

# 바람직한 지방선거 후보자 공천방안

나 경 수

## I. 서론

현 시점은 지방선거가 5개월도 채 남지 않은 시점임에도 불구하고, 우리 지역에서는 세종시 문제가 최대의 화두로 부상되어 지방선거 공천문제에 관해서는 본격적인 논의가 이루어지지 못하고 있다. 한편으로는 중앙당에서 당헌·당규개정특별위원회가 각종 공직선거에 있어서의 후보자 추천방식에 관하여 작년 8월부터 여러 가지 논의를 진행하고 있으나 아직 개정안이 확정되지 않은 상태여서 시당 차원에서 미리 지방선거의 공직후보자 추천방식에 관하여 논의하는 것은 시기적으로 다소 이른 감도 없지 않다. 하지만 이번 지방선거결과가 이명박 정부의 후반기 국정수행에 중요한 영향을 미칠 것으로 보여지고, 더 나아가 차기 총선과 대선에까지도 영향을 미칠 수 있다는 점을 고려하면 이번 지방선거를 잘 치루는 것이 우리 시당의 당면한 과제라고 할 것이고, 따라서 지금쯤은 바람직한 지방선거 후보자 공천방안에 관한 논의를 시작해야 할 시점이라고 본다. 지방선거를 잘 치루기 위해서는 정책이나 공약 등과 같은 요소들이 잘 준비되어야 하지만 유권자들로부터 신망을 받을 수 있는 훌륭한 후보자를 내는 것이 무엇보다도 중요하다는 점에 대하여 대체로 이론이 없을 것이다. 우리 시당으로서는 지방선거 후보자 공천과정에서 주민들로부터 사랑을 받을 수 있는 훌륭한 후보자를 낼 수 있도록 현행 공천제도의 문제점을 짚어 본 후 바람직한 개선방안을 마련하려고 준비 중에 있다. 본고에서는 먼저 현행 당헌·당규상의 지방선거 공천방식을 살펴 본 후 보다 바람직한 공천방식에 관하여 살펴보려고 한다.

## II. 현행 당헌, 당규에 따른 공천방식

### 1. 광역단체장의 경우

현재 시행중인 당헌 제90조 제1항에 의하면 시·도지사 후보자는 대통령 후보자선출 규정을 준용하되, 다만 선거인단은 시·도 선거인단으로 하도록 규정되어 있다(당헌 제90조). 또한 공직후보자 추천규정 제29조에 의하면 국민참여 시·도선거인단은 대통령후보선출 선거인단의 구성방식을 준용하도록 규정되어 있다. 결국 현행 당헌·당규에 의하면 시장 후보자는 국민참여선거인단 유효투표결과(80%)와 여론조사(20%)를 반영하여 결정하며, 선거인단은 전당대회 대의원(2/8), 전당대회 대의원이 아닌 당원 선거인(3/8), 일반국민을 상대로 공모한 선거인(3/8)으로 구성하게 된다.

### 2. 기초단체장, 광역의원, 기초의회의원의 경우

당헌 제91조 제1항, 제2항, 제4항에 의하면 기초단체장, 광역의원, 기초의회의원의 경우 시·도당 공천심사위원회가 서류심사 및 여론조사를 거쳐 국민참여선거인단대회를 통하여 공직자 후보를 심사하도록 규정되어 있으며, 다만 국민참여선거인단대회는 시·도당 공천심사위원회의 결정에 따라 여론조사, 면접, 후보간 토론회 등으로 갈음할 수 있도록 규정되어 있다. 한편 공직후보자추천규정 제31조에 의하면 국민참여 자치구·시·군선거인단의 구성 등에 관한 필요한 사항은 시·도당선거관리위원회(시·도당 공천심사위원회가 겸함)의 결정으로 정하도록 되어 있다. 공천심사위원회의 심사 이후에는 시·도당 운영위원회의 의결을 거쳐 최고위원회의 의결로 후보자가 최종 확정된다.

### 3. 전략지역 및 인재영입지역의 선정

당헌 제92조 제1항에 의하면 각종 공직선거에 있어 전략지역 및 인재영입지역을 선정할 수 있고, 전략지역 및 인재영입지역의 선정은 광역단체장 및 기초단체장 선거의 경우 중앙당 공천심사위원회가 하고, 광역의원 및 기초의원 선거의 경우 시·도당 공천심사위원회가 하되, 최고위원회의 의결을 통해 확정하도록 규정되어 있다.

#### 4. 소결론

결국 현행 당헌, 당규에 의하면 광역단체장 후보자의 경우 국민참여선거인단 유효투표결과와 여론조사에 의하여 선출되게 되며, 기초단체장, 광역의원 및 기초의원 후보자의 경우 원칙적으로 국민참여선거인단대회의 투표에 의하여 선출되나, 시·도당 공천심사위원회의 결정에 따라 여론조사, 면접, 후보간 토론회 등을 거친 후 공천심사위원회가 후보자를 선정하게 된다.

### Ⅲ. 새로운 공천방식을 위한 제언

#### 1. 경선방식의 원칙

공천심사위원회의 심사에 의한 공천에 대하여 폐쇄적인 ‘밀실공천’이니 비민주적인 ‘하향식공천’이니 하는 등의 부정적인 의견들이 많이 대두되고 있는 것이 현실이다. 경선방식에 의한 공천의 경우 경선과정에서 후보자 상호간의 감정대립이 심화되고, 때로는 경선과정에서의 혼탁한 선거운동으로 인하여 여러가지 잡음이 생기는가 하면 불공정 경선 시비가 발생하는 등 여러 가지 문제점이 있는 것이 사실이다. 그러나 경선방식은 당원들이나 주민들이 직접 후보자 선출과정에 참여함으로써 선거에 대한 관심을 고조시킬 수 있고, 소수의 공천심사위원이 아닌 다수의 주민들이나 당원들이 후보자를

선택하게 되는 상향식 공천방식으로서 민주적 정당성을 확보할 수 있다는 장점이 있다. 따라서 이번 지방선거 후보자 추천과정에서는 국민참여 자치구·시·군선거인단에 의한 경선방식을 적극적으로 활용할 필요가 있다고 생각하며, 국민참여 자치구·시·군선거인단에 의한 경선을 치르기가 부적절한 특별한 사정이 있는 경우에는 예외적으로 여론조사 경선방식을 활용할 수도 있을 것이다.

## 2. 후보자추천위원회의 도입

지방선거의 경우 광역단체장, 기초단체장, 광역의회, 기초의회 외에도 교육감 선거 등 다수의 선거가 한꺼번에 치뤄지는 관계로 모든 지방선거 후보자를 국민참여선거인단에 의한 경선방식에 의하여 선출할 경우 다수의 경선으로 인하여 많은 시간과 비용이 소모되게 된다. 또한 시·도당 선거관리위원회가 다수의 경선을 관리하는 것도 용이하지 않은 일이며, 경선에 출마한 각급 선거 후보자 사이의 복잡한 연대로 인하여 조직에 심각한 분열이 초래될 수도 있다. 따라서 지방선거 공직후보자 추천에 있어서 국민참여선거인단의 경선방식에 의한 후보자 선출을 기본적인 원칙으로 하되, 광역의회, 기초의회 의원 후보자의 경우 당원협의회별로 구성된 후보자추천위원회의 표결로서 경선을 갈음할 수 있도록 탄력적으로 운영할 필요가 있다.

후보자추천위원회의 표결에 의한 후보자추천이 민주적 정당성을 획득하기 위해서는 후보자추천위원회의 위원들을 주민들의 뜻을 잘 반영할 수 있는 인사로 구성하는 것이 절대적으로 필요하다. 따라서 후보자추천위원회에는 당원은 물론 비당원도 포함시켜야 할 것이며, 지역사회에서 활발한 활동을 해 온 인사, 전문가, 여성, 청년 등과 같이 다양한 계층과 연령대의 사람들을 골고루 포함시키는 것이 좋을 것이다. 또한 당협위원장이 자의적으로

후보자추천위원회를 구성하게 되면 그 의미가 반감되므로 시당에서 후보자 추천위원회 구성기준을 구체적으로 정할 필요가 있다.

### 3. 국민공천배심원단의 도입

특정지역을 전략지역이나 인재영입 지역으로 분류하여 공천심사위원회가 단수의 후보자를 공직후보자로 결정하는 경우와 공천심사위원회에서 결정된 비례대표후보자의 경우 주민대표로 구성된 국민공천배심원단에서 그 후보자의 적격여부를 심사하도록 함으로써 공천심사위원회의 기능을 합리적으로 견제하여야 한다는 주장이 있다. 이에 반하여 공천심사위원회의 심사를 거친 후보자에 대하여 국민공천배심원단에 의한 심사를 거치게 하는 것은 옥상옥에 해당되고, 유, 무죄를 판단하는 영미법계의 배심원단이 가지는 의미에 비추어 공천심사배심원단이라는 용어가 적절하지 않다는 부정적인 견해도 있다. 국민공천배심원단은 공천심사위원회로 하여금 객관적인 기준이 아닌 자의적인 공천, 민심과 동떨어진 공천을 하지 않도록 합리적으로 견제하는 순기능을 가질 수 있으므로 그 도입을 적극적으로 검토할 필요가 있다.

다만 국민공천배심원단이 제대로 역할을 수행하기 위해서는 후보자추천위원회와 마찬가지로 배심원단을 구성함에 있어서 당내 인사는 물론이고, 당외의 인사들 중에서 지역사회에서 존경을 받고 있는 명망가, 각종 사회단체의 구성원들을 배심원단에 포함시켜야 할 것이다. 후보자추천위원회는 당협별로 구성하는 것이 바람직할 것으로 보이는 반면 국민공천배심원단은 공천심사위원회에 대응하는 기능을 하므로 시당에만 구성하는 것이 바람직할 것으로 보인다. 또한 국민공천배심원단에서 후보자를 부적격으로 판단할 수 있는 정족수를 어떻게 할 것인지에 관하여는 신중한 논의가 필요하나 공천심사위원회에서 과반수의 찬성으로 선정된 후보자를 국민공천배심원단에서 과

반수의 의결로서 부적격 판단을 하게 되면 상호간의 권한이 충돌되고, 혼란이 야기될 가능성이 많으므로 3분의 2 이상의 의결 정도가 적당할 것으로 본다.

#### 4. 공천심사위원회의 역할

경선방식에 의한 후보자 추천을 원칙으로 할 경우 공천심사위원회가 사실상 유명무실하게 된다는 주장이 제기될 수도 있으나 공천심사위원회는 여전히 중요한 역할을 담당하게 된다. 공천심사위원회는 후보자 심사과정에서 부적격 후보자나 당선가능성이 희박한 후보자를 탈락시키고, 후보자를 2, 3배수로 압축한 후 해당 후보자들에 대하여 국민참여선거인단 방식에 의한 경선을 할 것인지, 여론조사 경선을 할 것인지, 후보자추천위원회 방식에 의한 경선을 할 것인지를 결정하게 된다. 공천심사위원회는 또한 비례대표 후보자를 선정하게 된다.

공천심사위원회가 어떤 후보자가 부적격 후보자인지 여부를 판단함에 있어서는 공직자후보자추천규정 제9조에 규정된 사유(5호 : 금고 이상의 형을 선고받고 재판 계속 중에 있는 자, 7호 : 파렴치한 범죄 전력자, 8호 : 부정·비리 등에 관련된 자, 9호 : 탈당·경선불복 등 해당행위자, 10호 : 유권자의 신망이 현저히 부족한 자, 11호 : 기타 공직후보자로 추천하기에 부적합하다고 인정되는 명백한 사유가 있는 자)를 주로 고려하되 지역의 민심이나 여론 등을 충분히 참작하여야 할 것이다.

#### IV. 결론

공천제도는 각 제도별로 장, 단점이 있기 때문에 어떤 제도가 타 제도

에 비하여 월등히 우월하다고 단정하여 말할 수는 없다. 다만 가능하면 민주적 정당성을 좀 더 확보할 수 있는 방향으로, 그리고 소수의 공천심사위원보다는 다수가 공천과정에 참여함으로써 객관성과 공정성을 높일 수 있는 방향으로 개선을 검토해야 한다고 본다. 또한 아무리 좋은 공천제도를 마련한다 하더라도 공천과정에 참여하는 주체들이 그 제도를 자의적으로 운영하거나 정실에 휩싸이게 되면 객관성과 공정성이 담보되기 어렵게 된다. 결국 훌륭한 후보자를 공천하기 위해서는 바람직한 공천방안을 마련하는 외에 공천과정에 참여하는 공천심사위원, 후보자추천위원, 국민공천배심원 들을 잘 구성하는 것이 중요하며, 그 구성원들이 본인에게 주어진 역할을 사심 없이 객관적으로 공정하게 수행하는 것이 절대적으로 필요하다. 또한 공천 과정에서 그 구성원들이 제 역할을 할 수 있도록 언론이나 시민들도 공천과정에 대하여 적극적으로 관심을 기울이면서 때로 잘못된 부분이 있을 때에는 질책을 가하는 등의 역할을 담당해 주어야 할 것이다.