

지방선거와 정당공천제 개선방안

- 정당공천제와 부패구조 개선을 중심으로 -

A Study on Improvement of Local Elections and the Party Nomination System
- Focused on the Party Nomination System and Reforming Its Corrupt Structure -

김 택(Kim, Taek)*

ABSTRACT

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, non-partisanship, local politics, party politics, party nomination, argument in favor of party nomination, public corruption, corruption structure

* 행정학박사·중원대학교 경찰행정학과 교수

I. 서론

1. 연구목적

지방자치제도는 한나라의 정치 문화 역사의 지난한 타협 과정속에서 생성되는 것이며 다양한 환경과 정치적 이데올로기에 따라 변질되며 발전을 하고 있다. 우리나라는 지난 1949년 지방자치법이 제정되었지만 극도의 정치혼란과 정치적 미성숙으로 말미암아 실시되지 못하다가 1952년에야 부분적으로 실시되었는데 이것도 정파적 이해대립과 민주주의의 미성숙으로 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 야기시켰던 것이다. 1961년 제3공화국의 출범과 더불어 지방자치제는 중단되게 되었으며, 제5공화국에서도 이의 실시를 미루고 1988년 3월 4일 지방자치법만 개정하는 등 파행을 거듭하게 되었다. 그러다가 주민들의 참여욕구의 증대와 행정의 분권화 지역균등발전이라는 인식과 더불어 6. 29 선언이후 제6공화국에 들어서 비로소 지방자치시대가 태동하게 되었다.

일찍이 제임스 브라이스는 “지방자치야 말로 민주주의의 학교이며 원천”이라고 주장했다. 뿐만 아니라 토그빌도 “지방자치는 국민들에게 어떤 방법으로 자치를 행사하는지를 교육하며 국가는 지방자치 없이 자유로운 정부를 수립 할 수 있지만 자유정신을 가질 수는 없다”고 갈파했다. 이와 같이 지방자치행정은 민주주의를 발전시키고 지방정부 스스로 지역의 문제를 자치적으로 해결해 나가는 역할과 과제를 가지고 있다. 결국 지방의 문제를 해결하기 위해서는 지방공무원과 지역정치인, 지역주민의 책임감과 의지가 중요하다.

특히 현대사회의 급속한 다원화, 복잡화는 행정의 권한 강화로 귀결되고 있고 지방행정은 질적 양적으로 복잡 다양화되어 행정의 업무가 전문화 기술화로 집약되어가고 있다. 즉 지방행정은 국민의 광범위한 생활 영역에까지 직·간접적으로 강력한 영향을 마치고 있고 부정부패가능성을 항시 내포하고 있다. 특히 지방의 토호세력과 주변업자, 지방 관료의 유착부패는 술한 의혹과 불신으로 지역 주민을 기만하였으며 풀뿌리 민주주의라는 기초적인 인식조차 망각하는 등 자치행정의 기본정신을 뿌리채 교란시키고 있는 실정이다.¹⁾ 특히 정당공천 제도를 시행함으로써 그 순기능보다는 역기능이 발생하였고 정당공천 과정상의 비리와 부패가 심각한 지경이다. 정당공천의 부패를 척결하지 않고서는 21세기 지식정보화사회에서 지방민본행정의 제고와 지방의 경쟁력 향상은 난망하여 지방행정의 시스템이 고스란히 위협받게 될 것이다.

지방자치제 실시와 함께 지방행정의 역할이 강조되고 있는 시점에서 지역주민에 의한 참여민주주의 정신과 시대정신은 당연한 지역시민의 요구이자 의무라고 볼 수 있

1) 김 택, 「공직윤리와 관료부패」, 한국학술정보, 2010: 45-56

다. 이와 같이 바람직한 정당공천제도의 본래의 의미를 저해하는 불투명성을 좀 더 깊이있게 연구하고 분석하여 건전한 자치행정의 민주적 집행이 가능하도록 하여야 할 것이다. 그러면 오늘날 한국 지방정부사회의 정당공천 부패가 확산되어 있는 현실에서 정당공천제로 인한 공직부패의 폐해를 극복하는 방안은 무엇인지 고찰하고자 한다.

2. 정당추천과 공직부패의 의미

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

지역의 일꾼을 뽑는데 중앙정치의 축소판처럼 정당공천헌금이 오고가고 당선자는 비리유혹에 쉽게 물들 수 밖에 없다. 현재 지방선거에서 책임정치가 구현되지 못하고 지방살림이 부패정치로 물들게 하는 근본적인 요인이 정당공천제라는 것은 이미 현직 단체장들 대다수의 공통된 견해이고 전문가들의 시각이다. 정당공천부패는 일반인이 범하는 부패와는 다른 몇 가지 특징을 가지고 있는데, 예컨대 직무수행과 관련하여 국민에 대한 신뢰성의 위반, 대민 접촉상의 부패소지가 많은 점, 자치민주주의 기대가능성 실패 등이라는 점이다. 특히 공무원의 부패를 거래부패라는 시각에서 그 실체분석을 논의할 때 자치단체장이나 지방의원부패의 개념은 보다 다양한 의미를 함축하거나 상이한 학설에 의하여 고찰할 수 있다.

부패학자들의 대표적 학설을 논의해 보면 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 권력관계적 측면에서 볼 때 권력남용적 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 정의하고자 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,²⁾ 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. 지방자치단체장 공천제도의 반대론의 요지는 지방자치의 건전한 발전을 위하여 중앙정치와 지역주의적 정당공천제도의 해악을 주장하는 입장으로서는 지방자치나 행정은 주민중심의 생활행정이기 때문에 중앙정치의 영향을 배제하여 자치적으로 이루어져야 한다는 입장이다.³⁾

정당은 국민이나 주민의 제가치와 욕구를 수렴하고 조직화하여 지방정부의 정책에 반영하고 국정에 대해 지방의 이익을 대변한다. 지방의회에서 정당은 첫째, 공공의 문제를 제기하고 합리적 정책을 촉진시키며, 둘째, 지방의원 입후보자를 지명하고 그들이 선출되도록 지원하며, 셋째, 집권강령에 따라 공공정책을 추진하고, 넷째, 지방정치요원의 충원과 정치적 교육 및 훈련을 수행하며, 다섯째, 정치이념을 형성하고, 여섯째, 정치적 목적의 자금을 조달하는 기능을 한다. 지방자치에 있어서 올바른 정당참여가 이루어져야만 이러한 기능들이 지방의회에서도 제대로 작동된다. 그러나 현실적으로는 지방행정의 제도적 측면, 즉 국가, 광역, 기초자치단체의 권력관계로 볼 때 정당의 참여가 지방자치에 미치는 악영향을 부인하기 어려운 실정이다.⁴⁾

2) 김병준, 「한국지방자치론」, 법문사, 2000: 270.

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

4) 이종수, 상계논문, 165.

지방선거에 정당의 참여를 허용할 것인가는 이론상이나 실제상⁵⁾에 있어서 중요한 쟁점의 하나이다. 현대 정당국가에 있어서 정당의 지방선거에의 참여문제는 한 국가의 지방자치 나아가 민주정치를 토착화시키는 데 중요한 변수가 되므로 이를 결정하는데 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 책임있는 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.⁶⁾

2. 지방선거의 정당공천제 찬반론⁷⁾

가. 정당공천제 찬성론

첫째, 현대의 복잡다기한 사회에서 지방의 정책을 결정함에 있어서 각계각층의 의견을 골고루 수렴하고 이를 정책에 반영할 중개적 기구로서 정당이 필요하다. 오늘날 대의제 민주주의는 정당정치를 의미하고, 주민들의 의견 수렴을 위한 매개체로서 정당이외에는 대안이 없다는 것이다.⁸⁾ 둘째, 정당정치의 활성화와 당내 민주주의의 구현을 위해 정당이 지방자치에 개입하여야 한다는 것이다. 정당이 지방자치에 관여하는 것을 봉쇄한다면, 지방 주민이 정당에 가입하고 활동하는 통로가 부족하고 지역감정이나 상향식의 당내 의사형성 구조가 마련되지 못한 현재의 정당정치가 활성화 될 수 없다. 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.⁹⁾ 다섯째, 중앙정부의 권력과 지방자치단체의 권력 간의 수직적 권력통제는 지역주민의 기본권보장에도 이바지한다. 따라서 수직적 권력통제를 실현하기 위해서는 사실상 정당의 개입이 필연적이기에 기

5) 이에 관해 외국제도의 개관은 정만희, “지방선거와 정당참여에 관한 헌법적 고찰”, 「공법연구」 제33집 제1호, 한국공법학회, 2004:11, 11면 이하 참조.

6) 이종수, 전제논문, 165-168.

7) 이부하, “지방자치와 정당국가론 - 기초의회의원 선거시 정당공천을 중심으로”, 「공법학연구」, 제9권 제1호, 한국공법학회, 2008: 266-267.

8) 안순철(2001), “한국 지방선거제도 개혁의 방향과 과제”, 「정치정보연구」, 한국정치정보학회, 2001: 100.

9) 김병준, 전제서, 270면.

초의회의원선거에 정당공천이 필요하다.¹⁰⁾ 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

첫째, 지방자치단체 선거시 정당공천을 허용하면 지방자치단체선거 후보자가 정당 공천을 받으려고만 힘쓸 뿐 주민의 의사에 관심이 없게 되어 폴뿌리 민주주의를 해치게 된다. 둘째, 지방선거에 정당이 개입하게 되면 자치행정의 중심인 지방분권은 여당의 정당조직을 통해 강력한 중앙집권적 경향으로 되며 지역적으로 지역적 특성에 맞는 행정을 하려는 지방행정은 그 취지가 퇴색될 것이다.¹¹⁾ 셋째, 기초자치단체장 선거에서 정당공천제는 정당의 개입이 지방의 문제를 지방주민의 의사보다는 중앙정당의 의사에 따르게 만들며, 지방자치단체는 중앙정당의 하급기관 또는 부속기관으로 전락하게 한다. 따라서 지방 시·도당이 중앙정당에 예속되어, 지방의 정치인들이 중앙의 정치인들을 맹목적으로 추종할 가능성이 높아 지방정치에서 민주주의가 상실될 가능성이 높다. 넷째, 특정정당이 지방의회의 과반수의석과 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.¹²⁾

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-시관리 형태(CM: Council-Manager) 또는 시장-의회 형태(MC: Mayor-Council)를 띠고 있다. 그 밖에 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

10) 정연주, “정당민주주의와 지방자치제도”, 『공법연구』, 제33집 제1호, 2004: 506-507.

11) 정세욱, 「지방자치학」, 법문사, 2000: 327.

12) 정만희, 전계논문, 3면.

후보자가 총선거에 입후보하여 최종 당선자가 확정된다. 대체로 지방선거에서 정당참여가 허용되는 주가 30%이고 금지되는 주는 70%로 대별된다.¹³⁾

뉴욕 주와 뉴저지 주는 정당표방선거제를 채택하여 정당이 지방선거에 매우 강하게 참여하고 있지만 캘리포니아 주는 정당의 관여를 제도적으로 배제하고 있다.¹⁴⁾ 미국 지방선거제도의 이러한 변화는 중앙정당으로 돌아간 지방의원이나 자치단체장을 지역과 지역주민들이 되찾는데 있다고 할 수 있다.¹⁵⁾

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.¹⁶⁾

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. <표 1>을 보면 70년대부터 지속적으로 정당공천제 채택 지역이 줄어들고 있는 현상이 나타나는데 70년대에는 35% 정도였던 정당공천제 채택지역이 90년대 들어서 20% 이하로 떨어지고 있다.¹⁷⁾

<표 1> 미국의 기초자치단체 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 : 주용학, (2002: 46),p.27-28면 재인용

13) 최연호, “지방선거에서의 정당공천제도에 관한 연구 -정당공천의 투명성 제고방안을 중심으로-”, 석사학위논문, 한양대 행정자치대학원, 2010: 24

14) 심재덕, 「기초자치단체장정당공천의 타당성 문제에 관한 연구」, 2004년 국정감사 정책연구보고서, 2004: 24

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

16) 최연호, 전제논문, 24-25면

17) 주용학, “지방선거에 있어서 기초단체장의 정당공천제에 관한 연구”, 한국지방자치학회보 제 14권 1호, 2002: 27-47.

18) 주용학, 상계논문, 27-28면에서 재인용.

나. 독 일

독일의 지방자치제는 통상 4개의 유형으로 분류되어 왔다. 영국의 점령지역으로서 영국행정의 영향을 받은 북독일의회형(Norddeutsche Ratsverfassung), 미국의 영향을 받은 남독일의회형(Suddeutsche Ratsverfassung), 이 두 모형사이에 이사회형(Magistratsverfassung)¹⁹⁾과 시장(수장)형(Burgermeisterverfassung)²⁰⁾ 있다. 영국 영향을 받은 북독일의회형은 영국의 지방자치제도와 마찬가지로 의회가 중심이 되며, 의회에서 선출되는 수장이 의회의 대표이자 자치단체의 대표가 된다. 이런 제도에서는 의회와 정당의 영향력이 매우 크다.

남독일형의 경우 수장은 지역주민에 의해 직접 선출되고 의회 의장, 집행부의 장, 그리고 모든 중요 위원회의 의장역할을 겸한다. 남독일형에서 수장은 자신의 능력에 따라 의회내 정파의 구성과 관계없이 독자적인 임무를 수행할 수 있으며, 제도적으로 뒷받침 되어 있다. 이런 경우 단체장인 수장은 비교적 정당의 영향으로부터 자유로울 수 있다.

2원적 체제를 특징으로 하는 북부독일형은 수장과 행정집행관을 축으로 하는 체제 하에서는 자치단체가 직면한 문제의 능동적 해결이 곤란하고, 정당의 영향력이 강한 반면 시민들의 정치참여는 제한적이며, 정책결정과 책임이 모호하다는 비판을 받아왔다. 그래서 1994년 노르트라인-베스트팔렌주에서 정당들의 타협의 결과 행정의 능력과 책임을 일원화하는 자치제도 개정이 이루어졌고, 수장이 자치단체의 대표 및 의회의 장으로 종전 집행관의 업무까지 총괄하는 형태로 되었다. 1999년부터는 시장(수장)이 주민들의 직선에 의해 선출되어 실제로 북부독일의 자치제도는 남부독일 체제로 바뀌게 되었다.²¹⁾

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.²²⁾

19) 참사회형은 헤센 및 쉘레스비히-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.

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

21) 정재각, “독일 지방자치선거제도의 이해”, 「지방자치정보」 132호, 2002: 14

22) 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 선서하도록 되어 있다(박병석 외, 「독일지방자치법연구」, 한울아카데미, 1994: 181.

다. 프랑스²⁴⁾

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 1순위가 단체장이 된다.

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.²⁵⁾

지방선거에서 정당참여를 허용하고 있는 프랑스는 정당의 후보자 공천시 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 한명을 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.²⁶⁾

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 절대다수(제1차 투표결과)

23) 정재각, 전계논문, 15면.

24) 심재덕, 전계연구보고서, 47-49면.

25) 백운철·윤광재, 프랑스 지방자치학, 형설출판사, 2000: 166.

26) 최진혁, “프랑스 지방선거제도의 이해,” 「지방자치정보」 제12호, 한양대 지방자치연구소, 2002.2.: 23.

또는 상대다수(제2차 투표결과)의 지지표를 얻은 정당별로 의석배분을 하고, 제1당에 의석의 50%를 프리미엄으로 배분하도록 되어 있다.²⁷⁾

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. 일 본

일본의 경우 국가통치조직은 의원내각제를 채택하고 있으나 지방통치조직은 주민직선에 의해 선출되는 단체장과 의사결정기관인 지방의회로 구성되는 기관대립형을 취하고 있다. 일본 자치단체의 장인 도·도·부·현의 지사 및 시·정·촌의 장은 임기 4년으로 당해 지방자치단체의 일반사무를 관장하는 대표적인 집행기관이다. 기본적인 권한에 있어 광역단체와 기초단체간 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 관례화되어 있다. 그러나 기초자치단체의 장과 의회의원은 무소속이 다수를 차지하고 있으며, 특히 소규모 정촌일수록 무소속 비율이 높게 나타나고 있다.

<표2>는 2001.1. 현재 일본지방단체장의 소속 정당에 대한 자료이다. 이 도표에서 보듯이 47개 지사의 경우 자유민주당 소속 1인을 제외하곤 모두 무소속이다. 특별구의 장은 23명중 100%가 무소속이며, 시장은 정수 671명중 99.5%인 668명, 정촌장 2,554명중 99.7%인 2,548명이 무소속이다. 단체장의 100% 가까이가 무소속 출신이다. 전반적으로 일본의 지방선거에 있어 정당 공천을 허용하고 있지만, 정당공천을 배제한 무소속의 평균치가 99.7%로 매우 높게 나타나고 있다. 지방의회 의원의 경우도 무소속 비율이 압도적으로 높게 나타나고 있다.

27) Code Electoral, Art. L. 253, L. 254; Auby & Auby, 1991:136-138.

<표2> 일본 지방자치단체장의 소속 정당 현황

구 분	지방자치단체의 장			
	지 사	시 장	특별구장	정·촌 장
단체수	47	671	23	2,558
정 수	47	671	23	2,558
무소속	45 (95.7)	668 (99.6)	23 (100.0)	2,548 (99.7)
정당추천	1	2	-	6
합 계	46	670	23	2,554

(자료) 지방재정협회, 지방자치편람(2000)

이러한 일본의 단체장 무소속 추세는 10여년 전인 1990년과 비교해도 큰 차이는 없다. 1990년대와 비교해 볼 때, 정당과 인원수, 비율 등에 있어서 약간의 차이가 있으나 큰 틀은 거의 변화가 없었다. 광역단체장의 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. 이로 미루어 일본의 경우 지역주의나 특정정당에 의한 지방정부 지배는 사실상 나타나지 않는다고 볼 수 있다.²⁸⁾

<표 3> 무소속 자치단체장의 변화추이

(단위: 명, %)

구 분	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.

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

28) 심재덕, 전계 연구보고서, 53-55면.

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.²⁹⁾

<표 4> 각국의 지방자치 정당참여 비교

구분	정당참여 허용 여부	특 징
미국	자치단체의 자율적 선택	· 비정당선거제도 확산추세(80% 이상) · 지방행정개혁운동 이후 Machine Politics 배제 · 지방 및 전국차원의 정당기능 약화
독일	허 용	· 소도시일수록 탈정치적 경향 · 정당참여는 형식적, 실재는 인물중심
프랑스	허 용 (명문규정 없음)	· 후보자 추천시 지역의사 존중 · 소속정당보다는 인물·자질 중심투표
일본	허 용 (실제선거에서는 배제)	· 자치단체장 대부분이 무소속 · 지역문제, 인간관계가 경쟁요소

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

4. 우리나라의 지방선거와 정당공천제

가. 지방선거와 정당공천제의 변천과정³⁰⁾

1988년 4월 6일 법률 제4005호로 공포된 지방의회의원선거법의 제정으로 약 30년만에 지방선거가 부활되었다. 그러나, 1990년 지방의회의원선거에 즈음하여 지방선거에 정당의 참여를 허용할 것인가를 놓고 여·야가 찬반양론으로 갈렸다. 당시 여당은 정당의 참여는 지방정치의 중앙정치 예측화, 정쟁(政爭)으로 인한 지방행정의 혼란, 지역사회의 분열과 반목 심화 등의 폐해로 말미암아 결과적으로 지방의 자율적 성장을 저해할 것이라며 정당배제를 주장하였다. 이에 반하여 야당은 지방자치가 실질적으로 정착되기 위해서는 지방선거에 정당의 참여가 당연히 허용되어야 하고, 그 적합성 여부는 선거과정에서 주민들의 선택에 맡겨야 한다는 논리로 반대하였다. 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 공직선거및선

29) 최연호, 전계논문, 33-34면.

30) 현재 2003.1.30., 2001헌가4 사건.

거부정방지법(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·군의원선거를 제외한다)에 있어 선거구별로 선거할 정수범위 안에서 그 소속당원을 후보자(이하 “정당추천후보자”라 한다)로 추천할 수 있다”에서 괄호(자치구·시·군의원선거를 제외한다)를 삭제하여 공직선거법 제47조 제1항으로 개정함으로써 괄호에 있던 자치구 기초의원 선거에서도 정당이 후보자를 추천할수 있도록 개정하는 개정이 이루어져 오늘에 이르고 있다.³¹⁾

위와같이 우리나라의 지방선거와 정당공천제의 제도적변천은 처음에는 정당공천을 배제하였다가 현재에는 기초자치단체의 장뿐만아니라 기초의회 의원을 포함한 전면적인 정당공천제가 실시되기에 이르렀다. 그렇다면 1988년 우리나라에 처음으로 지방자치 실시하던 시기에 지방선거에서 정당공천을 배제하고자 하였던 논리가 변한 것이 있는가? 지방자치의 본질적 가치가 변한 것은 없다. 다만, 여러 가지 정치적 협상이 있었을 뿐이다. 우리 국민들은 그 과정을 너무나 잘 알고 있다.

나. 헌법재판소의 결정

기초의원선거에서 정당표방을 금지하는 공직선거법 제84조³²⁾와 관련하여 헌법재판소는 공직선거법상 기초의회의원의 정당표방금지조항은 그 입법목적이 기초의회의 구성 및 활동에 정당의 영향을 배제함으로써 지역실정에 맞는 순수한 지방자치를 실현하기 위해 필요불가결한 것이므로 위헌이 아니라고 판시하였다(99헌바28사건),³³⁾ 입장을 바꾸어 기초의회의원의 정당표방금지조항은 후보자의 정치적 표현의 자유를 과도하게 제한하는 것이므로 위헌이라고 판시하였다(2001헌가4사건, 2005헌마977사건,

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

32) 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.

33) 헌재 1999. 11.25., 99헌바28.

2009헌마286).

가). 정당추천제 배제는 필요불가결 한 것이다(99헌바28 사건)

“기초의원선거에 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 기능을 상실하여 형해화한 모습으로 남게 된다. 따라서 이 사건 법률조항의 입법목적은 기초의회의 구성 및 활동에 정당의 영향을 배제함으로써 지역실정에 맞는 순수한 지방자치를 실현하기 위한 필요불가결한 것으로 그 목적이 정당하다고 할 것이다.”³⁴⁾

나). 기초의원선거에서 정당의 영향을 배제한 입법의도가 의심스럽다(2001헌가4 사건)³⁵⁾

“선거에 당하여 정당이나 아니면 인물이나에 대한 선택은 궁극적으로 주권자인 국민의 몫이고, 입법자가 후견인적 시각에서 입법을 통하여 그러한 국민의 선택을 대신하거나 간섭하는 것은 민주주의 이념에 비추어 바람직하지 않기 때문에, 기초의원선거에서 정당의 영향을 배제하고 인물 본위의 투표가 이루어지도록 하겠다는 구체적 입법 의도는 그 정당성이 의심스럽다. 그리고 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 선거부정방지법 제84조의 규율내용이 과연 지방분권 및 지방의 자율성 확보라는 목적의 달성에 실효성이 있는지도 매우 의심스럽다.”³⁶⁾

다). 정당추천제도가 지방자치제도나 지방의회제도의 본질을 훼손한 것은 아니다 (2005헌마977 사건)³⁷⁾

지방자치의 본질은 주민의 복리에 관한 사무를 주민의 의사에 따라 처리하도록 하는 것이고, 기초의원은 주민의 대표로서 기초의회를 통하여 주민자치를 실현한다. 정당이 기초의원 후보자를 추천하게 되면, 정당이 기초의원 선거에 정치적 영향력을 행사하게 되고 소속 기초의원을 통하여 기초의회의 자치활동에도 영향력을 미치게 될

34) 헌재 1999.11.25., 99헌바28.

35) 헌재 2003.1.30., 2001헌가4.

36) 이부하, 전제논문, 267-268면.

37) 헌재 2007.11.29., 2005헌마977.

것이다. 그리고 중앙당 중심의 정치적 영향력이 과도하게 되면 자치구·시·군 주민의 복리에 관한 자치사무가 자치구·시·군 지역 주민들의 자치적 의사에 따라 처리되지 못하게 될 위험성이 있다. 게다가 기초의원의 선거구는 자치구·시·군의 관할구역 내에서 정해지는데(공직선거법 제26조), 정당은 수도에 소재하는 중앙당과 특별시·광역시·도에 각각 소재하는 시·도당으로 구성되고(정당법 제3조) 자치구·시·군의 관할구역 내에는 정당이 없으므로, 기초의원 후보자의 추천도 중앙당이나 시·도당에서 하게 될 것이다.

이러한 점들은 자치구·시·군의 주민 대표를 선발하여 주민자치를 실현하고자 하는 기초의원 선거제도와 지방의회제도의 본질에 부합되지 아니한다고 할 수 있다. 그러나 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.

라). 정당의 후보자 추천은 국민의 정치적 의사 형성을 효과적으로 보장하기 위한것이다(2009헌마 286사건)³⁸⁾

정당의 후보자 추천은 유권자들이 선거권을 행사함에 있어 참고할 중요한 사항을 제공하고, 국민의 정치적 의사 형성에 참여하는 정당의 활동을 효과적으로 보장하기 위한 것으로 그 입법목적이 정당하고 정당의 후보자 추천을 통해 선거권자들이 후보자의 소속 정당과 정치적 성향을 알 수 있게 된다는 점 등에서 합리적인 수단이라고 할 수 있다. 아울러 정당의 후보자 추천제는 자치구·시·군의 장 선거제도에 관한 기본틀의 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. 한편 정당의 후보자 추천제로 인해 무소속 후보자가 정당 추천 후보자에 비하여 불리한 위치에 처하여 힘들게 경쟁을 하게 된다 하더라도 그것은 투표용지의 게재순위에 있어서 정당 추천 후보자가 우선순위를 부여받는다거나 정당으로부터 선거자금 지원을 받는다거나 하는 등의 다른 제도나 사실 때문에 생기는 것이므로 청

38) 헌재 2011.3.31., 2009헌마286.

구인의 평등권을 침해한다고 할 수 없다.

마). 검토

그런데 위에서 살펴본 헌법재판소의 결정을 보면 마치 지방선거에서의 정당공천제에 대하여 합헌결정을 함으로써 헌법재판소가 정당공천제의 합헌성에 손을 들어준 것처럼 보인다. 그러나 해당판결을 자세히 보면 무소속후보자의 정당표방을 제한한 공직선거법 제84조에 대하여 합헌결정은 한 것이고, 지방선거에 있어서 정당이 후보자를 추천할 수 있는 공직선거법 제47조에 대한 위에는 2009헌마286사건은 무소속 후보자와 정당추천후보자간의 공무담임권에 대한 평등권침해여부에 대한 결정으로서 지방선거의 정당후보추천을 규정한 공직선거법 제47조 제1항 본문의 합헌성을 직접 다른 결정으로 보기는 어려울 것이다.

따라서, 위에서 본 지방선거에있어서 정당공천제가 위헌인가 합헌인가의 문제는 대한민국의 정치질서중 정당정치를 표방한 헌법 제8조의 규정과, 민주정치의 이념을 제도보장으로 인정하고 있는 지방자치의 규정한 헌법 제117조와 제118조 특히 제118조 제2항의 관계에서 함께 검토되어야 할 사안이다.

다. 정당의 공천과정에 대한 사법심사의 한계

우리나라는 정당법과 공직선거법의 개정 과정을 통해 공천과 당내경선 관련 규정들이 모두 공직선거법에 규정되게 되었다.³⁹⁾ 즉 공천이 법체계적으로나 실질적으로 공직선거법의 규율대상이 된 것이다. 그러므로, 공천을 정당(법)의 영역으로 볼 것인가 선거(법)의 영역으로 볼 것인가는 무익한 논란이다. 즉 정당제 민주주의 하에서 정당의 자유는 헌법에 규정된 바와 같이 당연히 보장되어야 할 가치인 것이며, 또 한편 정당의 공천과정은 국가선거 절차의 일부인 것이다. 따라서 정당공천의 민주화를 규정한 공직선거법 제47조 제2항은 강행규정이다.

헌법재판소도 “정당에 대한 법적 규제는 한정된 목적에 필요한 범위 안에서 행해져야 하며, 그것이 국민의 정치활동의 자유나 정당의 단체자치에 부당한 간섭으로 작용해서는 안된다. 특히 정당의 내부질서에 대한 규제는 그것이 지나칠 때에는 정당의 자유에 대한 침해의 위험성이 있으므로 민주적 내부질서에 필요한 최소한도의 규제로 그쳐야 한다.”⁴⁰⁾고 판시하고 있다.⁴¹⁾ 선거심사소송절차에서는 정당법과 공직선거법의 공천관련 규정들의 적용과 해석에 있어서, 공천도 심사대상인지, 공천이 민주적 선거원칙들과 일치하는지에 대해 어느 정도 심사할 수 있는지 그리고 후보자 공천의 흠결

39) 공직선거법 제7조 및 제6장의2 등.

40) 헌재, 2003.10.30. 2002헌라1.

41) 최병훈, “정당공천제도의 헌법적 문제점”, 안암법학, 통권 제32호, 2010.05: 63-66.

이 고유한 선거행위에 어느 정도 영향을 끼치며 선거가 어느 정도 무효가 될 수 있는지 하는 3가지 문제점이 생긴다.⁴²⁾

Ⅲ. 정당공천제와 공직부패의 폐해

1. 후보 공천과정의 공직부패

지방정치에서 부패의 가능성이 가장 높은 부분은 후보 공천에 관한 부분이라고 볼 수 있다. 자치단체장을 비롯하여 지방의원 출마를 위하여 정당 공천을 받으려면 공천 헌금을 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.⁴³⁾ 그리고 공천 헌금의 거래가 이루어지는 구조는 기본적으로 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.⁴⁴⁾

반면 선거기간 동안 중앙선거관리위원회의 엄격한 감시를 피하기 위하여 선거에 임박하여 공천 헌금을 주거나 받는 것보다는 평소 꾸준한 관리를 선호하는 경우도 있다. 왜냐하면 대체적으로 각 지역구의 국회의원이나 당원협의회장이 공천권을 갖고 있지만 공천시기 직전에 공천 헌금을 내는 것은 그러한 사실의 누출될 위험성이 있기 때문이다. 따라서 공천 헌금을 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 마음에 들도록 하는 방식을 공천 전략으로 사용한다.

그리고 공천 헌금의 액수는 각 지역마다 차이는 있지만 대체적으로 의정활동비와 비슷하거나 이를 다소 상회하는 수준이다. 공천 헌금의 액수는 수도권에서 지방으로 갈수록, 그리고 기초의회 수준으로 내려갈수록 커지는 경향이 있다.

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.

42) Ute Mager, a.a.O., S. 10.

43) 오일환, “지방자치단체장의 부정부패”. 집문당. 2004: 79.

44) 강원택, 「입법 분야 청렴성 제고를 위한 부패 실태조사」, 국민권익위원회 연구보고서, 2010:66-67.

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).⁴⁵⁾

2. 지방정부의 부패구조와 유형

지방정부의 부패는 크게 세가지로 나눌 수 있는데 첫 번째로는 선거제도의 왜곡으로 발생한 단체장 비리가 있는데 당선되기 위해서 상당한 액수를 사용한 당선자들이 비리유혹에 쉽게 빠지고 있으며, 두 번째로는 지방의원의 비리가 있는데 이는 지역업자와 토호와의 결탁으로 한탕주의식 비리를 저지르는 경우가 있다. 세 번째로 지방공무원은 인사승진상의 비리나 지역업자와의 커넥션비리가 대부분을 차지한다고 볼 수 있다.

가. 정·관·업 3자 유착형 토착비리

지방선거는 이윤을 극대화하는 자본의 논리와는 달리 득표수를 극대화하는 목적을 가지고 있다고 볼 수 있다. 득표수를 극대화하기 위해서 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 머신폴리틱스(machine politics)의 폐해가 극심하였다.⁴⁶⁾ 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.

지방 정치부패는 오늘날 주로 개도국뿐만 아니라 선진국에서도 찾아볼 수 있는 부패이다. 정치발전이 이루어지지 않은 상황에서 권력을 놓고 잡은 세력은 놓지 않으려고 하고 못잡은 세력은 그것을 잡으려고 안간힘을 쓴다. 또한 정치 발전이 성숙된 선진국에서도 지역 업자와의 유착 금권정치를 통한 헤게모니 유지 등 그 폐해가 심각하게 나타나고 있다. 이른바 미헬스가 말하는 과두제 철칙이 정치부패에서도 존재하는

45) 강원택, 상계 보고서, 2010:66-67.

46) 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).

것이다. 야당측에서도 부패가 나타나지만 특히 권력을 잡은 여당이 그 권력을 유지하기 위하여 갖가지 방법을 다 동원한다. 야당을 탄압하고 자기정당을 확대 강화하며, 국민을 조직 동원하고 선거부정을 자행한다.⁴⁷⁾

여기에는 천문학적 숫자의 돈이 든다. 특히 부정한 선거를 치루는데 드는 돈은 그 한계를 알 수 없을 정도이다. 이 많은 돈을 조달하기 위하여 지방단체장 후보자들은 업자와 대가성 금액이 오고 간다. 업자도 당선가능한 인사에 막대한 보험금을 드는 것이 상식으로 통한다. 우리의 경우를 보면 지난날 선관위에 기탁된 자금의 배당이나 국고 보조금은 각 당에 쓰는 정치자금에 비하면 푼돈에 불과했다. 김영삼정부가 들어서고 나서 정치개혁법이 만들어지면서 국고보조금이 대폭적으로 증가 되었지만 현실적으로 한계에 봉착하게 된다. 위로는 대통령을 비롯하여 각당의 국회의원들은 자기 개인의 정치자금은 물론 당의 정치자금을 마련하기 위하여 수단과 방법을 가리지 않았다. 사정이 이러하기 때문에 정치부패의 현상은 피할 수 없는 사실이 되었다.

특히, 정당공천 지방의원들의 부정중에서 가장 대표적인것이 로비를 받고 청탁·알선하는 행위인데 이권을 미끼로하여 그 대가로 직접요구하는 형태라든지 도정이나 시정 군정 감사에 앞서 정부에 자료를 요구할때 검은 돈이 나올 만한 항목을 요구자료 목록에 포함시켜 관계공무원이나 업계가 감(感)을 잡고 사전에 알아서 손쓰도록 유도하는 수법이 있고 이미 훔고 지나간 사안을 며칠 뒤 심지어는 다음 회기에 다시 물고 늘어져 금품을 노리는 방식이 있다. 광역지방자치 단체장의 부패수위는 도를 이미 넘어섰고 기초자치단체장, 의회의원 하위직 지방공무원들의 뇌물 행태는 지역 주민들의 분노와 탄식을 자아내고 있다. 이는 단체장들이 지역업자들에게 이권혜택을 부여하고 대가성 뇌물을 수수하는 유착구조가 근절되지 않고 있는 실정을 단적으로 말해 주고 있는데 본고에서는 뇌물비리가 어떤 방식으로 진행되고 있는지 살펴보자.

나. 독직행위와 뇌물수수행위

정당공천 지방공직자가 그 업무를 수행하는 것이 그의 의무로 되어 있음에도 불구하고 이에 대한 대가를 명시적으로 요구하는 행위를 말하는데 면허취득자에게 또는 공사 입찰 건 당 일정한 액수의 금품을 요구하는 행위를 말한다. 일반적으로 독직은 권한을 남용하는 공무원과 다른 일반인과의 관계에서 생기고 독직의 기법은 이들 관계에서 채택되는 방법을 말한다. 뇌물수수행위는 어떤 사람이 정부 공직자로부터 바라는 바의 행위를 확보하기 위해서 금전이나 다른 유인책을 제공하는 것을 의미한다고 볼 수 있다. 뇌물은 사전 또는 청탁한 일이 성사된 후에 지불되기도 한다. 속된 말로 급행료나 기름치기 약치기 등이 이에 해당한다.

47) 김택, 전계서 참고, 59-66면

3. 정당공천제와 정치적 병폐

지방자치제 실시 20년 동안 지방선거를 실시해 오면서 정당정치를 통한 지역발전이라는 생각은 그대로 실현되지 않았다. 오히려 여러 번의 지방선거를 치루면서 지방자치제에 대한 회의론이 심각하게 대두되었다. 특히 정치발전을 가져다 줄 것으로 기대되었던 지방자치제는 한국정치의 고질적 폐해인 ‘지역주의 정치’를 고착화시키는 요인으로 작용하였다. 정당공천제로 인하여 지방자치제의 민주정치발전에 미치는 긍정적 효과는 나타나지 않으면서 정치적 병폐만 심화시키는 결과를 가져오게 되었다. 지방선거 정당공천제로 인하여 시민들의 정치참여가 활성화되면서 정당의 지역적 기반이 튼튼해져 대중정당화가 진행되고 곧바로 정당발전, 정치발전으로 이어질 것이라고 하는 단선적인 청사진은 실현되지 못하였다. 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.⁴⁸⁾

정당공천제 찬성론의 또 다른 한계점은 정당공천제가 가지고 있는 지방선거체제의 문제점에 대한 대안을 제시해 주지 않고 있다는 점이다. 파행적 한국정치체제에 지방선거 정당공천제를 접목함으로써 발생하는 공천비리, 정치적 부패, 지방정치인의 중앙정치예속화 등의 문제에 대한 대안을 고려하지 못한 채로 정당공천제를 지속하는 것은 이런 문제들을 더욱 악화시킬 수 있다.

한국의 정당은 형식적으로는 대중정당을 표방하지만 실질적으로는 인물본위 정당의 특성을 갖는다. 따라서 신진인물의 부상을 가로막고, 개인의 개별적 충성심 등에 의존하는 폐쇄성을 띠게 된다. 지방자치의 정립이라는 차원에서 보면 현재의 정당공천제는 지방정치를 중앙정치에 예속시켜 지방의 자율적 운영체제를 저해하고 있다. 중앙당 중심의 공천은 중앙정당의 폐해를 그대로 지방자치에 전이시켜 지역주의적인 선거행태를 조장한다. 정당의 지방조직은 지방자치적 가치를 실현시키기 보다는 정치권력을 획득하기 위한 중앙당의 도구로서 활용된다. 중앙당의 지침이 지역적 가치보다 우선하기 때문에 지역당에 의한 정치라는 병폐를 겪고 있는 한국정치구조에서 정당공천제는 지역당의 기반을 공고히 하는 기제로 작용되고 있다. 지역의 대표인 지역정치인은 지역 시민들의 의도를 반영하는 것이 아니라 공천권자인 국회의원이나 정당유력자들의 눈치를 보기에 급급하게 된다. 따라서 정당공천제는 지역구 국회의원이나 정치유력자에게 순종하는 단체장과 지방의원들만을 양산하고 있다. 지방선거로 선출된 지방정치인들은 지역주민에게 봉사하는 것이 아니라 중앙당이나 국회의원에게 봉사하는 모순적인 구조를 가지고 있게 된다. 결국 지방자치는 현재의 정당공천제로 인하여 오히려 위축되고 있는 실정이다.

48) 허철행, “지방선거에 있어서 정당공천제의 한계와 개선방안에 관한 연구”, 「지방정부연구」, 제15권 제1호, 2011봄호: 234.

이런 경향을 반영하듯 실용성을 강조하는 일본과 미국 등 주변 국가의 경우 기초자치단체 수준의 선거에서는 정당공천제를 적극적으로 실시하지는 않고 있다. 우선 일본의 사례를 살펴보면 일본은 기초자치 단체 수준의 선거에서도 정당공천제를 허용하고 있으나 정당이 지방선거를 장악하는 일은 발생되지 않는다. 사실 최근 일본의 지방선거에서 탈정당화 현상이 뚜렷하게 나타나고 있다.⁴⁹⁾

IV. 지방선거와 정당공천제도 개선방안

1. 지방선거의 정당공천제도의 개선

현대 사회는 정당정치라고 할 만큼 정당의 존재는 절대적이다. 이러한 인식을 가지고 있음에도 지방선거에서 정당공천의 배제를 주장하는 이유는 정당이 지역선거에 참여하게 되면 중앙의 정치게임이 그대로 지역에 이식되므로 지역 이슈가 퇴색하고 정치가 가열될 우려가 높다는 점, 정당의 추천을 받아 당선된 단체장이 소속 정당의 지시나 이해관계에 반하기 어렵다는 점, 지방정치는 악화되고 정당이 사실상 지방정부까지 장악하게 되어 지방은 중앙정치에 예속된다는 점, 정당에 적을 두고 있지 않은 유능한 인재의 발탁가능성이 낮다는 점, 많은 외국에서 보듯이 지방선거에는 정당의 관여가 줄어들고 있다는 점 등을 이유로 한다. 특히 한국적 특수성에 비추어 지역주의성향에 의한 투표가 시행됨으로 인한 금권정치 우려, 부정부패의 우려 등을 들고 있다. 결국 정당공천 배제론은 우리의 현실을 직시할 때 단체장 선거를 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 법익 형량면에서 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 직접 나서는 수 밖에 없다. 지방선거에 있어서

49) 허철행, 상계논문, 238-242면.

유권자들이 정당보다는 인물중심의 선거풍토가 뿌리를 내리도록 선거를 통해서 압력을 가하는 수 밖에 없다.

2. 후보 공천과정의 체계화와 투명성 제고

후보 공천과정에서의 공천 현금의 제공과 수수는 지방정치 영역 전반의 부패를 확산시키는 기본적인 원인이다. 공천 현금 수수의 주체는 중앙당과 각 지역구의 국회의원(당원협의회장)이 받고 있는 상황이다. 이들에게 지방선거에서의 공천 현금은 정치자금을 마련하는 기회로 이용되고 있다. 이는 당선을 최종적인 목표로 하는 지방선거 후보자들에게 정당 공천이 필수적이기 때문이다. 특히, 특정 정당이 우세한 지역구에서의 정당 공천은 당선과 직결되기 때문에 공천 현금을 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.

먼저, 중앙당 차원에서의 공천 심사를 둘러싼 공천 현금 수수의 통로를 원천적으로 배제하여야 하는데 현재의 중앙당 구조에서 공천 현금은 곧 각 정당의 정치자금의 확보 방식으로 볼 수 있다. 중앙당의 공천 현금 수수는 전략 공천 지역을 제외한 모든 지역에서의 후보, 특히 자치단체장의 정당 공천에서 두드러지는 것으로 보이므로 따라서 자치단체장의 후보 공천에 대한 체계화가 필요하다. 만약 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. 현재 각 지역구의 국회의원들은 공천 현금을 받는 주체로서, 자치단체장, 지방의원, 기초의원의 공천 과정에 전적으로 개입할 수 있는 구조이다. 국회의원의 영향력은 수도권보다 지방으로 갈수록, 그리고 자치단체장보다는 기초의원으로 갈수록 큰 것으로 보이며 그에 따라 공천 현금의 액수도 커지는 것으로 보인다. 우선적인 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.

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.⁵⁰⁾

3. 다양한 계층을 대변하는 지역공천제도의 도입

국회의원 및 대통령 선거 때나 볼 수 있었던 고비용 선거의 폐해가 정당공천제로 인하여 지방선거에도 재연되고 있다는 점을 지적한다. 지방선거가 중앙정치의 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 한다는 것이다.⁵¹⁾

정당공천제도의 폐해를 방지하는 방안으로 중앙정당외에도 시민사회단체와 NGO에도 후보자를 추천할 수 있는 권한을 부여하는 방안이 필요하다. 그동안 국회의원 의정활동 평가와 낙천운동 메니페스토운동 등을 전개해 왔다. 현대정당이 시민사회의 다양한 이해관계를 대표하지 못하고 있을뿐만 아니라 정치적 지역주의에 경도된 기존의 정당체제가 반영하지 못하는 새로운 이슈나 균열구조의 등장을 예상한다면 정당에게만 국정운영의 책임을 부여하는 것에는 한계가 있다.⁵²⁾

이를 위해서 중앙정당 이외에도 지역정당이 출현할 수 있는 제도적 보완이 있어야 한다. 또한 시민단체와 다양한 계층을 대변하는 NGO들을 통한 참여민주주의의 기회가 확장되어야 하며 이를 통해서 정당이 시민단체에 기회를 제공할 수 있는 토양을 만들어야 한다. 민주주의 발전은 시민사회의 영역을 확대시켰으며, 사회의 다원화·다생산·다소비시대와 소비수준의 향상이라는 현대사회의 특성은 특정계급에 국한시켜서는 안 된다는 공통의 문제를 발현시켰다. 이로 인해 기존의 민중적인 운동과 차별화되는 시민운동이 나타나기 시작했다. 즉 민중이 계급을 지향한다면 시민운동은 탈계급을 표방하며, 지역주민이 공동적으로 참여하여 시민운동을 탈바꿈하게 되었다. 이러한 NGO의 운동성은 시민의 소시민적·개인주의적 성향을 우리 모두의 공동체적 사회의 식으로 발전시키고 조직화하는 데에 그 역량을 고양시키게 되었다. 한국 사회는 그 어느 때보다 다양한 욕구가 분출할 것이며, 사회의 다원화·시민화 추세에 견주어 볼 때, NGO의 역할은 중차대 할 수 있다. NGO가 정부권력을 감시하는데 그리고 부정부패를 척결하는데 그 역할을 다 할 수 있다는 것은 그 만큼 시민참여 민주주의가 가능하기 때문이다.

또한, 현대 정당이 정말로 국가 행정과 관료들의 적폐를 일소하며 여기에 감시자의 역할을 충실히 하려면 전문성 확보가 중요하다. 관료들이 무사안일하고, 한견주의적 속성으로 정책집행을 통해 매년 수십조원의 혈세가 낭비되고 있다는 사실이다, 관료들이 여기에 대하여 책임의식을 가지지 않고 책임전가, 책임회피로 일관하며 법규를 재

50) 강원택, 전계 연구보고서, 2010:66-67.

51) 심재덕, 전계 연구보고서, 2004:68-69.

52) 강경태, “정당공천제 개선방안 - 기초의회의원선거를 중심으로 -”, 『한국정당학회보』, 제8권 제1호(통권14호), 2009: 248.

량적으로 해석하여 시민의 법적·도덕적 응답성을 간과하고 있다. 전문성을 지닌 시민 단체가 이러한 문제에 적극 통제하고 대책을 제시하려면 전문성확보는 필수 불가결한 것이다. 부패방지를 위한 시민들의 참여가 보장되려면 전문성 강화 시민교육을 실시하여 시민의식을 고취하여야 할 것이다. 이러한 시민교육에는 예산 부정 방지 교육·시민감사 청구권·행정정보공개권과 같은 점에 초점을 맞춰 시민들이 실질적으로 감시할 수 있는 체제가 정립되어야 할 것이다.⁵³⁾

V. 결 론

지금까지 정당공천제의 부패구조 특징을 살펴보고 이의 문제점과 개선방안을 제시하였다. 지방행정의 정당공천부패 통제가 효율적이고 실천 가능한 정책이 수립되기 위해서는 무엇보다도 철저한 원인과 처방을 강구하여야 하며 인간의 부정 행태를 규제하는 제도에서 가치를 두어야 할 것이다. 모든 권력기구와 마찬가지로 정당권력 역시 적절히 통제되지 않으면 안된다. 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 대책을 다음과 같이 제시한다.

첫째, 정당공천제의 폐해를 공론화 하여 이의 적절한 제도개선작업이 필요하다. 정당공천제도를 폐지 할 것인지 현직 단체장에게도 정치자금의 후원회제도를 활성화하여 투명성을 제고하던지 하는 방안을 모색하여야 할 것이다.

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 높히도록 하여야 할 것이다.

그러나 정당공천의 비리를 방지하는 것도 중요하지만 정당민주주의가 위축되어서도 안된다. 국민들은 부패를 방지하는 것 뿐만 아니라 보다 나은 정당 민주주의 실천을 기대한다. 다시 말하면 정당공천 부패방지가 정당쇄신과 정당민주주의를 확립하여 정당정책실현을 강화하여야 하는데 있다. 한국의 지방자치는 이제 20여년의 세월이 흘렀다. 지방자치의 본래 이념을 만개 시킬 수 있도록 민주성과 효율성을 강화시켜 나아가야 하고 또한 주민참여와 감시로 책임성과 투명성을 높혀 나아가야 한다. 그런데 제도

53) 김 택, 「지방행정론」, 한국학술정보, 2010: 397-426.

가 아무리 좋아도 업무는 사람이 하므로 공천대상자들의 공공윤리의식과 공복관이 중요하며 국가와 시민에게 봉사하고 이를 실천하고 고민하는 자세가 필요하다고 본다.

참 고 문 헌

- 강원택(2010), 「입법 분야 청렴성 제고를 위한 부패 실태조사」, 국민권익위원회 연구보고서.
- 강재규 외(2010), 「지방자치단체 헌법 자치기본조례」, 인제대학교 출판부.
- 김 택(2010), 「공직윤리와 관료부패」, 한국학술정보.
- 김 택(2003), 「관료부패론」, 한국학술정보.
- 김 택(2000), 부패방지를 위한 지방행정 개선방안, 반부패특별위원회 연구보고서.
- 김 택(2010), 지방행정론」, 한국학술정보.
- 김병준(2000), 「한국지방자치론」, 법문사.
- 백운철·윤광재(2000), 「프랑스 지방자치학」, 형설출판사.
- 심재덕(2004), 「기초자치단체장 정당공천의 타당성 문제에 관한 연구」, 2004년 국정감사 정책연구보고서, 09.
- 오일환(2004), 「지방자치단체장의 부정부패」, 집문당.
- 조창현(1998), 「한국지방자치의 쟁점과 과제」, 문원사.
- 정세욱(2000), 「지방자치학」, 법문사.
- 가상준(2009), 지방선거에서 정당공천제 : 새로운 변화를 위한 올바른 선택, 「OUGHTOPIA」 제24권 제1호, 06.
- 강경태(2009), 정당공천제 개선방안 - 기초의회의원선거를 중심으로-, 「한국정당학회보」, 제8권 제1호(통권14호).
- 강재규(2010), 지방자치법제상 주민참여제도의 한일비교, 「지방자치법연구」 제10권 제4호.
- 강재호(2010), 지방선거와 정당: 정당추천의 외연, 한국지방자치학회 하계학술회의 발표논문.
- 김남철(2007), 다양한 정치세력의 지방선거참여를 위한 법적 과제, 「공법연구」 35집 3호.
- 김도중(2009), 일부 폐지후 정당정치 선진화되면 부활, 「지방행정」.
- 김봉채(2010), 정당의 지방선거 참여에 관한 소고 - 정당의 지방선거 후보추천제를 중심으로, 「토지공법연구」 제51집.
- 박상철(2008), 정당공천의 헌법적 쟁점과 개선방향 - 국회의원 공천제도의 비교법적 분석-, 「공법학연구」 제9권 제2호.
- 안순철(2001), 한국 지방선거제도 개혁의 방향과 과제, 「정치정보연구」, 한국정치정보학회.
- 육동일(2006), 정당공천제 폐지가 눈앞에 보인다, 「공공정책21」, 미래한국재단.
- 육동일(2009), 지방선거 정당공천제의 평가와 과제, 「한국지방자치학회 하계학술세미나 발표논문집」.
- 윤종빈(2010), 지방선거와 정당공천제 : 미국의 사례, 「지방행정」, 지방행정공제회.
- 이동윤(2010), 지방선거와 정당공천제 논쟁 : 부산지역 기초자료를 중심으로, 「현대정치연구」 제3권 제1호, 서강대학교 현대정치연구소.04.
- 이부하(2008), 지방자치와 정당국가론 - 기초의회의원 선거시 정당공천을 중심으로, 「공법학연구」, 제9권 제1호, 02.
- 이상목 · 박신영(2010), 정당공천제와 지방의 정당정치발전 - 기초지방선거를 중심으로,

- 「글로벌 정치연구」, 3(1).
- 이종수·남승필(2006), 기초의원 정당공천제 제도개선 방안연구, 「한국NGO 연구」, 제4권 제1호.
- 정만희(2004), 지방선거와 정당참여에 관한 헌법적 고찰, 「공법연구」 제33집 제1호, 11.
- 정연주(2004), 정당민주주의와 지방자치제도, 「공법연구」, 제33집 제1호, 11.
- 정재각(2002), 독일 지방자치선거제도의 이해, 지방자치정보 132호.
- 주용학(2002), 지방선거에 있어서 기초단체장의 정당공천제에 관한 연구, 한국지방자치학회보 제14권 1호.
- 최병훈(2010), 정당공천제도의 헌법적 문제점, 「안암법학」, 통권 제32호, 05.
- 최연호(2010), 지방선거에서의 정당공천제도에 관한 연구 - 정당공천의 투명성 제고방안을 중심으로, 석사학위논문, 한양대학교 행정자치대학원, 02.
- 최진혁(2002), “프랑스 지방선거제도의 이해,” 「지방자치정보」 제12호, 한양대 지방자치연구소, 2., 23면.
- 허철행(2011), 지방선거에 있어서 정당공천제의 한계와 개선방안에 관한 연구, 「지방정부연구」, 제15권 제1호, 봄.
- 황아란(2010), 지방선거와 정당공천 : 비교론적 시각에서 - 기초의원 선거의 정당공천과 정보제공 효과 -, 「지방정부연구」, 24(1).
- Code Electoral(1991), Art. L. 253, L. 254; Auby & Auby, pp.136-138
- International City Management Association(1993), The Municipal Year Book, Washington D.C.
- Ute Mager(1995), Die Kontrolle der innerparteilichen Kandidatenaufstellung im Wahl-prüfungsverfahren, Die Öffentliche Verwaltung(DOV).

투고일자 : 2012. 10. 31

게재일자 : 2012. 12. 22

국문초록

지방선거와 정당공천제 개선방안 - 정당공천제와 부패구조 개선을 중심으로 -

김택(중원대학교)

지방부패는 지역주민의 대리인으로 주인인 지역주민을 배신하는 행위로서 매우 중대한 문제라고 인식하지 않을 수 없다. 국제투명성기구가 발표한 2012년 우리나라 부패인식도는 세계 45위로 중하위로 평가되고 있으며, 지방공직자의 부정과 부패는 좀처럼 수그러들 기미가 안 보인다. 이는 지방선출직 공직자들이 풀뿌리 민주주의의 이념을 구현하기 보다는 지방의원직을 하나의 이권 챙기는 자리로 생각하는 그릇된 의식에서도 비롯된다고 볼 수 있다. 이런 상황에서 지방의회 무용론이 나오고 지방의원 자질 문제를 따지는 것이 무리가 아닌 듯 싶다.

지방의원들의 부정중에서 가장 대표적인 것이 로비를 받고 청탁·알선하는 행위인데 지방의원이 각종 이권을 미끼로 하여 그 대가로 직접 요구하는 행태라든지, 도의원이나 시의원, 지방의 군의원의 경우 지역자치단체의 유지로서 행사함으로써 담당공무원에게 이권을 청탁한다든지 군수에게 인사 청탁을 요청하는 경우가 허다하다고 볼 수 있다.

문제는 우리나라 지방의회 의원을 선출하는 시스템을 지적할 수 있는데 지방의원공천에서부터 돈공천 파동이 발생하고 당선된 후에 부패를 발생하는 경우가 많다는 사실이다. 우리나라는 민주주의 원리에 따라 정당공천 제도를 시행하였지만 그 순기능보다는 역기능이 많이 발생하였고 정당공천 과정상의 비리와 부패가 심각한 지경이다. 즉 지방자치가 풀뿌리 민주주의라는 인식을 망각한 행태가 여기저기서 발생하고 있는 사실이다. 이와 같은 측면에서 본 논문은 정당공천제도 폐해와 정당참여 배제방향을 연구하였다.

주제어: 지방선거, 정당참여 배제론, 지방자치, 정당정치, 정당공천, 정당공천찬성, 공직 부패, 부패구조