

# 지방선거의 정당공천: 경선제 도입의 문제점과 개선방안

## Reforming the Party Nomination Process in Local Elections

참 아 란(한국지방행정연구원)

### (目次)

- I. 서론
- II. 정당공천과 지역주의
- III. 경선제도의 도입과 문제점
- IV. 논의 및 결론

## 【Abstract】

Due to the strong regionalism entrenched in the electoral circumstance in Korea, the party nomination for local elections has weakened the inter-party competitions in addition to the local independence from central politics. This study analyzes the effect of regionalism on local elections and reveals the overwhelming influence of party nomination on the electoral outcomes.

Given the regionalism as an electoral circumstance, the issue should be approached through the democratization of party organization and party nomination process. Only by the shift/transformation mating of political atmosphere, local politics will be recognized for its fully developed democratization. This study examines the limitations of the newly introduced party nomination system. It also brings further discussion on the institutional reform for an open primary.

### I. 서론

1987년 권위주의 정치체제가 몰락하고 민주화가 진행되면서 개막된 지방자치는 민주주의의 공고화를 위한 핵심적인 요소로 기대를 모았다. 민주화란 정부의 선택이 주기적으로 유권자에게 주어진다든 것 외에도 중앙에 집중된 권한의 다양한 분산을 의미하는 것이기 때문

이다. 또한 지방자치는 주민참여와 통제에 의한 보다 반응적이고 책임적인 지방정치를 통해서 풀뿌리 민주주의가 실현되는 장이 된다. 그런데 참여민주주의가 실제로 작동되기 위해서는 주기적인 선거뿐 아니라 주민과 지방정부를 매개할 다양한 통로, 특히 정당의 경우 그 역할과 기능이 제대로 작동하는 정당정치의 제도화가 필요하다.

그렇지만 민주화가 진행된지 15년이 지난 지금, 과연 지방정치와 정당정치는 어느 정도 발달하였는가? 그에 대한 이 논문의 답은 부정적이다. 그 이유를 미리 밝히자면, 권위주의 정치체제는 사라졌지만, 권위주의 정치는 사라지지 않았기 때문이다. 특히 오늘날 권위주의 정치를 유지하는 사회적 조건이 존재하는데, 민주화 이후 등장한 지역주의 투표행태가 지방정치의 중앙에의 예속화를 여전히 존속시키는 작용을 하고 있기 때문이다. 민주화와 함께 등장한 지역주의 정당은 인물중심의 조직을 특징으로 이합집산을 되풀이하고 있는 가운데 정책적 차별성을 지닌 정당정치의 제도화가 지연되고 있다.

그런데 지방선거에서 나타나는 지역주의적 정당지지의 의미와 이에 따른 정당공천의 문제점은 중앙선거와 다른 시각에서 접근해 볼 필요가 있다. 중앙정부를 구성하는 대통령선거나 국회의원선거와는 달리, 지역에 국한된 지방선거에서 지역주의적 정당지지는 지방정부 구성의 왜곡이나 주민통합을 저해시키는 요인이 되지는 않는다. 지방선거에서 지역주의 문제는 지역주의적 정당지지 그 자체가 아니라 선거가 지닌 기능 가운데 하나인 통제기능이 제대로 작동되지 못하는 것이 가장 심각한 폐단이다. 이는 결국 지역주민과 유리되어 있는 민주적이지 못한 정당운영과 공천과정에서 비롯되는 것이다. 따라서 지역주의 선거환경에서 지방선거가 나름대로 통제기능의 의미를 지니기 위해서는 선거에 상응하는 정당공천과정에서 변화가 요구된다. 그런데 이러한 공천제도의 변화는 궁극적으로 정당운영의 민주화를 실현시키고 지역의사에 반응하는 정당시스템으로 전환시킬 수 있는 때 지방 정당정치의 활성화에 기여할 수 있을 것이다.

본 논문은 지역주의 문제에 있어서 기초단체장의 정당공천배제가 우리나라 지역주의 투표행태를 사라지게 하는 적절한 대안이 아니며, 쉽게 사라질 수 있는 문제도 아니라고 본다. 지역주의적 정당지지는 민주화이후 사회균열구조가 지역으로 대체되면서 나타난 독특한 선거환경인 만큼 단순히 지방선거에서 정당공천을 배제한다고 해결된 문제가 아니기 때문이다. 이러한 시각에서 본 논문은 먼저 시장, 군수, 자치구청장 등 기초단체장 선거를 중심으로 지역주의 선거환경에서 정당공천이 지닌 중요성을 분석한다. 그리고 당선경쟁에 결정적인 정당공천이 어떠한 문제점을 지니고 있는지 경험적인 분석을 통하여 입증하고자 한다. 끝으로 새로 도입된 상향식 경선제도의 문제점과 개선방안을 논의하는 데 초점을 둔다.

## II. 정당공천과 지역주의

### 1. 정당공천

지방선거의 정당공천은 「공직선거 및 부정선거방지법(이하 공선법)」 제47조 제1항에 따라 자치구·시·군의원선거를 제외한 모든 공직선거 후보자에 대해 허용하고 있다. 그러나 지방선거에서 정당공천을 허용할 것인가, 말 것인가의 문제는 1990년대 지방자치 시작하면서 지금까지 계속 논란이 되어 온 주제이다. 특히 기초단체장의 정당공천이 현실적으로 드러내는 문제에 대하여 많은 우려가 제기되기도 하며, 이를 금지시키자는 주장이 한편에서는 설득력을 얻고 있다. 지방선거의 정당배제론은 무엇보다 현실 정당정치와 지방정치의 중앙정치화를 근거로 삼고 있다.

그러나 지방선거의 정당공천은 지방자치가 단지 정치 중립적인 행정으로서의 지방행정이 아니라 가치배분을 결정하는 지방정치라는 점에서 의미를 지닌다. 사실 현대 대의민주주의에서 정당정치가 가장 효율적인 대의기제이며, 정당이 부재하는 정치란 책임정치를 실현하는데 큰 한계임을 부정할 수 없을 것이다(Kim, 1990). 이는 지방의 토호세력이나 이익집단, 시민단체와는 달리 지방자치단체의 의사결정과 성과에 대한 책임을 물을 수 있는 공식적인 정치조직이 정당이기 때문이다. 또한 유권자 입장에서 볼 때, 정당공천은 후보인의 편의성을 높임으로써 선거관심을 제고시킬 수 있다는 점과 공천심사가 일종의 후보검증 절차로써 기능한다는 장점을 들 수 있다.

지방정치의 정당 필요성이 인정되면서도 현실적으로 정당정치가 제대로 작동되지 않는 이유는 크게 두 가지를 들 수 있다. 하나는 지역주의 선거환경으로 인해 정책적 차별성을 지닌 정당의 제도화가 지연되고 있기 때문이고, 다른 하나는 정당이 시민사회와 유리된 채 운영되고 있기 때문이다. 그런데 전자는 사회적 균열구조의 반영이 정당체제임을 고려할 때(Lipset and Rokkan, 1967), 지역주의 정당체제는 사회균열의 축이 변하지 않고서는 큰 제도적 개선효과를 기대하기 힘들다.<sup>1)</sup> 그러나 후자의 정당운영과 관련해서는 공천제도의 개선을 통해 당내 민주화를 이끌어낼 수 있다고 본다.

정당민주화를 논의하는 데 있어서 정당공천의 중요성을 강조하는 것은 공천절차의 성격이 정당의 성격을 말해주며, 공천권을 지닌 자가 정당의 주인이기 때문이다(Schattschneider, 1942: 64). 즉 정당공천 과정의 민주성과 공정성을 제고시키는 제도개선이 당내 민주화의 실현에 중요한 요건이 된다. 이는 특히 지역주의 선거환경 속에서 정당공천이 당선과 직결되는 문제이기 때문에 공천과정의 참여가 선거참여에 상응하는 의미가 지닌다고 볼 수 있다. 이런 점에서 지역적 정당지지가 높은 곳일수록 선거에 앞서 공천과정에서 '올바른' 정당 후보를 선택하는데 참여하는 것이 중요한 의미를 지닌다. 다음은 먼저 지역주의가 강한 선거환경에서 정당공천이 지닌 영향력과 중요성을 경험적으로 분석해 보고자 한다.

## 2. 지역주의 선거환경

1) 지역주의적 다당제의 출현과 지속은 민주화이후 민주-반민주의 정치적 균열이 사라진 상태에서 지역 외에 뚜렷한 사회균열구조가 형성되지 못함을 반영하는 것이다. 이는 한국사회의 동질성과 이데올로기적 보수성에 기인한 바가 크다(이갑윤, 1998; 조기숙, 1996).

1987년 민주화과정 이후 한국의 선거를 설명하는 특징적 현상은 특히 영호남에서 첨예하게 대립되어 나타나기 시작한 지역주의이며, 이는 국회의원 선거와 대통령 선거에 그치는 것이 아니었다. 지방선거 역시 지역주의 선거환경 속에서 치러지고 있다는 점은 지난 1995년, 1998년 선거결과에서 뚜렷이 나타난다. 특히 1998년 지방선거의 경우 전국 16개 시도 모두가 광역단체장, 광역의회, 기초단체장 선출에 있어 1당 독점적인 양상을 보인 바 있다. 이는 1995년 지방선거와 비교하여 지역주의의 강화를 뜻하는데, 참고로 1995년 선거에서는 5개 시도(인천, 경기, 대구, 경북, 경남, 충북)를 제외한 지역에서 1당 지배적인 양상을 보였다. 이와 같이 정당지지 지역뿐 아니라 모든 지역에까지 확산된 1998년 지방선거는 당시 국민회의와 자민련의 연합공천이 수도권 지역에서 성공적이었다는데 기인한 것일 수 있다. 그러나 그 효과가 영남지역에서 발휘할 수 없었던 것은 강화된 지역주의를 반증하는 것이기도 하다(황아란, 1998).

〈표 1〉 1998년 B·4 지방선거의 1당 독점적 정당점유 현황

독점정당	시·도	광역단체장	기초단체장	광역의회
국민회의	서울	○	76%	83%
	경기	○	65%	69%
	인천	자민련	90%	77%
	전북	○	64%	94%
	광주	○	100%	100%
	전남	○	68%	84%
	제주	○	50%	57%
한나라당	강원	○	72%	50%
	대구	○	88%	100%
	경북	○	61%	82%
	부산	○	69%	98%
	울산	○	60%	64%
	경남	○	70%	89%
자민련	충북	○	55%	71%
	대전	○	80%	100%
	충남	○	73%	94%

주) ○ 표시: 독점정당과 동일한 광역단체장의 소속정당을 뜻함.

지방선거에서 지역주의의 영향이 크다는 것은 무소속 당선자의 지역별 분포에서도 나타난다. 기초단체장 선거의 경우, 무소속 당선자의 지역별 점유율을 살펴보면 정당지지지역에서 높은 것을 볼 수 있다. 영남지역에서 한나라당 기초단체장은 68%인 것에 비교하여 민주당이나 자민련 소속은 합해서 4%에 불과하다. 호남지역의 경우는 민주당 소속이 71%이며 나머지는 모두 무소속인 것으로 나타난다. 충청지역의 경우도 자민련이 68%, 연합공천을 하였던 민주당이 10%인데 비하여 한나라당은 한 명도 당선되지 못하였다. 즉, 이들 지역은 지역지지 정당후보의 당선을 제외하면 무소속 후보의 당선이 대부분을 차지하고 있다는 점에

서 지역주의의 배타성을 보여 주는 것이다.

이들 무소속은 대부분 현직자로서 기초단체장 선거의 특징적 현상인 '현직효과'로 해석될 수 있다. 그런데 지역주의 선거환경 속에서 정당공천의 중요성을 강조하는 것은 현직의 기초단체장후보 경우에도 무소속이거나 당적을 변경하여 출마한 경우 재선율에 큰 차이를 보이고 있다는 점이다(황아란, 2001).

<표 2> 지역별 1998년 기초단체장 당선자(%)

	한나라당	민주당	자민련	기타	선출인원
총계	31.9	36.2	12.5	19.4	232명
영남	68.1	1.4	2.8	27.8	72명
호남	0	70.7	0	29.3	41명
충청	0	9.7	67.7	22.6	31명
수도권	16.7	72.7	6.0	4.5	66명
강원,제주	63.6	13.6	9.1	13.6	22명

지역주의 투표행태는 정당간 정책적 차별성의 부재나 중앙의 정치이슈를 지방선거의 쟁점으로 오도시키는 중앙당의 과도한 영향이 낳은 결과이기도 하지만, 이는 또한 지역주의 투표행태가 원인이기도 하다. 만약 정당이 어떤 정책이든 어떤 후보든 상관없이 특정 정당소속이면 당선되는 지역주의 환경에서 선거를 치르게 된다면, 정당간 정책적 차별성을 개발시키거나 지구당 중심의 선거활동을 활성화시키려는 노력은 불필요하기 때문이다. 그런데 지방선거에서 특히 지역주의 문제는 정당의 반응성을 떨어뜨린다는 데 있다. 유권자의 대표를 뽑는 선거에서 후보가 유권자가 아닌 다른 무엇을 우선한다면 선거가 지닌 통제기제가 제대로 발휘될 수 없기 때문이다. 따라서 지방선거에서 지역주의 문제는 적어도 선거에 상응하는 공천결정과정에서 통제기제가 작동할 수 있어야 그 폐단을 줄일 수 있다.

### 3. 정당공천의 문제점

이제까지 기초단체장의 정당공천과 관련하여 제기된 문제들은 위에서 살펴보았듯이 지역주의 선거환경 속에서 그 만큼 정당공천이 지닌 중요성이 매우 높기 때문에 나타난 부작용이라 볼 수 있다. 기초단체장의 공직부패와 관련하여 심각하게 제기되는 문제가 정당공천에 따른 뇌물제공을 비롯하여 정치자금의 모집 및 집행과정에서의 불법행위로 지적되고 있다(김성호·황아란, 2000). 이러한 문제는 정당공천을 매개로 한 선거과정에서의 부정부패 뿐 아니라 당선이후 기초단체장의 공직수행에도 영향을 미친다. 현직 단체장은 공천권을 쥐고 있는 지구당 국회의원이거나 중앙정치권의 눈치를 봐야 하는 현실이기 때문에 중앙과 지방간 관계를 종속적인 관계로 만드는 주요 요인이 된다(김순은, 1997; 김병준, 1998). 현직 기초단체장들이 정당공천 배제를 지지하는 것도 이러한 이유가 가장 크다 할 것이다.

만약, 정당공천과정이 민주적이고 공정한 절차에 따르기보다는 중앙당이나 지구당 위원장 등 특정 소수가 절대적인 영향력을 행사하는 것이 현실이라면, 공천의 중요성을 감안할 때 이들 공천권자에 대한 집중적인 공천 운동이 필요할 수밖에 없다. 정당공천이 당선과 직결되는 지역주의 선거환경에서 정당공천이 민주적인 절차와 지역주민의 의사가 반영되지 않았던 것은 현직단체장의 재공천 여부가 중앙당에 의해 결정되는 경향에서 뚜렷이 나타난다.

우선 기초단체장 선거의 특징 가운데 하나는 높은 현직효과를 들 수 있는데, 1998년 지

방선거에서 현직 기초단체장의 재선율은 76%로 나타난다. 특히 주요 3당 소속의 현직후보의 경우 재공천을 받았을 때의 재선율은 무려 90%이상을 보여주었다. 이렇듯 높은 현직효과에도 불구하고 현직단체장이 주요 3당에서 재공천을 받지 못하였던 경우는 흥미로운 분석 대상이 된다. 현직후보의 경우, 지난 선거에서의 득표율이 공천심사에서 당선경쟁력을 재는 중요한 자료로 활용되어야 함은 분명하다. 따라서 현직후보의 공천탈락 이유가 당선경쟁력 등 합리적인 기준으로 설명되지 못한다면, 정당공천의 신뢰성은 심각한 위협을 받게 될 것이다. 왜냐하면, 정당공천은 선거에 이기기 위하여 올바른 후보를 뽑는데 의미가 있기 때문이다.

그러나 예상과는 달리 지난 1998년 주요 3당의 기초단체장 현직후보의 재공천 여부는 1995년 선거결과에 비추어 상치되는 양상을 보여주고 있다(황아란 2002). 즉 정당의 재공천을 받은 경우보다 공천에서 떨어진 현직후보들이 주요 3당 모두에서 더 많은 득표를 얻었을 뿐만 아니라 1-2위 득표율 차이도 더 큰 것으로 나타난다. 이는 이제까지 공천심사가 지역에서의 당선경쟁력과 무관하게 별개의 차원에서 관리되고 있음을 시사해 주는 것이다.

요약하자면, 지역주의 선거환경에서 정당공천이 선거에 상응하는 중요성을 지님에도 불구하고 이제까지 정당공천에서 나타난 역효과는 정당공천과정이 지역주민의 의사를 반영한 합리적이고 민주적인 절차에 의해 공정하게 관리되지 못하는 데서 파생한 것이다. 그리고 이러한 문제는 선거에만 국한된 것이 아니라 공천권에 좌우된 중앙과 지방간 수직적 관계를 유발시킴으로써 지방자치의 의미를 퇴색시키는 데도 영향을 미치고 있다. 그러나 지방자치를 통하여 중앙과 지방이 상호협력의 발전적 모형으로 정립되기 위하여 한 가지 주목해야 할 점은 정부와 시민사회를 연결하는 통로로써, 그리고 중앙과 지방의 관계를 맺는 중요한 매개체가 정당이란 사실이다(Gyford and James, 1983). 따라서 정당공천과정의 개혁은 지역주의 선거환경에서 제대로 작동하지 못하고 있는 통제기능을 회복하고, 정당민주화를 위한 실천적 수단으로 활용되어 자율성을 내재한 중앙-지방간 협력관계로 발전시켜야 할 시대적 요구로 대두되고 있다.

### Ⅲ. 경선제도의 도입과 문제점

정당민주화의 요건인 정당공천 개혁은 정당후보의 선출과정에서 민주적 절차와 공정성의 확보를 전제로 하는 것이다. 공선법이나 정당법 역시 정당후보 선출과정의 민주적 절차를 강조하고 있다(공선법 제47조 제2항, 정당법 제31조1항).<sup>2)</sup> 그럼에도 불구하고 지금까지의 정당후보자 선출과정은 원내·외 지구당위원장과 중앙의 핵심 당직자에 의한 내천·내략의 형태로 이뤄져 왔던 것이 사실이다. 그런 점에서 지방선거의 정당공천 문제는 중앙집권적인

2) 공선법 제47조 제2항에는 "정당이 제1항의 규정에 의하여 후보자를 추천함에 있어서는 정당법 제31조(공직선거후보자의 추천)의 규정에 따라 민주적인 절차에 의하여야 한다"고 명시되어 있으며, "정당법 제31조 제1항은 "정당의 공직선거후보자의 추천은 민주적이어야 한다"고 규정하고 있다.

정당구조나 민주성과 대표성을 확보하지 못한 공천과정에 직접적인 원인을 찾고 해결책을 모색하여야 한다.

다행히 올해부터 한나라당과 새천년민주당은 대통령 후보와 지방선거 후보의 공천개혁으로써 상향식 경선에 의한 정당공천제도를 도입하였다.<sup>3)</sup> 다만, 대통령 후보공천은 일반 유권자가 약 50% 포함되는 국민참여경선제가 시행된 반면, 지방선거의 후보공천은 당원들에 의해 선출하는 경선제가 도입되었다. 그러나 기초단체장 후보공천을 위한 각 당의 경선제 도입실현은 처음부터 잇따른 경선불복과 후보선출과정의 잡음, 경선 거부, 금품매수 등 여러 가지 문제를 나타내고 있어 민주적, 상향식 공천방식이 제도화되기 위한 보완이 필요하다.

경선제 도입은 정당공천의 민주적 절차확보를 통하여 당내민주화와 지역의 의사에 반응하는 정당시스템을 구축하는데 있다. 특히 지역주의 선거환경에서 정당공천이 당선에 직결되는 영향력을 지니는 만큼 선거에 앞서 정당공천과정에서 대표선출에 대한 통제기능이 작동될 수 있어야 한다. 왜냐하면 지역주의 투표행태가 때로는 합리성을 결여한 무비판적인 정당지지로 나타나기 때문에 선거가 지닌 대표에 대한 통제기능이 제대로 발휘될 수 없기 때문이다. 이는 곧 주민대표의 책임성이 저하됨으로써 대의제민주주의의 위협적인 요인이 된다. 이런 점에서 볼 때 현행의 경선제도는 민주성과 공정성을 확보한 통제기제로서 몇 가지 큰 한계를 지니고 있다.

첫째, 상향식 경선제가 지방선거에 도입은 되었으나 전면적으로 실시되고 있지는 않다는 점이다. <표 3>에서 보듯이 한나라당이나 새천년민주당의 기초단체장 공천방식은 지구당에서 결정하도록 되어 있는데, 결국 이러한 규정은 경선제도입이 형식에 그칠 소지를 담고 있다. 실제로, 정당공천을 확정 한 지역 가운데 일반당원이 참여한 경선제는 지금까지 절반 정도에 불과하며 나머지는 사전정비작업에 의한 단독출마나 합의추대, 또는 소수 당직자로 구성된 지구당운영위원회에서 선출한 것으로 나타난다. 예컨대 대구광역시의 경우 3개 자치구가 선거인단방식을 취한 반면, 5개 자치구가 지구당 운영위원회가 선출하는 방법을 택하였다.

2002년 5월 13일 현재, 확정된 기초단체장후보의 공천방식을 살펴보면 한나라당은 184개 지역 가운데 58개만이 경선을 통해 후보를 결정하였으며, 새천년민주당은 145개 지역 중 80개, 그리고 자민련은 40개 지역 중 5개 지역에서 경선을 실시하였다. 참고로 울산에서 민주노동당은 4개 지역 모두 경선을 실시하였다.

### <표 3> 기초단체장 정당후보선출 규정

3) 정당공천과 관련하여 법적 근거를 살펴보면, 「정당법」 제31조 제2항에서 “정당의 공직선거후보자 추천에는 추천할 공직선거의 선거구를 관할하는 해당당부 대의기관의 의사가 반영되도록 하여야 하며, 그 구체적 절차는 당헌으로 정한다”고 규정되어 있다. 한편, 공천자격과 관련하여 동조 제3항은 “정당의 당원으로서 당헌에서 정한 바에 따라 당비를 납부하거나 무급으로 각급 당부에서 자원봉사를 한 자에 한하여 당해 정당의 공직선거후보자 또는 당직자의 선거권이 있다”고 규정되어 있다.



<p>한나라당</p>	<p>“한나라당 공직후보자 추천규정, 제20조(후보자 선출)</p> <p>① 지치구의 구청장·시장·군수(이하 '지치구·시·군의 장'이라 한다)후보자는 지구당대회 또는 지구당대회운영위원회에서 별도로 구성하는 선거인단에서 선출하며, 당선지 결정은 규정 제14조 제1항을 준용한다. 다만, 지구당대회운영위원회에서 달리 정할 때는 그러하지 아니하다.</p>
<p>새천년민주당</p>	<p>“새천년민주당 당헌, 제100조(시장·군수·구청장 후보자의 추천)</p> <p>① 시장·군수·구청장 후보자는 지구당의 당원대회, 당원선거인단대회 또는 대의원대회에서 비밀투표로 선출하여 제철하고 당무위원회의 인준을 거쳐 확정되며 대표최고위원이 추천한다.</p> <p>② <u>지구당의 시장·군수·구청장 후보자 선출 방법은 지구당상무위원회에서 결정한다.</u></p> <p>③ 지구당이 시장·군수·구청장 후보자 선출을 위한 당원대회, 당원선거인단대회 또는 대의원대회를 개최할 수 없는 경우에는 중앙당 당무위원회가 시장·군수·구청장 후보자를 선정하여 확정한다.</p>

문제는 현행 지구당구조가 독점권력의 측면에서 중앙당과 크게 다를 바가 없다는 데 있다. 지구당위원장은 일반당원에 의해 선출되는 것이 아니라 지역구 국회의원이 되거나 중앙당에 의해 임명되고 있다. 그러나 지구당 운영이 지구당위원장의 절대적인 영향력 하에 좌우되고 있는 현실이기 때문에 지구당 중심의 상향식 경선제도가 도입되었다 하더라도 이는 기존의 당총재나 당대표 대신 지구당위원장이 독점적 지위를 대신하게 될 것이란 우려가 제기된다.<sup>4)</sup> 기초단체장 후보공천을 위한 선거인단 구성이나 운영위원회구성 역시 지구당위원장의 영향이 크게 작용할 수 있다는 점에서 경선제는 도입부터 불공정시비에 휘말리게 된 것이다. 뿐만 아니라 지구당의 독점권력은 정보의 폐쇄성으로 드러나기도 하는데, 일부 지역에서는 공천일정이나 과정에 대한 정보공개가 제대로 이루어지지 않아 거센 반발과 비판이 제기되기도 하였다.

둘째, 대표성 측면에서 볼 때 현행 경선제는 경선에 참여하는 일반당원 또는 대의원의 숫자가 매우 제한적이다. 한나라당의 경우 단일 지구당을 기준으로 최소 200명 이상의 지구당 소속당원으로 구성되어 있으며, 민주당의 경우도 200인 이상의 당원선거인으로 구성된 당원선거인단대회에서 기초단체장 후보를 선출하고 있다(〈표 4〉 참조).

〈표 4〉 기초단체장 정당후보공천의 선거인규모

4) 당내민주화란 큰 틀에서 본다면 지구당위원장을 일반당원의 비밀투표에 의한 선출방식으로 바꾸는 것이 지구당의 과제이기도 하다.

한나라당	<p>“한나라당 공직후보자 추천규정, 제21조(선거인단 구성)</p> <p>① 지치구·시·군의 <u>총</u> 후보자를 선출하기 위하여 선거구별로 선거인단을 들 수 있으며, 선거인단은 다음 각호와 같다.</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. 단일 지구당(1개 선거구에 1개 지구당)으로 구성된 선거구의 경우는 <u>최소 200명 이상의 해당 지구당 소속 당원으로 구성</u></li> <li>2. 복수 지구당(1개 선거구에 2개 이상 지구당)으로 구성된 선거구의 경우는 인구수 1000명당 1인을 기준으로 각 지구당대회 운영위원회에서 선출하는 당원으로 구성되는 <u>합동 선거인단</u>. 이 경우 지구당간 합의에 의해 달리 구성할 수 있으나, 각 지구당별로 <u>최소 200명 이상</u>의 당원으로 구성</li> <li>3. <u>복합</u> 지구당(1개 지구당에 2개 이상 선거구)의 경우는 선거구별로 <u>최소 100명</u>이상의 해당 선거구 당원으로 구성.</li> </ol>
새천년 민주당	<p>“새천년민주당 당헌, 제100조(시장·군수·구청장 후보지의 추천)</p> <p>④ 국회의원 지역구기 하나의 시장·군수·구청장 선거구와 같을 경우에는 지구당은 시장·군수·구청장 후보지를 지구당의 당원대회, 대의원대회 또는 <u>200인 이상의 당원선거인</u>으로 구성된 당원선거인단대회에서 선출한다. 다만, 당원선거인단은 지구당의 대의원을 모두 포함한 당원선거인으로 구성한다.</p> <p>⑤ 하나의 시장·군수·구청장 선거구에 <u>2개 이상의 지구당</u>이 있는 경우에는 각 지구당대의원대회에서 선출한 <u>100인 이상의 동수</u>의 선거인으로 선거인단을 구성하여 선출하거나 <u>합동당원대회</u>에서 선출한다.</p> <p>⑥ 하나의 지구당 관할 구역에 2개 이상의 시·군·구기 있는 경우에는 지구당의 당원대회, 대의원대회 또는 지구당대의원대회에서 선출한 시·군·구별 <u>각 50인 이상</u>의 선거인으로 구성된 선거인단대회에서 선출하거나 해당선거구별 당원대회에서 선출할 수 있다.</p>

실제로 4월 1일 현재 일반당원이 참여한 경선결과를 살펴보면, 지역마다 차이가 있으나 (207명~1822명) 평균 677명 정도인 것으로 나타난다. 더욱이 지구당운영위원회 경선의 경우 참여인원을 살펴보면, 50명도 되지 않는 곳이 있으며, 대개 100명 이하의 소수에 불과한 실정이다.

문제는 이와 같이 경선의 참여 숫자가 제한적이기 때문에 지구당위원장의 입김을 벗어나기 힘들며, 동원투표에 의해 통제할 수 있는 범위 내에 있게 되는데 있다. 이는 특히 부산 등 일부 지역의 경우 경선형식을 빌렸더라도 지구당위원장의 의중이 반영된 사실상 추대방식으로 불합리한 경선운영이 공정성 침해의 중요한 요인이 되고 있다.<sup>5)</sup> 사실 경선참여를 포기하고 무소속으로 출마하거나 경선결과에 불복하는 사태가 잇따르는 이유도 여기서 비롯된 바가 크다. 요컨대 정당지배지역에서의 공천이 곧 당선을 의미하는 구조 속에서 공천방식의 변화가 정당변혁의 중요한 전환점이 될 것이란 기대는 당내경쟁이 공개된 것만으로 충분하지 않으며, 실제 운영에 있어서 참여의 폭이 확대될 때 가능한 것이다.

셋째, 기초단체장후보의 경선참여 자격이 당원에 국한됨으로써 지역주민의 참여가 제한되어 있는 점도 문제를 지닌다. 물론 정당공천과정이 정당내부의 행사인 것은 사실이지만 정당의 공적 기능을 고려할 때 정당공천을 정당내부의 “사적인” 행사로 해석해서는 안되기 때문이다. 특히 당비를 내는 진성당원이 극히 적은 현실에서 당원에 국한된 기초단체장후보의

5) 선거인단구성과 관련한 불공정 경선의 구체적인 사례는 정세욱(2002), 주민참여경선제 실행의 문제점에 대한 호남지역의 사례는 김광수(2002) 참조.

경선참여는 정당지지자의 대표성 확보에 근본적인 한계를 지닌다. 주지하다시피 우리 정당의 경우 정당의 정강정책에 동조하여 입당하고 정기적으로 당비를 내는 자발적인 당원을 찾기 쉽지 않다. 당원 또는 당원이 선출하는 대의원에 의한 상향식 정당후보선출이 의미를 갖기 위해서는 당원이 평소 정당운영에 관심을 갖고 자발적으로 정당활동에 참여하여야 하는데 현실은 그렇지 못하기 때문이다.

지구당위원장을 비롯한 소수 정당간부에 의해 좌우되는 지방정당의 구조를 고려할 때 공천 개혁을 통해 정당의 사당화를 막고 당내 민주화를 이루기 위해서는 정당을 지지하는 일반 유권자도 참여할 수 있는 통로가 개방되어야 한다. 특히 지역적 정당지지가 강한 곳에서는 지역민의 의사를 반영한 경선이 되어야 민주성과 대표성을 확보하였다고 할 수 있으며, 정당이 지역사회를 대변하는 진정한 정치기구로 뿌리내릴 수 있다.

**<표 5> 기초단체장 정당후보공천의 결정**

<p align="center">한나라당</p>	<p>「한나라당 공직후보자 추천규정」</p> <p>제20조(후보자 선출) ④ 당우회의는 제12조(심의) 기준에 따라 심의하며, 1) 추천대상자가 결격사유가 있어 부적격하다고 인정될 때에는 지구당위원장으로 하여금 다른 사람을 추천하도록 하거나 또는 추천대상자를 따로 선정하여 심의할 수 있다.</p> <p>제25조 (후보자 확정) 지치구·시·군의 장 후보자는 지구당에 의해 선출 또는 추천된 지니 당우회의에서 따로 선정된 지를 출제기 출제단회의의 협의와 당우회의의 심의를 거쳐 확정한다.</p>
<p align="center">새천년 민주당</p>	<p>「새천년민주당 당헌」</p> <p>제101조의3 (인준거부) 당우위원회는 ... 제100조(기초단체장 후보자의 추천)에서 규정하는 공직선거 후보자 선출을 위한 당원대회, 당원선거인단 대회 또는 대의원대회에서 선출하여 제철한 추천후보자에 대한 심사결과 공직선거후보자로 부적합하다고 인정될 때에는 상당한 기간을 정하여 해당 지방당부에 다른 사람을 제철할 것을 요구할 수 있다. 이 경우 해당 당부기 다른 후보자를 제철하는 것을 거부하거나 정당한 이유없이 정해진 기간 내에 제철하지 아니한 때에는 최고위원회의 의결을 거쳐, 당우위원회에서 후보자를 선정하여 추천을 의결할 수 있다. (본조신설 2002.1.24)</p>

끝으로 상향식 정당공천제도의 도입에도 불구하고 유명무실할 문제의 소지를 지닌 것은 궁극적으로 공천 여부가 중앙당에게 달려있는 것이다. 즉 <표 5>에서 보듯이 지구당에서의 경선결과가 중앙당에 의해 번복될 수 있는 규정을 담고 있다. 이는 한마디로 상향식 정당공천제가 도입은 되었으나 여전히 지구당의 자율성을 제약할 수 있는 중앙집권적인 정당구조가 존속되고 있음을 말해준다. 예컨대 민주당의 광주시장 후보선출의 경우 경선으로 선출된 후보 경선 후유증으로 물러난 것과 등록 마지막날 중앙당에 의해 후보가 결정된 경선제의 제도화에 한계를 보여 준 것이다.

## IV. 논의 및 결론

정당공천이 허용된 기초단체장 선거에 지역주의 투표행태가 맹위를 떨치면서 나타난 문제는 지방자치의 근간을 위협하는 여러 부정적인 요인으로 나타나 문제의 심각성을 더해 가고 있다. 모든 지역에서 1당 독점적인 기관구성을 보인 지난 1998년 지방선거는 지역주의를 불모로 한 중앙정치에 대리전이었다는 비판을 면하기 힘들기 때문에 지방자치가 과연 지방의 자치인가에 의문을 제기하게 되었다. 정당간 균형과 견제를 이루지 못하는 지방정치, 정당정치를 책임정치에서 벗어나게 하는 지역주의는 결국 지방정당의 자생력과 경쟁력을 잃게

함으로써 주민과 유리된 정당으로 전락되는 것이다.

책임정치를 실현하기 위한 정당정치는 무엇보다 경쟁이 존재하는 정당정치, 즉 대안의 정당이 있어야 한다. 그래야 지역주민은 정치와 행정의 책임을 묻고 대안을 선택할 수 있게 된다. 정당간 경쟁이 중요하게 강조되는 또 다른 이유는 그것이 지방정치의 성격을 좌우한다는 데 있다. 키이 교수(Key, 1949)의 미국 남부지역정치에 대한 연구 이래 많은 학자들이 정당경쟁의 중요성을 인식하게 된 것도 이 때문이다.<sup>6)</sup> 첫째, 경쟁적인 환경에서 유권자의 투표참여가 높은 것은 잘 알려진 사실이며(Holbrook and Van Dunk, 1993), 둘째 정당경쟁이 대체로 지방정부의 정책유형을 결정하는데 관련이 있는 것으로 나타난다(Bibby and Holbrook, 1997: 103-109). 예컨대 정당간 경쟁이 높은 지역에서는 주정부가 사회복지정책에 투자를 많이 하는 반면, 일반적으로 비경쟁적인 지역은 소위 키이 교수가 말하는 '없는 자'를 위한 프로그램에 투자 지출이 적다는 것이다.

그러나 우리의 현실 지방정치는 지역주의로 인하여 대안의 정당이 경쟁력을 키울 수 없는 환경 속에 갇혀 있기 때문에 결국 하나의 정당만이 존재하는 독점구도를 지속하고 있다. 이는 지역주의 정치환경이 존속되는 한, 그리고 정당이 지방자치의 정치과정에서 주민과 유리된 정치조직으로 선거캠프로서만 존재의미를 갖는다면 정당참여의 지방자치는 득은 없고 실만 더해 가는 지방정치가 될 것이다. 정당이 인물중심에서 벗어나 정책적 차별성을 지닌 제도화된 정당으로 발전하려면 무엇보다 당내 민주화와 함께 유권자의 의사와 정치적 참여에 반응성을 높일 수 있는 시스템을 갖추어야 한다.

본 논문은 정당공천제도의 개선을 통해 지방선거에서 지닌 지역주의 문제를 처방하고 정당 민주화의 길을 찾고자 하였다. 즉 기초단체장의 정당공천배치라는 극단적 처방보다는 오히려 정당공천의 민주적 절차와 공정성을 확보하는 것이 현실적이고 적절한 방안으로 본 것이다. 물론 정당공천의 개혁이 지역주의 투표행태를 사라지게 할 직접적인 해결방안은 아니다. 그러나 적어도 지역주의 선거환경에서 약화된 선거의 통제기능은 정당공천과정을 개혁함으로써 보완할 수 있다고 본다. 특히 1당 독점 지역에서 정당을 지지하는 일반유권자가 참여하는 후보공천방식은 주민의 의미 있는 선거참여를 확보하는 수단이 될 것이다. 이는 미국의 직접예비선거제도의 도입이 보스정치의 청산과 당내민주화에 기여했을 뿐 아니라(Bartels, 1988; Kernell, 1993: 34-37; Levine, 1992: 40-43), 지역의 1당 독점구도에 탈출구 역할을 했다는 점에서 시사하는 바가 크다(Key, 1956: 81). 즉, 정당간 경쟁이 낮은 선거환경이라면 정당공천 과정에서 정당내 경쟁의 장을 확대하고 이를 합리적이고 민주적으로 결정하는 방안이 주민통제를 강화시킬 필요가 있기 때문이다.

그런 점에서 이번 지방선거부터 도입된 상향식 공천방식은 민주적 절차확보를 위한 중요한 시도인 것으로 평가된다. 그러나 민주적 공천방식의 개혁이 형식적인 것에 그치지 않기 위해서는 몇 가지 개선되고 보완되어야 할 점이 있다. 첫째, 부분적으로 시행하고 있는 지구당 중심의 상향식 경선제가 전면적으로 실시하여야 한다. 그런데 지구당 중심의 경선제도가

6) 정당경쟁에는 유권자의 정당편향이 중요한 변인이 되는 것으로 나타난다(Barrilleaux, 1986; Holbrook et. al., 1994).

실질적으로 민주성을 확보하기 위해서는 지구당 조직의 민주화가 전제되어야 한다. 이를 위해서는 무엇보다 지구당위원장부터 중앙당의 임명이 아닌 일반 당원의 투표에 의해 선출되어야 할 것이다.

둘째, 경선을 통한 정당공천 후보가 대표성을 확보하기 위해서는 일반당원 또는 당원에 의해 선출되는 대의원의 숫자를 대폭 늘릴 필요가 있으며, 나아가 정당을 지지하는 일반유권자도 경선에 참여할 수 있도록 개방하여야 한다. 즉, 국민참여경선제를 도입한 대통령후보 선출처럼 기초단체장후보도 지역주민이 참여하는 경선제로 개선되어야 한다. 일부 지역에서 기초단체장후보 선출을 위해 참여경선제를 실시한 사례도 있으나, 이를 명문화시키고 확대시킬 필요가 있다.

셋째, 지역주민참여 경선제가 도입된다면, 운영적인 측면에서 지금까지 대통령후보의 국민참여경선제에서 나타나고 있는 몇 가지 문제점을 보완할 필요가 있다. 우선 선거인단 가운데 일반정당지지자, 즉 공모선거인단의 규모를 크게 하여야 한다. 경선에 참여한 후보들은 자신의 지지자들이 공모선거인단에 많이 포함시킴으로써 선거인단구성을 유리하게 만들려 노력할 것은 자명한 일이다. 더욱이 공모선거인단의 신청규모가 그리 크지 않다고 판단할 경우, 경선후보자들은 매수 등 불공정한 방법으로 유권자를 동원하기 위하여 과도한 경선비용을 지출하게 될 것이다. 따라서 공모선거인단의 규모는 경선에 참여한 후보들이 자신의 지지조직을 동원하여 영향을 미칠 수 없을 만큼 충분히 크게 함으로써 경선비용이 고비용선거구조를 더욱 악화시키는 것을 막아야 한다.

한편, 공모선거인단의 크기나 신청규모와 함께 고려해야 할 점은 공모선거인단의 투표율이 실제 저조한 실정이란 것이다. 주민대표성을 제고시키려는 참여경선제의 취지를 살리고 실효성을 확보하려면 지금처럼 당원과 일반인을 50:50의 비율로써 선거인단을 구성할 것이 아니라 투표비율을 감안하여 선거인단 가운데 일반정당지지자, 즉 공모선거인단의 비율을 더 확대할 필요가 있다. 다만 득표율을 산정하는데 있어서는 당원과 지역주민의 투표를 50:50으로 적용할 수 있을 것이다. 이에 덧붙여 공모선거인단의 구성이 경선후보에 의해 동원된 유권자가 아닌 자발적인 유권자의 참여를 높으려면, 경선참여 절차를 보다 간소화하고 다양화시키는 방안모색도 병행되어야 할 것이다. 또한 공모선거인단의 모집과 명부관리를 중앙당 또는 시도지부 차원에서 총괄하고 지원하는 방식을 취함으로써 경선관리의 공정성과 효율성을 제고하는 방안을 고려할 필요가 있다.

끝으로 기초단체장 경선과 관련된 홍보노력이 제고되어야 한다. 공천방법이나 절차, 일정, 결과 등에 대한 정보는 누구나 쉽게 얻을 수 있어야 함에도 불구하고 그렇지 못한 사례가 발생하고 있기 때문이다. 정보공개는 기회의 공정성 측면에서 매우 중요한 요건일 뿐 아니라 투명성을 확보하는데도 기여한다. 예컨대 시도지부 차원에서 각 지구당의 정보를 취합하여 일간지등 다양한 매체를 통해 홍보하는 방법을 고려할 수 있다. 또한 선거운동의 과열이나 과도한 선거비용의 요인이 되는 후보와 선거인의 면대면 접촉을 억제하기 위한 방안으로써 미디어나 합동연설회를 활용하는 방법도 시도지부 차원의 선거관리가 적절한 대안이 될 수 있을 것이다. 특히 동시지방선거의 경우, 광역단체장과 광역의원 및 기초단체장의 정당후

보 경선도 동시실시의 방법을 고려할 수 있을 것이다.

결론으로, 지방자치의 발전을 위하여 극복되어야 할 과제가 지역주의에 따른 실종된 정당 정치의 회복이라면, 정당민주화가 선결되어야 한다. 이는 지금과 같이 지역주의가 강한 선거 환경에서 정당공천의 중요성을 고려한다면, 공천과정의 개혁 없이 정당 민주화나 지역사회에 반응하는 지방정당으로 탈바꿈 할 수 없기 때문이다. 그런 점에서 지방선거에 도입된 상향식 공천제도는 정당민주화에 크게 기여할 것으로 기대될 뿐 아니라 중앙과 지방간 수평적, 협력적 관계로의 전환에도 중요한 영향을 미칠 것으로 기대된다. 다만, 지방정부와 시민사회간의 유용한 통로로써 정당이 제대로 기능을 하려면 정당후보 공천과정에 지역주민이 참여할 수 있는 통로가 확대되어야 한다. 주민참여경선제를 통하여 현행의 당원중심에서 지역주민 중심의 개방된 정당으로 발전시킨다면, 지역사회에 반응하는 지역정당으로써 발돋움할 수 있을 뿐 아니라 당원관리를 위해 소요되었던 고비용 정당구조를 개선시킬 수 있을 것이다. 또한 정당의 정책에 동조하여 그 정당을 지지하는 유권자의 확보가 중요해짐으로써 정책정당으로 발전시키는데 기여할 것으로 본다.

## 【참고문헌】

- 강원택. (1999). 지방선거에 대한 중앙정치의 영향. 조중빈(편), 「한국의 선거Ⅲ」. 서울: 푸른길.
- 김광수. (2002). 6·13 지방선거와 주민참여 후보경선. 「6·13 지방선거: 분석과 평가」. 제3회 전국동시지방선거 평가 학술세미나. 전남대 선거정치연구소. 2002. 7. 4.
- 김병준. (1998). 지방선거제도 개선방향과 과제. 「21세기로 향한 한국의 지방정치」. 한국정치학회 지방정치 특별학술회의. 1998년. 10월 9일.
- 김성호. (2000). 「지방정치의 부패구조 개혁방안」. 한국지방행정연구원 연구보고서 2000-02.
- 김순은. (1997). 시·도 지방의회의 의정활동. 「지방자치 2년과 지방의 변화」. 한국지방자치학회 하계학술세미나. 1997년 6월 18일.
- 박종민·신수경. (2001). 지방정치에서 정당의 역할과 한계 - 한 도시 이야기. 「정부학연구」. 제7권 제1호.
- 이갑윤. (1998). 「한국의 선거와 지역주의」. 오름.
- 정세욱. (2002). 지방선거와 정당공천제: 경선제를 중심으로. 한국정치학회 춘계학술회의. 2002년 5월 18일.
- 조기숙. (1996). 「합리적 선택」. 한울.
- 황아란. (2001). 지방자치시대와 정당정치. 한국정치학회 추계학술회의. 2001년 10월 26

- 일~27일.
- \_\_\_\_\_. (1999). 6·4 기초단체장선거와 현직효과. 조중번(편), 「한국의 선거Ⅲ」. 서울: 푸른길.
- \_\_\_\_\_. 1998. 1998년 6·4 지방선거 분석. 한국지방행정연구원 연구보고서 98-13. 전국 시·도지사협의회, 전국 시장·군수·구청장협의회, 전국 시·도의회의장협의회, 전국 시·군·자치구의회 의장회. (2001). 지방자치부활 10주년 기념 21세기 지방자치발전 대토론회. 대한상공회의소 국제회의실. 2001년 9월 6일.
- Barrilleaux, C. (1986). A Dynamic Model of Partisan Competition in the American States. *American Journal of Political Science*. 30:822-840.
- Bartels, L. (1988). *Presidential Primaries and the Dynamics of Public Choice*. New Jersey: Princeton University Press.
- Bibby, J. and R. Holbrook. (1996). Parties and Elections. In Gray, V. and H. Jacob. (eds) *Politics in the American States: A Comparative Analysis*. 6th ed. Washington, D.C.: CQ Press.
- Gyford, J and Marie James. (1983). *National Parties and Local Politics*. London: George Allen and Unwin.
- Holbrook, T., M. Mangum and J. Garand. (1994). Sources of Electoral Competition in the American States. Paper presented at the annual meeting of the American Political Science Association, New York, September 1-4.
- Holbrook, T. and E. Van Dunk. (1993). Electoral Competition in the American States. *American Political Science Review*. 87:955-962.
- Kernell, S. (1993). *Going Public: New Strategy of Presidential Leadership*. 2nd ed. Washington D.C.: Congressional Quarterly Press.
- Key, V. O., Jr. (1956). *American State Politics: An Introduction*. New York: Alfred A. Knopf.
- \_\_\_\_\_. (1949). *Southern Politics in State and Nation*. New York: Alfred A. Knopf.
- Kim, Byong-Joon. (1990). Non-Partisanship and System Bias in Political Politics: Implications of Election System on Policy Agenda. In Chang-Hyun Cho. (ed.) *People's Participation and Local Autonomy*. Seoul: Center for Local Autonomy, Hanyang Univ.
- Levine, M. (1992). *Presidential Campaigns and Elections: Issues, Images, and Partisanship*. Illinois: F. E. Peacock Publishers.
- Lineberry, R and I. Shakansky. (1974). *Urban Politics and Public Policy*. 2nd ed.



NY: Harper and Row.

Schattschneider, E. (1965). *The Semisovereign People*. Hinsdale: The Dryden Press.

\_\_\_\_\_. (1942). *Party Government*. New York: Rinehart.