



이슈와 논점



이슈와 논점 | 제1521호 | 2018년 11월 23일 | 발행처 국회입법조사처 | 발행인 이내영 | www.nars.go.kr

지방선거 정당공천의 문제점과 개선방안

이 정 진 *

1. 들어가며

정당은 지방선거에서 후보자를 추천하고 선거운동을 담당하는 주요 행위자로 2006년 이후 교육감선거를 제외한 모든 지방선거에서 정당의 후보자 추천이 이루어지고 있다. 하지만 지방선거에서 정당의 후보자 추천은 지방정치가 중앙정치에 예속되는 결과를 가져온다는 지적과 더불어 공천을 둘러싼 정치자금 비리 등의 문제가 지속적으로 불거지면서 정당공천을 폐지하자는 주장이 제기되고 있다. 특히 지역주민과 가장 밀착된 대표자라고 할 수 있는 기초단체장이나 기초의원선거의 경우 정당 추천을 폐지해야 한다는 목소리가 높다.

2018년 지방선거의 경우에도 선거 이후 공천을 둘러싼 불법 정치자금 문제가 불거지면서 정당공천의 문제점을 지적하는 목소리들이 높다. 특히 비례대표선거의 경우 공천과정이 투명하지 않다는 지적이다.

이하에서는 지방선거에서 정당공천 허용 여부를 둘러싼 제도적 변천과정과 현황을 살펴보고 정당공천에 따른 장단점과 현행 정당공천의 문제점을 살펴본 뒤 국회에서의 입법논의를 중심으로 개선과제를 제시하고자 한다.

2. 지방선거 정당공천 현황

(1) 지방선거와 정당공천

지방선거는 1952년 처음 실시되었으나 1960년 선거를 끝으로 폐지되었다가 1991년 이후 재실시되었다.

[표 1] 지방선거 정당공천 실시 현황

지방선거 실시년도	선거유형	정당추천 허용여부
1952	시읍면의원	규정 없음
	사도의원	
1956	시읍면의원/시읍면장	규정 없음
	사도의원	
1960	시읍면의원/시읍면장	규정 없음
	사도의원/사도지사	
1991	사군구의원	정당추천 불가
	사도의원	정당추천 허용
1995 1998 2002	사군구의원	정당추천 불가
	사군구청장	정당추천 허용
	사도의원/사도지사	
2006년	사군구의원/사군구청장	정당추천 허용
	사도의원/사도지사	
2010년 이후	사군구의원/사군구청장	정당추천 허용
	사도의원/사도지사	
	교육감	정당추천 불가

자료: 이정진, 2012, 「기초단체장 및 기초의원선거의 정당공천 폐지논의」, [표 1].

초기의 선거에서는 정당 공천과 관련된 명시적인 규정이 없었으며, 정당공천 혹은 정당 표

방이 가능했다. 하지만 1991년 지방선거가 재 실시된 이후 구·시·군의회의원선거에서 정당의 후보자 추천은 법으로 금지되었다. 기초의원선거는 지역주민들과 가장 밀접한 선거로서 정당의 영향력으로부터 벗어나 지역의 목소리를 반영한다는 취지였다.

하지만 기초의원선거에 정당추천을 금지하는 것이 정당한지에 대한 논란은 지방선거가 재 실시된 이후 지속되었으며, 2003년 헌법재판소에서 정당표방을 금지하도록 한 당시 선거법 조항을 위헌으로 판결한 것을 계기로 2006년 이후 기초의원선거에서도 정당공천이 허용되었다.

(2) 정당공천 금지 관련 위헌 논란

헌법재판소는 2003년 당시 「공직선거및선거부정방지법」의 기초의원선거 정당표방 금지 조항에 대해 위헌결정을 내렸다.¹⁾ 위헌결정의 대상이 된 조항은 동법 제84조로 기초의원선거 후보자가 특정 정당으로부터 지지 또는 추천 받음을 표방할 수 없다는 내용이었다.²⁾ 헌법재판소는 동 조항이 후보자의 정치적 표현의 자유를 과도하게 침해하고 있으며, 기초의원선거에서만 정당표방을 금지하는 것이 평등원칙에 위배된다고 보았다.

정당공천 폐지에 반대하는 입장에서는 2003년 헌재 판결을 근거로 기초단위 선거에서 정당공천을 폐지하는 것이 위헌이라고 주장한다. 하지만 당시 헌재결정은 후보자가 특정 정당

으로부터 지지받고 있음을 표방할 수 없다는 조항에 대해서는 위헌판결을 내렸으나 정당추천을 금지한 조항(제47조 제1항)에 대해서는 입장을 유보하였다.³⁾ 따라서 정당의 후보자 추천은 금지하더라도 정당 표방을 허용한다면 위헌 논란으로부터 다소 자유로울 수 있다.

또한 당시 헌재 결정과정에서 일부 헌법재판관들은 정당운영의 비민주성이나 지방자치의 의미 등을 고려할 때 생활정치의 영역이라고 볼 수 있는 기초의원선거의 정당표방금지는 입법재량의 영역에 속하는 것이라는 소수 의견을 제시하였다. 따라서 기초단위 선거에서 정당공천을 폐지할 것인지에 대한 판단에 앞서 지방자치와 풀뿌리 민주주의 실현을 위해 정당공천이 어떤 의미가 있는지, 장단점은 무엇인지에 대한 평가가 선행되어야 할 것이다.

3. 정당공천의 장·단점

(1) 장점

지방선거에서 정당의 후보자 공천은 다음과 같은 장점을 가진다. 첫째, 정당의 공천은 유권자들로 하여금 후보자에 대한 중요한 정보를 제공한다. 현대국가에서 정당은 정치적 입장을 같이하는 사람들로 정치적 이념이나 정책 비전을 공유한다. 유권자들은 자신이 지지하는 정당의 추천을 받은 후보자에게 한 표를 행사한다. 특히 동시선거로 실시되는 지방선거의 특성상 정당의 추천은 후보자를 이해할 수 있는

1) 헌재2003.5.15. 2003헌가9·10(병합).

2) 공직선거및선거부정방지법(2000.2.16.) 제84조(무소속후보자등의 정당표방금지) 자치구·시·군의원선거의 후보자와 무소속후보자는 특정 정당으로부터의 지지 또는 추천받음을 표방할 수 없다. 다만, 정당의 당원경력직의 표시는 그러하지 아니하다.

3) 공직선거및선거부정방지법 제47조(정당의 후보자 추천) ①정당은 선거(자치구·시·군의원선거를 제외한다)에 있어 선거구별로 선거할 정수범위 안에서 그 소속당원을 후보자로 추천할 수 있다.

가장 중요한 정보라고 할 수 있다.

둘째, 정당은 지방정치의 중요한 행위자로 책임정치의 실현 가능성을 높여준다. 정당은 지역 주민들의 의사를 수렴하고 이를 정책으로 표출함으로써 지방정치의 활성화에 기여한다. 정당이 참여하지 않는다면 지방정치는 지역의 토착세력이나 이익집단의 영향력에 좌우될 가능성이 높다.

셋째, 정당은 공천을 통해 여성이나 장애인 등 정치적 소수자들의 대표성을 제고할 수 있다. 특히 비례대표선거에서 일정 비율을 여성 후보자에게 부여함으로써 여성의 정치참여를 확대하는 통로로서 기능하고 있다.

넷째, 정당은 지방정부와 중앙정부를 연결하는 매개로서 역할을 할 수 있다. 정당을 통해 지역의 현안들이 중앙정부의 정책에 반영되며, 중앙정부는 주요 정책들의 집행 과정에서 지방정부의 협조를 받을 수 있다.

(2) 문제점

위에서 설명한 장점들에도 불구하고 지방선거에서 이루어지는 정당의 후보자 공천 과정에서 여러 문제점들이 나타나고 있다. 첫째, 중앙당의 영향력이 강한 한국의 정당 현실에서 정당 공천은 지방정치의 중앙 예측을 심화시키는 결과를 초래한다. 지역의 일꾼을 선출하는 선거 과정에서도 지역의 현안이나 지역민들의 이해관계가 반영되기보다 중앙정치의 이슈가 더 중요하게 다루어지는 사례를 볼 수 있다.

둘째, 공천 과정에서 끊임없이 불거지는 정치자금 비리 문제를 들 수 있다. 당내 민주화가 제도화되지 못한 상황에서 공천과정의 공정성과

투명성이 확보되지 않으면서 공천을 둘러싼 금품수수 문제가 지속적으로 발생하고 있다.

셋째, 지역연고적 정당성향이 강한 지역에서 정당 공천제의 실시는 지역 분할구도를 심화시키는 계기가 될 수 있다. 영남이나 호남 등 특정 정당의 영향력이 강한 지역의 경우 지방자치단체와 지방의회를 동일 정당에서 장악함으로써 상호간의 견제와 균형이 이루어지지 않는 상황이 발생할 수 있다.

넷째, 정당정치의 필요성은 인정하지만 지역주의 선거의 경향으로 인해 정당이 정책적 차별성을 갖기 어렵다는 점에서 정당 공천의 의미가 약하다.

4. 입법논의와 시사점

지방선거와 관련하여 정당의 공천 과정에서 공정성이나 투명성의 부족으로 인해 여러 문제들이 발생하는 것은 사실이다. 특히 기초자치단체장이나 기초의회의원의 경우 지역 주민들의 일상생활과 밀접하게 관련되어 있다는 점에서 지역의 이해관계나 현안을 반영해야 함에도 불구하고 그렇지 못한 이유를 정당의 후보자 공천에서 찾기도 한다. 하지만 그럼에도 불구하고 정당 추천이 갖는 긍정적인 역할, 즉 책임정치의 실현, 여성 및 소수자의 참여 증진, 유권자의 선택에 중요한 판단근거를 제시한다는 점을 고려하면 공천 폐지를 논의하기에 앞서 공천과정의 비민주성과 불투명성을 개선하여 정당공천의 장점을 살릴 수 있는 노력이 선행되어야 할 것이다.

지방선거에서 나타나는 정당공천의 문제점

을 개선하고 지방정치를 활성화하는 방안은 크게 다음 세 가지 방향에서 논의되고 있다.

첫째, 투명하고 공정한 공천관행을 수립하는 것이다. 이는 정당 차원에서 노력과 더불어 제도적으로 공천의 투명성을 강화하는 방안을 검토할 필요가 있다. 법으로 상향식 공천을 명시함으로써 중앙당의 영향력을 약화시키는 방안이나 후보자를 추천할 때 공천과정에 대한 기록을 함께 제출하도록 하는 방안이 그것이다.

독일의 경우 선거법에서 후보자의 추천은 당원 투표 혹은 대의원 선거를 통해 이루어져야 한다고 규정하고 있다.⁴⁾ 한국에서도 제19대 국회에서 당내경선을 의무화하는 내용의 공직선거법 개정안이 발의되어 논의된 사례가 있다.⁵⁾ 공천과정에 대한 기록을 제출하도록 함으로써 공천과정의 투명성을 담보하고자 하는 노력은 지역구 후보 뿐 아니라 비례대표 후보의 선출 과정에도 적용되어야 할 것이다.

둘째, 지역정당을 허용함으로써 지역 주민들에게 다양한 선택지를 제공하는 것이다. 현행 정당법에 따르면 수도에 중앙당을 두고 5개 이상의 시도당을 가져야 정당으로 등록할 수 있어서 지역을 기반으로 활동하는 정당은 허용되지 않는다. 정당법 개정을 통해 지역정당을 허용한다면 지방선거에 미치는 중앙정치의 영향

력을 감소시킴과 동시에 지역의 이해관계를 반영하는 정치세력이 지방정치에 참여할 수 있는 통로가 될 것이다.

국회에서도 정당의 설립요건을 완화하여 지역정당을 허용하는 것과 관련된 논의들이 19대 이후 지속되고 있으며, 제20대 국회에서 관련 법률안이 발의되어 논의중이다.⁶⁾ 또한 개헌특위 자문위원회에서도 지역정당 허용을 제안한 바 있다.⁷⁾

셋째, 장기적으로는 시민단체 등 대안적인 정치세력들이 지방선거에 참여할 수 있도록 제도를 정비하는 방안을 검토해볼 수 있다. 일본의 경우 일정 조건을 갖춘 시민단체나 정치집단들이 ‘확인단체’로 등록을 하고 지방선거에서 후보자를 추천할 수 있도록 허용하고 있다. 독일의 경우 시민단체나 무소속 후보자들이 ‘유권자단체’를 구성하여 지방선거에서 후보자 명부를 작성할 수 있다.

이처럼 지방선거에서 중앙정치에 기반한 전국정당 외에 지역을 기반으로 하는 정치세력들의 참여를 허용함으로써 지역의 현안에 관심이 집중되고 지방정치를 활성화시키는 대안이 될 수 있다.

□ 「이슈와 논점」은 국회의원의 입법활동을 지원하기 위해 최신 국내외 동향 및 현안에 대해 수시로 발간하는 정보 소식지입니다.

4) 독일 연방선거법 제21조 ① 선거구후보자의 선출을 위한 당원총회 또는 이를 위한 특별 또는 일반 당대의원회의에서 선출된 자만이 정당의 후보자로 선거구선거추천에 지명될 수 있다. ③ 후보자와 당대의원회의의 대의원은 비밀투표로 선출한다.

5) 김재원의원안(2013.5.22.)은 지역구국회의원선거와 지방선거 후보자 추천시 당내경선을 의무화하고 관할선거관리위원회에 경선결과보고서를 제출하도록 하는 내용이다. 김선동의원안(2013.12.24.)은 공직선거 후보자를 당원 혹은 당원이 아닌 자의 비밀투표로 선출하고 후보자등록시 경선 결과보고서를 제출하는 내용을 담고 있다.

6) 천정배의원안(2017.11.29.)은 중앙당 소재지를 수도가 아닌 곳에도 둘 수 있도록 하고 1개 이상의 시도당을 두어 지역 정당 설립이 가능하도록 하는 내용이다. 또한 한국정치학회에서는 지역정당 허용을 내용으로 하는 청원을 국회에 제출하였으며, 김세연의원과 유승희의원이 이를 소개하여(2016.10.18.) 소관위원회에서 논의되었다.

7) 국회 개헌특위 자문위원회 2소위 정당선거분과, 개헌특위 자문위 활동보고“(2017.9.1.).