

## 진보개혁세력은 어떻게 2010 지방선거에 임할 것인가

조성대  
(코리아연구원 기획위원/ 한신대 교수)

- I. 연립정부 수립을 통해 진보개혁세력의 연대를 모색하자
- II. 반MB 진보개혁 유권자의 힘으로 기호, 후보, 정책을 통일하자
- III. 국민경선을 위한 전술 정당을 건설하자

### I. 연립정부 수립을 통해 진보개혁세력의 연대를 모색하자

“진보는 분열해서 망한다”는 얘기는 오늘날 우리의 현실이다. 이념과 정책, 노선의 차이 뿐만 아니라 감정적 앙금까지 곁들여져 한국사회의 진보개혁세력은 사분오열되어 있다. 진보개혁세력의 분열은 곧 냉전적 보수세력의 승리를 의미한다. 그리고 우리는 지난 2007년 대선에서 이를 뼈저리게 경험했다. 그리고 분열이 지속되는 한 다가오는 2010년 지방선거에서도 승리는 난망하다. 분열을 넘어서 연대에 이르는 길은 없을까? 그리고 지방선거 승리를 통해 진보적 지방정부를 건설할 수 있는 길은 없을까? 중요한 점은 정치연합의 방식이 ‘묻지마 연합’인가 혹은 ‘가치 연합’인가가 아니라 정치연합의 실질적 결과를 제도적으로 실현해야 한다는 것이다.

해답은 연립정부(coalition government, 이하 연정)의 수립과 운영이다. 연정은 현재 노선의 차이로 인해 분열되어 있는 진보개혁진영을 단일정부의 구성으로 연대하게 할 뿐만 아니라 연합을 유지할 수 있는 제도적 장치를 제공한다. 더군다나 진보개혁진영의 소수파들에게도 실질적인 정부운영의 경험을 통해 지지기반을 확대할 수 있는 기회를 부여할 것이다. 혹자는 연정의 구성이 내각제를 채택하고 있는 유럽정치의 전유물이라고 주장할지도 모른다. 그러나 대통령제 하에서도 연정의 수립이 불가능한 것은 아니다. 남미나 동유럽 대통령제 국가들의 경험은 연정이 거버넌스 모형으로 실현된 경험적 사례와 더불어 민주주의의 공고화와 좋은 거버넌스에 긍정적 효과를 가져왔음을 보여주고 있다. 그렇다면 한국의 진보개혁세력의 연정의 구성은 어떻게 가능할까? 다음의 두 가지 점은 세심한 주의를 요한다.

첫째, 연정에 합의하는 정치협약이 선거전에 이루어져야 한다는 점이다. 내각제의 경우 연정의 협상과 타협은 총선의 결과 각 정당이 차지한 의석비에 따른다. 즉 의석이 가장 많은 제1당이 다수연합(majority coalition)을 형성하기 위해 파트너가 되는 정당에게 내각(cabinet)의 지분을 양도하고 정책의 양보를 얻어냄으로써 연정을 구성한다. 그러나 한국의 경우 행정부와 입법부가 각기 선거를 통해 선출되는 권력분립 제도를 채택하고 있기에 의회의 다수당이 행정부를 구성하는 내각제와 같은 유형의 연정 수립 경로는 가능하지 않다. 한국의 대통령이나 지방자치단체장은 승자독식(winner-takes-all)의 선거제도에 의해 선출되고 의회와 독립적으로 내각을 구성할 수 있기에 연정을 구성해야하는 제도적 유인구조를 지니지 않는다. 소수당 정부(minority government)를 이끌고 나가면 그뿐인 것이다. 물론 대통령이나 지방자치단체장이 개인적 결단에 의해 연정을 구성할 순 있겠으나 - 참여정부에서 노무현 대통령이 대연정을 제안한 바 있다 - 이는 개인적 결단에 의한 것이지 내각제와 같은 제도적 장치에 의해 강제되는 것은 아니다. 따라서 진보개혁세력에 의한 연정구성이 가능하기 위해선 반드시 선거전에 정치세력 간의 정치협약을 체결하고 이를 강제적인 제도적 장치로 삼아야 한다.

둘째, 진보개혁의 각 정치세력은 정책과 노선에 있어 유연성을 보여야 한다. 위에서 언급했듯이 연정 구성의 핵심은 내각 지분과 정책의 양보에 있다. 즉 공동의 정부운영을 위해 제1당은 내각의 지분을 양보해야 하고, 연정의 파트너가 되는 정당은 자신의 정책을 양보해야 한다. 이 중 하나만 어긋나도 연정 수립은 불가능하다. 물론, 진보개혁세력의 연대는 일정한 정책연대를 바탕으로 해야 한다. 그런 의미에서 최근 “노동시장 유연화 정책 폐기, 사회복지 확대, 한-미 자유무역협정(FTA) 철회” 등에서 공동의 정치강령을 만들자는 진보신당의 “가치 및 정책연대” 제안은 나름의 의미가 있을 수 있다. 그러나 정책에서 과도한 경직성을 띠 경우 연정 구성에 결정적인 장애로 작용할 수 있음을 명심해야 한다. 즉 연정 구성을 위해 모든 정당은 정책적 유연성을 보여야 한다.

그렇다면, 구체적으로 진보개혁세력은 어떤 절차를 거쳐 지방선거를 통해 연정을 구성할 수 있을까? 이를 다음에서 검토해 보자.

## II. 반MB 진보개혁 유권자의 힘으로 기호, 후보, 정책을 통일하자

다가올 지방선거에서 진보개혁세력이 승리하기 위해선 한나라당과 1:1 구도를 만들어야 한다는 데는 이견이 없을 것이다. 이를 위해 현재 선거연합과 후보단일화에 대해 백가쟁명식의 다양한 논의들이 제기되고 있다. 물론 빨빨이 흩어진 진보개혁의 제 정당들이 하나의 정당으로 통합된다면 문제는 아주 쉽게 해결될 것이다. 그러나 진보개혁세력의 정당통합의 길은 아직 요원한 문제이고 따라서 다른 방식에 의한 연합운동이 필요하다. 해답은 다가올 지방선거에서 후

보, 정책 및 기호를 반MB 대중의 힘으로 통일하자는 것이다. 특히, 한나라당과 1:1 구도를 명확하게 만들어 승리하기 위해서는 진보개혁의 후보들이 같은 기호로 유권자들의 선택지에 제시되어야 한다. 단순한 후보단일화는 1인 8표를 행사해야 하는 유권자들에게 기호가 다른 후보를 선택해야 하는 어려움을 더해줄 수 있다. 다른 한편, 기호의 통합은 유권자들에게 단결된 모습을 보여줌으로써 시너지를 창출해낼 것이다. 그렇다면, 현 단계 기호통합과 연정 수립은 어떻게 가능할까?

첫째, 기호통합과 연정수립을 위한 진보개혁의 세 정당들 사이의 정치협약이 필요하다. 정치협약이 반드시 선거전에 체결되어야 할 이유는 이미 앞에서 언급한 바 있다. 정치협약은 이후에 설명될 후보와 정책에 대한 국민경선을 통해 기호를 통일할 것, 경선에 참여한 각 후보들의 지지율에 근거해 연정을 구성할 것, 정책경선을 통해 선택된 구체적인 정책을 연정의 실행 프로그램으로 받아들일 것, 합의제 민주주의를 바탕으로 지방정부를 운영할 것, 그리고 지방자치체의 임기동안 연정을 파기하지 않을 것 등에 대한 합의를 포함해야 한다. 혹자는 중앙정부와 달리 지방정부에서는 몇몇 정무직을 제외하고 따로 내각이 존재하지 않기에 연정 수립이 힘들다고 지적할지 모른다. 그러나 서울시정을 예를 들어 보자. 통합운동에 의해 선출된 서울시장은 “(가칭) 서울시 운영위원회”를 구성한다. 그리고 위원회를 국민경선 당시 각 정당 후보들의 지지율을 기준으로 각 정당에서 파견한 위원들로 구성한다. 그리고 시장을 중심으로 한 위원회에서 합의제 민주주의를 통해 서울시정을 운영하면 된다.

둘째, 100% 국민경선을 통해 반MB 진보개혁 유권자들로 하여금 후보와 정책을 결정하게 하자. 현재 다양하게 회자되고 있는 선거연합과 후보단일화 논의는 주로 정당 지도부들 간의 상층협상에 초점을 맞추고 있다. 그러나 정당지도부들에 의한 상층협상은 정파 간의 이해득실에 대한 계산속 때문에 쉽게 타협에 이르기 힘들다. 저마다 자기 정파에 유리한 연합의 조건들을 내세울 테고 이에 상대가 부응하지 않는 한 협상이 타결에 이르기란 불투명하다. 결국 협상은 “죄수의 딜레마 게임”을 반복하게 될 것이며, 협상이 설령 타결된다 할지라도 엘리트의 밀실 카르텔이란 역풍을 맞을지도 모른다. 아울러 대중적 파괴력을 지니기도 쉽지 않다. 오히려 후보와 정책은 유권자 대중 스스로에 의해 이루어질 때 파괴력은 배가 된다. 결국 해답은 100% 반MB 국민경선에 의한 후보와 정책의 통합이다.

예를 들어, “(가칭) 반MB 민생민주 국민연합(이하 국민연합)”을 진보개혁세력의 연대의 원칙 - 예를 들어, 최근 희망과 대안이 제시한 1) 민주주의 균형회복을 위한 포괄적 대단결, 2) 진보개혁 가치와 정책에 근거한 연대, 3) 시민이 참여하는 연합 등 -을 중심으로 건설했다고 가정해보자. 국민연합은 100% 국민경선을 통해 후보 및 정책 경선이라는 투 트랙(two track)을 통해 후보와 정책의 연대를 실현할 수 있다. 하나씩 살펴보자.

첫째, 후보 경선이다. 먼저, 모든 진보개혁 정당의 후보들은 득권을 버리고 그야말로 1/N로 참여하는 것이 필요하다. 각 정당의 후보와 활동가들은 자신의 출신 정당을 표방하고 공개적으로 지역의 지지자 및 유권자들을 조직하고 동원하려는 GOTV(get out to vote)운동을 전개하여 자신의 지지율을 높이려는 활동을 전개하는 것이 바람직하다. 그리고 조직되고 동원되는 지지자들을 중심으로 반MB 진보개혁전선을 대중적으로 확대해 대규모 ‘지상전’을 준비해야 한다. 다시 말해, 국민연합이라는 테두리 내에서 각 정당의 후보들은 자신의 정책을 중심으로 공개적으로 경쟁하고 유권자들을 조직하며, 종국적으로 치러지는 100% 국민경선을 통해 가장 많은 지지를 얻은 후보자가 같은 기호의 단일후보로 다가올 지방선거에 출마하는 것이다. 각 정당은 득표율에 따라 연정의 참여 지분을 약속받는 것은 물론이다.

둘째, 정책 경선이다. 후보 경선과 아울러 정책 경선도 치루는 것이 바람직하다. 현재 진보개혁의 제 정당들은 반MB 전선에는 공감하지만 구체적인 사회경제적 정책에는 상당한 이견을 표출하고 있다. 물론, 상충협상을 통해 이견이 좁혀질 수 없는 것은 전혀 아니나 상호 힘겨루기의 지렛대로 활용되고 있을 뿐이다. 오히려 정책의 선택을 정당 엘리트들에게 맡기는 것보다 반MB 진보개혁 유권자들에게 선택하도록 하는 것이 더 바람직할 수 있다. 민주적 정통성을 지니는 것도 물론이다. 즉 후보 경선과 별도로 투표소를 설치해 각 정당의 후보들이 내건 정책을 경선에 참여한 진보개혁 유권자들에게 선택하도록 해 이후 수립될 연정의 실행 프로그램으로 삼자는 것이다.

### III. 국민경선을 위한 전술 정당을 건설하자


물론 100% 국민경선을 통해 진보개혁진영의 기호, 후보, 그리고 정책을 통합하자는 아이디어에는 몇 가지 고려해야할 사항들이 있다.

먼저, 현재의 정치관계법상 후보경선은 정당의 틀 내에서 이루어져야 한다는 점이다. 즉 정당이 아닌 국민연합 등의 임의 결사체로는 후보경선을 치를 수 없다는 것이다. 따라서 선거법을 어기지 않고서 기호, 후보, 정책을 통합하기 위해서는 경선 지지율에 따라 연정의 지분이 결정되는 전술 정당의 건설이 필요하다. 위에서 언급한 반MB 민생민주 국민연합을 정당으로 등록하면 해결된다. 문제는 경선의 공정한 심판관으로 시민사회의 적극적 활동이 필요한데, 시민사회가 정당이라는 무거운 짐을 버거워할 수 있다는데 있다. 진보개혁진영의 승리를 위해 진보적 시민사회의 각오가 필요하다. 아울러 한시적인 성격의 정당이 가져오는 신뢰도의 문제도 제기될 수 있다. 따라서 기호, 후보, 그리고 정책의 통합으로 가져올 지방선거의 승리를 통해 구성될 연정이 얼마나 잘 운영되는가에 따라 한시적 정당이 장기적인 정당통합운동의 밑거름으로 작용할 수 있다는 점을 진보개혁 유권자들에게 설득해야 한다. 그리고 진보개혁진영은 이를 학

습과 경험으로 축적해야 한다.

둘째, 최소한 수도권 광역자치단체장 선거에서 반드시 통합을 이루어 내야 한다는 점이다. 무엇보다도 지방선거의 수도권 승리는 이후 MB 집권 후반기의 독주를 막아낼 수 있는가의 가능성이 역할을 한다. 아울러 지역주의를 해소하기 위해서도 수도권으로부터 시작해 전국으로 퍼져 나가는 통합의 바람을 일으키는 것이 중요하다. 따라서 서울시장과 경기도지사 선거는 반드시 통합후보를 만들어야 하고, 이곳에서 진보개혁진영의 연정을 수립하는 것이 중요하다.

셋째, 100% 국민경선제도를 어느 수준의 선거까지 후보와 정책의 통합 기준으로 사용할 수 있는가의 문제가 제기될 수 있다. 물론, 이 글은 기초자치단체의 경우 지역의 사정에서 따라 연합의 틀은 다양하게 만들어질 수 있음을 부정하지 않는다. 예를 들어, 최근 희망과 대안에서 제기된 “시민배심원 공천제”의 경우도 적용할 수 있을 것이다. 그러나 유권자의 수가 상대적으로 많은 광역자치단체장 선거의 경우 소수의 시민배심원으로 후보를 통합하기엔 무리이다. 따라서 최소한 광역자치단체장 선거에는 100% 국민경선제도가 바람직할 수 있을 것이다.

(2010/02/01) 

※코리아연구원은 회원님들의 정성어린 후원회비 및 기부금으로 정치·외교, 경제·통상, 사회통합 부문에서 정책대안 및 국가전략을 제시합니다. 홈페이지([www.knsi.org](http://www.knsi.org))와 전화(02-733-3348)로 후원 및 회원등록이 가능하며, 후원회비 및 기부금은 공익성기부금으로 인정되어 연말정산 때 세제혜택을 받을 수 있습니다.