

2010 중앙선거관리위원회 위탁연구

정당의 지방선거 후보자 공천과 정당공천제도 개선에 관한 연구

최종보고서

한국선거학회

제 출 문

중앙선거관리위원회 위원장님 귀하

본 보고서를 ‘정당의 지방선거 후보자 공천과 정당 공천제도 개선에 관한 연구’의 최종 보고서로 제출합니다.

2010. 07.

한국선거학회 회장 김형준

목 차

| | |
|--|----|
| I. 서 론 | 1 |
| II. 각국의 공직후보 선출 제도 및 한국형 공천제도 고찰 | 4 |
| 1. 선진 민주국가들의 공직후보 선출 제도 고찰 | 4 |
| 2. 한국 정당의 공직 후보 선출 제도 고찰 | 9 |
| 3. 새로운 한국형 공천제도 : 공천배심원 제도 고찰 | 15 |
| 1) 배경 및 필요성 | 15 |
| 2) 운영 및 조건 | 16 |
| III. 광역자치단체장 정당공천 분석 및 평가 | 22 |
| 1. 서 론 | 22 |
| 2. 선거결과 및 정당공천제 논쟁점 | 24 |
| 1) 광역자치단체장 선거결과 | 24 |
| 2) 정당공천제 이론 및 논쟁점 | 26 |
| 3. 광역자치단체장 후보자 공천규정 및 환경 분석 | 29 |
| 4. 한나라당과 민주당 광역자치단체 후보자 공천과정 평가 | 37 |
| IV. 6.2 지방선거 기초단체장공천제도 평가와 개선방안 | 43 |
| 1. 공천제도에 관한 선행연구 | 45 |
| 1) 포괄성, 분권화, 그리고 참여와 경쟁 | 45 |
| 2) 공천제도의 민주화 | 49 |
| 3) 한국의 공천제도 논의: 개방화론 vs. 당원중심론 | 51 |
| 2. 2010년 6.2 지방선거 기초단체장 공천사례 분석 | 55 |

| | |
|---|----|
| 1) 한나라당과 민주당의 공천관련 당헌 및 당규, 그리고 적용된 공천방식 | 55 |
| 2) 국민/시민공천배심원제의 특성 | 63 |
| 3) 공천심사위원회의 구성과 역할: 개방성과 분권화 | 67 |
| 4) 지역 및 여성의 대표성 | 68 |
| 5) 공천결과에 대한 승복 | 71 |
| 3. 후보공천제도의 변화, 실현 가능한 공천개혁방안 | 72 |
| 1) 공정한 경쟁 | 74 |
| 2) 참여 | 78 |
| 3) 분권화 | 80 |
| 4) 투명화 | 81 |
| 4. 결론 | 82 |

V. 6.2동시지방선거 공천제도 평가와 개선방안:

| | |
|-----------------------------------|-----|
| 지방의회 의원 공천 제도를 중심으로 | 85 |
| 1. 연구개요 | 85 |
| 1) 지방의회 의원 후보자 선출의 의미 | 85 |
| 2) 6.2 동시지방선거 지방의회 공천제도의 쟁점 | 86 |
| 2. 기존 연구와 방법 | 89 |
| 1) 기존 연구 경향과 내용 | 89 |
| 2) 연구 방법 | 92 |
| 3. 6.2 동시지방선거의 지방의원 공천제도 | 92 |
| 1) 주요 정당의 공천제도 원칙과 내용 | 92 |
| 2) 6.2 지방선거와 정당 공천 | 94 |
| 3) 6.2 동시지방선거 공천 관련 쟁점 | 116 |
| 4. 결론 | 122 |

| | |
|--|---------|
| VI. 종합 및 제언 | 125 |
| 1. 외국의 정당공천제도 및 한국형 공천제도 종합 및 제언 | 126 |
| 2. 광역자치단체장 정당공천 종합 및 제언 | 127 |
| 3. 기초자치단체장 정당공천 종합 및 제언 | 129 |
| 4. 지방의회 공천제도 종합 및 제언 | 130 |
| 참고문헌 | 131 |

표 목차

| | |
|---|-----|
| <표 2-1> 공직후보 선출 형태 | 5 |
| <표 2-2> 주요 선진 민주국가들의 공직후보 선출제도 비교 분석 | 7 |
| <표 2-3> 공천배심원단체도의 구성, 운영 및 조건 | 19 |
| <표 3-1> 2010년 제5회 지방선거 정당별 결과 | 24 |
| <표 3-2> 광역단체장 선거 득표율 비교 | 25 |
| <표 3-3> 한국의 지방선거 정당공천제 변화 | 27 |
| <표 3-4> 6.2 지방선거 광역단체장 후보자 선정 및 본선당선자 | 29 |
| <표 3-5> 한나라당과 민주당의 공심위 및 후보자 선정 과정 | 33 |
| <표 3-6> 광역단체장 후보 결정방식 | 38 |
| <표 4-1> 후보공천 논쟁 | 53 |
| <표 4-2> 민주당의 시민공천배심원제 시행 결과 | 66 |
| <표 5-1> 정당별 6.2 지방선거 결과 | 95 |
| <표 5-2> 한나라당의 공천규정과 내용 | 99 |
| <표 5-3> 민주당 공천제도에 대한 규정 | 102 |
| <표 5-4> 민주노동당 공천제도 당규 규정 | 107 |
| <표 5-5> 진보신당의 공천제도와 당규 | 108 |
| <표 5-6> 자유선진당 공천 관련 당헌 당규 | 111 |
| <표 5-7> 국민참여당의 공천제도 관련 당규 | 113 |
| <표 5-8> 지방선거 정당공천제 실시 현황 | 118 |
| <표 5-9> 2006년 지방의회의원선거 결과 | 121 |

그림 목차

| | |
|---|----|
| <그림 2-1> 중앙당 공천배심원단 제도 모형 | 17 |
| <그림 2-2> 지역 공천배심원단 제도 모형 | 18 |
| <그림 4-1> 공천유형과 민주화 경로 | 49 |
| <그림 4-2> 6.2 지방선거에서 민주당의 광역 및 기초 단체장 공천 방식 | 58 |
| <그림 4-3> 지역별 민주당 기초단체장 후보선출방식 | 59 |
| <그림 4-4> 한나라당의 광역 및 기초단체장 공천 방식 | 60 |
| <그림 4-5> 지역별 한나라당 기초단체장 후보선출방식 | 61 |
| <그림 4-6> 한나라당과 열린우리당/ 민주당의 경쟁적 공천방식의 적용변화 | 63 |
| <그림 4-7> 6.2 지방선거 남성 대비 여성후보 공천 비율 | 70 |
| <그림 4-8> 한나라당 또는 민주당 소속 현직기초단체장의 무소속출마비율 | 72 |

I. 서 론

- 지난 1995년 자치단체장과 지방의회 의원을 선출하는 지방선거가 시행되면서 지방정치의 발전 가능성에 대한 국민들의 관심과 기대는 매우 컸음. 하지만 후보공천과정에서부터 뇌물성 공천헌금과 예비후보자 매수 등 많은 문제점들이 지속적으로 불거져 나오면서, 지방선거후보공천에 대한 국민들의 우려가 심화되어왔음.
- 2010년 지방선거를 앞두고, 새롭게 시민공천 또는 국민공천 배심원제를 도입하는 등 민주당과 한나라당이 추진해온 여러 제도개선시도들은 최소한 이러한 우려를 불식시키기 위한 하나의 시도라고 할 수 있음. 하지만, 이러한 노력에도 불구하고 각 정당이 추진하는 공천제도의 변화가 과연 후보선출과정의 민주주의를 발전시키고, 나아가 지방정치의 활성화에 기여할 수 있을 것인지에 대한 의구심은 여전히 국민들 사이에 사라지지 않고 있음.
- 기존의 한국정당의 공직 후보자 공천과정에 대한 연구들은 대체로 대통령 또는 국회의원 후보자공천방식을 중심으로 이루어져왔으며, 지방선거의 후보자, 후보자선출 방식에 대한 관심은 그다지 높지 않았음. 아울러, 기초단체장 및 의원 후보에 대한 정당공천제 폐지를 둘러싼 논쟁을 제외한다면, 지방자치의 뿌리를 구성하는 지방선거의 공직후보선출과정에 대한 체계적인 연구가 충분히 이루어졌다고 보기는 힘들 것임.
- 본 연구는 한나라당과 민주당 등 한국의 주요 정당들이 지난 2010년 6.2지방선거를 앞두고 시행한 광역 및 기초단체장 후보들에 대한 공천사례를 분석함으로써 민주적이며, 실현가능한 제도개선 방안을 제시하기 위한 것임.
- 이를 위해서 본 연구진은 공천제도에 관한 대부분의 선행연구들이 주목해

왔던 포괄성(inclusiveness)과 분권화(decentralization) 뿐만 아니라, 참여(participation)와 경쟁(contestation) 차원에서 공천민주주의를 개념화하고, 이를 토대로 이번 지방선거에서 적용된 한나라당과 민주당 등 주요 정당들의 공직후보선출방식의 제도적 특성을 분석할 것임.

- 본 연구는 이러한 문제인식에서 출발하여 여러 후보자 공천제도의 특성, 이론적 논의 그리고 모형을 제시하고자 하였음. 또한 외국의 공천제도의 분석, 2010년도 지방선거 후보자 공천과정을 대한 체계적인 분석을 통하여 민주적이면서도 실현가능한 제도개선 방안을 학문적이고 실증적으로 추적하여 제시하였음.
- 특히 이번 지방선거에서 새로 도입된 ‘국민배심원공천제도(시민참여배심원제도)’와 당내 경선제도, 여론 수렴 제도 및 공천 심사 제도를 광역자치단체장 후보선출과정, 기초자치단체장 후보자 선출과정, 그리고 광역 및 기초 지방의회 의원 공천과정으로 세분하여 공천 제도의 장단점을 분석해보았음.
- 여기서는 우선 개방성과 경쟁성 그리고 참여와 경쟁 차원에서 광역자치단체장, 기초자치단체장, 광역 및 기초의회 후보공천제도의 유형화를 시도할 것임. 아울러, 이 연구는 광역 및 기초단체장후보 공천 제도를 정당지도부의 권력집중 수준, 후보선정의 공정성 제고에 대한 정치적 요구, 공천 비용, 당내의사결정문화의 함수로 보고, 공천 심사위원회 구성 및 운영규정, 예비후보자들의 등록 및 선출방안(여론 조사, 당내 경선) 등을 중심으로 한국의 양대 정당, 즉 한나라당과 민주당의 사례분석을 시도하였음.
- 마지막으로, 이 연구는 지방자치의 뿌리역할을 수행하는 지방자치단체의 자치성에 조응하는 단체장후보 공천방식의 도입이 필요하다는 이론적 가정하에 후보공천과정 및 결과의 공정성을 제고하기 위해서 당내 경선방식과 여론조사 결과의 수렴 방식의 제도화 과정과 실행과정 및 결과를 평가하고

각 제도들이 개방성과 경쟁성 등 후보공천과정에서 요구되는 민주주의의 핵심적 가치 요소들에 부합하는지에 대한 논의를 진행하였음.

- 무엇보다 이 연구는 그동안 후보공천제도평가의 이론적 취약성으로 인하여 기존의 연구들이 단편적인 성과평가에 그쳐왔다는 점에서, 한국형 공천제도의 이론적 논의를 체계적인 평가에 기초하여 실현가능한 대안을 제시하는데 기여할 것으로 기대됨.

Ⅱ. 각국의 공직후보 선출 제도 및 한국형 공천제도 고찰

1. 선진 민주국가들의 공직후보 선출 제도 고찰

- 정치제도라는 것은 각국이 공유하고 있는 고유한 역사와 전통, 문화 등의 요인들에 의해 크게 영향을 받기 때문에 어느 것이 좋은 제도인가를 결정짓는 데는 한계가 따를 수 밖에 없음.
- 하지만, 선진 민주주의 국가들의 공직후보 선출 방식을 비교·고찰하는 것은 한국 정당들이 추진하고자 하는 공천개혁 논의의 폭을 넓히고 내실을 기할 수 있다는 점에서 상당한 의미를 가질 수 있음.
- 각국의 정당들은 다양한 형태의 공직 후보자 선출 방식을 발전시켜 왔고, 현대 정치에 있어서 다양한 형태의 정치 충원과 후보 지명과정을 이론적으로 분류한 여러 학자들 중 노리스(Norris)의 분류 방식이 상당한 현실성을 갖고 있음.
- 노리스(Norris, 1996: 203)는 두 가지 기준에 따라 각국 정당의 충원 형태를 분류해보면, 한 기준은 정당의 후보자 선정 및 정치 충원과정이 얼마나 관료화(bureaucratic) 또는 후원적 체계(patronage)를 갖고 있는가임. 관료적이라는 의미는 후보자 출마 신청에서부터 후보 최종 선정 결정 과정이 당의 엄격하고 세부적이며 또한 명시적인 규칙으로 제도화되어 있으며 또 철저히 집행되고 있는가 하는 여부임. 반면, 후원적 체제란 후보 선정과정이 공식적인 규칙보다는 당의 지도부 또는 특정 인사와의 개인적 친분관계나 후원이 더 중요함.

- 또 다른 기준은 후보 선정 결정과정이 중앙집중적(centralized) 또는 지방분권적(localized)으로 이루어지는가 여부임. 중앙집중적 체제에서는 중앙당, 지구당, 그리고 계파 지도자들의 권한이 절대적인 반면, 지방분권적 체제에서는 후보 선정 결정권이 지구당의 일반 당원, 중간간부 그리고 경우에 따라서는 일반 유권자에 있는 형태임.¹⁾ 노리스는 <표 2-1>에서 보듯이 이러한 두개의 기준을 바탕으로 4가지 유형의 후보선출 형태를 분류하고 있음.

<표 2-1> 공직후보 선출 형태

| | 중앙집권적 결정 (Centralized decision making) | 지방분권적 결정 (Localized decision making) |
|-----------------------|---|---|
| 관료적 (Bureaucratic) | 제1유형 오스트리아 사회주의당 그리스 PASOK | 제3유형 영국 노동당 독일 사회민주당 |
| 후원적 (Patronage) | 제2유형 프랑스 UDF 일본 자민당 | 제4유형 미국 민주당 캐나다 자유당 |

출처: Pippa Norris. 1996. "Legislative Recruitment." in Lawrence LeDuc., Richard G. Niemi, and Pippa Norris, Comparing Democracies: Elections and Voting in Global Perspectives. London: Sage Publication Inc, p.203.

- 제1유형은 ‘중앙집권화된 관료체제’(central bureaucratic)임. 오스트리아 사회주의당과 같이 매우 권위적인 간부 정당에서 그 예를 찾아 볼 수 있음. 즉, 당규에 의해 중앙당 지도부나 계파 지도부가 후보 선정을 전적으로 결정하도록 공식적으로 명시화하고 있음. 다시 말해, 당내 응집력이 강한 각 계파들에 의해 정치 충원이 이루어지는 특징을 보임.

1) 래니(Ramney, 1981)와 하잔(Hazzan, 2002)은 이를 지명인단(selectorate)의 포괄성정도(degree of inclusiveness)로 분류하고 있음. 즉, 미국과 같이 일반 유권자들도 참여하는 비당파적 지명 절차를 가장 포괄적인 형태로, 그리고 당 지도부에 의해 결정되는 형태를 가장 배타적인 형태로 분류했음.

- 제2유형은 ‘중앙집권화된 후원체제’(central patronage)임. 일본의 자민당에서 그 예를 찾을 수 있음. 후보자 선정과정이 당 지도부간, 계파간 협상으로 이루어짐. 해당 지역의 일반 당원이나 시민들은 전혀 영향력을 행사하지 못함.
- 제3유형은 ‘지방분권화된 관료체제’(localized bureaucratic)임. 영국, 독일 등 많은 유럽 국가들이 채택하고 있음. 정치충원 및 공직후보선출은 지방의 선거구 자체의 권한인 동시에 그 선정과정은 매우 엄격한 내부 규칙에 의해 규제됨.
- 제4유형은 ‘지방분권화된 후원체제’(localized patronage)임. 미국이 가장 전형적인 나라임. 당 지도부가 후보 선정 과정에 전혀 영향력을 행사하지 못하고 통상 당원과 일반 주민들이 참여하는 예비선거라는 경선 과정을 거쳐 결정하게 됨. 이와 같은 경선을 거쳐 선출된 후보에 대해서는 당 지도부가 거부권 행사와 같은 경선 결정을 바꿀 수 있는 어떠한 권한도 없음.
- 미국, 영국, 독일 등 주요 선진 민주국가들의 공직후보 선출 방식을 보다 세부적으로 비교·고찰해 보면 다음과 같음. <표 2-2>에서 보듯이 크게 분권화, 개방화, 법률적 규정, 경선 담당기구 등의 다양한 측면에서 고찰해 볼 수 있음.
- 첫째, ‘분권화’는 후보자의 선출과정에 어느 정도 중앙이나 지방 정당 간부의 개입이 배제되고 지역 선거구가 자율적으로 결정하느냐의 문제임. 미국의 경선제도는 중앙이나 지방 당 간부의 개입이 철저하게 배제되어 있다는 점에서 완전 분권형 모델임. 독일도 미국과 같이 후보자 선출제도의 분권화가 잘 발달된 나라인데. 후보자 선출을 위한 당대의원 대회는 당해 지구당의 당원총회나 당원대회에서 선출되는 대의원으로 구성됨. 그런데, 선거구 당원 총회에서 선출된 대의원들이 비밀투표로 결정한 지구당 후보자 결정

은 의원 후보 결정의 최종 절차임. 즉 주의 정당조직이나 연방의 중앙당은 지구당의 후보자 결정과정에 개입할 제도적 장치가 없으며, 지역 선거구에서 결정된 후보자를 수용하여야 함.²⁾

〈표 2-2〉 주요 선진 민주국가들의 공직후보 선출제도 비교 분석

| | 미국 | 독일 | 영국 |
|------------|--|--|---|
| 분권화 정도 | <ul style="list-style-type: none"> • 완전분권형 -중앙당 및 정당 간부의 개입 완전 배제 | <ul style="list-style-type: none"> • 분권형 -중앙당이나 주 정당 조직이 개입할 장치 부재(주정당 의장단의 이의 제기 권한 보유) | <ul style="list-style-type: none"> • 중앙당 우위 분권형 -중앙당이 예비후보자의 명부를 관리하고 지구당의 결정을 승인 |
| 최종 후보선출 기구 | <ul style="list-style-type: none"> • 당원대회 • 폐쇄형 예비선거 • 개방형 예비선거 | <ul style="list-style-type: none"> • 지구당 대의원대회 -지구당당원총회→지구당대의원대회→ | <ul style="list-style-type: none"> • 중앙당 -지구당 집행위원회→지구당 총회→중앙당 |
| 개방화 | <ul style="list-style-type: none"> • 완전 개방형 -일반 유권자도 참여 | <ul style="list-style-type: none"> • 제한적 개방형 -당원만 참여 | <ul style="list-style-type: none"> • 제한적 개방형 -당원만 참여 |
| 법적 규정 | <ul style="list-style-type: none"> • 주법에 규정 | <ul style="list-style-type: none"> • 정당법에 후보자선출 과정과 절차 법률로 규정 | <ul style="list-style-type: none"> • 정당의 당헌과 당규에 유입 |
| 경선 관리·감독기구 | <ul style="list-style-type: none"> • 주 선거관리위원회 | <ul style="list-style-type: none"> • 연방정부 | <ul style="list-style-type: none"> • 개별정당 |
| 정당 특성 | <ul style="list-style-type: none"> • 약한 응집력과 기울 • 원내중심 정당 | <ul style="list-style-type: none"> • 강한 응집력과 기울 • 원내외 중심 정당 | <ul style="list-style-type: none"> • 강한 응집력과 기울 • 원내외 중심 정당 |

* 출처: 마인섭(2003), 이준한(2003), 정병기(2003), 손병권(2003) 등의 논문 내용을 참조하여 작성

○ 반면, 영국의 의원 선출제도는 미국과 독일에 비해 분권화의 수준이 낮은 편임. 중앙당이 예비 후보자의 명부를 관리하고, 지구당 집행위원회의 결정을 승인하는 상당히 실질적인 권한을 가지고 있기 때문임. 예를 들어, 영국

2) 다만 주 정당의 의장단은 선거구 당원총회 또는 대의원회의의 후보결정에 대하여 이의를 제기할 수 있고, 이의가 제기된 경우 재투표를 실시하여 그 결과를 마지막 결정으로 함. 독일의 후보선출 방식에 대해서는 마인섭(2003, 5), 정병기(2003, 120-124) 등을 참조할 것.

노동당의 경우, 중앙당의 전국 집행위원회(National Executive Committee)는 지구당의 집행위원회에서 선정한 최종 후보 지명을 뒤집을 수 있는 권한이 있음. 이에 비해 보수당의 경우는 중앙당이 후보자의 명부를 관리하고 후보자의 선정절차와 원칙을 감독하지만 후보자 선정의 최종적인 권한은 지구당의 집행위원회에 있음. 따라서, 노동당에 비해서는 분권화의 수준이 높다고 할 수 있지만 중앙당의 개입 여지가 용인된다는 점에서 미국과 독일에 비해 상대적으로 분권화가 낮다고 할 수 있음.

- 둘째, ‘개방화’는 후보선출 과정에 당원이나 대의원뿐만 아니라 비당원으로써의 일반 주민들이 얼마나 자유롭게 참여할 수 있느냐에 따라 결정됨. 미국의 예비 선거 방식은 크게 ‘폐쇄형 예비선거’(closed primary)와 ‘공개형 예비선거’(open primary)로 구별됨. 전자의 경우, 유권자가 비당원이라 할지라도 예비선거에 참여하기를 원하면 사전에 당원으로 등록하거나 그 정당의 지지를 밝히면 됨. 반면, 후자의 경우는 유권자가 사전에 당원으로 등록할 필요도 없고 다만, 투표소에 들어가기 전에 한 정당의 투표용지만 받아서 경선에 참여하면 됨.³⁾ 따라서, 미국의 예비경선 제도는 개별 유권자의 참여가 확대되어 있다는 점에서 매우 개방적이라 할 수 있음. 비당원인 일반 유권자의 참여 수준이 가장 높은 제도임.
- 반면, 독일이나 영국의 경우는 미국에 비해 개방성이 현격하게 떨어짐. 독일의 경우, 당원총회나 당 대의원대회에 당원이 아닌 일반 유권자가 참여하지 못한다는 점에서 개방성은 낮다고 할 수 있음. 영국의 경우도 비당원의 자격으로는 후보선출에 직접 참여할 수 없다는 점에서 개방성이 낮음.
- 셋째, ‘법률적 규정’은 후보자 선출의 과정과 절차가 법률로 규정되어 있는가에 대한 문제임. 반면, ‘경선 담당기구’는 경선 과정에 중앙 정부 또는 지

3) 일부 주에서는 공개형 예비 선거를 더 발전시킨 ‘완전 공개형 예비선거(blanket primary)’를 채택하고 있음. 여기에서는 투표참여가 당원의 자격과는 무관할 뿐 아니라 유권자가 하나의 정당후보에의 투표에 제한되지 않고 복수의 정당의 예비선거 후보명부에 등재된 후보들에게 투표할 수 있는 제도로 예비선거에의 참여가 모든 유권자에게 제한 없이 공개된 제도임.

방정부의 관리·감독이 허용되는지 여부를 기준으로 평가할 수 있음. 우선, 미국의 경우, 의원 후보자 선출 과정은 주법에 상세히 법률로 규정하고 있어 유권자들은 주법에 정해진 선거의 방식에 따라 예비선거에 참여함.

- 또한, 후보자 선출 과정은 주 선거관리위원회의 관리·감독하에 이루어짐. 독일도 후보자 선출의 과정과 절차가 상대적으로 상세히 법률로 규정되어 있음. 예를 들면 독일의 정당법은 “후보자 추천은 지구당의 직접투표를 통하여 혹은 적어도 대의원으로서 구성된 선거인단에 의한 간접투표를 통하여 선출하여야 한다’고 규정하고 있고, 후보자 선출을 위한 당대원의 선출과 당대위원회의 후보선출의 시기를 법률로 정하고 있음.”(마인섭 2003, 5).
- 한편, 영국은 미국이나 독일과는 달리 의회 의원의 후보자 선출절차에 대한 법적인 규정이 없고 세부적인 절차를 정당에 위임하고 있는 까닭에 후보자 선출 절차에 모든 정당이 동일하지 않음. 미국과 독일의 경우를 제외한 대부분의 경우에 의회 의원 후보자의 선출과정은 대개 정당의 당헌과 당규에 위임되어 있고 연방이나 주의 법률로 규정한 경우는 많지 않으며 따라서 중앙이나 지방의 공적인 선거관리기관이 관리·감독하는 것도 예외적임.

2. 한국 정당의 공직 후보 선출 제도 고찰

- 각 정당들은 제한적이지만 기존과는 다른 여러 공천 방식들을 채택해 실험했음. 과거에는 중앙당이 후보를 추천하는 전형적인 하향식 방식을 채택했으나 2002년에는 여야 정당들은 과거와 같은 하향식 공천보다는 당원과 주민들이 참여하는 상향식 공천을 적극 추진했음.⁴⁾ 하지만, 당시 집권당이었

4) 위에서 언급한 Norris의 유형에 따르면, 한국 정당들은 공직후보 선출에서 ‘중앙집권화된 후원체제’(central patronage)에서 ‘지방분권화된 관료체제’(localized bureaucratic) 유형으로 전환하고 있었음. 김용호(2003, 18-19)는 2004년 17대 총선 이전의 한국 국회의원 공천제도의 특징을 다음과 같이 설명하고 있음. 첫째, 미국, 독일, 핀란드, 노르웨이 등 일부 국가에서는 공직후보 선정 방식을 법으로 정하고 있는 데 반해, 우리나라는 정당에 맡기고 있는 실정임. 둘째, 우리나라 공천제도는 매우 중앙집권적이어서 지방당의 권한은 거의 없고 중앙당이 모든 공천 과정을 관리하고 최

던 민주당은 상향식 공천을 의무화했고, 한나라당은 원칙적으로 경선을 치르도록 했음. 당시의 상향식 공천의 방법은 지방선거에 나설 시장, 군수 후보자 선출을 중심으로 지구당 경선, 지구당 운영위원회 추대, 지구당 운영위원회 표결 등 크게 세 가지 방식이었음.

○ 광역단체장의 경우, 정치적으로 중요한 직책을 담고 있기 때문에 여야 정당은 경선을 통해 후보자를 선출했음. 민주당의 경우, 자신들이 강세지역이라고 여기는 서울, 인천, 광주, 전북, 전남 등에서는 경선을 통해 후보를 선출했고, 취약지역인 부산, 강원에서는 추대 회의를 통해 후보자를 공천했음. 이러한 상향식 공천과는 대조적으로 경남은 중앙당에서 새로운 인물을 영입했으며, 제주도는 현직 도지사를 후보자로 결정했음. 한나라당도 비슷한 패턴을 보였음. 서울, 부산, 대구, 인천, 대전, 울산 등 강세지역에서는 경선을 통해 후보자를 선출했고, 나머지 지역에서는 현 단체장을 출마시키거나 지구당에서 추대해서 결정했음(서울대 한국 정치연구소, 2002 : 20-21).

○ 반면, 기초단체장 후보 선출에서는 여야 모두 많은 지역에서 경선을 실시했지만, 현직 단체장들이 불공정 경선을 문제 삼아 경선결과에 불복하여 무소속으로 출마하는 사례가 많았음.⁵⁾ 특히, 민주당과 한나라당의 텃밭지역인 호남과 영남지역의 공천을 보면, 경선결과에 상관없이 지구당의 비민주적 운영과 불투명성에 대해 많은 후보자들이 반기를 들고 무소속으로 출마했음. 따라서, 경선이라는 절차를 거쳤다는 사실만으로 민주적 선거 결과를 확신할 수 없었음. 역대 지방선거에서 나타난 여야 정당의 공천과정은 선거인단 구성 등 경선 절차와 방식에 대한 보다 많은 숙고가 필요하다는 교훈을 남겼음.

중 결정권을 가짐. 셋째, 후보 선정과정에서 유권자나 당원이나 대의원의 실질적인 참여가 거의 없고 주로 중앙당의 소수 지도자 중심으로 이루어지고 최종 결정권은 당의 최고지도자가 행사함.

5) 민주당의 현직 구청장이 경선결과에 불복해서 무소속으로 출마한 경우는 서울 서대문구, 성북구, 강북구, 경기 시흥시, 부산 강서구, 동래구, 대구 중구와 서구 등 이었음(서울대 한국정치연구소, 2002 : 20-21).

- 현재 각 여야 거대 정당이 과거 채택했던 국민참여 후보 선출은 통상 ‘선중앙당심사-후국민참여경선’방식에 의존했음. 즉, 중앙당에 중립적인 외부 인사를 포함한 공천심사위원회를 구성하고 객관적인 공천심사 기준에 따라 소수의 후보자(3인)를 선거구에 추천하면 주민과 당원들이 참여하여 경선을 실시하는 방식임. 후보 선출 과정의 운영상 절차로 볼 때 앞서 검토한 영국식 모델에 가깝다고 할 수 있음. 따라서, 공직후보 추천의 실질적인 최종 권한은 지역구에 있다고 할 수 있음.

- 마인섭(2003)은 의원후보 선출 모델로 미국의 예비선거형 완전분권형, 독일의 대의원회의형 분권형, 영국의 중앙당 우위의 분권형, 독일의 대의원회의형 분권형 등의 특징과 장단점을 비교·분석한 다음 정당의 하부구조가 취약하고 진성당원이 절대적으로 부족한 한국에서는 가장 부합하는 공직후보 선출 방식으로 『중앙당 심의-지구당의 국민참여형 경선』 방식을 제안하고 있음.⁶⁾

- 즉, 지역구 공직후보 선출 과정은 중앙당의 공모, 중앙당 심사기관의 심사 및 선정, 국민참여형 지구당 선거인단회의의 투표와 선출, 중앙당의 승인 및 추천으로 요약됨(마인섭, 2003 : 15; 강원택, 2003 : 10-11). 또한, 현실적인 국민참여형 경선의 방법으로 1,000명의 당원과 1,000명의 비당원으로 구성할 것을 제안했음. 마인섭은 이러한 방식이 기존의 중앙집권의 하향식 정당공천 제도를 청산하고 분권화되고 민주화된 제도를 정착시키며 새로운 공천제도로 전환되는 과정에서 지불해야 할 지 모를 부작용을 최소화하기 위한 방안이라고 주장함.

6) 마인섭(2003 : 19-20)은 중앙당이 예비 후보자를 심의·선정하여 후보자 명부를 작성하고 그 명부에 대하여 지구당의 집행위원회가 투표하는 영국의 상·하향식 혼합형은 중앙당의 역할이 유지되면서 지방당의 자율적 결정권을 인정한다는 측면에서 우리에게 흥미 있는 모델이지만 지구당에서의 명부에 오를 후보자의 선임을 후보선정위원회(selection committee)에서 하고 후보자의 결정을 지구당 집행위원회에서 한다는 점에서는 우리의 현실에 맞지 않는다고 진단하고 있음. 그 이유로 한국 정당들은 하부구조는 취약하지만 중앙당의 역할이 핵심적이었고, 정당의 기율은 강한 편이지만 정책과 이념의 분화는 약한 편이기 때문이라고 지적함.

- 이러한, ‘선중앙당심사-후국민참여경선’에 의한 공직후보 선출 방식은 과거와 비교해서 큰 변화를 보이고 있지만 과거 지구당의 역할을 대신하고 있는 당원협의회가 사당화되어 있고, 진성당원이 전무한 상황에서 단기간에 해결하기 힘든 몇 가지 내재적인 한계를 갖고 있음.

- 다시 말해, 공직후보 선출과정에서 분권화와 개방화를 통한 민주성만을 강조하여 후보자 선출의 전권을 경선으로만 종결할 경우 현실적으로 많은 문제점을 낳을 수 있음. 첫째, 지역주민에게 생소하고 조직력을 갖고 있지 못한 개혁적 신진 인물의 발굴과 훌륭한 경력과 전문성을 갖춘 인물의 등장을 어렵게 만듦. 지역구 당원들의 대부분을 당원협의회의 운영위원회위원장이 모집·관리함으로써 진성당원 제도가 정착되어 있지 않는 상황에서 일반주민도 참여하는 지역구 경선은 선거인단의 규모가 적고 선거인단 구성에서 현역 당원협의회운영위원장들의 영향력이 절대적이기 때문에 이들과 개인적 연고가 있으면서 조직 동원력과 재력이 있는 지역 토호들의 선출만을 보장할 위험성이 큼. 결과적으로 ‘선심사-후경선’ 방식은 대대적인 공천 물갈이와 경선 부작용을 최소화하고, 전략 공천을 하기에는 사실상 커다란 한계를 갖고 있음.⁷⁾

- 둘째, 과열·혼탁·불법 경선을 막을 수 있는 최종적인 안정 장치가 없음. 즉, 지역구 경선 결과가 공천에 대한 최종적인 결정이 될 수밖에 없기 때문에 경선 출마자들은 온간 수단을 동원하여 경선에 임할 가능성이 큼. 따라서, 경선에 엄청난 비용이 들게 되고, 혼탁·과열선거가 판을 칩. 또한, 국가 차원에서 경선관리가 이루어지지 않기 때문에 불법선거를 효율적으로 단속하기가 어려움. 선거인단 규모도 적어서 선거인단을 매수하는 일도 종종 발생함. 더구나, 당원과 주민간의 선호가 큰 차이를 보일 경우, 이러한 ‘표심 딜레마’를 해결할 수 있는 제도적 장치가 미약함. 현재와 같은 정당정

7) 최병렬 한나라당 전대표는 2003년 10월에 선중앙당심사-후국민참여경선 방식에 따른 사고 지구당 선출을 위한 경선이 끝난 뒤 “제도로써 도저히 채택할 수 없는 형편없는 제도이며, 지연, 혈연, 학연이 동원될 수밖에 없고, 국민이 참여하지 않게 되므로 사기가 된다.”고 혹평한 적이 있음(문화일보 03/10/10, 7).

치의 구조적 상황에서는 경선 참여 후보자가 낮은 인지도와 전문성으로 주민들의 지지를 받지 못하더라도 오랜 기간 동안 당원협의회 운영위원장과 당원들과의 사적 유대 관계를 유지하면 경선에서 승리할 수 있음.

○ 셋째, 선중앙당심사-후국민참여경선 방식은 경선에 패배한 사람이 불법선거를 이유로 상대방을 고발할 경우, 여기에 효율적으로 대처할 수 있는 제도적 장치도 부재함. 검찰 또는 사법당국에 고발된 후보가 다른 당 후보와 본선에서 경쟁하게 되는 일이 비일비재함. 물론, 당규로 경선에서 최소한의 비용 말고는 전혀 돈을 쓰지 못하도록 규정하고, 이를 어기는 후보는 최종심사에서 탈락시키면 된다고 하지만 현실적으로 이를 적용하는 데는 한계가 있음. 한편, 경선불복의 문제도 심각한 수준임. 경선의 불공정성을 제기하면서 경선에서 패배한 사람들이 탈당하여 무소속으로 출마하는 경우가 비일비재함. 경선이후 당 조직이 붕괴되어 정당의 안정성이 무너지게 되고, 상호 비방과 심각한 당내 갈등을 겪게 됨.⁸⁾

○ 넷째, 여성 후보들에 대한 진입 장벽이 지나치게 높음.⁹⁾ 2002년 3월 정치권에서는 정당법 제31조에 광역의회 비례대표제 50%를 도입하면서 2인 중

8) 이러한 경선 불복의 부작용을 불식시키기 위해 작년 8월에 개정된 선거법은 경선 불복자가 선거에 출마하는 것을 원칙적으로 봉쇄하는 조항을 포함시켰음. 선거법 제57조2(경선후보자의 입후보)에 따르면, “당내경선(경선후보자간의 서면 합의에 따라 실시한 당내 경선을 대체하는 여론조사를 포함함)의 후보자로서 당해 정당의 후보자로 선출되지 아니한 경우 당해 선거의 같은 선거구에서 후보자로 등록될 없다”는 규정이 신설되었음.

9) 여성들의 선출직 공직 참여가 확대되어야 할 당위성은 다음과 같음. 첫째, 양성평등의 실현임. 여성들이 자신들의 이해와 연계된 중요한 의사 결정 과정에 참여하는 것은 ‘결과의 평등’으로써의 양성평등을 실현할 수 있는 유일한 방법임. 따라서, 여성들의 선출직 공직의 참여 확대는 선택의 문제가 아니라 필연적인 사항임. 둘째, 생산적인 의정활동의 환경을 조성함. 역대 국회에서 가장 많은 여성 의원(13.5%)들이 활동했던 17대 국회의 첫 국정 감사에 대한 의정활동 모니터링 조사결과, 여성위원이 상위 20명중 8명(40%)을 차지했고, 정책심의 능력, 대안제시 능력, 성실성, 공정성 등 모든 평가 영역에서 남성의원들을 압도했음. 특히, 성실성에서는 여성의원들의 평균(74.71점)이 남성의원(69.08점)들보다 훨씬 높게 나왔음. 셋째, 부패 없는 깨끗한 정치를 정착시킬 수 있음. 지난 17대 총선에서 여성후보가 출마한 지역구를 상대로 실시한 여론조사 결과, 국민 10명중 7명 정도가 “여성후보가 남성후보보다 깨끗한 정치를 펼칠 수 있다”고 응답했고, 여성후보를 지지했던 가장 중요한 요인으로 여성들의 청렴성을 지적했음. 전세계적으로 反부패지수와 여성의원 비율과는 밀접한 상관관계가 있음. 반부패지수를 0에서 6까지 분류하고 6에 가까울수록 부패가 적다고 했을 때, 여성의원들이 많은 국가의 평균은 4.63인데 반해, 여성의원들이 적은 국가의 평균은 2.74인 것으로 나타났다(김형준, 2004b).

에 1인은 반드시 여성으로 하도록 하였으며, 지역구 여성후보 30% 공천할 당제를 노력 사항으로 도입하면서 이를 지킨 정당에 대하여 정당에 주는 국고보조금을 인센티브로 지급하기로 하였음. 그러나 이러한 법이 제정되었음에도 불구하고 경선제 도입은 오히려 여성 후보들이 공천과정에서부터 낙선되는 부수 효과만을 유발했음. 실제, 2002년 제3차 동시지방선거의 기초자치단체장 후보로 출마한 사람은 민주당 11명, 한나라당 9명이었음. 이중 대부분이 경선에서 탈락하고, 경선 또는 합의추대를 통하여 공천된 사람은 민주당 2명(경선 당선 1명, 합의추대 1명), 한나라당 2명(합의추대 2명)이었음.

- 광역의회의 경우도 여성들은 대부분 경선에서 탈락되는 양태를 보였음. 민주당의 경우, 후보 신청을 한 사람은 총 26명이었고 이중 11명이 공천되었는데 경선을 거쳐 본선에 공천된 사람은 2사람 뿐이었음. 8명이 경선에서 탈락했고, 7명은 경선을 포기했음. 한나라당의 경우 후보를 신청한 여성은 27명이었고, 이중 공천된 사람은 13명이었는데 경선을 통하여 당선된 사람은 단 1 사람이었음. 더구나, 경선에서 탈락한 사람은 11명이나 되었음. 그리고 후보 사퇴 내지 지역구 위원장이 다른 후보를 추대한 건이 2건 있었음 (김원홍·김민정·이현출·김은경 2003, 47-48).
- 다섯째, 현재와 같이 국민참여 경선과 전략공천을 혼합하는 형식은 효율성이 극도로 떨어짐. 즉, 전략공천 자체가 이루어지기 어려운 구조를 갖고 있음. 과거에 전국 순회 세미나까지 열어 인재공모에 나섰던 한나라당 인재영입위원회가 기대 이하라는 비판 속에 사실상 활동을 마친 적이 있음. 인재영입위가 기초단체장 영입 대상 164명의 명단을 최고위원회의에 보고했지만, 최고위원들은 “제대로 다시 검증해오라”며 영입 대상 모두 보류됐고, 인재영입위 위원장은 이에 불만을 표시하면서 사퇴했음. 또한, 지역구에서는 “인재영입위가 불공정 선거를 자초하고 있다”는 불만을 터뜨리면서 “영입대상 명단을 발표하면 지역에서는 거의 공천이 확정된 것으로 선전될

것”이며 이미 경선을 준비하고 있는 유력주자들에게 “낙하산 공천으로 비칠 가능성이 크다”고 목소리를 높였음. 경선에서 선출된 후보자를 단수 추천하는 상황에서 각 정당이 추진하려는 전략공천이 얼마나 어렵다는 것을 단적으로 보여주는 사례임.

3. 새로운 한국형 공천제도 : 공천배심원 제도 고찰¹⁰⁾

1) 배경 및 필요성

- 주요 정당들의 공천 갈등은 궁극적으로 국민들로 하여금 공천 자체에 대해서 상당히 부정적인 인식을 갖도록 했음. 이러한 사실은 21세기국가발전연구원(NDI)이 지난 2008년 11월에 실시한 여론조사에서도 확인되었음.¹¹⁾ 국민들의 71.9%가 정당들이 선거에서 공천을 ‘잘못하고 있다’고 응답한 반면, ‘잘하고 있다’는 11.6%에 불과했음. 한편, “한국 공천에서 가장 큰 문제점이 무엇이라고 보십니까?”라는 질문에 가장 많은 39.9%가 ‘계파 나눠먹기 공천’을 지적했음. 그 다음으로는 ‘돈 공천’ 20.6%, ‘실력보다 연고에 따른 공천’ 19.9%, ‘밀실 공천’ 15.3%, ‘남성 치중 공천’ 4.4% 순으로 나타났음. 더구나, “공천을 둘러싸고 잡음이 많은 비례대표 국회의원직을 폐지해야 한다는 주장에 대해 어떻게 생각하십니까?”라는 질문에 압도적 다수인 67.6%가 ‘동의 한다’고 응답한 반면, ‘동의하지 않는다’는 19.7%에 불과했음. 문제는 NDI 조사 결과, 정당 공천 실패가 국민들의 국회의원에 대한 부정적 인식 형성과 깊은 연관이 있는 것으로 나타났음. “국회의원들이 국민의 기대에 부응하는 활동을 못하는 이유가 공천이 잘못됐기 때문이라는 견해에 대해 어떻게 생각하십니까?”라는 질문에 ‘동의 한다’(44.5%)는 응답이 ‘동의하지 않는다’(35.4%)보다 훨씬 높았다는 점이 이를 입증해줌.

10) 새로운 한국형 공천제도는 김형준(2009)의 논문을 참조할 것.

11) NDI는 2008년 11월 15일 전국의 성인 남녀 2,056명을 상대로 ARS 여론조사를 실시했음. 표본 오차는 95% 신뢰수준에서 ±2.1%였음. 세부적인 여론조사 결과는 <<별첨자료>>를 참조할 것.

- 지난 2008년 총선에서 여야 정당이 채택했던 제도는 중앙당 선출 방식이었음. 중앙당에 독립적인 외부 인사를 포함한 공천심사위원회를 구성해서 공천하는 방식이었음. 한편, 2004년 총선에서는 ‘先중앙당심사-後국민참여경선’ 방식이 선을 보였음. 즉, 객관적인 공천심사 기준에 따라 소수의 후보자(3인)를 선거구에 추천하면 주민과 당원들이 참여하여 경선을 실시하는 방식임. 후보 선출 과정의 운영상 절차로 볼 때 앞서 검토한 영국식 모델에 가깝다고 할 수 있음.¹²⁾
- 불법, 타락 등 기존 방식이 안고 있는 많은 문제점을 야기하는 주된 요인은 선거규모의 크기가 지극히 적고, 경선에 실질적으로 일반 주민들보다는 당원들의 참여가 훨씬 크기 때문임. 형식적으로는 국민 참여 경선이지만 내용상으로는 당원대회라는 것임. 이러한 문제점을 해결하기 위해 새로운 방식으로 ‘공천배심원제도’가 모색될 수 있음.

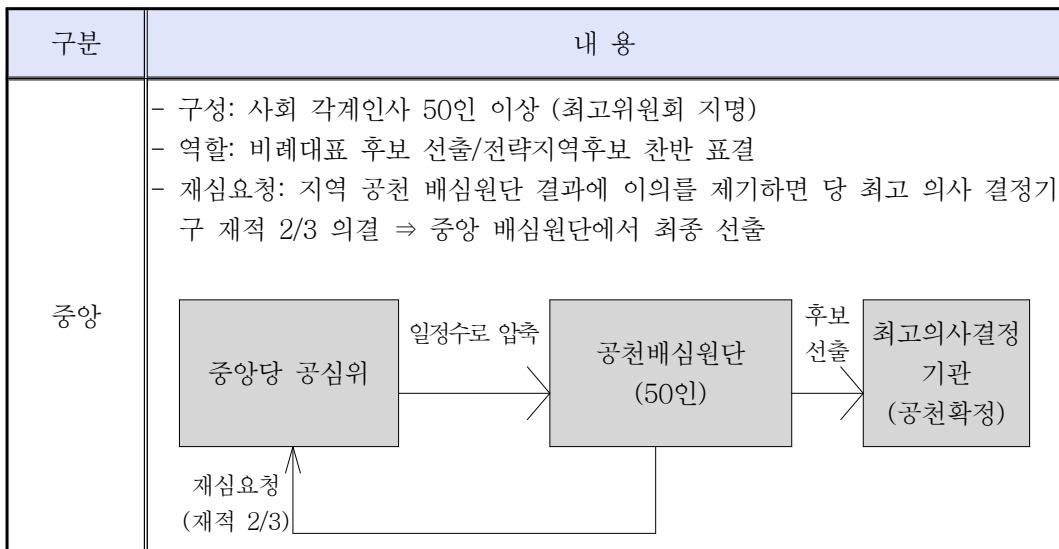
2) 운영 및 조건

- ‘공천배심원단’은 상향식·하향식의 절충형임. 진성 당원제도가 확립되어 미국식의 완전 국민참여 경선제가 정착되기 전까지 실시될 수 있는 대안임. 이는 ‘일반 국민의 공천과정 참여’를 확대하고, ‘특정계파의 이해를 배제하기 위한 목적’을 갖고 있음. <그림 2-1>와 <그림 2-2>은 공천배심원 제도를 기본 구도를 보여줌. 구성면에서 볼 때, 중앙당에 단독 배심원단을 구성하기 보다는 중앙당과 시도당 (또는 지역)에 별도의 공천배심원단을 구성함.

12) 한나라당 규정에 따르면 중앙당 및 시·도당 공천심사위원회는 서류심사, 득표기반조사(실태조사), 여론조사 및 국민 참여 선거인단 대회 등이 반영된 자격심사 기준을 위원회의 의결로 확정하여 최고위원회에 보고하도록 되어 있음(당규 8조). 구체적으로 공천심사위원회는 공모가 완료된 후 추천신청을 한 자에 대하여 객관적이고 공정하게 자격심사를 하며, 서류심사 및 여론조사를 거쳐 3인 이내의 국민 참여 선거인단 대회 후보자를 선정할 수 있음. 다만, 국민 참여 선거인단 대회는 공천심사위원회의 결정에 따라 여론조사, 면접, 후보 간 토론회 등으로 대신할 수 있도록 하고 있음. 다시 말해, 경선이 의무적인 사항은 아니며 공천심사위원회는 국민 참여 선거인단 대회, 여론조사, 면접, 후보간 토론회를 통해 단수의 후보자를 선정할 수 있음. 주목할 만한 사항은 당규 8조 6항에 “공천심사위원회는 각종 공직후보자 추천시 여성·장애인 등 정치적 소수자 및 유능한 정치신인과 사무처 당직자 중 당 기여도가 높은 인사 등을 우선적으로 고려하여 추천한다.”고 규정하고 있음.

- 물론 운영의 효율성을 위해서는 시도당에 배심원단을 구성하는 것이 좋겠지만 논리적으로 지역구에 배심원단을 구성하는 것이 맞음. 특히, 지역 주민의 참여를 보장한다는 차원에서 지역구에 배심원단을 구성하는 것이 좋음. 배심원단을 구성하는 주체는 공심위보다는 중앙당 등 당 사무처가 중심이 되고, 규모 면에서는 중앙과 시도당에 차이를 둘 필요가 있음. 중앙은 최소 50인, 시도당은 100인 정도로 구성함. 다만, 최종 선출과정에서의 신뢰성을 높이기 위해 초기에 배심원단을 정원의 3배수를 선정하고, 그중에서 투표 직전에 성별, 인구비율에 입각해 무작위로 규정된 인원으로 압축함. 당의 정체성을 고려해 배심원단에 약 30% 정도의 당원을 포함시킴. 중앙 배심원단은 비례대표 후보 선출과 전략지역후보 찬반 표결을 주로 담당함. 권역별 비례대표제가 채택되더라도 권역 비례 명부 작성은 중앙 배심원단에서 담당함. 비례대표 후보 선출시에는 순위 확정 투표를 실시하도록 함. 한편, 시도당 배심원단은 지역구 후보 선출을 담당함. 더불어, 중앙 배심원단에서 요청한 전략지역 공천후보를 시도당 배심원단에서 최종 결정함.

〈그림 2-1〉 중앙당 공천배심원단 제도 모형



출처: 김형준(2009). '한국형 공천제도'의 모색: '국민공천배심원제도'를 중심으로

〈그림 2-2〉 지역 공천배심원단 제도 모형

| 구분 | 내 용 | | | | | |
|----|---|-----------|----------|------------------|----------------------|------|
| 지역 | <ul style="list-style-type: none"> · 구성: 당원 및 사회 각계인사 100인 이상 (시도당에서 추천, 최고위원회 지명) · 역할: 지역구 후보(전략지역 후보 포함) · 재심 요청: 당 최고 의사 결정 기구 재적 2/3 의결 | | | | | |
| | 후보자 | 공천신청 ⇒ | 시·도당 공심위 | 일정 수로 압축 ⇒ | 시도당 공천배심원단 (100인) | |
| | 세척협의 ⇒ | 후보선 출 | 당선자 ⇒ | 최고의사결정기관 | 적합성판단 ⇒ | 공천확정 |

출처: 김형준(2009). ‘한국형 공천제도’의 모색: ‘국민공천배심원제도’ 중심으로

○ 후보 선정은 후보자가 중앙당과 시·도당에 공천을 신청하고 공천심사위원회가 일정 수로 압축 후 중앙과 시도당 배심원단에 제시하면, 배심원단은 서류심사, 면접, 후보간 토론, 정견발표 등 다양한 방법으로 심사한 후 현장에서 투표로 단일후보를 선출하여 중앙당에 추천 의뢰하고 특별한 사유가 없는 한 공천을 결정함. 만약, 선출된 후보에게 결격사유가 발생하거나, 결과에 불복해 공천 신청자가 중앙당에 이의 신청을 하면 최고 의사 결정기구에서 재심 여부를 의결로 결정함. 최고 의사 결정기구에서 2/3의 표결로 이의 신청이 받아들여지면 심사의 이중 장치 역할을 위해 지역 공천배심원단이 아니라 중앙 배심원단에서 공개적인 재심사를 거쳐 최종 후보를 선정하도록 함. 후보 선정은 최소 선거 3개월전에 마무리하고, 필요에 따라서는 최소 10%내에서 여론조사 점수를 반영하며, 상위 두 후보의 격차가 초박빙의 경우, 배심원단의 투표로 경선을 실시할 수 있도록 함. 모든 심사는 ‘표준화된 공천기준’을 작성해서 활용함.

○ 한국 정당 사상 초유의 ‘공천배심원단’ 제도가 정착하기 위해서는 다음과 같은 조건들을 충족시킬 필요가 있음. 우선, 공천심사위 구성에서 외부인사

와 여성 참여 비율을 최소 50% 정도로 유지하도록 해야 함. 또한, 최소 6개월 당적 보유자를 공천 후보 대상으로 삼는 것이 필요함. 후보자의 탈법, 위법 사실이 일어나면 후보 선출이후에도 자격을 박탈시키고 중앙 공천심사위가 최종 후보를 선정하도록 함. 선거법도 개정하여 공천의 투명성을 확보해야 함. 각 정당은 모든 공천 과정을 기록한 후 회의록 선관위에 제출하는 것을 의무화할 필요가 있음. 공천시기도 선거시기와 마찬가지로 법으로 정해서 최소 3개월전에 공천을 마무리하도록 할 필요가 있음. 중앙선관위가 각 정당의 공천 배심원단에 대한 관리를 담당하도록 하고 관리에 필요한 비용을 충당하도록 하는 것도 검토할 필요가 있음. 정치 신인이 현역 의원과 당원 협의회 위원장과 차별 없이 경쟁하도록 예비 후보자의 활동 기간을 최소 6개월로 상향 조정하고, 예비 후보자가 총 선거 비용의 50%까지 후원금을 거둘 수 있도록 후원금제도를 바꿀 필요가 있음. 또한, 선거운동시 유권자와의 대면 접촉을 강화하는 방향으로 선거법을 개선할 필요가 있음. <표 2-3>은 지금까지 논의한 국민공천배심원단제도의 구성, 운영, 조건을 들을 요약한 것임.

〈표 2-3〉 공천배심원단제도의 구성, 운영 및 조건

| | 항목 | 핵심 고려 사항 | 검토 의견 |
|-----------------------|----------|------------------------|--|
| 구 성 및 역 할 | 원칙 | 단수 또는 복수 구성 여부 | 제1안: 중앙당+ 시도당 제2안: 중앙당+ 지역구 |
| | 주최 | 당 사무처 vs 공심위 | 중앙당과 시도당 중심 |
| | 규모 | 중앙과 지역 차이 여부 | 중앙당 50인 + 시도당 100인 (또는 유권자의 .1%) |
| | 당 정체성 | 당원 참여 여부 | 당원 30%+ 일반 국민 70% |
| | 배심원 선정 | 정당 지지자 참여 여부 | 정당 지지자+ 무당층에서 3배수 풀(pool)중 성별, 연령별 기준으로 무작위로 선출 |
| | 후보최종 선출권 | 공심위 vs 배심원단 | 배심원단 중심 |
| | 비례대표 선출권 | 권역별 비례대표 채택 시 중앙 vs 지역 | 중앙 배심원단 (순위확정투표 실시) |

| | | | |
|---|---------------|-------------------------|---|
| 운 | 후보 선정 시기 및 방법 | 언제, 어떻게 | 선거 3개월전, 현장 투표 |
| | 역할 | 중앙 배심원단 vs 지역 배심원단 | 중앙: 비례대표 후보 및 전략지역 후보 선정 지역: 지역구 후보 선정 |
| | 공천배심원단에서 부결 시 | 차점자 vs 새 후보 | 공심위는 새로운 후보 추천 |
| | 심사기준 | 획일적 vs 탄력적 | 표준화된 공천기준 작성 |
| 영 | 이의 신청 처리 방식 | 최고의사결정기구 vs 공심위 | 이의신청 채택시 중앙 공심위에 최종 선출 |
| | 여론조사 반영 여부 | 규모 | 배심원단에 당원 포함시 실시 (규모는 총 득표의 10% 내외) |
| | 경선 실시 여부 | 경선을 위한 득표차 기준 | 득표차 1% 내외의 초박빙 상위 2명만을 대상으로 배심원단 결정 |
| 조 | 당헌당규 | 공천심사구성(외부인사 및 여성 참여 비율) | 당인사 50%+ 외부인사 50%+ 여성 50% |
| | | 공천대상자 자격 | 최소 6개월 당적 보유자 |
| | | 공천 투명성 | 모든 공천 과정 기록 후 선관위에 회의록 제출 의무화 |
| | | 공천시기 제도화 | 선거 3개월전 |
| 건 | 선거법 개정 | 배심원단 관리 | 중앙선관위 관리 |
| | | 예비후보자제도 | 예비후보자 활동기간 상향 조정(최소6개월) |
| | | 선거운동 | 유권자 접촉 강화 |
| | | 예비후보자 후원금 제도 | 총 비용의 50%까지 허용 |

- 생산적이고 효율적인 공천을 위해서는 적어도 “누가 선출하는가?(선출권자),” “누가 후보가 될 수 있나?(후보 자격),” “어디에서 선출하는가?(선출단위),” “어떤 방식으로 선정하는가(선정방식)”을 파악해야 함(김용호 2008, 49). 하지만, 어떠한 제도도 완벽할 수는 없음. 본 연구에서 고찰된 국민공천배심원제도 논의는 지극히 탐구적이고 초보적인 수준에 불과함. 우리나라 주요 정당의 총선 후보선정 제도를 종합적으로 평가해보면 우리가 지향해야 할 방향은 유권자에게 선출권을 부여하는 소위 ‘완전국민참여 경선제’임. 하지만 이러한 제도가 정착되기 위해서는 많은 시간과 노력이

필요함. 그동안 선거제도 개편은 선거 직전에 진행되고 여야 정치권의 이해관계 때문에 졸속으로 치러졌고 효과도 미비했음. 이러한 우를 또 다시 범하지 않기 위해서는 지금부터라도 본격적인 선거제도 개편 논의가 진행되어야 함. 더불어 선거 게임의 규칙에 해당되는 선거제도의 개편은 정치권의 이해가 첨예하게 대립되는 것인 만큼 개편의 정치적 효과에 대해서 실증적이고 지속적인 연구와 분석이 필요함. 그런 의미에서 정치적 이해관계에서 자유로운 학회와 시민단체의 역할이 무엇보다 중요함. 국회 정치 개혁 특위만을 쳐다볼 것이 아니라 사회 각계각층의 의견을 수렴해 정치 편의주의를 배격하고 시민 눈높이에 맞추는 개편안을 조속히 도출해야 할 것임.

Ⅲ. 광역자치단체장 정당공천 분석 및 평가

1. 서 론

- 본 장은 한나라당과 민주당의 2010년 시·도지사선거 공직후보 선정 방식과 선정 과정을 종합적으로 검토하여 문제점을 도출한 다음 바람직한 개선 방향에 대해 논의하고자 함. 2010년 지방선거에 후보를 공천한 정당 중 한나라당과 민주당을 분석대상으로 하였음.
- 민주주의를 안착시키고 국민 참여를 확대하는 방향의 정당 개혁은 정치개혁의 출발임. 그럼으로 각 정당을 대표할 광역자치단체 공직후보의 선출과정을 민주화하는 것은 정당개혁의 기본이라 할 것임.
- 다른 한편으로 정당의 궁극적인 목적이 선거 승리를 통한 집권이라면, 공천은 그 첫 걸음이라고 할 수 있음. 유권자들의 입장에서 정당의 후보자 추천은 후보자를 인식하는 가장 경제적이고 손쉬운 방법이며, 정당은 당원과 유권자들의 의사를 충분히 반영하여 후보자를 추천해야 함.
- 정당들은 광역자치단체장 후보를 선출하는데 경선과 같은 상향식 공천제도를 규정하고 있지만 실제로는 전략공천의 남발과 중앙에 의한 일방적인 후보 결정이 일상적으로 발생하고 있음. 지금껏 광역자치단체장 선거는 풀뿌리 민주주의의 시작이라는 본래적 의미를 잃고 중앙정치의 축소판이나 대리전 양상을 띠게 된 것은 여러 원인이 있겠지만, 밀실공천이나 계파간 나눠먹기 등의 관행이 주를 이뤄 민주적이고 투명한 공천과정이 없었던 것도 사실임. 뿐만 아니라 일부지역에서는 실제로 ‘공천이 곧 당선’을 의미한다는 점에서 공천과정의 공정성과 투명성, 신뢰성은 본선만큼이나 중요하다

고 할 것임. 이를 반증하듯 제4기 지방자치단체장 중 전체 230곳 중 94명이 비리혐의로 기소된 단체장이 감옥에 갇거나 판결을 기다리고 있는 상태임. 사법처리대상자가 이전에 비해 늘어난 가장 큰 원인은 ‘투명하지 못한 공천’과 ‘돈 선거’ 때문임. 무엇보다 공천명목으로 전해지는 불법 정치헌금에 막대한 돈이 요구되고 있는 실정임.

- 각 정당이 2009년 하반기 당헌당규 개정을 통해 이른바 분권향 공천방식을 도입했고, 6·2 지방선거 공천과 관련 배심원제도 등 새로운 제도 도입을 하면서 공천혁명을 통해 과거 공천의 잘못된 폐습을 극복하겠다고 주장하였음.
- 이번 선거에서 이러한 제도가 처음 시도되었다는 점에서, 주요정당의 광역자치단체장 후보의 공천이 과연 과거의 문제점을 극복하고 공정성과 투명성, 신뢰성 등 민주적 절차의 기본요소와 국민 참여확대를 통해 그들이 주장하는 공천혁명이 이루어졌는지 분석해야 할 것임.
- 이번 지방선거 또한 예외는 아니어서 언론을 통해 국민들은 공천 과정과 절차를 둘러싼 갈등과 잡음이 끊이지 않았음. 상당수 후보자들이 중앙당과 시·도당의 공천 결과에 불복하고 무소속으로 출마한 것은 하나의 사례일 것임. 하지만 정당들은 이번 지방선거에서 자신들이 시도한 공천개혁이 혁신에 가까운 정당개혁이라고 자평하였음.
- 하지만 새로 선출된 한나라당의 안상수 대표의 말처럼 ‘공천제도’의 대수술이야말로 정당 개혁, 나아가 당 화합과 변화를 이끌어내는 구심점이 될 것이라는 말처럼, 진정한 상향식 공천을 통해 공정성과 투명성을 확보하고 정치적 알력이나 외압이 개입할 수 없는 ‘유리알 공천제도’를 이야말로 정당 개혁과 공정선거에 중요할 것임.

2. 선거결과 및 정당공천제 논쟁점

1) 광역자치단체장 선거결과

- 6·2 지방선거는 한나라당이 압승할 것이라는 그간의 예상과는 달리 민주당의 승리, 한나라당 참패, 민주노동당과 무소속의 약진이라는 결과로 나타났다. 이번 선거결과는 청와대와 한나라당의 정책 실패와 일방적인 독주에 대한 견제 심리라는 견해뿐만 아니라 한나라당의 공천 실패와 잘못된 선거 전략의 결과라는 지적도 높음.
- 지방선거결과 한나라당은 전체 16개 광역자치단체장 가운데 6곳에서 승리했으며, 민주당의 7곳, 자유선진당 1곳, 2명의 무소속 후보가 당선되었음. 이는 2006도 지방선거에서 한나라당이 12곳에서 승리하였고, 열린우리당과 민주당이 호남지역 3개 시·도지사선거에서만 승리함으로써 한나라당이 압승한 것과는 대조되는 결과임.
- 이처럼 무소속 후보가 약진한 것은 크게 다음 두 가지로 설명될 수 있음. 첫째, 정당의 공천이 실패한 결과임. 6.2 지방선거에서는 정당의 공천을 받지 못한 후보 가운데 상당수가 무소속으로 입후보하여 당선되었음. 둘째, 특정 정당의 영향력이 강한 지역에서 무소속 후보가 대안 후보의 역할을 한다는 점인데, 경남의 김두관 당선자, 제주도의 우근민 당선자, 그리고 기초 자치단체장 선거나 기초의회의원 선거의 경우 영호남 지역에서 특히 무소속 당선자 수가 많은 것이 이를 뒷받침함(이정진 2010).

〈표 3-1〉 2010년 제5회 지방선거 정당별 결과

| | 당선인수 | 정당별 당선인수 | | | | | | | | |
|------|------|----------|-----|----|----|----|----|----|----|-----|
| | | 한나라 | 민주* | 선진 | 민노 | 창조 | 진보 | 국참 | 기타 | 무소속 |
| 2006 | 16 | 12 | 3 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 1 |
| 2010 | 16 | 6 | 7 | 1 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 2 |

* 2006년 지방선거결과는 민주당과 열린우리당을 합친자료임.

〈표 3-2〉 광역단체장 선거 득표율 비교

| 광역단체장선거 득표율 비교 | | | | | | |
|----------------|------------|----------------|----------------|------------|-----------------|-----------------|
| | 2006 | | | 2010 | | |
| | 지역별 투표율 | 당선자 | 차점자 | 지역별 투표율 | 당선자 | 차점자 |
| 서울 | 49.8% | 오세훈 (61.1%) | 강금실 (27.3%) | 53.9% | 오세훈 (47.43%) | 한명숙 (46.83%) |
| 부산 | 48.5% | 허남식 (65.5%) | 오거돈 (24.1%) | 49.5% | 허남식 (55.42%) | 김정길 (44.57%) |
| 대구 | 48.5% | 김범일 (70.2%) | 이재용 (21.1%) | 45.9% | 김범일 (72.92%) | 이승천 (16.86%) |
| 인천 | 44.3% | 안상수 (61.9%) | 최기선 (23.6%) | 50.9% | 송영길 (52.69%) | 안상수 (44.38%) |
| 광주 | 46.3% | 박광태 (51.6%) | 조영택 (33.9%) | 49.8% | 강운태 (56.73%) | 정용화 (14.22%) |
| 대전 | 49.4% | 박성효 (43.8%) | 염홍철 (41.1%) | 52.9% | 염홍철 (46.67%) | 박성효 (28.50%) |
| 울산 | 52.8% | 박맹우 (11.5%) | 노옥희 (25.3%) | 55.1% | 박맹우 (61.26%) | 김창현 (29.25%) |
| 경기 | 46.7% | 김문수 (59.7%) | 진대제 (30.8%) | 51.8% | 김문수 (52.20%) | 유시민 (47.79%) |
| 강원 | 58.7% | 김진선 (70.6%) | 이창복 (22.2%) | 62.3% | 이광재 (54.36%) | 이계진 (45.63%) |
| 충북 | 54.7% | 정우택 (59.7%) | 한범덕 (30.6%) | 58.8% | 이시중 (51.22%) | 정우택 (45.91%) |
| 충남 | 55.8% | 이완구 (46.3%) | 이명수 (25.5%) | 56.5% | 안희정 (42.25%) | 박상돈 (39.94%) |
| 전북 | 57.9% | 김완주 (48.1%) | 정균환 (36.5%) | 59.3% | 김완주 (68.67%) | 정운천 (18.20%) |
| 전남 | 64.3% | 박준영 (67.7%) | 서범석 (19.2%) | 64.3% | 박준영 (68.30%) | 김대식 (13.39%) |
| 경북 | 61.5% | 김관용 (76.8%) | 박명재 (23.2%) | 59.4% | 김관용 (75.36%) | 홍의락 (11.82%) |
| 경남 | 57.8% | 김태호 (63.1%) | 김두관 (25.4%) | 61.8% | 김두관 (53.50%) | 이달곤 (46.49%) |
| 제주 | 67.3% | 김태환 (42.7%) | 현명관 (41.1%) | 65.1% | 우근민 (41.40%) | 현명관 (40.55%) |

2) 정당공천제 이론 및 논쟁점

(1) 한국의 정당공천제 변화

- 그 동안 당의 책임정치 구현을 위해서 정당공천제를 확대한 것에 대한 폐지론에 대해서 찬반 논란이 큰 상태임. 이와 같이 지방선거에 있어서 과연 정당의 참여가 어디까지 바람직한 지에 대한 논의는 정치권은 물론 학계와 시민단체를 중심으로 오래전부터 끊임없이 제기되어 왔음.
- 정당공천제는 정당정치의 발전을 위해서 바람직하다는 대의명분에도 불구하고 실제 지역정치과정에서는 많은 부작용을 낳고 있는 것이 사실임(강성훈 2008, 6; 박재욱 2006, 350; 육동일·박정규 2006). 그럼에도 불구하고 정당공천의 문제점은 지방선거에서 지역주의적 정당지지 그 자체가 문제가 아니라 선거가 가지고 있는 통제 기능이 제대로 작동하지 못한다 에서 비롯된 것임. 그럼으로 민주적인 정당운영과 민주적 절차에 의한 상향식 공천은 정당공천제를 유지하기 위한 전제조건일 것임. 정당공천제는 여성의 지방정치에서의 참여확대라는 측면과 8개의 투표권을 행사해야 하는 전국동시지방선거라는 측면에서 후보자를 선택하는 최소한의 기준으로서 유지의 필요성이 제기되었음.
- 민주정치란 정당정치이고 지방자치도 민주정치라는 관점에서 볼 때 정당공천제를 채택해야 하는 데에는 이론적으로 반박하기란 어려울 것임. 후보의 정당공천이 민주적인 절차에 의하여 이루어지면 정당은 민의를 수렴하고 정책에 반영하는 매개체로서 역할을 할 뿐만 아니라 중앙정치와 지방정치를 연계하여 정치의 효율성을 제고시켜 주기 때문임. 또한 지방자치를 통해 정치지방생을 훈련시켜 중앙의 정치 무대로 진출할 수 있는 통로를 열어주며, 유권자들이 후보자를 선택하는 데에도 도움이 되며, 대부분의 정치선진국이 지방자치선거에 정당공천제를 채택하고 있는 이유임.

- 정당공천은 정당정치가 발달한 사회에서 자연스럽게 받아들일 수 있기도 하지만, 우리나라처럼 지역주의 선거정치가 강한 지역일수록 공천관련 비리가 크다는 점에서 지역차원에서의 근본적인 정당개혁 및 정당문화개선의 필요성이 더욱 요구됨(박재욱 2006, 340).

〈표 3-3〉 한국의 지방선거 정당공천제 변화

| 구분 | | 정당추천 | 투표용지 | 투표용지 기재순서 |
|-------------------------|----------|---------|---------------|--------------------------------|
| 1952년 | 시·읍·면 의원 | 규정 없음 | 정당명 없음 | 추첨 |
| | 시·도 의원 | | | |
| 1956년 | 시·읍·면 의원 | 규정 없음 | 정당명 없음 | 추첨 |
| | 시·읍 면장 | | | |
| | 시·도 의원 | | | |
| 1960년 | 시·읍·면 의원 | 규정 없음 | 정당명 없음 | 추첨 |
| | 시·읍 면장 | | | |
| | 시·도 의원 | | | |
| | 시·도 지사* | | | |
| 1991년 | 시·군·구 의원 | 정당추천 불가 | 정당명 없음 | 추첨 |
| | 시·도 의원 | 당원 정당추천 | 정당명/무소속 | 소속정당 국회 의석순 |
| 1995년 1998년 2002년 | 시·군·구 의원 | 정당추천 불가 | 정당명 없음 | 추첨 |
| | 시·군·구청장 | 당원 정당추천 | 정당명/무소속 표기 | 소속정당 국회 의석순 국회교섭단체 통일기호* |
| | 시·도 의원 | | | |
| | 시·도 지사 | | | |
| 2006년 2010년 | 시·군·구 의원 | 당원 정당추천 | 정당명/무소속 표기 | 소속정당 국회 의석순 국회교섭단체 통일기호 |
| | 시·군·구청장 | | | |
| | 시·도 의원 | | | |
| | 시·도 지사 | | | |

* 투표용지 기재순서에서 ‘국회교섭단체 통일기호’는 2002년 지방선거부터 적용
출처: 강경태 2009, 227에서 재인용.

(2) 정당공천제의 정치적·규범적 측면

- 지방자치가 가치 배분을 다루는 정치적 성격으로 보는 경우 지방자치가 가치중립적인 정책집행으로서의 지방행정이 아니라 가치배분을 결정하는 지방자치라는 점을 강조함. 정당공천의 정치적 효과는 지방선거 과정과 결과에 대한 분석을 통해서 정당공천제로 인해서 지방선거가 중앙정치의 대리인 양상을 띠게 되어 지방정치가 중앙정치에 예측화되는 현상을 보이고 있다는 연구(신두철 2007; 박재욱 2006)와 지역주의 선거결과 특정 정당의 지방정부 독점 현상이 결국 지방정치에서 정당정치의 몰락을 가져왔다는 평가(박명호 2007; 황아란 2006) 등이 있음.
- 정당공천제의 긍정적인 평가로는 정당 참여로 기초의회의 여성 비례대표 할당제 공천이 가능해졌으며 이를 통해서 미약하지만 지방의회에서 여성의 정치참여를 증진시켰다는 연구(김원홍 외 2007) 등이 있음. 지방자치에서 정당 참여는 주민의 정치적 의사형성에 도움이 되며 헌법 또한 정당의 존립과 활동의 자유를 강력하게 보장하므로 정당 활동의 자유는 보호되어야 한다는 것도 정치적 측면을 강조한 이론에 속함.
- 규범적 측면은 지방자치를 가치배분을 결정하는 지방정치로 보는 것이 아니라 비정치적·비권력적 성격을 지닌 것으로 봄. 이러한 관점에서 정당공천을 배제하자는 주장은 지방자치의 목적이 지역개발과 지역주민의 복리증진에 있음을 강조함.
- 정치적 측면에 주목하는 주장들은 지방정치와 정당참여 문제를 중앙정치와 연결시켜 조망하거나 지역주의와 결합시켜, 지방정치의 성공 및 실패를 입증하는데 공헌하였음. 하지만 분석 대상을 선거라는 정치적 측면에만 국한함으로써 구체적인 정책결과와 그 정책성과에 실질적으로 어떤 영향을 미쳤는가에 주목하지 못하는 한계를 지님.

- 이에 비해서, 정당참여가 지방자치단체의 정책효과에 주는 영향에 초점을 두는 연구들은 주로 지방의회나 단체장의 생산성이나 산출에 대한 평가연구에 무게를 둬. 구체적으로 지방정책의 형성과 결정과정에서 자치단체장의 소속정당과 의회의 지배정당이 미치는 영향, 지방의회의 지배정당이 중앙차원의 집권여당과 동일한지 여부를 의회의 조례 제·개정 및 예산 심의 등에 미치는 영향, 그리고 정당간 경쟁이 광역의회의 입법 생산성에 미친 영향(경기개발연구원 2006; 조성대 2003; 이성진 2002; 유광호·박기관 2005)의 연구 등도 이 유형에 속함.

3. 광역자치단체장 후보자 공천규정 및 환경 분석

- 2010년 지방선거에 후보를 공천한 정당중 한나라당과 민주당을 분석대상으로 하였음. 양당 이외에도 많은 정당들이 선거에 참여하였지만 본 연구가 분석하고 있는 광역자치단체장의 경우 양당의 공천비율이 가장 높았음. 한나라당의 경우 총 16개 지역 모두에서 정당공천을 하였으며, 민주당은 울산과 경남을 제외한 14개 지역에서 후보자를 공천하였음.

〈표 3-4〉 6.2 지방선거 광역단체장 후보자 선정 및 본선당선자

| 6.2 지방선거 광역단체장 후보자 선정 및 본선당선자 | | | | | | | |
|-------------------------------|------------|--------------------------|------|------|------------|------|-------|
| | 한나라당 | | | 민주당 | | | 본선당선자 |
| | 경선방식 | 후보자 | 경선결과 | 경선방식 | 후보자 | 경선결과 | |
| 서울 | 국민참여 경선 | 김충환 나경원 오세훈 원희룡 | 오세훈 | 여론조사 | 한명숙 이계안 | 한명숙 | 오세훈 |
| 부산 | 공천 | 허남식 김철두 김영삼 | 허남식 | 공천 | 김정길 김민석 | 김정길 | 허남식 |
| 대구 | 공천 | 김범일 | 김범일 | 공천 | 이승천 | 이승천 | 김범일 |

| | | | | | | | |
|----|------------|---------------------------------|-----|---------------|-------------------|--|----------------|
| 인천 | 공천 | 안상수 윤태진 | 안상수 | 시민공천배 심원경선 | 송영길, 유필우 | | 송영길 |
| 광주 | 공천 | 정용화 | 정용화 | 시민공천배 심원경선 | 강운태 이용섭 정동채 | 강운태 강운태:37.8 이용섭:37.3 정동채:24.8 | 강운태 |
| 대전 | 공천 | 박성효 | 박성효 | 시민공천배 심원경선 | 김원웅 선병렬 | 김원웅 | 염홍철 (자유선진당) |
| 울산 | 공천 | 박맹우 강길부 이운우 | 박맹우 | 출마하지 않음 | 출마하지 않음 | 출마하지 않음 | 박맹우 |
| 경기 | 공천 | 김문수 박광진 | 김문수 | 여론조사 | 김진표 이종걸 | 김진표 (유시민 국민참여당 후보와의 단일화로 출마 포기) | 김문수 |
| 강원 | 공천 | 이계진 심재엽 허천 최영 등 총9명 | 이계진 | 공천 | 이광재 | 이광재 | 이광재 |
| 충북 | 공천 | 정우택 | 정우택 | 공천 | 이시종 | 이시종 | 이시종 |
| 충남 | 공천 | 박해춘 | 박해춘 | 공천 | 안희정 | 안희정 | 안희정 |
| 전북 | 공천 | 유홍렬 | 정운천 | 시민공천배 심원경선 | 김완주 유종일 정균환 | 김완주 (유종일, 정균 환 경선포기) | 김완주 |
| 전남 | 국민참여 경선 | 김대식 김문일 정훈 | 김대식 | 공천 | 김준영 | 김준영 | 김준영 |
| 경북 | 공천 | 김관용 정장식 | 김관용 | 공천 | 홍의락 | 홍의락 | 김관용 |
| 경남 | 공천 | 이달곤 이방호 이남호 천진수 | 이달곤 | 출마하지 않음 | 출마하지 않음 | 출마하지 않음 | 김두관 (무소속) |

| | | | | | | | |
|----|------------|--------------------------|---|----|-----|-----|--------------|
| 제주 | 국민참여 경선 | 강상주 강택상 고계추 현명관 | 현명관 현명관:959표 강상주:810표 고계추:479표 강택상:322표 | 공천 | 고회법 | 고회법 | 우근민 (무소속) |
|----|------------|--------------------------|---|----|-----|-----|--------------|

○ 이정진(2010)이 제시한 6.2 지방선거 실시 이전 논란이 되었던 공천 관련 쟁점을 살펴보면 다음과 같음.

- 첫째, 정당공천제 폐지 논란으로 정당 공천으로 인해 지방의 중앙정치로의 예측, 공천 비리 등이 발생하므로 기초단위 선거에서 정당공천제를 폐지하는 주장임. 그러나 정당은 유권자들이 후보를 선택하는 중요한 기준이며, 정당공천이 폐지되더라도 ‘내천’등의 형태로 공천 비리가 발생할 여지가 있다는 점을 감안하면 정당공천제의 폐지보다는 개선이 필요하다는 것임.
- 둘째, 공천배심원제의 도입으로 한나라당은 국민공천배심원제를, 민주당은 시민공천배심원제를 통해 공천개혁을 표방했으나, 한나라당의 국민공천배심원제는 실제 공천 과정에서 별다른 영향력을 발휘할 수 없는 형식적인 기구로 전락했음. 민주당의 경우 새로운 공천방식의 시도라는 점에서 의미를 찾을 수 있으나 극히 일부 지역에서만 실시되었다는 점, 전문배심원의 참여로 인해 지역 민심이 왜곡될 수 있다는 점, 시행 방식이나 실시 지역 선정 등에서 객관적인 기준이 마련되지 않았다는 점 등은 개선이 요구됨.
- 셋째, 지역구 선거에서 최초로 여성할당제가 시행됨으로써 지방의회에서 여성 후보자와 여성 당선자 모두 증가하였음. 특히 기초의회의 경우 2006년 선거에 비해 6% 정도 여성 의원이 증가하였음. 다만 여성할당제 도입과 관련하여 남성의 피선거권을 제한하는 역차별로서 위헌 논란이 있다는 점, 현실적으로 여성 후보의 공천이 어렵다는 점 등은 추후 보완이 필요할 것임. 위헌 논란의 경우 선거법의 여성할당제 도입 이전 헌법 개정을 통해

근거를 위한 논란을 불식시킨 프랑스의 사례는 우리에게도 시사점을 줌. 또한 여성의 정치 진출을 확대하기 위한 정당 차원에서의 노력이 필요할 것임.

- 우선 공천과정의 분권화정도를 알아보기 위해 양당의 광역자치단체장 후보의 공천과정을 검토하면 다음과 같음. 한나라당의 공천과정은 개정된 당헌과 공직후보자 추천 규정에 기초하여 이루어졌음. 이에 따르면 공직 후보 선출은 최고위원회 의결로 중앙당에 당내외 인사 20인으로 구성된 공천심사위원회를 설치하여 자체 단수후보 혹은 경선여부를 결정하도록 하였음. 공모에 신청한 후보자의 선거경쟁력이 현저히 낮다고 판단한 지역에서는 전략공천 할 수 있도록 규정하고 있음. 즉, 경선이 의무 사항은 아니며 단수의 후보자를 공천대상자로 선정할 수 있음. 동시에 한나라당은 전략지역 및 인제 영입지역에 단수의 후보자를 선정할 수 있기도 함. 이 경우 최고위원회의 의결을 통해 후보자를 최종 확정하는 절차를 밟음. 위의 분석에서 보듯이 대대수의 공천은 이상의 절차에 따라 단수 또는 전략 공천방식으로 이루어졌음.
- 한나라당은 국민공천배심원단에 의해 후보를 결정하는 경우에는 당내외에서 30명을 추천 한 후 최고위원회의 의결을 거쳐 중앙당에 구성하도록 하고 있음. 민주당의 공천과정은 개정된 당헌·당규에 따라, 공직후보 선출은 최고위원회의 의결로 중앙당에 당내 인사 15인 이내로 설치하도록 규정하고 있으며 필요시 외부인사를 위촉할 수 있으며, 위원의 30%는 여성에게 할당해야함. 공천심사위원회는 면접 등 사전심사를 통해 2명을 선정하여 경선방법을 마련하고, 단일후보나 다른 후보와 현저한 차이가 있을 경우 단수로 선정할 수 있도록 규정하고 있음. 또한 당대표가 30% 범위내에서 선거전략상 특별히 고려가 필요한 선거구(후보자를 포함)를 선정할 수 있도록 하였음.

〈표 3-5〉 한나라당과 민주당의 공심위 및 후보자 선정 과정

| | | 한나라당 | 민주당 |
|-------------|---------|---|---|
| 공 심 위 | 구성 | 최고위원회 의결로 중앙당과 시도 당에 당내외 인사 20인 이내로 설치 | 최고위원회 의결로 중앙당과 시도 당에 당내 인사 15인 이내로 설치, 필요시 외부인사 위촉, 여성위원 30%. |
| | 권한 | <ul style="list-style-type: none"> - 중앙당 공심위는 광역단체장 후보심사 및 선정, 시도당 공심위는 기초단체장 및 지방의원 후보 심사 및 선정 - 자체 단수후보 혹은 경선여부 결정(기초단체장과 지방의원은 당협과 협의 결정) | <ul style="list-style-type: none"> - 한나라와 동일 - 면접 등 사전심사를 통해 2명을 선정하여 경선방법 마련, 단일후보나 다른 후보와 현저한 차이가 있을 경우 단수로 선정 |
| | 전략공천 | 공모에 신청한 후보자의 선거경쟁력이 현저히 낮다고 판단한 지역 | <ul style="list-style-type: none"> - 광역, 기초단체장 경우 당대표가 30% 범위 내에서 선거 전략상 특별히 고려가 필요한 선거구(후보자를 포함)를 선정, 광역기초의원은 15% 범위이내 |
| | 심사기준 | 도덕성, 전문성, 지역유권자신뢰도, 당과사회에 대한 기여도, 당선가능성 | 정체성, 기여도, 의정활동 능력, 도덕성, 당선가능성 |
| | 공천배제 기준 | <ul style="list-style-type: none"> - 뇌물과 불법정치자금 수수, 경선 부정행위 등 부정부패와 관련한 범위반으로 최종심에서 금고 이상의 형이 확정된 경우 추천신청 자격 불허, 사면 복권된 자의 경우는 예외(당헌) - 성범죄, 뇌물, 불법정치자금 수수, 경선부정행위 등 4대 범죄자는 공천 원천 배제(공심위 심사기준) | <ul style="list-style-type: none"> - 반인륜적 범죄행위 사실이 있는 자와 중대한 해당행위 전력이 있는 자 등 명백히 부적합한 사유가 있는 자는 심사 배제 - 뇌물, 알선수재, 공금횡령, 정치자금, 파렴치범, 개인비리, 기타 모든 형사범 중 금고 이상형이 확정도나 사람은 심사에서 배제하되 공심위 재적과반수의 찬성으로 그 사유를 인정한 때는 제외하기로 결정 - 당적변경과 공천·경선불복 등 중대한 해당행위자도 제외 |

| | | | |
|----------------------------|---------------------|--|--|
| 후 보 선 정 절 차 | 국민공천 배심원단 (한) | <ul style="list-style-type: none"> - 당 내외에서 30여명을 추천한 후 최고위원회의 의결을 거쳐 중앙당과 시도당에서 구성 - 중앙당의 시도당 공심위가 상향식 공천이 아닌 전략공천 등의 방법으로 단수 후보를 확정했을 경우와 비례대표후보자신청자에 대해 국민공천배심원단 2/3 이상이 부적격하다고 판단하면 당 최고위원회에 해당 후보에 대한 재의결을 요청 | <ul style="list-style-type: none"> - 현자유권자배심원(50%)과 중앙당에서 선정하는 전문가배심원(50%)으로 배심원단을 구성하여 실시 - 후보자 합동연설·토론회 등을 거쳐 배심원단의 투표를 통해 후보자를 선출에 직접 참여 - 최고위원회가 필요하다고 판단하는 때 또는 시·도당이 해당 지역위원회와 협의하여 요청하는 때 광역단체장 및 기초단체장 경선에 실시 |
| | 시민공천 배심원제 (민) | <ul style="list-style-type: none"> - 원천적 전면 경선 실시이나 공심위가 경선 혹은 자체 후보결정 여부 결정 - 경선 시에는 권역별 공개 토론회 개최 → 국민참여, 경선(당원 등 선거인단 투표 80%, 여론조사 20%) 혹은 여론조사 경선으로 결정 | <ul style="list-style-type: none"> - 공심위가 단수로 자체결정 혹은 2인 이상 선정하여 경선 - 후보자가 2인 이상으로 공심위에서 선정된 경우에는 후보자 및 경선방법에 대한 최고위원회의 의결과 국민경선(당원구분없는 유권자), 국민참여경선(당원 50%, 유권자50%) 실시원칙으로 일부지역 시민공천배심원제 포함여부를 결정하여 선거인단 투표, 전화여론조사, 휴대조사투표 또는 인터넷투표 등의 방법으로 실시 |

○ 다음으로 경선과 전략지역 선정단계임. 이 경우는 경선방식을 통해 후보를 선정할지 아니면 단수의 후보자를 공천자로 할지를 결정하는 단계임. 동시에 한나라당과 민주당은 전략공천지역 선정도 가능하도록 되어있음. 민주당은 당대표가 시·도지사선거에서 후보자를 단수 추천하는 전략공천 지역을 선거구 총수의 30%이내에서 선정할 수 있도록 했음. 마지막은 최고위원회의결단계임. 경선을 거치든 전략 공천지역으로 선정되든 모든 공직 후보자는 단수 추천되어 중앙당 최고위원회의 의결을 거쳐 당의 해당지역 최종후보로 선정되는 절차임.

- 공직후보자 자격, 심사기준과 선정과정 개방성 문제를 살펴보면, 경선을 실시했을 경우 선거인단 구성에 당원과 일반 유권자의 참여비중을 어떻게 할 것이냐가 관건임. 나아가 이 문제는 공직후보자의 결정방식과 관련하여 여론조사결과와 반영여부와 반영정도와의 밀접하게 연결되어 있음. 한국정당의 경우 외형적으로는 대중정당의 구조를 보이고 있지만 시민사회에 대한 침투정도나 시민들의 자발적 정당참여의 측면에서 보면 아직도 만족할 만한 상태가 아님. 이런 측면에서 시민들의 자발적 참여에 의한 정당의 공직후보추천은 바람직하다고 하겠음(강원택 2006; 박명호 2007). 왜냐하면 일반국민참여에 바탕한 경선제도는 지역주의적 균열구조에 기초하고 있는 한국의 정치 구조속에서 정당 운영과정의 민주화는 물론 정당과 시민사회의 소통을 통한 사회통합기능 제고를 위해 필요하기 때문임(황아란 2002). 나아가 국민참여 경선은 정당 대표성 확보와 유권자들의 정치적 효능감 제고에도 기여할수 있음. 또한 선거결과와 관련한 측면에서 경선에 의해 선출된 후보의 본선 경쟁력이 더 높다는 경험적 결과까지 있음(모종린·전용주 2004; 전용주 2005).

- 경선방식을 통해 후보를 선정할 경우 한나라당과 민주당 모두 당헌·당규 등에 선거인단의 구성방식에 대해 규정하고 있음. 한나라당의 경우 권역별 공개 토론회 개최하고 국민참여, 경선(당원 등 선거인단 투표 80%, 여론조사 20%) 혹은 여론조사 경선으로 결정하도록 규정하고 있음. 민주당의 경우는 후보자가 2인 이상으로 공심위에서 선정된 경우에는 후보자 및 경선방법에 대한 최고위원회의 의결과 국민경선(당원구분없는 유권자), 국민참여경선(당원50%, 유권자50%)을 실시원칙으로 일부지역 시민공천배심원제 포함여부를 결정하며 선거인단 투표, 전화여론조사, 휴대조사투표 또는 인터넷투표 등의 방법으로 실시하도록 구체적으로 규정하고 있음. 민주당은 시민공천배심원제로 후보자를 선출하는 경우 현지유권자배심원(50%)과 중앙당에서 선정하는 전문가배심원(50%)으로 배심원단을 구성하여 실시하고, 후보자 합동연설·토론회 등을 거쳐 배심원단의 투표를 통해 후보자를 선

출에 직접 참여하도록 하였음.

- 후보자 선정기준과 참가자 자격에 대해서 한나라당은 도덕성, 전문성, 지역 유권자신뢰도, 당과사회에 대한 기여도, 당선가능성 등을 토대로 후보자를 선출하며, 뇌물과 불법정치자금 수수, 경선부정행위 등 부정부패와 관련한 범위반으로 최종심에서 금고 이상의 형이 확정된 경우 추천신청 자격 불허, 사면 복권된 자의 경우, 성범죄, 뇌물, 불법정치자금 수수, 경선부정행위 등 4대 범죄자는 공천을 원천 배제하도록 하고 있음. 민주당은 심사기준으로는 정체성, 기여도, 의정활동 능력, 도덕성, 당선가능성을 제시하고 있음. 반인륜적 범죄행위 사실이 있는 자와 중대한 해당행위 전력이 있는 자 등 명백히 부적합한 사유가 있는 자는 심사 배제 뇌물, 알선수재, 공금횡령, 정치자금, 파렴치범, 개인비리, 기타 모든 형사범 중 금고 이상형이 확정된 사람은 심사에서 배제하되 공심위 재적과반수의 찬성으로 그 사유를 인정한 때는 제외하기로 결정하도록 규정하고 있음. 또한 당적변경과 공천·경선불복 등 중대한 해당행위자도 공천에서 제외하도록 하고 있음.
- 공직후보자의 결정방식은 전략 또는 단수공천으로 구분하여 볼 수 있음. 한나라당과 민주당은 공천과정에서 경선실시 여부를 결정하는 기구를 설치·운영하였음. 이 기구를 통해 경선실시 여부를 결정했고 경선을 실시할 경우 신청자중 어떤 후보가 경선에 참여할지를 결정하는 방식임.
- 공직후보 선정과정에 대한 국가의 개입과 공천 제도화의 문제임. 우리나라의 정당법은 정당을 “국민의 이익을 위하여 책임 있는 정치적 주장이나 정책을 추진하고 공직선거의 후보자를 추천 또는 지지함으로써 국민의 정치적 의사형성에 참여함을 목적으로 하는 국민의 자발적 조직” 이 라고 정의(제2조)하고, “헌법과 법률에 의하여 활동의 자유를 가진다”(제37조)고 규정하고 있음. 따라서 정당법에 정당이 언제까지 어떤 방식으로 공직 후보자를 선정해야 하는지에 대한 구체적 요구를 하지 않고 있음. 정당의 재량사

항으로 각 정당에 위임하고 있는 상황임. 정당의 공직후보추천은 개별정당이 스스로 정하고 실천할 사항으로 이해하는 것이 원칙적으로 타당함. 하지만 선거정치과정의 불확실성을 제거하고 예측 가능한 정치를 실현하기 위해 공직후보 선정 방식과 선정 시기를 제도화하는 것이 중요함. 이는 정치엘리트들에게는 선거를 준비할 수 있는 충분한 시간을, 유권자에게는 후보와 정당선택을 위한 충분한 여건을 제공하는 것과 관련 있음. 따라서 투표와 공식 선거운동 개시 일정 기간 전(前)까지 공직후보 선정을 마무리해야 하고, 이를 위해서는 어떤 방식으로 공직후보를 선정할지에 대해서도 사전에 충분한 공감대와 합의가 존재해야 할 것임.

4. 한나라당과 민주당 광역자치단체 후보자 공천과정 평가

○ 광역자치단체 후보자 선출권자의 개방성: 16개 광역자치단체장의 경우 한나라당은 16개 전지역에서, 민주당은 14개 지역에서 후보를 냈음. 그 중 한나라당은 3곳에서 국민공천배심원제를 적용한 경선을 민주당은 4곳에서 시민공천배심원제를 적용한 경선을 실시하였음. 한나라당의 경우를 보면 당원 등 선거인단의 비중이 80%를 차지하고 있음. 나머지 20%는 여론조사 결과를 반영하여 방식을 적용하였음. 민주당은 당원 50%와 유권자 50%를 선거인단 투표, 전화여론조사, 휴대폰 투표 또는 인터넷 투표 등의 방법으로 반영하였음. 따라서 양당 모두 후보선출권자의 자격과 관련하여 개방화와 폐쇄화의 연속선상에서 중간부분에 해당하는 절충형으로 평가할 수 있음. 후보 결정과정에서 선거인단을 구성할 때 당원의 비중을 최소 50%로 하고, 당원과 일반국민의 참여를 보장하고 있기 때문임. 동시에 일반 국민의 선거인단 참여와 동시에 일반국민 여론조사결과의 경선 반영은 개방성의 확대로 해석할 수 있음.

○ 광역자치단체 후보자 선정의 분권화정도: 공직후보 분권화 정도의 측면에서 보면 양당 모두 집권형과 분권형의 연속선상에서 집권화된 방향에 가깝음

것으로 판단됨. 왜냐하면 양당은 공천심사위원회를 설치하여, 이 기구를 통해서 경선실시 여부를 결정했고 경선을 실시할 경우 신청자중 어떤 후보를 경선에 참여시킬지를 결정하는 방식이었기 때문임. 한나라당의 경우 공천심사위원회 및 국민공천배심원단의 구성에 대해서 최고위원회의 의결을 거치도록 하고 있음. 민주당의 경우 공천심사위원회의 구성과 최고위원회가 필요하다고 할 때 광역자치단체장 경선을 실시하도록 하고 있음.

- 광역자치단체 후보자 결정방식: 앞서 살펴보았듯이 한나라당과 민주당은 모두 공천심사위원회를 설치하여 집권화된 방식으로 후보자를 결정하였음. 상황이 이렇다 보니 양당 모두 광역단체장 후보의 경우 총 30명중 22명이 단수 또는 전략공천의 방식으로 되었으며, 경선을 실시한 경우는 한나라당 2개 지역, 민주당 4개 지역에 불과했음. 민주당은 서울과 경기에서 여론조사를 반영하여 후보자를 결정하였음.¹³⁾ 광역자치단체장 후보의 결정방식에서 전략 또는 단수공천방식이 더 많이 사용된 것은 후보자의 결정방식이 지명과 투표의 양극단 사이에서 투표 보다 지명의 방식에 상대적으로 가까운 것으로 평가할 수 있음. 물론 과거와 같은 당대표나 몇몇 지도자에 의한 지명 방식은 아니었음. 일정부분 대표성에 기초하여 구성된 위원회의 결정에 따른 것임. 그럼에도 불구하고 광범한 당원과 일반 유권자 등이 참여한 가운데 투표로 이뤄지는 후보결정 방식과는 구별되는 경우임.

〈표 3-6〉 광역단체장 후보 결정방식

| 결정방식 | 한나라당 | 민주당 |
|---------|------|-----|
| 경선 | 2 | 4 |
| 단수/전략공천 | 14 | 8 |
| 여론조사 | 0 | 2 |
| 합계 | 16 | 14 |

13) 민주당은 서울에서 여론조사를 통해서 한명숙 후보를 공천하였으며, 경기지역에서는 김진표 후보가 이종걸 후보와의 여론조사에서 승리한 후 국민참여당 유시민 후보와의 단일화에 따라 후보를 사퇴하였음.

- 광역자치단체 후보자 선정의 여론조사 반영: 공직후보 결정방식과 관련하여 한국적 특수성 차원에서 논의되어야 하는 것이 여론조사 부분임. 공직후보 선정과정에서 여론조사를 일정부분 반영하는 것은 후보 결정방식과 관련하여 투표방식에 상대적으로 가까운 것임. 여론 조사는 다수의 참여를 전제로 하기 때문임. 동시에 여론조사는 공직후보 선출권자의 자격과 관련된 측면도 분명히 있음. 여론조사 대상은 당원과 비(非)당원을 모두 포함하여 이뤄지는 경우가 대부분임. 따라서 여론조사 결과의 반영은 후보선출권자의 자격과 관련하여 개방화와 폐쇄화와 연속선상에서 보면 선출권자 자격의 극단적 개방상태라 할 수 있음. 광역자치단체장의 경우 2개 지역에서 20%의 비중으로 여론조사결과를 경선과정에 반영하였음. 민주당은 4개 지역에서 50%의 비중으로 여론조사 결과를 후보 선정과정에 반영한 것으로 나타났음. 특히 서울과 경기 지역 광역단체 후보자 선정은 순수하게 여론조사만을 반영하여 후보자를 선정하였음.

- 광역자치단체 후보자 선정과정 참가자 자격: 후보 자격의 개방성과 관련하여, 당의 후보로 공직선거에 나서려는 예비 후보의 자격에 대해 추상적인 기준을 제시하고 있음. 당원자격 이외에 추상적 의미의 “도덕성, 전문성, 지역 유권자 신뢰도, 당과 사회에 대한 기여도, 당선가능성”(한나라당), “정치성, 기여도, 의정활동 능력, 도덕성, 당선가능성”(민주당)를 규정하고 있음. 다만 공천배제의 기준은 과거에 비해 높아진 것을 긍정적으로 평가할 만함.

- 광역자치단체 후보자 선정과정의 국가 개입과 공천 제도화: 공천 제도화는 선거법에 공직자의 임기만료에 따른 공직선거일의 법정화와 같은 맥락으로 이해할 수 있음. 현행 통합선거법 제정 이전에는 “선거일 공고주의”에 따라 선거를 실시할 수 있는 기간만을 법적으로 정해놓고 해당 선거의 구체적 선거일은 공고권자가 결정하여 공고할 수 있도록 했음. 이에 따라 선거 시기를 둘러싼 정치적 논란이 불가피했음. 선거를 언제 실시하느냐에 따라 정치적 이해관계가 엇갈렸기 때문임. 이러한 논란을 최소화하고 예측 가능한 정

치를 시련하기 위해 1994년 통합선거법 제정 시 “선거일 법정주의”를 채택하게 되었음. 따라서 대통령 선거는 대통령 임기만료 전 70일 이후의 첫 번째 목요일, 국회의원 총선거는 국회의원 임기만료 전 50일 이후의 첫 번째 목요일에 실시하도록 한 것임. 따라서 선거출마를 준비하는 예비 정치인들과 현직 정치인들 간의 선거운동 기회의 불균형을 최소화하고 유권자들에게 선택에 필요한 충분한 정보를 제공한다는 의미에서 공식 선거운동 개시 일정기간 전까지 공직후보 선정을 마무리하도록 제도화 할 것임. 한편, 개별 정당의 공직후보자 추천과정은 각 정당 내부의 권력투쟁 과정이자 결과로서 개별 정당의 권력 관계가 공직후보자 추천과정에 반영될 수밖에 없음. 따라서 정당의 공직후보 선정을 일정기간 전까지 완료하도록 법정화(化)하는 것과 같은 맥락에서 개별 정당의 공직후보선정을 위한 방식도 선거일 기준 일정기간 전(前)까지 완료하도록 규정할 필요가 있음.

- 광역자치단체장 후보자 공천배심원제도: 6.2 지방선거 과정에서 한나라당과 민주당은 공천개혁의 일환으로 공천배심원제를 채택하였는데, 한나라당의 경우 중앙당과 시·도당에 국민공천배심원단을 구성하여 전략지역 및 비례대표 후보자를 심의하도록 하였음. 국민공천배심원단은 각계 인사 30명 이상으로 구성하며, 중앙당 국민공천배심원단은 광역 및 기초 자치단체장을 심의대상으로 하였음. 본래 한나라당의 국민공천배심원단은 당 쇄신특별위원회에서 공천제도 쇄신방안의 일환으로 제안되었으며, 전략지역 후보나 공천심사위원회에서 추천한 단수후보가 민의를 반영하지 않을 경우 이를 시정하기 위한 견제장치로서 도입되었음. 하지만 6.2 지방선거에서 국민공천배심원단은 제 역할을 하지 못한 것으로 보임. 가장 큰 이유는 국민공천배심원단의 역할이 제한적이라는 점에서 찾을 수 있을 것임. 국민공천배심원단은 후보 결정에 직접적인 영향력을 행사하지 못하고 단지 결정된 후보에 대한 재심 요청권만을 가지고 있었음. 즉 전략후보나 단수 후보에 대해 배심원단 재적 2/3의 의결로 최고위원회에 재심을 요구할 수 있을 뿐이며, 그나마도 권고 요구에 불과할 뿐이어서 최고위원회에서 재의 요구를 수

용하지 않을 경우 후보자 선정에서 아무런 영향력을 미치지 못하였음. 당 쇄신특별위원회에서 제안된 안은 본래 국민공천배심원단에서 부결될 경우 공천심사위원회에서는 새로운 후보를 추천하도록 되어 있었으나 당헌·당규 개정 과정에서는 이러한 조항이 완화되어 단지 재심 권고만을 할 수 있도록 규정되었음. 민주당의 경우 시민공천배심원단의 역할이 보다 강화되어 단순한 심의가 아닌 후보자 선출 과정에도 참여하도록 되어 있음. 이는 민주당 당헌·당규에서 ‘시민공천배심원 경선’을 규정하고 있다는 점을 통해서도 드러남. 민주당의 ‘제5회 전국동시지방선거후보자추천을 위한 시민공천배심원경선시행세칙(2010. 3. 7 제정)’을 통해 배심원경선의 구체적인 사항을 규정하고 있음. 이 규칙에 따르면 시민공천배심원단은 해당 선거구 유권자로 구성된 “현지 배심원” 100인 이상과 각 계층을 대표할 전문가들로 구성된 100인 이상의 “전문 배심원”으로 구성됨. 배심원경선은 후보자의 정견발표, 패널토론, 후보자간 상호토론, 배심원 서면 질의 등의 다양한 방식의 토론회와 배심원 선거를 통한 후보 선출 과정으로 진행됨. 민주당은 6.2 지방선거에서 총 12개 지역에서 시민공천배심원경선을 실시하였음. 그 가운데 광역자치단체장 후보 선출 지역은 인천과 광주 두 곳이고, 나머지 10개 지역은 기초자치단체장 후보 선출지역임.

- 결론적으로 이번 지방선거에서 광역자치단체 공직후보자의 선정과정은 2006년에 비해 후퇴했다고 할 수 있음. 무엇보다 공직후보자의 결정방식에 있어 전략공천위주의 폐쇄성, 공직후보 선출권자 자격의 개방성, 공천과정의 분권화 등에서 적지 않은 문제점을 보이고 있음. 구체적으로 보면 지방정치의 지방화를 위해 공직후보 선정방식과 선정과정의 분권화가 필요함. 독일의 사례처럼 정당이 후보자를 공천할 때 당원에 의해서 직접·비밀 투표에 의한 민주적이고 공정한 공천과정을 통해서 후보자를 선출함으로써 지방정치와 지역정당의 발전에도 기여할 수 있을 것임. 또한 상향식 공천제도를 정당법과 정당의 당헌·당규에 규정함으로써 당 지도부 또는 지역구 국회의원의 후보자 공천의 전횡을 방지하게 될 것이고, 지방선거가 정당 지

방조직의 정상화 및 지역정치 발전에도 기여하게 될 것임. 정당의 지방조직 복원의 출발점은 새로운 지구당을 통해서 정당정치의 복원에 기여하는 효과가 있게 될 것임. 또한 상향식공천은 대중 의견 수렴의 확대를 가져오고, 후보들의 대표성이 강화되는 효과도 발휘될 수 있을 것임. 다만 상향식 공천이 제도화되고 정착되기 위해서는 다음의 조건들이 선결되어야 할 것임.

- 첫째, 정당공천은 절차가 미리 마련되고 공개되어야 하며, 미국, 독일과 마찬가지로 정당의 당헌 뿐 아니라 법적으로 상향식 공천에 대한 명확한 규정이 마련되어야 함.
- 둘째, 후보자격에 있어 중앙당 지도부에 의한 폐쇄적인 공천이 아닌 개방적인 형태로 변화해야 하며, 공천 결정권에 있어서도 중앙 집중에서 탈피해 분권화가 이루어져야 할 것임.
- 셋째, 후보자 선출방법에 있어서도 중앙의 획일적인 선출방법을 따라가는 것을 벗어나서 지역정당 구성원의 합의에 의한 민주적 선출방법에 의해서 이루어져야 함. 예를 들어 예비선거제도나, 이번에 도입된 국민배심원제나 시민배심원공천제도와 같은 다양한 방법 등을 시도해 볼 수 있을 것임.
- 마지막으로, 공직후보 선정방식과 공천시기의 제도화와 관련하여 개선책이 필요 할것임. 공천방식과 시기의 제도화를 통해 예측 가능한 정치의 실현이 보다 앞당겨질 것이며, 이는 정당정치의 발전에도 도움이 될 것이기 때문임.

IV. 6.2 지방선거 기초단체장공천제도 평가와 개선방안

- 지난 1995년 자치단체장과 지방의회 의원을 선출하는 지방선거가 시행되면서 지방정치의 발전 가능성에 대한 국민들의 관심과 기대는 매우 높아짐.
- 하지만 후보공천과정에서부터 뇌물성 공천헌금과 예비후보자 매수 등 많은 문제점들이 지속적으로 불거져 나오면서, 지방선거후보공천에 대한 국민들의 우려가 심화되어옴.
- 2010년 지방선거를 앞두고, 새롭게 시민공천 또는 국민공천 배심원제를 민주당과 한나라당이 도입하기로 함.
- 각 정당이 추진하는 공천제도의 변화가 과연 후보선출과정의 민주주의를 발전시키고, 나아가 지방정치의 활성화에 기여할 수 있을 것인지에 대한 의구심은 여전히 국민들 사이에 사라지지 않고 있음.
- 한국정당의 공직 후보자 공천과정에 대한 기존의 연구들의 특징은 다음과 같음.
 - 대체로 대통령 또는 국회의원 후보자공천방식을 중심으로 이루어져왔으며, 지방선거의 후보자, 특히 기초단체장 후보자선출 방식에 대한 관심은 그다지 높지 않았음(모종린, 전용주 2004).
 - 아울러, 기초단체장 및 의원 후보에 대한 정당공천제 폐지를 둘러싼 논쟁을 제외한다면, 지방자치의 뿌리를 구성하는 지방선거의 공직후보선출과정에 대한 체계적인 연구가 충분히 이루어졌다고 보기는 힘들.

- 이 연구는 한나라당과 민주당 등 한국의 주요 정당들이 지난 2010년 6.2지방선거를 앞두고 시행한 기초단체장 후보들에 대한 공천사례를 분석함으로써 민주적이며, 실현가능한 제도개선 방안을 제시하기 위한 것임.
- 이를 위해서, 이 연구는 우선, 공천제도에 관한 대부분의 선행연구들이 주목해왔던 포괄성(inclusiveness)과 분권화(decentralization)보다는, 참여(participation)와 경쟁(contestation) 차원에서 공천민주주의를 개념화하고, 이를 토대로 이번 지방선거에서 적용된 한나라당과 민주당 등 주요 정당들의 공직후보선출방식의 제도적 특성을 분석할 것임.
- 이 연구는 한나라당과 민주당을 비롯한 한국 정당들의 공직후보선출방식이 권위주의 형태를 탈피하여 기껏해야 유사민주주의(facade democracy) 형태로 변모하고 있다는 점을 밝히고, 그 원인이 민주주의적 가치보다 선거시장에서의 경쟁력을 우선시하는 카르텔 정당(cartel party)의 속성에 있다는 점을 밝힐 것임.
- 이 연구에서 저자의 주장을 요약하면 다음과 같음.
 - 최근 여러 정당들이 각각 추진해온 공천방식의 개방화와 분권화가 단순히 선거시장에서 단기적 수요를 창출하기 위한 정당지도부의 전략적 선택에 불과하며, 설사 이러한 시도들이 비록 유권자들의 관심을 유도해 득표에 도움을 줄 지라도, 당원들의 참여와 유능한 후보자들 사이의 경쟁을 제약함으로써 오히려 정당민주주의의 심화를 위협할 수 있음.
 - 지방정당조직의 무능과 부패에 대한 단기적 처방으로서 권위주의적 전략 공천과 비당원을 선출권자에 포함하는 국민경선 및 배심원제도 등 임의적인 경선규정을 도입하는 것보다 민주적 당원경선제도를 활성화하기 위한 장기적 방안을 구체적으로 마련하는 데에 노력을 집중해야하며, “홍행”을 위해 당원을 들러리로 세우는 공천개방, 특히 국민여론조사로 후보경선을

대체하는 것은, 민주주의의 원칙을 훼손할 위험이 있음.

- 하지만, 지역토후세력과 유착가능성이 높은 지역, 특히 영호남 지역의 지역정당조직정비를 위해 국민참여경선 또한 적극적으로 활용할 필요가 있으며, 필요하다면 중앙선거관리위원회의 정당경선험택관리와 당내감찰제도를 활성화해야함.
- 아울러 한국에서 공직후보자선출 방식의 개혁은 제도적 차원에서 뿐만 아니라, 당원중심의 공직후보선출 문화의 정착이 정당민주주의의 심화(deepening)를 위해 필수적임.
- 점진적일 뿐만 아니라 다차원적인 공천개혁이 필요함.

○ 이 연구의 구성은 아래와 같음.

- 1절에서는 공천제도 및 공천민주주의와 민주화에 관한 선행연구 검토: 민주적 공직후보공천에 대한 개념화 시도와 ‘개방화론’과 ‘당원중심론’을 중심으로 공천제도에 관한 논쟁 소개
- 2절에서는 2010년 6.2 지방선거에서 이루어진 공천사례를 분석: 공천의 유형, 시민/국민공천배심원제, 공천심사위원회의 구성, 지역 및 여성후보의 대표성, 공천결과에 대한 수용문화에 대한 소개
- 3절에서는 참여와 경쟁 차원에서 공천과정의 민주화를 위한 제안
- 4절 결론

1. 공천제도에 관한 선행연구

1) 포괄성, 분권화, 그리고 참여와 경쟁

○ 공직후보선출은 정당이 수행하는 기본 기능으로서 최근 들어 많은 이들의 주목을 받아왔음(Hazan and Rahat 2006).

- 기존의 연구들은 후보선출권자와 후보자의 포괄성, 분권화, 투표시행 여부 및 투표 방법 등을 중심으로 다양한 형태의 공직후보선출과정에 대한 유형화를 시도해왔음
- 후보선출방식의 민주적 개혁에 대한 논의 역시 최근에 진행되어옴(Bille 2001; Rahat & Hazan 2001; Hazan 2006; Hazan & Rahat 2006; Cross 2008; Rahat 2009).
 - 특히 후보선출권의 확대를 의미하는 포괄성(inclusiveness)과 지역조직으로의 후보선출권한분산을 의미하는 분권화(decentralization)는 정당민주주의의 핵심적 결정요인으로 공천방식의 민주화에 대한 논의의 초점이 되어왔음.
 - 예를 들면, 페닝스와 하자산(Pennings & Hazan 2001)은 포괄성과 분권화가 후보선택의 민주화를 결정하는 “가장 중요하고 결정적인 기준”이라고 주장하였음.
- 하지만 다양한 논의에도 불구하고 여전히 민주주의적 공천방식에 대한 합의 수준은 그다지 높지 않음.
- 그 이유로는, 첫째, 과두제적 후보공천 방식에 대한 문제의식이 부족하고 민주주의적 공천방식에 대한 요구가 충분히 성숙하지 못하였기 때문임.
 - 정치체제의 민주화에 대하여 광범위한 사회적 합의가 존재하는 것과는 달리, 정당후보공천의 문제는 여전히 많은 이들에게 사적 집단의 선택영역으로 인식되고 있음.
 - 이는 정당이 소위 “과두제의 철칙”을 극복하고 민주주의적 발전을 도모하는 데에 중대한 장애가 되고 있음.

○ 둘째, 다단계(multi-stages)와 다수의 행위자를 포함하는 공천과정의 특성 때문에 다양한 정치적 맥락 속에 존재하는 정당들에게 보편적으로 적용할 수 있는 제도적 방안을 찾기 힘들기 때문임.

- 라햇(2009, 69)은 “어떤 후보선출방식이 민주주의적인가”를 논하면서, 포괄성과 분권화의 조합을 통해 창출되는 참여, 책임성, 반응성, 경쟁 등 네 가지 민주주의 요소들이 서로 충돌할 수 있으며, 특정한 후보선출방식이 이들 사이에 특정한 “교환(trade-off)”을 요구한다고 보았음.
- 따라서 그는 여러 선출방식을 혼합하는 것이 바람직하며, 후보자 심사 위원회의 초기 스크리닝, 당기관에 의한 수정보완, 당원에 의한 최종선출 등 세 과정을 혼용함으로써 적정수준의 참여, 대표성, 경쟁, 반응성을 얻는 것이 바람직하다고 주장하였음.

○ 셋째, 기존의 연구들은 공천민주주의를 구성하는 핵심적인 요소들에 대한 충분한 논의와 합의를 이루어내지 못하고 있음.

- 상당수의 연구들은 후보선출권한의 포괄성의 확대, 즉 참여수준의 확대를 의미하는 개방화를 공천민주화와 동일시하고 있음(Hopkin 2001; Hazan 2006).
- 하지만, 필드 외(2008, 625)가 잘 요약하고 있듯이, 참여의 확대, 즉 선출권자에 대한 포괄성은 “정보가 부족하고 원자화된 선출권자”를 조작함으로써 정당지도부에게 도전할 수 있는 “활동가”들을 억압하기 위하여 활용되어 왔음
- 분권화 또한 “국가 수준에서의 과두제”를 대신하여, “지역수준의 과두제”를 낳을 수 있음.

○ 일반적인 상식과 달리 개방화와 분권화가 이처럼 공천민주주의와 대치될 수 있다는 점은 정당 개혁 또는 민주화를 내세워 한국 정당들이 변형시켜

은 공천방식의 한계를 이해하는데 매우 중요함.

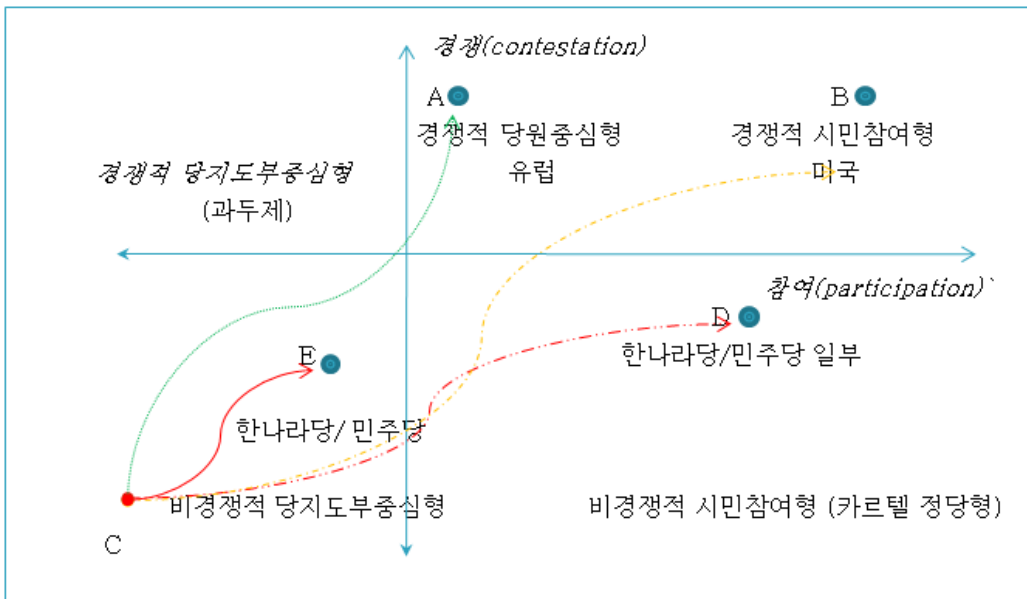
- 예를 들어, 한국에서는 전국적 정당조직에서의 발생하는 과두제보다 토후 세력과 유착한 지방정당조직의 과두제가 더 심각하게 정당정치에 후퇴를 유발할 수 있음.
 - 아울러, 지역의 정당엘리트들이 쉽게 (종이)당원을 동원할 수 있는 조건에서 일반 당원에 의존한 공직후보선출방식이 과두제적이며 국지적 지역정치를 재생산할 수 있으며, 비당원에 대한 개방화 역시 정당민주주의의 근간을 해칠 수 있음.
 - 따라서 단순히 기계적으로 분권화와 일반당원 또는 비당원의 참여를 개방하는 것이 민주적 공천제도 수립을 위한 기본 방향이라는 통상적인 주장은 허구일 수 있음.
- 넷째, 정치체제수준에서의 민주주의에 관한 논의와 달리, 대부분의 정당연구자들은 공천민주주의의 핵심적 구성요소로서 경쟁성을 그다지 고려하지 않았다는 점임.
- 달(Dahl 1971)을 비롯한 여러 민주주의연구자들은 정치세력 사이의 자유롭고 공정한 경쟁을 참여와 함께 민주주의적 정치체제의 핵심적 조건으로 규정하고 있음.
 - 후보공천의 민주주의 역시 당원들의 참여와 함께 후보자들 사이의 자유롭고 공정한 경쟁을 요구함.
 - 공천과정 및 결과를 경쟁 차원에서 평가하는 것은 비록 일반당원들에게 포괄적인 선출권이 부여되었다고 해도 매우 제한된 수의 후보자들만이 경선에 참여하는 비경쟁적 후보선출과정을 구별해내는데 중요함.
 - 예를 들어, 지난 6.2 지방선거에서 진보신당과 민주노동당 후보자들의 당내후보경선은 대체로 민주적이라고 보기에 미흡한 단일후보에 대한 찬반 투표로 진행된 비경쟁적 공천임.

- 공천과정의 민주주의와 민주화에 관한 선행연구들이 경쟁성 차원을 그다지 고려하지 않은 것은 아마도, 후보자선출권자의 포괄성과 분권화를 중심으로 공천과정에 행사되는 개인으로서의 당원과 지역당조직의 권한을 중요시해온 전통적 시각 때문일 수 있지만 공천민주주의는 후보선출권자의 범위(포괄성)와 역할(분권화)에 관한 법적 제도적 권한에 국한시키기 보다는 당원의 참여(participation)와 후보자들 사이의 경쟁(contestation) 등 두 가지 차원에서 포괄적인 개념화가 필요함.

2) 공천제도의 민주화

- 아래의 <그림 4-1>은 공직후보선출과정에 대한 당원 및 비당원의 참여와 경쟁성 등 두 가지 차원에서 후보공천 유형을 구분한 것임.

<그림 4-1> 공천유형과 민주화 경로



- 위의 <그림 4-1>에서 나타나듯이 공천제도는, 각각 민주적 참여와 경쟁성의 수준에서 이루어지는 특정한 조합에 따라 구분할 수 있음.
- 후보선출과정에서 당원들 이외에 일반 시민들의 참여가 보장되는 공천방식은 이미 잘 알려져 있는 미국과 함께 아이슬란드, 스페인, 이스라엘 등 일부 국가들의 정당들에서 수용됨(유형 B, Rahat and Hazan 2001, 302; 마인섭 2003; Gallagher et al. 2006; 손병권 2007).
- 하지만 대부분의 유럽국가들에서 정당들은 시민들에 대한 개방보다는 당원들에 의한 선출 방식이 채택되고 있지만(유형 A), 한국과 같이 장기적인 권위주의 체제를 경험한 국가들의 경우, 시민들에 대한 공천과정의 개방보다는 민주화 과정에서 정치적 정당성을 확보한 권위주의 체제의 후계자 정당 또는 민주주의적 정당의 지도자들의 지명에 의존하는 폐쇄적이며 하향식 공천방식이 유지되는 경향이 있음(유형 C).
- 민주주의가 심화되어가는 과정에서 정당의 민주화에 대한 당내외의 정치적 압력이 형성되면서 점차 공직후보선출권자를 확대하여 일반당원에 의한 상향식 또는 일반시민들이 참여하는 개방형 공천방식을 일부 접목시키려는 시도가 발생할 수 있음.
- 과거 한국의 개혁당이나 민주노동당, 진보신당이 서구정당을 모델로 일반당원의 투표로 공직후보선출방식을 도입한 것은 이러한 시대적 요구를 반영한 것이라고 할 수 있음.
- 하지만 이들의 경선 역시 상당수가 단수후보에 대한 찬반투표였다는 점에서 비경쟁적 공천방식을 벗어나지 못함.
- 최근의 지방선거에서 민주당이나 한나라당이 도입한 당원경선제의 경우 서

구의 당원중심의 후보선출방식과 유사해보이지만 진성당원이 부족한 실정에서 정당지도부와 지역구 의원 및 당원협의회 운영위원장이 결정적인 영향력을 행사한다는 점에서 앞서 언급한 사례들과는 상당한 차이가 있음.

- 아울러 양당의 중앙당 지도부가 전략공천을 행사하며, 특히 광역단체장후보 공천의 경우에는 단수추천이 빈번하다는 점에서 여전히 비경쟁적 당지도부 중심형에 머물고 있음(유형 E).
- 일반시민이 후보선출과정에 참여하는 국민경선제나 당원과 일반시민이 동시에 참여하는 국민참여경선제와 국민/시민배심원제 역시 일부 미국정당의 프라이머리 시스템과 유사한 측면이 있지만, 중앙당과 시도당 지도부가 경선에 참여하는 후보자 선정에 결정적인 영향력을 행사한다는 점과 후보선출권자의 투표 대신 여론조사결과를 반영할 수 있도록 허용하고 있다는 점에서 구분됨(유형 D).

3) 한국의 공천제도 논의: 개방화론 vs. 당원중심론

- 한국의 공직후보자선출방식에 관한 여러 연구들 또한 앞서 살펴본 서구에서의 논의에 기초하여 공천의 유형화를 시도하고 각각의 제도에 대한 장단점을 비교 검토하여 한국의 정치적 맥락에서 유용한 공천방안을 제시하기 위해 노력해왔음(김형철과 홍재우 2006; 이현우 2006; 박명호 2007; 박경미 2008; 이동운 2008; 길정아와 이하경 2009).
- 이들은 대체적으로 공천심사위원회(위원장)의 당외인사 포함여부와 심사위원의 공개수준, 경선방식 수용여부와 공천방식의 결정 등에 초점을 맞추고 개방성과 투명성의 수준에 따라 정당공천민주화를 평가해왔음.
- 예를 들어, 박경미(2008)는 한나라당과 통합민주당의 18대 국회의원 공천과정을 분석하면서 당시의 공천을 주도했던 각 당의 공천심사위원회가

당지도부에 의해 임명된 비선출직이었지만, 당외인사를 포함하여 구성되었다는 점과 당원등록과 동시에 후보심사를 받을 수 있게 허용하였다는 점에서 “배타성”과 “포괄성”이 혼재되었다고 규정하였음.

○ 한국에서 이루어진 특히, 지방선거에서 공천제도와 관련한 기존의 연구들은 또한 공천제도가 갖는 특성 자체보다는 현행 공천제도가 투명성, 공정성, 효율성, 본선 경쟁력 등에 미치는 영향에 대한 평가에 주력해왔음.

- 이들은 공천과정에서 발생할 수 있는 뇌물 수수와 같은 부패, 성별이나 경제적 능력에 의한 불평등, 고학력 또는 전문성을 갖춘 경쟁력 있는 후보자 선출 등에 대한 실증적 평가에 기초하여 공천제도의 개선방안들을 제시하였음(황아란 2002; 황아란과 주용학 2002; 육동일, 2003; 모종린, 전용주 2004, 김석우, 임성학, 전용주 2008).

- 예를 들면, 황아란과 주용학(2002, 690)은 2002년 자치단체장 공천과정에서 나타난 과열경쟁, 경선거부 또는 불복, 탈당 후 무소속 출마, 경쟁후보매수, 성비불균형 등의 문제점들을 제기하고, 경선참가자에 대한 시민의 이해도를 높이고 경선방식을 민주화해야한다는 제언하였음.

○ 한국에서 공직후보자선출방식에 대한 논의는 민주화이후 지속되었던 정당 개혁논의에 뿌리를 두고 있음.

- 공천방식의 개혁을 통해 궁극적으로 정당발전을 도모한다는 공동된 지향이 존재함에도 불구하고 기존의 연구들은 크게 정당의 자생성에 대한 믿음에 차이를 두고 민주적 정당발전을 이루기 위한 동력의 창출과 공천방안에 대하여 대립되는 견해들을 제시해왔음.

○ 아래의 <표 4-1>은 비록 거칠지만 이들의 주장을 개방화론과 당원중심론으로 나누어 요약한 것임.

〈표 4-1〉 후보공천 논쟁

| | 개방화론 | 당원중심론 |
|-------|-----------------|--------------|
| 진단 | 정당자생력 부재 | 정당자생력 부족 |
| 지향 | 정당개혁 | 정당강화 |
| 발전 동력 | 외부 동력 | 내부동력 |
| | 탈정당(시민단체와 선거연합) | 정당중심 |
| 공천방식 | 개방화(일부의 전략공천) | 분권화(상향식 공천) |
| | 중앙당 주도 | 지역당조직 주도 |
| | 국민경선 | 당원경선 |
| | 국민공천배심원제 | |
| | 기초단체 정당공천 반대 | 기초단체 정당공천 허용 |

- 개방화론자들은 암묵적 또는 명시적으로 기존의 정당들, 특히 한나라당과 민주당으로 대별되는 지역정당들이 자력에 의한 정당개혁을 이루기는 힘들다고 보는 반면, 당원중심론자들은 여러 가지 한계에도 불구하고 정당 스스로 자생력을 키우기 위한 노력을 기울여야한다고 주장함.
- 공직후보자선출방식과 관련하여 개방화론을 옹호하는 이들은 정당 외부로부터 정당개혁의 동력을 찾고, 이를 위해 후보자 또는 선출권자의 개방화가 중요하다고 봄.
 - 이들은 진성당원이 절대적으로 부족한 현실에서 형식적인 당원중심의 상향식 공천방식은 단기적으로 고비용 선거와 부패하고 무능한 후보자를 양산할 뿐만 아니라, 장기적으로 정당의 체질 개선을 이루기 어렵기 때문에, 공천과정에서 시민에 대한 개방성의 수준을 높이는 것이 중요하다고 주장함.
 - 이들의 입장에서는 외부 자원을 동원하기 위해서 지방당조직의 영향력을 압도하는 중앙당 중심의 공천이 이루어져야하며, 전략공천에 대해서도 그

다지 부정적이지 않음.

- 이번 6.2 지방선거에서 한나라당과 민주당이 도입을 고려하거나 시행했던 국민참여경선제도나 국민/시민배심원제도는 개방화론자들이 선호하는 공천방식이라고 할 수 있음.

○ 이에 반하여, 당원중심론자들의 경우는 비록 한계가 있지만 정당의 자생성에 대한 어느 정도의 신뢰를 바탕으로 상향식 공천과 같이 당원의 권리를 강화하는 민주화를 실현시켜야한다고 믿음.

- 대의원 또는 당원경선에 의한 공직후보자선출 방식이 이에 해당함.
- 정당 내부의 분권화와 관련해서도 당원중심론의 경우 공천은 지역당조직을 중심으로 공직후보자 경선이 이루어져야한다고 봄.
- 이들은 비록 지역주의에 의존해온 지역정당들의 문제점을 부정하지 않으며, 비록 규범적 또는 현실적 차원에서 만족스럽지는 않더라도 후보공천이 조직화된 당원 중심으로 이루어져야한다고 봄.
- 예를 들면 황아란(2002, 15)은 주용학(2002)과 마찬가지로 기초단체장 후보 선출을 위해 “지구당 조직의 민주화”를 전제로 전면적인 “지구당 중심의 상향식 경선제”를 도입하고, “주민참여경선제”와 같이 “일반유권자도 경선에 참여할 수 있도록 개방”하고, “공모선거인단의 규모를 크게”함으로써 “동원투표의 영향”을 줄이도록 해야 한다고 주장하지만, 정당공천폐지와 같은 처방이 “책임정치를 실현할 정당정치를 미리봉쇄”하는 것이라고 보고 반대하였으며, 이러한 공천방식의 변화발전이 정당민주화와 정책정당으로의 전환에 기여할 것이라고 보았음.

○ 민주화 이후 한국 정당들에 의해 추진된 후보자 공천개혁의 변화는 분권화와 개방화로 요약될 수 있음.

- 1990년 말 지방의회 선거법과 함께 자치단체장 선거법이 통과된 이후

1995년 지방자치단체장과 지방의회에 대한 시민들의 직접선출제도가 시행된 이후 많은 변화가 있었음(주용학 2005).

- 이미 앞서 언급한 대로, 1995년 시작된 기초 단체장 선거에서 정당공천제가 시행된 이후 후보 공천은 정당지도부와 지역구 의원의 낙점에 의해 이루어져왔음(주용학 2002).
- 많은 이들이 지적해온 것처럼 공천제도에서 경선제가 도입되는 과정은 대선에서와 마찬가지로, 흥행을 통한 선거운동의 효과를 극대화하기 위한 것이라고 볼 수 있음.
- 이동윤(2008, 22)은 지난 2007년 대선과정에서 미국식 예비선거를 원용한 후보선출제도가 “당내 민주화에 목적이 있었던 것이 아니라 각 정당의 정치적 위기를 극복하고 선거운동 효과를 극대화하기 위한 선거전략 차원”에서 비롯된 것이라고 지적하고 있음.
- 그(pp. 21-24)는 경선제도가 “하향식”으로 추진되어온 점 이외에도, 급조과정에서 비롯된 “제도적 부실과 불안전성”, “상호 비방과 조직적 동원 선거”, “여론조사결과”를 이용한 득표집계, 경선에의 “낮은 투표율과 대표성”, “지나친 과열경쟁이 가져오는 선거비용 문제” 등 여러 가지 한계점을 노출시켰다고 주장하였음.

2. 2010년 6.2 지방선거 기초단체장 공천사례 분석

1) 한나라당과 민주당의 공천관련 당헌 및 당규, 그리고 적용된 공천방식

○ 한나라당과 민주당은 선거권자의 범위와 권한, 예비후보자의 자격과 추천 방식, 심사위원회 구성과 심사기준 및 절차 등 다양하고 포괄적인 규정들을 담고 있는 당헌과 당규에 기초하여 공천을 진행하고 있음(부록 1 참조).

○ 먼저, 한나라당의 공천관련 규정들을 살펴보면 다음과 같음.

- 한나라당의 공직후보자추천심사위원회규정(개정 2010.2.26)에 따르면 공천심사위원회는 20인 내외의 위원들로 구성하며(4조), 이들은 “최고위원회의 의결을 거쳐 대표최고위원이 임명”함(5조).
 - 공천심사위원회는 비공개를 원칙으로 심의하고(9조), 재적위원 과반수 참석, 과반수찬성 방식을 따라 의결하되(7조), 최고위원회가 재의를 요구할 경우 2/3 의결을 통해 최종결정을 내릴 수 있음(9조).
 - 한나라당의 공직후보자는 선거구 당원과 국민으로 구성된 국민참여선거인단대회를 통해 선발하도록 규정되어있음(공직후보자추천규정 8조 2항, 개정 2010.2.26).
 - 하지만 “(공천심사)위원회의 결정에 따라” 국민참여선거인단대회를 “여론조사로 갈음할 수” 있으며(8조 2항), “전략지역에 단수의 후보자를 선정한 경우”에 대해서는 “국민공천배심원단”의 심의를 통해서 최고위원회가 의결할 수 있도록 규정하고 있음(8조 5항).
- 한나라당의 광역단체장 및 기초단체장후보 역시 이러한 규정에 따라 선출됨. 하지만 지방선거와 관련한 다음의 규정들을 주목할 필요가 있음.
- 첫째, 한나라당의 공직후보자추천규정은 “취약지역”을 제외하고 선거구 당원과 국민으로 구성된 국민참여선거인단대회를 통해 광역단체장후보를 선출할 것을 “원칙”으로 명시하고 있음(8조 4항).
 - 둘째, 지방의회의원후보는 시도당 공천심사위원회가 심사를 주관하지만, 광역단체장과 기초단체장후보는 중앙당 공천심사위원회가 심사를 주관하며 최고위원회의 의결을 통해 후보가 확정됨(공직후보자추천심사위원회 규정 6조 2항).
 - 셋째, 시도당위원장이 중앙당 공천심사위원회에서 의견을 개진할 수 있으며, 유사하게 관할 당원협의회 운영위원장 역시 시도당 공천심사위원회와 협의할 수 있음(공직후보자추천규정 8조 8, 9항).
 - 이러한 규정들은 한나라당의 공천과정이 중앙당 중심으로 이루어지고, 공

천심사위원회의 독립성을 약화시킬 수 있는 제도적 특성을 보여준다고 할 수 있음.

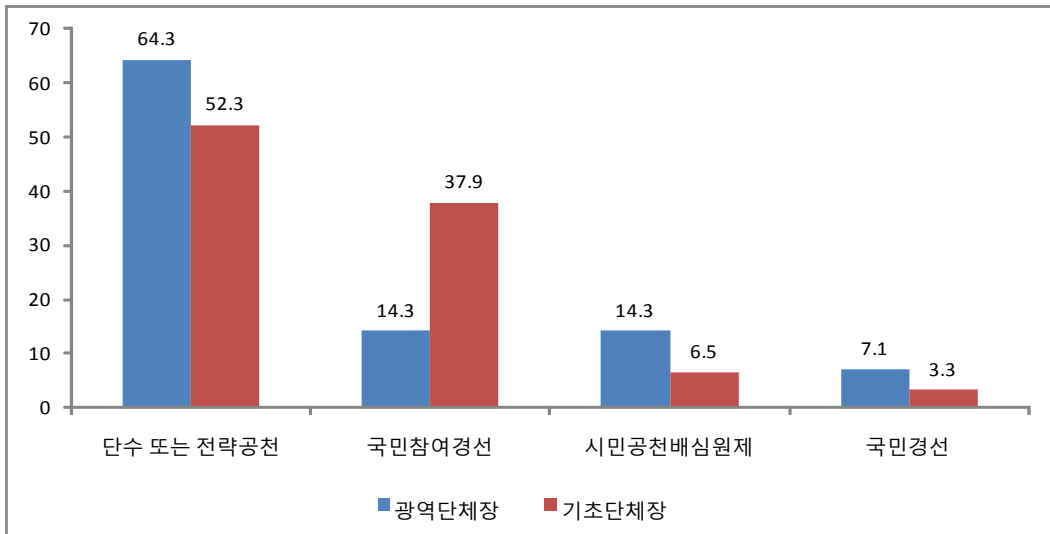
○ 민주당은 한나라당과 유사하게 최고위원회의 의결을 거쳐 당대표가 임명하는 공천심사위원회를 구성하여 공천심사를 진행하며(공직선거후보자추천규정 10조, 개정 2010. 3. 2), 재적위원 과반수 참석, 과반수찬성 방식을 따라 의결이 이루어짐(18조).

- 그러나 민주당의 공천심사위원회는, 첫째, 한나라당과 달리 예비후보자자격심사위원회, 공직선거후보자추천심사위원회, 비례대표후보자추천심사위원회 등 삼원화된 공천심사주체가 각각 지방선거 150일, 120일, 60일 전에 구성되어 예비후보에 대한 자격심사, 추천심사, 비례대표후보자추천 등을 수행하며(공직선거후보자추천규정 9, 15, 19조), 외부인사는 20퍼센트 이상, 현직지역위원장은 50퍼센트 이하만이 참여할 수 있도록 규제하였음.
- 둘째, 민주당은 한나라당과 달리 후보자의 심사기준(정체성, 기여도, 의정활동 능력, 도덕성, 당선가능성, 여성/청년/장애인/사무직 당직자 및 공로자)과 단수 추천의 사유(추천신청자 1인, 다른 후보자의 결격사유존재, 현격한 자질, 능력 또는 경쟁력 등)를 비교적 상세히 명시하고 있으며(공직선거후보자추천규정 32조), 국민경선, 국민참여경선, 당원경선, 시민공천배심원경선 등의 경선방식 또한 세분화하여 시행세칙을 규정하고 있음.
- 셋째, 한나라당의 중앙당공심위가 기초단체장선거를 주관하는 것과 달리 민주당의 경우 중앙당공심위가 광역단체장후보, 시도당공심위가 기초단체장후보의 자격을 심사함(당헌 87, 89조).

○ 6.2 지방선거에서 한나라당과 민주당이 실행한 광역 및 기초단체장후보의 공천방식은 매우 다양하였음.

○ 아래의 <그림 4-2>는 6.2 지방선거에서 광역 및 기초단체장후보공천을 위해서 민주당이 선택한 공천방식을 단수 또는 전략공천, 국민참여경선, 시민공천배심원제, 국민경선 등 네 가지 유형으로 나누고, 각각의 유형들이 차지하는 비율을 각각 나타낸 것임.

<그림 4-2> 6.2 지방선거에서 민주당의 광역 및 기초 단체장 공천 방식



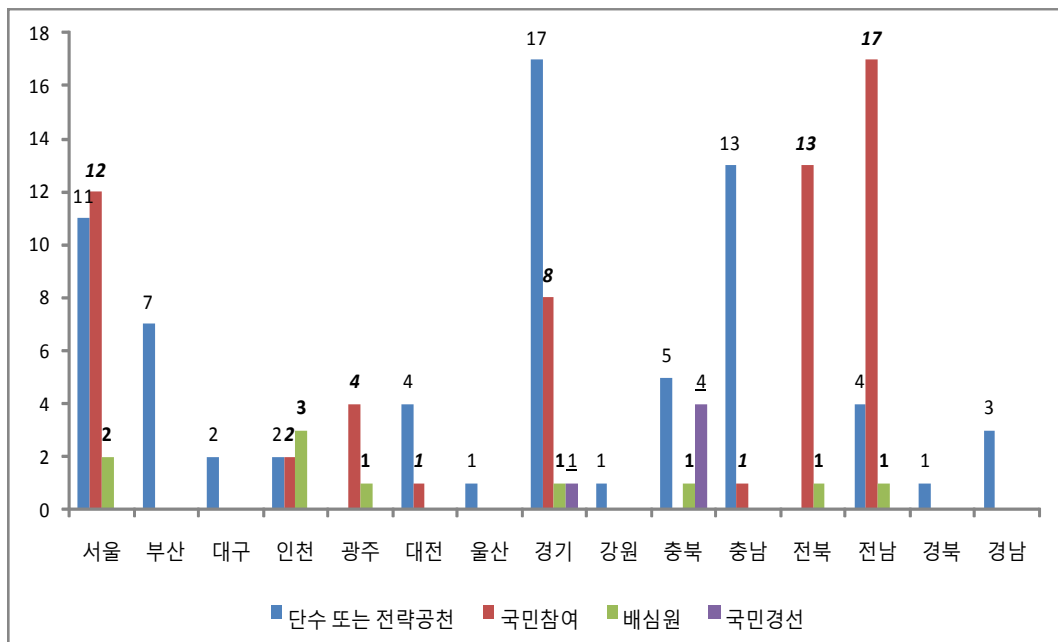
자료 출처: 관련 신문기사 및 정당 홈페이지 외 다수.

- 이 그림이 보여주는 바와 같이 민주당이 공천했던 전체 14명의 광역단체장 후보들 가운데 절대 다수(9명, 64.3%)가 단수추천 또는 전략 공천되었으며, 인천의 송영길, 광주의 강운태 등 두 명(14.3%)의 후보가 시민공천배심원제, 서울의 한명숙 후보 한 명(7.1%), 부산의 김정길, 제주의 고희범 등 두 명(14.3%)의 후보가 국민참여경선으로 공천되었음.
- 본래 전남과 전북, 경기도에서도 국민참여경선(국민여론조사 50%와 당원선거인단투표 50%)이 추진되었으나 경선일정, 선거인단 구성을 둘러싸고 불공정경선방식이라며 반발한 예비후보자들의 경선거부로 결국 박준영 전남지사, 김완주 전북지사, 김진표 의원 등이 단수공천되었음(최성진 2010).

- 기초단체장 후보공천 역시 민주당은 전체 153명 후보들 가운데 과반수가 넘는 79명(51.6%)을 시도당 또는 중앙당 공천심의위원회가 단수 또는 전략공천 하였으며, 국민참여경선으로 공천한 후보들도 58명(37.9%)에 이르렀음.
- 시민공천배심원제와 국민경선제에 의한 기초단체장 후보선출은 각각 10명(6.5%)과 5명(경기도 하남시, 충북 청주시, 청원군, 괴산군, 증평군, 3.3%)에 그쳤음.

○ 아래의 <그림 4-3>은 6.2 지방선거에서 기초단체장후보공천을 위해 민주당이 활용한 공천방식의 빈도를 지역별로 나타낸 것임.

<그림 4-3> 지역별 민주당 기초단체장 후보선출방식



보통: 공심위, 이탤릭 볼드: 국민참여, 볼드: 배심원, 밑줄: 국민경선
 자료 출처: 관련 신문기사 및 정당 홈페이지 외 다수.

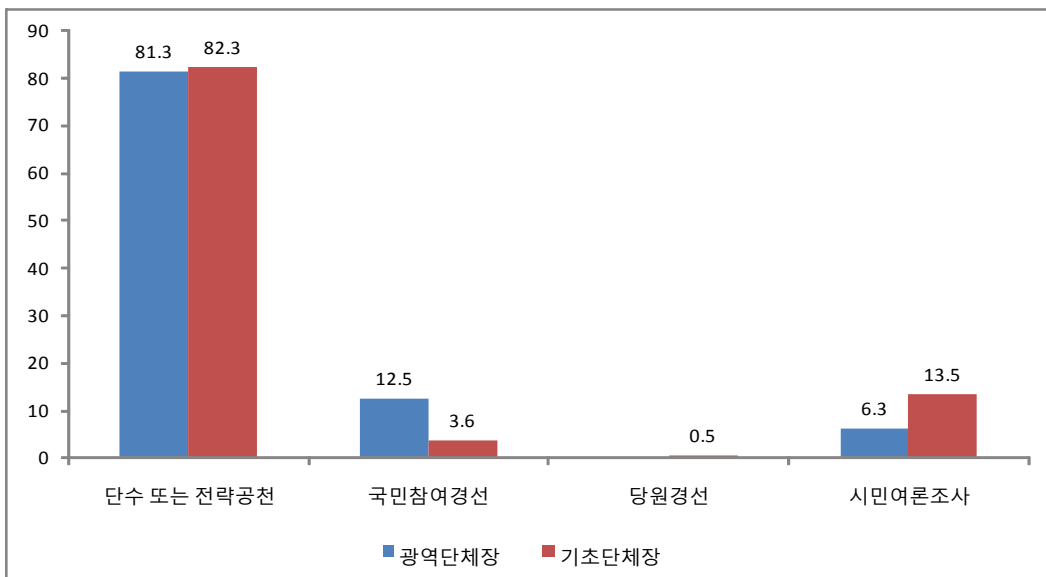
- 이 그림이 보여주는 바와 같이, 광주광역시와, 전남 및 전북과 같이 민주

당에 대한 정치적 지지기반이 강한 곳에서는 국민참여방식이 가장 높은 빈도로 활용되었음.

- 국민경선은 경기와 충북 일부지역에, 시민공천배심원제 역시 서울, 인천, 경기, 충북, 광주 및 전남과 전북의 일부지역에서만 채택되었음.
- 부산, 대구, 경북, 경남 등 민주당의 정치적 기반이 취약한 영남지역에서는 모두 공심위에 의한 전략공천이 이루어졌음.

○ 아래의 <그림 4-4>에서와 같이 한나라당은 16명의 광역단체장 후보들 가운데 대부분(81.3%)을 단수추천 또는 전략공천하였음.

<그림 4-4> 한나라당의 광역 및 기초단체장 공천 방식



자료 출처: 관련 신문기사 및 정당 홈페이지 외 다수.

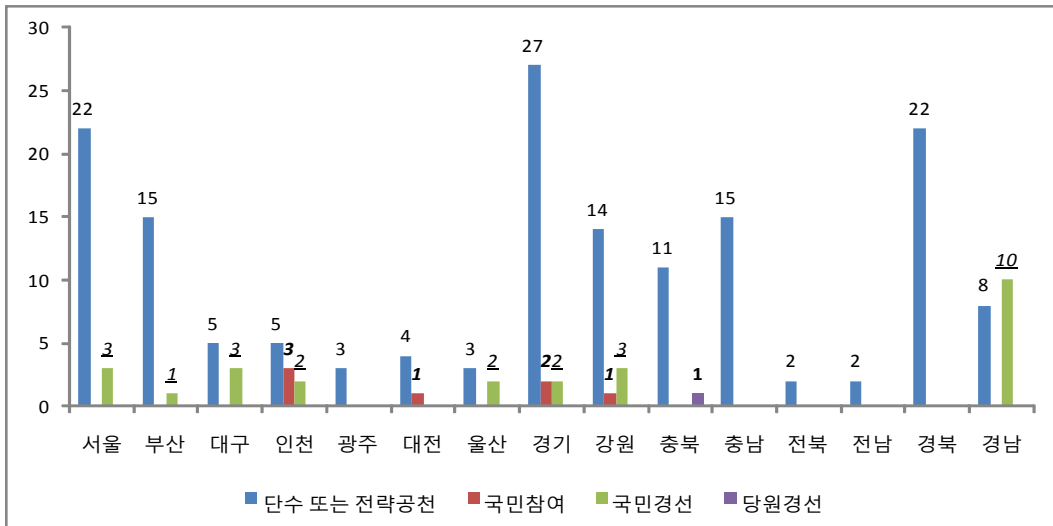
- 한나라당은 단 두 명(서울, 제주 등, 12.5%)의 후보들만 국민참여경선을 통해 공천하였으며, 시민여론조사를 통해 공천한 것은 전남지사후보 단 한명(6.3%)에 불과하였음.
- 한나라당이 전국적으로 192명을 공천한 기초단체장후보들 가운데 대부분

(158명, 82.3%)은 시도당 및 중앙당의 공천심사위원회에서 단수추천 또는 전략공천하였으며, 극소수의 후보들만 국민참여경선(경기도 부천시와 김포시, 인천의 연수구, 부평구와 계양구, 대전 서구와 강원도 홍천군 등 7명, 3.6%)과 당원경선(충북 제천시 1명, 0.5%)을 통해 공천하였음.

- 국민경선(여론조사)을 통해 공천한 경우는 총 26명(서울시의 도봉구, 서대문구, 양천구, 부산시 중구, 대구시의 중구, 서구와 북구, 인천시 남동구와 서구, 울산시의 북구와 울주군, 경기도의 오산시와 군포시, 강원도의 삼척시, 태백시와 영월군, 경남의 10개구, 13.5%)이었음.

○ 아래의 <그림 4-5>에서 나타나는 바와 같이 한나라당의 기초단체장후보들은 민주당에 비해 비교적 단조로운 방식을 통해 공천되었음.

<그림 4-5> 지역별 한나라당 기초단체장 후보선출방식



보통: 공심위, 이탤릭 볼드: 국민참여, 밑줄: 국민경선, 볼드: 당원경선

자료 출처: 관련 신문기사 및 정당 홈페이지 외 다수.

- 시민여론조사를 기초로 공천을 진행한 경남지역을 제외하면 대부분의 지역에서 단수 및 전략공천이 이루어졌으며 공천방식에서 별다른 지역별 차

이가 없었음.

- 민주당과 비교할 때 한 가지 주목할 점은 민주당에 비해서 한나라당의 기초단체장후보공천은 국민참여경선을 거의 채택하지 않았고 여론조사를 이용한 예비후보자들 사이의 경선이 오히려 더 많이 활용되었다는 점임.

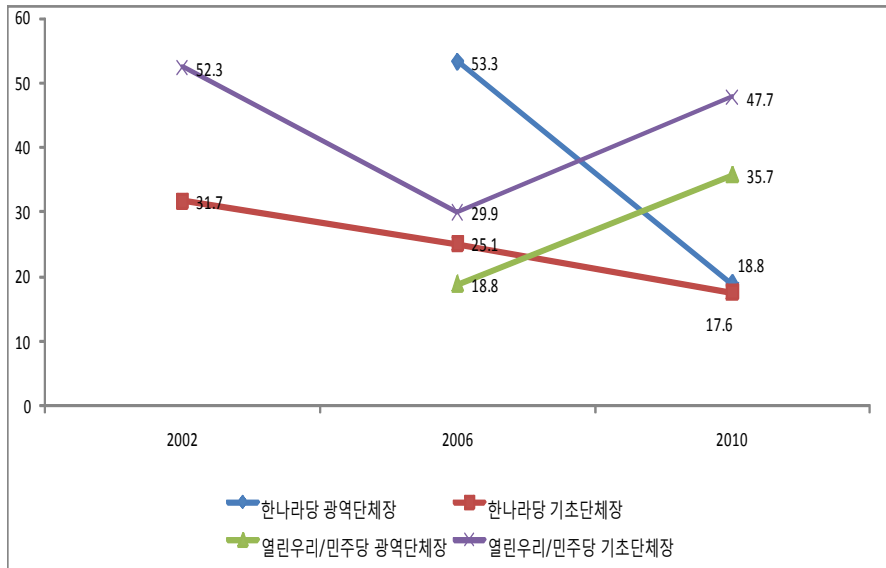
○ 참여와 경쟁의 차원에서 6.2지방선거에서 적용된 양당의 광역 및 기초 단체장후보 선출방안의 특징을 요약하면 다음과 같음.

- 첫째, 양당이 절대 다수의 광역 및 기초단체장후보를 중앙당 및 시도당의 공천심사위원회의 단수추천 및 전략공천을 통해 공천했다는 점에서 참여와 경쟁의 수준은 매우 낮았음.
- 물론, 민주당의 국민경선, 국민참여경선, 시민공천 배심원제, 한나라당의 국민참여선거인단대회 등은 양당이 당원 및 국민의 참여를 확대하기 위해 도입한 것이었지만 이러한 개방적 제도들을 통해 양당이 공천한 후보자들의 수는 지극히 적었음.

○ 아래의 <그림 4-6>은 한나라당과 열린우리당/민주당이 지난 2002년 이후 2010년까지 광역단체장과 기초단체장 후보를 선출하는 과정에서 적용했던 경쟁적 공천방식의 비율을 나타낸 것임.

- 여기서 나타나는 바와 같이 한나라당은 2006년 과반수(53.3%)를 넘는 광역단체장후보들을 경쟁적 방식으로 공천하다가 2010년에는 대부분(82.3%)의 공천을 단수 또는 전략공천하였음.
- 이러한 현상은 경쟁적 방식으로 광역단체장 후보를 선출한 비율이 2006년에 비하여 두 배 가까이 증가한 민주당과는 매우 대조적인 것임.
- 기초단체장 후보공천 역시 한나라당은 2002년 이후 점차적으로 경쟁적 공천방식의 적용범위를 감소해온 것으로 나타났음.

<그림 4-6> 한나라당과 열린우리당/ 민주당의 경쟁적 공천방식의 적용변화



자료 출처: 모종린, 전용주(2004), 지방선거시민연대(2006), 박명호(2007)

- 2002년 지방선거에 31.7퍼센트에 달하던 경쟁적 공천방식이 2006년에는 25.1퍼센트 2010년에는 17.6퍼센트로 매년 7퍼센트 정도 감소한 것임.
- 이와는 대조적으로 민주당은 2002년 지방선거에서 경쟁적 공천방식으로 선출한 기초단체장 후보들의 비율이 52.3퍼센트에 달하였다가 2006년 약 30퍼센트 수준으로 급격히 감소하였지만, 2010년에는 다시 절반 가까운 비율(47.7%)로 증가하였음.

2) 국민/시민공천배심원제의 특성

- 올해 들어 한나라당과 민주당은 각각 국민공천배심원제와 시민공천배심원제 도입을 추진해왔음.
- 이 제도의 도입을 제안했던 김형준(2009, 8)은 지난 2008년 총선에서의 공천 과정이, “지각공천, 벼락치기선거”, “상향식 공천”과 “정책 경쟁”이 실종

되었다는 문제의식에서 출발함.

- 그는 마인섭(2003)이 주장한 “선중앙당 심사-후지구당의 국민참여형 경선” 방식을 평가하며, 진성당원제도가 정착되지 않은 지역구에서 사조직화된 당원협의회 운영위원장이 선거인단 구성에 절대적인 영향력을 행사하기 때문에 국민참여경선 역시 한계가 있음고 주장하였음.
- 그(2003, 24)는 “선거규모[구]의 크기”를 늘리고 “당원들의 참여”에 비하여 주민들의 참여를 늘림으로써 “형식적으로는 국민참여경선이지만 내용상으로는 당원대회”인 국민참여경선 대신에 “국민공천배심원제도”를 제안하였음.

○ 민주당은 공천배심원제도를 추진하면서 그 대상을 “복합선거구의 기초단체장을 중심으로” 선정하고, “최고위원회가 필요하다고 판단하거나 시도당이 요청할 때 중앙당이 시도당과 협의하여 적용대상지역 선정”이라는 원칙을 제시하고, 200여명 규모의 현직 배심원과 전문배심원을 동일한 비율로 구성하여 이들의 투표를 통하여 후보를 결정하기로 하였음(민주당 지방선거경선거획본부 2009).

- 민주당은 전문 배심원을 구성하는 원칙으로 “청년, 여성, 장애인 등에 일정 비율을 보장,”하고 “학계, 시민사회, 각계 전문가, 계층 등의 대표성”을 고려한다는 점에서 대표성의 수준 또한 높일 수 있다고 주장함.
- 이 제도는 당원 이외에 일반 시민들이 현직 및 전문배심원에 참여할 수 있게 함으로써 개방성의 수준이 매우 높다고 특징지을 수 있음.
- 그럼에도 불구하고 이 제도는 적용 대상을 복합선거구의 기초단체장 등에 국한시킴으로써 실제 후보 공천과정에서 차지하는 비율은 그다지 크지 않음.
- 아울러, 후보에 대한 확정은 최고위원회의 의결 및 당무위원회의 인준을 거쳐야 하기 때문에 중앙당의 역할 또한 무시할 수 없음.

- 다시 말해, 이 제도는 개방성의 수준이 높은 반면 배심원 배정을 중앙당이 결정한다는 점에서 위계적이며 권력집중형 공천방식의 큰 틀을 벗어나지 않으며, 최소한 지방정당조직의 영향력이 무력화될 수 있는 점에서 분권화와 배치되는 공천방식임.

○ 민주당의 “시민공천배심원경선제”와 유사하게 한나라당의 “국민공천배심원제”는 이러한 특성과 크게 다르지 않음.

- 이 제도는 “전략 공천과 비례대표 후보”로 적용대상을 제한하고 있으며, 중앙당 또는 지역 공천배심원단의 구성을 당외 인사들에게 개방하였다는 점에서 유사하지만, 당대표에게 국민공천배심원단에 대한 추천권이, 시도당 위원회가 지역공천배심원단에 대한 추천권을 부여하였다는 점에서 차이가 있음.
- 아울러 30여명 규모로 한정되어있을 뿐만 아니라 후보자에 대한 결정권이 아닌 적격성에 대한 심사 및 판정만을 수행하도록 하였음(한나라당 당헌 95조, 김형준 2009).
- 따라서 한나라당의 공천배심원 제도는 민주당에 비하여 개방성의 수준이 상대적으로 낮을 뿐만 아니라 후보공천에 대한 분권화의 수준도 매우 낮다고 볼 수 있음.

○ 아래의 <표 4-2>에서 나타나듯이 민주당에서 시민공천배심원제가 시행된 곳은 모두 12개 선거구로, 이 가운데 2개 광역단체장(광주, 인천)과 10개의 기초단체장 공천이 포함됨.

- 이는 민주당이 이번 지방선거에서 공천한 14개 광역자치단체 가운데 14.3퍼센트에 해당하며, 후보단일화로 인해 공천하지 않은 경기와 경남 등 2개 지역을 포함하더라도 12.5퍼센트에 불과함.

〈표 4-2〉 민주당의 시민공천배심원제 시행 결과

| 선거구 | 배심원 비율 | 당원 비율 | 최종득표율 | | | 배심원 득표율 | | | 당원 득표율 | | |
|---------|-----------|----------|-------|------|------|---------|------|------|--------|------|------|
| | | | 1위 | 2위 | 3위 | 1위 | 2위 | 3위 | 1위 | 2위 | 3위 |
| 서울 은평구 | 50 | 50 | 53.0 | 47.1 | . | 62.7 | 37.3 | . | 43.2 | 56.8 | . |
| 서울 강서구 | 50 | 50 | 53.6 | 46.4 | . | 66.2 | 33.8 | . | 41.1 | 58.9 | . |
| 경기 화성시 | 50 | 50 | 56.3 | 43.8 | . | 66.7 | 33.3 | . | 45.8 | 54.2 | . |
| 인천 광역시* | 50 | 50 | 65.5 | 34.5 | . | 60.7 | 39.3 | . | 70.4 | 29.6 | . |
| 인천 서구청 | 50 | 50 | 56.3 | 43.7 | . | 67.6 | 32.4 | . | 45.0 | 55.0 | . |
| 인천 연수구 | 100 | 0 | . | . | . | 56.5 | 23.8 | 19.7 | . | . | . |
| 인천 남구 | 50 | 50 | 78.4 | 21.6 | . | 77.3 | 22.7 | . | 79.5 | 20.5 | . |
| 충북 음성군 | 100 | 0 | 65.2 | 18.8 | 15.9 | 65.2 | 18.8 | 15.9 | . | . | . |
| 광주광역시* | 50 | 50 | 37.8 | 37.4 | 24.9 | 28.9 | 41.6 | 29.5 | 46.7 | 33.1 | 20.2 |
| 광주 남구 | 100 | 0 | 53.8 | 46.2 | . | 30.0 | 27.7 | 24.6 | . | . | . |
| 전남 여수시 | 50 | 50 | 40.2 | 37.4 | 22.4 | 35.4 | 44.1 | 20.5 | 45.0 | 30.7 | 24.3 |
| 전북 임실군 | 100 | 0 | 55.5 | 44.5 | . | 46.8 | 33.5 | 19.7 | . | . | . |

* 광역단체장 선거구

〈표 4-2〉에 포함된 순위별 득표율은 각 후보자들의 최종득표율순위가 기준임; 당원 또는 배심원 지지율이 2위지만 최종 1위인 예비자의 득표율은 각각 이탤릭체와 밑줄로 표기함.
자료출처: 민주당 홈페이지

- 기초단체의 경우도, 전체 민주당이 공천한 153개 선거구 가운데 6.5퍼센트에 지나지 않음.
 - 이들 가운데 지역적으로 광주 및 호남 지역이 모두 4개 지역으로 전체의 1/3에 해당함. 나머지는 충북 음성의 경우를 제외하면 서울과 경기, 인천 등 일부 수도권지역에 국한되어 실시되었음.
 - 이는 시민공천배심원제의 시행대상이 매우 한정되어있을 뿐만 아니라, 이들 지역의 당내조직을 정비하려는 민주당 지도부 또는 시도당 지도부의 의도를 반영한 것임.
- 민주당의 경우 후보공천자가 다수 당원들의 지지를 얻는데 실패했음에도 불구하고 배심원의 지지를 통해 공천에 성공한 경우는 모두 4개 지역(서울 은평구청장, 강서구청장, 경기화성시장, 인천 서구청장)임.

- 시민공천배심원제가 시행된 총 10개의 기초단체장 선거구 가운데 절반 가까이가 당원이 아닌 배심원들에 의해 공천후보자가 결정된 것임.
- 이와 반대로 배심원들의 지지를 얻는데 실패하였음에도 다수 당원들의 지지를 얻음으로써 공천에 성공한 경우는 2개 지역임(광주광역시, 전남여수시장).
- 후보공천과정에서 배심원들이 수도권지역에서는 공천결과에 결정적인 영향을 미쳤지만, 호남 지역에서는 배심원제들의 투표와는 무관하게 시행 지역의 절반이 당원들에 의해서 공천경선 결과가 결정된 것임.
- 이는 중앙당의 기대와는 달리 시민배심원제를 통해서 지역당권의 변화를 도모하기가 결코 쉽지 않다는 점을 보여주는 것임.

3) 공천심사위원회의 구성과 역할: 개방성과 분권화

- 2006년 지방선거 당시 한나라당의 경우, 1/3 이상을 외부인사로 충원할 것을 요구하는 규정을 따라 공심위를 구성하였음(공직후보자추천심사위원회 규정 4조 3항).
- 반면 민주당은 당시에 이러한 규정을 별도로 두지 않았는데, 2010년 지방선거를 앞두고 ‘제5회 전국동시지방선거후보자추천을 위한 시행세칙’을 만들어 20퍼센트 이상을 외부인사로 충원하고, 현직지역위원장이 50% 이상을 점유하지 못하도록 규정하는 조항을 신설하였음(4조).
- 반대로 한나라당은 당외 인사를 포함하도록 규정한 기존의 당규를 삭제하였음.
- 하지만 여러 선행연구들이 강조해온 것처럼 양당의 공심위는 공통적으로 당내 최고위원회의 의결을 거쳐 당대표(민주당) 또는 대표최고위원(한나라당)이 임명하도록 규정된 “배타적” 성격을 갖고 있음(박경미 2008, 49).

- 더구나 한나라당과 민주당은 이번 중앙당 공심위를 구성하면서 지난 2008년 총선과 다르게 양당의 사무총장인 정병헌과 이미경 의원이 각각 위원장을 맡았음(양당 모두 15인으로 구성, 문화일보 2. 22; 조선일보 3.10).

4) 지역 및 여성의 대표성

- 광역단체장의 경우 한나라당은 뇌물관련사건으로 현명관 예비후보의 공천이 취소된 제주를 제외한 15개 지역, 민주당의 경우는 경기도와 울산, 경남을 제외한 13개 전 지역에 후보를 공천하였음.

- 자유선진당은 서울, 대전, 충남, 그리고 노무현 후계정당으로 주목을 받았던 국민참여당은 광주, 경기, 경북 등 각각 세 곳에서만 광역단체장을 공천하였음.
- 민노당은 광주, 울산, 강원, 전남, 전북, 경북 등 6곳에 후보를 공천한 반면, 진보신당은 민주당 다음으로 야당가운데 가장 많은 9개 지역에 광역단체장 후보를 출마시켰음: 민노당이 출마하는 울산, 광주, 전북을 포함하여, 서울, 대구, 인천, 대전, 경기, 충북(후보공천관련 자료는 선거관리위원회 홈페이지).

- 기초단체장의 경우 전체 228개 선거구에서 한나라당은 192명, 민주당은 153명, 자유선진당 36명, 민노당 25명, 국민참여당 26, 진보신당 7명, 미래연합 27명, 친박연합 7명, 평화민주당 12명, 창조한국당 3명 등이 출마하였음.

- 한나라당과 민주당을 제외하면, 기초단체장 선거에서 지극히 적은 수의 정당후보자들이 선거에 참여하게 된 것임.
- 한나라당의 경우 호남(광주 3/5, 전북 2/14, 전남 2/22)과 경북(22/23) 등 일부지역을 제외한 모든 선거구에 후보를 공천한 반면, 민주당의 경우

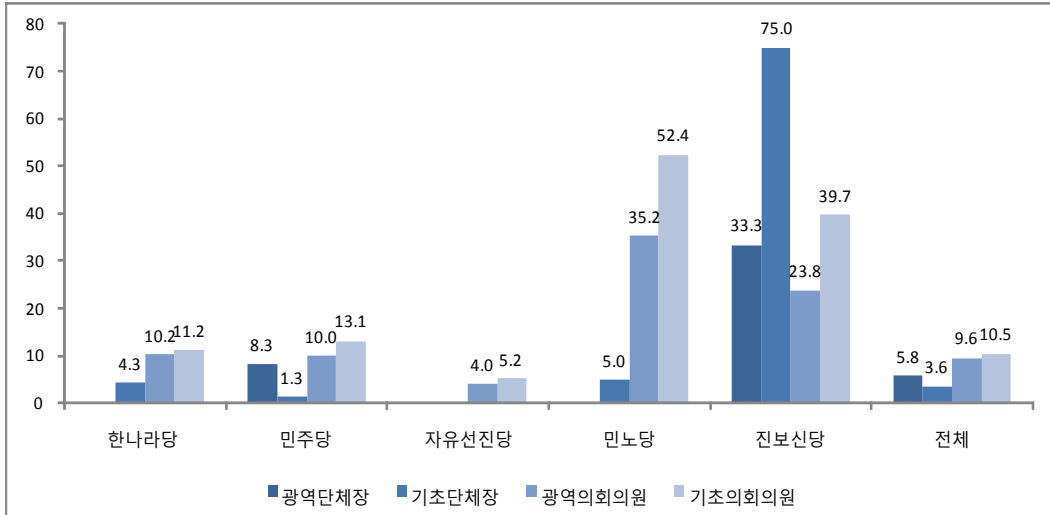
는 부산(7/16), 대구(2/8), 인천(7/10), 울산(1/5), 경기(27/31), 강원(10/18), 충북(10/12), 충남(14/16), 경북(1/22), 경남(3/18) 등 상당수의 지역에서 일부의 후보만을 공천하는데 성공하였음.

- 이처럼 이번 지방선거에서 한나라당과 민주당의 후보공천이 지역적으로 편중된 것은 양당의 지역적 대표성이 취약하다는 점을 드러냄(부록 2 참조).

- 이들 두 정당은 여성후보의 공천에서도 대표성의 한계가 있음.
- 아래의 <그림 4-7>는 6.2 지방선거에서 남성대비 여성후보의 공천비율을 각 정당별로 보여줌.
- 한나라당을 포함하여 모든 정당들 가운데 16개 광역단체장에 여성후보를 공천한 것은 선거운동기간에 후보직을 사퇴한 심상정 의원을 제외한다면 서울과 광주에 각각 후보를 낸 민주당과 진보신당뿐이었음.
- 기초단체장의 경우에도 한나라당과 민주당 후보자들 가운데 여성의원의 비율은 남성후보자들의 5퍼센트에 지나지 않았음.
- 광역의회의원과 기초의회의원에서 여성후보자들의 비율도 한나라당과 민주당은 10퍼센트 초반에 머물렀음.
- 자유선진당의 경우는 광역 및 기초단체장후보들 가운데 여성후보가 단 한 명도 포함되지 않았으며, 광역 및 기초의회 의원선거에서 여성후보자들의 비율도 5퍼센트 전후에 머물렀음.
- 민노당 역시 기초단체장 선거에서 여성후보가 차지하는 비율은 남성후보의 5퍼센트 정도에 머물렀으며, 다만 광역의회 후보에서 여성후보들의 비율은

남성후보의 35퍼센트에 이르렀으며, 기초의회에서는 남성후보의 50퍼센트 수준에 달하였음.

<그림 4-7> 6.2 지방선거 남성 대비 여성후보 공천 비율



자료출처: 중앙선거관리위원회

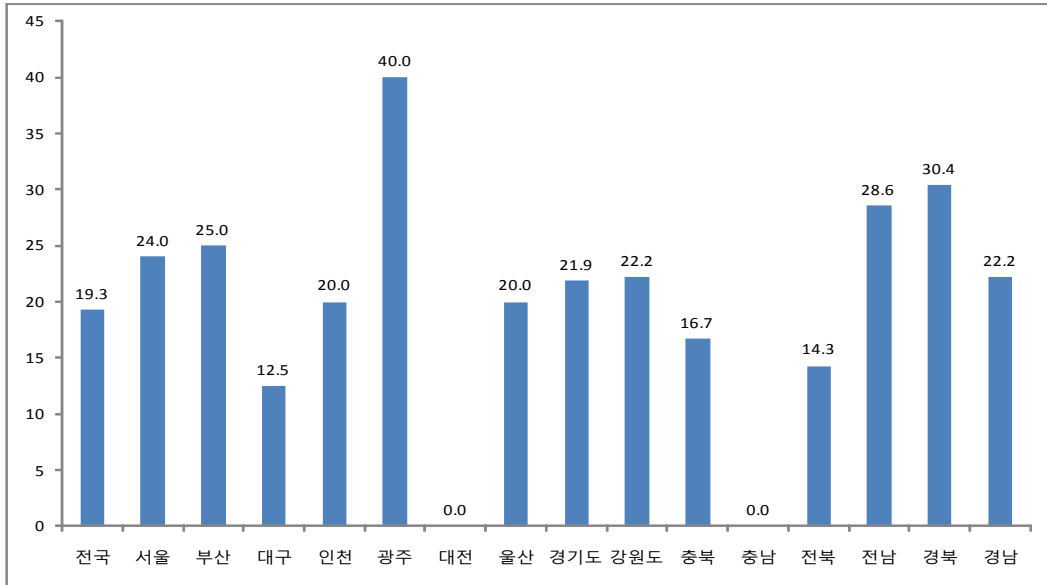
- 진보신당의 경우는 다른 정당들에 비해서 광역 및 기초단체장후보들 가운데 여성의 비율이 매우 높았으며, 특히 기초단체장선거에는 남성후보의 75퍼센트에 이르는 여성후보자들이 출마하였음.
- 위의 <그림 4-7>에는 포함하지 않았지만, 각 정당들은 지방의회의 비례대표에 대한 공천에서는 여성의 비율이 압도적으로 높았음.
- 각 당의 남성대비 여성후보들의 비율은 다음과 같음: 한나라당(172.9%), 민주당(312.0%), 자유선진당(254.5%), 민노당(359.3%), 진보신당(542.9%).
- 지방의회의 비례대표의원직 공천자들 가운데 여성후보들이 차지하는 비율은 남성의 세 배(336.3%)를 넘어섰음.

- 하지만, 이는 2006년 지방선거를 앞두고 도입된 여성추천보조금을 지급받기 위한 정당들의 전략적 선택의 결과라고 볼 수 있음(이재명 2010).
- 6.2 지방선거에서 지급된 여성추천보조금은 한나라당이 13억3백여만원(62.7%), 민주당이 7억1천 8백여만원(34.5%), 민주노동당이 5천6백여만원(2.7%)을 차지했음(중앙선거관리위원회. 2010. 5. 17.).

5) 공천결과에 대한 승복

- 공직후보 선출과 관련한 정당민주주의의 심화는 “공동체 유일의 게임”으로서 공천방식과 결과에 대한 예비후보자들의 동의와 수용을 요구함(Linz & Stepan 1996, 14).
- 하지만 이번 6.2지방선거에서도 현직기초단체장이 소속정당의 공천을 받는데 실패하고 무소속 출마한 경우가 적지 않았음.
- 예를 들면, 서울 지역의 경우 25명의 기초단체장 가운데 공천을 받지 못한 6명의 기초단체장들이 무소속으로 출마하였으며, 이는 서울지역 기초단체장 선거의 24퍼센트가 최소한 현직단체장의 공천방식을 둘러싸고 참여한 정치적 갈등이 빚어졌다는 것을 의미함.
- 아래의 <그림 4-8>은 한나라당과 민주당 현직기초단체장들의 탈당 후 무소속 출마자가 차지하는 비율을 보여줌.
- 이 표에 나타나듯이 광주와 전남, 부산과 경북 지역에서 공천을 받지 못한 현직자들의 무소속출마 비율이 25퍼센트를 상회하였으며, 전국적으로 그 비율은 20퍼센트에 이룸

<그림 4-8> 한나라당 또는 민주당 소속 현직기초단체장의 무소속출마비율



자료출처: 중앙선거관리위원회 외 다수

- 하지만 이러한 현상의 원인을 단순히 후보자들의 도덕성 결여 때문이라고 보기는 어려우며, 공천과정 및 결과에 대한 예비후보자들의 정치적 저항을 불러오는 공천제도의 결함 또한 영향을 미침.

3. 후보공천제도의 변화, 실현 가능한 공천개혁방안

- 이미 앞서 논한 것처럼, 후보공천제도에 대한 논의는 기성정당에 대한 신뢰 수준과 공천방식의 민주주의에 대한 상이한 이해는 공천민주화 방안에 대한 이견으로 이어져왔음.
- 그럼에도 불구하고 그동안 정치학계에서는 미국과 서구의 정당들을 모델로 삼아 공천방식의 분권화와 개방성을 공천 개혁의 방향으로 꾸준히 제시되어 온 것이 사실임.

○ 하지만, 한국의 정당정치의 맥락에서 이 두 가지 요소들은 서로 대립적으로 기능할 수 있음.

- 당원중심의 상향식 공천은 정당민주주의의 원칙과 조응하지만, 한국의 정치 환경 속에서 지역의 정당조직과 토호세력의 유착을 촉진할 수 있으며, 지역 또는 성별 대표성을 약화시킬 수 있음.
- 후보공천권을 일반 국민들에게 개방하는 방안 역시 정당 지도부의 전략공천방식과 마찬가지로 지방정당의 개혁을 추진하는데 유용할 수 있지만, 정당외부의 시민참여를 허용함으로써 정당 내부의 통일성과 민주주의를 약화시킬 수 있음(모종린 전용주 2004, 238; 이동운 2008; Gallagher et al. 2006, 326).

○ 공천방식의 민주화는 단순히 공직 선출의 개방화 또는 분권화를 통해서 획일적으로 이루어진다고 보기 어려우며, 정당정치의 발전경로와 지향에 의존함.

- 따라서 공천방식의 최적모델을 찾기 위해서는 후보공천방식의 역사적 발전경로에 대한 충분한 숙의와 공천 민주주의의 다차원성에 대한 충분한 논의가 선행될 필요가 있음.
- 서구사회에서 역사적으로 발전해온 당원중심의 후보공천방식이나 미국식 예비선거와 같은 개방형 공천방식의 전면적 도입 및 실행과 같은 충격요법(shock therapy)은 현실적으로 정당들이 도입하기 어려울 뿐만 아니라, 장기적으로 공천방식의 민주주의를 심화시키는 데에 부정적인 영향을 미칠 수 있음.
- 아울러 단순히 정당공천의 개방화와 분권화에만 관심을 기울이기보다는, 이들 이외에 공천제도의 민주주적 특성에 관한 다차원적 접근이 필요함.

○ 이 절에서는 경쟁, 참여, 분권화, 투명성 등의 차원에서 정당공천의 민주화

에 대한 논의를 진행할 것임.

1) 공정한 경쟁

(1) 전략공천에 의한 비경쟁적 후보공천 지양

- 이미 잘 알려져 있듯이 한국의 정치적 맥락, 즉 당원협의회 운영위원장과 시도당 위원장의 정치적 영향이 큰 상황에서 당원에 의해 선출되는 상향식 공천은 오히려 정치헌금을 매개로한 토호 세력의 유착으로 이어질 수 있음 (주용학 2007, 36).
- 하지만, 후보공천과정에서 당원에 의한 선출방식을 배제한다면, 선출된 후보는 물론 중앙당 역시 정당성 시비에 휘말릴 수밖에 없다는 치명적인 한계가 있음.
- 따라서 전략공천에 의한 비경쟁적 후보공천 방식에 의한 후보선출은 ‘사고’ 지역으로 최소화해야하며, 이에 관한 사항을 당규에 구체적으로 명기할 필요가 있음.

(2) 지배적 후보(dominant candidate) 등장 최소화:

연임 현직자 공천요건 강화

- 지방선거의 후보자들 가운데 현직자들이 갖는 높은 인지도는 당내 경선에서 공정한 경쟁을 위협할 수 있는 중요 요인임.
- 현직자에 도전하는 대부분의 후보자들이 주장하듯이 짧은 예비선거운동기간에 정치신인을 충분히 알리기 힘이 듭.

- 특히 여론조사를 활용하여 후보자들의 본선경쟁력을 측정하고 이를 후보자 선정점수에 반영할 경우 현직자의 높은 인지도 때문에 자유경쟁의 원칙이 위협받을 수 있음.
- 이번 지방선거에서도 민주당의 전남 및 전북도지사 후보공천과정에서 유력한 후보자들이 중도에 경선 참여를 거부하여 결국 당내 경선이 무산된 것은 현직자효과로 인한 비경쟁적 선거를 방지할 제도적 장치의 필요성을 잘 보여줌.
- 따라서 연임현직자의 후보공천요건을 강화하여 다른 후보들과의 단순지지도 비교를 지양할 필요가 있음.
- 예를 들면, 이스라엘 노동당(Labor Party)의 현직자가 삼선이상의 연임자격을 얻기 위해서는 중앙위원 60 퍼센트 이상의 지지가 필요함(Barnea & Rahat 2007, 380).
- 이와 유사한 맥락에서 한국에서도 후보공천심사과정에서 점수산정시 연임자의 지지도에 대한 기준을 상향조정할 필요가 있음.
- 아울러 민주노동당이나 진보신당과 같이 정당조직이 취약한 경우에도 단일 후보에 대한 단순한 찬반 경선을 최소화하려는 노력이 필요함.
- 이들의 경우 가장 민주적인 후보선출방식을 채택하고 있다고 알려져 있지만, 다수의 후보자들이 경쟁하지 않는다는 점에서 비경쟁적이라는 점 또한 간과할 수 없는 사실임.

(3) 당원 및 국민경선 서베이 관련 법규 제정

- 대부분의 국가들에서 정당 내부의 경선은 거의 법적인 규제를 받고 있지 않

으며, 각 정당의 선거관리위원회에 의해 자율적으로 관리되고 있음.

- 하지만, 정당보조금을 지원받는 공당에 대하여 공천심사를 위한 서베이의 시행과 공표 또는 보도방식에 대한 법규의 제정이 필요함.
- 특히, 여론 조사 초기에 우위를 점할 수 있는 현직자의 경우 여론조사 결과가 공표될 경우 소위 밴드웨건(bandwagon) 또는 언더도그(underdog) 효과 등에 의해 선거결과에 영향을 미칠 수 있음.
- 현행 공직자 선거법이 이와 같은 여론조사의 영향을 최소화하기 위해 선거 여론조사결과의 공표 및 보도에 대한 규제를 시행하고 있다는 점에서, 최소한 정당보조금을 지급받는 정당들의 여론조사에 대한 일관된 법규제정이 필요함.

(4) 공천방식 명문화를 통해 임의적 적용 제한

- 공정한 경쟁을 위한 기본적인 조건 가운데 하나는 공천방식이 임의적으로 적용되지 않도록 구체적으로 명문화하는 것임.
- 공직후보자의 선출방식이 당원경선인지, 국민참여경선인지, 여론조사의 방법과 반영비율은 어떠한지 불확실한 상황에서 후보자들이 겪어야하는 혼란은 불가피하며, 후보자 선출 후에도 불공정성 시비에 휘말리기 쉬우며, 예비후보자의 탈당과 무소속 출마로 인하여 각 정당후보의 본선경쟁력이 약화될 수 있음.
- 현재 한나라당과 민주당의 경우, 공천방식에 대한 규정이 지나치게 모호하며, 결국 정당지도부의 임의적인 선택에 의해 후보자들의 당락이 결정될 가능성이 높음.

- 따라서 공천방식의 제도화 수준을 높임으로써 정당정치의 예측가능성과 내적 통일성을 높일 필요가 있음.

(5) 공천심사위원회 구성 및 공천방식 및 후보 조기결정

- 민주당은 지방선거 100일전인 2월 22일 최고위원회에서 중앙당 공천심사위원장으로 당내인사인 이미경 사무총장이 임명되었음.
- 한나라당의 경우 기초단체장 및 광역·기초의원 한나라당 후보자 추천을 위한 중앙당 공천심사위원회 구성은 3월 10일 이루어졌음(조선일보 3.11).
- 공천방법도 명확히 규정되지 않은 상황을 고려할 때 양당의 공천심사위원회의 구성 시기는 매우 늦었다고 볼 수 있음.
- 이에 따라, 공천방식 및 후보결정시기도 늦어졌으며, 이미 잘 알려져 있듯이 한나라당의 경우 서울시장후보의 선출은 선거를 한 달 앞둔 5월 3일에야 이루어졌음.
- 혹자는 공천시기를 앞당기는 것이 공천을 받지 못한 유력후보자의 탈당으로 인하여 정당 후보들의 본선경쟁력 약화를 초래할 것이라고 주장할 수 있음.
- 하지만 후보자공천방식을 조기에 결정하고, 그 후에 이에 동의하여 공천심사를 신청한 후보자들이 탈당하지 못하도록 법규를 제정한다면, 경선방식에 대한 불공정성 시비와 탈당행위를 줄일 수 있을 것임.

2) 참여

(1) 당원중심 선출 강화

- 지금까지 당원에 의한 상향식 후보공천은 가장 민주적인 방식으로 여겨져 왔음.
- 정당 민주화는 정당조직의 권한이 분산되고 개별 당원의 역할이 증가하는 것을 요구함(Bille 2001).
- 과거 개혁당과 열린우리당의 정치적 실험 역시 이러한 취지에서 진행되어 왔음.
- 물론, 많은 이들이 지적해왔던 것처럼, 진성당원이 부족한 현실에서 당원중심의 선출을 강화하는 것이 지역정당조직의 부패를 양산할 위험성이 존재함.
- 하지만, 이와 같은 문제점에 대해서는 해당지역조직에 대한 당내조직정비와 규율에 의해 개선되어야 하며, 공직후보자 선출과정에서 민주적 선출의 원칙을 훼손하는 것은 바람직하지 않음.
- 후보선출방식의 개방화가 진성당원에 기초한 정당 재조직화의 과제를 우회하거나 회피하기위한 기제로 여겨지는 것은 매우 위험함.

(2) 실질적인 국민참여 허용: 서베이 경선 지양

- 이미 앞서 지적했듯이, 정치적 경쟁과정에서 기초단체장 선거의 경우 광역단체장에 비하여 국지적(parochial) 성격이 강할 수 있으며, 지역 토후세력

과 유착할 가능성이 큼.

- 따라서 이를 타개하기 위하여 당원경선방식 이외에 국민참여경선제를 통해서 개방성을 강화할 필요가 있음.
- 하지만, 이동윤(2008, 30)이 지적하고 있듯이 당원경선이나 후보선출자격을 일반시민에게 개방하는 국민경선제가 사실상 진성당원제와 배치되는 측면이 있음.
- 당원 이외의 시민들이 후보공천에 참여하는 경우, 정당은 평당원 충성심 유지, 의회 내부에서 의원들 사이에 행동의 통일성을 유지하는데 어려움이 있을 수 있음(Gallagher et al. 2006, 326).
- 따라서, 일반 시민들을 포함하여 경선을 실시하는 경우에 대한 명확한 규정이 당규에 포함될 필요가 있음.
- 아울러, 국민참여경선은 단순한 여론조사가 아닌 실질적으로 지역구민이 참여하여 질의와 토론을 통해 지지자를 결정할 수 있는 공간으로 활용되어야 함.
- 그리고 공천심사의 편의만을 위해 ‘여론조사’를 이용하는 경우에도 ‘참여경선’이라고 명명하는 것은 기만적인 것임.

(3) 영호남지역에서 국민참여경선강화

- 한나라당과 민주당이 지배하는 영호남지역의 경우 국민참여경선을 적극적으로 적용할 필요가 있음.

- 이들 지역에서 지방자치단체와 지방의회에 대한 일당지배체제를 유지하고 있는 양당의 경우, 지방자치단체장들과 지방의회의원들의 부패가능성이 훨씬 높다는 점에서 후보선출과정에 시민들이 참여함으로써 선거를 매개로 이루어지는 책임성(accountability)을 강화할 수 있다는 점에서 의의가 있음.
- 하지만, 이보다 더 중요한 것은 이들 지역의 경우 한나라당 또는 민주당의 후보자로 선출되는 것이 본선거의 결과에 결정적인 영향을 미친다는 점에서 당원뿐만 아니라 유권자들의 선호를 반영할 필요가 있음(모종린, 전용주 2004, 239).
- 단순히 선거경쟁력이 높은 후보를 선정하기 위해서 또는 간접적으로 정당 및 후보자 홍보를 위해서 국민참여경선을 이용하는 것은 규범적으로 문제가 있음.

3) 분권화

(1) 중앙/ 지역공천심사위원회 권한 강화 및 명시

- 공천심사과정에서 분권화는 수평적 차원에서는 당내 의결기관인 최고위원회와 중앙당 공천심사위원회, 수직적인 차원에서 중앙당 공천심사위원회와 시도당 공천심사위원회의 관계에서 확대될 필요가 있음.
- 이를 위해서 외부심사위원의 비율이 당규에 명시될 필요가 있음.
- 아울러, 중앙당 및 시도당 공천심사위원회의 명확한 역할 분화와 이에 관한 당규제정이 필요함.

4) 투명화

(1) 공천방식 공개: 탈 ‘비밀정원(secret garden)’

- 겔라허 외(Gallagher et al. 2006, 322)가 지적하듯이 공천과정은 그 중요성에도 불구하고 대부분의 국가들에서 법적인 규제를 받지 않지만 핀란드, 독일, 노르웨이 등 일부의 국가에서는 당원 또는 지구당조직에 의한 공천을 명시하고 있음.
- 이처럼 당원에 의한 법적 규제가 지나치게 정당의 활동을 제약할 수 있다는 점에서 이를 도입하는 것은 신중할 필요가 있음.
- 하지만, 정부지원금을 받는 정당들의 경우 공당으로서 후보공천에 대한 투명한 정보공개에 기본적 의무를 수행할 필요가 있음.
- 정당공천이 “비밀정원(secret garden)”처럼 후보자 및 당원을 포함한 시민들의 정보접근과 이해를 구할 수 없다면 공천결과는 물론 정당 자체에 대한 신뢰가 형성되기 힘들.
- 각 정당은 후보선출방식으로 전략공천을 포함하여, 당원경선, 국민참여경선, 국민/시민배심원제 등을 활용해왔음.
- 하지만, 이번 선거를 포함하여 각 정당들이 어떤 방식으로 광역 및 기초단체장의 후보자를 선출했는지에 관한 기본적인 정보조차 일반시민들에게 거의 알려져있지 않음.

(2) 여론조사방식, 원자료(raw data) 공개

- 이번 지방선거에서 한나라당과 민주당은 여론조사를 이용하여 대다수의 후보자를 선출하였음.
- 소위 ‘서베이 민주주의(survey democracy)’라고 지칭할 만큼 공직후보선출과 같은 중요 의사결정과정에서 여론조사가 당원의 참여를 대신하여 결정적인 영향을 행사하게 된 것임.
 - 후보공천과정에서 서베이를 활용하는 것은 무엇보다 유권자들의 선호를 반영하여 후보자를 결정함으로써 본선 경쟁력이 높은 후보를 공천할 수 있기 때문임.
 - 아울러 당 내외 후보자들 사이의 정치적 협력을 촉진할 수 있음.
- 하지만 여전히 여론조사를 이용한 공천방식이 규범적 정당성뿐만 아니라 방법론적으로 여론조사의 공정성에 대한 의구심을 불러일으키고 있다는 점에서, 분석 결과에 대한 복제(replication)가 가능하도록 여론조사방법 및 결과와 원자료의 공개가 중앙선거관리위원회 홈페이지를 통해서 이루어질 필요가 있음.

4. 결론

- 지금까지 이 연구는 공직후보선출방식을 둘러싸고 진행되어온 학계의 논쟁을 개방화론과 당원중심론으로 구분하여 살펴보고, 당원 및 시민의 참여와 후보자들의 경쟁성 등 두 가지 차원에서 공천민주주의를 개념화하여, 지난 6.2 지방선거에서 이루어진 후보공천방식의 제도적 특성에 대한 분석을 시도하였음.

- 최근 한나라당과 민주당이 공천배심원제 등 공천제도의 변화를 시도하였음에도 불구하고, 이들이 정당지도부의 지방정당조직의 통제와 선거 시장에서의 경쟁력을 높이기 위한 시도였으며, 사실상 공천과정이 당원의 참여가 배제되고, 여론조사를 이용한 중앙당 최고위원회와 공천심사위원회 주도로 이루어졌다는 점에서, 유사민주주의적 형태에 머물고 있음.
 - 유럽정당형 또는 미국정당형과 달리 개방적 공천방식이 일부 포함된 비경쟁적 중앙당 중심의 공천방식을 여전히 탈피하고 있지 못함.
 - 이러한 공천방식은 공천을 받지 못한 상당수의 현직자치단체장이 무소속으로 출마한 사실에서 잘 드러나듯이 “유일한 게임의 룰”로서 받아들여지고 있지 못함
- 후보자 공천방식의 민주화를 위해서 이 연구의 제안을 요약하면 다음과 같음.
- 경쟁성 차원에서 전략공천에 의한 비경쟁적 후보공천 방식 또는 비당원에 의한 후보선출을 최소화하고, 지배적 후보의 등장을 억제할 수 있도록 연임현직자의 공천요건을 강화해야함
- 당내부경선 관련 서베이 결과 및 공표방식 등에 대한 법규제정 등 정당 내부의 후보경선에 대한 정부차원의 개입이 필요함.
 - 공천방식의 임의적 결정과 적용을 제한하기 위하여 공천방식에 대한 구체적인 규정과 함께 공천심사위원회 구성, 공천방식 및 후보자 결정 시기를 앞당겨야함.
- 개방화 차원에서도 당원중심의 공직후보자 선출의 원칙을 최대한 지켜야 하며, 이를 악용하지 못하도록 지역정당조직에 대한 정비와 규율의 강화가 필요함.

- 아울러, 서베이에 의존하기보다는 시행지역에 대한 충분한 당내 합의를 바탕으로 실질적으로 국민이 참여하여 토론과 질의를 통해 후보자를 선택할 수 있는 국민참여경선을 진행해야함.
 - 특히 영호남과 같이 특정 정당의 후보자가 당선될 가능성이 거의 확실시되는 지역에서 공천방식의 개방화를 통해 유권자의 선호를 적극적으로 반영할 필요가 있음.
- 분권화 차원에서도 최고위원회와 중앙당 및 시도당의 후보자공천심사위원회의 명확한 역할 규정이 필요하며, 비밀정원이 되지 않도록 공천방식에 관한 기본적인 정보를 명확히 공개하고, 특히 여론조사를 활용할 경우, 조사방법과 원자료에 대한 명확한 공개와 정보접근이 강화되어야 함.
 - 한국정당정치와 저발전과 복합적인 공천과정의 특성을 고려할 때 제도적으로 민주적 후보공천을 가능하게 만들 수 있는 방법을 찾기란 결코 쉽지 않을 것임.
 - 최근 한국정당들이 시도하고 있는 개방화 또는 분권화 역시 보편성을 갖는 절대 우위의 공천개혁방안으로 규정하기는 어려움.
 - 그럼에도 불구하고 선거에서의 단기적 이익을 위해 흥미로운 선거방안을 마련하기 보다는 민주주의적 참여와 경쟁을 강화할 수 있도록 제도를 정비하고, 민주적 공천방안에 관한 사회적 합의를 이끌어가는 것이 중요함.

V. 6.2 동시지방선거 공천제도 평가와 개선방안: 지방의회 의원 공천 제도를 중심으로

1. 연구개요

1) 지방의회 의원 후보자 선출의 의미

- 지난 6.2 동시지방선거는 ‘북풍’이니 ‘노풍’이니 각종 바람으로 시작하여 현재 정치권력의 패배로 끝난 결과를 초래했던 지방선거였음.
- 특히 시도 교육감과 교육의원을 선출하는 교육선거까지 함께 치름으로써 정치와 교육 자치의 본질적 요소를 가늠하는 풀뿌리 민주주의를 위한 지방선거이기도 하였음.
- 따라서 지방선거라는 의미와 풀뿌리 민주주의의 구현이라는 측면에서 볼 때, 지방의회의 구성은 가장 기본적이고 근간이 되는 정치적 의미를 부여할 수 있음.
- 그러나 이번 지방선거는 아울러 서울특별시와 광역시의 구의원제도가 이번 지방선거를 끝으로 폐지되는 불행한 선거이기도 했음.
- 본 연구에서는 6.2 동시지방선거에서 논란이 되었던 지방의회 후보자 선출을 위한 지방의원 공천제도의 의미와 그 내용에 대해 살펴보고, 한계와 문제점을 통해 해결 가능한 대안과 제도적 개선의 가능성을 모색하고자 함.
- 특히 이번 선거에서 쟁점이 되었던 여러 문제 중에서 각 당의 후보자 공천

문제를 중심으로 드러난 문제점과 한계를 통해 지방의회 선거의 공천제도에 대한 평가와 개선 방안을 모색하고자 함.

○ 이를 위해 본 보고서의 구성은 다음과 같은 내용을 통해 구성됨.

- 제 1절에서는 연구개요를 소개하고, 지방의회 의원의 정치적 의미를 돌아보면서 아울러 6.2 동시지방선거의 쟁점과 문제에 대해 간략하게 언급할 것임.
- 제 2절에서는 이번 6.2 동시지방선거에서 나타난 각 정당의 기본적인 공천 방식과 제도화의 과정을 통해 6.1 동시지방선거에서의 공천제도에 대한 전반적인 윤곽을 파악할 것이며, 구체적으로 각 지역과 지방의 의회 구성 과정의 사례를 통해 나타난 특이한 정치적 상황과 성공적이거나 혹은 실패한 다양한 사례를 통해 지방의회 의원 후보자 공천 제도의 실제적 운영 방식을 검토할 것임
- 마지막 결론의 절에서는 지방의회 공천제도의 문제를 보다 거시적인 측면에서 살펴보고, 여러 논의를 쟁점별로 재구성하고 한국의 지방자치 현실에 적합한 대안이나 제도적 개선의 가능성을 모색할 것임.

2) 6.2 동시지방선거 지방의회 공천제도의 쟁점

- 이번 6.2 동시지방선거에서 선거가 실시되기 전에 논의되었던 수많은 쟁점들 중에서 가장 눈에 띄는 사항은 서울특별시와 광역시의 구의회를 폐지한다는 것이었음.
- 폐지의 이유에는 여러 가지가 제시되었는데, 행정구역 통폐합에 따른 효율성 문제와 태생적으로 구의회의 역할과 권한이 미미했기 때문이라는 주장임.

- 지역 현안에 대해 지적하고 바꾸려는 노력을 많이 했음에도 불구하고, 또 실제로 조례를 제정하더라도 상위법에 저촉되면 더 이상 아무것도 할 수 없는 현실의 벽이라는 제도적 한계를 지적하고 있음.
- 그러나 풀뿌리 민주주의가 진행되는 가장 하부 단위인 구의회의 폐지는 여러 모로 돌이켜 보아야할 사항임.
- 실제로 지방의회 의원 공천제도의 개혁 없이 단순히 기초의원들의 자질과 역량 등을 문제 삼아 구의회를 폐지하겠다는 발상은 중앙집권적 정부형태로 회귀하겠다는 것으로 평가할 수 있으며, 지역구 국회의원이 지방의원 공천권을 좌지우지 하는 현실에서 기초의원의 역량만으로 구의회의 의정과 기능이 가능한지에 대해 회의하는 의견이 팽팽하게 맞섬.
- 결국 이 문제는 공천제도 전반에 걸친 제도적 개선의 문제로 확산되었고, 현재까지 이 문제가 선거가 끝난 시점에서도 문제로 남아있음.
- 두 번째로 짚고 넘어가야 할 사항은 기초의원 선거구 획정의 문제임.
 - 일정한 기준이나 원칙도 없이 해당 선거구의 편의에 의해 4인 선거구를 2인 선거구로 분할하는 한국판 게리만더링 선거구를 만들어낸 심각한 상황이 2006년에 이어 또 다시 자행되었다는 점.
 - 실제로 2010년 10일 서울시의회에서 개최된 본회의에서 시의원 12명이 12인이 발의한 동대문구 기초의원 4인 선거구제 3곳을 2인 선거구제 6곳으로 분할하는 수정안을 통과시켰음.
 - 이는 거대 정당인 한나라당이나 민주당의 입장에서는 좀 더 의석을 확보할 수 있는 제도이지만 군소정당이라고 할 수 있는 민노당이나 진보신당 및 자유선진당 등은 의원 선출 자체가 불가능한 상황으로 흘러갈 수 있기 때문에 군소정당 입장에서는 매우 불리한 선거구 획정이라 할 수 있

을 것임.

- 세 번째는 지역구 국회의원의 입김과 의지가 지방의회 의원 입후보 과정에 지나치게 강하게 작용한다는 점임.
 - 이는 특히 정당공천제라는 제도로 설명될 수 있는데, 정당에서 공천심사 위원회를 구성하여 지역에 적합한 후보자를 선출한다는 취지에서 시행하였지만 결국 원칙과 방식에서 문제를 노정시키면서 지역구 국회의원의 의지에 따라 후보자가 결정되는 부정적인 효과만을 노정시키고 있음.
 - 결국 정당공천제가 갖는 효과나 정치적 효율성이 현재의 선거제도나 정치문화의 수준에서 최적의 조건인가에 대하여는 고민이 필요하다고 볼 수 있는 것임.
- 이와 같은 문제와 쟁점은 이번 6.2 동시지방선거에서 분명하게 드러났는데, 공천과정에서 나타난 불협화음과 다양한 적용 및 연합공천과 같은 제도적 차이들이 지역과 구역에 따라 다르게 나타남으로써 적어도 지방의회 의원 입후보자에 대한 공천제도는 그 취지나 각 정당의 공천제도 원칙과는 다른 양상과 방식을 띠고 진행되었다고 평가할 수 있음.
- 정당공천제가 지방의원 후보공천에도 적용되어야 하는가의 문제는 이미 오래 전부터 제기되어 온 것이었고, 이번 6.2 동시지방선거에서는 사전 여론조사 결과 등으로 인해 여당에서 더욱 두드러진 폐해를 낳게 되었음.
- 실제로 지역구 국회의원의 입김과 영향력에 의해 지방의원 후보자들이 결정되는 선거구가 대부분이었고, 야당인 민주당이 강세인 호남 등의 특정 지역 역시 야당 국회의원의 영향력에 의해 후보자가 결정되는 양상을 보였음.
- 이와 같은 문제점과 쟁점을 바탕으로 이번 6.2 동시지방선거에서 나타난 지

방의회 의원후보자 공천제도에 대한 평가와 제도적 개선의 문제를 다루고자 함.

- 이번 6.2 지방선거에서 가장 두드러진 공천제도의 특징은 국민공천배심원제와 연합선거라는 차원에서 전개된 지방의원 후보자에 대한 연합공천이라고 할 수 있음.
- 따라서 다음 장에서는 본격적으로 이와 같은 제도적 특징을 중심으로 각 지역의 사례를 분석하겠음.

2. 기존 연구와 방법

1) 기존 연구 경향과 내용

- 선거에 입후보하는 후보자를 확정하고 선출하기 위한 공천제도에 대한 이론적 논의는 빌(Bille 2006), 하자(Hazan 2006), 크로스(Cross 2008) 등에 의해 상당히 주목을 받고 있음.
- 그러나 여기서는 한국에서의 공천 제도를 논의하는 것이기에 포괄적인 이론에 대한 논의는 다른 연구에서 논의된 것으로 대체하고, 한국에서의 공천제도 연구에 대한 내용에 국한하여 전개하겠음.
- 한국에서 공천제도에 대한 논의의 틀은 권위주의 정부를 거치면서 폐쇄적이고 전략공천이라는 측면이 강조된 경향이 대부분이었음.
- 최근에 주목받기 시작한 국민공천심의제도는 정당의 민주화와 아래로부터의 참여와 경쟁이라는 원칙에 의해 미국의 오픈 프라이머리 제도와 유사성을 갖고 있지만, 실질적인 측면에는 운영과 방식에서 많은 차이가 존재하는

것도 사실임.

- 이에 대해서는 한국정당 체계가 갖는 카르텔화로 설명될 수 있으며(곽진영 2001; 박경미 2008; 장훈 200), 특히 장훈(2009)은 민주화 이후 한국사회 정당 체계에 대해 새로운 유형으로서 ‘유목형 정당체제’라는 용어를 통해 설명하고 있음.
- 최근의 논의를 중심으로 기존 연구 경향들을 집약해보면 다음과 같음.
 - 우선 정당공천에 대해 찬성하는 입장에 서서 정당공천제의 장점을 강조하는 연구들은 정당공천이 갖는 정치적 효율성에 주목하고 있음.
 - 중앙정치와 지방정치와의 연결을 통해 통치와 행정의 효율성을 제고하고 정치지방생의 정치훈련 기능과 지방정치를 통해 중앙정치로 진입할 수 있는 경로로 파악하고 있는 연구임(정세욱 2002, 325-327).
 - 또한 정당공천을 통해 풀뿌리 민주주의 시작이 지방에서부터 이룩할 수 있다고 보면서 중앙당에 의해 좌지우지 되는 경향이 사라진다고 보는 견해도 있음(주용학 2002, 45).
 - 더군다나 지방정치 차원에서 보면 지방의원 역시 정당공천이라는 과정을 통해 선출됨으로써 정책과 이데올로기에 기반 하여 지방의 가치배분을 이룩할 수 있다는 측면에서 대의제의 실현이라는 점을 강조하는 연구들도 있음(황아란, 김성호 2000, 48).
- 지방의회 선거구제는 국회의원이나 광역단체장 선거와는 달리 중선거구제를 유지하고 있음.
- 실제로 국회의원 선거구제와 다른 중선거구제가 지방의회 의원 공천제도에서 효율적인가에 대하여는 2006년 5월 지방선거 이후 커다란 논란이 되었고, 소선거구제로 돌아가자는 주장도 많은 이들에 의해 제기되었음(이기우

2007, 41-51).

- 이러한 논란은 결국 지방의회 의원 선거에서는 정당공천제의 폐지해야 한다는 주장이 일게 되었고, 주민에 의해 지방자치가 올바르게 실시되기 위해서는 공직선거법 개정을 통해 기초단체장과 기초의원 선거에서 정당공천을 배제해야 한다는 주장을 하였음(임승빈 2006, 28-39).
- 이러한 주장에는 지역주의라는 한국 정치의 주요한 변수이자 특징이 자리 잡고 있음.
- 따라서 지역주의를 타파하기 위해서는 지역 독점이 가능한 현재의 정당공천제도로는 해결할 수 없다고 주장하며, 정당을 공천 과정에서 배제해야 한다고 주장하기도 했음(김종갑 2006, 64-78).
- 이와 같은 논의들은 새로운 제도적 개선을 위한 연구들로 이어졌는데, 서구의 다양한 공천 제도를 통해 공천 방식을 유형화하고 비교하는 연구를 진행하였으며(김형철, 홍재우 2006; 박경미 2008; 이동운 2008; 길정아, 이하경 2009), 한국 지방선거에서의 공천제도 자체에 대하여 공천제도가 갖는 다양한 효과에 대한 평가와 영향력 등에 주목하는 연구들이 주류를 이루어 왔음(황아란 2002a; 황아란 2002b; 육동일 2003; 김석우, 임성학, 전용주 2008).
- 현재까지의 기존 논의와 연구의 주요 방향은 두 가지로 정리할 수 있는데, 하나는 정당공천제에 대한 처리 문제에 대한 논쟁과 공천제도 자체를 유형화하여 평가하는 흐름임.
- 그러나 이러한 다양하고 많은 논의와 연구 결과들에도 불구하고 여전히 공천 제도를 둘러싼 논쟁과 갑론을박은 끊이지 않고 이어지고 있으며, 6.2 동

시지방선거를 통해 나타난 공천제도로 인해 그 혼란과 논쟁은 더욱 격화될 가능성이 높게 되었음.

- 따라서 본 연구는 기존 연구들이 갖는 한계를 직시하고 6.2 동시지방선거에서 나타난 지방의회 의원 공천 제도를 통해 분석과 평가가 가능한 방향에서 현재의 공천제도의 한계와 특징을 서술해 볼 것임.

2) 연구 방법

- 본 연구에서 사용될 분석 방법은 두 가지임.
 - 한 가지는 다양한 지역의 사례를 통해 현실에서 적용된 지방의회 의원 공천제도가 갖는 한계와 문제점에 대한 데이터 자료 분석방법이 사용될 것임.
 - 다른 한 가지는 국민공천심사제도나 연합공천 등이 갖는 이론적이고 제도적인 적실성에 대해 분석하는 정당유형 분류화를 통해 접근하는 방법이 될 것임.
 - 양적 접근과 질적 접근법을 모두 사용하여 현재 한국 지방의회의 공천 제도를 포괄적이고 논쟁 중심으로 살펴볼 것임.

3. 6.2 동시지방선거의 지방의원 공천제도

1) 주요 정당의 공천제도 원칙과 내용

(1) 개요

- 6.2 동시지방선거에서 각 정당들이 중점적으로 내걸었던 공천제도의 기반은 국민공천배심원제도임.

- 이미 민주당은 지난 국회의원 선거 등에서 국민공천배심원제를 실시하고 있었고, 한나라당 역시 이번 지방선거에서는 이를 적극적으로 활용하여 여당으로서 책임 있는 모습과 국민이 원하는 후보자를 선출하겠다는 약속을 하였음.
- 그러나 실질적으로 이 제도는 각 당의 공천심사위원회가 정해 놓은 원칙이나 정관에 명시된 사항들조차 지켜지지 않으면서 거의 유명무실한 제도로 전락해 버렸고, 국민의 의사와 아래로부터의 민주적 결정을 통한 대중정당으로 외연확대에도 상당한 걸림돌과 부담으로 작용함.
- 그럼에도 불구하고 주요 정당들이 내걸었던 몇 가지 원칙들과 제도적인 특징들을 정당별로 살펴보면, 지방의회 의원공천제도가 갖는 한계와 의미를 되살펴보고자 함.
- 기술 순서는 정당의 중요성과 의석 수 등을 기준으로 여론 조사 등에서 하나의 전국 정당으로 인정받고 있는 정당에만 국한하여 의원후보공천제도의 내용과 원칙을 살펴보겠음.
- 공천은 선거에서 가장 중요한 부분이기, 정당의 궁극적인 목적이 선거 승리를 통한 집권이라면, 공천은 그 첫 걸음이라고 할 수 있음.
- 유권자들의 입장에서 정당의 후보자 추천은 후보자를 인식하는 가장 경제적이고 손쉬운 방법임. 정당은 당원과 유권자들의 의사를 충분히 반영하여 후보자를 추천해야 함.
- 그러나 실제로는 상향식 공천이 아닌 하향식 공천이 여전히 대부분을 차지하고 있으며, 전략공천의 남발과 중앙에 의한 지나친 개입과 영향력이 증대한 선거였음.

- 이러한 결과는 결국 상당수 후보자들이 중앙당과 시·도당의 공천 결과에 불복하고 무소속으로 출마하게 된 상황을 낳게 하였음.
- 여기서는 한나라당과 민주당, 민노당과 자유선진당, 진보신당과 국민참여당의 공천 방식을 평가하고 문제점을 살펴보고자 함.
- 더불어 각 정당들이 가장 먼저 제시했던 여성할당제나 공천배심원제 등이 어떤 방식으로 진행되었는가와 야권에 의해 처음으로 제기되었던 연합공천 문제 등에 대해서도 분석하여 현행 공천 제도에 대한 개선 방안을 모색할 것임.

2) 6.2 지방선거와 정당 공천

(1) 선거 결과

- 6.2 지방선거는 8대 동시선거로 실시되었음.
- 유권자들은 광역 및 기초 자치단체장 선거, 지역구 및 비례대표 광역의회의원 선거, 지역구 및 비례대표 기초의회의원 선거, 그리고 교육감과 교육의원 등 총 8명을 선출하였음.
- 이 가운데 교육감과 교육의원 선거는 정당 공천 없이 실시되었으며, 나머지 6개선거는 정당 공천이 허용되었는데, 8개선거 가운데 정당 공천이 허용된 6개선거의 결과는 다음 <표 5-1>과 같음.
- 위의 <표 5-1>에서 나타난 선거 결과의 주요한 특징은 민주당이 광역의회와 기초의회에서도 승리했다는 점과 민노당과 진보신당 및 국민참여당 등의 새로운 정당들이 많은 의석을 차지했다는 점임.

〈표 5-1〉 정당별 6.2 지방선거 결과

| | | 당선인수 | 정당별 당선인수 | | | | | | | | |
|----------|-----|-------|----------|-----|----|----|----|----|----|----|-----|
| | | | 한나라 | 민주 | 선진 | 민노 | 창조 | 진보 | 국참 | 기타 | 무소속 |
| 광역 의회 | 지역구 | 680 | 252 | 328 | 38 | 18 | 0 | 3 | 3 | 2 | 36 |
| | 비례 | 81 | 36 | 32 | 3 | 6 | 0 | 0 | 2 | 2 | - |
| 기초 의회 | 지역구 | 2,512 | 1,087 | 871 | 95 | 90 | 1 | 22 | 17 | 24 | 305 |
| | 비례 | 376 | 160 | 154 | 22 | 25 | 0 | 0 | 7 | 8 | - |

자료: 선관위 종합

- 민노당은 기초자치단체장 3명을 배출했으며, 24명의 광역의회의원 및 115명의 기초의회의원이 당선됨으로써 지방정치의 중요한 행위자로 자리매김 하였음.
- 이번 선거 결과의 또 다른 특징은 무소속 후보자의 약진과 선전임.
 - 기초의회의 경우 무소속 후보의 약진이 더욱 두드러져서 전체 당선자 2,512명 가운데 12%인 305명이 무소속임.
 - 이처럼 무소속 후보가 약진한 것은 크게 다음 두 가지로 설명될 수 있음.
 - 하나는 정당 공천제도의 실패와 비효율성을 들 수 있을 것임.
 - 두 번째는 정당 공천이 지방의회 수준이나 기초단체장 수준에서는 그다지 큰 영향력을 갖지 못하며, 오히려 무소속 후보가 지역 대표성을 갖는다는 점임.
 - 기초의회의원 선거의 경우 영호남 지역에서 특히 무소속 당선자 수가 많은 것이 이를 뒷받침함.
- 또한 이번 선거에서 나타난 특징적인 내용은 지방의회 의원공천에서도 연합공천에 의한 단일후보의 약진 현상임.

- 2010년 지방선거를 앞두고 한국정치에 새롭게 등장한 5+4라는 덧셈 공식 같은 숫자는 선거 막판 ‘천안함 사태’로 촉발된 북풍에도 불구하고 예상과는 다른 일정한 영향력을 발휘했고, 실제로 많은 지역에서 공동지방정부의 구성이 가능한 상황을 만들어냈음.
- 답은 뻔히 보이는 단순한 덧셈 놀이지만, 내용을 보면 우리 정치사에서 쉽게 찾아보기 힘든 많은 함의를 담았던 것이 5+4 공식임.
- 정당과 시민단체를 합한 연대와 연합의 정치를 위한 공식이었던 이 수식은 비록 중간에 진보신당의 불참으로 4+4 혹은 어떤 곳에서는 다른 정당의 불참이나 기권 등이 형식으로 3+4등으로 수의 변화가 있었지만, 적어도 그 결과만은 상당히 의미 있는 것으로 평가할 수 있음.
- 이 과정에서 가장 중요한 역할을 했던 주체는 ‘연합정치(political coalition)’의 틀에 참여한 민주당, 민주노동당, 국민참여당 등을 비롯한 정당들이었음.
- 그러나 이와 같은 연합정치의 틀을 먼저 제시하고 논의를 이끌어 냈던 구심점은 시민단체들이었음.
- “반MB연대” 혹은 “진보정치연합” 등의 다양한 명칭과 목적을 표방하면서 국민들의 관심을 이끌었던 선거연합의 형태는 한국의 정치문화에 새로운 현상이었고, 우리나라와 같이 대통령제를 채택하고 있는 국가에서는 보기 드문 현상이고 있지만, 원하는 지방정부의 구성을 위한 새로운 형식의 시민참여의 가능성을 보였다는 점에서 6.2 동시지방선거의 두드러진 특징의 하나라고 볼 수 있음.
- 연합정치 혹은 연정이라는 명칭으로 알려진 정치연합은 대개의 경우 의회중심제 혹은 내각제라고 불리는 정부형태를 구성하고 있는 국가들에만 존

제하고 있는 현상으로 이해되고 있음.

- 가장 일반적인 정의는 서로 다른 정당들이 공동의 정치 아젠다 혹은 선거에서 정당 상호간 정치적 이해를 위해 공조하거나, 선거에서 연합에 참여한 정당들의 의석수를 증가시켜 단독정부가 아닌 연합정부를 형성하여 공통으로 정부를 형성하여 운영하는 정치문화의 한 형태임.
- 한국의 경우 대통령제라는 정치구조 상의 특징과 상하 양원이 존재하지 않는 등의 특징은 내각제와는 전혀 다른 정치적 배경과 조건을 갖고 있지만, 단순다수의 소선거구제를 기반으로 정당 득표율에 따른 비례대표제를 시행하고 있고 이데올로기와 지역의 기반이 다른 정당들의 존재하고 있다는 점 등에서 이러한 연합과 연정의 정치 가능성은 비교적 열려 있는 정치적 조건임.
- 따라서 최근의 논의 역시 이러한 정치적 환경의 산물이라는 점에서 전혀 새로운 것만은 아니라고 볼 수 있음.
- 다만 정치적 측면에서 그 내용과 목적 및 형태 등에서 한국적인 고유한 연합정치의 형태와 내용을 새롭게 정립할 필요성이 분명하게 제시되어야 할 필요성은 존재함.
- 더군다나 이번 지방선거에서 나타난 다양한 형식의 공동지방정부의 구성 과정은 시민사회의 역량과 영향력의 가능성을 보여주는 사건이었고, 지역을 기반으로 해당 지역에 합당한 정책과 풀뿌리 지방자치의 주체인 지역시민단체의 완성된 결과물이라는 점에서 선거 이후에 더욱 관심을 끌고 있음.
- 광역지자체로는 강원·경남 2곳, 기초지자체에선 서울 7곳과 경기 10곳 등에서 지방공동정부가 꾸려졌음.

- 지역마다 후보 간, 정당 간 쌓인 신뢰의 차이가 있고 연대 정도가 다르지만, 대부분의 지역에선 인수위원회 또는 자문기구에 다른 야당 관계자들과 시민사회단체가 함께하는 형식을 취하고 있음(기사 출처: http://www.hani.co.kr/arti/politics/politics_general/424872.html).
- 지방 차원의 공동정부 형태가 향후 어떤 방향과 내용을 가지고 발전할 수 있을지에 대하여는 명확한 전망이나 성공의 확신 여부도 엇갈리고 있음.
- 그러나 시민사회가 자신들의 활동 기반인 지역의 정치적 주체로서 정책개발과 자치에 직접 참여한다는 측면에서는 적어도 지방선거의 바람직한 모델의 가능성을 높이고 있음.
- 실제로 각 자치단체는 서로 다른 명칭을 갖고 있기는 하지만, 각종의 정책을 입안하는 자문기구인 시정계획위원회나 시민들이 참여하는 ‘참여예산제’ 또는 구나 군 등의 행정 평가에 참여하는 ‘시/구/군정위원회’ 등을 출범시키려 하고 있음.
- 결국 지방공동정부 출범에 일정 부분 공헌과 역할을 담당했던 참여 정당과 시민단체들의 행정에 대한 참여가 현실화 되면서, 이제껏 선거를 통하여 후보자의 당락이나 정책의 실현 집행 가능성을 평가하던 방식과 방향에서 벗어나 참여와 감시라는 실질적 자치의 권한과 기능을 수행할 수 있게 되었다는 점에서 일정 부분 긍정적인 평가를 내릴 수 있을 것임.
- 또한 공천제도가 정당에 의해 일방적으로 집행되거나 지방정치에 영향을 미친다는 사실을 어느 정도 부정하는 효과로 볼 수 있기 때문에 향후 지방의회 의원 공천제도에 대한 평가에서 가장 중요한 평가 기준이 될 가능성이 높음.

(2) 한나라당 공천 제도와 평가

- 한나라당의 공천제도 원칙은 한나라당의 당규에 규정되어 있음.
- 당규 제 6장에 명기되어 있는 공천관련 규정을 정리하면 다음과 같이 나타낼 수 있음.

<표 5-2> 한나라당의 공천규정과 내용

| 제 6 장 공직후보자의 추천 |
|--|
| <p>제 95 조 (국민공천배심원단) ① 공정하고 투명한 공직후보자추천을 위하여 중앙당과 시·도당에 국민공천배심원단을 둔다. ② 중앙당 및 시·도당 국민공천배심원단은 사회 각 분야 전문가 및 대표성을 띠는 인사30인 이상으로 각각 구성한다. ③ 중앙당 국민공천배심원단은 최고위원회의의 의결을 거쳐 대표최고위원이 임명하며, 시도당의 국민공천배심원단은 시·도당 운영위원회의의 의결 및 시·도당위원장의 추천과 최고위원회의의 의결을 거쳐 대표최고위원이 임명한다. ④ 중앙당 국민공천배심원단은 국회의원, 시·도지사 및 자치구·시·군의 장 후보자중 다음 1호와 2호를, 시·도당 국민공천배심원단은 시·도의회 의원 및 자치구·시·군의원 후보자중 다음3호를 각각 심의대상으로 한다. 1. 국회의원 : 전략지역 및 비례대표 후보자 2. 시·도지사 및 자치구·시·군의 장 : 전략지역 후보자 3. 시·도의회의원 및 자치구·시·군의원 : 전략지역 및 비례대표 후보자 ⑤ 국민공천배심원단의 운영 등 기타 필요한 사항은 당규로 정한다.</p> |
| <p>제 99 조 (기타 공직후보자의 추천) ① ‘자치구·시·군의 장’ 후보자는 시·도당 공천심사위원회의 심사와 시·도당 운영위원회의의 의결을 거쳐 최고위원회의의 의결로 확정된다. 다만, 시·도당 공천심사위원회가 자치구·시·군의 장 후보자를 선정하기 곤란한 특별한 사유가 있는 경우, 시·도당 공천심사위원회의 요청에 의하여 중앙당 공천심사위원회의 심사와 최고위원회의의 의결로 확정된다. ② 지역구 시·도의회 및 자치구·시·군의 회의원후보자는 시·도당 공천심사위원회의 심사와 시·도당 운영위원회의의 의결을 거쳐 최고위원회의의 의결로 확정한다. ③ 비례대표 시·도의회 및 자치구·시·군의회의원후보자는 해당 시·도당 공천심사위원회(시·도당 비례대표공천심사위원회 포함)의 심사와 시·도당 운영위원회의의 의결을 거쳐 최고위원회의의 의결로 확정되며 대표최고위원이 추천한다. 다만, 비례대표 시·도의회의원 후보에 여성이 50%이상 포함되도록 하며, 순위의 매 홀수에는 여성을 추천한다. ④ 시·도당 국민공천배심원단은 시·도당 공천심사위원회에서 선정한 전략지역 및 비례대표 시·도의회와 자치구·시·군의회의원 후보자의 적격여부를</p> |

심사하여 부적격하다고 판단할 경우, 재적 3분의 2 이상의 의결로 최고위원회에 재의요구를 권고할 수 있다. ⑤ 시·도당 공천심사위원회는 원칙적으로 후보자의 추천방식 및 후보자자격심사와 관련하여 관할 당원협의회 운영위원장과의 협의를 거쳐야 한다. ⑥ 시·도당 공천심사위원회는 서류심사를 통해 후보자에 대한 적격여부를 심사하고, 면접 또는 여론조사를 통하여 단수 또는 압축된 후보자를 추천한다. ⑦ 시·도당 공천심사위원회는 압축된 복수의 후보자를 대상으로 국민참여선거인단대회를 통하여 후보자를 추천한다. 다만, 국민참여선거인단대회는 시·도당 공천심사위원회의 결정에 따라 여론조사 경선(지방의회 의원의 경우 후보자추천위원회 포함)으로 같음할 수 있다. ⑧ 자치구·시·군의 장, 시·도의회의원 및 자치구·시·군의회의원 후보자 선출 및 추천, 후보자추천위원회의 운영 등에 관한 기타 필요한 사항은 당규로 정한다.

제 100 조 (전략지역의 선정 등) ① 각종 공직선거(지역구)에 있어 전략지역(취약지역 포함, 이하 '전략지역'이라 한다)을 선정할 수 있다. ② '전략지역'이라 함은 중앙당 및 시·도당 공천심사위원회가 후보자를 공모하여 심사한 결과, 공모에 신청한 후보자의 선거 경쟁력이 현저히 낮다고 판단한 지역을 말한다. ③ 전략지역의 선정은 국회의원, 시·도지사 및 자치구·시·군의 장 선거의 경우는 중앙당 공천심사위원회가 하고, 시·도의회 및 자치구·시·군의회의원 선거의 경우는 시·도당 공천심사위원회가 하되, 최고위원회의의 의결을 통해 확정한다. 단, 광역단체장은 국민참여선거인단대회를 원칙으로 하되, 취약지역에 대해서는 이를 실시하지 아니할 수 있다. ④ 전략지역의 선정과 관련한 기타 필요한 사항은 당규로 정한다.

제 101 조 (재·보궐선거에 대한 특례) ① 제96조(지역구 국회의원후보자의 추천), 제98조(시·도지사후보자의 추천), 제99조(기타 공직후보자의 추천)의 규정에도 불구하고 각종 재·보궐선거를 위한 공직후보자는 중앙당과 시·도당 공천심사위원회에서 후보자를 선정하여 최고위원회의의 의결을 거쳐 대표최고위원이 추천할 수 있다. ② 제1항의 시행에 관한 기타 필요한 사항은 당규로 정한다.

자료: 한나라당 당규

○ 공천 관련 당규에 명시된 내용대로라면 이번 6.2 동시지방선거에서 한나라당은 상향식 공천을 통해 충분히 승리해야만 하고, 선거 결과 역시 예상과 다르지 않게 나와야 했음.

○ 그러나 실제 선거 결과를 보면 지방의회 의원 당선 비율이나 숫자, 광역의회와 광역의원 당선 숫자에서 절대적으로 실패한 것으로 평가받을 수 있음.

- 먼저 공천 제도를 살펴보면 최고위원회 의결로 구성된 공천심사위원회(이하 공심위)에 후보 선출방식을 위임하고 있다는 점에서 상향식 공천을 제한하고 있음.
- 또한 기초 자치단체장과 지방의회 의원의 경우 공천 과정에서 해당 당원협의회위원장과 상의하도록 규정함으로써 국회의원의 영향력을 배제하지 않고 있음.
- 공심위의 후보 선출 방식 역시 당규나 일정 한 원칙에 의해 움직이고 작동한 것이 아니라 면접, 여론조사, 공심위 자체결정, 국민참여선거인단 경선 등으로 다양하고 상황에 따른 경선 방식과 결정 기준으로 후보자간 갈등이나 공정성 논란의 여지가 많음.
- 상향식 공천제도의 일환으로 국민공천배심원제를 도입하였으나 사실상 공천 과정에 영향력을 미칠 수 없는 형식적인 기구로 전락했음.
- 실제로 진행된 공천실태를 보더라도 기초 단체장 및 지방의회의원 선거의 경우 해당 국회의원의 지지의사 표명 등을 통해 공천 과정에서 영향력을 행사한 것으로 드러남.

(3) 민주당 공천 제도와 평가

- 민주당의 공천제도는 한나라당과 비교하면 그 운영 방식과 내용 면에서는 다소 앞서고 충실하다고 평가할 수 있음.
- 우선 시민공천배심원 제도를 상당히 일찍 수용하였을 뿐만 아니라 실제로 이를 후보자 공천에서 적극적으로 적용하여 운영하였기 때문임.
- 상향식 공천제의 일환으로 도입된 시민공천배심원제도를 통해 실제 공천

결과에 영향력을 행사함으로써 새로운 공천 방식의 가능성을 구체화 했다고 평가할 수 있음.

- 한편 실제 공천 과정에서도 민의 수렴을 통한 후보 선출 노력을 통해 비교적 성공적인 평가를 받았다고는 하지만 이는 주로 광역 단체장 후보에 해당되는 것이었고, 기초 자치단체장이나 지방의회 의원 선거의 경우에는 예외 없이 현직의 해당 지역구 국회의원의 영향력 행사로 인해 한나라당과 유사한 공천 갈등을 빚게 되었음.
- 민주당 당규에 의하면 시민공천배심원제의 경우 배심원단 경선 방식만을 규정하고 있지만, 실제로 이를 지역에 적용하는 과정에서는 배심원단 경선과 당원 여론조사 결과를 합산하여 후보를 선출하는 경우가 많았음.
- 이는 당규와 현실 적용이 다른 사례일 뿐만 아니라 공천 방식의 수용 여부를 두고 한나라당과 유사한 갈등이 초래되었다고 볼 수 있는데, 다음의 <표 5-3>은 민주당 당규에 규정하고 있는 지방의회 의원 후보자 공천 제도에 대한 내용임.

<표 5-3> 민주당 공천제도에 대한 규정

| 제11장 공직선거 |
|--|
| 제1절 선거기구 |
| 제81조(선거기획단) ①각급 공직선거 준비를 위하여 선거대책기구 설치 전에 선거기획단을 설치 할 수 있다. |
| ②선거기획단의 구성과 운영 등 필요한 사항은 당규로 정한다.<개정 2010.2.5> |
| 제82조(선거대책기구) ①각급 공직선거를 효율적으로 수행하기 위하여 다음 각 호의 선거대책기구를 당무위원회의 의결로 설치한다. |
| 1. 중앙선거대책위원회 및 선거대책본부 |
| 2. 권역별 선거대책위원회 |
| 3. 시·도 선거대책위원회 및 선거대책본부 |
| 4. 각급 선거구별 선거대책위원회 및 선거대책본부 |
| ②각급 선거대책기구의 권한과 기능은 해당 당부의 다른 기관의 권한과 기능에 우선한다. |

③선거대책기구의 설치시기, 구성 및 운영 등 필요한 사항은 당규로 정한다.<개정 2010.2.5>

제2절 예비후보자자격심사위원회

제83조(예비후보자자격심사위원회) ①공직선거 예비후보자 자격심사를 위하여 중앙당과 시·도당에 예비후보자자격심사위원회를 당대표가 최고위원회의의 의결을 거쳐 설치한다.
②예비후보자자격심사위원회의 구성, 업무 및 운영 등 필요한 사항은 당규로 정한다.<개정 2010.2.5>

제3절 후보자 추천 관련 기구

제84조(공직선거후보자추천심사위원회) ①공직선거 후보자 추천심사를 위하여 중앙당과 시·도당에 공직선거후보자추천심사위원회(이하 본장에서 '공심위'라 한다)를 최고위원회의의 의결로 설치한다.
②공심위는 위원장을 포함하여 15인 이하의 위원으로 구성하며, 필요시 외부 인사를 위원으로 위촉할 수 있다. 이 경우 여성위원이 위원회 정원의 100분의 30 이상이 되도록 구성하여야 한다.<개정 2010.2.5>
③중앙당공심위의 위원장과 위원은 최고위원회의의 의결을 거쳐 당대표가 임명한다.
④시·도당공심위의 위원장과 위원은 시·도당상무위원회의의 의결을 거쳐 시·도당위원장이 최고위원회에 추천하고, 최고위원회의 심의·의결을 거쳐 당대표가 임명한다.<개정 2010.2.5>
⑤공심위의 구성 및 운영 등 필요한 사항은 당규로 정한다.<개정 2010.2.5>

제85조(인재영입기구) ①공직선거후보자 추천을 위하여 당대표는 최고위원회의의 의결을 거쳐 인재영입을 위한 특별기구를 설치·구성할 수 있다.
②인재영입을 위한 특별기구의 명칭, 구성, 운영, 영입한 인재의 공직선거후보자 추천 절차 등 기타 필요한 사항은 당규로 정한다.

제4절 후보자 추천

제90조(지역구시·도의원선거후보자 추천) ①지역구시·도의원선거후보자(이하 본조에서 '후보자'라 한다)는 시·도당공심위가 심사하여 2인 이상으로 선정하고 경선방법을 마련하되, 당규로 정하는 사유가 있는 경우 그 사유를 명시하여 단수로 선정할 수 있다. 이 경우 해당 지역위원장은 공심위에 참석하여 의견을 개진한다.<개정 2010.2.5>
②후보자가 단수로 선정된 경우에는 시·도당상무위원회 및 최고위원회의의 의결과 당무위원회의의 인준으로 추천이 확정된다.

③후보자가 2인 이상으로 선정된 경우에는 후보자 및 경선방법에 대한 시·도당상무위원회의 의결과 경선을 거쳐 최고위원회의 의결 및 당무위원회의 인준으로 추천이 확정된다.<개정 2010.2.5>

④제1항부터 제3항에도 불구하고 선거연대의 필요성 또는 여성, 청년, 장애인에 대한 특별한 배려를 위하여 당대표는 시·도당위원장 및 지역위원장과 협의의 거쳐 최고위원회의 의결로 해당 시·도의 100분의 15 범위 내에서 선거 전략상 특별히 고려가 필요한 선거구(후보자를 포함한다)를 선정하고 후보자 추천여부 또는 후보자를 당무위원회의 인준을 얻어 확정할 수 있다.<신설 2010.2.5>

⑤기타 필요한 사항은 당규로 정한다.

제91조(지역구자치구·시·군의원선거후보자 추천) ①지역구자치구·시·군의원선거후보자(이하 본조에서 ‘후보자’라 한다)는 해당 지역구자치구·시·군의원 정수의 과반수를 추천한다. 다만, 선거 전략상 특별히 고려가 필요한 경우 최고위원회의 의결로 예외를 인정할 수 있다.<신설 2010.2.5>

②시·도당공심위는 후보자를 심사하여 제1항의 추천할 후보자의 수를 초과하여 선정하고 경선방법을 마련하되, 당규로 정하는 사유가 있는 경우 그 사유를 명시하여 추천할 후보자의 수와 동수로 선정할 수 있다. 이 경우 해당 지역위원장은 공심위에 참석하여 의견을 개진한다.<개정 2010.2.5>

③후보자가 추천할 후보자의 수와 동수로 선정된 경우에는 시·도당상무위원회 및 최고위원회의 의결과 당무위원회의 인준으로 추천이 확정된다.<개정 2010.2.5>

④후보자가 추천할 후보자의 수를 초과하여 선정된 경우에는 후보자 및 경선방법에 대한 시·도당상무위원회의 의결과 경선을 거쳐 최고위원회의 의결 및 당무위원회의 인준으로 추천이 확정된다.<개정 2010.2.5>

⑤제1항부터 제4항에도 불구하고 선거연대의 필요성 또는 여성, 청년, 장애인에 대한 특별한 배려를 위하여 당대표는 시·도당위원장 및 지역위원장과 협의의 거쳐 최고위원회의 의결로 해당 시·도 지역구자치구·시·군의원 정수의 100분의 15 범위 내에서 선거 전략상 특별히 고려가 필요한 선거구(후보자를 포함한다)를 선정하고 후보자 추천여부 또는 후보자를 당무위원회의 인준을 얻어 확정할 수 있다.<신설 2010.2.5>

⑥기타 필요한 사항은 당규로 정한다.

제92조(비례대표시·도의원선거후보자 추천) ①비례대표시·도의원선거후보자는 시·도당 비례대표후보자추천심사위원회를 구성하여 심사하고, 시·도당상무위원회의 순위선정을 거쳐 최고위원회의 의결 및 당무위원회의 인준으로 추천이 확정된다.<개정 2010.2.5>

②기타 필요한 사항은 당규로 정한다.

제93조(비례대표자치구·시·군의원선거후보자 추천) ①비례대표자치구·시·군의원선거 후보자는 시·도당비례대표후보자추천심사위원회를 구성하여 심사하고, 지역상무위원회의 순위선정 및 시·도당상무위원회의 의결을 거쳐 최고위원회의 의결 및 당무위원회의 인준으로 추천이 확정된다.<개정 2010.2.5>

②기타 필요한 사항은 당규로 정한다.

제5절 후보자 추천심사

제94조(심사기준) ①각급 공직선거 후보자에 대한 심사는 정체성, 기여도, 의정활동 능력, 도덕성, 당선가능성 등을 기준으로 한다.

②각급 공직선거 후보자에 대한 심사에 있어서는 반인륜적 범죄행위 사실이 있는 자와 중대한 해당행위 전력이 있는 자 등 공직선거 후보자로 추천되기에 명백히 부적합한 사유가 있는 자는 배제한다.<개정 2010.2.5>

③중앙당공심위는 사전에 제1항 및 제2항을 반영한 공직선거후보자추천 심사기준 및 심사방법을 마련하여 최고위원회의 심의를 거쳐 당무위원회의 승인을 받아야 한다. 이 경우 여성, 청년, 장애인, 사무직당직자 및 당에 특별한 공로가 있는 자에 대하여는 특별한 배려를 하여야 한다.<개정 2010.2.5>

④기타 필요한 사항은 당규로 정한다.

제95조(심사방법) 공직선거후보자 추천심사는 공정하고 신속하게 진행되어야 하며, 서류심사, 지역실사, 면접, 집단토론, 관계인 의견청취 등을 할 수 있다.

제6절 경선

제96조(추천선거) ①공직선거후보자는 당내경선을 통해 추천하는 것을 원칙으로 한다.<신설 2010.2.5>

③지역구지방의회의원선거후보자의 추천을 위한 경선은 국민참여경선(여론조사경선 포함) 또는 당원경선(지역대의원대회경선 포함)을 원칙으로 한다.<개정 2010.2.5>

④최고위원회가 필요하다고 판단하는 때 또는 시·도당이 해당 지역위원회와 협의하여 요청하는 때 최고위원회는 해당 시·도당과 협의하여 시민공천배심원경선의 실시를 결정할 수 있다. 이 경우 최고위원회가 필요하다고 판단하여 실시하는 시민공천배심원경선은 이 규정 제87조제4항 및 제89조제4항에 따른 후보자 추천 비율산정에 포함한다.<신설 2010.2.5>

⑤경선에 참여한 여성후보자에 대하여는 일정 비율의 가산점을 부여한다. 다만, 당규로 정하는 사유가 있는 때에는 그러하지 아니하다.<개정 2010.2.5>

⑥경선의 구체적인 방법, 시기 등 필요한 사항은 당규로 정한다.<개정 2010.2.5>

제7절 재심 등

제97조(재심) ①후보자 신청 당사자는 심사결과(경선결과를 포함한다. 이하 본조에서 같다)에 대하여 이의가 있을 경우에는 심사결과 발표일로부터 2일 이내(경선의 경우에도 경선결과 발표일로부터 2일 이내)에 국회의원선거와 지방자치단체장선거의 경우 중앙당공직선거후보자추천재심위원회(이하 본 조에서 '중앙당재심위'라 한다)에, 지방의회의원선거의 경우 재심사 여부를 의결로써 결정하고, 그 결과를 최고위원회에 보고하여야 한다.

④최고위원회는 중앙당재심위 및 시·도당재심위의 결정이 타당하다고 인정하면 후보교체, 재경선 실시 등의 적절한 조치를 취하여야 한다. 후보교체가 있을 경우에는 당무위원회의 인준으로 추천이 확정된다.

⑤기타 필요한 사항은 당규로 정한다.

자료: 민주당 당헌 및 당규

- 민주당의 지방선거 후보공천제도는 한나라당에 비해서도 당헌 당규의 내용이 보다 구체적이고 세심한 부분까지 규정하고 있다는 점에서 진일보한 측면이 있음.
- 그러나 광역시나 기초단체장의 경우에는 선거에서의 승리라는 현실적 목표 때문에 대부분 전략공천을 했으며, 지방의회 의원 후보공천 시에는 해당 지역구 국회의원의 입김에 의해 공심위 결과나 지역의 시민공천배심원의 결정이 효력을 미치지 못하는 경우가 호남 지역을 중심으로 상당히 만연했다는 점은 당헌이나 당규의 구속력이 절대적이지 않다는 사실을 의미함.
- 더불어 한 가지 사실을 첨언하자면 연합공천에 따른 불이익을 민주당 소속 기초의원 후보들이 많이 보았다는 점임.
- 4+4나 3+4 등의 연합 공천의 경우 지역에서의 합의가 이뤄질 경우 기초단체장이 민주당일 경우 기초의원이나 광역의원은 연합에 참여한 정당들의 후보들에게 그 우선권을 넘겨주는 경우가 많았다는 점에서 보다 분명하고 명확한 후보 선정 기준이 필요할 것임.

(4) 민주노동당 공천제도와 평가

- 민주노동당의 경우 세부적인 내용에서는 그다지 주목할 만한 사항이 눈에 띄지 않지만, 가장 큰 줄기에서 보자면 가장 진보적이고 주목할 만한 내용을 담고 있음.
- 특히 여성 할당제를 50%로 규정하고 있는 조항과 전체 당원들의 직선제 규정은 정당 민주주의와 여성 평등과 정치화에 상당히 중요한 규정으로 평가할 수 있음.

〈표 5-4〉 민주노동당 공천제도 당규 규정

| 제8장 공직선거 |
|--|
| 제46조 (광역단체장 후보와 광역비례대표 의원 후보)(2001.2.24 정기당대회 개정) (2005.2.27 정기당대회 개정) ① 광역단체장 후보는 당해 시도당의 전체 당원들의 직선으로 선출한다. ② 광역비례대표의원 후보는 당해 시도당 당원들의 직선으로 선출하고, 여성에 50%이상을 할당한다. ③ 후보자 등록과 선거운동, 선거관리와 선출방식 등 광역단체장 후보와 광역비례대표 의원후보 선출과 관련하여 필요한 세부사항은 당규로 정한다. |
| 제47조 (기초단체장과 지방의회의원 후보)(2001.2.24 정기당대회 개정) (2005.2.27정기당대회개정) ① 기초단체장 후보는 당해 선거구 지역위원회 당원의 직선으로 선출한다. ② 지방의회의원 후보는 당해 지역위원회 전체 당원의 직선으로 선출한다. 단, 당해 선거구에 지역위원 회가 없을 경우의 후보 선출에 관한 사항은 당규로 정한다. ③ 후보자 등록과 선거운동, 선거관리와 선출방식 등 기초단체장과 지방의회의원 후보 선출과 관련하여 필요한 세부사항은 당규로 정한다. |
| 제48조 (인준 거부와 재선출) ① 중앙위원회는 인준을 거부할 경우 그 이유를 상세히 공개해야 한다. ② 인준이 거부되면 선출 기관에서 즉시 후보를 다시 재선출해야 한다. 이 때 인준이 거부된 후보는 후 보자등록을 할 수 없다. |
| 제49조 (공직후보선출 방법의 특례)(2008.6.22 임시당대회 개정) 각 공직후보를 선출할 때 필요시 중앙위원회의 의결에 따라 당원 이외의 참여를 보장하는 방식으로 공직선거 후보를 선출할 수 있다. |

자료: 민주노동당 당규

(5) 진보신당의 공천제도와 평가

- 진보신당의 경우 후보자 공천 과정에서 여성뿐만이 아니라 장애인까지 명확하게 규정하고 있다는 점에서 보다 진보적이고 앞선 규정을 가지고 있음.
- 당규 제 17조에 규정된 내용을 보면 ‘당직 및 공직후보자에 대하여는 여성 당원 30% 이상, 장애인 당원 5% 이상이 되도록 하되, 그 구체적인 방법에 대해서는 별도의 시행세칙으로 정하도록 한다.’라고 규정하고 있음.
- 이는 별도의 세부 규정이라는 조건에 의해 그 명확성이나 내용의 의미가 축소되어야 하지만, 적어도 여성과 장애인 공천에 대한 명확한 지분을 규정하고 있다는 점에서는 충분히 평가받을 만한 사항이라 할것임.

<표 5-5> 진보신당의 공천제도와 당규

| |
|---|
| 당헌 제8장 공직선거 |
| 제29조(각급 공직후보) 각급 공직선거 후보자 등록과 선거운동, 선거관리 등 필요한 세부 사항은 당규로 정한다. |
| 당규 제4장 선거구 및 선출정수 |
| 제16조(선거구) ① 공직후보자는 당해 공직선거의 선거구 내 당원을 선거인으로 하여 선거한다. 다만, 공직후보자의 선출 선거구를 확대·변경하고자 할 경우에는 당원협의회 운영위원회에서 결정하되, 3분의 2이상의 동의가 있어야 한다. 지역당원협의회가 없는 경우에는 광역시도당 운영위원회에서 위와 동일한 의결 방식으로 결정한다.② 당직 중 선출 대의기관(지역 대의원 및 부문 대의원)은 확정된 선거구 및 할당된 부문별로 선거한다.③ 당직 중 대표는 전국 단위로 선거한다.④ 당직 중 광역시·도당위원장, 부위원장, 사무처장은 당의 지역조직별로 선거한다. |
| 제17조(여성당원 및 장애인당원의 수) 이 규정에 의하여 선출되는 당직 및 공직후보자에 대하여는 여성당원 30% 이상, 장애인 당원 5% 이상이 되도록 하되, 그 구체적인 방법에 대해서는 별도의 시행세칙으로 정하도록 한다. |

제18조(당 대회 대의원의 수) ① 지역 대의원의 수는 당규 제9호 [대의기구 규정] 제3조에서 정하도록 한다. ② 전국위원회는 선거인명부 작성기준일 5일 전까지 중앙 선거관리위원회에 부문할당의 대상과 비율을 정하여 통지해야 하고, 중앙 선거관리위원회는 선거인명부 작성기준일 4일 전까지 그 대상 및 비율을 공고해야 한다.

제5장 선거공고

제19조(선거공고) ① 관할 선거관리위원회는 선거인명부 작성기준일 4일 전까지 자신이 총괄 관리하는 공직후보자 및 당직선거와 관련하여 다음 각 호의 내용이 기재된 공고문을 공고한다. 다만, 중앙 선거관리위원회가 관할 선거관리위원회인 선거의 경우 공고문을 공보물 등의 형태로 1회 이상 제공하는 방법으로 추가로 공고한다. 1. 선출할 공직후보자 및 당직자의 종류와 수, 선출방법 2. 선거인명부 작성기준일, 선거인명부에 대한 이의신청 기간, 선거인명부 확정일 3. 후보자등록기간, 후보자의 자격기준 4. 선거운동의 방법 5. 투표기간, 투표장소, 투표방법 6. 기타 선거관리위원회에서 결정한 사항 ② 선거인명부 작성기준일 이후 당적을 변경한 당원은 변경 전 광역시·도당 선거관리위원회의 투표구에서 투표를 해야 한다.

제6장 선거인명부

제20조(선거인명부 작성) ① 선거가 공고되면 관할 선거관리위원회는 투표 개시일 전 31일(이하 '선거인명부 작성기준일'이라 한다) 현재로 당원 중 제14조에 의한 선거권자를 투표구별로 조사하여 3일 이내(중앙 선거관리위원회가 관할하는 선거의 경우에는 7일 이내)에 선거인명부를 작성하도록 하되, 상급 선거관리위원회가 선거인명부의 작성기관일 경우 선거인명부를 작성한 후 즉시 하급 선거관리위원회(선거구가 확정된 경우 하급 선거관리위원회는 해당 선거구)로 1부씩 송부해야 한다. ② 선거인명부에는 선거권자의 성명, 입당일, 주소, 생년월일, 소속 광역시·도당, 기타 필요한 사항을 기재하여야 한다. ③ 누구든지 같은 선거에 있어 2회 이상 선거인명부에 등재될 수 없다.

제21조(선거인명부 열람) ① 제14조에 규정된 선거권자는 선거인명부를 열람할 수 있다. ② 선거인명부의 열람은 선거인명부가 해당 선거구로 송부된 다음날로부터 3일간으로 한다.

제22조(이의신청 및 선거인명부의 확정) ① 선거권자는 누구든지 선거인명부에 누락, 오기 또는 제14조에 규정된 선거권이 없는 자가 등재되어 있을 때에는 선거인명부 열람기간 내에 관할 선거관리위원회에 유선, 서면으로 이의신청을 할 수 있다. ② 관할 선거관리위원회는 이의신청의 내용을 확인하여 선거인명부를 수정한 후 선거인명부 열람기간 완료일 다음날 오후 12시까지 선거인명부를 확정해야 한다. ③ 관할 선거관리위원회는 확정된 선거인명부를 작성하되, 상급 선거관리위원회가 선거인명부의 작성기관일 경우 작성된 선거인명부를 즉시 하급 선거관리위원회로 1부씩 송부해야 한다.

제7장 후보자 등록

제23조(후보자 등록) ① 공직후보자선거 및 당직선거에 입후보하고자 하는 자는 전조 제2에 의한 선거인명부의 확정일 이후 관할 선거관리위원회가 정한 후보자 등록기간 내에 후보자 등록신청을 하여야 한다. 다만, 선출정수가 2인 이상인 선거의 경우 여성명부에 입후보하고자 하는 자는 후보자 등록신청 시 그 사실을 밝혀야 한다.② 후보자 등록신청을 하려는 자는 관할 선거관리위원회가 명시하는 서류를 후보자 등록신청서와 함께 제출하여야 한다.③ 후보자 등록신청은 본인 또는 위임장을 소지한 대리인의 방문에 의한 등록신청, 팩스(fax)에 의한 등록신청, 우편(전자우편 포함)에 의한 등록신청의 방법 중 하나로 하되, 우편에 의한 등록신청의 경우는 등록신청 마감시간까지 도착한 것에 한하여 유효하다. 다만, 관할 선거관리위원회는 팩스 및 전자우편에 의한 등록신청의 경우 등록신청 마감일 다음날까지 원본 제출을 요구할 수 있다.④ 관할 선거관리위원회는 후보자 등록신청이 있는 경우 후보자 등록신청서에 의하지 않은 후보자 등록신청 및 제2항의 구비서류를 갖추지 못한 후보자 등록신청을 제외하고는 이를 즉시 수리하고 접수증을 발부한다.⑤ 관할 선거관리위원회는 이미 공고한 후보자등록기간을 연장할 수 없다.

제24조(후보자 추천) 각급 선거에 입후보자 하는 자는 해당 선거구 내에 당적을 가지고 있는 선거권자로부터 후보자 추천을 받아 제출하되, 후보자 추천의 수는 관할 선거관리위원회가 별도의 세칙으로 정하기로 한다.

제25조(등록무효) ① 후보자 등록신청 후에 다음 각 호에 해당하는 사유가 있는 때에는 그 후보자 등록은 무효가 된다.1. 제15조에 규정된 후보자의 피선거권이 없는 것이 발견된 때2. 제23조의 규정에 위반하여 후보자 등록을 한 것이 발견된 때② 후보자 등록이 무효로 된 때에는 관할 선거관리위원회는 지체 없이 그 후보자에 등록무효의 사유를 명시하여 이를 통지해야 한다.

제26조(기호추첨) 관할 선거관리위원회는 후보자 등록신청 마감 직후 후보자 또는 위임장을 소지한 대리인이 참가한 상태에서 후보자 기호추첨을 진행한다.

제27조(후보자 사퇴) 후보자는 투표 개시일 전까지 관할 선거관리위원회에 본인 또는 대리인이 직접 방문하여 서면으로 후보자를 사퇴할 수 있다.

제28조(후보자 등록, 기호추첨, 후보자 사퇴의 공고) 관할 선거관리위원회는 후보자 등록 및 기호추첨 결과, 후보자 등록무효 및 사퇴에 대해서는 지체 없이 공고하여야 한다.

자료: 진보신당 당규

(6) 자유선진당의 공천제도와 평가

- 자유선진당의 경우 공천제도 자체의 미비점을 이야기하기는 매우 어렵지만, 실제로 진행되고 공천이 확정되는 과정에서는 규정과 당헌에 의한 진행이

잘 안 되었음.

- 지역구가 충청도의 몇몇 지역에 의존하다보니 당선가능성이 고려되기보다는 지역 연고의 후보자들 중심으로 공천이 이루어지거나 지역구 국회의원의 절대적인 영향력 아래 공천이 이루어지는 경우가 대부분이었다는 점에서 다소 실망스런 공천이 이루어졌다고 평가할 수 있음.
- 다만 여성 공천의 비율을 50%로 규정하고 이를 지키려는 노력이 있었다는 점에서는 평가할 만 한 것임.

<표 5-6> 자유선진당 공천 관련 당헌 당규

당헌 제10장 각종 공직선거 후보자 선출 및 결정기관

제29조 (공직후보자추천심사위원회의 구성)① 당의 각급 선거 후보자 추천과 관련된 공정하고 투명한 업무를 수행하기 위하여 중앙당 및 시도당에 공직후보자추천심사위원회(이하 '공천심사위원회'라 한다)를 둔다.② 중앙당 공천심사위원회는 당무회의의 추천을 거쳐 당 대표가 임명하는 여성이 포함된 9인 이내의 당 내외 인사로 구성하며, 위원장과 부위원장은 위원 중에서 당 대표가 임명한다. ③ 시도당 공천심사위원회는 시도당 운영위원회의 추천과 최고위원회의의 의결을 거쳐 당 대표가 임명하는 여성이 포함된 9인 이내의 당 내외 인사로 구성한다. 위원장과 부위원장은 위원 중에서 시도당 위원장이 임명한다. 다만, 필요한 경우 시도당 위원장은 시도당 운영위원회의 의결을 거쳐 해당 선거 지역 주민대표 위원을 3인 이내로 추가 임명할 수 있다.④ 중앙당 및 시도당 공천심사위원회에서 심사한 사항은 당무회의에서 의결한다.⑤ 기타 공천심사위원회의 구성 및 운영에 관하여 필요한 사항은 당규로 정한다.

제30조 (공천심사위원회의 업무 관장)① 중앙당 공천심사위원회는 다음 각 호의 공천과 관련된 업무를 관장한다. 1. 국회의원 선거 후보자 2. 특별시장, 광역시장, 도지사, 특별자치도지사 등(이하 '광역단체장'이라 한다) 선거 후보자 3. 비례대표 국회의원 선거 후보자② 시도당 공천심사위원회는 다음 각 호의 공천과 관련된 업무를 관장한다. 1. 자치구의 구청장, 시장, 군수 등(이하 '기초단체장'이라 한다) 선거 후보자 2. 시도의회 의원(이하 '광역의회의원'이라 한다) 선거 후보자 3. 자치구시군의회의 의원(이하 '기초의회의원'이라 한다) 선거 후보자 4. 비례대표 광역의회의원 선거 후보자 5. 비례대표 기초의회의원 선거 후보자 ③ 시도당 공천심사위원회 구성이 현실적으로 곤란하거나 지역사정 등을 고려하여 필요한 경우에는 최고위원회의의 의결을 거쳐 중앙당 공천심사위원회가 시도당 공천심사위원회의 업무를 대행할 수 있다.

④ 공천심사위원회가 정해진 기간 내에 공직후보자를 추천하지 아니하는 경우 최고위원회의의 심의를 거쳐 당무회의에서 의결한다. ⑤ 중앙당 및 시도당 공천심사위원회의 결정에 이의가 있거나 불복하는 자는 심사결과 발표일로부터 3일 이내에 중앙당 공천심사위원회에 이의를 제기하여 재심을 받을 수 있다. ⑥ 재심신청이 있는 경우 중앙당 공천심사위원회는 4일 이내에 재심사하여 이를 의결한 후 그 결과를 최고위원회의에 즉시 보고하여야 한다. 최고위원회는 재심결정이 타당하다고 인정하면 후보교체, 재경선 실시 등 적절한 조치를 취하여야 한다. 후보교체가 있을 경우에는 당무회의의 인준을 받아야 한다. ⑦ 공직후보자로 추천되거나 확정된 자가 법규 위반 등으로 입후보등록이 불가능한 경우에는 추천을 무효로 하고 재 추천할 수 있다. 이 경우에는 최고위원회의에서 후보자를 선정하여 재 추천한다. ⑧ 기타 공천심사위원회의 업무에 관하여 필요한 사항은 당규로 정한다.

제31조 (공천심사위원회의 권한) ① 당 소속 각급 공직후보자에 대한 공모 ② 당 소속 각급 공직후보자에 대한 심사 또는 추천

제32조 (선거대책 및 선거관리기구) ① 각급 공직선거에 효율적으로 대응하기 위하여 당무회의의 의결에 따라 선거대책위원회 또는 선거관리위원회를 임시로 설치할 수 있다. ② 선거대책위원회, 선거관리위원회의 위원장 및 위원은 당 대표가 추천하고 최고위원회의의 심의를 거쳐 당무회의에서 결정한다. ③ 선거대책위원회 및 선거관리위원회의 구성 및 운영 등에 관하여 필요한 사항은 당규로 정한다.

제36조 (기초단체장, 시도의회 의원, 자치구시군 의회 의원 후보자의 추천) ① 자치구시군의 장 등 기초단체장, 시도의회의원 및 자치구시군 의회 의원 후보자 추천은 경선을 원칙으로 한다. 경선방식은 시도당 공천심사위원회의 결정에 따라 당원경선, 국민경선, 여론조사 등을 실시한다. 다만, 시도당 공천심사위원회의 결정에 따라 면접, 정책검증, 후보 간 토론회 등으로 갈음할 수 있다. ② 시도당 공천심사위원회가 후보자를 심사할 경우 당해 국회의원 및 당원협의회 위원장은 공천심사위원회의 회의에 참석하여 의견을 개진할 수 있다. 다만, 국회의원 및 당원협의회 위원장이 후보자인 경우는 그러하지 아니하다. ③ 시도당 공천심사위원회가 후보자를 추천한 경우 당무회의의 의결로 확정한다. ④ 시도당 공천심사위원회가 선거 전략상 특별한 고려가 필요한 지역을 선정할 경우 당 대표는 최고위원회의의 의결을 거쳐 후보자를 결정할 수 있다. ⑤ 기초단체장, 시도의회 의원, 자치구시군 의회 의원 후보자의 추천방식 및 후보자 자격심사에 관하여 기타 필요한 사항은 당규로 정한다.

제37조 (비례대표 시도의회 및 비례대표 자치구시군 의회 의원 후보자의 추천) ① 비례대표 시도의회 및 비례대표 자치구시군 의회 의원 후보자 추천은 시도당 공천심사위원회의 심사와 추천을 거쳐 당무회의에서 의결한다. 다만, 법령이 정한 비율에 따라 여성후보자가 50% 이상 포함되도록 성별 교차식으로 명부를 작성하되, 순위의 매꿀수는 여성을 추천한다. ② 비례대표 시도의회 및 비례대표자치구시군 의회 의원 후보자의 선출 및 추천에 관한 기타 필요한 사항은 당규로 정한다.

제38조 (전략지역 선정 등)① 각종 공직선거에서 당의 취약지역이나 공모에 신청한 후보자의 선거경쟁력이 현저히 낮다고 판단한 지역에 대해서는 당 대표가 최고위원회의의 의결을 거쳐 전략지역으로 선정할 수 있다.② 제1항에 따라 전략지역이 된 지역에 대해서는 최고위원회의가 후보자 선정 등의 업무를 관장한다.③ 전략지역의 선정과 관련하여 필요한 사항은 당규로 정한다.

제40조 (경선불복에 대한 제재) 모든 당직선거와 공직후보자 선출을 위한 선거에 출마한 후보자가 그 결과에 불복하는 행위를 한 때에는 공직선거일 기준 5년 간 복당을 금지한다.

자료: 자유선진당 당규

(7) 국민참여당의 공천제도와 평가

- 이번 6.2 지방선거에서 새롭게 선을 보인 국민참여당은 노무현 정부 시절의 열린우리당 출신과 노무현 정부의 각료들이 주축이 되어 창당한 정당임.
- 국민참여당의 지방의회 의원후보 공천제도의 주요 특징은 후보자로서의 자격이나 공천 기준이 상당히 엄격하다는 점임
- 대개의 정당들이 당선가능성을 들어 부적격자를 공천한 사례를 자주 보았던 데에 비하면 국민참여당의 경우에는 공천 기준 자체가 상당히 엄격했던 점이 두드러진 특징이라 할 수 있을 것임.
- 또한 지방의회 수준에서는 다른 정당과의 연합공천에도 비교적 적극적이었던 특징도 볼 수 있었음.

<표 5-7> 국민참여당의 공천제도 관련 당규

당헌 제 9조 공직후보자 추천 규정

제3조 (선거관리기구)

①전조의 공직후보자추천을 위한 선거사무는 중앙당선거관리위원회(이하 '중앙당선관위'라 한다)가 총괄한다.②중앙당선관위는 전조 제2호, 제3호의 공직후보자추천을 위한 선거사무

를 시·도당선거관리위원회(이하 '시·도당선관위'라 한다)에, 전조 제4호의 공직후보자추천을 위한 선거사무를 지역위원회에 위임할 수 있다. ③제1항, 제2항의 해당 선거관리위원회(이하 '선관위'라 한다)는 해당 선거일 30일전까지 구성하여야 하며, 공직선거법 제20조에 따라 확정된 선거구 안에 해당 선거구선거관리위원회(이하 '선거구선관위'라 한다)를 구성하여 선거사무를 위임할 수 있다.

제 2장 후보자 추천과 자격

제4조 (신청 및 자격)

① 공직선거법 제16조의 피선거권이 있는 자가 제2조 각 호의 당 공직후보자 추천을 받고자 할 때에는 당헌 제70조에 따라 해당 예비후보자자격심사위원회(이하 '자격심사위'라 한다)에 피선거권 등에 관한 증명서류를 첨부하여 서면으로 신청하여야 한다. ② 전항에 따라 서면으로 신청한 자는 해당 자격심사위의 통지에 따라 심사를 받아야 한다. ③ 해당 자격심사위에 신청한 자가 부적격의 사유 등으로 심사를 통과하지 못하였을 때에는 관할선거구선거관리위원회에 우리 당의 예비후보자로 등록할 수 없다.

제5조 (신청 기간)

① 전조에 따른 신청 기간은 최고위원회가 정한다. ② 신청 서류의 접수는 공휴일에도 불구하고 매일 오전 9시부터 오후 6시까지로 한다.

제6조 (신청 절차)

① 제4조에 따라 신청하고자 하는 자는 다음 각 호의 서류를 해당 자격심사위에 제출하여야 한다. 1. 후보추천신청서 1부(별지 제20호) 2. 당적증명서 1부(별지 제21호) 3. 당비납부증명서 1부(별지 제22호) 4. 이력서 1부(별지 제10호) 5. 자기소개서 1부(별지 제23호) 6. 서약서 1부(별지 제11호) 7. 호적초본 및 주민등록등본 각 1부 8. 공직선거법 제49조 제4항 제2호 내지 제5호의 재산신고서(「공직자윤리법」 제10조의 2제1항의 규정에 의한 등록대상재산에 관한 사항), 병역신고서(「공직자 등의 병역사항신고 및 공개에 관한 법률」 제9조 제1항의 규정에 의한 병역사항에 관한 신고서), 납세증명서(최근 5년의 후보자, 그의 배우자와 직계 존·비속의 소득세·재산세·종합토지세의 납부 및 체납증명서) 및 범죄경력증명서류 각 1부 9. 최종학력 증명서(「초·중등 교육법」과 「고등교육법」에서 인정하는 정규학력과 이에 준하는 외국의 교육과정을 이수한 학력의 증명서를 말한다) 10. 기타 해당 자격심사위가 필요하다고 인정하는 서류 ② 해당 자격심사위는 제1항의 신청서류를 접수한 때에는 지체 없이 별지 제25호 서식에 의한 신청접수증을 신청인에게 교부하고, 예비후보자명부를 작성한다. ③ 자격심사위는 전항의 예비후보자명부를 해당 공천심사위에 송부하고, 신청 서류의 사본을 보관한다.

제 3장 심사

제7조 (예비후보자자격심사위원회)

① 당헌 제70조의 자격심사위는 예비후보자 자격을 심사하여 당의 이념과 취지에 비추어 공직후보자가 되기에 적합하다고 인정되는 사람에게 공직선거법 제60조의2의 규정의 예비후보자로 관할선거구선거관리위원회에 등록할 자격을 부여한다. ② 자격심사위는 당의 이념, 취지 및 선거 전략을 숙지하고 있는 당내 인사로 구성한다. ③ 자격심사위는 예비후보자등록을 위한 자격을 심사하기 위하여 공직선거법 제60조의2의 규정에 따라 예비후보자등록 신청을 받아 15일 이내에 심사를 완료하고 예비후보자 등록 자격을 부여한다. ④ 자격심사위는 서류심사, 여론조사, 개별면접 및 집단인터뷰 등을 통하여 당성과 당기여도 등 예비후보자의 자격을 심사하고 심사위원의 다수결에 의해 예비후보자등록 자격을 부여한다. ⑤ 자격심사위는 예비후보자심사 종료 즉시 예비후보자등록명부를 작성하여 공천심사위에 송부하여야 한다. ⑥ 자격심사위의 심사를 거치지 않았거나 예비후보자 등록 자격을 부여받지 못한 자가 공직선거법 제60조의2의 규정에 따라 관할선거구선거관리위원회에 등록된 경우 자격심사위는 지체 없이 당원자격을 박탈할 수 있다. 이 경우 자격심사위는 중앙당 및 시·도당 당헌당기위원회에 통보하여야 한다.

제8조 (공천심사위의 설치 등)

① 중앙위원회는 당헌 제72조에 따라 중앙당에 공천심사위를 설치한다. ② 시·도당 상무위원회는 당헌 제73조에 따라 시·도당에 공천심사위를 설치한다. ③ 제1항, 제2항의 공천심사위의 활동기간은 설치일로부터 공직후보자 등록 마감일까지로 한다.

제9조 (공천심사위의 심사 등)

① 공천심사위는 공정하고 신속하게 심사하여야 한다. ② 공천심사위는 공정한 심사를 위하여 서류심사, 면접, 집단토론, 현지조사와 여론조사 등을 시행할 수 있다. ③ 공천심사위는 심사가 완료된 때에 심사결과를 신청자 본인, 최고위원회 및 해당 시·도당 집행위원회에 통보한다. 이 경우에는 심사 관련 서류를 함께 송부할 수 있다. ④ 공천심사위의 심사결과, 선거구에 예비후보자가 1인일 경우 공천심사위는 최고위원회와 해당 시·도당 집행위원회에 그 결과를 보고하여야 한다. ⑤ 공천심사위는 경선후보자를 3인 이내로 정하며, 만약 경선후보자 중 여성이 포함되어 있는 선거구에서 여성후보자가 4위의 점수를 받은 심사결과가 나왔을 때 그 여성후보자가 3위의 후보자를 대신하여 경선후보자가 된다.

제9의1 (공천심사위의 보고 의무)

① 공천심사위는 심사·결정한 사항에 대해 당대표 또는 시·도당위원장에게 보고하여야 한다. 단, 시·도당공천심사위는 기초단체장 후보자에 대해서는 당대표에게 보고하여야 한다. ② 위원회는 당대표 또는 시·도당위원장이 보고를 요구할 경우 즉시 응해야 한다.

제9조의2 (당대표 등의 재심의 요구권)

① 당대표는 최고위원회와 협의하여 당헌 제27조 제8호의 규정에 의한 재심을 요구할 수 있다. ② 시·도당위원장은 집행위원회와 협의하여 당헌 제47조 제7호의 규정에 의한 재심을 요구할 수 있다. ③ 당대표 또는 시·도당위원장이 재심을 요구할 때 해당 시

역구 또는 비례대표 후보자에 대한 공직후보자 심사·결정 절차는 즉시 중지되고, 해당 공천심사위는 재심의 하여야 한다. ④ 당대표가 기초단체장 후보자로 심사·결정된 사항에 대해 재심의를 요구할 때 당대표는 중앙당공천심사위 또는 시·도당공천심사위로 재심의 기관을 지정할 수 있다.

제10조 (부적격기준)

자격심사위는 당헌 제72조 제7항에 따라 당의 이념과 취지에 비추어 다음의 각호를 종합적으로 참조하여 후보자로서 부적격 여부를 심사하여 정한다. 1. 다른 당의 당적을 보유한 자 2. 당선되더라도 법령에 의해 그 직무를 수행할 수 없는 자 3. 신청 시 학력, 이력, 기타 중요한 사항을 허위로 기재한 자 4. 경선불복 등 해당행위를 한 자 5. 고문 등 반인도적 범죄, 파렴치 범죄, 부패범죄, 공직자의 직무상 범죄, 기타 중대한 범죄의 전력이 있는 자 6. 공직선거법 제18조에 의한 선거권이 없는 자 7. 당의 강령 및 기본정책에 명백히 어긋나는 행위를 한 자 8. 당직선출 선거과정에서 규정위반으로 징계를 받았던 자 9. 기타 공직후보자로 추천되기에 부적합하다고 인정되는 중대한 사유가 있는 자

제 4장 선거일의 결정 및 공고

제11조 (선거관리의 위탁)

① 각급 선관위는 공직선거에 추천할 후보자를 선출하기 위하여 실시하는 경선관리를 중앙 또는 관할선거관리위원회에 위탁할 수 있다. 이 경우 본선거의 선거기간개시일전 30일까지 경선을 실시하여야 한다. ② 공직후보자선거관리의 위탁에 필요한 사항은 공직선거후보자추천을 위한 경선사무관리규칙을 준용한다.

제12조 (경선기간)

① 경선기간은 경선후보자등록마감일 다음날부터 선거일까지를 말한다. ② 경선의 선거는 공천심사위가 해당 선관위에 경선 실시를 통보한 다음날로부터 다음 각 호가 규정한 일수를 넘길 수 없다. 1. 시·도지사의 후보자 선거는 15일 2. 기초단체장 후보자의 선거, 지방의원 선거는 10일

제13조 (선거일의 공고)

① 해당 선관위위원장(이하 “위원장”이라 한다)은 선거일전 10일까지 선거일을 공고한다. 단 시·도지사의 경우에는 선거일전 15일까지 선거일을 공고할 수 있다. ② 선거일 공고를 선거일전 10일까지 할 수 없는 부득이한 사유가 있는 때에는 당대표 또는 시·도당 위원장의 재가를 얻어 선거일 공고를 변경할 수 있다.

자료: 국민참여당 당규

3) 6.2 동시지방선거 공천 관련 쟁점

○ 6.2 동시지방선거는 선거 결과만큼이나 몇 가지 측면에서 쟁점이 특이한 원

칙이 관철되는 결과를 낳았음.

- 가장 주요한 쟁점들은 여성할당제 도입, 한나라당과 민주당이 채택한 공천 배심원제도의 채택, 지방의회 의원 선거와 함께 최초의 교육의원 직접선거 실시, 야권에서 제기된 5+4의 연합공천이 일부 지방을 중심으로 시행되었다는 점, 그리고 8가지 유형의 지방자치 관련 동시선거라는 사실 등이 그러한 내용이었고, 이를 반영하듯 그 어느 때보다 선거 결과에 대한 관심이 높았음.

(1) 정당공천제

- 현행 지방자치법은 지방의회의원 및 지방자치단체장 선거의 경우 정당 공천을 허용하고 있음.
- 그러나 기초단위 선거의 경우 정당공천제를 폐지하자는 주장이 지속적으로 제기되고 있음. 지방선거에서 정당공천제가 시행된 유래를 살펴보면 과거 50~60년대에는 지방선거에서 정당 참여와 관련된 규정을 두지 않음으로써 후보자의 정당 공천을 묵시적으로 인정하였음.
- 1991년 지방선거가 재실시된 이후 2006년까지 기초의회의원 선거에서는 정당공천제가 허용되지 않았음.
- 2006년 이후 지방의 자치단체장과 의회의원 선거에서는 정당공천제가 허용되었으며, 2010년 선거의 경우 정당공천제 폐지 논란에도 불구하고 폐지되지 않았음.
- 지방선거에서의 정당공천제 허용 여부는 1991년 지방선거 제 실시 해부터 중요한 논란의 대상이었음.

〈표 5-8〉 지방선거 정당공천제 실시 현황

| 년도 | 선거 종류 | 정당 추천 |
|----------------------|----------|---------|
| 1991 | 시·군·구 의원 | 정당추천 불가 |
| | 시·도 의원 | 정당추천 허용 |
| 1995 1998 2002 | 시·군·구 의원 | 정당추천 불가 |
| | 시·도 의원 | 정당추천 허용 |
| | 시·군·구청장 | |
| | 시·도지사 | |
| 2006 2010 | 시·군·구 의원 | 정당추천 허용 |
| | 시·도 의원 | |
| | 시·군·구청장 | |
| | 시·도지사 | |

○ 공천제를 찬성하는 입장에서는 다음과 같은 점을 들어 정당공천의 필요성을 논하고 있음.

- 첫째, 정당의 책임정치 구현을 위해 필요하다는 논리.
- 둘째, 정당공천은 유권자들이 후보자를 선택하는 중요한 기준이 될 수 있다는 논리.
- 셋째, 중앙정부와 지방정부의 연계성을 위해 정책의 연속성을 보장할 수 있다는 논리.

○ 이에 반해 정당공천을 반대하는 입장에서는 다음과 같은 부정적 견해를 밝히고 있음.

- 첫째, 정당 참여가 배제된다고 하더라도 정당 영향력 감소는 상관이 없다는 입장인데, 이는 부정부패를 염려하는 입장에 대해서는 제도와 과정의 문제를 지적하고 있는 것임.
- 둘째, 지역구 국회의원의 영향력으로 인해 순수한 지방자치 본래의 의미

를 퇴색한다는 입장인데, 이는 지방정치의 중앙 예속을 강화시키며, 공천을 둘러싼 비리의 발생 가능성을 높이고, 지역 국회의원의 영향력을 강화시킨다는 입장임.

(2) 공천배심원제

- 6.2 동시지방선거 과정에서 관심을 끌었던 공천 방식 가운데 하나가 공천배심원제임.
- 모든 정당이 채택하지는 않았지만 한나라당과 민주당이 중심이 되어 국민/시민공천배심원제를 채택하였음.
- 그러나 한나라당의 경우에는 중앙당과 시·도당에 국민공천배심원단을 구성하여 전략지역 및 비례대표 후보자를 심의하였음.
- 이는 중앙당과 시·도당의 이원적 체제에 의해 작용되었다는 것을 의미하고, 시·도당 국민공천배심원단이 광역 및 기초의회 의원을 심의대상으로 삼았다는 점에서 의미 있는 시도였음.
- 국민공천배심원단은 각계 인사 30명 이상으로 구성하여 공천을 진행하였지만, 유감스럽게도 6.2 동시지방선거에서 국민공천배심원단은 제 역할을 하지 못한 것으로 평가할 수 있음.
- 이러한 부정적 평가의 가장 큰 이유는 국민공천배심원단 역할의 제한성인데, 다시 말해, 후보 결정에 직접적인 영향력을 행사하지 못하고 단지 결정된 후보에 대한 재심 요청권만을 가지고 있었다는 점임(재적 2/3의 의결).
- 민주당의 경우에는 오래 전부터 관심과 시행 절차가 비교적 세분화되어 있

다는 점에서 심의와 선출이 함께 진행되었다는 점에서 긍정적 평가를 받을 수 있을 것임.

- 제5회 전국동시지방선거후보자추천을 위한 시민공천배심원경선시행세칙'(2010. 3. 7 제정)을 통해 배심원경선의 구체적인 사항을 규정하고 있는데, 이 규칙에 따르면 시민공천배심원단은 해당 선거구 유권자로 구성된 “현지 배심원” 100인 이상과 각 계층을 대표할 전문가들로 구성된 100인 이상의 “전문 배심원”으로 구성됨.
- 배심원경선은 후보자의 정견발표, 패널토론, 후보자간 상호토론, 배심원 서면 질의 등의 다양한 방식의 토론회와 배심원 선거를 통한 후보 선출 과정으로 진행되었음.
- 그러나 민주당이 실시한 시민공천배심원 경선 지역 12곳은 지방의회 의원 공천이 아닌 관역자치단체장과 기초자치단체장 후보 선출이었다는 점에서 아쉬움이 남음.

(3) 여성할당제

- 6.2 동시지방선거에서는 최초로 시행된 제도가 있는데, 그 중 하나가 바로 지역구 선거에서의 여성할당제였음.
- 2010년 1월 25일 개정된 공직선거법에서는 지역구 지방의회의원 선거의 경우 광역 혹은 기초의회의원 선거 중 어느 하나의 선거에 국회의원 지역구마다 1명 이상을 여성후보로 추천하도록 하는 조항이 포함되었음.
- 또한 여성할당 규정을 위반할 경우 해당 국회의원지역구의 지방의회선거 후보자 등록을 무효로 하는 제재 조항이 마련되어 6.2 동시지방선거에서

여성 후보의 비율이 높을 것으로 기대되었음.

- 실제 선거 결과에서도 2006년 지방선거와 비교한다면 여성 후보자수와 당선자수에서 증가한 것으로 나타났음.
- 먼저 후보자의 경우 광역의회와 기초의회 모두 약 6% 정도 여성후보 비율이 증가하였음.
- 반면 당선자수를 보면 기초의회의 경우 여성의원 당선자수가 2006년에 비해 6.5% 증가하여 상당한 효과를 창출한 것을 알 수 있음.
- 반면 광역의회의 경우 여성의원의 비율은 2.7% 증가하는데 그침.
- 이는 상대적으로 기초단위 선거에 비해 광역단위 선거에서 여성의 선거 경쟁력이 떨어지기 때문이라고 볼 수 있는데, 다음의 <표 5-9>와 <표 5-10>을 보면 더욱 이러한 정치적 의미를 살펴볼 수 있음(이정진 2010).

<표 5-9> 2006년 지방의회의원선거 결과

| 구분 | 후보자수 | | | 당선자수 | | |
|------|-----------------------|----------|-------|----------------------|----------|-------|
| | 전체 | 여성 | 여성/전체 | 전체 | 여성 | 여성/전체 |
| 광역의회 | 2,279 (2068+ 211)* | 지역구: 107 | 10.7% | 733 (655+ 78) | 지역구: 32 | 12.1% |
| | | 비례: 136 | | | 비례: 57 | |
| 기초의회 | 9,020 (7995+ 1025) | 지역구: 391 | 12.7% | 2,888 (2513+ 375) | 지역구: 110 | 15.1% |
| | | 비례: 750 | | | 비례: 327 | |

〈표 5-10〉 2010년 지방의회의원선거 결과

| 구분 | 후보자수 | | | 당선자수 | | | | |
|------|---------------------|-------|----------|-------|---------------------|-------|----------|-------|
| | 전체 | 여성 | 여성/전체 | 전체 | 여성 | 여성/전체 | | |
| 광역의회 | 2,030 (1764+266) | 333 | 지역구: 154 | 16.4% | 761 (680+81) | 113 | 지역구: 55 | 14.8% |
| | | | 비례: 179 | | | | 비례: 58 | |
| 기초의회 | 6,735 (5823+912) | 1,281 | 지역구: 552 | 19.0% | 2,888 (2512+376) | 626 | 지역구: 274 | 21.7% |
| | | | 비례: 729 | | | | 비례: 352 | |

○ 그러나 이번 지방선거에서 나타난 여성할당제에 대한 문제는 몇 가지 측면에서 보완과 제도에 대한 근본적 고민이 필요함.

- 첫째, 지역구 여성할당제는 남성의 피선거권을 제한하는 역차별적 요소이며, 이는 위헌적 요인으로 해석될 수 있음.
- 둘째, 여성후보 공천에 대한 현실적 어려움. 지방으로 갈수록 여성 정치인 지망생이 많지 않을 뿐만 아니라 경쟁력을 갖춘 후보가 많지 않다는 점에서 현실적인 장벽이 존재함.
- 셋째는 여성할당제가 갖는 효율성 여부인데, 여성의 권리증진과 정치적 기능의 강화라는 측면에서 이해될 수 있는 면이 있지만, 여성의 정치력과 지방 행정 능력 및 역할이 남성에게 비해 우월하다는 객관적 평가 자체가 쉽지 않기 때문.

○ 그럼에도 불구하고 이번 6.2 동시지방선거에서의 여성할당제는 적지 않은 정치적 기여를 한 것은 사실임.

4. 결론

○ 이번 6.2 동시지방선거는 선거결과 뿐만 아니라 몇 가지 측면에서 중요한 정치적 의미를 지적할 수 있을 것임.

- 첫째는 8개 영역에서 치러진 동시지방선거라는 점은 해방 이후 최대의 지방선거라는 의미가 있고, 더욱이 지역 자치의 상징이라 할 수 있는 교육의원과 교육감 선거까지 함께 실시되었다는 점에서 큰 의미를 부여할 수 있을 것임.
 - 지방의회 의원과 광역의회 의원 공천과 관련하여서도 이전에 비해 공천 제도 자체가 진일보한 측면이 있지만, 여전히 지역구 국회의원이나 중앙당의 개입이 과도한 측면이 있었다는 점에서 아쉬움이 남음.
 - 그럼에도 불구하고 지방정치, 생활정치가 점점 자리 잡으면서 몇몇 지역을 중심으로 정당의 영향력이나 국회의원의 영향력이 이전만큼 강력하지 않았다는 점을 고려한다면, 풀뿌리 지방자치의 의미를 되살리고 있다고 볼 수 있을 것임.

- 두 번째는 6.2 동시지방선거 제도가 갖는 법률적이고 제도적인 측면에서의 보완이나 새로운 정비보다는 지방자치 본래의 의미를 되살리는 쪽으로 현실적 적용의 유용성을 증가할 필요성이 존재함. 즉, 지역에서의 주요한 이슈에 대하여 유연한 대응과 접근이 필요하다고 할 수 있을 것임.

- 세 번째는 정당공천제와 연합공천이라는 정당 관련 규정과 법규의 통일적이고 이해 가능한 수준으로의 정비가 필요하다고 할 것임.
 - 광역단체장이나 시도 자치단체장 선거는 모르겠지만, 적어도 지방과 지역(읍면구 단위)에서는 정당공천의 필요성에 대해 재고할 필요가 있으며, 연합공천 이후의 선거활동이나 과정 등에 대해서도 보다 현실에 적합한 법 규정과 제도적 통일이 필요하다는 판단임.
 - 특히 구의원 선거의 경우 일방적으로 폐지하는 것이 바람직할 것인가에 대하여는 ‘정치의 과잉’만큼이나 위험한 ‘정치의 효율성’이 바람직한 것인가에 대하여는 진지한 재고가 필요할 것임.

- 이는 효율성의 문제라기보다는 권한과 제도적 정비를 통해 충분히 보완되고 활용할 수 있는 부분이기 때문임.
- 이제 지방선거를 통해 나타난 문제들은 선거의 모든 주체들이 진지하게 고민할 시점임.
- 이번 지방선거를 통해 드러난 국민의 의지와 제도적 문제점들은 우리 모두가 진지하게 고민하고 개선해야할 것임.
- 이는 풀뿌리 지방자치의 의미를 보다 적극적으로 발전시키고 향후 생활정치의 장으로서 지방자치가 국민과 밀착할 수 있는 제도라는 점을 강조하면서 결론에 갈음함.

VI. 종합 및 제언

- 이 연구는 한나라당과 민주당 등 한국의 주요 정당들이 지난 2010년 6.2지방선거를 앞두고 시행한 광역 및 기초단체장, 그리고 지방의회 후보들에 대한 공천사례를 분석함으로써 민주적이며, 실현가능한 제도개선 방안을 제시하기 위하여, 지방선거에서 적용된 한나라당과 민주당 등 주요 정당들의 공직후보선출방식의 제도적 특성을 분석하였음.
- 이러한 문제인식에서 외국의 공천제도와 한국형 공천제도에 대한 이론적·경험적 논의를 전개하였고, 특히 이번 지방선거에서 새로 도입된 ‘국민배심원공천제도(시민참여배심원제도)’를 중심으로 후보자 공천과정을 광역자치단체장 후보선출과정, 기초자치단체장 후보자 선출과정, 그리고 광역 및 기초 지방의회 의원 공천과정으로 세분하여 연구하였음.
- 먼저 공직후보선출방식을 둘러싸고 진행되어온 학계의 논쟁을 개방화론과 정당중심론으로 구분하여 살펴보고, 당원 및 시민의 참여와 후보자들의 경쟁성을 한축으로 다른 축으로 개방성 및 분권화 등 두 가지 차원에서 지난 6.2 지방선거에서 이루어진 후보공천방식의 제도적 특성에 대한 분석을 시도하였음.
- 연구결과 최근 한나라당과 민주당이 공천배심원제 등 공천제도의 변화를 시도하였음에도 불구하고, 이들이 정당지도부의 지방정당조직의 통제와 선거 시장에서의 경쟁력을 높이기 위한 시도였으며, 사실상 공천과정이 당원의 참여가 배제되고, 여론조사를 이용한 중앙당 최고위원회와 공천심사위원회 주도로 이루어졌다는 점에서, 유사민주주의적 형태에 머물고 있다는 점을 보여주었음. 유럽정당형 또는 미국정당형과 달리 개방적 공천방식이 일부 포함된 비경쟁적 중앙당 중심의 공천방식을 여전히 탈피하고 있지 못

하다는 것임. 그리고 이러한 공천방식은 공천을 받지 못한 상당수의 현직자 치단체장이 무소속으로 출마한 사실에서 잘 드러나듯이 유일한 게임의 룰로서 받아들여지고 있지 못함.

- 2010 지방선거 공천제도에 대한 연구결과를 세부 주제별로 종합하고 제안해보면 다음과 같음.

1. 외국의 정당공천제도 및 한국형 공천제도 종합 및 제안

- 영국은 미국이나 독일과는 달리 의회 의원의 후보자 선출절차에 대한 법적인 규정이 없고 세부적인 절차를 정당에 위임하고 있는 까닭에 후보자 선출절차에 모든 정당이 동일하지 않음. 미국과 독일의 경우를 제외한 대부분의 경우에 의회 의원 후보자의 선출과정은 대개 정당의 당헌과 당규에 위임되어 있고 연방이나 주의 법률로 규정한 경우는 많지 않으며 따라서 중앙이나 지방의 공적인 선거관리기관이 관리·감독하는 것도 예외적임.
- 공직후보 선출과정에서 분권화와 개방화를 통한 민주성만을 강조하여 후보자 선출의 전권을 경선으로만 종결할 경우 현실적으로 많은 문제점을 낳을 수 있음. 첫째, 지역주민에게 생소하고 조직력을 갖고 있지 못한 개혁적 신진 인물의 발굴과 훌륭한 경력과 전문성을 갖춘 인물의 등장을 어렵게 만듦. 둘째, 과열·혼탁·불법 경선을 막을 수 있는 최종적인 안정 장치가 없음. 셋째, 선중앙당심사-후국민참여경선 방식은 경선에 패배한 사람이 불법 선거를 이유로 상대방을 고발할 경우, 여기에 효율적으로 대처할 수 있는 제도적 장치도 부재함. 넷째, 여성 후보들에 대한 진입 장벽이 지나치게 높음. 다섯째, 현재와 같이 국민참여 경선과 전략공천을 혼합하는 형식은 효율성이 극도로 떨어짐.
- 생산적이고 효율적인 공천을 위해서는 적어도 “누가 선출하는가?(선출권

자),” “누가 후보가 될 수 있나?(후보 자격),” “어디에서 선출하는가?(선출 단위),” “어떤 방식으로 선정하는가(선정방식)”을 파악해야 함. 우리나라 주요 정당의 총선 후보선정 제도를 종합적으로 평가해보면 우리가 지향해야 할 방향은 유권자에게 선출권을 부여하는 소위 ‘완전국민참여경선제’임. 하지만 이러한 제도가 정착되기 위해서는 많은 시간과 노력이 필요함.

- ‘공천배심원단’ 제도가 정착하기 위해서는 다음과 같은 조건들을 충족시킬 필요가 있음. 우선, 공천심사위 구성에서 외부인사와 여성 참여 비율을 최소 50% 정도로 유지하도록 해야 함. 또한, 최소 6개월 당적 보유자를 공천 후보 대상으로 삼는 것이 필요함. 후보자의 탈법, 위법 사실이 일어나면 후보 선출이후에도 자격을 박탈시키고 중앙 공천심사위가 최종 후보를 선정하도록 함. 선거법도 개정하여 공천의 투명성을 확보해야 함. 각 정당은 모든 공천 과정을 기록한 후 회의록 선관위에 제출하는 것을 의무화할 필요가 있음. 공천시기도 선거시기와 마찬가지로 법으로 정해서 최소 3개월전에 공천을 마무리하도록 할 필요가 있음. 중앙선관위가 각 정당의 공천 배심원단에 대한 관리를 담당하도록 하고 관리에 필요한 비용을 충당하도록 하는 것도 검토할 필요가 있음. 정치 신인이 현역 의원과 당원 협의회 위원장과 차별 없이 경쟁하도록 예비 후보자의 활동 기간을 최소 6개월로 상향 조정하고, 예비 후보자가 총 선거 비용의 50%까지 후원금을 거둘 수 있도록 후원금제도를 바꿀 필요가 있음. 또한, 선거운동 시 유권자와의 대면 접촉을 강화하는 방향으로 선거법을 개선할 필요가 있음.

2. 광역자치단체장 정당공천 종합 및 제언

- 이번 지방선거에서 광역자치단체 공직후보자의 선정과정은 2006년에 비해 후퇴했다고 할 수 있음. 무엇보다 공직후보자의 결정방식에 있어 전략공천 위주의 폐쇄성, 공직후보 선출권자 자격의 개방성, 공천과정의 분권화 등에서 적지 않은 문제점을 보이고 있음. 구체적으로 보면 지방정치의 지방화를

위해 공직후보 선정방식과 선정과정의 분권화가 필요하다고 판단됨. 독일의 사례처럼 정당이 후보자를 공천할 때 당원에 의해서 직접·비밀 투표에 의한 민주적이고 공정한 공천과정을 통해서 후보자를 선출함으로써 지방정치와 지역정당의 발전에도 기여할 수 있을 것임.

○ 또한 상향식 공천제도를 정당법과 정당의 당헌·당규에 규정함으로써 당 지도부 또는 지역구 국회의원의 후보자 공천의 전횡을 방지하게 될 것이고, 지방선거가 정당 지방조직의 정상화 및 지역정치 발전에도 기여하게 될 것임. 정당의 지방조직 복원의 출발점은 새로운 지구당을 통해서 정당정치의 복원에 기여하는 효과가 있게 될 것임. 상향식공천은 대중 의견 수렴의 확대를 가져오고, 후보들의 대표성이 강화되는 효과도 발휘될 수 있을 것임. 다만 상향식 공천이 제도화되고 정착되기 위해서는 다음의 조건들이 선결되어야 할것임.

- 첫째, 정당공천은 절차가 미리 마련되고 공개되어야 하며, 미국, 독일과 마찬가지로 정당의 당헌 뿐 아니라 법적으로 상향식 공천에 대한 명확한 규정이 마련되어야 함.
- 둘째, 후보자격에 있어 중앙당 지도부에 의한 폐쇄적인 공천이 아닌 개방적인 형태로 변화해야 하며, 공천 결정권에 있어서도 중앙 집중에서 탈피해 분권화가 이루어져야 할것임.
- 셋째, 후보자 선출방법에 있어서도 중앙의 획일적인 선출방법을 따라가는 것을 벗어나서 지역정당 구성원의 합의에 의한 민주적 선출방법에 의해서 이루어져야 함. 예를 들어 예비선거제도나, 이번에 도입된 국민배심원제나 시민배심원공천제도와 같은 다양한 방법 등을 시도해 볼 수 있을 것임.

○ 한편으로, 공직후보 선정방식과 공천시기의 제도화와 관련하여 개선책이 필요할 것임. 공천방식과 시기의 제도화를 통해 예측 가능한 정치의 실현이

보다 앞당겨질 것이며, 이는 정당정치의 발전에도 도움이 될 것이기 때문
임.

3. 기초자치단체장 정당공천 종합 및 제언

- 연구결과, 기초자치단체장 후보자 공천방식의 민주화를 위해서는 경쟁성 차
원에서 전략공천에 의한 비경쟁적 후보공천 방식 또는 비당원에 의한 후보
선출을 최소화하고, 지배적 후보의 등장을 억제할 수 있도록 연임 현직자의
공천요건을 강화해야하며, 당내부경선 관련 서베이 결과 및 공표방식 등에
대한 법규제정 등 정당 내부의 후보경선에 대한 정부차원의 개입이 필요하
며, 공천방식의 임의적 결정과 적용을 제한하기 위하여 공천방식에 대한 구
체적인 규정과 함께 공천심사위원회 구성, 공천방식 및 후보자 결정 시기를
앞당겨야 할것임.

- 개방화 차원에서도 이 연구는 당원중심의 공직후보자 선출의 원칙을 최대
한 지켜야 하며, 이를 악용하지 못하도록 지역정당조직에 대한 정비와 규율
의 강화가 필요하다고 판단됨. 아울러, 서베이에 의존하기보다는 시행지역
에 대한 충분한 당내 합의를 바탕으로 실질적으로 국민이 참여하여 토론과
질의를 통해 후보자를 선택할 수 있는 국민참여경선을 진행해야하며, 특히
영호남과 같이 특정 정당의 후보자가 당선될 가능성이 거의 확실시되는 지
역에서 공천방식의 개방화를 통해 유권자의 선호를 적극적으로 반영할 필
요가 있을 것임. 분권화 차원에서도 최고위원회와 중앙당 및 시도당의 후보
자공천심사위원회의 명확한 역할 규정이 필요하며, 비밀정원이 되지 않도
록 공천방식에 관한 기본적인 정보를 명확히 공개하고, 특히 여론조사를 활
용할 경우, 조사방법과 원자료에 대한 명확한 공개와 정보접근이 강화되어
야 할것임.

4. 지방의회 공천제도 종합 및 제언

- 이번 지방의회 공직후보자 공천과정은 이전에 비해 공천제도 자체가 진일보한 측면이 있지만, 여전히 지역구 국회의원이나 중앙당의 개입이 과도한 측면이 있었다는 점에서 아쉬움이 남음. 그럼에도 불구하고 지방정치, 생활정치가 점점 자리 잡으면서 몇몇 지역을 중심으로 정당의 영향력이나 국회의원의 영향력이 이전만큼 강력하지 않았다는 점을 고려한다면, 풀뿌리 지방자치의 의미를 되살리고 있다고 볼 수 있을 것임.
- 또한 정당공천제와 연합공천이라는 정당 관련 규정과 법규의 통일적이고 이해 가능한 수준으로의 정비가 필요하다고 할것임. 광역단체장이나 기초자치단체장 선거는 모르겠지만, 적어도 지방과 지역(읍면구 단위)에서는 정당공천의 필요성에 대해 제고할 필요가 있으며, 연합공천 이후의 선거활동이나 과정 등에 대해서도 보다 현실에 적합한 법 규정과 제도적 통일이 필요하다는 판단임. 특히 구의원 선거의 경우 일방적으로 폐지하는 것이 바람직할 것인가에 대하여는 ‘정치의 과잉’만큼이나 위험한 ‘정치의 효율성’이 바람직한 것인가에 대하여는 진지한 재고가 필요할 것임. 이는 효율성의 문제라기보다는 권한과 제도적 정비를 통해 충분히 보완되고 활용할 수 있는 부분이기 때문임.

참고문헌

- 강경태, 2009. “정당의 민주화와 상향식 공천제도의 사회적 가치.” 한국선거학회 추계학술회의 발표문.
- 강성훈, 2008. “한국의 현대 정치적 지역주의: 신제도주의적 관점을 중심으로.” 부산대학교 박사학위 논문.
- 강원택, 2002. “상향식 공천제도 실현 방안.” 한나라당 정치발전 특별위원회 발표 논문.
- 강원택, 2009. 당내 공직 후보 선출 과정에서 여론조사 활용의 문제점. 동북아 연구 14: 35-63.
- 곽진영, 2001. 한국정당체계의 민주화: 정당-국가간 관계를 중심으로. 의정연구 7(1): 34-60.
- 경기개발연구원, 2006. 「지방의회의 쟁점 현안과 발전과제에 대한 연구」. 경기개발연구원 위탁연구 2006-5.
- 금창호, 2009. “참여정부의 지방분권정책 평가와 향후 발전과제.” 「地方行政研究」. 제23권 제1호 통권76호, p. 3-25.
- 길정아, 이하경, 2009. 한국정당의 분권화 및 포괄성에 관한 비교연구: 제18대 총선의 후보자 공천과정을 중심으로. 한국정치연구 18(1): 83-117.
- 김미경, 2006. “메니페스토 운동과 정책공약분석.” 중앙선거관리위원회 『한국형 매니페스토의 정착과 확산』 국민 대토론회 발표 논문 .
- 김민정, 2008. “여성정치인의 충원, 기회와 위기” 21세기 정치연합 조취 세미나 발표 논문.
- 김석우, 임성학, 전용주, 2008. 한국정치사에서의 5·31 지방선거의 의미 - 정치적 충원을 중심으로. 한국정치외교사논총 8(2): 349-373.
- 김석우, 2004. “지방자치단체장 충원과정에 관한 연구: 6·13 지방선거 기초단체장 당선결정 모델을 중심으로.” 「한국정치학회보」. 제38권 제1호, p. 215-231.

- 김성호. 2005. “지방의회 의원의 선거구제 개편과 과제.” 「자치발전」. 제124호. 지방자치발전연구원.
- 김영태. 2006. “독일의 지방선거와 민주주의.” 「세계지역학회 춘계학술회의」. p. 1-14.
- 김영태. 2004. “17대 국회의원선거제도와 공천과정: 지역구 후보 공천을 중심으로.” 『한국정치학회보』, 3권 2호.
- 김원홍·김민정·이현출·김은경. 2003. 『정당의 여성후보공천 확대방안에 관한 연구』 한국 여성개발원 연구보고서. 210-14.
- 김원홍·김은경. 2004. “제17대 총선을 통한 여성의 정치참여 확대 성과와 향후 과제.” 한국여성개발원 제20차 여성정책 포럼 발표논문.
- 김원홍·윤덕경·김은경·김은수. 2006. “기초의회 선거제도의 변화가 여성의 대표성에 미치는 효과와 향후과제-2006.5·31 지방선거를 중심으로.” 한국여성개발원.
- 김원홍·윤덕경·김은경·김은수. 2007. “기초의회 선거제도의 변화가 여성의 의회 진출에 미친 효과성에 관한 연구: 2006년 5·31 지방선거를 중심으로.” 「여성연구」. 제73권 2호, p. 119-158.
- 김용호. 2003. “한국정당의 국회의원 공천제도: 지속과 변화.” 『의정연구』. 제9권 제1호.
- 김용호. 2008. “대의제 민주주의와 공직후보 경선 제도: 한국 정당의 대선·총선 후보 선정제도 개선방안.” NDI 개원 12주년 기념 심포지엄 『정치발전을 위한 ‘한국형 공천제도’의 모색』 발표 논문.
- 김용호. 2003. “한국정당의 국회의원 공천제도.” 의정연구 . 제9권 1호.
- 김형준. 2006. “한국정당의 공직후보 선출에 관한 비교고찰: 문제점과 개선방안을 중심으로,” 한국선거학회. 2006년 3월. 한국선거학회특별학술회의.
- 김형준. 2009. ‘한국형 공천제도’의 모색과 ‘국민공천배심원제도’를 중심으로. 생활정치포럼, 생활정치 모델의 탐색. 2009년 11월 6일. 국회의원회관 소회의실.

- 김형준. 2009. ‘한국형 공천제도’의 모색: ‘국민공천배심원제도’를 중심으로“ 생활정치연구소 세미나 발표 논문.
- 김형준. 2008. “한국 정당의 공직 후보 선출에 관한 고찰: 한국형 공천제도 도입을 중심으로.” NDI 개원 12주년 기념 심포지엄 『정치 발전을 위한 ‘한국형 공천 제도’의 모색』 발표 논문.
- 김형준. 2004a. “17대 총선과 여성후보 투표: 이념, 인식, 인지, 관심의 정치적 심리 요인을 중심으로.” 한국여성정치문화연구소 창립 15주년 기념 대토론회 발표 논문.
- 김형준. 2004b. “17대국회 국정감사 평가: 의원 국감활동 평가 여론조사를 중심으로.” 국회여성 정책포럼 제3차 토론회 발표논문.
- 김형준. 2008. “한나라당 총선 후보 공천 심사의 방향과 과제: ‘과학적 공천 지수’(SNI:Scientific Nomination Index) 개발을 중심으로“ 한나라당 공천심사위원회 주최 세미나 발표 논문.
- 김형철, 홍재우. 2006. 정당의 공직후보자 선출방식 비교사례연구와 민주노동당을 위한 제언. 후마니타스.
- 마인섭. 2003. “국회의원 선거와 후보선출제도 개혁방안.” 한국정당학회 추계학술회의 발표 논문.
- 모종린, 전용주. 2004. “후보경선제, 본선경쟁력 그리고 정당 민주화: 2002년 6·13 기초자치단체장선거를 중심으로” 『한국정치학회보』 제 38집 제 1호: 233-331.
- 박경미. 2008. 18대 총선의 공천과 정당조직. 한국정당학회보 7(2): 41-59.
- 박명호. 2007. 2006 지방선거의 공직후보자 선정과정에 대한 분석: 열린우리당과 한나라당을 중심으로. 정치정보연구. 제 10권 2호: 79-95.
- 박재욱. 2006. “지방선거에서의 정당공천제와 경선제 - 5·31지방선거를 중심으로 -.” 『국제정치연구』. 제9집 1호, p. 339-362.
- 박창익. “도덕적 해이...공무원 비리 상상초월.” 세계일보(06/02/09).
- 박효종. 2002. “후보자 경선이 정당민주화와 정치 민주화에 끼친 영향 및 발전적 운영방안.” 중앙선거관리위원회, 『선거관리』. 통권 44호.

- 백경남. 2004. “한국정당의 여성 참여: 17대 총선의 여성참여를 중심으로.” 한·독 사회과학학회 추계 국제학술심포지엄 발표논문.
- 서경교. 2008. “제18대 총선 국회의원 후보자 공천과 정치발전” 한나라당 공천심사위원회주최 세미나 발표 논문.
- 서울대 한국정치연구소. 2002. 『6·13 지방선거 평가』. 서울: 서울대학교 출판부.
- 서현진. 2003. “지방선거에서 후보 지명과정.” 『의정연구』. 제9권 제1호.
- 성기중. 2009. “한국 기초지방자치단체 선거에서 정당공천제 문제의 해결.” 『한국동북아논총』. 제14권 제1호 통권50집, p. 253-284 .
- 손병권. 2003. “직접 예비선거의 기원: 위스컨신주의 사례를 중심으로.” 『한국정치학회보』. 37집 3호 (2003).
- 손병권. 대통령선거의 정당후보선발제도. 한국정당학회보 8(1): 169-195.
- 신두철. 2006. “지방의회 유급제에 대한 평가와 전망.” 『지방의회의 쟁점 현안과 발전과제에 대한 연구』. 경기개발연구원 위탁연구, p. 169-182.
- 신두철. 2007. “5·31 지방선거의 특징과 선거캠페인.” 『한국정당학회보』. 제6권 제1호, p. 55.-78.
- 신두철. 2007. “재보궐선거의 특징과 정치적 의미: 2005년 4월 30일 국회의원 재선거를 중심으로.” 『21세기정치학회보』. 제17집 제1호, p. 71-86.
- 심익섭. 2004. “지방의사의 입법투입과정에 관한연구.” 『지방자치행정』. 제18권 제3호 .
- 연세대학교 동서문제연구원·서강대 국제지역연구소. 2004. 『제17대 국회의원 선거 평가와 정책 제안』.
- 유광호·박기관. 2005. “지방의회 의정활동의 성과평가에 관한 연구 - 원주시역대 의회의 비교를 중심으로.” 『한국지방자치학회보』. 제17권 2호.
- 육동일·박정규. 2006. “민선 3기의 평가와 5·31 지방선거의 전망 및 과제.” 한국행정학회 춘계학술대회 발표문.
- 육동일. 2003. “6·13 지방선거의 평가와 과제에 관한 연구,” 사회과학연구

- 충남대학교 사회과학연구소. 14권.
- 윤종빈. 2008. 2007년 대선과 정당의 후보 선출: 대통합민주신당과 한나라당을 중심으로. 세계지역연구논총.
- 이기우. 2004. “지방자치단체의 분권화-독일의 구역자치제도를 중심으로.” 「한국지방자치학회보」. 제16권 제2호, p. 147-166.
- 이동윤. 2008. 정당의 후보선출제도와 정당정치 문제점- 제17대 대통령선거를 중심으로. 한국정당학회보 7(1): 5-37.
- 이성진. 2002. “1950년대 지방의회와 1990년대 이후 지방의회 기능에 대한 비교연구.” 「한국행정학보」. 제36권 2호, p. 145-163.
- 이재명. 2010. 여성공천 목매는 이유는 보조금? 동아일보 10.4.29
- 이주희. 2006. “지방자치발전과 로컬 매니페스토 운동 방안.” 중앙선거관리위원회 『한국형 매니페스토의 정착과 확산』 국민 대토론회 발표 논문 (2006).
- 이준한. 2003. “국회의원의 선출방법과 과정에 대한 비교연구: 한국과 미국.” 『의정연구』. 제9권 제1호.
- 이현우. 2006. 지방선거를 통한 지방자치 평가: 대표성, 민주성, 자율성. 세계지역연구논총. 24집 3호. 219-245.
- 이현출. 2006. “외국의 매니페스토와 한국에의 도입을 위한 시사점.” 중앙선거관리위원회 『한국형 매니페스토의 정착과 확산』 국민 대토론회 발표 논문.
- 임승빈. 2005. “5·31 지방선거결과와 정당공천.” 「대한지방행정공제회」. 7월호, p. 28-36
- 임승빈. 2006. “지방의원유급제 실시에 따른 후속조치를 위한 제언.” 「자치행정」. No.218.
- 장훈. 2009. 민주화 20년의 정당정치: 회색지대 속의 현실과 이론의 전개. 한국과 국제정치 64: 1-31.
- 전용주. 2005. “후보공천과정의 민주화와 그 정치적 결과에 관한 연구: 제 17대 국회의원 선거를 중심으로.” 「한국정치학회보」 제39집 제2호.

- 정병기. 2003. “독일과 이탈리아 의원후보 선출과정 비교.” 『의정연구』. 제9권 제1호.
- 정부혁신지방분권위원회. 2005. 「참여정부의 지방분권」. 정부혁신지방분권위원회 백서 4.
- 정세욱. 2001. “지방선거에 정당공천제를 배제해야 한다.” 「월간지방자치」. 2001년 2월호.
- 정재각. 2007. “독일기초자치단체 기관구성.” 「자치행정」. 통권233호, p. 38-41.
- 정진민. 2004. “17대 국회의원선거에서의 상향식 공천제도와 예비후보 등록제.” 『한국정치학회보』. 3권 2호 .
- 조인스닷컴. 2010. 당내경선탈락자 입후보 제한. 2010. 5. 7.
http://article.joins.com/article/article.asp?ctg=12&Total_ID=4155983.
- 주용학. 2002. “지방선거에서의 기초단체장 정당공천제에 대한 연구,” 한국지방자치학회보14권 1호.
- 주용학. 2005. 풀뿌리 민주주의: 지방정치, 지방의회의 현 실태와 개선방안. 시민사회와 NGO 3(2): 69-234.
- 중앙선거관리위원회. 2010. 중앙선관위, 선거보조금과 여성추천보조금 등 지급. 중앙선거관리위원회보도자료 2010. 5. 17.
- 중앙선거관리위원회. 2006, 「제4대 지방선거 유권자 의식조사 3차보고서」. 중앙선거관리위원회.
- 중앙선거관리위원회. 2006. 「제4회 전국동시지방선거총람」. 중앙선거관리위원회.
- 지방의회발전연구원. 2004. “일본 자치연구 동향.” 「자치의정」. 2004년 7월, p. 142-143.
- 최성진. 경선인가 위선인가 [2010.04.23 한겨레 21 제807호]
- 최진혁. 2006. “지방자치단체 기관구성의 다양화 방안.” 「자치행정」. 통권218호, p. 32-37.

- 충청타임스. 2010. 잇단 무소속 출마 ‘공천 파열음’ 2010. 4. 14.
<http://www.cbnews.co.kr/news/quickViewArticleView.html?idxno=64261>.
- 홍득표. 2000. “정당의 공직후보 결정모형에 관한 연구: 한국정당을 중심으로.” 『한국정치학회보』, 34집 3호.
- 한국갤럽. 2003. 「제3회 지방선거 투표형태」. 한국갤럽조사연구소.
- 한국갤럽. 2006. 「지방의회의 쟁점 현안과 발전 과제」. 한국갤럽조사 연구소.
- 한나라당 쇄신 특별 위원회. 2009. 『국정운영과 당 쇄신 방안』(7월).
- 행정자치부. 2004. 「선진 외국의 지방자치제도 I · II」.
- 황아란. 2002a. “지역주의와 지방자치: 기초자치단체장의 정당공천.” 『한국행정학회보』, 제36권 제2호, p. 129-143.
- 황아란. 2002b. “지방선거의 정당공천: 경선제 도입의 문제점과 개선방안,” 지방행정연구 16권1호.
- 황아란. 2006. “한국지방선거의 변화와 지속성,” 한국선거학회. 한국선거학회 특별학술회의. 2006년 3월.
- Anderson, James E. 1979. *Public policy-Making*, 2nd Ed., New York: Holt, Rinehart and Winston.
- Barnea, Shlomit and Gideon Rahat. 2007. Reforming Candidate Selection Methods. *Party Politics* 13(3): 375-394.
- Barrilleaux, C. 1986. “A Dynamic Model of Partisan Competition in the American States.” *American Journal of Political Science*. 30, p. 822-840.
- Dahl, Robert. 1971. *Polyarchy: Participation and Opposition*. New Haven: Yale University Press.
- Depauw, Sam and Shane Martin. 2009. Legislative Party Discipline and Cohesion in Comparative Perspective. in Giannetti, Daniela and Kenneth Benoit, eds. *Intra-Party Politics and Coalition Governments in Parliamentary Democracies*. London: Routledge.

- Dieter Nohlen/신두철 · 김원 역. 2004. 「선거법과 정당제도」. 서울: 엠-에드.
- Field, Bonnie N. and peter M. Siavelis. 2008. Candidate Selection Procedures in Transitional Polities. *Party Politics* 14(5): 620-639.
- Gallagher, Michael. 1988. Introduction. in Michael Gallagher & Michale Marsh. *Candidate Selection in Comparative Perspective*. London: Sage Publications.
- Gallagher, Michael Peter Mair, and Michael Laver. 2005. *Representative Government in Modern Europe*. New York: McGraw-Hill Companies.
- Hansen, Martin Ejnar. 2007. Party Members and Party Voters: Candidate Selection and Election at the Local Level. *Representation* 43(3): 141-150.
- Harrop, Martin and Miller, William L. *Election and Voters*, London Mamillan. 1978.
- Hazan, Reuven. 2007. Candidate Selection. in Lawrence LeDuc, Richard G. Niemi and Pippa Norris, eds. *Comparing Democracies 2: Elections and Voting in Global Perspective*. London: Sage, pp. 108-126.
- Hazan, Reuven and Gerrit Voerman. 2006. Electoral Systems and Candidate Selection. *Acta Politica* 41, 146-162.
doi:10.1057/palgrave.ap.5500153
- Hazan, Reuven Y. & Gideon Rahat. 2006. The Influence of Candidate Selection Methods on Legislatures and Legislators: Theoretical Propositions, Methodological Suggestions and Empirical Evidence. *Journal of Legislative Studies* 12(3).
- Hazan, reuven Y. "Candidate Selection." in Lawrence LeDuc., Richard G. Niemi, and Pippa Norris, *Comparing Democracies 2: New Challenge in the Study of Elections and Voting* (London: Sage Publication Inc, 2002).

- Hopkin, Jonathan. 2001. Bringing the Members Back in?: Democratizing Candidate Selection in Britain and Spain. *Party Politics* 7: 343-361.
- Katz, Richard S. 2001. The Problem of Candidate Selection and Models of Party Democracy. *Party Politics* 7: 277-296.
- Linz, Jun J. & Alfred Stepan. 1996. Toward Consolidated Democracies. *Journal of Democracy* 7(2): 14-33.
- Lundell, Krister. 2004. Determinants of Candidate Selection: The Degree of Centralization in Comparative Perspective. *Party Politics* 10(1): 25-47.
- Kim, Chong Lim., and Seong-Tong Pai. Legislative Process in Korea (Seoul: Seoul University Press, 1981).
- Mansbridge, Jane. 2003. "Practice-Thought-Practice." Archon Fung and Eric Olin Wright. *Deepening Democracy: Institutional Innovations in Empowered Participatory Governance*. Verso. London/New York.
- Norris, Pippa. "Legislative Recruitment." in Lawrence LeDuc., Richard G. Niemi, and Pippa Norris, *Comparing Democracies: Elections and Voting in Global Perspectives* (London: Sage Publication Inc, 1996).
- Pennings, Paul and Reuven Y. Hazan. 2001. Democratizing Candidate Selection: Causes and Consequences. *Party Politics* 7(3): 267-275.
- Rahat, Gideon and Reuven Y. Hazan. 2001. Candidate Selection Methods: An Analytical. *Party Politics* 7(3): 297-322.
- Rahat, Gideon. 2008. Which Candidate Selection Method is the Most Democratic? *Government and Opposition* 44(1): 68-90.
- Ranney, Austin. "Candidate Selection." in David Bulter, Howard R.

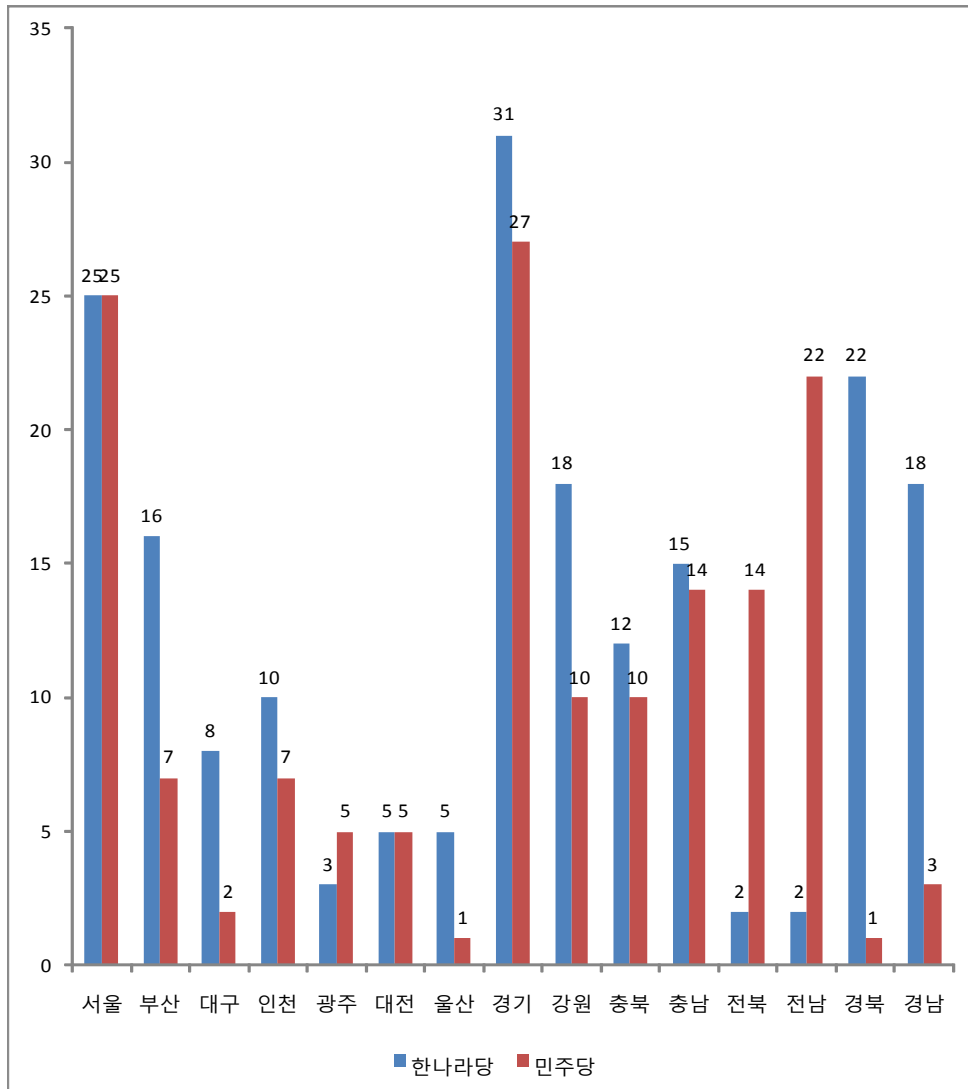
Penniman, and Austin Ranney, eds., *Democracy at the Polls: A Comparative Study of Competitive National Elections* (Washington D.C.: American Enterprise Institute, 1981).

부록 1 민주당과 한나라당의 기초단체장 선출관련 당헌 및 당규

| 관련 조항 | 민주당 | 관련조항 | 한나라당 | 관련조항 |
|-----------------------|---|--|---|---|
| 공심위 구성 | 예비후보자자격심사위원회(지방선거 150일전 중앙당 예심위, 120일전 시도당 예심위 구성), 공직선거 후보 자추천심사위원회(지방선거 100일전 구성), 비례대표 후보자추천심사위원회(지방선거 60일전 구성) | 중앙당 공직선거규정 9조 | 공직후보자추천심사위원회의 구성시기 규정 9월(선거일전 90일) 추천확정시기는 원칙적으로 단체장은 45일 전, 지방의원은 30일 이전 | 신 공천심사위 규정 4조 이 공천규정 35, 37 조. |
| 전략공천제한 공심위의 독립성 | 광역/기초단체장 30% 미만, 광역/기초의원 15% 미만 시도당규정 없음 | 당헌 87-91조 | 제한 규정 없음 시도당위원장 또는 당원협의회 운영위원장이 당당/시도공심위 회의에서 의견개진, 협의 | 중 공천규정 8조7,8 항, 당헌 99조 공천심사위 규정 5조 |
| 공심위 구성 | 최고위원회 의결을 거쳐 당대표가 임명 | 공 직 선 거 규 정 10조 | 최고위원회 의결을 거쳐 대표최고위원이 임명 | 공천심사위 규정 5조 |
| 당외인사 구성 | 예심위는 9인 이하, 공심위와 비례대표심위는 15인 이하 외부인사 20% 이상, 현직지역위원장 50% 이하 | 공직선거규정 9조, 당헌 84조 시행세칙 4조 | 당내외인사 20인 이내 당의 인사 1/3 이상 반드시 포함 규정 삭제 | 공천심사위 규정 4조 공천심사위 규정 4조 |
| 중앙당-시당 공심위 | 중앙당예심위/공심위가 광역단체장, 시도당예심위/공 심위가 기초단체장 자격 및 추천심사 | 공 직 선 거 규 정 12, 17조, 당헌 87, 89조 | 중앙당공천심사위원회가 광역단체장, 기초단체 장 심사주관, 시도공천심사위원회는 광역 및 기 초의회 선거 | 공천심사위 규정 6조, 당헌 99조 |
| 의결 및 재의결 | 과반수 참석, 과반수 찬성 시 의결 가능 | 공 직 선 거 규 정 14, 18조 | 비공개원칙, 과반수참석, 과반수찬성 시 의결 가능, 최고위원회의 재의요구시 2/3 의결 | 공천심사위 규정 9, 10조 |
| 선출방식 | 국민경선, 국민참여경선, 당원경선, 시민공천배심원경 선 선거인단투표, 전화면접여론조사, 휴대전화투표 또는 인터넷투표를 통해 실시 | 공 직 선 거 규 정 39-42조 공 직 선 거 규 정 39-42조 | 취약지역, 전략지역 및 인재영입지역 제외 국민 참여(시/도, 자치구, 시, 군)선거인단대회 여론조사로 국민참여선거인단대회 같음 허용 국민참여선거인단대회, 면접, 후보간토론회 등으 로 단수 후보자 선정 광역단체장은 국민참여선거인단대회를 통한 선 출방식이 원칙 | 국민 공천규정 8조, 당 헌 100조 공천규정 8조 2, 3항 공천규정 8조 4 항 |

자료 출처: 민주당 당헌(2010. 2.5 개정), 민주당 ‘공직선거후보자추천규정(공직선거규정)’ (2010.3.2 개정), 제5회 전국동시지방선거후보자
추천을 위한 시행세칙(2010.3.1 개정)한나라당 당헌(2010.2.26), 한나라당 ‘공직후보자 추천규정(공천규정)(2010.2.26)’과 ‘공천
심사위규정(공천심사위규정)’(2010.2.26).

부록 2 한나라당과 민주당의 지역별 기초단체장 공천자수



자료 출처: 중앙선거관리위원회