

지방자치단체공무원 · 지방의회의원의 지식 · 정보의 샘

월간

자치행정

Journal THE LOCAL GOVERNMENT STUDIES

No.255

2009

6

특별기획

기후변화와 물관리

기후변화와 수자원
수자원으로서의 해수의 담수화
상수도 사업의 광역화

“지방분권은 동네자치로 이어져야 한다”



[한산모시마을]

지방선거와 정당공천

이승종 / 서울대학교 교수 황주홍 / 강진군수
여운영 / 아산시의회 의원 강문희 / 한국방송통신대 교수

일본의 지방선거와 정당공천

권영주 / 서울시립대 교수

저탄소 녹색성장과 자치단체의 역할은 무엇인가

[사례] 송파구 태양광 나눔발전소

일본의 이다시 태양광발전, 쓰루시 소계곡 발전

주민주도형 지방자치단체 통합 전국회의 창립
시민과 하나되는 남산르네상스

(사)지방행정연구소

<http://www.lari.re.kr>

하므로 현 정당공천제에 따른 폐해는 상당부분 완
화할 수 있을 것이다.

이 중에서 세 번째 대안이 현재의 공천제와 병
행하는 안으로서 상대적으로 수용성이 높은 대안
이 될 것으로 사료된다. 문제는 어떤 형태로든 기
득권의 상당부분을 포기해야 하는 정당임의표방제
를 기성 정당이 수용하겠느냐는 점이다. 생각건대,
정당으로서의 정당참여의 기회가 원천적으로 봉쇄
당해 지방선거의 장에서 정당의 이름 자체가 사라
지는 것보다는 제한된 형태이기는 하지만 명시적
으로 정당의 참여를 유지할 수는 있는 정당임의표
방제를 수용할 유인이 전혀 없지는 않아 보인다.
현재 지방선거에서 정당공천제를 인정하고 있음에
도 불구하고 실제로는 정당공천제가 제대로 기능
하지 않고 있는 일본의 경우를 참고할 때, 정당공
천제를 고집할 이유도 그만큼 적어질 것으로 생각
된다.

한편 현재와 같은 정당공천제를 유지할 경우,
공천비리에 대한 예방과 처벌을 엄중하게 하고, 공
직선거에 대한 공영화 수준을 높이며, 선거비용의
모집과 지출을 현실화하며, 정당의 분권화를 강화
하는 등의 조치로 정당참여의 부작용을 줄여야 한
다. 또한 현재의 단순 공천제를 '복수공천제'로 확
대하는 것도 공천에 따른 부작용을 줄이는 대안으
로 검토해볼 수 있을 것이다. 복수공천제는 특히
중선거구로 운영되는 기초지방의회선거에 우선적
으로 적용할 수 있을 것이다.

끝으로 지방선거에 대한 정당참여여부와 방식
에 대한 합의가 어려울 경우, 현재와 같이 일률적
으로 중앙에서 참여허용 여부와 방식을 결정하지
않고 미국의 경우와 같이 지방자치단체가 자율적
으로 결정하도록 하는 것도 하나의 대안이 될 수
있을 것이다.

(토론)

지방선거 정당공천제의 폐지를 주장한다¹⁾

잘못된 정당법 제28조

정당법 제28조 제2항 제8호에 의하면 공직선거
후보자의 추천을 당헌으로 정하도록 규정하고 있
고, 공직선거법 제47조 제2항에 의하면 “정당이
후보자를 추천하는 때에는 민주적인 절차에 따라
야 한다.”라고 규정하고 있다. 그러나 국민과 시민
이 선택해야 할 후보자의 범위를 정당 내부규율인
당헌에 일임하는 것이 과연 민주적인 절차일까?
라는 문제점을 제시하지 않을 수 없다. 정당의 당
헌은 정당에 소속된 당원도 잘 모른다. 하물며 일
반 시민이 그것을 안다는 것은 극히 드문 일일 것
이다. 그런데 시민이 전혀 모르는 당헌에 의해 중



여 윤 영

아산시의회 의원

1) 이 글은 한국지방자치학회(2009.4.27)에서 토론한 내용임.

요한 일꾼을 뽑는 지방선거의 후보자 추천이 이루어지고 있다는 것은 실로 비민주적인 절차임에 틀림없다고 생각한다. 또한 헌법 제24조는 “모든 국민은 법률이 정하는 바에 의하여 선거권을 가진다”라고 명시하면서 국민의 선거권을 보장하고 있다. 여기서 선거권이란 단순히 투표를 할 수 있는 권리가 아니라 국민이 원하는 세대로 된 인물을 선택할 수 있는 권리로 해석할 수 있다. 그리고 헌법 제37조 제2항은 “국민의 모든 자유와 권리는 국가안전보장, 질서유지 또는 공공복리를 위하여 필요한 경우에 한하여 법률로써 제한할 수 있다”고 규정하고 있다.

그런데 오늘날 우리나라의 현실은 지방자치단체장은 물론 기초의회의원까지 정당의 공천을 받게 함으로써 헌법에서 보장하고 있는 국민의 선거권 즉 인물을 선택할 권리가 정당의 당헌으로 선발된 후보자로 한정됨으로 인하여 침해받고 있는 것이다. 정당은 정권 창출이라는 특수한 이익을 목적으로 하는 단체이다.

그런 단체의 내부 규정인 당헌에 의해 국민의 순수한 권리인 선거권이 제한당하고 있다고 할 수 있다. 헌법 제37조 제2항에서 언급한 바와 같이 국민의 자유와 권리는 필요한 경우에 한하여 법률에 의해서만 제한할 수 있는 것인데도 불구하고 각 정당의 당헌에 의해 후보자들을 한정시키고 있으며 이로 인해 국민은 당헌에 의해 선택된 후보자들 중에서 일꾼을 뽑아야 함으로써 국민의 선거권을 법률이 아닌 당헌으로 제한하고 있는 것은 커다란 모순이 아닐 수 없다.

지켜지지 않은 당헌의 공천기준

또 다른 문제점 중에 하나는 각 정당이 당헌에 의해 공천기준을 번듯하게 나열, 제시하고 있지만 실제로는 계보, 인맥, 재력, 연공서열, 압력단체, 고금관료 등을 우선적 기준으로 삼고 있기 때문에

자신들이 세운 당헌조차도 지키지 않고 있다는 것이다. 결국 공천의 목적은 지방의 활성화와 지역발전에 앞장설 인물선택이라는 지방선거의 목적과는 어긋난 당의 권력을 위해 자기 당의 인물만을 당선시키기 위한 당선제일주의로 퇴색되고 있는 것이다. 그러므로 사전운동을 통한 얼굴 알리기와 방대한 선거 비용을 지출하여 여론을 형성해 놓은 후보가 공천이 되는 악순환이 계속됨으로 인하여 막대한 비용이 낭비되고 그 낭비된 비용의 회수를 위한 비위행위가 발생하는 것도 우리나라의 정당공천제가 양산하고 있는 큰 문제점이라 아니할 수 없다.

중앙당 예측이 강요되는 정당공천제

또한 지방선거에 정당공천제를 도입한 결과 주민자치는 퇴색되고 있으며 정당을 위한 정당성지로 변질되어감에 따라 지방자치는 정당조직을 통한 중앙집권화 되고 있다. 지방의 기초단체장을 주민이 직접 선택하는 직선제가 도입됨으로 인하여 기초단체장은 중앙정부로부터는 어느 정도 자주성을 확보하게 되었지만 정당공천제가 실시됨에 따라 기초단체장이 중앙당과 지역 국회의원의에게 예측되어 가고 있다. 그 예측의 강도는 지방의회 의원들의 경우에 더욱 심화되어 가고 있다. 지방의회 의원들은 공천권을 행사하는 지역 국회의원의 눈 밖에 나지 않기 위해 당 행사에는 의무적으로 참여하여야 하고 세력 과시를 위한 인원 동원 등은 이미 다반사가 되어 버려서 어쩌면 지방의회 의원이 지역 국회의원의 하수인으로 전락하는 것이 아닌가 하는 우려를 금할 수 없다. 특히 정당 색깔이 강한 지역에서는 공천이 곧 당선이 되는 경우가 많기 때문에 공천권을 가진 지역 국회의원의에게 매달릴 수밖에 없는 것은 승리한 자만이 살아남는 선거에 있어서는 어쩌면 당연한 처사라 아니할 수 없을 것이다.

공천현금의 부작용

지방선거의 공천제가 도입되면서부터 발생한 병폐 중에 공천현금의 문제를 빼놓을 수 없다. 출마 예정자들은 공천을 받기 위해 소속정당에 당의 발전기금 내지는 후원금, 공천 심사비용이라는 명목 하에 막대한 공천 현금을 납부하는 경우도 있다. 정당 활동에 있어서 빠질 수 없는 부분이 자금력이며 수익사업을 할 수 없는 각 정당들은 당의 활동을 위한 자금이 절실히 필요한 터이기에 공천제도는 정당활동의 자금을 확보하는 지름길이 될 수도 있는 것이다. 이 좋은 기회를 이용하지 않을 정당은 없다고 본다. 물론 조직이 움직이기 위해서는 자금이 필요한 것은 당연하며 그 소속원들이 비용을 대는 것도 당연지사이다. 하지만 공천 현금은 또 다른 부조리를 만들어 낼 가능성이 높다. 공천 현금을 마련하기 위해 일부 기초 단체장들은 각종 인·허가 및 공무원 승진 등과 관련하여 뇌물을 주고받고 또한 지방의회 의원들은 선거비용을 마련하기 위하여 각종 이권에 개입하는 등 비위행위로 이어질 개연성이 높다고 할 수 있다.

유능한 지역인재배출 기회의 배제

마지막으로 지금의 하향식 공천제도에서 예상할 수 있는 또 다른 문제점은 공천권을 행사하는 지역 국회의원이 능력이 있고 자질을 갖춘 후보자를 공천에서 배제할 수도 있다는 것이다. 지방의회의 의원이나 기초단체장들은 여건만 마련된다면 언제나 국회의원으로 도전할 수 있는 가능성이 잠재되어 있기 때문에 현역 국회의원들은 호랑이 새끼를 키울 수 없다는 불안감에 씩부터 자르자는 의도에서 지역의 훌륭한 인재들을 지방선거의 후보자 공천에서 제외하여 정치 입문의 기회조차 박탈해버리는 사태도 발생할 수가 있는 것이다.

물론 지방선거에 있어서 정당공천제가 폐지되

면 후보자의 난립과 같은 문제가 발생할 수도 있다. 하지만 이와 같은 문제점들을 보완할 수 있는 대안들이 제시되고 있다. 정당표방제가 그 대표적인 대안이라 할 수 있다. 그리고 선거 60일 전에 실시하는 예비후보의 등록절차를 강화하는 방안과 무소속 후보가 입후보할 경우 제출하는 추천인의 수를 지금보다 확대하면 어느 정도 후보의 난립 문제는 해결될 수 있다고 생각한다.

이제 더 이상 지방정치가 중앙정치의 하수인으로서 눈치만 보는 그런 시대는 종식되어야 한다.

——— 관련소문 ———

공직선거법 제47조(정당의 후보자추천) ①정당은 선거에 있어 선거구별로 선거할 정수범위안에서 그 소속당원을 후보자(이하“정당추천후보자”라 한다)로 추천할 수 있다. 다만, 비례대표자치구·시·군의원인 경우에는 그 정수 범위를 초과하여 추천할 수 있다. <개정 1985.4.1, 2002.16.20, 2008.4>

②정당이 제1항의 규정에 따라 후보자를 추천하는 때에는 민주적인 절차에 따라야 한다.

정당법 제28조(강령 등의 공개 및 당헌의 기재사항) ①정당은 그 강령(또는 기본정책)과 당헌을 공개하여야 한다.

②제1항의 당헌에는 다음 각 호의 사항을 규정하여야 한다.

1. 정당의 명칭
2. 정당의 일반적인 조직·구성 및 권한에 관한 사항
3. 대표자·간부의 선임방법·임기·권리 및 의무에 관한 사항
4. 당원의 입당·탈당·제명과 권리 및 의무에 관한 사항
5. 대의기관의 설치 및 소집절차
6. 간부회의의 구성·권한 및 소집절차
7. 당의 재정에 관한 사항
8. 공직선거후보자 선출에 관한 사항
9. 당헌·당규의 제정 및 개정에 관한 사항
10. 정당의 해산 미 합당에 관한 사항
11. 등록취소 또는 자진해산시의 잔여재산 처분에 관한 사항