제를 진지하게 검토해야 할 때가 되었다고 본다. 지난 대선 이후 여·야 각 정당들이 모두 정치개혁특위를 구성하여 정치개혁방안을 논의하는 중에도 미국과 같은 예비선거제도를 도입하자는 주장이 많았다. 전술했듯이 미국은 정당간부의 자의적 후보지명방지를 위해 예비선거제도를 두고 있다.¹⁷⁷⁾

175) 황아란a, 전계논문, pp. 138-140; 황아란b, 지방선거의 정당공천: 경선제도입의 문제점과 개선방안, 『지방행정연구』 제16권 제1호, 한국지방행정연구원, 2002.

176) 한나라당 공직자후보자추천규정 제20조 제1항, 새천년민주당 당헌제100조 제2항 참조. 황아란a, 2002, p. 139.

177) 정상래, 전계논문, p. 66; 강만규, 전계논문, p. 82; 박기열, 전계논문, pp. 90-91.

제5장 결 론

지방정치는 국민의 정치적 의사형성에 있어 가장 기본이 되는 활동이며, 따라서 정당이 지방적인 정치의사 형성과정에서 배제된다는 것은 전체 국가 의사형성에 있어서 민주적 의사형성을 가로막는 것으로 볼 수도 있다.

정당은 본래 개별적인 개개인의 의사를 결집하여 용해시키는 정치적인 의사결정을 하는 데에 본질적 기능이 있다고 한다면, 개인들과 지근거리에 있는 지방정치에서 정당을 배제하는 것은 한국헌법에 보장된 정치활동의 자유에 대한 본질적 침해이다. 따라서 지방자치에 정당참여는 국민의 기본권과도 연결이 되기 때문에 정당공천은 허용되어야 한다.

정당이 바르게 기능하기 위해서는 정당이 대중의 저변에 깊게 침투될 때 정당의 의사를 정치에 반영하는 것이 가능하며, 이러한 정당기능을 현실에 침투할 수 있게 하는 제도가 정당참여제도화와 활성화이다. 따라서 지방자치의 정당참여나 정당공천 허용은 정당정치의 제도화를 견인하는 계기가 되는 것이다.

그러나 한국의 경우 지방자치에 대한 정당참여를 두고 많은 논란이 거듭되어 왔다. 이것은 한국 정당의 특수성, 곧 정당이 정당본연의 임무보다 집권자의 권력유지와 지역감정을 기반으로 발전해 오는 가운데 지방자치에 대한 정당참여는 대통령 선거나 국회의원 선거에 대비한 정당의 하부조직을 강화시키는 역할로 인식되면서, 정당운영의 비민주성을 배경으로 지방자치의 자율성을 침해하는 요인으로 지목되었던 것이다.

따라서 앞으로의 지방선거는 정당의 당내 민주화와 상향식 공천제도를 정

착시켜 나감으로써 지방정치의 중앙 예측화를 막고 지방자치의 자율성을 보장하는 방향으로 치러져야 할 것이며 또한 지방선출직에 대한 유권자의 정책지향적 마인드가 요구된다고 할 것이다.

본 연구의 한계점으로는 이론적 접근에 따른 실태분석이다 보니 당위적 결론에 이르렀다는 점이다. 그러나 그 당위성 극복을 위해 한국지방자치학회와 공법학회 등과 정부기관에서 여론 조사한 자료를 중심으로 공천실태를 분석하였으며, 동시에 추가적으로 현실 정당의 전현직 국회의원과 당직자들을 대상으로 심층면접을 통하여 현장실태를 파악하고, 구체적이고 심층적인 대안을 찾았다는 점에서 연구의 의의가 있다.

결론적으로 행정, 자치학회 분야 등 정치적으로 중립적이며 지역적인 관점에서 자치행정을 실행하는 입장에서는 정당공천제도를 반대하고, 정치행정 이원론적 입장의 중앙정치인들은 정치와 정책 및 행정을 통합하는 관점에서 이를 찬성하고 있다고 할 수 있다. 이것은 본 연구에서 제시한 학회 설문분석과 본 연구자가 조사한 심층면접조사의 결과라고 하겠다.

이와 같은 본 연구결과의 후속연구과제로서는 정당의 지방의원 추천과 지역공헌도, 정치적 책임성 정도, 주민만족도 등의 상관관계분석 연구가 요구된다.

참 고 문 헌

1. 단행본

- 강원택, 『한국의 선거정치』 (서울: 백산서당, 2003).
- 국회의회발전연구회. 『한국정당의 내부질서와 민주화방안에 관한 연구』
2001.
- 김광수, 『선거와 정당』 (서울: 박영사, 2002).
- 김동훈, 『지방의회론』 (서울 : 박영사, 1995).
- 김 렬, 『사회과학조사방법론: 정책연구의 원리』 (서울 : 박영사, 1999).
- 김병준, 『한국지방자치론』 (서울 : 법문사, 2000).
- 김성호, 『외국의 지방선거 분석』 한국지방행정연구원, 1997.
- 김성호, 『지방의회의 활성화를 위한 법제개선방안』 한국법제연구원,
2002.12.
- 김용호, 『한국정당정치의 이해』 (서울: 나남출판, 2001).
- 김웅기, 『미국의 지방자치』 (서울 : 대영문화사, 2001).
- 김진호 · 강영훈 · 이현출외역, 『미국지방정치론』 (서울: 대왕사, 2001).
- 김철수, 『현대헌법론』 (서울: 박영사, 1979).
- 남유진, 『미국 지방자치의 이해』 (서울: 집문당, 2005.4).
- Leibholz, G., 권영성역, 『헌법국가와 헌법』 (서울: 박영사, 1975).
- 리서치 앤드 리서치, 「기초단체장 정당공천제도 관련 여론조사」 2001.3.
- 민주자유당, 「정책과 대화」 (뉴스레터) 1990.8.
- 박병섭 · 정대화 · 조희연외, 『한국민주주의와 지방자치』 (서울: 한국정당정치

- 연구소, 1998.9).
- 박진오, 『지방자치와 지방선거』 (서울 : B&C 미디어, 2002.10).
- 박호성 · 양기호 · 이동선, 『한국정치와 지방자치』 (서울: 인간사랑, 2002.3).
- 백운철 · 윤광재, 『프랑스의 지방자치』 (서울: 형설출판사, 2000).
- 세종연구소, 「1995년도 국민의식조사」 (서울 : 세종연구소, 1995).
- 손봉숙 · 김은주 · 서영숙외 2인, 『6.27 지방지방선거와 남녀 후보자』 (사)한국여성정치연구소, 1995.10.
- 송종길, 『정치냉소주의와 TV저널리즘』 (서울 : 커뮤니케이션 북스, 2004),
- 심지연, 『현대정당정치의 이해』 (서울 : 백산서당, 2003).
- 안희수편, 『한국정당정치론』 (서울 : 나남출판, 1995).
- 어수영, 『민주주의와 한국정치』 (서울 : 법문사, 1995).
- 의회발전연구회보고서, “정당개혁기조하의 국회의원 공천개선에 관한 연구”, 2003.7.
- 이갑윤, 『한국의 선거와 지역주의』 (서울 : 오름, 1997).
- 이규환, 『한국지방행정론』 (서울 : 법문사, 2003).
- 이병훈, 『정당의 헌법상의 지위』 (서울 : 박영사, 1995).
- 이은진 · 김석준외, 『한국의 정치와 선거문화』 사회문화연구소, 1992.
- 이현출, 『정당과 민주주의: 한국정당의 당내민주주의를 중심으로』 (서울 : 오름, 1997).
- 전국시장 · 군수 · 구청장협의회, 『지방자치현안자료집』 2002.
- 정만희, 『정당법론』 (부산 : 동아대출판부, 1985).
- 정세욱, 『지방자치학』 (서울: 법문사, 2001).
- 정세욱, 『한국지방자치의 과제』 (서울: 법문사, 1997).
- 조일문, 『새정당론』 (삼화출판사, 1991).

- 조찬래·이상환·주미영, 『사회변화에 따른 투표행태: 1990년대 한국과 미국의 대통령선거에 대한 비교분석』 집문당, 2003.9.
- 중앙선거관리위원회, 『제3회 전국동시지방선거총람』 2002. 12.
- , 『제3회 전국동시지방선거에 관한 유권자 의식조사』 2002.
- , 『제3회 전국동시지방선거 투표율 분석』 2002.
- , 『2003년도 정당의 활동개황 및 회계보고』 제1권, 2004.12.
- 최한수, 『현대정당론』 (을유문화사, 2003).
- 행정자치부, 『선진외국의 지방자치제도 I, II』 2000.
- 한국갤럽, 『제2회 지방선거투표행태조사』 한국갤럽연구소, 1999.
- 한국지방자치학회, 「지방선거법 개정방향에 관한 건의문」 1990. 2. 24.
- 한배호·어수영, 『한국정치문화』 (서울: 법문사, 1987).
- 한승길, 『영국과 독일의 정당제도』 (서울: 선거관리, 1993).
- 허영, 『헌법이론과 헌법』 (서울: 박영사, 2003).
- 황아란·김성호, 「지방정치의 부패구조 개혁방안」 한국지방행정연구원, 2000.
- 황아란, 『1998년 6.13 지방선거분석』 (한국지방행정연구원, 1998).

2. 국내논문

- 강재호, “지방선거와 정당정치,” 한국지역사회학회 하계학술대회 논문, 2005.

- 김상호, “공직선거법 개정, 전망과 제논의 과제: 지방선거관련사항을 중심으로,” 『지방자치』 한국미래재단, 2005. 8.
- 김성호, 『지방의회의 활성화를 위한 법제개선방안』 한국법제연구원.
- 김순은, “지방정부의 장의 선거와 정당공천,” 『지방선거에서 정당공천제 배제를 위한 정책세미나』 한국지방자치학회, 2005.10.
- 김순은, “지방자치와 정당,” 『자치행정』 2001.6.
- 김순은·이재용·박영강, “지방자치제도 설문조사,” 『지방의정』 1996.
- 김순은, “제2기 광역지방의회의 특성과 의정활동,” 『지방자치연구』 제9권 제3호, 한국지방자치학회, 1997.6.
- 김순은, “정당간 경쟁률과 광역의회의 활동,” 『지방자치연구』 5(2). 1993.
- 김희철, “기초자치단체장의 정당공천제를 없애자,” 『월간조선』 2004.6
- 민영창, “단체장들 정당출서기 심각.” 「사설과 칼럼」 한국행정연구원, 2003.7.21.
- 박명호, “정당정치와 민주주의,” 심지연외편, 『현대정당정치의 이해』 (서울: 백산서당, 2003).
- 박원철, “기초단체장 정당공천 폐지해야.” 『주간동아』 2001.12.13.
- 박종민·신수경, “지방정치에서 정당의 역할과 한계: 한 도시 이야기,” 『정부학연구』 7.
- 서현진, “지방선거에서 후보지명과정,” 『의정연구』 제9권 제1호, 한국의회발전연구회, 2003.
- 신봉기, “지방자치에 있어서 정당공천제와 후원회제,” 『자치행정』 (사)지방행정연구소, 2005.5.
- 신상대, “개정 공직선거법과 지방자치,” 『지방자치』 한국미래재단, 2005. 8.
- 심지연, “왜 정당인가,” 심지연외편, 『현대정당정치의 이해』 (서울: 백산서

- 당, 2003).
- 어수영·한배호, “한국정치문화의 변화와 지속성에 관한 연구,” 한국정치학회 발표논문, 한국정치학회, 1995.12.8.
- 유재일, “정당의 기능,” 심지연외편, 『현대정당정치의 이해』 (서울: 백산서당, 2003).
- 육동일, “지방선거 정당공천제의 한계와 과제: 지방의회의 활성화를 중심으로,” 『지방선거에서 정당공천제 배제를 위한 정책세미나』 한국지방자치학회, 2005.10.
- 이규환, “지방선거에서의 정당공천제의 대안 모색,” 지방행정체계 개편과 정당공천에 관한 대토론회 주제발표 논문, 충청남도의회, 2005.9.27.
- 이경구, “정당의 대표기능에 관한 고찰,” 『성균관대학교 논문집』 제24집, 1987.
- 이기우, “지방선거와 정당참여: 개정선거법을 중심으로,” 『자치행정』, 2005.9.
- 이용우, “지방의원 정당참여 활동의 실상과 논란의 허실,” 『자치발전』 한국의회발전연구원, 2004.1.
- 이준한, “지구당폐지에 따른 시,도당의 활성화방안,” 『정당발전연수회 논문집』 중앙선거관리위원회, 2004.12.
- 이현출, “공직선거 후보자 추천을 위한 당내경선의 활성화와 공정성 확보방안,” 『선거관리』 제50호, 중앙선거관리위원회, 2004.12.
- 정세욱, “한국지방선거에 있어 정당공천제에 관한 논의: 기초단체장을 중심으로,” 『명지대 리서치 아카데미논총』 제4권, 2001.
- , “공천제 없애야 지방이 산다,” 「주간조선」 제1705호, 2002. 5월.

- , “기초자치단체장 정당공천에 배제의 필요성,” 2002년도 정책자료
집, 전국시장군수, 구청장협의회, 2002. 6.
- , “지방선거와 정당공천제 : 경선제를 중심으로,” 한국정치학회 춘계
학술대회, 2002.
- , “정당공천은 매관매직, 비리의 연결고리,” 『지방자치』 현대사회연
구소, 2005.5.
- 정세욱, “기초의원 3,496명 총사퇴결의와 정치인의 사리사욕,” 『지방자치』
한국미래재단, 2005.11.
- 조성대, “지방선거와 정당참여,” 『21세기 정치학회보』 제13권 제1호.
- 주용학, “지방선거에서 기초자치단체장의 정당공천제에 관한 연구,” 『한국
지방자치학회보』 제14권 제1호, 한국지방자치학회, 2002.
- 장훈, “국민경선제의 도입과 정당구조의 변동 : 1970년대 미국의 경험과의
비교,” 『선거관리』 제49호, 중앙선거관리위원회, 2003.12.
- 정진민, “지구당폐지 이후의 새로운 정당구조와 당원중심 정당운영의 범
위,” 『의정연구』 제11권 제1호, 한국의회발전연구회, 2005.6.
- 최창수, “6.13지방선거 : 시·도지사 선거결과,” 『지방행정』 대한지방행정
공제회, 2002.7.
- 한겨레신문, “정치개혁협의회 정치자금법 현행 유지,” 2005.4.22.
- 한국선거관리협회, “기초단체장 관련 선거법 개정논의 어떻게 되나?,”
2005.4.6.
- 한빛일보, “지방선거 부작용 심화 우려,” 2005.4.25.
- 황아란, 『1998년 6.4 지방선거 분석』 한국지방행정연구원, 1998.
- 황아란a, “지역주의와 지방자치: 기초단체장의 정당공천,” 『한국행정학보』
제36권 제2호, 2002.

- b, "지방선거의 정당공천: 공천제도입의 문제점과 개선방안," 『지방행정연구』 제16권 제1호. 한국지방행정연구원, 2002.
- , "민선자치 10년의 지방선거 : 평가와 전망." 『2005년도 춘계 학술대회』 한국지방정부학회, 2005.5.

3. 학위논문

- 강만규, "지방자치단체장 및 지방의회의원의 정당공천 문제에 대한 개선방안,"(서울 : 한양대학교 지방자치대학원 석사학위논문, 2003).
- 김용재, "한국의 정당체제에서 국민참여 경선제의 제도효과에 관한 연구: 16대 대선과 17대 총선의 사례,"(고려대학교 석사학위논문, 2004. 7).
- 김유상, "경선에 의한 공직선거후보 선출이 선거성패에 미친 영향: 6.13지방선거시 순창군수 선출을 사례로,"(서울 : 연세대학교 행정대학원 석사학위논문, 2003).
- 김희문, "기초자치단체장의 정당공천제에 대한 지방공무원의 인식 분석,"(대구: 영남대학교 행정대학원 행정학석사학위논문, 2004.12)
- 나종천, "지방의원 선거제도 발전방안에 관한 연구," (광주: 조선대학교 대학원 박사학위논문, 2002).
- 박기열, "국회의원 후보자의 정당추천제도 개선방안에 관한 연구,"(중앙대학교 행정대학원 석사학위논문, 2004).
- 박은주, "정당내부질서 민주화에 관한 연구: 공직후보자 추천을 중심으로," (서울: 이화여대 대학원 석사학위논문, 1991).

- 박재홍, "한국의 지방자치와 정당참여 : 정당공천제를 중심으로," (서울: 성균관대학교 대학원 정치학석사학위논문, 1998).
- 박형만, "한국정당의 공직후보자 선출에 관한 연구: 새천년민주당 광역자치단체장 후보선출사례를 중심으로,"(서울 : 경기대학교 정치전문대학원 석사학위논문, 2003).
- 신금식, "한국의 지방선거제도에 관한 연구: 정당공천과 동시선거문제를 중심으로," (서울 : 연세대학교 행정대학원 석사학위논문, 2002).
- 윤병태, "공직선거후보자의 정당추천실태에 관한 연구 : 제17대 국회의원선거를 중심으로,"(창원대학교 행정대학원 석사학위논문, 2004. 7).
- 윤종석, "지방의회 기초의원 선거제도 연구 : 선거구와 선거방법을 중심으로," (대구: 경북대학교 행정대학원 석사학위논문, 2003).
- 오환인, "지방자치단체장 공직후보자 선출에 관한 연구: 한나라당 서대문구청장 후보선출사례를 중심으로,"(서울 : 경기대학교 정치전문대학원 석사학위논문, 2004).
- 이보환, "기초자치단체장 정당공천의 문제점과 발전방안," (세명대학교 경영행정대학원 석사학위논문, 2004.6).
- 이종석, "한국의 지방자치와 정치발전에 관한 연구 : 정당공천제도의 수용문제를 중심으로," (서울 : 성균관대학교 행정대학원 석사학위논문, 1991).
- 임병채, "지방자치단체장의 정당공천에 관한 연구," (서울 : 서울시립대학교 도시과학대학원 석사학위논문, 2003).
- 전경국, "기초의회 의원선거에서 정당의 내부공천이 득표에 미치는 영향 : 서울시 성북구의회 의원선거를 중심으로," (서울 : 한양대학교 지방자치대학원 석사학위논문, 2000).

정병국, “한국정당의 민주화에 관한 연구 : 공직후보자 당내경선을 중심으로,” (서울: 성균관대학교 박사학위논문, 2004).

정상래, "우리나라와 주요 선진외국의 정당공천제 비교연구 : 기초자치단체 장선거를 중심으로," (서울 : 한양대학교 행정대학원 석사학위논문, 2004).

정희용, "한국 국회의원후보자의 정당공천제 : 영국·미국·독일과의 비교," (대구 : 경북대학교 대학원 석사학위논문, 2002).

4. 인터넷 자료

민주당 <http://minjoo.or.kr>

중앙선거관리위원회 www.nec.go.kr (2005.7.30)

한나라당 <http://hanara.or.kr>

열린우리당 <http://upart.or.kr>

5. 외국 문헌

Adrian, C., “A Typology for Nonpartisan Elections”, *Western Political Quarterly*, 12, 1959.

Aldrich, John, *Why Parties* (Univ. of Chicago Press, 1995)

Banfield, Edward C., & James Q. Wilson, *City Politics* (N.Y.:Vintage Books, 1963).

Barrilleaux, C., “A Dynamic Model of Partisan Competition in the

- American States". *American Journal of Political Science*.
30, 1986.
- Bott, Alexander J., *Handbook of United States Election Law's
and Practices* (New York : Greenwood Press, 1990).
- Berman, David R., *State and Local Politics* (Madison, Wisconsin:
Brown & Benchmark, 1984).
- Bibby, J. and R. Holbrook., "Parties and Elections", in Gray, V. Jacob.
(eds.). *Politics in the American States: A Comparative
Analysis*, 6th ed. (Washington, D.C.: CQ Press, 1996).
- Chambers, William N., "Parties and Nation-Building in America," in
LaPalombara, Joseph, and Myron Weiner, (eds.), *Political Parties
and Political Development* (New Jersey: Princeton Univ, Press,
1966).
- Cutright, P., "Nonpartisan Electoral Systems in American Cities",
Comparative Studies in Society and History, 5(Jan), 1963.
- Duverger, Maurice, *Political Parties* (London : Methuen & Co, m Ltd., 1967).
- Epstein, L., *Political Parties in the American Mold* (Madison : Univ.
of Wisconsin Press, 1986).
- Leon D. Epstein, *Political Parties in Western Democracies*, (New York :
Praeger, 1967).
- Gilbert, C., "Some Aspects of Nonpartisan Elections in Large Cities",
Midwest Journal of Political Science, 6, 1962.
- Gosnell, H.G. and Smoika, R.G., *American Parties and Election*
(Columbus, Ohio: Merrill Publishing Co., 1976)

- Gyford, J. and Marie James, *National Parties and Local Politics* (London: George Allen and Unwin, 1983).
- Holbrook, T. and E. Van Dunk, "Electoral Competition in the American States", *American Political Science Review*, 87, 1993.
- Kernell, S., *Going Public : New Strategy of Presidential Leadership* (2nd ed.), (Washington D.C.: Congressional Quarterly Press, 1993).
- Key, V.O., Jr., *Southern Politics in State and Nation* (New York: Alfred A. Knopf, 1949).
- Key, V.O., Jr., *Public Opinion and Democracy* (New York : Knopf, 1961).
- Kim, Chong Lim, "The Korean Legislative Process," *Occasional Paper Series*, No.16 (Comparative Legislative Research Center, The Univ. of Iowa, March, 1980).
- LaPalombara, Joseph, and Myron Weiner, "The Original Development of Parties", in LaPalombara & Weiner, (eds.), *Political Parties and Political Development* (New Jersey: Princeton Univ, Press, 1966).
- Lee, E., *The Politics of Non-partisanship* (Berkeley: Univ. of California Press, 1960).
- Lipset, S. and S. Rokkan, *Party Systems and Voter Alignments : cross-National Perspectives* (New York: The Free Press, 1967).
- Lowi, Theodore, "Toward Functionalism in Political Science: The Case of Innovation in Party Systems", *American Political Science Review*, Vol.57, No, 3, (1963.11).

- Gideon Rahat and Reuven Hazen, "Candidate Selection Methods : An Analytical Framework," *Party Politics*, Vol. 7, No.3, 2001.
- Rossiter, Clinton, *Parties and Politics in America* (New York: Cornell University Press, 1960).
- Stephen, A., *Rethinking Military Politics* (Princeton : Princeton University Press, 1988).
- Stoker, Gerry, *The Practice of Local Government* (2nd ed.) (London : McMillian Education Ltd, 1991).
- Weber, M., *Economy and Society*(New Jersey: Bedminster Press, 1964).
- Winter, William O Winter, *State and Local Government in a Decentralize Republic* (New York: Macmillan Publishing Co., Inc., 1981).
- Wood, R., *Suburbia* (Boston: Houghton Mifflin, 1953).



부 록

‘지방의원의 정당공천제도’에 관련 당직자 면접지

국회는 내년에 실시되는 지방선거시 기초의원의 정당공천과 비례대표제(정수의 10%)를 도입하되 비례대표 후보자중 50%이상은 여성후보로 추천하고 기초의원 선거는 선거구별로 2-4인 뽑는 중선거구제를 도입키로 하는 공직선거및선거부정방지법을 개정하였습니다. 또 지방의원 유급제에 따라 각 지자체 별로 조례를 제정하여 보수를 지급하게 됩니다.

* 아래 설문에 자유로운 의견개진(○×)을 바랍니다.

1. 지난 6월 공직선거법 개정관련 기초의원까지 정당공천을 허용한 것에 대한 귀하의 견해는?

가. 찬성한다 ()

찬성하는 이유는? (중요도 순으로 2가지만 선택 후 기재)

가. 정당의 책임정치 구현 위해 ()

나. 헌법에 보장된 정당정치 실현 ()

다. 자질있는 후보자 선별 가능 ()

라. 중선거구 도입에 따른 당원간 갈등 조정 위해 ()

마. 기타이유 : ()

2) 기초의원

- 가. 선출직인만큼 정치인 모델이 이상이다. ()
- 나. 주민자치에 맞는 전문가 모델이 이상이다. ()
- 다. 기 타 ()

4. 내년 지방의원 후보자 공천시 우선 고려해야 할 사항에 대한 귀하의 견해는?

(당선 가능성은 비슷하다는 것을 전제) 우선순위를 번호로 기재바랍니다.

1) 광역의원

- 가. 애당심 ()
- 나. 전문성(경력, 이력) ()
- 다. 지역 연고(학연,지연,혈연) ()
- 라. 후보자의 열정 ()

2) 기초의원

- 가. 애당심 ()
- 나. 전문성(경력, 이력) ()
- 다. 지역 연고(학연,지연,혈연) ()
- 라. 후보자의 열정 ()

5. 지난 17대 국회의원 선거 및 시·도지사 보궐선거시 공천과정에 대한 귀하의 견해는?

- 가. 공천 절차와 심사에 만족한 편이다 ()
- 나. 공천 절차와 심사에 불만족스럽다 ()
- 다. 모르겠다 ()

5-1. 공천 절차나 심사가 불만족스런 원인 중 가장 큰 이유는?

- 가. 경선을 치루지 않았다 ()
- 나. 당선 가능성에만 치중했다 ()
- 다. 중앙 고위당직자의 영향력이 행사됐다 ()
- 라. 공천 심사에 대한 명확한 기준이 없거나 이행하지 않았다 ()
- 마. 공천심사위원의 자격 및 객관성에 문제가 있었다. ()
- 바. 대의원 선정의 문제가 있었다 ()

6. 지방의원 공천 방법으로 가장 적당한 대안을 선택한다면?

1) 광역의원

가. 경선실시 ()

나. 여론조사에서 상위후보 추대 ()

다. 지방당 공천심사위원회의 심사 ()

라. 프라이머리 시스템(공천심사위의 기준마련, 자질평가단 구성 후 심의)

마. 기 타 ()

2) 기초의원

가. 경선실시 ()

나. 여론조사 조사에서 상위후보 추대 ()

다. 지방당 공천심사위원회의 심사 ()

라. 프라이머리 시스템(공천심사위의 기준마련, 자질평가단 구성 후 심의)

마. 기 타 ()



7. 경선 실시할 때 대의원 구성 비율에 대한 귀하의 견해는?

가. 일반 주민의 참여 비중을 더 높인다 ()

나. 당원의 참여 비중을 더 높인다 ()

다. 비율을 동율로 한다 ()

라. 기 타 ()

8. 2010년 지방선거시 정당공천에 대한 개정이 있다면, 공천 범위에 대한 귀하의 견해는?

가. 광역, 기초단체장·의원 정당공천 모두 허용 ()

나. 광역, 기초단체장·의원 정당공천 모두 배제 ()

다. 광역 단체장, 광역의원만 공천 ()

라. 기초의원만 공천 배제 ()

바. 광역단체장만 공천 ()

9. 지방의원 유급화에 대한 귀하의 견해는?

1) 찬성한다 ()

가. 전문성있는 인사의 의회진출 확대 ()

나. 지방의원의 사명감과 책임감 부여 ()

다. 지방의원의 품위유지와 부패방지 ()

라. 기 타 ()

2) 반대한다 ()

가. 지방의원은 명예직으로 지역에 봉사하는 것이다 ()

나. 자치단체에 예산 확보가 어렵다 ()

다. 지방의원 선거 과열화 요인이 된다 ()

(개인정보에 관한 사항입니다. 아래 사항에 대해서 표시바랍니다.)



1. 귀하의 소속 정당은 ?

가. 열린우리당 ()

나. 한나라당 ()

다. 민주노동당 ()

2. 귀하의 성별은 ?

가. 남성 ()

나. 여성 ()

3. 귀하의 나이는 ?

가. 30대()

나. 40대()

다. 50대()

4. 귀하의 직책은?

국회의원 ()

나. 중앙당 당직자 ()

ABSTRACT

A Study on the Official Party Nomination System of the Local Councilmen

Jun, Young-hae

Department of Local Administration

Graduate School of Public Administration

Che-Ju National University

With the revision of the law for public officials election and the preventive law against the fraudulent election(as below election law)which is allowed to the local councilmen to participate in the official party nomination system, the argument on the official party nomination of the local councilmen has been in the controversy. Since the problems being shown in Korean political behaviors such as regionalism, authority by the central party, anti-democratic nominating system within the party, making contributions for nomination and the unfair operation of official party nomination system have an effect on the official party nomination of the councilmen, This thesis is to find the ways not only to improve the system of the nomination of the councilmen but also to establish the fair system for the councilmen nomination.

For the purpose of the above stated, I analyzed the system of the other countries which has already introduced it as a regulation, from which I found out the suggestion and provide the way to introduce it in the Korean official party nominating system. In addition, I analysed the current situation of the Korean local councilmen nomination system to provide the some institutional devices for the improvement of this system.

According to the survey and the interviews on the nomination system of the local councilmen, in case of the group standing in neutral in administration and local academic society, they have tendencies to oppose the nomination system of the local councilmen even though it has the advantage of the local autonomy. On the other hand most politicians who are supportive to the integration of the politics, policies and administration agreed to the nomination system of the local councilmen.

Even though there are the pros and cons on the official party nomination system of the local councilmen, as the revision bill of the election law has already passed, to establish the further improved nominating system, based upon the analysis, the conclusion turned out first, the standard of the eligibility for the nomination needs to be specified. Second, the screening process of the nomination performed by the nomination screening committee should be open to

the public. Third, the nomination screening committee which is operated tentatively should be established as a standing committee. Fourth, a preliminary election system should be introduced to recommend the eligible local candidates using fair and democratic nominating system. Fifth, a party member discussion body needs to be put to practical use not only for the democratic operation of the official party nomination but for the prevention of the authoritative and dogmatic operation of the central party. Furthermore, the above body will play an important role on checking and balancing against the anti-democratic routine performed by the chairman of the local councilmen.

If the problems mentioned above are reformed, the fair nomination system of the local councilmen shall be followed and this will form a cornerstone for the complete local autonomy and the realization of the party politics.