

---

# ‘기초자치선거 정당공천제’ 공청회

---

- 일시 : 2013년 7월 3일(수) 오후2시
- 장소 : 민주당사 신관1층 대회의실

주최 민주당 기초자치선거정당공천제찬반검토위원회



# CONTENTS

‘기초자치선거 정당공천제’ 공청회

## I 발제

- 발제 1\_여성정치 관점에서 본 정당공천제 폐지 ----- 01
  - 김민정 서울시립대 국제관계학과 교수
- 발제 2\_기초자치선거 정당공천 폐지 ----- 13
  - 이기우 인하대 법학전문대학원 교수

## II 토론

- 토론 1\_정당공천폐지 시, 나타날 수 있는 문제점을 중심으로 ----- 29
  - 남윤인순 민주당 국회의원
- 토론 2\_국민의 뜻일지라도 거스를 수 있는 것인가? ----- 35
  - 황주홍 민주당 국회의원
- 토론 3\_정당공천제 관련 논의 ----- 41
  - 왕성옥 고양시 의원
- 토론 4\_기초의원 입장에서 바라본 정당공천제의 문제점 ----- 45
  - 임미애 의성군 의원



‘기초자치선거 정당공천제’ 공청회

[발제 1]

# 여성정치 관점에서 본 정당공천제 폐지

김민정 서울시립대 국제관계학과 교수





2013. 7. 3일 민주당 발제문

## 여성정치 관점에서 본 정당공천제 폐지

김민정 (서울시립대학교 국제관계학과 교수)

### 1. 기초의원 정당공천제 폐지 논란

- 기초의원 (그리고 기초단체장)에 대한 정당공천제 폐지 논란
- 기초의원 정당공천제는 2006년 5.31지방선거 도입 이후 많은 논란의 대상이 되었음. 2010년 지방선거를 앞두고 폐지 논란 제기.
- 2014년 지방선거를 앞두고 기초의원과 함께 기초단체장에 대한 정당공천제도 폐지하자는 주장이 제기되고 있음
- 2012년 대선 당시 주요 정당의 후보들이 정당의 기득권을 포기한다는 명분 하에 기초단체장 및 기초의원 정당공천을 포기하겠다는 공약을 발표
- 2012년 11월 22일 새누리당 신의진의원과 2013년 2월 5일 새누리당 정갑윤의원이 각각 각각 기초의원 및 기초자치단체장 선거의 정당공천제 폐지 및 중선거구제 폐지를 내용으로 담은 '공직선거법 일부개정법률안'을 대표발의
- 박근혜 대통령은 기초 자치단체의 장과 기초의원의 정당공천 폐지를 공약으로 제시
- 지난 3월 19일에는 새누리당 공천심사위원회가 4.24 재보선에서 정당공천을 폐지하겠다고 발표.
- 경실련을 비롯한 일부시민단체 또한 정당공천제 폐지를 촉구
- 전국시군자치구의회의장협의회, 전국시장·군수·구청장협의회 등도 폐지를 찬성하는 성명서 발표.

### 2. 정당공천제 도입의 배경

- 2006년 지방선거 당시 정치관계법 개정을 통하여 지방의원 유급제, 기초의회 정당공천제와 비례대표제 및 중선거구제 도입.
- 대부분의 민주국가에서 선거의 유형을 불문하고 (전국선거, 지방선거) 정당공천을 허용하고

있음(미국 예외)

- 일본 등 일부 국가에서 지방선거에서 정당공천이 없는 것으로 알려져 있으나 정당공천이 금지된 것은 아니고 정당들이 스스로 공천을 하지 않는 것임
- 대부분의 유럽 민주국가에서는 지방선거에서 정당 공천을 하고 있음
- 지방 선거에서 비공식적으로 내천이 이루어지는 데 따른 부작용의 해소를 목적으로 하였음
- 비공식적으로 이루어지는 내천 과정에서 지역의 토호세력을 중심으로 더 많은 부정과 비리가 발생
- 후보와 정당 간의 관계에 대한 정보는 투표에 중요한 영향을 미치는 정보이며 이를 차단할 경우 유권자의 투표를 연고주의적으로 유도하는 경향이 있다는 문제

### 3. 정당공천제의 의미

#### ① 책임정치 구현:

정당은 정부와 국민을 매개하여 사회의 다양한 의견을 수렴하고 상충될 수 있는 이해관계를 조정하며 여론을 수렴하여 내놓는 결과물인 정책으로 심판받는 책임정치를 추구한다. 정당은 지방정부의 정책을 결정하고, 그 정책을 실행한 결과물에 책임을 질 수 있는 유일한 정치기구라는 점에서, 만약에 정당공천제가 없다면 이러한 책임정치는 구현될 수 없는 것이다.

#### ② 유권자에게 소중한 정보제공, 기회비용을 줄임:

현재 선거법 상 선거운동에는 많은 제약이 있기 때문에 유권자로서는 후보자를 판단할 기회가 제한적이라고 할 수 있다. 이 때 실제 유권자가 모든 후보들의 정책 공약을 모두 알 수 없는 상황에서 그 후보가 어느 정당 소속인가라는 사실은 유권자가 개인 연고보다는 정책과 이념 중심으로 투표할 수 있도록 도와주는 일종의 정보요약도구 (information shortcut)가 되는 것이다.

#### ③ 자질 높은 후보의 공천 가능성:

비록 공천과정에서 일부 비리와 문제가 있는 것은 사실이다. 그러나 정당 공천을 통할 경우 최소한 자격기준을 마련하고 있고 스크리닝 과정을 거치기 때문에 또한 문제 있는 후보에 대해서는 책임을 져야 하기 때문에 정당이 개입하지 않는 경우에 비해 자질 있는 후보가 공천될 가능성이 높다. 따라서 유권자로서는 어느 정도의 신뢰를 가지고 후보에게 투표할 수 있는 것이다.



## 4. 정당공천제 폐지 논리와 이에 대한 반박

입장		폐지	유지
근거		- 지방자치는 생활정치이며, 중앙정치와는 달리 행정영역이므로 정당역할이 무의미함.	- 지방자치는 명백한 정치영역으로, 정당정치를 통해서 책임정치가 가능함.(행정영역이라면 선출이 아닌 능력 있는 공무원 임명이 필요)
		- 기존 정당의 공천과정이 공개적, 민주적이지 않아 중앙정치에 예측되는 문제 발생	- 중앙·지역이 '정당'을 매개로 유기적 협력관계를 통해 지방정부 감시견제 가능.(지방토호세력에 의한 독무대가 펼쳐지는 문제가 더 심각할 것)
		- 현재와 같은 지역주의 정당구도에서 특정정당이 특정지역 의석을 싹쓸이 하는 현상 우려.	- 정당설립 요건 강화를 통해 지역에 기반한 소규모 정당 활성화 필요.(특정지역 특정정당의 싹쓸이 현상은 정치현실일 뿐 정당공천제 폐지로 해결할 수 있는 문제가 아님)
지지 그룹	학계	행정학계	정치학계
	시민사회	경실련, YMCA, 한국여성유권자연맹 등	참여연대 등
	정치권	시군구의회의장협의회, 자치단체장협의회	새누리당, 민주통합당 여성위원회 등

## (1) 지방정치의 본질에 대한 논쟁: 행정 영역 & 정치영역

행정영역이라는 주장	정치영역이라는 주장
<ul style="list-style-type: none"> <li>○ 지방자치의 본질이 주민의 일상생활에 미세하게 영향을 미치는 행정 영역</li> <li>○ 이념적인 측면이나 가치분배적 측면이 강한 외교정책, 대북정책, 경제민주화와 같은 정책영역보다는 생활밀착형 정책이 주를 이룬다</li> <li>○ 부패했던 미국의 머신 정치(machine politics)에 대한 염증에서 출발한 비당파 모델(nonpartisan model)에 기초: 지방정부가 정치적이기보다는 행정적이어서 도로를 포장하고 휴지를 줍고 경찰과 소방활동 등과 같은 비당파적 공공사무를 처리하면 충분하다고 주장.</li> <li>○ 비당파 모델은 지방자치의 주요 정책결정자가 지역의 정치엘리트가 아닌 기업가 혹은 행정가의 리더쉽을 가져야 한다고 봄.</li> <li>○ 지방자치는 철저히 비정치적 공간이기 때문에 정당정치적이어야 할 이유가 없다고 주장</li> <li>○</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>○ 탈정치화된 지방행정이 아니라 가치를 효율적으로 배분하기 위한 정치 영역임을 강조</li> <li>○ 생활정치형 이슈에서도 정당의 역할은 중요하다: 정책을 집행하는 데 있어서, 여러 이해관계의 충돌과 상이한 가치의 충돌은 불가피하며 이러한 이익과 가치의 충돌을 체계적으로 통합하는 것이 정당의 역할</li> <li>○ 정당정치 모델(party politics model)에 기초: 정치의 우위를 강조하며 지방 행정의 주요 정책결정과정에서 정당그룹이 다양한 이해당사자들과 정치적 행위자들을 연결하고, 이들 간의 갈등을 조정하는 역할을 해야 한다고 봄.</li> <li>○ 한국의 경우 지방자치의 부활은 행정영역을 강조하기 위한 목적이라기 보다는 대의민주주의적 정치를 강화하기 위한 목적을 갖고 있으며 따라서 정당정치모델이 더 부합된다고 할 수 있음.</li> </ul>

## (2) 공천과정의 비민주성: 중앙정치 예측 & 지방정치 강화

<ul style="list-style-type: none"> <li>○ 공천과정의 비민주성 :</li> <li>○ 중앙정치에의 예측</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>○ 공천과정의 민주화필요:</li> <li>○ 지방정치의 강화</li> </ul>
<ul style="list-style-type: none"> <li>○ 지역구 국회의원의 과도한 영향력으로 인하여 지방정치가 중앙정치에 예측되고 지방자치가 퇴색된다는 점을 강조</li> <li>○ 정당의 개입을 통하여 지역 수준의 정책, 이슈를 평가하고 선택하는 지방선거, 지방자치의 의미가 퇴색된다고 주장.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>○ 공천과정의 민주화를 통하여 오히려 지방정치를 강화할 수 있다고 주장: 정당공천제의 폐지는 오히려 지역단위의 정당을 약화시킬 것이며, 이는 정당보다 공적 성격이 약한 지방 토호세력들에 의한 사조직의 중요성을 더욱 증대시킬 것이라고 지적</li> <li>○ 지방정치와 중앙정치가 연계되어 있는 것을 부정적으로만 볼 수 없다는 입장: 지역단위 정당의 존재는 지방의 이슈 및 이익을 중앙으로 전달해 주는 역할을 수행하며 유럽의 선진 민주국가인 경우 정당이 지방정치와 중앙정치를 연계해 주는 중요한 기제로 작동하고 있음</li> <li>○ 정치엘리트 충원이라는 면에서도 지방선거에서 정당이 공천을 행사함으로써 각 정당의 엘리트들을 지역 수준에서 훈련시킨 후 향후 중앙정치로 진출시킬 수 있는 역할을 수행할 수 있다는 점에서 유리함.</li> <li>○ 지방정치의 중앙정치에 대한 예측은 지방자치 단체의 재정자립도의 문제이지 정당공천의 문제가 아니며 오히려 지방 정치의 영역이 확대될 때 지방정부의 권한과 자율성이 확대될 수 있는 기반이 강화될 수 있을 것임.</li> </ul>

### (3) 지역주의 & 정당정치

○ 정당공천제 폐지를 주장하는 사람들은 현재의 지역주의적 정당구도 하에서는 정당공천제를 통해 특정 지역에서 특정 정당에 의한 싸움이 현상이 더 강하게 나타난다	○ 독점적인 지역정당 구도를 완화하고 정당 경쟁을 촉진하기 위해서는 지역정당을 활성화해야 한다고 주장. 현재 정당의 설립 요건을 대폭 완화하여 각 지역에 기반을 둔 소규모 정당들이 지방선거 차원에서 활동할 수 있도록 할 것을 제안
--	--

## 5. 정당공천제와 여성

### (1) 정당공천제와 여성의 대표성

- 일부 여성단체들은 기초의원 정당공천제를 반대하고 있음
- 특히 대부분의 기존 정당들이 남성 중심으로 작동하고 있으며, 유능한 여성 후보들이 정당공천을 받지 못하는 경우가 많다는 점을 지적하고 있음
- 정당공천제는 여성의 정치참여에 걸림돌로 작용하고 있으며, 이를 폐지하는 것이 오히려 여성 후보의 기초의회 진출에 유리하다는 주장
- 그러나 정당공천제의 폐지가 보다 많은 여성 후보의 당선을 가져오지는 않을 것이며 전체적인 입장에서 보면 자금력과 조직에서 불리한 여성 후보들이 정당공천제가 폐지되면 더 불리할 것으로 예상.
- 여성 세력의 입장에서는 정당(혹은 정당이 국가에 상당 부분 의존하고 있다는 점에서 국가 자체)을 여성 정치참여 확대를 달성하기 위한 보다 유리한 수단으로 보아야 함
- 최근 들어 정당 내부에서 여성의 힘이 점차 강화되고 있는 추세임
- 비례대표 50% 여성 할당제 도입이나 지역구 30% 여성 후보 추천 권고 등은 정당체제와 연계된 제도적 장치이며 이를 적극적으로 활용해야 함.
- 특히 여성 비례대표의원 50% 할당으로 여성의원 비율이 급증한 점을 볼 때 정당 및 정당공천제는 여성의 정치참여 확대에 상당히 긍정적인 기능을 하고 있음
- 여성전용구, 남녀동반선출제 등은 비례대표 여성할당제보다 위험적 요소가 더 강하다는 점에서 실현 가능성이 떨어짐.

## (2) 정당공천제를 통해 지방의회 여성의원의 증가

	1995	1998	2002	2006	2010
여성의원비율	2.20%	2.20%	3.20%	13.70%	19.10%

총선 여성국회의원 당선비율과 비교해도 더 열악해서 2002년 지방선거 당시까지 3.2% 수준에 불과하던 지방의회 여성참여는 중선거구제 및 기초의회 정당공천제와 비례대표제 도입을 통해 여성참여의 제도적 기반을 마련했고, 2010년 3월 공직선거법 제47조 제5항 및 제52조 제2항의 개정을 통해 지방의회의원 선거에 한해 제한적으로 선출직 할당을 강제화하는 여성의무공천제를 도입하였다. 그 결과 기초의회 의원 선거에까지 확대 적용된 비례대표 50% 할당강제와 선출직 여성의무공천제 하에서 치러진 2010년 6.2 지방선거는 여성의원 비율에서 괄목할 만한 증가세를 보임으로써 여성정치참여 확대에 할당제의 제도화가 가장 빠른 길임을 확인할 수 있었다.

## (3) 선거구제와 여성의 대표성

- 정당공천제의 친여성적 효과는 선거구제와 긴밀하게 연계되어 있음
- 현행 기초의원 선거제도는 중선거구제와 비례대표제를 병행하고 있음.
- 중선거구제는 소선거구제에 비해 여성 등 사회 소수 세력의 진출에 유리한 제도라고 알려져 있으나, 선거구 확정과정에서 대부분의 지역이 2인선거구로 분할되어, 주요 정당 간의 나눠먹기 혹은 지역주의가 강한 지역에서는 특정 정당에 의한 싹쓸이 현상이 나타나고 있음
- 중선거구제가 실효성을 가지려면, 선거구의 크기가 확대(3-5인 정도)되어야 하는데, 이는 실현 가능성도 크지 않으며 정당의 응집력 저하 등 오히려 정당정치에 부정적인 결과를 초래할 가능성도 높음.
- 현행 비례대표제는 보다 긍정적인 효과를 가지고 있음.
- 비례대표제는 일종의 대선선거구제라고 할 수 있으며, 따라서 여성 등 사회 소수 세력의 대표성 증대에 가장 유리한 제도임.
- 따라서 향후 선거제도의 개편 방향에서도 중선거구제의 확대보다는 비례대표제의 확대 적용이 더욱 적절함.

## 6. 정당공천제 폐지시의 대안

- (1) 지역구 부분은 정당공천을 폐지하지만 비례대표부분은 남겨두고 비례대표의원을 확대하여 여성공천을 확대하는 방안: 신의진의원 대표발의한 개정안의 경우 비례대표 의석비율을 확대하여 이를 전부 여성에게 할당하는 방안. 이 경우 여성의원=비례대표의원=2등의원이라는 부정적인 인식이 존재하여 이를 강화할 우려가 있음
- (2) 여성지방의원 의무공천제: 국회의원 지역구별로 기초 또는 광역에 1인이상의 여성을 공천 2010년 공직선거법 개정을 통해 지역구 선출직 여성지방의원확대에 기여한 바 있음. 현재 제기된 기초의원 정당공천제 폐지를 제안한 개정안에는 어느 곳에도 이것과 연계된 대안을 담고 있는 부분은 없음

발의일자	대표발의	주요골자	공동발의(여)
2012.06.13	여상규	기초의회 중선거구제→소선거구제 전환	김을동
2012.06.28	강기윤	기초의회 중선거구제→소선거구제 전환	박인숙
2012.07.12		기초의원 및 기초단체장 공천 폐지 정당 표방 금지	김을동, 문정림
2012.09.11	이재오	기초/광역의원 및 기초단체장폐지 당적보유 및 정당표방 금지 정당의 지지·지원금지	전순옥
2012.10.30	이상규	지역구 공천 여성 30%강제	김제남, 김미희 김재연
2012.11.16	유승우	기초의회 중선거구제→소선거구제 전환 기초의원 및 기초단체장 공천 폐지	윤명희, 김을동
2012.11.22	신의진	기초의원 및 기초단체장 공천 폐지 및 정당 선거사무소 설치 제외 정당의 기초의원 및 기초단체장 후보 지지 표방 금지 기초의회 비례대표 의원정수 확대 (10%→30%) 및 100%여성공천	손인춘, 김현숙 강은희, 류지영 윤명희
2013.02.05	정갑윤	기초의회 중선거구제→소선거구제 전환 기초의원 및 기초단체장 공천 폐지 및 정당 선거사무소 설치 제외 정당의 기초의원 및 기초단체장 후보 지지 표방 금지	

- (3) 의석할당제: 기초의회 일정비율을 여성에게 할당하는 방법
- (4) 지역구 여성공천의 의무화 :30%를 권고하는 것이 아니라 강제하는 방법. 입법예: 인도 지방 의회, 하원(룩 사바), 주의회에서 여성에게 1/3 의석할당. 의석은 추첨을 통해 로테이션으로 지정된다(각 선거구는 연이은 3번의 선거 가운데 한번만 여성에게 할당한다). 2010년 법 개정
- (5) 남녀동반선출제: 17대 국회에서 유승희의원의 대표발의로 제출된 공직선거법개정안에 포함된 내용, 정당공천여부를 떠나 남녀를 동반으로 선출하는 방법. 프랑스 선거법의 개정(2013년 4월 17일)으로 도의회(Conseil General) 선거시 남녀동반선출제 도입. 2015년 적용예정

## 7. 결론과 시사점

- 정당공천제는 여성과 같은 소수자 집단에게 유리한 선거제도이므로 유지를 주장할 필요가 있음
- 중앙정치예속이나 공천을 둘러싼 부정부패의 문제는 지방정치 활성화 및 공천과정 투명화 및 민주성 제고를 통하여 해결해야 할 것으로 보임
- 정당내부에서의 여성의 대표성을 제고하기 위하여 노력할 필요가 있음
- 동시에 정당설립요건의 완화를 통한 지역정당 설립 등 지방 정치영역의 활성화와 다양화를 통하여 기존의 독점적인 지역주의 정당간의 정당경쟁구도를 완화할 필요가 있음.
- 정당공천제를 폐지할 것이 아니라 오히려 정당공천제와 연계된 비례대표제를 확대하는 방안을 모색해야 함.
- 비례대표제를 채택하고 있는 대부분의 선진국에서 여성의 정치대표성이 높게 나타난다는 점은 중요한 시사점임 .





[발제 2]

# 기초자치선거 정당공천 폐지

이기우 인하대 법학전문대학원 교수





2013. 7. 3일 민주당 발제문

## 기초자치선거 정당공천 폐지

이 기 우 (인하대 법학전문대학원 교수)

### I. 여는 말

기초선거에서 정당공천폐지 문제는 오래된 논쟁과제이다. 이미 1990년부터 제기된 이후 지금까지 논란이 계속되고 있다. 이 문제로 지방선거가 연기되는 사태도 있었고, 중앙정치가 경직되거나 마비된 적도 여러 번 있었다. 법률로 정당공천을 전면적으로 배제한 적도 있고, 전면적으로 허용한 적도 있다. 기초지방의원만 배제하고, 기초자치단체장은 허용한 적도 있었다. 현행 공직선거법은 기초 지방의회의원과 기초 지방자치단체장에 대한 정당공천을 전면적으로 허용하고 있다.

학계와 시민 사회에서는 정당공천으로 인한 지방정치의 실종과 지방정치의 중앙 예측, 공천비리, 권력의 사유화 등 문제가 심각하다는 주장이 강하게 제기해 왔다. 지난 대통령 선거에서 새누리당 후보나 민주당 후보나 모두 기초지방선거에서 정당공천을 폐지하겠다는 약속을 하였다. 정당공천 논쟁이 시작된 이후 처음 있는 일로서 논쟁을 일단락 지은 것으로 보여졌다. 2013년 4월 24일 실시된 재보궐 선거에서 새누리당은 공약을 지킨다는 취지에서 기초지방선거의 후보자를 공천하지 않았다. 이에 대해 민주당은 공약에도 불구하고 많은 비난을 감수하면서도 아직 선거법이 개정되지 않았다는 이유로 기초지방선거에서 후보자를 공천 했다.

일부 정치권에서는 여성의 지방의회진출을 높이기 위해 정당공천제도를 유지해야 한다는 주장이 있는가 하면, 정당공천제폐지가 위험이라는 주장도 제기되고 있다. 여당인 새누리당에서도 아직 정당공천폐지를 위한 구체적인 방안을 내놓지 않고 있는 상황이다. 민주당에서는 여성의원들을 중심으로 정당공천 폐지 반대 논의를 확산시키고 있고, ‘기초자치선거 정당공천제 찬반 검토위원회’를 가동해 논의를 하고, 당원투표를 거쳐 당론을 확정하겠다는 입장을 밝히고 있다.

몇 달전 대통령 선거에서 새누리당과 민주당이 기초선거 정당공천폐지를 공약으로 내걸었기 때문에 지금은 이를 실현하고 문제점의 보완을 논의할 때이지 새삼스럽게 정당공

천폐지의 찬반을 논의할 시기는 아니다. 그럼에도 불구하고 민주당을 비롯하여 일부 정치권에서는 정당공천폐지를 주장하고 있으며 찬반논쟁을 확산시키려고 하고 있다. 대부분의 사회단체와 지방정치인들은 새누리당과 민주당에 대해서 정당공천의 폐지약속을 실천할 것을 촉구하고 있다.

여기서는 오늘 이 토론회를 포함하여 정당공천제폐지 찬반논의가 어떤 의미를 가지는지를 먼저 살펴보고자 한다. 이어서 정당공천폐지공약이 등장하게 된 배경을 살펴본다. 최근 제기되고 있는 쟁점들이 공약의 철회를 정당화할 정도의 문제인지, 해결할 수 있는 다른 방법이 없는지를 살펴본다. 이어서 정당공천을 폐지하는 경우에 나타나는 문제점을 보완하기 위한 방안을 모색해 보기로 한다.

## II. 기초선거에서 정당공천제도의 변천

우리나라에서 기초 지방선거에서 정당공천제도는 여러 번 변경되었다. 이미 1990년에 기초 지방선거에서 정당공천을 배제할 것인지를 둘러싸고 여당과 야당 간에 극단적인 대립으로 정국이 마비된 적이 있었다. 당시의 여당은 기초 지방선거에서 정당공천을 배제시킬 것을 주장했고, 야당은 정당공천을 적극적으로 주장하였다. 이로 인하여 정부는 지방선거법이 개정되지 않았음을 이유로 법정기간을 어겨가면서 지방선거를 연기하기도 하였다.

당시 정치적인 논쟁은 집권기반의 형성과 밀접한 관계를 가졌다. 집권경험을 갖지 못하였던 야당에서는 지방에서라도 집권경험을 가져 수권정당으로서 기반을 확보할 필요가 있었고, 여당에서는 이를 방어하기 위한 절박한 필요성이 있었다. 이때의 논쟁은 정치적인 실리를 얻기 위한 명분이었고 다분히 정략적인 측면이 강했다.

1990년 12월 31일에 개정된 지방의회의원 선거법과 제정된 지방자치단체의 장 선거법에서는 시·도의 선거에서만 정당공천을 허용하고, 시·군·자치구의 선거에서는 정당의 공천과 선거운동을 금지하였다. 이 법률에 따라 1991년에 지방의회의원 선거만을 실시하였다. 그 후 1994년 3월 16일에 개혁입법의 하나로 제정된 공직선거 및 선거부정방지법은 광역선거뿐만이 아니라 기초지방자치단체의 선거에서도 정당의 후보자 공천을 전면적으로 허용하였다.

여당이었던 민자당에서는 6.27 지방선거를 앞두고 임시국회에서 정당공천배제를 골자로 하는 선거법 개정안을 처리하려고 하였으나 야당의 저지로 실패하였다. 야당과 야당은 협상과 흥정을 통하여 기초지방자치단체의 장의 정당공천은 허용하되, 기초지방자치단체의 의원의 정당공천은 배제하도록 타협하여 1995년 4월 1일자로 개정된 공직선거 및 선거부정방지법 제47조 제1항은 자치구·시·군 의회의원선거에서는 정당이 후보자를 추천할

수 없도록 규정하였고 그 외의 지방선거는 정당공천을 허용하였다. 이 선거법에 따라 1995년 6월 27일 지방선거는 실시되었다. 이러한 기초지방의원에 대한 정당공천배제는 1998년 지방선거, 2002년 지방선거에까지 지속되었다.

2005년 6월30일 개정된 공직선거법은 기초지방자치단체장의 정당공천은 물론 기초지방의회의원까지 정당공천을 허용하도록 개정되었다. 이 개정선거법에 따라 2006년과 2010년 지방선거가 실시되었다. 두 차례 선거에서 정당공천은 금품수수, 지방정치의 중앙예속 등 매우 심각한 후유증을 남겼다. 이에 학계와 시민사회에서는 선거법을 개정하여 기초지방선거에서 정당공천을 배제해 줄 것을 요구하였으나 정치권에서 반응은 소극적이다.

2012년 대통령 선거에서 기초선거에서 정당공천배제를 여당인 새누리당과 야당인 민주당이 모두 약속을 하였다. 2013년 4.24 재보선을 앞두고 여당인 새누리당과 야당인 민주당에서는 공천여부를 두고 논쟁이 있었다. 결국 새누리당에서는 대통령선거공약의 이행을 이유로 기초지방의원과 기초지방자치단체장 선거에서 후보자를 내지 않았다. 이에 대해서 민주당에서는 아직 선거법이 개정되지 않았음을 이유로 후보자를 공천하였으나 성과를 거두지 못하였다.

### III. 현시점에서 정당공천폐지 찬반 논쟁의 의미

#### 1. 2012년 대통령 선거 공약 이행의무

2012년 대통령 선거에 있어서 여당과 야당의 대통령후보는 기초 지방선거에서 정당공천을 폐지하겠다는 공약을 제시하였다. 새누리당의 박근혜 후보는 처음부터 기초지방선거에서 정당공천의 전면적 배제를 약속하였다. 민주당의 문재인 후보는 기초지방의원 선거에서 정당공천에 대해서는 적극적인 배제 의사를 밝혔으나 기초지방자치단체장의 정당공천 배제문제에 대해서는 소극적이었다. 이후 안철수 후보와 공조과정에서 기초 지방자치단체장에 대한 정당공천도 폐지를 약속하였다.

대통령 선거에서 당선된 박근혜대통령과 당선되지는 못했지만 많은 지지를 얻었고 국회의원으로 활동 중인 민주당의 문재인 의원은 공약의 내용을 조속한 시일내에 이행하여야 할 의무가 있다. 이는 대통령에 당선되었는지 여부를 떠나서 정치인으로서 국민 앞에서 공적으로 한 약속한 것이고, 이를 이행할 수 있는 위치에 있기 때문에 이를 성실하게 이행하기 위해서 적극적인 노력을 해야 한다.

또한 대통령 선거공약은 단순히 대통령후보 개인의 공약일 뿐만 아니라 후보를 낸 정당의 공약이기도 하다. 정당이 자신의 정책에 대해서 국민에게 신뢰를 지키는 “책임정당”이라고 한다면 정당의 공약으로 걸었던 공약은 이를 성실하게 이행할 정치적, 도덕적인

의무를 부담한다고 보아야 한다. 새누리당과 민주당은 무책임한 정당이 아니라는 것을 입증하기 위해서도 대통령선거에서 역점을 두어 약속한 기초지방선거에서 정당공천폐지 약속을 이행해야 한다.

안철수 의원은 비록 중도에서 사퇴를 하여 후보자가 되지는 않았지만 정당공천배제에 대해서 적극적인 약속을 하였고, 문재인 후보와의 단일화 조건으로 강하게 주장을 해서 이를 관철시키고 선거운동과정에서도 공조관계에 있었다. 이에 안철수 의원은 정치인으로서 국민에게 했던 약속을 실현하려는 노력을 적극적으로 보여야 한다. 입법기관인 국회의 구성원이 된 이후에도 자신이 약속한 정당공천문제에 대해서 침묵하는 것은 정치인으로서 무책임하다는 비난을 면하기 어렵다.

## 2. 정당공천 문제에 대한 정치권의 의무위반

지금은 지방선거를 불과 10개월 남겨놓고 있는 시점이다. 내년 6월에 실시되는 지방선거에 참여하려는 정치인들은 사실상 선거준비에 들어갔다고 볼 수 있는 시점이다. 정당공천여부는 선거에 있어서 결정적인 의미를 가진 것이고, 선거준비에 있어서 가장 중요한 변수라고 볼 수 있다. 그럼에도 불구하고 새누리당과 민주당이 아직까지도 기초선거에서 정당공천을 할 것인지 여부를 아직도 명확하게 밝히고 있지 않다는 것은 출마하려는 자들의 예측가능성을 현저하게 침해하는 것이라고 하지 않을 수 없다.

대통령 선거가 끝난 지도 6개월이 지났고, 새 정부가 출범한 지도 4개월이 지났다. 그럼에도 불구하고 내년 지방선거에서 공약으로 약속한 기초선거에서 정당공천배제 실현하기 위한 구체적인 논의도 없고, 선거법의 개정도 이루어지지 않고 있다. 이는 명백한 정치권의 정치적 의무의 위반이라고 하지 않을 수 없다.

## 3. 신의칙에 반하는 공약이행 지체 내지 의무불이행

여당과 야당이 대통령 선거공약으로 내세운 기초선거 정당공천에 폐지에 대해서 집권당인 새누리당은 물론 야당인 민주당도 이를 실현하기 위해 적극적이고 진지한 노력을 해야 한다는 것은 두말 할 것도 없다. 민주당에서는 비록 집권에는 성공하지 못하였다고 하더라도 많은 국민들이 민주당의 정당공약을 믿고 표를 몰아주었다. 지금 와서 새누리당이 정당공천폐지에 대해서 적극적으로 나서지 않는 것은 비난 받아 마땅하다. 이는 마치 돈을 빌려 사업을 벌려 성공한 채무자가 만기가 도래한 빚을 갚는데 망설이고 있는 것과 마찬가지이다. 민주당도 자유로울 수 없다는 것은 자명하다. 비록 채무자가 사업에 실패했다고 하더라도 파산선고를 받지 않는 한 만기가 도래한 채무를 이행해야한다는 것은 자명하다. 더구나 채무자가 마음만 먹으면 빚을 갚을 수 있는 능력은 충분하다. 돈을 갚을 능력이 있으면서도 빚을 갚지 않는 채무자는 질이 나쁜 “불량채무자”이다. “신용불

량자”로서 신용시장에서 배제해야 한다. 그래야 거래의 안전 내지 신뢰사회가 유지될 수 있기 때문이다. 일반 민간인에게 적용되는 이러한 기본적인 원리는 국가의 운명을 결정하는 공인인 정치인과 정당에 대해서는 더욱 엄격하게 지킬 것을 요구해야 한다. 국민 앞에서 공약한 사항을 뚜렷한 이유도 없이 지키지 않는 정치인이나 정당은 신뢰정치의 이름으로 퇴출시켜야 한다.

지금 이 시점에서 정당공천폐지에 대한 찬반논쟁을 한다는 것은 만기가 도래한 채무를 갚아야 되는지, 말아도 되는지를 논의하는 것과 같다. 지금은 정당공천문제에 관한 찬반 논쟁을 할 시점이 아니다. 그러한 논쟁을 각 정당이 공약을 채택하기 이전인 1년 이전에 한다면 이해할 수 있다. 이미 충분한 검토를 거쳐 공약으로 제시해 놓고 그 공약에 따라 선거도 치른 지금 와서 그 공약의 이행여부를 논의한다는 것은 빚을 갚지 않고 돈을 떼먹을 핑계를 찾고 있는 전형적인 불량채무자의 모습에 다름 아니다. 무슨 그럴싸한 핑계를 대더라도 불량채무자인 것이 변하는 것은 아니다.

만약 새누리당이나 민주당이 공약을 이행하고자 하는 의지만 있다면 공약이행에 따르는 어떠한 장애와 문제점도 극복하는 것이 어렵지 않을 것이다. 그럼에도 불구하고 지금 이 시점에서 정당공천폐지여부에 관한 찬반논쟁을 한다는 것 자체가 성실한 공약이행위무를 회피하고 지체시키기 위한 것으로 해석되며 신의칙위반이라고 볼 수 있다.

#### 4. 지금 이 시점에서 정당과 정치인이 해야 할 일

지금 중앙정치인과 정당이 할 일은 어떻게 공약을 실현할지 방법을 찾는 데 있다. 물론 정당의 공천을 폐지한다고 모든 문제가 해결되는 것은 아니고 여전히 문제는 남을 수 있다. 정당공천폐지가 지방선거와 지방정치의 모든 문제를 일거에 해결하는 만병통치약일 수는 없을 것이다. 부작용도 있을 것이다. 인간이 불완전한 까닭에 인간이 만든 제도도 불완전할 수 있다. 그러나 이미 대통령 선거에서 공약으로 채택한 이상 정당공천은 폐지하는 것을 전제로 정당공천을 폐지하는 경우에 나타날 수 있는 문제를 극복할 수 있는 방안을 찾는 것이 순리이다. 이미 늦었지만 지금이라도 여당과 야당은 공약을 회피할 궁리를 그만두고, 선거법을 개정해서 기초 지방선거에서 정당공천 제도를 폐지해야 한다. 더불어 정당공천을 폐지하는 경우에 나타날 수 있는 문제를 극복할 수 있는 방안을 찾는 데 지혜를 모아야 한다. 조속한 시일 안에 선거법을 개정해서 내년 지방선거에 출마하려는 자에게 충분한 준비를 할 수 있도록 해야 한다. 또한 유권자들에게도 내년 지방선거를 대비할 수 있도록 예측가능성을 보장해 주어야 한다.

## IV. 기초선거 정당공천 폐지공약의 배경

새누리당과 민주당이 지난 대통령선거에서 기초선거정당공천폐지 공약을 채택한 것은 각종 국민여론 조사에서 국민들의 70%내지 80%가 기초선거에서 정당공천에 대해서 부정적 견해를 가지고 있었기 때문이다. 이러한 국민여론을 의식해서 대선후보자와 정당에서는 표를 얻기 위해 대선공약으로 정당공천폐지를 채택한 것으로 보여 진다. 국민들이 이와 같이 정당공천에서 부정적인 견해를 갖게 된 것에는 다음과 같은 여러 가지 요인이 작용했을 것으로 보인다.

### 1. 공천권의 사유화

2006년과 2010년 지방선거에서 한나라당과 민주당은 기초선거 정당공천의 폐단을 개선하기 위해 상향식의 공천제도 개선을 약속하고 개선하는 모양새를 취하였다. 하지만 민주당 정당공천은 거의 이루어지지 않았다. 결국은 국회의원의 개인적인 영향력으로 후보자를 결정하는 사천이 압도적으로 많았다. 한나라당에서는 공천심사위원회는 공천심사의 전과정을 해당 당협위원장(국회의원)과 협의하도록 함으로써 사실상 국회의원의 영향하에 후보자 공천이 결정되도록 하였다. 시·도당 공천심사위원회는 사실상 지역구 국회의원이 좌우할 수 있는 구도로 되어 있었다.

민주당에서는 지역당위원장(사실상 국회의원)의 개입여지를 명시적으로 언급하지는 않았지만 사실상의 개입을 배제하지 않았다. 시·도공천심사위원회에서 사전심사(면접, 서류심사, 지역실사, 여론조사 등)를 통하여 단수후보를 확정하는 경우에 지역위원장이 의견을 개진하도록 하고, 경선을 하는 경우에도 지역당위원장들이 참여하는 시·도당 상무위원회가 결정하도록 하여 개입의 통로를 열어두었다.

민주당이나 새누리당에서 몇 번이나 정당공천개선을 통해서 공천 권력의 사유화를 막고, 공천비리와 공천폐단을 막겠다고 했음에도 불구하고 이를 개선하지 못한 것은 앞으로도 개선될 가능성이 없다는 것을 입증한 것이라고 본다.

정당공천을 받아 당선된 지방정치인은 주민의 대표이기 이전에 정당대표 내지 공천권을 가진 지역구 국회의원의 대표가 된다. 주민들의 이익을 대변하기 보다는 자신을 밀어준 국회의원의 개인적인 이익을 우선시하지 않을 수 없게 된다. 진정한 주민대표를 뽑기 위해서는 지방정치인에게서 정당의 족쇄를 풀어주어야 한다. 지방의원이나 지방자치단체장이 오로지 주민의 복리를 위하여 활동할 수 있도록 하기 위해서는 정당공천제도를 폐지하여야 한다.



## 2. 공천비리

2006년 지방선거에서 공천비리 내지 돈추문은 2010년 6.2 지방선거에서도 반복되었다. 공공연하게 ‘7당6락’(7억 주면 공천 받고, 6억이면 떨어진다라는 뜻)이라는 말이 나돌 정도로 금품제공에 대한 의문이 증가되었고 여주, 익산, 의정부 등에서 문제가 제기되기도 하였다. 공천비리의 성격상 매우 은밀하게 진행될 것이기 때문에 밝혀진 것은 빙산의 일각으로 보아야 한다.

정당공천을 둘러싼 금품수수는 좀처럼 없어지지 않을 것으로 보여진다. 공천이 곧 당선이라는 정치구도 속에서 공천권이 흥정되고 거래될 위험성은 항상 있다. 많은 정치자금의 필요로 하는 중앙당과 지역구 국회의원이 정당공천에 결정적인 영향을 미치는 한 공천비리문제는 그치지 않을 것으로 보인다.

정당공천에서 금품수수 등 부패문제는 당선된 지방정치인이 업무를 수행하는 과정에서 부패문제로 이어지기 쉽다. 공천을 위해 바친 돈을 회수하기 위한 부패는 물론 다음 공천을 위한 자금마련을 위한 부패의 유혹은 항상 존재한다. 공천과정에서 이미 부패에 오염된 지방정치인에게서 깨끗한 지방정치를 기대하는 것은 무리이다. 부패의 원인이 되는 정당공천을 폐지하여 부패의 고리를 원천부터 차단시킬 필요가 있다.

## 3. 지방선거의 실종, 지방정치인의 예속화

지방선거에서 지방적인 현안문제에 대한 쟁점보다는 현 중앙정부에 대한 중간평가 내지 신임투표적인 성격을 갖게 되어 중앙정치가 지방정치를 대체하는 현상이 나타나게 되었다. 정당들이 지방선거를 통하여 중앙정권의 심판에 치중하다 보니 지역문제는 뒷전이 되었다. 이는 곧 지방정치가 실종되고 중앙정치가 지방정치를 대신하게 되는 것을 의미한다.

당선된 정당공천 후보자는 당선 후 업무수행에 있어서도 다음 선거에서 공천을 받기 위해서는 주민들의 여론에 귀를 기울이기 보다는 사실상의 공천권자인 국회의원의 눈치를 살피는데 급급해질 우려가 있다. 지방자치단체장이나 지방의원이 지역구 국회의원선거에 사실상 동원되고, 지역구 국회의원의 언질에 활동이 좌우된다. 지방정치의 중앙예속화가 일어나게 된다. 이에 지방정치인은 더 이상 주민대표가 아니라 정당대표 내지 국회의원의 개인대표로 전락한다.

지방선거는 지방의 문제를 해결하고 지방발전을 이루기 위해 책임자인 지방정치인을 뽑는 선거이다. 지방의 발전방안과 현안문제가 제시되고 이를 해결하는데 누가 가장 책임자인지를 가리는 선거가 지방선거이다. 정당공천을 허용하는 경우에 지방문제는 실종되고 전국적인 정치투쟁이 그 자리를 대신하게 된다. 지방선거는 정당공천을 매개로 전국

선거로 변질된다. 지방의 구체적인 생활문제는 실종되고 공허한 중앙정치 중간평가론과 이에 대한 방어논쟁이 지방선거의 의미를 퇴색시킨다. 이는 공천절차를 아무리 개선한다고 해도 해결될 수 없는 고질적인 문제가 된다. 지방을 위한 지방선거를 통해 지역발전을 이룩하기 위해서는 정당공천제도가 폐지되어야 한다.

정당공천이 허용되는 경우에 지방선거가 실종될 뿐만 아니라 지방정치 자체가 실종되고 만다. 중앙정당이나 지역구 국회의원에 의해 정당공천이 좌우되고, 공천이 곧 당선을 의미하는 사실상의 임명제 구도하에서 정당공천을 받아 당선된 지방정치인은 재선을 고려하여 공천을 좌지우지하는 지역구 국회의원의 눈치를 살피지 않을 수 없게 된다. 지방정치의 목적인 주민의 이익은 뒷전이 되고, 공천을 위해 지역구 국회의원의 이익에 봉사하게 된다. 지방정치의 자율성을 회복하여 주민을 위한 지방정치를 위해서는 정당공천제도가 폐지되어야 한다.

#### 4. 지방정치의 이념화, 지방의회의 기능 왜곡

정당공천으로 지방의회가 지역현안문제를 구체적으로 해결하는 노력보다는 추상적인 이념논쟁을 일삼는 경향을 보이고 있다. 주민의 구체적인 편익과 복지의 향상 문제는 뒷전이 되고, 주민편익과는 직접적인 관계가 없는 공허한 이념논쟁이 지방정치를 지배하는 경우가 적지 않다. 지방자치단체장과 지방의회의 다수당이 서로 다른 정당소속인 경우에 성남시와 같이 극한적인 대립을 보이고, 시정이 마비되는 현상도 드물지 않게 초래된다. 또한 영남이나 호남처럼 지방자치단체장이나 지방의회를 특정정당에서 압도적으로 지배하는 경우에 지방의회에 의한 지방자치단체장의 견제는 사실상 어렵게 된다.

### V. 대선공약을 지켜서는 안 될 중대한 사유의 존부

만약 정당이 공약을 했더라도 국가의 존립을 위협하고, 국가의 흥망을 좌우하는 정도의 중대한 사유가 있다면 국민들의 양해를 전제로 공약을 철회할 수도 있을 것이다. 이와같은 사정으로 공약을 철회하는 경우에도 그러한 공약을 채택한 정당이나 후보자의 경솔함 내지 무능력에 대한 책임은 면제되지 않는다. 공약을 마련함에 있어서 그 실현가능성, 실현된 경우에 국익에 미치는 영향을 충분히 검증하지 않은 것은 공당으로서 무능과 경솔을 자인하는 결과가 된다. 지킬 의사도 없고 지킬 수도 없으면서 표를 얻기 위해 내세워본 것이라면 국민을 기망해서 재미 보려고 하는 기망의 의사가 있다고 보아야 한다.

지금와서 일부 정치인들이 제기하고 있는 다음과 같은 문제는 정당의 공약을 채택하기 이전에 나왔어야 한다. 그때는 침묵하고 지금 이 시점에서 논의를 꺼내는 것은 정치인으로서 비겁한 행동이라고 하지 않을 수 없다. 왜냐하면 그러한 문제들이 새삼 불거진 것

은 아니고 벌써 10여년 전부터 충분히 제기된 문제들이기 때문이다.

그럼에도 불구하고 일부 정치인들이나 학자들이 제기하는 문제들 중 가장 중요한 여성의 정치참여문제와 정당공천배제의 헌법적 문제를 짚어본다.

## 1. 정당공천폐지와 여성의 지방정치참여

여성국회의원과 여성단체들 중의 일부에서는 여성 지방의원 비중을 높이기 위해서는 정당공천제도를 유지해야 한다고 주장을 한다. 기초지방의원에 대한 정당공천이 허용되지 않던 시기에 여성지방의원의 비중이 2% 전후였으나 정당공천으로 20%정도가 되었다. 정당공천은 여성의 지방의정 진출에 크게 기여한 것은 부인할 수 없다.

그러나, 지방정치에서 여성의 지방정치 대표성을 높이는 방법으로는 정당공천제만 있는 것은 아니다. 다음과 같은 여러 가지 대안들이 제안되고 있다. 여성선거구 또는 여성명부제를 들 수 있고, 또 다른 방법으로 남녀교차선거제(남녀동반선출제)가 있다.

여성명부제 내지 여성선거구는 현재 교육의원선거처럼 여성들만 입후보하고 그중에서 당선자를 뽑는 방식이다. 지방자치단체 전체를 하나의 여성선거구로 하는 방식도 있고, 몇 개의 선거구로 분할해서 여성후보자를 입후보하게 하는 방식도 가능하다. 이 방식을 채택하는 경우에 여성의 당선비중을 높여 30%내지 50%로 하는 방안도 강구할 수 있다. 이렇게 해서 당선된 여성정치인은 스스로 입후보해서 득표수에 따라 당선된 것이므로 정당공천처럼 공천자에게 예속되지 않고 자유롭게 의정활동을 할 수 있다. 공천권자로부터 자유롭게 주민을 위한 의정활동이 가능하다는 점에서 정당공천제보다는 진일보한 방안이라고 본다.

또한 남녀교차선출제도 대안이 될 수 있다. 한 선거구에서 남녀당선자가 동수로 되도록 하자는 것이다. 이 제도가 도입되면 남녀 지방의원의 숫자는 동수가 될 것이다. 이상적인 성비 균형이 이루어지는 것이다. 정당공천에 따른 폐단도 없다.

이 문제는 이미 오래전부터 제기되어 왔음에도 불구하고 대선당시에 여성단체 등에서는 문제를 제기하지 않고 있다가 지금 문제를 새삼 제기하는 것은 실기한 측면이 없지 않다.

또한 비례대표로 여성공천을 위해 정당공천을 유지할 필요가 있다고 하더라도 그것이 곧 지역구 지방의원선거나 기초지방자치단체장의 경우에도 정당공천을 유지해야 한다는 논거는 되지 못한다. 비례대표를 위해 정당공천을 유지한다고 하더라도 지역구 지방의원 선거에서는 정당공천이 폐지되어야 한다. 비례선거에서 정당공천은 지역구에 비해서 더 많은 문제가 있고 부작용이 있으므로 여성대표성을 높이고 폐단이 적은 다른 방안이 있다면 정당비례대표제도도 당연히 폐지되어야 한다.

정당공천제도를 폐지하더라도 여성의 지방의정진출을 획기적으로 높일 수 있는 방안이 있고, 정당공천으로 인한 폐단도 극복할 수 있는 보다 나은 방안이 여러 가지 있으므로

여성문제는 기초지방선거 정당공천제 폐지공약을 어기면서도 정당공천을 유지해야 할 명분은 되지 못한다.

## 2. 정당공천폐지의 위헌성 논란

일부 헌법학자들이 기초선거에서 정당공천을 폐지하는 것이 헌법에 위반된다는 주장을 제기하고 있다. 일부 정치인들이 이를 이유로 정당공천폐지공약을 파기하려는 움직임을 보이고 있다. 이 주장은 2003년 5월 15일 헌법재판소의 결정(2003헌가9·10(병합))을 논거로 하고 있으나 왜곡된 견해이다.

먼저 명확히 할 것은 이 헌법재판소 결정은 정당공천폐지에 관한 위헌 결정이 아니라는 점이다. 이 결정은 후보자의 정당표방금지에 대한 판결이다. 정당표방금지가 정치적 표현의 자유를 과도하게 제한한다는 것이다. 정당공천을 폐지하더라도 정당표방은 얼마든지 가능하므로 이 결정은 정당공천폐지의 헌법문제를 판단하는데 아무런 도움이 되지 못한다.

또한 이 결정에서 기초지방의원에 대해서만 정당공천 표방을 금지하는 것이 평등의 원칙에 위반된다는 것이다. 이 결정의 논법에 따라 일부학자들은 다른 지방선거후보자에게는 정당공천을 허용하고 기초지방선거에서만 정당공천을 폐지하는 것이 평등의 원칙에 반한다는 주장을 하고 있다. 하지만 기초 지방정치인과 광역 지방정치인의 역할과 정치력은 현저하게 다르다. 같은 기초지방선거에서 일부지역에서만 정당공천을 배제하는 것은 평등의 문제가 야기될 수 있으나 차원이 다른 광역 지방선거와 기초 지방선거를 동일한 차원에서 비교하여 평등권 침해여부를 논의하는 것은 관점을 잘못 짚은 것이다. 이런 논법을 따르면 국회의원에게 면책특권을 주고 지방의원에게 면책특권을 주지 않는 것도 평등권위반이라고 해야 할 것이기 때문이다. 우리 헌법상의 평등은 절대적 평등이 아니라 합리적인 이유가 있는 경우에는 차별이 허용되는 상대적 평등이다.

기초선거에서 정당공천을 배제하는 것은 풀뿌리 자치를 지키고, 정치력이 취약한 지방 정치인의 자유로운 활동을 보장하여 주민을 위한 정치활동을 하도록 하기 위한 것이기 때문에 차별에 충분한 이유가 있을 뿐만 아니라 기초선거에서는 모두 정당공천을 배제하기 때문에 기초 정당후보자 사이에는 아예 차별 자체가 존재하지 않고 평등권 위반 문제 자체가 등장할 여지도 없다. 차별은 같은 것을 다르게 대우하는 경우에 발생하는 것이다. 기초선거와 광역선거와 같이 다른 것을 다르게 대우하는 경우에는 차별 자체가 존재하지 않는다.

설사 기초선거에서만 정당공천을 법률로써 배제하는 것이 평등권 침해된다고 할지라도 그것이 곧 정당공천공약을 폐기해야 할 사유가 되지는 못한다. 여당과 야당이 정당공천 폐지공약을 지킬 의지만 있다면 기초 지방선거에서 공천을 포기하면 된다. 사실상의 정당공천 포기를 통해서 공약이행은 가능하다.

정당공천폐지가 평등권에 위반된다는 주장은 법이론적으로 타당성이 없다. 정당공천포기를 통해서 헌법논쟁과는 무관하게 공약을 사실상 이행하는 방법도 있다. 그럼에도 불구하고 위헌적 요소가 있어 정당공천폐지를 못하겠다는 것은 공약을 지키지 않으려는 핑계일 뿐이다. 즉 이러한 논쟁은 대선공약을 뒤엎을 논거가 되지 못한다.

## VI. 정당공천의 폐지에 따른 문제점과 보완방안

### 1. 동시선거의 문제와 분리선거, 공직선거법의 분리

지방선거에서 정당공천을 폐지하면 후보자가 난립하게 되고 정당의 선별적 기능이 작동하지 않아 유권자들은 후보자에 대해 잘 알지 못하고 투표를 하게 된다는 비판이 있다. 현재 광역단체장, 광역지방의원, 교육감, 교육의원, 기초단체장, 기초의원, 광역비례대표, 기초비례선거를 동시에 하다 보니 후보자를 잘 알지 못하고 투표하는 경향이 있다. 정당공천이 폐지되면 선택이 더 어려워질 수 있다. 유권자들에게 선택의 기회와 정보를 제공하고 각각 지방선거의 특성에 부합하는 선거를 위해서는 지방선거마다 선거시기를 달리 하는 분리선거를 검토할 필요가 있다. 특히 정당공천을 허용하는 광역선거와 정당공천이 배제되는 기초지방선거 만이라도 분리해서 일정한 시차를 두고 실시하는 하는 것이 바람직하다.

김영삼 정부에서 대통령선거법, 국회의원선거법, 지방자치단체의 장 선거법, 지방의회의원선거법을 통합하여 하나의 선거법으로 만들었으나 각선거의 특성이 무시되는 측면이 있다. 선거관리의 편의를 위하여 획일화를 통해 개별선거의 특성을 무시하고 있는 공직선거법을 분리하여 대통령 선거법, 국회의원 선거법, 지방선거법으로 분리하여 규정하는 것도 고려해 볼 수 있을 것이다.

### 2. 후보기호제도의 문제와 폐지방안

우리나라에서는 모든 선거에서 후보자에게 기호를 부여하고 있다. 후보자가 번호를 몇 번을 받았는지가 당선에 결정적인 영향을 미치는 경우가 드물지 않다.

우리나라에 기호제도는 국민들의 문맹률이 70%가 넘었던 건국당시에 도입되었다. 유권자들이 글자를 모르니 “작대기 몇 개”라고 해서라도 유권자 선택을 도와줄 필요가 있었다. 지금은 문맹자가 거의 없다. 유권자를 우민시하고, 후보자 선택 시 항상 특정 정당과 연계를 생각하게 하는 기호제도는 폐지되어야 한다. 그래야 유권자의 자주적이고 책임있는 선택을 보장할 수 있다. 이른바 ‘줄줄이 투표’를 방지하기 위해서도, 기호에 의한 후보자 성향의 왜곡을 방지하고, 유권자의 객관적인 평가를 위해서도 후보자 기호제도는

폐지하는 것이 바람직하다.

### 3. 선거법 개정시기와 정당공천폐지

지방선거가 1년도 남지 않았다. 정당공천제도의 폐지여부는 선거에 중대한 영향을 미치는 요소이다. 따라서 후보자들이나 유권자들에 예측가능성을 보장하고 충분한 준비를 할 수 있도록 하기 위해서는 선거법을 가능한 빨리 개정해 주어야 한다. 만약 선거법 개정 시기가 늦어지면 정당공천을 받기 위해 후보자들이 정당에 줄을 서기 시작할 것이고, 그렇게 되면 정당공천폐지는 더욱 어려워질 전망이다. 선거법 개정전이라도 새누리당과 민주당에서는 대선공약을 지키기 위해 기초지방선거에서 정당공천을 하지 않겠다는 선언을 당장 해야 한다.

### 4. 정당공천폐지와 입후보자 당적포기 문제

지난 4.24 재보궐 선거에서 새누리당 후보자들은 무소속으로 출마하면서 당적을 포기하였다. 당선된 후 다시 복당절차를 밟고 있다고 한다. 정당공천폐지는 후보자의 당적과 직접 관계가 없다. 교육의원과 같이 정치적 중립이 요구되는 것도 아니다. 따라서 정당공천 없이 입후보하는 자가 반드시 당적을 포기해야 하는 것은 아니다. 후보자의 당적은 후보자의 성향을 판단하는데 도움이 된다. 후보자의 당적보유는 후보자 정당공천폐지와 양립할 수 없는 것이 아니라 보완적인 기능을 할 수 있다. 후보자의 당적보유허용은 지방선거에서 정당표방이 합헌일 뿐만 아니라 이를 금지하는 것이 위헌이라고 본 헌법재판소의 취지에도 부합한다.

## VII. 맺는 말

정치가 신뢰를 상실하면 국가가 위태롭게 된다. 여당과 야당이 국민들에게 표를 얻기 위해 제시한 공약은 국가의 존립이 위협해지는 정도의 불가피한 사유가 없는 한 지켜져야 한다. 이는 여당이나 야당이나 모두 마찬가지이다. 불가피한 사유도 없이 공약을 어기는 정당은 신뢰를 할 수가 없다. 국민의 신뢰를 배반하는 정당을 국민의 세금으로 지원하고 보호해야 할 공당이라고 부를 수 없다. 현재 일부 정치권에서 정당공천폐지공약을 뒤엎기 위해 제기하는 여성의 지방의정 대표성 증대문제나 정당공천폐지의 헌법적 문제는 앞에서 논의한 것처럼 대선공약을 뒤엎을 만큼 중대한 사유가 된다고 보기 어렵다. 보다 나은 대안이 있고, 위헌 문제는 이미 충분한 토론과정을 거쳐 문제가 없다고 본다. 그렇게 때문에 정당이 공약으로 내걸었을 것으로 본다. 만약 정당이 공약을 해서 표를

얻어놓고 놓고 이제 와서 헌법적 문제가 있어 이행이 곤란하다고 발뺌하려는 것은 정당의 무책임한 자기부정이라고 하지 않을 수 없다. 더구나 헌법문제를 떠나 정당공천을 포기함으로써 공약을 사실상 이행하는 길도 열려있다.

만약 정당이 공약을 물리려고 한다면 다음 대통령선거에서 그러한 공약을 내걸고 국민적인 평가를 받아야 한다. 지금은 공약인 기초지방선거정당공천을 폐지할지 여부를 논의할 때가 아니다. 정당공천폐지가 만병통치약은 아니라고 하더라도 공약은 지켜져야 한다. 정당공천 폐지를 전제로 문제점이 없는지를 논의하고 보완하기 위한 입법을 조속히 해야 한다.

민주당의 오늘 토론회가 민주당이 무책임정당이 아니라 책임정당으로서 공약이행을 확인하고 이를 이행하는 계기가 되길 바란다. 악의적으로 채무를 면탈하려는 불량채무자의 행태를 중단하기를 촉구한다. 만기가 되어도 빚을 갚지 않은 불량채무자에게는 아무도 다시 돈을 빌려주지 않을 것이다. 오늘 이 토론회가 민주당에서 한 공약은 민주당에서 당의 운명을 걸고 지키려고 진지한 노력을 하는 신뢰할 수 있는 수권정당으로서 면모를 회복하는 자리가 될 것을 기대한다.

### (참고문헌)

- 강승식, 정당공천의 입법적 규제에 대한 비교법적 고찰, 미국헌법연구 제23권 제1호, 2012.4, 1-30
- 경실련, 2010 지방선거백서, 경실련 2010 지방선거 유권자운동본부 활동자료집, 2010
- 김순은, 지방자치와 정당, 월간 자치행정 No.159, 2001.6., 36-40
- 성기중, 한국기초지방선거에서 정당공천제문제의 해결, 한국동북아논총, 제50집, 2009, 253-283
- 신기현, 지방자치에 대한 정당참여방향, 지방자치연구, 전북대 지방자치연구소, Vol.5, 1997, 1-27
- 이기우, 독일지역정당의 법적지위와 정책적 함의, 지방자치법 연구 제12권제3호, 2012, 159-182
- 이부하, 지방자치와 정당국가론, 공법학연구 제9권 제1호, 2008. 2, 253 - 274
- 이승종, 정당의 지방참여, 지방자치론, 법문사, 2003
- 이승종, 개정공직선거법에 대한 논평, 자치발전, 제124호, 2005.8., 16-23
- 이종수, 6.2 지방선거결과에 대한 평가와 향후의 과제분석, 한국지방자치학회, 지방선거 제도개선 제1차 기획토론회 학술대회자료, 2010.7, 1-12

- 이혜정, 정당과 지방자치의 관계, 동아법학 58, 2013.2, 85-121
- 임승빈/송광태, 한국지방자치학회, 지방선거제도개선 제1차 기획토론회 학술대회자료, 2010.7, 13-28
- 정만희, 지방선거와 정당참여에 관한 헌법적고찰, 공법연구 제33집제1호, 2004, 1-31
- 정세욱, 왜 기초자치단체 선거에 정당공천제를 금지해야 하는가?, 2005. 7.28일 울산북구청에서 개최된 시장.군수.구청장협의회 정책토론회 자료집, 기초연설
- 정연주, 정당민주주의와 지방자치- 헌법재판소 2003.1.30, 2001헌가4 사건을 중심으로, 공법연구, 제33집 제1호, 2004, 493-512
- 정영태·김장권, 지방자치가 정당정치에 미치는 영향, 경제와 사회, No.19, 1993, 309-357
- 조성대, 지방선거에 있어서 정당경쟁과 의원입법활동, 한국지방정부학회 학술대회 논문집 한국지방정부학회 2006년도 춘계학술대회 논문집, 2006. 5, 199-214
- 조재욱, 정당공천제와 여성의 정치참여, 한국지방정부학회 학술대회자료집, 2011.2, 193-207
- 황아란, 지역주의와 기초단체장 정당공천, 한국행정학회 지방행정연구회/한국지방행정연구회, 춘계학술세미나 자료집, 2002.4.27, pp.21-36
- 황아란, 지방의원 선거제도 변화와 여성참여, 한국지방정부학회 학술대회 논문집 한국지방정부학회 2006년도 동계학술대회 논문집, 2007. 2, 263- 282
- 허철행, 지방선거에 있어서 정당공천제의 한계와 개선방안에 관한 연구, 지방정부연구 제15권 제1호, 2011.5, 233-251



[토론 1]

# 정당공천폐지 시, 나타날 수 있는 문제점을 중심으로

남윤인순 민주당 국회의원





## 정당공천폐지 시, 나타날 수 있는 문제점을 중심으로

남 윤 인 순 (민주당 국회의원)

### ① 여성들의 정치 진출 크게 후퇴

여성공천율이 지난 10년간 한 자릿수에서 두 자릿수로 증가한 것은 △ 2006년 기초의원 정당공천제 도입 및 비례대표제도의 여성할당제 △2010년 도입된 국회의원 선거구별 여성 의무공천제 및 비례대표의 여성할당의무화를 통한 여성할당제의 강화 등 공직선거법의 강제적인 법률 제도 때문이었음. 2006년 전에도 각 정당에선 ‘내천’ 형식을 빌려 실질적인 공천이 행사되긴 했지만, 여성들은 거의 혜택을 받지 못했음. 정당공천제가 폐지되고 여성할당제에 대한 다른 법적 장치가 없는 경우 여성 의원 비율은 5%도 채 안 될 것이라는 전망

### ② 부문 대표성, 사회적 소수자의 대표성을 반영하는 비례대표제도의 폐지를 의미하는 것으로 위헌 논란

현행 헌법은 비례대표제를 선거에 관한 주요 원칙으로 규정하고 있음 (제 41조 제3항) 비례대표제는 그 취지 자체가 부문 대표성, 직능 대표성, 정책전문성, 사회적 소수자의 대표성을 반영하기 위해 만들어진 제도임. 그런데 정당공천 폐지는 헌법에 명시한 비례대표제를 부정하는 것으로 위헌 논란. 이는 비례대표제도의 도입 취지를 무시하면서 정치적 다양성, 소수자 정치참여 등을 배제하는 것임. 이는 정치혁신 . 새정치의 화두와도 거리가 멀며 다원적 민주주의 실현이라는 지방자치제도의 기능과도 거리가 멀

### ③ 지역 생활정치 퇴보 및 내천 관행 부활

- 자금과 조직 동원이 가능한 지방유지 및 토호세력들의 발호가 커질 수 있는 가능성이 높아짐. 지방민생이라는 이름으로 지역에서의 정경유착이 이루어질 가능성 또한 높아짐. 정당공천제가 폐지되면 유능하고 참신한 정치 신인보다는 “선거운동에 필요한 조직과 자원

을 동원할 수 있는 사람”과 지역사회 유지, 전·현직 단체장과 의원, 공무원 등 기득권층이 지방의회에 대거 진출하고 실제 여성과 전문가 등이 배제될 가능성이 커짐. 또한 ‘내천’관행이 부활해 지역 풀뿌리 정치가 오히려 퇴보할 수 있음

- 정당공천이 금지된 세 차례의 기초의원선거에서 (1995~2002까지) 소위 ‘일괄투표’현상이 두드러지게 나타났음. 정당이 배제되면 유권자들은 보다 합리적인 기준에 기초하여 후보를 선택하리라는 당초 기대와 달리, 정당이 배제됨으로써 기초의원 후보자들에 대한 정보 부족에 직면한 유권자들은 전혀 비본질적이고 비합리적인 ‘기호’정보에 의존하여 후보를 선택 (박찬표, 2013. 기초선거 정당공천제 폐지가 정당인가?) 하는 경향이 예측

#### ④ 정당의 순기능인 책임정치 실종

- 공천 잡음, 공천 부패에 대해 지방자치선거만의 문제로 국한시키는 오류가 발생함. 공천 과정에 문제점이 크다면 이에 대한 제도적 규제 장치를 마련해야 함. 정당공천제라는 제도가 아니라 이 제도를 비민주적으로 운영하는 정당 시스템이 문제
- 정당의 순기능인 책임정치의 구현에는 자질 있는 후보의 공천이 포함되어 있음. 정당은 공천과정을 통해 후보에 대해 최소한 자격기준을 마련하고 검증의 과정을 거쳐 문제 있는 후보에 대해 책임을 지는 기능을 해왔음. 그러나 정당공천제도가 폐지되면 책임정치를 구현하게 하는 정당의 기능이 무력화됨. 또한 선거를 통해 지방정부의 정책을 결정하고 그 정책을 실행한 결과물에 대해 정당에 책임을 묻기가 어려워짐
- 정당이라는 보호막이 없는 상황에서 (지방정부가 재정적으로 중앙정부의 지원에 의존할 수밖에 없는 상황) 무소속 의원들은 자발적으로 집권여당에 순응이 예상. 결국 정당공천 배제는 단체장, 의원 모두의 여당화로 귀결될 가능성이 높음

#### ⑤ 기초의회 정당공천 폐지는 “위헌” 논란

- 2003년 헌법재판소는 “선거에 당하여 정당이나 아니면 인물이나에 대한 선택은 궁극적으로 주권자인 국민의 몫이고, 입법자가 후견인적 시각에서 입법을 통하여 그러한 국민의 선택을 대신 간섭하는 것은 민주주의 이념에 비추어 바람직하지 않기 때문에, 기초의회 선거에서 정당의 영향을 배제하고 인물 본위의 투표가 이루어지도록 하겠다는 구

체적 입법 의도는 그 정당성이 의심스럽다”(2001헌가4)고 판시했음

- 헌법재판소는 최근에도 “정당의 자치구.시.군의 장 후보자 추천 제도를 통하여, 선거권자들은 자치구.시.군의 후보자의 소속 정당과 정치적 성향을 알 수 있게 되고, 정당은 정치적 의사 형성 기능을 자치구.시.군의 장 선거에서도 발휘할 수 있게 되므로 정당의 후보자추천제도는 입법목적 달성을 위한 합리적인 수단이라고 할 수 있다”고 기초의회 선거에서의 정당공천제도의 정당성 강조(2011.3.31. 2009헌마286)
- 현재 『국회정치쇄신평의』차원에서 헌법재판소, 헌법학회, 중앙선거관리위원회 등에 위헌문제에 대한 공식검토를 요구해놓은 상황
- 정당공천 폐지에 대한 위헌판결이 있었음에도 불구하고 “기초의회 의원에게 대한 정당공천이 폐지”된다면 수많은 위헌 소송과 논란 예측

※ 정당공천 폐지 시 여성참여 확대 방안으로 나온 ‘대안’의 문제점

- 여성전용 선거구제도는 ‘지역구에 입후보한 여성후보자를 차별’하게 된다는 점에서 헌법이 보장하는 ‘평등선거 원칙’에 위배. 또한 일정 연령에 도달하면 누구나 선거권, 피선거권을 가져야 하는데, 여성전용선거구에서는 여성이 아닌 자의 출마를 봉쇄함으로써 헌법이 보장하고 있는 ‘보통선거’의 원칙을 위배. 여성전용선거구제로 인해 현실적으로 지역구에 입후보한 여성후보자의 당선 가능성이 줄어드는 현상이 나타날 수 있음
- 여성명부제는 출마자가 광역의회의원과 동일한 수준으로 선거권자의 추천(100인 이상 200인 이하)을 받아야 하며, 해당 자치구.시.군의 전체 선거권자를 대상으로 선거운동을 해야 함으로 과도한 선거비용 지출 등 우려. 지방 여성위원을 별도의 리그를 통해 선거를 치르게 하는 것은 진정한 성평등 정신에도 위배



[토론 2]

# 국민의 뜻일지라도 거스를 수 있는 것인가?

황주홍 민주당 국회의원







## 국민의 뜻일지라도 거스를 수 있는 것인가?

황 주 홍 (민주당 국회의원)

### I. 정당공천제 폐지의 당위성

기초자치단위 지방선거에서의 정당공천제도는 두 가지 측면에서만으로도 즉각 폐지돼야 한다.

첫 번째, 각종 여론조사에서 ‘폐지되어야 한다’는 응답이 늘 60~70%대에 이른다는 사실이다. 항상 유지론보다 폐지론이 2배 이상 높게 나오는 국민여론이야 말로 이미 최종 평결 그 자체다. 정당 공천제를 폐지해야 할 더 확실한 이유와 근거가 어디에 있겠는가? 다수(=50%+1인) 결정(=다수결)이 ‘정의 그 자체(by definition)’인 민주주의에서 절대다수의 뜻을 제압하고 거스를 수 있는 방식은 있을 수 없다. 이 나라가 민주(民主)주의를 표방하고 있는 한, 절대다수 국민여론이 지지하는 ‘기초 공천제 즉각 폐지’는 정치적 진리와 진실 그 자체다. 이 정치적 진리와 진실에 상충하는 폐지반대론은 동시대적 설득력을 잃는다.

두 번째, 지난 대선에서 새누리당 박근혜 후보와 민주당 문재인 후보, 그리고 안철수 후보까지 모두 기초지방선거에서 정당공천을 하지 않겠다고 공약했었다. 약속은 약속이다. 재정공약은 사정변경으로 바뀔 수 있다 하더라도 비(非)재정공약인 정당공천폐지 약속은 변경될 근거와 명분마저 전무하다. 안 지키는 쪽은 ‘피’ 보게 되어 있다. 민주당은 ‘찬반검토위원회’를 구성해 폐지 여부에 대한 본격적인 검토 후, 당원 전체 투표에 부쳐 최종결론을 내릴 방침임을 밝혔다.

### II. 정당공천제도의 폐해

크게 세 가지다. 돈과 시간과 충성심의 왜곡 문제가 바로 그것이다. 첫째는 돈의 문제다. 우선 공천을 받기 위해 발생하는 불필요하고 과도한 비용의 문제다. 공천과 상관없이 지출되는 공식·비공식 비용 또한 굉장하다. 둘째는 시간의 문제인데, 시장·군수·구청장, 기초의원들이 지자체 본연의 기능과 역할이 아닌 중앙당과 공천권자들의 일로 더 바쁘다. 제대로 일할 시간이 그만큼 줄어드는 것이다. 마지막 세 번째, 가장 중요한 것은 주민에게 바쳐져야 하는 충성심이 사실상 중앙당과 공천권자에게 바쳐진다는 점이다.

지역주민에게 (또는 지역발전을 위해) 바쳐져야 할 돈과 시간과 충성심이 엉뚱한 곳(중앙정치권)을 위해 바쳐지고 있는데, 이것이 무슨 지방자치란 말인가?

### III. 기준의 문제

국회의원들의 기준과 관점에서는 이 제도가 어찌면 필수 불가결할지도 모르겠지만, 국민의 기준과 관점에서 볼 때 기초단위 정당공천제는 즉각 폐지돼야 할 백해무익한 악법중의 악법에 불과하다.

따라서 우리 민주당은 「국회의원 기준」이 아니라 「국민 기준」에 서서 돈과 시간과 충성심이 바른 방향으로 선순환 될 수 있게 해, 고사되어 가는 지방자치의 숨통을 열어주어야만 한다.

### IV. 폐지반대론을 위한 제도적 보완책

첫 번째 폐지 반대론은, 민주주의의 근간은 정당정치이고 정당공천제는 정당정치의 핵심이라는 전제하에, 정당공천제를 없애는 것은 민주주의와 헌법정신(헌법 제8조)에 어긋난다는 소위 ‘위헌론’이다.

그러나, 위헌론을 제기하고 있는 폐지반대론자들은 우리 헌법 제118조 제2항이 ‘지방의회의 조직·권한·의원선거와 지방자치단체의 장의 선임방법 기타 지방자치단체의 조직과 운영에 관한 사항은 법률로 정한다’고 규정하고, 입법부에 광범위한 재량권을 주고 있다는 점을 간과하고 있다.

또, 역사적으로 민주주의(또는 민주제)는 정당 없이 출발했고, 정당정치로 시종하는 국회에서도 ‘초당적’ 운영은 효율적일 뿐만 아니라 국민여론의 지지를 받고 있다. 게다가 20세기 들어 시민사회의 급속한 성숙과 성장에 따라 정당을 대체하는 기능과 역할체들이 활성화되면서 ‘정당(정치)의 위기’가 왔다. 따라서 역사적으로도 동시대 현실적으로도 민주주의가 반드시 정당정치인 것만은 전혀 아니다. 설사 ‘민주주의가 정당정치’라는 진술이 틀리지 않는다고 하더라도 풀뿌리 민주주의의 현장에서는 그 진술이 타당성을 잃는다. 실제로 기초자치 행정단위인 시·군·구에서의 시장·군정·구청장은 행정의 영역이지 정치의 영역이 아니고, 철저히 비정치적 공간이기 때문에 정당정치적이어야 할 이유가 없다.

두 번째의 폐지 반대론은 기초공천제가 정당의 책임정치를 구현하기 위해서 필요하다는 것이다.

그러나 지금 여의도의 국회와 각 정당들이 책임정치를 구현하고 있다고 믿는가? 그렇게 믿는 국민들이 얼마나 될 것 같은가? 오히려 ‘무책임 정치’의 전형을 제시하고 있는 것이 오늘 이 나라 정당정치의 현주소이다. 그리고 기초단체장이 잘못하거나, 잘못되는 경우에 정당이 무엇을 책임졌는가를 반문하지 않을 수 없다. 한국정치의 현실을 보면, 무책임 정치의 극치를 보여주고

있는 중앙정치권으로부터 멀리 독립될수록 ‘책임행정’ 구현의 가능성은 높아지게 되어있다. 따라서 주민자치를 기반으로 하는 풀뿌리 생활정치가 ‘성실한 책임행정’으로 나아가기 위해선 정파적인 정당정치의 무책임한 예측으로부터 하루빨리 벗어나야 한다.

세 번째, 폐지반대론자들은 기존 정당공천제가 폐지되면 후보가 난립하고, 주민들의 선택과 선별이 더 힘들어진다고 주장한다.

그러나 민주적 정치과정에서 걱정해야 할 일은 후보가 없거나 너무 적은 게 문제이지, 많은 것이 문제될 일이 아니다. 실제 경험적으로도 후보는 난립하지 않는다. 기초 지방선거에서 정당 공천제가 없거나 실시하지 않는 미국과 일본의 경우 후보가 전혀 난립하지 않고 있다. 우리나라에서도 농협조합장, 축협조합장, 수협조합장, 교육감... 등의 선거에 정당공천제가 없지만 후보는 난립하지 않고 있다. 그래도 문제가 있다고 생각한다면, 중앙정당의 독점적 지위를 막을 수 있도록 지방정당(local party)의 설립과 활동의 자유를 보장하고, 정당을 제외한 선거참여주체를 대폭 확대하는 방향으로 정당법과 정치자금법 등 관련법을 개정하면 될 것이다.

네 번째, 정당공천을 폐지하면 여성과 장애인 등 우리 사회의 약자들이 정치에 진입하고 당선될 기회가 줄어든다고 주장한다.

그러나 지금까지 기초지방선거에서 여성에 대한 일정 정도의 배려는 있었지만, 장애인 등에 대해서는 제대로 배려한 적이 없다. 실제로 기존의 정당공천제는 지역구 국회의원과 중앙당을 상대로 물량적인 과잉충성을 바칠만한 금전적·조직적 여력이 있는 정치적 강자들이 절대적으로 유리한 제도로 작동했다. 또, 좋은 후보를 공천하는 것이 아니라 덜 좋은 또는 더 나쁜 후보를 사사롭고 떼떈치 못한 이유와 배경 때문에 공천해버리는 사례가 비일비재했다. 따라서 여성에 대한 진입문제는 현행 ‘정당공천제’ 유지가 아니라, ‘여성명부기초의원선거제도(여성명부제)’ 등의 제도를 도입해 충분히 해결할 수 있다. 아울러, 장애인 등이 후보로 나섰을 경우, 유효득표수의 일정비율을 가산점으로 부여하는 ‘정치적 소수자 가산점제’의 도입도 검토 가능한 대안이다.

## V. 결 론-정당공천제 폐지는 성공경로의 첫걸음이다.

일부에서는 정당공천제 자체가 문제가 아니라 운영상의 문제에 불과하기 때문에 공천과정의 투명성을 높이고, 일당지배적 지역주의 문화를 개선시키는데 주력해야 한다고 주장한다. 그러나 정당공천제 폐지의 당위성은 ‘운영상의 문제점’에 국한되는 것이 아니다. 더 큰 이유는 본질적으로 풀뿌리 지방자치의 현장에서 정당정치라는 것이 필요하지도 바람직하지도 않는 ‘불필요악’이고, 자치의 정신과 원리에 부합하지 않는다는 데 있다.

따라서 우리 민주당이 새누리당 보다 앞장서서 기초공천제를 즉각 폐지함으로써 국민과의 약

속을 지키고, 대한민국의 경쟁력을 제고시켜야 한다. 정당공천 폐지는 풀뿌리 민주주의를 되살리고, 내년 지방선거, 2014년 지방선거와 2017 대통령선거에서 우리 민주당의 승리를 보장할 성공경로의 첫걸음이 될 것이다.

## < 참고 자료 >

### ■ 기초비례 폐지와 여성의 참여문제

- 기초 공천 폐지시 문제점 가운데 가장 문제가 되는 것은 비례대표 기초의원의 폐지로 인한 여성할당제의 폐지임
- 현재와 같은 정당 공천이 획기적으로 개선되기 전에는 정당 추천만 되면 당선이 확정되다시피 하는 비례대표제는 지역구 선거를 거치는 경우보다 더 중앙당과 공천권자의 폐해가 큼
- ☞ 기초공천을 폐지하면서 여성의 정치참여를 보장하는 제도의 도입이 절실
  - 여성 할당을 위해서 비례대표 기초의원 선거는 유지해야 한다는 의견도 있지만, 현재와 같은 공천 관행 하에서는 타당하지 않음
  - 여성만 입후보 할 수 있는 지역구 선거구를 두자는 의견도 있으나, 비례대표를 대신해 여성만 입후보할 수 있는 오픈리스트로 바뀌서 유권자가 직접 후보들 가운데 선택할 수 있도록 하는 것이 가장 위헌소지가 낮음

#### 황주홍의원 대표발의 「공직선거법 일부개정법률안」 (2013. 5. 20)

##### ◆여성명부자치구·시·군의회 의원 제도(약칭 ‘여성명부제’)의 주요내용

1. 후보자의 자격은 여성으로 제한함
2. 여성명부자치구·시·군의회 의원의 정수는 자치구·시·군의회 의원의 30%
  - ☞ 기존제도
    - ① 비례대표자치구·시·군의회(기초의회) 의원은 정수의 10%
    - ② 정당이 비례대표 지방의회 후보추천시 50%이상을 여성으로 추천하고, 순위의 매 홀수에는 여성으로 추천
    - ③ 정당이 지역구국회의원선거 및 지역구지방의회 의원선거에서 30%이상을 여성으로 추천
3. 기탁금 : 300만원 (cf.지역구기초의원 200만원, 광역의회의원 300만원)
4. 선거권자 추천 : 100인 이상 200인 이하 (광역의회의원과 동일함, 지역구기초의원은 50인 이상 100인 이하)
  - ※동일한 ‘여성명부제’를 제안(한겨레신문, 2013년 5월 14일 ‘시론’)한 국회입법조사처 이현출 심의관은 ‘500인 이상 1000인 이하’로 하자는 의견이지만, 이 경우 지역구 국회의원이나 기초자치단체장도 현재 ‘300인 이상 500인 이하’로 정하고 있음을 고려할 때 타당하지 않음
5. 해당 자치구·시·군의 전체 선거권자가 여성명부 후보자들을 대상으로 투표 하여 다수 득표자부터 정수에 이를 때까지 당선인으로 함

[토론 3]

## 정당공천제 관련 논의

왕성옥 고양시 의원





## 정당공천제 관련 논의

왕 성 옥 (고양시 의원)

### □ 정당공천제 폐지와 관련하여 두 가지 관점 및 결론

- (ㄱ) 정치진출 및 실현에 있어 사회적 약자를 포함한 여성의 입장에서 정당공천제 폐지를 반대하는 것과 지방자치(분권) 실현은 둘 중의 하나를 선택해야 하는 선택의 문제일 수 없으며 분리되어 논의되어야 하는 문제임
- (ㄴ) 현 시점에서의 정당공천 폐지는 분명히 사회적 약자를 포함한 여성에게는 정치진출 및 실현을 어렵게 하는 적극적 조치의 후퇴이지만 그럼에도 불구하고 답은 있음 - 단계적 실현 대안 제시 가능함

### □ 제한적 평가

#### - 지방자치

- ▼ 한국사회의 민주화 척도 중 중요한 제도의 하나인, 시민의 힘으로 이루어낸 풀뿌리 민주주의 지방자치제도(1991년 시작)
  - ; 지방 토호세력의 다수 지방의회 의석 차지로 인한 지역정치의 책임성 실현에 의문 ↔ 다양한 시민의견 수렴 약화/ 전문성 약화/ 지방정부와의 부적절한 밀착 정당의 내전이라는 비공식적 관행 존재 등
- ▼ 위 폐해의 대안으로 공직선거법 개정 통해 정당공천제로 전환 (2005년)
  - ; 정당공천제 이후, 위 폐해의 문제들이 얼마나 극복되었나?
- ↔ 다양한 시민의견 수렴, ‘그들만의 리그’라고 불리우고 있음/ 전문성 강화(약), 비례대표제의 경우 전문가 영입 어려우면 실제로 지역위원장의 추천에 의해 중앙정부가 승인하는 형식(한국사회의 양대 중앙당 인사정책이 국민들이 납득할만한 객관적이고 정교한 메뉴얼을

보유하고 있는가?) / 지방정부와의 부적절한 밀착 여전함

▼ 정당공천제 폐지 논의 중 (2014년)

- ; 정당공천제 폐지가 사회적약자를 포함한 여성 정치진출을 약화시키므로 보완되지 않은 채 공약을 현 대통령의 공약을 지키기위해 무조건 폐지되는 것은 피해야 함

- 지방자치(분권) 실현, 사회적약자를 포함한 여성의 지방의회 진출을 위한 적극적 조치 실현을 위한 대안

▼ 비례대표제도의 확대시행을 통해 비례의석수 늘리기 (현 10%에서 30%로, 장기적으로 과반으로 확대 필요)

- 1) 2010년 지방선거에서 여성의 정치진출 (전체의석의) 약24%로 2006년(약9%) 대비 급상승에도 불구하고 여성은 94%가 비례로 당선되었음. 이 여성들은 지금 재선을 위해 출마지역 찾는 것이 가장 큰 관심사이자 문제이고 실패할 경우 4년의 경험치는 없어짐으로 인해 시민에게 결과적으로 손해. 그러므로 비례의석 확대 뿐만이 아닌 비례의 원 취지를 살려 전문가 영역 및 재선 보장 방안 필요(정당의 기능)

- 2) 지역정당 보장을 위한 법적 제도적 장치 마련

- ; 중앙당과 지역정당의 독립적/ 보완적 관계

▼ 중앙당의 개혁 및 지방시.도 당의 행정 개혁

- 공천비리 및 지방의원의 정당하고 소신있는 의정활동을 위해

- 1) 선출 시 ↔ 검증(스크린)기능의 메뉴얼 정교화 / 대 시민 공개 및 개방을 통해개별의원의 소신과 독자성 보장
- 2) 재 선출 시 ↔ 평가(메뉴얼 정교화) 시민 공개 및 당의 대의원 및 당원 대상 정보화 로 지역의 정치성향, 정치의 투명성 및 도덕성은 거의 지역위원장(1인)에 의존하는 방식으로 인한 폐해 심각
- 3) 현재 건강한 정당의 가장 큰 걸림돌인 ‘그들만의 리그’ 탈피 위해 비당원 참여 제도의 균형성 유지 필요.



[토론 4]

# 기초의원 입장에서 바라본 정당공천제의 문제점

임미애 의성군 의원





## 기초의원 입장에서 바라본 정당공천제의 문제점

임 미 애 (의성군 의원)

정당 공천제의 폐지나 유지냐의 문제는 옳고 그름의 문제가 아니다. 각각의 제도가 장단점을 가지고 있어 어떤 결정을 하더라도 한국 정치사, 지방자치 역사에 끼치는 영향은 클 것이기 때문이다.

영남 지역의 민주당 소속 기초의원의 입장에서 바라 본 공천제의 문제점 몇 가지를 얘기하고자 한다.

### (1) 많은 인재들이 지방정치에 참여할 기회를 차단한다.

농촌은 천만 농민을 자랑하던 시절에서 이제는 300만이 채 안되는 농업인구가 그것도 60대 이상이 60%를 훌쩍 넘는 극히 빈약한 체력을 지닌 사회다.

농촌에서는 인구의 자체 재생산이 불가능한 시점이고 이에 많은 시·군에서 귀농과 귀촌에 관심을 보이고 있다.

1990년 이후 농촌지역에는 대학을 졸업하고 농업을 천직으로 여기고 들어와 살고 있는 사람들이 있다. 우루과이라운드와 FTA로 농촌이 어려워 지는 시기에 오히려 농촌에 들어와 정착한 다수의 젊은이들과 세계금융위기 여파로 도시의 삶을 정리하고 농촌에 들어오는 젊은이들이 있다.

이들은 도시에서의 다양한 경험을 바탕으로 지역에서 새로운 활력이 될 것이며 되어야 한다. 그런데 이들의 정치적 성향을 고려하고 활동의 적극성을 보장하기 위해서는 정당에 가입해야 의원이 될 수 있는 지금의 시스템은 문제가 있다. 오히려 이런 시스템이 정치나 지역사회에 무관심하게 만든다.

무관심은 토호세력들을 더 강고하게 만든다.

### (2) 후보자가 난립할 것이라는 우려와 검증과정을 거쳐 인재를 발굴, 공천한다는 주장에 대해 이 문제야말로 “구더기 무서워 장 못 담근다”는 속담 격이다.

선거 때는 지역사회의 문제와 요구, 비전들이 소나기처럼 쏟아지는 시기다. 그래서 후보자 시절에는 ‘선거를 축제로’ 여기고 함께하자는 이야기를 자주 한다. 몇 차례의 선거를 거치면 해결될 수 있는 문제다.

공천으로 지방의회에서 새 인물이 발굴된 적이 별로 없다. 공천할 때 가장 염두에 두는 것이 당선가능성이다. 이를 위해 가장 공정한 방법으로 도입하는 것이 여론조사와 당원에 의한 경선이다.

여론조사와 인재영입은 서로 대치되는 개념이다.

또한 경선이라는 방식은 가장 민주적일 듯 하지만 오히려 가장 비리가 난무하는 경쟁방식이다. 지역에서는 작은 선거일 수록 돈이 날아다닌다고 한다. 당선권에 들기 위해서는 당원 몇을 돈으로 매수하면 금방 해결되는 일인데 오히려 공천을 둘러싸고 골치 아픈 문제에 휘말리지 않기 위해 지역위원장이 시행하는 ‘민주를 위장한 가장 추잡한 경쟁방식이다’고 생각한다. 도시는 모르겠으나 적어도 지방은 그렇다. 그렇다고 경선제도가 잘못되었다고 생각지는 않는다. 아직 민주주의 역량이 그에 따라가지 못하고 있을 뿐이다.

### (3) 책임정치...?? 패거리 정치...!!!

자기 당 소속 의원이 저지른 비리에 대해서는 너무 관대한 반면 타 당에 대해서는 눈에 불을 켜고 달려 드는게 현실이다.

국회의원이 나서서 국비를 가지고 오면 그것이 지방 실정에 맞는지 따지지 않는다. 예결위까지 통과한 예산안이 밤사이 국회의원의 지시로 본회의장에서 수정 발의되어 통과되는 일도 있다.

정당공천제의 장점이라 할 수 있는 책임정치는 실종되고 기득권을 유지하고자 하는 집단의 패거리 정치가 판을 치고 있다.

### (4) 공천제가 폐지된다고 해서 갑자기 지방자치가 큰 폭으로 성장한다고 생각하지는 않는다.

2006년 2010년 두 번의 선거를 통해 여성들의 정치참여는 많아졌고 여성의원들의 노력으로 지방의회가 질적으로 성장한 것은 분명하다. 비례로 시작해 지역구 의원으로 성장한 다수의 여성의원들이 보여준 우수한 의정활동은 개인적으로 많은 자극이 되었던 것도 사실이다.

그럼에도 불구하고 공천제가 폐지되길 바라는 이유는 당밖에 있는 좋은 젊은이들이 지역민들과 더불어 어떤 선입견이나 장벽없이 자유롭게 지역문제를 논의하고 해결해 나가는 과정을 갖길 바라기 때문이다. 생활정치를 통해 자연스럽게 지역의 리더로 커나가길 바란다.