

좋은 후보의 의미와 자격, 기준

2010. 3. 10.

하승수(변호사)

1. '좋은 후보'란?

- '좋은 정치'를 구현할 수 있는 후보가 '좋은 후보'이다.

- '좋은 정치'란 포괄적으로 정의한다면, ① 시민들이 주체로 참여하여 ② 민주주의와 '삶의 질' 향상을 실현해나갈 수 있는 정치 정도로 정의할 수 있을 것이다. 여기에서 말하는 민주주의는 시민들을 대상화시키는 관객민주주의가 아니라 시민들이 의사결정의 주체로 참여하는 민주주의를 말한다. 또한 여성, 청소년, 청년들처럼 기존의 의사결정구조에서 소외된 사람들도 주체로 참여할 수 있는 민주주의를 말한다.

그리고 '삶의 질'이란 장기적으로 지속가능한 삶의 질을 말한다. 이런 의미의 '삶의 질'은 정치, 경제, 복지, 문화, 교육, 환경, 성평등 등의 영역을 총괄하는 개념이고, 이러한 의미의 '삶의 질'을 추구하는 것은 기존에 한국사회를 지배해 온 개발지상주의, 시장지상주의에 맞서는 것을 의미한다. 왜냐하면 시장지상주의 모델이나 토건주의 모델은 사람들의 '삶의 질'을 향상시키는 것이 아니라, '삶의 질'을 떨어뜨리고 양극화를 심화시키며 '지속가능성'을 갉아먹고 있기 때문이다.

다른 한편으로 '좋은 정치'가 추구하는 기본적인 가치를 풀뿌리 민주주의, 인권, 복지, 생태, 연대와 협동 등의 단어로 표현해 볼 수도 있을 것이다. 어떤 단어들을 사용하는 '좋은 정치'가 추구하는 '좋은 사회'의 모습을 드러낼 수 있다면 괜찮을 것이다.¹⁾

- 이러한 의미의 좋은 정치는 '좋은 정치'는 지역에서부터 출발할 수 있고, 그것이 풀뿌리민주주의라는 지방자치의 취지에도 부합한다.

- 따라서 '좋은 정치'를 구현하는 '좋은 후보'가 되려면 첫째, '좋은 정치'의 취지와 기본적인 가치에 대해 동의할 수 있어야 할 것이다. 둘째, 가치와 비전을 실현할 수 있는 구체적인 활동계획을 제시할 수 있어야 한다. 셋째, 주민의 입장에서 모든 문

1) 이야기하는 '좋은 정치'와 '좋은 사회'에 대한 보다 자세한 것은 『모이고 떠들고 꿈꾸다(이매진, 2010)』 7장과 10장을 참고할 것.

제를 바라보고 주민과의 소통능력을 가지고 있으며 주민참여 활성화에 대한 비전과 정책을 가져야 한다. 넷째, 여성, 청소년, 사회적 소수자들의 목소리를 듣고 대의정치에 반영할 수 있어야 한다.

- 또한 ‘좋은 후보’가 되려면 최소한의 적격성을 갖춰 대표자로서의 결격사유가 없어야 할 것이다. 살아온 삶의 궤적이 ‘좋은 정치’와는 상반되는 사람을 선거당시의 말만 믿고 ‘좋은 후보’라고 인정할 수 없는 것은 당연하다.

- 6. 2. 지방선거를 앞두고 전국과 지역의 시민사회에서는 여러 움직임들이 일어나고 있다. ‘풀뿌리 좋은 후보’를 출마시키는 직접참여 움직임도 있고(풀뿌리좋은정치네트워크), 과거와는 다른 적극적인 유권자운동을 준비하는 움직임도 있다. 연합정치를 추진하는 움직임도 있다.

이런 여러 움직임들은 결국 ‘좋은 후보’를 대의정치의 영역에 보다 많이 진출시키겠다는 취지를 표방하고 있다. 물론 ‘좋은 후보’에 대한 상은 차이가 있을 수 있다. 좀더 높은 수준의 기준을 세워놓은 곳도 있고, 좀더 일반적인 기준을 제시하고 있는 경우도 있다.

- 한편 ‘좋은 후보’를 인정하거나 추천하는 입장에서만 ‘좋은 후보’의 판단기준이 필요한 것은 아니다. 유권자들의 입장에서 어떤 후보가 ‘좋은 후보’인지에 대한 판단이 필요하다.

- 이처럼 ‘좋은 후보’에 대해서는 여러 입장에서 판단기준을 세울 수 있다.

- 실제로 ‘풀뿌리 좋은 후보’를 직접 출마시키려는 움직임에서는 각 지역마다 ‘좋은 후보’의 기준을 세우고 있다. 후보를 선출하는 과정에서 ‘좋은 후보’의 기준이 필요하기 때문이다²⁾.

또한 ‘연합정치’나 직접 후보를 내지 않는 유권자운동을 추진할 때에도 ‘좋은 후보’의 기준이 필요할 것이다. 실제로 지역에서 직접 후보를 내지 않는 방식의 유권자운동을 추진하는 주체들도 나름의 기준들을 제시하고 있다.

- ‘좋은 후보’의 기준에 대해 지역에서 논의가 있는 경우에는 일차적으로 지역에서의 논의에 맡길 수밖에 없을 것이다. 따라서 여기에서는 일반적인 수준에서 논의를 해 보고자 한다. 특히 오늘의 논의는 최근 박차가 가해지고 있는 ‘연합정치’ 논의에서 ‘좋은 후보’를 정하는 것에 시사점을 줄 수 있을 것이다.

2) 들면 2월에 출범한 ‘관악유권자연대’에서는 주민후보의 기준으로 “인권, 복지, 생태, 평화, 풀뿌리 민주주의와 대안적 협동경제의 가치에 동의하고, 의정활동을 통해 지역의 정책과제를 실천해 나갈 것을 약속하는 후보자”, “사회적 약자의 편에서, 사사로운 이익보다는 공공의 이익을 위해, 처음 마음을 잃지 않으면서 ‘주민을 위한, 주민에 의한, 주민의’ 정치인이 될 수 있는 사람”이라는 기준을 제시하고 있다.

2. 좋은 후보의 기본적인 적격성

- ‘좋은 후보’가 되려면 기본적인 적격성을 갖춰야 한다. 따라서 아래의 어느 하나에라도 해당되는 사람은 좋은 후보로서의 자격이 없다. 시민의 대표자로서는 결격사유가 있는 경우들이기 때문이다.

- ① 부패행위로 처벌받은 전력이 있는 사람
- ② 성희롱, 성폭력 등 반인권적인 행동으로 물의를 빚은 사람
- ③ 군사독재에 협력하는 등 민주주의에 반하는 전력이 있는 사람
- ④ 과거 공직(선출직, 임명직 불문)에 있으면서 독선, 전횡, 난개발 등으로 심각한 사회갈등을 초래한 사람
- ⑤ ‘좋은 정치’가 지향하는 기본적인 가치와 비전에 상반되는 가치와 비전을 가진 사람

- 위에서 언급한 사항들과 관련해서는 1가지에라도 해당되면 ‘좋은 후보’로 인정할 수 없을 것이다. 특히 ①, ②, ③, ④의 경우에는 확정된 판결이나 객관적인 기관의 조사결과 등의 근거가 있을 수 있으므로 절대적 결격사유로 보아야 할 것이다.

- 그런데 정당들의 경우에는 위와 같은 부적격 사유에 해당하는 사람을 공천하려 할 수 있다. 그런 경우에는 아무리 그 정당이 말로는 ‘연합정치’를 표방한다 하더라도, 그 정당의 후보를 ‘좋은 후보’나 ‘연합후보’로 인정할 수 없을 것이다.

- 따라서 혼선이 없으려면, ‘연합정치’를 추진하는 과정에서 ‘좋은 후보’의 상에 대한 일정한 합의가 필요하다. 그리고 일종의 안전장치로서 연합정치를 추진하는 각 주체나 유권자운동의 주체가 ‘거부권’을 가질 필요가 있다. 이는 연합정치가 ‘좋은 후보’가 아닌 문제있는 후보를 당선시키는 결과를 초래하지 않게 하는 최소한의 안전장치라고 할 수 있다.

- 이러한 준비가 없으면, ‘연합정치’가 혼란에 빠지고 유권자들에게 실망을 안겨줄 수 있다. 최악의 경우에, ‘연합’을 하기로 합의를 했는데, 민주당과 같은 정당이 부적격 후보를 공천하는 경우가 발생할 수 있기 때문이다.

- 실제로 최근 민주당은 성희롱 전력이 있는 인사를 복당시키는 등 매우 우려스러운 행태를 보이고 있다. 그런 경우에 해당 인사가 ‘좋은 후보’ 내지 ‘연합후보’가 될 수 없는 것은 당연하다. 실제로 문제의 인사에 관한 대법원 판결(남녀차별개선위원회의 성희롱 결정에 대한 행정소송 사건)을 찾아보면, 성희롱 사실을 대법원이 인정

한 것을 알 수 있다. 즉, 대법원 2006. 12. 21. 선고 2005두13414판결에 의하면, 대법원은 채용법칙을 위반했다는 해당 인사측의 상고이유에 대해 아래와 같이 판단함으로써 성희롱사실을 인정하였다.

원심이 인용한 제1심판결 이유에 의하면, 원심은 그 판시의 채용 증거들을 종합하여, 참가인이 2002. 1. 25. 15:10경 제주도지사 집무실을 방문하여 원고와 면담을 하면서 직사각형 형태의 회의용 테이블에 모서리를 사이에 두고 원고의 왼쪽에 90° 각도로 앉아 서로 대화를 나누던 중 원고가 참가인의 오른쪽 옆으로 다가와 왼손으로는 참가인의 목 뒷부분을, 오른손으로는 어깨를 잡은 후 오른손을 아래로 내려 참가인의 왼쪽 가슴을 만졌고 참가인은 원고의 오른손을 잡아 뿌리친 사실을 인정하였다.

기록과 대조하여 보면, 원심의 사실인정은 정당하고, 거기에 채용법칙에 위배하여 사실을 오인한 위법이 없다. 이를 다투는 상고논지도 받아들일 수 없다.³⁾

따라서 해당인사의 경우에는 법원 판결에 의해 확인된 부적격인사이다. 이런 인사를 민주당이 공천한다면 ‘연합정치’ 논의에 참여한 다른 정당들이나 시민사회가 인정할 수 없을 것이다. 그렇다면 이런 사태를 예방할 수 있는 안전장치로서 미리 ‘좋은 후보’의 상에 대한 합의가 필요한 것이다. 그리고 결국 연합정치의 다른 주체들이 받아들일 수 없는 사람을 공천할 경우에는 일종의 ‘거부권’을 통해 그 후보를 연합정치 후보로 거부할 수 있는 안전장치가 필요하다.

3. 좋은 후보의 기준

- 기본적인 적격성을 갖춘 후보라 하더라도, 그 후보가 ‘좋은 정치’를 실현할 수 있는 ‘좋은 후보’인지를 평가하는 것이 필요하다. 특히 복수의 후보가 존재하는 경우에는 이러한 평가기준이 필요할 수 있다.

3) 인사는 최근 자신의 성희롱 사실을 부인하는 듯한 발언을 한 것으로 언론에 보도되었다. 그러나 대법원판결문을 보면, 성희롱 사실을 인정한 것을 알 수 있다. 대법원은 “원고가 두 손을 참가인의 양 어깨에 얹고 가볍게 누른 정도의 행동을 하였을 뿐이라고 주장하는 이 사건의 쟁점은 ‘원고가 참가인의 가슴을 만졌는지 여부’ 이고, 앞서 본 바와 같이 그러한 사실이 인정되는 이상 원고가 겹옷 단추를 풀고 가슴을 만졌는지, 아니면 겹옷 위로 만졌는지 여부는 반드시 판단이 필요한 쟁점 사항이라고 할 수 없는 점, 피고도 이 사건 처분을 하면서 ‘대화 도중 원고가 참가인의 가슴에 손을 댄 것은 사실’ 이고, 이는 남녀차별금지법 제2조 제2항에서 규정한 성적 굴욕감 또는 혐오감을 느끼게 하는 성적 언동으로 보아야 한다면서 원고의 행위를 성희롱으로 결정한 이 사건 처분을 하였는바, 이 사건 처분의 취소를 구하는 사건에서 그 근거가 되는 사실의 인정 여부에 대해서만 판단하면 족하다는 점, “가슴을 만졌다.” 는 사실과 “겹옷 단추를 풀고 옷 속으로 손을 집어넣어 가슴을 만졌다.” 라는 사실이 질적으로 전혀 다른 행위라고도 볼 수 없는 점 등에 비추어 보면, 원심이 당사자가 주장하지 아니한 사실에 근거하여 판단하였다고도 볼 수 없다. 이를 탓하는 상고논지는 받아들일 수 없다 “고 판단하였다.

오히려 더욱 문제가 되는 부분은 성희롱 사실을 여전히 부인하고 있는 해당 인사의 태도이다. 성희롱 뿐만 아니라, 성희롱후에 지금까지 보인 행태를 보더라도 반성하지 않는 것이 역력하므로 해당 인사는 부적격자라는 것이 여성단체들의 의견이다.

- 물론 이러한 평가기준에 의해 누가 평가를 할 것인지?는 어려운 문제이다. 만약 유권자들의 평가에 의존하려면, 누가 좋은 후보인지를 유권자들이 판단할 수 있도록 충분한 정보와 토론기회가 주어져야 할 것이다. 그리고 그런 정보와 토론기회를 가진 유권자들이 누가 ‘좋은 후보’인지를 판단해야 할 것이다.

(1) 가치와 비전에 대한 동의와 실천계획

- ‘좋은 후보’는 앞서 언급한 좋은 정치의 취지와 기본적인 가치에 동의하고 이것을 실현할 수 있어야 한다.

- 지역에서의 유권자운동은 보다 구체화된 가치와 비전을 제시할 수도 있을 것이다.

- 한편 기왕에 진행되어 온 연합정치와 관련해서는 연합정치의 기본원칙과 정책기조에 동의하는 후보여야만 될 것이다.

이와 관련하여 ‘희망과 대안’은 ‘민주주의 정상화와 지방자치 혁신’, ‘소수 특권층·기득권층만을 위한 사회에서 국민 다수가 행복한 사회로’, ‘토건사업 경제에서 사람 중심 경제로’라는 3가지 정책방향과 ‘균형발전과 주민참여를 실현하는 풀뿌리 지방자치’, ‘사람, 일자리, 지역경제에 투자하는 지역발전정책’, ‘주민생활 향상을 위한 적극적 복지안전정책’, ‘질 좋고 안전한 지역 공공교육·문화 정책’, ‘사람이 주인이 되는 도시발전정책’의 5가지 정책과제를 제시한 바 있다. 기본적으로 이러한 정책방향과 정책과제에 동의하는 후보여야만 연합정치의 후보가 될 수 있을 것이다.

- ‘좋은 후보’는 이러한 가치나 정책방향에 동의하면서 자기 지역의 자기 직책에서 이러한 가치나 정책방향을 어떻게 실현할 것인지에 대한 구체적인 실행계획과 정책들을 제시할 수 있어야 한다.

(2) 당선 이후의 활동계획의 적합성

- 당선이후의 활동계획을 통해 주민을 주인으로 인정하고 주민과 함께하려는 것이 증명되어야 한다. 지방의원의 경우에는 주민과 함께하는 의정활동계획을 통해 ‘주민의 대리인’으로 적합하다는 것을 증명해야 한다. 그리고 일정한 서약을 하게 할 필요도 있을 것이다.

‘**대리인**’으로서의 지방의원의 서약(예시)

- ① 수시로 [의회 보고회/간담회]를 열어 시민과 의회와의 거리를 짧게 한다.
- ② 의원에게 제공되는 모든 자료와 정보를 인터넷 등을 통해 주민들과 공유한다.
- ③ 지역의 시민사회단체들과 연대하여 지역의 주요현안과 의정활동에 관한 정보를 공유하고 협력한다.
- ④ 의회방청을 적극 보장·유도하고, 행정사무감사·조사를 할 때에는 시민사회단체 회원이나 지역주민들을 참여시킨다.
- ⑤ 예산편성이나 결산심의시에는 시민사회단체나 주민들의 의견을 수렴하고, 다른 의원들과 집행부에게 의견을 서면으로 전달한다.
- ⑥ 지역의 문제나 현안에 대해 독단적으로 판단하지 않고 항상 소규모의 포럼이나 간담회를 개최하고 그것을 통해 의견을 수렴한다.
- ⑦ 시민사회단체들과 협의하여 매년 주민들의 ‘삶의 질’ 향상을 위해 추진해야 할 주요 정책이나 조례를 선정하고 의회 내외에서의 협력작업을 통해 실현을 위해 노력한다.
- ⑧ 주민참여예산제, 주민참여기본조례 등 주민참여를 활성화시킬 수 있는 각종 조례를 입법화하기 위해 노력한다.
- ⑨ 여성 참여 활성화, 청소년과 청년들의 참여 활성화를 위해 노력한다.

- 한편 지방자치단체장의 경우에도 주민참여를 보장하고 지방행정을 혁신할 수 있는 구체적인 계획을 제출해야 한다. 주민참여를 보장하는 각종 제도와 시스템을 만드는 것에 동의하고 스스로 구체적인 방안을 제시할 수 있어야 한다. 또한 한국 지방자치의 병폐를 극복할 수 있는 인사혁신, 예산혁신방안에 동의하고 스스로 구체적인 로드맵을 제시할 수 있어야 한다.

참고로 지방자치의 혁신을 위한 핵심은 인사혁신, 예산혁신이다. 지방공무원들이 주민의 의견을 듣는 것이 아니라, 지방자치단체장의 눈치를 보는 상황에서 제대로 된 지방자치가 될 수 없다. 따라서 인사혁신이 필요하다. 또한 지방자치단체 예산과 관련된 부패나 낭비를 막기 위해서는 주민들이 예산편성과정에 참여하고 예산의 투명성, 책임성을 보장하는 것이 필요하다. 따라서 예산혁신이 필요한 것이다. 이 두가지 혁신이 지방자치단체 혁신을 위한 가장 중요한 과제이므로, ‘좋은 후보’자는 여기에 대한 정책과 실행계획을 제시할 수 있어야 한다.

(3) 민주적인 소통능력

- ‘좋은 대표자’에게 필요한 것은 무엇보다도 민주적인 소통능력이다. 그동안 독선과 전횡으로 인해 수많은 갈등을 빚어 왔다. 그리고 일방적인 의사결정으로 인해 수많은 예산이 낭비되어 왔다.

- 이런 일을 방지하기 위해서는 대표자가 민주적인 소통능력을 갖춰야 한다. 특히 ‘연합정치’가 논의되는 상황에서 후보는 연합정치를 구성하는 다른 정치세력과도 협력해야 한다. 또한 본래 지방자치단체장은 시민사회, 주민, 언론 등 다양한 주체들

과 소통하고 협력해야 한다. 지방의원은 주민들과 일상적으로 소통하고 주민들과 함께 의정활동을 해야 한다.

- 정책현안과 관련해서는 다양한 의견을 수렴하고, 최종적인 결정도 민주적이고 합리적인 주민참여방식을 통해 풀어나가야 한다. 일상적으로 시민들의 참여를 보장하고 지원해야 한다. 따라서 지금의 시대에 ‘좋은 후보’에게 요구되는 가장 중요한 자질은 바로 이러한 민주적인 소통능력이라고 할 수 있다.

4. ‘좋은 후보’ 여부에 대한 검증·평가

(1) 검증

- 검증은 기본적인 적격성도 없는 사람이 ‘좋은 후보’를 참칭하는 것을 방지하기 위해 필요할 것이다.

- 위와 같은 ‘좋은 후보’ 자격에 대한 검증은 유권자운동조직, 연합정치 논의단위 등에서 이루어질 수 있을 것이다. 유권자들의 참여를 보장하는 방식으로 검증이 이루어질 수도 있을 것이다. 어쨌든 유권자운동조직이나 정당 또는 연합정치추진단위에서 ‘좋은 후보’로 유권자들에게 추천하려면 기본적인 검증은 필요할 것이다.

(2) 평가

- 위에서 본 것처럼 ‘가치와 비전에 대한 동의와 실천계획’, ‘당선이후의 활동계획의 적합성’, ‘민주적인 소통능력’은 복수의 후보군 중에서 ‘좋은 후보’를 가려내는 기준이 될 수 있을 것이다.

- 누가 ‘좋은 후보’인지에 대한 평가는 최종적으로는 유권자들의 몫일 것이다. 그러나 유권자운동조직, 연합정치추진단위 등이 나름대로 ‘좋은 후보’를 평가하고 그 결과를 유권자들에게 정보로 제공하거나 추천할 수 있을 것이다.

- 한편 ‘연합정치’를 추진하는 과정에서 유권자 참여에 관해서도 논의가 되고 있다. 유권자들이 참여하여 ‘좋은 후보’를 평가하고 가려내는 방식에는 여러 가지가 있을 수 있다. 그러나 기존의 여론조사 방식은 적절한 방식이 아니다. 기존의 여론조사 방식은 현재의 지지도를 묻는 것일 뿐이다. 따라서 득권을 가진 후보에게만 유리한 방식일 뿐만 아니라, ‘좋은 후보’의 기준에 따른 판단이 될 수 없다.

- 가장 중요한 것은 누가 ‘좋은 정치’를 실현할 수 있는 ‘좋은 후보’인지를 판단하려면, 유권자들에게 사전에 ‘좋은 정치’ 또는 ‘연합정치’의 취지와 후보자들에 대한 충분한 정보가 주어지고 토론의 기회도 주어져야 한다는 것이다. 그런 점에서 일반적인 여론조사 방식이 아닌 다른 방식을 찾을 필요가 있다.

<참고 : ‘좋은 정치’ 실현을 위한 대표자의 모습>

- ‘좋은 정치’는 대표자의 역할 변화를 추구한다. 시민이 정치의 주체가 된다는 것은 시민들 스스로 느끼는 삶의 문제를 정치적 의제로 만들어나가는 것을 의미한다. 그러기 위해서는 대표자의 역할이 변해야 한다. 시민들이 원하는 법률이나 조례, 정책이 있으면 시민들 스스로 그것을 제안하고 추진할 수 있도록 하는 것이 대표자의 역할이 되어야 한다. 예산편성권을 관료와 직업정치인들이 독점하는 것이 아니라, 그 과정에 시민들이 참여함으로써 시민들이 생각하는 ‘필요한 사업’, ‘우선순위가 주어져야 하는 사업’이 예산으로 반영될 수 있어야 한다. 시민들이 삶의 문제를 풀어나가기 위해 고민도 하고 자원봉사도 할려고 할 때에, 대의정치는 그것을 방해하는 것이 아니라 시민들을 지원하는 역할을 해야 한다. 이런 과정을 통해 시민들이 4년에 하루 주권자가 되는 신세에서, 4년 내내 주권자가 될 수 있을 때에, 시민들의 삶에 결정적 영향을 미치는 문제들을 정치적 의제로 만들어 나갈 수 있을 것이다.

- ‘좋은 정치’에서 필요한 대표자는 ‘탁월한 능력을 가진 대표자’가 아니라 ‘시민 중에 한사람’인 대표자, 이웃같은 대표자이다. 지금 부딪히고 있는 문제는 상당부분 기술적 전문성의 문제가 아니라 관점의 문제, 입장의 문제, 가치의 문제이다. 정치적 대표자에게 필요한 것은 공무원들이 가진 실무적 전문성이 아니라, 실제로 일을 하는 공무원들을 시민의 관점에서 통제하고 감시하고, 시민들과 소통하게끔 하는 것이다. 공무원들에게 부족한 것은 삶을 살아가는 시민들이 가진 관점, 입장, 가치에 대한 이해이기 때문이다. 집값이 폭등할 때에 국회의원이거나 고위공무원들이 제대로 된 대책을 내놓지 못하는 것은 전문성의 부족 때문이라기 보다는 관점과 가치의 문제이다. 부족한 전문성은 보완받고 지원받을 수 있지만, 대표자가 근본적으로 틀린 관점, 왜곡된 가치를 가지고 있을 때에는 답이 없다.