

지방선거에서의 정당공천부패와 개선방안: 자치단체장의 인식을 중심으로*

Local Electoral Party Nomination Corruption Improvement Plan: A Focus
on the Perception of Head of Local Government

안 광 현(An, Kwang Hyun)**

ABSTRACT

There are a lot of different reasons for local electoral corruption, but the one of the most important reason is the distorted electoral system survey. Especially in our nation's position it is difficult to be elected as the candidate nominated by a party or even run the race during the party nominations. The major fault or drawback of the party nomination system is that regional conflict and regional part's strong characteristics. Also one only receives particular party nomination without any election can become candidate nominate. In order to confirm this kind of nomination electoral system problems and ritual, there must be current self-governing body for electoral process, interview investigation, and questionnaire investigation were implemented. In order to solve the problems of party nomination, one suggests that one uses the strategic plans to enforce responsibilities of political party, betterment in party nomination, public nomination process are to be open to public to improve and enforce fair constitutional process for the welfare of the people.

Key Words : 지방선거(local elections), 정당공천제(party nomination), 선거부패(electoral corruption), 지역정당(local party), 자치단체장(head of local government)

1. 문제제기

약 30년 동안 지방선거가 중단되었다가 1995년에 전국 동시지방선거가 실시된 이후 1998년, 2002년, 2006년에 걸쳐 4회 계속하여 실시되었고, 2010년에 제5회 지방 동시선거가 치러질 예정이다. 2006년 5월 31일 실시된 제4회 전국동시지방선거에서는 16명의 시·도지사과 230명의 기초자치단체장 그리고 3,626명의 지방의회의원 등 총 3,872명을 동시에 선출하였다.¹⁾ 2000년 한국지방행정연구원의 한 설문조사에 의하면 부패유발 원

* 본 논문은 대한지방자치학회 2009년 10월 추계학술대회 발표논문을 수정·보완한 것임

** 숭실대 행정학부, 한남대 강사, (사)평가감사연구원 사무국장

1) 중앙선거관리위원회, 중앙선거관리보, 제60호.

인을 조사한 결과 재선 의식(92.3%), 정당공천(88.9%), 시민감시장치 미흡(77.8%), 선거비용(75.1%) 등으로 나타나 대부분 선거를 그 부패의 원인으로 보고 있다. 그리고 지방선거에서 정당공천의 부작용이 부패요인이라고 주장하는 학자들이 많다.²⁾ 이들은 중앙당으로부터 정당공천을 받기 위하여 중앙정치인과 지역구위원장에게 거대한 정치기금을 제공해야 한다. 여기에서 선출된 사람들은 사용된 정치자금을 회수하기 위하여 혹은 차기 선거를 의식하여 재임 중 부패접근에 빠져든다(부산일보, 2006. 3. 28).

지방선거에서 부패가 일어나는 요인은 많지만 그 중에서 가장 중요한 요인은 왜곡된 선거제도라고 조사되었다. 지방선거에서 당선되기 위해서는 상당히 많은 선거비용을 사용해야 하기 때문에 당선자들이 유혹에 쉽게 넘어가는 실정이라는 것이다. 특히 정당공천제를 시행하고 있는 우리나라의 경우에는 돈이 없으면 정당공천을 받지 못할 뿐만 아니라 출마자체도 힘들다고 한다. 임기 4년 동안 선거비용을 충분히 모아서 다음 선거를 준비해야 하며, 그중에서 정당공천헌금은 당선 후 비리유혹에 쉽게 넘어가게 만드는 원인이 되고, 돈이 많은 사람이 당선된다는 사회인식을 팽배하게 만든다. 특히, 중앙당에서의 공천과 공천헌금이 부패를 일으키는 온상이며, 정당공천과 관련한 뇌물제공을 비롯하여 이권청탁을 대가로 한 정치자금의 조달, 선거과정상의 금품제공을 비롯한 불법선거운동 등 이제까지 선거와 관련하여 드러난 부패만 하더라도 우려할 만한 수준이다.

최근 기초단체장 및 기초의원들의 정당공천제 폐지를 주장하는 국민운동본부가 출범하였고, 시민사회단체와 전국시장·군수·구청장협의회, 전국 시·군·구의회의장협의회, 학계 등으로 구성된 '기초지방선거 정당공천제폐지를 위한 국민운동 전국본부' 출범대회가 3월 2일 국회의원회관 대회의실에서 각 지역 기초단체장과 의회 의장 등 3,000여명의 시민들이 참석한 가운데 열렸다(서울송파신문, 2009. 3. 6). 또한 고건 전 국무총리와 서영훈 전 적십자사 총재, 박원순 희망제작소 상임이사 등 정치·사회 원로 55명은 7월 1일 공동선언문을 통해 "기초지방선거 정당공천제를 폐지해 지방자치와 지역정치를 바로 세우라"고 촉구했으며 "정당공천제는 지방자치의 본질인 주민자치권을 원천적으로 제약하며, 지방자치와 지역정치를 중앙정치권에 예속시키는 핵심 고리"라며 기초지방선거 정당공천제 폐지를 제안했다(연합뉴스, 2009. 7. 1). 정세욱 한국공공자치연구원장은 "지역 선거에 정당이 개입해 당의 싸움으로 번지다 보니 선거가 과열되는 부작용이 생긴다"고 주장했다(한겨레신문, 2009. 7. 1). 이러한 공천폐지운동이나 활동이 2010년 6월 2일 실시되는 제5회 전국 동시지방선거에 어떻게 영향을 미칠지 주목되고 있다.

2) 2007년 5월 30일 "지방정치제도의 현실과 과제"(국회지방자치발전연구회·한국지방자치학회 주최)에서 임승빈교수, 5월 30일 전국시장군수구청장협의회 공동회장단회의에서 정당공천제 폐지에 대한 성명서를 발표(과천문화신문, 2007. 6. 9. 2면)

II. 이론적 고찰 및 선행연구

1. 우리나라 정당공천제의 현황

1) 정당공천제의 법적 근거

지방선거에서 정당공천제는 1995년 민선1기 동시선거가 실시되기 전부터 논란이 되어왔으며, 현재까지 찬성론과 반대론이 팽팽히 맞서고 있다. 논란 중에 2005년 6월 임시국회에서 기초단체장뿐만 아니라 기초의원까지 정당공천제를 확대 도입하는 정치관 제법 개정안이 통과되어 2006년 5.31 민선4기 지방선거가 실시되었다.

지방선거의 정당공천제는 「공직선거법」 제47조 제1항과 「정당법」 제31조에 법적 근거가 있다. 정치권은 2005년 8월 「공직선거법」 제47조 제1항을 개정하여 “정당은 선거에 있어 선거구별로 선거할 정수범위 안에서 그 소속당원을 후보자(이하 “정당추천후보자”라 한다)로 추천할 수 있다. 다만, 비례대표자치구·시·군·의원의 경우에는 그 정수범위를 초과하여 추천할 수 있다.”고 개정함으로써 시·군·자치구청장 뿐만 아니라 시·군·자치구의회의원을 포함한 모든 선거직 공직후보자를 정당이 공천할 수 있도록 하였다(2005.8.4 개정). 그리고 같은 법 제47조 제2항에는, “정당이 제1항의 규정에 따라 후보자를 선출하는 때에는 민주적인 절차에 따라야 한다.”고 규정함으로써(2005.8.4 개정) 공직선거 후보자의 선출은 ‘민주적인 절차’에 의해서 하도록 하고 있다. 같은 법 제3항에는 “정당이 비례대표 국회의원선거 및 비례대표지방의회의원선거에 후보자를 추천하는 때에는 그 후보자 중 100분의 50 이상을 여성으로 추천하되, 그 후보자명부의 순위의 매 홀수에는 여성을 추천하여야 한다.”고 규정한다(2005.8.4 개정).

그러나 이 법의 개정은 많은 논란을 낳았는데 법 개정 당시 전국의 자치단체장 및 지방의원들과 주민들의 의견을 충분히 반영하지 못하고 일부 여성단체와 정치학자 등 소수의 의견과 중앙정치인들의 이해관계가 맞물린 개정안이 되었다. 정당공천제에 관한 법이 개정되기 전에 실시한 각종 여론조사에서 국민의 과반수 이상이 기초단체장의 정당공천을 반대하였는데도 불구하고 오히려 지방의원까지 정당공천을 하도록 개정되었다.

이에 대해 지방자치학자나 언론계, 시민단체 등은 기초자치단체에 있어서만큼은 정당공천이 필요 없다고 주장하고 있다. 부산의 한 시민단체가 발표한 성명서나 언론자료에서 보듯이 기초단체장의 정당공천은 일부 지역에서 공천헌금을 강요하고, 그것이 각종 비리로 이어져 우리나라 정치부패의 근원이 되어 현대판 매관매직이 되고 있다(연합뉴스, 2006. 4. 21; 노컷뉴스, 2006. 4. 12). 그러나 대다수 정치인들은 다수의 논리로 이러한 목소리를 무시한 채 당리당락 차원에서 기초단체장의 정당공천 유지는 물론 기초의원까지 확대하는 법안을 통과시켰다. 또한 기초의원의 유급제와 비례대표제를 도입

하고 기초의원의 선거구만을 중선거구제로 변경하는 내용이 담겨 있다.

당시 법 개정을 주도하였던 국회정치개혁특별위원회가 제시한 「공직선거법」의 주요 법 개정 내용을 살펴보면 다음과 같다. 먼저, 기초단체장은 물론 기초의원까지 정당 공천을 허용하고, 읍면동 단위의 당원협의회를 둘 수 있도록 하였다. 이것은 자칫 생활 자치의 현장인 지방이 각종 선거에 휘말릴 가능성이 높으며 기초단체장 및 기초의원을 각종 선거에 활용하려는 의도로 보인다. 그러나 기초의원과는 달리 기초단체장이 선거에 영향을 미치는 행위를 하는 경우 공직선거법에 위반되어 그에 합당한 처벌을 받게 되므로 기초단체장은 어떠한 경우에도 선거운동을 할 수 없는 사람이다. 이런 맥락에서 지역구 국회의원과 시·도당 위원장이 기초단체장과 기초의원의 정당공천권을 갖고 있어 말 잘 듣는 사람과 특별당비 명목으로 돈을 많이 낸 사람을 다음 선거에 공천하게 되면 아무리 유능하고 지속적인 지역발전을 위해 주민이 필요로 하는 후보자라 해도 다음 선거에서 공천을 받지 못할 가능성이 높다. 이와 같이 기초단체장과 기초의원이 지역구 국회의원과 중앙정치권에 의해 영향을 받게 되면 지방자치가 쇠퇴하고 지방정치는 중앙정치의 축소판이 될 것이다.

2) 정당공천제에 대한 국민의 반응

1995년 이후 실시되었던 지방선거결과에서 나타난 특징을 요약하면 '지방선거의 중앙정치화'이다. 예컨대 1995년 지방선거는 김영삼 대통령, 1998년과 2002년은 김대중 대통령, 2006년은 노무현대통령에 대한 중간평가로 규정된 채 치러졌다. 이는 각 정당들이 지방선거 전략으로서 지방 정치 및 정점이 아닌 중앙정치와 국가적 쟁점을 선거에 적극적으로 활용한 데 기인한다. 예를 들어, 야당의 경우 현직 대통령의 임기 중반 이후 즉 지지율이 낮은 시점에서 지방선거가 치러질 때(1995년과 2002년 지방선거) 현직 대통령과 여당에 대한 '회고적 평가'를 강요하였다(강원택, 1999). 반면 여당의 경우 임기초반 대통령에 대한 지지도가 높은 시점에서 지방선거가 치러질 때(1998년 지방선거) 현직 대통령에 대한 평가라는 점을 선거의 핵심적 쟁점으로 부각시키고자 하였다.

그런데 대통령 선거나 국회의원 선거에 비해 유권자들은 지방선거에 대해서는 낮은 관심을 보여주었고 그 결과 '저조한 투표율'을 기록해왔다. 지방선거의 투표율은 지속적으로 하락했고, 농촌지역보다는 도시지역의 상대적으로 낮은 투표율, 젊은 층의 저조한 투표율이 특징적으로 나타나고 있다. 이 같은 정당들의 선거 전략은 기초의원의 정당공천제 도입과 상승작용을 유발하여 결과적으로 '지방이 실종된 지방선거' 현상을 초래할 것이다. 즉 지방선거의 결과가 지방자치단체 및 의회에 대한 평가가 아니라 현직 대통령과 중앙 정당들에 대한 평가에 의해 결정된다. 이는 한국정치의 민주화 그리고 민주주의 공고화라는 측면에서 부정적 의미를 가지며, 단순히 특정 정당의 압승이라는 차원의 문제가 아니라 민주주의와 관련한 보다 근본적인 문제이다. 우선 낮은 투표율은 많은 점에서 민주주의적 정치체제를 훼손하게 되는 데 대표적으로는 지방정부의 '민주적

정당성과 대표성' 문제를 들 수 있다. 지역유권자의 절반 이상이 배제된 채 지역적 소수에 의해 구성된 자치단체와 의회는 그 정당성과 대표성이 심각하게 결여될 수밖에 없으며, 무투표 당선은 이러한 현상을 더욱 악화시키고 있다. 정당성과 대표성을 상실한 지방정부는 그 지역에서의 정치적·사회적 갈등의 해소와 효율적 정책추진에 있어 많은 문제점을 나타낼 가능성이 있다.

또 다른 중요한 문제점은 지역에 기반을 두고 있는 단일정당독점체제의 형성으로 민주주의 발전과 정착을 저해하는 요소로 작용한다는 것이다. 특정 정당이 단체장과 의회를 장악하는 현상은 정책 추진의 효율성을 담보할 수 있다는 긍정적 측면이 있다는 지적도 있다. 그러나 '견제와 균형' 그리고 경쟁이 없는 정치체제는 정치엘리트에 대한 국민의 민주적 통제능력 상실을 의미한다. 한국 정치의 현실은 지역적 단일정당독점구조로 이러한 정당의 기능이 작동되지 않는 상황이다. 즉 정당들에 의한 경쟁적인 정책대안의 제시는 불가능한 상태이며, 민주주의적 정치체제의 실현을 위한 전제조건인 정상적인 정당체제가 부재한 상태인 것이다. 이러한 현실은 민주주의의 정착을 어렵게 하는 많은 문제들을 야기한다.

행정안전부가 민선지방자치 10년 평가를 앞두고 일반국민을 대상으로 인터넷 설문조사한 결과, <표 1>에서 보는 것처럼 정당공천제를 배제하자는 의견이 68.5%이고 정당표방제를 채택하자는 의견은 14.1%로 절대 다수인 응답자 82.6%가 기초단체장의 정당공천제를 배제하고 이를 개선하는데 찬성하고 있는 반면, 현행처럼 정당공천제를 실시하자는 의견은 17.4%에 불과했다. 국민 대다수가 기초자치단체의 경우 정당공천제를 배제하는 것이 바람직하다는 입장임을 알 수 있다.³⁾ 한국행정DB센터가 기초단체장뿐만 아니라 기초의원까지 정당공천을 확대한 정치관계법을 개정한 이후인 2005년 9월 전문가 150명을 대상으로 설문조사를 실시한 결과를 보면 전체 응답자의 91%가 기초단체장과 기초의원의 정당공천에 반대하고, 9%만이 찬성하는 것으로 나타나 정치권이 국민의 뜻과는 달리 무리하게 기초단체장과 기초의원의 정당공천을 확대·도입했음을 알 수 있다.⁴⁾

3) 행정안전부 홈페이지를 통해 2005년 4월 29일부터 5월20일까지 791명을 대상으로 “지방자치 10년 평가에 대한 인터넷 설문조사”를 실시한 내용.

4) 한국행정DB센터, 「정당공천제 관련 전문가 의견조사 보고서」, 2005. 9. p. 3.

<표 1> 기초단체장 정당공천제 국민여론조사 결과

(단위: %, 2005. 6. 29)

조사기관	조 사 일 시	조사대상	정당공천폐지	정당공천유지	무응답
			평균: 66.0	평균: 27.0	
MBC(코리아리서치센터)	'05. 5-6	일반국민(1012명)	70%	30%	-
문화일보	'05. 5-6	지자체 관계자	65%	35%	-
		전문가 집단	66%	34%	-
전국시장군수구청장협의회 (코리아리서치센터)	'05. 5-6	일반국민 (1000명)	72%	18%	10%
지방자치여론정보센터	'05. 5-6	기초지방의회의장(65명)	65%	35%	-
		일반국민(1000명)	59%	27%	14%

자료: 행정안전부 홈페이지(2006)

2. 정당공천제 찬반론

1) 찬성론

현대 정치는 대의민주주의가 정당민주주의로 변화되어 가고 있다고 하는데 이는 정당이 수행하는 기능과 그것이 차지하는 비중이 확대되고 있음을 말한다. 정당의 지방선거 및 지방자치 운영에의 참여는 현실적으로 정당공천제, 정당표방제 및 당적보유제 등을 통하여 이루어지게 된다. 현대의 민주정치는 정당정치이고, 민주정치의 구현으로 지방선거에 입후보자를 정당이 공천하는 정당공천제는 민의를 수렴하고 이를 정책에 반영한다는 점에서 이론적으로 민주정치 구현이라는 목표를 가지고 있다(육동일, 2006:10). 그러므로 정당은 오히려 민의의 수렴과 이의 정책반영이라는 중개적 기구로서의 역할이 보다 강력하게 요구되고 있다. 또한 중앙정치와 지방정치를 연계하여 정치의 효율성을 확대하고, 시민의 감시와 비판기능을 보다 강력하게 받아들이기 위해 정당의 참여는 필요하다.

정당의 입장에서 후보자 추천은 당선가능성이 높은 후보를 물색하여 추천하는 것이기 때문에 선거승리를 위한 절대적인 조건이 된다. 또한 정당 내에서 다수의 후보가 나서게 되면 표가 분산되어 선거에서 패배할 수 있기 때문에 정당의 지지를 집중시키기 위해 후보자 추천은 필수적이다(이기우, 2005:35). 국민의 입장에서 공천과정은 무자격자를 선택할 가능성을 낮추고, 정치적 선택을 용이하게 하는 효과가 있다. 일반적으로 유권자들이 투표를 할 때 후보의 인물, 정책, 경력 등을 꼼꼼히 따져보고 선택을 하는 경우보다 그렇지 않은 경우가 많다(이승종, 2005:17-18). 때문에 정당이 당선가능성이 높은 후보를 내놓기 위해 미리 인선과정을 거치기 때문에 유권자의 혼란을 덜어 준다(안광현, 2009:211).

한나라당 전국여성지방의원협의회(공동대표 서정숙 서울시의원 외 2인·이하 한여협)는 12월 22일 80여 명의 회원이 참여한 가운데 총회를 개최하고 “제도적 대안 없는 정당공천제 폐지를 반대한다.”는 건의문을 채택했다. 한여협은 “정당공천제가 없던 역대 지방자치선거의 여성의원 비율은 고작 1-2%에 불과했지만 2006년부터 전격적으로 정당공천제를 시행한 결과 여성의원 비율이 13%로 증가했다”며 “제도적 대안 없는 정당공천제의 폐지는 이제 결을 뚫은 여성주의 생활정치를 고사시키게 된다.”고 주장했다.⁵⁾

정당공천의 순기능을 살펴보면 다음과 같다.

첫째, 주민의 의견수렴이 용이하다. 복잡하고 이질화된 현대사회에서 지방의 정책을 결정함에 있어 주민 각계각층의 의사를 골고루 수렴하여 체계적으로 조직화하고 이를 정책에 반영시키는 중재적 기구가 필요한데 이것이 바로 정당이다(육동일, 2006:10). 이러한 정당이 없다면 주민의 의사가 정책으로 결집되지 못하고 산발적인 불평으로 끝나고 말 것이다.

둘째, 선거인의 후보자선택 및 선거관리 기관의 선거집행의 간편화를 기할 수 있다. 다수의 후보자가 난립하는 지방선거에 정당이 후보자를 공천하여 정당표방을 하게 함으로써 선거인들이 보다 쉽게 후보자를 선택할 수 있고, 후보자 사이의 기호순위결정, 선거운동감독, 투표관리, 개표관리 등 선거관리기관의 관리가 보다 간편하게 된다(이승중, 2005:17-18; 이기우, 2005:35).

셋째, 권위주의체제의 완화이다. 지방자치에 있어 정당참여는 국가권력의 분권화를 통해서 권위주의적 통치 구조를 완화시키고, 지구당의 구조적 분화와 자율성을 높여나갈 수 있을 것이다. 정당의 분권화를 통해 의사결정의 하의상달구조를 이루어지도록 보장하는 데 있다. 정당의 공천에 의하여 당선된 자치단체장은 다음 선거를 고려해야 하므로 주민의 여론에 보다 민감해질 것이며, 지방의 목소리를 정당을 통해 중앙에 전달하는 역할을 수행하게 될 것이다.

넷째, 정당정치와 육성발전이다. 지방자치의 목적이 민주화에 있다면 정당정치의 발전이야말로 민주화에 없어서는 안 될 중요한 요소가 된다.

다섯째, 행정사무의 광역화이다. 행정기능을 순수한 지역적 이해관계와 전국적 이해관계 사항으로 구별할 수 없으므로 중앙정당이 정치에 관여해야 한다. 즉 광역화된 사무 처리를 위해서 지방자치단체를 초월하여 주민의견과 나아가 국민들의 의견을 대신하는 정당이 필요하다.

여섯째, 지방자치의 정치성이다. 정당의 참여가 배제된 지방자치는 자칫하면 주먹구구식 정치로 흐르기 쉽고 정당을 대신하여 지방토착세력과 이익집단이 여과 없이 직접 지방자치에 영향을 미칠 우려가 있다.

일곱째, 정당배제 시 발생할 이익의 편중현상 초래를 방지한다. 지방자치 과정에서 정당참여를 막게 되면 이익의 편중현상이 오히려 현저하게 될 가능성이 있다. 소위 말

5) 여성신문, 1012호, 사회면, 2008.12.26

하는 지방 유력 인사들이 혈연, 학연, 지연, 인연 등의 귀속적 요인을 이용하여 진출하게 될 가능성이 높다는 것이다.

2) 반대론

정세욱(2002)은 국회의원의 눈에 들어야만 정당공천을 받을 수 있기 때문에 시장·군수·구청장 후보가 되고자 하는 자는 적게는 2억부터 10억까지 공천헌금을 바치고 있는 실정이며, 결국 이것이 고비용 정치구조의 본질적인 원인이 돼 있고 이것이 바탕이 돼 가지고 모든 정치부패 지방자치 부정부패로 나타나고 있다고 한다. 자치단체장들도 정당공천제 폐지를 주장하는데 김충환(서울 강동구청장/전국 시장·군수·구청장 협의회 대변인, 현 한나라당 국회의원)은 “공천제를 하게 되면 우선 당에 내야 되는 경비가 굉장히 많다. 입후보를 하기 위해서 특별당비를 내야 되고 당에서 참여하는 각종 선거 때마다 현직 단체장으로서 일정 당비를 또 부담해야 하고, 뿐만 아니라 선거 때가 되면 당 조직을 가동해야 하기 때문에 부담이 엄청나게 가중된다.”고 비판하고 있다. 정치보다 생활 자치에 주력할 수 있기 위해서는 정치권으로부터 좀 더 자유스러워야 한다는 것이 기초단체장들의 견해이다. 이렇게 볼 때 미국의 여러 주에서 단체장 선거에 정당공천제를 배제해 나가고 있는 것은 눈여겨 볼만하다.

국회의원 연구단체 ‘지방자치발전연구회(회장 김성조)’는 전국의 기초자치단체장 및 지방의원(광역 및 기초)을 대상으로 실시한 지방선거 및 행정구역개편에 관한 여론조사 결과 기초단체장 정당공천에 대해 73.9%가 공천폐지에 동의했다고 밝혔다.⁶⁾ 소속정당별로는 자유선진당과 민주당에서 ‘공천폐지’ 의견이 각각 83.1%와 79.4%로 다른 당 소속보다 많았으며 지역별로는 충북, 충남, 전북, 전남에서 ‘공천폐지’ 의견이 80%를 넘어 다른 지역에 비해 많았다. “정당공천제 어떻게 할 것인가?” 토론회에서 “가장 확실한 방법은 광역자치단체장만 제외한 지방선거에서 정당공천제를 폐지하는 것이며, 기초자치단체들이 단체장의 소속과 상관없이 90% 이상 비슷한 사업을 벌이고 있는 현실에서 지금과 같은 폐해를 감수하며 정당공천제를 유지할 필요가 없다”(김도중, 명지대교수)고 주장했다.⁷⁾

정당공천의 역기능은 다음과 같다.

첫째, 지역구 인재 및 전문행정인의 당선이 곤란하다. 지역특성에 맞는 행정과 지방재정자립도를 높이고, 주민생활 수준을 향상시키기 위해서는 전문행정가가 요청되나 행정수행이 정당 중심으로 이루어질 경우 전문행정인의 충원이 곤란하다는 것이다.

둘째, 정당공천과정에서의 문제점 발생이다. 공천관련 부패와 그 지역사회를 위해 별

6) 시민일보(<http://www.siminilbo.co.kr>), 2008.12.18, 여론조사전문기관 폴스미스리서치에 의뢰하여 2009년 12월 8일부터 일주일간 전국의 기초자치단체장 및 지방의원(광역 및 기초) 3851명 중 56.5%인 2176명이 응답했고, 표본오차는 95% 신뢰수준의 $\pm 1.4\%$ 포인트다.

7) Oh my News, 2009.04.28, 전국시군자치구의회의장협의회.

공천이 없는 사람들이 중앙정치의 필요성에 의해 공천을 받아 입후보하는 경우가 문제이다(정세욱, 2005:10). 이러한 결과로 기초 자치단체장의 탈당현상과 당적 변경이 빈번하여 주민들을 혼란에 빠뜨리고 있다.

셋째, 정당정치의 중앙 집권화로 지방분권체제를 갖추더라도 정당을 통한 중앙통제에 의하여 관료주의적 집권적 경향이 될 위험이 있다(주용학, 2002). 국가를 지배하는 정당이 지방의회와 지방자치단체장까지 지배하게 되면 자치행정의 중립성이 붕괴되고, 중앙정부에 대한 획일적 행정의 폐단을 초래하게 된다.

넷째, 정치의 과열화와 예측확이다. 자치단체의 사무를 제대로 처리하기 위한 정당간의 정책대립이라기보다는 여야 간의 대립이 그대로 재현되어 지방자치기능의 약화를 초래하여 사회불안으로까지 확대될 수 있다(이승종, 2005:17-18; 이기우, 2005:36). 정당공천여부가 단체장이나 지방의원이 되느냐하는 중요한 열쇠가 된다면 주민의 복리증진보다는 자당의 지시에 맹종하는 결과를 초래할 것이다.

다섯째, 지방자치의 비정치성이다. 지방자치는 주민들이 그 지역 내의 사무를 자기 책임 하에 스스로 또는 그들이 선출한 대표자로 하여금 처리하는 제도로 중앙정당이 개입해야 할 근거가 없다.

여섯째, 정당변동의 지방파급 및 개발사업의 장기추진 곤란이다. 정당의 해체나 정치상황의 변동으로 지방의회의 다수당이 바뀌면 장기적으로 추진해야할 지역개발사업을 일관성 있게 추진하기가 어렵게 될 것이다.

일곱째, 정당에 대한 불신이다. 국민에게 불신 받는 정당에게 지방자치에 참여를 허용한다는 것은 현행 정당에게 주어지는 보조금, 선거운동과정에서의 프리미엄, 언론의 우호적인 자세 등을 고려할 때 지나친 배려일 뿐만 아니라 불신 받는 정당에 의한 주민지배는 모순이라 할 수 있다.

지방선거에서 정당공천제는 앞에서 설명한 것처럼 장점과 단점이 있다. 그러나 지역갈등과 지역정당의 특징이 강하고 특정 정당의 공천만 받으면 당선으로 연결되는 우리나라의 정치상황에서는 정당공천제는 단점이 더 많이 나타나게 된다⁸⁾(주용학, 2002). 이러한 지방선거의 정당공천제는 찬성론보다는 반대론이 우세한 입장이다.

3) 주요 국가의 정당참여

정당참여의 유형으로는 참여 보장형과 참여 배제형이 있다. 참여 보장형은 지방선거에 정당참여를 보장 내지 허용하는 유형으로서 후보자의 정당공천 및 정당표방을 허용한다. 영국, 프랑스, 독일, 벨기에, 스위스, 스웨덴, 이탈리아, 일본, 대만 등에서 찾아볼

8) Research & Research가 2001년 2월 17일부터 10일간 20세 이상 일반성인 남녀 1,000명과 전문가 400명 총 1,400명을 표본 추출하여 조사한 결과(기초단체장 정당공천제도 관련 여론조사, 2001. 3), 전문가그룹에서는 정당공천제 찬성이 22.7%, 반대가 77.3%, 일반 성인그룹에서는 찬성이 42.0% 반대가 54.6%.

수 있다. 참여 배제형은 지방선거 내지 자치행정예 정당참여를 허용하지 않는 유형으로서 지방선거에 정당공천 및 정당표방을 금지하는 유형으로 미국의 약 3/4 시의 정부에서 그 예를 찾아볼 수 있다. 그리고 거기에 그치지 않고 지방의회위원의 당적보유까지 금지하는 유형이 있다. 태국, 말레이시아 등의 국가에서 그 예를 볼 수 있다.

세계 주요 국가들의 정당의 지방선거 참여 실태를 살펴보면 다음과 같다.

첫째, 영국은 정당의 지방선거 참여를 폭넓게 인정하고 있다. 영국에서는 제2차 세계대전 이후 민의를 수렴하여 정책에 반영해야 할 정당이 지방의 회의 의결과 운영에 관여한다는 것은 지극히 당연하다는 요청에 따라 정당이 지방선거 내지 지방의회 정책 결정 및 운영 등 지방정치에 주도적인 역할을 담당하고 있다(육동일, 2006:13-14). 즉, 지방적 이해에 관한 사항과 국가적 이해에 관한 사항은 긴밀하게 연관되어 있으므로 양자를 인위적으로 분리할 수 없다는 인식이 지배적이다.

둘째, 미국에서는 지방선거에 정당참여를 허용하는 주와 금지되는 주로 구분된다. 미국의 지방정부는 3/4이상이 정당표방금지제(non-partisan)를 채택하고 있다. 정당공천을 금지하는 곳이 80.8%로 허용하는 곳(19.2%) 보다 약 4배 이상 높게 나타나고 있다. 1975년에는 정당공천제를 채택하는 지방정부의 구성비가 35.8%였으나, 1998년에는 19.2%로 미국 지방정부의 경우 지속적으로 정당공천이 배제되는 경향이 증가하고 있다.

셋째, 프랑스에서는 지방선거와 관련한 정당가입, 정당공천, 정당표방에 관한 금지규정을 두지 않음으로써 정당참여를 인정하고 있다. 캐나다에서는 연방 또는 주 정당이 지방선거에 입후보자를 지명하지 않으며 지방정치에 관여하지 않는다. 시에는 중앙과는 별도로 지방정당이 설립되어 있어 시 선거에 관여하고 있다. 이는 지방자치에 정당의 관여를 배제할 때 폭넓은 행동의 자유가 보장된다는 인식이 일반화되어 있기 때문이다.

넷째, 일본의 공직선거법에서는 지방선거에서 정당 및 정치단체의 관여가 허용되어 있고, 정당인이 출마할 경우 정당표시제를 원칙으로 하고 있으나 중앙정당이 지방정치에 뿌리를 내리지 못하고 있다. 특히, 시의회위원의 50-60%, 정·촌의회위원의 80-90%를 지방선거에 무소속 후보자가 당선되는 추세이다. 47개 도도부현(都道府縣)지사는 모두 무소속이며, 지정촌(市町村)장(3,194명)도 99.8%가 무소속이다(자치의정, 2004:142-143).

3. 선행연구의 검토

최근까지 정당참여 및 정당공천에 관한 연구는 지방선거에서의 정당참여에 대한 전반적인 문제점과 개선방향을 제시하는 문헌들이 상당수이다. 특히 2006년 5월 31일 제4회 전국동시지방선거를 전후로 하여 지방선거법을 포함한 지방선거의 제도적 측면에서의 접근방식과 학계, 시민, NGO단체를 대상으로 정당공천제에 관한 찬반의견을 실증 분석한 접근방식이 주를 이루고 있다.

강원택(1999: 79-114)은 지방선거에서 정당공천은 현실적으로 지방선거가 국정운영의 중간 평가적 의미로 받아들여지고 있으며, 선거쟁점 역시 지역에 국한된 것이 아니라 중앙정부와 관련된 전국적인 이슈였으며, 중앙정치에 영향이 지대하다는 점에서 그 중요도를 더하고 있다고 주장한다. 정세욱(2001)은 “한국지방선거에 있어 정당공천제에 관한 논의”라는 연구를 통하여 정당공천제의 채택은 당원중심의 정당, 민주적·상향적 정당의 존재를 전제조건으로 충족될 때 비로소 지방선거에서 정당공천제 도입의 장점을 살릴 수 있으므로 아직 정당문화가 정착되지 않은 현 시점을 고려해 볼 때 정당공천제는 배제되어야 한다고 주장하였다. 황아란(1999: 347-398)은 유권자의 지역주의 투표행태가 시간이 갈수록 더욱 고착화되어 가는 실정에서 아무리 유능한 지역의 후보나, 현직의 이점을 누리는 단체장이나 지방의원이라 하더라도 선거에 당선 또는 재선되기 위해서는 정당의 공천을 받는 것이 가장 유리하다고 주장했다.

주용학(2002)은 “지방선거에서의 기초단체장 정당공천제에 대한 연구”에서 우리나라 정당공천제의 현실을 진단하고 그 방향성을 모색하였다. 지방선거에서 기초단체장의 정당공천을 완전히 배제하는 것이 당연하며, 그렇지 못할 경우 정당이 민주정당으로 자리매김할 때까지 기초단체장과 기초의회위원의 정당공천제는 지방선거에서 최소한 2-3회 유보하는 것이 바람직하다고 주장하였다. 김종웅(2005)은 “지방선거의 정당공천제도에 관한 연구”에서 기초의회위원에 대한 정당공천 배제가 현실정치에서 실효성이 있는 것인가를 검증하기 위하여 기초의회위원의 의회활동, 선거과정, 그리고 정당공천제도에 대한 설문조사를 하였다. 이를 통하여 현재 우리나라에서 정당공천 배제가 그 목적에 부합되고 있는지를 검증함으로써 향후 지방선거제도의 바람직한 개선방안을 제시하였다.

민선 4기 5.31 지방 동시선거 이후의 연구에서 박재욱(2006)은 “지방선거에서의 정당공천제와 경선제”에서 지방선거와 관련된 정당제도, 특히 공직출마자의 공천제와 정당운영의 비민주성간의 밀접한 관련성을 맺고 있다는 판단 하에 지방선거 및 지방자치의 정치화에 대한 문제점과 개선방안을 제시하였다. 이를 통하여 성공적인 지방자치와 정당정치의 발전을 통해 선진 정치행정문화를 창출하고 지역혁신을 통한 지역경쟁력 강화는 시민들의 지속적인 참여와 관심 그리고 인내심이 요구된다고 주장하였다. 육동일(2006)은 “지방선거 정당공천제의 한계와 과제”에서 제4회 전국동시 지방선거를 앞두고 정당공천제 도입의 반대론적 입장에서 정당공천제의 도입은 각 지역마다 심각한 대립과 분열, 중상모략과 이견투구로 지방자치가 혼돈과 위기로 빠질 가능성이 농후할 것으로 예상하고 잘못 개정된 현 공직선거법을 바로잡도록 국회의원들의 판단과 결단을 주장하였다.

김광주(2006)는 “5.31 지방선거의 분석과 정책과제”라는 연구에서 지방선거의 정당참여에 관한 찬성론과 반대론을 소개하고, 반대론 입장에서 5.31 지방선거의 결과를 토대로 지방선거의 문제점을 도출하고 민선 4기 지방의회의 기능회복을 위한 정책과제 및 향후전망을 제시하였다. 또한 지방자치의 회복을 위하여 제도적으로 기초의원과 기초자

자치단체장의 정당공천제를 폐지하고 지방 자치권을 강화하여야 한다고 주장하였다. 주용학(2007)은 “민선4기 지방선거결과 분석 및 정책적 함의”라는 연구에서 당선자 현황, 각종 설문조사, 연구논문 등 문헌연구를 중심으로 선진문화가 정착되지 않은 우리나라의 지방자치현실에서 광역자치단체 선거는 정당공천을 허용하되 풀뿌리민주주의 토대인 기초자치단체선거에서는 정당공천을 배제할 필요성을 역설하였다.

지금까지의 정당공천제에 관한 선행연구들의 내용 및 연구자의 주장들을 검토해 보면 기존의 선행연구들이 다양한 방식과 관점에서 연구를 수행하였으나 정당공천과 관련한 쟁점사항에 대하여 명확한 함의를 내리기가 어렵다는 것이다. 따라서 본 연구에서는 자치단체장의 면접 및 설문조사를 통한 정당공천제에 대한 문제점을 구체적으로 제시하고자 한다.

4. 연구 분석의 틀

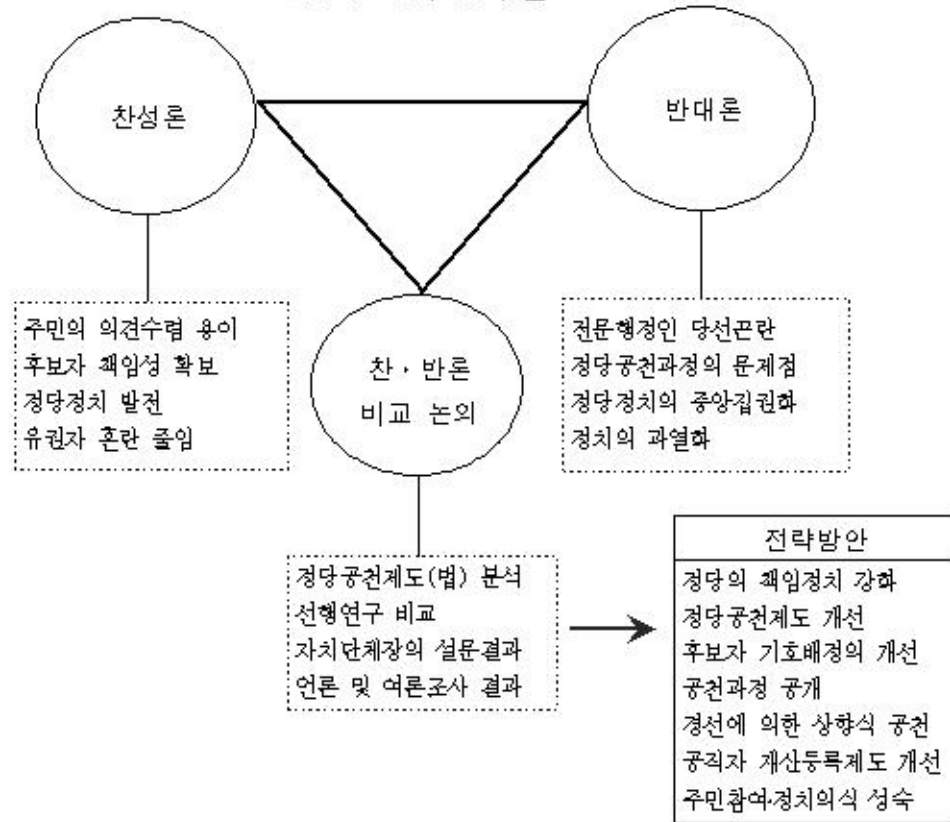
본 연구의 목적은 지방선거에서 지속적으로 논의되어 온 정당공천제 도입의 찬반론을 비교·모색하며, 정당공천제로 인한 지방선거부패에 대한 문제점을 해결하기 위한 향후 방향을 제시하고자 함이다. 이러한 연구의 목적을 효율적으로 달성하기 위하여 다음과 같은 분석의 틀을 구성하였다.

첫째, 현행 지방선거에 있어 정당공천제에 대한 제도적 측면에서 논의한다. 즉, 선거법의 제·개정 과정에서 논의된 쟁점사항을 분석하여 지방선거의 정당공천제 도입의 배경 및 근거를 검토한다.

둘째, 기존의 선행연구에서 정당공천을 둘러싼 쟁점에 관한 찬성론자와 반대론자의 입장을 정리하고 그에 따른 타당성을 검토하고, 지방선거에서의 정당공천제의 개선방안을 모색한다.

셋째, 자치단체장의 정당공천제와 공천헌금에 관한 인식조사의 분석결과와 언론에서 보도된 기사 및 여론조사 등을 활용하여 정당공천제에 관한 정치권, 학계, 시민단체, 주민들의 전반적 견해 및 주장을 경험적 관점에서 논의하고 운영상의 쟁점사항을 분석한다.

<그림 1> 연구 분석 틀



III. 면접조사 및 설문조사 분석결과

1. 조사방법 및 분석방법

본 연구에서는 기존의 문헌자료, 설문자료 및 면접자료 등을 사용하였다. 먼저, 자치단체장의 공천부패인식에 관한 자료 수집은 설문지를 발송하여 조사하였고, 현직의 지방자치단체장 5명을 대상으로 면접조사를 하였다. 한편으로 각 도시의 특성 및 단체장의 특성을 파악하기 위하여 중앙선거관리위원회와 행정안전부의 웹사이트를 방문하여 개인 및 자치단체의 정보를 수집하였다. 자료의 분석방법으로 면접과 설문지조사 36개의 문항 중 정당공천과 관련된 20항목의 답변을 정리하고 특성별로 분류하였다. 설문지 자료를 이용한 통계적 분석은 자치단체장의 공천부패인식의 측정을 위해 부패요인의 척도를 개발하고 신뢰도 분석을 하였고, 단체장이 인식하는 부패요인 간의 차이를 알기 위해 항목의 평균점수를 통하여 차이를 비교하였다.

자치단체장의 공천부패인식 정도를 알아보기 위해 작성한 설문지는 단체장의 역할과

부패에 관한 내용으로 구성하였다. 관련 문항에 대한 예비 설문조사는 현직 자치단체장에게 했으며, 질문의 이해도를 높이도록 질문사항을 수정·보완했다. 설문지 구성은 부패요인이 단체장의 부패에 어느 정도로 영향을 준다고 생각하느냐는 질문으로 부패요인을 윤리의식 부족, 낮은 급여, 리더십의 부재, 징계에 대한 낮은 부담감, 공천헌금 마련, 부패하게 만드는 사회구조, 차기 선거에 영향을 받기 때문, 학연·지연 친인척 관계로 거절하기 힘들, 정치적 압력으로 거절하지 못함, 경제적인 도움이 되기 때문이라는 10가지 각 항목에 대해, 다음으로는 부패통제를 위한 전략에 대하여 자치단체장의 급여 인상, 윤리교육 및 훈련강화, 의회에 주요시책보고 및 의회 기능의 확대, 행정의 정보공개, 법·제도적인 규제 강화, 주민소송제도의 실시, 주민소환제도의 실시, 감사제도의 강화, 내부고발자 보호제도 확립, 정당공천제도 폐지 등 10가지 각 항목에 대하여 Likert's 5점 척도로 매우 부정, 부정, 보통, 긍정, 매우 긍정으로 표시할 수 있도록 하였다. 연구조사대상은 지방자치 제4기인 전국의 246명(1 특별시, 6 광역시, 9 도, 230 시·군·구)의 임기 초기의 자치단체장이다. 설문에 응답한 조사대상자는 광역시·도지사 5명, 시장 30명, 군수 21명, 구청장 15명이 응답자였다⁹⁾(안광현, 2007:108). 지방자치단체장 246명 중 응답자는 78명으로 약 32%였고, 그 중 분석에 사용된 것은 71개였다.

2. 분석결과

1) 자치단체장의 부패요인인식에 관한 분석

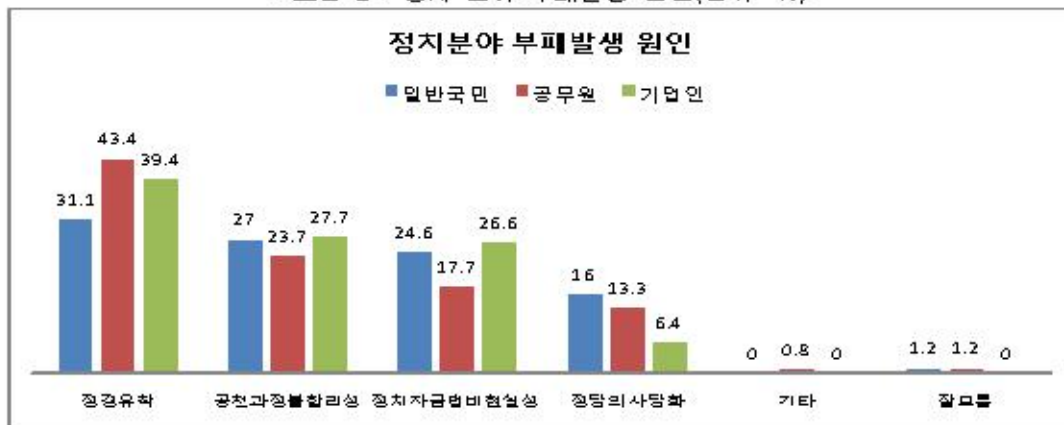
“공천헌금 마련이 단체장의 부패에 어느 정도로 영향을 준다고 생각하십니까?”라는 질문에 대해 자치단체장의 응답결과는 그렇지 않다 38.1%, 보통 21.1%, 그렇다 40.9%를 차지했다. 공천헌금 마련이 단체장 부패요인임을 어느 정도 시사해주고 있다. 부패요인의 항목에서 평균차이를 살펴보면 윤리의식 부족(3.49), 부패하게 만드는 사회구조(3.20), 공천헌금 마련(3.17), 차기선거 영향(2.75), 리더십의 부재(2.68), 학연지연 관계(2.62), 낮은 급여(2.51), 정치적 압력(2.46), 징계에 대한 낮은 부담감(2.31), 경제적 도움(2.15)의 순서였다.

본 연구결과(안광현, 2007:150-157)를 다른 연구결과와 비교하기 위해서 국가권익위원회회의 자료를 확인하였다. 외국인들을 대상으로 부패인식도를 조사한 결과 “한국사회의 부패가 계속 발생하는 가장 큰 원인은 무엇인가?”에 대한 질문에 ‘구조화된 부패문화’가 47.5%로 가장 높았고, ‘부정부패를 유발하는 정치구조’(20.5%), ‘개인의 윤리의식 부족’(13.5%), ‘부패를 유발하는 법·제도와 불합리한 행정규제’(10.5%) 등의 순으로 나

9) 제4기 지방 동시선거에 당선된 246명의 자치단체장에게 임기 초인 2006년 8-9월 사이에 우편으로 설문지를 발송하여 조사하였다(현재 임기 중인 지방자치단체장들임).

타났다(국가권익위원회, 2005:99-108). 우리사회의 부패발생 원인에 관한 질문에서 '각종 선거 등 정치과정에서의 부패구조'라는 응답자(일반국민 244명, 공무원 249명)는 가장 큰 문제점으로 '정경유착'(일반국민 31.1%, 공무원 43.4%)이라는 응답비율이 가장 높았고, 그 다음은 '공천과정에서의 불합리성'(일반국민 27.0%, 공무원 23.7%), '정치자금법의 비현실성'(일반국민 24.6%, 공무원 17.7%)순으로 문제점이라고 인식하고 있었다(국가권익위원회, 2008).

<그림 2> 정치 분야 부패발생 원인(단위: %)



자료: 국가권익위원회, 2008.

정치인으로 가는 첫걸음인 공천 및 선거과정에서부터 부패가 발생하는 것은 정당구조 및 운영의 고질적인 과제와 고비용 선거구조에 기인하고 있음을 알 수 있다. 단체장이나 지방의원의 입후보자가 지역구 국회의원과 지구당 대의원을 대상으로 거액의 공천헌금을 제공하는 것뿐만 아니라 지역토호세력이나 업체로부터 선거지원금 명목의 음성적인 정치자금을 받게 됨으로써 야기되는 부정과 비리는 향후 공직수행에 자유로울 수 없는 한계와 제약을 안고 시작하는 것이다. 그 결과 단체장이나 지방의원은 선거 때 쪼들 빚을 청산하고 재선 출마할 비용을 마련하기 위하여 공직의 지위와 권한을 남용하여 인허가와 관련한 청탁이나 각종 이권사업에 개입되는 경우가 발생하게 된다.

재직그룹별¹⁰⁾로 인식차이를 확인하기 위하여 일원배치분산분석을 수행하였는데 개인행태요인¹¹⁾이 0.014로 유의수준 0.05에서 유의하였다. 다중비교(Multiple comparison)에서 LSD 방법으로 사후분석결과 초선과 3선, 재선과 3선 간 유의미한 결과가 나왔다. 초선이 3선보다, 재선이 3선보다 높은 응답을 보였다. 초선이나 재직기간이 짧을수록 개인행태요인이 부패요인으로 중요하다고 응답한 것으로 설명할 수 있다.

10) 재직그룹은 단체장의 초선, 재선, 3선의 재직기간을 말한다.

11) 윤리의식 부족, 리더십 부재, 징계에 대한 낮은 부담감

<표 2> 재직그룹별 부패요인인식 평균비교 사후검정

	(I) 재직기간	(J) 재직기간	평균차 (I-J)	표준오차	유의확률
LSD	초선	재선	.02000	.20049	.921
		3선	1.43333(+)	.48013	.004
	재선	초선	-.02000	.20049	.921
		3선	1.41333(+)	.48968	.005

* 유의수준 .001에서 유의함. (종속변수: 개인행태요인)

연령별 인식의 차이를 살펴보기 위해 항목별 비교를 한 결과 연령대가 낮을수록 학연·지연 관계가 부패에 영향을 준다고 인식하는 경향이 높았다. 이는 자신들은 학연이나 지연과 관련된 부패를 하지 않을 것이라는 가정아래 기존의 부패유형이 학연·지연 등의 연고주의로 인해 발생된 사건들이 많았음을 설명해준다. 시대가 바뀌면서 연고주의와 같은 부패요인 보다는 개인의 윤리의식이나 제도의 불합리적인 규제 등 다른 요인에 의한 부패발생이 높아지는 부패유형의 변화를 보여주는 것으로 설명할 수 있다.

<표 3> 학연·지연관계에 대한 인식과 연령과의 관계

	n	$\bar{x} \pm S.D.$	F(p)
학연·지연관계	71	2.62±1.074	3.354* (0.015)

* 유의수준 .05에서 유의함.

학력별 인식 차이를 비교하기 위하여 일원배치분산분석(ANOVA)을 수행하였는데 환경적 요인¹²⁾에서 유의미한 결과(유의수준 0.038)가 나왔다. LSD방법에 의하여 차기선거 영향에 대한 학력별 사후검정 실시결과 학력이 낮을수록 차기선거에 영향을 더 많이 받는다고 인식하는 경향이 있음을 시사한다. 학력이 낮은 단체장의 경우 개인의 능력이나 제도적인 요인에 의한 차별성보다는 환경적 요인에 영향을 많이 받는 것으로 설명할 수 있다.

<표 4> 학력별 환경요인 평균비교 사후검정

종속변수	(I) 학력	(J) 학력	평균차 (I-J)	표준오차	유의확률
차기 선거 영향	고등	대학	.672	.400	.292
		대학원	1.265(+)	.394	.006
	대학	대학원	.592	.253	.067

* 유의수준 .05에서 유의함.

12) 차기선거 영향, 학연·지연 관계로 거절하기 힘들, 정치적 압력, 경제적 도움

공천부패와 관련하여 윤리의식부족과 부패하게 만드는 사회구조에 대한 t-검정 결과 부패하지 않은 집단의 평균이 부패한 집단보다 높게 나왔다(안광현, 2007:166). 이는 부패에 대한 인식 정도가 부패발생과 어느 정도 관련이 있는 것으로 설명할 수 있다.

<표 5> 윤리의식 부족과 부패하게 만드는 사회구조에 대한 t-검정¹³⁾

변수	부패 않음 (n=44)	부패 함 (n=9)	t(p)
	$\bar{x} \pm S.D.$	$\bar{x} \pm S.D.$	
윤리의식 부족	3.61±1.10	2.67±1.12	2.340* (0.023)
부패하게 만드는 사회구조	3.18±0.90	2.36±1.16	2.312* (0.025)

* 유의수준 .05에서 유의함.

본 연구의 면접조사는¹⁴⁾ 질문지 순서에 의해 질문하고 답변하는 방식으로 자유롭게 진행하였다. 대상자에 대한 기초자료는 면접조사 전에 이미 수집하였기에 실시하지 않았다. 면접조사¹⁵⁾ 응답내용을 정리하면 다음과 같다.

“낮은 급여와 공천헌금 마련이 가장 영향을 준다. 단체장 1년 연봉은 약 6-7천만 원인데 4년 임기동안 모두 저축한다고 하면 2억에서 3억 원 정도가 된다. 그런데 선거자금은 최소 2억, 보통 5억 정도가 소요된다. 선거자금에 비해 상대적으로 급여가 작다. 국회의원의 경우에 1년에 1-2회 정도 후원회나 기타 모금을 할 수 있는 기회가 있지만, 시장이나 군수의 경우는 법으로 엄격히 규제되고 있기에 선거자금과 공천헌금을 모으기 위해서 부패의 유혹에 넘어가기 쉽다.”(A군수¹⁶⁾). “윤리의식 부족이 가장 중요한 요인이며, 단체장의 리더십부재와 공천헌금 마련, 부패하게 만드는 사회문화적 구조가 다음으로 중요한 부패요인이 될 것이다. 어떤 사회에서도 리더의 윤리의식이 가장 중요하다.”(B시장¹⁷⁾)

13) 응답한 자치단체장 중에 임기 후 1년 동안 부패혐의를 조사하여 부패한 집단과 부패하지 않은 집단을 구분한 후 두 집단 간의 비교분석결과

14) 면접조사는 현직 지방자치단체장 5명이며, 시기는 제4기 임기 초기인 2006년 7월부터 10월까지였다.

15) 설문내용은 첫째, ‘다음의 부패요인(윤리의식 부족, 낮은 급여, 리더십의 부재, 징계에 대한 낮은 부담감, 공천헌금 마련, 부패하게 만드는 사회구조, 차기 선거에 영향을 받기 때문, 학연·지연 친인척 관계로 거절하기 힘들, 정치적 압력으로 거절하지 못함, 경제적인 도움이 되기 때문)’이 단체장의 부패에 어느 정도로 영향을 준다고 생각하십니까?’ 둘째, ‘부패방지들을 위한 다음의 전략(지방자치단체장의 급여 인상, 윤리교육 및 훈련 강화, 의회에 주요시책보고 및 의회 기능의 확대, 행정의 정보공개, 법제도적인 규제 강화, 주민소송제도의 실시, 주민소환제도의 실시, 감사제도의 강화, 내부고발자 보호제도 확립, 정당공천제도 폐지)’에 대해 어떻게 생각하십니까?’였다.

16) K군 A군수는 공무원출신의 60대 초반의 무소속출신으로 초선의 기초단체장(군수)으로 농림부에서 관료로서 업무들 수행하였고 농업분야에 관심이 많다.

17) K시 B시장은 50대 초반의 한나라당 수도권의 개신 자치단체장(시장)으로 도시계획전문가이며, 수도권의 부시장을 지낸 행정전문인 출신이다.

“공천헌금마련이 가장 중요하며, 다음으로 부패하게 만드는 사회구조나 정치적 압력으로 거절하지 못하는 경우다. 공천헌금은 대략 수 억 원정도가 관례가 되었고 정당소속으로 출마하는 단체장 후보 중에서 능력과 인격을 갖추지 못한 사람이 당선되는 경우가 많다. 현 선거제도 하에서는 훌륭한 인격과 능력을 겸비한 행정 지도자나 소신 있는 행정전문인을 배출하기가 힘들다. 후보자들에게 먼저 경제력이 우선시되기 때문이다. 또한 정치구도가 지역 정당이라는 문제점을 안고 있는 체제이기 때문에 중앙정치에 의해서 지방정치가 이루어지므로 지방자치체의 근본적 취지에 맞지 않을 뿐만 아니라 지역주의와 당파문제를 더욱 심각하게 만드는 원인이 된다.”(C시장¹⁸⁾)

“윤리의식 부족과 리더십의 부재가 영향을 많이 줄 것이다. 단체장의 윤리의식이 바로 서 있어야 부하들이나 지역주민들이 믿고 따르지 않겠는가? 뿐만 아니라 리더십이 부족하면 시장으로서 업무를 감당하지 못할 것이다. 인격적으로 윤리의식이 투철하고 리더십을 갖춘 단체장이 되어야 할 것이다.”(D시장¹⁹⁾). “공천헌금마련이 가장 중요하다. 돈이 없으면 정당공천을 받지 못할 뿐만 아니라 출마 자체도 힘든 현실이다. 시장 임기 4년 동안 선거비용을 충분히 모아서 다음 선거를 준비해야 한다. 그 와중에 정당공천헌금 마련을 해야 하기 때문에 당선 후 부패유혹에 쉽게 넘어가게 되고 돈이 많은 사람이 당선된다는 사회인식도 문제다.”(E시장²⁰⁾)

면접조사결과를 종합하면 자치단체장의 부패요인으로 가장 중요하게 생각하는 것은 공천헌금마련과 윤리의식 부족이었다. 질문내용이나 대상자가 다르기 때문에 다른 연구에 나타난 결과와 본 연구의 결과를 직접적으로 비교하기는 어렵지만 개인의 윤리의식 부족이나 부패를 유발하는 정치구조와 공천헌금이 높게 나온 것은 일맥상통하다고 할 수 있다.

2) 자치단체장의 부패방지전략에 대한 인식

자치단체장의 부패방지전략에 대한 인식을 알기 위해 실시한 “부패방지를 위한 전략에 대해 귀하의 의견을 답변해주시오.”라는 질문과 관련된 10개 항목의 평균차이를 살펴보면 정당공천제도 폐지에 매우 긍정이라는 답변이 많았다.²¹⁾ 긍정적 답변이

18) E시 C시장은 50대 후반의 민주당 소속의 초선 단체장(시장)으로, 정당정치인 출신으로 단체장에 선출된 전문 정치인이다.

19) G시 D시장은 한나라당 소속으로 재선에 성공한 60대 중반으로 공무원 출신이며, 도 기획실장으로 근무하기도 했었고, 2005년에는 부패혐의로 기소되었다가 무죄판결을 받고 시정에 복귀하기도 하였다.

20) S시 E시장은 40대 후반으로 최종학력 고졸이며 사법부 출신의 초선 시장으로 민주당소속이다.

21) 정당공천제도 폐지(4.42), 윤리교육 및 훈련강화(3.94), 내부고발자 보호제도 확립(3.93), 법·제도적인 규제 강화(3.86), 행정의 정보공개(3.80), 주민소환제도의 실시(3.54), 감사제도의 강

83.1%나 차지하는 결과를 통해 정당공천제도 폐지는 자치단체장의 부패방지를 위한 전략방안으로 가장 중요한 것으로 이해할 수 있다(안광현, 2007:177). 여기서 특별시, 도, 광역시의 자치단체장의 경우는 정당공천자금을 위하여 부패한다고 대답하기는 어려웠을 것이다. 왜냐하면 특별시, 도, 광역시의 자치단체장은 중앙당과 정치적인 역학관계나 특히 당선가능성에 관심을 가지기 때문이다. 정당공천현금은 기초자치단체장의 경우에 해당된다고 이해할 수 있다.

<표 6> 정당공천제도 폐지에 대한 응답결과

질문	응답	빈도(명)	백분율(%)
정당공천제도 폐지	매우 부정	1	1.4
	부정	2	2.8
	보통	9	12.7
	긍정	13	18.3
	매우 긍정	46	64.8
	전체	71	100.0

코리아리서치센터에서 설문조사한 결과를 보면, “현 지방정치제도의 가장 큰 문제점은 무엇인가”라는 질문에 대해 국회의원 응답자의 38%와 자치단체장 응답자의 64%가 ‘단체장의 정당공천제’라고 답하고 있다. 그러나 “자치단체장의 정당공천제 폐지”를 묻는 질문에 대해 일반국민의 50.2%, 자치단체장의 80%가 폐지해야 한다고 응답하고 있는 반면에, 국회의원은 44%만이 폐지에 찬성하고 있으나 나머지 56%는 필요하다고 응답하고 있어 국회의원은 기초자치단체장의 정당공천 폐지에 반대하는 것으로 나타났다.²²⁾

<표 7> 정당공천제 찬반 의견 (%)

구 분	공천 필요	공천 폐지	모름/무응답
일반국민	34.3	50.2	15.5
국회의원	56.0	44.0	-
단체장	20.0	80.0	-

자료: 코리아리서치센터, 「지방정치제도 개선에 대한 여론조사」 2005. 3

화(3.52), 주민소송제도의 실시(3.34), 지방자치단체장의 급여 인상(3.18), 의회에 주요시책보고 및 의회기능의 확대(3.06).

- 22) 코리아리서치센터에서 전국 만20세 이상 성인남녀 1,003명과 기초단체장 50명, 국회의원 50명 등 총1103명을 대상으로 2005년 3월 21일부터 24일까지(4일간) 전화로 설문조사를 실시. 표본오차 95% 신뢰수준에서 $\pm 3.1\%$ 수준(일반국민). 「지방정치제도 개선에 대한 여론조사」 참조.

부패방지전략에 대한 자치단체장의 면접조사에 대한 응답을 정리하면 다음과 같다.

“자치단체장의 급여인상과 정당공천제 폐지가 가장 중요하다고 생각한다. 부패는 결국 돈이 필요해서 발생하기 때문에 적절한 보수체계와 정당공천폐지가 이루어지면 단체장 부패는 줄어들 것이다. 돈 쓰는 일이 줄어들면 부패할 이유가 없지 않겠는가?”(A군수). “법·제도적인 규제 강화, 주민소송제도의 실시, 주민소환제도의 실시가 중요하다. 단체장이 부패하지 못하도록 하기 위해서는 이와 같은 규제나 주민들의 통제 기능이 활발하게 진행되어야 한다.”(B시장).

“행정의 정보공개, 주민소환제도의 실시, 감사제도의 강화, 내부고발자 보호제도 확립, 정당공천제도 폐지 등이 고루 실시되어야 한다. 투명한 행정과 외부환경에 의한 감시강화가 이루어질 때 부패가 발생하기 어렵게 될 것이다. 또한 정당공천제도의 폐지는 반드시 이루어져야 한다. 그렇지 않으면 단체장의 부패의 고리는 끊어지지 않을 것이다.”(C시장).

“윤리교육 및 훈련강화와 정당공천제도 폐지가 가장 중요한 방안이다. 윤리교육이나 훈련은 모든 리더들에게 계속적으로 필요한 것이며 선거제도에서 근본적인 문제해결은 공천제도의 폐지에 있다.”(D시장). “행정의 정보공개와 정당공천제도 폐지가 가장 좋은 방안이다. 지역주민과 공무원들에게 투명한 행정은 신뢰를 얻을 수 있을 뿐만 아니라 협조를 얻을 수 있는 방안이 되기 때문이다. 정당공천제는 지방선거의 잘못된 근본문제이기 때문에 반드시 해결해야 한다.”(E시장)

면접조사에 대한 분석결과 부패방지전략으로 윤리교육 및 훈련강화와 정당공천제도 폐지가 가장 중요한 방안이라고 응답하였다. 그러므로 윤리교육 및 훈련강화는 지속적으로 실시되어야 할 것이며, 지방선거부패의 근본적인 문제해결은 정당공천제도의 폐지에 있다고 설명할 수 있다.

IV. 우리나라 정당공천제의 개선방안

지난 5·31선거에서의 가장 특징적인 사안은 2005년 6월 국회를 통과한 개정공직선거법에 따라 이루어진 기초의회에서의 정당공천제와 비례대표제의 도입 그리고 한 선거구에서 2-4인의 의원을 선출하게 되는 중선거구제의 도입이라 할 수 있을 것이다. 민선4기 지방선거결과를 분석하면 먼저, 정당별 당선인 수 및 득표율에 있어서 당시 여당인 열린우리당은 전체 701명으로 정당득표율이 18.1%인 반면, 한나라당은 제1 야당으로서 전체 당선인수 2,346명으로 60.6%의 정당득표율을 나타냈다. 민주당은 378명으로 9.8%의 정당득표율을, 무소속은 277명으로 7.1%의 득표율을 나타냈다. 그 외 국민중심당과 민주노동당은 각각 2.3%와 2.1%의 정당득표율을 나타냈다. 중앙정당들의 주도하

에 각기 그들의 대리전으로 치러진 또 하나의 국정선거가 되었다고 할 수 있을 것이다.

이러한 결과의 원인은 한나라당 소속 지방선거 후보자들의 인물 특성의 우월성보다는 선거 당시 부동산정책 등 일련의 국가정책의 실패로 인한 국민적 불만이 여당인 열린우리당 보다는 야당인 한나라당에 표가 집중되었다. 이러한 측면이 지방선거, 특히 기초단체선거에서만이라도 중앙정치로부터 지방자치를 분리시켜야 할 필요성이라고 하겠다.

본 연구에서 자치단체장 면접조사 분석결과에 따르면 부패요인으로 가장 중요하게 생각하는 것은 공천헌금마련과 윤리의식 부족 및 리더십부재였다. 부패방지전략에 대한 조사에서는 정당공천제도 폐지, 윤리교육 및 훈련강화가 가장 높은 순서로 나타났다. 이러한 결과를 토대로 정당공천제는 아직까지는 우리나라 실정에 적합한 제도가 아니라는 것으로 설명할 수 있을 것이다.

지방선거에서의 정당공천제의 전면허용이 공천과정을 통해 후보자의 난립을 막고 유능한 인재를 발굴해서 지역수준에서의 정당정치를 활성화시킴으로써 책임행정의 정착과 함께 지방의 이익을 중앙정치과정에 반영하는 계기가 될 수 있을 가능성은 있다. 그러나 우리나라의 현 지방자치의 실태 그리고 정당정치의 제도화 수준과 선거관행 그리고 중앙정치인의 의지와 유권자의 의식수준을 종합적으로 판단할 때 정당공천제에 의한 지방선거는 지방의원 줄 세우기, 공천선거, 바람선거 등으로 이어져서 성과보다는 그 폐해가 더 클 것이 분명하다. 그러므로 정당공천제도 개선이 필요하다. 기본적으로 기초자치단체의 의원 또는 단체장 선거에 정당공천을 배제하고, 광역자치단체장과 의원에게만 허용한다. 이를 위해서는 선거일정의 조정이 필요할 수 있다(육동일, 2006:22). 광역단체장과 광역의회는 정당이 참여한 가운데 동시에 실시하고, 일정기간 후에 정당참여가 배제된 기초단체장과 기초의원선거를 동시에 실시하는 방안이 병행이 되면 정당참여의 효과를 극대화시킴과 함께 정당참여의 폐해도 극소화 될 수 있을 것이다(최봉기·이동수, 2003:24-25).

그러나 지방선거에서 정당공천제가 폐지되지 않고 앞으로도 계속 시행된다면 현행 정당공천제의 문제점을 해결하기 위해서 다음과 같은 전략방안을 제시할 수 있다.

첫째, 정당의 책임정치 강화이다. 재선거 시 원인행위를 제공한 정당은 공천을 배제한다. 정치부패를 척결하기 위해서 비리정치인에 대해 정당이 책임을 지는 제도를 마련하는 것이다. 예를 들면 비리정치인으로 유죄판결을 받은 경우 해당 정당은 해당선거구의 재선거에 공천을 할 수 없도록 하는 규정을 두어 책임성 있는 정치를 구현한다.

둘째, 후보자 기호배정의 개선이 필요하다. 현재는 원내교섭단체로 인정받은 국회의원이 많은 정당 순서대로 번호가 부여된다. 그리고 정당에서 공천하지 않은 경우에는 다음 순위의 중소정당이나 무소속 후보가 차 순위의 번호를 부여받는다. 국회의원이 많은 정당 순서로 후보자 번호가 배정된다는 인식을 바꿀 수 있는 제도개선이 필요하다. 제비뽑기를 통해 기호를 선정하는 것도 한 가지 방법이다.

셋째, 공천과정이 공개되어야 한다. 투명하고 공정하며 돈이 들지 않는 선거풍토를

조성하기 위해서는 공천과정에서 공천헌금으로 소요되는 엄청난 비용과 음성적인 자금원이 되는 것을 차단하기 위해 공천과정이 공개되어야 한다.

넷째, 경선에 의한 상향식 공천제를 통해 정당정치와 민주화를 이룩해야 한다. 민주화의 핵심은 공직 후보 결정과정의 민주화를 통해 달성하도록 하는 것이므로 정당공천헌금의 근원적 차단 및 상향식 공천으로 방향전환이 이루어져야 한다.

다섯째, 공직자 재산등록제도의 개선이 필요하다. 공직자재산등록시스템과 재산심사시스템을 공직윤리종합정보시스템으로 통합해 2009년부터 운영한다는 계획이 발표되었는데, 이에 대한 보안문제나 투명성 제고를 위한 노력이 계속되어야 한다.

여섯째, 지역주민이 지방정치의 주체라는 참여의식과 주인의식이 필요하다. 내가 뽑은 대표자가 지역을 이끌어나가고 주민생활에 직접적으로 영향을 미치는 정책을 결정하게 되므로, 이것은 결국 정치인을 선택한 주민 개개인의 책임이기도 하다는 성숙한 정치의식이 있어야 한다. 정당보다는 정책이나 인물에 대해 투표권을 행사한다면 현재 많은 문제점을 안고 있는 우리나라의 정당공천제는 힘을 잃게 될 것이다.

V. 결론

본격적인 지방자치가 실시된 지 오래 되지 않은 현재의 시각에서 지방선거에서 정당공천제로 인한 부패가 만연하다고 평가하기에는 다소 이른 감이 있지만 심각한 문제로 인식해야만 하는 실정이다. 여러 가지 통계자료 조사와 지방선거 부패와 관련되어 사법처리된 통계에 대한 평가를 간과해서는 안 되기 때문이다. 민선자치 10년 만에 기초의원에 대한 정당공천제와 유급제 도입을 골자로 하는 공직선거관계법 개정에는 대다수 기초의원들은 정치예속화에 분노하면서 “정당공천을 하도록 여야가 공직선거법을 개정한 것은 솔직히 국회의원들이 기초의원을 손아귀에 넣고 좌지우지 하려고 하는 것이 아닙니까?”라고 표출한 항변(대전일보, 2005.7.13)에 관심을 가질 필요가 있다.

지역발전과 지방정치의 민주화 및 지역주민의 삶의 질(quality of life)의 향상이 지방자치제 실시의 궁극적인 목적인데 우리의 현실은 그렇게 되지 못하고 오히려 지역이기주의, 지방의 불균형, 지역정당과 더불어 지방 부패문화가 가속되는 문제점을 안고 있다. 특히 주민에 의해 직접 선출된 민선자치단체장과 지방의원이 부패하면 지역발전은 물론 지방민주화가 역행하고, 지역주민의 삶의 질도 저하될 것이다. 뿐만 아니라 지방정치민주화의 퇴보와 실망감으로 인해 지역주민은 지방자치에 소극적, 비협조적으로 대응할 것이다.

본 연구를 통해 확인할 수 있는 것은 지방선거에서 부패가 구조화되어 가고 있다는 우려가 클 뿐만 아니라 자치단체장과 지방의원의 부패도 일반 부패현상과 마찬가지로 실제 포착이 어려운 ‘사회병’(social disease)이며, 문제해결이 어렵다는 것이다. 지방선거에서 정당공천과 관련된 부패는 개인적 행태와 정치행정의 제도나 체제의 미비나 취

약성에서 배터된 산물(outputs)로서 부패의 토양이나 소지(opportunity), 또는 잘못된 제도 그 자체로 인해 부패가 발생한다(김영종, 2001: 324).

정치보다 생활 자치에 주력할 수 있기 위해서는 정치권으로부터 좀 더 자유스러운 지방선거가 필요한데 미국의 여러 주에서 시 단위 단체장 선거에 정당공천제를 배제해 나가고 있는 것을 참고할 필요가 있다. 선진국의 정당처럼 특정 정당이 오랫동안 지속된 것과는 달리 우리나라의 정당은 정당의 역사가 짧아 수시로 이합 집산하는 상황에서 정당의 정통성이 결여되어 정당정치의 본래의 목적을 살리기 어렵다. 이러한 상황에서는 정당정치의 장점으로 인식되는 정당의 책임성을 확보하기 어려우며, 오히려 지방선거에 있어서 정당공천제는 우리나라 지방자치를 후퇴시키고 나아가 지방자치의 본질을 훼손할 우려가 있다. 공정한 지방선거를 통한 지방자치 정착이라는 궁극적인 목표달성을 위해서는 보다 합리적이고 민주적인 법과 제도의 개선이 이루어져야 한다. 특히 지방선거에 임하는 국회의원들이 자치와 분권에 대한 의지와 태도를 확고하게 정립해야 한다. 정당공천이 전면 허용되는 지방선거는 각 지역마다 심각한 대립과 분열, 중상모략과 이견투구로 많은 지역에서 겨우 자리 잡아 가는 지방자치가 혼돈과 위기로 빠질 가능성이 크다.

결론적으로, 우리나라에서는 지역정당에 의한 정치체제로 인해 정당공천제가 많은 문제점을 안고 있기 때문에 현행법상의 정당공천제는 폐지되어야 할 것이다. 그러나 모든 지방선거에서 정당공천을 폐지하는 것보다는 주민의 생활에 직접적인 영향을 미치는 생활자치의 범주를 벗어나 있는 광역자치단체인 광역시·도지사, 광역의원의 정당공천을 허용하는 이원적 체제가 타당성이 있다고 본다. 우리나라의 정당공천제는 제도 자체의 문제이기보다는 이 제도를 악용하는 사람이나 정당, 지역정당주의 및 선진화되지 못한 정치현상과 성숙되지 못한 시민의식이 근본적인 문제이기에 이 부분에 대한 관심과 연구가 더욱 필요하다.

<참고문헌>

- 강원택 (1999), "지방선거에 대한 중앙정치의 영향," 조중빈(편), 「한국의 선거 III」, 서울: 푸른길, pp. 79-114.
- 국가권익위원회 (2005-2008), 「청렴백서」
- 김광주 (1995), "민선기초자치단체장의 정부관계행태분석," 「한국행정학보」, 제29권 제4호, pp. 1171-1187.
- 김광주 (2006), 5.31지방선거의 분석과 정책과제, 「대한정치학회보」, 14(2): 155-175.
- 김성호 (2003), "지방자치단체의 부패방지체계와 개선방안", 「부패방지과 신뢰정부 구축」, 한국행정학회 2003년도 세미나 발표논문집, pp. 27-52.
- 김영종 (2001), 「부패학」, 서울: 숭실대학교 출판부.
- 김종웅 (2005), 「지방선거의 정당공천제에 관한 연구」, 건국대학교박사학위 논문.
- 노컷뉴스 (2006. 4. 12).
- 박재욱 (2006), 지방선거에서의 정당공천제와 경선제: 5.31 지방선거를 중심으로, 「동아시아 국제정치학보」, 9(1): 336-359.
- 시민일보(<http://www.siminilbo.co.kr>) (2008.12.18).
- 안광현 (2007), 「지방자치단체장의 부패인식에 관한 연구」, 숭실대학교박사학위논문.
- 안광현 (2009), 「지방자치와 세계화」, 서울: 한국학술정보.
- 여성신문 (2008.12.26), 1012호, 사회면.
- 연합뉴스 (2006. 4. 21).
- 육동일 (2006), 지방선거 정당공천제의 한계와 과제: 지방의회의 활성화를 중심으로, 「한국지방자치학회보」, 18(1): 5-26.
- 이기우 (2005), "지방선거와 정당참여", 「월간자치행정」 210, 지방행정연구소.
- 이승종 (2005), "개정선거법에 대한 논평", 「자치발전」 124, 한국자치발전연구원.
- 임승빈 (1996), "민선자치단체장의 바람직한 역할정립을 위한 제도개선방안," 한국지방행정연구원 보고서.
- 자치의정 (2004), "일본 지방자치 동향", 지방의회발전연구원, pp. 142-143.
- 정세욱 (2002), "기초단체장선거 정당공천제 바람직한가?" 「월간 지방자치」, 2002년 1월호.
- 정세욱 (2005), "지방자치 10년의 평가와 과제", 「지방자치」 202, 미래한국재단.
- 정치자금에 관한법률 (개정 2004. 3. 12, 법률 제7191호).
- 주용학 (2002), 지방선거에 있어서 기초단체장의 정당공천제에 관한 연구, 「한국지방자치학회보」, 14(1): 43-69.
- 주용학 (2007), 민선4기 지방선거결과 분석 및 정책적 함의, 「한국지방자치학회보」, 19(1): 29-51.
- 중앙선거관리위원회 (2002. 11), 「제3회 전국동시지방선거총람」.
- _____, (2006), 「중앙선거관리보」, 제60호, 지방선거결과 각종통계.
- 지방자치법 (개정2004. 1. 29, 법률 제7128호).
- 최봉기·이동수 (2003), "제7차 지방의원선거 분석과 지방선거제도의 개혁방안", 「한국지방

- 자치학회보」, 15(2), 한국지방자치학회.
- 최승범 (2002). "지방정치의 민주성과 지방행정의 책임성 확보를 위한 내적 조건," 「정부학연구」 제8권 1호, pp.97-113.
- 최창수 (2007). "기초의회의원의 정치적 태도와 정당공천에 관한 사례연구," 「지방행정연구」, 21(4): 179-199.
- 황아란 (2002). "지역주의와 지방자치: 기초자치단체장의 정당공천," 「한국행정학보」, 제36권 제2호, pp. 129-143.
- Frederickson, H. George (1993). *"Ethics and Public Administration: Some Assertions."* In H. George Frederickson (ed.), *Ethics and Public Administration*, New York: M. E. Sharpe.
- Holli, M. G. (1999). *The American Mayor: The Best & The Worst Big-City Leaders*. University Park: The Pennsylvania State University Press.
- Kim, Young Jong (2003). *New Korea Public Administration & Corruption Studies*. Seoul: HyungSeul Press.
- Oh my News (2009.04.28).

투고일자 : 2009.10.31

수정완료 : 2010. 2. 2

개제확정 : 2010. 3. 17