

우리나라 지방선거의 과제

: 정책선거 강화를 중심으로*

Issues on Local Elections in Korea

: Focusing on Strengthening Policy Election

최진혁**

Choi, Jin Hyuk

■ 목 차 ■

- I. 서론
- II. 정책선거와 관련한 이론적 논의
- III. 지방선거에 있어 정책선거의 현황
- IV. 정책선거의 정립방안
- V. 결론

본 연구는 지방선거가 철저히 중앙당 대리전으로 치러질 수밖에 없는 구조적 문제점을 직시하여 왜 지방선거가 정책선거로 전환되지 못하는 것인가에 의문을 두어 이의 전략적 활성화 방안에서 그 목적을 두었다. 지방선거는 지역의 일꾼, 즉, 자치단체장(교육감), 지방의회의원을 뽑는 일이다. 특히 자치분권시대에 자치단체장과 지방의회의원은 지역주민들의 일상생활과 밀접한 생활관련 지역현안을 지방정책으로 전환시켜 주민의 삶의 질을 제고시켜 나아가야 한다. 이런 배경에서 주민자치를 강조하는 민선7기를 여는 지방선거가 정책선거가 되기 위해서는 지역인재의 적극적 총원제도 확립, 정당민주화의 실현, 매니페스토 실천강화 / 후보자의 정책공약 이행평가, 시민단체간의 협력과 지원, 선거법개정, 선거제도 개선을 준비해야 한다.

* 이 연구는 충남대학교 학술연구비에 의해 지원되었음. 아울러 본 연구는 필자가 사회통합위원회의 “사회통합과 지방자치 활성화를 위한 지방선거제도 개선방안 도출(2010)” 연구책임자로서 연구한 내용과 한국행정학회에서 발표한 논문(“지방선거에 있어 정책선거의 방향”(2012))을 보완 발전시킨 논문임을 밝혀 둔다.

** 충남대학교 자치행정학과 교수

논문 접수일: 2018. 5. 14, 심사기간: 2018. 5. 14~2018. 6. 27, 게재확정일: 2018. 6. 27

□ 주제어: 지방선거, 중앙당 대리전, 정책선거, 자치단체장, 지방의회의원, 지역인재 총원제도, 매니페스토 실천

In this research, in the face of the structural problem that the local elections must be carried out thoroughly in the Central Party representative battle, with the question as to why local elections will not become policy elections with the aim of putting the aim in the objection strategy revitalization plan It was. Local elections are to select regional workers, the heads of municipalities(education chiefs) and local councilors. Especially in the age of autonomy decentralization, the self-governing body chief and the local parliamentarians have to make progress by improving the quality of life of the residents by converting local daily living and local daily living-related regional pending issues of local residents into local policy. Against this backdrop, in order for local elections to open up to seven elected local elections to emphasize residents' autonomy, it is necessary to realize the establishment of aggressive recruitment system for local human resources, democratization of political parties, to strengthen the practice of the Manifesto / to evaluate performance of policy promises of candidates, cooperation among civic groups support, election law amendment, improvement of the electoral system.

□ Keywords: Local Election, Central Party Representative Warfare, Policy Election, Head of Local Government, District Parliamentarians(local councilors), Agressive Recruitment System for Local Human Resources, Practice of the Manifesto

I. 서론

2018년 6.13지방선거(민선7기)를 앞두고 지방정치의 장으로 나올 지역일꾼(자치단체장, 지방의회의원) 후보들을 선정하는 공천과정에 불협화음이 끊이지 않고¹⁾ 그 과정에서 야당 정당대표의 정치적 수사와 슬로건을 두고 당내 갈등이 표면화되고 있다.²⁾ 이번 선거 역시 국가적 사안으로 부각된 4.27 남북정상회담(문재인-김정은)으로 전쟁없는 평화협정체결이라는 판문점선언으로 ‘지방 없는’ 선거를 시행할 가능성이 커지고 있다.³⁾ 더구나 지역일꾼들이 그 지역사회에 어떻게 봉사할 것인가에 대한 정책공약에 대해서는 무관심으로 크게 주목을 받지 못하는 상황으로 전개될 개연성이 농후하다.⁴⁾

지난 2010년 6.2지방선거(민선5기) 때는 2006년 5.31지방선거(민선4기)에서 모처럼 시작된 매니페스토(manifesto)에 의한 정책선거가 가능해졌고 어느 정도 진일보시킬 수 있는 사회적 공감대를 형성하기도 하였다. 그러나 여전히 ‘대선의 전초전’내지 ‘현 정부에 대한 중간평가’ 또는 ‘중앙정당의 대리전’으로 치러지다 보니 지방선거가 지니는 주민의 일상생활과 밀접한 관련이 있는 지역현안과제를 정책적으로 판단해 볼 수 있는 그런 선거와는 거리가 멀었

1) 6.13 지방선거를 앞두고 각 정당의 후보 공천과 경선 작업이 마무리 단계에 접어든 가운데, 여야 정당 모두 파열음이 끊이지 않고 있다. 더불어민주당은 전략공천에 반발하는 일부 예비후보들이 매일같이 국회를 찾아 집단 항의를 하고 있다. 한 예비후보는 자해 소동을 벌이기도 했다... 또한 자유한국당에서는 공천반발에 따른 탈당(안상수 현 창원시장)과 구성원간의 갈등으로 어수선한 분위기이다. (http://news.chosun.com/site/data/html_dir/2018/05/02/2018050201561.html)

2) 홍준표 자유한국당 대표가 남북정상회담을 ‘위장평화쇼’라고 한 데 대해 남경필 경기도지사 후보는 “국민의 일반적 생각에서 동떨어지면 지지받기 어렵다. 깊이 생각하고 말씀했으면 한다”고 했다. 또 남 지사는 자유한국당의 지방선거 슬로건인 ‘나라를 통째로 넘기시겠습니까?’에 대해서도 “보편적 인식과 거리가 멀다. 갈라치기 이런 쪽으로 보일 수 있다”며 “국민 편 가르기에 우리가 앞장서서는 안 된다”고 했다. 김태호 경남지사 후보도 홍 대표가 남북정상회담을 비판한 것에 대해 “(홍 대표가) 너무 나갔다. 국민적 우려를 낳을 수 있는 부분에 대해 후보자와 당 지도부 간 조율과정을 거치는 것도 굉장히 중요하다”고 지적했다. 김 후보는 당지도부의 지원 없이 선거운동을 할 계획인 것으로 알려졌다. 재선 도전에 나서는 유정복 인천시장도 페이스북에 “홍준표 대표를 비롯한 당 지도부는 아직도 정신을 못 차리고 있다”, “남북정상회담과 관련해 무책임한 발언으로 국민 기대에 찬물을 끼얹는 몰상식한 발언이 당을 더 어렵게 만들어 가고 있다” 등의 의견을 밝혔다. (http://news.chosun.com/site/data/html_dir/2018/05/02/2018050201561.html)

3) 6.13지방선거 전날(12일) 미·북 정상회담이 싱가포르로 정해지면서 지방선거 이슈가 실종될 우려가 커졌다. 이를 두고 여당인 더불어민주당은 북한과의 대화국면이 선거에 긍정적 영향을 미칠 것으로 보고 ‘하늘도 우리를 돕는 모양’이라며 여유로운 반면 야당인 자유한국당은 정책 이슈가 실종되고 속수무책으로 밀려 이대라면 해보나마나한 선거에 우려를 표명하고 있다(조선일보, 2018. 5.12).

4) 대선주자였던 안철수 서울특별시장 후보가 민생현장을 방문하고 정책공약을 발표해도 북한이슈에 묻혀 주목을 받지 못하는 분위기를 보도하고 있다(조선일보, 2018. 5.12).

던 것이다. 즉, 지방선거의 쟁점을 지역문제가 아니라 중앙정치 쟁점을 부각시키고 후보자의 도덕성 흠결에 집중시킴으로써, 후보자를 주로 소속정당 내지 혈연, 지연, 학연으로 선택하도록 하였다. 그 결과, 주민은 지역의 특정정당 독점구조로 고착화되는 지역주의에 매몰되게 하였으며, 지방자치는 여전히 중앙정치에 예속되어 반자치적으로 운영되고 있고, 정책실종에 따른 무책임정치를 자행할 수밖에 없었던 것이다. 따라서, 지방자치가 지역의 문제를 정책화하지 못한 채, 주민의 진정한 올바른 선택을 받지 못함으로써 주민자치를 실현해 내는데 한계를 드러낼 수밖에 없었던 것이다(최진혁, 2012). 그러면서도 우리는 지역의 문제를 그 지역에 맞게 처리하게 하는 자치분권을 강화한 주민자치시대를 열어가겠다는 공언을 하고 있는 것이다.

요컨대, 지난 선거들이 제기한 문제점은 지방선거에 정책화되어있지 않은 중앙정당이 지나치게 개입해서 드러난 부작용이 매우 심각하다는데 있다. 정당민주화도 실현되지 못하고 정책정당으로서의 주민의 요구를 반영하지 못하는 미숙한 정당체제로 지난 선거를 치렀던 것이다(최진혁, 2012). 더구나 지방선거가 회를 거듭할수록 정치인들 그들만의 리그로 전락한 '권력의 섬'을 만들어 놓으면서 유능한 일반시민들이 지역에 봉사할 수 있는 통로를 개방하지 못하여 훌륭한 지역인재를 충원해 내는데 그 역할을 다하지 못하는 비판을 받고 있는 것이다. 결국 정치권의 이해관계 속에 정당공천을 둘러싼 비리와 잡음은 당선 후 자치단체장과 지방의원의 지방공직 부패로 연결되고, 지역감정의 조장과 지역주의의 고착화를 야기하였고, 유권자인 주민들은 더욱 정치에 대한 불신의 벽을 높게 쌓게 하였던 것이다

또한 교육의 독립성을 강조하여 정당이 배제된 상태에서 치른 교육감 선거의 경우도 정책과 공약 중심의 경쟁은 기대할 수 없었고, 색깔론과 상호비방전으로 얼룩지면서 유권자의 불신과 회의만 증폭시켰다. 또한 자치단체장 선거에 비해 유권자 관심이 상대적으로 떨어졌으며, 그러다보니 교육감(및 교육의원) 선거는 후보를 제대로 알지 못하고 투표하는 '묻지마 투표' 혹은 후보 이름 게재 순서를 자치단체장의 정당순서로 착각해 찍는 '일자 투표' 내지 '로토 투표'가 되었다는 평가다. 따라서 선거결과는 투표율에 상관없이 교육민의를 왜곡될 수밖에 없었고 정책선거와는 상관없는 교육감직선을 통한 교육자치는 주민의 불신과 비대표성을 안고 출발하는 근본적인 문제에 직면하게 되었다(사회통합위원회, 2010).

이러한 배경에서 본 연구는 지역 정치구조가 특정 정당에 독점되면서 나타나는 지역주의 선거행태와 기득권 정치인들의 '자기사람 심기'(정치세력 확장)라는 정치이해 관계 속에 지방선거가 철저히 중앙당 대리전으로 치러질 수밖에 없는 구조적 문제점을 직시하여 왜 지방선거가 정책선거로 전환되지 못하는 것인가에 의문을 두어 이의 전략적 활성화 방안에 그 목적을 두었다.

II. 정책선거와 관련한 이론적 논의

1. 정책선거와 매니페스토(Manifesto)의 의의

민주주의는 선거에서부터 시작되고 선거를 어떻게 치르느냐에 따라 민주주의 체제의 정당성과 효율성이 다르게 나타난다. 일반적으로 그동안 우리나라 선거제도는 공명정대한 선거를 확립하기 위하여 불법·타락선거를 방지하기 위한 제도적 장치 마련에 노력하여 왔다. 이제 이와 더불어 지역의 유능한 인재가 지역에 봉사할 수 있게 해주는 적극적인 총원장치가 마련되어야 할 것이며, 유권자가 후보자를 바르게 선택할 수 있도록 정당을 중심으로 정책선거와 책임정치를 강화해나가는 실질적 대의민주주의의 구축이 필요한 시점이라고 할 수 있다. 정책선거는 정당이나 후보자가 쌓아온 경력과 능력, 그리고 앞으로의 국정운영에 대한 비전 등 자신의 정견과 정책을 중심으로 상대 후보자와 경쟁하는 형태의 선거를 의미한다(이동윤, 2010 : 105). 여기에서 각 정당들이 후보자를 잘 선택하고 유권자들에게 정당이 선택한 후보자들을 잘 판단할 수 있도록 정책을 통한 선거경쟁을 이끌어내고, 선거이후 정책이행에 대한 유권자의 심판을 이끌어내는 책임정치를 유도해내야 하는 것이다. 여기에 매니페스토의 중요성이 있는 것이다. 매니페스토는 ‘증거(물)’을 의미하는 라틴어 마니페스투스(manifestus)를 어원으로 하는 것으로 “정당이 선거 이후 정권을 담당할 경우 반드시 입법화하겠다고 약속한 정책 개요를 공식적으로 문서화하여 선거기간 중 공표하는 국민에 대한 서약”으로서 오늘날 “정당이나 후보자가 선거에 임하여 집권 이후 어떤 정책을 수행할 것인가를 유권자들에게 공식적·직접적으로 표명하는 문서”로 이해된다(Robertson, 1976 : 72 ; 조진만, 2008 : 114 ; 이동윤, 2010 : 105). 결국 매니페스토는 정당과 후보자의 정책공약을 포괄적으로 지칭하지만 일반적인 공약과 다른 점은 선거공약의 목표치를 보다 구체적으로 명시하고, 이러한 목표를 실현하기 위한 재정적 근거와 로드맵을 체계적으로 제시해야 한다는 것이다(이동윤, 2010).

민주주의 국가에서의 선거는 최소한 대표선출의 기능을 포함해서 민주적 정당성의 부여, 주민간·세대간·단체간 갈등의 해소를 통한 화합과 통합, 정치적 교육, 그리고 지역인재 총원으로서의 대표육성의 기능을 수행해야 한다. 그런데 선거를 통한 대표자 선출은 단순히 선출로 그치는 것이 아니라 헌법과 법령이 부여하고 있는 권한을 국민으로부터 위임받음으로써 결국 그들이 행사하는 권한이 정당화 되는 것이다(사회통합위원회, 2010).

또한 선거는 주민 자신이 주체가 되어 결정·선택하는 심판행위이다. 때문에 유권자는 주인 의식을 가지고 지역사회에 쟁점이 되는 사항에 참여하여 토론하고 판단하는 기회를 가지게 된다. 주민은 선거에 자유롭고 평등하게 참여하여 그간 누적된 불만과 갈등을 정치적 의사로

표출함으로써 종국적으로 주민의 화합과 국민통합에 기여하게 된다. 특히 지방선거과정에 참여한 유권자들은 지방자치의 실험장으로서의 정치교육의 장에 참여하는 효과로 인해서 민주적 정치의식을 고양시키는 계기가 된다(선거의 정치교육기능).

그리고 지역사회의 인재를 양성하고 활용하는 대표자의 육성기능이다. 주민자치시대에는 주민의 대표가 되어 주어질 직책과 역할을 차질없이 완수해야 하는 후보들을 엄격하고 철저한 선거과정을 통해 선택해 낼 수 있어야 한다. 그런 과정을 통해 지도자로서 필요한 자질과 능력을 향상시키고 국민과 주민의 대표로서 역량을 발휘해야 한다. 그 대표적인 과정이 공약과 정책을 놓고 후보간 경쟁하는 토론회가 될 수 있다. 미래에 우리사회가 필요로 하는 지도자는 지역의 문제를 분명한 정치철학과 이념으로 정책화하여 토론을 통해 치밀하게 국가와 지역의 이익을 실현해 나갈 수 있어야 한다(선거의 지역인재 육성기능).

이 이외에 선거가 제대로 수행되기 위해서는 그 선거가 반드시 공명정대하게 실시되어야 할 뿐만 아니라 유권자가 정당별로 정책적 내용을 숙지하여 선택할 수 있도록 하여 정당중심의 책임정치를 강화하는 실질적 민주주의를 구축하는 것이다(선거의 책임정치 강화기능).

2. 정당참여의 의의와 변천경위

정당이란 국민의 정치적 주장을 결집하고, 국가의 주요정책을 개발·표방하여 국민의 지지와 참여를 확보·증진함으로써 국가의 정치적 의사결정에 기여하고, 나아가서 정치적 권력의 획득 유지를 도모하는 결사체를 말한다(육동일, 2006 : 9-10). 정당이 이러한 기능과 목적을 수행·달성하는 데 있어서 중요한 수단이 되는 것은 선거이다. 민주국가에서 선거를 통해서 국민의 지지와 참여를 확인할 수 있고, 또한 그것을 통해서 국가의 정치적 의사결정에 기여할 수 있는 것이다. 따라서 선거에 있어서 후보자를 추천하여 그에 대한 선거인의 지지를 호소하고 투표·개표 과정을 참관하며 선거쟁송을 전개하는 것 등이 정당의 중요한 활동이 되는 것이다(김광수, 2002 : 215-216).

오늘날에는 대의민주주의가 정당민주주의로 변질되어 가고 있다고도 한다. 그것은 오늘날의 민주정치에 있어서 그만큼 정당이 수행하는 기능과 그것이 차지하는 비중이 확대되고 강화되었다는 뜻이 된다. 따라서 정당의 민주화는 민주주의 선거와 직결되며 선거민주화는 지방자치의 성패를 좌우한다. 그런데 우리 지방자치를 운영해나가면서 지역의 문제를 정책화하여 주민에게 선택을 도와줄 수 있도록 하는 기능은 전혀 부각되지 못하였고, 정당이 지방선거에 관여해서 오는 여러 부작용을 해결하기 위한 문제에만 몰두하였음을 그간의 선거제도 변천에서 확인할 수 있는 것이다(표1 참조). 그 구체적인 내용은 다음과 같다(사회통합위원회, 2010).

한국 지방선거에서의 정당참여 경위를 보면, 과거 50-60년대에는 지방자치법상 지방선거

와 관련하여 정당의 관여에 관한 아무런 제한규정을 두지 않음으로써 후보자의 정당공천·표방 등이 묵시적으로 허용되었다. 1988년의 제정 지방의회의원선거법에서도 정당의 선거참여에 관하여 아무런 규정을 두지 않음으로써 사실상의 정당참여를 허용하고 있었는데, 1990년의 개정 지방의회의원선거법과 제정 지방자치단체장선거법에서는 광역자치단체의 의원선거 및 단체장 선거에서는 후보자의 정당공천제를 채택함으로써 정당의 선거참여를 적극적으로 허용하였다. 이어 1991년에 실시된 제4회 지방의회의원 선거에서 광역의회의 경우 정당공천자의 당선율이 전 의원의 86.7%에 이르렀다(최창호, 2008 : 401-402).

1994년에 제정된 공직선거 및 선거부정방지법(약칭 통합선거법)에서는 광역 및 기초자치단체의 의원 및 단체장의 4대선거의 동시 실시 규정과 함께 광역 및 기초자치단체의 의원선거 및 단체장선거 모두에 후보자의 정당공천제를 채택하였다. 그런데 이 법이 시행되어 보기도 전에 당시 여당이었던 민자당에서는 6·27 지방선거를 앞두고 지방행정의 탈정치화를 내세워 기초지방선거에서의 정당공천배제를 강력히 주장하게 되면서 결국 기초지방자치단체의 장은 정당공천을 허용하지 기초지방의회의원의 그것은 배제하도록 하는 변칙적인 선거법이 개정되었고, 이 개정법에 따라 1995년(민선1기)과 1998년 지방선거(민선2기)가 시행되었다.

그런데, 1995년에 광역의회 의원선거에서는 지역구 의원정수의 100분의 10에 해당하는 수의 비례대표의원을 정당이 추천한 명부에 의하여 배당받도록 하는 이른바 비례대표제가 채택되었고, 2002년에는 그 비례대표 선거를 위한 정당투표제가 새로이 채택되어 광역자치단체의 선거에서는 정당의 적극적인 참여는 물론이고 더 나아가서 정당에 의한 지방자치의 운영이 가능해지게 된 것이다. 그러나 이미 중앙정당의 투쟁장으로 변해버린 지방선거에서 자치단체장 선거를 제외하면 지방의원선거는 기초와 광역을 막론하고 국민적 관심을 갖지 못했다.

2006년 지방선거를 1년도 채 남기지 않은 2005년 6월 30일 임시국회에서 공직선거법의 일부가 개정되었는데, 지금까지 정당공천이 금지되었던 기초지방의회의원 선거까지도 정당공천을 허용하는 것으로 하였다. 또한 기초지방의회선거에서 하나의 선거구에 2~4명의 지방의원을 선출하는 중선거구제를 도입하였을 뿐만 아니라 비례대표제가 채택되고 그중에서 50%는 여성을 추천하도록 하는 할당제가 도입되었다.

2010년 지방선거는 광역단체장, 광역의원, 정당비례대표, 기초단체장, 기초의원, 정당비례대표 외에 교육자치(교육감, 교육위원선거)가 동시에 시행되어 1인8표 선거를 시행하였다. 2014년 지방선거는 사전투표제가 도입되었고, 교육위원선거를 제외한 모든 선거가 2010년과 같이 진행되었으나 교육위원선거가 일몰법(2014년 교육의원제 폐지)에 의해 시행되지 못하여 1인 7표가 되었다.

〈표1〉 우리나라 지방선거제도 변화과정

선거회수	선거일	법적근거	선거구분		비고
			지방의원	자치단체장	
1952 (제1차)	4.25	지방자치법 (국회의원선거법 준용)	시읍면 의원	(기초: 간선제)	선거가능 지역만 실시 (서울경기강원 제외)
	5.10	"	도의원	(광역: 임명제)	
1956 (제2차)	8.8	"	시읍면 의원	시읍면장	6.25 동란 종료 후 (자유당 정부)
	8.13	"	시도의원	(광역: 임명제)	
1960 (제3차)	12.12	"	시도의원	-	4.19 이후 (민주당 정부)
	12.19	"	시읍면 의원	-	
	12.26	"	-	시읍면장	
	12.29	"	-	시도지사	
1991 (제4차)	3.26	지방의회의원선거법	기초의원	(기초: 임명제)	30년만의 지방의회 구성 (노태우 정부)
	6.20	"	광역의원	(광역: 임명제)	
1995 (제5차)	6.27	공직선거 및 선거 부정방지법	기초·광역의원	기초·광역단체장	제1회 동시선거 (김영삼 정부) 1인4표
1998 (제6차)	6.4	"	기초·광역의원	기초·광역단체장	제2회 동시선거 (김대중 정부) 1인4표
2002 (제7차)	6.13	"	" 광역의원비례대표 정당명부투표	"	제3회 동시선거 (김대중 정부) 1인5표
2006 (제8차)	5.31	공직선거법 매니페스트(manifesto) 운동	"	" 기초의원비례대표 정당명부투표	제4회 동시선거 (노무현 정부) 1인6표 5.31 스마트매니페스트정책선 거추진본부 출범
2010 (제9차)	6.2	"	"	" +교육감, 교육의원	제5회 동시선거 (이명박 정부) 1인8표
2014 (제10차)	6.4	"	"	" +교육감	제6회 동시선거 (박근혜 정부) 1인7표
2018 (제11차)	6.13	"	"	" +교육감	제7회 동시선거 (문재인 정부) 1인7표

자료 : 사회통합위원회(2010)의 내용을 수정하여 정리함.

3. 선행연구의 검토

그동안 지방선거에 대한 국내 학자들의 연구는 정치학 전공 정치·행정학자들에 의해 비교적 적지 않게 소개되어 왔으나 정책선거에 대한 연구는 상대적으로 빈약한 것으로 보인다. 일반적으로 지방선거제도의 변화(동시선거제, 정당공천제, 여성할당제, 중선거구제)에 따른 성과나 정치적 효과를 분석하여 지방선거의 특징적 요인을 밝히려는 연구가 주를 이루었다(황아란, 2015). 즉, 선거경쟁과 도시유형별, 지역별 투표율, 정당별 득표율, 중앙정부의 중간평가적 성격, 일당독점의 지배적인 정당구도, 정치지형의 변화, 현직교체율과 재공천, 지역주의 영향 등을 분석하여 그 특징적 내용을 제시하였다(사회통합위원회, 2010 ; 황아란, 2015). 그 과정에서 특정한 연도의 한정된 선거를 대상으로 주요 특징과 변화를 설명하는 연구가 진행되었다. 그러나 한정된 시기와 공간을 대상으로 하는 연구의 한계성을 각급 선거의 통시적 비교접근으로 각 선거의 주요변인이 선거 때마다 다르게 나타나고 영향력 차이를 확인하면서 지방선거의 변화와 지속성을 관찰할 수 있었다(황아란, 2016 : 290).⁵⁾ 물론 그 이전 연구의 주류는 지역주의에 벗어나지 못하는 지방선거에 따른 선거제도 개편방안(강원택, 2010 ; 황아란, 2010a ; 최봉기·이동수, 2003 ; 안순철, 2001)과 후보자 공천관련 문제와 정당관여의 찬반문제(가상준, 2009 ; 강경태, 2009 ; 박재욱, 2007 ; 육동일, 2006 ; 이승중, 2005 ; 주용학, 2007 ; 신기현, 2010 ; 황아란, 2010b) 등에 관한 것이었다. 또한 교육감, 교육의원선거제도를 교육자치의 적정단위와 행정역할에 초점을 두어 개선해야 할 내용을 제시하고 있으며(최진혁·김찬동, 2011), 교육감 선출방식의 대안별 우선순위에 따른 교육선거제도 개선방안을 제시하고 있다(최영출, 2010 ; 충북대학교 지방교육연구센터, 2009). 그리고 교육선거의 일반적 현황 및 문제점을 투표율, 정치적 색채논쟁, 교육의원 도입과 동시에 폐지(일몰법)에 따른 향후 일반의원들의 교육전문성 기능여부를 지적하기도 하였다(사회통합위원회, 2010).

그리고 어떻게 보면 지방선거에 있어 정당은 정치적 충원의 가장 중요한 기관으로 자치분권시대에 맞는 정치적 충원제도를 마련해야 한다는 측면에서 자치단체장, 의회의원의 충원형태를 연구할 가치가 매우 크다고 볼 수 있다. 그런 배경에서 외국사례이지만 프랑스 자치단체장 충원형태 및 유형화로 본 지방선거에서 사회직업적 배경과 유명도, 지방에의 착근성정도, 정당의 역할(정당과의 연계특성)과 정치적 선출에의 비공식적 요소, 중앙체계와의 관계와의 영향력 등을 고려하여 분석하고 있다(최진혁, 2011).

5) 통시적 분석을 통하여 지방선거의 특징을 밝혀낸 연구로서 지역주의 정당지지와 정권심판론 이슈, 현직 효과 등이 미치는 영향을 파악하였다. 여기에 각급 지방선거에서 이들 주요변수의 상대적 영향력이 다르다는 것을 확인하여 그 특징적 내용을 제시하였다.

4. 이론적 논의의 틀(분석틀)

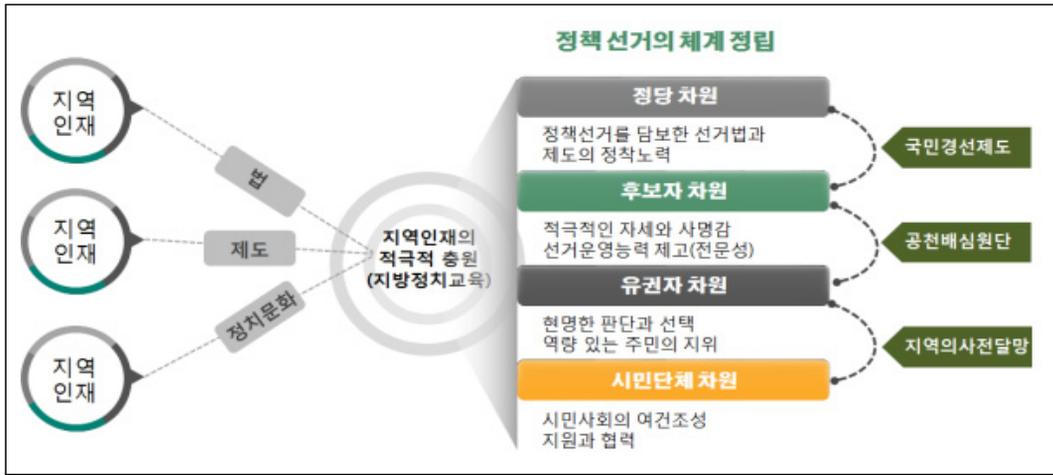
그동안 선거에서 나타난 주민들의 불신 내지 회의를 극복하기 위해서는 정당들이 정책적 차이를 중심으로 건전하게 정책선거로의 경쟁이 이루어져 그들 후보자들이 주민에게 선택받을 수 있게 하여야 하고, 선거이후 정당과 그 정당이 선택한 후보자의 정책이행정도를 주민들의 준엄한 평가를 통해 심판하는 제도적 장치를 강화하여 책임정치를 뿌리내려야 한다. 그러기 위해선 최소한 어느 조건이 충족되어야 하는데, 정책선거를 담보한 선거법과 제도의 정착, 정치권(정당)의 정책선거 착근에의 의지와 태도, 후보자의 양심적인 자세와 사명감, 유권자의 현명한 판단과 선택, 그리고 시민단체의 지원과 협력 등을 고려해 볼 수 있다.

상기의 이론적 논의를 토대로 지방선거가 지역의 문제를 이슈화하여 정책선거의 체계를 정립해야 한다는 명제 하에 그 충족조건으로 간주되는 요인을 체계화하여 다음과 같은 차원에서 논의를 전개하고자 한다. 즉, 지역인재가 애향심을 가지고 지방정치의 장으로 나아갈 수 있는 적극적 충원제도를 준비해야 하고(정당 및 선거법개정 차원), 지방선거에서 주민들의 불신을 극복하고 지방민주주의의 착근을 위해서 정당들이 정책적 차이를 중심으로 올바른 경쟁이 이루어져 주민들의 바른 선택과 준엄한 평가가 작동하는 책임정치를 실현해 낼 수 있는 기제로서의 정당의 역할을 재조명해야 하고(정당 차원), 후보자의 정책선거에 대한 적극적인 자세와 사명감이 필요할 것이며(후보자 차원), 유권자의 정책선거에 대한 바른 이해와 함께 현명한 판단과 선택을 할 수 있어야 할 것이고(유권자 차원), 이러한 여건이 조성될 수 있도록 지원과 협력을 해 줄 수 있는 시민단체의 역할이 논의되어질 때 가능하다고 할 것이다(시민단체 차원). 그런 배경에서 이번 민선7기 지방선거는 정책선거의 체계정립 차원에서 다음과 같은 논의를 근간으로 설정되어야 할 것으로 본다(그림1 참조).

- ① 지역인재가 지방정치의 장으로 쉽게 나아갈 수 있는 적극적 충원제도를 준비해야 한다.
- ② 정당은 그 지역문제를 정확히 파악할 수 있는 전문성 있는 조직체계를 준비해야 하고, 정책선거를 담보해 낼 수 있는 선거법을 준비하고, 정책선거제도를 정착시키기 위한 노력을 경주해야 한다(정당 차원).
- ③ 후보자는 지역문제를 제대로 분석·평가하여 이를 정책화하고 선거운동에서 이를 발휘할 수 있는 선거운영능력을 높일 수 있는 전문성을 제고해야 한다(후보자 차원).
- ④ 유권자는 정책선거에 대한 올바른 이해를 기초로 지역문제를 합당하게 정책화하여 준비한 정당과 후보자를 선택할 수 있는 역량있는 주민으로서의 지위를 부여해야 한다(유권자 차원).

- ⑤ 정책선거가 실현될 수 있는 시민사회의 여건을 조성해 줄 수 있는 시민단체의 지원과 협력을 모색해야 한다(시민단체 차원).

〈그림1〉 이론적 분석틀 : 정책선거의 체계정립



Ⅲ. 지방선거에 있어 정책선거의 현황

우리나라 정당이 정당공천의 논리적 근거가 되는 민의를 과연 충분히 수렴하여 정책화하여 주민의 선택에 도움을 주었는가에 대해서는 국민 다수가 회의를 가진다. 오히려 이러한 정당의 역할을 제대로 수행하지 않아 발생하는 역기능적인 측면이 크다고 보고 있다. 따라서 대의 민주주의제도 하에 우리 국민(또는 주민)들이 대통령, 국회의원, 지방자치단체장, 지방의원들에게 일정한 권한을 위임하고 책임있는 역할을 기대하지만 정당을 중심으로 한 이들 대표자들에 대한 국민(또는 주민)들의 지지와 신뢰는 점점 줄어들고 있는 것으로 나타나고 있다(사회통합위원회, 2010). 특히 지방선거에서 정당에 대한 국민적 불신과 신뢰 저하는 매우 심각한 수준이다.⁶⁾ 지방선거의 정당공천제는 공천을 매개로 한 지역구 국회의원의 영향으로 중앙 정치의 예측을 가져오고, 유권자의 일괄투표 경향으로 인하여 일당 독점의 지방자치단체 기

⁶⁾ 2005년도 8월 공직선거법 개정을 통하여 기초지방의회의원까지 정당공천제를 확대한 이후에 더욱 심해졌다는 평가가 지배적이다.

관구성을 낳게 하는 주된 요인으로 지목되어 왔다(사회통합위원회, 2010).

이러한 배경에서 본 연구는 역대 지방선거 및 2010년(5회), 2014년(6회) 지방선거를 대상으로 정당공천에 따른 폐해로서 정책선거가 잘 이루어지지 않는 이유를 논의하고자 한다.

1. 정당차원 : 정책선거의 실종

1) 중앙정당의 대리선거

그간의 우리나라 지방선거는 중앙정당의 정당별 지지에 따른 연계투표가 이루어짐에 따라 지방자치는 중앙정치에 예측되는 결과를 드러내었다. 지역사회의 문제를 정책논점으로 하여 유능한 지역일꾼을 뽑아야할 지방선거가 중앙정당의 대리전으로 조직선거를 행함으로써 지역정책이 실종되거나 무시된 선거를 치러야 하였다.

이에 따라 지방선거는 지역후보자의 정책과 공약에 따라 지역일꾼을 선택하는 것이 아니라 중앙정당을 보고 후보자를 선택하는 결과를 역력히 보여주었던 것이다. 이러한 결과를 만들어 낸 데에는 무엇보다도 중앙정치권, 중앙정당의 책임이 크다 할 것이다. 정치권은 지방선거를 두고 대선의 전초전이나 현 정권에 대한 중간평가의 의미를 부여하고 총력적으로 나서다보니 지역민의 여론을 통한 정책형성을 이루어내지 못하고 철저히 중앙정치의 정권심판의 논리에 갇혀 지역정책문제와 상관없는 선거를 하게 된 것이다. 정부와 집권여당의 실정을 심판하는 국민의 목소리는 존중되어야하겠지만 지역사회 일꾼을 뽑는 지방선거를 중앙정치의 정파적 이해로 변질시킨 정당의 지도부는 지방자치제도를 역행시켰다는 비난을 피할 수 없는 이유이다. 이렇듯, 정당공천을 매개로 중앙정당, 광역지방자치단체장 후보자, 기초지방자치단체장 후보자, 지방의원 후보자간의 강력한 카르텔이 형성되어 지방자치의 중앙정치에의 예측과, 중앙정당을 보고 투표하는 소위 연계투표가 이루어질 수밖에 없는 구조를 강화시켜온 것이다.⁷⁾

2) 일당독점의 지배적인 정당구도

중앙정치가 지방정부 기관구성에 미치는 영향은 자치단체장과 의회와의 견제와 균형의 원리가 제대로 작동할 수 없는 일당 독점의 지배적인 정당구도를 형성하고 있다는 사실이다. 지역별 정당구도를 통해 그 상황을 살펴보면, 2010년 지방선거의 경우 16개 시·도 가운데 10개 시·도에서는 단체장 소속정당과 같은 정당이 지방의회 지역구 의석의 과반수이상을 차지하였

7) 공천을 받기 위해 유권자보다 공천권을 가진 지역구 국회의원에게 지속적으로 모든 것을 투자해야 하는 기존의 시스템은 공천과정과 당선 후 임기 중에 태생적으로 각종 부조리와 비리가 발생할 수밖에 없게 하였다(사회통합위원회, 2010).

고, 기초단체의 단체장과 기초의회의 의석까지도 다수를 점하는 일당 지배적인 양상을 보여주었으며, 2014년의 경우 그 정도가 더욱 심화되는 양상을 보이고 있음을 알 수 있다(표2) 참조). 즉, 17개 시/도에서 단체장 소속정당과 의회 다수의석의 과반수 이상을 점하고 있는(여대야소) 지역이 13개로 나타났고, 기초자치단체에서도 14개 지역으로 조사되었다. 이는 지역의 문제를 정책화하여 정책내용을 주민에게 충분히 알려 선택받게 할 수 있는 상황이 전혀 아니었음을 반증하는 결과이기도 하다. 한편 2010년 지방선거는 강원, 충남, 경남, 제주에서 광역단체장의 소속정당만이 달랐다는 점에서 엄격히 말해 서울과 경기만이 여소야대의 지방정국으로 정당 간 견제와 균형의 경쟁구도를 보였다고 할 수 있다(사회통합위원회, 2010). 2014년에는 경기, 충북, 충남, 강원도 여소야대의 지역정치구도를 보였다(표2) 참조).

〈표2〉 지역별 정당구도 (2006년, 2010년, 2014년)

	2014년				2010년				2006년			
	광역단체		기초단체		광역단체		기초단체		광역단체		기초단체	
	단체장 소속정당	의회 다수의석	단체장 다수정당	의회 다수의석	단체장 소속정당	의회 다수의석	단체장 다수정당	의회 다수의석	단체장 소속정당	의회 다수의석	단체장 다수정당	의회 다수의석
서울	민주연합	민(75.0)	민(80.0)	민(52.2)	한나라당	민(77.1)	민(84.0)	한(50.0)	한나라당	한(100.0)	한(100.0)	한(63.7)
인천	새누리당	새(67.7)	새(60.0)	새(52.5)	민주당	민(70.0)	민(60.0)	한(47.4)	한나라당	한(100.0)	한(90.0)	한(62.9)
경기	새누리당	민(62.1)	민(54.8)	새(48.9)	한나라당	민(63.4)	민(61.3)	한(48.8)	한나라당	한(100.0)	한(87.1)	한(67.3)
부산	새누리당	새(100.0)	새(93.8)	새(58.2)	한나라당	한(88.1)	한(81.3)	한(58.9)	한나라당	한(100.0)	한(93.8)	한(86.7)
대구	새누리당	새(100.0)	새(100.0)	새(75.5)	한나라당	한(96.2)	한(75.0)	한(68.6)	한나라당	한(100.0)	한(100.0)	한(97.1)
울산	새누리당	새(100.0)	새(100.0)	새(69.8)	한나라당	한(57.9)	한(60.0)	한(58.1)	한나라당	한(81.3)	한(80.0)	한(58.1)
경북	새누리당	새(88.9)	새(87.0)	새(74.9)	한나라당	한(84.6)	한(69.6)	한(65.6)	한나라당	한(94.0)	한(82.6)	한(74.1)
경남	새누리당	새(94.0)	새(77.8)	새(67.1)	무소속	한(71.4)	한(61.1)	한(60.2)	한나라당	한(91.7)	한(70.0)	한(74.8)
광주	민주연합	민(100.0)	민(100.0)	민(79.7)	민주당	민(94.7)	민(80.0)	민(74.6)	민주당	민(100.0)	민(100.0)	민(57.6)
전북	민주연합	민(94.1)	민(50.0)	민(68.8)	민주당	민(97.1)	민(92.9)	민(68.8)	열린우리당	열(58.8)	민(35.7)	열(49.1)
전남	민주연합	민(92.3)	민(63.6)	민(73.5)	민주당	민(88.2)	민(68.2)	민(69.2)	민주당	민(93.5)	민(45.5)	민(64.0)
대전	민주연합	민(73.7)	민(80.0)	민(51.9)	자유선진당	자(79.0)	자(60.0)	자(41.8)	한나라당	한(100.0)	한(100.0)	한(54.6)
세종	민주연합	민(61.5)	n.a	n.a								
충북	민주연합	새(67.9)	새(54.6)	새(57.9)	민주당	민(71.4)	민(41.7)	민(39.5)	한나라당	한(89.3)	한(41.7)	한(53.5)
충남	민주연합	새(77.8)	새(60.0)	새(58.3)	민주당	자(52.8)	자(43.8)	자(39.5)	한나라당	한(55.9)	국(43.8)	한(43.4)
강원	민주연합	새(52.6)	새(83.3)	새(58.9)	민주당	한(52.6)	한(55.6)	한(61.6)	한나라당	한(94.4)	한(100.0)	한(63.1)
제주	새누리당	새(44.8)	n.a.	무소속	민(55.2)	n.a.	무소속	한(65.5)	n.a.	n.a.	n.a.	n.a.

* 비례대표 제외

* 2014년 새: 새누리당, 민주연합/민: 새정치민주연합

* 2010년 한: 한나라당, 민: 민주당, 자: 자유선진당

* 2006년 한: 한나라당, 민: 민주당, 자: 자유선진당, 열: 열린우리당, 국: 국민중심당

황아란(2010) 보완 정리

3) 헛공약이 남발되어도 당선되는 구조

우리나라의 정당공천에 의한 선거는 결과적으로 후보자들의 ‘헛공약’ 남발을 부추기게 하는 것으로 나타났다. 특히 공천이 곧 당선이라는 등식이 성립되는 지역에서는 선관위 및 학계가 매니페스토 운동을 벌여도 유권자들에게는 전혀 매니페스토의 평가결과가 후보자를 검증하는 비교기준으로써 작동하지 않았던 것이다. 2010년 지방선거에서는 심지어 인쇄소 공약이라고 할 정도로 같은 인쇄소에서 정당들이 짜깁기 공약을 만들어냈다는 비판들이 다수 보도된 바 있다(사회통합위원회, 2010). 지방선거에 있어 지역의 문제를 제대로 인식하여 정당정책으로 만들어 내고, 이를 주민이 심판해줄 수 있는 책임정치를 가동시킬 수 있을 때 주민들은 후보자들의 인물과 정책을 비교하며 과연 우리 지역에 맞는 공약을 합리적으로 제시하는 후보가 누구인가를 판단하게 될 것이며, 자연스럽게 투표율도 상승하게 될 것으로 본다(최진혁, 2012).

2. 후보자 차원 : 비리에 노출된 정당공천 / 지역인재 적극적 충원에 역행

1) 공천비리

지방선거에서 지방자치단체장 및 지방의회의원 후보들이 정당공천을 받기 위하여 저지르는 비리문제가 매우 심각하여 지방자치를 위협하는 수준에 이르렀다는 점이다.⁸⁾ 후보자는 선거에 임하여 지역의 문제를 해결할 수 있는 정책에 신경쓰기 보다는 정당공천의 당선확정이라는 등식에 입각하여 어떻게든 정당공천을 따내려고 애를 쓰게 된다. 그 과정에서 ‘꼬리를 자르기 쉽게,’ ‘현금으로,’ ‘1:1 비밀주의,’ ‘가시가 있는 생선인지 가려서’ 라는 희화화된 표현이 자행되는 공천비리가 횡행하게 되는 것이다(사회통합위원회, 2010). 진성당원이 미약한 상황에서 지방선거의 공천은 사실상 정당의 지구당위원장과 중앙당 최고위원회의 지배력을 그대로 수용하여 ‘자기사람’ 심기와 ‘돈공천’을 자행하게 하였던 것이다.

결국 이 과정에서 선출된 후보자는 자치단체장이나 의회의원으로서 정치적 진입에 성공하면서 비합리적이고 낭비적인 예산집행을 행할 가능성을 만들어 놓았고, 그로 인한 지방행정

8) 행정안전부에 따르면, 2006년 5.31 지방선거를 통해 당선된 민선4기 기초단체장 230명 중 임기를 5개월 이상 남겨놓은 2010년 1월 12일 기준으로 선거법 위반이나 비리 등 혐의로 기소된 사람은 전체의 41.3%인 95명이었다. 기소된 기초자치단체장 중 직위를 상실한 사람은 39명이고, 당시 시점에 재판이 진행 중인 사람은 7명이었다. 이 때문에 조사 시점 현재 전국 13개 기초자치단체에서 부단체장이 자치단체장 역할을 하는 권한대행 체제가 유지되고 있다. 기소된 기초자치단체장 95명 중 나머지 49명은 자치단체장 직위를 잃지 않을 정도의 가벼운 판결을 받았거나, 무죄를 선고받아 현재 직무를 수행하고 있다(조선일보, 2010년 2월 3일).

의 난백상은 주민의 피해로 귀착되었다.)⁹⁾ 여기에 기초의회의원, 기초자치단체장, 광역의회의원, 광역자치단체장, 국회의원과의 선거담합이 강화되었고(선거의 카르텔화), 인물과 정책선거가 중심이 되는 선거가 아닌 중앙정당 중심의 선거가 계속 반복되고 있는 것이다.

2) 지역주의의 고리 역할을 하는 정당공천

지방선거에 있어 대부분의 경우 특히 광역자치단체의 경우, 1당 지배지역이 강하게 나타나고 있어(부산, 대구, 경북, 울산, 광주, 인천, 대전, 충북, 전북, 전남) 지역주의에 매몰되어 제대로 된 정책선거를 하기에 역부족인 상황이었다. 결국 우리나라 정당이 후보자를 선택함에 있어 정책내용보다 지역주의의 영향력을 드러내는 방향으로 활용하려 한 점이 강할 수밖에 없는 선거였다. 그 지역주의의 영향은 다음과 같다(표3, 4 참조).

기초단체장(〈표3〉)과 비례대표를 제외한 선출직 기초의원(〈표4〉)에 대한 선거결과를 보더라도 지역주의 영향은 강하게 나타나고 있음을 알 수 있다(이종수, 2010). 2010년, 2014년 동시지방선거에서 시장, 군수, 구청장의 경우 호남(광주와 전남 전북) 지역에서는 한나라당은 한 명의 장도 선출되지 못하였고, 영남 지역에서는 유일하게 경남을 제외한 대구, 경북, 부산, 울산에서 민주당이 1명도 선출되지 않았다. 기초의회 의원의 경우에도 2010년에는 광주 전남 전북 지역에서는 한나라당은 1명도 당선되지 못하였고(2014년에는 광주에서 1명 당선), 울산 지역에서는 2010년에 민주당이 1명도 당선되지 못하였다(2014년 새정치민주연합 2명 당선).

〈표 3〉 시장·군수·구청장 선거결과 분석(2010년, 2014년)

시·도 별	2010년							2014년			
	당선인수	한나라	민주	자유선진	민주노동	기타	무소속	당선인수	새누리당	새정치 민주연합	무소속
합계	228	82	92	13	3	2	36	226	117	80	29
서울	25	4	21				0	25	5	20	0
부산	16	13	0				3	16	15	0	1
대구	8	6	0				2	8	8	0	0
인천	10	1	6		2		1	10	6	3	1
광주	5	0	4				1	5	0	5	0
대전	5	1	1	3			0	5	1	4	0

9) 그 가운데 일부는 지금까지 우리가 보아 온 것처럼 선거사범, 공천과정에서의 비리 등으로 고발되거나 임기 중의 인사 청탁, 인허가 과정에서 업자와의 결탁 등으로 문제가 되어 구속되기도 하여 지방행정의 마비상태를 초래하기도 하였다(사회통합위원회, 2010).

시·도 별	2010년							2014년			
	당선인수	한나라	민주	자유선진	민주노동	기타	무소속	당선인수	새누리당	새정치 민주연합	무소속
울산	5	3	0		1		1	5	5	0	0
경기	31	10	19				2	31	13	17	1
강원	18	10	4				4	18	15	1	2
충북	12	3	5	3			1	11	6	3	2
충남	16	4	3	7		1	1	15	9	5	1
전북	14	0	13				1	14	0	7	7
전남	22	0	15				7	22	0	14	8
경북	23	16	0			1	6	23	20	0	3
경남	18	11	1				6	18	14	1	3

자료 : 중앙선거관리위원회 선거통계 사이트(<http://info.nec.go.kr/>)

〈표 4〉 시·군·구의회 의원 선거결과 분석(2010년, 2014년)

시·도 별	2010년							2014년						
	당선인 수	한나라	민주	자유 선진	민주 노동	기타	무소속	당선인 수	새누 리당	새정치 민주연합	통합 진보당	정의당	노동당	무소속
합계	2,512	1,087	871	95	90	64	305	2,519	1,206	989	31	10	6	277
서울	366	183	173		3	6	1	366	171	191	0	0	1	3
부산	158	93	28		9	8	20	158	92	58	1	0	0	7
대구	102	70	4		2	11	15	102	77	9	0	2	1	13
인천	97	46	43		4	2	2	101	53	44	0	2	1	1
광주	59	0	44		10	2	3	59	1	47	9	0	0	2
대전	55	11	21	23	0		0	54	26	28	0	0	0	0
울산	43	25	0		13	3	2	43	30	2	9	0	1	1
경기	363	177	165		8	6	7	376	184	182	1	2	0	7
강원	146	90	36		0		20	146	86	44	0	0	0	16
충북	114	44	45	12	2		11	114	66	38	1	0	0	9
충남	152	50	34	60	0	2	6	144	84	49	0	0	0	11
전북	173	0	119		3	5	46	173	0	119	0	2	0	52
전남	211	0	146		14	2	49	211	0	155	4	1	0	51
경북	247	162	1		2	10	72	247	185	2	0	1	0	59
경남	226	136	12		20	7	51	225	151	21	6	0	2	45

자료 : 중앙선거관리위원회 선거통계 사이트(<http://info.nec.go.kr/>)

이와 같은 현상은 지방선거가 자기 지역의 문제를 논의해야 하는 선거가 되지 못하고, 주민의 생활과 연계해 자치문제가 정책화되어 치러지는 정책선거가 이루어지지 않고 있다는 반증이기도 하다. 지방선거가 일방적인 중앙정치와 정당에 지배받는 현상이 지속되는 한, 지역의 이슈화된 논의를 주민의 생활공간에서 처리하지 못하고 결국 지역주의에 의해 왜곡되는 현상이 지속될 수밖에 없을 것으로 보인다.

3. 유권자 차원 : 공천배심원단의 한계

유권자는 정책선거에 대한 바른 이해를 기초로 지역문제를 바르게 정책화하여 준비한 정당과 후보자를 선택할 수 있는 역량있는 주민으로서의 지위를 행사해야 한다. 그러기 위해서 유권자는 역동적인 주민으로 탈바꿈해야 한다. 그런 측면에서 유권자는 적극적으로 바른 후보자를 선택할 수 있도록 선거참여를 해야 하고, 그런 환경을 마련해주어야 한다. 여기에서는 유권자가 국민참여경선제도로서 논의되고 있는 공천배심원단의 내용을 살펴보고 그 한계를 지적해 보고자 한다(사회통합위원회, 2010 ; 신기현, 2010 : 79-84).

1) 국민경선제도의 한계

한국의 주요 정당들이 채택해온 국민참여경선제도는 후보의 대표성 확대나 당내 민주화의 목적 이외에도 정치적 이합집산과 정당 위기를 극복하며 선거운동 효과를 극대화하기 위한 선거전략 차원에서 도입한 것과는 무관하지 않았다. 그동안의 국민경선제도는 다음과 같은 문제점을 노정하였다(사회통합위원회, 2010).

첫째, 한국의 정당들이 도입하여 운영해온 국민경선제도는 참여의 증폭 효과에 대한 강조로 말미암아 대리접수와 종이당원 유령 선거인단 문제로부터 자유롭지 못했고, 특히 후보들이 경쟁적으로 선거인단의 모집에 집중함으로써 지지조직에 의한 동원선거나 대리투표 가능성이 높았다. 둘째, 완전 개방형 예비선거의 경우 의무감이 떨어져 경선 참여율도 떨어질 수밖에 없었다. 셋째, 여론조사 결과를 일정한 비율로 환산하여 최종득표집계에 포함시키는 경우 민심반영이라는 명분 축적으로 외형상으로는 민주적인 것처럼 보이게 하였지만 정당의 후보 결정에 자기 정당 지지자가 아닌 일반인의 여론까지 반영하는 경우 정당의 정체성을 살리지 못하는 한계를 드러냈다.

특히 정당조직이 체계화되지 못한 상황에서 사실상 사조직화되어 있는 당원협의회 등에만 공천문제를 위임하는 경우 신진 인물의 발굴과 역량 있는 인물의 등장이 어려워질 수 있다. 또한 지역구 경선이 공천을 결정하는 최종적인 수단이 되는 경우 많은 정치자금 소요와 함께

과열선거로 말미암아 선거가 타락해질 수 있다. 따라서 정책선거와는 거리가 있을 수밖에 없는 것이다.

일부 선거구에서는 유권자에게 알려지지 않은 후보자조차도 당원협의회 등과의 유대관계만으로도 충분히 경선에서 승리할 수 있는 여건이기에 유권자들로부터 공감을 사지 못할 수도 있다. 또한 경선에 따른 후유증을 극복하는 데 너무 많은 어려움이 있다는 점이다. 경선 결과 패배한 후보자가 타 정당 후보를 지지하지는 않는다 하더라도 경선에서 승리한 후보에게 도움이 되지 않는 쪽으로 작용하는 경우 경선 효과는 반감될 수밖에 없는 현실이다.

(1) 한나라당의 국민공천배심원단

한나라당은 국민공천배심원단에 재심요청권만 부여한 이유에 대해 ‘국민공천배심원단’에 후보를 직접 결정하는 권한을 부여하게 되면, 소수의 배심원을 상대로 심사대상자들로부터 집중적 접촉을 시도할 수 있고, 당내 공천의 최종결정을 외부인사에게 맡길 수 없다는 점에서 재심에 대한 가부 판정을 묻는 권한만을 부여한다는 것이었다. 배심원단의 부결판정만으로도 국민적 공감대와 동떨어진 후보가 다른 요인에 의해 공천되는 사례를 방지하자는 의도가 중요한 도입 취지라고 할 수 있다(사회통합위원회, 2010).

이러한 쇄신안이 제안된 이후로 2010년에 들어와 한나라당의 6·2 지방선거 공천방식은 기초단체장·지방의원 후보경선 의무화와 국민공천배심원제 도입 등으로 요약될 수 있다. 현행 당헌·당규에 따르면 공직 후보자는 국민참여선거인단대회를 통해 선출되는 것이 기본이지만¹⁰⁾ 중앙당 공천심사위의 여론조사와 면접, 후보간 토론회로도 가능하게 하면서 30명 안팎의 국민공천배심원단을 신설해 공천심사위원회가 선정한 특정후보를 검증하는 방안도 추진하고 있다.¹¹⁾ 배심원단 3분의 2가 부적격판단을 내리면 해당 후보에 대한 재의결을 요청할 수 있도록 한다는 것이었다¹²⁾. 이와 함께 한나라당은 전체 광역단체장과 주요 기초단체장에 대

10) <자유한국당 홈페이지 내 당헌 제 6장 공직후보자의 추천 자료> 제109조 ① ‘자치구시군의 장’ 후보자는 시도당 공천관리위원회의 심사와 국민참여선거인단대회 등 상향식 추천방식을 통해 선정하고, 시도당 운영위원회의 의결을 거쳐 최고위원회의의 의결로 확정되며 당 대표가 추천한다. 다만, 시도당 공천관리위원회가 자치구시군의 장 후보자를 선정하기 곤란한 특별한 사유가 있는 경우, 시도당 공천관리위원회의 요청에 의하여 중앙당 공천관리위원회의 심사와 최고위원회의의 의결로 확정된다.
<http://www.libertykoreaparty.kr/web/intro/web/readConstitutionView.do>

11) <자유한국당 홈페이지 내 당헌 제 6장 공직후보자의 추천 자료> 제109조 ⑥ 시도당 공천관리위원회는 서류심사를 통해 후보자에 대한 적격여부를 심사하고, 면접 또는 여론조사를 통하여 단수 또는 압축된 후보자를 추천한다. ⑦ 시도당 공천관리위원회는 압축된 복수의 후보자를 대상으로 국민참여선거인단대회를 통하여 후보자를 추천한다. 다만, 국민참여선거인단대회는 시도당 공천관리위원회의 결정에 따라 여론조사 경선으로 갈음할 수 있다.

한 지역주민의 평가를 '교체지수'로 정리해 공천과정의 지표로 활용한다는 계획 하에 가능하면 여론조사 결과를 공개해 투명하고 불편부당한 공천의 합리적 기준으로 활용할 것임을 밝힌 바 있다.¹³⁾ 한편 비례대표 시·도의회 및 자치구·시·군의회의원후보자는 해당 시·도당 공천관리위원회(시·도당 비례대표 공천위원회 포함)의 심사와 시·도당 운영위원회의 의결을 거쳐 최고위원회의의 의결로 확정되며 당 대표가 추천하도록 하고 있다. 다만, 비례대표 시·도의회의원 후보에 여성이 50%이상 포함되도록 하며, 순위의 매 홀수에는 여성을 추천하도록 하였다(제6장 공직후보자의 추천 제109조).

(2) 민주당의 시민공천배심원제도

제1야당인 민주당의 경우에도 통합과 혁신위원회(이하 통합혁신위)를 통해 지방선거에 시민공천배심원제 도입으로 정당 기득권을 허물고 시민사회 진출을 보장하는 틀을 마련하겠다는 계획을 세워 실행하였다(사회통합위원회, 2010).

민주당이 지향하는 시민공천배심원제도는 일단 (민주당 후보의) 당선 가능성이 있는 지방자치단체장 이상의 선거에서 공천심사위원회가 1차로 압축한 후보들 중 지역의 시민과 학자, 전문가들로 구성된 배심원단이 최종후보를 결정하는 방식이었다. 관심이 집중되는 배심원단 선정 문제에 대해 통합혁신위는 지역 시민 50%, 중앙당 인력풀 50%로 배정하는 것으로 정했는데, 다만 지역시민이 배심원으로 선정될 때에는 무작위로 정하되 대략 200명을 넘지 않는 수준에서 지역 기득권 인사들의 개입을 막는 것으로 한다는 계획이었다. 현행 더불어민주당 당헌 규정(제 11장 공직선거)에 따르면 공직선거 후보자 추천심사를 위하여 중앙당과 시·도당에 공직선거후보자추천관리위원회를 최고위원회의 의결로 설치하고, 공천관리위원회는 위원장을 포함하여 20명 내외의 위원으로 구성하며, 필요시 외부 인사를 위원으로 위촉할 수 있도록 하였다(제98조/공직선거후보자추천관리위원회).¹⁴⁾

민주당이 도입한 '시민공천배심원제'는 한나라당이 지향하는 '국민공천배심원제'안과 다음에서 차이를 보이고 있다. 한나라당의 '국민공천배심원제'는 후보자의 적격성 심사만을 하고

12) <자유한국당 홈페이지 내 당헌 제 6장 공직후보자의 추천 자료> 제 108 조 (시·도지사후보자의 추천)
④ 중앙당 국민공천배심원단은 중앙당 공천관리위원회에서 우선추천지역으로 선정한 시도지사후보자에 대해 적격여부를 심사하여 부적격하다고 판단할 경우, 재적 3분의 2 이상의 의결로 최고위원회의에 재의요구를 권고할 수 있다. <http://www.libertykoreaparty.kr/web/intro/web/readConstitutionView.do>

13) 내일신문 2010년 2월 17일자

14) 이 경우 위원회의 정원이 짝수일 경우 여성위원이 위원회 정원의 100분의 50 이상이 되도록 구성하고, 위원회의 정원이 홀수일 경우 위원장을 제외하고 100분의 50 이상으로 구성하도록 한다. <개정 2015.2.8., 2015.9.16.><http://theminjoo.kr/constitution.do#n>

최종선출권한이 없고, 배심원의 자율적 판단을 담보할 수 없으며, 또한 당 공천 결과에 대한 면죄부를 부여하는 문제점을 안고 있다는 것이 민주당의 주장이었다. 민주당이 자당의 시민 공천배심원제도와 한나라당의 국민공천배심원제도를 비교하여 작성한 자료에 의하면 다음과 같다(표5 참조)(사회통합위원회, 2010).

〈표 5〉 민주당과 한나라당의 공천배심원제도 비교

구분	한나라당	민주당
도입 취지	- 중앙당 공천결정에 대한 여과장치	- 공정성·투명성·객관성 담보 - 선거연대와 신진인사 영입 '문호개방' - 상향식(동원경선), 하향식(밀실공천) 공천의 폐해 극복
적용 대상	- 전략공천·비례대표 후보로 제한	- 당내 대표적 경선방식으로 채택
권한	- 후보 적격성 심사로 제한 ※ 심사결과에 대한 불복 가능	- 최종 후보 선출을 위한 사실상 경선 ※ 공직선거법상 경선결과 불복 불가
구성 방식	- 당대표 추천 중앙당 국민공천배심원단 - 시도당 추천 지역 공천배심원단	- 시민사회, 각계각층 전문배심원(50%) - 각 지역 유권자 중 현지배심원(50%)
규모	- 30명 규모의 당내외 인사	- 전문 + 현지 배심원 200명 ※ 전문배심원 모두 2,010명
확정 절차	- 배심원 2/3이상 부적격 판정 때에만 최고위 재심 요구 가능	- 최고위 의결 및 당무위 인준으로 확정

자료 : 민주당 공천배심원제토론회자료집(2010년 1월 13일) 재구성 / 신기현(2010) 재구성
 <더불어민주당 홈페이지 내 당헌 제 11장 공직선거>
<http://theminjoo.kr/constitution.do#n>
 <자유한국당 홈페이지 내 당헌 제 6장 공직후보자의 추천자료>
<http://www.libertykoreaparty.kr/web/intro/web/readConstitutionView.do>

4. 시민단체 차원 : 정당의 역할에 대한 평가

정책선거가 되기 위해서는 정책선거가 실현될 수 있는 시민사회의 여건을 조성해 줄 수 있는 시민단체가 존재하고, 이들이 지역사회에서 정책선거의 중요성을 홍보하고 이와 관련된 지역사회 기관들에 지원과 협력을 아끼지 말아야 할 것이다. 그런 배경에서 시민단체는 정당에 대한 평가를 주민에게 알릴 수 있어야 한다. 그 과정에서 언론의 역할이 중요하다 할 것이다. 여기어는 그동안 지방선거에서 시민단체는 정당의 역할을 어떻게 평가하고 있는지에 대한 논의를 전개해 보고자 한다.

이미 2006년 지방선거에 대해 당시 지방선거시민연대에서는 정당의 후보자 공천과정에서 정당의 역할에 대해 부정적인 평가를 시행한 바 있다.¹⁵⁾ 그 구체적인 내용은 다음과 같은데

(신기현, 2010 : 83-84), 이는 지역인재의 적극적 충원으로서의 역할을 제대로 수행하지 못하고 있음을 반증하는 것이기도 하다.

1) 주요 정당의 기초단체장 공천 과정 평가

주요 정당의 기초단체장 공천 과정을 평가한 내용을 보면 첫째, 경선을 통한 후보선출 비율이 30% 안팎의 미미한 수준이고 많은 지역에서 무경선 단수 공천 혹은 전략공천을 구사하였고, 둘째, 일부 지역에서는 100% 국민여론조사 방식으로 후보를 결정하기도 하였으며, 셋째, 모호한 공천심사기준과 기초단체장 심사기준의 비공개가 빈번하게 자행되었음을 밝히고 있다(사회통합위원회, 2010).

2) 공천과정에 대한 이의 제기

따라서 후보자들은 공천과정에 대한 이의제기를 하게 되었는데, 대체로 다음과 같이 정리될 수 있다. 첫째, 전략공천, 단수공천으로 이름만 살짝 바꿔놓고, 여전히 불투명한 심사과정과 절차를 답습하고 있었고, 중앙당은 ‘분권’이라는 명분으로 시/도당에 권한을 넘겼지만 공정한 공천과정을 강제할 방안이나 구체적인 감시 감독 시스템을 마련하지 않아 공천비리 등의 문제를 양산하였다. 둘째, ‘분권형 공천’이 지역구 국회의원이나 유력 정치인 등 공천과정을 좌지우지할 수 있는 지역명주들의 입김을 배제할 구체적 방안 없이 실시되어 곳곳에서 금품수수 의혹, 특혜시비 등의 문제가 그대로 노출되었다. 셋째, 공천과정이 특정인사에 의해 크게 영향을 받았다. 따라서 지역의 자율성을 강화한다는 분권형 공천의 의미를 충분히 살리되 공천과정이 특정인사에 의해 좌지우지 되는 것을 막기 위한 중앙당 차원의 공정경쟁 보장 방안이나 감시감독시스템 강화 등의 대책이 필요하다. 넷째, 공천의 절차와 과정이 공정하지 못했다. 따라서 공천의 절차와 과정에서 공정성, 투명성, 신뢰성이 대폭 강화되어야 한다는 주장을 하였다(사회통합위원회, 2010).

또한 경제정의실천시민연합도 2010년 6.2지방선거에 대해 다음과 같이 평가하고 있다.¹⁶⁾ 즉, 지역구 국회의원의 사천으로 변질된 정당공천이 자행되었고¹⁷⁾, 대부분 지역에서 민주적 경선이 실종되었으며¹⁸⁾, 시민배심원제 등 시민참여가 무력화되었다. 게다가 무원칙한 경선원

15) 2006지방선거시민연대, [5.31 지방선거 공천평가 보고서] (2006. 5. 14)

16) 경제정의실천시민연합, [한나라당, 민주당 6.2지방선거 공천 최종 평가](2010.5.7)

17) ① 기초자치단체장과 지방의원 공천은 지역 국회의원들의 사천으로 변질되었다. 지방선거 공천이 국회의원들의 영향력을 강화시켜 해당 ‘지역 국회의원에게 줄을 세우고 충성을 강요하는 장’으로 전락하였다.
② 경선방식이나 공천일정 결정 등에서 지역 국회의원들이 개입하게 함으로써 불공정 경선을 야기하였다.

칙과 공천기준이 후퇴되었고¹⁹⁾, 금권선거 등 부패타락 공천시비가 끊이지 않았고²⁰⁾, 공정한 공천과정의 실패에 따른 무더기 공천불복사태²¹⁾를 초래하게 되었다는 것이다.

이와 같이 시민단체에서 정당의 역할에 대한 비판은 대체적으로 후보자의 공천과정이 무원칙과 민주적 경선이 실종된 상태에서 부정과 비리가 만연할 수밖에 없는 상황을 지적하고 있는 것이다. 여기에서 정책선거가 될 수 없었음은 물론이고, 보다 이를 부각시켜 비판하지 못했던 것이 자치분권이 결핍된 지방선거로 이어지고 있는 것이 아닌가 여겨진다(최진혁, 2012).

- 18) ① 민주적 경선 절차에 따른 상향식 공천이 실종되었다. 충실한 후보 검증을 위한 경선과정이 생략되고, 공천방식과 확정자 자질에 대한 문제 제기가 끊이지 않는 것은 당 지도부의 리더십과 개혁의지가 부족하기 때문이다. ② 한나라당과 민주당은 경쟁자가 있거나 복수 후보가 있을 경우에는 경선을 원칙으로 하도록 하고 있지만 경선 자체를 최소화하거나 회피하였다. 이로 인해 '밀실·정실 공천'이라는 비판이 제기되고 결과에 불복하는 사태가 벌어졌다. ③ 특히 각 정당은 여론조사를 전략공천이나 경선의 주요 수단으로 이용하였는데 여론조사 경선은 정당 스스로의 자율적 판단과 결정이 아닌 외부의 단순여론에 의존한다는 점에서 문제가 아닐 수 없었다. ④ 중앙당이 지역당의 실정과 조건을 고려하지 않은 마구잡이 전략공천과 지역 공심위의 결정을 뒤집음으로써 중앙당과 지역당의 분쟁이 발생하였다. ⑤ 개혁공천의 일환으로 도입된 한나라당의 '국민공천배심원제'와 민주당의 '시민공천배심원제' 모두 역할미비로 제 기능을 다하지 못하고 생색내기 수준에 머물렀다. 또한 외부 민간 공심위원 활동도 별로 주목받지 못하였다.
- 19) ① 중앙당과 지역 국회의원의 개입으로 경선방식 원칙과 공천기준이 수시 변동되어 공정한 경선 관리가 실패하였다. ② 부정부패로 형이 확정된 경우 공천을 불허한다는 당헌·당규를 금고형이 확정된 경우로 완화시킨다거나 2008년 총선 공천 당시 비리 전력자를 일괄 배제하면서 공천개혁을 주창했으면서도 2010년 지방선거에서는 부정부패로 금고형이 확정된 후보라도 공천심사위원의 과반수가 찬성할 경우 구제할 수 있도록 하는 경우가 발생하기도 하였다.
- 20) ① 여론조사 경선방식을 악용하여 여론조작을 위한 '작전' 사례가 다수 발생하고 여론조사경선에 대한 문제 제기가 다수 발생하였다. ② 당원 위장전입 등에 대한 이의가 제기되었다. ③ 끊임없는 돈 공천 의혹이 제기되었다.
- 21) ① 정당들의 공천과정의 하자로 인해 공천탈락자들이 결과에 불복하여 법원에 소송을 내거나 탈당하여 무소속으로 출마 하는 등의 대량 불복사태를 초래하였다. ② 공천결과에 승복하지 못하는 것도 문제지만 근본적으로 각 정당이 기본 원칙에 따라 공천을 하지 않거나 경쟁자들이 승복하기 어려운 불투명하고 무원칙한 공천기준 적용이 반발을 초래하였다.

IV. 정책선거의 정립방안

지방선거는 지역의 일꾼, 즉, 자치단체장(교육감), 지방의회의원(교육의원)을 뽑는 일이다. 대의민주주의 하에서는 주민(유권자)들에게 이들의 선택을 도와주기 위해 정치권력을 장악하려 하는 정당을 필요로 하게 되는 것이고, 정당은 지역의 문제와 비전을 정책의 형태로 구체화시켜 주민(유권자)들의 지지를 얻어내야 하는 것이다. 특히 지방자치 하에서의 자치단체장과 지방의회의원은 지역주민들의 일상생활과 밀접한 생활관련 지역현안을 지방정책으로 전환시켜 주민의 삶의 질을 제고시켜나가는데 온 힘을 경주해야 하는 것이다. 이런 배경에서 주민자치를 강조하는 오늘날, 지방선거가 정책선거가 되기 위해서는 다음과 같은 점에 유의할 필요가 있을 것이다(최진혁, 2012).

1. 정당차원 : 지역인재의 적극적인 정치적 총원제도 확립

무엇보다도 자치분권에 맞는 정치적 총원제도를 개발해야 한다. 지역사회의 공적가치와 공동체 정신을 존중하는 지역인재가 지방정치에 장에 쉽게 나올 수 있는 제도적 장치를 마련해야 한다. 보다 검증된 자치단체장, 지방의회의원을 선출하는 것이 '성공한 지방자치'를 확립하는데 매우 중요한 기제가 되기 때문이다. 예를들면 지역사회의 교육기관을 통한 지역인재 추천, 사회직업적 배경, 지역의 유명인사, 대표적 인사, 지역 애향심을 기초로 그 지역의 착근성 정도를 가름하여 추천할 수 있는 제도적 장치를 정당과 연계하여 확립해야 한다.

이와 함께 정당의 민주화를 실현해야 한다. 지방선거에서 정당은 지역정치구조를 특정정당에 독점화시켜 토착비리와 지역주의를 재생산하고, 건전한 지방자치를 저해하는 주요 원인이 되고 있는 것으로 비판받고 있다. 따라서 지방선거에 정당을 배제시켜야 한다는 논리가 있음에도 불구하고 지방선거에 정당이 참여해야 한다면 바람직한 역할수행을 위하여 전제조건으로 정당민주화를 실현해 내는 일이 무엇보다 중요하다 할 것이다. 따라서 후보의 선출이 지방차원에서 자율적으로 결정될 수 있도록 하고 중앙당의 개입을 최소화하는 후보선출시스템을 작동하여야 한다. 이 과정에서 지역의 문제와 미래비전을 담은 정책을 개발하여 후보자들간의 토론회를 거쳐 가장 잘 이해하고 있고 선명한 정책대결이 가능한 후보자를 선출해 내도록 해야 한다. 지방정치의 총원 기회와 선택·운영의 효율성을 제고시키기 위한 방안으로서 정책문제를 크게 강화시켜야 하는 이유이다. 이 과정에서 주민들에게 인정받는 지역인재가 쉽게 정치의 장으로 나올 수 있는 상기의 적극적 총원제도를 모색해야 한다. 이런 면에서 정당이 공천취지에 맞는 후보자의 기준을 명확히 제시하여 비리를 차단하고 책임정치를 실현하는 순기능 역할 증대 방안을 제시

하면서 지방자치의 취지에 맞는 당헌·당규를 전제로 지방당의 자율적인 후보 선출이 되도록 해야 할 것이다.²²⁾ 이 과정에서 지역의 문제를 해결하고 미래의 비전을 담아낼 수 있는 정책토론회를 통한 정책공약을 만들어내는 시스템을 구축해야 할 것이다. 그리고 정당의 실정(정책 실패)에 대한 책임을 물을 수 있는 근거가 되도록 평가체계 역시 구축해야 할 것이다.

2. 후보자·유권자 차원 : 매니페스토의 실천 강화 / 후보자의 정책공약이행 평가

지역주민들이 필요로 하는 매니페스토 선거운동을 실천해 나가야 한다. 매니페스토 운동은 정당과 유권자간의 문서적 계약을 토대로 책임정치를 강화해 나가겠다는 취지로 시작된 것이다. 따라서 정당의 정책적 입장과 우선순위를 유권자에게 알려주고 유권자의 정책적 선택을 도와줄 수 있도록 정책내용을 개발해 나가도록 해야 할 것이며, 당선된 이후 정당이나 후보자가 매니페스토의 정책내용을 과연 얼마나 충실하게 이행하였는가에 대한 평가체계를 구축해야 할 것이다. 그럼으로써 주민에게 책임을 다하는 책임정치의 본을 보여야 할 것이다. 한편 언론은 정당이 매니페스토의 내용과 형성과정을 선거과정에서 자세히 보도하고, 그 문제점을 지적하는가 하면 후보자들이 내걸고 있는 정책문제 등도 같은 배경에서 진단하여 보도함으로써 매니페스토 운동의 촉매제 역할을 수행할 수 있을 것이다.

3. 시민단체차원 : 시민단체간의 협력과 지원

지역시민단체는 주민조직과 지원 네트워크 구축과 활동을 전개하면서 지역의 미래에 대한 비전과 정책, 사업들을 주민들이 적극적으로 개진하게 하고, 이의 수용과 정책화과정을 도와주어야 한다. 일반적으로 주민을 위한 자치행정이 되기 위해서는 자기 자치단체에서 행하는 사무에 대해 정보를 알아야 하며, 그리고 그들에 관계되는 정책결정에 의견을 개진할 수 있어야 하는 것인데, 이를 위해 시민단체가 주민의 의견을 결집시켜 정책결정에 도움을 줄 수 있도록 해주어야 한다. 이는 지방민주주의의 가장 중요한 원칙으로 행정행위의 투명성 원칙과 지방정치에의 주민참여의 원칙을 의미하는 것이다. 따라서 지역시민단체는 주민과 지방자치단체간의 관계를 중시하는 지방정부 중심체제를 강화하는 방향에서 정당의 정책형성에 도움을 주도록 해야

22) 유권자들의 보다 신중한 선택과 정당 사이의 공정한 경쟁을 유도할 필요에서 공천제도 보완 / 공천과정을 합리적이고 투명하게 하는 제도적 보완이 필요하다(사회통합위원회, 2010).

- 민주적 경선절차(경선 프라이머리, 여론조사, 선거관리위원회 대행 등)를 당헌·당규에 명시할 것
- 공천배심원제, 후보선정위원회의 시행대상 선정 기준요건에 대한 명확한 규정화 필요
- 지역구 국회의원의 과도한 개입을 제한하는 제도적 장치 마련

한다. 그러기 위해서는 지역시민단체가 자발적 주민참여를 도모하기 위한 정책을 제공해야 한다. 지역시민단체 내부 참여관련 조직의 확충, 시민교육관련기구 및 제도의 확충정비, 참여에 대한 구성원의 수용성 강화문제에 대한 고찰이 있어야 하는 이유는 여기에 있다(최진혁, 2005 : 136). 이를 기반으로 주민의 의사가 시민단체(NGO)를 경유하여 정당에 제시되어 정당(지역 구위원장)이 이들의 의사(요구)를 취합하여 각 해당 정당의 정책으로 선거에 임하게 하여 유권자로부터 통제받는 체제를 구축해야 한다(최진혁 외, 2005 : 136)(최진혁, 2004)(〈표 6〉 참조).

〈표6〉 지역의사전달망(정책형성/결정단계)

시민	↓ 개별 의견
시민단체	↓ 의견취합 / 토의준비(문제에 대한 합의) 정책의제화(형성)
후보자	↓ 지역현안과제 도움요청(정보교환) 정책화 논의
정당	↓ 정책결정/집행
	↓ 정책결정/집행에 대한 통제 및 평가

자료 : 최진혁 외, 2005, p.136.

4. 선거제도 보완 / 선거법개정

그동안 지방선거는 규제중심적 선거제도로 말미암아 선거과정에 대한 참여가 소극적이고, 입후보자에 대한 정보를 적극적으로 획득하는 것이 어려운 형편이었다. 짧은 시간에 수많은 후보자(1인 8표 / 30여명의 후보자)의 정보를 얻고 평가하여 선택해야 하는 상황에서는 지역의 정책문제를 판단할 수도 없고, 그에 따른 낮은 투표율, 투표 내용의 부실, 유권자의 심리적 부담 등의 문제로 선거에 적극적으로 할 수 없었다. 따라서 규제중심의 선거법개정을 통해 정책공약이 활성화되는 선거운동이 가능하도록 해주어야 할 것이다. 예를 들면 유권자가 후보와 정당이 준비한 정책내용을 면밀하게 충분히 검증할 수 있는 시간적 배려를 통해 선택할 수 있도록 해주어야 한다.

이와 함께 인터넷을 통한 후보자의 공약정보를 검색하고, 후보자의 정책내용이 유권자의 선호에 합치되어 후보를 선택하는데 도움이 되는 프로그램 개발로 정책선거를 유도해 내어야 할 것이다. 또한 지방선거를 지역의 문제를 논의하게 하여 지역의 정책문제를 판단할 수 있는 풀뿌리 자치가 뿌리를 내릴 수 있게 하는 선거로 유도해야 한다. 그런 면에서 정권심판은 대선과 총선을 통해 이루어지도록 하고, 지방선거는 지역문제로 정책화하여 지방화 시키는 것이 바람직할 것이다.

V. 결론

우리나라 정부수립 이후 지방선거를 11번째 시행하게 되는 6.13 지방선거(민선7기)를 앞두고, 그동안 학습경험을 통해 보다 지방민주주의의 완성을 높이는 지방선거가 되기 위한 논의를 정책선거에 두고 고찰하였다. 어느 때보다 자치분권을 강조하고 있고 어느 정도 지방자치의 학습을 통해 익힌 자율과 책임의식을 가지고 이제 보다 준비된 지방정치인들을 길러내고 봉사할 수 있게 하는 선거제도와 문화를 만들어가는 것이 중요할 것이다. 그동안 지방선거에서 나타난 주민들의 불신 내지 회의를 극복하고 주민들에게 실익이 돌아가는 참정제도가 되기 위해서는 선거가 최소한 대표선출의 기능을 포함해서 지방자치의 실험장으로서의 정치교육의 장으로 활용될 수 있게 하며, 주민간·세대간·단체간 갈등의 해소를 통한 화합과 통합의 장이 될 수 있게 하며, 지역인재 충원으로서의 대표육성의 기능을 수행해야 한다.

그러기 위해서는 정치적 결사체로서 정당들이 정책적 차이를 중심으로 건전하게 정책선거로의 경쟁이 이루어져 그들 후보자들이 주민에게 선택받을 수 있게 하여야 하고, 선거이후 정당과 그 정당이 선택한 후보자의 정책이행정도를 주민들의 준엄한 평가를 통해 심판하는 제도적 장치를 강화하여 책임정치를 뿌리내려야 한다. 이를 위해 적어도 어느 조건이 충족되어야 하는 요인이 있다고 보았다. 첫째, 지역인재가 지방자치의 장으로 쉽게 나아갈 수 있는 적극적 충원제도를 준비해야 하고, 둘째, 정당은 그 지역문제를 정확히 파악할 수 있는 전문성 있는 조직체계를 준비해야 하며, 아울러 정책선거를 담보해 낼 수 있는 선거법을 준비하고, 정책선거제도를 정착시키기 위한 노력을 경주해야 한다. 셋째, 후보자는 지역문제를 제대로 분석·평가하여 이를 정책화하고 선거운동에서 이를 밝힐 수 있는 선거운영능력을 높일 수 있는 전문성을 제고해야 하고, 넷째, 유권자는 정책선거에 대한 올바른 이해를 기초로 지역문제를 합당하게 정책화하여 준비한 정당과 후보자를 선택할 수 있는 역량있는 주민으로서의 지위를 부여해야 하며, 정책선거가 실현될 수 있는 시민사회의 여건을 조성해 줄 수 있는 시민단체의 지원과 협력을 모색해야 하는 것으로 보았다.

이를 통해 지역인재의 적극적인 정치적 충원제도 확립의 시급성과 지역의 문제를 해결하고 미래의 비전을 담아낼 수 있는 정책토론회를 통한 정책공약을 만들어내는 시스템을 구축해야 함을 확인하였다. 특히 지방선거에 정당을 배제시켜야 한다는 논리가 있음에도 불구하고 지방선거에 정당이 참여해야 한다면 바람직한 역할수행을 위하여 전제조건으로 정당민주화를 실현해 내는 일이 무엇보다 중요하다고 보았다. 또한 정당의 정책적 입장과 우선순위를 유권자에게 알려주고 유권자의 정책적 선택을 도와줄 수 있도록 정책내용을 개발해 나가도록 해야 할 것이며, 당선된 이후 정당이나 후보자가 매니페스토의 정책내용을 과연 얼마나 충실하

게 이행하였는가에 대한 평가체계를 구축해 가는 것이 필요하다. 그리고 시민단체가 주민의 의견을 결집시켜 정치권의 정책결정에 도움을 줄 수 있도록 해 주어야 할 것이며, 기타 자치분권시대에 맞는 선거법개정과 인터넷을 통한 후보자의 정책내용이 유권자가 판단하는데 도움이 되는 프로그램 개발로 정책선거를 유도해 주어야 하며, 중앙정치와 구별된 지방선거가 되기 위한 선거제도를 준비해 나가도록 해야 할 것이다.

【참고문헌】

- 가상준. (2009). 지방선거에서 정당공천제: 새로운 변화를 위한 올바른 선택. 『Oughtopia』, 24(1): 207-32.
- 강경태. (2009). 정당공천제 개선방안: 기초의회의원선거를 중심으로. 『한국정당학회보』, 8(10): 19-39.
- 강원택. (2004). 정치개혁의 과제와 전망: 정당, 선거, 정치자금. 『KISDI 보고서』, 04-40.
- 강원택. (2010). 폐쇄적 지역정당구조와 정치개혁: 지방정치를 중심으로. 『한국정치연구』, 19(1).
- 김광수. (1997). 『선거와 선거제도』. 박영사.
- 박재욱. (2007). 2006년 이후 지방자치제도 변화의 정치적 효과: 기존 논의의 평가와 쟁점. 『21세기정치학회보』, 17(3).
- 송광태·임승빈. (2010). 「2010년 6.2지방선거 분석과 정당공천제도에 대한 논의」. 사회통합위원회/한국지방자치학회. 지방선거제도 이대로 좋은가? 지방선거제도 개선 제1차 기획토론회.
- 신기현. (2010). 「지방선거와 정당의 역할」, 사회통합위원회/한국지방자치학회. 지방선거제도 이대로 좋은가? 지방선거제도 개선 제3차 기획토론회.
- 안순철. (2001). 한국 지방선거제도 개혁의 방향과 과제. 『정치정보연구』 4(2).
- 육동일. (2006). 지방선거 정당공천제의 한계와 과제: 지방의회의 활성화를 중심으로. 『한국지방자치학회보』, 18(1).
- 이동윤. (2010). 정책선거와 매니페스토 운동: 2010년 제5회 전국동시지방선거 평가. 『동서연구』 22(2): 101-137.
- 이상묵. (2007). 지방선거제도 변화의 정치적 효과 분석: 경기도를 중심으로. 『한국지방자치학회보』 19(1): 53-70.
- 이승중. (2005). 『지방자치론』. 박영사.
- 이중수. (2010). 「6.2지방선거 결과에 대한 평가와 향후의 과제분석」. 사회통합위원회/한국지방자치학회. 지방선거제도 이대로 좋은가? 지방선거제도 개선 제1차 기획토론회.
- 정영태. (1999). 지방자치와 정당정치에 미치는 영향. 조중빈 편. 『한국의 선거 III』. 서울: 푸른길. 73-75.
- 조재욱. (2009). 지방선거와 정당정치: 정당공천제를 중심으로. 『한국지방정치학회보』, 3(2): 43-62.
- 조진만. (2008). 한국매니페스토 정책선거의 과제와 제도적 개선방안. 『한국정당학회보』, 7(2): 111-134
- 주용학. (2007). 민선4기 지방선거 결과 분석 및 정책적 함의. 『한국지방자치학회보』, 19(1): 29-51.
- 최봉기·이동수. (2003). 제7차 지방의원선거분석과 지방선거제도의 개혁방안. 『한국지방자치학회보』, 15(2).
- 최진혁. (2004). 로컬거버넌스시대의 지방자치발전을 위한 지역 NGO의 역할과 과제. 『한국거버넌

- 스학회보》. 11(2): 177-205.
- _____. (2011). 프랑스 지방자치단체장의 충원형태 및 유형화 : 도시자치단체장을 중심으로. 『한국 지방자치학회보』, 24(2): 149-177.
- _____. (2012). 지방선거에 있어 정책선거의 방향. 『2012 행정학 하계공동학술대회 발표논문집』. 한국행정학회.
- 최진혁·김찬동. (2011). 분권형 국가운영체제를 위한 교육선거의 개선방안 : 교육자치의 적정단위와 행정역할을 중심으로. 『한국지방자치학회보』, 23(3): 69-100.
- 최진혁 외. (2005). 『자립적 지역발전모델』. 대영문화사.
- 최창호. (2008). 『지방자치학』. 삼영사.
- _____. (2015). 『한국 지방선거의 변화와 지속성』. 이현우/남봉우역음, 지방선거와 지방정부, 오름: 47-77.
- 황아란. (2010a). 지방선거와 정당공천: 비교론적 시각에서. 『지방행정연구』, 24(1): 37-65.
- _____. (2010b). 『지방선거의 정당공천제와 중앙정치의 영향 : 제도적 요인과 개선방안』. 제1차 토론회 6.2지방선거평가와 정당공천제의 실태와 개선방안. 사회통합위원회, 한국지방자치학회.
- _____. (2016). 역대 지방선거의 통시자료 분석을 통한 2014년 동시지방선거의 변화와 지속성. 『지방정부연구』, 20(1): 287-305
- 대통령자문 사회통합위원회. (2010). 『사회통합과 지방자치 활성화를 위한 지방선거제도 개선방안 도출』.
- _____. (2010). 『지역주의 해소를 위한 선거제도 등의 개선방안 연구』
- 경제정의실천시민연합. (2010). 『한나라당, 민주당 6.2지방선거 공천 최종 평가』
- 2006지방선거시민연대. (2006). 『5.31 지방선거 공천평가 보고서』
- 민주당 공천배심원제토론회자료집. (2010년 1월 13일).
- 내일신문, 2010년 2월 17일자
- 조선일보, 2010년 2월 3일자, 2018년 5월 2일, 5월 12일자
- 충북대학교 지방교육연구센터. (2009). 『교육의원 선거제도 규정을 위한 ‘지방교육자치에 관한 법률’ 개정방안』.
- 중앙선거관리위원회 선거통계 사이트(<http://info.nec.go.kr/>)
- <더불어민주당 홈페이지 내 당헌 제 11장 공직선거>
<http://theminjoo.kr/constitution.do#n>
- <자유한국당 홈페이지 내 당헌 제 6장 공직후보자의 추천자료>
<http://www.libertykoreaparty.kr/web/intro/web/readConstitutionView.do>

Robertson, David. (1976). *A Theory of Party Competition*, London : Wiley.
Courcelle-Labrousse Vincent, Vincent Isabelle. (1995). *Gagnez les élection*. Paris : First
vie pratique.

최진혁: 프랑스 파리 제1대학교(Université de Paris I : Panthéon-Sorbonne)에서 공법학박사학위(논문제목 : *Assemblées locales et autonomie locale en France et en Corée du Sud*)를 취득하였고, 현재 충남대학교 자치행정학과 교수로 재직 중이다. 학문적 관심분야는 지방자치행정제도(지방의회, 자치단체장), 지방자치법(지방분권, 교육자치, 재정자치), 유럽지방행/재정(비교행/재정; 정부회계제도) 등이며, 유럽연합의 행정과 정책연구(2011), 프랑스의 행정과 공공정책(2008), 지방의회의 이해(2008), 지방행정거버넌스(2009) 등의 저서와, “우리나라 지방정부 기관구성의 다양화 방안-시론적 접근(2016)”, “프랑스 지방자치단체 결산제도에 관한 연구(2016)”, “21세기 지방자치의 현대적 경향 : 영국과 프랑스의 지방자치의 진화(2015)”, “지방분권과 지역균형발전에 따른 세종특별자치시의 발전과제(2015)”, “프랑스 지방행정체제개편 : 자치단체 통합(2011)” 등의 논문을 발표하였다. 현재 한국지방자치학회 회장으로 활동하고 있다. E-mail : fpschoi@cnu.ac.kr