

## 기초자치단체장 정당공천폐지와 반부패전략

안 광 현

### 국문요약

2014년 6월 4일 실시된 지방선거에서 가장 중요한 관심은 기초자치선거의 정당공천폐지였다. 한국에서 전국동시지방선거 여섯 번을 치르는 동안 선거부패가 심각하였다. 최근까지의 연구결과를 살펴보면 기초자치단체장들의 중요한 부패요인은 왜곡된 선거제도라고 나타났다. 그 중에 정당공천제의 하향식공천과 공천헌금이 부패요인에서 가장 중요하다고 조사되었다. 우리나라의 경우 지역주의가 강한 정당의 특징이 있기에 일부 지역에서는 특정 정당의 공천만 받으면 지방선거에서 당선이 되는 독특한 정치구조이다. 이로 인해 많은 폐해가 나타나고 있다. 이러한 문제점을 해결하기 위해서 현 정당공천제의 장·단점 비교와 일반국민들과 정치인, 전문가의 의견을 비교·분석하였다. 이러한 분석을 토대로 우리나라가 선진화된 민주정치를 구현하기 위해 필요한 요건인 정당공천폐지와 반부패전략을 제시하려고 한다.

주제어: 지방선거, 정당공천폐지, 선거부패, 기초지방자치단체장, 반부패전략

### I. 문제제기

1961년 5.16군사쿠데타 이후 군부의 초헌법적 명령에 의해 30년 동안 지방자치가 실시되지 못하다가 1991년 지방의원선거, 1995년에 전국동시지방선거가 실시된 이후 1998년, 2002년, 2006년, 2010년에 제5회 지방선거를 치렀다. 2014년 6.4 제6회 전국동시지방선거에서는 총 선거구는 2,248개이며, 시·도지사 17, 교육감 17, 구·시·군의 단체장 226, 시·도의원 722(지역 705, 비례 17), 구·시·군의원 1,261(지역 1,034, 비례 227), 교육의원 5명이 선출되었다.<sup>1)</sup>

이번 6.4 지방선거의 가장 큰 관심은 정당공천제폐지였다. 왜냐하면 정당공천제는 수많은 선거부패사범을 낳았기 때문이다. 2012년 12월 대선에서 여야는 모두 정치쇄신을 위해 기초선거에서 정당공천제를 폐지하겠다고 공약한 이후 여야는 2013년 1월 6일 정치쇄신 특별위원회 구성에 합의했다. 4.24재·보궐선거에 닥쳐서는 새누리당과 민주당 모두 후보자를 공천했으며, 특위 구성 합의 후 100일이 더 지난 4월 22일야 국회 본회의에서 정치쇄신평위를 구성했다. 이후 민주당은 7월 20일-24일간 당원투표를 실시해 정당공천제 폐지안을 가결했다. 당원투표에서 투표권자 14만7128명 가운데 7만 6370명인 51.9%가 투표해 67.7%(5만 1729명)가 정당공천제폐지

1) 중앙선거관리위원회, “제6회 전국동시지방선거 선거구 및 의원정수현황”, 2014.

를 지지했다. 새누리당은 7월 4일 박재창 새누리당 특위 위원장이 “왜곡된 한국정치의 현실에서는 기초자치단체의 본래 구성 목적달성이 어려워 중앙정치로부터 차단할 필요가 있다. 세 번(2014년부터 12년간) 폐지해본 뒤 다시 판단해 보는 게 의미가 있다”고 밝힌 것처럼 줄곧 한시적 폐지(정확히는 한시적 폐지 후 최종결정)를 주장했으나 당론을 결집하지 못했다. 그러다가 9월 30일 국회정치쇄신특별위원회의 공식 활동이 종료되었다.

2003년 1월30일 헌법재판소는 ‘기초의원선거 후보자 정당표방 금지의 위헌 여부’에 대해 위헌 판결을 내렸으며, 기초선거에 정당공천제가 도입된 지 10년이 지났다. 이후 국민보다 중앙당 공천권자에게 잘 보이려는 정치인들이 증가하고 공천헌금비리들이 드러나면서 국민여론이 악화되었다. 반면, 정당공천제가 정치신인 및 여성 정치참여에 기여한 점(기초의원 중 여성 비율: 2002년 3.2%, 2006년 13.7%, 2010년 21.7%)을 인정하고 정당공천제를 유지해야 한다는 반론도 있다.

본 연구는 지방선거에서의 기초자치단체장 공천부패와 실태를 분석하고 개선방안을 제시함으로써 지방선거문화와 선거민주주의 확립에 기여함을 목적으로 한다.

## II. 이론적 고찰 및 선행연구

### 1. 정당공천제의 법적 근거와 도입

건국헌법은 지방자치제에 관한 규정을 뒤 1949년에 지방자치가 제정됐으나, 6·25전쟁으로 1952년에 와서 비로소 최초의 지방의회가 구성됐다. 1960년 지방자치법을 개정해 명실상부한 지방자치제의 실시를 시도했으나, 1961년에 5·16으로 집권한 군사정권은 지방의회를 해산하고 지방자치에 관한 임시조치법을 제정해 그에 저촉되는 지방자치법의 효력을 정지시켰다. 이 임시조치법으로 제3공화국 이후 제5공화국까지 지방자치제는 무의미한 제도가 되었다. 특히 1972년 유신헌법은 지방의회의 구성을 조국의 통일 시까지, 1980년 헌법도 지방의회의 구성을 지방자치단체의 재정자립도를 감안해 순차적으로 하되 그 구성 시기는 법률로 정한다는 부칙을 두었다. 1987년 헌법에 와서 지방의회 구성에 관한 유예규정이 철폐되고 1988년에는 지방자치법이 전면 개정됐다. 이에 따라 1991년 상반기에 각급 지방의회가 구성됐다. 그러나 자치단체장의 선거실시가 1992년 6월30일까지로 법정화 됐음에도 불구하고, 정부가 무기한 연기함으로써 완전한 지방자치화시대가 지연됐다. 그러다 1994년 3월의 공직선거 및 부정방지법 부칙 제7조는 지방자치단체의장 선거를 1995년 6월27일까지 실시하도록 규정했다.

지방선거에서 정당공천제는 1995년 민선1기 동시선거가 실시되기 전부터 논란이 되어왔으며, 찬성론과 반대론이 팽팽히 맞서고 있다. 논란 중에 2005년 6월 임시국회에서 기초단체장뿐만 아니라 기초의원까지 정당공천제를 확대·도입하는 정치관계법 개정안이 통과되어 2006년 5.31 민선4기 지방선거가 실시되었다.

정치권은 2005년 8월 「공직선거법」 제47조 제1항을 개정하여 “정당은 선거에 있어 선거구별로 선거할 정수범위 안에서 그 소속당원을 후보자(이하 “정당추천후보자”라 한다)로 추천할 수

있다. 다만, 비례대표자치구·시·군의원의 경우에는 그 정수 범위를 초과하여 추천할 수 있다.”고 개정함으로써 시·군·자치구청장 뿐만 아니라 시·군·자치구의회의원을 포함한 모든 선거직 공직 후보자를 정당이 공천할 수 있도록 하였다. 같은 법 제47조 제2항에는, “정당이 제1항의 규정에 따라 후보자를 선출하는 때에는 민주적인 절차에 따라야 한다.”고 규정하였다(2005.8.4. 개정). 같은 법 제3항에는 “정당이 비례대표 국회의원선거 및 비례대표지방의회의원선거에 후보자를 추천하는 때에는 그 후보자 중 100분의 50 이상을 여성으로 추천하되, 그 후보자명부의 순위의 때 홀수에는 여성을 추천하여야 한다.”고 규정한다(2005.8.4. 개정).

그러나 이 법의 개정은 많은 논란을 낳았는데 법 개정 당시 전국의 자치단체장 및 지방의원들과 주민들의 의견을 충분히 반영하지 못하고 일부 여성단체와 정치학자 등 소수의 의견과 중앙정치인들의 이해관계가 맞물린 개정안이었다. 정당공천제에 관한 법이 개정되기 전에 실시한 각종 여론조사에서 국민의 과반수 이상이 기초단체장의 정당공천을 반대하였는데도 불구하고 오히려 지방의원까지 정당공천을 하도록 개정되었다.

이에 대해 지방자치학자나 언론계, 시민단체 등은 기초자치단체에 있어서만큼은 정당공천이 필요 없다고 주장하고 있다. 시민단체의 성명서나 언론자료에서 보듯이 기초단체장의 정당공천은 일부 지역에서 공천현금을 강요하고, 그것이 각종 비리로 이어져 우리나라 정치부패의 근원이 되어 현대판 매관매직이 되는(연합뉴스, 2006. 4. 21; 노컷뉴스, 2006. 4. 12) 문제점이 심각하다. 그러나 대다수 정치인들은 다수의 논리로 이러한 목소리를 무시한 채 당리당락 차원에서 기초단체장의 정당공천유지는 물론 기초의원까지 확대하는 법안을 통과시켰다.

지금까지의 지방선거의 정당공천제와 관련한 법률의 제정 및 개정사항을 살펴볼 때, 정치권은 법을 개정함에 있어서 이해당사자들의 충분한 의견수렴을 거치지 않고 당리당락에 의한 일방적인 법 개정을 추진하려는 비민주적인 정당의 형태를 여실히 보여주고 있다(주용학, 2002:56).

## 2. 정당공천제 유지와 폐지론에 대한 논의

### 1) 유지론

정당공천제가 제대로 실시된다면 장점이 많다. 공천은 ‘걸러주는 장치’가 되기 때문이다. 후보자들이 난립하면 속된 말로 어중이떠중이가 모두 지방단체장이나 지방의원이 되겠다고 나선다. 심지어 조폭 비슷한 인물이 인지도를 앞세워서 혹은 ‘초상집 신발정리 잘 해주고 인지도 높여서’ 당선되는 사례도 없지 않다. 그래서 당초 함량미달을 걸러주어서 유권자의 선택을 손쉽게 해주는 장점도 있다. 학식과 덕망을 갖춘 인물을 가려내 유권자들이 수궁할 수 있는 인물을 공천한다면 굳이 공천제폐지를 주장할 이유가 없을 것이다. 그러나 현실과 이상(理想)이 부합하지 못하는 것이 문제다(경북매일, 2014. 4. 3).

우선 이론적 측면에서 찬성 입장을 보면 지방선거에서의 정당참여는 ①지역의 다양한 의견과 이해관계를 조직화시켜 문제해결의 실마리 제공, ②정당은 지방자치에 정치의식을 심어주고 시민의 정치참여의식을 고양시켜서 진정한 민주주의의 훈련장으로서의 여건 조성, ③정당은 지역

의 이익을 중앙당을 통하여 중앙정부에 요구함으로써 주민의 요구와 이익을 국정에 반영, ④정당참여는 권력의 개인화를 방지시켜서 책임정치와 책임행정의 실현을 가능케 해준다(육동일, 2009). 그 외에도 정당의 경쟁적인 환경에서 유권자의 투표참여가 높아지고(Holbrook and Van Dunk, 1993:955~962), 정당경쟁이 대체로 지방정부의 정책유형을 결정짓는데 관련이 있다는 연구결과도 있다(Bibby and Holbrook, 1997:103~109). 그러므로 민의의 수렴과 정책반영이라는 중개적 기구로서의 정당역할이 보다 강력하게 요구된다. 또한 중앙정치와 지방정치를 연계하여 정치의 효율성을 확대하고, 시민의 감시와 비판기능을 보다 강력하게 받아들이기 위해 정당의 참여는 필요하다.

정당의 입장에서는 후보자 추천은 당선가능성이 높은 후보를 모색하여 추천하는 것이기 때문에 선거승리를 위한 절대적인 조건이 된다. 또한 정당 내에서 다수의 후보가 나서게 되면 표가 분산되어 선거에서 패배할 수 있기 때문에 정당의 지지를 집중시키기 위해 후보자 추천은 필수적이다(이기우, 2005:35). 국민의 입장에서는 공천과정은 무자격자를 선택할 가능성을 낮추고, 정치적 선택을 용이하게 하는 효과가 있다. 일반적으로 유권자들이 투표를 할 때 후보의 인물, 정책, 경력 등을 꼼꼼히 따져보고 선택을 하는 경우보다 그렇지 않은 경우가 많다(이승중, 2005:17-18). 때문에 정당이 당선가능성이 높은 후보를 내놓기 위해 미리 인선과정을 거치기 때문에 유권자의 혼란을 덜어준다(안광현, 2009:211).

한나라당 전국여성지방의원협의회는 “제도적 대안 없는 정당공천제 폐지를 반대한다.”는 건의문을 채택하고, “정당공천제가 없던 역대 지방자치선거의 여성의원 비율은 고작 1-2%에 불과했지만 2006년부터 전격적으로 정당공천제를 시행한 결과 여성의원 비율이 13%, 2010년 21.7%로 증가했다”며 “제도적 대안 없는 정당공천제의 폐지는 이제 걸음을 댄 여성의 생활정치를 고사시키게 된다.”고 주장했다.<sup>2)</sup>

박명림은 기초공천제폐지에 대해 “민주주의의 토대를 파괴하는 위험한 선택”이라고 비판했다.<sup>3)</sup> “새정치란 무엇인가?”라는 주제로 열린 토론회에서 의회를 강화하는 정치혁신을 해야 한다며 “기초공천제폐지는 정당정치와 의회정치를 무력화할 가능성이 있으며 이 둘을 기반으로 만들어지는 민주주의의 토대를 파괴할 위험한 선택”이라고 밝혔다. 또한 불가피하게 아래로부터의 공천을 도입할 경우 “지방토호세력의 정당장악과 부패를 방지하기 위해 정당 내부경선 및 투표에 대한 중선관위의 관리·감독체계가 필요하다”고 밝혔다. 윤여준 새정치연합 의장은 3월 22일 “정당정치의 관점에서 보면 정당공천이 맞다”고 주장했으며, 문재인 민주당 의원도 지도부의 무공천 결정에 대해 24일 “당원들의 의견수렴 절차가 필요하다”는 의견을 밝혔다.

정당공천의 순기능을 정리하면 다음과 같다. 첫째, 선거인의 후보자선택 및 선거관리기관의 선거집행의 간편화를 기할 수 있다(이승중, 2005:17-18; 이기우, 2005:35). 둘째, 권위주의체제의 완화이다. 정당공천을 통하여 당선된 자치단체장은 다음 선거를 고려해야 하므로 주민의 여론에

2) 여성신문. 1012호, 사회면, 2008.12.26.(12월 22일, 공동대표 서정숙 서울시의원 외 80여 회원이 참여한 가운데 총회 개최.)

3) 연세대 정치학과 교수, 새정치민주연합의 새정치비전위원회 주최 공개 토론회에서 ‘한국의 민주주의, 정치혁신, 그리고 민주공화국이 건설’이라는 발제문을 통해 주장(2014. 3. 25)

보다 민감해질 것이다. 셋째, 정당정치의 육성발전이다. 넷째, 지방자치의 정치성이다. 정당의 참여가 배제된 지방자치는 자칫하면 주먹구구식 정치로 흐르기 쉽고 정당을 대신하여 지방토착세력과 이익집단이 여과 없이 직접 지방자치에 영향을 미칠 우려가 있다. 다섯째, 정당배제 시 발생할 이익의 편중현상 초래를 방지한다. 지방 유력 인사들이 혈연, 학연, 지연 등의 귀속적 요인을 이용하여 정치권에 진출할 가능성을 방지할 수 있다.

## 2) 폐지론

2013년에 한국행정학회가 전국 지자체장 협의회와 지방의회 협의회 의뢰로 정당공천제 존폐여부에 대한 여론조사를 실시한 결과 국회의원, 전문가, 지자체장과 지방의원 656명 중 72.6%가 “폐지가 맞다”고 했다. 그 중 전문가는 83.8%, 지방의원은 71%, 국회의원은 45.6%, 시장·군수·구청장은 86.1%가 폐지를 찬성하였다. 행정학자 등 전문가와 기초단체장이 가장 많이 폐지를 주장하였고, 국회의원은 절반 이상이 존속에 손을 들었다. 국회의원들에게는 공천제가 역시 ‘여의주’나 ‘손오공의 여의봉’임을 입증한 결과였다.<sup>4)</sup>

폐지를 주장하는 이유는 “지방자치가 중앙에 예속되면 이미 지방자치가 아니다.” “지방행정은 중앙정치와 다르다” “공천 때문에 비리가 잦다” 등이다. 공천권을 쥔 국회의원이 사사건건 지방행정에 간섭하면 지방자치는 껍데기만 남는다.

국회의원 연구단체 ‘지방자치발전연구회’는 전국의 기초자치단체장 및 지방의원(광역 및 기초)을 대상으로 실시한 지방선거 및 행정구역개편에 관한 여론조사 결과 기초단체장 정당공천에 대해 73.9%가 공천폐지에 동의했다고 밝혔다.<sup>5)</sup> 소속정당별로는 자유선진당과 민주당에서 ‘공천폐지’ 의견이 각각 83.1%와 79.4%로 다른 당 소속보다 많았으며 지역별로는 충북, 충남, 전북, 전남에서 ‘공천폐지’ 의견이 80%를 넘어 다른 지역에 비해 많았다. “정당공천제 어떻게 할 것인가?” 토론회에서 “가장 확실한 방법은 광역자치단체장만 제외한 지방선거에서 정당공천제를 폐지하는 것이며, 기초자치단체들이 단체장의 소속과 상관없이 90% 이상 비슷한 사업을 벌이고 있는 현실에서 지금과 같은 폐해를 감수하며 정당공천제를 유지할 필요가 없다”(김도중, 명지대학교수)고 주장했다.<sup>6)</sup> 이렇게 볼 때 미국의 여러 주에서 단체장선거에 정당공천제를 배제해나가고 있는 것은 눈여겨 볼만하다.

정당공천의 역기능은 다음과 같다.

첫째, 지역구 인재 및 전문행정인의 당선이 곤란하다. 행정수행이 정당중심으로 이루어질 경우 전문행정인의 충원이 곤란하다는 것이다. 둘째, 공천관련 부패와 그 지역사회를 위해 별 공헌이 없는 사람들이 중앙정치의 필요성에 의해 공천을 받아 입후보하는 경우가 문제이다(정세욱,

4) 경북매일. 2014. 4. 3. 중앙일보. 2014. 4.1. 조사일시-2013년 5-7월, 조사대상-시장·군수·구청장 118명, 시·군·구의원 198명, 전문가 258명, 국회의원 82명.

5) 시민일보(<http://www.siminilbo.co.kr>). 2008.12.18. 여론조사전문기관 폴스미스리서치에 의뢰하여 2009년 12월 8일부터 일주일간 전국의 기초자치단체장 및 지방의원(광역 및 기초) 3851명 중 56.5%인 2,176명이 응답했고, 표본오차는 95% 신뢰수준의 ± 1.4% 포인트다.

6) Oh my News. 2009.04.28. 전국시군자치구의회의장협의회.

2005:10). 이러한 결과로 단체장의 탈당현상과 당적변경이 빈번하여 주민들을 혼란에 빠뜨린다. 셋째, 정당정치와 중앙집권화로 지방분권체제를 갖추더라도 정당을 통한 중앙통제에 의한 집권적 경향이 될 위험이 있다(주용학, 2002). 넷째, 정치의 과열화와 예측화이다. 자치단체의 사무를 제대로 처리하기 위한 정당간의 정책대립이라기보다는 여야 간의 대립이 되어 지방의 자율적 운영체제를 저해하며(허철행, 2011:238), 지방자치기능의 약화와 사회불안으로까지 확대될 수 있다(이승중, 2005:17-18; 이기우, 2005:36). 다섯째, 정당변동의 지방과급 및 개발사업의 장기추진 곤란이다. 정당의 해체나 정치상황의 변동으로 지방의회의 다수당이 바뀌면 장기적으로 추진해야 할 지역개발사업을 일관성 있게 추진하기가 어렵게 된다. 여섯째, 정당에 대한 불신이다. 국민에게 불신 받는 정당에게 주어지는 보조금, 선거운동과정에서의 프리미엄, 언론의 우호적인 자세는 지나친 배려이다.

지역갈등과 지역정당의 특징이 강하고 특정 정당의 공천만 받으면 당선으로 연결되는 우리나라의 정치상황에서는 정당공천제는 단점이 더 많이 나타나게 된다(주용학, 2002).<sup>7)</sup> 이러한 기초지방선거의 정당공천제는 찬성론보다는 폐지론이 우세한 입장이다.

### 3) 주요 국가의 정당참여

정당참여의 유형으로는 참여보장형과 참여배제형이 있다. 참여보장형은 지방선거에 정당참여를 보장 내지 허용하는 유형으로서 후보자의 정당공천 및 정당표방을 허용한다. 영국, 프랑스, 독일, 벨기에, 스위스, 스웨덴, 이탈리아, 일본, 대만 등에서 찾아볼 수 있다. 참여배제형은 지방선거 내지 자치행정에 정당참여를 허용하지 않는 유형으로서 지방선거에 정당공천 및 정당표방을 금지하는 유형으로 미국의 도시 약 70%의 정부에서 채택하고 있다(Charles R. Adrian, 1998). 그리고 거기에 그치지 않고 지방의회의원의 당적보유까지 금지하는 유형이 있다. 태국, 말레이시아 등의 국가가 그 예다.

세계 주요 국가들의 정당의 지방선거참여 실태를 살펴보면 다음과 같다.

첫째, 영국은 정당의 지방선거참여를 폭넓게 인정하고 있다(Byrne, 1990:114). 영국에서는 제2차 세계대전 이후 민의를 수렴하여 정책에 반영해야 할 정당이 지방의회의 의결과 운영에 관여한다는 것은 지극히 당연하다는 요청에 따라 정당이 지방선거 내지 지방의회의 정책결정 및 운영 등 지방정치에 주도적인 역할을 담당하고 있다(육동일, 2006:13-14). 즉, 지방적 이해에 관한 사항과 국가적 이해에 관한 사항은 긴밀하게 연관되어 있으므로 양자를 인위적으로 분리할 수 없다는 인식이 지배적이다.

둘째, 미국에서는 지방선거에 정당참여를 허용하는 주와 금지되는 주로 구분된다. 미국의 지방정부는 3/4이상이 정당표방금지제(non-partisan)를 채택하고 있다. 이런 경우 투표는 현직 여부, 인지도, 투표용지 등재 순위 등에 의해 좌우된다(Dye and MacManus, 2009:367). 최근에는 정당

7) Research & Research가 2001년 2월 17일부터 10일간 20세 이상 일반성인 남녀 1,000명과 전문가 400명 총 1,400명을 표본 추출하여 조사한 결과(기초단체장 정당공천제도 관련 여론조사, 2001. 3), 전문가그룹에서는 정당공천제 찬성이 22.7%, 반대가 77.3%, 일반 성인그룹에서는 찬성이 42.0% 반대가 54.6%.

공천을 금지하는 곳이 80.8%로 허용하는 곳(19.2%)보다 약 4배 이상 많다.

셋째, 프랑스에서는 지방선거와 관련한 정당가입, 정당공천, 정당표방에 관한 금지규정을 두지 않음으로써 정당참여를 인정하고 있다. 캐나다에서는 연방 또는 주 정당이 지방선거에 입후보자를 지명하지 않으며 지방정치에 관여하지 않는다. 시에는 중앙과는 별도로 지방정당이 설립되어 있어 시 선거에 관여하고 있다. 이는 지방자치에 정당의 관여를 배제할 때 폭넓은 행동의 자유가 보장된다는 인식이 일반화되어 있기 때문이다.

넷째, 일본의 공직선거법에서는 지방선거에서 정당 및 정치단체의 관여가 허용되어 있고, 정당인이 출마할 경우 정당표시제를 원칙으로 하고 있으나 중앙정당이 지방정치에 뿌리를 내리지 못하고 있다(www.soumu.go.jp/senkyo).<sup>8)</sup> 기초단체장의 90% 이상, 시의회의원의 65%, 정·촌의회의원의 86.3%가 지방선거에 무소속 후보자가 당선되는 추세이며(한겨레, 2013. 4. 1). 정당소속 후보보다 무소속후보가 대부분 당선되고 있다(한국일보, 2013. 4. 15).

### 3. 선행연구의 검토

최근까지 정당참여 및 정당공천에 관한 연구는 지방선거에서의 정당참여에 대한 전반적인 문제점과 개선방향을 제시하는 문헌들이 상당수이다. 특히 2006년 제4회 동시지방선거를 전후로 하여 지방선거법을 포함한 지방선거의 제도적 측면에서의 접근방식과 학계, 시민, NGO단체를 대상으로 정당공천제에 관한 찬반의견을 실증 분석한 접근방식이 주를 이루고 있다.

김종웅(2005)은 “지방선거의 정당공천제도에 관한 연구”에서 기초의회의원에 대한 정당공천배제가 현실정치에서 실효성이 있는 것인가를 검증하기 위하여 기초의회의원의 의회활동, 선거과정, 그리고 정당공천제도에 대한 설문조사를 하였다. 이를 통하여 현재 우리나라에서 정당공천배제가 그 목적에 부합되고 있는지를 검증함으로써 향후 지방선거제도의 바람직한 개선방안을 제시하였다. 정세욱(2001)은 “한국지방선거에 있어 정당공천제에 관한 논의”라는 연구를 통하여 정당공천제의 채택은 당원중심의 정당, 민주적·상향적 정당의 존재를 전제조건으로 충족될 때 비로소 지방선거에서 정당공천제 도입의 장점을 살릴 수 있으므로 아직 정당문화가 정착되지 않은 현 시점을 고려해 볼 때 정당공천제는 배제되어야 한다고 주장하였다.

민선 4기 5.31 지방선거 이후의 연구에서 박재욱(2006)은 “지방선거에서의 정당공천제와 경선제”에서 지방선거와 관련된 정당제도, 특히 공직출마자의 공천제와 정당운영의 비민주성간의 밀접한 관련성을 맺고 있다는 판단 하에 지방선거 및 지방자치의 정치화에 대한 문제점과 개선방안을 제시하였다. 이를 통하여 성공적인 지방자치와 정당정치의 발전을 통해 선진 정치행정문화를 창출하고 지역혁신을 통한 지역경쟁력 강화는 시민들의 지속적인 참여와 관심 그리고 인내심이 요구된다고 주장하였다. 육동일(2006)은 “지방선거 정당공천제의 한계와 과제”에서 제4회 전국동시 지방선거를 앞두고 정당공천제 도입의 반대론적 입장에서 정당공천제의 도입은 각 지역마다 심각한 대립과 분열, 중상모략과 이전투구로 지방자치가 혼돈과 위기로 빠질 가능성이 높

8) 세계일보, 2009. 3. 9.(2009년 선거에서 지사는 47석 중 무소속 46석, 자민당이 1석; 시장 783석 중 무소속이 781석; 정춘장 선거에선 989석에서 986석; 특별구장 선거에선 23석 모두 무소속 차지).

후할 것으로 예상하고 잘못 개정된 현 공직선거법을 바로잡도록 국회의원들의 판단과 결단을 주장하였다.

김광주(2006)는 “5.31 지방선거의 분석과 정책과제”라는 연구에서 지방선거의 정당참여에 관한 찬성론과 반대론을 소개하고, 반대론 입장에서 5.31 지방선거의 결과를 토대로 지방선거의 문제점을 도출하고 민선 4기 지방의회의 기능회복을 위한 정책과제 및 향후전망을 제시하였다. 또한 지방자치의 회복을 위하여 제도적으로 기초의원과 기초자치단체장의 정당공천제를 폐지하고 지방 자치권을 강화하여야 한다고 주장하였다. 주용학(2007)은 “민선4기 지방선거결과 분석 및 정책적 함의”라는 연구에서 당선자 현황, 각종 설문조사, 연구논문 등 문헌연구를 중심으로 선진문화가 정착되지 않은 우리나라의 지방자치현실에서 광역자치단체선거는 정당공천을 허용하되 풀뿌리민주주의 토대인 기초자치단체선거에서는 정당공천을 배제할 필요성을 역설하였다.

지금까지의 정당공천제에 관한 선행연구들의 내용 및 연구자의 주장들을 검토해보면 정당공천제지론에 무게를 싣고 있다. 본 연구에서는 정당공천제가 선거부패로 연결되는 경우가 많기 때문에 기초자치단체장의 심층면접조사를 포함하여 정당공천제에 대한 문제점을 구체적으로 파악하고 분석하여 반부패전략을 제시하고자 한다.

### Ⅲ. 기초자치단체장의 부패

#### 1. 부패의 개념과 부패인식지수

부패(corruption)의 개념정립은 단순한 것이 아니라 정치, 경제, 사회문화적인 여러 요인들이 복잡하게 결합되어 나타나는 사회 병리적(social pathological) 현상이다. 부패와 뇌물의 역사는 구약시대부터 시작되어 창녀와 함께 가장 오래된 역사를 지닌다고 한다. 로마제국시대에 *Corrupt*(부패시키다, 타락하다)라는 말은 「여인을 유혹해 육체를 탐하다」와 「관료에게 돈을 바치다」의 두 가지 의미를 가지고 있었다. 영어에서 부패(corruption)의 어원은 라틴어 *Cor*(함께)라는 단어와 *Rupt*(파멸하다)라는 단어로 이루어졌는데 즉 ‘공멸하다’라는 의미를 내포하고 있다. 부패라는 단어의 개념은 깨끗하지 못하고 더럽고 추악한 것으로 결국은 파멸에 이른다는 의미이다(안광현, 2007:22-23).

국어사전에서 부패(腐敗)란 ①부패균에 의해 단백질 및 유기물이 유독한 물질과 악취를 발생하게 되는 변화 ②법규·제도 등이 문란해 바르지 못함 ③정신이 타락함 등으로 정의하고 있다(이희승 감수, 1999: 1049). 이러한 의미를 가진 부패는 사회적 현상에 대하여 어떤 사물이나 현상이 부정한 매개 행위로 인하여 본래의 모습이 아닌 바람직하지 못한 현상으로 나타나는 것을 말한다(안광현, 2007:23).

「부패방지 및 국민권익위원회의 설치와 운영에 관한 법률」에 의하면 ‘부패행위’란 ①공직자가 직무와 관련하여 그 지위 또는 권한을 남용하거나 법령을 위반하여 자기 또는 제3자의 이익을 도모하는 행위나 ② 공공기관의 예산사용, 공공기관 재산의 취득·관리·처분 또는 공공기관을 당



사자로 하는 계약의 체결 및 그 이행에 있어서 법령에 위반하여 공공기관에 대하여 재산상 손해를 가하는 행위 그리고 ③ 위 두 가지 사항에 따른 행위나 그 은폐를 강요, 권고, 제의, 유인하는 행위 등 부패의 개념적 내용을 구체적으로 규정하고 있다.

부패는 어느 국가나 사회를 막론하고 중요한 고민거리이며, 국제투명성기구(TI)는 매년 공공 부문의 부패정도를 측정하는 부패인식지수(Corruption Perceptions Index, CPI)를 발표하고 있다. 부패인식지수(CPI)는 공무원들과 정치인들 사이에 부패가 어느 정도로 존재하는지에 대한 인식 정도에 따라 각 국가별로 순위를 매긴 것이다. CPI는 공공부문에서의 부패에 초점을 맞추고 있으며, 부패를 “사적 이익을 공적 지위의 남용”으로 정의하고 있다. 예를 들면 공무원의 뇌물수수, 공공조달에서의 리베이트, 공금 횡령이라든지, 아니면 반부패 정책의 강도와 관련된 것으로서 결과적으로 행정과 정치 분야의 부패를 지칭하게 된다(한국투명성기구).

국제투명성기구의 2013년 부패인식지수를 살펴보면 조사대상 국가는 177개였으며, 뉴질랜드와 덴마크가 91점을 얻어 공동1위를 차지하였다. 핀란드와 스웨덴이 89점으로 공동3위를 하였고, 노르웨이와 싱가포르가 86점으로 공동5위를 차지하였다, 대한민국은 55점을 얻어 아시아 28개 국가 중에서는 9위, 세계 177개 국가 중에서는 46위를 차지하였으며, OECD 가입 34개 국 중에서는 27위로 하위권에 머물렀다.<sup>9)</sup> 아시아 국가들의 부패인식지수(CPI)를 살펴보면 뉴질랜드가 아시아국가로서 최고였고, 세계에서 덴마크와 공동1위를 차지하였다. 싱가포르가 세계 5위 아시아 2위, 호주가 세계 9위 아시아 3위, 홍콩이 아시아 4위 세계 15위를 차지하였다.

## 2. 기초자치단체장 부패의 특징과 요인

국민권익위원회 자료에 따르면 2010년부터 2012년 사이에 적발된 부패 공직자 가운데 지방 공직자 숫자가 전체의 57.2%를 차지한 것으로 나타났다. 지방 공직사회의 부패가 많이 개선되었다고 하지만 ‘깨끗하다’고 자신 있게 말할 수 없는 상태인 것이다. 국민들의 인식도 별반 다르지 않다. 2013년 부패인식도 조사에 따르면 전체국민은 54.3%가 공무원이 부패하다고 인식하는 것으로 조사됐다. 심지어 공무원 중 18.9%가 공직사회가 청렴하지 않다고 보는 것으로 조사됐다. 박순애(서울대 행정대학원 교수)는 “통계적으로 봤을 때 부패건수는 줄어들고 있지만 부패 규모는 커지고 있다”며 “하위직의 부패는 낮아졌지만 고위직부패는 높았다”고 말했다(아시아경제, 2014. 3. 22).

지방정부는 중앙정부에 비하여 직접적으로 주민을 대상으로 하는 서비스를 제공함에 따라 부패 또한 주민들과 밀접하게 관련되어 발생한다(이근수 외, 2010:357). 지방부패는 행정의 수혜자인 지역주민과 기업인 그리고 지역경제 전반에 커다란 악영향을 미친다. 특히 기초자치단체장이 권한을 남용하여 의도적으로 특정집단 혹은 개인에게 특혜를 제공한다면 합법성과 형평성 등의 문제가 필연적으로 제기될 수밖에 없다. 또한 지방행정 전반에 대한 총체적인 불신을 초래하여 궁극적으로 지방자치의 발전을 크게 저해하는 요인으로 작용한다는 점이 매우 심각하다. 기초자

9) <http://www.transparency.org/cpi2013>.

자치단체장 부패는 시대별, 지역별, 계층별로 상이하게 나타나고 서로 다른 역사성을 가지고 있기 때문에 일반화된 개념을 도출하기가 어렵고, 정치·경제·사회·문화적 환경 등에 따라 상이하게 설명하게 된다.

기초자치단체장부패의 유형은 권력적, 제도적, 구조적, 관행적 형태로 나타난다. 자치단체장은 특정기업이나 토착세력에게 경제적 특혜를 제공하거나 불법적인 사실을 묵인하는 대가로 금전적보상과 정치자금을 받아내어 상호간의 불법적 유착관계를 형성한다. 자치단체장의 부패는 학연·지연·연고주의의 특징도 가지고 있다. 본 논의에서는 기초자치단체장의 부패의 개념을 “기초자치단체장이 재선이나 부의 증식 등 유·무형의 사익을 추구하기 위하여 그 독점적 지위나 재량권을 이용하는 행위를 함으로써 건전하고 공정한 공직수행을 위반하여 일반시민과 지역주민들의 기대가능성(expectation)을 저버린 일체의 일탈행위(deviant behavior)”로 규정한다(안광현, 2007: 55).

본 연구에서 정당공천과 부패의 관계를 논의하는 것은 대부분의 공천현금이 불법 정치자금이며, 상향식 공천방법으로 주민이나 지역당원이 가져야 할 선택의 권리를 하향식 혹은 낙하산식 공천으로 권리가 박탈당하기 때문이다. 즉 민주주의에서 절차의 민주화가 파괴되기 때문에 부패라고 볼 수 있으며, 강제적 선택과 중앙당의 독재가 나타나는 것도 부패라고 설명할 수 있다.

기초자치단체장의 부패요인분석은 행정부패의 원인분석모형(김영중, 1988: 405)을 통해 응용하여 적용할 수 있다. 첫째, 단체장의 권위주의적 가치관과 행정행태에 의해 발생하는 부패를 설명하는 구조적 분석(structural analysis) 둘째, 단체장의 부패요인을 단체장의 사유권과 권력남용에 의한 부패유발로 설명하는 권력문화적 분석(power-cultural analysis) 셋째, 현행 행정제도의 결함과 미비, 행정통제의 부적합성으로 인해 자치단체장의 부패가 발생한다는 것을 설명하는 거시적 분석(macro analysis) 넷째, 한국 사회의 건전한 시민문화결핍과 도덕성과 합리성이 부족한 시민들이 부패요인자요 공급자라는 측면에서 부패요인을 설명하는 시민문화의 환경적 분석(civil cultural analysis) 다섯째, 성장이데올로기(growth ideology)의 합리화에 근거한 경제 엘리트들 간의 야합, 정경유착과 이권개입에 의한 자치단체장의 부패가 발생할 수 있음을 설명하는 정치경제학적 분석(political economic analysis)이다. 본 연구는 권력문화적 분석, 환경적 분석, 정치경제학적 분석을 중심으로 통합적으로 논의한다.

## IV. 기초지방선거 공천폐지에 대한 여론분석결과 및 반부패전략

### 1. 정당공천제에 대한 국민의 반응

6.4지방선거 선거법 개정 준비과정에서 기초선거정당공천 유지 또는 기초(구, 군)의회 폐지하는 새누리당의 의견이 대선공약이었던 ‘기초선거 정당공천제폐지’가 또 하나의 공약포기로 비치지면서 정치권에서 논란이 될 때 2014년 1월 7일 JTBC에서 여론조사가 있었다.

기초선거 정당공천제를 유지해야 한다는 응답자들은 “후보들이 난립하면 유권자들이 후보들

에 대한 정보를 얻기 어렵다. 현행 제도에서처럼 정당에서 검증하는 방식이 믿음이 간다. 제도 자체에는 문제가 없지만 운용이 잘못되어 왔던 것이다.”라고 응답했다. 폐지해야 한다는 응답자들은 “기존 공천제가 비리가 많다. 정당의 이익을 위해 운영되어 왔다. 공천제 폐지를 통해 지역을 위한 인물과 그 자질을 국민이 직접 판단하기 원한다.”라고 응답했다.<sup>10)</sup>

〈표 1〉 기초선거 정당공천제 여론조사 결과

(단위: %)

조사기관	조사일시	조사대상	정당공천폐지	정당공천유지	모름
한국행정학회	'13. 5-7	전체(656명)	72.6%	27.4%	-
		전문가(258명)	83.3%	16.7%	-
		지방의원(198명)	71%	29%	-
		국회의원(82명)	45.6%	54.4%	-
		시장·군수·구청장(118명)	86.1%	13.9%	-
JTBC	'14. 1.7	일반국민(700명)	54.3%	25.3%	20.4%
SBS(TNS의뢰)	'13. 12.29-30	일반국민(1000명)	55.7%	29.5%	14.8%

SBS가 2014년 신년 특집으로 지방선거를 앞두고 실시한 여론조사에서 기초선거 공천에 대해서 응답자 55.7%가 폐지를 하는 것이 낫다고 대답했다. 반면 현행 공천을 그대로 유지하자는 여론은 응답자 29.5%로, 폐지하자는 쪽이 거의 2배 가까이 많았다.<sup>11)</sup>

여론조사전문기관 <리서치뷰>가 <팩트TV>와 함께 2014년 3월 2일 전국 만19세 이상 휴대전화 가입자 1천명을 대상으로 한 정례조사에서 “박근혜 대통령과 새누리당이 기초단체 정당공천제를 폐지하기로 한 대선공약을 어떻게 해야 한다고 생각하느냐”는 질문에 ‘지켜야 한다(67.8%), 굳이 지킬 필요 없다(19.5%)’로 약속을 지켜야 한다는 의견이 48.3%p나 더 높았다(무응답: 12.7%)<sup>12)</sup>.

모노리서치는 지난 1월 10일 전국 성인남녀 1,068명을 대상으로 기초단체선거 관련 여론조사를 실시하고 우선 ‘기초단체선거에서 정당공천을 폐지해야 한다는 의견에 대한 찬반’을 물었다. 그

10) 뉴스룸 여론조사(JTBC)는 조사대상은 전국 성인 남녀 700명, 조사기간은 2014년 1월 7일(화), 조사방법은 유선(50%)·휴대전화(50%) RDD 전화면접조사로 표집오차 95% 신뢰수준 ±3.7%p였다. <http://news.jtbc.co.kr/html/919/NB10408919.html>

11) YTN. 2014. 1. 2.(SBS가 TNS에 의뢰해 전국 성인 남녀 1천 명을 대상 지난달 29일과 30일 이틀 동안 유무선 전화 혼합 방식으로 조사. 응답률 14.7%, 신뢰수준 95%, 허용오차 ±3.1%p).

12) 조사는 <팩트TV>와 함께 <리서치뷰(대표 안일원)가 2014년 3월 2일 오후 2시 20분부터 전국 만19세 이상 휴대전화가입자 1천명을 대상으로 컴퓨터자동응답시스템을 이용 임의전화걸기(RDD) 방식으로 조사했다. 표본은 2014년 2월말 현재 국가주민등록인구통계에 따라 비례할당 후 무작위 추출했고, 표본오차는 95%신뢰수준에 ±3.1%p(응답률: 4.5%).

결과 53.3%가 ‘폐지해야 한다’, 21.5%가 ‘폐지하지 말아야 한다’고 응답했다. ‘잘 모름’은 25.2%였다. 정당지지도별로는 새누리당 지지 응답자가 ‘폐지 찬성 45.2%>폐지 반대 29.6%>잘 모름 25.2%’, 민주당 지지 응답자가 ‘폐지 찬성 59.2%>잘 모름 22.0%>폐지 반대 18.8%’ 순이었다. 권역별/연령별로는 ‘폐지 찬성’에 경북권(56.4%)과 서울권(56.3%), 50대(61.6%)와 30대(60.6%)에서 ‘폐지 반대’는 경북권(28.5%)과 전라권(26.8%), 40대(27.1%)와 60대 이상(25.0%)에서 응답률이 높았다.<sup>13)</sup>(한국인터넷지역신문협의회 성남일보, 2014.1.14).

위 여론조사내용을 분석해보면 2005년의 여론조사결과와 이후 두 번의 지방선거를 치룬 현 2014년의 결과가 유사함을 알 수 있다. 정당공천제폐지에 대한 의견은 8년 전이나 현재나 매우 높게 나타나고 있으며 정당공천제유지 의견은 낮게 나왔다. 특히 기초자치단체장의 경우는 80% 이상이 정당공천제를 폐지해야 한다고 응답한 것은 매우 중요한 시사점이 있다. 또한 국회의원은 폐지의견이 45% 정도로 정당공천유지의 의견이 더 높게 나타나 자신들의 기득권을 내려놓기가 어려움을 보여주고 있다.

## 2. 기초선거 정당공천폐지에 대한 정치권의 반응

동아일보에서 실시한(2014. 1. 10) 국회의원·기초자치단체장 대상 설문조사결과는 다음과 같다. 정당공천폐지에 대하여 새누리당 국회의원 응답자 89명 중 폐지 43.9%(39명), 유지 49.4%(44명), 답변유보 6.7%(6명), 민주당 국회의원 응답자 73명 중 폐지 75.3%(55명), 유지 24.7%(18명), 이외에 응답한 통합진보당 3명, 정의당 3명은 모두 정당공천폐지에 반대하였고, 당시 무소속 안철수, 송호창의원은 정당공천폐지에 찬성하였다.<sup>14)</sup>

여당인 새누리당 당헌당규개정특위(위원장 이한구의원)는 2월 18일 6.4지방선거에서 상향식 공천을 전면 도입하기로 했다. 상향식 공천안의 핵심은 경선이다. 이번 선거뿐 아니라 앞으로 총선에 나서는 새누리당 후보는 당원 50%와 일반국민 50%가 참여하는 경선을 거쳐야 한다. 국민선거인단은 해당지역 유권자의 0.5% 혹은 1,000명 이상으로 구성한다. 이런 방식은 광역과 기초자치단체 전역에 적용한다(중앙일보, 2014.2.19). 이는 지금까지의 공천에 하향식 공천이었으며, 공천과정에서 당원과 일반국민의 의사나 참여에 많은 문제점이 있었음을 인정하는 것을 시사한다.

새정치민주연합은 2014년 4월 10일 기존의 당론을 뒤집고 6·4지방선거에서 기초단체장 및 기초의원 후보를 공천하기로 최종 결정했다. 권리당원들을 대상으로 실시한 전(全)당원투표와 새누리당 지지층을 제외한 야권 지지층과 무당층을 대상으로 진행한 국민여론조사를 각각 50%씩 반영해 합산한 결과 공천해야 한다는 의견이 53.44%, 공천하지 말아야 한다는 의견 46.56%보다 6.88%p 높게 나왔다. 당원투표의 경우 ‘공천해야 한다’는 견해가 57.14%로 ‘공천하지 말아야 한다’는 입장 42.86%보다 14.28%p나 높게 나타났다. 그러나 국민여론조사에서는 ‘공천하지 말아

13) 조사는 1월 10일 저녁 전국 19세 이상 남녀 1,068명을 대상으로 일반전화 RDD(무작위 임의걸기) IVR(ARS) 방식으로 조사했으며 성별, 연령별, 권역별 인구비례에 따라 가중치를 부여했다. 응답률은 6.3%, 표본오차는 95% 신뢰수준에서 ±2.99%p.

14) 동아일보 2014. 1. 10일자(국회의원·기초자치단체장 대상 동아일보 설문조사).

야 한다’는 의견이 50.25%로, ‘공천해야 한다’는 의견(49.75%)을 약간 앞섰다(뉴스1, 2014.4.10). 당원투표와 국민여론조사에서 기초후보공천 의견이 더 높게 나타난 것은 새누리당이 후보를 공천하고, 새정치연합은 후보를 공천하지 않아 선거가 불공정하게 치러지는 사태는 막아야 한다는 당심(黨心)이 더 많이 반영된 결과로 보인다(연합뉴스, 2014.4.10.).<sup>15)</sup>

〈설문내용〉 “이번 지방선거와 관련하여 대선 때 여야 후보들은 기초공천을 폐지하겠다고 공약했지만, 새누리당은 공천을 강행하고 있습니다. 새정치민주연합에서는 새누리당이 공천을 하는 상황에서 공천을 안 하면 불공정한 선거가 되므로 공천을 해야 한다는 의견과, 새누리당이 공천을 하더라도 애초의 무공천 방침대로 공천을 하지 않아야 한다는 의견이 있습니다. 선생님께서는 다음 의견 중 어디에 공감하십니까?”

그러나 여론조사 설문의 공정성은 새누리당 뿐만 아니라 당내에서조차 논란이 되고 있다. 객관적인 설문이 되려면 자당의 정당공천 여부에 대한 당원과 일반국민의 의견만 반영하면 그만인데, 이번 설문에서는 ‘새누리당의 공천강행’, ‘불공정한 선거’ 등을 전제하고 공천여부를 물었다. 다수의 여론조사 전문가들은 설문 문항 자체가 중립적이지 않다고 입을 모았다.

〈표 2〉 정당공천에 관한 여론조사 결과(새정치민주연합, 2014. 4. 10)

구분		공천해야 한다	공천하지 않아야 한다	잘모르겠다
권리당원 투표 결과 (89,826명)		57.14% (51,327명)	42.86% (38,503명)	
국민여론 조사결과	전체	49.75%	50.25%	
	여론조사 A 기관 (1,000명)	36.2% (362명)	38.3% (382명)	25.5% (255명)
		잘모르겠다 항목배제 48.59%	잘모르겠다 항목배제 51.56%	
	여론조사 B 기관 (1,000명)	42% (420명)	40.50% (405명)	17.5% (175명)
잘모르겠다 항목배제 50.91%		잘모르겠다 항목배제 49.09%		
합계		53.44%	46.56%	

이런 결과에 대해 김부겸 대구시장 후보는 10일 기초선거 무공천 철회 방침에 개인 입장을 내고 “지방정치를 중앙정치의 노예 상태로부터 풀어내고자 하는 국민의 요구가 지켜지지 못해 대단히 유감스럽게 생각한다.”고 밝혔다. 특히, “중앙 정치권과 국회의원들이 기득권을 계속 움켜

15) 새정치민주연합은 2014년 4월 9일 여론조사 2곳을 선정해 지난 1년간 1회 이상 당비를 납부한 36만 여명의 권리당원과 만 19세 이상 성인 남녀 중에서 무작위로 뽑은 국민 2천명을 상대로 기초공천폐지에 대한 찬반 의견을 물었다.

취하겠다는 결정이 아닐 수 없어 분노를 금할 길이 없다”며 강한 불만을 드러냈다(노컷뉴스; 대구 CBS, 2014. 4. 10).

### 3. 기초선거 정당공천에 관한 심층면접조사결과

기초자치단체장의 정당공천과 관련된 1차 면접조사(안광현, 2007:112-121)와<sup>16)</sup> 최근 면접조사<sup>17)</sup>의 응답내용을 비교하여 정리하면 다음과 같다.

“단체장 1년 연봉은 약 6-8천만 원인데 4년 임기동안 모두 저축한다고 하면 2억에서 3억 원 정도가 된다. 그런데 선거자금은 최소 2억, 보통 5억 정도가 소요된다. 국회의원의 경우에 1년에 1-2회 정도 후원회나 기타 모금을 할 수 있는 기회가 있지만, 시장이나 군수의 경우는 법으로 엄격히 규제되고 있기에 선거자금과 공천현금을 모으기 위해서 부패의 유혹에 넘어가기 쉽다.”(A군수<sup>18)</sup>).

“공천현금은 대략 수 억 원정도가 관례가 되었고 정당소속으로 출마하는 단체장 후보 중에서 능력과 인격을 갖추지 못한 사람이 당선되는 경우가 많다. 현 선거제도 하에서는 훌륭한 인격과 능력을 겸비한 행정지도자나 소신 있는 행정전문인을 배출하기가 힘들다. 후보자들에게 먼저 경제력이 우선시되기 때문이다.”(C시장<sup>19)</sup>)

“단체장의 윤리의식이 바로 서 있어야 부하들이나 지역주민들이 믿고 따르지 않겠는가? 뿐만 아니라 리더십이 부족하면 시장으로서 업무를 감당하지 못할 것이다. 인격적으로 윤리의식이 투철하고 리더십을 갖춘 단체장이 되어야 할 것이다.”(D시장<sup>20)</sup>). “돈이 없으면 정당공천을 받지 못할 뿐만 아니라 출마자채도 힘든 현실이다. 시장 임기 4년 동안 선거비용을 충분히 모아서 다음 선거를 준비해야 한다. 그 와중에 정당공천현금 마련을 해야 하기 때문에 당선 후 부패유혹에 쉽게 넘어가게 되고 돈이 많은 사람이 당선된다는 사회인식도 문제다.”(E시장<sup>21)</sup>)

1차 면접조사결과를 종합하면 자치단체장의 부패요인으로 가장 중요하게 생각하는 것은 공천현금마련과 윤리의식 부족이었다. 질문내용이나 대상자가 다르기 때문에 다른 연구에 나타난 결

16) 면접조사는 기초자치단체장 5명이며, 시기는 제4기 임기 초기인 2006년 7월부터 10월까지였다.

설문내용은 첫째, “다음의 부패요인(윤리의식 부족, 낮은 급여, 리더십의 부재, 정계에 대한 낮은 부담감, 공천현금 마련, 부패하게 만드는 사회구조, 차기 선거에 영향을 받기 때문, 학연·지연 친인척 관계로 거절하기 힘들, 정치적 압력으로 거절하지 못함, 경제적인 도움이 되기 때문)이 단체장의 부패에 어느 정도로 영향을 준다고 생각하십니까?” 둘째, “부패방지를 위한 다음의 전략(지방자치단체장의 급여 인상, 윤리교육 및 훈련 강화, 의회에 주요시책보고 및 의회 기능의 확대, 행정의 정보공개, 법·제도적인 규제 강화, 주민소송제도의 실시, 주민소환제도의 실시, 감사제도의 강화, 내부고발자 보호제도 확립, 정당공천제도 폐지)에 대해 어떻게 생각하십니까?”였다.

17) 면접조사 시기 2014년 1-3월(국회의원과 기초단체장 예비후보).

18) A군수는 공무원출신의 60대 초반의 무소속출신으로 조선의 기초단체장(군수)으로 농림부에서 관료로서 업무를 수행하였고 농업분야에 관심이 많다.

19) C시장은 50대 후반의 민주당 소속의 조선 기초자치단체장(시장)으로, 정당정치인 출신으로 단체장에 선출된 전문 정치인이다.

20) D시장은 한나라당 소속으로 재선에 성공한 60대 중반 공무원 출신이며, 도 기획실장으로 근무하기도 함.

21) E시장은 40대 후반으로 최종학력 고졸이며 사법부 출신의 조선 시장으로 민주당소속이다.

과와 본 연구의 결과를 직접적으로 비교하기는 어렵지만 개인의 윤리의식부족이나 부패를 유발하는 정치구조와 공천현금이 높게 나온 것은 일맥상통한다.

기초선거 정당공천제에 대한 최근 심층면접조사를 정리하면 다음과 같다.

질문: 정당공천제 폐지에 국회의원이 찬성하지 않는 이유는 무엇이라고 생각하는가?

답변: “한마디로 득권권을 내려놓지 못하는 것이 가장 큰 문제다. 현 공천제도의 가장 중요한 부분은 지역구위원장의 역량에 따라 공천이 좌지우지되는 것이다. 후보자들이 공천받기 위해서는 소위 공천현금이 필요하다. 기초단체장 2명에게서 각 2-3억 원 정도의 공천현금을 받는다고 한다면 다음 국회의원선거자금으로 유용하게 사용할 수 있게 된다. 기초의원 공천현금을 합치면 선거비용으로 충당할 수 있는 정도가 된다. 그러니 어떤 국회의원이 이러한 기회를 놓치고 싶겠는가? 물론, 모든 지역구에서 이런 현상이 나타나는 것은 아니다.”(A국회의원)

질문: 정당공천제의 문제점은 무엇이라고 생각하는가?

답변: “정당공천제는 민주정치 즉, 정당정치의 기본이지만 현 한국의 정치상황에서는 심각한 문제를 일으키기에 부적합하다. 더 중요한 것은 국민과의 약속이다. 지난 2012년 대통령 선거에서 당시 대통령후보들과 각 정당에서 선거공약으로 제시한 것이 기초자치선거의 정당공천폐지이다. 그러므로 국민과의 약속은 당연히 지켜져야 한다. 특히, 당선가능성이 높은 정당이 지배하는 지역구, 즉 지역정당의 의식이 강한 지역에서는 정당공천이 곧 당선이라는 등식이 성립되기에 공천현금과 충성서약 등의 문제가 더욱 심하게 나타날 수 있게 된다. 뿐만 아니라 국회의원선거에서 몇 표를 모아서 오느냐가 공천에서의 중요한 척도가 되기도 한다.”(A국회의원)<sup>22)</sup>

질문: 2014. 6.4지방선거의 가장 큰 이슈는 무엇이라고 생각하는가?

답변: “현 정권에 대한 평가와 기초선거 정당공천제폐지라고 생각한다. 정당공천제폐지는 국민들과의 약속이기에 꼭 지켜야 할 공약이라고 생각한다. 개인적으로는 정당의 존재이유 중에 후보자공천이 중요한 의무라고 생각하지만 이미 국민과의 약속이기에 지켜져야 한다고 본다. 하지만 정치현실은 그렇지 않다. 기초선거 정당공천제폐지는 사실상 어렵게 되었다.”(L예비후보)

질문: 정당공천제의 문제점은 무엇이라고 생각하는가?

답변: “하향식 공천에 있다고 생각한다. 지난 지방선거에서 내가 속한 지역에서는 당원들과 지역주민들의 지지율과는 전혀 상관없이 중앙당에서 후보자를 공천하여 선거를 치렀다. 이는 민주주의의 기본정신을 파괴하는 행위이다. 또한 지역구 국회의원과 의 악어와 악어새 같은 공생관계를 가장 중요하게 여기는 현실정치에 정치인의 한사람으로 수처스럽게 생각한다. 국회의원이 무엇을 바라고 있는지 눈치 보는 일이 주민들이 원하는 민원사항보다 더 중요하게 여기는 현실이 부끄럽다. 중앙당에서 이루어지는 낙하산식 공천은 풀뿌리 민주정치의 말살이라고 표현해도 될 것 같다.”(L예비후보)<sup>23)</sup>

22) A 국회의원, 2014년 2월 10일 오전11-12시까지, 서울시내 모빌딩 사무실에서 인터뷰.

최근 면접조사결과를 종합하면 기초자치단체장의 주요 부패요인은 기득권을 내려놓지 못하는 국회의원과 공천헌금, 지역정당의 한계, 하향식공천이라고 설명할 수 있다.

#### 4. 기초자치단체장 부패사례와 대응전략

기초자치단체장 부패사례를 분석하면 대부분 두 가지 이상의 다양한 부패요인을 발견할 수 있으며, 지역주의가 강한 특정 정당의 공천만 받으면 지방선거에서 당선이 되는 우리나라의 독특한 정치구조에서 나타난 부패사례가 많다(안광현, 2009:82). 다음의 사례는 다양한 부패원인이 있지만 근본적으로 정채수행능력과 전문행정인 선출보다는 정당의 충성도에 따라 자격미달인 후보자가 공천을 받아 당선된 기초단체장이 공천헌금과 선거비용을 마련하기 위해 공직윤리와 책임성이 결여된 상태에서 일으킨 부패였음이 조사결과 밝혀졌다.

첫째, 전남 S시장이 기업체에 보조금을 주고 억대의 뇌물을 받은 부패사례이다.<sup>24)</sup> 재단법인 건립 보조금 21억 원을 지원해준 대가로 건설업자로부터 5,000만 원을 건네받고, 쇼핑센터 건축과 관련한 인·허가와 납품 편의대가 등으로 5개 업체로부터 4,200만원을 받은 혐의로 구속되어 특가법상 뇌물 수수죄로 징역 4년에 추징금 9,200만원을 선고받았다. 이 사례는 사업 인·허가와 건설과 관련하여 뇌물을 통한 로비를 할 수밖에 없는 정경유착에 의한 행정의 구조적인 문제점과 공천헌금마련이 이 사건에 대한 부패의 원인으로 볼 수 있다. 이 사건에 대한 대응전략으로 정치·행정의 제도적 개선으로 정경유착과 관련된 사법적 통제강화, 윤리교육 강화와 책임성 확보 등을 제시할 수 있다.

둘째, 단체장이 승진을 대가로 부하직원들에게 뇌물을 받은 부패사례이다.<sup>25)</sup> K시장은 재임기간 중 승진대상자 문모(55)씨로부터 3,000만원을 받는 등 승진 대상자 5명에게서 1,000만~3,000만원씩 모두 1억1,000여만 원을 받았다. 재판부는 승진을 대가로 금품을 받은 혐의로 구속 기소된 K시장에 대해 징역4년에 추징금 1억6천5백만 원을 선고했다. 이 사례는 공직 중심적인 관점에서 행정 권력을 오용·남용하여 승진과 관련하여 개인의 사익을 추구했던 불법적·비윤리적 행위이며 공천헌금마련으로 인한 부패이다. 이 사례의 경우 지방자치단체에서의 합리적인 인사운영시스템과 적법한 감사와 통제가 요구된다.

셋째, 군수가 공금횡령으로 구속된 부패사례이다.<sup>26)</sup> K군수는 시장·군수 협의회 총무를 맡으면서 기금 1억6천670여만 원을 다른 13명의 시장·군수들과 나눠가졌다. 또한 비서실장 등 부하 공무원들을 통해 군정 홍보물을 제작하는 것처럼 허위 서류를 꾸며 모두 4,900여만 원의 공금을 횡령하였으며, 인쇄업자에게 홍보물을 납품대가로 840여만 원을 받은 혐의도 받았다. 검찰은 업무상 횡령 등 혐의로 징역 5년에 추징금 840만원을 구형했다. 이 사례는 단체장의 직권을 남용하여 발생한 부패사건으로 K군수가 공금을 횡령하게 된 주된 이유는 지방선거 불출마, 낙선 후

23) L예비후보, 2014 제6회 전국동시지방선거 기초자치단체장 예비후보, 2014.3.25. 오후2-3시까지, 경기도 L시 문화센터 휴게실에서 인터뷰.

24) 한국아이닷컴 뉴스부 reporter@hankooki.com, 2005. 11. 24; 한국경제, 2005. 11. 24. 정치 사회면; 연합뉴스, 2005. 12. 3. 사회면.

25) 전북일보, 2005. 4. 27; 한국일보, 2005. 4. 8. 사회면; 서울신문, 2005. 4. 9.

26) 대전일보, 2005. 6. 6. 사회면; 오마이뉴스, 2005. 11. 18. 정치면; 뉴스타운, 2005. 11. 18.



보 요구로 배분한 것으로 나타났다(신동아, 주간동아 참고 2005년 3월자). 이 사례는 단체장이 갖추어야 할 책임감과 윤리의식의 부족으로 공금횡령을 하여 선거출마를 위해 개인적으로 사용한 경우이다. 이 사례의 경우 대응전략으로 자치단체 내에서의 감사기능의 확대, 내부고발자 보호제도 등을 제시할 수 있다.

## 5. 기초선거 정당공천폐지와 개선방안

### 1) 기초선거 정당공천폐지와 공직선거법 개정

기초선거에서 정당공천폐지를 위해서는 먼저 공직선거법의 개정이 필요하다. 정당공천제의 심각한 문제점을 인식하였기에 여야를 불문하고 대통령선거 공약으로까지 제시하였던 것이다. 그러므로 국회에서 공직선거법을 개정해서 기초선거에서는 정당공천을 하지 않도록 해야 한다. 법 개정이 시간적 한계로 인해 어렵다면 여야가 일시적으로라도 기초선거에서는 정당공천을 하지 않기로 합의해야 한다. 정당공천을 정당에서 못하게 하는 것이 아니라 하지 않는 약속, 법률적 구속이 시기적으로 어렵다면 여야 합의에 의해 공천을 하지 않음으로 국민과의 약속을 지켜야 한다.

기초자치단체장의 부패방지전략에 대한 인식을 알기 위해 실시한 “부패방지를 위한 전략에 대해 귀하의 의견을 답변해주시시오.”라는 질문과 관련된 10개 항목의 평균차이를 살펴보면 정당공천제도폐지에 매우 긍정이라는 답변이 많았다.<sup>27)</sup> 긍정적 답변이 83.1%나 차지하는 결과를 통해 정당공천제도 폐지는 자치단체장의 부패방지를 위한 전략방안으로 가장 중요한 것으로 이해할 수 있었다(안광현, 2010:55).

뿐만 아니라 공천을 하는 정당의 책임을 강화해야 한다. 박원호(서울대 정치학과 교수)는 “임기 도중 낙마한 기초단체장의 경우 다시 공천하지 않겠다는 점을 분명히 밝혀야 한다”고 말했다. 윤종빈(명지대 정치외교학과 교수)은 “정당공천을 받아 출마한 기초단체장이 부조리한 일로 낙마할 경우 정당의 국고보조금을 삭감하는 등의 조치가 필요하다”고 제안했다. 부패방지전략에 대한 기초자치단체장의 면접조사 응답을 정리하면 다음과 같다.

“자치단체장의 급여인상과 정당공천제 폐지가 가장 중요하다고 생각한다. 부패는 결국 돈이 필요해서 발생하기 때문에 적절한 보수체계와 정당공천폐지가 이루어지면 단체장 부패는 줄어들 것이다. 돈 쓰는 일이 줄어들면 부패할 이유가 없지 않겠는가?”(A군수). “윤리교육 및 훈련강화와 정당공천제도 폐지가 가장 중요한 방안이다. 윤리교육이나 훈련은 모든 리더들에게 계속적으로 필요한 것이며 선거제도에서 근본적인 문제해결은 공천제도의 폐지에 있다.”(D시장). “행정의 정보공개와 정당공천제도 폐지가 가장 좋은 방안이다. 지역주민과 공무원들에게 투명한 행정은 신뢰를 얻을 수 있을 뿐만 아니라 협조를 얻을 수 있는 방안이 되기 때문이다. 정당공천제는 지방선거의 잘못된 근본문제이기 때문에 반드시 해결해야 한다.”(E시장)

27) 정당공천제도 폐지(4.42), 윤리교육 및 훈련강화(3.94), 내부고발자 보호제도 확립(3.93), 법·제도적인 규제 강화(3.86), 행정의 정보공개(3.80), 주민소환제도의 실시(3.54), 감사제도의 강화(3.52), 주민소송제도의 실시(3.34), 지방자치단체장의 급여 인상(3.18), 의회에 주요시책보고 및 의회기능의 확대(3.06).

면접조사에 대한 분석결과 부패방지전략으로 정당공천제도폐지와 윤리교육 및 훈련강화가 가장 중요한 방안이라고 응답하였다. 지방선거부패의 근본적인 문제해결은 정당공천제도의 폐지에 있다고 설명할 수 있다.

## 2) 법·제도적인 규제강화

선거사범은 재출마를 원천봉쇄해야 한다. 재임 중 정치자금, 뇌물 등 부패와 관련해 처벌을 받은 사람이나 선거사범은 형 집행이 종료된 후 10년 동안 피선거권이 박탈된다. 하지만 동아일보 분석결과 2002~2010년 당선무효형을 선고받았던 기초단체장 52명 중 28명(53.8%)은 사면복권이라는 ‘면죄부’를 받았다. 이들 중 17명은 이미 지난 지방선거에 출마했거나 이번 6·4지방선거 출마를 준비하고 있다. 대통령이 재출마 기회를 부여해준 셈이다.

예를 들면 임호경 전 전남 화순군수는 2002년 취임 한 달도 안 돼 선거법 위반 혐의로 구속돼 낙마했지만 2008년 특별 복권됐다. 2010년 지방선거에서 낙선했고 올해 다시 군수 선거를 준비하고 있다. 선거법 위반으로 역시 중도 하차한 전형준 전 화순군수도 출마설이 흘러나오고 있다. 이 경우도 사면 복권돼 출마자격은 있다.

이준한(인천대 정치외교학과 교수)은 “프랑스는 부정부패와 관련된 정치범은 사면할 수 없도록 법으로 되어 있고 선거 재출마 자체가 안 되도록 하고 있다”며 “대통령의 사면권 제한이라기보다 정치개혁의 하나로 이런 조치도 검토해야 한다.”고 강조했다.

## 3) 매니페스토(Manifesto)<sup>28)</sup> 운동과 시민활동

국민과 주민들은 지방선거의 민주화를 실현하기 위해 정당이나 지역이기주의를 극복하고 정책과 지역주민을 위해 일할 인물에게 투표를 해야 한다. 최근에 관심을 받고 있는 매니페스토(Manifesto) 운동이다. 최근 우리나라 선거에서 ‘참 공약’이란 의미로 사용되며<sup>29)</sup> 평가기준으로는 공약의 구체성(specific), 검증가능성(measurable), 달성가능성(achievable), 타당성(relevant), 기한 명시(timed)의 5가지가 있다. 이 5가지의 영어 첫 글자를 따서 ‘스마트(SMART)지수’로써 공약을 분석 및 평가한다. 또 공약의 지속성(sustainability), 자치력 강화(empowerment), 지역성(locality), 후속조치(following)의 첫 글자를 딴 셀프(SELF)지수도 평가의 기준으로 삼는다. 이를 통하여 선거에 승리한 정당이나 후보자에게 이행에 대한 책임을 물음으로써 이행 정도에 따라 다음 선거에도 영향을 끼친다. 이러한 지표는 유권자와 밀접한 선거인 지방선거에서 더 의의가 있다.

한국에서는 2000년에 전개되었던 낙천·낙선운동의 연장선상에서, 2006년 5월 31일의 지방선

28) 매니페스토(Manifesto)는 선거와 관련하여 유권자에 대한 계약으로써의 공약, 곧 목표와 이행 가능성, 예산 확보의 근거 등을 구체적으로 제시한 공약을 말한다. 어원은 ‘증거’ 또는 ‘증거물’이라는 의미의 라틴어 마니페스투(manifestus)이다. 이 말이 이탈리아어로 들어가 마니페스토(manifesto)가 되어 ‘과거 행적을 설명하고, 미래 행동의 동기를 밝히는 공적인 선언’이라는 의미로 사용되었다. 같은 의미로 1644년 영어권 국가에 소개되어 오늘에 이른다.

29) 매니페스토 실천운동본부.

거를 계기로 후보자들이 내세운 공약이 구체성을 띠고 있으며 실현 가능한지, 곧 ‘갇춘 공약’인지의 여부를 평가하지는 매니페스토운동이 시민단체를 중심으로 전개되었다.

다음은, 선거공약 지키기 시민활동의 확산이 필요하다. 대통령선거, 지방선거, 국회의원선거에서 공약을 지키지 않는 정치인에게 투표하지 않기 운동이다. 선거공약 지키기에는 전혀 관심이 없는 정당과 정치인의 심판이 필요하다. 약속을 지키지 않는 관행이 이대로 계속 방치한다면 나쁜 정치인을 양성하는 악순환이 계속 될 것이다. 시민들의 참여와 정보공개를 확대해야 하며(유현중외, 2010:274), 시민운동단체와 정치·행정 전문가들로 구성된 다양한 정책토론회 개최와 참여를 통한 여론의 환기가 필요하다. 시민들의 관심과 의식을 고취시킬 수 있는 공청회나 읍을거리를 제공해야 한다.

#### 4) 정당공천제의 개혁방안

우리나라의 현 지방자치의 실태와 정당정치 제도의 수준과 선거관행, 중앙정치인의 의지와 유권자의 의식수준을 종합적으로 판단할 때 정당공천제에 의한 지방선거는 지방의원 줄 세우기, 공천선거, 바람선거 등으로 이어져서 성과보다는 그 폐해가 더 클 것이 분명하다. 그러므로 지방선거에서 정당공천제가 폐지되지 않고 시행된다면 현행 문제점을 반드시 해결해야 한다. 그러기 위해서 다음과 같은 개혁방안이 필요하다.

첫째, 정당의 책임정치 강화이다. 재선거 시 원인행위를 제공한 정당은 공천을 배제한다. 부패 정치인으로 유죄판결을 받은 경우 해당 정당은 해당선거구의 재선거에 공천을 할 수 없도록 하는 규정을 두어 책임성 있는 정치를 구현한다.

둘째, 후보자 기호배정의 개선이다. 현재는 원내교섭단체로 인정받은 국회의원이 많은 정당 순서로 후보자 번호가 배정된다는 인식을 바꿀 수 있는 제도개선이 필요하다. 제비뽑기를 통해 기호를 선정하는 것도 방법이다. 사실상 정당공천제의 폐해 중 상당부분은 후보자에게 소속 정당에 따라 일률적으로 기호를 부여하는 제도에서 기인한다. 2006년 기초의회선거에서 중선거구제를 선택한 후부터 정당 별 기호부여도 모자라서, 한 선거구에 동일한 정당에서 공천 받은 후보가 여러 명 있으면, 1-가, 1-나, 1-다 등과 같은 방식으로 기호를 부여하고 있다. 그냥 정당만 보고 투표하라는 것이다. 전 세계에서 문맹률이 가장 낮은 대한민국에서 ‘번호 보고 찍는’ 투표용지를 나눠주는 것 자체가 우스운 일이다.

셋째, 공천과정의 투명성이다. 투명하고 공정하며 돈이 들지 않는 선거풍토를 조성하기 위해서는 공천과정에서 공천현금으로 소요되는 엄청난 비용과 음성적인 자금원이 되는 것을 차단하기 위해 공천과정이 투명하게 공개되어야 한다.

넷째, 경선에 의한 상향식 공천제를 통해 정당정치의 민주화를 이룩해야 한다. 하향식 공천의 문제는 민주화의 핵심을 파괴하는 것이다.

다섯째, 지역주민의 성숙한 참여의식과 주인의식이다. 정치인을 선택한 주민 개개인의 책임이라는 성숙한 정치의식이 있어야 한다. 정당보다는 정책이나 인물에 대해 투표권을 행사한다면 우리나라의 현행 정당공천제는 힘을 잃을 것이다.

## V. 결론

본격적인 지방자치 실시된 지 20년이 된 현재 기초자치선거에서 정당공천제로 인한 부패가 심각한 문제로 인식해야만 하는 실정이다. 여러 통계자료와 지방선거부패와 관련되어 사법처리된 통계에 대한 평가를 간과해서는 안 되기 때문이다. 민선자치 10년 만에 기초의원들에 대한 정당공천제와 유급제 도입을 골자로 하는 공직선거관계법 개정안에 대해 대다수 기초의원들은 정치예속화에 분노하면서 “정당공천을 하도록 여야가 공직선거법을 개정하는 것은 솔직히 국회의원들이 기초의원을 손아귀에 넣고 좌지우지하려고 하는 것 아닙니까?”라고 표출한 항변(대전일보, 2005.7.13)에 관심을 가질 필요가 있다.

본 연구를 통해 확인할 수 있는 것은 지방선거에서 부패가 구조화되어 가고 있다는 우려가 클 뿐만 아니라 기초자치단체장과 기초지방의원의 부패도 일반 부패현상과 마찬가지로 실제 포착과 문제해결이 어렵다는 것이다. 기초지방선거에서 정당공천과 관련된 부패는 공천제도와 체제의 미비나 취약성에서 배태된 산물(outputs)로서 많이 발생한다.

정치보다 생활 자치에 주력할 수 있기 위해서는 정치권으로부터 좀 더 자유스러운 지방선거가 필요한데 미국의 여러 주에서 시 단위 단체장 선거에 정당공천제를 배제해 나가고 있는 것을 참고할 필요가 있다. 선진국의 정당처럼 특정 정당이 오랫동안 지속된 것과는 달리 우리나라의 정당은 정당의 역사가 짧아 수시로 이합 집산하는 상황에서 정당의 정통성이 결여되어 정당정치의 본래의 목적을 살리지 못한다. 이러한 상황에서는 정당정치의 장점으로 인식되는 정당의 책임성 확보가 어렵다. 오히려 기초선거에 있어서 정당공천은 우리나라 기초지방자치를 후퇴시키고 지방자치의 본질을 훼손할 우려가 있다. 공정한 지방선거를 통한 지방자치 정착이라는 궁극적인 목표달성을 위해서는 보다 합리적이고 민주적인 법과 제도의 개선이 이루어져야 한다. 특히 지방선거에 임하는 국회의원들이 자치와 분권에 대한 의지와 태도를 확고하게 정립해야 한다. 정당공천이 전면 허용되는 지방선거는 각 지역마다 심각한 대립과 분열, 중상모략과 이전투구로 많은 지역에서 겨우 자리 잡아 가는 지방자치가 혼돈과 위기로 내몰고 있기 때문이다.

결론적으로, 우리나라에서는 지역주의정당에 의한 정치체제로 인해 정당공천제가 심각한 문제점을 안고 있기 때문에 기초지방선거에서 현행법상의 정당공천제는 마땅히 폐지되어야 할 것이다. 우리나라의 정당공천제는 제도 자체의 문제이기보다 이 제도를 악용하는 국회의원, 기초선거후보자 등 사람의 문제라고 할 수 있다. 또한 지역할거주의 및 선진화되지 못한 정치현상과 성숙되지 못한 시민의식도 반드시 해결해야 할 문제이다.

## 참고문헌

- 국민권익위원회. (2013). 「국민권익백서」.
- 김광주. (2006). 5.31 지방선거의 분석과 정책과제. 「대한정치학회보」, 14(2): 155-175.
- 김봉준·한상연. (2008). 지방선거의 정당공천제에 관한 논의. 「한국지방자치연구」, 10(3): 53-72.

- 김성호. (2003). 지방자치단체의 부패방지체계와 개선방안. 「부패방지과 신뢰정부 구축」, 한국행정학회 2003년도 세미나 발표논문집. pp. 27-52.
- 김영중. (2001). 「부패학」. 서울: 송실대학교 출판부.
- 김종용. (2005). 「지방선거의 정당공천제에 관한 연구」, 건국대학교박사학위 논문.
- 김홍주. (2013). 지방자치단체 반부패정책 확산의 영향에 관한 연구. 「한국부패학회보」, 18(1): 55-88.
- 네이버 지식백과. (2014). 두산백과, 2014.
- 박재욱. (2006). 지방선거에서의 정당공천제와 경선제: 5.31 지방선거를 중심으로. 「동아시아 국제정치학보」, 9(1): 336-359.
- 안광현. (2013). 「세계화와 한국지방자치론」, 서울: 청목출판사.
- \_\_\_\_\_. (2007). 「지방자치단체장의 부패인식에 관한 연구」, 송실대학교박사학위논문.
- \_\_\_\_\_. (2007). 기초자치단체장의 부패유발요인과 반부패전략에 관한 연구. 「한국부패학회보」, 12(4): 201-222.
- \_\_\_\_\_. (2009). 자치단체장의 부패사례 연구. 「한국부패학회보」, 14(1): 65-88.
- \_\_\_\_\_. (2010). 지방선거에서의 정당공천부패와 개선방안. 「한국부패학회보」, 15(1): 37-61.
- 오수길·남승하. (2010). 지방자치단체장의 매니페스토 이행과 시민참여적 성과관리. 「지방정부연구」, 14(2): 5-24.
- 유현중·최연태. (2010). 지방선거 매니페스토 제도 도입의 실효성 평가: 지방정부 예산구조 변화 여부를 중심으로. 「지방정부연구」, 14(4): 255-279.
- 육동일. (2009). 「지방선거 정당공천제의 평가와 과제」, 서울: 한국지방행정연구원.
- 육동일. (2006). 지방선거 정당공천제의 한계와 과제: 지방의회의 활성화를 중심으로. 「한국지방자치학회보」, 18(1): 5-26.
- 이근수·김영중. (2010). 6.2 지방선거의 현직효과: 경기도와 경상남도 도지사선거의 비교 분석. 「지방행정연구」, 14(3): 355-371.
- 이기우. (2005). 지방선거와 정당참여. 「월간자치행정」210, 지방행정연구소.
- 이승중. (2005). 개정선거법에 대한 논평. 「자치발전」124, 한국자치발전연구원.
- 임승빈. (1996). 민선자치단체장의 바람직한 역할정립을 위한 제도개선방안. 한국지방행정연구원 보고서.
- 자치의정. (2004). 「일본 지방자치 동향」, 지방의회발전연구원. pp. 142-143.
- 정세욱. (2002). 기초단체장선거 정당공천제 바람직한가? 「월간 지방자치」, 2002년 1월호.
- \_\_\_\_\_. (2005). 지방자치 10년의 평가와 과제. 「지방자치」202, 미래한국재단.
- 정치자금에 관한법률. (개정 2004. 3. 12, 법률 제7191호).
- 주용학. (2002). 지방선거에 있어서 기초단체장의 정당공천제에 관한 연구. 「한국지방자치학회보」, 14(1): 43-69.
- \_\_\_\_\_. (2007). 민선4기 지방선거결과 분석 및 정책적 함의. 「한국지방자치학회보」, 19(1): 29-51.
- 중앙선거관리위원회. (2010). 「중앙선거관리보」. 제66호, 지방선거결과 각종통계.

- \_\_\_\_\_ . (2014). 제6회 전국동시지방선거 선거구 및 의원정수현황. 지방자치법. (개정2004. 1. 29, 법률 제7128호).
- 최승범. (2002). 지방정치의 민주성과 지방행정의 책임성 확보를 위한 내적 조건. 「정부학연구」8(1): 97-113.
- 최창수. (2007). 기초의회의원의 정치적 태도와 정당공천에 관한 사례연구. 「지방행정연구」, 21(4): 179-199.
- 황아란. (2002). 지역주의와 지방자치: 기초자치단체장의 정당공천. 「한국행정학보」, 36(2): 129-143.
- 허철행. (2011). 지방선거에 있어서 정당공천제의 한계와 개선방안에 관한 연구. 「지방정부연구」, 15(1): 233-251.
- Byrne, Tony. (1990). *Local Government in Britain*. London: Penguin Books.
- Charles R. Adrian. (1998). *Form of City Government in American History*, in the Municipal Yearbook.
- Dye and Susan A. MacManus. (2009). *Politics in States and Communities*, 13th ed. Pearson Prentice Hall: Upper Saddle River, NJ.
- Frederickson, H. George. (1993). "Ethics and Public Administration: Some Assertions." In H. George Frederickson (ed.). *Ethics and Public Administration*. New York: M. E. Sharpe.
- Holli, M. G. (1999). *The American Mayor: The Best & The Worst Big-City Leaders*. University Park: The Pennsylvania State University Press. <http://news.jtbc.co.kr/html/919/NB10408919.html>
- Kim, Young Jong (2003). *New Korea Public Administration & Corruption Studies*. Seoul: HyungSeul Press. [www.soumu.go.jp/senkyo](http://www.soumu.go.jp/senkyo)

안광현(安光炫): 숭실대학교에서 행정학 박사학위(논문명: 지방자치단체장의 부패인식에 관한 연구, 2007)를 취득하였고 현재 영동대 교양융합학부 교수로 재직 중이다. 주요 관심분야는 지방자치, 행정윤리 및 부패 등이다. 저서로는 「세계화와 한국지방자치론」(2013), 「신행정학개론」(2013), 주요 논문으로는 “다문화가족 지원정책 기본계획에 관한 비판적 고찰”(2012), “한국의 개신교 부패 현상에 대한 고찰”(2012), “기초자치단체장의 부패유발요인과 반부패전략에 관한 연구”(2007) 등이 있다(E-mail: kwanghyun63@hanmail.net).

Abstract

## Anti-Corruption Strategy and Abolition of Party Nomination for Lower Level Local Government

An, Kwang Hyun

The biggest concern in the upcoming local election on June 4, 2014 is the abolition of party nomination in local government elections. South Korea faces the sixth nationwide local election on top of the research findings until recently that point to the distorted election system as the most important corruption factor of local government leaders. The biggest causes turned out to be the top-down nomination and nomination offerings of the party nomination system.

Noted for the strong regionalism among political parties, South Korea is characterized by a peculiar political structure under which candidates can win in a local election in certain regions as long as they have been nominated by a certain party. It has so far brought about seriously harmful consequences. In an attempt to help to resolve those problems, this study set out to compare the advantages and disadvantages of the current party nomination system and compare and analyze opinions between the general public and politicians and experts. Based on the analysis results, the study would propose the abolition of party nomination and anti-corruption strategies necessary to implement advanced democratic politics in South Korea.

Key Words: Anti-corruption strategy, local elections, party nomination, electoral corruption, lower level local government

