

지방선거제도에 관한 비판적 고찰

박 인 수*

I. 서론

지방자치단체장과 지방의원을 선출하기 위하여 실시한 2006년 5월 31일 제4회 전국동시 지방선거는 우리나라 선거 사상 유례가 드문 각종 기록과 새로운 현상들을 낳았다. 정당 득표 수에서 1위 한나라당(10,418,021표)과 2위 열린우리당(5,106,984표)의 격차가 530만 1,037표로 나타남으로써 정당득표간 격차가 역대 대선·총선·지방선거 중 3·15 부정선거를 제외하고는 가장 크게 나타났다. 또한 수도권인 서울·경기·인천의 시·도의원 지역구 선거에서 한나라당이 100% 당선됐으며, 열린우리당은 지역구에선 단 한 명도 당선시키지 못했고, 서울·경기에서 각 2명, 인천에서 1명의 비례대표 의원만 배출했다. 참패한 여당은 물론이고 대승한 야당조차 충격으로 받아들이는 정도로 선거 결과의 폭과 깊이가 역대 다른 선거를 훨씬 능가했다.¹⁾

정당별 당선인 수에 있어서도 자치단체장의 경우에는 16개 광역자치단체장 중 한나라당이 12명, 민주당이 2명, 열린우리당 1명, 무소속 1명이 당선되었으며, 230개 기초자치단체장의 경우에도 한나라당이 155명, 민주당이 20명, 열린우리당 19명, 국민중심당 7명, 무소속 29명이 당선되었다. 지방의원선거의 경우에는 광역의원 중 655개의 지역구 의석 중 한나라당이 519석, 민주당이 71석, 열린우리당이 33석 등을 차지하였으며, 비례대표의석 78석 중 한나라당이 38석, 민주당이 9석, 열린우리당이 19석 등을 차지하였다. 기초의원의 경우에는 2,513개의 지역구 의석

* 영남대학교 법과대학 교수

1) 조선일보, 2006년 6월 2일 1면

중 한나라당이 1,401석, 민주당이 233석, 열린우리당이 543석, 무소속 228석 등을 확보하였으며, 비례대표의석 375석 중 한나라당이 220석, 민주당이 43석, 열린우리당이 87석 등을 할당받았다. 정당별 득표현황 비율을 보더라도 한나라당이 60.6%, 민주당이 9.8%, 열린우리당이 18.1%, 무소속 7.1% 등을 차지하였다.

정당의 득표수, 당선인 수, 득표율 등의 모든 지표에서 제1야당의 압도적인 독주로 마무리 된 이번 제4회 동시선거는 국민들의 여당에 대한 불신과 무능을 표출한 것으로 해석할 수 있으며 중앙정치에 대한 국민들의 중간평가로 볼 수 있는 측면도 있겠으나, 지방의 고유한 문제와 현안적인 문제들을 주민의 관점에서 해결하고자 출발한 지방자치의 본래적 취지와 대비하여 볼 때 이번 선거결과에서 보는 바와 같은 과도한 중앙정치에 대한 예측성은 지방자치의 정착과 활성화에는 오히려 부담이 될 수도 있을 것으로 보여진다.

지방자치와 중앙정치와의 관계는 지방자치를 주민자치의 형태로 구현할 것인가 또는 단체자치로 구현할 것인가에 따라 상당한 차이를 나타내고 있지만, 우리나라의 경우와 같이 단체자치를 통한 지방자치를 행하고 있는 국가라고 하더라도 중앙정치에 대한 예측의 정도가 지나칠 때에는 지방자치는 상대적으로 퇴색하게 될 것이기 때문이다.

이번 선거결과는 지방자치의 본질에 부합할 수 있는 지방선거제도는 무엇이며, 현재의 지방선거제도 중 개선 보완하여야 할 제도는 무엇인가라는 기본적인면서도 심각한 과제를 부여하였다. 정당공천제도와 비례대표제도에 대하여 고찰하고 기호배정제도에 관하여 살펴봄으로써 중앙정당으로부터 다소간의 자율과 자치를 확보할 수 있는 선거제도를 모색해 보고자 한다. 또한 1인 6표제의 시행으로 인하여 투·개표의 업무가 종전에 비해 과다하므로 이를 보완할 수 있는 전자투표제도에 관하여 고찰하고자 한다.

II. 정당공천과 비례대표제도

지역을 중심으로 한 지방정당이 형성되어 있지 않으며 중앙정당에 대한 의존도가 강한 우리나라의 현실에서 지방선거에서의 정당공천제가 지방자치를 위축하게 할 것이라는 점에서의 논의는 꾸준히 전개되어 왔지만, 우리나라에서는 지방의원선거

와 지방자치단체장의 선거에서 기초의원선거를 제외하고는 계속하여 정당공천제를 시행하여 왔다. 기초지방자치단체장의 당적이 지방행정의 원활한 수행에 지장을 줄 수 있다는 분석에 따라 기초단체장의 정당공천제에 대하여는 비판적 견해가 상당하였으나, 2005년 8월 4일 공직선거법의 개정에 의하여 기초의회의원에 대하여도 정당공천제를 도입함으로써 지방선거에서의 정당공천제가 오히려 강화되었다고 할 수 있으며²⁾, 이는 결국 지역구 국회의원에 대한 지방의원의 예측성을 강화하는 결과를 가져왔다고 볼 수 있다.

특정정당에 의한 공천이 당선으로 직결되는 것을 경험한 지방선거 입후보 예정자들은 지역문제를 위한 정책개발이나 발전방향에 대한 제시보다는 정당공천을 위한 경쟁에 1차적인 비중을 두었으며, 입후보 예정자들의 당내경선과정에서의 혼선과 잡음은 국민들로 하여금 정치에 대한 혐오감과 불신만 증폭하였다고 볼 수 있다. 정당의 경선과정과 후보자에 대한 정당공천결과를 지켜보면서 지역의 주민들은 크게 두 가지의 형태로 중앙정치의 지방자치 개입에 대하여 반응하고 있다. 첫째는 투표에 참여하지 아니하는 방법이며³⁾, 둘째는 정당과 인물에 대한 선호를 반영하는

2) 공직선거법 제47조 1항에서 “정당은 선거(자치구·시·군의원선거를 제외한다)에 있어 선거구별로 선거할 정수범위 안에서 그 소속당원을 후보자(이하 “정당추천후보자”라 한다)로 추천할 수 있다”라고 하여 기초의원후보자에 대한 정당공천제를 배제하고 있었으나, 2005년 8월 4일 동 조항의 괄호(자치구·시·군의원선거를 제외한다)를 삭제하는 방식으로 기초의원후보자에 대한 정당공천제를 도입하고 있다. 또한 동 조항의 단서로 “다만, 비례대표자치구·시·군의원의 경우에는 그 정수 범위를 초과하여 추천할 수 있다”라고 규정함으로써, 기초의회의원선거에서의 비례대표제도도 동시에 도입하였다.

3) 중앙선거관리위원회는 최근 공직선거에서의 투표율이 지속적으로 하락하고 있고 특히 재·보궐선거의 경우 20%대의 극히 낮은 투표율을 보이고 있어 이에 대한 특단의 대책이 필요하다고 보고 투표에 참여한 유권자에게 혜택을 주는 「투표참여 인센티브제」의 입법화를 추진키로 하였으며 이를 위해 조만간 공직선거법 개정의견을 국회에 제출하기로 하였다고 밝혔다.

중앙선관위는 투표율을 높이기 위한 제도적인 방안으로 기권자에게 과태료 등 불이익을 주는 방안도 있으나 국민 정서상 투표 참여자에게 혜택을 주어 투표에 참여토록 하는 것이 바람직하다고 보고 인센티브제를 추진키로 한 것이라고 밝혔다.

중앙선관위가 추진하고 있는 「투표참여 인센티브제」는 공직선거나 국민투표에 참여하여 투표권을 행사한 유권자에게 각종 혜택을 주는 제도로서

- ▶ 공무원이나 공기업 직원 채용시 면접자료로 활용하는 방안
- ▶ 국·공립공원, 박물관 등 문화재, 공영주차장과 같은 공공시설 이용시 면제 또는 할인 혜택을 부여하는 방안
- ▶ 선거일에 쉬는 직장인 유권자의 경우에는 투표에 참여한 경우에만 유급으로 인정하는 방안
- ▶ 선거권 행사 여부를 공직선거 피선거권 요건으로 포함시키는 방안과 공직선거에 입후보하는 후보자의 경우 투표참여 여부 및 그 횟수를 공개하는 방안 등 여러 가지를 검토하

투표가 아니라 선호할 다른 대안이 없으므로 특정정당과 특정정당 후보자에게 투표하게 되는 방법이다. 어떠한 방법이건 모두 현실정치에 대한 적극적 의사표현이라 보기 어려우며, 이는 결국 지방의 문제에 관심과 협조를 보여주어야 할 지역주민들을 선거에서부터 소외시킴으로써 지역주민의 의사와 유리된 형태의 지방자치가 나타날 수 밖에 없도록 하는 원인이 된다고 할 것이다.

정당정치의 영향력을 가급적이면 최소화하고 지방정치의 자생성과 자율성을 확보함으로써 지방자치를 정착하도록 하는 것이 바람직할 것으로 볼 수 있으나, 정당공천제도는 오히려 정당국가적 경향을 강조하여 중앙정치의 영향력을 증대하고 있다고 할 것이다. 정당 경선 후보자로 입후보한 자들에 대한 제재는 지역 유권자의 선택권을 제한한다는 측면에서도 문제가 될 수 있다. 정당국가의 구현을 위하여서는 당내경선⁴⁾에 참여한 후보자로서 당해 정당의 후보자로 선출되지 아니한 경우 당해 선거의 같은 선거구에서 등록될 수 없도록 함으로써⁵⁾ 유력한 경쟁 후보자를 사전에 봉쇄하여 당해 정당 후보자의 당선 가능성을 높이는 제도적 장치가 요구될 수 있겠으나, 이는 제도적으로 봉쇄할 성격이 아니라 경선 후보자들의 정치적 판단에 의하여 자유로이 결정할 수 있도록 하는 것이 민주주의의 이념 뿐만아니라 참정권을 구체화하는 방법이 될 것이라 할 것이다.⁶⁾

또한 지방선거에서 소선거구제와 다수대표제를 시행함으로써 특정 지역에서는 특정정당에 대하여서만 지지하는 현상이 나타남으로써, 이를 시정 보완하고자 중선거

고 있으며 아울러 터치스크린 투표시스템과 연계하여 유권자의 투표참여 기록을 데이터베이스화하여 관리하는 방안도 강구중이나 이의 시행을 위해서는 법적 근거가 필요한 만큼 우선 법적 근거를 서둘러 마련할 계획이다.

- 4) 경선후보자간의 서면합의에 따라 실시한 당내경선 대체용 여론조사도 당내경선으로 본다.
- 5) 동일한 기간내 동일한 방법으로 실시한 여론조사 결과를 발표하지 않고 위와 관계없이 전락공천지역으로 결정하여 당초 공천신청자가 아닌 제3의 후보자를 공천하였을 경우 여론조사에서 1위를 한 공천신청자가 무소속 출마 가능한지 여부에 대하여 중앙선거관리위원회에서는 무소속 출마가 가능한 것으로 해석하고 있다.
- 6) 중앙선거관리위원회는 「공직선거법」 제57조의2의 규정에 따른 당내경선에서 최다득표를 하여 후보자로 선출된 자는 탈당하여 당해 선거의 같은 선거구에 후보자가 될 수 있다고 본다.

또한, 여론조사 경선을 통하여 선출은 하였으나, 선출자 4명 중 2명이 전과로 인하여 도공천심사위에서 공천탈락되고, 2명은 차점자로 보충하여 공천한 경우, 공천에서 탈락한 위 2명이 당을 탈당하여 타당후보 또는 무소속 후보로 출마할 수 있는지, 그리고 위 2명 외에 나머지 경선에서 떨어진 사람까지도 당을 탈당하여 타당후보 또는 무소속 후보로 출마할 수 있는지의 여부에 대하여 중앙선거관리위원회는 위 2명은 탈당하여 당해 선거의 같은 선거구에 후보자로 등록될 수 있으며, 위 경선후보자가 탈당한 경우에는 나머지 경선후보자도 탈당하여 당해 선거의 같은 선거구에 후보자로 등록될 수 있다고 보았다.

구제와 소수대표제 · 기초의회의원선거 비례대표제를 도입하였으나 특정지역에서의 특정정당 독식현상은 제도적으로 방지하지 못하였다. 이는 중앙정당의 지방에 대한 영향력이 지대함을 여실히 입증하고 있는 결과라 할 수 있다. 특정지역에서의 특정정당 독식현상은 자치단체장 선거의 결과 더욱 분명하게 나타나고 있다. 권역별로 보면 수도권, 충청권, 영남권에서는 한나라당 독주 체제가 만들어졌으며, 한나라당은 이 지역 광역자치단체장인 시 · 도지사는 100%를 석권하였으며, 기초자치단체장인 시장 · 구청장 · 군수의 경우에는 82~92%가 한나라당 소속이 당선되었다. 호남권에서는 민주당이 60% 가량의 지역에서 독주하여, 시장 · 구청장 · 군수의 경우에도 60% 석권으로 당선되었다. 이는 중앙정당의 영향력이 지대함으로 선거제도에 의하여 치유될 수 있을 정도를 넘어서고 있는 반증이라 할 것이다.

결국 중앙정당으로부터 지방자치를 방어하고 지방정치를 정착하기 위하여서는 기초자치단체장과 기초의원에 대하여서만이라도 정당공천제를 배제하는 것이 하나의 방안이 될 수 있을 것이라 본다.

따라서 기초의원선거에 있어 비례대표제를 도입하는 것은 지방자율적 측면에서 볼 때 지방자치의 방향과는 역행하는 것으로 분석되며, 다음 지방선거 이전에 개정하는 것이 타당할 것으로 사료된다.

III. 기호배정제도

선거에서 기호는 후보자를 홍보하고 다른 후보자와의 차별을 부각시키기 위하여 사용되는 중요한 수단이며, 후보자의 정체성을 표현하는 주요도구로 활용되고 있다. 또한 투표와 개표에 있어서도 기호는 주요 인식 도구로 사용되고 있다. 따라서 기호의 배정은 선거에서 단순한 사실적 사무에만 그치는 것이 아니라 당락에 직 · 간접적으로 영향을 미칠 수 있는 행위로 평가할 수 있다.

기호배정방법에 대하여 우리나라에서는 법정주의를 취하여 현행 공직선거법 제 150조에서 규정하고 있으며, 기호배정방법이라는 표현을 사용하지 않고 투표용지 게재순위 결정이라는 용어를 사용하고 있다. 기호배정방법의 기본원칙은 국회의석수가 많은 정당에게 우선 배정하고, 정당후보자와 무소속 후보자간에는 정당후보자에게 우선배정하고, 동일 순위의 경우에는 성명의 가나다순 배정이라 할 수 있다.

동법 제150조에서는 다음과 같이 규정하고 있다.

첫째, 후보자의 게재순위를 정함에 있어서는 후보자등록마감일 현재 국회에서 의석을 갖고 있는 정당의 추천을 받은 후보자, 국회에서 의석을 갖고 있지 아니한 정당의 추천을 받은 후보자, 무소속후보자의 순으로 하고, 정당의 게재순위를 정함에 있어서는 후보자등록마감일 현재 국회에서 의석을 가지고 있는 정당, 국회에서 의석을 가지고 있지 아니한 정당의 순으로 한다(동조 제3항).

둘째, 관할선거구선거관리위원회가 정당 또는 후보자의 게재순위를 정함에 있어서는 후보자등록마감일 현재 국회에 의석을 가지고 있는 정당이나 그 정당의 추천을 받은 후보자 사이의 게재순위는 국회에서의 다수의석순으로 하되, 같은 의석을 가진 정당이 2 이상인 때에는 최근에 실시된 비례대표국회의원선거에서의 득표수순으로 하며, 국회에서 의석을 가지고 있지 아니한 정당이나 그 정당의 추천을 받은 후보자 사이의 게재순위는 그 정당의 명칭의 가나다순에 의하고, 무소속후보자 사이의 게재순위는 후보자성명의 가나다순에 의한다(동조 제4항).

셋째, 국회에서 의석을 가지고 있는 정당이나 그 정당추천후보자 사이의 게재순위를 정함에 있어 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 정당은 그 정당별로 전국적으로 통일된 기호를 우선하여 부여한다. 이 경우 지역구자치구·시·군의원선거에 있어서 전국적으로 통일된 기호를 부여받은 정당이 같은 선거구에 2인 이상의 후보자를 추천한 경우 그 정당이 추천한 후보자 사이의 기호는 후보자성명의 가나다순에 따라 “1-가, 1-나, 1-다” 등으로 표시하여야 한다.

1. 국회에 5인 이상의 소속 지역구국회의원을 가진 정당

2. 직전 대통령선거, 비례대표국회의원선거 또는 비례대표지방의회의원선거에서 전국 유효투표총수의 100분의 3 이상을 득표한 정당 (동조 제5항).

국회의원선거와 대통령선거의 경우에는 중앙정당과 인물에 대한 유권자의 판단이 투표행위에 반영될 것이므로 제150조에 의한 기호배정방법을 취하더라도 심각한 문제를 야기시키지 않을 것으로 보지만, 후보자 개인에 대한 평가자료가 거의 없으며 상대적으로 많은 후보자가 난립하고 있는 기초의회의원선거에서는 후보자의 기호 자체가 투표에서 주요한 판단자료로 활용될 수도 있다.⁷⁾ 이번 선거의 경우 “1-

7) 후보자(예비후보자 포함)의 등록신청서, 인쇄물 등에 성명기재로 인하여 후보자의 기호가 달라지거나 인쇄물에 성명의 성(姓)을 다르게 게재할 경우 선거에 영향을 미칠 수 있다고 생각하여, 중앙선거관리위원회에 현재 주민등록이나 호적의 성명의 성(姓)은 대법원 호적예규에 따라 지방자치단체에서 ‘리, 류, 라’로 되어 있던 것을 ‘이, 유, 나’로 전산 정리되어 현재에 이르고 있으나, 관행적으로 오랫동안 ‘리, 류, 라’로 사용해 온 경우라면 그대로

가, 1-나, 1-다” 또는 “2-가, 2-나, 2-다”의 기호를 배정받은 후보자 중 1-가와 2-가의 후보자가 1-다와 2-다의 후보자에 비하여 득표에서 앞섰으며, 당선 또한 높은 비율로 나타나고 있음은 지방선거의 경우에는 기호 그 자체가 주요한 영향을 미치고 있음을 입증하고 있는 것이라 할 것이다. 이는 성명에 의한 차별이라 할 것이며 헌법상 평등권을 침해하는 것이라 볼 수 있다.

가급적이면 중앙정당에 대한 의존성을 줄이고 지방 스스로가 지역의 인물을 물색하도록 하기 위해서는 지방선거의 경우 기호배정방법을 국회의원이나 대통령 선거 때와는 다른 방법의 기호배정 방법이 모색되어야 할 것이라 본다. 정당의 경우에는 이미 무소속 보다 선거에서 많은 우선권이 있으므로 기호배정에서라도 무소속 후보자에게 선순위 번호를 부여하고, 동일 순위자들의 경우에는 성명의 가나다 순이 아니라 추천 등의 객관적인 기회균등의 방법에 의한 선택적 배정제도를 고려해 볼 수 있을 것이다.

IV. 전자투표제도

제4회 전국동시 지방선거에서는 기초의회의원 선거에서 비례대표제를 도입함에 따라 1인 6표를 투표하게 되었다. 또한 종전 부재자 신고를 1. 선거인명부작성기간

후보자등록신청서(예비후보자 포함) 및 예비후보자 홍보물이나 명함, 본 선거의 선전벽보 등에 게재가 가능한지 여부에 관하여 질의한 바 있으며, 이 질의의 기본적 의도는 기호배정에서 선순위 배정을 받고자 함에 있었다고 볼 수 있다. 이 질의에 대하여 2006. 4. 18. 중앙선거관리위원회위원장은 “한자로 된 성(姓)을 한글로 기재할 때에는 한글맞춤법(두음 법칙)에 따라 표기하도록 한 대법원호적예규에 따라 “이, 유, 나”로 표기하여야 할 것임. 다만, 귀문과 같이 관행적으로 성(姓)을 사용하여온 경우라면 후보자(예비후보자)등록신청서를 제외한 예비후보자 홍보물이나 명함, 선전벽보, 선거공보, 현수막, 선거사무소 간판 등 선거운동과 관련한 홍보물 등에는 “이(리)○○, 유(류)○○, 나(라)○○” 또는 “이○○(리○○), 유○○(류○○), 나○○(라○○)” 등과 같이 병기할 수 있을 것”으로 회신한 바 있다.

또한, 1. 대법원예규가 제정된 이후 성이 “류”에서 “유”로 정리되어 사용되다가 이의신청 등을 통하여 성씨를 다시 “류”로 정정하여 호적에 성이 “류”로 표기된 경우라면 호적에 따라 “류”로 게재해도 되는지 여부 2. 호적에는 이름이 “중율(鍾律)”로 되어 있으나 주민등록표나 실제 사용하는 이름이 “중률(鍾律)”인 경우에는 이름을 “중률”로 게재할 수 있는지 여부에 대한 질의에 대하여도 2006. 4. 28. 중앙선거관리위원회위원장은 “후보자등록신청서에는 호적에 등재된 성명을 게재하는 것이므로 귀문의 경우 ‘류중율’로 게재하여야 할 것”으로 회신하였다.

만료일이전부터 주민등록지인 구·시·군 밖으로 떠난 자로서 선거일까지 주민등록지로 돌아올 수 없는 자 2. 법령에 의하여 영내 또는 함정에 장기 기거하는 군인이나 경찰공무원 3. 병원·요양소·수용소·교도소(구치소를 포함한다) 또는 선박 등에 장기 기거하는 자 4. 신체에 중대한 장애가 있어 거동할 수 없는 자 5. 선거일에 투표소에 가기 어려운 멀리 떨어진 외딴 섬 중 중앙선거관리위원회규칙으로 정하는 섬에 거주하는 자 6. 각급선거관리위원회의 위원·직원(파견 또는 위촉된 공무원을 포함한다) 기타 선거일에 자신이 투표할 투표소가 아닌 다른 투표소에 근무할 것이 예정된 투표사무원과 투표소 경비가 예정된 경찰공무원 중 선거일에 자신이 투표소에 가서 투표할 수 없는 때에는 선거인명부 작성기간 중에 구·시·읍·면의 장애인에게 서면으로 제출하도록 함으로써 부재자 신고 대상자가 예견 가능한 범위에 있었으나, 2005년 8월 4일 공직선거법 제38조를 개정하여 위 1호에서 6호의 내용을 삭제하고 선거일에 자신이 투표소에 가서 투표할 수 없는 자로 확대하였다. 개인별 투표수의 증대와 부재자 신고대상자의 확대는 선거관리 비용과 개표시간과 다 소요 등 효율적인 선거관리 시스템의 면에서도 여러 가지 문제를 야기할 뿐만 아니라, 개인의 경우에도 투표시간과 장소의 제약으로 인하여 성실한 투표 참여를 기대하기 어려운 경우가 발생하고 있다.

개인의 투표행사권을 보다 용이하게 하고 선거관리의 효율성을 증대하기 위하여 IT전진국에서는 이미 전자투표제를 도입하여 시행하고 있다. 전자투표제도로 현재까지 일반적으로 활용되고 있는 방법은 터치스크린 투표시스템이라 할 수 있으며, 터치스크린 투표시스템에 의하여 유권자의 경우에는 전국 어디서나 손쉽게 편리한 투표를 행할 수 있으며, 선거관리의 측면에서는 신속 정확한 관리와 함께 관리비용과 시간의 절감을 가져올 수 있다.

국내에서도 2006년 1월 중앙선관위 사무기구를 개편하여 전자선거추진단을 신설하여 터치스크린 투표시스템을 시범적으로 활용한 바 있으며⁸⁾, 시범투표자에 대하여 사용자 편의성·공직선거 도입에 대한 찬반 여부·투표율 향상 기여도 등에 관하여 조사한 바 90% 이상 만족·92.5% 찬성·91.3% 긍정 이라는 결과로 나타나고 있다.⁹⁾ 따라서, 중앙선거관리위원회에서는 2006년에는 터치스크린 투표시스템

8) 터치스크린 투표시스템은 국내에서도 2006. 2. 18. 열린우리당 당대표 경선, 2006. 4. 12. 한나라당 제주도지사 후보자 선출대회, 2006. 5. 2. 열린우리당 서울시장 후보자 경선, 2006. 6. 18. 경북대학교 총장선거, 2006. 7. 11. 한나라당 당대표 경선에서 활용된 바 있다.

9) 터치스크린 투표 참여자 1,500명을 대상으로 한국정치학회, 월드리서치가 조사한 결과 참

의 도입 기반을 조성하여 정당경선이나 조합장 선거 등 위탁 및 민간선거에 활용하고, 2007년에는 정치권과의 합의를 전제로 일부지역에서 실시될 재·보궐 공직선거에 시범실시 한 후, 2008년 제18대 국회의원 선거에서 전면 도입할 계획을 수립하고 있다.

터치스크린 투표는 통신선이 연결되지 않은 독립적인 운영방식을 채택하고 있으므로 해킹에 의한 데이터 조작은 원천적으로 방지할 수 있으며, 음성 및 화면 안내에 따라 후보자나 정당을 쉽고 편리하게 선택할 수 있도록 한다. 또한 투표결과 투표기에 의한 프린트 기능이 작동함으로써 투표내용 재확인 및 비상시에 대비한 이중 안전장치도 확보되어 있다고 할 수 있다.

터치스크린 투표시스템은 시간과 비용·인력을 절감시켜 주고, 편의성·신뢰성·경제성·효율성은 증가시켜 주는 장점이 있으나, 선거인 본인 확인 시스템에서 선거인 투표 비밀 및 정보보호가 각별히 요구된다는 측면에서 주의를 요한다고 할 수 있다. 즉, 선거인 본인 확인 시스템 중 신분증 스캐너와 손도장 서명인식기를 활용하여 투표권 카드가 발급되어지며, 이러한 절차 중 입력된 모든 개인 정보가 투표 종료와 동시에 삭제되어야 할 것이며 후보자 및 투표소에 관한 정보만 기록되도록 하여야 할 것이다.

현행의 선거방식 한계를 극복하고 전자민주주의 시대의 도래라는 시대적 추세에 따라 터치스크린 투표방식의 도입에 대하여는 긍정적이겠이나, 그로 인하여 발생할 수 있는 개인정보 유출과 침해에 대한 충분한 대비와 방지책이 보완되어야 할 것이라 본다.

V. 결론

지방선거에 대한 중앙정당의 영향력은 선거를 거듭할수록 확대되고 있다. 제4회 전국동시 지방선거에서는 기초의원에 대하여서도 정당공천제와 비례대표제를 도입함으로써 중앙정당에 대한 의존도를 더욱 높였다고 볼 수 있다. 중앙정치가 지방자치에 직·간접적으로 영향력을 행사하는 것은 단체자치의 경우에 필요 불가결한 것이라 할 수 있겠으나, 지방자치의 본질과 자생력마저 훼손할 정도에 이르게 된다면

지방자치는 실종되게 될 것이다. 지역주민의 후생 복지와 지역의 고유사무를 지방 스스로가 설정하고 해결해 가기 위해서는 지역을 대표하는 기초의원의 경우에는 중앙정당으로부터 독립된 지위를 보장해 주는 것이 타당할 것이라 평가된다.

또한, 중앙정당에 대한 의존성을 줄이고 지방 스스로가 지역의 인물을 물색하도록 하기 위해서는 지방선거의 경우 기호배정방법을 국회의원이나 대통령 선거 때와는 다른 방법의 기호배정 방법이 모색되어야 할 것이라 본다. 정당의 경우에는 이미 무소속 보다 선거에서 많은 우선권이 있으므로 기호배정에서라도 무소속 후보자에게 선순위 번호를 부여하고, 동일 순위자들의 경우에는 성명의 가나다 순이 아니라 추첨 등의 방법에 의하여 결정하도록 하는 것이 후보자들 간의 기회균등을 실현하는 방법이 될 것이라 본다.

정보와 통신관련 기술이 획기적으로 발전됨에 따라 개인은 자신의 정치적 의견을 보다 적극적으로 표현할 수 있는 기회가 증대하고 있다고 볼 수 있다. 그러나, 현행 선거방식은 시간과 공간에서의 많은 제약을 전제로 하고 있으므로 유권자들의 투표 참여율을 저조하게 하고 있는 요인으로 작용하고 있다. 전자투표 방식인 터치스크린 투표방식의 도입은 시간과 비용·인력을 절감시켜 주고, 편의성·신뢰성·경제성·효율성은 증가시켜 줄 수 있으므로 투·개표 등의 선거관리 측면에서는 획기적인 변화를 가져올 것이라 본다. 그러나, 터치스크린 투표방식을 도입하는 경우에는 그로 인하여 발생할 수 있는 개인정보 유출과 침해에 대한 충분한 대비와 방지책이 보완되어야 할 것이며, 공직선거에 전면적으로 도입하여 시행하기 이전에 위탁 및 민간선거 등에서 여러 차례 시범적으로 실시해 봄으로써 터치스크린 투표방식의 문제점을 최소화하여야 할 것이다.

[abstract]

Critics about the Local Election System

Park, In-Soo^{*}

The results of the 4th Local Elections concerning the whole country at the same time organised to elect local administration and local member of the National Assembly on May 31st 2006, struck the opinion because of the large victory of the opposition which won most of the local assemblies and local administration's seats.

This election showed the strong influence of political parties at the national level.

On this point, the change of designation's system of candidates by the parties and the enlargement of the proportional representation strengthened the influence of political parties.

The article criticizes the system of list established by law, following the alphabetical order: this system does not respect the equality between candidates within the same party. The introduction of electronic vote method is intended to enlarge the participation rate.

This method will increase the convenience, the reliability, the economic efficiency of the election though we must pay a particular attention to the protection of personal data.

To consider all the elements of that critic would be necessary in order to develop a genuine local government.

Keywords : Political party public recommandation, proportional representation, Symbolassignment, electronic vote, Local self-government, Local election

^{*} Professor, College of Law, Yeungnam University