
교육감선거의 매니페스토 실현방안

Scheme to Realize the Manifesto of the Educational Superintendent's Election

장성호

배재대학교 정치외교학과

Seong-Ho Jang(jsh538@pcu.ac.kr)

요약

본 논문은 교육현장에 참여민주주의를 구현하고자 주민직선의 교육감 선출제도를 도입한 후의 부작용 해소방법인 매니페스토 실현방안을 연구했다. 국가의 정체성수호에 중요한 역할을 하는 교육감선거가 정치논리나 이념, 파벌적 이익에 침해될 때는 정책의 독립성 훼손 등의 교육적 위기를 초래한다. 지방교육자치제는 도덕성을 바탕으로 교육의 자주성과 중립성을 확보하고, 교육행정의 민주화와 지방분권화를 보장하기 위한 제도적 장치이다. 교육감선거 혼탁양상의 해결방안은 선거를 정책선거로 이끌어가는 것이다. 본 논문에서는 이러한 부작용을 해소하기 위한 교육감선거의 매니페스토 운동의 실현방안을 제기한다. 모든 정치적 주체들과 후보자들에게 매니페스토 작성을 위한 다양한 정보에 대한 자유로운 접근이 가능해야 하며, 매니페스토 자체에 대한 신뢰성의 제고 즉 중립성, 전문성, 객관성, 공정성 등이 담보되어야 한다. 특히 시민들의 교육자치의 인식전환을 통한 매니페스토 운동의 중심으로 끌어들이느냐의 여부가 핵심과제임을 알 수 있다.

■ 중심어 : | 정책선거 | 매니페스토 | 지방교육자치제 | 교육감직선제 |

Abstract

This paper studied the scheme to realize the manifesto as the method of resolving the side effects after the introduction of the superintendent's election system, a direct election by local residents, in order to implement participative democracy in the educational field. When the superintendent's election system playing an important role in protecting the identity of a state is intruded by the political logic, ideology or factional interest, it leads to the educational crisis such as the damaged independence of the policy and the like. The local educational autonomous system is the institutional arrangement to secure the independence and neutrality of education based on morality and guarantee the democratization and decentralization of educational administration. The scheme to resolve the corrupt aspect of the election of the superintendent is to lead election to the policy-based election. This paper presents the scheme to realize the manifesto movement of the superintendent's electoral campaign to resolve this side effect. All political agents and candidates should be allowed to make free access to diverse information to draw up the manifesto and raise the reliability of the manifesto itself, be guaranteed neutrality, speciality, objectiveness, fairness and the like. In particular, it can be seen that the core task is whether citizens can be involved in the manifesto movement through a shift in their thinking about educational autonomy.

■ keyword : | Policy Election | Manifesto | Local Educational Autonomous System | Direct Election System for the Superintendent of Schools |

I. 서론

지난 2006년 5·31지방선거를 계기로 중앙선거관리위원회 공명선거실현정책의 일환인 ‘참공약 선택하기’의 매니페스토 운동이 전개되기 시작하였다. 매니페스토는 지킬 수 있고 또 지키는 것을 전제로 한 구체적인 선거공약으로, 선거를 통해서 유권자가 정당을 비롯한 정치적 주체와 후보자가 맺는 정치적 ‘약속’이다. 매니페스토는 단순한 선거용 이벤트가 아니라 겸허하고 성실하게 임기동안 반드시 지켜야 하는 공약(公約)을 국민들과 공개적으로 약속하는 매우 엄숙한 의식이다. 매니페스토 운동은 선거 국면에서만 일회적으로 작동하는 것이 아니라 선거가 끝난 이후 다음 선거까지 상시적인 감시 및 검증체제를 작동시켜야 하는 생활운동의 성격을 띠고 있다. 교육에 참여민주주의를 구현하고자 주민직선의 교육감 선출제도를 도입한 터라 기대가 크다. 후보들이 자신의 재임기간 동안 실현할 수 있고, 현실적이며 무엇보다 지역주민들에게 가장 필요한 사업들을 중심으로 우선순위에 따라 체계적이며 합리적으로 제시되어야 한다. 정책실현 가능성과 과정에서의 투명성이 전제되어야 함은 물론이다. 선거는 민주정치 꽃이다. 선거가 왜곡되면 민주주의는 무너질 수밖에 없다. 특히 국가의 정체성수호에 중요한 역할을 하는 교육수장인 교육감선거가 정치논리나 파벌적 이익에 침해될 때는 정책의 독립성 훼손 등의 심각한 부작용으로 교육의 위기를 초래할 것이다. 최근 수차례 치러진 직선 교육감 선거에 있어서 ‘교육현장의 정치적 중립성’이 커다란 위기를 맞고 있다. 현행 지방교육자치에 관한 법률 24조에는 ‘교육감 후보자가 되고자 하는 자는 당해 시도지사의 피선거권이 있는 자로서 후보자 등록 신청개시일부터 과거 2년 동안 정당의 당원이 아닌 자이어야 한다’며 정치중립을 명문화 하고 있다. ‘정책과 공약’이 무시되고 ‘정치 선거’ 다투아가는 교육감선거를 더 이상 방치해서는 안 된다. 신의도 비전도 제시하지 못하는, 순간의 위기만을 벗어나는 데 익숙한 후보자가 대한민국의 미래교육을 책임질 수는 없다.

따라서 본 논문에서는 정치적 중립성이 핵심요소인 교육감직선제도의 정책선거 실현 방안과 그에 따른 방

법론적인 대안 제시를 통해 많은 혼란이 예상되는 교육감선거의 조기정착에 기여하고자 하며, 절차적 민주주의의 초석을 다지고자 한다.

II. 매니페스토의 이론적 배경

1. 선거와 정치적 주체들 그리고 정책

대의민주주의는 기본적으로 민주적 참여에 의한 정부 구성과 민주적 책임성의 확보를 근간으로 하며[17], 이의 실현과 유지 및 발전은 ‘선거’라는 정치적 메커니즘을 기반으로 한다. 그런데 선거정치가 ‘국민의 지배’를 이상으로 하는 민주주의의 구현을 위한 공공선의 정치보다는, 협소한 정파적 이익이나 특정 지역의 이익, 또는 후보자 개인의 사적인 이익 등에 바탕을 둔 정치로 전락할 경우, 이는 선거정치의 위기를 넘어서 대의민주주의의 위기로 치달을 수 있다. 이때의 선거는 정치엘리트 및 국민의 대변자를 자임하는 후보자들에게는 권력을 장악하는 도구가 되고, 또 국민 다수의 지지는 지배의 정당성을 보증해주는 수단에 불과하게 된다. 국민들에게도 선거는 때가 되면 어김없이 돌아오지만 그 때에만 그들에게 주어진 허구적 참정권을 행사하는 일회적 정치행사에 불과하게 된다[1].

국민과 대표 사이의 ‘구속적 연관,’ 보다 일반적으로 말해서 ‘계약’은 정책공약을 통해서 이루어질 수 있는 것이다. 정당 등 정치적 주체와 후보자는 선거정치 과정에서 국민들과 정책을 통해 계약을 맺게 되는 것이고, 이를 바탕으로 집권 또는 당선되면 그에 구속되어 이를 이행하기 위해 노력하게 된다. 이러한 일련의 과정이 정상적으로 작동할 때 자연스럽게 ‘책임정치’도 구현될 것이다. 결국 ‘책임정치’의 제일의 조건은 정책공약이다. 그리고 선거과정에서 정책공약의 제시와 당선 이후 그것을 충실하게 이행하는 것이 곧 주권자인 국민에 대한 의무이다.

2. 정책선거와 매니페스토

선거과정에서 유권자들이 정책대결에 따른 이슈투표를 하기는 쉽지 않다. 이슈투표가 이루어지기 위한 기

본적인 전제조건으로 들 수 있는 것은 정치적주체들 간에 정책이나 이슈의 대결이 선거과정을 지배하고, 또 후보자의 과거 행동과 정책적 입장에 관한 정보가 풍부해야 한다는 점이다.

우선 지적할 수 있는 것은, 이념이나 정책의 실현보다는 선거에서의 승리를 목표로 하는 선거전문 집단으로 변질되고 있다는 점이다. 결국 관심은 어떻게 선거에 이기느냐에 관한 문제해결의 묘안을 사회집단의 최대 다수에게 호소하는 데서 찾고 있는 것이며, 그에 따라 후보자간의 정책상의 차이나 공약의 차별성이 없어지면서 유권자들의 정책투표의 가능성도 약화되고 있는 것이다.

다음으로 지적해야 할 것은, 선거관련 정보의 흐름을 주도하는 '미디어 요인'이다. 정책 요인의 중요성이 줄어드는 대신에 미디어의 확산과 미디어의 정치적 이용이 증가하게 되면서 미디어 요인의 중요성이 부상하고 있다. 미디어에 의존한 선거과정은 유권자로 하여금 후보자의 정책과 대안보다는 후보자의 인상과 인간성에 더욱 주목하게 만든다[30].

그러나 이슈투표의 전제조건으로서 후보자 간 정책이나 이슈의 대결이 없고 또 후보자의 과거 행동과 정책적 입장에 관한 정보가 풍부하지 못할 때 유권자들은 보다 용이한 판단 기준으로 후보자의 특성에 따라 투표하게 된다. 전통적으로 후보자 특성을 기준으로 한 투표는 후보자에 대한 일체감과 같은 일차적 유대감에 따라 지지할 후보자를 결정하는 감정적 투표행태로서 지연, 혈연, 학연, 종교, 정치적 경륜과 공직 경험, 재력, 학력, 자질 등이 후보선택의 기준으로 작용하는 경우를 말한다[1].

이상의 논의에 기초할 때, 정책선거를 위한 최소한의 조건으로 후보자간 정책대결과 정책적 입장에 관한 다양하고 풍부한 정보를 들 수 있다. 바로 이 점에서 매니페스토 선거는 정책선거의 유력한 수단이 될 수 있다. 더 나아가, 정책선거를 추동하는 매니페스토는 선거정치를 후보자 개인보다는 정치적주체쪽으로 작동하게 한다. 이로 인해 선거정치는 유권자와의 기회주의적 타협보다는 이슈와 정책이념이 정치적 논쟁을 지배하게 되는 것이다. 국내에서 매니페스토의 의미에 대해서는

이미 많은 논의들이 있었다. 매니페스토는 정치적 주체들 또는 후보자의 공약 제시 → 유권자의 공약 비교·평가와 이를 근거로 한 투표 → 집권당 또는 당선자의 공약 이행 → 공약 이행에 대한 평가 → 이를 근거로 차기 선거에서 유권자 지지여부 결정 등의 과정을 거치면서 하나의 사이클을 형성한다. 이런 사이클의 순환이 지속됨으로써 매니페스토가 정책선거의 유력한 수단이 되고 유권자들의 투표결정에 중요한 요인이 될 수 있다. 여기서 더 나아가, 매니페스토 그 자체는 정책선거의 수단이라는 가치를 넘어 정당이나 단체에게 책임정치의 실현시키게 하는 중요한 유인요소가 된다. 유권자들에게도 매니페스토는 선거공약의 구체성, 우선성, 실현 가능성, 검증 가능성 등에 기초하여 투표하는 합리적 유권자로서 자리매김하게 한다.

III. 매니페스토 운동의 성과와 문제점

1. 교육감선거의 실태

한국에서의 매니페스토 선거가 5·31 지방선거를 계기로 처음 도입되었기 때문에 한계도 분명했지만 일정한 성과도 있었다. 특히 매니페스토 선거를 위한 짧은 준비 및 홍보기간에 비추어 볼 때 한계보다는 상대적으로 성과가 더 부각된다고 할 수 있으며, 그러나 향후 지속성을 고려할 때 매니페스토의 정착을 위한 여러 가지 과제들이 대두된 것도 사실이다. 우선 매니페스토 운동은 각종선거가 정책선거가 되도록 하는 데 일정 부분 기여했다. 매니페스토 운동은 정책선거의 실현을 통한 올바른 선거문화 정착의 가능성을 보여주었다. 그동안 한국의 선거를 지배해 온 특징은 '지역'과 '인물'이었다. 선거공약은 단순히 구색 갖추기 내지는 당연히 준비해야 하는 홍보용 자료 정도로 인식되었고, 따라서 정당을 비롯한 정치적 주체들 사이 또는 후보간 '공약 배기기'가 횡행하면서 차별성 없는 무색·무취의 정책들이 난무했다. 그러나 2006년 지방선거를 불과 2~3개월 앞두고 도입되어 개념의 소개와 확산, 공약의 형식요건 평가 정도의 내용을 가질 수밖에 없었음에도 불구하고, 여러 정당과 후보자들이 매니페스토의 요건에 맞춰 공

약을 제시하려는 노력을 보였고, 전국 혹은 지역 차원에서 매니페스토 추진본부와 검증단이 만들어졌으며, 언론은 그들의 활동과 평가결과를 비중 있게 보도했다. 유권자들의 호응 또한 적지 않았을 뿐만 아니라 선거에서의 네거티브 캠페인이 줄어들고 정책토론이 증가하는 데도 기여했다[15]는 점에서 긍정적인 평가를 할 수 있다. 매니페스토는 시민사회의 정치개혁 운동으로서의 새로운 방향을 설정했다. 매니페스토 운동은 지난 2000년과 2004년 총선시민연대의 낙천·낙선운동과는 달리 건설적이고 긍정적인 방향에서 합법적인 운동을 전개했다. 즉 선거문화는 물론이고 시민운동이 지향해야 할 새로운 운동 모델을 제시했다고 할 수 있다. 매니페스토 운동은 추진본부의 출범과 함께했다는 점에서 그 출발은 시민사회였다. 전국적으로 325개의 시민운동 단체들이 매니페스토 운동에 동참했다. 언론에서는 중앙일보를 필두로 여타 중앙과 지방의 언론과 방송이 적극적인 관심을 표명하면서 홍보에 앞장섰다. 선관위 역시 매니페스토 평가지표의 개발을 위한 지원 및 대국민 홍보를 위해 매니페스토 운동을 적극 지원했다. 여기에 관심 있는 유권자들의 참여로 매니페스토 운동은 지난 5·31 지방선거를 계기로 비교적 성공적으로 도입될 수 있었다. 따라서 매니페스토 운동은 경향(京鄕) 각지의 시민사회, 유권자, 언론, 선관위 등 다양한 주체들의 협력적 네트워크에 기반하여 매니페스토 운동이 추진됨으로써 선거는 곧 사회적 균열이라는 도식을 넘어 사회적 통합과 이를 위한 시민운동의 새로운 모델을 제시한 것이다.

2. 교육감선거의 매니페스토 문제점

매니페스토의 성과에도 불구하고 그 간의 매니페스토 운동은 처음 한국에 도입된 매니페스토 운동으로서 다음과 같은 문제점도 나타났음을 부인할 수 없다. 유권자들의 매니페스토에 대한 낮은 수준의 인지도는 가장 근본적인 문제점이라고 할 수 있다. 중앙선관위가 실시한 유권자 의식조사 결과에 의하면, 매니페스토(참공약 선택하기)에 대해 ‘알고 있다’는 응답은 21.3%로 낮은 수준으로 나타났다. 이는 ‘투표연령 19세’(70.5%) 및 ‘1인6표제’(55.2%)나 ‘과태료’(89.2%) 및 ‘포상

금’(67.8%) 제도에 대한 인지도보다 훨씬 낮은 비율이다[20]. 이러한 결과를 평면적으로 비교하기는 어렵지만, 대체로 선거가 끝난 뒤에는 매니페스토에 대한 인지도가 다소 상승하기는 했지만 여전히 낮은 인지도를 보였다. 또한 평가 주체별로 매니페스토 평가 기준 및 결과의 차이에서 비롯되는 유권자의 혼란을 들 수 있다. 매니페스토의 본래 취지는 정치적 주체들과 후보자에 관한 객관화된 선거정보, 특히 정책에 관한 정보를 제공함으로써 유권자의 투표 선택을 돕는 데 있다. 따라서 다양한 전문기관 및 시민단체별로 평가기준과 평가 결과를 제시할 때, 이를 바탕으로 한 유권자들의 지혜로운 선택을 기대할 수 있다. 이런 측면에서 스마트(SMART), 셀프(SELF), 파인(FINE)과 같은 다양한 지표들이 등장했고, 이를 주관하는 기관 역시 중앙선관위의 지원 하에 관련 분야 전문가들로 구성된 팀에서 지표 구성 및 평가를 담당하고 이를 언론사별로 국민들에게 제시했다. 시민연대가 매니페스토와 유사한 취지에서 행한 대표적인 운동으로 ‘막개발·헛공약’ 선정 발표[18] 및 2006지방선거시민연대 정책제안 수용도 조사결과 발표[19] 등을 들 수 있다. 그리고 정치적·행정적 정보의 미흡한 공개로 인해 매니페스토가 선거를 통한 진입장벽을 높일 수 있다는 점을 들 수 있다. 주민참여의 문제도 심각하다. 주민직선으로 개정된 뒤 총선에 비해서는 그 관심도가 높아졌다고 보겠으나 여전히 다수의 유권자가 여전히 교육감후보자가 누구인지, 선거일 및 선거방법에 대해서 잘 모르고 있는 것으로 나타났다. 이는 교육감 선거가 소수의 관심 있는 사람들만의 행사로 전락하고 있다는 해석이 가능할 것이다.

무관심의 주요 원인은 대부분의 주민들은 교육자치를 피부로 체감하지 못하고 있다는 점이다. 과거에 합의제 집행기관의 형태 하에서 국가의 통제를 강하게 받았던 습성이 남아 있어 주민참여와 원리와 지방분권의 원리가 확보되지 못하고 있다는 점을 들 수 있다. 불법·타락선거 풍토 또한 심각하다. 개정된 현행선거제도에 의하여 실시되고 있는 선거에서도 이전 교육감 선거 과정에서 고질적인 문제로 제기되었던 불법·타락선거의 풍토를 극복할 수 없었다. 공명선거를 위한 혼란을 사전에 예방하기 위해 강력한 법제도를 보완하여야 한

다. 그리고 각종 이익단체의 선거개입이다. 사회단체 등이 공명선거추진활동을 함에 있어서는 항상 공정한 자세를 견지하여야 하며, 특정 후보자의 선거운동에 이르지 않도록 유의하여야 한다. 교육감후보자의 정당추천과 정치개입을 배제한 건 교육의 전문성과 중립성을 지키기 위한 최소한의 조치이며 교육은 국가적 차원에서 접근해야 하는 문제인 것이다. 특히 2010년 교육감선거부터는 지자체선거와 동시선거를 하기 때문에 각 정당을 비롯한 지자체를 준비하는 예비정치후보자와의 정략적연대 등으로 교육의 과벌화와 정치화가 심각히 우려되는 상황이다.

IV. 교육감선거의 매니페스토 실현방안

1. 지방교육자치제

세계화, 정보화 시대의 교육은 우리의 미래를 이끌어나갈 다양한 인재가 필요하다. 이러한 의미에서 지방교육자치제는 주민 참여의식고취를 바탕으로 지방교육의 특수성을 고양시키는데 있다. 즉 지방교육발전과 단위학교의 자율성 신장을 통한 공급자 중심의 교육에서 소비자 중심의 교육으로 전환시키는 것이다. 이러한 의미에서 교육감제도는 교육위원회제도와 함께 지방교육자치의 핵심이다. 지방교육자치제는 교육의 특수성을 바탕으로 교육의 자주성과 중립성, 도덕성을 확보하고 교육행정의 민주화와 지방분권화를 보장하기 위한 제도적 장치로서 민주주의 이념과 전문성의 이념을 바탕으로 한다[12].

민주주의 이념은 지방자치에 보다 중점을 둔 이념으로 주민자치의 원리와 지방 분권의 원리로 구체화되며, 전문성의 이념은 교육에 보다 중점을 둔 것으로 자주성의 원리와 전문적 관리의 원리로 구체화된다. 특히 교육행정은 교육의 본질을 이해하고 교육조직의 특수성과 그 운영에 대한 고도의 전문적 식견과 기능을 갖춘 인사가 맡아야 하기 때문에 교육감제도를 도입하는 것이라고 할 수 있다. 따라서 현행 제도에서는 교육감의 자격요건을 교육경력 또는 교육공무원으로서의 교육행정경력이 5년 이상이고 과거 2년 동안 정당원이 아닌 사람으로 규정하고 있다[12]. 따라서 지방교육자치의

본질은 교육의 전문성, 자주성 신장과 정치적 중립성의 보장이라고 할 수 있다.

2. 교육감 직선제의 실태와 정착방안

우리 시대의 교육이 시대적 상황의 변화에 따라 과거 권위주의 정권의 주입식, 관제교육의 폐습에서 벗어나 자율과 다원성에 바탕을 둔 민주시민양성을 위한 제도가 뿌리를 내릴 시기가 왔다. 이는 주민자치의 민주주의 근본원리에 따른 주민참여의식 고취와 주권자로서의 소명의식 발현의 기회가 된다. 개정된 선거법에 의해 선출되는 교육감은 △교육예산 편성권 △공립유치원 및 초·중·고 교직원 인사권 △학교신설 및 이전 △유치원 설립 인가권 △사설학원 지휘감독권 △교육관련 조례 제정권 등 시·도 내 교육 제반사항에 대한 막강한 권한을 가진 ‘교육 대통령’이다. 현재 우리가 도입해서 실행중인 주민직선에 의한 교육감제도는 오랜 논의를 통해 결정된 사항이다. 따라서 주민직선에 의한 교육감 선출제도가 조속히 정착될 수 있게 하기 위해서는 다음과 같은 노력이 뒤따라야 한다[12].

무엇보다도 주민참여율과 투표율제고의 문제이다. 대다수 무관심한 주민의 참여를 유도할 언론, 선관위, 선거주체의 여러 유관기관 협조가 필요하다. 우리의 미래를 좌우하는 교육에 대한 대부분의 정책이 이제는 교육감에 의해 집행된다는 점을 새롭게 인식하고 교육감 선거에 적극 참여해야 한다. 그리고 지방교육자치제의 본질을 이해할 필요가 있다. 지방교육자치제는 해당지역의 특수성과 교육의 자주성을 살릴 수 있도록 그 지역 주민의 뜻에 따라 교육정책을 결정하고 교육전문가인 교육감에 의해 교육을 수행하는 것이라는 점을 이해하고 교육감 및 교육위원 선거에 지역주민이 적극적으로 참여해야 한다. 교육감 선거는 교육정책 대결의 장이 되어야 한다. 후보자들은 다양한 교육정책과 비전을 통한 정체성을 제시하고 주민들이 적극 참여하여 이를 선택하도록 함으로써 교육에 대한 실질적인 주민통제가 이루어지도록 해야 한다. 특히 지방교육자치제와 교육감 선출제도는 정치논리에 좌우되어서는 안 된다. 교육의 중립성은 보장되어야 하며, 주민의 뜻에 따른 민주적인 교육을 위해서는 주민이 일정부분 그 비용을 부

답해야 하기 때문이다.

3. 교육감선거의 혼탁양상과 매니페스토 실현 방안

교육의 직접민주주의 시대 개막에 따라 탄생한 지방 교육의 최고 수장인 주민직선 교육감이 부패스캔들에 연루되어 구속되고 재선거를 치르는 사태가 반복되고 있다. 이는 도덕성을 최고의 무기로 삼는 교육현장의 위신을 뿌리 채 흔들고 사도를 무너뜨리는 참담한 결과를 가져오고 있다. 보수 대 진보, 전교조 대 반(反) 전교조, 정치권의 개입 등으로 엄청난 후유증을 앓고 있다. 교육백년대계라는 말이 무색한 지경이다.

2006년 6월 실시한 충청남도 교육감선거의 경우 출마자 6명 가운데 절반 이상인 4명이 검찰에 고발됐으며 앞으로도 고소 고발이 잇따를 것으로 예상돼 수사와 재판 결과에 따라 당선 무효가 될 가능성도 배제할 수 없다. 결국 오제직 충청남도교육감은 직선교육감 70여일 만에 퇴진했다. 지난 2008년 6월 충청남도 교육감선거에 당선되어 7월 22일자로 제13대 충남교육감에 취임한 오 교육감은 선거법 위반과 인사청탁, 뇌물비리 등의 혐의로 검찰의 조사를 받아왔고 취임한지 불과 80여일 만에 퇴진을 하게 됐다[23].

이렇듯 교육감선거의 혼탁양상이 심각한 수준에까지 이르렀다. 이의 해결방안 중의 하나가 선거를 정책선거로 이끌어가는 것이 가장 효율적인 방법일 것이다. 배재대 차치여론연구소의 설문조사 결과에 따르면 응답자들은 대전시 교육감선거 투표시 후보선택에 있어서 가장 고려할 사항으로 35.2%가 공약과 정책을 꼽았다. 그 다음으로 청렴과 도덕성 30.8%, 성품과 가치관 14.6%, 인품과 능력 13.2%, 경력 4% 등의 결과를 보여 주었다[24]. 이는 매니페스토운동이 알찬 결실을 맺어 가고 있다는 희망이기도 하다.

이상에서 살펴본 것을 바탕으로 다음과 같은 매니페스토 운동의 실현방안을 제기할 수 있다. 먼저 매니페스토 작성과 관련하여 선거에 참여하는 모든 정치적 주체들과 후보자들에게 매니페스토 작성을 위한 다양한 정보에 대한 자유로운 접근이 가능할 수 있도록 해야 한다. 신인일수록 지방정치와 행정에 대한 구체적인 자료와 정보의 수집이 어렵기 때문에 매니페스토 평가에

서 불리하게 작용할 수 있고, 반면, 현직자 및 현직 경험자 일수록 유리할 수 있다[13].

다음으로, 매니페스토 평가와 관련하여 제기할 수 있는 과제는 매니페스토 자체에 대한 신뢰성 제고이다. 이런 관점에서 보면, 매니페스토에 대한 평가기관들의 평가는 정치적주체들에게는 선거의 판도를, 후보자에게는 당락을 바꿀 수 있을 만큼 중요한 역할을 할 수도 있다. 이런 점에서 매니페스토 평가는 중립성, 전문성, 객관성, 공정성 등을 그 생명으로 해야 한다.

또한 매니페스토 평가와 관련하여 지적되어야 할 문제는 ‘평가 결과에 대한 평가’의 문제이다. 이는 매니페스토 평가에 대한 검증 차원의 문제라고 할 수 있다. 매니페스토 평가 결과는 평가시각(평가지표)에 따라 또는 평가자 입장에 따라 동일한 공약에 대해서도 다르게 나올 수 있는 개연성이 충분하다. 이런 문제는 매니페스토 평가 결과에 검증작업을 통해 보다 객관화시킬 수 있을 것이다. 그리고 매니페스토의 지속적 추진과 정착을 위한 매니페스토 운동의 측면과 관련하여 두 가지 측면에서 과제를 제기할 수 있다. 하나는 운동의 지속성과 상시성이고, 다른 하나는 매니페스토 운동의 성격과 관련된 문제이다. 우선, 매니페스토 운동의 지속성과 상시성은 매니페스토의 성공적 정착의 필수적 조건이다. 다음으로, 매니페스토 운동의 성격과 관련된 문제인데, 매니페스토가 ‘시민 없는 시민운동’과도 같이 일부 전문가와 시민단체 중심으로 발전할 때, 매니페스토를 통한 시민사회의 정치개혁 운동, 선거문화와 정치문화의 발전에 대한 기대도 무망(無望)하다. 전문가 중심의 매니페스토 운동은 후보자와 유권자 사이의 직접적 의사소통을 제약하고, 시민을 수동적 유권자로 전락시킬 수도 있기 때문이다. 유권자가 공약을 평가할 만한 지식과 정보, 시간을 가지고 있지 못하기 때문에 매니페스토가 활성화될수록 유권자들의 투표선택은 매니페스토에 의존할 가능성이 높아질 것이다. 이는 곧 매니페스토 운동 주체들이 후보자와 유권자 사이에서 정치적 커뮤니케이션의 중개자 역할을 하게 된다는 것을 의미한다. 따라서 향후 선거에서 매니페스토 운동은 어떻게 시민을 매니페스토 운동의 중심으로 끌어들이느냐를 심도 있게 고려해야 할 것이다.

V. 결 론

직선 교육감시대를 맞이하여 매니페스토를 향후 한국 사회에서 어떻게 발전시켜 가느냐에 따라 그 지향은 달라질 수 있다. 매니페스토에 대한 수많은 미사여구에도 불구하고 이를 정치사회적으로 정착시키지 못할 경우, 과거 담론 차원의 정책선거 캠페인을 넘어서기 어렵다. 매니페스토를 구체성, 우선성, 실현 가능성, 검증 가능성 등을 담보한 선거공약으로 그 의미를 한정할 경우 그것은 선거과정에서 정당과 유권자의 변화와 같은 긍정적 효과를 기대할 수는 있지만, 정치 전반에 대한 파급력은 제한될 수 있다. 하지만 매니페스토를 선거공약이라는 의미를 넘어 선거문화와 정치문화를 변화시키는 동력으로 확대·발전시킬 경우 그것은 정치개혁의 이니셔티브가 될 뿐만 아니라 새로운 정치 패러다임으로의 전환과 민주주의의 공고화라는 거시적 정치변화의 원동력으로 작용할 수 있다.

우리가 교육감 직선제를 실시함으로써 선거제도 자체가 정치에 함몰 될 개연성이 커진 것은 사실이며 그러한 구조적 한계를 가지고 있다. 그러나 교육현장은 교육적 논리에 따라야지 이념적 판단 등이 개입해서는 안 될 일이기 때문에 교육감선거에 있어서 매니페스토 실천은 필수적인 요소인 것이다. 성숙한 정치문화와 시대분위기 속에서 일부 후보들이 지키지도 못할, 말 그대로 헛공약을 남발하는 모습은 후진적 모습이다. 신심성, 감정적인 공약(空約)들의 범람은 점차 정착된다고 평가받는 매니페스토의 참 의미를 크게 퇴색시키고 교육현장의 정치화를 초래한다. 그러기 때문에 소리만 무성하고 내실없는 선거풍토를 우리 선거에서 몰아낼 수 있는 매니페스토 정책선거 만이 주민직선의 교육감선거제도를 성공시킬 수 있을 것이다.

참 고 문 헌

[1] 고경민, 『현대 정치과정의 동학』, 서울: 인간사랑, pp.79-132, 2007.
 [2] 고문현, “시민불복종운동의 일환으로서의 낙천·

낙선운동”, 『헌법학연구』 제7권, 제2호, 2001.
 [3] 공주대학교 산업과학연구원, 『제4회 전국동시지방선거(2006. 5. 31 실시)에 관한 예산군 유권자의 식조사(제2차)』, 2006.
 [4] 김선택, “민주주의와 선거: 민주적 선거의 과제 및 현실적 여건을 중심으로”, 『공법연구』 제29집, 제4호, 2001.
 [5] 김영래, “위기의 한국정치와 해결 과제,” 『퍼플 퍼스트 아카데미 창립총회 기념 학술대회 자료집』 2005(9).
 [6] 김영래, 이현출, 『매니페스토와 지방선거』, 서울: 논형, 2006.
 [7] 김영태, “5.31 매니페스토 운동의 비판적 검토,” 『시민과 세계』 제9호, 2006.
 [8] 마츠자와 시게후미, “일본의 지방선거와 정책선거,” 김영래, 이현출 편, 『매니페스토와 지방선거』, 서울: 논형, 2006.
 [9] 박순천, 시·도교육감 선출방안에 관한 연구, 동아대학교 교육대학원 석사학위논문, 2004.
 [10] 박홍순, “531 매니페스토운동의 성과와 과제.” 희망제작소 월례포럼 희망모을 자료집, 『5·31 지방선거, 희망의 뿌리를 찾아서: 정책선거운동의 정착 가능성과 향후 방향』, 2006(6).
 [11] 서재영, 권영주, 매니페스토 평가점수가 득표율에 미친 영향, 한국지방자치학회보, 제20권, 제1호(통권 61호), 2008.
 [12] 송광용, ‘교육감직선제’의 의미와 방향, 교육정책포럼, 제176호, pp.4-7, 2008.
 [13] 송기춘, “선거과정에서의 유권자의 참여,” 『공법연구』 제34집, 제4호, p.16, 2006.
 [14] 유길한, 지방교육자치에 대한 정책논증, 초등교육연구, 제21집, 제1호, 2008.
 [15] 이준한, “네거티브 캠페인 감소와 정책토론 증가에 기여,” 『신문과 방송』 p.132, 2006(7).
 [16] 이현출, “5·31 지방선거와 매니페스토 운동의 성과,” 『국회도서관보』 326호, 2006.
 [17] 임혁백, 『세계화시대의 민주주의: 현상·이론·성찰』, 서울: 나남출판, p.202, 2000.

- [18] 2006지방선거시민연대, “광역자치단체장 후보 막개발·헛공약 선정결과 발표 기자회견 자료집”, 2006(5).
- [19] 2006지방선거시민연대, “2006지방선거시민연대 정책제안에 대한 수용도에 대한 조사결과 보도자료”, 2006(5).
- [20] 중앙선거관리위원회, 제17대 대통령선거 매니페스트 아젠다, 2007.
- [21] 중앙선거관리위원회, “보도자료: 5·31지방선거 제1차 유권자 의식조사”, 2006(5).
- [22] 연합뉴스, 2007.4.29.
- [23] 씨티저널, 2008.10.14.
- [24] 충청투데이, 2008.11.20.
- [25] American Political Science Association, “Toward a More Responsible Two-Party System,” American Political Science Review, Vol.44, 1950(9).
- [26] Downs and Anthony, An Economic Theory of Democracy, New York: Harper & Row, 1957.
- [27] Janda, Kenneth, Jeffrey, M. Berry, and G. Jerry, The Challenge of Democracy: Government in America, Boston, Toronto: Houghton Mifflin Company, 1992.
- [28] Kirchheimer and Otto, “The Catch-All Party,” in Peter Mair(ed.), The European Party System, New York: Oxford University Press, 1990.
- [29] Nie, H. Norman, V. Sidney, and R. P. John, The Changing American Voter, Cambridge: Havard University Press, 1979.
- [30] Patterson, Thomas, Out of Order, New York: Knopf, 1993.

저 자 소 개

장 성 호(Seong-Ho Jang)

정회원



- 1994년 2월 : 건국대학교 정치외교학과(정치학사)
- 1996년 2월 : 건국대학교 대학원 정치학과(정치학석사)
- 2000년 2월 : 건국대학교 대학원 정치학과(정치학박사)

- 2003년 ~ 현재 : 한국정치학회 이사
 - 2004년 ~ 현재 : 한국지방정치학회 이사
 - 2004년 ~ 현재 : 배재대학교 정치외교학과 교수
- <관심분야> : 정치변동, 시민사회와 NGO, 체제변환