



### 저작자표시-비영리-동일조건변경허락 2.0 대한민국

이용자는 아래의 조건을 따르는 경우에 한하여 자유롭게

- 이 저작물을 복제, 배포, 전송, 전시, 공연 및 방송할 수 있습니다.
- 이차적 저작물을 작성할 수 있습니다.

다음과 같은 조건을 따라야 합니다:



저작자표시. 귀하는 원저작자를 표시하여야 합니다.



비영리. 귀하는 이 저작물을 영리 목적으로 이용할 수 없습니다.



동일조건변경허락. 귀하가 이 저작물을 개작, 변형 또는 가공했을 경우에는, 이 저작물과 동일한 이용허락조건하에서만 배포할 수 있습니다.

- 귀하는, 이 저작물의 재이용이나 배포의 경우, 이 저작물에 적용된 이용허락조건을 명확하게 나타내어야 합니다.
- 저작권자로부터 별도의 허가를 받으면 이러한 조건들은 적용되지 않습니다.

저작권법에 따른 이용자의 권리는 위의 내용에 의하여 영향을 받지 않습니다.

이것은 [이용허락규약\(Legal Code\)](#)을 이해하기 쉽게 요약한 것입니다.

[Disclaimer](#)

2013년 8월  
박사학위 논문

# 한국지방선거 정당공천제에 관한 연구

조선대학교 대학원

정치외교학과

김 범 태



# 한국지방선거 정당공천제에 관한 연구

A Study on the Nomination System in Korean Local Elections

2013년 8월

조선대학교 대학원

정치외교학과

김 범 태



# 한국지방선거 정당공천제에 관한 연구

A Study on the Nomination System in Korean Local Elections

지도교수 오 수 열

이 논문을 정치학박사 학위 신청 논문으로 제출함

2013년 4월

조선대학교 대학원

정치외교학과

김 범 태



# 김범태의 박사 학위논문을 인준함

위원장	전남대학교	교수	임채완	(인)
위원	전북대학교	교수	신기현	(인)
위원	호남대학교	교수	이경희	(인)
위원	조선대학교	교수	김미정	(인)
위원	조선대학교	교수	오수열	(인)

2013년 6월

조선대학교 대학원





# 목 차

## ABSTRACT

제1장 서론 .....	1
제1절 연구의 목적 .....	1
제2절 연구의 내용과 범위 .....	5
제2장 이론적 토대 .....	7
제1절 선행연구에 대한 검토 .....	7
제2절 이론적 논의 .....	11
1. 선거제도와 정당 .....	11
2. 지방선거제도의 의의와 변천과정 .....	29
3. 지방선거의 정당공천 이론 및 법적 성격 .....	43
4. 외국의 지방선거제도와 시사점 .....	52
제3절 분석틀 .....	69
1. 연구문제 .....	69
2. 분석모형 .....	72
제3장 기초지방선거 정당공천제 분석 .....	75
제1절 찬반논의 .....	75
1. 이론적 논거와 논의과정 .....	75
2. 논의주체 .....	80
3. 찬반 논의를 내용 .....	92
제2절 공정성 .....	112
1. 정치의식과 선거문화 .....	112
2. 지방선거의 정치적 독점 .....	113

3. 동시선거 등 불합리한 선거제도 .....	116
제3절 형평성 .....	118
1. 입후보 제한 .....	118
2. 후원회 제도 .....	122
3. 경제적 문제 .....	122
4. 단체 등의 선거운동 .....	123
4절 정당공천제에 대한 평가 .....	124
1. 여론조사 결과 .....	125
2. 찬반논의와 공정성·형평성 평가 .....	128
제4장 기초지방선거 정당공천제 개선방안 .....	133
제1절 법적·제도적 접근 .....	133
1. 정당의 민주화 .....	133
2. 정당공천제의 폐지 .....	144
3. 지역정당의 허용 .....	151
제2절 인적자원 충원 .....	156
1. 유권자의 선택권 확대 .....	156
2. 유능한 인재의 유입 .....	159
제3절 선거관리 .....	159
1. 공정성의 확보 .....	159
2. 형평성의 확보 .....	167
3. 동시선거의 개선 .....	172
4. 정당 공천의 투명성 강화 .....	174
제5장 결론 .....	176

## 표 목 차

<표 1>지방선거 정당공천제에 대한 학자들의 견해 .....	7
<표 2>미국의 지방선거에서의 정당참여 허용 및 금지비율 증감 추이 .....	54
<표 3>미국 30개 주요 도시의 정부 형태 및 정당공천 허용 여부 .....	54
<표 4>영국의 지방정부 구조 모형 .....	56
<표 5>2010 영국 지방선거 결과 .....	58
<표 6>2007년 정촌 선거 당선 의원들의 소속정당 .....	61
<표 7>일본 지방공공단체장·의원의 소속당파별 분포 (2011.12) .....	62
<표 8>연구문제에 대한 검증지표 .....	72
<표 9>주요 언론에 나타난 지방선거 정당공천에 관한 논의과정과 내용 .....	78
<표 10>국회회의록을 통해 본 지방선거 관련법 개정 및 주요 내용 .....	82
<표 11>지방선거관련 국회 특별위원회 활동 경과 및 내용 .....	86
<표 12>제19대 국회 기초지방선거 정당공천제폐지 법률개정안 발의현황 .....	90
<표 13>지방선거의 정당공천 관련한 헌법재판소의 판례 변화 .....	91
<표 14>시군자치구 의원 정당공천제의 가장 심각한 폐해 .....	98
<표 15>지방선거 연도별 주요 정당의 지방선거자치단체장 점유율 .....	109
<표 16>6.2지방선거의 주요 선거사범 현황(2010.1.1.~4.7) .....	113
<표 17>제4회 전국 동시지방선거 시·도의원 정당별 당선인 수 .....	114
<표 18>제4회 전국 동시지방선거 구·시·군의원 정당별 당선인 수 .....	114
<표 19>제5회 전국 동시지방선거 시·도의원 정당별 당선인 수 .....	115
<표 20>제5회 전국 동시지방선거 구·시·군 의원 정당별 당선인 수 .....	116
<표 21>기초자치단체장의 정당공천 유지 여부에 대한 여론조사 결과 .....	126
<표 22>기초지방의원에 대한 정당공천 유지 여부에 대한 여론조사 결과 .....	126
<표 23>지방선거의 정당공천에 대한 각종 여론조사 결과 .....	127
<표 24>주요 정당의 공직후보자 추천규정 조항 .....	134
<표 25>한나라당, 민주당 6.2지방선거 공천제도 개요 .....	139
<표 26>기초지방선거 정당공천 폐지를 주장한 주요 언론사 사설 .....	146
<표 27>4.24제·보궐선거, 기초지방선거 정당공천 관련 언론보도 내용 .....	147
<표 28>주요 국가의 공무원 정당가입과 정치활동에 대한 사례 .....	171

## 그림 목차

<그림 1> 기초 지방선거 정당공천 분석모형 .....	73
--------------------------------	----

# ABSTRACT

## A Study on the Nomination System in Korean Local Elections

Kim, Boum-Tae

Advisor : Prof. Oh, Soo-Yol Ph. D

Department of Political Science and Diplomacy

Graduate School of Chosun University

This paper focuses on the nomination system in Korean local elections called grassroots democracy in today's democratic countries. The local self-government system signifies political decentralization system that residents of local communities deal with the joint problems by themselves or by representative from residents at their's own risk. Namely, self-government is a series of political processes in which the local residents discuss and resolve their common concerns without any interference of the central government. The local self-government system today elects a representative based on an indirect democratic method called the representational democracy, and consists of the organization and this principle is the local election system.

The local election system which is the institutional principle of the local government, is closely related with the political party system depending on political parties national tendency. As Duverger had claimed, the political system can change based on what type of election system adopted. But what is more important is to create an election system which can reflect the political opinions of local residents without any refraction. Until now, transition process of Korean local election shows that our election system was changed and amended depending on the taste of the ruling party. Furthermore, the

local election system has been used as means of the political life extension of central politicians, merely as a tool of party interests, irrelevant to local decentralization which is a core value of local self-government.

Meanwhile, if there is one thing that has not changed during the revisions of local election systems, it would be that the influence of the central party still remains undiminished. Due to this reason, local self-government, referred to as the school of democracy and as grassroots democracy, can't be free from the criticism that it is under the control of central politics.

An important function of the political party is to cultivate the capability to take charge of a political regime through gathering of opinions of the people. In this sense, the participation of political parties in local election may be reasonable. However, under today's out of date party organization in which political local hegemonism governs the result of each election, the participation of political parties seems undesirable. Because there were many more adverse effects than positive effects after allowing party nominations, participation of political parties has become a big problem in basic local election of local election especially . In foreign cases, it is clearly shown that there are not that many nomination scandals as Korea even though allows nominations in local election.

Especially, in the case of the U.S, the nomination entirely follows the opinion of local residents during local elections, and there are relatively more states without nomination. Advanced countries of Europe, such as Germany, England, and France etc. admit nomination, and yet, local election is not under the influence of the central party, they never lose their right to vote. Our neighbor country, Japan allows nomination but the fact that a large number of independent candidates is an example of disproof that nomination has a lot of negative factor.

As it can be seen that ,in foreign cases, the democratic civic consciousness of the subjects operating it is very important regarding nomination's problem. Basic local election's party nomination in South Korea has many problems.

First, the views to allow nomination have the following reasons: i) the reality

of political participation exclusion ii) the realization of responsible politics iii) easiness in providing information of candidates iv) status reinforcement of local assembly v) reinforcement of welfare policy vi) increase in political participation of local residents. Regarding arguments for and against of this nomination is as follows.

Second, the views opposing the nomination have the following reasons: i) central politic subjugation of local autonomy ii) non-democratic political order iii) production of wrongdoing politicians though nomination donation iv) invasion of local residents'right to choose v) invasion of decentralization, checks and balances, the essence of municipality vi) the political advance of competent local talents are blocked vii) concerns of government power election viii) deepening of political local hegemonies ix) non-political state of local self-governing.

It can not be denied that there are positive consequences as mentioned in the agreeing side. But it is important to note that there are more negative consequences than positive ones. Many scandals of the nomination exist like donation scandal, vernality of election process, mobilization of electoral college and so on . It has been pointed out as a serious social problem due to the insubordination of dropouts, conflicts of local residents, and also local regionalism in the reality of prevailing political regionalism. These abuses of nomination causes a cartel of local power to form and the disappearance of local self-government.

This paper's focus on that the nomination problem in Korean local election is not simply a law and institutional problem. In other words, it is studied that opinion of parliament with legislative powers, the constitution court making a legal judgement, a political party and a basic local government head and social group of citizen etc. The core of discussion about the pros and cons of nomination is the problem of how to develop the local self-government. 75% of people and 80% of all heads of the local governments and members is opposing nomination in Korean local election. But in fact, we must face the reality that members of the assembly with nomination and legislative power



make bad use of nomination for extension of their political life and for securing funds, and thus, we must seek for a solution that can be realized lawfully and institutionally.

And to insist the pros and cons of nomination disregarding the political reality of South Korea, diverges from the essence of the problem. Because to diagnose and present a politically realizable solution is a shortcut in developing and advancing the local self-government. Therefore, in the perspective of 'Formation of Opinion' which is the important function of party, I would like to suggest following solution : i) democratization of the political party ii) repeal of the political party system iii) implementation of the party support system and voter group recommending system for enlarging the voter's choice right iv) allow of the local political party v) the transparency reinforcement of the nomination and so on.

Like this, a solution to the problems of Korean local election has been suggested and from the view of giant parties and members of the assembly, there is no reason to oppose to a temporary repeal of nomination. The democracy is maintained and developed by the interest and the participation of democratic citizens to keep the democracy, which is the human value. Voters in Korea usually show excessive political inclination. But during elections, they are apt to show irrational voting behavior like. For example, they vote depends on kinship, regionalism and school relations. It is known that the level of local self-government is generally coincides with that of democracy, welfare system and level of civil societies with that of democracy, welfare state, and civil society.

Therefore, taking into consideration the fact that development of local self-government leads to growth in civil society, we must make an effort for the transparency of politics, administration of citizens' ethics, citizen education, and an ombudsman system and so on for participation into local self-government. In the light of local self-government's cases in Japan and Europe, we can verify that the local self-government is developed through citizen autonomy and life politics. Namely, the development of the local

self-government depends on the formation of a representative system to realize the principle of citizen self-government and life autonomy.

And to do so, securing the democracy, representative, and fairness of local election is the key to form a representative system. And through the revision of Public Official Election Act and Political Party Act, Korean local election must be presupposed with the institutional construction of municipalities by free choice right of local residents.

Even if the development of political parties is essential for the local self-government to play its own role, the introduction of an election system under the structure of present political parties, still accustomed to political fractionalism, can not be a solution to the problems of Korean local election. Therefore, when political fractionalism disappears and party democracy is established, local election system is not only introduced to respect the political opinion of the people, but also the development of local politics and furthermore the political development will be accomplished.

Finally, the local self-government can realize its natural value only when local residents participate voluntarily, for this needs the institutional support, but above all, the role of civil society is important. In conclusion, to improve the problem of local election system, not only improvement of law and system but also enlightened democratic citizenship is required. In addition, we can realize the local self-government's development and the welfare of local residents, after diverging from political regional hegemonies based on democratic citizenship and breaking down the substandard political culture.

**Key word:** Local self-government system, Municipal election system, Repeal of the nomination, Political local hegemonies, Democratic civic consciousness

# 제1장 서론

## 제1절 연구의 목적

오늘날 민주주의에 있어 대의정치의 핵심은 국민의 정치 참여라고 할 수 있다. 특히 지방자치에 있어 지역주민의 정치참여는 지방자치의 성패를 좌우하는 중요한 요소이다. 국민의 정치 참여는 국민주권주의를 실현하는 수단임과 동시에 국가작용의 민주적 정당성을 확보해 주는 수단이다. 이러한 국민의 정치참여는 민주주의의 기초로 불리고 있는 풀뿌리 민주주의란 이름의 지방자치에서부터 훈련되어 진다고 할 수 있다. 우리나라에서 현대적 의미의 지방자치는 1948년 대한민국 정부수립 후 1949년 지방자치법이 제정되면서 지방자치의 초석을 마련하였다고 할 수 있다. 그러나 정부수립 직후 정치적 안정을 가져오지 못한데다 사회불안 요소가 곳곳에 널려 있었던 와중에 6.26전쟁으로 인하여 지방의회 구성이 지연되다가 1952년 서울 등 일부 미수복 지역을 제외하고 첫 지방선거를 실시함으로써 지방자치가 시행되었다. 6.25전쟁이 끝나고 자유당 정권의 붕괴와 더불어 민주당 정권에 의해 전면적으로 시행되었던 지방자치는 5.16군사쿠데타에 의해 중단되고 말았다. 오늘날의 지방자치는 5.16군사쿠데타에 의해 단절된 이후 실로 30년이 지난 1991년 민주화의 바람을 타고 부활된 지 20년이 지났지만 여전히 지역 주민이 바라는 온전한 지방자치는 실현되지 못하고 있는 것이 현실이다.

이처럼 지역주민이 원하는 온전한 지방자치가 실현되지 못하는 가장 큰 이유 중 하나는 지역주의<sup>1)</sup>라는 이름으로 불리는 정치적 지역패권주의<sup>2)</sup>로 인한 그릇된 정치문화라고 할 수 있다. 여기서 정치적 지역패권주의란 특정 지역의 유권자들이 자기 지역에 기반을 둔 정당이나 후보자들을 무조건적이며 지속적으로 지지하는 정치행태를 의미한다. 지방자치선거에서 정치적 지역패권주의 현상은 당해 지역에서의 지배정당의 공천이 곧 당선으로 귀결되어 이들 지배정당이 당해 지역의 선거권자인 지역주민을 대신하여 사실상 당선자를 선출하는 기능을 수행한다고 해도 과언이 아니다. 결국 모든 지역에서의 지방선거가 그런 것은 아니지만, 기초지방선거는 사실상 당해 지역의 지배정당

---

1) 조순재, “동서갈등과 지역주의 극복방안”, 『대한정치학회보』, 제12집 제1호, 2004, 193쪽.; 남영신, 『지역패권주의 연구』, (서울: 학민사, 1992), 28쪽. 남영신은 지역주의와 지역패권주의를 구분하여 설명하면서 지역패권주의의 특징으로 반민주성, 반합리성, 반통합성을 들고 있다.

2) 필자는 선거과정에서 나타나는 우리나라의 지역주의를 정치적 지역패권주의라고 표현하고자 한다.

이 추천한 후보자를 법적 제도인 선거를 통해서 추진하는 것과 다름없다.

우리 헌법은 제1조에서 “대한민국은 민주공화국이다. 대한민국의 주권은 국민에게 있고, 모든 권력은 국민으로부터 나온다.”고 천명하여 국민주권의 이념을 그 바탕으로 하고 있다. 따라서 국민은 국정의 연원으로서 지위를 가지며, 민주주의 국가에서의 국가작용은 직접적이든 간접적이든 국민의 의사에 따라서 행하여져야 한다. 이러한 요청을 충족시키기 위해서는 국민이 현실의 국정에 직접 참여해야 하지만, 국민의 수나 국정의 규모로 보아 현실적으로 국민이 직접 국정에 참가하는 불가능하며 또한 적절하지도 않다. 김철수는 우리 헌법은 국가작용이 국민의 의사에 따라 행하여져야 한다는 민주적 정당성을 확보하기 위하여 국민이 선정하는 대표자를 통해서 국정을 운영하는 대표민주제(간접민주제)를 원칙으로 하고 있으며, 국민이 그의 대표자 즉, 공무원을 선정하는데 선거의 방법을 이용한다고 한다.<sup>3)</sup>

지방자치에 있어서도 지역의 대표인 동시에 지역주민의 대표인 공직자를 선출하는 방법의 하나인 선거제도가 지역주민의 의사와 상관없이 정당이라는 매개체에 의한 합의의 결정체인 선거제도에 의해 좌우되고 있다는 점에서 문제가 있다고 밖에 볼 수 없다. 특히 지역주민의 대표를 선출하는데 ‘정당공천’<sup>4)</sup>이라는 제도에 의해 추천된 후보자에 대하여 의도된 선택을 할 수밖에 없는 지역주민의 입장에서는 국민주권주의의 침해를 우려하지 않을 수 없다. 현재는 “선거는 국민의 참여가 필수적이고 주권자인 국민이 자신의 정치적 의사를 자유로이 결정하고 표명하여 선거에 참여함으로써 민주사회를 구성하고 움직이게 하는 것이다. 따라서 국민의 주권행사 내지 참정권 행사의 의미를 지니는 선거과정에서의 참여행위는 원칙적으로 자유롭게 행해질 수 있도록 최대한 보장해야 한다.”<sup>5)</sup>고 판시한 바 있다. 따라서 지방자치에 있어 주권자인 지역주민의 의사가 합리적인 선거제도를 통해서 굴절 없이 자치기관의 구성에 반영되고 모든 자치권의 민주적 정당성이 확보될 수 있는 선거제도를 마련하는 것이야 말로 매우 중요한 의미를 갖는다.

이러한 선거제도는 선거법이라는 제도에 의해 구현된다고 할 수 있다. 현행 「공직선거법」은 김영삼 정부 출범 이후 정치개혁을 바라는 대다수 국민의 염원에 힘입어 1994년 제정된 이래, 대통령선거법, 국회의원선거법, 지방자치단체 의회 의원과 자치단

3) 김철수, 『헌법학개론a』, (서울: 박영사, 2005), 187면 참조.

4) 공직선거법상 후보자 추천은 ‘정당의 후보자 추천’과 ‘선거권자의 후보자 추천’이 있다. ‘정당공천’은 법적 용어가 아니다. 법적 용어는 ‘정당의 후보자 추천’이지만 일반적으로 정당공천으로 통용하므로 이 논문에서는 ‘정당공천’으로 표현한다.

5) 현재결, 1994. 7. 24. 93 헌가4 등.

체장의 선거법으로 분리해서 운용되어 오던 것이 2002년 이후 2005년까지 통합선거법으로 불리어 왔다. 그리고 2005년 8월4일부터 일부 내용의 개정과 함께 「공직선거법」(법률 제7681호)이라는 이름으로 시행된 이후 몇 차례 개정을 거쳐 2011년 11월 29일 동법 제93조 제1항에 대한 ‘한정위헌결정’으로 2012년 2월 29일 법률 제11373호로 일부 개정되었다가 2013년 3월 23일 법률 제11690호로 개정되어 오늘에 이르고 있다. 이 법은 목적에서 “대한민국헌법과 지방자치법에 의한 선거가 국민의 자유로운 의사와 민주적인 절차에 의하여 공정히 행하여지도록 하고, 선거와 관련한 부정을 방지함으로써 민주정치의 발전에 기여하고자 한다.”고 규정하여 선거의 ‘자유성’과 ‘공정성’을 핵심적 가치로 하고 있음을 알 수 있다.

그러나 현재의 선거제도는 그동안 대통령 선거를 비롯하여 각급 선거를 통하여 시행해 본 결과, 공직선거법과 현실의 괴리, 또는 입법의 불비로 인한 모순 등 많은 문제점을 안고 있음을 그대로 보여주고 있다. 우선 선거제도별 대표적인 쟁점들로서는 다음과 같은 사안들이 문제점으로 지적되고 있다. 먼저 대통령 선거제도의 경우 직접선거 중에서도 상대다수대표 선거제도를 채택하고 있는데, 이 제도는 전두환 군사정권이 1987년 6월 민중항쟁에 의해 종식을 고하고, 대통령 직선제라는 국민적 요구에 의하여 대통령을 직접 국민의 손으로 뽑기 시작한 1987년 이래, 2012년 제18대 대선까지 이어져 오고 있다. 그러나 1987년 대선 이후 5차례의 대통령선거 결과(제18대 대선 제외) 선거권자의 과반수에 도달하지 못하는 득표만으로 대통령에 당선되는 일이 생김으로써 모든 국민의 민의가 제도로 반영되었는지에 대한 끊임없는 국민의 대표성 논란을 불러일으켜 왔다.<sup>6)</sup> 또한 국회의원선거의 경우에도 후보자추천 제도를 비롯한 선거구간 인구편차, 비례대표 후보자 추천제도의 비합리성 등의 문제가 제기되고 있다.

특히 지방자치선거에서는 광역 및 기초 자치단체의 의원 및 비례대표 의원을 비롯한 자치단체장 그리고 교육감과 교육의원까지 선거권자 한 사람이 8명의 대표자를 한꺼번에 선택하는 전국 동시선거를 실시하고 있다. 비록 예비후보자 등록제도 등을 두고 있지만 14일간의 짧은 선거기간에 후보자 개개인에 대한 정확한 정보를 알기란 쉬운 일이 아니다. 더구나 정치 신인이나 무소속 후보자의 경우 후보 자신에 대한 정보를 알리기에 시간도 턱없이 부족하여 국민의 알권리 충족의 측면에서도 문제가 심각할 뿐만 아니라, 선거의 공정성과 형평성 논란을 일으키고 있다. 그리하여 정치적 의미가 크

---

6) 1987년 직선제 개헌 이후 제13대 노태우 36.6, 제14대 김영삼 42.0, 제15대 김대중 40.3, 제16대 노무현 48.9, 제17대 이명박 48.9%, 제18대 박근혜 51%의 득표율로 당선이 되어 제18대를 제외하고는 국민의 과반수 지지도 얻지 못하여 대표성 논란을 불러일으켰을 뿐만 아니라, 결선투표제의 도입 필요성이 제기되고 있다.

거나 돋보이는 자치단체장 선거는 유권자의 관심과 집중도가 높은 편이나, 지방자치의 요체로서 풀뿌리 민주주의의 근간이라 할 기초의원 선거에는 상대적으로 관심이 떨어져 정치적 무관심을 키우는 결과를 초래하고 있다. 더구나 교육자치의 핵심인 교육감과 교육의원 선거의 경우 정당공천이 없음에도 불구하고 후보자들이 자치단체 주민들의 정당 선호도 내지 사실상 해당 자치단체를 좌지우지하는 정당의 성향에 따라 선거 운동을 하는가 하면, 유권자들은 해당 자치단체에 대한 지배정당의 기호나 정당공천을 받은 후보자에 대한 선호도에 따른 기호를 보고 투표를 하는 ‘묻지마 투표’ 또는 ‘내리 투표’<sup>7)</sup>현상까지 발생하고 있어 근본적인 개선방안이 요구된다.

한편 기초자치단체선거에 있어서 후보자의 정당공천에 대하여 대다수 국민과 이해당사자들인 기초자치단체장과 의원들이 기초지방선거에서 정당공천의 폐해를 주장하고 있으며, 학계에서도 찬·반 논란이 있지만 대다수 학자들과 시민사회 단체들 또한 반대를 하고 있음을 감안하여 정당공천에 대한 열쇠를 가지고 있는 국회가 국민의 요구에 귀를 기울일 필요가 있다.<sup>8)</sup>

이 논문은 우리나라의 지방자치가 안고 있는 현실적인 정치문화로 자리 잡고 있는 정치적 지역패권주의의 원인 중 하나로 선거제도를 지적하고 있다. 그리고 지방선거제도 특히 기초 자치단체 선거제도를 중심으로 문제점을 제기하고 개선방안에 대하여 고찰하고자 한다. 따라서 이 논문은 이러한 문제제기를 통하여 우리나라 지방선거제도 중 법적·제도적인 문제점 그리고 기초자치단체의 선거제도에서 쟁점으로 대두된 정당공천의 찬·반 논란에 대하여 비교·분석하고 개선방안을 제시하고자 한다. 그리하여 지방분권과 지방화시대에 걸 맞는 자치역량 강화를 위한 공직자를 선출하는 제도적인 장치인 기초자치단체의 선거제도가 중앙정치에의 연속물이 아니고, 지역구 국회의원이거나 지역구 당협(지역)위원장의 정치적 이해관계의 산물이 아닌, 지역주민의 자유로운 의사와 참여를 이끌어 낼 수 있는 선거제도로 자리매김하여 우리나라의 지방자치와 정치발전 및 학문발전에 기여하고자 한다.

7) 내리투표 현상은 필자가 도입한 개념이다. 주로 동시지방선거에서 나타나는 현상으로 후보자 별로 투표용지가 다르더라도 같은 정당의 같은 통일된 기호에 획일적으로 투표하는 현상을 말한다.

8) 2012년 제18대 대통령선거 당시 집권당인 새누리당과 제1야당인 민주통합당은 선거공약으로 기초 자치단체의 장과 의원에 대한 정당공천 폐지를 약속하였다. 그러나 입법권을 가진 국회가 이러한 국민적 약속을 자신들의 정치적 득실 때문에 법 개정에 머뭇거리고 있다. 다만 이번 4.24 재·보궐선거에서 새누리당만 논란 끝에 기초 자치단체장과 기초의원에 대한 정당공천을 하지 않기로 하여 향후 여야 협상과정에서 진통이 예상된다.

## 제2절 연구내용과 범위

이 논문의 연구내용과 관련 연구 대상은 기존의 지방선거와 관련한 법과 제도를 비롯한 지방선거의 시행과정에 있어서 정당공천 문제에 대한 헌법재판소의 판례와 국회의 회의록 그리고 학자들의 학설과 지방선거의 정당공천에 대한 이해당사자들인 기초자치단체장과 지방의원 및 일반 국민들에 대한 여론조사와 결과와 언론의 보도 내용을 대상으로 하고자 한다. 그리고 연구 대상에 대한 검증 시기는 주로 군부독재가 종식된 1988년을 전후한 시기로서 사실상 우리나라 민주화가 진전되기 시작한 이후부터 각종 문헌과 자료를 중심으로 연구하고자 한다. 우리나라에서 오늘날과 같은 지방자치가 실시된 것은 1952년이나 잠시 실시되다가 1960년 5.16군사쿠데타로 중단되었고 이후 30년 만에 부활되어 1991년부터 새로운 모습의 지방자치가 실시되기에 이르렀으므로 이때부터 나타난 문헌과 각종 자료에 대한 검토를 통하여 지방자치와 정당공천제에 대한 고찰을 하고자 한다.

이 논문은 연구목적을 달성하기 위한 연구의 필요상 연구의 범위는 우리나라의 선거제도가 사실상 「공직선거법」이라는 하나의 선거법체제로 구성되어 있어 대통령선거와 국회의원선거 등을 포괄하고 있어 이러한 선거법체 중 지방자치 선거제도를 대상으로 하고, 특히 기초지방자치선거제도를 중심으로 이 논문의 핵심인 기초자치단체의 선거와 관련하여 나타나고 있는 정당공천제의 문제점에 대한 쟁점과 개선방안을 중심으로 연구하고자 한다. 그리고 정당 활동 및 공직후보자들의 제도적 환경인 정당법, 지방자치법을 비롯한 새누리당과 민주당 그리고 진보정당인 통합진보당의 당헌·당규에 대하여도 고찰하고자 한다. 그리고 정당들의 당내 민주화와 관련 지방선거 공직후보자 추천제도 등 후보자 선출 방식의 투명성 확대 방안 등에 대하여 살펴볼 것이다.

따라서 이 논문은 이러한 범주 내에서 기존의 선행연구에 대한 비교·검토를 통하여 지방자치 본래의 목적인 지역주민의 정치적 의사를 왜곡되지 않고 제대로 반영할 수 있는 합리적인 선거제도를 도출하기 위하여 총 5장으로 구성하여 고찰하였다.

제1장은 서론으로 연구의 목적 및 연구내용과 범위, 그리고 연구 문제와 방법을 통하여 문제를 제기하고 이 논문이 지향하는 연구의 방향성을 제시하고자 한다.

제2장 지방선거와 정당공천제도의 이론에 대한 검토에서는 기존 선행연구의 검토를 통하여 이 논문의 이론을 전개하고자 한다. 그리고 지방선거제도와 정당정치, 지방선거제도의 의의와 변천과정, 지방선거와 정당공천의 이론 및 법적 배경에 대하여 고찰하고 특히 외국의 지방선거제도와 정당공천제를 고찰함으로써 우리나라 지방선거의 정당

공천 제도와 비교하여 시사점은 무엇인지에 대하여 살펴보고자 한다.

제3장에서는 기초지방선거 정당공천제의 문제점을 중심으로 선거제도의 공정성, 형평성 그리고 동시선거의 문제점 등에 대하여 살펴보고 이 논문의 핵심인 기초지방선거에서의 정당공천제의 문제점에 대하여 고찰하고자 한다.

제4장은 제3장의 문제점에 대한 지방자치단체 선거제도의 개선방안을 중심으로 고찰하고자 한다. 이를 위하여 지방선거제도의 지방선거의 법적·제도적인 측면과 인적자원 충원의 측면 그리고 선거관리의 측면에서 개선방안을 제시하고자 한다.

제5장은 결론으로 앞에서 연구·검토한 결과를 요약·정리하여 우리나라의 민주주의와 정치발전을 위한 기초 지방선거제도의 문제점에 대한 개선방안을 제시하고자 한다.

이와 같은 연구를 수행하기 위하여 국내외의 관련 서적, 논문, 판례 등을 자료로 하여 분석하고 대안을 제시하는 문헌 연구와 해석학적 방법을 사용하였다. 그리고 이를 바탕으로 외국의 지방자치 선거제도와 우리나라의 지방자치 선거제도를 비교·고찰하여 우리나라의 정치지형 특히 정치적 지역패권구도가 강한 우리의 정치 현실에서 지역주민이 원하는 선거제도는 어떤 것인가 개선방안을 제시하고자 한다.

특히 기초지방선거에서 지역주민의 의사는 무시한 채 당리당략에 의한 정당공천 제도를 통하여 자신들의 기득권을 지키고자 오로지 중앙당과 지역구 국회의원 그리고 지역구 당협(지역)위원장<sup>9)</sup> 중심의 선거제도를 유지하려는 논리가 고스란히 지방자치선거에까지 이어지고 있는 것이 엄연한 현실이다. 이런 현실을 무시한 개선방안은 있을 수 없다는 점에서 문제점에 대한 실현 가능한 개선방안을 지방자치 시대에 맞도록 제시함으로써 선행연구의 한계를 극복하고자 하였다.

---

9) 각 정당마다 과거의 지구당위원장에 대한 호칭이 동일하지 않으므로 새누리당의 당원협의회위원장과 민주당의 지역위원장을 통칭 당협(지역)위원장으로 표기한다.



## 제2장 이론적 토대

### 제1절 선행연구에 대한 검토

선행연구에 의하면 지방자치를 정치로 이해하느냐 행정으로 이해하느냐에 따라 학자들의 견해가 갈리고 있음을 확인할 수 있다. 예컨대 정치학자 등 찬성론자들은 정당 정치의 원칙상 지방자치도 정치행위라는 관점에서 정당공천의 배제는 있을 수 없다고 한다. 그러나 행정학자 등 반대론자들은 지방자치는 주민자치요, 생활 자치를 하는 지방행정이므로 굳이 중앙정당이 개입할 필요가 없다고 주장한다. 일부 학자들은 정당공천의 찬반 논리에 따른 이분법적인 논리만을 전개한다. 근본적인 문제는 제도의 개폐도 중요하지만, 정당공천제 찬성 입장의 학자들이 정당의 기능과 관련 국민의 정치적 의사형성의 자유라는 기본권 보장에 대한 이해를 함께 제기했으면 한다. 아울러 제도를 운용하는 주체들의 민주적인 의지가 매우 중요하고 국민들의 의식수준에 따라 제도는 변할 수 있음을 이 논문은 지적하고자 한다.

이 논문에서 다루고자 하는 주제인 기초 자치단체 선거제도에 있어서 쟁점으로 등장한 여러 가지 문제점이 있지만 유독 많은 학자들이 기초 지방선거에서의 정당공천 문제와 관련하여 유사한 주제의 연구를 진행하여 왔음을 알 수 있다. 따라서 모든 선행연구에 대하여 검토하고 분석하는 데는 한계가 있을 수밖에 없으므로 최근에 발표된 문헌을 중심으로 비교·고찰하였음을 밝혀둔다.

위에서 지적한 것처럼 기초 지방선거제도의 문제점과 관련하여 전반적인 지방선거제도의 문제점보다는 대다수 학자들이 주로 기초 지방선거에서 정당공천의 찬성과 반대가 지방선거에 미치는 영향에 대한 선행연구가 많이 있었다. 아래 <표 2>는 지방선거에서 정당공천과 관련한 선행연구로서 찬성과 반대 그리고 제3의 안을 주장한 많은 학자들이 있었지만 대표적으로 몇 분만의 견해를 정리한 것이다.

<표 1> 지방선거 정당공천제에 대한 학자들의 견해

구분	주요 학자	주요 논거
찬성	가상준, 김남철 김영태, 박재욱 손혁재, 신기현	유권자에 대한 정보 제공용이, 지방의회의 위상강화, 지역 주민의 정치참여 제고, 복지정책 강화, 투표율 제고 및 책임정치와 정치발전

	이승중, 임성호 한상우, 황아란	
반대	김병훈, 김봉채 김순은, 박영강 박종민, 성기중 신수경, 안성호 육동일, 이관희 임승빈, 정세욱 정정목, 주용학 차경은, 하세헌	줄 세우기 정치와 중앙당의 예속화, 부정부패의 만연, 관권 선거의 우려, 유능한 지역인재의 정계진출 차단, 지방의회 의 자율권 침해와 기능 약화, 정치적 지역패권주의의 심화, 한국 정당정치의 전근대성에 의한 비민주적인 정당체제
제3안	김봉준, 방승주 안성호, 유지태 음선필, 이기우, 이동윤, 이한규, 정만희, 조성대, 최우용, 허철행	기초의회 만이라도 폐지, 기초자치단체장만 폐지, 한시적 폐지, 선거구제의 소선거구제 전환과 비례대표제 확대, 지방의회를 비례대표제로구성, 정당공천제의 문제점을 개선·보완, 현행제도 개선·보완 후 폐지

출처: 학자들의 견해를 중심으로 필자의 입장에서 재구성

위 표에서 보는 것처럼 지방선거에서의 정당공천 찬성 입장의 연구자로는 가상준 등을<sup>10)</sup>, 반대 입장의 연구자로는 김병훈 등을 들 수 있다.<sup>11)</sup> 그리고 기초의회만의 폐지 등 부분 폐지라든가 한시적 폐지 등을 주장한 안성호 등을 들 수 있다.

이러한 선행 연구들을 살펴보면 정당공천제도 찬성론의 입장은 오늘날의 정당국가화 경향에 따른 정당정치에서 정당공천은 무엇보다 정당정치의 활성화와 정당제도의 발전

10) 이승중, 『지방자치론』, (서울: 박영사, 2005), 317~320쪽. 이승중은 정당참여 배제의 곤란성으로 주민의 선택기회 제한, 책임정치의 배제, 지방의회의 위상 저하, 복지정책의 소홀문제 등을 들고 있다.; 2009. 9. 23 국회정치개혁특별위원회 공청회에서 임성호는 정당공천제를 폐지할 경우 사적 성격을 가진 지방토호세력의 지배, 지역이기주의 심화, 투표율 저하 등의 부작용이 있을 수 있다고 주장하고, 손혁재는 '정당공천제가 기대했던 것보다 부정적인 양상을 드러냈지만 정당공천제를 없앨만한 문제는 아니다.'거나 '선거라는 정치적 평가와 책임을 위한 메커니즘이 제대로 작동하기 위해서라도 정당공천은 중요하다.'면서 기초의원 정당공천제 유지에 찬성한다고 주장한다. 김영태, "2006지방선거와 정당공천", 『정책 & 지식』 포럼, 제224호, 2005. 18면. 김영태도 정당 없이 대의제민주주의가 올바르게 작동할 수 없듯 공천제는 지방자치에서도 필수불가결한 요소라며 정당공천제는 무엇보다 책임정치의 실현을 의미한다고 찬성입장을 밝혔다.

11) 이관희, "기초 자치단체 정당공천 철폐해야", 『지방자치』.통권209호, (성남: 한국미래재단, 2006. 2), 26~29면.; 정정목, "기초자치단체장에 대한 정당공천제도에 대한 평가", (지방자치제도 개선 심포지엄 발제문 III, 2004. 11). 2면.; 김순은, "지방자치와 정당", 『월간자치행정』, (자치행정연구소, 2001. 6). 37면.; 이기우, 『지방자치론』, 학현사, 1996. 463~364면.; 박종민·신수경, "지방정치에서 정당의 역할과 한계: 한 도시 이야기", 『정부학 연구』 제7권 제1호, (고려대학교 정부학연구소, 2001). 143~171면 참조.

이라는 측면에서 지역인사의 검증과 인재 발굴 및 육성, 우수 인재의 정치권으로의 충원, 후보 검증과정의 용이성 즉 후보의 유권자에 대한 정보 제공 용이성, 선거에서의 시민참여 유도 및 투표율 제고를 통하여 책임정치와 정치발전을 가져온다는 주장이다.

김영태는 기초의원선거에 출마한 후보자에 커다란 관심을 보이지 않는 유권자들에게 최소한의 선택기준이라도 제공해 주는 의미를 갖는 것이 정당공천제라고 할 수 있다면서 지방선거의 공천비리가 정당공천제 도입으로 증가되었다는 근거가 될 수 없고, 증가하고 있는 지방정치인의 비리 문제는 한국정치문화 전반의 문제이지 정당공천제의 문제는 아니라고 한다. 더구나 현실에서 중요한 것은 정당정치를 어떻게 정상화할 것인가를 고민해야지, 정당을 정치로부터 배제하는 것은 문제라고 지적한다. 게다가 정당을 표방하지 않고 선거에 출마할 수 있는 자유가 보장되어 있듯 정당을 표방하고 선거에 출마할 자유도 보장되어야 한다고 주장한다.<sup>12)</sup>

특히 가상준은 오늘날 정당(정당 민주화)과 정치에 대한 불신이 큰 것이 사실이라면서 이를 이유로 정당공천제를 폐지하자는 주장은 교각살우(矯角殺牛)의 우를 범하는 것이라고까지 한다.<sup>13)</sup>

이에 반하여 반대론의 입장은 주민자치와 생활 자치를 실현해야 하는 지방자치는 비정치적인 행정적 요인이 강한데다 정당공천을 둘러싼 갖가지 폐해 즉 공천현금의 문제를 비롯한 부정부패의 만연, 줄 세우기 정치와 중앙당의 예속화, 관권선거의 우려, 유능한 지역인재의 정계진출 차단, 지방의회의 자율권 침해와 기능 약화 그리고 정치적 지역패권주의의 심화 등 부정적인 요인 때문에 반대를 하고 있다. 특히 하세현은 지방선거의 정당공천 반대이유로 한국 정당정치의 전근대성을 들고서 비민주적인 정당체제를 얘기하고 있다.<sup>14)</sup> 여기서 흥미로운 현상은 대다수 정치학 관련 학자들은 일반적으로 정당공천 찬성을 그리고 행정학 및 법학 등 다른 분야 학자들은 정당공천을 반대하거나 한시적으로 폐지를 주장하고 있다는 사실이다.

그러나 일부 연구에 의하면 정당정치의 속성상 정당공천을 허용해야 하지만 우리나라의 정치 현실을 감안하여 당분간 한시적으로 기초자치단체의 선거에서는 정당공천을 폐지해야 된다는 의견과<sup>15)</sup> 정당공천을 허용하되 정당 참여의 폭을 넓혀 지역에서의 시

12) 김영태, “공직선거제도 개선방향”, 『국회정치개혁특별위원회 활동결과보고서』, (서울: 국회정치개혁특별위원회, 2010) 95면.

13) 가상준, “지방선거에서 정당공천제: 새로운 변화를 위한 선택”, 『오토피아』, 제24권 제1호, (경희대학교 인류사회계건연구원, 2009), 209면.

14) 하세현, “기초지방선거에 있어 정당공천의 문제점과 개선방안”, 『한국지방자치연구』 제8권 제1호, (대한지방자치학회, 2006), 49면 참조.

15) 안성호, “지방선거에 대한 정당 관여: 정당공천제의 문제점과 개혁과제”, 『계간 지역사회』, 제40권, (한국지

민단체 등 다양한 정치세력이 선거에 참여하게 하거나 공천제도 자체의 개선방안을 마련해야 한다는 주장을 하기도 한다.<sup>16)</sup> 그리고 현행 지방선거제도를 소선거제와 비례대표를 결합한 혼합형으로 전환하여 기초의회 비례대표제를 25%이상 늘려야 한다는 주장과 아예 기초의회 의원선거의 비례대표제로의 전환을 주장하는 학자도 있다.<sup>17)</sup>

한편 육동일은 기초자치단체지방선거에서의 정당공천제의 폐지는 지방자치와 지방분권의 핵심이자 출발점이 된다는 인식이 선행되어야 한다고 주장한다.<sup>18)</sup> 특히 박영강은 지방선거에서 정당공천제를 영구히 폐지하는 것은 바람직하지 않지만 지금처럼 우리의 비민주화된 정당문화와 정치풍토 하에서는 상당기간 기초 자치단체만이라도 정당정치 의 폐해로부터 보호되어야 한다고 한다. 아울러 기초의원 정당공천제에서 지방자치정신을 후퇴시키고 있는 것은 정치권이 여론을 두려워하지 않기 때문이라며 국민의 적극적인 참여와 단결된 힘으로 정치권의 자의성을 분쇄해야 한다고 주장한다.<sup>19)</sup> 신봉기는 “헌법재판소의 지방선거 정당공천제 허용은 위헌성 판단기준인 과잉금지의 원칙에 비추어 볼 때 기초단체장 정당공천제는 입법목적의 정당성, 수단의 적절성, 침해의 최소성, 법익의 균형성을 모두 충족하였다고 보기 어려우므로 위헌소지가 크다.”<sup>20)</sup>면서 정당공천 배제를 주장한다. 한편 지방선거에서의 정당공천제의 인식유형에 대한 연구를 통하여 정당공천 유지형과 정당공천 배제형, 지방자치 연계형과 지역주의 연계형으로 나누어 분석하면서 지방선거에서 정당공천의 문제는 그 나라의 정치문화, 주민의 정치의식, 정치풍토에 적합한가를 종합적으로 고려하여 결정되어야 한다는 견해도 있다.<sup>21)</sup>

---

역사학회연구소, 2002), 65면. 안성호는 정당공천제의 심각한 문제들을 외면할 수 없기 때문에 적어도 정당민주화가 진척되고 정당에 대한 지역활거주의 투표성향이 완화될 때까지 기존의 비민주적 정당공천제는 금지시킬 필요가 있다고 주장한다. 김도중, “기초지방선거와 정당공천제: 일부 폐지 후 정당정치 선진화되면 부활”, 『지방행정』, 제58권 670호, (대한지방행정공제회, 2009. 8). 김도중은 모든 지방선거에 대해 항구적으로 정당공천을 폐지하자는 주장은 아니며, 적어도 지역구의 국회의원들이 강력한 영향력을 행사할 수 있는 구조적 여건이 되어 있는 기초 지방선거에서만 정당공천을 배제해야 바른 지방자치가 가능하다면서 우리나라 정치체제가 선진화되어 진정한 책임정치가 실현되면 정당공천의 부활을 검토해 볼 수 있다고 주장한다.

- 16) 김남철, “다양한 정치세력의 지방선거 참여”, (지방자치의 자율성 확보와 정당공천제 폐지 토론회 자료집, 지방분권 국민운동본부, 2008. 5), 34면. 정당의 선거참여는 정당 및 선거제도의 본질상 불가결한 것이므로 정당공천을 무조건 배제하여 문제발생을 억제하려는 것보다 현재의 정당 참여의 폭을 넓힐 필요가 있다면서 지역에서의 다양한 정치세력이 선거에 참여할 수 있도록 하는 것이 바람직하다고 주장한다.
- 17) 조성대, “미국 지방 선거제도와 정치적 효과에 관한 고찰: 정당공천제와 선거구제를 중심으로”, 『한국시민윤리학회보』, 제23집 제2호, 한국시민윤리학회, 2010, 259면 참조; 음선필, “한국 지방선거에서의 공정성 확보 방안a”, 『유럽 헌법 연구』, 제7호, 2010, 143면 참조.
- 18) 육동일, “지방선거 정당공천제의 평가와 과제”, 한국지방자치학회 토론회 논문집, (한국지방자치학회, 2009), 49면 참조.
- 19) 박영강, “지방자치정신과 기초 자치단체선거의 정당공천제”, (지방자치의 자율성 확보와 정당공천제 폐지 토론회 자료집, 지방분권 국민운동본부, 2008. 5), 14면, 참조.
- 20) 신봉기, “기초단체장 정당공천제와 단체장 후원회제의 법적 검토”, 『지방자치법연구』 제5권 제1호, 통권 제9호, (한국지방자치법학회, 2005), 159면.

## 제2절 이론적 논의

### 1. 선거제도와 정당

#### 가. 선거제도의 의의

대의제도에 바탕을 둔 대표민주제의 역사는 선거제도의 역사라 해도 과언이 아니다. 이부하에 의하면 대표민주제에 있어서 국민주권의 원리를 구현하기 위한 ‘대표’의 의미는 국가나 시대에 따라 차이가 있지만 ‘합의에 의한 정치’를 위하여 국민의 의사를 표현하는 기관을 구성하는 것이라는 점에서는 차이가 없다면서 이를 위한 불가결한 방법으로 채택하고 있는 것이 선거제도라고 한다.<sup>22)</sup> 한편 한태연은 ‘국민에 의해 선출된 대표자의 의사결정이 피치자인 국민의 의사로서 타당성을 가진다는 자동성의 원리’<sup>23)</sup>를 현실화하는 수단으로서 기능을 하는 것이라고 한다.

René Capitant는 ‘선거는 헌법의 한 요소이다’라고 표현하면서 국가는 그 제도, 즉 직접민주제, 권력분립, 대의민주제 또는 파시즘(Faschismus)을 선택한다. 이 제도의 각각에는 각기의 선거방법이 대응한다. 라고 말한다.<sup>24)</sup>

김형준은 “선거제도는 정치게임의 주요 기본규칙으로 민주정치의 핵심인 ‘대의과정’의 본질을 규정해 준다며, 대의정치의 본질은 선거에서 선출된 대표자들이 국민을 대신하여 국가의 정책을 결정하는 것”,<sup>25)</sup> 아사바 유키는 선거제도란 정당, 후보자, 유권자 등 정치행위자들에게 긍정적 또는 부정적인 유인을 제공하여 각종 행위자가 자신의 목적이나 이익을 추구하기 위하여 선택할 수 있는 수단이나 전략에 영향을 미침으로써 행위자들의 행태나 상호작용을 일정한 방향으로 수렴시키는 것이라고 한다.<sup>26)</sup>

이처럼 대표자를 선출하는데 결정적인 영향을 미치는 선거제도는 대의제민주정치의 핵심요소이다. 선거제도 자체가 왜곡되면 정치신인은 현직 정치인보다 선거인을 접촉하고 자신을 알릴 수 있는 기회를 박탈당하여 선거의 공정성을 침해받게 되고 민주주의 뜻으로 불리는 선거는 제 기능을 하지 못하게 된다. 한마디로 선거제도가 어떻게 만들어지느냐에 따라 민주정치가 활성화 될 수도 있고 퇴보할 수도 있다. 이와 관련 성낙인은 실제로 어떤 선거제도를 채택하느냐에 따라 그 선거결과는 매우 다르게 나타

21) 김재왕, “지방선거의 정당공천제에 대한 인식 연구”, (동의대학교 박사학위 논문, 2009), 110~113면 참조.

22) 이부하, 『헌법학』, (대구: 영남대 출판부, 2006), 484면 참조.

23) 한태연, 『헌법학』, (서울: 법문사, 1985), 226면 참조.

24) René Capitant, *La réforme du parlementarisme*, (Paris: Recueil Sirey, 1934), P.15 참조.

25) 김형준, “시민참여 촉진과 선거제도 개편”, (시민사회포럼·중앙일보 시민사회환경연구소 세미나, 2009), 26면.

26) 아사바 유키, “한국 혼합형 선거제도의 정치적 효과”, (서울대학교 박사학위 논문, 2007), 1면.

날 수밖에 없으며, 그러한 이유 때문에 선거제도의 채택에는 정치적 고려가 개입할 수밖에 없다면서 한 국가의 선거제도와 정치체제가 일체감을 형성하지 못하거나 국민의 자유로운 정치참여의 요소를 불합리하게 차단할 경우 헌정질서의 유지 자체가 사실상 불가능해질 수도 있다고 주장한다.<sup>27)</sup>

그리고 선거의 한 형태인 투표가 끝난 후, 각 정당 또는 후보자가 얻은 득표를 의식으로 전환시키는 기제인 선거제도가 왜곡되어 소수 득표를 한 정당이 다수 의석을 차지하는 경우가 있는데 이럴 땐 민의를 정확히 의정에 반영시키지 못해 대의민주주의가 퇴보하게 된다. 한편 김형준은 선거제도의 특수성으로 인해 후보자가 소속 정당에 종속되어 선거를 치를 경우 선거에서 승리하더라도 선출된 대표자는 자율성을 갖고 의정 활동을 하는데 한계를 갖게 되어 이 또한 대의제민주정치를 훼손하게 된다고 한다.<sup>28)</sup>

켈젠(H. Kelsen)은 민주정치에 있어서 선거제도의 기능적 가치는 통치구조의 형식에 민주적 정당성의 근거를 마련하는 것으로서 실현되는 것은 아니고, 국민주권의 원칙에 입각한 국민대표 원리의 구현에 어느 정도 적합한가에 지향 목표를 가지며 선거제도를 대표제 형식이라고 하는 이유라고 말한바 있다.<sup>29)</sup> 따라서 대표 원리를 표방하는 민주 국가에서의 선거제도는 민주주의 실현 여부와 정도에 있어서 결정적이라 할 수 있다.

어떤 선거제도이든지 선거인의 의사와 지지를 정확하게 반영하고 득표율과 의석율이 완전히 일치하는 선거의 결과를 가져올 수 있는 선거제도는 현실적으로 불가능하다. 하태호에 의하면 대표제의 형식, 선거구의 불평등 등 선거제도의 여러 변수의 차이에 따라 정도의 차이가 있을지라도 득표율과 의석율의 차이는 생길 수밖에 없다고 한다.<sup>30)</sup> 그러나 정치안정과 효율을 강조한 나머지 선거인의 의사와 선택을 왜곡시켜 특정 개인이나 집단에 유리 또는 불리하게 하거나, 사회 여러 세력의 정치적 의사와 욕구를 울곧게 반영할 수 없는 선거제도라면 그 제도는 결코 대표의 공정성을 보장하는 선거제도라 할 수 없고 오히려 정치적 안정과 효율을 저해하는 요소가 될 수 있다.

이처럼 선거제도는 민주주의의 실현여부는 물론 정치체제에 커다란 영향력을 준다. 이와 관련 선거제도가 정치체제에 미치는 영향을 일본의 경우를 예로 들어 살펴보고자 한다. 일본은 1994년까지 한 선거구에서 3~5명을 선출하는 중선거구 단기투표제를 중

27) 성낙인, “선거제도로서의 다수대표제”, 『고시계』, 1991. 3, 45면.

28) 김형준, “한국 선거제도의 선거운동 영향력 고찰a”, 『한국정당학회보』, (한국정당학회, 2005), 173면.

29) H. Kelsen, *General Theory of Law and State*, trans. by Anders Wedberg, (Cambridge: Harvard Univ. Press, 1946), p.292.

30) 하태호, “선거제도의 정치적 영향 및 선택방향: 국회의원선거제도를 중심으로”, 『입법조사월보』, (대한민국 국회, 1991. 6), 61면.

의원 선거제도로써 채택하여 왔다. 1889년 선거법 시행 이래 선거구의 의석배분은 인구수에 따라 결정되는데 매 5년마다 선거구별 의석수를 조정하도록 돼 있었으나 실제 의석 조정은 되지 않았고, 도시는 과대선거구로 농촌은 과소선거구로 변하여 농촌에 기반을 둔 여당인 자민당이 유리하게 되었다.

중선거구제하에서 일본의 선거운동은 입후보자 개인의 후원회 중심으로 이루어지게 되어 막대한 정치자금의 소요되게 되었다. 그 결과 막대한 자금과 자금을 지원해 줄 수 있는 파벌이 형성되고 이런 파벌을 유지 운영하는 데는 여당의 협조가 필요하게 되어 자연적으로 여당인 자민당이 유리한 결과를 가져왔다. 고바야시나오키(小林直樹)는 이런 악순환 때문에 결국 각종 정치적 스캔들과 부패사건으로 인하여 자민당은 붕괴하게 되고 정치개혁을 하지 않으면 안 되게 되었다고 한다.<sup>31)</sup>

일본의 예에서 보듯이 선거제도가 헌법질서의 유지에 순기능으로 작용하기 위해서는 무엇보다 정치체제의 근간이 되고 있는 정당체제와 상호 협력적 관계를 맺고 있어야 함을 알 수가 있다. 이처럼 선거제도는 나라마다 다양한 형태로 존재하며 각각의 선거제도는 특수한 정치적·헌법적 함의를 지니고 있다. 이준일에 의하면 선거제도는 그 당시의 지배계급의 통치행위를 합리화시키고 통치권 행사의 타당성을 마련해 준다고 할 수 있으며,<sup>32)</sup> 정권에 따라 합리화하고 타당성을 부여하기 위하여 개혁될 수 있고 개혁되어 왔다고 볼 수 있다.

정만희는 이러한 선거제도의 중요성에 비추어 볼 때 우리나라 선거제도는 건국헌법 이래 국민주권과 대의제민주주의의 구현방법으로 기능하여 왔으나 선거법 제정 당시부터 그 내용에 있어서 정치적 이해관계와 당리당략에 얽혀 헌법의 기본정신에 기초한 민주적 선거제도를 채택하지 못한 경우가 많았으며, 특히 헌법상 선거의 기본원칙에 비추어 위헌 논란이 있는 규정들도 있었다고 한다.<sup>33)</sup>

현행 선거법제의 문제로 서구의 민주국가들과 비교할 때 선거운동의 자유가 지나치게 규제를 받고 있다는 점이다. 정치적 표현활동을 통한 선거운동이 법적 규제를 받지 않고 자유롭게 행해지는 서구와 달리 우리 선거법제는 선거운동의 기간, 주체, 방법 등에서 광범위한 제한을 받고 있는데, 이는 언론이나 정치적 표현활동 영역에서 민주적 토론을 통한 선거인의 적극적이며 능동적인 선택을 방해받고 선거운동이 행정기관의 관리·감독 하에 정당이나 후보자 중심으로 행해지고 선거인은 단지 수동적 위치에 놓

31) 小林直樹, 『憲法政治の轉換』, (東京: 東京大出版會, 1990), 184~202면 참조.

32) 이준일, “현대 선거선전의 이론적 고찰”, 『광고연구』, 1990, 가을호, 25면 참조.

33) 정만희, “선거운동의 자유”, 『고시연구』, 3, (고시연구사, 1987). 79면 이하 참조.

이게 된다. 정만희는 지나친 선거운동의 규제는 선거의 주체이어야 할 선거인의 적극적 의욕을 억제시키는 폐쇄적 선거로 전락할 우려가 있을 뿐만 아니라, 선거인의 정치 참여 수단인 투표율 저하는 물론 정치무관심으로 이어질 수 있다고 한다.<sup>34)</sup>

한편 선거제도는 여러 유형의 정당간의 협력관계에 영향을 미칠 뿐만 아니라, 각 정당의 선거전략과 밀접한 관계가 있다. 김광수에 의하면 프랑스의 결선투표제는 견고한 선거연합의 형성에 기여하였고, 결선투표제하에서 정당의 선거승패는 득표수와 득표의 지리적 분포 뿐만 아니라, 연합을 유지하는 정당의 능력에 따라 좌우된다고 한다.<sup>35)</sup>

허영은 “현대 자유민주주의 국가의 헌법질서에서는 자유·평등·보통·직접·비밀선거의 원칙이 선거법의 기본원칙으로 명시되거나 강조되고 있다. 이는 헌법이 보장하는 참정권의 실효성과 기능을 높여주는 합리적인 선거제도를 통하여 국민적 공감대에 바탕을 둔 민주정치를 실현하여 사회공동체의 동화적 통합을 촉진하기 위한 것이라 할 수 있다.”<sup>36)</sup>고 한다.

## 나. 선거의 의의

권영성은 선거를 “국민적 합의에 바탕을 둔 대의제 민주정치를 구현하기 위하여 주권자인 국민이 그들을 대표할 국가기관을 선임하는 행위”라고 말하고, 선거에서 선거인이 누구를 대표자로 선택할 것인가 즉 선거의 한 행태인 의사표시를 투표라고 한다.<sup>37)</sup> 손혁재 역시 선거란 국민의 자유의지에 따라 대표자를 뽑는 행위를 말하며, 대표 결정 방법인 선거는 민주주의 원리에 기초를 두는 민주적이고 합리적이며 진보적인 유권자의 의사표현 수단이라고 한다.<sup>38)</sup>

우리 판례는 “현대 민주국가에 있어서 선거는 국가권력에 대하여 민주적 정당성을 부여하고 국민을 정치적으로 통합하는 중요한 방식이다.”<sup>39)</sup>라고 판시한바 있다, 또한 선거에 있어서 모든 국민이 평등하게 참여할 수 있는 기회를 보장하는 것은 필수불가결한 요소이며, 이에 따라 헌법은 평등선거의 원칙과 선거운동의 균등한 기회 보장을 규정하고 있다.<sup>40)</sup>

34) 정만희, “선거제도에 관한 헌법재판소의 판례의 평가” 『공법학연구』, 제7권 제1호, (한국비교공법학회, 2006), 151면 참조.

35) 김광수, 『선거와 정당』, (서울: 박영사, 2002), 216면 참조.

36) 허 영, 『한국헌법론a』, (서울: 박영사, 2008), 736면.

37) 권영성, 『헌법학원론』, (서울: 법문사, 2011), 201면.

38) 손혁재, “2006 지방선거와 정당공천제”, (기초의원선거제도 개정을 위한 공청회 자료집: 이재오 의원실, 2005. 8), 38면 참조.

39) 헌재결 1995. 7. 21 선고, 92헌마177 등, 헌재판례집 제7권 2집, 112~122면.



장영수에 의하면 선거란 민주주의의 중요한 의식으로서 국민이 정치체제와 일체감을 갖도록 하여 정치권력의 정당화에 기여할 뿐만 아니라, 선거인이 다수의 후보자 중에서 일정한 절차에 따라 특정인(정당)을 대표자로 결정하는 행위로서 국민의 정치적 의사형성을 자극하고 또 그것을 국가권력의 형태로 전환시키는 과정이라고 한다.<sup>41)</sup> 그리고 헤이우드(A. Heywood)는 선거란 국민 대중에게 정치과정에 영향을 미칠 수 있는 공식적인 기회를 제공해 주며, 직·간접적으로 정부권력을 장악하고자 하는 사람을 결정하는데 기여하기도 한다고 주장한다.<sup>42)</sup> 정종섭에 의하면 민주국가에서 선거는 국민의 대표기관을 구성하는 민주적 방법인 동시에 통치기관 내지 통치 권력의 민주적 정당성을 확보해 주는 수단이며, 공적업무를 수행하는데 합당한 인물을 찾아내어 주요 공직에 배치하는 방법으로서 대의민주주의를 실현하기 위한 필수불가결한 수단으로서 대의민주주의에서는 ‘선거 없는 대표’나 ‘대표 없는 선거’는 있을 수가 없다고 한다.<sup>43)</sup>

일찍이 바두라(P. Badura)는 ‘민주주의는 선거를 먹고 산다’라고 하였으며,<sup>44)</sup> 어떤 사상가는 선거를 민주주의의 심장으로 묘사하기도 하였다.<sup>45)</sup> 이는 민주주의의 모든 중요한 내용들은 선거에 달려 있거나 관련되어 있음을 의미한다고 할 수 있다. 선거는 투표를 통하여 소수자가 다수자가 될 수 있는 기회균등을 보장해 주는 제도인 동시에 소수자를 보호하는 제도이다.<sup>46)</sup>

선거는 본래 많은 사람들 가운데서 선발한다는 뜻으로 오늘날은 선거인 다수가 여러 사람 가운데서 피선거인을 선출하는 것을 의미하며, 일정한 조직이나 집단에서 그 임원이나 대표자를 그 구성원 중의 유자격자가 투표에 의하여 선출하는 행위를 말하고 임명, 추첨과 구별된다. 김명규는 선거란 정치적인 조직이나 집단에 한정되는 것이 아니고 교회·학교·회사·노동조합 등의 단체에서도 존재하며, 어떠한 임원 또는 대표자를 선출하느냐의 문제는 역사적·전통적·기술적 이유로 결정되는 것이라 한다.<sup>47)</sup>

허영은 현대의 산업화된 대중사회에서 국민이 그 주권에 의하여 통치권을 통제할 수 있는 가장 효과적이고 최상의 방법이 선거이기 때문에 많은 사람이 선거의 민주적·정

40) 현재걸 1996. 8. 29 선고, 96헌마99, 현재판례집 제8권 2집, 206~209면.

41) 장영수, 『헌법학』, (서울: 홍문사, 2007), 289면 참조.

42) Andrew Heywood, *Politics*, 3rd Edition, (Palgrave Macmillan Limited, 2007), ; 조현수 역, 『정치학』, (서울: 성균관대학교 출판부, 2010), 477면 참조.

43) 정종섭, 『헌법학원론』, (서울: 박영사, 2010), 874면 참조.

44) 계희열, 『헌법학 상』, (서울: 박영사, 2005), 303면에서 재인용.

45) Andrew Heywood, op. cit., p.460면 참조.

46) 신영무, 『인권보고서』 제25집, (서울: 대한변호사협회, 2010), 100면 참조.

47) 김명규, “선거제도에 관한 연구”, 『법학논총 제20집』, (단국대학교 법학연구소, 1995), 28면 참조.

치적 의미와 기능을 강조한다면서 국민주권의 원리를 실천하는데 있어 가장 중요한 의미를 가지고 있는 것이 선거라고 한다.<sup>48)</sup> 국민주권에 입각한 민주주의 국가에 있어서 선거는 통일적 국민을 형성케 하는 스멘트(Smend)의 통합적 수단을 의미할 뿐만 아니라, 피지도자의 사회에서 지도자를 선출케 하는 지도자 선택의 방법, 나아가서 대의제에 의한 국가적 권력의 정당성(Legitimität)의 기초를 의미하고 있다.<sup>49)</sup>

그러나 민주국가가 아닌 권위주의 체제나 공산주의 체제에 있어서 선거는 민주적 절차가 보장된 공직자 선출의 기능을 수행하는 것이 아니라 이미 위로부터 정해진 공직자를 승인해 주는 기관구성의 단순한 기술에 지나지 않는다. 이와 관련 허영은 선거는 세습제나 당연직 또는 임명에 의한 기관구성의 방법과 다른 것은 아니며, 오늘날에도 일부 국가를 비롯한 사회주의 국가에서 행해지는 각종 선거는 대의제민주주의 이념의 실현보다는 기관 구성의 단순한 기술로서의 의미와 기능이 더욱 강하다고 말한다.<sup>50)</sup>

현대 민주주의 국가는 대의제를 기반으로 하고 있는 까닭에 선거제도와 그 운용은 대의제 민주주의의 성패를 좌우한다.<sup>51)</sup> 그러나 권영성은 현대 정당제 민주국가에서는 선거의 의미가 변질되어 선거가 인물선정이라는 성격 외에 여러 가능한 정부 중에서 그 하나를 선택한다고 하는 정부 선택적 국민투표의 성격도 가지고 있다고 한다.<sup>52)</sup>

## 다. 선거의 기능

허영은 선거의 기능을 다양하면서 정치체제에 따라 그 기능이 다를 뿐만 아니라, 자유민주주의 정치체제에서도 선거가 동일한 기능을 나타내는 것은 아니라고 한다.<sup>53)</sup> 헤이우드에 의하면 선거는 어느 하나의 성격만을 가지고 있는 것이 아니며, 단순히 공적 책임성의 메커니즘도 아니고 정치적 통제를 보장하는 수단도 아니며, 모든 정치적 의사소통의 채널과 같이 선거는 정부와 국민, 엘리트와 대중에게 서로 영향을 미칠 수 있는 기회를 제공해 주는 ‘쌍방도로’라고 말한다.<sup>54)</sup> 권영성은 선거는 국가기능을 구성

48) 허 영, 『헌법이론과 헌법』, (서울: 박영사, 2007), 950면 참조.

49) Gerhard Leibholz, *Strukturprobleme der modern Demokratie*, 3. Aufl., 1967, s. 10; 한태연 앞의 책 27면에서 재인용.

50) 허 영, 앞의 책a, 736면 참조.

51) 헌재결 1989. 9. 8. 88 선고, 헌가6, 헌재판례집 제1권, 199(209)면. 민주주의의 기본적 가치라고 할 수 있는 주권재민의 원리가 현실적인 제도로 구체적으로 현출되는 것이 선거제도이고 선거법이다. 민주주의의 존립에 가장 중요한 문제는 선거에 달려있고 선거와 관련되어 정치적 법률적 문제가 제기된다.

52) 권영성, 앞의 책, 202면 참조.

53) 허 영, 앞의 책b, 952면 참조.

54) Andrew Heywood, op. cit., 462면 참조. 헤이우드 교수는 선거의 경쟁적 기능과 관련 두 가지 대조적인 견

하는 기능, 국가권력에 대하여 민주적 정당성을 부여하는 기능, 국민의 참정권을 현실화 하는 기능, 통치기관에 신탁을 부여하는 기능, 국가기관을 정치적으로 통제하는 기능 등 다양한 정치적 기능을 갖고 있다고 한다.<sup>55)</sup> 이하 선거의 기능 중 경쟁적 기능, 비경쟁적 기능, 반경쟁적 기능은 허영의 주장을 참고하였음을 밝힌다.<sup>56)</sup>

### (1) 경쟁적 선거의 기능

‘선택의 가능성’이 존재하고 ‘선택의 자유’가 보장되는 ‘경쟁적 선거<sup>57)</sup>’에서는 어느 하나의 기능만을 나타낸다고 볼 수는 없고, 역사적인 상황에 따라 다원적인 기능을 갖는다. 이러한 선거의 기능으로는 i)신임의 부여 기능, ii)대의기관의 구성 기능, iii)정치적 통제의 기능, iv)통치권의 민주적 정당화의 기능, v)국민의 참정권, vi)정치적 기구와 선거인이 추구하는 이해의 연결기능, vii)선거인을 동원하는 기능, viii)국민의 정치의식을 높이는 기능, ix)정치적 공동의사 형성기능, x)정권경쟁유도기능, xi)정권교체의 보장기능 등을 들 수 있으나 이러한 경쟁적 선거의 구체적인 기능을 정해주는 것은 궁극적으로 사회구조, 정치제도, 그리고 정당제도 등이 요인이라고 할 수 있다. 그러나 허영은 동질성이 희박한 사회구조와 군소정당이 난립한 정당 제도를 바탕으로 한 의원내각제의 정치체제에서는 선거가 위 모든 기능을 다 나타낸다고 볼 수 없다고 한다.

### (2) 비경쟁적 선거의 기능

‘선택의 가능성’이 봉쇄되고 ‘선거의 자유’가 보장되지 않은 비경쟁적 선거는 정치권력의 정당성이나 정치권력의 통제를 위한 것이 아니라, 통치권 행사의 도구로서 마르크스와 레닌주의에 입각한 사회주의 발전에 기여하는 기능을 갖게 된다. 즉 모든 사회

---

해를 소개한다. 첫째, 관습적인 견해로 선거는 메커니즘이며 이 메커니즘을 통해 정치인은 여론을 반영하는 정책을 도입하도록 강요당할 수 있다며 이를 상향식 기능이라고 한다. 이 기능으로는 정치인의 충원, 정부형성, 대표성의 제공, 정책에 대한 영향 등을 들고 있다. 둘째, 긴스베르그(Ginsberg)와 같은 학자들이 발전시킨 급진적 견해로 선거를 정부와 정치엘리트가 그들의 주민을 더 압전하게 하여 궁극적으로 통치할 수 있게 만들면서 주민을 통제할 수 있는 수단으로 묘사한다. 이 기능으로는 투표자에 대한 교육, 정당성의 형성, 엘리트의 강화 등을 들고 있다.

55) 권영성, 앞의 책, 202면 참조.

56) Vgl. darüber D. Nohlen, *Wahlrecht und Parteiensystem*, 1985, S. 16ff. 허 영, 앞의 책, 737면에서 재인용. 선거는 선거에서의 선택의 가능성과 선택의 자유의 보장여부를 기준으로 경쟁적 선거와 비경쟁적 선거, 그리고 반경쟁적 선거로 구별하면서 선거의 자유가 완전히 보장되는 선거가 경쟁적 선거라 하였다. 한편 비경쟁적 선거는 전체주의체제의 선거이고 반경쟁적 선거는 권위주의체제의 선거라고 하였다. 이하 선거의 기능은 허영, 허영의 앞의 책을 참조하여 재구성하였음.

57) Andrew Heywood, op. cit., 460면, J. A. Schumpeter, *Capitalism, Socialism and Democracy*, (Cambridge: 1942), 슈페터는 『자본주의, 사회주의 그리고 민주주의』에서 ‘민주주의는 단지 국민들이 그들을 통치할 사람들을 받아들여거나 거부하는 기회를 가진다.’고 하면서 민주주의를 경쟁적 선거와 동일시하였다.

세력을 사회주의 실현을 위해 동원하는 기능, 공산주의 정책의 기준을 분명하게 밝히는 기능, 사회주의 이념에 입각하여 국민의 정치적·도덕적 통일성을 강화하는 기능, 최대의 선거참여와 공산당의 일원적인 입후보자에 대한 최대의 다수투표를 통한 모든 근로 계층과 공산당의 단결과 단합을 입증하고 확인하는 기능 등이 그것이다.

### (3) 반경쟁적 선거의 기능

반경쟁적 선거는 다양한 선거의 유형을 포괄하는 개념이므로 단정적으로 말할 수는 없으나 주된 기능으로는 권위주의 정권의 안정화 기능이라 할 것이다. 즉 현존 정치세력 관계의 정당성 추구, 국내 정치적인 긴장완화, 국제적인 평판과 지위의 향상, 야당의 가시적인 표출, 권력구조의 체제 안정적인 현실적응을 모색하는 기능 등이 그것이다. 그러나 권위주의 정치체제가 그 형태면에서 다양한 만큼 반경쟁적 선거의 기능도 언제나 나라와 정권에 따라 개별적으로 검토할 필요가 있다.

위에서 설명한 다양한 기능 외에 선거인이 주권자 의식을 자각하여 선거권을 행사한다면 대표자를 교체함으로써 집행부와 입법부의 쇄신을 기할 수도 있어 그야말로 민의에 의한 정치를 가능하게 할 수 있다. 이러한 선거의 기능에 대하여 김철수는 폭력혁명이나 쿠데타 등 헌정 중단을 예방할 수도 있고, 평화적인 민주질서 형성과 민의에 의한 정부구성을 기대할 수 있음을 의미한다고 한다.<sup>58)</sup> 이와 달리 선거가 국민의 무관심과 금권·폭력 등의 개입으로 선거의 핵심가치인 공정성이 상실된다면 금권정치나 폭력적 지배를 정당화시켜 주는 도구로 전락할 수도 있음을 간과해서는 안 된다.

## 라. 선거제도와 정당제도의 상관관계

### (1) 의의

현대 민주주의에서 정당과 선거제도는 불가결한 핵심요소로 작용하고 있다. 선거제도는 대의민주제에서 주권자인 국민의 정치참여를 최대한 보장하고 국민의 정치적 의사를 국가기관의 구성에 반영함으로써 국민의 이익을 위한 정책결정을 담보하는 것을 그 본질적 과제로 하고 있다. 허영은 “정당은 선거를 통해서 국민의 정치적 의사형성에 적극적으로 참여해서 국민의 신임을 묻고 국민의 선택에 의해서 대의기관에 진출하여 국민에게 공약한 정책을 제도적으로 실현해서 국민에게 보답하는 국민과 대의기관의 중개자적인 기능을 수행한다.”<sup>59)</sup>고 한다. 김철수 등에 의하면 정당은 헌법상의 기관

58) 김철수, 앞의 책a, 187면 참조.

은 아니지만 헌법의 영역으로서 정치적·사회적·제도적으로 보장을 받아야 하고, 국민과 국가 간의 정치적 의사형성에 중개적 역할을 하는 기관으로서 기능을 한다고 할 수 있다.<sup>60)</sup>

정당에서 선거는 정치권력 획득을 위한 합법적 수단으로서 정당은 선거결과에 촉각을 세울 수밖에 없고, 이런 결과를 가져오는 선거제도에 정치력을 쏟지 않을 수 없다. 광진영에 의하면 정당은 그 본질적 목표가 권력추구에 있고 권력을 얻기 위한 구체적인 방안은 선거에서 더 많은 득표를 하여 승리하는데 있으므로 선거라는 정치무대는 정당의 가장 본질적인 활동이 이루어지는 터전이라고 한다.<sup>61)</sup> 그리고 음선필은 정당을 선거결과와 귀속사이면서도 선거제도의 형성에 능동적인 참여자로서의 이중적인 지위를 갖고 있는 것이 오늘의 현실이라고 한다.<sup>62)</sup>

최수영은 “현대 정당국가적 대의민주정치에 있어서 정치권력의 구조는 대체로 정당체제에 의해서 형성되지만 그 정당체제는 선거인의 정치적 의사를 수량적으로 배분하는 선거제도에 기초하고 있다는 점에서 정당체제의 문제는 단순히 수량의 문제가 아니라, 정당의 본질을 논의함과 동시에 그 나라의 정치현상 전반을 지배하는 중요성을 갖는다.”<sup>63)</sup>고 한다. 선거제도와 정당체제에서 어느 것이 독립변수이고 종속변수인가 논란이 있을 수 있으나 둘의 관계는 상호 독립변수이면서 종속변수라고 할 수 있다. 즉 선거제도가 정당체제를 규정하기도 하지만 정당제도가 선거제도를 규정하기도 한다는 의미이다. 결국 K. A. Shepsle에 의하면 선거제도는 ‘파레토 최적(Pareto-optimal)’인 게임 규칙이라기 보다는 행위자간의 잠정적인 균형전략이기에 그 균형이 깨지면 변화한다는 것이다. 결국 변화의 가능성이 열려있는 현행 선거제도는 변경되지 않는 한 ‘균형제도(equilibrium institution)’라는 것이다.<sup>64)</sup>

박상철은 정당국가적 경향이 두드러진 오늘날 선거제도와 정당체제의 상호관계가 서로 순기능으로 작용하고 선거제도와 정당체제가 상호 바람직한 방향으로 나아갈 때 국민주권에 근거한 국민대표 및 대의제의 원리와 정당의 헌법적 기능의 조화가 극대화된

59) 허 영, “정당국가적 대의민주주의와 선거”, 『공법연구』, 제28권 제2호, (한국공법학회, 2000), 147면.

60) 김철수, 『신헌법학개론』, (서울: 박영사, 1987), 147면.; 문홍주, 『제6공화국 헌법』, (서울: 해암사, 1987), 168면.

61) 심지연 편저, 『현대 정당정치의 이해』, (서울: 백산서당, 2009), 173면 참조.

62) 음선필, “정당과 선거제도: 전국구비례대표제의 문제점과 개선방안을 중심으로”, 『공법연구』, 제30집 제3호, (한국공법학회, 2002), 27면 참조.

63) 최수영, “한국정당정치의 민주화 과정과 정당법 연구”, (광운대학교 박사학위 논문, 2003), 69면.

64) Kenneth A., Shepsle, “Institutional Equilibrium and Equilibrium Institutions,” Herbert F. Weisberg, eds., *Political Science: The Science of Politics*, (New York: Agathon Press, 1986), pp.51~82 참조.

다고 한다.<sup>65)</sup> 강상근 역시 정당체제는 각국의 특수한 상황에 따라 다양한 요인에 의해서 결정되지만 선거인의 정치적 의사를 수량적으로 배분하는 선거제도에 의해서도 크게 좌우된다고 한다.<sup>66)</sup> 한편 레이(D. W. Rae)에 의하면 선거인에 의한 투표의 통계표는 대표하고자 하는 경쟁자(정당)에 대한 선거인의 선택이 수량적으로 표시되는 투표일뿐이며, 이는 소수경쟁자(정당)에 할당하는 정당한 의석배분의 기초로서 수량적 자료를 해석하는 것이 선거제도라고 할 수 있다.<sup>67)</sup>

## (2) 선거제도와 정당제도의 상관관계

### 1) 듀베르제의 이론<sup>68)</sup>

듀베르제(M. Duverger)는 선거제도가 정당체제에 미치는 영향을 체계적으로 정리해서 이론적 명제를 도출하였다. 듀베르제는 한 국가의 정당체제를 정당의 수를 기준으로 일당체제, 양당체제, 다당체제로 구분하였다. 즉 다른 요소의 결과로서 나타나는 정당의 증수(multiplication)는 어떤 유형의 선거제도에 의해 더 촉진되기도 하고 또 다른 유형의 선거제도에 의해 억제되기도 한다는 것이다. 그는 정당체제라는 것은 국가의 특수한 요소와 일반적으로 공통된 3가지 중요한 요소인 사회·경제적 요소, 이념적 요소 그리고 기계적 요소의 영향을 받는다고 한다. 그는 양당체제를 가진 국가는 주로 상대다수대표제를 채택하고 있으며, 상대다수대표제를 채택하고 있는 국가는 양당체제를 가진 국가라고 주장한다. 그는 기계적 요소 중에서 가장 중요한 선거제도가 정당체제에 미치는 영향을 다음과 같이 정리하고 있다.

첫째, 상대다수대표제는 양당체제의 구성에 기여하는 경향이 있다고 한다.<sup>69)</sup> 그는 선거제도가 가져 오는 상이한 효과를 ‘기계적 요인(mechanical factor)’과 ‘심리적 요인(psychological factor)’으로 설명한다. 기계적 요인은 상대다수대표제에서 제1당은 제2당보다도 득표율보다는 의석율이 더 낮게 된다는 것을 의미한다. 또 심리적 요인은 상대다수대표제에서 3개의 정당이 경쟁하고 있는 경우 선거인들은 자신의 표가 사표가 되는 것을 방지하고자 양대 정당 중 한 정당을 선택하여 투표하는 것을 의미한다.

65) 박상철, “현대정당의 공법적 고찰,” (성균관대학교 박사학위 논문, 1992), 69면 참조.

66) 강상근, “선거제도와 정당제도와와의 관계에 관한 연구,” (단국대학교 박사학위 논문, 1999), 163면 참조.

67) D. W. Rae, *The Political Consequences of Electoral Laws* (New Haven: Yale Univ. Press, 1971), PP.22~23 참조.

68) M. Duverger, *Les Party Politiques*, (Paris: Almand Colin, 1954), pp184~291.; Trans. by Barbara and Robert North, *Political Parties: Their Organization and Activity in the Modern State*, (New York: John Wiley & Sons, Ins., 1963), pp.203~280 참조.

69) 학자들은 듀베르제의 이 명제를 듀베르제 법칙(Duverger's Law)이라고 부른다.

둘째, 비례대표제는 다당제의 구성에 기여하는 경향이 있다. 비례대표제에서는 상대다수대표제에서 나타나는 기계적 요인 및 심리적 요인이 나타나지 않으므로 비례대표제의 영향은 양당체제를 끝내고 다당제와 일치한다고 주장한다. 그리고 비례대표제가 다당제를 조성시키는 것과 현 정당 수를 증가시키는 것은 별개의 문제라고 강조한다.

## 2) 레이, 레이파트 등의 이론

레이(D. W. Rae)는 정당체제를 득표율로 측정되는 선거정당체제와 의석율로 측정되는 의회정당체제로 구분하여 최대 정당의 득표율이 70%이하이고 양대 정당의 득표율이 90%이상일 때 선거정당체제로, 최대정당의 의석율이 70이하이고 양대 정당의 의석율이 90%이상일 때 의회정당체제라고 정의한다. 어떠한 선거제도이든 강대정당에게는 유리하게 작용하고 약체정당에게는 불리하게 작용하고 있으며, 의회정당체제는 非派黨化되고 많은 경우에 있어 의회 다수파는 조작되어진다고 하였다. 그 결과 상대다수대표제는 강력한 지방정당이 존재하는 경우를 제외하고는 항상 양대 정당의 경쟁형태와 결합하며 상대다수대표제와 절대다수대표제는 비례대표제보다 약체정당의 발전을 방해하는 경향이 있고, 비례대표제는 상대다수대표제나 절대다수대표제보다 더 派黨化하는 경향이 있다고 한다. 레이는 선거제도는 정당체제의 형성에 영향을 미치는 수많은 변수 중 한 요인일 뿐이며, 정당체제의 형성에 대한 선거제도의 기여 정도는 쉽게 파악될 수 없고, 오히려 정당체제에 의해 선거제도가 결정되는 수도 있다고 주장했다.<sup>70)</sup>

레이파트(A. Lijphart)는 선거제도와 정당체제와의 상관관계에 대하여 듀베르제가 제시한 이론적 근거는 그 관계가 상대적이라는 사실에 의해서 보장된다고 보고 있다. 즉 상대다수대표제는 양대 정당의 유지에 유리하게 작용하며, 양당체제도 상대다수대표제를 선호한다고 주장했다. 왜냐하면 상대다수대표제는 제3당의 공격으로부터 自黨의 지배를 지키기 쉬운 이점을 주고 있기 때문이며, 같은 이유로 비례대표제는 다당체제에 의해 유지되기 쉬운데 이는 대부분의 정당에 있어서 상대다수대표제로 바꾸는 것이 위험하기 때문이라고 한다.<sup>71)</sup>

라이커(W. H. Riker)는 듀베르제의 심리적 효과에 따른 합리적 선택이 양당체제에 기여한다는 이론을 인정하지만 모든 유권자들이 반드시 합리적으로 투표하는 것은 아니므로 상대다수대표제하에서도 군소정당이 나타나는데 이는 모든 유권자들이 기대효

70) D. W. Rae, op. cit., p.95 참조.

71) Arend Lijphart, *Democracies: Patterns of Majoritarian and Consensus Government in Twenty-one Countries*, (New Haven: Yale Univ. Press, 1984), pp.117~134 참조.

용의 계산속에서 그들의 이념적 기호에 따라 투표한다는 것을 나타낸다고 한다. 상대 다수대표제는 전국적으로 제3당이면서도 지방에서는 계속적으로 양대 정당의 하나로 남아 있는 정당이 존재하는 국가와 여러 정당 중 어느 한 정당이 거의 모든 선거에서 항상 승리하는 국가를 제외하고는 양당체제를 발생시키거나 유지시킨다고 주장했다.<sup>72)</sup>

보그다노(V. Bogdanor)는 선거제도란 새로운 정치세력을 형성하고 구조화함으로써 정치적으로 가능하면서 정치체제에 독립적으로 영향력을 행사한다면 선거제도를 결정하는 것이 기존의 정치구조라는 점을 고려한다면 선거제도와 정치체제가 어느 것이 독립변수이고 종속변수인가 일방적인 관계를 규정한다는 것은 쉬운 일이 아니라면서 선거제도는 원인도 결과도 아니며 오히려 양쪽 모두일 수 있다고 주장한다.<sup>73)</sup>

또한 이갑윤은 선거제도와 정당제도와와의 관계에서 자주 범하는 오류가 선거제도를 정당제도의 원인으로만 취급한다고 한다. 선거제도는 제도를 결정하고 있는 권력집단에 의해 유지되고 변화되는 인위적인 제도이기 때문에 정당제도를 포함한 그 정치체제의 정치권력구조에 의해서 결정되고 있다면서 정치권력의 구조가 상호갈등이 존재하는 다원화된 소집단으로 구성되었다면 그 정치체제의 선거제도로는 소선거제보다 비례대표제가 채택될 확률이 높다고 한다.<sup>74)</sup>

그리고 블론델은 선거제도, 정당체제, 정치문화 등 세 가지 변수들은 관련성은 있으나 이들 중 어느 하나가 다른 어느 변수의 원인이 되는 것은 아니라고 주장한다.<sup>75)</sup> 이에 대하여 립셋(S. M. Lipset)과 로칸(S. Rokan)은 정당체제의 발전은 선거제도에 의해 좌우되는 것이 아니라 그 사회의 균열 정도와 형태에 의하여 좌우된다고 주장한다. 많은 균열이 있는 사회에서는 상대다수대표제나 절대다수대표제를 채택하더라도 다당체제가 존재하며 이는 자연적이라고 한다. 이들은 유럽 각국에 비례대표제가 도입된 시기는 다당체제가 존재한 이후이며, 다당체제가 비례대표제를 도입하게 된 원인이라고 한다. 다당체제가 형성된 국가에서 각 정당은 다른 정당의 당세가 부상하거나 자신의 당세가 저하되는 것을 우려하여 비례대표제를 도입했다는 것이다.<sup>76)</sup>

---

72) William H. Riker, "The Two Party System and Duverger's Law: An Essay on the History of Political Science", *The American Political Science Review*, Vol.76 No.4, (Dec., 1982), pp.754~766 참조.

73) Vernon Bogdanor, & D. Butler eds., *Democracy and Elections: Electoral Systems and Their Political Consequences*, (New York: Cambridge Univ. Press, 1983), pp.247~262 참조.

74) 이갑윤, "일본의 선거제가 정당제에 미치는 영향", 경남대학교 극동문제연구소 편, 『현대 일본의 정치』, (경남: 경남대학교 출판부, 1986), 38면 참조.

75) 최한수, 『현대정당론』, (서울: 을유문화사, 1993), 270면에서 재인용.

76) Seymour M. Lipset and Stein Rokan, *Party System and Voter Alignments: Cross-National Perspective*, (New York: The Free Press, 1967), pp.3~63 참조.



### 3) 사르토리의 이론<sup>77)</sup>

사르토리(G. Sartori)는 다수대표제가 강한 선거제도로써 유권자들에게 영향력을 행사하나 전국 차원에서 전체 정당의 수에 감소효과를 필연적으로 수반하는 것은 아니므로 단순히 듀베르제의 법칙처럼 상대다수대표제가 양당제를 창출하는 경향이 있음을 부인한다. 이를 전제로 사르토리는 다음과 같은 규칙을 성립시켰다.

첫째, 상대다수대표제는 그것만으로는 전국 차원의 양당형태를 창출할 수 없지만 모든 조건하에서 그것은 이미 존재하고 있는 양당형태를 유지하도록 돕고 있다고 한다.

둘째, 상대다수대표제는 정당이 구조화되고 선거제도의 압력이 무엇이든 간에 감당할 수 없는 선거인이 전국선거를 통하여 다수 이하의 비율로 분산되어 있을 때 양당형태를 창출한다.

셋째, 어떤 선거제도이든지 인종적, 언어적, 이데올로기적으로 소외된 단일 이슈 및 억압할 수 없는 소수가 특정한 선거구나 지역에 다수 이상의 비율로 분포되어 있을 경우 양당형태는 불가능하다.

한편 사르토리는 비례대표제는 정확히 사회세력을 반영할 수 있고 새로운 정당의 출현이나 현존 정당의 분열을 덜 방해하지만 정당수의 증가를 초래하는 원인은 아니라면서 다수대표제가 비례대표제로 바뀔 때 따라 정당의 수가 늘어났다는 역사적 경험을 보고 비례대표제의 증수 효과를 주장하는 것은 착각이라고 주장한다.

### 4) 이론의 검토 및 현행 공직선거법에서의 적용

이상에서 간략하게 학자들의 이론을 중심으로 선거제도와 정당제도의 상관관계를 살펴해보았다. 듀베르제가 제시한 소선거구 다수대표제는 양당제를 형성시키고 대선거구 비례대표제는 다당제를 촉진시킨다는 명제에 대하여 사르토리 같은 학자는 많은 비판을 하고 있지만 결국 듀베르제의 명제를 완전히 부인하지 못하고 있음을 알 수 있다.

이와 같은 현상은 선거제도가 정당 수의 변화에 미치는 효과에서 나라마다 차이가 있을지라도 그 어떤 변수보다도 중요한 역할을 하고 있음을 부인할 수 없기 때문이다. 이와 관련 로스(R. Rose)는 한 국가 내의 환경의 차이는 동일한 선거제도에서 상이한

77) Giovanni Sartori, "Influences of Electoral System", in B. Grofman and A. Lijphart eds., *Electoral Law and Their Political Consequences*, (New York: Agathon Press, 1966), pp.43~67. 한편 사르토리는 *Party and Party Systems: A Framework for Analysis*, (Cambridge: Cambridge University Press, 1976)에서 정당 체제를 경쟁적 정당체제와 비경쟁적 정당체제로 대별하여, 경쟁적 정당체제는 일당우위체제(Predominant-party System), 양당체제(Two party System), 온건다당체제(Moderate Pluralism), 양극적 다당체제(Polarized Pluralism)로, 비경쟁적 정당체제는 패권정당체제(Hegemonic Party System)와 단일정당체제(Single Party System)로 구분하여 설명하기도 하였다.

결과를 초래할 수 있기 때문에 선거제도가 정당체제에 미치는 영향을 이해하기 위해서는 한 국가의 사회적·정치적 체제도 고려되어야 한다면서 한 국가에 있어서 정당체제는 선거제도의 차이보다는 사회적·정치적 요인에 의해서 영향을 받는다고 한다.<sup>78)</sup>

그럼에도 불구하고 비례대표제가 다당제를 조성한다는 견해는 일부 학자들에 의해서 어느 정도 타당성을 지닌다.<sup>79)</sup> 노무라타카시조(野村敬造)에 의하면 영국식 소선거구제가 약소정당을 제거할 때 비례대표제는 각 정당세력을 균등화한다면서 비례대표제하에서는 2개의 거대 정당체는 생각할 수 없고, 설사 이 제도를 채택할 당시 2대 정당제였다 하더라도 비례대표제를 한 번만 실시하면 약소정당, 새로운 정당에도 의석을 주고 기존정당은 분열하여 정당의 수는 증가하여 다수정당이 생성되어 다당제가 형성된다고 주장한다.<sup>80)</sup> 그러나 김성희는 양당제도가 발달한 영국과 미국의 경우를 보면 양당제도가 소선거구제에서 온 것이 아니라, 소선거구제 자체가 양당제도를 운영하기 위해서 마련된 제도라면서 영국과 미국에서는 소선거구제 이전부터 이미 양당제도가 존재해 왔기 때문이라고 한다.<sup>81)</sup>

선거제도와 정당체제에 관한 일반 법칙을 전제로 한 국가의 선거제도의 유형에 대한 장단점을 논할 수 없다. 선거제도가 정당체제에 미치는 영향은 각국의 선거결과에 경험적 사례를 통해서도 충분히 입증되고 있기 때문이다. 대의민주정치에서 선거와 더불어 필수불가결한 요소인 정당은 어떠한 선거제도가 채택되느냐에 따라 많은 영향을 받는다. 사실 양당제도의 조건은 대립되는 2개의 거대 정당이 교대로 정권을 담당할 수 있다는 가능성을 전제로 한다. 김택하는 둘 이상의 정당 간에 힘의 균형을 전제로 하고 만일 정당 상호간에 현격한 세력차이를 극복할 수 없는 상태에서는 본질적 의미의 양당제도는 수립될 수 없다고 한다.<sup>82)</sup>

현행 공직선거법은 지방자치 선거제도 중 기초의원선거<sup>83)</sup>를 제외한 모든 선거제도가 상대다수대표제를 채택하고 있는 반면 정당체제는 「헌법」 제41조 제3항에서 “국회의원

---

78) Richard Rose, "Do Parties Make A Difference?", (Chatham, NJ: Chatham House Publishers, 1980), pp.69~72 참조.

79) H. Finer, *The Theory and Practices of Modern Government*, (New York: Henry Holt and Co., 1950), p.559. 화이너는 비례대표제가 다당제를 형성한다고 한다. 즉 비례대표제의 원인이 다수정당의 존재에 있음을 인정하면서도 어느 쪽이 선행원인인지는 밝히지 않고 있다.

80) 野村敬造, 『比較政治制度』, (東京: 有信堂, 1960), 39면 참조.

81) 김성희, 『정당론』, (서울: 박영사, 1989), 146면 참조.

82) 김택하 외, 『한국의 정치와 선거』, (서울: 서울대학교출판사, 1970), 90면 참조.

83) 「공직선거법」 제190조에서 지역구 지방의회 의원 당선인의 결정은 당해 선거구에서 유효투표의 다수를 얻은 자이지만, 지역구 자치구·시·군 의원선거에 있어서는 유효투표의 다수를 얻은 자 순으로 의원정수에 이르는 자를 당선인으로 결정한다고 되어 있다. 즉 중대선거구제도를 채택하고 있기 때문이다.

의 선거구와 비례대표제 기타 선거에 관한 사항은 법률로 정한다.”는 규정에 비추어 보면 다당제를 표방한다고 볼 수 있으며, 최근 우리 정치현실에서도 다당체제가 지속되고 있음을 엿볼 수 있다.

이는 듀베르제의 명제인 기계적 요인으로서 선거제도와 지향하는 정당체제와는 서로 다른 결과라 할 수 있다. 즉 레이가 지적한 대로 강력한 지역정당이 출현할 경우에 나타나는 예외적인 현상일 수 있으나 국민정당을 표방하는 우리 정당의 본질상 근본적으로 개선되어야 하고 입법론적으로 선거제도와 정당체제와의 상호 순기능적 관계를 설정해야 할 때가 왔다고 본다.

또한 정당득표수와 의석수와의 관계는 수량적 관계로 명백히 표시되어 지는데 선거제도의 형식에 따라 양자 간의 불균형 내지 왜곡현상이 발생하고 좌우되는 것이다.<sup>84)</sup> 이러한 왜곡현상에 대하여 최수영은 우리의 현행 공직선거법제에서 정당의 득표수와 의석수와의 균형관계에 있어서 불합리한 점은 다수당의 과잉대표 현상과 불평등한 선거구 문제에서 파생한다고 한다.<sup>85)</sup> 즉 현행법상 비례대표 국회의원선거에서 유효투표 총수의 3/100 이상을 득표하였거나 지역구 국회의원 총선거에서 5석 이상의 의석을 차지한 각 정당에 대하여 당해 의석할당 정당이 비례대표 국회의원선거에서 얻은 득표비율에 따라 비례대표 국회의원 의석을 배분하는 것(제189조 제1항)은 결국 군소정당과 소수당의 과소대표 현상을 초래하여 비례대표제는 다당체제를 형성한다는 듀베르제의 이론과 정반대의 현상이 나타나고 있음을 보여주고 있다.

결국 소선거구 상대다수대표제 하에서는 거대정당이 유리하다고 하지만 사실상 거대정당에 불리한 선거제도는 존재할 수 없다는 것이 일반적인 견해다. 다수 정당 제도를 초래한 사회적, 경제적, 역사적 또는 심리적 이유가 강력한 곳에서는 상대다수대표제를 채택해도 양당제도는 형성되기가 쉽지 않다고 본다. 이와 같은 주장으로 황철곤은 선거제도와 정당제도간에는 약간의 영향은 있지만 특정 선거제도가 특정 정당 제도를 형성한다거나 지속한다고 하는 절대적인 상관관계는 있을 수 없다고 주장한다.<sup>86)</sup>

현행 공직선거법은 소수 보호의 정신과 여러 정치세력의 지지도에 상응한 비례적인 대의의 왜곡현상이 나타날 수밖에 없다. 그러므로 선거제도와 정당체제에 대한 실증적

84) 노무현 전 대통령은 취임 2주년을 맞아 국회에서 행한 국정연설에서 “지난 총선에서의 지역별 의석은 전혀 득표수를 반영하지 못하고 각 당이 불리한 지역에서 받은 득표는 의석에 전혀 반영되지 않았다면서 선거구 제도가 지역주의를 오히려 강화했다고 밝혔다. 그리고 국회의원 수를 늘려서라도 지역 구도를 해소할 수 있는 방안이 있다면 그렇게 해서라도 지역구도는 극복해야 한다.”고 하였다. 결국 불합리한 선거제도가 정치에 미치는 영향을 지적한 것이라 할 수 있다.

85) 최수영, 앞의 논문, 77면 참조.

86) 황철곤, “선거제도와 정당제도의 상관관계에 관한 연구”, (단국대학교 박사학위 논문, 1996), 81면 참조.

인 연구를 통해 각국의 선거제도와 정당체제간의 관계를 규명하고 나아가 우리의 사회적·정치적 현실에 대한 정확한 진단을 통하여 대의기관의 구성에 국민의 의사가 굴절 없이 보다 정확하게 반영될 수 있는 제도를 마련하는 것이 바람직하다. 특히 지방자치시대를 맞아 지방선거에서 지역주민의 의사가 여과 없이 제대로 반영될 수 있도록 하여 지방정치가 발전할 수 있는 지방선거제도를 마련하는 것이 매우 중요하다.

## 마. 지방자치와 정당

지방자치란 민주주의와 분권을 기반으로 일정한 지역공동체의 주민이 자치단체에 참여하여 당해 지역의 공동사무를 자신들의 책임 하에 지역주민 스스로 또는 주민의 대표자를 통하여 처리하는 정치 분권화제도를 말한다. 이와 관련 성경룡 등은 실질적·적극적 지방자치란 지자체의 권능을 강화하고 지역실정에 맞는 계획권과 결정권을 확보하여 독자적으로 지역발전을 이끌어 갈 수 있는 체제라고 한다.<sup>87)</sup> 안용식은 지방이란 정치제도상의 의미로서 국토의 전역에 걸쳐 권한을 갖는 중앙정부에 대하여 국토 내의 일정 지역에 대한 권한을 갖는 지방정부의 존재를 인정하는 의미가 있다고 한다.<sup>88)</sup> 오수열은 지방자치란 지역민들이 자기들의 공통관심사에 대해 중앙권력의 간섭과 통제로부터 벗어나 스스로 논의하고 해결방안을 모색하는 일련의 정치과정이라고 말한다.<sup>89)</sup> 임승빈은 지방자치에 대하여 정치권력의 분권화, 지방의회 구성, 주민의 정치참여의 기회 확대, 다양한 민주적 의사결정과정을 등을 기반으로 개인의 자유 신장을 도모하고 주민복지를 향상시키는 제도로서 의의를 강조한다.<sup>90)</sup> 그리고 이극찬은 지방자치란 의사의 자율성, 행위의 자기결정성, 행위결과에 대한 자기책임성 등 민주주의의 요소를 실천하는 수단으로서의 가치가 가장 핵심적이라고 한다.<sup>91)</sup> 특히 박동서는 지방자치가 민주정치에서 크게 공헌할 수 있는 가치는 바로 책임성의 확보라고 할 수 있으며, 책임성의 내용은 여러 가지가 있겠으나 가장 중요한 것은 민의에의 충실이라고 말한다.<sup>92)</sup> 지방자치에 있어 책임정치의 실현을 가능케 하는 것은 자치단체장 및 의

87) 성경룡·박양호 외, 『지방분권형 국가 만들기』, (서울: 나남출판, 2003), 24면 이하 참조

88) 안용식 외, 『지방행정론』, (서울: 대영문화사, 2007), 22면 참조.

89) 오수열, “지방자치체의 정착과 주민참여예산제,”(광주시 남구 주민참여 예산학교 특강 자료집, 2010), 56~69면 참조. 오수열은 한 나라의 정치가 얼마나 민주적인가를 구별할 때, 흔히 ‘권력의 분산’ 정도를 그 중요한 척도로 사용하고 있고 그 가운데 지방자치가 제대로 시행되고 있는지의 여부가 중요 고려사항 가운데 하나라고 주장한다. 이는 지방자치가 지니고 있는 자율적 결정권이 민주주의는 물론이고 자유를 추구하는 인간의 본성과 부합되고 있기 때문이라고 주장한다.

90) 임승빈, 『지방자치론』, (서울: 법문사, 2010), 3면 참조.

91) 이극찬, 『민주주의』, (서울: 종로서적, 1987), 9~13면 참조.

원선거와 자치단체장과의 관계에서 찾아볼 수 있다. 정일섭은 책임성의 확보방안과 관련하여 선거의 중요성을 강조하면서 선거는 민의에 의한 선출직 공직자에 대한 책임을 묻는 방법이며, 의회와 자치단체장과의 관계는 주민대표에 의하여 지방정치에 대한 책임을 확보할 수 있는 수단으로 볼 수 있기 때문이라고 한다.<sup>93)</sup>

알몬드(G. A. Almond)는 정치발전의 판단기준을 하위체계의 자율성, 구조적 분화 및 문화적 세속화의 세 가지로 분류하면서 하위체계의 자율성을 대표하는 지방자치야말로 정치발전에 가장 중요한 영향을 끼칠 수 있는 요인이라고 하였다.<sup>94)</sup> 지방자치의 발전은 중앙정치와 매개체 역할을 하는 정당과의 관계 속에서 독립성과 자율성을 어느 정도 조화롭게 유지하느냐가 관건이다. 또한 정당은 정권을 장악해야 정당의 정치적 주장을 실현할 수 있으므로 선거에서의 승리가 최대의 목표이며, 목표 달성을 위해서 정당의 조직은 점차 전투조직으로 변화된다. 특히 미헬스(R. Michels)에 의하면 정당 내에서도 대표로 선출된 자는 자신을 선출한 당원들에 대하여 지배권과 통제력을 더욱 강화하게 되어 정당의 조직은 점점 더 과두제의 형태를 띠게 된다고 한다.<sup>95)</sup> 정당의 과두제적 경향은 민주적이어야 할 정당을 독재정당으로 만들게 되고, 결국 민주주의 발전을 위하여 제도적으로 보장된 정당이 민주주의를 파괴하는 주범이 되어간다.

그리고 정당은 공공이익의 실현을 위하여 국가권력의 장악을 목표로 하는 정치적 결사체로서 우리 정당법은 “정당은 국민의 이익을 위하여 책임 있는 정치적 주장이나 정책을 추진하고 공직선거의 후보자를 추천 또는 지지함으로써 국민의 정치적 의사형성에 참여함을 목적으로 하는 국민의 자발적 조직”이라고 규정하고 있다.<sup>96)</sup> 이처럼 지방자치와 정당은 국민의 정치참여를 이끌어 내어 정치적 의사결정을 한다는 점에서 중요한 의미를 가지며, 대표자에 의한 의사결정 과정은 선거를 통한 대의제의 실현이라고 할 수 있다. 대의제의 실현은 정당정치의 핵으로서 선거에 의한 대표자의 선출과 대표자 선출 과정에서 정당의 참여 여부를 떠나서 선거제도와 정당제도는 밀접한 관계를 갖고 있음을 알 수 있다.

이와 같은 선거제도와 정당과의 관계에 대하여 카츠(R. S, Katz)는 현대 정치에 있어서 선거와 정당정치는 대의민주주의를 구현하기 위한 핵심적인 구성요소로서 민주주의

92) 박동서, “지방자치의 방향”, 『행정론총』, 제24권 제1호, (서울대학교 행정대학원, 1986), 23면 참조.

93) 정일섭, “지방자치와 정당정치”, 『행정학론집』, (청주대학교 행정문제연구소, 1990. 12), 3면 참조.

94) Gabriel A. Almond and G. Bingham Powell Jr., *Comparative Politics: A Developmental Approach*, (Boston: Little Brown Co., 1966), pp.34~35 참조.

95) Robert Michels, *Political Parties: A Sociological Study of The Oligarchic Tendencies of Modern Democracy*, (New York: The Free Press, 1962), p.15 참조.

96) 정종섭, 앞의 책, 144면 참조.

의 토대를 형성하는 정치행위와 제도적 실행은 곧 선거와 정당정치인 산물이라고 하면서 올바른 민주정치는 선거제도나 정당정치의 발전과 분리되어 생각될 수 없다고 말한다.<sup>97)</sup> 특히 정당은 일반 결사체와 달리 헌법과 법률이 그 존립을 보장하고 국고보조금 같은 재정적 지원을 해주기 때문에 공적 결사체라고 할 수 있으며, 정당은 국가와 국민의 매개체로서 국민의 정치적 의사를 형성하고 결집하며 표출하는 기능을 수행한다.

그런 측면에서 정당은 지방자치에 참여하는 과정에서 「헌법」 제8조 제2항에서 규정하고 있는 것처럼 ‘그 목적·조직과 활동이 민주적이어야 한다.’ 그리고 정당이 지방자치에 참여함에 있어 후보자의 공천 등에 있어서 정당 구성원의 정치적 의사결정이 올바르게 반영되어야 한다. 신진에 의하면 민주적인 당내 의사결정 구조가 확립된 정당이 발전된 사회에 적합한 정당이며 바람직한 구조라고 할 수 있으며, 정당운영의 당내 민주주의가 확보되어야 지방자치에서 정당의 참여가 당위성을 갖게 된다고 한다.<sup>98)</sup>

결국 민주주의의 뿌리라고 할 수 있는 지방자치나 현대 민주주의에서 중요한 기능을 담당하고 있는 정당은 선거과정을 통해서 표출된 민의를 수렴하여 지방정부나 국정에 반영한다는 점에서 선거제도는 정당정치와 불가분의 관계라 할 수 있다. 민주정치를 구현하기 위한 선거와 정당정치의 기능은 풀뿌리 민주주의를 실현하는 지방자치에 있어서도 지역주민의 정치적 의사를 형성하고 이를 지방정부에 반영시키는 데는 정당의 참여가 핵심요소이다. 특히 정영태는 지방선거 과정에서 지역주민의 정치적 의사를 집약하여 자치단체장 혹은 지방의회 의원 후보를 추천함은 물론 지지와 당선을 위한 활동을 하고, 의회의 예산통제권을 통해 지방교부금 등 지방정부가 특정 정책을 추진하기 위해 필요한 예산과 지방재정에도 영향을 미칠 수 있다고 한다.<sup>99)</sup>

이처럼 지방자치에서 핵심이라고 할 수 있는 지역주민의 대표자를 선출하는 지방선거에서 정당은 공직후보자를 지지·추천하거나 지역주민의 정치적 의사를 지방선거에 의해서 구성된 지방의회나 지방정부를 통하여 실현하고자 한다는 측면에서도 지방자치와 정당은 불가분의 관계를 갖고 있다. 현대 민주주의는 정당민주주의로 불릴 정도로 정당의 역할이 커진 것도 사실이다. 정종섭은 정당에 대하여 “정당의 발달로 인하여 정당은 현대 정치에서 빼놓을 수 없는 행위의 주체로 자리 잡게 되었다. 현대 민주주

---

97) Richard S. Katz. *A Theory of Parties and Electoral System*, (Baltimore: The Johns Hopkins University Press, 1980), p.1 참조.

98) 신진, “한국의 지방선거와 정당공천에 관한 연구: 정당공천의 문제점과 개선방안”, 『대한정치학회보』, 제16집 제2호, (대한정치학회, 2008), 257면 참조.

99) 정영태, “지방정치가 정당정치에 미치는 영향”, 조중빈 편, 『한국의 선거III: 1998년 지방선거를 중심으로』, (서울: 푸른길, 1999), 43~75면.

의 국가에서 정당이 국가의 정책결정, 국회의원의 의정활동, 여론의 형성, 국가운영의 방향에 큰 영향을 끼치고 정치에서 중요한 역할을 하게 되면서 이를 ‘정당민주주의’ 또는 ‘정당국가’라고 부르기도 한다.”<sup>100)</sup> 즉 정당의 영향력 내지 역할은 지방자치에도 그대로 영향을 미치고 있음을 알 수 있다.

그럼에도 불구하고 지방분권의 중요성이 매우 증대되고 있는 오늘날 지방자치에 있어서 정당의 지방자치 참여는 여러 가지 문제를 안고 있다. 우리나라의 경우 기초자치단체선거에서 정당의 후보자 추천 문제는 2006년부터 지방의원의 유급제가 실시되면서 후보자 추천에 따른 공천헌금 등 부정비리의 문제로 지방자치가 제 기능을 수행하지 못하게 되면서 더욱 뜨거운 쟁점이 되었다. 연구문제에서 제기한 것처럼 경실련 등 시민사회단체 등은 여전히 지방선거의 정당공천제를 반대하고 심지어 지방자치 무용론이라는 극단적인 국민적 여론이 거세게 일고 있다는 사실을 간과해서는 안 될 것이다.

## 2. 지방선거제도의 의의와 변천과정

### 가. 지방선거와 국가선거의 차이

선거제이란 대표자를 선출하는 선거행위를 관리하는 규칙이라고 할 수 있다. 이 규칙은 국가마다 다르고 각 국가마다 치열한 정치적 논쟁의 핵심으로 다양한 방식이 채택되고 있다. 먼저 헌법상의 선거제도는 국민주권의 실현이라는 전제하에 대의민주주의의 중요한 과정의 하나인 국민대표기관의 구성방법을 의미한다. 그런 국민대표기관의 구성방법에 대해 우리 헌법은 국가선거제도로써 국회의원선거(제41조 제1항)와 대통령선거(제67조 제1항)의 원칙을 명문화하고 있다. 다만 지방선거인 의회 의원선거와 지방자치단체장의 선임방법은 법률로 정한다고 하여 법률에 위임하고 있다(제118조 제2항). 일반적으로 지방선거를 지방의회 구성을 위한 의원선거와 지방정부의 대표 또는 집행부를 구성하는 선거로 서술하고 있으나 이경희는 지방선거를 “참여를 통해 지방의 현안에 대하여 인지하며, 지방현안을 해결할 수 있는 공직자를 선출하며, 참여를 통해 선출된 공직자에 영향력을 행사할 수 있는 기회를 갖게 하고, 정부의 반응을 통해 그들의 영향력을 확인할 수 있는 기회를 제공한다.”고 비교적 상세히 기술하고 있다.<sup>101)</sup> 결국 국민의 대표기관을 선출하는 국가선거와 지방선거 모두 대의제민주주의의 구현이라는 점에서는 같은 의미를 갖지만 국가선거와 지방선거의 본질적 성격상 다음과 같은 차이점이 있다.<sup>102)</sup>

100) 정종섭, 앞의 책, 143면 참조.

101) 이경희, “민주시민교육과 국가발전”, 『서석사회과학논총』, 제3집 제2호, (조선대학교 사회과학연구원, 2010. 12), 74면 참조. .

### (1) 선거인의 성격

국가선거는 국민의 대표기관을 선출하는 선거권자가 일반 국민으로서 국가기관인 국회의원과 대통령의 선출을 통하여 국민에 의한 국가정책 결정의 포괄적 선택을 의미하며, 대통령 등 국가권력의 담당자에게는 민주적 정당성을 확보해 주는 의미를 가진다. 그러나 지방선거는 지방자치단체의 관할 구역 안에 거주하고 있는 주민에 의한 지역의 대표를 선출하는 제도이다. 즉 국가선거에서의 선거인을 의미하는 국민은 일정한 연령에 달하여 선거권을 부여받은 유권자의 총체를 의미하지만, 지방선거에서의 선거인은 일정한 지역 내의 주민으로서의 국민이다. 이런 점에서 지방선거는 국가적 정책결정과 무관한 지역적 사무와 주민의 복리증진에 관한 정책결정이 중요한 쟁점이 된다.

### (2) 선거인과 대표자의 위임관계

홍정선은 국가선거에서 선거인인 국민과 대표자와의 관계는 무기속위임 내지 자유위임의 관계라고 할 수 있으며, 지방선거에서 선거인인 지역주민과 대표자간의 관계 또한 무기속위임의 원칙이 적용되지만 지방선거에서의 무기속위임의 정도가 국가선거에서의 경우와 다르다고 한다.<sup>103)</sup> 국회의원의 경우 선출되면 전체 국민의 대표로서 오로지 국익을 위하여 양심에 따라 직무를 수행하므로 원내에서의 정책 및 의사결정에 대하여 임기 중 국민으로부터 법적 책임을 추궁당하지 않은 자유로운 지위가 보장된다.

그러나 지방의회 의원은 국회의원과 달리 면책특권과 불체포특권이 보장되지 않고 제척제도<sup>104)</sup>가 적용되고 있다는 점에서 차이가 있으며, 직접적인 주민참여에 의한 책임추궁과 통제가 제도화되어 있다는 점에서도 차이가 있다. 즉 주민참여에 의한 대표자에 대한 통제와 관련 국회의원은 국민소환제도가 없으나 지방의원은 주민소환제도<sup>105)</sup>가 있다는 점에서도 구별된다. 따라서 지역주민 스스로 또는 대표자의 참여에 의

---

102) 정만희, “지방선거와 정당참여에 관한 헌법적 고찰c”, 『공법연구』 제33집 제1호, (한국공법학회, 2004), 4면 이하를 참고하여 재구성하였음.

103) 홍정선, 『신 지방자치법』, (서울: 박영사, 2009), 237면 참조.

104) 「지방자치법」 제70조에서는 “지방의회의 의장이나 의원은 본인·배우자·직계존비속 또는 형제자매와 직접 이해관계가 있는 안건에 관하여는 그 의사에 참여할 수 없다.”는 제척제도를 규정하고 있다.

105) 주민소환제도는 「지방자치법」 제20조에서 “주민은 그 지방자치단체의 장 및 지방의회의원(비례대표 지방의회 의원은 제외한다)을 소환할 권리를 가진다.”고 규정하고, 주민소환의 투표 청구권자·청구요건·절차 및 효력 등에 관하여는 「주민소환에 관한 법률」에 따로 규정하고 있다.



한 지방사무 처리를 목적으로 하는 지방자치의 본질상 지방자치에 있어서 대의제원리는 주민에 의한 직접적인 통제와 직접민주제의 요소에 의하여 제약을 받는다는 점에서 국가선거에 의한 대표자의 자유위임의 정도와 지방선거에 의한 대표자의 자유위임의 정도를 비교하면 지방선거에 의한 대표자의 자유위임의 정도가 약하다고 할 수 있다.

### (3) 피선거권의 차이

국가선거와 지방선거는 피선거권의 요건에서 차이가 있다. 국가선거인 국회의원이나 대통령선거에서는 피선거권자의 거주요건을 두고 있지 않지만, 지방선거의 경우 해당 자치단체에 한정하는 일정한 거주요건을 규정하고 있다. 대통령의 피선거권은 선거일 현재 5년 이상 국내에 거주하고 있는 40세 이상의 국민이어야 하며, 지방선거의 경우 선거일 현재 계속하여 60일 이상 당해 지방자치단체의 관할구역 안에 주민등록이 되어 있는 주민이어야 한다. 그리고 국회의원은 거주 지역에 대한 피선거권의 제한이 없다(법 제16조). 국회의원은 주소지와 상관없이 대한민국 어느 지역에서나 자신이 출마를 원하는 지역에서는 출마가 가능하다. 이는 지역구 국회의원선거가 일정한 지역을 중심으로 선출된다 하더라도 국회의원은 지역구 대표자가 아니라 전체 국민의 대표라는 의미에서 전국을 대표하는 대표성을 가진 반면 지방선거에서의 의원이나 단체장은 일정한 지역을 대표하는 지역 대표성이 강조되므로 거주요건을 두고 있다고 할 수 있다.

### (4) 선거권의 차이

「헌법」 제24조는 “모든 국민은 법률이 정하는 바에 의하여 선거권을 가진다.”고 규정하고, 「공직선거법」 제15조는 선거권을 만 19세가 되어야 한다고 규정하고, 다만 지방자치단체의 의회의원 및 장의 선거에 관해서는 ‘19세 이상의 국민으로서 선거인명부 작성 기준일 현재 당해 자치단체의 관할 구역에 주민등록이 되어 있는 자’와 「출입국관리법」 제10조에 따른 ‘영주의 체류자격 취득일 후 3년이 경과한 19세 이상의 외국인으로서 선거인명부 작성 기준일 현재 당해 지방자치단체의 외국인등록대장에 올라 있는 사람’에게 선거권을 부여하고 있다. 이처럼 국가선거의 경우 헌법에서 직접 규정하고 있으나, 지방선거는 법률에 위임하고 있다는 점에서 차이가 있다고 보아 국가선거는 헌법상의 권리를 의미하지만 지방선거는 위임입법이므로 법률상의 권리로 본다.

정만희는 국가선거는 보통·평등·직접·비밀선거의 원칙에 의한 헌법상의 권리임을 명문화하고 있으나, 지방선거의 선임방법은 법률로 정한다고 규정하고 있고, 특히 자치

단체장의 선거는 주민의 직접선거이지만 헌법적 의지라고 볼 수 없으며, 「지방자치법」 제13조 제2항 “국민인 주민은 법령으로 정하는 바에 따라 그 지방자치단체에서 실시하는 지방의회의원과 지방자치단체의 장의 선거에 참여할 권리를 가진다.”는 규정을 보더라도 자치단체장의 선거권은 법률상의 권리로 보는 것이 타당하다고 주장한다.<sup>106)</sup>

한편 지방자치단체의 대표인 단체장이 주민의 자발적 지지에 기초한 선거에 의해 선출되어야 한다는 것은 지방자치제도의 본질로부터 논리적으로 당연히 도출되는 원리로서 단체장의 선거권 및 피선거권은 헌법에 의해 보장되는 기본권이라고 보는 견해가 있다.<sup>107)</sup> 그러나 지방선거의 선거권은 「헌법」 제118조 제2항에서 법률에 위임하고 있고, 헌법재판소도 “지방자치단체장 선거권을 헌법상 기본권이라 단정하기는 어렵다”고 판시하였다.<sup>108)</sup> 따라서 「지방자치법」 제94조 “지방자치단체의 장은 주민이 보통·평등·직접·비밀선거에 따라 선출한다.”는 직접선거 규정을 들어 헌법상의 권리로 보기 어렵다. 즉 「지방자치법」 제12조는 지방자치단체 주민의 자격을 ‘지방자치단체의 구역 안에 주소를 가진 자’로 한정하여 국가선거의 선거인과 구별하고 있다. 이처럼 국가선거와 지방선거는 성질상 분명한 차이를 인정할 수 있다. 이런 관점에서 오늘날 국가기관 구성에 관한 선거제도가 정당국가화 경향에 따른 정당정치 발달로 인하여 정당 중심의 선거로 변화된 것이 보편적 현상이지만 그렇다고 정당 중심의 국가선거가 그대로 지방선거의 영역에도 적용되어야 한다는 논리는 정당화 될 수 없다.

## 나. 지방선거제도의 변천과정과 특징

### (1) 정부수립 이전

#### 1) 조선시대 말기

문병기는 우리나라 근대적 의미의 지방자치는 1894년 갑오농민혁명과 갑오개혁<sup>109)</sup>으로 1895년 7월 재집권한 김홍집·유길준 내각이 동년 11월 향회조규(鄉會條規)와 향약판무규정(鄉約辦務規定)을 제정하면서 시작되었다고 한다.<sup>110)</sup> 이에 근거한 향회제도는 지역주민이 당해 지방행정 단위의 공공사무 처리에 참여할 수 있게 한 것으로 향회에는 지방행정 조직의 계층별로 大會(郡會)·中會(面會)·小會(里會)등이 있었다. 향회에

106) 정만희, 앞의 논문, 5면 참조.

107) 성낙인, 앞의 책, 879면 참조.

108) 헌재결 2007. 6. 28. 2004헌마644.

109) 1894년(고종 31) 7월 초부터 1896년 2월 초까지 약 19개월간 3차에 걸쳐 추진된 일련의 개혁운동이다. 을미사변을 계기로 추진된 제3차 개혁(1895년 8월~1896년 2월)을 따로 분리하여 ‘을미개혁’이라고도 부른다.

110) 한국지방자치학회, 문병기 외, 『지방의회의 이해』, (서울: 박영사, 2008), 82면 참조.

서는 자기 지방의 공적성격을 가진 사항을 의결하는 한편 집강·존위 등의 선출을 통해 그 지방의 집행기관을 견제하는 기능도 가졌고, 이는 정권의 권력기반을 향회를 통해서 보완하고자 한 것이었다. 김동훈에 의하면 존위·집강·군수는 각급 향회의 회의를 주재하고 회의 일자와 장소를 정하였으며, 회의 시 표결에는 참여하지 않았으나 가부동수인 경우 결정권을 갖고 다수결로 결정된 사항을 번복할 수도 있었다고 한다.<sup>111)</sup> 향회제도는 신분제 폐지로 선거권과 피선거권에서 참정권을 제한하지 않게 되어 신분에 관계없이 한 집에서 한 사람씩 참석할 수 있었다.

윤정애는 향회제도는 조선후기 지방사회에서 발전해왔던 민주주의적 지향이 법제화되는 과정이었고 지방사회 차원에서 양반 중심의 사회를 개혁하려는 것으로서 개화과정권이 농민들의 분노를 잠재우고 이들의 참정욕구를 수용하는 방안으로써 전래의 향회제도와 면·리 자치제도를 모태로 하여 향회를 법제화했던 것이라 한다.<sup>112)</sup> 향회제도는 비록 짧은 기간에 운영되다가 한일합방으로 폐지되었지만, 일찍이 우리나라에서도 주민참여를 인정한 획기적인 지방자치제도를 실시했었다는 점에서 의의가 있다.

## 2) 일제강점기 시대

1905년 이후 통감부 시기에는 1906년 지방제도의 개혁으로 징세와 치안 등 제국주의 침략 수단의 측면에서 面의 기능이 강화되었다. 1917과 1920년의 ‘조선면제’의 시행 이후 일제는 면에 대한 통치를 강화했다. 이로써 면·리·제는 근대 지방자치제도로 변화되지 못하고 간접분할통치를 위한 지방행정기구로 변모하고 말았다. 1919년 사이토는 시정방침에서 “장래에 시기를 보아 지방자치제도를 실시함으로써 국민의 생활을 안정케 하고 일반의 복리를 증진할 것을 기한다.”<sup>113)</sup>고 하여 종래의 무단통치 대신 문화정치를 표방하여 지방정책의 변화를 시도했지만, 이는 식민지 통치의 편의를 위한 기만술책으로서 주민자치를 이념으로 하는 지방자치의 본질과는 거리가 먼 것이었다.

### ① 부회(府會)

총독부 시절 지방행정조직은 전국을 13도로 구분하고, 그 밑에 부(府)·군(郡)·도(島)를, 하부 행정단위로 읍·면을 둔 3단계 조직이었다. 도에는 도장관을 두고 도장관은 조선총독에 예속되어 있으면서, 부윤(府尹)·군수·도사(島司)를 지휘·감독했다.

111) 김동훈, 『지방의회론』, (서울: 박영사, 2002), 188면 참조.

112) 윤정애, “한말 지방제도의 개혁의 연구”, 『역사학보』, 제105집, (역사학회, 1985), 85~86면 참조.

113) 손정목, 『한국지방제도·자치사 연구(상): 갑오경장~일제강점기』, (서울: 일지사, 1992), 184면.

1913년에는 정령 제111호로 도의 관할 구역과 일본인 집중 거주 지역에 부제를 도입하고 부윤의 자문기관으로 임명제인 부협의회를 설치하였다. 1920년에는 지방제도 개정을 하여 임명제이던 부협의회 의원의 선임방법을 선거제로 변경하고 면협의제를 도입하였다. 부협의회 의원은 명예직으로 임기는 3년으로 정하였다.

1930년 지방제도 개정에서는 도·부·지정면의 자문기관을 의결기관으로 하고, 도회·부회·읍회로 개칭하였다. 부회의원은 임기 4년의 명예직이며, 의장은 부윤이 겸하고 부의장은 의원 중에서 선출하도록 하였다. 김동훈에 의하면 부회는 주민이 직접 선출한 의원으로 구성되었지만 실제로는 명목상의 의결기관으로 부회의 결정 권한을 넘거나 회의 규칙을 위반한다고 인정될 때는 의장인 부윤에게 재의 회부권, 재선거권이 부여되었고 도지사의 재가를 얻어 의결을 취소할 수 있는 권한이 있었지만, 부회는 지방자치제의 의결기관이라기보다는 관치적인 의결기관에 불과하였다.<sup>114)</sup>

## ② 읍회와 면협의회

1910년 이후 社·坊·面 등으로 불리던 것을 지방관제와 면에 관한 규정(총독부령 제16호)로 면으로 지방행정구역을 개편하였다. 1920년 지방제도 개혁으로 지정면은 선거로 기타 면은 군수나 도사의 임명에 의한 회원으로 구성되는 면협의회를 설치하였는데 이후 1930년 지방제도 개정으로 읍회와 면협의회로 구분되었다. 읍회와 면협의회 의장은 읍장과 면장이었고, 읍회는 의결기관으로서 의결권, 선거권, 행정감사권 등의 권한을 가졌으나 면협의회는 자문기관으로서 의견서제출권과 자문권만이 부여되었다.

## ③ 도회(道會)

1920년 제령(制令) 제15호 조선지방비령과 조선총독부령 제105호 동령 시행규칙에 의한 도 평의회의 규정은 도지사의 자문기관으로 도 평의회를 두고 도지사가 당연직 의장이 되었다. 도 평의원은 임기 3년의 명예직으로 정원의 2/3는 도내 각 부·면 협의회원의 선거로 후보자를 추천하면 이들 중에서 도지사가 임명하고 나머지 1/3은 도지사가 임명하였다. 문재우에 의하면 도 평의회 의장인 도지사는 도 평의회를 마음대로 할 수 있는 특권을 가졌다. 또한 평의회 의원이 소집과 자문에 응하지 않거나 회의 소집이 어려울 때는 조선총독부의 지휘를 받아 도지사는 자문할 사건을 처리할 수 있는 전결권을 갖고 필요시에는 도 평의회를 대신할 수 있는 권한을 가졌다.<sup>115)</sup>

114) 김동훈, 앞의 책, 193~194면 참조.

115) 문재우, 『지방의회 행정론』, (서울: 대영문화사, 2007), 55면 참조.

1930년 지방제도 개정으로 도, 부, 읍·면제가 공포되었으나 도제의 시행 시기는 총독이 정하도록 하여 1933년 도제가 실시되고 도의원선거는 20~50인 이내의 정수로 총독이 정한다는 규정에 의해 도제 시행규칙으로 정하였다. 도회의장은 도지사가 되고, 도회의원은 정원의 2/3는 선거로 선출하고 1/3은 도지사가 임명하였다. 도회의원 선거권은 도내 각 부, 읍·면 협의회원이 가졌고 피선거권은 25세 이상 남자로서 1년 이상 도내에 거주해야 했다. 도회는 의결기관으로서 의결권, 의견서 제출권, 회의규칙 제정권 등의 권한을 가졌으며 이외에도 도지사가 필요하다고 인정하는 사안을 의결하였다.

### 3) 미군정시대

미군정은 해방과 함께 지방의회를 대신할 기구로 고문회를 설치키로 하고 남한 전역에 고문회 설치가 완료되자 1946년 3월 14일자 군정 법령 제60호로 도회, 부회, 읍회 및 면협의회와 군·도(島)의 학교평의회를 해산하여 일제하의 지방의회 기능은 소멸되었다. 1946년 11월 군정 법령 제126호에 의해 도 및 기타의 지방의 중요 관공리와 각 회 의원을 조선인 대다수의 자유로운 선거로 선출키로 하고, 이 법령에 따라 민주주의적 지방자치의 원칙하에 국가발전을 촉진시킬 목적으로 도지사, 부윤, 군수, 도사, 읍장, 면장, 도회의원, 부회의원, 읍회의원, 면회의원 등을 보통선거로 선임한다고 하여 지방자치제도에 대한 의지를 보였으나 실시되지 못하고 사문화되고 말았다.

## (2) 정부수립 이후

### 1) 제1공화국 시대

1949년 7월 4일 지방자치법이 제정·공포되어 지방자치 실시를 위한 제도적 근거를 마련하였으나 당시 정부 수립 직후 여러 가지 행정체제의 미비와 국내 치안상태의 불안 등의 이유로 지방의회 의원선거는 무기한 연기되었다.<sup>116)</sup> 당시 지방자치법의 주요 내용은 첫째, 지방자치단체의 종류는 서울특별시와 도, 시·읍·면으로 한다. 둘째, 의결기관과 집행기관을 따로 두는 기관대립형으로 한다. 셋째, 도지사과 서울특별시장은 대통령이 임명하고 시·읍·면장은 의회가 선출한다. 넷째, 지방의원의 임기는 4년으로 하고 명예직으로 한다. 다섯째, 의회에는 자치단체장에 대한 불신임권을 단체장에게는 의회의 해산권을 부여한다. 여섯째, 도의 하부조직으로 군을, 인구 50만 이상의 시에 구를 두며, 군수와 구청장은 국가공무원으로 하도록 하였다.

116) 당시 지방자치법은 부칙 규정에 의하여 1949년 8월 15일부터 실시하도록 되어 있었으며, 제75조에는 지방의회 의원선거는 대통령령으로 늦어도 선거일 전 70일 전에 공포하여야 한다고 규정하고 있었다.

지방자치법의 제정에 따라 지방선거의 실시가 예상되었으나 6.25전쟁으로 인하여 지방선거가 미루어졌다가 1952년 2월 6일 대통령령 제605호를 발하여 최초의 시·읍·면의회 의원선거를 실시한다고 하였다. 이후 2월 20일 대통령령 제608호로 동년 5월 10일에는 치안불안 지역인 전북 4개 군과 미수복 지역인 서울, 경기, 강원을 제외한 지역에서 도의회 의원선거를 실시한다고 하였다. 이에 근거하여 1952년 최초로 4월 25일 시·읍·면의회 의원선거를, 5월 10일에는 도의회 의원선거가 실시되었다.

제2회 지방선거는 1956년 2월 지방자치법의 개정에 의하여 시·읍·면장의 직선제, 자치단체장에 대한 불신임의결제도의 폐지, 지방의원과 시·읍·면장의 임기단축 등을 주요 내용으로 하여 1956년 8월 8일에 시·읍·면 의회 의원선거와 시·읍·면장선거를, 8월 13일에는 도의회 의원선거를 실시하였다.<sup>117)</sup>

## 2) 제2공화국 시대

제3회 지방선거는 이승만정권이 4.19혁명으로 종식되고 민주당 정권에 의한 제2공화국 최초의 지방선거로서 제5차 개정 법률에 따라 1960년 12월 12일에 서울특별시와 도의회 의원선거를, 12월 19일에 시·읍·면의회 의원선거를 실시하였다. 개정된 지방자치법은 지방의원 정수를 인구비례에 따라 도의원은 민의원 선거구마다 2인(제주도는 6인), 서울특별시는 민의원 선거구마다 3인으로 조정하고, 선거권자의 연령을 만21세에서 20세로 피선거권자는 지방의원 및 시·읍·면장은 25세, 도지사과 서울특별시장은 만30세 이상으로 하였다. 그리고 자치단체장의 선출방법을 직선제로 임기를 4년으로 개정하였다. 제2공화국 들어 처음 실시된 서울특별시장과 도지사 선거는 투표율 38.8%로 저조하였는데, 이는 12월 한 달 동안 치러진 4회의 선거로 선거인들의 피로감 때문이었다. 장면 정권에 의한 지방자치는 제도적인 측면에서는 비교적 민주주의에 충실한 제도로서 출발하였으나 제3회 지방선거로 탄생한 자치단체와 지방의회는 이듬해 5.16 군사쿠데타로 인해 지방자치가 꽃을 피워보지도 못하고 막을 내리고 말았다.

## 3) 지방자치의 정지시대

### ① 제3공화국 시대

1961년 5월 군사쿠데타로 정권을 장악한 박정희는 국가재건최고회의 포고령 제4호를 발하여 지방의회를 일시 해산시키더니, 1961년 9월 1일 「지방자치에 관한 임시조치

117) 내무부, 『한국지방행정사』, (서울: 대한지방행정협회, 1966), 467면 참조.

법」을 제정하여 민주당 장면 정권 때 제정된 「지방자치법」을 폐지하고 지방자치에 의한 주민자치를 중단시키고 말았다. 제3공화국 헌법에서는 부칙 제7조 제3항에서 “이 헌법에 의한 최초의 지방의회의 구성시기에 관하여는 법률로 정한다.”고 하였으나, 지방의회의 구성시기에 관한 법률이 제정되지 않아 지방의회가 구성되지 못했다.

## ② 제4공화국(유신독재 시대)

장기집권을 획책하던 박정희는 1972년 10월 유신을 선포하여 유신헌법을 제정하고 긴급조치 등에 의한 철권통치를 감행함과 동시에 「헌법」 부칙 제10조에 “이 헌법에 의한 지방의회는 조국통일이 이루어질 때까지 구성하지 아니한다.”고 규정함으로써 지방자치는 제3공화국 헌법보다 불확실하게 되어 암흑기로 접어들고 말았다.

## 4) 제5·6공화국시대

1979년 유신독재의 상징 박정희가 김재규 중앙정보부장에 의해 살해됨으로써 유신독재가 종식을 고하고, 전두환을 중심으로 한 신군부에 의해 제5공화국이 탄생하였으나 지방자치는 여전히 실종된 상태였다. 전두환 정권 말기 국민의 민주화에 대한 열망은 1987년 6.29선언이라는 국민의 승리를 이끌어냄으로써 유신헌법을 폐지하게 된다. 새 헌법은 제118조에서 “지방자치단체에 의회를 둔다. 지방의회의 조직과 권한, 의원선거와 지방자치단체의 장의 선임방법 기타 지방자치단체의 조직과 운영에 관한 사항은 법률로 정한다.”고 명시하여 지방선거에 관한 일체를 법률에 위임하였다. 그리고 제118조 규정에 의해 1980년 신군부에 의해 제정된 「헌법」 부칙 제10조 “이 헌법에 의한 지방의회는 지방자치단체의 재정자립도를 감안하여 순차적으로 구성하되, 그 구성 시기는 법률로 정한다.”는 유보조항을 삭제함으로써 지방자치 부활의 근거를 마련하게 되었다.

제6공화국의 노태우 정권은 1988년 3월 임시국회에서 지방자치법과 지방의회의원 선거법을 단독으로 처리하여 시·군·구의회는 1989년 4월 30일까지, 시·도의회는 1991년 4월 30일까지 구성하기로 하였으나 자치단체장의 선출시기에 대해서는 침묵했다. 1988년 4월 26일 실시된 제13대 총선에서 여소야대를 이룩한 야권은 공조체제를 구축하여 1989년 3월 지방자치법의 개정을 통하여 4월 30일까지 시·군·구의회를 구성하기로 한 법률적 약속을 촉구하였으나 노태우 정부는 거부하고 말았다. 결국 여야는 지방자치 문제를 원점에서 재협상하기로 하고 1989년 12월 새로운 지방자치법을 만들었으나 1990년 집권당인 노태우의 민주정의당과 김영삼의 통일민주당 그리고 김종필의 신민주공화당이 3당 합당을 전격 선언함으로써 지방자치는 또다시 표류하기 시작했다.

3당 합당으로 거대 여당으로 탄생한 민주자유당은 지방자치제에 대한 전면 재검토를 선언함으로써 1990년 6월 30일 이전에 기초 및 광역 자치단체의 지방의회를 구성하기로 한 정치적 약속과 법률적 의무를 이행하지 않았다.

이처럼 여소야대에서 여대야소로 바뀐 정국은 첨예한 대립 끝에 1990년 12월 정기국회에서 지방자치법 중 개정 법률안, 지방의회 선거법 개정 법률안 그리고 지방자치단체장 선거법안 등이 여야 만장일치로 통과되었지만 정부와 여당은 지방자치단체장 선거를 준비를 하지 않는 등 지방자치제의 전면적인 실시에 미온적으로 대처함으로써 1991년 3월 26일 지방자치단체장 선거와 광역의회 의원선거를 제외한 기초 자치단체인 구·시·군의회 의원선거를 실시함으로써 실로 30여 년 만에 지방선거가 부활되었다.

5.16군사쿠데타로 중단되었던 지방자치제가 30년 만에 부활되어 1991년 처음으로 실시된 기초의회 의원선거는 주민의 직접선거에 의하여 선거구별 다수득표자 1~2인을 당선인으로 선출하고 광역의회 의원선거는 주민의 직접선거에 의하여 선거구별 최다수 득표자 1인을 당선인으로 선출하였다.

1991년 지방선거의 특징은 기초의회 의원선거는 정당공천이 배제된 채 무소속 후보의 경쟁이었으나 각 정당은 당 내부적으로 지지후보를 지정하거나 천거하는 예컨대 00당 지방자치특별위원장 등의 방식에 의한 내천(內遷)선거였고, 광역의회 의원선거는 정당의 공천이 허용된 선거였으나 양 선거 모두 국민들의 무관심 속에서 치러졌다.

30년 만에 국민의 뜨거운 관심 속에 부활한 지방선거 투표율이 기초의회 의원선거 55%, 광역의회 의원선거 58.9%로 종전의 선거에 비해 약 20%가 하락함으로써 정치권의 뜨거운 관심과는 달리 유권자들은 심각한 정치적 무관심을 보인 선거였다.

#### 5) 김영삼 문민정부 시대

1992년 노태우 대통령이 연두기자회견에서 지방자치단체장선거의 연기를 선언하였으나 동년 12월 김영삼 후보는 1995년 지방자치단체장 선거를 대선공약으로 발표하여 당선되었다. 1994년 3월 국회에서 기초의회 의원 및 단체장과 광역의회 의원 및 단체장의 4대 지방선거를 1995년 6월 27일 실시한다는 지방자치법 개정안을 통과시켜 이른바 4대 지방선거를 동시에 실시함으로써 진정한 의미의 지방자치시대로 접어들게 되었다.

1995년 지방선거의 특징은 1994년 대통령선거와 국회의원선거 그리고 지방선거에 관한 법률을 모두 한데 묶은 「공직선거 및 선거부정방지법」, 일명 「통합선거법」을 제정하여 처음으로 실시된 4대 동시지방선거였다. 선출방식은 주민의 직접선거에 의한 최다득표자를 당선인으로 선출하고 지방선거에서 광역의회 의원에 대하여 비례대표제



를 도입하여 정당별 득표비율에 의해 선출하는 선거였다. 1995년 지방선거는 정당공천이 허용된 광역·기초 자치단체장과 광역의회 의원선거 그리고 정당공천이 허용되지 않는 기초의회 의원을 동시에 선출하는 동시지방선거라는 특성상 지역 인사들의 무소속 출마가 많았으나 1991년의 지방선거에 비해서는 투표율이 다소 향상되었다.

한편 1995년 지방선거에 의한 지방자치단체의 장과 의원의 임기를 3년으로 하여 선거주기를 맞추려고 하였는데 특징이 있다. 또한 1995년 지방선거는 1991년의 「지방의회 의원선거법」보다 피선거권의 확대를 비롯하여 검사의 기소독점주의와 기소편의주의를 견제할 수 있도록 하는 재정신청제도를 도입하였는데 특징이 있다. 피선거권을 보면 종래의 선거법에서는 광역자치단체장은 35세, 기초자치단체장은 30세 그리고 지방의회 의원은 25세로 되어 있었으나 개정된 선거법에서는 모두 25세로 통일하여 피선거권을 확대하였다. 1995년 지방선거 결과 가장 두드러진 특징은 정당 선호 경향의 지속과 야당의 우세 그리고 오히려 극심해진 지역주의 투표성향으로 요약될 수 있다.

#### 6) 김대중 국민의 정부 시대

김대중은 지방자치 실시를 위하여 목숨을 건 단식을 하는 등 지방자치와 관련하여 많은 업적을 남겼다고 할 수 있다. 1998년 지방선거 역시 주민의 직접선거에 의한 최다득표자를 당선인으로 선출하고 시·도의원 중 비례대표 의원은 정당별 득표비율에 의한 간접선출방식으로 당선인을 결정하였다. 1998년 지방선거는 한국 선거 역사에 길이 남을 1997년의 대통령선거에 의한 여·야간의 평화적 정권교체 후 6개월 여 만에 실시되는 선거로써 집권여당인 새정치국민회의와 제1야당인 한나라당 그리고 집권여당과 공동정부를 구성한 자유민주연합의 3파전으로 압축된 선거였다.

1998년 지방선거의 특징으로는 동시선거의 특성상 지방의원선거는 단체장선거에 밀려 정치권이나 지역주민의 관심에서 멀어지고, 단체장선거는 중앙정치권의 상호 견제와 지원 속에서 치열한 경쟁양상을 보였으나 1995년 제1회 전국 동시지방선거에서 다소 향상되었던 투표율이 다시 하락하였다.

1998년 지방선거에서는 여·야간의 평화적 정권교체 후 모든 정당이 지방선거에 직접 참여하는 형태로 실시되어 정당의 지방선거 참여문제가 뜨거운 쟁점으로 부각된 선거였다고 할 수 있다. 일부에서는 김대중 정부에 대한 중간평가 성격의 선거라고 하지만,<sup>118)</sup> 대통령선거 후 6개월 그리고 취임 후 3개월여 만에 치러진 선거라는 점과 당시

---

118) 황아란, “6.4지방선거의 특징과 변화a”, 한국행정학회 하계학술대회 발표 논문집, (한국행정학회, 1998), 1면.

는 김영삼 정부의 IMF 극복이라는 절체절명의 국가적 과제를 안고 출범한 정부였다는 점에서 중간평가로 보는 시각은 적절하지 않다고 하겠다.

2002년 지방선거 역시 주민 직접선거에 의한 최다 득표자를 당선인으로 선출하고 비례대표 시·도의원은 정당별 득표비율에 따라 의석을 배분하였다. 이때의 지방선거는 연말의 제16대 대통령선거를 앞두고 주요 정당의 대통령후보자가 확정된 가운데 실시됨으로써 지역의 대표자를 뽑는 지방선거 본래의 의미를 넘어 사실상 대통령선거의 예비선거와 같은 성격을 띠는 등 지난 지방선거와는 많이 달라진 환경에서 실시되었다.

2002년 지방선거의 특징은 첫째, 제도적으로는 시·도의원선거에 정당명부식 비례대표제가 도입되어 선거권자가 후보자와 지지정당에 투표를 할 수 있는 1인 2표제를 시행하였고, 시·도의회 비례대표선거에 후보의 50% 이상을 여성추천 의무화를 도입하여 여성의 정치참여를 확대시키는 새로운 전기를 이루었다.

둘째, 선거운동 측면에서 2002년 지방선거는 급속한 정보통신기술과 인터넷 등 네트워크의 발달로 인쇄물, 신문·방송을 이용한 연설·광고, 연설회 등 전통적인 선거운동 방법에 더하여 인터넷 등 사이버 선거운동이 정당·후보자 및 네티즌에 의해서 광범위하게 이루어져 쌍방향의 새로운 선거운동 수단으로 등장함에 따라 각광과 우려를 동시에 가져옴과 함께 이에 대한 제도적인 개선의 검토 필요성이 제기된 선거였다.

또한 정당민주화의 일환으로 상향식 공천의 확대 등 공직선거 후보자 선출 과정에서 국민의 참여 확대라는 정치발전을 가져온 긍정적인 계기를 만들었다. 또 다른 면은 2002년 지방선거는 점차 낮아지는 투표참여로 인하여 임기만료에 의한 우리나라 선거 사상 처음 가장 낮은 48.9%의 투표율로 선거권자의 투표참여가 과반수에도 미치지 못함으로써 선거권자의 정치적 무관심이 대표성의 위기와 참여민주주의의 건전한 발전을 저해할 수 있는 심각한 수준의 선거였다.

#### 7) 노무현 참여정부 시대

2003년 2월 25일 출범한 노무현 참여정부는 동년 7월 지방분권을 추진하기 위한 정책방향을 발표하였다. 주요 내용을 보면 7개 분야 20개 과제로 7개 분야는 중앙-지방 정부간의 권한 배분, 획기적인 재정분권 추진, 지방정부의 자치역량강화, 지방의정 활성화 및 선거제도 개선, 지방정부의 책임성 강화, 시민사회 활성화, 협력적 정부간 관계 정립 등이다.<sup>119)</sup> 성경룡 등에 의하면 참여정부는 권력과 권한의 중앙 집중이라는 심각

119) 국정홍보처, 『참여정부 국정운영백서, 사회 편』, (국정홍보처, 2008), 418면 참조. 노무현 정부는 2003년 4월 7일 정부혁신지방분권위원회를 출범시키고, 동년 7월 ‘참여정부 지방분권추진 로드맵’ 7개 분야 20개 과제

한 현실 문제에 대하여 두 가지 관점에서 접근하였다고 한다. 하나는 정치·행정적 측면에서의 권한 집중으로서 분권과 대비되는 집권화 현상이고, 다른 하나는 사회·경제적 측면에서의 지역격차로서 분산에 대비되는 집중화 현상이라고 할 수 있다. 그리고 신뢰사회를 만들어 가기 위한 새로운 국가모델로 분권과 분산이라는 국가모델을 중심으로 지방자치를 발전시키려고 하였다.<sup>120)</sup>

한편 2006년에 실시된 지방선거는 종전의 「통합선거법」을 일부 개정하여 「공직선거법」으로 개칭하여 주민의 직접선거에 의한 최다 득표자를 당선인으로 선출하고 비례대표의원은 정당별 득표비율에 따라 의석을 배분하였다. 2006년 지방선거는 제17대 국회의원선거에서 확인된 ‘돈 안 드는 깨끗하고 공정한 선거풍토’가 제17대 대통령선거와 제18대 국회의원선거 등 향후 선거에서도 계속하여 유지·발전될 수 있을 것인가 가늠해 볼 수 있는 중요한 의미를 가진 선거였다.

2006년 지방선거의 특징은 우리나라 선거사상 최초로 6개선거(광역·기초 자치단체장, 지역구 광역의회 의원, 비례대표 광역의회 의원, 지역구 기초의회 의원, 비례대표 기초의회 의원)동시 실시, 모든 지방선거에서 정당공천 허용, 지역구 기초의회 의원선거의 중선거구제 도입, 비례대표 기초의회의원 제도 신설, 지방의회 의원의 유급화, 선거권 연령의 19세로 하향, 유권자의 참여폭 확대(3년 이상의 영주 체류 외국인 6,700여 명에게 처음 투표권 부여)등 변화된 선거제도의 조기 정착 그리고 대의민주주의의 위기로 인식되고 있는 지속적인 투표율하락 문제 개선, 역대 선거의 고질적 병폐로 지적돼 온 지역·연고주의 등 그릇된 선거폐습을 타파하고 정책경쟁(매니페스토: 좋은 공약 선택하기)과 유권자의 올바른 선택, 즉 상대 후보자에 대한 인신공격이나 비방·흑색선전 등 네거티브 선거운동을 억제하고 정책과 비전을 통한 포지티브 선거운동을 통해 진정한 지방자치 제도를 정착시켜야 한다는 시대적 소명을 안겨준 선거였다.

한편 중앙선거관리위원회는 E-선거도우미 프로그램을 개발·활용하여 인터넷으로 후보자(예비후보자 포함)등록 등 각종 신고·신청 업무를 접수·처리하여 후보자 등에 대한 선거 편의를 제공함은 물론, 독도 거주자·개성공단 근무자·금강산 근무자·월

---

를 제시하였다. 20개 분야는 지방분권 추진기반 강화, 중앙권한의 획기적 지방이양, 지방교육자치제도 개선, 지방자치경찰제도 도입, 특별지방행정기관 정비, 지방재정력 확충 및 불균형 완화, 지방재정제도 개선, 지방재정의 자율성 강화, 지방재정운영의 투명성·건전성 확보, 지방자치권 강화, 지방정부 내부혁신 및 공무원 역량 강화, 지방의정활성화, 지방선거제도 개선, 지방정부에 대한 민주적 통제체제 확립, 지방정부에 대한 평가제도 개선, 다양한 주민참여제도 도입, 시민사회 활성화 기반 강화, 중앙·지방 협력체제 강화, 지방정부간 협력체제 강화, 정부 간 분쟁조정기능 강화 등이다.

120) 성경룡 외, 앞의 책, 19면 이하 참조.

드컵축구대표팀 등의 부재자투표 실시, 후보자 신상정보의 인터넷 실시간 공개, 투표안내문에 투표소 위치 게재, 인주내장형 기표용구 전면 도입, 외국인 선거권자용 투표안내문 발송 등 선거권자 중심으로 선거행정 서비스를 대폭 확대·개선하였다.<sup>121)</sup>

지방선거 사상 처음으로 지역구 기초의회 의원선거를 중선거구제로 시행함에 따라 같은 정당의 공천을 받은 후보자의 기호가 성명의 가나다순으로 배정되어 지역에 따라 앞 순위 기호를 부여받은 후보자가 상대적으로 유리하다는 선거의 공정성 문제가 제기되었다. 한편 2인 이상의 후보자에게 기표함으로써 무효표로 처리된 투표지가 제3회 지방선거에 비해 2배 이상 증가(20.1%→42.9%)되었으며, 6개 동시선거 실시로 후보자 수가 너무 많아 후보자에 대한 충분한 정보가 없이 ‘묻지마식 내리투표’를 하거나 후보자의 정책에 의한 선택보다는 정치적 지역패권주의 심화에 따른 정당 선호도에 의한 선택이 많았다.

#### 8) 이명박 정부 시대

이명박 정부의 지방자치와 관련한 정책을 보면 첫째, 지방행정의 분야로서 지방이양의 확대이다. 둘째, 지방재정에 관한 것으로 지방의 자율성과 경쟁력의 강화이다. 셋째, 시·군 통합 등 행정구역 개편 등이다. 이를 위하여 지방이양추진위원회의 권한 확대와 중앙과 지방의 인사교류를 활성화하기 위한 파견관제도 등을 실시하였지만 제대로 이행되지 않았다. 2010년 실시된 6.2지방선거는 여러 가지 면에서 의미를 부여할 수 있는 선거였다. 가장 특기할 만한 것은 최초로 교육자치의 일환으로 실시되는 교육감과 교육위원의 선거가 동시에 실시되었다는 점이다. 그러다 보니 유권자 입장에서 한꺼번에 지역에 따라 2~30명이 넘는 수많은 후보자 들 중에서 8명을 선택해야 하는 까닭에 입후보자에 대한 올바른 평가를 할 수 없는 문제가 발생하였다.

2010년 지방선거의 특징으로는 첫째, 투표참여가 늘었다는 점이다. 6.2지방선거에서는 투표율이 54.4%로 2006년의 51.6%보다 2.9%가 증가하여 매우 고무적이라 할 수 있다. 그리고 1995년 지방선거에서 68.5%의 투표율을 기록한 뒤로 1998년 52.7%, 2002년 48.9%로 투표율이 가장 낮아졌다가 2006년 51.6%로 약간 상승한 뒤 2006년 총선과 2007 대선을 거치면서 2010년 제5회 지방선거의 투표율을 걱정했으나 오히려 투표율이 상승했다는 것은 매우 바람직한 현상이라 할 수 있다. 특히 정치에 무관심하던 2·30대 젊은 세대들의 투표율이 높아졌다는 것은 주목할 만하다.

121) 손지열, 『제4회 전국동시지방선거총람』, (중앙선거관리위원회, 2006), 46면 참조.

둘째, 집권당에 대응한 민주당을 중심으로 한 야권연대의 위력이 나타난 선거로서 정권과 중앙정치에 대한 중간 평가적 선거라는 점이다. 특히 정부와 여당에 대한 분노와 저항의 심판이었다.<sup>122)</sup> 셋째, 경선제를 통한 상향식 공천제 도입과 여성의 의식 확대를 위한 제도 도입, 예비후보자의 선거운동의 자유 확대, 유권자의 알권리 충족을 위한 공직선거법 개정이 있었다.<sup>123)</sup>

### 9) 박근혜 정부 시대

박근혜 정부의 지방자치와 관련한 주요한 쟁점은 지난 18대 대선과정에서 논란의 핵심이었던 기초지방선거 정당공천문제라고 해도 과언이 아니다. 특히 안철수 현상으로 빚어진 정치개혁의 화두가 기초지방선거의 정당공천제 폐지로 급부상하면서 후보시절을 수용하겠다는 대국민 약속을 하였다. 취임 후 처음 실시되는 4.24 재·보궐선거를 앞두고 기초지방선거의 정당공천문제가 초미의 관심사로 대두되었으나 새누리당은 법 개정에 앞서 많은 논란을 거친 후에 이를 수용하는 태도를 견지하였으나, 민주당은 법 개정을 이유로 이를 수용하지 않았음은 이미 알려진 바와 같다.

## 3. 지방선거의 정당공천 이론 및 법적 성격

### 가. 이론적 배경

카츠는 그의 저서 『정당과 선거제도의 이론』에서 현대 민주주의는 정당민주주의라고 한다. 정치에 있어서 선거와 정당정치는 대의민주주의를 구현하는데 필수불가결한 요소이며, 민주주의의 토대를 형성하는 정치행위와 제도적 실행은 선거와 정당정치의 산물이라면서 올바른 민주정치는 선거제도나 정당정치의 발전과 분리되어 생각될 수 없다고 주장한다.<sup>124)</sup> 이동운은 오늘날 정당의 대중 지향성이 과거에 비해 약화되고 사회적 통합기능 또한 저하되었다는 논의가 있지만 선거과정에서 정당의 공직후보자 추천은 여전히 중요한 기능을 수행하고, 정당은 선거를 위한 공직후보의 추천과 선출과정을 통해 정부와 국민들 사이를 연결시켜주는 매개체 역할과 정치적 충원기능을 한다고 한다.<sup>125)</sup>

122) 同旨: 김형준, “6.2지방선거 분석: 집합자료 결과와 유권자 투표 행태를 중심으로”, 『국제정치연구』 제13권 제2호, (동아시아 국제정치학회, 2010), 23면 참조.

123) 박기관, “6.2지방선거 분석과 함의 그리고 정책과제: 5.31지방선거와의 비교적 관점에서”, (한국행정학회 학술대회 발표 논문집, 2010), 257면 참조.

124) Richard S. Katz, op. cit., pp.1~16 참조.

125) 이동운, “지방선거와 정당공천제 논쟁”:부산지역 기초자료를 중심으로, 『현대정치연구』 제3권 제1호, (서강대학

그러나 중앙당의 지방자치 참여는 지방자치라는 제도상의 분권에도 불구하고 중앙당의 지방선거에서 공직후보자 추천이나 지시에 의해 자치행정이 좌우되거나 정당간의 정권교체 등 정치지형의 격변으로 그 영향이 지방까지 파급되어 지방의 분권적인 독자성이 저해될 수 있다. 그리고 주민에 대한 서비스 제공을 주 내용으로 하는 자치행정이 지나치게 정치화되면서 주민을 위한 사무행정이 정당의 이해관계에 매몰되는 경우가 발생할 수가 있다. 신기현은 지방자치에 정당이 참여하는 경우 선거가 과열된다거나 중앙당 차원의 정쟁이 지방으로까지 확산될 소지가 있으며, 자치단체 내에서 의회와 단체장간 정당의 입장차이로 대립과 마찰의 가능성을 배제할 수 없다고 한다.<sup>126)</sup>

바네아(S. Barnea)는 정당의 공직후보 선정방식은 선거를 앞둔 정당들이 그들의 공식적인 후보를 선정하는 정당 내부의 제도적 기제(institutional mechanism)로서 선거 승리를 위한 정당간의 경쟁과 당권 및 계파간의 권력배분을 위한 정당 내부의 경쟁 그리고 국민적 지지와 투표를 통한 외부적 압력 등을 통해 공직후보 선정방식 자체의 다각적인 변화를 초래하고 있다고 주장한다.<sup>127)</sup>

이처럼 지방선거에 있어서도 정당은 공직후보자 추천은 말할 것도 없고 선출된 공직자로 하여금 지방정부와 중앙정부의 가교역할 뿐만 아니라 정책을 실현시키고 이를 통해서 정치적 의사를 형성해 가는 통로로서의 중요한 역할을 수행한다. 일반적으로 정당의 공직후보 추천방식은 의사결정 과정의 중앙집권화 정도를 비롯하여 당내 민주화 수준에 따라 당내 정치지도자에게 후보 공천의 절대적 권한이 주어지는 ‘중앙집권화’된 모형으로부터 일반 당원들에게 후보공천의 권한이 분산되어 있는 ‘분권화’ 모형에 이르기까지 다양한 방식이 고려될 수 있다.

룬델(K. Lundell)은 후보선택의 결정요인을 중앙집중화의 정도에 따라 설명하면서 정당의 공직 후보자의 공천방식은 정당의 공식적인 기제로서 명확한 세부 규칙과 기준을 통해 안정적으로 운영될수록 그 정당은 제도화된 정당이라고 할 수 있다고 주장한다. 즉 정당의 의사결정 과정은 정당의 내부 민주주의를 반영하고 이러한 과정 중에서 후보 선택이야말로 가장 중요한 것 중의 하나라고 한다.<sup>128)</sup> 이러한 정당의 공천방식을 보면 정당 지도자나 당내 파벌조직을 통한 후보지명으로부터 정당의 당원들을 중심으

교 현대정치연구소, 2010), 75면 참조.

126) 신기현, “지방자치에 대한 정당참여 방향”, 『지방자치연구』 제5호, (전북대학교 지방자치연구소, 1998), 23면 참조.

127) Shlomit Barnea and Gideon Rahat, "Reforming Candidate Selection Methods: A Three-Level Approach", *Party Politics*, Vol. 13 No.3, 2007, pp.375~394 참조.

128) Krister Lundell. "Determinants of Candidate Selection: The Degree of Centralization in Comparative." *Party Politics*, Vol. 10 No.1, 2004, pp.25~47 참조.

로 후보 선출위원회나 대의원들이 참여하여 후보를 선출하는 폐쇄적·배타적 범주의 ‘정당지배(party dominance)유형’과 예비선거제도와 같이 일정한 기준을 두고 정당의 당원들 이외에도 일반 시민들이 후보선출 과정에 참여할 수 있는 개방적·포괄적 범주의 ‘국민투표(plebiscite)유형’으로 구분된다.<sup>129)</sup> 라하트(G. Rahat)등은 정당지배유형이란 정당의 공천권이 정당의 당원으로 제한된 폐쇄적 형태로서 정당 지도부나 코커스(caucus), 대의원대회, 전당대회 형태에서 후보가 선출되는 경우이며, 국민투표유형은 정당공천권이 정당의 당원에게만 한정되어 있는 것이 아니라 선거구민 혹은 일반 유권자들에게도 제한적 또는 전면적으로 개방된 형태로서 미국의 예비선거가 전형적인 사례라 말한다.<sup>130)</sup>

한편 정당공천에서 중요한 것은 당원의 능동적인 참여와 후보 간 경쟁을 기준으로 한 ‘민주성’, 후보자 공천방식과 과정의 절차적 타당성을 의미하는 ‘공정성’ 그리고 정책중심의 정당정치를 의미하는 ‘책임성’ 등이다. 첫째, 민주성은 정당의 당내 민주화 수준과 밀접한 관계가 있다. 정당의 공직후보자 선정에서의 민주성과 관련 정당의 당내 민주화를 강조하는 것은 정당의 공천 과정과 절차가 지니는 주요한 요소들이 당해 정당의 특성을 말해 주며, 공천권을 지닌 자가 곧 정당의 주인을 의미하기 때문이다.<sup>131)</sup>

이동윤은 한 정당의 공천방식은 정당 내부의 권력관계를 반영하며, 정당의 권력관계는 공천과정에 그대로 투영되기 때문이라고 한다.<sup>132)</sup> 정당의 운영이 민주적이어야 한다는 것은 정당의 정책결정 과정이 민주적이어야 함을 의미하고, 정당의 주요기능인 공직후보자 선출방법이 민주적이어야 함을 의미한다. 신진은 공직후보자 선출방법의 ‘민주적’이란 의미를 구성원의 정치적 의사가 왜곡되지 않고 정책결정에 반영되고, 구성원 모두가 정책결정 과정에 참여하는 방법이 보장되는 것이라고 한다.<sup>133)</sup> 또한 이러한 일련의 정책결정 과정이 법규 내지 당헌이나 당규에 제도적으로 보장되어야 한다.

이처럼 지방선거에서 정당공천과 관련하여 당내 민주화가 매우 중요함에도 불구하고 우리의 현대 정치사에서 소위 3김으로 불렸던 김대중, 김영삼, 김종필 세 사람의 정치

129) Lawrence LeDuc; Richard G. Niemi; and Norris, Pippa eds.. *Comparing Democracies: Elections and Voting in Global Perspective*.(London: Sage Publication Inc.2001), Vol. 7. pp.323-341. 강재수, “대통령후보 국민경선의 선관위 위탁관리방안에 대한 연구” 『선거연구』, (중앙선거관리위원회, 2011), 289면에서 재인용.

130) Gideon Rahat and Reuven Y. Hanzan, "Candidate Selection Methods: An Analytical Framework." *Party Politics*, Vol.7 No.3, 2001, pp.267~322 참조.

131) 민주정당인 경우 공천권이 정당의 주인인 당원에게 주어지고 민주적 절차에 의해 공천이 이루어져야 하지만 우리 현실은 정파의 보스나 지역구 국회의원 또는 당협(지역)위원장에게 지방선거의 공천권이 주어졌다고 해도 과언이 아니다.

132) 이동윤, 앞의 논문, 76면 참조.

133) 신진, 앞의 논문, 259면 참조.

권력은 당내 민주주의를 무력화하기도 하였으며, 그들에 의한 공직후보자 추천은 사실상 정당공천의 형식을 빌린 사천(私薦)이었다. 최근에도 여전히 정파의 보스를 중심으로 한 공천이 문제가 되어 논란이 되는 경우가 많고 정당의 보스들이 밀실공천·전략공천·내천 등의 이름으로 정당공천을 하였다. 그러한 정당공천의 형태가 부정부패의 온상으로 자리 잡았다는 것은 주지의 사실이다. 이들 보스들의 행태에 반발한 중간 보스들의 이탈은 다른 탈락자들과 이합집산으로 또 다른 정당을 출현시키는 등의 행태로 정치 불신을 가중시켰다. 이러한 비민주적 정당공천에 대하여 전용주는 정당의 내부 권력관계가 수평적이고 민주화되어 있을 경우 공천은 민주화될 가능성이 높으며, 공천과정의 민주화는 곧 당내 민주화를 더욱 촉진시킬 수 있다고 한다.<sup>134)</sup>

둘째, 공정성은 공천방식이나 과정의 절차적 타당성이나 후보의 대표성과 깊은 관계가 있다. 정당의 당헌당규에 의한 민주적 절차에 따라 모든 당원들이 수궁할 수 있는 후보가 선출되는지 여부를 판단할 수 있는 잣대가 될 수 있다. 정당의 보스나 일부 당직자들의 판단을 통해서 선정되는 공직후보는 대표성을 확보했다고 보기 어렵다. 공직후보 선정방식의 민주적 절차와 과정이 확보되어야 후보 선정의 타당성과 대표성을 담보할 수 있고 선거의 핵심가치인 공정성이 실현될 수 있다.

셋째, 책임성은 정당의 공직후보의 선정뿐만 아니라 정책중심의 정당정치를 통해서 책임정당제를 추구하는 것을 말한다. 쟈다(K. Janda) 등에 의하면 책임정당이란 정당이 선거운동에서 선거인들에게 명확하고 일관성 있는 정책을 제시하고 선거인들은 각 정당과 후보가 제시한 정책에 근거하여 투표하며, 정당은 선거공약을 정책으로 추진하여 그 정책성과를 통해 다음 선거에서 선거인들의 평가를 받는 것을 의미한다.<sup>135)</sup>

이처럼 정당은 대의제를 기반으로 하는 통치구조에서 지역주민의 정치적 의사를 결집하고 지방정부라는 기관구성에 참여하는 것이 정당의 주요 기능이므로 지방정부 구성을 위하여 지방선거에 관여하는 것은 당연하다 할 수 있다. 그러나 우리나라의 오늘날 정치 현실에서 정당이 지방선거에 참여함으로써 발생하는 부정적인 현실을 감안한다면 정당의 지방선거 참여의 찬반을 떠나 머리를 맞대고 개선책을 내놔야 한다.

이 논문은 연구문제에서 국회의 입법형성권과 헌법재판소의 판결 및 중앙선거관리위원회회의 공직선거법에 의한 규제 그리고 정당과 시민사회단체와의 관계 속에서 각각의

---

134) 전용주, “후보 공천과정의 민주화와 그 정치적 결과에 관한 연구: 제17대 국회의원 선거를 중심으로”, 『한국정치학회보』 제39집 제2호, 2005, 218면 참조.

135) Kenneth Janda, Jeffery M. Berry and Jerry Goldman, *The Challenge of Democracy: Government in America*, 2nd ed, (Boston: Houghton Mifflin Co, 1989), p.304.



의사결정 과정에는 국민의 정치적 의사가 존재함을 배제하지 않았다. 그럼에도 불구하고 국민의 여론은 도외시되고 헌법재판소나 국회 그리고 정당 등은 자신들의 정치적 이해관계 속에서 의사결정을 해 왔음을 알 수 있다. 다만 대다수 국민들이 기초자치단체의 선거에서 정당공천이 배제되어야 한다는 목소리가 높은 편이며, 이는 국민들의 정치적 합의라고 할 수 있다. 따라서 기초 지방선거에서 정당공천의 배제여부는 차치하고 정당의 설립 목적에서 규정한 것처럼 정당은 그 활동을 함에 있어 민주적이어야 한다는 점에서 정당 활동의 일환으로 이루어지고 있는 정당의 공직후보자 추천 즉 정당의 지방선거 참여가 민주성과 공정성 그리고 책임성을 담보하지 않으면 안 된다.

## 나. 지방선거 정당공천의 법적 성격

### (1) 정당의 ‘선거참여’의 의미

우리 헌법은 제8조 제1항은 정당설립의 자유와 복수정당제의 보장을 규정하여 자유민주적 기본질서의 핵심요소로 헌법 개정의 한계를 의미한다. 동법 제2항 “정당은 그 목적 조직과 활동이 민주적이어야 하며, 국민의 정치적 의사형성에 참여하는데 필요한 조직을 가져야 한다.”, 「정당법」 제1조 “정당이라 함은 국민의 이익을 위하여 책임 있는 정치적 주장이나 정책을 추진하고 공직선거의 후보자를 추천 또는 지지함으로써 국민의 정치적 의사형성에 참여함을 목적으로 하는 국민의 자발적 조직을 말한다.”, 동법 제44조는 최근 4년간 임기만료에 의한 지방자치단체장 선거나 시·도의회 의원선거에 참여하지 아니하거나 임기만료에 의한 국회의원 선거에 참여하여 의석을 얻지 못하고 유효투표총수의 2/100 이상을 득표하지 못한 경우 정당 등록의 취소를 규정하고 있다. 「공직선거법」 제47조는 “정당은 선거에 있어 선거구별로 선거할 정수의 범위 안에서 그 소속당원을 후보자로 추천할 수 있다.”고 정당의 선거참여를 명확히 하고 있다.

이처럼 우리 헌법과 법률은 정당에 대하여 국민의 정치적 의사형성과 정치적 통합을 목적으로 하는 정치적 결사로서 이를 위한 중요한 수단이 ‘선거참여’라고 규정하고 있다. 정만희는 정당의 ‘선거참여’를 헌법이나 법률에서 보장하는 정당의 권리인 동시에 의무라고 한다.<sup>136)</sup> 여기서 ‘선거참여’의 구체적 의미를 살펴보면 정당법 등에서 규정하고 있는 것처럼 공직후보자 추천, 후보자의 당선을 위한 선거운동, 정당표방 등 여러 형태로 설명할 수 있지만 이들 모두를 포함하는 의미인지 아니면 어느 하나를 의미하는지 의문시 된다. 그러나 「정당법」 제44조나 「공직선거법」 제47조의 규정처럼 김봉채

136) 정만희, 앞의 논문c, 7면 참조.

는 “정당의 ‘선거참여’의 핵심은 공직후보자 추천 즉 정당공천이라 할 수 있고, 공직후보자 추천이 없는 선거운동이나 정당표방은 의미가 없다고 한다.”<sup>137)</sup>

## (2) 정당의 ‘선거참여’의 범위

정당은 공직 후보자를 추천하는 등의 방법을 통해 선거에 참여할 권리와 의무를 헌법과 법률로부터 부여받고 있고, 이론적으로도 정당은 정치적 결사체로서 국민의 정치적 의사형성에 필요한 수단의 한 방법으로 반드시 선거에 참여하고 있음을 위에서 살펴해보았다. 문제는 우리 헌법상 정당의 ‘선거참여’와 관련하여 어떤 선거를 의미하는지 논란이 있을 수 있다. 즉 국회의원과 대통령 선거만을 의미하는지 지방선거까지도 당연히 포함하는 것인지가 논란의 핵심이다. 이러한 논란은 대통령과 국회의원 선거는 헌법에서 규정하고 있으며, 지방선거는 지방자치법에서 규정하고 있으면서 구체적인 선거 절차와 방법 등은 공직선거법에서 별도로 규정하고 있기 때문이다.

### 1) 지방선거는 배제되어야 한다는 견해

이 주장은 헌법에서 규정하고 있는 대통령과 국회의원 선거는 지방선거와 다르기 때문에 지방선거에 정당의 참여는 배제되어야 한다고 주장한다. 그 논거로는 첫째, 대통령과 국회의원 선거는 국민에 의한 국민의 대표기관을 선출하는 것이고, 지방선거는 지역주민에 의한 지역의 대표를 선출하는 제도라는 점. 둘째, 대통령과 국회의원 선거에 의한 대표자와 국민과의 관계는 무기속위임 내지 자유위임의 원칙에 입각하고 있으며,<sup>138)</sup> 지방선거에서도 주민과 대표자간의 관계가 무기속위임이기는 하지만 무기속위임의 정도가 국회의원에 비해 약하다는 점. 셋째, 대통령과 국회의원 선거 즉 국가선거는 헌법이 직접 규정하고 있으므로 그에 따른 선거권은 당연히 헌법상의 권리를 의미하지만, 지방자치단체장의 선임방법은 법률에 위임하고 있으므로 적어도 지방자치단체장의 선거권은 법률상의 권리이고 헌법재판소도 이를 인정하고 있다는 점.<sup>139)</sup> 넷째, 국

137) 김봉채, “정당의 지방선거 참여에 관한 소고”, 『토지공법연구』, 제51집, (한국토지공법학회, 2010), 454면 참조.

138) 권영성, 앞의 책, 735면. 권영성 교수는 ‘국민주권론에 있어 국민의 대표는 그를 대표로 선출한 국민의 지시나 명령에 구속되지 아니 하는 무기속위임을 본질로 한다.’고 주장한다. 한태연, 『헌법학』, (서울: 법문사, 1983), 730면. 한태연 교수는 ‘근대헌법에 있어서 무기속위임의 대의제의 원칙은 전체국민을 그 주체로 하는 국민전권의 원리의 논리적 귀결이라면서 선거에서 선출된 의원은 그 선거구의 대표를 의미하는 것이 아니라, 전체국민의 대표를 의미하기 때문에 의원이 임무를 수행함에 있어 오로지 그 양심에 따라서 행위 할 뿐이지 선거인을 비롯한 그 어떠한 자의 지시나 청탁에 구속되지 않은 무기속위임의 원칙이 성립된다.’고 한다.

139) 현재 1994. 8. 31. 92헌마174, 판례집 제6권 2집, 249면. “헌법 제118조 제2항은 선거의 방법으로 선출할 것을 전제로 규정한 지방의회 의원의 경우와 달리 지방자치단체장의 선임방법에 관한 사항은 법률로 정한다고만 규정하고 있는 점 등에 비추어 볼 때 단체장에 대한 주민 직접선거제가 헌법적 의지라고 볼 수 없으므로

가선거와 지방선거는 피선거인의 주거요건에서도 차이가 있다는 점 등을 들고 있다.<sup>140)</sup> 그러나 정당의 지방선거 참여문제는 우리 헌법과 정치관계법인 정당법과 공직선거법 그리고 정치·사회적 현실을 고려하여 결정하여야 한다.

이런 관점에서 헌법과 정치관계법을 보면 「헌법」 제8조에서 복수정당 보장, 정당에 대한 국가보호, 정당의 국가보조금제도 등을 규정하고 있으나 지역적으로 어느 정도의 정당조직을 갖추어야 하는가에 대하여 정당법에 수권하여 입법재량권을 주고 있다. 정당법은 정당의 조직을 서울에 중앙당을 두고 시·도당은 5개 이상을 두어야 한다고 하고(제3조), 정당 활동을 위하여 시·도당의 하부조직이 아닌 당원협의회를 국회의원 지역구 및 자치구·시·군, 읍·면·동별로 둘 수 있도록 하고 있다(제37조).

한편 정당의 등록취소 사유로 법정 시·도당 수의 요건을 구비하지 못하거나, 최근 4년간 임기만료에 의한 국회의원선거 또는 임기만료에 의한 지방자치단체 장의 선거나 시·도의회 의원선거에 참여하지 아니한 때(제44조) 등으로 규정하고, 정당법에서는 정당의 지방선거참여를 지방자치단체의 장과 시·도의회 의원선거에 한한다고 볼 수 있다면서 정당의 선거참여는 기초의회에서 배제되어야 한다는 주장도 있다.<sup>141)</sup>

## 2) 지방선거를 포함한다는 견해

이 견해는 이론상으로는 법률상 지방선거에 정당이 당연히 참여할 수 있다고 한다. 권영성은 ‘정당은 당원들에 의해서 자발적으로 구성된 단체로서 공법인이 아닌 법인격 없는 사단으로서 기본권의 주체가 될 뿐만 아니라, 헌법과 정당법 그리고 공직선거법 등에 의하여 특별한 지위와 기능이 부여되고 있다’고 한다.<sup>142)</sup> 정당은 국민의 정치적 의사형성을 위하여 여론을 주도하고 선거에 참여함으로써 정권담당자를 배출하여 정강정책의 이념을 실현하는 정치적 결사라는 점에서 정당의 지방선거 참여는 필수적이다.

---

단체장 선거권 및 피선거권은 법률에 의하여 보장되는 법률상의 권리에 불과하다.”고 판시하였다.

140) 공직선거법 제16조(피선거권) ①선거일 현재 5년 이상 국내에 거주하고 있는 40세 이상의 국민은 대통령의 피선거권이 있다. 이 경우 공무로 외국에 파견된 기간과 국내에 주소를 두고 일정기간 외국에 체류한 기간은 국내거주기간으로 본다.

② 25세 이상의 국민은 국회의원의 피선거권이 있다.

③ 선거일 현재 계속하여 60일 이상(공무로 외국에 파견되어 선거일전 60일 후에 귀국한 자는 선거인명부 작성 기준일부터 계속하여 선거일까지) 당해 지방자치단체의 관할구역 안에 주민등록(국내거소신고인명부에 올라 있는 경우를 포함한다. 이하 이 조에서 같다)이 되어 있는 주민으로서 25세 이상의 국민은 그 지방의회 의원 및 지방자치단체의 장의 피선거권이 있다. 이 경우 60일의 기간은 그 지방자치단체의 설치·폐지·분할·합병 또는 구역변경(제28조 각 호의 어느 하나에 따른 구역변경을 포함한다)에 의하여 중단되지 아니한다.

141) 김봉채, 앞의 논문, 457면 참조.

142) 권영성, 앞의 책, 190면 참조.

황아란은 국가선거나 지방선거가 본질적으로 차이가 없으므로 정당의 지방선거 참여는 이론적으로나 법률적으로 당연하다고 한다.<sup>143)</sup>

### 3) 소결

위에서 살펴본 바와 같이 정당은 정치적 결사체로서 그 본질은 정치적 통합이고, 이를 실현하기 위한 수단 중의 하나가 선거이다. 정당의 후보자 추천 즉 ‘공천은 공직선거의 일부분으로서 공적기능을 수행하는 정당의 활동영역’<sup>144)</sup>이라는 주장처럼 정당을 지방선거에서 배제한다는 것은 문제가 있다. 그러나 반대론의 논거인 국가선거는 헌법에서 규정하고 있고, 지방선거는 법률에 위임하고 있다는 점과 국민의 대표인 대통령과 국회의원, 지역주민의 대표는 무기속위임의 차이가 있다는 점에서 헌법과 정당법 및 공직선거법 등의 법리오해와 정치현실을 간과한 데서 오는 해석이 아닌가 한다.

이와 관련 성낙인은 “헌법 제117, 118조에서 지방자치단체를 규정하고 있으며 지방자치란 지역중심의 지방자치단체가 독자적인 기구를 설치하여 그 자치단체의 고유사무를 국가기관의 간섭 없이 스스로의 권한과 책임 아래 처리하는 것을 의미하므로 지방자치단체의 대표인 단체장이 주민의 자발적 지지에 기초를 둔 선거에 의해 선출되어야 한다는 것은 지방자치제도의 본질로부터 논리적으로 당연히 도출되는 원리여서 국민의 단체장 선거권 및 피선거권은 헌법에 의하여 보장되는 기본권이다.”<sup>145)</sup>고 한다. 다만 이론적·법률적으로 정당이 지방선거에 참여하는 것이 어느 정도 타당성을 가진다 할지라도 정당법에서 규정하고 있는 정당의 구성과 활동의 자유 그리고 정당의 등록취소사유 입법취지에 비추어 보면 기초지방선거에서 정당의 참여는 바람직하지 않다.<sup>146)</sup>

더구나 기초자치단체선거까지 정당이 참여하는 것이 오늘날 정치적 지역패권주의가 팽배한 우리의 정치 현실에 비추어 볼 때 과연 바람직한 것인가의 문제는 여전히 남는다. 이와 관련 미국 일부 주에서 시행하고 있는 것처럼 지방선거에서 정당 배제가 아닌 지방차원에서 자율적으로 후보가 결정돼야 한다는 주장이 있다.<sup>147)</sup> 정당과 지방자

143) 황아란, “정당경쟁과 한국지방선거의 구조화”, 『한국과 국제정치』, 제22권 제2호, (경남대학교 극동문제연구소, 2006), 5면.

144) 전광석, 『한국헌법론』, (서울: 집현제, 2011), 115면.

145) 성낙인, 『헌법학』, (서울: 법문사, 2007), 879면.

146) 정당법 3조(구성) 정당은 수도에 소재하는 중앙당과 특별시·광역시·도에 각각 소재하는 시·도당으로 구성한다. 제37조(정당 활동의 자유) 정당은 국회의원지역구 및 자치구·시·군, 읍·면·동별로 당원협의회를 둘 수 있다. 제44조(등록의 취소) 정당이 법정 시·도당 수 및 시·도당의 법정당원 수의 요건을 구비하지 못하게 된 때나 최근 4년간 임기만료에 의한 국회의원선거 또는 임기만료에 의한 지방자치단체의 장 선거나 시·도의회 의원선거에 참여하지 아니한 때 당해 선거관리위원회는 그 등록을 취소한다.

치는 통합과 분권이라는 서로 다른 가치를 본질로 한 까닭에 지방자치에 정당의 참여는 동전의 양면과 같다. 즉 정당은 적극적·역동적 권력 통합적이고, 지방자치는 소극적·피동적 권력 분권적인 성격을 갖는다고 할 수 있는데 지방자치의 본질은 지방분권이고 지방분권은 지역주민의 정치적 의사가 굴절 없이 존중되어야 하기 때문이다.

우리 지방자치법은 제1조에서 그 목적을 “지방자치행정을 민주적이고 능률적으로 수행하고, 지방을 균형 있게 발전시키며 대한민국을 민주적으로 발전시키려는 것”이라고 규정하고, 「지방분권촉진에 관한 특별법」은 지방분권의 기본이념을 “주민의 자발적 참여를 통하여 지방자치단체가 그 지역에 관한 정책을 자율적으로 결정하고 자기의 책임 하에 집행하도록 하며, 국가와 지방자치단체 간 또는 지방자치단체 상호간의 역할을 합리적으로 분담하도록 함으로써 지방의 창의성 및 다양성이 존중되는 내실있는 지방자치를 실현하는 것”이라 규정하고 있다. 그리고 동법 제13조에서는 “지방의회의 활성화와 지방선거제도의 개선을 위해 국가 및 지방자치단체는 지방자치단체의 장과 지방의회의원의 선출방법을 개선하고, 선거구를 합리적으로 조정하며, 선거공영제를 확대하는 등 지방선거제도의 개선방안을 마련하여야 한다.”고 규정하고 있다.

따라서 연구문제에서 제기했듯이 정당 본연의 역할은 정치에 관여하여 정치적 여론을 담아내고 이를 지방정치에 반영하고자 하기 때문에 정당의 지방선거 참여를 완전히 배제할 수는 없다. 그러나 지방자치법의 목적과 「지방분권촉진에 관한 특별법」 제13조의 입법취지는 지방의 균형발전과 창의성 및 지방의 다양성이 존중되는 지방선거제도의 개선이라고 할 수 있다. 이는 기초자치단체의 경우 지역주민과 밀접한 생활밀착형 주민자치를 필요로 한다는 점에서 기초지방선거에서는 중앙당의 정치적 의제나 영향력을 필요로 하는 정당참여가 배제되어야 함을 의미한다. 더구나 대다수 국민들과 시민사회단체 그리고 전·현직 기초자치단체의 장과 의원들이 강력하게 반대를 하고 있는 기초지방선거에서의 정당공천 배제야 말로 국민의 정치적 의사라고 할 수 있다.

## 다. 지방선거의 정당배제와 정당 활동 위축문제

우리 헌법은 지방선거와 관련 법률에 위임을 하고 있으므로 지방선거에서 정당의 참여를 배제하는 입법이 행해질 경우 이러한 입법이 정당 활동의 자유를 침해할 수 있다는 논란이 있을 수 있다. 지방선거에서 정당의 참여를 헌법에 보장된 정당 활동의 일

---

147) 신기현, “지방선거와 정당의 역할: 정당 배제가 아닌 지방차원에서 자율적으로 후보 결정돼야”, 『공공정책21』 통권 제60호, (한국공공정책연구소, 2010. 10), 68~69면 참조.

환으로 보는 입장은 지방선거에서 정당배제가 정당 활동의 자유를 침해받았다고 주장할 수 있다. 정당은 전국을 지역적 기초로 하여 국민의 정치적 의사형성에 참여하는 것을 목적으로 하는 결사체로서 국가선거에 참여하는 것은 정당의 권리이며 특권으로서 당연하다 할 수 있다. 그러나 입법으로 지방선거의 참여를 배제할 경우에는 정당 활동의 자유를 침해하지 않는다고 본다. 왜냐하면 지방선거에서의 정당참여가 정당 활동이라 할지라도 「정당법」 제37조 제1항은 “정당은 헌법과 법률에 의하여 활동의 자유를 가진다.”고 하여 법률에 의한 정당 활동의 자유를 규정하고 있기 때문이다.

따라서 지방선거에 정당의 참여를 법으로 인정하는 경우 이는 주민과 자치단체 사이의 의사소통을 위한 매개체로서 자치단체의 의사결정에 필요한 정당의 순기능을 전제로 한 정당 활동의 지방자치 영역에의 확대를 의미한다. 그러나 정당의 지방선거 참여가 오히려 지방자치의 제도적 본질을 훼손할 우려가 있고 지역주민에 의한 지역 실정에 맞는 지방자치 실현이라는 대의를 그르칠 경우 법률로써 정당의 지방선거 참여를 배제할 수 있음을 간과해서는 안 될 것이다.

## 4. 외국의 지방선거제도와 시사점

### 가. 미국

미국의 지방선거제도<sup>148)</sup>는 지방자치단체의 형태와 구조에 따라 그 틀이 정해진다는 점에서 다양한 제도를 갖고 있다. 지방정부는 연방헌법에 의해 설립되거나 규제되지 않고 주정부에 의해 설립되고 규제된다. 지방정부는 주 헌법이나 주법에 의하여 자치헌장(charter)이 부여되어 독립적인 법인격이 있는 지방정부와 자치헌장을 가지고 있지 않아 법인격이 없는 지방정부로 나누어진다. 지방정부를 5개의 유형으로 구분하는데 Municipality, County, Town/Township, School District 및 Special District 등이다.

지방자치단체의 유형으로는 첫째, 시장-의회형(Mayor-Council Form)은 시민에 의해 선출된 시장과 의원들이 각각 집행기관과 의결기관을 맡아 양 기관이 시민에게 책임을 지는 전형적인 기관구성 형태로서 대다수의 시 자치단체가 이런 형태의 기관구성을 하고 있다. 선거구제도는 대부분의 도시가 소선거구제 또는 소선거구제와 대선거구제를 혼용하며 정당참여를 허용하고 있다. 이러한 기관구성 형태에는 약시장-의회형(Weak Mayor-Council Form), 강시장-의회형(Strong Mayor-Council Form), 행정관이 있는

148) 조성대, 앞의 논문과 지방의회발전연구원([http://www.rilc.re.kr/gov\\_index.asp?sel\\_menu=m02](http://www.rilc.re.kr/gov_index.asp?sel_menu=m02)), 자료를 참고하여 재구성하였음. 검색일: 2012. 6. 15.

강시장-의회형(Strong Mayor-Council Form with Chief Administrative Officer Form)이 그것이다.

둘째, 의회-시 지배인형(Council-Manager Form)은 의회-시 지배인형은 의회에서 선임되는 시 지배인에게 모든 행정권한을 위임하는 기관협조형 기관구성 형태로서 시 지배인은 의회가 결정한 정책을 집행하며, 의회의 동의를 받아 행정부서장에 대한 인사권을 갖는 실질적인 행정책임자가 된다. 이 제도는 머신정치에 대한 지방정부의 부패현상에 대한 개혁의 연장선에서 정당배제를 전제로 효율적인 경영방식을 통한 기관운영과 정치·행정의 분리를 목적으로 도입되었다. 임경호 등은 정당배제가 시장이나 의원들로 하여금 경제적 상류층을 대변하게 하는 경우가 있어 지역정당 조직이 하위계층의 조직화와 동원이 어려워 결국 지방정부는 책임성과 반응성에 문제가 있다면서, 사회적 약자나 소외계층의 목소리를 대변하는데 한계가 있다면서 의회-시 지배인형은 주로 인구 25만 명 이하의 중소도시와 중산층을 중심으로 지역주민의 동질성이 높은 지역에서 채택되어 왔다고 한다.<sup>149)</sup>

셋째, Town Meeting Form은 매년 최고의결기구인 Town-Meeting 회의를 개최하여 Town의 주요정책을 주민이 직접 결정하는 기관구성 형태이다. Town Meeting은 지역 내 유권자들이 모두 모여 의결하는 직접민주주의 방식이다.

넷째, 위원회 형(Commission Form)은 주민직선의 의원으로 구성되는 합의체 위원회가 의회와 집행부를 겸임하는 기관통합형의 기관구성 형태로서 시장은 위원회의 대외적인 대표로서 위원 중에서 호선하고 위원회를 주재한다.

선거권과 피선거권은 미국 시민권자인 18세 이상으로 선거방법은 시장-의회체제에서는 대부분의 도시가 소선거제 혹은 소선거제와 대선거구제를 병용하고, 의회-시 지배인체제에서는 대다수 도시가 대선거구제와 함께 비정당표방제를 채택하고 있다. 주정부와 카운티의 의원과 단체장선거 시 정당공천을 의무화하고 있으나 산하 지방정부에서는 대부분 지역이 정당공천을 의무화하고 있지 않다.<sup>150)</sup>

지방선거제도의 개혁은 보스중심의 머신정치를 타파하려는 20세기 초의 진보운동과 연관이 있다. 머신정치에 대한 개혁운동은 의원이나 시장선출에서 정당투표보다는 정당배제투표를 선호하는 경향으로 나타났다. 다음 <표 2>는 미국 지방정부선거에서 정당참여 허용이 점차 줄어들고 있음을 보여 준다.

149) 임경호 외, 『신 지방의회 운영론』, (서울: 지방의회발전연구원, 2006), 64~66면.

150) 문재우, 앞의 책, 469면. 미국의 지방선거에서 정당 참여가 허용되는 주는 뉴욕 주를 비롯하여 약 30%정도에 불과하며, 캘리포니아 주를 포함하여 약 70%의 지방도시에서는 정당의 참여가 금지되고 있다.

<표 2> 미국 지방선거에서의 정당참여 허용 및 금지비율 증감추이

구분	1975년	1981년	1986년	1991년	2002년
Partisan	35.8%	29.8%	27.4%	25.5%	22.4%
Nonpartisan	64.2%	70.2%	72.6%	74.5%	77.6%

출처: 한국지방자치국제화재단(2003) 자료 참조.

주 단위 선거는 정당 주도로 실시되나 지방선거는 정당참여가 허용되는 주와 정당참여가 금지되는 주로 구분되는데 3/4 이상의 지방자치단체가 정당비표방 원칙을 채택하고 있다. 각 주 의회는 주민투표에 의하여 승인된 경우를 제외하고는 의원 선출방식을 변경할 수 없다. 정당표방 지방선거에서는 예비선거제도를 채택하고 있으나, 정당비표방 지방선거는 예비후보 선출 절차 없이 실시된다. 다음 <표 3>를 보면 미국 30개 주요 도시의 지방선거에서 대부분 정당비표방선거가 행해지고 있고, 정부형태와 관련해서는 의회-시 지배인형 정부에서 정당비표방선거가 많음을 알 수 있다.

<표 3> 미국 30개 주요 도시의 정부 형태 및 정당공천 허용 여부

순위	도시명	주	인구	정부형태	정당공천여부
1	New York	NY	8,008,278	Mayor-Council	Partisan
2	Los Angeles	LA	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	Phoenix	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
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	Nonpartisan
21	Washington	DC	572,059	Mayor-Council	Partisan
22	Nashville Davidson	TN	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

출처: 조성대, 앞의 논문 249면 재인용.

미국의 지방선거제도의 시사점은 선거구제가 소선거구제와 대선거구제 그리고 혼합형 선거구제가 혼재되어 있다. 일반적으로 지방정부는 의회-시장형, 정당참여를 허용하는 대도시의 경우 소선거구제를, 의회-시 지배인형의 중도시와 동질성이 강한 소도시의 경우 대선거구제와 정당배제를 선호하고 있는 것으로 나타났다.

미국의 혁신주의 지방정부 개혁운동에 대하여 샤프너(B. F. Schaffner 등)에 의하면 미국의 진보개혁운동의 성과는 유권자가 정당이 아닌 자질과 정책으로서 후보를 판단하여 효율적인 정부운동을 할 수 있는 지도자를 선택하기 위한 것이었다. 결국 비정당선거의 제도적 성과는 진보개혁운동가들의 의도대로 지방선거에서 정당의 영향력을 없애는데 성공하였다고 평가한다.<sup>151)</sup>

이와 관련 고려해야 할 것은 첫째, 정당이 배제될 경우 효율적 정부운영은 가능하나 다양한 계층의 이해를 반영하기보다 상류층의 이해가 지방정치를 지배하게 될 가능성을 배제할 수 없다. 정당의 후보선출 여과기능을 감안하면 정당이 배제될 경우 지방정치가 토호들의 기득권을 유지시키는 장치로 전락할 우려가 있다.

둘째, 정당배제투표의 경우 지역주민들의 정치참여가 낮아질 수 있으며, 후보자들을 평가할 수 있는 정보제공의 틀이 배제된 상태에서는 선거인들의 정치적 효능감이 떨어지게 된다. 이는 정당참여 선거에 비해 투표용지의 기재 순서나 후보자 이름 등 비본질적인 요인과 비합리적인 정보에 의한 투표를 할 개연성 때문에 지방차원의 다양한 정치적 현안에 대한 시민의 목소리가 줄어드는 결과를 초래할 가능성이 높다.

특히 허쉬(M. R. Hershey)는 정당배제의 주 하위 단위선거의 경우 선거권자들이 정치적 선택을 할 때 정파적 고려에서 벗어나는 것이 아니라, 정치적 상황에 따라 후보자를 선택하는 것은 정당공천 여부와 무관하게 나타난다면, 그 원인은 비정당투표의

151) B. F. Schaffner, M. Streb, and G. Wright, Teams without Uniform: The Nonpartisan Ballot in State and Local Elections, *Political Research Quarterly*, vol. 54 no.1, 2001, pp.7~30.

경우 후보자들은 상대적으로 부유층과 사회적 상위 계층에 속한 이들에게 유리한 결과가 나타나게 되는데 이들의 정치적 성향이 보수적인 공화당에 가깝기 때문이라고 한다. 또한 지역구 선거인들에게 잘 알려진 현직 공직자들이 유리하고, 투표율이 상대적으로 낮아져 당선 이후 의안표결 행태의 일관성이 약해지고 선거권자와 당선된 의원 간의 정책적 연계도 약화된 것으로 나타났다고 한다.<sup>152)</sup>

미국의 사례는 지방정부의 반응성과 시민들의 정치참여 제고라는 정치적 과제가 요청될 경우 정당공천제는 필요하지만, 정당배제의 요구가 있을 경우 주민청원 또는 기초의회에서 승인된 조례안에 대해 주민투표를 통해 가부를 결정할 수 있는 자율권을 보장하고 있다는 점에서 의미가 있다.

## 나. 영국

정당정치외 오랜 역사 속에서 지방선거에 정당참여가 허용되었으며 지방의회는 입법기관인 동시에 집행기관인 기관통합형으로 지방의회가 최고의 정책기관으로서 의결권과 집행권을 동시에 가지고 있었다. 2000년의 지방자치법 개정의 핵심은 자치단체장의 주민직선제의 도입으로 주민의 정부 선택권이었다. 주민의 선택권에 따라 기관대립형과 기관통합형의 지방정부 설립이 가능하게 되었다. 이에 따라 런던 이외의 지역에서는 기존의 지방의회제도의 비효율성과 문제점을 극복하고자 다음 <표 4>에서 보는 것처럼 세 가지 지방정부 구조모형을 채택하고 있다.

<표 4> 영국의 지방정부 구조 모형

구 분	간선직 리더와 내각제	선출직 시장과 내각제	선출직 시장과 관리자
의결기관	<ul style="list-style-type: none"> <li>▶의회</li> <li>-예산·정책안 심의·의결</li> <li>-내각 리더와 내각 임명</li> <li>-수석행정관 및 수석관리 임명</li> <li>▶일반 지방의원</li> <li>-예산 수정안 제출</li> <li>-정책안 제출</li> <li>-집행부 견제</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▶의회</li> <li>-예산안 심의·의결</li> <li>-정책안 심의·의결</li> <li>▶일반 지방의원</li> <li>-예산 수정안 제출</li> <li>-정책안 제출</li> <li>-집행부 견제</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▶의회</li> <li>-예산안 심의·의결</li> <li>-정책안 결정</li> <li>-시 관리자와 수석관리 임명</li> <li>▶일반 지방의원</li> <li>-예산 수정안 제출</li> <li>-정책안 제출</li> <li>-집행부 견제</li> </ul>
집행기관	<ul style="list-style-type: none"> <li>▶내각 리더</li> <li>-정치적 리더십 발휘</li> <li>-정책·예산안 제안</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▶선출직 시장</li> <li>-정치적 리더십 발휘</li> <li>-정책·예산안 제안</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▶선출직 시장</li> <li>-정치적 리더십 발휘</li> <li>-거시적 정책제안</li> </ul>

152) Marjorie R. Hershey, *Party Politics in America*, (New York: Person Longman, 2007), pp.35~36.

	<ul style="list-style-type: none"> <li>-정책집행에 관한 결정</li> <li>▶내각</li> <li>-리더 감독아래 정책집행</li> <li>-정책집행 의사결정</li> <li>▶수석행정관, 수석관리</li> <li>-지방의회서 선출</li> <li>-지방의원, 리더, 내각보좌</li> <li>-일상적 정책 집행</li> <li>-의회에 대한 책임</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>-정책집행에 관한 결정</li> <li>▶내각</li> <li>-지방의원 중 시장임명</li> <li>-정책집행</li> <li>-집행에 관한 결정</li> <li>▶수석행정관, 수석관리</li> <li>-지방의회에서 선출</li> <li>-시장, 지방의원 보좌</li> <li>-정책 집행</li> <li>-의회에 대한 책임</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▶시 관리자</li> <li>-지방의원 중 임명</li> <li>-예산안 제안</li> <li>-정책개발, 정책집행</li> <li>▶수석관리</li> <li>-지방의회에서 임명</li> <li>-시장, 지방의원, 관리자 보좌</li> <li>-의회에 대한 책임</li> </ul>
--	--	--	--

출처: 한국지방자치학회, 문병기 외 앞의 책, 48면 참조.

지방의회발전연구원(<http://www.rilc.re.kr>) 자료를 참고하여 재구성하였음.

영국의 지방의회 선거제도에서 지방의원의 선거권은 18세, 피선거권은 21세 이상에게 부여되고 선거구제도는 소선거구제도와 중대선거구제도가 지역마다 혼재하고 있다. 카운티 의회는 소선거구제, 도시지역은 중대선거구제가 일반적이다. 김순은에 의하면 4년마다 일시에 선거하는 경우도 있고, 매년 의원 정원의 1/3씩 선거하는 경우도 있다. 카운티 의회는 의원 1/3을 매년 선거하고, 2/3은 4년마다 선거하고 있으나 한꺼번에 전원을 선출하는 지역이 늘어나는 추세라고 한다.<sup>153)</sup>

광역자치단체인 도(County)는 4년 임기의 지방의원을 전체의회 체제로 선출하고, 기초자치단체인 시군 및 자치구(District or Borough)는 전체의회 체제 또는 1/3의회 체제에 따라 선출한다. 다수대표제를 채택하여 유효득표수보다 당선자의 득표수가 적게 되어 민의를 왜곡하게 되는 정당의 지방선거 참여가 문제로 지적된다. 이와 관련 임승빈은 “각 정당이 얻은 득표율에 따라 의석을 할당하는 비례대표제를 대안으로 제시하여 국민들로부터 상당한 지지를 얻고 있다.”고 한다.<sup>154)</sup> 한편 1997년 노동당 집권 이후 지방자치단체가 지방의회 개혁을 단행하여 지방의회가 집행기능을 동시에 수행하는 일원대표제를 1998년 6월부터 지방자치단체의 주민에게 부여하였다.

정당공천 문제<sup>155)</sup>와 관련 지방선거에서 후보자에 대한 공천은 기본적으로 정당공천제를 실시한다. 정당에서 지방의원의 후보자를 공천하는 과정은 각 정당별로 약간씩

153) 김순은, “영국의 지방의회제도”, 『자치의정』, 제6집 제4호, (지방의회발전연구원, 2003), 42면 참조.

154) 임승빈, 앞의 책, 244면 참조.

155) 한국지방정책연구소 김순은 외, “주요국의 지방선거제도 비교연구”, (한국지방행정연구원, 2010)를 참고하여 재구성하였음.

다르다. 그 결과 2010년 5월 4일의 지방선거 결과를 보면 다음 <표 5>와 같다. 이하에서는 보수당과 노동당의 지방의원의 후보자를 공천하는 과정을 살펴보기로 한다.

<표 5> 2010년 영국 지방선거 결과

구 분	보수당	노동당	자유민주당	녹색당	BNP	무소속	기타	합계
런던	717	876	245	2	0	0	21	1861
대도시	577	1221	522	13	4	1	107	2445
단층 자치단체	387	342	250	2	6	4	70	1061
기초	1879	571	758	32	9	49	129	3367

출처: <http://www.aldc.org/elections/local-elections>

보수당은 지방의원 후보자를 선출하는 과정은 지역지구당이 큰 역할을 하며, 지방의원이 되고자 하는 사람은 신청서에 자신의 신상을 적시하고 이를 권역별 지구당에 제출하는데 신청자는 특정 선거구를 적시할 수도 있고 그렇지 않고 신청할 수도 있다. 지구당에는 승인위원회(Approval Committee)가 있으며, 위원회는 5명 정도로 구성되며 완성된 신청서를 받고 신청자들을 인터뷰한다. 현직 지방의원이 재출마를 원하는 경우 자동으로 승인위원회의 리스트에 올라가지만 반드시 후보자로 선임되지는 않는다. 현직 지방의원이 재출마하지 않는 경우 이들에게 신청한 입후보자들에 대한 의견을 개진하도록 기회를 주며, 입후보자들의 적합성에 대해서 이들의 의견을 많이 반영한다. 이들의 의견을 종합하여 승인위원회가 최종 확인을 하며 이 결과를 매년 열리는 총회에 제출하여 확인받는다. 결국 후보자는 지구당에서 결정하며 선정위원들은 보수당의 규칙(The Rules of the Conservative Party)아래서 투표권이 있는 사람들이어야 한다.

노동당의 경우 지방의원 후보자가 되고자 하면 개인정보와 출마 이유 등을 담은 신청서를 제출해야 한다. 지역 지구당에서 후보들의 적격성 검토 후 3명으로 구성된 패널이 자격조건들을 전국적으로 통일된 질문의 인터뷰를 통해서 평가한다. 지구당에서 후보군을 만들어서 개별 선거구로 보내면 개별 선거구 당 사무실에서 해당 선거구의 후보자를 압축한다. 공천 신청자들은 자기가 특별히 선호하는 선거구를 적시할 수도 있고 적시하지 않을 수도 있지만 다른 선거구로 공천될 수도 있다는 점이 특징이다.

개별 선거구에서 1명 이상의 후보자를 선정하는 경우 후보자 중 1명은 반드시 여성이어야 한다. 이는 1907년 이래 여성들의 대표성을 보완하기 위하여 실시하고 있는 제도로써 100년이 지난 지금 여성 지방의원들의 비율은 약 30% 수준이 되었으며, 개별 선거구에서는 이 여성비율 외에도 연령이나 소수인종과 같은 기준을 적용하기도 한다.

영국 지방선거의 선거비용은 돈 안 드는 선거의 표상이다. 지방의원선거는 공탁금 규정은 없으며, 지방의회에 출마하고자 하는 사람은 기본적으로 두 사람의 추천자와 주민 8명의 지지가 담긴 추천서를 선거관리관에게 제출해야 한다. 입후보자는 자신의 선거대리인을 지명해야 하며 선거대리인은 후보자의 선거운동을 도우면서 선거경비 기록·계산하는 임무를 맡아 선거경비 관련 자료를 선거관리관에게 제출해야 한다.

2010년 현재 지방의원 법정경비의 상한은 각 선거구당 기본경비 600파운드(약 120만원)와 유권자 1명당 5펜스를 곱하여 산출한다. 이러한 제도는 무엇보다도 선거에 있어서 경제적 요인으로 인한 기회 불평등을 감소시키는 데에 의미가 있다. 이러한 제도적 장치 외에도 선거비용의 정확한 계산, 기록의 관행과 주민과 입후보자의 성숙된 민주 시민의식 등이 함께 어울려져 돈 안 드는 지방선거를 만들고 있다.

시사점은 양대 정당제도가 확립되어 정당정치가 발달했던 까닭에 지방자치제에 있어서도 정당의 참여는 필연적이나 중앙당의 과도한 개입이 없다는 점이다.

첫째, 지방정치인들에 대한 후보자 공천은 지역의 지구당 차원에서 실질적으로 이루어진다. 중앙당은 기초적인 가이드라인만 제시하고 후보자 물색부터 선정은 모두 지역의 지구당에서 이루어진다는 점이다. 아울러 지역의 지구당 위원회에서 결정하되 선거구 내의 당원들에게 질문 받고 답변 받는 기회가 부여된다는 점도 특이하다.

둘째, 무엇보다도 지방선거의 경우 선거비용이 적게 들도록 제도화되어 있다는 점이다. 후보자 1인당 선거비용은 유권자 1인당 5펜스를 곱하고 거기에 640파운드를 더한 값이어서, 전체적으로 유권자가 8천 명 정도 되는 경우 약 200 만원 밖에 들지 않는다.

셋째, 선거담당 공무원들의 정치적 중립성 유지와 높은 시민의식 때문에 부정선거나 이와 같은 사유로 재선거나 보궐선거를 하는 경우를 거의 찾아 볼 수 없다는 점이다.

넷째, 당선자 발표과정에서도 선거관리관 입회하에 모든 후보자들이 같은 장소에서 기다리면서 최종적으로 축제처럼 끝나는 점은 우리에게 시사하는 바가 크다.

마지막으로 지방선거에서의 정당공천과 다수대표제의 문제점은 의회구성의 왜곡, 중앙정치에의 예측화에 따른 영향, 공천과정의 불합리 등이다. 그 이유는 상대다수대표제가 지니는 문제점의 하나로 정당의 지지투표수와 정당의석 간에 심한 괴리가 발생할 수 있기 때문이며, 이러한 문제점 때문에 영국에서도 비례투표제가 도입되었다. 특정 지역에 대한 노동당과 보수당의 독점적 지배구조가 심화됨에 따라 일당지배적인 의회에서의 항구적인 徒黨化로 효과적인 견제가 어렵고 부패의 위험마저 지니고 있다.

특정 지역에 대한 노동당과 보수당의 독점적 지배구조에 대하여 켄영(K. Young)은 지방자치의 획일화와 중앙정치화에 대하여 ‘전국지방납세자 연맹’은 “지방의회의 정책

이나 수립이 노동당이나 보수당의 이름하에 중앙으로부터 지시되는 한 민주주의나 지방자치는 불가능하다.”고 했다면서, 이는 노동당과 보수당 내에서도 중앙당의 영향력이 지방으로 확산되는데 대한 경계와 비판이 제기되었음을 의미한다고 했다.<sup>156)</sup> 강경태는 이런 현상은 정당의 지방자치 참여가 확대될수록 중앙과 지방의 정치가 조직적 정책적으로 합병되어간다고 보기 때문이라고 주장한다.<sup>157)</sup>

## 다. 일본

일본의 근대적 지방자치제도<sup>158)</sup>의 특징은 첫째, 일관되게 2층제 구조를 유지하여 왔다는 점이다. 즉 기초자치단체를 市町村으로 하고, 광역자치단체로 都道府縣을 두고 있다. 둘째, 모든 市町村과 都道府縣의 지방자치단체가 2원 대표제를 채택하고 있다. 집행부의 장인 都道府縣지사 및 市町村장을 직접선거에 의해서 선출하는 한편, 都道府縣의회 및 市町村의회 의원도 직접선거를 통해 선출하는 등 자치단체장과 의회 의원을 따로따로 선출한다. 자치단체장과 의회 의원을 별도로 선출함으로써 각각의 정당성을 부여받고 있다는 점에서 서로 대등한 관계를 견지하고 있다고 할 수 있다.

셋째, 지방자치법에서 주민의 직접참여가 다양하게 인정되고 있다. 지방자치단체장이나 의회 의원의 해임과 의회의 해산을 청구할 수 있고, 부단체장이나 선거관리위원 등 특별직 지방공무원들에 대해서도 해임을 청구할 수 있다. 주민의 지방자치에 대한 직접참여는 지방자치법 규정뿐 아니라, 개별 지방자치체가 독자적인 방법에 의해서 주민 참여를 통한 의사결정, 대화, 의견청취 등 다양한 형태로도 실현되고 있다.

넷째, 1990년대 이후 통일지방선거 결과를 보면 정당보다 인물중심의 경향이 강하게 나타난다. 이는 정당체제가 다당제라는 것이 한 이유지만, 근본적인 이유는 50년대부터 지속된 보수와 혁신의 대립구도가 사라지고 국민의 탈정치화 경향이 증가한 때문이다.

일본은 정당참여를 허용하고 있으나 기초자치단체장과 의회 의원은 무소속이 다수를 차지하고 있다. 2007년 통일지방선거 결과 都道府縣의 지사는 무소속 97.9%, 의회 의원은 자민당 소속이 47.5%를 차지하였다. 市區町村은 長이 무소속 99.9%이고, 의회 의원은 73.7%가 무소속이었다. 이와 관련 나카무라 히로시(中村宏)는 지방선거에서 무소

156) Ken Young, “Local Politics and the Rise of Party”, (Leicester University Press, 1975); 김종표, “영국의 지방자치와 정당 활동”, 지방자치연구 제3권 제1호, 1991, 113면 재인용.

157) 강경태, “정당공천제 개선방안 기초의회 의원선거를 중심으로”, 『한국정당학회보』, 제8권 제1호, (한국정당학회, 2009), 239면 참조.

158) 山崎幹根, “現代日本の地方選舉制度の概要と現況について”, 권경은 역, 『유럽헌법 연구』, 제7호(2010)를 참고하여 재구성하였음.

속에 대한 비정당투표가 일반적으로 행해지고 있다는 것이며, 지방자치의 탈정당정치화 현상을 보여준 것으로 평가하고 있다.<sup>159)</sup>

제2차 세계전쟁 전에는 지방선거의 정당개입을 배제했는데 지방선거에 정당이 개입함으로써 분열과 대립을 가져오고 중앙의 정쟁이 지방에서도 계속되어 지방 고유의 문제를 도외시 하는 것은 지방자치의 본질에 반하기 때문이었다. 그러나 전후 정당이 지방선거에 관여하면서 지방선거의 정당화가 진행되었다. 지방선거의 정당화는 선거의 승리를 위한 지방조직의 강화 필요성과 조직과 자금지원의 필요성이 맞물려 진행되었으며 다수당이 되었을 경우 지방행정에 영향력을 행사할 수 있기 때문이었다.

지방선거의 정당화의 경향은 1990년대 들어 점차 무소속이 증가하는 추세로 변화하였다. 고선규는 무소속이 증가하는 이유를 지사나 시장 후보로 지명도가 높은 사람이 입후보하는 경향이 있었고, 정당공천으로 당선되면 지방행정의 운영에서 자율성을 확보할 수 없기 때문에 주민들의 기존 정당에 대한 불신과 민주주의 발전에 따른 다원적 사회로의 구조변화가 원인이라고 한다.<sup>160)</sup> 아래 <표 6>은 町村의 경우 무소속 의원의 의원들이 다수를 차지하고 있음을 보여주고 있다.

<표 6> 2007년 町·村선거 당선 의원들의 소속정당

정당	무소속	자민당	민주당	공명당	공산당	사민당	기타
당선자 수	14,163	12,498	121	61	487	930	19

출처: 부산분권혁신운동본부; 기초 지방선거 정당공천폐지운동 관련 자료집, 2009.

야마자키미키네(山崎幹根)는 단체장의 경우 정당의 후보로 선거를 치르는 경우는 공산당 등 일부를 제외하고는 거의 찾아볼 수가 없다면서, 都道府縣과 대도시에서 당선된 단체장들을 보더라도 ‘市民黨’이나 ‘縣民黨’ 등으로 표방하여 특정 정당으로 기우는 듯 이미지를 희석시키는가 하면, 복수의 정당들이 특정 단체장을 지지하는 ‘아이노리(합승형)’단체장이 많다고 한다.<sup>161)</sup> 2009년 4월에 실시된 22개 시장선거의 경우 당선자 모두 무소속인데 이처럼 정당은 지방정치에 있어서 일정한 역할을 담당하기는 하지만 중앙정치 차원의 정당 간 대립구도가 그대로 지방에까지 이어지는 경우는 많지 않다.

159) 中村宏, 『地方選挙』, (東京: 日本評論社, 1996), p.87.

160) 고선규, “일본 지방선거의 특성 분석”, 『일본학보』, 제77집, (한국 일본학회, 2009), 160면 이하 참조.

161) 山崎幹根, 앞의 논문, 92면 참조. あいのり[相乗り]; 고선규 등은 이를 연합공천으로 표기하지만, 사전적 의미로는 함께 차를 이용하는 ‘합승’의 의미를 갖고 있으며 동반 당선을 지향한다는 의미에서 동일한 의미로 본다.

<표 7> 일본 지방공공단체장·의원의 소속당파별 분포 (2011. 12 현재)

구분	정수	민주당	자민당	공명당	공산당	사민당	기타	무소속	비고
지사	47						1	46	명
광역의원	2,784	15.8	47.2	7.7	4.2	2.2	1.7	21.2	%
시정촌장	1,739						3	1,736	명
기초의원	34,682	3.2	5.2	8.2	8.5	1.1		73.1	%

출처; 전국시군구청장협의회 자료집.

위 <표 7>에서 보는 것처럼 일본 기초자치단체는 무소속이 거의 대부분을 차지하고 있음을 알 수 있다. 일본은 중앙과는 다른 지방자치제도와 선거제도를 채택하고 있다고 할 수 있는데 중앙과 다른 정치방식, 새로운 정책이나 개혁의 실천, 인재배출 등의 면에서 일본 정치의 다양화에 공헌하고 있다고 할 수 있다. 한편 일본 헌법 제93조는 보통지방공공단체에는 주민직선의 의회를 두도록 하고 있지만, 정촌의 경우 조례로 의회를 두지 않고 이를 대신하여 선거권자의 총회인 정촌 총회를 둘 수 있다.

시사점은 지방선거에서 정당공천을 허용하고 있음에도 무소속 당선비율과 지역정당 후보 당선비율이 높아지고 있는 점이다. 이와 관련 고경훈은 중앙의 여러 정당들이 지방에서 당선 가능성이 높은 유력 후보자를 추천하거나 지지하는 ‘아이노리(합승형)’ 단체장들이 늘어간다면, 이는 중앙정당의 입장에서 지방에 대하여 일정한 영향력을 확보하고 지방의 유력후보와 동반당선을 위한 공여지책 때문이라고 한다.<sup>162)</sup> 이런 현상은 생활협동조합운동 등을 통한 ‘생활자 네트워크’로 불리는 시민운동 단체들을 중심으로 한 무소속 후보자들이 지역밀착형 과제인 환경, 복지, 주민권리 등의 이슈를 가지고 지방선거에서 대거 당선되면서 중앙정당으로부터 탈피하는 중요한 계기가 되었다. 이는 중앙당의 입김으로부터 벗어나 특정 정당·정파로부터 탈피하여 지역정치·생활정치에 몰두하려는 현상으로 이 시민정치운동의 핵심은 정치를 시민과 결합시켜 시민·정치 네트워크를 만드는 것이라고 할 수 있다. 즉 정치영역에서 만큼은 시민을 정치는 생활의 일부라고 여기는 생활협동조합운동의 연장선상에서 시민정치인으로 변화시키려는 운동이다. 네트워크 출신 의원들은 시민 권력과 정치권력 사이를 오가며 균형을 잡아 지역발전을 꾀하고 다시 후진을 양성하는 책임도 맡고 있다.<sup>163)</sup>

162) 고경훈, “기초자치단체선거의 정당공천제 고찰”, 기초단체장·기초의원 정당공천제 폐지를 위한 토론회, (유성엽 의원실, 2013. 3), 16면 참조.

163) 일본의 대표적인 생활자 네트워크 운동단체로서 지역정당을 표방하고 있는 가나가와, 도쿄 네트워크 등은 정치권력의 사유화를 막기 위하여, 이 단체 소속으로 공직에 출마하는 후보는 3회 이상 출마를 금지하는 자체 규약을 가지고 있다. 일반 시민이 누구나 직접 참가하여 스스로 주인이 되는 정치를 실현해가고자 하는 이들의 정신이 반영된 것으로 이들에게는 일반 시민들이 정치를 직접 경험하게 하고 이를 순환시킴으로써 일반시민들이 정치적 주체로서 재형성되는 과정을 만드는 것이 이들에게는 제일 중요한 과제이다.



지방자치단체의 장 선거나 지방의회 의원선거에서는 무소속으로 입후보하여 무당파 지지자들의 지지를 얻고자 정당 추천이나 지지를 받는 연합공천 형태를 취하는 경우가 많은데 이는 정당의 당적을 가지고 무소속으로 입후보해도 문제가 되지 않고 당선에 유리하기 때문이다. 일본의 지방자치는 생활자 네트워크 운동 등에 힘입어 중앙정당의 지방정치참여에 의한 정당민주주의에 의한다기보다 지역주민의 성숙한 정치의식과 자율성에 의해 이루어진다고 할 수 있다.

지방자치단체장의 피선거권의 요건 중 거주기간에 대한 규정을 두고 있지 않는 것은 인재의 폭넓은 등용과 전문엘리트의 충원이라는 측면에서 우리도 고려할만하다. 일본의 경우 투표율 제고와 선거인의 편의를 위하여 期日前投票를 하는데, 선거공시가 된 다음 날부터 선거기일 전날까지 토·일요일과 쉬는 날을 포함 매일 가능하다.

## 라. 독일

독일의 지방선거제도<sup>164)</sup>는 오랜 역사를 가지고 있지만 근대적 의미의 지방자치선거는 1848년 슈타인(Freiherr von Stein)에 의한 프로이센 도시법에 따른 지방자치선거라고 할 수 있다. 1919년 바이마르 헌법 제정으로 지방자치에 보통선거가 도입되었고 비례대표제를 근간으로 하는 연방선거의 기본원리가 현 지방선거에 적용되고 있다.

지방선거제도의 특징은 주마다 다양한 선거제도를 가지고 있다는 점과 지방선거제도의 빈번한 개정이다. 선거제도의 원리는 비례대표제와 다수대표제이며, 그밖에 투표수의 누적과 분할제도, 의석배분 방식으로 동트와 헤어/니마이어 방식이 있다.

지방선거는 정당참여가 일반적이며 정당은 1980년대까지 지방정치에서 독점적 영향력을 가지고 있었으나 1990년대 선거법 개정으로 자치단체장의 직선제 도입에 따른 정당의 독점적인 영향력을 축소하는 방향으로 개선하였다. 통일 후 지방자치의 큰 변화가 시장의 직접선거와 주민투표제의 확대로 나타났다. 이 과정에서 적극적인 주민참여와 확대를 지향하는 누적과 분할을 핵심으로 하는 선거제도의 도입은 지방자치개혁의 핵심으로 지방자치단체에서 정당의 기능과 역할이 주민으로 이동하는 것을 의미한다.

지방선거는 주 수준의 정당들이 관여하지만 정당들이 표방하는 이슈는 해당 지역의 문제에 국한되고 게마인데(Gemeinde)가 작을수록 정당의 영향력은 약하고, 주로 주민의 생활밀착형 이슈가 주 대상이다. 지방선거에서는 지역적 특성들이 주도하므로 정당

---

164) 정재각, “독일 지방선거제도에 관한 연구”, 『한·독 사회과학논총』, 제14권 제2호, (한독사회과학회, 2004). 를 참고하여 재구성하였음.

중심보다는 인물중심의 투표가 유도되고 정당의 영향력은 점차 감소되고 있다.

지방의원선거는 기본적으로 비례대표제를 채택하고 있으며 지역에 따라 지역구 의원과 비례대표를 각각 선출하는 곳도 있다. 비례대표제의 경우 정당이나 후보자명부상의 각 후보자에 투표하는 비구속명부식과 정당에 투표하는 구속명부식이 있는데 대부분 비구속명부식을 채택하고 있다. 선거구는 대선거구제가 일반적이며, 소선거구제 또는 소선거구·대선거구를 병용하는 지역도 있다.

독일의 선거제도는 주마다 매우 다양한데 이는 지방선거법이 주의 입법사항이기 때문이다. 선거관리는 지방자치단체가 지방선거위원회를 구성하여 선거기능을 수행한다.

독일의 지방선거는 지방선거법(Kommunalwahlgesetz)과 이를 보완하는 지방선거규정(Kommunalwahlordnung)이 구역의회(Ortschaftsräte)와 게마인데의회, 크라이스의회, 시장선거에 적용된다. 구역의회와 게마인데의회 및 크라이스의회 의원의 임기는 5년이다. 지방자치단체장 선거와 비정기적인 선거는 해당 지방의회에서 선거일을 정하는데 비정기적인 선거일은 재·보궐선거, 최초선거(Neuwahlen)등이 포함된다.

지방 선거규정은 자치단체 규모가 큰 경우 선거권자의 접근성을 높이기 위하여 여러 개의 투표구로 분할하고 있으며, 한 투표구는 주민 2,500명을 초과하지 않도록 규정하고 있다. 게마인데 선거에서 선거권은 18세 이상의 독일국민이거나 유럽공동체 회원국 국적을 가진 사람으로서 최소 3개월 거주를 해야 한다. 지방의회의원의 피선거권은 지방자치단체의 시민이거나 EU회원국 국적의 시민에게도 허용된다. 시장의 피선거권은 당해 지방자치단체 시민이 아니어도 되며, 독일 국적이거나 EU회원국 국적을 가진 자로서 선거일 현재 25세 이상 65세 이하인 자이다. 지방의회 의원이 임기 중 퇴임하거나 선출자격이 없음이 밝혀진 경우는 차 순위 후보가 직위를 승계한다.

지방선거 후보자 공천제도는 4가지가 있다. 정당에 의한 공천, 회원 유권자단체, 비회원 유권자단체, 복수단체의 공동공천이 있다. 비회원 유권자단체는 정관에 의해서 사단으로 조직된 단체로 등기된 단체에 한정되지 않는다. 지방선거법에 의하면 회원 유권자단체의 공천은 정당과 같은 규정이 적용되며, 비회원 사단은 법적 형태나 조직과 상관없이 선거 전에 결성되는 유권자단체를 의미한다. 복수단체의 후보자 명부는 여러 단체가 공동으로 공천한 선거인 명부를 말한다. 정당의 후보자 명부에는 당원 외에 다른 지원자가 포함될 수 있으나, 당원총회나 대의원회에 의해서 전체 지원자에 대한 공천 여부를 결정하고 정당의 후보자 명부로 제출된다.

독일에서 중요한 유권자단체는 ‘자유유권자들(Freie Wähler)’로서 2008년의 지방선거에서 쉴레스비히홀슈타인에서 6,784명의 지방의원을 배출하여 총 지방의원의 51.8%

를 차지하였다. 기민당(CSU)에서는 3,400명을 당선시켜 26%를 차지하였고, 사민당(SPD)은 2,141명을 당선시켜 16.4%를 차지하였다. 바덴-뷔르템베르크의 경우 이들이 모든 지방의회 44%를 차지하고 크라이스의회의원의 24%를 차지하였다.

정당과 회원 유권자단체는 후보자와 그 순위를 회원총회나 대의원회에서 정관이 정한 절차에 따라 비밀선거로 결정하여야 하며, 선거권은 회원총회나 정당총회일 현재 정당이나 단체의 회원에게 부여된다. 공동의 공천대회는 참여 정당이나 참여 유권자단체의 당원이나 회원이 각각 최소한 3명 이상 출석하여야 법적인 효력이 있다.

회원 유권자단체와 비회원 유권자단체의 후보자 공천 절차는 유사하나 당해 선거를 위한 그 단체의 유권자들이 총회를 열어 공천을 하게 된다는 점이 다르다. 공동후보자 명부는 다수의 정당이나 유권자단체에 의해서 제안되는 하나의 후보자명부가 된다. 공동후보자를 공천할 때는 참여하는 정당이나 유권자단체가 공동총회를 열어 결정할 지 각각 동일한 후보자명부를 채택할 지 결정할 수 있다. 후보자명부는 정당은 물론 유권자단체도 후보자명부를 제출할 수 있으며 중요한 것은 서명과 수락의사표시다.

첫째는 서명으로 정당이나 유권자단체의 후보자 명부에는 대표기관의 개인적인 서명이 있어야 한다. 공동후보자 명부에는 참여한 정당이나 유권자단체의 대표기관이 각각 서명을 하여야 한다. 주 의회에 의석을 가진 정당은 후보자 명부의 진정성 때문에 대표기관이 서명하는 것으로 족하지만 선출될 의회에 의석을 가진 적이 있는 유권자단체가 후보자 명부를 제출할 때는 대표자의 서명뿐만 아니라 당해 유권자단체에 의해서 선출된 자 과반수의 서명이 있어야 한다. 주 의회나 해당 의회에 의석을 갖지 못했던 정당이나 단체의 경우에는 일정 수 이상 선거인의 서명을 받아서 제출하여야 한다.

둘째는 후보자 명부에 후보자가 수락의사를 자필로 하여야 한다. 이 수락의사는 철회할 수 없으며 후보자는 동일선거에서 여러 개의 후보자 명부에 등재되도록 하여서는 안 된다. 다만 크라이스 선거에서는 복수 입후보 금지에 대한 예외가 허용되지만 같은 정당이나 유권자단체 후보자 명부에 한한다.

지방자치단체장(Burgermeister)의 임기는 8년으로 선거일은 지방의회에서 결정하며 선거일은 일요일이어야 하고 법정 공휴일은 아니어야 한다. 지방선거관리위원회는 등록, 입후보 허용 여부에 대한 결정을 선거일 16일전까지 하여 적법한 시장후보자에 대해서는 늦어도 선거일 전 15일, 선거일 전 3번째 일요일까지 공고하여야 한다. 후보자 공고와 투표용지에 대한 기재는 중대한 절차규정으로 이에 대한 위반은 선거무효이다.

투표소에서 직접 투표를 할 수 없는 경우 우편투표를 통하여 투표를 할 수 있다. 투표방법에는 누적투표와 분할투표 두 가지가 있다. 누적투표는 특정후보에게 표를 몰아

주는 방식으로 주에 따라서 시의회 정수에 해당하는 만큼 누적적으로 특정후보에게 누적적인 투표를 할 수 있도록 하거나 최대한 3표까지 누적적으로 투표할 수 있도록 하고 있다. 분할투표는 여러 개의 후보자 명부에 있는 후보자에게 표를 나누어 투표할 수 있도록 하는 방법으로 유권자들은 여러 정당의 후보자를 지지할 수 있게 된다. 분할투표를 통하여 하나의 투표용지에 없는 후보자에게 투표를 할 수 있게 된다.

독일의 지방선거제도의 시사점은 주에 따라 상이하지만 유사점과 다양성을 동시에 보장하고 있다는 점이다. 우리나라는 중앙정당에 의한 지방선거에 대한 간섭이 심각하다는 점에서 독일의 유권자단체에 의한 후보자 추천제도는 시사하는 바가 크다. 또한 자치단체장의 피선거권에서 거주요건을 배제하여 경영능력이 있는 자는 피선거권을 갖도록 한 것도 주목할 만하다. 특히 지방의회 의원이 임기 중 퇴임 또는 선출자격이 없음이 밝혀진 경우 보궐선거를 실시하지 않고, 그의 차 순위 후보가 직위를 승계하도록 규정하고 있는데 이는 선거의 공정성과 엄정한 선거관리가 관건이다.

하버마스(J. Habermas)는 게마인데가 작을수록 정당의 전통적인 기능과 의미가 감소한다고 한다. 유권자들의 선거행태는 연방이나 주 수준에서 보다는 지방수준에서 현지 문제와 정책적 과제에 관심을 갖게 되고, 지역의 특수성, 정당의 제도와 이미지, 선거제도, 선거후보 등이 복합적으로 유권자의 투표행태에 영향을 미친다고 한다.<sup>165)</sup>

이와 관련 소순창은 정당중심보다는 인물중심의 투표가 유도되고 정당의 영향력은 점차 감소되고 있다고 한다. 또한 지방의회의 구성에서 우리나라는 상대다수대표제를 실시하고 있는 반면 독일은 비례대표제를 실시하고 있어 한국에서 상대다수표제에서는 과다대표현상 및 지역별 1당 독점현상으로 나타난다고 한다.<sup>166)</sup>

## 마. 프랑스

프랑스의 지방자치제도<sup>167)</sup>는 1982년 중앙집권형 행정구조를 근본적으로 개혁하는 것으로부터 출발하여 프랑스 지방자치제의 근간을 이루는 법체계를 확립하고 지방민주주의를 정착시키는 지방자치시대를 맞게 되었다.<sup>168)</sup> 프랑스 지방자치제의 원칙으로 첫째, 지방분권화 원칙을 들 수 있다. 2003년 헌법은 제1조에서 “프랑스 국가조직은 분권화

165) Jürgen Habermas, *Kultur und Kritik: verstreute Aufsätze* (Frankfurt am Main: Suhrkamp, 1973), p.11. 참조.

166) 소순창, 『지방정부의 이론과 실제』, (서울: 사회과학출판사, 2002), 72면.

167) 이종광, “프랑스 지방자치단체의 선거제도 현황과 문제점”, 『한국 프랑스학 논집』, 제70집, (한국프랑스학회, 2010)과 지방의회발전연구원([http://www.rilc.re.kr/gov\\_index.asp?sel\\_menu=m02](http://www.rilc.re.kr/gov_index.asp?sel_menu=m02))을 참고로 재구성하였음.

168) 1982년. 3월. 2일. “시·읍·면, 도, 지역의 권리와 자유에 관한 법률”을 제정함으로써 지방자치제는 완전한 법적근거를 갖추게 되었다.

되어 있다.”는 내용을 추가하면서 헌법적 차원에서 지방분권화 원칙을 확립하였다.

둘째, 제5공화국 「헌법」 제34조 제3항은 법률이 ‘지방자치단체의 자유행정, 권한, 재원’에 관한 기본원칙을 정할 것을 명시하여 지방자치단체에 지역적인 자유를 보장하고 고유한 권한과 재정을 가지도록 하는 법인격을 부여함을 의미한다. 셋째, 보충성 원칙으로 프랑스 「헌법」 제72조 제2항은 “지방자치단체는 그 행정단계에서 가장 잘 시행할 수 있는 권한 전반에 대해 결정할 자격을 가진다.”고 규정하여 국가는 지방자치단체가 수행할 수 있는 모든 권한을 지방자치단체에게 이양해야 한다는 것을 의미한다.

배준구는 프랑스의 모든 지방자치단체는 그 규모, 주민 수, 경제적 능력 등에서 차이가 있을지라도 원칙적으로 동일한 권한을 가질 뿐만 아니라, 상위계층의 지방자치단체인 지역이나 도가 하위 지방자치단체인 도나 시·읍·면에 대하여 통제 내지 감독을 행할 수 없다고 한다.<sup>169)</sup> 특히 개정 헌법은 제72-2조 제5항에서 지방자치단체 간 평등을 촉진하기 위한 균등조항(disposition de p  r  euation)을 법률에 두도록 정하고 있다. 넷째, 지방행정의 의사결정과정에서 민주성이 강화되고 직접민주주의가 적용될 수 있게 되었다. 이에 근거하여 「헌법」 제72-1조에서는 주민투표제를 새롭게 도입하여 지방자치단체의 권한에 관한 문제를 주민투표로 결정할 수 있게 되었다.

프랑스 지방자치단체는 시·읍·면-도-지방이라는 3계층제로 구성되어 있다.<sup>170)</sup> 이들 지방자치단체는 일률적으로 의결기관이자 주민들에 의해 직접 선출되는 지방의회인 시의회(Conseil municipal), 도의회(Conseil general), 지방의회(Conseil regional)를 각각 두게 되며, 이들 의회 의원들은 그들 중에서 집행기관인 의장을 선출한다. 즉 의회에서 선출된 단체장이 의장을 겸하는 기관통합형제도이다.

의원임기는 6년이며 레종(Region)과 도(Department)는 소선거구제를 채택하고 시·읍·면(Commune)은 대선거구제를 채택하고 있다. 투표방법은 레종에서는 구속명부식 비례대표제를 도(Department)에서는 절대다수투표제, 시·읍·면에서는 연기명투표와 구속명부식 투표제도를 실시하고 있다.

시의회 의원선거는 1982년 법 개정으로 주민 3,500명을 기준으로 2가지 방식의 2회제 다수투표제를 명시하고 있다. 전체 시·읍·면의 90% 이상을 차지하는 주민 3,500명 미만의 시·읍·면에서는 2회제 명부식 다수투표제를 적용하지만, 명부작성과 선거

169) 배준구, 『프랑스의 지방분권』, (부산: 도서출판 금정, 2004), 38면 참조.

170) 프랑스 자치단체의 계층은 본토 및 해외영토를 포함하여 3계층으로 구성돼 있다. 즉 R  ion 26(본토21·코르시카섬·해외영토 4), 도(D  artement) 100(본토 96·해외영토 4), Commune 36,779(본토 36,564·해외영토 196·특별자치단체 19)

인들의 투표방식에서는 주민 2,500명을 기준으로 서로 다르게 시행하고 있다.

주민 2,500명 미만의 경우 무소속 입후보가 가능하며 의원정수보다 적게 구성한 ‘불완전한 명부’를 선거인에게 제시할 수도 있다. 선거인들은 명부에 구속되지 않고 개인의 선호에 따라 여러 정당의 명부에 있는 후보자를 혼합하여 연기하는 투표를 할 수 있다. 반면 주민 2,500명 이상 3,500명 미만의 경우 정당 혼합형 연기명투표가 가능하지만, 정당이 제출하는 후보자명부는 ‘완전한 명부’를 제출해야 한다.

주민 3,500명 이상의 경우 다수대표제가 지니는 효율성을 유지하면서도 소수파의 대표성 보장을 위해 비례대표제를 도입하고 있다. 비례대표제는 시·읍·면 주민 전체의 진정한 대표성을 최대한 보장하도록 해주기 때문이다.

도의회 선거구는 몇 개의 시·읍·면을 하나의 선거구로 합쳐 의원정수와 동수인 선거구(canton: 본국 3879, 도 156, 마이요트 19, 합계 4054)별로 1명씩 선출하는 소선거구제에 따르며, 안정된 다수파를 구성할 수 있도록 2회제 단기명 다수대표제를 1871년 이래 채택하고 있다. 제1차 투표에서 유효투표의 과반수 또는 선거인 등록자수의 1/4 이상 얻은 후보가 당선되며 해당하는 후보가 없을 경우 선거인 등록자수의 10%이상 얻은 후보가 제2차 선거에 입후보하여 상대다수에 의하여 당선인을 결정한다.<sup>171)</sup> 1999년 선거법 개정으로 의회 의원선거는 2회제 최대 평균치 비례대표제를 도입하였고, 1차 투표에서 유효투표수의 절대다수를 득표한 명부가 있으면 2차 투표 없이 이 명부에 의석의 1/4을 배분한다. 잔여 의석에 대해서는 유효투표수의 5% 이상 득표한 모든 명부에 최대 평균치 비례대표제로 의석을 배분한다.

시사점은 지방선거에서 후보자의 선택이나 후보자 명부의 순위 결정에 여러 정당이 독점적으로 관여하고 있으므로 지방선거와 지방의 정치 활동이 전국적인 정치적 이슈와 결코 분리될 수 없다. 지방선거에서 정당참여가 허용되어 후보자를 공천할 때는 지역주민의 의사를 존중하므로 지역의 명망가가 특정 정당을 표방하는 것이 일반적이다.

한편 낮은 투표율의 문제가 심각한데 이는 지방의회 의원들이 지역 대표성을 갖지 못하고 정당에 힘입어 선출되다보니 이런 지방의원들에 대한 주민들의 낮은 인지도 때문이다. 특히 선출직 의원들이 다른 직무를 겸직할 수 있는 프랑스만의 독특한 제도의 특성에 기인한 여러 가지 부정적인 문제 등이 그것이다. 이는 국익을 우선시해야 하는 상·하의원들이 지방의 이익에 치중하게 될 우려가 있으며, 지방에서까지 1인의 유력 정치가가 과두지배체제를 구축함에 따라 지방권력이 집중되고 정치신인의 성장을 어렵

171) 백운철, “프랑스 지방자치단체의 선거제도에 관한 연구”, 『토지공법연구』, 제36집, (한국토지공법학회, 2007. 5), 292면 참조.

게 한다는 비판을 받기도 한다. 검직제한은 선출된 자들이 각자의 직무에 더욱 전념하게 되고 지방 차원에서 정치적 인물의 교체를 촉진시킬 뿐만 아니라, 민주성 확보라는 지방분권원칙에도 부합한다고 할 수 있다.

이러한 부정적인 요인들은 모든 지방선거에 정당이 참여함으로써 야기되는 문제이지만 프랑스 정당 조직의 특성에 비추어 볼 때 순기능적 측면도 있다. 이는 자유로운 정당의 가입이 보장되어 있고 지방정치를 주도해 갈 수 있는 자질을 갖춘 엘리트들이 지방의 정당 활동에 적극 참여할 수 있으므로 지방 차원의 요구가 크게 반영될 수 있다는 점이며, 정당의 지방조직이 활성화되어 있는 프랑스 정치 현실에서 지방선거가 안고 있는 문제점은 상당부분 극복될 수 있다는 반증이다. 특히 선거법의 엄격한 적용과 지방분권에 대한 후보자들의 정확한 인식 및 정치적 의지는 민주주의의 모태가 되는 지방자치의 발전을 견인하는 촉매제가 된다고 할 수 있다.

### 제3절 분석틀

#### 1. 연구문제

선행연구들을 고찰한 바에 따르면 지방선거에서의 정당공천과 관련 많은 학자들이 이분법적으로 접근한 사례들을 볼 수 있다. 그런 관점에서 지방선거에서의 정당공천 찬성 입장은 오늘날 정당민주주의로 불리는 마당에 정당정치 의 원론적 입장에서 정당공천을 주장하고 있으며, 반대 입장은 정당 내부의 민주주의가 제대로 작동하고 있지 않은 우리나라의 정치 현실에서 현재 지방자치가 안고 있는 여러 가지 문제의 원인이 상당부분 정당공천에 있다는 현실적인 진단에 따른 결과물임을 알 수 있다.

이 논문은 현행 공직선거법상 지방선거에서 정당공천의 열쇠를 쥐고 있는 입법권자인 국회의원들이 정파적 이해관계와 맞물려 오로지 자신들의 정치적 입지를 위하여 당리당략에 의한 정당공천을 유지하려는데 대한 비판적 입장에서 접근하고 있다. 이미 드러난 것처럼 지난 제18대 대선과정에서 공약으로 내걸었던 기초지방선거의 정당공천 폐지 약속을 이제는 온갖 이유를 들어 피해갈려고 하는 현실만 보아도 당리당략에 따른 대선공약이었음을 알 수 있다. 특히 정당공천을 찬성하는 입장은 정당정치 의 원칙을 주장하면서도 정당정치 의 핵심가치인 국민의 정치적 의사형성이라는 중요한 기능은 간과하고 있음을 지적하고 있다. 또한 정당공천을 반대하는 입장은 지방자치를 단지 지방행정의 한 분야로만 인식을 하고 있어 학문적으로 대립각을 세우고 있는 듯하다.

따라서 이 논문은 선행연구의 한계로 지적되고 있는 학자들 간에 존재하는 그러한 이분법적인 잣대를 지양하고 지방자치의 근본적인 목표가 지방분권에 있고 지방분권을 통한 지방자치 발전과 정치발전 그리고 우리가 추구하는 민주주의 발전에 있다는 점에 초점을 맞추어 지방자치 발전에 걸림돌로 작용하고 있는 현실적인 문제를 중심으로 고찰하고자 한다. 더구나 정당공천을 찬성하는 입장은 현직의 경우 현 직위를 이용하므로 당선에 유리하게 작용한다는 점에서 정당공천을 반대하고 있다고 주장한다면서 정당공천이 폐지되었던 과거에도 내천 등 공천 유사행위로 인하여 정당공천과 같은 결과를 가져오고 헌법재판소도 이미 위헌판결을 한 마당에 굳이 정당공천을 반대할 이유가 없다고 한다. 여기서 간과해서는 안 될 것은 이러한 현실은 정치적 지역패권구도에 의한 정당공천이라는 기득권이 작동하고 있을 때 두드러지게 나타나는 문제라는 점이다.

한편 정당공천을 반대하는 입장은 지방자치는 지역주민의 생활현장을 중심으로 이루어지는 지방행정의 한 영역이므로 정당공천을 할 경우 중앙정치에 예속될 수밖에 없어 지방자치의 본질을 훼손하므로 정당공천을 할 필요가 없다고 한다. 그러나 정당정치의 중요한 기능 중의 하나가 국민의 정치적 의사형성임에도 이를 외면하면서까지 현대 민주주의가 정당민주주의이므로 정당공천은 필연적이라는 것은 문제가 있다고 본다.

이 논문은 민주주의의 핵심가치인 의사표현의 자유 가운데서 국민의 정치적 의사표현의 자유라는 관점에서 새롭게 접근하고자 한다. 의사표현의 자유는 여론형성의 자유를 본질로 하므로 정치적 의사표현의 자유는 정치적 의사형성의 자유를 의미한다고 할 때 대다수 국민들의 정치적 의사형성의 일환으로 이루어지는 여론조사는 매우 중요한 의미를 갖는다. 그러므로 기초지방선거에서 정당공천제도와 관련한 국민의 정치적 의사형성의 결과물인 여론조사 결과는 정당공천제도의 채택여부에 대한 중요한 잣대라고 할 수 있으므로 단지 정당정치의 원론적 입장에서 정당공천제도가 정당민주주의를 실현시키는 제도라고 주장하는 것은 논리적 모순이라 할 것이다. 따라서 정당공천 문제를 단지 정당의 지방자치 참여라는 관점뿐만 아니라 정당의 주요한 기능인 동시에 민주주의의 핵심가치인 기본권 보장의 차원에서 지금까지 학문적으로 제기하지 않았던 연구문제의 관점에서도 고찰하고자 한다.

[연구문제 1] 제도적 측면에서 헌법재판소와 국회 등의 입장이 왜 변화하는지 정치적 여론이나 시류에 영합하는 것은 아닌가?

[연구문제 2] 선거정국 예컨대 대선이나 총선과정에서 나타난 정당의 입장은 왜 자주 변화하는가?



[연구문제 3] 이해당사들 즉 현직과 비현직의 정당공천에 대한 입장 차이는 없는가?  
[연구문제 4] 정당정치 원칙에 따라 정당공천을 주장하면서 왜 정당의 주요기능인 정치적 의사형성의 자유에 대하여는 언급하지 않는가?

좀 더 구체적으로 살펴보면 국민의 기본권을 보장하기 위한 기제로서 기능을 해야 할 헌법재판소나 국회가 그동안 지방선거의 정당공천제와 관련하여 그들의 고유한 권한을 선거의 공정성이나 기회균등이라는 가치실현을 위하여 행사했다기보다 정략적으로 정치적 이해관계에 따라 지방선거의 정당공천 문제에 접근했다고 보지 않기 때문이다. 즉 당시의 정권을 담당하고 있는 정치권력의 눈치를 보거나 정치세력의 힘의 논리를 따라 변화를 했다고 보기 때문이다.

그리고 선거정국마다 국민의 눈치를 살피는 눈치 보기 정치가 만연하고 있다는 사실이다. 지난 대선 정국의 경우 소위 안철수 현상으로 불리는 정치개혁의 핵으로 떠오른 기초 지방선거의 정당공천 폐지 문제가 곧바로 박근혜, 문재인 두 후보에게 전이되어 이들이 정당공천 폐지를 선거공약으로 발표하게 되었다는 점에서 선거정국과 정당의 정치적 여론 추이 그리고 정당의 영향력 약화에 따라 국민들을 속이고 있기 때문이다.

이와 관련 중앙선거관리위원회는 지난 4월1일 선거운동기간의 제한을 폐지해 선거운동을 상시 허용하는 방안을 검토하는 등 규제 중심의 공직선거법에 대한 개정안을 마련하여 국회에 제출할 계획이지만 실현여부가 불투명할 뿐만 아니라, 국회에 제출된다고 하여도 국회의 수용 여부 또한 불투명하다.<sup>172)</sup> 중앙선거관리위원회는 그동안 수차례 선거운동의 규제조항으로 남겨져 있었던 인터넷 선거운동을 비롯한 선거운동 기간 등의 개정을 국회에 요구하였으나 매년 국회에서 법 개정이 이루어지지 않았던 사례가 많았다는 점에서 이번에는 선거법 개정을 위한 보다 면밀한 검토가 있어야 할 것이다.

헌법재판소는 재판작용 외에 정치작용이라는 사실상의 정치적 기능을 한다고 할 수 있다. 따라서 정치적 상황에 따라서 판결이 바뀌는 경우를 수없이 목도해 왔다. 결국 재판관의 구성이 사실상 정권을 담당한 정당과 깊은 연관이 있으므로 정당의 지방선거에 대한 정당공천 찬반 여부에 따라 재판 역시 대부분 집권당의 논리를 따를 수밖에 없다고 할 것이다. 그동안 지방선거를 둘러싼 헌법재판소의 판결을 보면 스스로 판결을 변경하면서까지 지방선거의 정당공천에 대한 위헌성 여부를 판단해 왔다고 할 수 있다. 예컨대 정당표방금지가 합헌<sup>173)</sup>이라는 헌법재판소 결정과 정당표방금지가 위헌

172) 연합뉴스, “선관위, 선거법 개정 추진…선관위 전체회의서 첫 논의”, 2013. 4. 1. 검색일: 2013. 4. 2.

173) 헌재 1999. 11. 25. 99 헌바28 판례집 11-2, 543; 기초의회 의원선거 후보자에 대한 정당표방을 금지하고 있

이라고 판례를 변경<sup>174)</sup>한 것이 그것이다. 그럼에도 불구하고 향후 동일한 사안인 지방선거의 정당공천과 관련해서는 여전히 정치권의 눈치를 보거나 여론 등에 떠밀려 판례변경을 해 왔음을 알 수 있다.

## 2. 분석모형

이 논문은 연구목적을 달성하기 위하여 연구문제에 대한 검증을 위한 전제로 아래 <표 8>과 같은 연구문제에 대한 검증지표를 중심으로 <그림 1>의 기초지방선거 정당공천 분석 모형에 의하여 이론을 전개하고자 한다.

<표 8> 연구문제에 대한 검증지표

연구문제의 중심	이론 및 가설의 검증
헌법재판소	현재의 기능이 정치작용이라는 점, 현재 1999. 11. 25. 99헌바28, 현재 2003. 1. 30. 2001헌가4
국회	국회를 구성하고 있는 정파의 이해와 국회 구성원들의 대소에 따라 입법이 달라짐. <표 2 참조>.
선거 정국, 정당	선거 국면에서 나타난 여론의 향배와 새로운 정치세력 등의 등장에 따른 기존 정당의 영향력 약화로 인한.
정당과 선거제도에 대한 이해도, 현직과 비현직	일반적으로 정치학자 등은 적극적으로 정당공천의 찬반을 주장하지 않으나, 행정학자 등은 비교적 강력하게 정당공천을 반대하는 경향이 있음. 다른 견해를 가진 학자들도 많이 있음

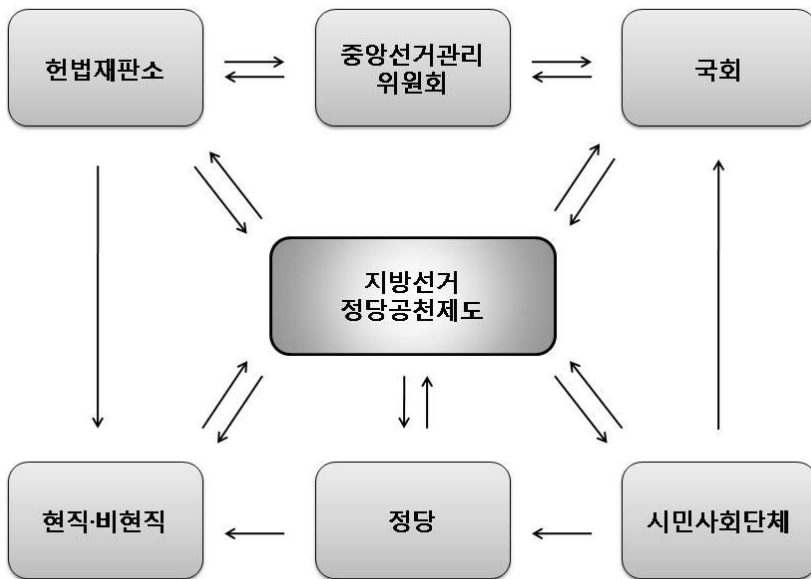
출처; 앞의 연구문제를 중심으로 재구성함.

위 <표 8>에서 보는 것처럼 법적·제도적인 측면에서 입법권을 가진 국회가 많은 국민이 원한다고 하여 자신들의 생명줄이나 다름없는 공천권이라는 기득권을 포기하기가 쉽지 않을 것이라는 전제하에 시민사회 단체 등에서 제기하고 있는 기초지방선거 정당공천제 반대라는 국민의 여론을 등에 업고 국회로 하여금 공직선거법의 개정을 촉구해야 할 것이다. 이렇게 할 경우 법 개정은 아니라도 제도의 개선이나 정당의 민주화 등을 통하여 지방자치 무용론으로까지 비화되고 있는 작금의 실종위기에 직면한 지방자치제도를 되살릴 수 있을 것이다.

는 구 「공직선거 및 선거부정방지법」 제84조에 대해 합헌이라는 헌법재판소의 결정.  
 174) 현재 2003. 1. 30. 2001헌가4: 합리적 이유 없이 유독 기초의회 의원 후보자만을 다른 지방선거의 후보자에 비해 불리하게 차별하고 있으므로 평등원칙에 위배된다는 위헌 판결.

한편 헌법재판소에 대하여 꾸준히 공직선거법의 문제점에 대한 위헌 소송을 제기함으로써 국회가 스스로 법을 개정해 나가도록 해야 한다. 그리고 각 정당에 대하여는 총선과 대선 등 선거 국면에서 정치적 여론 형성을 통한 공직선거법의 개정을 촉구하는 한편 국민의 여론에 따른 올바른 선택을 통하여 심판함으로써 정당이 앞장서서 국민의 정치적 의사에 귀를 기울이도록 해야 할 것이다. 이러한 연구문제를 중심으로 국민의 의식을 깨우치는 운동에 시민사회단체가 앞장서서 법과 제도개혁도 중요하지만 법과 제도의 운용주체로 하여금 올바른 방향으로 지방자치제를 정착시키는데 역할을 해야 한다고 본다.

이 논문은 이와 같은 연구문제를 설정하고 이에 대한 검증을 통하여 지방선거의 정당공천제와 관련한 문제점에 대한 개선방안을 찾아보고자 한다. 이를 위하여 사회조사 방법론 중 ‘질적 조사방법론’에 의한 선행연구에 대한 학설과 이론에 대한 문헌조사를 토대로 연구를 하였다. 즉 선행연구와 관련한 문헌적 이론을 고찰하고 이를 분석하여 결론을 도출하고자 한다. 지방선거의 정당공천제를 둘러싸고 나타났던 헌법재판소의 판결이나 국회의 회의록에 나타난 변화의 추이를 살펴봄으로써 당시 헌법재판소와 국회의 정치적 환경이 지방선거의 정당공천에 어떤 영향을 끼쳤는지 고찰하고자 한다.



<그림 1> 기초 지방선거 정당공천 분석모형

한편 지방선거의 정당공천제에 대한 찬반 논의와 관련하여 시민사회단체의 입장, 기초단체장과 기초의원들의 입장 그리고 국민의 여론 동향과 언론의 보도 내용들을 고찰함으로써 국민의 정치적 의사가 어떻게 정치에 반영되고 있는지 살펴볼 것이다.

위 <그림 1>분석모형에서 보는 것처럼 입법권을 가진 국회가 시민사회단체 등 국민의 여론을 어느 정도 반영하는지 국회 특별위원회와 본회의 회의록을 통해서 살펴보고자 한다. 그리고 국회의 입법권에 대하여 국민의 기본권이 충실히 지켜지고 있는지 아니면 정치적 이해관계나 시류에 따라 헌법재판소의 판례는 어떻게 변하는지 살펴볼 것이다. 따라서 선거의 핵심가치인 공정성과 형평성 그리고 기회균등이라는 가치를 어떻게 실현하여 국민의 기본권인 표현의 자유 중에서도 중요한 가치인 정치적 의사형성의 자유를 구현할 수 있도록 선거제도의 문제점에 대한 개선방안에 대하여 고찰하고자 한다. 이를 위하여 정당 활동 및 공직후보자들의 제도적 환경인 한국의 공직선거법·정당법·정치자금법 등 정치관계법에 대하여도 고찰하고자 한다.

## 제3장 기초지방선거 정당공천제 분석

이미 연구문제에서 제기한 바 있는 지방선거의 정당공천제도와 관련한 여러 가지 문제점, 즉 제도적 측면에서 헌법재판소와 국회의 입장 변화, 대선이나 총선 등 선거과정에서 나타난 정당의 입장 변화, 이해당사들 즉 현직과 비현직의 입장 차이, 정당정치 의 원칙과 정당의 기능인 정치적 의사형성의 자유와 충돌 문제 등이다. 결국 연구문제는 선거의 핵심인 공정성과 형평성 등을 어떻게 구현하는가의 문제로 귀결된다. 이하에서는 이와 관련한 지방선거의 공정성과 형평성의 문제점 및 기초지방선거 정당공천제의 찬반 논의를 둘러싼 정당정치모델 이론과 찬반논의의 주체와 내용 그리고 찬반논의에 대한 평가를 하고자 한다.

### 제1절 찬반논의

#### 1. 이론적 논거와 논의과정

##### 가. 이론적 논거

지방자치에서 정당의 참여문제는 다른 이론적 논의보다는 주로 현실적 차원에서 정당정치 모델(party politics model)과 비당파 모델(nonpartisan model)을 중심으로 전개되어 왔다. 정당정치 모델과 비당파 모델은 영국의 지방정치를 분석한 밀러와 덕슨의 모델을 기반으로 하여 책임정당정치모델, 비당파적 개인주의 모델, 직접민주주의에 기초한 동원모델 등을 제시하고 있는 유재일과 정상호의 연구가 대표적이다. 이들은 “지방정치 모델을 규정하는 가장 중요한 두 가지 잣대는 정당의 중심성을 인정하느냐의 여부와 정치와 행정의 관계를 일원론으로 보느냐 아니면 엄격히 분리된 이원론으로 인식하는가에 있다”고 보고, 이중 “정당정치모델은 지방정치에서 정당의 역할을 필수적일 뿐만 아니라 바람직한 것으로 인식하며 행정에 대한 정치의 우위를 민주주의 원리로 적극 수용하고 있다”고 보고 있다.<sup>175)</sup>

이처럼 민주주의 정치과정에서 정당을 중심 행위자로 보고 이를 중시하는 것을 정당정치모델이라 할 수 있다. 이 모델은 정당이 국민과 국가기관을 연결시키는 매개체로

175) 유재일 외, “지방정치에서 정당정치의 위상과 과제”, 『한국과 국제정치』, 제25권 제1호, (경남: 경남대학교 극동문제연구소, 2009), 154면.

서 국민의 정치적 의사형성에 참여하는 것을 본질적 기능으로 한다. 안철현은 정당의 기능과 관련 ‘정당은 공식선거의 후보자를 추천하고 선거활동을 함으로써 정치지도자를 양성·배출하고 국가기관의 구성에 참여하고 정부를 통제하는 기능을 담당한다.’면서, 이러한 기능을 통해 정당은 대표성과 리더십이라는 정치의 두 가지 요구를 충족시켜 통치와 책임이라는 기능을 수행한다고 한다. 이 두 가지 기능을 통하여 여야가 대안적 정책을 제공하고 정부를 비판함으로써 통치에 참여하고 따라서 통치에 어느 정도 책임을 진다면 국민들은 경쟁하는 정당들 중 하나를 선택하는 방식으로 권력을 통제할 수 있고 권력의 책임성을 확보할 수 있다고 한다. 즉 정당은 국민들의 일반의사에 기초하여 정책 프로그램을 제시하고 이를 실현할 리더십을 국민들로부터 선출된 대표자를 포함하는 정당이라는 하나의 팀에 의해 확보한다고 한다.<sup>176)</sup>

이러한 기능을 가진 정당들에 의해 행하여지는 정당정치는 정당 상호간 경쟁을 통해 국민에 대한 책임정치 구현과 정치참여 확대라는 기능을 수행하게 되고, 이러한 정당간의 경쟁이 있는 정당정치의 장점은 책임정치가 이루어진다는 것이다. 박찬표는 책임정치란 정당이 선거과정에서 국민들에게 제시한 공약에 대하여 실행할 책임을 지고, 집권세력으로서 수행한 정책성과에 대해서 국민에게 책임을 지는 것을 의미한다면, 책임정치의 주체는 일시적이고 개인 정치인에 의해서가 아니라 지속적이고 집단적 존재로서의 정당이 된다고 한다.<sup>177)</sup>

조형제 등에 의하면 이와 같은 정당정치모델이 상정하는 정당 형태는 미국식 선거전문가 정당보다는 ‘사회균열에 기반을 둔 정치적 대표체제의 구축과 정책경쟁’을 핵심으로 하는 유럽식 대중정당 모델에 가깝다고 할 수 있으며, 이 모델은 민주적인 정당정치와 지방자치가 충분히 발달한 영국, 독일을 비롯한 유럽 국가들에서 보편적인 것으로 보인다고 주장한다.<sup>178)</sup>

비당파 개인주의 모델은 지방정치에 있어서 정당의 필요성을 부정하고 지방자치의 자율성을 우선한다는 점에서 정당정치 모델과 대립된다. 지방자치에서는 정치적 리더십이 아니라 경영마인드를 가진 기업가 내지 행정가의 리더십이 요구되며 지방정치가 탈정치 내지 탈정당화 되어야 한다고 주장한다. 이 모델은 엽관제하에서 정당정치의

176) Frogner, A. P. *The Normative Foundation of Party Government*. Jena Blondel and Maurizio Cotta eds, *The Nature of Party*. (New York: Palgrave, 2000); 안철현, “지방선거에서의 정당공천 찬반 논리와 대안 평가”, 『한국지방자치연구』, 제12권 제4호, (대한지방자치학회, 2011), 55면에서 재인용.

177) 박찬표, “책임정당정치(책임정당정부)의 논리와 조건”, 2008년 한국정당학회 춘계학술회의 발표논문, (한국정당학회, 2008), 1면 참조.

178) 조형제 외, 『참여정부 국가전략연구: 네트워크 발전모델을 중심으로』, (정책기획위원회, 2005), 62면 참조. 이 보고서는 시민참여 책임정치가 ‘시민참여 책임정당정치’라면서 유럽식 정당모델과 유사하다고 한다.

부패와 비리의 폐해가 극심했던 미국 머신정치에 대한 반성에서부터 출발한 것이라고 할 수 있다. “미국은 독립 이후 정당정치를 근간으로 해서 민주주의를 발전시켜 왔다. 하지만 정치의 주도권을 장악하게 된 정당은 관료에 대한 인사를 직접 관장하게 되고, 관료를 정당의 사용인으로 전락시켜 버렸다. 이로 인해 유능한 인재를 공직에 임용되지 못하고, 행정의 질도 저하되는 문제가 발생하였다. 그 결과로서 정당정치의 부정적인 모습을 극복하기 위한 노력이 중앙과 지방에서 전개되었다. 중앙정부에 있어서는 부패한 정치로부터 행정을 분리시키려고 한 소위 ‘정치행정 이원론’ 및 ‘공무원 실적제’로 나타났고, 지방정부에 있어서는 지방자치에서 정당의 영향력을 배제하려는 경향으로 나타났다.”<sup>179)</sup> 이러한 정당정치의 부패 즉 머신정치를 극복하기 위하여 진보운동과 정치개혁운동이 전개되었으며, 이를 계기로 중앙정치에서는 실적제가 도입되었고 지방정치에서는 정당을 배제한 비당파 선거제도(Non-Partisan Election System)의 도입으로 나타났다.

비당파모델(정당배제모델)은 정당을 통한 집단적 책임성보다는 의원들 개개인의 책임성을 강조하여 선거권자에 대한 집단적 책임을 지기보다 개별 의원들이 자신의 선거구민에게 개별적으로 책임을 지는 것이 더 효율적이라고 한다. 각 의원들이 자신의 선거구민에게 책임을 지면 이것이 전체적으로 모여 전국 선거인에 대한 책임성이 된다고 한다. 그러나 오스틴(R. Austin)은 이러한 의원 개인적 책임성에 기초한 대표체제는 국민 전체에 대한 정부의 책임성을 파괴했을 뿐만 아니라, 선거구민에 대한 개별 의원의 책임성도 모호하게 만들었다고 비판을 한다.<sup>180)</sup> 이 모델은 캘리포니아 주 등 70% 정도의 주에서 지방선거의 정당참여를 배제하고 있는 미국 등에서 시행되고 있다. 무소속 단체장과 지방의원이 대다수인 일본의 경우 지방선거에서 정당공천제가 실시되고 있다는 점에서 미국과 같은 비당파모델이라고 하기는 어렵다.

## 나. 논의 과정

기초지방선거에서 정당공천 문제가 쟁점으로 나타난 것은 어제 오늘의 문제가 아니고 지방자치가 부활되면서부터 끊임없이 논란이 되어왔다. 논의 전개 과정을 보면 대체로 집권여당은 기초지방선거에서 정당공천을 반대하였고, 야당은 정당공천을 찬성하는 입장이었다. 문제는 이러한 논란의 중심에 국민의 의사는 없고 오로지 정파 간의 당리당략에 따른 유불리만을 따져 적당히 타협안이 마련되었다는 사실이다. 1991년 지

179) 한국지방자치학회, 『한국지방자치론』, (서울: 삼영사, 2002): 389~390면.

180) Ranney Austin, *The Doctrine of Responsible Party Government: Its Origin and Present State* (Urbana: The University of Illinois Press, 1962), pp.10~16 참조.

방자치가 부활된 후 자치단체장 선거가 제외된 최초의 지방선거는 여야 타협에 의해 광역의회 의원선거에서는 정당공천을 허용하고 기초의회 의원선거에서는 정당공천을 배제하였다. 자치단체장 등 모든 지방선거가 실시된 1995년에는 모든 지방선거에서 정당공천을 주장하는 야당과 이에 반대하는 여당이 참여한 대립을 벌인 결과 모든 지방선거에서 정당공천을 허용하되 기초의회 의원선거에서는 정당공천을 배제하는 대신 정당의 지지를 받은 후보자가 정당을 표방할 수 있는 ‘내천’이란 이름으로 정당의 선거참여를 허용함으로써 사실상 모든 지방선거에서 정당공천을 허용하였다.

이후 2005년의 공직선거법이 시행되기 전까지 지방선거에서는 기초의회 의원선거를 제외한 모든 지방선거에서 정당공천을 허용하여 실시하였지만 선거가 시작되기 전에는 언제나 그랬듯이 정당공천 문제가 불거져 각 정당은 참여한 대립을 하게 되었음은 물론이고 시민사회단체를 비롯한 지방자치학회 등에서도 지방선거에서의 정당공천을 반대하는 목소리가 비등하였지만 정치권은 이를 묵살하고 말았다. 더구나 교육감과 교육위원의 선거가 정당공천과 상관없이 동시에 치러짐으로써 국민들의 혼란을 가중시킨 측면이 많았다. 다음 <표 9>는 그동안 기초지방선거에서 정당공천을 둘러싸고 나타난 중요한 쟁점에 대한 논의 과정과 내용을 시기별로 주요 언론에 보도된 것들이다.

<표 9> 주요 언론에 나타난 지방선거의 정당공천에 관한 논의 과정과 내용

연도	주요 내용	언론사
2001.05	민주당은 2002년 지방선거부터 기초의원의 정당공천제 도입하기로 당론 확정	한국일보
2001.07	시·군·구의회 의장협의회 기초의회 의원의 정당공천제 도입 반대하는 성명서 채택·발표	연합뉴스
2001.10	전국 기초자치단체장 232명 지방선거에서 기초단체장에 대한 정당공천제는 폐지해야한다는 공동성명서 채택·발표	연합뉴스
2002.01	전국 기초자치단체장들 정당공천제 폐지 촉구	중앙일보
2002.10	한나라당, 시군구청장 공천배제 검토	연합뉴스
2003.02	전국 시장·군수·구청장협의회 정당공천제 폐지 등을 요구하는 제안서 대통령직 인수위원회에 제출	문화일보
2004.10	행정자치위원회, 현역 국회의원을 대상으로 한 설문조사 결과 52%가 지자체장의 정당공천제에 반대하는 것으로 분석 발표	동아일보
2005.04	국회의장 직속 민간자문기구인 정치개혁협의회, 제4회 전국 동시지방선거부터 기초의회 의원에 대한 정당공천을 허용하는데 합의	동아일보
2005.07	국회, 6월 임시국회에서 선거연령 19세로 내리고 기초의원에 대한 정당공천제를 도입하는 지방선거법 개정안을 의결·통과	매일경제
2005.07	정치개혁협의회 등의 정당공천제 허용 합의안에 관하여 전국 시장·군	매일신문



	수·구청장협의회는 반대집회 개최	
2005.08	전국 시·군·구의회 의장협의회는 기초의회 의원 선거법 재개정을 위한 공청회를 개최	내일신문
2005.10	중앙경실련 및 35개 지역 경실련은 기초의원 정당공천제 폐지를 위한 공동성명서 발표	연합뉴스
2005.10	한국지방자치학회는 국회에 보내는 성명서를 작성, 지방선거 입후보자에 대한 정당공천제를 폐지 촉구	연합뉴스
2005.10	전국 시·군·구의회의장단 협의회는 공직선거법 개정을 위한 ‘청주선언문’을 채택하고 기초의원 3,496명 전원 사퇴 결의	경향신문
2006.01	경실련을 비롯한 6개 시민단체는 기초의원에 대한 정당공천제를 폐지할 것을 주장하는 기자회견을 실시	YTN
2006.06	투명사회협약실천협의회 주최 토론회에서 “선거법 재개정을 통해 기초지방선거 대한 정당공천을 배제해야 한다.”고 주장	매일신문
2006.06	여야 국회의원 107명은 29일 국회에서 ‘기초 자치단체장 및 의원 정당공천제 폐지를 위한 국회의원 모임’ 발족	동아일보
2006.07	경북 구미시청 공무원직장협의회가 기초자치단체장에 대한 정당공천제 폐지를 주장하는 성명서 채택	서울경제
2006.10	여야 국회의원 102명은 기초단체장과 기초의원에 대한 정당공천을 폐지하는 공직선거법 개정안을 국회에 제출	매일신문
2007.04	법무부, 기초의원과 시장·군수·구청장 등 기초자치단체장 선거에서 정당공천을 없애는 공직선거법 개정 의견을 국회에 제출	중앙일보
2008.12	전국의 기초자치단체장 및 지방의원의 73.9%가 단체장에 대한 정당공천 폐지에 찬성한다는 조사 결과	연합뉴스
2009.07	고건 전 국무총리, 박원순 희망제작소 상임이사 등 사회원로 55인 기초자치단체 정당공천 폐지 촉구 선언문 발표	연합뉴스
2009.10	지방자치와 행정을 전공하는 전·현직교수들이 기초지방선거 정당공천폐지를 위한 전문가·학계 선언.	한겨레신문
2011.07	전국 지방자치단체장과 지방의회 의원, 시민사회단체, 학계 전문가들이 ‘성숙한 지방자치와 분권 시대를 향한 수원선언’을 발표	MBN
2011.08	기초단체장과 지방의원에 대한 공천은 재력만 있는 정치인들에겐 유혹에 빠지기 쉬운 달콤한 괴물일지 몰라도 국민들에겐 신성한 권리를 갉아먹는 악일뿐이다.	매일신문
2011.10	기초자치단체장 정당공천제 폐지하라	서울경제
2012.01	선출직 공직자, 교수, 연구원, 공무원 등 행정전문가 86.8% 현행 기초자치단체장 선거에서의 정당공천제 폐지를 주장	세계일보
2012.09	육동일 교수, “지방선거 정당공천 한시적 폐지 제안” 국회 지방자치포럼서 주장.	헤럴드생생뉴스
2012.11	박근혜-문재인 기초단체장-의원 정당공천 폐지	동아일보
2012.11	박근혜, 기초의회-단체장 정당공천 폐지하겠다.	폴리뉴스
2013.04	안행부는 기초 지방선거 정당공천제 폐지 여부를 공론화하기로	한국일보

주; 4.24 재·보궐선거 전까지 주요 언론에 나타난 기초 지방선거 정당공천 관련 보도 내용

## 2. 논의 주체

### 가. 시민사회단체

오늘날 지방자치제도하에서 정당의 참여 즉 기초지방선거에서의 정당공천의 문제는 찬성과 반대의 이분법적인 논의가 대부분이었다. 시민사회단체 역시 찬성하는 쪽은 주로 정당정치 모델론의 입장에서 정당정치가 갖는 장점 내지 정당정치의 논리에서 선거는 정당정치의 산물이라는 점에서 정당공천이 허용되어야 한다는 입장이다. 즉 현대의 대의민주주의는 정당정치에 기초하고 있으며, 정당은 가장 중요한 대의민주주의의 기제 중의 하나이므로 지방자치에서도 지역주민의 여론 수렴을 통한 정책형성과 공직후보자 추천, 정치교육과 훈련 등으로 정치신인 육성 등의 기능을 담당하고 있다고 주장한다. 따라서 이런 역할을 담당하는 정당이 지방자치에 참여하지 않은 것은 대의민주주의의 부정이나 다름없다는 주장이다.

반면에 반대하는 쪽은 정당배제론 내지 비당파 모델론의 입장에서 정당정치에 있어서 정당의 역할과 정당 상호 경쟁의 긍정적인 측면을 부인하는 것이 아니지만 지방자치는 일정한 지역공동체의 지역주민들이 스스로의 의사결정으로 지역의 공동사무를 처리한다는 정치 분권제도라는 측면과 정치적 지역패권주의가 팽배한 현실적 상황에서 중앙정치의 예속화가 불가피한 정당공천을 반대한다는 논리다. 여기서 간과해서는 안 될 것은 지방선거에서의 정당공천, 즉 기초지방선거에서의 정당공천의 문제가 직접 이해당사자인 자치단체장과 지방의원들의 의사는 전혀 반영되지 않았을 뿐만 아니라, 국민들의 정치적 의사를 외면한 채 정당의 당리당략에 따라 그때그때 결정되어 왔다는 사실이다. 특히 기초지방선거에서의 정당공천제는 1991년 지방선거가 부활한 이후 지방선거가 치러질 때마다 매년 제기되어 왔던 뜨거운 쟁점으로 사회 각계각층에서 첨예한 대립을 보이다가 2006년 공직선거법 개정으로 논란 끝에 모든 지방선거에서 정당공천을 허용하면서 일단락 된 것처럼 보였다.

그러나 2008년 6월 기초자치단체의 지방선거에서 정당공천의 폐지를 골자로 한 공직선거법 개정안이 여야 국회의원들에 의해 발의되고, 2009년 3월 「기초지방선거 정당공천폐지를 위한 국민운동 전국본부」 출범과 함께 「전국시장군수구청장협의회」와 공조로 국민서명운동이 전개되는 등 논란이 증폭되었었다. 동년 7월1일은 고건, 이수성, 이홍구 전 국무총리와 서영훈 전 대한적십자사 총재, 박재승 전 대한변호사협회 회장, 박영숙 전 여성재단 이사장, 윤여준 지방발전연구원 이사장 등 각계 인사 55인이 기자회견을 통해 ‘기초지방선거 정당공천폐지를 위한 사회원로 선언’을 하는 등 전국적으로

기초 자치단체 정당공천 반대운동을 전개하기에 이르렀다. 당시 기초 자치단체선거 정당공천제 폐지를 위한 공직선거법 개정안 발의에 동참하였던 여야 국회의원들의 면면을 살펴보면 일부 의원들을 제외하고 많은 국회의원들이 정당공천을 반대하고 있음을 확인할 수가 있다.<sup>181)</sup>

## 나. 기초자치단체장 및 의원

2005년 종래의 통합선거법이 「공직선거법」으로 개정되는 과정에서 모든 지방선거에서 정당공천을 허용하는 방향으로 개정 움직임이 있자 그동안 지방선거에서의 정당공천의 폐해를 누구보다 실감하고 있던 기초 지방자치단체장과 의원들은 집단으로 반발을 하였다. 전국시군구의회의장단협의회는 「공직선거법」 재개정을 위한 ‘청주선언문’을 채택하고 기초의회 의원 3,496명 전원이 사퇴결의를 하는 등 강력 반발하였다.<sup>182)</sup>

이들은 ‘청주선언문’을 통해 “1991년 지방자치의 부활이후 20여년이 지난 지금 과도하게 편중된 중앙집권, 삶의 질 양극화, 그리고 지역 불균형을 심화시키고 있다.”며, “지방자치가 시민의 안전한 삶을 보장하는 기초임에도 불구하고 우리나라의 지방자치는 중앙 집권의 그늘에서 제대로 성장하지 못하고 있다.”고 말했다. 한편 선언 참가자들은 “분권형 국가운영과 균형발전 전략은 우리시대의 당면과제이자 미룰 수 없는 시대적 요구”라며, “지방에 대한 통제 고리를 개혁하고 기관위임사무 등 사무배분 문제를 개편하여 중앙의 권한을 지방정부로 대폭 이양하여야 한다.”고 촉구했다.

특히 중앙정부와 정치권에 자치경찰제 조속 시행, 체계적인 교육자치 실현, 주민참여와 자치권 확대, 기초자치단체장과 지방의원 정당공천제 폐지, 지역주민 우선한 지방행정개편 추진, 지방언론의 활성화 대책 마련, 헌법 개정 시 프랑스식 분권형 국가비전 명시, 균형발전과 분권을 위한 행동계획 마련 등 10개의 핵심과제 해결을 촉구했다.

그런가 하면 대다수 국민들과 경실련을 비롯한 수많은 시민사회단체와 학회 등도 기초지방선거에서의 정당공천을 반대하였으나 그대로 국회에서 통과되고 말았다. 거대한 권력집단인 정당의 당리당략 앞에선 속수무책이었다.

181) 지난 17대 국회에서도 기초의원 정당공천제를 폐지하자는 법안이 여러 건 발의되었으며, 이상배, 김재원, 이재오, 김덕룡, 정장선, 심재덕, 이상민, 김혁규, 이시중 의원 등 총 9명의 의원이 법안을 발의했지만, 아쉽게도 막강한 지방의회 권력을 보유한 중앙정당들의 반발과 무관심으로 모두 임기만료로 폐기되고 말았다. 특히 2006. 6. 29 여야 국회의원 100인이 “기초 자치단체의 장 및 의원 정당공천제 폐지를 위한 여야 국회의원 모임” 창립총회를 갖고 정당공천 폐지를 위한 활동에 들어갔으나 뜻을 이루지 못하였다.

182) 이들은 2005년 10월 20일 ‘청주선언문’을 통하여 기초의원들에 대한 정당공천제, 중선거구제, 기초의원 정수 20% 감축 등을 도입한 개정선거법은 지방자치 발전을 가로막는 개악법이라며 종전대로 환원을 요구하였다.

## 다. 국회

지난 1991년 30년 만에 부활된 지방자치는 당시의 정치지도자였던 소위 3김에 의한 권력 게임의 소산물임을 부인할 수가 없다. 그리고 정권의 향배 또는 국회 의석의 다소에 따라 법을 마음대로 농단하는 사례도 있었을 뿐만 아니라, 오로지 정권 유지를 위한 방편으로 지방선거가 이용되었다고 해도 과언이 아니다. 아래 <표 10>은 지방자치가 부활되기까지의 배경에서부터 정착하기까지 국회 회의록을 통해서 살펴본 연도별 주요 개정 내용과 정당간의 적당한 타협 내지 야합의 결과를 정리 한 것이다.

<표 10> 국회회의록을 통해 본 지방선거 관련법 개정 및 주요 내용

년 도	법률안 제목 및 제출자	법률안 핵심 개요	비고
88. 03	지방자치법 개정 법률안(대안): 내무위원회, 지방의원선거법안(대안): 내무위원회	지방자치단체 장은 법률로 정할 때까지 정부에서 임명토록 한다. 이 법에 의한 최초의 지방의회는 이 법 시행일로부터 1년 이내에 실시, 시·도의회는 시·군·자치구의회가 구성된 날로부터 2년 이내에 구성. 지방자치 임시조치법은 이 법 시행과 동시 폐지.	원안 가결
89. 03.	지방자치법 중 개정 법률안: 최락도 의원 등 163인 발의	시·도의회의원과 그 장의 선거는 1989년12월 31일 이내에, 시·군·자치구 의회의원 과 그 장의 선거는 1990년 12월31일 이내에 실시.	원안 가결
89. 12.	지방자치법 중 개정 법률안 재의의 건: 정부 제출	대통령의 재의 요구	종전 법안 폐기
89. 12.	지방자치법 중 개정 법률안: 내무위원장	시·도 및 시·군·자치구 의원선거는 1990년 6월30일 이내, 시·도지사 및 시장·군수·구청장 선거는 1991년 6월30일 이내에 실시토록 한다.	원안 가결
90. 12.	지방자치법 중 개정 법률안(대안), 지방의원선거법 개정 법률안(대안), 지방자치단체의 장 선거법안(대안): 내무위원장	시·도의회의원선거는 정당추천 허용, 시·군·자치구의회의원선거는 정당추천 배제. 지방자치단체 장의 피선거권은 선거일 현재 90일 이상 당해 자치단체에 주민등록이 된 자로서 시·도지사는 만35세, 시군자치구의 장은 30세 이상. 시·도지사는 정당추천 허용, 시·군·자치구의 장은 정당추천 배제	원안 가결
94. 03.	지방자치법 중 개정 법률안(대안): 정치관계법심의특별위원장	주민투표제 도입. 자치단체장 선거는 1995년6월30일 이내 실시. 이 법 시행 후 최초 실시되는 자치단체의 장 및 의원의 임기는 1998년6월30일까지 한다.	원안 가결
95. 05.	공직선거 및 선거부정방지법 중 개정 법률안: 내무위원장	동시 지방선거에 따른 개정	원안 가결

95. 12.	공직선거 및 선거부 정방지법 중 개정 법 률안: 내무위원장	6.27선거 후 미비점 개정안. 교육법에 의거 교육경력 의 구체화 요구. 교육과정과 기간 의무 기재.	원안 가결
96. 12.	공직선거 및 선거부 정방지법중개정법률 안(대안): 제도개선특 별위원장	국회의원선거에만 허용되고 있는 공직자인 배우자의 선거운동 모든 선거허용. 유급선거사무원수 2배 증원. 선전벽보와 명함형 소형인쇄물 수량 2배로 확대.	원안 가결
97. 10.	공직선거 및 선거부 정방지법 중 개정 법 률안(대안): 정치개혁 입법특별위원장	선거운동기간 중 컴퓨터통신 이용한 선거운동 가능. 지방의회의원이 다른 지방자치단체의 의회의원 선거 나 장 선거 출마 시 선거일 전 60일까지 사퇴토록 함. 지방의회의원이 당해 자치단체장 선거 출마하거나 지 방자치단체장이 당해 지방의회의원선거출마 시 그 직 을 유지하면서 출마 가능.	원안 가결
98. 04.	공직선거 및 선거부 정방지법 중 개정 법 률안: 행정자치위원장	광역의원은 소선거구제로 자치구·시·군 또는 국회의 원 지역구마다 두 사람 선출, 광역의원정수의 하한선 은 비례대표의원 포함 17인, 기초의원은 읍면동마다 1 인 선출하되 인구 5천미만은 인접 읍·면·동과 선거구 를 통합하여 선출. 기초의원정수의 하한선은 7인. 지 방선거 피선거권 요건을 주민등록상 거주를 60일 이 상, 후보자가 되고자 하는 공무원 등의 공직사퇴시한 을 종전 선거일 전 90일에서 60일로, 노동조합의 선거 운동 허용, 지방자치단체의 장은 임기 중 대통령 등 다른 공직선거에 입후보 불가.	원안 가결
01. 10.	공직선거 및 선거부 정방지법 중 개정 법률 안: 행정자치위원장	기탁금의 과다로 현재 하향 조정 요청, 반환요건도 완 화.	원안 가결
02. 02.	공직선거 및 선거부정방지법 중 개정 법률안(대안): 정치개혁특별위원장	비례대표선거구 시·도의원선거구 후보자 중 50/100 이상 여성후보로 추천, 후보자명부 순위 순서로 매2 인마다 1인을 여성후보로 추천, 지역구 시·도의원선 거 후보자의 경우 30/100이상을 추천하도록 노력, 이 를 이행한 정당은 추가로 국고보조금 지급. 시·도의 원선거에서 지역구 후보자와 비례대표후보자에게 각 각 1표씩을 투표하는 1인2표제 실시. 지방의원선거기 간을 14일에서 국회의원 등과 같이 17일로 통일. 여 성후보자추천 의무화, 추천비율을 위반한 등록신청을 선관위가 후보자등록 접수거부 및 등록무효 사유로 규정. 시도의회의원선거 기탁금 현행 400만원에서 300만원, 자치구·시·군의 장 선거 기탁금 현행1,500	원안 가결

		만원을 1,000만원으로 조정. 지방의원이 다른 지방자치단체의 의원이나 장 선거 입후보 시에는 후보자등록신청 전까지 그 직을 사직토록 함	
03. 10.	공직선거 및 선거부정방지법 중 개정 법률안: 정치개혁특별위원장	지방자치단체의 장이 당해 지방자치단체의 관할 구역이 겹치는 국회의원선거에 입후보할 때 당해 선거일 전 180일까지 그 직을 사임토록 한 규정은 위헌이므로 선거일 전 120일로 단축 함.	원안 가결
04. 03.	공직선거 및 선거부정방지법 중 개정 법률안: 정치개혁특별위원장	인터넷 홈페이지 이용 선거운동 상시 허용, 인터넷실명제 도입, 합동연설회 폐지, 선거기간 14일로 단축, 기탁금 반화규정 세분화, 예비후보자제도 신설,	산 회 부결
05. 06.	공직선거 및 선거부정방지법 일부 개정 법률안: 정치개혁 특별위원장	선거권 연령 19세로, 선거일에 투표할 수 없는 선거인은 누구든지 부재자투표를 할 수 있도록 부재자신고 요건 완화. 예비후보자등록은 광역단체장선거는 120일 전, 기초단체장과 지방의원선거는 선거기간개시일 60일 전에 하도록 함. 비례대표후보자 명부는 홀수순위마다 여성 추천, 여론조사 공표 금지는 선거일 전 7일부터. 기초의원 정당공천제 도입, 기초의원선거 중선거구제 도입, 기초의회선거구 획정은 시도의회 조례로 정함. 지방의원정수 20% 감축, 이를 기초로 자치구 시군의원정수 정하도록 하며 이 경우 비례대표는 10%로 함. 공직선거 및 선거부정방지법을 공직선거법으로.	수정 의안 3 건 있었 으나 원안 대로 가결
06. 09.	공직선거법 일부개정 법률안: 홍미영 의원 대표발의	비례대표 자치구 시군의원선거에 있어 시도의원선거와 같이 여성추천비율과 홀수에 여성을 배정토록 한 순위 위반할 경우 그 후보자의 후보자등록신청을 수리할 수 없도록 하고 등록을 무효로 하는 것으로 수정 의결.	원안 가결
08. 02.	공직선거법 일부개정 법률안: 정치관계법 특별위원장	자치단체장선거에서 정책공약 게재한 예비후보자 홍보물 배부·발간토록 함. 선거운동 위한 어깨띠 제한 완화 등 선거운동 자율 확대, 인터넷언론사 후보자 방송연설 등 중계방송가능. 당내경선의 선거운동 방법 확대, 재산·병역·납세·진과기록 등 후보자 정보 공개 자료제출 의무화로 유권자 알권리 강화.	원안 가결
09. 12.	공직선거법 일부개정 법률안: 정치개혁특별위원장	임기만료 지방선거의 경우 후보자등록기간을 선거일 전 20일부터 2일간, 자치단체장선거에서 후보자 1인인 경우 무투표당선제 도입. 예비후보자 기탁금제 도입, 등록신청 시 기탁금의 20% 납부, 후보자등록신청 시 예비후보자의 기탁금 공제금액만 납부, 예	원안 가결

		비후보자 선거운동 기회 확대, 후보자 및 예비후보자 정보통신망 통한 선거운동 확대, 문자메시지 이용한 선거운동정보 전송 허용.	
10.03.	공직선거법 일부 개정 법률안: 정치개혁특별위원장	지역구 지방의원선거에서 당해 시도의원정수와 자치구시군의원정수를 합하여 50/100이상 추천하는 정당이 국회의원선거구마다 여성 1인을 추천토록 한 규정을 위반하여 후보자를 추천한 경우 국회의원 지역의 시도의원후보자 및 자치구시군후보자의 등록을 무효로 하기로 함.	원안 가결
11.06.	공직선거법 일부 개정 법률안: 정치개혁특별위원장	해외 영주권자는 선거인명부 작성일 기준 현재 3개월 이상 계속해서 국내거소 신고인명부에 올라있는 사람에 한해서 선거권 부여	원안 가결
12.02.	공직선거법 일부 개정 법률안: 정치개혁특별위원장	선거운동기간 전 인터넷 홈페이지·전자우편·SNS· 문자메시지 등을 이용한 선거운동 가능, 선거 당일 특정정당 또는 후보자 지지·추천하거나 반대내용 없이 투표참여 권유행위 가능. 선상투표제 도입, 2013년 재·보궐선거부터 부재자투표에 통합선거인명부 활용한 사전투표제 도입.	원안 가결
12.09.	공직선거법 일부 개정 법률안: 행정안전위원장	부재자 투표 개시시간오전 10시는 헌법불합치 결정으로 오전 6시로 확대	원안 가결

출처; 제13대 국회 이후 본회의 회의록을 참고로 구성.

위의 <표 10>에서 나타난 것처럼 지방선거가 정권유지에 엄청난 결과를 영향을 미친다는 엄연한 현실 때문에 여야는 침예하게 대립하고 때로는 타협하기도 하지만 결국 자신들의 정파에 이익이 되는 방향으로 지방자치 관련법을 개정하였으며, 시행여부 또한 자신들의 정파적 이해득실에 따라 결정해 왔음을 확인할 수 있다. 연구문제에서 제기한 것처럼 국회는 헌법기관임을 포기한 채 앞으로는 여전히 정치적 여론 내지 당리당략에 따라 지방선거 정당공천 문제를 이용할 수밖에 없을 것이다. 이 과정에서 1988년 개정의 경우 노태우 집권 여당이 단독처리를 하였으며, 단체장에 대한 선거는 침묵을 하고 있음을 알 수 있다. 그리고 동년 제13대 국회가 여소야대로 구성되어 지방의회의 법적 구성시기를 노태우 정부에 촉구했으나 이를 거부하였다.

이후 1990년 민주정의장과 민주통일당 그리고 신민주공화당이 3당 합당 후에는 야당 시절에 합의를 했던 법안에 대하여 용도폐기를 하거나, 제16대 대선을 앞두고 김영삼 후보는 자신의 정치적 꿈을 실현하기 위한 수단으로 지방자치단체장에 대한 선거를 공약으로 내걸기도 하였다. 2002년 지방선거를 앞두고 학계, 시민사회단체, 정치권에서

기초자치단체장 선거의 정당공천 허용여부에 대한 찬반논란이 거세게 일어났다. 우선 행정자치부는 기초자치단체장의 정당공천제가 많은 문제를 야기하여 기초자치단체장과 광역 및 기초의원에 대한 정당공천을 배제하는 방안을 추진하겠다고 2000년 12월 밝힌 바 있다. 이에 한나라당은 2001년 1월 기초자치단체장이 정당의 이해관계에 따라 편파 행정을 하는 경우가 많으므로 기초자치단체장에 당내 정당공천을 배제하거나 임명제로 전환을 제시했고 민주당은 연합공천을 제안했지만 이와 관련한 법 개정은 이루어지지 않았다.

다음 <표 11>은 제14대 국회부터 제19대 국회까지 공직선거법 관련 국회 특별위원회의 활동 경과와 내용을 정리한 것이다. 제14대 국회는 정치관계법심의 특별위원회에서 그동안 「대통령선거법」, 「국회의원선거법」, 「지방의회의원선거법」, 「지방자치단체의 장 선거법」 등 4개의 개별선거법을 통합하여 이른바 ‘통합선거법’<sup>183)</sup>으로 제정하였다. 제15대 국회는 1996년 제도개선특별위원회와 1997년 정치개혁입법특별위원회, 그리고 제1차 정치구조개혁입법특별위원회를 구성하여 5차에 걸쳐 기한을 연장하면서까지 활동했으나 법안을 처리하지 못하여 제2차 정치개혁입법특별위원회를 구성하여 활동하였다. 제16대 국회는 매년 정치개혁특별위원회를 구성하여 지방선거와 관련한 법안을 개정·논의하였으며, 제17대 국회는 2005년 정치개혁특별위원회, 2007년 정치관계법특별위원회, 2008년 정치관계법특별위원회, 제18대 국회는 정치개혁특별위원회, 제19대 국회는 정치쇄신특별위원회를 구성하여 지방선거를 비롯한 공직선거법을 개정논의를 해 왔지만 간과해서는 안 될 것은 특별위원회 활동이 제대로 이루어지지 않았다는 점을 확인할 수 있었다는 점에서 각계의 전문가들의 의견을 충분히 반영하려는 노력이 필요하다.

<표 11> 지방선거관련 국회 특별위원회 활동 경과 및 내용(제14대~제19대 국회)

연도	특별위원회	활동내용 개요	비고
93.11.26	정치관계법심의특별위원회	공직선거 및 선거부정 방지법 개정안	신상식의원 외 171인 발의
93.11.26	정치관계법심의특별위원회	공직선거 및 선거부정 방지법 개정안	조세형의원 외 95인 발의

183) 양태승, 『대한민국선거사』 제6집, (서울: 중앙선거관리위원회, 2009), 34면. 이 법은 1994년 3월4일 제166회 임시국회 제11차 본회의에서 정치관계법심의특별위원회(위원장 신상식)에서원안대로 여야 만장일치로 통과시킴으로써 1년여에 걸친 선거법제정의 대장정을 끝냈다. 이 법률안은 정부로 이송되어 3월 16일 법률 제 4739호로 공포 시행되었다.



94.03.04	정치관계법심의특별위원회	공직선거 및 선거부정 방지법안(대안). 소위 「통합선거법」 제정	위원장 황윤기
96.11.05	제도개선특별위원회	공직선거 및 선거부정 방지법 개정방향에 관한 공청회	위원장 김중위
96.12.13	제도개선특별위원회	공직선거 및 선거부정 방지법 중 개정 법률안(대안)	정치관계 법률 심사소위원회
97.08.28	정치개혁입법특별위원회	공직선거 및 선거부정 방지법 중 개정 법률안	김중위 의원 외 156인 발의
97.08.28	정치개혁입법특별위원회	공직선거 및 선거부정 방지법 중 개정 법률안	박상천 의원 외 122인 발의
97.10.31	정치개혁입법특별위원회	공직선거 및 선거부정 방지법 중 개정 법률안(대안)	김진배 의원
98.04.24	제1차 정치구조개혁입법특별위원회	공직선거 및 선거부정 방지법 중 개정 법률안	결과 없음
99.11.08	제2차 정치개혁입법특별위원회	선거관계법개정 공청회	위원장 안동선
01.05.31	정치개혁특별위원회	선거관계법개정 공청회	위원장 강재섭
02.02.25	정치개혁특별위원회	공직선거 및 선거부정방지법 중 개정 법률안	심재철 외 10인 각각 대표발의
02.02.25	정치개혁특별위원회	공직선거 및 선거부정 방지법 중 개정 법률안(대안)	위원장 강재섭
02.02.25	정치개혁특별위원회	공직선거 및 선거부정 방지법 중 개정 법률안 청원	이재정 의원 소개
03.09.26	정치개혁특별위원회	공직선거 및 선거부정 방지법 중 개정 법률안	김학원 외 20인 각각 대표발의
03.10.16	정치개혁특별위원회	공직선거 및 선거부정 방지법 중 개정 법률안(위원회 안)계속	위원장 목요상
03.10.28	정치개혁특별위원회	공직선거 및 선거부정 방지법 개정 법률안 개정에 관한 의견 개진의 건	위원장 목요상
03.12.23	정치개혁특별위원회	공직선거 및 선거부정방지법 중 개정 법률안(위원회 안)	위원장 목요상
04.02.09	정치개혁특별위원회	공직선거 및 선거부정방지법 중 개정 법률안(위원회 안)	위원장 이재오
04.03.02	정치개혁특별위원회	공직선거 및 선거부정 방지법 중 개정 법률안에 대한 번안	위원장 이재오
05.02.16	정치개혁특별위원회	공직선거 및 선거부정방지법 및 지방선거제도 개선에 관한	위원장 이강래

		공청회	
05.06.24	정치개혁특별위원회	공직선거 및 선거부정방지법 일부 개정 법률안(위원회 안)	위원장 이강래
07.07.12	정치관계법특별위원회	공직선거법 일부 개정 법률안	김기현 외 77인 각각 대표발의
07.07.18	정치관계법특별위원회	공직선거법 개정안(완전국민참여경선제도 도입)에 관한 공청회, 공직선거법 개정안(재외국민선거권부여)에 관한 공청회	위원장 이상배
07.10.02	정치관계법특별위원회	공직선거법 일부 개정 법률안(위원회 안)	위원장 이상배
07.10.12	정치관계법특별위원회	공직선거법 일부 개정 법률안(위원회 안)계속	위원장 이상배
08.02.20	정치관계법특별위원회	공직선거법 일부 개정 법률안(위원회안)계속	위원장 이상배
08.02.21	정치관계법특별위원회	공직선거법 일부 개정 법률안(위원회안)계속	위원장 이상배
09.01.20	정치개혁특별위원회	공직선거법 일부 개정 법률안	유기준 외 7인 각각 대표발의
09.01.21	정치개혁특별위원회	공직선거법 일부 개정 법률안(대안)	위원장 조진형
09.09.23	정치개혁특별위원회	공직선거제도에 관한 공청회	위원장 김충조
09.11.12	정치개혁특별위원회	공직선거법 일부 개정 법률안	이명수 외 77인 각각 대표발의
09.11.12	정치개혁특별위원회	기초단체(장, 의원) 정당공천 폐지를 위한 공직선거법 개정 에 관한 청원	이시종 · 최옥철 · 정해걸 소개
09.12.29	정치개혁특별위원회	공직선거법 일부 개정 법률안(계속)	이명수 외 87인 각각 대표발의
09.12.29	정치개혁특별위원회	공직선거법 일부 개정 법률안(위원회안)	위원장 김충조
09.12.29	정치개혁특별위원회	기초단체(장, 의원) 정당공천 폐지를 위한 공직선거법 개정 에 관한 청원(계속)	이시종 · 최옥철 · 정해걸 소개
10.02.04	정치개혁특별위원회	공직선거법 일부 개정 법률안(계속)	이명수 외 87인 각각 대표발의
10.02.04	정치개혁특별위원회	공직선거법 일부 개정 법률안(위원회안)	위원장 김충조
10.04.27	정치개혁특별위원회	공직선거법 일부 개정 법률안(계속)	이명수 외 107인 각각 대표발의
11.03.29	정치개혁특별위원회	공직선거법의 개정방향에	위원장 이경재

		관한 공청회	
11.04.04	정치개혁특별위원회	공직선거법 일부 개정 법률안	이명수 외 160인 각 대표발의
11.06.24	정치개혁특별위원회	공직선거법 일부 개정 법률안 (위원회안)	위원장 이경재
11.08.18	정치개혁특별위원회	공직선거법 일부 개정 법률안 (위원회안)계속	위원장 이경재
11.10.18	정치개혁특별위원회	공직선거법 일부 개정 법률안 (위원회안)계속	위원장 이경재
11.12.27	정치개혁특별위원회	공직선거법 일부 개정 법률안 (위원회안)	위원장 이경재
12.02.27	정치개혁특별위원회	공직선거법 일부 개정 법률안	위원장 이경재
13.05.22	정치쇄신특별위원회	정치쇄신과제(지방선거 정당공천제 개선)에 관한 공청회	위원장 김진표

출처; 국회 특별위원회 회의록을 참고하여 구성.

이 과정을 고찰한 바에 따르면 법조문의 자구 하나에 이르기까지 여야를 가리지 않고 오로지 소속당과 자신의 이익에 부합하도록 개정안을 발의하거나 토론을 전개하고 있음을 확인할 수가 있다. 특히 수십 명의 의원이 각각 대표발의를 하거나 심지어 160명 의원이 각각 개정안의 대표발의를 하면서도 이를 합의에 이르지 못한 것은 여야를 떠나 바람직한 현상이 아니다. 정당정치를 지향한다면 당내에서조차 조율을 하지 못하여 같은 소속 당에서도 수많은 의원들이 각각 대표발의를 하는 것은 결국 입법권을 가진 자신의 존재감을 드러내고 의안발의를 했다는 기록을 남기겠다는 발상에 다름 아니다.

특히 2008년 제18대 국회의 민주당 정장선 의원(경기도 평택)은 ‘지방의회 의원 후보를 정당에서 공천하는 제도로 인해 공천비리 가능성이 상존하고 있는 등 갖가지 부작용이 속출하고 있고, 정당공천제로 인해 중앙의 정치적 대립이 지방에까지 확산되어 해당 지역현안과 관련 없는 사항에 대한 소모적인 정쟁으로 지역사회 분열 및 편 가르기 선거양상 등 지방자치 발전에 역행하는 결과가 초래되고 있다’며 개정안을 발의하였으며, 자유선진당 이명수(충남 아산) 의원도 2008년 6월 4일 기초지방선거 정당공천제 폐지를 주요 내용으로 하는 공직선거법 개정안을 발의하였다. 민주당 김종률(충북 증평·진천·괴산·음성)의원도 기초자치단체장 및 기초의원의 정당 추천제 폐지와 정당의 후보자 지원·지지 금지를 골자로 하는 공직선거법 개정안을 제출했으나 김종률 의원의 의원직 상실로 결실을 이루지 못하였다.

한편 민주당 이시종 전 국회의원(현 충북도지사)은 제18대 국회에서 국회 지방자치

연구포럼 창립총회를 설립하고 우제창 의원 등과 함께 기초단체장·기초의원 공천제의 폐해에 대한 공론화를 시도하였지만 뜻을 이루지 못했다. 이러한 여야 국회의원들의 노력에도 불구하고 국회에서는 이를 묵살하고 모든 지방선거에서 정당공천을 허용하는 방향으로 의결하고 말았다. 이러한 현상이 국민의 대표기관으로서 의정활동의 일환이라고 어느 정도 이해가 되지만 결국 국민들로 하여금 정치 불신을 가져온다는 점에서 문제가 있다. 이는 국회의원은 자신이 속한 정당을 위한 활동도 중요하지만 국회의원 개인이 헌법기관이라는 사실을 망각해서는 안 된다는 점이다. 제19대 국회에서도 다음 <표 12>에서 보는 것처럼 이명수 의원 등이 기초지방선거의 정당공천제 폐지를 골자로 한 공직선거법 개정안을 발의해 놓고 있지만 실현 여부가 불투명하다.

<표 12>제19대 국회 기초지방선거 정당공천제 폐지 법률개정안 발의 현황

대표 발의자	주요 골자	발의 일자
이명수	기초의원 및 기초자치단체장 선거의 정당공천제 폐지	2012. 07.12
이재오 정몽준	기초의원 및 기초자치단체장 선거의 정당공천제 폐지, 광역의원 정당공천제 폐지, 공천제 폐지 후보자의 정당표방 금지 및 해당 후보자에 대한 지지 금지	2012. 09. 11
유승우	기초의원 및 기초자치단체장 선거의 정당공천제 폐지, 기초의원 선거 소선거구 실시 및 의원정수 읍면동 각1인 선출, 기초의회 선거구 획정위원회 폐지,	2012. 11. 16
신의진	기초의원 및 기초자치단체장 선거의 정당공천제 폐지, 기초단체장 및 지역구 후보자에 대한 정당의 지지 표방 금지, 비례대표 의원수를 기초의원 정수의 30%로 전원 여성으로.	2012. 11. 22
정갑윤	기초의원 및 기초자치단체장 선거의 정당공천제 폐지, 기초의원 선거 소선거구 실시 및 의원정수 읍면동 각1인 선출, 기초의회 선거구 획정위원회 및 비례대표 의원 폐지,	2013. 02. 06

출처: 전국시군구청장협의회 정책 자료집 참고하여 재구성.

특히 이재오, 정몽준 의원은 풀뿌리 민주주의의 올바른 정착과 인물·능력 본위의 지방자치 발전을 위해 기초단체장, 광역의회, 기초의회 의원 선거의 정당공천제를 과감히 폐지해야 한다는 데 뜻을 같이했다면서 이번 제19대 국회 정치개혁의 첫걸음으로 국회의원과 정당이 기득권을 버리는 차원에서 정당공천제 폐지 입법발의를 하였다.

지난 제18대 대선과정에서 나타난 안철수 현상은 그동안 정치권에 대한 불신에서 비

롯되었다고 해도 과언이 아니다. 이처럼 정당간의 치열한 경쟁은 단지 권력욕에서 나온 것으로 정책선거와는 거리가 멀다. 이와 같이 국민들의 눈에 비친 정당간의 경쟁은 권력싸움에 다름 아니라고 느낀 대다수 국민들이 새로운 정치세력을 염원하게 되었는데, 이른바 안철수 현상의 영향력과 이를 반영한 문재인·박근혜 후보의 대응이 결국 정치개혁의 담론을 이끌어 냈다고 할 수 있다.

결국 안철수 현상으로 불리는 정치개혁(여기서 지방선거 정당공천 폐지가 정치개혁이냐의 문제는 논외로 한다)의 일환으로 제기된 기초지방선거의 정당공천 문제가 첨예한 관심사로 대두되자 여야 모두 기초지방선거의 정당공천 폐지를 공약으로 발표하기에 이른다. 따라서 향후 안철수 신당의 태동 여부와 함께 전국적으로 기반을 다지려 하는 정치세력은 지방자치 선거를 정치세력 확대 내지 자신의 정치적 목적을 달성하려는 호기로 간주할 가능성이 있으므로 이러한 때 일수록 지방선거의 정당공천 배제 논리는 증폭될 것으로 본다. 이하에서는 기초자치단체장과 기초의원 선거에서의 정당공천의 찬성과 반대에 관한 학자들의 견해를 구체적으로 살펴보고자 한다.<sup>184)</sup>

## 라. 헌법재판소

헌법재판소는 30년 만에 부활된 지방선거가 실시될 1991년 당시 정당공천 문제가 큰 관심을 끌지 못했으나 정당공천이 당락에 영향을 미치게 된다는 사실에 눈을 뜬 이해 당사자들의 문제제기로 처음에는 정당공천이 합헌이라는 판결을 하였다. 그러나 끊임 없이 제기된 기본권 논란에 대하여 종래의 판례를 변경하기에 이르렀지만 여전히 소수의견이 있음도 눈여겨보아야 할 것이다. 참고로 동 조항에 대한 헌법재판소의 결정요지를 살펴보면 다음 <표 13>와 같다.

<표 13> 지방선거의 정당공천 관련한 헌법재판소의 판례 변화

사건 명	판결 요지	소수의견
공직선거 및 선거 부정방지법 제84조, 평등	헌법이 추구하는 지방자치의 제도적 보장을 위한 입법목적에 필요 불가결한 것으로서, 그 목적달성을 위한 수단 또한 필요·최소한의 부득이한 경우로 인정되므로 평등원칙 위반의 위법도 없다. 정당과 관련된 정보는 정당의 당원경력 표시를 통하여 알리도록 배려하고 있어(법 제84조 단서) 피해의 최소성도 충족하	

184) 선행연구는 정당공천의 찬반에 따른 이분법적 논리로 대부분 구성되었으나, 이를 바탕으로 필자의 견해를 더하여 재구성하였음.

<p>권과 공 무담임권 침해:</p> <p>[합헌]</p>	<p>고 있다. 후보자의 정당표방금지로 인한 지방자치의 제도적 보장이라는 이익은 후보자의 공무담임권 및 선거운동 자유의 침해로 입게 되는 손해보다 이익이 더 크므로 두 법익에 대한 균형성의 요건도 갖춘 것이다.</p> <p>판례집 15-1, 7, 23, 503, 512, 헌재 1999. 11. 25. 99헌바28, 11-2, 543, 553</p>	
<p>동일사건</p> <p>[위헌]</p>	<p>정당표방을 금지함으로써 얻는 공익적 성과와 그로부터 초래되는 부정적인 효과 사이에 합리적인 비례관계를 인정하기 어려워, 법익의 균형성을 현저히 잃고 있어서 과잉금지의 원칙에 위배된다. 합리적 이유 없이 유독 기초의회의원 후보자만을 다른 지방선거의 후보자에 비해 불리하게 차별하고 있으므로 평등원칙에 위배된다. 선거운동 과정에서 소속 정당에 관한 정보를 어느 정도 표방해도 좋은지 예측하기 힘들게 하고 국가형벌권의 자의적 행사의 빌미마저 제공하고 있으므로, 명확성원칙에 위배되는 측면이 있다.</p> <p>종전 헌재 1999. 11. 25. 99헌바28 결정 판례변경, 헌재 2003. 1. 30. 2001헌가4, 판례집 15-1, 7, 20-21 헌재 2003. 5. 15. 2003헌가9등, 판례집 15-1, 503, 510-511</p>	<p>종래의 합헌의견:</p> <p>한대현, 하경철, 김경일</p>

자료: 헌법재판소 판례집을 참고하여 재구성

### 3. 찬반 논의의 내용

#### 가. 찬성론

##### (1) 정당참여 배제의 현실성 문제

정당정치를 표방하는 한 지방자치선거에서 정당의 참여를 배제하는 것은 현실적으로 불가능하다는 점이다. 법으로 정당공천을 배제한다고 해도 어떤 수단과 방법을 통해서라도 지방선거에서 정당참여를 포기하기가 쉽지 않기 때문이다. 이미 ‘내천’이라는 방법으로 정당공천과 같은 효과를 얻었다고 평가하고 있다는 점에서도 입증된다. 더구나 중앙당의 경우 공천이 곧 당선으로 귀결되는 지역에서 공천 장사를 통하여 정치자금을 확보하여 취약지역에 출마한 후보자를 돕거나 보스들은 자신의 정치자금을 마련할 수 있고, 지역구 국회의원과 당협(지역)위원장들은 자신들의 정치생명 연장과 지역구 관리 그리고 공천 장사를 통하여 정치권력의 카르텔을 형성할 수 있다. 이승중은 정치적 현실을 외면하고 정당참여를 배제한다면 정당으로 하여금 위법행위를 하게 하는 결과를 낳을 수도 있을 뿐만 아니라, 탈법정치를 구조화시키는 문제가 있다고 주장한다. 그리

고 선거 후에 정당은 지역에서의 영향력 확보를 위하여 지방선거의 당선자에게 접근하려 할 것이며, 이를 위한 밀실거래도 마다하지 않을 것인바 이에 따른 지방자치의 부패는 더 큰 문제라고 한다. 그러므로 현실적으로 지방선거에서 정당참여를 배제할 수 없다면 정당참여를 허용하되 제도적인 개선방안을 찾도록 하는 것이 타당하다고 주장한다.<sup>185)</sup>

## (2) 책임정치의 구현

정당은 독자적인 정책을 제시하고 그 결과에 대하여 책임을 지는 조직인데 정당의 참여가 배제된다면 잘못된 정책에 대한 책임을 물을 수 있는 조직이 없게 되므로 정당의 참여가 필요하다는 주장이다.<sup>186)</sup> 강원택은 정당의 지방조직이 활동해야 할 지방선거에서 정당의 참여를 원천적으로 막겠다는 것은 대의민주주의의 활성화를 위해서도 적절한 방안이라 보기 어렵다면서, 더욱이 권력을 추구하는 정당에게 정치적으로 대단히 중요한 의미를 갖는 지방선거에서 손을 떼라고 하는 것은 비현실적인 요구라고 한다.<sup>187)</sup> 그러나 이승중은 정당의 지방선거 참여가 배제되면 주민들은 자신들의 이익을 실현시키기 위해서 혈연, 지연, 학연 등에 의존하게 되고 공조적인 정당 대신 이익집단이 정당의 기능을 일정부분 흡수하게 되어 사익 위주의 활동이 강화될 것이라고 한다. 그리고 정당참여가 배제될 경우 후보자들은 당선을 위하여 필연적으로 이익단체로부터 인적·물적 지원을 받게 될 것이며, 이는 당선 후 공직자의 정책 결정에도 영향을 미치게 된다. 또한 정당은 지방선거에 참여하는 과정에서 선거인을 포함한 다양한 지방정치 참여자에 의하여 책임성에 따른 압력을 받게 되어 결국 정당의 발전으로 이어진다고 한다.<sup>188)</sup>

특히 박재욱은 정당공천제의 기능적 필요성을 주장하면서 정당정치와 지방자치라는 두 가지 동시 발전전략을 고려할 때 정당공천은 필요하다고 한다. 그리고 지방정부의 운영과 관리에 책임성을 지울 수 있는 유일한 정치기구로서의 정당의 역할과 기능을 통해 지방토호에 의한 전횡을 차단시킬 수 있는 방과제 역할을 기대할 수 있고, 선거 과정에서 선거인의 입장에서 후보자의 선택에 있어 기회비용을 낮춘다는 의미에서도

185) 이승중, “지방자치발전을 위한 정당참여의 방향”, (한국지방자치학회 정책토론회 논문집, 2009), 11면 참조.

186) 한상우, “정당공천제 시행상의 문제점 개선을 위한 대안”, 『한국정책연구』, 제9권 제3호, (경인행정학회, 2009, 12), 451면. 한상우 교수는 지방선거에서 정당공천의 기능으로 정치적 의사의 결집과 건전한 정당의 육성 등을 들기도 한다.

187) 강원택, “현행 지방선거제도의 문제점과 개선 방안”, 『선거관리』, 제56호, (중앙선거관리위원회, 2010. 12), 151면 참조.

188) 이승중, 앞의 논문 12면.

정당공천이 필요하다고 한다.<sup>189)</sup> 따라서 정당의 지방선거 참여를 원천적으로 배제하게 되면 정당의 책임성 향상 역시 원천적으로 배제될 수밖에 없으므로 차라리 정당의 지방선거 참여를 배제하기보다 정당의 참여를 허용하면서 선거공약과 지방정책의 실행 성과에 대하여 책임을 지도록 하는 것이 바람직하다는 견해이다.

### (3) 후보자 선택을 위한 정보제공 용이

정당의 주요 기능 중의 하나가 공직 후보자의 추천인데 이러한 추천과정을 통하여 후보자들에 대한 검증은 하여 선거권자들로 하여금 좋은 후보자를 선택하는데 도움을 준다. 현행 공직선거법은 후보자의 선거인 접촉, 여론조사 결과의 공표기간, 선거운동 기간, 시민단체의 활동, 인터넷 선거운동 등에서 과도한 제한을 하여 선거인의 알권리를 충족시키는데 제한이 많으므로 후보자에 대하여 정확히 판단할 수 있는 정보가 부족할 수밖에 없다. 이처럼 선거인의 알권리가 제한된 상태에서 정당의 선거참여를 배제한다면 선거인 입장에서는 정보가 극히 제한된 상태에서 후보자에 대하여 제대로 알지 못하고 투표를 하게 될 수도 있다. 물론 정당의 후보자 추천에 대하여 비민주적이라는 이유로 선거인 입장에서는 불신을 하는 경우가 많다.

정당의 공천이 비민주적이거나 투명하지 못한 경우가 있기도 하지만 책임 있는 정당이 추천하는 후보에 대하여 선택의 폭을 좁혀주는 역할을 하게 된다는 점에서 매우 중요하다. 정당공천은 정당소속이라는 ‘정당 간판’에 의한 후보자의 기본적 정보를 제공해 주기 때문에 후보자의 정치적 견해나 정책성향에 대한 차별성의 이해를 도와준다.

다운즈(A. Downs)의 표현대로 정당공천은 정보획득을 위한 비용절감의 도구로서 역할을 할 수 있는 것이다.<sup>190)</sup> 아울러 김병준은 “정당이 지방선거에서의 참여가 배제될 경우 후보자에 대한 정보에 어두운 소외계층의 투표율이 저하되고 이에 따라 지방자치의 중산층의 몫이 되어 체제편향의 원인이 된다는 점을 유의해야 한다.”고 한다.<sup>191)</sup>

또한 정당은 후보자를 추천 외에 복잡한 정책문제를 당의 입장으로 단순화하여 선거인에게 제시함으로써 선거인의 선택을 돕는 기능을 한다는 점에서 정당의 공천참여를 주장한다.

189) 박재욱, “지방선거에서의 정당공천제와 경선제: 5.31지방선거를 중심으로”, 『영남국제정치학회보』, 제9집 1호, (동아시아국제정치학회, 2006, 6), 349면 참조.

190) Anthony Downs. *An economic theory of democracy*. (New York: Harper and Row. 1957), 강원택, 앞의 논문, 152면 재인용.

191) 김병준, 『한국지방자치론』, (서울: 박영사, 1993), 203면.



#### (4) 지방의회의 위상강화

이승중에 의하면 우리나라 지방자치 조직은 집행기관과 의결기관이 서로 기관대립형의 자치조직으로 되어 있어 상호 효과적인 기능을 하기 위해서는 두 기관 사이에 적절한 힘의 균형이 필요하다면서 우리나라는 전통적으로 집행부의 권한이 강한데다 집행기관이 의결기관에 비해 우위에 있는 것으로 평가되고 있어 이에 대한 개선이 요구된다고 한다. 이런 이유로 정당의 지방선거 참여는 지방의회의 위상을 강화시킴은 물론 양 기관간의 힘의 균형을 이루는데도 이바지할 것이다. 그러나 지방선거에서 정당의 참여가 허용되지 않는다면 의원들은 개별적으로 의정활동을 수행해야 하는데 이처럼 개별적인 대응으로는 집행기관을 상대하는데 한계가 있다고 보아 중앙 정당의 정책 제시는 물론 중앙정부와의 관계 설정 등에서도 개별 의원들의 의정활동에 도움을 줄 수 있다는 점에서도 지방선거 참여가 바람직하다고 한다.<sup>192)</sup>

#### (5) 복지정책 강화

지방자치는 지역주민의 생활과 밀접한 생활자치가 중요한 정책적 요소인데 정당의 참여가 없는 상황에서는 공직자와 지역 토호들과의 유착아래 지방정부의 정책이 견제 없이 개발위주로 흐르고 복지 분야는 소홀하기 쉽다. 그러나 정당이 참여할 경우 소외받기 쉬운 복지 분야에 대하여 지방정부의 관심을 증폭시킬 수 있다. 이는 상대적으로 분배문제에 더 관심을 갖는 정당이 소속 지방의원이나 정책제시를 통하여 지방정부의 결정이 개발일변도로 흐르는 것을 견제할 수 있고, 이러한 기능을 통하여 지방정부가 지향하는 복지정책을 실현할 수 있다는 주장이다.

#### (6) 지역주민의 정치참여 제고

하세헌은 정당은 정치학교로서의 역할을 하므로 먼저 당원의 경우 정치 교육과 훈련을 통해서 민주주의와 정치에 대한 인식과 의지를 가지게 되며, 특히 정치지방생에게 지방정치라는 훈련을 통해서 중앙정치 무대로 진출할 수 있는 통로로서의 역할도 할 수 있고, 이를 통하여 지방의 문제와 중앙의 문제를 연계하여 관심을 갖게 되는 긍정적인 효과를 얻게 되어 지방과 중앙의 균형적인 발전을 기할 수 있다고 한다. 한편 “정당을 통하지 않고서도 정치적 경험이나 훈련을 받을 수 있으나 정당이라는 전문적인 조직을 통해 교육과 훈련을 받는다면 민주적인 정당공천제가 실시될 경우 정치신인

---

192) 이승중, 앞의 논문, 12면 참조.

의 정치권 진입이 훨씬 쉬워질 것”이라고 주장한다.<sup>193)</sup> 정당정치론은 지방자치의 활성화라는 측면에서 정당 후보 간의 경쟁이 있어야 선거인의 선거에 대한 관심을 불러일으켜서 투표율이 증대되는 효과를 가져 올 수 있고, 높은 투표율은 결국 지역주민의 정치에 대한 참여를 가능하게 하는 역할을 한다. 현재와 같은 정치적 지역패권주의가 심각한 상황에서는 정당 내의 경쟁은 있으나 정당간의 경쟁은 사실상 전무하다시피 하므로 정당간의 경쟁이 없을 때에는 제한된 선거정보 및 후보자의 난립으로 인한 정치적 무관심이 낮은 투표율을 가져온다는 점을 경험적으로 분석한 연구도 있다.<sup>194)</sup> 조성대는 외국의 사례에서도 정당 경쟁이 활발한 지역일수록 선거인의 투표참여가 높아지고 정당간의 경쟁이 지방정부의 정책유형과 지방의회의 생산성을 결정짓는 중요한 역할을 한다고 한다.<sup>195)</sup>

## 나. 반대론

### (1) 지방자치의 중앙정치 예속화

우리나라의 정당은 앞에서 지적한 바와 같이 정당의 태생적 한계와 당원구조 등에서 많은 문제점을 안고 있기 때문에 선진국과 같은 정당정치 문화를 그대로 적용한다는 것은 논리적 모순이라 할 것이다. 적어도 정당공천이 우리정치 현실에서 제대로 정착하기 위해서는 제도적으로 당의 정비는 물론 당원구조에 이르기까지 모든 국민이 참여하고 싶은 정당의 모습을 갖추었을 때만이 가능하다고 할 수 있다. 그럼에도 불구하고 이를 도외시하고 우선 먹기에 곱감이 달다고 하여 대다수 국민이 원하지 않은 정당공천을 한다는 것은 결국 거대 정당의 지방정치 독과점 내지 당리당락에 따른 정당의 이기주의에 다름 아니다.

우리나라의 정당은 선진국의 정당과 달리 1인 보스 중심의 정당이거나 소수 몇 사람이 당을 장악하는 과두지배 체제의 정당이라고 할 수 있다. 이러한 형태의 정당구조에서는 중앙당의 권한은 절대적이어서 지역정치는 실종될 수밖에 없다. 따라서 중앙당에 의해서 행해지는 정당공천의 폐해는 고스란히 지역주민들의 몫이 되고 만다는 점에서 지방선거에서 정당공천의 문제는 단지 후보자 추천 이상의 의미를 갖는다.

더구나 우리 정치의 고질적 병폐의 하나인 정치적 지역패권주의가 여전히 사라지지

193) 하세현, “기초지방선거에 있어 정당공천의 문제점과 개선방안a”, 『한국지방자치연구』, 제8권 제1호, (대한지방자치학회, 2006), 40면

194) 황아란, “지방선거와 정당공천: 비교론적 시각에서; 기초의원의 정당공천과 정보제공 효과c”, 『지방행정연구』, 제24권 제1호, (한국지방행정연구원, 2010), 51면.

195) 조성대, 앞의 논문, 256면 참조.

않고 있는 현실에서 특정 지역에서의 특정 정당의 공천은 바로 당선으로 이어진다는 엄연한 사실 때문에 공천권이 당선 보증수표로 현실화되는 작금의 현실을 정당정치라는 규범적 문제로만 설명하기에는 지역주민의 정치적 의사가 너무 쉽게 묻혀버린다는 점이다. 지지하는 중앙정당에 따라 선거인의 정당성향의 투표가 행해짐으로써 중앙당의 공천이 곧 당선이라는 ‘묻지마 식 내리투표’ 행위가 지방선거의 현실을 적나라하게 보여주고 있는 것이다.

지역사회 발전을 위한 미래지향적인 비전과 정책을 중심으로 지역일꾼을 뽑아야 할 지방선거가 중앙 정당의 정쟁의 수단으로 왜곡되어 후보자의 정책과 공약에 대한 합리적 선택이 아니고, 단지 지지정당을 보고 선택하는 것은 지방자치의 근본 취지를 일탈한 심각한 문제이다. 공직선거법은 후보자의 추천방식으로 정당의 후보자 추천(제47조)과 선거인의 후보자 추천(제48조) 두 가지를 규정하고 있다. 이처럼 공직 후보자의 추천은 정당과 선거인에 의한 추천이 가능하도록 되어 있는데도 실질적인 투표권을 행사할 당사자인 선거인의 추천에 의한 후보자는 ‘무소속 후보자’란 이름으로 지방선거에서 여러 가지 불이익을 보게 되어 있어 이는 공정성과 형평성의 문제로부터 자유롭지 못한 문제점이 있다.

지방자치는 무엇보다 중요한 것이 지역의 공동의체를 지역주민의 입장에서 스스로 또는 대표자를 통하여 처리함으로써 중앙집권적인 권력의 분산을 통한 민주주의 발전에 초석을 다지는 것이라 할 수 있다. 그러나 지방선거에서 정당참여를 인정할 경우 지방자치의 본질인 지방분권이 침해를 받고 자치단체 내에서 실질적인 권력분립이 이루어지지 않는다. 특히 정세욱은 “집권당이 지방의회와 자치단체장까지 장악하게 되면 중앙당의 조직을 통하여 강력한 중앙집권화로 변질되고 지역주민의 민의를 수렴하여 지역적 특성에 맞는 행정을 하려는 자치행정은 기대할 수 없게 된다.”고 한다.<sup>196)</sup> 일찍이 한국의 정치를 ‘회오리바람 정치(the politics of vortex)’에 비유했던 헨더슨(G. Henderson)은 한국의 모든 정치엘리트들은 마치 회오리바람처럼 권력의 구심점을 향해서 소용돌이치며 질주하고 지역적 특성이나 중간조직은 이 회오리바람에 휘말려 제구실을 못함으로써 더욱 권력의 중심부에 예속되는 중앙집권화 경향을 꼬집었다.<sup>197)</sup>

다음 <표 14>는 전국 시·군·자치구의회의장 협의회가 의회 의원과 의회 전문위원, 사무국 직원 등을 대상으로 기초의회 의원에 대한 정당공천의 가장 심각한 폐해가

196) 정세욱, 『지방자치법학』, (서울: 법문사, 2000), 327면.

197) Gregory Henderson, *Korea: The Politics Of The Vortex*,(Cambridge: Harvard University Press, 1968), PP.4~5.; 김운태 외, 『한국정치론』, (서울: 박영사, 2004), 454면에서 재인용.

무엇인가에 대한 설문 조사 결과이다. 이 표에 의하면 의회 의원, 전문위원, 사무국 직원 모두가 가장 심각한 폐해로 중앙당에 지나치게 예속될 가능성을 들고 있고 다음으로 공천장사 등 부정비리의 발생에 이어 지역문제의 심화 그리고 전문성 부족 등이라고 답하고 있음을 보여주고 있다.

<표 14> 시·군·자치구 의원 정당공천제의 가장 심각한 폐해. 단위: 명(%)

구분	의원	전문위원	사무국 직원	전체
중앙당에 지나치게 예속될 가능성	36(64.3)	25(50.0)	31(58.5)	92(57.9)
공천장사 등 비리발생 가능성	11(19.6)	12(24.0)	11(20.8)	34(21.4)
지역주의 문제의 심화	4(7.1)	7(14.0)	3(5.7)	14(8.8)
전문지식을 갖춘 정치신인 등장 곤란	3(5.4)	6(12)	7(13.2)	16(10.1)
기타	2(3.6)	0	1(1.9)	3(1.9)
합계	56(100.0)	50(100.0)	53(100.0)	159(100.0)

출처: 전국 시군자치구의회의장협의회, 『시군자치구의회 의정역량강화 방안』, 2007, 143면.

위 <표 14>에서 나타난 것처럼 기초의원에 대한 정당공천은 거의 모든 사람들이 중앙당의 예속문제를 가장 심각하게 받아들이고 있음을 알 수 있다. 이는 역설적으로 지역주민의 의사와 동떨어진 사람을 정당의 이름으로 후보자로 추천할 경우에도 특정 정당이 지배적인 지역에서는 정당공천이 곧 당선으로 귀결되는 현실을 두고서도 책임정치와 책임행정, 지방정치의 발전을 위해서는 불가피한 것이라는 정당공천제도는 분명 문제가 있다.

한편 정당의 이름으로 후보자 추천을 하는 경우 민주적인 절차를 따라야 하는데도 민주적인 절차는 온데간데없고 오로지 지역구 국회의원이거나 당협(지역)위원장의 의중만이 존재하는 현실이다 보니 밀실공천, 보은공천, 충성공천<sup>198)</sup> 등이 난무하게 되어 결국 부정비리가 속출하는 공천으로 얼룩지고 만다.

곽현근에 의하면 중앙정치의 정책과 선택이 지역사회 발전의 결정적 변수가 되는 상황에서 지역주민들의 의식과 행태 속에는 중앙집권적 구조가 각인되게 되고 지방자치의 일상적 과정에는 흥미를 잃게 된다면서, 지역의 문제가 아닌 전국적인 문제 또는

198) 이동훈, “ [공천=당선] , 한나라당 5.31 영남 공천 요지경: 능력보다 ‘충성서약’ 주효, 약발 안 먹히면 의원 물 먹이기”, 『신동아』, 49권 6호 통권561호, (동아일보사, 2006. 6), 136~144면 참조.

중앙당의 평가에 따라 지방공직자가 선출되게 되므로 지방자치제도 자체가 위협에 직면하게 된다고 한다.<sup>199)</sup> 이는 필연적으로 중앙당과 자치단체간의 수직적 지배구조에 의하여 중앙정치의 영향을 그대로 받게 되므로 중앙정치의 정쟁이 그대로 지방의 정쟁으로 이어져 지방자치가 실종될 수도 있다. 즉 지방자치는 당해 지방의 자율성과 창의성에 기초한 의사결정으로 생활밀착형 주민자치를 실현함으로써 주민복지를 증진시켜가는 것인데, 정당에 의한 중앙정치의 영향은 당해 지방의 의사결정을 중앙당의 영향력에 의해 획일화시키거나 갈등구조로 몰아감으로써 지방자치 발전을 저해하게 된다.

지방선거에서 정당공천은 ‘주민에 의한 주민을 위한 주민의 자치’는 퇴색하고 ‘정당에 의한 정당을 위한 정당의 자치’로 변질되어 ‘기초의회 의원-기초자치단체장-지역구 국회의원 내지 당협(지역)위원장-중앙당’으로의 연결고리가 강화되어 완전한 피라미드형 줄 세우기 구도와 같은 정당을 통한 중앙집권화가 심화될 것이다. 더구나 지방의원에게 급여가 지급되고 이들의 생사여탈권 즉 공천권을 쥐고 있는 지역구 국회의원 또는 당협(지역)위원장에 대하여 어느 누구도 감히 그들의 눈 밖에 난 행동을 할 수가 없고, 시키는 대로 하지 않을 사람이 거의 없다고 봐도 무방하다. 결국 지방의회 의원이나 자치단체장으로 선출하는 지역주민의 선택은 형식에 불과하고 사실상 지역구 국회의원이나 당협(지역)위원장의 선택에 의해서 좌우된다면 지방선거의 의미는 실종되고 지방자치 본연의 주민자치는 훼손되고 말 것이다.<sup>200)</sup>

정당국가화 경향의 오늘날 정치 현실에서 모든 지방선거에서 정당공천을 하는 것이 찬성론의 주장처럼 어느 정도 책임정치를 할 수 있다는 긍정적인 측면이 있다. 하지만 지역주민의 후보자 선택권을 제약한다는 의미에서 우리나라 정치문화의 특성상 맞지 않고 정당공천으로 당선된 지방의회 의원이나 기초자치단체장이 지역주민의 의사나 자신의 소신보다는 소속 정당이나 지역구 국회의원 또는 당협(지역)위원장의 의중에 따른 정치를 할 가능성이 많고 그들의 지역구 관리인 내지 선거참모로 전락시킬 우려다.

## (2) 비민주적인 정당질서

우리나라의 주요 정당은 태생적으로 비민주적으로 탄생하였다고 해도 틀린 말이 아니라고 할 정도로 인물 중심의 1인 보스체제이거나 소수 몇 사람에게 의한 과두지배 체

199) 광현근, “지역 시민사회에 기반을 둔 민주적 지방자치 구현의 방향과 과제”, 『지역학 연구』, 창간호, (대전대학교 지역협력연구원, 2002), 72면 참조.

200) 同旨; 정세욱, “기초의회 의원 선거제도의 개정”, (기초의원 선거제도의 개정을 위한 공청회 자료집: 이재오 국회의원실, 2005), 12면.

제라 할 수 있다. 특히 우리 현대 정치사에 커다란 족적을 남긴 소위 3김으로 불리는 김영삼·김대중·김종필 그리고 이후 등장한 일부 정치지도자들은 말 할 것도 없고 현재에 이르기까지 이들은 특정 지역을 불모로 사실상 무소불위의 권력을 수십 년간 휘둘렀다고 해도 과언이 아닐 정도로 여전히 아픈 기억으로 자리하고 있다. 이처럼 1인 보스 중심의 정당체제 속에서 그들의 말 한마디 한마디는 법과 당헌·당규를 무시하기가 일쑤였는데 이러한 비민주적인 정당체제 속에서 민주적인 정당질서를 요구한다는 것은 정치생명을 담보로 하지 않으면 안 되었던 술한 역사를 우리는 기억하고 있다.

이들 보스 중심으로 장악된 정당에서 정당공천이 곧 당선으로 이어지는 엄연한 현실 앞에 그들에게는 오로지 중앙권력 장악을 위한 방편의 하나로 지방선거는 매우 좋은 기회이자 도구였다. 지방선거 공천과정에서 공천헌금 등으로 엄청난 정치자금을 끌어모을 수 있었고, 여기서 모아진 정치자금으로 총선과 대선을 치르는 불법적인 일들이 반복해서 일어나고 있음에도 이들 보스의 의견을 거역하거나 보스들이 법적으로 문책을 당하는 일이 한 번도 없었다고 하는 사실이 우리나라의 정치현실이었다. 그럼에도 불구하고 오늘날에도 이러한 잔재들이 여전히 남아 있어 비민주적인 정당공천을 통한 부정비리를 양산하고 있다는 현실이다.

「공직선거법」 제47조에서는 정당이 정당의 공직 후보자를 추천하는 때에는 민주적인 절차에 따라야 한다고 명백하게 규정하고 있음에도 지역주민의 후보자 선택권을 사실상 박탈하는 행위와 같은 공천헌금 등의 충성 경쟁만이 유일한 공천의 잣대가 되는 비민주적인 정당질서가 기초지방선거에서의 정당공천의 문제라 할 수 있다. 당내 민주화의 제도적인 절차의 하나로 먼저 당헌·당규에 위임하는 것보다 법으로 규정하는 것이 바람직하다고 본다. 정당에 대한 자율성을 침해할 우려가 있을 수 있다고 보지만 정당공천을 할 때 추상적으로 공직선거법상 민주적인 절차에 따라야 한다고만 되어 있는 정당 내부질서에 관하여 구체적으로 법에 규정함으로써 어느 정도 중앙정당의 전횡을 막을 수 있을 것이다.

### (3) 공천헌금 등 부정부패의 원인 제공으로 부정비리 정치인 양산

지역구 국회의원을 비롯한 지역구 당협(지역)위원장과 중앙 정당의 지도자들은 지방정치를 통제하기 위한 수단으로 기초지방선거에서의 정당공천을 유지하려고 한다. 이러한 공천권을 무기로 단체장과 지방의원을 장악하기 때문에 이들은 공천권을 쥐고 있는 국회의원과 지역구 당협(지역)위원장의 눈치를 살피느라 소신행정을 펼칠 수가 없을 뿐만 아니라, 오로지 공천헌금을 마련하는데 임기를 채우고 만다.

지난 2002년 지방선거에서 기초자치단체장 후보 경선제를 도입한 이후에도 많은 여야 지역구 국회의원과 당협(지역)위원장들은 기초자치단체장 지망생들에게 사실상 공천의 대가인 막대한 공천현금을 공공연히 요구하여 지탄의 대상이 된바 있다. 심지어 명예직이었던 기초의회 의원의 ‘내천’을 하면서도 그러한 행위는 비밀비재하였지만, 유급화가 되면서부터는 기초의원의 경우 지방에 따라 다르지만 1년 의정활동비 명목의 수령가능 금액이 4~5천만 원을 넘어 확실한 직업정치인으로 변모하면서 그 폐해는 더욱 심각해졌다. 특히 특정 정당의 공천이 사실상 당선으로 귀결되는 영·호남과 충청권 등 정치적 지역패권 구도가 팽배한 지역에서 더욱 심각하다.

공천현금 명목으로 거액의 돈을 마련하기 위해 뇌물을 받은 지자체장들이 구속되거나 처벌을 받는 사례가 언론보도를 통해 드러나고 있는데도 후보자의 자질이나 도덕성 및 지역주민의 신뢰 등은 무시되고 오로지 고액 공천현금 납부자나 자기 사람을 공천하고 있는데 이는 곧 공천현금에 의한 매관매직에 다름 아니다. 결국 일부 지역구 국회의원과 당협(지역)위원장 그리고 중앙당과 중앙당의 보스들이 단체장 후보 공천의 대가로 요구하는 특별당비로 이름 붙여진 막대한 공천현금은 일부 자치단체장의 비리와 부정을 촉발하는 원인이 된다. 이와 관련 한상우는 부정부패로 얼룩진 정당내의 비민주적 공천행위는 선거과정을 혼탁하게 할 뿐만 아니라, 정치적 냉소주의를 심화시키고 투표참여를 저조하게 하는데 일조를 한다고 한다.<sup>201)</sup>

특히 같은 정당에 속한 자치단체장과 의회 의원이 의회 의석의 다수를 점한 경우 집행부에 대한 견제와 감시라는 의회 본연의 기능은 마비될 뿐만 아니라, 자치단체장이 재량권을 가지고 사용할 수 있는 포괄사업비 등 예산이 수반되는 사업의 나눠먹기 등으로 인한 부정비리가 수없이 나타나고 있음을 부인할 수 없다. 더구나 2006년 지방선거부터 지방의원에 대한 유급제가 도입되면서 정당의 공천과정에서 나타난 부정비리 사례는 더욱 기승을 부리면서 그 유형은 매우 다양한 양상으로 전개되어 선거인들로 하여금 정당정치에의 참여를 가져올 것이라는 당초의 기대를 무색케 할 정도로 정치혐오증을 불러일으켜 오히려 투표참여율을 저하시켰다.

지난 2006년 5월 지방선거를 한 달 앞두고 국회에서는 전 국민의 75%가 반대하고 심지어 현직 지방의회 의원과 자치단체장의 80%가 정당공천을 반대한다는 여론조사 결과가 있었는데도 기초자치단체장과 기초의회 의원 후보자에 대한 정당공천을 의결했는데 그 배경이 어디에 있는지는 다음과 같은 공천 관련 비리가 답을 주고 있다.

---

201) 한상우, 앞의 논문, 458면 참조.

당시 언론의 제목에 나타난 공천비리 현상을 보면 정당공천의 문제가 얼마나 심각한지 알 수 있다.<sup>202)</sup> 이처럼 지난 2006년 5.31지방선거와 관련 공천비리가 많이 발생했던 원인은 결국 공천권을 쥐고 있는 지역구 국회의원이나 지역구 당협(지역)위원장의 영향력 때문임이 드러났다. 이와 관련 공천비리가 얼마나 심각한 문제를 가져오는지 한 일간지의 사설을 통하여 확인하고자 한다.<sup>203)</sup> 「한나라당, 집권 꿈 접고 공천장사로 나섰다?」 “한나라당은 12일 자 기당 소속 의원이 구청장 공천과 과련 역대 뇌물을 받은 혐의가 있다며 검찰 수사를 의뢰했다.(…)한나라당의 눈이 뒤집혀도 단단히 뒤집혔다. 한나라당은 지난 대선 때 820여억 원의 불법자금을 받아 ‘차떼기정당’이라는 오명을 3년 내내 등에 지니고 다녔던 정당이다.(…)서울이 이 정도라면 ‘공천장이 곧 당선증’이란 곳은 무슨 요지경이겠는가.(…)국회의원은 지방단체장·지방의원 후보들에게, 시장·군수·구청장 등은 지방의원들에게 받아먹는 공천장사의 먹이사슬이 완성된 것이다. 이번 지방선거부터 지방의원의 유급화와 기초의원의 정당공천이 도입돼 공천장사에 손님들이 몇 배 늘어났다고 한다. 공천 뇌물을 갖다 바친 이들 단체장·지방의원이 당선되면 본전을 찾기 위해 돈 되는 일이라면 눈을 까집고 몰려다닌다. 공천에 역대 돈을 퍼부었는데 ‘공천어음’을 ‘당선현금’으로 바꾸는 데 돈을 아낄 리가 없다.(…)지난 4년 동안 단체장 248명 가운데 78명(31.5%)이 비리와 선거부정혐의로, 전체 광역·기초의원의 6.9%인 293명이 변호사법 위반 등의 혐의로 사법처리 됐다.(…)이러니 한나라당 사람들이 집권 꿈을 접고 저마다 공천장사로 자기네 곳간이나 채우자고 나선 모양이다.”

한편 임승빈은 공천과정에서의 비리 유형을 13가지로 분류하였다.<sup>204)</sup> ①외환치기 수법: 국내에서 돈세탁이 어려우므로 외환으로 바꾸어 전달하는 수법, ②잠시 돈을 맡아 두었지만 원주인이 찾아 가지 않는다고 주장하는 수법: 먼저 공천신청한 자보다 후에 신청한 자의 공천현금이 큰 경우 발생할 수 있는 사례로 일단 받아 두었다가 후에 처리하는 수법으로 차용증을 써주고 나중에 갚는다는 식의 공천계약금 수수형태, ③자기

202) 2006년 당시 한나라당의 공천비리를 다룬 언론과 제목이다. 한국일보 ‘공천장사, 지방선거 중대 변수로’(4.13), YTN ‘한나라, 오늘 김덕룡·박성범 검찰 고발’(4.13), 한겨레신문 ‘공천 잡음 한나라 지방선거 휘청’(4.13), SBS ‘한나라당, 박성범·김덕룡 공천비리 수사의뢰’(4.12), 연합뉴스 ‘한나라당 공천비리 수사의뢰 파문, 선거변수 급부상’(4.12), 노컷뉴스 ‘초대형 악재에 한나라당 당혹, 지방선거도 요동치나’(4.12), 국민일보 ‘초유의 제 식구 고발, 선거판도 요동칠 듯’(4.13), 경향신문 ‘한나라, 중진들 연루에 “터질 일 터졌다”’(4.12), 연합뉴스 ‘공천비리 휘말린 김덕룡·박성범’(4.12).

203) 조선일보 사설, 2006. 4. 4.

204) 임승빈, “2006년 지방선거 정당공천 비리 백태(百態)와 지방선거제도 개선방안”, (지방선거 공천비리 무엇이 문제인가? 경실련 5.31 정책선거 유권자운동본부 자료집, 2006. 5). 2~7면.



하수인 심기 수법: 공천심사위에서 결정권한을 가지고 있다는 점을 악용하여 자기사람 심기를 수행하는 수법, ④식사 및 향응제공 수법, ⑤골프접대 및 금품수수 제공 수법으로 고전적이지만 가장 널리 활용되고 있는 수법, ⑥전문가 이외에는 액수를 알 수 없는 선물제공 수법으로 검찰을 교란하기 위한 수법, ⑦명의도용 사기행각 수법: 공천권한을 가지고 있는 유력자의 이름을 도용하는 사기 행각의 일종, ⑧선거담합 수법, ⑨후보자들이 막무가내식의 돈 두고 가기 수법, ⑩상대후보에 대한 허위사실을 유포하는 무고(誣告)형 수법으로 소위‘카더라’통신으로 무고죄에 해당될 수도 있으며, 타인의 가정을 붕괴시킬 수도 있는 악질적 수법, ⑪여론조사 조작 비리 수법: 국민경선제 이래로 여론조사가 공천에 반영된다는 점을 악용한 지능형 신종수법, ⑫측근이 공천헌금을 수수하는 전통적인 수법, ⑬당 후원금과 공천헌금과의 구별의 모호성을 이용하는 수법으로 이를 악용하여 자신의 공천헌금을 당후원금이라고 탈바꿈 내지 말 바꾸기 쉽도록 하는 수법이다.

위에 적시한 정당공천 과정에서의 공천비리 유형들은 빙산의 일각에 불과하며 드러나지 않은 수많은 비리가 있다는 것은 공공연한 비밀이다. 실제로 2010년 4월 9일에는 전남 해남군수(민주당)가, 4월 16일에는 여주군수(한나라당)가 6.2지방선거의 공천과정에서 구속되기도 했다. 이처럼 정당공천의 폐해로 인하여 구속되거나 기소된 자치단체장이 지방자치 1기 때 23명이던 것이 2기 때는 59명, 3기 78명, 4기 때는 94명이었는데 이처럼 끊임없이 늘어나고 있다는 것이 문제이다. 경기도 전체 31개 지역 중 13곳, 강원도 18개 중 6곳, 경북 23개 중 15곳, 전남 22개 중 15곳의 단체장이 기소됐다. 이 같은 구조적 모순은 민선 4기(2006년) 기초자치단체장 230명 가운데 113명(49.1%)이 기소되고 45명(19.6%)이 직에서 물러나는 결과로까지 이어졌다.<sup>205)</sup>

한편 비리로 쫓겨난 단체장·의원들을 다시 뽑는 데 든 비용만 2010년까지 484억 원이었는데<sup>206)</sup> 이러한 비리를 저지른 공직자를 추천한 정당이 책임을 진 경우도 없고, 정당 또는 당사자에게 구상권을 청구한 사실도 없다는 점에서 정당공천이 곧 책임정치를 지향한다는 논리는 앞뒤가 맞지 않다고 할 것이다. 단체장이나 지방의원 비리는 ‘돈 공천’ 및 ‘돈 선거’와 정비례한다. 돈을 주고 공천장을 산 사람들은 당선만 되면 자기가 공천의 대가로 쓴 돈을 어떻게든 벌충하려고 아랫사람들에게 돈을 받고 자리를 팔거나 업자들로부터 인·허가를 미끼로 돈 봉투를 챙기게 된다. 바로 정당공천이 지방선거 후보자들을 내일의 범죄자로 만드는 ‘비리 배양 양성소’로 타락한 것이다. 이처럼

205) 지방의원의 경우 제5기 때 3,626명 중 8.9%인 323명이 임기 중 사법처리 됐다.

206) 조선일보, “돈으로 사고파는 지방선거 공천”, (2010. 3. 8일자 사설.)

럼 지방선거에서 공천과정의 부정비리 등이 기승을 부리는 원인이 정당공천제도 때문만은 아닐지라도 정당공천이 중요한 원인을 제공한 것임은 의심의 여지가 없다.

한국지방행정연구원이 2000년에 자치단체장 59명과 지방의원 224명을 대상으로 실시한 설문조사에서 ‘정당공천이 부패유발의 원인이라고 생각하느냐’는 질문에 자치단체장의 72.9%, 지방의원의 88.2%가 ‘그렇다’는 대답을 하였다. 또 다른 연구에 의하면 기초자치단체장의 정당공천을 반대하는 이유로 가장 많이 든 것이 뇌물수수 등 공천 잡음(29.3%), 지역구 국회의원의 줄 세우기(24.6%), 주민보다 정당에 충성(23.9%), 중앙당의 과도한 간섭(22.2%) 등이었다.<sup>207)</sup> 이처럼 기초지방선거에서 정당공천의 폐해는 정치비리의 온상이 되고 있을 뿐만 아니라, 지방 정치인을 범법자로 만드는 결과를 가져온다.

#### (4) 지방의제의 실종과 정당 간 대리전화(代理戰化)

지방선거에서 정당공천을 시행한 결과 지방선거의 의미는 실종되어 버리고 오직 중앙정치의 축소판으로 전락하여 정당간의 대리전으로 변하고 말았다. 지방의 정책적 의제를 두고 예산수립에서부터 타당성 여부 등에 대한 지역주민의 지지를 얻으려는 것이 아니라, 정당간의 이해에 함몰되어 여야의 정쟁의 장으로 내몰리고 있다는 사실이다.

특히 전국 동시 지방선거의 경우 정당간의 평가를 전제로 한다는 의미에서 어느 정도 이해가 된다. 하지만 지난 6.2지방선거의 경우만 보더라도 지방선거의 의제와는 직접 상관없는 지역에서조차 중앙정부의 주요 현안인 천안함 사건, 4대강 사업, 세종시 사업 등에 대한 평가문제를 두고 당락이 좌우되는 현상은 정당공천에 따른 정당 간 대리전 양상으로 밖에 설명할 수가 없다.

더구나 몇 개 지역의 기초자치단체장을 비롯한 지방의회 의원 재·보궐선거에서조차 중앙당이 개입하여 여야의 각축장으로 만들어가는 것은 지역주민의 정치참여를 독려하기 보다는 오히려 정치 무관심과 혐오증을 유발시켜 정치실종을 부추기는 결과를 낳을 수 있다. 이제 지방의 정치 및 행정을 중앙의 정치로부터 자유롭게 해야 하며, 지방의 살림살이를 지역주민에게 맡기고 주민 의견을 존중하며 책임질 수 있는 지방정치인에게 돌려줘야 한다.<sup>208)</sup>

207) 김재전, “한국의 지방선거와 유권자 투표행태에 관한 연구”, (서울시립대학교 박사학위 논문, 2008), 99면 참조.

208) 정세욱 등 140명의 지방자치전문가들은 2013. 4. 2. 정당공천이 시작된 이래 지방선거는 중앙정치의 정쟁도구로 전락, 정당공천을 둘러싼 비리, 줄 세우기 등으로 지방정치의 예측화가 가속화됐고, 중앙정치만 존재하고 지방정치는 실종된 실정이라면서 여당과 야당은 조속한 시일 내에 공직선거법 개정을 촉구했다.

### (5) 지방의회의 자율권 침해로 분권과 견제·균형의 곤란

우리나라처럼 1인 보스 또는 소수 정치지도자에 의한 과두지배 체제의 지역주의 정당의 한계를 극복하지 못하고 비민주적인 정당 질서가 엄존하고 있는 현실에서 정당공천은 단체장과 의회의원 다수당의 소속 지배정당이 같을 경우가 발생하기 쉽다. 이러한 상황에서는 자치단체장과 같은 당 소속의 지방의원들이 서로 ‘다수당 카르텔’을 형성하여 견제와 균형이라는 민주주의 원칙도 희석되고 만다. 더구나 기관분립형 정부형태를 상정하고 있는 집행부와 의회가 상호 견제 및 경쟁의 원리를 살려내기가 어렵다. 이처럼 지방자치의 ‘다수당 카르텔’에 의한 견제와 균형이 어려워진 상황에 대하여 김광주는 전국의 지방자치단체장과 지방의회 의원이 소속한 특정 정당이 다수당이 된다면 이는 권력분립이라는 의회주의적 민주제가 죽은 것과 다를 바 없다고 주장한다.<sup>209)</sup> 민주주의의 근간인 견제와 균형의 원리는 더 이상 존재의 의미가 없기 때문이다. 견제기능을 상실한 지방의회는 과거 권위주의 군사독재 시절의 국회가 당리당략에 따른 통법부와 같은 거수기 역할을 자임하던 것과 다를 바 없다.

이처럼 자치단체장과 의회의 견제와 균형이 깨어진 것과 관련 강형기는 우리의 풀뿌리 민주주의는 뿌리째로 썩고 있다면서 자정능력을 상실해 버린 지방의회, 국회의원들의 머슴이 되고 있는 지방의원들, 이들의 집단이기주의를 보면 한숨이 나온다고 한다. 동시선거로 지역의 대표를 의회와 단체장이라는 이원제로 뽑는 이유는 견제와 균형을 통하여 생산적 지역경영을 도모하려는 것인데도, 현재의 선거제도 하에서는 정책과 공약 그리고 자질로 선택되기보다는 정당의 색깔로 당선되는 경향이 강하므로 당선 되고서도 정당에 줄서서 충성하는 것이 주민에게 헌신하는 것보다 우선하므로 이런 상황에서는 공부하는 의원, 개혁하는 의회를 기대할 수 없다고 한다.<sup>210)</sup>

따라서 특정 정당이 다수당의 소속이 된 단체장과 같은 당의 의회의원은 결국 지역구 국회의원과 지역구 당협(지역)위원장의 하수인으로 전락하게 되고 공천권을 가지고 있는 이들의 이익을 위한 대변인에 불과하게 된다. 더구나 지방자치는 지방분권이라는 권력의 기능적 분산에 초점이 있는데도 중앙당의 영향력 아래서 올바른 지방분권은 실현되기 어렵다. 한편 단체장과 의회의 다수당을 지배하는 정당이 소속을 달리할 경우 견제와 균형이 아닌 사사건건 대립과 갈등을 불러일으킬 수밖에 없는 상황이 전개될

209) 김광주, “5.31지방선거의 분석과 정책과제”, 『대한정치학회보』, 제14권 제2호, (대한정치학회, 2006.) 15면 참조.

210) 강형기, “기초지방선거와 정당공천제: 지방자치 학교 기능 마비시켜서는 안 돼”, 『지방행정』, 58권 670호. (POBA행정공제회, 2009, 8), 25~26면 참조.

수도 있어 지역발전을 위한 정책을 수립하고 집행하는데 많은 어려움을 겪게 될 수밖에 없고, 결국 그 피해는 고스란히 지역주민에게 돌아가게 된다.<sup>211)</sup>

정치적 지역패권구도가 엄연히 존재하고 있는 상황에서 기초지방선거에서의 정당공천은 지방의회의 생명이라 할 수 있는 자율권이 침해되고 그 기능과 역할이 제약을 받을 수밖에 없게 될 것이다. 이처럼 지방의회의 자율권의 침해 현상은 거대 정당의 경우 더욱 심각하다. 이번 제5기 지방의회 원구성과 관련 모 정당이 지방의회에 내린 지침에 의하면 자당이 다수당일 경우 당내 경선을 통해 후보를 단일화하여 그 후보를 의장으로 선출할 것을 권고하였는가 하면, 만약 그 후보를 지지하지 않고 다른 당 의원을 지지하거나 야합을 한다면 제명, 자격정지 등의 중징계를 받을 수 있다는 엄포까지 내렸다고 한다.<sup>212)</sup> 이러한 지방의회의 자율권을 침해하는 폐단은 영·호남은 말할 것도 없고 충청권에 이르기까지 특정 정당의 공천이 당락을 좌우하는 작금의 현실과 하나의 기초 자치단체에 두세 명의 지역구 국회의원을 두고 있는 자치단체에서조차 지역구 국회의원의 출신 정당은 물론 같은 정당이라도 첨예한 대립과 갈등을 초래하고 있는 현실은 근본적으로 기초지방선거에서의 정당공천이 가져온 병폐라 할 것이다.

이처럼 기초지방선거의 정당공천의 폐해는 자치단체장과 의회의 지배정당이 같은 경우 집행부에 대한 견제와 균형의 원리는 깨지고, 자치단체장과 의회의 지배정당이 소속을 달리할 경우 더욱 심각하다. 같은 지역에서 지배정당이 안정적 지지를 기반으로 전횡을 하거나 사사건건 지역구 국회의원이나 당협(지역)위원장의 입김에 의한 의사결정을 할 수밖에 없다는 점에서 독자적인 소신에 따른 의사표시를 하고 있는 선진국 지방자치제도와 비교할 때 기초지방선거의 정당공천은 자치단체장과 의회와의 견제와 균형이라는 지방자치제도의 본질적 기능과 역할이 왜곡·축소되고 있음을 알 수 있다.

#### (6) 지역주민의 선택권 침해로 유능한 지역인재의 정계진출 차단

지방선거에서 정당공천이 지방의 유능한 인재를 발굴하여 지방정치 현장에서의 경험을 바탕으로 중앙정치 무대로 진출할 수 있는 장점이 있다고 하지만 이는 우리 정치 현실에서는 공염불에 불과하다. 오히려 역설적으로 지역구 국회의원이나 당협(지역)위원장은 장래가 촉망되는 인재는 결코 지방의회 의원이나 자치단체장의 공천을 주지 않

211) 예컨대 경기도 성남시의 경우 민주통합당 소속 단체장과 의회를 장악한 새누리당이 지역주민을 볼모삼아 사사건건 충돌하고 있다. 2012년 말에는 극한 대립으로 예산안을 제때 처리하지 못해 지자체 사상 처음으로 준예산 편성 사태를 빚었다. 지금은 법정 다툼으로 번져 중앙당의 '정치싸움'이 지자체로 옮겨 붙으면서 '당쟁 성격'을 띠고 있다. 헤럴드 경제, 2013. 3. 27.

212) 연합뉴스(대전), 2012. 7. 5. 검색일; 2012. 7. 7.

는다. 지역구 국회의원이나 당협(지역)위원장의 입장에서는 지방의원이나 지자체장이 능력이 출중하여 임기동안 지역주민들의 신임을 받고 있다면 언젠가는 자신의 자리를 넘볼 수 있다고 판단하기 때문에 공천을 주지 않는다. 특히 기초지방선거에서 정당공천에 의한 후보자 선출은 지역주민들의 공직자 선택권을 극히 제한하게 된다. 지역주민들의 입장에서는 지역의 의제를 제대로 파악하고 있는 지역정서에 걸 맞는 공직자를 선호하지만 피할 수 없는 정치적 지역패권주의가 지배하고 있는 지역의 정서를 외면하기란 쉽지가 않다는 점에서 어쩔 수 없이 당해 지역을 지배하는 정당의 후보자를 선택하게 되는 경우가 비일비재하다. 물론 투표권의 등가성이란 측면에서 지역에 따라 다를 수 있지만 여전히 중앙정당의 영향력 아래 놓여있는 선거인 입장에서는 지역의 의제나 인물을 보고 투표를 하기보다는 정당 대리인을 투표하는 것과 같은 ‘묻지마식 내리투표’를 하게 됨으로써 선택권을 박탈당하는 감정에 휩싸이게 된다. 이러다 보니 지역의 유능한 인재가 선거인들로부터 선택을 받을 수 있는 기회는 상대적으로 줄어들고 어떤 수단과 방법을 동원하더라도 정당공천에만 매달리는 정치치망생들에 의해 지방자치는 피폐해지고 그에 따른 손실은 고스란히 지역주민에게 돌아가게 된다.

따라서 지역발전과 지역주민의 복지증진을 위하고 한걸음 더 나아가 국가의 정치발전을 위해 필요하다는 정당공천이 오히려 정치 냉소주의와 정치적 무관심을 부추기는 원인이 되고 있다고 하겠다. 그리고 모든 면에서 지역에서 주민들로부터 인정을 받고 있는 유능한 인재보다는 능력이 조금 부족하더라도 경제적 능력이 있거나 자기에게 도전할 의도가 없는 충직한 사람에게 공천을 해왔다. 이런 이유로 인하여 지방의 유능한 인재가 오히려 정치적으로 성장하지 못하고 사장되는 결과를 가져왔을 뿐만 아니라 결국 금품수수 등 부정비리가 끊이지 않는 정당공천이라는 오명을 쓰게 된다.

#### (7) 관권선거의 우려

기초의회 의원과 자치단체장은 다음 선거에서 공천을 받으려면 지역구 국회의원이나 당협(지역)위원장이 요구하는 선거지원을 거절할 수 없는 것이 현실이다. 따라서 지방의회 의원과 자치단체장은 이들의 선거지원 요구를 받으면 총선은 물론 대선 등 각종 선거에 직간접적으로 관여하게 되는 등 사실상의 관권선거를 하게 된다. 과거 권위주의 시절의 임명직 지자체장은 어쩔 수 없이 관권선거에 개입할 수도 있었겠지만, 오늘날은 오히려 합법을 가장한 불법적인 관권선거가 횡행하고 있다고 해도 과언이 아니다. 이처럼 지방의회 의원과 자치단체장이 정당 활동을 병자하여 다른 선거에 관여하는 것은 말할 것도 없고, 자치단체장은 공직사회 내 자신의 지지자는 물론 관변단체를

동원하여 사실상 탈법선거를 하고 있다. 따라서 자치단체장의 경우 사실상 관권선거 운동이 결국 자신의 선거운동이 된다는 점에서 지방자치 본연의 임무는 뒷전이고 임기 동안 다음 선거운동의 한 방편으로 의정활동 내지 자치단체장의 일을 할 수밖에 없게 된다.

#### (8) 정치적 지역패권주의의 심화

우리사회 고질적인 병폐의 하나로 커다란 사회문제인 지역패권구도가 지방선거에서의 정당공천으로 인하여 더욱 심화될 수 있다. 어느 나라이건 지역주의가 없는 것은 아니지만 과거에 비해 더욱 심화된 우리나라의 정치적 지역패권주의는 국론 분열에 이어 국민통합을 가로막고 국가경쟁력을 저하시키는 원인으로 작용하고 있다고 해도 지나친 말이 아니다. 우리나라는 다음 <표 15>에서 나타난 것처럼 영·호남과 충청권에서 특정 정당의 절대적인 독과점 현상이 배타적인 영향력을 행사하고 있음을 확인할 수 있다. 이에 편승한 정치적 지역패권주의는 1987년 6.10항쟁으로 분출된 국민의 민주화 요구에 의한 직선제 개헌이후 권위주의의 상징인 군부정권의 청산이라는 시대적 과제였던 정권교체를 향한 정당간의 치열한 대통령 선거를 거치면서 더욱 심각한 수준에 이르렀다.

이러한 정치적 지역패권주의는 당시 집권당인 민정당의 노태우 후보와 3김으로 대표되는 김영삼, 김종필, 김대중 세 야당후보간의 대선전은 야당후보들 간의 소위 황금분할구도라는 말이 회자될 정도로 영·호남과 충청권에서 정치적 지역패권구도에 의한 치열한 선거전을 치르면서 더욱 굳어지고 말았다. 여기에서 기초지방자치단체 선거까지 정당공천을 하게 되면서 선거가 없을 때는 사이 좋게 지내던 이웃조차 선거철만 되면 특정 지역을 연고로 하는 정당공천을 받은 후보자에 대한 지지 여부로 이웃 간에 등을 돌리고 사는 또 다른 이름의 정치적 지역패권주의가 우리사회를 멍들게 하고 있다. 이러한 심각한 사회문제의 원인으로 지목되고 있는 정치적 지역패권주의의 산물인 기초지방선거의 정당공천의 폐해로부터 벗어나야 할 것이다.<sup>213)</sup>

213) '지방분권국가 실현을 위한 부산시민회의'는 부산지역에 출마한 411 총선 후보 67명 전원에게 기초 의원·단체장 정당공천제 폐지 등 '지방분권 부산시민협약' 체결을 요구하여 62명과 약속을 맺었다. 협약체결에 동의한 62명 중 46명의 후보는 정당공천제 폐지에 대한 찬성을 16명은 정당을 통한 책임정치의 구현과 후보자의 검증 기능 등을 이유로 폐지에 반대하였다. 경남 매니페스토 실천본부도 4월 5일 경남지역 총 후보자 56명을 대상으로 정당공천제 폐지에 대한 의견을 물은 결과 21명이 정당공천제 폐지를 약속했다. 이밖에 강원 원주 갑 김기선(새누리당), 전북 익산 갑 김경안(새누리당), 포항 남·울릉 허대만(민주통합당), 김범태(고흥·보성: 무소속) 등도 정당공천제 폐지를 공약으로 제시했다.

<표 15> 지방선거 연도별 주요 정당의 지방선거 자치단체장 점유율

지방선거 연도	지역	지배정당	점유율(%)
1995	서울	민주당	96.0
	경기, 인천	민자당	72.0
	충청	자민련	83.9
	영남	민주당	69.1
	호남	민자당	96.5
1998	서울	국민회의	88.0
	경기, 인천	국민회의	73.2
	충청	자민련	83.9
	영남	한나라당	84.0
	호남	국민회의	85.4
2002	서울	한나라당	94.0
	경기, 인천	한나라당	89.0
	충청	자민련	48.4
	영남	한나라당	92.4
	호남	민주당	85.4
2006	서울	한나라당	100
	경기, 인천	한나라당	93.9
	충청	한나라당	75.0
	영남	한나라당	91.7
	호남	민주당	57.3
2010	서울	민주당	95.8
	경기, 인천	민주당	69.0
	충청	선진당	40.0
	영남	한나라당	78.3
	호남	민주당	83.0

출처: 중앙선거관리위원회 역대 선거정보를 토대로 재구성하였음.

\*충청지역의 경우 2002년까지 자민련이 지배정당이었으나 2006년에 한나라당으로 교체되었다가 다시 당명을 바꾼 자유선진당이 지배정당이 되었음.

\*2006년 호남지역의 경우 지배정당이 민주당과 열린우리당으로 분당된 상태여서 민주당이 57.3%의 점유율을 차지했으나 이후 합당을 하여 실질적으로는 85.4%의 점유율임.

#### (9) 지방자치의 비정치화

김욱은 지방자치 또는 지방행정은 지역주민에 대한 공공서비스를 제공하고 지역발전과 개발 등 지역적 기능에 초점을 맞추어야 하기 때문에 비정치적이고 탈정치적 성격을 지녀야 한다고 한다. 지방자치는 기본적으로 주민생활의 편의를 도모하고 복지증진을 위한 생활밀착형 자치를 지향하므로 기초 지방선거에서 정당공천과 상관없이 지역

사회에서 열심히 봉사하는 사람을 선출하여 그들로 하여금 비당파적으로 오로지 지역 주민을 위한 자치행정과 지역발전을 위해 일하도록 하자는 것이다.<sup>214)</sup> 특히 임재현은 지방자치의 주요 기능과 업무는 쓰레기 분리수거나 도로정비 등 지역주민들의 생활과 밀접한 것들이 대부분이고 이런 업무는 정치적 성격이라기보다는 비정치적인 행정서비스 차원의 업무라는 점에서 기초 지방선거에서의 정당공천은 굳이 필요하지 않다고 주장한다.<sup>215)</sup>

### 다. 제3의 주장

위에서 살펴본바와 같이 지방선거의 정당참여에 대한 찬성론과 반대론의 입장을 떠나 우리나라의 정치현실 등 여러 여건을 감안하여 대안을 제시하는 학자들이 있다.<sup>216)</sup> 이들 학자들은 정당정치의 원칙을 부인할 수 없는 만큼 기초지방선거에서의 정당공천제를 완전히 폐지할 수 없으므로 정당정치가 민주적 절차에 입각하여 이루어질 때까지 한시적으로 정당공천제를 폐지하자는 주장과 기초단체장 또는 기초의원만을 폐지하자는 주장 그리고 기초지방자치단체 선거와 광역의원 선거까지 폐지하자는 의견 등이다.

유지태는 정당공천제는 장점을 가진 제도이기는 하지만, 우리의 현실 여건이 아직 성숙하지 못하여 원래의 모습인 정당과 지방자치단체간의 의사소통과정을 왜곡하는 문제가 발생하고, 이런 근본적인 문제로 인하여 공천헌금이나 지방자치단체의 중앙당 예속화라는 이상한 현실이 벌어지고 있으므로 이를 개선하기 위한 정당의 문제점을 보완하기까지 정당공천 제도를 유예하는 것이 필요하다고 한다.<sup>217)</sup>

이한규도 정당이 객관적이고 공정한 게임의 법칙에 의해 공개적이고 투명한 공천을 할 수 있을 때까지 중단되어야 한다고 한다.<sup>218)</sup> 최우용은 우리 정당정치의 비민주적인 현실과 정당공천 과정의 비민주성을 고려할 때 최소한 기초지방자치단체의 선거에서만이라도 중앙정당에 의한 지방정치에의 유린은 막아야 한다면서, 정당의 민주화와 공정성이 담보되지 않고 지방자치의 중앙정치에의 예속화만 심화시키고 있는 현재의 정당공천제는 재고되어야 한다고 주장한다.<sup>219)</sup>

214) 김 욱, “중앙정치와 지방정치 그리고 정당”, 『한국지방정치학회보』, 제2권 제1호, (한국지방정치학회, 2007), 8~9면 참조.

215) 임재현, “불씨 남기게 된 기초 자치단체선거 정당공천문제”, 『지방자치』, 통권 79호, (현대사회연구소, 1995), 19~21면 참조.

216) 김도중, 안성호, 음선필, 이동윤, 정만희, 조성대, 허철행 등 학자들 역시 이 같은 입장의 주장을 하고 있다.

217) 유지태, “지방자치단체장의 선임방안: 정당공천제 문제를 중심으로”, 『지방자치법연구』, 제1권 2호, (한국지방자치법학회, 2002), 43면 참조.

218) 이한규, “기초지방선거와 정당공천” 토론문, 『지방자치법연구』, (한국지방자치법학회, 2009.), 84면 참조.



문재완은 기초지방선거의 정당공천의 폐해가 특히 크게 나타나므로 당분간 정당의 후보자 공천을 금지하는 대신 후보자의 지지정당 표명 또는 정당의 지지후보자 표명을 허용하는 것이 가장 설득력이 있는 방안이라고 한다.<sup>220)</sup> 이기우는 기초지방선거에서 정당공천에 의한 폐단이 긍정적인 효과보다 월등하게 크게 나타나는 것이 현실이라면 정당이 지방선거에서 순기능을 할 수 있는 여건이 마련될 때까지라도 정당공천제는 배제되어야 한다고 한다.<sup>221)</sup>

특히 육동일은 “광역의회 의원선거는 정당공천제를 허용하는 속에 중대선거구제가 바람직하다. 그러나 기초의회의원선거는 종전대로 소선거구를 유지하면 현 정치상황에서는 정당공천 배제가 타당하다. 다만 농촌지역에서는 읍면단위의 소선거구로 지방의원을 선출하고 도시지역에서는 몇 개의 동을 묶어 중선거구제로 2~3명을 선출하는 방안도 검토될 필요가 있다.”<sup>222)</sup>고 한다.

한편 허철행은 지방선거에서의 정당공천제는 정당의 대중화를 실현시킬 핵심적 장치로 여겨졌으나 오히려 한국정치 발전의 걸림돌이 되고 있다면서 ‘지역주의 정치’라는 파행구조 하에서 실시되는 정당공천제로 인하여 지역주의 정치가 더욱 심화되고 있다고 한다. 그리고 이러한 이유로 정당공천제 폐지라는 주장이 대두되었으나 정치권은 그 병폐를 해소하기 위한 노력도 제대로 하지 않고 있다면서 이를 위한 진성당원의 증진, 당내 민주화, 공천과정의 투명성 증가 등 현재 정당공천제로 인한 문제들을 해소할 수 있는 명확한 대안들이 제시되고 있지 않다고 한다고 한다. 그는 이러한 정당공천의 문제점을 극복하기 위한 방안으로 정당공천제를 부분적이거나 한시적으로 폐지하거나, 가나가와네트워크 운동과 같은 정치연대 운동 나아가 지역정당 내지 지역정당체제의 성립 그리고 이를 위한 정당법과 정치관계법과 제도의 개선이 필요하다고 한다.<sup>223)</sup>

결국 제3의 안을 주장하는 학자들은 주로 현실적으로 입법권을 가진 국회가 자신들의 생명줄로 여기고 있는 지방선거의 정당공천권을 포기하기가 쉽지 않다는 측면에서 제도적으로 그리고 국회가 수용 가능한 대안을 주장한 것이라고 할 수 있다. 그러나 이러한 현실적인 제안에도 불구하고 국회가 입법화할 가능성은 현재로서는 희박하다.

219) 최우용, “참여정부에서의 지방선거와 정당공천제 확대의 문제점”, 『지방자치법연구』, (한국지방자치법학회, 2007), 11면 참조.

220) 문재완, “기초지방선거와 정당공천” 토론문, 『지방자치법연구』 (한국지방자치법학회, 2009.), 81면 참조.

221) 이기우, “기초지방선거와 정당공천”, 『지방자치법연구』, 제9권 4호, (한국지방자치법학회, 2009), 75면 참조.

222) 육동일, 앞의 논문, 46면.

223) 허철행, “지방선거에 있어서 정당공천의 한계와 개선방안에 관한 연구”, 지방의정연구, 제15권 제1호 (한국지방정부학회, 2011), 247면 참조.

## 제2절 공정성

선거의 핵심가치는 공직선거법에서 명시하고 있는 것처럼 공정성 확보이다.<sup>224)</sup> 선거의 공정성은 누구라도 신뢰할 수 있는 균형적인 정보에 선거인이 접근할 수 있을 때 그 확보가 가능하다. 또한 “선거의 공정성은 선택의 범위, 운동이 이루어지는 환경 그리고 득표가 얼마나 정확하게 계산되는가를 통해 영향을 받는다.”<sup>225)</sup> 선거의 공정성이 지방선거에서 방해 받는다면 선거로 인한 대표성과 정당성 그리고 지역주민의 정치참여는 사실상 침해를 받는 것이다. 이하에서는 정치적 분권제도인 지방자치의 성패를 가늠할 수 있는 지방선거에서 공정성을 저해하는 요인이 무엇인지 살펴보고자 한다.

### 1. 정치의식과 선거문화

브라이스가 지방자치를 민주주의의 학교라고 하여 지방자치를 통한 성숙한 민주시민으로서의 정치의식을 기대했지만 우리의 정치수준은 그에 미치지 못한 것 같다. 지역주민의 생활과 밀접한 관계를 맺고 있는 지방자치에 대하여 지역주민들의 정치적 무관심도 문제지만 선거철만 되면 나타나는 선거인들의 막연한 금품 기대심리와 연고주의·정치적 지역패권주의에 의한 투표행태 등 잘못된 정치의식은 후보자로 하여금 공정한 경쟁보다는 불공정한 방법에 호소하게 하는 계기로 작동하게 된다. 표를 의식할 수밖에 없는 후보자의 입장에서는 그러한 유혹으로부터 자유로울 수 없고, 울며 겨자 먹기로 유혹에 넘어가 결국 불공정 경쟁을 하게 되고 선거인은 이를 여과 없이 수용하는 무디어진 정치의식이 문제라 할 것이다. 지방선거에서 공정성을 해치는 행위 중 가장 높은 비중을 차지한 것이 금품수수와 향응이라는 사실이 이를 잘 설명해 준다.

행정안전부가 2010년 4월 9일 6.2지방선거를 앞두고 발표한 자료(아래 <표 16> 참조)에 따르면 2010년 1월부터 4월초까지 선거법 위반 혐의로 적발된 건수가 1,043건에 1,387명이었다. 이를 유형별로 살펴보면 금품·향응수수가 507명으로 가장 많고, 사전선거운동 246명, 인쇄물 배부 202명, 비방·허위사실 공표 111명, 기타 321명이었다. 선거유형별로 보면 기초자치단체장 선거 433건(594명), 기초의원 319건(378명), 광역자치단체장 97건(170명), 광역의원 111건(145명), 교육감 69건(83명), 교육의원 14건(17명)이

224) 공직선거법은 제1조(목적)에서 「대한민국헌법」과 「지방자치법」에 의한 선거가 국민의 자유로운 의사와 민주적인 절차에 의하여 공정히 행하여지도록 하고, 선거와 관련한 부정을 방지함으로써 민주정치의 발전에 기여함을 목적으로 한다고 규정하고 있다.

225) Andrew Heywood, *Politics*, 조현수 역, 앞의 책, 462면.

었다. 다음 <표 16>은 선거인과 가장 밀접한 관계를 갖고 있는 기초자치단체선거에서 이처럼 비민주적인 정치의식 내지 선거문화가 극명하게 드러나고 있음을 말해준다.

<표 16> 6.2 지방선거의 주요 선거사범 현황(2010. 1.1~4.7)

구 분	광역 단체장	광역 의원	기초 단체장	기초의원	교육감	교육의원	계
금품·향응수수	88	55	186	171	7	-	507
비방·허위사실 공표	7	14	58	28	4	-	111
홍보인쇄물 배부	13	39	93	57	-	-	202
사전 선거운동	23	26	146	51	-	-	246
기타	39	11	111	71	72	17	321
총계	170	145	594	378	83	17	1,387

출처: 행정안전부 자료 참고하여 재구성

한편 지방선거에서 나타난 심각한 문제점은 혈연, 지연, 학연 등 연고주의 투표행태이다. 선거인과 후보자간의 공간적·심리적 거리가 가까울수록 투표행태는 비합리적인 인간관계에 의해 좌우된다고 할 수 있다. 이 경우 객관적인 정책이나 지역발전에 대한 비전보다 인간적인 선거인과의 친밀도에 더 의존하려는 경향이 커질 수밖에 없다.

## 2. 지방선거의 정치적 독점

우리나라의 지방선거는 중앙정치의 이해와 맞물려 지방선거에서 지역적 독과점 현상은 더욱 강고한 형태로 나타난다. 특정 지역에 대한 독점적인 지배정당이 있는 한 지방선거에서의 싸움이 현상은 결국 견제세력이 없는 일당 독점지배구조라는 지역정치의 독과점체제를 양산하여 ‘견제와 균형’이라는 지방자치의 핵심원리가 구현될 수 없게 만든다. 김익식에 의하면 자치단체장뿐만 아니라 지방의회마저 특정 정당이 싸늘이함으로써 지역 내 정당독점구조가 공고화된다는 점이며, 이는 일부의 지지로 전부를 장악할 수 있게 하는 비례성이 낮은 현행 지방선거제도가 원인이다. 현행 제도는 한 지역 주민들에게 다른 지역의 지역주의를 재확인시킬 뿐만 아니라, 서로 동일한 방식으로 대응하도록 자극하여 지역주의가 유지·강화되게 만든다고 한다.<sup>226)</sup> 이처럼 지방선거에서 특정 정당의 독과점 현상은 정당간의 경쟁은 물론 정당 내부의 경쟁에서도 그 정도가 심각하다. 정당간의 경쟁을 살펴보면 다음 <표 17, 18>에서처럼 지방선거를 통하여 특정 정당이 특정 지역에서 독점적 지위를 차지하고 있는 현상을 확인할 수 있다.

226) 김익식, “6.2 동시지방선거, 어떤 문제가 있나?”, 지방자치닷컴, 2010년 02월 23일.

특히 제4회 전국 동시 지방선거에서 그러한 현상은 더욱 두드러지게 나타났다. 이는 노무현 정부에 대한 실망감이 한나라당에 대한 지지로 표출되었기 때문이다. 그 결과 광역의회 전체의석 655석 중 519석을 한나라당이 차지했으며, 기초의원선거에서도 전체의석 2,513석 중 1,401석을 차지하여 55%의 점유율을 나타냈었다. 이처럼 특정 지역에서의 특정 정당 독과점 현상은 지방자치에서 권력분립원칙이 무너지고 집행부에 대한 감시기능의 실종과 함께 부정비리의 온상이 되고 만다.

<표 17> 제4회 전국 동시지방선거 시·도의원 정당별 당선인 수(2006년)

시·도	당선인 수	정당별 당선인 수					
		열린우리당	한나라당	민주당	민노당	국민중심당	무소속
합계	655	33	519	71	5	13	14
서울	96	0	96	0	0	0	0
부산	42	0	42	0	0	0	0
대구	26	0	26	0	0	0	0
인천	30	0	30	0	0	0	0
광주	16	0	0	16	0	0	0
대전	16	0	16	0	0	0	0
울산	16	0	13	0	3	0	0
경기도	108	0	108	0	0	0	0
강원도	36	1	34	0	0	0	1
충청북도	28	1	25	0	0	0	2
충청남도	34	2	19	0	0	13	0
전라북도	34	20	0	12	0	0	2
전라남도	46	2	0	43	0	0	1
경상북도	50	0	47	0	0	0	3
경상남도	48	0	44	0	1	0	3
제주도	29	7	19	0	1	0	2

출처: 중앙선거관리위원회 역대 선거정보

<표 18> 제4회 전국 동시지방선거 구·시·군 의원 정당별 당선인 수(2006년)

시·도	당선인 수	정당별 당선인 수					
		열린우리당	한나라당	민주당	민노당	국민중심당	무소속
합계	2,513	543	1,401	233	52	56	228
서울	366	119	233	10	2	0	2
부산	158	19	137	0	0	0	2
대구	102	2	99	0	0	0	1
인천	97	31	61	1	2	0	2
광주	59	16	0	34	8	0	1
대전	55	21	30	0	0	4	0

울산	43	2	25	0	11	0	5
경기도	364	103	245	1	7	0	8
강원도	146	32	92	0	0	0	22
충청북도	114	39	61	0	1	0	13
충청남도	152	22	66	0	1	52	11
전라북도	173	85	0	52	6	0	30
전라남도	211	34	0	135	3	0	39
경상북도	247	5	183	0	2	0	57
경상남도	226	13	169	0	9	0	35

출처: 중앙선거관리위원회 역대 선거정보, 주; 제주도는 행정구역개편으로 기초의회가 없음.

제5회 동시지방선거에서는 <표 19, 20>과 같이 지역 독과점 현상이 완화된 것처럼 보인다. 이는 집권당에 대한 견제심리와 지지가 충돌하면서 상대적으로 지역 연고주의가 약한 지역에서 한나라당과 민주당 등에 대한 표의 쏠림현상이 상쇄된 때문이다. 그러나 지역패권구도가 강한 영·호남에서는 여전히 지역 독과점 현상을 엿볼 수 있다.

<표 19> 제5회 전국 동시지방선거 시·도의원 정당별 당선인 수(2010년)

시·도	당선인 수	정당별 당선인 수								
		한나라	민 주	선진	민노	진보	국참당	미래	친박	무
합계	680	252	328	38	18	3	3	1	1	36
서울	96	22	74	0	0	0	0	0	0	0
부산	42	37	0	0	0	0	0	0	0	5
대구	26	37	0	0	0	0	0	0	0	1
인천	30	5	21	0	1	0	1	0	0	2
광주	19	0	18	0	1	0	0	0	0	0
대전	19	0	4	15	0	0	0	0	0	0
울산	19	11	0	0	6	0	0	0	0	2
경기	112	36	71	0	1	1	1	0	0	2
강원	38	20	12	0	0	0	0	0	0	6
충북	28	3	20	4	1	0	0	0	0	0
충남	36	5	12	19	0	0	0	0	0	0
전북	34	0	33	0	1	0	0	0	0	0
전남	51	0	45	0	2	0	0	0	0	4
경북	52	44	0	0	0	0	0	1	1	6
경남	49	35	2	0	4	2	1	0	0	5
제주	29	9	16	0	1	0	0	0	0	3

자료: 중앙선거관리위원회. 주: 한나라당; 한나라, 민주당; 민주, 자유선진당; 선진, 민주노동당; 민노, 진보신당; 진보, 국민참여당; 국참, 미래연합; 미래, 친박연합; 친박, 무소속; 무

<표 20> 제5회 전국 동시지방선거 구·시·군의원 정당별 당선인 수(2010년)

시·도	당선인 수	정당별 당선인 수										
		한나라	민주	선진	민노	창조	진보	국민	국참	미래	친박	무
합계	2,512	1,087	871	95	90	1	22	2	17	10	12	305
서울	366	183	173	0	3	0	4	0	2	0	0	1
부산	158	93	28	0	9	0	3	0	2	1	2	20
대구	102	70	4	0	2	0	2	0	1	3	5	15
인천	97	46	43	0	4	0	2	0	0	0	0	2
광주	59	0	44	0	10	0	0	0	2	0	0	3
대전	55	11	21	23	0	0	0	0	0	0	0	0
울산	43	25	0	0	13	0	2	0	1	0	0	2
경기	363	177	165	0	8	1	2	0	2	1	0	7
강원	146	90	36	0	0	0	0	0	0	0	0	20
충북	114	44	45	12	2	0	0	0	0	0	0	11
충남	152	50	34	60	0	0	0	2	0	0	0	6
전북	173	0	119	0	3	0	1	0	4	0	0	46
전남	211	0	146	0	14	0	0	0	2	0	0	49
경북	247	162	1	0	2	0	2	0	1	2	5	72
경남	226	136	12	0	20	0	4	0	0	3	0	51

출처: 중앙선거관리위원회. 주: 한나라당; 한나라, 민주당; 민주, 자유선진당; 선진, 민주노동당; 민노, 창조한국당; 창조, 진보신당; 진보, 국민중심연합; 국민, 국민참여당; 국참, 미래연합; 미래, 친박연합; 친박, 무소속; 무

지방의회에서의 독점적 지위를 차지한 정당은 자치단체장 선거와 맞물려 해당 지역에서 정치적 패권을 차지하게 되고 그러한 결과에 힘입어 지방정치에서 지배정당은 더욱 강고한 지위를 차지하게 된다. 이처럼 자치단체장과 의회가 같은 정당에 의해 지배될 경우에는 견제와 균형의 원리인 권력분립은 실종되고 자치단체장의 막강한 권한과 이를 감시해야 할 의회의 기능이 부재한 상황에서는 온갖 비리가 생겨날 수밖에 없다.

### 3. 동시선거 등 불합리한 선거제도

지방선거에서 선거인의 합리적 선택을 제약하거나 왜곡함으로써 선거의 공정성을 저해하는 것으로 불합리한 선거제도를 들 수 있다. 그러한 불합리한 선거제도로 음선필은 지방의회의 구성 원칙에 관한 대표원칙, 선거결과의 공정성을 결정하는 선거구의 규모, 후보자 등록 절차, 정치적 지지를 획득하기 위한 경쟁인 선거운동 방법, 유권자의 정치적 선호의 표현방식으로서의 투표방식, 유권자의 투표를 의식으로 전환하는 당선자 결정방식 등을 들고 있다.<sup>227)</sup> 특히 기초의회 선거제도 중 현행 중선거구제와 비례대표제는 거대 정당들의 당리당략에 따른 기형적인 제도로서 올바른 지역주민의 의

사를 대변하고 있다고 보기 어렵다.

특히 동시선거의 문제는 공정성을 저해하는 불합리한 선거제도의 하나로 지적할 수 있다. 지방선거를 실시하는 목적은 지방자치의 발전에 기여할 수 있는 역량 있는 공직자를 선출하는데 있다. 5.16군사쿠데타로 인하여 중단되었던 지방자치선거가 실로 30년 만에 부활하여 1991년 지방의회 의원선거가 실시된 이래 1995년부터 지방자치단체장을 비롯한 지방의회 의원선거가 동시에 실시되어 명실상부한 지방자치제도가 정착하기에 이르렀다. 하지만 지방자치단체장과 지방의원 및 비례대표 지방의원 그리고 교육감과 교육의원 선거까지 8명의 대표를 뽑는 선거를 동시에 실시하다 보니 각 자치단체의 수준별 차이인 광역 자치단체와 기초 자치단체, 기관별 차이인 집행기관과 의결기관의 차별성이 무시된 채 선거가 이루어지는 문제가 있다.

이처럼 8명의 대표를 뽑는 선거가 동시에 실시되다 보니 14일 간의 짧은 선거기간에 수많은 후보자 개개인에 대한 정확한 정보를 알기란 쉬운 일이 아니며, 선거인은 선거정보의 범람 속에서 혼란만 가중되어 오히려 선거에 대한 무관심으로 기권을 하는 경향이 나타나고 있다. 더구나 정치신인이나 무소속 후보자의 경우 후보 자신에 대한 정보를 알리기에 14일은 시간이 턱없이 부족하다. 짧은 선거운동기간 동안 8개의 선거에 출마하는 모든 후보들이 선거운동을 펼치게 되므로 후보자의 낮은 인지도는 후보선택의 기준으로 지연·학연·혈연 등 비합리적인 기준인 후보자와의 인간적인 관계 등이 작용하게 되어 올바른 선택을 못하게 된다. 또한 광역 자치단체장선거에 대한 상대적으로 높은 관심은 다른 선거에 대해서도 광역 자치단체장선거와 동일한 선택을 하고 마는 일자형투표(동일기호 투표 내지 내리투표) 즉 ‘묻지마 투표’가 이루어지는 경향이 있다.

동시선거를 실시하는 목적이 짚은 선거로 인한 국민생활의 불편을 최소화하고 선거사무를 일원화함으로써 원활한 선거관리와 집행 및 선거에 대한 주민의 관심을 높여서 투표율을 향상시키고 선거 관리비용의 절감을 꾀하는데 있다. 이러한 목적에도 불구하고 8명의 대표를 뽑는 선거가 짧은 시일에 집중되다 보니 많은 인력 및 막대한 재원이 소요됨으로써 주민편의를 위한다기 보다는 행정편의주의라는 비판을 받고 있다. 이러한 이유로 동시선거가 가지는 선거비용의 절감이나 선거관리의 효율성 등의 장점이 있음에도 불구하고 정치적 의미가 크거나 돋보이는 단체장 선거는 선거인의 관심과 집중도가 높은 편이나 풀뿌리 민주주의의 근간이라 할 수 있는 기초의원선거에는 상대적으로

---

227) 음선필, 앞의 논문b, 128면 참조.

로 관심이 떨어져 정작 지역주민과 함께 밀착형 주민자치를 이끌어가야 할 후보에 대한 선택에서는 관심과 집중도가 떨어지는 결과를 초래하게 된다.

연구문제에서 제기한 것처럼 정당은 동시 지방선거의 경우 당리당략에 따라 정당공천제를 행사함으로써 선거인의 획일적인 투표행태를 사실상 강요하는 행태를 띠게 된다. 이는 선거인의 알권리를 침해하는 것으로서 후보자에 대한 올바른 선택이 아닌 ‘묻지마 식 내리투표’를 강요하게 된다는 점에서 정당이 비민주적인 정당공천이 이루어질 경우 그 피해는 지역주민에게 고스란히 돌아가게 된다. 결국 선거인인 지역주민이 자신들과 가장 가까워서 지역살림을 꾸려갈 대표를 꼼꼼히 살피지 못하고 오로지 정치적 지역패권주의에 기초한 정당만 보고 후보를 선택하는 일이 벌어지고 있다.

이처럼 동시선거에 따른 국민의 저조한 관심은 결국 투표율의 저하로 나타나고 있음을 알 수 있다. 제1회 동시 지방선거에서 투표율이 68.4%, 1998년 제2회 52.7%, 2002년 제3회 48.8%, 2006년 제4회 51.7%, 2010년 제5회 54.5%로 역대 대통령선거의 투표율은 물론 제18대 총선 투표율을 제외한 평균 투표율에 훨씬 못 미치는 투표율을 나타내고 있어 이에 대한 대책이 필요하다고 할 것이다.<sup>228)</sup>

## 제3절 형평성

### 1. 입후보 제한

#### 가. 지방선거직과 국가선거직의 불평등

지방의회 의원이나 자치단체장이 국회의원 또는 대통령선거에 출마하는 경우 형평성 논란이 있다. 즉 「공직선거법」 제53조 제1항에서 “공직선거의 후보자가 되고자 하는 자는 선거일 전 60일까지 그 직을 그만두어야 한다. 다만, 대통령선거와 국회의원선거에 있어서 국회의원이 그 직을 가지고 입후보하는 경우와 지방의회 의원선거와 지방자치단체의 장의 선거에 있어서 당해 지방자치단체의 의회 의원이나 장이 그 직을 가지고 입후보하는 경우에는 그러하지 아니하다.”고 규정하고, 제2항 제3호에서는 국회의원이 지방자치단체의 장의 선거에 입후보하는 경우 제1항 본문에도 불구하고 후보자등

---

228) 미국 대부분의 주에서는 직접투표와 부재자투표 외에 사전투표(early voting)도 실시하고 있고 일본의 경우 期日前投票을 실시하고 있다. 이러한 사전투표제는 낮은 투표율을 제고하는 방안의 하나로서 공식 투표일 전에 법원, 노인센터, 상가 등에 설치한 투표소에서 유권자들이 미리 투표하거나 우편으로 투표할 수 있는 제도로서 우편투표제를 확대한 것이라고 이해할 수 있다. 이 사전투표제는 현재 플로리다, 오리건 등 32개 주에서 실시하고 있으며, 우리나라의 경우도 이번 4.24제·보궐선거에서 처음으로 도입하여 실시할 예정이다.



록 신청 전까지 그 직을 그만두어야 한다고 규정하고 있다. 한편 제5항에서는 “제1항 및 제2항에도 불구하고 지방자치단체의 장은 선거구역이 당해 지방자치단체의 관할 구역과 같거나 겹치는 지역구 국회의원선거에 입후보하고자 하는 때는 당해 선거의 선거일전 120일까지 그 직을 그만두어야 한다.”고 하여 자치단체장과 국회의원의 다른 공직 입후보에 대한 형평성 논란을 일으키고 있다.

그리고 공직선거법은 제57조의 2에서 공직후보자의 추천에 있어서 정당공천 과정에서 당내경선을 실시할 수 있도록 하면서 이러한 당내경선에 참가하여 정당의 후보자로 선출되지 않을 경우 당해 선거의 같은 선거구에 입후보하는 것을 금지하고 있다. 그러나 이는 당내경선제 채택 여부와 그 효과는 정당의 자율에 속하는 사항임에도 불구하고 법으로 경선 탈락자의 입후보를 제한하거나 금지하는 것은 「헌법」 제25조가 보장하는 공무담임권인 국민의 피선거권과 선거인의 선거권을 침해하는 것으로 위헌 논란이 있다. 후보자간의 기회균등의 보장이라는 측면에서 헌법재판소는 “선거법에서 입후보자의 선거운동을 제한하거나 규제하는데 후보자간에 차등을 두거나 기회균등을 보장하지 아니하는 것은 헌법의 기본원리에 반하는 입법권행사라고 아니할 수 없다.”고 판시한 바 있다.<sup>229)</sup>

또한 「지방자치법」 제95조에서 지방자치단체의 장의 임기는 4년으로 하며, 지방자치단체의 장의 계속 재임(在任)은 3기에 한한다고 하여 자치단체장에 한하여 4선 연임금지 규정을 둔 것은 납득하기 어려운 조항으로 위헌소지가 있을 뿐만 아니라, 국민의 피선거권과 지역주민의 선택권인 선거권을 법으로 규제한다는 측면에서 바람직하지 않다고 본다. 그러나 사실상 기초 자치단체장에 대한 공천권을 쥐고 있는 입법권자인 국회의원이 미래 자신의 정적이 될 가능성이 높은 자치단체장을 동일한 반열에 놓고 공직 입후보의 조건을 만들어 놓을 리가 없다는 점에서 현행 기초자치단체의 장과 기초의회 의원선거에서의 정당공천은 문제가 있다.<sup>230)</sup>

## 나. 후보자(예비후보자)

### (1) 정당공천자와 무소속

오늘날 대의제민주주의 국가에서 등장한 정당국가 이론에 기초하여 정당이 국민의 정치적 의사형성에 기여한다는 점에서 다양한 정당 활동을 보장하고 있고 이러한 정치

229) 헌재결 1992. 3. 13. 92헌마37등, 판례집 4, 137, 143

230) 김법태, “우리나라 선거제도에 관한 연구” (호남대학교 박사학위 논문, 2008), 88면 참조.

적 의사형성의 참여에 있어 가장 중요한 것이 선거를 통한 참여이다(제8조 제2항). 이처럼 헌법상 정당제도의 취지를 감안할 때 선거운동기간 전에 정당 활동의 일환으로 전개하고 있는 당원의 연수, 당원모집, 당원단합대회 등을 통한 정당공천 후보자의 정당 활동은 사실상의 선거운동과 다르 없다는 점에서 무소속 후보자와의 형평성 논란을 불러일으키고 있다.

김문현은 이러한 정당국가화 경향에 따른 현상은 결국 무소속 후보자를 차별하는 문제로서 형평성을 침해할 우려가 있다면서, 독일에서도 대중민주주의에 있어서 정당국가적 현상은 일반적이라 할 수 있지만 1970년대 이후 정당국가 자체에 대한 위기의 징후들이 나타남에 따라 정당국가론에 대한 비판이 주류를 이루고 있다고 한다.<sup>231)</sup> 비판의 주된 논거는 선거인의 소수만이 정당의 일원으로 참여하고 정당이 국민의 정치적 의사형성을 독점하는 것이 아닌 현실에서 정당국가의 논리를 너무 강조하는 것은 정당하지 못하다. 특히 우리 정당은 1인 보스 또는 소수 특정인 중심의 특정 지역을 지지 기반으로 한 조직구조를 갖고 있어 정당의 민주화가 진전되지 못한 가운데 있다. 이런 특성상 거대 정당의 공천은 곧 당선으로 이어지고 인물중심의 거대 정당을 중심으로 공천경합이 치열해지는 이면에 정치현금으로 불리는 음성적이고 불법적인 거래가 이루어지고 있어 근본적인 공평성 문제를 제기한다.

이처럼 정당공천 후보자와 무소속 후보자간의 선거운동 자유의 차별화는 곧 당락을 좌우할 수도 있으므로 정당공천의 민주성, 합리성, 투명성 등이 결여된 정당공천 후보자가 당선될 경우, 이는 왜곡된 민의가 그대로 반영되는 결과를 가져올 우려가 있을 뿐만 아니라, 유능한 정치 신인의 정치진입을 가로막는 정치발전의 걸림돌이 될 수 있다. 한편 연구문제에서 제기한 헌법재판소의 판결과 관련 정치적 이해를 좇아 합헌과 위헌을 반복하면서 정치적 결정을 하였다라는 비판을 면키 어렵다. 그러나 종래의 「공직선거 및 선거부정방지법」 제84조(무소속후보자 등의 정당표방 금지) “자치구·시·군의회의원선거의 후보자와 무소속후보자는 특정 정당으로부터의 지지 또는 추천받음을 표방할 수 없다. 다만, 정당의 당원경력에 표시는 그러하지 아니하다.”고 한 규정이 헌법재판소에 의하여 위헌판결을 받음에 따라 지방선거의 정당공천의 합법성은 인정되었다고 할 수 있다. 이는 무소속후보자가 할지라도 정당의 활동 경력을 표기할 수 있을 뿐만 아니라, 지방선거에서 정당공천을 받아 입후보할 수 있음을 의미한다.

---

231) 김문현, “정당국가 현상과 대의제 민주주의”, 『공법연구』, 제24집 제4호, (한국공법학회, 1996), 107~111면 참조.

## (2) 현직과 비현직

현직 후보자와 비현직 후보자간에는 많은 차이가 있음은 익히 알려져 있다. 우선 현직 후보자는 현행법상 당협(지역)위원회 사무소는 둘 수 없지만 의정활동을 하는 동안 내내 현직 의원의 이름을 걸고 사무소를 개설하여 사실상 정당 활동의 이름으로 선거 운동을 하고 있다. 그리고 현직은 선거구의 여러 공식·비공식 행사에 참여함으로써 직접 선거구민들과의 접촉을 통해 선거구민으로부터 인지도를 높일 수 있을 뿐만 아니라, 이를 활용하여 지지도로 연결시킬 수 있는 이점을 갖고 있다. 특히 의정활동 보고에 있어서 현직 예비후보자는 현직의 이점을 이용하여 의정활동 보고 행사를 활용한 사실상의 선거운동을 할 수 있다는 점이다. 의정활동 보고의 내용은 제한이 없을 뿐만 아니라, 임기 중 거의 모든 기간에 걸쳐 의정활동 보고를 할 수 있어 이런 기회를 전혀 갖지 못하는 비현직 예비후보자는 매우 불리하다.

여기서 현직 의원들의 의정활동 보고 제한 기간을 선거일 전 90일부터 선거일까지 직무상의 행위 기타 명목 여하를 불문하고 보고회 등 집회나 보고서 또는 전화를 통하여 의정활동을 선거구민에게 보고할 수 없다고 규정하고 있으나, 이 기간 역시 예비후보자 등록기간을 전제로 할 때 비현직 예비후보자와의 형평성에 맞지 않다고 본다.

또한 후원회와 관련해서도 현직 예비후보자의 경우 현직에게 주어지는 여러 가지 특권으로 인하여 모금활동이 용이하다. 더구나 과거에 있었던 군중몰이 세과시형의 후원회 제도가 사라지고 후원방식을 다양화 했으나, 여전히 비현직 예비후보자의 경우 예비후보자로 등록할 때에 한하여 후원회가 가능하여 여러 가지 여건상 어려움이 있어 형평성 문제는 사라지지 않고 있다.

여기서 간과해서는 안 되는 것은 연구문제에서 제기한 것처럼 기초지방선거의 정당 공천 문제가 단체장이나 의원을 막론하고 비현직에 비해 현직에 의해 집중적으로 제기되고 있다는 점이다. 결국 법과 제도의 개폐를 떠나 현직의 경우 기득권을 가지고 있어 자신들의 이해가 달린 정당공천 문제에 대해서는 더욱 적극적으로 문제를 제기하고 반대를 하고 있음을 알 수 있다. 하지만 어느 경우이거나 현직의 경우 이미 기득권을 형성하고 있다는 점에서 정당공천에 있어서 반드시 현직이라는 이유만으로 반대를 한다면 현실적으로 자치단체장의 직을 수행하면서 외부의 지나친 간섭으로부터 자율성을 확보하기가 어렵기 때문이라고 본다. 그럼에도 불구하고 작대기만 꽂아도 당선된다고 하는 비아냥거림의 기초지방선거에서의 정당공천제는 현직과 비현직의 차이에서 보듯이 형평성의 문제가 심각한 것이 사실이다.

## 2. 후원회 제도

현행 후원회 제도는 소액다수 후원의 활성화를 통해 정치자금 조달을 원활히 할 수 있도록 과거의 균중몰이 세과시형 후원회제도를 개선하고 정치자금의 조달과 수입·지출과정의 투명성을 확보하여 음성적 정치자금을 원천적으로 차단하며, 정당지급 보조금 배분을 합리적으로 개선하고 정치자금의 부정사용 등에 대한 처벌을 강화함으로써 깨끗한 정치를 지향하는데 목적이 있다.<sup>232)</sup>

이처럼 좋은 목적을 가진 후원회제도를 지방의회 의원만 후원회를 둘 수 없도록 규정하였다. 「정치자금법」 제6조는 후원회를 둘 수 있는 후원회 지정권자로 국회의원(당선인을 포함한다), 대통령선거 경선후보자, 대통령선거의 후보자 및 예비후보자, 지역선거구 국회의원선거의 후보자 및 예비후보자, 당대표 경선후보자, 지방자치단체장 후보자를 규정하고 있다.

지난 2008년 정치자금법에서는 기초단체장의 경우 지방자치단체의 직·간접적인 업무와 관련이 있고 그에 따른 이해관계가 얽혀 있다는 점에서 지방자치제도가 제대로 정착하지 못한 상황에서 후원회를 둘 경우 지역 토호세력들을 비롯한 이익집단과의 유착관계를 끊을 수 없다는 인식 때문에 후원회를 두지 못하도록 하였다. 그러나 지난 6.2지방선거를 앞두고 후원회를 둘 수 있도록 하여 다른 선출직 공직자와 형평성을 맞추었지만, 지방의원의 경우 광역의원이나 기초의원 모두 여전히 후원회를 둘 수 없도록 하고 있어 형평성 논란을 낳고 있다.

## 3. 경제적 문제

공직선거법은 지방선거에서의 피선거권의 연령을 25세로 하고 있다. 이는 정치권 진출에 있어서 경제적 능력을 고려한 것이라기보다 정치적 역량을 갖춘 젊고 유능한 인재의 정치권 진입을 쉽게 하고자 하는 의미를 담고 있다는 의미이다. 이는 젊고 유능한 인재가 정치권에 진출함으로써 새로운 정치질서를 형성해 가는데 도움이 될 뿐만 아니라, 젊은 유권자들의 정치참여를 이끌어 낼 수 있는 계기를 마련하고 젊은 세대들의 역동적인 활동이 지역정치 발전과 국가발전의 원동력이 된다는 점에서 매우 중요하다. 그러나 경제적 여건으로 인하여 젊고 유능한 인재의 정치권 진입을 막는다는 것은

---

232) 정치자금법은 제1조에서 “정치자금의 적절한 제공을 보장하고 그 수입과 지출내역을 공개하여 투명성을 확보하며 정치자금과 관련한 부정을 방지함으로써 민주정치의 건전한 발전에 기여함을 목적”으로 후원회제도를 두고 있다.

국가의 미래를 위해서도 바람직하지 못하다

그런 측면에서 정치권에 젊고 유능한 인재들의 많은 참여는 젊은 선거인들의 정치참여를 촉진시키는 역할을 할 수도 있다는 측면에서 단지 경제적 이유 때문에 출마가 봉쇄되는 일은 없어야 한다. 그러나 우리의 정치 현실은 거대 정당의 공천후보자와 무소속 후보자간에는 커다란 차이가 있음을 알 수 있다. 더구나 공천이 곧 당선으로 귀결되는 정치적 지역패권구도가 자리하고 있는 현실에서 거대 정당의 경우 경선과정에서부터 경선비용을 비롯한 다양한 형태의 선거비용이 많이 들어가고 있어 경선 탈락자는 물론 경제력이 없는 예비후보자는 경선조차 참여가 어렵기 때문이다.

또한 거대 정당의 공천후보자는 거의 모든 정당에서 기탁금과 선거비용을 어느 정도 지원해 주는 반면 정치신인과 무소속 또는 군소정당 후보자는 모두가 그런 것은 아니지만 자신의 경제적 기반이 취약하여 사실상 기탁금 마련조차 어려운 처지에 있으므로 이러한 현실을 감안하면 현재의 후보등록 시 기탁금 제도와 선거 후 기탁금 및 선거비용 보전제도는 문제가 있다고 본다.

#### 4. 단체 등의 선거운동

현행 공직선거법은 국가·지방자치단체 등 공공기관이나 지원을 받는 단체는 물론 사조직의 선거운동을 금하고 있다.<sup>233)</sup> 이러한 조항은 과거 권위주의시대 관변단체로 지목받았던 단체를 비롯한 불법 사조직의 탈법·부정 선거운동 등으로 인하여 어느 정도 긍정적인 측면이 있다. 그러나 대통령선거와 국회의원선거 그리고 광역 자치단체장 선거 등 큰 선거의 경우 정당이라는 공조직뿐만 아니라, 후보자의 개인 선거운동기구

233) 제87조 (단체의 선거운동금지) ①다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 기관·단체는 그 명의로 또는 그 대표의 명의로 선거운동을 할 수 없다.

1. 국가·지방자치단체
  2. 제53조(공무원 등의 입후보)제1항 제4호 내지 제6호에 규정된 기관·단체
  3. 향우회·종친회·동창회, 산악회 등 동호인 회, 계모임 등 개인 간의 사적모임
  4. 특별법에 의하여 설립된 국민운동단체로서 국가 또는 지방자치단체의 출연 또는 보조를 받는 단체(바르게살기운동협의회·새마을운동협의회·한국자유총연맹을 말한다)
  5. 법령에 의하여 정치활동이나 공직선거에의 관여가 금지된 단체
  6. 후보자 또는 후보자의 가족(이하 이 항에서 '후보자 등'이라 한다)이 임원으로 있거나, 후보자 등의 재산을 출연하여 설립하거나, 후보자등이 운영경비를 부담하거나 관계법규나 규약에 의하여 의사결정에 실질적으로 영향력을 행사하는 기관·단체
  8. 구성원의 과반수가 선거운동을 할 수 없는 자로 이루어진 기관·단체
- ② 누구든지 선거에 있어서 후보자(후보자가 되고자 하는 자를 포함한다)의 선거운동을 위하여 연구소·동우회·향우회·산악회·조기축구회, 정당의 외곽단체 등 그 명칭이나 표방하는 목적 여하를 불문하고 사조직, 기타 단체를 설립하거나 설치할 수 없다.

가 존재하고 있는 것이 현실이다. 이런 현상은 누가 보아도 엄연히 불법임에도 버젓이 후보자가 알지 못하는 조직이라거나 동의하지 않은 조직이라는 등의 변명으로 선거법을 교묘하게 피하고 있는 불법 조직이 기승을 부리고 있음에도 이러한 단체나 조직에 대하여는 선거관리위원회가 사실상 손을 놓고 있는 것이 현실이다.

그러나 이러한 불법 사조직의 경우 철저히 규제를 하는 것이 바람직하지만 노동조합의 경우 사실상의 정치활동이 허용되고 있음에도 불구하고 이미 합법화된 공무원 노조를 비롯한 교원노조의 경우는 단지 공무원 신분이라는 이유로 정치활동이 금지되고 있어 형평성 논란이 일고 있다. 더구나 고위직 공무원과 국공립대 교수들의 경우 정당 가입 등 정치활동이 허용되고 있으나 하위직이나 일반 교육공무원은 공무원법 등에 의하여 엄격하게 금지하고 있어 형평성 논란이 있다.

더욱이 지난 2010년 6.2지방선거를 앞두고 중앙선거관리위원회가 단체의 선거운동 관련 운용기준을 발표하여 많은 논란과 함께 포괄적으로 단체의 선거운동을 규제하는 것에 대하여 대법원은 “단체가 지지·반대해 온 특정 정책이 선거쟁점이 되었다는 이유만으로 일률적으로 선거운동 내지 선거에 영향을 미치는 행위라고 볼 수는 없고 일정한 판단 기준에 따라 개별적으로 판단되어야 한다.”고 판시하였다.<sup>234)</sup> 이 판결을 통하여 알 수 있듯이 중앙선거관리위원회는 연구문제에서 제기한 것처럼 지금까지 중앙선거관리위원회의 태도를 보면 자신들의 주된 업무가 마치 규제에 있는 것으로 착각을 불러올 정도로 규제일변도의 선거관리라는 의구심으로부터 자유롭지 못하다. 따라서 중앙선거관리위원회는 보다 자유로운 정치적 의사표현을 통한 정치적 의사형성에 기여하여 올바른 후보자를 선택할 수 있도록 하여 선거운동의 형평성을 보장해야 할 것이다.

## 제4절 정당공천제에 대한 평가

위에서 살펴본 바와 같이 기초지방선거에서의 정당공천에 대한 찬반논의와 여론조사 결과는 정당정치의 이론적 측면과 현실적 측면에서 논의가 이루어진 것을 볼 수 있다. 즉 정당공천제가 지방자치에서 어떤 기능과 역할을 담당하느냐에 대하여는 서로 상반된 주장들이 선행연구에 의하여 정리되었고, 현실적인 면에서는 중앙 정치권의 배후에서 힘의 논리가 정권과 정당의 지도자별로 선거 전략의 이해관계에 따라 복잡다단하게 선택되었다고 할 수 있다. 정당공천제를 둘러싼 찬반 논의는 정치게임의 논리 속에서

234) 대판 2011. 6. 24. 2011도3447; 대판 2011. 10. 27. 2011도5344; 대판 2011. 10. 27. 2011도9243,

논쟁만을 거듭되는 상황이 전개되면서 국민들의 정치에 대한 불신만 가중시키고 있다. 1991년 지방자치가 부활되면서 시작된 정당공천 문제는 처음에는 정당공천 유지와 폐지 논란이 여야 정당 별로<sup>235)</sup> 그리고 중앙 정치권과 개혁론자간의 대립관계였다면 시간이 흐를수록 입법권과 조직력을 가진 국회와 시민사회단체를 비롯한 대다수 국민들간의 대립구도가 형성되었다고 할 수 있다. 성기중은 이러한 상황 속에서 정당공천의 주도권을 가지고 있는 쪽에서 정당공천제를 계속 유지하려는 것은 입법권을 가진 국회의원들의 직역이기주의로 귀결될 수밖에 없다고 한다.<sup>236)</sup>

## 1. 여론조사 결과

우리나라 기초 지방선거에서의 정당공천 문제를 둘러싼 찬반 논쟁은 정당의 당리당략에 따른 문제가 아닌 일반 국민의 관점에서 살펴보아야 한다. 결국 일반 국민들이 지방선거에서의 정당공천에 대하여 어떤 생각을 가지고 있는지가 매우 중요하다. 우리의 지방자치가 정당의 영향력으로부터 벗어날 수 없다는 것은 이미 드러난 바와 같다. 그렇다면 그러한 영향력을 정당의 입장이 아닌 일반 국민과 지역주민의 입장에서 살펴보는 것도 중요한 일이다. 그런 의미에서 지방선거에서의 정당공천과 관련한 여론조사의 결과를 살펴보는 것은 매우 의미가 있다고 하겠다. 그동안 수행된 여론조사의 결과를 보면 정당공천제에 대한 반대 여론이 압도적으로 높다는 사실을 알 수 있다.

다음 <표 21, 22>에서 나타난 것처럼 국회 지방자치발전연구회가 2008년 12월 전국 기초자치단체장 및 지방의원 2,176명(총 대상 인원 3,851명 중 단체장 123명, 광역의원 408명, 기초의원 1,645명, 응답률 56.5%)을 대상으로 여론조사를 실시한 결과에서도 정당공천 폐지 의견이 73.9%로 현행 유지 23.4%보다 높게 나타났다. 현직 기초자치단체장들은 공천폐지 의견이 86.2%로 절대 다수가 정당공천을 반대하는 것으로 나타났다. 지방의원 정당공천과 관련해서는 응답자에 상관없이 ‘광역의원은 공천유지, 기초의원은 공천폐지’ 의견이 47.2%로 나타났고, ‘광역과 기초의원 모두 정당공천 폐지’ 의견은 32.0%를 차지했으며, 현행 유지는 19.3%에 불과했다.<sup>237)</sup>

235) 30년 만에 부활된 1991년 지방선거에서 여야 논란 끝에 기초 자치단체의 정당 참여를 배제하였으나, 1995년 지방선거에서는 여당(현 새누리당)은 배제를, 야당(현 민주당)은 허용을 주장했다가 기초의회 의원선거의 정당공천만 배제되었다. 2006년 지방선거를 앞두고 정당공천에 부정적이던 야당(한나라당)이 정당공천의 확대를 주장한 반면, 긍정적이던 여당(당시 열린우리당)은 반대 입장으로 선회하였으나 결국 모두 허용하였다. 2009년에는 전국 기초 자치단체 의원과 장들이 정당공천제의 폐지를 강력하게 주장했는가 하면, ‘기초 자치단체 정당공천제 폐지 국민운동본부’를 중심으로 한 폐지여론이 비등하자 국회 내 ‘정치개혁특별위원회’에서 찬반논란 끝에 현행대로 정당공천제를 유지하기로 하였다.

236) 성기중, “지방선거에서의 정당공천 문제의 개선방안”, 『대한정치학회보』, 제18집 제1호, 2010, 283면 참조.

<표 21> 기초자치단체장의 정당공천 유지 여부에 대한 여론조사 결과

기초 자치단체장의 정당공천에 유지 여부에 관한 설문조사					
			공천유지	공천폐지	무응답
전체응답		2176명	23.5%	73.9%	2.75
직위별 응답	기초자치단체장	123명	13.8%	86.2%	0%
	광역의원	408명	36.3%	59.1%	4.7%
	기초의원	1645명	21.0%	76.6%	2.4%
소속정당별	한나라당	1323명	7.7%	69.35	2.95
	민주당	627명	18.3%	79.4%	2.9%
	자유선진당	65명	13.8%	83.1%	3.1%
	민주노동당	25명	28.0%	72.0%	0%
	진보신당	1명	0%	100%	0%
	무소속	135명	9.6%	88.1%	2.2%

출처: 지방선거 및 행정구역개편에 관한 전국 기초자치단체장 및 지방의원 여론조사 보고서, (국회 지방자치발전연구회, 2008. 12. 18)

<표 22> 기초지방의원에 대한 정당공천 유지 여부에 대한 여론조사 결과

지방의원 정당공천 여부에 대한 여론조사						
구 분		현행처럼 기초 모두 유지	광역 유지 기초 폐지	광역 기초 모두 폐지	무응답(의 견 없음)	
전체 응답		2,176명	19.3%	47.2%	32.0%	1.5%
직위별	기초단체장	123명	4.1%	63.4%	30.9%	1.6%
	광역의원	408명	21.3%	59.8%	17.4%	1.5%
	기초의원	1,645명	20.0%	42.8%	35.7%	1.5%

출처: 지방선거 및 행정구역개편에 관한 전국 기초자치단체장 및 지방의원 여론조사 보고서, (국회 지방자치발전연구회, 2008. 12. 18)

다음 <표 23>에서 확인할 수 있는 것처럼 일반 국민의 과반수 이상이 지방선거에서 정당공천을 반대하고 있음을 알 수 있다. 전문가 그룹은 기초지방선거의 경우 자치단체장과 의원선거에서 압도적으로 정당공천을 반대하고 있다. 충남 아산 출신의 이명수

237) 이 여론조사는 국회 지방자치발전연구회(회장: 김성조 한나라당 의원)가 폴스미스리서치에 의뢰하여 기초자치단체장에게는 팩스로 설문지를 발송하여 회신한 결과이며, 지방의원은 전문조사원의 전화 면접조사(2008. 12. 8~15)를 실시한 결과로서 표본 오차는 95% 신뢰수준에서 ±1.4%였다.



국회의원이 여론조사 기관인 ‘RBCom’에 의뢰하여 전국 1,000명을 대상으로 조사한 기초 지방선거에서의 정당공천에 대한 결과를 보면 기초의회 및 기초단체장에 대한 정당 공천 배제 의견(56%)이 찬성 의견(26.8%)보다 높게 나왔으며, 사무직 종사자들은 80%가 넘게 정당공천에 반대하는 것으로 나타났다.

지역적으로는 광주·전라(63.9%), 강원·제주(62.7%), 대전·충청(61.4%), 부산·울산·경남(56%), 서울(55.9%) 순으로 정당공천을 반대하는 것으로 나타났다.<sup>238)</sup> 동아일보와 한국공공자치연구원이 제3기 지방자치제 임기 말을 앞두고 전국 기초 자치단체장 120명을 대상으로 설문 조사한 결과 77%가 정당공천제 폐지를 찬성하고 있다.<sup>239)</sup>

여기서 정당공천만 받으면 당선에 보장되는 광주·전남지역에서의 여론조사 결과는 매우 의미가 있다고 하겠다. 지난 2009년 4월 ‘한국사회연구소(KSOI)’가 광주·전남지역 성인 남녀 1,000명을 대상으로 실시한 여론조사에서도 기초자치단체장과 지방의원을 뽑는 지방선거에서 정당공천 폐지 여부를 묻는 질문에 56.4%가 폐지해야한다고 응답했으며, 유지해야한다는 의견은 26.4%였고 모르겠다는 의견은 17.1%였다.

<표 23> 지방선거의 정당공천에 대한 각종 여론조사 결과

조사기관	조사 년도	조사대상	찬 성 (%)	반 대 (%)	무응답 (%)	비 고
리서치& 리서치	2001	성인 남·여 1,000명	42.0	54.6	3.3	기초자치단체장 후보공천
		전문가 400명	22.7	77.3	-	
지방자치 정보센터	2003	지방자치단체장 및 의회의장 496명	11	89	-	기초자치단체장 후보공천
국회행정 자치연구회	2004	국회의원 205명	44.6	52.3	3.1	기초자치단체장 후보공천
코리아 리서치센터	2005	성인 남·여 1,012명	30	70	-	기초자치단체장 후보공천
지방자치여론 정보센터	2005	지방의회 의장65명	35	65	-	기초자치단체장 후보공천
		일반국민 1,000명	27	59	14	
한국지방 자치학회	2005	전공학자 116명	18.3	81.7	-	기초자치단체장
			24.1	75.9	-	기초의회 의원
한국행정 DB센터	2005	전문가 대상	9	91	-	기초자치단체장· 기초의회 의원
동아일보, 한국	2006	자치단체장 120명	92	18		기초자치단체장·

238) 이명수 의원 홈페이지(www.mslee.co.kr)에서 참고하였음. 검색일: 2012. 9. 10.

239) 동아일보, “민선단체장 4기, 아직 부실한 뿌리 1,” 지금처럼 하려면 지방의회 필요 없다. 68%. 동아일보와 한국공공자치연구원이 민선4기 출범을 앞두고 지방자치의 문제점을 사례연구 형식으로 살펴보고 대안을 모색하는 공동기획을 통해 9회에 걸쳐 시리즈 형태로 조사 연구하여 발표하였다. 2006. 6. 21.

공공자치연구원						기초의회 의원
21세기국가발전연구원	2008	성인 남·여 2,056명	22.0	64.7	13.3	기초자치단체장
현 프로젝트	2008	포항시민1,170명	29.7	58.3	12.1	기초단체장
			15	71	14	기초의원
국회지방자치발전연구회	2008	기초단체장123,광역 408.기초의원1,645, 총2,176명	23.4	73.9	2.6	지방선거 정당공천
한국사회여론조사연구소	2009	광주·전남 성인 남·여 1,000명	26.4	56.4	17.2	지방선거 정당공천
한국지방자치학회	2011	행정전문가 212명 일반국민 1,000명	13.2	86.8	0	기초자치단체장
			36.2	46.7	11.1	

출처: 주용학, “민선4기 지방선거결과 분석 및 정책적 함의”, 『한국지방자치학회보』, 제19권 제1호, (한국지방자치학회, 2007).; 성기중, 한국 기초지방자치단체 선거에서 정당공천제 문제의 해결”, 『한국동북아논총』, 제14권 제1호, (한국동북아학회, 2009). 논문을 참고하여 재구성.

한편 가장 최근의 여론조사는 2012년 7월 3일 기호일보가 인천·경기 기초자치단체장 41명(인천 10명, 경기 31명 중 4명이 빠진 37명)에 대한 설문조사에서 70.3%인 26명이 정당공천제를 없애야 한다. 13.5%인 5명은 현행 제도 그대로가 좋다. 13.5%인 5명은 또 다른 별도의 제도가 필요하다. 1명은 어떤 제도든 관심 없다고 답하였다.<sup>240)</sup> 이와 같은 여론조사 결과는 완전한 지방자치가 실시된 이래 거의 같은 결과라는 데서 지방선거의 정당공천에 대한 대다수 국민들의 정치적 의사가 어디에 있는지 분명하게 보여준 것이라 할 수 있다.

## 2. 찬반논의와 공정성·형평성 평가

### 가. 공천 찬성론에 대한 평가

찬성론 입장의 정당공천 찬성에 대한 논거를 살펴보면 지방정치 of 중앙정치 예측화는 정당공천제의 문제라기보다는 지방분권이 제대로 이루어지지 않아 자치권이 매우 제한적인 현실을 반영하고 있다는 것이다. 그러므로 정당의 참여가 배제되면 재정이 부족한 지방정부로서는 더욱 중앙정부에 의존할 수밖에 없으므로 오히려 지방정치 of 중앙정치 예측화가 심화될 가능성이 높다고 한다. 따라서 중앙정치가 쟁점화 되는 것은 단순히 정당공천 때문이 아니라 선거인들이 지방선거에서도 지방의 쟁점보다 중앙정치권의 쟁점에 더 많은 의미를 부여하고 있음을 보여주기 때문이라고 한다. 또한 줄세우기 문제 역시 정당공천의 반대로 연결될 문제는 아니라는 것이다. 정당공천에 문

240) 기호일보, 2012. 7. 3.; 검색일: 2013. 3. 15.

제가 있다면 정당공천을 투명하고 올바르게 하도록 해야지 제도 자체를 폐지하자는 주장은 옳지 못하다는 지적이다.

특히 강경태는 지방정치 차원에서 나타나는 정치인들의 비리문제는 기초의회 의원선거에서만 나타나는 특별한 문제가 아니라, 우리 정치에 만연한 일반화된 비리임을 부정할 수 없으면서 정치인의 비리문제가 정당추천과 관련된 것으로 볼 수는 없고, 오히려 우리 정치의 구조적 문제로 보아야 한다고 주장한다.<sup>241)</sup> 가상준은 정당공천제의 실행과 이에 대한 결과는 이를 운영하는 사람과 조직에 달려있으면서 운영하는 사람과 조직에 문제가 있다고 해서 제도의 실행을 금지하는 것은 해결방법이 아니라고 한다. 즉 정당공천제를 운영하는 사람과 조직을 변화시키는 것이 근본적인 해결방법이라고 한다.<sup>242)</sup>

따라서 정당공천 찬성론의 견해는 오늘날의 현실에서 필요한 것은 많은 문제점을 보이고 있는 정당정치를 어떻게 정상화할 것인지를 고민해야지, 정당을 정치로부터 배제하는 것은 바람직하지 않다고 한다. 그리고 정당공천의 민주화와 투명화, 정당의 대표성 강화를 비롯한 이와 관련한 선거구제의 개혁 등을 모색하는 것이 정당공천제의 폐지를 논하는 것보다 중요하다는 주장, 즉 정당공천제도의 폐지보다 정당공천제를 뒷받침할 수 있는 제도의 개혁을 하는 것이 바람직하다고 주장하지만 지금까지 국회의 입법과정에서 여실히 드러난 것처럼 보현실적으로 입법권과 공천권이라는 기득권을 가지고 있는 국회의원이 이를 수용할지가 문제이다.

이와 관련 방승주는 의미 있는 주장을 하고 있다. 그는 우리의 정치현실상 정당공천의 순기능은 이론에 불과할 뿐, 그 역기능이 오히려 많이 나타나고 있다는 점을 고려할 때 기초단체장선거는 물론 기초지방의원선거에서도 정당공천을 배제하는 방향으로 다시 법 개정을 할 필요가 있다고 주장하면서, 이렇게 되면 최소한 기초자치단체의 선거에서는 무조건 소속정당만 보고 후보를 선택하는 일은 막을 수 있을 것이라고 주장한다.<sup>243)</sup> 한편 차경은에 의하면 “지방자치의 기본적 의미는 지역시민이 삶의 환경을 결정하는 것을 보장하여야 하므로 지방자치의 본질적 의미로 살펴볼 때 기초자치단체장과 기초 및 광역의원의 정당공천제는 폐지되어야만 하고, 중앙의 정당이 굳이 공천을 통해서 지방자치에 개입할 논리적 근거는 없는 것이다. 기초의원공천제가 지역유지

---

241) 강경태, 앞의 논문, 230면 참조.

242) 가상준, 앞의 논문, 229면 참조.

243) 방승주, “지방자치법제의 헌법적 접근”, 『지방자치법연구』, 제6권 제2호, (한국지방자치법학회, 2006), 53면 참조.

또는 토호세력에 의한 기초의회 진출을 막는 시스템을 마련한다고 하지만 그런 지적은 지역사회가 자치능력이 없다는 것이며, 그 시스템으로 인하여 오히려 그들이 공천되어 지위를 공고히 하는 수단이 되기도 한다.”<sup>244)</sup> 고 주장한다.

결국 찬성론의 주장은 정치원론적인 입장에서 기초지방선거의 정당공천이 문제가 있지만 문제가 있다고 하여 개선하려는 노력이 중요하지 제도 자체를 없애는 것은 구더기 무서워 장을 못 담그는 격이라며 점진적으로 개선해 가야 할 문제로 보고 있다.

## 나. 공천 반대론에 대한 평가

정당공천제의 폐지를 주장하는 입장에서는 우리나라 정당정치 현실을 감안하면 공천 찬성론에 대하여 당장 기대하기 어려운 방안이라고 주장한다. 1948년 우리나라 정부 수립 이후 현재까지 설립된 정당이 무려 260여개나 된다. 지금 현재도 선관위에 등록을 하여 활동을 하고 있는 정당이 14개이고 창당준비위원회를 결성한 것은 2개에 이르고 있다.<sup>245)</sup> 복수정당제를 허용하고 있는 헌법정신에 비추어 정당 수가 많고 적음이 문제가 아니라 정당의 정체성을 담보할 수 있는 정당의 존속기간이라고 할 수 있다. 정확한 통계가 있는 1963년 이후 현재까지 등록된 141개의 정당의 평균 존속기간은 겨우 2년9개월에 불과하다. 민주주의가 고도로 발달한 미국이나 영국의 경우 거대정당인 민주당과 공화당 그리고 보수당과 노동당은 정당의 존속기간이 모두 100년, 200년을 넘게 생명력을 이어오고 있다.

이처럼 우리나라의 정당은 미국이나 영국의 경우처럼 이념이나 정책 또는 정강이 중심이 아닌 보스를 중심으로 한 인물과 파벌 그리고 지역연고 중심의 정당임을 부인할 수 없고, 특히 선거 때만 되면 급조된 정당들이 많다는 것은 익히 알려진 바와 같다. 이와 같은 현실은 결국 정당공천의 여부에 따라 정당을 옮겨 다니는 철새 정치인들의 이합집산을 초래하고 있다. 특히 선거운동을 하는데도 무소속보다는 정당공천이 유리하다는 우리나라 공직선거법의 맹점 때문에 급조 정당을 만들어 유력 정당의 공천 탈락자들에게 공천 장사를 하는가 하면 정당공천제를 악용하는 사례 등도 있다는 점에서 정당공천제를 통한 책임정치의 구현이나 당내 민주주의의 확립, 상향식 국민경선제의 정착 등을 기대하는 것은 무리라는 주장이다.

---

244) 차경은, “지방자치의 권한과 정당구도의 딜레마”, 『한국지방자치학회보』, 제21권 제3호, (한국지방자치학회, 2009), 74면.

245) 2013. 4. 16 현재 중앙선거관리위원회에 등록된 정당 및 창당준비위원회를 신고한 숫자임, 중앙선거관리위원회 홈페이지 검색, 검색일: 2013. 4. 16.

특히 김상미는 정당공천제의 실시로 여성의원의 진출은 확대되었지만 풀뿌리 민주주의란 지방자치의 본질적 가치를 저해하는 가장 큰 원인을 제공하고 있다면서 중앙정치가 지방정치를 대체하고 생활정치의 장으로서 지방의회가 상실되는 등 폐해가 만연하여 지방자치제의 본질적 취지가 변질되고 있다고 한다. 그리고 정당공천이 실시된 2006년 이후 각종 여론조사 결과에 압도적으로 폐지를 원하는 것으로 반영되고 있고, 지난 대선 후보자 모두 기초의원의 정당공천제 폐지에 만장일치의 견해를 보인 것에서 증명되고 있으므로 정당공천의 폐지를 주장한다.<sup>246)</sup>

이상의 반대론의 견해를 정리해 보면 기초 지방선거의 정당공천은 다음과 같은 몇 가지 문제점이 있다고 주장한다. 첫째, 지방의회가 중앙당의 예속화로 인하여 자율성의 저하로 이어져 지방의회 고유권한과 기능이 제대로 작동하지 않게 된다. 둘째, 지방의회가 정당에 소속되다 보니 대립과 갈등으로 소모적인 정치구도를 형성하여 지역발전에 역행한다. 셋째, 기초의회 의원이 지역주민과 지역사회를 위하여 봉사하는 것이 아니라 정당과 지역구 국회의원이거나 당협(지역)위원장에게 충성하는 줄 세우기와 패거리 정치문화를 생산하고 있다. 넷째, 지방자치단체장과 지방의회 의원을 지역구 국회의원과 당협(지역)위원장장의 선거참모 내지 가신조직으로 전략시켰다. 다섯째, 지역주의 정당의 한계를 극복하지 못한 우리나라 정치 현실을 고려할 때 고비용 선거의 근본적인 원인이 될 뿐만 아니라, 공천헌금 등으로 포장된 공천장사에 다름 아닌 매관매직에 의한 부정부패 정치인을 양산할 수 있다. 여섯째, 지역주민의 정치적 선택권을 침해한다. 일곱째, 정치적 지역패권구도에 의한 지역 내 소지역주의로 지역갈등과 분열 등을 들 수 있다.

결론적으로 반대론의 경우 지방자치의 성격 규정상 지방자치는 지역주민의 생활과 밀접한 행정의 일환으로 이루지는 주민자치이므로 중앙당이 개입할 성질의 것이 아니라는 관점에서 특히 지역주민들의 자유로운 선택권이 특정 정당에 의해 사실상 박탈당하는 것과 같은 현실은 지방자치에 역행한다고 보고 있다. 더욱 중요한 것은 우리나라의 현 정치적 지역패권구도 하에서 나타나는 정당공천과 관련한 부정비리의 문제는 일시적 현상이 아니라 끊임없이 이어지는 악순환의 고리라는 점에서 간과할 수 없는 문제로 인식하고 적어도 오늘날의 정치현실을 감안하여 정당공천은 폐지하는 것이 옳다고 주장하고 있음을 확인 할 수 있다.

특히 제3의 안을 주장하는 학자들은 대부분 법학을 연구하는 것으로 선행연구결과를

---

246) 김상미, “지방의회 활성화와 지방선거제도 개혁 추진의 평가와 과제”, 『지방분권개혁의 평가와 과제』, (한국국가법학회, 전라북도의회, 전라북도의정회, 2013), 112면 참조.

통해 알 수 있는데, 이들은 법적인 문제뿐만 아니라 제도적으로 우리 정치 현실을 비교적 현실적으로 보고 있다는 점에서 적극 검토해 볼 가치가 있다고 본다.

필자는 이와 같은 찬반논의의 쟁점은 결국 지역주민들의 성숙한 시민의식 내지 정치의식이 해결할 수 있다고 본다. 자칫 휘둘리기 쉬운 기득권 세력들에게 지역주민들 자신의 문제를 맡겨버리면 어느 것 하나 해결할 수 없게 되고 자치능력을 배양할 수 없다는 점을 인식하지 않으면 안 된다.

따라서 연구문제에서 제기한 지방선거와 정당공천제를 둘러싸고 헌법재판소, 국회, 정당, 중앙선거관리위원회, 시민사회단체 그리고 현직과 비현직 등 이해관계가 얽힌 정치적 이해 관계세력들이 지방자치의 본령인 지방분권에 의한 주민자치를 통한 주민복지 실현할 수 있도록 법과 제도의 개폐에 목을 매지 말고 이러한 법과 제도를 지역주민의 입장에서 운용하는 자세가 필요하다 할 것이다.

## 다. 공정성과 형평성에 대한 평가

선거의 공정성과 형평성은 공직선거법의 핵심가치라고 할 수 있음에도 우리 선거법제에서는 여전히 제대로 실현되지 못하고 있는 것이 현실이다. 연구문제에서 지적했듯이 정치적 이해관계를 따라 입법권을 행사한 국회나 판결을 내려온 헌법재판소 등이 국민의 진정한 여론을 반영하지 못함으로 인하여 공정성과 형평성의 문제가 사라지지 않고 있다. 특히 후진적인 정치문화 예컨대 정치적 지역패권주의가 공정성을 저해하는 요인으로 작용하고 있음에도 이를 제도적으로 개선하려는 노력이 보이지 않고, 현직과 비현직의 불공정 경쟁과 지방선거직과 국가선거직과의 불평등 등은 너무 확연히 드러나고 있음에도 기득권을 쥐고 있는 입법권자인 국회가 이를 외면하고 있어 개선될 기미가 보이지 않는다.

결국 공직선거법이 지향하고 있는 기회의 균등은 공정성과 형평성을 담보되었을 때 실현될 수 있다는 점에서 공정성과 형평성을 담보할 수 있도록 선거공영제의 확대와 선거사범에 대한 엄정한 법집행이 선행되어야 한다. 아울러 주권자인 국민이 나서서 이런 제도적인 모순을 개선할 수 있도록 자신의 기득권에 연연하는 정치인에 대하여 선거에 의한 올바른 선택으로 심판을 해야 한다.

## 제4장 기초지방선거 정당공천제 개선방안

### 제1절 법적·제도적 접근

이 논문은 연구문제에서 제기했던 제도적 측면에서 헌법재판소와 국회, 중앙선거관리위원회, 정당 등의 입장변화 추이, 대선이나 총선 등 선거정국에서 나타난 정당의 입장변화 추이, 이해당사들 즉 현직과 비현직의 입장, 정당과 선거제도의 이해 정도에 따른 학자들의 견해를 중심으로 한 문제점에 대한 이론을 검증하였다. 결국 여러 문제점을 비롯한 기초 지방선거에서의 정당공천과 관련 찬성과 반대를 주장하는 학자에 따라 나름의 당위성을 가지고 있다고 할 수 있다. 그럼에도 불구하고 정치현실과 국민들의 정치적 의사를 외면할 수도 없다는 점에서 어느 한 가지 주장만이 옳다고 할 수는 없다. 이하에서는 이러한 기초지방선거에서 정당공천의 이분법적 찬반 논란을 떠나 현실적으로 법적·제도적으로 가능한 개선방안을 제시해 보고자 한다.

#### 1. 정당의 민주화

오늘날 선거에서 정당이 차지하는 비중을 고려할 때 정당의 공직후보자 추천과정에 대한 민주적인 절차의 필요성은 아무리 강조해도 지나치지 않다. 지난 제19대 총선의 경선 과정에서 나타난 통합진보당의 부정경선 문제는 통합진보당만의 문제가 아니라, 다른 정당도 예외가 아니라는 데 문제의 심각성이 있다. 이런 부정경선에 대해 홍일선은 특정 정당의 아성에서 지역구 후보자의 공천이나 당선이 확실시 되는 정당명부의 우선순위 후보자 선정은 사실상 선거에서 당선으로 이어지기 때문이라고 한다.<sup>247)</sup>

결국 선거의 결과가 이미 정당 내부의 공천과정에서 사실상 결정되어 버리고 선거권자는 후보자 선택권을 박탈당한 채 이러한 정당의 공천자에 대한 추인을 하는 도구에 불과한 정당정치의 현실에서 공천과정의 민주화 없이 공직선거의 민주화는 기대하기 어렵다. 「공직선거법」 제47조 제2항은 “정당이 후보자를 추천하는 때에는 민주적 절차에 따라야 한다.” 제3항은 “정당이 비례대표 국회의원선거 및 비례대표 지방의회 의원선거에 후보자를 추천하는 때에는 그 후보자 중 50/100 이상을 여성으로 추천하되, 그

247) 홍일선, “정당의 공천관련 문제해결을 위한 헌법적 기준: 독일연방의회의원선거를 중심으로”, 『공법연구』, 제34집 제1권 제4호, (한국공법학회, 2006), 338면 참조.

후보자 명부의 순위의 때 홀수에는 여성을 추천하여야 한다.”고 규정하여 민주적 절차와 여성에 대한 우대를 명문화하였다.

「정당법」 제28조는 대표자·간부의 선임방법, 공직선거후보자 선출에 관한 사항 등을 정당의 당헌에 규정하고 공개하도록 하였으며, 동법 제49조 이하에서는 당내경선 등 방해 행위에 대한 벌칙 규정을 두고 있다. 그러나 정당의 후보자 공천과정을 자세히 들여다보면 예전보다 구체적이고 진일보한 측면이 있지만 개별적인 문제들에 대한 충분한 기준이 마련되었는지는 의문이다. 이하에서는 <표 24>에서 보는 것처럼 주요 정당의 공직후보자 추천 제도를 당헌·당규를 참고하여 구체적으로 살펴보고자 한다.

<표 24> 주요 정당 공직후보자 추천 규정 조항

구분	당헌	당규
새누리당	제6장 공직후보자추천; 제96조~제102조	공직후보자추천위원회 규정; 14개 조항
민주당	제11장 공직선거; 제89~제108조	공직후보자추천 규정; 64개 조항, 부칙; 4개 조항
통합 진보당	제45조 공직선거; 제45조~제49조	제8호 선거관리 규정; 61개 조항, 부칙; 5개 조항, 제9호 공직선거

주: 각 정당 홈페이지를 참고하여 작성

### 가. 새누리당의 공직후보자 추천제도

새누리당은 당헌 제96조(국민공천배심원단), 제99조(시·도지사후보자의 추천), 제100조(기타 공직후보자의 추천), 제101조(전략지역의 선정 등)등에서 지방선거의 공직후보자 추천 규정을 두고 있다. 공직후보자 후보자를 공정하고 투명하게 추천하기 위하여 중앙당 및 시·도당 국민공천배심원단을 사회 각 분야 전문가 및 대표성을 띠는 인사 30인 이상으로 각각 구성하여 중앙당 국민공천배심원단은 시·도지사 및 자치구·시·군의 장 후보자 중 전략지역 후보자를, 시·도당 국민공천배심원단은 시·도의회 의원 및 자치구·시·군의원 후보자와 전략지역 및 비례대표 후보자를 심의 대상으로 하여 추천한다. 자치구·시·군의 장 후보자는 시·도당공천위원회의 심사와 시·도당 운영위원회 의결을 거쳐 최고위원회의의 의결로 확정된다. 다만 시·도당 공천위원회가 자치구·시·군의 장 후보자를 선정하기 곤란한 특별한 사유가 있는 경우, 시·도당공천위원회의 요청에 의하여 중앙당공천위원회의 심사와 최고위원회의의 의결로 확정된다. 그리고 지역구 시·도의회 및 자치구·시·군의회 의원 후보자는 시·도당 공천위원



회의 심사와 시·도당 운영위원회의 의결을 거쳐 최고위원회의의 의결로 확정한다. 다만 비례대표 시·도의회 의원 후보에 여성이 50%이상 포함되도록 하며 순위의 매 홀수에는 여성을 추천한다.

또한 시·도당 공천위원회는 원칙적으로 후보자의 추천방식 및 후보자 자격심사와 관련하여 관할 당원협의회 운영위원장과의 협의를 거쳐야 한다는 규정을 두어 여전히 지역구 국회의원의 눈치를 보고 있는 느낌이다. 시·도당 공천위원회는 서류심사를 통해 후보자에 대한 적격여부를 심사하고, 면접 또는 여론조사를 통하여 단수 또는 압축된 후보자를 추천하며, 시·도당 공천위원회는 압축된 복수의 후보자를 대상으로 국민참여선거인단 대회를 통하여 후보자를 추천한다. 다만 국민참여선거인단 대회는 시·도당 공천위원회의 결정에 따라 여론조사 경선(지방의회 의원의 경우 후보자 추천위원회 포함)으로 갈음할 수 있도록 하고 있다.

한편 시·도당 공천위원회는 공정한 심사를 위하여 관계자를 출석시켜 개별면접을 할 수 있고 관계자에게 필요한 자료의 제출을 요구할 수 있으며, 중앙당 및 시·도당 공천위원회는 효율적인 업무수행을 위하여 현지조사, 여론조사, 면접 및 후보자간 토론회 등을 실시할 수 있다고 규정하고 있다. 그러나 각종 공직선거(지역구)에 있어 전략지역(취약지역 포함)을 선정할 수 있다면서 ‘전략지역’이라 함은 시·도당 공천위원회가 후보자를 공모하여 심사한 결과, 공모에 신청한 후보자의 선거경쟁력이 현저히 낮다고 판단한 지역으로서 전략지역의 선정은 자치단체장 선거의 경우는 중앙당 공천위원회가 하고, 지방의회 의원선거의 경우는 시·도당 공천위원회가 하되 최고위원회의의 의결을 통해 확정한다고 규정하고 있다.<sup>248)</sup>

심사기준은 위원회의 의결로 확정하며 최고위원회의에 보고하여야 한다. 시·도당 공천위원회 위원장은 공직후보자 심사기준, 기타 필요한 사항 등이 규정 시행에 필요한 규칙을 위원회의 의결로 정할 수 있다고 규정하고 있다.

## 나. 민주당 공직후보자 추천제도

민주당의 경우 당헌·당규에서 예비후보자 자격심사위원회와 공직선거 후보자 추천심사위원회를 두고 예비후보자의 자격 심사에서부터 매우 구체적인 공직후보자 추천 규정을 두고 있다. 먼저 공직선거후보자로 추천받고자 하는 권리당원은 선거일을 기준으로 최근 2년간의 당비를 완납하여야 하며, 다만, 예비후보자 자격심사위원회 또는 공

248) 당헌 제101조에서 ‘전략지역’이라 함은 당해 선거에서 공천위원회가 선거경쟁력을 높이기 위하여 적절하다고 판단한 지역을 말한다. 고 규정하고 있으나 이는 사실상 선거의 공정성과 형평성을 해치는 독소조항이다.

천심사위원회가 심사하여 당비체납의 부득이한 사유가 인정되는 후보자의 경우에는 최고위원회의 의결로 예외를 인정할 수 있다고 규정하고 있다. 자치구청장·시장·군수 선거후보자 및 지역구시·도의원선거후보자 추천의 경우 시·도당공천심사위원회가 심사하여 2명 이상으로 선정하고 경선방법을 마련하되, 당규로 정하는 사유가 있는 때에는 그 사유를 명시하여 단수로 선정할 수 있다. 이 경우 해당 지역위원장은 공천심사위원회에 참석하여 의견을 개진한다.(당헌 제97조, 98조)

후보자가 단수로 선정된 때에는 시·도당상무위원회 및 최고위원회의 의결과 당무위원회의 인준으로 추천이 확정되며, 후보자가 2명 이상으로 선정된 때에는 후보자 및 경선방법에 대한 시·도당상무위원회 및 최고위원회의 의결과 경선을 거쳐 최고위원회의 의결 및 당무위원회의 인준으로 추천이 확정된다.

지역구자치구·시·군의원선거 후보자는 해당 지역구자치구·시·군의원 정수의 과반수를 추천한다. 다만, 선거 전략상 특별히 고려가 필요한 때에는 최고위원회의 의결로 예외를 인정할 수 있다.(당헌 제99조)

비례대표 시·도의원선거후보자는 시·도당 비례대표후보자 추천심사위원회를 구성하여 심사하고, 시·도당상무위원회의 순위선정을 거쳐 최고위원회의 의결 및 당무위원회의 인준으로 추천이 확정되며, 비례대표 자치구·시·군의원 선거후보자는 시·도당 비례대표후보자 추천심사위원회를 구성하여 심사하고, 지역상무위원회의 순위선정 및 시·도당상무위원회의 의결을 거쳐 최고위원회의 의결 및 당무위원회의 인준으로 추천이 확정된다.

그리고 각급 공직선거 후보자에 대한 심사에 있어서는 반인륜적 범죄행위 사실이 있는 자와 중대한 해당행위 전력이 있는 자 등 공직선거 후보자로 추천되기에 명백히 부적합한 사유가 있는 자는 배제하고, 여성, 청년, 노인, 장애인, 사무직당직자 및 당에 특별한 공로가 있는 자에 대하여는 특별한 배려를 하도록 하고 있다.

특히 경선에 참여한 여성후보자 및 장애인후보자(중증장애인에 한한다)는 본인이 얻은 득표수(득표율을 포함한다)의 20/100을 가산한다.

그러나 여전히 중앙당과 지역구 국회의원 그리고 지역위원장의 입김에 의해 좌우되는 경우가 허다함을 엿볼 수 있다. 자치구청장·시장·군수선거 후보자 및 지방의원 선거 후보자에 대한 시·도당 공천심사위원회의 심사과정에 지역위원장이 공심위에 참석하여 의견을 개진할 수 있다고 규정한 것은 사실상 지역구 국회의원 및 지역위원장의 영향력을 인정할 수밖에 없는 규정이다.

한편 선거연대의 필요성 또는 여성, 청년, 장애인에 대한 특별한 배려를 위하여 당대

표는 시·도당 위원장 및 지역위원장과 협의 거쳐 최고위원회의 의결로 해당 시·도 지역구 자치구·시·군의원 정수의 15/100 범위 내에서 선거 전략상 특별히 고려가 필요한 선거구를 선정하고 후보자 추천 여부 또는 후보자를 당무위원회의 인준을 얻어 확정할 수 있다고 하여 전력공천을 규정하였는가 하면, 인재영입위원회를 통하여 영입하였거나 시·도당 상무위원회가 의결한 인사는 심사 대상에 포함하지 아니한다고 하여 당원의 의사가 전혀 반영되지 않은 공천을 할 수 있도록 규정하고 있다. 이는 선거의 핵심가치인 기회의 균등이라는 관점에서 선거구민들로부터 공정성과 형평성 논란과 거센 반발을 불러올 수도 있다. 더구나 경선과정 중에 중앙당의 일방적인 제한경선 내지 전략공천은 사실상 지역주민의 참정권의 침해 논란을 불러올 수도 있다.

공직선거 후보자에 대한 심사기준으로는 정체성(당이 지향하는 가치와 비전, 철학을 가진 자), 기여도(당, 국가, 지역사회에 기여했거나 기여할 능력이 있는 자), 의정활동 능력(의정활동을 잘 수행했거나 충분히 수행할 능력이 있는 자), 도덕성(사회지도층으로서의 도덕적 품성을 갖춘 자), 당선가능성(당선가능성이 높은 자) 등이며, 심사방법으로는 서류심사, 지역실사, 면접, 집단토론, 관계인 의견청취 등을 할 수 있도록 규정하고 있다. 그리고 여성, 청년, 장애인, 사무직당직자 및 당에 특별한 공로가 있는 자에 대하여 심사결과의 10/100 이상 20/100 이하의 범위에서 가산하도록 규정하고 있다.

특히 민주당은 경선방법으로 국민경선, 국민참여경선, 당원경선 그리고 시민공천 배심원 경선 등 4가지 경선방식을 두고 있다(당헌 제104조). 공직선거 후보자는 경선을 통해 추천하는 것과 지방자치단체의 장 선거 후보자의 추천을 위한 경선은 국민경선을 원칙으로 한다고 규정하고 있다(동조 제1,2항). 지역구 지방의회 의원선거 후보자의 추천을 위한 경선은 국민참여경선(여론조사경선 포함) 또는 당원경선(지역대의원대회경선 포함)을 원칙으로 하며, 최고위원회의 합의로 필요하다고 판단하는 때에는 시민공천배심원경선의 실시를 결정할 수 있다고 규정하여 모든 공직후보자의 선출이 경선을 통하여 이루어지도록 하고 있음을 알 수 있다. 이들 경선방법을 구체적으로 살펴보면 다음과 같다.

첫째, 국민경선은 당원을 별도로 구별하지 아니하고 해당 선거구의 유권자를 대상으로 실시하되 선거인단투표, 전화면접 여론조사, 휴대전화투표 또는 인터넷투표 등의 방법으로 실시할 수 있도록 하였으며, 국민경선 선거인단을 구성하는 때에는 그 규모를 자치구·시·군의 장 선거는 해당 선거구 유권자수의 3/1,000 이상으로 한다. 다만 중앙당 선거관리위원회가 그 사유를 인정하는 때에는 최고위원회의 의결로 달리 정할 수 있다(당규 제39조).

둘째, 국민참여경선은 해당 선거구의 당원과 당원이 아닌 유권자를 대상으로 실시하며, 선거인단투표, 전화면접 여론조사, 휴대전화투표 또는 인터넷투표 등의 방법으로 실시할 수 있다. 국민참여경선 선거인단을 구성하는 때에는 그 규모를 자치구·시·군의 장 선거는 해당 선거구 유권자 수의 3/1,000 이상으로 한다. 다만 중앙당 선거관리위원회가 그 사유를 인정하는 때에는 최고위원회의 의결로 달리 정할 수 있다. 그리고 당원과 당원이 아닌 유권자를 대상으로 하여 투표 또는 조사결과를 반영하거나 선거인단을 구성하여 실시한다고 규정하고 있다. 당원 선거인단을 구성하는 때에는 여성당원이 선거인 중 30/100 이상이 되도록 노력하여야 한다(당규 제40조).

셋째, 당원경선은 선거인단투표, 전화면접 여론조사, 휴대전화투표 또는 인터넷투표 등의 방법으로 실시할 수 있지만 전화면접 여론조사는 당원경선에 한하여 적용할 수 있다. 당원 선거인단을 구성하는 때에는 그 규모를 해당 선거구 당원수의 3/100 이상으로 하되 최소 200인 이상으로 한다. 다만 시·도당선거관리위원회가 그 사유를 인정하는 때에는 시·도당 상무위원회의 의결로 달리 정할 수 있다. 당원경선은 대의원, 권리당원, 지역당원, 정책당원 등을 대상으로 투표 또는 조사결과를 반영하거나 선거인단을 구성하여 실시한다고 규정하고 있으며, 선거인단을 구성하는 때에는 여성당원 또는 여성 대의원이 선거인 중 30/100 이상이 되도록 노력하여야 한다(당규 제41조).

국민참여경선과 당원경선의 경우 1년 이상 당비를 납부한 권리당원 중에서 선거일을 기준으로 최근 1년간 당비체납의 사실이 없는 권리당원에게 선거인의 자격을 우선적으로 부여한다. 다만 당원 자격심사위원회가 심사하여 당비체납의 부득이한 사유가 인정되는 권리당원의 경우에는 최고위원회의 의결로 예외를 인정할 수 있다.

넷째, 최고위원회가 필요하다고 판단하는 때 또는 시·도당이 해당 지역위원회와 협의하여 요청하는 때 최고위원회는 해당 시·도당과 협의하여 시민공천배심원 경선의 실시를 결정할 수 있도록 하였다. 시민공천배심원 경선은 현지유권자 또는 전문가를 대상으로 배심원단을 구성하여 후보자 합동연설·토론회 등을 거쳐 배심원단의 투표를 통해 후보자를 선출하도록 하고 있다. 시민공천배심원 경선의 실시와 관리는 중앙당 선거관리위원회가 지휘·감독하되, 시·도당의 요청으로 경선의 실시를 결정하는 때에는 시·도당 선거관리위원회에 지휘·감독의 권한을 위임할 수 있다(당규 제42조).

다음 <표 25>는 위에서 설명한 한나라당과 민주당의 공천 제도를 지난 2010년 6.2 지방선거 당시 진행했던 두 정당의 공천 제도를 비교하여 표로 나타낸 것이다.

<표 25> 한나라당, 민주당 6.2지방선거 공천제도 개요

		한나라당	민주당
공 심 위	구성	최고위원회 의결로 중앙당과 시·도당에 당내 외 인사30인 이내로 설치	최고위원회 의결로 중앙당과 시·도당에 당내 인사15인 이내로 설치, 필요시 외부인사 위촉, 여성위원 30%.
	권한	-중앙당 공심위는 광역단체장 후보 심사 및 선정, 시·도당 공심위는 기초단체장 및 지방의원 후보 심사 및 선정 -자체 단수후보 혹은 경선여부 결정 (기초단체장과 의원: 당협 협의결정)	-중앙당 공심위는 광역단체장 후보 심사 및 선정, 시·도당 공심위는 기초단체장 및 지방의원 후보 심사 및 선정 -면접 등 사전심사로 2명을 선정하여 경선방법 마련. 단일후보나 다른 후보와 현저한 차이가 있을 경우 단수로 선정
	전략 공천	공모에 신청한 후보자의 선거경쟁력이 현저히 낮다고 판단한 지역	-광역·기초단체장: 당대표가 30% 범위 내서 선거 전략상 특별고려가 필요한 선거구(후보자)를 선정, 광역·기초의원은 15% 범위 이내
	심사 기준	도덕성, 전문성, 지역유권자신뢰도, 당과사회에 대한 기여도, 당선가능성	정체성, 기여도, 의정활동 능력, 도덕성, 당선가능성
	공천 배제 기준	-뇌물과 불법정치자금 수수, 경선부정행위 등 부정부패와 관련한 범위반으로 최종심에서 금고 이상의 형이 확정된 경우 추천신청 자격 불허, 사면복권된 자의 경우는 예외(당헌) -성범죄, 뇌물, 불법정치자금 수수, 경선부정행위 등 4대 범죄자는 공천원천 배제(공심위 심사기준)	-반인륜적 범죄행위 사실이 있는 자와 중대한 해당행위 전력이 있는 자 등 명백히 부적합한 사유가 있는 자는 심사배제 -뇌물,알선수재,공금횡령,정치자금,과렴치범,개인비리,기타 모든 형사범 중 금고 이상형이 확정된 사람은 심사에서 배제하되 공심위 재적 과반수의 찬성으로 그 사유를 인정할 때는 제외하기로 결정 -당적변경과 공천·경선불복 등 중대한 해당행위자도 제외
후보 선정 절차	(한) -당 내외에서 30명을 추천한 후 최고위원회의 의결을 거쳐 중앙당과 시도당에 구성 (민) -중앙당, 시·도당 공심위가 전략공천 등 방법으로 단수 후보 확정했을 경우와 비례대표후보자신청자에 대해	-현지유권자배심원(50%)과 중앙당에서 선정하는 전문가배심원(50%)으로 배심원단을 구성하여 실시 -후보자 합동연설·토론회 등을 거쳐 배심원단의 투표를 통해 후보자를 선출에 직접 참여	

<p>시민 공천 배심 원제</p>	<p>국민공천배심원단 2/3 이상이 부적격하다고 판단하면 당 최고위원회에 해당 후보에 대한 재의결을 요청 -중앙당 및 시·도당 공심위원 3분2가 재의결할 경우 배심원단의 재의요구권은 무시됨</p>	<p>-최고위원회가 필요하다고 판단하는 때 또는 시·도당이 해당 지역위원회와 협의하여 요청하는 때 광역단체장 및 기초단체장 경선에 실시</p>
<p>광역 단체 장</p>	<p>-원칙적 전면 경선 실시나 공심위가 경선 혹은 자체 후보결정 여부 결정 -경선 시에는 권역별 공개 토론회 개최→국민참여경선(당원 등 선거인단투표80%, 여론조사20%) 혹은 여론조사 경선으로 결정</p>	<p>-공심위가 단수로 자체결정 혹은 2인 이상 선정하여 경선 -후보자가 2인 이상 공심위에서 선정된 경우 후보자 및 경선방법을 최고위원회의 의결과 국민경선(당원 구분 없는 유권자), 국민참여경선(당원 50%, 유권자 50%)실시 원칙, 일부지역 시민공천배심원제 포함여부 결정하여 선거인단투표, 전화여론조사, 휴대전화투표 또는 인터넷투표 등의 방법으로 실시</p>
<p>기초 단체 장 및 지방 의원 후보</p>	<p>-시·도당 공심위와 당협이 공심위 단수추천, 경선, 당협운영위원회 결정 등 후보 추천 절차와 방식을 반드시 협의한 뒤 결정된 방식에 따라 결정 -경선 실시의 경우 ▶기초단체장: 국민참여(당원선거인단투표 70%, 여론조사 30%) 경선 혹은 여론조사 경선 ▶광역·기초의원: 기초단체장 방식 외에 후보자추천위원회(100명 이상, 당내외 인사로 구성하여 선정)에서 실시</p>	<p>-공심위가 단수후보 결정시에는 지역당 위원장이 의견개진  -경선 실시의 경우 ▶기초단체장은 국민경선 또는 국민참여경선(각 여론조사경선 포함)을 원칙으로 일부 시민공천배심원제 적용 ▶광역기초의원의 경우 국민참여경선(여론조사경선 포함) 또는 당원경선(지역대의원대회경선 포함)을 원칙</p>
<p>비례 대표 지방 의원</p>	<p>시·도당 비례대표공심위에서 후보자 추천→시·도당운영위원회의결→시·도당 국민공천배심원단 심의→최고위원회 의결</p>	<p>-시·도의원: 시·도당비례대표 공심위 심사→시·도당상무위원회의 순위 선정→최고위원회의 의결 -구·시·군의원: 시·도당비례대표 공심위 심사→지역상무위원회의 순위선정→시·도당상무위원회의 의결→최고위원회의 의결</p>

출처: 경실련 정책 자료집 참고하여 재구성.

주; ‘공심위’는 한나라당은 공천위원회, 민주당은 공천심사위원회 임.

## 다. 통합진보당의 공직후보자 추천제도

통합진보당은 지방선거의 후보자 자격심사를 위해 광역시·도당운영위원회의 추천을 통해 최고위원회가 의결하고 당대표가 임명하는 공직선거후보자 자격심사위원회를 두고 공직선거 예비후보자로서의 자격심사부터 중앙위원회에서의 후보 인준 전까지 공직 후보자로서의 자격여부를 심사하되, 후보심사위원회는 필요시 외부 인사를 위원으로 위촉할 수 있다고 규정하고 있다(당헌 제45조, 당규 제2조). 각급 공직후보자는 당원들의 직접투표로 선출하되, 국민·지지자의 참여 및 의사를 반영하여 선출할 수 있으며, 단수의 후보자는 당원들의 직접 투표로 선출한다(당헌 제46조). 비례대표선거 후보자를 제외한 후보자 경선 방식으로 공직선거 후보자가 2인 이상일 경우 당헌 제46조 1항을 반영하여 중앙위원회가 정한 경선 방식에 따라 선출한다고 규정하고 있다(당규 제4조). 그리고 모든 공직후보자는 중앙위원회에서 인준을 하며, 인준을 거부할 경우 그 이유를 공지하도록 규정하고 있다(당헌 제49조). 한편 각급 공직선거 후보자에 대한 심사는 중앙당 후보심사위원회가 심사기준과 심사방법 등을 마련하여 최고위원회의 심의를 거쳐 중앙위원회의 승인을 받아야 하며, 정체성·기여도·도덕성 등의 기준과, 여성·장애인 등 사회적 약자에 대한 차별 및 폭력행위 사실이 있는 자 등 공직선거 후보자로서 나서기에 명백한 부적합 사유가 있는 자는 배제하도록 하고 있다(당규 제3조).

이처럼 새누리당과 민주통합당 그리고 통합진보당의 공직후보자 추천과정을 보면 이들 정당의 당헌·당규에는 비교적 민주적인 절차를 규정하고 있음을 알 수 있으며 민주당은 더욱 구체적으로 규정하고 있다. 그러나 새누리당과 민주통합당 공히 기초 자치단체장과 지방의원에 대한 정당공천에는 여전히 지역구 국회의원 내지 지역구위원장의 입김이 작용할 수 있는 조항을 그대로 두고 있다는 점이며, 전략공천지역을 둘 수 있도록 규정하고 있는데 이에 대한 부작용에 대해서도 적극 검토해야 할 것이다.

한편 「공직선거법」 제57조의 2는 “정당이 당내경선(당내경선의 후보자로 등재된 자를 대상으로 정당의 당헌·당규 또는 경선후보자의 서면 합의에 따라 실시한 당내경선을 대체하는 여론조사 포함)을 실시하는 경우 경선후보자로써 당해 정당의 후보자로 선출되지 아니한 자는 당해 선거의 같은 선거구에서는 후보자로 등록될 수 없다.”고 하였다. 이 규정은 확인되지 않은 구체적인 기준이 모호한 추상적인 잣대로 전략공천을 하게 된다면 경선에 참여했던 후보는 다른 선택의 여지가 없게 되어 참정권 침해로 인한 위헌 소지가 있다 할 것이다.

더구나 선거가 임박해서 진행 중인 선거구에서의 경선방식을 배제하고 중앙당의 일

방적인 제한경선이나 전략공천이란 이름의 경선을 해 버릴 경우 나머지 후보자들은 정치적, 법률적인 구제를 받을 수 없게 되는 상황에 놓이게 되고 선거구민의 의사는 배제돼 버리는 심각한 문제가 발생한다.

특히 지난 2006년 5.31 지방선거가 끝난 후에 경실련 ‘2006지방선거 시민연대’에서 ‘중앙당과 시·도당 공천심사기준 공개 여부’에 대하여 조사한 결과에 의하면 심시기준과 심사결과를 아예 공개하지 않거나 공개하더라도 기준이 모호한 경우가 상당수에 이르며, ‘당의 이념과 취지에 적합한 인물’, ‘당성·당 기여도 높은 인물’ 등 각 당이 내놓은 포괄적이고 모호한 심사기준도 문제지만 아예 비공개하는 것이 문제라고 밝혔다. 이처럼 심사기준과 심사결과가 공개되지 않는 한 각 당의 공천 과정은 밀실공천 시절과 크게 다르지 않다고 평가하였다.

## 라. 소결

주요 정당의 공천제도는 여전히 많은 문제점이 있다. 따라서 정당공천의 문제점 개선을 위한 정당 내부질서의 민주화를 위해서는 다음과 같은 개선방안이 요구된다.

### (1) 공천심사위원회의 독립과 중립성 및 심사위원의 공개

각 정당이 여전히 무경선 전략·단수 공천을 통해 후보를 결정하는 비율이 상당수 있는 상황에서 심사와 결정의 최종 권한을 갖는 공천심사위원회가 독립성과 중립성을 유지하지 못하면 불공정 공천 등 문제가 불거졌을 경우 객관성을 담보하지 못하고 책임으로부터 자유롭지 못하게 된다. 이를 위하여 공천심사위원의 외부인사 위축은 의미 있는 일이지만, 이 또한 당 대표의 입김이 작용할 수밖에 없다는 점에서 누가 보아도 중립적 인사가 공천심사 위원에 위촉되어야 하고 공천심사위원회에는 당 관계자보다 외부인사의 참여 비율을 높여야 객관성을 담보할 수 있을 것이다.

한편 심사위원을 공개하여 누가 보아도 공정한 심사가 이루어지고 있음을 보여주어야 한다. 물론 지난 지방선거 때부터 일부 정당은 공천심사위원을 공개하기도 하였으나 공천심사위원회의 독립성과 중립성에 대하여는 여전히 의구심을 갖고 있고, 아직도 공천심사위원을 공개하지 않은 가운데 정당공천을 하는 것은 신뢰성과 공정성을 훼손할 우려가 있으므로 반드시 개선되어야 한다.



## (2) 공천심사기준과 과정 및 결과의 공개다.

각 정당에서 공천심사위원회 등 공천기구를 두고 있지만, 민주당의 경우 정체성, 기여도, 의정활동 능력, 도덕성, 당선가능성 등을 공천기준으로 서류심사, 지역실사, 면접, 집단토론, 관계인 의견청취 등을 할 수 있도록 규정하고 있지만 추상적인데다 여전히 모호한 공천기준에 의존하고 있으며, 새누리당은 그러한 공천기준도 없이 공천위원회가 공천을 앞두고 그때그때 심사기준을 의결해서 최고위원회에 보고만 하도록 하고 있어 민주당에 비하여 구체성이 떨어진다고 할 수 있다. 더구나 중앙당 및 시·도당 공천위원회의 심의는 비공개를 원칙으로 한다고 규정(당규 제9조)하여 공천과정은 물론 공천결과를 공개하지 않는 것은 결국 공천신청자와 유권자의 불신을 낳을 수밖에 없으므로 공천심사기준과 공천과정 그리고 결과를 공개하여야 한다.

## (3) 엄격한 당원 관리다.

정당의 모체는 당원중심이어야 하고 지역구의 공직후보자를 선출하는 문제는 일차적으로 당해 지역구 당원과 지역구 대의기구의 의사가 중요하다고 본다. 물론 우리 정당의 현실은 여전히 종이당원과 대납당원의 문제가 있고, 지역구 국회의원이거나 지역구 당협(지역)위원장의 영향력 때문에 당원과 대의원에 의한 상향식 공천은 문제가 있지만 전문배심원제도와 국민참여경선제를 도입하여 당원 또는 대의원 경선 30%, 일반국민 참여경선 30%, 전문배심원 경선 40%정도 한다면 큰 문제는 없을 것이다. 그러나 현재와 같은 정당과 당원 구조 하에서는 일반 국민 참여경선이라 할지라도 지역구 국회의원과 당협(지역)위원장의 영향력을 통한 조직적 동원에 의한 국민 참여경선이 가능하다는 점에서 여전히 문제점을 안고 있다고 할 것이다.

지난 총선과정에서 문제가 된 통합진보당의 경선뿐만 아니라 민주당의 모바일 경선과 당원 경선 등 문제가 산적해 있음을 알 수 있다. 따라서 꾸준히 장기적으로 시간을 가지고 당원에 대한 교육과 훈련을 통해서 부정적인 문제를 해결해 나가야 하며, 특히 진성당원 내지 기간당원에 대한 권리와 의무에 대한 정확한 인식을 통하여 당원이 주인이 되는 정당 구조가 정착되었을 때 정당공천의 문제도 자연스럽게 해결될 수 있다고 본다. 한편 당원에 대한 엄격한 관리를 위하여 당권재민의 풍토가 자리 잡을 수 있도록 다양한 프로그램을 개발하여 당의 주인으로서 역할을 할 수 있도록 해야 한다. 아울러 지역구 대의기구의 협의 하에 당헌과 당규에 위배되지 않은 범위 내에서 공천신청자들과 협의를 통한 투명하고 합리적인 방법을 강구하여 후보자를 선출하는 것이 바람직하다.

## 2. 정당공천제의 폐지

이 문제는 제4회 동시 지방선거 때부터 기초 자치단체장은 물론 기초의회 의원에 이르기까지 모든 공직후보자에 대한 정당공천제가 실시되면서 쟁점으로 떠올랐다. 정당정치의 원칙에 충실하고자 한다면 당연히 정당의 공천을 허용해야 한다고 본다. 그러나 우리의 현실 정치문화가 이를 수용할 만큼 성숙되지 못했다는데서 문제의 심각성이 있다. 최진녕은 이처럼 특정 지역을 중심으로 한 ‘패권적 지역주의 정당구조’를 벗어나지 못하고 있는 현재의 정치상황에서 정당공천을 실시했을 때 나타나는 여러 가지 부정적인 문제로 인하여 ‘지방자치 무용론’으로까지 이어지고 있으므로 근본적인 해결책이 마련돼야 할 것이라고 주장한다.<sup>249)</sup>

권력의 분립이라는 측면에서 살펴보면 많은 지자체가 견제와 감시의 기능을 통한 권력의 분립이 이루어지지 않고 있음은 말할 것도 없고, 과도한 권력의 집중현상을 목도하고 있다. 집행부에 대한 견제와 감시 기능을 가진 의회가 특정 지역에 기반을 둔 정당 중심으로 구성되다 보니 의회가 집행부와 함께 권력을 나눠 가지는 기현상마저 나오고 있어 풀뿌리 민주주의의 요람으로서 역할을 해야 할 지방자치가 주민자치라는 생명력을 잃어버린 안타까운 현실에 직면해 있다고 본다.

이처럼 정당공천의 폐해로 인한 특정당의 싹쓸이 당선 현상에 대하여 강형기는 지방자치의 시스템을 마비시키는 것이라면서 이러한 결과는 ‘정책 없는 정치’만 존재하고 당락의 기준이 의정활동의 충실성과는 관계가 없고 중앙정치의 상황에 따라 휩쓸리고 있기 때문이라고 한다. 이러한 문제의 해결은 보완적 대책이 아니라 근본적인 개선이라면서 정당공천제를 폐지해야 한다고 주장한다.<sup>250)</sup>

이처럼 정당공천이 안고 있는 폐해는 고스란히 지역주민에게 돌아가고 정당공천을 둘러싸고 금품과 향응제공 등 온갖 부정비리가 속출하고 있는 것은 어찌 보면 당연한 귀결인지 모른다. 기초자치단체장과 기초의회 의원들에게는 정치적 생명권이나 다름없는 공천권을 쥐고 있는 지역구 국회의원이나 당협(지역)위원장의 입김으로부터 벗어날 수가 없다. 그런 이유로 이들은 정작 지역주민이나 당원들은 무시해 버리고 오로지 지역구 국회의원이나 당협(지역)위원장의 마음을 사로잡는 일에만 몰두하게 되고 심지어 충성서약까지 하는 등 지방자치 본연의 기능은 마비되고 중앙당 예속의 지방자치로 변질되고 만다는 점에서 정당공천은 배제되어야 한다.<sup>251)</sup>

249) 최진녕, “씩어가는 풀뿌리 민주주의, 기초선거 정당공천 폐지가 명약이다”, 로앤비 칼럼, 2013. 4. 8.

250) 강형기, 앞의 논문, 26~27면 참조.

251) 박근혜 대통령은 대선후보 시절 기자회견을 통해 정당 개혁의 핵심은 공천 개혁이라면서 기초자치단체장

한편 임승빈은 공천비리 근절을 위한 대책으로 기초지방선거 후보자의 한시적 공천 배제, 최소 3인 이상의 중·대선거구제 도입, 지방의원 유급 수준의 주민투표 결정 등을 제시한다.<sup>252)</sup> 그리고 김형준은 공천시스템의 문제를 지적하여 주목된다. 첫째, ‘선경선-후심사’ 방식 채택. 둘째, 공천의 투명성 확보를 위해 공천심사기준과 원칙 그리고 심사결과에 대한 모든 자료를 선관위에 제출하도록 의무화하고 후보자가 심사과정과 결과에 대한 열람 가능토록 해야 한다. 셋째, 경선시기와 공천시기를 사전에 확정 시켜야 한다. 넷째, 공직후보 선출규정을 정당법과 선거법에 규정할 것을 주장한다.<sup>253)</sup>

2007년 5월 법무부는 공직선거법의 개정 의견을 국회에 제출하여 기초의원 및 기초단체장에 대한 공천배제를 공직선거법 개정안의 중요한 과제로 언급하면서 공직선거의 조기 과열과 타락을 부추기는 원인으로 이들에 대한 정당의 공천문제를 거론하였다.

법무부가 이처럼 공직선거법 개정 의견을 낸 배경에는 2006년 5.31지방선거 때 공천비리와 관련한 범죄가 118명으로 이 중 한나라당 80명, 민주당 19명, 무소속 19명으로 ‘공천=당선’지역에서 급증한 때문이었다. 이는 제3회 동시 지방선거 때보다 급증한 데다 공천이 당선으로 연결되는 수도권과 영남권에서 전체의 78%를 차지하여 공천과정의 비리가 심각함을 드러냈다고 밝혔다. 특히 제3회 동시지방선거 때보다 공천과정의 비리는 95%, 구속은 43% 증가하였다는 것은 기초자치단체장과 기초의원 후보자에 대한 공천배제의 당위성을 반증해 주고 있다고 볼 수 있다.<sup>254)</sup>

이처럼 드러난 정당공천의 폐해는 빙산의 일각에 지나지 않는다. 검찰의 수사 결과는 많은 언론에서 지적하고 있는 것처럼 공천 희망자들이 1·3·5(기초의원 1억 원, 광역의원 3억 원, 기초단체장 5억 원)의 공공연한 공천현금을 받치는 실태를 감안하면 더 많은 공천비리가 있을 것임은 불을 보듯 흰하다.<sup>255)</sup> 다음 <표 26>은 18대 대선 당시 주요 정당의 대통령 후보들의 기초지방선거 정당공천폐지 공약과 관련하여 4.24

---

과 기초의원에 대해 정당 공천을 폐지하겠다고 밝혔다. 특히 공천 비리와 관련 “공천 관련 금품을 제공하거나 받은 사람 모두에게 책임을 묻고 수수한 금품의 30배 이상을 과태료로 물게 하며 공무담임권 제한 기간을 20년으로 연장하겠다.”고 하였다. 문재인 후보 역시 정당 개혁의 일환으로 지역주의가 해소될 때까지 기초단체장·의원의 정당공천을 폐지하겠다고 공약했다. 이들의 공약은 다분히 안철수 후보가 기성 정치와 차별화된 ‘새로운 정치’ 즉 3대 정치쇄신 방안으로 ‘협력의 정치’, ‘직접민주주의 강화’, ‘특권 포기’를 강조하고 나서면서 이에 대응방안의 하나로 등장하고 있다고 보고 있다. 동아일보, 2012. 11. 7.

252) 임승빈, 앞의 논문, 10면 참조.

253) 김형준, “5.31지방선거 공천비리 무엇이 문제인가?”, (경실련 5.31 정책선거 유권자 운동본부, 2006.), 20면 참조.

254) 연합뉴스, “공천현금 처벌, ‘기초단체장 공천배제’ 추진”, 2007. 5. 1.

255) 헤럴드 경제, 2013. 3. 27. 공천권 때문에 빚어진 폐해도 적지 않다. 지난 2010년 6.2지방선거에선 돈 공천 풍문이 난무했다. ‘7당(當)6락(落)’(7억 원 내면 공천 받고, 6억 원 내면 못 받는다)이고, ‘광역의원 공천은 3억 원’이란 말이 공공연했다.

제·보궐선거를 앞두고 각 언론사가 사실을 통해 정당공천 폐지를 주장한 내용들이다.

<표 26> 기초지방선거 정당공천 폐지를 주장한 주요 언론사 사실

일 자	사실 제목	언론사
2012. 09. 05	기초선거 정당공천제 이번엔 꼭 폐지해야	부산일보
2012. 10. 27	지방선거 공천제 폐지하고 주민추천제 도입을	강원일보
2013. 01. 04	기초단체장 정당공천제 당장 폐지하라	매일신문
2013. 01. 05	기초단체 정당공천제 폐해 속속 확인됐다	한국일보
2013. 01. 07	공천제 폐지 공약이 신뢰를 잃으면	경남도민일보
2013. 01. 15	지방선거 공천제 폐지, 내년 선거부터 적용돼야	강원일보
2013. 02. 04	또 어물쩍 넘어가려는 정당공천제 폐지 공약	부산일보
2013. 02. 26	정당공천 폐지? 그건 선거용이었다.	경기일보
2013. 03. 15	국회 ‘정당공천제’ 기득권 내려놓아라.	이데일리
2013. 03. 19	대통령·여야, 정당공천제 폐지 공약 지켜라	경북일보
2013. 03. 19	지자체 선거 정당공천 폐지 바람직	일간투데이
2013. 03. 20	정치권 ‘기초선거 정당공천 폐지’ 공약 지켜야	연합뉴스
2013. 03. 20	지방선거 정당공천제 폐지 당연하다	헤럴드경제
2013. 03. 20	기초단체장·의원 정당공천제 굴레 벗길 때	대전일보
2013. 03. 20	기초단체장·기초의원 정당공천 폐지하라	국민일보
2013. 03. 20	지방선거 정당공천배제, 민주당 당장 수용을	매일신문
2013. 03. 20	지방선거 공천폐지 미루지 말라	서울경제
2013. 03. 21	기초단체장 무공천 실험, 새 정치 위해 한 번 해보자	동아일보
2013. 03. 21	국회, 지방선거 공천폐지 법으로 담아내야	강원일보
2013. 03. 21	지방선거 정당공천제 폐지 번복돼선 안 된다	부산일보
2013. 03. 21	기초단체 정당공천 폐지돼야	노컷뉴스
2013. 03. 21	여야, 즉각 지방선거 개선방안 협의 시작하라	조선일보
2013. 03. 21	기초선거 정당공천 폐지가 해답	중도일보
2013. 03. 21	여야 ‘기초자치’ 정당공천 배제 식언 말라	서울신문
2013. 03. 21	기초단체장 공천폐지 법제화가 답이다	경인일보
2013. 03. 22	기초단체 정당공천 배제 여야 함께 이행하라	매일경제
2013. 03. 29	기초단체장 무공천 백지화 안 될 말.	경북매일신문
2013. 03. 29	기초단체장 무공천 ‘공수표’ 되나	연합뉴스
2013. 04. 02	새누리, 기초단체장·의원 무공천 환영	서울신문
2013. 04. 03	여당이 기초단체 정당공천제 폐지에 앞장서야	천지일보

출처: <http://search.naver.com> 검색일: 2013. 4. 6.

주: 기초 지방선거 정당공천 폐지를 주장한 언론사의 사실을 제목만 발췌.

위의 <표 26>에서 나타난 것처럼 거의 모든 언론이 사실을 통해 주장한 바와 같이 기초지방선거에서의 정당공천을 폐지함으로써 정당공천으로 인한 부정적인 여론에 따른 정치 불신을 해소하고 지방정치에 적극 참여할 수 있도록 해야 할 것이다. 특히 우리처럼 정당정치의 역사가 짧고 정당정치 자체가 제대로 작동하지 않은 가운데 보스

중심의 정당체제와 지역패권구도가 사라지지 않은 상태에서는 아무리 규제를 강화해도 공천비리를 없앨 수 없다. 따라서 기초자치단체장과 의회 의원의 정당공천을 없애는 것이야 말로 공천헌금 등 고비용 정치로부터 자유로울 수 있으며, 지방자치를 중앙정치에 예측시키지 않고 지방분권의 실현을 통한 주민자치로 발전시킬 수 있다고 본다. 이를 관철시키기 위해서는 건강한 시민사회단체와 깨어있는 국민의 적극적인 참여가 필요하다.

다음 <표 27>는 기초지방선거의 정당공천 폐지문제가 얼마나 중요한 현안인지 그리고 우리 정치권에 대한 국민들의 불신현상이 어느 정도인지 극명하게 보여주고 있다.

<표 27> 4.24재·보궐선거를 앞두고 나타난 기초지방선거 정당공천 언론보도 내용

언론매체	보도일자	제 목
법률신문	13.03.05	대한변협, 기초 자치단체 정당공천 폐지 주장
파이낸셜뉴스	13.03.03	前기초단체장들, 지방선거 정당공천제 폐지해야
연합뉴스	13.03.02	지방자치 전문가 140명, 기초지방선거 정당공천 폐지 촉구
부울경뉴스	13.03.29	'공천장사' 사라질까?
채널A	13.03.28	기초 자치단체 정당공천제 폐지해야
중앙일보	13.03.28	무공천, 새누리는 웃고, 민주당은 울고
헤럴드경제	13.03.27	안철수가 던진 '돌'...흔들리는 풀뿌리
데일리안	13.03.27	열쇠 쥔 정치권 소극적...무공천 법제화 '산 넘어 산'
강원일보	13.03.26	"내년 지선 전에 정당공천제 폐지하라"
경기일보	13.03.26	"기초단체장·의원 공천폐지 이행하라"
MT머니투데이	13.03.26	지방자치 살리려면 정당공천 폐지해야
전국매일신문	13.03.25	"기초단체장·기초의원 무공천 결단" 촉구
충북일보	13.03.25	시장군수구청장協 "기초단체 선거 정당공천 폐지"요구
충청투데이	13.03.25	"기초단체·의회 정당공천 폐지해야"
경남도민일보	13.03.25	여론,칼럼 / 정당공천제여 탈피를 좇으라
내일신문	13.03.25	기초선거 무공천 약속 헌신짝(?)
일요시사	13.03.25	"공천이 뭐길래" 지방선거 공천폐해 '천대만상'
경기신문	13.03.24	"기초단체장·의원 공천폐지 이행하라"
전북일보	13.03.24	국회의원 욕심 비위야 기초단체 정당공천권 폐지된다.
충청일보	13.03.24	"여야, 정당공천폐지공약 이행하라"
충청투데이	13.03.24	기초단체장·의회의원 정당공천 폐지해야
뉴시스	13.03.23	국민과 약속한 '정당공천폐지' 공약 반드시 이행하라!
매일신문	13.03.23	[금주의정치이슈]지역초선들'기초정당공천폐지'어떤생각?
부산일보	13.03.22	부산 국회의원 대부분'기초선거 정당공천 폐지' 찬성
연합뉴스	13.03.22	시장군수구청장協, 정당공천제 폐지 조속 이행 촉구
한국일보	13.03.21	[칼럼] 민주당도 기초단체 공천 폐지 약속 지켜야
국제신문	13.03.21	기초지자체 공천폐지 법제화 서둘러라
광주일보	13.03.21	[칼럼] 기초단체장·의원 정당공천 폐지 마땅하다

경북일보	13.03.21	[칼럼] 민주당, 공천개혁정치쇄신에 나서야
강원도민일보	13.03.21	[칼럼] 지방선거 공천폐지 의지를 보여야
내외일보	13.03.21	기초단체 정당공천 폐지돼야
수도권일보사	13.03.21	지방선거 정당공천폐지, 여야 내홍 속으로
폴리뉴스	13.03.21	새누리, '민주' 정당공천 배제 법제화 호응하라
창원일보	13.03.21	정치권 '기초선거정당공천폐지' 지켜야
연합뉴스	13.03.20	[칼럼] 정치권 '기초선거 정당공천 폐지' 공약 지켜야
동아일보	13.03.20	기초단체장·기초의원, 새누리 "공천 않겠다."
서울신문	13.03.20	기초선거 '공천장사' 사라지나... 당내반발, 양당합의 '산 넘어 산'
중앙일보	13.03.20	새누리, 4/24재보선 무공천 실험
TV조선	13.03.20	여, 기초단체장·기초의원 무공천 ... 정치쇄신 될까?
경북매일신문	13.03.20	기초단체장·의원 선거 정당공천제 폐지 약속 지켜야
경북일보	13.03.19	대통령 여야, 정당공천제 폐지 공약 지켜라
강원일보	13.03.19	[강원포럼] 지방선거 정당공천제 폐지하라
한국경제	13.03.19	"기초 정당공천 폐지해야...정치적 이해만 계산...시민은 뒷전"
경기일보	13.03.19	기초단체장·의원, '정당공천폐지' 약속 지킨 與, 선수 뺀 野
남도일보	13.03.19	기초단체장·의원 정당공천제 폐지 '급물살'
CNB뉴스	13.03.19	새누리, 기초단체장 정당공천 폐지...정치개혁 신호탄 될까?
경남도민신문	13.03.18	지방선거 정당공천제 폐지돼야
경남일보	13.03.12	새누리 기초단체장·의원 공천 골머리 공심위 '정당공천배제' 대선 공약합의점 못 찾아
강원일보	13.03.11	지방선거 정당공천 제폐지 '수면 아래로'
데일리중앙	13.03.04	기초단체장 정당공천폐지 찬성 72.6% ... 내년지방선거 성격 '중간평가' 32.5%
영남일보	13.02.05	기초의원·단체장 정당공천 폐지 공약 꼭 지켜라
부산일보	13.02.04	지방의원·기초단체장 정당공천 폐지 또 물거품?
문화일보	13.01.30	정당공천제 폐지로 黨눈치 안보는 '민생정치' 길 터야
울산매일신문	13.01.23	정당공천폐지 하기는 해야 되는데 본전 생각에
전북일보	13.01.17	"실질적 지방분권 실현 당 공천 폐지해야"
채널A-TV	13.01.10	[뉴스A] 자자체장 비리 계속... '정당공천' 다시 도마에
한국일보	13.01.08	[아침을 열며, 1월8일] 그래도 '시민정치' 다
울산매일신문	13.01.07	기초단체장·의원 공천폐지 어찌되나"
중부일보	13.01.07	"朴, 정당공천제 폐지 공약 지켜야"
경인일보	13.01.07	기초단체장·기초의원 정당공천제 반드시 폐지해야
헤럴드경제	13.01.07	밀실공천타파·의원특권포기... '유권자중심' 거듭나야
내일신문	12.12.10	"이번엔 꼭 기초지자체 정당공천 폐지"
매일경제	12.11.23	[테마진단] 지방선거 정당공천제 끝내야
강원일보	12.11.22	헌법전문명시 51% 동의... 정당공천제도 폐지는 59%
충청일보	12.11.22	기초지방선거 정당공천 폐지 환영
서울경제	12.11.22	"기초의원·자치단체 정당공천제 폐지될"
중부일보	12.11.20	朴 "기초의원 정당공천 폐지로 지방분권 강화"
MBC-TV	12.11.20	박근혜 "기초의원·단체장 정당공천 폐지"
매일신문	12.11.07	국회의원 손아귀서 지방의원 벗어날까

경북매일	12.11.07	'정당공천폐지'대체로 환영"후보난립 등은 문제"시각도
중부일보	12.11.07	기초의원 정당공천 배제해야
인천일보	12.10.26	기초자치단체장 정당공천폐지
서울신문	12.10.25	자치방해...기초단체장 정당공천 폐지를
연합뉴스	12.10.25	기초자치단체장 정당공천제 폐지하라
부산일보	12.09.07	지방선거 정당공천제 한시적 폐지
국제신문	12.07.31	자치구 기초의회 폐지 반대 목소리 커져
부산일보	12.07.31	기초단체장 정당공천제 폐지를
경북매일신문	12.07.29	기초단체장·기초의원 정당공천제 폐지해야
MBN-TV	12.07.26	꽤 가르느 시군의회 정당공천제폐지 시급
인천신문	12.07.25	지방선거 정당공천제도, 어떻게 할 것인가?
경기신문	12.07.23	[기자수첩]이화우, 기초의회무용론과 공천폐지론 힘 받는다
기호일보	12.07.02	2년간 직무수행 83.8% 만족, 정당공천제 폐지해야 70.3%
매일신문	12.06.26	[계산동에서]지방선거 정당공천제 폐지가 먼저다
뉴데일리	12.06.21	기초단체장 한 번 하려면 7억 원은 줘야
경인일보	12.05.03	단체장 정당공천 폐지 돼야한다
세계일보	12.04.13	19대국회 지방선거 정당공천 폐지 시험대
광주일보	12.03.26	공천 때문에...度넘은 단체장 선거개입
경남신문	12.03.26	"기초단체장 정당공천 폐지 공약 채택을"
중앙일보	12.03.22	[중앙시평]하향식 공천 제도를 버리자
기호일보	12.03.20	"기초의원 정당공천 폐지하겠다." 새누리 쇄신과 '약속'발표
서울신문	12.03.06	[데스크 시각] 기초단체장의 정당공천제 폐지할 때
경인일보	12.02.28	기초단위 정당공천제, 폐지가 맞다
인천일보	12.02.28	'지자체 정당공천제 폐지하라' 경기 동북부공무원 첫 집단행동
중앙일보	12.02.28	"정당공천제 폐지" 서명나선 공무원들
강원도민일보	12.02.28	"기초단체장·의원정당 공천제폐지 해야"
중도일보	12.02.23	지방선거 정당공천제폐지해야
동아일보	12.02.23	"주민만 바라보게...지자체장 정당공천 없애야"
매일신문	12.02.07	지방선거 정당공천제 포기가 맞다
강원도민일보	12.02.09	지방정치의 사슬을 끊어라(이재은경기대부총장)
동아일보	12.02.01	기초지방자치단체 정당공천제 폐지검토 해야(이관희 교수)
문화일보	12.01.20	기초단체장 정당공천 폐지 검토해야(이종수 연세대교수)
연합뉴스	11.12.29	기초단체장 정당공천 '폐지'의견우세
충청일보	11.12.29	전문가 86.8, 일반국민 46.7% 지자체장 정당공천제 폐지해야
대전일보	11.12.29	기초단체장 공천제 폐지해야(설문결과)
충정투데이	11.12.29	기초단체장 정당공천 명분 없다
부산일보	11.12.02	부산 기초의원 절반 '국회의원손아귀' 고백
국제신문	11.11.16	지방선거 정당공천제 폐지를
서울신문	11.10.14	기초단체장 정당공천 폐지 공염불 안 된다

출처: 전국시장구청장협의회 자료집 참조, <http://search.naver.com> 검색일: 2013. 4. 6.

주: 기초지방선거 정당공천 폐지 관련 언론사의 보도 제목만 발췌.

앞의 <표 27>에서 나타난 것처럼 기초지방선거의 정당공천 폐지 공약과 관련 정치권이 공약실천을 위한 법 개정을 하지 않을 경우 물거품이 될 수밖에 없고 이에 많은 언론이 우려를 하고 있음을 확인할 수 있다. 위 표에서 보는 것처럼 기초지방선거의 후보자에 대한 정당공천은 긍정적인 면보다는 부정적인 면이 많다는 지적이 주류를 이루고 있고, 정당공천제 폐지를 선거공약이라는 대국민 약속이라도 자신들의 당리당략에 따라 언제라도 폐기할 수 있음을 보여주는 단적인 사례이다. 국민과의 약속을 어겨도 신뢰를 저버린 정치권에 대하여 국민들이 올바른 심판을 하지 않으므로 약속을 밥먹듯이 어기게 된다는 것이 우리 선거역사가 증명하고 있다. 거짓공약을 남발해도 심판을 받거나 하지도 않고 당선되면 그만이라고 여기면서 기득권을 누리는 저급한 정치문화가 우리사회 깊숙이 자리하고 있어 정치권이 이를 두려워하지 않으므로 깨어있는 성숙한 국민과 언론이 한 목소리로 기초지방선거의 정당공천 폐지를 요구해야 한다.

이처럼 지방선거에서의 정당공천 폐지를 주장하는 목소리는 기초자치단체장과 기초의회 의원들을 중심으로 광범위하게 대두되고 있다. 그들은 2011년 8월 31일 시·도 지역협의회장 16명이 참석한 공동회장단회의에서 전국 시장·군수·구청장협의회를 개최하고 지방자치 20주년을 맞아 풀뿌리 민주주의의 정착을 위해 지방선거에서 정당공천제 폐지를 촉구하는 결의문을 채택했는가 하면,<sup>256)</sup> 2012년 11월 29일 대전광역시에서 전국 시장·군수·구청장협의회 간담회를 열고 여야 대선후보가 발표한 정치쇄신 대선공약 가운데 기초단체장과 기초의원의 정당공천을 폐지하겠다고 밝힌데 대해 적극 환영한다고 밝히면서, 여야 모두 당 차원에서 기초단체장 및 기초의원의 정당공천폐지 법안을 조속히 처리해 구체적 실천의지를 보여줘야 한다고 촉구했다.<sup>257)</sup>

그리고 지난 제18대 대통령선거 과정에서 무소속 안철수 예비후보는 기초지방선거에서의 정당공천 폐지를 정당개혁의 한 방안으로 주장하였고,<sup>258)</sup> 이에 새누리당과 민주통합당에서도 기초지방자치단체선거의 정당공천을 폐지하겠다는 선거공약을 발표한 바 있다. 그러나 4월 24일 실시되는 재·보궐선거에 새누리당은 기초자치단체장과 기초의원 후보에 대한 정당공천을 치열한 찬반논란 끝에 정당공천을 하지 않기로 하였으나,

256) 당시 채택된 내용의 일부를 보면 “기초단체장과 기초의원은 지역살림을 챙기고 생활 자치를 펼치는 지역의 대표일꾼으로서 정당공천이 필요하지 않다는 것이 대다수 국민과 사회 각계각층의 공통 여론이라며 정당공천으로 인한 폐해와 역기능이 분명하게 드러났음에도 중앙정치권의 이해관계와 기득권을 위해 그대로 유지되고 있어 즉각 폐지를 촉구한다.”고 주장했다. 대전일보, 2011. 9. 1. <http://www.naver.com>. 검색일, 2012. 9. 10.

257) <http://www.naver.com>. 2013. 4. 2. 검색. [http://www.cnbnews.com/category/read\\_org.html.bcode](http://www.cnbnews.com/category/read_org.html.bcode)

258) 안철수 대선예비후보는 2012. 10. 8. 대구대학교 강연에서 기초지방선거의 정당공천을 폐지하는 것은 정치개혁의 출발점이라고 했다.



민주당은 법 개정이 이뤄지기 전에는 법의 취지에 따라 당이 기초의원까지 공천하는 것은 정당의 의무이고 당연한 역할이라며 정당공천을 하기로 하였는데 정작 이해가 맞물려 있는 정당의 기득권 유지를 위한 몸부림이라고 할 수밖에 없다.<sup>259)</sup>

그런 관점에서 정당의 기능이 국민의 정치적 의사를 수렴하고 형성하여 정책에 반영하는 것이라고 한다면, 대다수 국민의 정치적 의사라고 할 수 있는 기초지방선거의 정당공천 배제를 외면하고 입법권을 가진 국회의원들이 자신들의 정치적 이해와 당리당략에 따라 기초지방선거에서 정당공천을 고집하는 것은 국민들로 하여금 정치 불신만을 가중시키는 것이라고 할 수 있다.

### 3. 지역정당의 허용

#### 가. 지역정당의 개념

지역정당이란 선거에 있어서 전국 규모에서는 폭넓은 지지를 받지 못하나 특정의 지역이나 선거구에서는 뿌리 깊은 지지기반을 확보하고 있는 정당을 의미하며, 전국정당에 대한 개념으로서 지방 고유의 정책과제를 중심으로 결성되어 있는 경우가 많다. 지역 정체성이 강한 지방에서는 그 지방의 이름을 당명으로 한 정당이 존재를 과시하는 경우가 있다.<sup>260)</sup> 한편 지역정당을 지방정당으로 표현하는 학자들의 주장을 보면 ‘지방정당이란 전국적인 국민의 의사형성과정의 참여가 아닌 주로 지역문제의 해결 내지 지역적 의사형성에 참여하는 것을 목적으로 하는 정치적 결사체를 의미한다.’면서 지방정당은 대통령선거나 국회의원선거에 참여하는 것은 예외적인 경우이며 지방자치단체의 선거 참여가 주된 활동이 된다고 주장하는 학자들도 있다.<sup>261)</sup>

여기서 지방정당과 지역정당과는 어떤 차이가 있는가의 문제가 있을 수 있다. 이와 관련 하세헌은 지역주의가 기승을 부리는 한국적 상황에서 성립한 ‘지역정당’과는 구별된다면서 지역정당은 전국적 규모의 정당으로서 국민적 의사형성 과정에 참여하려는 것을 목적으로 하고 있으며, 정치참여의 주된 무대도 대통령 및 국회의원선거라고 주장한다. 다만 그 정당의 지지기반이 지역적으로 한정되어 있을 뿐이라고 한다.<sup>262)</sup>

그러나 필자는 지방과 지역의 사전적 의미<sup>263)</sup>는 분명 다르지만, 정당법에서 규정하

259) 뉴시스, 여당 기초단체 무공천 ‘흔들’...당내 갈등 심화, 2013. 3. 21.

260) 정치학대사전에 의한 개념으로 많은 학자들이 지방정당으로 표현하지만 필자는 지역정당으로 표기함.

261) 장영수, “지방자치와 정당”, 『정당과 헌법질서, 심천 계획열박사 화갑기념논문집』, (서울: 박영사, 1995), 351면.

262) 하세헌, “지방분권 실현과 지방정당b”, 『한국 지방자치 연구』, 제9권 제2호, (대한지방자치학회, 2007), 27면 참조.

263) 브리태니커 사전에서는 지역을 특정한 문제에 관련된 일련의 특징을 취함으로써 형성된 관념적 구성물로 일정한 지표면의 범위를 일컫는 지방과 다르게 표현한다. 지방의 경계는 편의에 따라 정해질 수 있으나, 지역의 경계는 동질성과 응집성의 여부에 의해 결정된다. 지역은 중심부와 주변지역에서처럼 어떤 중심점을 기

고 있는 정당의 개념에 비추어 보면 굳이 구별할 필요는 없으며, 오히려 지역정당으로 표기하는 것이 옳다고 본다.<sup>264</sup> 우리 정당법은 제3조에서 “정당은 수도에 소재하는 중앙당과 특별시·광역시·도에 각각 소재하는 시·도당으로 구성한다.”고 하여 중앙당이 수도에 소재해야 함을 명시하고, 시·도당의 창당에는 중앙당 또는 그 창당준비위원회의 승인이 있어야 하며(제9조), 정당은 5개 이상의 시·도당을 가져야 하고, 시·도당은 1천인 이상의 당원을 가져야 한다고 규정하고 있다. 한편 법정당원 수에 해당하는 수의 당원은 당해 시·도당의 관할구역 안에 주소를 두어야 한다고 규정하고 있다(제17,18조). 이 규정에 따르면 지역정당은 따로 구성할 수 없음을 분명히 하고 있다.

따라서 중앙당에 대비되는 개념인 수도가 아닌 지역인 지방에 성립되는 지방정당뿐만 아니라, 수도인 서울에서 중앙당과 다른 정당을 창당한다고 할 때 이를 지방정당이라고 할 수 없다는 점에서 중앙당에 대비되는 정당을 지역정당이라고 보는 것이 옳다고 본다. 다만 우리나라의 경우 법으로 지역정당의 설립을 규제하고 있으나 일본과 독일을 비롯한 많은 국가들의 경우 지역정당은 지방자치의 영역에서는 전국정당에 비하여 불리한 대우를 받지 않도록 보장받고 있다.

## 나. 지역정당의 필요성

지방선거에 중앙당이 참여함으로써 기대할 수 있는 긍정적인 면이 없는 것은 아니다. 그러나 지방정치를 중앙정치의 연속으로부터 벗어나게 하려면 지역정당의 제도화가 필요하다. 오늘날의 지방자치가 실시된 지 20년이 지난 지금 여전히 ‘지방’만 있고 ‘자치’는 없다는 비아냥거림이 지방자치를 바라보는 현재의 자화상이라는 점에서 지방자치 본연의 정치적 분권과 함께 재정적 분권이 실현되어야 하고 이를 위해서도 지역정당의 필요성이 제기된다고 할 것이다. 지금처럼 지방정치와 중앙정치가 같은 정당에 의해 좌우되는 경우 지방정치의 정책적 의제나 선거전략 등이 중앙정치로부터 자유롭지 못하게 된다. 그러나 지역정당이 제도화되고 활성화되면 지방선거는 자연스럽게 지역주민의 이해관계를 중심으로 옮겨지게 되고 중앙당 중심의 틀에서 벗어나게 되어 생활

---

준으로 규정될 수도 있으나, 지역 내의 동질적인 현상을 중심으로 규정될 수도 있다. 지역은 하나 또는 그 이상의 특색을 기준으로 정의될 수 있다. 사회과학에서 언급되는 가장 보편적인 특징으로서 지역구분의 기준으로 쓰이는 것은 인종적·문화적·언어적 특징, 기후나 지형적 특징, 공업이나 산업, 경제적 특화의 측면, 행정단위, 국제정치관계 등이다. 현재 지역의 개념은 국내외 정책의 분석·계획·운용 등 다양한 분야에서 활용되고 있다. 역사적·정치적·사회적 분석에서 한 지역의 고유한 특질에 대한 고려는 매우 중요한 의미를 지닌다.

264) 지방정당이 아닌 지역정당으로 표기한 학자로는 강경태, 허철행 등이 있다.

정치가 활성화 될 것이다. 중앙당의 정치적 이슈에 함몰되어 지방정치가 실종되어 버린 원인 중의 하나로 지적되고 있는 정치적 지역패권구도의 고리를 끊어내기 위해서는 지역정당에 의한 지방정치인들의 자율적인 경쟁을 통하여 지방정치를 발전시켜야 할 것이다. 기초지방선거의 정당공천제로 인하여 더욱 고착화된 정치적 지역패권구도가 지역공동체 내에서조차 소지역주의를 부추기고 있는바 지역정당을 제도화하여 정치적 지역패권구도를 완화시켜 나가야 한다. 지방정치가 활성화되면 지방자치 본연의 기능이 제대로 작동하게 되어 중앙집권적 권력구도가 지방분권화 되어 주민밀착형 자치가 가능하게 될 것이다. 따라서 지방정치를 담당해야 할 지방정치인들이 활동을 하는데 굳이 까다로운 설립요건을 필요로 하는 중앙당은 필요하지 않다고 보며, 오히려 특정 지역을 대변할 수 있는 지역정당을 허용하는 것이 바람직하다고 본다.

#### 다. 일본의 지역정당 운동: 가나가와 네트워크 운동<sup>265)</sup>

일본의 대표적인 지역정당 운동의 하나인 가나가와 네트워크 운동은 한마디로 지역정당 내지 지역정치 연대운동이라고 할 수 있다. 가나가와 네트워크 운동은 지역정당으로서 분권시대 국가의 중앙정당이 지방정치를 통제하는 것이 아니라, 다양한 지역정당이 정책을 경쟁하고 살기 좋은 도시를 만들어가는 사회를 목표로 한다. 1984년 설립 이래 시민과 정치의 새로운 관계를 만들기 위하여 정치에 개인 기부를 펼치는 운동, 의원은 2기 8년으로 교대하는 자주 관리 규칙 등 참여의 정치 시스템 만들기를 실천하고 있다.

1980년 일본의 가나가와 현의 생활협동조합 회원들에 의한 합성세제추방을 위한 조례제정운동으로부터 시작된 이 운동은 ‘생활정치’라는 말을 탄생시키면서 가나가와 현 주변지역으로 퍼져나갔다. ‘생활 정치’란 선거를 통하여 당선된 대표에게 자신의 생활이나 지역의 운명을 전부 맡기지 않고 스스로 참여하여 결정하는 것을 의미한다. 직업정치인에 의한 정치가 한계가 있다고 보고 시민 스스로 지역의 문제를 해결하려는 노력이라고 할 수 있다.<sup>266)</sup> 생활협동조합은 생활정치를 위하여 지방의회나 제도권 정치체제로 진출하여 실현할 대리인이 필요하다고 보고(일명 ‘대리인운동’) 지방의회에 독자후보를 출마시켰다. 이후 생활정치라는 이념을 근거로 하는 일종의 지역정치연대 내지 지역정당체제로 발전하였는데 도쿄, 지바, 사이타마, 홋카이도, 이와테, 후쿠오카 등지까지 확대되었다.

265) 가나가와 네트워크 운동에 관해서는 <http://kanagawanet.org> 참조하여 재구성하였음. 검색, 2012. 6. 30.

266) 부산분권혁신운동본부, 『기초 지방선거 정당공천폐지운동 관련 자료집』, 2009, 96면.

이러한 가나가와 네트워크운동의 몇 가지 의의와 특징을 정리해 보면 다음과 같다.

첫째, 이 운동은 기성 정치체제의 한계에 대한 대안운동이라고 할 수 있다. 가나가와 시민운동은 시민의견을 수렴하지 못하는 지방정치체제 기능의 한계를 시민 스스로 극복하기 위한 노력이었다.

둘째, 가나가와 네트워크는 시민의 자율적인 의식자각을 근거로 하고 있다. 기성 정치체제가 시민의 의견을 적극적으로 수렴하지 못하는 기능한계에 도달하고 있으며, 시민 스스로 이를 극복하기 위한 노력을 기울여야 한다는 인식하에서 직접 정치활동에 뛰어들게 된 것은 시민스스로의 정치 참여의식의 발로라고 하겠다. 사실 각종 정치제도는 시민의 자각과 정치운동, 투쟁 등에 의해서 형성된 것이 아니라 민주적 정치제도이기 때문에 형식적으로 시행된 것이었다. 따라서 제도의 형식에 걸 맞는 실질적 작용이 부족하였던 것이다. 가나가와 운동은 시민 스스로 정치적 요구를 하였고 이를 제도권에서 실현시키려 했다는 점에서 민주주의의 실현이라는 의미로 인식되어 진다.

셋째, 가나가와 네트워크운동은 단순히 시민 운동적 차원에 머물지 않고 지방선거에 참여하여 의원을 선출하는 등 직접 정치에 뛰어든 지역정치운동으로 발전하였다는 점이다.<sup>267)</sup> 가나가와 네트워크는 지역 정치네트워크에서 시작하여 지역정당, 전국정당을 추구하였다. 이는 기성정치조직이 시민의 의견을 결집하고 정치체제에 반영하는 정치본연의 역할과 기능을 원만히 수행하지 못하고 있다는 점에 대한 반발이었다. 선거기간 중에만 시민들을 위한다고 이야기하고 이후 시민들의 의견에 관심을 보이지 않는 기존의 체제의 한계점을 시민 스스로 해결하려는 노력이었던 것이다.

넷째, 가나가와 네트워크는 시민사회를 근간으로 하는 민주주의, 즉 시민사회 민주주의의 실현을 추구하고 있다. 허철행은 “가나가와 네트워크 운동은 시민사회를 기반으로 형성된 정치운동이기 때문에 궁극적으로 시민사회가 중심이 되는 민주주의를 추구한다. 사회의 각종 공적문제는 시장원리로 해결되지 않으며, 정부 관료제와 기성 정치체제도 매너리즘에 빠져 만족할 만한 대안을 제시하지 않고 있어 시민 스스로 시민의 의견을 결집하고 이를 실현시킬 정치운동을 추진하여 시민민주주의를 구현하고자 노력하였다는데 큰 의의가 있다.”고 한다.<sup>268)</sup>

---

267) 가나가와 네트의 3가지 정치이념은 첫째, 정치 참여를 확대. 둘째, 생활자 정치를 추진. 셋째, 시민 민주주의를 정착. 그리고 5가지 정치 활동의 원칙으로 1. 모금과 자원봉사를 중심으로 정치활동 및 선거에 임한다. 2. 의원과 멤버 모두 활동을 널리 공개한다. 3. 문제가 있다고 생각되면 미니 포럼을 개최한다. 4. 의원 보수는 시민의 활동비로 한다. 5. 의원은 2기 8년으로 교대한다.

268) 허철행, 앞의 논문, 244면.

## 라. 지역정당 설립을 위한 법 개정

지역정당의 제도화를 위해서는 현행 정당법의 개정을 통한 정당 설립 요건의 완화가 필요하다. 현행 정당법은 제3조에서 “정당은 수도에 소재하는 중앙당과 특별시·광역시·도에 각각 소재하는 시·도당으로 구성 한다.” 제17조와 18조에서는 “5개 이상의 시·도당을 두어야 하며, 각 시·도당에 주소를 둔 1,000인 이상의 당원을 가져야 한다.”고 규정하고 있다. 이러한 법 규정은 정당의 존립 목적의 하나가 정권의 담당이라는 데서 오는 당위론적 귀결이라 생각되며, 전국적인 정당의 존재를 인식시키는데 요구되는 조건이라고 할 수 있다. 그러나 지역정당의 제도화를 위해서는 현행 정당법을 개정하여 정당 설립요건을 완화시킬 필요가 있다. 즉 지역정당은 당해 지방의 특성에 따른 지역주민들의 이해관계가 밀접하게 반영될 수 있는 토대 위에서 존재할 수 있다는 점에서 우선 「정당법」 제3조, 17조, 18조를 개정하여야 한다. 지역정당을 설립하더라도 중앙당의 필요성이 있는 경우에는 중앙당을 설립하고 그렇지 않을 경우 광역 자치단체를 구역으로 하는 지역정당을 설립할 수 있도록 하되 5개 이상의 시·군·자치구 별로 100명 이상의 당원을 두도록 하여 지역정당의 설립이 허용하는 것이 복수정당제와 정당설립의 자유를 표방하고 있는 헌법정신에 맞는다고 본다. 여기서 선거 때마다 나타나는 선거용 철새 정당에 대한 문제를 어떻게 해결할 것인가의 문제가 등장하지만 헌법이 보장하고 있는 정당 설립의 자유를 훼손하지 않은 범위 내에서 종이정당 여부 및 정당으로서의 조직과 기능이 제대로 작동되고 있는지 등을 선관위가 철저히 감독하면 될 것이다.

## 마. 소결

위에서 살펴본 바와 같이 우리나라의 지방자치는 중앙에 예속되어 있어 지방자치제로서의 기능을 제대로 할 수 없다. 그 원인은 무엇보다 정당국가화 경향에 따른 정당 민주주의 하에서 정당의 역할이 매우 중요함에도 불구하고 중앙정부를 상대로 지방의 이해관계를 중앙에 제대로 대변해 줄 수 있는 지역정당이 부재하기 때문이다. 중앙당은 전국적 이해의 관점에서 중앙정부를 상대하기 때문에 사실상 특정 지역에서 발생하는 이해관계에 대한 현장의 생생한 목소리를 담아내는데 한계가 있다. 따라서 이러한 지역의 문제는 지역의 실정을 속속들이 잘 알 수 있는 지역정당을 통해서 중앙당과 중앙정부와의 교량역할을 하게 함으로써 풀뿌리 민주주의 발전에 기여할 수 있도록 지역정당을 허용해야 한다.

하세헌은 독일과 일본 등 지방자치 선진국에서는 특정 지역에 뿌리를 내리고 있는 다양한 형태의 지역정당들이 당해 지역주민들의 의사를 대변하고 있다면서 이러한 지역정당들이 전국정당에 비해 갖는 장점은 지역주민의 생생한 의사를 전달할 수 있고, 지역주민의 입장에서 정책을 생산하고 그에 따른 책임도 진다고 한다.<sup>269)</sup> 따라서 우리나라에서도 지역정당을 허용함으로써 다양한 지방의 정치세력들이 지방선거에 참여하여 지역정당 스스로의 책임 하에 지방정치를 담당하게 함으로써 지방자치의 자율성과 책임성을 담보할 수 있도록 하여야 한다. 이와 관련 김남철은 “기존의 정당들만이 정당의 이름으로 기초지방선거에 참여하게 되고 다른 정치조직은 지방선거에 참여할 수 없다면 이는 시민의 정치적 참정권을 제한하는 결과를 낳게 될 것이다.”면서 지역정당의 허용을 주장한다.<sup>270)</sup> 또한 지역정당을 허용함으로써 지역정당간의 경쟁을 통하여 지역의 인재를 발굴하고 지방정치에 참여하게 함으로써 중앙당과 지역구 국회의원의 눈치 보기에 급급하여 지방자치 본연의 역할에 충실하지 못했던 지방자치단체장과 지방의회 의원이 지역주민의 편에서 지방자치의 발전과 주민복지 및 지방분권의 실현을 앞당길 수 있을 것이다.

## 제2절 인적자원 충원

### 1. 유권자의 선택권 확대

일반적으로 선거는 주권자인 국민이 자신들을 대변할 대표를 뽑아 정책결정에 참여할 수 있는 구체적인 수단이나 방법으로 정치적인 중요한 기능을 한다. 선거의 정치적 기능은 첫째, 정치권력의 정통성을 부여하는 기능이다. 둘째, 국민의 이익 표출 및 집약 기능이다. 셋째, 정치적 충원 기능이다. 이현출은 이러한 기능을 수행하기 위해서 선거에서 요구되는 지도이념이 바로 선거의 자유와 공정성의 원리라고 한다.<sup>271)</sup>

특히 지방선거는 지방정부의 대표 선출과 지역주민의 정부를 구성하는 기능, 지역주

269) 하세헌, 앞의 논문, 28면 참조.

270) 김남철, “다양한 정치세력의 지방선거 참여를 위한 법적 과제”, 『공법연구』, 제35집 제3호, (한국공법학회, 2007), 182면.

271) 이현출, “선거운동방식의 문제점과 공정성 확보방안a”, 한국선거학회 창립 학술대회 자료집, (한국선거학회, 2003), 1면. 이현출은 선거의 자유와 공정성 확보를 위해서는 선거운동이 외부로부터 부당하게 간섭받거나 침해받지 않고 자유롭게 표출되도록 해야 하며, 대표를 선택함에 있어 유권자의 의사가 왜곡 또는 굴절됨이 없이 행사되도록 하기 위해 후보자 입장에서는 선거의 모든 조건을 공정하게 보장하여야 한다는 원칙이라고 한다.

민의 정치참여 확대기능, 지역주민의 의사의 정책투입 기능, 정치교육 기능, 지역공동체 형성 기능, 책임정치의 실현 기능 등을 갖고 있다. 이러한 지방선거의 기능을 제대로 구현하기 위해서는 선거인인 지역주민의 선택권의 확대가 필요하다고 본다. 즉 강요된 선택이 아닌 지역주민의 자율적인 선택권이 확보되는 것을 의미한다고 할 수 있다. 그러나 현행 선거법제에서는 사실상 선거인의 선택권이 박탈된 것과 다름없는 정치적 지역패권주의에 길들여진 ‘묻지마 투표’ 행태가 이루어지고 있어 선거인의 선택권은 정당공천 후보에 대한 추천권에 불과하다고 해도 틀린 말은 아니다.

이러한 ‘묻지마 식 내리투표’ 행태는 정당민주주의와 정당정치를 지향하는 우리나라의 정치적 지역패권구도 아래서 나타나는 필연적인 결과물이라고 할 수 있다. 그러나 정당의 중요한 기능이 국민의 정치적 의사의 형성이라는 관점에서 본다면 기초지방선거에서 정당공천에 대한 대다수 국민들의 정치적 의사는 정당공천 폐지라는데 의심의 여지가 없다. 그럼에도 불구하고 오늘날 우리의 정치문화는 이러한 대다수 국민들의 정치적 의사라고 할 수 있는 정당공천 폐지라는 요구를 무시하고 정치적 지역패권구도의 산물인 특정 지역에서 특정 정당 중심의 정당공천 후보자를 선택할 수밖에 없도록 함으로써 유권자의 자유의사에 의한 올바른 후보자 선택권을 사실상 봉쇄하고 있다.

따라서 득권을 가지고 있는 중앙당과 지역구 국회의원 및 당협(지역)위원장에 의해 선거인의 선택권을 사실상 박탈당하고 있는 정당공천제만을 고집할 것이 아니라, 지역대표 일꾼을 선택하는 방식을 다양화할 필요가 있다. 선거인의 선택권을 다양화할 경우 이해관계에 따른 다양한 사람들의 정치참여를 유도할 수 있을 뿐만 아니라, 정치 불신에서 오는 정치적 무관심을 변화시킬 수도 있다는 점에서 지방자치 발전에 기여할 수 있다. 이러한 선거인의 선택권을 확대할 수 있는 방안으로 정당 표방제와 선거인 단체의 추천제를 들 수 있다.

## 가. 정당 표방제

정당공천에 따른 부작용을 줄이는 근본적인 조치는 공천권의 제한이다. 현재 정당이 가지고 있는 공천권을 제한하는 방법으로 정당 표방제를 도입할 필요가 있다. 박용격에 의하면 정당 표방제는 입후보자가 지지하는 정당을 밝혀 선거권자의 선택을 용이하게 하도록 편의를 제공하고, 정당은 지역주민들의 지지를 받는 유능한 지방정치인을 흡수해 정당의 체질을 개선하는 데 도움을 받을 수 있으며, 당을 지지하는 후보자를 위해 당의 지방정책을 개발·지원할 수도 있다고 한다.<sup>272)</sup> 그리하여 중앙정치과정에서

지방의 이익을 반영하는 계기가 만들어 질 수 있고 지방정치에 정당이 관심을 두고 참여하여 지역 현안이 이해집단이나 정당의 유력자에 휘둘리는 경향을 줄일 수도 있다.

이승중에 의하면 정당 임의표방제는 후보자가 자유롭게 자신이 지지하는 정당을 선택하여 자신의 정치노선과 정책을 지역민들에게 알리는 제도로서 후보자들의 정당 참여는 인정하더라도 한 정당에서 한 후보자만 나올 수 있는 독점을 방지하면 후보자들이 지역민에게 더 책임의식을 갖게 될 것이라는 것이다.<sup>273)</sup>

#### 나. 유권자 단체 등 시민추천제 실시 및 통일기호제도 폐지

유권자의 선택권을 확대하는 방안의 하나로 후보자 추천권을 직접 선거인에게 돌려주는 제도를 모색해 볼 필요가 있다. 그리고 일정한 득표를 한 정당에 획일적으로 부여하고 있는 통일기호제도를 폐지하는 것도 선거인에게 선택권을 돌려주는 것이라고 할 수 있다.<sup>274)</sup> 이는 정당공천권을 제한하는 방법의 하나로서 현행 공직선거법에서처럼 선거인의 추천을 받은 후보자를 무소속후보자로 명명하여 등록을 하는 것이 아니라, 독일에서처럼 선거인 단체 이름으로 후보자를 추천하거나 선거인 단체가 아닌 지역주민이 공직후보를 추천하는 ‘시민추천후보’ 내지 ‘주민추천후보’라고 하여 정당공천 후보와 형평성을 갖도록 하자는 취지이다. ‘시민추천후보’의 경우 특정 지역주민의 추천이 아닌 여러 지역의 추천을 받도록 함으로써 지역 내 소지역주의에 의한 추천을 없애야 한다. 독일에서는 선거인 단체의 후보자 추천 제도를 도입하여 다양한 이해관계를 가진 집단 내지 단체가 지방정치에 참여할 수 있도록 하고 있다. 일본의 경우도 단체의 이름으로 출마하는 것은 아니지만 생활자 네트워크 등의 단체에서 후보자를 추천하여 무소속으로 출마를 하는데 사실상 단체의 후보라고 할 수 있다.

따라서 법 개정을 통한 정당공천을 폐지하지 않는다고 하면 공직선거법에서 규정하고 있는 것처럼 정당에서 추천하는 정당공천 후보자와 별개로 일정 수의 선거인 추천에 의한 후보자는 법에서 명명하고 있는 ‘무소속 후보자’가 아닌 ‘시민추천 후보자’ 내지 일정한 요건을 갖춘 단체를 표방하는 ‘선거인단체 후보자’로 이원화할 필요가 있다. 이처럼 정당공천 후보자와 ‘시민추천 후보자’ 또는 ‘선거인단체 후보자’로 할 경우 정당공천 후보자의 지지자가 아닌 선거인들의 경우에도 ‘무소속 후보자’라는 소속감 없는

272) 박응격 외, 『시·군·자치구의회 의정역량 강화방안』, (서울: 전국 시·군·자치구의회의장협의회, 2007), 155면 참조.

273) 이승중, 앞의 논문, 16면.

274) 同旨: 강제호, “지방선거와 정당: 정당추천의 외연”, 『2008년도 하계학술대회 자료집』, (한국지방자치학회, 2008), 828면 참조.



후보자에 대한 지지자가 아니라 지역주민 또는 선거인단체 추천 후보자라는 소속감을 갖게 함으로써 정당공천 후보자와의 형평성을 유지하고 후보자 선택권을 지역주민에게 돌려줌으로써 지역주민의 지방정치 참여가 확대될 수 있을 것이다.

아울러 정당에 부여되고 있는 통일기호를 폐지함으로써 중앙당의 의석비례 등에 의한 정당분위의 통일기호에 따른 ‘묻지마 식 내리투표’에 의한 후보자 선택이 아닌 올바른 인물분위의 후보자를 선택할 수 있도록 선거인의 선택권을 확대할 필요가 있다.

## 2. 유능한 인재의 유입

지방선거에서 정당공천을 주장하는 입장에서는 정당공천을 통하여 지방의 유능한 인재를 발굴하여 지방정치 무대에서의 경험을 바탕으로 중앙정치 무대로 진출할 수 있는 장점이 있다고 하지만 이는 우리 정치 현실에서는 공염불에 불과하다. 역설적으로 지역구 국회의원이나 당협(지역)위원장은 지역에서 지역주민들의 신망이 두텁고 장래가 촉망되는 인재는 결코 지방의회 의원이나 자치단체장의 공천을 주지 않는다. 지역구 국회의원이나 당협(지역)위원장의 입장에서는 지방의원이나 지자체장의 능력이 출중하여 임기동안 지역주민들의 신임을 받고 있을 경우 언젠가는 자신의 자리를 넘볼 수 있다고 판단하여 위기의식을 느끼기 때문이다. 따라서 기초지방선거에서 정당공천이 사라진다면 현재와 같은 정치적 지역패권구도가 자리하고 있는 현실에서 특정 지역에서 정당공천을 받으면 막대기만 꽂아도 당선된다는 비아냥거림으로부터 해방될 수 있을 뿐만 아니라, 지역구 국회의원이나 당협(지역)위원장의 입김으로부터 자유로운 선거인의 올바른 선택에 의하여 지역의 유능한 인재가 지방정치에 유입됨으로써 지방자치의 발전은 물론 중앙 정치권에 대한 인재충원의 효과도 거둘 수 있다.

## 제3절 선거관리

### 1. 공정성의 확보

#### 가. 입후보 과정의 공정성

##### (1) 후보자 등록 절차의 공정성

후보자 등록 절차는 정치지방생들의 정치참여를 위한 진입여부를 결정하는 중요한 절차이다. 지방선거에서의 후보자 등록 절차는 선거운동보다 중요한 의미를 갖는다. 후보자 등록을 위한 정당 내 경선을 비롯한 정당을 통한 피선거권의 실현과정은 정당 내

부질서의 민주화를 가늠하는 초석이라 할 수 있다. 따라서 후보자 등록 절차가 공정하지 못하면 절차적 민주주의의 훼손을 가져올 수밖에 없고, 선거인의 선택권을 제약하는 요소로 작동할 수도 있으므로 정치 신인을 비롯한 다양한 정치지방생들이 후보자로 등록을 하는 과정에서 걸림돌이 있어서는 안 된다. 이와 관련 정당추천 후보자는 정당의 추천장만 있으면 되지만 무소속 후보자의 경우 선거인의 추천을 받도록 하고 있으나 이는 일본이나 독일의 경우처럼 유권자단체의 추천 후보자라는 이름을 표기할 수도 없는데 굳이 추천을 받아야 하는지에 대한 법률적 검토가 있어야 할 것이다.

## (2) 정당공천 제도의 개선

현행 공직선거법상 정당공천을 허용하고 있는 한, 찬반 논쟁을 떠나 현실적으로 개선방안을 마련함으로써 문제점을 줄여나가야 한다. 다만 공직선거법에서 규정하고 있는 여러 규정을 비롯한 각 정당의 당헌·당규에서 규정하고 있는 절차만이라도 제대로 준수해야 한다. 특히 「공직선거법」 제47조 제2항에서 규정하고 있는 공천과정의 민주적 절차와 관련 정당의 내부질서의 민주화가 가장 시급하다 할 것이다.

## (3) 지역정당의 허용

지방선거에서 공정성의 문제는 정당간의 경쟁은 물론 후보자간의 경쟁에 있어서 어느 정도 객관적이고 공정하게 이루어지는가가 매우 중요한 논점이라 하겠다. 그런 측면에서 우리나라 공직선거법상 중앙정당에 의해 모든 선거절차가 이루어지고 있는 현실은 지방분권을 핵심으로 하는 지방자치에서 지방정치를 주도해 나갈 후보자간의 경쟁은 사라지고 중앙정치의 쟁점만 부각되는 선거가 실시되어 왔다. 따라서 지방자치에서 중요한 지방의 정책적 이슈나 의제는 간데없고 선거인은 중앙당의 정치적 선택에 의해 거수기 투표를 해야 하는 상황이 전개될 수도 있다는 점에서 지방정치를 지역주민에 의한 생활정치 내지 주민자치로 정착시키고 정당간의 경쟁으로 이끌어가기 위해서는 지역정당의 존재를 인정하여야 한다.

# 나. 선거운동의 공정성

## (1) 선거운동의 균등한 기회보장

선거운동에서 공정성은 기회균등을 의미한다. 「헌법」 제116조 제1항은 “선거운동은 각급 선거관리위원회의 관리 하에 법률이 정하는 범위 안에서 하되 균등한 기회가 보

장되어야 한다.”고 규정하고 있다. 이 규정은 선거의 자유를 최대한 보장하되 그 공정성을 기하기 위하여 기회의 균등이 보장되어야 함을 의미한다. 여기서 기회는 정치적 지지를 획득하기 위한 홍보·설득의 기회를 의미하며, 이는 홍보와 설득을 위한 수단·방법의 선택 및 활동의 자유를 전제로 한다. 이현우는 “선거의 공정성을 너무 엄격하게 해석하여 모든 선거운동 방식을 획일적으로 묶는 것이 공정성을 보장한다고 여겨서는 안 된다. 다양성이 민주주의의 장점이며 후보자들이 다양한 방식을 통해 자신을 알릴 수 있는 기회를 보장하는 것 또한 넓은 의미에서 공정성의 범주에 들어갈 수 있기 때문이다.”고 한다.<sup>275)</sup> 결국 선거운동은 다양한 법적 성격을 지니고 있으므로 선거인에게는 선거권의 합리적 행사를 위한 필수적인 알권리로서, 후보자와 정당에게는 정치적 표현의 자유로서 보호되어야 하므로 무소속 후보자나 비정당 정치단체라고 해서 선거절차에서 불리한 대우를 받아서는 안 된다. 선거의 기회균등보장에 대하여 허영은 선거의 대원칙인 평등선거를 실현시키기 위하여 모든 선거절차에서 국가의 공권력이 엄정한 중립을 지킬 때만이 그 실효성을 기대할 수 있다면서 국가의 공권력이 정당간의 선거전에 편파적으로 개입하거나 간섭하는 것은 허용되지 않는다고 한다.<sup>276)</sup>

따라서 선거의 공정성 확보를 위해서는 선거운동의 자유를 제한할 것이 아니라, 선거인의 자유로운 선택권을 방해하거나, 기회의 균등을 침해하는 선거운동이 규제되어야 한다. 특히 선거운동에 참여하는 후보자간에 공정성이 문제되는 것은 정당공천 여부, 현직과 무소속 여부, 경제력의 차이 등에서 형평성이 문제가 될 경우 공정성의 문제가 대두될 소지가 있는바 이에 대한 제도적 장치를 마련해야 할 것이다.<sup>277)</sup>

## (2) 선거운동 기간의 완화

선거운동의 기간을 제한하는 가장 큰 이유는 무한정으로 허용할 경우 후보자간의 지나친 경쟁으로 선거관리가 어렵게 되고 부정행위의 발생을 막을 수 없게 된다는 것이다. 또한 정병욱에 의하면 후보자간의 무리한 경쟁의 장기화는 선거운동에 따른 경비와 노력이 많이 들어 사회경제적으로 많은 손실을 가져올 뿐만 아니라, 후보자간의 경제력의 차이로 인한 불공정 문제가 나타날 수 있게 된다고 한다.<sup>278)</sup> 현행 공직선거법은 “선거운동”을 당선되거나 되게 하거나 되지 못하게 하기 위한 행위로서 통상적인

275) 이현우, “지방선거를 통한 지방자치 평가: 대표성, 민주성, 자율성”, 『세계지역연구논총』, 제24집 3호, (한국세계지역학회, 2006, 12), 241면.

276) 허영, 앞의 책a, 744면 참조.

277) 이현출, “선거운동에서의 공평성 확보b”, 『한국정당학회보』 제3권 제1호, (한국정당학회, 2004), 233~251면.

278) 정병욱, 『공직선거법』, (서울: 박영사, 2006), 534면.

정당 활동은 선거운동으로 보지 않는다(제58조). 그리고 선거운동은 선거기간 개시 일부터 선거일 전일까지에 한하여 할 수 있다고 규정하고 있다(제59조).

현행 공직선거법의 규정처럼 선거운동의 기간을 특정하고 그 외의 기간에 하는 선거운동을 모두 위법한 것으로 보는 취지는 각 후보자로 하여금 기회균등을 보장하고 선거분위기의 상시화로 인한 과열 경쟁 및 낭비를 방지하고자 함이다. 그러나 선거운동기간의 제한은 선거의 과열을 예방하기 위함이지만 선거인의 입장에서는 후보자에 대한 정보 접근이 어려워 알권리 내지 후보자 선택의 자유에 일정한 제약을 받는다고 할 수 있다. 더구나 탁진영 등은 지금은 대규모 합동연설회 등 군중집회나 정당연설회 같은 선거방식이 아니고 미디어에 의한 선거가 확대되었다는 점에서 굳이 선거기간을 한정할 필요가 없다고 주장한다.<sup>279)</sup> 한편 이러한 법 규정에도 불구하고 정만희는 “선거제도의 큰 대의라 할 선거의 자유성과 공정성 확보야말로 대의민주주의의 척도라 할 것인바, 선거운동 자유의 지나친 제한은 국민의 자유로운 선택권을 제한할 수 있을 뿐만 아니라, 자칫 선거의 주체가 되어야 할 선거인의 정치적 선거운동을 수동적 지위로 두게 하여 선거의 왜곡현상을 낳게 할 우려가 있으므로 장기적 관점에서 과도한 제한은 피하는 게 바람직하다.”고 한다.<sup>280)</sup>

특히 선거운동 기간의 지나친 제한은 정치 신인과 무소속 후보자들에 대한 규제로 이어질 수밖에 없고, 기존의 거대 정당 및 현직 의원의 경우는 정당 활동이라는 미명 아래 선거운동기간을 사실상 연장할 수 있게 됨에 따라 선거운동 기간의 기회균등이라는 측면에서 문제가 있다. 이와 관련 선관위가 선거운동기간 제한 폐지 등 현행 선거법을 개정하는 방안을 추진 중인 것으로 알려졌다. 선관위는 선거운동 기간 폐지에 관한 선거법 개정에 대해 실무진 선에서 각 정당과 학계의 의견을 수렴하고 있다면서 선거법은 선거운동의 과열·혼탁을 방지하고 선거비용의 과다지출을 막겠다는 취지에서 선거운동기간을 제한하고 있지만, 그동안 선거운동기간을 너무 엄격하게 규제함으로써 발생되는 문제점들도 지적돼왔다.

특히 정치적 의사 표현의 자유를 지나치게 침해할 뿐 아니라 선거이후 사전선거운동 혐의로 고소·고발이 빈번하게 발생하고 있어 이들 문제점을 개선하고자 한다고 밝혔다. 선관위는 또 선거법 제90조(시설물 설치 등의 금지)조항의 개정 방안에 대해서도 의견을 수렴하고 있다. 선거법 제 90조는 180일 전부터 현수막과 광고물 등의 사용을

279) 탁진영, “국회의원선거와 미디어선거운동”, 『사회과학논총』 제23권 제1호, (계명대학교 사회과학연구소, 2004), 32면 참조.

280) 정만희, 앞의 논문b, 49면.

제한하고 있다. 선관위는 규제 중심의 공직선거법을 개정하는 대신 선거비용의 관리를 강화하는 등 보완책도 검토하고 있는 것으로 알려졌으며, 4월 24일 재보선이 끝나는 대로 공청회 등 의견 수렴을 거쳐 선거법 개정 의견을 확정할 예정이라고 밝혔다.<sup>281)</sup>

「공직선거법」 제58조 제1항 단서 규정은 선거운동의 예외를 인정한 것으로서 엄밀한 의미에서 보면 너무 추상적인데다 모호하여 많은 논란을 불러일으키고 있다. 즉 선거에 관한 단순한 의사표시, 입후보와 선거운동을 위한 준비행위, 정당의 후보자 추천에 관한 단순한 지지·반대의 의견개진 및 의사표시, 통상적인 정당 활동은 선거운동으로 보지 아니 한다고 하였다. 이는 선거운동의 예외적 규정으로서 통상적인 정당 활동을 선거운동으로 보지 않아 사전 선거운동의 시비는 물론 선거비용의 규제와도 밀접한 관계가 있으며, 정당 활동의 영역을 너무 포괄적으로 인정한 것으로 이해된다.

따라서 공직선거법에서 선거운동 기간을 제한하고 특정하는 것은 지나친 선거운동에 따른 과다경쟁으로 후보자간의 과열경쟁을 유발하여 선거관리가 어렵게 됨은 물론 이로 인한 선거부정을 막을 수 없게 되어 사회경제적인 문제가 발생하게 된다는 우려 때문이다. 이러한 문제점을 사전에 예방하기 위해서는 동법 제58조의 단서 규정을 개정함이 필요하고 선거운동 기간의 지나친 제한은 무소속 후보자나 정치 신인들의 경우 거대 정당과 유력 후보자와의 형평성에도 맞지 않으므로 완화해야 한다.

더구나 공직선거법의 맹점을 악용하여 급조한 정당이 후보자를 내거나 선거 때만 되면 정당의 이합집산 등으로 철새정치인이 양산되어 국민의 정치적 불신을 가중시키는 결과를 가져오는 일이 비일비재하다는 사실을 감안하여 이에 대한 규제가 필요하다 할 것이다. 예컨대 현실적으로 존재하고 있는 선거만을 위한 일회성 급조 정당을 외면 할 수가 없다면 어떤 형태로든 선거법이 이를 수용하여 그에 걸 맞는 규제와 일정한 제한을 할 수 있도록 정당법과 선거법의 조정과 조화가 요청된다고 할 것이다.

이런 관점에서 정당의 후보자는 정당 활동을 통하여 사실상 선거운동을 하게 되며 일상적인 정당의 정치활동이나 의원의 의정활동은 곧 선거기간의 선거운동으로 연결되기 때문에 정당 활동과 선거운동은 사실상 그 구분이 불명확하다. 이에 반하여 무소속이나 정치 신인은 선거운동 기간에 한하여 선거운동을 할 수밖에 없으므로 정당 후보자나 기성 정치인에 비하여 결정적으로 불리한 여건의 선거운동이 될 수밖에 없으며, 결국 선거의 기회균등과 평등의 원칙을 침해하게 되어 현행법상의 사전 선거운동의 금

---

281) <http://www.polinews.co.kr/news/articleView.html?idxno=172428>, 2013. 4. 2. 검색. 중앙선거관리위원회는 선거관리위원회 전체회의를 열고 지금까지 규제 중심의 선거법에 대한 개정을 하기로 의견을 모으고 실무자가 검토를 하고 있다고 언론에 밝혔다.

지는 그 의미가 대폭 줄어들었다고 할 수 있다.<sup>282)</sup> 더구나 기초지방선거의 정당공천이 지역구 국회의원이나 지역구 당협(지역)위원장의 영향력 아래 있음을 감안하면 선거운동 기간의 차별은 정치 신인들의 정치권 진입을 사실상 봉쇄하는 요인이 된다.

또한 현행법상 사전 선거운동 금지 규정이 존재하는 한 선거기간 전 일정기간은 사전 선거운동 성격의 정당 활동에 대하여 좀 더 구체적으로 제한하는 것이 최소한의 선거운동의 기회균등 보장을 위해 필요하다고 본다. 그런 측면에서 선거를 앞두고 행하여지는 일반 정당 활동과 선거운동을 구별한다는 것은 무의미하거나 불가능할 뿐만 아니라 모호하므로 아예 선거운동에 대한 규제를 푸는 것이 바람직하다고 본다.

선거운동기간의 문제에서 간과할 수 없는 것이 선거비용의 문제이며, 「공직선거법」 제120조에서 보듯이 후보자 등록 전 선거운동을 위한 준비행위에 소요되는 비용은 선거비용으로 보지 않고 있다는 것이다. 즉 현역 의원은 선거기간 전부터 정당 활동이라는 명목으로 거액을 들여 사실상의 선거운동을 할 수 있고, 장부상으로도 선거비용과 정당 활동자금으로 나누어서 보고하면 되지만, 선거인 입장에서 볼 때는 선거와 관련하여 쓰는 비용임은 마찬가지라는 점에서 선거운동 기간 중에도 정당 활동 자금에 대한 규제는 동시에 이루어져야 하며 더 나아가서는 선거기간 외의 정당 활동에 대해서도 비용규제가 철저히 이루어져야 한다.<sup>283)</sup>

이러한 문제를 해결하고자 예비후보자 등록 제도를 두고 있다. 예비후보자가 되려는 사람은 지역구 시·도의회 의원선거, 자치구·시의 지역구의회 의원 및 장의 선거는 선거기간 개시일 전 90일, 군의 지역구의회 의원 및 장의 선거는 선거기간 개시일 전 60일부터 예비후보로 등록을 할 수가 있다(제60조의 2). 예비후보자는 자신을 소개하거나 정책을 홍보하는 선거운동이 제한적으로 허용되고 있다. 특히 선거구 안에 있는 세대수의 100분의 10에 해당하는 수 이내에서 ‘예비후보자 홍보물’을 작성하여 선거기간 개시일 전 3일까지 우편 발송하거나(제60조의3 제1항 제4호), 예비후보자 공약집 1종을 발간하여 통상적인 방법으로 판매(방문판매는 못함)를 통한 배부를 할 수 있다(제60조의4 제1항).

이처럼 예비후보자 등록제도가 정치신인에게 어느 정도 도움을 주는 것은 사실이지만 ‘예비후보자 홍보물’의 경우 선거구 안의 세대수 100분의 10에 해당하는 수 이내에서 발송을 허용하고 있으나, 홍보물을 받지 못하는 세대의 입장에서는 자칫 알권리 침해

282) 일본의 경우도 법정선거운동기간과 사전선거운동금지규정을 두고 있으나 위헌설이 1970년대부터 대두되어 왔다. 吉田善明, “政治的 自由”, 『體系憲法 判例研究2』, 日本評論社, 1974), 315면.

283) 정만희, “선거비용 제한과 선거공영제”, 『공법연구』, 제28집 제1권 제4호, (한국공법학회, 2000), 128면 참조.

해라는 문제를 제기할 수 있으므로 모든 세대에게 발송할 수 있도록 하고, 근본적으로 선거운동 기간의 제한을 없애고 상시 허용하는 것이 바람직할 것이다.

### (3) 선거운동 방법의 완화

선거운동은 정당과 후보자의 입장에서는 정책을 홍보하는 기회이며, 선거인의 입장에서는 정당 내지 후보자에 대한 정치적 판단과 선택을 위한 정보수집의 기회이다. 그러므로 선거운동은 정당과 후보자의 정치적 표현의 자유로서, 선거인의 알권리로서 보호받아야 한다. 이러한 선거운동을 통하여 정당공천 후보자의 정책은 물론 무소속 후보자의 정책이 소개되어야 하며, 정당은 물론 후보자간의 정책도 비교·검토가 이루어져야 한다. 이를 위해 정책홍보 및 토론이 반드시 선거운동의 핵심으로 포함되어야 하며, 이를 제약하는 선거운동 방식은 지양되어야 한다.

선거의 공정성은 다양한 정책들이 선거인에게 투명하게 제시되어 경쟁적인 토론과 합의를 거쳐 선택될 것을 요구한다. 그런 측면에서 음선필은 정당과 후보자로 하여금 정책홍보의 기회를 제약하는 선거운동의 규제는 바람직하지 않고, 정책에 대한 불충분한 이해는 결국 정당과 후보자의 이미지에 대한 감성적인 판단으로 선택을 할 수밖에 없게 되므로 후보자에 대한 올바른 선택을 하지 못하게 된다고 주장한다.<sup>284)</sup> IT 강국인 우리나라의 현행 공직선거법은 인터넷상의 선거운동마저 규제하고 있어 사실상 선거운동의 자유를 침해한다는 논란을 불러일으키고 있다. 그러나 중앙선거관리위원회가 지난 4.11 총선을 앞두고 인터넷과 SNS 등 정보통신망을 이용한 선거운동을 상시 허용한데 이어 최근에는 인터넷 실명제가 위헌 판결을 받으면서 인터넷을 기반으로 한 정치참여의 토대가 마련되는 등 SNS를 통한 정치참여를 보장하는 제도적 환경들이 많이 달라졌다.

정보통신기술의 발달에 따른 선거운동방식이 꾸준히 개발되고 있는 시점에서 소위 SNS(Social Network Service)로 불리는 트위터를 비롯한 동시 쌍방향 선거운동 방식이 젊은 선거인들 사이에서 일반화되어 있는 현 시점에서 다양한 선거운동방식이 허용되어야 한다. 특히 20~30대 젊은 트위터러인들이 트위터를 통한 ‘투표 독려’ 운동을 전개함에 따라 ‘SNS 정치학’이 우리 정치사에 하나의 담론을 넘어 ‘현상’으로 이미 자리를 잡았다고 해도 과언이 아니다. 2010년 6.2지방선거에서는 투표율이 54.5%로 이는 2006년 지방선거 투표율 51.6%보다 2.9% 올라간 배경에 SNS가 있다는 분석이다. 이

---

284) 음선필, 앞의 논문b, 138면 참조.

는 지난 2010년 6.2지방선거를 기점으로 2011년 4.27 재·보선과 10.26 서울시장 보궐 선거 등을 거치면서 촉발된 ‘세대 투표’가 쌍방향 소통을 증시하는 젊은 층과 사용자 참여 중심의 소통 담론이 맞물려 나타난 결과로서 ‘SNS의 정치학’이 시민들의 참여민주주의의 표상으로 자리 잡을 수 있다는 주장도 나온다.<sup>285)</sup>

따라서 규제 일변도의 선거법은 지방정치의 활성화를 막을 뿐만 아니라, 젊은 선거인들의 선거참여를 어렵게 함으로써 정치무관심을 불러올 수밖에 없으므로 미국 등 선진국처럼 규제를 대폭 완화해야 한다.

### 다. 투표의 공정성 확보

투표는 선거인이 자신의 정치적 선호를 표시하는 행위로서 선거과정에서 정당·후보자의 선거운동에 대한 선거인 자신의 최종적인 정치적 의사표현의 방법이다. 그러므로 투표는 선거인의 자유의사가 정확히 표현될 수 있도록 선택의 자유가 최대한 보장되어야 하고 신중한 절차가 마련되어야 한다. 그러나 이러한 투표를 이루어지기 위해서는 선거인이 느끼는 투표에 대한 효능감이 커야 한다. 투표를 하는데 따른 효능감이 떨어지면 선거인은 투표장에 가려고 하지 않거나 가더라도 자신의 정치적 의사를 전혀 다르게 표출하는 경우도 발생한다. 효능감이란 선거인이 투표를 함으로써 얻으리라고 기대하는 선거에서의 영향력을 말하며, 이는 선거제도 즉 투표제도나 방식에 따라 달라질 수 있다.

이처럼 투표에서의 효능감은 투표의 공정성을 가늠하는 역할을 할 수도 있다는 점에서 투표제도나 투표방식은 선거권자의 자유의사로 후보자에 대한 선택권을 확보할 수 있도록 최대한 보장되어야 한다. 그러나 현행 공직선거법상의 지방선거에서의 투표제도 내지 투표방식은 1인 8표 방식으로 정당공천을 제도적으로 허용하고 있는 일반 지방자치 선거와 정당공천을 배제하고 있는 교육자치 선거를 동시에 실시한다는 점에서 세계 어느 나라의 경우를 보더라도 드문 경우이다.

이와 같이 다수 대표자의 동시 선출방식은 결과적으로 후보자에 대한 정보의 수집과 분석 비용을 크게 만들고, 이들 후보자에 대한 평가와 선택을 어렵게 만들 수밖에 없다. 이러한 동시선거는 선거관리위원회 입장에서는 선거관리의 편의성과 비용을 줄이는 효과를 가져 올 수도 있겠지만, 선거인 입장에서는 후보자에 대한 정보 등의 부족

---

285) 폴리뉴스, 2011. 10. 26. 2006년 지방선거의 연령대별 투표율은 20대 33.9%, 30대 41.3%, 40대 55.4%, 50대 68.2%, 60대 70.9%였고, 2008년 18대 총선 당시 투표율은 20대 28.1%, 30대 35.5%로 60대 투표율 65.5%의 절반 수준에 그쳤다. 지난해 6·2 지방선거에서는 20대 41.6%, 30대 46.2% 였다.



으로 인하여 올바른 선택이 아닌 이른바 ‘묻지마 식 내리투표’와 같은 획일적인 선택을 하기 쉽다는 측면에서 선거의 공정성을 해치는 결과를 초래할 수 있다.

따라서 투표방식의 정당성과 관련하여 이처럼 동시선거의 경우 선거인이 선거를 통하여 얻고자 하는 전체의 이익과 자신의 의사를 일치시키는 것이 쉽지 않기 때문에 선거권자의 후보자 선택의 합리성이 제한적일 수밖에 없지만 이러한 문제점을 극복하기 위하여 선거권자의 합리적이고 올바른 선택을 위한 정당 차원의 정치교육뿐만 아니라, 무엇보다 시민사회의 대국민 의식교육과 함께 시민정치교육이 필요하다.<sup>286)</sup>

## 2. 형평성의 확보

### 가. 입후보 제한의 형평성 확보

공직선거 입후보의 형평성과 관련한 우리나라와 같은 입법체는 다른 나라에서는 찾아보기 힘든 것으로서 자치단체장과 헌법기관인 회의체 구성원인 국회의원과 그 지위의 차이에 비추어 조건을 달리할 수도 있지만, 정치현실의 측면에서 지방자치를 정치의 연습장이라고 일컫는 데서도 알 수 있듯이 정치인 신분의 종적이동은 어떤 의미에서 바람직한 현상이라 할 수도 있다.

따라서 자치단체장에게만 국회의원과 차이를 두어 입후보를 제한하는 것은 문제가 있다. 권영설은 이에 대하여 제한을 한다면 획적변경에 국한되거나 그 경우에도 합목적적이어야 한다는 측면에서 자치단체장의 경우에도 이러한 제한을 철폐하여야 한다고 주장한다.<sup>287)</sup> 그리고 당내 후보자 경선과 관련 경선 탈락자는 당해 선거의 같은 선거구에서 입후보하지 못하도록 하는 것은 당내에서 후보자에 대한 경선 채택 여부와 그 효과는 정당 자율에 속하는 사항임에도 이에 대하여 헌법이 보장하는 국민의 공무담임권인 피선거권을 제한하고 동시에 유권자에게는 후보자에 대한 선택권 즉 선거권을 침해하는 것으로 위헌의 소지가 있다.<sup>288)</sup> 특히 단체장의 계속 재임을 3회로 제한하고 있는 규정도 대통령을 제외한 다른 정치인에게서는 찾아볼 수 없고, 연임이나 3연임을

286) 이규영, “독일의 정치교육과 시민교육”, 『국제지역연구』, 제9권 제3호, (한국외국어대학교 국제지역연구센터, 2005. 가을), 158면 참조. 이현우, “선거관리위원회의 역할과 발전방향”, 『제18대 국회의원 선거 외부평가』, (중앙선거관리위원회, 2008), 376면 참조. 이현우는 독일연방정치교육원이 목표로 하는 것은 민주주의 의식과 정치참여 의식의 증대이다. 민주주의란 누가 옳고 그르다는 것을 따지는 것이 아니라 서로 다른 의견을 존중하는 다원주의라는 것을 의미하므로 관용의 정신이 필요하다는 원칙을 따르고 있기 때문이라고 한다.

287) 권영설, 『헌법이론과 헌법 담론』, (서울: 법문사, 2006), 461면.

288) 「공직선거법」 제57조의 2제 2항은 “정당이 당내경선을 실시하는 경우 경선후보자로서 당해 정당의 후보자로 선출되지 아니한 자는 당해 선거의 같은 선거구에서는 후보자로 등록될 수 없다.”고 규정하여 기본권 침해에 따른 위헌논란을 불러일으키고 있다.

한 후 쉬었다가 다시 당선되면 논리적으로는 6회까지 자치단체장을 역임할 수 있어 사실상 3연임 계속 재임 제한규정은 의미가 없을 뿐만 아니라, 논리적 모순이며 국민의 피선거권 침해에 대한 위헌 소지도 있으므로 폐지되어야 할 것이다.<sup>289)</sup>

## 나. 후원회제도의 형평성 확보

개인후원회 제도에 관해서는 기본적으로 입법정책의 문제로서 입법자의 입법형성의 자유에 속한다고 현재는 판시하고 있다.<sup>290)</sup> 후원회 구성의 경우 지방의회 의원은 후원회를 둘 수 없도록 하고 있으나, 현실적으로 모든 면에서 열악한 정치 신인이나 무소속 후보자의 경우 오히려 합법적인 정치자금의 유입이 근절되어 불법적인 유착관계를 만들 연결고리가 제공될 수 있다. 결국 현행 지방자치의 현실적 측면을 고려한다면 지방의원이 가지고 있는 권한의 사용 여하에 따라 음성적인 자금이 지방선거 과정뿐만 아니라 언제든지 유입될 수 있다. 따라서 음성적인 자금의 흐름을 차단하기 위해서라도 지방의원의 경우도 후원회를 둘 수 있도록 하되 후원회가 투명하게 운영될 수 있도록 제도적인 장치와 함께 철저한 감독이 이루어지도록 하는 것이 선거의 기회균등과 공정성이라는 차원에서 바람직할 것이다.

## 다. 정당공천 후보자와 무소속 후보자의 형평성 확보

현행 공직선거법에서 예비후보자 제도를 두어 정당공천 후보자와 무소속 후보자의 차별성을 완화하려고 있다. 그러나 예비후보자 등록기간의 경우 현재 지역구 시·도의 회 의원선거와 자치구·시의 지역구의회 의원 및 장의 선거는 선거기간 개시일 전 90일, 군의 지역구의회 의원 및 장의 선거는 선거기간 개시일 전 60일로 규정하고 있으나, 자치구와 군의 지역적 특성을 감안한 규정일지라도 90일로 통일을 하는 것이 바람직하다고 본다. 예비후보자 홍보물의 경우 선거구 세대수의 1/10까지만 허용하고 있으나, 이는 예비후보자가 선별적으로 불특정 세대에 홍보물을 발송함으로써 선거인에 대

289) 「지방자치법」 제95조에서는 “지방자치단체의 장의 임기는 4년으로 하며, 지방자치단체의 장의 계속 재임(在任)은 3기에 한한다.”고 규정하고 있다. 현 성동구청장은 이러한 3연임 계속 재임 이상은 할 수 없는 규정에 묶여 지난 2006년에는 출마하지 못하고, 지난 2000년 6.2지방선거에서 당선되어 지금 현재 4번째 구청장직을 수행하고 있다.

290) 현재 2001. 10. 25. 2000헌바5.; 현재 2006. 5. 25. 2005헌마1095. 2006년 결정에서는 기초 자치단체장의 후원회를 인정하지 않는 이유에 대하여 기초자치단체장은 지역에서 주민의 복리에 관한 자치사무를 집행하는 행정 담당기관이므로 그 정치적 역할이나 성격은 국회의원에 비하여 본질에 있어서 현저히 작으므로 후원회를 통하여 정치자금을 지원할 필요성의 측면에서 차이가 있다고 판시하였으나, 2001년 지방선거를 앞두고 이를 개정하여 기초 자치단체장의 경우도 예비후보자 등록부터 후원회를 둘 수 있도록 하였다.

한 알권리 침해라는 문제를 발생시킬 수 있다.

더구나 불특정 세대에 발송하다보니 정치신인이나 무소속 후보자의 경우 예비후보자 홍보물을 받지 못한 유권자들로부터 역차별이라는 오해를 불러올 수도 있다는 점에서 전 세대에 발송할 수 있도록 하되 홍보물의 면수에 대한 상한선의 규제만 두는 방법으로 개선해야 한다. 그리고 정당공천 후보자는 예비후보자로 등록하기 전이라도 정당 활동의 미명하에 사실상 선거운동을 하고 있지만 무소속 후보자는 그러한 기회를 갖지 못하고 있으므로 이를 개선하는 방안으로 예비후보 등록기간을 늘려주는 방안을 고려해 볼 필요가 있다. 인터넷 홈페이지를 이용한 선거운동은 수신자의 거부 의사 없는 한 선거운동 기간의 제한 없이 가능하도록 하는 것이 인터넷 선거운동의 특성상 바람직하다. 이와 관련 중앙선거관리위원회가 선거기간의 제한을 없애려고 의견수렴에 들어간 것은 매우 바람직하다고 할 수 있다.

## 라. 현직과 비현직 예비후보자의 형평성 확보

비현직 예비후보자의 경우 현직 예비후보자와 달리 예비후보자 등록을 하기 전에는 사실상 자신을 알릴 기회가 거의 없다는 점에서 의정활동 보고나 사무소 설치, 후원회 모금활동 등 형평성 차원에서 불이익을 보고 있다. 따라서 이를 해소하는 측면에서 의정활동 보고 제한기간을 공직선거법상의 예비후보자 등록 시작 일까지로 제한할 필요가 있다. 그리고 후원회의 경우 선거일 전 120일부터 선거기간까지는 기일의 촉박함 등으로 사실상 후원회 활동이 불가능하므로 예비후보 등록기간을 150일 정도로 늘리는 것이 후원회 조직은 물론 후원회 활동을 하는데 어느 정도 어려움이 없어질 것이다. 그리고 현직의 경우 예비후보자 여부를 떠나 정당 활동 등의 명목으로 사실상 선거운동을 하는 것에 대한 형평성 문제를 치유하는 차원에서 무소속 후보자의 경우 예비후보자 등록기간을 늘려 주는 것이 바람직할 것이다.

더욱 중요한 것은 현직은 상시 자기 사무실을 통한 자신을 홍보할 수 있으나, 비현직은 예비후보자 등록이전에는 개인 사무실을 개설할 수 없다는 점에서 이를 개선해야 한다. 예컨대 지방의회의원이 자신의 직무 또는 업무를 수행하는 상설사무소에 그 직명·성명과 업무에 관한 안내사항이 게재된 간판 등을 게시하는 행위나 직업상의 사무소나 업소에 그 대표자의 성명이 표시된 간판을 게시하는 행위는 공직선거법 규칙 제47조의 2에 의해 직무상의 행위로 보아 공직선거법 위반이 되지 않지만 간판을 게시할 수 있는 직업이 없는 비현직의 경우 자신을 알릴 수 없어 이를 개선해야 한다.<sup>291)</sup>

## 마. 경제적 형평성의 확보

현행 공직선거법을 개정하여 정당의 경선비용은 물론 젊고 유능한 인재가 지방선거에 출마하는데 경제적인 부담을 느끼지 않도록 예비후보자의 선거운동 과정에서부터 국가가 선거운동비용을 부담하는 공영제를 실시할 필요가 있다. 그리고 공직선거법의 규정에 의한 기탁금의 반환 및 선거비용의 보전 요건을 완화할 필요가 있다. 즉 현행 법에서는 유효투표 총수의 15/100 이상을 득표한 때에는 기탁금과 선거비용의 전액을, 10/100 이상 15/100미만을 득표한 때에는 기탁금 및 선거비용의 50%를 반환 및 보전해 주도록 하고 있으나, 이를 세분화하여 유효투표 총수의 15/100 이상을 득표한 때에는 기탁금과 선거비용의 전액을, 10/100 이상 15/100 미만을 득표한 때에는 75%를, 5/100이상 10/100미만을 득표한 때에는 기탁금 및 선거비용의 50%를 보전해 주도록 하되, 5/100 미만을 득표한 경우에는 국고에 귀속하도록 하면 후보자의 책임성과 선거공영제를 어느 정도 담보할 수 있을 것이다.

## 바. 단체 등의 선거운동의 형평성 확보

오늘날 선거의 양상은 공직선거법의 규제를 받지 않은 단체들에 의한 후보자에 대한 지지와 지원이 이념이나 이해관계를 중심으로 정치적 경쟁이나 갈등으로 표출되는 특성을 보이고 있다.<sup>292)</sup> 이는 다양한 이익집단이 선거를 통하여 자신들의 이해관계에 따라 의사표현을 하거나 영향력을 행사하여 정치적 의사를 형성하려는 일들이 현실적으로 등장하고 있음을 의미하며, 이러한 점을 감안하여 이를 헌법상의 권리로 받아들여야 한다고 본다. 다만 이들이 선거에 영향을 미치게 하기 위한 행동이라는 점에서 이에 수반한 활동 자금과 지출비용에 대한 철저한 규제가 따라야 할 것이다. 즉 이들이 사용하는 자금에 대한 철저한 관리를 하는 한편 공직선거법에서 규제하고 있는 제87조의 단체 등에 대한 포괄적 금지조항은 완화시킬 필요가 있다.

특히 현장 노동자의 투표행위와 관련하여 노동조합과 당해 사업주가 유급 휴일로 합의하지 않을 경우 사실상 임금을 포기하고 투표장에 갈 노동자가 많지 않다. 이러한

291) 공직선거법은 제89조(유사기관의 설치금지) 제1항 “누구든지 후보자 또는 후보자가 되려는 사람을 위하여 선거추진위원회·후원회·연구소·상담소 또는 휴게소 기타 명칭의 여하를 불문하고 이와 유사한 기관·단체·조직 또는 시설을 새로이 설립 또는 설치하거나 기존의 기관·단체·조직 또는 시설을 이용할 수 없다.” 제90조(시설물설치 등의 금지) 제1항 “누구든지 선거일 전 180일부터 선거일까지 선거에 영향을 미치게 하기 위하여 이 법의 규정에 의한 것을 제외하고는 후보자(후보자가 되려는 사람을 포함)의 성명·사진 또는 그 명칭·성명을 유추할 수 있는 내용을 명시한 것은 선거에 영향을 미치게 하기 위한 것으로 본다.”고 규정하여 현직과 비현직의 형평성 문제가 있으므로 이를 개선해야 한다.

292) 과거 총선 낙선운동과 4대강 사업과 무상급식을 둘러싼 시민사회단체의 운동이 이런 양상이라 할 수 있다.

점을 고려하여 이영희는 엄격하게 적용하고 있는 부재자투표와 거소투표를 폭넓게 허용하고 대규모 작업장의 경우 ‘순회투표제’를 도입하는 것도 단체의 정치참여를 자유롭게 보장하고 선거권의 확보 측면에서 개선되어야 한다고 주장한다.<sup>293)</sup> 한편 노동조합의 정치활동 참여와 관련 법적 단체인 공무원노조를 비롯한 교직원 노조의 정치활동을 공무원의 정치적 중립 의무라는 잣대로 제한하는 것은 공무원·교원의 정치적 중립 의무를 신분상의 의무가 아닌 직무상의 의무라는 점을 간과한 것으로 위헌 소지가 있다.

다음 <표 28>에서 보는 것처럼 이종훈 등에 의하면 현재 OECD 국가들 중 미국·영국·일본에서는 공무원의 특정 정치활동에 대한 법적 제한규정을 두고 있지만 정당가입은 허용하고 있으며, 다른 유럽 국가는 정당가입 뿐만 아니라, 기타 정치활동에 대해서도 제한규정을 두고 있지 않다고 한다. 미국·영국·일본에서 공무원의 정치적 중립이란 직무수행을 함에 있어서 정치에 대한 무관련성·불편부당성과 공정성을 의미하는 것이며, 정당가입이나 당비 납부 등은 개인의 정치적 자유라는 측면에서 법적 제한을 두지 않고 있음을 알 수 있다.<sup>294)</sup> 따라서 공무원과 교원의 정치적 중립의무라는 점을 들어 과도하게 제한하고 있는 것은 국민의 기본권인 사상·표현의 자유를 침해할 소지가 많다는 점에서 정당 가입을 비롯한 후원회 가입 그리고 조직 외부에서의 개인적인 정치적 의사표현 등은 허용해야 할 것이다.

<표 28> 주요 국가의 공무원 정당가입과 정치활동에 대한 사례

구분	정치활동 허용 여부	정당 가입 허용 여부	정치자금 모금, 선거운동 등
미국	일부 제한	허용	정치자금 모금, 기부 허용, 선거운동 허용
영국	허용	허용	공무원을 3집단으로 구분 하위직은 거의 모든 정치활동 허용
독일	허용		직위이용하지 않으면 제한 없이 허용, 공직출마 시 유급휴가, 낙선 시 복직 허용
프랑스	허용	허용	모든 활동 허용, 신분 유지한 채 출마가능
일본	일부 제한	허용	정치자금 후원 허용
스웨덴	제한법률 없음		현장·수칙형태의 규정은 없으며 헌법이 보장하는 권리와 의무수준에서 판단되고 있음.
노르웨이	제한법률 없음		현장·수칙형태의 규정은 없으며 헌법이 보장하

293) 이영희, “노동자의 정치활동이 자유롭게 보장되어야 한다,” 유권자의 선거참여 확대 위한 공직선거법 개정 방향 토론회, (2007대선 시민연대 토론회 자료집), 21면 참조.

294) 이종훈, “공무원의 선거 중립 문제”, 입법정보 제48호, (국회도서관 입법전자정보실, 2002, 10), 3~10면 참조; 이영우, “교원의 정치적 기본권”, 공무원의 정치적 자유의 제한의 문제점과 개선방안 토론회, (공무원 노동포럼, 권영길 의원실, 2009. 6), 87면 참조.

			는 권리와 의무수준에서 판단되고 있음.
덴마크	제한법률 없음		현장·수칙형태의 규정은 없으며 헌법이 보장하는 권리와 의무수준에서 판단되고 있음.
캐나다	허용	허용	공무원의 신분으로서 선거결과에 직접 영향을 미치는 행위에 대해서는 제한규정 있음
호주	허용	허용	
뉴질랜드	허용	허용	

출처: 국회도서관 입법지식DB 「공무원의 선거중립」을 참고하여 재구성.

### 3. 동시선거의 개선

동시선거에 따른 문제점으로 8명의 후보자를 선택해야 하는 동시선거에 따른 후보자에 대한 정보 부족이나 투표 참여의 저조 등 여러 가지 문제가 있음을 살펴보았다. 이러한 전국 동시선거제도와 관련 우성호 등은 선거인들이 각급 지방선거의 수준별(광역과 기초단체), 기관별(집행기관과 의결기관), 종류별(지역구와 비례대표) 차별성과 중요성을 판단하기에 한계가 있으므로 동시선거의 근본적인 개혁 내지 폐지를 주장하기도 한다.<sup>295)</sup> 이런 문제점을 해결하기 위해서 몇 가지 개선방안을 살펴보고자 한다.

첫째, 선거운동기간의 연장이다. 이는 지역주민의 알권리를 충족시키는 방안의 하나라고 할 수 있다. 이를 위한 근본적인 방안은 아니지만 예비후보자 등록제도가 있으나 선거운동 기간 14일은 너무 짧다. 최소한 20일은 되어야 한다고 본다. 정치 신인이나 군소정당의 후보는 사실상 얼굴 알릴 시간도 없이 선거를 치르게 되어 선거의 핵심적 가치인 공정성의 확보를 위한 기회균등의 차원에서 선거운동 기간을 현재보다 1주일 정도 늘리는 것이 타당하다고 본다.

둘째, 동시선거에 따른 문제점을 해결하기 위해서 제기되고 있는 방안의 하나로 단체장에 대한 간선제를 주장하는 의견이 있다.<sup>296)</sup> 즉 단체장 선거를 간선으로 함으로써 선거를 두 가지로 줄이고 그에 따른 선거비용을 절감시키자는 주장이다. 그러나 간선제를 위해서는 지방의회의 지역구 조정이 불가피하고 자칫 대표성의 문제가 발생할 가능성과 선거과정에서의 유착·비리소지 또한 충분히 있을 수 있으며, 지방자치단체 내의 권력분립이라는 측면에서도 문제가 있다고 할 것이다.

셋째, 동시선거를 분리하여 실시하는 방안이다. 구체적으로 살펴보면 i)기관별로 집

295) 우성호·이환범, “기초의원 정당공천제 실태분석 및 개선방안에 관한 연구: 기초의원 및 지방의회 관련 공무원의 인식조사를 중심으로”, 『한국지방자치학회보』, 제22권 제3호, 통권 제71호, (한국지방자치학회, 2010년 가을), 80면 참조.

296) 성낙인, 『선거법b』, (서울: 법문사, 1998), 367면 참조.

행기관과 의결기관을 분리하여 선거를 치루는 것으로서 광역자치단체장과 기초자치단체장 및 교육감선거 그리고 광역의회 의원과 기초의회 의원 및 교육의원선거를 일정한 기간을 두고 분리 실시하는 것이다. 이렇게 2개의 선거로 분리 선거하는 안은 집행기관과 의결기관의 차별성을 부각시켜 적합한 인물의 선출가능성이 높아지는 장점이 있는 반면에 기초자치단체장 및 의회 의원선거가 광역자치단체장 선거 및 교육감선거에 영향을 받을 우려가 있고 지역주민의 관심으로부터 멀어질 개연성이 높다. ii) 3개의 선거로 분리하여 수준별로 분리하는 방안이다. 광역자치단체선거와 기초자치단체선거 그리고 교육감선거와 교육의원선거 등 3개의 선거로 구분하여 실시하는 것이다. 3개의 선거로 분리 선거하는 안은 선거비용이 많이 드는 단점이 있으나, 동시선거가 자치단체의 수준별로 일치하여 선거의 경중에 대한 차별이 없어지고 집행기관과 의결기관의 상호견제를 바탕으로 한 충실한 선거가 이루어질 수 있다.

결론적으로 8개의 지방선거는 2개 또는 3개의 지방선거로 분리하여 실시하여야 하는데 분리실시는 지방자치단체의 수준별로 나누는 3개의 선거로 분리선거하는 안이 타당하다고 본다. 정만희는 광역자치단체의 장과 의회, 기초자치단체의 장과 의회 의원선거로 구분하여 광역지방자치단체와 기초지방자치단체선거로 구분하여 2회 나누어 실시하는 것으로 중앙당의 지방선거에서 정치참여를 배제시키고 대신 지방의 자율적인 정치참여를 목적으로 하는 지역정당의 출현을 이유로 기초자치단체장과 의원선거에서 정당공천을 배제시키자고 주장한다.<sup>297)</sup>

아울러 현재의 행정구역을 근본적으로 개혁하여 지방선거를 이원화시키는 것 보다는 현재의 광역시·도는 없애고 기초자치단체의 행정구역을 통폐합하여 전국을 60~70여개의 광역행정구역으로 조정하여 지방자치단체의 이원화를 통한 선거제도의 개편이 더 바람직하다. 즉 광역자치단체의 장과 광역의회 의원선거, 기초자치단체의 장과 기초의회 의원선거의 구분을 없애고 지방자치단체의 장과 지방의회 의원선거로 하여 선거비용의 절감은 물론 국민의 정치적 무관심으로부터 어느 정도 탈피할 수 있을 것이다.

이는 지방의회의 이원화로 인한 지방의원들의 업무의 효율성이 떨어지고 책임성과 반응성에서 문제가 발생하므로 일원화 하되 보좌진을 둘 수 있도록 하는 것이 정치·경제적 측면뿐만 아니라, 사회적 측면에서도 바람직하다. 다른 방안의 하나로는 현행 2원화 구조인 지방자치 선거제도를 그대로 적용하되 서울특별시 등 광역시의 자치구는 사실상 자치단체로서의 기능이 시·군 자치단체에 비하여 현저히 낮다고 할 수 있으므로

297) 정만희, “현행 선거법제의 문제점과 개선방안” 『저스티스』, (서울: 한국법학원, 2002), 60면 참조.

로 광역시의회 의원을 증원하는 한편 자치구 의회는 폐지하는 것이 옳다고 본다.<sup>298)</sup>

더욱 중요한 것은 현행 공직선거법제 하에서는 거의 매년 선거를 치르게 되므로 하루속히 선거법을 개정하여 국가선거인 대통령선거와 국회의원선거, 지방선거인 자치단체장과 지방의원 그리고 교육감과 교육위원의 선거주기를 일정하게 맞춤으로서 잦은 선거로 인한 국민들의 정치적 피로감을 덜어주고 이로 인한 국력낭비를 막아야 한다.

#### 4. 정당공천의 투명성 강화

우리는 제19대 총선 과정에서 일어난 통합진보당의 부정경선과 관련, 소위 우리사회의 진보정당 내부에서 발생한 정당공천의 한 단면에 놀라움을 금할 수 없다. 이는 어제오늘의 일이 아니고 통합진보당만의 일도 아니라는데 문제의 심각성이 있다. 이미 드러난 것처럼 민주당의 후보자 경선에서도 이런 문제가 발생하여 일부 경선 탈락자들이 문제를 삼았지만 당 내부문제라고 하여 적당히 넘어가고, 새누리당의 경우도 220여만 명에 달하는 당원명부가 유출되어 경선탈락자들이 반발하고 있는 현실을 목도하면서도 정당 내 문제라고 하여 적당히 넘어가는데 근본적인 대책이 필요하다. 이러한 부정 경선의 문제가 비단 총선에서만 발생하는 문제가 아니라는 점에서 당의 후보자 공천 등 당내 모든 선거의 경우도 엄격하게 공직선거법을 준용하도록 정당법과 공직선거법을 개정해야 한다. 현행대로 기초지방선거에서 정당공천제를 유지한다면 정당공천제의 문제점을 개선하는 방법으로 투명성의 확보 측면에서 다음 몇 가지를 제시한다.

첫째, 경선자료를 적어도 공직선거법상의 선거범죄의 공소시효 기간까지 보관하도록 의무화하고, 모든 경선과정의 부정비리에 대하여 사안의 경중에 따라 반드시 재선거를 실시하도록 해야 한다. 그리고 부정경선에 의한 당선자가 원인이 되어 재선거가 실시될 경우 재선거에 필요한 선거비용의 구상권 제도를 도입하거나 당해 선거에서의 후보자 추천을 제한하는 등을 공직선거법에 규정할 필요가 있다. 왜냐하면 본 선거를 치르는데 시간이 촉박하여 경선과정의 부정은 그냥 넘어가기가 심상이고 법에 호소하더라도 시간에 쫓겨 실체적 진실을 밝히는데 어려움이 많기 때문이다. 따라서 당 내부문제라고 하여 선관위에서도 문제 삼지 않는다면 정당공천이 책임정치를 실현하는 기제로서 매우 중요하다는 이유로 기초 지방선거에서 정당참여의 배제를 반대했던 정당에 대하여 책임을 묻지 않는다면 그 피해는 고스란히 지역주민들이 입게 되기 때문이다.

---

298) 대통령 소속 지방행정체제개편위원회는 대도시 74개 자치구·군 의회를 폐지하고 시군 자치구 36개를 16개로 합병하는 내용의 지방자치체제 개편안을 발표했다(2012. 4. 13). 다만 필자는 광역시에 편입된 군 의회는 존치해야 한다고 본다.



둘째, 현재 각 정당에서 진행하고 있는 경선제도의 문제점 중 모바일과 현장 투표 등에서 부정경선의 문제를 개선해야 한다. 모바일의 경우 일정한 개인 신상정보만 있으면 특정 가상공간을 이용하여 대리 신청과 대리투표가 가능할 뿐만 아니라, 현장투표의 경우도 대리 신청과 동원투표가 가능하다. 첨단 과학기술의 발달로 인하여 개인의 신상정보가 널리 있고,<sup>299)</sup> 지난 19대 총선 과정에서도 새누리당의 220여만 명에 달하는 당원 명부가 유출되었으나 이를 저지할 수 있는 방법은 또 다른 유권자의 신고가 없는 한 사실상 없다. 그러므로 이를 개선하는 방안으로 사후약방문격이지만 당선되면 그만이라는 인식이 사라지도록 처벌 규정을 강화해야 한다.

셋째, 여론조사의 신뢰문제가 여전히 자리하고 있는 현실에서 단지 여론조사에 의한 경선은 재고되어야 한다. 여론조사는 자칫 인기몰이 방식의 조사 결과가 그대로 객관성을 담보하는 것처럼 나타나기도 하거니와 역 선택의 문제도 있다는 점에서 참고용으로만 활용해야 한다. 위에서 제시한 개선방안은 결국 정당 내부질서의 민주화와 밀접한 관련이 있다. 정당 내부질서의 민주화가 선행되지 않고서는 정당공천의 투명성은 이루어질 수 없을 뿐만 아니라 밀실공천, 하향식공천, 부정비리 공천의 굴레에서 벗어날 수가 없다. 이를 위해서는 공천신청자들이 납득할 수 있는 객관적이고 합리적인 공천기준과 과정 그리고 결과에 대한 공개를 통하여 유권자들의 후보자들에 대한 선택권과 정당공천권이 어느 정도 일체감을 가질 수 있도록 정당공천의 투명성을 높여야만 유권자들의 지방정치 참여를 높일 수 있다.

마지막으로 정당의 공직후보자 추천에 따른 책임성을 법제화 할 필요가 있다. 이와 관련 신기현은 정당공천의 문제점을 해결하는 방안의 하나로 정당의 책임성을 강조하고 있는데, 정당 추천 당선공직자의 사퇴 등에 따른 재·보궐선거 사유 발생 시 관련 책임정당에 대한 보조금 감액과 정당추천 당선 공직자의 사퇴 등에 따른 재·보궐선거 사유 발생 시 관련 책임정당에 대해 당해 재·보궐선거에 대한 후보 추천제한 등이다.<sup>300)</sup> 필자는 구체적으로 정당공천 당선자의 당선무효에 따른 귀책사유의 당사자가 개인일 경우 참정권을 제한하는 등 공직선거법상 가중책임과 함께 이에 더하여 구상권도 청구할 수 있도록 하고, 정당이 귀책사유의 당사자인 경우에도 구상권 차원에서 그에 상응하는 국가지급 보조금을 삭감할 수 있도록 법을 개정해야 한다고 본다.

299) 선거 때마다 등장하는 유권자에 대한 전화번호 등 개인 신상정보는 국회의원 선거구를 중심으로 선거구의 크기에 따라 값이 매겨져 거래되고 있다.

300) 신기현, “지방의회 활성화와 지방선거제도 개혁”, 『지방분권개혁의 평가와 과제』, (한국국가법학회, 전라북도의회, 전라북도의정회, 2013), 119면 참조.

## 제5장 결 론

오늘날의 민주주의를 대의제민주주의 또는 정당민주주의라 일컫는다. 대의제는 주권자인 국민이 자신들이 선출한 그들의 대표자로 하여금 국민의 대표기관을 조직케 하여, 이 기관을 통해 국민의 의사에 따라 국민을 위해 정치하는 것을 말한다. 이는 국민이 자기들의 의사를 반영할 대표자를 선출하여 그 대표자에게 정치의 운영을 맡기는 민주정치 제도로서 간접민주주의의 한 형태이다.<sup>301)</sup> 민주주의의 이상적인 제도라면 국민 모두가 국가의사 결정에 직접 참여하는 것이 바람직하지만 오늘날처럼 인구가 많고 다원화된 사회에서는 대의제를 원리로 하는 간접민주제를 채택할 수밖에 없다. 그러나 오늘날의 정치는 정당국가화 경향에 따른 정당 중심의 정치이고 국민의 대표자는 대부분 특정 정당에 소속되어 있거나 특정 정당을 지지하고 있어 정당이 결정한 정책에 구속받는 경향이 있어 국민의 의사가 제대로 반영되고 있다고 보기는 어렵다.

이 논문은 우리나라 지방자치제도의 정착과정에서 제기된 연구문제를 중심으로 지방선거의 정당공천과 관련한 정치적 이해집단 상호간의 관계를 분석하였다. 지방자치 또한 모든 지역주민이 직접 지방정치에 참여한다는 것이 현실적으로 어렵기 때문에 당해 지역의 대표자를 선출하여 그 대표자를 통해서 지방자치를 실현해 갈 수밖에 없다. 그러므로 지방자치 또한 지방선거에서 공직후보자를 추천·지지하는 역할을 담당하고 있는 정당과 밀접한 관계를 가지고 있음을 부인할 수 없다. 따라서 지방자치가 일정한 지역을 중심으로 지역주민들이 스스로 또는 대표자를 통해서 자신들의 의사에 따른 주민자치를 실현하는 것이라 할지라도 정당이 지방정치에 참여하는 것은 자연스러운 일인지도 모른다. 그러나 정당의 지방정치 참여, 특히 지방선거 참여가 오늘날처럼 부정적인 모습으로 국민들의 의사를 담아내지 못할 경우 지방자치의 실종으로 이어지고 그 폐해는 고스란히 지역주민들의 몫이 된다는데 문제의 심각성이 있다.

지방선거에서 정당의 참여가 순기능으로 작동할 경우 지방정치의 발전과 주민복지가 실현될 수 있지만 그러지 못할 경우 오히려 지역주민간의 갈등과 분열을 일으키는 것은 말할 것도 없고 지방자치가 실현하고자 하는 지역분권 나아가 주민자치에 의한 주민복지 실현은 물거품이 되고 만다. 오늘의 지방자치는 5.16군사쿠데타로 지방자치가 중단된 후 실로 30년 만에 부활하여 1995년 이후 완전한 지방자치가 실시되고 있지만 많은 문제점과 여러 가지 부작용으로 인하여 지방자치 무용론까지 등장하고 있어 근본

---

301) 이진구, “주민소환제도의 도입에 대한 법제방향”, (국회사무처 법제실, 2005), 1면 참조.

적인 개선방안이 요구되고 있는 실정이다. 이러한 문제점의 밑바닥에는 법적·제도적인 미비점도 있지만 보다 근본적인 것은 저급한 정치문화와 이를 그대로 수용하는 지역주민의 잘못된 정치의식이 깊숙이 자리하고 있기 때문이다. 이처럼 지방자치에 대하여 부정적인 인식을 부추기는 원인 중의 하나가 기초 자치단체 지방선거까지 정당이 참여함으로써 나타나는 문제점이라 할 것이다. 이 논문은 현행 공직선거법상의 기초 지방선거제도에서 나타난 일반적인 문제점과 기초지방선거에서 공직후보자에 대한 정당공천을 함으로써 발생하는 문제점에 대하여 개선방안을 제시하여 지방자치의 발전과 학문발전 그리고 정치발전에 기여하고자 지방자치선거제도에 대한 선행연구를 이론적으로 고찰하였다. 이러한 문제점 및 개선방안을 도출해 내는 전제로서 선거제도와 정당제도와와의 관계 및 우리나라에서 지방선거가 실시되기까지의 변천 과정과 특징 그리고 외국의 경우 어떤 방식으로 어느 정도 지방선거에 정당 참여가 이루어지고 있는지 비교·검토하였다. 마지막으로 현행 지방선거제도의 문제점과 개선방안에 대하여 기초 지방선거를 중심으로 살펴보았다.

지방자치의 본질은 일정한 지역공동체의 지역주민이 자치단체에 참여하여 그 지역의 공동사무를 자기 책임아래 스스로 또는 대표자를 통하여 처리하는 정치 분권화 제도를 의미한다고 할 수 있다. 황성하는 지방자치를 거대한 중앙집권체제에 비하여 정치권력의 분권화, 지방의회 및 지방정부의 구성, 지역주민의 직·간접적인 정치참여의 기회 확대, 다양한 방식의 민주적 의사결정 등을 기반으로 개인의 정치적 자유를 신장하고 주민복지를 확대시키는 제도라고 하였다.<sup>302)</sup>

이와 같이 지방자치에 있어서 지역주민의 정치참여 즉 지방정치 참여는 대의민주주의의 원칙이라는 간접민주제의 방식에 의한 지방선거제도를 통해서 이루어질 수밖에 없다. 본문에서 고찰한 바와 같이 선거제도는 정당체제와 밀접한 관계가 있음을 듀베르제 등 학자들의 이론에 의해서도 입증된 바 있다. 결국 선거제도가 지역주민의 의사를 얼마나 굴절 없이 반영할 수 있느냐에 따라 지방자치제도의 성패를 가늠할 수 있다. 따라서 지방분권에 의한 풀뿌리 민주주의의 실현이라는 지방자치제가 제대로 정착하기 위해서는 지방선거제도가 누구로부터도 간섭을 받지 않고 지역주민의 의사에 합당해야 한다.

풀뿌리 민주주의라는 지방자치제도의 실현을 위한 도구로서 분석의 틀에서 제기했던 문제점 즉 제도적 측면에서 헌법재판소, 국회, 중앙선거관리위원회, 정당의 입장, 정치

---

302) 황성하, “지방정부의 복지행정조직에 대한 현황과 문제점”, 『지방행정연구』 제21권 제4호, (한국지방행정연구원, 2007), 83면 참조.

현실의 측면에서 대선이나 총선 등 선거정국에서 나타난 정당의 입장, 이해당사들 즉 현직과 비현직의 입장, 정당과 선거제도의 이해 정도에 따른 학자들의 견해, 시민사회 단체 등의 입장 등 이와 관련한 문제점을 구체적으로 열거하면 다음과 같다. 첫째, 선거의 핵심인 공정성의 문제이다. 공정성을 저해하는 요인으로 정치의식 부재와 선거문화의 후진성, 지방선거에서 정치적 독점의 심화, 동시선거 등 불합리한 선거제도를 들 수 있다. 여기서 불합리한 선거제도로는 입후보 과정과 선거운동 방법 및 투표의 불공정성 그리고 기초의회의 선거구제와 비례대표제 등을 들 수 있다. 둘째, 선거제도의 형평성 문제이다. 셋째, 이 논문의 가장 핵심 쟁점인 기초지방선거의 정당공천의 문제점이다.

이와 같은 지방선거제도의 문제점에 대한 개선방안으로는 첫째, 선거의 공정성 문제를 해결하기 위하여 유권자에 대한 꾸준한 정치교육이 필요하며, 입후보 과정의 공정성을 위해서는 후보자등록 절차의 공정, 정당공천 제도의 공정 그리고 정당제도의 공정을 위한 지역정당의 허용이 이루어져야 한다. 또한 선거운동의 공정성을 위해서는 선거운동의 균등한 기회보장, 선거기간의 완화, 선거방법의 완화 그리고 단체 등의 선거운동의 공정성과 투표의 공정성이 확보되어야 한다. 마지막으로 현행 기초의회의 선거구제를 소선거구제로 전환하여 비례대표 의원 정수를 늘리거나 대선선거구제로 확대하여 비례대표 의원정수를 늘리는 방안으로 개선해야 한다.

둘째, 선거제도의 형평성 문제를 해결하기 위해서는 입후보 제한의 형평성, 후원회 구성의 형평성, 정당공천 후보와 무소속 후보와의 형평성, 현직 예비후보자와 비현직 예비후보자의 형평성, 지방선거직과 국가선거직의 형평성, 경제적 형평성이 확보되어야 한다. 셋째, 동시선거의 문제를 해결하기 위해서는 광역과 기초를 구분해서 실시하는 방법과 현재의 행정구역을 기초자치단체를 폐지하고 광역화하여 지방의회를 구성하는 방안이다.

마지막으로 기초지방선거의 정당공천의 문제점이다. 정당국가화 경향에 따른 정당민주주의 체제에서 기초지방선거에 정당의 참여문제가 여전히 뜨거운 쟁점이다. 대다수 국민들과 이해당사자인 기초자치단체장과 의회 의원들의 의사는 오간데 없이 정치적 기득권자들의 이해와 맞물려 찬성과 반대라는 이분법적 논란만 일으키고 있기 때문이다. 결국 기초지방선거에서 정당의 참여문제는 법적·제도적인 문제뿐만 아니라, 현실적으로 정당의 이해관계와 국회의원을 비롯한 지역구 당협(지역)위원장이 그들의 기득권을 지키고자 정당공천제를 고집하고 있으므로 그에 상응한 개선방안을 강구해야만 한다. 결국 기초지방선거와 정당의 참여를 어떻게 규정할 것인가의 문제가 대두되나,

정당의 참여는 곧 공직후보자를 추천하여 선거에 참여하는 것을 의미하기 때문이다.

선거란 국민대표자가 행사하는 국가권력에 민주적 정당성을 부여하는 방법인 동시에 공적 업무를 수행하는데 합당한 인물을 찾아내어 공직에 배치하는 방법으로서 국민주권의 원리를 실현하는데 가장 중요한 기능을 한다. 이처럼 선거가 가지는 정치적 성격에 비추어 볼 때 지방선거에서 정당의 참여는 당연하다 할 것이다. 그러나 우리 정치현실에서 지방선거에 정당의 참여가 지방자치에 순기능으로 작동한다면 문제가 없겠지만 정당이 참여함으로써 오히려 지방자치 본연의 역할도 제대로 하지 못하고, 역기능이 나타나고 있다는데 문제의 심각성이 있다. 이러한 문제점을 중심으로 기초 지방선거에서 정당의 참여 즉 정당공천에 대한 학자들의 견해를 살펴보면 다음과 같다.

기초지방선거에서 정당공천을 찬성하는 입장에 있는 학자들의 견해를 종합하면 정당 참여 배제의 현실성 문제, 책임정치 구현, 후보자 선택의 정보제공 용이, 지방의회의 위상 강화, 복지정책의 강화, 지역주민의 정치참여율 제고 등이다. 이러한 주장에는 긍정적인 면이 있음을 부인할 수 없지만, 기초지방선거에서 정당공천을 할 경우 긍정적인 면보다는 부정적인 면이 더욱 심각하다는 점을 인식하지 않으면 안 된다. 이처럼 기초지방선거에서의 정당공천을 둘러싼 부정적인 인식의 이면에는 공천현금비리, 경선과정에서의 금품수수, 선거인단 동원 등 부정비리가 수없이 많아 이로 인한 공천불복과 지역주민간의 갈등 문제 등이 자리 잡고 있다. 이는 기득권자이며 입법권자인 지역구 국회의원이 반복적으로 자기 사람 심기를 통한 줄 세우기로 지방권력의 카르텔을 형성하여 지방자치를 실종시키는 원인이 되고 있다.

본문에서 적시한 바와 같이 국민들의 75%, 이해당사자들인 전국의 기초자치단체장과 의원의 80% 이상이 정당공천을 반대하고 있음에도 사실상 공천권자이며 입법권자인 국회의원이 자신들의 정치생명 연장수단으로 이를 악용하고 있는 현실에서 법적·제도적으로 실현가능한 방법을 찾아야 한다.

위에서 제기한 기초지방선거에서 정당공천의 문제점 즉 공천배제를 주장하는 학자들의 견해를 구체적으로 살펴보면 i)지방자치의 중앙정치 예속화, ii)비민주적 정당질서, iii)공천현금 등에 의한 부정비리 정치인 양산, iv)지역주민의 선택권 침해, v)지방자치의 본질인 분권과 견제·균형의 원리 침해, vi)유능한 지역인재의 정계진출 차단, vii)관권선거 우려, viii)정치적 지역패권주의의 심화, ix)지방자치의 비정치화 등이다.

이와 같은 기초지방선거에서의 정당공천의 문제점에 대한 개선방안을 제시하면 다음과 같다. i)정당의 민주화, ii)정당공천제의 폐지, iii)유권자의 선택권 확대를 위한 정당 표방제와 선거인단체 추천제 실시, iv)지역정당의 허용, v)정당공천의 투명성 강화

등을 들 수 있다.

위에서 드러난 것처럼 기초지방선거의 정당공천 문제를 해결하기 위해서는 실현 가능한 선거제도 개혁을 통해서 중앙정치로부터 예측을 탈피하여 지방자치를 활성화시키는 방향에서 추진되어야 한다. 기초지방선거에서 정당공천의 문제는 일차적으로 제도 자체의 문제이지만 제도를 운영하는 이해당사자들의 전근대적인 사고와 정치문화 그리고 잘못된 관행에서 연유한다고 할 수 있다. 특히 정치적 지역패권주의에 따른 투표행태는 한국 정치의 고질병인 동시에 엄청난 사회문제라는 점에서 심각성을 지적하지 않을 수 없다. 이는 정치적 지역패권주의에 길들여진 유권자들의 이른바 ‘묻지마 식 내리투표’가 가져온 잘못된 정치문화의 한 단면이다.

한편 정당이 국민의 기본권 중 표현의 자유의 핵심인 국민의 정치적 의사형성이라는 주요한 기능을 망각한 나머지 지역주민들의 다양한 이해를 대변하지 않는데 문제가 있다. 그리고 자신들의 기득권에 연연하여 이러한 정치적 지역패권주의를 교묘하게 이용하거나 오히려 부추기는데 혈안이 되어 제 역할을 하지 못한데서 연유한다. 특히 지역구 국회의원과 지역구 당협(지역)위원장 자신들의 정치적 이해관계에 따라 기초지방선거에서의 공천권 즉 사실상의 ‘당선인증서’를 가지고 기초지방선거제도를 악용하여 왔는데 문제의 심각성이 있다.

우리나라 지방자치단체는 미국의 강시장-의회형(Strong Mayor-Council Form)처럼 자치단체장 중심의 지배적인 권력구조를 갖고 있어 의회의 견제기능은 사실상 실종되었다고 할 수 있다. 더구나 정당공천으로 인하여 기초자치단체장이 정당에 뿌리를 두고 있는 이상, 기초의원들은 정당공천 여부와 상관없이 같은 정당의 의원들은 단체장의 들러리나 거수기에 불과하여, 지방권력의 견제와 감시를 해야 할 지방의회가 오히려 주민자치와 생활자치를 저해하는 요인으로 작동한다.

민주주의는 제도로서 뿐만 아니라 민주주의라는 인류 보편적 가치를 지키려는 민주 시민의 관심과 참여로 존재할 수 있고 발전한다. 우리나라 국민들은 평소에는 지나칠 정도로 정치적 성향을 보이다가도 선거 때가 되면 정치적 지역패권주의와 연고주의 등에 의한 비이성적 투표행태를 보이는 경우를 많이 보게 된다. 그 결과 우리나라 정치 현실에서 선거가 끝난 후에는 유권자들이 구경꾼으로 전락하는 ‘구경꾼민주주의’를 넘어서 자신의 비이성적 투표행위에 대하여 후회하는 모습을 수없이 보아 왔다. 이현근은 그 나라의 지방자치 수준은 민주주의와 복지국가 그리고 시민사회의 수준과 대체적으로 일치한다고 한다.<sup>303)</sup>

이와 관련 최장집은 민주화 이후 시민운동이 이성적으로 구성된 이념의 창출에 실패

하여 시민사회가 다원적이고도 광범위한 시민참여의 계기와 채널을 창출하고 제도화시키지 못하고 공익창출의 안정적 기반으로 기능하지 못하여 한국 민주주의의 위기가 가속화되고 있다고 한다.<sup>304)</sup> 이처럼 시민운동이 중요함에도 불구하고 제 역할을 하지 못할 경우 최장집의 지적처럼 민주주의와 사회발전을 저해할 수도 있다. 즉 시민은 없는 활동가 몇 사람의 무늬만 시민운동, 시민운동의 서열화와 권력화에 따른 패권주의, 시민사회 우월주의와 만능주의 등은 오히려 공동체민주주의를 훼손시킨다. 이 논문은 이런 관점에서 지방자치 발전을 위한 노력은 무엇보다 시민사회 스스로가 지방자치에 지역주민들의 능동적 참여를 위한 시민의 정치의식 제고를 위한 시민정치교육, 읍부즈맨 제도 등 정치와 행정의 투명성 제고를 위한 노력을 해야 함을 주장한다.

일본과 유럽의 지방자치의 경험에 비추어 볼 때 지방자치는 지역주민들이 능동적이며 적극적으로 참여할 때만이 지방자치가 지향하는 본질적 가치를 실현할 수 있으며, 이를 위해 제도적 뒷받침은 말할 것도 없고 무엇보다 시민사회의 역할이 중요하다. 시민운동이 주민자치운동, 생활밀착형 자치운동으로 다양성과 전문성을 겸비하여 거듭나야 한다. 이와 더불어 생활정치·지역정치의 활성화와 복지정치의 지역화가 앞당겨질 수 있는 법적·제도적 장치를 마련하는 것 또한 시민사회의 과제이다.

지방자치가 제 역할을 다하기 위해서는 정당정치의 발전이 필수적임에도 여전히 정파주의에 길들여져 있는 현재의 우리나라 정당구조 속에서 어떠한 선거제도를 도입하더라도 기초지방선거의 문제를 근본적으로 치유할 수 없다. 그리고 정당 내 민주주의가 확립되어 정파주의가 사라질 때 비로소 국민들의 정치적 의사를 존중하는 지방선거제도가 정착될 수 있을 뿐만 아니라, 지방정치의 발전 나아가 정치발전도 이루어질 수 있다. 그런 관점에서 영구히 기초지방선거에서 정당공천을 폐지하자는 것이 아니라, 많은 문제점을 안고 있는 현재의 지방선거제도를 개선하는 길이요, 지방자치제 본연의 역할을 하기 위하여 한시적으로 기초지방선거의 정당공천을 폐지할 것을 주장한다.

그러나 기초지방선거의 정당공천제를 당장 폐지할 수 없다면 지역정당의 허용, 선거운동의 기간과 방법 등 제한규정의 완화, 유권자의 선택권 확대를 위한 선거인 단체 또는 시민추천제, 정당표방제 등이라도 도입을 하여 국민들로부터 제기되는 지방자치 무용론으로부터 탈피하여야 할 것이다. 특히 정당공천제도의 개선이라는 관점에서 공천의 주체인 정당 내부의 민주화를 통해서 공천의 심사기준과 심사결과 그리고 심사위원과 공천의 모든 과정을 투명하게 하여 정당공천의 투명성을 확보하여야 한다.

303) 이현근, “스웨덴의 시민운리와 지방선거”, (중앙선거관리위원회 정정당당스토리 박스, 2010. 2), 16면 참조.

304) 최장집, 앞의 책, 236~237면 참조.

위에서 살펴본 바와 같이 연구문제에서 제기되었던 헌법재판소, 국회, 중앙선거관리위원회, 정당과 관련한 문제들 중 헌법재판소와 중앙선거관리위원회의 활동은 어느 정도 개선되고 있다고 보인다. 다만 국회나 정당의 경우 자신들의 정치적 이해가 침해하게 대립하고 있어 좀 더 국민들의 민주시민의식이 필요하다. 결국 지방자치의 발전은 주민자치, 생활밀착형 자치 원리를 가장 잘 구현할 수 있는 대표체제 즉 지방선거제도의 확립이라고 하겠다. 이를 위해서는 지방선거의 민주성, 공정성 등의 확보가 중요한 관건이다. 지방선거제도의 개선도 중요하지만 무엇보다도 지역주민들의 깨어있는 민주시민의식으로 정치적 지역패권주의에서 벗어나 저급한 정치문화를 타파해야만 온전한 지방자치의 발전과 주민복지를 실현할 수 있다.



## 참 고 문 헌

### 1. 단행본

- 계희열, 『헌법학 상』, 서울, 박영사, 2005.
- 권영설, 『헌법이론과 헌법 담론』, 서울, 법문사, 2006.
- 권영성, 『헌법학원론』, 서울, 법문사, 2011.
- 김광수, 『선거와 정당』, 서울, 박영사, 2002.
- 김동훈, 『지방의회론』, 서울, 박영사, 2002.
- 김명규, 『헌법학원론』, 서울, 박영사, 1995.
- 김병준, 『한국지방자치론』, 서울, 박영사, 1993.
- 김성희, 『정당론』, 서울, 박영사, 1989.
- 김철수, 『헌법학개론』, 서울, 박영사, 2005.
- 김철수, 『신헌법학개론』, 서울, 박영사, 1987.
- 김택하 외, 『한국의 정치와 선거』, 서울, 서울대학교출판사, 1970.
- 남영신, 『지역패권주의 연구』, 서울, 학민사, 1992.
- 내무부, 『한국지방행정사』, 서울, 대한지방행정협회, 1966.
- 문재우, 『지방의회 행정론』, 서울, 대영문화사, 2008.
- 문홍주, 『제6공화국 헌법』, 서울, 해암사, 1987.
- 배준구, 『프랑스의 지방분권』, 부산, 도서출판 금정, 2004.
- 성경룡 외, 『지방분권형 국가 만들기』, 서울, 나남출판, 2003.
- 성낙인, 『선거법』, 서울, 법문사, 1998.
- 성낙인, 『헌법학』, 서울, 법문사, 2007.
- 소순창, 『지방정부의 이론과 실제』, 서울, 사회과학출판사, 2002.
- 손정목, 『한국지방제도 · 자치사 연구(상); 갑오경장~일제강점기』, 서울, 일지사, 1992.
- 심지연 편저, 『현대 정당정치의 이해』, 서울, 백산서당, 2009.
- 안순철, 『선거체제 비교: 제도적 효과와 정치적 영향』, 서울, 법문사, 1998.
- 안용식 외, 『지방행정론』, 서울, 대영문화사, 2001.
- 양태승, 『대한민국선거사』 제6집, 서울, 중앙선거관리위원회, 2009.
- 윤천주, 『한국정치체계』, 서울, 고려대학교 출판부, 1979.

- 이극찬, 『민주주의』, 서울, 종로서적, 1987.
- 이기우, 『지방자치론』, 서울, 학현사, 1996.
- 이부하, 『헌법학』, 대구, 영남대 출판부, 2006.
- 이승중, 『지방자치론』, 서울, 박영사, 2005.
- 임경호 외, 『신 지방의회운영론』, 서울, 지방의회발전연구원, 2006.
- 임승빈, 『지방자치론』, 서울, 법문사, 2010.
- 장영수, 『헌법학』, 서울, 홍문사, 2007.
- 전광석, 『한국헌법론』, 서울, 집현제, 2011.
- 정병욱, 『공직선거법』, 서울, 박영사, 2006.
- 정세욱, 『지방자치법학』, 서울, 법문사, 2000.
- 정종섭, 『헌법학원론』, 서울, 박영사, 2010.
- 조현수 역, 『정치학』, 서울, 성균관대학교 출판부, 2010.
- 최장집, 『민주화 이후의 민주주의』, 서울, 후마니타스, 2002.
- 최한수, 『현대정당론』, 서울, 을유문화사, 1993.
- 한국지방자치학회, 문병기 외, 『지방의회의 이해』, 서울, 박영사, 2008.
- 한태연, 『헌법학』, 서울, 법문사, 1985.
- 허영, 『한국헌법론』, 서울, 박영사, 2007.
- 허영, 『헌법이론과 헌법』, 서울, 박영사, 2011.
- 홍정선, 『신지방자치법』, 서울, 박영사, 2009.

## 2. 학술지 및 학위논문

### 가. 학술지

- 가상준, “지방선거에서 정당공천제: 새로운 변화를 위한 선택”, 『오토피아』, 제24권 제1호, 경희대학교 인류사회재건연구원, 2009.
- 강경대, “정당공천제 개선방안: 기초의회 의원선거를 중심으로”, 『한국정당학회보』, 제8권 제1호, 한국정당학회, 2009.
- 강원택, “현행 지방선거제도의 문제점과 개선 방안”, 『선거관리』 제56호, 중앙선거관리위원회, 2010.
- 강재호, “지방선거와 정당: 정당추천의 외연”, 『2008년도 하계학술대회 자료집』, (한국지방자치학회, 2008.

- 강형기, “기초지방선거와 정당공천제: 지방자치학교 기능 마비시켜서는 안 돼”, 『지방행정』, 제58권 제670호, 2009.
- 고경훈, “기초 자치단체선거의 정당공천제 고찰”, 기초단체장·기초의원 정당공천제 폐지를 위한 토론회 자료집, 유성엽 의원실, 2013.
- 고선규, “일본 지방선거의 특성 분석”, 『일본학보』, 제77집, 한국 일본학회, 2008.
- 곽현근, “지역 시민사회에 기반을 둔 민주적 지방자치 구현의 방향과 과제”, 『지역학 연구』, 창간호, 대전대학교 지역협력연구소, 2002.
- 김광주, “5.31지방선거의 분석과 정책과제”, 『대한정치학회보』, 제14권 제2호, 대한정치학회, 2006
- 김남철, “다양한 정치세력의 지방선거 참여를 위한 법적 과제”, 『공법연구』, 제35집 제3호, 한국공법학회, 2007.
- 김남철, “다양한 정치세력의 지방선거 참여”, 지방자치의 자율성 확보와 정당공천제 폐지 토론회 자료집, 지방분권 국민운동본부, 2008.
- 김도중, “기초지방선거와 정당공천제: 일부 폐지 후 정당정치 선진화되면 부활”, 『지방행정』, 제58권 670호, 대한지방행정공제회, 2009.
- 김명규, “선거제도에 관한 연구”, 『법학논총 제20집』, 서울, 단국대학교 법학연구소, 1995.
- 김문현, “정당국가 현상과 대의제 민주주의”, 『공법연구』, 제24집 제4호, 한국공법학회, 1996.
- 김봉채, “정당의 지방선거 참여에 관한 소고”, 『토지공법연구』, 제51집, 한국토지공법학회, 2010.
- 김상미, “지방의회 활성화와 지방선거제도 개혁 추진의 평가와 과제”, 『지방분권개혁의 평가와 과제』, 한국국가법학회, 전라북도의회, 전라북도의정회, 2013.
- 김순은, “지방자치와 정당”, 『월간자치행정』, 대한지방자치학회, 2001.
- 김순은, “영국의 지방의회제도”, 『자치의정』, 제6집 제4호, 지방의회발전연구원, 2003.
- 김영태, “2006지방선거와 정당공천”, 『정책 & 지식』 포럼, 제224호, 2005.
- 김 욱, “중앙정치와 지방정치 그리고 정당”, 『한국지방정치학회보』, 제2권 제1호, 한국 지방정치학회, 2007.
- 김익식, “6.2 동시지방선거, 어떤 문제가 있나?”, 지방자치닷컴, 2010년.
- 김형준, “한국 선거제도의 선거운동 영향력 고찰”, 『한국정당학회보』, 한국정당학회, 2005.
- 김형준, “5.31지방선거 공천비리 무엇이 문제인가?”, 경실련 5.31 정책선거 유권자운동본

- 부자료집, 2006.
- 김형준, “시민참여 촉진과 선거제도 개편”, 시민사회포럼·중앙일보 시민사회환경연구소 세미나, 2009
- 김형준, “6.2지방선거 평가와 향후 과제”, 『고시계』, Vol.55 No.7, 2010.
- 김형준, “6.2지방선거 분석: 집합자료 결과와 유권자 투표 행태를 중심으로”, 『국제정치 연구』, 제13권 제2호, 동아시아국제정치학회, 2010.
- 문재완, “기초지방선거와 정당공천” 토론문, 『지방자치법연구』, 한국지방자치법학회, 2009.
- 박기관, “6.2지방선거 분석과 합의 그리고 정책과제: 5.31지방선거와의 비교적 관점에서”, 한국행정학회 학술대회 발표 논문집, 2010.
- 박동서, “지방자치의 방향”, 『행정론총』, 제24권 제1호, 서울대학교 행정대학원, 1986.
- 박영강, “지방자치정신과 기초 자치단체선거의 정당공천제”, 지방자치의 자율성 확보와 정당공천제 폐지 토론회 자료집, 지방분권국민운동본부, 2008.
- 박재욱, “지방선거에서의 정당공천제와 경선제: 5.31지방선거를 중심으로”, 『영남국제정치학회보』, 제9집 1호, 동아시아국제정치학회, 2006.
- 박종민·신수경, “지방정치에서 정당의 역할과 한계”, 『정부학 연구』, 제7권 제1호. 고려대학교 정부학연구소, 2001.
- 박찬표, “책임정당정치(책임정당정부)의 논리와 조건”, 2008년 한국정당학회 춘계학술회의 발표논문, 한국정당학회, 2008.
- 백윤철, “프랑스 지방자치단체의 선거제도에 관한 연구”, 『토지공법연구』, 제36집, 한국토지공법학회, 2007.
- 부산분권혁신운동본부, 『기초 지방선거 정당공천폐지운동 관련 자료집』, 2009.
- 성기중, “한국 기초지방자치단체 선거에서 정당공천제 문제의 해결”, 『한국동북아논총』, 제14권 제1호, 한국동북아학회, 2009.
- 성기중, “지방선거에서의 정당공천 문제의 개선방안”, 『대한정치학회보』, 제18집 제1호, 대한정치학회보, 2010.
- 성낙인, “선거제도로서의 다수대표제”, 『고시계』, 1991.
- 손혁재, “2006 지방선거와 정당공천제”, 기초의원선거제도 개정을 위한 공청회 자료집: 이재오 의원실, 2005.
- 신기현, “지방자치에 대한 정당참여 방향”, 『지방자치연구』, 제5호, 전북대학교 지방자치연구소, 1998.
- 신기현, “지방선거와 정당의 역할: 정당 배제가 아닌 지방차원에서 자율적으로 후보 결

- 정태야”, 『공공정책21』, 통권 제60호, 한국공공정책연구소, 2010.
- 신기현, “지방의회 활성화와 지방선거제도 개혁”, 『지방분권개혁의 평가와 과제』, 한국국가법학회, 전라북도의회, 전라북도의정회, 2013.
- 신봉기, “기초단체장 정당공천제와 단체장 후원회제의 법적 검토”, 『지방자치법연구』, 제5권 제1호, 통권 제9호, 한국지방자치법학회, 2005.
- 신영무, 『인권보고서』, 제25집, 대한변호사협회, 2010.
- 신진, “한국의 지방선거와 정당공천에 관한 연구: 정당공천의 문제점과 개선방안”, 『대한정치학회보』, 제16집 제2호, 대한정치학회, 2008.
- 안성호, “지방선거에 대한 정당 관여: 정당공천제의 문제점과 개혁과제”, 『지역과 사회』, 통권 제40호, 한국지역사회연구소, 2002.
- 안철현, “지방선거에서의 정당공천 찬반 논리와 대안 평가”, 『한국지방자치연구』, 제12권 제4호, 대한지방자치학회, 2011.
- 오수열, “지방자치제의 정착과 주민참여예산제”, 광주시 남구 주민참여 예산학교 특강 자료집, 광주 남구청, 2010.
- 우성호·이환범, “기초의원 정당공천제 실태분석 및 개선방안에 관한 연구: 기초의원 및 지방의회 관련 공무원의 인식조사를 중심으로”, 『한국지방자치학회보』, 제22권 제3호, 한국지방자치학회, 2010.
- 유재일 외, “지방정치에서 정당정치의 위상과 과제”, 『한국과 국제정치』, 제25권 제1호, 경남대학교 극동문제연구소, 2009.
- 유지태, “지방자치단체장의 선임방안: 정당공천제 문제를 중심으로”, 『지방자치법연구』, 제1권 2호, 한국지방자치법학회, 2002.
- 육동일, “지방선거 정당공천제의 평가와 과제”, 『한국지방자치학회 토론회 논문집』, 한국지방자치학회, 2009.
- 윤정애, “한말 지방제도의 개혁의 연구”, 『역사학보』, 제105집, 역사학회, 1985.
- 음선필, “정당과 선거제도: 전국구비례대표제의 문제점과 개선방안을 중심으로”, 『공법연구』, 제30집 제3호, 한국공법학회, 2002.
- 음선필, “한국 지방선거에서의 공정성 확보 방안”, 『유럽 헌법 연구』, 제7호, 2010.
- 이갑윤, “일본의 선거제가 정당제에 미치는 영향”, 경남대학교 극동문제연구소 편, 『현대 일본의 정치』, 경남대학교 출판부, 1986.
- 이경희, “민주시민교육과 국가발전”, 『서석사회과학논총』, 제3집 제2호, 조선대학교 사회과학연구원, 2010.

- 이관희, “기초 자치단체 정당공천 철회해야”, 『지방자치』.통권209호, 성남 한국미래재단, 2006.
- 이규영, “독일의 정치교육과 시민교육”, 『국제지역연구』, 제9권 제3호, 한국의국어대학교 국제지역연구센터, 2005.
- 이기우, “기초지방선거와 정당공천”, 『지방자치법연구』, 제9권 4호, 한국지방자치법학회, 2009.
- 이동윤, “지방선거와 정당공천제 논쟁: 부산지역 기초자료를 중심으로”, 『현대정치연구』, 제3권 제1호, 서강대학교 현대정치연구소, 2010.
- 이동훈, “ [공천=당선] , 한나라당 5.31 영남 공천 요지경: 능력보다 ‘충성서약’ 주효, 약 발 안 먹히면 의원 물 먹이기”, 『신동아』, 49권 6호 통권 561호, 동아일보사, 2006.
- 이승중, “지방자치발전을 위한 정당참여의 방향”, 한국지방자치학회 정책토론회 논문집, 한국지방자치학회, 2009.
- 이영우, “교원의 정치적 기본권”, 공무원의 정치적 자유의 제한의 문제점과 개선방안 토론회 자료집, 공무원 노동포럼; 권영길 의원실, 2009.
- 이영희, “노동자의 정치활동이 자유롭게 보장되어야 한다.”, 2007대선시민연대 공청회 자료집, 2007.
- 이종광, “프랑스 지방자치단체의 선거제도 현황과 문제점”, 『한국 프랑스학 논집』, 제 70집, 한국 프랑스학회, 2010.
- 이종훈, “공무원의 선거 중립 문제”, 『입법정보』, 제48호, 국회도서관 입법전자정보실, 2002.
- 이준일, “현대 선거선전의 이론적 고찰”, 『광고연구』, 가을호, 1990.
- 이진구, “주민소환제도의 도입에 대한 법제방향”, 국회사무처 법제실, 2005.
- 이한규, “기초지방선거와 정당공천” 토론문, 『지방자치법연구』, 한국지방자치법학회, 2009.
- 이현근, “스웨덴의 시민윤리와 지방선거”, 중앙선거관리위원회 정정당당스토리 박스, 2010.
- 이현우, “지방선거를 통한 지방자치 평가: 대표성, 민주성, 자율성”, 『세계지역연구논총』, 제24집 3호, 한국세계지역학회, 2006.
- 이현우, “선거관리위원회의 역할과 발전방향”, 『제18대 국회의원 선거 외부평가』, 중앙선거관리위원회, 2008.
- 이현출, “선거운동방식의 문제점과 공평성 확보방안”, 한국선거학회 창립 학술대회 자료집, 2003.
- 이현출, “선거운동에서의 공평성 확보”, 『한국정당학회보』, 제3권 제1호, 한국정당학회, 2004.
- 임승빈, “지방선거 공천비리 13가지 유형”, 지방선거 공천비리 무엇이 문제인가?, 경실

- 련 5.31 정책선거 유권자운동본부 토론회 자료집, 2006.
- 임재현, “불씨 남기게 된 기초 자치단체 선거 정당공천 문제”, 『지방자치』, 통권 79호, 현대사회연구소, 1995.
- 장영수, “지방자치와 정당”, 『정당과 헌법질서, 심천 계획열박사 화갑기념논문집』, 1995.
- 전용주, “후보공천 과정의 민주화와 그 정치적 결과에 관한 연구: 제17대 국회의원 선거를 중심으로”, 『한국정치학회보』 제39집 제2호, 한국정치학회, 2005.
- 정만희, “선거운동의 자유”, 『고시연구』, 1987. 3월호,
- 정만희, “선거비용 제한과 선거공영제”, 『공법연구』, 제28집 제1권 제4호, 한국공법학회, 2000.
- 정만희, “현행 선거법제의 문제점과 개선방안” 『저스티스』, 한국법학원, 2002.
- 정만희, “지방선거와 정당참여에 관한 헌법적 고찰”, 『공법연구』, 제33집 제1호, 한국공법학회, 2004.
- 정만희, “선거제도에 관한 헌법재판소의 판례의 평가” 『공법학연구』, 제7권 제1호, 한국비교공법학회, 2006.
- 정세욱, “기초의회 의원 선거제도의 개정”, 기초의원 선거제도의 개정을 위한 공청회 자료집, 이재오 국회의원실, 2005.
- 정영태, “지방정치가 정당정치에 미치는 영향”, 조중빈 편, 『한국의 선거Ⅲ: 1998년 지방선거를 중심으로』, 푸른길, 1999.
- 정일섭, “지방자치와 정당정치”, 『행정학론집』, 청주대학교행정문제연구소, 1990.
- 정재각, “독일 지방선거제도에 관한 연구”, 『한·독 사회과학논총』, 제14권 제2호, 한독사회과학회, 2004.
- 정정목, “기초자치단체장에 대한 정당공천제도에 대한 평가”, 지방자치제도 개선 심포지엄 발제문 Ⅲ), 2004.
- 조성대, “미국 지방 선거제도와 정치적 효과에 관한 고찰: 정당공천제와 선거구제를 중심으로”, 『한국시민윤리학회보』 제23집 제2호, 한국시민윤리학회, 2010.
- 조순제, “동서갈등과 지역주의 극복방안”, 『대한정치학회보』, 제12집 제1호, 대한정치학회, 2004.
- 주용학, “민선4기 지방선거결과 분석 및 정책적 함의: 기초단체장의 정당공천제를 중심으로”, 『한국지방자치학회보』, 제19권 제1호, 한국지방자치학회, 2007.
- 최우용, “참여정부에서의 지방선거와 정당공천제 확대의 문제점”, 『지방자치법연구』, 한국지방자치법학회, 2007.

- 탁진영, “국회의원선거와 미디어선거운동”, 『사회과학논총』 제23권 제1호, 계명대학교 사회과학연구소, 2004.
- 하세헌, “기초지방선거에 있어 정당공천의 문제점과 개선방안”, 『한국지방자치연구』 제8권 제1호, 대한지방자치학회, 2006.
- 하세헌, “지방분권 실현과 지방정당”, 『한국 지방자치 연구』, 제9권 제2호, 대한지방자치학회, 2007.
- 하태호, “선거제도의 정치적 영향 및 선택방향”, 『입법조사월보』, 대한민국국회, 1991.  
한국지방정책연구소 김순은 외, “주요국의 지방선거제도 비교연구”, 한국지방행정연구원, 2010.
- 한상우, “정당공천제 시행상의 문제점 개선을 위한 대안”, 『한국정책연구』, 제9권 제3호, 경인행정학회, 2009.
- 허영, “정당국가적 대의민주주의와 선거”, 『공법연구』, 제28권 제2호, 한국공법학회, 2000.
- 허철행, “지방선거에 있어서 정당공천제의 한계와 개선방안에 관한 연구”, 『지방정부연구』, 제15권 제1호, 한국지방정부학회, 2011.
- 홍일선, “정당의 공천관련 문제해결을 위한 헌법적 기준; 독일연방의회의원선거를 중심으로”, 『공법연구』, 제34집 제4호 제1권, 한국공법학회, 2006.
- 황성하, “지방정부의 복지행정조직에 대한 현황과 문제점”, 『지방행정연구』 제21권 제4호, 한국지방행정연구원, 2007.
- 황아란, “6.4지방선거의 특징과 변화”, 한국행정학회 학술대회 발표논문집, 한국행정학회, 1998.
- 황아란, “정당경쟁과 한국지방선거의 구조화”, 『한국과 국제정치』, 제22권 제2호, 경남대학교 극동문제연구소, 2006.
- 황아란, “지방선거와 정당공천: 비교론적 시각에서; 기초의원의 정당공천과 정보제공 효과”, 『지방행정연구』, 제24권 제1호, 한국지방행정연구원, 2010.

## 나. 학위논문

- 강상근, “선거제도와 정당제도와와의 관계에 관한 연구”, 단국대학교 박사학위 논문, 1999.
- 김범태, “우리나라 선거제도에 관한 연구”, 호남대학교 박사학위 논문, 2008.
- 김재왕, “지방선거의 정당공천제에 대한 인식 연구”, 동의대학교 박사학위 논문, 2009.
- 김재전, “한국의 지방선거와 유권자 투표행태에 관한 연구”, 서울시립대학교 박사학위 논문, 2008.
- 박상철, “현대정당의 공법적 고찰”, 성균관대학교 박사학위 논문, 1992.



아사바 유키, “한국 혼합형 선거제도의 정치적 효과”, 서울대학교 박사학위 논문, 2007.  
최수영, “한국정당정치의 민주화과정과 정당법 연구”, 광운대학교 박사학위 논문, 2003.  
황철근, “선거제도와 정당제도의 상관관계에 관한 연구”, 단국대학교 박사학위 논문, 1996.

### 3. 외국문헌

- Almond Gabriel A. and Powel G. Bingham Jr., *Comparative Politics: A Developmental Approach*, Boston: Little Brown Co., 1966.
- Austin Ranney, *The Doctrine of Responsible Party Government: Its Origin and Present State*, Urbana: The University of Illinois Press, 1962.
- Barnea Shlomit and Rahat Gideon, "Reforming Candidate Selection Methods: A Three-Level Approach", *Party Politics*, Vol.13 No.3, 2007.
- Bogdanor Vernon & Butler D. eds., *Democracy and Elections: Electoral Systems and Their Political Consequences*, New York: Cambridge Univ. Press, 1983.
- Burke Edmund, *Thoughts on the Causes of Present Discontent*, Works, Vol.1, London, Henry G. Bohn, 1961.
- Capitant René, *La réforme du parlementarisme*, Paris: 1934.
- Downs Anthony. *An economic theory of democracy*. New York: Harper and Row. 1957.
- Duverger M. *Les Party Politiques*, Paris: Almand Colin, 1954.; Translated by Barbara and Robert North, *Political Parties : Their Organization and Activity in the Modern State*, New York: John Wiley & Sons, Ins., 1963.
- Finer H., *The Theory and Practices of Modern Government*, New York: Henry Holt and Co., 1950.
- Frogner A. P. *The Normative Foundation of Party Government*. Blondel Jena and Cotta Maurizio eds, *The Nature of Party*. New York: Palgrave, 2000.
- Habermas Jürgen, *Kultur und Kritik. verstreute Aufsätze*, Frankfurt am Main: Suhrkamp, 1973.
- Hershey Marjorie R., *Party Politics in America*, New York: Person Longman, 2007.
- Heywood Andrew, *Politics*, 3rd Edition, Palgrave Macmillan Limited, 2007.
- Henderson Gregory, Korea: *The Politics Of The Vortex*, (Cambridge: Harvard

- University Press, 1968.
- Janda Kenneth, Berry Jeffery M. and Goldman Jerry, *The Challenge of Democracy: Government in America*, 2nd ed, Boston: Houghton Mifflin Co, 1989.
- Katz Richard S, *A Theory of Parties and Electoral System*, Baltimore: The Johns Hopkins University Press, 1980.
- Kelsen H, *General Theory of Law and State*, trans. by Anders Wedberg, Russel & Russel, 1961.
- Leibholz Gerhard, *Strukturprobleme der Modern Demokratie*, 3. Aufl., 1967.
- Lijphart Arend, *Democracies: Patterns of Majoritarian and Consensus Government in Twenty-one Countries*, New Haven: Yale Univ Press, 1984.
- Lipset Seymour M. and Rokan Stein, *Party System and Voter Alignments: Cross-National Perspective*, New York: The Free Press, 1967.
- LeDuc, Lawrence; Niemi, Richard G.; and Norris, Pippa eds.. *Comparing Democracies: Elections and Voting in Global Perspective*. London: Sage Publication Inc. Vol. 7, 2001.
- Lundell Krister. "Determinants of Candidate Selection: The Degree of Centralization in Comparative." *Party Politics*, Vol.10 No.1, 2004.
- Michels Robert, *Political Parties; A Sociological Study of The Oligarchic Tendencies of Modern Democracy* , New York: The Free Press, 1962.
- Nohlen, D. *Wahlrecht und Parteiensystem*, 1985.
- Rae D. W. *The Political Consequences of Electoral Laws*, New Haven: Yale Univ. Press, 1971.
- Rahat G and Hanzan Reuven Y., "Candidate Selection Methods: An Analytical Framework", *Party Politics*, Vol.7 No.3, 2001.
- Riker William H., "The Two Party System and Duverger's Law: An Essay on the History of Political Science", *The American Political Science Review*, Vol.76 No.4, 1982.
- Rose Richard, "Do Parties Make A Difference?", Chatham, N.J.: Chatham House Publishers, 1980.
- Sartori Giovanni, "Influences of Electoral System", in Grofman B. and Lijphart A. eds., *Electoral Law and Their Political Consequences*, New York: Agathon

- Press, 1966.
- Sartori Giovanni, *Party and Party System*, Cambridge: Cambridge University Press, 1976.
- Schaffner B. F., Streb M., and Wright G., Teams without Uniform: The Nonpartisan Ballot in State and Local Elections, *Political Research Quarterly*, Vol.54 No.1, 2001.
- Schumpeter, J. *Capitalism, Socialism and Democracy*, Cambridge: 1942.
- Shepsle, Kenneth A., “Institutional Equilibrium and Equilibrium Institutional”, Weisberg, Herbert F. eds., *Political Science: The Science of Politics*, New York: Agathon Press, 1986.
- Shugart Matthew Soberg and Wattenberg Martin P., *Mixed-Member Electoral System: The Best of Worlds?*, Oxford University Press, 2003.
- 小林直樹, 『憲法政治の轉換』, 東京: 東京大出版會, 1990.
- 野村敬造, 『比較政治制度』, 東京: 有信堂, 1960.
- 山崎幹根, “現代日本の地方自治制度の概要と現況に對して”, 권경은 역, 『유럽헌법 연구』, 제7호, 2010.
- 中村宏, 『地方選舉』 東京: 日本評論社, 1996.
- 吉田善明, “政治的 自由”, 『體系憲法 判例研究2』, 日本評論社, 1974. 요시다요시아키

#### 4. 기타 자료

- 대판 2011. 6. 24. 2011도3447; 대판 2011. 10. 27. 2011도5344; 대판 2011. 10. 27. 2011도9243
- 헌재결 1994. 7. 24. 93헌가4 등.
- 헌재결 1994. 8. 31. 92헌마174, 판례집 제6권 2집
- 헌재결 1995. 7. 21 선고, 92헌마177 등, 헌재판례집 제7권 2집.
- 헌재결 1996. 8. 29 선고, 96헌마99, 헌재판례집 제8권 2집.
- 헌재결 1999. 11. 25. 99헌바28
- 헌재결 2003. 1. 30. 2001헌가4
- 헌재결 2003. 11. 27 선고, 2003 헌마 259, 250(병합), 헌재 공보 제87호
- 헌재결 2007. 6. 28. 2004헌마644
- 국정홍보처, 『참여정부 국정운영백서, 사회 편』, 국정홍보처, 2008.
- 국회도서관 입법지식DB 「공무원의 선거중립」

중앙선거관리위원회, 『제4회 전국동시지방선거총람』, 2006.

중앙선거관리위원회 e-선거정보

중앙선거관리위원회 역대 선거정보

행정안전부 보도자료 2010. 4. 9.

<http://www.namk.or.kr>(전국 시장·군수·구청장협의회) 정책 자료집

<http://www.ncac.or.kr>, 『시군자치구의회 의정 역량강화 방안』, 2007.

ICMA(2002.3); 한국지방자치국제화재단(2003)

<http://www.rilc.re.kr>(지방의회발전연구원)

<http://kanagawanet.org>(가나가와 네트워크)

<http://www.aldc.org/elections/local-elections>

<http://www.polinews.co.kr/news/articleView.html?idxno=172428>

[http://www.cnbnews.com/category/read\\_org.html.bcode](http://www.cnbnews.com/category/read_org.html.bcode)

<http://search.naver.com>.

## 5. 언론 자료

### 가. 공천비리 관련(보도 일자 순)

조선일보 사설, “한나라당, 집권 꿈 접고 공천장사로 나섰나?”, 2006. 4. 4.

SBS, “한나라당, 박성범·김덕룡 공천비리 수사의뢰”, 2006. 4. 12.

연합뉴스, “한나라당 공천비리 수사의뢰 파문, 선거변수 급부상”, 2006. 4. 12.

경향신문, “한나라, 중진들 연루에 ‘터질 일 터졌다’”, 2006. 4. 12.

노컷뉴스, “초대형 악재에 한나라당 당혹, 지방선거도 요동치나”, 2006. 4. 12.

YTN, “한나라, 오늘 김덕룡·박성범 검찰 고발”, 2006. 4. 13.

국민일보, “초유의 제 식구 고발, 선거판도 요동칠 듯”, 2006. 4. 13.

한겨레신문, “공천 잡음 한나라 지방선거 휘청”, 2006. 4. 13.

한국일보, “공천장사, 지방선거 중대 변수로”, 2006. 4. 13.

동아일보, “민선단체장 4기, 아직 부실한 뿌리 1”, 2006. 6. 21.

연합뉴스, “공천현금 처벌, ‘기초단체장 공천배제’ 추진”, 2007. 5. 1.

### 나. 기초 지방선거 정당공천 폐지 관련(보도 일자 순)

헤럴드 생생뉴스, “기초자치단체장 정당공천제 폐지하라”, 2011. 10. 21.

부산일보, “지방분권포럼, ‘기초단체장 정당공천 폐지’ 여론 확산”, 2012. 2. 23.

경북문화신문, “기초단체장의 정당공천제 폐지할 때”, 2012. 3. 6.

서울경제, “국회 지방자치포럼, 지방선거 정당공천 한시적 폐지 제안”, 2012. 9. 4.

동아일보, “朴-文, 기초長-의원 정당공천 폐지”, 2012. 11. 7.

폴리뉴스, “박근혜, 기초의회-단체장 정당공천 폐지하겠다.”, 2012. 11. 20.

울산매일신문, “정당공천폐지 하기는 해야 되는데 본전 생각에”, 2013. 1. 23.

부산일보, “지방의원 · 기초단체장 정당공천 폐지 또 물거품?”, 2013. 2. 4.

CNB뉴스, “새누리, 기초단체장 정당공천 폐지…정치개혁 신호탄 될까”, 2013. 3. 19.

강원도민일보, “새누리당 4월 재 · 보궐 선거부터 기초단체장-기초의원 무공천”, 2013. 3. 19.

노컷뉴스, “기초단체 정당 공천제 폐지해야”, 2013. 3. 20.

서울신문, “기초선거 ‘공천장사’ 사라지나…당내 반발 · 야당 합의 산 넘어 산”, 2013. 3. 20.

중부신문, “새누리당의 실험 ‘우리는 4.24 재보선서 기초단체장 · 기초의원 공천 않기로’, 황우여, 공약 이행이 원칙”, 2013. 3. 20.

충청일보, “여야, 기초단체 공천 폐지 안할 셈인가”, 2013. 3. 20.

내외일보, “기초단체 정당공천 폐지돼야”, 2013. 3. 21.

수도권일보사, “지방선거 정당공천폐지, 여야 내홍 속으로”, 2013. 3. 21.

시사코리아저널, “여, 기초단체 무공천 ‘흔들’…당내 갈등 심화”, 2013. 3. 21.

인천뉴스, “새누리당, 여야 기초단체장 · 기초의원 후보에 대한 무공천을 법제화하자”, 2013. 3. 21.

폴리뉴스, “새누리, ‘민주’ 정당공천 배제 법제화 호응하라”, 2013. 3. 21.

대구신문, “시장 · 군수 · 구청장협의회, 기초단체장 정당공천 폐지 촉구”, 2013. 3. 22.

시사포커스 , “[광주전남] ‘기초단체장 · 기초의원 무공천’ 촉구”, 2013. 3. 22.

아시아뉴스통신, “전국 시·군의회의장협의회, 정당공천제 폐지 촉구”, 2013. 3. 22.

뉴시스, “국민과 약속한 ‘정당공천폐지’ 공약 반드시 이행하라”, 2013. 3. 23.

전북일보, “국회의원 욕심 비워야 기초단체 정당공천권 폐지된다.”, 2013. 3. 24.

충청투데이, “기초단체 · 의회 정당공천 폐지해야”, 2013. 3. 24.

MT머니투데이, “지방자치 살리려면 정당공천 폐지해야”, 2013. 3. 25.

제주의소리, “제주경실련, 기초 자치단체 정당 공천제 폐지해야”, 2013 .3. 26.

폴리뉴스, “4월 재 · 보궐선거 ‘정당공천제’ 폐지되나”, 2013. 3. 26.

데일리안, “열쇠 쥔 정치권 소극적…무공천 법제화 산 넘어 산”, 2013. 3. 27.

헤럴드 경제, “안철수가 던진 ‘돌’…흔들리는 풀뿌리”, 2013. 3. 27.

중앙일보, “무공천, 새누리는 웃고 민주당은 울고”, 2013. 3. 28.  
채널A, “기초 자치단체 정당공천제 폐지해야”, 2013. 3. 28.  
부울경뉴스, “공천장사 사라질까?”, 2013. 3. 29.  
파이낸셜뉴스, “前기초단체장들, 지방선거 정당공천제 폐지해야”, 2013. 4. 3.  
법률저널, “대한변협, 기초 자치단체 정당공천 폐지 주장”, 2013. 4. 5.

#### 다. 기초 지방선거 정당공천 폐지 관련 사실(보도 일자 순)

조선일보, “돈으로 사고파는 지방선거 공천”, 2010. 3. 8.  
부산일보, “기초선거 정당공천제 이번엔 꼭 폐지해야”, 2012. 9. 5.  
강원일보, “지방선거 공천제 폐지하고 주민추천제 도입을”, 2012. 10. 27.  
강원일보, “지방선거 공천제 폐지, 내년 선거부터 적용돼야”, 2013. 1. 15.  
경기일보, “정당공천 폐지? 그건 선거용이었다.”, 2013. 2. 26.  
이데일리, “국회 ‘정당공천제’ 기득권 내려놓아라.”, 2013. 3. 15.  
경북일보, “대통령 · 여야, 정당공천제 폐지 공약 지켜라”, 2013. 3. 19.  
연합뉴스, “정치권 ‘기초선거 정당공천 폐지’ 공약 지켜야”, 2013. 3. 20.  
헤럴드경제, “지방선거 정당공천제 폐지 당연하다.”, 2013. 3. 20.  
강원일보, “국회, 지방선거 공천폐지 법으로 담아내야”, 2013. 3. 21.  
조선일보, “여야, 즉각 지방선거 개선 방안 협의 시작하라”, 2013. 3. 21.  
연합뉴스, “기초단체장 무공천 ‘공수표’ 되나”, 2013. 3. 29.  
경북매일신문, “기초단체장 무공천 백지화 안 될 말”, 2013. 3. 29.  
서울신문, “새누리, 기초단체장·의원 무공천 환영”, 2013. 4. 2.  
천지일보, “여당이 기초단체 정당공천제 폐지에 앞장서야”, 2013. 4. 3.  
로앤비 칼럼, “씩어가는 풀뿌리 민주주의, 기초선거 정당공천 폐지가 명약이다”, 2013. 4. 8.