

2020년도 중앙선거관리위원회 연구용역보고서

「선거관리 절차사무의 신뢰성, 수용성을 높여줄 국민 참여방안」

책 임 연 구 원 : 가 상 준 (단국대학교 교수)

공 동 연 구 원 : 유 성 진 (이화여자대학교 부교수)

김 강 민 (단국대학교 조교수)

김 주 경 (제주대학교 조교수)

연 구 기 간 : 2020. 7. 13. - 2020. 10. 23.

연구수행기관 : 사단법인 경인행정학회

본 연구보고서는 2020년도 중앙선거관리위원회 연구용역과제로서 연구내용은 중앙선거관리위원회의 공식견해가 아님.

목 차

○ 연구보고서 목차

I. 서론	1
1. 문제 제기와 연구의 필요성	1
2. 연구 범위, 내용 및 방법	1
3. 연구용역의 기대효과 및 활용방안	3
II. 대의민주주의와 선거: 대표성과 공정성, 그리고 신뢰	4
1. 들어가며	4
2. 민주화 이후 선거를 둘러싼 제도환경의 변화	5
3. 선거관리의 투명성과 공정성 강화, 그리고 새로운 도전	9
1) 선거관리기관으로서의 중앙선거관리위원회	10
2) 선거절차의 투명성 강화노력과 선거관리위원회 활동에 대한 평가 ..	11
3) 민주적인 선거를 위한 새로운 도전과 과제	14
III. 4·15 부정선거 의혹 제기 현황과 분석	16
1. 사전투표 관련 의혹	16
2. 투표용지 관련 의혹	19
3. 선거장비 관련 의혹	21
4. 선거의 신뢰성, 공정성, 투명성, 전문성을 확보하기 위한 방안 필요 ..	23
IV. 다양한 분야에서 이루어지고 있는 국민참여	24
1. 주민참여예산제	24
1) 지방정부의 주민참여예산제도	24
2) 중앙정부의 주민참여예산제도	27
2. 국민참여재판	28
3. 국민참여경선제	33
4. 기타	37
5. 기존 국민참여 사례정리	38

V. 갈등관리 분야에서 시민참여	39
1. 갈등관리의 필요성	39
2. 시민참여의 환경요건	40
1) 신뢰성	40
2) 중립성(공정성)	40
3) 전문성	41
4) 대표성	41
5) 갈등관리시스템의 신뢰성, 중립성(공정성), 전문성, 대표성 관계	42
3. 갈등관리에서의 시민참여 활용방안	42
1) 참여적 의사결정	42
2) 공론화 과정	45
3) 시민참여 방법	48
VI. 선거관리 절차사무의 신뢰성, 수용성을 높여줄 국민 참여방안	62
1. 논의 가능한 방안	64
1) 공모에 의한 방안	64
2) 공론화 방안	65
3) 중앙선거관리위원회가 계획하고 있는 방안	66
4) 국민참여단과 보안전문단 이원화 방안	67
5) 17개 시·도 선거관리위원회 주도 방안	68
2. 중앙선거관리위원회 운영팀(TF팀) 구성	69
3. 검증위원회 필요성	70
4. 5가지 방안에 대한 비교: 의혹 해소를 중심으로	70
VII. 결론	74
참고문헌	76

○ 표 목차

<표 2-1> 제정 통합선거법의 구성 및 주요내용(1994년 3월 16일)	6
<표 2-2> <표 2-2> 19차 개정선거법의 주요 내용(2004년 3월 12일)	8
<표 2-3> 선관위 활동 및 정치적 중립공정성에 대한 평가	13
<표 2-4> 선관위 역점 분야	14
<표 3-1> 사전투표 의혹 관련 내용 요약	19
<표 3-2> 투표용지 의혹 관련 내용 요약	21
<표 3-3> 선거장비 의혹 관련 내용 요약	22
<표 4-1> 공모사업반영 예산과 공모예산과 일반회계 예산의 비율(2013-2018) ·	26
<표 4-2> 중앙정부의 국민참여예산 사업 수(2018-2021)	28
<표 4-3> 범죄유형에 따른 국민참여재판 접수율 및 실시비율(2008-2018) ·	31
<표 4-4> 배심원의 평결과 재판부의 판결 양형의견 일치여부(2008-2018) ·	32
<표 4-5> 2002년 제16대 대통령선거의 주요정당 경선방식	34
<표 4-6> 2007년 제17대 대통령선거의 주요정당 경선방식	35
<표 4-7> 2012년 제18대 대통령선거의 주요정당 경선방식	35
<표 4-8> 2017년 제19대 대통령선거의 주요정당 경선방식	36
<표 5-1> 대학입시제도 개편을 위한 공론화위원회 설치 및 운영 규정	57
<표 5-2> 울산북구청 음식물 자원회수시설 시민배심원 운영규칙	60
<표 6-1> 논의되는 방안과 이에 대한 평가	72

○ 그림 목차

<그림 3-1> 21대 국회의원선거가 부정선거라고 주장하는 측의 현수막	16
<그림 4-1> 주민참여예산 공모사업과 반영사업(2013-2018)	25
<그림 4-2> 중앙정부의 국민참여예산 규모(2018-2021)	27
<그림 4-3> 연도별 국민참여재판 신청 건수와 실행 건수	30
<그림 4-4> 범죄유형별 국민참여재판(2008-2018)	31
<그림 5-1> 참여적 의사결정의 구분과 영역	44
<그림 5-2> 공론화 단계	46
<그림 5-3> 시민배심원제 절차	47
<그림 5-4> 공론화 운영 기본 체계 개념도	60
<그림 6-1> 공모를 통한 방안 개요	64
<그림 6-2> 공론화 방안 개요	65
<그림 6-3> 전문가 참관단 운영 개요	67
<그림 6-4> 국민참여단과 보안전문단 이원화 방안 개요	68
<그림 6-5> 17개 시·도 선거관리위원회 주도 방안 개요	69
<그림 6-6> 제기된 의혹의 대표성, 전문성, 신뢰성, 공정성 관련도	71

요 약 문

- 2020년 4월 15일 치러진 제21대 국회의원선거에서의 높은 투표율(66.2%)을 통해 유권자의 높은 정치적 관심을 확인할 수 있었음
- 그러나 선거 후 몇 단체와 후보자들이 사전투표 결과와 개표과정에서의 문제점을 지적하면서 제21대 국회의원선거를 부정선거로 몰아가는 경향을 발견할 수 있었음.
- 국민적 공감대를 얻지는 못하고 있다는 점에서 문제시되고 있지는 않지만 선거 관리의 신뢰성과 수용성을 위해서는 제기된 주장에 대한 검토 그리고 이에 대한 대책도 마련할 필요가 있음.
- 특히, 이러한 주장이 2022년 대통령선거와 이어 치러지는 2022년 지방선거에서도 제기된다면 선거결과에 대한 수용성에 문제가 될 수 있고, 선거를 통해 확보되는 정통성과 합법성이 영향을 받을 수도 있을 것임.
- 이는 사회적 혼란으로 연결될 수 있다는 점에서 대비가 필요함. 이에 본 연구는 제21대 국회의원선거 이후 보수단체를 중심으로 제시된 ‘부정선거’ 관련 제기된 의혹에 대해 살펴보고, 이러한 주장이 다시 제기되지 못하도록 방안을 마련하는데 목적을 두고 있음.
- 이를 위해 2장에서 대의민주주의 사회에서 선거가 가지는 의미에 대해 알아보았음.
- 대의민주주의에서 선거는 유권자들이 자신의 선호를 반영하는 일차적인 수단이 동시에 정치행위자들의 활동을 감시, 감독하고 평가할 수 있는 기제임
- 또한 주기적인 선거는 개인의 정치적 의사표현의 장을 제공할 뿐 아니라, 전 사회의 측면에서 발현된 갈등의 양상을 제도적인 틀 내에서 해소시키는 기능도 수행함
- 즉, 공동체 구성원 전원이 자유롭게 참여하는 선거의 결과는 갈등 해소의 기제

로써 작용하여 사회통합의 중요한 수단을 제공함

- 민주화 이후 진행된 선거법제의 변화는 과거 권위주의 시절을 통해 겪은 부정적인 경험으로 인해 민주적인 선거제도의 확보와 선거의 공정성을 확대하는 데에 초점이 맞추어져 왔음
- 민주성과 공정성 강화에 초점을 맞춘 선거제도 개혁은 경쟁의 형평성을 높이고 선거캠페인을 대중매체를 이용하는 방식으로 변모시킴으로써 과열경쟁과 혼탁 금권선거의 가능성을 줄이는데 기여하였음
- 이렇듯 민주화 이후 다양한 방식으로 선거관리의 공정성을 강화하려는 노력이 이어졌음에도 여전히 개표과정과 선거관리의 중립성에 의문을 표하는 목소리가 등장하고 있음
- 2012년 19대 대선 직후 불거진 개표과정의 부정의혹, 2020년 21대 총선 이후 제기되고 있는 개표부정 의혹은 선거결과에 대한 전면적인 부정을 가져올 뿐 아니라 이를 둘러싼 심각한 사회적인 논란을 야기한다는 점에서 큰 우려임
- 이러한 문제제기는 선거관리의 주관기관으로서 선거관리위원회에 대한 신뢰성을 위협할 뿐 아니라 또 다른 사회갈등으로 증폭될 개연성을 안고 있음
- 민주화 이후 선거관리위원회는 헌법기관으로서의 역할과 책임을 강화하여왔고 선거관리의 중립성과 공정성 향상에 기여하여 왔음
- 유권자조사에서 나타난 선거관리위원회에 대한 평가는 긍정적인 의견이 우세하며 기관신뢰도 역시 높게 나타나고 있음
- 그러나 한편으로 고연령집단을 중심으로 선거관리위원회에 대한 긍정적인 평가가 낮고 투·개표 등 선거사무의 공정관리에 대한 요구 역시 높아지고 있음
- 이러한 변화는 한편으로 유권자 투표참여 증진을 위해 도입된 사전투표제와 개표의 효율성 제고를 위한 투표지분류기 등의 도입 등으로 선거사무의 복잡성이 높아진 것에 기인함
- 그러나 정치적 양극화로 인해 갈등의 양상이 격화된 상황에서 선거사무의 공정관리에 대한 요구가 높아지고 있다는 점은 갈등의 해결과 사회통합이라는 선거

의 기능을 위협하는 것임

- 우선 선거관리에 대한 부정논란은 해당 선거 자체에 대한 논란이기도 하지만 선거를 통해 표출된 유권자들의 이해를 정면으로 부정한다는 측면에서 더 큰 우려가 있음
- 또한 철저적인 투명성에도 제기되는 논란을 명료하게 해소하지 않고 그대로 방치하는 것은 사회 전반의 갈등을 증폭, 심화시키는 요인이 됨
- 더욱이 선거결과에 대한 의혹 제기는 민주주의 제도에 대한 근본적인 회의를 가져오며 갈등을 제도화된 정치체제 내에서 해결하기보다는 정치 이외의 방식으로 풀려는 시도로 이어짐
- 이러한 문제들은 철저적인 차원에서 선거부정에 대한 의혹, 그리고 결과에 대한 부정 등이 적극적인 방식으로 해결될 필요성을 제기하며, 이의 해결을 위해서는 적극적인 시민참여를 통한 선거관리의 공정성 확인, 그리고 이에 대한 면밀한 검토가 될 수 있음
- 한편 제3장에서는 선거관리의 수용성과 신뢰성을 높이기 위해서는 현재 제기되고 있는 선거관리에 대한 의혹은 무엇인지 파악해 보았음.
- 2020년 4월 15일 21대 국회의원 선거는 선거관리위원회 설립 이후 가장 많은 부정선거 의혹이 제기되고 있음
- 이러한 부정선거 의혹은 크게 사전투표, 투표용지, 선거장비에 대한 의혹으로서 선거의 신뢰성, 공정성, 투명성, 전문성에 대해 의문을 제기할 수 있음
- 사전투표 관련 의혹의 경우 선거의 신뢰성과 공정성과 관련된 것으로서 대표적인 의혹으로 미국의 미베인 교수의 보고서를 근거로 이번 사전투표가 조작되었다는 의혹임
- 이외에도 사전투표용지 2차원 바코드(QR코드)에 국민 5백만명의 개인정보가 포함되어 있어 비밀투표를 침해하였다는 주장, 관내사전투표함 봉인지 관리 문제, 투표용지 이송과정에서 특별한 보안장치 없이 우체국에 의해 투표용지를 이송한다는 의혹 등이 제기되었음

- 투표용지 관련 의혹의 경우 선거의 신뢰성과 투명성과 관련된 것으로서 투표용지에 아무것도 안 찍힌 투표용지가 특정후보의 표로 인식되어 처리되었다는 의혹, 특정 선관위에서 투표용지를 파쇄하였다는 의혹, 정규투표용지와 다른 투표용지가 전국적으로 다량 발견되었다는 의혹 등이 있음
- 대부분의 의혹들의 경우 오해 및 선거과정을 잘못 인식하여 발생한 것이었으나, 투표용지가 다르게 인쇄된 문제 등은 근본적으로 선관위에서 문제의 중요성을 인식하고 개선해야 할 사항임
- 선거장비와 관련한 의혹은 투명성과 전문성과 관련된 것으로서 개표 프로그램 PC가 해킹되었다는 의혹과 개표원의 실수로 투표지 분류시 혼입이 발생한 문제, 특수봉인지가 훼손되고 자물쇠로 봉인하지 않은 문제들도 발생하였음
- 이번 선거와 관련한 대부분의 의혹들과 관련하여 잘못된 정보, 가짜뉴스 등으로 인해 확산된 면이 없지 않음. 하지만 선거관련 의혹과 문제점에 있어 일부는 제도적-절차적으로 개선해야 할 필요성이 있음
- 결국 선거에 대한 신뢰성, 공정성, 투명성, 전문성을 바탕으로 해서 국민적 수용성을 높이기 위해서는 외부 참관인단의 필요성이 제기됨
- 제4장에서는 선거관리 절차사무의 신뢰성, 수용성을 높여줄 국민 참여방안은 국민 참여에 방식에 대한 논의와 참여 수준에 대한 논의가 핵심이라 할 수 있음.
- 즉, 어떠한 방식으로 국민 참여를 확대하는가에 관한 것이고, 국민 참여가 어느 수준까지 이루어져야 하는가에 관한 것임. 이를 위해서는 입법, 행정, 사법에서 다양하게 보장되고 있는 국민참여에 대해 알아보았음.
- 제5장에서는 국민(시민)참여가 가장 활성화되어 있는 영역은 갈등관리라 할 수 있음. 최근 갈등해결에 중요한 영향을 미친 공론화제도에 대해 자세히 알아봄으로써 국민참여에 있어 중요한 원칙 그리고 운영방안에 대해 알아보았음.
- 민주주의가 성장하고 국민들의 참여적 정책결정이 활성화되면서 동시에 다양한 이해관계들의 충돌로 인하여 공공갈등도 증가하게 됨. 이에 효과적인 정책추진을 위해서 갈등관리의 필요성과 중요성이 높아짐
- 공공갈등관리 관리하면서 시민참여를 기반한 정책추진을 위해서는 대표성, 신뢰

성, 공정성, 전문성을 갖추는 것이 매우 중요한 요건으로 나타남

- 현재 우리나라에서는 대표성, 신뢰성, 공정성, 전문성을 기반한 공공갈등관리를 위해 「공공갈등예방과 해결에 관한 규정」이 대통령령으로 시행되어 중앙정부 및 지방정부에서 활용되고 있음
- 이처럼 제도적 차원에서 활용되고 있는 갈등관리 시스템을 포함하여 사회적으로 공론화 과정, 시민배심원제, 시나리오워크숍 등을 통해 갈등관리의 활용비중이 점차 확대되고 있음
- 지금까지 활용되고 있는 다양한 갈등관리 시스템을 살펴보면 ‘최광의 참여적 의사결정’, ‘광의의 참여적 의사결정’, ‘협의의 참여적 의사결정’, ‘최협의의 참여적 의사결정’으로 역할과 범위를 구분하여 볼 수 있음
- 제시된 다양한 참여적 의사결정은 독립적인 차원에서 활용하는 경우보다는 과정 별로 혼합하여 사용하거나 이해관계자들의 성격에 따라 유동적으로 활용하는 경우가 대부분이며 가장 대표적으로는 공론화 과정 및 시민배심원제가 이에 포함 되어 활용되고 있음
- 공론화(公論化)는 ‘공론을 형성한다’는 사전적 의미를 갖고 있을 뿐, 이론적·실천적 차원에서 다양하게 활용되고 있는 개념이자 단어로서 해결해야할 사회적 이슈에 대한 다양한 시민들의 적극적인 의견 개진과 토론과정을 통해 구성원들의 진정한 뜻을 찾아가는 일련의 공론 형성의 과정이라할 수 있음
- 시민배심원제의 기본적인 절차로는 도전요소의 대한 이해 후 절차를 디자인하며 공동체를 초대한 후 참여자를 선정하여 배경정보를 제공한 이후 숙의 및 제안은 창출하여 공유시키는 과정임
- 우리나라에서도 공론화 과정과 시민배심원제를 활용한 사례들이 제시되고 있으며, 가장 대표적인 공론화 과정 사례는 ‘대입제도 개편 공론화’, ‘신고리 5·6호기 원전건설’이 있으며 시민배심원제는 ‘울산북구의 음식물자원회수 시설’이 활용되었음
- 공론화 과정을 활용한 두사례의 경우 추진과정이 약간의 차이가 있으나 거의 유사한 형태로 추진되었으며 시민배심원제의 경우 공론화과정에서 다른 방식과 함께 활용될 수 도 있으나 본사례의 경우 시민배심원제를 독립적으로 활용함

- 3개의 사례에서 가장 중요하게 살펴보는 관점은 대표성, 신뢰성, 공정성, 전문성이며 추진과정에서도 이를 확보하기 위한 다양한 노력들이 시행되었음
- 특히 공론화과정의 경우 이를 운영하고 검증하기 위한 주도적 운영주체가 필요했으며, 사안에 따라 다양한 분야의 전문가 집단이 공론화 위원회를 구성하여 주도적으로 운영함
- 공론화위원회 구성요건에는 기본적으로 대표성, 신뢰성, 공정성이 요하지만 이러한 요소들에 영향을 주는 부분은 전문성으로 볼 수 있으며, 발생한 갈등사안에 따라 필요한 전문분야를 설정하고 이에 맞는 분야별 전문가의 구성비율, 선정과정 등에 대한 요건이 필요함
- 제시된 사례들에서 문제점 및 한계점으로 지적되어 있는 부분이 공론화과정이나 시민배심원제를 결정하는 과정의 타당성으로 나타남
- 공론화과정이라는 방법이 사회적으로 국민들에게 홍보나 교육등의 방법으로 전달이 미흡했으며, 사안에 대한 추진과정에서 충분한 시간을 두고 국민들에게 공감을 이끌어내지 못했음
- 이에 갈등영향분석 같은 제도적 수단처럼 사전에 적절한 참여적 의사결정방식에 대한 논의를 이끌어낼 수 있는 과정이 필요함
- 이러한 논의를 바탕으로 제6장에서는 선거관리의 신뢰성과 수용성을 높이기 위한 국민참여방안에 대해 모색해 보았고 여기서 다양한 쟁점에 대해 살펴보았음.
- 의혹 해소를 위한 국민참여 방안으로 본 연구에서는 (1) 공모에 의한 방안 (2) 공론화위원회 방안 (3) 국민참관단 방안 (4) 이원화 방안 (5) 17개 시·도 위원회 운영방안을 제시하였으며 이들의 중요한 특징을 제기된 의혹을 중심으로 살펴보았음.
- 현재 제기된 의혹을 4가지로 크게 구분해 보면 (1) 투표지분류기 관련 의혹 (2) 사전투표제 관련 의혹 (3) 투표용지 및 투표지 관리 관련 의혹 (4) 선거장비 관련 기술문제에 대한 의혹이라 말할 수 있으며 이는 선거관리의 신뢰성, 공정성, 대표성, 그리고 전문성과 관련성을 두고 있음.
- 제기된 의혹을 해소하는 것은 선거관리의 신뢰성, 공정성, 대표성, 전문성을 제

고하는 것이라 할 수 있음.

- 본 연구에서 제안한 5개 방안은 (1) 투표지분류기 관련 의혹 (2) 사전투표제 관련 의혹 (3) 투표용지 및 투표지 관리 관련 의혹 (4) 선거장비 관련 기술문제에 대한 의혹 해소 그리고 효율성, 효과성, 그리고 수용성에 있어 차이를 보이고 있음.
- 5개 방안 모두 투표지분류기 관련 의혹, 사전투표제 관련 의혹, 그리고 투표용지 및 투표지 관리 관련 의혹에 대해서는 비슷한 양상으로 해소할 수 있을 것임.
- 그러나 선거장비 관련 기술문제, 방안의 효율성, 효과성, 그리고 사회적 수용성에는 차이가 나타날 것으로 예상되고 있음.
- 한편, 5개 방안에 대한 평가에 있어 다른 항목이 추가될 수 있을 것이며, 평가 결과에 대해서도 다른 의견이 제시될 수 있을 것임.
- 아무리 좋은 방안이 제시된다고 해도 선거과정 및 결과에 대한 의혹이 완전히 사라지는 않을 것임. 선거결과에 따라 의혹을 제기하는 집단만 달라질 수 있기 때문임.
- 그러나 의혹에 대한 예방 전략과 복원전략을 잘 갖추고 대응한다면 의혹들은 커다란 사회적 이슈로 부각되지 못할 것이며 합리성을 잃은 의혹들은 사회적 관심을 얻지 못할 것임.
- 본 연구에서 중요하게 다루고 있는 선거관리의 의미 그리고 제기된 의혹들은 중앙선거관리위원회 역할의 중요성에 대해 다시 한 번 생각해 보며 점검하는 계기가 되었을 것임. 이러한 논의와 철저한 대비를 통해 선거관리의 신뢰성과 수용성이 더욱 제고되길 기대함.

I. 서론

1. 문제 제기와 연구의 필요성

2020년 4월 15일 치러진 제21대 국회의원선거에서의 높은 투표율(66.2%)을 통해 유권자의 높은 정치적 관심을 확인할 수 있었다. 특히, 코로나사태로 말미암아 유권자의 참여가 낮을 것이라는 걱정이 있었지만 유권자들의 높은 시민의식, 중앙선거관리위원회의 철저한 준비와 방역을 통해 원활히 선거를 치를 수 있었다. 그러나 선거 후 몇몇 단체와 후보자들이 사전투표 결과와 개표과정에서의 문제점을 지적하면서 제21대 국회의원선거를 부정선거로 몰아가는 경향을 발견할 수 있었다. 국민적 공감대를 얻지는 못하고 있다는 점에서 문제시되고 있지는 않지만 선거관리의 신뢰성과 수용성을 위해서는 제기된 주장에 대한 검토 그리고 이에 대한 대비책도 마련할 필요가 있다. 특히, 이러한 주장이 2022년 대통령선거와 이어 치러지는 2022년 지방선거에서도 제기된다면 선거결과에 대한 수용성에 문제가 될 수 있고, 선거를 통해 확보되는 정통성과 합법성이 영향을 받을 수도 있을 것이다. 이는 사회적 혼란으로 연결될 수 있다는 점에서 대비가 필요하다.

한편, 이러한 주장이 과거 대통령선거 개표과정에서도 있었고, 이도 역시 국민적 공감대를 얻지 못하였지만 선거관리를 두고 지속적으로 흔들기를 하는 경향이 있다는 점에서 현 시점에서 논의가 필요하다. 이에 본 연구는 제21대 국회의원선거 이후 보수단체를 중심으로 제시된 ‘부정선거’ 관련 제기된 의혹에 대해 살펴보고, 이러한 주장이 다시 제기되지 못하도록 방안을 마련하는데 목적을 두고 있다. 특히, 이러한 주장이 다시 제시되지 못하도록 하기 위해서는 무엇보다 선거관리 절차에 국민들이 참여하는 방안을 마련함으로써 선거관리와 결과에 대한 수용성과 신뢰성을 높여야 한다.

과거 선거, 정당 관련 연구, 특히 선거관리 관련 연구가 많이 수행되었지만 현재 보다 확대된 국민 참여 방안을 논의한 적은 거의 없었다. 최근 신고리 5,6호 공론화 이후 국민 참여를 통한 갈등 해결 그리고 복잡한 사안에 대한 문제 해결이 많이 논의되고 있다는 점에서 선거관리 절차사무에 국민 참여를 포함하는 것은 선거과정 및 결과에 대한 신뢰성과 수용성을 높이는 계기가 될 것이다.

2. 연구 범위, 내용 및 방법

본 연구는 대의민주주의 사회에서 선거가 가지는 의미에 대해 먼저 알아보려 한

다. 선거는 민주주의의 꽃이여 선거결과를 통해 후보자 간, 정당 간 선거과정 속에서 형성된 갈등을 해결, 종결하는 역할을 한다. 그렇기 때문에 선거의 공정성은 중요하며 선거관리를 책임지는 중앙선거관리위원회의 역할 그리고 중앙선거관리위원회에 대한 국민의 신뢰는 중요성을 띤다. 이러한 차원에서 선거와 선거관리의 중요성에 고찰해 본다.

선거관리의 수용성과 신뢰성을 높이기 위해서는 현재 제기되고 있는 선거관리에 대한 의혹은 무엇인지 파악하는 것이 필요하다. 현재까지의 의혹들은 수도권에서 더불어민주당과 미래통합당 후보간 사전투표 득표 비율에 관한 의혹, 일부 선거구에서 정당의 관내득표율 대비 관외 득표율 동일한 것에 대한 의혹, 두 정당간 사전투표 득표율과 선거일 득표율 차이에 관한 의혹, 관외사전투표 부실 관리 의혹, 투표함 관리 관련 의혹 등에 관한 것이다. 이에 대해 자세히 살펴보고 의혹의 쟁점에 대해 알아본다. 이에 대한 내용을 파악하고 이를 해소할 수 있는 방안, 즉 국민 참여를 통한 의혹 해소에 대한 논의가 시작될 수 있을 것이다.

한편, 선거관리 절차사무의 신뢰성, 수용성을 높여줄 국민 참여방안은 국민 참여에 방식에 대한 논의와 참여 수준에 대한 논의가 핵심이라 할 수 있다. 즉, 어떠한 방식으로 국민 참여를 공모하는가에 관한 것이고, 국민 참여가 어느 정도까지 이루어져야 하는가에 관한 것이다. 이를 위해서는 입법, 행정, 사법에서 다양하게 보장되고 있는 국민참여에 대해 알아볼 필요가 있다. 특히, 국민참여재판제, 주민참여예산제, 국민참여경선 등에서 엿볼 수 있는 특징에 대해 알아보려 한다. 한편, 국민(시민)참여가 가장 활성화되어 있는 영역은 갈등관리라 할 수 있다. 최근 갈등해결에 중요한 영향을 미친 공론화제도에 대해 자세히 알아봄으로써 국민참여에 있어 중요한 원칙 그리고 운영방안에 대해 알아보려 한다.

이러한 논의를 바탕으로 선거관리의 신뢰성과 수용성을 높이기 위한 국민참여방안에 대해 모색하려 한다. 여기서 다양한 쟁점에 대해 살펴봐야 하는데 국민 참여 공모는 크게 보았을 때 국민 참여가 (1) 중앙선거관리위원회가 중심이 되는 방식을 택할 것인가 아니면 (2) 선관위가 선거관련 단체(예를 들어 한국정치학회, 한국정당학회) 등에 의뢰해 그 단체가 주도해서 국민참여 방안을 마련하고 실천하는가로 나눌 수도 있을 것이다. 국민 참여 수준에 관한 것은 모든 사전투표소, 선거 투표일 투표소 및 개표소에 국민 참여단을 포함시킬 수는 없기에 어떻게 투표소를 선택할 것인가에 관한 논의가 필요하다는 것이다. 또한, 국민 참여 공모방식 관련해서 후자는 과거 구로구 선거함 개표와 같은 방식이 될 가능성이 큰데 선관위와 용역을 맺은 단체가 보수단체와 진보단체를 중심으로 국민 참여단을 모집하고 선관위의 협조를 통해 선거관리 전 과정에 참여하는 방식이 될 것이다. 전자 방식을 택할 경우 공론화위원회와 같이 위원회를 발족해서 사업을 추진하는 방향이 될 것이다. 이 방안을 채택할 경우 위원장의 중요성이 부각될 것이고 위원 추천 그리고 위원회의 역할과 활동에 대한 논의가 필요하다. 두 방식을 중심으로 다양한 방안이 제시될 수

있고 이들의 장·단점이 있는 바 이에 대한 검토를 통해 중앙선거관리위원회가 결정하며 관련해서 필요할 경우 토론회 개최도 열 수 있을 것이다.

국민 참여에 대한 수준은 국민 참여단 모집 후 참여단을 중심으로 논의가 이루어질 수도 있을 것이다. 참여단이 요구하는 사항을 파악하고 이를 실현시키는 방법이다. 이는 국민 참여 모집단의 규모, 활동 내용 등과 함께 고려되어야 할 사항이다. 선거관리, 특히 투개표 과정에 많은 참관인이 참여하고 있지만 이들은 선거 후 제시된 의혹들에 대해 침묵하고 있다. 이러한 점은 이들이 선거 관련한 의혹들과 엮이고 싶지 않기 때문이라 말할 수 있는데 이들의 새로운 역할에 대해서도 고려할 필요가 있다. 국민참여방식에 대해 논의함에 있어 갈등관리에서 사용하고 있는 다양한 방안을 참고하며 무엇보다 국민(시민)참여를 통한 신뢰성, 수용성 확보에 대해 논의하려 한다.

3. 연구용역의 기대효과 및 활용방안

본 연구를 통해 제시된 방안은 2022년 치러질 대통령선거와 지방선거에 적용되어 실시될 예정으로 선거결과에 만족하지 못하는 단체들이 제시하는 의혹을 말끔히 해소하는데 기여할 것이다. 특히, 성공적으로 실행된 2016년 구로함 개표 관련한 연구 및 진행과정을 참고하고 이를 바탕으로 선거관리 전반에 국민 참여가 이루어질 수 있도록 함으로써 선거 후 발생할 수 있는 갈등과 의혹이 발생하지 않게 할 것이다. 국민 참여가 실시됨으로 인해 선거관리 절차사무뿐만 아니라 선거결과에 대한 신뢰성과 수용성을 높이게 될 것이다. 선거관리 절차사무에 대한 노하우가 다른 국가들, 특히 부정선거로 오명을 얻고 있는 국가들에게 전파될 수 있는 계기를 마련하게 될 것이다.

II. 대의민주주의와 선거: 대표성과 공정성, 그리고 신뢰

1. 들어가며

흔히들 선거를 민주주의의 꽃이라 한다. 이는 현실적인 차원에서 현대의 민주주의 국가들이 대의민주주의를 채택하고 있는 상황에서 선거가 정책결정과 집행을 담당하는 대표를 선출하는 핵심적인 기제이기 때문이다. 주권의 담지자인 유권자들은 ‘선거’를 통해 정치적인 대표를 뽑고 이들의 활동에 대해 ‘선거’를 통해 보상 혹은 처벌하는 과정을 거친다. 요컨대 대의민주주의에서 선거는 유권자들이 자신의 선호를 반영하는 일차적인 수단이 동시에 정치행위자들의 활동을 감시, 감독하고 평가할 수 있는 기제가 되는 것이다.

선거에 대한 이와 같은 진술은 대의민주주의의 작동에서 자명한 것으로 보인다. 그러나 다른 한편으로 실제로 선거가 그러한 역할을 수행하기 위해서는 두 가지 핵심적인 전제가 충족되어야 한다. 우선적으로 선거에 나서는 정당과 후보들이 공정하게 경쟁을 펼칠 수 있도록 제도적인 규칙이 완비되어야 하며, 다른 한편으로 유권자들은 스스로의 의사결정에 따라 자유롭게 투표에 임할 수 있어야 한다. 다시 말해, 선거는 원칙적으로 유권자와 선거행위자들이 수행하는 ‘자유’로운 선거운동을 통해 국민의 의사가 반영된 민주적 절차에 의해서 행해져야 하는 동시에 선거에 있어서 참여하는 모든 유권자, 후보자, 정당 등의 권리를 평등하게 보장하기 위해서는 선거의 ‘공정’성이 확보되어야 한다. 결과적으로 선거과정과 절차에서 자유와 공정을 동시에 보장할 수 있을 경우에만 대의민주주의에서 선거가 제 기능을 할 수 있는 것이다.

한편, 대의민주주의에서 선거는 비단 대표를 선출하는 기제로서만 역할을 하는 것은 아니다. 주기적인 선거는 개인의 정치적 의사표현의 장을 제공할 뿐 아니라, 전 사회의 측면에서 발현된 갈등의 양상을 제도적인 틀 내에서 해소시키는 기능도 수행한다. 공동체 구성원 전원이 자유롭게 참여하는 선거의 결과는 갈등 해소의 기제로써 작용하여 사회통합의 중요한 수단을 제공하며, 선거를 통해 선택된 정치권력에게 민주적인 권한위임을 통해 정책실행에의 정당성을 부여한다.

오랜 권위주의 정부에 의한 통치를 경험하였던 한국의 현실에서 민주적인 선거에 대한 요구는 강렬하였고 민주화 이후 선거를 둘러싼 제도환경의 변화에서는 다른 무엇보다도 공정성을 강화하려는 변화가 잇따랐다. 권위주의 시절 선거 때마다 등장하였던 부정선거와 관권선거에 대한 의혹들은 제도변화를 통해 상당부분 해소되

었고, 이러한 제도개선이 한국 민주주의가 절차적으로 공고화되고 심화의 단계로 접어들도록 진전시켰다는 데에는 이견이 없었다.

그러나 민주화 이후에도 선거절차와 개표과정을 둘러싼 문제제기는 빈도상 이전보다 훨씬 줄었지만 여전히 제기되고 있으며, 새로운 미디어 환경의 도래와 함께 그러한 의혹제기가 한층 더 영향력을 갖게 된 것이 사실이다. 선거절차와 개표과정을 둘러싼 의혹은 선거결과에 대한 정당성에 직접적인 의문을 던진다는 점에서 간단히 넘어갈 문제가 아니며, 절차적 민주주의를 완성한 우리의 선거환경을 뿌리째 뒤흔들 수 있는 파급력을 갖는다는 점에서 공동체 전체의 위협요소가 아닐 수 없다. 더욱이 이러한 절차상의 문제 제기는 주기적인 갈등 해소라는 선거의 기능을 크게 약화시킴으로써 사회통합을 어렵게 만든다.

이러한 문제의식에서 이 장은 민주화 이후 선거를 둘러싼 제도환경의 변화를 짚어보는 한편, 그 속에서 절차적 민주주의의 완성을 위해 선거관리의 공정성을 강화해 온 선거관리위원회의 역할을 논의한다. 더불어 유권자들의 참여 증진과 대표성 강화를 위해 도입된 사전투표제와 1인 2표 병립제, 재외국민투표 등 새로운 제도들이 질적인 측면에서 선거관리의 공정성 확보에 또 다른 도전을 제공하고 있다는 측면에서 이의 해결이 시급함을 주장하고 이를 위한 제도적 개선방안을 모색한다.

2. 민주화 이후 선거를 둘러싼 제도환경의 변화: 공정성의 확보를 위해

1987년 민주화 이후 도입된 한국의 다양한 선거제도는 단기간에 제도화에 성공하여 신생민주주의 국가들에게 모범적인 모델이 되고 있다. 민주화 이후 확립된 한국의 절차적 민주주의는 권위주의로의 퇴행이 없었고 입법과정에 있어서 여러 제도적인 개혁과 국회의 의제설정 주도권이 지속적으로 강화되었다는 점에서 공고화의 단계를 넘어서 심화의 길목에 서 있다고 평가된다(박경미 외 2012). 전체적으로 보아 민주화 이후 선거환경 변화의 내용은 과거 오랜 기간 권위주의 정권 속에서 퇴행했던 민주주의를 재확립하기 위해서 형식적 그리고 절차적 정당성 확보에 집중하여 법제도를 변화시켰다.

이러한 제도화의 가시적인 성과는 1994년 ‘공직선거 및 선거부정방지법(통합선거법)’의 제정으로 이어졌다. 민주화 직후까지도 별개의 선거법을 통해 규율되었던 대통령선거, 국회의원선거, 지방선거는 1994년 ‘통합선거법’의 제정을 통해 하나의 법률체계로 통일되었다. 1994년 3월 16일 제정된 통합선거법은 “선거가 국민의 자유로운 의사와 민주적인 절차에 의하여 공정히 행해지도록 하고, 선거와 관련한 부정을 방지함으로써 민주정치의 발전에 기여”한다는 목적을 전면내세우며 등장하였다. 통합선거법의 제안이유를 살펴보면 다음과 같다.

선거는 국민의 자유로운 의사결정과 후보자들의 공정한 경쟁을 통하여 훌륭한 대표자를 뽑는 것을 그 이상으로 하고 있으나 지금까지 우리는 수많은 선거를 치러오면서 우리가 바라는 깨끗한 선거풍토를 조성하지 못하고 과열과 타락, 금권지배, 그리고 불법, 탈법이 횡행하는, 당선만 되면 그만이라는 식의 선거법 경시풍조가 많았다는 비판의 소리가 높았음..... 당특별위원회는 이러한 시대적 요청을 감안하여 이 대안을 마련함에 있어서 국민의 자유롭고 민주적인 의사표현과 선거의 공정성을 보장하고 선거공영제를 확대하여 선거부정 및 부패의 소지를 근원적으로 제거하기 위하여 그 제재를 강화하는 등 선거제도의 개혁을 통한 새로운 선거문화의 정착을 도모하는데 최대의 역점을 두고 이 대안을 제안함.¹⁾

통합선거법의 골자는 선거공무원 등을 제외하고 누구나 선거운동을 할 수 있도록 하되, 소수의 유급 선거사무원 외의 보상을 금지, 선거법보, 소형인쇄물, 합동연설회 개최 등에 소요되는 경비와 투/개표 비용에 대해서는 국가 또는 지방자치단체의 부담을 늘려 선거운동의 공영제를 확대하는 것이었다. 또한 선거운동 방식에 있어서도 선거일을 법정화함으로써 선거일을 둘러싼 소모적인 논쟁발생을 미연에 방지하였다.

<표 2-1> 제정 통합선거법의 구성 및 주요내용(1994년 3월 16일)

구성		주요내용
1장	총칙 (1조~14조)	목적, 적용범위, 정당/후보자등의 공정경쟁의무, 언론기관의 공정보도의무, 공무원의 중립의무, 선거관리 등
2장	선거권과 피선거권 (15조~19조)	선거권(20세 이상), 피선거권(대통령 40세, 그 이하선거 25세 이상) 규정
3장	선거구역과 의원정수 (20조~32조)	국회의원정수(299인), 선거구획정위원회 설치 등
4장	선거기간과 선거일 (33조~36조)	선거기간 단축(대통령, 국회의원/지방자치단체장, 지방의회의원 각 23, 17, 14일), 선거일 규정
5장	선거인명부 (37조~46조)	선거인명부 작성일 법정화(대통령, 국회의원/지방자치단체장, 지방의회의원 각 28, 22, 16일 이전), 부재자신고, 명부작성의 감독을 선관위에 일임
6장	후보자 (47조~57조)	정당의 후보자 추천 규정, 후보자 등록 이후 정당의 후보자 추천 취소/변경 금지, 후보자재산신고(공직자윤리법 10조의 2조 1항에 의거), 후보자 등록기간 명시(대통령, 국회의원/지방자치단체장, 지방의회의원 각 22, 16, 13일 이전), 공무원 등의 현직입후보 금지, 기탁금 납부 및 반환 규정 등
7장	선거운동 (58조~118조)	공무원 선거운동 금지, 선거운동기구의 설치, 선거운동기구 및 선거운동관계자 신고, 선거공보 후보자 작성/선관위 발송, 선거공보 작성비용 후보자 부담, 소형인쇄물/현수막/신문·방송광고 관련규정, 방송연설,

1) 공직선거 및 선거부정방지법 제안이유(http://likms.assembly.go.kr/election/3001_000.html)

		시설물 사용 규정, 정당·후보자 등의 연설회 횟수와 시간 제한(대통령, 시도지사, 국회의원/지방자치단체장, 지방의회의원 각 3회(5시간), 3회(4시간), 2회(4시간), 1회(2시간)), 공공시설의 무료이용, 공공장소에서 연설/대담 허용, 지위를 이용한 선거운동금지, 공무원/단체의 선거운동금지, 그 외 규정에 의하지 않은 여러 활동 제한(각종집회, 호별방문, 의정활동보고, 기부행위, 선거이후 답례 금지 등)
8장	선거비용 (119조~136조)	선거비용의 범위 및 제한
9장	수거(遂擧)와 관련있는 정당활동의 규제 (137조~145조)	정당·정책홍보물 배부제한, 정당기관지의 발행/배부제한, 당원교육/당원모집 등의 제한 등
10장	투표 (146조~171조)	투표소 설치, 투표용지, 투표안내문 발송, 투표시간, 투표참관, 투표함등의 봉인 등
11장	개표 (172조~186조)	개표관리는 해당선거관리위원회에, 개표 진행 규정, 무효투표의 범위, 개표참관 등
12장	당선인 (187조~194조)	당선인 결정·공고·통지 규정,
13장	재선거와 보궐선거 (195조~201조)	해당 선거의 정의 및 관련 제규정
14장	동시선거에 관한 특례 (202조~218조)	
15장	선거에 관한 쟁송(爭訟) (219조~229조)	선거소청과 선거관리위원회의 결정, 소송 등의 처리 및 통지
16장	벌칙 (230조~262조)	매수 및 이해유도죄에 관한 처벌규정, 군인에 의한 선거자유방해죄, 직권남용에 의한 선거의 자유방해죄 등 각종 방해죄 처벌 규정, 허위사실유포/후보자비방/허위표기 처벌 규정, 제선거규정 위반 처벌 규정 등
17장	보칙 (263조~277조)	선거비용의 초과지출로 인한 당선무효, 선거범죄로 인한 당선무효 규정
	부칙 (1조~10조)	

출처: 국회홈페이지 정치관계법지식데이터베이스 중 제정선거법 내용에서 발췌(<http://likms.assembly.go.kr/election/statutelaw.html>)

1997년 11월 14일 대선을 앞둔 시점에서 공포된 8차 개정선거법은 선거환경에 있어 또 다른 변화를 가져왔다. 그 골자는 고비용정치구조의 개혁과 선거공영제의 확대, 선거운동의 공정성 확보, 그리고 방송매체를 이용한 선거운동방법의 활성화를 통해 혼탁선거를 방지하려는 데에 두어졌다. 즉, 엄청난 비용이 소요되는 대규모 대중집회 대신 TV토론과 광고를 허용함으로써 유권자 동원과정에서 나타날 수 있는 혼탁한 선거환경을 완화하고, 시청자를 대상으로 후보들의 정책토론의 장을 제공함으로써 선거 때마다 대두되는 선동적인 요소를 제거하는 것이었다.

우리의 선거환경은 2004년 3월 12일에 개정된 정치관계법을 통해 또다시 커다란 변화를 겪게 된다. 제17대 총선을 앞두고 개정된 제19차 개정선거법은 선거운동의 자유와 선거공영제의 확대, 선거운동의 공정성 강화, 유권자 참정권의 실질적 보장, 선거법 위반행위의 규제 강화와 실효성 제고, 선거비용 투명화 등을 목표로 하여

이루어졌다. 구체적으로 미디어-인터넷 중심의 선거운동을 활성화함으로써 선거비용에 따른 정당과 후보 간 형평성 문제를 완화하고, 예비후보자제도를 도입함으로써 현역과 신진후보자 간 선거운동의 공정성을 강화하였다. 또한 선거법 위반에 대한 제재를 강화하는 한편 선거비용에 대한 규제 역시 강화하여 공정한 캠페인 환경을 조성코자 하였다.

<표 2-2> 19차 개정선거법의 주요 내용(2004년 3월 12일)

개정요지	개정목적	주요내용
미디어-인터넷 중심의 선거운동	선거운동자유확대 돈 드는 선거차단 선거공영제 확대	<ul style="list-style-type: none"> - 합동연설회, 정당연설회 폐지, 거리연설회 존치 - 어깨띠 사용은 후보자만 허용 - 2인 혹은 5인(후보자포함)끼리만 무리 지어 행진, 인사, 연호 행위 가능 - 입후보예정자 자신의 홈페이지 통해 선거운동 가능 - 인터넷 실명제 도입 - e-mail 발송은 예비후보자 등록 후 가능 - 인터넷선거보도심의위원회 신설
예비후보자 제도	현역과 신진후보자 간 선거운동의 공정성 강화	<ul style="list-style-type: none"> - 예비후보자 선거일 전 120일부터 선관위 등록 - 제한적 선거운동, 제한적 모금 운동 허용 - 현역의원 의정활동보고회 선거일 전 90일부터 금지
1인2표의 정당투표제	유권자권리확대	<ul style="list-style-type: none"> - 지역구 외에 별도로 정당에 직접 투표
선거법위반 제재 강화	선거법 위반행위규제 실효성 제고 선거범죄신고, 제보의 활성화	<ul style="list-style-type: none"> - 선거범죄에 대한 최대 50배 과태료 및 포상금 지급 - 내부고발자, 신고제보자 신상보호 마련 - 제한적 권력재판제 도입 - 조사권 강화 - 선거범죄 공소시효 연장 - 사이버선거부정감시단 설치
후보자 신상정보공개 확대	유권자의 합리적 선택 유도	<ul style="list-style-type: none"> - 납세실적 공개 대상기간 및 대상확대 - 세금 체납 정보 포함 - 현역의원/공직자 기공개자도 재산신고 의무화
선거비용 규제강화	선거비용투 명화	<ul style="list-style-type: none"> - 선거비용지출시 선관위에 신고된 회계책임자만 가능 - 1회 20만원 이상 신용카드, 수표사용 의무화 - 300만원 이상의 벌금형도 당선 무효사유에 포함(예비후보자의 회계책임자, 선거사무장, 선거사무소의 회계책임자, 후보자 가족 포함)

출처. 장훈·윤종빈 편(2013, 98).

이렇듯 민주화 이후 진행된 선거법제의 변화는 과거 권위주의 시절을 통해 겪은 부정적인 경험으로 인해 민주적인 선거제도의 확보와 선거의 공정성을 확대하는 데에

초점이 맞추어져 왔다. 민주성과 공정성 강화에 초점을 맞춘 선거제도 개혁은 이후 고비용 저효율의 정치구조 개선으로 변화하고 경쟁의 형평성을 높이는데 그 초점이 옮겨져 왔다. 이를 위한 방편으로 선거캠페인을 대중매체를 이용하는 방식으로 변모 시킴으로써 과열경쟁과 혼탁 금권선거의 가능성을 최소화하는데 방점이 두어졌다.

이러한 변화는 선거에 참여하는 모든 행위자들에게 선거운동의 기회를 균등히 보장하면서 선거과정의 중립성 강화를 위한 것이었다. 그러나 이렇듯 참여자의 기회 균등과 선거의 공정성을 확보하기 위해 마련된 선거운동의 규제가 참여자들의 자유를 침해하고 있다는 우려도 지속적으로 제기되고 있다. 선거에 있어서의 ‘자유’와 ‘공정’의 조화는 변화하는 환경에 따라 지속적으로 개선되어야 하는 과제를 안고 있으며, 이의 해결이 원활히 이루어질 경우에만 우리의 선거가 공동체의 갈등해소는 물론 사회통합이라는 본연의 기능을 수행할 수 있을 것이다.

3. 선거관리의 투명성과 공정성 강화, 그리고 새로운 도전

민주화 이후 절차적인 제도의 완성에도 불구하고 우리의 선거환경은 새로운 도전을 맞고 있다. 정보통신 기술의 발전과 소셜미디어의 영향력 확산으로 대표되는 현재의 선거환경은 선거관리의 측면에서 이전과는 질적으로 새로운 방식의 도전에 직면해 있다. 민주화 이후 다양한 방식으로 선거관리의 공정성을 강화하려는 노력이 이어졌지만, 여전히 개표과정과 선거관리의 중립성에 의문을 표하는 목소리가 등장하고 있다. 예를 들어, 2012년 제19대 대통령 선거 직후 선거에 패한 일단의 진보 진영에서 제기한 개표과정의 부정 의혹은 선거관리의 중립성을 정면으로 공격하는 것이었다. 최근에 있어서도 2020년 제21대 총선 이후 보수진영 일각에서 지속적으로 제기되고 있는 개표부정 의혹은 선거결과에 대한 전면적인 부정을 가져올 뿐 아니라 이를 둘러싼 심각한 사회적인 논란을 야기한다는 점에서 우려가 아닐 수 없다.

한편으로 이러한 의혹제기는 앞에서 살펴본 바와 같이 민주화 이후 선거제도의 개선이 선거의 공정성 강화에 초점을 맞추어 왔다는 점에서 아이러니하다. 민주화 이후 우리나라는 선거의 중립적인 관리를 위해 헌법기관인 중앙선거관리위원회의 기능과 역할을 강화하여 왔다. 따라서 적어도 절차적인 측면에 있어서는 권위주의 시절에 빈번했던 선거부정에 관한 의혹은 그다지 많지 않았다. 중앙선거관리위원회 역시 권위주의 시절의 정치권력의 통제에 크게 영향을 받았다는 오명을 벗어나기 위해서 투개표와 선거운동에 있어서 공정한 관리를 위해 주의를 기울여 왔던 것이 사실이다. 아래에서는 선거관리기관으로서 중앙선거관리위원회가 어떠한 변화를 겪어 왔는지 역사적으로 조명하고, 선거관리에 초점을 맞추어 민주화 이후 나타난 제도적 변화를 간략히 서술한다. 더불어 이러한 맥락에서 최근의 개표부정 논란이 갖

는 함의를 논의하며 제도개선의 필요성을 제시한다.

1) 선거관리기관으로서의 중앙선거관리위원회

권위주의 시절 정치권력의 통제 속에 선거관리의 기능이 크게 위축되었던 중앙선거관리위원회는 민주화 이후 헌법기관의 역할을 강화함으로써 선거과정의 모든 단계에서 중립적인 관리를 강화하는데 기여하였다.

1952년 7월 7일 헌법 개정을 통해 행정부 소속 기구로 출범하였던 ‘선거위원회’는 1960년 6월 15일 개정 헌법에서 헌법기관인 ‘중앙선거위원회’로, 1962년 12월 26일 5차 개정 헌법에서 ‘중앙선거관리위원회’로 명칭을 변경하여 재출범하였다. 1963년 1월 16일 ‘선거관리위원회법’의 제정을 통해 법률적인 조직정비를 완비한 중앙선거관리위원회는 선거의 부정을 방지하고 공정한 선거관리와 함께 정당의 등록·등록취소·말소 등에 관한 업무수행의 역할을 부여받았다. 제4공화국과 제5공화국의 권위주의 시절을 거치면서 중앙선거관리위원회의 기능은 소극적인 선거관리에 국한되고 실제로 정치권력의 강력한 통제 아래 놓였으나, 1987년 민주화 이후 자유선거가 확대되면서 그 역할이 지속적으로 강화되었다.

민주화 직후인 1987년 11월 7일에는 선거관리위원회법 개정을 통해 투표구위원회의 정당추천위원제도를 부활하고,²⁾ 선거관리위원회 구성에 정당 참여를 보장하고 정당추천위원의 자격요건을 완화함으로써 중립성을 강화하였다. 더불어 1992년 11월 11일 개정된 선거관리위원회법 역시 중앙선거관리위원회의 역할과 위상을 크게 강화한 제도적 변화를 가져왔다. 우선, 선거법 위반행위 등에 대한 감시·단속권을 부여, 위원회의 실질적인 권한이 강화되었고, 중앙위원회 사무총장의 직급을 국무위원급으로 격상하여 조직의 위상을 높였다. 또한 선거연수원 설치 및 위원회 소속 공무원의 독자적인 채용시스템을 구축함으로써 선거관리의 전문성 제고를 위한 제도를 갖추었다. 더불어 선거관리위원회의 소관 사무는 시행령이 아닌 시행규칙에 위임함으로써 공직선거법규 체계가 대통령령이 아닌 중앙선거관리위원회 규칙 중심으로 정립되어 그 중립성이 크게 강화되었다.

다양한 제도적인 정비와 함께 선거운동 과정에 있어서도 선거관리위원회의 역할은 지속적으로 강화되었다. 1994년 통합선거법의 제정 이후, 선거관리위원회는 공무원의 정치적 중립 보장과 선거개입 차단을 위해 다양한 선거운동의 논란들을 선거운동 기준의 사전공표 및 적극적인 감시활동을 통해 정리하였고, 유권자의 선거참여 확대와 준법선거 풍토 조성을 위해 다양한 위원회 의결을 진행하였다. 전자우편을 통한 선거운동 허용(1997년 12월), 노동조합의 선거운동의 범위 결정·공표

2) 중앙위원회 산하 각급위원회에 정당 추천위원의 참여는 1963년 8월 6일 개정 선거관리위원회법을 통해 신설되었으나 1972년 10월 23일 ‘선거관리위원회에 관한 특례법’을 통해 폐지되었다가 민주화 이후 부활하였다.

(1998년 5월), UCC 운용기준과 비방·흑색선전행위 단속(2007년 2월), SNS의 성격 규정과 운용기준 공표 등은 선거관리위원회의 의결을 통해 기준이 정립된 대표적인 사안들이다. 그 외에도 중앙선거관리위원회는 정치활동의 자유와 국민의 알 권리 보장, 언론보도의 공정성 확보, 선거와 관련된 정당활동의 규제, 정치자금 회계질서 확립 등을 목표로 선거의 제 국면에서 다양한 의결과 현안 판단을 통해 그 역할을 강화해왔다(중앙선거관리위원회 2014, 제5절).

이렇듯 권위주의 시절 소극적인 선거관리에 그 기능이 집중되어 있던 중앙선거관리위원회는 민주화 이후 실질적인 차원에서 중립성과 공정성을 높이기 위한 노력을 경주해왔고 독립적 헌법기관으로서 위상과 책임을 넓혀 나갔다. 민주화 이후 우리의 선거가 제도적인 측면에서 그 민주성을 강화하는 데에 있어서 중앙선거관리위원회의 역할이 대체적으로 긍정적이었다는 점은 부인하기 어려우며, 지금에 이르러서는 중앙선거관리위원회가 없는 공정선거를 상상하기 어려워진 것 역시 사실이다.

그러나 다른 한편으로 선거의 중립성과 공정성을 위한 중앙선거관리위원회의 감시·감독과 규제 등이 유권자들의 알 권리와 표현의 자유를 위축시키고 있다는 논란은 여전히 지속되고 있다. 민주화 이후 선거제도 변화의 동인이 선거의 공정성과 민주성을 강조하는 것을 넘어서 유권자들의 알 권리 확대, 선거참여율 제고, 유권자 참정권의 실질적인 보장 등으로 이행하고 있는 상황에서 법 규정의 확실적인 적용과 지나친 규제 등은 변화한 선거환경 속에서 정당과 후보들 간 정책선거를 제약하고, 선거에서 유권자들의 판단에 필요한 정보들의 원활한 유통 등을 제약하고 있다는 지적 역시 반복적으로 나오고 있다. 규칙을 집행하고 조정을 이루어나가는 중재자로서 선거관리위원회의 역할은 여전히 필요하지만, 그것이 또 다른 사회갈등의 원인이 되고 국민들의 정치에 대한 신뢰에 부정적인 영향을 미친다면 질적인 측면에서 민주주의의 발전을 저해할 수도 있다. 따라서 이러한 문제점을 염두에 두고 공정과 자유의 조화를 위한 제도개선이 더욱 강조될 필요가 있다.

2) 선거절차의 투명성 강화노력과 선거관리위원회 활동에 대한 평가

권위주의 시절 우리나라의 선거는 선거운동 등 선거과정에서 나타나는 문제점들과 함께 직접적인 투표절차와 투표함 관리, 개표과정 등에서도 선거부정의 논란을 겪어 왔다. 실제 투표가 진행되고 개표가 이루어지는 과정에서 나타나는 부정선거 논란은 대의민주주의에서 선거가 갖는 역할의 중요성을 원천적으로 침해하는 것이므로 있어서는 안 될 일이다. 그럼에도 우리나라의 정치사에 있어서 부정선거의 시비는 끊이지 않았는데, 특히 권위주의 시절에는 선거의 정당성을 위협할 정도로 부정선거에 대한 의혹이 제기된 바 있다.

민주화 이후 이에 대한 논란에 선거관리위원회는 적극적인 개선을 시도하였다. 예를 들어, 1992년 제14대 국회의원 선거에서 이지문 당시 육군 중위의 군부재자우편

투표 부정에 관한 기자회견으로 촉발된 논란은 불가능한 예외 경우를 제외하고 모든 부재자신고인을 선거관리위원회가 설치한 부재자투표소에서 투표하도록 함으로써 일단락되었다. 더불어 1995년 제1회 전국동시지방선거에서 언론기관의 출구조사를 허용함으로써 개표결과를 둘러싼 논란의 여지를 최소화하였다. 또한 2002년 제16대 대선부터는 대학교 내에서도 부재자투표소를 설치, 운영함으로써 유권자들의 투표참여 편의를 제고하였다.

우리의 법제도는 절차적인 측면에서 투표에서 개표에 이르기까지 전 과정에 대해서 참관인을 둬으로써 부정논란의 시비를 사전에 방지할 수 있도록 하고 있다. 현행 공직선거법에 따르면 정당, 후보자, 선거사무장 또는 선거연락소장 추천으로 참관인을 지정할 수 있으며, 이를 통해 투표, 투표함 봉쇄와 송부, 개표 등 선거의 전 과정에 이르기까지 현장에서 참관할 수 있도록 규정하고 있다. 또한 실질적인 투표 절차 이전인 투표용지와 투표함의 작성 시에도 선거관리위원회의 정당 추천위원이 참여, 입회할 수 있도록 하고 있다. 이러한 변화들은 선거를 둘러싼 모든 과정에 관련 당사자들의 참관을 제도화함으로써 선거의 투명성을 강화하려는 조치들이다.

또 다른 측면에서 선거 때마다 불거지고 있는 논란은 개표부정에 대한 시비이다. 특히 2002년 제3회 전국동시지방선거부터 투표지분류기가 개표에 도입되면서 이의 정확성에 대한 이의가 선거 때마다 제기되었다. 예를 들어, 2002년 대선이 끝난 후 당시 야당의 일부 당원과 네티즌들은 투표분류기에 의한 ‘개표조작설’을 제기하였다. 관련하여 대법원의 결정에 따라 재검표가 실시되어 실제 전체 투표지의 44.6%에 해당하는 투표지에 대해 재검표가 진행되었으나, 결과에 큰 차이가 없는 것으로 확인되었다(중앙선거관리위원회 2014, 592). 이러한 논란은 2012년 대선 시기에도 불거져 개표과정 전반에 대한 공개시연회를 통해 해소된 바 있다.

그럼에도 2020년 제21대 총선결과를 둘러싸고 또 한 차례 부정선거와 개표에 관한 논란이 재현되고 있다. 개표결과를 둘러싼 논란은 사전투표와 본투표의 결과 차이, 투표지분류기의 정확성에 대한 의문 등을 중심으로 불거지고 있으며 해외 선거 분석 권위자의 통계모형 검증을 통해 논란이 증폭된 바 있다.

이러한 상황들은 민주주의의 심화를 향해 나아가고 있다는 세간의 평가와 선거의 중립성과 공정성을 위한 그간의 노력에도 불구하고 우리의 선거를 둘러싼 의혹들이 완벽하게 해소되고 있지 못함을 보여준다. 이러한 문제제기는 선거관리의 주관기관으로서 선거관리위원회에 대한 신뢰성을 위협할 뿐 아니라 또다른 사회갈등으로 증폭될 개연성을 안고 있다.

그렇다면 선거관리를 주관하는 선거관리위원회에 대한 유권자들의 인식은 어떠한가? 선거관리기관에 대한 인식은 선거운영과 과정 등 선거품질에 대한 신뢰와 직결된다는 측면에서 대단히 중요하다.

지난 세 차례의 총선을 중심으로 유권자들이 선거관리위원회의 활동과 정치적 중립공정성에 대한 평가는 <표 2-3>에 정리되어 있다.³⁾ 대체적으로 선거관리위원회의

활동과 정치적 중립성 그리고 공정성에 대한 유권자들의 평가에 있어서 긍정적인 인식이 높아지고 있다. 2012년에 있었던 19대 총선 직전의 유권자 조사에서 응답자들의 절반 이상이 선거관리위원회가 활동을 긍정적으로 평가하고 있었다. 이러한 인식은 2016년 20대 총선에서는 유사한 비율을 보여주었고 가장 최근인 올해 21대 총선에서는 60퍼센트 이상으로 향상되었다. 선거 직후 조사에서도 절반 이상의 응답자들이 긍정적인 평가를 보이고 있었지만 70%가 넘는 긍정적인 평가를 보였던 19대 총선보다는 약간 하락하였다. 그럼에도 선거관리위원회의 중립성과 공정성에 대한 유권자들의 평가는 대체로 긍정적이라고 판단할 수 있다.⁴⁾

이러한 사실은 올해 치러진 제21대 총선 직후 실시한 국회의원선거 외부평가에서 응답자들의 76.3%가 선거관리위원회를 신뢰한다고 답변한 것과 일맥상통하는 결과라 할 수 있다. 다만 제21대 총선에서 선거관리위원회의 활동에 상대적으로 부정적인 평가를 내리고 있는 집단이 고연령층의 유권자들이라는 점은 긍정적인 인식이 높게 형성되어 있는 가운데에서도 주목해야 할 사실이라 할 수 있다.⁵⁾

<표 2-3> 선관위 활동 및 정치적 중립공정성에 대한 평가

조사시기	선거		
	19대 총선(2012)	20대 총선(2016)	21대 총선(2020)
선거 직전	57.3	55.4	62.6
선거 직후	73.3	56.9	59.1

수치는 “매우 잘하고 있다”와 “잘하고 있다”를 합친 응답비율(%).

그렇다면 유권자들은 선거관리위원회의 주된 역할을 무엇이라고 생각하고 있는가? <표 2-4>는 같은 조사에서 선거관리위원회의 역점 분야가 무엇인지에 관한 유권자들의 선택비율을 보여주고 있다. 전체적으로 유권자들은 선거관리위원회의 핵심적인 역할을 투·개표 등 선거사무의 공정관리, 선거사범에 대한 철저한 조사 및 조치, 그리고 유권자들의 투표참여 독려 등 세 가지를 집중적으로 꼽고 있었다.

조사시기에 따른 변화에서 특기할 만한 사실은 2012년 제19대 총선 때만 해도 세 번째로 높은 선택비율을 보였던 투·개표 등 선거사무의 공정관리가 2016년과 2020

3) 조사자료는 중앙선거관리위원회의 의뢰로 한국갤럽이 실시한 유권자의식조사로 전화면접조사로 진행되었으며 각 조사의 총 응답자수는 1,500명임.

4) 19대 총선 직후 조사에서의 예외적으로 높은 긍정적인 평가는 20대 총선 이후 평가지표가 4점 척도에서 5점 척도로 변경된 까닭에 일정 부분 기인한다. 그러나 같은 시기 선거 직전의 조사가 큰 차이가 없었다는 점을 감안하면 이러한 설명은 제한적일 수 밖에 없다.

5) 총선 외부평가의 일환으로 제21대 총선 선거 직후 실시된 유권자의식조사에서는 전체 응답자의 62.6%가 선거관리위원회의 활동에 대해서 긍정적인 평가를 내렸다. 60대와 70대 이상 응답자들에게서도 절반이 넘는 53.4%, 51.7%가 긍정적인 평가를 내리고 있었으나 그 비율은 다른 연령집단에 비해 상대적으로 낮았다.

년 총선의 조사에서는 가장 주안점을 두어야 할 역점 분야로 꼽혔다는 점이다. 보다 체계적인 분석이 있어야 하겠지만 이러한 변화는 최근의 선거에서 선거관리에 대한 의혹이 지속적으로 불거지고 있는 상황에서 유권자들이 이와 관련한 선거관리 위원회의 적극적인 역할이 필요하다는 인식을 강화하고 있음을 보여주는 것이다.

<표 2-4> 선관위 역점 분야

조사 시기	역점 분야	선거		
		19대 총선	20대 총선	21대 총선
선거 직전	투·개표 등 선거사무의 공정관리	13.2	30.5	38.2
	선거사범에 대한 철저한 조사 및 조치	26.6	21.8	17.5
	유권자들의 투표참여 독려	29.4	13.6	15.7
선거 직후	투·개표 등 선거사무의 공정관리		20.6	29.4
	선거사범에 대한 철저한 조사 및 조치		15.5	22.4
	유권자들의 투표참여 독려			15.8

수치는 해당 분야의 응답자 선택비율(%)

이러한 변화는 한편으로 2014년 지방선거에서부터 사전투표가 본격적으로 도입되고 이에 따른 선거관리의 업무가 복잡화한 결과로 이해된다. 또한 제21대 총선에서 비례대표 선출방식이 변화한 까닭에 위성정당을 비롯하여 총 35개의 정당들이 난립하여 선거용지가 지나치게 길어져 투표지분류기의 오작동에 대한 우려가 높아졌다는 점 역시 또다른 이유가 될 것이다. 결국 이러한 조사결과는 유권자들의 투표참여를 높이기 위한 제도적인 변화가 제도의 취지와는 무관하게 선거의 공정관리에 대한 의혹을 높이고 있음을 보여주는 것이다. 한편으로 이러한 문제점은 선거관리의 기술적인 어려움의 해결을 통해 개선될 수 있는 것으로 단순하게 볼 수도 있다. 그러나 정치적 양극화로 인해 갈등의 양상이 격화된 상황에서 선거사무의 공정관리에 대한 요구가 높아지고 있다는 점은 갈등의 해결과 사회통합에 있어서 이에 대한 선제적인 대응을 요구하고 있다. 즉, 선거과정과 결과에 대한 공정성 시비는 정치적 양극화로 인해 한층 더 높아지고 있다는 점에서 폭발성을 가지고 있으며 이는 선거관리에 대한 새로운 도전을 야기하고 있다.

3) 민주적인 선거를 위한 새로운 도전과 과제

선거결과가 갖는 영향력은 정치권력의 향배를 결정한다는 점에서 실로 크다. 또한 부정선거에 대한 논란은 선거를 통해 주기적으로 사회의 갈등을 해소하고 공동체의 통합을 유지하는 선거의 또 다른 기능을 약화시킨다. 더불어 이는 선거를 통해 부여받은 정치권력의 대의적 정당성을 부정한다는 측면에서 선거 이후 원활한 정책수

행과 국정관리를 어렵게 만든다는 점에서 심각한 문제를 야기한다.

앞에서 살펴본 바와 같이, 민주화 이후 우리의 선거제도는 절차상에 나타날 수 있는 논란의 여지를 최소화하려는 노력을 경주해 왔고 실제 그러한 노력은 다양한 측면에서의 제도개선으로 귀결되었다. 그러나 이러한 제도개선에도 불구하고 선거관리 과정에 대한 논란이 지속되는 것은 대의민주주의의 근간을 흔든다는 점에서 커다란 위협이며 시급한 논란의 해소가 필요한 부분이다.

우선, 선거관리에 대한 부정논란은 해당 선거 자체에 대한 논란이기도 하지만 선거를 통해 표출된 유권자들의 이해를 정면으로 부정한다는 측면에서 더 큰 우려가 있다. 선거를 통한 정치권력의 선택과 교체는 대의민주주의 작동의 기본적인 기제이지만, 선거과정에 대한 의혹제기와 개표 부정의 논란은 해당 선거결과에 대한 불복을 의미하는 것이며 선거를 통해 형성된 정치권력에 대한 민주적인 정당성을 인정하지 않음이다. 이는 선거 이후의 거버넌스 역시 제대로 작동하지 않을 개연성을 높인다.

둘째, 선거결과에 대한 부정논란은 그것이 사회 전반에 대한 논란의 여지를 증폭시킨다는 점에서 문제점이 있다. 절차적인 투명성에도 제기되는 논란을 명료하게 해소하지 않고 그대로 방치하는 것은 사회 전반의 갈등을 증폭, 심화시키는 요인이 된다. 이미 결정된 선거결과에 대해 부정의혹이 지속되는 것은 불필요한 정쟁의 원인이 될 뿐 아니라 사회의 많은 시급한 문제들에 대한 논의를 지연시키는 결과로 이어진다. 심화되고 있는 정치적 양극화는 이러한 논란이 가지는 부정적인 영향력을 증폭시켜 공동체의 갈등을 해결하기보다는 더욱 증폭시킬 가능성이 높다. 소모적인 정쟁의 지속이 정치에 대한 전반적인 불신으로 가져오게 됨은 이미 널리 알려진 사실이다.

마지막으로 선거결과에 대한 의혹 제기는 민주주의 제도에 대한 근본적인 회의로 이어질 수 있다. 민주주의 제도 자체에 대한 불신은 갈등을 제도화된 정치체제 내에서 해결하기보다는 정치 이외의 방식으로 풀려는 시도로 이어진다. 선거기제의 작동에 대한 의혹은 국회와 정부 등 제도화된 갈등 해결의 도구들이 제대로 작동하지 못하게 만들며, 거리에서 혹은 사법적인 판단에 기대어 갈등을 해결하려는 요구를 높이게 된다. 이러한 해결방식은 유권자 스스로 선출한 대표자들을 믿지 못하고 민주주의의 대표성이 떨어지는 방식으로 갈등 해소가 이루어지는 것을 의미한다. 그것이 민주주의 체제에 대해 부정적인 영향을 끼칠 것임은 자명하다.

이러한 문제들은 절차적인 차원에서 선거부정에 대한 의혹, 그리고 결과에 대한 부정 등이 적극적인 방식으로 해결될 필요성을 제기한다. 그렇다면 이에 대한 해결책은 무엇인가? 유권자들의 정치적 관심과 참여의지가 높아지고 있는 현실에서, 그리고 정치적 양극화로 인해 갈등의 양상이 심화되고 있는 상황에서 의혹 해소의 방법은 적극적인 시민참여를 통한 선거관리의 공정성 확인, 그리고 이에 대한 면밀한 검토가 될 수 있다. 아래에서는 제21대 총선을 둘러싼 논란의 내용을 살펴보고 이에 대한 제도적인 해결방안을 보다 구체적으로 살펴본다.

Ⅲ. 4·15 부정선거 의혹 제기 현황과 분석

2020년 4월 15일에 치러진 21대 국회의원 선거는 선거관리위원회 설립 이후 가장 많은 부정선거 의혹이 제기되고 있다. 일부 보수단체 등을 중심으로 이번 선거는 부정선거이고, 이 과정에서 선거관리위원회가 개입되었다는 주장을 지속적으로 하고 있다. 하지만 이러한 주장에 대한 구체적인 근거를 제시한 반론도 설득력 있게 제시되고 있다.

따라서 부정선거를 주장하는 측에서 제시하는 가장 핵심적인 의혹을 신뢰성, 공정성, 투명성, 전문성의 관점에서 분류하여 검토해 보도록 하겠다.

<그림 3-1> 21대 국회의원선거가 부정선거라고 주장하는 측의 현수막



1. 사전투표 관련 의혹: 신뢰성과 공정성에 대한 의혹

이번 21대 국회의원 선거에서 사전투표와 관련하여 제기된 의혹들이 몇 가지 있다. 대표적으로 사전투표 자체가 조작되었다는 주장으로 이는 이번 선거가 부정선거라고 주장하는 사람들은 미국 미시간 대학의 미베인 교수 보고서를 인용하여 사전선거가 조작되었다고 주장하고 있다.

윌트 미베인 교수의 보고서는 2020년 4월 29일 발표한 연구보고서로서 “Frauds in the Korea 2020 Parliamentary Election(2020 한국 총선에서의 사기)”라는 제

목으로 발간되었다. 미시간 대학의 정치통계학자인 미베인 교수는 세계적으로 선거 부정탐지 전문가로 알려져 있으며, 최근 전세계 8개국의 선거를 분석하여 부정이라는 것을 밝혀 낸 인물로 유명하다.⁶⁾ 특히 2019년의 볼리비아 대선의 경우 미베인 교수의 분석대로 대통령 당선자가 부정선거로 사임한 것으로 잘 알려져 있다.

미베인 교수는 21대 총선관련 보고서에서 사기라는 단어를 216번 사용하였으며, 연구보고서의 내용 중 “한국선거가 부정적으로 조작됐음을 시사한다.”라는 문구도 적시하였다. 또한 한국의 이번 선거의 경우 이전에 살펴 본 다른 국가의 사례보다 더 많은 부정이 나타났다고 주장하고 있다. 그는 정훈 교수(와세다대 정치경제학부 교수) 등이 한국의 이번 선거에 문제가 있어 보인다는 주장을 바탕으로 선거관련 데이터를 분석하여 발표한 보고서라고 주장하였다.

구체적으로 의혹제기 내용을 살펴보면 미베인 교수는 자신이 개발한 ‘Election Forensic(선거분석기법)’을 사용하여 통계학적으로 이번 선거를 분석하였다고 하였다. 본인이 개발한 ‘Election Forensic(선거분석기법)’은 유권자의 의도를 정확히 반영했는지를 판명하는 방법으로서 일반적인 패턴과 다른 패턴을 발견해서 선거부정을 밝혀내는 기법으로 소개하고 있다.

이번 21대 총선의 경우 총 4개의 투표결과를 분석하였을 때(당일 투표 지역구, 당일 투표 투표소, 해외 투표, 사전투표) 사전투표에서 이상패턴이 감지되었다고 주장하였다. 그는 자신의 분석결과에 의하면 사전투표에서 민주당에 투표한 140만표가 부정으로 추정된다고 하였으며, 약 105만 표는 임의적으로 만들어진 표이고, 약 36만 표는 다른 정당의 표를 빼앗아 온 것이라고 주장하였다.

하지만, 이러한 주장에 대해 많은 전문가들이 구체적인 근거를 제시하며 반론을 제기하고 있다. 반론의 구체적인 내용을 살펴보면, 첫째 현재 국민의 힘 국회의원이자 전 통계청장인 유경준 의원이 공개적으로 21대 총선은 부정선거가 없었다고 주장하고 있다. 그는 미베인 교수의 주장에 대해 우리나라의 사전투표 제도를 잘못 이해한 결과라고 주장하였다. 또한 현재 카이스트 이병태 교수 등도 미베인 교수의 통계 분석 유닛에 대한 의문을 제기하고 있다. 구체적으로 미국의 경우 우리나라와 같은 행정구역인 시·군·구와 읍·면·동의 경우 선거구가 다를 수 있지만 우리나라의 경우 시·군·구와 읍·면·동은 같은 지역으로서 국회의원 1명을 선출하는 중복지역이기 때문에 미국의 선거제도로 분석하면 안된다고 주장하고 있으며, 처음부터 우리나라의 사전투표의 투표율은 산출할 수 없는 구조라고 주장하고 있다. 또한 미국의 경우 사전투표를 하기 위해서는 미리 우편투표를 하겠다고 사전에 등록을 해야 투표가 가능하기 때문에 사전투표의 투표율을 산출할 수 있다. 하지만 우리나라의 경우 사전등록제도가 없기 때문에 사전투표의 투표율을 계산할 수 없다는

6) 8개국 부정선거의 국가는 2009년 이란 선거, 2015년 터키 선거, 2016년 러시아 선거, 2017년 온두라스 선거, 2018년 콩고 선거, 2018년 케냐 선거, 2018년 이라크 선거, 2019년 볼리비아 선거를 말한다.

주장이다. 결국 우리나라의 경우 사전투표의 투표율인 100%가 나올 수 밖에 없는 구조라는 것이다.

둘째, 미베인 교수의 경우 자신이 개발한 통계분석 기법을 활용하여 해외 저명 학술지에 논문을 게재한 건수가 하나도 없다는 것이다. 현재 미국 내 학계에서도 미베인 교수의 분석기법에 대해 우려를 표명하고 있다고 주장하는 사람들이 많다는 것이다. 이번의 보고서도 정식 학술논문이 아니라 개인이 작성한 연구보고서로서 연구보고서는 학술논문과 달리 연구검증을 받지 않는 것이 일반적이다. 따라서 이는 검증된 연구결과가 아닌 일반 개인이 주장한 내용이라는 것이다.

셋째, 우리나라의 전략적 투표행위를 미베인 교수가 이해하지 못 하고 있다는 주장이다. 21대 총선 당시 민주당의 경우 사전투표에 참여하라고 하는 독려 활동을 많이 한 반면, 당시 미래통합당은 그 반대의 주장을 하였다는 것이다. 따라서 민주당을 지지하는 지지세력이 사전투표에 많이 참여한 결과를 선거부정이라고 잘못 주장하고 있다는 것이다. 이러한 논리는 실제 사전투표 결과 민주당 56.3%, 통합당 34.9%인데 리얼미터가 조사한 여론조사의 결과 민주당 58.4%, 통합당 24.0%로 민주당의 득표율에는 큰 차이가 없다고 주장하고 있다.

사전투표와 관련한 다른 의혹들은 다음과 같다. 우선 사전투표용지 QR코드에 국민 5백만 명의 성명, 주민등록번호, 주소, 전화번호 등 유권자 개인정보가 포함되어 있어 비밀투표를 침해했다는 주장이 있다. 하지만 사전투표용지에 표시된 2차원 바코드에는 선거명, 선거구명, 관할 선관위명, 일련번호가 적혀져 있는 것으로서 유권자의 개인신상정보와는 관련이 없는 것으로 나타났다.

다른 의혹으로는 우체국에서 관외사전투표 회송용 봉투를 부실관리 했다는 의혹으로 사전투표 회송용 봉투를 우체국으로 인계한 다음 배달과정에서 참관인이나 경찰공무원이 동반하지 않아 투표용지를 바꿔치기 할 가능성이 있다는 주장이다. 이 경우 회송용 봉투에 개별적으로 부여된 등기번호로 이동경로를 추적할 수 있으나, 이 과정에서 배달사고나 바꿔치기의 문제가 발생할 여지가 있다. 따라서 선거의 신뢰성을 확보하기 위해서는 현행 배달과정에서 제기되는 이러한 문제해결을 위해 고려해야 할 것이다.

마지막으로 양천구 선관위 앞 관내사전투표함의 훼손된 특수봉인지가 발견된 것으로 향후 선관위에서는 봉인지 관리에 더욱 철저히 해야 할 것이다. 이는 서울시 양천구 신정4동 사전투표소에서 발생한 것으로서 투표함에 부착된 봉인지 2매를 교체하면서, 교체하기 전 훼손된 봉인지 1매가 투표관리관 신발 바닥에 붙어 투표함 이송과정에서 양천구 선관위 청사까지 이동하게 된 것이다. 결국 이는 투표함의 봉합과 봉인은 정상적으로 이루어졌으나, 봉인지 관리를 잘못된 사례로서 이런 일이 벌어지지 않도록 각별히 유의해야 할 것이다.

이상의 사전투표 관련 의혹들을 표로 정리하면 다음과 같다.

<표 3-1> 사전투표 의혹 관련 내용 요약

번호	구분	내용
1	사전투표	미국의 미시간 대학의 미베인 교수의 보고서를 통해 우리나라 21대 국회의원 선거가 조작되었다는 주장
2	사전투표	2차원 바코드(QR코드) 안에 선관위가 설명하는 31자리 숫자 정보 외에 추가 코드(총 52자리)가 포함되었다는 주장
3	사전투표	선관위에서 사전투표 회송용 봉투를 우체국으로 인계한 다음 배달 과정에 참관인·경찰공무원이 동반하지 않아 투표지 바꿔치기가 가능했다는 주장
4	사전투표	서울 양천구 신정4동 관내사전투표함 특수봉인지가 양천구선관위 청사 앞에서 발견되었다는 주장

2. 투표용지 관련 의혹: 신뢰성과 투명성에 대한 의혹

이번 선거의 신뢰성과 투명성을 지적하며 부정선거 의혹을 제기한 내용으로 투표지에 아무것도 안 찍힌 투표용지가 특정후보의 표로 인식해서 처리되었다는 것이다. 아래의 사진에서 보듯이 아무것도 안 찍힌 투표용지가 실제로 특정후보의 표로 인식해서 분류되었다.

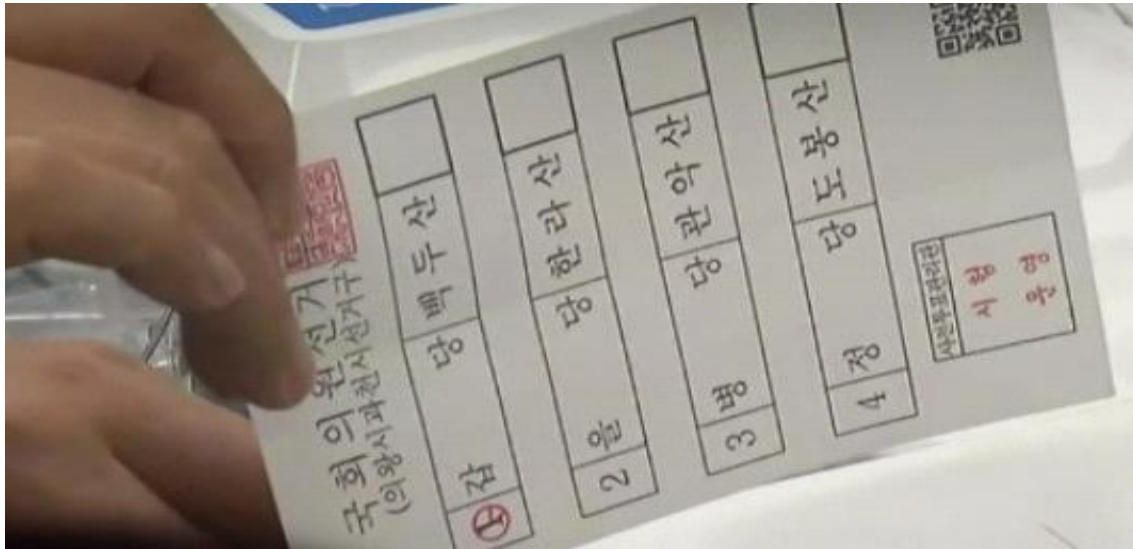
이번 선거가 부정선거라고 주장하는 측에 의하면 이러한 현상은 특정후보에게 무효표를 몰아주기 위한 것이었으며, 이는 해킹 등을 통해 가능하였다고 주장하고 있다.



자료: 이규연의 스포트라이트

이러한 주장에 대해 선관위에서는 직접 투표에 사용한 투표 분류기를 사용하여 실제 투표와 같이 현장검증을 실시하였다. 현장검증 결과를 살펴보면 기표란 이외에 기호, 정당명 등에 기표한 경우에도 투표용지가 유효표로 분류되는 것을 볼 수 있었다. 부정선거를 주장하는 사람들이 가장 문제제기를 하는 것이 바로 이 부분이다.

투표지분류기의 경우 기표란 안에 찍지 않고 특정 후보의 이름이나, 정당, 번호에 찍어도 스캔하는 과정에서 해당 후보자의 표로 인식하게 프로그램이 설계되어 있어 무효표가 유효표로 되었다는 것이 이들의 주장이다. 실제 이러한 표들은 아래 그림과 같이 앞쪽에 표시하였을 경우 일반 참관인들이 외부에서 볼 경우 기표란에 아무것도 없는 표가 특정후보에게 가는 것처럼 보일 수 있다.



그러나, 중앙선관위는 이와 같이 기호, 정당명란에 기표된 경우에도 유효한 표로 인정되기 때문에 아무런 문제가 없으며, 이 과정을 개표 참관인들이 실제로 직접 확인하기 때문에 무효표가 특정 후보를 대상으로 유효표로 바뀌는 상황은 발생하지 않는다는 입장을 밝혔다.

또 다른 주장으로는 동작구 선관위에서 투표용지를 파쇄하였다는 의혹으로 동작구 선관위 앞에서 남성 4명이 파쇄된 투표용지가 들어있는 쓰레기봉투를 버리는 장면이 촬영된 것이다. 이는 동작구 선관위가 투표지 분류기 모의시험을 하면서 사용했던 투표용지를 파쇄하여 사회복지무요인 등이 쓰레기를 버리면서 파쇄된 모의시험용 투표용지를 함께 버린 것으로 확인되었다.

정규투표용지와 다른 투표용지가 전국에서 다량 발견되었다는 의혹이 제기되었다. 정상적인 투표용지와 달리 여백이 불균형하거나, 색상이 다른 비례대표 투표용지가 발견되면서 투표용지 관리에 의혹을 제기한 것이다. 실질적으로 이러한 투표용지를 확인한 결과 투표용지는 정규투표용지가 맞지만, 인쇄과정에서 잉크노즐이 막히거나 카트리지 불량한 경우 정규투표지 보다 선명하지 못하거나 색상이 다르게 나타난 것이다. 이는 선관위에서 투표용지 인쇄작업을 할 때 보다 면밀히 주의를 기울일 뿐만 아니라 향후에는 투표용지 발급기 사용요령에 대해 교육훈련을 강화해야 할 것이다.

경기도 구리시 선관위에서 보관하고 있던 비례용지 투표용지 6장이 유출된 의혹이다. 이 사건은 현재 조사가 진행 중인 사건으로서 이번 선거에 개표장에 있던 투표용지를 가지고 나와 민경욱 전 의원에게 전달 한 것이다. 이 투표용지는 구리시 수택2동 제2투표구 잔여 투표용지로 확인되었다. 해당 의혹과 관련하여 구리시 선관위를 비롯하여 투표용지가 유출된 경위를 확인하고 있지만 투표용지가 외부에 유출되었다는 것만으로도 선거의 신뢰성과 투명성에 많은 영향을 줄 수 있기 때문에 선관위에서는 투표용지 관리 및 보안에 대해 실질적인 대책을 마련할 필요가 있다.

또한, 투표용지 보관과 관련한 문제점도 제기되었다. 일부 선관위에 보관중인 투표지가 빵상자에 보관된 것으로서 일반적으로 투표지는 별도의 보관상자를 제작하여 사용하고 있다. 하지만 이번 선거의 경우 사전투표율이 예상보다 높아 일부 선관위에서 보관상자 부족이 발생하였고, 개표 사무원들에게 간식으로 제공한 빵상자를 투표지 보관상자로 사용한 것이다. 이는 결과적으로는 큰 문제가 발생하지는 않았으나, 선관위에 대한 국민적 신뢰 및 선거에 대한 수용성에 영향을 미칠 수 있는 사안으로 향후 특별히 주의해야 할 사항이다.

<표 3-2> 투표용지 의혹 관련 내용 요약

번호	구분	내용
1	투표용지	투표지분류기에서 기표 되지 않은 투표지를 특정 후보자로 분류하여 개표를 조작하였다는 주장
2	투표용지	동작구 선관위 앞에서 남성 4명이 파쇄된 투표용지가 들어있는 쓰레기봉투를 버리는 장면을 촬영하였는데 이는 투표지를 바꿔치기한 증거라고 주장
3	투표용지	좌·우 또는 하단 여백이 불균형한 투표용지, 색상이 다른 비례대표 투표용지 등 정규 투표용지로 볼 수 없는 투표용지가 전국에서 다량 발견 되었다는 주장
4	투표용지	경기도 구리시 선관위에서 보관중인 잔여투표 용지 6장이 유출되면서 부정선거가 있었다는 주장
5	투표용지	투표지 일부를 정규 투표지 보관상자가 아닌 빵상자에 보관하였다는 의혹

3. 선거장비 관련 의혹: 투명성과 전문성에 대한 의혹

선거과정에서 선거장비와 관련 한 의혹으로는 개표 프로그램 PC를 해킹하여 선거를 조작하였다고 주장하고 있다. 이는 투표지 분류기를 관리하는 PC를 해킹해서 특정후보에게 표를 몰아주었다는 주장이다. 다시말해 외부의 해커 및 특정단체가 선거 개표 PC를 해킹하여 특정후보를 위해 무효표를 유효표로 만들었다고 주장하는 것이다.

우리 선거준비과정을 살펴보면, 선거 때 사용하는 PC의 경우 투표지 분류기 안에

PC를 넣어두고 있으며, 참관인들이 보는 앞에서 봉인지를 붙이고 뜯게 되어 있다. 또한 PC를 부팅하기 위해서는 보안카드를 사용해야 분류기를 실행할 수 있다. 이러한 내용에 대해 선관위에서 보안전문가와 함께 현장 검증을 해 본 결과, 기본적으로 해킹을 하기 위해서는 외부 접속이 필요한데 해당 PC는 기본적으로 무선 접속을 위한 랜카드를 처음부터 장착하지 않아 해킹이 불가능하다는 전문가의 견해를 확인하였다. 결국 이러한 의혹은 현장검증을 통해 외부 접속을 통한 해킹이 불가능하다는 것을 보여주고 있다.

또 다른 의혹으로는 투표지 분류 시 혼입으로 인해 재분류하는 과정에서 특정 후보의 표가 많이 나왔다는 주장으로, 부여군 옥산면 관내사전투표 시 개표사무원의 착오로 유효투표지와 재확인대상 투표지를 함께 묶어서 고무밴딩 처리한 사실이 있다. 따라서 유효투표지와 재확인대상 투표지를 구분하기 위해 재분류한 사실은 있으나 이 과정에서 투표지 분류기를 재부팅하거나 혼입되지는 않았다. 하지만 개표사무원의 단순 실수라고 하더라도 선거의 신뢰성과 투명성에 영향을 줄 수 있기 때문에 철저한 사전교육이 필요하다.

선관위 직원들의 실수에 의해 발생한 의혹들도 있다. 성북구 선관위 직원이 개표소에서 투표용지 교부수와 실제 투표지 묶음이 일치하지 않자 투표지 분류기 오류라고 발언하며 투표지 분류기를 교체한 의혹이다. 성북구 선관위 직원이 투표지 묶음이 일치하지 않은 원인을 규명하지 않은 채 재분류 절차를 진행하지 않고 성급히 투표지 분류기 오류라고 잘못 설명하고 투표지 분류기를 교체한 것이다. 결국 재분류 결과 투표용지 교부수와 투표지수가 일치하긴 하였으나, 이러한 과정을 지켜보는 참관인들에게는 의문을 제기할 여지를 주었다.

대전동구의 경우 특수봉인지가 훼손되고 자물쇠로 봉쇄되지 않았음에도 불구하고 개표 진행한 것에 대한 의혹이다. 이는 투표개시 전 투표함 이상 유무 검사 후 투표함 뒷면 자물쇠를 봉쇄하지 않고 특수봉인지를 부착하였고, 이후 이동과정에서 특수봉인지가 훼손되자 봉인지를 재부착하였다. 결국 이는 개표참관인의 이의제기로 알게 되었으며, 이후 정당한 투표함으로 의결 후 개표하였다. 하지만 이 과정에서 투표함에 대한 봉쇄, 누락여부 등에 대해 의문을 제기할 수 있었으며, 이로 인해 선거의 투명성과 전문성에 대한 일부세력의 의혹제기에 명분을 준 측면이 있다.

<표 3-3> 선거장비 의혹 관련 내용 요약

번호	구분	내용
1	선거장비	개표 프로그램을 해킹하여 특정후보에게 표를 몰아주었다는 주장
2	선거장비	투표지 분류시 혼입으로 인해 재분류하는 과정에서 특정 후보의 표가 많이 나왔다는 주장
3	선거장비	성북구 선관위 직원이 개표소에서 개표상황표 투표용지 교부

		수와 실제 투표지 묶음이 일치하지 않자, 투표지분류기 오류라고 발언하며 투표지분류기를 교체하였다는 주장
4	선거장비	특수봉인지 훼손 후 재봉인 및 투표함 자물쇠를 봉쇄하지 않았다는 주장

4. 선거의 신뢰성, 공정성, 투명성, 전문성을 확보하기 위한 방안 필요

제21대 국회의원선거와 관련하여 제기된 의혹에 대해 사전투표, 투표용지, 선거장비로 구분하여 살펴보았다. 이번 선거와 관련한 의혹들을 살펴본 결과 많은 부분이 잘못된 의혹제기라고 판명된 것들이 많았으나, 일부에 있어서는 선관위직원 및 선거 관련자들의 실수로 인해 오해를 불러일으킨 부분도 없지 않았다.

하지만 이러한 사소한 문제들이 결국 이번 선거에 대한 의혹을 부풀리고, 가짜뉴스를 생성하는데 일정부분 역할을 하였을 것이다. 결국 완벽한 선거관리 즉, 신뢰성, 공정성, 투명성, 전문성을 확보한 선거가 되지 않으면 국민들의 수용성도 높아지지 않을 것이다. 이를 위해 선거과정을 전반적으로 관리할 수 있는 외부 참관인들이 필요하다. 이러한 외부 참관인들을 구성하는 방법은 다양한 형태가 될 수 있으며, 구성 및 운영방식도 어떤 유형의 참여형태가 될 것이냐에 따라 달라질 것이다. 이러한 외부 참여에 대한 방안은 6장에서 제시하도록 하겠다.

IV. 다양한 분야에서 이루어지고 있는 국민참여

국민(시민)참여는 정부사업 및 민간사업에 필수적인 것으로 인식되기 시작하였고 다양한 분야에서 실시되고 있다. 현재 중요한 정책결정, 예산배정, 사법 판단 등에 있어 시민들의 선호도가 반영되지 않고 영향력이 배제되었다는 점이 지적되면서 국민참여를 기본으로 하는 다양한 제도가 도입되어 실시되고 있다. 이러한 제도도입의 가장 중요한 이유는 민주성, 신뢰성, 공정성의 문제를 해결하기 위한 것이다. 과거 정책결정자와 관료들에 의해 결정되었던 입법, 행정, 사법에 국민들의 참여가 확대되고 있는 상황이다. 한편 이러한 제도는 대의민주주의를 보완하기 위한 주민참여제도 즉, 주민투표, 주민소환, 주민발안(조례제정개폐청구)과는 성격이 다른 제도로 비대해지는 행정부에 대한 견제, 전문영역에 있어 시민들의 참여를 통한 신뢰성 확보 등과 관련이 있다고 하겠다.

1. 주민참여예산제

주민참여예산제는 지방정부 및 중앙정부의 예산편성 과정에 주민들이 직접 참여할 수 있도록 한 제도다. 일반적으로 예산편성은 일반 주민들이 알기 힘든 구조 속에서 이루어지고 있어, 예산낭비, 지방재정의 비효율성, 나아가 선심성 예산, 그리고 일부 집단의 압력에 의한 예산편성 등의 비효율성을 문제를 안고 있었다(곽채기 2007). 또한, 지역주민들의 요구가 수용되지 않고 예산이 편성되는 경향을 보였고, 예산 집행에 있어서도 감시가 이루어지고 있지 않아 예산편성 및 집행에 대해 불신이 높았다. 주민참여예산제는 예산편성과 재정운영에 있어 주민이 참여할 권한을 부여함으로써 투명성, 공정성, 책임성을 강화하기 위한 참여제도다(전용주 2014). 예산편성에 있어 지역 주민들이 참여함으로써 재정운영의 투명성과 공정성을 높이고 재정민주주의를 제고함으로써 주민자치를 확대시킨 제도로 하겠다.

1) 지방정부의 주민참여예산제도

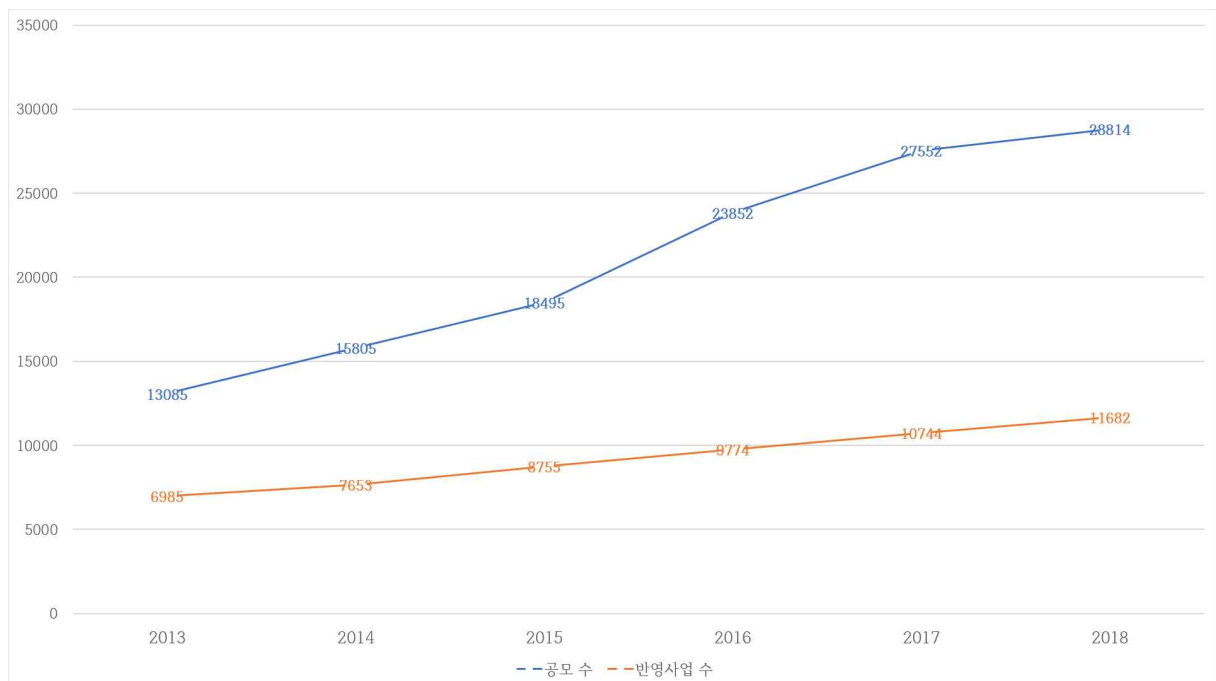
한국에서 주민참여예산제도가 최초로 도입된 것은 2003년으로 광주광역시 북구, 울산광역시 동구 등 기초자치단체를 중심으로 소규모, 제한적으로 실시되었다. 이 당시의 주민참여예산제도는 주로 진보성향의 자치단체장이 주도하고 시민단체와 소수의 시민이 중점적으로 참여하는 경우가 많았다(임성일 외 2019).⁷⁾

7) 2003년 당시 광주 북구청장은 민주당을 탈당한 무소속 김재균 구청장이었고 울산 동구청장은 민

이후 2005년 이루어진 지방재정법 개정을 통해 지자체가 주민참여예산을 실시하기 위한 법적근거가 마련되었고 2011년 3월의 법개정으로 지방자치단체의 주민참여예산제도의 실시가 의무화되었다. 이러한 흐름 속에서 2011년 130개 지방자치단체가 주민참여예산제도를 도입하였고 2014년에는 전국 243개 모든 지자체가 이 제도를 운영하고 있다(박노옥 외 2019).8)

그러나 모든 지자체에서 주민참여예산제도 관련 조례를 제정하여 운영 중이지만 이중 중에는 제도를 적극적으로 활용하기 위한 노력을 기울이는 곳이 있는 반면, 조례만 제정한 채 제도정착을 위한 별다른 노력을 기울이지 않는 소극적 지자체도 다수 존재한다. 이와 같은 양상은 제도 시행 이후 점차 심화되어 지자체 간에 일종의 양극화 현상이 나타나기도 했다. 그러나 최근 3~4년 사이 변화한 국정기조와 정부정책의 영향으로 기존의 국민참여예산제도에 무관심했던 지자체들이 기본조건을 재정비하는 등 고무적인 추세도 관찰할 수 있다(임성일 외 2019).

<그림 4-1> 주민참여예산 공모사업과 반영사업(2013-2018)



자료. 임성일 외(2019), 주민참여예산제 활성화를 위한 발전방안, 한국지방행정연구원, p.26
 원자료. 행정안전부(2019), 내부자료(6월 1일 기준)

주노동당 소속의 이갑용 구청장이었다.

8) 전국 243개 지자체 중 모든 지자체가 주민참여예산제에 관한 조례를 제정하여 운영 중이고 221개 지자체에서는 주민참여예산기구를 운영 중이다(박노옥 외 2019).

<표 4-1> 공모사업반영 예산과 공모예산과 일반회계 예산의 비율(2013-2018)

	2013	2014	2015	2016	2017	2018
공모사업반영 예산	1조 6,360억원	1조 180억원	1조 780억원	1조 40억원	1조 1,060억원	1조 1,030억원
공모사업예산/ 일반회계예산	1.05%	0.60%	0.59%	0.50%	0.52%	0.46%

자료. 임성일 외(2019), 주민참여예산제 활성화를 위한 발전방안, 한국지방행정연구원, p.26
 원자료. 행정안전부(2019), 내부자료(6월 1일 기준)

<그림 4-1>은 지자체의 주민참여예산을 통한 공모(제안)사업의 공모 수와 실제 반영되어 진행되는 사업의 추이이다. 공모한 사업의 수는 꾸준히 증가하고 있고 실제 반영되는 사업의 수도 공모 수보다는 완만하지만 꾸준히 증가하여 공모사업 반영비율은 40%에서 50% 안팎의 수치를 유지하고 있다. 그리고 일반회계 대비 공모사업예산의 비율은 2013년을 제외하고 0.5% 내외의 비율을 꾸준히 유지하고 있다. 그러나 이러한 공모(제안)사업 위주의 주민참여예산제도 운영에 대해서는 우려의 목소리가 존재한다. 그 이유는 국민참여예산제도의 기본적 취지가 예산 전반에 관한 주민들의 목소리를 담고 그 과정에서 주민들의 직접적인 참여를 유도하는 것이지만 공모사업의 경우 그러한 취지에 부합한다고 보기 어렵기 때문이다(임성일 외 2019).

따라서 행정안전부와 연구자들은 제도의 취지를 살리고 사회적 가치실현을 위해 개별 지자체의 우수사례를 발굴하여 소개하고 있다. 그 사례를 구체적으로 살펴보면 2017년 우수사례인 서울시 참여예산위원회의 ‘온예산제도’는 시예산 전체를 대상으로 매년 예산안에 대한 시민검토의견서를 시의회에 제출하도록 하고 있다. 그리고 2012년부터 ‘참여예산사업’으로 매년 500억원을 배정하여 시민참여예산위원회의 심사와 시민투표로 결정하고 2015년부터는 시민투표방식으로 전자를 채택하였다(박노옥 외 2019). 그리고 같은 해 우수사례로 선정된 서울 은평구는 주요사업의 계획 및 진행 시 참여예산위원회의 해당 분과를 의견수렴의 창구로 하는 제도를 시행하고 있다. 사전작성된 사업계획서가 분과위원회에 제출되면 분과위원회는 주민의견을 수렴하여 계획수립 과정에 반영하고 그 결과를 지역주민에게 피드백하는 구조이다. 그리고 구에서 발주하는 1억원 이상의 공사에 대한 주민설명회를 의무화하고 있다. 이와 같은 설명회는 설계과정부터 착공, 준공과정에 이르는 전체 과정 내내 이루어지고 각 단계에서 설명회를 개최하여 주민의견을 반영하는 창구를 수시로 열어놓는 것이다(임성일 외 2019).

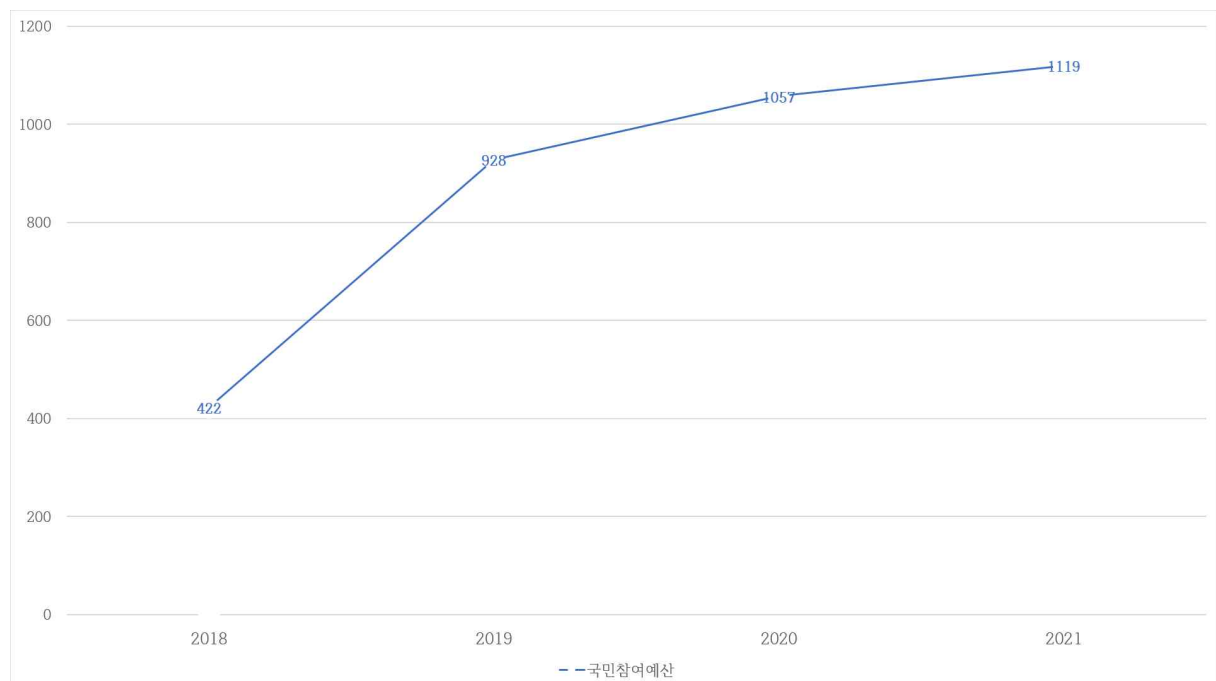
2) 중앙정부의 주민참여예산제도

한편 중앙정부의 국민참여예산제도 역시 2017년 시범사업을 거친 후 2018년부터 본격적으로 도입되었다. 이 제도는 문재인 대통령의 대선 공약이기도 하였기 때문에 정부혁신종합추진계획의 주요과제에 포함되어 본격적으로 추진되었다. 국민이 직접 예산사업의 제안과정, 심사과정은 물론 우선순위 결정에도 참여하여 재정운영 과정의 투명성을 제고하는 한편 일반국민들의 예산에 대한 관심을 높인다는 것이 제도의 취지이다. 기존의 정부제안제도는 국민이 아이디어 또는 개선방안을 제시하면 관계 부처가 이에 대한 답변을 하는 방식으로 마무리 되었으나 새로운 국민참여 예산제도는 제안뿐만 아니라 사업심사과정 그리고 우선순위 결정과정에서도 국민들이 직접 참여하게 된다는 특징이 있다(박노욱 외 2019).

국민참여예산제도의 운영 과정(2020년 기준)은 다음과 같다. 1월에서 5월까지 사업제안의 접수, 국민참여형 이슈 공모, 각 부처의 검토로 시작하여 4월에서 7월까지 예산국민참여단을 구성하고 숙의과정을 거친다. 7월에는 예산국민참여단과 일반국민의 선호도를 조사한 후 8월 기획재정부의 예산심의회와 재정정책자문회의를 거쳐 국무회의에서 예산안을 확정한다. 이후 국회에서 국민참여예산이 포함된 정부예산안을 심의한 후 예산안이 통과될 경우 확정된다.⁹⁾

<그림 4-2> 중앙정부의 국민참여예산 규모(2018-2021)

(단위: 억원)



9) <https://www.mybudget.go.kr/systemIntrcn/systemIntrcnMain>

<표 4-2> 중앙정부의 국민참여예산 사업 수(2018-2021)

2018년	2019년	2020년	2021년
6개	38개	38개	63개

2017년 국민참여예산(2018년도 예산반영)의 시범도입 이루어져 422억원 규모의 예산이 최초로 통과되었고 이후 제도가 본격적으로 도입된 2018년(2019년도 예산 반영)에는 전년도에 비해 2배 이상 증가한 928억원의 예산이 반영되었다. 그리고 이후에도 국민참여예산규모는 점차적으로 증가하는 추세이다. 사업 수 역시 시범도입 시기 6개에서 본격도입 이후 38개로 늘어났고 2020년 편성한 2021년안에는 63개 사업까지 늘어났다.

중앙정부의 국민참여예산제도를 통해 실행하는 주요사업 사례는 미세먼지 피해 저감사업(도시숲 조성, 취약계층에 대한 마스크지급 등), 국민편의 증진사업(영세납세자, 중소기업 세금신고 지원 인력 운영 등), 장애인 지원사업(휠체어 탑승가능 고속, 시외버스 도입, 발달장애인 성교육 교재 개발 등), 여성관련 사업(찾아가는 성폭력 상담지원 실시 등), 취약계층 지원사업(아동, 청소년, 청년, 장애인 지원 사업) 등이다. 이와 같이 국민참여예산을 통해 운영되는 사업은 미세먼지 대책 등 시의성이 높은 사업 또는 취약계층 지원을 중심으로 한 생활밀착형 사업이 높은 비중을 차지하고 있다.

2. 국민참여재판

국민참여재판은 일반 국민이 배심원으로 형사재판에 참여하여 사실인정과 형의 양형에 관한 의견을 제시하는 제도다(김범식 2014). 대법원전자민원센터는 국민참여재판에 대해 국민이 배심원 또는 예비배심원으로서 참여하는 형사재판을 의미하는 것으로 특히 배심원으로 선정된 국민은 피고인의 유무죄에 관하여 평결을 내리고, 유죄 평결이 내려진 피고인에게 선고할 적정한 형벌을 토의하는 등 재판에 참여하는 기회를 갖게 된다고 설명하고 있다.¹⁰⁾ 국민참여재판제도의 도입은 사법의 민주적 정당성을 강화하기 위한 것으로 과거 전관예우, 법조비리 등의 문제로 인해 사법에 대한 국민의 불신이 컸고 사법판결에 있어 관료화, 계급화로 인해 국민과의 괴리가 크다는 문제가 지적되면서 일반국민을 참여하게 함으로써 사법에 있어 민주성, 투명성, 정당성을 강화하기 위해 도입된 제도다(곽병선 2004; 윤영철 2005; 장중식 2009).

제도도입 당시 국민참여재판의 대상이 되는 사건은 판사 3인으로 구성되는 합의부에서 심판할 것으로 결정한 사건 중 사형, 무기 또는 단기 1년 이상의 징역 또는

10) https://help.scourt.go.kr/nm/min_9/min_9_3/index.html

금고에 해당하는 사건과 이에 해당하는 사건과 동시에 심판할 공범사건, 해당 사건의 미수죄, 교사죄, 방조죄, 예비죄, 음모죄에 해당하는 사건 등으로 살인, 강도, 상해, 성범죄와 같은 주요범죄에 한정되어 있었다. 그러나 국민참여재판 제도의 시행 이후 예상보다 사건 수가 미치지 못하자 2012년 모든 형사합의부 관할사건으로 적용대상을 확대하였다(박미숙 외 2019).

국민참여재판이 진행되기 위해서는 대상이 되는 사건으로 공소가 제기되고 피고인이 국민참여재판을 원하는 경우에 진행된다. 대상사건으로 기소가 제기될 경우 법원은 국민참여재판 안내서와 국민참여재판 의사확인서를 공소장과 함께 피고인에게 송달한다. 그러나 피고인이 국민참여재판으로 진행하기를 원하더라도 적절하지 않은 경우라고 판단 될 경우,¹¹⁾ 법원은 배제결정을 통해 국민참여재판을 진행하지 않을 수 있다(법원행정처 2007).

배심원 후보자의 선정은 무작위 추출에 의해 이루어진다. 법원은 배심원후보예정자 명부에 해당하는 인원 중 필요한 인원을 무작위 추출하여 배심원 후보자들에게 선정기일 통지서, 불출석사유 신고서, 질문표, 배심원 안내서 등의 서류를 송달한다.¹²⁾¹³⁾ 통지를 받은 배심원후보자는 선정기일에 출석해야 하고 그렇지 못할 사유가 있을 경우, 그 사유를 서면으로 법원에 신고하고 소명해야한다. 법원은 선정기일에는 모든 배심원후보자들에게 결격사유, 제외사유, 제척사유, 면제사유에 해당하는지¹⁴⁾ 여부와 불공정한 판단을 할 우려가 있는지를 파악하여 배심원 및 예비배심원(5인 이내)를 선정한다. 그리고 검사 또는 변호인은 배심원후보자에 대해 이유를 제시하지 않는 기피신청(무이유부기피신청)을 일정 범위 내에서 할 수 있다. 배심원, 예비배심원 그리고 배심원후보자는 출석 일수에 따라 일당, 여비가 제공된다.

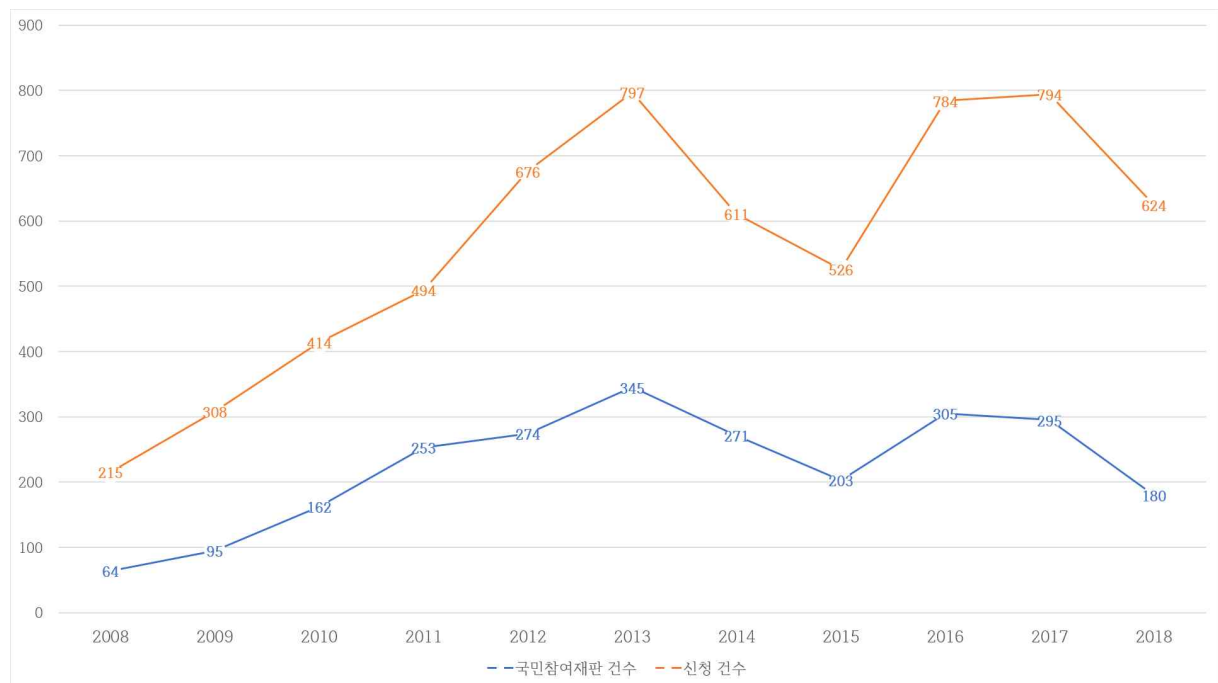
해당 사건의 공판기일이 결정되면 배심원 및 예비배심원들에게 통지가 이루어지

-
- 11) 배제 사유는 국민참여재판 법률 제9조 1항 1호 조직폭력 사건 등 배심원 본인 및 가족의 안전이 위협받을 우려가 있는 경우, 2호 공범인 공동피고인 중 일부는 국민참여재판을 희망하지만 나머지는 희망하지 않아 피고인별로 증거조사를 별도로 하여야하거나 사건분리가 효율적이지 않은 경우, 3호 성폭력범죄 등 피해자가 원하지 않는 경우, 4호 그 밖에 국민참여재판으로 진행하는 것이 적절하지 않은 경우로 규정되어 있다. 4호 그 밖의 적절하지 않은 경우의 사례로는 장기간의 심리가 필요하여 배심원의 부담이 과중해질 수 있는 경우나 사건의 내용이 지나치게 복잡하거나 어려운 경우 등이 있다(법원행정처 2007; 박미숙 외 2019).
 - 12) 지방법원장은 매년 해당 지방법원의 관할구역 내에 거주하는 만 20세 이상 국민의 0.3%부터 0.5% 범위 내에서 배심원후보예정자명부에 등재될 인원을 정한다(「국민참여재판의 접수 및 처리예규」(대법원 재판예규 제1598호, 2016. 9. 23. 발령, 2016. 10. 1. 시행) 제14조)
 - 13) 국민참여재판에 참여하는 배심원수는 5명에서 9명 사이로 법정형이 사형, 무기징역 또는 무기금고에 해당하는 사건의 경우 9명의 배심원이, 일반적인 국민참여재판은 7명의 배심원이, 피고인 또는 변호인이 공판준비절차에서 공소사실의 주요 내용을 인정했을 경우 5명의 배심원이 참여한다(「국민의 형사재판 참여에 관한 법률」 제 31조제3항).
 - 14) 배심원 직무의 배제사유로는 파산신고를 받고 복원되지 않은 자, 금고 이상의 실형을 받은지 5년이 경과하지 않은 이, 선출직 및 정무직 공무원과 법조인, 경찰, 교정 공무 등의 결격사유를 가진 경우, 피고인 또는 피해자와 직간접적 관계 등 제척사유를 가진 경우, 만 70이상의 고령이거나 5년 이내에 배심원후보자로 선정기일에 출석한 자, 건강 등의 사유로 출석할 수 없는 자 등 면제사유를 가진 경우 등이 해당된다.

고 정당한 사유없이 출석하지 않은 경우 200만원 이하의 과태료가 부과된다. 배심원들은 공판과정 이외에도 검증, 증인신문 등의 증거조사 과정에도 출석해야한다. 그리고 공판과정에서 배심원은 증인 또는 피고인에게 필요한 사항을 신문할 것을 재판장에게 요청할 수 있다.

변론이 종결된 후 배심원은 평의, 평결 및 양형에 관한 토의를 진행한다. 토의는 평의실에서 비공개로 진행된다. 평의를 진행하기 전에 호선 또는 재판장의 직권으로 배심원 대표를 선정하여 평의의 주재, 각종 요청, 결과 집계, 평결서 전달 등의 임무를 맡는다. 배심원 과반수의 요청이 있을 경우 판사의 의견을 청취할 수 있고 특히 유무죄 여부에 관해 전원의 의견이 일치하지 않을 경우 평결 전 판사의 의견을 반드시 들어야 한다. 유무죄 평의에서 전원의 의견이 일치할 경우 그에 따라 평결이 이루어지고 일치하지 않을 경우 판사의 의견을 청취한 후 다수결에 따라 평결이 이루어진다. 그리고 평결이 유죄일 경우 배심원들은 재판장에게 처벌에 범위와 양형의 조건에 대한 설명을 들은 후 의견을 제출한다. 이 과정에서 도출된 평결과 양형의견은 법적구속력을 가지지는 않지만 법원은 배심원이 내린 평결과 양형의견을 최대한 존중한다.

<그림 4-3> 연도별 국민참여재판 신청 건수와 실행 건수

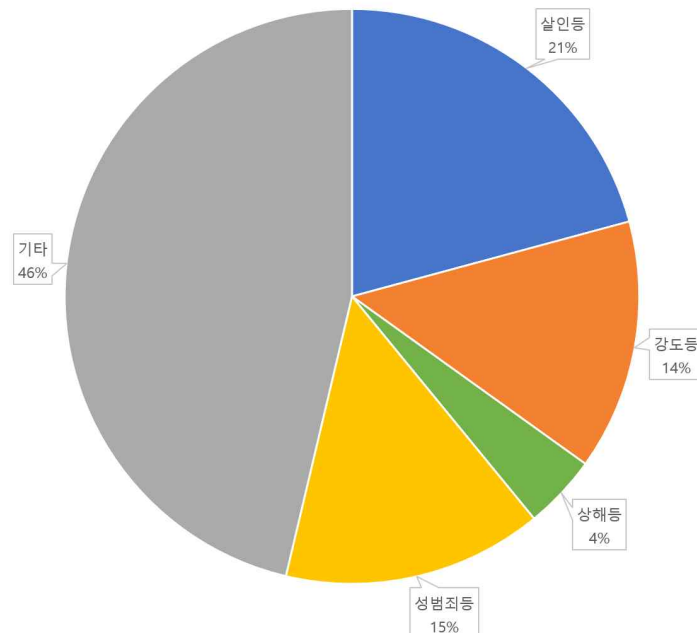


<그림 4-3>은 연도별 국민참여재판의 신청 건수와 실행 건수를 정리한 자료이다. 제도가 본격적으로 도입된 2008년에서 2013년까지 신청 건수와 실행 건수 모두 완만한 폭으로 증가추세가 나타나다 2014년부터 증가추세는 멈추었다. 제도 시행 이

전에는 신청이 폭주할 수 있는 예상 때문에 중형이 예상되는 범죄만을 대상으로 하고 연 실시건수도 200건 내외로 할 것을 제안했지만 실제 시행 이후에는 신청수가 예상에 미치지 못하였기 때문에 모든 형사합의부 관할 사건으로 대상 사건을 확대하는 법개정이 이루어졌다(박미숙 외 2019).

이어지는 <그림 4-4>은 2008년부터 2018년까지 실시한 국민참여재판을 2,447건을 범죄유형별로 분류한 자료이다. 주요 범죄 중에는 살인 등에 대항하는 사건이 21%로 가장 높은 비율을 차지했고 성범죄등과 강도 등이 각각 15%와 14%로 그 뒤를 이었다. 상해 등은 4%를 차지했고 주요 범죄유형을 제외한 기타 범죄의 비율은 전체 사례의 절반에 가까운 46%를 차지했다.

<그림 4-4> 범죄유형별 국민참여재판(2008-2018)



<표 4-3> 범죄유형에 따른 국민참여재판 접수율 및 실시비율(2008-2018)

	살인 등	강도 등	상해 등	성범죄 등	기타
접수율	10.5%	4.8%	3.9%	3.3%	3.4%
실시비율	59.6%	42.9%	54.3%	24.7%	38.5%

다음으로 범죄유형에 따른 국민참여재판 접수율을 살펴보면 살인사건의 접수율이 10.5%로 강도, 상해, 성범죄 및 기타 범죄에 비해 크게 높은 10.5%를 차지했다. 실

시비율역시 59.6%로 가장 높았고 상해, 강도, 기타 사건이 뒤를 이었다. 성범죄 사건의 경우 24.7% 다른 사례와 비교해 실시비율이 크게 낮았다.¹⁵⁾

<표 4-4> 배심원의 평결과 재판부의 판결 양형의견 일치여부(2008-2018)

	일치	불일치
평결/판결	2,287건(93.5%)	160건(6.5%)
양형의견	1,834건(89.2%)	221건(10.8%)

<표 4-4>는 국민참여재판에서 배심원의 판단과 재판부의 최종판단을 살펴본 자료이다. 배심원의 평결이 재판부의 판결과 일치하는 경우는 93.5%이고 불일치하는 경우는 6.5%로 나타났다. 불일치 사례 중 배심원은 무죄 평결을 내렸지만 재판부가 유죄평결을 내린 사례가 148건, 배심원이 유죄 평결을 내렸으나 재판부는 무죄 판결을 내린 경우는 12건으로 배심원의 무죄판결이 재판부에 의해 뒤집힌 사례가 대다수를 차지했다. 다음으로 배심원들의 양형의견이 재판부의 판단과 일치한 경우는 89.2%로 나타났다. 다만 양형의견의 경우 양형의견이 실제 선고형량 보다 높았던 사례(92건)와 선고형량이 양형의견보다 무거웠던 사례(129건) 간의 차이는 상대적으로 적었다.

한국형사정책 연구원의 박미숙, 서주연, 최이문(2019)은 일반국민 1,000명, 배심원 138명, 피고인 1,046명, 법률전문가 354명을 대상으로 국민참여재판의 인식 및 평가에 관한 설문조사를 실시하였다. 국민참여라는 관점에서 살펴볼만한 부분은 일반국민과 배심원으로 참여한 경험이 있는 집단 간의 인식차이를 조사한 문항들이다. 구체적인 내용을 살펴보면 배심원으로 참여한 경험이 있는 집단을 일반 국민들에 비해 사법부 및 법관에 대한 신뢰도가 높게 나타났다(5점 만점 척도 기준 3.65와 2.28).¹⁶⁾ 이외에도 국민참여재판에 대한 인지도, 배심원 간의 의견일치에 대한 예측평가, 판사의 의견이 평결에 미치는 영향, 유무죄 평결시 배심원단의 토론에 대한 평가 등에 대한 문항에서 배심원 경험이 있는 집단은 일반국민에 비해 배심원들이 더 능동적으로 재판에 참여하고 기여할 수 있다고 답했다(박미숙 외 2019).¹⁷⁾

15) 성범죄의 국민참여재판 실시율이 낮은 이유는 성폭력사건의 경우 피해자가 원하지 않을 경우 배재사유가 될 수 있기 때문으로 보인다. 이 사유는 2008년부터 2018년까지 국민참여재판의 배제사유 중 약 19%를 차지한다(박미숙 외 2019, 110).

16) 그러나 일반국민을 대상으로 실시한 조사에서 사법부에 대한 신뢰도가 높을수록 국민참여재판 참여의향이 높다는 것이 통계적으로 유의미하게 증명되었기 때문에 배심원으로 참여한 집단이 일반인들보다 사법부 및 법관에 대한 신뢰도가 높다고 단언하기는 어렵다(박미숙 외 2019, 363).

17) 구체적인 질문문항을 살펴보면 배심원 경험이 있는 이들은 일반국민에 비해 유무죄 판단 단계에서 배심원단의 의견일치 가능성이 더 크다고 응답했고 판사의 의견은 배심원의 평결에 영향을 주지 않는다고 응답했다. 그리고 평결시 배심원단에게 주어지는 토론시간 충분하다고 응답했고 유무죄 판단과정에서 배심원들의 보다 의견을 능동적으로 제시한다고 응답했다(박미숙 외 2019, 364-367).

3. 국민참여경선제

국민참여경선제는 정당의 후보자 선출에 있어 당원이 아닌 일반국민이 참여하여 투표권을 행사하는 제도다. 국민참여경선제는 후보자 공천에 있어 정당 지도부에 의해 결정되는 밀실정치의 문제를 해소하고, 참여민주주의를 확대하기 위해, 그리고 공천권을 국민에게 부여하기 위해 도입된 제도다. 국민참여경선제는 일반 국민의 정치 관심을 제고하고 정치 참여를 확대하며, 민심에 반영해서 후보를 선출하다는 데 의미를 가지고 있다(김형준 2010).

현재 주요 정당들이 실시하고 있는 국민참여경선제는 미국의 예비선거(primary election) 제도에 기반을 두고 있다. 미국의 예비선거는 20세기 초에 최초로 실시하기 시작하여 1970년대 이후 보편화되었다. 20세기 초 진보주의적 개혁운동의 일환으로 대통령후보 선출과정에 일반유권자들의 참여방안이 모색되기 시작하여 1901년 플로리다주에서 예비선거를 허용하는 법안이 최초로 통과되었다. 이어 1904년 진보적 개혁운동의 진원지인 위스콘신주에서 공화, 민주 양 당의 전국대회 대의원은 예비선거를 통해 선출하여야만 한다는 보다 나아간 법안이 통과되었다. 그러나 여전히 예비선거보다는 당대회(convention)를 통한 대의원 선출방식이 우세했고 이 과정에서 전통적인 조직(machine)의 힘도 여전히 강했기 때문에 이후 예비선거는 후보의 대중적 인지도를 가늠하기 위한 제한적 기능을 수행하는데 그쳤다(안순철 2005). 예비선거가 다시 주목받게 된 것은 1968년 대선 패배 이후 출범한 민주당의 맥거번-프레이저 위원회가 실시한 일련의 개혁 이후이다. 위원회는 대통령후보 선출을 위한 절차와 시기 등을 명시하고 대의원 선출과정에서 여성, 흑인, 젊은 층 등 기존 의사결정 과정에서 소외되었던 계층의 쿼터를 보장하는 개혁을 실시하였다. 이러한 개혁안에 각 지역의 민주당은 예비선거를 확대하는 방식을 통해 새로운 흐름을 받아들이고자 하였다. 맥거번-프레이저 위원회의 개혁안이 통과된 이후 1968년 17개주에서 실시하던 예비선거는 점차 증가해 1976년 대선에서는 30개주가 예비선거 제도를 채택하였고 2020년 현재는 개혁의 진원지인 민주당은 물론 공화당도 거의 대부분의 주에서 예비선거제도를 채택하고 있다(장훈 2002; 안순철 2005).

한국의 경우 역시 1997년 15대 대선까지는 대의원을 통해 대통령후보를 선출하는 전통적인 방식의 경선이 이루어져 왔다. 이 시기의 경선은 당의 헤게모니를 장악하고 있는 유력 후보자를 선출하는 요식행위에 가까운 경우도 있었지만 1997년 신한국당 대선후보 경선의 경우와 같이 다수(6명)의 후보가 출마해 의미 있는 경쟁이 이루어진 사례도 존재한다.

한국에서 처음으로 일반국민이 정당의 대통령후보선출 과정에 참여하게 된 것은 2002년 새천년민주당의 국민경선이다. 제16대 대통령선거를 1년 앞둔 2001년, 당시 집권여당이었던 민주당은 대북정책 이견에 따른 DJP 연합정권의 붕괴, 잇따른

재보궐선거의 패배 등 정치적 위기가 이어졌고 이로 인한 당내 쇄신파의 개혁요구로 인해 큰 홍역을 앓고 있었다. 이러한 상황 속에서 당내 개혁을 논의하기 위한 ‘당 발전과 쇄신을 위한 특별대책위원회’는 대통령후보 선출 과정을 일반당원과 국민에게 제한적으로 개방하고 지역, 성별, 연령 등의 요소를 고려하여 대표성을 제고하는 방향의 개혁안을 제시하며 국민경선제도의 기본적인 틀을 마련하였다(노환희 2013). 이와 같이 한국의 국민참여경선제도의 도입배경은 정치적 위기를 대표성의 재고와 새로운 집단의 정치참여 유도를 통해 극복하고자 했다는 점에서 1970년대 미국의 예비선거 확대과정과 유사한 측면이 있다.¹⁸⁾

결과적으로 새천년민주당의 국민경선은 일반국민을 대상으로 한 공모선거인단 경쟁률이 48 대 1에 달할 정도로 국민들의 큰 관심을 모으며 흥행에 성공했다. 그리고 이 과정에서 급부상한 노무현 후보가 야권의 유력후보인 이회창 후보를 본선에서 이길 수 있다는 여론조사가 나오면서 야당인 한나라당도 일반국민의 참여를 보장하는 새로운 대선후보경선 방식을 도입하였다. 즉, 2002년 16대 대선을 기점으로 각 정당의 대선후보 선출과정에 일반국민의 참여가 보편화 된 것이다.

<표 4-5> 2002년 제16대 대통령선거의 주요정당 경선방식

	한나라당		새천년민주당	
후보	이회창		노무현	
선거방식	지역별 순회경선(11개 지역)		지역별 순회경선(16개 지역)	
선거인단 규모	50,000명		인구 1,000명 당 1인	
선거인단 구성	대의원	30%	대의원	20%
	일반당원	20%	일반당원	30%
	공모선거인단	50%	공모선거인단	50%
비고	- 공모선거인단 선정에 성별/연령을 고려		- 공모선거인단은 성별/연령/지역 비율에 따라 배분 - 선호투표제 도입	

<표 4-5>는 당시 주요정당이었던 한나라당과 민주당의 2002년 대통령선거 경선방식을 정리한 것이다. 양 당 모두 일반국민을 대상으로 한 공모선거인단의 비율을 50%로 설정했고 성별/연령 등의 요소를 고려했다는 점이 특징이다. 그리고 공모선거인단의 경우 당원으로 가입할 의사가 있는 이들을 대상으로 모집하고 당원으로 가입한 이후 투표를 진행했다는 점에서 완전한 국민참여경선이라고 보기에는 한계가 있었다.

18) 다만 장훈(2002)은 1970년대 맥거번-프레이저 위원회의 개혁이 사회 전반적인 차원의 제도권 정치체계의 위기를 극복하는 차원에서 진행된 반면 새천년민주당의 개혁은 개별정당의 위기를 극복하고자 하는 성격에 가까웠다는 점을 지적했다.

<표 4-6> 2007년 제17대 대통령선거의 주요정당 경선방식

	대통합민주신당		한나라당	
후보	정동영		이명박	
선거방식	지역별 순회경선(16개 시도) ¹⁹⁾		전국동시 실시	
선거인단규모	무제한		유권자의 0.5%	
선거인단 구성	지역경선(현장)	90%	대의원	20%
	모바일투표		일반당원	30%
	여론조사	10%	공모선거인단	30%
비고	- 선거인단 규모 상한선 폐지		여론조사	20%
			- 공모선거인단은 성별/연령/지역 비율에 따라 배분 - 공모선거인단의 투표율이 저조할 경우 67% 수준으로 조정	

이어지는 <표 4-6>는 2007년 대통령선거의 경선방식이다. 16대 대선은 거의 유사한 방식으로 대선후보 경선을 진행하였지만 이 시기부터 뚜렷하게 분화하기 시작한다. 가장 눈에 띄는 점은 대통합민주신당이 대의원, 일반당원, 공모선거인단의 구분 및 선거인단 규모의 상한선을 폐지하고 여론조사를 10% 반영한 완전 국민경선을 실시한 것이다.²⁰⁾ 그러나 선거인단 모집과정에서 각 탈법 및 불법사태가 계속해서 보고되었고 투표율 역시 2002년 공모선거인단의 투표율에 비해 현저히 저하했다.²¹⁾ 또한, 선거인단 수의 지역별 편차 등도 문제점으로 지적되었다(윤종빈 2008). 한편, 한나라당은 2002년 경선의 기본적인 틀을 유지한 채 공모선거인단의 비율을 줄이고 20% 비율의 여론조사를 추가했다.

<표 4-7> 2012년 제18대 대통령선거의 주요정당 경선방식

	새누리당		민주통합당	
후보	박근혜		문재인	
선거방식	전국동시 실시		지역순회경선	
선거인단규모	유권자의 0.5%		무제한	
선거인단 구성	대의원	20%	대의원	100%

19) 경선과정의 대리접수 및 명의 도용에 관한 논란으로 손학규, 이해찬 후보가 경선중단을 불사하며 반발하자 당지도부는 중재안으로 대전, 충남, 전북, 경기, 인천, 대구, 경북, 서울 등 8개 지역 경선을 하루에 치르는 '원 샷 경선'

20) 이에 따라 선거인단의 성별/연령/지역별 배분 역시 폐지되었다.

21) 2002년 경선에서 공모선거인단 투표율은 58.5%였지만 2007년 경선에서는 16.19%로 크게 저하했다.

	일반당원	30%	일반당원
	공모선거인단	30%	일반국민
	여론조사	20%	재외국민
비고	- 공모선거인단은 성별/연령/지역 비율에 따라 배분 - 공모선거인단의 투표율이 저조할 경우 67% 수준으로 조정		-

2012년 18대 대선경선의 경우 새누리당은 2007년의 규칙을 그대로 이어간 반면 민주통합당의 경우 기존의 원전 국민경선의 틀을 유지한 채 10%가 반영되던 여론 조사를 제외 재외국민이 투표에 참여하도록 한 2009년 공직선거법 개정내용을 반영하여 재외국민을 선거인단의 대상에 추가하였다. 양 당은 17대 대선경선에서 나타난 변화의 방향을 계속해서 적용하고 있다는 점에 주목할 수 있다.

<표 4-8> 2017년 제19대 대통령선거의 주요정당 경선방식

	더불어민주당	자유한국당	국민의당	바른정당	
후보	문재인	홍준표	안철수	유승민	
선거방식	지역순회경선	전국동시실시	지역순회경선	전국동시실시	
선거인단규모	무제한	181,473명	무제한	4,000명+당원선거인단	
선거인단 구성	대의원	책임당원 50% 여론조사 50%	일반국민 80% 여론조사 20%	국민정책평가단	40%
	일반당원			당원 선거인단	30%
	일반국민			여론조사	30%
	재외국민				
비고	-	-	- 선거인단 공모 없이 투표일 현장에서 직접투표	- 지역별 토론회 후 국민정책평가단이 전화면접 투표	

박근혜 대통령의 탄핵인용으로 인해 치러진 2017년 제19대 대통령선거는 상대적으로 촉박한 일정 속에 경선이 진행된 가운데 새로운 국민참여방식이 도입되기도 하였다. 더불어민주당은 5년 전 민주통합당의 규칙과 큰 차이 없는 방식으로 경선을 진행한 반면 자유한국당은 책임당원의 비율을 50%로 늘리는 한편 공모선거인간 제도를 폐지했고 여론조사의 비중을 50%까지 높였다. 양대 정당 이외의 정당의 경선규칙은 새로운 요소의 도입이 눈에 띄었다. 국민의당은 사전에 공모선거인단을

모집하는 방식이 아닌 지역별로 지정된 날에 투표장소에서 신분확인 후 바로 경선 투표를 하는 가장 개방된 방식의 국민참여경선제도를 채택했다. 그리고 바른정당은 전국을 4개의 권역으로 나눈 후 지역별 토론회를 개최하고 그 직후 사전모집한 정책평가단을 대상으로 전화면접조사를 실시하여 투표를 실시하는 숙의민주주의적 요소를 일부 도입했다.

일반적으로 국민참여경선제도(예비선거제도)의 장점으로 ① 당내민주주의 향상에 기여, ② 참여민주주의 확대에 기여, ③ 후보검증에 기여 등을 들 수 있고 단점으로는 ① 과도한 비용 지출, ② 당내경선의 과열화, ③ 유권자의 이념적 양극화 유도, ④ 정당의 정체성 약화 등을 제시할 수 있다(도회근 2002). 앞서 언급한 바와 같이 한국의 주요정당들은 2007년 대선을 기점으로 두 가지 방식으로 분화하였다. 민주당계 정당의 경우 국민참여의 폭을 넓히는 방향으로 점차 변화하였고 보수계 정당은 최초 제도도입시기의 큰 틀을 유지하였다. 이에 따라서 민주당계 정당의 경우 국민참여경선제의 장점과 단점이 모두 극대화된 반면 보수계 정당의 경우 그 영향력이 비교적 제한적이었다.²²⁾ 따라서, 두 정당의 경선과정에서 나타난 양상을 살펴보는 것은 국민참여 제도설계에 있어 상반된 교훈을 제공할 수 있을 것이다. 그리고 이를 통해 바람직한 국민참여의 형태가 무엇인지에 대한 논의를 펼치는데 도움을 줄 수 있을 것이다. 그리고 2017년 대선에서 바른정당이 새롭게 도입한 국민정책평가단 제도 역시 눈여겨 볼 필요가 있다. 단순한 참여를 넘어 숙의민주주의적 아이디어를 일부 도입한 이 제도는 단순한 국민‘참여’를 넘어 참여의 방식에 대한 새로운 관점을 제시했다.

4. 기타

이 외에도 국민(시민)참여를 통해 민주성을 확대하고 투명성과 신뢰성을 높여야 한다는 주장은 많은 분야에서 논의되고 있다. “국민참여 개헌” - 국회가 아닌 보통의 국민들이 주도하는 개헌추진기구에 의한 개헌방식이며, 국민들이 개헌안을 마련하려는데 있어 직접 참여하는 방식 - 이 필요하다고 말하고 있다(김선택·윤정인 2017; 장영수 2017). 주민감사청구제도의 수동적인 부분을 보완하기 위해 주민이 주체가 되어 행정을 감사하는 “주민참여감사제”에 대한 논의도 이루어지고 있다(김동건 2014).

이 외에도 “검찰수사심의위원회”는 외부 전문가들이 참여하여 검찰의 수사와 기소 과정 등을 심의하는 외부기구로 검찰의 기소권 남용을 견제하고 검찰수사의 절차 및 결과에 대한 국민의 신뢰를 제고하기 위해 도입되었다.

22) 박찬표(2016)는 국민참여경선이 가지고 있는 정당조직을 약화시키는 효과에 대해 민주당은 이를 극대화시키는 방식으로 제도를 설계한 반면 한나라당은 이를 방지하는데 초점을 맞추었다고 지적한다.

5. 기존 국민참여 사례정리

지금까지 행정부, 사법부 그리고 정당 차원에서 실시하고 있는 국민참여 사례를 살펴보았다. 위에서 소개한 제도들은 국민참여를 통해 투명성을 강화하려는 차원에서 도입된 제도로 중앙선거관리위원회가 도입하려고 하는 국민참여(참관)제도에 주는 의미가 크다. 이를 간략하게 정리하면 지방정부 차원의 국민참여예산 제도는 2011년 제도시행 이후 이를 적극적으로 시행하고자 하는 지자체와 그렇지 않은 지자체 사이에 격차가 있었지만 현 정부의 정책과 국정기조와 영향으로 많은 지자체에서 제도정비가 이어지고 있다. 그러나 한편으로는 지방정부의 국민참여예산제도가 공모(제안)사업에 치중되어 있어 예산에 관한 과정 전반에 시민참여를 유도한다는 제도의 취지에 완벽하게 부합하지 않는다는 평가도 존재한다. 그리고 중앙정부의 국민참여예산제도는 2018년부터 실시하기 시작하였다. 국민은 제안 및 심사 그리고 우선순위선정 과정에도 참여하지만 기본적으로 지방정부의 공모(제안)사업과 유사한 구조로 보인다.

다음으로 국민참여재판의 경우 2008년 도입 이후 실행건수가 완만하게 증가하고 있고 배심원단의 평결과 재판부의 판결이 일치할 확률(93.5%)도 높다. 따라서 국민참여재판제도의 경우 법적안정성을 유지하는 동시에 국민참여를 통한 사법의 민주성, 투명성, 정당성을 제고한다는 제도의 취지를 살리고 있는 것으로 보인다. 특히 국민참여재판의 배심원으로 참여한 집단은 일반국민에 비해 배심원들이 더욱 능동적으로 재판에 참여하고 기여한다는 인식을 가진다는 점에서 제도가 지속될수록 이러한 효과는 더욱 증폭될 가능성이 크다. 그러나 배심원으로 선정이 무작위 추첨에 의해 결정되기 때문에 현재의 연당 실행건수(연간 200~300건)가 유지된다면 국민참여재판에 대한 긍정적 인식이 일반국민으로 확대되기까지 많은 시간이 필요할 것으로 보인다.

한편 국민참여사례 중 일반국민에게 가장 많은 주목과 관심을 모으고 있는 것이 각 정당의 국민참여경선이다. 2002년 새천년민주당에서 최초로 실시한 국민참여경선은 첫 사례부터 흥행에 성공했고 이후 각 정당들은 현재까지 어떠한 방식으로든 경선과정에서 일반국민의 참여를 보장하고 있다. 국민참여경선이 국내에 정착되는 과정에서 가장 주목할 점은 정당별로 다양한 방식으로 수용되었다는 것이다. 시행 초기의 경우 주요 정당 모두 공모선거인단과 의원 그리고 일반당원의 투표를 일정한 비율로 반영하는 방식으로 이루어졌지만 민주당계 정당은 선거인단 규모의 상한선을 폐지하여 완전국민경선의 형태로 진화했고 보수정당은 기존의 틀을 유지한채 일반국민을 대상으로 하는 여론조사의 비중을 높이는 방식을 채택했다. 또한 2017년 19대 대선에서 국민의당은 선거인단 사전공모를 폐지한 가장 개방된 방식의 견선물을 채택하였고 바른정당은 국민정책평가단 제도를 도입해 숙의민주주의적 요소를 가미하는 등 다양한 방식의 국민참여가 이루어지고 있다.

V. 갈등관리 분야에서 시민참여

1. 갈등관리의 필요성

사회갈등은 사회라는 범위가 광범위한 만큼 다양한 범위와 이해의 구조로 형성되어 있다. 사회갈등은 가족 간의 갈등, 조직 내의 갈등, 개인 간의 갈등, 조직 간의 갈등, 조직과 개인간의 갈등 등 대상과 규모에 따라 다양하게 정의되고 분석될 수 있다. 이러한 다양성으로 인해 갈등예방이나 해결을 위한 관리 방식도 다양하게 접근하고 있다(Dana 2001; Chabi 1998).

다양한 종류의 갈등은 서로마다 원인이 상이하며 이해관계자도 다르기 때문에 갈등해결에 대한 접근방식도 다양하게 나타난다. 갈등의 원인이나 이해관계를 파악하고 분석하는 과정이 복잡하여 접근이 어려운 경우도 있지만 가장 어려운 것은 다수의 이해관계자가 포함되어 있는 경우이다. 이해관계자가 많은 만큼 욕구의 종류도 다양하고 수위도 상이하기 때문이다.

이처럼 이해관계자가 다수가 포함되어 있는 사회갈등 중 대표적으로 갈등은 정부의 정책 추진과정에서 발생하는 공공갈등이다.

공공갈등에 대한 정의는 다양하게 있지만 가장 광범위하고 쉽게 정의하면 공공정책과 같이 공중에게 광범위하게 영향을 미치는 쟁점을 둘러싼 갈등을 지칭한다(강영진 2000; 대통령지속가능발전위원회 2005).

공공의 정책은 사회문제를 해결하기 위한 방안이다. 사회문제는 과거부터 존재하였으며 대한민국이 시작된 제1공화국에서도 나타났다. 다만 과거 권위주의의가 높았고 국민의식의 성장이 지금보다 낮아 정부의 역할에 의지하는 비율이 매우 높은 사회적 분위기 때문에 현재 보다 갈등이 심각하지 않았다. 하지만 권위주의에서 민주주의로 변화되고 국민의식이 성장하면서 국민들이 정책과정에서 참여하는 비율은 점차 확대되어져 갔다(한영주 2007).

현대사회에 들어서면서 주민들의 참여가 더욱 확대되고 권리의식은 더욱 고양되어 갈등의 복잡성을 촉진하고 있다(나태준 2000). 더욱이 사회가 컴퓨터와 인터넷, 그리고 스마트폰 등으로 표상되는 정보화 시대로 진입함에 따라 사회문제에 대한 인지가 높아졌고 정부가 추진하는 다양한 정책과정에 대한 관심이 높아졌으며 이에 따른 불만 또한 높아지게 되었다. 이러한 불만의 양상은 정보화 환경에 다시금 주민들의 의견들이 모아지게 되었으며, 다양한 플랫폼이 성장하면서 정부의 관련분야마다 집단지성이 나타나게 되었다. 집단지성이란 집단이 발휘하는 문제해결 능력을 지칭한다(권찬호 2018).

하지만 문제해결 능력을 가졌다고 해서 갈등이 예방되거나 해결되는 것은 아니다.

이러한 집단지성도 입장이 다른 이해관계자들과의 다양한 충돌과 의견조율과정을 거치면서 일정부분의 요소들이 검증되고 충족되어야 문제해결에 접근할 수 있다. 갈등관리도 마찬가지로 이해할 수 있다. 갈등을 예방하고 해결하기 위한 과정에는 다양한 기준과 요건이 성립되어야 한다. 그 중에서 가장 기본적이고 대표적인 요소는 신뢰성, 중립성, 전문성, 대표성이다.

2. 시민참여의 환경요건

1) 신뢰성

공공갈등은 불신에서 비롯된다고 보고 이를 예방하기 위해서는 신뢰가 중요하다고 강조한다. 신뢰는 쌍방통행이며 정부와 국민 모두가 서로를 신뢰해야 한다. 특히 정부가 먼저 국민을 신뢰하여 필요한 정보를 공개하고 잘못된 정보라도 공개해야 하며, 시행착오에 대해선 솔직하게 인정하여 신뢰를 회복하여 정부의 권위를 회복해야 한다(신창현 2004; 천대운 2011).

갈등관리에 있어 신뢰는 필수적인 요소이며 갈등해결연구들은 '신뢰형성'에 막대한 관심을 할애한다. 하지만 신뢰의 본질과 목적에 대한 충분한 고찰은 이루지지 않고 있다(Curle, 1971; Deutsch, 1974). 당사자들 사이에 형성되어야하는 관계를 묘사하기 위해 '신뢰하기' 라는 말을 사용할 때 일단 형성되면 신뢰는 의심을 받아서는 안 된다는 암시가 내포돼 있다. 그러나 복잡한 공공갈등에서는 충돌하는 당사자들은 자동적으로 서로를 신뢰하지 않는다(정주진, 2010).

결국 갈등관리 과정에서 신뢰를 기반으로 해야하지만 불신으로 인한 갈등양상에서 신뢰를 형성하기에는 매우 어려운 환경을 가지고 있다. 이에 우리나라에서 실시하는 다양한 공공갈등관리 방식은 상황적, 인위적 신뢰의 공간을 마련하고 이해관계자들을 참여시켜 실질적인 신뢰감을 구축하는 것을 중요하게 다루고 있다.

2) 중립성(공정성)

갈등관리에서 결과뿐 아니라 과정에서 공정성과 정당성을 확보하지 못하면 갈등을 관리하는 것은 불가능하다. 갈등을 예방하고 해결하는 과정이 공정해야만 그 결과도 지켜지고 정당성을 인정받을 수 있다(대통령지속가능발전위 2005). 이를 위해 갈등관리에서는 중립적인 제3자를 활용한다. 대부분의 갈등은 적대적 당사자들 스스로에 의해 다뤄지면서 중립적인 제3자의 개입을 통해 도움을 받는다. 제3자는 갈등에 어떤 이해관계도 없는 사람으로 갈등 당사자들이 자신들의 견해차이를 해결하는데 도움을 받기 위해 부르는 사람이다(정주진 2010).

한편에 있어서는 독립성과 공정성의 실천을 제3자의 의지에만 맡기는 것에 의문을 가질 수 있으며 다른 방안을 통해 독립성과 공정성을 가늠할 수 있는 방법을 고려할 수 있지만 어떠한 방향을 선택하든 그것은 분석가나 중재자의 도움을 받는 당사자들의 몫이다(대통령지속가능발전위원회 2005). 다만 제3자의 역할에 해당하는 조정이나 중재를 중심으로 한 갈등관리시스템을 국가적 차원에서 활용한다면 독립성과 공정성에 대한 신뢰를 더욱 확보할 수 있다.

3) 전문성

전술한 신뢰성과 독립성(공정성)을 확보하기 위한 방안은 제3자의 개입이며 제3자는 단순히 신뢰성과 독립성만 갖추고 있는 것이 아니라 전문성도 요구된다. 첨예하게 대립하는 이해당사자들의 사이에서 이를 조율하고 통제하면서 갈등을 관리하기 위한 과정은 일반인이 접근하여 해결하기에는 한계를 가지고 있다. 물론 개인갈등에서 발생하는 가족, 이웃, 친구의 소규모 갈등에서는 신뢰, 중립을 보장받는 일반인이 해결하는 과정도 있지만 국가정책을 기반으로 한 공공갈등 처럼 다수의 사람들 상호간의 이해관계를 조율하는 것은 전문적인 기술과 경험이 필요하다. 특히 필수적인 자질은 갈등해결기법을 적용하는 능력이다(정주진 2010).

이러한 전문성은 갈등관리에서 제3자의 입장인 갈등관리전문가에게만 적용되는 것은 아니다. 최근 공론화, 시민배심원제 등 시민들이 참여하는 방식의 갈등관리 방식이 적용되고 있으며 해당과정에서 중요하게 논의되는 것이 숙의과정이다.

숙의(deliberation)의 목적은 갈등의 대상이 되는 사안에 관한 쟁점을 정확하게 파악하여 불필요한 논쟁점을 제거하고 논의되어야 할 쟁점을 분명히 하는 것이다. 그러므로 숙의과정에서는 사실관계(fact)를 정확하게 인식하고, 쟁점을 바르게 파악하는 동시에 사안과 관련한 비현실적 기대와 편견을 제거해야 한다. 따라서, 숙의과정에는 사안에 대한 전문성을 갖춘 사람들의 역할이 매우 중요하다. 그러한 전문가들은 또한 참여자로부터 신뢰를 받고 있어야 한다(대통령지속가능발전위원회 2005).

결국 숙의과정도 참여자들 사이에서 정확한 사실관계와 정보의 전달만이 이루어지는 것이 아니라 보다 전문적인 부분의 사실과 어려운 사안에 대한 이해를 기반으로 한다고 볼 수 있다.

4) 대표성

갈등관리 단계에서 대표성이 부족하거나 유지할 수 없다면 갈등해결에 대한 접근이 정체되고 갈등관리에 부정적인 영향을 주게 된다.

특정 그룹을 대표하는 자를 선정하는 과정이 시민참여자 선정 과정에서 가장 유의할 부분이다. 대표성이 분명하지 않은 사람이 합의과정에 참여할 경우 합의의 실

효성이 문제가 되기 때문이다. 그러므로 실질적인 대표성이 있는 인물을 대표자로 참여시켜야 한다. 대표자는 법적 대표성만 가지는 것으로는 불충분하며 실질적으로 자기가 속한 그룹의 지배적 견해를 반영하는 인물이 되도록 배려해야 한다(대통령지속가능발전위원회, 2005).

하지만 대표성이 실제이해관계자를 중심으로만 선정되는 것은 아니다. 공론화위원회, 시민배심원단 등의 경우 제3자의 중립적인 대상이 대표로서 대표성을 가지고 결정하기도 한다.

대표자가 숙의과정에 참여하여 합의를 진행하는 과정에서 대표자와 그가 속한 그룹의 지배적 견해 사이에 정보격차와 의견차이가 발생하지 않도록 노력할 필요가 있다. 그리고 대표자는 숙의과정이나 합의과정을 통해 자신의 의견이 달라진다면 그가 속한 그룹의 의견도 변화하도록 촉구하여야 한다(대통령지속가능발전위원회 2005).

대표성은 갈등해결을 위한 조정협의체, 공론화 과정, 시민배심원단 등의 과정뿐 아니라 갈등예방적 비중이 큰 갈등영향분석에도 대표성의 의미는 중요하게 작용한다.

5) 갈등관리시스템의 신뢰성, 중립성(공정성), 전문성, 대표성 관계

신뢰성, 중립성(공정성), 전문성이 아무리 높다 해도 이해당사자들이 받아들이지 못하면 확보가 불가능하다. 이에 대한 수용성을 높이는 방안 중에 하나는 법·제도적 방안에 대한 활용이다. 우리나라에는 공식적으로 활용하는 체계적 갈등관리 시스템들이 점차 늘어나고 있다.

대표적으로는 대통령령인 「공공기관의 갈등예방과 해결에 관한 규정」에 의거하여 실시하는 공공갈등관리 시스템이다. 해당시스템에는 기본적으로 갈등예방차원의 갈등영향분석, 갈등해결차원의 갈등조정협의체 및 유사합의형성과정을 다루고 있다. 또한 해당과정들의 전문성과 공정성을 위한 갈등관리 심의위원회를 구성하고 있다.

3. 갈등관리에서의 시민참여 활용방안

1) 참여적 의사결정

참여적 의사결정을 가장 단순하게 정의하면 공공의사결정 과정에 시민이 참여하는 의사결정방법이라고 할 수 있다(대통령지속가능발전위원회 2005). 해당 개념의 관점에서는 반드시 공공갈등관리에서만 활용하는 것이 아니라 공공정책을 추진하거나 사회문제를 해결하는 과정에서도 활용할 수 있는 방안이다.

대통령지속가능발전위원회(2005)는 “공공갈등관리의 이론과 기법”에서 시민참여가 이루어지는 경우에도 참여의 방법 및 참여의 정도는 매우 다양한 양상으로 나타난다는 점을 제시하였다. 그 중 몇 개의 범주를 구분하면 다음과 같다.

(1) 최광의 참여적 의사결정

가장 넓은 범위의 참여적 의사결정은 공공의사결정이 시민참여에 따른 영향을 받는 모든 경우에 해당한다. 이 경우 참여의 방법과 정도를 불문하고 의사결정을 위한 모든 시민참여를 참여적 의사결정이라고 할 수 있다. 따라서 단순히 학습 또는 정보제공을 위해서 시민을 참여시키는 경우에도 그것이 궁극적으로 타당한 공공의사결정을 유도하기 위한 것이라고 하면 최광의의 참여적 의사결정의 범주에 해당한다.

(2) 광의의 참여적 의사결정

최광의의 참여적 의사결정 가운데 단순히 홍보 또는 학습을 목적으로 이루어지는 참여는 공공의사결정에 미치는 영향이 우회적이고 제한적이다. 따라서 최광의의 참여적 의사결정 방법 중 단순 정보제공만을 위한 방식과 어떤 형태이든 의견수렴(feedback)이 이루어지는 방식을 구별할 필요가 있다. 이와 같은 방식으로 의견수렴이 이루어지는 형태를 광의의 참여적 의사결정이라고 할 수 있다.

(3) 협의의 참여적 의사결정

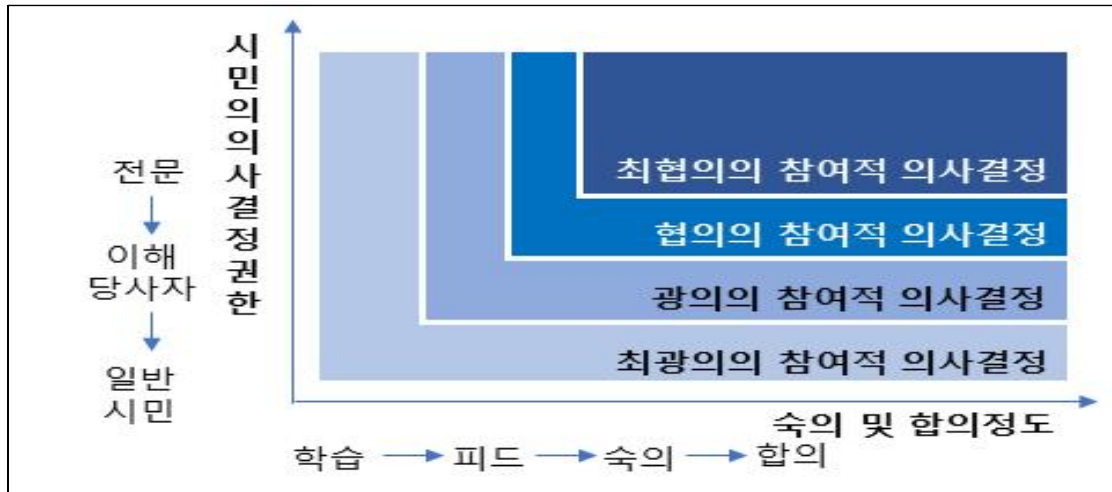
최광의 참여적 의사결정과 광의의 참여적 의사결정은 일반시민을 참여자로 상정하고 어떠한 제한도 두지 않는다. 이 두 가지 개념의 참여적 의사결정 과정은 참여자 그룹이 특정되지 않아서 심도 있는 논의 또는 숙의가 어려운 면이 있다. 따라서 일반시민과 공익을 대표할 수 있는 참여자를 조건에 의해 특정하여 제한된 인원을 의사결정 과정에 참여시킬 수 있다. 이와 같이 보다 집중적으로 의사결정에 관여하여 시민의 의견을 공공의사결정에 반영하는 경우를 협의의 참여적 의사결정이라고 할 수 있다.

(4) 최협의의 참여적 의사결정

협의의 참여적 의사결정과정 중 선발된 이들이 단순히 논의나 숙의과정에 참여하는 경우와 선발된 이들이 정기적이고 보장된 참여에 의해 합의에 이르도록 하는 경우를 구별할 필요가 있다. 전자의 경우 의사결정에 직접 참여가 보장되지 않지만

후자의 경우는 의사결정에 대한 직접적인 참여가 보장되고 의사결정을 위한 논의과정 역시 정기적으로 이루어진다. 후자의 경우 이를 최협의 참여적 의사결정이라고 할 수 있고 참여적 의사결정의 가장 궁극적인 구현 형태가 된다.

<그림 5-1> 참여적 의사결정의 구분과 영역



자료: 대통령지속가능발전위원회(2005). 공공갈등관리의 이론과 기법 상, 논형

(5) 제도적 의미의 참여적 의사결정

「공공기관의 갈등예방과 해결에 관한 규정」은 참여적 의사결정을 중용한 갈등관리 규정으로 채택하고 있기 때문에 참여적 의사결정에 대한 개념을 막연히 이론적으로만 규명하는 것으로 충분하지 못하다. 제도적 측면에서는 법령이 규정하는 “참여적 의사결정”의 범위가 어디까지에 해당하는지를 보다 명확히 규명하여야 할 필요가 있다.

이 규정은 갈등관리를 위한 다양한 내용을 포함하고 있는데 갈등관리를 위하여 기존의 제도와 구별되는 새로운 참여에 의한 의사결정방법의 범위를 어느 정도로 설정할 것인지에 대한 고려가 필요하다. 갈등관리에 있어서 최광의의 참여적 의사결정 즉, 각종의 홍보와 정보제공, 학습 등도 매우 중요한 의미를 지니고 있다. 그렇기 때문에 보다 효율적인 홍보와 정보제공, 학습방법을 개발하는 것도 효과적 갈등관리를 위해 중요한 측면이 있다. 그러나 단순히 일반시민을 대상으로 하는 홍보 내지는 의견수렴을 제도적 의미의 참여적 의사결정으로 인정한다는 것은 “공공기관의 갈등예방과 해결에 관한 규정”에서 강조한 참여적 의사결정의 취지 비추어 볼 때 적당하지 않은 점이 있다. 이 규정은 갈등의 예방 및 해결을 위해 사회적 합의의 형성이 중요하다고 판단할 수 있는 경우 참여적 의사결정이 되어야 한다고 본다. 협의의 참여적 의사결정에는 궁극적으로 참여그룹이 의사결정에 직접 참여하는 경우와 숙의 내지는 협의에 그치는 경우가지 모두 포함된다.

참여그룹이 의사결정에 직접 참여하는 경우, 행정결정을 책임지고 있는 행정기관으로 이루어진 의사결정이 헌법이나 법률에 위배되는 등의 특별한 사정이 없는 한 참여적 의사결정을 존중하여 결정해야 한다. 이에 반하여, 참여그룹이 속의 내지 협의 정도의 참여적 의사결정에 이르는 경우에는 최종적인 의사결정은 속의내지 협의 내용을 존중하여야 하되 행정기관이 속의 내지 협의와 관련된 해석이나 판단권을 유보하기 때문에 행정기관은 최종의사결정권을 가지게 된다. 하지만 「공공기관의 갈등예방과 해결에 관한 규정」은 현재 입법화되지 않았으며 대통령령으로 규정되어 있어 한계를 나타내고 있다. 더불어 내용적인 측면에서도 현재의 갈등관리를 총괄하기에는 한계를 가지고 있어 지속적인 보완이 필요한 상황이다.

그럼에도 불구하고 본 규정의 대상인 중앙정부 뿐 아니라 권고수준에 머물러 있는 지방정부까지 해당규정을 활용하여 공론화 과정, 시민배심원제, 시나리오워크숍 등을 통해 최광의 참여적 의사결정, 광의의 참여적 의사결정, 협의의 참여적 의사결정, 최협의의 참여적 의사결정을 활용하고 있다. 독립적인 차원에서 활용하는 경우 보다는 과정별로 혼합하여 사용하거나 이해관계자들의 성격에 따라 유동적으로 활용하는 경우가 대부분이며 가장 대표적으로는 공론화 과정 및 시민배심원제가 이에 포함되어 활용되고 있다.

물론 공론화 과정이나 시민배심원제 등을 활용하기 위한 기본적인 틀이나 방식은 제시되어 있으나 절대적인 차원에서 적용할 필요는 없다. 특히 공론화 과정의 경우 시민배심원제, 시나리오워크숍 등이 함께 활용되거나 일부를 활용하는 경우도 있으며, 방법이나 대상의 수준을 및 지역사회 환경, 사회적 민감도 등을 고려하여 수정 보완 및 변형된 형태로 시행되고 있다.

하지만 공론화 과정이나 시민배심원제가 적절하게 활용되기 위해서는 공론화 및 시민배심원제의 기본적 내용과 목적 및 취지를 정확하게 파악해야 다양한 형태로 응용이 가능할 것이다. 이에 공론화 과정, 시민배심원제에 대한 기본적인 내용을 파악하고 실제로 적용하여 응용된 사례를 통해 활용된 부분과 수정·보완되어야 할 부분을 파악하는 과정이 필요하다.

2) 공론화 과정

(1) 공론화의 정의

공론화(公論化)는 ‘공론을 형성한다’는 사전적 의미를 갖고 있을 뿐, 이론적·실천적 차원에서 다양하게 활용되고 있는 개념이자 단어이다. 다시 말해 해결해야 할 사회적 이슈에 대한 다양한 시민들의 적극적인 의견 개진과 토론과정을 통해 구성원들의 진정한 뜻을 찾아가는 일련의 공론 형성의 과정이라할 수 있다(김대영 2005; 이강원·김학린 2020).

(2) 공론화 절차

공론화 절차는 사례 및 상황마다 다소 차이가 있으나 기본적으로 첫째, 공론화 사전준비단계, 둘째, 프로세서 설계 단계, 셋째, 참여 및 숙의 단계, 넷째, 결과도출 단계로 구분한다.

(3) 시민배심원제

가. 기본프로세스

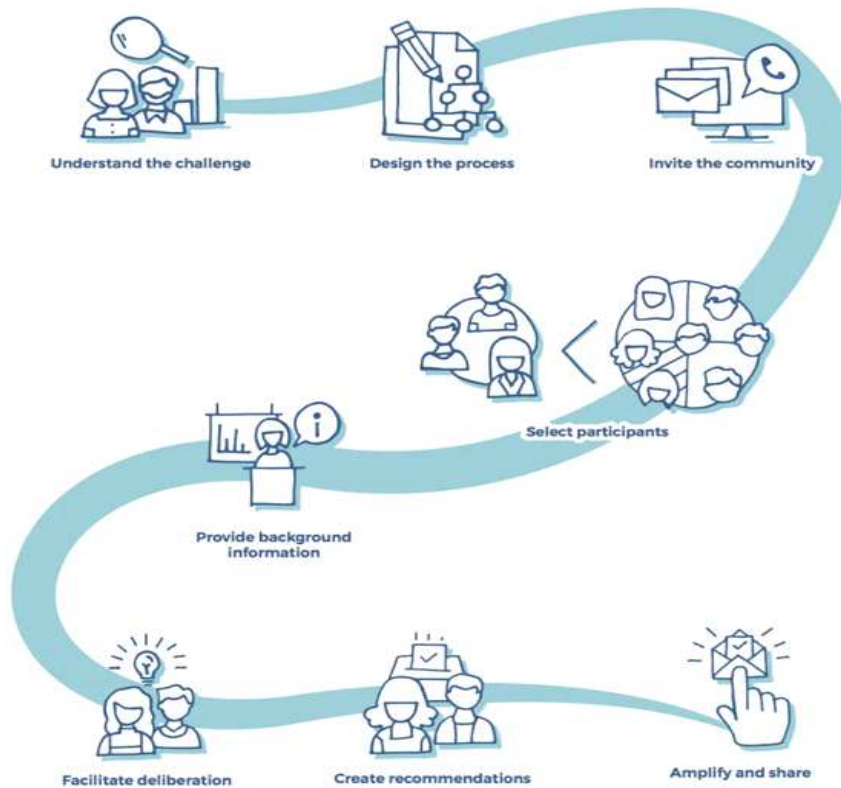
시민배심원제의 기본적인 절차로는 도전요소의 대한 이해 후 절차를 디자인하며 공동체를 초대한 후 참여자를 선정하여 배경정보를 제공한다. 다음으로는 숙의 및 제안은 창출하여 공유시키는 과정을 거친다.

<그림 5-2> 공론화 단계

단계	주요 행위자	임무
1단계 공론화 사전준비 단계	주문자	<ul style="list-style-type: none"> 공론화 의제 제출 공론화 의제의 적절성에 대한 사회적 논의 주관자 지정 또는 조직
2단계 프로세서 설계단계	주관자 (공론화위원회)	<ul style="list-style-type: none"> 공론화 프로세서 설계 시민참여단, 이해관계자 등의 역할 규정 진행자 지정 또는 선택
3단계 참여 및 숙의단계	시민참여단, 이해당사자, 진행자	<ul style="list-style-type: none"> 참여의 대표성 확보 숙의 공정성, 성찰성 확보 성실한 숙의(Sincere deliberation)
4단계 결과도출 단계	시민참여단, 주관자	<ul style="list-style-type: none"> 공론화 결과 평가 정책권고안 작성

자료: 이강원·김학린(2020). 한국사회 공론화 사례와 쟁점, 박영사

<그림 5-3> 시민배심원제 절차



자료: Jefferson-cnet.org

나. 시민배심원제의 중요 요소

시민배심원제 뿐 아니라 다양한 합의형성과정에서 중요한 요소는 숙의적 과정을 통한 이해관계자의 정보 및 이해관심사의 숙성이다. 절차 및 중요한 요소들을 제시하기는 하지만 절대적이라 할 수는 없으며 숙의적 과정이 보다 효과적으로 전달되기 위해 유동성 있게 운영하기도 한다.

시민배심원제의 기본적인 중요 요소는 다음과 같다(김강민 외 2018).

첫째, 공동체의 다양한 관점을 드러내도록 배심원단을 구성한다. 참여자풀은 무작위로 선정하되, 배심원단은 공동체의 연령, 교육, 거주지, 정치적 성향 등에 있어서 전체 공동체의 특징과 유사하도록 구성한다.

둘째, 배심원단의 적정 규모는 15~24명으로 한다. 너무 규모가 적을 경우 공동체의 특징, 다양성, 집단적 의지를 대변하기 어렵고 규모가 크면 조용한 배심원들의 의견은 드러나지 않게 된다.

셋째, 양질의 편견 없는 정보가 중요하므로 전문가에게 필요한 정보를 제공하도록 할 뿐 아니라, 정보 검증 방법에 대해 시민배심원들을 사전에 교육시키며 정보에 내재된 편견을 드러내는 방법, 다양한 비판적 질문법을 사용한다.

넷째, 생산적인 숙의 과정 진행한다. 숙의 진행자는 개별 배심원들이 자유롭게 의견을 말할 수 있도록 하면서도, 특정 배심원 개인이 전체 배심원단을 압도하지는 않도록 하고, 숙의 토론이 질문에 대한 해결에 초점을 맞추도록 한다. 한편, 전문가 발표자는 충분한 시간을 할애해 배심원의 질문에 답변할 수 있어야 하며, 답변은 짧고 직접적인 내용이 되어야 한다.

다섯째, 편견과 외부 영향의 최소화되어야 한다. 시민배심원 내의 대화가 원활히 진행되도록 진행팀이 노력하되, 진행팀으로 인한 편견이나 외부의 영향이 최소화하도록 시민배심원들에게 일일평가를 요청한다.

여섯째, 사안을 공부할 수 있는 적정 시간을 확보한다. 통상 3~6일 소요되지만, 사안이 복잡할 경우 더 많은 시간이 필요하다.

3) 시민참여 방법

(1) 시민참여방법의 배경 및 적절성

가. 대입제도 개편 공론화²³⁾

■ 공론화 추진배경

2022년 대입제도개편 공론화는 2018년 4월 11일 교육부가 ‘대학입시제도 국가교육회의 이송안’을 발표하며, 국가교육회의에 2022년 대입제도개편관련 주요쟁점에 대한 공론화를 요청하면서 시작되었다(이강원 외 2020).

대입제도 개편 공론화 백서의 추진과정을 살펴보면 교육부는 2017년 8월 31일, 2021학년도 수능 개편 시안을 발표하고 여론 수렴을 진행하였으나, 수능 개편 방향에 대한 교육주체 간 이견이 크고 사회적 합의가 충분하지 않다는 점 등을 고려하여 수능 개편을 1년 유예하고 충분한 소통과 공론화 등을 거쳐 종합적인 방안을 마련하겠다고 발표하였다. 그리고 2017년 12월 12일, 대입제도 개편을 위한 대입정책 포럼 개최 계획을 발표하면서 종합적인 대입제도 개편방안 시안 마련 이후 대국민 공론화 등 국가교육회의의 충분한 숙의 과정을 거칠 계획이라고 밝혔다.

2017년 12월 27일, 국가교육회의 위원 위촉식에서 문재인 대통령은 “새로운 대입제도가 갖추어야 할 가장 중요한 것은 직접 당사자인 학생들과 학부모 입장에서 볼 때 무엇보다 공정하고 또 누구나 쉽게 준비할 수 있도록 단순해야 한다.”라고 밝히며, 국가교육회의가 공론을 모으는 과정을 잘 이끌어줄 것을 당부하였다.

이후 교육부는 2018년 4월 11일, 「대학입시제도 국가교육회의 이송안」을 발표하

23) 대입제도 개편 공론화위원회(2018). 2022학년도 대입제도 개편 공론화 백서에서 인용함

며 국가교육회의에 대입제도 개편 관련 주요쟁점에 대한 숙의·공론화를 요청하였으며, 이에 따라 국가교육회의는 대입제도 개편 권고안 마련을 위한 공론화를 본격적으로 추진하였다.

■ 공론화 선택의 적절성

-숙의과정에 대한 평가

대입제도 개편 과정에는 기존 전문가 및 정부 중심의 정책결정 방식에서 벗어나 전문가, 당사자, 일반시민 등 다양한 이해관계자들이 참여하도록 하였다. 특히, 교육이라는 의제가 오랜시간 동안 논의되고 이해관계의 복잡성과 민감함 그리고 가치의 다양성을 고려하여 시나리오 워크숍과 시민참여형 조사를 융합한 방식을 채택하였다.

시나리오 워크숍에 이해관계자, 전문가 등이 참여하여 의제를 개발함으로써 전문성을 동반한 숙의적 과정을 통해 의제에 대한 이해와 상호간의 관계성에 대한 숙의적 과정을 높였으며, 사회과학적 조사통계방식으로 선정된 국민을 대표하는 시민참여단이 시민참여형 조사에 참여하여 학습 및 토론을 통해 대입제도 개편에 대한 숙의된 의견을 도출하였다(대입제도 개편 공론화 위원회 2018).

-사회적 공감대 부족

하지만 가장 주요한 부분은 대입제도 개편에 대한 논의에 있어 공론화과정을 통한 결정이 사회적 정당성이 낮다는 일부평가도 받고 있다는 점이다. 우선 공론화 과정에 대한 국민의 공감대가 낮다. 아직은 생소한 공론화 과정에 대하여 국민들에게 홍보나 교육과정 등 이해를 위한 과정도 없이 공론화 과정을 진행했다는 점에서 결과를 객관적으로 평가하고 공감하기에는 한계가 있으며 공론화 과정에 대한 국민의 공감대와 설득과정이 부족한 것으로 평가받고 있다(이주영 2018).

나. 신고리 5·6호기원전 건설

■ 공론화 추진배경

2017년 6월 17일 정부는 국무회의를 통해 신고리 5·6호기 건설 중단여부에 대한 사회적 합의를 도출하기 위한 공론화 추진 및 공사 일시 중단을 결정하였다. 2017년 6월 19일 문재인 대통령은 고리 1호기 영구정지 선포식에 참석하여 신고리 5·6호기 건설에 대해 “빠른 시일 내 사회적 합의를 도출하겠다”고 밝혔다. 이후 2017년 6월 27일 정부는 국무회의를 통해 공론화위원회 구성원칙을 결정하고 발표하였다(김학린 외 2018).

신고리5·6호기 공론화위원회는 공사중단여부를 결정하는 기구가 아니라 독립적인 지위에서 공론화를 설계하고 과정을 공정하게 관리한 후 공론화 결과를 권고안 형태로 정부에 전달하는 자문기구로 설정하고, 시민배심원제를 배제한 공론조사를 주요 수단으로 하는 공론화 방식을 확정하였다.

■ 공론화 선택의 적절성

-사회적 공감대 부족

신고리 5·6호기의 경우 사회적으로 공론화에 대한 이슈를 높였던 사례로 볼 수 있다. 물론 이전에 사용후핵연료를 대상으로 공론화위원회가 구성되었으나 신고리 5·6호기에 비해 전반적으로 관심과 이슈가 낮았던 것으로 볼 수 있다.

하지만 신고리 5·6호기가 공론화를 결정하는 과정에서 절대적으로 사회적 공감대를 형성하고 참여를 이끌기 위한 과정이 충분한 것은 아니었다. 정부의 개입여부를 판단하는 의제선정 단계에서 공론화 의제에 대한 사회적 공감대를 형성하기 위해 많은 노력과 시간이 필요하지만 이에 대한 부분은 부족한 것으로 평가 받고 있다(김학린 외 2018).

-정책결정의 정당화 도구 경계

공론화라는 일련의 민주적 숙의적 절차라는 과정이 전제됨을 활용하여 정부정책 결정의 정당화라는 점에 활용될 수 있는 부분을 경계해야 한다. 해당 부분도 공론화에 대한 전반적인 공감대가 형성되어 있지 않기 때문인 영향도 일부 고려할 수 있다. 이러한 측면에서 사회적 공감대를 제도적 차원에서 얻기 위해 법적 제도적으로 공론화 과정에 대한 기반을 구축하는 것도 고려할 수 있다. 이와 관련하여 공론화 진행 여부를 결정하는 기능을 갖고 있는 프랑스의 CNDP와 유사한 국가공론화위원회 설립을 참고할 수 있다(박재근 외 2014; Chae 2017; 김학린 외 2018).

다. 울산북구의 음식물자원회수 시설

■ 시민배심원제 추진배경

울산북구청이 자체 음식물자원화 시설 건립을 계획하게 된 것은 2005년 1월 1일부터 음식물쓰레기 직매립에 대한 금지법령이 개정되면서 부터이다. 이후 민선 1, 2기 구청장이 음식물자원화시설 건립을 계획하고 추진하지만 주민들의 강력한 반발로 실패하게 된다.

이후 2004년 구청장이 공사잠정중단을 선언하고 설명회를 개최하면서 해당사업에 대한 합의과정을 위해 정책 배심원제를 제안하는 것이 시민배심원제의 시초가 되었

다. 복구청장은 현재 상황에서 모든 이해관계자들이 상호간의 양보가 불가능하고 타협점을 찾을 수 없을 만큼 상호간에 불신이 높기 때문에 중립적인 이해관계자들을 중심으로 구성된 중재기구가 필요하다고 판단하여 제안하게 된다.

■ 시민배심원제의 적절성

-주관적 판단에 의한 결정

본 사례는 비선호시설인 음식물자원회수시설이 입지하면서 갈등이 첨예하게 대립하는 과정에서 시민배심원제를 추진한 사례이다. 사안에 대해서는 이미 충분히 이해관계자들이 문제의 공감대를 형성하고 있었으며, 이를 해결하기 위한 각자의 대응활동이 활발하게 진행되고 있었다. 시민배심원제의 추진여부는 구청장이 제안하면서 시작되었다.

구청장은 현재처럼 갈등이 심화되어 있으며 첨예하게 대립하는 과정에서 이해관계자간 지속적으로 논의와 토론이 진행되어도 양보가 없이는 해결이 불가능한 상황으로 중립적인 외부관계자의 개입을 선택한 것이다. 물론 처음에는 시민배심원제에 대한 반대부터 주체에 대한 문제까지 평탄하게 진행되지는 않았다. 하지만 시민배심원제가 결정되고 시민배심원단이 결정되는 과정에서 이해관계자의 큰 반감은 없었다. 다만 시민배심원제를 결정하는 과정이 개인의 주관적인 판단이 아니라 갈등영향분석 같은 철저한 조사와 이해관계자의 합의형성 선호도, 지역의 커뮤니케이션 기술 등을 종합하여 결정된 과정이라면 절차적 정당성이 높아졌을 것이다.

-지역적 특성을 가진 공감대

더욱이 일반적으로 인식되는 시민배심원제의 과정으로 구성하지 않고 다소 편중된 시민배심원제라는 평가를 받는 구성임에도 불구하고 해당 주민들은 이에 대한 결과를 받아들였다. 이러한 특수성을 근거로 해당사례의 결과를 일반화하기에는 한계를 가질 수 있다. 하지만 많이 이해관계자들이 대립하면서 갈등을 스스로 해결할 수 없다는 점을 공감할 수 있으며 이로 인한 피로감과 좌절감이 중립적인 외부 참여자들에게 중재를 받는 시민배심원제를 수용하는 동기가 되었음을 충분히 짐작할 수 있다. 또한 외부에서 편중된 시민배심원제의 구성이라할지라도 이해관계자들이 공정성 및 중립성 등을 인정하면 가능하다는 점을 파악할 수 있다. 이점은 반대로 생각하면 시민배심원제가 실제 해당 사례에 적절하다고 해도 이해관계자들이 이를 이해하지 못하고 수용하지 못하면 불가능할 수 있으며, 시민배심원단의 구성이 객관성이 높고 신뢰성이 대상이라도 이해관계자들을 공감하지 못하면 수용이 불가능하다는 것을 생각할 수 있다.

(2) 대표성 및 공정성 확보

가. 대입제도 개편 공론화²⁴⁾

▣ 시민참여조사기획

대입제도 개편 공론화에서 시민참여를 위해 1차로 대국민조사를 실시하였으며 이후 대국민조사에 참여한 대상을 중심으로 ‘시민참여단’을 추출하였다. 이를 대상으로 총 3회차에 걸쳐 조사가 이루어졌으며 3회차 모두 숙의토론회를 실시하였다.

▣ 대국민조사

대입제도 개편 공론화는 이해당사자가 일부정책이나 사업에 국한된 것이 아니라 국민전체를 대상으로 한다는 점에서 대국민조사 목표 표본크기와 시민참여단 규모를 확정하는 점을 고민하였다. 이를 위해 국내외 유사 공론조사 공공토론 사례, 신고리 5,6호기 시민참여형 조사사례를 검토하여 대국민조사를 설계하였다.

조사설계의 첫 번째 원칙은 엄격한 표본 추출 방식을 적용한다는 것이었다. 이를 위해 국내에서 일반적으로 적용하고 있는 할당추출방법이 아닌 층화확률추출방법을 적용하였다. 할당추출방법은(quote sampling) 표집당사자의 조건(성별, 연령 등)을 정한 후 이조건별로 일정 수만큼 표집수(할당량)를 정하여 이 수만큼만 표집하여 조사하는 것으로 이 경우 한 조건을 충족시키면 동일한 조건대상이 나타나도 조사에 포함되지 않는 방식이다. 반면 층화확률추출방법(stratified sampling)은 모집단을 의미하는 하위집단으로 나누고, 하위집단별 정해진 수만큼 무작위 표본추출로 표본과 모집단의 동질성을 확보하고 표본의 대표성을 높이는 방식이다(우수명 2007). 층화확률추출은 비용이 높게 들며 난이도가 높지만 대표성이 높게 나타난다. 할당추출은 비용도 낮고 난이도도 낮은 만큼 대표성도 낮게 나타난다.

대국민조사는 만 19세 이상(2018. 4. 30기준)대한민국 국민을 대상으로 2개 성별, 5개 연령대(20대(19세 포함)/30대/40대/50대/60대 이상), 16개 시도 거주지역을 층화 변수로 활용하여 160개 층으로 구분하고 각 층 내에서 무작위추출을 하는 층화확률추출 방법을 적용하였다.

그러나 전화조사를 기반으로 층화확률추출을 위한 층별리스트를 확보하기 위해서는 휴대전화 가상번호를 활용하여 전화번호 리스트를 확보해야 했다. 휴대전화 가상번호는 선거법에 따라 선거조사에만 활용할 수 있으므로 조사문항에 정당지지도 문항을 포함하여 가상번호를 활용하였다. 휴대전화 가상번호를 활용할 경우, 사전에

24) 대입제도 개편 공론화위원회(2018). 2022학년도 대입제도 개편 공론화 백서 인용함

신고를 하여야 하고 리스트 추출비용이 소요되지만 대표성 보증을 위해 감수해야 할 절차이다.

시민참여단 선정을 위한 두 번째 원칙은 추출오차를 최소화하기 위해 표본을 충분히 확보하기로 하였다. 따라서 시민참여단 선정단계에서 확률추출에 사용하기 위해 충분한 최소 5배수 이상 후보군을 확보하는 것을 목표로 하는 동시에 1차 조사 참여자 중 참여 동의율의 수준을 10~20%로 가정하여 1차 조사 목표 표본크기를 20,000명으로 설정했다.

시민참여형 조사는 전체 국민을 대표하도록 확률 추출된 시민을 대상으로 실시되었다. 먼저 ‘대국민조사’를 실시하였으며, 응답자 중 일부를 다시 ‘시민참여단’으로 확률추출하였다. 최종 선정된 시민참여단은 권역별 1차 숙의토론회에서 1차 조사에 응답하고, 숙의과정을 거쳐 2차 숙의토론회에서 2, 3차 조사에 응답하는 방식으로 조사가 진행되었다.

나. 신고리 5·6호기원전 건설

▣ 시민참여조사기획

공론조사를 기본으로 하지만 국민과의 소통을 강화하는 프로그램이 담긴 ‘시민참여형조사’를 공론화 방식으로 확정하였다. 또한 소통협의회를 구성하여 이해관계자들이 이탈하거나 배제되지 않도록하면서 공론과정공론화를 위한 과정설계를 진행하였다(이강원외, 2020).

시민참여조사의 방식이 최초 확률 추출방식이었으나 전국을 대상으로 할 경우 지역, 성별, 연령 등 주요변수들의 모집단 반영이 제한적으로 추출된 것이라는 점을 고려하여 층화추출방식을 사용했다(신고리5·6호기공론화위원회 2018).

▣ 공론화지원단 구성

위원회 업무지원, 공론화에 대한 대국민 이해도 제고, 공론화 결과의 백서 발간 등 후속조치 추진을 위해 신고리 5.6호기 공론화지원단(이하 지원단)을 설치·운영했다. 지원단 인력은 총 22명으로, 국무조정실 중심으로 관계부처 공무원을 파견 받고, 공론화에 대한 공정성 보장을 위하여 원자력 관련기관과 단체의 인력은 배제했다.

당초 3개팀으로 조직을 설계하였으나, 지역순회 및 TV토론회 실시, 이해관계자 소통협의회 등의 업무가 증가하는 등 상황변화를 반영하여 6개 팀이 책임있게 담당 업무를 수행하는 방향으로 공론화 지원단을 운영하였다. 아울러, 승인 받은 별도정원만으로는 원활한 업무추진에 한계가 있어 관계부처와 협의를 거쳐 7명을 추가로

파견받았고, 자체 선발한 행정실무원 2명을 포함 총 22명으로 조직을 구성하였다 (신고리5·6호기공론화위원회 2018).

다. 울산복구의 음식물자원회수 시설

▣ 시민배심원 선발기준

일반적으로 시민배심원제는 중립적인 인사를 무작위로 선발하여 진행하는 방식이지만 해당사례에서는 교수, 종교인, 시민사회단체 인사 등 특정한 계층을 지정하여 구성하였을 뿐 아니라 나이와 성비의 비율에 있어서도 일부 편중되어 구성하였다 (김강민 외 2018). 하지만 이러한 편중된 구성에 대하여 해당 이해관계자들이 수용하였다는 점에서 중립적인 대표자의 구성은 사회적으로 객관성도 중요하지만 이해관계자들의 인식이나 문화적 환경에 따른 차이도 영향을 줄 수 있다는 점을 파악할 수 있다.

(3) 대표성 및 신뢰성 확보

가. 대입제도 개편 공론화²⁵⁾

▣ 시민참여단 구성

대국민조사 목표표본크기 설정 이상으로 고민스러웠던 부분은 몇 명의 시민이 토론회에 참석할 것을 목표로 삼을 것인지에 대한 문제였다. 물론, 토론회에 참석하는 시민참여단의 규모는 대국민조사 목표표본 크기와 연동될 수밖에 없지만 토론회에 참석하는 시민참여단의 규모는 참석률이라는 예측하기 힘든 지표를 함께 고려해야 하는 어려움이 존재하였다.

시민참여단 구성을 계획할 때 우선적으로 고려한 점은 시민참여단의 규모가 통계적으로 신뢰할 수 있는 수준이어야 한다는 점이었다. 그러나 지나치게 규모가 클 경우 비용이나 관리에 대한 부담이 증가하고 토론회 장소를 확보하기 곤란한 현실적인 문제가 발생한다는 점을 감안할 필요가 있었다. 따라서 통계적 검토와 국내외 유사 사례의 검토를 통해 적정 시민참여단 규모를 550명으로 설정하였다.

시민참여단은 20,000명의 대국민조사 표본을 2개 성별, 5개 연령대, 대입제도에 대한 3개 의견(학생부위주전형 확대, 수능위주전형 확대, 현행유지 및 판단유보) 등 30개의 층에서 구분하여 층 내에서 지역을 고려한 체계적추출(systematic

25) 대입제도 개편 공론화위원회(2018). 2022학년도 대입제도 개편 공론화 백서 인용함

sampling)방법으로 선정한다는 점을 감안하였다. 또한, 국내외 유사 사례와 최근 신고리 공론조사 사례를 검토하여 최종 참여율을 80~85%로 예상했을 때 종합토론회에 참여하는 시민참여단이 450명 내외가 될 것이라는 점도 감안하였다.

한편, 시민참여단은 1차 조사 대상자 20,000명(대표본) 중 시민참여단으로 참가하겠다는 의향을 밝힌 응답자 중에서 전화번호 오류, 참가의향 번복, 연락 거부 케이스 등을 제외한 실제 참가 의향자 6,636명을 대상으로 30개 층별 확률추출 방법에 따라 550명(소표본)을 선정하는 층화추출을 위한 이중추출(double sampling for stratification) 방식으로 진행했다. 2단계 추출(소표본추출) 과정에서 지역은 층화변수로 삼지 않았는데, 지역까지 층화변수로 삼을 경우 층이 지나치게 많아지기 때문이었다. 다만, 체계적으로 추출하는 과정에서 층 내의 정렬변수(분류지표)로 사용하여 내재적 층화를 통해 지역적으로도 균형을 이룰 수 있도록 하여 모집단 분포에서 크게 벗어나지 않도록 하였다.

■ 3회차 조사

공론조사 기법에 기반한 공론화는 일반적으로 참여자 선정을 위한 조사와 토론회 전후 각각 조사를 실시하였다. 반면 시민참여형 조사는 숙의성 강화를 위해 권역별 1차 숙의토론회를 도입하였다. 권역별 토론회를 2곳에서 실시할 것인가 4곳에서 실시할 것인가에 대한 논의가 있었으나, 시민참여단의 이동 시간을 최소화하고 분임토의 등의 숙의성을 높이기 위해 4곳(서울, 부산, 광주, 대전)에서 실시하기로 결정하였다. 시민참여형 1차 조사는 권역별 1차 숙의토론회, 2차 조사는 2차 숙의토론회 첫째 날, 3차 조사는 2차 숙의토론회 마지막 날에 실시하였다.

나. 신고리 5·6호기월전 건설²⁶⁾

■ 시민참여단 구성

신고리5·6호기 공론화위원회는 시민참여단을 구성하기 위해 전국을 모집단으로 하여 2017년 7월 31일 기준 만 19세 이상 성인남녀로 대상으로 1차 조사를 실시하였다. 1차 조사는 휴대전화 90%(최종 87.1%), 집전화 10%(최종 12.9%)를 활용한 병합조사 방식으로 진행되었다. 휴대전화의 경우 3개 통신사(SKT, KT, LG U+)가 제공한 가상번호를 활용하였고 집 전화는 RDD 방식을 활용했다. 이를 통해 지역별, 성별, 연령을 기준으로 160개 층을 구성한 후 무작위 추출하는 방식으로 20,006명을 선정하였다. 또한 이중 숙의과정 참여의향을 조사한 결과 5,981명이 참여의 의

26) 숙의와 경청, 그 여정의 기록(2017). 신고리 5·6호기 공론화 백서 인용

사를 밝혔으며, 1차 조사과정에서 도출된 건설 재개, 건설 중단, 판단유보라는 세 가지 의견을 기준으로 30개 층으로 나눈 후 무작위 추출하여 500명을 선정하였다(신고리5·6호기공론화위원회 2018; 손영달 2018).

■ 토론회 활용

시민참여단을 대상으로 오리엔테이션을 실시하였으며 500명중 478명이 참석하였고, 최종 종합토론회에는 471명이 참여함으로써 참여의 대표성과 관련된 문제는 해결되었다(정정화 2018)

운영방식은 크게 두 개로 구분하여 기본, 보강프로그램으로 구성하였다. 기본프로그램은 집중적인 숙의를 돕기 위한 것으로 오리엔테이션, 숙의자료집 제공, 이러닝 강좌, 2박 3일 종합토론회로 구성하였다. 보강프로그램은 시민참여단의 숙의를 보강하기 위한 것 뿐 만 아니라 일반인들에게도 숙의 기회를 제공한다는 차원에서 지역순회 공개토론회, TV토론회, 미래세대 토론회 등을 기획하였다. 지역순회 토론회는 전국대도시를 순회하며 총 7회 실시하였으며, TV토론회도 방송사마다 총5회를 실시하였다. 또한 미래세대는 시민참여단에 배제된 연령을 대상으로 전문가발표, 질의응답, 분임토의를 진행하였다(이강원 외 2020)

다. 울산복구의 음식물자원회수 시설

■ 시민배심원단 구성

주민대표회의와 복구청 협의를 통해 확인한 후 최종 추천단체 및 기관 명단을 확정하였다.

대학교수 7명, 종교인 7명, 시민단체 상근운동가 6명, 교수 5명, 회사원 4명, 기관대표 2명, 전업주부 4명, 변호사 3명, 사영업자, 세무사, 화가, 작가, 공공도서관구 각각1명씩 구성되어(김강민 외 2018) 배심원단은 양측이 합의한 13개 단체에서 추천한 39명과 성직자 6명 등 45명으로 구성하기로 한다(김소연 2006).

(4) 전문성 및 신뢰성 확보

가. 대입제도 개편 공론화²⁷⁾

27) 대입제도 개편 공론화위원회(2018). 2022학년도 대입제도 개편 공론화 백서 인용함

■ 공론화위원회 구성

대입제도 개편에 관한 공론화 과정을 위해 추진하기 위해서는 이를 주도적으로 이끌어 나갈 인적자원이 필요했다. 이를 위해 공론화위원회를 구성하여 공론화과정에 대한 전반적인 설계와 진행을 담당 하도록 하였다. 위원회는 대입제도 개편과 직접 이해관계가 없는 중립적인 전문가를 중심으로 구성하는데 초점을 맞추었다.

위원장을 포함하여 7명의 전문가로 구성하였으며 조사 및 통계, 갈등관리, 소통분야로 구분하여 운영하였으며 분야별로 관련 전문가가 2명씩 배치되었다. 추가적으로 대외소통과 간사역할을 위해 위원을 내부적으로 추가역할을 지명하여 운영하였다.

■ 공론화위원회 구성 및 운영 근거

대입제도 개편을 관한 공론화위원회의 전문성 및 중립성을 포함한 절차적 타당성을 높이고 진행절차에 대한 역할을 명시하여 추후 문제가 발생하지 않도록하기 위해 우선적으로 “대학입시제도 개편을 위한 공론화 위원회 설치 운영 규정”을 근거 규정으로 마련하였다.

<표 5-1> 대학입시제도 개편을 위한 공론화위원회 설치 및 운영 규정

제1조(목적) 이 규정은 대학입시제도 개편 공론화 과정이 공정하고 전문적으로 기획되고 운영될 수 있도록 하기 위하여 공론화위원회를 설치하고, 그 구성 및 운영에 필요한 사항을 규정함을 목적으로 한다.

제2조(기능) 공론화위원회(이하 "위원회"라 한다)는 다음 각 호의 사항을 심의·의결한다.

1. 대학입시제도 개편 공론화 절차 설계, 기획 등에 관한 사항
2. 대학입시제도 개편 공론화 과정 운영에 관한 사항
3. 대학입시제도 개편 공론화 결과 정리 및 제출에 관한 사항
4. 그 밖에 대학입시제도 개편 공론화를 위하여 필요하다고 판단되는 사항

제3조(구성) ① 위원회는 위원장 1명을 포함한 7명 내외의 위원으로 구성한다.

② 위원은 갈등관리, 조사·통계 등 공론화 관련 분야의 전문가 중에서 국가교육회의 의장이 위촉한다.

③ 위원장은 위원 간 협의를 통해 선출한다.

④ 위원장 및 위원의 임기는 위원회의 존속기간으로 한다.

제4조(위원장의 직무) ① 위원장은 위원회를 대표하고, 위원회의 업무를 총괄한다.

② 위원장이 부득이한 사유로 직무를 수행할 수 없는 때에는 위원장이 미리 지명한 위원이 그 직무를 대행한다.

제5조(위원의 해촉) 국가교육회의 의장은 위원회의 위원이 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 경우에는 해당 위원을 해촉(解囑)할 수 있다.

1. 심신장애로 인하여 직무를 수행할 수 없게 된 경우
2. 직무와 관련된 비위사실이 있는 경우
3. 직무태만, 품위손상이나 그 밖의 사유로 인하여 위원으로 적합하지 아니하다고 인정되는 경우
4. 위원 스스로 직무를 수행하는 것이 곤란하다고 의사를 밝히는 경우

제6조(회의 등) ① 위원장은 위원회의 회의를 소집하고 그 회의를 주재한다.
 ② 위원회의 회의는 위원장을 포함한 재적위원 과반수의 출석으로 개의하고, 출석위원 과반수의 찬성으로 의결한다.

제7조(분과위원회 및 자문단) ① 위원회의 업무를 효율적으로 수행하기 위하여 위원회에 분과위원회 및 자문단을 둘 수 있다.
 ② 분과위원회와 자문단의 설치·운영에 필요한 사항은 위원회의 의결을 거쳐 정한다.

제8조(존속기간) 위원회는 국가교육회의가 공론화 결과를 발표한 후 3개월까지 존속한다.

부칙
제1조(시행일) 이 규정은 국가교육회의에서 의결된 날부터 시행한다.
제2조(유효기간) 이 규정은 위원회의 존속기한이 만료되는 날까지 효력을 가진다.

■ 공론화위원회의 역할

대입제도에 관련해서는 오랜시간 동안 다양한 이해관계자들이 복잡하게 얽혀 있으며 사회적으로 관심과 민감도가 높은 만큼 공론화 의제에 있어서도 투명성과 공정성에 대한 측면을 중심으로 공론화 의제를 선정하였다. 이를 위해 시나리오워크숍을 진행하였으며 외부전문가를 통해 운영전반과 검증을 요청하여 중립성과 객관성을 확보하였다.

또한 시민참여단에게 숙의를 지원하기 위해 국민의견을 수렴하고 4개 권역에서 3개 방송사를 통한 TV토론회를 가졌으며 온라인 플랫폼을 설계·운영하였다.

한편으로는 시민참여단의 대표성을 확보하기 위하여 사회통계학적 방법을 활용하여 시민참여단을 구성하고 대입제도 개편에 대한 시민참여단의 숙의 정도를 제고하기 위하여 두 차례의 숙의토론회를 기획·운영하였다.

나. 신고리 5·6호기원전 건설²⁸⁾

■ 공론화위원회 구성

신고리 5·6호기원전 건설여부에 대한 공론화 과정을 위해 공론화 위원회를 구성하기로 결정하였으며 공론화 결과에 대한 국민의 수용성을 높이기 위하여 중립적인 공론화위원회를 구성하고자 했다. 이와 같은 원칙을 기준으로 원자력발전소에 대해 중립적인 전문기관·단체의 추천으로 1차 후보군을 구성했다.

구성분야는 인문사회, 과학기술, 조사통계, 갈등관리 4분야로 구분하여 분야별로 2명씩 구성하여 위원장을 포함하여 총 9명이 활동하도록 하였다. 최초 분야별로 추천을 받아 각 분야별로 두 곳의 기관·단체가 원전 관련 이해관계가 없고 중립적인 입장을 견지하는 인사를 각 3인 이상 추천하되, 반드시 여성을 1인 이상 포함하기

28) 숙의와 경청, 그 여정의 기록(2017). 신고리 5·6호기 공론화 백서 인용

로 했다. 또한 인문·사회, 과학·기술 분야 기관·단체는 20~30대 1인을 포함하기로 했으며, 여성/20~30대 조건은 동시 충족 가능하도록 했다. 이 과정을 통해 정부는 총 29인의 1차 후보군을 구성하였다. 구성된 1차 후보군에 대해 원전 찬성·반대의 입장을 갖는 대표기관 각 1곳에 제척 관련 의견제시기회를 부여하였으며, 각 분야 별로 2인씩 제척 가능하도록 했다.

■ 조직 운영

중요사항이나 의결사항을 정기적으로 점검하고 다루기 위해 매주 1회 정기회의를 개최하였으며 국민에게 이러한 사항을 투명하게 제공하기 위해 회의 직후 결과를 언론에 공개하였다. 정기회의 의안은 2인 이상 동의로 제출하는 것을 원칙으로 하였으며 크게 의결사항과 보고사항으로 구분하여 작성한 후 회의전일까지 모든 위원들이 공람하도록 했다.

■ 공론화 위원회의 역할

공론화위원회는 신고리 5·6호기 건설 중단 여부를 결정하는 기구가 아니며, 독립적인 지위에서 첫째, 공론화를 설계하고, 둘째, 공론화 과정을 공정하게 관리한 후, 셋째 공론화 결과를 권고의 형태로 정부에 전달하는 자문기구라는 역할을 제시하였다.

위원회의 주요 역할은 조사과정을 과학적으로 설계하고, 숙의과정 및 프로그램을 공정하게 진행하며, 공론화 결과에 대한 사회적 수용성을 높이기 위해서 국민들과 소통의 투명성을 강조했다. 무엇보다 위원회가 중립적인 자세로 정부와 독립적인 차원에서 활동하고 있음을 제시하였다.

■ 공론화 위원회 운영체계

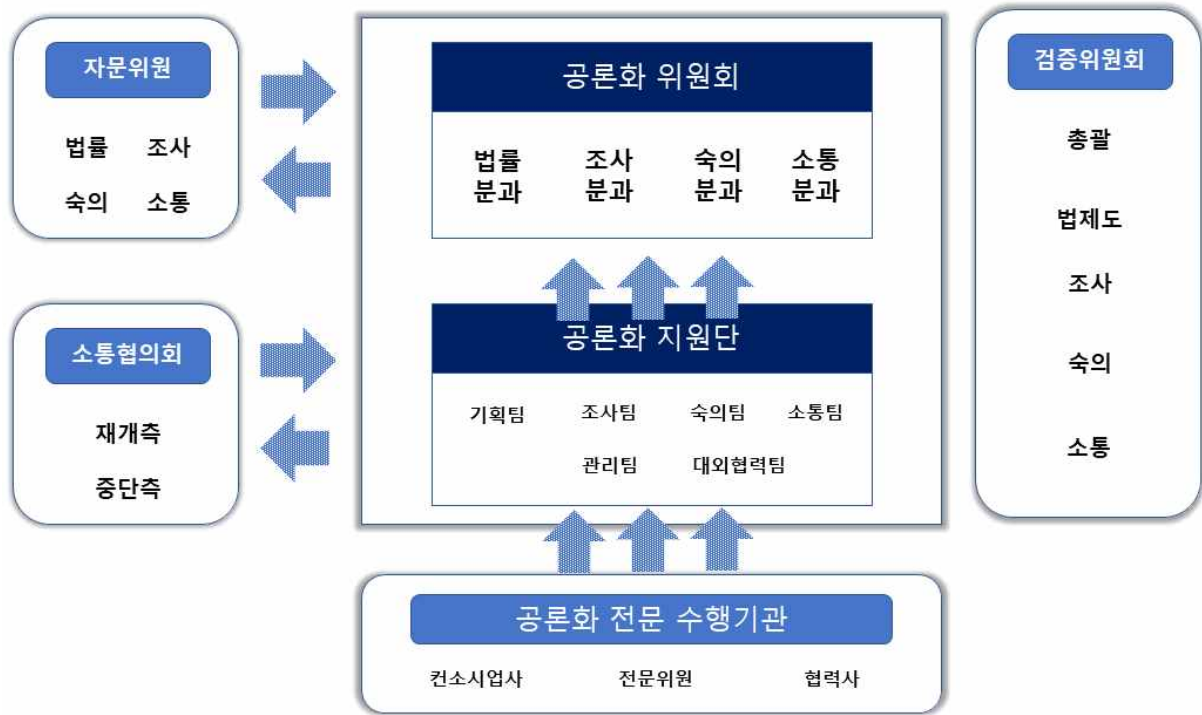
공론화위원회를 중심으로 공론화 지원단, 자문위원, 소통협의회, 검증위원회, 공론화 전문수행기관을 체계적으로 운영하였다. 공론화위원회는 전술한바 4개의 분과로 구분하여 운영되었으며, 공론화 위원회의 역할을 지원하기 위해 공론화지원단이 운영되었다. 공론화 지원단은 기획팀, 조사팀, 숙의팀, 소통팀, 관리팀, 대외협력팀으로 구분하여 운영되었다.

전문성을 보완하기 위해 자문위원을 구성하여 법률, 조사, 숙의 소통 분야로 구분하여 구성하였으며 공론화과정에서 세부실행인원에 대한 전문성을 높이기 위해 컨소시엄사, 전문위원, 협력사로 구분하여 공론화 전문수행기관을 구성하였다.

또한 이해관계자들과의 지속적인 소통을 통해 신뢰성과 투명성을 높이기 위해 사업 재개 측과 중단 측을 구분한 소통협의회를 구성하여 운영하였으며, 전반적인 검증을

위해 총괄, 법제도, 조사, 숙의 소통의 5가지 분야로 구분하여 검증위원회를 운영하였다.

<그림 5-4> 공론화 운영 기본 체계 개념도



자료: 숙의와 경청, 그 여정의 기록(2017). 신고리 5·6호기 공론화 백서 재편집

다. 울산복구의 음식물자원회수 시설

■ 시민배심원단 운영규칙

시민배심원제의 전문성은 중립적인 일반시민으로 구성되기 때문에 전문성의 확보는 시민배심원제가 제안하는 규칙이나 규정에 의존하게 된다. 이에 울산복구 음식물 자원회수 시설에 관련하여 제시된 운영규칙을 살펴보면 다음과 같다.

<표 5-2> 울산복구청 음식물 자원회수시설 시민배심원 운영규칙

- ① 원활한 회의 진행과 외부와의 소통을 위해 대표와 간사를 선출하였다. 대표와 간사에게 회의 진행과 실무추진팀과의 소통 등을 위해 재량권이 부여되고, 각 사항은 배심원단 회의를 통해 보고하도록 한다.
- ② 배심원단 심리과정은 공개하였으나, 판결과정은 비공개로 한다. 2차 회의부터 배심원의 실명을 기재한 속기록을 작성하고 이후에는 공개하기로 한다.

- ③ 배심원 결정에 미칠 수 있는 외부변수를 최소화하기 위해 자료제출 시한을 23일로 한다. 단 배심원단이 심리를 위해 요청한 자료에 한해서는 제출시한을 두지 않는다.
- ④ 배심원단의 활동기간은 15일 동안으로 하였으나 운영과정 중에 합의하여 연장운영한다.
- ⑤ 회의의 성립과 의결은 '배심원과 반수참석과 참석자 과반수의 찬성'으로 한다. 결정과정의 의결권은 전체 회의 중 50% 이상 참가한 배심원으로 한정한다.
- ⑥ 배심원단 활동 일정과 프로그램을 확정한다. 총 5회 모임을 진행하기로 한다.

(5) 종합적 논의

제시된 사례들에서 추진과정에 대한 평가는 바라보는 관점이나 이해관계자들의 입장과 이해관계들에 따라 다르게 평가할 수 있기 때문에 성공 또는 실패한 공론화 과정, 시민배심원제라고 단정할 수 없다.

다만 추진과정에서 중요한 부분은 대표성, 신뢰성, 공정성을 이끌어내고 검증할 수 있는 주도적 운영을 위한 전문가 집단에 대한 선정과정이라 할 수 있으며 대표적으로는 공론화위원회를 말할 수 있다.

공론화 과정을 적용하는 사례들이 정책 및 사업의 분야가 다양하기 때문에 일관성 있게 전문가 분야를 적용할 수 없으며 사안에 따라 분야의 범주가 다를 수 있다. 이 점은 전문분야의 범주선정부터 타당성 있는 선정과정이 필요하다고 말할 수 있으며, 위원장과 위원들의 연령, 성비, 거주 등의 환경요건도 고려될 수 있는 사항이다.

한편 문제점으로 제시하고 있는 사항이 공론화과정 및 시민배심원제를 추진하게 된 절차적 과정의 미흡이다. 공론화 과정들의 사례들의 경우 공통적으로 지적하고 있는 부분은 “공론화에 대하여 국민들의 공감대를 확보한 타당성 있는 추진인가?”라는 논란이 제기되고 있다. 아직 공론화에 대한 홍보와 교육이 미흡한 상황에서 공론화에 대한 이해가 부족한 것은 당연하다. 이러한 문제점을 극복하기 위해서는 사례별로 공론화이전에 충분한 시간을 두고 공론화에 대한 적절성에 대한 논의가 필요하다는 점이다.

이를 위해 제도적으로는 대통령령으로 시행되고 있는 「공공기관의 갈등예방과 해결에 관한 규정」에서는 ‘갈등영향분석’을 활용할 수 있다. 즉 갈등영향분석은 갈등이 발생하기 이전 또는 초기에 갈등을 진단하고 이를 완화 또는 해결하기 위한 전략적 방향을 설정하는 것을 목적으로 하고 있다. 다시말해 ‘갈등영향분석을 실시하여 해당사안에서는 어떠한 형태의 참여적 의사결정이 적절한 것인가?’에 대한 논의를 이끌어내도록 활용할 수 있다는 것이다. 부단 갈등영향분석이 아니어도 이에 준하는 유사한 과정을 통해 공론화과정 또는 시민배심원제 등의 합의형성과정에 대한 추진 적절성에 대한 합리적 절차는 반드시 필요한 부분이다.

VI. 선거관리 절차사무의 신뢰성, 수용성을 높여줄 국민 참여방안 방안

선거개표에 대한 불신의 목소리가 나타난 것은 2002년 대통령선거부터였다. 그러나 이러한 주장이 크게 주목받지 못하였다. 한편, 2012년 대통령선거에서 투표지 분류기를 둘러싸고 강한 의혹이 다시 한 번 제기되었지만 의혹의 불분명성과 부정확성으로 인해 유권자의 지지나 관심을 도출하는 데는 성공적이지 못하였다. 한편 2014년 전국단위 선거에서 사전투표제가 처음 실시되면서 유권자의 투표 기회는 더욱 확대되었다. 한국의 사전투표제는 사전등록 없이 사전투표기간 동안 사전투표소가 설치되어 있는 곳 전국 어디에서나 투표할 수 있는 제도로 우수한 기술력을 바탕으로 유권자에게 편리성을 제공한 것이다. 그러나 사전투표제 역시 이념적 양극화 속에서 정쟁의 대상이 되었고 선거관리 차원에서 의혹이 제기되고 있는 상황이다.

이러한 의혹들은 2020년 국회의원선거를 기점으로 극심한 형태로 불거지면서 사회적 갈등과 대립으로 이어지고 있으며 이는 선거관리를 담당하는 선거관리위원회에 대한 신뢰를 떨어뜨릴 수 있다는 문제가 제기되고 있다. 선거관리위원회는 선제적 조치를 통해 이에 대응했어야 했지만 그렇지 못한 것도 사실이다. 이제라도 좀 더 선제적 관리를 통해 2021년 서울시장과 부산시장 선거 그리고 2022년에 있을 대통령선거와 전국동시지방선거에 대비하여야 한다. 선거관리에 대한 의혹에 대해 사법적 판단을 통해 해결할 수도 있다. 그러나 이는 예방적 차원의 대비가 아니며 비용과 시간 면에서 보았을 때 효율적이지 않다. 무엇보다 선거관리의 신뢰도와 수용성을 높이는 방안과도 거리가 멀다. 이러한 이유로 대비책이 요구되는데 무엇보다 국민참여를 통한 방식이 필요해 보인다.

위기관리 관련 연구들은 예방 전략과 복원전략의 중요성을 강조하는데 예방전략은 예측 가능한 위험으로부터 체계를 사전에 보호하는 것이고, 복원전략은 사전에 예상하지 못한 위험에 대한 대응 능력을 증가시키는 전략이라 말한다(조원상·김원기 2017). 선제적 관리는 예방전략과 깊은 관련이 있는데 현재 선거관리위원회가 이러한 위기상황에 놓인 것은 아니지만 선거관리의 신뢰성과 수용성을 높이기 위해서는 예방전략과 함께 대응전략도 필요해 보인다. 과거에 제기된 의혹들이 다시 제기되지 못하도록 예방전략이 필요하며, 현장 중심적인 대응전략도 필요해 보인다. 예방전략을 취함에 있어 시민참여는 문제 해결에 중요한 의미를 지니게 된다. 특히, 문제 해결을 위한 접근방식에 일반시민의 폭넓은 합의를 통해 문제에 접근하는 것이 필요하며 공론화와 같은 시민참여형 갈등해결프로세스는 좋은 예라고 하겠다(김학

린·전형준 2018). 한편, 의혹을 제기하는 단체에 초점을 맞춰 문제 해결을 위한 방안을 모색할 수도 있지만 이들은 이들의 이익을 극대화하고 쟁점을 부각시키는데 초점을 맞출 수 있기 때문에 좋은 방안은 아니다. 대신, 일반 시민들이 참여할 수 있는 방안을 마련하고 숙의가 이루어질 수 있도록 하는 것이 바람직하다. 이러한 차원에서 시민참여형 갈등해결프로세스인 공론화방식을 통해 문제에 접근하는 것이 유용해 보인다. 물론 공론화는 시민들의 참여와 숙의를 통해 갈등해결을 위한 국민의 뜻을 찾아가는 과정으로(김대영 2005), 선거관리위원회에 앞에 놓인 과제 그리고 효율적인 과제 수행과는 차이가 있다. 선거관리 수용성과 신뢰성을 높이기 위한 방안은 성공적인 위원회 설치와 국민참여를 통한 투명성 제고에 초점을 맞추어야 할 것이다.

현재 많이 사용되고 있는 국민(시민, 주민)참여제는 민주성, 신뢰성, 효율성 등의 문제를 제고하기 위해 도입된 제도로, 과거 예산, 감사, 판결 등에 있어 나타나는 절차적 문제를 해결하고 무엇보다 정부기관에 대한 신뢰성을 회복하기 위해 도입된 제도들이다. 그러나 이들 제도는 정부의 예산 혹은 중요 재판에서 있어 국민들의 참여를 보장하기 위한 것으로 선거관리와는 무관함에 있어 차이가 있다. 즉, 선거는 선거과정에서 자연스럽게 나타나는 정당, 후보자 간 갈등을 최종적으로 해결하는 제도일 뿐만 아니라 민주적 정당성, 정통성을 부여한다는 점에서 정치안정, 체제안정과 관련성을 떨 수밖에 없다. 그렇기 때문에 무엇보다 선거관리 및 결과에 대한 국민들의 신뢰 그리고 수용성이 미치는 사회적 영향력은 크다고 하겠다. 많은 국가들의 체제 안정성은 선거과정에 대한 공정성과 형평성, 그리고 선거결과의 신뢰성과 수용성과 깊은 관련을 맺고 있다. 민주화 이후 한국의 선거과정과 선거관리에 대한 공정성은 매우 높았으며 이는 한국의 정치뿐만 아니라 경제, 사회발전에 이바지하였다. 그러나 일부 단체에서 제기하는 의혹을 해소하기 위해서 국민들의 참여를 통한 방안이 모색될 필요가 있다.

그렇다면 국민의 참여를 위해서는 어떠한 방식을 사용해야 하며, 이들의 활동은 어디에 초점을 맞추어야 하는지, 그리고 이들에게 부여되는 의무와 역할은 무엇인지 등에 논의해 봐야 한다. 한편, 국민참여(관)단이 운영되고 활동함에 있어 선거관리위원회는 정보 제공, 참관에 있어 중요한 역할을 수행해야 한다. 선거관리위원회에 필요한 역할에 대해 알아본다. 마지막으로 논의 가능한 5방안의 장점과 단점을 신뢰성, 전문성, 공정성, 대표성, 그리고 선거 의혹 문제 해결 관점에서 평가해 본다.

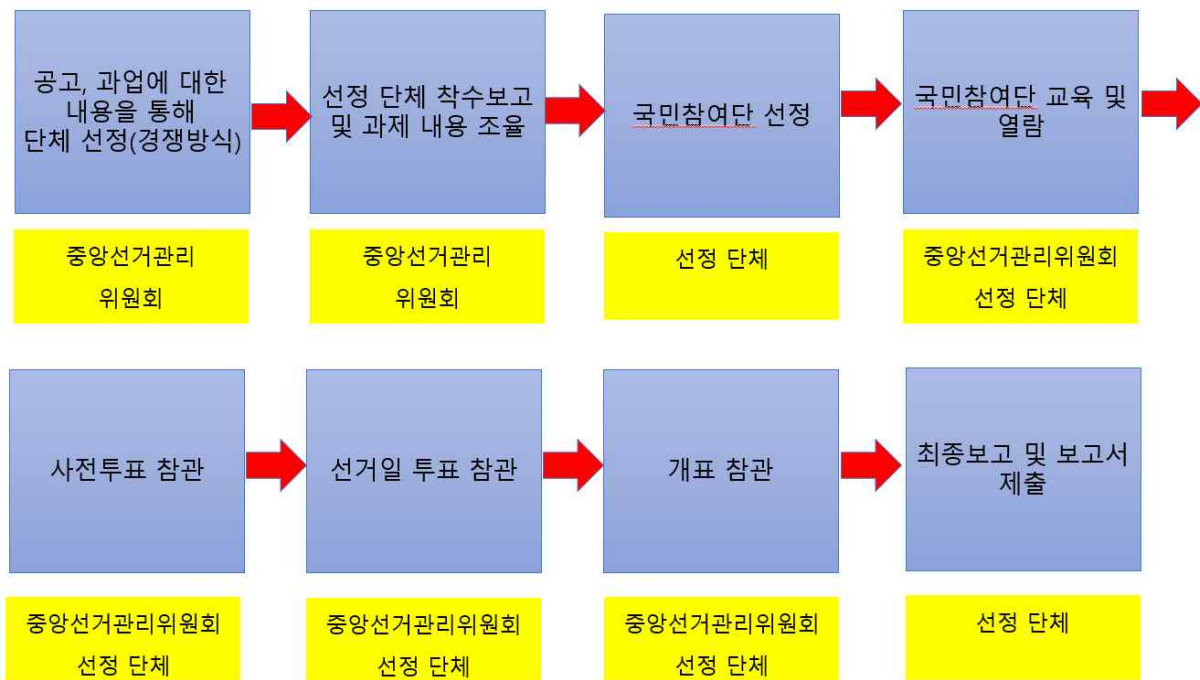
제기되고 있는 선거관리 의혹을 정리해 보면 다음과 같이 크게 4가지 - (1) 투표지분류기 문제 (2) 사전투표 (3) 투표용지 및 투표지 관리 문제 (4) 선거장비(기술적 문제) -로 정리해 볼 수 있으며 이는 선거관리와 선거결과에 대한 (1) 신뢰성 (2) 공정성 (3) 대표성 (4) 전문성 차원에서 접근하여 해결해야 한다. 이를 고려하면서 논의 가능한 5가지 방안에 대해 알아보려 한다. 이들은 과거 문제해결을 위해 실천되었고 혹은 논의되었던 방안을 기초로 하고 있다.

1. 논의 가능한 방안

1) 공모에 의한 방안

중앙선거관리위원회 공모를 통해 국민참여 위원회를 이끌어 갈 단체를 선정하고 이 업체가 용역을 수행하는 형태다. 일반적 용역 발주하는 것과 같이 나라장터에 발주하는 형태로 여기에 관심 있는 학회나 단체가 입찰에 참가하며 중앙선거관리위원회가 연구제안서(계획서)와 전문성을 바탕으로 선정하는 방식이다. 중앙선거관리위원회는 공모에 있어 구체적인 사업목표와 사업내용을 과업지시서를 통해 제시해야 하며 이를 가장 잘 이해하고 수행능력과 계획을 가진 단체를 선정하는 방식이다. 과거 2016년 중앙선거관리위원회는 부정 선거 의혹에 대한 해묵은 논란을 해소하기 위해 1987년 구로을 투표함을 29년 만에 개봉하였는데 실제로 이 사업을 담당한 것은 한국정치학회였다. 이 사업이 순조로이 잘 진행된 것은 객관성과 전문성을 띤 한국정치학회가 진행하였기 때문이다.

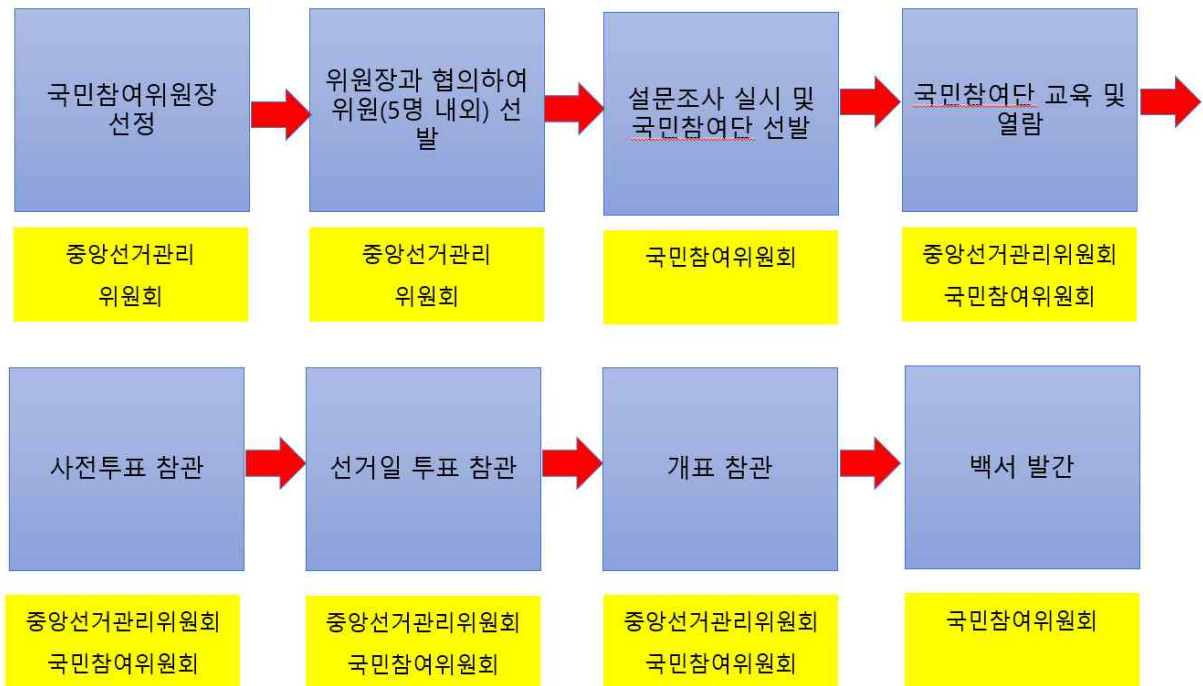
<그림 6-1> 공모를 통한 방안 개요



이 방식에 가장 중요한 장점은 선거관리에 대한 의혹 그리고 이에 대한 의심이 선거관리위원회에 제기되고 있는 상황에서 선거관리위원회가 검증 단계에서 벗어날 수 있다는 점이다. 물론 선정된 단체가 선거관리위원회의 과제를 수행하고 있고 검증과정에서 중앙선거관리위원회로부터 도움을 받아야 하기 때문에 중앙선거관리위

원회의 영향력에서 벗어날 수 없다는 문제가 제기될 수 있다. 그러나 단체의 명성과 전문성을 생각해 볼 때 크게 염려할 부분은 아니라 사료된다. 그러나 이번 국민참여단 관련 용역은 상대적으로 많은 비용이 요구되고 있기 때문에 경쟁을 통해 과제 선정을 해야 한다. 용역 공고 및 선정에 많은 시일이 요구되기에 적어도 선거 3개월 전에 사업을 담당할 단체가 선정되어야 한다. 또한, 신청한 단체들의 계획서 검토, 선정된 단체의 착수보고 단계에서 철차적으로 협의되어야 하는 내용이 많고 적절한 중간보고 및 지속적인 모니터링이 필요하다. <그림 6-1>은 공모를 통한 방안의 핵심적 개요를 보여주고 있다.

<그림 6-2> 공론화 방안 개요



2) 공론화 방안

두 번째로 논의될 수 있는 방안은 과거 신고리5·6호기공론화위원회, 대입제도개편 공론화위원회와 같은 공론화 방식이다. 공론화 방식은 중앙선거관리위원회가 사회적으로 신망 있는 위원장을 선임하고 위원장과 논의를 통해 위원을 선정하여 위원회를 운영하는 방식이다. 신고리5·6호기공론화위원회와 대입제도개편 공론화위원회의 성공적인 운영은 사회적으로 존경받는 위원장에 대한 신뢰가 있었기 때문이다. 두 공론화위원회 이후 많은 지방정부가 공론화 방식으로 갈등 사안에 접근하고 있으며 성공적인 결과를 도출한 사례가 나타나고 있다.

구체적으로 국민참여공론화 위원회를 발족하고 위원회의 결정에 의해 국민참여단

을 운영하게 된다. 국민참여단은 중앙선거관리위원회 중립성에 대한 설문조사(10,000명 정도)를 실시하며 이 중 약 100명을 선발하며 이들을 통해 의혹이 제기되고 있는 사안에 대해 접근하는 방식이다. 이는 과거 신고리5·6호기공론화위원회가 2만 명에 대한 설문조사를 통해 500명을 선발하였던 방식을 모방한 것으로 국민참여단에 대한 교육, 실습, 그리고 이들의 참관을 통해 선거 의혹 문제에 접근하는 방식이다.

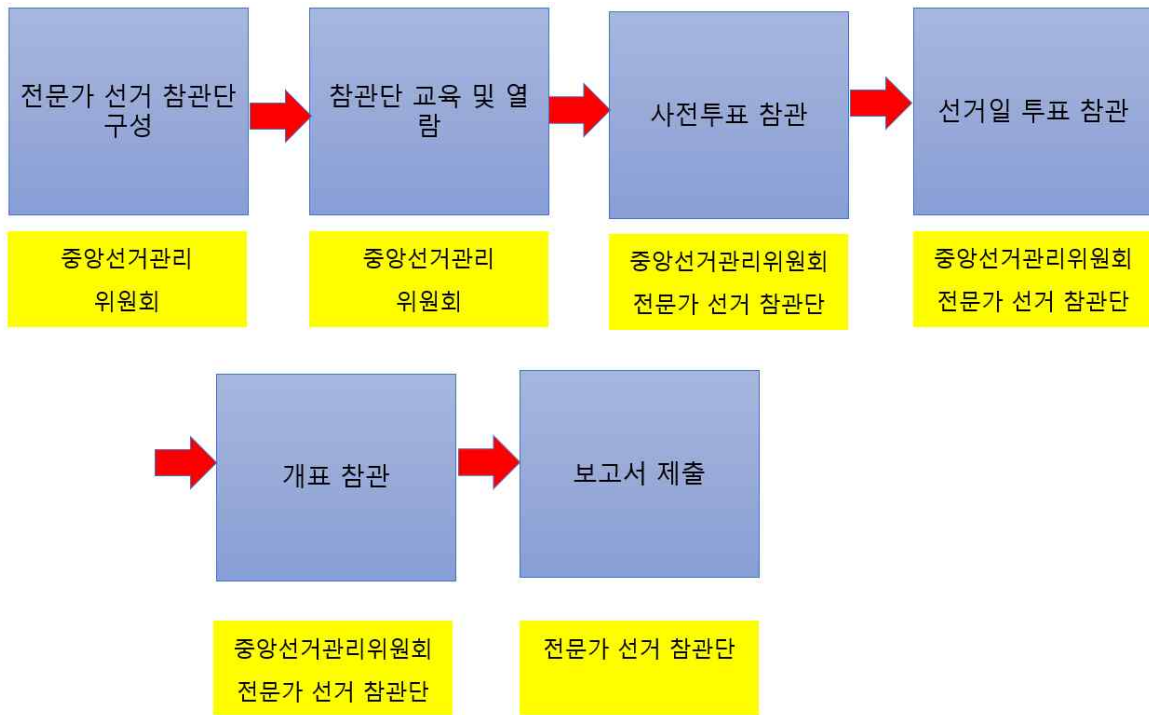
이 방식의 가장 큰 장점은 홍보 효과 등 효과성이 크다는 점이다. 위원장 선정, 위원회 구성, 국민참여단 선정 및 이들의 활동은 크게 사회적 이슈가 될 것이다. 또한, 공정성과 전문성을 띤 위원회의 활동 그리고 대표성을 가진 국민참여단 검증활동의 결과에 대한 사회적 수용성은 매우 클 것이다. 그러나 과거 공론화위원회 운영을 통해 많은 비용이 요구되면 선거장비 관련 기술적 문제를 국민참여단이 이해하고 검증하는 것은 제한적이라 하겠다.

3) 중앙선거관리위원회가 계획하고 있는 방안

세 번째 방안은 중앙선거관리위원회가 (잠정적으로) 계획하고 있는 방안으로 국회의원선거구획정위원회 구성과 유사하게 정당(국회의원 일정 수 이상 의석 보유정당)과 학회(법률·정치·선거, 전산·보안, 통계분야 학회·기관), 언론(주요 일간지, 방송사, 기타 전문가)의 추천을 받아 10명 이내로 운영하는 방식이다. 이 방식은 일반국민보다는 전문가들에 의해 참관단이 구성되고 이들의 활동에 의해 선거 관련 의혹에 접근하는 방식이다. 선거절차는 복잡하고 많은 업무를 단시간에 처리해야 하기 때문에 일반 국민들에 의해 구성된 참관단의 활동은 제한적일 수밖에 없으며 많은 교육시간이 필요하다. 그렇기 때문에 전문가로 참관단을 구성하고 이들이 제기된 의혹들을 검증한다는 특징이 있다.

이 방식의 장점은 참관단이 전문가들로 구성되어 있기 때문에 제기된 의혹을 자세히 검증하고 해소할 수 있다는 점이다. 비용과 시간을 고려한 효율성 차원에서 매우 큰 장점이 있다. 그러나 전문가들로만 구성되고 있어 일반 국민들의 참여는 제한적이다.

<그림 6-3> 전문가 참관단 운영 개요



4) 국민참여단과 보안전문단 이원화 방안

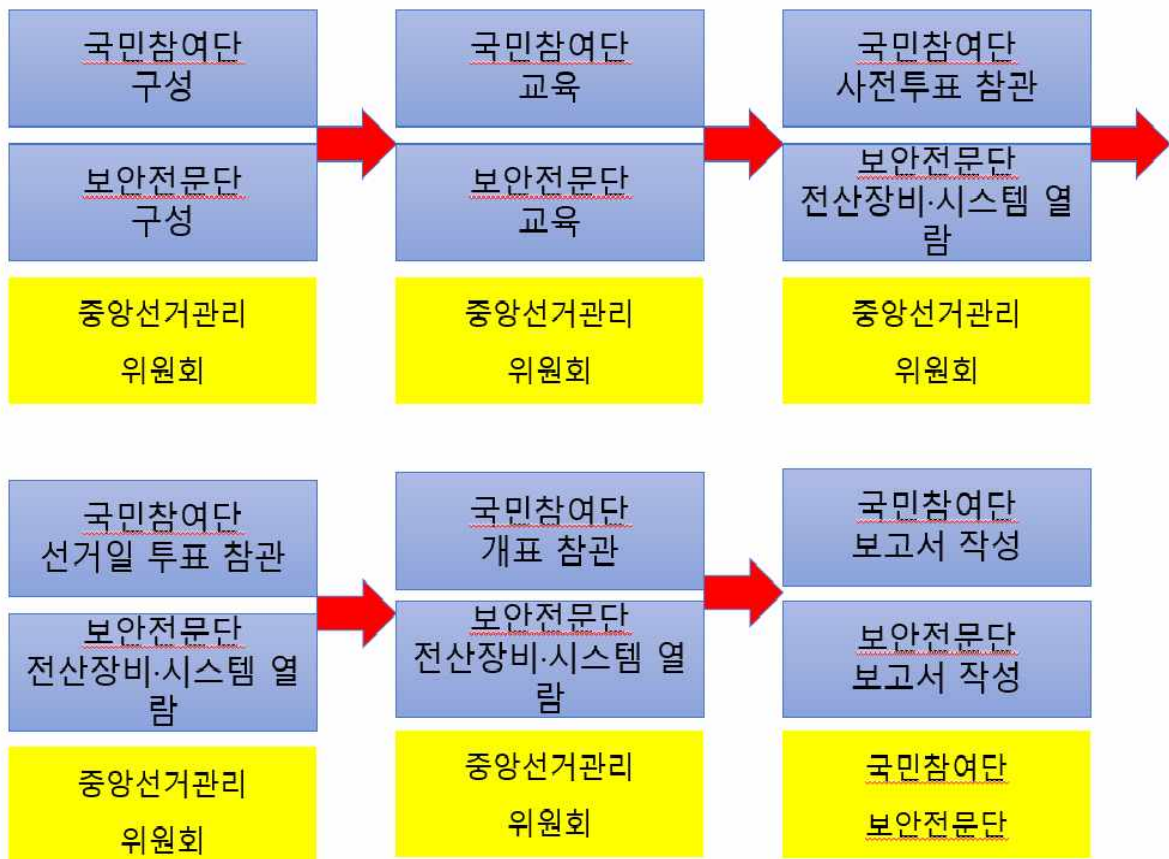
앞서 위원회 및 국민참여단은 국민 참여에 초점을 맞추었다. 반면 전문가참관단은 국민 참여보다는 전문가 참여에 초점을 맞추었다. 그렇다면 국민참여 확대라는 이슈 혹은 보안관련 내용에 대한 점검이 부실하게 이루어질 가능성이 크다. 이를 보완하기 위해 국민참여단과 보안 전문가로만 이루어진 보안전문단을 따로 구성하여 운영하는 이원화 방안이다. 국민참여단이 투표, 개표 참관에 초점을 맞춘다면 보안전문단은 제기된 의혹 중 기술적인 내용에 초점을 맞추며 앞으로 제기될 보안 관련 기술적인 내용에 초점을 맞추어 운영하는 방안이다. 앞서 제기된 선거 프로그램 PC 해킹 관련 의혹들을 분석해 보면 현재 선거에 사용되는 PC의 경우 PC 자체에 랜카드가 장착되어 있지 않기 때문에 처음부터 외부접속에 의한 해킹이 불가능하다. 선거 관련자 및 보안 전문가들은 이러한 사실을 잘 알고 있지만 대부분의 국민들은 선거관련 방송이나 기타 개인적으로 이러한 내용을 찾아보지 않으면 해당 내용을 알 수 없다. 따라서 선거에서 해킹 의혹이 제기될 때마다 현장검증을 할 수도 없기 때문에 보안전문단을 선거 이전에 구성하고 이러한 보안전문가들이 선거를 준비하는 과정에 참여하여 실제로 확인하는 과정을 국민들에게 보여 줄 필요가 있다. 이러한 과정을 중앙선거관리위원회에서는 구체적으로 홍보 및 방송 등을 통해 미리 보도하는 것도 필요하다. 결국 이러한 과정은 선거의 절차적 정당성을 높일 수 있을 것이

며, 나아가 국민적 이해도 및 수용성을 높여 줄 수 있을 것이다.

과거 인사청문회의 개혁방안으로 많이 논의되었던 것이 이원화 방식이다. 이는 후보자 및 가족 관련 도덕성 사안과 후보자 자질에 관한 사안을 분리하여 운영하며 도덕성 관련 내용은 비공개로 다루자고 제안될 때 논의된 방식이다. 여기서는 국민참여단과 보안전문단의 활동을 모두 공개한다는 차이가 있다.

이 방안의 가장 큰 장점은 상대적으로 어려운 선거장비 관련 기술적 문제도 어렵지 않게 접근할 수 있다는 점이다. 한편, 국민참여단은 어떠한 방식으로 구성하고 운영할 것인지에 대한 논의가 필요하다. 앞서 3번과 같이 정당(국회의원 일정 수 이상 의석 보유정당)과 학회, 언론 등의 추천을 받아 10명 이내로 구성할 수도 있으며 1번과 2번과 같은 방식으로 국민참여단을 구성될 수도 있을 것이다.

<그림 6-4> 국민참여단과 보안전문단 이원화 방안 개요



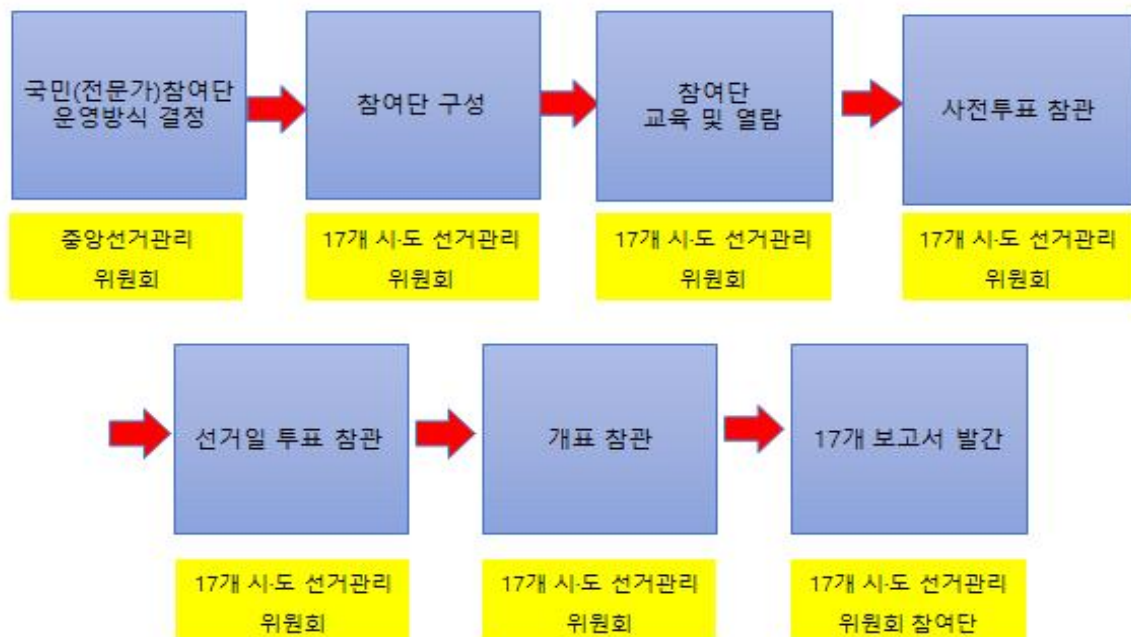
5) 17개 시·도 선거관리위원회 주도 방안

마지막 방식은 17개 시·도 선거관리위원회가 주도가 되어 운영되는 방식이다. 앞선 4방식은 중앙선거관리위원회가 주도하고 시·도 선거관리위원회는 사전투표, 선거 당일 투표, 개표 참관에 대해 역할하는 방안이었다. 반면, 17개 시·도 선거관리위

원회 주도 방안은 중앙선거관리위원회가 운영방침과 규정을 정하고 17개 시·도 선거관리위원회가 이에 준수하며 각자 국민 참관단을 구성하여 운영하는 방안이다. 실질적인 투표 및 개표는 시·도 선거관리위원회가 주도하고 있는 만큼 현장의 상황을 가장 잘 보여줄 수 있는 시·도 선거관리위원회가 국민참관단을 운영하는 방안이라 하겠다.

17개 지역에서 국민참관단이 활동하기 때문에 이에 대한 홍보 그리고 결과에 대한 수용성은 클 것이다. 그러나 많은 비용이 소요될 것으로 예상되며 무엇보다 17개 국민참관단이 중앙선거관리위원회가 정한 운영방침과 규정에 의해 일률적으로 운영될 수 있을지 걱정이 된다. 한편, 국민참관단을 일반국민으로 할지 아니면 전문가로 구성해야 할지에 논의가 필요하다.

<그림 6-5> 17개 시·도 선거관리위원회 주도 방안 개요



2. 중앙선거관리위원회 운영팀(TF팀) 구성

위에서 언급한 어떠한 방안으로 국민참여 혹은 전문가 참관단이 구성되더라도 행정적 지원이 필요하다. 이를 위해서 중앙선거관리위원회를 지원하기 위한 운영팀을 구성하여야 한다. 운영팀은 위기관리 차원에서 제기된 의혹에 대한 예방전략과 앞으로 제기될 수 있는 의혹 및 현장에서 발생할 수 있는 의혹에 대한 대응전략에 초점을 맞춰 운영한다. 국회의원선거구획정위원회를 위해 중앙선거관리위원회에서 사무국을 운영했듯이 운영팀을 구성하면 될 것이다. 필요한 경우 신고리 5·6호기 공론화위원회 공론화지원단 설치 및 운영을 참조하면 될 것이다. 신고리 5·6호기 공론화위원회

공론화지원단은 국무조정실이 중심이 되어 관계부처 공무원이 파견되는 형식이었다. 국민참여단의 경우는 중앙선거관리위원회가 중심이 되고 관계부처 공무원 파견을 필요 없을 것이라 예상된다.

한편, 국민참관단 운영에 경비 지원이 필요하다. 이는 어떤 방안이 채택되는지에 따라 크게 달라질 수 있다. 공모에 의한 방안이 채택될 경우 사전에 전체적인 예산을 결정하고 선정된 단체에 지급하며 단체가 이를 사용하는 방식이 될 것이다. 공론화 방안의 경우 위원회 의원들에게 위상에 맞게 회의비 등을 지급하고 국민참여단에 선정된 일반 국민에게도 경비가 지급되게 된다. 전문가 참여단의 경우 위원으로 선정된 전문가들에게 국회의원 선거구획정위원회를 참고하여 회의비를 지급하게 된다. 이원화 구조는 국민참여단과 보안전문단에 역할과 위상에 맞는 지급이 요구된다. 17개 시·도 선거관리위원회 주도 방안은 어떠한 참여단을 구성하는지에 따라 소요되는 경비가 달라지게 될 것이다.

3. 검증위원회 필요성

신고리5·6호기공론화위원회가 활동을 시작한 이후 위원회의 활동에 대한 “신고리5·6호기공론화검증위원회”가 운영되었다. 신고리5·6호기 공론화위원회는 시민참여형 조사 뿐만 아니라 공론화위원회의 활동 전반에 대한 검증을 서울대학교 사회발전연구소에 의뢰했다. 주요 내용은 공론화위원회 활동의 공정성, 중립성, 책임성, 투명성 등을 확보하기 위한 것으로 사회발전연구소와 업무협약을 체결하여 검증위원회를 구성하여 운영한 것이다.

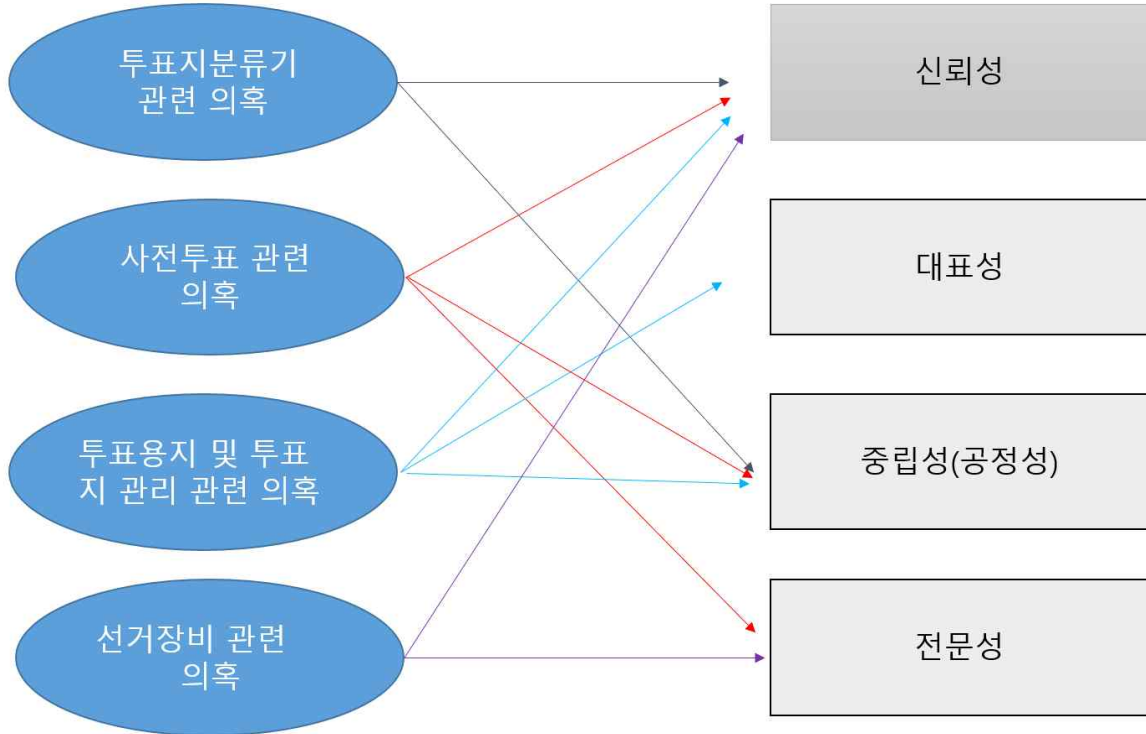
위의 5가지 방안 중 하나가 채택되어 운영될 때 이를 검증할 위원회가 필요한지에 대한 논의가 일차적으로 필요하며, 필요하다라는 결론이 나오게 되면 이들의 활동과 역할에 대한 논의가 필요하다.

4. 5가지 방안에 대한 비교: 의혹 해소를 중심으로

앞서 언급했듯이 현재 제기되고 있는 의혹은 크게 4개로 구분할 수 있는데 각 의혹들은 선거관리의 어떠한 면에 부정적 영향을 미치고 있으며 국민참여단 방안을 통해 선거관리의 어떠한 면을 해소시킬 수 있는지 연계해 보았다. 이를 <그림 6-6>이 보여주고 있는데 무엇보다 모든 의혹이 신뢰성과 관련이 있으며 다음으로 중립성(공정성)이 그 뒤를 잇고 있으며 전문성, 대표성과의 연계성은 상대적으로 낮다는 점을 알 수 있다. 특히 대표성의 문제는 크게 부각되지 않는데 참여단의 중립성(공정성)과 신뢰성이 담보되었을 때 대표성은 크게 문제가 되지 않기 때문이다. 이를 통해 신뢰성과 중립성에 역점을 두고 국민참여단을 구성하는 것이 필요하며 기술적

전문성 또한 국민참여단 구성에 있어 중요하게 고려해야 한다는 점을 말해주고 있다.

<그림 6-6> 제기된 의혹의 대표성, 전문성, 신뢰성, 공정성 관련도



신뢰성을 확보하는 가장 좋은 방법은 제도화를 통해서이다. 국민참여단 운영에 대한 규정이 공직선거법에 명시된다면 신뢰성 문제를 해결할 수 있으며 운영의 정당성 그리고 결과의 수용성에도 영향을 미칠 수 있다. 그러나 이는 국회에서 결정되어야 하고 많은 시일이 걸릴 것이며 무엇보다 공직선거법 개정을 통한 명문화는 장담할 수 없는 상황이다. 이에 대한 대안으로 “훈령”을 생각해 볼 수 있다. 신고리 원전 5·6호기 공론화위원회의 경우도 “신고리 원전 5·6호기 공론화위원회 구성 및 운영에 관한 국무총리 훈령”으로 법적 근거를 마련하였다.

5가지 방안이 어떠한 의혹을 해결해 줄 수 있는가 여부는 제기되고 있는 의혹을 해소할 수 있는가와 직접적인 관련이 있으며 이는 신뢰성, 대표성, 중립성, 전문성과 중요한 관련성을 띠고 있다고 말할 수 있다. 5가지 방안이 가지는 장단점을 알아보기 위해 의혹 해소 관점에서 비교해 보았으며 여기에 다섯 가지방안을 효율성, 효과성, 그리고 수용성 측면에서 살펴보았다. 효율성은 투입된 비용과 시간 대비 생산성을 의미하는 것으로 과정에서의 우수성을 말한다. 여기서는 참여단 및 위원회 운영에 소요되는 비용과 시간을 고려해서 목적에 맞는 충족된 결과를 얻을 수 있는

가를 말하는 것이다. 효과성은 결과의 우수성으로 기대하는 결과에 얼마나 다가갔는지에 관한 것으로 위원회 및 참여단 운영으로 기대하는 목적을 달성했는지를 말해준다. 한편으로 여기서 효과성은 위원회 참여단 활동이 잘 홍보되어 사회적으로 잘 인식되고 있는지도 포함한다. 수용성은 결과를 얼마나 잘 받아들이는가에 관한 것으로 위원회와 참여단이 결론 내린 결과를 사회 구성원이 어느 정도 받아들일 것이냐를 의미한다. 4가지 제기된 의혹 해소 그리고 3가지 첨부된 기준을 바탕으로 5가지 방안에 대해 평가해 보았다.

<표 6-1> 논의되는 방안과 이에 대한 평가²⁹⁾

	공모에 의한 방안	공론화 위원회 방안	국민참관단 (선관위 방안)	이원화 방안	17개 시·도 위원회 운영방안
투표지분류기 관련 의혹	○	○	○	○	○
사전투표 관련 의혹	○	○	○	○	○
투표용지 및 투표지 관리 관련 의혹	○	○	○	○	○
선거장비 관련 의혹	△	△	◎	◎	○
효과성	○	◎	○	○	◎
효율성	△	○	◎	○	△
수용성	○	◎	○	○	○

이에 대한 결과를 <표 6-1>을 통해 알 수 있는데 위에서 언급하였지만 5개 방안은 상이한 장·단점을 가지고 있다. 5개 방안 모두 개표 관련 의혹, 사전투표 관련 의혹, 그리고 투표용지 및 투표지 관리 관련 의혹을 해소하는데 있어서는 크게 다르지 않은 영향력을 발휘할 것이라 예상해 볼 수 있다. 그러나 5가지 방안은 선거장비 관련 의혹 해소, 효율성, 효과성, 그리고 수용성에서는 크게 차이를 보인다고 말할 수 있다. 선거 보안장비 관련 전문가가 따로 포함되는가 여부에 따라 선거장

29) 표에서 제시한 도형기호의 의미는 다음과 같다. ◎- 효과가 매우 크다, ○- 효과가 크다, △- 효과가 보통이다

비 관련 의혹 해소는 달라지게 될 것이다. 물론 공모방안, 공론화위원회방안에 전문가를 포함시키게 된다면 위의 결과와는 다를 수 있을 것이다.

한편, 효율성, 효과성, 사회적 수용성에 대해서 깊게 생각해 봐야 할 것이다. 어떠한 점이 중요하게 다루어지는가에 따라 5개 방안에 대한 평가 그리고 선택이 달라질 수 있기 때문이다. 시간과 비용의 차원에서 논의된다면 공모방안과 17개 시·도 위원회 운영방안은 선택되기 어려우며 선관위가 계획하고 있는 국민참관단 방안이 가장 높은 점수를 얻게 된다. 한편, 사회적 수용성이 강조된다면 다른 방안보다 공론화위원회 방안은 높은 점수를 얻게 될 것이다. 반면 효과성 차원에서 논의는 쉽지 않지만 홍보의 관점에서 본다면 공론화위원회와 17개 시·도 위원회 운영 방안은 높은 점수를 얻게 된다. 다만 국민참여에 대한 제도화가 이루어지고 국민참여단 운영이 사회적으로 중요한 이슈로 자리 잡게 된다면 효과성 측면에서는 크게 차이가 없을 것이다.

VII. 결론

본 연구는 제21대 국회의원선거 이후 보수단체를 중심으로 제시된 ‘부정선거’ 관련 제기된 의혹에 대해 살펴보고, 이러한 주장이 다시 제기되지 못하도록 방안을 마련하는데 목적을 두었다. 이를 위해 대의민주주의에서 선거가 가지는 의미에 대해 알아보았고 민주적인 선거제도의 확보와 선거의 공정성을 확대를 위한 제도적 변화에 대해 알아보았다. 또한, 선거관리의 책임을 맡고 있는 중앙선거관리위원회의 역할과 위상 그리고 최근 평가는 어떻게 이루어지고 있는지 알아보았다. 특히, 현재 제기되고 있는 선거 관련 의혹에 대해 자세히 알아봄으로써 이를 해소하기 위한 기준은 무엇인지 살펴보았다. 국민 참여를 통한 선거 의혹 해소가 무엇보다 필요하다 는 점을 통해 국민 참여가 법적으로 잘 이루어지고 있는 주민참여예산제 그리고 국민참여배심원제에 대해 알아보았고, 정치권에서 논의가 활발한 국민참여경선제에 대해서도 알아보았다. 특히, 갈등관리 분야에서 국민참여 논의가 가장 활발하게 이루어지고 있는데 국민참여의 특징 그리고 방식에 대해 알아보았다.

현재 제기되고 있는 의혹들이 그 동안 중앙선거관리위원회가 확고하게 확립한 신뢰에 크게 영향을 미치고 있다고 말할 수는 없다. 이러한 점은 국민들의 평가를 통해 잘 알 수 있었다. 그럼에도 2012년 19대 대선 직후 불거진 개표과정의 부정의혹, 2020년 21대 총선 이후 제기되고 있는 개표부정 의혹은 선거결과에 대한 전면적인 부정을 가져올 뿐 아니라 이를 둘러싼 심각한 사회적인 논란을 야기한다는 점에서 큰 우려가 될 수 있다. 또한, 정치적 양극화로 인해 갈등의 양상이 격화된 상황에서 선거사무의 공정관리에 대한 요구가 높아지고 있다는 점은 갈등의 해결과 사회통합이라는 선거의 기능을 위협할 수 있다. 무엇보다 선거관리에 대한 부정논란은 해당 선거 자체에 대한 논란이기도 하지만 선거를 통해 표출된 유권자들의 이해를 정면으로 부정한다는 측면에서 문제가 될 수도 있다. 선거결과에 대한 의혹 제기는 민주주의 제도에 대한 근본적인 회의를 가져오기 때문에 소극적인 방식보다는 적극적인 방식으로 풀어야 한다. 물론 사법적 판단이 문제해결 및 갈등해소에 영향을 주겠지만 갈등이 증폭되고 있는 상황에서 많은 시간이 소요되는 사법적 판단에만 의존한다는 것은 좋은 선택이 아니다.

이러한 차원에서 국민참여를 통해 문제에 접근하는 것은 적극적인 방안이며 예방적 차원에서 좋은 선택이라 하겠다. 의혹 해소를 위한 국민참여 방안으로 본 연구에서는 (1) 공모에 의한 방안 (2) 공론화위원회 방안 (3) 국민참관단 방안 (4) 이원화 방안 (5) 17개 시·도 위원회 운영방안을 제시하였으며 이들의 중요한 특징을 제기된 의혹을 중심으로 살펴보았다. 현재 제기된 의혹을 4가지로 크게 구분해 보면

(1) 투표지분류기 관련 의혹 (2) 사전투표제 관련 의혹 (3) 투표용지 및 투표지 관리 관련 의혹 (4) 선거장비 관련 기술문제에 대한 의혹이라 말할 수 있으며 이는 선거 관리의 신뢰성, 공정성, 대표성, 그리고 전문성과 관련성을 두고 있다. 제기된 의혹을 해소하는 것은 선거관리의 신뢰성, 공정성, 대표성, 전문성을 제고하는 것이라 할 수 있다. 이러한 차원에서 본 연구에서 제안한 5개 방안이 제기되고 있는 4개의 의혹 해소와 어떠한 관련성을 보이고 있으며 효과성, 그리고 수용성에 어떻게 영향을 미칠 수 있는지 논의해 보았다.

본 연구에서 제안한 5개 방안은 (1) 투표지분류기 관련 의혹 (2) 사전투표제 관련 의혹 (3) 투표용지 및 투표지 관리 관련 의혹 (4) 선거장비 관련 기술문제에 대한 의혹 해소 그리고 효율성, 효과성, 그리고 수용성에 있어 차이를 보이고 있다. 앞서 언급했듯이 5개 방안 모두 투표지분류기 관련 의혹, 사전투표제 관련 의혹, 그리고 투표용지 및 투표지 관리 관련 의혹에 대해서는 비슷한 양상으로 해소할 수 있을 것이다. 그러나 선거장비 관련 기술문제, 방안의 효율성, 효과성, 그리고 사회적 수용성에는 차이가 나타날 것으로 예상되고 있다. 한편, 5개 방안에 대한 평가에 있어 다른 항목이 추가될 수 있을 것이며, 평가 결과에 대해서도 다른 의견이 제시될 수 있을 것이다. 그럼에도 이에 대한 평가는 어느 항목을 더 중요하게 생각하는지에 따라 달라지게 될 것이다. 사회적 수용성에 높은 가중치를 두게 될 경우와 효율성 혹은 효과성에 높은 가중치를 둘 때 평가 결과는 달라지게 된다는 것이다.

본 연구에서 제안한 5개 방안 외에도 다른 방안이 제시될 수 있다. 혹은 5개 방안의 장·단점을 추려 혼합된(hybrid) 방안을 제시하는 것도 가능할 것이다. 어떠한 방안이 제기되더라도 (1) 투표지분류기 관련 의혹 (2) 사전투표제 관련 의혹 (3) 투표용지 및 투표지 관리 관련 의혹 (4) 선거장비 관련 기술문제에 대한 의혹 해소 그리고 효율성, 효과성, 그리고 수용성 차원에서 논의되는 것이 합리적일 것이다.

한편, 아무리 좋은 방안이 제시된다고 해도 선거과정 및 결과에 대한 의혹이 완전히 사라지지는 않을 것이다. 선거결과에 따라 의혹을 제기하는 집단만 달라질 수 있기 때문이다. 그러나 의혹에 대한 예방 전략과 복원전략을 잘 갖추고 대응한다면 의혹들은 커다란 사회적 이슈로 부각되지 못할 것이며 합리성을 잃은 의혹들은 사회적 관심을 얻지 못할 것이다. 본 연구에서 중요하게 다루고 있는 선거관리의 의미 그리고 제기된 의혹들은 중앙선거관리위원회 역할의 중요성에 대해 다시 한 번 생각해 보며 점검하는 계기가 되었을 것이다. 이러한 논의와 철저한 대비를 통해 선거관리의 신뢰성과 수용성이 더욱 제고되길 기대한다.

참 고 문 헌

- 가상준·김강민·김재신·임재형. 2015. 『공공갈등 국민에게 묻는다』 용인: 노스보스.
- 강영진. 2000. 갈등분쟁해결매뉴얼, 성공회대 시민사회복지대학원NGO학과·성공회대.
- 곽병선. 2004. “형사소송의 주체와 배심제도.” 『비교형사법연구』 6-1: 113-144.
- 곽채기. 2007. “광주광역시 북구의 주민참여예산 제도화 과정과 운영 성과.” 『한국 지방재정논집』 12-3: 175-211.
- 권찬호(2018) 『집단지성의 이해』 출판: 박영사.
- 김강민·김학린·임재형·전형준. 2018. 『갈등관리와 협상』 용인: 노스보스.
- 김대영. 2005. 『공론화와 정치평론: 달린 세상에서 광장으로』 서울: 책세상.
- 김동건. 2014. “주민참여감사제의 연구.” 『지방자치법연구』 14-4: 315-346.
- 김선택·윤정인. 2017. “국민참여개헌, 어떻게 할 것인가.” 『공법연구』 46-1: 1-26.
- 김소연(2006). “공공정책 갈등과 민주주의.”, 경희대학교 NGO대학원 석사학위논문.
- 김학린·전형준 2018. “국책사업갈등에 있어 시민참여형 갈등해결프로세스 설계에 관한 탐색적 연구: 신고리5·6호기공론화위원회 사례를 중심으로.” 『Crisisonomy』 14-7: 81-100.
- 김형준. 2010. “오픈 프라이머리 제도의 한국적 적용에 관한 고찰: 미국의 경험을 토대로.” 『비교민주주의연구』 6-2: 35-68.
- 나태준·박재희. 2004. “갈등해결의 제도적 접근” 한국행정연구원 기본연구과제.
- 노환희. 2013. “한국 정당의 국민경선제 도입과 그 정치적 결과에 대한 분석.”. 서울대학교 정치외교학부 정치학전공 석사학위논문.
- 단국대학교 분쟁해결연구센터. 2016. 『갈등영향분석 가이드라인』 국무조정실.
- 대입제도 개편 공론화위원회(2018). 시민의 지혜 숙의하고 대안을 찾다, 2022학년도 대입제도 개편 공론화 백서.
- 대통령자문 지속가능발전위원회. 2005. 『공공갈등관리의 이론과 기법(상)』 서울: 논형.
- 도회근. 2002. “국민참여경선제와 미국 예비선거제의 비교.” 『국제정치연구』 5-1: 95-118.
- 박노욱·이은아. 2019. 『참여예산제도 개선방안 연구』 한국조세재정연구원.
- 박미숙·서주연·최이문. 2019. “형사정책과 사법제도에 관한 평가연구(XⅢ): 국민참여재판 시행 10년차 평가와 정책방안 연구” 형사정책연구원 연구총서.
- 박재근·장현주·은재호. 2014. “'프랑스 국가공론위원회' 설립에 관한 연구 : 프랑스 공공토론위원회(CNDP)의 한국 내 도입을 위한 탐색적 연구.” 『한국비교정부학보』 18-1: 229-254.

- 박찬표. 2016. “국민참여경선제의 제도 차이 발생 배경에 대한 연구: 16~17대 대선 후보 경선제도 비교.” 『미래정치연구』 6-1: 65-87.
- 법원행정처. 2007. 『국민참여자판의 이해』 서울: 이텍디자인.
- 손영달. 2018. “공공갈등관리를 위한 참여적 의사결정의 성공요인에 관한연구: 신고리 5·6호기 공론화를 중심으로.”, 서울시립대학교 도시행정학과 석사학위논문.
- 신고리 5·6호기 공론화위원회. 2018a. 『숙의와 경청, 그 여정의 기록: 신고리 5·6호기 공론화 백서』
- 신고리 5·6호기 공론화위원회. 2018b. 『숙의와 경청, 그 여정의 기록: 신고리 5·6호기 공론화 백서(부록)』
- 신창현(2004) “공공갈등예방을 위한 몇 가지 제언.”, 사회통합을 위한 갈등관리 정책 워크숍 97-100.
- 안순철. 2005. 『미국의 예비선거: 비교정치학적 접근』 서울: 단국대학교출판부.
- 윤영철. 2005. “사법개혁과 배심제.” 『민주법학』 29: 97-128.
- 윤종빈. 2008. “2007년 대선과 정당의 후보 선출: 대통합민주신당과 한나라당을 중심으로.” 『세계지역연구논총』 26-1: 31-55.
- 이강원·김학린. 2020. 『한국사회 공론화 사례와 쟁점』 서울: 박영사.
- 이주영(2018). “2022학년도 대입제도 개편 공론화 평가”, 『한국교육정치학회』 25-4: 117-146.
- 임성일·서정섭·윤성일. 2019. 『주민참여예산제 활성화를 위한 발전방안 마련』 행정안전부.
- 임성호. 2008. “선거관리와 대의민주주의 거버넌스: 그 관계의 양면성.” 『국정관리연구』 제3권 제1호: 5-37.
- 임성호. 2008. “규제중심 선거관리의 패러독스: 18대 총선과 한국 대의민주주의.” 『현대정치연구』 제1권 제2호: 5-36.
- 장영수. 2017. “국민참여개헌의 당위성과 방법론.” 『안암법학』 54: 69-105.
- 장훈. 2002. “보이는 목표와 보이지 않는 결과: 미국과 한국의 대선후보 선출과정의 개혁과 정당구조의 변동.” 『의정연구』 8-2: 178-206.
- 장훈·윤종빈. 2013. 『2012 대통령선거: 구조와 쟁점』 서울: 오름.
- 전용주. 2014. “주민 참여 자치: 제도권 분권, 시민참여, 그리고 대안.” 강원택 편 『한국 지방 자치의 현실과 개혁 과제: 지방 없는 지방자치를 넘어서』 서울: 사회평론아카데미.
- 정주진. 2010. 『갈등해결과 한국사회』 서울: 아르케.
- 조성배·이승우. 2015. 『갈등영향분석 개론』 서울: 우공출판사.
- 조원상·김원기 2017. “선제적 위기관리를 위한 시민참여 활성화 방안: 제공 포털 서비스를 중심으로.” 『Crisisonomy』 13-12: 51-61.
- 중앙선거관리위원회. 2014. 『공명선거의 발자취: 중앙선거관리위원회 의결 50년을

- 중심으로』 과천: 중앙선거관리위원회 의결 50년사 편찬위원회.
- 중앙선거관리위원회. 2020. 『공명선거 절차사무편람 I, II』 과천: 중앙선거관리위원회 의결 50년사 편찬위원회.
- 중앙선거관리위원회. 2020. “21대 국회의원선거 투·개표 절차 및 부정선거 의혹 설명자료.”
- 천대윤(2011). 『갈등관리와 협상 전략론』, 성남: 선학사.
- 한영주. 2007. 『서울시 갈등사례실태분석과 갈등관리 방안』 서울시정개발연구원 연구보고서.
- Carpenter, Susan L.·Kennedy, W. J. D. 저·정주진 역. 2010. 『공공 갈등 해결』 서울: 개벽사
- Chabi, M. B. 1988. “Community management of national conflicts in urban Benin.” *Community Development Journal* 33(2):165-169.
- Chae, Jong Hun. 2017. “A Study on Improvement of Policy Acceptance and Promotion of Social Integration through Activation of Consensus Building Process.” KIPA Research Report.
- Curle, A. 1971. *Making Peace*. London: Tavistock.
- Dana, D. 2001. “Conflict Resolution. Organizational conflict on colleges and universities.” *Administrative Science Quarterly* 16: 407-412.
- Deutsch, M. 1974. *Resolution of Conflict*. New Haven, Conn: Yale University Pre.
- JTBC. 2020. “이규연의 스포트라이트 총선개표 조작 논란”. 2020년 6월 4일 방영
- KBS. 2020. “개표소에 남은 투표용지 보관하면 불법?”. 2020년 5월 15일 기사
- 파이낸스투데이. 2020. “민경욱 의원, 인천지방법원에 제21대 총선 투표함 보전 신청서 제출”. 2020년 4월 27일 기사

2020년도 중앙선거관리위원회 연구용역보고서

**「선거관리 절차사무의 신뢰성, 수용성을
높여줄 국민 참여방안」**

발행일 | 2020년 10월

발행처 | 중앙선거관리위원회 법제과

주 소 | 경기도 과천시 흥촌말로 44

전 화 | 02-503-2190

인 쇄 | 단대복사

• 보고서 내용의 무단복제를 금함

(비매품)