

기초단체정당공천제 폐지에 따른 보완과제: 기초의회의 여성참여를 중심으로*

김현조**
이수구***
박영강****

국문요약

본 연구는 기초단체정당공천제가 폐지될 경우 제기되는 기초의회의 여성 참여 등 후속적 과제에 대한 대안을 제시 하는데 초점을 두었으며, 학계인사와 지방의원 및 시민단체 구성원을 대상으로 한 설문조사를 실시하였다. 분석결과 여성참여를 위한 대안에서 “여성명부선거제”에 대한 선호도가 상대적으로 높게 나타났지만, 동 대안은 후보자 선거 운동 및 유권자의 판단 곤란 등을 이유로 바람직한 대안이 될 수 없다고 보았다. 대신 “광역의원선거의 정당득표에 따른 비례대표제”를 제시하였다. 동 대안은 정당비례대표를 30% 수준으로 유지할 경우 정당관여 현상이 감소될 뿐 아니라 정당공천제 폐지에 소극적인 정당들의 저항도 완화시킬 수 있기 때문이다. 정당공천을 폐지할 경우 금지 기간을 설정하지 않는 것이 바람직 할 것으로 보았으며, 정당표방제는 금지하는 것이 바람직하다는 대안을 제시하였다. 기초선거와 광역선거의 분리문제는 단기적으로 통합선거를 실시하되 장기적으로는 재검토가 필요한 것으로 보았다.

주제어: 기초단체정당공천제, 지방의회 여성참여, 정당표방제

I. 서론

1991년 지방의원 선거가 재개된 이후 2010년의 지방선거까지 가장 논란이 되었던 부분의 하나는 기초단체정당공천제라 할 수 있다. 주지하듯이 지방자치가 재개되었던 1991년에는 지방의회만 구성되었고, 당시에는 광역의원 선거에만 정당공천이 허용되고 기초의원선거에는 정당공천이 배제되었다. 이러한 이유는 기초단체선거에 정당공천이 부적합하다는 인식이 작용하였기 때문이다. 1995년 통합지방선거에서는 기초의원에 대하여 계속적으로 정당공천을 허용하지 않았지만, 광역의회 및 광역자치단체장과 기초자치단체장에 대해서는 정당공천이 허용되었다. 이를 계기로 민선 기초단체장의 정당공천에 대한 반대목소리가 나타나기 시작하였고 전문가들도 기초단체 정당공천제의 문제점을 지적하기 시작하였다. 이러한 반대자들 가운데에는 정당공천에 의하여 당선된 기초단

* 이 논문은 동의대학교 교내일반연구과제(2012AA045)의 지원을 받아 수행된 연구임

** 제1저자

*** 공동저자

**** 교신저자

체장 역시 다수가 포함되었지만, 자치현장과 학계의 반대에도 불구하고 정치권에서는 이를 외면하였다.

그러나 2006년 지방선거에서 기초의원까지 정당공천이 확대됨으로써 기초단체에는 더 이상 정당이 개입해서 안 된다는 목소리가 증폭되기 시작하였고 시민단체와 전국시장군수구청장협의회, 전국구군의회의장단협의회 등을 중심으로 국민운동 차원의 폐지운동이 전개되었다.

기초의원 선거에 정당공천제도가 도입된 데에는 기초의원 선거에서만 정당표방을 금지하는 조항이 위헌이라는 헌법재판소의 판결(헌재 2003. 1. 30)이 영향을 미쳤으나, 이는 우리나라 지방자치의 취지를 감안할 때 적절하지 않은 결정이었다는 비판도 제기되었다(신봉기, 2005; 박영강, 2009; 이부하, 2008: 270-271). 2006년 6월 지방선거가 실시된 직후 한국갤럽이 경기도 주민을 대상으로 실시한 주민설문조사에서 기초의원 정당공천제에 대해서는 찬성(34.7%)보다 반대(39.6%)가 높게 나타났던 것도 정당공천제에 문제점이 많다는 점을 잘 반영하고 있다(이상목, 2007: 55, 59).

이와 같이 기초의회에 정당개입이 되어서는 안 된다는 것은 전 국민적인 공감을 받고 있으나, 기초단체장의 선거에서도 정당공천이 배제되어야 한다는 주장 역시 많은 공감을 불러일으키고 있다(주용학, 2002: 66-67; 주용학, 2007: 49; 김순은, 2005; 김순은, 2012). 2005년 8월 한국지방자치학회가 회원들을 대상으로 조사한 설문조사에서도 응답한 회원의 75.9%가 정당공천에 반대하는 것으로 조사되었으며(육동일, 2005: 15), 역시 2011년 10월에 동 학회 회원 212명을 대상으로 실시한 조사에서는 86.8%가 기초단체장에 대한 정당공천을 폐지해야 한다는 응답을 보였다(육동일, 2013).

한편 지난 제18대 대선과정에서는 박근혜 대통령은 물론 유력 야당 후보자가 기초단체 정당공천을 폐지한다는 공약을 천명하였으며, 2013년 4월 24일의 지방자치단체 보궐선거에서 새누리당은 기초단체선거에 정당공천을 실시하지 않음으로써, 정당공천폐지가 시대적 과제임을 거국적으로 천명한 바 있다. 그리고 민주당은 2013년 7월 25일 전 당원의 투표결과를 토대로 기초선거정당공천 폐지를 당론으로 확정했다.¹⁾ 여기에 비하여 새누리당은 11월까지 미온적인 태도를 취하다 2013년 12월에 들어와 국회 내 정치개혁특별위원회(위원장: 주호영)가 구성되자 관련 논의를 재개하였는데 향후 귀추가 주목된다.

기초단체 정당공천제의 폐지안에 대해서는 특히 여성단체를 중심으로 반대의견이 제기 되었으며,²⁾ 기초단체 정당공천제 실시이후 여성의원의 참여정도가 높았던 현상을 감안한다면 대안 없이

1) 민주당의 기초선거 정당공천제 폐지 찬반을 묻는 전(全)당원투표는 2013년 7월 20일부터 24일까지 5일간 실시됐으며 전체 선거인단 14만7128명 가운데 7만6370명(51.9%)이 투표에 참여했고, 이 가운데 5만1729명(67.7%)이 정당공천제 폐지를 찬성했으며, 반대의견은 2만4641명(32.3%)에 그쳤다 (blog.naver.com/khoon69/140193856114: 2013. 11. 23).

2) 여성신문은 새누리당 김을동 중앙여성위원장, 민주당 유승희 전국여성위원장, 김형준 명지대 교수(전 한국선거학회장), 김은주 한국여성정치연구소장, 김안숙 전국여성지방의원네트워크 감사(서울 서초구의원)를 초청해 2013년 8월 5일 오후 국회 여성가족위원회 회의실에서 긴급 좌담회를 가졌으며, 동 간담회에서 김을동 위원장은 “중앙정부와 지방자치단체와의 단절, 돈 선거와 같은 불법 선거뿐 아니라 후보자 개인과 개인 간의 경쟁구도가 강화되면서 인물과 정책 중심의 선거보다 오히려 다른 후보자를 겨냥한 네거티브가 두드러지는 소모적 선거전이 빚어질 수 있으며, 또 유권자는 검증된 후보 선택을 위해 검증된 정보를 제공받을 수 있는 기회가 차단되고, 무엇보다 여성과 청년, 장애인 등 사회적 약자들의 정치참여가 약화돼 정치 발전이 가로막힐 수 있다”는 주장을 폈다(여성신문, 1250호, 특집/기획, 2013. 08. 08).

정당공천제를 폐지할 경우 여성들의 참여도가 현저히 축소될 것이라는 점은 충분히 예견된다.³⁾

본 연구에서는 기초단체정당공천제가 폐지될 경우 이러한 문제를 충분히 보완 할 수 있는 대안이 필요하다는 인식에서 여성을 중심으로 한 소수세력의 참여 방안을 모색하고자 하였다. 그러므로 본 연구의 중심주제는 기초단체정당공천제의 폐지 여부에 대한 논의가 아니라 폐지를 전제할 경우의 대안을 모색하는데 초점이 두어져 있다. 그러나 이러한 대안에 대한 체계적인 연구는 거의 보이지 않으므로, 본 연구에서는 선행연구에서 논의 되어온 쟁점을 토대로 설문문항을 구성하여 학계인사와 지방의원 및 시민단체 구성원을 대상으로 한 설문조사를 실시하고, 응답집단별 교차분석결과를 토대로 대안을 제시하는 연구방식을 취하였다.

II. 기초단체정당공천제에 관한 쟁점과 보완 과제

1. 기초단체정당공천제의 찬반 논리

지방선거의 정당공천제에 대한 장·단점과 정당참여 배제에 대한 논의는 특히 미국을 중심으로 활발하게 전개되어 왔다.⁴⁾ 미국의 경우 19세기의 정당정치 활성화 이후 20세기 초에 이르기까지 지방정부는 강력한 정당 조직과 정당 보스에 의해 운영되고, 선거 결과에 따라 정부 내 주요 보직과 정부 사업 등의 이권이 정당의 지지자들에게 배분되는 폐해를 가져왔으며, 특히 동북부와 중서부와 같이 이민자의 유입이 많았던 도시에서 그러한 경향이 높게 나타났다. 그 결과 19세기 말부터 개혁을 위한 진보주의 운동이 전개되고 캘리포니아 주 등에서는 헌법 수정을 통해 모든 지방선거를 무소속 선거(nonpartisan election)로 개정하는 등 많은 지역에서 선거제도의 변화가 일어났으며, 특히 정당의 뿌리와 역사가 약한 남부 및 서부에서 크게 일어났고(Cassel, 1985: 496), 정당참여 배제는 주로 선거홍보물과 투표용지의 정치표시금지 형태로 나타났다(가상준, 2010: 34-36; 김순은 2012).⁵⁾

우리나라의 경우 1995년 단체장 직선이후 기초단체장 정당공천제 폐지에 대한 논의가 제기되었

3) 2006년에 기초의회 정당공천제 및 비례대표제 도입과 2010년 여성할당을 강제하는 여성의무공천제 도입 등 공직선거법상의 강제규정과 제도에 따라 지난 2002년 3.2%이던 여성의원 점유비율은 2006년 13.7%, 2010년 18.7%(747명)로 증가하였으며, 여성단체들은 향후 기초단체의 정당공천을 폐지하면 여성의원비율이 5% 이하로 감소될 것이라는 전망하고 있다(정세욱, 2013, 기초지방선거 정당공천제 폐지법안에 관한 의견, 정당공천 폐지 시민행동 워크숍 발제문).

4) 일본의 경우 특정 정당의 공천이나 다수정당으로부터의 정당추천을 허용하지만 현실적으로 지방선거에서의 정당의 영향력이 떨어져 정당공천이 기피되는 경향을 보이며, 영국의 경우 상향식 공천이라는 차이가 있지만 지방선거에서 정당공천이 지배적이므로 미국과는 차이를 보이고(김순은2012), 그밖에 독일과 프랑스의 경우도 원칙적으로 지방선거에 정당공천이 제도화되어 있으며 활성화되어 있으므로(강경태, 2009: 239-240), 이들 국가의 사례는 우리나라의 정당공천제 폐지논의와는 다소 거리가 있다 하겠다.

5) 가상준(2010: 36-37)의 2007년도로 추정되는 자료에 의하면 미국 시정부(자치시 19,492개, 타운 16,519개로 추정)의 약 77.3%가 공식적으로 정당공천이 배제된 무소속 선거로 치러지고 있다.

으며, 2006년에 기초의원의 정당공천제가 도입되면서부터 논의가 확대되었다(김종업 외, 2012: 7). 이하에서 정당공천제의 중심적 논의인 기초의회 정당공천에 학계의 찬반의견을 간략히 요약하면 아래 표와 같다.

〈표 1〉 기초의원 정당공천제 폐지에 대한 학계의 논의

구분	근거논리	주요 주장자
찬성 논리	1. 정당 공천과정의 부조리	육동일(2006), 임승빈(2006) 주용학(2007)
	2. 기초자치의 중앙정치 예측화	육동일(2006), 주용학(2007)
	3. 정당 위주의 선거로 후보 및 정책의 실종	이부하(2008), 남창우·최화식(2009)
	4. 정당공천제의 고비용 선거 유발	박재욱(2006)
	5. 미국에서 약 80%의 지방정부가 정당공천제를 실시하지 않는 점	주용학(2007), 김순은(2012)
반대 논리	1. 대의민주주의에서 정당정치는 가장 효율적인 대의기제	황아란·김성호(2000)
	2. 중앙정치 예측화 주장은 지방정부의 자치권과 결정권을 간과하는 인식	가상준(2010)
	3. 정당 참여는 참신한 후보와 여성의 진출을 활성화하고 토호세력의 장악을 예방	강경태(2009), 황아란(2010a; 2010b)
	4. 후보들에 대한 인지도를 높여 정책 홍보에 따른 선거 비용 감소	가상준(2009)
	5. 미국 등 외국 사례의 단순 비교는 지양되어야 함	가상준(2009) 윤종빈(2010)

주: 찬·반논리에는 연구자의 주된 주장이 아닌 논리전개과정의 직, 간접적인 언급이 포함됨
 자료: 가상준(2010), 미국의 지방선거 정당공천제도, 국회입법조사처 정책연구보고서: 5-6쪽을 중심으로 보완 작성

이상과 같이 기초단체정당공천제에 대해서는 찬반의 논리가 대립되고 있지만 최근의 국민들과 전문가들에 대한 설문조사에 의하면 폐지의견이 지배적으로 높게 나타나고 있다(주용학 2007: 37; 성기중, 2011: 277-278; 김순은, 2012; 육동일, 2013).⁶⁾ 이하에서 그동안 논의되어온 정당공천제 폐지 이유를 보다 구체적으로 살펴보면 다음과 같다.

지방선거에서의 정당공천에 따른 가장 큰 문제점으로는 공천헌금 등 각종 명목으로 고액의 금전이 공천권자 또는 정당에 전달되는 것으로 나타나고 있으며, 공천과정에서의 금전수수가 임기 중의 부패로 이어질 가능성이 높다는 것이다(주용학, 2002: 67; 육동일, 2006: 11; 김순은, 2012). 그리고 지방의원의 공천권을 실질적으로 해당 지역구의 국회의원이 행사하다보니 국회의원들이 지방의회의 활동에 적지 않은 영향을 미친다는 것이다. 지방의회의 새로운 집행부가 구성될 때마다 선거 과정에서 당파를 둘러싸고 갈등이 야기되고 있으며 심지어는 선거의 갈등으로 장기간 지방의회의 구성이 늦어져 행정에 차질을 주는 경우가 발생하기도 하였다(김순은, 2012). 이러한 과정에서 공천권을 행사한 국회의원들이 종종 지방의회의 의장, 부의장, 상임위원장 등의 선거에 직·간접적으로 관여하고 있다는 보고도 나타나고 있다(부산일보, 2012. 7. 11).⁷⁾

6) 2012년 7월에 한국지방정부학회 회원, 공무원, 기초단체장 271명에 대한 김순은(2012)의 연구에 의하면 기초의회와 단체장을 포함한 기초단체정당공천제에 대하여 75.9%가 반대의사를 표명하였다.

또한 국회의원들이 해당 지역구를 방문할 경우 해당 지방의원들이 의정활동을 도외시키고 국회의원과 동행하는 등의 행동으로 마치 지방의원들이 국회의원의 현지 비서관과 같은 역할을 수행하기도 하며, 대선이나 국회의원 선거과정에서는 아예 선거사무소에 출석하여 의정활동보다는 선거운동을 최우선적으로 지원하는 것이 다반사가 되었다.⁸⁾ 이러한 현상은 기초자치단체장에게도 유사하게 나타나 정당공천제를 “현대판 노예계약”이라는 자조의 목소리가 나타나기도 하였다. 이와 같은 현상이 특히 우리나라에서 많이 나타나는 이유는 정당의 비민주성과 지역정당의 특성을 지닌 현실 정치 하에서 “특정 지역에서의 공천은 당선”을 의미하기 때문이라 볼 수 있다(주용학, 2007: 48-49; 송광운, 2008: 132; 박영강, 2009: 343; 남창우·최화식, 2009: 326).

그밖에 특정지역에서 지배적 영향을 미치는 정당의 경우 특히 공천과정에서 공천헌금이 수수되거나(이상목, 2007: 59), 경선과정이 본선보다 더욱 큰 의미를 지니게 되어 본선 못지않은 경선비용이 들게 되어 결과적으로 고비용 선거가 될 가능성도 높아진다(박재욱, 2006: 355). 덧붙여 미국의 대다수 지방정부에서 정당공천제가 금지되는 점 역시 직·간접적으로 우리나라 정당공천제의 폐지 주장과 맥락을 같이 한다(주용학, 2007: 41; 김순은 2012: 19). 2001년도 자료에 의하면 서베이에 응한 미국의 시정부에서 77%가 정당공천을 배제하고 있는 것으로 나타나고 있는데(National League of Cities, www.nlc.org, 검색일: 2013. 12. 16), 이와 같은 현상은 정당공천이 가지는 명분보다는 현실적인 문제점이 크다는 점을 단적으로 증명하는 것이라고 여겨진다.⁹⁾

한편, 지방선거의 정당공천제에 대한 이상의 문제점을 대체로 인정하면서도 정당공천제가 지니는 장점에 착안하여 정당공천제의 폐지보다는 공천방식의 보완이나 투표방식 내지 기호제의 보완을 통하여 문제해결을 시도하려는 대안도 제기되었다(박재욱, 2006: 357; 강경태, 2009: 246-248; 장갑호 외, 2009: 13; 우성호·이환범, 2010: 76; 황아란, 2010b: 49; 김종업 외, 2012: 14; 김두년·김택, 2013: 99-100). 정당공천제는 정당 활동을 통한 민주주의를 실현한다는 헌법적 가치에 부합될 뿐 아니라 운용과정에서 의식 있는 지역구 국회의원의 경우 참신한 인사를 지방선거의 지역구에 공천하거나, 지역구 당선이 어려운 전문가, 여성, 소외계층인사들에 대해서는 정당비례대표제를 통하여 지방의회에 참여시키기도 하기 때문이다. 지방공직자를 대상으로 설문조사를 실시한 최창수(2007: 195-196)의 연구에 의하면, 지방의회의 정당공천제에 대해서는 폐지의견이 높게 나타났지만, 정당공천이 지방의회의 질적 발전에는 긍정적인 영향을 미치는 것으로 나타났다. 김종업 외(2012: 17)는 기초의회 정당공천제와 중선거구제, 비례대표제가 정당의 영향력 증대와 같은 부정적인 측면이 있

7) 해운대구 의회의 경우 2012년 하반기 의장단 구성과정에서 정파의 대립에 따라 후속적인 상임위원장 구성에 난항을 겪었으며, 의장단 구성이후에는 상당기간 반대집단 의원의 회의 출석이 저조하여 의사일정의 제약을 초래하기도 하였다. 이러한 현상은 비단 해운대구에 한정되지 않고 부산시의 여러 기초의회에서 유사하게 나타남은 물론 전국적인 현상이라 보아도 좋을 것이다(부산일보, 2012. 7. 11자 참조).

8) 이러한 내용은 본 연구자의 평소 관찰이나 지방의원과의 개별적 인터뷰 결과를 토대로 제시하게 되었다.

9) 이러한 입장은 대조적으로 가상준(2010)은 미국의 지방정부 정당공천제를 문화적·역사적 맥락에 대한 파악 없이 인용하는 것은 바람직하지 않으며, 정당공천제 폐지에 따른 투표율 하락, 특정 정당 및 직업군에게 유리한 구도, 정책의 반응성 약화 등의 문제점으로 미국 내에서 정당공천이 필요하다는 주장도 제기됨을 강조하고 있다(Cassel, 1985: 497; Davidson and Fraga, 1988: 388; Schaffner and Streb, 2002: 579; Wright 2008: 15; Schaffner 외 2인, 2007: 246).

음에도 책임정치 향상, 지역주의 완화, 여성과 소수정당의 지방의회 진출 향상 효과가 있다고 주장하였다. 이상목·박신영(2010: 57-58) 역시 기초의회선거의 정당공천제도입이후 비례대표 혹은 지역구 정당공천을 통하여 특히 여성의 진출이 두드러지게 증가하는 장점이 나타났음을 밝히고, 정당공천제의 유지가 필요하다는 입장을 취한다. 장갑호 외(2009: 130)는 기초의원의 정당공천제가 중앙정치개입으로 인한 주민무관심, 지역주의 심화 등의 문제가 있지만 의정성과에는 어느 정도 긍정적인 영향을 미치고 있으므로 정당공천제를 유지하면서, 정당후보자의 가나다순 기호 부여방식의 개선, 비례대표의 소수정당참여 강화 등 선거제도를 개선할 필요가 있다는 입장을 보였다.

2. 정당공천제의 문제점에 대한 보완논의

전술한 바와 같이 정당공천제는 지명도나 재력이 부족한 참신한 인재나 여성, 소외계층인사를 지역구 혹은 정당비례대표제를 통하여 지방의회나 기초단체장으로 등용하는 순기능을 지니고 있다. 뿐만 아니라 소수정당의 지방정치 참여를 촉진하는 측면도 있으므로 이를 폐지할 경우 반드시 보완책이 요청되며, 이러한 대안들은 정당공천제의 유지를 통한 것과 폐지를 통한 것으로 구분된다.

1) 정당공천제의 유지를 통한 보완방안

정당공천제의 유지를 통한 보완방안으로는 정당의 민주화와 지역정당제 도입, 경선제의 보완, 투표방식 내지 기호제의 보완 등으로 구분된다. 강경태(2009: 237, 246)는 정당공천제하에서 나타나는 정치인의 비리에도 불구하고, 민주정치란 정당정치이므로 지방선거에서의 정당참여는 불가결하다면 서 대안으로 정당자체의 민주화와 지역정당의 허용방안을 제시하였다. 박재욱(2006: 354-355)은 공천관련 비리의 폭로가 제도의 개선에 도움이 될 수 있다고 하면서 경선제의 개선에 초점을 두어 대안을 제시하였으며, 구체적 대안으로는 선거인단 수의 확대와 공천심사위원회의 외부전문가 참여 확대, 경선비용의 규제, 선 심사 사후 경선제의 폐지, 여성의 지역구 공천확대 등을 들고 있다. 한편, 허철행(2011: 245-246)은 기초단체선거의 정당공천제 폐지나 정당공천제의 한시적 유예 방안이 필요하지만 동 대안의 실현이 정치적 역학 관계로 불가능할 경우 지역정당의 허용이나 시민연대의 지방선거 참여, 정당공천제의 민주화와 투명성 확보 등이 필요하다는 입장을 취하고 있다. 유사한 연구로 성기중(2011: 289-290)은 기초단체의 정당공천은 폐해가 많아 폐지가 바람직하지만 불가피하다면 정당평가제와 보조금제 차등배분 및 지역주민의 참여를 높이는 “주민공천경선제” 도입 등 정당공천 관련제도를 획기적으로 변화시켜야 한다는 주장을 폈다.

황아란의 연구(2010a: 60; 2010b: 48)에 의하면 기초의회에 최초로 정당공천이 허용된 2006년의 중선거구제 통합선거에서 기초의원에 대한 기호효과가 나타나 지역의 유력정당 기호가 유권자들에게 선호되었으며, 복수 정당후보자의 경우 “가” 번이 “나” 번보다 유리한 현상이 나타나, 이러한 문제에 대한 대안으로는 소선거구제의 실시, 분리선거의 실시와 함께 기호효과를 줄이기 위해 투표용지에 후보의 기재순서를 투표소마다 달리하는 방안 등의 검토를 제안하였다. 그러나 정당공천제의

유지론자 중에서도 선거제도의 운영에 대해서는 주장이 엇갈린다. 우성호·이환범(2010: 78-79)은 기초선거와 광역선거의 분리, 정당비례대표제의 폐지를 주장하지만 중선거구제에 대해서는 언급을 하지 않아 유지하는 입장을 보였다. 김종업 외(2012: 17)의 연구에서는 정당공천제를 개선하되 중선거구 유지와 비례대표비율을 현행 10%에서 25%수준으로 높일 필요가 있다는 주장을 펴고 있다.

2) 정당공천제의 폐지를 통한 보완방안

정당공천제의 폐지를 통한 보완방안으로는 여성참여 방안과 정당공천제의 금지기간 설정, 정당표방제의 허용여부, 기초 및 광역선거의 분리 여부 등이 제시되고 있는 가운데 정당공천제 폐지나 정당표방제 금지에 대한 위헌성 문제도 제기되고 있다.

(1) 여성참여를 위한 대안

그 동안 기초단체선거의 정당공천에서 가장 지배적인 정책목표는 여성의 참여확대로 여겨지며, 이는 공천폐지과정에서 제기되는 가장 큰 반대세력이 여성단체인 점에서도 명백해 진다(정세욱, 2013). 정당공천폐지에 따른 여성참여 방안으로는 최근 다음과 같은 방안이 제기되고 있다.

첫째로는 황주홍의원이 대표 발의한 공직선거법 일부개정법률안(2013. 5. 20. 발의)에서 제시된 여성명부자치구·시·군의회의원제도(이하 여성명부제)로 이는 자치구·시·군의회의원의 30%를 여성만이 참여할 수 있는 후보자명부에 등록하고 유권자가 명부에 등록된 후보자에 대한 투표로 당선자를 결정하도록 하는 방안이다. 동시에 동 법안에서는 자치구·시·군의회 의원후보자 및 자치구·시·군 단체장후보자의 정당표방을 금지하도록 하고 있다. 이 경우 일반 선거구는 소선거구제를 채택하거나 현재와 같은 중선거구를 유지할 수도 있으나, 여성명부제는 전체 선거구에서 선출하므로 선거구가 넓어 여성들의 선거운동에 어려움이 있고, 과도한 선거비용이 지출될 우려가 있다.

둘째로는 중선거구에서 여성의원 1-3명을 선출하는 안으로 이는 현행 중선거구제를 존치시키고, 선거구별로 남성후보투표용지와 여성후보투표용지를 별도로 작성하여 투표자로 하여금 성별 투표용지에 각각 투표하도록 하는 방안이다(정세욱, 2013). 당선인의 결정방법은 ① 의원 2인, 4인을 선출 시에는 남녀 후보투표용지별 득표순에 따라 각각 1위, 2위를 당선인으로 하고, ② 의원 3인 선출 시에는 남녀 후보자별 득표수 각 1위 및 남녀 후보자별 득표수 2위중에서 다수득표자가 당선되고, ③ 의원 5인 선출 시에는 남녀 후보자별 득표수 각 1위 및 2위와 남녀 후보자별 득표수 3위중에서 다수득표자가 당선된다.

셋째로는 기초의회에 해당 시·군·구 단위 광역의원선거의 정당득표에 따른 비례대표제를 도입하는 방안을 들 수 있다(박영강, 2009: 344; 부산일보, 2013. 9. 3). 이 대안은 기초의원선거에서 지역구 공천을 배제한다는 점에서는 정당공천 폐지의 범주에 포함되지만, 기초의회 내에 일정비율의 정당공천 비례대표를 둔다는 점에서 정당공천제의 장점을 활용하는 절충형이라고 볼 수 있다. 이 대안의 장점은 기초선거과정에서 정당의 개입을 금지하지만, 정당이 주도적으로 여성이나 소외계층을 기초의회에 참여하게 할 수 있으며, 광역선거를 바탕으로 하므로 기술적으로도 간편하다는 점이다. 동 비례대표를 30% 수준으로 할당한다면 여성이나 소수자의 참여문제는 해소 될 수 있으나,

기초단체 정당참여의 배제리는 기본적 정신에 부합되지 않는다는 논리적 문제점을 지니고 있다.

그 밖에 정세욱(2013)의 대안에서는 소선거구제를 토대로 남성선거구와 여성선거구제를 채택하는 대안을 제시하기도 하였으나, 동 대안에서 제시하는 남·여 지역구를 구분한다는 것은 현실적으로 매우 어려울 뿐 아니라 위헌의 소지가 있다는 비판도 제기된다. 이상의 대안에서는 여성의 참여비율을 대체로 30% 이상 수준으로 제시하고 있는데 이는 현행 공직선거법 23조에서 규정하는 기초의회 비례대표 10%보다 훨씬 높은 수준이다. 여기서 30%라는 기준은 일반적으로 소수자의 보호에서 적용되는 기준이 30% 수준이라는 인식에서 제시된 것으로 보인다.

(2) 정당공천 금지기간 설정 및 선거의 분리 방안

정당공천은 헌법이 보장한 장치이므로 기초선거의 정당공천을 무제한 금지하는 것은 현행 헌법상 위헌의 소지도 있을 수 있다. 그러나 금지기간에 대해서는 위헌논쟁이 일어나지 않고 있는 편이며, 허철행(2011: 240)은 정치권의 정당공천제 폐지에 따른 저항을 우려하여 한시적으로 유보하는 타협안을 제시하였다. 그러나 우리의 경험에 의하면 향후 12년간 정당공천의 폐해가 사라질 가능성은 적으므로 시기를 못 박을 필요는 없다는 반론 역시 제기되고 있다.¹⁰⁾

지방선거의 분리 방안이 제기된 것은 2010년 6월의 지방선거부터 교육감선거까지 포함되어 유권자는 후보자 선택에 어려움이 커졌고, 기초단체선거에 정당공천이 배제될 경우 후보지의 수가 많아지고 심지어는 후보자 난립상태마저 생길 소지가 높기 때문이다. 따라서 정당공천제를 폐지할 경우 주민들에게 후보자에 대한 올바른 판단 기준을 제시하기 위해서는 1991년도와 같이 광역선거와 기초선거를 분리할 필요성이 있다는 주장이 제기되고 있다(육동일, 2006: 22).¹¹⁾ 이 경우 교육감선거는 광역선거보다 기초선거와 통합하는 것이 바람직하다는 대안도 제시되고 있다(육동일, 2013).

(3) 정당표방제의 금지 등과 위헌논의

과거의 지방의원 선거에서 정당표방금지가 위헌이라는 현재의 결정이 있었으므로(2003.1.30, 2001헌가 4 사건), 향후 기초선거에서 정당공천을 배제할 경우 후보자가 자신이 지지하는 정당의 표방을 어느 정도로 허용할 것인가도 중요한 정책과제로 여겨진다. 정당표방제의 금지가 논의되는 것은 특정정당이 지배하는 지역에서는 정당의 내부적 공천이 사실상의 정당공천과 같은 작용을 하여 정당공천폐지 효과가 무력화할 수 있기 때문이다. 선행연구에 의하면 기초단체 정당공천제 폐지의 대안으로 정당표방제를 허용할 수 있다는 입장(송광운, 2008: 132)과 정당표방제의 허용이 정당공천제 폐지의 정신을 훼손한다는 반대의 입장으로 대별된다(육동일, 2006: 24).¹²⁾

10) 정당별 기초선거 정당공천제의 논의 과정에서 새누리당은 향후 12년간 폐지 후 존치여부 재결정하지는 대안을 피력한 반면 민주당은 기한을 정하지 않고 폐지하지는 대안을 제시한 바 있다(정세욱, 2013).

11) 육동일(2006: 22)은 광역과 기초선거분리의 근거논리로 일본과 영국이 자치단체장과 지방의원선거에서 광역과 기초를 분리하고 있으며, 미국에서도 지배적인 경향임을 들고 있다.

12) 이러한 양분론에 비하여 김순은(2012)은 절충안으로 기초선거에서 정당공천을 실시하되 미국과 같이 투표용지와 홍보물에 정당표시를 금하는 정당표시금지제를 제안하고 있으나, 이는 과거 기초의회 정당공천제 미실시 시기의 내친과 유사하므로 유권자의 입장에서 볼 때 사실상 정당공천폐지 및 정당표방제의 금지에 해당

정당표방금지를 위헌이라고 판정한 현재의 결정에 대해서는 “특정정당을 지지하는 정치적 표현을 허용하되, 기초의원선거에서 정당공천을 제한하는 법률조항을 합헌으로 선언했어야 했다”는 비판과 함께 후보자의 소속정당 표시를 입법자가 하도록 해야 한다는 주장이 제기되고 있다(이부하, 2008: 269). 또한 유사한 사안에 대해서 과거 현재에서 합헌으로 결정한 사례(1999.11.25, 1999헌바 28 사건)가 있을 뿐 아니라, 미국의 지방선거에서도 정당표시제를 금지하는 사례가 광범하게 나타나고 있으므로 후보자의 정당표방금지를 일률적으로 위헌이라 할 수는 없을 것이며 국민이나 후보자의 기본권을 어느 정도 훼손하는 것인가에 대한 구체적인 정황이 고려되어야 할 것이다.

한편, 2003년 헌법재판소의 정당표방금지에 대한 위헌결정이 정당공천제 폐지의 위헌성을 시사하고 있다는 주장도 제기되고 있으나, 이러한 현재의 결정은 정당표방제에 국한될 뿐 정당공천제 폐지는 별개의 사안이며 입법자가 자유롭게 행사할 수 있는 법률사항이라고 여겨진다(이부하, 2008: 270). 또한 2003년의 현재결정에서 위헌사유로 정치적 표현의 자유침해와 평등원칙위배를 논거로 제시하고 있는데, 평등원칙위반 사유에서는 오히려 기초단체장을 정당의 영향에서 배제하는 것이 바람직하다는 언급을 하고 있어 기초선거의 정당공천배제 논리로도 해석될 수 있다(신봉기, 2005: 11, 23).¹³⁾

Ⅲ. 조사설계

1. 접근방법 및 조사방법

전술한 바와 같이 정당공천제의 문제를 개선하는 방안은 정당공천제를 유지하면서 제도를 보완하는 방안과 이를 폐지하고 여성참여의 위축 등과 같이 부수적으로 발생하는 문제점을 보완하는 두 가지 정책방향이 대립되어 왔다. 일반적으로 특정제도의 문제점을 해결하는 기본적 방식은 기존제도를 보완하는 것이라 할 수 있지만, 본 연구에서는 폐지를 전제할 경우 발생할 수 있는 문제점을 보완하는 데 초점을 두었다. 본 연구에서는 기초단체선거에서 정당공천이 폐지되어야 한다는 입장을 취하지만, 연구목적이 공천제 폐지의 당위성을 제시하는데 두어져 있지 않기 때문에 장·단점을 개괄적으로 언급하였을 뿐 엄밀한 분석을 하지는 않았다. 그럼에도 불구하고 선행연구의 여론주도층에 대한 조사결과나 분석결과에 의하면 공천제 폐지의 당위성은 높은 것으로 보인다. 동시에 기초단체만이라도 중앙정치의 간섭을 줄이고 생활 자치를 할 수 있도록 여건을 마련하는 것이 타당하다는 주장이 보다 설득력을 얻게 되어 2014년 1월 현재 국회 정치개혁특별위에서는 이러한

하는 효과를 줄 것이다.

13) 2014년 1월 현재 국회 내 정치개혁특별위원회에서는 기초단체정당공천제의 폐지에 대한 논의가 이루어지고 있다. 관련 공청회와 TV 토론회에서 새누리당은 2003년 현재 결정에 따라 정당공천제 폐지 입법은 위헌소지가 있다는 입장을 취하고 있으며, 민주당과 시민단체에 참여하는 일부 법학자들은 정당공천제와 정당표방제에 대한 기존의 현재 결정과는 무관하다는 입장을 취하고 있다.

의제를 다루고 있음도 본 연구의 전제에 대한 타당성을 높여준다고 본다.

정당공천제는 많은 문제점에도 불구하고 여성참여 측면에서는 특히 긍정적인 영향을 미치고 있으므로 이를 폐지하더라도 반드시 관련 보완장치가 필요하다. 따라서 본 연구는 정당공천제 폐지의 논의과정에서 제기될 수 있는 다양한 대안 중에서 보다 바람직한 대안을 모색하는 데 초점을 두고 있다. 연구방법으로 전문가와 여론 주도층에 대한 설문조사방식을 취한 것은 이해관계나 논쟁의 소지가 많은 새로운 대안의 경우 특정학자의 주장이나 국민들의 여론보다는 전문가 집단이나 관련분야 여론 주도층의 의견이 중요하다고 보았기 때문이다(김순은, 2012: 20).

본 연구의 분석틀에 해당하는 설문의 측정분야는 3가지로 구분된다. 중심주제는 최근 논의되고 있는 여성참여의 방안, 정당공천제 폐지의 시한설정과 정당표방허용 여부, 광역 및 기초선거의 분리 여부이지만, 선행연구결과의 확인을 위하여 정당공천제에 대한 찬·반 문항 등도 포함시켰다. 동시에 지방선거를 분리할 경우 교육감 선거를 어느 선거와 일치시키는가에 대한 문항도 포함시켰다.

여성참여의 방안으로는 전술한 황주홍의원 대표발의안에 포함된 여성명부제와 정세욱(2013)의 연구에서 제시된 중선거구 기반 여성동반당선제, 박영강(2009)이 제시한 바 있는 광역의원선거 기반 기초의원 정당비례대표제에 대한 선호도를 평가하는 데 초점을 두었으며, 전술한 소선거구제 기반 남·여선거구제 구분은 실현가능이 매우 낮을 것으로 추정하여 제외시켰다.

그러나 측정과정에서는 정세욱(2013)의 대안을 다소 수정하여 중·대선거구 기반 여성후보자 최소 1인 당선제로 대안을 변경하였다. 이러한 이유로는 정세욱(2013)의 대안에서는 1/3이상을 넘어서는 여성당선자가 보장됨에 비하여, 수정대안에서는 최소 당선자가 1/3 수준이면 적합하다고 보았기 때문이다.¹⁴⁾ 광역의원선거 기반 기초의원 정당비례대표제에 관한 문항에서는 비례대표의 범위를 지역구의 10-30% 범위로 설정함으로써 향후 실현될 경우 구체적인 범위를 선택할 수 있는

〈표 2〉 기초단체 정당공천제 폐지에 관한 쟁점과 측정문항

구 분	측정문항(명목척도)
1. 정당공천제 폐지에 관한 일반적 쟁점	- 정당공천제 폐지의 필요성 - 정당공천제의 폐지범위 - 정당공천제의 폐지기한
2. 여성 등의 참여를 위한 대안	- 여성 등의 참여를 위한 보완장치의 필요성 - 여성후보자 최소 1인 당선제 - 여성명부선거제 - 광역의원 정당득표에 따른 비례대표제 - 주요 대안의 우선순위
3. 기타 쟁점	- 정당표방제의 허용여부 - 기초선거와 광역선거를 분리하는 방안 - 교육감 선거의 실시시기
4. 배경적 요인	- 응답자의 소속(학회, 시민단체, 지방의원) - 성별(남자, 여자)

14) 수정대안의 중·대선거구제는 현행 선거제도를 그렇게 인식한 것이지 선거구제의 변경을 전제로 한 것은 아니다.

여지를 두었다.

본 연구에서 제시되는 정당공천제와 정당표방제 등의 문항들은 위헌성 문제를 내포하고 있으나, 응답자의 정책선호도 파악에 초점을 두어 위헌성 문제를 논외로 하고 응답하도록 설문을 구성하였다.

조사대상은 정당공천제에 대한 인식수준이 높은 학계인사, 시민단체회원, 기초의원으로 하였다. 학계에서는 한국행정학회 회원 중에서 표본을 추출하되 한국지방자치학회의 중복회원은 한국지방자치학회 회원으로 분류하고 나머지 회원은 기타학회(한국행정학회)로 구분하였다. 시민단체는 수도권과 동남권을 중심으로 지방자치와 관련성이 높은 단체의 임원과 활동성이 높은 회원 중에서 표본을 추출하되 남·여로 구분하였다. 기초의원은 수도권과 동남권으로 구분하여 표본을 추출하였다. 학계와 시민단체 구성원의 경우 지역별 차이가 크지 않을 것으로 가정하였지만, 지방의원의 경우 지역별 특성을 파악하기 위하여 집락추출방식을 취하였다. 이상과 같이 표본의 추출은 집단별 층화추출과 집락추출방식을 병행하되 하위집단별 최종적 표본은 임의 추출방식을 취하였다.

설문조사는 2013. 7. 16-8. 26기간 실시되었으며, 조사방법은 구조화된 설문지를 이용한 전화조사를 중심으로 하되, 현장조사 및 E-mail 방식을 보완적으로 활용하였다.

2. 표본의 특성

이상과 같은 방식으로 표출한 표본의 구체적인 특성은 아래 표와 같다. 표에서 특히 시민단체의 경우 부산지역과 수도권으로 분류(남·여 구분)되며, 표본추출 대상 단체들은 참여연대, 경실련, 지방분권국민운동 등 지방정치에 관심이 높은 단체들이다.

〈표 3〉 표본의 특성

구분	대상		조사인원
학계	한국지방자치학회		103
	기타학회(한국행정학회)		101
기초의원 (시·군·구)	수도권(서울, 경기)		46(서울) 54(경기)
	비수도권(부산, 경남, 울산)		56(부산) 31(경남) 16(울산)
	부산(남성)		54
	부산(여성)		50
시민단체	서울, 경기 및 기타지역	서울, 경기(남성)	49
		강원(남성)	7
		서울, 경기(여성)	45
		강원(여성)	3
합계	-		615

IV. 분석결과와 시사점

1. 기초단체 정당공천제의 폐지와 관련된 논의

기초단체 정당공천제의 폐지 여부에 대한 입장에 대해서는 전체적으로 폐지가 64.7%로 높게 나타났다. 소속별로는 유의한 차이(확률 값 $p < 0.05$)가 나타났으며, 시민단체와 학계가 폐지에 적극적인 반면, 기초의회의원은 유지해야한다는 입장이 보다 높게 나타나는 특징을 보이고 있다. 기초의원 중 수도권 의원은 폐지가 다수(48.5%)이나, 동남권은 유지가 다수(46.5%)를 이루어 기초의원의 정당공천 지지는 주로 동남권 기초의원의 의사가 반영된 결과로 볼 수 있다. 그러나 기초의원을 대상으로 한 분석에서는 대안의 선호도가 유사한 가운데 판단유보의 비율이 10%로 나타나 향후 응답에서 반전될 가능성도 내포하고 있다.

〈표 4〉 기초단체 정당공천제에 대한 입장(집단별)

(단위: 명, %)

소속 \ 입장	폐지해야한다	유지해야한다	판단 유보	합계
학 회	131(64.22)	65(31.86)	8(3.92)	204(100)
시민단체	180(85.71)	22(10.48)	8(3.81)	210(100)
기초의회	86(43.00)	94(47.00)	20(10.00)	200(100)
합계	397(64.66)	181(29.48)	36(5.86)	614(100)
통계량	자유도 4 카이제곱 84.5202 확률(p) 0.0001			

〈표 5〉 기초단체 정당공천제에 대한 입장(지방의원)

(단위: 명, %)

소속 \ 입장	폐지해야한다	유지해야한다	판단 유보	합계
수도권 기초의회	48(48.48)	47(47.47)	4(4.04)	99(100)
동남권 기초의회	38(37.62)	47(46.53)	16(15.84)	101(100)
합계	86(43.00)	94(47.00)	20(10.00)	200(100)
통계량	자유도 2 카이제곱 8.3436 확률 0.0154			

한편, 아래 표에서 기초단체정당공천제를 폐지할 경우 그 범위에 대해서는 전체적으로 “기초의회와 단체장 모두 폐지”의 비율이 높게(60.0%) 나타났다. 그러나 지방의원만 대상으로 한 분석결과에 의하면 수도권은 기초의회만 폐지가 다수(51%)로 나타났으나, 동남권은 모두 폐지가 다수(63.4%)로 나타났다.

〈표 6〉 정당공천폐지의 바람직한 범위: 위험성 여부 논의(집단별)

(단위: 명, %)

소속 \ 입장	기초의회만 폐지	기초의회와 단체장 모두 폐지	판단 유보	합계
학회	63(30.88)	109(53.43)	32(15.69)	204(100)
시민단체	26(12.38)	156(74.29)	28(13.33)	210(100)
기초의회	70(34.83)	102(50.75)	29(14.43)	201(100)
합계	159(25.85)	367(59.67)	89(14.47)	615(100)
통계량	자유도 4 카이제곱 34.9240 확률 0.0001			

〈표 7〉 정당공천폐지의 바람직한 범위: 위험성 여부 논의(지방의원)

(단위: 명, %)

소속 \ 입장	기초의회만 폐지	기초의회와 단체장 모두 폐지	판단 유보	합계
수도권 기초의회	51(51.00)	38(38.00)	11(11.00)	100(100)
동남권 기초의회	19(18.81)	64(63.37)	18(17.82)	101(100)
합계	70(34.83)	102(50.75)	29(14.43)	201(100)
통계량	자유도 2 카이제곱 22.9413 확률 0.0001			

그리고 정당공천을 금지할 경우 기한의 설정필요성에 대해서는 전체적으로 금지기간을 정할 필요 없음이 다수(52.2%)로 나타났으며, 집단별로는 유의한 차이가 나타나지 않았다.

〈표 8〉 기초단체의 정당공천을 금지할 경우 기한설정(집단별)

(단위: 명, %)

소속 \ 입장	향후 3기 12년 정도의 기한설정	금지기간을 정할 필요 없음	판단 유보	합계
학회	51(25.00)	109(53.43)	44(21.57)	204(100)
시민단체	52(24.76)	103(49.05)	55(26.19)	210(100)
기초의회	54(26.87)	109(54.23)	38(18.91)	201(100)
합계	157(25.53)	321(52.20)	137(22.28)	615(100)
통계량	자유도 4 카이제곱 3.3444 확률 0.5019			

2. 여성 등의 참여를 위한 보완 방안

먼저, 여성 등의 참여를 위한 보완장치 필요성에 대해서는 전체적으로 필요하다는 입장이 다수(64.2%)를 점하지만 집단별로는 유의한 차이가 나타났다. 학회의 경우 필요 48.3%, 불필요 42.4%로 비슷한 분포를 보였지만, 지방의원과 시민단체와 경우 필요하다는 입장이 각각 70%이상으로 높게 나타났다.

〈표 9〉 정당공천을 폐지할 경우 기초의회에 여성 등의 참여를 위한 보완장치의 필요성
(단위: 명, %)

소속 \ 입장	필요하다	불필요하다	판단 유보	합계
학회	98(48.28)	86(42.36)	19(9.36)	203(100)
시민단체	147(70.00)	48(22.86)	15(7.14)	210(100)
기초의회	148(74.37)	40(20.10)	11(5.53)	199(100)
합계	393(64.22)	174(28.43)	45(7.35)	612(100)
통계량	자유도 4 카이제곱 35.3625 확률 0.0001			

여성참여 대안 중 “선거구당 여성후보자 최소 1인 당선제”에 대해서는 전체적으로 긍정(41.1%)과 부정(41.0%)의 비율이 유사하게 나타났다. 집단별로는 시민단체는 긍정(54.8%)의 경향이 높고 나머지 집단은 부정적인 입장을 보여 집단 간 입장의 차이를 보였다.

〈표 10〉 정당공천을 폐지할 경우 3인 이상의 중·대선거구제를 실시하면서, 여성후보자 최소 1인 당선제를 도입하는 방안(나머지 후보는 남·여 공히 다수 득표자 순으로 당선)
(단위: 명, %)

소속 \ 입장	검토 가능한 대안으로 봄	바람직하지 못함	판단 유보	합계
학회	73(35.96)	96(47.29)	34(16.75)	203(100)
시민단체	115(54.76)	69(32.86)	26(12.38)	210(100)
기초의회	64(32.00)	86(43.00)	50(25.00)	200(100)
합계	252(41.11)	251(40.95)	110(17.94)	613(100)
통계량	자유도 4 카이제곱 29.7574 확률 0.0001			

여성참여 대안 중 “지역구 30% 수준의 여성명부제” 도입 방안에 대해서는 전체적으로 긍정(51.1%)이 다수를 점하고 있다. 집단별로는 유의한 차이가 나타나지만, 긍정 비율이 모든 집단에서 다수의 비율을 점하고 있는 점에서는 일치한다.

〈표 11〉 정당비례대표제 대신 지역구의 30% 수준을 여성만 후보자로 하는 “여성명부선거제” 를 도입하는 방안(동 선거는 시, 군, 구 단위로 실시 됨)
(단위: 명, %)

소속 \ 입장	검토 가능한 대안으로 봄	바람직하지 못함	판단 유보	합계
학회	96(47.06)	85(41.67)	23(11.27)	204(100)
시민단체	115(54.76)	68(32.38)	27(12.86)	210(100)
기초의회	103(51.50)	57(28.50)	40(20.00)	200(100)
합계	314(51.14)	210(34.20)	90(14.66)	614(100)
통계량	자유도 4 카이제곱 12.5881 확률 0.0135			

여성참여 대안 중 “광역의원선거의 정당득표에 따른 비례대표제”에 대해서는 전체적으로 긍정(42.4%)이 다수를 점하고 있으나, 집단별로는 차이가 크게 나타났다. 시민단체의 경우 부정적 입장(46.7%)이 다수를 점하고 있지만, 나머지 집단에서는 긍정의 비율이 보다 높게 나타났다. 그러나 기초의회의 경우 판단유보 비율이 31.5%로 높아 향후 대안의 선호도 변화가 있을 가능성도 내포하고 있다.

〈표 12〉 여성 등의 참여 방안으로 광역의원(시, 도의원)선거의 정당득표에 따른 기초의회(시군구의회) 비례대표제를 도입하는 방안(비례대표 10-30% 범위 검토, 기초의회의 정당관여라는 문제점 있음)

(단위: 명, %)

소속 \ 입장	검토 가능한 대안으로 봄	바람직하지 못함	판단 유보	합계
학회	95(46.80)	82(40.39)	26(12.81)	203(100)
시민단체	80(38.10)	98(46.67)	32(15.24)	210(100)
기초의회	85(42.50)	52(26.00)	63(31.50)	200(100)
합계	260(42.41)	232(37.85)	121(19.74)	613(100)
통계량	자유도 4 카이제곱 35.0355 확률 0.0001			

여성참여 대안 중에서 가장 선호도가 높은 대안에 대해서는 전체적으로 여성명부선거제의 선호도(28.6%)가 상대적으로 높지만, 판단유보(32.7%) 비율이 가장 높게 나타났다. 집단별로는 여성이 50%를 차지하는 시민단체에서 특히 여성명부선거제에 대한 선호도가 높게(34.5%) 나타났으며, 나머지 두 집단에서는 여성명부제와 광역기반 비례대표제를 유사한 비율로 선호하는 경향을 보이고 있다. 성별분석에서는 여성의 경우 여성명부선거제의 선호도(38.9%)가 상대적으로 높지만, 남성의 경우 판단유보(38.2%), 여성명부선거제(24.7%), 광역기반 비례대표제(22.9%)의 순으로 나타났다. 이 상에서 전체적으로 판단유보의 비율이 높게 나타난 것은 대안들이 전문가나 여론주도층에게도 아직까지 잘 알려져 있지 않아 선택에 어려움이 있었기 때문으로 해석된다.

〈표 13〉 기초의회에 여성 등 참여를 위한 3가지 대안 중 바람직한 대안(집단별)

(단위: 명, %)

소속 \ 입장	중· 대 선거구제를 통한 여성후보자 최소 1인 당선제 도입	지역구의 30% 수준을 여성만 입후보하는 여성명부선거제 도입	광역의원선거의 정당득표에 따른 기초의회 정당비례대표제 도입	판단 유보	합계
학회	38(19.00)	40(20.00)	40(20.00)	82(41.00)	200(100)
시민단체	48(22.97)	72(34.45)	34(16.27)	55(26.32)	209(100)
기초의회	18(9.00)	62(31.00)	58(29.00)	62(31.00)	200(100)
합계	104(17.08)	174(28.57)	132(21.67)	199(32.68)	609(100)
통계량	자유도 6 카이제곱 35.4311 확률 0.0001				

〈표 14〉 기초의회에 여성 등 참여를 위한 3가지 대안 중 바람직한 대안(전체성별)

(단위: 명, %)

성별 \ 입장	중· 대 선거구제를 통한 여성후보자 최소 1인 당선제 도입	지역구의 30% 수준을 여성만 입후보하는 여성명부선거제 도입	광역의원선거의 정당득표에 따른 기초의회 정당비례대표제 도입	판단 유보	합계
남성	63(14.25)	109(24.66)	101(22.85)	169(38.24)	442(100)
여성	41(24.55)	65(38.92)	31(18.56)	30(17.96)	167(100)
합계	104(17.08)	174(28.57)	132(21.67)	199(32.68)	609(100)
통계량	자유도 3 카이제곱 32.4245 확률 0.0001				

3. 기타 쟁점에 대한 논의

먼저, 정당표방제의 허용 여부에 대해서는 전체적으로 가능한 금지가 다수(48.3%)로 나타났으나, 집단별로 유의한 차이가 나타났다. 기초의회의 경우 가능한 허용이 다수로 나타났지만(45.8%), 나머지 집단에서는 금지비율이 다수로 나타났다.

〈표 15〉 정당공천을 금지할 경우 정당표방에 대한 입장: 위험성 여부는 논의

(단위: 명, %)

소속 \ 입장	정당표방도 가능한 금지해야 할 것	정당표방은 가능한 허용해야 할 것	판단 유보	합계
학회	106(51.96)	64(31.37)	34(16.67)	204(100)
시민단체	113(53.81)	43(20.48)	54(25.71)	210(100)
기초의회	78(38.81)	92(45.77)	31(15.42)	201(100)
합계	297(48.29)	199(32.36)	119(19.35)	615(100)
통계량	자유도 4 카이제곱 32.7941 확률 0.0001			

다음, 기초선거의 정당공천제를 금지할 경우 후보자 난립 등에 대처하기 위한 분리선거 대안에 대해서는 전체적으로 불필요(44.9%) 비율이 다수로 나타났다. 그러나 시민단체에서는 필요하다(45.0%)는 응답비율이 보다 높게 나타나 다른 집단과는 대조를 보이고 있다. 전체적으로 대안에 대한 응답비율의 차이가 크지 않은 가운데 판단유보의 비율이 16.7%의 수준으로 나타나 역시 응답의 반전현상이 나타날 가능성을 지니고 있다.

〈표 16〉 정당공천제를 금지할 경우 기초선거와 광역선거를 분리하는 방안

(단위: 명, %)

소속 \ 입장	필요하다	불필요하다	판단 유보	합계
학회	67(32.84)	113(55.39)	24(11.76)	204(100)
시민단체	94(44.98)	76(36.36)	39(18.66)	209(100)
기초의회	75(37.50)	86(43.00)	39(19.50)	200(100)
합계	236(38.50)	275(44.86)	102(16.64)	613(100)
통계량	자유도 4 카이제곱 16.9957 확률 0.0019			

마지막으로, 지방선거를 분리할 경우 시·도 교육감 선거를 어느 선거와 같이 실시하는 것이 좋겠느냐에 대해서는 전체적으로 광역선거와 동시실시(46.6%)가 다수를 점하고 있으며, 집단별 차이에도 불구하고 모든 집단에서 이러한 경향성은 동일하게 나타나고 있다. 그러나 전체적으로 판단 유보 비율이 34.8%로 높게 나타나 보다 논의가 지속되어야 할 과제임을 시사하고 있다.

〈표 17〉 만약 지방선거를 분리한다면 교육감 선거의 실시 방안

(단위: 명, %)

소속 \ 입장	기초단체선거(시군구 의원 및 단체장 선거)와 동시실시	광역단체선거(시·도의원 및 단체장 선거)와 동시실시	판단 유보	합계
학회	21(10.34)	113(55.67)	69(33.99)	203(100)
시민단체	60(28.71)	103(49.28)	46(22.01)	209(100)
기초의회	33(16.50)	69(34.50)	98(49.00)	200(100)
합계	114(18.63)	285(46.57)	213(34.80)	612(100)
통계량	자유도 4 카이제곱 51.0062 확률 0.0001			

4. 분석결과의 시사점

1) 기초단체 정당공천제의 폐지 및 금지기간 설정 여부

분석결과 전체 응답결과는 정당공천제의 폐지가 64.7%로 높게 나타나 선행연구의 전문가 설문조사 결과와 일치하는 경향을 보였다. 지방의원의 경우 다른 집단과 달리 기초단체정당공천 폐지에 소극적인 입장을 보였고, 동남권 기초의회에서 정당공천 유지 비율이 높게 나타난 것은 새누리당의 세력이 크기 때문인 것으로 여겨진다. 이러한 결과는 최근 새누리당에서 기초단체정당공천제 폐지에 소극적인 태도를 보이는 진원지가 동남권이나 영남권임을 시사하고 있다. 그러나 선행연구에 의하면 부산지역 기초의원의 경우 기초의회 정당공천제 폐지에 대한 비율은 다수로 나타나 기초단체장을 포함하는 경우와 차이를 보였으며, 정당별로는 유의한 차이를 보이지 않았다(이안호, 2014: 53).¹⁵⁾

15) 2013년 11월에 부산광역시 기초의원 155명을 대상으로 설문조사에 의하면 “기초의원”의 정당공천을 폐지하

정당공천제를 폐지할 경우의 금지기간 설정 문제에 대해서는 전체응답결과에서 금지기간을 정할 필요 없음 52.2%, 3기정도의 기한 설정 25.5%, 판단유보 22.3%로 나타났다. 우리나라에서 지방자치체개이후 20여년이 지난 시점에서 정당 민주화가 이루어지지 못한 점을 감안하면 향후 10년 내 정당의 체질이 바뀔 가능성은 적다고 보아야 하며, 미국의 경우에도 그 필요성에 따라 지방선거에서 정당표시금지제도를 유지하는 것이 지배적인 경향인 점을 감안할 때 본 응답결과와 같이 미리 기간을 설정할 이유는 없다고 여겨진다.

2) 여성 등의 참여를 위한 보완장치

여성 등의 참여를 위한 보완장치 필요성에 대해서는 전체적으로 필요하다는 입장이 64.2%로 높게 나타났지만 학회의 경우 필요와 불필요가 유사한 비율로 나타나 여성을 특별히 배려할 필요가 없다는 인식을 보였다. 전체적 응답결과에서 제시된 3가지 대안 중의 선호도는 여성명부선거제(28.6%), 정당비례대표제(21.7%), 선거구당 여성후보자 최소 1인 당선제(17.1%), 판단유보(32.7%)의 순으로 나타났다. 그러나 집단별로는 여성이 50%를 차지하는 시민단체에서 특히 여성명부선거제에 대한 선호도가 높게(34.5%) 나타났으며, 나머지 두 집단에서는 여성명부제와 광역기반 비례대표제를 유사한 비율로 선호하는 경향을 보여, 성별에 따른 선호도의 차이를 보여 주었다. 그러나 부산시 기초의원을 대상으로 한 선행연구에 의하면 광역의원 선거 비례대표제가 가장 선호되는 것으로 나타나 집단별, 지역별, 시기별로 우선순위에 차이가 날 수 있음을 보여 주었다(이안호, 2014: 54).

우선, 3가지 대안 중에서 여성후보자 최소 1인당선제는 전문가집단의 주목을 받지 못할 뿐 아니라, 기본적으로 3인 이상의 중·대선거구를 전제하므로 선거구제의 변화에 부응할 수 없는 한계도 있으므로 일단 검토 대안에서 제외시킬 수 있을 것으로 본다.

다음, 최근의 대안으로 부상되는 “여성명부제”는 공직선거법의 개정안(황주홍의원 대표발의, 2013. 5. 20)이 발의된 후 지지가 확산되고 있어 본 조사에서도 선호도가 가장 높게 나타났지만, 아직까지 본격적으로 그 문제점이 검토된 것은 아니라고 여겨진다. 동 대안의 경우 여성 외 소수자의 대변 기능은 없으며, 자치구 전체단위를 선거구로 해야 하므로 여성후보자의 선거운동 범위가 지나치게 넓게 되고 후보자가 난립할 경우 유권자의 판단이 더욱 어려워질 수 있다는 점을 유의할 필요가 있다.¹⁶⁾

또한 본 조사에 의하면 기초단체 정당공천제 폐지에 따른 기초선거와 광역선거의 분리 필요성은 낮은 것으로 나타나, 지방선거가 내년 6월로 촉박한 점을 감안하면 다음 선거에서는 동시선거가 현실적인 대안이 될 것임이 확실하다. 만약 동시선거와 전체 선거구 단위의 여성명부제 선거가 맞물리게 된다면 “여성명부제”는 과거 교육감 선거와 마찬가지로 “로또식 선거”가 될 가능성이 대단

는 방안에 대해 찬성 54.8%, 반대 23.9%, 중립 21.3%로 나타났으며 정당별로 유의한 차이는 나타나지 않았다(이안호, 2014: 53).

16) 최근 전개되고 있는 기초단체정당공천 폐지를 위한 시민운동에서 “기초지방선거 정당공천폐지 대선공약 이행추진 시민행동”은 대안으로 여성명부제와 정당표방제를 주장하되 선거과정에서의 정당개입은 금지하는 대안을 제시하고 있다(정당공천폐지 시민행동 성명서, 2013년 12월 11일, 2014cara@naver.com).

히 높다고 볼 수 있다. 또한 대안의 선호도에서 “판단유보”의 응답비율이 가장 높다는 점은 여성 명부제에 대한 국민들의 이해도 역시 매우 낮을 것을 시사하고 있다.

이상과 같은 문제점을 감안하면 대안으로 “광역의원선거의 정당득표에 따른 비례대표제”를 적극적으로 검토할 필요가 있다고 본다.¹⁷⁾ 동 제도는 해당 시·군·구 광역의원선거의 정당득표에 따라 정원의 10-30%를 정당비례대표로 배분하는 방식이므로 지역구 기초선거에 정당 개입의 여지를 주지 않으면서, 여성이나 소수세력을 기초의회에 참여시킬 수 있는 장치이다. 따라서 여성 등의 참여를 보장하면서도 기초단체의 선거과정에서나 지방의회 운영과정에서 정당의 영향력을 현저히 줄일 수 있으며, 선거절차가 간소화되고 선거비용이 절약되는 장점을 지니게 된다. 문제는 기초선거에 정당이 개입 한다는 이념상의 거부감이지만 이미 기초의회선거에 정당이 관여한 경험이 있으므로 이러한 흔적을 남기는 것도 의미가 있을 것이며, 정당공천제 폐지에 소극적인 정당의 저항도 다소나마 완화시킬 수 있을 것이다.

3) 정당표방제의 허용 여부 등

기초의원선거에서의 정당표방은 사실상의 공천과 같은 성격을 지닐 수 있으므로 과거 헌법재판소에서는 정당표방금지를 합헌으로 판시한 바 있으나(1999. 11. 25, 99헌바28), 2003년에는 입장을 바꾸어 이를 위헌이라 판시하였다(이부하, 2008: 267). 그러나 두 사건의 내용 자체가 다르고, 정당공천폐지의 목소리가 높은 작금의 정책적 환경 역시 차이가 있으므로 향후의 헌법재판소 판결 역시 달라질 수도 있을 것이다. 정당표방제의 과도한 허용은 공천제 폐지의 효과를 무력화 할 수 있으므로 유권자와 후보자의 기본권을 침해하지 않는 범위에서 제한적으로 허용되어야 할 것이다. 본 연구의 분석결과에 의하면 집단별 차이를 보이지만 전체적으로 다수(48.3%)가 정당표방금지의 입장을 보이고 있으므로 여론의 흐름을 가늠할 수 있다. 따라서 정당공천제가 폐지된다면 제도의 취지와 여론에 부합될 수 있도록 가능한 범위에서 정당표방도 제한하는 것이 바람직할 것으로 본다.¹⁸⁾

기초선거의 정당공천제를 금지할 경우 분리 선거를 실시하는 대안에 대해서도 역시 집단별 차이를 보이지만 전체적으로 불필요(44.9%)가 다수로 나타났다. 정치개혁특위가 최근 구성되어 작동되는 것을 감안하면 내년 6월의 지방선거를 분리하는 데에는 한계가 있으므로 본 조사결과와 같이 일단 내년에는 통합선거를 실시하고 보다 장기적인 차원에서 검토할 필요가 있다고 본다. 지방선거 분리 시 교육감 선거를 실시하는 방안에 광역선거와 동시 실시(46.6%)가 다수로 나타나 향후 선

17) 본 연구에서 동 대안에 대한 선호도는 2위이지만 전술한 2013년 11월에 부산광역시 기초의원 155명을 대상으로 설문조사에 의하면 광역의원 선거 비례대표제 도입 46.4%, 지역구 여성 동반당선제 도입 28.6%, 여성 명부제 17.1%로 나타나 큰 차이를 보여 주었다(이안호, 2014: 54).

18) 정당표방제 금지의 내용은 일률적이지 않으며, 여러 단계를 지니고 있다. 정당표방제가 위헌이라는 2003년 판결이 나타나기 이전의 공직선거및선거부정방지법(1995) 제84조에서는 기초의회 선거에서 후보자가 특정정당의 지지 혹은 추천 받음을 표방할 수 없게 하였으나, 정당의 당원경력 표시는 허용하였다(이부하, 2008: 269 참조).

거 시기를 조정할 경우 이를 참고할 필요가 있을 것이다.

V. 결론

본 연구에서는 기초단체정당공천제가 폐지될 경우 기초의회에 여성이나 소수자의 참여가 제한될 수 있다는 관점에서 이를 위한 대안을 모색하고자 하였으며, 학계인사와 지방의원 및 시민단체 구성원을 대상으로 한 설문조사를 실시하고, 분석결과를 토대로 대안을 제시하고자 하였다. 이를 위하여 여성참여를 위한 보완방안에 초점을 두었으나 부수적으로 기초단체정당공천제의 폐지에 대한 여론의 확인이나, 기초선거와 광역선거의 분리 여부 및 정당표방제의 허용 여부 등에 대한 문항도 포함시켰다.

분석결과 전체적으로 기초단체정당공천 폐지에 찬성하는 비율이 높게 나타났을 뿐 만 아니라, 공천폐지대상도 기초의회와 단체장 모두 폐지하는 것이 바람직하다는 응답이 다수로 나타났다. 이러한 응답결과는 기초단체 정당공천제를 둘러싼 국민들과 전문가에 대한 기존의 조사결과와 일치하는 것으로 나타나, 정당공천폐지의 당위성을 높여 주었다. 그러나 지방의원의 경우 정당공천유지에 보다 높은 응답비율을 보여 다른 집단과의 차이를 보여 주었으며, 이러한 경향은 동남권 기초의회를 중심으로 보다 강하게 나타났다. 이러한 결과는 동남권 지방의회에서 새누리당이 지배적인 의석을 차지하고 있는 점을 감안할 때 최근 정당공천폐지에 소극적인 새누리당의 정책적 진원지가 동남권과 영남권일 수 있다는 시사점을 제시해 준다.¹⁹⁾

여성 등의 참여를 위한 보완장치에서 “여성명부선거제”에 대한 선호도가 상대적으로 높음에도 불구하고, 동 대안에는 여성 외에 참신한 인사나 소수자의 참여가 보장되지 않으며, 전체 자치단체를 여성선거구로 해야 하는 선거운동 및 선거비용의 문제, 후보자 난립과 유권자의 판단 곤란 등을 이유로 바람직한 대안이 되기 어렵다고 보았다.

대신 대안으로 “광역의원선거의 정당득표에 따른 비례대표제”의 검토를 제안하였다. 동 대안은 기초의회에 일정비율의 정당비례대표를 허용하지만, 광역의회선거에 기반을 두게 하므로 기초의회의 지역구의 선거과정에서 정당이 개입할 여지가 전혀 없고, 비례대표 역시 기초선거과정에서 참여할 여지가 없게 된다. 따라서 동 대안은 정당공천제 폐지를 근간으로 하되 예외적으로 비례대표를 허용하는 대안이라 할 수 있다. 동 대안은 기초선거에의 정당 개입이라는 이념상의 거부감을 줄 수 있지만, 기초의회에 대한 정당간여 현상을 현저히 감소시키는 동시에 정당공천제가 지니는

19) 부산지역 지방의원들에 대한 인터뷰에 의하면 정당공천제에 대한 입장은 당사자의 처지에 따라 달리 나타나고 있다. 선행연구(이안호, 2014)에서 기초의회정당공천제의 폐지에 대한 부산지역 기초의원의 응답은 과반수가 폐지찬성으로 나타났고 정당별로 유의한 차이가 나타나지 않았지만, 정당활동의 혜택을 보고 우호적인 입장을 지닌 인사들은 공천제유지를 선호하고, 독자적인 경쟁력을 지닌 사람은 오히려 폐지를 선호한다는 것이다. 그러나 공통적인 응답은 “부산지역 국회의원들은 대부분 공식적 표현과 무관하게 내심으로 공천제 유지를 희망할 것”이라는 것이었다(금정구 민주당 정00 구의원: 2014. 1. 20; 해운대구 새누리당 이00 구의원: 2014. 1. 24).

현실적인 장점도 활용할 수 있게 한다. 그리고 동 대안에 대해서는 시민단체에 비하여 학계와 지방의회 측에서 상대적으로 높은 응답비율을 보이고, 특히 지방의원을 대상으로 한 선행연구(이안호, 2004)에서는 가장 선호된다는 점에서 적용 가능성도 그만큼 높을 것으로 보인다. 그러나 동대안의 기본적 취지는 여성의 참여에 초점을 두고 있으므로 향후 당사자인 여성의 의견이 보다 존중되어야 할 것으로 본다.²⁰⁾

정당공천을 폐지할 경우의 기한 설정문제에 대해서는 조사결과와 같이 별도로 금지 기간을 설정하지 않는 것이 바람직 할 것으로 보았으며, 정당표방제의 허용 여부 역시 조사결과와 같이 원칙적으로 금지하는 것이 정당공천제를 폐지하는 취지에 부합된다고 보았다. 다만 정당표방제의 금지에 대해서는 위헌논란이 제기되는 만큼 유권자나 후보자의 기본권을 침해하지 않는 범위에서의 제한이어야 할 것이다.

기초선거와 광역선거의 분리문제는 내년 6월이 지방선거임을 감안하여 조사결과와 같이 다수가 선호하는 통합선거를 실시하는 방향으로 대안을 제시하였다. 그러나 향후 기초선거에서 정당공천제가 폐지될 경우 후보자의 수가 이전에 비하여 훨씬 많아질 수 있으므로 장기적인 관점에서는 일본이나 영국 등과같이 광역과 기초선거를 분리하는 방안을 검토할 필요가 있다고 본다(육동일, 2006: 22). 문제가 되고 있는 시·도 교육감 선거의 경우 내년 6월 선거에서는 현재와 같은 통합선거를 실시해야겠지만 지방선거를 분리할 경우 조사결과와 같이 광역선거와 동시에 실시하는 방안이 바람직할 것으로 보인다. 광역선거와 동시에 할 경우 교육감선거의 개선을 위하여 정당공천을 하거나 시·도지사 러닝메이트제 도입 등 다양한 개선안을 동시에 검토할 필요가 있다고 본다.

끝으로 본 연구는 기존 연구에서 거의 다루지 않았던 정당공천제 폐지에 따른 대안을 제시하였다는 점이 주요한 성과이다. 이러한 과정에서 대안의 판단기준을 선행연구와 설문조사결과 및 연구자의 해석적 판단에 의존하였는데 설문조사에서 응답유보의 비율이 높은 문항이 다수 포함되어 있어 향후 후속적 연구가 필요한 부분도 적지 않다. 특히 여성참여를 위한 대안들은 전문가나 여론주도층에게도 충분히 알려져 있지 않고, 조사시기와 대상에 따라 선호도가 달라질 수 있으므로 구체적인 대안의 선택과정에서는 충분한 논의와 함께 공감대를 확산시킬 수 있어야 할 것이다. 정당표방제와 기초선거와 광역선거의 분리여부, 교육감 선거의 실시 방안 등의 경우에도 응답자들의 경향성을 파악하는 데에는 유용하였지만 역시 응답유보의 비율이 높아 보다 향후 면밀한 검토가 필요하다고 여겨진다.

20) 시민단체 임원에 대한 인터뷰에 의하면 최근 기초단체 정당공천 폐지를 주도하는 시민단체인 “정당공천폐지 시민행동”에서는 여성명부제와 정당표방제 허용을 대안으로 제시하고 있으며, 여성 외 소수세력의 정책적 참여는 광역의회의 정당비례대표제를 활용해야 한다는 입장을 취하고 있다는 것이다. 그러나 여성단체들의 경우에는 대체로 정당공천제 폐지가 실현되기 어렵다는 현실적인 이유와 여성명부제보다 정당공천제가 유리하다는 입장을 보이는 것으로 나타났다. 이러한 주장에 적극적인 단체로는 양대 정당 소속 여성단체와 비교적 진보적 성향을 지닌 여성단체연합, 여성단체연구소 등이며, 중립적인 성향을 지닌 한국여성단체 협의회에서는 명확한 입장표명을 하지 않고 있는 실정이다. 따라서 이러한 여성단체들은 “시민행동”의 정당공천폐지운동에도 동참하지 않고 있다(지방분권부산시민연대 박00 임원: 2014. 1. 22; 정당공천폐지 시민행동 김00 임원 2014. 1. 28).

참고문헌

- 가상준. (2009). 지방선거에서 정당공천제: 새로운 변화를 위한 올바른 선택. 「오토피아」, 24-1: 207-232.
- 가상준. (2010). 미국의 지방선거 정당공천제도. 국회입법조사처 정책연구보고서.
- 강경태. (2009). 정당공천제 개선방안: 기초의회의원선거를 중심으로. 「한국정당학회보」, 8(1): 225-250.
- 김두년·김택. (2013). 지방자치단체의 선거제도 개선방안: 정당공천제를 중심으로. 「법과 정책」, 19(1): 75-104.
- 김순은. (2005). 지방정부의 장의 선거와 정당공천. 「여성정책논집」, 5: 31-50.
- 김순은. (2012). 기초자치단체 정당공천제의 폐해와 대안. 한국지방정부학회 추계학술발표대회 발표논문.
- 김종업·임상규·김형빈. (2012). 기초지방의회 선거에서 선거제도의 효과에 관한 연구: 정당공천제와 중선 거구 도입을 중심으로. 한국지방정부학회 추계학술발표대회 발표논문.
- 남창우·최화식. (2009). 기초지방의회선거와 정당공천제 도입효과분석. 「정책분석평가학회보」, 19(4): 307-330.
- 박영강. (2009). 지방선거의 정당공천제를 둘러싼 논의와 지향점: 한국의 기초자치단체를 중심으로. 한국지방정부학회 춘계학술발표대회 발표논문.
- 박재욱. (2006). 지방선거에서의 정당공천제와 경선제: 5.31지방선거를 중심으로. 「국제정치연구」, 9(1): 336-359.
- 성기중. (2011). 지방선거에서의 정당공천제 문제의 개선방안. 「대한정치학회보」, 18(1): 273-292.
- 송광운. (2008). 한국 지방선거 정당공천제의 한계와 과제. 「동북아연구」, 23(2): 119-137.
- 신봉기. (2005). 기초단체장정당공천제와 단체장후원회제의 법적검토. 「지방자치법연구」, 5(1): 143-173.
- 우성호·이환범. (2010). 기초의원 정당공천제 실태분석 및 개선방안에 관한 연구. 「한국지방자치학회보」, 22(3): 57-82.
- 육동일. (2006). 지방선거 정당공천제의 한계와 과제: 지방의회의 활성화를 중심으로. 「한국지방자치학회보」, 18(1): 5-26.
- 육동일. (2013). 지방선거 정당공천제 배제 논거와 그 대안. 「입법과 정책」, 창간호(4): 46-74.
- 윤종빈. (2010). 지방선거와 정당공천제: 미국의 사례. 「지방행정」, 59: 24-27.
- 이부하. (2008). 지방자치와 정당국가론: 기초의회의원 선거시 정당공천을 중심으로. 「공법학 연구」, 9(1): 253-272.
- 이상묵. (2007). 지방선거제도 변화의 정치적 효과분석. 「한국지방자치학회보」, 19(1): 53-70.
- 이상묵·박신영. (2010). 정당공천제와 지방의 정당정치발전: 기초지방선거를 중심으로. 「글로벌정치연구」, 3(1): 37-66.
- 이안호. (2014). 지방의회 정당공천제의 성과와 문제점: 부산광역시 기초의회의원의 인식조사를 중심으로. 동의대학교 대학원 석사학위 논문.
- 임승빈. (2006). 5.31 지방선거 결과와 정당공천. 「지방행정」, 55: 28-36.
- 장갑호 외. (2009). 의정성공에 영향을 미치는 요인에 관한 연구: 기초지방의회를 중심으로. 「지방정부연구」, 13(3): 111-133.
- 정세욱. (2013). 기초지방선거 정당공천제 폐지법안에 관한 의견. 정당공천 폐지 시민행동 워크숍 발제문.
- 주용학. (2002). 지방선거에 있어서 기초단체장의 정당공천제에 관한 연구. 「한국지방자치학회보」, 14(1): 43-69.

- _____. (2007). 민선4기 지방선거 결과 분석 및 정책적 함의: 기초단체장의 정당공천제를 중심으로. 「한국 지방자치학회보」, 19(1): 29-51
- 최창수. (2007). 기초의원의 정치적 행태와 정당공천에 관한 사례연구. 「지방행정연구」, 21(4): 179-199.
- 황아란. (2010a). 지방선거와 정당공천: 비교론적 시각에서. 「지방행정연구」, 24(1): 37-65.
- _____. (2010b). 지방선거의 정당공천제와 중앙정치의 영향. 「21세기정치학회보」, 20(2): 31-53.
- 황아란·김성호. (2000). 지방정치의 부패구조 개혁방안. 한국지방행정연구원 연구보고서.
- 황주홍. (2013). 공직선거법 일부개정법률안(2013. 5. 20. 대표발의).
- 허철행. (2011). 지방선거에 있어서 정당공천제의 한계와 개선방안에 관한 연구. 「지방정부연구」, 15(1): 233-251.
- 부산일보. (2013. 9. 3. 11면).
- 여성신문. 1250호. 특집기획 (2013. 08. 08).
- blog.naver.com/khoon69/140193856114(2013. 11. 23).
- Cassel, Carol A. (1985). Social Background Characteristics of Nonpartisan City Council Members: A Research Note. *Western Political Quarterly*, 38: 495-901.
- Davidson, Chandler and Luis Ricardo Fraga. (1988). Slating Groups as parties in a Nonpartisan Setting. *Western Political Quarterly*, 41: 373-390.
- National League of Cities. Partisan vs. Nonpartisan. (<http://www.nlc.org>, 2013. 12. 16).
- Schaffner, Brian F., Matthew Streb. (2002). The Partisan Heuristic in low-information Elections. *The Public Opinion Quarterly*, 66(4): 559-581.
- Schaffner, Brian F., Matthew Streb, and Gerald Wright. (2007). A New Look at the Republican Advantage in nonpartisan election. *Political Research Quarterly*, 60-2: 240-249.
- Wright, Gerald. (2008). Charles Adrian and the Study of Nonpartisan Elections. *Political Research Quarterly*, 61(1): 13-16.

김현조(金賢祚): 부산대학교에서 행정학 박사학위를 취득하고 오리건주립대학 객원교수를 거쳤으며 동의대 법정대학장 겸 행정대학원장 등을 역임하고 현재 동의대 행정학과 교수로 재직하고 있다. 지방자치와 재무행정을 전공하고 있으며 주요 저서로는 「공기업관리론」(대영문화사, 2005), 「지방자치론」(대영문화사, 2009) 등이 있다 (hjkim@deu.ac.kr).

이수구(李修求): 동의대학교 일반대학원에서 행정학 박사학위를 취득하고 동의대학교 지방자치연구소에서 연구원으로 재직중이다. 관심분야는 지방재정, 행정통계 등이며 최근 논문으로는 “동남권 신공항의 정책목표와 새로운 접근방법: 역대 주민과 지방의원에 대한 설문조사결과를 중심으로”(「지방정부연구」, 2012, 공동) 등이 있다 (lsg@deu.ac.kr).

박영강(朴泳康): 부산대학교에서 행정학 박사학위를 취득하고 현재 동의대학교 행정학과 교수로 재직 중이다. 전공분야는 지방재정, 재무행정분야이며 최근에는 지방정부의 성과관리에 특히 관심을 지니고 있다. 주요 연구로는 “부산광역시 예산제도의 발전방향에 관한 연구”(부산발전연구원, 2009, 공동연구), “부산광역시 성과관리와 예산관리의 연계과제와 대안”(부산발전연구원, 2010, 공동연구) 등이 있다(ykpark@deu.ac.kr).

Abstract

**Complementary Problems Followed by the Abolition of Party
Nomination in Municipal Government Elections: Focused on
Women Participation of Local Council**

Kim, Hyeon-Jo

Lee, Su-Gu

Park, Yung-Kang

The purpose of this paper is to provide alternatives to complementary problems, especially concerning the participation of women in local council which may be raised by the abolition of party nomination in municipal government elections in Korea. Alternatives proposed in this study are based upon questionnaire surveys given to members of the Korean Association for Public Administration(KAPA), local assemblies, and civic groups. It was found from the survey that preference ratio of female candidates list election system was most high from three alternatives for women participation of municipal councils. However, the female election system may not be a desirable alternative due to the difficulties of candidates' campaigns and the difficulties of voters' decision makings. So, party proportional representative system based in the elections of its upper tier government assembly was proposed instead of the female election system. If the portion of proportional representatives maintains below 30%, the influences and the resistance of the political parties could be decreased. In abolishing the party nomination, not setting prohibition period and forbidding manifestation of party are advised as other alternatives. For the problem of separate elections of municipal governments and elections of upper tier governments, holding unified elections could be a short-term alternative. For the long term, reexamination is needed.

Key Words: Abolition of Party Nomination, Women Participation of Local Council, Manifestation of Party