지방자치제도 개선 방안: 주민투표, 주민소환, 정당공천

신기현

한국의 지방자치제도는 지방자치법을 기본으로 하여 주민들이 자신들의 삶의 내용과 과정, 결과를 스스로 결정할 수 있는 것을 목표로 한다. 현행 지방자치법은 지방자치에 영향을 미칠 수 있는 다양한 여건을 고려하여 지방자치법에 규정하고 있는 것 이외에 따로 법률로 정하여 지방자치에 참여하는 방법과 구조를 구체적으로 제도화하도록 하는 장치를 두고 있다.

지방자치법이 아닌 다른 법률을 정하여 시행하도록 한 지방지치제도를 나열하면 다음과 같다: 제4조(지방자치단체의 명칭과 구역), 제14조(주민투표), 제20조(주민소환), 제29조(지방선거에 관한 법률의 제정), 제112조(행정기구와 공무원), 제121조(교육·과학 및 체육에 관한 기관), 제124조(지방채무 및 지방채권의 관리), 제135조(지방세), 제145조(지방재정운영에 관한 법률의 제정), 제146조(지방공기업의 설치·운영), 제174조(특례의 인정), 제175조(대도시에 대한 특례인정).

본 논의에서는 지방자치의 속성과 관련하여 지방자치 과정에 참여하여 지방자치 운영 주체를 구성하고 결정할 수 있는 참여제도에 비중을 두고 검토하고자 한다. 여기서는 현행 주민투표, 주민소환, 지방선거에서의 정당 공천을 중심으로 검토한다.

I. 주민투표제도 개선

1. 주민투표제도의 도입과 운영

주민투표는 주민에게 과도한 부담을 주거나 중대한 영향을 미치는 지방자치단체의 주요 결정 사항에 대하여 주민이 투표로서 당해 지방자치단체의 권한에 속하는 사항을 직접 결정함으로써 지방자치의 민주성과 책임성을 제고하고 주민복리를 증진하기 위한 직접 민주적인 참여의 내용과 과정, 결과를 총칭하는 개념이다. 일반적으로 주민투표는 지역 주민들이 해당 지방자치단체에 속한 일정한 주요 사무, 구역의 폐치·분합, 쟁점화되는 국가의 주요 정책에 대해 자치단체 운영자나 중앙정부에 대한 의견을 표시하는 것이다.

주민투표제도는 소정 절차에 따라 지방자치단체 관련 주민이 투표를 통하여 지방자치단체의 중요한 결정 사항에 관한 의사를 결집하거나 결정할 수 있도록 하는 제도이다. 이러한 주민투표제도는 현행 한국의 지방자치제도에서 그 골격으로 삼고 있는 대의제 민주제도를 보완하는 주민의 직접민주적인 참여제도의 일종이라고 할 수 있다.

주민투표는 지방자치단체의 행정과 집행에 대한 민주적 정당성을 부여하고, 주민은 물론 자치단체의 책임성을 높이고, 조직화되지 아니한 공적인 이해관계를 지역의 중요한 정치적인 의제로 부각시키는 기능을 가진다. 또한 주민들 사이의 이해관계의 간극을 해소하는데 중요한 역할을 한다고 볼 수 있다. 주민투표제도는 주민여론이나 주민의 이익을 제대로 대변할 수 없는 여건에서 단체장의 판단이나 지방의회의 의결만으로 결정할 수 없을 때 대의민주주의의 한계를 보완하면서 주민의 자기 결정권을 행사하는 주요 기제로 작용할 수 있다.

한국에서는 1994년 3월 16일 법률 제4741호에 의해 개정된 지방자치법 제13조의2에서“①지방자치단체의 장은 지방자치단체의 폐치·분합 또는 주민에게 과도한 부담을 주거나 중대한 영향을 미치는 지방자치단체의 주요 결정사항 등에 대하여 주민투표에 붙일 수 있다. ②주민투표의 대상·발의자·발의요건·기타 투표절차 등에 관하여는 따로 법률로 정한다”라고 규정하여 주민투표법을 제정할 근거를 마련하였다(현행 지방자치법 규정: 제14조(주민투표) ① 지방자치단체의 장은 주민에게 과도한 부담을 주거나 중대한 영향을 미치는 지방자치단체의 주요 결정사항 등에 대하여 주민투표에 부칠 수 있다. ② 주민투표의 대상·발의자·발의요건, 그 밖에 투표절차 등에 관한 사항은 따로 법률로 정한다).

지방자치법에 주민투표법을 제정할 수 있는 근거 조항이 존재함에도 불구하고 주민투표법이 제정되지 않았었지만 일부 지역에서 사실상의 주민투표가 이뤄지면

서(2002년 12월 경남 통영_관광케이블카 설치를 둘러싼 주민투표; 2004년 2월 14일 전북 부안_방폐장 유치를 둘러 싼 주민투표) 지역주민의 자율적인 의사결정과 갈등 해결, 그리고 국가사업의 안정적인 시행 필요성과 연관되어 주민투표제도화가 가능하게 되었다.

2004년 1월 29일 법률 제7124호로 주민투표법이 제정되고, 2004년 7월부터 시행된 주민투표법은 2005년 하반기 제주특별자치도 추진과 방폐장 유치 등 중앙행정기관의 요구에 의한 주민투표 등이 시행되기에 이르렀다.

주민투표법 시행 이후 주요 주민투표 사례

주민투표명	실시 지역	투표율(%)	개표결과(%)		투표결과
제주도 행정구조 개편 ('05.7.27)	제주도	36.7	단일 광역 자치안	57.0	단일광역 자치안 채택
			현행 유지안	43.0	
청주·청원 통합 ('05.9.29)	충북 청주시	35.5	찬성	91.3	통합무산 (청원군 반대)
			반대	8.7	
	충북 청원군	42.2	찬성	46.5	
			반대	53.5	
중·저준위 방사성폐기물 처분시설 유치 ('05.11.2)	전북 군산시	70.2	찬성	84.4	경주시 선정
			반대	15.6	
	경북 포항시	47.7	찬성	67.5	
			반대	32.5	
	경북 경주시	70.8	찬성	89.5	
			반대	10.5	
	경북 영덕군	80.2	찬성	79.3	
			반대	20.7	

출처: 행정안전부 2009

2. 외국 사례

1) 일본 사례

지방자치제도 시행과 관련하여 많은 부분에 대한 참고 대상이었던 일본의 지방

자치제도를 보면 별도의 주민투표법이 시행되고 있지 않다. 그러나 주민참여제도로서 지방자치법에 조례제정개폐청구제도, 사무감사청구제도, 의회해산청구 및 장, 의원 등의 해직청구제도(13조, 80조-88조)를 두고 있어 주민투표 시행의 공간을 열어두고 있다. 일본에서는 사실상의 주민투표가 활발히 실시되고 있으며, 이는 조례제정개폐청구제도와 의회해산 및 해직청구제도에서 기인된다.

일본에서는 헌법, 지방자치법 등의 근거를 토대로 다음과 같이 주민투표의 공간을 확보하고 있다. 첫째, 헌법에 의한 주민투표이다. 헌법 제95조에 특정자치단체에만 적용되는 특별법, 즉 지방자치특별법은 해당 자치단체의 주민투표에서 과반수의 동의를 얻어야 제정할 수 있다고 규정하고 있다. 지방자치특별법은 지방자치단체에 대해 기존의 법률과는 다른 예외적 제도를 둘 수 있는 것으로 일본에서 지금까지 주민투표에 회부되는 것은 1950년 전후의 특정 시기에 집중되어 있을 뿐 1951년 이후에는 그 사례가 없다.

둘째, 지방자치법상의 의회 해산 청구, 해직 청구제도와 관련하여 최종 판단을 위해서는 주민투표를 거치도록 하고 있다. 이는 절차적 의미에 불과하며, 별도의 정책적 판단을 위한 주민투표제도는 없는 셈이다.

셋째, 헌법, 지방자치법 등의 근거 규정이 없음에도 불구하고 일본의 자치단체들은 자체 조례를 제정하고 주민투표제도를 시행하고 있다.

마지막으로, 주민투표조례가 제정되어 있지 않은 자치단체에서도 자치단체 통합이나 원자력 시설 건설 여부 등과 같은 현안이 있는 경우 사실상의 주민투표를 시행하고 있다.

일본의 주민투표는 일반적으로 법적 구속력에 비중을 두기 보다는 자문형의 형태로 운영되는 경우가 많았다. 그러나 설사 법적 구속력을 가지지 않는 경우라 하더라도 정치적인 의미마저 과소평가하기는 어렵다. 예를 들어 조례제정 청구 등은 주민의 경우 제안권만 있을 따름이고 이를 수용하여 의결하는 문제는 지방의회의 몫이지만 주민 요구가 제대로 수용되지 않는 경우 자치단체장이나 의원에 대한 해직청구로 이어질 수 있다는 점에서 일본에서는 법적인 구속력을 가질 수 있는 주민투표 제도에 관심이 제기된 것이 사실이다.

2000년 5월 23일에 중의원에 제출되어 미료 안건으로 처리된 주민투표법안(衆法제35호)이 제출되어 개최된 중의원 회의에서 일부 의원은 지방정치의 현장에서는 헌법제99조에 규정된 지방자치특별법에 따른 주민투표제도가 상징하는 것처럼,

현안이 되는 정책과제가 주민의 생활에 더욱 밀접한 것이 많을 것이라는 점에서 직접 이해 관계자인 주민의 판단에 맡겨 그 판단을 수용하는 것이 적절함에도 불구하고 모든 사안이 주민투표에 부합될 것으로 보지는 않는 것으로 보았다.

민의를 묻는다는 점에서 민주적인 것으로 보일 수 있지만 국가 안보 등 국가 전략이나 최소한 따라야 할 국가의 지침 등에 대해서는 지역 주민들의 투표로 결정하기가 익숙치 않을 수 있다고 보기에 역으로 주민투표가 유효하게 기능하는 사안에 대해서는 주민투표와 같은 제도를 도입하는 것도 고려할만하다는 토론이 전개되기도 하였다.

또한 일본 헌법 제95조에 의한 지방자치특별법이라고 하는 것도 15개에 이르지만 1950년 이래로 특별법에 따른 주민투표는 더 이상 존재하지 않아 헌법 제95조가 소홀하게 취급되고 있다고 지적하기도 하였다.

한국의 경우 2000년대에 들어와 지방분권특별법 등을 제정하면서 지방자치를 지원하는 법령을 정비하였기 때문에 주민투표에 관한한 법률적으로는 일본보다는 한 걸음 더 나아가고 있는 현실이다. 일본에서도 다양한 형태의 주민투표 시행으로 지방자치에 대한 경험은 많이 축적되었지만 이러한 자율적인 주민투표 필요성에도 불구하고 주민투표조례안이 일부 의회들에서 부결되는 경우가 많고, 설사 주민투표가 실시된다 하더라도 투표 결과가 제대로 처리되지 못하는 상황도 발생하는 현실이어서 주민투표법안과 같은 것이 제안되기에 이른 것으로 보고 있다.

실제로 일본의 경우 주민투표법이 별도로 준비되어 있지 않음에도 불구하고 1996년 이후에만도 100건 이상의 주민투표가 시행되었고, 법적 구속력 결여에도 불구하고 해직청구로 이어질 가능성이 높아 정치적으로 중요한 것이 사실이다. 이 점에서 일본의 경우에는 법적 구속력, 의회제도와의 조화 등에 대한 사안이 현안으로 존재하고 있는 현실이다.

2) 미국 사례

미국에서 주민투표는 수동적인 것으로 유권자가 주헌법안, 주헌법수정안, 주의회제정 법률에 대해 최종적인 판단을 하도록 하는 것이다.

미국의 주민투표제도는 매우 활성화되어 있는 것으로 이는 주민투표의 법정 요건이 유권자수의 1-5%의 서명이 있으면 가능한 매우 가벼운 조건과도 무관하지 않다. 미국에서 주민투표는 지방자치단체의 창설, 기채 등과 관련하여 적지 않게

활용되고 있고, 의회가 제정한 인기없는 법률의 시행을 저지하는 데에도 활용된다. 2000년 시점까지 Delaware주를 제외하고는 49개 주에서 주민투표가 채택되고 있으며, 그 중에서도 South Dakota주는 법률에 관한 주민투표를 채택한 최최의 주로 알려져 있고, 샌프란시스코는 주민투표를 규정한 미국 최초의 대도시로 알려져 있다.

미국의 경우 대부분의 주에서 지방정부 주민들이 주민투표권을 가지고 있는데 이는 크게 강제적(의무적) 주민투표, 선택적 주민투표, 청원적 주민투표 등 3가지 유형으로 나눌 수 있다. 이와 관련하여 49개 주에서는 주헌법 수정안이 승인받으려면 유권자에게 제안하여야 하며 유권자에게 제안하는 방법을 의무 혹은 강제적 주민투표로 지칭하고 있다. 또한 기채나 시헌장 개정의 경우에도 승인을 획득하려면 반드시 유권자들에게 제안되어야 한다는 식의 제도가 의무적 주민투표라고 할 수 있다.

그런가 하면 의회가 유력한 유권자층의 반발을 감안하여 의회 재량으로 유권자에게 문제를 제안하는 형태의 선택적 혹은 조언적 주민투표를 들 수 있다. 이러한 형태는 의회가 일종의 책임을 전가하는 방법으로 활용되기도 한다.

때로는 이의 신청 형태의 주민투표가 활용되기도 하는데 이는 의회가 제정한 법률의 시행을 지연시키거나 저지하는 형태의 주민투표를 허용하는 방식이다. 특정 법률에 반대하는 청원에 서명하는 유권자 비율이 5~10% 정도가 되면 그러한 법안은 특별선거 일반선거 시기에 유권자의 찬성 반대에 맡겨야 하는 경우도 있다. 이러한 주민투표에서 일정수 이상의 투표와 함께 투표자의 관반수가 반대하는 경우 당해 법률은 부결되는 것으로 간주될 수가 있다(행정자치부, 2000).

3) 시사점

일본의 경우 주민투표가 자문형 성격을 가지고 있었다는 점, 자치단체별 조례에 의해 구속되는 형태라는 점에서 한국의 경우와는 다르다고 할 것이다. 미국의 경우에는 주민투표가 매우 활성화되어 있으며, 주민들의 청구 요건이 까다롭지 않다는 점이 특징적이지만 한편으로 의무, 선택, 청원 성격의 주민투표가 다양하게 시행되고 있다는 점을 검토할만하다고 할 것이다.

3. 주민투표제도 개선에 대한 문제 인식: 학계, 시민단체

1) 청구요건과 대상에 대한 검토

주민투표법 운영과 관련하여 시민사회에서는 “주민들은 활용할 수가 없고, 중앙정부와 지방자치단체장만 활용할 수 있는 법안이다”라는 인식을 가지기도 하였다. 주민투표법은 주민들이 주민투표의 실시를 청구하기 위해서 적지 않은 수의 서명을 받아야(전체 유권자 총수의 5분의1에서 20분의1 사이)한다는 점을 지적하고 있다. 현실적으로 주민투표를 청구할만한 사안이 적기도 하겠지만 주민투표 청구의 요건을 지키는 경우 주민투표를 스스로 청구하면서 참여하는 것은 제한적이라는 것이다. 주민투표는 막대한 비용과 시간, 그리고 행정력이 소요를 수반한다. 단순히 주민의 의견을 확인하는 수준의 주민투표보다는 주민에게 과도한 부담을 주거나 중대한 영향을 미치는 주요 결정 사항에 대해서만 주민투표를 허용해야 한다는 것이다(참여예산넷, 2005).

현단계 한국의 주민투표법 시행 전후로 가장 많이 시행된 주민투표가 시군 통합과 분리에 관한 문제였다. 비록 주민투표에서의 찬반이 그대로 반영되는 것은 아니라 하더라도 민주적 정당성을 확보하고 주민들의 이해를 얻고자 주민투표를 실시한 경우가 많았다.

주민투표법 제24조 제5항은 지방자치단체의 장 및 지방의회는 투표결과 확정된 내용대로 행정재정상의 필요한 조치를 하여야 한다고 규정하고 있다. 이같이 주민투표의 결과는 당해 지방자치단체의 의사결정을 구속하는 것이라는 점에서 주민투표의 대상에 대한 조례는 구체적이고 명확하게 개정되어야 한다는 의견에 대해서도 귀를 기울여야 한다. 지방자치단체의 중요 결정사항이 주민의견과 괴리되어 결정될 가능성이 크다는 점에서 조례에 투표의 대상이 보다 구체적으로 규정될 수 있도록 하는 지원 방안이 필요하다.

2) 투표율 제고와 투표일 조정

투표결과가 주민의 의견과 괴리되지 않기 위해서는 투표율이 높아야 하는 데 주민투표법은 지방자치단체 관할구역의 전부 또는 일부에서 공직선거법에 의한 선거가 실시되는 경우에는 선거일전 60일부터 선거일까지 주민투표 관련 행위(서

명 요청 활동, 주민투표 발의, 주민투표의 투표일)를 제한하고 있다. 현실적으로 국가나 자치단체의 주요 사안을 둘러 싼 주민투표 등은 다른 선거에 따른 영향을 배제할 수가 없지만 사안에 따라서는 선거 일정을 활용하는 주민투표도 검토할 필요가 있다는 것이다.

미국에서는 별도의 주민투표를 실시하는 것이 여의치 않을 경우 예비 선거나 본 선거를 이용하여 주민투표를 함께 실시하는 것이 보편적이다. 2002년도 중간선거에서도 각종의 다양한 지역현안들이 40개주에서 202건이나 주민투표에 부쳐졌다고 보고 있는 지적이나(최재송, 2003), 공직선거가 실시되는 경우 주민투표 관련 행위를 제한하는 주민투표법의 규정은 탄력적으로 적용할 수 있는 방향으로 개선될 필요가 있다는 지적이 있어왔다(정일섭, 2006).

이러한 점을 감안한다면 우선적으로 전국 혹은 특정 지역에서 추진해야 하는 국가정책에 관한 주민투표는 선거 일정을 활용하여 시행할 수 있는 방안을 검토할 필요가 있다.

3) 포괄적인 규정

현행 주민투표법은 외국인의 주민투표 자격, 주민투표의 대상, 주민투표청구요건, 주민투표청구 등 주요 사항을 조례에 위임하고 있다. 따라서 조례를 어떻게 정하느냐에 따라 주민투표의 운영양상이 상당히 다르게 나타나게 되어 있다. 주민투표조례는 일단 주민투표법의 범위 내에서 직접민주적 개방성을 최대한 보장하는 방향으로 발전해야 한다. 주민투표의 대상을 조례로 정할 때에는 가능한 한 포괄적인 규정방식을 취하는 것이 바람직하다는 의견은 주민자치의 취지를 살린다는 점에서 검토할만한 사안이라 할 것이다(하승수 2004).

이러한 의견은 지방자치단체와 주민이 상당한 수준의 자율성을 보유하면서 지역사회의 주요 쟁점들을 주민투표에 회부할 수 있도록 현행 주민투표제도의 '직접민주적 개방성'을 대폭 확대하는 방향으로 개정되어야 한다는 것이다. 이와 관련하여 2004년 7월 30일부터 현행 주민투표법에 의거하여 주민투표제도를 시행해야 하는 지방자치단체들에게 스위스의 직접민주주의 경험이 시사하는 가장 중요한 교훈에서는 일단 조례에 위임된 사항들을 법이 허용하는 범위 내에서 주민참정권을 최대한 보장하는 방향에서 조례로 구체화해 운용하고, 앞으로 적절한 시기에 주민투표제도의 '직접민주적 개방성'을 확대하는 방향으로 주민투표법을 개정해야

한다는 것이다(안성호 2005).

4) 중앙정부에 의한 지역 경쟁 형식 투표 제한

주민투표의 취지가 특정 지역에서 자기 지역 현안문제의 처리에 대한 주민들의 찬반의견을 묻는 제도라는 점에서 중앙정부가 2개 이상의 자치단체에 동일한 문제의 찬반을 놓고 경쟁적으로 투표하게 하는 것은 금지해야 한다. 특히 찬반 그 자체가 아니라 경쟁을 통해 찬성률이 높은 지역을 선정하는 2005년의 11.2 주민투표와 같은 경우는 없어야 한다(최봉기 2006). 외국의 경우에도 의무 투표, 선택 투표, 기타 헌법과 법률 및 조례에 의한 주민투표제도를 인정하고 있지만 복수지역을 대상으로 경쟁적 주민투표를 시행하는 경우는 바람직하지 않다는 것이다.

이 경우 주민투표에 불합리한 유인책을 제시하여 주민의 판단을 흐리게 하고, 공무원의 불법적 투표개입 가능성을 배제하기 어려우며, 찬반에 따른 결과가 주민들에게 어떻게 돌아가는지를 분명히 설명할 수 있어야 한다.

4. 정치권의 주민투표제도 개선 논의

1) 폐치분합 주민투표 신설 및 주민투표결과 확정 의사정족수 조정

(의안번호 8222 이명수의원 대표발의_주민투표법 일부개정법률안

현행법은 지방자치단체의 폐치분합에 관한 정책 수립과 관련한 주민투표의 실시를 의무규정이 아닌 임의규정으로 두고 있어 주민과 직접 관련이 있는 사안에 대해 주민의 의견을 배제할 가능성이 높아 지역갈등을 유발할 우려가 크다. 또한 주민투표결과의 확정에 있어서 의사정족수를 “주민투표권자 총수의 3분의 1”로 규정하고 주민투표권자 총수의 3분의 1이 되지 않을 경우 개표조차 하지 않고 있어 예산낭비가 발생할 수 있다.

따라서 지방자치단체를 폐치분합할 경우에는 반드시 주민투표를 실시하여 주민의 의견을 듣도록 하고, 또한 “주민투표권자 총수의 4분의 1”로 주민투표의 의사정족수를 낮추어 주민투표결과의 확정가능성을 높이자는 의견을 내고 있다(안 제8

조제1항 신설 및 제24조제1항·제2항).

이명수의원 대표발의안은 「지방자치법 일부개정법률안」(의안번호 제8221호)의 의결을 전제로 하는 것으로 되어 있다. 이명수의원의 지방자치법 개정안은 정부가 주민투표를 실시하지 않고 지방의회의 의견만으로 행정구역의 통합을 추진하고 있는 것은 자신의 생활터전과 관련한 문제에 대해 주민들을 철저히 소외시키는 것으로서, 이는 지역주민간의 갈등과 반목을 불러일으켜 지역통합에 장애요소가 될 수 있다고 보았다. 따라서 지방자치단체를 폐지하거나 설치하거나 나누거나 합칠 때에는 반드시 주민투표를 실시하도록 하여 지역주민의 의견이 충분히 반영되도록 함으로써 절차적 정당성을 갖도록 하자고 제안하였다(안 지방자치법 제4조제2항).

2) 주민투표 의무 시행 및 청구요건 개선

(의안번호 8437 장윤석의원 대표발의_주민투표법 일부개정법률안

현행법에 따르면 지방자치단체의 폐치분합이나 주요시설의 설치 등 관계지역 주민의 생활터전 변화와 관련되어 있어 해당 주민의 의견을 수렴할 필요성이 큰 내용에 관하여 중앙행정기관의 장이 주민투표의 실시를 요구하더라도 지방자치단체의 장이 이를 거부할 경우 주민투표의 실시를 강제할 수 없어 민의가 반영된 국가정책 수립에 어려움이 있다는 점을 들었다.

장윤석의원 대표발의안 역시 전체 투표수가 주민투표권자 총수의 3분의 1에 미달하는 경우 개표를 하지 않는 것으로 규정하여 실제로 주민투표가 실시되더라도 개표하지 않는 경우가 발생할 수 있게 됨으로써 주민의 의견은 확인하지 못한 채 주민투표의 시행에 따른 예산낭비만 초래하고 정책추진에 있어서도 상당한 지장을 초래하게 되는 경우가 발생할 수 있다는 점을 지적하였다.

따라서 장윤석의원 대표발의안에서는 지방자치단체의 폐치분합 등과 같이 해당 주민의 의견을 수렴해야 할 필요성이 커서 중앙행정기관의 장이 주민투표의 실시를 요구한 경우 해당 지방자치단체의 장은 반드시 주민투표를 실시하도록 하고, 전체 투표수가 주민투표권자 총수의 3분의 1에 미달되더라도 개표를 하도록 함으로써 민의를 반영한 국가정책의 수립을 도모하고 지역 주민의 참여의식 증진에

기여하자는 의견을 냈다.

이를 토대로 제시한 의견은 지방자치단체의 장은 중앙행정기관의 장이 제8조제1항에 따라 주민투표의 실시를 요구할 경우 의무적으로 주민투표를 실시하여야 한다는 의견과(안 제8조제2항), 제8조에 따른 주민투표의 경우에는 전체 투표수가 주민투표권자 총수의 3분의 1에 미달되는 때에도 개표하도록 제24조제2항의 적용을 배제하자는 것이었다(안 제8조제4항).

이와 함께 정치권 등에서는 주민소환 청구의 사유를 명시하자는 의견을 제시하거나 적어도 주민소환투표 청구를 할 수 없게 제한하는 의견을 제기하고 있는 점을 반영하여 해당 지방자치단체의 장 또는 지방의회의원이 국가의 정책사업을 수행한 때, 임기 전의 활동과 관련한 사유로 청구되는 때, 그 밖에 해당 지방자치단체의 조례로 정하는 때에는 주민소환투표청구를 할 수 없도록 구체적으로 제한하자는 안을 제시하였다(안 제7조의2 신설).

3) 투표청구 서명 제도 강화

(의안번호 9211 이한성의원 대표발의_주민투표법 일부개정법률안)

현행법은 주민투표청구인대표자가 일정 수 이상의 주민투표청구권자의 서명을 받아 지방자치단체의 장에게 주민투표의 실시를 청구할 수 있도록 규정하고 있는데 주민의 성명을 사칭하거나 주민투표 청구의 서명을 위조하는 등의 방법으로 청구인서명부에 서명한 사람에 대한 벌칙 규정이 없어 청구인서명부의 서명위조 행위에 대한 규제가 미흡한 실정이라는 것이다.

따라서 타인의 성명, 주민등록번호 등을 도용하는 등의 방법으로 청구인서명부에 서명하는 행위를 금지하고 이를 위반한 자에 대한 벌칙을 명문으로 규정하며, 성명을 사칭하거나 신분증명서를 위조 또는 변조하는 등의 방법으로 주민투표를 하거나 하려고 한 사람에 대한 벌칙 규정을 강화하여 주민투표제도의 건전한 운영에 기여하려는 것이다(안 제11조의2, 제28조제6호 및 제7호 신설).

이는 주민소환투표의 청구를 위한 서명과도 관계있는 것으로 이한성의원 대표발의안인 의안번호 9212 주민소환에 관한 법률 일부개정법률안과 연계되는 것으로 동시에 검토할 필요가 있다.

5. 주민투표제도 개선 방향

1) 자구 수정

당초에는 「공직선거및선거부정방지법」은 2005년 6월 임시회에서 현재의 「공직선거법」으로 명칭이 변경되었음을 감안하여 주민투표법에서 사용하는 모든 「공직선거및선거부정방지법」을 「공직선거법」으로 변경할 필요가 있다. 현행 주민투표법 제5조(주민투표권) 제1항에서만 「공직선거법」이 사용되고 있을 뿐이고 일부 조항에서는 제정 당시의 「공직선거및선거부정방지법」이 그대로 사용되고 있어 모두 「공직선거법」으로 변경해야 한다. 변경할 필요가 있는 조항은 다음과 같다:

제6조 (투표인명부의 작성 및 확정)의 제3항
제11조 (서명요청활동의 제한)의 제1항
제13조 (주민투표의 발의)의 제3항
제14조 (주민투표의 투표일)의 제1항
제18조 (투표방법 등)의 제1항
제19조 (투표·개표절차 등)
제22조 (투표운동의 제한) 제1항의 3과 4
제25조 (주민투표소송 등) 제3항
제29조 (벌칙)

2) 주민투표의 투표일

현행 주민투표법은 제14조 제2항에서 “지방자치단체의 관할구역의 전부 또는 일부에 대하여 공직선거및선거부정방지법의 규정에 의한 선거가 실시되는 때에는 그 선거의 선거일전 60일부터 선거일까지의 기간은 투표일로 정할 수 없다”고 되어 있다. 그러나 우선적으로 전국 혹은 특정 지역에서 추진해야 하는 국가정책에 관한 주민투표는 선거 일정을 활용하는 경우 현행 주민투표의 낮은 투표율을 보완할 수 있을 것으로 기대되며 동시에 시급한 사항에 대해 시간을 지체함이 없이 처리할 수 있음을 감안하여 선거 기간에 구속됨이 없이 시행할 수 있는 방안을 검토할 필요가 있다는 점에서 제8조(국가정책에 관한 주민투표)의 제4항을 다음과

같이 수정할 필요가 있다.

현행: 제8조 (국가정책에 관한 주민투표) ④제1항의 규정에 의한 주민투표에 관하여는 제7조, 제16조, 제24조제1항·제5항·제6항, 제25조 및 제26조의 규정을 적용하지 아니한다.

개정안: 제8조 (국가정책에 관한 주민투표) ④제1항의 규정에 의한 주민투표에 관하여는 제7조, 제14조제2항, 제16조, 제24조제1항·제5항·제6항, 제25조 및 제26조의 규정을 적용하지 아니한다.

이와 관련해서는 제14조 제2항에 단서 조항을 둘 수도 있으나 통일성을 기하기 위해 제8조의 예외 조항에 추가하는 방식을 취하는 것이 바람직하다.

Ⅱ. 주민소환제도의 개선

1. 주민소환제도의 도입과 운영

주민소환제도는 주민들이 선출직 공직자를 임기 중에 해임시킬 수 있도록 요구할 수 있다는 점에서 매우 강력한 주민참여제도 중의 하나이다. 지방자치와 함께 자치단체 선출직 공직자의 부정 부패나 비리, 정책 책임 등의 문제는 지방자치의 실패를 불가피하게 하는 것이어서 이를 방지하기 위한 제도적 장치가 어느 국가에서나 요구되어왔다. 주민소환제도는 주민투표제도와 함께 주민이 자치단체 운영에 참여하여 지방정치와 행정을 통제할 수 있다는 점에서 매우 중요한 의미를 안고 있다.

현행 지방자치법은 주민소환에 대하여 다음과 같이 규정하고 있다: 제20조(주민소환) ① 주민은 그 지방자치단체의 장 및 지방의회의원(비례대표 지방의회의원은 제외한다)을 소환할 권리를 가진다. ② 주민소환의 투표 청구권자·청구요건·절차 및 효력 등에 관하여는 따로 법률로 정한다.

이러한 지방자치법 취지에 맞게 한국의 주민소환에 관한 법률(이후 주민소환법)은 2006년 5월에 제정되고, 2007년 5월에 발효되었으며, 지방자치단체 선출직 공

직자의 임기 개시를 감안하여 7월 1일부터 실질적인 시행에 들어갔다. 주민소환법이 시행된 이후 최초의 주민소환 사례는 하남시의 경우였고, 2009년 5월 이후에 전개된 제주특별자치도의 주민소환 운동이 전개되면서 주민소환에 대한 국민적인 관심도 높아졌다.

하남시는 소환청구와 소환발의, 최종적으로 소환투표까지 실시하였지만 시장의 소환에 성공을 거두지 못하였으며, 2009년 8월에 실시된 제주특별자치도의 주민소환투표에서는 투표율이 11%에 불과해 투표함을 열어보지 못한 채 종료된 바 있다. 이러한 사례만으로도 주민소환제도는 많은 한계를 내포하고 있는 것으로 보고 있다. 특히 제주특별자치도 사례의 경우 국가사업인 '제주해군기지 건설'과 관련된 각종 여론조사, 서명의 적법성 논란, 관권 동원, 투표 방해 등의 여러 문제점이 분출되기도 했다.

이러한 주민소환제에 대해 주민소환 요건이 까다롭지 않기 때문에 빈번하게 실시될 수 있다는 점에서 요건을 까다롭게 해야 한다고 주장하는 의견이 있는가 하면 오히려 현행 주민소환 요건이 너무 까다롭기 때문에 제대로 주민에 의한 심판이 어렵다는 의견도 동시에 존재한다. 대체로 자치단체 운영의 안정을 기해야 한다는 입장과 주민참여를 쉽게 할 수 있어야 한다는 주장이 동시에 제기되고 있는 것이 현실이다.

주민소환법 시행 이후 주요 주민소환 추진 사례

구 분	일 시 (대표자 증명서 교부일)	지 역	소환대상	추진사유	추진상황
투표실시	'09.5.13	제주특별자치도	도지사	제주해군기지 건설관련 주민의견 수렴 부족 등	소환 무산 ('09.8.26)
	'07.6.15 '07.9.21	경기 하남	시 장 시의원3	화장장 건립 추진 관련 갈등	시의원 2명 소환 ('07.12.12)
미투표 종 결 (22건)	'08.7.15	경기 시흥	시 장	장기간 직무정지에 따른 시정공백	서명인수 미충족 (청구후 각하)
	'09.5.11	강원 춘천	시의원	동료의원 폭행 등	서명인수 미충족 (미청구)
	'09.4.30	전북 전주	시 장	시의원 비서채용의 부적절성 등	〃
	'09.2.12	충북 충주	시의원	관광성 해외연수 등	〃
	'09.1.28	인천 연수	구청장	수인선 연수역사 위치조정의 문제해결 기피 등	〃

	'08.12.4	충북 충주	시의원	관광성 해외연수	〃
	'08.1.17	서울 동대문	구의원	지역 재개발사업 이권개입 등	〃
	'08.1.24	전남 곡성	군의원	의정비 과다인상, 복지예산 삭감 등	〃
	'07.9.20	전북 전주	시 장	공동주택관리 감독 소홀	〃
	'07.9.18	경남 함양	군 수	골프장 등 유치 관련 갈등	〃
	'07.7.4	서울 강북	구청장	재개발 관리·감독 소홀	〃
	'09.4.30	경북 경주	시 장	경주읍성 복원계획에 따른 재산권 침해 등	서명활동 중단
	'09.1.20	강원 인제	군 수	공약 미이행, 방만한 군정운영 등	〃
	'08.11.18	경남 밀양	시 장	공약사업 미추진 등	〃
	'08.7.8	전북 임실	군 수	군부대 이전 반대	〃
	'08.1.15	전남 장성	군의원4	농업·복지예산 부당한 삭감 등	〃
	'07.8.14	서울 노원	시의원1 구의원3	납골당 설치 관련 갈등	〃
	'07.8.1	충남 부여	군의원 3	보조금예산 부당지원	〃
	'08.1.4	서울 구로	구의원2	의정비 과다인상 등	대표자증명신청 취하
	'07.12.27	서 울	시 장	공무원의 무분별 퇴출 등	〃
	'07.7.26	대전 서구	구의원2	부당한 압력행사 등	〃
	'07.7.4	광주 광산	구청장	노점상 단속 부당	〃

출처: 행정안전부 2009

2. 외국 사례

1) 일본

일본에서는 주민소환이라는 용어 대신에 해직청구를 사용하는데 해직청구 대상은 자치단체장, 지방의회 의원과 주요 비선출직 공직자까지도 포함시키고 있다. 청구는 선거권자 3분의 1 이상으로 하되 선거권자가 40만을 초과하는 경우 6분의 1로 특례를 두고 있다. 또한 청구 사유는 제한하고 있지 않으며, 단체장 및 의원의 경우에는 취임일, 해직청구 투표일로부터 1년 기간 동안 청구를 제한하고 있으

며, 선출직 공직자의 경우 투표자 과반수의 찬성으로 해직되도록 하였는데 그동안 해직결정이 이뤄진 사례는 모두 시정촌 수준에서였다.

2) 미국

미국주입법전국회의(NCSL)가 발표한 미국의 29개 주의 지방공직자 소환제도(29개주를 정리한 일괄표는 Rhode Island를 제외하고 있지만 개별 항목에 따른 요약표에서는 Rhode Island를 포함시키고 있음; 여기서는 29개 주만을 대상으로 정리)를 보면 17개 주에서는 주정부 및 지방정부 공직자에 대한 소환이 가능하도록 하고 있고, 12개 주에서는 지방정부 공직자에 대해서만 소환이 가능하도록 입법화하고 있다.

소환대상은 주로 주에 따라 다른데 모든 선출직 공직자가 가능하도록 하는 경우와 선출직이라도 법원 공직자, 기타의 경우를 예외로 하는 경우가 있다.

10개 주에서는 청구사유를 제시하고 있는데 주요 청구 사유로는 대부분 선출직 공직자의 건강, 실정, 직무유기, 비리 등을 명시하고 있다.

서명요건과 관련해서는 전체 유권자 수 기준 혹은 최근 선거 투표율 기준 등 다양한 편이다. 많은 주에서 소환 대상 공직자 최근 선거의 유효투표 총수 25%를 요구하고 있다.

소환 청구를 시작할 수 있는 시점, 청구를 위한 서명자 모집 기간 등을 특별히 규정하지 않은 주가 있는가 하면, 일부 주에서는 임기 개시 90일, 120일, 180일, 6개월 등 다양하게 규정하고 있고, 서명자 모집도 30일, 45일, 40-160일, 60일, 90일 등 다양하게 규정하고 있다(NCSL, 2010).

미국의 지방정부 수준에서는 공직자들 사이에 소환에 대한 우려가 높아 일부에서는 소환을 당하지 않는 기법 등에 대해 관심을 가질 정도이다. 미국에서 소환투표 결과 소환에 성공한 최근 사례는 2003년 캘리포니아주 주지사, 2003년 위스콘신주상원 상원의원, 2005년 워싱턴주 Spokane시 시장, 2006년 뉴저지주 Roosevelt시 시장, 2010년 버지니아주 Portsmouth시 시장 등이다.

소환투표 결과 소환에 실패한 사례는 2008년 캘리포니아주상원 상원의원과 2010년 뉴저지주 Ridgefield시 시장 등에 대한 것이었다.

소환 투표 시도 자체가 실패로 끝난 최근 사례는 2009년 Mandeville시 시장에 대한 것으로 소환 청원 서명 불충분, 2009년 New Orleans시 시의원에 대한 것으

로 소환 청원 서명 불충분, 2010년 Chattanooga시 시장에 대한 것으로 서명이 유효하지 않았다는 사법부 판결 등에 의한 것이었다. 이외에도 지방정부 혹은 주정부 수준에서 연방 공무원에 대한 소환이 전개되기도 했지만 이 경우에는 지방 혹은 주정부 수준에서 아예 소환 대상이 될 수 없다는 점에서 소환시도가 불발로 끝나기도 하였다.

3) 독일

독일은 통일 이후 1990년대의 지방자치개혁에서 특징적인 것 중의 하나는 직접민주제적 주민참여의 광범위한 실시와 함께 주민소환제 실시의 일반화를 들 수 있다. 지방자치단체장에 대한 주민소환제는 현재 바덴 뷔르템베르크주와 바이에른주를 제외한 모든 주에서 실시되고 있다. 다만 소환을 위한 주민발의를 인정하고 있는 것은 쉴레스비히 홀쉬타인주와 작센주 및 브란덴부르크주 등 3개 주에 불과하다(한귀현, 2004).

주민소환 대상은 대부분의 지방자치단체에서 선출직 공직자를 위주로 하고 있으며, 일부의 경우에는 간선제 공직자 등까지도 포함시키고 있다. 자치단체장과 지방의회의원 및 지방자치단체장이나 지방의회가 임명하는 명예직공무원과 각종 위원회의 위원 나아가서는 선거직의 지방공무원에까지 이르고 있다. 소환 청구 사유에 대해서는 독일 연방주들의 현행 법규에 구체적인 사유가 적시되어 있지 않은 경우가 대부분이다. 그러나 제도의 시행 경험으로 보면 내부 갈등, 업무처리 방식에 대한 강한 비판, 재정적 부정, 전문적 능력 의심 등이 일반적인 사유로 되고 있다(한귀현, 2004).

통상 유권자의 15-33% 이상 수준에서 주민 청구가 이뤄지고 있으며, 유권자의 20-50% 투표에 과반수의 찬성으로 소환이 이뤄지는 추세를 보이고 있다(행정안전부, 2009).

4) 시사점

첫째, 소환 요건 완화의 문제를 지적할 수 있다. 미국의 사례와 비교해보면 우리의 요건이 그다지 높지 않다는 점에서 남용을 최소화하기 위해 현행 요건을 유지할 필요가 있다.

둘째, 소환 사유 명기와 관련하여 미국의 사례를 적용하는 경우 소환의 사유를 법에 명시하는 것이 사회적 혼란을 최소화하는 방법이라고 제안할 수 있다. 소환의 사유는 직무유기, 직권남용, 법령 위반 등으로 한정하는 것이 바람직하다. 그러나 소환 사유를 명시하는 경우 모든 소환 발의의 적법성을 사법부 판단에 맡겨야 하는 경우가 많아 지방자치의 취지를 제대로 살리기 어려운 측면도 있다. 이 점에서 모든 청구 사유를 명기하기 보다는 특정 국책사업 유치와 같은 단체장의 정책적 판단을 소환의 사유로 삼는 데 대해서는 일정하게 제한하는 것도 하나의 방법이 될 수 있다.

셋째, 소환 청구 제한 기간과 관련하여 일부에서는 소환투표 청구제한 기간을 축소할 필요성을 제안하기도 한다. 현재 선거 후 1년과 임기 만료 전 1년은 지나치게 범위가 크다고 볼 수 있다는 것이다. 그러나 오히려 청구제한 기간을 확대하여 자치단체 운영의 안정성을 기하자는 의견도 동시에 제시된다는 점도 고려하여야 한다. 미국의 사례로 보면 한국의 제한 기간이 긴 것이 사실이지만 제한 기간을 축소시킨다거나 확대하기 보다는 시간을 두고 검토하는 것도 바람직하다고 할 수 있다.

3. 주민소환제도 개선에 대한 문제 인식: 학계, 시민단체

1) 소환 가능 기간

주민소환 대상자의 잔여 임기를 1년 앞두고 주민소환을 하는 것이 실익이 있느냐는 것이다. 제주자치도지사인 경우 지방선거를 1년 앞둔 시점에서 주민소환을 하다 보니 시의성 문제, 소환되었을 때 보궐선거 실시 여부 문제, 사회적 비용 문제, 행정공백 문제 등이 제기되었다는 것이다 이 점에서 소환 대상자의 잔여임기 제한 규정을 최소한 1년 6개월 이상으로 두는 것이 바람직하다는 견해를 보이기도 한다(김동욱·한영조, 2010).

2) 청구 요건에 대한 검토

제주특별자치도지사 주민소환투표와 관련하여 문제가 되는 조항들은 다음과 같

았다. 소환운동을 전개하는 입장에서 보면 소환투표 제한 규정이 너무 많고 까다로와서 주민소환법이 주민소환을 방해한다는 인식을 가질 수 있다. 주민소환 사유에 대해 구체적으로 제한 규정을 두지 않고 포괄적으로 둔 것은 합리적이라 할 수 있으나 소환청구 사유의 시의 적절성 여부를 비롯해 소환사유 사전심의기구 등이 필요하다고 보았다(김동욱·한영조 2010).

한편으로 소환을 청구하는 서명자의 숫자를 획일적으로 정하기 보다는 주민이 10만 미만인 선거구, 50만 미만의 선거구, 300만 미만의 선거구, 그 이상인 선거구인지에 따라 큰 선거구일수록 숫자나 비율을 낮추어 주도록 재조정하는 것이 바람직하다고 보기도 한다(이기우 2008). 아울러 청구 서명 요건을 완화하여야 하며 자유롭고 공정한 소환활동을 위해 공무원의 개입을 방지하는 제도가 마련되어야 한다고 보기도 하였다(전영상·현근 2009).

3) 소환 대상자의 확대

현행 주민소환법으로만 보면 지방자치단체장과 지방의회 지역구의원 등 선출직 공직자로 한정하고 있다. 이와 관련하여 비례대표 지방의원과 교육감을 주민소환의 대상에 포함시키고자 주민소환법 제7조를 개정하는 방향이 제시되었다(이기주 2008; 전영상·현근 2009). 현행 제주도특별법에는 선출직인 제주도교육감에 관한 주민소환규정을 두고 있다. 그러나 비례대표 지방의회 의원이나 다른 지역의 선출직 교육감에 대한 주민소환규정은 마련되지 않아 형평성 문제가 제기되고 있어 이에 대한 규정이 마련되어야 한다고 지적하기도 한다(김동욱·한영조 2010).

4) 권한 정지의 문제

현행 주민소환법은 제12조(주민소환투표의 발의) 관할선거관리위원회가 주민소환투표를 발의하고자 하는 때에는 주민소환투표대상자의 소명요지 또는 소명서 제출기간이 경과한 날부터 7일 이내에 주민소환투표일과 주민소환투표안(소환청구서 요지를 포함한다)을 공고하여 주민소환투표를 발의하여야 한다고 하면서 제21조(권한행사의 정지 및 권한대행)에서 ① 주민소환투표대상자는 관할선거관리위원회가 제12조제2항의 규정에 의하여 주민소환투표안을 공고한 때부터 제22조제3항의 규정에 의하여 주민소환투표결과를 공표할 때까지 그 권한행사가 정지된다고

하였고, ③제1항의 규정에 따라 권한행사가 정지된 지방의회의원은 그 정지기간 동안 「공직선거법」 제111조의 규정에 의한 의정활동보고를 할 수 없다지만 인터넷에 의정활동보고서를 게재할 수는 있다고 하였다. 이와 관련하여 다수에 의한 최종적인 결정도 있기 전에 소수에 의한 주민소환청구와 선거관리위원회에 의한 발의만으로 행정공백을 초래하는 것은 문제가 있으며, 주민소환의 공고만으로 곧장 권한정지가 되도록 하는 주민소환법 제21조의 경우 주민소환의 남용 가능성이 있다고 보았다(이기우 2008).

5) 투표율

주민소환법의 '3분의 1 투표율 규정'에 대한 논의가 전개될 수 있다. 하남시장 주민소환 뿐만 아니라 제주자치도지사 주민소환 사례를 보면서 이 규정은 완화하거나 삭제되어야 한다는 의견을 제시하고 있다. 주민소환제도의 적실성을 확보하자면 주민소환투표율을 크게 낮춰야 한다고 보기도 한다(김동욱·한영조, 2010; 전영상·현근, 2009).

4. 정치권의 주민소환제도 개선에 대한 주요 논의와 한계

1) 제10조의2(서명방법 등) 신설

(의안번호 9212 이한성의원 대표발의_주민소환에 관한 법률 일부개정법률안

현행법에 따르면 주민소환청구인대표자가 해당 지역 주민의 일정 수 이상의 서명을 받아 주민소환투표의 실시를 청구할 수 있도록 규정하고 있는데 최근 시행된 주민소환투표의 서명을 심사한 결과 상당수의 서명이 타인의 성명이나 주민등록번호 등을 도용하여 서명을 위조하는 등의 방법으로 이루어져 무효의 서명으로 판정된 바 있으나 이와 같은 부정행위에 대하여 현행법은 이에 대한 명시적인 처벌규정을 두고 있지 않은 실정이다.

따라서 타인의 서명을 위조하는 등의 방법으로 소환청구인서명부에 서명하는 행위를 금지하고 이를 위반한 사람에 대한 벌칙을 명문으로 규정하며, 성명을 사

칭하거나 신분증명서를 위조 또는 변조하는 등의 방법으로 주민투표를 하거나 하려고 한 사람에 대한 벌칙 규정을 강화하여 주민소환투표제도의 건전한 운영에 기여하자는 의견을 내고 있다

이에 따라 소환청구인서명부에 대리로 서명하는 행위를 금지하고, 관할선거관리위원회는 주민소환투표가 청구되면 유효한 서명의 총수를 심사하는 때에 일정 수의 표본을 추출하여 해당 주민소환투표청구권자가 실제로 서명하였는지 여부를 확인하게 함으로써 주민소환청구 절차를 투명하게 하는 것은 적절하다고 보고 있다.

②제7조의2(주민소환투표청구의 제한) 신설

(의안번호 6333 안경률의원 대표발의_주민소환에 관한 법률 일부개정법률안

정치권 등에서는 주민소환 청구의 사유를 명시하자는 의견을 제시하거나 적어도 주민소환투표 청구를 할 수 없게 제한하는 의견을 제기하고 있기도 하다. 이를테면 해당 지방자치단체의 장 또는 지방의회의원이 국가의 정책사업을 수행한 때, 임기 전의 활동과 관련한 사유로 청구되는 때, 그 밖에 해당 지방자치단체의 조례로 정하는 때에는 주민소환투표청구를 할 수 없도록 구체적으로 제한하려는 것이 바로 그것이다(안 제7조의2 신설).

청구 사유가 명시되지 않은 현실에서는 다양한 사유로 주민소환이 거론될 수 있으며, 일부의 소환 시도는 경쟁 진영의 부정적 의도가 내포된 채 이뤄질 수 있지만 이는 지역주민들의 자율적인 반성과 비판을 통해 자정을 이뤄가야 할 것으로 보인다는 점에서 현단계에서 주민소환제도의 오남용의 가능성이 있음에도 불구하고 소환사유가 다양하다 하여 주민소환사유를 몇 가지 예시규정으로 제한하기는 어려울 것으로 보고 있다.

2009년 3월 헌법재판소의 판결에 따르면 주민소환제는 소환사유를 묻지 않는 것이 취지에 맞으며 비민주적·독선적 정책추진 등을 광범위하게 통제하려면 그 사유를 제한할 필요가 없다고 보고 있다. 헌재의 결정은 주민소환은 사법적 절차라기보다는 정치적 절차의 시각이며, 행정안전부도 주민소환제도의 근본적인 취지가 사유를 불문하고 선출직공직자의 정치적 책임을 묻는 제도이므로, 그 청구 사유가

제한될 경우에는 주민소환제도가 법적 책임을 묻는 제도로 왜곡될 우려가 있는 등 유명무실할 가능성이 있다는 의견을 제시할 수 있다.

5. 주민소환제도 개선 방향

시민단체, 학계, 정치권 논의와 함께 현행 주민소환제도 시행과 관련하여 제기된 문제를 중심으로 개선 방향을 제시하면 다음과 같다.

첫째, 소환청구 사유의 적절성에 대한 사전 심의에 관한 것으로 소환청구 사유의 적절성 여부를 비롯해 소환사유에 대한 사전심의기구 등이 필요하다. 이를 위해 선거관리위원회, 전문가, 법조인 등의 참여를 구상할 수 있다. 뿐만 아니라 구체적인 청구 사유를 명시하지 않는 경우라 하더라도 해당 지방자치단체의 장 또는 지방의회의원이 국가의 정책사업을 수행한 때 등과 관련해서는 주민소환투표 청구를 할 수 없도록 구체적으로 제한하는 문제는 검토할 필요가 있다. 문제는 국가의 통일적인 국정 수행을 위한 사업인 경우라도 정치권의 논란이 발생될 수 있어 이에 대해서는 국정 수행의 안정 기조와 자치단체 운영의 안정성을 기하는 방향에서 검토할 필요가 있다. 기타 조례 등의 제정에 따른 사항도 제한 사유로 제시할 수 있지만 이 경우 조례 제정만으로도 소환 사유로 삼는 경우 이를 금지하기란 쉬운 일이 아니다.

둘째, 주민소환 대상자의 확대 적용이다. 현행법은 지방자치단체장과 지방의회 지역구의원 등 선출직 공직자로 한정하고 있는데 제주도특별법에는 선출직인 제주도교육감에 관한 주민소환규정을 두고 있다. 이러한 소환규정을 감안한다면 제주도 이외 지역의 교육감에 대해서도 주민소환 대상으로 할 필요가 있다. 뿐만 아니라 전국의 비례대표 지방의회 의원 등에 대한 주민소환도 가능하게 제도를 보완할 필요가 있다. 비례대표 지방의원의 경우 소환이 되어 직을 상실하게 되어도 공천을 했던 정당의 차 순위 후보자가 승계하게 되어 있어 이에 따른 시행령의 개정도 필요하다고 할 것이다.

셋째, 주민소환이 가능한 기간에 관한 사항이다. 주민소환대상자의 잔여임기를 1년 앞둔 상태까지도 주민소환을 가능하게 하는 것에 대한 실익을 검토해야 한다는 것으로 지방선거를 1년 앞둔 시점에서 주민소환을 하는 경우, 시의성 문제, 소환되었을 때 보궐선거 실시 여부 문제, 사회적 비용 문제, 행정공백 문제 등이 제

기될 수 있다는 점에서 소환대상자의 잔여임기 제한 규정을 최소한 1년 6개월 이상으로 두는 방안을 검토할 필요가 있다는 의견이었다. 다만 미국의 경우에는 한국에 비해 공직자 임기 중 소환 청구를 할 수 있는 기간이 대체로 긴 편이라는 점에서 현재의 수준을 그대로 유지하는 것이 바람직하다고 말할 수 있다.

넷째, 소환투표 이전의 조정의 문제인데 이에 관련해서는 지역사회의 극단적인 대립과 갈등을 완화하고자 소환투표가 발의된다 하더라도 소환투표 실시 전에 소환운동측과 소환대상측이 대화를 통해 조정할 수 있는 방안에 대한 논의가 가능해야 한다. 다만 이 경우 매수, 회유 등으로 인한 선거법 위반 가능성도 검토할 필요가 있다.

위에서 제기된 사안을 대상으로 하면 개선 방안을 제시하면 다음과 같다.

1) 주민 소환 청구 사유의 제한

현행: 신설

개정안: 제7조의2(주민소환투표청구의 제한) 해당 지방자치단체의 장 또는 지방의회의원이 국가의 정책사업을 수행한 때에는 제7조에 따른 주민소환투표의 실시를 청구할 수 없다.

2) 주민소환 투표 청구 대상의 확대

청구 대상에 교육감을 추가하고 제7조 제1항에서 (비례대표선거구시·도의회의원 및 비례대표선거구자치구·시·군의회의원은 제외하며, 이하 “선출직 지방공직자”라 한다) 부분 삭제

현행: 제7조(주민소환투표의 청구) ① 전년도 12월 31일 현재 주민등록표 및 외국인등록표에 등록된 제3조제1항제1호 및 제2호에 해당하는 자(이하 “주민소환투표청구권자”라 한다)는 해당 지방자치단체의 장 및 지방의회의원(비례대표선거구시·도의회의원 및 비례대표선거구자치구·시·군의회의원은 제외하며, 이하 “선

출직 지방공직자"라 한다)에 대하여 다음 각 호에 해당하는 주민의 서명으로 그 소환사유를 서면에 구체적으로 명시하여 관할선거관리위원회에 주민소환투표의 실시를 청구할 수 있다.

1. 특별시장·광역시장·도지사(이하 "시·도지사"라 한다) : 당해 지방자치단체의 주민소환투표청구권자 총수의 100분의 10이상
2. 시장·군수·자치구의 구청장 : 당해 지방자치단체의 주민소환투표청구권자 총수의 100분의 15이상
3. 지역선거구시·도의회의원(이하 "지역구시·도의원"이라 한다) 및 지역선거구자치구·시·군의회의원(이하 "지역구자치구·시·군의원"이라 한다) : 당해 지방의회의원의 선거구 안의 주민소환투표청구권자 총수의 100분의 20이상

②제1항의 규정에 의하여 시·도지사에 대한 주민소환투표를 청구함에 있어서 당해 지방자치단체 관할구역 안의 시·군·자치구 전체의 수가 3개 이상인 경우에는 3분의 1이상의 시·군·자치구에서 각각 주민소환투표청구권자 총수의 1만분의 5이상 1천분의 10이하의 범위 안에서 대통령령이 정하는 수 이상의 서명을 받아야 한다. 다만, 당해 지방자치단체 관할구역 안의 시·군·자치구 전체의 수가 2개인 경우에는 각각 주민소환투표청구권자 총수의 100분의 1이상의 서명을 받아야 한다.

③제1항의 규정에 의하여 시장·군수·자치구의 구청장 및 지역구지방의회의원(지역구시·도의원과 지역구자치구·시·군의원을 말한다. 이하 같다)에 대한 주민소환투표를 청구함에 있어서 당해 시장·군수·자치구의 구청장 및 당해 지역구지방의회의원 선거구 안의 읍·면·동 전체의 수가 3개 이상인 경우에는 3분의 1이상의 읍·면·동에서 각각 주민소환투표청구권자 총수의 1만분의 5이상 1천분의 10이하의 범위 안에서 대통령령이 정하는 수 이상의 서명을 받아야 한다. 다만, 당해 시장·군수·자치구의 구청장 및 당해 지역구지방의회의원 선거구 안의 읍·면·동 전체의 수가 2개인 경우에는 각각 주민소환투표청구권자 총수의 100분의 1이상의 서명을 받아야 한다.

개정안: 제7조(주민소환투표의 청구) ① 전년도 12월 31일 현재 주민등록표 및 외국인등록표에 등록된 제3조제1항제1호 및 제2호에 해당하는 자(이하 “주민소환투표청구권자”라 한다)는 해당 지방자치단체의 장 및 지방의회의원·교육감에 대하여 다음 각 호에 해당하는 주민의 서명으로 그 소환사유를 서면에 구체적으로 명시하여 관할선거관리위원회에 주민소환투표의 실시를 청구할 수 있다.

1. 특별시장·광역시장·도지사(이하 “시·도지사”라 한다)·교육감 : 당해 지방자치단체의 주민소환투표청구권자 총수의 100분의 10이상
2. 시장·군수·자치구의 구청장 : 당해 지방자치단체의 주민소환투표청구권자 총수의 100분의 15이상
3. 지역선거구시·도의회의원(이하 “지역구시·도의원”이라 한다) 및 지역선거구자치구·시·군의회의원(이하 “지역구자치구·시·군의원”이라 한다) : 당해 지방의회의원의 선거구 안의 주민소환투표청구권자 총수의 100분의 20이상

②제1항의 규정에 의하여 시·도지사·교육감에 대한 주민소환투표를 청구함에 있어서 당해 지방자치단체 관할구역 안의 시·군·자치구 전체의 수가 3개 이상인 경우에는 3분의 1이상의 시·군·자치구에서 각각 주민소환투표청구권자 총수의 1만분의 5이상 1천분의 10이하의 범위 안에서 대통령령이 정하는 수 이상의 서명을 받아야 한다. 다만, 당해 지방자치단체 관할구역 안의 시·군·자치구 전체의 수가 2개인 경우에는 각각 주민소환투표청구권자 총수의 100분의 1이상의 서명을 받아야 한다.

③제1항의 규정에 의하여 시장·군수·자치구의 구청장 및 지역구지방의회의원(지역구시·도의원과 지역구자치구·시·군의원을 말한다. 이하 같다)에 대한 주민소환투표를 청구함에 있어서 당해 시장·군수·자치구의 구청장 및 당해 지역구지방의회의원 선거구 안의 읍·면·동 전체의 수가 3개 이상인 경우에는 3분의 1이상의 읍·면·동에서 각각 주민소환투표청구권자 총수의 1만분의 5이상 1천분의 10이하의 범위 안에서 대통령령이 정하는 수 이상의 서명을 받아야 한다. 다만, 당해 시장·군수·자치구의 구청장

및 당해 지역구지방의회의원 선거구 안의 읍·면·동 전체의 수가 2개인 경우에는 각각 주민소환투표청구권자 총수의 100분의 1이상의 서명을 받아야 한다.

지역선거구시·도의회 및 지역구자치구·시·군의원과는 별도로 비례대표도의원 및 비례대표시·군·구의원에 대해서는 대표하게 되어 있는 자치단체의 인구 및 지역구 수 등을 고려하여 해당 지역 자치단체 장 소환청구에 필요한 서명의 일정 비율과 일정 지역수를 별도로 지정하고, 지역구 지방의회의원 소환청구에 필요한 서명 수를 감안하여 각 지역 조례로 정하도록 하는 방안을 강구할 수 있음

Ⅲ. 기초단체 정당공천제 개선

-정당공천제를 유지하는 경우 보완할 사항-

1. 정당공천제도의 도입과 운영

한국의 지방선거에서 한국의 주요 정당들은 자신들의 역량을 강화하는 기회로 활용하였다. 이는 지방선거가 중앙 정당정치의 산물로 태동하다 보니 1995년도 지방선거는 국민회의와 자민련이 지방권력 교두보를 확보하는 기제로 작용하였으며, 1997년 정권교체가 가능하였던 것은 기본적으로 1995년 지방선거에서 야당이 대거 지방권력을 장악했던 것과 무관하지 않아 지방선거에 대한 정치권의 인식은 단순히 지방자치가 아닌 중앙정치권력 경쟁의 연장선으로 이해하는 경향을 가지고 있다.

현행 지방자치법은 지방자치단체의 대표를 결정하는 지방선거에 대해서는 따로 법률로 정하도록 하고 있다: 제29조(지방선거에 관한 법률의 제정) 지방선거에 관하여 이 법에서 정한 것 외에 필요한 사항은 따로 법률로 정한다.

이에 따라 공직선거법은 제1조(목적)에서 “이 법은 「대한민국헌법」과 「지방자치법」에 의한 선거가 국민의 자유로운 의사와 민주적인 절차에 의하여 공정히 행하여지도록 하고, 선거와 관련한 부정을 방지함으로써 민주정치의 발전에 기여

함을 목적으로 한다<개정 2005.8.4>"고 하였다.

공직선거법에 따른 지방선거 시행에 대해서는 특별히 이의가 제기되고 있지 않지만 광역자치단체 선거와 기초자치단체 선거와 관련하여 특별히 기초자치단체 수준의 선거에 대해서는 정당의 공천을 유지할 것인가 배제할 것인가의 문제로 정치권, 학계 등의 의견이 분분한 편이다.

현재 상황에서 지방자치는 정당의 영향을 받지 않을 수 없는 여건으로 되어 있다. 특히 지방선거에서 후보자를 공천하는 기회를 활용하는 정당들로서는 여야 모두 자파의 영향권하에 지방자치 무대를 넣고자 하는 의식이 강한 편이다.

이처럼 지방자치 무대에서 중요한 역할을 수행하는 정당에 대해 현행 정당법은 특별히 지방자치에 대한 규정을 두고 있지 않다. 다만 공직선거법에서는 교육감과 교육의원 선거를 제외하고는 모든 지방선거에 정당의 공천을 허용하여 실질적으로 지방자치에 대한 정당의 관여를 허용하고 있다.

2010년 지방선거에서 한국의 주요 정당들은 공천배심원제를 도입하여 지방선거 후보자 공천 실험을 시행하였으며, 2006년 지방선거에서는 국민경선제를 대대적으로 실시하였다. 정당의 지방선출직 공직자의 후보 공천은 한국의 지방자치 구조와 관련하여 매우 중요하게 작용한다. 특히 당내 민주화가 제대로 이뤄지지 않은 정당의 후보 공천이나 빈번하게 이합집산 정당의 후보 공천은 정당의 특별한 지위에도 불구하고 지방자치에 악영향을 미치는 것으로 비판받고 있다.

이 점에서 2010년에 한나라당과 민주당이 도입한 공천배심원제의 도입은 그동안의 지방선거 경험과 관련하여 또 다른 실험이었다. 민주적인 정당 운영과 후보자 공천이야말로 지방자치를 가능하게 한 정당들의 주요 과제라는 점에서 현단계에서도 실험에 실험을 거듭하는 지방선출직 공직자 공천과 관련하여 지방선거에서 정당이 수행해야 하는 역할에 대한 기대가 크다.

2. 외국 사례

1) 일본 사례

일본 공직선거를 보면 국회의원 선거에서는 정당공천에 따른 정당 선거가 총력전 형태로 전개되지만 지방선거에서는 정당의 색채를 내세우지 않는 형태의 선거

가 주종을 이룬다. 일본에서는 지방선거의 공직후보에 대해 정당 공천을 금지하고 있지 않지만 단체장선거나 지방의원 선거에서는 무소속이 다수를 차지고 하고 있고 무소속 경향은 중앙정치보다는 지방정치에서 우세한 편이다. 이러한 경향에도 불구하고 정당은 분명히 후보자를 지원할 수가 있으며 이러한 지원은 정당이 형식적인 무소속 후보자나 정책적으로 연계한 정당에서 출마한 후보자를 지원하는 형태의 추천과 추천을 하지는 않지만 실질적으로 후보자의 선거운동을 지원하는 형태의 지지의 형태로 나타난다.

2) 미국 사례

미국에서는 지방정부들의 심각한 부패에 대한 개혁운동으로 20세기에 들어오면서 정당이 지방선거 후보자를 지명 추천하지 않는 경향을 보이고 있다. 미국의 지방선거제도 개혁은 지역의 토호세력화 된 정당 지도자들로부터 과도하게 집중된 영향력을 제거하고 지방선거가 중앙 정치무대의 연장으로 이용되는 것을 막기 위한 목적으로 도입된 것이다. 미국에서는 시장-의회형 정부보다는 의회-관리인형 정부 지역에서 정당 표방을 하지 않는 선거가 많이 채택되고 있다. 이러한 영향으로 인해 미국 지방정부 선거에서의 정당참여 허용 비율은 점차 줄어드는 추세를 보이고 있다.

그러나 여기서 한 가지 주의해야 할 부분은, 정당의 공천을 허용하지 않는 경우라 할지라도 정당이 후보자에 대해 비공식적 추천(endorsement)을 하거나 지지 또는 반대활동을 하는 것 일체를 금지하고 있지는 않다는 점이다. 정당의 공천이 배제된 비정당제 선거에서 정당이 후보자에 대해 비공식적 추천을 하거나 지지 또는 반대활동을 하는 것을 금지한 California 주헌법 §6(b)가 문제된 사건에서, 1990년 연방항소법원 제9순회부는 위 조항이 미연방 수정헌법 제1조의 언론의 자유를 침해한다는 이유로 위헌선언을 한 바 있으며, 1996년에도 유사한 사건에서 연방지방법원이 다시 한번 위 조항의 위헌성을 확인한 바 있다[Geary v. Reene, 911 F.2d 280 (9th Cir. 1990); California Democratic Party v. Lungren, 919 F.Supp. 1397 (N.D.Cal. 1996); 헌재 2003. 1. 30. 2001헌가4, 판례집 15-1, 7(공직선거및선거부정방지법 제47조 제1항 중 앞괄호부분 등 위헌제청 - 기초의회의원선거 후보자 정당표방 금지의 위헌 여부),

3) 유럽 사례

유럽 지역에서는 대부분 지방선거에서 정당 참여는 자연스런 일이며 이에 대한 특별히 제한한다거나 규제하는 경향을 보이고 있지 않다. 영국의 지방선거에서 정당의 영향은 공천이 당선에 필요조건일 만큼 매우 크며, 정당공천은 당내 민주적인 상향식 의사결정 방식이 제도화되어 있어 당원 투표로서 결정된 후보 공천에 대해 중앙당은 당원 의사를 절대 존중하고 있다. 프랑스도 정당 중심의 지방선거가 실시되고 있으며, 정당은 후보자를 공천할 때 지역의사를 존중하여 지역에서의 기반과 명성, 인지도 등을 고려하여 결정하고 있다. 독일은 거의 모든 주에서 정당명부에 의한 비례대표제로 지방의원을 선출하기 때문에 지방선거 과정에서 정당이 절대적인 영향을 미친다(황아란 2010).

주요 국가의 지방자치에 대한 정당 참여 비교

	정당참여	비고
독일	인정	①비민주적 정당운영 반작용, 지방정치 당내 민주화 강조 ②중앙당의 개입이 불가능한 분권화된 후보 선출 제도 ③당원이 대의원 선출, 지구당대의원대회가 최종 후보 선출권 ④당대의원 선출 및 당대의원대회의 후보 선출을 법률로 규정
영국	인정	①정당의 영향력은 강하나 특정정당의 특정지역 독식 부재 ②당원만 경선에 참여 ③지구당 선출-중앙당 승인 ④당헌-당규로 규정
미국	자 치 단 체 선택	①보스정치 횡포/부패 차단, 지방정부 탈정치화, 비정파적 제도 ②합리적이고 신중한 후보 선택에 필요한 정보 제공 한계 ③분권적, 개방적 후보 선출 ④주법으로 규정
일본	인정	①정당공천은 허용되어 있지만 다수가 무소속 연합공천 ②정당 단독 후보자보다는 다른 당과 협력하여 특정 후보 지원 ③지역개발 등 지방의 필요성에 의한 자율적 결정 ④정당공천을 배제하는 사례로 적용하는 데는 한계

4) 시사점

유럽이나 일본에서는 지방선거에서 정당의 개입을 금지하고 있지 않지만 미국에서는 정당의 비민주적 운영을 경계하는 경향 때문에 투표용지 등에 정당 표방을 금지하는 제도를 도입하여 오늘에 이르고 있다.

다만 비정당선거는 정당의 동원 노력이 감소되기 때문에 투표율이 낮고, 후보

인지도가 낮은 후보에 비해 현직에게 유리하며, 선거자금이 중요하게 작용하는 등 자원이 풍부한 기득권층 위주의 지방정부가 구성되는 속성을 보인다. 이러한 선거 양상은 덜 진지하고 덜 정책 중심적인 선거캠페인으로 나타나 공직자의 책임성 확보 측면에 덜 효과적이라는 연구 결과가 다양하게 표출된 바 있다. 이에 비해 정당참여 선거는 선거경쟁과 투표율이 높으며, 후보에 대한 정보가 부족한 유권자의 투표선택에 정당의 영향력이 강하고 선거자원이 부족한 후보들의 정치적 대표성을 높일 수 있다는 주장에 관심을 기울일 필요가 있다(황아란 2010).

3. 정당 공천제도 개선에 대한 문제 인식: 학계, 시민단체

1) 시민단체의 부정적인 평가_2006년 지방선거와 정당의 역할

2006년 지방선거에 대해 당시 지방선거시민연대에서는 정당의 역할에 대해 부정적인 평가를 시행한 바 있다(2006지방선거시민연대 2006). 당시 2006지방선거시민연대 보고에서는 다음과 같은 내용을 제시하였다. 첫째, 주요 정당의 기초단체장 공천 과정에 대해 부정적으로 평가하고 있다. 경선을 통한 후보선출 비율은 30% 안팎의 미미한 수준이고 많은 지역에서 무경선 단수 공천 혹은 전략공천을 구사하였으며, 일부 지역에서는 100% 국민여론조사 방식으로 후보를 결정하여 모호한 공천심사기준을 적용하거나 기초단체장 심사기준을 비공개하는 일이 빈번하였다는 것이다.

둘째, 공천과정에 대한 이의 제기가 빈번하였다는 것이다. 전략공천, 단수공천으로 이름만 바꿔놓고, 불투명한 심사과정과 절차를 답습하였고, 중앙당은 '분권'이라는 명분으로 시도당에 권한을 넘겼지만 공정한 공천과정을 강제할 방안이나 구체적인 감시 감독 체계를 마련하지 않아 공천비리 등의 문제를 양산하였다. 뿐만 아니라 '분권형 공천'이 지역구 국회의원이나 유력 정치인 등 공천과정을 좌지우지할 수 있는 지역맹주들의 입김을 배제할 구체적 방안 없이 실시되어 곳곳에서 금품수수 의혹, 특혜시비 등의 문제가 그대로 노출되었다. 이 점에서 지역의 자율성을 강화한다는 분권형 공천의 의미를 충분히 살리되 공천과정이 특정인사에 의해 좌지우지 되는 것을 막기 위한 중앙당 차원의 공정경쟁 보장방안이나 감시감독 시스템 강화 등의 대책이 필요하며, 공천의 절차와 과정에서 공정성, 투명성,

신뢰성이 대폭 강화되어야 한다는 지적이 제기되었다.

2) 시민단체의 부정적인 평가_2010년 지방선거와 정당의 역할

경제정의실천시민연합은 2010년 6.2지방선거에 대해 다음과 같이 평가하고 있다(경제정의실천시민연합 2010a). 첫째, 지역구 국회의원의 사천으로 변질된 정당공천이었다고 평가한다. 지방선거 공천이 국회의원들의 영향력을 강화시켜 해당 '지역 국회의원에게 줄을 세우고 충성을 강요하는 장'으로 전락하였으며, 경선방식이나 공천일정 결정 등에서 지역 국회의원들이 개입토록 함으로써 불공정 경선을 야기하였다는 것이다.

둘째, 대부분 지역에서 민주적 경선이 실종되고 배심원제 등 시민참여가 무력화되었다고 보았다. 민주적 경선 절차에 따른 상향식 공천이 실종되거나 충실한 후보 검증을 위한 경선 과정이 생략되고, 공천 방식과 확정자 자질에 대한 문제 제기가 끊이지 않는 것은 당 지도부의 리더십과 개혁의지가 부족하기 때문인 것으로 보았다. 한나라당과 민주당은 경쟁자가 있거나 복수 후보가 있을 경우에는 경선을 원칙으로 하도록 하고 있지만 경선 자체를 최소화하거나 회피하였으며, 이로 인해 '밀실·정실 공천'이라는 비판이 제기되고 결과에 불복하는 사태가 벌어졌다. 특히 각 정당은 여론조사를 전략공천이나 경선의 주요 수단으로 이용하였는데 여론조사 경선은 정당 스스로의 자율적 판단과 결정이 아닌 외부의 단순여론에 의존한다는 점에서 문제가 아닐 수 없다. 중앙당이 지역당의 실정과 조건을 고려하지 않은 마구잡이 전략공천과 지역 공심위의 결정을 뒤집음으로써 중앙당과 지역당의 분쟁이 발생하였다. 더구나 개혁공천의 일환으로 도입된 한나라당의 '국민공천배심원제'와 민주당의 '시민공천배심원제' 모두 역할미비로 제 기능을 다하지 못하고 생색내기 수준에 머물렀으며, 외부 민간 공심위원의 활동도 별로 주목받지 못하였다고 보았다.

셋째, 무원칙한 경선원칙과 공천기준이 후퇴하였다는 것이다. 중앙당과 지역 국회의원의 개입으로 경선방식 원칙과 공천기준이 수시 변동되어 공정한 경선 관리가 실패하였고, 부정부패로 형이 확정된 경우 공천을 불허한다는 당헌·당규를 금고형이 확정된 경우로 완화시킨다거나 2008년 총선 공천 당시 비리 전력자를 일괄 배제하면서 공천 개혁을 주창했으면서도 2010년 지방선거에서는 부정부패로 금고형이 확정된 후보라도 공천심사위원의 과반수가 찬성할 경우 구제할 수 있도

록 하는 경우가 발생하기도 하였다고 보았다.

넷째, 금권 선거 등 부패타락과 공천시비가 발생하였다. 여론조사 경선방식을 악용하여 여론조작을 위한 '작전' 사례가 다수 발생하고 여론조사 경선의 대한 문제 제기가 다수 발생하였는데 이에 따라 당원 위장전입 등에 대한 이의 제기와 함께 끊임없는 돈 공천 의혹이 제기되었다.

마지막으로, 공정한 공천과정 실패로 인한 무더기 공천불복사태가 나타났다. 정당들의 공천과정의 하자로 인해 공천탈락자들이 결과에 불복하여 법원에 소송을 내거나 탈당하여 무소속으로 출마 하는 등의 대량 불복 사태를 초래하였으며, 공천결과에 승복하지 못하는 것도 문제지만 근본적으로 각 정당이 기본 원칙에 따라 공천을 하지 않거나 경쟁자들이 승복하기 어려운 불투명하고 무원칙한 공천기준 적용이 반발을 초래하였다.

3) 학계의 정당 공천에 대한 인식

정당공천을 긍정적으로 보는 입장에서는 대의민주주의의 기본원칙, 책임정치의 기반, 정당정치의 제도화, 중앙정치와의 연계성, 후보인지의 정보제공 등을 논거로 삼는 반면, 정당공천을 부정적으로 보는 입장에서는 지방자치의 비정치성과 함께 현실에서 나타나는 중앙정치의 예속, 지역주의 확산, 정당공천의 부정부패 등을 논거로 제시한다.

정당공천에 대해 긍정적으로 보는 입장에서는 지방자치가 가치 배분을 결정하는 중요한 정치 영역이라는 점에서 현대 대의민주주의 여건에서는 정당이 가장 효율적인 대의기제이고 책임을 물을 수 있는 공식적인 정치조직이기 때문에 책임정치 구현에 가장 적합하다고 보며, 여성 등 정치적 소수자의 정치적 대표성을 높이는 데 중요한 기제로 작용한다고 본다(황아란 2010). 또한 정당은 지방의 정치지망생들이 지방자치의 훈련과 경험으로 향후 중앙의 정치무대로 진출할 수 있는 통로를 열어주며 지역의 정당지지 기반을 확보함으로써 정당정치의 제도화를 꾀하는 데 기여할 수 있다고 본다(강경태 2009). 또한 지방의 문제가 단순히 지역차원에 국한되지 않고 광역화되는 추세에서 지역경제 개발과 관련된 광역사업이나 지방정부 간 협력과 조정이 필요한 사안 등에 대해 정당은 중앙정부나 다른 지방정부와의 중요한 연계 기능을 제공한다고 보기도 한다(가상준 2009). 그런가하면 정당공천제는 후보의 난립을 방지하고 공천심사를 통하여 후보검증을 시도

할 수 있으며, 유권자에게 후보인지의 편의성을 높이고 선거관심을 제고시킨다고 본다(가상준 2009; 황아란 2010).

반면에 정당공천을 부정적으로 보는 입장에서는 규범적인 측면에서 지방자치의 비정치성을 강조하며, 특히 정당공천제의 폐해로써 중앙정치의 과도한 개입과 예속화는 지방자치의 활성화를 저해하는 요인으로 보고 있다. 한국 정당의 수직적 지배구조와 함께 중앙당 혹은 정치지도자와 지역구 국회의원 등에 의해 지명되는 공천절차의 비민주성과 불투명성이 중앙과 지방 간 위계적 관계를 형성한다고 본다. 이로 인해 결국 지역구 국회의원의 공천권을 강화시킴으로써 공천을 둘러싼 부정부패 문제뿐 아니라 당선 이후에도 눈치를 봐야하는 종속적인 관계를 만드는 주된 요인이 되고 있다고 본다. 특히 정당공천을 허용하는 경우 막대한 공천헌금으로 고비용 선거풍토를 조성하고, 이로 인한 단체장의 비리관련 구속 등 정치의 악순환을 되풀이할 것이라고 보기도 한다. 이와 관련하여 기초단체장과 기초의원의 정당공천은 2002년 지방선거를 포함하여 최소한 2~3회 유보되어야 한다고 보았다(주용학 2002). 또한 한국 정당정치의 전근대성, 지역주의적 선거풍토, 지역패권정당의 공천에 따른 공천헌금 부작용을 들어 기초단체장과 기초의원의 공천을 배제해야 한다고 보기도 한다(하세헌 2006). 이와 함께 지역주의 선거 행태를 개선하기 위해서는 지방선거에서의 정당 참여를 차등적으로 허용하거나 제한하고, 기초자치단체 수준에서는 정당참여를 전면 금지해야 한다고 보았다. 이를 위해 기초, 광역선거의 분리를 대안으로 제시하기도 한다(육동일 2009).

기초단체 수준의 정당공천에 긍정 혹은 부정에 관계없이 지방선거에 임하는 현행 정당 운영이 더 분권적이고 민주화되어야 한다는 전제는 아무리 강조해도 지나칠 수가 없다. 이 점에서 지방선거에서의 기초단체장 공천과 관련하여 정당의 책임성을 강화하는 논리는 학회 및 정부 위원회 등의 지방선거제도 개선 토론회에서 수차례 제기되고 있는 상황이다. 이를 정리하면 다음과 같다.

첫째, 지방당의 자율성 강화를 강조한다. 정당이 공천 취지에 맞는 후보자의 기준을 명확히 제시하여 비리를 차단하고 책임정치를 실현하는 순기능 역할 증대 방안 제시하면서 지방자치 취지에 맞는 당헌·당규를 전제로 지방당의 자율적인 후보 선출을 강화할 필요가 있다. 이를 위해서는 중앙정당의 독점적 지위를 막을 수 있도록 지방정당설립의 자유를 보장하는 방안을 강구할 수 있다(정당법 개정 필요).

둘째, 공천제도의 보완이 필요하다. 이를 위해서는 후보자의 기호를 정당별로 동일하게 부여하는 방식의 개선과 함께 정당공천 책임관리제의 도입이 필요하다. 이를 테면 특정 정당이 공천하여 당선된 지방선출직 공직자의 비리에 대한 공동책임, 정당 공천으로 당선된 자의 자격 상실시 당해 재보궐선거에 대한 관련 정당의 공천 금지, 공천을 시행한 정당의 이합집산에 따른 지속적인 책임 연결, 향후 선거에서 공천 규모나 자격에 대해 일정 부분 불이익을 가하는 제도 필요, 기타 정당의 공천을 보완할 수 있는 논리 개발이 필요하다.

4) 선거에 참여하는 정당 역할의 민주성

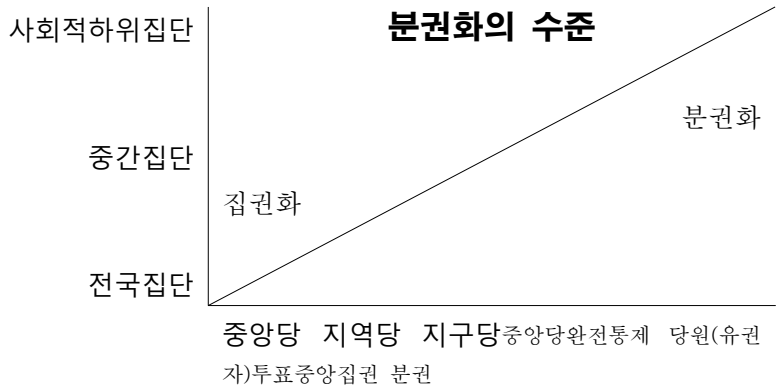
정당들이 공직선거 후보를 공천하는 방식은 다양한 형태로 발전되어왔으며, 지방선거에는 개인 자격으로 선거에 출마하는 많은 무소속 후보가 존재하지만 대체로 선거경쟁이 정당을 중심으로 전개되는 상황에서 정당의 후보자 선정과정은 선거결과에 절대적인 영향을 미칠 뿐만 아니라 분권을 지향하는 지방자치의 질을 좌우하는 결정적 요인이 될 수 있다.

지역사회가 민주화를 공고히 하자면 후보자 공천과정부터 다수, 특히 당원의 의사를 수렴하여 민주적으로 이루어지는 절차를 제도화하는 것이 필요하다. 정당을 통해 공직선거에 출마하고자 하는 다수의 지원자 중에서 공식적 혹은 비공식적 절차를 통해서 후보자를 선정하는 공천 방식을 래니(1981)는 다음과 같이 분류하고 있다: 첫째, 후보 공천 주도권을 중앙당이 보유하는가 혹은 지방당이 보유하는가; 둘째, 후보 선거인단에 얼마나 많은 당원 혹은 일반 유권자가 참여하는가; 셋째, 유권자나 당원이 직접 선출하는 방식인지 혹은 간접 선출 방식으로 결정하는가의 문제이다.

분권화의 수준은 후보자 선출 과정에 있어 당 조직들 중 어디에 선출 권한이 있는가를 중심으로 분류하는 것이고, 포괄성 수준은 후보자의 선출에 어느 주체의 수준(이를 테면 당지도자, 비선출직 당기구, 선출직 당기구, 당원, 그리고 일반 유권자)까지 참여가 이뤄지는가라는 개방성의 수준을 의미하며, 마지막으로, 후보자 선출을 위한 방식이 직접적인지 아니면 대의원 대회 등을 통한 간접적 참여의 방식인가를 의미한다.

공직후보가 중앙당의 주도로 추천되는지 아니면 지역 조직에 의해 분권적으로 추천되는지와 일부 집단에 의해 추천되는지 아니면 일반 당원들에게까지 분산되

어 있는지가 중요하다. 분권화 수준을 표시하여 그림으로 표시하면 다음과 같음 (Ranney 1981, 82-85; 김형철·홍재우 2006, 19).



후보선거인단은 1인 혹은 다수로 구성될 수 있으며, 후보자 선정에 어느 수준까지 참여가 이뤄지는가의 포괄성 수준에 따라 분류할 수 있음. 라하트의 분류를 활용하여 포괄성 수준을 단순화 시켜 세가지의 선거인단을 설명하면 다음과 같다: 1) 가장 높은 포괄성 수준을 대변하는 것으로 예비선거에서 후보자를 직접 선출하는 당원, 2) 당원들에 선출된 대표들로 구성되는 당 선정기구에 의한 후보 선출, 3) 소수의 당 지도자 혹은 그들의 측근들로 구성되어 매우 배타성이 높은 선거인단인 후보자공천위원회(Rahat 2009, 71-74).

가장 포괄성 수준이 높은 선거인단 활용이 광범위한 참여라는 목표 달성이 분명하면서도 경쟁, 대표성, 대응성이 그러한 공개적인 선거인단에 의해 더 잘 충족되는지, 만약 반드시 그러한 것만은 아니라고 한다면 어떠한 선거인단(혹은 선거인단의 다양한 조합)이 이러한 목표 달성에 도움이 되는지를 결정해야 함; 세가지 선거인단과 참여, 대표성, 경쟁 및 대응성과의 관계는 아래의 표와 같이 설명할 수 있다.

세가지 형태의 선거인단내 참여, 대표성, 경쟁 및 반응성 사이의 관계

선거인단	참여 포괄성	대표성	경쟁	대응성
공천위원회	저	고	저	정파적
당 선정기구	중	중	고	주로 정파적
당원	고	저	중	정파,비정파적

출처: Rahat 2009, 74.

라하트는 후보자 선정이 중간 수준 규모의 당 선정 기구에 의해 수행될 때 경쟁이 상대적으로 높은 것으로 보았고, 소수가 참여하는 공천위원회에 의해 수행될 때 경쟁이 낮은 것으로 보았; 위의 표를 통해서 보면 그 어떠한 선거인단도 다른 그 어느 것에 비해 항상 더 민주적이라고 말하기는 어렵다. 어느 것이 더 투명하고 참여를 확대시키며 더 민주적이라고 볼 것인가는 이러한 선거인단의 역할에 대한 기대치에 의존한다. 이를 테면 문호가 넓은 참여를 정당에 기대하는지 혹은 심사숙고하여 선정되는 후보자를 기대하는지에 달라질 수가 있다. 또한 우리가 원하는 것이 높은 경쟁률인지 아니면 광범위한 참여인지에 따라서도 달라질 수 있다.

유감스럽게도 정당은 현대 민주국가의 초석을 이루고 있는 다른 요소(이를 테면 법원)와는 달리 보편적인 참여 전제에 구속되지 않고 민주정체의 다른 측면들을 다듬어주는 데에 이용될 수가 있다. 이 점에서 무엇이 가장 민주적인 선거인단이냐, 나아가 무엇이 가장 민주적인 후보자 선정 방법이냐는 질문에 대해서는 일반적으로 여전히 답변하기 어렵지만 앞에서 제기한 바와 같이 다양한 형태의 선거인단 조합이 특정 사회가 추구하는 서로 다른 민주주의 목표들의 최적 균형을 산출해낼 수 있을 따름이다. 2010년도에 한나라당과 민주당이 후보자 추천 과정에서 도입한 국민배심원제와 시민배심원제도 이러한 맥락에서 봐줄 수가 있다.

정당은 자발적인 결사체로 취급되어야 하고 그 점에서 후보자를 선출하고자 이용하는 방법에 대해 결정하는 것은 자유로와야 하지만 그럼에도 불구하고 혹자는 정당에 대해 규제하고 엄격한 기준을 제시해야 한다고 말할 수 있다. 우리의 헌법에서 규정하는 것처럼 정당은 그 목적·조직과 활동이 민주적이어야 하고, 정당법에서 규정하는 것처럼 정당은 공직선거후보자 선출에 관한 사항을 명시해야 한다고 하는 수준에 머무르고 있다.

4. 정치권의 정당공천제도 개선에 대한 주요 논의와 한계

1) 정치권의 정치관계법 개정으로 보는 민주성 및 분권성에 대한 인식

◇ 대한민국헌법은 정당에 대하여 다음과 같이 규정함

제8조 ① 정당의 설립은 자유이며, 복수정당제는 보장된다.②정당은 그 목적·조직과 활동이 민주적이어야 하며, 국민의 정치적 의사형성에 참여하는데 필요한 조직을 가져야 한다.③정당은 법률이 정하는 바에 의하여 국가의 보호를 받으며, 국가는 법률이 정하는 바에 의하여 정당운영에 필요한 자금을 보조할 수 있다.④정당의 목적이나 활동이 민주적 기본질서에 위배될 때에는 정부는 헌법재판소에 그 해산을 제소할 수 있고, 정당은 헌법재판소의 심판에 의하여 해산된다.

◇ 이러한 헌법 정신에 따라 정당법은 지방자치가 시행되기 이전부터도 공직선거후보의 추천은 민주적이어야 한다고 규정함

◇ 1991년 지방의회 부활에 앞서 시행되고 있던 정당법[일부개정 1989.3.25 법률 제4087호]은 제30조(활동의 자유)에서 '정당은 헌법과 법률에 의하여 활동의 자유를 가진다'고 하였고, 제31조(공직선거후보자의 추천)에서 '정당의 공직선거후보자추천은 민주적이어야 하며 그 절차에 관하여는 당헌으로 이를 정하여야 한다'고 하여 공직선거후보자 추천에 대한 민주적 절차를 강조하였음

◇ 지방의회 부활 이후의 정당법[일부개정 1993.12.27 법률 제4609호]은 제31조(공직선거후보자의 추천)를 개정하여 '①정당의 공직선거후보자의 추천은 민주적이어야 한다', '②정당의 공직선거후보자 추천에는 후보자를 추천할 공직선거의 선거구를 관할하는 해당당부 대의기관의 의사가 반영되도록 하여야 하며, 그 구체적 절차는 당헌으로 정한다'고 하였음

◇ 자치단체장 선거를 포함하여 1995년과 1998년의 지방선거를 치른 이후 정당법[일부개정 2000.2.16 법률 제6269호]은 제31조(공직선거후보자의 추천)를 다시 개정하여 '①정당의 공직선거후보자의 추천은 민주적이어야 한다', '②정당의 공직선거후보자 추천에는 후보자를 추천할 공직선거의 선거구를 관할하는 해당당부 대의기관의 의사가 반영되도록 하여야 하며, 그 구체적 절차는 당헌으로 정한다', '③정당의 당원으로서 당헌에서 정한 바에 따라 당비를 납부하거나 무급으로 각급 당부에서 자원봉사를 한 자에 한하여 당해정당의 공직선거후보자 또는 당직자의 선거권이 있다<신설 2000.2.16>'고 하였으며, '④정당은 비례대표전국선거구국회의원선거후보자와비례대표선거구시·도의회의원선거후보자중 100 분의 30이상을 여성으로 추천하여야 한다'고 하였음

◇ 2002년 지방선거를 앞두고 개정된 정당법[일부개정 2002.3.7 법률 제6661호]은 또 다시 제31조(공직선거후보자의 추천)를 개정하여 '①정당의 공직선거후보자의 추천은 민주적이어야 한다', '②정당의 공직선거후보자 추천에는 후보자를 추천할 공직선거의 선거구를 관할하는 해당당부 대의기관의 의사가 반영되도록 하여야 하며, 그 구체적 절차는 당헌으로 정한다', '③정당의 당원으로서 당헌에서 정한 바에 따라 당비를 납부하거나 무급으로 각급 당부에서 자원봉사를 한 자에 한하여 당해 정당의 공직선거후보자 또는 당직자의 선거권이 있다<신설 2000.2.16>', ④정당은 비례대표전국선거구국회의원선거후보자중 100분의 30 이상을 여성으로 추천하여야 한다<신설 2000.2.16, 2002.3.7>', '⑤정당은 비례대표선거구시·도의회의원선거후보자중 100분의 50 이상을 여성으로 추천하되, 비례대표선거구시·도의회의원선거후보자명부 순위에 따라 2인마다 여성 1인이 포함되도록 하여야 한다<신설 2002.3.7>', '⑥정당은 임기만료에 의한 지역구시·도의회의원선거후보자중 100분의 30 이상을 여성으로 추천하도록 노력하여야 하며, 이를 준수한 정당에 대하여는 정치자금에관한법률 제17조의 규정에 의하여 지급하는 보조금외에 같은 법 제17조의2의 규정에 의하여 지급하는 보조금을 추가로 지급할 수 있다<신설

2002.3.7>‘고 하였음

◇ 이후의 2004년 정당법[일부개정 2004.3.12 법률 제7190호]은 제31조(공직선거후보자의 추천)에서 ‘①정당의 공직선거후보자의 추천은 민주적이어야 한다’, ‘②정당은 공직선거후보자를 추천하기 위하여 선거(이하 “당내경선”이라 한다)를 실시할 수 있으며, 그 구체적 절차는 당헌으로 정한다<개정 2004.3.12>’, ‘③제2항의 규정에 따라 당내경선을 실시하는 경우 당내경선의 후보자로 등재된 자로서 당해 정당의 공직선거후보자로 선출되지 아니한 경우에는 당해 공직선거에서 후보자로 등록될 수 없다. 다만, 공직선거후보자로 선출된 자가 사퇴·사망·피선거권 상실 또는 당적의 이탈·변경 등으로 그 자격을 상실한 때에는 그러하지 아니하다<개정 2004.3.12>’고 하였음. 여성 추천에 대해서는 ‘④정당은 비례대표전국선거구국회의원선거후보자중 100분의 50 이상을 여성으로 추천하여야 한다<신설 2000.2.16, 2002.3.7, 2004.3.12>’, ‘⑤정당은 비례대표선거구시·도의회의원선거후보자중 100분의 50 이상을 여성으로 추천하되, 비례대표선거구시·도의회의원선거후보자명부 순위에 따라 2인마다 여성 1인이 포함되도록 하여야 한다<신설 2002.3.7>’고 의무화하였음. 이와 함께 ⑥정당은 임기만료에 의한 지역구국회의원선거후보자 또는 지역구시·도의회의원선거후보자를 추천하는 때에는 각각 전국지역구총수의 100분의 30 이상을 여성으로 추천하도록 노력하여야 하며, 이를 준수한 정당에 대하여는 정치자금에관한법률 제17조의 규정에 의하여 지급하는 보조금외에 같은 법 제17조의2의 규정에 의하여 지급하는 보조금을 추가로 지급할 수 있다<신설 2002.3.7, 2004.3.12>고 하였음

◇ 2005년에는 정당법이 전부 개정되었는데 개정된 정당법[전부개정 2005.8.4 법률 제7683호]의 공직선거후보자 선출에 관한 내용은 제28조(강령 등의 공개 및 당헌의 기재사항)에서 ‘①정당은 그 강령(또는 기본정책)과 당헌을 공개하여야 한다’고 하면서 ‘②제1항의 당헌에는 다음 각 호의 사항을 규정하여야 한다’고 하였

음

◇ 또한 정당의 활동 자유를 강화하여 제37조(활동의 자유)는 '①정당은 헌법과 법률에 의하여 활동의 자유를 가진다'고 하였음

◇ 2008년에 개정된 정당법[일부개정 2008.02.29 법률 제8881호]은 제44조(등록의 취소)에서 정당이 '최근 4년간 임기만료에 의한 국회의원선거 또는 임기만료에 의한 지방자치단체의 장선거나 시·도의회의원선거에 참여하지 아니한 때'에 해당하는 경우 당해 선거관리위원회가 그 등록을 취소할 수 있도록 하였음

◇ 위에서 보는 것처럼 2002년 지방선거를 앞두고 개정된 정당법은 정당의 공직선거후보자의 추천이 민주적이어야 한다거나 정당의 공직선거후보자 추천에는 후보자를 추천할 공직선거의 선거구를 관할하는 해당당부 대의기관의 의사가 반영되도록 하여야 하며, 그 구체적 절차는 당헌으로 정한다고 하였지만 이후 2004년 정당법[일부개정 2004.3.12 법률 제7190호]에서는 정당의 공직선거후보자의 추천은 민주적이어야 한다고 하면서도 후보자를 추천할 공직선거의 선거구를 관할하는 해당당부 대의기관의 의사가 반영되도록 하여야 한다는 항목을 삭제하였으며, 2005년 정당법은 기존 정당법을 전부 개정하여 기존 정당법 31조로 규정된 공직선거후보의 추천 조항을 아예 삭제하였음.

2005년 당시 정당법 개정의 제안 이유는 '정당의 정책개발 역량을 강화하고 책임있는 정책을 추진하도록 하기 위하여...'라고 하였지만 민주적인 추천을 강화한다거나 지역의 자율성 혹은 지방자치를 강화하는 내용은 찾아볼 수가 없다. 그래도 과거에는 정당법이 공직후보추전이 '민주적이어야 한다'는 공천절차를 각 정당의 당헌에 위임이라도 했지만 현행 정당법은 그마저도 모호해진 상태임이다. '민주적이어야 한다'는 규정이 헌법에서 정당법을 거쳐 정치적 자율성의 영역인 정당의 당헌으로 넘어가면서 공직선거후보 추천의 민주성은 강제성을 상실한 실정이다. 더구나 여성 후보를 공천하는 경우에 지급할 수 있는 보조금 조항은 정치자금법에 별도로 규정하고 있는 상태이다.

정치자금법에서는 공직후보자 여성추천보조금과 장애인후보 추천 보조금에 대해 규정하고 있는데 이 조항에 따르면 다음과 같다:

◇ 정치자금법 제26조(공직후보자 여성추천보조금) ① 국가는 임기만료에 의한 지역구국회의원선거, 지역구시·도의회의원선거 및 지역구자치구·시·군의회의원선거에서 여성후보자를 추천하는 정당에 지급하기 위한 보조금(이하 "여성추천보조금"이라 한다)으로 최근 실시한 임기만료에 의한 국회의원선거의 선거권자 총수에 100원을 곱한 금액을 임기만료에 의한 국회의원선거, 시·도의회의원선거 또는 자치구·시·군의회의원선거가 있는 연도의 예산에 계상하여야 한다.<개정 2006.4.28>

◇ 제26조의2(공직후보자 장애인추천보조금) ① 국가는 임기만료에 의한 지역구국회의원선거, 지역구시·도의회의원선거 및 지역구자치구·시·군의회의원선거에서 장애인후보자(후보자 중 「장애인복지법」 제32조에 따라 등록된 자를 말한다. 이하 같다)를 추천한 정당에 지급하기 위한 보조금(이하 "장애인추천보조금"이라 한다)으로 최근 실시한 임기만료에 의한 국회의원선거의 선거권자 총수에 20원을 곱한 금액을 임기만료에 의한 국회의원선거, 시·도의회의원선거 또는 자치구·시·군의회의원선거가 있는 연도의 예산에 계상하여야 한다. [본조신설 2010.1.25]

정당법에 규정되어 있던 여성후보 추천 보조금은 정치자금법을 통해 지속적으로 보장되고 있으며, 장애인추천 보조금까지 신설한 상태다.

또한 정치자금법은 제29조(보조금의 감액)과 제30조(보조금의 반환)으로 보조금 관련 조항을 두고 있다. 이러한 정치자금법의 취지를 살리면 지방선거에서의 공정성이나 부패 방지를 위한 취지에서 지방자치와 분권을 촉진시킬 수 있는 성격의 보조금 규정을 제안할 수 있다.

2) 정당의 책임성 강조

기존의 정치권에서 제기된 정당공천 관련 논의들을 보면 다음과 같다. 먼저 열

린우리당 정동영 의장은 “징벌 없이 어떻게 공천장사가 근절되겠냐”면서 “공천비리에 연루된 정당에 대해서는 국고보조금을 삭감할 필요가 있다”고 주장한 바 있다(경남도민일보 2006년 4월 24일).

또한 자유선진당 권선택 원내대표는 “정당 소속 의원이나 보좌진, 당직자들이 국회 폭력사태에 연루돼 처벌받을 경우 경중에 따라 정당에 지급되는 국고보조금을 삭감하도록 해야 한다”고 주장하였다(YTN 2009년 1월 15일).

최근에 민주당 정세균 대표는 “선거 당선자가 이후 비리에 연루돼 사퇴할 경우 이를 공천한 정당은 그 책임을 지고 해당 재보궐선거 후보를 내지 말자는 협약을 맺자”고 제안하기도 하였다(노컷뉴스 2010년 3월 12일)

이와 관련하여 경제정의실천시민연합의 [지방자치 주요 정책 현안에 대한 16개 광역단체장 후보 의견 분석 결과]를 보면 다음과 같았다: 2010년 지방선거에 출마한 16개 시·도 단체장 후보 49명에게서 받은 ‘지방자치 주요 현안에 대한 질의서’ 답변에서는 기초단체장과 기초의원 후보에 대한 정당 공천을 없애는 것에 응답자의 46.9%인 23명이 반대하였다. 또한 정당 공천을 받은 후보가 당선 후 비리 등으로 구속되면 그 정당이 1회에 한해 후보자를 공천해서는 안된다는 ‘정당공천책임제’를 도입하는 방안에는 응답 후보의 79.6%인 39명이 찬성했으며, 반대한 후보는 3명(6.1%)으로 나타나 정당공천책임제를 도입하는 방안을 선호하고 있음을 보여주었다(경제정의실천시민연합 2010b).

위에서의 논의를 토대로 하면 지방선거에서 기초단체장 등에 대한 정당의 공천을 유지하자면 정당의 책임성을 확보하는 방안을 강구해야 하는데 이와 관련하여 제도적으로 책임을 질 수 있는 방안으로 일정한 제재를 가하는 형태의 공천제한과 국고보조금 등의 감액을 고려할 수 있다.

이와 관련하여 하나의 사례로 정당이 단체장 후보 공천에 대해 어느 수준까지 책임져야 하는가를 제시하면 다음과 같다:

(1) 당선이 결정된 단체장의 임기 개시 전에 발생된 문제로 선거를 치르는 재선거

◇ 정당 경선 과정에서 발생된 문제로 인한 당선 무효의 경우 [정당 책임]에 비중을 둠

◇ 정당 공천 이후 단체장 선거를 치르는 과정에서 후보자 과실로 인한

당선 무효의 경우 [단체장 개인 책임]에 비중을 둠

(2) 당선이 결정된 단체장의 임기 개시 후에 발생된 문제로 선거를 치르는 보궐선거

◇ 단체장의 사망/신병으로 인한 경우 [단체장 개인 책임]에 비중을 둠

◇ 단체장의 부패, 비리 등에 따른 사법부 판결로 단체장직 상실시 [정당 책임]에 비중을 둠

또한 정당이 단체장 후보 공천과 관련하여 어떠한 방법으로 책임져야 하는가를 제시하면 하면 다음과 같다.

(1) 선거에서 후보 공천을 배제/제한

◇ [정당 책임]이 있는 당해 재선거 및 보궐선거의 경우 당해 정당 공천 배제

◇ [정당 책임]이 있음에도 보궐선거 등이 없이 권한대행으로 새로운 임기를 시작한 이후 새롭게 선거를 치르는 경우 당해 정당 공천배제

◇ 특정 [정당 책임]으로 재선거 및 보궐선거를 치른 지역이 일정 비율(예를 들어 전국적으로 공천하여 당선된 단체장 10명 중 2명이어서 20%인 경우)을 초과한 상태에서 새로운 임기를 시작하는 선거를 치르는 경우 당해 정당은 전국 자치단체장 선거구에서 후보를 공천할 수 있는 비율을 제한(예를 들어 전국적으로 공천할 수 있는 단체장 선거구가 100곳인 경우 2% 혹은 20% 수준에서 후보 공천배제)

(2) 재선거 및 보궐선거 원인자 비용 부담

◇ 후보자나 정당의 책임 때문에 치러지는 재·보궐 선거비용까지 국민에게 부담시키는 것이 부당하다는 점에서 국고보조금, 기탁금, 보전비용에 대한 제도 개선

◇ 재선거 및 보궐선거의 종류를 떠나 선거를 다시 치러야할 사유가 누구에게 귀책되느냐에 대한 물질적 책임으로 재보궐 선거 사유가 당선자의 책임으로 인한 것일 경우 재선거와 보궐선거를 실시하는데 소요되는 비용을 부담시키자는 것임

◇ 책임을 물을 수 없는 당선자 사망과 같은 자연발생적 사유 외의 당선자 귀책 사유로 치러야 하는 선거에 직접적으로 지출되는 비용을 원인자에게 부담시킴

◇ 이러한 제도 개선은 선거에 깨끗하게 임하고, 정당의 경선 등 관리가 투명해지며, 임기 중 다른 직으로 진출하고자 사퇴하는 행위를 신중하게 하여 지방선거 선출직의 정치적 지속성과 제도적 안정성을 어느 정도 강화할 수 있음

(3) 정당 국고보조금 감액

◇ 보조금을 지급받는 정당에게 귀책되는 사유(후보자 공천헌금, 단체장 부패, 비리 등에 의한 사법판결)로 자치단체장에 대한 재선거 혹은 보궐선거를 치르는 경우 당해 선거비용의 일정 비율에 상당하는 금액을 익년도 당해 정당에 대한 국고보조금에서 감액 지급

◇ 정치자금법 제29조(보조금의 감액)에 정당 귀책 재선거 및 보궐선거 비용의 일정 비율에 대한 감액 지급 근거를 추가하여 법제화

◇ 선거범죄 등으로 당선무효형을 받으면 국가·지방자치단체로부터 보전받은 선거비용과 기탁금을 반환하도록 한 법률 조항은 헌법에 위배되지 않는다는 헌법재판소 결정이 나온 것으로 볼 때 당선자 개인에 대해서도 일정 부분 분담시키는 제도를 구체화하는 문제에 대해 공직선거법 등의 조항을 검토할 필요가 있음

3) 정당 공천제의 지속

2009년 5월 28일에 최욱철·이시종·정해걸 등 국회의원들이 소개하여 국회에 제출된“기초단체(장, 의원) 정당공천폐지를 위한 공직선거법 개정에 관한 청원”에 대해 국회 정치개혁특별위원회는 심사보고서를 통해 “기초단체선거에서 정당공천을 허용하면 선거가 과열되고 정당대립이 심화되며 지방자치가 중앙정치에 예속되는 문제점이 있으므로 정당의 후보자공천을 배제하여야 한다는 주장과, 책임정치의 구현과 정당정치의 발전을 위해서는 이를 허용하여야 한다는 견해가 있으므로, 이러한 여러 의견들을 종합적으로 비교 형량하여 판단할 사안으로 생각한다고 하였으며(정치개혁특별위원회심사보고서 2009.12.30), 아울러 정당공천제를 유지하기로

한 합의사항에 비추어 본회의에 부의하지 아니하기로 하였다.

공직선거및선거부정방지법(현행 공직선거법)이 이미 1995년 지방선거에서부터 기초단체장 후보의 정당공천을 허용한 이래 2006년 지방선거에서는 기초의원 후보까지도 정당공천을 허용한 것은 헌법재판소의 결정과 무관하지 않다. 선거법과 관련하여 헌법재판소는 1999년 11월 25일에 선고한 99헌바28 결정에서 관여재판관 전원일치의 의견으로 법 제84조 중 "자치구·시·군의회의원선거의 후보자"기초의회의원선거의 후보자에 대한 정당표방 금지는 지방자치의 제도적 보장을 위하여 필수불가결한 수단이라고 보았지만 헌재 2003년 1월 30일에 선고한 2001헌가4 결정에서는 종래의 법 제84조 중 "자치구·시·군의회의원선거의 후보자" 부분이 헌법에 위반된다는 결정을 하였다.

이러한 사정 변경은 기존의 99헌바28에서의 합헌결정이 실질적으로 정당의 지역패권주의 등 우리나라의 특수한 정치적 상황에 의존한 측면이 컸지만 유권자들의 지역주의적 투표행태가 완화되는 추세와 함께 진보진영 정당이 제도권 정치로 진입하였으며, 대통령선거를 비롯한 각종 선거에서 민주적인 상향식 공천제도가 채택되기 시작하였던 것과 무관하지 않다.

뿐만 아니라 정당의 기초자치단체 선거 관여에 대한 시각의 변화도 들 수가 있다. 1999년의 결정은 기본적으로 정당의 기초자치단체 선거 관여, 특히 기초의회의원선거 관여를 상당히 부정적으로 바라보는 입장이었지만 2003년도의 결정에서 다수의견은 정당의 관여에 대해 상당히 낙관적인 시각을 견지하고 있다.

즉 지방자치는 단순히 주민 근거리 행정의 실현이라는 행정적 기능만 있는 것이 아니라, 지역 내의 가치분배에 관한 갖가지 정책을 지방에서 자율적으로 수립해 나가는 정치형성적 기능도 아울러 가지는데, 이러한 정치형성적 기능과 관련하여 정당은 민의의 결집·인재의 발굴·중앙과 지방의 매개·책임정치의 실현 등 여러 가지 순기능을 담당할 수 있을 것으로 보았다. 나아가, ***정당의 당 수뇌부 위주의 운영과 지역분할 구도와 같은 폐해들은 정당 내부의 분권화 및 민주화가 덜 이루어진 데에서 기인하는 바가 큰데, 정당의 지방선거 참여는 오히려 지방의 유능한 인원을 정당에 충원하고 정당의 지방조직을 활성화함으로써 정당의 분권화·민주화를 촉진하는 데 기여할 것이라고 하였다***[헌재 2003. 1. 30. 2001헌가4, 판례집 15-1, 7(공직선거및선거부정방지법 제47조 제1항 중 앞괄호부분 등 위헌제청 -

기초의회의원선거 후보자 정당표방 금지의 위헌 여부) 해설].

정당배제는 정당참여로 인한 역기능뿐만 아니라 순기능까지 함께 제거하는 것으로 지방자치 발전의 차원에서 바람직하지 않다는 인식은 정당표방 등을 금지함으로써 얻는 공익적 성과보다 그로 인한 정치적 표현의 자유 및 평등권의 침해가 더 중대한 것으로 판단한 것과 무관하지 않다.

뿐만 아니라 선거에서 정당이냐 아니면 인물이냐에 대한 선택은 궁극적으로 주권자인 국민에게 맡겨져야 하며, 입법자가 후견인적 시각에서 입법을 통하여 그러한 국민의 선택을 대신하거나 간섭하는 것은 민주주의 이념에 비추어 바람직하지 않다는 것이었다. 현실적으로 후보자에 대한 정당의 지지·추천 여부가 유권자들이 선거권을 행사함에 있어서 중요한 참고사항이 될 수밖에 없음에도 불구하고, 정당표방을 금지하는 것은 유권자들로 하여금 누가 누구이고 어느 후보가 어떠한 정치적 성향을 가졌는지도 모르는 상태에서 투표를 하게 하거나 아니면 선거에 무관심해져 아예 투표 자체를 포기하게 하는 결과를 가져올 것이라고 하였다[헌재 2003. 1. 30. 2001헌가4, 판례집 15-1, 7(공직선거및선거부정방지법 제47조 제1항 중 앞괄호부분 등 위헌제청 - 기초의회의원선거 후보자 정당표방 금지의 위헌 여부) 해설].

5. 정당공천제 개선 방향

시민단체, 학계, 정치권 논의와 함께 현행 기초단체 수준의 정당공천제도 시행과 관련하여 제기된 문제를 중심으로 개선 방향을 제시하면 다음과 같다.

정당법 개정 사례에서 보는 것처럼 현행 정당법은 공직선거후보의 추천과 관련하여 2005년 정당법부터는 정당의 공직선거후보자의 추천은 민주적이어야 한다고 하면서도 후보자를 추천할 공직선거의 선거구를 관할하는 해당당부 대의기관의 의사가 반영되도록 하여야 한다는 항목을 삭제한 상태다. 2005년 정당법 개정 취지가 책임있는 정책을 추진하도록 하기 위하여서라고 하였지만 민주적인 추천을 강화한다거나 지역의 자율성 혹은 지방자치를 강화하는 내용은 찾아볼 수가 없다.

2003년 헌법재판소 결정의 해설에서 본 것처럼 “정당의 지방선거 참여는 오히려 지방의 유능한 인원을 정당에 충원하고 정당의 지방조직을 활성화함으로써 정

당의 분권화·민주화를 촉진하는 데 기여할 것"이라고 한 취지를 고려한다면 현행 정당법의 경우 정당이 지방선거에 참여하고자 한다면 지방자치를 강화한다거나 분권 취지를 살릴 수 있는 법규의 제정이 필요하다. 적어도 2005년 정당법 개정 이전의 제31조 취지라도 살리는 것이 바람직하다.

뿐만 아니라 정당 정치인들 스스로의 자기 책임성 강조와 관련하여 바람직하지 않은 공천을 시행하는 정당에 대해서는 일정 부분 책임을 지도록 하는 방안이 필요하다.

1) 정당법 개정: 2005년 이전의 정당법 제31조 부활

2) 정당법 개정: 지방의 자율성 강화를 위한 지방정당 설립 허용

현행: 제3조(구성) 정당은 수도에 소재하는 중앙당과 특별시·광역시·도에 각각 소재하는 시·도당(이하 "시·도당"이라 한다)으로 구성한다.

개정안: 제3조(구성) 특별시·광역시·도의 시·도청 소재지에 소재하는 중앙당과 특별시·광역시·도에 각각 소재하는 시·도당(이하 "시·도당"이라 한다)으로 구성한다. <이하 요건에 대해서는 별도 검토>

3) 정당법 개정: 민주적인 경선 등에 대한 보조금 지급

현행: 신설

개정안: 제26조의3(공직후보자 추천경선보조금) ① 국가는 임기만료에 의한 지역구국회의원선거, 지역구시·도의회의원선거 및 지역구자치구·시·군의회의원선거에서 일정수 이상의 당원과 유권자가 참여하는 민주적 경선을 통해 후보자를 추천하는 정당에 지급하기 위한 보조금(이하 "후보추천경선보조금"이라 한다)으로 최근 실시한 임기만료에 의한 국회의원선거의 선거권자 총수에

100원을 곱한 금액을 임기만료에 의한 국회의원선거, 시·도의회의원선거 또는 자치구·시·군의회의원선거가 있는 연도의 예산에 계상하여야 한다. <보조금 지급 관련 자세한 규정은 별도 검토>

4) 정당법 개정: 정당 추천 당선 공직자의 사퇴에 따른 보조금 감액

현행: 신설

개정안: 제29조(보조금의 감액) 중앙선거관리위원회는 다음 각호의 규정에 따라 당해 금액을 회수하고, 회수가 어려운 때에는 그 이후 당해 정당에 지급할 보조금에서 감액하여 지급할 수 있다.

6. 정당에서 추천하여 선거에서 선출된 공직자가 건강, 사망 등의 사유가 아닌 비리, 부패 등으로 더 이상 직을 유지할 수가 없어 재선거 혹은 보궐선거를 치르게 되는 경우 일정 금액

5) 공직선거법 개정: 정당 추천 당선 공직자의 사퇴로 인한 재보궐선거 후보 추천 제한

현행: 신설

개정안: 제47조(정당의 후보자추천) ⑤ 정당에서 추천하여 선거에서 선출된 공직자가 건강, 사망 등의 사유가 아닌 비리, 부패 등으로 더 이상 직을 유지할 수가 없어 재선거 혹은 보궐선거를 치르게 되는 경우 원인을 제공한 공직자를 추천한 정당은 당해 선거에 후보를 추천할 수 없다.

참고문헌

<공문서 관련 자료>

국회정치개혁특별위원회(2009), [기초단체(장, 의원) 정당공천폐지를 위한 공직선거법 개정

에 관한 청원 심사보고서](2009.12.30).
국회 제출 법안(2009년, 2010년).
국회 회의록.
일본지방자치법 및 일본 중의원 회의록.
헌법재판소 2003. 1. 30. 2001헌가4, 판례집 15-1, 7(공직선거및선거부정방지법 제47조 제1항 중 앞괄호부분 등 위헌제청 - 기초의회의원선거 후보자 정당표방 금지의 위헌 여부).
California Democratic Party v. Lungren, 919 F.Supp. 1397 (N.D.Cal. 1996).
Geary v. Reene, 911 F.2d 280 (9th Cir. 1990).
Supreme Court of the United States, No. 01-521, Petitioners' Reply Brief(2001).

<학계 및 시민단체 자료>

가상준(2009), "지방선거에서 정당공천제: 새로운 변화를 위한 올바른 선택", *OUGHTOPIA,* 24(1).
강경태(2009), "정당공천제 개선방안: 기초의회의원선거를 중심으로", [한국정당학회보] 8(1).
경제정의실천시민연합(2010a), [한나라당, 민주당 6.2지방선거 공천 최종 평가](2010.5.7).
경제정의실천시민연합(2010b), [지방자치 주요 정책 현안에 대한 16개 광역단체장 후보 의견 분석 결과](2010. 5. 26).
김동욱·한영조(2010), "제주특별도지사 주민소환사례를 통한 주민소환제 문제점 고찰 및 개선 방안" [한국지방자치학회보] 22(1).
_____(2010), "제주특별도지사 주민소환 사례를 통한 주민소환제 문제점 고찰 및 개선 방안", [한국지방자치학회보] 22(1).
김영기(2003), "주민소환제의 도입방안", [지방행정연구] 17(3).
_____(2006), [한국의 주민소환제-양면의 칼, 어떻게 쓸 것인가] 대영문화사.
_____(2006), 「한국의 주민소환제-양면의 칼, 어떻게 쓸 것인가」, 대영문화사.
김준석(2006), "2003 캘리포니아 주지사 소환선거과정의 사례분석과 함의", [세계지역연구논총] 24(1),
김현준(2006), "주민소환제의 의미와 과제", [공법학연구] 7(3).
_____(2008), "한국 정당의 공직후보 선출에 관한 고찰 ", 21세기국가발전연구원, 한국선거학회, 한국지방정치학회, [정치발전을 위한 한국형 공천제도의 모색].
김형철·홍재우(2006), [정당의 공직 후보자 선출 방식] (진보정치연구소).

김희곤(2001), “지방자치단체의 장에 대한 해직청구제도에 관한 연구”, [토지공법연구] 11.
대통령직속 사회통합위원회(2010), [지역주의 양상의 변화 대응방안: 선거제도를 중심으로].
박상철(2008), “정당공천의 헌법적 쟁점과 개선 방향”, [공법학연구] 9(2).
박재욱(2006), “지방선거에서의 정당공천제와 경선제 - 5.31지방선거를 중심으로”, [국제정치연구] 9(1).
신기현(1998), “지방선거 공천제도의 문제점과 개선 방안”, [호남정치학회보] 10.
_____(2010), “한국의 지방선거와 정당의 역할”, [한국동북아학회발표논문]
신봉기(2008), “주민소환법의 위헌 여부”, [공법학연구] 9(3).
심상복(2009), “현행 주민소환제의 문제점 고찰”, 부산대학교 [법학연구] 49(2).
안성호(2002), “지방선거에 대한 정당관여 : 정당공천제의 문제점과 개혁과제” 계간 [지역사회] 신춘호 (40).
_____(2005), “주민투표의 직접민주적 개방성: 스위스의 교훈”, [한국지방자치학회보] 17(3).
육동일(2006), “지방선거 정당공천제의 한계와 과제”, [한국지방자치학회보] 18(1).
_____(2009), “지방선거 정당 공천제의 평가와 과제”, [한국지방자치학회정책토론회 논문집].
윤종빈(2010), “미국의 주민소환제 연구 : 사례 분석 및 한국적 시사점”, [분쟁해결연구] 8(2).
이기우(2008), “주민소환제도의 개선 과제”, [한국지방자치학회 2008년 하계학술대회 자료집].
이기한(2008), “한국의 국민소환제도의 입법방향”, 「중앙법학」, 10(2), 275-302.
이부하(2008), “지방자치와 정당국가론: 기초의회의원 선거시 정당공천을 중심으로”, [공법학연구] 9(1).
이상묵(2007), “지방선거제도 변화의 정치적 효과 분석”, [한국지방자치학회보] 19(1).
전영상(2009), “주민소환제의 집행단계별 영향요인에 관한 사례 연구”, [지방행정연구] 23(3).
전영상·현 근(2009), “주민소환제도의 운영실태와 효과성 분석”, [정책분석평가학회보] 정책분석평가학회보] 19(1).
전용주(2005), “후보공천과정의 민주화와 그 정치적 결과에 관한 연구”, [한국정치학회보] 39(2).
정연정(2007), “주민소환제 도입과 발전 방안 -해외사례의 제도적 시사점을 중심으로- ”, 충북개발연구원 [지역정책연구] 18(2)
정일섭(2006), “주민투표제도에 대한 평가”, [한국지방자치학회보] 18(4).
_____(2009), “주민소환제도에 대한 평가”, [한국지방자치학회보] 21(1).

조경련·김영기(2008), “우리나라 주민소환제 운용에 관한 연구”, [지방정부연구] 12(1).

주용학(2002), “지방선거에 있어서 기초단체장 정당공천제에 관한 연구”, [한국지방자치학회보] 14(1).

주민소환에 관한 법률 제1조 등 위헌 확인(2009. 3. 26. 2007헌마843 전원재판부)

중앙선거관리위원회(2003), [외국정당·정치자금제도 자료집].

참여예산넷, “주민투표매뉴얼” (2005.12.28게재자료).

최봉기(2006), “중앙정부에 의한 지역간 경쟁적 주민투표제도의 개선 과제”, [한국지방자치학회보] 18(2)

최윤철(2008), “주민소환제도의 개선방안에 관한 연구”, [공법연구] 36(3).

최재송(2003), “지방개혁과 주민투표: 행정구역개편을 중심으로”, [한국행정연구], 12(1).

하세현(2006), “기초 지방선거에 있어 정당공천제의 문제점과 개선 방안”, [한국지방자치연구] 8(1).

_____(2007), “지방분권 실현과 지방정당의 육성”, [한국지방자치연구] 9(2).

하승수(2004), “주민투표법의 시행상 문제점과 과제”, [자치행정] 2.

_____(2006), “주민소환제도의 특징과 시민사회에 주는 함의”, 한양대학교제3섹터연구소 [시민사회와 NGO] 4(2).

한귀현(2004), “주민소환제도의 도입방안에 관한 연구”, [토지공법연구] 21.

한상우(2009), “정당공천제 시행상의 문제점 개선을 위한 대안”, [한국정책연구] 9(3).

행정안전부(2009), [주민직접참여제도의 이해].

행정자치부(2000), [선진외국의 지방자치제도] Ⅱ.

황아란(2010), “지방자치와 지방선거 ; 지방선거와 정당공천: 비교론적 시각에서 -기초의원 선거의 정당공천과 정보제공 효과” [지방행정연구] 24(1).

2006지방선거시민연대(2006), [5.31 지방선거 공천평가 보고서] (2006. 5. 14).

NCSL(2010), *Recall of Local Officials*(2010.09.23).

Office of the Secretary of State(2007), *Procedure For Recalling State And Local Officials* (The state of California).

Rahat, Gideon, “Which Candidate Selection Method is the Most Democratic?”, *Government and Opposition*, Vol.44, No.1 (2009).

Rahat, Gideon, and Reuven Y. Hazan, “Candidate Selection Methods: An Analytical Framework”, *Party Politics* Vol.7, No.3 (2001).

Ranney, Austin. “Candidate Selection.” In David Butler, Howard R. Penniman and Austin Ranney (eds.) *Democracy at the Polls: A Comparative Study of Competitive National Elections*. Washington: American Enterprise Institute (1981).

Secretary Of State(2009), *How To Use The Initiative And Referendum Process In Nebraska* (The state of Nebraska).

Becker, Daniel and Malia, Reddick(2003), J*udicial Selection Reform: Examples From Six States* (American Judicature Society)

<기타 언론 보도 자료>