

[ **KNSi** 현안진단 30호 ]

## 5.31 지방선거와 시민단체의 과제

손혁재(경기대 정치교육원장)

- I. 들어가며
- II. 지방자치 10년의 평가
- III. 5.31선거와 시민단체의 역할
- IV. 맺음말

### I. 들어가며

2006년 5월 31일에 치러질 제4대 동시지방선거에서 시민단체들은 어떤 역할을 맡아야 할까. 시민단체는 오늘날 중요한 정치 주체의 하나이다. 시민단체는 국가에 대해서는 국민의 권리를, 정치권에 대해서는 국민주권자로서의 주권과 참정권을, 재벌과 언론 등 사회의 기득권집단에 대해서는 형평성을 요구하는 균형주의 역할을 담당하고 있다. 가장 중요한 국민 정치참여의 통로인 선거에서도 시민단체의 역할은 중요하다.

지방자치는 중앙집권적 권력구조와 제도, 시민의식을 분권화의 방향으로 바꾸어나간다. 이를 통해 시민의 삶의 질 문제를 정치·행정과정에 끌어들여야 한다. 다시 말하면 5.31 지방선거가 제대로 치러져야 요구형·수익자·정부의존형 민주주의를 참여민주주의로 발전시킬 수 있다. 5.31 지방선거는 이와 동시에 지방화 추세에 역행하려는 움직임에 쐐기를 박는 계기이어야 한다. 본격적인 지방화 시대의 시금석이 될 5.31 지방선거를 앞두고 시민단체들이 직, 간접적으로 활동하는 것은 이 때문이다.

5.31 지방선거는 이전의 선거와 다소 달라졌다. 우선 기초의원선거에 정당공천제와 비례대표제(10%)가 도입되었다. 단순종다수의 소선거구제가 2-4인의 중선거구제로 바뀌었다. 그리고 각 정당들이 앞 다투어 공천권을 중앙당에서 행사하지 않고 시도당으로 넘겨주었다. 이 과정에서 적지 않은 문제점이 드러났다. 현역의원이나 공천심사자들에 대한 줄서기나 공천현금 등 부정적인 측면이 크게 부각되었다. 시민단체들이 메니페스토 운동을 전개

하고 있지만 헛공약, 거짓공약을 내세우는 후보들이 여전히 나타나고 있다.

지금까지 치른 세 차례의 지방선거를 보면 몇 가지 특징이 두드러진다. 첫째, 투표율이 점점 낮아지고 있으며, 도시가 농촌보다 상대적으로 투표율이 더 낮은 도저촌고(都低村高) 현상이 나타났다. 둘째, 지역주의 투표행태로 특정 지역에서 특정 정당이 압도적으로 승리를 거두는 독점적 정당지배 현상이 나타났다. 셋째, 중앙정치의 영향이 너무 크고, 정부에 대한 중간평가적인 성격을 띠어 왔다. 넷째, 선거과정이 단체장(특히 광역단체장) 중심으로 진행되었다. 5.31 지방선거에서도 위와 같은 양상이 그대로 되풀이 될 것으로 보인다. 낮은 투표율이 예상되지만 2007년에 치러질 대통령 선거의 전초전으로 인식한 정파들의 총력전으로 혼탁양상이 나타날 것으로 우려된다. 이런 상황에서 시민단체들은 풀뿌리 민주주의를 살리기 위해 지방선거과정에 다양한 방식으로 개입하고 있다.

## II. 지방자치 10년의 평가

지방자치는 “일정한 지역과 그 지역에 살고 있는 주민을 기초로 주민이 선출한 지방자치단체가 중앙정부로부터 상대적으로 독립하여 주민이 부담하는 조세를 사용해서 주민의 일상생활과 밀착된 그 지역의 사무를 단체 자신의 권위와 책임 아래 단체구성원인 주민의 의사에 따라서 결정 집행하는 것”이다. 지방자치는 지역 살림을 잘 꾸려 나가기 위해 주민들이 직접 또는 자신들의 대표를 내세워 참여하는 터전이다. 따라서 지방자치단체는 지역 실정에 맞는 공공 서비스를 주민들에게 공급해야 한다. 지방자치는 지방 정치와 행정의 민주화를 통해 지역 주민의 공공복지를 실현하는 데 가치가 있다.

지방자치가 부활된 이래 역설적이게도 우리 사회는 수도권으로 중앙집중화가 더욱 심화되었다. 지방분권의 기본정신은 지방자치단체와 시민단체, 그리고 지역주민의 협치(또는 공치, governance)를 통해 국가발전을 꾀하자는 것이다. 지방정부의 자율권을 확대하고 책임 행정을 강화함으로써 일방적으로 통치(government)하던 중앙집권적 국가 중심의 구조를 지역중심으로 바꾸는 것이 바로 지방자치의 기대효과 가운데 하나이다.

1960년대부터 추진된 중앙정부 주도의 산업화 정책은 고도경제성장을 가능하게 했다. 그러나 수도권 과밀, 지방 침체 등의 부작용이 나타났다. 수도권과 지방간 격차가 벌어지는 현상의 근본원인은 한국의 정치·경제·사회구조가 중앙집권적 체제로 구조화되어 있기 때문이다. 중앙정부권력이 모여 있는 수도 서울로 사람과 정치·경제·사회·문화 자원이 집중되었기 때문에 수도권 과밀현상이 나타나는 것이다. 지방자치체의 실시에도 불구하고 권력의 중앙집중과 인적·물적 수도권 집중현상은 지속되고 있다. 이는 지방자치가 아직 외형적으로

실시되고 있을 뿐 내실 있게 작동하지 못하고 있고, 또한 지방자치가 지역균형발전을 자동적으로 보장하지 않기 때문이다.

지역간 기회의 불균형을 완화하고 국토의 균형발전을 기하기 위해서는 우선 지방 자치단체장과 지방의회의원을 주민이 선출하는 데 그치는 외형적인 지방자치체에서 벗어나 실질적이고 적극적인 지방자치체가 이루어지도록 분권화되어야 한다. 중앙정부가 가진 권한과 기능의 상당부분을 지방자치단체로 이양함으로써, 지방자치단체가 상황에 따라 중앙정부와 긴밀히 협력하면서도 지역실정에 맞는 독자적인 계획권과 결정권을 확보하여 지역발전을 이끌어갈 수 있는 체제를 갖추도록 해야 한다.

참여정부는 지방분권을 추진하면서 3대 추진원칙과 4대 추진전략을 제시했다. 3대 추진원칙은 선분권 후보완 원칙, 보충성의 원칙, 포괄성의 원칙이다. 선분권 후보완 원칙은 국가와 지방정부, 시민사회의 연대를 바탕으로 한다. 보충성의 원칙은 지방자치단체의 행정업무를 주민에 가까운 지방자치단체에 배분하겠다는 것이다. 포괄성의 원칙은 행정사무를 이양하면서 중·대단위 사무를 중심으로 포괄적으로 이양하겠다는 것이다.

4대 추진전략은 선도과제 추진, 정부혁신과 연계추진, 중앙부처의 자발적 참여 유도, 국민적 공감대 확산이다. 선도과제는 중앙권한의 지방이양, 획기적인 재정분권 추진을 말한다. 이 때 중앙의 행정·재정세계 개혁과 연계해서 지방정부를 혁신하는데, 혁신과 기능이양을 잘 하는 부처에는 인센티브를 주겠다는 것이다. 그리고 이 같은 지방분권의 추진을 정치권 단독으로 하는 것이 아니라 시민사회와 학계, 그리고 언론의 여론을 수렴하겠다는 것이다.

### Ⅲ. 5.31선거와 시민단체의 역할

시민운동은 민주화운동의 연장이며, 참여민주주의 운동이고 ‘생활의 정치’로서 불특정 다수의 권익을 대변해야 하고 세상을 바꾸려는 운동이다. 이처럼 시민운동은 세상을 바꾸는 일이므로 기성의 제도나 정치가 잘못되어 있고 무능한 상황에서 시민들이 직접 나서서 세상을 올바르게 바꾸고자 노력하는 일은 당연한 방향일 수도 있다.

사실 지금도 시민운동은 ‘장외의 정치’를 하고 있으며 ‘준정당적 기능’을 대행하고 있다. 장외의 정치는 선거를 통해서, 평소에는 일상적이고 합법적인 감시·비판·성토·제언·여론조성·압력행사를 통해서 이루어지고 있었다. 그런데 장외의 정치를 통해 잘 안될 경우에 시민단체가 직접 제도정치로 나서는 일, 정치세력화를 도모하는 일은 자연스런 귀결이라는

인식을 일부 시민단체들은 갖고 있다.

## 1) 시민단체의 소극적 역할

### (1) 유권자 교실 개설

민주시민이 없는 곳에 민주주의는 없다. 지연·혈연·학연에 역매이거나 돈이나 흑색선전 등 비합리적 조건에 흔들리는 3류 유권자의 3류 투표 행태가 3류 정치를 불러온다. 따라서 체계적인 계몽과 학습을 통해 유권자들의 정치와 선거에 대한 이해를 높이고 참여의 토대를 넓혀 나가야 한다. 시민단체들은 선거를 시민교육의 기회로 삼는다. 선거 때가 되면 선거관리위원회에 유권자교육을 위한 예산이 배정되므로 선관위와 공동사업을 벌일 수도 있을 것이다.

유권자 교실의 내용은 유권자의 이해도를 높이고 참여의사가 자발적으로 나타날 수 있도록 유권자의 권리와 의무, 선거법 등을 중심이 된다. 유권자교실은 선거와 관련된 자원봉사자를 길러내는 기능을 갖기도 한다. 유권자 교실은 선거가 끝난 뒤 정치인·지방정치인들의 의정활동을 평가하고 견제하는 의정감사·지방의정감시 활동으로 이어지면 지방자치가 더욱 발전할 수 있을 것이다.

### (2) 토론회 개최

시민단체들이 선거 때 벌이는 활동 가운데 가장 활발한 것이 각 지역의 현안문제를 분석하고 이를 정책적 대안으로 제시할 수 있도록 하기 위한 공청회·토론회 개최이다. 후보자 초청 토론회는 청중을 가장 많이 모을 수 있고 후보자의 정견을 비교적 정확하게 밝힐 수 있는 좋은 방법이다. 선거관리위원회에서도 적극 권장하고 있다. 유력한 후보들은 불참하는 경우가 많지만 후보자를 모두 초청해야 후보자들을 효율적으로 비교 평가할 수 있다.

### (3) 공약과 정책 요구

각 정당이나 후보들에게 정책과 공약들을 제안하기도 한다. 지역의 경우 그 지역의 시민단체들의 합의를 모아내기도 한다. 또 각 정당이나 후보의 정책이나 공약에 대한 평가도 정책 방향의 올바름이나 실현 가능성 여부, 우선순위 등의 관점에서 활발하게 이루어지고

있다. 특히 올해는 메니페스토 운동을 벌이는 시민단체들이 많아 선거를 정책경쟁으로 만들어갈 수 있는 좋은 기회이다.

## 2) 시민단체의 적극적 역할

정치적 주체의 관점을 견지하면서 시민단체들이 선택할 수 있는 적극적 역할은 크게 다섯 가지 유형으로 나뉜다.

선택 유형	특 징	운동방식
제1의 선택	공정한 감시자 입장으로서의 선택	공명선거감시운동
제2의 선택	감시를 넘어선 적극적 비판의 선택	낙천·낙선운동
제3의 선택	후보에 대한 선호의 표현	지지·당선운동
제4의 선택	정치적 주체로서 직접 참여	후보추천운동
제5의 선택	정당화 또는 정치세력과의 제휴	시민정당운동

### (1) 공명선거감시운동

시민단체들이 선거 국면에서 전개한 운동 가운데 가장 먼저 나타난 것은 공명선거감시운동이다. 1991년 지방선거 때 처음으로 시민사회단체들이 공명선거추진협의회를 결성해 공명선거감시운동을 벌였다. 그 뒤 선거 때마다 공선협은 활발한 활동을 전개했다. 바른 선거를 위한 시민모임 등 다른 단체들도 공명선거감시운동을 벌여왔다. 2004년 총선에서 나타난 유권자의 올바른 선택과 판단을 위한 정보제공운동 등도 공명선거감시운동의 범주에 들어간다. 5.31총선에서 공명선거감시운동은 메니페스토 운동과 결합된 형태로 벌어지고 있다.

### (2) 낙천·낙선운동

16대 총선과 17대 총선과정에서 시민단체들이 가장 활발히 벌였던 운동은 낙천·낙선운동이었다. 2000년 4.13총선에서 등장한 낙천·낙선운동은 지역주의의 벽을 뚫지 못함으로써 절반

의 승리에 그치고 말았지만 정치의 구경꾼으로 밀려나있던 시민이 정치에 적극적으로 참여할 수 있는 길을 열었다. 그 뒤 선거 때마다 낙천·낙선운동은 화두가 되었다. 그러나 지방선거 수준에서는 낙천·낙선운동이 전개될 가능성이 거의 없다. 지역별로, 또는 부문별로 소규모의 낙선운동이 벌어질 가능성이 있을 뿐이다.

### ① 2000년 16대 총선의 낙천·낙선운동

2000년 4.13 총선에서 2000년 총선시민연대가 선정한 낙선운동 대상자 86명 가운데 59명이 낙선했다(낙선율 68.6%). 부패를 척결하고 무능 정치인을 퇴출시키자는 국민적 공감대를 끌어낼 수 있었기에 낙선운동의 성과가 컸다. 낙천·낙선운동에는 1000여 개의 시민단체가 참여했다.

절대로 국민의 대표가 되어서는 안 된다고 시민단체들이 낙선대상에 포함시킨 불량 정치인들의 우선순위는 부정부패와 각종 비리에 관련된 정치인들이다. 군사 쿠데타 등 헌정질서를 파괴했거나 반인권적 사건에 직접 관여했던 정치인, 선거법을 어긴 정치인, 지역감정을 선동했던 정치인, 의정활동이 부실했던 정치인, 교육·여성·환경·인권 문제 등에 대한 개혁성이 없거나 악법을 만드는 데 앞장섰던 정치인들도 낙선대상이 되었다.

낙천·낙선운동에 대한 정치권의 반발은 거셌다. 국민의 대표인 국회의원을 무슨 자격으로 시민단체가 낙천·낙선 대상으로 선정했느냐고 따졌다. 또 낙선운동이 단체의 선거운동을 금지한 선거법 87조를 어기는 불법이라고 비판했다. 총선시민연대에 대한 지지 여론이 높게 나타나자 정치권은 낙선운동을 인정할 수밖에 없었다. 낙천·낙선운동에 대한 국민의 지지는 매우 높았다. 그 까닭은 국민이 낡은 정치를 더 이상 참을 수 없었기 때문이다. 낡고 썩은 정치에 대해 더 이상 참지 못한 국민의 행동이 낙선운동으로 나타난 것이다.

### ② 2004년 17대 총선의 낙천·낙선운동

2004년 4.15 총선에서도 낙천·낙선운동을 벌였다. 그러나 노무현 대통령에 대한 국회의 탄핵소추안 통과에 분노한 많은 국민이 탄핵반대를 기준으로 투표를 하는 바람에 낙선운동이 효과적으로 전개되지는 못했다. 부정부패, 선거법위반, 민주헌정질서 파괴, 반유권자적 행위자, 탄핵소추안 찬성 등을 기준으로 총선연대가 선정한 낙선대상자 206명 중 총 129명(63%)이 낙선되었다.

17대 총선에서는 총선 사상 최초로 ‘1인 2표 방식’의 정당투표가 이뤄졌다. 인물분위의 투표뿐만 아니라 정당투표가 본격화된다는 의미에서 각 정당에 대한 평가, 정책공약에

대한 깊이 있는 평가가 필요하다. 이에 따라 총선연대는 각 정당에 대한 정책평가를 했다.

17대 총선에서 낙천·낙선운동은 16대 총선과는 달리 전국단위 단일 연대기구를 통해서가 아니라 지역·부문별로 개별적인 낙선운동을 벌이는 형태로 진행되었다. 2004 총선연대와 네트워크를 이루면서 모두 4백여 개 환경·여성·지역 총선연대 및 개별단체가 활동했다. "낙선대상자를 남발해 혼란스럽다"는 지적도 있었지만 결과적으로 지역과 부문별로 유권자 운동의 지평을 넓혔다고 볼 수 있다. 또 유권자들에게 풍부한 정보를 제공한 셈이다.

### (3) 지지·당선운동

2004년 총선에서는 ‘물같이 운동’으로 불리는 지지·당선운동이 나타났다. ‘2004 총선물같이 국민연대’(이하 물같이연대)는 낙천·낙선운동이 일정한 한계를 안고 있으며, 또 의회 개혁에 대한 높은 요구를 들어 지지·당선운동을 벌였다. 물같이 연대는 모두 54 명을 지지 후보로 선정했고 이 가운데 23 명이 당선돼 42.6%의 당선율을 기록했다.

물같이 연대는 낙천·낙선운동이 첫째 정치와 선거에 대한 부정적이고 비판적인 인식을 확대시키게 되며, 둘째 대안부재론 때문에 인해 유권자들에게 명확한 메시지 제공에 실패했고, 셋째 낙선대상자를 대신한 당선자들의 문제점이 낙선운동의 한계로 인식되는 측면이 있고, 넷째 네거티브 선택(negative selection)만으로는 의회개혁이 불가능하다는 한계가 있기 때문에 지지·당선운동이 불가피하다고 주장했다. 또 낙천·낙선운동이 합법적인 운동임에도 불법이라는 인식이 강한데다, 2000년 총선만큼 전폭적인 관심을 끌기 어렵다는 현실적 어려움 때문에 지지·당선운동이 필요하다고 주장했다.

낙천·낙선운동을 넘어선 지지·당선운동의 의미와 효과를 물같이연대는 다음과 같이 제시했다. 첫째, 유권자들에게 선택 가능한 대안과 전망을 제시할 수 있다. 둘째, 유권자와 후보자들에게 긍정적인 자치를 요구하고 확산할 수 있다는 것이다. 셋째, 좋은 후보와 좋은 정책의 상호 긍정적 연결이 가능하다. 넷째, 전반적으로 정치개혁과 정치발전의 가능성을 부각시킬 수 있는 장점이 있다. 다섯째, 의회개혁을 추진할 수 있는 효과적인 방법이라는 것이다. 그러나 지지·당선운동은 시민운동의 정치적 중립성 논란을 불러일으켰다.

여성단체들은 총선여성연대를 결성해 지지·당선운동을 벌였는데, 후보추천운동과 연계되어 있었다. 노동단체들도 민주노동당(민주노총)이나 한국사회민주당(한국노총)의 지지·당선운동을 벌였는데, 이것은 진보정당운동과 연계되어 있었다.

통일시대새정치실현을위한총선연대가 선정한 지지후보 58 명 가운데 28 명이 당선돼

48.3%의 당선율을 보였다. 사회단체연대기구로 구성된 "2004 서민의 힘"은 36 명의 후보를 지지했는데 12 명이 당선됐다(당선율 33.3%). 물갈리아줌마연대가 선정한 지지후보 62 명 가운데 16 명(25.8%)이 당선됐다.

이번 5.31 지방선거에서도 지지·당선운동을 벌이는 시민단체들이 있는데, 기초의회선거의 정당공천제 때문에 탄력을 받지 못하고 있다.

#### (4) 후보 추천 운동

17대 총선에서 나타난 시민운동의 또 하나의 흐름은 후보 추천운동이다. 대개 지금까지는 시민운동가의 명망을 노려서 시민운동가를 스카웃하는 형식이었다. 이렇게 개인적으로 진출하면 정치진입에 성공해도 기성정치에 희석돼 개혁적 역할을 하지 못하게 된다. 만약에 실패한다면 시민운동의 역량을 희석시켰다는 비판을 받아야 하고, 또 그에 따른 책임 문제도 불거질 수 있다. 이에 따라 좋은 후보를 발굴해 각 정당에 추천하자는 운동이 벌어졌던 것이다.

여성단체들은 지지·당선운동과 더불어 후보 추천운동을 벌였다. ‘맑은정치여성네트워크’를 구성한 여성계는 101 명의 여성후보(현역 의원 제외)를 선정해서 각 정당에게 공천을 요구했다. 이 가운데 46 명이 공천을 받았고, 39.1%인 18 명이 당선되었다. 초록국회만들기네트워크는 지지당선후보 12 명 가운데 2 명이 당선돼 16.7%에 머물렀다.

### IV. 맺음말

지난 10 년간의 민선지방자치의 자치단체장, 지방의회의 권한은 강화되었으나 주민들의 권한과 책임을 강조하는 주민을 중심으로 하는 지방자치 정착은 없었다. 지방의 기득권 세력 중심으로의 ‘나눠먹기식 지방자치’ 였다는 평가에 타당한 측면이 있다. 지방자치는 지역에서 기득권을 갖고 있던 지역유지들에게 지방정치의 자리를 분배함으로써 그들을 명실상부한 지역의 명사와 실력자로 바꾸어 놓았다. 지방선거가 지역주민이 아니라 “풀뿌리 보수주의자들의 잔치” 가 되어버렸다.

현 단계의 지방자치가 적지 않은 문제점을 드러냈지만 지방자치가 뿌리를 내릴 수 있는 가능성을 보여주었다. 지방자치가 오랜만에 부활된 데다 지방자치단체의 장이나 지방의원들에게 권한이 별로 주어지지 않았던 점을 생각하면 더욱 그렇다. 사실 지방자치단체가



중앙정부의 부당한 간섭을 받지 않고 독자적으로 할 수 있는 일은 거의 없었다. 지방분권이 이뤄지면 지방자치는 더욱 발달할 것이다. 지방자치가 제대로 실시되고 이를 바탕으로 주민들의 삶의 질이 향상되기 위해서는 지방자치단체의 권한과 기능이 보장되어야 한다. 따라서 지방자치단체에게 상당한 권한과 재정을 넘겨주어야 한다.

제임스 브라이스(J. Bryce)는 지방자치를 장미꽃에 비유했다. 아름다운 장미꽃도 물을 주지 않으면 말라 죽어버리듯 지방자치도 관심을 갖고 돌보지 않으면 제 구실을 못할 것이다. 우리 지방자치는 물을 주지 않아 시들어 가는 장미꽃처럼 무관심 속에 뒷걸음치고 있다. 우리 지방자치의 문제점을 잘 보여준 것이 2002년 6월 13일에 치러졌던 지방선거였다.

6.13 지방선거 투표율은 중앙선거관리위원회가 만들어진 1961년 이후 치러진 선거 가운데 가장 낮은 48.9%였다. 투표율이 낮았던 원인은 무엇일까. 지방자치가 별로 매력이 없기 때문이다. 지방자치를 실시하고 난 뒤 이전보다 살기 좋아졌다고 느끼는 주민들이 별로 없다. 또 지방자치의 밝은 면보다 어두운 면이 더 크게 부각되었는데, 특히 자질이 떨어지는 지방정치인들의 부정과 비리가 주민들을 실망시켰다.

이런 상황에서 지방선거가 바른 지방정치인들을 충원하는 기능을 제대로 하기 위해서는 유권자인 주민들의 참여가 필수적이다. 시민단체들은 선거를 깨끗한 정책선거로 만들고 주민들의 적극적인 참여를 이끌어내기 위해 다양한 형태로 선거에 개입하고 있다.

2006/05/10

새로운 코리아구상을 위한 연구원

