creative commons

COMMONS DEED

저작자표시-동일조건변경허락 2.0 대한민국

이용자는 아래의 조건을 따르는 경우에 한하여 자유롭게

- 이 저작물을 복제, 배포, 전송, 전시, 공연 및 방송할 수 있습니다.
- 이차적 저작물을 작성할 수 있습니다.
- 이 저작물을 영리 목적으로 이용할 수 있습니다.

다음과 같은 조건을 따라야 합니다:

저작자표시. 귀하는 원저작자를 표시하여야 합니다.

동일조건변경허락. 귀하가 이 저작물을 개작, 변형 또는 가공했을 경우에는, 이 저작물과 동일한 이용허락조건하에서만 배포할 수 있습니다.

- 귀하는, 이 저작물의 재이용이나 배포의 경우, 이 저작물에 적용된 이용허락조건을 명확하게 나타내어야 합니다.
- 저작권자로부터 별도의 허가를 받으면 이러한 조건들은 적용되지 않습니다.

저작권법에 따른 이용자의 권리는 위의 내용에 의하여 영향을 받지 않습니다.

이것은 이용허락규약(Legal Code)을 이해하기 쉽게 요약한 것입니다.

Disclaimer

dCollection

정치학석사학위논문

중앙정치와 지방정치는 어떻게 결합하는가?
- 21대 국회의원 선거에서 나타난 정당조직의 형태를 중심으로

2021년 2월

서울대학교 대학원

정치외교학부 정치학전공

이 준 희

중앙정치와 지방정치는 어떻게 결합하는가?
- 21대 국회의원 선거에서 나타난 정당조직의 형태를 중심으로

지도교수 박 원 호

이 논문을 정치학석사학위논문으로 제출함

2021년 2월

서울대학교 대학원
정치외교학부 정치학전공
이 준 희

이준희의 석사학위논문을 인준함

2021년 2월

위 원 장 _____ 강 원 택 _____ (인)

부위원장 _____ 박 원 호 _____ (인)

위 원 _____ 김 의 영 _____ (인)

국문초록

본 논문은 한국정치에서 중앙정치와 지방정치의 결합을 국회의원 선거를 중심으로 분석한 논문이다. 중앙 정치인을 선출하는 선거에서 지방 정치인을 포함한 지역조직이 동원되는 것을 넘어서, 지방 정치인이 국회의원 선거 캠페인의 주요 요직을 맡는 점을 주목했다. 지방자치제도 시행 이후, 중앙정치와 지방정치가 분리되었지만, 지구당 폐지 이후 대체된 당원협의회를 중심으로 두 집단은 여전히 결합하는 양태를 보인다. 기존의 연구2021년 2월 17일는 정당공천제로 인해 지역위원장이 공천권을 갖게 되었고, 지방의원들은 자연스레 지역위원장에게 종속되게 되었다는 연구 결과를 보여주지만, 본 논문의 결론은 이와는 상반된다. 무엇보다도 지역위원장의 공천권이 지방의원에게 직접적인 영향을 끼치고 중요한 요소로 작용하지만, 지역위원장 역시 지방의원이 선거의 승리와 지역 관리를 위해 이들의 협조가 필요한 점이 정치적으로 중요하다는 것이 드러났다. 지구당 폐지 이후 대체된 당원협의회에서 지방의원들은 지역조직의 주축으로 거듭났고, 지방의원과 지역위원장의 유대감, 현역 지방의원의 숫자, 그리고 지방의원의 협조 여부에 따라 중앙당의 공천에 대한 대응방식, 선거 캠페인의 운영, 더 나아가 선거 결과까지 좌우할 수 유의미한 변수인 것으로 보인다.

위 가설을 검증하기 위해 21대 국회의원 선거에서 선거 캠페인의 주요 요직을 맡았고, 10년 이상 지역 정치를 이어온 세 명의 전/현직 지방의원과 심층 인터뷰를 통한 질적 연구를 진행했다. 그리고, 대구·경북권과 호남지역과 같이 특정 정당으로부터 공천받은 후보가 개인의 자질과 상관없이 높은 확률로 당선되는 곳에서는 지방의원의 변수 혹은 지역조직의 변수를 관찰하는 것이 불가능에 가깝기에, 수도권의 두 군데의 경합 선거구를 연구 대상지로 선정

해서 사례분석을 진행했다.

연구의 분석결과 지구당 폐지로 인해 탄생한 당원협의회를 중심으로 지역조직의 실질적 영향력을 행사하는 집단이 지방의원 조직임을 밝혔고, 국회의원 후보와 지방의원 사이엔 상호 간의 이해를 바탕으로 결속된 관계인 것을 확인했다. 또한, 국회의원 후보의 공천과정부터 본선에 이르기까지 지역조직을 등에 업은 후보는 전략적 우위를 점할 수 있고, 선거를 기점으로 두 집단은 중앙과 지방조직의 대표로서 완전한 결합을 하게 된다. 두 조직 간의 결합이 잘 이루어진 집단은 선거에서 큰 기회비용을 절약할 수 있게 되는 것을 확인했다.

본 논문은 지방의원과 지역위원장을 중심으로 한 지역조직 연구를 시도했다는 점과 기존에 단순히 수직적인 관계라고 규정하던 기존의 연구를 뛰어넘어, 두 집단은 상호 간의 이해관계에 의해 서로에게 득이 되는 상호 보완적 관계로 규정할 수 있게 되었다는 점에서 큰 의의가 있다. 그리고, 선거에서 지방조직의 중요성이 다른 요소에 비해 상대적으로 주목받지 못했으나, 이 논문에서는 경합 선거구의 경우엔 지방조직이 큰 변수로 작용할 수 있을 가능성과 지방조직의 협조가 국회의원 후보의 공천과 선거 운동 과정에서 큰 역할을 할 수 있다는 점을 선거에서의 잠재적 변수로 삼았다는 것도 기존의 연구와 차별화된다.

주요어 : 중앙정치, 지방정치, 정당공천제, 지구당, 당원협의회, 지역위원회, 국회의원 선거, 공천, 선거 전략, 지방자치
학 번 : 2018-28748

목 차

제 1 장 서 론 ····· 1
제 1 절 문제제기 ····· 4

제 2 장 이론적 논의 및 선행연구의 검토 ····· 9
제 1 절 기존문헌 연구 ····· 9
한국 지방선거의 정당공천제에 대한 논의 ····· 10
해외 지방선거의 정당공천제에 대한 논의 ····· 13
제 2 절 이론적 논의 및 가설 ····· 16
제 3 절 연구대상 및 방법 ····· 20

제 3 장 본론 ····· 25
제 1 절 정치적 배경 ····· 25
제 2 절 중앙당과 지역위원회: 조직 ····· 27
1. 지구당에서 당협위원회로: 변화와 유지 ····· 27
2. 국회의원과 지방의회의원: 동기의 구조 ····· 35
3. 국회의원 공천과 지역조직의 수용성 ····· 39
4. 지역조직의 결집도: 지방의원의 현직 여부 ····· 45
제 3 절 중앙당과 지역위원회: 선거 ····· 49
1. 국회의원 선거에서 지방의원이 의미하는 바 ····· 49
2. 지방의원이 국회의원 선거에서 차지하는 비중 ····· 52
3. 지방의원의 실질적인 동원력 ····· 60
4. 구청장의 변수 ····· 66

제 4 장 결론 ····· 70

참고문헌 ····· 74

Abstract ····· 76

그 림 목 차

[그림 1] 국회의원 선거구와 지방의원 선거구 예시 ····· 17
[그림 2] 지구당의 조직 사례 ····· 28
[그림 3] 지역위원회의 조직 사례 ····· 28

제 1 장 서 론

문재인 대통령은 자신의 첫 선거인 2012년 총선에서 “바람이 다르다”라는 슬로건을 사용해서 세간의 이목을 모았다. 이같이 다수당에 도전하는 후보와 정당은 외부적 환경 변화, 전 정권의 치부 등을 들어 “변화”, “바람”과 같이 대대적인 변화를 암시하는 문구를 사용해서 상대 후보와 정당을 압박한다. 각 후보는 여러 미디어와의 인터뷰나 개인 SNS를 통해 상대 후보와 ‘공중전’을 펼친다. 대통령 선거의 경우엔 한 명의 당선자를 만들어내기 위해 전 국민이 투표를 하기 때문에 공중전이 선거 운동에서 굉장히 큰 부분을 차지한다. 반면, 국회의원 선거의 경우엔 한정된 지역구 내에서 지역구민의 투표로 당선 여부가 결정되기에, 공중전만 가지곤 선거에서 승리할 수 없다. 그래서 문재인 대통령도 후반기 슬로건을 “바람이 다르다”에서 “사상이 시작입니다”로 바꾸고, 상대적으로 지역에 국한된 선거 공약을 중점으로 선거 운동을 펼쳤다. 국회의원 선거에서도 중앙정치에서의 논쟁을 지역구 선거에서 이용하는 전략을 쓰기도 하지만 중앙 정치에서의 논쟁만을 국회의원 선거에 담게 되면 지역구민이 지역구 발전에 기대하는 기댓값에 부응하지 못하게 된다. 따라서, 국회의원 후보는 지역구민의 필요를 충족시키기 위해 지역구에 대한 충분한 이해가 선행되어야 하고, 이를 토대로 지역구에서 가장 필요한 공약을 내걸어야 한다.

그러나, 많은 국회의원 후보들은 자신이 출마한 지역구 출신이 아닌 경우가 많다. 국회의원 선거를 앞두고 오랜 시간 지역위원장으로 준비하면서 선거를 준비한 후보의 경우엔 지역구에 대한 이해가 어느 정도 수준에 다다르겠지만, 전략공천된 후보들은 지역구에 대한 이해도, 기반도 없다. 극단적으론, 총선을 두 달여 앞두고 미래통합당은 강남갑에 아무런 연고도, 기반도 없는 탈북민 출신의 태영호 후보를 전략공천했다.

태영호 후보의 상대로 더불어민주당은 2016년 총선에서 45%를 득표해서 깜짝 반전을 일으킨 김성곤 지역위원장을 2020년 총선에서 다시 한번 단독 후보로 공천한 상황이었다. 김성곤 후보가 더불어민주당 강남갑 지역위원장으로서 지난 4년간 강남 곳곳을 누비며 지역 기반을 탄탄히

닦아왔기에 태영호 후보의 공천에 대한 걱정이 더욱 커져가는 상황이었다. 심지어, 탈북민 출신이라는 꼬리표로 인해 김종인 미래통합당 비상선거대책위원장과의 갈등이 있었고, 지역구 내부에서도 걱정의 목소리가 계속해서 흘러나왔다. 그러나, 모두의 예상과 달리 태영호 후보는 58.4%의 득표율로 상대 후보인 더불어민주당 김성곤 후보를 약 19% 차로 압도했다. 강남갑이 단순히 보수정당의 후보가 강세이기 때문에 태영호 후보가 승리할 수 있었던 것일까? 그렇지 않다는 증거가 있다.

태영호 후보는 공중전만을 고집하지 않았다. 태영호 후보는 선거 캠페인을 설립한 후, 성중기 시의원을 선거본부장으로 삼고 지역조직과 지역구에 대한 정보를 수집했다. 개소 후 며칠도 되지 않아, 글로벌비지니스센터(GBC) 건립 및 MICE산업 연계망 구축, 청담고 이전부지에 복합문화교육시설 추진 등 지역사업에 대한 구체적인 지역 공약을 내걸었고, 지역구민의 이익에 합한 선거 공보물을 만들어냈다. 태영호 후보는 왜 자신과 아무런 연결고리가 없었던 시의원을 선거본부장에 임명했을까?

이종구 전 강남갑 국회의원이자 당협위원장은 태영호 후보의 전략공천이 확정되자 태영호 후보의 출마 기자회견에서 “지역 수성을 위해 태 전 공사에게 조직 기반을 전폭적으로 지원하겠다”고 밝혔다. 이종구 의원은 자신의 지역조직 기반을 태영호 후보에게 넘겨주겠다고 선언했고, 이에 따라 당협위원회에서 활동하던 성중기 시의원 역시 태영호 후보쪽으로 편입되었다.

당협위원회에는 지역에서 활동하는 평당원도 있지만, 성중기 시의원 같이 다수의 전·현직 지방의회의원이 왕성하게 활동한다. 1991년 광역 및 기초의회 선거를 통해 공식적으로 부활한 지방자치 이후 지방자치단체장과 지방의회의원은 자치권을 갖게 되고 중앙정치로부터 독립된 활동을 할 수 있게 되었다. 다시 말해, 지방자치단체가 추진하는 사무가 중앙정부에 귀속되는 것을 막고, 주민들의 대표를 주민들이 직접 뽑아 독자적으로 처리할 수 있게 만든 제도로 ‘풀뿌리 민주주의’를 지향하기 위해 만들어졌다. 그러나, 지방자치가 실시된 이후에도 지방의원들은 독립된 지방정치 활동보다 국회의원 혹은 지역위원장 곁에서 의정활동을 존속해오고 있고, 지역위원회 사무가 지방의회 사무보다 더 높은 우선순위를 차지한다. 한 걸음 더 나아가, 국회의원 선거 동안에는 선거대책본부장,

선거대책부본부장 등 가장 중요한 직책을 맡아서 선거 최전선에서 활약한다.

지방자치제가 확립됐음에도 불구하고 당원협의회를 중심으로 지방조직이 형성되고 그 중심에는 국회의원 혹은 지역위원장과 지방의원이 있다. 중앙조직을 대표하는 국회의원과 지방조직을 대표하는 지방의원이 어떤 동력에 의해 조직 간의 결합이 형성되는 것인가? 더 나아가 중앙정치인을 선출하는 국회의원 선거에서 지방의원이 왜 선거의 전면에서 활동하는 것인가?

제 1 절 문제제기

국회의원 선거 캠프에 다양한 시민단체를 비롯한 이익집단, 당원, 그리고 주민들이 방문하여 국회의원 후보의 당선을 기원하고 지지를 선언하는 등 다양한 이해관계들로 얽힌 사람들이 후보의 승리라는 하나의 목적으로 모인다. 지역의 유지, 전 구청장, 전 국회의원과 같이 많은 사람을 동원할 수 있는 동력이 있는 사람들에게 주요 보직을 분배하는 것은 당연해 보이지만, 광역/기초의원들이 선거 사무국장, 선거 본부장, 선거부본부장, 선거대책위원장 등 선거에서 가장 주요한 직책을 맡는다. 이와

같은 현상은 전략공천을 받은 탈북민 출신의 태영호 후보 캠페인부터 전국 대다수 선거구에서도 흔히 볼 수 있는 풍경이다. 또 하나의 특이점은, 선거 캠페인을 오가는 수많은 사람은 국회의원 후보 사무실을 일컬어 여전히 '지구당'이라고 칭하고 있다. 분명 지구당은 2004년에 폐지되었으나, 지구당이 존재했을 때부터 지역위원회 및 지역조직에 몸담고 있었던 사람들은 여전히 지구당과 지역위원회를 같은 맥락으로 이해하고 있다.

2004년에 지구당이 폐지된 이후, 2005년 새로운 정당법 개정에 따라 당원협의회 형태로 부분적으로 복귀되게 되었다. 그러나, 당원협의회는 지구당과 다르게 정당조직 일부가 아니라 정당 활동 자유의 차원에서 허용된 것일 뿐이었다(모슬러 2014). 즉, 지구당은 선거관리위원회의 감시를 받고 보고를 해야 하는 의무가 있는 정당조직이었지만, 당원협의회는 선거관리위원회에서 관리하는 조직이 아니라 지역당원들의 자발적인 지역 활동을 활성화하기 위해 만들어진 인적 조직이다. 지구당은 당원 관리 및 운영을 위한 사무실을 둘 수 있었으나, 당원협의회는 정당법 제37조 제3항에 따라 사무실을 둘 수 없게 되었다. 지구당이 경조사비를 제외한 조직 운영비로 한 달 평균 2000~5000만 원을 사용했고 2700여 명의 당직자를 상시 보유하고 있었지만, 정당법 개정으로 인해 당원협의회에서 당직자에게 인건비를 지급할 수 없게 되었다(모슬러 2014). 지구당 불법화로 인해 수많은 당직자의 직이 명예직화되었고 사무소 설치 불법화는 소통 창구의 상실로 이어졌다. 따라서, 당원협의회는 지구당의 유산을 완전히 흡수하는데 분명한 한계가 있게 되었다. 지역조직의 핵심과도 같았던 지구당이 없어짐에 따라 지역 간의 유대도 줄어들었을 뿐만 아니라, 중앙과 지역 간의 유대도 자연스레 줄 수밖에 없게 된 것이다.

그러나, 중앙과 지역의 교류가 줄어들었다고 할지라도 지방정치의 근간인 광역/기초의원은 지역위원장과의 교류를 꾸준히 지속한다. 광역/기초의원은 지역위원회 내에서 당직을 맡기도 하지만, 대체로 지역위원회 내에서 분리된 광역/기초위원들 간의 회의를 주기적으로 하고 지역위원장 역시 광역/기초의원 회의에 주기적으로 참석한다. 지역위원장은 현역 국회의원 또는 차기 국회의원 선거를 준비하는 사람이 당의 지명을 받아 맡게 된다. 지역위원장을 중심으로 세력이 형성되는 가장 중요한 이유는 단연 지역위원장이 가진 '공천권' 때문이다. 무소속 후보가 당선되기 힘

든 우리나라의 실정상 공천을 받는 것은 정치인이 되기 위한 가장 중요한 관문이다. 공천되어야만 선거에 출마하여 당선을 바라볼 수 있는 위치에 설 수 있기 때문이다. 지역위원장이 공천권을 가지고 있으므로 차기 지방선거에 출마할 광역/기초의원은 국회의원 후보에게 종속될 수밖에 없다. 따라서, 그들은 국회의원 후보에게 가장 중요한 이벤트인 선거에서 눈에 띄는 공로를 세우기 위해 그 누구보다 열심히 할 수밖에 없는 구조적 틀 속에서 임무를 수행한다. 이러한 상황과 환경 속에서 중앙권력의 상징인 국회의원과 지역조직의 대표 격인 광역/기초의원 간의 결합이 자연스럽게 일어나게 되는데, 지구당이 폐지되었음에도 '선거'를 매개로 여전히 활발한 교류가 있음을 알 수 있다.

중앙조직과 지방조직의 결합에 대한 논의에 앞서 한국 정치에서 '정당'이 차지하는 중요성에 대해 짚고 넘어가야 한다. 국회의원 선거 또는 지방선거의 당선인 중 압도적 다수는 소속 정당이 있다. 국회의 경우, 정당을 중심으로 모든 것이 움직이기 때문에 무소속 국회의원이 실질적으로 감수해야 할 손해가 상당하다. 교섭단체에 속하지 못하기 때문에 실질적 발언권이 줄어들고, 입법 활동에서도 상당한 제약이 생기기 때문에 무소속으로 의정활동을 지속하기란 현실적으로 쉽지 않다. 무소속으로 당선된 국회의원들은 (전)소속 정당에서의 갈등으로 인해 피치 못하게 무소속으로 출마하는 경우가 더러 있으나, 당선된 국회의원의 경우 이전 지역구의 다선 의원 혹은 전국적으로 명성을 크게 얻은 의원에 한정된다. 제19대 대통령 선거에 출마해서 2위로 낙선한 홍준표 후보는 당의 컷오프에 반발해서 무소속 출마를 감행해서 대구 수성구 을에서 1위로 당선됐고, 제20대, 21대 국회의원 선거에서 무소속으로 출마해서 당선된 윤상현 후보는 현직 국회의원이 대통령특보를 맡은 친박계의 대표적인 의원으로 전국적인 유명세를 떨쳤다. 무소속 후에 당선됐을지라도, 보통 (전)소속 정당으로 회귀하는 것이 당연시된다. 19대 국회의원 선거의 경우, 300명 중 3명, 20대 국회의원 선거는 300명 중 11명, 21대 국회의원 선거는 300명 중 5명의 무소속 당선인을 보유하는 데 그쳤다. 지방선거의 경우는 국회의원 선거보다 선거구도 작고 지역 토박이 출신이 정당보다 더 큰 영향력을 보여줄 수 있을 것으로 보이지만 제5회 전국동시지방선거부터 7회부터 9회까지의 무소속 광역자치단체의회의원과 기초자치단

체의회의원의 비율을 살펴보면, 5회부터 7회까지 그 비율이 꾸준히 감소하는 것을 알 수 있다.

시간이 갈수록 무소속 비중이 줄고 있고, 선거구가 상대적으로 더 큰 광역자치단체의회의원이 기초자치단체의회의원보다 무소속 비중이 훨씬 줄어든 것을 알 수 있다. 위 통계에 비춰봤을 때, 무소속 정치인이 한국정치에서 활동할 수 있는 공간이 줄어들고 있는 것을 알 수 있다. 다시 말해, 중앙과 지방 모두에 정당의 영향력이 더욱 커지고 있다는 방증인 것이다. 중앙 무대가 아닌 지방에서도 정당은 후보를 공천하고, 정당을 떠난 후보가 당선될 가능성은 더욱 낮아지고 있다. 한 걸음 더 나아가, 지방의원의 공천에 가장 큰 영향력을 행사하는 지역위원장의 권한이 예상을 뛰어넘어 한층 강화되게 된 것을 의미한다.

위 내용을 요약하자면, 현재의 당원협의회(지역위원회)는 중앙정치와 지방정치를 연결하던 지구당의 후신이지만, 당직자에 대한 인건비 지급과 사무실 설치의 불법화로 인해 조직의 밀집도가 크게 약화 되었고 그 여파로 인해 중앙정치와 지방정치 간의 괴리가 더 커졌다. 그러나, 광역/기초의원은 흔들리는 조직 속에서도 계속해서 활동을 이어왔고, 해당 선거구의 당원 및 유권자들과 밀접하게 소통해오고 있었다. 광역/기초의원이 지역위원회에서 꾸준히 활동하는 주요 이유는 '정당공천제' 때문으로, 지역위원장의 공천권이 광역/기초의원의 공천에 큰 영향을 주기 때문이다. 지역위원장과 지방의원 모두는 정당에 소속되어 있는데, 정당이 중앙정치인과 지방 정치인을 연결해주는 매개체 역할을 하고, 정당공천제 역시 정당 내부에서 제도적으로 자리 잡은 공천방식이다. 즉, 정당을 떠나서는 중앙과 지방 사이의 결합이 일어나기 힘들다. 무소속 정치인이 당선될 확률이 지극히 낮아지고 있는 현시점에서, 지역위원장과의 사이가 멀어지면 다음 지방선거에 공천받을 수 있는 확률이 지극히 낮아지기 때문에 지역위원회에서 활동을 열심히 할 수밖에 없으며 지역위원장의 신임을 가장 크게 얻을 수 있는 국회의원 선거에서 자신의 가치를 가장 크게 보여줘야 한다.

이 맥락에서 지역위원장과 광역/기초의원의 관계를 조명해보았을 때, 지역위원장과 광역/기초의원의 관계를 종속 관계로 볼 수 있다. 그러나 이 관계를 한 발자국 더 뒤로 물러나서 보면, 가장 중요한 부분을 놓치

고 있다. 지구당이 사라진 시점부터 지역위원회는 지역위원장의 선거구 관리와 국회의원 선거를 위한 유명무실한 조직으로 전락했지만, 광역/기초의원은 계속해서 지역위원회 내부의 활동과 시정과 구정을 병행하여 펼쳐왔기 때문에 지역조직 내에서 유의미한 입지를 계속해서 다져왔다. 제도적으로 국회의원/지역위원장에게 종속되어 있지만, 국회의원 역시 선거의 승리를 위해선 지역조직 내의 완전한 지지와 조직으로부터 파생된 지지자들의 입지를 확실하게 다져야 한다.

이와 같은 조건에서, 국회의원 선거에서 선거대책본부장, 선거대책부본부장 등 가장 중요한 역할을 담당하고 지구당이 와해된 이후 지역조직 내에서 중추의 역할을 하는 지방의원을 국회의원이 공천권을 담보로 압력을 쉽게 행사할 수 있을까? 그리고 국회의원 선거에서 광역/기초의원이 의미하는 바와 담당하는 역할이 무엇이며, 서로 다른 두 집단이 어떤 모종의 이해관계에 의해 결합이 형성되는가? 마지막으로, 정당의 지역위원장과 광역/기초의원의 관계는 어떻게 규정되며, 정당의 국회의원 후보에 대한 공천 형태에 따라 광역/기초의원의 입지는 어떻게 변화할까?

제 2 장 기존 문헌 검토

1절 기존 문헌 검토

지구당 혹은 당협위원회가 일상적으로, 혹은 광역/기초의원이 선거에서 어떠한 역할을 하며, 지역위원장과의 관계는 무엇인가에 대한 실증적 질문을 경험적으로 연구한 학술적 성과는 아직 미미하다. 천편일률적으로 광역/기초의원이 지구당 또는 당협위원회에서 하는 역할이 법률로 정해져 있는 것이 아닐 뿐만 아니라 이는 경험적 연구 이외의 접근 방법이 마땅하지 않기 때문이다. 또한, 지역위원회 내부 운영 및 위원회별 구성원에 대해서는 대외적으로 공개하지 않는 자료 수집의 어려움도 이러한 학술적 공백의 원인이다.

다만, 지역위원회에서 국회의원 후보와 광역/기초의원의 위계를 강화한 것이 '정당공천제도'이기 때문에 정당공천제도에 관한 기존 연구를 검토해야만, 그 이후의 과정에 대한 합리적 추론이 가능하게 된다. 이 논문에서 주목해서 볼 부분은 정당공천제의 찬성과 반대를 논하는 것이 아니라, 정당공천제로 인한 파급효과에 주목한다. 정당공천제도와 관련된 기존 연구는 다음과 같다.

한국 지방선거의 정당공천제에 대한 논의

대한민국의 경우, 2006년 이전에는 정당공천제가 기초의원을 대상으로 적용되지 않았으나, 제4회 전국동시지방선거를 기점으로 기초의원을 대상으로도 정당공천제가 적용되게 되었다. 지방선거에 정당공천제가 완전히 적용된 이후 선거의 판도는 완전히 달라졌다.

많은 학자는 정당공천제 도입의 부작용에 주목했다. 황아란은 정당공천제의 도입이 유권자의 투표 행태에 큰 변화를 가지고 왔으며, 이는 정당 경쟁의 심화와 함께 투표율 증가를 견인했지만, 투표율 상승은 지방선거에 대한 유권자의 낮은 관심과 정보 부족에 의한 것에서 기인하였기 때문에 바람직한 투표율 상승이 아니라는 점을 지적한다. 정당이 투표선택에 중요한 역할을 감당하는 만큼 경선 과정을 투명하고 공정하게 만들 수 있도록 경선제 의무화를 비롯한 제도적 규제방안 마련을 촉구하였다(황아란 2010).

같은 맥락에서 차재권은 전문가 집단을 지방의회에 충원하고 자치단체와 의회의 성과에 따라 심판 혹은 보상받을 수 있는 책임성 강화를 정당공천제를 통해 이루어낼 줄 알았으나, 기대와는 달리 지역구 국회의원과 입후보자들 간의 금전거래와 같은 부정부패 현상을 일으켰으며 지방정치를 중앙정치에 예속시키는 부작용을 낳았다고 지적한다(차재권 2010).

한국의 정당공천제가 의미하는 바를 정리하자면, 정당공천제로 인해 정당의 힘이 더욱 강력해졌고 공천권을 가지고 있는 지역구 국회의원/지역위원장의 권한이 대폭 강화되는 부작용을 나은 것이라고 볼 수 있다. 공천권으로 인해 자신이 충실하게 이행해야 할 기초의회의원으로서의 정책 입안에 집중하기보다는 지역구 국회의원에 매달리는 현상이 벌어지게 된 것이다. 차재권은 지역구 국회의원들은 자신의 정치적 영향력을 지역구에까지 크게 확장할 수 있게 된 것이기 때문에, 자신의 이익에 따라 현재의 제도를 수정하고자 하는 욕구가 굉장히 낮을 수밖에 없다고 주장한다. 즉, 중앙권력을 바탕으로 필요에 따라 지방분권이 이뤄진 하향식(top-down) 지방자치제가 자리를 잡았고, 이를 바꾸기는 쉽지 않으리라

고 본다(차재권 2010).

김두년·김택은 정당공천제를 통해 각계각층의 의견을 골고루 수렴하고 국가 사무와 지방 사무 간의 유기적 관계 유지에 이바지하는 등의 긍정적 효과를 기대할 수 있지만, 기초자치단체를 중앙정치마당의 연장으로 변질시키고 지역구 국회의원을 중심으로 한 부정부패가 만연하게 만드는 등의 부작용을 낳는다고 지적한다. 이에, 정당공천제를 폐지하지 않는다면 정당공천과정의 투명화, 각 정당공천의 감시와 통제를 위한 NGO 단체의 개입 등 비리를 방지하기 위한 적절한 장치가 고안되어야 한다고 주장한다(김두년·김택 2013).

문상석·김범수·서정민은 경기도 고양시의 전·현직 광역/기초의원을 대상으로 공천과정에 대한 심층 면접을 진행하였다. 면접을 분석한 결과, 정당공천제 이후 지역위원장 중심의 비민주적 권력 구조가 형성되었고, 이를 방지하기 위해 상향식 규정이 마련되었으나 정보의 비대칭성으로 인해 권력 구조를 깨뜨리는 데 실패하였다고 결론짓는다. 또한, 정당공천제 도입으로 인해 중앙의 지역 장악력이 높아졌고, 지방은 정치 자원을 공급하는 식민지 형태로 전락했다고 말한다. 이를 방지하기 위해 공천심사위원회의 구성과 운영을 구체화함으로 지역위원장의 권한을 견제하는 것이 필요하다고 구술한다(문상석 외 2017).

가상준은 기초자치단체장과 의원에 대한 정당공천제는 논의의 대상이 아니라 대의민주주의의 실천에 있어서 피할 수 없는 핵심적 과제라고 밝혔고, 지방자치의 중앙정치 예속화, 각종 부정부패는 제도의 문제가 아닌 실행의 문제에 가깝다고 주장한다. 다만, 공천방식에 있어서 민주적 방향으로 나아가야 하며 광역/기초의원들에 대한 국회의원들의 영향력을 줄여야 한다고 말한다(가상준 2009).

한국에서의 정당공천제에 대한 논의를 종합하면, 대부분 학자는 정당공천제의 도입에 따라 유권자의 관심을 모아 투표율 제고에는 어느 정도 이바지하였으나 지역위원장의 권한 강화로 인해 지방선거 입후보자들 간의 부정부패 현상을 일으켰고, 지방정치를 중앙정치에 예속시키는 부작용을 낳았다고 지적한다. 또한, 정보의 비대칭성으로 인해 지역위원장의 권한이 강화되어 지방의원이 지방의원의 역할보단 지역위원장과의 정치적 관계에 더 초점을 맞추게 되었다고 말한다. 이에, 공천심사위원회의

구성과 운영이 보완되어 보다 민주적인 공천방식이 자리 잡아야 한다고 주장한다.

해외 지방선거의 정당공천제에 대한 논의

해외에도 지방선거에서 정당공천제를 시행하는 국가들이 다수 존재한다. 그러나, 한국과는 정당공천제를 시행하는 범위와 방식 그리고 역사적 배경이 한국과는 매우 다르다. 지방자치제도를 시행하고 있는 여러 국가 중, 한국보다 지방자치제도가 더 일찍 확립되고 정치적으로 선진화된 국가들을 논의 대상으로 선정했고, 정당공천제 자체가 국가마다 받아들여지게 되는 정치적 배경에 주목했다.

미국은 한국과 반대로 지방 단위의 주(state)가 먼저 생겼고, 주(state)의 필요에 따라 연방정부가 구성된 상향식(bottom-up) 지방분권이 이루어졌다. 즉, 지방정부를 중심으로 지방자치가 먼저 이루어졌기 때문에, 연방정부에서 상향식 공천을 하기가 상당히 힘들다. 따라서 한국과 미국을 동일 선상에 놓고 비교하기란 불가능에 가깝다. 미국의 정당정치는 대의민주주의 국가 중에서도 모범으로 꼽히고 지방자치에 뿌리가 깊다. 유권자가 직접 당내·외 예비선거에 참여하는 것이 일상이기 때문에 정당공천제가 유명무실하다. 미국은 연방의원과 주의원 선거에서는 정당공천제가 존재하지만, 그 이하 시의회(city council) 이하로 분석의 단위가 내려가면 구분을 할 수 없을 정도로 다양하기 때문에 일반화하기 힘들다(윤종빈 2010).

독일의 경우, 영방국가(Territorialstaat)의 오랜 통치로 인해 외교와 국방을 제외한 다른 측면에서는 지역주의적 성향이 더 강하게 나타난다. 이에, 지역 정당이 발달하게 되었고 지역정치에서의 정당 참여도 당연시되었다(주용학 2009). 지역정당이 활발하게 활동하고 지역 정당은 지역의 이슈에 대해서만 다루기 때문에, 중앙정당이 지방의회 운영에 거의 관여를 하지 않게 되었다(박수민 2007). 한걸음 더 나아가, 지방자치에 정당이 참여하는 것은 민주주의의 훈련을 위해서도 바람직한 일이라고 여겨진다(강경태 2009).

영국도 역시 지역에서의 정당 참여가 필수적이다. 1835년 지방자치법의 개정으로 대부분의 지방의원은 정당에 소속되어 있으며, 도시권 지방의회에서 자유당과 급진 보수파들이 중앙정치의 의제를 가지고 논쟁하기 시작했다. 그러나, 노동당의 출현 이후 중앙정치가 지방정치에 더 깊게 관여되면서, 지방의회의원과 주민들 사이의 거리는 더 멀어지게 되었다.

이에, 지방선거에 대한 관심이 줄어들면서 무투표 당선의 사례가 증가했고 관심도가 떨어지기 시작했다(강경태 2009). 영국의 정당 참여는 우리나라와 달리 오랜 기간 정착된 제도이고, 진성당원의 숫자가 한국에 비해 압도적으로 크고 지방당 경선 과정이 투명하기 때문에 평면적 비교가 힘들다(한국선거학회, 2010).

일본은 우리나라와 가장 비슷한 형태의 선거 방식을 가지고 있다. 일본 역시 우리나라처럼 지방선거에서 정당공천제를 인정하고 있다. 우리나라에선 대부분의 당선자가 정당 소속인 것과 달리, 일본의 경우 무소속 당선자의 숫자가 훨씬 높다. 다만, 지사, 시장 등 '아이노리'로 불리는 단체장 후보는 무소속으로 표시되지만, 실질적으로는 연합공천을 받기 때문에 무소속 당선자로 보기 힘들다. 지방의원의 경우, 무소속 당선자의 숫자가 훨씬 높고 특히 소규모에 비도시화가 된 곳의 무소속 비율이 특히 높은데, 다수의 학자들은 그 이유를 일본 지방정치의 역사적·정치적 배경에서 찾는다. 다만, 지방선거에서 나타나는 정당의 약한 영향력은 유권자로 하여금 지방선거에 대한 관심도를 떨어뜨려 투표율이 낮아지는 결과로 이어졌다(경제희 2014).

위의 내용을 종합해보면, 선진 민주주의 국가는 지방분권의 역사가 깊고 중앙당이 지방선거를 넘어서 지방정부에 큰 영향을 끼치지 않기 때문에 정당공천제 자체의 부작용이 크지 않다. 미국과 같이 풀뿌리 민주주의를 지향하고 지방정부의 역사가 긴 나라의 경우엔 지방정부의 정치적 독립성이 보장받을 뿐만 아니라 지방정부가 자체적으로 징수하고 운영할 수 있는 예산의 폭이 크기 때문에 중앙정부에 종속되는 형태를 지니지 않는다. 주 정부 산하에 카운티 이하의 지방의원들은 지방자치적 성격이 강해서 정당의 영향력보다 개인의 자질에 따라 당원 및 모든 유권자의 선택을 통해 공천의 기회를 얻기 때문에 중앙당이 지방의원의 출마 및 당선여부에 직접적인 영향력을 행사하지 않는다. 따라서, 지방선거에 오픈 프라이머리가 적용되는 국가의 경우엔 정당 수뇌부의 영향력이 미미하기 때문에 한국과 같이 현역의원들이 지방의원 공천에 개입하고 밀실에서 이루어진 공천을 대가로 금품을 요구하는 일이 없다. 또한, 지방의원이 국회의원의 공천권에 종속되어 구정 혹은 시정을 등한시하는 사태가 벌어지지 않는다.

무소속 지방의원의 비중이 높은 일본 같은 국가도 마찬가지이다. 무소

속 의원은 정당의 공천과 아무런 관계없이 선거에 출마할 수 있어서 중앙당과의 힘겨루기 자체가 존재하지 않는다. 정당의 꼬리표를 달지 않아도 당선될 수 있는 선거 내에서는, 지방정책이나 지방사업을 추진할 때 국회의원과 지방의원간의 접점이 생길 수 있지만, 중앙당 혹은 국회의원의 영향력을 선거 과정에 행사할 수 없다. 즉, 한국에서 벌어지는 중앙정치인과 지방 정치인의 유착, 그리고 중앙당과 지방조직의 유착이 생기지 않는다.

한국의 정당공천제는 해외 선진국가에 비해 비민주적 특징을 많이 갖고 있다. 중앙당의 영향력이 높은 층위에서 낮은 층위로 갈수록 줄어드는 해외의 여러 사례에 비해 한국에서는 중앙당의 영향력이 아래 층위로 내려갈수록 커진다. 대통령 선거, 국회의원 선거에서는 최종 후보를 선정하기 위해 경선과 공천관리위원회를 통한 다방면의 후보 검증 과정을 거쳐서 민주적인 공천을 지향하지만, 지방선거 공천심사위원회는 그렇지 않다. 지방의원이 공천을 받기 위해 거쳐야 할 공천심사위원회에서는 각 지방의원의 자질에 대해 판단할 수 있는 정보가 충분하지 않다. 이에 따라, 정보의 불균형이 발생하고 지방의원에 대한 정보가 많은 지역위원장의 영향력이 지나치게 크기 때문에 지역위원장의 선호도가 지방의원이 될 수 있는 필요조건이 되었다. 한국에서 무소속으로 출마해서 당선될 확률이 급격히 낮아지고 있어서 사실상 지역위원장의 추천 없이는 지방의원이 되기 힘든 처지에 놓인 것이다.

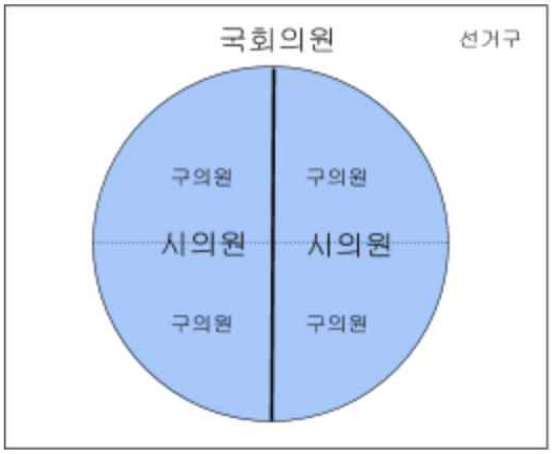
제 2 절 이론적 논의 및 가설

기존의 연구들을 종합하자면 정당공천제의 부작용으로 지역위원장의 힘이 비대해졌고, 지역위원장의 공천권으로 인해 광역/기초의원이 지역위원장에 종속될 수밖에 없는 구조라고 지적한다. 현재의 구조적 틀 속에서 광역/기초의원이 지역위원장으로부터 완전히 자유로울 수 없는 것은 사실이다. 지역위원회에서 활발히 활동하는 지방의원은 지역위원장의 지침에 따라 움직여야 하며 지역위원회의 각급 위원장들이 지역위원장과 밀접한 관계를 유지하는 사람들이 대다수이기에 독립적인 역할을 수행하기 힘들다.

그러나, 지역위원장의 지위가 유지되기 위해선 지역위원회 내부의 지지가 필수적으로 필요할 뿐만 아니라 국회의원 선거에 나설 수 있는 충분한 지지기반이 필요하다. 설령, 국회의원이 되었다고 할지라도 재선을 위한 지역의 기반이 잘 닦여있지 않는다면 지역 내 다른 유망주가 차기 지역위원장 자리를 차지하기 위해 지역 기반을 닦으며 경선을 준비한다. 이에 국회의원은 지역위원장으로서 가능한 많은 지역행사에 참석하고 지역 발전을 위한 세미나를 개최하기도 한다. 대한민국의 헌법에 국회의원의 지위를 비춰봤을 때 국회의 구성원, 국민의 대표자, 그리고 정당의 구성원으로서의 지위를 가진다. 즉, 국회의원은 지역구가 아닌 국민을 대표해야 하고 정당의 구성원으로서 활동해야 하므로 대부분 시간을 중앙 정치 무대에서 보낼 수밖에 없다. 국회의원이 되기 위한 필요충분조건인 선거에서의 승리를 위해선 지역구의 지지가 필수적인데 국회의원으로 해야 할 역할과 재선을 위한 지역구 활동, 이 두 가지가 서로 상충한다고 볼 수 있다. 국회의원이 사용할 수 있는 자원과 시간이 한정된 상황에서 이 부담을 덜어줄 수 있는 가장 핵심적인 세력이 지방의원이다.

지구당이 존재했을 때 지방의원은 여러 조직 구성원 중 하나의 그룹에 불과했다. 지구당 내에 수많은 당직자가 유급직을 수행하고 있었고 위원장은 지역의 유지 및 핵심 인사들과 직접 소통하고 이에 걸맞은 지위를 줄 수 있었다. 그러나, 지구당이 폐지되면서 급여를 받던 당직자들이 없어졌고 조직의 밀도가 자연스레 희석될 수밖에 없었다.

조직의 약화에서 가장 큰 혜택을 받게 된 건 다름 아닌 지방의원들이었다. 국회의원보다 훨씬 더 작은 선거구를 관리하고 모든 국민이 아닌 해당 지역구의 이익을 직접 대표할 수 있는 지방의원은 국회의원보다 지역조직에 더 밀접한 관계를 맺고 있다. 지역의 유지 및 동별협의회 회장들과 주기적인 관계를 지속하고 국회의원보다 접근성이 뛰어나기 때문에 해당 선거구의 지역조직 임원들과 더 긴밀할 수밖에 없다. 또한, 지역사회 문제에 직접적인 해결책을 제시할 수 있는 조례제정과 예산 조달을 통해 지역조직과 지역에서 활동하는 경제활동인구의 환심을 사기에 적절한 지위를 가지고 있다. 국회의원이 지역위원장으로서 지방의원의 공천권에 지대한 영향을 미치지만, 국회의원 역시 지방의원이 가진 지역조직의 장악력 때문에 지방의원에게 당연한 복종을 요구할 수 없게 된 것이다. 즉, 지역위원장과 광역/기초의원의 관계를 단순한 종속 관계로 보기보단, 지방의원이 지역조직의 핵심으로 거듭난 후 양 집단 간의 균형이 형성되었다고 볼 수 있다.



<그림 1> 국회의원 선거구와 지방의원 선거구 예시

지역조직의 핵심이 된 지방의원들은 국회의원 선거 때가 되면 빛을 발하는데, 지방의원 자신의 선거 및 의정활동을 위해 닦아 놓았던 인적 네트워크 및 자신의 역량을 활용해서 국회의원의 선거를 돕게 된다. 21대 국회의원 선거에서 43,994,247명의 유권자가 선거권을 행사할 수 있는데, 선거구별 유권자 숫자를 평균적으로 살펴보면 약 173,890명이 한 선

거구에 평균적으로 포함되게 된다. 국회의원의 선거구는 평균적으로 시의원 2명의 선거구를 포함하게 되는데, 시의원과 국회의원은 같은 유권자를 공유하게 된다. 구의원은 시의원보다 작은 선거구를 담당하지만, 구의원 역시 국회의원 선거구와 같은 유권자를 공유하게 된다. 위와 같은 선거 피라미드 하에, 광역/기초의원은 국회의원 후보 선거운동의 큰 축으로 자리 잡을 수밖에 없다.

국회의원 후보는 선거 운동을 펼치기 위한 물적 자원과 인적 자원이 모두 필요하다. 물적 자원은 지지자들의 후원금을 포함한 자신의 재산에서 사용되지만, 인적 자원은 단순히 돈으로만 살 수 없다. 지역 공약을 비롯한 지역구 내의 세세한 문제들과 선거 운동을 펼치기에 가장 적합한 장소 및 시간, 그리고 지역의 유지(有志)들과의 연결고리 등 선거 운동에 필수적인 지역 맞춤형 데이터는 지역 사정에 대해 가장 잘 파악하고 있는 집단 혹은 개인의 도움이 없이는 확보하기 힘들다. 지역구민 및 지역 생태계에 대한 데이터를 상대 후보보다 많이 확보하고 있다면, 상대적 고지를 점한 후보는 고급 정보를 이용해 짧은 선거 운동 기간을 더 효율적이고 안정적으로 사용할 수 있다. 경합 선거구의 경우엔 지역구민에게 얼마나 더 자신을 홍보하는지에 따라 성패가 갈릴 수 있기 때문에 더 중요하게 작용할 여지가 크다.

선거 캠페인에 오는 수많은 사람이 자신의 관점으로 지역구에 대한 정보를 제공할 수 있지만, 잘못된 정보를 무턱대고 받아들였을 땐 그 후폭풍이 크게 따른다. 따라서, 지역구에 대한 정제된 정보를 제공하고 조율자 역할을 할 수 있는 역할군이 필수적인데, 그 역할을 수행할 수 있는 유일한 집단이 지방의원 집단이다. 지방의원 집단을 다수 보유하고 자신의 편으로 잘 흡수한 후보는 선거에서 유리한 고지를 점할 수 있지만, 그렇지 못한 후보는 상대적인 자원난에 고초를 겪을 수밖에 없다.

국회의원이 지방의원이 필요한 것과 마찬가지로 지방의원 역시 국회의원 후보가 필요하다. 정당공천제로 인해 지역위원장의 결정이 자신의 정치적 입지에 큰 영향력을 끼칠 수 있으므로 정치 생명의 보존을 위해서도 필요하다. 그 외에도 지역위원장이 국회의원으로 당선되게 되면, 부가적으로 얻을 수 있는 정책적, 예산적 이점이 크기 때문에 지역위원장

의 당선이 절실하게 된다. 즉, 두 집단은 선거를 매개로 결합하지만, 선거를 뛰어넘는 운명 공동체로서 유기적 결합이 일어나게 된다. 두 집단의 결합 가설을 제21대 국회의원 선거의 실증적 사례를 통해 검증하고자 한다.

제 3 절 연구대상 및 방법

본 연구는 제21대 국회의원 선거에서 국회의원 후보 선거 캠페인 주요 보직을 맡았던 전·현직 광역/기초의원에 초점을 맞춘다. 각계각층의 다양한 사람들이 국회의원 선거 캠페인에 각자의 목적을 가지고 참여한다. 국회의원 후보에 대한 개인적 선호, 국회의원이 가진 입법 권한 및 예산권 등을 통해 자신의 이익에 도움이 되는 경우 국회의원 캠페인에 참여하고 기부금을 내기도 한다. 광역/기초의원 역시 이들과 같은 목적을 가지고 있지만, 가장 주요한 참여 동기는 다른 부류의 참여자들과 차별화된다. 이들은 국회의원 후보가 가진 공천권에 직접적인 영향을 받는 사람들이기 때문에 공천을 받기 위해 캠페인에 참여하고 주요 요직을 맡길 자청한다.

광역/기초의원과 국회의원 후보 사이에는 공천권 이상의 복합적인 이해관계가 존재한다. 지역조직 내에서 상호 간에 얽히는 문제들이 많기도 하지만, 예산과 법안 등 중앙과 지방간에 협업해야 사안들이 많으므로 단순한 갑-을 관계로 두 집단을 정의하기엔 부족한 부분이 많다. 두 집단의 관계를 실증적으로 분석하기 위해서는 국회의원 선거 캠페인에서 보직을 맡은 광역/기초의원의 경험적 진술이 필요하다. 본 연구의 시점은 지방의원으로서 마주하는 국회의원 선거이다.

지방의원 및 지역 세력이 선거에서 유의미하게 작용하는 것을 보기 위해선 선거구의 환경이 일차적으로 매우 중요하다. 대구·경북권과 호남지역과 같이 특정 정당으로부터 공천받은 후보가 개인의 자질과 상관없이 높은 확률로 당선되는 곳에서는 지방의원의 변수 혹은 지역조직의 변수를 관찰하는 것이 불가능에 가깝다. 따라서, 경합 선거구를 살펴봐야만 유의미한 연구 결과를 얻을 수 있을 것이다.

이번 연구에서는 다수의 경합 선거구 중 상당한 접전이 있었던 서울지역의 두 선거구를 대상으로 연구를 진행한다. 그 중 '가' 선거구는 오랜 기간 보수정당의 후보가 당선됐던 선거구이지만, 이번 선거에선 미래통합당의 A 후보와 더불어민주당의 B 후보가 약 3%의 차이로 접전을 벌인 경합 선거구이다. '가' 선거구를 연구대상으로 선택한 이유는 엄청

난 접전이 있었던 선거구이지만, 대부분 언론에선 A 후보의 일방적 승리를 예상했을 만큼 반전에 대한 큰 기대가 없었던 선거구였다. 그러나, 모두의 예상과 달리 B 후보는 엄청나게 분전했고 많은 언론의 관심을 받았다. A 후보는 중앙당에서 전략공천한 인물로, 지역조직과 아무런 관련이 없는 인물이지만 B 후보는 지난 2년간 더불어민주당 '가' 선거구 지역위원장을 역임한 인물이다. B 후보는 경선을 통해 국회의원 후보가 되었기 때문에 같은 선거구에서 두 가지의 다른 공천방식을 볼 수 있다. 그러나, 지역위원장 단수공천이라는 공천의 형태가 '가' 선거구의 사례에서는 부재하므로, 또 다른 서울지역의 선거구인 '나' 선거구에서 지역위원장이 단수공천을 받아 당선된 D 의원의 사례를 추가한다. '나' 선거구에서 당선된 더불어민주당 D 후보는 미래통합당 F 후보와 약 14% 격차로 크게 승리했다. 21대 총선에서 승리한 D 후보는 '나' 선거구의 현역의원이었고, F 후보는 동(同) 선거구 18대 국회의원이었다.

후보자명	지역구명	인터뷰 대상자	국회의원 선거 공천 유형
A	가 선거구	(전)시의원 (선거대책위원장)	전략공천
B	가 선거구	시의원 (선거대책본부장)	당내경선
D	나 선거구	구의원 (선거대책부본부장)	단수공천

세 가지 공천 유형별 사례를 통해 지방의원이 국회의원 공천에 대응하는 방식을 각각 살펴보고, 정당에서 공천한 후보와 지방조직이 결합할 때 공천 유형별로 보이는 차이 혹은 공통점을 실질적인 사례를 통해 알아본다. 그리고 '가' 선거구의 경우, 같은 선거구에서 서로 다른 두 정당의 지방조직 구성과 운영 방식의 비교·대조를 통해 정당으로부터 기인하는 공통점과 차이점이 있는지를 확인할 수 있다. 위의 과정을 통해 중앙조직과 지방조직의 결합이 일어나는 구체적인 방식과 결합 뒤에 숨겨진 역학(dynamics)을 일반화시키고자 한다.

인터뷰 질문은 크게 다섯 가지로 나눌 수 있다. 첫 번째로 광역/기초의원 집단에 관한 질문, 두 번째는 지구당, 세 번째는 지역위원장과 공천 문제, 네 번째로 국회의원 선거, 마지막으로 정당공천제와 관련된 질문이

다.

첫 번째로 광역/기초의원이 집단으로 어떻게 행동하는지에 대한 질문을 구성한다. 광역/기초의원은 같은 정당 소속이기 때문에 지역위원회에서 주기적인 회의를 한다. 이들은 지역위원회 내에서 독자적인 위원회를 구성하지만, 선거구별 이익이 다르고 개인적 선호에 대한 편차로 인해 의견의 통일이 이루어지지 않을 수 있다. 또한, 시의원과 구의원 혹은 도의원과 시의원 간의 의견 일치가 이루어지지 않을 수 있다. 따라서, 광역/기초의원이 선거 때도 하나의 집단으로서 통일된 결정에 따라 단체 행동을 하는지, 혹은 개인적인 선호에 따라 집단의 구성이 와해될 수 있는 구조를 가졌는지를 먼저 확인해야 한다.

두 번째로, 지구당이 존재했을 때 광역/기초의원이 담당했던 역할과 지구당 내에서 담당하던 역할과 당협위원회로 바뀐 이후 어떤 부분의 변화가 있었는지에 대해 질문한다. 지구당이 존재했던 시기에 광역/기초의원이 아니더라도 지역조직에서 활동한 경험에 비추어 그 당시 광역/기초의원의 지위와 역할에 대한 질문으로 이어간다. 그리고 현재 자신이 속한 지역위원회에서 지방의원의 역량으로 지역위원회에서 얼마나 큰 영향력을 행사할 수 있으며 어떤 레버리지(leverage)를 이용해 지위 상승을 추구하는지를 중점적으로 탐구한다.

세 번째로 지역위원장과의 관계적 측면에서의 질문들로 구성한다. 지방의원이 필연적으로 함께 가야 할 지역위원장의 공천 여부 및 공천 형태에 따라서 지방의원이 어떤 대처를 하는지, 그리고 어떤 공천 형태를 가장 선호하는지를 확인한다. 중앙당에서 공천을 결정할 때 어떤 동학에 의해 지방의원이 지역위원장을 지지할 것인지 혹은 다른 후보를 지지할 것인지를 결정하는지를 확인한다.

네 번째로, 국회의원 선거에서 지방의원이 어떤 역할을 맡으며, 어떤 동기에 의해 직책을 맡고 구체적으로 어떤 역할을 수행하는지에 대한 질문을 구성한다. 구체적으로 자신들의 역할의 중요성, 기여도, 그리고 선거에서의 영향력 등을 조명한다. 반대로, 지방선거 때 지역위원장으로부터 어떤 역할을 기대하고, 실제로 어떤 지원 및 보상을 받았는지를 확인한다.

마지막으로 광역/기초의원이 바라보는 정당공천제에 대한 시각과 영

향력에 대한 질문으로 구성한다. 정당공천제로 인해 지역위원장의 영향력 아래 들어가는 지방의원이 어떤 방식으로 공천의 기회를 보장받고, 국회의원 선거에서의 활약 여부와 지방의원 공천이 가진 상관관계를 구체적 사례를 통해 검증한다.

위의 질문들에 대한 지방의원들의 답변을 통해 선거를 통해 나타나는 중앙정치와 지방정치의 결합, 그리고 중앙 정치인과 지방 정치인이 상호간에 어떤 모종의 이해관계에 의해 결합 또는 분열되는지를 전·현직 광역/기초의원의 시각에서 조명한다.

이번 연구를 위해 21대 국회의원 선거에서 선거 캠페인의 주요 요직을 맡았던 세 명의 전/현직 광역/기초의원과 심층 인터뷰를 진행했다. 두 명의 인터뷰 대상은 B 후보 캠페인에서 선거대책본부장을 맡은 시의원이고, 다른 한 명은 A 후보 캠페인에서 선거대책위원장을 맡은 전 시의원이자 지역위원회 부위원장이다. 또 다른 한 명의 대상은 '나' 선거구 D 후보 캠페인에서 선거대책부본부장을 역임했고 10년 이상 지역 정치활동을 이어온 구의원으로, 지역위원장 단수공천의 사례를 대표하고 '가' 선거구 이외의 다른 선거구에서의 지방의원의 역할 및 중요성을 일반화 및 차별화하기 위해 비교·대조하고자 선정한 대상이다.

위 세 명의 지방의원을 인터뷰 대상으로 선정한 이유는 세 의원 모두 국회의원 선거 캠페인에서 주요 요직을 역임했으며, 지역위원회에서 현역/비현역으로 10년 이상 왕성하게 활동한 사람들이다. 초선 의원의 경우엔 지역의 전반적인 사안에 대해 제대로 파악하지 못했을 가능성도 있고, 국회의원 선거 자체가 처음일 수 있으므로, 지역 사정에 충분한 지식과 여러 번의 국회의원 선거를 경험한 다선 의원이 연구대상으로 적합하다고 판단했다.

이번 논문에서는 지방의원들과의 인터뷰 내용을 논문 내용 전개의 근거로 삼고, 내용의 흐름에 따라 지방의원의 인터뷰 내용을 인용·서술한다. 인터뷰 내용과 각종 통계를 근거로 가설을 검증하고 지방의원을 보다 구체적으로 분석함으로 기존에 주목받지 못했던 지방의원의 역할을 다방면으로 조명하고자 한다.

제 3 장 본론

제 1 절 정치적 배경

'가' 선거구는 보수정당의 철옹성 중 하나로, 1988년 제 13대 총선에서 신설되었다. 15대 국회의원 선거(1996)에서 현재에 이르기까지 항상 보수정당의 후보자를 당선시켜왔고, 특히 18대 이전까지는 항상 15%~25% 이상의 격차로 큰 승리를 거둬왔다. 19대 국회의원 선거 때 전략공천으로 '가' 선거구에 공천된 새누리당 C 후보는 민주통합당 F 후보를 상대로 약 9%의 격차로 승리를 거뒀고, 20대 국회의원 선거에서는 그보다 더 적은 2.32%의 격차로 승리를 거뒀다. 19대와 20대 국회의원 선거의 격차가 크게 줄어든 것은 제3의 정당인 국민의당의 등장으로 국민의당 H 후보가 14.34%를 가져감으로써 격차가 더 줄어든 것으로 볼 수 있다. 그러나, 시간의 흐름에 따라 보수와 진보 정당의 격차를 줄어들었고 결과와 상관없이 당연한 승리를 장담하기엔 격차가 한 자릿수대로 줄어들었기 때문에 진보 정당 역시 승리를 기대할 수 있는 처지로 변화하고 있었다.

'가' 선거구는 9개의 동 포함하고 있다. 이 중 4개의 동은 큰 공원을 중심으로 고급빌라 및 고급 아파트들이 즐비하여 경제적 부유층이 다수 자리 잡은 곳이지만, 네 개의 동은 공원 근처의 동보다 덜 발달 되어있다. 또 하나의 동은 소규모의 고급빌라와 다수의 다세대 주택으로 구성되어있다. 경제적 부유층이 다수 거주하고 있는 동은 보수세가 뚜렷하지만, 상대적으로 개발이 덜 된 동네는 진보세가 적게나마 보수세보다 높게 나타났다.

거주지의 전반적인 정치색을 규정할 수 있는 것은 국회의원 선거뿐만 아니라, 대통령 선거와 지방선거가 존재한다. 대통령 선거는 인물의 중요성이 정당의 중요성보다 더 강하게 어필될 수 있기 때문에 대통령에 대한 선호도에 따라 정당의 선호도를 일치시키는 것에 상당한 오차가 존재할 수 있지만, 지방선거는 후보자 개인에 대한 정보를 얻기 쉽지 않기 때문에 정당에 대한 의존도가 대통령 선거보다 높게 나타난다고 볼 수 있다.

'가'선거구가 포함된 'S'구는 2002년부터 2018년까지 보수정당의 후보가 늘 구청장 자리를 차지하던 곳이었으나, 제7회 전국동시지방선거에서 더불어민주

당의 E 후보가 구청장으로 당선되었다. 또한, 6개의 선거구 중 다섯 개의 선거구에서 보수정당의 시의원을 당선시켰던 제6회 전국동시지방선거였지만, 제7회 전국동시지방선거에서는 더불어민주당 소속의 시의원 후보가 모두 당선되는 반전이 있었다. 'S'구 구의원의 구성 또한 더불어민주당 15명, 자유한국당 11명으로 더불어민주당이 우세했다. 오랜 시간 같은 방향으로 불어오던 바람이 제7회 전국동시지방선거를 기점으로 완전히 반대 방향으로 바뀌었고, 모든 결과는 더불어민주당에 유리한 상황으로 전개됐다. 그리고 2년 후, 진보정당이 구청, 시의회, 구의회를 모두 장악한 상태에서 제21대 국회의원 선거를 맞이해야 했다.

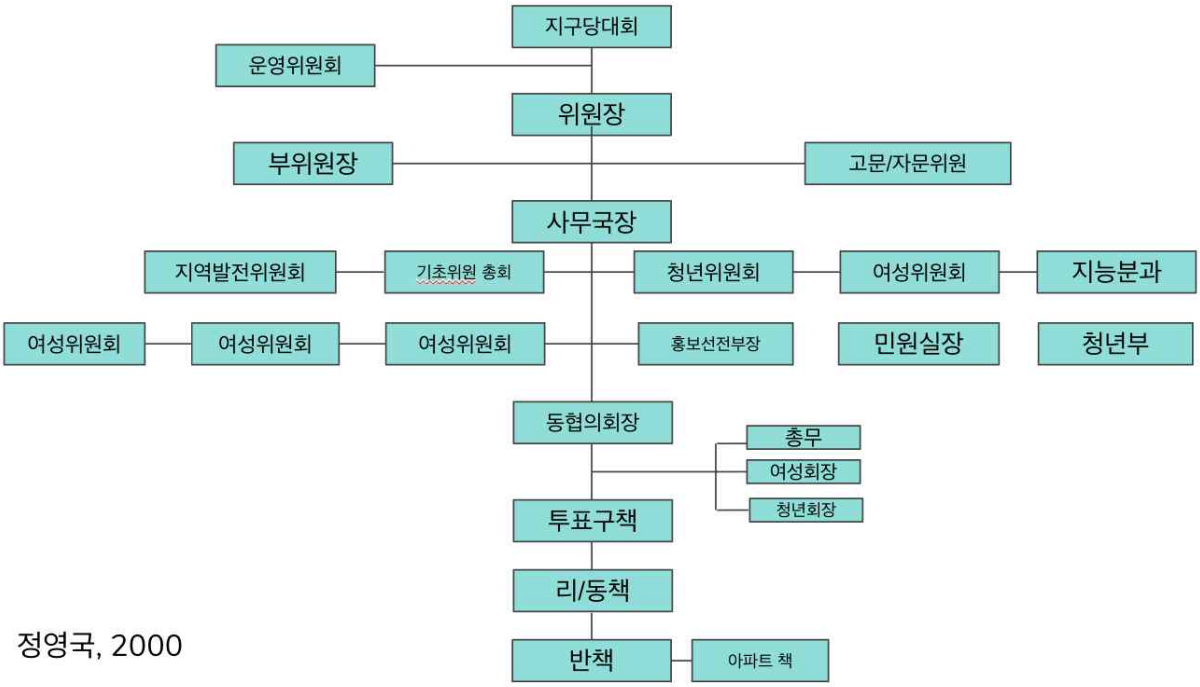
'나' 선거구는 '가' 선거구와 다르게 한 정당이 모든 요직을 차지하고 있다. 이번 21대 총선에서 더불어민주당 D 의원이 미래통합당 J 후보를 상대로 약 15% 차이의 격차로 승리를 거뒀다. D 의원은 한 개의 행정동을 제외한 모든 동에서 과반수를 득표해서 J 후보를 압도했다. '나' 선거구는 민주당 계열이 강세를 보이는 곳으로서 19, 20, 21대 국회의원 선거 모두 민주당계 국회의원이 당선됐고, D 의원은 지역위원장 단수공천으로 아무런 경쟁 없이 단독후보로 출마했다. '나'선거구를 포함한 'M'구의 경우, 제7대 전국동시지방선거에서도 더불어민주당 시의원이 'M'구의 모든 의석을 점했고, 'M'구의회 역시 14명의 구의원 중 8명이 더불어민주당 소속이다. 구청장 또한 더불어민주당 소속으로 모든 환경이 더불어민주당에 유리한 흐름 속에서 21대 국회의원 선거에서 압도적 승리를 거뒀다.

제 2 절 중앙당과 지역위원회: 조직

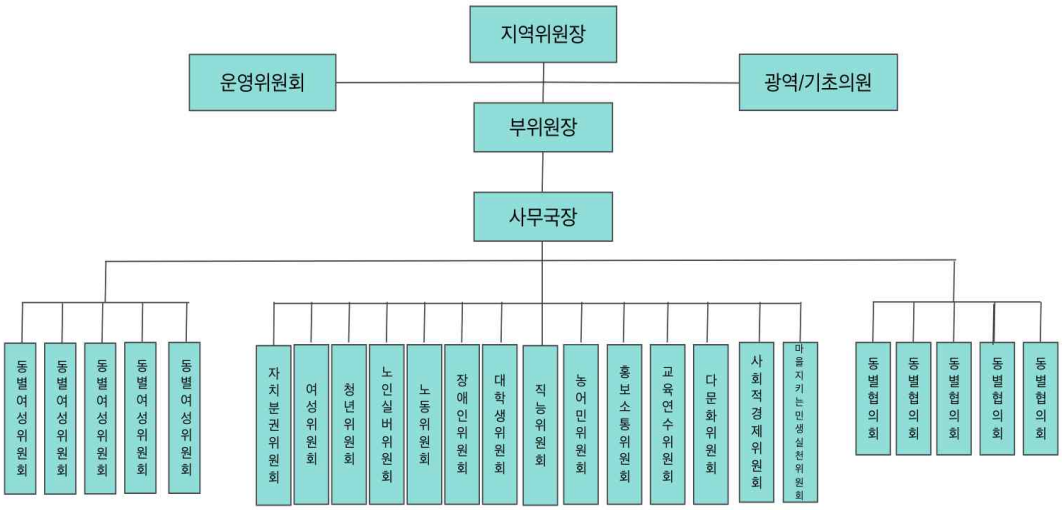
a. 지구당에서 당협위원회로: 변화와 유지

앞서 밝힌 대로, 지구당은 선거철 들어가는 막대한 비용과 거대한 조직을 기반으로 선거철마다 다수의 인원을 필요 이상으로 동원한다는 지적을 받으면서 2004년 이른바 '오세훈법'을 기점으로 폐지되게 된다. 지구당 폐지로 인해 유급직 당직자들이 자리를 잃게 되고, 기존에 유지돼 오던 조직이 한순간에 유명무실한 조직으로 전락하게 된 것이다. 지구당의 빈자리를 당원협의회라는 형태로 일부 수용할 수는 있었으나, 수많은 당직자와 사무실을 잃은 지역조직의 입장에서 크나큰 손실이 아닐 수 없었다. 한 지구당에 약 5명의 상근 당직자가 존재했던 것을 감안하면, 서울시의 지구당 상근 당직자 숫자만 수백여 명에 달했다는 것을 알 수 있다.[1] 지구당이 불법화되고 상근 직원이 5~6명에 불과한 시·도당이 지구당의 기능을 대신하기란 거의 불가능에 가까웠고, 취약지역에서는 기초조직의 와해 조짐이 생길 정도로 큰 변화를 겪게 된 것이다(정상호 2011).

1) "고비용 정치구조 타파위해 지구당 폐지주장" <KBS 뉴스>, 1999. 05. 10, <https://news.kbs.co.kr/news/view.do?ncd=3801303>(접속일: 2020. 11. 30.)



<그림 2> 지구당의 조직 사례: 모슬러(2013)에서 재인용



<그림 3> 지역위원회 조직 사례: 다 선거구의 경우.

* 조직도는 명단을 바탕으로 저자가 재구성한 내용임.

두 조직은 표면적으로 비교해봤을 때 구조적으로 큰 차이가 존재한다. 지구당 조직은 위에서부터 아래로 수직적인 구조가 촘촘하게 정립되어

있지만, 지역위원회 조직은 사무국장 아래로 수평적인 구조를 지니고 있다. 사무국장은 조직의 변화에 상관없이 중간 매개체 역할을 하고 있다.

지구당 조직을 먼저 살펴보면, 각종 위원회가 존재하고, 그 아래로 동협의회장, 투표구책, 리/동책, 반책 그리고 아파트책에 이르기까지 각 동을 세분화시켜서 운영하는 것을 알 수 있다. 하부 조직이 활발하게 활동하기 때문에 체계적인 지역조직 관리가 가능했고, 상부 조직도 이를 바탕으로 제 역할을 할 수 있었다. 또 하나 눈에 띄는 것은, 기초위원 총회가 여러 위원회 중 하나로 편성되어 있는데, 이는 기초위원 조직의 영향력이 다른 위원회들에 비해 크지 않다는 것을 의미한다.

지구당 조직과 다르게, 지역위원회 조직은 사무국장 아래로 수평적 구조를 가진 것을 한눈에 확인할 수 있다. 지구당에 있었던 투표구책, 리/동책 등의 하부 조직이 대거 사라졌고, 동별협의회만 남게 되었다. 조직에 편성된 예산이 사라짐에 따라 인건비를 지급할 수 없게 되었고, 세분된 하부 조직을 더는 관리할 수 없게 되었다. 따라서, 활발히 작동되던 하부 조직의 축소에 따라 상부 조직도 직접적인 영향을 받게 되었고, 지역조직 관리가 제대로 되지 않게 되었다. 상부 조직도 마찬가지로 인건비를 받지 못하게 됨에 따라 명예직으로 남게 되었고, 조직의 체계가 무너지게 되었다. 그러나, 현역 지방의원들은 본직이 지방의원이기 때문에 지역위원회 직위나 급여와 상관없이 조직 활동을 지속할 수 있었다. 지구당 조직에서는 기초위원 총회가 여러 위원회 중 하나로 편성되었으나, 지역위원회에서는 지방의원 조직이 하나로 묶여서 독립적으로 편성되었다. 이 사실로 미루어봤을 때, 지방의원 조직이 기초나 광역 여부에 상관없이 현역의원 간의 회의를 따로 하고 운영위원회 회의에도 참여하는 것으로 보아 지구당 조직보다 위상이 분명히 상승한 것으로 볼 수 있다.

더불어민주당 시의원: “내가 지구당 시절에 지구당 내에서의 정치 활동은 안 했지만, 지역 활동을 하면서 옆에서 본 바에 의하면 지역위원회나 지구당이나 지방의원이 하는 일은 똑같다. 지구당이 있을 때는 조직부장, 사무국장 같은 당직자들이 많아서 중간 임무를 수행하는 사람들이 많았는데, 지구당이 없어지면서 운영비도 안 나오고 사무실도 못

두게 돼서 우리가 하는 일이 훨씬 더 많아졌다. 기타 위원장들도 선거 때만 모여서 일을 하지, 평소에는 하는 일이 별로 없다. 원래는 사무국장도 우리가 했었는데, 허드렛일이 많아서 사무국장은 따로 사무국장을 두든지 아니면 지역 보좌관이 사무국장을 하는 추세로 바뀌었다. 우리 같은 경우는 매월 운영위원회 회의를 하는데 선출직 의원들과 지명직 위원장들로 구성돼있다.”

미래통합당 전) 시의원: “지구당이나 당원협의회나 우리가 하는 일은 똑같다. 사실 정당에서 지원금이 아예 내려오지 않기 때문에 당직자도 둘 수 없고 조직이 작아지긴 했지만, 우리는 원래 하던 역할을 계속 수행한다. 우리 같은 경우는 지역 보좌관이 사무국장을 맡아왔고, 우리 시·구 의원들은 따로 회의도 하고 운영위원회 회의도 매달 주기적으로 한다. 운영위원회에는 고문단, 여성위원회, 부위원장 등이 참석한다. 국회의원이 회의를 소집한 경우 추가적으로 회의를 하기도 한다.”

미래통합당 조직과 더불어민주당의 조직을 비교·대조해보면, 지방의원들은 사실상 지구당과 당원협의회를 같은 맥락으로 이해하고 있고, 자신들이 하는 일은 지구당 전후로 바뀐 것이 없다고 말한다. 지구당이 존재했을 때도 지방의원은 선출직 공무원으로서 지구당에 존재했고, 당원협의회로 바뀐 이후에도 여전히 그 자리에 존재한다. 다만, 당원협의회를 운영하는 운영비와 당직자 유지비가 나오지 않기 때문에 조직의 크기가 대폭 축소되면서 선출직 의원의 역할이 사실상 증대했다. 지구당 폐지로 인해 생성된 당원협의회 내에서 지방의원에게 임의의 권한이 주어져서 지위 상승이 이루어진 것이 아니라, 인원 부족으로 인해 자연스레 지위가 상승하게 된 것이다.

지역구마다 약간의 편차는 있으나 대부분 지역위원장의 소집으로 매달 운영위원회 회의가 열리고, 운영위원회 회의를 통해 지역 사안에 관한 결정을 내린다. 운영위원회는 지역위원장, 지방의원, 그리고 지역위원장이 임명한 위원장들로 구성된다. 현역으로 지방의원직을 수행 중인 의원은 지역 현황에 대해 더 자세히 파악하고 있으므로 운영위원회에서 더 큰 영향력을 행사한다. 현역의원 중에서도 시의원의 영향력이 구의원보

다 더 크게 작용하고, 낙선한 의원들도 운영위원회에 자리해서 차기 지방선거의 출마를 준비한다. 운영위원회는 실질적으로 현역 지방의원이 주가 되어 운영되고, 비현역 의원들은 지역위원장과의 관계를 존속하기 위해 계속해서 운영위원회에 남아있다.

'나' 선거구 구의원: "지역위원회에서 여러 가지 활동을 하는데, 우리 같은 지방의원들은 지역위원회 활동이 어떻게 보면 의정활동의 연장선으로도 볼 수 있다. 그런데, 다른 협의회장들이나 여성위원장 등 다른 조직원들은 급여도 받지 않고 본인들이 하는 일도 따로 있어서 자주 모이기도 쉽지 않다. 각 동협의회장들이 그나마 활동이 많은 편인데, 보통 협의회장들은 지역 활동을 하면서 차기 지방선거에 출마하고 싶어 하는 사람들이 많다."

위의 사례처럼 당원협의회는 사실상 전/현직 지방의원과 지역위원장, 즉 중앙 정치인 혹은 중앙 정치인이 되기 위해 준비하는 사람과 지방 정치인이 교류하는 장이다. 지구당의 활동 당원 숫자만 약 2500명에 달했던 지구당의 크기에 비하면 지금의 당원협의회는 지역위원장과 지방의원, 그리고 지방의원이 되고자 하는 사람들이 주를 이루고 있다. 본업과 지역위원회 활동이 연결된 지방의원에게는 지역위원회에서의 활동이 모든 면에서 득이 되지만, 그렇지 않은 부류는 재산과 시간 써서 지역위원회 활동을 해야 하기 때문에 특별한 목적 없이는 활동을 지속하는 것이 현실적으로 쉽지 않다.

또 한 가지 두드러지는 차이점은 현역 국회의원/지역위원장과 비현역 지역위원장 간의 차이가 더욱 벌어졌다는 점이다. 더불어민주당 지방의원은 '가' 선거구가 원외 지역구이기 때문에 국회의원 지역사무실이 없어서 필요 인력을 배치할 수 없어서 굉장히 힘들다고 여러 번 호소했다. 미래통합당은 국회의원 사무실에서 회의도 할 수 있고 외부인의 출입이 쉽지만, 국회의원이 없는 지역구의 경우 애초에 모이는 행위 자체에 대한 제약이 있으므로 불리하다고 말한다.

사무실의 존재 여부로부터 파생되는 차이점은 생각보다 크다. 국회의원이 있는 정당의 당협위원회는 국회의원 지역구 사무실을 당원협의회

사무실처럼 사용하여 지방의원과 일반 당원들이 거리낌 없이 드나들 수 있었던 지구당과 같은 소통의 창구 기능을 담당한다. 국회의원 사무실을 기점으로 지역 세력을 구축할 수 있고 중앙 정치인과 지방 정치인이 상시 소통할 수 있는 창구가 존재하는 것이다. 그러나, 국회의원이 없는 원외 정당의 당협위원회의 경우엔 특정한 선거 기간을 제외하곤 평상시에 소통할 수 있는 창구가 따로 없다. 더불어민주당 시의원에 따르면, 회의를 할 수 있는 카페 혹은 특정 장소에 모여 회의를 진행하는데, 미래통합당에 비해 훨씬 더 번거롭고 지역위원장과 마주할 수 있는 시간이 훨씬 더 적다고 말한다. 현역 국회의원의 경우, 국회의원 사무실에 지역 보좌관이 대부분 상시 근무하는데, 지방의원과 지역 보좌관의 역시 지역위원장의 분신처럼 국회의원의 역할을 어느 정도 대신하고 있다. 지역 보좌관이 지역의 업무를 국회의원을 대신해서 처리하기 때문에 지방의원과 지역 보좌관의 친밀도 역시 지방의원의 공천 및 지역위원회에서의 영향력에 지대한 영향을 끼친다.

지구당에서 당원협의회로 바뀌면서 현역 국회의원과 비현역 국회의원 간의 혜택 차이는 더욱 벌어졌고, 현역 국회의원을 보유하고 있는 정당의 후보는 더욱 탄탄한 지역조직을 구성할 수 있다. 지방의원뿐만 아니라 일반 당원도 국회의원, 국회의원 보좌진, 그리고 지방의원과 상시 소통할 수 있는 창구를 가지고 있으므로 지역조직 구축에 상대적 이점을 가질 수 있다. 반면, 국회의원을 배출하지 못한 정당의 경우엔 사무실을 둘 수 없어서 지역조직을 체계적으로 관리하기 힘들 뿐만 아니라 지역위원장의 영향력 자체가 지역에서 낮게 작용할 수밖에 없다. 지역위원장을 대신해서 지역을 관리해줄 지역 보좌관도 없어서 개인적 수준에서 지역조직을 관리해야 하는 부담이 존재한다. 원외 지역구의 경우, 현재의 구조적 모순으로 인해 지방의원들이 반대로 훨씬 더 큰 영향력을 갖게 되고, 지방의원을 중심으로 지역위원회가 흘러가는 아이러니한 구조가 형성된다.

'나' 선거구 구의원: “당원협의회로 바뀐 이후 지역조직 자체도 현역과 비현역이 가질 수 있는 차이가 뚜렷해졌다. 비현역 의원 같은 경우는 사무실을 둘 수도 없고 당원들과 소통 자체가 힘들어서 지역조직을

구축하는 거 자체가 힘들다. 지역위원장이 오랜 시간 자신의 시간과 자원을 투자해서 구축하더라도 지역위원장이 바뀌게 되면 이게 한순간에 사라지는 거기도 하고 조직을 다음 지역위원장이 이어받는다고 하더라도 흡수가 완전히 되지도 않는다. 그래서, 국회의원을 배출한 지역위원회가 지역조직이 단단하고 지방의원들도 선택의 기로에도 잘 놓이지도 않는다.”

'M'에서 오랜 시간 지역 활동 및 의정 생활을 이어온 구의원은 원외 정당은 지역조직 자체가 구축되는 것이 힘들다고 말한다. 선거 때가 되면 필요에 의해 지방의원을 비롯한 당원들이 국회의원 후보를 중심으로 모이지만 평소에는 교류 자체가 빈번하지 않아서 지역위원장이 발 벗고 나서서 지역조직을 구축하려고 노력하지 않으면 조직 자체가 큰 의미가 없게 되고 지방의원만이 남게 된다. 국회의원이 없는 조직에서도 지방의원을 제외한 일반 당원들의 활동이 없는 것은 아니지만, 지역조직을 유지하고 주기적인 소통을 할 수 있는 공간과 재정이 확보되어 있지 않으므로, 국회의원 사무실이 있는 지역위원회와 확연한 차이가 존재한다. 국회의원 사무실에서 지역주민들과 당원들이 지역위원회 구성원들과 함께 할 수 있는 민원의 날과 같은 행사를 만들어 조직 활동을 주기적으로 개최해서 지역조직의 기반을 공고히 한다. 이를 기반으로 당원들의 결속력이 증대하고 지방의원의 활동 반경과 인지도도 올라가서 지역위원회를 중심으로 지역조직이 단합할 수 있게 된다.

지구당 폐지 이후 대체된 당원협의회는 지구당의 유산을 흡수하는데는 분명한 한계가 있었다. 조직의 구조 자체에는 큰 변화가 없었지만, 조직의 운영에 큰 부분을 차지했던 당직자들이 사라지고 조직의 부피가 줄어들어서, 지방의원이 자연스럽게 조직의 중추적인 역할을 담당하게 됐다. 당원협의회의 주요 직책 역시 전직 지방의원이나 지방의원이 되고자 하는 사람이 맡는 것을 확인할 수 있었다. 지구당 폐지로 생겨난 또 다른 큰 변화로, 원외 정당의 당원협의회는 당원들이 모일 수 있는 사무실 자체가 없어서 국회의원 지역사무실이 있는 당원협의회에 비해 조직력이 약할 수밖에 없고, 이 차이로 인해 원외와 원내정당 간의 격차가 갈수록

커져만 갈 수밖에 없는 구조적 모순이 존재한다는 것도 확인할 수 있다.

독립적으로도 의정활동 수행이 가능한 지방의원이 지역위원회에서 중추적인 역할을 겸하는 이유는 지역위원회를 통해 분명한 득(得)이 있어서 두 가지 일을 하는 것이다. 마찬가지로, 지역위원장이 지방의원 혹은 전 지방의원을 지역위원회 주요 요직에 기용하는 이유는 지역위원장 역시 지방의원으로부터 얻을 수 있는 분명한 득(得)이 존재하기 때문이다. 이에 따라, 앞으로 두 집단이 공유하는 동기 구조를 각 집단만이 보유한 상대적 장점을 기준으로 조명해보고자 한다.

b. 국회의원과 지방의회의원: 동기의 구조

지방의회의원은 특별/광역시의 경우 시의원과 구의원, 도의 경우엔 도의원과 시의원으로 구성된다. 서울시를 예로 들면, 시의원은 서울시의 행정사무, 정책 등을 조사 및 감시하는 역할도 하지만 주로 의결권을 통해 서울시의 예산을 심의확정 및 승인을 하고 조례를 제·개정 및 폐지하는 역할도 수행한다. 또한, 기금의 설치 운용 및 중요재산의 취득처분, 그리고 공공시설의 설치 관리와 처분을 담당한다. 시의원이 가진 권한을 이용하여 자신의 선거구에 필요한 공공시설 설치 및 사업을 추진할 수 있고, 조례의 제·개정을 통해 선거구에 필요한 법적 근거를 마련할 수 있다. 구의원의 경우, 시의원보다 모든 면에서 규모가 작지만, 시의회에서 하는 일과 비슷한 일을 구 단위에서 담당한다. 국회의원은 국가의 전반적인 사안에 대해 논의 및 의결해야 하지만, 시의원과 구의원은 보다 좁은 지역의 일을 집중적으로 관리한다. 따라서, 특정 선거구에 사는 유권자의 생활 반경에 더 밀접한 영향을 끼칠 수 있는 부류는 지방의회의원으로 지역 유권자의 필요에 더 민감하게 반응하고 실질적인 시설 변화 및 지역사업 유치를 실행할 수 있는 집단인 것이다.

실질적으로 지방의원은 접근성이 국회의원보다 훨씬 더 뛰어난 측면도 지역주민과의 인접성 측면에서도 큰 작용을 한다. 대다수의 지방의원 직통번호는 지방의회 홈페이지에 공개되어 있지만, 국회의원은 의원실 전화번호만 공개하고 있다. 국회의원의 보좌진이 국회의원에 대한 민원을 수리하고 일부 전달하는 반면, 지방의원은 직접 민원 수리를 담당한다. 높은 접근성에 따라 지역주민이 겪고 있는 불편함 및 필요 사업을 전반적으로 파악할 수 있게 되고, 시·구정에 필요한 정보를 직접 수집할 수 있는 이점이 있다. 또한, 선출된 지방의원의 선거구가 작으므로 주민들과의 의원 1인당 담당해야 하는 선거 구민의 숫자가 국회의원보다 월등히 낮다. 21대 국회의원 선거에서 '가' 선거구를 기준으로 보면 159,514명이 한 국회의원이 대표하는 유권자 숫자지만, '가' 선거구에 소속된 두 명의 시의원이 위의 유권자를 양분해서 대표하게 된다. 구의원은 시의원 1명이 대표하는 선거구를 2~4명이 대표한다. 층위가 내려갈수

록 주민들과의 지역주민들과의 접근성이 커지고, 오랜 기간 구의원 혹은 시의원으로 다선을 한 의원들의 경우 주민들과의 친밀도 및 인지도가 높을 수밖에 없는 구조를 지니고 있다.

시의원과 구의원이 인지도에서 미디어에 자주 노출되는 국회의원보다 월등히 낮은 것은 분명하지만, 지역사회에서 활동하는 경제 인구 및 지역사회 활동가들은 지방의원과 마주칠 일이 다분하다. 지역사회 활동 인구와 지방의원의 교류를 통해 실질적으로 지역사회에 필요한 정책 및 사업을 알고, 지역주민의 필요에 따라 예산 편성 및 사업추진을 진행한다. 국회의원과 국회의원 보좌진은 지역구에서 활동하는 시간보다 중앙에서 활동하는 시간이 길 뿐만 아니라, 지역사회에서 직접 활동하는 시간은 지역행사 정도밖에 되지 않기 때문에 주민들과 직접 소통하고 의견을 수렴할 기회가 많지 않다. 물론 지역위원장과 지역주민의 직접적 소통이 불가능한 것은 아니지만, 개인적으로 마주하는 개개인의 민원을 전체적 문제로 일반화시키기 힘들 오류도 존재할 뿐만 아니라 실질적으로 지역사회에 개인의 민원이 필요한지에 대해 지역위원장이 독단적으로 판단하기 힘들다. 따라서, 지역위원회 운영위원회 회의에서 지방의원과 지역위원장의 의견 교류를 통해 지역사회에 실질적으로 필요한 사업 및 정책을 점검하고 보다 구체화된 결론을 도출할 수 있는 것이다.

위에서 나열한 지방의원이 가진 이점은 지역위원장에겐 지역구 관리를 위해 필수적이다. 지역위원장이 현역 국회의원일 경우, 지방의원이 추진하는 지역사업에 대한 예산 보강 및 강화를 통해 완성도 높은 결과물을 자신의 지역구 성과로 내세울 수 있고, 성공한 사업을 근거로 다가올 선거의 대표 홍보물로 만들 수 있다. 지역위원장이 현역 국회의원이 아닌 경우에도, 지방의원이 추진하는 지역사업을 확대·발전시켜 선거 공약으로 만들 수 있고, 지역사업 내용에 대해 여느 집단보다 자세히 파악할 수 있기에 현역 지방의원이 적거나 없는 집단보다 상대적 이점을 지닐 수 있게 된다.

지역위원장이 지방의원을 필요로 하는 만큼 지방의원 역시 지역위원장이 당연히 필요하다. 첫 번째 이유론 당연히 공천심사위원회에서 지역위원장이 가진 공천 영향력이겠지만, 그만큼 중요한 것이 국회의원의 예산권이다. 시의회, 구의회에서 가용할 수 있는 예산의 수준과 국회에서

가용할 수 있는 예산의 격차가 크기 때문에 국회의원이 지역사업 예산을 편성할 수 있는 정도에 따라 사업의 규모와 완성도가 크게 좌우된다. 예산과 관련된 중앙과 지방의원의 결탁은 국회의원 후보의 선거 공보물을 보면 확인할 수 있는데, 거대정당의 현역 국회의원 후보는 대부분 “국비, 시비 ○○억 원 확보”라는 문구 다음 시·구 의원과 함께 노력하여 얻은 결과물이라는 구절을 삽입한다. 국회의원도 지방의원과의 협업을 선거 공보물에 넣을 만큼 공공연히 이들의 중요성을 인지하고 있고 지방의원도 마찬가지로 많은 부분에서 국회의원을 의존한다. 따라서, 지방의원과 지역위원장은 서로 간의 필요에 의해 자연스레 결합하게 되고 지역조직의 핵심으로 자리 잡게 된다.

지방의원과 지역위원장의 관계는 평소 지역위원회와 지역 활동을 통해 꾸준히 지속·발전되고, 국회의원 선거 때 비로소 두 집단의 관계 결실을 볼 수 있다. 지역위원장이 국회의원 후보로 나서게 되면, 기존에 작동하던 지역위원장-지방의원 관계는 선거 체제에서 더욱 빛을 발하게 된다. 앞서 밝힌 대로, 이 체제가 작동하기 위해선 지역위원장의 공천이 선행되어야 한다. 그러나 정당의 영향력이 지대한 대한민국의 현행 체제에서 지역위원장의 영향력 및 연차와 관계없이 공천을 누가 받는지 여부는 언제든 뒤바뀔 수 있다. 오랜 시간 관계를 맺은 지역위원장이 한순간에 컷오프되어 경선조차 치르지 못하는 상황이

자주 발생한다. 제21대 국회의원 선거에서 현역의원을 기준으로, 미래통합당은 당협위원장 배제 대상으로 지목된 현역의원 21명 중 19명이 컷오프되었고, 더불어민주당은 13명이 컷오프되었다. 이와 같이, 지역위원장이 공천관리위원회의 의해 컷오프되었을 때, 지방의원이 집단으로서 지역위원장을 보호하기 위해 단체 탈당 혹은 지역위원장 무소속 출마 독려 등의 방법을 통해 반발하게 되면 중앙당은 전략적 손실을 고려할 수밖에 없는 처지에 놓이게 된다. 경합 선거구의 경우엔 전략적 손실이 다른 선거구에 비해 몇 배로 크게 다가올 수 있기에 납득할만한 이유 없이 지역조직을 등지고 지역위원장을 컷오프시키기 어렵다. 따라서, 지방의원과 지역위원장은 서로의 공천을 위해서도 결합할 수밖에 없다.

위와 같이, 지역위원장과 지방의원은 동기 구조에 의해 서로가 서로에게 필요하다. 두 집단은 서로에게 부족한 부분을 채워줄 수 있는 역량을

가지고 있고, 두 집단의 융화가 잘 이루어졌을 때 지방조직이 분열되지 않고 활성화될 수 있다. 두 집단이 제대로 융화가 되지 않으면, 국회의원 후보의 경선 과정부터 계파가 나누어져서 지역조직이 양분되고, 이를 통해 지역조직의 가용 자원이 낭비되는 현상이 벌어질 수 있다. 이 관점에서 앞으로 지방의원의 관점으로 국회의원 후보의 공천과정을 살펴보겠다.

c. 국회의원 공천과정에 대한 지역조직의 수용성

중앙당은 국회의원 후보 선정을 위해 전문가, 지역 관계자, 여론조사 등을 통해 다양한 방법으로 선거구를 분석하고 다수의 잠재적 후보를 검증한다. 모든 선거구에서 각 정당이 먼저 점검해야 할 대상은 지역위원장으로, 현역 국회의원일 경우 의정활동 중 윤리·도덕적 문제 혹은 큰 파장을 불러일으킬 만한 사건을 일으키지 않으면 가장 높은 확률로 재공천을 받게 된다. 그리고, 비현역 지역위원장의 경우엔 대게 경선을 하게 되는데, 선거구의 상황에 따라 전략공천의 대상이 되기도 한다.

공천의 형태는 지역위원장 단수공천, 경선, 전략공천으로 총 세 가지로 분류할 수 있다. 지방의원과의 인터뷰에 따르면, 지방의원이 가장 선호하는 형태의 공천은 단연 지역위원장 단수공천이고, 두 번째로 경선, 마지막으로 전략공천으로 볼 수 있다.

미래통합당 전) 시의원: 당협위원장이 단수로 공천되면 당연히 가장 좋다. C 의원도 사실 처음엔 전략공천되서 첫 번째 임기를 마쳤는데, 전략공천에 대해서 시민들의 반감이 상당했다. 두 번째 임기엔 H 전 의원과 C 의원이 경선해서 C 의원이 승리했다. 지역구가 경선지로 결정되게 되면 같이 일했던 시·구 의원들은 당원들한테 연락해서 C 의원을 지지해달라고 한다. 그런데, 그 당시에 C 의원이 경선에서 패배할 가능성이 크다는 소식을 들은 몇몇 의원들은 H 전 의원 쪽으로 붙어서 경선을 도왔다. H 후보를 도왔던 의원들은 지방선거 때 공천을 받지 못했다. 전략공천은 지역과 관계없는 사람이 공천되는 것이기 때문에 그 누구도 반기지 않는다.

더불어민주당 시의원: “E 구청장이 지난 20대 총선에서 지역위원장으로서 단수추천을 받았었는데 E 구청장이 지난 지방선거에서 구청장으로 당선되면서 B 지역위원장이 지난 2년간 지역위원장으로 있었다. 당에서 경선 결정을 내렸는데, B 위원장이 M 후보를 상대로 승리했다. 경선 자체가 의미하는 것이 우리에겐 정치적 판단을 요구하는 것이다.

경선이 결정되게 되면, 중앙당에서 현 지역위원장이 아닌 특정 후보를 지지하라고 압박이 들어오기도 한다. 경선이 결정되게 되면 거의 80% 이상은 지역위원장을 지지한다. 수년간 같이 호흡을 맞춰왔는데 어느 날 갑자기 돌아서는 건 사실상 배신이다. 지역위원장이 특별한 문제가 있으면 다른 곳에 갈 수 있지만, 지역위원장이 능력도 있고 지역에 대해서도 잘 알고 있는데 당에서 낙하산으로 특정 후보를 지지하라는 행위 자체가 잘못된 것이다. 전략공천은 당연히 선호하지 않는다.”

중앙당에서 지역위원장 단수공천을 결정하게 되면 지방의원의 선택지는 간단해진다. 지방의원들은 기존에 유지해오던 지역위원장의 관계를 계속해서 지속·발전시키면 되고, 지역조직 내에서도 기존에 맡았던 역할을 계속해서 맡으면서 선거 체제로의 신속한 전환을 도모할 수 있다. 또한, 후보가 한 명으로 압축되어 있기 때문에 지역조직 내에서 분열이 생길 일이 없으며, 지방의원의 정치적 판단이 요구되지 않는다.

단수공천 다음으로 지방의원들이 선호하는 선택지는 경선이다. 경선 단계에서는 최소한 지역위원장이 예비후보 경선에서 출마의 기회를 얻게 되고, 지역위원장으로서 역임한 기간에 닦은 지역 기반 및 당원 인맥을 이용해서 경선을 준비할 수 있다. 그러나, 중앙당에서 경선을 결정 내렸을 때 잠정적으로 경선에서 승리하길 원하는 후보를 지목하여 지방의원들에게 특정 후보를 지지하라고 압력을 행사하기도 하지만, 최종적 판단은 지방의원에게 있다. 지역위원장이 대내외적으로 큰 문제가 없으면 지역위원장의 경선을 돕는 것이 순리적 판단이다.

어느 정당을 막론하고 지방의원들이 가장 선호하지 않는 것은 전략공천으로 지역과 관계없는 사람이 지역위원장을 밀어내고 단독 후보가 되는 것이며 이를 바람직하지 않다고 본다. 제3의 인물이 전략공천 되면, 지방의원들은 기존에 지역위원장과 쌓았던 모든 것은 물거품이 된다. 그리고, 전략공천으로 배치된 국회의원 후보가 자신들이 아닌 다른 집단을 요직에 앉히고 선거를 치르게 되면, 선거의 결과에 상관없이 기존의 지방의원들은 자신의 지위가 위태롭게 된다.

'가' 선거구 미래통합당의 경우, '가' 선거구에서 두 번의 국회의원을 지낸 C 국회의원이 불출마 선언을 함에 따라 당협위원장이 순식간에 공

석이 되었다. 이때, 'S'구에서 구청장을 지낸 P 전 구청장이 예비후보로 등록했으나, 중앙당은 '가' 선거구를 경선지로 선정하지 않고 전략공천지로 선정하여 A 후보를 전략공천했다. 지방의원들이 가장 선호하지 않는 전략공천이 선거를 목전에 두고 결정된 것이다. '가'선거구에 예비후보로 등록했던 P 전 구청장은 컷오프에 반발하여 무소속 출마를 선언했지만, 결국 포기하고 A 후보 지지를 결정했다.

'가' 선거구에 소속된 미래통합당 시의원 모두가 지난 지방선거에서 낙선했기 때문에 구의원만이 현역의원으로 일부 존재한다. 그러나, 낙선한 시의원은 여전히 당원협의회에 소속되어 시의원 때와 마찬가지로 주요 직책을 맡아서 지역 활동을 계속해서 이어오고 있었다. 오랜 시간 함께 했던 당협위원장의 불출마로 인해 지역조직의 개편이 불가피한 상황에서, A 후보는 기존에 존재하던 조직을 흡수하는 데 초점을 맞췄다.

미래통합당 전) 시의원: "나는 C 의원을 믿고 따랐고, 많은 사람이 C 의원이 지난번 선거에서 H 전 의원과의 경선에서 질 것으로 생각했지만, 나는 C 의원과 함께한 시간도 있고 의리를 중요하게 생각하기 때문에 C 의원을 따랐다. 사실 A 의원이 전략공천자로 정해졌을 때, 당원협의회를 떠날 생각을 했다. 그런데 C 의원이 A 후보를 도와달라고 부탁하기도 했고 A 후보가 직접 집 앞까지 찾아와서 선거를 도와달라고 간곡히 부탁했다. 전 국회의원이 자신이 아닌 다른 후보를 도와달라고 직접 나서서 이야기하는 건 정말 드문 경우다. 원래 끝까지 훼방을 놓거나 무소속 출마를 하기도 하는데, A 의원은 운이 좋은 케이스다. 본래 시의원들이 선거대책본부장을 맡는 경우가 다분한데, A 의원은 나에게 선거대책본부장이 아니라 선거대책위원장을 맡아달라고 부탁했다. 보통 선거대책위원장은 전직 국회의원이나 전직 구청장이 맡는데, 우리만 선거대책위원장을 시의원 출신인 나에게 맡겼다. 지역에서 오랫동안 살았고 기반이 확실한 내가 맡았으면 좋겠다는 권유 때문에 내가 맡게 되었다."

지역적 기반이 전혀 없었던 A 후보는 지역에서 오랜 기간 기반을 닦아온 시의원 출신을 선거대책위원장으로 선임했고, C 의원이 닦은 지역

조직을 그대로 흡수하기 위해 노력했다. 지방의원은 중앙당에서 전략공천한 후보를 선호하지 않지만, 전 당협위원장이었던 C 의원이 적극적으로 지역조직을 A 후보에게 넘겨주려고 했기 때문에 큰 문제 없이 지역조직이 흡수되었다. C 의원이 무소속 출마 혹은 지역조직을 A 후보에게 넘겨주지 않으려고 했다면, P 후보가 무소속 출마와 지역위원회 분열 등 선거가 완전히 다른 방향으로 전개되었을 가능성이 크다고 선거대책위원장은 말한다.

더불어민주당은 19, 20대 총선에서 E 전 지역위원장을 단수 공천했으나 두 번 다 C 의원에게 패배했다. 그러나, E 지역위원장은 제7회 전국동시지방선거에서 'S'구 구청장 후보로 나서서 당선되었고, 중앙당은 공석이 된 '가' 선거구 지역위원장 자리에 청와대에서 요직을 맡았던 B를 선임했다. B 위원장은 지난 2년간 지역구의 기반을 닦으며 지방의원 및 당원들과 꾸준히 교류했고, 중앙당이 '가' 선거구를 경선지로 선정하자 지방의원들은 곧장 B 위원장의 경선을 도왔다. 민주당 관계자는 "뒤늦게 뛰어든 M 후보를 민주당이 배려했지만 두 후보의 표차가 예상보다 크게 났다"라는 뉴스 기사와 더불어민주당 시의원의 인터뷰를 미루어봤을 때, 중앙당에서는 M 후보가 경선에서 승리하길 바랐으나 '가' 선거구 지방의원들은 중앙당의 회유에 넘어가지 않고 B 지역위원장과의 관계를 유지하는 것으로 결정했다[2].

'가' 선거구에서 전략공천과 경선이라는 두 가지 공천 형태가 나타났는데, 더불어민주당과 미래통합당 후보 모두가 만족할만한 결과를 얻었다. A 후보는 전략공천자로서 지역조직의 구성원들이 처음엔 만족하지 않았으나, C 의원의 절대적 지지를 기반으로 성공적으로 지역조직을 흡수했다. B 위원장 역시 지방의원들이 B 위원장 지지를 경선 단계에서부터 결정하고 지지하여 경선에서 큰 차이로 승리를 거뒀다. 그러나, 반대로 A 후보의 전략공천에 반발해서 컷오프된 P 전 구청장이 무소속 출마를 감행했거나, C 후보가 A 후보를 지지하지 않고 P 후보를 지지했다면 지역조직이 완전히 분열될 수도 있었던 위기상황이었다. 마찬가지로 B 후보의 경선 상대로 중앙당에서 전) 국회의원 출신 혹은 전국적으로 명

2) "'조국 비판' 금태섭, 경선서 탈락…이광재·황운하 본선 진출", <한국경제>, 2020. 5. 13, <www.hankyung.com/politics/article/202003127447i>(접속일: 2020. 12. 01.)

망 있는 후보가 나왔다면 시나리오는 완전히 달라진다. 위와 같이 상황 때문에 오랜 시간 교류해 온 지역위원장이 경선 탈락 혹은 컷오프될 수 있는 위협이 존재하기 때문에 지방의원들은 지역위원장 단수공천을 가장 선호한다.

'나' 선거구 구의원: "우리 같은 경우는 난 3번의 국회의원 선거 동안 별로 고민의 여지도 없었다. D 의원은 19대에 단수공천, 20대에 경선, 21대에 단수공천을 받았는데, 단수 공천이 되면 고민의 여지도 없어진다. 대항마 자체가 없는 것이기 때문에 의원님을 전폭적으로 지지하고 선거 운동을 열심히 도와드리면 되는 것이다. 지역위원회 내부에서도 아무런 미동도 없었다. 20대 국회의원 선거 때 경선이 있었는데 상대 후보가 경선하겠다고 나온 것 자체도 우리 가당치 않다고 생각했다. 만약 중앙당에서 적극적으로 밀고 전국적으로 유명한 후보였으면 모르겠지만, 현역의원을 상대하기엔 조그만 가능성도 보이지 않았다. 우리 선거구에서 D 의원이 단수공천을 받아서 우리로서는 좋다."

위의 사례와 같이, 지역위원장이 단수공천을 받게 되면 지역조직의 분열이 없어진다. 단수공천으로 인해 컷오프된 후보가 있겠지만, 정당에서 역량이 가장 뛰어난 후보를 공천한 형태이기 때문에 컷오프된 후보가 무소속으로 출마할 만큼의 지역 세력을 가진 인물이 사실상 존재하지 않는다. 그리고 지방의원은 경선에 에너지 소모를 할 필요도 없고, 지역위원회에서 맡아온 역할을 더 확장 시켜서 선거 운동의 전면에 바로 투입되게 된다. 이 때문에 모든 지방의원이 가장 선호하는 공천의 형태가 단수공천인 것이다.

'가' 선거구와 '나' 선거구의 사례를 봤을 때, 지방의원은 자신과 오랜 시간을 함께한 지역위원장과의 관계를 중심으로 중앙당의 공천을 받아들이는데, 지역위원장이 중앙당의 공천에 승복해서 자신의 지역조직을 공천 대상에게 이양하려는 노력을 하거나 전략공천자가 지역조직을 흡수하기 위한 적극적인 시도를 하지 않는 한 순탄한 조직 융화가 일어나지 않는다. 반대로, 전략공천이 결정됐을 때 지방의원이 협조하지 않고 지역위원장이나 제3의 후보를 중심으로 지역조직을 결집시키게 되면, 전략공천

된 후보는 지역조직의 지지가 없는 상황에서 선거를 치러야 하는 불상사를 겪게 된다. 경선이나 지역위원장 단수공천 같이 지역위원장에게 기회가 보장되는 경우엔 후보자에 대한 공천을 쉽게 받아들이지만, 그렇지 않을 때는 지역위원장과 지방의원을 포함한 지역위원회의 공통된 의중에 따라 나아갈 방향이 결정된다.

지금까지 지방의원이 집단으로서 국회의원 후보의 공천을 어떤 방식으로 수용하는지를 그들의 선호도를 중심으로 알아보았다. 그러나, 사실 지방의원은 하나의 집단으로 단순 규정하기엔 현역과 비현역이 나누어지고, 같은 집단 내에서도 분열이 일어날 가능성이 얼마든지 존재한다. 따라서, 앞으로 지방의원을 하나의 집단으로 규정할 수 있을 만큼 내부 결집이 강한지, 그리고 현역과 비현역 사이에 어떤 차이점이 존재하는지를 확인하여 지방의원 집단의 구조를 조금 더 명료화하고자 한다.

d. 지역조직의 결집도: 지방의원의 현직 여부

지방의원이 국회의원 선거에서 역할 및 기여도를 근거로 핵심변수로서의 검증을 하기에 앞서 지방의원이 집단으로서 얼마만큼의 결집력(응집력)을 가지고 있고, 현역과 비현역 사이의 관계에 대한 이해가 선행되어야 지방의원이 집단으로서 가지고 있는 가치를 좀 더 명확히 알 수 있다.

더불어민주당 시의원: “지방의원 집단은 늘 경쟁이다. 같은 선거구에서 생활하고 같은 선거구에서 같은 일을 해도, 형, 동생하는 사이라도 결국엔 선거에서 한 사람만이 당선될 수 있으므로 서로를 어느 정도 경계할 수밖에 없다. 그래도 국회의원 선거 때는 모두가 한마음으로 지역위원장을 돕는다. 지역위원장이 사실상 우리의 목숨을 가지고 있다고 봐도 무방하다. 그래서 공로를 더 세우기 위해 노력하고 자신이 할 수 있는 역량을 다 동원해서 지역위원장의 선거를 돕는다. 시의원은 시의원끼리 선거구가 겹치지 않기 때문에 시의원들끼리의 갈등은 없다고 봐도 된다. 그런데, 구의원들끼리는 선거구가 겹치기도 하고 구의원에서 시의

원으로 가고 싶어 하는 사람들도 있으므로 이 경쟁 구도는 어쩔 수 없는 것이다.”

미래통합당 전) 시의원: “지방의원들끼리 늘 경쟁은 기본이다. 그래도 선거 때는 한마음으로 열심히 선거 운동을 돕는다. 선거에서 얼마나 열심히 했는지에 따라서 공천이 결정되진 않는다. 나 같은 경우는 의리있게 절대로 다른 쪽에 붙지 않고 한 길만 팠기 때문에 사람들이 믿고 따랐다. 내 첫 번째 선거에는 경선을 거쳐 당선됐지만, 두 번째 선거에서는 지역위원장이 단수공천을 줬다. 선거에서 주요 요직을 맡는다고 늘 공천되는 보장되는 것은 아니다. 괜히 모든 사람을 경선주게 되면 경선된 사람들끼리 싸워서 오히려 경선에서 패배한 사람 쪽의 표를 흡수하지 못하고 상대 후보에게 지기도 한다. 그래서, 결국엔 당협위원장이 전체적인 기여도를 보고 판단한다.”

지방의원은 서로서로 견제하는 구도를 보일 수밖에 없지만, 선거를 통해 지역위원장의 눈에 들어 공천을 받는데 유리한 고점을 점하는 것이 본인들에게도 유리하기 때문에 국회의원 선거에서 최선을 다해야만 하는 구조로 되어있다. 시의원들끼리는 선거구가 겹치지 않기 때문에 경쟁 구도가 형성되지 않지만, 구의원끼리 혹은 구의원에서 시의원으로의 도약을 노리는 사람에겐 상호 간의 경쟁이 불가피하다고 말한다. 또한, 지역위원회에서 협의회장과 같은 직책을 맡은 인물들도 잠재적 경쟁 후보이기 때문에 단 배를 탔지만 상호 간의 견제를 할 수밖에 없는 형태이다. 반대로, 국회의원 후보에겐 집단내의 경쟁이 불리함이 아닌 유리함으로 작용할 여지가 크다. 각 지방의원이 가진 최고의 역량으로 국회의원 후보에게 자신의 필요성 및 능력을 입증해야 하기 때문이다.

여기서 꼭 짚고 넘어가야 할 부분이 있다. 지방의원 그룹은 현역과 비현역이 존재한다. 현역의원과 비현역 의원 모두 국회의원 선거를 재도약의 계기로 삼아 재선을 준비한다. 현역의원과 비현역 의원 사이에 어떤 차이가 존재할까?

더불어민주당 시의원: “국회의원 선거에서 국회의원을 도울 때,

현역의원이 비현역 의원이랑 다른 점은 인지도 정도밖에 없는 것 같다. 사실 우리 지역위원장은 현역의원이 아니므로 인지도가 사실 별로 없다. 그래서, 현역의원의 인지도를 가지고 지역위원장을 뽑아 달라고 지역주민들에게 부탁하는 것이다. 나 같은 경우는 구의원 3선을 하고 시의원에 올라왔기 때문에 지역주민들과 친분이 깊다. 그래서 나를 아는 사람들은 나를 보고서라도 뽑아줄 것이다. 현역이라고 뭔가 특별한 방법을 사용해서 홍보를 더 하고 말고 하는 것은 아니고, 비현역보다 인지도가 높은 게 다라고 생각한다."

미래통합당 전) 시의원: "현역과 비현역 사이에는 꽤 큰 차이가 존재한다. 우리 같은 경우는 지방선거 때 대패했다. 나도 그렇고 현역 시의원이 없고 구의원도 많이 줄었다. 그래서 구청장과 시의원, 구의원이 많은 더불어민주당이 굉장히 유리하다. 구청장과 시의원, 구의원이 'S'구에 필요한 시설 설치를 위한 예산을 확보하거나 필요한 법안 조례 같은 걸 제정해서 구민들한테 굉장히 많은 것을 어필할 수 있지만, 우리는 그렇게 할 수 없다. 선거란 건 단기간에 되는 것이 아니라 오랜 시간 구민들한테 어필해야 한다. 현역의원들이 많으면 이런 측면에서 비현역 의원들과 많은 차이를 낼 수 있고, 구민들에게 실제로 꽤 의미 있게 받아들여지게 된다. 현역의원이 많은 쪽이 유리하고, 인지도 측면에서도 그러하다."

두 의원이 제시한 관점에 차이는 존재하지만, 현역의원과 비현역 의원 사이엔 분명한 차이가 존재한다. 현역의원은 앞선 지방선거에서 당선된 선출직 공무원이기 때문에 동(同) 선거구 유권자에게 상당 수준의 인지도를 가지고 있을 뿐만 아니라, 지역 내에서 활동하는 경제 인구에게 비현역보다 익숙할 수밖에 없다. 선거 운동은 선거 기간에만 해당되는 것이 아니라 평소 의정활동도 그 연장선상에 있다. 현역 시의원들이 시에서 예산을 가져오고 현역 구의원들이 구에서 예산을 가져왔을 때, 두 가지가 시너지 작용을 해서 구민들의 눈에 띄는 변화를 가져올 수 있고, 구청장에 가세한다면 더 큰 예산 확보 및 확고한 변화를 가져올 수 있다. 한 걸음 더 나아가, 국회, 시·구의회, 구청이 모두 같은 정당일시, 지

역위원회 내부의 회의를 통해 더 큰 예산 확보를 비롯해 일률적인 사업 추진이 가능하므로 선거에 유리한 고점을 지닐 수 있다. 세 가지 조건이 동시에 충족되지 못하더라도, 두 개 이상의 집단이 한 정당에 더 쏠려있다면 다가올 선거에서 유리한 고점을 분명히 점하고 있다고 볼 수 있다.

요약하자면, 지방의원들 역시 구의원에서 시의원으로 직위 상승을 도모하는 사람들 간의 경쟁, 그리고 비현역의원과 현역의원 간의 갈등이 존재할 수밖에 없다. 그러나, 국회의원 선거만큼은 자신이 가진 능력을 국회의원 후보에게 보여줘야 하기에 내부의 갈등보다 단합이 우선된다. 현역 지방의원은 지역사업과 예산 확보에 대한 자신의 성과를 의정활동 기간에 홍보하고 지역구민들과 지속적인 만남을 가지기 때문에 비현역 지방의원보다 더 높은 인지도를 갖고 있다. 이를 기반으로, 국회의원 선거에서 자신이 속한 선거구의 선거 운동을 담당한다. 현역 지방의원이 가진 장점이 비현역 의원보다 크기 때문에 현역의원을 다수 보유하고 있는 지역위원회가 더 높은 조직의 밀도와 효율성을 가지고 있다고 볼 수 있다.

지구당 폐지 이후, 자연스레 지위가 상승한 지방의원은 지역조직의 중심으로 자리 잡았고, 지방의원들과 지역위원장의 동기 구조에 의해 서로의 부족한 부분을 메워주고 있었다. 현역 지방의원이 지역위원회에 많을수록 지역위원장은 더 탄탄하게 지역조직을 관리할 수 있고, 경선을 포함한 중앙당의 공천에 대해 저항할 수 있는 하나의 큰 무기를 얻게 된 것이다. 지금까지 지역위원장과 지방의원의 관계를 중심으로 지역조직의 생리(生理)에 대해 알아보았다. 뒤에 나올 본문에서는 지금까지 알아본 지역조직의 특징을 기반으로, 지방의원이 실제로 국회의원 선거에서 어떤 역할을 수행하고 어느 정도의 영향력을 행사할 수 있는지를 알아보고자 한다.

제 3 절 중앙당과 지역위원회: 선거

a. 국회의원 선거에서 지방의원이 의미하는 바

국회의원 선거에 대한 모든 공천이 결정된 후, 국회의원 후보는 본격적으로 선거 캠페인을 꾸리게 된다. 국회의원 선거 캠페인이 열렸을 때, 현역 국회의원의 경우, 10여 명에 달하는 국회의원 보좌진이 존재하기 때문에 선거 캠페인 운영에 핵심적인 역할을 담당할 수 있는 기본적인 자원이 존재한다. 그러나, 현역 국회의원이 아닐 땐 보좌진이 존재하지 않기 때문에 가장 우선으로 기댈 수밖에 없는 조직이 지역위원회이다. 현역 국회의원 후보도 지역위원회에 대한 의존도가 낮은 것이 아니지만, 비현역 국회의원 후보는 지역위원회 조직이 가장 핵심적인 조직이기 때문에 지역위원회에 대한 의존도가 더 높을 수밖에 없다.

앞서 언급했다시피, 지방의원은 지역 사정에 대해 가장 잘 알고 있는 선출직 공무원이다. 선거구의 크기 및 인구에 따라 시의원 1~3명, 구의원 4~6명 정도로 구성된 지방의원 집단은 지역 유권자와 더 가까이서 소통하고 실질적인 업무가 지역사회와 관련되어 있으므로 국회의원 후보의 처지에서 지역과 관련된 부분에서 가장 실질적인 피드백을 줄 수 있는 집단이기도 하다. 지역구의 엘리트 집단을 각 국회의원 후보마다 평균 7명 정도에 달하는 현역/비현역 지방의원이 함께하게 된다. 국회의원 보좌진이 있는 경우엔 약 17명, 국회의원 보좌진이 없는 경우 최소 7명의 정예 일꾼과 선거 캠페인을 꾸리게 된다. 중요도의 측면에서 비현역 국회의원이 현역 국회의원보다 지방의원에게 더 의존할 수밖에 없고, 사실상 선거 캠페인의 핵심 조직이자 가장 믿을 수 있는 자원으로 자리 잡을 수밖에 없다.

지방의원의 숫자는 다가올 총선의 풍향계가 되기도 한다. 서울특별시 시의회의 경우, 제7대 전국동시지방선거에서 더불어민주당이 102석(92.7%), 자유한국당이 6석(5%), 민생당과 정의당이 각각 1석으로 더불

어민주당이 압도적인 승리를 차지했다. 그 이후 펼쳐진 21대 국회의원 선거 결과, 더불어민주당이 41석(83.7%), 미래통합당이 8석(16.3%)을 차지했다. 이보다 더 이전인 제6대 전국동시지방선거를 살펴보면, 서울특별시에서 새정치민주연합이 77석(72.6%), 새누리당이 29석(27.3%)으로 새정치민주연합이 크게 승리했고, 그 이후에 펼쳐진 제20대 국회의원 선거에서 더불어민주당이 35석(71.4%), 새누리당이 12석(24.4%), 국민의힘이 2석(4%)으로 나타났다. 지방선거에서 승리한 정당은 그다음 펼쳐진 국회의원 선거에서도 큰 차이로 승리를 한 것을 분명하게 확인할 수 있다. 대통령 선거는 5년을 주기로 치르지만 전국동시지방선거와 국회의원 선거는 4년을 주기로 펼쳐지기 때문에 중간평가적 성격을 분명히 지니고 있다. 국회의원 선거에 2년 앞서서 혹은 그 2년 이후에 치러지는 전국동시지방선거의 결과에 따라 총선의 결과를 예측할 수 있다.

위의 통계는 단순히 풍향 지침계적 특징을 넘어 실질적으로 지방의원의 숫자가 다음번 총선에 동원될 수 있는 핵심 인원의 숫자를 나타내기도 한다. 확보된 현역 지방의원을 많을수록 국회의원 후보는 자신의 선거 캠페인에 가용할 수 있는 인원이 늘어난다. 이를 기반으로, 국회의원 후보는 선거구를 세분화해서 각 동마다 책임자를 두고 체계적으로 선거계획을 수립해나갈 수 있고, 국회의원 후보는 안정적으로 고지를 점령할 수 있다. 이와 반대되는 경우도 개연성이 충분하다. 국회의원이 자신이 가진 예산권을 이용해 지역사업에 대한 충분한 예산 확보를 할 수 있고, 의정활동을 통해 쌓은 인지도와 정당을 이용해서 자신이 공천한 지방의원 후보를 적극적으로 홍보해서 지방선거를 유리하게 가져가는 것이다. 위의 두 가지의 경우가 나타내는 것은 두 집단의 동기 구조에 의해 한 집단의 성공이 다른 집단의 성공에 큰 동력이 될 수 있다는 것을 의미한다. 국회의원 선거에서 승리하기 위해선 지방의원 집단의 역할이 중요하다. 따라서, 지방의원 집단이 국회의원 선거에서 담당하는 역할을 통해 지방의원이 왜 지역조직의 핵심이자 선거를 풀어나가는 열쇠가 되는지를 알아보고자 한다.

b. 지방의원이 국회의원 선거에서 차지하는 비중

지방의원이 국회의원 선거에서 같은 배를 타고 있는 것만으로도 큰 도움이 되지만, 실질적으로 지방의원들이 국회의원 선거에서 하는 일이 선거에서 굉장히 중요하게 작용한다. 먼저, 지방의원들은 오랜 의정 기간에 걸쳐 수집한 지역구민들의 정보 및 전화번호 연락처를 확보하고 있다.

더불어민주당 시의원: “국회의원 선거 때가 되면, 각 지방의원이 가지고 있는 전화번호부를 이용해서 유권자들에게 문자를 보내거나 전화로 지지해달라고 한다. 지역위원장이 경선에 나가게 되면 그때가 시작이다. 지역 사람들의 전화번호는 어디서 받은게 아니라 개인적으로 만든 것이다. 중앙당에서 당원 연락처를 우리 또는 지역위원장에게 주는 것이 아니라, 내가 알기로는 선거 기간에 지역위원장이 열람할 수 있게는 되어있다고 들었다. 결국, 최종적으로 문자 보내고 연락하는 것은 우리가 의정활동 기간에 개인적으로 수집한 게 쌓여서 데이터가 되고, 종합하면 굉장한 숫자의 연락처가 완성되게 된다.”

미래통합당 전) 시의원: “중앙당에서 우리한테 뭐 주는 게 없다. 사실 중앙당에서 우리한테 전화번호부를 달라고 요청한 적이 있지만, 그 반대의 경우는 없다. 이전 사람들로부터 계속 업데이트한 연락처가 있는데, 내가 관리하는 게 약 8만 개 정도 있다. 물론, 이사 간 사람들에 대한 업데이트는 잘 되어있지 않지만, 그래도 꽤 큰 의미가 있다. 나에겐 이게 재산인데, C 의원이 도와달라고 하지 않았으면 A 의원에게 넘겨주지도 않았을 것이다.”

두 의원은 모두 중앙당으로부터 당원 연락처 및 특정 도움을 받은 것이 아니라, 시/구의원 생활을 포함하여 오래전부터 업데이트 해왔던 연락처 및 명부를 자신이 따르는 지역위원장에게 넘겨주는 형태를 보인다. 유권자에 대한 정보는 모든 선거 운동에서 기본이자 근본이 된다. 수집

된 유권자의 정보를 기반으로 특정 시간대에 어떤 연령대의 유권자가 많이 유동하는지를 파악하고, 그곳에서 어떤 선거 운동을 진행해야 할지 정한다. 연령대가 높은 지역과 낮은 지역, 그리고 가족 단위의 거주자가 많은 지역 등에 대해 다른 방법으로 접근해야 하므로 지역별 유권자 정보의 확보는 필수적이다.

특히, 같은 동(同) 정당 내부의 경선이 결정되게 되면 지방의원의 중요성이 더 배가된다. 지방의원이 가진 지역 네트워크를 이용해 지역당원들에게 지역위원장을 투표해달라고 독려하는 문자나 전화를 돌리는데, 두 정당 간의 경쟁에서는 사전에 선호하는 정당이 있을 때 반대 정당을 지지하는 유권자에 대한 설득 효과가 크진 않지만, 같은 정당 내의 경쟁은 누가 더 자신을 더 잘 홍보하는지에 따라 ARS 여론조사 결과가 달라질 여지가 분명히 존재한다. 당내경선 위탁사무 관리규칙 제 4조 2항에 따라 열흘 밖에 경선 홍보를 할 수 없으므로, 지방의원이 가진 데이터베이스는 더욱 효과적으로 사용된다.

본 선거 기간에 전송되는 문자 및 전화도 중요하지 않다고 단정짓긴 힘들다. 후보들이 전송하는 문자가 유권자들의 판단 근거는 아니지만, 유권자들에게 끊임없이 후보의 이름과 공약을 각인시킬 수 있다. 당 대표 및 전국적으로 유명한 후보들을 제외한 후보들은 대중 매체에 많이 노출되지 않기 때문에 지속적인 문자가 후보의 이름 및 공약을 알리는 데 큰 도움이 될 수 있다.

두 번째는, 첫 번째 특징의 연장선으로 선거 기간 동안 국회의원 후보의 최측근으로서 일선에서 직접 선거 운동을 펼친다. 지방의원들은 유권자 정보를 단순히 국회의원 후보에게 넘겨주는 것에 그치지 않고 정보를 기반으로 직접적인 선거 운동을 펼친다. 선거 때가 되면 지역구에서 영향력 있는 사람들에게 전화해서 국회의원 후보에 대한 지지를 부탁드리기도 하고, 국회의원의 이름이 새겨진 옷을 입고 선거구 구석구석을 돌아다니며 선거 운동을 펼친다.

더불어민주당 시의원: “선거 때는 내가 B 의원이라고 생각하면서 진심으로 선거 운동을 한다. 여기서 내가 구의원·시의원으로 의정 생활을 오래해서 동네 주민들이랑 형, 동생 사이로 지내는 사람들이 정말

많다. 선거 운동 기간에 내 선거구 사람들한테는 다 돌아다니면서 꼭 투표 해달라고 독려하고 인사하러 돌아다닌다. ”

모든 선거 캠페인은 일정 숫자의 선거 운동원을 등록하고 이동 구간을 정해서 시민들에게 최대한 많이 노출되도록 한다. 그러나, 선거 운동원은 단기로 고용된 임시 일자리이기 때문에 지역구의 구조를 자세히 알지 못하고 몰입감 있는 선거 운동을 펼치는데 분명한 한계가 있지만, 지지하는 후보의 당선 여부에 따라 공천과 의정 생활에 큰 영향력을 끼칠 수 있는 지방의원은 선거 운동에 임하는 자세부터 완전히 다르다. 따라서, 지방의원은 가장 믿음직한 복제품을 소규모 선거구마다 두고 선거 홍보를 위임할 수 있게 된다. 그리고, 지방의원은 자신이 소속된 선거구의 구조를 잘 파악하고 있어서 선거 유세원들이 집중적으로 파고들어야 할 장소와 시간을 직접 지도할 수 있다. 따라서, 현역 지방의원의 숫자가 많을수록 대면 선거 운동에 큰 도움이 된다.

세 번째로, 지방의원은 국회의원 선거에서 가장 핵심이 되는 지역구 공약을 담당한다. 더불어민주당 시의원: 공약 같은 경우는 각 선거구에 있는 의원들이 선거구에서 가장 필요한 사업들이 무엇인지 파악해서 운영위원회 회의를 할 때 각 안건을 가지고 온다. 운영위원회 회의에서 각 안건에 대해서 논의하고 지역위원장이 최종 결정을 한다. 지역구의 사정을 제일 잘 알고 있는 게 우리이기 때문에 아무래도 우리가 제시한 것들이 공약으로 거의 다 들어간다.

더불어민주당 시의원: “우리는 각 동의 시·구 의원들이 각 동에서 겪고 있는 문제들이나 필요한 사업들을 추려서 회의에 가지고 온다. 동별 공약은 사실상 시·구 의원들이 짜오고, 회의에서 어떤 것을 선택할지 다 같이 모여서 정한다.”.

미래통합당 전) 시의원: “우리는 각 선거구에 있는 의원들이 선거구 주민들이랑 소통해서 필요한 사업을 운영위원회 회의에 가지고 온다. 우리는 C 의원이 계실 때 사실 다 정해놨었다. 선거 한참 전부터 다 정리를 해놨었는데, C 의원이 불출마 선언하면서 우리가 만들어놨던 걸

A 의원에게 그대로 전해줬다. 운영위원회 회의에서 A 의원은 우리의 의견을 적극적으로 반영했고, 공약으로 그대로 나왔다.”

국회의원 선거에서 중앙과 관련된 공약은 국회의원 개인 혹은 정당에서 내세우는 공약을 적극적으로 반영하여 주요 공약으로 내세우지만, 지역에 해당하는 공약은 지역사정에 대해 가장 잘 알고 있는 지방의원이 담당하고 있다고 볼 수 있다. 실질적인 민원 담당, 조례제정, 예산 확보를 담당하고 있는 지방의원보다 더 정제되고 실질적인 공급원은 사실상 없다고 볼 수 있으므로 이 부분이 지방의원에 대한 의존도가 가장 높은 부분이다. 국회의원 후보의 최종 지역 공약은 운영위원회 회의에서 지방의원들이 제시한 공약들을 바탕으로 지역위원장이 자신의 역량과 생각을 바탕으로 지역에 가장 필요한 사업을 선택하는 구조를 보인다.

B 후보는 지난 2년간 '가' 선거구의 지역위원장으로서 지역구 관리를 했지만, 동별 특이사항에 대해서는 실질적으로 그곳에 살고 근무하는 사람만큼 잘 알 수가 없다. 그러므로 동별 공약은 모든 부분에서 지방의원들에게 전적으로 의존할 수밖에 없는 부분이다. A 후보는 더군다나 전략공천으로 총선을 목전에 두고 배치되었기 때문에 지역 사정에 대해서 잘 알지 못한다. 그래서, A 후보는 C 의원 때 운영위원회 회의를 통해 구성해놓았던 지역 공약을 그대로 흡수했다. 제20대 총선에서 리서치앤리서치의 여론조사 결과에 따르면, 후보 선택 시 정책/공약을 보고 후보를 선택하는 비율이 27.3%로 가장 높은 인물/능력(35.1%) 다음으로 높은 비율을 차지한다. 이처럼 선거 캠페인의 나아갈 방향이자 이정표인 공약을 설정하는 주체가 지방의원인 만큼 지방의원들의 도움 없이는 주민들이 공감할만한 지역 공약이 탄생하기 힘들다.

네 번째로, 지역구 선거에서 가장 중요한 지역구 유지 소개 및 연결 부분이다.

더불어민주당 시의원: “선거 운동은 국회의원 선거 기간에만 이루어지지 않는다. 지역위원장이 지역구에서 인지도가 높지 않기 때문에 선거 한참 전부터 지역 기반을 닦기 위해 계속해서 지역주민들을 만나게 만들어야 한다. 내가 주최하든 지역구에 어떤 행사가 있으면 지역위원장

을 꼭 모시고 가고, 지역에서 중요한 사람들과의 자리가 있으면 지역위원장을 꼭 오시라고 한다. 이렇게 한 명, 두 명 계속해서 만나다 보면 이 사람들이 지지자가 되고 기반이 된다. 선거 운동 기간에는 표를 많이 만들어낼 수 있는 사람들을 위주로 중간중간에 만나게끔 만든다.”

미래통합당 전) 시의원: “지역별로 꼭 만나야 하는 사람들을 소개해주고, 의원님을 모시고 다니면서 여러 산악회를 비롯한 친목회 사람들을 만나게 해준다. 내가 아는 사람들은 사실 의원님 다 찍을 거지만, 그래도 의원님을 직접 보고 이야기를 듣고 하면 발 벗고 나서서 선거 일을 도와주기 때문에 큰 차이가 있다. 전략공천으로 새로 온 후보니까 특히 지역에 아는 사람들이 없어서 우리부터라도 연결고리를 더 만들어드리려고 노력한다.”

지역위원장이 현역 국회의원일 경우, 대부분 시간을 중앙에서 보내기도 하지만 비현역 지역위원장도 현역 지방의원 혹은 구청장과 같이 지역의 일을 직접 하지 않기 때문에 지역주민과의 직접적 소통을 하기가 쉽지 않다. 또한, 비현역 지역위원장은 사무실도 따로 둘 수 없기 때문에 직접적인 소통의 창구가 많지 않다. 따라서, 지방의원이 그 역할을 중간에서 담당하고 지방의원의 역할에 따라 지역 내 지지기반이 더 확고해지는지 아닌지가 갈릴 여지가 분명히 존재한다.

B 후보의 경우, 지난 2년간 지역위원장으로서 지방의원들과 지역에 많은 행사를 다니며 어느 정도의 기반을 쌓을 수 있었지만, A 후보의 경우는 선거를 한 달여 넘겨두고 전략공천이 되었기 때문에 지역 유지를 비롯한 영향력 있는 사람들과 접촉을 할 방법이 많지 않다. 선거를 목전에 두고 가장 효율적으로 시간을 사용해야만 최대한의 표를 동원할 수 있는데, 국회의원 후보와 지역 유지 간의 연결고리 역할을 할 수 있는 집단이 지방의원 집단이다. 선거대책위원장은 A 후보와 종교 지도자를 포함한 지역 유지들이 최대한 접촉할 수 있도록 노력했고, 그 결과 많은 지역 유지들이 A 후보를 만나서 선거 운동을 많이 도와줬다고 말했다.

마지막으로, 국회의원 선거 동안 국회의원 후보의 동선을 주로 담당한다. 코로나 19와 미디어의 발전으로 인해 비대면 방식의 선거 운동이 주

를 이루었지만, 미디어와 광고를 통해 유권자를 설득하기란 사실 거의 불가능에 가깝고, 여전히 직접 유권자와의 소통을 통해 만나는 것이 자신의 지지자들을 투표할 수 있게 만드는 가장 효과적인 방법이다(Kalla 2018). 너무 일찍 유권자와의 소통을 시작하는 것은 투표 당일에 기억이 안 날 정도의 효과를 보이기에, 적당한 시기에 유권자와의 직접적 소통을 하는 것이 중요하다. 지방의원은 자신의 선거를 먼저 치러봤기 때문에 자신이 소속된 선거구의 유권자 구조를 가장 잘 알고 있다. 어떤 시간대에 어떤 연령대의 사람들이 많이 오가며, 아파트 단지, 주택 단지마다 어떤 정당의 지지세가 높은지를 파악하고 있으므로 국회의원 후보가 선거를 앞두고 가장 필요한 동선을 밟는데 크게 이바지할 수 있다.

더불어민주당 시의원: “우리 선거구에 대해선 우리가 제일 잘 안다. 선거대책본부장은 이런 걸 잘 알기 때문에 우리가 맡는 것이다. 더 세밀하게는 유세차량의 동선까지에도 관여한다.”

미래통합당 전) 시의원: “나는 예전에는 선거대책본부장을 맡았는데, 이번엔 선거대책위원장을 맡게 되었다. 선거대책본부장이었을 때는 내 선거구의 동선과 주요 포인트들을 짚어서 집중적으로 유세할 부분을 짚었었는데, 이번엔 선거의 전반적인 밑그림을 그리고 관리·감독하는 역할을 맡았다. 전반적으로 어디를 공략해야 사람들과 많이 마주치고 효율적인 유세가 될지를 파악했다.”

선거에서는 한 움직임 움직임이 모두 계산에 따라 움직여진다. 유세원들의 배치 장소, 국회의원의 아침·저녁 인사, 유세차량의 동선 등이 모두 선거 캠페인에서 사전에 정한 대로 운영되는 것이다. 선거 전략은 수집된 데이터를 기반으로 운용되는데, 수집된 데이터 중 가장 신뢰할만한 정보의 원천이 지방의원으로부터 공급되기 때문에 자연스레 지방의원에 대한 의존도가 상승할 수밖에 없다. 이 때문에 지방의원이 선거본부장 혹은 선거부본부장을 맡아서 후보의 시간의 효용을 극한으로 높일 수 있는 전략을 수립한다.

종합하자면, 지방의원은 자신이 소속된 선거구의 유권자 및 당원 정보

를 오랜 의정생활에 걸쳐 자체적으로 수집해왔다. 그리고, 의정생활을 하면서 친분을 쌓게 된 지역의 유지를 포함한 영향력 있는 인물들과의 관계를 구축하고, 의정활동을 통해 선거구의 지리와 인구 분포, 지역구민로부터 발생하는 다수의 민원과 요구 사항 등을 기반으로 상당한 양의 데이터를 쌓게 된다. 자신의 정치 재산과도 같은 데이터를 자신이 따르는 국회의원 후보에게 넘겨주게 되고, 이를 기반으로 국회의원 후보는 전체적인 선거 운동의 밑그림을 그리고 동(洞)마다 지지자들이 공감할 수 있는 세밀한 공약을 내세울 수 있다.

국회의원 후보가 지방의원이 제공하는 데이터에 큰 의존한다는 것을 위의 내용을 통해 살펴보았다. 지방의원이 제공하는 질적 데이터를 표의 가치로 치환할 순 없지만, 지방의원을 포함한 지방조직이 가져올 수 있는 지역 유권자 표를 대략적으로라도 알 수 있다면, 지역조직의 가치를 더 명확하게 판단할 수 있을 것이다. 그래서, 지방의원을 포함한 지역조직의 동원력을 구체적 사례를 통해 예측해보고자 한다.

c. 지방의원을 포함한 지역조직의 실질적인 동원력

지방의원이 가진 역량 및 가치를 종합해보면, 지방의원을 다시 보유하고 있는 후보가 선거에서 유리한 고지를 점할 수 있는 것을 볼 수 있다. 수치상으로 이 부분에 대해서 직접 확인할 수 있는 근거는 사실상 찾기 힘들다. 유권자에게 지방의원으로 인해 동원된 표를 따로 수치화하기도 힘들 뿐만 아니라, 유권자의 투표를 이끌어내는데는 다양한 이유가 종합적으로 얽혀있기 때문이다.

그러나, 간접적으로 지역위원회가 국회의원 후보에게 등을 돌렸을 때 나타난 사례를 근거로 간접적 유추를 해볼 수 있다. O 국회의원이 당선된 '다' 선거구는 지역위원회가 분열된 경우로 더불어민주당을 탈당한 L 후보를 중심으로 형성된 지역조직과 전략공천된 O 후보가 대립을 이룬 곳이다. O 후보는 2020년 3월 17일 라디오에서 "조직 없이 선거하는 게 외롭다"라며 '다'선거구를 포함한 'Y'시의 지역당원과 '다' 선거구 지역위원장과 시의원을 포함한 400여 명의 당원이 탈당한 것에 대해 한탄했다[3].

L 후보는 중앙당과 수많은 언론으로부터 지역구 세습이라는 비판을 받으며 이미지에 엄청난 손실을 보았고, 이에 반응한 결과는 더욱 참담해졌다. 3월 31일 리얼미터 여론조사를 기준으로 11.5%의 지지율을 보였지만, 시간이 갈수록 지지율은 떨어졌다[4]. 선거 결과, L 후보의 최종 득표율은 8.55%로 8,844표를 획득했다.

위의 결과를 보면, L 후보는 지역조직을 등에 업고도 참패했다는 결과를 보여준다. 그러나, 이를 반대로 생각해보면 중앙당과 대립각을 세웠고 전 국민으로부터 비판을 받은 후보가 8.55%를 받은 것은 주목해볼 만하다. 먼저, 정당을 벗어나 지역조직으로부터 나오는 표가 8.55%라고 했을 때, 이 수치를 '가' 선거구에 적용해보면 흥미로운 결과를 볼 수 있

---

3) "ㅇㅇㅇ 아들 ㅇㅇㅇ 출마에... 與ㅇㅇㅇ '조직 없어 외롭다.'" <조선일보>, 2020. 05. 17, <www.chosun.com/site/data/html_dir/2020/03/17/2020031701231.html.>(접속일: 2020.12.03.)

4) "'ㅇㅇㅇ 아들' ㅇㅇㅇ, 무소속 출마 후 여론조사 해보니..", <헉스>, 2020. 05. 21, <hugs.fnnews.com/article/202003310826021334.>(접속일: 2020.12.03.)

다. 'Y'시 유권자의 숫자는 178,374명, 투표 숫자는 104,773명(58.74%)이고, '가' 선거구의 유권자 숫자는 159,514명, 투표 숫자는 114,985명(72.08%)이다. 투표율 면에서 '가' 선거구가 'Y'시보다 월등히 높은데, 16대 국회의원 선거부터 21대 국회의원 선거에 이르기까지 투표율이 높았던 17대, 20대, 21대 총선에서는 모두 진보 정당이 승리했다. 이를 고려했을 때, '다' 선거구보다는 '가' 선거구가 상대적으로 진보 정당에 유리한 정황이라고 통계적으로 비춰볼 수 있다.

'Y'시에서의 상황을 '가' 선거구에 대입해보면, '가' 선거구에서 투표를 한 114,985명 중 8.55%가 지역조직과 관련된 표라고 가정해보자. 지역조직과 관련된 표가 9,831표 정도로 추산되는데, 이 수치는 A 후보와 B 후보 발생했던 3,614표를 2배 이상 상회하는 표 차이다. 8.55%의 득표율 전체를 지역조직이 아닌 L 후보의 개인적 선호에 따라 득표했다고 판단하는 것에는 분명한 오류가 존재한다. L 후보는 '지역구 세습'이라는 논란으로 인해 중앙당으로부터 컷오프당했을 뿐만 아니라 전국민적인 비판의 대상이 되었다. 또한, 중앙당에서 L 후보의 무소속 출마에 대해 지속적인 비판을 했기 때문에 '다' 선거구의 일반 당원과 지지자들은 L 후보의 출마를 지지할 수가 없다. 지역위원회도 시의원과 도의원이 갈라져서 O 후보와 L 후보를 지지했기 때문에 온존한 지역조직의 지지를 받았다고도 볼 수 없다. 따라서, 8.55%의 득표는 지역조직의 표를 제대로 흡수한 표도 아닐 뿐만 아니라 오히려 적게 측정되었을 가능성도 다분한 수치이다.

지역위원회가 반으로 분열됐지만, 일정 숫자 이상의 지방의원과 지역위원장이 결단해서 특정 후보를 지지한다고 선언했을 땐 거대한 원동력으로 작용할 수 있다는 점도 이 사례를 통해 확인할 수 있다. 차기 지역위원장의 결단에 따라 정치 생명이 좌우되는 지방의원이 지역조직을 기반으로 선거 운동을 전개했을 때 당선이 될 수 있다는 확신이 없었다면 모든 것을 감수하고 탈당을 감행하지 않았을 것인데, 예상과 달리 '다' 선거구의 도의원은 탈당하지 않았고 지역조직의 영향력에는 분명한 한계가 존재했다. 다만, 중앙당의 격렬한 반대에도 불구하고 지역조직의 지원을 등에 업고 출마를 결심했다는 것 자체에서 지역조직의 힘에 대한 신뢰가 굉장히 높았다는 것을 알 수 있다. 지역조직의 출마 독려가 없었다

면 현역 국회의원도 아니었던 후보가 불출마를 번복하고 무소속 출마를 결심하지도 못했을 것이다.

수도권에서 정당의 컷오프에 반발해서 무소속으로 출마한 사례를 살펴보면 조금 더 명확해진다. 구로구 을의 R 후보는 새누리당 당협위원장을 지냈으나, 미래통합당의 컷오프에 반발하여 무소속 출마를 감행했는데, 4.63%(4,558표)를 얻었고, 남양주시을 선거구에서는 자유한국당 당협위원장을 지냈고 남양주 시장이었던 V 후보가 8.76%(10,184표)를 얻었다. 김포시갑의 U 후보는 두 번의 김포시장을 지냈지만, 더불어민주당이 김포시갑을 전략공천지로 지정하여 김주영 후보를 전략공천하게 된다. U 후보는 이에 반발하여 무소속 출마를 했고, 8.09%(8.972표)를 얻어 낙선하게 된다. 지역조직을 확보한 후보들은 4.64%부터 8.76%에 이르기까지 일정 수준의 지역표를 확보했다.

위의 상황을 '가' 선거구에 대입해보면 A 후보의 승리를 장담할 수 없는 상황이 연출된다. 미래통합당 C 의원의 계파가 A 후보의 전략공천에 반발해서 무소속 출마를 감행했거나 A 후보에 대한 지지를 호소하지 않았다면 선거에서 승리하지 장담하지 못했을 가능성이 대단히 크다. C 의원이 현역의원으로서 8년간 닦은 지역조직은 무시하지 못할 만큼 커졌고, 이를 알고 있었던 A 후보는 지역조직을 흡수하기 위해 다방면으로 큰 노력을 기울였다. C 의원이 A 후보를 지지하지 않았다면, P 전 구청장이 무소속 출마를 감행했을 가능성도 배제할 수 없다. 국회의원 선거는 선거구가 한정되어 있어서 공중전만으로는 분명한 한계가 존재한다. 20대 국회의원 선거를 기준으로 국회의원 선거 후보자 토론회의 평균 시청률은 1.21%에 그친 것을 미루어 보아, 지역조직의 표가 분산되거나 선거 자원이 나뉘게 되면 눈에 띄는 손해로 다가올 수 있다[5].

경합 선거구일수록 지역조직의 지지가 뒷받침되지 않으면 선거의 승리를 장담하기 힘들고, 지방의원의 역할이 더 증대될 수밖에 없다. 이번 선거에서는 A 후보와 B 후보 모두 지방조직의 지지를 등에 업은 채로 선거를 치렀지만, B 후보가 모든 여건상 유리한 위치에서 선거를 시작했지만, A 후보는 준비되지 않은 상태로 지역에 전략공천을 받았다. 다행

5) 서울대학교 언론정보연구소, 「제20대 국회의원선거 후보자토론회 효과분석 연구 최종보고서」, 2016. 06. 30

히, C 의원의 지지 선언으로 인해 지역조직을 성공적으로 흡수할 수 있었고, 지역조직의 분열이 생기지 않았다.

더불어민주당 시의원: 이번 선거는 사실 우리가 승리할 줄 알았다. B 위원장도 지난 2년간 선거를 위해 지역구 기반을 잘 닦기도 했고, 시·구 의원들도 잘 단합이 돼서 분열 없이 전폭적으로 지역위원장을 위해 일했다. 또 구청장도 발 벗고 나서서 우리 선거를 위해 열심히 해줬다. B 위원장도 지역조직 관리를 굉장히 잘했고 '평화학교'라는걸 만들어서 지역에서 영향력 있는 사람들을 30명씩 7기수나 수료시켰다. 굉장히 결과가 아쉽다.

미래통합당 전) 시의원: 이번 선거는 굉장히 불안했다. A 의원이 뒤늦게 전략공천으로 와서 지역 사람들도 다 만나보지도 못하고 선거를 치러야 해서 힘들었다. 그리고 더불어민주당 쪽이 모든 걸 다 장악하고 있어서 불리한 점이 한둘이 아니었다. A 의원이 그나마 책으로 유명한 사람이어서 다행이지, 아니었으면 졌다. 제일 큰 건 우리 C 의원이 A 의원을 지지해줘서 그나마 순조롭게 끝났다.

단 한 번도 '가' 선거구에서 진보 정당의 후보가 당선된 적이 없었기에 언론사에서는 '가' 선거구에 대한 여론조사도 진행하지 않을 정도로 기대감이 없었다. 그러나, 오랜 기간 의정활동을 이어온 더불어민주당의 지방의원들은 이번 선거에서 승리할 수 있을 거라는 확신이 있었고 실제로 분전했다. 지방의회와 구청을 모두 더불어민주당이 장악했고, B 후보도 지역에서 기반을 닦은 시간이 길었기에 선거 운동에 지역조직이 가세하여 신승을 기대했다. A 후보가 전략공천으로 지역에 왔다는 사실도 더불어민주당에 긍정적으로 작용했다. 그러나, 전 지역위원장이었던 C 의원이 자신의 계파를 모두 설득하여 A 후보에게 온전히 이양하기 위해 노력했고 A 후보 역시 지역조직 흡수에 최선을 다했다. A 후보가 전 시의원을 선거대책위원장으로 임명한 부분은 많은 것을 의미한다. 대게, 전 구청장 혹은 전 국회의원과 같이 지역에서 영향력이 있었던 인물을 선거대책위원장으로 임명해서 그들을 따랐던 지역 세력을 흡수하려는 행동

(Gesture)을 취하는데, A 후보는 낙선한 시의원이자 당원협의회 부위원장을 선거대책위원장으로 임명했다. 최근 선거에서 낙선했지만, 다음 지방선거를 위해 재기 중인 전 시의원의 역량을 인정했고, 그가 당원협의회와 지역조직 내에서 행사하는 영향력을 높이 산 증거이다.

위의 내용을 통해 살펴본 결과, 지역조직을 확보한 후보들은 적게는 4.64%부터 많게는 8.76%에 이르기까지 주요 정당이 아닌 지역조직으로부터 파생된 표가 분명히 존재한다는 것을 알 수 있다. 지역구에 따라, 지역위원장과 조직원의 관계에 따라 지역조직이 결집하는 정도는 분명 다르겠지만, 경합 선거구에서는 이들이 가진 표 동원력을 무시할 수 없다. 그리고, 산술적으로 측정되진 않지만, 지역조직의 정보력을 흡수하지 못하게 되면 상대 후보가 지역조직의 밀집도 높은 경우엔 전략적으로 뒤처진 상황에서 선거를 치러야 한다.

지금까지 지방의원과 지역조직이 국회의원 선거에서 보여줄 수 있는 영향력을 두 선거구의 사례를 통해 확인했다. 그러나, 지방의원만이 지역조직과 지역 선거에서 큰 영향력을 끼치는 선출직 공무원이 아니다. 앞으로, 국회의원 선거에도 큰 변수가 될 수 있고, 지방의원에게도 큰 영향을 줄 수 있는 구청장의 변수에 대해서 알아보고자 한다.

d. 구청장의 변수

'S'구의 구청장은 E 구청장으로 2012년부터 2018년까지 민주통합당/더불어민주당 지역위원장을 역임하였고, 두 번의 국회의원 선거에서 낙선했지만 2018년 펼쳐진 전국동시지방선거에서 현역이었던 P 구청장을 상대로 승리하였다. 'S'구에서 민주당계 구청장이 당선된 건 20년 만이었다.

구청장은 소속직원 및 소속하급행정기관인 동의 사무를 지휘, 감독하는 게 주 업무이고, 보통 상급기관인 시의 행정업무를 구청장의 감독·총괄하에 처리한다. 구청장이 중요한 이유는 상급기관에서 하달된 명령을 단순히 이행하는 것이 아니라 대민업무의 총괄 책임자로서 구민들이 필요한 부분을 직접 감독하고 필요에 따라 방향을 수정하는 등 직접 피부로 느낄 수 있는 변화들을 보여줄 수 있다는 점에서 예산을 편성하는데 그치는 지방의회와는 결이 다르다.

구청장의 더 중요한 역할은 구의 총괄자로서 지역구 국회의원과의 협력을 통해 사업을 위한 국가 예산 확보를 해야 하는데, 구청장이 국회의원을 설득시키지 못하게 되면 사업을 위한 예산 확보가 힘들어지게 된

다. 구의회 역시 마찬가지다. 구의회의 과반수가 동(同) 정당의 의원들이 아닐 경우, 구청장이 추진하고자 하는 지역사업에 대한 예산 및 법적 지원에 차질을 빚을 수 있으므로 구의원과 구청장의 협업도 중요하다.

'가' 선거구는 구청장, 시의회, 구의회 모두 더불어민주당이 차지하고 있으므로 지역사업을 추진할 때, 시와 구가 협력하여 한 방향으로 사업을 끌고 오는 힘이 있다. 일관성 있는 사업추진을 바탕으로 선거 때 대외적으로 보여줄 수 있는 결과물을 생산해낼 수 있고, 국회의원 후보는 같은 정당인 점과 지역위원장의 위치로 지역사업의 공헌을 어느 정도 흡수할 수 있다. 미래통합당 전) 시의원은 현재의 'S'구 상황에 대해서 이렇게 말한다.

미래통합당 전) 시의원: "지금 구청장이 더불어민주당 사람인데 전 더불어민주당 지역위원장 출신이다. 지금 시/구뿐만 아니라 구청장까지 더불어민주당 사람들이다 보니까 합이 잘 맞기도 하고 현재의 힘을 이용해서 지역사업을 굉장히 많이 추진하고 있다. 그리고 'S'구 산하에 시설관리공단 같은 시설을 이용해서 일거리도 민주당 사람들에게 줘서 세력화를 훨씬 더 쉽게 한다. 구청장을 중심으로 세력화된 집단이 커질수록 모든 면에서 민주당에 유리하게 작용한다."

많은 경우에 구청장은 다음 국회의원 선거에 출마를 준비하는 차기 후보인 경우가 많다. 그러므로 구청장과 지역위원장이 대립의 칼날을 세워서 서로를 견제하는 모습을 많이 보여주기도 하지만, '가' 선거구의 경우엔 오랜 시간 지역위원장을 역임했던 사람이 구청장으로 당선되면서 일반적 양상과 다르게 전개되었다. 구청장이 B 위원장을 전폭적으로 지원하는 양상으로 전개됨에 따라 구청장과 지방의원이 B 후보에게 큰 힘을 실어줬다. B 위원장은 자신을 위협할 수 있는 모든 변수를 차단하고 오로지 선거에만 집중할 수 있는 환경이 조성된 것이다. 이와 정반대로, A 후보는 지역구에서 자신을 지원해줄 수 있는 수단은 거의 존재하지 않았다. 일부 현역 구의원들이 있었지만, 더불어민주당 후보가 가진 자원에 비하면 턱없이 부족했고, 구청장의 변수가 더불어민주당 내부를 분열시키는 것이 아니라 더 지원하는 방향으로 향했기 때문에 A 후보는 더

욱 외로운 싸움을 'S'구에서 이어가야만 했다.

'나' 선거구의 상황 역시 'S'구와 비슷하다. 구청장과 시의회, 구의회 모두 더불어민주당이 석권하고 있고, 현역 국회의원조차 더불어민주당이 장악하고 있다.

'나' 선거구 구의원: "우리는 선거를 정말 쉽게 치렀다. 성과를 홍보할 때도 국회의원, 구청장, 시의원, 구의원이 모두 같은 정당이다 보니 예산도 많이 얻을 수 있었고, 사업도 일관성 있게 추진할 수 있었다. J 구청장은 'M'에서 두 번째 임기를 하고 있는데, 'M'에서 상당히 인기가 좋다. J 구청장이 'M'에서 벌인 사업들이 인기가 많은데, 항상 H 의원님이랑 같이 행사에 참여하고 진행하는 것을 계속해서 보여주다 보니 윈윈(win-win) 효과가 좋게 난다. 우리도 예산을 편성하고 구내의 사업을 추진하는 데 같이 힘을 싣기만 해도 눈에 띄는 변화들이 나타나서 구청장이 같은 당 사람이고 경쟁 구도가 형성되지 않으면 국회의원한테도 엄청난 힘이 실린다."

지역사업을 추진할 때 국회의원과 구청장의 협업은 필수적이다. 지역에서 추진하고자 하는 사업이 있으면 구청장이 국회의원과 협의를 해서 그에 걸맞은 예산을 확보하고 시의회와 구의회에서도 사업 예산을 확보하기 위해 노력한다. 같은 정당 소속일 경우, 사업이 성사되고 효과가 나타나면 상호 간에 이득을 보는 효과가 나타난다. 그러나, 두 집단이 다른 정당일 경우 사업의 필요성에 대한 마찰이 생기고 예산을 확보하고 분배하는 과정에서도 또 한 번 불협화음이 일어나게 된다. 국회의원이 반대할 경우, 구청장은 필요한 예산을 확보하기 힘들게 되어 사업추진에 어려움을 겪게 되고, 국회의원이 추진하고자 하는 사업이 구청장의 반대에 막힐 땐 사업 자체가 추진되기 힘든 상황에 놓이게 된다. 지역사업에 성과가 생기게 되더라도, 서로에게 공이 돌아가는 것을 막기 위해 네거티브전을 하게 되고 그 사이에 있는 주민들만 피해를 보게 된다. 피해를 보게 된 주민들은 자연스레 이해 당사자들에게 비난의 화살을 돌리게 되고, 이것은 재선에 도전하는 국회의원 후보에게 치명상으로 작용할 수 있다.

구청장이 어떤 정당인지, 그리고 어떤 후보를 지지하는지, 구의회와 구청장의 정당이 같은지에 따라 대외적으로 보여줄 수 있는 성과 및 비전이 달라지고 선거 운동을 할 때도 구청장을 선거 파트너로서 쓸 수 있는 쪽과 아닌 쪽이 극명한 차이를 보일 수밖에 없다. 구청장과 다수당의 지방의원이 한 팀을 이루게 되었을 때 같은 정당의 국회의원 후보는 상대적 우위를 점하지만, 그렇지 못한 국회의원 후보는 전략적인 손실이 클 수 밖에 없다.

제4장 결론

단 한 번도 진보 정당의 후보가 당선된 적이 없어서 여론조사도 하지 않았을 만큼 대중들에게 큰 관심이 없었던 '가' 선거구에서 예상외로 엄청난 접전이 펼쳐졌다. 개표 결과, 미래통합당 A 후보가 더불어민주당 B 후보를 상대로 3.17%의 적은 격차로 신승을 거뒀다. 자칫 내부의 분열이 조금이라도 있었다면 선거의 결과가 뒤집힐 정도의 격차를 보였다.

A 후보는 전략공천으로 선거를 한 달여 앞두고 공천 확정되었다. P 전 'S'구 구청장이 예비후보로 등록했고, 전략공천에 불복해서 무소속 출마를 선언했으나 C 전 국회의원이 A 후보를 전적으로 지지 선언했고 C 의원과 함께했던 전·현직 지방의원이 모두 A 후보를 지지하면서 무소속 출마를 철회했다. A 후보는 지역조직의 분열을 막고 지역조직을 완전히 흡수하기 위해 전 시의원을 선거대책위원장에 임명하고 현역/비현역 지방의원들을 선거대책본부장과 부본부장에 임명했다. A 후보는 당원협의회의 핵심이 지방의원들이라는 것을 파악한 후 지방의원을 직접 찾아가서 선거를 도와달라고 부탁하는 모습도 모였다. 이러한 노력 덕분에 A 의원은 짧은 기간 내에 지방의원들이 가진 역량을 충분히 활용하여 유권자 정보, 지역 공약, 지역 유지 및 지지자 확보, 선거 유세 동선 확보 등 선거에서 필수적인 요소들을 완전히 흡수할 수 있었다.

B 후보 역시 마찬가지였다. 지난 2년간 지역위원장으로서 지방의원들과의 친밀도가 상당히 높은 상태에서 경선을 치렀고, 중앙당의 예상과 달리 압도적인 승리를 거뒀다. 구청장, 시의회, 구의회를 모두 더불어민주당이 장악하고 있는 상태에서 B 후보는 전폭적인 지원을 받으면서 선거에 임했다. B 후보 역시 지방의원들을 중심으로 선거 캠페인을 구성하고 운용했고, 다수의 지방의원과 구청장이 일관성 있게 추진한 사업들을 지역 공약 및 성과로 내세우며 지역주민들의 지지를 끌어냈다. 그 결과, '가' 선거구에서 진보 정당의 후보 중 가장 높은 득표율을 받으며 아쉽게 2위를 차지했다.

'가' 선거구의 경우, 더불어민주당과 미래통합당 모두 지역조직의 반발 없이 각 정당의 후보를 중심으로 조직적 결합이 잘 나타났다. 보수

세가 강한 지역임에도, 지난 지방선거 때 시의회와 구의회를 모두 장악하였기에 더불어민주당에겐 현역 지방의원 자원이 훨씬 더 우위에 있었고, 기대했던 것보다 훨씬 더 좋은 성적을 거두었다. 전략공천으로 뒤늦게 합류한 A 후보도 가용할 수 있는 지방조직 자원을 최대한으로 흡수하고 활용해서 최선의 결과를 만들 수 있었다. 구청장, 시의회, 구의회 모두가 더불어민주당이 장악하고 있었던 '나' 선거구에서는 지방조직의 밀도부터 선거 운동까지 모든 면에서 미래통합당을 상회하는 것을 확인할 수 있었고, 이를 토대로 D 후보는 큰 격차로 선거에서 승리할 수 있었다는 것을 확인했다.

이번 연구를 통해 지구당 폐지로 인해 탄생한 당원협의회를 중심으로 지역조직의 실질적 영향력을 행사하는 집단이 지방의원 조직임을 밝혔고, 국회의원 후보와 지방의원 사이엔 상호 간의 이해를 바탕으로 없어선 안 될 관계인 것을 확인했다. 선거 전에는 지역위원장과 지방의원은 지역위원회의 구성원으로서 지역 사안에 대한 회의 및 행사 참여에 그치지만, 선거 때가 되면 두 집단은 중앙과 지방조직의 대표로서 완전한 결합을 하게 된다. 두 조직 간의 결합이 잘 이루어진 집단은 선거를 치를 때 그렇지 못한 집단보다 훨씬 효율적으로 선거 캠페인을 운영할 수 있게 되고, 두 조직이 분열된 선거구의 경우엔 훨씬 더 힘든 선거를 치를 수밖에 없게 된다. 지방의원 집단의 결정이 국회의원 선거의 결과를 판가름낼 정도로 큰 영향력을 끼친다고 단정 지을 순 없으나, 경합 선거구의 경우엔 지방의원과 전 지역위원장을 중심으로 형성되는 지역조직의 도움 없이는 굉장히 큰 비용을 지불한 채 선거를 치러야 한다.

지방의원 집단은 정당 혹은 지역구별로 큰 차이를 보이지 않았다. 더불어민주당이나 미래통합당이 가진 지방조직의 구조와 운영 방식은 서로 유사했고, 지역구의 정치적 상황에 따라 유동적으로 변했다. 정당의 색깔에 따라 지역조직이 달라지는 것이 아니라 지방의원들은 자신의 공천을 담보해줄 지역위원장을 따르기 때문에 정당과 지역구를 막론하고 지역위원장을 중심으로 지방의원들이 모이게 된다. 지방의원들과 지역위원장과의 유대감이 높을수록 중앙당에서는 새로운 후보를 경선시키거나 전략공천지로 지정하는 데 큰 어려움을 겪게 된다. 특히, 현역 지방의원의 숫자가 많을수록 지역위원장을 중심으로 한 지역위원회가 더 공고해지기 때

문에 지역위원장이 지역조직을 등에 업고 공천과정에서부터 본선에 이르기까지 분명한 전략적 우위를 점하게 된다는 것도 알 수 있었다.

이번 연구는 학문적으로 몇 가지 의의를 지니고 있다. 먼저, 한국 정치에서 선거와 관련된 많은 연구가 있지만, 지방의원과 지역위원장을 중심으로 한 지역조직 연구를 한 논문이 많지 않았다. 지구당 폐지를 기점으로 지역조직에 큰 구조적 변화가 생겼고, 이 변화의 중심에는 지방의원이 큰 축으로 자리 잡았다는 점을 주목했다. 이에 따라, 지역위원장의 공천권으로 인해 지역위원장과 지방의원의 관계를 단순히 수직적인 관계라고 규정하던 기존의 연구를 뛰어넘어, 두 집단은 상호 간의 이해관계에 의해 서로에게 득이 되는 상호 보완적 관계라고 볼 수 있게 되었다. 두 번째로, 국회의원 선거에서 주요 요직을 맡았던 전/현직 지방의원과의 심층적인 인터뷰를 통해 지역조직 내부의 상황을 생생하게 듣고, 이를 통해 더욱 생동감 있는 분석을 할 수 있었다. 모든 지역마다 상황은 조금씩 다르겠지만, 다년간의 의정활동과 지역위원회 활동을 병행한 지방의원으로부터 조직과 선거에 관한 내용을 당사자의 시각에서 다룬 논문이 없었기에 큰 의미가 있었다. 마지막으로, 선거에서 지방조직의 중요성이 다른 요소에 비해 상대적으로 주목받지 못했으나, 이 논문에서는 경합 선거구의 경우엔 지방조직이 큰 변수로 작용할 수 있을 가능성과 지방조직의 협조가 국회의원 후보의 공천과 선거 운동 과정에서 큰 역할을 할 수 있다는 점을 선거에서의 잠재적 변수로 삼았다.

종합하자면, 지방조직은 선거를 기점으로 중앙조직과 단합하기도 하지만, 중앙조직이 편성하는 예산, 지역사업 등 중앙정치에 영향을 끼칠 수 있는 결정에 근거를 마련하기도 하고, 지방조직과 두터운 신뢰를 구축한 지역위원장은 안정적인 의정활동과 더불어 다음 선거까지 연속성 있는 정책을 추진할 수도 있다. 이번 연구가 지역조직의 중요성에 대해 다시 한번 주목하는 계기가 되었길 기대하고, 앞으로 지방조직과 중앙조직의 상관관계를 파헤치는데 좋은 밑거름이 되길 바란다.

참 고 문 헌

1. 국문자료

강경태. 2009. “정당공천제 개선방안: 기초의회의원선거를 중심으로”. 『한국정당학회보』 8(1).. 225-253.

김두년·김택. 2013. “지방자치단체의 선거제도 개선방안-정당공천제를 중심으로”. 『법과정책』 19(1). 75-104.

가상준. 2009. “지방선거에서 정당공천제: 새로운 변화를 위한 올바른 선택”. *Oughtopia.* 24(1). 207-232.

경제희. 2014. “일본 지방선거에서의 무소속 당선자에 대한 오해와 이해”. 『일본연구논총』 39. 285-316.

문상석 외. 2017. “정당공천제도와 지방정치 변화에 대한 고찰: 제도의 전용에 대한 분석을 중심으로”. 『한국정치학회보』 51(1). 129-152.

박수민. 2007. “지방선거에서 정당참여의 정책적 대안 모색: 2006 년 지방선거를 중심으로”. 『울산대학교 석사학위논문』.

서울대학교. 2016.「제20대 국회의원선거 후보자토론회 효과분석 연구 최종보고서」. 언론정보연구소.

윤종빈. 2010. “지방선거제도 발전방안; 지방선거와 정당공천제: 미국의 사례”. 『지방행정』 59(676). 24-27.

주용학, 2007. “민선 4 기 지방선거 결과 분석 및 정책적 함의: 기초단체장의 정당공천제를 중심으로”. 『한국지방자치학회보』 19(1). 29-51.

정상호. 2011. “정당 재편 시기 (1990~ 1995) 야당의 지구당 연구: 민주당 충주, 중원 지구당의 사례 분석”. 『한국정치연구』.

차재권. 2010. “미국 지방선거에서의 후보자 공천제도: 한국과의 비교”. 『공공정책연구』 27(2). 181-205.

하네스 B. 모슬러. 2013. 『사라진 지구당, 공전하는 정당개혁』. 인간사랑. 85-86.

황아란. 2010. “지방선거와 정당공천: 비교론적 시각에서-기초의원 선거의 정당공천과 정보제공 효과”. 『지방행정연구』 24(1). 37-65.

한국선거학회. 2010.『정당의 지방선거 후보자 공천과 정당공천제도 개선

에 관한 연구』.

2. 영문자료

Bureau of International Information Programs, 2007. USA Elections in Brief. p.17.

KALLA, J., & BROOCKMAN, D. 2018. “The Minimal Persuasive Effects of Campaign Contact in General Elections: Evidence from 49 Field Experiments”, *American Political Science Review*, 112(1). 148-166.

3. 언론자료

KBS 뉴스. 1999. “고비용 정치구조 타파위해 지구당 폐지주장”. <https://news.kbs.co.kr/news/view.do?ncd=3801303>(접속일: 2020. 11. 30.).

한국경제. 2020. “'조국 비판' 금태섭, 경선서 탈락…이광재·황운하 본선 진출”. <www.hankyung.com/politics/article/202003127447i>(접속일: 2020. 12. 01.).

헉스. 2020. “'문희상 아들' 문석균, 무소속 출마 후 여론조사 해보니..” <hugs.fnnews.com/article/202003310826021334.>(접속일: 2020.12.03.).

Abstract

Where Central and Local Politics Meet:

Party Organization during the 21st National Assembly Election in Korea

Lee, Junhee
Department of Political Science
The Graduate School
Seoul National University

This thesis examines the bilateral relationship between central politics and local politics during the 21st National Assembly Election in 2020. The literature on the coordination between central and local politics thus far has shown that the party nomination system of S. Korea has forced local politicians to become subordinates of the party leaders in Congress, resulting a largely one-sided relationship. Scholars have long theorized so because without the nomination of the central party, it is nearly impossible for a local politician to win in their district. Therefore, most scholars concluded that local politicians are subordinated to the members of Congress or chairman of local congressional districts who are party nominees to the

Congressional Election.

However, this thesis argues that local politicians have their own advantages, such as fine-grained district population data, personal connections, and pledges from the constituents: without the support of local politicians, the politicians in congress are likely to be negatively impacted. Contrary to expectation, local politicians started to gain more power since the abolition of the electoral district chapter in 2004. Exactly because the local branches lost any legal and institutional status, the function had to be carried by informal structure and personal relationship. If local politicians support the congressional candidate, the candidate is able to leverage the local data and support to create more effective political strategies which dramatically increases their chances of winning the election. In order to find out the true impact that local politicians have, the research conducted three in-depth interviews with local politicians who accepted a core position within a congressional candidate's campaign.

Results show that local politicians ultimately decide whether or not to provide the congressional candidate with localized data and customized support: local politicians play one of the most consequential role in the campaign. Interviews further revealed that the personal relationship between the congressional candidate and local politicians largely determines whom the local politician will support in the congressional elections as well as the primaries. Lastly, results from the interviews confirmed the hypothesis that local politicians and congressional leaders were in a symbiotic relationship, and that each side had

something to gain by helping the other.

Keywords : Election, Local Politics, Party, Electoral District Chapter
Student Number : 2018-28748