

기초지방선거부패와 부패방지방안*

Anti-Corruption Measures and Local Government Elections Corruption

안 광 현(An, Kwang Hyun)**

ABSTRACT

The corruption in local election in the nation has already reached a serious level. According to the statistics, the percentage of local government leaders prosecuted since the nationwide local election of 1995 was 9.3% in the first group, 24.2% in the second group, 31.5% in the third group, and 43.9% in the fourth group, which clearly shows a rising trend. Four out of ten local government leaders have been prosecuted for the suspicion of the violation of the election act and political fund act, bribery, and embezzlement. Local public servants accounted for 57.2% of corrupted public servants disclosed between 2010 and 2012.

In a corruption awareness survey conducted in 2013, 54.3% of the respondents said that public servants were corrupt, and 18.9% of public servants said that the public servants community did not maintain integrity. Following those survey results, the fundamental causes of such corruptions and their diagnosis emerged as important topics in national and local growth. The present study attempted to diagnose the current state and causes of corruption in local elections, the most important corruption factor of local government leaders and municipal councilors, and propose a way to secure transparency.

Key words: ensure transparency, local government elections, electoral corruption, local government leaders, corruption perceptions index

I. 문제제기

대한민국 건국 후 1949년에 지방자치제가 제정되었으나, 6·25전쟁으로 미루어진 후 이승만 정부인 1952년 4월에 최초의 지방의회가 구성되었다. 그 후 1960년 지방자치법을 개정하여 지방자치제의 전면적 실시를 시도했으나, 1961년 5·16으로 군사정권에 의해 지방의회가 해산되고, 지방자치법의 효력이 정지당하였다. 이후 6.10민주항쟁과 더불어 시작된 민주화의 힘으로 30년만인 1991년에 기초와 광역지방의회를 시작으로 부활하였다. 1995년에 전국동시지방선거가 실시되었고 2014년 6월 4일 제6회 선거를 치렀다.

지방자치는 분권과 참여가 핵심인데 특별히 선거를 통한 참여는 민주주의의 핵심가치인 주민자치(self-rule)의 원리를 구현하는 행위를 나타내는 개념이며, 참여에 의한

* 본 논문은 2014년 5월 한국부패학회 춘계학술대회에서 발표한 내용을 수정·보완하였다.

** 영동대학교 교양융합학부 교수

시민자치의 구현은 지방자치의 존립기반이자 운영원칙이라고 할 수 있다(안광현, 2013:216). 그런데 한국의 현행 기초지방선거제도와 선거부패실태를 보면 위태로운 상황이다. 비민주적이고 난장판 같은 정당공천제, 자질과 능력은 불구하고 누가 출마했는지도 확인하기 어려운 아수라장 선거운동, 중앙정치에의 예측, 지역주의 투표행태, 일당 독점지배구조, 50%를 겨우 넘기는 투표율, 매년 실시되는 재·보궐선거 등 일일이 거론하기도 어렵다. 이러한 특성은 정치 혐오와 정치적 냉소주의의 팽배로 인한 주민들의 극도의 무관심속에서 중앙의 거대 권력들의 정략적 도모와 지방토호세력들의 적극적인 세 불리기의 야욕 등이 동시에 작용한 결과라고 할 수 있다. 그러므로 지방선거제도뿐만 아니라 정당, 그리고 나아가 정치관행 전체에 대해 점검하고 그 폐해를 확인해 대안을 찾아야 한다. 왜냐하면 지방선거부패가 만연하였고, 지방자치의 기본이념을 실현해야 하기 때문이다. 또한 영·호남지역의 갈등에 고민하고 봉괴되고 있는 사회안전망에 관심을 기울여야 한다. 한국사회의 갈등은 빈부와 세대를 넘어 성별로까지 확대되고 있기 때문이다.

20년을 맞은 민선 지방자치제가 직면한 가장 큰 문제는 후보들이 선거법을 위반했거나 지역 토착세력과 유착한 비리가 줄지 않는 것이다. 단체장 6명 중 한 명이 임기를 채우지 못하고 중도 하차한 기형적인 구조다. 기초단체장들의 부패빈도는 국회의원보다도 높았고, 2003년 이후 기초단체장 재·보궐선거가 99회로 국회의원 재·보선(48건)보다 두 배 이상으로 많았다. 기초단체장 재·보선 횟수는 7대 광역시(42건·세종시 제외)보다 그 외 지역(90곳)이 압도적으로 많은 것도 특징이었다. 재·보선을 자주 치르다 보니 국민의 혈세도 줄줄 새고 있다. 2002년 이후 11년간 쓴 보궐선거 비용만 560억1743만 원이었다.

〈표 1〉 범죄유형별公安사건 처리현황-선거사범(단위 : 명)									
	1998 06월	2002 06월	2004 04월	2006 05월	2007 12월	2008 04월	2010 06월	2012 04월	2012 12월
선거명	제2회 지방선거	제3회 지방선거	제17대 국회의원 선거	제4회 지방선거	제17대 대통령 선거	제18대 국회의원 선거	제5회 지방선거	제19대 국회의원 선거	제18대 대통령 선거
입건	4,463	6,974	3,747	6,933	1,450	1,990	4,666	2,557	739
구속	162	409	430	411	38	68	182	117	19
불구속	4,301	6,565	3,317	6,522	1,412	1,922	4,484	2,440	720
출처 : 대검찰청(선거관리시스템), 2014.									

안전행정부의 ‘민선4기(2006-2010년) 지방자치단체장 기소현황’에 따르면 기초단체장 230명 가운데 뇌물, 불법 정치자금, 선거법 위반으로 기소된 자만 118명(47.9%)에 달한다. 대법원 유죄 판결로 중도에 직을 상실한 단체장이 23명이나 된다. 더욱 심각한 문제는 민선 1기부터 기소되는 단체장의 수가 점점 증가하고 있다는 점이다. 안전행정부

에 따르면 기초자치단체장 기소현황은 민선1기 23명, 민선2기 59명, 민선3기 78명, 민선4기 118명으로 가파르게 증가하고 있다(시사충청, 2013. 7. 24). 지방의회의원의 부패도 큰 차이가 없다. 광역의원과 기초의원 등 1991년 이후 사법처리 현황은 1기 164명(전체 5,170명)으로 3.2%, 2기 82명(전체 5,513명)으로 1.5%, 3기 224명(전체 4,180명)으로 5.4%, 4기 293명(전체 4,251명)으로 6.9%를 차지하는 등 계속 증가하는 것으로 나타났다.

놀라운 것은 이 중 무려 62%가 영호남 지역에서 일어난 사실이다. 심지어 전북 임실군은 민선 자치시대가 시작된 이래 지금까지 단 한 명의 군수도 임기를 채우지 못하고 모두 중도 탈락하였다. 민선 1기 군수는 금품수수 의혹으로 자진사퇴하였고, 2기에서 5기까지의 군수들은 모두 뇌물수수로 당선무효를 선고받았다. 한 때 대구·경북지역은 한나라당의 의석 점유율(96.5%)이 가장 높았는데, 지난 2006년 지방선거 이후 2008년까지 23개 자치단체장 당선자 가운데 무려 13명이 기소되어 전국 최고라는 불명예를 얻은 적도 있었다. 부패유형은 선거법 위반이 가장 많았지만, 음주운전 등 도로교통법 위반, 뇌물죄, 상해죄, 공문서위조, 특가법, 정치자금법, 폭력, 사기, 알선수재 등 다양하다.

제6회 지방선거 선거법위반을 분석한 결과 2010년 6월3일부터 2014년 1월 14일까지 조치 건수는 1,030건이었다. 고발 57건, 수사의뢰 20건, 경고 등 953건이었다. 유형별로는 기부행위 등이 630건으로 가장 많았고 인쇄물 관련이 142건, 시설물 관련이 88건이었다. 공무원의 선거개입행위도 31건이었다. 전국 지자체별로는 경북이 156건으로 가장 많았다. 이어 전남이 142건, 경기도가 132건, 충남이 108건, 서울은 55건이었다. 6·4지방선거는 교육위원 일몰제로 교육위원선거가 사라졌음을 감안했을 때 과거에 비해 선거법 위반행위가 많았다.

본 연구에서는 지방선거사범 유형별 처리현황, 지방선거당선자 선거범죄현황, 부패사례와 요인 등을 비교분석하였고, 기존의 연구에서 실시하지 않았던 심층면접을 2006년과 2014년에 실시하여 비교분석하였다. 현직 지방자치단체장, 자치단체장 후보자, 국회의원의 심층면접 결과를 비교분석하였고 이를 바탕으로 부패방지방안을 제시하였다.

II. 한국의 부패인식지수 및 선행연구

1. 한국의 부패인식지수

국제투명성기구(TI)의 2013년 부패인식지수(CPI)를 살펴보면 조사대상 국가는 177개였으며, 뉴질랜드와 덴마크가 91점을 얻어 공동1위를 차지하였다. 핀란드와 스웨덴이 89점으로 공동3위, 노르웨이와 싱가포르가 86점으로 공동5위를 차지하였다. 대한민국은 55점을 얻어 아시아 28개 국가 중에서는 9위, 세계 46위를 차지하였으며, OECD 가입

34개 국 중에서는 27위, 점수는 OECD 평균(68.6점)에 비해 13.6점이나 낮은 하위권에 머물렀다.

아시아 국가들의 부패인식지수(CPI)를 살펴보면 뉴질랜드가 아시아국가로서 최고였고 세계에서 덴마크와 공동1위를 차지하였다. 싱가포르가 세계 5위로 아시아 2위를, 호주가 세계 9위로 아시아 3위, 홍콩이 아시아 4위 세계 15위를 차지하였다. 최하위는 아프가니스탄과 북한이 세계 공동175로 최하위에 머물렀다. 아시아 국가들의 50점 이하가 64%를 차지하고 있다. 이것은 아시아 국가들이 높은 수준의 부패한 국가들이라고 설명할 수 있을 것이다.

국제투명성기구(TI)가 세계 107개국 일반인 114,300명의 부패인식과 경험을 조사하여 ‘2013년 세계부패바로미터’ (GCB: Global Corruption Barometer)를 발표하였다. 이 조사에서 한국은 1,500명에 대해 한국갤럽에서 작년 9월부터 금년 3월까지 면접조사를 통해 진행하였다. 이 결과에 의하면, 정부의 반부패정책을 불신하는 비율이 56%에 달하고 있고, 효과가 있다는 응답은 15%로 2010년의 29%보다 훨씬 낮아졌다. 또한 사회 각 분야에 대한 국민의 불신은 여전한 것으로 나타났다. 이 조사에 의하면 총 12개 분야 중 정당과 국회가 가장 부패에 취약한 분야로 인식되었는데(가장 부패한 분야가 5점, 가장 청렴한 분야가 1점으로 배점) 정당(3.9점), 국회(3.8), 종교단체(3.4), 공무원(3.3), 사법부(3.2), 경찰(3.2), 민간기업(3.2), 언론(3.2), 군대(3.1), 교육(3.1), 보건의료서비스(2.9), 시민단체(2.8) 순으로 나타났다.

<표 2> 2013년 부패인식지수(Corruption Perceptions Index 2013)

순 위	국 가 명	CPI 점수	순 위	국 가 명	CPI 점수
1	Denmark	91	38	Brunei	60
1	New Zealand	91	38	Poland	60
3	Finland	89	40	Spain	59
3	Sweden	89	41	Cape Verde	58
5	Norway	86	41	Dominica	58
5	Singapore	86	43	Lithuania	57
7	Switzerland	85	43	Slovenia	57
8	Netherlands	83	45	Malta	56
9	Australia	81	46	Korea (South)	55
9	Canada	81	47	Hungary	54
11	Luxembourg	80	47	Seychelles	54
12	Germany	78	49	Costa Rica	53
12	Iceland	78	49	Latvia	53
14	United Kingdom	76	49	Rwanda	53
15	Barbados	75	52	Mauritius	52
15	Belgium	75	53	Malaysia	50
15	Hong Kong	75	53	Turkey	50
18	Japan	74	55	Georgia	49
19	Uruguay	73	55	Lesotho	49
19	United States	73	57	Bahrain	48
21	Ireland	72	57	Croatia	48

순 위	국 가 명	CPI 점수	순 위	국 가 명	CPI 점수
22	Bahamas	71	57	Czech Republic	48
22	Chile	71	57	Namibia	48
22	France	71	61	Oman	47
22	Saint Lucia	71	61	Slovakia	47
26	Austria	69	63	Cuba	46
26	United Arab Emirates	69	63	Ghana	46
28	Estonia	68	63	Saudi Arabia	46
28	Qatar	68	66	Jordan	45
30	Botswana	64	67	Macedonia	44
31	Bhutan	63	67	Montenegro	44
31	Cyprus	63	69	Italy	43
33	Portugal	62	69	Kuwait	43
33	Puerto Rico	62	69	Romania	43
33	Saint Vincent and the Grenadines	62	72	Bosnia and Herzegovina	42
36	Israel	61	72	Brazil	42
36	Taiwan	61			

자료: 국제투명성기구(<http://www.transparency.org/cpi2013>)

국제투명성기구 한국본부가 2012년 5월 7일에 발표한 2011년 뇌물공여지수(BPI: Bribe Payers Index)¹⁾는 10점 만점에 7.9점의 점수를 얻어 조사대상 28개국 중 13위로 나타났다. 2008년 뇌물공여지수조사에서 10점 만점에 7.5점을 얻어 22개국 중 14위를 차지한 바 있다. 2011년 3월 23일 홍콩의 정치경제위험자문공사(Political and Economic Risk Consultancy, Ltd.)에서 발표한 “아시아 지역부패 지표”(Asian corruption update)에 따르면 한국의 부패지수는 아시아 16개국 중 9위로 2010년 대비 3단계가 하락하였다. 이 조사에서 한국 민간분야는 최하위인 16위로 가장 심각한 수준이라는 평가를 받아 충격을 주고 있다.

2. 기초지방선거부패의 사회적 영향

기초지방선거부패는 지역주민과 지역사회에 부정적인 영향을 주게 된다.

첫째, 지방자치에 대한 부정적 인식을 확산시킨다. 지방선거부패나 지방자치단체장의 부패는 지방행정의 공정성에 걸림돌이 되고 있다. 행정부패가 증가할수록 주민의 지방정부와 지방정치에 대한 불신이 고조된다. 이러한 불신은 중앙정부에 대한 불신으로 발전할 수 있다. 또한 해당 자치단체장이 부패문제로 물러나면, 차기 단체장이 선출될 때까지 지방행정의 공백이 불가피하다. 그 결과 지방행정의 안정성과 일관성이 훼손된다. 지방선거부패는 재선거의 대표성을 왜곡하여 선거불신을 자초한다. 재선거는 유권자에

1) 뇌물공여지수란 한 국가의 기업들이 해외 비즈니스를 하며 뇌물을 줄 가능성을 국가별 점수로 나타낸 것으로 만점인 10점에 가까울수록 해당 국가의 기업들이 국제무대에서 뇌물을 줄 가능성이 적다는 것을 의미한다(0=항상 뇌물공여, 10=전혀 뇌물을 안 줌). 격년제로 실시.

게 재투표의 불편을 안겨주고 관련 예산도 낭비시킨다. 지방선거부패는 지역사회의 통합을 해치기도 한다. 부패의 후유증으로 단체장과 지방의회, 그리고 관련 공무원의 책임논란이 불거지고, 관련 행정을 둘러싸고 이해관계가 대립하는 주민 사이에 갈등이 발생한다. 지방선거부패가 반복된다면 지방자치에 대한 시민들의 피로감은 누적되고, 그만큼 풀뿌리민주주의의 정착은 어려워진다.

둘째, 예산의 낭비문제가 발생한다. 지방선거부패는 지방자치단체의 예산을 낭비한다. 공천헌금 등의 선거자금이나 뇌물은 공사금액이나 조달금액에 반영되어 결국에는 주민의 세금으로 메워진다. 청탁에 의해 불필요한 사업을 집행하거나 정상적인 비용을 초과하여 지출한다. 최적의 행정방식을 채택하지 않고 목표달성에 실패할 경우 관련 예산과 인력이 낭비된다. 청탁과 무관하게 선거자금으로 사용하기 위해 자치단체장이 공금을 유용하거나 낭비하는 경우도 있다. 불필요한 전시성, 선심성 사업을 책정하거나 불투명한 업무추진비를 지출하는 것이 대표적인 사례다. 공직선거법상 공직선출자가 사임 등의 사유로 결원이 될 경우는 보궐선거를, 당선무효가 될 경우는 재선거를 시행된다. 지방선거부패는 자치단체장과 의원들이 낙마하는 주요 원인이다. 심지어 동일한 자치단체에서 임기를 채우지 못하는 단체장이 연이어 발생하는 경우도 발생하고 있다. 재보궐선거비용은 선거관리위원회의 선거관리비용, 후보자의 선거비용, 유권자 등의 사회적 비용으로 구분되는데 정확하게 추계되는 것은 선거관리비용 정도이다. 현재 국가와 해당 지방자치단체가 재보궐선거 관리비용을 부담하도록 돼 있다. 즉 주민이 해당 세금을 부담하는 것이다.

셋째, 국가와 지방자치단체의 경쟁력 저하가 나타난다. 지방선거부패는 관련 행정작용의 성공을 저해하고 있으며, 부패가 폭로되는 순간 행정만족도를 떨어뜨린다. 선거에서 발생하는 다양한 부패형태로 인해 당선 후 상하수도, 납골당, 쓰레기소각장 등 각종 관급공사 과정에 뇌물이 오가고, 공공시설의 부실공사가 초래될 수 있으며, 이는 공공서비스의 질적 저하로 직결된다. 선거부패는 해당 자치단체의 경쟁력을 훼손시킬 뿐만 아니라 국가경쟁력도 저하시킨다. 선심공약 등으로 자원의 효율적인 분배에 실패하고, 그 결과 사회 전반의 경쟁력이 떨어진다. 부패와 관련된 국제협약에서 부패정도에 따른 패널티를 적용할 경우 그 만큼 국가경쟁력이 낮아진다.²⁾

넷째, 지역사회를 분열시킨다. 경남 함양군은 2010년 6·2지방선거와 올해 6·4지방선거를 포함하면 4년 동안 군수 선거만 4번 치르게 됐다. 그 사이 현직 군수 두 명이 낙마했다. 모두 선거법 위반이었고 취임하자마자 업무 1순위는 본인의 재관 준비가 되었다. 선거 때만 되면 지역사회는 제각각 편을 갈라 다투는 분란의 장이 돼 버린다. 특히 유권자가 적어 한 표의 영향이 더 크고, 학연·지연 등 인맥이 복잡하게 얽힌 지역의 경우 그 폐해가 더 심하다. 공무원들도 현직 단체장뿐만 아니라 전직 단체장, 잠재적인 단체장후보자들과 출신 지역이나 학교와 연결돼 내내 분열되고 반목도 심하다.

2) 김장민, “지방자치단체장 부패근절 방안”, 새세상연구소 보고서. 2010.

다섯째, 지역 토착세력과 부패 유착이 발생한다. 주민들이 직접 뽑는 기초단체장은 그 지역을 잘 아는 ‘토착민’이 될 가능성이 많다. 자기 마을에 대한 애정과 관심은 관선 단체장보다 클 것이다. 그만큼 지역 토착세력과 유착될 가능성이 많다. 실제 민선 20년 동안 아파트나 골재 채취, 골프장 등 건축 관련 인·허가를 해주는 대가로 기초단체장이 돈을 받아 낙마한 경우가 많았다. 과열선거로 늘어난 선거비용을 만회하기 위해 뇌물 유혹에 흔들리기도 쉽다.³⁾

여섯째, 선거이후의 문제점도 발생한다. 먼저, 정치적 성격이 낮은 지방행정이 정당 개입으로 인해 합리성을 상실하게 되어 비능률을 초래한다. 지방자치는 지역주민에 대한 공공서비스를 제공하고 지역발전과 개발 등 지역적 기능에 초점을 맞추기 때문에 비정치적이고 탈정치적 성격을 지녀야 한다. 지방행정의 업무들은 중앙정당 정치와 관련성이 충분하지 않으며, 특히 기초자치단체의 주요업무라고 할 수 있는 쓰레기 수거, 도로정비 등 지역 주민들과 밀접한 관계에 있는 업무들은 정당성이나 정치성을 띠는 일이 아니다.

그리고 의회의 집행부 견제기능 약화의 문제도 발생한다. 지방선거 후에 정당공천제로 인하여 지방의회와 자치단체장 간의 견제와 균형이라는 제도적 기능이 잘 작동되지 않게 된다. 한국의 경우 지역주의 정치의 영향을 받아 동일지역에서 단체장과 지방의회가 동일한 정당에 의해서 장악되기 쉽다. 때문에 지방의회는 동일 정당출신의 단체장에 대한 견제기능을 제대로 하지 못하고 책임정치 구현의 실패가 나타난다. 많은 정치지방생들이 국회의원의 눈에 들려고 기를 쓰며 국회의원에게 정치후원금을 내며, 영남과 호남처럼 정당 독점이 강한 지역에서는 공천을 받기만 하면 당선된다는 공식이 세워졌다. 한 지역에 복수의 국회의원이 존재하면 그 지역 지방의회 의원들은 같은 정당이라도 어느 지역인가, 다시 말해 자기 지역구가 어느 국회의원의 지역구인가에 따라서 패가 갈리는 경향이 있다(고경훈, 2013: 406-409). 이념과 정책과는 무관한 분화가 발생한다.

3. 선행연구 고찰

최근까지 연구는 지방선거에서의 전반적인 문제점과 개선방향을 제시하는 문헌들이 상당수이다. 특히 2006년 5월 31일 제4회 전국동시지방선거를 전후로 하여 지방선거법을 포함한 지방선거의 제도적 측면에서의 접근방식과 학계, 시민, NGO단체를 대상으로 실증 분석한 접근방식이 주를 이루고 있다. 많은 연구들이 지방자치단체의 공무원 부패를 대상으로 하는 연구가 대다수를 이루고 있다(오필환, 2004; 김영중, 1998; 김영중, 1999; 연성진, 1998; 김광주, 1995). 자치단체장을 대상으로 하는 연구는 지역의 주민, 부단체장 및 공무원들을 대상으로 하는 설문조사를 통하여 간접적인 관점에서 연구를 하였다(김성호, 2003).

3) 박한명, 폴리뷰 편집국, 2014년 3월18일.

시민참여와 주민의식에 관한 배병용(2000)의 연구는 지방정치의 권력 구조적 측면에서 시민의 위상을 파악하였는데 지역사회의 권력이 시장에게 집중되어 있으며, 지역의 정책결정에 있어서 시의회가 큰 영향을 미치지 못하였을 뿐만 아니라 일반 시민을 비롯한 기업과 시민단체마저 거의 영향을 미치지 못한 것으로 나타나고 있다. 지역사회 권력구조에 관한 연구로서는 임현만(1999)의 연구가 있는데 자치단체장의 강력한 영향력이 상황적 요인에 따라 다소 다르게 나타난다는 결과를 제시하고 있다. 자치단체장의 행정윤리에 관한 이강웅(1999)의 연구는 기존의 연구가 규범적 연구에 초점을 둔 것과는 대조적으로 조직 내 구성원들이 왜 윤리적 혹은 비윤리적으로 행동하고 생각하는가를 이해할 수 있는 경험적 연구를 하고 있다.

이은영·박원순(2002)은 부패추방을 어떻게 하느냐는 주제를 다루고 있는데 내부고발에 대한 도덕적 통제방안에 대하여 설명하며, 공익정보제공자 보호제도에 대한 효율적 방안을 제시하고 있으나 구체적 시행에 대해서는 어려움을 안고 있다. 명재진(2007)은 자치단체장의 부패행위에 대하여 발생한 손해에 대하여 배상하도록 하는 주민소송제도와 관련하여 체계적으로 연구하였다. 그러나 지난 두 번의 기초자치단체장의 주민소환제도가 실패로 돌아간 사실을 통해 실효성을 얻기에는 복잡한 법적절차와 현실적인 어려움이 문제로 남게 되었다. 라영재(2008)는 반부패전략과 정책의 부패개선효과에 관한 연구를 통해 청렴도 개선과 구조적 및 제도적 부패개선, 공직윤리와 인사관리와 사후적 통제에 대한 반부패시스템에 대하여 잘 설명하고 있다.

정세욱(2001)은 “한국지방선거에 있어 정당공천제에 관한 논의”에서 정당공천제의 채택은 당원중심의 정당, 민주적·상향적 정당의 존재를 전제조건으로 충족될 때 비로소 지방선거에서 정당공천제 도입의 장점을 살릴 수 있으므로 아직 정당문화가 정착되지 않은 현 시점을 고려해 볼 때 정당공천제는 배제되어야 한다고 주장하였다. 황아란(1999: 347-398)은 유권자의 지역주의 투표행태가 시간이 갈수록 더욱 고착화되어 가는 실정에서 아무리 유능한 지역의 후보나, 현직의 이점을 누리는 단체장이나 지방의원이라 하더라도 선거에 당선 또는 재선되기 위해서는 정당의 공천을 받는 것이 가장 유리하다고 주장했다.

주용학(2002)은 “지방선거에서의 기초단체장 정당공천제에 대한 연구”에서 우리나라 정당공천제의 현실을 진단하고 그 방향성을 모색하였다. 지방선거에서 기초단체장의 정당공천을 완전히 배제하는 것이 당연하며, 그렇지 못할 경우 정당이 민주정당으로 자리매김할 때까지 기초단체장과 기초의회의원의 정당공천제는 지방선거에서 최소한 2-3회 유보하는 것이 바람직하다고 주장하였다. 김종웅(2005)은 “지방선거의 정당공천제도에 관한 연구”에서 기초의회의원에 대한 정당공천 배제가 현실정치에서 실효성이 있는 것인가를 검증하기 위하여 기초의회의원의 의회활동, 선거과정, 그리고 정당공천제도에 대한 설문조사를 하였다. 이를 통하여 현재 우리나라에서 정당공천 배제가 그 목적에 부합되고 있는지를 검증함으로써 향후 지방선거제도의 바람직한 개선방안을 제시하였다.

민선 4기 5.31 지방 동시선거 이후의 연구에서 박재욱(2006)은 “지방선거에서의 정당 공천제와 경선제”에서 지방선거와 관련된 정당제도, 특히 공직출마자의 공천제와 정당 운영의 비민주성간의 밀접한 관련성을 맺고 있다는 판단 하에 지방선거 및 지방자치의 정치화에 대한 문제점과 개선방안을 제시하였다. 이를 통하여 성공적인 지방자치와 정당정치의 발전을 통해 선진 정치행정문화를 창출하고 지역혁신을 통한 지역경쟁력 강화는 시민들의 지속적인 참여와 관심 그리고 인내심이 요구된다고 주장하였다. 육동일(2006)은 “지방선거 정당공천제의 한계와 과제”에서 제4회 전국동시 지방선거를 앞두고 정당공천제 도입의 반대론적 입장에서 정당공천제의 도입은 각 지역마다 심각한 대립과 분열, 중상모략과 이전투구로 지방자치가 혼돈과 위기로 빠질 가능성이 농후할 것으로 예상하고 잘못 개정된 현 공직선거법을 바로잡도록 국회의원들의 판단과 결단을 주장하였다.

김광주(2006)는 “5.31 지방선거의 분석과 정책과제”라는 연구에서 지방선거의 정당참여에 관한 찬성론과 반대론을 소개하고, 반대론 입장에서 5.31 지방선거의 결과를 토대로 지방선거의 문제점을 도출하고 민선 4기 지방의회의 기능회복을 위한 정책과제 및 향후전망을 제시하였다. 또한 지방자치의 회복을 위하여 제도적으로 기초의원과 기초자치단체장의 정당공천제를 폐지하고 지방 자치권을 강화하여야 한다고 주장하였다. 주용학(2007)은 “민선4기 지방선거결과 분석 및 정책적 함의”라는 연구에서 당선자 현황, 각종 설문조사, 연구논문 등 문헌연구를 중심으로 선진문화가 정착되지 않은 우리나라의 지방자치현실에서 광역자치단체 선거는 정당공천을 허용하되 풀뿌리민주주의 토대인 기초자치단체선거에서는 정당공천을 배제할 필요성을 역설하였다.

본 연구는 기존 선행연구에서 역점을 적게 두었던 선거사범유형과 부패요인, 사회적 영향을 설명하고 심층면접조사 비교분석 등을 통한 부패방지방안을 제시하는데 연구목적을 둔다.

III. 기초지방선거 실태와 부패요인

1. 기초지방선거 현황

2014년 6.4 전국동시지방선거에서는 시·도지사 17, 교육감 17, 구·시·군의 단체장 226, 시·도의원 722(지역 705, 비례 17), 구·시·군의원 1,261(지역 1,034, 비례 227), 교육의원 5명을 선출했다.⁴⁾ 이번 6.4선거는 공직선거법 개정으로 투표율 등에 영향을 미쳤다. 사전투표제의 투표마감 시간이 오후 4시에서 오후 6시로 2시간 연장되고, 사전투표는 5월 30일(금)과 31일(토) 양일간 실시하였다. 사전투표가 도입됨에 따라 기존 부재자투표제

4) 중앙선거관리위원회, 제6회 전국동시지방선거 선거구 및 의원정수현황, 2014.

도는 폐지되었다.

1995년 이후 실시되었던 지방선거결과에서 나타난 특징을 요약하면 ‘지방선거의 중앙정치화’이다. 예컨대 1995년 지방선거는 김영삼 대통령, 1998년과 2002년은 김대중 대통령, 2006년은 노무현대통령, 2010년은 이명박 대통령에 대한 중간평가로 규정된 채 치러졌다. 이는 각 정당들이 지방선거 전략으로서 지방 정치 및 쟁점이 아닌 중앙정치와 국가적 쟁점을 선거에 적극적으로 활용한 데 기인한다. 예를 들어, 야당의 경우 현직 대통령의 임기 중반 이후 즉 지지율이 낮은 시점에서 지방선거가 치러질 때(1995년과 2002년, 2010년 지방선거) 현직 대통령과 여당에 대한 ‘회고적 평가’를 강요하였다. 반면 여당의 경우 임기초반 대통령에 대한 지지도가 높은 시점에서 지방선거가 치러질 때(1998년 지방선거) 현직 대통령에 대한 평가라는 점을 선거의 핵심적 쟁점으로 부각시키고자 하였다.

또 다른 중요한 문제점은 지역에 기반을 두고 있는 단일정당독점체제의 형성으로 민주주의 발전과 정착을 저해하는 요소로 작용한다는 것이다. 특정 정당이 단체장과 의회를 장악하는 현상은 정책 추진의 효율성을 담보할 수 있다는 긍정적 측면이 있다는 지적도 있다. 그러나 ‘견제와 균형’ 그리고 경쟁이 없는 정치체제는 정치엘리트에 대한 국민의 민주적 통제능력 상실을 의미한다. 한국 정치의 현실은 지역적 단일정당독점구조로 이러한 정당의 기능이 작동되지 않는 상황이다. 즉 정당들에 의한 경쟁적인 정책대안의 제시는 불가능한 상태이며, 민주주의적 정치체제의 실현을 위한 전제조건인 정상적인 정당체제가 부재한 상태인 것이다. 이러한 현실은 민주주의의 정착을 어렵게 하는 많은 문제들을 야기한다.

한국의 지방선거는 당선자만 4,000여명에 이르는 특성상 후보가 난립하여 선거가 과열되어 선거범죄도 많이 발생한다. 지방정부는 중앙정부에 비하여 직접적으로 주민을 대상으로 하는 서비스를 제공함에 따라 부패 또한 주민들과 밀접하게 관련되어 발생한다. 지방선거부패는 행정의 수혜자인 지역주민과 기업인 그리고 지역경제 전반에 커다란 악영향을 미친다. 특히 기초자치단체장이 당선 후 권한을 남용하여 의도적으로 특정 집단 혹은 개인에게 특혜를 제공한다면 합법성과 형평성 등의 문제가 필연적으로 제기될 수밖에 없다. 또한 지방행정 전반에 대한 총체적인 불신을 초래하여 궁극적으로 지방자치의 발전을 크게 저해하는 요인으로 작용한다는 점이 매우 심각하다.

2. 지방선거부패 현황

1991년 지방의회의원 선거에서 2,949명이 입건된 이래, 제3회 지방선거까지는 선거사범이 지속적으로 증가하여 입건자가 6,990명에 이르렀다. 그러다가 제4회 지방선거(6,993명)를 기점으로 선거사범이 감소하기 시작하여 제5회 지방선거에서는 4,666명으로 32.7% 감소하였다. 이는 선거집중단속으로 금품선거에 대한 의식이 변하면서 금품선거사범이 급감(3,092명→2,690명→1,733명)하였기 때문이다. 또한 후보자들 간의 상호감시

와 견제활동으로 불법선거운동이 억제되었다.

선거사범 유형별 주요 특징은 ① 금품선거사범 비율은 감소 추세(44.2%→38.8%→37.5%)이지만 여전히 점유비율 최대이며 ② 흑색선전사범 비율(11.6%→11.5%→16.8%) 및 불법선전사범 비율(6.3%→7.5%→7.8%)은 증가 추세 ③ 허위사실공표 및 후보자비방 등 흑색선전사범 비율(16.8%)은 역대 지방선거 중 최고였다. 정보통신기술의 발달로 인한 인터넷 또는 휴대폰 이용 불법 선거운동 증가는 결국 ‘돈’ 보다는 상대적으로 ‘말’ 이 더 문제가 되는 양상이다.

<표 3> 지방선거사범 유형별 현황

단위 : 명, ()는 구속

구분	입건	금품선거사범	흑색선전사범	불법선전사범	폭력선거사범	기타
제5회	4,598	1,725(37.5%)	771(16.8%)	359(7.8%)	139(3.0%)	1,604(34.9%)
제4회	6,933	2,690(38.8%)	795(11.5%)	521(7.5%)	173(2.5%)	2,754(39.7%)
제3회	6,990	3,092(44.2%)	810(11.6%)	441(6.3%)	238(3.4%)	2,409(34.5%)

당선자 선거범죄 발생건수는 제3회부터 감소추세에 있으나 기초자치단체장의 당선무효 건수는 오히려 증가하고(9명→16명→17명) 있는 것은 기초자치단체장의 선거가 치열해지고 있음을 보여주는 지표이다. 제3-5회 전국지방선거에서 선출된 공직자 관련 부패의 특징과 추이를 분석하면 다음 표와 같다. 분석대상 선출공직자 총 12,175명 중 선거부패 또는 직무관련부패로 물러난 공직자는 총 375명으로 그 중 선거부패로 당선이 무효가 된 공직자는 250명, 직무관련부패로 직위를 상실한 공직자가 122명 이었다.⁵⁾

<표 4> 지방선거 당선자 선거범죄 현황

단위 : 명, ()는 구속

구분		단체장		의원	
		광역	기초	광역	기초
제5회	기소	1	42(2)	39(3)	118(4)
	당선무효	0	17	11	37
제4회	기소	2	68(3)	79	223(6)
	당선무효	0	16	18	52
제3회	기소	2	55(5)	90(3)	544(11)
	당선무효	1	9	12	77

자료: 대검찰청, 지방자치단체 선출직 선거범죄 등 분석 및 대책, 2013. 12. 9.

지방선거 선거범죄 당선무효 된 250명 가운데 금품선거 발생건수가 가장 많았고 당선무효가 되는 비율이 65%를 차지하였으며, 법원의 중형 선고가 높아지면서 당선무효 정도 많아졌다. 또한 인터넷이나 스마트폰의 일반화로 인해 SNS(트위트, 페이스북, 카

5) 대검찰청, 지방자치단체 선출직 선거범죄 등 분석 및 대책, 2013. 12. 9.

카오통 등)를 이용한 흑색선거사범이 11.6%→11.5%→16.6%로 증가하고 있다. 이런 추세는 돈에 의한 표 매수보다 말을 이용한 상대후보 비방 등의 불법선거가 점차 증가하는 것을 설명한다. 후보자 직업별로는 정치계 93명(37.2%), 경제계 79명(31.6%), 농수축산계 26명(10.4%)순으로 나타났다.

지난 20년 동안 1~5회 지방선거를 통해 배출된 기초단체장 1152명(재선·3선 중복포함, 재·보선 제외) 중 193명(16.8%), 즉 6명 중 한 명은 임기 도중 낙마했다. 기초단체장 재·보선이 실시된 132곳을 분석해 보니 20년 동안 최소한 한 번 이상 기초단체장이 낙마한 곳은 모두 101곳이었다. 전국 기초자치단체 228곳 중 44.2%에서 단체장 유고 사태가 생긴 셈이다.⁶⁾

132곳의 재·보선 중 96곳(72.7%)은 선거법 위반이나 재직 중 비리로 당선무효형을 선고받거나, 선고 직전에 사퇴한 경우였다. 28곳은 국회의원이나 도지사 선거에 출마하기 위해 사직서를 낸 경우였고, 기초단체장의 사망으로 부득이하게 재·보선이 치러진 곳은 8곳뿐이었다. 2002년 이후 지난해 4월까지 11년 동안 기초단체장 재·보궐선거에 쓴 세금만 560억1743만 원으로 집계됐다.

<표 5> 지방선거 당선무효사건 유형별 현황

단위 : 명

구 분	당선무효 인원			금품선거 사범	흑색선전 사범	불법선전 사범	폭력선거 사범	기타
	합계		250	162	55	4	4	25
제 5 회	계		65	44	14	1	1	5
	단체장	광역	0	0	0	0	0	0
		기초	17	8	6	0	0	3
	의원	광역	11	9	2	0	0	0
		기초	37	27	6	1	1	2
제 4 회	계		86	55	15	2	0	14
	단체장	광역	0	0	0	0	0	0
		기초	16	10	2	0	0	4
	의원	광역	18	11	6	0	0	1
		기초	52	34	7	2	0	9
제 3 회	계		99	63	26	1	3	6
	단체장	광역	1	0	1	0	0	0
		기초	9	7	1	0	0	1
	의원	광역	12	6	4	1	0	1
		기초	77	50	20	0	3	4

자료: 대검찰청, 지방자치단체 선출직 선거범죄 등 분석 및 대책, 2013. 12. 9.

전남 화순군은 1995년 이후 군수 선거만 8번을 치렀다. 2002년 임호경 전 군수가 선거법 위반 혐의로 중도 하차하자 2004년 재선거에서 임 전 군수의 아내가 군수에 당선됐다. 그 역시 선거법 위반으로 낙마했다. 2006년 지방선거에서 전형준 전 군수가 당선

6) 동아일보. 2014. 2. 11.

됐지만 취임 3개월 만에 선거법 위반으로 중도 하차했고, 재선거에서 당선된 동생 전완준 전 군수도 선거법 위반으로 군수직을 잃었다. 20년 동안 기초단체장 재·보선이 3번 치러진 곳은 화순을 포함해 경북 영천시와 청도군, 충북 충주시 등 4곳이다. 이곳의 단체장 임기는 법적으로 정해진 4년이 아닌 2.5년이었던 셈이다. 기초단체장 재·보선을 2번 치른 지자체도 23곳이나 됐다.

지자체장 부패의 가장 큰 요인은 막대한 비용이 드는 지방선거비용 충당인 것으로 분석된다. 당선을 위하여 이미 지출한 선거자금이나 향후 선거자금을 마련하기 위하여 각종 인허가, 관급공사, 승진인사 등 다양한 분야의 부패에 개입하게 된다. 또한 지자체 부패의 감시 및 견제기능을 담당해야 할 지방의회의원들이 오히려 이들과 유착하여 검은 돈 챙기기에 앞장서는 등 감시기관 역할을 제대로 하지 못하는 것으로 보인다. 자치단체장과 공무원 등이 학연 및 지연 등 사적 연고에 취약한 지방의 특성상 각종 부패에 대한 감시시스템이 효율적으로 작동하지 않는 것으로 판단된다.

3. 기초지방선거부패 사례와 요인

1) 기초지방선거의 부패사례

지방선거의 부패유형은 다양하게 나타나는데 그 중에 특별한 선거사범 주요 수사사례다.⁷⁾

첫째, 후보자 가족의 선거부패 유형이다. 당선자 형제 기소의 경우 00군수 당선자 A는, 2006년 선거에서 00군수로 당선되었다가 선거법위반 혐의로 구속되어 사퇴한 자신의 형 B의 뒤를 이어 00군수에 당선되어 소위 ‘형제군수’로 불렸다. 2006년 선거에서는 A의 형 B가 당시 00군수였던 C와 대결하여 승리하였고, 2010년 선거에서는 A가 C의 남편인 D와 대결하여 승리하는 등 00군수 선거는 ‘형제군수’ 대 ‘부부군수’의 맞대결로 전국적으로 유명세를 탔다. A와 B는 형제사이, C와 D는 부부사이이다. 그러나 00군수 당선자 A는 2008. 5월경 지역 번영회장들에게 격려금 700만원을 주고 행사비 등을 지원한 혐의 등으로 구속되어 10. 21. 항소심에서 징역 1년6월, 집행유예 3년을 선고받았으며, 당선자의 형 B마저 동생의 당선을 위하여 선거운동 대가로 금품을 지급한 혐의 등으로 기소되었다.

둘째, 당선자 부부의 선거부패 유형으로 선거법위반 혐의로 당선자 본인은 물론 배우자도 함께 기소된 사례다. A 군의원 당선자 부부는 예비후보자 등록 전에 선거구민들에게 명함을 돌리며 지지를 호소하며 92,000원 상당의 식사를 제공한 사전선거운동행위가 있었다. B 도의원 당선자 부부는 현직 지역구 국회의원이 고문으로 있는 축구단체에 300만원을 제공한 행위가 있었다. C 군수 당선자 부부는 호별 방문하여 지지를

7) 대검찰청. 2014.

호소하고 당선자는 금품을 제공하였다. D 도의원 당선자 부부는 당선자가 출마한 선거구에서 투표할 목적으로 본인 및 그 자녀들의 주소를 당선자의 선거사무소로 허위로 전입신고 하였다.

셋째, 금품제공의 유형이다. 00군수 A후보자는 엘리베이터 안에서 유권자에게 5만원권 3장을 직접 주는 금품제공 현장장면이 엘리베이터 CCTV에 촬영되어 선거법위반으로 기소되었다. A후보자는 위 15만원을 준 것 외에도 금품제공 혐의가 5개 더 있었으며, CCTV에 촬영된 부분 이외에는 다른 범행을 모두 부인하였으나, 결국 6개 범죄사실 모두에 대하여 1심에서 유죄를 선고받았다.

넷째, 자치단체 예산을 선거자금으로 사용한 경우다. 00군수 A후보자(전 00군수)는 새마을운동 00지회 임원들과 함께 군청 보조금을 유용, 면단위까지 조직적으로 금품을 살포한 혐의로 구속기소(새마을운동지회 임원 3명도 구속기소)되었다. A후보자는 현직 군수 프리미엄을 이용, 관변단체인 새마을운동 조직을 사조직처럼 활용하면서 군청 보조금을 업체를 통해 세탁한 후 선거자금으로 둔갑시켜 선거구민에게 살포하였다. 군 예산을 새마을지회에 보조금 형태로 지급→새마을지회는 물품구매를 가장하여 회계책임자 운영의 가전제품 대리점 계좌에 입금→회계책임자는 이를 현금화하여 선거자금으로 사용하는 부패를 행하였다.

다섯째, 상대후보 미행조 고용 및 위치추적기 부착 사건이 있다. 00군수 A후보 지지자인 군의원이 상대 후보자의 불법선거운동 현장을 적발한다는 명목으로 미행조를 고용하고, 그 대가로 1,700만원을 지급하여 선거운동 대가 제공 혐의 등으로 구속기소되었다. 00군수 B후보의 동생은 상대 후보자의 금품살포 현장을 적발한다는 명목으로 적발조를 고용하여 착수금 2,000만원을 주고, 상대 후보자 차량에 위치추적기를 부착한 혐의로 구속기소 되었다.

여섯째, 선거비용 보전 과다청구 사건이다. 00구의원 당선자 A는 선거유세차량에 부착한 TV 등 구입대금으로 198만원이 지출되었음에도, 1,650만원이 지출되었다고 허위 계약서를 작성하여 선관위에 1,650만원의 보전청구를 하여 1,500만원 상당을 보전 받은 혐의 등으로 구속기소 되었다. 당선자 회계책임자 B는 현수막제작 대금이 약 2천만 원이었음에도, 약 4천만 원으로 허위 계약서를 작성하는 등 선거비용 관련 증빙서류를 허위기재하여 선거비용보전 청구한 혐의로 기소되었다.

일곱째, 신종 선거범죄이다. 소위 ‘바이럴 마케팅(viral marketing)’ 방법에 의한 여론조작 사건이다. 구청장 예비후보자들의 의뢰로 타인의 아이디를 도용하여 인터넷 포털 사이트에 홍보성 글을 집중 게시하여 검색순위를 조작하고 대가를 수수한 경우로 유죄(벌금 300만원)를 선고받았다. 트위터 이용 불법선거운동 사건으로 ‘○○후보가 1등을 달리고 있다’는 트위터 게시글을 팔로어(follower)에게 전달(retweet)하는 방식으로 26회에 걸쳐 특정 후보자 지지 글을 게시하여 유죄(벌금 120만원)를 선고받았다.

2) 기초지방선거 부패요인

첫째, 정당공천제의 문제점이다. 기초지방선거에서 정당공천제폐지를 원하는 응답자가 유지를 원하는 응답자보다 훨씬 높지만 정치권에서는 이번 선거에서도 정당공천을 유지하기로 하였다. 한국의 지방선거는 중앙당으로부터 정당공천을 받기 위하여 중앙정치인과 지역구위원장에게 거대한 정치기금을 제공해야 한다(안광현, 2007: 202-203). 임기 4년 동안 선거비용을 충분히 모아서 다음 선거를 준비해야 하며, 그중에서 정당공천헌금은 당선 후 비리유혹에 쉽게 넘어가게 만드는 원인이 된다. 선거에서 당선된 자치단체장과 지방의원들은 사용된 정치자금과 공천헌금을 회수하기 위하여 재임 중 부패에 빠지기 쉽다(부산일보, 2006. 3. 28). 지방선거의 정당공천제는 「공직선거법」 제47조 제1항과 「정당법」 제31조에 법적 근거가 있다.

여러 조사기관에서 실시한 정당공천제에 대한 여론조사의 결과 정당공천제폐지론이 우세한 입장인데 다음 표와 같다. 한국행정학회의 조사결과 72.6%가 폐지라고 응답했으며, 그 중 전문가는 83.8%, 시장·군수·구청장은 86.1%가 폐지를 찬성하였다.⁸⁾ SBS의 여론조사에서는 기초선거공천폐지 55.7%, 유지 29.5%로, 폐지가 거의 2배 가까이 많았다.⁹⁾

정당공천은 지역구 인재 및 전문행정인의 당선을 곤란하게 한다. 지역특성에 맞는 행정과 전문행정가가 필요하지만 정당중심으로 이루어질 경우 전문행정인의 충원이 곤란하다. 정당공천과정에서의 문제점도 발생한다. 그 지역사회를 위해 별 공헌이 없는 사람들이 중앙정치의 필요성에 의해 공천을 받아 입후보하는 문제가 발생한다(정세욱, 2005:10). 또한 정당정치의 중앙 집권화로 지방분권체제를 갖추더라도 정당을 통한 중앙통제에 의하여 관료주의적 집권적 경향이 될 위험이 있다(주용학, 2002). 이는 중앙정부에 대한 획일적 행정의 폐단을 초래하게 된다. 정당공천으로 인해 정치의 과열화와 예측화로 여야 간의 대립이 그대로 재현되어 지방자치기능이 약화되어 사회불안으로 확대될 수 있다(이승종, 2005:17-18; 이기우, 2005:36). 지방자치의 비정치성이기에 지방자치는 주민들이 선출한 대표자로 하여금 처리하는 제도로 중앙정당이 개입해야 할 근거가 없다. 국민에게 불신 받는 정당에게 지방자치에 참여를 허용한다는 것은 모순이다. 그러므로 정당공천제는 폐지되어야 한다는 주장이다.

둘째, 고비용 선거자금이다. 한국의 기초지방선거의 부패원인을 살펴보면 선출직 공무원들의 고비용 선거자금이 중요한 원인으로 나타난다. 즉 당선된 자치단체장과 지방의원들은 지방선거에서 막대한 선거비용을 사용했기 때문에 사용된 선거자금을 회수할 목적으로 공직의 권한을 남용한다. 2000년 한국지방행정연구원의 설문조사에 의하면 부패유발 원인을 조사한 결과 재선의식(92.3%), 정당공천(88.9%), 시민감시장치 미흡

8) 경북매일. 2014. 4. 3. 중앙일보. 2014. 4.1. 조사일시-2013년 5-7월, 조사대상-시장·군수·구청장 118명, 시·군·구의원 198명, 전문가 258명, 국회의원 82명

9) YTN. 2014. 1. 2. SBS가 TNS에 의뢰해 전국 성인 남녀 1천 명을 대상으로 12월 29일과 30일 이틀 동안 유무선 전화 혼합 방식으로 조사. 응답률은 14.7%, 신뢰 수준 95%, 허용오차는 $\pm 3.1\%$.

(77.8%), 선거비용(75.1%)으로 부패의 원인이 대부분 선거와 관련되어 있다고 설명할 수 있다.

셋째, 개인행태요인으로 선거부패행위에 참여한 개인들의 자질(qualities), 본성(nature), 윤리(ethics)의 문제이다(Johnston, 1982: 12-16). 부패는 결국 사람의 행위이므로 그것에 개입된 사람의 품성, 성격, 그리고 탐욕 등이 부패를 유도한다. 소득수준이 향상되어 인간의 기본적 욕구가 충족되어도 부패가 사라지지 않고 있다는 것은 결국 인간이 기본적으로 탐욕스러운 존재라는 것을 말해준다. 선거후보자들의 공직윤리의식의 미흡과 이기주의적 행태로 인해 발생하는 것을 발견할 수 있다(안광현, 2007: 72).

넷째, 가치관 결여와 상·하 복종관계, 공직의 사유화로 부패가 발생한다. 1994년 9월 인천 북구청에서 일어난 세금횡령사건을 예를 들 수 있으며, 전국 259개 시·군·구청에서 무려 424억 원에 달한 세금횡령을 그 좋은 예로 들 수 있다(한국일보, 1997. 11. 14).

다섯째, 연고주의·혈연주의·학연주의가 기초자치선거의 부패를 조장하는 중요한 요인으로 작용한다(유종해, 2006: 180-181). 특히 당선 후 인사문제에 공무원의 능력과 관계없이 개인적 친분이나 학연·지연 등을 고려하여 특정인을 등용하는 경우이다. 예를 들면 선출직 단체장이 선거에서 도움을 준 공무원을 우선적으로 승진시키는 경우라고 할 수 있다.

여섯째, 지방선거에 대한 제도적문제와 통제기능의 결함 등을 들 수 있다(김영중, 2001: 38). 즉, 현행 통제는 중앙선거관리위원회, 안전행정부, 검찰과 경찰 등이 있으나 선거부패에 대한 통제는 체계적이지 못하고 비효율적이다.

일곱째, 선거문화이다. 기초자치선거에서 아직까지 성숙하지 못한 선거문화가 많이 나타난다. 지역주민과 지역문제의 해결을 위한 인물과 정책중심의 선거를 치르지 못하고 지역정당 우선선택과 중앙당에 의한 선거가 되고 있다. 성숙한 시민의식의 결여라고 할 수 있다.

여덟째, 선심성공약 남발이다. 오직 당선을 목표로 실현불가능한 공약이나 지나친 예산낭비의 사업을 제시하는 것은 결국 부패행위이다. 부채가 100조 원에 육박하면서 갈수록 악화되고 있는 지방재정 건전성은 ‘폴뿌리 민주주의’의 성숙을 가로막는 최대 걸림돌이 되고 있다. 안전행정부에 따르면 2012년 파산 위험이 가장 큰 지자체는 예산 대비 채무 비율이 35.1%인 인천이다. 민선 4기 마지막 해였던 2009년 2조4773억 원이었던 인천의 부채 규모는 2012년 2조9309억 원으로 3년 사이 5000억 원가량 늘었다. 최근 재정에 빨간불이 들어오면서 부채 규모를 줄이고 있는 대구(예산 대비 채무 비율 32.6%), 부산(30.8%) 등도 파산 위험이 있는 지자체들로 꼽힌다. 특히 충남(19.1%), 경북(14.2%)은 2012년 예산 대비 채무 비율이 2009년의 2배 수준으로 치솟았다. 재정이 악화된 지자체는 대부분 민선 지자체장이 공약으로 추진한 국제행사나 산업단지 조성 등 대규모 건설 사업을 진행하면서 부채가 크게 늘어난 곳들이다. 지자체 재정악화는 주민들의 피해로 돌아간다. 과시성 이벤트와 대형건설 사업에 들어갈 재정을 마련하기

위해 주민편익사업을 위한 예산을 쥐어짜야하기 때문이다.

IV. 기초지방선거에서의 부패방지방안

1. 선거법 위반자에 대한 엄중한 처리

선거법 위반자에 대한 처벌은 다른 범법자에 비해 관대하다고 생각하는 것이 일반국민들의 생각이다. 지방선거를 통해 당선된 지도자들은 지역을 관리하고 발전시켜야 하는 중요한 사람이기에 더욱 투명하고 공정하고 엄중한 범집행이 이루어져야 한다.

첫째, 공정하고 중립의 원칙에 입각한 수사와 처리가 이루어져야 한다. 소속 정당과 신분을 막론하고 법과 원칙에 따라 공평무사한 자세로 신속하고 공정하고 엄정한 수사를 전개해야 한다. 선거사범 처리에 있어서 양형기준을 엄격히 적용하여 공정하고 투명한 자세를 유지하면 공명선거문화정착 유도에 도움이 될 것이다.

둘째, 공무원 줄서기와 금품 선거사범, 흑색 선전사범 ‘3대 중점 단속 대상’ 범죄 근절이다. 대검 디지털포렌식센터(DFC)의 과학수사역량을 선거사범적발에 지원하기로 하였는데 금품선거사범은 과태료부과나 선거포상금 홍보 등의 영향으로 무차별적 금품살포 보다는 조직적이고 음성적인 금품제공의 형태로 바뀌는 추세를 보이고 있다. 당선무효가 된 사건의 경우 금품선거사범이 가장 주요한 부패형태로 분석되기에 배후조종자를 끝까지 추적하여 금품선거를 근절시켜야 한다. 유권자 대표행위는 물론 공천이나 당내경선, 후보단일화 과정에서의 금품수수에 대하여도 철저히 수사해야 한다. 최근 사회적으로 문제가 되는 SNS 등을 이용한 흑색선전사범에 대해서는 양형기준을 상향하여 엄정 대처해야 할 것이다. 휴대전화나 인터넷 등 각종 매체의 발달과 SNS의 보급으로 흑색선전사범이 지속적으로 증가하고 있으며 그 파급효과도 증대되고 있기에 시급히 양형인자를 개발하고 양형기준을 상향조정하여 위반자들을 엄단해야 한다. 또한 선거가 끝난 후에도 관련사건의 진상을 규명하고 관련자를 처벌하여 거짓말을 이용한 선거운동을 추방해야 한다. 인사권을 가진 자치단체장을 선출하기에 자치단체 소속 공무원들의 줄서기로 인한 선거개입이 발생하기 쉽다. 이에 대응하기 위해서는 내부고발자를 보호하고 선관위 등의 협조로 자치단체장 후보자들이 직책을 제공하겠다는 약속으로 표를 매수하거나 선거운동을 요구하는 사례에 대해서 엄정하게 대처해야 한다.

셋째, 깨끗한 선거문화정착을 위한 노력을 해야 한다. 검찰·경찰은 선거 6개월 전에는 비상근무체제로 돌입하여 언제든지 선거범죄 신고접수와 초동수사를 담당해야 한다. 뿐만 아니라 유관기관 간 공조체제를 공고히 해야 한다. 선거사범 단속과 예방활동의 효율성을 제고하기 위하여 선관위와 경찰 등 유관기관과 상시 협조체제를 구축할 필요가 있다. 선거사범 발생단계부터 수사와 재판에 이르기까지 전 단계에 걸쳐 기관들 간의 긴밀한 협조가 이루어져야 한다. 지방선거부패의 사각지대를 해소하기 위해서는 감

사기관 및 지역 언론과 시민단체 등을 활용하여 치밀한 정보수집체계를 구축하고, 감사원, 안전행정부, 경찰청, 국민권익위원회 등과 긴밀한 협업시스템을 가동하여 지방선거 부패사범을 끝까지 추적하여 엄단해야 한다.

2. 정당공천폐지

동아일보에서 실시한(2014. 1. 10) 국회의원.기초자치단체장 대상 설문조사결과 새누리당 국회의원 응답자 89명 중 폐지 43.9%(39명), 민주당 국회의원 응답자 73명 중 폐지 75.3%(55명), 기초자치단체장은 80%가 정당공천폐지에 찬성하였다.¹⁰⁾ 새누리당 당헌당규개정특위는 2월 18일 6·4지방선거에서 상향식 공천을 전면 도입하기로 하였고, 새정치민주연합은 2014년 4월 10일 기존의 당론을 뒤집고 6·4지방선거에서 기초단체장 및 기초의원 후보를 공천하기로 최종 결정했다.

최근 심충면접조사¹¹⁾ “기초지방선거의 문제점과 정당공천제의 문제점은 무엇이라고 생각하는가?” 라는 질문에 대해 A 국회의원의¹²⁾ 응답내용은 다음과 같다.

“한마디로 기득권을 내려놓지 못하는 것이 가장 큰 문제이다. 현 공천제도는 국회의원 지역구에 기초자치단체장은 1-3명 정도, 기초 및 광역의원은 5-6명 정도를 공천하게 된다. 이 후보자들이 공천받기 위해서는 소위 공천현금이 필요하다. 기초단체장 2명에게서 각각 2억원 정도의 공천현금을 받는다고 한다면 다음 국회의원선거자금으로 사용할 수 있게 된다. 의회의원 공천현금을 합치면 선거비용으로 충당할 수 있는 정도가 된다. 그러니 어떤 국회의원이 이러한 기회를 놓치고 싶겠는가? 물론, 모든 지역구에서 이런 현상이 나타나는 것은 아니다.”

“중요한 것은 국민과의 약속이다. 지난 2012년 대통령선거에서 당시 대통령후보들과 각 정당에서 선거공약으로 제시한 것이 기초자치선거의 정당공천폐지이다. 그러므로 국민과의 약속은 당연히 지켜져야 한다. 특히, 당선가능성이 높은 정당이 지배하는 지역구, 즉 지역정당의 의식이 강한 지역에서는 정당공천이 곧 당선이라는 등식이 성립되기에 공천현금과 충성서약 등의 문제가 더욱 심하게 나타날 수 있게 된다. 뿐만 아니라 국회의원선거에서 몇 표를 모아서 오느냐가 공천에서의 중요한 척도가 되기도 한다.”

L 기초자치단체장 예비후보¹³⁾의 답변은 다음과 같았다.

“정당공천제폐지는 국민들과의 약속이기에 꼭 지켜야 할 공약이라고 생각한다. 개인적으로는 정당의 존재이유 중에 후보자공천이 중요한 의무라고 생각하지만 국민과의 약속이기에 지켜져야 한다고 본다. 하지만 정치현실은 그렇지 않다. 특히, 여당인 새누리당에서 정당공천제를 계속 유지하려고 하기에 기초선거 정당공천폐지는 사실상 어렵게 되었다.”

“하향식 공천의 문제이다. 지난 지방선거에서 내가 속한 지역에서는 당원들과 지역주민들의 지지율과는 전혀 상관없이 중앙당에서 후보자를 공천하여 선거를 치렀다. 이는 민주주의

10) 동아일보 2014. 1. 10일자(국회의원.기초자치단체장 대상 동아일보 설문조사).

11) 심충면접조사는 자치단체장 4명, 국회의원 1명이며, 시기는 2014년 1월부터 3월까지였다.

12) 2014년 2월 10일 11-12시, 서울시내 모빌딩 사무실에서 심충인터뷰.

13) 2014년 3월 25일 14-15시, 경기도 B시 문화센터 휴게실에서 심충인터뷰.

의 기본정신을 파괴하는 행위라고 본다. 또한 지역구 국회의원과 공생관계를 가장 중요하게 여기는 현실정치에 정치인의 한사람으로 수치스럽게 생각한다. 국회의원이 무엇을 바라고 있는지 눈치 보는 일이 주민들이 원하는 민원사항보다 더 중요하게 여기는 현실이 부끄럽다. 중앙당에서 이루어지는 낙하산식 공천은 풀뿌리 민주정치의 말살이라고 표현해도 될 것 같다.”

면접조사결과 기초자치선거의 부패요인으로 정당공천이 가장 중요했다. 질문내용이나 대상자가 다르기 때문에 다른 연구에 나타난 결과와 본 연구의 결과를 직접적으로 비교하기는 어렵지만 정당공천제와 공천헌금이 심각한 문제라는 것은 일맥상통하다고 할 수 있다. 2006년 자치단체장들의 면접조사에 대한 분석결과 부패방지전략으로 윤리교육 및 훈련강화와 정당공천제도 폐지가 가장 중요한 방안이라고 응답하였다(안광현, 2007: 228). 그러므로 지방선거부패의 근본적인 문제해결은 정당공천제도의 폐지에 있다고 할 수 있다.

3. 아젠다 개발과 매니페스토(Manifesto)운동

지역주민에게 정보제공과 지역사회의 공동체 목표를 구현할 수 있는 아젠다(agenda)를 개발하고, 각 후보자들의 공약을 검증하여 시민들의 합리적 선택을 유도할 수 있는 매니페스토(manifesto)운동이 필요하다. 아젠다 개발은 지역사회 공동체적 목적을 어떤 분야에서 어떻게 구현할 것인가를 자리매김하는 것이다. 지역사회의 복리증진을 구현할 수 있는 방법을 어떻게 추진할 것인가는 중요한 문제이다. 매니페스토란 후보자가 당선 되었을 때 추진하고자 하는 정책을 사업의 목적, 우선순위와 완성시기, 예산 확보방법 등 구체적인 공약을 개발하여 제시하는 것이다. 선거 입후보자가 제시한 공약이 실현 가능한지에 대한 검증과 사후 약속 이행을 위한 보증서라 할 수 있다. 따라서 아젠다 개발과 매니페스토 운동은 특정 이념이나 집단의 가치를 구현하고자 하는 것이 아니라 지역공동체의 목적을 구현하기 위한 활동이며, 시민들의 합리적 선택권을 보장하기 위한 시민사회적 활동의 한 분야라 할 수 있다.¹⁴⁾

매니페스토(Manifesto)¹⁵⁾의 평가기준으로는 스마트(SMART)지수¹⁶⁾나 셀프(SELF)지

14) 대전 NGO소식, 6.4지방선거 아젠다 개발과 매니페스토(manifesto) 운동 제안, 2014. 4. 8.

15) 선거와 관련하여 유권자에 대한 계약으로써의 공약, 곧 목표와 이행 가능성, 예산 확보의 근거 등을 구체적으로 제시한 공약을 말한다. 어원은 ‘증거’ 또는 ‘증거물’이라는 의미의 라틴어 마니페스투스(manifestus)이다. 이 말이 이탈리아어로 들어가 마니페스토(manifesto)가 되어 ‘과거 행적을 설명하고, 미래 행동의 동기를 밝히는 공적인 선언’이라는 의미로 사용되었다. 같은 의미로 1644년 영어권 국가에 소개되어 오늘에 이른다. 매니페스토는 1834년 영국 보수당 당수인 로버트 필이 유권자들의 환심을 사기 위한 공약은 결국 실패하기 마련이라면서 구체화된 공약의 필요성을 강조한 데 기원을 둔다. 1997년 영국 노동당의 토니 블레어가 집권에 성공한 것은 매니페스토 10대 정책을 구체적으로 제시한 데 힘입었다. 2003년 일본에서는 가나가와현[神奈川縣]의 지사 선거에서 마쓰자와 시게후미(松澤成文) 후보가 매니페스토 37가지를 공표해 당선됨으로써 주목받았다.

16) 공약의 구체성(specific), 검증 가능성(measurable), 달성 가능성(achievable), 타당성(relevant), 기한 명시(timed)의 첫 글자의 약자(SMART).

수¹⁷⁾로 공약을 분석 및 평가할 수 있다. 이를 통하여 선거에 승리한 정당이나 후보자에게 이행에 대한 책임을 물음으로써 이행 정도에 따라 다음 선거에도 영향을 끼친다. 이러한 지표는 유권자와 밀접한 선거인 기초지방선거에서 더 의의가 있다. 한국에서는 2000년에 전개되었던 낙천·낙선운동의 연장선상에서, 2006년 5월 31일의 지방선거를 계기로 후보자들이 내세운 공약이 구체성을 띠고 있으며 실현 가능한지, 곧 ‘갇춘 공약’인지의 여부를 평가하자는 매니페스토운동이 시민단체를 중심으로 전개되었다.

그러나 후보들의 공약이 구체화되고 계량화되는 계기는 되었지만, 매니페스토 정책 공약이 정당차원에서 작성되고 보증될 수 있는 내용이어야 함에도 불구하고 각 후보 중심으로 백화점식으로 남발된 경향에서 벗어나지 못했다는 점은 한계이다(박재욱, 2010). 지역 매니페스토의 추진은 선거시기의 일회적 이벤트가 아니라 지역의 미래에 대한 비전과 정책, 사업들을 주민들이 적극적으로 제안하고 이의 수용과 정책화, 집행과 평가과정을 시스템화 함으로써 지역경영과 미래전망의 개척을 특정정당이나 해당 지자체뿐만 아니라 지역사회의 주민들과 시민단체 등 모든 구성원들이 책임과 권한을 갖고 함께 참여해야 한다.

이와 함께 공약을 지키지 않는 정치인에게 투표하지 않기 운동도 이루어져야 한다. 우매한 국민이 되지 않기 위해서는 선거공약 실천에는 전혀 관심이 없는 정당과 정치인의 심판이 필요하다. 이대로 계속 방치한다면 나쁜 정치인을 양성하는 악순환이 계속 되기에 시민운동단체와 정치·행정 전문가들로 구성된 다양한 정책토론회 개최와 참여를 통한 여론의 환기가 필요하다. 시민들의 관심과 의식을 고취시킬 수 있는 공청회나 읍을거리도 제공해야 한다.

다음은 주민참여의 활성화와 주인의식이다. 주민참여가 활성화되기 위해서는 먼저 정보공개부터 제대로 되어야 한다. 특히 정책이 결정되기 이전에 미리 주민들에게 정보가 공개되고 주민들이 정책결정과정에 참여할 수 있어야 한다. 이를 위해서는 현행 ‘공공기관의 정보공개에 관한 법률’의 개정이 필요하다. 공공기관이 보유하고 있는 정보에 대해 인터넷 등으로 쉽게 접근할 수 있도록 목록을 제공하고 검색을 개방하는 것이 필요하다. 이번 선거에서 “유권자는 지역문제를 지역의 시각에서 주권적으로 결정하고, 지역감정, 정당바람에 휩쓸리지 말고 지역주민의 진정한 대표를 뽑아야 하며, 건설 개발공약 등 포퓰리즘, 장밋빛 공약에 더 이상 현혹되지 말고 후보자의 인물과 지역정책을 중심으로 투표하는 유권자 혁명에 동참하는”¹⁸⁾ 변화가 필요하다. 지역주민이 지방정치의 주체라는 주인의식이 필요하다. 내가 뽑은 대표자가 지역을 이끌어나가고 주민생활에 직접적으로 영향을 미치는 정책을 결정하게 되므로, 결국 정치인을 선택한 주민개개인의 책임이기도 하다는 성숙한 정치의식이 있어야 한다.

‘주민후보검증제’의 확대도 필요하다. 일반주민과 시민단체, 정당대표, 전문가, 지역언

17) 공약의 지속성(sustainability), 자치력 강화(empowerment), 지역성(locality), 후속조치(following)

18) 경실련 2014지방선거 유권자운동본부, “지방자치의 지방으로” 2014. 4. 14.

론 등이 참여하는 주민후보검증위원회 구성은 객관성과 공정성을 위해 지역선관위가 위원회구성을 담당하고, 후보의 검증기준은 지역의 특성을 반영하여 위원회에서 자율적으로 마련하고 검증을 마친 후 기준에 부합하지 않는 후보만 사유와 함께 공표한다. 이때 검증결과가 법적 구속력을 갖지는 않지만 후보의 도덕성까지 검증하는 것이 중요하다.¹⁹⁾

4. 선거제도의 개선

지난 20년간 기초단체장 재·보권선거만 3번 치른 지역도 있다. 경북 영천시(2000년 10월, 2005년 4월, 2007년 12), 충북 충주시(2004년 6월, 2006년 10월, 2011년 10월), 전남 화순군(2004년 6월, 2006년 10월, 2011년 4월), 경북 청도군(2005년 4월, 2007년 12월, 2008년 6월) 등이 있다.²⁰⁾ 국민의 혈세인 엄청난 선거비용이 추가되었다. 현행 정당 공천제와 선거제도의 투명성확보를 위해서 다음과 같은 전략방안을 제시한다.

첫째, 정당의 책임 강화이다. 선거부패로 연루되어 재선거를 치르게 된다면 모든 비용은 공천한 정당과 본인들이 원인제공을 한 책임을 져야 하며, 재선거 시 원인행위를 제공한 정당은 공천을 배제해야 한다. 정치부패를 척결하기 위해서 비리정치인에 대해 정당이 책임을 지는 제도를 마련하는 것이다. 임기 도중 부패로 인해 낙마한 기초단체장의 경우도 다시 공천하지 않아야 한다.

둘째, 선거사범은 재출마를 원천봉쇄해야 한다. 재임 중 정치자금, 뇌물을 받는 등 부정부패와 관련해 처벌을 받은 사람이나 선거사범은 형 집행이 종료된 후 10년 동안 피선거권이 박탈된다. 하지만 동아일보 분석결과 2002~2010년 당선무효형을 선고받았던 기초단체장 52명 중 28명(53.8%)은 사면복권이라는 ‘면죄부’를 받았다. 이들 중 17명은 이미 지난 지방선거에 출마하였고 이번 6·4지방선거 출마를 준비하고 있다. 프랑스는 부정부패와 관련된 정치범은 사면할 수 없도록 법으로 되어 있고 선거 재출마 자체가 안 되도록 하고 있다.

공직선거법 제265조의 2에 따르면 선거범죄로 당선 무효된 이들에 한해서는 선거 때 보전 받은 비용을 반환하도록 되어 있다. 국회의원이나 도지사 등 다른 선거에 출마하기 위해 혹은 선거법 이외에 다른 법으로 처벌받아 중도 낙마한 이들은 선거보전비용 반환 의무가 없다. 기초단체장이 중도 낙마한 재·보선 선거구당 5억6000만 원의 혈세가 낭비되는 것을 감안하면 기초단체장 개인의 귀책 범위를 넓혀야 한다는 의견이 있다. 독일은 단체장들이 임기를 채우지 못할 경우 재선거를 하지 않는다. 주민들이 대표를 잘못 뽑았으니 대표 없는 대가를 감수해야 한다는 취지로 주민들의 책임의식을 높이기 위한 것이다.

19) 통영뉴스, 한국청년유권자연맹청년회원 “기초지방선거 정당공천폐지 시 대안제안서” 2013. 12. 14.

20) 동아일보, 2014. 2. 11.

셋째, 후보자 기호배정의 개선이다. 현재는 원내교섭단체로 인정받은 국회의원이 많은 정당 순서대로 번호가 부여된다. 제비뽑기나 가나다 순서로 기호를 선정하는 것도 방법이다. 중선거구제를 채택하고 있는 기초의원 의원 경우에는 한 선거구에서 한 정당의 후보자가 여러 명 나올 경우에 유권자의 입장에서 누구를 선택해야 할지 혼란스럽고, 순번의 의미도 이해하기 어렵다.

넷째, 공천과정의 투명한 공개와 공천기준의 명확화이다. 투명하고 공정하며 돈이 들지 않는 선거풍토를 조성하기 위해서는 공천과정에서 공천헌금으로 소요되는 엄청난 비용과 음성적인 자금원이 되는 것을 차단하기 위해 공천과정이 지역주민들과 유권자들에게 투명하게 공개되어야 한다. 기초지방선거에서 정당은 공천기준, 절차, 위원선정기준이 제도화되어 있지 못한 실정이다. 각 정당별로 공천심사위원회의 기능과 권한을 공천에 국한시키지 말고 상설화하여 공직후보자의 발굴과 관리를 철저히 해야 한다.

다섯째, 경선에 의한 상향식 공천제가 되어야 한다. 이를 통해 정당정치의 민주화를 이룩해야 한다. 민주화의 핵심은 공직후보 결정과정의 민주화를 통해 달성하도록 하는 것이므로 정당공천헌금의 근원적 차단 및 상향식 공천으로 방향전환이 이루어져야 한다. 이번 6.4지방선거도 전략공천과 하향식 공천으로 정당마다 후보자들의 불만과 내분에 휩싸이고 있다.

여섯째, 공직자 재산등록제도의 개선이 필요하다. 공직윤리종합정보시스템에 대한 보안문제나 투명성 제고를 위한 철저한 노력이 계속되어야 한다.

일곱째, 보궐선거 없는 차 순위 승계 당선제도의 도입이다. 보궐선거를 치르는 것은 막대한 비용은 물론 유권자들의 불편도 만만치 않다. 국민의 혈세가 낭비되고 유권자가 수고를 해야 한다. 법과 원칙을 지킨 차 순위에게 당선자 탈락 시 기회를 주는 것은 과열된 선거와 깨끗한 선거를 위한 대안이 될 것이다.²¹⁾ 특정정당이나 혈연, 지연, 학연으로 당선된 당선인이 부패로 인해 직무를 수행하지 못하게 된 지역에서는 좋은 대안이 될 것이다.

V. 결론

전국동시지방선거가 실시된 지 20년이 되었다. 흔히 “한국에는 지방자치는 없고 지방선거만 있다”고 말한다. 그러나 지방선거도 없다. 지역발전과 주민의 복리를 위해 일할 지역일꾼을 뽑는 지방선거는 지역정치가 실종된 채 중앙정치의 대결의 장이 되어왔을 뿐이다. 이번 6.4선거도 지역의 문제는 뒷전이 되고, 중앙의 정쟁이 지역으로 확대되었다.²²⁾

본격적인 지방자치 20년이 지난 현재 지방선거부패를 심각한 문제로 인식해야 한다.

21) 정병기(시민칼럼니스트), 양평백운신문, 2014. 3. 5.

22) 경실련 2014지방선거 유권자운동본부, “지방자치를 지방으로” 2014. 4. 14.

여러 가지 통계자료와 지방선거부패와 관련되어 사법처리 된 통계에 대한 평가를 간과해서는 안 되기 때문이다. 지역발전과 지방정치의 민주화 및 지역주민의 삶의 질(quality of life)의 향상이 지방자치제 실시의 궁극적인 목적인데 우리의 현실은 그렇게 되지 못하고 오히려 지역이기주의, 지방의 불균형, 지역정당과 더불어 지방부패가 가속되는 문제점을 안고 있다. 특히 주민에 의해 직접 선출된 민선자치단체장과 지방의원이 부패하면 지역발전은 물론 지방민주화가 역행하고, 지역주민의 삶의 질도 저하될 것이다. 뿐만 아니라 지방 정치민주화의 퇴보와 실망감으로 인해 지역주민은 지방자치에 소극적, 비협조적으로 대응할 것이다.

그러므로 공정한 지방선거를 통한 지방자치 정착이라는 궁극적인 목표달성을 위해서는 보다 합리적이고 민주적인 법과 제도의 개선이 이루어져야 한다. 특히 지방선거에 임하는 지역주민과 국회의원들도 자치와 분권에 대한 의지와 태도를 확고하게 정립해야 한다.

기초지방선거에서 부패방지방안으로 첫째, 기초지방선거에서 선거법 위반자에 대한 엄중한 처리와 공정하고 중립의 원칙에 입각한 수사가 되어야 한다. 공무원 줄서기와 금품 선거사범, 흑색 선전사범 ‘3대 중점 단속 대상’ 범죄 근절에 집중해야 한다.

둘째, 정당공천제의 폐지이다. 정치보다 생활 자치에 주력할 수 있기 위해서는 정치권으로부터 좀 더 자유스러운 지방선거가 필요한데 미국의 여러 주에서 시 단위 단체장선거에 정당공천제를 배제해 나가고 있는 것을 참고할 필요가 있다. 선진국의 정당처럼 특정 정당이 오랫동안 지속된 것과는 달리 우리나라의 정당은 정당의 역사가 짧아 수시로 이합 집산하는 상황에서 정당의 정통성이 결여되어 정당정치의 본래의 목적을 살리기 어렵기 때문이다.

셋째, 아젠다 개발과 매니페스토(Manifesto)운동이다. 지역주민에게 정보제공과 지역사회의 공동체 목표를 구현할 수 있는 아젠다(agenda)를 개발하고, 각 후보자들의 정책과 공약을 검증하여 시민들의 합리적 선택을 유도할 수 있어야 한다.

넷째, 선거제도의 개선이다. 선거사범은 재출마를 원천봉쇄해야 하며, 공천과정의 투명한 공개와 공천기준의 명확화가 필요하다. 경선에 의한 상향식 공천제와 공직자 재산등록제도의 개선 및 보궐선거 없는 차 순위 승계 당선제도의 도입을 고려해야 한다.

선진국형 정치인은 국민의 망각을 두려워하며 기억과 각성을 위해 노력하고, 후진국형 정치인은 국민의 망각을 악용하기 위해 그 때를 기다린다고 한다. 유권자인 주민도 책임이 있는 셈이다. 지방선거부패의 정치적, 행정적, 사회적 서식환경에 대한 법적.제도적 개선대책을 총체적으로 세우지 않는 한 희망을 약속하기란 매우 어려운 상황이다. 기초지방선거는 부패로 얼룩진 한국의 정치 및 선거관행의 문제점을 찾아 해결해야 하며, 국가와 지역주민이 주인이 되어 선거문화와 역사를 이뤄가야 한다.

참고문헌

- 고경훈 (2013). “한국 지방선거의 정당공천제의 문제점 및 개선방안 연구” 「한국자치행정학보」 27(3): 387-413.
- 국민권익위원회 (2013). 「국민권익백서」.
- 김광주 (1995). “민선기초자치단체장의 정부관계행태분석.” 「한국행정학보」, 29(4): 1171-1187.
- _____ (2006). 5.31 “지방선거의 분석과 정책과제.” 「대한정치학회보」, 14(2): 155-175.
- 김봉준.한상연 (2008). “지방선거의 정당공천제에 관한 논의” 「한국지방자치연구」, 10(3): 53-72.
- 김성호 (2003). “지방자치단체의 부패방지체계와 개선방안”, 「부패방지와 신뢰정부 구축」, 한국행정학회 2003년도 세미나 발표논문집. pp. 27-52.
- 김영중 (2001). 「부패학」, 서울: 숭실대학교 출판부.
- 김종웅 (2005). 「지방선거의 정당공천제에 관한 연구」, 건국대학교박사학위 논문.
- 노컷뉴스 (2006. 4. 12).
- 뉴시스(서울) (2014. 1. 24).
- 대검찰청 (2013). “지방자치단체 선출직 선거범죄 등 분석 및 대책” 「보도자료」.
- 동아일보 (2014. 2. 11).
- 박재욱 (2006). 지방선거에서의 정당공천제와 경선제: 5.31 지방선거를 중심으로. 「동아시아 국제정치학보」, 9(1): 336-359.
- _____ (2010). “매니페스토 지방선거와 지역공약 개발 -지속가능한 창조도시 발전을 위한 거버넌스와 파트너십-” 지방자치미디어 255호.
- 시민일보(<http://www.siminilbo.co.kr>) (2008.12.18.).
- 시사충청 (2013. 7. 24).
- 안광현 (2007). 「지방자치단체장의 부패인식에 관한 연구」, 숭실대학교박사학위 논문.
- _____ (2007). “기초자치단체장의 부패유발요인과 반부패전략에 관한 연구” 「한국부패학회보」, 12(4): 201-222.
- _____ (2010). “지방선거에서의 정당공천부패와 개선방안” 「한국부패학회보」, 15(1): 37-61.
- _____ (2013). 「세계화와 한국지방자치」, 서울: 청목출판사.
- 육동일 (2006). 지방선거 정당공천제의 한계와 과제: 지방의회의 활성화를 중심으로. 「한국지방자치학회보」, 18(1): 5-26.
- 이기우 (2005). “지방선거와 정당참여”, 「월간자치행정」 210, 지방행정연구소.
- 이승중 (2005). “개정선거법에 대한 논평”, 「자치발전」 124, 한국자치발전연구원.
- 임승빈 (1996). “민선자치단체장의 바람직한 역할정립을 위한 제도개선방안.” 한국지방행정연구원 보고서.

- 정세욱 (2002). “기초단체장선거 정당공천제 바람직한가?” 「월간 지방자치」, 2002년 1월호.
- _____ (2005), “지방자치 10년의 평가와 과제”, 「지방자치」 202, 미래한국재단.
- 정치자금에 관한법률 (개정 2004. 3. 12, 법률 제7191호).
- 주용학 (2002). 지방선거에 있어서 기초단체장의 정당공천제에 관한 연구. 「한국지방자치학회보」, 14(1): 43-69.
- _____ (2007). 민선4기 지방선거결과 분석 및 정책적 함의. 「한국지방자치학회보」, 19(1): 29-51.
- 중앙선거관리위원회 (2010). 「중앙선거관리보」. 제66호, 지방선거결과 각종통계.
- _____ (2014). 제6회 전국동시지방선거 선거구 및 의원정수현황.
- 지방자치법 (개정2004. 1. 29, 법률 제7128호).
- 최봉기.이동수 (2003), “제7차 지방의원선거 분석과 지방선거제도의 개혁방안”, 「한국지방자치학회보」, 15(2), 한국지방자치학회.
- 최승범 (2002). “지방정치의 민주성과 지방행정의 책임성 확보를 위한 내적 조건.” 「정부학연구」 8(1): 97-113.
- 최창수 (2007). “기초의회의원의 정치적 태도와 정당공천에 관한 사례연구.” 「지방행정연구」, 21(4): 179-199.
- 하세헌 (2006). “기초 지방선거에 있어 정당공천제의 문제점과 개선방안.” 「한국지방자치연구」, 8(1): 37-52.
- 황아란 (2002). “지역주의와 지방자치: 기초자치단체장의 정당공천.” 「한국행정학보」, 36(2): 129-143.
- Holli, M. G. (1999). The American Mayor: The Best & The Worst Big-City Leaders. University Park: The Pennsylvania State University Press.
- Kim, Young Jong (2003). New Korea Public Administration & Corruption Studies. Seoul: HyungSeul Press.
- Transparency International, 2013. Corruption Perceptions Index 2013: Full Source Description.

투고일자 : 2014. 11. 03

수정일자 : 2014. 12. 28

게재일자 : 2014. 12. 31

국문초록

기초지방선거부패와 부패방지방안

안 광 현(영동대학교)

한국의 기초지방선거에서 나타난 부패현상은 심각할 만한 수준이다. 1995년 전국동시지방선거가 실시된 이후 자치단체장이 기소된 통계를 보면 1기 9.3%, 2기 24.2%, 3기 31.5%, 4기 43.9%로 계속 증가 추세이다. 지방자치단체장 10명 가운데 4명이 선거법, 정치자금법, 뇌물수수, 횡령 등의 혐의로 기소되었다. 그 중에 지방선거부패와 관련된 자치단체장의 선거사범이 매우 높게 나타나고 있다.

2010년부터 2012년 사이에 적발된 부패공직자 중 지방공직자가 전체의 57.2%를 차지했다. 2013년 부패인식도 조사에 따르면 일반국민의 54.3%가 공무원이 부패했다, 공무원 중에 18.9%는 공직사회가 청렴하지 않다고 응답했다. 그러기에 이런 부패문제의 근본적 원인과 처방이 국가와 지역발전의 중요한 화두가 되었고 그 중에 지방선거부패는 심각한 과제가 되었다. 본 연구에서는 이러한 문제를 해결하기 위해 지방선거사범 유형별 처리현황, 지방선거당선자 선거범죄 현황, 지방선거부패사례와 요인 등을 분석하였고, 심층면접 비교분석을 통하여 깨끗한 지방선거를 위한 부패방지방안을 제시하였다.

주제어 : 투명성 확보, 기초지방선거, 선거부패, 지방자치단체장, 부패인식지수