

지방자치단체의 선거제도 개선방안

- 정당공천제를 중심으로 -

Some Improvement Measures of Local Government Electoral System

- Focused on the Party Nomination System -

김두년* · 김택**

Kim, Doo-Nyeon · Kim, Taek

목 차

- I. 서론
- II. 지방선거와 정당정치
- III. 지방선거와 정당공천제의 폐해
- IV. 지방자치단체의 선거제도 개선방안
- V. 결론

국문초록

한국의 지방자치가 괄목할 정도로 발전하였지만 지방선거과정상의 부조리한 공천선거라든지 자치단체장, 지방의원들의 탈법과 불법행태에 대해서 이를 분석하고 개선책을 강구하여야 하는 당위성이 제기되고 있다. 이 논문은 이러한 폐해를 인식하고 정당공천제도의 개선방안을 제시한 논문이다.

먼저 지방선거에서 정당공천제를 찬성하는 논리와 정당공천제를 반대하는

논문접수일 : 2012.12.11

심사완료일 : 2013.01.22

게재확정일 : 2013.01.24

* 법학박사 · 중원대학교 법학과 부교수

** 행정학박사 · 중원대학교 경찰행정학과 조교수

논리를 비교검토하고 나서 미국, 독일, 프랑스, 일본 등 주요 선진국가의 정당 공천제의 운용현황을 검토한 결과 주요 국가들이 지방선거에서 정당의 공천을 허용하고 있지만 정당공천제의 영향은 미미한 것으로 나타났다.

다음으로, 우리나라의 지방선거와 정당공천제의 변천과정을 살펴보고 나서 헌법재판소의 결정과정을 살펴보았는데, 헌법재판소가 정당공천제의 합헌결정을 한 것은 정당정치를 표방한 헌법규정(제8조)와 지방자치를 규정한 헌법규정(제118조)과의 관계에서 함께 검토되어야 할 사안이다.

마지막으로 이 논문은 우리나라의 정당공천제로 인한 공직부패의 구조와 유형을 살펴보고 정당공천제의 정치적 병폐를 지적하고 나서, 이를 개선하기 위해서 지방선거와 정당공천제도 개선방안을 다음과 같이 제시하였다.

첫째, 정당공천제의 폐해를 인식하고 이의 적절한 제도개선작업이 필요하다. 정당공천 제도를 폐지 할 것인지 정치자금의 후원회제도를 활성화하여 투명성을 제고하던지 하는 방안을 모색하여야 한다.

둘째, 공천과정상의 투명성을 확보할 수 있는 제도적 장치를 강화하고 공천과정의 공개성을 통해 부패소지를 줄여나가야 한다.

셋째, 이를 위해 정당공천 부패에 통제역할을 할 수 있도록 시민단체의 역할이나 기능이 중요하고 정당공천의 감시와 견제메커니즘을 모색해야 한다.

주제어 : 지방선거, 지방자치, 정당정치, 정당공천제, 정당공천제 찬반론, 기초의원선거, 공직부패, 부패구조, 지역공천제

1. 서론

지방자치제도는 한 나라의 정치·문화·역사의 지난한 타협 과정 속에서 생성되는 것이며 다양한 환경과 정치적 이데올로기에 따라 변질되며 발전을 하고 있다고 볼 수 있다. 우리나라는 지난 1949년 지방자치법이 제정되었지만 극도의 정치혼란과 정치적 미성숙으로 말미암아 실시되지 못하다가 1952년에야 부분적으로 실시되었는데 이것도 정파적 이해대립과 민주주의의 미성숙으

로 인해 제도적인 정착의 토대를 상실하였다고 볼 수 있다. 왜냐하면 그 당시 정부 여당이 현실적인 요소를 무시하고 법률적 자구수정에만 몰두하였고 국민적 동의조차 받지 못하는 등 여러 가지 문제를 야기 시켰다. 1961년 박정희 정부의 등장과 더불어 지방자치제는 중단되게 되었으며 전두환 정부도 이를 실시하지 않다가 지방자치법만 개정(1988년 3월 4일)하고 후속조치를 하지 않는 등의 파행을 거듭하게 되었다. 그러다가 주민들의 참여욕구의 증대와 행정의 분권화, 지역균등발전이라는 인식과 더불어 노태우 후보의 6·29 선언으로 말미암아 점차적으로 실시되게 되었다. 일찍이 제임스 브라이스는 “지방자치 제도는 주민을 위해서뿐만 아니라 주민과 더불어 능률적으로 일 할 수 있도록 교육시키는바 상식과 합리성 그리고 판단력과 사교성을 기른다.”고 강조했다. 또한 “의견을 합쳐야 할 사람들은 양보와 타협의 필요성을 배우고 스스로의 인품을 보여줄 기회를 갖고 동료들에게 스스로를 내세울 기회를 갖게 한다. 그래서 지방자치야말로 민주주의의 학교이며 원천”이라고 주장했다.

뿐만 아니라 토크빌도 “지방자치는 국민들에게 어떤 방법으로 자치를 행사 하는지를 교육하며 국가는 지방자치 없이 자유로운 정부를 수립 할 수 있지만 자유정신을 가질 수는 없다.”고 강조했다. 이와 같이 지방자치행정은 민주주의를 발전시키고 지방정부 스스로 지역의 문제를 자치적으로 해결해 나가는 역할과 과제를 가지고 있다고 볼 수 있다. 결국 지방의 문제를 해결하기 위해서는 지방공무원, 지역정치인, 주민의 책임감과 의지가 중요하다고 볼 수 있다. 특히 현대사회의 급속한 다원화, 복잡화는 행정부의 권한 강화로 귀결되고 있고, 지방 행정은 질적·양적으로 복잡 다양화되어 행정의 업무가 전문화 기술화로 집약되어가고 있다. 즉 지방 행정은 국민의 광범위한 생활 영역에까지 직·간접적으로 강력한 영향을 미치고 있어 부정부패가능성을 항시 내포하고 있다. 지방선거에 있어서의 정당공천제의 폐지는 정치개혁의 문제로서 끊임없이 제기되어 왔다. 지방선거에서의 정당공천제는 지방자치의 중앙정당에의 종속을 심화시켰으며, 고비용의 선거로 인하여 당선된 지방위원들이 쉽게 비리에 연루되는 등 지방정치를 후퇴시키는 요인으로 작용하였다.

본 연구는 오늘날 한국 지방정부사회의 정당공천 부패가 확산되어 있는 현실에서 지방선거에 있어서의 정당공천제가 어떠한 폐해를 가져오는가에 대한

현실적 구명을 통하여 지방선거 있어서의 정당공천제는 개선되어야 한다는 점에 대하여 논리적 근거를 제시하고 나아가 선진 각국에서의 지방선거에 있어서의 정당공천제에 대하여 기술함으로서 정당공천제로 인한 폐해를 극복하는 방안은 무엇인지 고찰하고자 한다.

II. 지방선거와 정당정치

1. 지방선거와 정당정치의 관계

민주정치는 정당정치이고, 지방자치도 민주정치의 일환인 이상 지방의원에 대한 정당공천제를 채택한다는 것은 이론상 문제는 없다. 정당공천을 배제할 경우 오히려 민주주의의 근간인 정당제도의 약화를 초래하여 정치발전에 역기능이 노정될 수 있다. 그러나 정당공천제는 민주주의가 확립된 정당의 존재를 필요로 한다. 한국처럼 당 대표 중심지배와 지역분할 정당체제 같은 비민주적 정당체제하에서는 여러 가지 문제를 야기할 수 있다.

지방자치와 관련하여 정당참여 허용문제는 관점에 따라 찬·반 양론이 첨예하다. 정당참여 허용론의 논리적 근거는 여론에 입각한 정책수립에 기여, 주민·선거후보자·주민대표자에게 정치교육의 장을 제공, 중앙정부와의 관계유지, 지방의회가 정당을 통하여 집행기관을 견제, 선거후보와 선출이 용이, 지역책임정치구현 등을 제시한다.

반면에 정당참여 배제론(non-partisanship)은 정치의 과열화로 중앙정치의 재판이 될 위험성,¹⁾ 중앙집권화의 시도 등이 지방분권 파괴와 지방자치위기 초래, 정당지배와 지방자치의 상충, 의회와 단체장의 갈등, 정권교체시의 혼란, 행정전문화 장애, 선거혼탁과 정당대립, 자치행정의 부패, 장기적 사업추진 곤란, 지역감정이나 학연 등의 이해관계, 후보의 검증에 어려움, 아래로부터의 공천 어려움 등을 제시하고 있다.²⁾

1) 김병준, 「한국지방자치론」, 법문사, 2000, 270면.

2) 이종수, “기초의원 정당공천제 제도개선 방안연구,” 「한국NGO 연구」 제4권 제1호, 2006, 165면.

정당은 국민이나 주민의 제 가치와 욕구를 수렴하고 조직화하여 지방정부의 정책에 반영하고 국정에 대해 지방의 이익을 대변한다. 지방선거에서 정당의 참여를 허용할 것인가는 이론상이나 실제상³⁾에 있어서 중요한 쟁점의 하나이다. 현대 정당국가에 있어서 정당의 지방선거에의 참여문제는 한 국가의 지방자치 나아가 민주정치를 토착화시키는 데 중요한 변수가 되므로 이를 결정하는 데 신중을 기하여야 할 것이다. 정당의 지위와 개념에 관한 헌법규정은 "정당은 그 목적, 조직과 활동이 민주적이어야 하며, 국민의 정치적 의사형성에 참여하는 데 필요한 조직을 가져야 한다."고 규정한다(헌법 제8조 제2항). 이를 구체화하여 정당법은 "정당이라 함은 주민의 이익을 위하여 책임 있는 정치적 주장이나 정책을 추진하고, 공직선거의 후보자를 추천 또는 지지함으로써 국민의 정치적 의사형성에 참여함을 목적으로 하는 국민의 자발적 조직을 말한다."고 정의한다(정당법 제2조).

지방선거와 관련하여 헌법은 "지방의회의 조직, 권한, 의원선거와 지방자치단체의 장의 선임방법 기타 지방자치단체의 조직과 운영에 관한 사항은 법률로 정한다."고 규정하여(헌법 제118조 제2항) 국회의원 및 대통령선거와 별도로 그 선출절차를 규정하고 있다.⁴⁾

2. 지방선거의 정당공천제 찬반론⁵⁾

가. 정당공천제 찬성론

정당공천제를 찬성하는 논거는 첫째, 현대의 복잡다기한 사회에서 지방의 정책을 결정함에 있어서 각계각층의 의견을 골고루 수렴하고 이를 정책에 반영할 중개적 기구로서 정당이 필요하다.⁶⁾ 둘째, 정당정치 활성화와 당내 민

3) 이에 관해 외국제도의 개관은 정만희, "지방선거와 정당참여에 관한 헌법적 고찰," 「공법연구」 제33집 제1호, 한국공법학회, 2004.11, 11면 이하 참조.

4) 이종수, 전제논문, 165-168면.

5) 이부하, "지방자치와 정당국가론 - 기초의회의원 선거 시 정당공천을 중심으로," 「공법학연구」 제9권 제1호, 한국공법학회, 2008.02, 266-267면.

6) 안순철, "한국 지방선거제도 개혁의 방향과 과제," 「정치정보연구」, 한국정치정보학회, 2001.

주주의의 구현을 위해 정당이 지방자치에 개입하여야 한다는 것이다. 셋째, 정당이 지방자치에 관여함으로써 정당을 통해 지방의 정치적 지도자 발굴 및 양성에 효과적일 수 있다. 넷째, 지방자치에 정당이 배제되면 지방의회의 힘이 분산되고 지방자치단체 집행부의 독주를 쉽게 견제하기 어렵다.⁷⁾ 다섯째, 중앙정부의 권력과 지방자치단체의 수직적 권력통제를 실현하기 위해서는 사실상 정당의 개입이 필연적이기에 기초의원선거에 정당공천이 필요하다.⁸⁾ 여섯째, 정당이 지방자치에 개입하게 되면 국가와 지방자치단체 간, 국가사무와 지방사무 간의 유기적 관계 유지에 기여할 수 있다. 지역적 이해관계의 대립이 아닌 국민의사의 통일적 형성에 기여할 수 있다.

나. 정당공천제 반대론

정당공천제를 반대하는 논거는 첫째, 지방자치단체 선거 시 정당공천을 허용하면 지방자치단체선거 후보자가 정당공천을 받으려고만 힘쓸 뿐 주민의 의사에 관심이 없게 되어 민주주의를 해치게 된다. 둘째, 지방선거에 정당이 개입하게 되면 자치행정의 중심인 지방분권은 강력한 중앙집권적 경향으로 되며 지역적 특성에 맞는 지방행정은 그 취지가 퇴색될 수 있다.⁹⁾ 셋째, 정당의 개입이 지방의 문제를 중앙정당의 의사에 따르게 만들며, 지방자치단체는 중앙정당의 하급기관 또는 부속기관으로 전락하게 한다. 넷째, 특정정당이 지방의회의 과반수 의석과 지방자치단체장을 차지하면 지방의회와 지방자치단체장 간의 견제와 균형의 원리는 그 지배정당에 의해 형해화 되게 된다. 다섯째, 지방자치단체선거에 정당이 개입하면 기초자치단체를 중앙정치마당의 연장으로 변질시키고 중앙정치에서 여·야당 간의 갈등이 지방자치단체에까지 확산될 수 있고 선거가 과열되고 정당간의 대립이 격화될 수 있다. 여섯째, 국가선거와 지방선거는 구별되어야 하며 상호간에 다른 원칙이 적용된다.¹⁰⁾

100면.

7) 김병준, 전계서, 270면.

8) 정연주, “정당민주주의와 지방자치제도,” 「공법연구」 제33집 제1호, 2004.11, 506-507면.

9) 정세욱, 「지방자치학」, 법문사, 2000, 327면.

3. 외국의 지방선거와 정당공천제

가. 미국

지방자치제도가 오래 전에 정착된 미국에서는 전국적으로 통일된 지방선거법이 존재하지 않으며 지방자치단체는 각 주법에 따라서 다양하게 구성되고 있다. 대부분의 주가 의회-시 관리 형태(CM: Council-Manager) 또는 시장-의회 형태(MC: Mayor-Council)를 띠고 있다. 그밖에 위원회(Commission)나 타운미팅(TM: Town Meeting) 등의 형태가 있다. 미국 지방선거는 예비선거와 총선거가 있는데 예비선거는 정당표방(partisan)선거와 정당표방금지(non-partisan)선거로 나뉜다. 예비선거에 입후보하기 위해서는 일정 수의 유권자 서명을 받아야 하며 여기서 선출된 일정 수의 후보자가 총선거에 입후보하여 최종 당선자가 확정된다. 대체로 지방선거에서 정당참여가 허용되는 주는 30%이고 금지되는 주는 70%로 대별된다. 11)

뉴욕 주와 뉴저지 주는 정당표방선거제를 채택하여 정당이 지방선거에 매우 강하게 참여하고 있지만 캘리포니아 주는 정당의 관여를 제도적으로 배제하고 있다. 12) 미국 지방선거제도의 이러한 변화는 중앙정당으로 돌아간 지방의원이나 자치단체장을 지역과 지역주민들이 되찾는데 있다고 할 수 있다. 13)

미국의 아리조나 주는 1986년 이래 부패스캔들이 만연하였는데 1988년 아리조나 주는 주지사 이반 매캠을 탄핵하였는데 매캠은 8만불의 공금을 유용했다고 기소되었다. 아리조나 주 상원의원 존 케인과 테니스드콘시리 등은 "키이팅 파이프"라는 추문에 시달렸는데 5명의 상원들이 연루됐다. 5명의 상원은

10) 정만희, 전계논문, 3면.

11) 최연호, "지방선거에서의 정당공천제도에 관한 연구 -정당공천의 투명성 제고방안을 중심으로-", 한양대 행정자치대학원, 석사학위논문, 2010.02, 24면.

12) 심재덕, 「기초자치단체장정당공천의 타당성 문제에 관한 연구」, 2004년 국정감사 정책연구 보고서, 2004.09, 24면.

13) Non-partisan 선거제도는 이론상으로는 정치인들이 교육수준이 낮은 많은 수의 유권자들을 정당의 이름만으로 후보자를 선택할 수 없도록 한 것이다.

피닉스의 백만장자 찰스키이팅으로부터 선물 등 약 1백만 달러를 수뢰하였다. 결국 상원 윤리 위원회가 다섯 명의 상원의원을 조사했다. 또한 같은 시기 “아즈스캠”이라고 알려진 부패스캔들이 발생했다. 마리코바 군 검찰과 피닉스 경찰이 16개월 동안 조사했는데 카지노 업자 안토니 빈센트가 의원들에게 아리조나 주의 도박을 합법화해줄도록 청원하며 뇌물을 제공한 사건이었다.¹⁴⁾

미국의 도시연맹(NLC : National League of Cities)이 지방정부 2,645개를 대상으로 기초단체장 선출방법에 대해 조사한 바에 의하면 지방정부의 77.8%가 주민이 직접 선출하였고, 21.4%는 의회에서 간접으로 선출하고 있었으며 0.7%는 의회의원 중에서 다수의 표를 얻은 의원이 단체장이 되었다. 그리고 단체장 후보의 정당공천에 대해서는 78.8%의 지방정부가 정당의 공천을 받지 않는 제도를 택하고 있으며 나머지 21.2%는 반드시 정당의 공천을 받아야 하는 지역이었다.¹⁵⁾

미국의 경우에도 정당공천제가 약화되어가는 추세인 것으로 나타났다. 주단위의 선거는 정당주도로 실시되나 주 이하의 하위단위 지방선거에서는 정당참여가 허용되는 주는 20%정도로 80% 정도는 정당참여가 금지되고 있다. 1998년 기준으로 기초자치단체의 정당공천제를 채택하고 있는 곳은 19.2%에 달하며 80.8%가 정당공천제를 배제하고 있는 실정이다.¹⁶⁾ <표 1>를 보면 70년대부터 지속적으로 정당공천제 채택 지역이 줄어들고 있는 현상이 나타나는데 70년대에는 35% 정도였던 정당공천제 채택지역이 90년대 들어서 20% 이하로 떨어지고 있다.¹⁷⁾

14) Andrew Spencer, Cleaning Elections, *Arizona Law Review*, 54 Ariz. L. Rev. 277, Spring, 2012, p.2.

15) 최연호, 전계논문, 24-25면.

16) 허철행, “지방선거에 있어서 정당공천제의 한계와 개선방안에 관한 연구,” 「지방행정연구」 제15권 제1호, 2011 봄, 241면.

17) 주용학, “지방선거에 있어서 기초단체장의 정당공천제에 관한 연구,” 「한국지방자치학회보」 제14권 1호, 2002, 27-47면.

〈표 1〉 미국의 기초 자치단체 정당공천제 채택의 시대적 변천¹⁸⁾

연도	정당공천제 배제	정당공천제 채택
1975	64.2%	35.8
1981	70.2	29.8
1986	72.6	27.4
1991	74.5	25.5
1998	80.8	19.2

출처 : International City Management Association, *The Municipal Year Book 1993*, Washington D.C., 1993, 67-68.¹⁹⁾

나. 독일

독일의 지방자치제는 통상 4개의 유형으로 분류되어 왔다. 영국의 점령지역으로서 영국의 영향을 받은 북 독일 의회형(Norddeutsche Ratsverfassung), 미국의 영향을 받은 남 독일 의회형(Suddeutsche Ratsverfassung), 이 두 모형 사이에 이사회형(Magistratsverfassung)²⁰⁾과 시장(수장)형(Burgermeisterverfassung)²¹⁾이 있다. 영국의 영향을 받은 북독일 의회형은 영국의 지방자치제도와 마찬가지로 의회가 중심이 되며, 의회에서 선출되는 수장이 의회의 대표이자 자치단체의 대표가 된다. 이런 제도에서는 의회와 정당의 영향력이 매우 크다.

남 독일형의 경우 수장은 지역주민에 의해 직접 선출되고 의회 의장, 집행부의 장, 그리고 모든 중요 위원회의 의장역할을 겸한다. 남 독일형에서 수장은 자신의 능력에 따라 의회 내 정파의 구성과 관계없이 독자적인 임무를 수행할 수 있으며, 제도적으로 뒷받침 되어 있다. 이런 경우 단체장인 수장은 비

18) 주용학, 상계논문, 27-28면에서 재인용.

19) 이수창, “한국의 기초자치단체 정당공천제 문제점과 개선방안,” 연세대학교 정경대학원, 석사학위논문, 2012.6, p.27의 표2에서 재인용.

20) 참사회형은 헤센 및 슬레스비히-홀슈타인주에서 채택해온 제도로 의회가 시정부(Stadtregierung)인 참사회(Magistrat)를 선출하며, 이의 행정책임자인 시장을 선출하는 것이다. 따라서 시장은 의회에 의하여 간선으로 선출된 참사회 회원 중 한명에 지나지 않는다.

21) 프랑스의 영향을 받은 슬레스비히-홀슈타인주 일부와 자를라트주 등 라인강 유역 지역에서 운용되는데, 주민에 의해 구성된 의회에서 시장과 부시장단을 선임하는 형태이다.

교적 정당의 영향으로부터 자유로울 수 있다.

2원적 체제를 특징으로 하는 북 독일형은 수장과 행정집행관을 축으로 하는 체제하에서는 자치단체가 직면한 문제의 능동적 해결이 곤란하고, 정당의 영향력이 강한 반면 시민들의 정치참여는 제한적이며, 정책결정과 책임이 모호하다는 비판을 받아왔다. 그래서 1994년 노르트라인-베스트팔렌 주에서 정당들의 타협의 결과 행정의 능력과 책임을 일원화하는 자치제도 개정이 이루어졌고, 수장이 자체단체의 대표 및 의회의 장으로 종전 집행관의 업무까지 총괄하는 형태로 되었다. 1999년부터는 시장(수장)이 주민들의 직선에 의해 선출되어 실제적으로 북부독일의 자치제도는 남부독일 체제로 바뀌게 되었다.²²⁾

이처럼 현재 독일의 지방자치제도는 주민에 의해 직선하는 시장과 지방의회라는 기관대립주의의 구조를 가지고 있다. 시장이 주민에 의해 선출된 이후 이른바 정당의 영향력은 줄고 인물본위의 투표성향이 나타난 것으로 보인다. 특히 인구 7-8만 정도의 도시에서는 정당과 무관한 무소속 후보자들이 많이 당선된 것으로 분석되고 있다.^{23) 24)}

다. 프랑스²⁵⁾

프랑스 지방정부도 기관단일(통합)주의를 취하고 있다. 즉, 의결기관과 집행기관은 통합되어 있다. 때문에 의회가 집행기관이자 의결기관이고, 지방의회가 재정·예산·행정 등에 관한 행위를 할 수 있는 권한을 가진다. 단체장 선출은 형식적으로는 의회에 의한 간접선거이나 실질적으로는 다수당 정당명부 1 순위가 단체장이 된다.

22) 정재각, “독일 지방자치선거제도의 이해,” 「지방자치정보」 132호, 2002, 14면.

23) 독일에서 자치단체장 후보자의 선정은 당원대회나 대의원 대회에서 비밀투표로 선정한다. 그리고 이것을 증명하기 위하여 후보자 추천서 제출시 장소, 기간, 소집형식, 참석 당원 수를 포함한 회의과정과 투표결과 등이 기록된 의사록 사본을 선거위원회에 제출하여야 하며, 회의의장과 회의에서 선정한 2인의 참여자가 후보자 선출시 비밀투표에 의해 이루어진 것을 선거구 선거위원장에게 선사하도록 되어 있다(박병석 외, 「독일지방자치법연구」, 한울아카데미, 1994, 181면).

24) 정재각, 전계논문, 15면.

25) 심재덕, 전계연구보고서, 47-49면.

프랑스의 경우 지방의회선거에 정당의 관여를 폭넓게 인정하여 정당 중심의 지방선거를 실시하고 있다. 따라서 선거는 후보자의 정치적 선택을 두고 정당의 역할이 매우 중요한 사항으로 간주된다. 즉, 정당이 지방정치에 역동적으로 개입하고 있는 것이다. 특히 국민의회의원과 상원의원은 그가 입후보한 시에서 시의회의원으로 입후보할 수 있다. 그리고 각료들도 지방자치단체의 의원선거에 입후보할 수 있다. 실제로 적지 않은 국민의회의원·상원의원·각료들이 지방의회의원 선거에 참여하고 있으며 이들은 대부분 시의회의 의장으로 선출되었다.²⁶⁾

지방선거에서 정당참여를 허용하고 있는 프랑스는 정당의 후보자 공천 시 지역의사를 존중하며, 지역에서 어느 정도 명성을 얻은 자가 특정 정당을 표방하는 것이 통례이다. 그러나 1970년대 말 이후 탈정당정치화 현상을 보이고 있다. 유권자는 후보자의 소속 정당보다 개인자질을 더 중요시 여기므로 시장 이름은 알고 있지만, 후보자의 소속 정당은 모르는 경우가 많다.

프랑스의 지방의회의원 선출은 다양하게 이루어지고 있다. 지역의회(레종의회: Le conseil regional) 의원은 명부식 비례대표제를 채택하고 있으며, 유효투표수 5%이상을 득표한 정당에 배분한다. 도의회(Le conseil general) 의원은 깡똥(canton)을 선거구로 하여 다수표를 얻은 한 명을 선출한다(단기다수대표제). 특징적인 것은 절대다수를 요구하는바, 적어도 선거명부에 등재된 선거인의 4분의1 이상이 투표해야 한다. 만약 해당하는 후보자가 없는 경우는 다음 일요일에 1차 선거에 참여하여 10%이상 득표한 후보자를 대상으로 제2차 투표를 하게 된다. 이는 선거불참에 따른 소수 주민들이 선택한 인사가 당선되는 것을 방지하기 위한 교육책으로 볼 수 있다.²⁷⁾

프랑스의 시·읍·면(Commune)의회 의원선거는 인구규모에 따라 약간의 차이는 있지만 주로 후보자에게 투표하지 않고 정당에 투표하는 2회 투표제이다. 제1차 투표 결과 총투표자의 절대다수(50% 이상)를 획득한 정당이 있으면 선거가 끝나지만, 그런 정당이 없을 때에는 제2차 투표를 실시한다. 투표결과 절대다

26) 백윤철·윤광재, 「프랑스 지방자치학」, 형설출판사, 2000, 166면.

27) 최진혁, "프랑스 지방선거제도의 이해," 「지방자치정보」 제12호, 한양대 지방자치연구소, 2002.2, 23면.

수(제1차 투표결과) 또는 상대다수(제2차 투표결과)의 지지표를 얻은 정당별로 의석배분을 하고, 제1당에 의석의 50%를 프리미엄으로 배분하도록 되어 있다.²⁸⁾

프랑스는 전통적으로 정당의 연약성에도 불구하고 그 역할은 지방정부, 곧 지방의회 형성에 절대적이라는 특징이 있다. 공산당(PCF)은 중앙과 지방을 잇는 계선적 기구의 영향으로 정당의 절대적 역할을 수행하며, 사회당(PS)도 그들의 우수한 정치조직력에 힘입어 지방선거에서 절대적 역할을 수행한다. 그러나 중도와 우파 정당은 가급적 정당의 이름으로 개입하지 않도록 한다는 점에서 좌파에 비해 조직적이지 않은 전략을 구사한다. 즉 좌파나 공산당의 경우 시장의 선택과정에 매우 중요한 역할을 하지만 우파는 상대적으로 그렇지 못한 편이다.

라. 일본

일본의 경우 국가통치조직은 의원내각제를 채택하고 있으나 지방통치조직은 주민직선에 의해 선출되는 단체장과 의사결정기관인 지방의회로 구성되는 기관 대립형을 취하고 있다. 일본 자치단체의 장인 도·도·부·현의 지사 및 시·정·촌의 장은 임기 4년으로 당해 지방자치단체의 일반사무를 관장하는 대표직인 집행기관이다. 기본적인 권한에 있어서 광역단체와 기초단체 간의 차이는 없지만 광역단체가 기초단체를 포괄하며, 국가기관으로서 도·도·부·현 지사는 시·정·촌의 장을 지휘 감독한다.

일본에서는 지방자치선거에 정당의 관여가 인정되고 있다. 후보등록신청서에 소속 정당이나 정치단체의 기재가 의무사항은 아니지만, 소속 정당명을 기재하고 그 정당의 증명서를 첨부한 때에 한하여 정당공인후보자가 된다. 아울러 지방선거후보자에 대해서도 정당의 공천이 관계화되어 있다. 그러나 기초자치단체의 장과 의회의원은 무소속이 다수를 차지하고 있으며, 특히 소규모 정촌일수록 무소속 비율이 높게 나타나고 있다.

〈표 2〉는 일본의 지방단체장 선거에서 1990년과 2000년의 무소속 단체장의 변화를 비교한 표이다.

28) Code Electoral, Art. L. 253, L. 254(Auby & Auby, 1991, pp.136-138).

일본의 자치단체장 무소속의 추세는 1990년과 2000년의 10년간 정당과 인원 수, 비율 등에 있어서 큰 틀의 변화는 없었다. 광역단체장인 지사의 무소속 비율은 1990년의 78.7%에서 2000년에는 95.7%로 크게 증가하였다. 시장의 경우에도 무소속 비율이 1990년의 96.8%에서 2000년에는 99.65로 거의 100%에 근접하는 것으로 나타났다. 정·촌·장의 경우에도 무소속의 비율은 99.3%에서 99.5%로 거의 비슷하게 높은 것으로 나타났으며, 특별구장의 경우는 변화가 없이 100% 전원이 무소속인 것으로 나타났다. 일본의 지방선거에 있어서도 정당 공천을 허용하고 있지만, 전반적으로 정당공천을 배제한 무소속의 평균치가 99.7%로 매우 높게 나타나고 있다.

〈표 2〉 무소속 자치단체장의 변화추이

(단위: 명, %)

구분	지사		시장		특별구장		정·촌·장	
	'90년	2000년	'90년	2000년	'90년	2000년	'90년	2000년
정수	47	47	655	671	23	23	2,590	2,558
무소속	37	45	634	668	23	23	2,573	2,546
무소속 비율(%)	78.7	95.7	96.8	99.6	100.0	100.0	99.3	99.5

자료 : 심재덕, 전계연구보고서, 53-55면에서 재인용.

〈표 3〉은 2007년에 실시된 정(町)·촌(村)의 의원선거에서 나타난 당선의원들의 소속정당 현황이다. 전체 의원수 14,100명중 무소속 의원은 12,498명으로 88.2%가 무소속이다. 상기의 자치단체장의 경우와 비교하면 무소속 비율이 다소 낮지만, 자치단체장이나 자치의원수에서 아직도 대다수가 무소속임을 미루어 볼 때 일본의 경우 지역주의나 특정정당에 의한 지방정부 지배는 사실상 나타나지 않는다고 봄이 타당하다.²⁹⁾

29) 심재덕, 전계 연구보고서, 53-55면.

〈표 3〉 2007년 정(町)·촌(村)선거 당선의원들의 소속 정당 현황³⁰⁾

의원수	무소속 (비율)	자민당	민주당	공명당	공산당	사민당	기타
14,163	12,498(88.2%)	121	61	487	930	47	19

마. 시사점

위에서 살펴본 바와 같이 일찍이 지방선거와 정당정치를 제도화 하였던 외국의 사례가 우리에게 주는 시사점이 있다면 정당공천제가 유명무실함에도 불구하고 이를 폐지하지 않는 이유는 정당정치의 취지를 살리고자 함이라고 볼 수 있다. 지방선거에서 정당공천제가 허용되고 있지만 각 지방은 다양하고 자율적으로 선거를 치를 수 있고 정당 내 경선절차의 민주성과 공정성도 보장되고 있다. 따라서 정당공천제의 허용은 실제로 중앙당이 지방선거에 개입하기 위함이 아니라 책임정치의 실현 등 정당정치의 긍정적인 면을 살리기 위함인 것으로 보인다.³¹⁾

〈표 4〉 각국의 지방자치 정당참여 비교

구분	정당참여 허용 여부	특 징
미국	자치단체의 자율적 선택	<ul style="list-style-type: none"> · 비정당선거제도 확산추세(80% 이상) · 지방행정개혁운동 이후 Machine Politics 배제 · 지방 및 전국차원의 정당기능 약화
독일	허 용	<ul style="list-style-type: none"> · 소도시일수록 탈정치적 경향 · 정당참여는 형식적, 실재는 인물중심
프랑스	허 용 (명문규정 없음)	<ul style="list-style-type: none"> · 후보자 추천시 지역의사 존중 · 소속정당보다는 인물·자질 중심투표
일본	허 용 (실제선거에서는 배제)	<ul style="list-style-type: none"> · 자치단체장 대부분이 무소속 · 지역문제, 인간관계가 경쟁요소

자료 : 「지방선거 정당공천 어떻게 하나」, 국회 지방자치발전연구회 토론회 자료집, 2009.4

30) 부산분권혁신운동본부, 「기초지방선거 정당공천폐지운동 관련자료집」, 2009, 122면.

31) 최연호, 전계논문, 33-34면.

4. 우리나라의 지방선거와 정당공천제의 변천과정³²⁾

1988년 4월 6일 법률 제4005호로 공포된 지방의회의원선거법의 제정으로 약 30년 만에 지방선거가 부활되었다. 그러나 1990년 지방의회의원 선거에 즈음하여 지방선거에 정당의 참여를 허용할 것인가를 놓고 여·야가 찬반양론으로 갈렸다. 결국 논란 끝에 시·도의 선거에서만 정당공천을 허용하고 시·군·자치구의 선거에서는 정당의 공천과 선거운동을 금지하는 선에서 타협이 이루어져, 지방의회의원선거법(법률 제4311호)과 지방자치단체의장선거법(법률 제4312호)이 각각 개정 및 제정되기에 이르렀다.

1994. 3. 16. 기존에 별개의 선거법 체계로 되어 있던 대통령선거법·국회의원선거법·지방의회의원선거법·지방자치단체의장선거법을 단일법으로 통합한 공직선거 및 선거부정방지법(법률 제4739호)이 제정되었으며, 동법은 광역자치단체선거에서만 아니라 기초자치단체선거에서도 정당의 참여를 허용하였다.

그러나 1995. 6.27 지방선거 직전 여당은 다시 지방행정의 탈정치화를 내세우며 기초지방선거에서의 정당배제를 주장하였고, 이에 반대하던 야당과 절충 끝에, 기초자치단체장선거에서는 정당의 참여를 허용하되 기초의회의원선거에서는 정당의 관여를 불허하는 선에서 관련법령을 개정하였다.

그 후 국회는 다시 2005년 8월4일 법률 제7681호로 구 「공직선거 및 부정선거방지법」을 「공직선거법」으로 개정하면서 공직선거 및 선거부정방지법 제47조 제1항의 “정당은 선거(자치구·시·군 의원 선거를 제외한다)에 있어 선거구별로 선거할 정수 범위 안에서 그 소속당원을 후보자(이하 “정당추천후보자”라 한다)로 추천할 수 있다.”에서 괄호(자치구·시·군 의원 선거를 제외한다)를 삭제하여 공직선거법 제47조 제1항으로 개정함으로써 괄호에 있던 자치구 기초의원 선거에서도 정당이 후보자를 추천할 수 있도록 개정하는 개정이 이루어져 오늘에 이르고 있다.³³⁾

32) 현재 2003.1.30., 2001헌가4 사건.

33) 국회 의안정보시스템을 통하여 국회 본회의록을 검토한 결과 “당시 열린우리당 서재관 의원이 정당공천을 반대하는 수정안을 본회의에 제출하였으나 채택되지 않았다(제254회 국회 임시회의록 제8호 참조).

위와 같이 우리나라의 지방선거와 정당공천제의 제도적 변천은 처음에는 정당공천을 배제하였다가 현재에는 기초자치단체의 장뿐만 아니라 기초의회의원을 포함한 전면적인 정당공천제가 실시되기에 이르렀다. 그렇다면 1988년 우리나라에 처음으로 지방자치를 실시하던 시기에 지방선거에서 정당공천을 배제하고자 하였던 논리가 변한 것이 있는가? 지방자치의 본질적 가치가 변한 것은 없다. 다만, 여러 가지 정치적 협상이 있었을 뿐이다. 지방의원선거에 정당공천을 허용하는 여론형성과정이 없었던 점을 지적할 수밖에 없다.

5. 지방선거 정당공천제에 대한 헌법재판소의 결정례

기초의원선거에서 정당표방을 금지하는 공직선거법 제84조³⁴⁾와 관련하여 헌법재판소는 처음에는 공직선거법상 기초의회의원의 정당표방금지조항은 그 입법목적이 기초의회의 구성 및 활동에 정당의 영향을 배제함으로써 지역실정에 맞는 순수한 지방자치를 실현하기 위해 필요불가결한 것이므로 위헌이 아니라고 판시하였다가, 나중에는 입장을 바꾸어서 기초의회의원의 정당표방 금지조항은 후보자의 정치적 표현의 자유를 과도하게 제한하는 것이므로 위헌이라고 판시하였다.

가. 정당추천제를 허용하는 입장의 결정례

“선거에 당하여 정당이나 아니면 인물이나에 대한 선택은 궁극적으로 주권자인 국민의 몫이고...(중략)...후보자가 정당의 지지·추천을 받았는지 여부를 유권자들이 알았다고 하여 이것이 곧 지방분권 및 지방의 자율성 저해를 가져올 것이라고 보기에 그 인과관계가 지나치게 막연하므로, 공직선거 및 선

34) 공직선거 및 선거부정방지법(1995.4.1. 법률 제4947호로 개정되고, 2000.2.16. 법률 제6265호로 개정되기 전의 것) 제84조 중 “자치구·시·군의회의원선거의 후보자” 부분과 관련한 것이다. 현재는 “자치구·시·군의회의원선거의 후보자”라는 부분을 삭제하여, 공직선거법 제84조 (무소속후보자의 정당표방금지) “무소속후보자는 특정 정당으로부터의 지지 또는 추천받음을 표방할 수 없다. 다만, 정당의 당원경력의 표시는 그러하지 아니하다.” <개정 1995.4.1, 2000.2.16, 2004.3.12>로 규정되어 있다.

거부정방지법 제84조의 규율내용이 과연 지방분권 및 지방의 자율성 확보라는 목적의 달성에 실효성이 있는지도 매우 의심스럽다.”³⁵⁾

“헌법 제8조가 정당의 정치적 의사 형성 기능을 중시하여 정당제도와 정당의 민주적 활동을 보장하고 있는 점, 헌법 제118조 제2항이 지방의회의 조직·권한·의원선거에 관한 사항을 법률로 정하도록 위임한 점, 그에 따라 국회가 기초의원 후보자를 정당이 추천할 수 있도록 입법한 것인 점, 정당이 중앙당과 시·도당으로 구성된다고 하더라도 정당이 기초의원을 추천함에 있어 당해 기초의원을 선출하는 지역구 주민의 의사를 반영하지 못할 것이라고 단정하기 어려운 점 등을 종합하여 보면, 위와 같은 부작용이나 위험성이 우려된다고 하여 기초의원 후보자에 대한 정당추천제도가 지방자치제도나 지방의회제도의 본질을 훼손하여 헌법에 위반된다고 단정하기는 어렵다.”³⁶⁾

“정당의 후보자 추천제는 자치구·시·군의 장 선거제도에 관한 기본 틀의 하나로서 특정 후보자를 우대하거나 불리하게 하기 위한 것이 아니고, 이로 인해 정당의 추천을 받지 않는 후보자가 정당의 추천과 지지를 받는 후보자와 힘들게 경쟁하게 된다고 하더라도 정당의 후보자 추천제도의 공익적 기능은 그로 인하여 침해되는 사익보다 훨씬 크다고 할 것이므로 공직선거법 제47조 제1항 본문 중 정당의 자치구·시·군의 장 후보자 추천 부분은 청구인의 공무담임권을 부당하게 침해하는 것이라고 볼 수 없다.”³⁷⁾

나. 정당추천제를 허용하지 않는 입장의 결정례

“기초의회의원선거에 정당추천후보자의 참여를 허용한다면, 정당은 그 후보자의 당락뿐만 아니라 선출된 의원의 의정활동 전반에 걸쳐 직·간접으로 영향을 미치게 되고, 이것은 지역의 특성에 따라 자율적으로 운영되어야 할 기초의회의 결정이 정당의 의사에 따라 그 결론이 바뀌게 됨을 뜻한다. 그 결과 기초의회가 정당의 의사에 따라 움직인다면, 기초의회는 본래의 목적과 기능

35) 헌재 2003.1.30., 2001헌가4.

36) 헌재 2007.11.29., 2005헌마977.

37) 헌재 2011.3.31., 2009헌마286.

을 상실하여 형해화한 모습으로 남게 된다. 따라서 이 사건 법률조항의 입법 목적은 기초의회의 구성 및 활동에 정당의 영향을 배제함으로써 지역실정에 맞는 순수한 지방자치를 실현하기 위한 필요불가결한 것으로 그 목적이 정당하다고 할 것이다.”³⁸⁾

다. 검토

위의 헌법재판소의 결정례를 보면 마치 지방선거에서의 정당공천제를 허용하는 취지의 결정으로 보인다. 그러나 해당 판결을 자세히 보면 무소속후보자의 정당표방을 제한한 공직선거법 제84조가 지방선거에 있어서 정당이 후보자를 추천할 수 있는 공직선거법 제47조에 대한 무소속 후보자와 정당추천후보자간의 공무담임권에 대한 평등권침해여부에 대한 결정이지, 지방선거의 정당후보추천을 규정한 공직선거법 제47조 제1항 본문의 합헌성을 직접 다룬 결정으로 보기는 어렵다.

따라서, 위에서 본 지방선거에 있어서 정당공천제가 위헌인가 합헌인가의 문제는 대한민국의 정치질서 중 정당정치를 표방한 헌법 제8조의 규정과, 민주정치의 이념을 제도보장으로 인정하고 있는 지방자치를 규정한 헌법 제117조와 제118조 특히 제118조 제2항의 관계에서 함께 검토되어야 할 사안이다.

Ⅲ. 지방선거와 정당공천제의 폐해

1. 정당추천과 공직부패의 관계

지난 1998년 시작된 민선 2기 단체장 중 5명 중 1명꼴로 범법자자 양산 될 정도로 비리가 심각하였다. 사법처리 단체장만 해도 40여명이 유죄판결을 받았고 10여명이 사법처리를 받았다. 이러한 사실은 구조적인 문제로서 돈이 많

38) 헌재 1999.11.25., 99헌바28.

아야 당선된다는 사회인식에서 비롯되는데 특히 중앙정치와 비슷하게 돈이 많이 들어가는 정당공천제의 제도적인 문제이다.

부패학자들의 대표적 학설을 요약하면 다음과 같다. 첫째, 윤리·도덕설로서 지방행정의 정당공천 부패는 형사상의 사실성을 위반하지 않더라도 적어도 공직의 비윤리적, 비도덕적 일탈행위로서 도덕적 비난행위를 의미한다(Banfield, Wraith, Liu). 이에 따르면 정당공천부패는 시민의 요구에 대한 대응성에 부응하지 못하고 있으며 공공윤리의 책임을 다하지 못한 경우이다. 둘째, 제도적 접근설로 공직자들의 범죄와 부패는 주로 후진국가나 개발도상국가에서 발생하는 제도적 취약성이나 정책에서 찾을 수 있다. 이는 공익실현을 위해 정부가 일정한 인·허가상의 규범에 따라 민간영역의 행위를 감독·통제하는 행위라고 볼 수 있다. 셋째, 권력 남용설로서 정당공천 부패행위는 권력 관계적 측면에서 볼 때 권력 남용적 병폐와 역기능의 결과적 부산물로 보는 학설이다. 이에 의하면 지역 국회의원들이 공천권이나 추천권한을 시행함으로써 금전적인 수수나 뇌물을 취득하는 부정행위를 취한다.

이상과 같이 정당 공천비리는 국회의원, 소속정당 그리고 자치단체장이나 지방의원들이 “공천권을 이용하여 피공천자에게 적극적 또는 소극적으로 개입하여 공천 보장 대가를 취하는 선거 공익을 일탈한 사적이득행위”라고 정의할 수 있다.

2. 후보 공천과정의 공직부패

지방정치에서 부패의 가능성이 가장 높은 부분은 후보 공천에 관한 부분이다. 자치단체장을 비롯하여 지방의원 출마를 위하여 정당 공천을 받으려면 공천 현금을 지불하여야 하는 구조가 존재하고 있다. 이러한 후보 공천과정이 심각한 문제인 이유는 금품이나 향응 제공으로 인한 후보 공천과 선거비용의 과다 지출이 당선 이후 선거비용에 상응하는 대가를 회수하고자 하는 심리로 이어지는데 있다.³⁹⁾ 그리고 공천 현금의 거래가 이루어지는 구조는 기본적으로

39) 오일환, 『지방자치단체장의 부정부패』, 집문당, 2004, 79면.

로 자신의 명예를 목적으로 하는 출마 희망자들이 정당 공천을 받으려는데 있는데, 기본적으로 지방의원이 재산이나 직업이 있는 사람이 대부분이기 때문에 이를 치를 수 있는 능력이 있기 때문이다.⁴⁰⁾

반면 선거기간 동안의 엄격한 감시를 피하기 위하여 선거에 임박하여 공천 현금을 주거나 받는 것보다는 평소 꾸준한 관리를 선호하는 경우도 있다. 왜냐 하면 공천시기 직전에 공천 현금을 내는 것은 그러한 사실의 누출될 위험성이 있기 때문이다. 따라서 공천 현금을 내기보다는 “평소에 후원금을 꾸준히 내고 국회의원 선거 때 이들을 적극적으로 지원”하는 방식을 선택하기도 한다(전 광역의원 A). 따라서 지방선거 출마 희망자들은 국회의원 선거 때나 후원회에 참석하여 국회의원의 관심을 이끄는 방식을 공천 전략으로 사용한다.

이러한 측면에서 지방선거 과정에서 공천권자인 국회의원과 자치단체장은 상호 협조적 관계에 있다. 이러한 구조에서 특히 자치단체장은 소속 지역구 국회의원들에게 종속될 수밖에 없다. 당내 경선을 한다고 해도 후보 공천과정에서의 부패의 문제는 있는 것으로 볼 수 있다. 지방선거 직전에 특정 후보를 공천하기 위해서 다른 후보를 매수하거나 여론조사를 조작하는 경우도 있다.

후보 공천과정에서의 부패는 여당과 야당이 차이가 있음. 여당의 경우에는 “경쟁이 치열하기 때문에 공천 현금을 비롯한 각종 부패의 문제가 발생할 가능성이 높은 반면, 야당의 경우에는 특정 지역구를 제외하고는 그럴 가능성이 다소 낮다”(전 광역의원 A). 그러나 “여당임에도 불구하고 공천 현금을 요구하지 않는 경우”도 있어, 여당과 야당의 차이만큼이나 해당 지역구의 공천권자에 따라 차이가 많은 것으로 보인다고 한다(전 기초의원 A).⁴¹⁾

2. 지방정치 부패의 비리 유형

지방정부의 부패비리는 크게 세 가지의 유형으로 나눌 수 있다. 첫 번째는

40) 강원택, 「입법 분야 청렴성 제고를 위한 부패 실태조사」, 국민권익위원회 연구보고서, 66-67면.

41) 강원택, 상계 보고서, 66-67면.

정·관·업 3자 유착형 토착비리이다. 정치자금의 수수와 그 반대급부로 특혜를 부여하는 방식이라고 볼 수 있는데 당선자와 지방토호세력 업자들과의 패거리 유착이 전형적인 예다. 20세기 초 미국에서는 지역부패의 유형이라 볼 수 있는 머신 폴리틱스(machine politics)의 폐해가 극심하였다.⁴²⁾ 한국도 1995년 지방자치단체장 선거이후 어느 특정 후보나 특정정당을 지지하고 선거 후 그들을 보호해 주는 형태라든지 업주의 이익을 대변하고 이들의 지지를 바탕으로 지방자치를 꾸려가는 지방토호들의 정·관·업 유착형 비리가 늘고 있다.

둘째는, 독직행위와 뇌물수수행위이다. 뇌물수수행위는 어떤 사람이 공직자로부터 바라는 바의 행위를 확보하기 위해서 금전이나 다른 유인책을 제공하는 것을 의미한다. 뇌물은 사전 또는 청탁한 일이 성사된 후에 지불되기도 한다. 지방의원들의 부정 중에서 가장 대표적인 것이 로비를 받고 청탁·알선하는 행위인데 지방의원이 각종 이권을 미끼로 하여 그 대가로 직접 요구하는 행태라든지, 지방의 도의원이나 시의원, 군의원의 경우 지역자치단체의 유지로서 행사함으로써 담당공무원에게 이권을 청탁한다든지 시장, 군수에게 인사청탁을 요청하는 경우가 허다하다고 볼 수 있다.

셋째는 정당공천제의 정치적 비리이다. 현재 정당공천제는 지역주의 정당의 고착화, 공천과정에서의 정치적 부정과 부패의 심화와 또 그로 인한 시민들의 정치혐오, 정치참여기피현상, 대중정당화의 한계, 지역정치의 중앙정치에의 예속 등과 같은 문제점으로 인하여 한국 정치발전과 민주주의의 공고화에 걸림돌로 작용하고 있다.⁴³⁾

42) 20세기 초 미국의 지방자치의 폐해를 말하는데 이는 사회복지제도가 발달하기 이전 강력한 정당지도자를 구심점으로 하는 지방정당(지구당)이 도시 저소득층의 생계수단과 생활보호를 제공한 후 이들로부터 오는 지지를 바탕으로 지방정치를 주도했고 결국 이들의 생계를 지원하기 위해 특정업주와의 유착을 통해 자금을 끌어 모음(김병준, 전계서, 196-197면).

43) 허철행, "지방선거에 있어서 정당공천제의 한계와 개선방안에 관한 연구," 「지방정부연구」, 제15권 제1호, 2011 봄호, 234면.

Ⅳ. 지방자치단체의 선거제도 개선방안

1. 지방선거의 정당공천제도의 개선

한국의 정당은 형식적으로는 대중정당을 표방하지만 실질적으로는 인물본위 정당의 특성을 갖는다. 따라서 신진인물의 부상을 가로막고, 개인의 개별적 충성심 등에 의존하는 폐쇄성을 띠게 된다. 현재의 정당공천제는 지방정치를 중앙정치에 예속시켜 지방의 자율적 운영체제를 저해하고 있다. 중앙당 중심의 공천은 중앙정당의 폐해를 그대로 지방자치에 전이시켜 지역주의적인 선거행태를 조장한다. 중앙당의 지침이 지역적 가치보다 우선하기 때문에 지역당에 의한 정치라는 병폐를 겪고 있는 한국정치구조에서 정당공천제는 지역당의 기반을 공고히 하는 기반으로 작용되고 있다.

특히 한국적 특수성에 비추어 지역주의 성향에 의한 투표가 시행됨으로 인한 금권정치 우려, 부정부패의 우려 등을 들고 있다. 결국 정당공천 배제론의 요지는 우리의 현실을 직시할 때 지방선거를 둘러싼 많은 문제를 해결하기 위해서는 정당공천을 배제하는 것이 바람직하다는 것이다. 정당에 의한 후보자 추천이 헌법상 규정되어 있는 정치적 자유를 실현하는 것이라 할지라도 민주주의의 발전이나 국가 전체의 이익을 위해서는 일정부분 제한하는 것이 오히려 법의 형량 면에서 더 유리할 수 있다는 것으로 판단된다. 정당정치에서 정치적 표현의 자유가 있다고 하더라도 이는 후보자 자신이 어떤 정당을 지지하거나 어떤 정책에 찬성한다는 정치적 표현의 자유를 보장하면 되는 것이다.

위에서 살펴본 것처럼 우리나라의 지방선거에 있어서 정당공천제가 갖고 있는 폐해에 대하여는 이미 수많은 논문이 발표되었고 대다수의 국민들이 지방선거 특히 기초지방자치단체의 정당공천제를 폐지해야한다는 주장이 설득력을 얻고 있다. 더구나 지방선거에 임하는 자치단체장이나 지방의회 의원들 자신들도 정당공천제의 폐해를 잘 알면서도 중앙정치의 눈치를 보느라 말을 아끼고 있는 실정이다. 다만, 이를 애써서 외면하려는 정치권의 이해관계가 있을 뿐이다. 그렇다면, 지방선거에 대한 정당공천제의 제도개선을 바라는 대다수 국민들이 직

접 나서는 수밖에 없다. 지방선거에 있어서 유권자들이 정당보다는 인물중심의 선거풍토가 뿌리를 내리도록 선거를 통해서 압력을 가하는 수밖에 없다.

2. 후보공천 기준의 공정성과 투명성의 제고

후보 공천과정에서의 공천 헌금의 제공과 수수는 지방정치 영역 전반의 부패를 확산시키는 기본적인 원인이다. 이는 당선을 최종적인 목표로 하는 지방 선거 후보자들에게 정당 공천이 필수적이기 때문이다. 특히, 특정 정당이 우세한 지역구에서의 정당 공천은 당선과 직결되기 때문에 공천 헌금을 내고서라도 정당 공천을 받으려는 동기 부여가 충분한 상황임을 고려할 때 이에 대한 대안이 필요한 상황이다. 후보 공천과정에서의 부패를 해소하기 위한 방안은 두 가지 차원에서 시행되어야 하는데, 하나는 중앙당 차원이고 다른 하나는 각 지역구 차원이라고 본다.

첫째, 중앙당 차원에서의 공천 심사를 둘러싼 공천 헌금 수수의 통로를 원천적으로 배제하여야 하는데, 중앙당 차원에서의 공천 심사에서 원칙과 기준을 명료하게 공개하여야 한다. 따라서 각 정당의 공천 심사의 기준을 명시하는 부분을 매니페스토의 형식처럼 공개하게 함으로써, 각 후보들이 수긍할 수 있는 공천과정으로 만들고, 이에 대한 합의를 정당 내에서 도출하는 과정을 필수적으로 거치도록 하여야 한다.

둘째, 각 지역구 차원에서의 개선 방안은 후보 공천과정에서 각 지역구의 국회의원과 당원협의회장의 영향력을 최소화시키는 방안을 모색할 필요가 있다. 그 대안으로서는 지방 선거에서의 경선을 제도화함으로써, 이들의 개입 정도를 최소화하여야 하고 여론조사 조작과 같이 경선과정에서의 부패도 있는 것을 고려하였을 때 경선방식의 체계화와 투명화를 위한 별도의 논의를 필요로 한다.

셋째, 또 다른 대안으로는 후보 공천권을 각 지역 단위에서 당원들의 적극적 개입을 제도화시킬 필요가 있다. 공천 심사과정에 각 지역 이해관계자를 포함하여 관련 전문가의 참여를 제도화함으로써 공천 심사과정의 기준을 설정하는 방안도 고려할 수 있다.⁴⁴⁾

3. 정당공천제를 감시하는 통제수단의 확보

문제는 우리나라 지방의회 의원을 통제하는 규정이 매우 미흡하다는 데 있다. 즉 지방자치법 제86조, 제88조제1항 등 지방자치법 징계규정은 위반행위에 대한 제재로서의 실효성이 부족한 것으로 국민권익위원회는 지적했다. 과거 공무원 행동강령을 제정·시행하여 지방의회 의원도 이를 적용받아 왔으나 제정당시 선출직의 특수성이 반영되지 않아 실질적 적용에는 한계에 부딪치고 있다.⁴⁵⁾ 지방선거가 중앙정치 축소판으로 변질되어 정당간의 사활을 건 대리전 양상을 띠게 됨에 따라 지방선거는 과열되고 이에 따라 돈 많이 드는 선거로 되었으므로 돈 적게 쓰는 선거, 주민에 의한 주민 대표를 뽑는 선거가 되기 위해선 단체장의 정당공천의 고리를 끊어야 한다.⁴⁶⁾

정당공천제도의 폐해를 방지하는 방안으로 중앙정당 외에도 시민사회단체와 NGO에도 후보자를 추천할 수 있는 권한을 부여하는 방안이 필요하다.⁴⁷⁾ 이를 위해서 중앙정당 이외에도 지역정당이 출현할 수 있는 제도적 보완이 있어야 한다. 또한 시민단체와 다양한 계층을 대변하는 NGO들을 통한 참여 민주주의 기회가 확장되어야 하며 이를 통해서 정당이 시민단체에 기회를 제공할 수 있는 토양을 만들어야 한다.

현대의 정당이 정말로 국가 행정과 관료들의 적폐를 일소하며 여기에 감시자의 역할을 충실히 하려면 전문성 확보가 중요하다. 관료들이 무사안일하고, 한 건 주의적 속성으로 정책집행을 통해 매년 수십 조 원의 혈세가 낭비되고 있는 실정이다. 전문성을 지닌 시민단체가 이러한 문제에 적극 통제하고 대책을 제시하려면 전문성확보는 필수 불가결한 것이다. 부패방지를 위한 시민들의 참여가 보장되려면 전문성 강화와 시민교육을 실시하여 시민의식을 고취하여야 할 것이다. 이러한 시민교육에는 예산 부정 방지 교육·시민감사 청구

44) 강원택, 전계 연구보고서, 66-67면.

45) 국민권익위원회 2012년 정책자료

46) 심재덕, 전계 연구보고서, 68-69면.

47) 강경태, “정당공천제 개선방안 - 기초의회의원선거를 중심으로-,” 「한국정당학회보」, 제8권 제1호(통권14호), 2009, 248면.

권·행정정보 공개권과 같은 점에 초점을 맞춰 시민들이 실질적으로 감시할 수 있는 체제가 정립되어야 할 것이다.⁴⁸⁾

V. 결 론

이 논문은 지금까지 지방자치단체의 선거제도 개선을 위하여 정당공천제의 개선방안을 중심으로 고찰하였다. 결국 지방 정치 사회 구조 속에 풍토병처럼 만연된 패거리 부패를 척결하지 않고서는 21세기 지식정보화사회에서 지방민 본행정의 제고와 지방의 경쟁력 향상은 난망하여 지방행정의 시스템이 고스란히 위협받게 될 것이다. 모든 권력기구와 마찬가지로 자치 정부 역시 적절히 통제되지 않으면 안된다. 그래서 언론과 지역의 NGO가 지방정부 부패의 파수꾼 역할을 할 수 있도록 워치독(watch dog)의 역할이 필요하다. 언론의 사회감시 기능이 중요하고 비리단체장의 소환제나 주민감사제 등을 NGO가 적극적으로 대리할 수 있도록 하여야 하며 주민참여방안을 극대화하여 지방행정의 투명성을 높이도록 하여야 한다.

지방행정의 정당공천부패의 통제가 효율적이고 실천 가능한 정책이 수립되기 위해서는 무엇보다도 철저한 원인과 처방을 강구하여야 하며 인간의 부정행태를 규제하는 제도에서 가치를 두어야 할 것이다. 모든 권력기구와 마찬가지로 정당권력 역시 적절히 통제되어야 한다. 권력부패는 그 속성상 그 행사자로 하여금 자의적으로 행사하게 하는 경향이 있고 그 단맛에 도덕성을 망각하게 마련이다. 따라서 시민단체 언론 시민의 참여로 통제를 강화시켜야 할 것이다. 결론적으로 정당부패 구조의 개선을 위한 지방선거제도의 개선방안을 다음과 같이 제시하였다.

첫째, 정당공천제의 폐해를 공론화 하여 이의 적절한 제도개선작업이 필요하다. 정당공천 제도를 폐지 할 것인지, 아니면 정당공천 제도를 유지하면서 정당공천 과정을 투명하게 하는 방안을 모색할 것인지를 결정해야 한다.

48) 김 태, 「지방행정론」, 한국학술정보, 2010, 397-426면.

둘째, 각 정당 공천의 감시와 견제가 매우 중요하다. 공천과정상의 투명성을 확보할 수 있는 제도적 장치를 강화하고 공천과정의 공개성을 통해 부패소지를 줄여나가야 한다.

셋째, NGO가 정당공천 부패에 통제역할을 할 수 있도록 제도적 개선작업이 필요하다. 공천제도의 부패문제, 선거 이후 비리단체장의 소환제도나 주민감사제 등을 NGO가 대리할 수 있도록 하여야 하며 주민참여방안을 극대화하여 지방행정의 투명성을 높이도록 하여야 할 것이다.

그러나 정당공천의 비리를 방지하는 것도 중요하지만 정당 민주주의가 위축되지 않도록 해야 한다. 정당공천의 부패방지가 정당쇄신과 정당민주주의를 확립하여 정당정책 실현을 강화 하는데 지방선거제도 개선의 요지이다.

지방자치의 역사가 20여년의 세월이 흘렀다. 이제는 지방자치의 본래 이념을 만개 시킬 수 있도록 정당정치와 장점을 폐해를 반영하여 합리적인 정당공천 제도를 확립시킴으로써 선거제도의 민주성과 효율성을 강화시키고 적절한 주민참여와 통제로 책임성과 투명성을 높여 나아가야 할 때이다.

참고문헌

- 강경태, “정당공천제 개선방안 - 기초의회의원선거를 중심으로-,” 「한국정당학회보」 제8권 제1호(통권14호), 2009.
- 강원택, 「입법 분야 청렴성 제고를 위한 부패 실태조사」, 국민권익위원회 연구보고서, 2010.
- 김 태, 「공직윤리와 관료부패」, 한국학술정보, 2010.
- 김 태, 「지방행정론」, 한국학술정보, 2010.
- 김병준, 「한국지방자치론」, 법문사, 2000.
- 박재식, “기초자치단체 선거 정당공천의 현황과 개선방안,” 석사학위논문, 경북대학교 행정대학원, 2012.6.
- 백윤철·윤광재, 「프랑스 지방자치학」, 형설출판사, 2000.
- 부산분권혁신운동본부, 「기초지방선거 정당공천폐지운동 관련자료집」, 2009.

- 성기중, “지방선거에 있어서의 정당공천제 문제의 개선방안,” 『대한정치학회보』 제18집 제11호, 2010.6.
- 심재덕, 「기초자치단체장 정당공천의 타당성 문제에 관한 연구」, 2004년 국정 감사 정책연구보고서, 2004.09.
- 안순철, “한국 지방선거제도 개혁의 방향과 과제,” 『정치정보연구』, 한국정치 정보학회, 2001.
- 오일환, 『지방자치단체장의 부정부패』, 집문당, 2004.
- 윤종빈, “지방선거와 정당공천제 : 미국의 사례,” 『지방행정』, 지방행정공제회, 2010.
- 이동윤, “지방선거와 정당공천제 논쟁 : 부산지역 기초자료를 중심으로,” 『현대정치연구』 제3권 제1호, 서강대학교 현대정치연구소, 2010.04.
- 이부하, “지방자치와 정당국가론 - 기초의회의원 선거시 정당공천을 중심으로,” 『공법학연구』 제9권 제1호, 2008.02.
- 이상목·박신영, “정당공천제와 지방의 정당정치발전 - 기초지방선거를 중심으로,” 『글로벌 정치연구』, 2010., 3(1).
- 이수창, “한국의 기초자치단체 정당공천제 문제점과 개선방안,” 석사학위논문, 연세대학교 정경대학원, 2012.6.
- 이종수·남승필, 기초의원 정당공천제 제도개선 방안연구, 『한국NGO 연구』 제4권 제1호, 2006.
- 정만희, “지방선거와 정당참여에 관한 헌법적 고찰,” 『공법연구』 제33집 제1호, 2004.11.
- 정세욱, 『지방자치학』, 법문사, 2000.
- 정연주, “정당민주주의와 지방자치제도,” 『공법연구』 제33집 제1호, 2004.11.
- 정재각, “독일 지방자치선거제도의 이해,” 『지방자치정보』 132호, 2002.
- 조창현, 『한국지방자치의 쟁점과 과제』, 문원사, 1998.
- 주용학, “지방선거에 있어서 기초단체장의 정당공천제에 관한 연구,” 『한국지방자치학회보』 제14권 1호, 2002.
- 최병훈, “정당공천제도의 헌법적 문제점,” 『안암법학』 통권 제32호, 2010.05.
- 최연호, “지방선거에서의 정당공천제도에 관한 연구 - 정당공천의 투명성 제고

- 방안을 중심으로," 석사학위논문, 한양대학교 행정자치대학원, 2010.02.
- 허철행, "지방선거에 있어서 정당공천제의 한계와 개선방안에 관한 연구," 「지방정부연구」 제15권 제1호, 2011봄.
- International City Management Association, *The Municipal Year Book 1993*, Washington D.C., 1993.
- Andrew Spencer, *Cleaning Elections*, Arizona Law Review, 54 Ariz. L. Rev. 277, Spring, 2012.
- Ute Mager, *Die Kontrolle der innerparteilichen Kandidatenaufstellung im Wahlprüfungsverfahren*, Die Öffentliche Verwaltung(DOV), 1995.

[Abstract]

Some Improvement Measures of Local Elections System
- Focused on the Party Nomination System -

Kim, Doo-Nyeon

Professor, Department of law, Jungwon University

Kim, Taek

Professor, Department of Police Administration, Jungwon University

Korean local government has been struggling to provide a moral and transparent public service for citizens and to curb bureaucratic corruption. Immoral public service has resulted in a dysfunction that has corroded public confidence and raised conflicts between the government and the people. The Korean autonomy experience in dealing with ethics in public service has shown that a lack of ethical strategies can raise serious obstacles against all efforts to increase social discipline.

Korean local government has long suffered from discrepancies between the expected level of performance and its actual performance because of corruption in public service. Many local authorities have been the bastion of influence peddling, bribery, embezzlement and other types of corruption. It is no secret that mayors and council members usually try to recoup their excessive spending of campaign funds after taking office. It appears to be almost impossible to root out corruption unless revolutionary measures are taken immediately. We thus see that a democratic country normally has obligations for pursuing justice and devoting itself to the public interest.

These obligations consist of laws, systems, and institutions which are implemented and controlled by the administrative parts of the government. However, it follows that if the government stays blind to the duties of the officials and the corruption of a few of its local elites, then mistrust and confusion in its society will never disappear. Corruption in Korean local government even acted as a foundation spring board for the careers of public servants, and as a lubricant for obtaining a sanction and approval.

Unless we eradicate corruption from our local society, even the basic frameworks of our nation would be threatened ; and by not acting we can not strengthen our competitiveness. Thus, the issue of 'corruption' has to be explored for many reasons, and we must analyze how to create effective implementation of anti corruption measures.

This research paper is trying to cast light on corruption from many different viewpoints.

The key points the co-authors emphasize are as follows :

First, to examine the cases of corrupted bribery accidents which were noted for their party in local autonomy.

Second, to define each of the functions and problems of those local election systems, which are the local councils in the USA, Japan and European countries.

Lastly, to understand how we review the current legal situation with respect to Korean local corruption, and to find possible countermeasures by focusing on the local council and government of Korea.

Key words : local elections, local politics, party politics, party nomination, public corruption, corruption structure