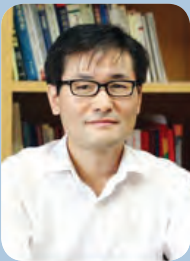


정당구도에 따른 지방의회의 다양화와 의정활동 전망



정병기 교수
영남대학교 정치외교학과

이제는 다양화라는 측면에서 우리나라 지방의회 정당구도도 발전의 가능성을 보이고 있다. 그러나 다양화된 의회에서도 정당간 경쟁이 올바른 정책적 경쟁으로 실현되어야 한다는 점이 여전히 중요한 문제로 남아 있다. 곧, 지방 정치에서도 중앙 정치에서와 마찬가지로 핵심 정치행위자인 정당의 민주적 발전 없이는 지방의회나 지방 정당 정치의 발전도 가능하지 않다는 것이다.

지금까지 한국 정당정치는 최소기준인 선거정치상 역할과 최대기준인 대표기능의 중간에 머물러 왔다는 평가처럼, 지방정치에서도 정당은 이익집약과 대표기능의 한계를 심각하게 노정하는 가운데 선거정치적 측면에 머물러 왔다(김용복, 2009: 33). 그러나 지방자치 20년째를 맞은 2010년 동시지방선거 이후에는 적어도 지방의회 구성에서 정당정치의 발전이 드러나면서 선거정치적 측면의 한계를 극복하는 전조를 띠며 대표기능의 개선 가능성까지 엿보인다.

이러한 지방의회 정당정치를 이해하기 위해서는 무엇보다 지방의회 정당구도에 대해 천착할 필요가 있다. 특히 지방정치의 중앙정치 종속이 심하고 지역주의가 강한 우리나라에서 지역 내 정당구도는 지방의회 정치에 가장 강력한 영향을 미치는 요인이기 때문이다. 따라서 이 글은 지방의회 내 정당구도의 변화를 추적하고 이를 통해 지방 의정 활동을 전망하고자 한다. 다만 정당정치는 정당공천제와 밀접한 관련을 갖고 정당공천제는 기초의회의 경우 2005년 선거법 개정 이후에야 도입되었으므로, 2006년 제4회 동시지방선거 이후 구성된 의회에 한정해 고찰한다.

정당구도와 지방의회 유형

지방자치제도상 지방의회는 각급 자치단체장과의 연계 속에서 가능하며, 중앙집권적 정당 구조상 지방 정당 활동은 중앙당의 영향력 속에서 이루어진다. 또한 국회의원의 영향력뿐만 아니라 2004년 지구당 폐지

이후 시도당의 영향력이 작용했고, 정당 간 경합성도 정당 활동에 중요한 영향을 미쳐왔다. 이러한 관계들은 지방 의정 활동이 지방의회 내 다양한 정당구도의 영향을 받는다는 것을 짐작케 한다. 그러나 중앙당과 시도당 및 국회의원의 영향은 모든 정당에 동일하게 작용하는 만큼 정당구도 구분에 변수가 될 수 없다. 따라서 정당간 경합성과 단체장 소속만을 정당구도의 변수로 상정한다.

우선 지방의회 내 정당 간 힘관계를 의미하는 정당 경합성을 기준으로 정당구도를 구분하면, 일당독점형, 일당지배형, 양당견제형, 정당약세형으로 나타나며(황아란, 1996), 이를 다시 자치단체장 소속 여부와 연결해보면, 단체장다수형, 비단체장다수형, 분산형, 무소속 단체장형으로 나뉜다(정명은·이종수, 2008: 35). 이중 일당독점형과 일당지배형을 지배적 다수파 형성이라는 의미에서 하나의 범주로 묶어¹⁾ 단체장 정당 소속과 정당간 경합성을 지방의회 정당구도의 두 기준으로 설정하여 다시 분류할 수 있다. 그에 따라 아래 표와 같이 정당구도에 따른 일곱 가지 지방의회 유형이 도출된다.

[표 1] 정당구도에 따른 지방의회 유형

		정당 경합성			다당 분립형
		일당 지배	양당 견제	다당 분립	
단체장 정당 소속	단체장 소속 정당	단체장 다수형	단체장 양당견제형	다당 분립형	
	단체장 비소속 정당	비단체장 다수형	비단체장 양당견제형		
	무소속	단체장무소속 다수형	단체장무소속 양당견제형		

1) 지역주의가 심각한 우리나라 지방정치에서 일당독점형(장기적으로 특정 정당이 항상 과반수를 확보하는 경우나 2/3 이상을 차지한 경우)이 가지는 의미는 결코 적지 않다. 그러나 일당독점형과 일당지배형(특정 정당이 과반수를 확보한 경우)은 의회 내 다수파 형성이라는 점에서 동일하며 그 정도의 차이만 있을 뿐이다. 따라서 일당독점형은 따로 분류하지 않고 일당지배형을 다룰 때 그 특수한 경우로서 추가적으로 거론한다.

제5기 광역의회는 자민련이 사라지고 열린우리당이 새로 등장해 호남 지역에서 민주당과 경쟁한다는 새로운 특징을 보임과 동시에 지역주의가 팽배한 가운데 한나라당이 주도하는 단체장다수형이 압도적으로 나타났다.

우선, 의회 다수당이 존재하는 다수형 의회는 단체장 소속 정당과 의회 다수당의 일치 여부를 기준으로 단체장다수형, 비단체장다수형, 단체장무소속다수형으로 나눈다. 단체장다수형은 단체장 소속 정당과 지방의회 다수당이 일치하는 유형이고, 비단체장다수형은 단체장 소속 정당과 지방의회 다수당이 불일치하는 유형이며, 단체장무소속다수형은 무소속 단체장을 가진 다수형 의회를 말한다.

양당견제형은 단체장 소속 정당을 중심으로 하되 특정 다수당이 아니라 대립하는 양대 정당을 기준으로 하여 단체장양당견제형, 비단체장양당견제형, 단체장무소속양당견제형으로 구분한다. 단체장양당견제형은 단체장이 양대 정당 중 하나에 소속된 의회이고, 비단체장양당견제형은 단체장이 양대 정당 외 제3당에 소속된 의회이며, 단체장무소속양당견제형은 무소속 단체장을 가진 양당견제형을 의미한다. 반면 다당분립형은 단체장 소속 정당과 무관하게 모두 한 가지 유형으로 묶는다. 다수파가 형성되지 않은 채 다수당들이 분립하는 경우에는 단체장 정당 소속이 실질적 영향을 미칠 수 없기 때문이다.

광역의회 정당구도와 의회유형의 다양화

제5기 광역의회에서는 총 16개 시·도의회 중 제주도 의회를 제외한 15개 의회 모두 단체장다수형이었다(중앙선관위, 2006). 제주도의회는 한나라당이 의회 다수를 구성한 가운데 제4기 당시 민주당 소속이었던 단체장이 무소속으로 바뀐 단체장무소속다수형이었다(안청시 외, 2002). 대전의 경우는 제4기 단체장양당견제형에서 제5기에 한나라당 주도 단체장다수형으로 전

환되었는데, 이것은 2006년 4월 자민련이 해산함으로써 그 경쟁 정당인 한나라당이 다수를 장악한 데 따른 것이었다.

제5기 광역의회는 자민련이 사라지고 열린우리당이 새로 등장해 호남 지역에서 민주당과 경쟁한다는 새로운 특징을 보임과 동시에 지역주의가 팽배한 가운데 한나라당이 주도하는 단체장다수형이 압도적으로 나타났다. 한나라당이 충남에서만 55.3%를 차지해 근소한 다수를 확보했을 뿐 다른 한나라당 단체장다수형 의회에서 대개 80% 이상을 차지했으며, 서울, 부산, 대구 등지에서는 지역구 직접출마자 전체를 석권하는 등 압도적인 독점 현상을 보였다. 그러나 이러한 현상은 열린우리당을 제외하면 민주당도 비록 두 지역에 국한되기는 했지만 마찬가지로 나타났다. 광주에서 민주당이 지역구 직접출마자 전체를 석권하고 전남에서와 마찬가지로 90% 이상의 의석률을 획득하였다. 영남과 호남의 지역주의가 발호하는 가운데 주요 대도시에서 한나라당이 압도적으로 우세한 결과였다.

반면, 제6기 광역의회에서 이러한 현상은 크게 완화되었다(중앙선관위, 2010). 단체장다수형은 다섯 개가 줄어 열 개로 나타났으며, 비단체장다수형이 처음으로 생겨나 네 개를 차지했고, 무소속 단체장 산하 다수형 의회가 증가했다. 그러나 다른 한편으로 제주의 경우, 다수당의 의석률이 대폭 줄어들어 그 성격이 크게 달라졌다. 그리고 경남에서 단체장이 무소속으로 당선되면서 단체장무소속다수형 의회가 형성되었다.

제6기 광역의회의 변화는 무엇보다 민주당의 승리에 따른 결과이자, 자유선진당이 대전과 충남에서 선전한 결과였다. 그에 따라 대전에서 자유선진당의 단체장다수형 의회가 형성되고 충남에서 민주당 소속 단체장

하에서 자유선진당의 비단체장다수형 의회가 생겨났다. 또한 민주당의 단체장다수형 의회가 제5기의 두 개에서 다섯 개로 늘어났으며, 80% 이상을 획득한 독점적 다수형 의회는 열두 개에서 여섯 개로 줄어들었다. 이로써 광역의회에서 처음으로 다양한 의회 유형이 선보이게 되었다.

종합해보면, 제5기에서 단체장다수형 의회가 93.8%를 차지했고 단체장무소속다수형 의회만이 예외적으로 6.3%를 차지해 단체장다수형 의회 일색 현상을 보였다. 그러나 제6기에서는 단체장다수형 의회가 62.5%로 줄어들고, 단체장무소속다수형이 두 배로 증가해 12.5%를 보이는 가운데, 비단체장다수형 의회가 25.0%를 차지하면서 높은 비율로 다시 등장하게 되었다.

이 변화는 한국 지방의회의 다양한 발전 전망을 짐작하기에 적절한 경향이라고 볼 수 있다. 물론 한나라당 독점이 사라진 반면 자유선진당이 가세하면서 지역주의가 다시금 다양하고 강력하게 반영된 결과라고 할 수도 있다. 그러나 주요 대도시와 제주도에서 다수당이 교체되고 비단체장다수형 의회가 상당수 등장했을 뿐 아니라 독점적 다수형 의회가 대폭 줄어든 것은 지방 정당정치의 발전이라고 할 수 있다.

기초의회 정당구도와 의회유형의 다양화

기초의회에 있어서도 제5기에서는 단체장다수형 의회가 압도적으로 나타났다(중앙선관위, 2006). 지역별로 살펴보면 대구광역시 기초의회 8개가 모두 단체장다수형을 띠었고, 충청, 호남, 경남을 제외한 모든 시도에서 단체장다수형이 80%를 넘었다. 그리고 이 예외 지역들에서는 대개 무소속 단체장이 많거나 한나라당

과 열린우리당 외에 소규모 지역주의 정당들이 선전했다. 단체장다수형이 압도적인 지역들 중에서는 단체장다수형 외에 단체장무소속다수형만을 일부 가진 지역이 부산, 인천, 경북이었고, 단체장양당견제형만을 일부 가진 지역이 서울, 광주, 대전, 강원이었으며, 무소속단체장양당견제형만을 가진 지역이 울산이었다. 이 지역들은 민주당이 장악한 광주광역시를 제외하면 모두 한나라당이 독주한 지역이었고, 단체장다수형 외의 다른 유형들은 모두 한 곳이나 두 곳에 불과했다.

세 유형을 함께 띤 지역은 경기, 충북, 전남, 경남이었는데, 경기와 전남 및 경남에서는 다수형 세 가지가 나타났으며, 충북에서는 단체장다수형, 비단체장다수형, 단체장양당견제형이 동시에 나타났다. 이 지역들에서도 민주당이 독점적인 전남을 제외하면 모두 한나라당이 압도적인 다수형을 이룬 지역이었다. 다만 충북 지역에서 양당견제형이 나타난 것은 다른 지역과 달리 열린우리당에 대한 지지율이 높아 세 곳에서 한나라당과 대립한 결과였다.

세 가지를 초과하는 다양성을 보인 지역은 충남과 전북, 두 곳이었다. 충남은 단체장무소속형 두 가지 외 나머지 다섯 가지 유형 그리고 전북은 비단체장양당견제형과 다당분립형을 제외한 나머지 다섯 가지 유형을 모두 갖추었다. 두 곳은 모두 지역주의가 아주 강하지도 않고 약하지도 않은 중간 지대에 해당하는 지역으로서 한나라당과 열린우리당 및 소규모 지역주의 정당들이 모두 각축하거나 열린우리당과 소규모 지역주의 정당이 각축하는 지역에 해당했다.

제6기 기초의회의 정당구도는 제5기에 비해 더욱 다양해졌다(중앙선관위, 2010). 광역의회가 다수형 의회 내에서 다양성을 띠어갔다면, 기초의회는 양당견제형

주요 대도시와 제주도에서 다수당이 교체되고 비단체장다수형 의회가 상당수 등장했을 뿐 아니라 독점적 다수형 의회가 대폭 줄어든 것은 지방 정당정치 발전이라고 할 수 있다.

과 다당분립형까지 포함해 모든 유형에서 다양성을 띠어갔다. 우선 단체장다수형 의회 외에 다른 유형이 하나만 나타나는 지역은 지역주의가 가장 강한 지역에 속하는 호남 지역에 한정되었다. 광주를 제외한 서울, 부산 등 대도시들과 강원, 경북 지역에서 다른 유형들로 다양화된 것이다. 한나라당 정권에 대한 중간평가에 해당하는 2010년 동시지방선거에서는 비호남 지역에서도 특히 대도시를 중심으로 한나라당 견제 심리가 작용한 결과라고 볼 수 있다.

다수형 의회 전체를 보아도 호남 지역을 제외하면 역시 지역주의가 가장 강한 지역의 하나인 경북에서만 다수형 의회에 한정되었다. 그리고 세 가지 유형을 띤 지역은 서울, 부산, 대구, 대전, 울산, 경남이었고, 네 가지 유형 이상을 보인 다양한 지역들은 인천, 경기, 강원, 충북, 충남, 경남 등 여섯 곳으로 제5기에 비해 세 배로 늘어났다. 그 중에서도 경기와 충북, 충남, 경남은 다수형과 양당견제형 및 다당분립형을 모두 갖추어 가장 다양한 정당구도를 보였고, 대전에서도 비록 세 가지 유형에 한정되었지만 역시 다수형, 양당견제형, 다당분립형이 골고루 분포되어 있다. 광역의회에 이어 기초의회에서도 정당구도의 다양성과 정당정치 발전이 진전을 보이고 있고, 오히려 정당구도만으로 볼 때에는 광역의회보다 기초의회에서 그 현상이 더욱 뚜렷이 나타난다고 할 수 있다.

기초의회를 각 유형별로 포괄 집계하면, 유형 수는 줄어든 반면, 유형 내 분포의 다양성이 눈에 띈다. 제5기 기초의회에서 비단체장양당견제형이 존재했다가 제6기에서 사라져, 의회 유형은 전체 일곱 개에서 여섯 개로 줄어들었다. 이 유형은 충남 서산시에서 열린우리당 소속 단체장이 당선되고 기초의회에서 한나라당과

국민중심당이 각각 46.2%를 획득해 경합함으로써 생겨난 것이었다.

그러나 단체장다수형이 제5기의 74.8%에서 제6기에는 16.5%p 감소해 58.3%로 크게 줄어들었으며, 단체장무소속다수형과 단체장양당견제형이 각각 4.1%p 및 10.6%p 증가해 동일하게 15.8%를 보였다. 중심 유형들 내에서 다양해지는 현상을 보인 것이다. 또한 다당분립형도 제5기의 한 곳에 비해 제6기에는 열 곳으로 늘어나 4.0%p 오른 4.4%를 보여 이러한 현상을 뒷받침했다.

이를 다시 광역의회와 비교해 보면, 제5기의 경우 단체장다수형이 93.8%를 차지하는 가운데 모든 광역의회가 다수형을 보인 것과 달리 기초의회에서는 단체장다수형이 19.0%p나 적은 74.8%였고 다수형 전체도 약 7.0%p 적은 93.0%를 보였다. 또한 제6기의 경우도 단체장다수형 62.5%를 포함해 모든 의회가 다수형을 보인 광역의회와 달리 기초의회에서는 단체장다수형이 58.3%였고 다수형 전체도 79.4%에 불과했다. 또한 광역의회에 비해 기초의회에서는 양당견제형과 다당분립형이 제5기에서부터 존재했고 제6기에서 더 증가했다.

광역의회와 다른 기초의회의 이러한 특징은 기본적으로 선거구 제도의 차이에서 기인한다. 광역의회는 1인 소선거구제를 채택한 반면, 기초의회는 2~4인의 중선거구제를 채택하고 있어, 양대 정당 후보의 동반 당선이 수월하고 제3당 후보의 당선 가능성도 높기 때문이다.

기초의회의 이 특징은 적어도 중선거구제 도입을 통해 정당구도의 다양화가 가능함을 시사한다. 그리고 이러한 다양화는 사회 각층의 다양한 이해관계를 대변할 수 있는 대표기능을 확대할 수 있을 뿐만 아니라 지역주의 해소에도 일정하게 기여할 수 있을 것으로 기대된다. 정당공천제와 중선거구제가 처음 도입된 제5기와 달

리 일정한 경험을 거친 후 제6기에 와서는 지역주의가 여전히 중요한 요인으로 작용하는 가운데에도 몇몇 지역만 제외하면 대부분 다양한 정당구도로 전환하면서 과거 지역적 독점 현상이 크게 약화되었기 때문이다.

정당구도에 따른 지방 의정활동 전망

사실상 기초의원들도 정당공천제가 실시되기 이전부터 정당에 소속된 경우가 적지 않았다. 때문에 정당이 광역의회든 기초의회든 지방의회에 미치는 영향도 적지 않았다. 그리고 이러한 지방 의정활동의 경험을 종합해보면, 정당구도의 구성 요소들 간 정당 배경이 이질적이어서 정치적 역동성이 예상되는 지역에서 의정활동이 활발하였다(임헌만, 2000: 205-210). 반면, 한 정당이 압도적으로 다수를 구성하는 다수형 의회의 경우에는 의정활동이 소극적이었다. 이것은 동일한 정치적 성향을 가진 의원들과 집행기관 간에는 대립적 관계보다 협력적 관계가 구축되었음을 의미한다.

이와 같이 특히 독점적 다수형 의회의 경우에 의정활동이 활발하지 못했다는 경험은 특히 제6기 의회유형 변화로 볼 때 점차 해소되어 갈 것으로 전망된다. 광역의회와 기초의회에서 한결같이 다수형 의회들 중 점차 독점적 다수형 의회가 줄어들었을 뿐만 아니라 단체장다수형을 포함해 다수형 의회 자체가 줄어든 대신 양당견제형과 다당분립형이 증가했기 때문이다.

다만 단체장 무소속 의회의 경우는 과거보다 더 증가하는 추세여서 이 유형에서 청원이나 의정활동이 활발하지 못했다는 점이 새로운 염려를 자아낸다. 그러나 단체장 무소속 의회가 많은 지역들의 경우에는 대개 지역주의가 강력한 지역에서 당해 지역에 거점을

둔 정당의 공천을 받지 못한 후보들이 무소속으로 출마하는 경향이 많은 것이 사실이다. 때문에 이 문제도 역시 지역주의 해소와 더불어 해결될 가능성이 크다. 이 문제는 또한 다수형 의회가 감소하고 양당견제형 의회와 다당분립형 의회가 증가하고 있어 정당간 경쟁 효과로 인해 시정될 가능성도 있다고 할 수 있다. 다만 무소속 단체장을 둘러싼 정쟁을 극복하고 정책적 경쟁에 매진할 수 있어야 한다는 것이 관건이 된다.

이제는 다양화라는 측면에서 우리나라 지방의회 정당구도도 발전의 가능성을 보이고 있다. 그러나 다양화된 의회에서도 정당간 경쟁이 올바른 정책적 경쟁으로 실현되어야 한다는 점이 여전히 중요한 문제로 남아 있다. 곧, 지방 정치에서도 중앙 정치에서와 마찬가지로 핵심 정치행위자인 정당의 민주적 발전 없이는 지방의회나 지방 정당 정치의 발전도 가능하지 않다는 것이다.

참고문헌

- 김용복, 2009, “지방정치와 정당의 역할: 연구의 범위와 쟁점,” 『지역사회연구』, 17권 4호: 31-52.
- 안청시 외, 2002, 『6·13 지방선거 평가』, 서울대학교 한국정치연구소 한국정치 연구총서, 서울: 서울대학교 한국정치연구소.
- 임헌만, 2000, “정당구도가 지방의정활동에 미친 영향에 관한 연구,” 『한국행정학보』, 34권 1호: 193-212.
- 정명은·이종수, 2008, “지방정부의 정당구도가 지방의회 의정활동에 미치는 영향,” 『도시행정학보』, 21집 1호: 25-48.
- 중앙선거관리위원회, 2006, 『제4회 전국 동시지방선거 당선자 명부』, 중앙선거관리위원회.
- 중앙선거관리위원회, 2010, 『제5회 전국동시지방선거총람』, 중앙선거관리위원회.
- 황아란, 1996, “6·27 4대 지방선거 결과분석,” 『95 정책연구』, 한국지방행정연구원. 