제3호「選擧硏究」발간사

선거·정당·정치자금 등 정치제도 분야의 지식공유의 장인 「選擧硏究」 제3호가 발간된 것을 기쁘게 생각합니다. 정치적 표현의 자유를 최대화하면서도 선거의 공정성을 확보할 수 있는 제도의 설계와 운영은 민주주의 발전과 불가분의 관계에 있다고 할 것입니다. 「選擧硏究」는 전문가들의 심도있는 연구와 선거관리위원회의 풍부한 실무적 경험을 조화시켜 정치제도가 국민의 참정권을 최대한 실현시킬 수 있는 방향으로 운영될 수 있도록 하기 위하여 지난 2010년 창간되었습니다.

지난 3년간 우리 위원회는 선거관리위원회 직원들의 생생한 선거현장경험과 전문가들의 정치관계법 및 선거에 대한 깊이 있는 연구, 젊은 유권자들의 선거에 대한 연구 중 우수한 결과물을 담아 「選擧硏究」의 내실을 다졌습니다. 또한 「選擧硏究」편집위원회 운영, 게재논문의 심사절차, 연구윤리 등을 구체적으로 정한 「選擧硏究」발행에 관한 규정을 제정하여 체계적인 지식공유체제를 확립하였습니다. 또한 법학·정치학·행정학계의 석학들과 국회 및 선거관리위원회의 선거·정당·정치자금 전문가들을 중심으로 「選擧硏究」편집위원회를 구성하여 「選擧硏究」에 공신력을 더할 수 있도록 하였습니다.

2012년은 제19대 국회의원선거와 제18대 대통령선거가 실시되는 선거사적으로 의미있는 해입니다. 2012년 제3호 「選擧硏究」는 양대선거와 관련하여 사회적으로 쟁점이 되었던 사항 및 관련 정치관계법제에 대한 연구를 담았습니다. 또한 선거·정당·정치자금법 등 정치제도 연구뿐만 아니라 민주시민교육, 홍보, 선거방송 등 실질적 선거 환경 및 민주주의 기반 조성에 대한 다양한 연구 결과를 게재함으로써 실질적 제도 개선 및 정책입안에 기여할 수 있는 연구물을 창출할 수 있었습니다.

정치관계법제와 선거·민주주의 기반에 대한 다채로운 논의를 포함하고 있는 「選擧硏究」가 살아있는 熟議의 場으로서 우리나라 민주주의 발전에 하나의 주춧돌이 되기를 기원합니다. 루즈벨트 전 미국대통령은 민주주의는 정지된 것이 아니라 영원히 지속되는 행진이라고 한 바 있습니다. 앞으로도 「選擧硏究」를 통한 다양한 논의가 민주주의의 발전에 기여하여 우리나라 민주주의를 지속시키는데 밑거름이 될 것이라 믿습니다.

아울러 「選擧硏究」 간행을 위해 도움을 주신 편집위원과 귀중한 논문을 기고해주신 집필자 및 보이지 않는 곳에서 수고를 아끼지 않은 우리 위원회 법제기획관실 직원들과 특히 「選擧硏究」 창간을 위해 애쓴 창간당시 담당 과장의 노고에 감사의 말씀을 드립니다.

2012년 12월

중앙선거관리위원회
상임위원 **강 경 근**

목 차

1. 정책선거화를 위한 정책타운미팅 제도의 제안 / 임성호 • 1

2. '한국정당발전모델'에 대한 일고찰 / 진영재 • 27

3. 한국 투표용지 기호배정 제도변화에 나타난 권력관계 / 김범수 • 65

4. 표의 등가성 확보와 비례성 제고를 위한 선거제도 대안의 모색 / 김종갑 • 87

5. 선거방송의 공적책임을 위한 선거방송심의규정에 관한 연구 / 이수범 · 정성희 • 109

6. '오픈 프라이머리 정당약화론'에 대한 비판적 검토 / 채진원 • 135

7. 개정민법상 피성년후견인의 선거권 제한 방안 / 조기호 • 163

8. 공직선거에서의 후보자검증 활성화 방안 / 김성욱 • 201

9. 한국의 국회의원선거의 선거공보제도에 대한 역사와 평가 / 구자선 • 235

10. 제주특별자치도지사 주민소환사례를 통한 쟁점사항 검토 및 개선과제 / 강순후 • 269

11. 소셜미디어를 활용한 투표율 제고 방안 연구 / 양광석 • 305

12. 위탁선거관리의 개선방안에 관한 연구 / 이명행 • 327

13. 선거교육에 있어 학생회장 선거 경험의 잠재적 교육과정의 의의 / 홍주석 · 최근원 • 361

14. 대통령 결선투표제와 국민통합 / 김구연 • 379

15. 20대 투표참여와 기권 / 배병선 • 407

16. 지방정당 육성을 통한 지방정치구조 발전 / 조준희 • 423

정책선거화를 위한 정책타운미팅 제도의 제안*

임성호**

목 차

Ⅰ. “숙의의 날”(Deliberation Day)
Ⅱ. 소규모 숙의의 효과에 대한 이론적 논의
Ⅲ. “선거 정책타운미팅” 방안
Ⅵ. “선거 정책타운미팅”의 문제점과 과제

근래 선거과정의 현실에 대한 비판이 고조됨에 따라 “정책선거화”에 대한 당위적 요구가 커지고 있다. 후보자들의 개인적 흠결에 대한 인신공격이나 각종 정책외적 유언비어가 선거분위기를 뒤흔드는 경우가 많고, 허황된 정책공약이 무책임하게 양산되며 유권자의 판단을 흐리게 하고 선거 후 국정운영에도 두고두고 부담을 끼치고 있다. 이러한 현실을 타파하고자 하는 소망이 정책선거화라는 슬로건에 함축되어 있다. 정책선거화는 아직 학문적으로 정립된 개념이 아니지만 정부, 정치권, 언론 등에서는 다음과 같은 조건들이 충족되는 상태로 통용되고 있다:

1) 선거과정상 주요 정책의제가 형성 · 부각된다.
2) 이 정책의제에 대한 후보자들의 입장대결이 선거과정의 핵심을 차지한다.
3) 유권자는 후보자들의 기존 정책입장 및 향후 정책공약에 대한 합리적 판단에 따라 지지후보를 정한다.
4) 선거과정상 부각된 정책 의제와 방향이 선거 후 국정운영의 나침반 혹은 맨데이트(mandate)로 작용한다.

---

* 이 글은 2011년도 중앙선거관리위원회 정책연구과제인 『2012년 양대선거 정책선거 추진방안 연구』(한국정치학회 매니페스토연구회 제출. 연구책임자: 임성호, 공동연구원: 채진원) 중 필자가 쓴 제4장 “새로운 제안: 선거 정책타운미팅”을 수정 보완한 것임. 2012년 4월 4일 “2012년 양대선거 정책선거화를 위한 매니페스토 개선방향과 선거 정책타운미팅 제도의 제안”이란 주제로 개최된 토론회(한국정치학회 매니페스토연구회 · 조선일보 공동주최, 서울특별시선거관리위원회 후원, 장소: 국회의원회관)에서 발표되었음.
** 경희대 정치외교학과 교수

이러한 정책선거화를 위한 각종 주문과 처방안도 많이 제시되어왔다. 예를 들어, 개방형 당내경선, 선거매니페스토, TV토론 등의 활성화가 정책선거화의 촉진방안으로 논의되어왔고, 정책선거화를 민주적 도덕규범으로 실천해야 한다는 홍보캠페인도 진행되어왔다. 그러나 이러한 기존의 정책선거화 노력이 성과를 냈다면 요즘처럼 선거과정이 정책외적 요인들로 점철되며 온갖 문제점을 노정하지는 않았을 것이다. 정책선거화를 선풍적으로 촉진시켜 한국 선거민주주의의 획기적 도약을 이끌기 위해서는 기존 발상을 뛰어넘어 보다 강한 자극을 가할 수 있는 무언가의 새로운 혁신적 방안이 필요해 보인다.

이 글에서는 그 혁신적 방안으로 가칭 "선거 정책타운미팅"을 제안한다. 이 방안은 정치학자인 피쉬킨(James S. Fishkin)과 애커먼(Bruce Ackerman)이 미국을 염두에 두고 제시한 "숙의의 날"(Deliberation Day) 아이디어를 정책선거화의 취지와 한국적 상황에 맞게 수정한 것이다. 피쉬킨과 애커먼은 미국 유권자들이 선거 쟁점이나 후보들의 정견에 대한 충분한 정보도 없이 짧은 정치광고를 통해 얻은 표피적 이미지에 따라 피동적으로 표를 던지는 모습에 실망해, 유권자가 보다 적극적으로 선거 정책의제를 정하고 자유로운 상호 토의를 통해 정책현안에 대한 식견을 높여 합리적 판단을 내리는 이상(理想)을 모색했다. 그 이상을 실현하기 위한 제도방안으로 그들이 고안해낸 것이 바로 "숙의의 날"이다(Ackerman and Fishkin 2002, 2003a, 2003b, Fishkin 1993, 1997, 2009). 선거일을 얼마 앞둔 시점에 전국에 걸쳐 유권자들이 소규모 그룹으로 모여 정책현안에 대한 숙의를 시도할 때 정치체제 전반에 걸쳐 긍정적 효과가 클 것이라는 기대가 깔려있다. 물론 너무 유토피아 같은 면이 있고 한국 토양에선 적실성이 떨어질 수 있지만 잘 수정해 적절히 활용한다면 정책선거화 바람을 일으키는 중요한 실마리가 될 수 있어 보인다.

이하에서 우선 피쉬킨과 애커먼의 "숙의의 날" 아이디어를 소개한 후(1절), 그에 대한 이론적 논의를 통해 당위적 정당화를 시도하고(2절), 한국에서는 운영상 부작용을 최소로 줄여 정책선거화의 기폭제로 만들기 위해 숙의의 날 방안을 어떻게 수정 활용할 수 있을지 논한다(3절). 물론 이 글에서 제시하는 방안은 아직 많은 한계를 지니고 있는바, 적절한 실행을 위해 고민해야 할 여러 난제도 향후 과제로 제시하고자 한다(4절).

Ⅰ. "숙의의 날"(Deliberation Day)

피쉬킨과 애커먼은 유권자를 피동적 객체로 전락시키는 기존 비밀투표 선거제도에서 비판적 문제의식을 찾는다. 그들이 보기에 후보들의 일방적 수사밖에 접할 기회가 없는 유권자가 비공개, 무기명으로 표를 찍는 비밀투표제는 공동선보다는 사적 이해관계가 유권

자를 이끌게 하는 경향이 있기 때문에 공적, 적극적 시민상과 잘 부합하지 않는다. 비밀투표제에서는 결국 소수의 정치엘리트, 액티비스트, 언론매체가 선거과정뿐 아니라 선거 후 국정과정을 지배하게 되고 시민으로서 유권자가 공적 사안에 적극 참여해야 한다는 이상이 퇴색되게 된다. 피쉬킨과 애커먼은 공개투표제를 더 지지한 존 스튜어트 밀까지 인용하며 비밀투표제의 문제를 이처럼 지적한다(Ackerman and Fishkin 2003b, 7-8).

비밀투표제의 한계를 극복할 수 있는 실마리로 피쉬킨과 애커먼이 주목한 것은 "숙의투표(Deliberative Poll)"이다. "공론 조사" 등 다른 이름으로 불리기도 하는 이것은 피쉬킨 자신을 포함한 일군의 학자들이 연구 차원에서 실험적으로 실시해본 것으로서, 과학적 방식으로 시민 샘플을 추출해 이들이 주말에 모여 소규모 숙의(deliberation)를 진행하게 한 후 마지막 단계로 투표(비밀)를 실시해 생각이 어떻게 변했는지 관찰해보는 실험을 말한다.[1] 이러한 "숙의 투표"의 결과, 소규모 숙의를 통해 사람들의 의견(투표 행태를 포함)이 크게 변하기도 한다는 점이 명확히 확인되었다. 숙의를 통해 사람들의 선호체계가 보다 명확히 구조화되고(그럼으로써 voting cycle을 막기 용이해지고) 보다 공공성을 띠게 된다는(그럼으로써 공익을 위해 어느 정도의 자기희생을 감내하게 된다는) 것이다. 다음 절에서 후술하듯이 한계가 없는 것은 아니지만, 투표에 앞선 숙의가 갖는 이러한 긍정성에 주목해 피쉬킨과 애커먼이 고안하고 제안한 것이 바로 "숙의의 날"(Deliberation Day)이다.

"숙의의 날"의 취지는 선거투표를 얼마 앞두고 모든 시민이 숙의 과정을 밟는 기회를 갖도록 하자는 것이다. 전국 차원에서 정책쟁점 관련 토의를 진행하되 지역 단위별로 분산된 형태로 소규모 그룹토의가 이루어질 수 있게 하고, 보다 많은 시민의 참여를 유도하기 위해 금전적 인센티브를 제공한다는 것이 방식상의 핵심이다. "숙의의 날"이 무난히 진행될 경우, 유권자는 주요 선거쟁점인 정책현안에 대해 많은 정보를 얻고 깊이 생각해보고 상호 의견을 교환하며 시민으로서의 공적 책무에 충실할 수 있을 것이다. 뿐만 아니라 후보, 정당, 언론 모두에게도 심대한 긍정적 효과가 끼쳐져, 몇 초의 감성 자극적 광고를 통해 유권자에게 어필하려는 표피적 이미지 정치를 막고 보다 진지한 정책의제 개발과 정책토론을 도모할 수 있을 것이다. 후보와 정당이 무책임하게 장밋빛 공약을 남발하거나 정책외적 인신공격에 몰두하고 유권자는 표피적 인상에 따라 피동적으로 따라가는 근래 선거상황을 민주주의 이상에 보다 부합하게 시정하는 근본적 효과를 기대해볼 수 있다.

---

1) 2절에서 후술하듯이 1990년대 이래로 Deliberative Poll이란 이름으로 다양한 나라, 다양한 사례, 다양한 맥락에서 실험적으로 실시된 경험이 있다. 일정 시간의 숙의를 한 후 어떤 마음의 변화가 있는지 비밀투표로 의사를 확인한 경우도 있고 익명의 설문조사로 의사를 확인한 경우도 있고 공개로 입장을 기재하거나 상호 교환한 경우도 있기 때문에 통일적으로 한국 번역어를 찾기 힘들다. 피쉬킨 등 "숙의의 날"을 제창하는 학자들에게 영향을 준 Deliberative Poll의 경우는 "숙의 투표"로 번역하는 것이 나을 것으로 보인다.

피쉬킨과 애커먼은 “숙의의 날”을 구체적으로 어떻게 진행할지 그 제도 절차를 제시한다. 미국을 염두에 둔 것이라 양당구도를 가정하고 있다. 한국은 물론 미국 상황에서도 현실성이 결여된 부분이 더러 있지만 그들은 일단 가장 이상적인 관점에서 이러한 제도 절차를 제시하고, 당위론 차원에서 넓은 공감을 얻을 수 있다면 추후 실현가능성을 고려해 더 수정 보완해야 할 것이라는 점을 단서로 말한다. 하루에 걸쳐 진행되는 절차는 시간 순으로 다음과 같다.

- 선거 일주일 전날을 “숙의의 날”로 미리 정한다.
- 그 날은 국가 공휴일로 선포한다.
- 당일 토의에 참여하고 일주일 후 투표일에 실제 투표하는 유권자에겐 $150을 지불한다.
- 유권자는 “숙의의 날” 당일 아침 8~9시 사이에 사전 지정된 동네 학교나 주민센터에 도착한다.
- 유권자는 현장에서 무작위로 15명 규모의 토의그룹에 배정된다.
- 9시부터 주요 선거이슈에 대한 주요 정당(민주당과 공화당) 후보들 간의 생방송 토론을 시청한다(학교나 주민센터에 모인 사람들이 다 같이 시청하는지 15명 규모의 토의그룹끼리 시청하는지는 피쉬킨과 애커먼의 저술에 명확하게 적혀있지 않다).
- 토론용 선거이슈(2~4개 정도)는 사전에 각 당이 2개씩 제출해서 결정하고 각 이슈에 대한 후보들의 기본 입장도 사전에 받아 자료로 정리해 언론과 유권자에게 공지한다.
- 생방송 토론의 질문자(3명 정도)는 중립적 언론인들로 구성한다.
- 생방송 토론이 10:15에 끝난 후 15분 간 커피 휴식시간을 갖으며 각 토의그룹의 15명 구성원끼리 인사, 소개한다.
- 10:30에 이 소규모 그룹별로 우선 좌장을 호선(필요시 다수결로)하고 좌장의 사회로 토의를 시작한다.
- 참가한 유권자가 꼭 발언해야만 하는 것은 아니지만, 발언의사가 있다면 반드시 최소 5분의 시간을 보장해 준다.
- 각자 발언 시 중요하다고 생각되는 정책이슈를 한 가지씩을 제시하도록 한다.
- 총 75분의 발언(15명 × 5분) 이후 좌장은 제시된 정책이슈들을 낭독한 후 비밀투표(각 이슈별로 찬반 투표를 하고 찬성표 수를 셈)를 거쳐 3대 정책이슈를 선정한다. 만약 동점이 나올 경우 추첨으로 결정한다.
- 12:15 점심시간을 가진다.
- 점심시간 동안 각 소규모 토의그룹에서 올라온 정책이슈들을 취합 정리(비슷한 것들을 묶어서)하고 추첨을 통해 15대 정책이슈를 선정한다. 이 작업은 오후 대규모 모

임의 사회를 맡을 사람(지역 판사, 시민단체 임원 등)이 각 정당 대표들이 입회한 가운데 진행한다.
- 오후 2:00에 소규모 토의그룹들을 합해 500여명 정도의 대규모 모임을 시작한다.
- 사회자가 패널로 나온 양당 후보 측의 지역 대표(1명씩)들을 소개한다.
- 앞서 선정된 15대 정책이슈별로 질의응답을 진행한다. 각 정당 대표들이 각 정책이슈별로 2분 정도씩 답하고 질의응답 한다.
- 오후 4:00에 참가 시민들은 아침의 소규모 그룹(15명)으로 다시 돌아가 만난다.
- 소그룹에서 각자 5분씩 발언하며 앞선 대규모 패널의 토의 내용에 대해 각자 의견을 종합적으로 개진한다. 좌장은 굳이 어떤 결론을 내려는 시도를 하지 않는다. 행사 종료.

워낙 새로운 아이디어여서 실현가능성에 회의가 들 수 있지만 피쉬킨과 애커먼은 충분히 현실적이라고 주장한다. 얼마나 많은 시민이 “숙의의 날”에 참가할지 예단하기 힘들지만 전체 유권자 중 몇 퍼센트만 참가하더라도 전국적으로 큰 여파를 가져올 수 있을 것이라고 본다. 더욱이 참가자 1인당 $150의 인센티브를 주면 참가자의 수가 의외로 높아질 수 있을 것이다. 이 인센티브 지급으로 인해 전체적으로 너무 큰 비용이 들어 감당할 수 있을지 회의가 들 수 있지만 저자들은 “숙의의 날”의 긍정적 효과에 비하면 이 액수가 그리 큰 것이 아니라고 본다. 유권자가 선거쟁점으로서의 주요 정책현안에 대한 정보를 충분히 얻고 상호 진지한 대화의 기회를 통해 성찰적 자세와 합리적 관점에서 마음을 정하고 시민으로서의 공동체의식을 함양할 뿐 아니라, 선거쟁점으로서의 주요 정책현안이 부각되며 정책방향에 대한 공감대가 어느 정도라도 형성되는 일이 전국 규모에서 이루어질 수 있다면 국가에 돌아오는 혜택은 단순히 금전으로 계산할 수 없을 만큼 엄청날 것이다. 선거 후 국정과정상 정책노선을 놓고 과도한 갈등과 혼선을 겪어 정책들이 표류하게 되어 초래되는 손실과 비용에 비하면 “숙의의 날”에 소요되는 비용은 미미한 수준이라 하겠다.

Ⅱ. 소규모 숙의의 효과에 대한 이론적 논의

소규모 숙의의 당위적 중요성은 소규모 공동체에서 민주주의의 원동력을 찾는 여러 학자의 핵심 논지이다. 예를 들어, 아렌트(H. Arendt)는 소규모 지역자치체(ward)에서 시민이 자유롭게 공적 문제를 논의하고 결정하는 체제를 이상시하였다(Arendt 1984). 밀러

(D. Miller)는 배심원 제도 등 실제의 예를 볼 때 소규모 숙의를 통해 사람들의 선호가 공동선을 향해 바뀔 여지가 충분하다고 주장한다(Miller 1993, 83). 바버(B. Barber)는 '강한 민주주의(strong democracy)' 모델을 제시하며 시민이 일상생활에서 공적 참여, 공동 숙의를 통해 미래를 향한 공동의 당위적 의지를 형성하고 그것을 행동으로 발현시켜 공동의 세계를 만들어야 한다고 주장한다(Barber 1994). 맨스브리지(J. Mansbridge)도 면대면 접촉과 숙의를 근간으로 삼는 '통합적 민주주의(unitary democracy)' 모델을 이상으로 제시한다(Mansbridge 1994).

이러한 공동체주의자들이 숙의를 중시하는 이유는 결과적으로 좋은 결정을 할 수 있게 해주기 때문만은 아니고 과정상 시민적 덕성, 공적 의식을 키울 수 있기 때문이다. 아울러 숙의를 통해 결정사항(정책)의 정통성을 높일 수 있고(Dahl 1989) 나아가 체제에 대한 일반적 신뢰를 쌓을 수 있을 것이라는 기대 하에 거버넌스 제고를 위한 기제로 소규모 숙의를 주창하는 일군의 학자도 있다(Goodin 2008, 31-33; March and Olsen 1986; Tyler 1998, 2001; Braithwaite and Levi 1998; Hibbing and Theiss-Morse 2001). 이들은 인간들의 상호 작용과 연계망을 통해 그들 마음속에 잠재되어있는 신뢰를 밖으로 끄집어낼 수 있고, 그래서 타인, 사회, 정부 등 체제 전반에 대한 일반적 신뢰가 조성된다면 사회이익들이 원만하게 조정될 수 있다고 본다. 사회이익이 날로 파편화되는 상황에서 수많은 대중의 지지를 받을 수 있는 구체적 정책을 찾기 힘들고 상충되는 이익들을 효과적으로 조정할 수 있는 정치제도 틀을 고안하기 어렵지만, 체제 신뢰감을 느끼는 대중은 정부 및 정치권의 이익조정 행위에 관용적 태도를 보이고 정부 결정(사회 규칙)을 기꺼이 수용 · 실천하는 경향을 보인다. 그럼으로써 사회갈등이 지나치게 높은 수준으로 분출되지 않고 정치체제가 원활히 작동될 수 있다는 것이다.

이처럼 소규모 숙의의 여러 가치에 대한 논의는 많이 있지만 선거 차원의 공헌 가능성에 대한 연구는 상대적으로 미진한 편이다. 그동안 선거는 독립적으로 판단하는 수많은 유권자의 생각을 전체적으로 취합하는 기제로만 인식되어왔다. 어떻게 하면 유권자가 합리적으로 판단할 수 있도록 사회분위기를 조성하고 정보 전달의 경로를 잘 만들지가 주된 관심사였다. 후보자-유권자 관계가 핵심을 차지하고 유권자 간의 관계는 상대적으로 관심 밖이라 하겠다. 그러나 후보자나 정당 측이 정책입장을 표명하고(설혹 여론조사를 통해 파악된 유권자 선호 정책의제와 일반적 동향을 반영한 것이라 해도) 여기에 유권자가 피동적으로 반응하는 이러한 기존의 선거 패러다임은 후술하듯이 한계가 크다. 후보가 제시한 선거공약을 따져보고 선거 후 이행 여부를 감시하자는 기존 선거매니페스토 운동도 그러한 한계를 크게 벗어나기 힘들다.

유권자 간의 숙의를 선거과정상 중요한 요소로 편입시키는 새로운 패러다임의 실마리를

찾기 위해 우선 선거민주주의 혹은 더 넓게는 대의민주주의의 발전 단계에 따른 유형을 살펴보자. 최소 형식상의 민주주의부터 보다 높은 수준의 실질적 민주주의까지 여러 유형이 있다. 가장 낮은 수준의 대의민주주의로는, 정기적 선거를 통해 대표자를 선출하는 최소 형식 요건만 갖춘 슘페터리언(Schumpeterian) 모델, 즉, "최소 민주주의"(minimalist democracy)를 들 수 있다. 선거를 치르지 않거나 투표 자유가 보장되지 않은 독재체제에 비하면 크게 발전한 것이지만 형식 요건만 강조한다는 점에서 "최소"라고 할 수 있다. 형식에 내용 차원의 조건을 추가해 한 단계 더 발전한 형태로, 유권자가 나름대로 후보나 정당에 대한 충분한 선거 정보를 얻어 투표하는 민주주의("informed public" democracy)를 생각할 수 있다. 실제상 최소 민주주의와 명확히 구별하기 쉽지 않지만 이론상 정보에 입각한 유권자의 행태와 정보 전달이 용이한 환경까지 요구한다는 데서 진일보한 형태라 하겠다. 여기서 또 한 단계 나아간 형태로, 유권자가 주어진 여러 선거 정보를 선별해 정책 외적 요인들에 영향 받지 않고 정책현안에 대한 합리적 판단에 따라 투표하는 민주주의("reasoned issue public" democracy)를 생각할 수 있다. 역시 하위 단계의 민주주의와 명확히 구별하기 쉽지 않지만 합리적 정책요인에 최우선순위를 둔다는 데서 실질적 민주주의의 상위 단계를 차지한다.

이보다 더 진전된 가장 높은 수준의 선거민주주의를 생각해볼 수 있다. 유권자가 정책현안에 대해 각자 합리적으로 판단할 뿐 아니라 상호 간 충분한 토의와 이에 입각한 자기성찰, 즉 숙의를 통해 이를 바탕으로 투표하는 형태("deliberative voting" democracy)이다(Goodin 2008, 1-8). 이 최고수준의 민주주의에서는 개인으로서의 유권자보다 공동체 일원인 시민으로서의 유권자가 상정되고 이들 간 의사소통이 선거과정의 핵심요소를 차지한다. 정책현안에 대한 유권자 간의 소통적 관계와 그 촉진제로서의 토의(숙의)가 중시되고 의사소통은 외견상 관찰 가능하다는 점에서 겉으로 잘 드러나지 않는 유권자 개인의 합리적 판단만 요하는 이전 단계의 민주주의와는 명확히 구별된다고 하겠다.

유권자 간의 토의(숙의)를 핵심으로 하는 최고 수준으로서의 선거민주주의를 통해야만 당선자는 진정한 '정책 위임명령(policy mandate)'을 유권자로부터 받아 국정운영의 지침으로 삼을 수 있다. 그것은 후보자의 일방적 정책제시와 유권자의 피동적 반응이 아니라 후보자 간, 나아가 유권자 간 적극적 토의가 선거과정을 이끌고 유권자는 그러한 사회적 토의를 통해 의견을 정립할 수 있어야만 국정정책 의제와 방향, 내용이 제대로 걸러지고 이에 따라 명확한 정책 맨데이트를 찾을 수 있기 때문이다. 이 최고 수준의 민주주의 단계에서는 선거 승리 측 후보와 그 지지자들뿐 아니라 패배 측 후보와 패자에게 표를 던진 유권자도 선거과정상의 토의 참여를 통해 정책 맨데이트 형성에 직간접 기여한다. 뿐만 아니라 후보들 간의 치열한 토의 혹은 논쟁을 통해 유권자는 각 후보의 선거 후 국

정운영 능력을 테스트해볼 수 있고, 유권자 간 토의의 활성화는 참여민주주의와 숙의민주주의 이상(理想)을 실천할 수 있게 해줄 것이다.

선거민주주의의 발전단계들을 고려해 볼 때, 정책선거화의 이상적 의미는 가장 높은 단계의 선거민주주의 형태인 토의적 선거("숙의투표" 민주주의)를 발현시키는 것이라 하겠다. 후보자나 정당이 각기 정책입장을 세워 유권자에게 널리 알리고 유권자는 그에 대한 각자 선호에 따라 표를 던져 승패를 내는 것만으로는 진정한 정책선거화를 이루기가 충분하지 않다. 설혹 후보자나 정당이 선거 매니페스토 등을 통해 아무리 명확하게 정책입장을 표명하고 유권자와 상호 소통한다 해도 유권자 간의 개방적이고 자유로운 토의과정이 없다면 불충분하다. 그 이유 중 하나로, 어쩔 수 없는 필연적인 것이지만, 수많은 정책이슈가 선거쟁점으로 부각되고 상충되는 입장들 간에 복잡한 상쇄효과가 나타난다는 점을 들 수 있다. 유권자들에게 어필하는 정책이슈는 집단별로 상이하고, 유권자의 투표행위는 수많은 정책 선호를 복합적으로 반영한다. 더욱이 정책이슈 외의 요인들(예: 지역, 성별, 세대, 인물 등)도 투표행태에 심대한 영향을 주기도 한다. 이처럼 유권자의 투표는 수많은 요인이 녹아들고 합해진 것("congealed vote")이므로 투표결과만을 통해서는 정책과 관련해 명확한 맨데이트를 찾기 어려울 수밖에 없다.

이러한 어려움을 더욱 악화시켜 정책선거화를 가로막는 것은 후보나 정당의 전술적 행태이다. 근래 후보나 정당은 "dog-whistle politics", "mixed-message politics" 등으로 표현되는 승리지상주의 선거 전술에 의존하는 경향이 있다. 이것은 모든 유권자가 동일한 의미로 이해하게 명확한 메시지를 전하는 것이 아니고, 고정 지지층과 잠재적 지지층을 구분해 상이하게 해석될 수 있는 언어와 개념으로 메시지를 전달하는 경향을 말한다. 즉, 목표 집단("targeted audience")을 정하고 일반 유권자보다는 그들에게만 어필할 수 있는 메시지를 그들에게만 선별적으로 전달하는 선거 전략을 구사한다. 이러한 dog-whistle politics나 mixed-message politics가 팽배할 수 있게 된 것은 인터넷 이메일, 사이버 카페, 휴대전화 메시지, SNS 등 기술적 발전에 힘입은바 크다. 특정 정책현안과 관련해 다른 유권자에게 달리 해석될 수 있도록 메시지를 만들어 선별적으로 유포할 경우 명확한 정책 방향과 내용을 찾기 힘들어 정책 맨데이트(policy mandate)를 논하기 불가능해진다.

이상과 같은 필연적 혹은 전술적 문제들을 극복해서 진정한 정책선거화를 통해 정책 맨데이트를 찾기 위해선 선거과정상 경쟁 후보나 정당 간의 정책 토론과 아울러 유권자끼리의 진지하고 개방적인 토의가 수반될 필요가 있다. 즉, 선거과정상 후보-후보 관계와 후보-유권자 관계뿐 아니라 유권자-유권자 관계도 활성화되어야 하고 정책현안에 대한 유권자 간의 자유롭고 진지한 토의가 그 활성화의 핵심요소가 되어야 한다는 것이다.

정책선거화의 이상적 모습인 “숙의투표” 민주주의에서 말하는 숙의 혹은 토의(deliberation)는 다양한 입장들의 단순한 물리적 집성이 아니라 공동선을 향한 화학적 통합을 당위적 목표로 한다. 즉, 내 입장과 상대방 입장 사이의 물리적 중간이 되는 균형점을 찾는다는 것이기보다는, 나와 상대방이 토의를 통해 공동선을 찾는 과정상 의견이 한 곳으로 화학적으로 합해질 수 있도록 노력한다는 것이다. 나도 상대방도 고정된 선호(preference)를 갖고 있지 않고 토의과정을 통해 찾은 공동선을 향해 선호를 바꿀 수 있다는 가정이 깔려 있다. 특기할 점은, 진정한 토의는 특정의 결론에 꼭 도달해야 한다는 결과지향적 성격을 띠기보다는 다양한 생각들의 화학적 통합을 시도하는 가운데 상호 간 신뢰를 형성시킬 수 있고 이 신뢰야말로 체제 거버넌스를 촉진시키는 결정적 요소라는 과정중심적 성격을 띤다는 것이다. 선거과정상 정책현안에 대한 많은 토의가 있으면 사람들이 그에 영향 받아 생각을 바꿀 수 있고 설혹 명확한 공감대가 형성되지 않더라도 토의라는 과정을 거치며 사람들 사이에 일반적 신뢰가 조성될 수 있다는 가정 아래, 유권자 사이에 정책현안 토의를 진작시킨 후 그 연장선에서 투표결정을 하게 하자는 발상이다.

이상적 숙의는 각자 갖고 있는 기존 입장들의 중간적 타협에 그치는 것이 아니고 공동선을 향한 통합적 전환을 목표로 하는 만큼, 토의에 임하는 사람들이 공동선 지향의 의지를 갖고 있어야 하고 다양한 이해관계와 상대방의 생각을 헤아릴 수 있도록 풍부한 상상력도 갖고 있어야 한다. 설혹 처음엔 그러한 의지가 없더라도 토의과정상 자신도 모르게 서서히 그러한 의지를 갖게 될 수 있다는 가정이 깔려 있다. 숙의의 성공을 위한 관건은 이처럼 공동선 지향의 의지와 탈경계적 상상력을 사람들에게 불어넣어주고 자극하는 데에 달려있다. 로버트 구딘(Robert Goodin)은 상대방의 마음을 헤아리고 공동선을 추구하기 위한 이러한 기제로 “내적 숙의(deliberation within)”라는 개념을 제시한다(Goodin 2003). 즉, 상대방의 마음에 감정이입을 해 상대방은 어떤 입장일지 그리고 무엇이 모두를 위한 공동선일지 상상의 세계에서 여러 사람과, 그리고 자기 자신과 숙의를 하자는 것이다. “내적 숙의”라는 이러한 성찰적 자세가 선행될 때에 겉으로 드러나는 사람들 간의 숙의(토의)가 이상적 의미에서 정책선거화를 견인해나갈 수 있을 것이다.

최고수준의 민주주의, 즉 “숙의투표” 민주주의를 지향하고 정책선거화를 구현하기 위해서는 무엇을 숙의 혹은 토의의 대상으로 삼아야 할까? 우선 현재 유권자의 관심을 끌고 있는 각종 정책현안이 가장 핵심적으로 토의 대상이 되어야 함에 이의가 없을 것이다. 아울러 현재는 유권자 사이의 현안이 아닐지 몰라도 앞으로 공적 차원에서 중요하게 부각될 만한 사안도 미리 발굴해서 토의할 수 있어야 한다. 또한 정책의 미래적 효용(앞으로 어떤 정책이 왜 필요할지)에 대한 논의뿐 아니라 지금까지의 성과 내지 효과(지금까지 어떤 정책이 얼마나 좋게 평가받을 수 있는지)에 대한 회고적 판단과 균형 잡힌 숙의도

필요하다. 물론 유권자 전체를 대상으로 공동선 지향의 진지한 정책토의를 추구해야 한다는 당위적 주문에도 불구하고, 현실은 다를 것이다. 현실에선 실현가능성이 낮은 장밋빛 공약, 깜짝 공약이 무책임하게 난무할 수 있다. 이러한 문제점에 대한 부분적 대비책으로 회고적 정책 평가도 선거과정상 토의의 중요한 부분으로 자리 잡을 필요가 있다. 또한 추가적으로, 인물의 능력과 리더십도 토의 대상이 될 수 있다. 물론 이것은 어디까지나 이차적 중요성을 가질 뿐이다. 일차적 중요성을 띤 정책안건에 비해 주관적이고 자의적인 일방적 주장으로 흘러갈 위험성이 농후하기 때문이다.

토의적 선거("숙의투표" 민주주의)를 실천하는 과정은 유권자 사이에 일반적 신뢰를 형성시켜 궁극적으로 선거과정을 넘어 한국 민주주의와 거버넌스에 중요한 순기능을 가져올 것이다. 그러한 당위적 가치는 이미 전술했고 여기서는 토의적 선거가 국정정책 수립과 집행, 즉 국정운영에 어떠한 순기능을 가져오는지 다시 한 번 강조하자면, 무엇보다 선거 후 국정운영을 위한 정책 방향을 보다 명확히 잡을 수 있게 도와준다는 점을 들 수 있다. 후보들이 일방적으로 제시한 선거공약만 고려할 경우, 승자 측이 아무리 큰 격차로 이긴다 해도 그들의 선거공약이 향후 국정운영을 이끌 정책 맨데이트를 갖는 것인지에 대해 논란을 없앨 수 없다. 승자 측 선거공약을 무조건 다 국정의제와 국정방향으로 받아들여야 할지 아니면 그 중 어떤 것만을 받아들여야 할지 논란이 계속될 것이다. 반면 유권자들이 보다 적극적으로 선거과정에 참여해 상호 개방적 토의를 실시하고 거기서 정책현안에 대한 진지한 소통이 이루어진다면 선거의 승자뿐 아니라 패자 측을 지지한 유권자도 선거과정상의 토의를 통해 선거 후 국정을 위한 정책 맨데이트의 정립에 직간접 기여할 수 있게 된다. 특정 법을 해석함에 있어서 그 법의 입법과정상 제기되었던 일련의 논란과 논의(legislative history)가 유용한 실마리를 제공해주는 것과 마찬가지로 선거 후 정책 방향을 찾음에 있어서도 선거과정상 유권자들 간에 어떠한 논쟁 혹은 토의가 있었는지가 매우 적절하고 유용한 실마리를 제공해줄 수 있는 것이다.

구딘의 연구에 의하면(Goodin 2008, 38-63), 숙의의 효과는 특히 정보 획득의 차원에서 긍정성이 크다. 각종 경험자료에 근거해 볼 때 유권자는 새로운 많은 정보를 얻음으로써 실제로 생각을 바꾸는 경우가 많다고 한다. 누가 옳고 그르다는 상호 논쟁을 통해 생각을 바꾸기보다는 여러 의견을 듣고 정보를 얻음으로써 성찰적인 내적 숙의를 통해 생각을 바꾸는 경우가 더 많다는 것이다. 이것이 시사하는 바는, 소규모든 대규모든 숙의를 시도할 때에 자기 생각을 표명해 상대방에게 정보를 줘서 상대방이 숙고할 수 있게 하는 것으로 그쳐야지 상대방과 논쟁해서 꼭 이기려 할 필요는 없다는 것이다. 토의의 장에서 자기가 꼭 이기겠다는 생각으로 논쟁적으로 의사소통을 할 경우 오히려 갈등이 커지고 참가자들의 상호신뢰에 악영향이 끼쳐진다는 점에 대해선 많은 연구결과가 쌓여있

다(Mansbridge 1974, 1980, Funk 2001, Dionne 1991).

이상적 의미의 숙의가 현실상 논쟁으로 흘러가 낼 수 있는 이러한 부작용에도 불구하고, 이 절은 선거과정상 유권자끼리 갖는 소규모 숙의의 중요성에 대해 강조했다. 특히, 유권자가 개별적으로 정보를 얻고 취합하는 것보다는 소규모 면대면 토의의 틀 속에서 정보를 얻는 것이 추가적인 정보를 얻게 해주고 성찰의 기회를 주기 때문에 바람직할 것이라는 데에 주목할 필요가 있다(Goodin 2008, 93-107). 종합하자면, 투표를 하기에 앞서 토의의 시간을 가짐으로써 유권자는 성찰에 입각한 합리적 판단을 할 수 있고 정치체제 전반에 걸쳐 정책선거화가 도모될 수 있을 것이다. 이런 의미에서 구딘은 "first talk, then vote"의 슬로건을 제시한다(Goodin 2008, 108-124). 숙의민주주의 이론을 체계화하는 데 큰 공헌을 한 코헨(Joshua Cohen)도, 이상적 숙의과정이 합일점을 쉽게 도출시켜주지 못할 경우 결국 다수주의 표결로 귀착될 수밖에 없지만 숙의과정을 거친 표결은 그렇지 않은 표결과 질(質)에서 근본적으로 다르고 보다 바람직한 결과를 가져올 것이라고 말한다(Cohen 1989, 29).

Ⅲ. "선거 정책타운미팅" 방안

앞 절에서 살펴보았듯이 유권자의 소규모 숙의를 전국적으로 제도화하는 "숙의의 날"은 정책선거화를 이루는 데에 결정적 공헌을 할 수 있을 것이다. 후보와 정당은 중요한 정책현안을 선거쟁점으로 올리고 나름의 정책입장을 세우고자 진지한 노력을 기울이지 않을 수 없고, 유권자는 후보나 정당에 대한 피상적 인상에 따라 표를 던지는 구태를 벗고 정책현안에 대한 이해를 바탕으로 투표는 물론 토의에까지 임하는 적극적 시민으로서의 모습을 보이게 될 것이다. 그러나 그 이상적 취지에도 불구하고 여러 면에서 현실성에 대한 의문이 들고 자칫 부작용을 내서 예상치 않은 문제들을 발생시키지 않을까 우려가 드는 부분도 있다. 그러한 고민을 요하는 측면을 정리하고 한국의 경우 각각 어떤 식으로 고쳐 대처하면 한국적 상황에 맞는 제도로 발전시킬 수 있을지 아래와 같이 생각의 단초를 제시해보고자 한다. 물론 여기서 제시하는 방안은 여전히 이상적인 궁극적 목표로서 그 당위성을 내세우는 수준에 머문다. 갑자기 전국적으로 시행할 경우 발생할 수 있는 실제상의 부작용과 거부반응을 고려해 우선 실험적으로 몇몇 지역에서 시도해볼 수도 있을 것이다.

- **명칭**: "숙의의 날"(Deliberation Day)이란 명칭은 일반 시민에게 너무 어렵고 추상적으로 들려 친숙하게 다가가는 데 걸림돌이 될 수 있다. 숙의 대신 토의란 표현을 써도 크게 달라질 것 같지 않다. 일반 시민에게 보다 절실하면서 호소력 있게 다가갈 수 있는 명칭을 써서 많은 대중적 관심과 참여를 유도해야 한다. 이를 위해 "선거 정책타운미팅"이란 명칭이 바람직하게 들린다. "타운미팅"이란 표현에 주민이 직접 참여하는 공개 토의란 의미가 들어있고 숙의나 토의란 표현보다는 더 구체적인 실체로 개념이 잡힌다. 또한 이제는 국민 귀에도 낯익은 개념으로 다가온다. 외래어라는 점이 다소 걸리지만 매니페스토라는 외래어가 대중적 호응을 얻는 데 성공했다는 전례를 볼 때, 매니페스토보다 더 낯익은 외래어인 타운미팅이란 표현을 쓰는 데 문제가 없을 것이다. 명칭에 "정책"이란 말도 붙임으로써 행사 취지가 후보에 대한 단순 호불호를 논하는 것이 아니라 주요 정책현안에 대해 토의하고 그 과정에서 후보에 대한 합리적 선호를 정하는 것임을 명확히 할 수 있다. 즉, 정책선거화를 핵심 취지로 강조하기에 적당하다. 그냥 "정책타운미팅"이라고 하면 선거와 상관없이 실시되는 모든 일반 주민토의도 너무 광범하게 포괄하게 되므로 앞에 선거란 단어를 붙인 "선거 정책타운미팅"이란 명칭으로 그 의미를 구체화, 명확화해줄 수 있을 것이다. 굳이 영문 명칭을 짓는다면 Electoral Issue Town-Meeting이 어떨까 한다.

- **주최의 책무**: 어느 기관이 선거를 앞둔 주민토의를 주최하면 좋을까? 피쉬킨과 애커먼은 이에 대해 명확한 언급을 하고 있지 않지만 얼핏 시사되기로는 각 지방정부가 그 책임을 맡는 것 같다. 미국의 경우 전반적으로 지방자치가 잘 이루어져 있으므로 "숙의의 날" 행사를 지방정부가 주관하는 것이 합당하게 들린다. 더욱이 본선거는 물론 예비선거도 주정부 차원에서 관장돼온 오랜 역사가 있으므로 주민토의를 지방정부가 주관해도 별로 생소하거나 이상하게 들리지 않을 것이다. 그러나 한국의 경우 선거관리위원회가 선거관리 기능을 수행해 오고 있고 잘 짜진 조직을 갖추고 있으므로 선거를 앞둔 주민토의(즉, "선거 정책타운미팅")를 선거관리위원회에게 맡기는 것이 적절할 것이다. 또한 중립적 선관위가 주관함으로써 지방정부가 정파적 목적으로 주민토의를 악용할지도 모른다는 우려와 논란도 불식시킬 수 있다. 중앙선관위가 전체적 기획을 하고 16개 시도 선관위와 전국 시 · 군 · 구 선관위가 적당한 업무분장을 통해 집행 실시에 만전을 기할 수 있을 것이다. 행사 당일 각 지역 주민토의장에는 지역 선관위 직원, 선감단원(불법선거감시단원), 자원봉사자(일반인, 대학생, 중고등학교 학생 등)가 행사요원으로 진행 역할을 맡으면 된다.

- **참여 호응도**: 얼마나 많은 유권자가 참여할까? 가장 큰 걱정을 자아내는 질문이고 행사의 성공을 좌우하는 관건이라 하겠다. 물론 참여율이 그리 높지 않아 소수(예를 들어 100만 명 정도)만 토의장에 나타난다고 해도 그 사회적, 정치적 여파는 엄청날 것이다. 그러나 보다 많은 유권자가 참여할수록 행사가 소기의 목표를 달성해 정책선거화를 이루고 시민의 공적 참여라는 민주주의 원칙을 실천하는 데에 도움이 된다. 피쉬킨과 애커먼은 참여율에 대해 명확히 언급하고 있지 않지만, 상식적으로 생각해볼 때 유권자 중 적어도 10%는 참여해야 전국적 토의의 장을 만드는 의의를 살릴 수 있을 것으로 사료된다. 참여율을 높이기 위한 방법으로 피쉬킨과 애커먼은 참가자에게 $150의 사례를 하자고 제안한다. 후술하듯이(바로 아래 항목에서) 우리나라의 경우에도 액수는 좀 달리 생각할 수 있지만 금전적 인센티브를 지급하면 좋을 것이다. 현금뿐 아니라 고궁, 국립박물관, 국립공원 등의 무료이용권을 제공할 수도 있을 것이다. 그에 추가해 대대적 홍보 노력이 필요하다. 중앙선관위와 각 지방선관위가 총결집해 홍보를 진행해야 할 것이다. 선관위는 그동안 홍보대사들까지 동원해 불법선거를 막고 본선거 참여율을 높이자는 홍보에 힘써왔으므로 상당한 홍보 노하우를 갖추고 있다. 그러한 노하우를 "선거 정책타운미팅" 홍보에도 활용하면 좋은 성과를 낼 수 있을 것이다.

- **비용**: 전술했듯이 피쉬킨과 애커먼은 "숙의의 날" 당일 토의에 참여하고 일주일 후 투표일에 실제 투표하는 유권자에겐 $150을 지불하자고 제안한다. 전국적으로 상당한 비용이 소요되겠지만 민주주의 가치를 위해서라면 감내할 만한 수준이라고 말한다. 한국의 경우 "선거 정책타운미팅"이 소기의 성과를 낼 수 있다면 금전적 비용은 어쩔 수 없는 것으로 받아들여야 한다. 정책선거화를 이룸으로써 선거 후 정책갈등 및 정책혼선으로 인한 막대한 경제적 · 사회적 · 정치적 비용을 줄일 수 있다는 점을 고려하면 전국적 주민토의에 비용이 들 것이라는 점은 그리 심각한 문제일 수 없다. 그럼에도 국가재정의 열악한 상황과 정치비용에 대한 여론의 일반적 반감을 감안할 때, 가능한 한 비용이 과도해지지 않도록 조심할 필요가 있다. 선거 정책타운미팅 참가 주민에게 피쉬킨과 애커먼의 제안처럼 $150에 상응하는 금액(2011. 9. 25 현재 ₩175,800)을 주는 것은 과도한 것으로 보인다. 자칫 돈에만 관심 있는 유권자가 주로 참여할 수 있고, 그렇지 않더라도 돈 때문에 참여한 것 같다는 인상을 줄 수 있고, 주민토의 자체는 지지하지만 돈 때문에 간다는 인상을 주기 싫어 참여하지 않는 유권자가 나올 수 있다. 그러므로 금전 인센티브는 상징적으로 교통비 정도로 지급하면 어떨까 한다. 만약 1인당 ₩10,000을 지급하고 총 300만 명이 참여한다

면 전국적으로 총 소요비용은 300억 원으로서 그리 과도하게 보이지 않는다. 1인당 ₩20,000으로 할 경우엔 600억의 비용이 된다. 여기에 과거 시행했던 경험이 있는 무료이용권(고궁, 국립박물관, 국립공원 등의) 제공도 추가할 수 있다. 물론 전국 규모의 주민토의를 관리하는 비용도 수백억 원에 달하고 선관위 직원의 업무가 과중해질 것이고, 피쉬킨과 애커먼의 계획대로 점심까지 제공한다면 추가비용이 발생한다. 후술하듯이 우리나라의 경우 반나절로 일정을 줄여 점심을 제공하지 않더라도 최소한 다과와 음료에 비용이 든다. 그러나 정책선거화를 이뤄 불필요한 정책혼선과 정책갈등을 줄일 수 있다면 상당한 수준의 비용이라도 감내해야 하고 여론도 호의적일 것이라고 생각한다.

- **공휴일 지정 및 일정**: 피쉬킨과 애커먼의 제안 중 특히 실현가능성이 높지 않은 것이 "숙의의 날"을 국가공휴일로 한다는 대목이다. 미국에선 선거일이 공휴일이 아니다. 미국 유권자는 일상생활 속에서 잠시 짬을 내 투표해야 한다. 그런 미국에서 선거를 앞두고 하루 일정의 주민토의를 위해 그 날을 국가공휴일로 한다는 제안이 받아들여질리 없다. 한국에서도 선거 정책타운미팅을 위해 새로운 국가공휴일을 만들고자 한다면 많은 논란을 야기할 것이다. 선거일마저 공휴일인데 선거가 얼마 남지 않은 시점에서 또 공휴일을 갖기에는 현실적 난관이 많을 것 같다. 기업은 경제적 손실을 걱정할 것이고, 현재 선거구도상 유리한 위치를 선점하고 있는 측(꼭 집권당이나 현역후보를 뜻하는 것은 아니다)은 썩 내켜하지 않을 것이다. 국가적 주민토의가 좋은 성과를 낼 것이라고 확신할 수 없는 상황에서 정부도 논란을 뚫고 공휴일 제정에 앞장서려 하지 않을 수 있다. 이처럼 난관이 많으니, 그렇다면 피쉬킨과 애커먼과는 달리 우리나라에서는 새 공휴일 지정 없이 선거 주민토의를 시행하는 방안을 고려해야 할까? 예를 들어, 저녁시간이나 주말을 이용하는 방안을 생각해볼 수 있을 것이다. 만약 저녁시간에 주민토의를 진행한다면 하루 일정의 경우와는 달리 짧은 일정을 고안해야 할 것이다. 그러나 저녁시간이나 주말에 실시할 경우 과연 얼마나 많은 시민이 토의에 참여할지 의문을 남긴다. 자칫 행사가 생계로 바쁜 일반시민의 외면 속에 극소수 액티비스트들의 잔치로 흘러가며 조직적 동원에 의해 변질되는 최악의 결과가 나올 여지가 있다. 그러므로 가장 바람직한 것은 공휴일로 지정하는 것인데, 상기한 현실적 난관에 대한 대처방안은 일단 숙제로 남겨놓을 수밖에 없어 보인다. 아니면 현실적 절충안으로 초중고교 수업이 없는 토요일에 주민토의를 실시하고 기업 등에 자발적 협조를 구할 수 있을 것이다. 한국의 여러 여건을 감안할 때 이 절충안이 가장 적당해 보인다. 추가로, 공휴일 제정이 되거나 아니면 토요

일에 하거나 어쨌든 간에 피쉬킨과 애커먼의 계획처럼 하루 종일 일정을 잡을지 반나절 정도로 일정을 줄일지도 고민거리가 된다. 이와 관련해선, 반나절 정도가 적당해 보인다. 그 정도면 시민 생활에 너무 큰 부담을 지우지 않으면서 주민투표의 효과를 실질적으로 기대할 수 있을 것이다. 반나절 일정이라면, 더욱이 토요일의 반나절 일정이라면 오전 9시에 본격 시작해서 오후 1시에 끝나는 일정이 무난해 보인다(이에 대해선 후술함).

- 시기: "선거 정책타운미팅"을 어느 시점에 실시할지도 중요한 사안이다. 피쉬킨과 애커먼은 선거일 일주일 전으로 시점을 잡았다. 우리나라의 경우에도 선거일을 너무 오래 남긴 시점에 하기보다는 1~2주 정도 남긴 시점에서 하는 것이 적당해 보인다. 그 정도의 시점이 돼야 선거에 대한 유권자의 관심이 충분히 커질 것이고 각 후보 측도 정책공약을 충분히 개발할 수 있을 것이다. 또한 주민토의에서 정책현안에 대해 토의하고 느낀 바에 따라 형성된 시민 개인 의견과 전반적인 여론이 큰 시차 없이 곧바로 투표로 이어질 수 있어 정책선거화 분위기를 끝까지 유지하는 데도 기여할 수 있다. 선거일로부터 너무 오래 전에 토의행사를 가진다면 유권자의 관심을 끌기 어렵고 토의를 통해 기껏 조성된 정책선거화 분위기가 선거일까지 남은 긴 기간 동안 깜짝 공약이나 흑색선전, 인신공격 등 갖가지 바람직하지 않은 요인들에 의해 희석될 가능성이 커진다.

- 장소: 주민토의를 실시하는 장소는 본선거를 실시할 곳, 예를 들어 지역 주민센터나 학교, 그 밖의 공공시설을 이용하면 된다. 얼마 있다가 본선거를 실시할 장소를 미리 한 번 더 빌려 사용함으로써 사전 점검의 의미도 가질 수 있을 것이다. 그러나 참가자들이 수십 군데 소규모 그룹으로 헤쳐 모여 진지하게 토의를 진행할 수 있도록 방이 많아야 하고 이들이 함께 모여 TV 토론 시청이나 후보 측 대표들과 질의응답을 할 수 있기 위해서는 수백 명 규모의 공간(강당 같은)이 필요하다. 이러한 조건을 맞추기에 학교가 제일 적당해 보인다. 예를 들어, 서울 대치2동 미도아파트 주민들은 대곡초등학교를 "선거 정책타운미팅" 장소로 해서 모인 후 소규모 그룹별로 각각 교실을 배정받아 토의를 진행하고 TV 토론 시청이나 후보 측 대표들과의 질의응답은 강당 혹은 체육관에 모여 실시할 수 있다. 그러나 근처에 마땅한 학교가 없거나 주민 인구에 비해 학교 공간이 충분하지 않다면 주민센터나 그 밖의 공공시설 중 소규모 방이 많고 대규모 모임공간도 갖춰진 곳을 물색해야 할 것이다.

- **토의 그룹의 규모와 배정**: 진지한 숙의가 이루어지기 위해서는 참여자가 너무 많아도 너무 적어도 곤란하다. 너무 많을 경우, 참여자가 원한다면 모두 발언할 수 있어야 한다는 숙의의 대원칙을 지키기 쉽지 않고 자칫 입심이 센 적극적 참여자 몇 명에 의해 토의가 주도될 위험성이 있다. 너무 적을 경우에도, 참여자들 간의 인간적 호불호가 작용하고 익명성을 지키기 힘들어 원활한 토의가 불가능해질 수 있고 그 중 입장이 강하거나 학식이 있는 사람들에 의해 어느 한 쪽으로 논의가 유도되기 쉽다. 피쉬킨과 애커먼은 15명으로 규모를 정하고 있다. 한국 경우에도 그 정도면 좋겠지만 관리의 편의상 20명 정도로 높여도 괜찮을 것 같다. 미국사람에 비해 한국사람은 자기 생각을 공개적으로 표현하는 데에 아직은 그리 익숙하지 않기 때문에 피쉬킨과 애커먼이 생각했던 5분 발언이 다소 부담스럽게 길게 느껴질 수도 있다. 발언을 하지 않고 그냥 경청하거나 발언을 해도 5분보다 훨씬 짧게 끊는 사람도 많이 나올 것이다. 그러므로 25~30명까지 높여도 무방하지 않을까 사료된다. 소규모 토의는 이처럼 최소 15명, 최대 30명으로 각 그룹을 만들고, 다 함께 모여 TV 토론 시청을 하고 후보 측 대표들과 질의응답을 하는 대규모 모임은 하나의 지역단위로서 대략 500~1,000명 정도가 적당해 보인다(피쉬킨과 애커먼은 대규모 모임 그룹의 수를 500명으로 한정했다). 주민토의 참여자들을 소규모 그룹으로 배정하는 것은 당일 현장에서 무작위 방식으로 이루어져야 할 것이다. 그리고 하나의 지역단위인 대규모 모임 그룹은 기존 선거투표소 설치 구역에 따라 사전에 구성하되 해당 지역의 유권자 수에 따라 융통성 있게 조정을 가할 수 있을 것이다. 이러한 배정 작업(소규모 그룹과 대규모 그룹 공히)은 주최 · 주관기관인 선관위가 맡아 하면 된다.

- **진행 절차**: 피쉬킨과 애커먼이 제안한 "숙의의 날" 일정을 참고하고 상기한 여러 측면에 대한 한국적 수정 방안을 종합해 "선거 정책타운미팅"의 진행 절차를 정리하면 아래 표와 같다. 토요일의 반나절 일정으로 고안해 보았다. 본격적인 행사는 오전 9시부터 시작이지만 8시부터 등록 절차를 시작해 유권자가 오는 순서대로 등록하고 소규모 토의그룹에 대한 무작위 배정을 현장에서 진행한다. 간단한 다과(빵, 떡 등)와 음료를 등록대 옆에 배치하거나 정량을 각자에게 제공한다. 9시부터 참가자 모두 강당에 모여 주요 정책현안에 대한 후보(정당)들 간의 TV 토론을 시청한다. 이 TV 토론은 1시간 동안 생방송으로 진행되고 선관위가 패널리스트 섭외, 진행 방식, 주요 정책현안에 대해 정하도록 한다. 이어서 행사의 꽃이라 할 수 있는 소규모 그룹별 토의 순서를 각 교실(회의실)에서 10시부터 11:30까지 진행한다. 참가자들은 등록 시 배정받은 소그룹으로 간다. 여기서 모든 참가자가 각자 중요하다고 생각하는 정책현안을 하나씩 골라 이에 대해 발언하는데(원하지 않으면 발언하지 않아도 된다), 1인

당 발언시간은 그룹의 참여자 수에 따라 3~5분 정도로 유연하게 조정한다. 토의 중 음료와 과자 등을 제공해 편안한 분위기를 조성한다. 각자의 발언이 다 끝난 후 좌장은 표결을 통해 소그룹별로 2~3개의 정책현안을 선정해 행사본부에 보내 취합하게 한다. 소규모 그룹 토의에 이어 모두 강당(TV 토론을 시청했던)에 모여 후보(정당)측 대표자(대리인)들과의 질의응답을 진행한다. 시간이 1시간(11:30~12:30)으로 제한되어 있으므로, 앞서 소그룹별로 선정된 후 행사본부가 취합한 정책현안들 중 10개 정도만 즉석에서 추첨으로 뽑아 각 후보(정당)측으로부터 응답 내지 입장을 듣는다. 이어서 참가자들은 다시 소그룹으로 돌아가 1~2분 마무리 발언을 통해 각자의 의견(누구를 지지한다는 것이 아니라 정책에 관련된)과 소회를 밝힌다. 이 마무리 발언 시간을 갖지 않을 수도 있다. 굳이 갖지 않는 것이 유권자가 집단 분위기에 휩쓸리지 않게 하는 것이어서 더 바람직하다는 의견도 있을 수 있다. 마무리 발언시간을 없앨 경우 보다 여유롭게 소규모 그룹의 토의나 질의응답 시간을 가질 수 있을 것이다. 오후 1시경 종료 후 참가사례비, 무료이용권, 정책홍보 자료[선관위 자료 및 각 후보(정당)측 자료]를 좌장을 통해 배포한다. 좌장을 통하는 이유는 등록만 하고 실제로는 토의장에 오지 않다가 종료 시에만 나타나는 사람(참가해 발언을 하지 않는 사람을 말하는 것은 아님)은 걸러내어 인센티브를 제한하기 위해서이다. 일반시민이 해산한 후 선관위 직원, 선감단원, 자원봉사자 등이 정리, 정돈을 하고 결과보고서는 각 지역 토의장소별로 선관위 직원이나 이에 준하는 사람이 작성하도록 한다. 이상의 절차를 표로 재정리하면 아래와 같다.

시간	내용	장소	비고
08:00~09:00	등록 및 소규모 토의그룹 배정	등록테이블 혹은 임시 등록사무실	간단한 다과(빵, 떡 등)와 음료 제공
09:00~10:00	주요 정책현안에 대한 후보(정당)들 간의 TV 토론 시청	강당 또는 대회의실 (TV 시청 시설 구비)	시청 중 늦게 온 참여자들에 대한 등록 및 토의그룹 배정 계속
10:00~11:30	소규모 그룹별 토의 (각자 3~5분 발언)	각 교실(회의실)	음료와 과자 제공
11:30~12:30	주요 정책현안에 대한 후보(정당) 대표자(대리인)들과의 질의응답	강당 또는 대회의실	소규모 그룹에서 올라온 질의들 중 추첨으로 10개를 선정
12:30~13:00	소규모 그룹별 마무리 의견·소회 (1~2분씩)	각 교실(회의실)	종료 후 참가사례비와 무료이용권 등 지급, 정책홍보 자료 제공
13:00~	정리 및 정돈	모든 사용 장소	선관위 직원, 선감단원, 자원봉사자 담당
행사일 이후	보고서 작성	선관위	선관위 직원

- **토의의 질**: 일반시민이 자유롭게 의견을 개진하고 남의 생각을 진지하게 경청할 수 있도록 하는 데에 성공의 관건이 달려 있다. 피쉬킨과 애커먼은 토의의 질을 제고하는 특별한 처방책을 내놓고 있지 않다. 아마 그들이 미국시민의 토의능력을 신뢰하기 때문일 것 같다. 그렇게 신뢰할 만한 근거는 주민자치의 오랜 역사, (모든 곳에 있는 것은 아니지만) 공개적 주민토의의 경험, 자유로운 사회분위기, 남의 눈치에 연연하지 않는 태도 등에서 찾을 수 있을 것이다. 그러나 한국의 경우 그러한 점들을 잘 갖추고 있지 못하다. 주민자치의 역사는 일천하고, 반상회와 달리 국가적 정책현안에 대한 공개적 주민토의의 경험은 거의 없고, 소수 의견을 차별(억압까지는 아니더라도)하는 사회분위기가 아직 좀 남아있으며, 눈치나 체면 때문에 자기 생각을 솔직히 말하지 못하는 문화도 잔존하고 있다. 무엇보다, 자기 생각과 다른 의견을 경청하고 스스로를 성찰하며 자기 생각을 바꿔나가는 열린 자세가 부족한 것 같다(한국만의 문제는 아니겠지만). 더욱이 지역주의 감정이 상존하는 상황이므로 호남이나 영남 등 지방색이 강한 곳에서는 반대 쪽 입장을 표명하기 쉽지 않다. 그러므로 자유로운 발언을 촉진하기 위한 특별한 노력이 필요하다. 예를 들어, 선관위의 사전 홍보를 통해 다양성과 관용의 덕을 널리 양지시키고, 토의의 목적이 특정 후보나 정당에 대한 지지를 밝히는 것이 아니고 정책현안에 대한 생각을 논하는 것이라는 점을 확실히 강조해야 한다. 또한 소규모 토의그룹 배정은 무작위 방식으로 해 친지끼리만 모이는 일이 없도록 하고 필요 시(특히 본인이 원할 경우) 어느 정도의 익명성을 보장할 수 있도록 하면 좋을 것이다. 아울러, 소규모 토의그룹의 좌장 선출에도 신경을 써, 기본적으로 참가자들의 호선에 맡기지만 만약 참가자들끼리 합의에 이르지 못할 때엔 주최 측 요원이 현장에서 조정 역할을 해야 할 것이다.

- **후보(정당) 측 인사 선정**: 또 하나 신경 쓸 사안은 지역단위 투표소별로 전체가 모여 질의응답 시간을 가질 때에 누가 후보(정당)측 현장 대표자로 초청받아 참석할 것인지의 문제이다. 우선 초청의 범위에서 걸리는 것은 출마한 모든 후보, 심지어는 전혀 당선가능성이 없는 군소 후보 측도 포함시킬 것인가이다. 피쉬킨과 애커먼은 양당체제가 확실한 미국을 대상으로 하고 있으므로 양측의 대표자 총 2명만을 가정해서 제안하고 있다. 그러나 한국의 경우 그러한 가정이 현실과 맞지 않을 수 있다. 국회의원선거라면 더욱 그러할 것이고, 대통령선거에서도 3~4명이 유력 후보로 각축을 벌일 가능성이 있다. 그러므로 "선거 정책타운미팅" 실시일 1~2주 전 여론조사 지지율이 5% 미만인 후보 측은 제외하는 방안 등을 생각해볼 수 있을 것이다. 그러나 국회의원선거의 경우 지역색이 매우 강한 곳에서 만약 한 명의 후보만 그러

한 기준을 넘는다면 예외적으로 기준을 하향조정할 수도 있을 것이다. 이러한 원칙은 행사 당일 등록 직후 하게 될 TV토론과 관련해서도 그대로 적용할 수 있는바, 여론조사 5% 미만 후보 측은 TV토론에서 제외하되 (국회의원선거의 경우) 적어도 복수가 되도록 예외 규정을 적용한다. 패널리스트 선정은 선관위가 하도록 하고 후보(정당)측을 대표해 TV토론자로 오거나 지역단위 투표소별 질의응답에 참가하는 인사는 각 진영에서 정하도록 한다.

이상과 같이 피쉬킨과 애커먼의 안을 한국 상황에 보다 적합하게 수정해보았다. 기본적 틀에서는 큰 차이가 없지만 상기한 여러 측면에서 변화를 가했다. 차이가 나는 측면을 종합적으로 정리하자면 아래 표와 같다.

	피쉬킨과 애커먼 안(미국)	수정안(한국)
명칭	숙의의 날 Deliberation Day	선거 정책타운미팅 Electoral Issue Town-Meeting
주최 책무	지방정부	선거관리위원회
참여 제고 방안	참가사례비	참가사례비, 무료이용권, 홍보
참가사례비	1인당 $150	1인당 1~2만원, 무료이용권 추가
공휴일 여부	국가공휴일 지정	토요일 이용
일정	하루 종일	반나절 (9~13시)
시기	선거일 일주일 전	선거일 1~2주 전
장소	명확한 언급 없음	학교, 주민센터 등 (선거투표소)
토의그룹 규모	소규모 15인, 전체 500인	소규모 15~30인, 전체 500~1,000인
진행 절차	등록→ TV토론 시청→ 휴식→ 소규모 토의→ 점심→ 대규모 질의응답→ 소규모 토의→ 종료	등록→ TV토론 시청→ 소규모 토의→ 대규모 질의응답→ 소규모 토의→ 종료 (상대적으로 단축된 일정)
토의의 질 관리	특별한 언급 없음	사전 홍보 및 교육, 현장 조정
TV 토론	양당 참여, 언론인 패널리스트	여론조사 5% 미만 후보 측 제외. 적어도 복수가 되도록 예외 규정 적용. 패널리스트와 방식은 선관위가 결정
후보(정당)측 현장 대표자	양당 측에서 1인씩	여론조사 5% 미만 후보 측 제외. 적어도 복수가 되도록 예외 규정 적용. 각 후보 측이 선정

한국 실정에 맞게 고안한 “선거 정책타운미팅”은 피쉬킨과 애커먼이 제안한 “숙의의 날”과 비슷하게 유토피아적인 성격을 띠고 있다. 토의를 통해 공동선을 지향하는 숙의민주주의 이상을 담고 있고 공적 사안에 적극 참여해 시민적 덕성을 키우는 참여민주주의 이상도 구현하고 있다. 성과를 잘 낸다면 정책선거화를 획기적으로 촉진시키고 나아가 한국 정치는 물론 국정 전반을 근본적으로 개혁 발전시킬 수 있을 것이다. 그러나 과연 현실에서 소기의 긍정적 효과를 낼지는 미지수일 수밖에 없다. 과연 충분한 수의 유권자가 자발적으로 참여할까? 토의가 정책현안 중심으로 원만히 이루어질 수 있을까? 일방적 주장끼리의 충돌로 인해 오히려 감정의 골이 깊어지지 않을까? 소수 입장을 지닌 유권자가 토의 후에 사회적 압력을 받거나 소외되며 고통을 겪지는 않을까? 이러한 전국적 차원의 주민토의가 있다고 해서 선거가 이성적, 합리적 정책현안을 중심으로 진행될 것이라고 확신할 수 있을까? 이러한 일련의 의문에 대해 자신 있게 답한다는 것은 불가능한 일이다. 확신이 들지 않을수록 금전적 · 사회적 · 행정적 · 시간적 비용에 대한 우려가 커지는 것도 사실이다.

그러나 어느 정도의 위험부담이나 비용부담을 감수해야 할 만큼 한국의 선거와 국정은 심각한 위기에 직면해 있다. 여기서는 그 위기상황에 대해 일일이 언급하지 않지만 가장 핵심적으로 심각한 문제는 선거과정과 선거 후 국정과정 사이의 불일치에 있다. 선거과정이 정책 외적 요인들에 의해 지배되고 정책쟁점이 부각되는 경우에도 표만 의식한 깜짝 공약, 비현실적 공약으로 그치다 보니 선거 후 국정과정상 어떤 정책의제를 어느 방향으로 이끌어가야 할지 혼란이 생기고 과도한 사회갈등을 유발시키게 된다. 선거과정은 무책임한 포퓰리즘 수사로 점철되고 국정과정은 정책사안마다 혼선, 갈등, 교착을 겪는 악순환의 연속이다. 이러한 위기상황을 극복하기 위해선 무언가 획기적으로 새로운 방안으로 강력한 자극을 가할 필요가 있고, 그러한 자극제로 “선거 정책타운미팅”이 여러 비용과 부작용의 위험성에도 불구하고 유망해 보인다. 새로운 제도를 처음 도입할 때는 회의와 우려를 자아낼 수 있고 실제로 기대만큼 큰 성과가 단기에 나오지 않을 가능성도 크다. 그러나 보다 중장기적인 호흡으로 부작용이나 미비한 점을 수정하면서 시행해나간다면 몇 년 후 바람직한 방향으로 궤도가 잘 잡힐 수 있다. 정책선거화를 통해 한국 민주주의를 성숙시키고자 하는 혁신적 제도로서 “선거 정책타운미팅”에 대한 논의가 요구되는 시점이다.

Ⅵ. “선거 정책타운미팅”의 문제점과 과제

“선거 정책타운미팅”의 당위적 의의는 널리 공감을 자아낼 만하다. 잘 운영되면 한국의 선거 문화와 대의민주주의 전반에 새바람을 불러일으킬 수 있을 것이다. 그러나 문제는 현실의 여러 장벽으로 인해 이 새로운 제도가 기대만큼 긍정적 효과를 내지 못하고 자칫 각종 부작용만 낼 수도 있다는 것이다. 이미 앞 절의 논의 곳곳에서 그러한 문제점을 언급했지만, 7명의 전문 학자로부터 상세한 비판적 의견을 구한바 그들이 지적한 문제점 중 핵심만 추려 정리하자면 다음과 같다.[2)]

항목	문제점
정치권 반응	정당 간 이해관계로 인해 실시 여부 및 방식에 대해 정당 간 합의가 이루어지기 쉽지 않음.
사회적 호응	정치에 대한 불신, 염증, 피로함으로 인해 호응도가 낮을 수 있음. 대규모 재정지출에 대한 걱정도 호응을 낮추는 요인일 것임.
행사 참여도	전반적으로 저조할 것임. 계층별/집단별 참여도에서 편차가 클 것임. 정당조직이나 시민사회단체에 속한 사람들이 불균형적으로 많이 동원돼 참여할 가능성 있음. 과거 독재시절의 ‘사랑방 좌담회’처럼 악용될 소지를 배제할 수 없음. 참여자의 유권자 대표성이 낮으면 편향, 왜곡된 여론이 형성될 수 있음. 제시된 참여 인센티브는 너무 작음.
토의의 질	토의그룹 구성이 현장에서 잘 될 수 있을지 우려가 들기도 함. 한 팀의 구성원이 너무 적어도 너무 많아도 곤란함. 토의가 소수의 입심 센 사람들에 의해 지배될 위험성을 배제할 수 없음.
토의 결과	토의가 잘 되지 않아 당파적 대립과 갈등이 더 증폭될 위험성도 있음. 시민의식을 강요하는 결과를 낳지 않을까 우려됨. 토의 결과로 얼마나 긍정적인 효과가 발생할지 확신할 수는 없음.
진행 질서	자원봉사자의 미숙함이 문제를 낳을 소지가 있음. 종결 토의(2차 소규모그룹 토의)까지는 할 필요가 없을 수 있음. 모든 개연성을 고려한 정교한 매뉴얼을 만들기 쉽지 않음.

2) 의견을 준 7명의 전문 학자는 다음과 같다(가나다 순): 가상준 단국대 교수, 배선희 한국여성정치연구소 박사, 송경재 경희대 교수, 이현우 서강대 교수, 이현출 국회입법조사처 박사, 정진민 명지대 교수, 최준영 인하대 교수.

항목	문제점
관리 부담	선관위의 업무가 과중해질 수 있음.
실정법 저촉 여부	공직선거법상 “누구든지 선거기간 중 선거에 영향을 미치게 하기 위하여 이 법의 규정에 의한 연설·대담·토론회를 제외하고는 다수인을 모이게 하여 개인 정견발표회·좌담회 또는 토론회 기타의 연설회나 대담·토론회를 개최할 수 없다”는 규정(제101조), “누구든지 선거기간 중 선거에 영향을 미치게 하기 위하여 향우회·동창회·단합대회 또는 야유회, 그 밖의 집회나 모임을 개최할 수 없다”는 규정(제103조) 등이 법적 제약으로 작용할 수 있음.
명칭	선거 정책타운미팅이라는 외래어는 거부감을 가져올 수 있음.

이상과 같은 문제점은 하나하나가 많은 관찰과 논의를 통해 다루어야 할 쉽지 않은 과제이다. 예를 들어, 실정법 저촉 여부 문제를 풀기 위해서는 법 개정이 선행되어야 한다. 이러한 문제점들에 추가해서, 유권자 간의 토의가 사람들의 생각을 보다 중간적이거나 온건하게 만들기보다는 오히려 그 지역에서 지배적인 기존 여론을 더욱 강화시키고 나아가 보다 극단적인 방향으로 가게 할 수 있다는 문제점도 진지하게 고민해봐야 한다. 이에 대해서는 미국학자인 썬스타인(C. Sunstein) 등이 경험적 관찰과 실험방식을 통해 여러 연구결과를 내고 있다. 이들에 의하면 보수적인 지역에서 소규모 주민토의를 실시해보면 주민들의 생각은 더욱 보수적인 쪽으로 강화되고 진보적인 지역에서 마찬가지의 실험을 하면 비슷하게 더욱 진보적인 생각이 강화된다고 한다(Sunstein 2002, Schkade et al 2006). 즉, 다수의견이 더욱 강화되고 소수의견은 더욱 밀리게 된다는 것이다. 집단 심리 혹은 군중 심리가 형성될 때에 온건한 입장보다 강경한 입장이 더 힘을 받게 되기 때문일 것이다. 만약 이러한 썬스타인 등의 연구결과가 타당하다면 지역주의가 심한 한국에서 주민토의는 한쪽 편으로 유권자의 생각을 더욱 경도시킬 위험성을 충분히 갖는다고 하겠다. 그러므로 지역주의 색채가 특히 강한 영남 및 호남에서는 이러한 문제점이 발생되지 않도록 하는 방안에 대한 고민이 필요하다.

전문가들의 자문내용 중 새롭게 반영할 만한 제안도 상당수 눈에 띈다. 첫째, 전국적으로 한꺼번에 하지 말고 순차적으로 실시하자는 의견은 공감을 자아낸다. 즉, 하루 날을 정해 오전에 원하는 사람은 오전에 오고 오후에 원하는 사람은 오후에 온다든지, 여러 날에 걸쳐 실시하며 유권자가 각자 편한 날짜와 시간대에 맞춰 올 수 있도록 한다면 전체적으로 참여자의 수를 대폭 늘릴 수 있을 것이다.

둘째, 모든 유권자를 다 섞어 단일 토의주체로 삼지 말고 대상별 · 테마별로 유권자를 나눠 주민토의를 실시하자는 주장, 원하는 지역주민들이 자발적으로 토의모임을 조직할

경우 선관위가 이를 관리해주자는 제안, 배움의 도상에 있는 대학생만을 대상으로 실험적으로 실시하자는 주장 등이 주목을 끈다. 물론 이럴 경우 특정 계층에 속하는 사람끼리의 토의에 그쳐 다양한 생각의 사람들이 토의를 통해 합일점을 모색한다는 진정한 토의 민주주의의 이상과는 거리가 있게 된다.

셋째, 참여 인센티브로 현금과 공공시설 이용권 외에 세금 혜택을 주자는 의견도 참여자 수를 늘리는 데에 유용해 보인다. 참여 인센티브라고 할 수는 없지만 참여의 편의를 도모해주는 차원에서 참여자가 필요시 중간에 먼저 자리를 뜰 수 있도록 허용하고 대신 전체 토의 시간을 좀 더 길게 잡자는 의견도 고려해 볼 만하다.

넷째, 모든 유권자, 모든 지역을 대상으로 전면적으로 실시하기보다는 사전 검증 차원에서 시범적으로 선관위 주관 정당경선, 조합장 선거, 대학총장 선거, 시도별 주민투표 등에서부터 일단 시작하자는 의견은 현실성이 높아 보다 큰 호응을 얻을 수 있을 것이다. 중소도시 하나를 선정해서 시범실시하자는 제안도 마찬가지 맥락에서 고려해 봄직하다. “선거 정책타운미팅”을 전면적으로 시행할 경우 적어도 단기적으로 예상되는 각종 부작용을 고려할 때 부분적으로 시험 삼아 실행해보자는 의견에 방점을 두고 보다 구체적인 논의를 모아가야 할 것으로 보인다.

참고문헌

Ackerman, Bruce, and James S. Fishkin. 2003a. *Deliberation Day.* New Haven, CT: Yale University Press.

_____. 2003b. "Deliberation Day." in James S. Fishkin and Peter Laslett. eds. 2003. *Debating Deliberative Democracy*. Malden, MA: Blackwell Publishing.

_____. 2002. "Deliberation Day." J*ournal of Political Philosophy*. June.

Arendt, Hannah. 1984. "The Revolutionary Tradition and Its Lost Treasure." in Michael J. Sandel. ed. *Liberalism and Its Critics,* 239-263. N.Y.: New York University Press.

Barber, Benjamin. 1994. "Strong Democracy." in Markate Daly. ed. *Communitarianism: A New Public Ethics,* 213-224. Belmont, CA: Wadsworth Publishing Co.

Braithwaite, Valerie, and Margaret Levi. eds. 1998. *Trust and Governance.* New York: Russell Sage.

Cohen, Joshua. 1989. "Deliberation and Democratic Legitimacy." in Alan Hamlin and Philip Petit. eds. *The Good Polity: Normative Analysis of the State.* Oxford: Basil Blackwell.

Dahl, Robert A. 1989. *Democracy and Its Critics.* New Haven, CT: Yale University Press.

Dionne, E. J. 1991. *Why Americans Hate Politics.* New York: simon & Schuster.

Fishkin, James S. 2009. *When the People Speak: Deliberative Democracy and Public Consultation.* Oxford University Press.

_____. 1997. *The Voice of the People: Public Opinion and Democracy.* New Haven, CT: Yale University Press.

_____. 1993. *Democracy and Deliberation: New Directions for Democratic Reform.* New Haven, CT: Yale University Press.

Funk, Carolyn L. 2001. "Process Performance: Public Reaction to Legislative Policy Debate." in John R. Hibbing and Elisabeth Theiss-Morse. eds. *What Is It about Government That Americans Dislike?* Cambridge, UK: Cambridge University Press.

Goodin, Robert E. 2008. *Innovating Democracy: Democratic Theory and Practice after the Deliberative Turn.* Oxford University Press.

_____. 2003. *Reflective Democracy.* Oxford University Press.

Hibbing, John R., and Elizabeth Theiss-Morse. 2001. "The Means Is the End." in John R. Hibbing and Elizabeth Theiss-Morse. eds. What Is It about *Government That Americans Dislike?* Cambridge, UK: Cambridge University Press.

Mansbridge, Jane. 1994. "Unitary Democracy." in Markate Daly. ed. *Communitarianism: A New Public Ethics,* 203-212. Belmont, CA: Wadsworth Publishing Co.

_____. 1980. *Beyond Adversary Democracy*. Chicago: University of Chicago Press.

_____. 1974. "Town Meeting Democracy." in Peter Collier. ed. *Dilemmas of Democracy*. New York: Harcourt Brace Jovanovich.

March, James G., and Johan P. Olsen. 1986. "Popular Sovereignty and the Search for Appropriate Institutions." *Journal of Public Policy.* Vol. 6, No. 4, 341-370.

Miller, David. 1993. "Deliberative Democracy and the Limits of Democratization." in David Held. ed. *Prospects for Democracy,* 74-92. Stanford, CA: Stanford University Press.

Schkade, David, Cass R. Sunstein, and Reid Hastie. 2006. "What Happened on Deliberation Day?" John M. Olin Law & Economics Working Paper No. 298. The Law School, The University of Chicago. June.

Sunstein, Cass R. 2002. "The Law of Group Polarization." *Journal of Political Philosophy*. June.

Tyler, Tom R. 2001. "The Psychology of Public Dissatisfaction with Government." in John R. Hibbing and Elizabeth Theiss-Morse. eds. *What Is It about Government That Americans Dislike?* Cambridge, UK: Cambridge University Press.

_____. 1998. "Trust and Democratic Governance." in Valerie Braithwaite and Margaret Levi. eds. *Trust and Governance*. New York: Russell Sage.

〈국문초록〉

정책선거화를 촉진시켜 한국 선거민주주의의 도약을 이끌기 위해서는 기존 발상을 뛰어넘는 새로운 혁신적 방안이 필요해 보인다. 이 글에서는 그 혁신적 방안으로 가칭 "선거 정책타운미팅" 을 제안한다. 이 방안은 정치학자인 피쉬킨(J. Fishkin)과 애커먼(B. Ackerman)이 미국을 염두에 두고 제시한 "숙의의 날"(Deliberation Day) 아이디어를 정책선거화의 취지와 한국적 상황에 맞게 수정한 것이다. 그 핵심 방향은 유권자가 보다 적극적으로 선거 정책의제를 정하고 그에 대한 자유로운 상호 토의를 통해 합리적 판단을 내릴 수 있도록 도와주자는 것이다. 선거일을 얼마 앞둔 시점에 전국에 걸쳐 유권자들이 소규모 그룹으로 모여 정책현안에 대한 숙의를 시도할 때 정치체제 전반에 걸쳐 긍정적 효과가 생길 것이라는 기대가 깔려있다. 우선 피쉬킨과 애커먼의 "숙의의 날" 아이디어를 소개한 후(1절), 그에 대한 이론적 논의를 통해 당위적 정당화를 시도하고(2절), 한국에서는 운영상 부작용을 최소로 줄여 정책선거화의 기폭제로 만들기 위해 숙의의 날 방안을 어떻게 수정해 "선거 정책타운미팅"을 실시하면 좋을지 논한다(3절). 물론 이 글에서 제시하는 방안은 아직 여러 한계를 지니고 있는바, 적절한 실행을 위해 고민해야 할 점들도 향후 과제로 제시한다(4절).

주제어 : 선거민주주의, 숙의민주주의, 숙의의 날, 선거 정책타운미팅, 정책선거화
electoral democracy, deliberative democracy, Deliberative Day,
Electoral Issue Town-meeting, policy-centered election

'한국정당발전모델'에 대한 일고찰: 2012년 대선정국과 정당구조 개혁

진영재*

목 차

Ⅰ. 연구 배경과 범위
Ⅱ. 2012년 대선 정국과 한국의 정당 정치
Ⅲ. 정당발전모델의 주요 변수
Ⅳ. 공천심사권
1. '낙천낙선운동'의 교훈과 정당 공천의 중요성
2. 공천심사제도
Ⅴ. 선거제도와 정당체계
1) 대통령 선거제도
2) 국회의원 선거제도 및 지방선거제도
Ⅵ. 결론 및 예상

Ⅰ. 연구 배경과 범위

한국은 1987년 대통령직선제 채택을 계기로 '절차적 의미'에서 민주화의 길로 들어섰다. 1987년 이후에도 '실험정치'는 계속되고 있다. 실험정치는 긍정적 의미와 부정적 의미를 동시에 갖는다. 긍정적으로는 역동성을 의미하며, 부정적으로는 낮은 수준의 제도화를 의미한다. 한국정치에 실험정치적 성격이 있다고 할 때, 그 중심에 '정당정치'가 있다. 선거에 패배한 정당들은 가끔 신당창당 및 연합을 통해서 활로를 모색하기도 한다. 하지만 2004년 17대 총선에서 경험하였듯이 정권창출에 성공한 정당이 분당하여 신당을 창당하는 것이야말로 한국정당사의 높은 실험정신을 대변한다. 더군다나 그 정당이 창당하자마자 의석수 과반수를 넘기며 제1당이 되는 것도 이상한 일이 아니었다. 2012년 19대 총선에서도 선거 직전에 당명을 바꾸어 입법부 선거에 임한 정당이 의석수 과반수를 넘기며 제1당이 되었다. 즉석 창당의 정당이 입법부 선거에서 제1당이 되는 것에 대해서는 당시 대통령 탄핵 상황과 연계되어 다양한 해석이 가능하겠지만, 기존 정치에 대한 불

* 연세대학교 정치외교학과 교수

만족과 '변화를 열망하는' 유권자들의 심리가 상당 수준 반영되어 있을 것이다. 창당된 정당들은 또 다시 제대로 변화하지 못한 구시대의 유물이 되어 불과 얼마 지나지 않아서 분당과 통합, 창당을 반복한다. 정당들은 의석수 내지 정권획득이 중요한 것이지, 당의 정책적 일관성이나 입법화 실현성에 대해서는 별반 문제시하지 않는다. 유권자 입장에서도 주인의식을 가질 수 있는 정당을 정치체계 안에서 찾을 수 없고 다시 그러한 정당을 상상 속에서 찾으며 정치적 불만족은 커져만 간다.

한국은 1945년 해방이후 1948년 정부수립이후 불과 반세기 만에 G20 국가의 지위에 들어섰다. 경제발전 노력이 분명한 성과를 이룬 것이다. 그렇다면 정치발전의 수준은 어느 정도인가? 1987년 민주화이후 아직도 '실질적 의미'의 민주화에서 미흡한 것이 아닌가하는 의문이 생기지만, 영국의 이코노미스트(the Economist)는 선진민주주의 국가 25개 국가에 한국을 포함시키고 있다. 평가항목은 '통치기구의 기능', '선거과정 및 다원성', '정치참여', '정치문화', '시민의 자유'의 5개 분야로 구성되어 있다. 이를 종합하여 심사한 결과는 2010년에는 20위, 2011년에는 21위이다. 선정된 25개 선진민주주의 국가는 주로 인구가 적은 나라들이다. 인구 5,000만 이상의 국가를 전제로 하면 한국은 10위안에 든다. 그럼에도 불구하고 한국민들의 정치혐오감 수준은 매우 높으며, 정치영역은 언제나 개혁의 대상으로 지목되고 있다. 특히 대통령선거 시기에는 후보자가 정치개혁을 언급하기도 하고, 국민들도 대통령 선거때 두드러지게 나타나는 한국정치의 전반적인 문제점들을 다양한 시각에서 해부하고 있다. 다양한 시각들은 예외 없이 한국정당의 문제점과 근본적으로 연관되어 있다. 정치개혁의 핵심은 '정당개혁'임을 의미한다는 데 대다수의 사람들이 동의할 것이다.

의회민주주의 하에선 일정 수준의 당파성을 지니는 '정당'이란 기관이 정치과정의 중심적 기구일 수밖에 없다. 협상에 의존하는 소위 '조합주의적 민주주의'(corporatist democracy), 당파성을 배제한 '다원적 민주주의'(pluralist democracy) 등의 대안적 체계들은 '정당 민주주의'(party democracy)에 대한 실질적인 대체제의 역할을 하기 어렵고 단순히 보완재적 역할로 한정되는 경향이 있기 때문이다(Strøm 2000). '정당'이란 이름으로 부르건, 아니면 다른 이름으로 부르건 현재 정당이라고 부르는 기관이 하는 역할을 하는 어떤 조직이 필요한 것이다(주인석 2009). 대의민주주의 하에서 정당의 역할이란 선거를 통해서 정책결정에 참여하는 사람들을 결정하고, 그 사람들이 모여서 국가운영의 법을 만들고, 마지막으로 그 법을 집행하는 것을 종합적으로 관리하는 기구로서 기능하는 것이다. 그러한 정당이란 기관이 변화 발전하는 범위를 넘어서서 수시로 이합집산한다면 이것은 문제이다.

정치과정에서 정당은 기관으로서 작동되어야지 인물중심으로 운영되어서는 곤란할 것

이다. 기관 중심의 운영을 통해서 국가운영 정책의 '예측성'과 '책임성'을 상대적으로 더 강력하게 담보할 수 있기 때문이다. 한국정치사에서 정당은 기관이 아닌 인물중심의 정당이었다(신명순 1998). 지금도 한국의 정당은 소수의 인물중심 특히 정당 지도자 중심의 운영 체계를 벗어났다고 보기 어렵다. 정당정치가 제도화되어도 인물중심의 정치가 일정 부분을 차지할 수밖에 없다. 그러나, 정당이란 기관을 중심으로 하여 인물적 차이를 논하는 것과, 정당이란 기관 자체가 무시되면서 인물정치를 논하는 것은 커다란 차이가 존재한다.

본 연구는 2012년 한국 대통령 선거 정국에 나타난 현상들을 바라보면서 한국정당의 바람직한 발전 방향에 대해서 생각해 본 글이다. 2012년 대통령 선거와 관련된 다양한 논의들을 유권자 투표행태 문제로 환원해 보면 궁극적으로 정당 투표를 할 것인지, 후보자 중심의 인물 투표를 할 것인지에 대한 논의로 수렴될 것이다. 최근의 한국인의 선거 투표행태와 관련된 경험적 연구를 참조하면, 한국민의 정당지지의 시간적 안정성은 정당들의 이합집산에도 불구하고 상당히 높은 수준이라고 한다(이갑윤 2011). 유권자들의 정당지지가 평소에 갖고 있는 특정 정파에 대한 당파적 태도라고 할 때, 이러한 당파적 태도가 정당들의 분당, 창당, 통합 등의 과정에서도 동일하게 유지되고 있다는 것이다. 정당의 이합집산이 가져오는 정치 불안정성 속에서도 유권자들의 정당지지 성향은 일관성을 보이는 것이다. 이는 지역주의 정당체계의 성격 때문에 정당들의 분당, 창당, 통합 과정 속에서도 정당의 지역주의 기반이 유지되기 때문일 것이다. 정당간 통합의 경우 대통령 선거와 관련해서는 주로 시기적으로 대선 직전에 이루어졌다(진영재, 박준식 2008). 선거직전의 정당간 통합이나 연합의 성격은 '정책공조'라기 보다 '선거승리'로 해석하는 것이 옳을 것이다.

정작 한국정치발전을 위해서 필요한 것은 유권자들에 대한 정당의 조직적 안정성이다. 2012년 대선 정국에서 '안철수 현상'은 인물 효과가 극대화된 것으로 선거 구도, 선거 결과, 선거 쟁점 모두에 있어서 중심축으로 기능하고 있다. 대통령 선거에서 '제3의 후보'가 존재하는 것 자체가 잘못된 것은 아니다. 문제는 이에 대한 정당들의 행태이다. 최근 몇 년간 한국 선거정치의 상황을 보면 주요 정당들이 '제3의 후보'에게 휘둘려서 최고의 선거 이벤트라고 할 수 있는 대통령과 서울시장 선거에서도 후보를 내지 못하거나 못할 가능성이 있다. 입법부에서 의석수 제1당과 제2당도 상시적인 정계개편의 대상으로 인식되고 있다. 물론 정계개편의 계기는 영향력 있는 특정 인물이 제공한다. 연합과 재창당 내지는 분당과 창당이 수 없이 반복되면서 기관 제도화의 단계로 이행되지 못할 개연성이 너무 크다. 이제 한국정치는 정당이합집산을 통한 정계개편의 역동성이 '한국형 정당발전모델'이라고 해도 될 정도이다. 기존의 연구들을 검토하면서 현재 한국정당의 실질적

개혁방향과 관련하여 한국형 정당발전모델이란 무엇인지 생각해 보는 것이 연구의 궁극적인 목적이다. 바람직한 정당구조를 유인하는 주요 효과들을 몇 개의 영역으로 나누고, 각각의 영역들 속에서 한국의 바람직한 정당발전 모델에 대해서 논의해 볼 수 있을 것이다.

이를 위해서 2012년 대선정국에 나타난 인물효과들을 우선 살펴본 후에, 차례로, 정당발전모델의 보편성과 특수성 문제, 정당공천의 문제, 선거제도와 정당체계의 문제, 개헌의 문제를 고찰해 보고자 한다.

Ⅱ. 2012년 대선 정국과 한국의 정당정치

대한민국의 정치를, 특히, 선거정치를 '바람의 정치'라고 한다. 이는 제도화된 형태를 따르는 정치라기보다는 어떤 시점에 어떤 일이 일어날지 모르는 급변하는 상황을 나타낸 말인데, 적합하다고 본다. 대통령 선거일을 불과 한 달 남겨둔 시점에서도 어떤 선거구도가 형성될 지 알 수 없는 것의 원인 제공자는 궁극적으로 국민에게 불만족스러운 기존 정당들이다. 2012년 대선정국에서 안철수 현상은 선거구도와 선거결과를 좌우하는 최대 변수이다. 안철수 현상은 2012년 대선정국에서 결코 단기적인 현상이 아니었으며, 동시에 2012년 대통령 선거가 끝난다고 해도 다음 대통령 선거에서 또 다른 안철수 현상이 다시 나타날 조짐을 언급하는 사람들도 있다. 안철수 현상이 가능한 것은 '정치혁신'이란 슬로건이 유권자들에게 어필하기 때문이다. 물론 정치혁신의 시발점은 '정당개혁'이다. 툭하면 '개헌'과 연계하여 정치개혁을 논하는 것보다 현재 정당정치의 문제점을 국민의 입장에서 생각해 보는 것이 보다 직접적이고 효과적인 정치혁신일 것이다. 안철수 후보는 현재 주요 정당인 새누리당과 민주당 모두가 정치개혁의 대상이라고 공언하였다. 상당수의 유권자들은 정권교체와 더불어 정치혁신의 이미지를 갖는 안철수 후보를 지지하고 있다. 정당개혁이 정당내부에서 자발적으로 시행되고 국민으로부터 긍정적 평가를 받는다면 좋겠지만 그렇지 못했다. 이런 의미에서 본다면 안철수 현상은 기존 정당정치의 개혁을 위한 자극제가 되기에 일정 수준의 긍정적 효과를 지니고 있다. 문제는 평상시가 아닌 대통령 선거 시기에 어떤 인물이 중심이 되어 이런 자극을 준다는 것이 정당정치의 혁신에 대한 긍정적 측면과 정당정치의 근간을 흔드는 부정적 측면이 동시에 있다는 것이다. 왜냐하면, 안철수 후보발 정계개편의 결과 탄생한 정당이(국민이 판단하기에) 성공적인 정치개혁 수준을 보이지 못하면 또 다시 개혁의 대상이 되며, 이는 또 다른 정계개편의 회오리에서 벗어날 수 없기 때문이다. 문재인 후보는 후보자 경선을 통해서 선출된 제1야당의 대통령후보이지만, 경선과정은 후보경선 예선에 불과하고, 후보경선 본선인

안철수 후보와의 단일화가 지상명제이다. 제1야당 그리고 당원과 지지자의 입지가 무색할 정도이다. 정당 내 경선을 통해서 대통령 후보자로 선출된 사람과 무소속 출마한 대통령 후보자가 아무런 차이가 없다. 정당이 국민의 마음에서 그만큼 멀어져 있기 때문에 정당이란 기관이 국민에게 권위가 없다. 정치과정에서 '권위주의'가 나쁜 것이지 '권위'가 나쁜 것은 아니다. 정당은 국민의 마음속에서 권위가 있어야 한다. 그러기 위해서는 유권자 마음속에 자리하는 유권자 중심의 정당이 되어야 한다. 한국정당정치 현실에서 '안철수 현상'은 정당이 국민에게 인정받지 못하는 것을 보여주는 단적인 예일 것이다.

한국의 정치과정은 앞으로 기관 중심의 정당정치를 제도화하기까지 인물중심의 정치를 상당 기간 예고하고 있는 듯하다. 선거 결과에도 정당 지도자의 인물 효과가 뚜렷이 영향을 미친다(이현출 2006). 현행 정당정치를 개혁하더라도 앞으로 일정 기간 적응하는 시간이 필요하고, 2012년 대선 정국의 주요 화두의 하나인 '정치혁신'을 내세우는 박근혜, 문재인, 안철수 세 후보의 정당개혁 프로그램이 실제로 성공할지도 확언할 수는 없기 때문이다. 많은 정치학도들은 혁신이나 혁명이란 단어와 함께 소위 '테르미도르의 반동'(Thermidorean reaction) 이란 용어를 기억한다. 구태가 혁명을 통해서 혁신되는 듯하다가 과거의 모습으로 회귀하는 것을 나타낸 말인데 정당개혁 프로그램도 테르미도르의 반동 경향을 보일지 모른다. 한국정치과정에서 이미 인물중심의 정치가 정착화되었다는 시각도 있다. 과거에는 최고 권력자인 인물중심으로 정당이 운영되었더라도 그가 우선 정당을 창당하여 인물중심의 정치가 이루어졌다. 현재의 안철수 현상은 자신이 주도하는 정당이란 기관이 없이 우선 정치를 하면서 사후의 상황 속에서 정당을 창당하는 것이 가능한 상황을 보여주고 있다. 그의 말대로 '국민'이 '조직'을 이기는 시대가 도래하고 있는지도 모른다. 물론 조직이 국민이 원하는 조직이라면 국민은 조직을 이길 필요가 없다. 한국의 유권자들은 높은 정치혐오감 수준을 지니고 있으며, 그러한 혐오감은 근본적으로 기존 정당정치에 대한 불신에서 비롯된다. 안철수 현상의 본질이 궁극적으로는 유권자들 마음속에서 제대로 된 정당정치가 없는 한국의 정치현실을 반영하는 것이라면, 어떻게 국민들의 정당에 대한 불만을 해결할 수 있을까? 이에 답하기 위해선 우선 2012년 한국의 대선 상황을 한국선거정당사 속에서 반추해 볼 필요가 있다.

2012년 대선정국은 정치개혁이 주요 화두이다. 무소속의 안철수 후보가 출마한 2012년 대선 정국의 선거결과 예측은 크게 두 가지 포인트로 정리될 수 있다. 하나는 소위 무소속 후보를 포함하여 정당경쟁구도가 지속될 것인지 아니면 양대 주요 정당의 경쟁구도로 변화할 것인지의 문제이다. 여당의 박근혜 후보와 제1야당 후보인 문재인, 그리고 무소속의 안철수 후보의 삼자 경쟁구도가 지속될 것인지, 아니면 선거일을 얼마 앞둔 시점에 문재인과 안철수 후보가 단일화하여 양자 경쟁구도로 변화할 것인지 하는 문제이다.

또 다른 하나는 야권의 후보가 단일화할 경우, 제1야당의 문재인 후보로 단일화될 것인지, 아니면 무소속의 안철수 후보로 단일화될 것인지의 문제이다. 단일화 과정에서 문재인과 안철수 중 누가 승리할지의 문제는 유권자들이 무소속 안철수 후보의 '정치개혁'에 대한 구호에 어떠한 대응을 하느냐에 달려있다. 유권자들이 정권교체란 가치 이상으로 정치개혁의 가치에 얼마나 비중을 두느냐에 달려있다. 박근혜 후보도 대선과정에서 정치개혁팀을 운영하고 있고, 문재인 후보도 마찬가지이다. 이들 경쟁 구도에서 정치개혁의 이미지는 안철수 후보가 선점하고 있으며 주도권을 갖고 있다. 정당개혁을 요구하는 안철수 후보의 이미지는 정당정치를 무시하고 있다는 이미지도 동시에 갖고 있다. 안철수 후보는 구습의 정당정치를 무시하는 것이지 정당정치 그 자체를 무시하는 것이 아니라는 주장도 하지만, 안철수 후보의 정당정치 혁신 프로그램이 얼마나 현실화 될지 알 수 없는 것이 현실이다. 혁신은 제도만으로 되지 않는다. 제도보다 상위에 있는 것이 제도를 둘러싸고 있는 의식과 문화이다.

물론, 여타 종류의 선거와 비교하여 상대적으로 대통령 선거에서는 정당이라는 기관효과가 작아지고 인물효과가 강하게 나타난다. 2012년 대선은 과거 2002년의 노무현-이회창-정몽준 경쟁구도와 비슷하면서도 다른 점이 발견된다. 한국유권자들에게 후보 선택의 가장 중요한 기준은 "국가의 경제운용을 가장 잘 할 수 있는 '후보' "였다. 여기서 중요한 것은 후보였으며 정당이 아니란 점이다. '기업인'의 이미지는 분명 도움이 되는 측면이 있다. 이명박도 예외가 아니었다. 정몽준과 안철수 모두 기업인의 이미지가 있다. 정몽준 후보는 분명한 우파적 이미지여서 중도파의 유권자에게 호소하는데 한계가 있었다. 안철수 후보는 다를 수 있다. 정몽준은 대기업의 이미지라면 안철수는 벤처기업 및 중소기업의 이미지여서 더욱 더 많은 유권자들이 분포할 것으로 예상되는 '중위 투표자'(中位 投票者: median voter)의 지지를 얻는데 유리할 수 있다는 의미이다. 안철수 후보가 정당을 창당하는 경우 한국에 진정한 '중도 정당'이 탄생한다고 주장하는 사람들도 있다. 정몽준 후보는 상대적 중도였던 노무현 후보(권영길-노무현-이회창 구도에서)와 연합해야만 했지만, 안철수 후보는 박근혜와 문재인과 비교할 때 본인 자신이 중도적 위치를 점하고 있어 연합하지 않고 승리해 볼 수 있겠다는 생각을 할런지도 모른다. 연합하는 순간에 한 쪽 편이 되기 때문에, 상대적 우파인 여당도 아니고 상대적 좌파인 야당도 아니라는 '양비론적' 시각을 지닌 유권자들의 지지를 잃어버릴지도 모른다. 이렇게 본다면 기존 주요 정당들에 대한 양비론적 시각을 지니고 '정치개혁'을 원하는 유권자들이 소위 '중위 투표자' 영역에 얼마나 분포할 것인지가 관건이다.

2012년 대선에서 많은 유권자들이 대통령에게 원하는 주요 덕목으로 '의사소통 능력'을 지적하고 있다. 대선 정국에서 안철수 현상이 단기적인 현상으로 그치지 않고 지속되

는 이면에는 안철수 후보자가 의사소통 능력을 지닌 후보자로 유권자들에게 각인되고 있기 때문이다. 전반적으로 한국민들이 삶에 지쳐있는 듯한 느낌이며, 현 상태로부터 새로운 '변화'를 요구한다. 문제는 유권자들도 대통령 한 사람이 어떻게 한다고 만족스러운 변화가 이루어지지 않는다는 것을 잘 알고 있다는 것이다. 실제적인 변화가 있을 것으로 기대하는데 한계가 있다는 생각도 동시에 한다는 의미이다. 그렇기에 국민들은 최소한에 있어서 '의사소통을 잘하는' 대통령을 원하게 된다. 변화를 원하되 실질적인 변화가 어려울 수도 있는 상황에서는 최소한의 의사소통 능력 그 자체가 중요할 수 있다. 의사소통 능력이 대통령을 선택함에 있어서 중요한 판단 기준이 되고 있다. 이것은 평소 유권자들이 기존 정당 어느 곳도 국민들과 의사소통을 행하는 기관으로 인식하고 있지 않다는 증거이다. 단적으로 유권자들은 정당이란 기관을 통해서 자신들의 의사를 전달할 수도 구현할 수도 없다는 의미이다. 대통령 선거는 어떤 한 인물을 선택하여 그 인물이 지닌 효과로 가장 큰 정치적 효과를 만들어 내는 수단일 것이다. 국민입장에서 정당이란 기관을 개혁하기 어렵지만, 개혁의 이미지를 지닌 후보자 한 사람의 선택으로 정당을 개혁할 수도 있다. 정당개혁 프로그램은 국민들의 의사가 소통되고 반영되는 프로그램이 기본이 되어야만 한다. 결론적으로 국회의원 선거나 지방 선거에서 어떤 형태로건 유권자들이 공천에 일정 수준의 권한을 행사할 수 있는 개혁안이 필요할 것이다. 의사소통 능력이 대통령 선택에 중요한 판단 기준이 된다는 의미는 정당 개혁프로그램의 방향 설정에 있어 정당과 유권자간의 의사소통을 현실화하는 것이 필수적이란 것을 의미한다(정진민 2003).

양자구도이건, 다자구도이건, 안철수 후보의 차별성은 '변화'와 '정치혁신'의 이미지에서 비롯된다고 판단된다. 문재인 후보로 단일화 되는 경우 '정권 재창출' 대 '정권 교체'의 경쟁구도가 될 것이고, 안철수 후보로 단일화 되는 경우 '기존 정치세력' 대 '혁신 정치세력'으로 경쟁구도가 형성된다. 지난 번 서울시장 보궐선거에서 제1야당이었던 민주당은 사실상 후보를 내지 못하는 수모를 겪었다. 제3의 후보인 박원순 후보는 시장이 된 후에야 비로서 민주당에 입당하였다. 자신이 입당할 정당과도 거리를 두면서도 나름대로 그 정당과 협조는 하면서 선거유세를 하고 당선된 후에야 그 정당에 입당하는 현상은 지나치리만치 독특하다. 2012년 대통령 후보단일화 과정을 주도하는 것도 정당 내 당원들이나 선거캠프(즉, 적어도 이를 기관이라고 본다면)가 아니다. 정당 외부에서 시민들에게 인지도가 높은 또 다른 인물이 나타나 단일화를 성사시키지 못하면 '촛불시위'까지 주도하겠다는 발언을 할 정도이니 단일화의 대상이 되는 정당의 당원이나 지지자의 입지는 초라하다. 한국정치과정에서 선거정치는 인물중심 정치의 모든 경우의 수를 보여주는 또 다른 사례이다. 정당의 대통령후보의 단일화 협상마저도 기관 외부의 특정 인물이 나타

나 영향을 미치는 인상마저 주고 있는 것이다.

민주당이 지역별 당내 경선을 통해 선출한 문재인 후보를 최종 대통령 후보로 내지 못한다면 이는 실질적으론 민주당의 형식적 해체까지는 아니어도 기능적 해체를 의미할 것이다. 지난 서울시장 보궐선거에서 '제3의 후보'인 박원순 후보에 이어서 대통령 선거에서도 다시 '제3 후보'인 안철수 후보에게 양보하는 경우, 이는 형식적으로는 아니더라도 기능적으로 민주당의 해체를 의미한다. 노무현-정몽준 후보 단일화의 경우엔 물론 '제3의 후보'인 정몽준 후보로 단일화되지 않았었다. 안철수 후보로 단일화된다면, 안철수 후보가 민주당에 입당하거나 민주당을 기반으로 하지 않는 한, 이는 안철수의 신당 창당에 가까운 상황으로 이어진다고 상상해 볼 수도 있을 것이다. 정계개편시 그 파급력은 '민주당'뿐만이 아니라 '새누리당'에까지 미칠 것으로 해석된다. 안철수 후보의 대선 완주는 신당 창당 등을 포함하여 앞으로도 정치를 계속할 것인지 아닌지의 문제와도 연관되어 있을 것이다. 결론적으로, 여권의 '정권재창출'을 원하지 않고 '정권교체'를 원하는 사람들의 투표행태가 관건이다. '정권교체'를 원하는 사람들 중에서 '정치개혁'의 열망이 없는 '정권교체'는 의미가 없다고 보는 사람들도 있을 것이고, '정권교체' 그 자체에 관심이 있는 사람들도 있을 것이다. 기존의 정치권을 흔드는 비효율을 없애고 보다 안정된 입장에서 '정권교체'를 이루기 원한다면 제1야당의 후보인 문재인 후보에게 기댈 것이다. 반면에 정치권의 불안을 감수하고서라도 '정치개혁'과 '정권교체'란 두 마리의 토끼를 잡고 싶다면 안철수 후보에게 기댈 것이다.

대통령제하에서 대통령선거는 국가의 방향을 결정하는 국가정치과정의 최고 정점에 있는 행사이다. 한국의 내정 및 외교정책을 총괄하는 대통령을 선택하는 행사는 한국의 국운과 결부된 행사이다. 국가 운영을 실무적으로 챙겨야 하며, 이를 위해서 정당간 정책경쟁으로 치러야 한다. 앞서 언급했듯이 정당은 선거를 통해서 정책결정에 참여하는 사람들을 결정하고, 그 사람들이 모여서 국가운영의 법을 만들고, 마지막으로 그 법을 집행하는 것을 종합적으로 관리하는 유일한 기구이기 때문이다. 2012년 대선 정국은 정책적 차별성을 지닌 기관으로서의 정당간 경쟁이라기보다 인물간 차별성에 의한 경쟁으로 진행되고 있다. 비록 후보들간에 '대내정책'의 차이점을 일정 부분 인정한다고 하더라도, 한국의 국운과 연관된 동북아시아 '대외정책'에 대한 정책 대결은 사실상 존재하지 않는다. 현재 대통령 선거제도를 단순다수대표제에서 절대다수대표제로 바꾸어 '결선투표제'를 시행한다면 정당 조직을 유지한 상태로 정당간 정책 경쟁의 성격이 부분적으로나마 강화될 수 있기에, 선거 직전 인물 중심의 이합집산에 대한 일부 보완책이 될 수도 있을 것이다. 정책 정당이란 정책을 많이 만드는 정당이 아니고 정책적 일관성이 일정 수준으로(즉, 유권자가 납득할 수준으로) 유지되는 정당을 말한다.

2012년 11월 미국에도 대통령 선거가 있었다. 미국은 안정된 정당정치를 통한 예측가능성의 정치라는 측면에서 우리와는 뚜렷이 대조된다. 2012년 미국대선에서는 민주당의 대통령 후보 선출을 위한 첫 번째 당원대회(코커스)가 열리는 아이오와에서 대통령 후보 선출을 위한 행사가 열림과 동시에 민주당의 차기 대권주자 선호도까지 조사한다. 여기서 힐러리 클린턴 국무장관은 58%의 지지로 당원들이 가장 선호하는 차기 민주당 대권주자로 지목된다. 차기까지 예측해보는 수준까지는 아니어도, 한국의 경우에도 앞으로 기관 중심의 정치로 선거 기간만큼이라도 최소한의 예측가능성이 담보된 정치가 이루어져야 한다. 특히 한국의 경우 대선과정이 대내정책에만 함몰되는 경향을 극복해야 한다. 한반도의 지정학적 위치와 동북아 정치질서에서 대외정책의 중요성을 감안할 때 후보자들의 성향이나 후보자가 속한 정당의 성향에 대한 유권자들의 평소 판단력이 동시에 작용하여 후보자 선호가 이루어져야 하는 것이다. 인물효과의 긍정적 부분을 배제할 수 없으면 기관과 연관시켜서 인물효과를 배가시켜야 한다. 정치를 담당하는 주요 행위 기관인 정당간의 경쟁 형식을 취하지 않고 일종의 난장이 펼쳐지는 정치과정은 역동성이 아닌 혼란이다. 물론 그러한 난장이 기존 정치권에 대한 불신을 포함하고 있기에 발생한 것이고, 기존 정치권에 대한 자극제로서 순기능할 가능성을 배제할 수만은 없기에 고민이 존재한다. 더욱 심각한 문제는 이러한 난장 형태의 정치가 이번이 마지막이란 보장이 전혀 없다는 것이다.

선거 승리는 값진 것이지만 모든 정치행위의 목적이 선거승리를 위해서 희생될 수 없다는 것은 양식의 문제이지 제도의 문제는 아니다. 모든 것이 제도로서 통제될 수는 없다. 지금의 정치제도로서도 나름대로 바람직한 결과물을 만들 수도 있다고 본다. 그럼에도 불구하고 2012년 한국 대통령 선거 정국에 나타난 극단의 인물 중심의 정치를 보면서 의회민주주의를 견지하는 한 정당이란 기관 중심의 정치를 위해서 그리고 그러한 정당이 유권자들과 괴리되지 않기 위해선 최소한의 제도적 정비가 필요하다고 본다.

첫째, 대통령 후보 등록일 규정은 다른 선거 수준에서의 후보 등록일 규정과는 달라야 한다. 그래야 가시화된 후보들끼리의 책임 있는 정책 공방이 자리를 잡는다. 그러한 정책 공방을 위해서 최소한의 제도적 정비가 요구된다. 대통령 후보 등록일을 앞당겨야만 한다. 대통령 후보자간 연합이나 이합집산을 무조건 통제하자는 것이 아니다. 이것은 정당정치와는 별도로 후보자간의 정책대결의 현실성을 위해서 그러하다. 정책대결의 장이 되기 위해서 그리고 그에 대한 판단을 위해선 대통령제하에서 대통령 후보에 임하는 자는 무소속이어도 좋지만 적어도 대통령 선거일 최소 100일 전에 후보 등록을 마치도록 할 필요가 있다.

둘째, 정당창당의 시기이다. 선거를 앞두고 즉석에서 이루어지는 창당은 막아야 한다.

헌법에 보장된 정당활동의 자유는 최대한 보장되어야 하지만 시기에 상관없이 이루어지는 정당 창당은 일정 수준에서 규제하는 것이 바람직하다. 창당의 필요가 있다면 선거일을 충분히 앞둔 시점에 이루어져야 한다. 적어도 특정 선거일 1년 이내의 기간 동안에는 정당이 급조되거나 명칭 변경이 이루어지는 것에 제약이 필요할 것이다. 선거기간 동안에 당명을 바꾸고, 선거직전에 정당을 창당하는 행태만큼은 한국정치의 특수한 상황을 고려할 때 통제될 필요가 있다. 물론 각 정당의 의식에 맡기면 더 좋지만 이는 비관적이다.

유권자 중심의 기관으로서 정당이 제도화되는 것이 한국정당발전모델의 출발점이다. 이에 영향을 미치는 주요 변수들인 정당공천의 문제, 선거제도와 정당체계의 문제, 개헌의 문제 등을 제도적 개선책과 연관하여 하나씩 살펴보려고 한다.

Ⅲ. 정당발전모델의 주요 변수

제도적 장치를 통해서 마련된 정당발전모델이란 것이 한국만의 특수한 것인지 인류 보편적인 것인지에 대해서는 다양한 의견이 있을 것이다. 이런 논의는 본 연구의 목적에는 부수적인 차원의 것이지만 간략히 언급할 필요는 있을 것이다. 논의는 다음의 두 가지 문제점을 포괄하고 있다. 첫째, 적어도 정당발전모델이란 것이 한 국가의 정치사적 배경 하에 특수성을 띠고 있는 것이라면, 한국의 정당발전모델은 보편적 정당발전모델과 어떻게 다른 것인지의 문제이다. 둘째, 전 세계에 통용되는 보편적 모델이란 것이 가능치 않다면 최소한 어떤 변수들을 가지고 정당발전모델을 논할 것인지의 문제이다.

발전을 추구함에 현실적으로 다양한 경로가 존재할 수밖에 없고, 결국 선택 경로를 결정하는 주요 변수는 자신들이 살아온 역정에서 산출되고 반영될 수밖에 없는 듯하다. '정당'이란 기관은 유럽의회정치사의 산물이다. 한국정치사를 보면 소위 립셋(Lipset)과 로칸(Rokkan)이 말한 '균열가설'(cleavage hypothesis)과 '동결가설'(freezing hypothesis)'을 바로 받아들여서 우리의 정당발전모델의 출발점으로 삼는 것에는 무리가 따른다고 판단된다(이현우 2008). 현 시점에서 한국 정당의 변화해 가는 모습을 바라보면 한국의 정당발전모델이 세계적으로 보편화된 경제적 계급과 연관된 집단의 정당일체감 및 진성당원들에 기반한 정당구조의 형식을 모델로 삼는 것은 현실적이지 않은 듯하다. 비록 그것이 부정적인 것이라고 해도 한국정당구조는 상당부분 지역균열구조를 중심으로 형성되고 운영되어 온 것이 현실이다. 이러한 현실만큼은 부정할 수 없는 것이다. 세계적으로도 계층 및 계급 집단의 성격이 변화하고 있어 정당 지지기반도 과거와 달리 유동성이 존재한다(Dalton 2006). 이런 경우 정당발전모델의 핵심은 결국 '유권자 중심의 정당구조'를

만드는 것이라고 판단해 본다. 유권자 중심의 정당구조를 만들어 가기 위한 필수적인 제도적 유인책을 고민하여 이를 실천하는 것이 한국정치과정에서 기관으로서의 정당정치를 정착시키는 데 중요할 것이다.

2012년 대선 정국에서도 보듯이 한국의 정당발전 궤적은 해방 후 지금까지도 인물중심의 정당에 가까운 형태를 취하고 있다. 최근까지 한국 정당 행태와 형식과 관련하여 '원내중심 대 원외중심 정당'에 대한 논의나(정진민 2009, 임성호 2007, 박찬표 2003, 서복경 2003), '카르텔 정당'(cartel party)적 성격에 대한 논의가 있었다(김수진 2008, 곽진영 2001). 기실 원내정당, 원외정당, 카르텔 정당에 관한 논의도 이미 기관중심의 정당정치를 하는 곳에서 더 적실성이 있는 듯하다. 우리처럼 정당이 인물중심으로 분당, 창당, 통합을 반복하는 곳에선 기관적 조직으로 정당이 정착하기 위한 직접적 요인이 무엇인지에 더 집중하는 것이 바람직한 듯하다. 예를 들어, 한국과 같이 인물중심의 정치를 하면서 정책이 아닌 선거를 중심으로 이합집산 하는 곳에선 카르텔 정당 논쟁도 외국에서와 같은 수준의 적실성을 담보하기 어렵다. 카르텔 정당이 되기 위해선 정치체계 내에서 나름대로 제도화된 주요 정당들이 정책적 선제권을 갖고 다른 군소 정당들이 영향력을 행사하지 못하도록 해야 한다. 수시로 이합집산하는 그리고 당명을 바꾸는 정당들은 그들 자신이 항상 정계개편의 대상이기에 정책적 선제권을 보장받으리라는 법도 없다. 정치혁신을 주장하는 무소속의 안철수 후보가 출마한 2012년 12월 대선정국에서 그러한 현상이 나타나고 있다. 개별 정당의 입장에서 보면, 카르텔 정당의 성격이 있더라도 소위 기관 중심이 아닌 인물중심의 불안한 카르텔 정당인 것이다. 2012년 12월 대선정국에서 불과 수개월 전인 4월에 19대 총선이 있었다. 이 때도 제1당인 새누리당은 선거 정국에서 소수 당직자와 위원들을 중심으로 당명을 바꾸고 당의 심벌과 상징 색을 변경하여 총선에 임했다. 그렇다면 왜 한국정당은 여전히 인물위주의 정당행태를 벗어나지 못하는가?

첫째, 각급 선거에서 정당 후보 공천권 행사는 여전히 중앙당 최고 권력자의 의지가 직간접으로 실질적 기능을 하고 있다. 한국 정당은 '머신정당'(machine party)의 성격을 지니고 있으며 이를 극복하는 것이 개혁의 주요 과제이다(김용호 2008). 비록 많은 개선이 이루어지고 있다 하더라도 후보 공천에서 가장 중요한 것은 여전히 중앙당과 소수의 당직자들을 중심으로 낙점되는 것이다. 지역구민들에게 후보 공천권을 돌려주어야 한다. 어떤 형식으로건 보다 많은 수의 지역구민들이 후보 공천권에 관여할 수 있는 형식과 이러한 형식이 실질적으로 기능할 수 있도록 하는 것이 정당구조 개선에 가장 중요한 일이다. 각급 선거에서 후보 공천 심사가 중앙당 중심으로 이루어지는 한 중앙당 중심의 심사위원회가 공천 심사에 전권을 행사하기 때문이다. 중앙당 중심의 공천심사가 이루어지는 한 중앙당 내에서도 소수의 당직자가 중심이 된 인물 위주의 정당행태를 결코 벗어날 수

없다. 한국의 정치문화는 어떤 특정 인물의 입김이 작용할 수밖에 없는 공천심사 문화를 갖고 있다. 제도적으로 당정분리가 이루어진 것은 이미 20년 전의 일이다. 제도보다 더 강한 것이 문화이다(조정관 2004).

후보 공천권을 그 지역민들에게 돌려주어야만 한다. 동시에 신진 정치세력의 진입문턱이 낮아야 한다. '현직자'가 갖고 있는 선제적 유리 조건과 동일할 수 없다고 할지라도, '정치지망생'이나 '도전자'의 불이익이 상식적 수준에서 극복되어야만 당내 공천과정에서 건강한 경쟁구도가 창출될 수 있다. 주요 당직자 중심의 공천 제도는 건강한 수혈을 이루어내는데 한계가 있다. 그렇다고 다선 의원의 경험과 경륜이 무시되고 초선 의원이 많아야 한다는 의미는 결코 아니다. 공천 경쟁에서의 공정성을 위해서는 당직자뿐만이 아니라 당내 구성원들이 일정 지분을 갖고 참여하여야 한다는 의미이다. 당원과 지지자가 공천권 행사에 주인 의식을 갖고 참여하는 것이 정당정치를 기관중심의 정치로 전환시키는 가장 필수적인 요인이 된다. 유권자들의 성향 자체가 바뀌었다. 정당을 지지하는 전통적 사회집단의 성격도 바뀌고 그러한 집단을 형성하는 개인 구성원들의 성향도 바뀌어 당원보다는 지지자 중심의 정치로 변환될 가능성도 있다(김용호 2008). '정당일체감'이 감소하고 있는 것은 세계적인 현상이다. 전통적 의미에서의 부르주아나 프롤레타리아는 사무직 노동자, 월급직 노동자, 지식 노동자와 같이 다변화되고 있다. 이슈 중심의 소위 '정체성의 정치'(identity politics)가 앞으로의 정치과정을 지배할 것이다. 시민들의 교육수준이 높아져 정당에 대한 권리를 강조하기에 정당의 주인으로서 역할할 수 없다면 아예 정당과 거리를 두려고 한다(Dalton 2006). 이슈와 요구가 다양해지는 상황에서 정당이 유권자들로 부터 유리된 기관이 되지 않기 위해서 정당 후보 공천과정에 유권자들이 어떤 형태로건 관여하여 그들의 목소리를 후보자 결정과정에 반영해야만 한다. 시민들이 정당 공천 심사에 관여하게끔 하여 유권자들이 정당에 대한 주인의식을 갖도록 하면 바람직한 정당구조가 형성될 수 있을 것이다. 후보 공천권을 시민들에게 돌려주고, 시민들의 삶과 밀접한 형태의 정당구조를 형성하는 것이다.

둘째, 선거제도와 정당체계의 문제이다. 앞서 언급한 정당의 후보 공천과정에 당직자뿐만이 아니라 당원이나 지지자의 의견을 최대한 반영하는 것은 개별 정당 단위의 당내 민주주의에 연관된 사안이다. 개별 정당들이 모여서 정당체계를 구성한다. 한국의 정치문화를 고려할 때, 직관적으로 판단하여, 주요 정당이 1개나 2개만 존재하는 단일정당체계나 양당체계에서의 정당들은 인물 중심으로 기능할 개연성이 더 큰 듯하다. 상대적으로 다당체계에선 인물보다 기관이나 조직 중심으로 경쟁할 가능성이 큰 듯하다. 정당이 인물보다 기관중심의 조직으로서 자리잡아 정당간 경쟁이 형성되기 위해선 적당한 수의 정당이 존재하는 다당체계가 정치체계에 나타나도록 선거제도를 보완할 필요성이 있다.

한국 사회에서 양당체계가 지역균열구도에 기반하는 한 자칫 '영구적 다수'와 '영구적 소수'를 고착화하는 구조를 생산할 위험성이 있기 때문이다(김재한 2001). 사회에 주요한 집단균열이 있다고 해서 그러한 사회균열이 모두 정치균열화하는 것은 아니다. 특정 선거제도는 사회균열과 정치균열 사이의 괴리를 감소시키는데 도움이 된다. 현재 한국의 국회의원 선거, 지방선거를 종합하여 정당발전에 유리한 제도를 고려하여야 할 것이다. 또한 이러한 선거제도가 형성하는 정당체계가 한국사회에 '영구적 다수'와 '영구적 소수'라는 현상이 완화되도록 해야 한다. 현재 한국의 대통령선거제도는 단순다수대표제이다. 한 표라도 많은 후보자가 대통령이 된다. 이러한 선거제도라면 분명 한국 대통령 선거과정에서 영남은 영구적 다수이고 호남은 영구적 소수가 된다. 선거과정에서 영구적 소수집단이 형성되는 한 지역주의는 극복되기 어렵다. 경기도, 충청도, 강원도, 제주도 역시 상대적 소수이다. 선거과정 속에서 다수와 소수가 고정되어 있다면 그 곳에서의 정당은 지역정당의 행태를 벗어나지 못하며, 지역정당은 인물의 적합성을 따지기 이전에 그 인물을 중심으로 정당구조를 이끌고 나가야 하므로 인물중심의 정당형태를 벗어나기 어렵다.

유권자 중심의 정당 공천의 문제와 선거제도 및 정당체계에 대한 구체적인 내용을 하나씩 살펴보려고 한다.

Ⅳ. 공천심사권

1. '낙천낙선운동'의 교훈과 정당 공천의 중요성

한국정치과정에서 유권자들의 정당에 대한 정치적 불만족을 해결하며 장기적으로 기관중심의 정당정치를 하기 위해서 가장 중요한 것은 선거에서 '후보 공천 심사권'을 유권자들에게 돌려주는 일이다. 한국정당발전 모델의 핵심이 유권자 중심의 정당구조를 만드는 것이라고 한다면, 그렇게 하는데 있어서 정당공천권을 정당 구성원들에게 돌려주는 것은 가장 직접적이고 효과적인 변수이다. 공천 심사권을 당원이나 지지자들에게 돌려준다면 유권자들의 정치 혐오감이나 정당 불만족감은 상당히 해소될 수 있을 것이다. 우선 한국정치과정에서 왜 공천의 문제가 중요한지 한국정당사의 맥락에서 고찰해 보기로 한다.

이미 많은 사람들은 16대 총선과정에서 있었던 '낙천낙선운동'을 잊어버렸을지도 모른다. 이 사건은 한국정당발전 모델에서 가장 중요하게 고려하여야 할 변수가 '유권자들이 후보자 공천에 관여할 수 있는 권한'이란 것을 보여준 사례이다. 정당의 후보자 공천과 선거과정에 시민운동단체가 개입하여 영향력을 행사한 초유의 사건이었다. 이것은 미국

에서 후보들의 지역구별로 진행되는 소위 '네거티브 캠페인'(negative campaign)과는 그 강도가 다른 전국적 규모의 운동이었다. 공천부적격자를 골라내는 낙천운동이 먼저 일어났고, 공천부적격자로 언급된 후보자가 정당의 공천을 받아낸 경우 낙선운동이 계속되었다. 실로 16대 총선에서 후보자의 당락과 득표율에 낙천낙선운동의 영향력은 분명히 존재했다(진영재, 엄기홍 2002). 선거가 끝나고 한참 후에야 헌법재판소는 시민운동단체의 낙천낙선운동을 위헌으로 규정했으나, 16대 총선 직전에는 시민운동단체가 '정치적 주도권'을 나름대로 행사하고 있었다. 선거정치과정에서 정당이란 기관을 앞서서 시민운동단체가 정치적 주도권을 행사한 것은 혼란일 수 있지만, 정당이 어떻게 행동해야 하는지에 대해 판단할 수 있는 사례이다.

'총선시민연대'는 16대 총선을 앞둔 2000년 1월 18일 전국의 교수 147명으로 구성된 정책자문교수단을 발족, 선거법 개정과 낙천낙선운동에 대한 이론적 근거를 마련하고 향후 선거법 개정을 위한 토론회와 여론조사, 외국시민단체와의 연대지원 등을 구체화하기로 했다. '시민불복종운동'을 선언했던 '경제정의실천시민연합'(경실련)도 19일 오후 서울 중구 명동 한빛은행 앞에서 불복종운동의 정당성을 알리는 거리 캠페인을 벌이고 시민들의 동참을 호소했다. 경실련은 "단체의 선거운동을 금지한 선거법 87조의 폐지와 사전선거운동에 관해 규정한 58조 등의 개정을 위해 불복종운동을 계속 전개할 것"이라고 밝혔다. '공명선거실천운동협의회'(공선협)도 19일 오후 정기총회 겸 대표자회의를 갖고 선거운동기간 중 불법타락선거를 일삼는 후보를 추적, 검찰에 고발하는 등 적극적인 선거감시활동을 펼치겠다고 밝혔다.

주요 정당들은 전반적으로 이러한 시민운동단체의 정당에 대한 정치적 간섭에 반발하였다. 하지만 새천년 민주당이 총선시민연대의 공천부적격자 명단을 조직책 선정, 공천작업에 참고 자료로 활용할 방침을 공론화하기 시작하면서 시민운동단체의 정치적 주도권이 사실상 인정된 셈이 되었다. 여권(민주당) 인사들은 거의 대부분 시민단체들의 공천부적격자 명단이 민주당의 중요한 공천 참고자료가 될 것임을 부인하지 않았다. 여권은 2000년 1월 19일 시민단체의 공천부적격자 명단에 대한 선별적 참고 입장을 밝혔으며, 민주당의 이재정 총무위원장, 정동채 의원 등도 이를 대세로 인정했다. 여권의 이 같은 움직임은 시민단체의 낙천낙선운동을 중심으로 한 정치적 활동에 대해 여당이 공인해주는 결과로 이어졌다.

총선연대는 2000년 1월 24일 전 현직의원 329명을 대상으로 심사를 거쳐 66명의 낙천운동대상자 1차 명단을 발표하였다. 총선연대는 명단 발표이후 정치권의 항의가 잇따른 데 대해 "정치권이 명단공개에도 불구하고 자숙하지 않을 경우 1차 명단에 오른 66명에 관한 세부 추가자료를 언론에 공개할 것"이라고 경고했다. 이에 그치지 않고 총선연대

는 추가로 20명 안팎의 2차 명단 발표를 계획하였고, 한국노총과 민주노총, 정치전문 시민단체인 정치개혁시민연대(정개련)도 독자적인 명단을 작성하고 공개하려는 시도를 지속하였다. 총선연대는 25일 기자회견에서 "1차 명단에서 누락됐으나 국회의원으로서 함량미달인 인사를 20명 가량 선정, 정치권에 추가 전달한 뒤 기자회견 등을 통해 이를 공개할 방침"이라며 "이것 역시 명백히 공천반대 명단이지만 가장 문제가 많다고 판단되는 66명과 변별성을 두기 위해 분리해서 공개하는 것"이라고 밝혔다. 정개련도 1월 27일 현역의원들을 대상으로 범법행위, 지역감정 조장, 철새정치인, 폭언 폭력 전력 등 6가지 기준으로 60~70명의 공천부적격자 명단을 선정하여 발표할 계획을 공언하였다. 특히 정개련 명단에는 총선연대 명단과 일치하지 않는 새로운 인물이 절반가량 선정될 것으로 알려지면서 정치권에 대한 시민운동단체의 낙천운동은 확실한 정치적 주도권을 갖고 있었다. 그런가 하면 이미 독자적으로 4명의 공천부적격자를 선정한 인천행동연대를 비롯, 상당수 지역단체들이 별도의 낙천 낙선운동을 추진하였다.

이에 대해서 검찰은 선거법 개정안이 국회에서 통과된 직후인 2000년 2월 9일 시민단체 등이 개정 선거법에서 불허하고 있는 낙선운동을 강행할 경우 엄중대처하기로 했다. 중앙선거관리위원회도 이날 시민단체가 계획하고 있는 일반유권자 대상의 거리캠페인, 옐로카드, 유권자 행동지침, 낙천낙선운동 동참 안내문 등 배부 행위에 대해 강력한 단속에 나서겠다고 밝혔다. 정당도 이러한 분위기 하에서 다시 정치적 주도권을 찾겠다는 입장을 천명하며 공천부적격자를 공천하고 안하고는 전적으로 정당의 고유 권한임을 내세웠다. 후보자가 공천부적격자인지 아닌지는 궁극적으로 선거에서 유권자들이 판단해야지 시민단체가 판단할 문제는 아니라고 공언했다. 논리는 적절했으나 정치권에 대한 혐오감 때문에 유권자들의 반응은 냉랭하였다.

총선시민연대의 낙천낙선운동이 "민주주의 이행기의 시민반란"이라는 학자들의 평가가 나온 가운데, 정치권의 공천 부적격자 공천 움직임에 대한 시민단체들의 규탄과 실력행사가 이어졌다. "낙천낙선운동은 민주주의 이행기인 한국에서 정당이 시민사회의 대의기구로서 역할을 수행하지 못하자 시민단체들이 직접 시민사회의 의견을 반영하는 '대의의 대행' 현상"이라는 입장이었다. 낙천낙선운동이 있었던 16대 총선에서 돌풍을 일으킨 시민단체의 낙천낙선운동은 일정 수준에서 소기의 성과를 거둔 것으로 평가된다. 세계적으로도 전례 없는 낙천낙선운동을 통해 시민단체가 한국정치사회에 새로운 정치 견제세력으로 등장했다는 평가가 나오고 있다. 86명의 전체 낙선대상자 가운데 낙선자는 59명(68.6%), 22명의 집중낙선대상자 중의 낙선자는 15명(68.2%)이었다. 유권자들의 상당수는 시민단체가 적어도 낡은 정치권보다는 훨씬 믿을 만하다고 생각했기 때문에 낙선운동에 동참했다고 보여진다. 이같은 현상은 보스정치, 지역정치에 식상해 있던 수도권 유

권자들에게 특히 두드러져 수도권 20명의 낙선대상자 중 19명이 무더기로 낙마했다. 총선연대 관계자들조차 "우리도 놀랐다"는 반응을 보였을 정도로 낙천낙선운동은 효과를 거두었다. 이같은 성과는 일차적으로 유권자들의 정치의식이 변했으며, 유권자들과 유리된 정당 후보자 공천과정의 문제점에서 비롯된 것이다.

당시 시민운동단체의 낙천낙선운동은 대의민주주의의 핵심 기구인 정당의 입장에서 기관 발전의 계기를 이룰 수 있는 정당구조 개혁으로 나갈 것인지를 고민할 계기를 마련해 주었다. 이것은 단순히 낙천낙선운동의 대상자가 되었던 정치인들이 당선되지 않는 것뿐 아니라 앞으로 한국정치과정에서 지역주의 극복, 공천 과정에서의 유권자 참여의 활성화, 밀실정치 극복 등의 문제를 어떻게 지속적으로 역량화시킬 것인가의 문제를 제기하였다. 낙천낙선운동은 16대 총선기간에만 나타났다가 사라졌지만 그러한 역량과 열기를 정당발전의 원동력으로 삼아야 할 것이다.

2. 공천심사제도

16대 총선에서 시민운동단체의 낙천낙선운동은 단적으로 유권자 입장에서 정치인으로 부적절하다고 여기는 인물들이 공천됨으로서 발생한 사건이다. 정당의 후보자 공천과정에서 유권자들의 의견이 공천과정에 반영되었다면 해당 사건은 발생하지 않았을 것이다. 낙천낙선운동의 핵심은 낙선운동이 아니라 낙천운동인 것이다. 그렇다면, 정당이 어떤 방식으로 어떤 수준으로 유권자들에게 공천권을 돌려줄 것인가?

정당이란 기관은 당원을 필요로 한다. 한국정당의 기본적인 문제가 진성당원이 없다는 것이다. 그런데 이것은 정당을 주어로 한 이야기이다. 만약 유권자들을 주어로 한다면 이야기는 달라진다. 유권자들 입장에선 정기적으로 당비를 내고 당원이 될 만한 정당이 정치체계 내에 존재하지 않는다고 생각하고 있다. 정당에 당비를 자발적으로 내며 당에 대해서 주인의식을 갖는 유권자들은 소수에 불과하다. 정당들은 소수의 인물들의 의사에 따라 창당, 분당, 합당 등을 통한 무수한 정계개편을 통해 이합집산 해왔다. 한국정당사에 나타난 정당 이합집산의 다양한 형태를 보면 정당법에 저촉되지만 않는다면 모든 경우의 수를 실험하고 있다. 심지어 선거를 앞두고 정당의 의석수 감소라는 위기를 전제로 당명만 바꾸기도 하는 극단적인 형태까지 나타났다.

정당들의 이합집산 가능성이 높은 정치환경 속에서 유권자들은 어떤 특정 정당의 '당원'(partisan)이 되는 것보다는 선거 시기에 자신이 선호하는 정당의 '지지자'(supporter)가 되는 것 정도로 자신의 입장을 정리할 수 있다. 일정 수준의 정당일체감을 지니고 지

속적으로 적극적으로 평소에도 당을 후원하는 유권자를 '당원'이라고 한다면, '지지자'(supporter)는 선거 시기에 주로 활동하며 특정 정당에 대한 상대적 호감을 갖거나, 심지어 정당 선호감이 낮아도 선호하는 인물이 그 정당에 소속된 경우 해당 정당을 선호하는 사람들이다. 정당제도화의 문제는 정당이란 기관이 제도화되어 있는 것이고, 그것을 지지하는 유권자들은 반드시 기관만큼 고정되어 제도화될 필요는 없을 것이다. 정당제도화는 보다 많은 수의 진성당원들이 주축이 되어 진행된다면 좋겠지만, 진성당원이 부족한 경우에도 지지자들이 존재하는 이상 존립할 수 있다. 앞으로 선거 전문가 정당적 성격이 나타나는 한 한국 정당의 구성원들은 당원과 지지자가 혼합된 형태로 상당수는 지지자의 수준에 있을 것으로 예상된다(김영태 2009).

정당구조에서 일반 국민과 당원 및 지지자는 구분되어야 한다. 후보자 공천의 수단으로 정당이 모든 국민들을 대상으로 그 의견을 취합하는 것은 바람직한 정당구조 형성의 방법이 될 수 없다. 일반 유권자의 의사는 정당 내 공천과정이 아닌 정당간 선거경쟁에서 확인하면 된다. 정당이란 기관은 일정 수준의 당파성을 기반으로 하여서 정치적 책임성을 담보하는 기관이기에 그 기관에 일체감을 갖거나 지지를 표명하는 사람들이 공천 심사권을 갖는 것이다. 국민들이 공천권을 갖는다고 할 때 국민들은 특정 정당에 대한 당원과 지지자를 말하는 것이지 단순 유권자를 말하는 것은 아니다. 자신을 단순 유권자로 규정하여 특정 정당의 당원이나 지지자로 자신을 규정하는 자는 정당 공천에 참여할 필요가 없으며, 공천과정 이후 선거에서 투표권을 행사하면 된다.

앞으로 한국정당정치를 유권자들과 유리되지 않은 기관으로서 정상 궤도에 올려놓기 위해서는 공천심사권을 유권자들에게 돌려주는 것이 핵심이다. 유권자 중심의 정당이란 정당의 구성원들이 공천심사권을 갖는 정당을 의미한다. 유권자로서 어떤 정당의 공천심사에 참여할 자격은 그 정당의 '당원'과 '지지자'로 한정해야 할 것이다. 일반 시민에 대한 여론조사로써 당의 입장을 결정하거나 당의 후보를 공천하는 것은 정당정치를 국민들에게 돌려주기 위해서 바람직하지 않다. 이것은 해당 정당의 입장에서 그리고 유권자의 입장에서 결코 편협한 범위가 아니다. 공천 심사과정에서 일반 시민들을 대상으로 하는 여론 조사는 바람직한 방법이 아니다. '당원'은 당비를 내는 사람들로, '지지자'는 반드시 당비를 내지 않더라도 정당 행사에 참여할 의사가 있는 자들이 가입할 수 있는 것으로 구분하면 된다. 당원과 지지자의 권리와 의무에 차별성을 두고 싶다면 그 종류와 내용은 정당마다 자유롭게 정하면 된다. 해당 정당의 당원과 지지자들이 판단하면서 수정 보완하여 진화해 나갈 것이다. 이를 위해서 공천관련 투표과정에서 '인터넷 투표'(internet voting)와 '모바일 투표'(mobile voting)와 같은 전자투표제도를 적극적으로 제도화하여야만 한다. 한국은 주도적으로 전자민주주의를 실천할 수 있는 인프라와 잠재력을 갖추

었으며 이를 정당개혁에 적용할 수 있는 국가이다(윤성이, 민희 2010). 공천심사과정에서 인터넷 투표와 모바일 투표를 도입하는 것은 실제 선거과정에서 보다 실수에 대한 부담이 훨씬 적다. 인터넷 투표와 모바일 투표에는 후보자 공천 심사 투표일 이전의 법정 기일 내에 이미 해당 정당에 등록된 당원이나 지지자에게만 주어진다. 유권자들의 정당에 대한 주인 의식이 회복될 것이다. 해당 정당의 인터넷 사이트에는 당원 등록 부분과 지지자 등록 부분을 구분한다. 물론 개별 정당의 공천 심사에서 투표가 행해지는 경우 사이트의 최종 관리자는 '중앙선거관리위원회'이다. 정당 구성원들이 공천 심사권을 갖고 투표하는 제도는 결국 인터넷 사이트로 관리될 수밖에 없기에 공정한 관리가 요구될 것이고, 따라서 중앙선거관리위원회가 선거관리 역할을 담당할 수밖에 없을 것이다.

당내 구성원들이 공천 심사권을 행사하는 데 크게 두 가지 상황이 존재한다. 하나는 구성원들 전체가 참여하는 경우이며, 또 다른 하나는 구성원들 중 일부가 참여하는 것인데 이를 구분하여 살펴보자.

1) 전체 구성원이 심사에 참여하는 경우

일반적으로 당원과 지지자 전체 구성원이 참여하는 심사는 정당에서 공천 신청자들 중에서 최종 후보자를 선택하는 경우에 적용할 수 있을 것이다. 수단은 '전자투표' 방식이 효율적이다. 인터넷과 모바일로 참여하기에 참여자들은 공인인증서로 자신을 증명하면서 시간에 구애받지 않고 보다 많은 사람들이 참여할 수 있다. 인터넷 사이트의 안내만 잘 구성된다면 인터넷에 익숙하지 않은 사람들도 간단한 인지 과정을 거쳐서 인터넷 투표에 참여할 수 있을 것으로 판단된다. 모바일 투표도 가능하도록 구성해 나가야 한다. 각 지역의 선거관리위원회 사무소와 같은 상설 기관을 방문하여 도움을 받을 수도 있을 것이다. 공천심사과정에서 공천에 참여하기 위해서는 공천심사기간 이전의 법정 기일이내에 중앙선거관리위원회 사이트를 방문하여 정당을 선택하고 당원과 지지자 중에서 한 곳에 등록하면 된다.

한명의 유권자가 당원과 지지자 이중으로 등록하지 못함은 물론이고, 한 유권자가 한 정당과 다른 정당에 동시에 등록하지 못한다. 초기 단계에서 개별 정당에게 인터넷 사이트 관리를 맡기면 19대 총선의 '통합진보당' 공천 과정에서 나타난 인터넷 투표 '아이피(IP)' 중복 부정 사태가 반복될 가능성이 있다. 이를 위해서 중앙선거관리위원회는 여러 정당들을 종합하는 사이트를 구축하여 관리하여야만 한다. 충분한 예산을 확보하여야 할 것이다. 이 예산은 정당에 대한 국가보조금의 일부를 중앙선거관리위원회와 정당이 공동관리하는 형식이 될 수도 있다. 중앙선거관리위원회가 관리하는 공천심사 사이트에서 유

권자들은 자신의 선택에 의해서 어느 한 정당의 '당원'과 '지지자'로 구분되어 등록된다. 만약 새로운 정당이 창당되고 그 새로운 정당에 당원으로 가입하고 싶으면 우선 탈퇴를 한다. 탈퇴를 하기 전에는 선거관리위원회 사이트에서 새로운 정당의 당원으로 신규 가입이 되지 않을 것이다. 현재 대통령 선거 후보 경선과정을 보면 당원과 지지자의 자격이나 권리는 무시하고, 국민선거인단 또는 여론조사 등의 방법을 혼합하여 사용하고 있다. 무질서하고 선거 때마다 경선 법칙도 바뀐다. 이러한 과도기적 제도는 빠른 시일 내에 극복되어야만 한다. 누가 당원이 되고, 누가 지지자가 되겠는가? 자신의 정당에 소속된 모든 당원 및 모든 지지자를 대상으로 하는 공천 심사가 바로 해당 정당의 입장에선 국민선거인단인 것이다. 결론적으로 유권자들에게 공천심사권을 돌려준다고 할 때의 '유권자'는 각 정당의 당원과 지지자로 등록된 사람들로 한정하는 최소한의 테두리는 존재해야 할 것이다.

이 모든 것을 온라인(on-line)으로 관리하려는 노력이 요구된다. 그래야 실시간 관리와 효율적 통제가 가능하며 비용이 절약된다. 행사장을 빌려서 오프라인(off-line)으로 이루어지는 경우 오히려 많은 비용과 참여율 저조 및 혼란이 예상된다. 시민들은 바쁜 일상생활 속에서 자연스럽게 자신의 의사를 표출하고 그러한 의사가 공천 심사의 한 표로 작용하게끔 하여야 한다. 현재 한국은 최고의 인터넷 망을 갖추고 있으며, 인터넷 사용이 일상화되어 있다. 유권자의 교육 수준도 높다. 60대 이상의 연령대에서도 모바일을 사용하고 있다. 60대 이상의 연령대에서 교육이 필요하다면 이를 병행하여야 한다. 한국은 '전자 민주주의'를 가장 탁월하게 이루어낼 수 있는 지구상의 몇 안되는 국가로 판단된다. 정당간에 인터넷 및 모바일 투표 도입에 유불리를 따질 필요도 없어 도입에도 현실성이 있다. 왜냐하면 각 정당 내부에서 공천심사에 사용하는 것이기 때문이다. 한국의 인터넷 환경을 적절히 활용하여 당원이나 지지자들이 정당공천권 심사과정에 참여한다면 정당 구성원이 중심이 되는 기관 중심의 정당정치를 이루어 낼 수 있을 것이다. 정당을 국민에게 돌려주는 것이 바로 정당구조 개혁의 핵심이 되어야만 한다.

한국의 선거는 국가 차원에서 행정부 수반을 뽑는 대통령 선거, 국가 차원에서 입법부 대표들을 뽑는 국회의원 선거, 지방 차원의 행정부 수반을 뽑는 자치단체장 선거, 지방차원의 입법부 대표들을 뽑는 의회의원 선거로 구성되어 있다. 그리고, 지방차원은 광역과 기초로 나뉘어져서, 광역자치단체장, 지방자치단체장, 광역의회의원, 지방의회의원을 선출한다. 결론적으로 6개 분야가 있다. 각급 선거에서 당원과 지지자들은 현재 실제 선거에서 공천심사가 존재하는 곳만큼의 공천심사 권리를 행사하면 된다. 예를 들면, 어떤 특정 정당에 등록된 개인 유권자가 지방선거에서 공천심사권을 행사하는 경우, 자신의 해당 선거구의 광역자치단체장, 기초자치단체장, 광역의회의원, 기초의회의원의 공천 지원

자들 중 적합하다고 판단되는 후보에게 투표하면 된다.

당직자, 당원, 지지자 사이에는 공천권 권리 행사권에 대한 상대적 가중치가 다를 수 있는데 이는 정당별로 정할 수 있을 것이며, 정당마다 통일된 규정을 적용할 필요는 없을 것이다. 당원과 지지자들이 공천 심사에서 똑같은 권리를 가질 것인지, 아니면 차별화된 권리를 가질 것인지는 정당마다 자유롭게 정하면 될 것이다. 공천 심사 과정에서 투표는 당원과 지지자들이 모두 하고 차후에 표의 가중치 계산은 정당마다 다르게 결정할 수도 있을 것이다. 보다 중요한 문제는 공천 심사과정에서 심의과정의 필요때문에 정당내 구성원들 중 당직자들 및 당원이나 지지자들 일부가 참여하여 권리를 행사하는 경우엔 어떻게 그 일부 집단을 구성할 것인가 하는 것이다. 이를 살펴보자.

2) 일부 구성원이 심사에 참여하는 경우

공천심사위원회 구성의 민주화 문제는 공천심사과정의 성패를 좌우한다(전용주 2010). 선거인단 구성원 전체가 참여하는 방식이 있고, 선거인단 구성원의 일부가 심사에 참여하는 상황도 있을 것이다. 공천심사과정에서 심의가 요구될 때 당직자들이 이를 전담할 수도 있지만, 그런 경우엔 국민들에게 공천권이 충분히 돌아갔다고 할 수 없다. 따라서 공천심사를 위해 당원 명부나 지지자 명부로부터 대의원 집단이나 배심원 집단 등을 구성할 필요가 발생한다. 공천심사과정에서 재심사 요구, 후보자 신상 기록에 대한 진위 파악 등 다양한 문제점이 발생할 수 있다. 공천심사과정에서 이런 종류의 문제가 발생하여 이를 해결하기 위한 심도있는 심사가 요구되는 경우엔 정당 구성원들 중에서 일부가 심사 집단을 형성할 수밖에 없다. 심도 있는 공천심사를 행하는 경우엔 '추첨제 방식'(lottery)을 적절히 활용할 수 있다고 판단된다(이지문 2011). 추첨제 방식이란 어떤 집단의 구성원들 모두를 대상으로 '무작위 추출'(random sampling)하는 것을 의미한다. 정리하자면, 단순히 전체 구성원들을 모두 포함하지 않고 일부를 추첨하는 이유는 심의가 필요하기에 집단내 구성원의 수가 적어야만 효율적이기 때문이다.

명부로부터 대의원이나 배심원 등을 선정할 경우 '추첨제'를 활용한다면 당내 구성원들 간에 분란의 소지가 현저히 감소될 것이다. 동시에 정당 구성원들은 자신이 추첨되는 경우 책임감을 느끼고 대의원이나 배심원 집단 활동에 응하게 될 것이다. 물론 당시 형편상 추첨되어도 응하지 못하는 사람들도 있을 것이다. 그러한 인원에 대해서 일부 기술적 방식으로 다시 추첨하거나, 응하지 못하는 사람들이 소수인 경우엔 그대로 진행할 수도 있을 것이다. '추첨제'란 민주주의를 소수 엘리트들의 지배가 아닌 집단 구성원들의 지배로 인식하는 철학을 가장 강력히 반영하는 제도이다. 당원이나 지지자들에게 공천 심사권을

돌려주는 경우, 그리고 어떤 필요성에 의해서 당원이나 지자자들로 부터 일부 인원을 추출하여 배심원단이나 대의원단을 만드는 경우엔 추첨제를 가장 적절히 활용할 수 있을 것이다. 추첨제는 구성원 누구나 의사결정권자의 지위에 오를 수 있는 제도로서, 구성원들 모두는 공천과정에서 동일한 확률로 배심원단이나 대의원단에 포함될 수 있다. 이런 상황은 현실적으로도 유권자들(즉, 등록된 당원이나 지지자들)에게 책임의식을 고양시킬 수 있을 것이다. "오늘 어떤 자리에 앉아 있는 사람들의 결정과 지배를 수용하는 것은 내일 내가 그 자리에 앉아 있기 때문이다"라는 철학이 적용되는 것이다.

추첨제는 이미 2006년 캐나다에서 가장 인구가 많은 온타리오 주 정부가 '선거개혁시민총회'를 구성하기 위해서 성공적으로 사용했던 방법이다. 선거개혁에 대한 시민들의 숙고된 의사를 묻기 위해서 온타리오 주 정부는 투표자 명부에서 103개 선거구마다 한 명씩 뽑아서 시민총회를 구성하였다. 시민총회의 과정 자체가 일반 시민들이 함께 모여 주어진 의제를 심의하고 토론하여 결정을 내릴 수 있는 과정으로 연결되었다.

무작위 추첨제는 공천신청자들에 대한 공천후보자 결정과정에서 가장 적합하게 활용될 수 있다고 판단된다. 그 이유는 추첨제가 갖는 장점들을 고려해 볼 때(손우정, 이지문 2011, 124-131), 추첨제가 현재 정당의 후보 공천과정에서의 문제점을 해결하는 방식과 명확히 연계되어 있기 때문이다. 국민들은 현재 정당의 후보자 공천이 어떤 원칙과 심의의 결과 이상으로 당파성과 소수 인물들과의 연계성 속에서 결정된다고 생각한다. 추첨제 활용은 중앙당 공천 심사위원들의 단순한 선호집락이 아닌 집단 구성원들의 심의결과가 반영되는 데 유리한 것이다. 따라서 공천심사과정에서 심의를 필요로 하는 과정에선(예를 들면, 공천 신청 부적격자 심사, 공천 심사 청원, 재심사 요청 심사 등) 당원이나 지지자들 중에서 추첨으로 배심원단이나 대의원단을 선정할 수 있을 것이다. 공천심사과정에서의 분란은 어떤 공천심사인단이 선출되는지 정당 구성원들이 그 자체를 받아들일 수 없기에 발생한다. 공천심사과정에서의 분란이 국민들의 정당정치 불신의 출발점이며 이는 정치혁신의 일차 대상이다. 당원과 지지자들을 대상으로 한 추첨제는 무작위를 전제로 이루어지기 때문에 민주성 보장에 가장 유리하다. 현재 한국 정당들은 소수의 리더십에 의존하는 인물 중심의 정당 구조를 벗어나지 못하고 있다. 선거 때 일부 정치인들의 의도에 의해서 형성된 선거판에서 후보를 선택하는 존재로만 머물 수밖에 없다는 정치무능감이 한국정당정치의 후진성을 초래하고 있다. 해당 구성원들 사이에서 추첨으로 배심원단이나 대의원단을 구성한다면 정당이 구성원들의 일반의사에 민감해지며, 일부 소수 권력자의 의사를 벗어나 당원이나 지지자들의 의사를 참조할 수밖에 없을 것이다. 국민들은 정치인들을 싸우는 사람들로 이미지화 하고 있다. 당내 공천 심사과정에서 심의가 필요한 부분에 대표성을 지닌 사람들을 추첨제를 통해 구성하는 경우엔 당파 간

경쟁으로 인한 권력 경쟁의 정치가 아닌 당원이나 지지자들을 고려하는 일상생활 속에서의 정치를 정당정치가 구현하게 될 수 있다. 한국정당발전모델은 시민들의 일상생활 속에서 이루어지는 정치를 구현하기에 유리한 제도적 유인책을 포함하여야만 한다.

현재 기초단위의 지방선거에서는 '정당공천제'를 폐지하자는 주장들이 제기되고 있다. 국민들에게 공천 심사권을 되돌려 준다면, 기초지방선거에서도 정당공천제를 없앨 필요가 없다. 과거 정당공천제가 문제였던 것은 풀뿌리 수준의 정치인들이 정당에게(더 정확하게는 지역구 국회의원에게) 줄서는 현상을 가져와서 또 다른 형태의 부패 정치를 산출하기 때문이었다. 국민이 후보자 공천심사권을 갖게 된다면, 풀뿌리 정치 수준에서의 집행부에 있어 당파성을 배제하기 위해서 자치단체장의 정당공천을 없앤다든지 하는 문제를 고민할 필요가 없을 것이다. 정당 공천에 지역민들이 참여한다는 것을 전제로 하면, 오히려 정당공천제를 통한 정당간 경쟁이 유지되어야 바람직 할 것이다(정상호 2008). 공천심사에 많은 사람들이 참여하는 이상 줄서기 정치는 약화될 것이다. 더 훌륭한 인물을 지역 일꾼으로 공천하려는 정당간의 경쟁이 존재하는 것이 필요하다. 풀뿌리 정치를 시민들에게 돌려준다는 명분이 자칫하여 현재의 부정적 정당구조와만 연계되어 정책화된다면 개정이 아니라 개악일 수 있다. 정치 신인들에게 정치 입문의 문턱을 낮추는 일은 중요하다(마인섭 2004). 한국의 정치문화를 고려해 보면, 그리고 지금까지의 지방정치를 반성해 보면, 기초 단위에서 정치 지망생들은 정당공천이 없어도 정당과 연계하여 정당의 후원을 받는 형태로 후보자들의 난립이 형성될 가능성이 높다. 오히려 지방정치의 풀뿌리 수준에서는 뒷거래가 횡행할 가능성을 배제하기 어렵다. 공천권에 지역민들이 참여할 수 있는 권리가 보장되는 상황에선 오히려 정당공천제의 폐지 자체가 혼란이며, 기관중심의 정당정치를 훼손할 수 있음에 유의해야 한다. 정당공천제를 섣불리 폐지하는 경우 선거에서 후보들이 난무할 것이며 좋은 후보를 선출할 가능성이 낮아진다. 16대 총선에서 거국적인 낙천운동이 발생했던 이유는 유권자들의 상당수가 낡은 정치권보다는 시민단체에 지지를 보냈기에 가능한 사건이었다.

정당이란 기관이 국민에게 최소한의 정책적 신뢰를 주어서 유권자들의 신뢰를 얻는 권위를 지닌 기관으로 거듭나기 위해선 공천에 관한 권한을 국민들에게 돌려주면 된다. 이러한 개혁을 처음부터 6개 종류의 각급 선거에서 모두 시행하기 쉽지 않을 수 있다. 궁극적으로 모든 선거 단위에서 유권자들에게 공천 심사에 대한 참여를 허용하되 선거의 종류별로 하나씩 시행해 나갈 수도 있다. 단계별로 시행하는 경우 유권자들에게 큰 선거로 인식되는 순서대로 공천심사권을 돌려주는 것이 긍정적 효과가 클 것이다. 대통령 선거, 국회의원 선거, 광역자치단체장 선거에서 우선적으로 공천심사권을 허용하는 것이 바람직하다고 생각된다. 그 다음엔 기초자치단체장 및 의회의원 선거로 확장할 수 있을 것이다. 얼

핏 생각하면 풀뿌리의 정치인 지방선거 기초 단위 에서부터 유권자들의 공천심사권을 허용하는 것이 더 자연스러운 듯도 하다. 그러나, 일반 유권자들이 공천심사 행사에 용이하게 익숙해지기 위해선 전국적 수준의 인물이 나오는 선거에서부터 시작하는 것이 바람직하다고 판단된다. 동네 아파트 재건축과정에서 보이는 혼란은 잘 알려진 광경이다. 일상생활에 바쁜 사람들은 재건축과정에 관심을 기울일 수 없고, 오히려 한 목 보려는 사람들이 패거리를 만들어서 조합을 설립하고 재건축과정에 관여하는 것이 현실이었던 것도 사실이다. 누가 조합장인지 누가 추진위원인지도 모르는 것이 또 다른 현실이다. 유권자들은 대통령 선거와 지역구 국회의원 선거에 지방선거보다 더 많은 관심을 기울인다. 기초지방선거에서 섣부른 공천심사권의 허용은 자칫 악화가 양화를 구축하는 현상을 발생시킬 가능성을 배제할 수 없기에 대통령 선거와 국회의원 선거부터 공천 심사권한을 정착시키는 것이 바람직하다고 판단된다. 모든 국민들의 관심이 집중된 국회의원 선거와 대통령 선거를 중심으로 보다 많은 유권자들이 공천심사과정에 관여하는 방식을 일정 기간 제도화한 후에 이를 지방선거의 수준으로 확장시키는 것이 바람직할 것이다.

어떤 경우에도 마차가 말보다 앞서 달릴 수 없다. 민주사회의 주인은 시민들이지만 일정 수준에서 국가 차원과 정당 차원에서 공급측면의 역할이 먼저 이루어져야만 한다. 앞서 언급한 바와 같은 당원 명부와 지지자 명부를 만들어 이들이 공천 심사 과정에 참여할 수 있는 제도적 기반을 형성하는 것은 국가와 정당이 할 일이다.

Ⅴ. 선거제도와 정당체계

정당발전을 논함에 있어서 기본적인 문제는 유권자들이 나름대로 친밀성을 갖는 조직으로서의 정당이 정치체계에 존재하고 있는가이다. 정당이란 시민사회에 형성된 '사회균열'을 '정치균열'로 바꾸어 놓은 기관이다. 문제는 사회집단이 반드시 정치집단화되어 정당으로서 존재하지 않을 수 있다는 것이다. 사회균열이 정치균열로 변환될 때 그러한 정치균열을 대표하는 정당들이 정당체계를 이룬다. 특정 선거제도는 특정한 정당체계의 형태와 연관성이 있다. 한국정당발전에 있어서 가장 중요한 변수는 공천심사권을 국민에게 돌려주는 것이다. 덧붙여서 특정한 선거제도는 특정한 정당체계를 유인하는 효과가 있으므로 한국정당발전모델에 있어서 선거제도에 대한 어느 정도의 보완이 있다면 더 바람직할 것이다.

1. 대통령 선거제도

2012년 대선 정국에서 제3의 후보인 안철수 현상은 선거결과를 예측하는데 가장 중요한 변수들 중의 하나이다. 안철수 후보는 여론조사만을 참조할 때, 야권에서 가장 인기있는 후보자이기에 '제3의 후보'라는 말이 무색할 정도이다. 단지 제1야당인 민주당의 후보가 아니기에 '제3의 후보'라고 불리고 있는 것이다. 대통령 선거에서 '제3의 후보'가 출마하는 현상은 정당발전에 해가 되는가, 득이 되는가? '제3의 후보'에는 선거 결과에 영향력 있는 후보자도 있고, 선거 결과에는 영향을 미치지 못하는 후보들도 있다. 대통령 선거에서 영향력 있는 '제3의 후보' 의 존재는 그만큼 기존 정당정치가 낙후되었다는 증거가 아니겠냐고 반문할 수도 있다. 미국의 제도화된 양대 정당체계 하에서도 영향력 있는 제3의 후보는 주기적으로 존재해 왔다. 1960년대의 월러스(Wallace), 1980년대의 페로(Pero), 2000년대의 네이더(Nader)와 같이 대략 20년 주기로 나타나 기존 정당이 다룰 수 없는 특정 이슈를 중심으로 활약한 바 있다. 결론적으로, 대통령 선거제도하에서 무소속의 대통령 후보를 제도적으로 막는 것은 바람직한 것은 아닐 것이다. 문제는 대통령 선거제도이다. 권력구조의 형태가 대통령제인 경우 대통령을 선출하는 특정한 선거제도는 인물중심의 정치가 아닌 정당이란 기관중심의 정치를 유인하는데 도움이 된다. 바로 결선투표제의 도입이다.[1)]

한국선거정치에서의 후보자들끼리의 연합은 전적으로 인물간의 연합이었지 제도화된 정당간의 정책적 실현가능성을 담보한 책임성 있는 기관 사이의 연합은 아니었다고 보는 것이 중론이다. 1987년 민주화이후 대통령 선거에 나타났었던 제3의 후보들을 포함하여 대선 경쟁 구도를 표로 정리하면 다음과 같다.

---

1) 2012년 대선 정국에서 정치개혁이 화두인데, 정치개혁의 핵심이 정당구조개혁이라면 대통령중임제와 같은 문제는 정치개혁에 핵심 주제까지는 아닐 것이다. 물론 중임제가 단임제보다 더 바람직하다는 주장 자체는 나름대로 의미가 있지만(정책 추진과 집행 기관의 일관성 문제: 김영삼 정부 2원 14부 5처 13청; 김대중 정부 18부 4처 16청; 노무현 정부 18부 4처 18청; 이명박 정부 15부 2처 18청이며 기관의 갯수에 상관없이 그 내용은 훨씬 복잡하다), 한국정치현실과 연계시킬 때, 특히 한국의 정당정치현실과 연계시키는 경우, 당정분리가 약화될 개연성이 크기 때문에 대통령의 입김이 작용하는 인물위주의 정당정치로 회귀할 가능성이 있다. 중임제를 시행하는 경우 대통령은 중임을 위해서 당권에 신경쓸 수밖에 없기 때문이다.

대선 연도	여당	야당	제3의 후보	결과
1987	(노태우)	김영삼, 김대중		김영삼-김대중 연합 실패
1992	(김영삼)	김대중	정주영	다자구도
1997	이회창, 이인제	(김대중), 김종필		김대중-김종필 연합 성공
2002	(노무현)	이회창	정몽준	노무현-정몽준 연합 성공
2007	정동영	(이명박)	문국현	정동영-문국현 연합 실패
2012	박근혜	문재인	안철수	?

* ( )안이 당선자
** '제3의 후보'는 여당이나 제1야당이 아닌 무소속 내지 비정치인 출신인 경우로 정의함

대한민국은 1987년 제6공화국 성립과 함께 단순다수대표제의 대통령 직선제를 채택했다. 결선투표 없는 삼자 경쟁구도 하에선 압도적 지지를 받는 후보가 아닌 경우 선거승리를 위해서 선거연합을 모색하게 된다. 선거연합을 시도하여 성사시킨 쪽은 선거에서 승리했다. 반면 분열되거나 연합시도에서 실패한 쪽은 패배했다. 선거에서 승리한 김대중 후보는 김종필 후보와 연합을 성사시켰고, 마찬가지로 승리한 노무현 후보도 정몽준 후보와 연합을 성사시켰다. 반면에 야권이 패배한 1987년 선거에서 김영삼-김대중 후보는 분열되었다. 여권이 패배한 1997년 선거에서도 이회창-이인제 후보는 분열되었다. 2007년 선거에서 약체였던 정동영 후보는 문국현 후보와의 연합을 성사시키지 못하고 대선에서 패배하였다. 선거결과로만 말하자면 선거직전 연합을 시도하여 성공한 세력은 선거 승리를 얻었다. 그러나 선거승리만 생각하여 정책적 조합의 가능성이나 정책적 실현 가능성을 생각하지 않는 연합은 한국정치발전에 부정적 측면이 강하다고 판단된다. 선거승리만이 지상의 목표가 되는 곳에서 당원과 지지자들에 대해 정체성을 생명으로 하는 기관으로서의 정당은 설 자리가 약화될 수밖에 없는 것이다. 선거승리를 위해서 정당을 급조하기도 하고, 정당끼리 연합하는 과정에서 분당이 되기도 하고, 무소속으로 먼저 출마한 후에 자신의 정당을 만들거나 특정 정당과 연합하여 후보자 연합의 새로운 정당을 만들 것이라고 공언하기도 한다. 그렇다고 정당 창당, 분당, 개명 등의 상황을 통제하여 '정당정치의 자유' '정당설립의 자유'를 해할 수는 없을 것이다. 결국 최소한의 제도적 보완책을 생각케 하는 것이다.

대통령 선거 과정에서 후보자간 연합은 통제되어서는 안 될 것이다. 앞으로도 대통령 선거에서 다수의 후보가 경쟁하며 후보자간 선거연합은 중단되지 않을 것이다. 문제는 그러한 연합이 인물들 사이의 정치적 약속이나 기껏해야 각서의 형태로 마련되기에 사후 그 책임성을 보장할 수 없다는 것이다. 국민들을 대상으로 한 책임성 있는 약속이 되기

위해선 인물들 사이의 연합이 아닌, 기관으로서 정당간의 기관 연합이어야 할 것이다. 기존의 정당은 후보자들을 공천하고 공천된 후보자들은 연합을 하되 최종적인 정치적 책임은 정당이 지게 되는 것이다. 정책연합을 시도할 경우 정당이란 기관 중심이어야 하며, 기관 중심의 정책 연합에 있어서는 '절대다수대표제'가 '단순다수대표제'보다 더 큰 유인효과를 갖게 된다. 절대다수대표제를 선택한다는 것은 결국 일차 투표에서 과반수를 얻는 후보자가 없는 경우 일차투표에서 상위 득표자 2인이 결선투표를 행한다는 것을 의미한다. 반면에 단순다수대표제를 선택하는 경우엔 한 표라도 많은 사람이 당선되기 때문에 한 번의 선거로 결판을 내게 된다.

다당체계 하에서 결선투표제가 있는 경우 정당들은 각개 약진하려는 성향이 더 강하다. 선거를 앞두고 정당 조직을 유지하면서 승리를 위해 연합이 필요하다면 연합을 이룰 수 있어서 조직을 해체하면서 정당간 이합집산을 할 가능성이 더 낮아질 것이다. 군소정당이라고 하더라도 일단 일차 투표에서 한 표라도 더 얻어서 정당의 존재감을 확인하며, 이차 투표에 나가지 않더라도 상황에 따라서 캐스팅 보트를 쥘 가능성이 열려있기 때문이다. 심지어 기존 정당 조직을 유지해야만 더 영향력 있는 캐스팅 보트를 시행할 수 있다. 한국의 정당체계는 형식적으로는 다당체계와 유사하고, 기능적으로는 양당체계에 유사하다고 할 수 있다. 결선투표를 시행하는 경우 정당이란 기관중심의 정치가 유인되는 효과가 어느 정도 인정된다.

대통령 선거를 결선투표가 없는 단순다수대표제로 하는 경우엔 한 번의 선거로 승자가 결정되기 때문에 첫 번째이자 마지막인 한 번의 선거에서 정당이나 인물이 존재감을 확인하지 못하면 정치생명이 연장되지 않는다는 위기감이 크다. 따라서 정당이란 기관을 그대로 둔 정책연합보다 승리할 수 있는 후보자나 정당을 중심으로 한 선거승리연합이 성립될 가능성이 크다. 특히 '사생결단' '결사항쟁'과 같은 승부욕이 높은 정치문화가 있는 곳에서 선거를 앞두고 정당들이 선거승리연합을 위해선 조직의 모습도 변경할 수 있다는 모험심이 절대다수대표제보다 단수다수대표제하에서 나타날 개연성이 더 크다.

단순다수대표제의 더 큰 문제는 한국의 정치문화와 정당구조 하에서 실패한 대통령을 양산할 가능성이 크다는 것이다. 대통령 당선자를 결정하는데 '결선투표제'를 도입한다고 함은 국민들로부터 과반수의 지지를 얻는 당선자를 만드는 의미를 지닌다. 임기후 많은 대통령들은 사법적 심사의 대상으로 논의되어 왔다. 한국에는 '성공한' 대통령이 있기 어렵다고들 한다. 한국의 대통령이 '실패할' 대통령이 되는 '근본적인' 이유는 바로 대통령 선거제도에 있다. 한국의 현행 대통령 선거제도는 상대보다 한표라도 많으면 당선되는 '단순다수대표제'이다.

한국의 정당들이 선거에서 일단 승리하더라도 성공한 대통령을 품기 어렵기 때문에 정

당도 기관적 생명력을 이어갈 분위기가 형성되지 않는다. 정치인들에게는 새로운 정치를 위해서 자신이 몸 담았던 정당마저도 개명, 분당, 창당의 대상이 되는 것이다. 한 마디로, 성공한 대통령을 만들어 낼 수 있는 제도가 있다면 한국의 정당구조 개선을 위해서 의미가 있다는 것이다. 성공한 대통령이 되기 위해서는 일단 참여 유권자들의 50% 이상의 지지로 대통령직에 취임하여 국정을 시작하는 것이 최소한의 요건이다.

결론적으로 기권자를 제외하고 50%이상의 유효득표율을 갖는 대통령이 선출되도록 강제하는 것은 제도적으로 고려할 만한 가치가 있다고 본다. 1차 투표에서 한 후보의 득표수가 50%를 넘지 않는 경우 상위 득표자 1등과 2등이 재선거를 실시하게 된다. 결선투표시 합종연횡이 이루어지면서 후보간 야합이라는 단점이 있을 수도 있으나, 한쪽으로 치우친 후보가 당선되기 어려워 정책의 '국민대변성'(citizen representativeness)에 유리하기 때문에, 오히려 장점이 더 크리라고 본다.

국민선택적 차원에서 '실패한' 대통령을 양산하지 않으려면 절대다수대표제를 통해서 대통령을 선출하는 것이 바람직하리라고 본다. 사실 '성공한' 대통령과 '실패한' 대통령은 이미 임기 전에 선거에서 만들어진다고 본다. 미국에 성공한 대통령이 많은 이유에는 여러 가지가 있겠으나 아예 대통령이 될 때부터 국민들의 과반수의 지지표를 얻게끔하는 제도적인 측면에서 오는 요인이 있다고 본다.

2. 국회의원 선거제도 및 지방선거제도

국민이 주인이 되는 기관으로서의 정당정치를 순기능적으로 정착시키는데 가장 중요한 것은 국민들에게 정당의 후보공천권을 돌려주는 것이다. 각급 선거에서 정당이 정당 후보자를 공천하는 경우 당원과 지지자들이 공천권을 갖고 있다면 여타의 제도들은 사실상 부수적인 것이다. 현재 국회의원 선거제도라면 당원과 지지자들은 자신의 소속 지역별로 지역구 후보 공천과 전국구(즉, 비례구) 후보공천에 관여하면 되는 것이다. 만약 전국구 후보공천의 경우 심의과정을 위해서 당원과 지지자들 중에서 배심원단이나 대의원단을 구성하여야 한다면 앞서 언급하였듯이 당원과 지지자들 중에서 추첨에 의해서 구성하여 심사하면 될 것이다.

현실성에 상관없이 이론적으로 국민이 주인이 된 정당구조를 위한 정치개혁이 더 심화된다면 국회의원 선거제도를 보다 근본적으로 수정해 볼 수도 있다. 대통령의 선거이익과 국회의원의 선거이익이 일치하는 것이 중요하고, 그들 모두 정당공천을 받아서 정치생활을 지속하는 것이 보편적 정치과정이라면, 대통령의 선거이익과 국회의원의 선거이

익이 일치하는 선거제도를 고려해 볼 수 있다는 의미이다. 지역구 국회의원보다는 비례구 의원이 대통령과의 선거 이익이 일치할 가능성이 높다(김욱 2002). 현재 국회의원은 국가사무를 맡고 있고 지방선거가 별도로 있음에도 불구하고 오늘날 한국의 정당구조는 지역구 국회의원이 주도하는 정당구조여서 지역사무에 더 민감할 수밖에 없다. 대통령과 국회의원은 상대적으로 더 중앙정부 수준에서 국가사무에 전념하여야 한다. 지방자치단체장과 지방의회의원은 상대적으로 더 지방사무에 전념하여야 한다. '전국단일광역구'에 대한 논의를 구체화하기 전에 먼저 현행 한국 선거제도의 구성 상황을 살펴볼 필요가 있다.

선거 수준	구성 기관	선거명칭	선거주기	시작점(년,월)	선거시기의 성격
중앙 정부	행정부	대통령 선거	5년	1987, 12	(사실상) 중간 선거
	입법부	국회의원 선거	4년	1988, 4	
지방 정부	행정부	광역자치단체장	4년	1993	동시선거
		기초자치단체장	4년	1993	
	입법부	광역의회의원	4년	1993	
		기초의회의원	4년	1993	

도표에서 보듯이 한국은 대통령제 국가이기에 행정부 선거와 입법부 선거를 구분한다. 또한 선거시기의 성격을 보면 지방 정부 수준에서는 '동시선거'를 하고 있으며 중앙정부 수준에서는 사실상 '중간선거'와 '밀월선거'(즉 20년에 한 번의 주기)를 하게 됨을 알 수 있다. 중앙정부 수준에서 대통령 선거와 국회의원 선거를 동시선거로 하여 행정부의 국정운영 효율성을 높이자는 주장이 있지만, 경험적으로 이것은 사실이 아님이 입증되고 있다. 노무현 정부하에서의 여대야소 정부나 이명박 정부하에서 여대야소 정부 모두 국정운영의 효율성과는 거리가 멀었으며, 오히려 적은 의석수의 야당은 사생결단의 투쟁성향마저 보였다. 대통령제하에서 입법부가 행정부를 견제할 수 있는 역학구도를 위해서 또는 대통령에 대한 중간평가를 위해서도 중간선거적 성격을 남겨 놓는 것이 바람직하다. 국민들은 대통령의 업무 능력을 확인하고 투표하는 것이 아니다. 대통령 업무에 대한 중간평가가 존재하는 것은 국민정서상 중요한 사안이다. 해당 도표에서 이론적으로 가장 불합치하는 것은 중앙정부 수준의 국회의원 선거가 사실상 지역구 위주로 되어 있고, 따라서 한국의 정당구조는 구성원 차원에선 지역 사무에 얽매일 수밖에 없는 지역구 의원들 중심으로 되어 있음을 알 수 있다. 이런 상황 하에선 정당구조가 지역구에서 선출된 중앙정부 수준의 국회의원에 지방의회 의원이 종속되는 형태로 형성될 수밖에 없다. 한국의 정당구조가 중앙정부 수준에서의 중앙당 중심으로 서열화 될 수밖에 없는 것이다.

물론 논문의 앞부분에서 제안한 방식대로 국민들에게(당원과 지지자들에게) 후보자 공천 심사권을 돌려준다는 것을 전제로 한다면 국회의원에게 지방의원이 종속될 가능성에 대한 걱정은 크게 줄어든다.

정당후보공천제는 기초단위에서도 모두 존재하는 것이 바람직하다. 반면 국민들이 후보자 공천 심사권을 갖고 있지 못한 경우에 기초단위에서 정당공천을 배제한다든지, 아니면 자치단체장 후보 공천에서 정당공천을 배제한다든지 하는 주장이 나름대로 논거를 갖는 것이다. 정당일괄투표에 부정적 시각을 갖는 주장들은 지방선거일의 분리를 주장하기도 하지만, 일괄투표와 분할투표 자체는 유권자들에게 선택의 여지로 남겨 놓는 것이 바람직하며 제도적 통제의 대상은 아니라고 판단된다.

보다 근본적인 문제는 중앙정부 수준에서의 국회의원 선출방식이다. 지역구별로 국회의원을 선출한 후에 자신을 공천하고 당선시킨 지역구민의 의사를 무시하고 국가사무에 더 전념하라는 것은 억지일 것이다. 따라서 국회의원을 지역구별 소 단위가 아닌 국가 단위에서 선출하여야 한다. 지금의 지역구를 확장시킨 광역구를 언급하기도 하는데, 이것은 또 다른 형태의 '지역주의'를 양산할 가능성이 있다. 만약 광역구별 지역주의가 발생한다면 이중 삼중의 지역주의가 발호하는 정치과정이 초래될 수 있으며, 정당이 국민적 요구에 응답하는 구조도 더욱 복잡해질 것이다. 의원 선출 구역의 획정 기준은 단순해야 한다. 그래서 중대선거구제는 유인책이 덜 하다(강원택 2005). 지역구의 경우엔 소선거구제 단순다수대표제로, 전국구의 경우엔 전국단일광역 비례구가 되어야 단순 명료하다. 한국선거에서 아쉬운 것은 정당이란 기관 중심으로 투표하는 전국단일광역 비례구로 선출되는 의원 수가 지역구에 비해서 너무 적다는 것이다. 따라서 현행 지역구 의원 수는 그대로 유지하되 비례구의 의원 수를 늘려야 한다(정준표 2008, 조기숙 2002). 네덜란드는 모든 국회의원을 전국단일광역구로(즉, 비례구로) 선출하는 국가이다.

네덜란드는 다양한 민족과 다양한 언어 체계를 가진 국가여서 전국단일광역구로 중앙정부 수준의 국회의원을 선출할 필요성이 더 강하게 요구될 것이다. 모든 의원을 비례구로 선출할 수도 있고, 최소한 지역구 의원 수와 비례구 의원 수를 동수로 하면 바람직할 것이다. 비례구 의원 수를 늘려서 그 중요성을 강조하는 경우엔 비례구에 공천 지원 횟수를 제한하지 말아야 할 것이다. 한국의 경우에는 여기에 더 큰 필요성이 있다. 통일 한국시대를 대비하여야 하기 때문이다. 정당 구조 개혁이 유권자들이 주인이 되는 정당 구조 개혁임과 동시에 통일 한국을 대비하는 것이라면 금상첨화일 것이다. 통일 한국을 위한 권력구조로서 '의원내각제'가 '대통령제'보다 더 바람직하다는 논의가 존재한다. 문제는 역사적으로 한국민들에게 익숙한 '대통령제'를 현실적으로 포기하기 어렵다는 것이다. 이런 경우, 대통령제를 유지하면서 통일한국을 대비하는 최소한의 형태가 '전국단일광역구'

로 모든 국회의원을 선출하는 것이다. 전국단일광역 비례구로 한다면 통일 후에도 남한과 북한을 합해 전국단일광역구로 정당명부식 비례대표제를 시행하면 된다. 단순 명료하며 논란의 소지가 거의 없다. 이미 우리는 소위 '비례구'(즉, 전국구)란 이름으로 국회의원의 1/6 정도에 해당하는 숫자를 선출하고 있다.[2] 국회의원 숫자 모두를 '비례구'로 선출한다고 생각하면 된다.[3] 그리고 유권자들은 정당명에 기표하면 되고 전국에서 합산한 정당 득표율을 가지고 전체 의원의석수를 나누면 된다. 이때, 정당별로 '비례구' 명부를 만드는데 바로 여기에 당원과 지지자들이 참여하는 것이 핵심이다. 비례구 정당 명부를 만들 때도 앞서 언급한 방식을 사용하면 된다. 당내에서 주요 당직자 및 당원과 지지자들 중에서 추첨으로 선출된 배심원단과 대의원단이 모여서 명부를 만들고 전체 당원과 지지자들이 최종 확인 결정을 할 수 있을 것이다.

전국단일광역구 비례대표제를 활용하는 경우 적당한 수의 다당체계 유인효과도 존재하여 보다 많은 국민들이 당원과 지지자에 등록할 개연성도 커진다. 미국 선거에서 유권자들의 가장 큰 불만은 선택할 대상이 고정된 두 개 정당뿐이란 것이다. 현재 한국 정당정치의 유동성을 오히려 긍정적 전환의 계기로 삼을 수도 있다. 사회균열이란 그 사회의 '주요한 이슈(salient issue)'를 중심으로 형성된 축이다. 레입하트는 정당체계와 그 사회에 형성된 이슈와의 관계를 경험적으로 연구한 결과 일반적으로 "N(유효정당의 수) = I(사회의 주요 이슈의 수) + 1"의 관계가 있다고 주장한다(Lijphart 1999, 62-89). 양당체계는 말 그대로 그 사회에 1개의 주요이슈로 모든 것이 수렴되는 사회이다. 별반 바람직하지 않은 것이다. 기능적으로는 양당체계여도 형식적으로는 다당체계이어야지 보다 많은 유권자들을 제도권적인 정치과정에 참여시킬 수 있는 것이다. 주요 양당은 제3당이 존재하는 경우 그렇지 않은 경우보다 더 정책적 차별성을 가지고 정책 경쟁을 하게 되는 효과가 생긴다(이성희, 진영재, 2006). 영국과 독일은 모두 의원내각제로 형식적 다당체계이지만 기능적으론 양당체계인 국가들이다. 정치가 안정되어 있으며 최상위의 민주주의 실현 국가들이다.

한국은 단원제이며 국민 인구를 고려해도 결코 국회의원의 수가 많은 나라가 아니며 오히려 조금 늘려야 한다. 현재 민주주의 체제의 근본적 위기는 시민 자신들을 대표할 수 있는 자가 너무 적다는 데서 온다. 다시 말해서 한 명의 대표자가 너무 많은 사람들을 대표하기에 발생하는 것이며 그런 경우에 발생하는 정치비용은 막대하다(O'Leary 2006). 단순히 국회의원 수를 줄이겠다는 발상에 주의를 요한다.

---

2) 현행 1인 2표제의 국회의원 선거에서 비례구란 용어보다는 전국구란 용어가 더 적절할 것이다. 지역구에 대비되는 개념이기 때문이다.

3) 의석수 배분에서 소숫점 처리는 현행과 같이 동트식(d'hont)을 사용하면 될 것이다.

Ⅵ. 결론 및 예상

어떤 분야에서 발전을 이루어내는 데 "선발인가 아니면 후발인가"의 논쟁이 있다. 경제적 선진국들은 대부분 선발 자본주의 국가이며, 후발 자본주의 국가는 선발국들의 경제발전 속도를 따라잡을 수 없다는 주장이 있었다. 대한민국은 그 주장에 부합되지 않는 예이다. 경제발전도 그렇고 정치발전도 그렇다. 2012년 대선 정국을 계기로 한국의 정당정치 발전모델에 대해서 최소한의 현실적 공감대를 형성하는 계기가 되었으면 하는 바램이다. 정당발전모델에는 학자들마다 정치인들마다 다양한 시각이 존재할 것이다. 이러한 모델은 단순히 모델로 존재해서는 곤란하며 현실적이어야만 한다.

2012년 대선에서 '안철수 현상'은 대선 후보 경쟁의 차원이 아닌 한국의 정당정치의 현주소를 대변하는 사건이라고 이해하는 사람들이 많다. 안철수 후보가 강력한 후보인 이유는 문재인 후보는 정권교체의 이미지로 한정되지만, 안철수 후보는 정권교체와 정치개혁의 이미지를 동시에 갖고 있기 때문이다. 그만큼 많은 국민들이 정치개혁을 요구하고 있으며, 이러한 정치개혁의 중심에는 정당구조 개혁이 자리잡고 있다. 안철수 현상 자체가 정치권에 대한 개혁 요구를 보였다는 측면에서 단기적인 관점에서는 긍정적 평가를 내릴 수 있지만, 장기적인 관점에서는 별로 바람직하지 않을 것이다. 기존의 선거과정에서 나타났던 병폐현상이 치유되었다기보다 오히려 혼란이 가중된 측면도 크기 때문이다.

탈산업사회에서는 과거 고전적 의미의 사회균열의 성격이 약화 되었다. 중산계층도 이제 '신중산계층'으로 분화하면서 정당을 지지하는 고전적 의미의 집단들이 변화하고 있다. 한국정당발전사가 서구와는 다른 발전경로를 갖고 있다면 정당을 지지하는 고전적 의미의 진성당원에 근거한 정당발전모델을 취할 수 없을 것이다. 유럽에서도 진성당원들의 숫자가 줄어들고 지지집단의 정치적 의미도 느슨해져서 '정당일체감'도 과거에 비해 감소하는 것이 보편적 추세이다. 그렇다면 우리의 정당발전모델이 반드시 서구적 의미에서의 진성당원을 확보하는 것을 목적으로 한 정당구조를 상정할 필요가 없을 듯하다.

한국정당구조는 이제껏 소수의 당 지도부가 모든 것을 결정하는 인물중심 정당구조였다. 소수 인물 중심의 정당구조를 극복하는 것은 결국 유권자중심의 정당을 만드는 것이며 이것은 당 지도부, 당원, 당 지지자가 유기적으로 연대하고 당이 행사할 수 있는 주요한 권한을 공유한다는 의미이다. 그 핵심에 정당의 후보자 공천권이 자리하고 있다. 한국정당발전 모델이 유권자 중심의 정당 구조를 만드는 것이라면 후보자 공천권을 국민에게 돌려주면 된다.

한국정당구조 개혁의 핵심은 소수의 엘리트나 지도자 중심의 정당운영이 아닌 보다 많은 사람들이 참여하는 정치를 현실화하는 것이다. 하지만 보다 많은 사람들이 참여하는

정치가 과연 일반대중들 모두가 참여하는 정치를 말하는 것인가? 특정 정당에 당원과 지지자들로 명부에 있는 사람들이 모두 참여하는 정치를 뜻한다는 것이 상식에 가깝다. 일반 대중들 모두가 참여하는 행사는 정당의 이벤트성 행사에 불과하다. 정당은 그 정당의 주요 당직자, 그리고 그 정당에 당원으로 가입한 사람, 당원으로 가입하지 않았더라도 특정 시점에 특정 정당의 지지자로 등록된 자들이 함께 끌어가야 한다.

정당구조가 인물보다 기관이나 조직중심으로 운영되기 위해선 '의원내각제'로의 개헌이 필요하다는 주장은 설득력을 지닌다. 개별 정치인들이 주도하는 인물 중심의 정치보다 정당이란 기관중심의 정치를 상대적으로 강화하는 방안을 개헌의 테두리에서 생각한다면 '의원내각제'가 대통령제보다 강력한 유인책이 된다는 것이다(안순철 2004). 정당정치가 제도화되어있지 않은 곳에선 의원내각제를 채택하면 혼란이라는 주장보다는 오히려 의원내각제의 채택이 공급측면의 효과를 지니기 때문에 생명력있게 제도화된 정당구조를 지닌 정당들을 정치체계 내에 유인하는 효과가 있다는 주장이 더 설득력이 있다. 그러기에 의원내각제로의 개헌을 생각해 볼 수 있을 것이다. 문제는 대통령제가 우리에게 이미 익숙한 제도이고 국민정서를 포함한 모든 변수를 고려할 때 이를 포기하는 것이 쉽지 않다는 것이다.

대통령제를 유지하면서 인물 중심이 아닌 기관과 조직 중심의 정당구조를 만들어 내기 위해선 다음과 같이 현행 제도들을 보완하면 정당이란 기관 중심의 정치를 함에 있어서 의원내각제 도입에 못지 않은 효과를 기대해 볼 수 있다고 판단된다. 한국정당발전모델은 유권자 중심의 정당구조를 형성하는 것을 말하며 그렇게 하기 위한 방안으로 본 연구에서 언급된 내용들을 정리해 보면 다음과 같다.

i) 한국정치사를 반성해 볼 때, 특정 선거를 앞둔 일정 시기 동안 창당·분당·당명 개정과 같은 정치 행위는 법으로 규제될 필요가 있다. 창당·분당·당명 개정이 필요가 있다면 선거직전이 아닌 평소 시기에 진행되어야만 한다.

ii) 각급 선거에서 공천권을 '유권자'들에게 돌려준다. 여기서 유권자란 개별 정당에 '당원'이나 '지지자'로 등록된 자를 말한다. 인물 중심의 정당이 아닌 기관으로서의 정당이 되기 위해선 정당의 구성원인 당원과 지지자들이 당직자들과 함께 공천 심사에 참여할 수 있는 권한을 갖고 있어야 한다. 정당의 당직자, 당원, 지지자가 시간과 공간에 구애받지 않고 모두 참여하는 환경을 만들기 위해선 인터넷 사이트를 통한 '전자투표'를 활용해야 한다. 인터넷 사이트의 관리는 개별 정당이 아닌 중앙선거관리위원회가 한다.

iii) 후보자 공천 과정에서 심의과정이 필요한 경우엔 당직자들의 회의 이외에도 당원이나 지지자들 중 일부가 참여하는 배심원단이나 대의원회의를 구성하여야 하는데 이 때 '추첨제'를 활용하면 공천심사과정에서의 민주성이 보장되어 심사결과에 대한 승복이 용이해져 정당은 권위가 실추되지 않고 더 이상 혐오감이나 불만의 대상이 아니다.

iv) 대통령 선거에서 결선투표제를 도입하는 것이 인물 경쟁보다 기관으로서의 정당간 경쟁을 유도할 가능성이 높으며 선거 직전 정당간 이합집산의 가능성이 낮아질 것으로 판단된다. 대통령 후보 등록일도 조정하여야 한다. 대통령 후보 등록일과 대통령 선거일 사이의 간극이 너무 짧아서 책임성 있는 경쟁의 시기가 단축되고 있다.

v) 국회의원 선거에서 전국단일광역구로서(즉 비례구로서) 의원 전체를 뽑는 경우 정당명부가 필요하며 정당명부는 앞서 언급한 인터넷 공천심사방식으로 정당 구성원들이 결정한다. 만약 국회의원 수 모두를 비례구로서 선출하는 것이 현실적으로 어렵다면, 의원수의 절반은 지역구로 절반은 비례구로 선출하는 것이 바람직할 것이다. 비례구 의원의 숫자가 일정 수준 이상 되어야 형식적으로 다당체계(기능적으로는 양당체계라고 할지라도)를 유도할 수 있으며, 이것은 일당체계나 양당체계보다 더 기관중심의 정당경쟁을 배태하는 정당체계를 만들어내는 공급효과가 있다고 판단된다. 당원이나 지지자가 당직자와 함께 비례구 명부 작성에도 참여하는 경우 정당에 대한 주인의식이 높아진다.

vi) 정당 공천권이 국민에게 돌아가도록 제도 보완을 하면서 정당공천제를 모든 단위에서 폐지하지 말아야 한다. 기초단위에서 정당공천제를 없애도 사실상 형식만 그럴 뿐 한국의 정치문화상 국회의원이나 광역단위의 정치인들과의 연계 및 줄서기는 계속되어 뒷거래 정치가 형성될 수도 있다. 정당 공천권이 국민에게 있는 이상 풀뿌리 정치는 정당공천제를 통해서 정당정치와 연계되어 양성화되는 것이 바람직하며 음성화된 정당정치의 형식은 오히려 또 다른 혼란을 초래할 수 있다.

한국민들은 여전히 한국이란 높은 수준의 경제발전과 낮은 수준의 정치발전이 공존하는 국가로 인식한다. 한국민들은 높은 수준의 정치적 불신감과 정치 혐오감을 나타내며 정치개혁을 주문하고 있다. 2012년 12월 제18대 대통령 선거에서도 '정치개혁'은 주요 이슈이다. 정치개혁의 내용은 다양한 차원에서 접근이 가능하지만, 한국정치과정에서 정치개혁의 근본적 출발점이자 직접적 대상은 '정당개혁'이다. 한국민의 정치 불신감은 근본적으로 한국 정당정치에 대한 불신감에서 비롯된다. 따라서 정치개혁 프로그램은 정당개혁에서 출발할 수밖에 없다. 그렇다면 정당개혁의 구체적 방법은 무엇인가? 한마디로

정당의 후보자 공천 심사권을 '국민'에게 돌려주는 일이다. 여기서 국민이란 모든 국민을 말하는 것이 아니다. 해당 정당의 구성원인 당원과 지지자에게 공천 심사권을 돌려준다는 뜻이다. 특정 정당에 당원으로 가입하여 당원이 되거나 지지자가 된 사람은 일반 국민과 구분되어야만 한다. 모든 일반 국민들이 특정 정당의 공천심사에 참여할 수는 없다.

이제까지 정당의 국회의원, 지방자치단체장, 지방의회의원의 공천 심사권은 중앙당 공천심사위원회의 소수 당직자 및 일부의 외부 심사위원에게 있었다. 국민들은 선거에서의 후보자들에 대한 투표 행위 이외에는 정치권과 연계될 수 없었다. 공천권을 국민에게 돌려주는 것만으로도 정당개혁을 통한 정치개혁의 대강이 완성될 수 있다. 관행적으로 대선 후보자들은 '대통령 중임제 개헌'이나 '분권형 대통령제'와 같이 한국 정치개혁을 위한 근본적 문제점 해결 방안과는 거리가 있는 개헌 수준의 주제들을 정치개혁 프로그램의 이름으로 제시한다. 대통령 중임제 개헌은 국정운영 및 정책의 일관성에 관련된 것이지 현재 국민들의 정치 불신감을 해소할 수 있는 직접적 방안이 아니다. 나름대로의 장점을 지닌 중임제이지만 현재 유지되고 있는 당내 민주주의의 기본 프로그램인 '당정분리'에는 역행할 수도 있다. 중임제를 시행하는 경우 대권을 지닌 대통령은 중임을 위해서 당권까지 장악하려고 들 개연성이 크다. '부통령제'나 '분권형 대통령제'도 마찬가지이다. 권력은 권력 행사자들끼리 나누어갖는 것이 쉽지 않고, 분권형이 반드시 민주적이거나 항상 견제와 균형을 가져오는 것도 아니다. 한국은 이미 1공화국에서 대통령과 부통령의 갈등을 경험한 바 있다. 대통령에 필적할 정도는 아니어도 부통령이 어느 정도 권한을 갖는 경우 둘 사이에 갈등이 생길 수 있다. 한편 부통령에게 권한을 부여하지 않을 것이라면 부통령을 둘 필요가 없다. 부통령이 대통령의 보좌 역할에 머무는 한 지금의 총리제도와도 차이가 크지 않다. 대선후보들은 국민들이 요구하는 정치개혁의 내용에 대해 단순한 실험정치가 아닌 직접적 효과를 지닌 실천 가능 프로그램으로 응답하여야 한다. 정치개혁의 핵심은 정당의 후보자 공천권을 시민에게 돌려주는 것이다.

국민 입장에선 정책으로 정당과 소통하며 그러한 정책을 실현할 수 있는 후보자를 공천하기 원한다. 정당의 소수 당직자뿐 아니라 보다 많은 정당 구성원들이 후보자 공천에 관여할 수 있는 인터넷 사이트를 개설하고 '전자투표'를 활용하여 그들의 의견을 반영하는 것만으로도 정당은 더 이상 국민들에게 결코 애물단지가 아니다. 한국정치과정에서 정치개혁은 국민들의 정치 불신감을 해소하는 것이어야 하며, 이를 위해서 정당의 후보 공천심사권을 국민에게 돌려주어야 한다. 이는 가장 직접적이며 효과적인 정치개혁 프로그램이 될 것이다.

참고문헌

강원택. 2005. "정치개혁의 과제와 전망: 정당, 선거, 정치자금." 임혁백 외, 『21세기 한국정치의 비전과 과제』. 서울: 민음사. 183-210.

김영태. 2009. "정당발전과 내부 개혁." 『한국과 국제정치』 25권 1호. 119-147.

곽진영. 2001. "한국 정당체계의 민주화: 정당-국가간의 관계를 중심으로." 『의정연구』 7권 1호. 34-62.

김용호. 2008. "최근 한국정당의 개혁조치에 대한 평가." 『한국정당학회보』 7권 1호. 195-210.

김수진. 2008. 『한국 민주주의와 정당정치』. 서울: 백산서당.

김 욱. 2002. "대통령-의회 관계와 정당의 역할." 『의정연구』 8권 2호. 6-31.

김재한. 2001. "분열사회와 다수제/합의제" 김재한 편 『분열의 민주주의』 서울: 소화. 29-71.

김현우. 2000. 『한국정당통합운동사』. 서울: 을유문화사.

김형준. 2010. "한국 사회 갈등 고찰과 정치 발전 방향 모색: 정당과 국회의 역할을 중심으로." 『의정논총』 5권 2호. 129-158.

마인섭. 2004. "국회의원 선거와 후보선출제도 개혁방안." 『한국정당학회보』 3권 1호. 153-178.

박명호. 2006. "2006 지방선거의 공직후보자 선정과정에 대한 분석." 『한국정치정보학회』 10권 2호. 79-95.

박찬표. 2003. "한국 '정당 민주화론'의 반성적 성찰: '정당 민주화'인가 '탈정당'인가?." 『사회과학연구』 11집. 137-164.

서복경. 2003. "정당개혁과 한국 민주주의의 미래: '원내정당화' 논의의 재고." 『동향과 전망』 60호. 11-39.

손우정, 이지문(역). 2011. 『추첨 민주주의』. 서울: 이매진.

신명순. 1998. "한국의 정당과 정당정치." 민준기, 신명순, 양성철, 이정복, 장달중 편 『한국의 정치』. 서울: 나남. 155-189.

안순철. 2004. "내각제와 다정당체제: 제도적 조화의 모색." 진영재 편 『한국 권력구조의 이해』. 서울: 나남. 111-146.

윤성이, 민희. 2010. "디지털 시대의 정당개혁." 『한국시민윤리학회보』 23집 2호. 131-151.

이갑윤. 2011. 『한국인의 투표행태』. 서울: 후마니타스.

이성희, 진영재. 2006. “민주노동당의 국회진출과 한국 정당의 정책차별화 가능성.” 『의정연구』 12권 2호. 223-256.

이지문. 2011. “한국 민주주의의 질적 고양을 위한 추첨제 도입 방안 연구.” 연세대학교 대학원 정치학과 박사학위 논문.

이현우. 2008. “사회균열이론의 후발민주국가 적용과 한계.” 『Oughtopia』 23권 2호. 145-175.

이현출. 2006. “정당지도자 요인이 투표행태에 미치는 영향.” 어수영 편 『한국의 선거 V』 서울: 오름. 301-328.

임성호. 2007. “국민의식에 비춰본 바람직한 원내정당의 성격.” 한국민주시민교육학회 정당민주주의포럼 3-29.

장 훈. 2010. 『20년의 실험: 한국정치개혁의 이론과 역사』. 파주: 나남.

전용주. 2010. “한국 정당 후보 공천제도 개혁의 쟁점과 대안.” 『현대정치연구』 3권 1호. 37-69.

정상호. 2011. “지방정부 ‘구조’와 지방정부 ‘갈등’의 관계에 대한 연구,” 『경제와 사회』 90호. 70-102.

_____. 2008. “정당개혁론의 재성찰: 시민참여 책임정당의 길.” 『시민과 세계』 13호. 144-165.

정준표. 2008. “한국 정당개혁의 모델: 프로그램정당.” 『21세기 정치학회보』 18권 2호. 69-91.

정진민. 2009. “원내정당론을 둘러싼 오해들에 대한 정리.” 『한국정치연구』 18권 1호. 29-49.

_____. 2003. “정당개혁의 방향: 정당구조의 변화를 중심으로.” 『바람직한 정당개혁과 정치발전』, 중앙선거관리위원회.

조기숙. 2002. “국회의 위상강화를 위한 정당 및 선거제도의 개혁.” 『한국정당학회보』 창간호. 235-265.

조정관. 2004. “대통령제 민주주의의 원형과 변형.” 진영재 편 『한국 권력구조의 이해』. 서울: 나남. 65-109.

주인석. 2009. “한국정당발전의 유형화에 대한 비판적 검토: 조직변화의 실제와 개혁방안 간의 모순.” 14호 『한국정당학회보』. 5-36.

진영재, 박준식. 2008. “한국 정당통합 및 연합유형과 선거 결과에 나타난 특질.” 『한국정치학회보』 42집 2호. 129-149.

_____, 엄기홍. 2002. “낙천낙선운동의 선거적 결과.” 진영재 편 『한국의 선거 IV』

서울: 한국사회과학데이터센터. 175-224.

Dalton, Russell J. 2006. "The Social Bases of Party Support," 『Citizen Politics: Public Opinion and Political Parties in Advanced Industrial Democracies』. 148-176.

Lijphart, Arendt. 1999. 『Patterns of Democracy: Government Forms and Performance in Thirty-Six Countries』. New Haven: Yale University Press.

O'Leary, Kevin. 2006. 『Saving Democracy』. Stanford: Stanford Law and Politics.

Strøm, Kaare. 2000. "Parties at the Core of Government." Russell J. Dalton and Martin P. Wattenberg (eds.) 『Parties without Partisans: Political Change in Advanced Industrial Democracies』. New York: Oxford University Press. 180-207.

〈국문초록〉

2012년 18대 대통령선거에는 한국 정당정치의 현주소가 투영되어 있다. 이 글은 2012년 18대 대통령 선거 정국에 나타난 현상들을 바라보며 한국 정당의 바람직한 발전 방향에 대해서 생각해 본 것이다. 지금도 한국민들은 높은 수준의 정치적 불신감과 정치 혐오감을 나타내며 정치개혁을 주문하고 있다. 2012년 12월 제18대 대통령 선거에서도 '정치개혁'은 주요 이슈이다. 정치개혁의 내용은 다양한 차원에서 접근이 가능하지만, 한국정치과정에서 정치개혁의 근본적 출발점이자 직접적 대상은 '정당구조 개혁'이다. 국민의 정치 불신감은 근본적으로 한국 정당정치에 대한 불신감에서 비롯된다. 정치개혁 프로그램은 정당개혁에서 출발할 수밖에 없다. 그렇다면 정당개혁의 구체적 방법은 무엇인가? 한마디로 정당의 '후보자 공천 심사권'을 정당의 당원이나 지지자에게 돌려주는 것이다. 유권자 입장에선 정책으로 정당과 소통하며 그러한 정책을 실현할 수 있는 후보자를 공천하기 원한다. 정당의 당원과 지지자들이 참여하는 당내 공천 후보자 결정에 '전자투표'를 적절히 활용할 수 있다. 심의가 필요하여 당원과 지지자들 중 일부가 대의원이나 배심원을 구성하는 경우에는 '추첨제'를 적절히 활용할 수 있을 것이다. 유권자들의 공천 심사 참여 프로그램은 가장 직접적이며 효과적인 정치개혁 프로그램이 될 것이다. 한편 정당의 후보 공천심사권이 일부 당직자가 아닌 정당 구성원들 모두에게 주어진다면, 정당공천제도는 기초 단위의 지방선거에서도 폐지할 이유가 없다. 이와 함께 선거 직전 기간에 행해지는 창당·분당·당명 개정의 제한, 선거일과 대통령 후보 등록일 사이의 간극 조정, 대통령 선거 결선투표제의 도입, 국회의원의 비례구 증원 등도 보완적 효과를 지닌 정당구조 개혁 프로그램이 될 것이다.

주제어 : 정당발전모델, 정당구조, 정당개혁, 공천심사제도, 선거제도, 정당체계, 개헌, 인터넷 선거, 모바일 선거, 전자 투표, 전자 민주주의
political party development, political party reform, political party structure, candidate nomination system, electoral system, internet voting, electronic democracy

한국 투표용지 기호배정 제도변화에 나타난 권력관계
-추첨 방식과 의석수순 방식을 중심으로 -

김범수*

목 차

Ⅰ. 서론
Ⅱ. 이론적 검토
1. 기호배정제도의 네 가지 유형
2. 중대한 전환점과 존속변형
3. 제도변화의 원인: 제도 설계자의 수와 아이디어
Ⅲ. 권력행위자의 선택
1. 선거구별 추첨제도 (제1공화국, 제2공화국)
2. 전국통일 추첨제도 (제3공화국 전반기)
3. 전국통일 의석수순제도 (제3공화국 후반기, 제4공화국)
4. 선거구별 추첨제도(제5공화국)
5. 선거구별 의석수순제도(제6공화국)
Ⅳ. 차등의 제도화와 원인
1. 추첨방식에서 의석수순 방식으로
2. 배타적 2인 행위자와 양당체제
Ⅴ. 결론: 투표용지 기호배정의 제도화 방향

Ⅰ. 서론

투표용지 기호배정 제도는 어떻게 변화해왔는가? 투표용지 기호배정 제도는 1948년 제헌국회부터 현재에 이르기까지 5번의 중대한 전환을 하였고 그 때마다 투표용지 기호배정 제도가 변했다. 1948년 제헌국회에서 사용된 투표용지 기호배정 제도는 추첨방식이었고 이 방식은 제2공화국시기까지 사용되었다. 제3공화국에 들어 투표용지 기호배정 제도는 추첨방식을 유지해오다가 1969년 제3공화국 후반기에 의석수순 방식으로 전환되었다. 의석수순 방식은 제4공화국시기까지 지속되었다. 1980년 제5공화국이 들어선 이후 의석수순 방식은 추첨방식으로 전환되었으며, 1987년 민주화 이후 제6공화국이 들어선 이후 다시 의석수순 배정 방식으로 전환되어 현재에 이르고 있다. 이러한 투표용지 기호배정 방식의 제도변화는 권력행위자와 그들의 권력관계에 따른 결과물이라 할 수 있다.

* 연세대학교 국가관리연구원 박사

본 연구는 한국 역사에서 경험적으로 존재해온 추첨배정방식과 의석수순배정방식의 제도변화 과정을 추적하며, 상대적으로 차등적인 의석수순 기호배정 방식이 정착되게 된 원인을 규명한다. 제2장에서 제도의 변화에 관한 주요 개념들을 소개하고 제도변화의 중대한 전환점과 제도의 경로의존, 그리고 이 둘을 연결하는 제도의 존속변화를 설명한다. 그리고 이러한 개념을 통해 한국의 투표용지 제도변화를 분석하는 틀을 제시한다. 제3장에서는 1948년 제헌국회부터 1987년 민주화이후의 최초 선거인 1988년 제13대 국회의원선거시기까지 투표용지 기호배정 제도의 단절과 지속을 분석한다. 특히 제도의 존속과 단절을 가져온 정치행위자의 수와 그들의 생각 혹은 아이디어를 제도변화의 주요인으로 제시한다. 제4장에서는 지난 60년간 한국 투표용지 제도변화의 단절과 존속을 요약하고, 그러한 결과를 가져온 원인으로서 각 시기별 정치행위자의 수와 그들의 아이디어를 근거로 권력관계와 제도변화의 결과를 연결한다. 그리고 투표용지 기호배정 제도의 변화과정에서 한국 정치행위자의 행태적 특징을 설명하고 한국의 투표용지 기호배정제도가 차등적 제도로 결과하게 된 원인을 제시한다.

Ⅱ. 이론적 검토

1. 기호배정제도의 네 가지 유형

한국의 투표용지 기호배정 제도는 두 가지 요소가 결합된 복합적 구성물이다. 기호배정의 범위에 따라 구분하는 것으로 중앙에서 결정하여 전국 모든 선거구에 통일적으로 배정하는 “전국통일기호” 배정방식이 있고, 선거구마다 기호를 배정하는 “선거구별” 배정방식이 있다. 전국통일기호는 정당의 중앙당들이 기호를 배정하면, 정당의 기호가 모든 선거구에 통일적으로 사용하는 방식이다. 이에 반해 선거구별 배정방식은 각 선거구에 출마한 후보자의 수와 조건에 따라 후보자의 기호를 배정하는 방식이다.

두 번째 기호배정 방식의 요소는 기호배정 방식이다. 기호를 추첨으로 하는 “추첨” 방식과 정당의 의석수에 따라 배정하는 “의석수순”방식이 있다. 추첨으로 기호를 배정하여 모든 후보자에게 확률적으로 동등한 기회가 보장된다. 반면에 정당이 보유한 국회의 의석수 순에 따라 기호를 배정하는 의석수순 기호배정 방식은 차등적이다. 차등적 기재순서 배정은 두 가지로 세분화 된다. 하나는 정당후보와 무소속 후보사이에만 차등을 두는 방식이고, 다른 하나는 정당후보와 무소속후보사이에 차등을 유지하면서, 정당들 사이에 의석수를 기준으로 정당들 사이에 차등을 두는 방식이다. 기재순서 배정제도의 두 가지

요소를 그 수준에 따라 조합을 하면 모두 6개의 투표용지 기호배정 제도가 만들어 진다.

〈표 1〉 4가지 투표용지 기호배정 유형

	선거구별 기호배정	전국통일 기호배정
추첨식 기호배정	선거구별 추첨제도	전국통일 추첨제도
의석수순 기호배정	선거구별 의석수순제도	전국통일 의석수순제도

전국통일 기호배정과 의석수순 기호배정은 집권과 친화하고 선거구별 기호배정과 추첨식 기호배정은 분권과 친화한다. 정치행위자가 다수이고 이들이 상호 경쟁하는 권력관계 속에서 기호배정 방식의 지향점은 “선거구별 추첨제도”로 수렴한다. 반대로 정치행위자가 독단적이거나 소수일 경우에 “전국통일 의석수순 제도”로 수렴한다.

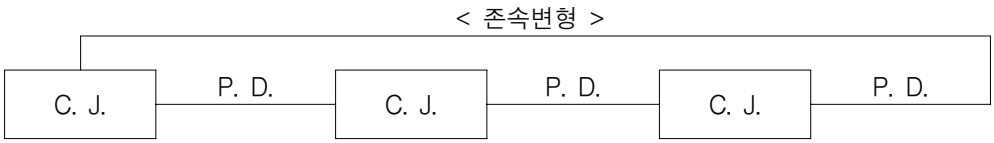
2. 중대한 전환점과 존속변형

일단 형성된 제도는 특권적 혜택을 향유하는 수혜집단이 지배세력이 되기 때문에 제도가 지속되는 경향이 있다(Ikenberry 1988). 그러나 내, 외부의 급격한 변화와 충격에 의해 제도가 변화되는 데 이때 제도가 결정적이고 근본적인 변화를 거치는 시점이 중대한 전환점(critical juncture)이다. 중대한 전환점을 맞이하여 제도는 급격하게 변하지만, 변화는 자주일어나지 않는다.

그러나 실제 현실에서 제도가 점진적으로 변화하기도 한다. 중대한 전환점에 의한 급격한 제도변화와 점진적인 제도변화는 어떻게 연결될 수 있을까? Campbell(2005)은 제도가 갖는 복합적 결합이라는 특성에서 그 해답을 찾는다. 제도는 복합적인 요소의 결합체이기 때문에 각 요소들이 변화하여 전체 제도의 변화를 야기하거나, 제도요소들이 다른 방식으로 결합하여 점진적 변화가 가능하게 한다. 그는 이러한 제도변화를 “존속변형(bricolage)”이라 하였다.

투표용지 기재방식의 제도를 구성하는 “전국통일 기호배정/선거구별 기호배정” 요소와 “추첨방식/의석수순 기호배정”요소가 결합하는 방식과 수준에 따라 제도 존속변형이 나타난다. 이 두 가지 구성요소가 결합하는 방식에 의해 과거와 다른 모습으로 급격하게 변화하여 중대한 전환점을 만들고, 두 구성요소의 재결합 방식이 지속되는 기간은 경로의 존시기이다

〈그림 1〉 존속변형의 제도변화



* C. J. : 중대한 전환점, P. D. : 경로의존

1948년 제헌국회 선거가 실시된 이후 제6공화국까지 투표용지 기호배정 제도는 전국통일 기호배정의 유무라는 구성요소와 추첨 혹은 의석수순이라는 두 가지 구성요소의 결합방식을 달리하며 제도적 존속변화를 경험하였다. 해방이후 현재까지의 시기를 투표용지 기호배정 제도를 구성하는 두 제도요소의 결합 형태에 따라 중대한 전환점의 시점과 경로의존의 시기로 구분할 수 있다.

3. 제도변화의 원인: 제도 설계자의 수와 아이디어

제도변화에서 행위자의 아이디어의 중요성과 제도 정교화에 관한 주장은 신 제도주의 분파가 갖는 설명력의 한계를 해소하기 위해 고안되었다(하연섭 2011). 제도변화에서 행위자의 아이디어를 강조하는 입장은 역사 제도주의가 갖는 제도 결정론의 한계와 합리적 선택 제도주의가 갖는 인류 보편적 선호에 대한 전제가 갖는 한계를 극복하기 위한 이론적 노력의 산물이다. 제도가 인간 행위를 규정하기도 하지만, 행위자는 주어진 환경과 인식의 범위에서 현실을 이해하는 여과기제를 스스로 만든다. 이 여과기제를 통해 행위자는 인식과 판단 그리고 대안과 전략을 선택한다. 그 결과 제도는 제도적 규정의 범위에서 수준을 달리하면서 변화한다. 행위자의 여과기제는 행위자의 지식, 인식, 태도의 복합틀이며 행위자의 아이디어라고 할 수 있다.

제도의 변화중 중대한 전환은 설계 행위자의 교체를 수반하는 반면, 제도의 정교화는 제도설계자가 존속한다. “제도의 정교화”는 새로운 제도를 만들기 보다는 실패한 제도를 강화하는 시도이다(Grief 2006, 195). 그 원인은 행위자가 갖는 인식, 지식, 정보, 그리고 조정관계가 제한적이기 때문이다. 행위자는 아이디어에 의해 형성한 여과기제를 통해 정보를 수집하고 인식하며 판단하여 선택하게 된다. 그 결과 행위자가 선택하여 나타난 제도의 변화는 새로운 제도의 도입보다는 현행 제도가 갖는 문제점에 대한 보강의 성격을 갖는다.

제도의 변화를 결정하는 요소는 행위자의 아이디어와 조정관계에 있는 행위자의 수이다. 소수의 행위자가 양당체제의 이념을 갖고 있으면, 이들의 제도변화의 내용과 방향은

양당체제를 유지 강화하는 목적에 초점이 맞추어 진다. 반대로 다수의 정치행위자가 다당체계의 이념을 갖고 있으면, 이들의 제도변화의 내용과 방향은 다당체계를 존속시키는 목적에 초점이 맞추어 진다.

한국의 정치세력은 선거법의 제·개정을 두고 각 시기별로 다양한 정치적 이념과 다양한 권력관계를 형성하였다. 집권 여당이 선거법을 독점하는 "1인 행위자 상황"일 때에는 권력 독점자의 정치이념 즉 아이디어가 제도의 설계 방향과 내용을 결정한다. 권력자의 정국운영 방향과 정당체제에 대한 지향점을 어디에 두는 가에 따라 제도설계 방향이 결정된다. 다음으로 여당과 제1야당이 제도를 설계하는 "2인 행위자"상황에서는 두 집단의 권력적 이익이 제도설계 방향을 결정한다. 2인 행위자 상황에서는 양당체제를 강화하는 방향으로 제도가 설계된다. 마지막으로 여당, 제1야당, 그리고 제2야당 및 무소속 등 제도를 설계하는 주체가 다수인 "3인 이상 복수행위자 상황"일 때에는 상호견제로 말미암아 상대적으로 동등한 제도설계에 균형점이 형성된다. 즉 이때에는 다당체제를 형성하는 선거제도가 설계된다.

〈표 2〉 정치행위자의 수에 따른 아이디어 선택 경향

아이디어 / 정치행위자의 수	양당체제	다당체제
1인 행위자(여당 독점)	선택	선택
2인 행위자(여당/제1야당)	선택	불선택
3인이상 행위자	불선택	선택

Ⅲ. 권력행위자의 선택

1. 선거구별 추첨제도(제1공화국, 제2공화국)

제헌의원선거(1948년 5월 10일)부터 제5대 국회의원선거(1960년 7월 29일)까지 적용된 투표용지 기호배정 제도는 선거구별로 후보자들이 추첨하여 배정하는 "선거구별 추첨제도"였다. 제헌의원선거는 미군정이 1948년 3월 7일 공포한 「군정법령 제175호」에 의거하여 시행되었다. 선거구별 추첨제도는 군정법령 제33조에 규정되었다. 조문 내용은

“투표용지에 인쇄할 후보자성명의 순서를 추첨에 의하여 정하고 각 후보자에게 배정할 기호를 정함”이다. 선거구별 추첨제도는 제헌의회가 출범한 직후 법률로 제정되었다. 제헌의회는 「군정법령 제175호」의 내용을 「국회의원선거법(1948년 12월 23일, 법률 제17호)」으로 제정하였다.

제헌의회가 제2대 국회의원선거(1950년 5월 30일)를 앞두고 「국회의원선거법(1950년 4월 12일 법률 제121호)」을 개정하였는데, 문구의 내용은 수정되었지만[1] 선거구별 추첨제도가 유지되었다. 제3대 국회가 제4대 국회의원 선거(1958년 5월 2일)를 앞두고 「국회의원선거법(1958년 1월 25일 법률 제470호)」을 개정하였을 때에도 선거구별 추첨제도는 지속되었다. 1960년 4.19혁명으로 제2공화국이 열렸을 때, 제4대 국회는 제5대 국회의원선거(1960년 7월 29일)의 근거법인 「국회의원선거법(1960년 6월 23일 법률 제551호)」을 제정하였고, 이때에도 선거구별 추첨제도는 유지되었다.

선거구별 추첨제도를 최초 설계한 주체는 미군정이다. 미군정이라는 외생적 요인에 의해서 한국의 투표용지 기재순서 배정방식의 정초가 놓여졌다. 그 이후부터 1961년 5.16 이전 제2공화국 기간까지 선거구별 추첨제도는 유지되었다. 이 시기에 선거구별 추첨제도가 유지된 이유는 권력관계의 특성에서 찾을 수 있다. 합리적 행위자들의 게임이론에서 보면, 3인 이상 복수 행위자 상황에서 제도설계의 균형점은 양당제 방향보다는 다당제 방향으로 초점이 정해진다.

제헌국회와 제2대 국회에서 교섭단체별 의석을 살펴보자. 당시 국회의 권력관계는 “복수 행위자 상황”이었다. 국회에는 여러 정당 소속의 국회의원들이 존재하였고 무소속의원들이 다수 존재했다.[2] 제헌국회는 무소속이 85석으로 가장 많았고, 대한독립촉성국민회 55석, 한국민주당 29석, 대동청년당 12석, 조선민족청년당 6석, 대한독립촉성농민총연맹 2석, 기타 11석으로 구성되었다. 제2대국회는 무소속이 126석으로 가장 많았고, 대한국민당이 24석, 민주국민당이 24석, 국민회가 14석, 대한청년단이 10석, 대한노동총연맹이 3석, 일민구락부가 3석, 사회당이 2석, 기타 정당이 4석이었다. 당시 국회의 3인 이상 복수행위자 상황이 특정세력에게 특혜가 돌아가는 차등적 선거제도 설계를 불가능하게 한 것으로 볼 수 있다.

제3대 국회에 와서 자유당은 전체 203석 중 114석을 얻어 과반의석을 확보했다. 그러나 여전히 국회 내에는 3인 이상 복수행위자가 존재하였다. 제3대 국회의 자유당을 제외한 정당별 의석수는 무소속 의석이 68석, 민주국민당이 15석, 국민회가 3석, 대한국민당

---

1) 조문은 “선거구선거위원회는 의원후보자등록 마감후 2일이내에 의원후보자 또는 그 대리인의 참석하에 의원후보자의 인쇄순위를 추첨에 의하여 결정한다.”이다.

2) 본 논문에 제시되어 있는 선거직후 국회의 정당별 의석수는 대한민국 국회 홈페이지(http://www.assembly.go.kr)를 참조하였고(검색일: 2012년 9월 16일), 선거이후 교섭단체의 구성변화로 인한 의석수의 변동은 『대한민국국회60년사』,(서울:대한민국국회, 2008)를 참조함.

이 3석이었다. 제4대 국회는 자유당이 전체 233석 중 126석, 민주당이 79석, 무소속이 27석, 통일당이 1석이었다. 1960년 4.19이후에는 자유당의 영향력이 급감하고 민주당이 중심 정치세력이 되었지만, 그들은 의원내각제 권력구조를 지향하고 있었다. 당시 4.19혁명으로 인해 평등한 경쟁에 의한 민주정부 구성이라는 시대적 요청이 강했다. 이러한 시대상황과 국회내 3인 이상 복수 행위자의 존재가 선거구별 추첨제도를 유지하게 한 원인이라 볼 수 있다.

2. 전국통일 추첨제도(제3공화국 전반기)

1961년 5.16 군사정변으로 집권한 박정희는 제4대 국회를 무력화시키고 '국가재건최고회의'를 구성하여 "국회의 권한대행, 행정에 대한 권한대행, 내각에 대한 통제와 사법에 대한 행정의 통제"[3]를 한다. 선거제도는 국가재건최고회의가 최고 정책결정자인 박정희의 아이디어인 '정당국가'를 인위적으로 실현하고자 하는 목적에 맞춰 설계되었다.

국가재건최고회의가 개정한 「국회의원 선거법(1963년 1월 16일 법률 제1256호)」에는 등록된 정당들이 추첨하여 번호를 정하고, 정당은 그 번호를 전국의 모든 선거구에서 동일하게 사용하는 "전국통일 추첨제도"[4]이다. 새로 만들어진 선거법은 정당추천자만이 입후보할 수 있어 무소속 후보자는 입후보가 불가했다. 정당후보자들의 기호는 중앙선거관리위원회의 관리하에 각 정당의 대표가 추첨하여 정당의 기호를 정한 후, 정당기호를 전국 모든 선거구에 통일적으로 적용하는 방식이었다. 무소속 입후보를 배제한 면에서 차등적이지만, 공천한 정당들이 추첨을 통해 기호를 결정함으로서 출마한 후보자들 사이에서는 동등한 기호배정방식이었다.

5.16이후 선거제도 설계 상황은 박정희라는 1인 행위자 상황이다. 독점적 행위자가 전국통일 추첨제도라는 상대적으로 동등한 기호배정 방식은 선택한 이유는 어디에서 찾을 수 있을까? 그것은 박정희 최고 정책결정자의 정국운영과 정당정치에 대한 아이디어에서 찾을 수 있다. 박정희를 대신하여 당시 국가재건최고회의는 선거에서 무소속과 군소정당 소속 후보자들 배제하고 전국적 규모를 갖춘 정당들에 의한 복수정당정치를 인위적으로 실현하고자 하였다.[5] 이러한 목적은 제3공화국 헌법 제36조에 무소속 후보자들의 출마

3) 국가재건최고회의. 『한국군사혁명사 제1권』, (서울: 동아서적, 1963), p. 429.
4) 법률 제1256호 제95조 3항 "중앙선거관리위원회는 후보자등록 마감후 2일안에 정당대표자나 그 대리인의 참석하에 정당의 인쇄순위를 추첨에 의하여 결정한다."
5) "민주국가의 발전에 필수적인 건전한 정당제도는 서구나 북미제국과 같이 오랜 역사를 통하여 점진적으로 확립되는 경우도 있으나 후진국가에서는 빠른 시일 내에 정당정치의 기틀을 확립"이 국가재건최고회의가 제시한 무소속 입후보 배제의 이유였다. 국가재건최고회의(1963, 798).

를 금지하는 조항으로 입법화되었다. 또한, 정당설립의 기준이 정당사에 있어서 처음으로 법제화 되었는데,[6] 당시 만들어진 정당설립의 엄격한 기준은 군소정당의 설립을 막아 정치시장에로의 진입규제 기능을 한다.

요약하자면, 이전의 "선거구별 추첨제도"에서 "전국통일 추첨제도"로 변화된 원인은 두 가지이다. 하나는 선거법을 설계하는 정치행위자의 수이다. 제1공화국과 제2공화국에서 선거제도를 설계한 주체인 국회는 다당제이면서 무소속 국회의원이 다수였다. 반면에 제3공화국의 헌법과 선거법을 만든 국가재건최고회의는 박정희 군사정권에 의해 독점적으로 운영되었다. 즉, 독점적인 제도설계자가 자신의 이해를 선거제도에 반영하였기에 무소속을 배제한 제도가 설계될 수 있었다. 또한, 박정희는 정당정치를 실현하기 위하여 선거구별 후보자의 기호가 아닌 중앙정당에 의한 정당기호를 도입한 것이라 할 수 있다. 다른 하나는 박정희 군사정부가 그렸던 정치체계에 대한 생각 혹은 아이디어의 영향이다. 박정희 군사정부는 무소속과 군소정당을 배제한 전국 규모의 정당들이 만드는 정당정치를 지향한다. 이 때문에 정당과 무소속에 대한 차등을 실현하는데 초점을 두었고 정당사이의 차이는 고려하지 않았다. 이 때문에 추첨방식은 유지하되, 후보자에게 초점을 맞추는 선거구별 추첨제도가 아닌 정당에 초점을 맞추는 전국통일 추첨제도를 선택하였다.

3. 전국통일 의석수순제도(제3공화국 후반기, 제4공화국)

1967년 6월 8일 실시된 제7대 국회의원선거는 관권선거와 금권선거라는 부정시비가 거세게 일었다. 국회의원 선거이후 제1야당이었던 신민당은 국회 등원 거부를 통해 강력하게 여당에 저항하였다. 집권여당인 민주공화당은 신민당의원의 국회등원을 위해 정치타협을 시도하였다. 민주공화당과 신민당사이의 정치회담을 통해 두 당은 선거법을 비롯한 정치관계법의 개정을 조건으로 신민당이 국회에 등원하기로 타협했다. 강력한 집권여당과 이에 저항하는 제1야당 즉 선거제도 설계에서의 "2인 정치행위자 상황"은 투표용지 기호배정 방식이 두 정당에게 유리하게 되는 결과를 초래하였다.

제7대 국회에서는 1967년 11월 선거법을 포함한 정치관계법을 개정하기 위한 "개정특별위원회"를 구성하였다. 민주공화당과 신민당의 정치회담 약속에 따라 민주공화당 3명, 신민당 3명 여야 동수로 구성하였다.[7] 국회내 다른 교섭단체와 정당인 '십오구락부'와 대

6) 국가재건최고회의가 제정한 「정당법(1962년 12월 31일 법률 제1246호)」에는 정당 설립을 위한 법정 지구당 수를 국회의원선거구 수의 1/3 이상으로 한 조항(제25조)와 지구당의 법정당원수를 50인 이상으로 정한 조항(제27조)이 있다. 이 두 조항은 2012년 현재까지 정당설립의 자유라는 가치와 충돌함으로써 논란의 대상이 되고 있다.

7) 대한민국 국회, 『제62회 국회회의록 제27호』, (서울: 대한민국 국회), pp. 1-14. 특위를 여야 동수로 구성하는 것에 대하여 십오구락부 국회의원 13명과 대중당 국회의원 1명은 수정안을 제출한 후 국회는 장시간 토론하

중당 국회의원이 특별위원회 구성에서 자신들이 배제된 것에 대하여 강력히 저항하고 개선을 요구했다. 하지만, 여당과 제1야당은 다수결 표결로 그들의 의사를 관철시켰다.

여야 동수로 구성된 특위는 국회 등원이전에 정치회담에 의해 합의된 내용을 근거로 선거법 개정안을 마련하였다. 그 결과물이 "전국통일 의석수순제도"이다. 「국회의원선거법(1969년 1월 23일 법률 제2088호)」 중 투표용지 기호배정 제도를 담은 제95조는 다음과 같다.

> "중앙선거관리위원회는 정당의 인쇄순위를 정함에 있어서 후보자등록마감일에 후보자등록마감일 현재 국회에서 다수의석을 가진 제1당의 인쇄순위를 1로, 제2당의 인쇄순위를 2로 하고, 기타 정당은 그 정당 명칭의 가·나·다순에 의하여 그 인쇄순위를 3이하로 한다."

이 방식은 역사상 최초로 정당 사이에 기호를 차등적으로 배정하는 방식이다. 이 방식은 국회 제1당에게 1번을 제2당에게 2번을 우선 배정하고, 제3당 이하 정당들은 정당 명칭에 따라 기호를 배정한다.

전국통일 의석수순제도를 설계한 과정을 살펴보자. 1967년 6.8부정선거 논란 이후 민주공화당은 장외투쟁중인 신민당과 정치회담을 통해 선거제도와 정치제도 전반에 관한 '의정서'를 협약하였다. 의정서가 협약된 배경은 제7대 국회의원선거 기간 동안 박정희 정권과 집권여당인 민주공화당은 관건, 금권선거를 자행하였다. 선거 직후 신민당은 부정선거를 이유로 국회 등원거부를 하였다. 박정희 정권과 집권여당은 신민당을 등원시키기 위해 타협을 제안하였고, 신민당은 등원의 조건으로 정당법, 국회의원선거법, 선거관리위원회법, 대통령선거법, 정치자금법에 대한 대대적인 개정을 요구하였다. 여당인 민주공화당은 신민당의 요구를 수용하였고, 그 타협의 결과물로서 세부적인 정치제도 개정의 내용 '의정서'라는 비공식 정치협약서로 만들었다. 이후 국회에서 이 비공식 정치협약서를 의결함으로써 공식화하였다.

정치회담에 의한 국회운영은 국회 밖에서 여야가 타협한 의정서를 토대로 하여 국회를 운영하는 선례가 되었다. 이 과정에서 정치관계법의 많은 내용들이 집권여당과 제1야당에게 유리하게 설계되었다. 먼저, 집권여당과 제1야당이 설계한 정당법은 정당설립의 기준을 더욱 강화하였다. 법정 지구당수는 국회의원선거구의 1/3에서 1/2로 높아졌고, 지구당의 법정당원수는 50인이상에서 100인이상으로 높아졌다. 선거관리위원회의 구성에서 추천하는 주체는 집권여당과 제1야당에게만 한정했다. 그리고 국회 특별위원회 구성은 여야동수로 하여 제3당의 참여를 제한하였다. 이러한 제도설계의 취지는 의정서의 내용

였다. 토론 후 표결을 통해 여당과 제1야당만이 참여하는 특위가 구성되었다. 1년 후 인 1968년 특위위원을 추가하는 과정에서 동일한 상황이 발생되었고, 결과는 민주공화당 2인, 신민당 2인만을 추가 선임하였다.

중 “군소정당의 난립을 방지하고 건전한 양당제도의 확립을 위하여”에서 확인할 수 있다.

민주공화당과 신민당이 차별을 제도화한 것이라 볼 수 있는데 그것은 의정서 내용과 특위의 구성과정에서 볼 수 있다. 당시 국회 내 제3당이라 할 수 있는 국회 교섭단체는 십오구락부가 있었고 소정당소속인 대중당 국회의원이 있었다. 이들은 여당과 제1야당의 전횡을 비판하였다.[8] 십오구락부가 주장한 핵심은 정치회담을 통해 여야동수로 특위를 구성하는 것은 특위 구성 시 교섭단체 비율로 한다는 국회법을 어기는 것이라 주장했다. 이에 대하여 신민당은 특별한 상황 속에서 여야 정치적 타협이 더 중요하다고 했고,[9] 민주공화당은 국회법 준수와 정치적 도의가 다 중요하지만 국회정상화가 민주주의를 살리는 길이라 여겨 여야동수 구성을 주장했다.[10] 토론이후 특위 구성은 표결에 붙여졌고 다수결에 의해 특위는 여야동수로 구성하게 되었다.

〈표 3〉 민주공화당과 신민당이 작성한 의정서와 법제화 결과 비교

법명	의정서 내용 (1997년 11월 20일)	법제화 결과 (1968년 12월 29일)
정당법 (법률 제2089호)	“군소정당의 난립을 방지하고 건전한 양당제도의 확립을 위하여 ---” 정당 지구당수가 국회의원지역선거구의 1/2이상 지구당은 당원 100인 이상	제25조(법정지구당수)로 법제화 제27조(지구당의 법정당원수)로 법제화
정치자금법 (법률 제2090호)	기탁된 정치자금의 배분비율은 원내 제1당은 60%, 나머지 40%는 야당의 의석비율로 배분[11]	제4조(기탁된 정치자금의 지급)로 법제화
선거관리위원회법 (법률 제2091호)	정당추천위원의 확대: 시도선거관리위원회, 지역구선거관리위원회, 투표구선거관리위원회에 여당과 야당의 추천인수를 확대함	제4조 6항: 제2항 내지 제5항 규정에 의하여 정당에서 추천하는 위원은 대통령이 소속하는 정당(이하 ‘여당’이라 한다)과 대통령이 소속하지 아니하는 정당으로서 국회에서 최다수의 의석을 가진 정당(이하 ‘제1야당’이라 한다)이 각각 그 반수씩 서면으로 추천한다.

8) “신민당 여러분들은 과거에 공화당이 수를 가지고 횡포를 한다고 해서 여러분들은 발버둥쳤습니다. 오개월동안의 등원을 거부했습니다. 시정을 촉구했습니다. 만일에 그러한 심정이 여러분의 가슴속에 있다고 하면은 오늘날 교섭단체 수가 작은 교섭단체와 군소정당을 공화당과 합작하여 짓밟는 것이 오개월 동안에 등원을 거부한 정의 오늘날 헌법을 준수하자는 그대들의 정신이냐 그말이에요” 1967년 12월 6일 제7대국회 제62회 본회의중 십오구락부소속 김익준 의원의 말.

9) 1967년 12월 6일 제7대국회 제62회 본회의중 신민당 박한상 의원의 말.

10) 1967년 12월 6일 제7대국회 제62회 본회의중 민주공화당 이만섭 의원의 말.

법명	의정서 내용 (1997년 11월 20일)	법제화 결과 (1968년 12월 29일)
특별위원회 구성	위원은 여야동수로 한다.	민주공화당 3인, 신민당 3인(1967년 12월 6일 본회의 의결)

* 1967년 11월 20일 민주공화당과 신민당이 작성한 '의정서'와 1968년 12월 29일 제7대 국회가 의결한 정치관계법의 내용을 비교 함.

정치관계법 개정과정에서 정치사적으로 주목할 점은 '의정서'의 형성과정에서 나타난 한국 의회정치의 문제점이다. 의정서는 국회가 아닌 국회 밖에서 논의되고 협의되었다. 국회는 정치협정에서 논의되어 협의된 내용을 조문으로 만드는 수단에 불과했다. 또한, 논의가 국회 밖에서 이루어 졌고 행위자는 집권여당과 제1야당으로 제한되었다. 여당과 제1야당이 주도한 제도는 그들의 이해를 반영하는 방향으로 설계되어 여당과 제1야당에게 특혜를 주고 무소속과 군소정당에게는 차별을 주었다.

"전국통일 의석수순제도"는 여당과 제1야당의 배타적 정국운영의 결과였다. 이 제도는 제3공화국 후반기에 치러진 제8대 국회의원선거(1971년 5월 25일)에 적용되었다. 그 이후 긴급조치에 의한 10월 유신이 선포되고 제4공화국이 출범한 후에도 이 제도는 유지되었다. 유신체제하에서 비상국무회의는 「국회의원선거법(1972년 12월 30일 법률 제2404호)」을 개정하면서 무소속 입후보를 허용하였지만, 투표용지 기호배정의 방식은 "전국통일 의석수순제도"였다. 이 제도에 의해 제9대 국회의원선거(1973년 2월 27일)와 제10대 국회의원선거(1978년 12월 12일)가 실시되었다.

4. 선거구별 추첨제도(제5공화국)

1979년 12.12사태 이후 전두환 군부는 권력을 장악해 나갔고, 1980년 8월 27일 전두환은 통일주체국민회의에서 제11대 대통령으로 선출되었다. 당시 국회는 해산된 상태였고, 그 기능은 국가보위입법회의가 대신하였다. 전두환 정권은 국보위입법회의를 통해 헌법과 선거법을 비롯한 정치관계법을 설계하였다.

국보위입법회의가 의결한 「국회의원선거법(1981년 1월 29일 법률 제3359호)」중 제

11) 이 법 시행당시의 정당에 대하여는 이 법 시행당시에 국회에 재적하고 있는 국회의원의 임기가 종료되는 날까지 이 법 제4조제1항의 규정에 불구하고 정치자금을 기탁한 자가 정당에 대한 정치자금의 배분비율을 표시하지 아니한 때에는 기탁된 정치자금의 100분의 70을 이 법 제4조제1항의 비율에 의하여 배분하고 100분의 30은 기탁당시에 국회에 의석을 가진 정당에 동일한 비율로 배분한다(1965년 2월 9일 법률 제1685호).

100조 투표용지 기재순서에 관한 규정은 정당추천후보자-무소속후보자의 순으로 기호를 배정하되, 기호는 모두 선거구별로 추첨하는 "선거구별 추첨제도"였다. 이 방식은 선거구별로 기호를 추첨한다는 점에서 제3,4공화국시기에 사용된 전국통일기호 방식이 아닌 제1,2공화국 시기에 사용된 방식과 같았다. 또한, 정당후보자들을 무소속후보자들에 비해 우선한다는 점에서 차별적이지만, 정당후보자들이 추첨을 통해 기호를 동등하게 배정받도록 하였다. 즉 무소속 후보자들보다 정당후보자들을 우선한다는 점을 제외하고는 제1,2공화국 시기에 사용된 선거구별 추첨제도와 동일하다. 이 선거법에 의해 제11대 국회의원선거(1981년 3월 25일)가 실시되었다.

1980년의 전두환 정권이 1961년의 박정희 정권과 동일한 군사정부로서 제도 설계상황에서 "1인 독점상황"인 것은 동일하다. 그럼에도 불구하고 "선거구별 추첨제도"를 선택한 이유는 무엇일까? 그 해답은 박정희와 전두환이라는 최고 정책결정자의 정당정치에 대한 아이디어의 차이에서 찾을 수 있다. 박정희가 무소속과 군소정당을 배제한 '정당정치'를 목표로 하였다면, 전두환은 정당정치중에서 '다당체제'를 목표로 하였다.

당시 전두환 대통령은 1980년 11월 22일 발표한 "정치활동재개에 즈음한 특별담화"에서 "민주정치는 국민간의 다양한 의견과 이해의 상충을 조화시켜 중지로 이를 해결해나감으로써 국민의 동질성을 증진시키는 기능을 갖고 있습니다."라고 하였다. 또한, 1981년 4월 11일 제11대국회 개원식 치사 중 "국회는 이 같은 민의취합의 과정에서 여러 갈래의 의견과 주장, 그리고 잡다한 이해관계를 절충하고 조화하여 통일된 국민의지를 창출하는 기능을 수행해야 할 것입니다."라고 하였다.[12] 당시 최고 정책결정자로서 전두환 대통령은 다당제를 통한 정국운영을 생각하였다.

또한, 당시의 "선거구별 추첨제도"가 채택된 원인중에서 주목할 점은 선거제도 설계의 실무자들의 면면이다. 선거구별 추첨제도를 설계한 실무자들의 경력을 보면, 모두가 정당인이 아니다. 정치관계법은 국보위입법회의내 '정치관계법특별위원회'가 담당하였고, 선거법은 특위 내 제2소위원회가 전담했다.[13] 제2소위원회는 4명으로 구성되었는데, 4명 모두 당시까지의 경력으로 보면 정당인이 아니었다.[14] 비정당인이 제도를 설계하였기 때문에 정당의 이해가 기호배정에 반영되지 않았다고 할 수 있다.

선거구별 추첨제도는 제12대 국회의원선거(1985년 2월 12일) 앞두고 「국회의원선

12) 중앙선거관리위원회가 제작한 『대한민국선거사』에도 "전두환 정권은 자신들의 권력기반을 견고하게 하기 위해서 다당화 전략이 필요하다고 보고 정당창당이 용이하도록 정당법을 개정하였다"고 적시하였다. 중앙선거관리위원회. 『대한민국선거사 제4집』, (서울:중앙선거관리위원회, 2009). p. 111. ;

13) 1981년 1월 제출된 국회의원선거법안.

14) 4명의 명단은 김영균, 이범렬, 이종찬, 박봉식이었다. 김영균은 군대 법무관출신이었고, 이범렬은 법조계출신이었으며, 박봉식은 학계출신이었다. 이종찬은 1981년에 제11대 국회의원에 당선되어 정당인의 길을 걸었으나, 제2소위원회 활동을 하던 1980년까지는 군인과 외교관의 경력이었다.

거법(1984년 7월 25일 법률 제3731호)」이 개정되었지만, 유지되었다. 다당제를 지향했던 전두환 대통령이 계속 집권하였다는 요인이 영향을 미쳤다고 할 수 있다. 또한, 주요한 요인으로 선거법형성의 참여자가 세 주체인 점을 들 수 있다. 1984년 2월에 민주정의당, 민주한국당, 한국국민당의 3당 원내총무가 국회의원선거법 개정협상을 개시하였다.[15] 세 정당간 협상결과 타협안이 법안으로 의결되었다. 세 주체가 선거제도 개정 협상에 임했기 때문에 제1당이나 제2당에게 특혜를 주는 차별적인 제도를 도입하기는 어려웠을 것이다.

요약하자면, 제5공화국 시기는 투표용지 기호배정 제도에 있어서 또 하나의 중대한 전환점이라 할 수 있다. 제4공화국까지 이어온 차별적인 기호배정 제도가 단절되고 동등한 기호배정제도가 새롭게 도입되었기 때문이다. 그것의 원인은 전두환 정권이 지향한 정당체계가 다당제로서 다양한 정당의 경쟁을 허용하였고, 선거제도 설계를 전담한 실무자들의 경력이 비정당인인 것에서 찾을 수 있다.

5. 선거구별 의석수순제도(제6공화국)

1987년 민주화이후 국민들은 분권적이며 평등한 정치체제가 만들어질 것이라 기대했다. 그러나 제6공화국 시기의 투표용지 기호배정 방식은 제5공화국 시기의 제도보다 더 차등적인 제도였다. 그 원인은 어디에 있을까? 원인을 찾아보기 전에 제6공화국 시기에 만들어진 투표용지 기호배정 제도를 살펴본다.

제13대 국회의원선거(1988년 4월 26일)를 위해 민주화이후 제12대 국회가 개정한 「국회의원선거법(1988년 3월 17일 법률 제4003호)」중 투표용지 기호배정 제도는 “선거구별 의석수순제도”였다. 선거법 제103조에 규정된 내용은 투표용지의 기호는 선거구별로 정하며, 기호는 의석을 갖고 있는 정당-무의석정당-무소속 순으로 한다는 것이다. 비록 선거구별로 기호를 정하도록 하였지만, 제1당과 제2당은 모든 선거구에 후보를 추천하기 때문에 자동적으로 전국적으로 통일된 기호의 효과를 얻는다. 반면에 군소정당은 각 선거구별로 기호가 달라지는 데 그것은 선거구에 출마한 후보자의 수가 다르면 기호도 달라지기 때문이다. 결국, 전국통일기호의 사용을 조문으로 명시하지 않았지만, 여당과 제1야당은 전국 선거구에 후보를 추천하여 전국통일기호의 효과를 얻었다.

선거구별 의석수순 제도는 민주정의당과 통일민주당의 ‘8인 정치회담’의 결과였다. 1987년 민주화이후 제6공화국의 헌법개정안, 대통령선거법, 국회의원선거법은 두 정당

15) 중앙선거관리위원회. 『대한민국선거사 제4집』, (서울: 중앙선거관리위원회, 2009), p.318.

이 정치회담을 통해 결정하였다. 1987년 6.29이후인 7월 2일 노태우 민주정의당 대표위원은 김영삼 통일 민주당 총재를 만나 개헌 협상을 하기로 하고 '8인 정치회담'을 구성하여 개헌안을 만들기로 하였다.[16] 이에 대해 논의에서 배제된 제3당인 신한민주당과 한국국민당은 강력하게 저항하였다. 민주정의당이 신한민주당과 한국국민당 각각에 대하여 '4인 정치회담'을 하기로 하였지만 그 회담의 실효성은 크지 않았고, 헌법개정안의 주요 내용은 민주정의당과 통일민주당의 '8인 정치회담'에서 결정되었다.[17]

대통령 선거법도 '8인 정치회담'이 주요 내용을 결정하였다. 국회는 정치회담이 결정한 사항을 내무위의 '선거관계법안심사소위원회'을 통해 조문화하였다. 이 때 의결되어 공포된 「대통령 선거법(1987년 11월 17일 법률 제3937호)」의 제97조에는 "선거구별 의석수순제도"를 담고 있다. 이 조항은 1987년 민주화이후 투표용지 기호배정 제도의 기초가 되었다. 대통령선거에서 선거구별 의석수순제도가 시행되었기에, 그 다음해에 실시된 제13대 국회의원 선거(1988년 4월 26일)에서도 이 제도가 적용되었다. 제13대 국회의원선거를 위한 「국회의원선거법(1988년 3월 17일 법률 제4003호)」이 개정되는 시기에 선거구 제도를 두고 여당인 민주정의당과 야당은 통일민주당과 평화민주당이 갈등하던 시기였다. 그러나 갈등의 여부를 떠나 민주정의당, 통일민주당, 평화민주당은 공히 차등적 기호배정을 정당의 안으로 담고 있었다.[18]

1987년 민주화이후 투표용지 기호배정 제도는 또 한 번의 중대한 전환점을 맞이한다. 그러나 그 방향은 차등의 제도화였다. 헌법과 대통령선거법 그리고 국회의원선거법의 내용을 민주정의당과 통일민주당이 주도하였다. 두 정당은 군소정당의 참여를 제한하면서 자신들의 정치적 목적으로 제도를 설계하였다. 제6공화국 헌법은 1987년 7월 30일 '8인 정치회담'이 개시되어 9월 18일 국회에서 발의되기 까지 1.5개월 만에 만들어졌다. 대통령 선거법은 유력한 후보자들이 자신들의 당선에 유리하도록 제도를 설계하는데 초점을 맞추었다. 국회의원선거법의 기호배정방식은 유력한 정당후보자들에게는 앞 번호를 배정하고, 군소정당이나 무소속 후보자들에게는 뒷 번호를 배정하는 "선거구별 의석수순제도"로 정착되었다. 이 제도는 제도적 보완을 통해 정교화과정을 거치면서 현재까지 모든 선거에 적용된다.

---

16) 앞의 책, p. 452.

17) 제136회 국회 「헌법개정특별위원회회의록」 제8호; "31일 낮 민정 민주 야당 8인 정치회담에서 대통령 중심직선제의 개헌안에 대한 완전 합의가 이뤄짐에 따라 국회 개헌특위(위원장 최문식)는 오후 국회에서 7차 회의를 갖고 10인소위를 구성하는 등 본격 활동에 들어갔다." 동아일보(1987년 9월 1일, 1면); 9월 18일 국회에서 헌법개정안이 발의된 직후, 이철승 국회의원은 진행발언을 통해 개헌안의 협의과정이 "소정당이나 소수의 의견을 사실상 배제 묵살" 하였으며, "철두철미 민정당과 민주당간에 권력놀음의 이해관계 당사자들의 야합된 헌법"이라 비판하였다.

18) 민주정의당 국회의원선거법안(의안번호 607). 통일민주당 국회의원선거법안(의안번호 636), 평화민주당 국회의원선거법안(의안번호 635)

Ⅳ. 차등의 제도화와 원인

1. 추첨방식에서 의석수순 방식으로

한국의 투표용지 기호배정 제도의 존속과 지속의 역사를 시계열적으로 요약한 것이 〈표4〉이다. 제헌국회이후 현재에 이르기까지 선거역사에서 투표용지 기호배정 제도는 5번 중대한 전환을 하였다. 중대한 전환점마다 제도의 단절이 있었고, 그 이후 일정기간 동안 새로운 제도는 지속되었다.

첫 번째 중대한 전환점은 1948년 미군정에 의한 “선거구별 추첨제도”의 도입이었다. 이 제도는 제1공화국과 제2공화국 시기인 제5대 국회의원선거에까지 적용되었다. 두 번째 전환점은 1961년 5.16군사정변 시점이다. 박정희 군사정권은 무소속과 군소정당을 배제한 정당정치의 도입을 추구하였고, 그러한 목적 하에 무소속입후보를 제한한 후, 정당들사이에 기호를 추첨으로 배정하는 “전국통일 추첨제도”를 도입하였다. 이 제도는 제3공화국 초기인 제6,7대 국회의원 선거에 적용되었다.

세 번째 전환점은 1967년 6.8부정선거 시비로 제1야당이 여당과 함께 제도설계의 주체로 참여한 시점이다. 이 시기에 민주공화당과 신민당은 양자 정치회담을 통해 집권여당과 제1야당에게 기호 1번과 2번을 배정하는 “전국통일 의석수순제도”를 도입하였다. 이 제도는 제3공화국 후반기인 제8대 국회의원선거에 적용되었고, 제4공화국 유신체제하에서 제9,10대 국회의원선거까지 적용되었다. 네 번째 전환점은 1980년 전두환 군사정부가 등장한 이후 국보위입법회의가 선거제도를 설계한 시점이다. 전두환 정권은 ‘다당체제’를 지향하였고, 이러한 최종정책결정자의 아이디어는 비록 무소속은 차별하였지만 정당후보자들 사이에는 동등한 “선거구별 추첨제도”로 나타났다. 다섯 번째 전환점은 1987년 민주항쟁과 6.29선언이후 헌법과 정치제도 전반을 설계한 시점이다. 민주정의당과 통일민주당이라는 집권여당과 제1야당이 제도를 설계하였다. 이들은 제5공화국에서 사용하던 비교적 동등한 배정방식과 단절한 후 차등적인 “선거구별 의석수순제도”를 도입하였다. 그 이후 현재까지 이 제도가 지속되고 있다.

〈표 4〉 존속변형: 차등의 제도화

1948년 (동등배정)		1963년 (부분적 동등배정)		1969년 (차등배정)		1981년 (부분적 동등배정)		1988년 (차등배정)	
제헌의회 (미군정)	→	5.16 (군사정권)	→	의정서 (집권여당 + 제1야당)	→	12.12사태 (군사정권)	→	6.29 선언 (집권여당 + 제1야당)	→
선거구별 추첨제도	제1 공화국 제2 공화국	전국통일 추첨제도 (무소속 배제)	제3 공화국 전반기	전국통일 의석수순 제도	제3 공화국 후반기, 제4 공화국	선거구별 추첨제도 (정당/무소속 구분)	제5 공화국	선거구 의석수순 제도 => 전국통일 의석수순 제도	제6 공화국
	제헌국회 ~ 제5대 국회의원 선거		제6,7대 국회의원 선거		제8,9,10대 국회의원 선거		제11,12대 국회의원 선거		제13대 이후 현재까지

2. 배타적 2인 행위자와 양당체제

다섯 번의 중대한 전환점 시기에 제도의 변화와 설계를 한 정치행위자들의 수와 그들의 생각에 주목하면, 제도변화의 원인을 찾을 수 있다. 먼저, 선거구별 추첨제도라는 동등한 배정제도를 도입한 원인을 살펴본다. 선거구별 추첨제도는 미군정에 의해 도입되었다. 미군정은 1인 독점적 행위자이지만 아이디어에 있어서 미국의 정당정치를 한국에 구현하려 하였기 때문에 동등한 제도로 설계하였다. 미군정이후에 선거제도 설계 권한을 갖고 있었던 주체는 국회였다. 당시의 국회구성은 3인 이상 복수 행위자였다. 무소속이 다수였고 정치행위자가 다수였다. 다수의 행위자들이 선택하는 제도방향은 다당체제였고 그 결과 선거구별 추첨제도가 유지될 수 있었다.

〈표 5〉 투표용지 기호배정 제도와 그 원인

제도	원인		
투표용지 기호배정	설계의 주체	행위자수	아이디어
선거구별 추첨제도	미군정	1인 독점자	미국의 정당정치
	국회(다수의 무소속 국회의원 및 다당체제)	3인 이상 복수행위자	다당체제 선택
전국통일 추첨제도	박정희 정권, 국가재건최고회의	1인 독점자	“건전한 정당정치”
전국통일 의석수순제도	민주공화당, 신민당	2인 행위자	양당체제 선택
선거구별 추첨제도	전두환 정권, 국보위입법회의	1인 독점자	“다당체제”
선거구별 의석수순제도	민주정의당, 통일민주당	2인 행위자	양당체제 선택

전국통일 추첨제도는 박정희정권에 의해 도입되었다. 박정희 정권은 당시 선거제도 설계에 있어서 1인 독점적 행위자였다. 그럼에도 불구하고 동등한 기호배정제도를 설계하였다. 그 이유는 박정희의 정국운영 아이디어에서 원인을 찾을 수 있다. 박정희는 무소속과 군소정당을 배제하고 온건한 정당정치를 실현하는 것이 목표였다. 이를 실현하기 위하여 무소속입후보를 배제하고 정당설립 진입규제를 신설하였지만, 정당간에는 동등하게 기호를 배정하게 하였다. 즉 후보자보다는 정당중심의 선거를 위해 선거구별 기호가 아닌 전국통일기호 방식을 선택한 것이다.

박정희 정권이 도입한 전국통일 추첨제도에 비교되는 것이 전두환 정권이 도입한 선거구별 추첨제도이다. 두 제도는 추첨방식이라는 점에서 동일하지만 박정희 정권은 전국통일기호방식을 선택하였고 전두환 정권은 선거구별기호방식을 선택하였다. 이 둘은 모두 1인 독점적 행위자로 같음에도 어디에서 차이가 발생한 것인가? 그것은 이 둘의 정국운영 아이디어가 서로 다른 점에서 찾을 수 있다. 박정희는 “정당정치”의 실현에 목표를 두었고, 전두환은 “다당체제”를 목표로 하였다. 박정희의 정당정치는 무소속과 군소정당 난립을 방지하고 안정적인 정당정치를 실현하는 것을 내용으로 한다. 이 때문에 후보자 중심의 기호배정이 아닌 정당중심의 기호배정을 선택했다. 즉 선거에 임한 정당들이 중앙에서 추첨을 하여 기호를 정하고 그 기호를 전국 모든 선거구에 적용하는 방식이다. 반면에 전두환은 사회적 다양한 이해를 표출하고 상호조정하는 다당체제를 목표로 하였다. 이 때문에 선거구별 기호배정 방식을 선택한 것이다.

마지막으로 최대 관심을 끄는 결과는 2인 행위자에 의한 선거제도 설계가 모두 차등적

인 제도를 낳은 점이다. 제3공화국 후반기와 제4공화국 시기, 그리고 제5공화국 시기에는 집권여당과 제1야당이 제도설계의 2인 행위자였다. 이들은 모두 제3당이하에 대하여 배타적인 제도설계권한을 주장하였다. 즉 집권여당과 제1야당은 다른 정치세력이 선거제도 설계에 참여하는 것을 배제하였다. 배타적인 2인 행위자 상황에서 만들어진 제도는 배타적인 차등제도였다. 제3공화국 후반기에 집권여당인 민주공화당과 제1야당인 신민당은 "전국통일 의석수순제도"를 도입하였다. 그리고 제6공화국의 선거제도의 기틀을 놓은 집권여당인 민주정의당과 통일민주당은 "선거구별 의석수순제도"를 설계하였다. 두 제도는 전국통일기호방식과 선거구별기호배정방식이라는 차이가 있지만, 전국 선거구에 후보자를 추천하는 집권여당과 제1야당에게는 그 차이에 관계없이 전국 선거구에 기호1번 혹은 기호2번을 배정받는다. 두 제도 모두 군소정당에게 불리한 제도이다. 이러한 차등적 제도의 원인은 집권여당과 제1야당이라는 배타적인 2인 행위자의 선택이었다.

Ⅴ. 결론: 투표용지 기호배정의 제도화 방향

본 논문은 선거제도의 변화와 그 원인이 정치행위자의 수와 아이디어에 있다는 제도변화 가설을 제시하고, 이 가설을 역사 경험적으로 검증하였다. 제도변화의 사례는 투표용지 구조중 기호배정 제도이다. 한국의 선거역사에서 나타난 투표용지 기호배정 제도는 모두 4가지였다. 제1공화국과 제2공화국 시기 그리고 제5공화국 시기 국회의원선거에 사용된 "선거구별 추첨제도", 제3공화국 전반기시기에 사용된 "전국통일 추첨제도", 제3공화국 후반기와 제4공화국 시기에 사용된 "전국통일 의석수순제도", 그리고 제6공화국 시기에 사용되고 있는 "선거구별 의석수순제도"이다.

네 가지 투표용지 기호배정제도는 5번의 중대한 전환점을 맞이하며 변화하였다. 첫째는 미군정이 제헌국회의원 선거를 위해 최초선거에서 "선거구별 추첨제도"를 도입한 것이다. 이 제도는 1960년 제2공화국 시기까지 유지되었다. 이 제도가 도입된 이유는 미군정이라는 1인 행위자가 미국의 정당정치을 실현하고자 하는 아이디어 때문이었다. 두 번째는 1961년에는 박정희 정권이 "전국통일 추첨제도"를 도입한 것이다. 이제도가 도입된 이유는 박정희라는 1인 행위자가 "정당정치"의 아이디어를 실현하고자 한 것에서 찾을 수 있다. 세 번째는 1968년에 제3공화국 후반기에는 집권여당이 민주공화당과 제1야당인 신민당이 "전국통일 의석수순제도"를 도입한 것이다. 이 제도는 집권여당과 제1야당이라는 2인 행위자가 자신들의 이해를 추구한 결과물이다. 네 번째는 1980년이후 전두환 정권이 "선거구별 추첨제도"를 다시 도입한 것이다. 당시 전두환 정권은 제도 설계의

1인 행위자이면서 “다당체제”를 지향하였기 때문에 추첨제도를 설계하였다. 마지막으로 1987년 민주화이후 집권여당인 민주공화당과 제1야당인 통일민주당은 2인 행위자 상황에서 “선거구별 의석수순제도”를 도입하였다. 이제도는 두 행위자의 이해를 반영하는 선거제도 설계의 산물이었다.

한국의 투표용지 기호배정 제도는 설계하는 행위자의 수와 아이디어의 영향을 받았다. 제도를 설계하는 행위자의 수가 1인 행위자 상황일 경우에는 최고 정책결정권자의 정국운영의 아이디어가 제도 설계의 방향을 결정하였다. 제도를 설계하는 행위자의 수가 2인일 경우, 특히 한국 선거제도 역사에서는 집권여당과 제1야당으로 구성되는 배타적 2인 행위자 상황이었는데, 이러한 경우에는 제도설계의 방향역시 두 주체의 이해를 배타적으로 관철하는 결과가 도출되었다. 마지막으로 제도를 설계하는 행위자가 3인 이상 복수행위자인 경우, 제도설계는 다원화경향으로 말미암아 동등한 기호배정제도로 수렴하였음을 확인하였다.

투표용지 기호배정 방식이 선거결과에 주는 효과는 선거에 따라 다르다. 대통령선거나 국회의원선거와 같이 출마하는 후보자 수가 적고 선거관심도가 높은 선거는 투표용지의 기호효과가 미약하다. 즉 유권자가 후보자 정보를 갖고 있으면, 투표용지의 기호순서에도 불구하고 선호하는 후보를 분별하여 투표한다. 그러나 지방선거와 같이 후보자의 수가 많은 반면 유권자가 선거에 대한 관심과 정보가 미미한 경우에,유권자는 후보자의 정보없이 투표하는 “묻지마 투표” (donkey vote) 행태가 나타난다. 이 때 투표용지 기호효과는 커진다.

지방선거에서 투표용지 기호를 국회 의석수 순으로 배정하는 현행 방식은 앞 번호를 배정받는 집권여당과 제1야당에게 유리하다. 투표용지 기호배정을 추첨방식으로 한다면, 투표용지 기호효과로 인한 특혜를 분산하게 되며, 그에 따라 선거공정성도 높아진다.

그런데, 과연 현재의 권력관계가 투표용지 기호배정의 공정성을 실현할 수 있는가? 앞에서 살펴본 바와 같이 집권여당이나 제1야당으로 구성된 배타적 2인행위자는 동등성을 높이는 추첨방식을 설계한 예를 역사에서 찾아볼 수 없었다. 그렇다고 하여 민주화시대에 1인 독점적 행위자에게 제도설계를 위임할 수 없다. 결국 남는 방안은 다원적인 정치세력이 참여하는 선거제도 설계권력의 형성이다. 3인 이상의 복수 행위자가 각기 서로의 이익을 추구할 때, 선거제도는 공정성을 실현하는 방향으로 그 균형점을 옮기게 된다.

참고 문헌

국가재건최고회의. 1963. 『한국군사혁명사 제1권』, 서울: 동아서적.
대한민국국회. 2008. 『대한민국국회60년사』, 서울:대한민국국회
중앙선거관리위원회. 1968. 증보판『대한민국선거사』. 서울: 중앙선거관리위원회.
중앙선거관리위원회. 2009. 『대한민국선거사 제4집』. 경기 과천: 중앙선거관리위원회.
중앙선거관리위원회. 2009. 『대한민국선거사 제5집』. 경기 과천: 중앙선거관리위원회.
중앙선거관리위원회. 2009. 『대한민국선거사 제6집』. 경기 과천: 중앙선거관리위원회.
하연섭. 2011. 제2판, 『제도분석: 이론과 쟁점』, 서울: 다산출판사.

Campbell, John L. 2005. "Where Do We Stand? Common Mechanisms in Organizations and Social Movements Research." in Gerald F. Davis, Doug MaAdam, W. Richard Scott, and Mayer N. Zald (eds.), Social Movements and Organization Theory. New York: Cambridge University Press, pp. 41-68.

Grief, Aver. 2006. Institutions and the Path to the Modern Economy: Lessons from Medieval Trade. New York: Cambridge University Press.

Ikenberry, G. John. 1988. "Conclusion: An Institutional Approach to American Foreign Economic Policy." International Organization 42(2): 219-43.

Pierson, Paul, and Theda Skocpol. 2002. "Historical Institutionalism in Contemporary Political Science." In Political Science: The State of the Discipline, edited by Ira Katznelson and Helen V. Milner. New York: W. W. Norton & company. : 693-721.

대한민국 국회 홈페이지 http://www.assembly.go.kr
대한민국국회 회의록 시스템 http://likms.assembly.go.kr/record/index.html
대한민국국회 법률지식정보 시스템 http://likms.assembly.go.kr/law/jsp/law/Main.jsp
대한민국국회 의안정보시스템 http://likms.assembly.go.kr/bill/jsp/main.jsp
중앙선거관리위원회 선거통계시스템 http://info.nec.go.kr/

〈국문초록〉

본 논문은 선거제도의 변화와 그 원인이 정치행위자의 수와 아이디어에 있다는 제도변화 가설을 제시하고, 이 가설을 역사 경험적으로 검증하였다. 제도를 설계하는 행위자 수가 1인 행위자 상황일 경우에는 최고 정책결정권자의 정국운영의 아이디어가 제도설계의 방향을 결정하였다. 제도를 설계하는 행위자의 수가 2인일 경우, 특히 한국 선거제도 역사에서는 집권여당과 제1야당으로 구성되는 배타적 2인 행위자 상황이었는데, 이러한 경우에는 제도설계의 방향역시 두 주체의 이해를 배타적으로 관철하는 "의석수순 방식"으로 설계되었다. 마지막으로 제도를 설계하는 행위자가 3인 이상 복수행위자인 경우, 제도설계는 다원화경향으로 말미암아 "추첨 방식"으로 수렴하였음을 확인하였다.

주제어 : 투표용지 기호배정, 추첨방식, 의석수순방식, 권력관계
order assignment ballot, lot method, seat sequence rule, power relationship

표의 등가성 확보와 비례성 제고를 위한 선거제도 대안의 모색

김종갑*

목 차

Ⅰ. 머리말
Ⅱ. 선거구획정 관련 문제점과 개선 방안
Ⅲ. 선거구획정단계의 투표수보정방식 설계
Ⅳ. 비례성 제고를 위한 의석배분방식의 검토
1. 비례성 제고와 독일식 선거제도의 의석배분방식
2. 독일식 선거제도의 초과의석 해결방안
Ⅴ. 선거제도 개선방안: 선거구투표수보정+지역구연동배분 독일식
Ⅵ. 결론

Ⅰ. 머리말

선거제도 개혁의 핵심은 대표성과 비례성의 구현에 있다. 대표성은 표의 등가성과 직결되는 것으로 선거구획정을 통해 구현되는 가치라고 할 수 있다. 비례성은 정당의 득표와 의석간 일치수준을 의미한다. 정당의 득표가 얼마나 공정하게 의석으로 전환되는가에 따라 비례성이 결정된다. 따라서 대표성과 비례성은 유권자가 행사한 한 표의 가치가 대표선출에 공정하게 반영될 수 있도록 하는 대전제이기도 하다.

이러한 점에서 우리의 현행 국회의원 선거제도는 개선될 부분이 적지 않다. 선거구획정단계에서 선거구간 인구편차로 인구대표성의 불균형이 심하다. 선거구획정을 둘러싼 갈등과 대립도 첨예하다. 획정결과에 따라 선거구의 존폐와 당락이 결정되기 때문에 해당 지역구 의원이나 정당은 사활을 건 싸움을 할 수밖에 없다. 또한 비례성도 매우 낮은 수준이다. 비례의석의 규모가 작은 이유도 있지만, 지역선거구와 비례선거구의 대표선출

* 국회입법조사처 입법조사관

이 각각 독립적으로 이루어지는 병립형(Mixed Member Majoritarian, MMM)이기 때문이다.

선거제도를 구성하는 핵심요소는 당선인결정방식(electoral formular), 선거구획정(district magnitude), 투표구조(ballot structure) 등으로 정의할 수 있다. 이 논문에서는 이 요소들을 선거제도 개선방안의 모색에 유연하게 적용하여 대표성과 비례성을 높일 수 있는 현실적인 대안을 모색한다. 대안은 선거구획정과 의석배분의 두 가지 단계로 구분하여 고찰한다. 선거구획정단계에서는 대표성제고를 위한 방안을, 그리고 의석배분단계에서는 비례성 제고를 위한 방안을 제시한다. 그리고 각각의 방안을 병렬적으로 접목시키기보다 우리의 선거제도에 실효성을 보일 수 있는 연계방안을 강구한다. 선거구획정단계에서 선거구가 표의 등가성에 반해 획정되었다면 의석배분단계에서 아무리 득표와 의석의 비례성을 높인다고 해도 공정한 선거제도라고 할 수 없다. 따라서 이 논문에서는 선거구획정과 의석배분의 과정이 하나의 통합적인 제도효과를 보일 수 있도록 설계하는데 목적을 두었다. 또한 시뮬레이션 분석을 통해 대안으로 고려되는 다양한 방식들의 장단점과 제도효과도 살펴본다.

II. 선거구획정 관련 문제점과 개선방안

지역선거구의 획정은 다양한 기준에 의해 이루어진다. 현행 공직선거법 제25조는 선거구획정시 인구수와 행정구역, 도로, 교통, 지세, 생활환경 등 다양한 요인을 포괄적으로 고려하도록 규정하고 있다. 그러나 선거구획정에서 일차적으로 고려되는 가장 중요한 기준은 인구수라고 할 수 있다. 헌법재판소는 1995년과 2001년 두 차례의 결정을 통해 인구비례가 선거구획정에서 최우선적으로 요구되는 기준이라고 밝힌 바 있다.[1)]

인구비례가 선거구획정 기준 중에서 가장 중요하게 인식되는 것은 표의 등가성이라는 관점에서 투표가치의 평등원칙이 준수되어야 하기 때문이다. 투표가치의 평등을 위해서는 선거구간 인구편차를 최소화하여야 한다. 이는 대표를 선출하는 지역단위인 선거구간 인구수는 동등해야 한다는 의미이다. 현재의 인구기준은 지난 2001년 헌법재판소가 제시한 선거구 평균인구수의 상·하한 50%와 최대선거구와 최소선거구의 3:1 비율이다.

선거구간 인구편차는 선거구획정이 실시될 때마다 항상 대두되는 문제이다. 이는

1) 다만 2001년 결정에서 권성 재판관은 소선거구제를 택하는 이상 의원의 지역주민대표성은 선거구 획정에 있어 투표가치의 평등성과 대등한 이념으로 인정되어야 하며, 일정한 행정구역을 단위로 하여 선출하는 대표를 대의원으로 삼는 것은 대의제도의 본질적 요소라는 별개의견을 제시한 바 있다(2000헌마92).

다양한 요인에 기인하지만 몇 가지로 요약할 수 있다.

첫째, 획정기준 적용의 자의성을 들 수 있다. 지난 19대 총선의 선거구획정 결과는 선거구간 인구편차 기준인 3:1에 따라 공정하게 선거구획정이 이루어졌다고 보기 어렵다. 예컨대 인구 104,342명인 남해·하동 선거구의 경우 인구하한선(10만3619명)을 넘겼지만 인접한 사천선거구(11만)와 통합하였다. 또 인구하한선을 초과한 담양·곡성·구례군 선거구(13만)도 인접한 3개 선거구로 편입되었다. 인구상한선 306,624명을 초과한 파주(37만)와 원주(32만)는 갑·을 선거구로 분구되었지만, 이천·여주 선거구(31만)는 상한선을 초과하였는데도 분구되지 않았다. 인구 36만의 용인시 기흥 선거구와 인구수 31만의 천안을 선거구는 분구가 아닌 경계조정에 그쳤다. 수원시 권선구의 경우도 분구대상임에도 불구하고 분구하지 않고 권선구의 일부를 인접한 팔달구에 편입하여 경계조정으로 결정하였다. 이 같은 결과는 현행 선거구획정이 선거구의 분구와 합구 또는 경계조정이 인구수라는 일관된 기준에 의한 것이라기보다 자의적으로 이루어진 측면이 있음을 단적으로 말하는 것이다.

둘째, 인구편차 기준과 행정구역의 경계가 상충한다는 점이다. 인구수를 기준으로 선거구를 획정하면 행정구역의 경계와 충돌하는 경우가 발생한다. 19대 총선 이전까지는 자치구가 아닌 행정구는 임의로 분리하지 못하게 되어있었다. 하지만 지난 2012년 2월 29일 국회정치개혁특별위원회는 공직선거법 제25조를 개정하여 행정구역의 일부를 다른 선거구에 분리할 수 있도록 하였다. 이를 근거로 앞서 언급한 수원시권선구의 일부가 인접 팔달구에 편입되었고, 천안시 을선거구의 일부 동(洞)이갑선거구로 변경되었다. 행정구역의 경계분리 금지는 주민의 생활권과 지역정체성을 반영하고 정치권의 게리맨더링을 방지하기 위한 목적이다. 그러나 다른 한편으로 행정구역의 분리금지는 표의 등가성 확보를 어렵게 하는 요인이 된다. 결국 행정구역의 경계를 고수하게 되면 투표가치의 산술적 평등이 실현되지 못하고, 행정구역의 분리를 허용하면 게리맨더링의 위험에 노출되는 것이다.

셋째, 선거구획정이 선거구간 인구편차의 지역별 고려가 없이 이루어진다는 점이다. 선거구간 인구편차는 지역단위에서 보았을 때 그 격차가 더 크게 벌어진다. 실제로 지역별 선거구당 인구편차는 대표성의 문제를 제기할 정도로 심각한 수준이다. 중앙선거관리위원회의 자료에 따르면 2011년 10월말 인구를 기준으로 했을 때 대전지역 선거구의 평균인구는 252,313명으로 전국 평균인구(206,937명)와의 편차는 +22%로 가장 높고, 반대로 평균인구수 159,376명인 전남은 편차가 -23%로 가장 낮은 것으로 분석되었다. 대전은 전국 평균인구보다 22%나 많은 인구수로 1명의 대표를 선출하고, 전남은 평균인구보다 23% 적은 인구로 대표를 선출하는 것이다. 달리 말해 전남은 대전의 절반 정도의

인구로 지역구의원 1명을 선출한다는 의미가 된다. 이처럼 현행 선거구획정방식에서는 인구수가 많은 지역은 과소대표되고, 적은 지역은 과대대표되어 표의 등가성이 심각하게 훼손되고 있는 실정이다.

선거구획정에 관한 기존의 연구를 보면 표의 등가성을 확보하기 위한 방안으로 현행 선거구 인구편차 3:1을 하향조정하여 2.5:1 또는 2:1로 설정하는 방안을 제안한다(김욱 2011, 정승윤 2011). 그러나 인구편차기준을 낮추면 그만큼 투표가치의 평등에 근접할 수 있지만 인구가 적은 농촌지역의 경우 지역대표성의 문제를 초래할 수 있다. 양원제를 도입하여 상원에서 행정구역별로 2명씩을 선출하여 선거구간 인구편차를 완화하자는 방안도 있다(신진, 2011). 상원을 통한 인구편차의 보정방식은 인구대표성의 균형을 도모한다는 측면에서 긍정적으로 볼 수 있지만, 이를 실현하기 위해서는 일정한 권역단위 내에서 하원과 상원의 선거구가 상호 보정되어야 한다는 점에서 권역설정의 범위 등 보다 구체적이고 세부적인 논의가 뒷받침되어야 한다. 인구편차의 보정을 목적으로 한다는 점에서 강휘원(1999)의 유동선거구제(floterial district) 도입도 유사한 방식이라 할 수 있다. 유동선거구제는 미국에서 사용하는 선거구획정방식으로 평균인구수를 초과한 선거구들을 묶어 별도의 추가의석을 할당하는 방식이다. 예컨대, 선거구 평균인구수가 10만 명이고 A선거구와 B선거구의 인구수가 각각 15만 명이라면 이들 선거구에 할당되는 1석 외에 두 선거구를 묶어 1석을 더 할당함으로써 평균인구수에 부합하도록 한다는 것이다. 하지만 이 방식은 선거구 인구수가 평균인구수에 못 미치는 경우 적용할 수 없다. 또 이러한 방식은 중선거구제의 개념으로 볼 수 있는데, 지역주의 투표성향이 여전히 존재하는 한국에 적용했을 때 특정 지역에서 특정 정당이 의석을 독점할 가능성이 높다. 한편 선거구의 인구편차를 비례선거구와 연계하는 방안도 있다(김욱 2011). 지역선거구의 인구편차 문제를 현행 비례선거구의 규모를 늘려 보정한다는 것으로 지역구의석의 비중을 낮추고 비례대표의석의 비중을 상대적으로 늘린다면 전체적으로 표의 등가성 문제가 완화될 수 있다는 시각이다. 서복경(2011)은 오히려 지역선거구의 확대를 제안한다. 표의 등가성이 보장되지 못하는 이유가 구획된 행정구역의 숫자보다 지역선거구의 숫자가 너무 적기 때문이라는 주장이다. 하지만 지역선거구의 확대는 의원정수의 증가로 이어진다는 점에서 현실적인 대안으로 보기 어렵고, 이보다는 기존의 선거구를 인구비례에 '충실하게' 구획할 수 있는 방안을 모색하는 것이 유의미할 것이다.

III. 선거구획정단계의 투표수보정방식 설계

선거구간 인구편차를 최소화하기 위한 제도개선방안으로 전국을 6개 권역으로 구분하고 지역선거구의 인구편차를 권역별로 할당되는 비례의석의 결정에 반영하는 '투표수보정방식'을 고려해볼 수 있다. 예를 들어 19대 총선 선거구획정의 평균인구수 206,095명을 기준으로 했을 때 서울권의 평균인구수는 213,878명으로 전국 평균인구수보다 7,783명이나 많다. 이는 7,783명의 표가 대표선출에 반영되지 못했다는 것이므로 서울권은 과소대표되었다고 볼 수 있다. 따라서 서울권의 48개 지역선거구의 누락된 투표수를 합산한 373,584표를 권역의 비례의석할당에 반영한다. 서울권의 인구 10,266,174명에 373,584명을 합산하여 10,639,758명으로 인구수를 조정하고, 이 조정된 인구수를 기준으로 서울권에 비례의석을 할당하는 방식이다. 대구·경북권은 반대의 경우다. 권역의 평균인구수가 전국 평균인구보다 13,338명이 적으므로 대구·경북권에 있는 27개 선거구에 합산한 결과(360,126)를 권역의 총인구수에 합산하여 조정된 인구수(4,844,316)에 따라 비례의석을 할당받는다. 이처럼 선거구 인구편차를 권역의 비례의석배분에 반영하게 되면 권역 내에서 인구편차가 보정되는 효과를 가져올 수 있다. 〈표 1〉에서는 비례의석 할당을 현행 54석과 함께 100석으로 증원한 방식도 제시하였다. 투표수보정방식이 제대로 작동되기 위해서는 전체 비례의석을 현행 54석으로 유지하는 방안보다는 100석으로 증원하는 방안이 바람직하다. 예컨대 호남·제주권과 대구·경북권과 같이 조정된 의석수를 비례의석 할당에 반영하더라도 현행 54석을 기준으로 했을 때 그 차이가 나타나지 않는다. 하지만 100석으로 확대하면 두 권역의 차이가 나타난다. 이처럼 보다 '공정한 인구비례 배분'이 이루어지기 위해서는 100석 규모로 확대할 필요가 있다. 비례의석 100석 확대방안은 비례대표제 본래의 직능대표성이나 사회적 소수의 대표성 구현이라는 취지를 살린다는 측면에서도 긍정적으로 볼 수 있다.

〈표 1〉 투표수보정방식 적용 비례의석배분 시뮬레이션

	인구수(%)	지역 선거구	평균 인구수	보정 대상 인구수	투표수보정방식			현행 방식	
					인구수 조정	비례 의석 54석	비례 의석 100석	비례 의석 54석	비례 의석 100석
서울	10,266,174(20.3)	48	213,878	373,584	10,639,758	11	21	11	20
경기 강원	16,237,062(32.0)	71	228,691	1,604,316	17,781,596	19	35	17	32
충청	5,171,217(10.2)	25	206,848	18,825	5,190,042	6	10	5	10
호남 제주	5,826,202(11.5)	34	171,358	1,181,058	4,645,144	5	9	6	12
대구 경북	5,204,442(10.3)	27	192,757	360,126	4,844,316	5	10	6	10
부산 경남	7,994,381(15.8)	41	194,984	455,551	7,538,830	8	15	9	16
계	50,699,478(100)	246	206,095	-	50,639,686	54	100	54	100

주: 2011년 10월 31일 현재 인구수. 의석배분은 현행 헤어/니마이어(Hare/Niemeyer) 적용. 충청권의 평균인구수가 전체 평균인구수에 근접하게 나타나는 것은 세종특별자치시가 독립선거구로 되어 충청권의 선거구가 늘어났기 때문임.

투표수보정방식을 적용한 결과를 현행 방식인 단순병립식으로 100석을 배분한 결과와 비교할 때 서울권과 경기·강원권에서는 비례의석이 늘어나고, 호남·제주권과 부산·경남권에서는 줄어드는 것으로 나타난다. 비례의석이 늘어난 권역은 지역선거구가 과소대표된 권역이며 줄어든 권역은 지역선거구의 획정이 과대대표된 권역으로 볼 수 있다. 이처럼 투표수보정방식은 선거구획정에서 나타나는 인구수 편차를 권역의 비례의석수 할당과 연동함으로써 선거구획정에서 불가피하게 발생하는 인구편차를 최소화할 수 있다.

물론 다수대표제로 선출되는 지역구대표와 비례대표제로 선출되는 비례대표 결정에 유권자의 표가 동일한 성격을 갖는다고는 할 수 없지만, 표의 등가성의 측면에서는 연동될 수 있을 것이다. 독일의 경우도 권역에 할당되는 의석은 정당투표로 결정된다. 지역구의석을 우선적으로 배분하지만 권역할당의석을 정당투표로 결정한다는 점에서 투표수보정방식과 기본원리는 유사하다. 이탈리아의 스코르포로(scorporo)방식도 마찬가지 맥락이다. 이탈리아는 1993년부터 2005년까지 하원선거의 비례의석배분에 지역선거구에서 낙선한 2위 득표자의 표를 추천정당의 득표에서 차감하는 scorporo방식을 채택한 바 있

다.[2] 헝가리의 경우도 지역구투표와 비례대표의 투표를 연동하는 방식을 채택하고 있다. 결선투표제(runoff voting)로 실시되는 지역구와 광역단위의 정당명부로 선출되는 비례대표 외에 별도의 전국명부를 작성하는데, 전국명부를 통해 지역구 결선투표에서 의석을 얻지 못한 잉여표나 광역명부 투표에서 봉쇄조항에 미달한 표를 의석전환에 반영하는 방식이다.

Ⅳ. 비례성 제고를 위한 의석배분방식의 검토

1. 비례성 제고와 독일식 선거제도의 의석배분방식

선거제도에서 대표성과 더불어 고려되어야할 중요한 요소는 비례성이다. 비례성은 선거제도의 공정성을 결정짓는 바로미터(barometer)가 된다고 할 수 있다. 비례성을 제고할 수 있는 방안은 다양한 측면에서 고려될 수 있지만 크게 보면 다음의 네 가지를 언급할 수 있다.

첫째, 비례의석의 규모이다. 비례대표의 산술적인 수치를 높이면 그만큼 득표와 의석의 비례성은 높아지게 된다. 그러한 이유로 다수의 선거제도 연구자들은 비례의석의 확대를 주장한다(강원택 2009; 안승국 2010; 어수영 2011). 무엇보다 현행 비례의석의 규모가 전체의석 대비 18%에 불과하기 때문에 비례성의 강화를 위해서는 의석을 늘릴 필요가 있다는 것이다.

둘째, 의석배분의 봉쇄조항(threshold)을 낮춰 비례성을 높이는 방안이다. 현행 선거제도에서 비례의석 배분에 요구되는 봉쇄조항은 지역구 5석, 정당득표 3%이다. 이를 하향조정하게 되면 군소정당의 의석확보 가능성이 높아져 전체적인 비례성이 높아질 수 있다. 다만 봉쇄조항을 지나치게 낮게 설정하면 정당난립의 가능성이 커질 수 있다는 점도 고려되어야 한다.

셋째, 비례의석의 배분방식에 따라 비례성의 차이도 나타난다. 일반적으로 동트(d'Hondt)나 셍라그/쉐퍼스(Sainte-Laguë/schepers)와 같은 최고평균식보다는 헤어/

2) 이탈리아의 하원선거제도(1993년~2005년)는 전체의석 630석 중 475석은 다수대표제(FPTP)로, 나머지 155석은 26개의 대선거구에서 명부식 비례제(List PR)로 선출하는 방식이다. 비례의석 배분에 사용된 scorporo방식은 지역구 2위 득표자의 표에 1을 더한 수(의석배분에 필요한 최소득표수)만큼 해당 정당의 득표에서 감산하는 방식이다. 정당별 의석배분은 총득표를 전체 의석으로 나누고 여기서 산출된 몫을 기준으로 각 정당에 비례할당한다. 할당의석이 전체 비례의석에 못 미칠 경우 소수점 이하의 수가 높은 순서에 따라 잔여의석을 배분하는 헤어/니마이어식을 적용한다. 단, scorporo에서 차감하는 득표수는 전체 지역선거구 득표의 25%를 초과하여야 한다(Cotta, Maurizio · Verzichelli, Luca 2007, 77).

니마이어(Hare/Niemeyer)와 같은 최대잔여식이 군소정당에 유리한 배분방식이므로 비례성은 후자의 방식을 적용했을 때 높아질 수 있다. 다만 비례의석 배분방식을 통한 비례성 제고는 그 효과 자체가 다른 수단에 비해 미미하다고 할 수 있으며, 의석배분에서 어느 정도 가시적인 효과를 보이려면 비례의석의 확대가 전제되어야 한다. 현행 비례의석수 54석으로는 최고평균식이든 최대잔여식이든 동일한 결과를 보인다.

넷째, 의석배분이 정당득표 중심으로 연동되어야 한다. 동일한 비례의석수라면 연동방식이 비례성을 높일 수 있는 가장 유효한 수단이 된다. 물론 독일과 같이 정당득표 중심의 전면적인 연동방식이 아니라 부분적인 연동이어도 비례성 제고의 효과는 나타난다. 예컨대 지역구대표 선출에 해당 권역의 정당득표를 가중치로 부여하는 연동방식도 일정 수준의 비례성 제고효과를 보일 수 있다.[3] 하지만 전체 의석의 배분이 일차적으로 정당득표에 따라 배분될 때 비로소 비례성은 최대화된다.

독일식 선거제도가 주목받는 이유가 바로 여기에 있다. 연동방식 중에서도 독일식 선거제도가 유독 높은 비례성을 보이는 것은 정당득표로 전체의석을 정하기 때문이다. 그러나 독일식 선거제도는 초과의석(overhang seats)이 발생하는 결정적인 단점이 있다. 초과의석은 단순히 비례성을 훼손하는 수준에 그치지 않고 득표와 의석의 역전현상인 부정적 득표비중(negative voting weight)[4]을 초래한다. 독일식 선거제도에 관한 기존의 연구들을 보면 높은 비례성을 보이는 독일식 선거제도의 도입은 주장하고 있지만, 초과의석과 그로 인한 부정적 득표비중의 문제를 비중있게 다룬 연구물은 거의 없다.[5]

〈표 2〉는 현행 독일식 선거제도를 19대 총선결과에 적용한 시뮬레이션 결과이다. 정당의 의석분포를 보면 새누리당 164석, 민주통합당 135석, 통합진보당 37석, 자유선진당 14석으로 나타난다. 실제 19대 총선결과에서 새누리당 152석, 민주통합당 127석, 통합

3) 권역별 비례제에서 지역구 당선인 결정에 권역의 정당득표를 가중치로 반영하는 연동방식에 대해서는 김종갑(2011a) 참조.

4) '부정적 득표비중'은 정당득표가 많으면 의석이 줄어들고, 득표가 적으면 의석이 늘어나는 '득표와 의석의 역전현상'을 말한다. 2008년 7월 3일 독일 연방헌법재판소는 부정적 득표비중을 초래하는 연방선거법 관련 조항에 대해 위헌판결을 내렸고, 2011년 12월 2일 현재의 연방선거법이 개정·공포되었다. 부정적 득표비중의 발생메커니즘과 사례에 관해서는 김종갑(2011b) 참조.

5) 독일식에서 발생하는 초과의석의 해법을 제시하고 있는 논문에서도 오류가 발견된다. 강원택(2009, 49)은 초과의석의 해법으로 오스트리아 방식을 소개하면서, 초과의석을 포함한 배분의석을 해당 권역의 총 배분의석에서 제외한 나머지 의석을 다른 정당에 배분하는 방식을 제안하고 있다. 하지만 오스트리아 하원선거에서 초과의석은 주단위에 할당된 의석수가 연방차원의 배분의석과 차이가 발생할 때 나타나는 현상으로서 최종 의석배분단계에서 정당간 보정하는 방식을 채택하고 있다. 초과의석이 지역구의석과 배분의석의 차이에서 발생하는 것이 아니므로 적용될 수 없다. 오히려 강원택이 제안한 방식은 스코틀랜드 방식과 유사하다. 스코틀랜드 방식과 같이 전체의석을 유지하면서 초과의석을 다른 정당의 의석에서 차감하는 방식은 적용할 수 있다. 오스트리아 하원선거의 의석배분방식에 관해서는 Bundesgesetz über die Wahl des Nationalrates(Nationalrats-Wahlordnung 1992 - NRWO). http://www.bmi.gv.at/cms/BMI_wahlen/nationalrat/files/NRWO_10_aktuell.pdf 참조. 스코틀랜드는 Scottish Parliament Fact Sheet. Scottish Parliament Electoral System. http://www.scottish.parliament.uk/SPICeResources/Research%20briefings%20and%20fact%20sheets/Scottish_Parliament_Electoral_System.pdf 참조.

진보당 13석, 자유선진당 5석의 분포를 보인 결과와 비교할 때 훨씬 득표와 의석간 비례성이 높다고 할 수 있다. 독일식의 높은 비례성은 나눔수(divisor)에서 잘 나타난다. 독일식을 적용했을 때 나눔수의 평균은 57,800으로, 이는 57,800표당 1석이 배분된다는 의미이다. 각 정당의 나눔수를 비교하면 대체로 평균에 근접하지만 차이를 보이는 정당도 있다. 이 차이는 배분의석의 크기와 초과의석의 발생에 의해 영향을 받는다. 자유선진당과 같이 정당의 배분의석이 14석에 불과하고 권역의 배분의석도 1석이나 2석에 불과할 경우 의석당 득표수는 차별적으로 나타난다. 이 때문에 득표와 의석의 비례성은 낮아지는 것이다. 자유선진당과 같이 군소정당에서 나타나는 득표 대비 의석의 불일치현상은 순수비례제라고 하더라도 의석배분을 권역단위로 배분하기 때문에 불가피하게 발생한다. 이보다는 초과의석으로 인한 득표와 의석의 불일치, 즉 불비례성(disproportionality)이 더 크다. 새누리당의 경우 대구·경북권과 부산·경남권에서 모두 6석의 초과의석을 보였기 때문에 그만큼 불비례성이 나타나 나눔수가 평균보다 높은 것이다. 마찬가지로 민주통합당도 호남·제주권에서 발생한 1석의 초과의석으로 인해 나눔수 평균과의 차이가 발생한다.

초과의석은 불비례성 뿐만 아니라 앞서 언급한 것처럼 득표와 의석의 역전을 의미하는 부정적 득표비중을 초래할 수 있다. 다만, 투표수에 따라 주별로 할당된 의석을 정당별로 배분하는 과정에서는 부정적 득표비중이 발생하지 않는다.[6] 따라서 〈표 2〉와 같이 권역내 정당별 의석배분과정에서 초과의석은 득표와 의석의 불비례성만을 초래하게 되므로 초과의석의 해법이 마련된다면 독일식 선거제도를 적용하는 것이 비례성을 높이는 방안이라 할 수 있다.

6) 현행 독일식 선거제도에서 부정적 득표비중이 발생할 수 있는 지점은 주별 할당과정과 잔여표의 의석전환과정이다. 주별 할당에서는 전체의석 598석을 투표수에 따라 배분하는 주별 할당에서는 투표율의 편중에 의해 부정적 득표비중이 나타날 수 있다. 또 16개 주에 의석배분과정에서 발생하는 잔여표를 추가로 의석전환할 때에도 잔여표가 전국단위로 합산되기 때문에 부정적 득표비중이 발생할 수 있다. 2012년 7월 25일 독일연방헌법재판소 결정문 참조. http://www.bverfg.de/entscheidungen/fs20120725_2bvf000311.html(검색일: 2012.10.24).

〈표 2〉 현행 독일식 선거제도의 의석배분(19대 총선 적용)

권역	투표수	권역 배분 의석	새누리			민주통합			통합진보			자유선진		
			배분	지역	계	배분	지역	계	배분	지역	계	배분	지역	계
서울	4,273,304	74	34	16	34	30	30	30	8	2	8	2	0	2
경기강원	6,108,636	106	49	36	49	42	35	42	12	2	12	3	0	3
충청	1,998,032	35	14	12	14	12	10	12	3	0	3	6	3	6
호남제주	2,214,469	38	4	0	4	27	28	28	6	3	6	1	0	1
대구경북	1,995,882	35	26	27	27	6	0	6	2	0	2	1	0	1
부산경남	3,206,610	55	31	36	36	17	3	17	6	0	6	1	0	1
계	19,796,933	343	158	127	164	135	106	135	38	7	37	12	3	14
배분 나눔수	57,800		61,300			58,000			57,500			60,000		

주: 343석 배분, 셍라그/쉐퍼스식 적용. 투표수에 따른 호남·제주권의 배분의석은 35석이지만 민주통합당의 초과의석 1석으로 인해 실제 의석은 39석이 됨. 대구·경북권과 부산·경남권의 경우도 실제 의석은 각각 36석, 60석이 됨

2. 독일식 선거제도의 초과의석 해결방안

현재 독일에서 초과의석의 해법으로 제안되고 있는 방안은 비례제대체방식, 지역구탈락방식, 균형의석방식, 지역구선(先)배분방식, 지역구연동배분방식이다. 이 중 비례제대체방식과 지역구탈락방식은 우리의 선거제도에 접목하기 어려운 방식이다. 비례제대체방식은 초과의석이 발생하면 이를 탈락시키고 해당 정당의 주명부(Land list) 당선인으로 하여금 대체하게 하는 방식이다. 만약 정당의 주명부 당선인이 없어 초과의석을 삭제할 수 없을 경우에는 초과의석이 아닌 지역구의석 중 득표수가 적은 순으로 주명부 당선인이 있는 지역구를 찾아 초과의석수만큼 삭제하게 된다(Birkmeier et al. 2010, 65-70). 따라서 우리와 같이 지역구와 비례대표의 중복입후보가 불가능한 국가에서는 적용될 수 없는 방식이다. 지역구탈락방식은 초과의석을 지역구 득표의 순으로 배제시키는 방식이다(Meyer 2010, 86). 지역구 당선인을 득표순으로 나열하고, 이 중 정당득표에 의해 할당된 의석수를 제외한 나머지 의석에서 득표가 적은 순으로 탈락시킨다. 그리고 탈락 대상자 중 동일한 득표율일 경우에는 추첨에 의해 탈락을 결정한다. 이 방식은 다수대표제의 원리에 따라 지역구에서 당선된 의원을 탈락시킨다는 점에서 위헌소지가 있기 때문에 한국에 적용되기 어렵다고 할 수 있다.

1) 균형의석방식

균형의석방식은 특정 정당에 초과의석이 발생하면 이를 인정하고 다른 정당에 초과의석에 대한 균형의석을 배분함으로써 의석의 균형을 맞추는 방식이다(Behnke 2007). 19대 총선에 현행 독일식을 적용했을 때 초과의석은 새누리당 6석, 민주통합당 1석이 발생한다. 배분의석에 초과의석을 합산한 수로 배분의석을 재설정하고 다시 배분하면 새누리당 168석, 민주통합당 139석, 통합진보당 39석, 자유선진당 12석이 된다. 정당별 배분나눔수는 55,800이며, 전체 의석규모는 343석에서 15석이 증가한 358석이 된다. 15석은 초과의석 6석에 대한 정당차원의 균형의석이다. 새누리당의 부산·경남권의 경우 정당차원에서 균형의석을 부여하였지만 초과의석 4석이 발생하였다. 하지만 이 경우 주단위의 초과의석을 상쇄하기 위해 추가적인 균형의석을 부여하지는 않는다. 균형의석의 배분이 최소한의 의석증가에 의미를 두기 때문이다.

〈표 3〉 균형의석방식 적용 의석배분

권역	새누리			민주통합			통합진보			자유선진		
	배분	지역	계	배분	지역	계	배분	지역	계	배분	지역	계
서울	35	16	35	31	30	31	9	2	9	2	0	2
경기·강원	51	36	51	44	35	44	12	2	12	2	0	3
충청	15	12	15	13	10	13	3	0	3	5	3	5
호남·제주	4	0	4	28	28	28	6	3	6	1	0	1
대구·경북	27	27	27	6	0	6	3	0	3	1	0	1
부산·경남	32	36	36	17	3	17	6	0	6	1	0	1
계	164	127	168	139	106	139	39	7	39	12	3	12
배분 나눔수	55,570			56,150			57,000			60,000		

주: 343석 배분, 생라그/쉐퍼스식 적용.

균형의석방식은 초과의석을 인정하는 대신 그에 따른 균형의석을 다른 정당에 부여함으로써 초과의석의 발생에 따른 의석불균형을 보정한다는 의미를 갖는다. 하지만 전체의석수가 증가한다는 단점이 있다.[7] 따라서 의석수의 유동성의 문제로 우리의 선거제도에 수용되기 어려운 방식이라고 할 수 있다.

7) 균형의석방식은 원래 득표와 의석의 역전현상인 부정적 득표비중의 모순을 해결하기 위한 방안으로 제안되었지만, 초과의석의 발생을 차단하는 것이 아니라 보정하는 방식이기 때문에 모순을 해결하지 못한다는 비판이 있다. 균형의석방식을 제안한 사민당(SPD)의 연방선거법 개정안에 대해 스트로마이어(G. Strohmeier)는 균형의석의 부여가 부정적 득표비중이 나타난 후에 이루어지기 때문에 의석배분결과만이 비례 조정될 뿐이므로, 정당간 의석불균형은 해소되지만 연방헌법재판소에서 위헌판결을 내린 부정적 득표비중은 해결되지 않는다고 주장한다. http://www.bundestag.de/bundestag/ausschuesse17/a04/Anhoerungen/Anhoerung11/Stellungnahmen_SV/index.html(검색일: 2012.9.13).

2) 지역구선배분방식

지역구선배분방식은 초과의석이 발생하면 정당의 전체 배분의석에서 지역구의석을 제외한 나머지 잔여의석을 초과의석이 발생하지 않은 다른 권역에 배분하는 방식이다(Mann 1996, Pukelsheim 2008, Meyer 2009). 초과의석을 포함한 지역구의석을 우선적으로 배분하고 나머지 의석만 득표율에 따라 비례배분하기 때문에 총의석은 항상 동일한 숫자로 유지된다. 새누리당의 경우 대구·경북권과 부산·경남권에서 초과의석이 발생하였는데, 이들 권역의 지역구의석 63석을 전체 배분의석 158석에서 감산하고 나머지 95석만 다른 권역에 배분한다. 민주통합당의 경우도 마찬가지다. 초과의석이 발생한 호남·제주권에는 전체 배분의석 134석 중 지역구의석 28석만 배분하고 나머지는 106석은 호남·제주를 제외한 나머지 권역에 비례배분한다.

지역구선배분방식은 정당 내부의 권역간 보정을 기본원리로 하고 있기 때문에 초과의석이 발생하지 않은 통합진보당과 자유선진당에는 적용하지 않는다. 그러나 정당 내부적으로만 초과의석을 보정하기 때문에 정당간 비례성의 불균형이 나타난다. 지역구선배분방식이 아닌 현행 독일식을 그대로 적용했다면 새누리당과 민주통합당의 나눔수는 각각 57,700과 57,500으로 의석당 투표수가 나눔수 평균에 수렴한다. 하지만 지역구선배분방식에서는 61,300과 58,000으로 나눔수 평균과의 차이를 보인다. 자유선진당의 경우는 배분되는 전체 의석수가 적고, 각 권역에 할당되는 의석수도 적어 1석 대비 투표수의 권역간 차이가 크기 때문에 초과의석이 발생하지 않아도 비례성은 낮을 수밖에 없다.

〈표 4〉 지역구선배분방식 의석배분

권역	투표수 (배분의석)	새누리				민주통합				통합진보				자유선진			
		배분	지역	비례	계	배분	지역	비례	계	배분	지역	비례	계	배분	지역	비례	계
서울	4,273,304 (74)	32	16	16	32	30	30	0	30	8	2	6	8	2	0	2	2
경기·강원	6,108,636 (106)	46	30	16	46	42	35	7	42	12	2	10	12	2	0	2	2
충청	1,998,032 (35)	13	12	1	13	12	10	2	12	3	0	3	3	5	3	2	5
호남·제주	2,214,469 (38)	4	0	4	4	0	28	0	28	6	3	3	6	1	0	1	1
대구·경북	1,995,882 (35)	0	27	0	27	6	0	6	6	3	0	3	3	1	0	1	1
부산·경남	3,206,610 (55)	0	36	0	36	17	3	14	17	6	0	6	6	1	0	1	1
계	19,796,933 (343)	95	127	37	158	107	106	29	135	38	7	30	38	12	3	11	12
배분 나눔수	57,700	61,300				58,000				57,500				60,000			

주: 343석 배분, 셍라그/웨퍼스식 적용.

3) 지역구연동배분방식

지역구연동배분방식(direktmandatsbedingte Divisormethode)[8]은 배분의석이 지역구의석보다 적어 초과의석이 발생하면 나눔수를 조정하여 초과의석을 차단하는 방식이다. 즉, 배분의석이 지역구의석과 동일하거나 많도록 나눔수를 설정하는 것이다. 지역구연동배분방식을 사용하면 총의석을 고정시키면서 초과의석의 발생을 차단할 수 있다. 단지 의석분포만 달라지는 것이다.

지역구연동배분방식은 본래 정당을 기준으로 배분하는 방식이다. 하지만 정당별 의석을 배분하게 되면 선거획정단계에서 투표수보정방식으로 결정되는 권역별 배분의석과 상이하게 나타날 수 있다. 투표수보정방식과 연계하기 위해서는 지역구연동배분식을 권역별 배분방식으로 적용해야 한다. 지난 19대 총선에 적용했을 때 초과의석은 서울권 민주통합당, 호남·제주권 민주통합당, 대구·경북권 새누리당에서 발생했다. 따라서 배분의석을 지역구의석과 동일하도록 나눔수를 조정한다. 초과의석이 발생하지 않은 권역은 나눔수 조정없이 현행 독일식으로 배분의석을 정하면 된다. 이처럼 지역구연동배분방식은 나눔수를 조정함으로써 초과의석의 발생을 비교적 용이하게 차단할 수 있다.

〈표 5〉 지역구연동배분방식의 의석배분(19대 총선 적용)

권역	투표수	나눔수	권역 배분 의석	새누리			민주통합			통합진보			자유선진		
				배분	지역	계	배분	지역	계	배분	지역	계	배분	지역	계
서울	4,273,304	64,640	69	30	16	30	30	30	30	7	2	7	2	0	2
경기·강원	6,108,636	57,000	108	50	30	50	43	35	43	12	2	12	3	0	3
충청	1,998,032	56,000	36	14	12	14	13	10	13	3	0	3	6	3	6
호남·제주	2,214,469	56,000	40	4	0	4	28	28	28	7	3	7	1	0	1
대구·경북	1,995,882	58,000	36	27	27	27	6	0	6	2	0	2	1	0	1
부산·경남	3,206,610	79,000	54	36	36	36	12	3	12	5	0	5	1	0	1
계	19,796,933	57,700	343	161	127	161	132	106	132	36	7	36	14	3	14

주: 343석 배분, 셍라그/쉐퍼스식 적용.

8) 지역구연동배분방식은 지역구의석을 우선적으로 배분하고 그에 따라 잔여의석을 전체 배분의석 안에서 조정하는 방식이다. 독일의 수학자 푸켈스하임(F. Pukelsheim)이 고안한 의석배분방식으로서 아우크스부르크 배분방식(AAM: Augsburger Apportionment Methode)으로도 불린다.
http://www.wahlrecht.de/verfahren/direktmandatsbedingte.html#links(검색일: 2012.10.20).

V. 선거제도 개선방안: 선거구투표수보정+지역구연동배분 독일식

〈표 6〉은 권역별 비례제 하에서 표의 등가성을 확보하고 비례성을 최대화할 수 있는 개선방안을 19대 총선에 적용한 시뮬레이션 결과이다. 비례의석은 지역선거구의 권역 내 선거구간 인구편차를 조정한 결과를 반영하여 정하였고, 추가비례의석은 권역배분의석에서 지역구와 비례의석을 뺀 수치이다. 추가비례의석은 총 6석으로 서울과 경기·강원에서만 각각 4석과 2석이 배분된다. 비례의석은 권역 내 인구편차에 따라 달라질 수 있고, 추가비례의석도 각 권역의 득표율에 따라 달라질 수 있다. 그렇지만 전체의석은 항상 고정된 수치를 유지할 수 있다.

의석배분단계에서는 현행 독일식 선거제도의 비례의석 배분방식을 적용하되, 초과의석의 발생을 차단하기 위해 지역구연동배분방식을 사용한다. 초과의석의 해결방안 중 균형의석방식과 지역구선배분방식은 대안으로 고려되기 힘들다. 균형의석방식은 초과의석의 발생을 차단하기보다 초과의석의 발생에 따른 비례성 훼손을 최소화할 수 있는 방안이지만 의석수가 증가하는 단점이 있다. 지역구선배분방식은 총의석의 변화는 없지만 비례효과가 제한적이며, 무엇보다 지역선거구의 인구편차가 반영된 추가비례의석을 반영할 수 없는 구조적 문제점이 있다. 반면 지역구연동배분방식은 초과의석 문제를 해결할 수 있으며 의석수의 증가도 없다. 그러나 지역구연동배분방식은 독일식 본래의 비례성보다는 약간 떨어진다. 그것은 초과의석을 차단하기 위해 나눔수를 인위적으로 조정했기 때문이다.

〈표 6〉 '선거구투표수보정+지역구연동배분 독일식' 시뮬레이션

			새누리				민주통합				통합진보				자유선진			
권역	투표수	권역 할당 의석	득표	지역	비례	최종 의석	득표	지역	비례	최종 의석	득표	지역	비례	최종 의석	득표	지역	비례	최종 의석
서울	4,273,304	69	1,940,259	16	10	26	1,751,344	30	9	39	484,735	2	2	4	96,966	0	0	0
경기 강원	6,108,636	108	2,841,278	36	16	52	2,444,593	35	14	49	677,872	2	4	6	144,893	0	1	1
충청	1,998,032	36	805,932	12	4	16	706,939	10	3	13	163,996	0	1	1	321,165	3	2	5
호남 제주	2,214,469	40	248,636	0	1	1	1,567,725	28	6	34	367,003	3	2	5	31,105	0	0	0
대구 경북	1,995,882	36	1,488,889	27	7	34	324,670	0	2	2	144,899	0	1	1	37,424	0	0	0
부산 경남	3,206,610	54	1,805,657	36	8	44	981,852	3	5	8	359,900	0	2	2	59,201	0	0	0
계	19,796,933	343	9,130,651	127	46	173	7,777,123	106	39	145	2,198,405	7	12	19	690,754	3	3	6

주: 투표수는 봉쇄조항(지역구 5석 또는 정당득표 3%)을 충족한 4개 정당을 대상으로 하였음. 전체의석 346석에서 무소속 3석을 제외한 343석 배분.

Ⅵ. 결론

이 논문은 선거구획정단계에서 선거구간 인구편차로 인한 표의 등가성문제를 지역선거구와 비례선거구의 투표수보정을 통해 해결하고, 의석배분단계에서 득표와 의석의 비례성을 높이면서 초과의석 문제를 해결할 수 있는 방안을 제시한다. 투표수보정은 현행 전국단위의 비례제를 권역별 비례제로 변경하고, 지역선거구의 인구편차를 권역에 할당되는 비례의석의 인구수에 가감하는 방식이다. 그리고 의석배분은 비례성이 높은 독일식을 채택하되 배분과정에서 발생하는 초과의석 문제를 해결할 수 있는 지역구연동배분방식을 적용한다. 초과의석의 해법으로 고려될 수 있는 지역구선배분방식, 균형의석방식, 지역구연동배분방식 중 투표수보정방식과 접목시킬 수 있는 현실적인 방안은 지역구연동배분방식이다. 이 방식은 나눔수를 인위적으로 조정하기 때문에 비례효과는 본래의 독일식에 미치지는 못하지만, 정당득표로 전체의석을 결정하는 독일식의 원리를 따른다는 점에서 현행 한국의 선거제도보다는 높게 나타난다.

〈표 7〉 현행 선거제도와 개선방안 비교

	현행 한국 선거제도	현행 독일식 선거제도 (주별 의석할당+비례중심의석배분)	한국 선거제도 개선안			
			독일식 (비례중심 의석배분)	투표수보정+독일식(비례중심 의석배분)		
				+균형의석	+지역구 선배분	+지역구 연동배분
특징	• 지역구 246석 소선거구 단순다수제 • 전국명부 비례대표 54석 • 지역구와 비례대표 병립식	• 지역구 299석 소선거구 단순다수제 • 전국을 16개 주(권역)로 분할, 투표수에 따라 총의석 598석을 주별 비례할당(지역구의석 포함) • 지역구와 비례대표 연동식	• 전국을 6개 권역으로 분할, 권역별 명부작성(권역별 비례제)	• 권역별 비례제 • 초과의석이 발생하지 않은 정당에 균형의석 부여	• 권역별 비례제 • 초과의석이 발생한 정당을 우선적으로 배분한 후 잔여의석을 타 정당에 배분	• 권역별 비례제 • 지역선거구 인구편차를 권역비례의석 배분에 반영

	현행 한국 선거제도	현행 독일식 선거제도 (주별 의석할당+비례중심의석배분)	한국 선거제도 개선안			
			독일식 (비례중심 의석배분)	투표수보정+독일식(비례중심 의석배분)		
				+균형의석	+지역구 선배분	+지역구 연동배분
장점	–	• 주별 투표수 비례 의석할당으로 대표성 제고	• 권역별 선거구 인구편차 보정으로 대표성 제고 • 높은 비례성	• 높은 비례성 • 초과의석 상쇄	• 총의석 유지 • 초과의석 차단	• 표의 등가성 보장 • 초과의석 차단 • 총의석 유지
단점	• 선거구간 인구편차로 대표성 문제 발생 • 비례의석의 비중이 적고, 병립식 의석배분으로 낮은 비례성	• 초과의석 발생으로 총의석 유동적 • 주별 의석할당 과정에서 부정적 득표비중 발생 • 주별 할당방식으로 과거의 독일식보다 비례성 약화 • 부정적 득표비중 발생	• 초과의석 발생으로 총의석 유동적	• 총의석 유동적(의석수의 과도한 증가)	• 비례성 제고 효과 제한적 • 선거구 인구편차 보정한 비례의석 부여 구조적으로 불가능	• 본래의 독일식보다는 비례성 낮음

주: 현행 독일식 선거제도는 지역구의석 299석을 포함한 총의석 598석을 주별 투표수 비례로 할당함. 하지만 한국 선거제도 개선안에서 독일식은 권역별 할당은 제외하고 권역 내 정당별 배분방식만을 말함

결론적으로 이 논문에서 제안하는 '투표수보정+지역구연동배분 독일식' 은 다소 복잡한 절차를 거치는 것으로 보이지만, 실제로는 유권자의 투표가 의석으로 전환되어 정당에 배분되는 일련의 과정을 등가성과 비례성을 최대화하는 방식으로 조합한 것이다.

이 논문의 시뮬레이션 분석은 지역구의석은 현행 246석을 유지하고 비례의석만 100석을 증원하여 지역구와 비례대표의 비율을 2:1로 설정했지만, 전체의석을 현행 300석으로 유지하고 지역구의석을 200석, 비례의석을 100석으로 조정하는 방안도 고려해볼 수 있다. 지역구의석을 200석으로 축소하게 되면 선거구당 평균인구수는 246석일 경우보다 5만 가량이 늘어난 25만이 된다. 선거구당 평균인구수가 20만에서 25만으로 늘어나 대

표성의 차이가 발생하더라도 선거구획정에서 중요한 것은 선거구간 인구편차이다. 이 논문에서 제시하는 방안처럼 선거구간 인구편차를 권역의 비례의석 배분으로 보정할 수 있다면 지역구를 200석으로 축소하더라도 표의 등가성을 보장하는 데에는 무리가 없을 것이다.

참고문헌

강원택. 2009. “지역주의 극복과 정치통합을 위한 선거제도 개혁의 방안,” 『입법과 정책』 1-1. 31-54.

강휘원. 2003. “선거구획정의 유형, 기법과 기준에 대한 이론적 연구,”『평택대학교 논문집』. 17. 151-170.

김종갑. 2011a.“지역주의 완화를 위한 기초의회 선거제도 개선방안: 가중치방식을 제안하며,” 『입법과 정책』 3-2. 151-172.

_____. 2011b. 『득표와 의석점유의 모순: 독일 연방선거법 개정논의를 중심으로』 서울: 국회입법조사처.

서복경. 2011. “투표가치의 등가성 확보를 위한 공직선거법 개정 방향.” 국회의원 김창수 주최 정책토론회(2011.6.15.) 『투표가치의 등가성 확보를 위한 선거구 획정 방안』 37-46.

신 진. “표의 등가성 확보를 위한 행정구역 분구 방안, 『투표가치의 등가성 확보를 위한 선거구 획정 방안』 21-36.

안승국. 2010. “국회의원 선거제도의 변화와 정치적 효과: 선거구제와 비례대표제를 중심으로.”『한국정치외교사논총』 32-1. 259-288.

어수영. 2011. “혼합선거제도 도입에 따른 정치적 효과 분석,” 『선거연구』 1-1. 7-36.

Behnke, Joachim. 2007. Das Wahlsystem der Bundesrepublik Deutschland. Logik, Technik und Praxis der Verhaltniswahl. Baden-Baden: Nomos.

Birkmeier, Olga, Kai-Friederike Oelbermann, Friedrich Pukelsheim, and Matthias Rossi. 2010. Eine schonende Verbindung von Personen- und Verhaltniswahl zum Abbau negativer Stimmgewichte bei Bundestagswahl. Preprint Nr. 11. Augsburg: Universität Augsburg Institut für Mathematik.

Bundesgesetz über die Wahl des Nationalrates(Nationalrats-Wahlordnung 1992 - NRWO).
http://www.bmi.gv.at/cms/BMI_wahlen/nationalrat/files/NRWO_10_aktuell.pdf

Mann, Gerald. 1996. Die unumgängliche Umkehr bei der Berechnung von Überhangmandaten: Reformvorschläge. Zeitschrift für Parlamentsfragen, Bd. 27. 398-404.

Maurizio, Cotta and Luca Verzichelli. 2007. Political Institutions in Italy. Oxford Uniersity Press.

Meyer, Hans. 2009. Lösungsmöglichkeiten nach dem Wahlrechtsurteil des BVerfG vom 3. Juli 2008, in: BVBI. 2009, 137-146.

Meyer, Hans. 2010. Die Zukunft des Bundestagswahlrechts. Baden-Baden: Nomos.

Pukelsheim, Friedrich. 2006. Current Issues of Apportionment Methods. In Simeone, Bruno and Friedrich Pukelsheim. eds. 2006. Mathematics and Democracy. Heidelberg: Springer.

Pukelsheim, Friedrich. 2008. Vorschlag für 6-7 BWahlG zur Vermeidung negativer Stimmgewichte. http://www.math.uni-augsburg.de/stochastik/pukelsheim/2008Berlin/VorschlagBWahlG.pdf

Scottish Parliament Fact Sheet. Scottish Parliament Electoral System. http://www.scottish.parliament.uk/SPICeResources/Research%20briefings%20and%20fact%20sheets/Scottish_Parliament_Electoral_System.pdf

독일연방하원, 하원 내무위원회 선거법 공청회 진술인 발표문 http://www.bundestag.de/bundestag/ausschuesse17/a04/Anhoerungen/Anhoerung11/Stellungnahmen_SV/index.html(검색일: 2012.9.13.)

독일연방헌법재판소 결정문 http://www.bverfg.de/entscheidungen/fs20120725_2bvf000311.html(검색일: 2012.10.24).

〈국문초록〉

이 논문은 표의 등가성을 보장하고 비례성을 제고할 수 있는 국회의원 선거제도의 개선방안을 제시하였다. 우선 현행 전국단위의 비례제를 권역별 비례제로 전환하고, 선거구획정단계에서 지역선거구의 인구편차를 권역의 비례의석 할당에 반영함으로써 선거구의 인구편차를 보정하는 투표수보정방식을 적용한다. 의석배분단계에서는 비례성을 높이기 위한 방안으로 독일식이 고려될 수 있으나, 초과의석과 그로 인한 부정적 득표비중의 모순이 발생할 수 있다. 따라서 독일식을 적용하되 초과의석의 해법이 동시에 마련되어야 한다. 초과의석의 해법으로 제시될 수 있는 방안은 균형의석방안, 지역구선배분방식, 지역구연동배분방식이 있으며, 이 세 가지 방식을 지난 19대 총선에 시뮬레이션한 결과 지역구연동배분방식이 실효성있는 대안으로 분석된다. 균형의석방안은 의석수의 유동성이 나타나고 지역구선배분방식은 선거구획정단계의 추가비례의석을 반영할 수 없는 구조적인 문제로 인해 적용되기 어렵다. 반면 지역구연동배분방식은 투표수보정방식과 접목될 수 있고 초과의석의 발생도 차단할 수 있어 개선방안으로 고려될 수 있다.

주제어 : 선거제도, 표의 등가성, 독일식 선거제도, 초과의석, 지역구연동배분방식
electoral system, one vote one value, German MMP model, overhang seats, constituency-linked allocation system

선거방송의 공적책임을 위한 「선거방송심의규정」에 관한 연구

이수범* · 정성희**

목 차

Ⅰ. 문제제기
Ⅱ. 이론적 배경
1. 선거방송의 공적 책임
2. 선거방송의 공적 책임을 위한 법제적 장치: 선거방송심의규정
Ⅲ. 연구문제 및 분석방법
Ⅳ. 연구결과
1. 〈연구문제 1〉의 분석결과
2. 〈연구문제 2〉의 분석결과
3. 〈연구문제 3〉의 분석결과
Ⅴ. 결론

Ⅰ. 문제제기

민주주의 국가에서 국민은 주권행사의 한 방법인 선거를 통해 지도자를 스스로 선택하며 이는 대의민주주의의 핵심이라고 할 수 있다. 과거에는 선거의 후보나 공약 등에 대한 정보를 정당으로부터 얻었으나, 언론의 영향력이 커지면서 정당의 역할을 대신하게 되었고 언론은 국민들의 민주적 의식수준에 영향을 미치게 되었다. 현대와 같이 전문화되고 복잡 다양화 된 사회에서 개인이 직접 정보를 얻기란 쉽지 않다. 따라서 일반 국민들이 정치세계에 대해 제공받는 정보의 대다수는 신문, 방송, 인터넷 등 미디어를 통한 것이라고 할 수 있다.

선거에 있어서 방송의 중요성은 표현의 자유와 맞물려 내용규제에 관한 논의 또한 활발하게 이루어지도록 만들었다. 특히 방송은 커뮤니케이션의 모든 형태 중에 가장 많이 제약을 받는 매체이다. 실제로 법적 규제 이외에 방송은 암묵적으로 편집권을 통제받고 정치권력의 규제 대상이 되어왔다. 이와 같은 현상은 방송이 갖는 사회적인 영향력과 특

* 인천대학교 신문방송학과 교수
** 중앙대학교 신문방송학부 석사

수성에서 기인한 것으로 사료된다. 아울러 인터넷과 더불어 소셜미디어의 등장은 선거에서 유권자들에게 큰 영향을 미치고 있지만 이로 인해 전통 매체인 텔레비전과 라디오가 선거에서 미치는 영향력이 줄었다고 단언할 순 없을 것이다. 여전히 텔레비전과 라디오를 통해 후보자들은 선거 방송 토론회를 진행하고 있으며, 선거와 관련된 많은 정보들이 이를 통해 전달되고 있다. 즉 유권자는 선거 캠페인이 시작되고 끝나는 과정을 텔레비전을 통해 인식하고 있다고 해도 과언이 아닌 것이다(김관규·구교태·이준웅, 2006). 다매체 시대로 접어들었지만 전통 매체인 텔레비전과 같은 방송매체의 영향력은 여전히 큰 상태이다.

그러나 후보자와 정당의 유용한 정보를 전달하기에 가장 취약한 매체가 방송이라는 평가가 많다. 그 이유는 방송의 매체 특성으로 인해 정보를 심층적으로 전달하는데 한계가 있기 때문이다(구교태, 2008). 또한 텔레비전의 속성 상 선거과정에 끼치는 영향이 막대하기 때문에 공정성을 둘러싸고 이해세력 간의 논란이 발생할 수도 있다(정창기, 1996). 우리나라에서는 공정성에 관련한 선거방송의 심의에 대해 구 방송위원회가 담당하다가 현재는 방송통신심의위원회가 담당하고 있다. 그러나 윤성옥(2009)은 "정치적 쟁점 관련 방송심의에 대해 소모적인 논쟁만 반복될 뿐 국내 방송에 있어 내용규제를 어떻게 할 것인가에 대한 구체적이고 실천적인 방향은 제시되지 못하는 측면이 있다"고 지적하였다.

실례로 2012년 18대 대통령선거를 앞두고 선거방송심의위원회에서는 선거방송의 공정성 보장을 위한 권고사항을 의결하고 공표했다. 선거방송심의위원회는 권고사항에서 “오차범위 내 여론조사 결과를 두고 ‘1위, 2위, 3위’ 등으로 순위를 서열화하거나 ‘앞선다’, ‘따돌렸다’, ‘선두를 유지하고 있다’는 등 그동안 관행적으로 사용하는 경마식 보도 표현에 대한 각별한 주의”를 요구하고 나섰다(연합뉴스, 2012.05.22). 하지만 정치적 쟁점에 있어서 방송심의에 대한 사회적 논란은 지속적으로 증폭되고 있다. 선거방송에서의 객관성과 공정성의 문제는 오랜 시간동안 논의되어 법적 규제의 근거를 마련하고 있으나 구체적이고 실천적 방안에 대한 논의는 부족한 실정이다.

선거 기간 동안 선거방송에서 나타난 심의에 관한 위반 사항은 방송통신심의위원회에서 마련한「선거방송심의규정」을 따르고 있다. 이는 크게 공정성과 객관성 등을 담보하기 위한 규제 지침을 마련하여 선거방송의 긍정적 역할을 도모하고자 한다. 이에 따라 매년 방송통신심의위원회에서는 제재사례를 바탕으로 선거방송심의백서를 발간하고 있다. 본 연구는 2000년대 이후 선거방송심의백서를 분석하여 방송 매체인 텔레비전과 라디오에서 나타난 위반 사례의 경향성을 살펴보고자 한다. 또한 현재의 공직선거법 중「선거방송심의규정」의 문제점을 고찰하고 실제적으로 유효한 성격을 띠기 위한 방향성에 대해 제언하고자 한다.

Ⅱ. 이론적 배경

1. 선거방송의 공적 책임

민주주의를 대표할 수 있는 선거가 그 역할을 제대로 하기 위해서는 선거 방송에 있어서 제대로 된 정보와 공정하면서도 객관성 있는 정보를 제공해야 한다. 선거 방송의 문제점은 양적인 불균형뿐 아니라 특정 후보에게 유리한 선거 쟁점을 얼마나 집중적으로 보도하여 유권자들에게 관심을 유발하느냐와 관련된다. 나아가 특정 후보에게 유리하거나 불리한 쟁점을 어떤 방법으로 어떤 틀에 맞추어 전달하는 가에 따라 드러나지 않는 편향보도가 이루어 질 수 있기 때문에 규제의 근거를 제공한다. 선거라는 민주주의의 과정에 국민의 활발한 정치참여가 이루어지고 이를 토대로 정치과정이 민주화를 달성하는 것이 선거방송의 목적임을 명심해야 한다. 정치 선거는 객관성과 공정성을 그 생명으로 하고 있기 때문에 선거방송 역시 본래의 목적에 맞게끔 실시되어야 한다.

먼저 객관성이란 쟁점이 되고 있는 이슈나 후보에 대해 개인적인 판단을 자제하고 중립적 위치에서 보도하는 것으로 정확성을 가지고 의견을 분리하여 사실만을 보도하는 것이다. 일반적으로 객관적인 보도는 초연하고 선입관이 없으며, 자기주장도 없고, 자신과 관련이 없어야 하며, 편향되지 않고 오류가 없어야 한다(권혁남, 2002). 여기서 언론의 객관성은 저널리즘에서 중요한 원칙으로 설정되어 있으며 특히 정당, 국회, 각종 선거 등을 다루는 정치관계에서 보다 중요한 기준으로 인정되어 왔다. 객관성은 1960년대와 1970년대에 가장 많은 공격을 받았다. 사실과 의견의 파악과 분리, 수용자에게 충분한 정보를 제공하기 위한 양측 모두에게 응답의 기회를 주는 형평성과 균형을 위한 노력 등이 있을 때, 객관적이라고 말할 수 있을 것이다.

구체적으로 방송위원회(현 방송통신위원회)에서 마련한 객관성의 기준을 살펴보면 다음과 같다(한진만, 1996). 첫째, 선거방송은 흥미위주의 자극적 보도를 억제하고 사실을 근거로 정확성을 추구하여야 한다. 둘째, 논평이나 해설에서는 사실과 의견을 명백하게 구분함으로써 객관적 사실을 편견 없이 정확히 전달해야 한다. 셋째, 선거에 관한 여론조사라 할지라도 그 결과를 방송할 경우에는 조사의 방법, 기관, 시기, 범위, 대상 및 그 결과에 대한 배경 등도 동시에 설명함으로써 여론조사가 악용되거나 오도되지 않도록 해야 한다.

선거방송의 공적 책임을 위한 중요한 요소 중 다른 하나는 바로 공정성이다. 대부분의 국내 언론사가 불편부당성, 엄정중립 등의 요소를 강조하고 특히 방송사의 경우 강령을 통해 보도의 공정성을 매우 중요하게 여기고 있다. 하지만 이러한 공정성의 문제는 정치

사회의 모든 분야에서 끊임없이 제기되어 온 것이 사실이다. 여기서 공정성이란 논쟁적인 문제를 다룰 때 모든 측면을 제시하는 것을 의미하는 것으로 특히 방송매체의 공정성 확보 문제는 다른 매체들보다도 강조되어 왔다. 단순히 논쟁적인 문제에 대한 중립적이고 균형적 제시뿐만 아니라 어떤 방송에서든 이중 잣대를 제시하거나, 어느 한쪽에 편파적이거나, 중요한 사실을 생략하거나, 사실의 단편만을 다루거나, 오도하거나 하지 않는 것을 말한다(이효성, 2002). 즉, 공정성의 문제는 '그것이 객관적일 수 있는가 하는 인식론적 질문과 보도의 내용과 과정이 윤리적으로 정당한가 또는 정의로울 수 있는 가'하는 이데올로기적 질문에 대해 적절한 답변을 할 수 있어야 한다.

공정성은 크게 형식적 공정성과 내용적 공정성으로 두 가지 차원에서 논의될 수 있다. 형식적 공정성은 양적 공정성을 말하는데 예를 들면, 한 뉴스 꼭지에서 전달하는 후보별, 정당별 아이템 수를 같게 하는 것이다. 또한 뉴스의 순서에 있어서도 의도적으로 그 균형을 맞추려는 노력을 포함한다. 내용의 공정성은 질적 공정성을 말하는 것이다. 어떤 사안에 대한 뚜렷한 증거를 제시할 수 없는 상황에서 보도를 하여 정보를 제공한다면 이는 질적 공정성을 가졌다고 말할 수 없다(김효재, 2010). 형식적 공정성을 강조하는 것은 정치권과의 관계에서 현실정치를 인정하는 것이고, 내용적 공정성을 강조하는 것은 유권자의 정치 참여를 강조하면서 유권자가 가지고 있는 정치 정보욕구를 충족시켜 주는 것이다.

이러한 공정성은 세 가지 차원에서 검토되어야 한다. 즉 공정성은 사실성과 윤리성 및 이데올로기성의 검증으로 평가 되어야 하고 사실성은 정확성과 균형성에서 평가를 받아야 한다. 또한 윤리성은 합리적인지를 살피고 이데올로기성에서는 전체성과 역사성에서 평가 받아야 한다(강명구, 1989). 하지만 이러한 개념들은 그 자체로 어떠한 절대적 가치를 나타낼 수 없으며, 선거과정에서 유권자들에게 유용한 정보를 제공하기 위한 초석으로 간주되는 것이 바람직할 것이다.

1990년대 정치적 민주화가 진행된 이래로 선거 방송의 공정성이 어느 정도 담보되었다고는 하지만 선거 때마다 선거 방송에 대한 공정성 문제는 여전히 중요한 논의의 대상이 되어오고 있다. 이러한 선거방송의 공정성에 대한 문제는 외부의 정치적 통제, 언론사의 사적 또는 상업적 이익추구, 언론사의 사주 또는 사장 및 광고주의 영향력, 각종 시민단체(언론운동단체, 모니터단체, NGO단체), 각종 협회 등 이익단체 또는 언론인의 개인적 소신 등으로 방송의 공정성을 해치는 원인으로 작용하게 된다. 특히 언론사의 자의적인 판세 분석은 유권자의 판단을 흐려놓을 뿐 아니라 낡은 정치의 산물인 지역주의를 은연중에 부추길 우려가 있다. 이와 함께 자칫 언론사가 유권자의 여론을 특정 정당이나 후보에게로 몰아갈 수도 있어 선거과정에서 객관적이고 공정한 정보를 전달해야 할 본연의 모습을 망각하는 경우가 있다(이용식, 2002). 실제로 선거 당시의 이슈 또는 쟁점에 대해

서 어떤 식으로 방송되느냐에 따라 후보자에 대한 유권자의 인식과 투표행태에 커다란 영향을 줄 수 있다.

국내에서는 정권이 바뀔 때마다 정치실세들이 경영·편집간부에 대한 인사권을 장악함으로써 보도·논평에 관해 상당한 영향력을 미쳐온 것이 사실이다. 다른 한편으로는 매체마다 여야의 정당을 달리하면서 특정후보를 지지하는 상황이 전개되면서 편파방송과 왜곡보도의 폐해가 극에 달하게 되었다. 여론조사 결과 특정인에 대한 지지도가 떨어지면, 보도하지 않고 지지도가 올라가면 그것을 과장하여 보도하는가 하면, 특정인의 득표율을 끌어올리려는 의도로 여론조사의 결과를 왜곡하여 방송하는 일도 흔히 일어났다. 유권자들이 선거 기간 동안 주요 정보를 얻는 채널로 신문과 TV등 언론 매체가 차지하는 비중이 약 81%로 나타나 선거방송의 정치적 영향력은 간과할 수 없다고 할 수 있다(김효재, 2010). 이러한 문제점은 단순한 형식적 공정성의 확보를 넘어서, 언론이 유권자들에게 선거의 중요성을 강조하고, 유용한 정보를 전달할 수 있도록 해야 한다는 논의로 연결된다.

선거와 관련하여 방송의 사회적 책임은 인쇄매체에 비하여 훨씬 엄격하게 요구되고 있다. 선거방송은 공정성과 객관성을 확보하기 위해 선거 보도의 준칙을 설정하고 그에 대한 위반행위에 대해 엄격한 법적 제재를 가하도록 하여야 한다. 방송을 통한 선거운동이나 방송에 의한 선거보도는 방송매체가 가지는 신속한 전파력을 통해 유권자의 의사에 미치는 영향이 지대하다. 따라서 선거방송에 있어서 공정성과 객관성을 확보하는 것은 민주주의의 성패를 좌우할 만큼 중대한 관건이 되고 있다고 할 수 있다. 더군다나 방송이 가지는 전파력과 전통적인 지상파 방송 전파자원의 유한성에 따른 특성을 고려한다면, 방송의 공적 책임 및 방송의 공정성과 객관성이 더욱 강조되어야 할 것이다. 하지만 특히 방송 매체의 경우 정치권력에서 완전히 독립되기는 불가능하며 방송사의 이해관계에 따라 주관적 불공정성의 가능성도 있기 때문에 공정성과 객관성을 확보하는 것에는 더욱 어려움이 많다. 전통적으로 강조되어온 선거방송의 공정성과 객관성에도 불구하고 다매체·다채널 시대의 도래로 인해 이것들이 훼손될 위험은 점점 늘어나고 있다. 따라서 공정성과 객관성을 확보할 수 있는 선거방송을 위해, 유권자들이 올바른 선택을 할 수 있도록 도와주어야 하며, 후보자에 대한 올바른 정보제공, 선거에 대한 긍정적인 인식과 유권자의 선거참여를 유도할 수 있는 방향으로 나아가야 할 것이다.

2. 선거방송의 공적 책임을 위한 법제적 장치: 선거방송심의규정

현행 공직선거법은 방송통신심의위원회가 선거방송의 공정성을 유지하기 위해서 선거

방송심의위원회를 설치하여 운영할 것을 규정하고 있다(공직선거법 제8조의2 제1항). 과거부터 방송법에는 방송위원회 산하에 심의위원회를 설치하고 운영할 것을 명시하고 있었다. 하지만 당시 방송위원회가 정치권의 영향력으로부터 자유롭지 못하다는 인식이 만연하고 선거방송을 전담할 별도의 심의기구를 설치하여 운영할 필요성이 제기되었다. 결국 1997년 11월 14일, 「공직선거 및 선거부정방지법」 개정으로 선거방송심의위원회가 법정기구로서 제도화되었다. 이 법안에 나타나는 언론관계 규정은 법률의 명칭에서 적시하고 있는 바와 같이 선거부정방지에 초점을 맞추고 있다. 또한 「선거방송심의위원회의 구성과 운영에 관한 규칙」(2000. 3. 17. 방송위원회규칙 제6호)도 제정되어 있다. 「공직선거법」 제8조의 2 및 「선거방송심의위원회의 구성 및 운영에 관한 규칙」 제3조에 따라, 임기만료에 의한 선거의 경우 예비후보자등록신청개시일 전일부터 설치하고, 보궐선거 등의 경우 선거일 전 120일부터 설치하여, 선거일 후 30일까지 운영되는 한시적 기구이기 때문에 사무기능이 없어 편의상 방송통신심의위원회에 설치하고 있다. 또한 선거방송심의위원회나 방송통신심의위원회는 대외적 의사표명을 할 수 없는 법적 지위로 판단하여 방송통신위원회의 제재명령권을 빌리는 형식으로 취하고 있다(윤성옥, 2008). 심의위원단은 방송사, 방송학계, 대한변호사협회, 언론인단체 및 시민단체, 국회에 교섭단체를 구성한 정당이 추천하는 각 1인을 포함하여 9인 이내의 위원으로 구성된다(제8조의2 제2항). 또한 선거방송심의위원회는 선거방송의 정치적 중립성·형평성·객관성 및 제작기술상의 균형유지와 권리구제 기타 선거방송의 공정을 보장하기 위하여 필요한 사항을 정하여 이를 공표하여야 한다(제8조의2 제4항).

선거방송심의위원회는 1997년 제15대 대통령선거 당시에 설치되어 활동한 이후, 1998년 제2회 지방선거를 심의했다. 이후 2000년 통합 방송법의 시행에 따라 「선거방송심의위원회의 구성과 운영에 관한 규칙」이 2000년 3월 17일 새롭게 제정되었고(방송위원회규칙 제6호), 2000년 제16대 국회의원 총선거, 2002년 제3회 지방선거, 2002년 제16대 대통령선거, 2004년 제17대 국회의원 총선거에서도 설치되어 운영되었다. 한편, 관련 법의 개정으로 「선거방송 심의에 관한 특별규정」 및 「선거방송심의위원회 구성 및 운영에 관한 규칙」의 일부 조항을 2010년 3월 16일자로 개정하여 제5회 전국동시지방선거 선거방송심의위원회부터 적용하였다. 이는 선거방송을 심의하여 불공정한 선거방송에 관하여 제재하기 위함이며, 구체적으로 공직선거법에 나타난 언론관계법령의 내용을 살펴보면 다음과 같다.

제8조 (언론기관의 공정보도의무)
방송, 신문, 통신, 잡지 기타의 간행물을 경영, 관리하거나 편집, 취재, 집필, 보도하는 자가 정당의 정강, 정책이나 후보자(후보자가 되고자 하는 자를 포함한다. 이하 이조에서

같다)의 정견 기타사항에 관하여 보도, 논평을 하는 경우와 정당의 대표자나 후보자 또는 그의 대리인을 참여하게 하여 대답을 하거나 토론을 행하고 이를 방송, 보도하는 경우에는 공정하게 하여야 한다.
<개정 1997. 11. 14>

공직선거법 제8조의2에 따라 제정된 선거방송 심의에 관한 특별규정(제정 2000. 3. 17. 방송위원회규칙 제7호)에서는 선거에 있어서 방송의 정치적 중립성·공정성·형평성·객관성에 준거하여 일반방송보도뿐만 아니라 여타 모든 방송프로그램에 있어서 이와 같은 기준을 준수하도록 규정하고 있다. 더 나아가 선거방송심의위원회는 선거방송의 공정여부를 조사하여야 하고 조사결과 선거방송의 내용이 공정하지 아니하다고 인정되는 경우에는「방송법」제 100조(제재조치 등) 제1항 각 호의 규정에 의한 제재조치를 결정해야 한다.

그러나 선거방송심의제도에 대한 논란은 늘 있어왔다. 이에 따른 이론적 논의도 적지 않게 축적되었다(김영호, 2002; 문재완, 2006; 성낙인·권건보, 2006; 윤성옥, 2008). 지속적으로 선거방송심의규정에 대한 문제점으로 명확성의 원칙과 과잉제한금지의 원칙 위반, 언론의 자유와 알권리 침해 등이 제기되어 왔다. 이는 선거방송심의규정의 의미가 불명확하여 자의적으로 해석될 수 있다는 비판이자 알권리 침해라는 비판이다(윤성옥, 2008). 또한 공정성(중립성/형평성), 객관성, 장르별 규제, 여론조사보도, 후보자 출연제한 등 총 3장 26조와 보칙으로 구성된 「선거방송심의에 관한 특별규정」은 그동안 형평성과, 공정성 조항, 후보자 출연제한 조항, 사과명령 등 제제조항의 문제점이 지적된 바 있다.

구체적으로 살펴보면 공직선거법은 선거의 공정을 해쳐서는 아니 된다고 규정하고 있으며(제8조), 나아가 선거방송심의위원회로 하여금 선거방송의 공정여부를 조사하도록 하고, 조사결과 선거방송의 내용이 공정하지 아니하다고 인정되는 경우에는 시청자에 대한 사과 등의 제재조치를 결정할 수 있도록 하고 있다(제8조의2 제5항). 하위 법으로 '선거방송 심의에 관한 특별규정', '방송심의에 관한 규정', '선거방송 심의위원회의 구성과 운영에 관한 규칙', '공직선거 관리규칙' 등에서 선거방송과 관련된 규정을 두고 있다. 하지만 선거방송 관련 법령들이 지나치게 추상적이고 모호하게 표현되어 있다는 점이 지적된다.

[선거방송 심의에 관한 특별규정] 中
제4조(정치적 중립) ① 방송은 선거의 후보자와 선거에 참여하는 정당에 대해 정치적 중립을 지켜야 한다. ② 방송은 특정한 후보자나 정당의 주의·주장을 또는 이익을 지지·대변하거나 옹호하여서는 아니된다.

> 제5조(공정성) ① 방송은 선거에 관한 사항을 공정하게 다루어야 한다. ② 방송은 방송순서의 배열과 그 내용 구성에 있어서 특정한 후보자나 정당에게 유리하거나 불리하지 않도록 하여야 한다.

이렇듯 선거방송 심의에 관한 특별규정에 규정되어 있는 후보자와 정당에 대한 정치적 중립, 공정성, 형평성, 객관성 등의 표현이 다의적 해석이 가능한 문언들로 되어있어 그것이 과연 도덕적 윤리기준인지 법적 기준인지 가늠하기 힘들게 하고 있다(성낙인 · 권건보, 2006). 선거방송 심의에 관한 특별규정의 제21조에서는 공식 선거방송과 보도, 토론방송을 제외한 프로그램에 후보자를 출연시키지 못하도록 규정하고 있다. 하지만 이에 대해서 선거 시기에 방송에 대해 가해지는 과도한 규제라는 비판이 제기되고 있다(정대화, 2004). 이는 후보자가 선거일전 90일부터 선거일까지 공식선거 방송과 보도·토론방송에 출연할 수 있지만, 그 이외의 프로그램에는 출연이 전면 금지된다. 심지어는 후보자의 음성이나 영상이 방송되어서도 안 된다. 다만, "선거에 특별한 영향을 미칠 우려가 없거나 프로그램의 성질상 다른 것으로 변경 또는 대체 하는 것이 현저히 곤란한 경우"에 한하여 예외가 인정되고 있을 뿐이다. 또한 후보자는 보도·토론 프로그램이라 할지라도 단순출연자로 출연하는 것은 무방하지만, 진행자로서는 출연할 수 없다. 이러한 강한 제약은 미디어정치라는 시대적 상황과 부합하기 어려운 제도라고 할 수 있다.

또한 「공직선거법」 제8조의2에서는 '선거방송의 공정성'(제1항)이라거나 혹은 '선거방송의 공정 여부'(제5항)라는 표현을 사용하고 있다. 전설한 바와 같이 '선거방송'의 개념이 명확하게 규정되어 있지 않아 무엇이 선거방송심의위원회의 심의대상이 되는지 일반 국민들로서는 잘 알기 어렵다. 선거방송에 대한 개념규정은 선거방송 심의에 관한 특별규정에서 발견되는데 이 특별규정의 제1조에서는 '선거방송'을 「공직선거법이 정한 선거방송」과 「기타 선거에 관련한 내용이 포함된 프로그램의 방송」을 포괄하는 개념으로 사용하고 있다. 하지만 정작 공직선거법에는 '선거방송'이 정확히 무엇을 의미하는지에 대해 아무런 정의를 하고 있지 않다. 또한 '공정' 또는 '공정성' 역시 추상적인 개념이어서 그 의미가 모호하다. 하지만 헌법이 보장하고 있는 언론의 자유를 침해할 가능성을 안고 있는 심의기준인 만큼 법률에서 그에 대한 부가적 설명을 해주는 것이 바람직할 것이다.

Ⅲ. 연구문제 및 분석방법

본 연구는 2000년도 이후 선거방송심의백서를 토대로 선거방송심의 사례를 수집 및 분석하였다. 총 연구대상은 2004년 제17대 국회의원선거, 2008년 제18대 국회의원선거, 2002년 대통령선거, 2007년 대통령선거, 2006년 동시지방선거, 2010년 동시지방선거로 총 6개의 사례수를 분석대상으로 선정하였다. 2012년 국회의원선거가 제외된 이유는 선거방송심의위원회에서는 2012년 대통령선거와 아울러 2013년 초 선거방송심의백서를 발간할 예정이다. 따라서 2000년대 이후 발간한 심의백서를 선정하여 2000년대 총체적인 선거방송위반 사례를 분석하는 것은 향후 예정된 선거를 위하여 방송제작자들에게 공정 선거방송을 위한 올바른 지침을 제공할 수 있을 것이라고 판단하였다. 분석을 위해 세 명의 코더가 알맞은 훈련을 받은 후에 코딩을 진행하였으며 그에 따른 코더 간 신뢰도는 Cohen's kappa 값으로 .84가 나왔다.

앞선 이론적 배경에서는 선거방송의 내용규제에 관한 근거와 이에 따른 선거방송에 대한 심의 규정과 쟁점 그리고 내용 규제를 살펴보았다. 이에 따라 좀 더 실제적인 문제점에 접근하기 위해「선거방송 심의에 관한 특별규정」에 입각한 선거방송심의백서에 초점을 맞추어 접근하고자 한다. 다음과 같은 맥락에서 본 연구의 연구문제를 선정하였다.

<연구문제> 선거방송심의 사례 분석을 통해 나타나는 위반 사항의 특징은 무엇인가?

<연구문제1>. 국회의원선거, 동시지방선거, 대통령선거별 나타나는 위반내용과 유형, 제재조치의 특징은 어떠한가?

<연구문제2>. 매체별 나타나는 위반내용과 유형, 제재조치의 특징은 어떠한가?

<연구문제3>. 프로그램 유형별 나타나는 위반내용과 유형, 제재조치의 특징은 어떠한가?

다음과 같은 〈연구문제 1〉을 선정한 이유는 특정 선거기간 동안 나타나는 제재수를 각각 분석하는 것은 시기별 변화 추이를 볼 수 있겠지만 국회의원선거, 동시지방선거, 대통령선거의 선거별 특징이 다르기 때문에 통합적으로 분석하는 것이 거시적인 의미를 도출해 낼 수 있을 것이라고 판단하였기 때문이다. 또한 텔레비전과 라디오, 종합유선방송사업자(이하 'SO'라 함), 프로그램공급자(이하 'PP'라 함)는 각 매체별 성격에 따라 더 나아

가 뉴스, 시사정보, 교양, 토론 방송 등 프로그램의 특징별 방송위반 사항에 차이가 있을 것이라고 판단하였다. 본 연구문제를 해결하기 위하여 2004년 제17대 국회의원선거, 2008년 제18대 국회의원선거, 2002년 대통령선거, 2007년 대통령선거, 2006년 동시지방선거, 2010년 동시지방선거별 총 225개의 분석단위를 선정하였다(〈표 2〉참고).

〈표 1〉 분석단위별 사례 수

분석단위		사례수
국회의원선거	2004년	36건
	2008년	16건
동시지방선거	2006년	63건
	2010년	21건
대통령선거	2002년	58건
	2007년	31건
합계		총 225건

Ⅳ. 연구결과

1. 〈연구문제 1〉의 분석결과

〈연구문제 1〉은 각 선거별 나타나는 위반내용과 유형, 제재조치의 특징이 어떻게 다르게 나타나는가를 살펴보기 위함이었다. 교차분석결과 유의미하게 각 선거별 위반내용이 차이를 보이고 있었다(x2=103.22, df=50, p=.000). 선거별 위반건수는 2006년 동시지방선거가 63건(28%)으로 가장 많은 위반횟수를 보였으며 그 다음은 2002년 대통령선거가 58건(25.8%)으로 뒤를 이었다. 전반적으로 시간이 흐름에 따라 심의제재건수는 줄어드는 경향을 보여주고 있었으나 이러한 부분이 선거방송의 개선을 보여주고 있다고 단정하기는 힘들다.

심의 기준을 보았을 때 2000년대 이후 가장 많이 나타난 위반사례는 제18조(여론조사보도에 관한 조항)이다. 이는 131건으로 전체 위반 사례 중 58.2%를 차지하고 있어 가장 많은 위반사례로 나타났으며 그 다음은 공정성 관련 조항으로 41건(18.25%)로 나타났다. 제18조 여론조사보도에 관한 조항은 구체적으로 다음과 같다.

① 방송은 선거와 관련된 여론조사의 결과를 보도할 경우, 그 조사의 공정성이나 정확성에 상당한 의심이 있을 때에는 이를 방송하여서는 아니된다.
② 방송은 여론조사의 결과를 보도할 경우에는 조사기관, 의뢰기관, 조사대상, 조사기간, 조사방법, 오차한계 등을 밝혀야 한다.
③ 방송이 영상기술과 도표(그래프, 그림, 표등)를 이용하여 여론조사의 결과를 보도할 경우에는 경쟁자나 경쟁집단 사이의 차이가 과장 또는 축소되지 아니하도록 하여야 한다.
④ 방송이 여론조사의 결과를 해설할 경우에는 그 조사의 전제여건과 현저히 다른 여건을 가진 상황에 대하여 그 조사결과를 임의로 적용하여서는 아니된다.

특히 제18조에 관련한 위반사항은 2항에 집중되고 있는데 그 이유는 선거방송의 내용규제상 가장 용이하기 때문이라고 사료된다. 여타 관련 제재문항의 해석이 모호하다는 비판하에 여론조사결과 제시방식에 대한 규제는 비교적 명확하여 많은 위반 건수가 나타났다고 해석해 볼 수 있다. 특이한 사항은 2002년 대통령선거 당시 기존 「선거방송 심의에 관한 특별규정」 이외에 시민방송이 토론회를 진행한 것에 대해 방송사업자의 권리를 넘어섰다는 위반 사항이 나타났는데(총 4건) 이는 해석이 다소 자의적이었다고 판단된다.

본 연구에서는 선거방송심의에 관한 특별규정을 유사한 조항끼리 항목화하여 분석할 경우 좀 더 해석에 효과적인 지침을 제공해 줄 것이라고 판단하여 공정성, 형평성, 객관성등과 같은 중립보도, 특정프로그램 관련 규정, 균등기회부여, 방송금지조항, 근거제시관련 규정, 포함되지 않는 기타조항(제23조, 제27조)으로 분류하였다. 분류된 위반유형을 각 선거별로 교차 분석 한 결과 유의미한 차이를 보여주었다(x2=58.92, df=25, p=.000).

〈표 2〉 선거별 심의기준 위반사례

		선거연도 및 분류						전체
		2004년 17대 국회의원 선거	2008년 18대 국회의원 선거	2002년 대통령 선거	2007년 대통령 선거	2006년 동시 지방 선거	2010년 동시 지방 선거	
심의기준	미기재	3 (1.3%)	0 (0.0%)	0 (0.0%)	0 (0.0%)	0 (0.0%)	0 (0.0%)	3 (1.3%)
	제4조-정치적 중립	1 (0.4%)	0 (0.0%)	2 (0.9%)	1 (0.4%)	1 (0.4%)	1 (0.4%)	6 (2.7%)

		선거연도 및 분류						전체
		2004년 17대 국회의원 선거	2008년 18대 국회의원 선거	2002년 대통령 선거	2007년 대통령 선거	2006년 동시지방 선거	2010년 동시지방 선거	
심의기준	제14조-균등기회부여	0 (0.0%)	0 (0.0%)	0 (0.0%)	0 (0.0%)	0 (0.0%)	1 (0.4%)	1 (0.4%)
	제18조-여론조사보도	17 (7.6%)	6 (2.7%)	38 (16.9%)	17 (7.6%)	41 (18.2%)	12 (5.3%)	131 (58.2%)
	제20조-정당 등 협찬방송금지	0 (0.0%)	0 (0.0%)	2 (0.9%)	0 (0.0%)	0 (0.0%)	0 (0.0%)	2 (0.9%)
	제21조-후보자방송 출연제한	0 (0.0%)	4 (1.8%)	3 (1.3%)	2 (0.9%)	1 (0.4%)	6 (2.7%)	16 (7.1%)
	제5조-공정성	8 (3.6%)	4 (1.8%)	5 (2.2%)	6 (2.7%)	17 (7.6%)	1 (0.4%)	41 (18.2%)
	제23조-방송사고 등	1 (0.4%)	0 (0.0%)	0 (0.0%)	2 (0.9%)	0 (0.0%)	0 (0.0%)	3 (1.3%)
	시민방송이 토론회 진행하는 것은 방송사업자의 권리 넘어섬	0 (0.0%)	0 (0.0%)	4 (1.8%)	0 (0.0%)	0 (0.0%)	0 (0.0%)	4 (1.8%)
	제6조-형평성	3 (1.3%)	0 (0.0%)	1 (0.4%)	2 (0.9%)	3 (1.3%)	0 (0.0%)	9 (4.0%)
	제8조-객관성	3 (1.3%)	2 (0.9%)	3 (1.3%)	1 (0.4%)	0 (0.0%)	0 (0.0%)	9 (4.0%)
전체		36 (16.0%)	16 (7.1%)	58 (25.8%)	31 (13.8%)	63 (28.0%)	21 (9.3%)	225 (100.0%)

〈표 3〉 선거별 위반유형

		선거연도 및 분류						전체
		2004년 17대 국회의원 선거	2008년 18대 국회의원 선거	2002년 대통령 선거	2007년 대통령 선거	2006년 동시 지방 선거	2010년 동시 지방 선거	
위반유형	공정성, 형평성, 객관성 등 중립보도	15 (6.7%)	6 (2.7%)	11 (4.9%)	9 (4.0%)	21 (9.3%)	2 (0.9%)	64 (28.4%)
	특정 프로그램 관련규정	0 (0.0%)	0 (0.0%)	0 (0.0%)	1 (0.4%)	0 (0.0%)	0 (0.0%)	1 (0.4%)
	균등기회부여	0 (0.0%)	0 (0.0%)	0 (0.0%)	0 (0.0%)	0 (0.0%)	1 (0.4%)	1 (0.4%)
	방송금지조항	0 (0.0%)	4 (1.8%)	5 (2.2%)	2 (0.9%)	1 (0.4%)	6 (2.7%)	18 (8.0%)
	근거제시 관련규정	17 (7.6%)	6 (2.7%)	38 (16.9%)	17 (7.6%)	41 (18.2%)	12 (5.3%)	131 (58.2%)
	기타조항 (23,27)	4 (1.8%)	0 (0.0%)	4 (1.8%)	2 (0.9%)	0 (0.0%)	0 (0.0%)	10 (4.4%)
전체		36 (16.0%)	16 (7.1%)	58 (25.8%)	31 (13.8%)	63 (28.0%)	21 (9.3%)	225 (100.0%)

〈표 4〉 선거별 제재조치

		선거연도 및 분류						전체
		2004년 17대 국회의원 선거	2008년 18대 국회의원 선거	2002년 대통령 선거	2007년 대통령 선거	2006년 동시 지방 선거	2010년 동시 지방 선거	
제재조치	사과	3 (1.3%)	0 (0.0%)	3 (1.3%)	0 (0.0%)	0 (0.0%)	0 (0.0%)	6 (2.7%)
	경고	18 (8.0%)	0 (0.0%)	34 (15.1%)	2 (0.9%)	0 (0.0%)	0 (0.0%)	54 (24.0%)

		선거연도 및 분류						전체
		2004년 17대 국회 의원 선거	2008년 18대 국회 의원 선거	2002년 대통령 선거	2007년 대통령 선거	2006년 동시 지방 선거	2010년 동시 지방 선거	
	주의	15 (6.7%)	8 (3.6%)	21 (9.3%)	14 (6.2%)	0 (0.0%)	1 (0.4%)	59 (26.2%)
	권고	0 (0.0%)	8 (3.6%)	0 (0.0%)	15 (6.7%)	63 (28.0%)	15 (6.7%)	101 (44.9%)
	의견제시(기타)	0 (0.0%)	0 (0.0%)	0 (0.0%)	0 (0.0%)	0 (0.0%)	5 (2.2%)	5 (2.2%)
전체		36 (16.0%)	16 (7.1%)	58 (25.8%)	31 (13.8%)	63 (28.0%)	21 (9.3%)	225 (100.0%)

연구 결과 앞서 언급한 여론조사보도관련 조항 제18조가 포함된 근거제시관련규정이 131건(58.2%)으로 가장 높게 나타났으며 공정성, 형평성, 객관성 등 중립 보도와 관련한 규정이 64건(28.4%)으로 나타났다. 이어 방송금지조항이 18건(8.0%)으로 나타났다. 방송금지조항에는 제20조(정당 등에 의한 협찬방송금지), 제21조(후보자 출연 및 방송제한 등), 제22조(광고방송의 제한)가 포함되었다. 이중 제21조(후보자 출연 및 방송제한등)에 관련한 조항은 최근까지 다양한 논의가 전개되었던 조항이다. 이중에서도 ①항의 내용은 다음과 같다.

> ① 방송은 선거일전 90일부터 선거일까지 선거법의 규정에 의한 방송 및 보도·토론방송을 제외한 프로그램에 후보자를 출연시키거나 후보자의 음성·영상 등 실질적인 출연효과를 주는 내용을 방송하여서는 아니된다. 다만, 선거에 특별한 영향을 미칠 우려가 없거나 프로그램의 성질상 다른 것으로 변경 또는 대체하는 것이 현저히 곤란한 경우에는 그러지 아니한다.

이와 같은 내용은 방송광고, 연설, 토론회를 제외하고 후보자가 출연하는 프로그램이 원천적으로 할 수 없도록 금하고 있으나 실질적인 출연효과를 주는 '보도'에서는 많은 부분을 허용하고 있다. 따라서 위반사항의 대부분을 차지하고 있지는 않지만 약 8.0%가 나타나고 있는 해당 조항에 대한 다각도의 논의가 필요하다고 여겨진다. 또한 선거방송심의에 관한 특별 규정 중 가장 큰 논란이 되고 있는 공정성, 형평성, 객관성 등 중립보도

에 관련한 조항들은 위반 유형 중 두 번째로 빈번하게 나타나고 있는 점으로 비추어 보았을 때, 해당 항목에 대한 명확한 가이드라인과 제재기준이 마련되지 않는다면 선거방송심의자체의 공정성이 훼손될 여지가 있다고 판단된다.

선거별 심의위원회의 제재조치로는 권고 101건(44.9%), 주의 59건(26.2%), 경고 54(24%), 사과 6건(2.7%)으로 나타났으며 그 외에도 2010년 지방선거의 경우 "의견제시"조치가 5건(2.2%)이 있었다. 선거방송심의위원회의 경우 법적 지위를 가지지 못하는 한시적 기구이기 때문에 방송통신위원회의 제재명령권을 빌리는 형식을 취하고 있다. 따라서 직접적인 사과조치가 가장 빈약하게 나타났으며, 권고가 가장 높은 조치로 밝혀졌다. 이처럼 권고조치사항은 실질적으로 방송사의 의무적 제약이 따르지 않아 현실적인 제재조치로 바라보기 어렵다. 따라서 시청자에 대한 사과조치나 경고조치가 필요하다고 해석해 볼 수 있다. 비록 2006년부터 경고와 주의가 법정 제재로 분류되었으나 실질적인 사과조치가 가장 적게 나타난 점은 개선해야할 여지가 있다고 분석된다.

2. 〈연구문제 2〉의 분석결과

〈연구문제 2〉는 각 매체별 나타나는 위반내용과 유형, 제재조치의 특징이 어떻게 다르게 나타나는가에 대한 논의로 시작된다. 우선 위반횟수가 가장 높게 나타난 매체는 텔레비전으로 85건(37.8%)으로 나타났으며 라디오가 유사한 83건(36.9%)을 보여주었다. 반면 SO와 PP는 각각 22건, 35건으로 나타나 비교적 적은 위반건수를 보여주었다. 이중에서도 가장 높은 건수를 보여준 제18조 여론조사보도관련 조항은 라디오에서 69건(30.7%)으로 가장 높게 나타났다. 특이한 점은 오히려 텔레비전보다 라디오에서 더욱 높게 나타난 점은 라디오방송의 짧은 시간과 방송제작상의 한계가 선거방송 심의에 관한 특별 규정에서 제시하는 여론조사보도관련 규정을 따라오지 못한 것으로 사료된다. 따라서 같은 선거방송이라 하더라도 방송매체별 특별규정의 예외사항 또는 차별적 기준을 제공하는 것에 대한 논의를 마련해 볼 수 있을 것이다. 또한 SO에서 공정성 관련 위반 항목이 13건(5.8%)으로 상대적으로 높게 나타난 점에 주목해 볼 만 하다.

〈표 5〉 매체별 심의기준위반사례

		매체				전체
		텔레비전	라디오	SO	PP	
심의기준	미기재	3 (1.3%)	0 (.0%)	0 (.0%)	0 (.0%)	3 (1.3%)
	제4조-정치적 중립	1 (0.4%)	3 (1.3%)	0 (0.0%)	2 (0.9%)	6 (2.7%)
	제14조-균등기회부여	0 (0.0%)	0 (0.0%)	1 (0.4%)	0 (0.0%)	1 (0.4%)
	제18조-여론조사보도	46 (20.4%)	69 (30.7%)	1 (0.4%)	15 (6.7%)	131 (58.2%)
	제20조-정당 등 협찬방송금지	1 (0.4%)	0 (0.0%)	0 (0.0%)	1 (0.4%)	2 (0.9%)
	제21조-후보자방송 출연제한	8 (3.6%)	0 (0.0%)	2 (0.9%)	6 (2.7%)	16 (7.1%)
	제5조-공정성	16 (7.1%)	8 (3.6%)	13 (5.8%)	4 (1.8%)	41 (18.2%)
	제23조-방송사고 등	2 (0.9%)	0 (0.0%)	1 (0.4%)	0 (0.0%)	3 (1.3%)
	시민방송이 토론회 진행하는 것은 방송사업자의 권리 넘어섬	0 (0.0%)	0 (0.0%)	0 (0.0%)	4 (1.8%)	4 (1.8%)
	제6조-형평성	3 (1.3%)	2 (0.9%)	2 (0.9%)	2 (0.9%)	9 (4.0%)
	제8조-객관성	5 (2.2%)	1 (0.4%)	2 (0.9%)	1 (0.4%)	9 (4.0%)
전체		85 (37.8%)	83 (36.9%)	22 (9.8%)	35 (15.6%)	225 (100.0%)

〈표 6〉매체별 위반유형

		매체				전체
		텔레비전	라디오	SO	PP	
위반유형	공정성, 형평성, 객관성 등 중립보도	25 (11.1%)	13 (5.8%)	17 (7.6%)	9 (4.0%)	64 (28.4%)
	특정 프로그램 관련규정	0 (0.0%)	1 (0.4%)	0 (0.0%)	0 (0.0%)	1 (0.4%)
	균등기회부여	0 (0.0%)	0 (0.0%)	1 (0.4%)	0 (0.0%)	1 (0.4%)
	방송금지조항	9 (4.0%)	0 (0.0%)	2 (0.9%)	7 (3.1%)	18 (8.0%)
	근거제시 관련규정	46 (20.4%)	69 (30.7%)	1 (0.4%)	15 (6.7%)	131 (58.2%)
	기타조항 (23,27)	5 (2.2%)	0 (0.0%)	1 (0.4%)	4 (1.8%)	10 (4.4%)
전체		85 (37.8%)	83 (36.9%)	22 (9.8%)	35 (15.6%)	225 (100.0%)

〈표 7〉 매체별 제재조치

		매체				전체
		텔레비전	라디오	SO	PP	
제재조치	사과	3 (1.3%)	0 (0.0%)	0 (0.0%)	3 (1.3%)	6 (2.7%)
	경고	19 (8.4%)	21 (9.3%)	2 (0.9%)	12 (5.3%)	54 (24.0%)
	주의	22 (9.8%)	20 (8.9%)	2 (0.9%)	15 (6.7%)	59 (26.2%)
	권고	37 (16.4%)	41 (18.2%)	18 (8.0%)	5 (2.2%)	101 (44.9%)
	의견제시	4 (1.8%)	1 (0.4%)	0 (0.0%)	0 (0.0%)	5 (2.2%)
전체		85 (37.8%)	83 (36.9%)	22 (9.8%)	35 (15.6%)	225 (100.0%)

위반유형의 경우 각 매체별 특정프로그램 관련규정 또는 균등기회부여에 관한 위반사항은 거의 나타나지 않았으나 공정성, 형평성, 객관성 등 중립보도, 근거제시관련규정, 방송금지조항에 편중되어 있었다. 이 또한 상대적으로 텔레비전과 라디오 매체에 편중되어 나타났다. 선거방송심의에 관한 특별규정 자체가 객관적 판단이 모호하기에 가치가 개입되지 않는 부분에 대한 위반사례가 눈에 띄었다. 그러나 비교적 높게 나타난 중립보도관련 조항에서 유사 위반사례임에도 각기 다른 제재와 심의기준을 적용한 사례가 있어 심층적인 논의가 필요하다.

3. 〈연구문제 3〉의 분석결과

〈연구결과 3〉은 각 프로그램별 나타나는 위반내용과 유형, 제재조치의 특징이 어떻게 다르게 나타나는가에 대한 논의로 시작된다. 우선 가장 많은 위반횟수를 보여준 프로그램은 뉴스로 128건(56.9%)으로 나타났으며 시사정보 52건(23.1%), 기타프로그램 19건(8.4%), 교양프로그램 18건(8.0%), 토론프로그램 8건(3.6%)으로 조사되었다. 기타프로그램의 종류에는 생활정보프로그램, 연예정보프로그램, 선거개표방송, 지역정보, 정강정책방송, 교육프로그램 등으로 나타났다. 뉴스프로그램의 경우 여론조사보도관련 조항 위반사례가 98건(43.6%)으로 높게 나타났으며 시사정보프로그램도 마찬가지 결과가 나타났다. 특징적으로는 교양프로그램에서 제21조 후보자 방송출연제한항목이 6건(2.7%)으로 상대적으로 높게 나타나 앞서 지적한 교양프로그램에서의 후보자출연제한항목이 현실적으로 적용되기 어려워 보인다. 이러한 경향은 프로그램별 위반유형에서도 유사하게 나타난다. 전반적으로 작은 위반횟수를 보여주고 있는 교양프로그램이 18건(8.0%)으로 조사되었는데 그 중에서 방송금지조항이 7건을 차지하고 있다. 좀 더 세부적으로 토론과 기타프로그램에서 기타조항이 높게 나타난 것은 시민방송주최 선거관련토론회를 진행한 것에 대한 위반사례이다.

〈표 8〉 프로그램별 심의기준위반사례

		프로그램					전체
		뉴스	시사정보	교양	토론	기타	
심의기준	미기재	0 (0.0%)	0 (0.0%)	0 (0.0%)	0 (0.0%)	3 (1.3%)	3 (1.3%)
	제4조-정치적 중립	1 (0.4%)	0 (0.0%)	3 (1.3%)	1 (0.4%)	1 (0.4%)	6 (2.7%)
	제14조-균등기회부여	0 (0.0%)	0 (0.0%)	0 (0.0%)	0 (0.0%)	1 (0.4%)	1 (0.4%)
	제18조-여론조사보도	98 (43.6%)	26 (11.6%)	5 (2.2%)	1 (0.4%)	1 (0.4%)	131 (58.2%)
	제20조-정당 등 협찬방송금지	0 (0.0%)	0 (0.0%)	1 (0.4%)	0 (0.0%)	1 (0.4%)	2 (0.9%)
	제21조-후보자방송 출연제한	0 (0.0%)	1 (0.4%)	6 (2.7%)	0 (0.0%)	9 (4.0%)	16 (7.1%)
	제5조-공정성	18 (8.0%)	19 (8.4%)	2 (0.9%)	1 (0.4%)	1 (0.4%)	41 (18.2%)
	제23조-방송사고 등	1 (0.4%)	0 (0.0%)	0 (0.0%)	0 (0.0%)	2 (0.9%)	3 (1.3%)
	시민방송이 토론회 진행하는 것은 방송사업자의 권리 넘어섬	0 (0.0%)	0 (0.0%)	0 (0.0%)	4 (1.8%)	0 (0.0%)	4 (1.8%)
	제6조-형평성	6 (2.7%)	2 (0.9%)	1 (0.4%)	0 (0.0%)	0 (0.0%)	9 (4.0%)
	제8조-객관성	4 (1.8%)	4 (1.8%)	0 (0.0%)	1 (0.4%)	0 (0.0%)	9 (4.0%)
전체		128 (56.9%)	52 (23.1%)	18 (8.0%)	8 (3.6%)	19 (8.4%)	225 (100.0%)

〈표 9〉 프로그램별 위반유형

		프로그램					전체
		뉴스	시사정보	교양	토론	기타	
위반유형	공정성, 형평성, 객관성 등 중립보도	29 (12.9%)	24 (10.7%)	6 (2.7%)	3 (1.3%)	2 (0.9%)	64 (28.4%)
	특정 프로그램 관련규정	0 (0.0%)	1 (0.4%)	0 (0.0%)	0 (0.0%)	0 (0.0%)	1 (0.4%)
	균등기회부여	0 (0.0%)	0 (0.0%)	0 (0.0%)	0 (0.0%)	1 (0.4%)	1 (0.4%)
	방송금지조항	0 (0.0%)	1 (0.4%)	7 (3.1%)	0 (0.0%)	10 (4.4%)	18 (8.0%)
	근거제시 관련규정	98 (43.6%)	26 (11.6%)	5 (2.2%)	1 (0.4%)	1 (0.4%)	131 (58.2%)
	기타조항 (23,27)	1 (0.4%)	0 (0.0%)	0 (0.0%)	4 (1.8%)	5 (2.2%)	10 (4.4%)
전체		128 (56.9%)	52 (23.1%)	18 (8.0%)	8 (3.6%)	19 (8.4%)	225 (100.0%)

〈표 10〉 프로그램별 제재조치

		프로그램					전체
		뉴스	시사정보	교양	토론	기타	
제재조치	사과	0 (0.0%)	1 (0.4%)	2 (0.9%)	1 (0.4%)	2 (0.9%)	6 (2.7%)
	경고	30 (13.3%)	12 (5.3%)	3 (1.3%)	5 (2.2%)	4 (1.8%)	54 (24.0%)
	주의	39 (17.3%)	11 (4.9%)	2 (0.9%)	1 (0.4%)	6 (2.7%)	59 (26.2%)
	권고	54 (24.0%)	28 (12.4%)	11 (4.9%)	1 (0.4%)	7 (3.1%)	101 (44.9%)
	의견제시	5 (2.2%)	0 (0.0%)	0 (0.0%)	0 (0.0%)	0 (0.0%)	5 (2.2%)
전체		128 (56.9%)	52 (23.1%)	18 (8.0%)	8 (3.6%)	19 (8.4%)	225 (100.0%)

마지막으로 프로그램별 제재조치를 살펴보면 가장 많은 위반 횟수를 보여준 뉴스와 시사정보프로그램이외에 교양과 기타프로그램에서 가장 높은 제재수위인 시청자에 대한 사과 조치가 나타났다. 특히 위반횟수의 반 이상을 차지하고 있는 뉴스의 경우 시청자에 대한 사과조치가 단 한건도 나타나지 않았다는 점은 위반 사례와 횟수로 비추어 보았을 때 모순적인 부분이다. 뉴스 프로그램의 경우 권고조치가 54건(24.0%), 주의조치 39건(17.3%), 경고조치 30건(13.3%)으로 나타났다. 반면 가장 적은 위반횟수를 보여준 토론 프로그램의 경우 경고조치5건(2.2%)에 편중된 결과를 보여주었다.

Ⅴ. 결론

본 연구는 2000년대 이후의 선거방송심의백서를 분석하여 텔레비전과 라디오에서 나타난 방송 매체의 위반 사례의 경향을 파악하고자 하였다. 또한 현재의 공직선거법 중 많은 심의 논란이 되고 있는 「선거방송 심의에 관한 특별규정」의 문제점을 고찰하고 실제적으로 적용될 수 있는 실용성을 위한 방향성에 대해 제언하고자 하였다.

기존 문헌을 통해 선거방송과 보도가 우리 사회에 있어서 어떠한 영향력을 미치고 있는지 살펴보고, 선거방송의 공적 책임에 대해 논의하였다. 또한 선거 방송의 내용 규제가 어떠한 근거로 마련되고 있으며, 「선거방송 심의에 관한 특별규정」에 대한 내용을 살펴보고 어떠한 법령으로 선거방송에 대한 규제가 마련되고 있는지 파악하고자 하였다.

이러한 논의를 바탕으로, 2000년도 이후 선거방송심의위원회가 발간한 선거방송심의백서를 토대로 선거방송심의 사례를 분석하였다. 〈연구문제 1〉의 결과, 각 선거별 위반 내용이 그 차이를 보이고 있었다. 그 중 가장 많이 나타난 위반 사례로는 제18조로 여론조사보도에 관한 조항이었다. 특히 조사기관, 의뢰기관, 조사대상, 조사기간, 조사방법, 오차한계 등을 밝혀야 하는 2항에 대한 위반이 가장 많았으며 이는 선거방송규정상 가장 내용규제가 용이하기 때문으로 판단된다. 선거방송 심의에 관한 특별규정을 항목화하여 교차분석을 실시한 결과 공정성, 형평성, 객관성 등 중립 보도와 관련한 조항의 위반 수가 두 번째로 높게 나타났다. 본 연구는 선거방송심의 자체의 공정성이 훼손될 수 있다고 해석하였다.

〈연구문제 2〉는 각 매체별로 나타나는 위반 내용과 유형, 제재조치의 특징이 어떻게 다르게 나타나는지 분석하고자 하였다. 그 결과, 텔레비전이 라디오 보다 위반 횟수가 좀 더 많은 것으로 밝혀졌다. 위반 유형에 있어서는, 텔레비전과 라디오에서 공정성, 형평성, 객관성 등 중립보도, 근거제시관련규정, 방송금지 조항이 편중되어 있는 것으로 나타났다.

마지막으로 〈연구문제 3〉는 프로그램별 나타나는 위반 유형과 제재조치의 특징을 분석하고자 하였다. 그 결과, 가장 많은 위반 횟수를 보여준 프로그램은 뉴스로 나타났고, 시사정보, 교양, 토론프로그램 순으로 나타났다. 프로그램별 제재조치의 특징에서는 시청자 사과조치가 교양과 기타 프로그램에서 이루어졌다. 이는 제재 조치 중 가장 수위가 높은 것이라고 할 수 있다.

이상의 결과를 종합해 보면, 현재 선거방송의 규제를 위해 사용되고 있는 「선거방송 심의에 관한 특별규정」이 공정성과 객관성이 어느 정도 결여되어 있다고 해석할 수 있다. 물론 「선거방송 심의에 관한 특별규정」에서 제시하고 있는 조항들이 공정성과 객관성을 인정받을 수 있는 조항이라고 할 수 있지만, 「선거방송 심의에 관한 특별규정」에서 동일한 위반 사항임에도 불구하고 조항에 대한 적용이나, 제재 조치가 일관적이지 못하게 나타나면서 이러한 적용과 제재 조치가 일관되고 정확한 기준에 의해서 진행되는 것이 아닌 상황과 자의적인 판단에 의해서 이루어지고 있다고 판단된다. 이러한 문제점을 해결하기 위해서는 「선거방송 심의에 관한 특별규정」에 대한 제도적 개선이 필요하며, 조항 적용에 대한 범위와 정확하고 더 세밀한 가이드라인을 제시하여 추후 선거에 대해서는 더 일관적이고 정확한 제재 조치가 이루어져야 할 것이다.

이와 같이 본 연구에서는 선거방송심의백서를 분석하여 방송 매체의 위반 사례의 경향을 파악하고자 하는 시도를 하였다. 이러한 경향성을 파악하는 것도 중요하겠지만 추후 연구에서는 「선거방송 심의에 관한 특별규정」에 관한 위반 사례와 제재 조치에 관한 분석 뿐 아니라, 선거방송의 문제점 혹은 심의 과정에 있어서 절차상의 문제점을 파악하여 더 심층적인 논의가 이루어져야할 필요가 있다. 또한 연구 분석 대상에 있어서 2012년 국회의원선거와 대통령선거의 선거방송심의백서가 포함되지 않은 것이 본 연구의 또 다른 한계점으로 지적될 수 있다. 이는 추후의 연구에서 2012년의 국회의원선거와 대통령선거의 선거방송심의백서를 포함하여 다시 연구를 진행한다면 2000년대 이후의 선거심의에 대한 경향성을 좀 더 자세하게 파악할 수 있을 것이다. 이러한 한계점에도 불구하고 본 연구는 「선거방송 심의에 관한 특별규정」의 문제점을 고찰하고 실제적으로 유효한 성격을 띠기 위한 방향성에 대해 제시했다는데 그 의미가 있다.

참고문헌

강명구. 1989.“탈사실의 시대에 있어 뉴스공정성의 개념구성에 관한 연구.”『언론정보연구』 2. 85-111.

구교태. 2008.“한국 방송의 선거보도 특성에 관한 연구: 2007 대통령 선거방송보도를 중심으로.”『언론과학연구』 8-1. 5-38.

권혁남. 2002. 『미디어선거의 이론과 실제』. 서울: 커뮤니케이션북스.

김관규 · 구교태 · 이준웅. 2006.“후보의 텔레비전토론 효과연구: 2006년 서울시장 선거를 중심으로.”『언론과학연구』 6-4. 51-88.

김영호. 2002.“신문 방송, 인터넷 선거보도 통합 심의기구 필요.”『열린미디어 열린사회』 5. 54-63.

김효재. 2010. 『선거방송의 공정성 확보를 위한 연구: 17대 대통령 선거보도를 중심으로』. 고려대학교 석사학위논문.

문재완. 2006.“선거방송과 관련된 법적 제도적 문제점 연구.”『방송문화연구』 18-2. 65-94.

성낙인. 2007. 『공직선거법과 선거방송심의』. 서울: 나남.

성낙인 · 권건보. 2006.“선거방송 심의제도의 헌법적 검토.”『법학연구』 47-1. 155-214.

윤성옥. 2008.“국내 선거방송심의규정의 위헌성에 관한 연구.”『한국방송학보』 22-5. 170-209.

_____. 2009.“선거방송심의규정의 실제 적용과 문제점: 2002~2008년 선거방송심의 사례분석을 중심으로.”『언론정보학보』 45. 384-424.

이용식. 2002.『우리나라 지상파 TV뉴스 정치보도의 문제점과 개선방안에 대한 연구』. 동국대학교 석사학위논문.

이효성. 2002.“선거보도 가이드라인 제정을 위하여: 선거보도 개선을 위한 이론적 논의와 제언.”『한국언론학회 세미나』 1-18.

정대화. 2004.“선거방송심의규정의 위헌성.”『방송문화』 273. 6-9.

정연부. 2012.“방송 · 통신에 대한 내용규제와 규제기관의 법적지위: 심의와 방송통심심의위원회를 중심으로.”『법학연구』 28-1. 297-323.

정창기. 1996.“한국 선거방송의 쟁점과 과제.”『한국방송학보』 4. 185-230.

한진만. 1996.“선거보도방송의 제 준칙에 관한 연구.”『한국방송학보』 4. 231-261.

De Vreese, C. H. 2001. "Election coverage-new direction for public broadcasting: The netherlands and Beyond." European Journal of Communication 16-2. 155-180.

Troy, D. E. 2001. "Advice to the new president on the FCC and communications policy." Harvard Journal of Law & Public Policy 24-2. 503-531.

연합뉴스. "대통령선거 선거방송, 경마식 여론조사 보도 주의해야." http://news.naver.com/main/read.nhn?mode=LSD&mid=sec&sid1=100&oid=001&aid=0005622684 (2012.05.22 검색)

〈국문초록〉

본 연구는 2000년대 이후 선거방송심의백서를 분석하여 방송매체인 텔레비젼과 라디오에 나타난 선거방송위반사례의 경향성을 살펴보고자 하였다. 이를 위하여 2004년 제17대 국회의원선거, 2008년 제18대 국회의원선거, 2002년 대통령선거, 2007년 대통령선거, 2006년 동시지방선거, 2010년 동시지방선거를 분석대상으로 선정하였다. 분석결과 각 선거 모두와 매체, 프로그램에서 '제18조 여론조사보도'에 관한 위반사항이 가장 높게 나타났다. 이는 내용 규제상 구체적인 수치제시와 명시와 관련한 조항이 명확하게 위반사항이 나타나기 때문이라고 추론해 볼 수 있다. 특히 라디오매체에서 가장 두드러지게 나타나는데 매체 특성상 짧은 시간 내에 정보를 전달해야 하기 때문에 위반횟수가 높게 나타났다. 이를 통하여 선거방송심의규정이 매체나 프로그램의 특징을 고려하지 않고 획일적으로 제정되어 있어 좀 더 세분화할 필요성이 제기되었다. 또한 동일한 위반사항임에도 불구하고 제재 조치가 일관적으로 나타나지 않아 제도의 개선이 요구된다.

주제어 : 선거방송, 공정성, 객관성
broadcast for election campaigning, fairness, objectivity

'오픈 프라이머리 정당약화론' 에 대한 비판적 검토: 다층적 수준의 정당기능론을 중심으로

채진원*

목 차

Ⅰ. 서론: '오픈 프라이머리 정당약화론' 검토의 필요성
Ⅱ. 오픈 프라이머리 정당약화론의 사례와 논거
1. 언론에 소개된 사례
2. 오픈 프라이머리에 대한 강한 반대론의 논거
3. 오픈 프라이머리에 대한 약한 반대론의 논거
Ⅲ. 정당약화론의 비판과 실체 규명에 대한 이론적 논의
Ⅳ. 정당기능론으로 본 정당의 변화와 대중정당모델의 한계
Ⅴ. 결론

Ⅰ. 서론: '오픈 프라이머리 정당약화론' 검토의 필요성

우리나라의 정당은 약화되고 있는가? 아니면 강화되고 있는가? 아니면 생존하는 쪽으로 유연하게 변화하고 있는가? 이러한 물음이 제기되는 배경에는 다음과 같은 정치현상이 지속되고 있기 때문이다. 2002년 실시된 제16대 대통령선거의 후보선출과정에 처음으로 당원이외에 유권자들의 참여가 허용되었다. 당시 새천년민주당은 국민경선제를 통해 노무현 후보를 대선후보로 선출하였으며, 한나라당 역시 후보 경선과정에 국민참여방식을 수용하였다. 이후 제17대 대선을 위한 후보선출과정에서도 여론조사 포함 등을 통해 당원 외에 유권자가 경선과정에 참여하는 방식이 지속되었다. 이처럼 각 정당들이 후보선출과정에 당원과 일반 유권자의 참여를 허용하는 것은 그동안 당심과 민심이 왜곡되게 만든 보스중심의 폐쇄적인 정당운영의 폐해를 개선하고 공천과정의 투명성과 개방성을 확대한다는 의미에서 더 이상 거부할 수 없는 정당개혁의 흐름이라고 볼 수 있다.

* 경희대 후마니타스 칼리지 교수

정당들의 이러한 공천개혁의 움직임 그리고 일반 유권자들의 후보선출과정에의 참여 움직임에 부응하고자 하는 선거행정의 차원에서 2011년 3월 24일 중앙선거관리위원회 주최의 '정치관계법 개정 토론회'가 있었다. 이 토론회에서 중앙선거관리위원회는 2012년 제18대 대통령선거에 적용될 정치관계법 개정사항으로 이른바, 오픈 프라이머리(완전국민경선제)의 제도화 방안을 전격적으로 제안하였다. 선관위가 제안한 오픈 프라이머리는 당원과 유권자의 구분 없이 누구나 정당의 대선후보 선출과정에 참여할 수 있도록 하는 방식으로, 국민들의 많은 정치참여를 위해 대선의 경우 본선거의 선거일전 120일 이후 첫번째 토요일에, 그 외 선거는 본선거의 선거일전 40일 이후 첫 번째 토요일에 실시하고, 경선관리는 선관위가 위탁받고 비용은 전액 국가가 부담하는 방안이었다.

선관위가 제안한 이러한 오픈 프라이머리를 놓고, 당시 토론회에 참석한 정치권과 학계의 찬반논의는 팽팽하였다. 한나라당 권영진 의원은 "제도적으로 공천을 받기 위해서는 국민보다 당 지도부에 대한 '줄서기', '눈치보기'가 있을 수밖에 없다"며 "완전국민경선제는 반드시 도입돼야 한다. 소수의 밀실공천, 줄세우기 공천이 아니라, 국민에게 줄서고 국민의 눈치봐야 국회가 국회답게, 정치가 정치답게 간다"고 주장했다. 민주당 백원우 의원은 "복잡한 갈등구조를 축약시키고 단순화시켜 해결하는 곳이 정당인데, 완전국민경선제를 실시할 경우 정당의 존립이유가 흔들린다"며 "완전국민경선제는 정당간의 연합과정에서 결과에 승복하고 사퇴하지 않을 우려가 생겨, 연대 정치를 저해하게 될 수도 있다"고 반대의견을 피력하였다. 명지대 윤종빈 교수는 "완전국민경선이 정당의 개방성과 국민참여를 제고시키는 것은 맞지만, 동시에 엄청난 정당의 자율성 희생이 뒤따른다는 현실적인 측면이 있다"며 "선거인단 구성이 개방적 · 포괄적일수록 정당 응집력은 약화될 수밖에 없어 책임정치가 약화될 것"이라고 반대의사를 표했다.

오픈 프라이머리의 도입에 대한 찬반논쟁은 제18대 대통령 선거가 있는 2012년에도 계속되었다. 새누리당은 대통령후보를 선출하는 '경선룰'을 정하는 문제에서 오픈 프라이머리를 놓고 격론하였다. 정몽준 전 대표, 김문수 경기지사, 이재오 의원 등은 오픈 프라이머리를 도입해야 한다고 주장하였지만 박근혜 전 비상대책위원장은 이를 반대하였다. 민주통합당은 새누리당 박근혜 후보에게 오픈프라이머리를 수용할 것을 촉구하였고, 이것이 받아들이지 않자 새누리당과의 차별화 차원에서 독자적으로 9월 23일에 모바일 투표를 가미한 오픈 프라이머리를 실시하는 '경선룰'을 정하였다. 하지만 민주통합당의 순회경선과정에서 제기된 모바일투표에 대한 공정성시비와 낮은 투표율 등의 문제로 오픈 프라이머리에 대한 당내외의 반대여론이 크게 일어났다. 특히, 최장집 교수는 민주통합당이 추진해왔던 국민참여경선과 모바일 투표는 정당민주주의를 후퇴시키는 "나쁜 의미의 혁명적 변화"라고 평가하면서 당의 중심성과 리더십을 해체하고 정당을 약화시키는

최악의 변화 중 하나라고 강하게 비판하였다.

결국 새누리당과 민주통합당이 이것에 대한 정치적 합의를 이루지 못해 중앙선관위가 제안한 오픈 프라이머리는 2012년 18대 대선에는 제도화되어 적용되지 못했다. 이렇듯, 오픈 프라이머리의 도입을 둘러싼 찬반논란에는 여러 가지 다양한 인식차이가 있지만, 핵심적으로 정당의 후보선출과정에 일반 국민의 참여를 확대시키는 것을 정당변화를 위한 정당개혁론의 관점으로 긍정적으로 볼 것인지, 아니면 '정당약화론'(decline of political party thesis)의 관점에서 정당의 정체성 약화 및 기능 축소로 부정적으로 볼 것인지에 대한 근본적인 이견이 존재한다. 이 같이 오픈 프라이머리를 반대하는 논거로 사용되고 있는 정당약화론('오픈 프라이머리 정당약화론')은 선진민주주의 국가에서 보여준 '정당의 쇠퇴'(decline of party) 또는 '정당정치의 위기'(crisis of party politics)에 대한 논쟁 그리고 최근 우리사회에서 '안철수 현상'으로 드러난 정당정치의 위기현상과 대안논쟁과 관련되어 특정한 방향성을 보여주는 하나의 '이데올로기적인 시각'이라고 볼 수 있다.

특히, 이러한 이데올로기적인 시각 즉, 오픈 프라이머리를 반대하는 논리로 사용하고 있는 '정당약화론'의 주요 내용에는 항상 '정당 정체성의 약화' 혹은 '진성당원제도의 약화' 그리고 '책임정치' 등과 같이 대중정당의 정체성을 설명할 때 나오는 핵심어구들이 사용되거나 또는 그것과 연결되어 논의되고 있다는 점이다. 이러한 특징을 볼 때, '정당약화론'은 암묵적으로 정당이 추구해야 할 바람직한 표준모델 혹은 이상적인 정당모델과 관련한 이론적 가정으로 19세기 초 산업화시기의 서구민주주의가 변증법적인 과정을 통해 '하나의 단계'로 경험하고 상정했던 '대중정당모델'(mass party model)을 절대적인 것으로 상정하고 있다는 것으로 추론할 수 있다.

하지만 이러한 '정당약화론'의 절대적인 가정과 견해는 다음과 같은 오해에 직면할 수 있다. 첫째, '일부' 정당들이 보여주고 있는 부분적인 기능상의 약화나 쇠퇴를 '일반적인' 정당의 약화 혹은 쇠퇴현상으로 과장하는 '과도한 일반화의 오류'에 빠져 정당변화의 변증법적 과정을 부정할 가능성이 있다. 둘째, 대중정당모델을 절대적으로 상정한 나머지 대중정당모델이 역사적으로 쇠퇴했다는 것과 따라서 이것을 개선하기 위한 대안이 필요하다는 것을 부정하는 인식으로 작동될 수 있다. 셋째, 대중정당모델의 쇠퇴에 맞서기 위해 변화된 환경에 적응하면서 생존해야 하는 정당들의 자구노력 즉, 탈(脫) 대중정당모델적인 역할변화나 행동양식의 변화를 '정당의 위기현상' 혹은 '정당약화 현상'으로 오해하여 결과적으로 '생존을 위한 정당의 변화'를 거부하는 '독선적인 이데올로기'담론으로 작동할 가능성이 있다.

따라서 바람직한 정당개혁의 방향성을 찾고 일관된 정치개혁을 추진하기 위해서는, 오픈 프라이머리에 대한 이견을 좁히기 위한 이론적 논의과정과 공론화과정은 절대적으로

필요한 일이다. 이러한 논의과정은 그동안 한국의 정당정치를 개혁하기 위한 대안적 방법론으로 제기되어 온 '대중정당모델'과 '대안적 정당모델'간의 논쟁과도 연결되어 있다는 점에서, 정당약화론의 실체에 대한 해석과 그것에 따른 정당개혁의 처방에 있어서도 다양한 견해가 있는 만큼 이 문제를 공론화하는 것은 정당연구에 있어서 중요한 가치가 있다.

본 논문의 목적은 중앙선거관리위원회가 제안하고 있는 오픈 프라이머리를 반대하는 논리적 근거로 사용되고 있는 '정당약화론'을 하나의 '이데올로기적 담론'으로 상정하여 비판적으로 검토할 필요성을 제기하고, 정당약화론의 실체가 사실은 정당일반의 약화와 위기가 아니라 지구화 · 정보화 · 후기산업화 등으로 표현된 전환기적 시대상황에 부응하지 못한 대중정당모델의 약화이자 위기라는 점을 밝히려는 데 있다. 특히, 오픈프라이머리를 반대하는 논리로 사용되고 있는 '정당약화론'이 바람직한 정당의 상을 '대중정당모델'로 절대화하고 과장하는 오해에서 비롯되어 결과적으로 이러한 논리가 변화를 위한 '정당의 개방적 노력'을 부정하는 하나의 이데올로기로 작동될 가능성이 있다는 것을 강조하고자 한다. 따라서 중앙선관위가 제안하고 있는 오픈 프라이머리는 정당약화를 초래하는 제도방안이 아니라 오히려 다층적 수준의 정당기능론의 관점에서 볼 때, 대중정당모델의 한계에서 드러난 정당의 존재적 기반을 확대하고 변화하는 시대상황에 부응하고자 하는 적실성있는 정당개혁론이라는 것을 강조하고자 한다.

이러한 목적을 위하여 첫째, '오픈 프라이머리 정당약화론'의 구체적인 사례와 논거를 살펴본다(제Ⅱ장). 둘째, 이론적 배경으로 정당약화론의 실체가 사실은 정당일반의 약화가 아니라 대중정당모델의 약화를 과장하는 오해에서 비롯된 주장이라는 것을 논의한다(제Ⅲ장). 셋째, 둘째에 이어서 바람직한 정당변화의 방향성을 도출하기 위한 논리적 근거를 확보하기 위하여 키이(Key 1964)가 정립한 다층적 수준의 정당기능론의 관점에서 정당모델의 변화 그리고 대중정당모델의 특징과 의의 및 한계를 평가한다. 넷째, 결론적으로 전체적인 논의를 요약하고, 중앙선거관리위원회가 제안한 오픈 프라이머리의 정치개혁적 의미를 확인한다. 특히, 정당약화론에 대한 오해를 불식하기 위한 정당연구의 방향성을 제언한다.

Ⅱ. 오픈 프라이머리 정당약화론의 사례와 논거

본 장에서는 중앙선거관리위원회가 제안하려고 했던 오픈 프라이머리를 반대하는 논거로 사용되는 '정당약화론'의 다양한 사례를 소개한다. 아울러 이러한 사례를 통해 정당

약화를 걱정하는 시각에는 주요한 핵심어가 '정당 약화', '정당정체성의 약화', '정당조직의 약화', '진성당원제의 약화', '책임정치의 약화', '후보선출방식의 포괄성 확대', '정당의 포괄정당화' 등과 관련 내용을 볼 때, 정당약화론이 가정하고 있는 표준화된 정당모델 혹은 대안적인 정당모델로 이른바, 대중정당모델(mass party model)을 추구하는 하나의 이데올로기를 전제하고 있다는 논거를 밝힌다.

1. 언론에 소개된 사례

1) 최장집은 2012년 6월 19일 국회에서 열린 민주통합당 국회민생포럼 창립기념 초청 강연에서 민주당의 국민경선제를 비판한 내용들을 정리하여 6월 25일에 다음과 같은 칼럼을 발표하였다. "…개방형국민경선, 모바일투표로 이어지는 후보 선출 방식의 변화 역시 문제가 많다. 무엇보다도 정당의 역할을 필요 없게 만들기 때문이다. 당원이 아니라 정당의 역사와 이념, 노선과 무관한 일반 투표자들이 당의 공식 후보를 결정한다는 발상은, 부정적인 의미로 가히 혁명적이다. …일종의 자해적 정당개혁이라 하겠는데, 이는 민주주의와 정당의 역할을 잘못 이해한 결과가 아닐 수 없다. 민주주의에서 정당 조직이 약해지면, 정치적으로 도움이 필요한 사회경제적 약자 집단들의 참여와 대표성이 약해진다. …모바일 투표를 포함해 완전개방형 경선제를 도입하고자 하는 맹목적 주장들에 대해서도 견제가 필요하다. 그것은 지금도 약해서 문제인 정당의 정체성과 리더십을 더욱 해체시킨다."(최장집 2012)

2) 2012년 6월 12일 서울신문이 당시 논란을 빚고 있었던 새누리당 오픈 프라이머리 도입논쟁과 관련하여 정치학 교수 10명에 물어보았다. 그 답변결과는 오픈 프라이머리에 대다수학자들이 부정적으로 답했다. 몇 분을 소개하면 다음과 같다. 김욱은 "정당이 후보를 결정할 때는 당원들의 목소리를 많이 반영해야 하는데 일반 국민과 똑같이 당의 후보를 선출하겠다는 것은 정당 정치를 부정하는 것"이라면서 "시기적으로도 선거 바로 전에 룰을 개정하는 것은 문제가 있다."고 지적했다. 또한 강원택은 "오픈 프라이머리는 정당정치를 약화시키는 제도이고 어떤 형태로든 민심이 왜곡될 수밖에 없다."고 비판했다. 이준한은 "오픈 프라이머리는 대의민주주의나 정당정치에 역행하는 것"이라면서 "단순히 선거에서 이기기 위해서는 어떤 후보라도 상관없다는 식의 선거 이벤트 정당이 될 수 있다."고 우려했다(서울신문 2012/06/12).

3) 이정진은 [국회보 2012년 7월호]에 실린 “오픈 프라이머리 도입 논의와 시사점”이란 시론에서 다음과 같은 의견을 밝혔다. “우리나라의 경우에도 2002년 대선후보 선출과정에서 처음 도입된 이후 당 대표나 대선후보 선출과정에 적용되어왔다. 예비선거제도는 정당의 개방성과 민주성을 높이고 선거 경쟁력을 높인다는 장점에도 불구하고, 당원역할의 축소로 장기적으로 정당 기능의 약화를 초래할 수 있다는 우려 또한 존재한다. 따라서 예비선거제도의 적용에 있어 일반 유권자와 당원의 참가 비율, 선거인단의 구성 및 경선의 세부 절차와 관련된 충분한 논의가 필요하다.”(이정진 2012)

4) 이준환은 2011년 8월 11일 『문화저널21』에 ‘한국정당 정치의 위기’라는 칼럼을 내고 오픈 프라이머리에 대한 자신의 부정적인 의견을 밝혔다. “(오픈)프라이머리제도는 정당의 위계질서나 유권자 지지구조의 약화를 초래할 수 있다. 공직후보자 선출과정이 개방적으로 변하면서 정당의 핵심 투표자들의 영향력이 강화되는데 비하여 기존의 정당 체계가 약화되기 때문이다. 그리고 공직후보자를 선출하는 과정에서 당내의 갈등이 증폭되는 동시에 후보자와 일반 당원 또는 일반 유권자가 직접적으로 그리고 경쟁적으로 상호작용을 일으키기 때문에 정당운영에 있어 구심력이 파괴될 수 있다. 일반 유권자에게 공직후보자를 선출하게끔 보장하는 방식은 일견 민주적으로 보이지만 원론적으로 보았을 때 정당의 주인이 당원이나 대의원이 아니라 일반 유권자, 심지어 상대 정당 지지자가 될 수 있다는 심각한 문제가 따라다니는 것이다.”(이준환 2011)

2. 오픈 프라이머리에 대한 강한 반대론의 논거

이상의 사례를 근거로 오픈 프라이머리에 대한 강한 반대론의 근거가 되는 정당약화론에 대한 이론적 논의를 살펴보면 다음과 같다. 박찬표(2002)는 다음과 같은 논지로 강한 반대론을 주장하여 왔다. “…각 당은 예비선거제를 본 뜬 국민경선제를 도입했지만, 이를 선거관리위원회에서 관리해야 한다는 목소리가 높아지고 있다.…그러나 지금과 같이 보수 정당체제가 온존하는 한 정당의 조직이나 운영에 대한 이러한 조치는, 법적 장식물에 그치거나, 아니면 정당의 ‘탈정당화’로 귀결될 위험이 높다. 정당의 조직과 운영이 공적 규제의 대상이 되고, 또한 당원이 아닌 일반 국민에게 공개될수록, 정당간의 차별성은 희박해 질 것이다.”

또한 김종갑(2007)은 다음과 같은 논거로 강한 반대론을 펴고 있다. "오픈 프라이머리는 정당의 개방성 강화를 통해 지지층의 확대를 꾀하는 '포괄정당(catch-all party)'의 맥락에서 이해할 수 있다. …오픈 프라이머리는 후보의 선거경쟁력 강화, 민주적 정당성의 제고, 참여민주주의 촉진 등과 같은 긍정적인 효과보다는 이미지 선거, 포퓰리즘의 부정적 결과를 가져올 수 있다. 무엇보다도 대중적 기반이 취약하고 정당의 제도화가 정착되지 못한 한국 정당정치의 현실을 고려할 때 지지층의 확대와 정당지지의 지속성을 보장하기 위해서는 당원을 중심으로 정당정체성을 정립하고 그 토대 위에서 점진적인 지지층의 대중적 확산이 바람직할 것이다."

또한 윤종빈(2008) 역시 다음과 같은 논지로 이것을 강하게 비판하고 있다. "오픈 프라이머리를 통해 당원의 경선참여를 허용한 것은 진성당원의 존재감과 권리를 박탈하는 것으로 정당정치의 근간을 뿌리 채 흔드는 것이다. 매달 내는 회비는 당원이 가질 수 있는 가장 큰 혜택인 당내의사결정과 후보선출을 위한 투표권 부여인데 이를 침해하는 것은 진성당원의 확대에 역행하는 책임성이 결여된 것으로 볼 수 있다." 또한 김형철·홍재우(2007)도 다음과 같은 근거로 강하게 비판한다. "유권자의 폭을 넓히려는 포괄성의 문제가 논란의 여지를 만드는 가장 중요한 이유는 포괄성의 확장이 당의 정체성과 충돌하는 경우가 생길 수 있기 때문이다. 즉 정당이 갖고 있는 정체성은 양보할 수 없는 정치적 원칙에 따라 구성되는데, 당원이 아닌 사람들이 정당의 후보 선출을 좌우할 수 있다면 이 정체성이 훼손되기 쉽다는 것이다. 이것은 당원 혹은 당의 정치적 노선과 당을 선거에서 지지하는 사람들의 정치적 노선에 커다란 간극이 있는 정당에게는 매우 심각한 문제가 아닐 수 없다."

아울러 박경미(2012)도 다음과 같은 논지를 통해 이것을 비판한다. "국민경선제는 후보 선출권이 당원에게 배타적으로 부여되는 것이 아니라는 점에서 당원제의 발전에 기여하기 어렵다. … 국민경선제는 정당이 유권자를 효과적으로 동원하는 선거전략으로서의 의미를 갖는데 반해, 한 정당에 소속된 일반 당원들에게는 별 다른 의미를 갖지 않기 때문에, 국민경선제가 당원제의 제도화에 기여하였는지는 여전히 의문이다."

3. 오픈 프라이머리에 대한 약한 반대론의 논거

오픈 프라이머리에 대해 약한 반대론은 강한 반대론과 같이 반대를 표명하는 언사를 직접적으로 사용하지는 않지만, 결과적으로 후보자 선출방식과 관련한 운영상의 문제점을 크게 부각하여 유권자의 참여의 폭을 최소한으로 제한하려고 한다는 점에서 오픈 프

라이머리의 구체화를 방해하는 논리이다. 물론 약한 반대론을 펼치는 배경에는 강한 반대론과 마찬가지로 정당약화론이 논거가 되고 있다.

장 훈(2002)은 오픈 프라이머리에 대해 회의적인 어조로 약한 반대론을 다음과 같이 펴고 있다. "결국 한국과 미국의 경험을 종합하자면, 정당의 핵심적 결정 과정인 대선후보 선출과정의 개방은 궁극적으로 정당-유권자 관계(party in electorate)의 부분적 연계의 강화를 가져온 반면에 조직으로서의 정당(party as organization)의 쇠퇴를 불러왔다. …미국 민주당의 경우에 예비선거제의 확산과 함께 정당 엘리트 권력, 정당조직이 아울러 쇠퇴하고 그에 따라서 '정당이 위기'라는 논쟁까지 불거졌지만, 그럼에도 불구하고 민주당의 정체성과 지속성은 유지되었다. 그 까닭은 물론 미국의 정당들이 큰 충격을 흡수할 만한 다양한 기반을 갖추고 있었기 때문이다. 하지만 이와 대조적으로 제도화의 결여, 높은 불안정성, 지역주의 중심의 기존 사회적 기반의 재편과 같은 환경에 처해 있는 한국의 민주당이 개방화의 충격을 딛고 정체성을 유지할 수 있을지는 아직 불확실하다."

또한 강원택(2004) 역시 이것에 대해 약한 반대론을 다음과 같이 펴고 있다. "정당의 공직후보선출과정에 일반 유권자의 참여에 크게 의존하게 되면, 다른 나라의 사례에서도 확인되고 있는 것처럼, 정당의 결속과 기율을 약화시키는 결과를 낳을 수 있다. 경선에서 투표권을 갖는 이들이 일정한 이념적 동질성을 갖는 당원이어야 할 필요는 없기 때문이다. 따라서 경쟁은 보다 후보중심의 선거운동(candidate-centered campaign)으로 나아가게 될 것이고 정당의 결속이나 기율은 그만큼 약해질 수 도 있다. 이러한 점은 특히 정당 간 이념적, 정책적정체성이 약하고 자발적인 당원을 거의 갖지 못한 상황에서 당의 공직후보선출절차를 개방화, 민주화해야 하는 우리 정당들의 경우에는 심각한 문제로 대두될 수도 있을 것이다."

또한 지병근(2010)도 이것에 대해 다음과 같이 주장한다. "후보자 공천방식의 민주화를 위해서는 경쟁 차원에서 전략공천에 의한 비경쟁적 후보자 공천 방식 또는 비당원에 의한 후보선출을 최소화하고, 지배적 후보의 등장을 억제할 수 있도록 연임 현직자의 공천요건을 강화해야 하며, 공천방식의 임의적 결정과 적용을 제한하기 위해서는 공천방식에 대한 구체적인 규정을 도입하고 공천심사위원회 구성, 공천방식 및 후보자결정 시기를 앞당겨야 한다 …당원중심의 공직후보자 선출의 원칙을 최대한 지켜야 하며, 이를 악용하지 못하도록 지역정당조직에 대한 정비와 규율의 강화가 필요하다."

아울러 전용주(2012)는 오픈 프라이머리 제도운영상의 문제점과 제도자체를 구별하지 않고 부정적인 시각에서 다음과 같이 평가하고 있다. "…경선인단에 일반인 참여 비율을 높이는 방식 혹은 전원을 일반인으로 구성하는 완전국민참여경선의 경우 낮은 참여율과 투표율의 문제가 발생할 수 있다. … 예를 들어 민주통합당이 2012년 3월 10일부터 12

일까지 광주 북구을 선거구에서 실시한 국민참여경선에서 현장투표의 경우 선거인 수가 총 12,650명이었으나 3,148명만이 참여해 투표함으로써 투표율이 24.8%에 머물렀다. 이 같은 낮은 투표율 현상은 비단 이 지역구의 문제만이 아닐 것이다. 이처럼 경선인단의 투표율이 저조하다면 그 같은 방식을 통해 선출된 이가 해당 정당의 민주적 정당성을 갖춘 후보라고 말하기 힘들 것이다. 따라서 후보 선정 주체, 특히 경선인단에 일반인 참여 비율을 지나치게 확대한다거나 완전 개방 형태로 경선인단을 구성하는 것은 이러한 이유에서라도 지양해야 할 것이다."

이상의 사례와 논거를 살펴볼 때, 이와 같은 정당약화론의 이데올로기에서 상정되는 정당개념에는 암묵적으로 정당의 지도부나 소속 의원들, 혹은 당원만을 의미하고, 마음속으로 그 정당을 지지해주는 유권자의 권리와 그들의 참여를 배제하려는 경향이 있다는 것을 볼 수 있다. 특히, 후보선출과정에서의 일반 유권자의 참여가 민주주의와 정당발전에 해로운 것으로 이해하는 엘리트주의적 경향도 발견된다는 것을 알 수 있다.

Ⅲ. 정당약화론의 비판과 실체 규명에 대한 이론적 논의

어느 때 부터인가 우리사회에서도 서구의 선진민주주의 국가들이 이미 경험했고 또 경험하고 있는 것처럼, '정당정치의 위기론' 혹은 '정당정치의 약화론(쇠퇴론)'이 정서적 차원에서 혹은 이론적 차원에서 크게 부상하고 있다. 이러한 부상들은 그동안 한국 정당들이 제대로 된 역할을 하지 못하고 있으며 국민들로부터 많은 불신을 받고 있다는 것을 보여준다. 우리의 정당이 얼마나 불신을 받고 있는지에 대해 몇 몇 자료를 살펴보면 다음과 같다. 2005년 11월에 실시한 '세계가치조사'에서 "정당을 신뢰한다"고 답한 한국인들은 응답자의 23.8%로 세계에서 가장 낮은 수준으로 나타났다. 이 조사에 의하면 시민단체에 대한 신뢰도가 63.1%로 정당과 대조적으로 가장 높았고, 다음으로 사법부(50.2%), 대기업(46.0%), 행정부(45.9%), 노조(41.5%) 순으로 나타났다. 또한 한국사회과학데이터가 2007년 11월에 실시한 '국민의식조사'에서 정당에 대해 "만족하지 않는다"는 응답은 68.9%로 "만족한다"(23.9%)는 대답보다 3배 가까이 많은 것으로 나타났다. 그리고 2012년 4.11 총선 직전에 중앙일보(2012/02/29-2012/03/01)가 실시한 여론조사에서는 "평소에 가깝게 느끼며 자신의 의견을 잘 대변해 주는 정당이 있다"는 응답은 28.2%에 불과하였다.

이렇듯, 우리 정당에 대한 '정서적 이미지'는 좋은 편이 아니다. 우리 정당정치에 대한 위기론과 약화론은 2011년 서울시 재선거에서 무소속 박원순의 당선에 영향을 미친 안

철수 원장의 출현 그리고 이 안철수 원장의 조직적 기반이 되고 있는 중도성향의 무당파와 SNS를 적극 활용하는 인지적 시민들의 등장으로 더욱 탄력을 받고 있다. 또한 이러한 탄력은 이론적 차원에서 서구민주주의에서 논의되었던 정당위기론과 정당약화론에서 한 단계 더 나아가는 수준으로 진화하고 있다. 즉, 단순한 정당이미지에 대한 불신론을 넘어 인터넷, SNS와 같은 새로운 정보통신기술에 의존하는 미디어의 출현에 따른 시민들의 직접행동주의(civic activism)가 활성화됨에 따라 정당과 같은 매개조직(intermediary)의 효용적 기능이 약화됨으로써 더 이상 대의적 기능을 담당하는 정당이 필요하지 않다는 '정당무용론'으로까지 나아가고 있다(Benjamin 1982, 1-12; Morris 2000).

서론에서 문제제기 한 것처럼 우리나라에서 오픈 프라이머리를 반대하는 주요 논거로 사용되고 있는 '정당약화론'은 1960년 이후 서구민주주의 국가들에서 논의되거나 논쟁을 했던 정당위기론 혹은 정당약화론과 같은 맥락의 연장선상에서 출발하고 있다. 서구사회에서 많은 논자들이 정당약화론을 제기하게 된 배경에는 투표율의 하락, 정당일체감의 약화, 정당의 당원감소, 무당파와 중도성향의 유권자 증가, 새로운 미디어의 등장, 탈물질주의적 가치의 등장, 시민운동과 NGO 단체의 활성화 등으로 표현되는 전환기적 시대상황과 변화된 사회규범 그리고 정당-유권자 지지관계의 해체(dealignment)와 재편성(realignment)과 관련이 있다(Dalton and Wattenberg 2000). 특히, 1960년대 말에 이르러서는 단일이슈중심의 결사체(single-issue associatons)로 불리는 시민운동이나 신사회운동, 언론 등과 같은 새로운 매개조직들(intermediations)이 정당의 역할을 대신하려고 하는 '신정치'(New politics)가 강화되었기 때문에 이러한 경향에 대해 기존 정당들이 위기의식을 느꼈던 상황도 있다.

하지만 이 같은 정당약화론의 만연에 대해 우려와 비판을 표한 학자들도 있었다. 여럿이 있지만 대표적인 학자를 소개하면 다음과 같다. 선구적으로, 정당약화론에 대한 비판과 실체규명에 앞장선 학자는 피터 메이어(P. Mair)이다. 메이어(Mair 2011, 149-156)는 그동안 학계나 언론의 중요한 화두가 '정당의 약화'(쇠퇴)였고, 정당이 퇴물취급을 받았으며, 정당이 약화되어 사라지는 것이 긍정적인 변화의 길로 비춰졌다고 지적하면서, 이러한 지적은 부분적인 진실은 될 수 있어도 전체적인 진실이 될 수 없다고 반론하였다. 그는 이러한 정당약화론을 믿는 태도가 정당에 대한 애착이나 일체감이 약화되고 있는 징조로 해석되는 것은 결코 놀라운 일이 아니라고 하면서, 그러나 이러한 부분적인 경향이 전체적인 것과 혼동되어서는 안 된다고 주장하였다. 따라서 그는 이러한 정당약화론은 도전에 대처하고 생존을 도모하는 정당의 탁월한 능력을 얕잡아 보는 경향이라고 비판하였다.

특히, 메이어는 대부분의 논자들이 정당의 약화(쇠퇴)나 실패를 말하고 있는 것은 상당

부분 현실을 과장한 오해에 기반한 것이라고 지적하였다. 그는 정당의 시대가 끝났다는 명백한 증거는 거의 없다며, 정당이 과거보다 약해졌다는 시각도 있지만, 정당의 입지가 강화되었다는 시각도 있다고 밝혔다. 즉, 그는 많은 논자들이 그러하듯이 대중정당모델을 정당이 지향해야 할 표준으로 삼는다면 분명 오늘날 정당의 힘은 과거보다 약화되었지만(현재의 대중정당은 약화되었지만), 이것은 정당이 생존을 위해 적응해 나가고 부족한 약점을 보충하기 위해 변화하는 힘을 고려하지 않은 부적절한 표준이라고 지적하였다. 그에 따르면 논자들에 의해 정당발전에 대한 근본적인 오해와 부적절한 표현으로 언급되고 있는 정당의 약화(쇠퇴)나 정당의 실패는 다름 아닌 새로운 환경에 도전하는 분명히 '다른 정당모델'이라며 정당조직의 발전에 대한 새로운 시각을 제시하였다(Mair 2011, 148).

따라서 그는 이러한 정당약화론의 문제점은 '대중정당모델의 쇠퇴'를 보다 '일반적인 정당의 쇠퇴'로 과장하여 인식하는 오류에 기초하고 있으며, 대중정당모델은 계속되는 정당발전 과정의 '하나의 단계'에 불과하다고 보고, 대중정당모델의 시대가 간 것을 정당 일반의 쇠퇴로 연결하는 사고는 경험적 증거를 충분히 고려하지 않은 허위과장에 불과하다고 비판하였다. 또한 그는 대중정당모델 이후에 새로운 환경에 도전하는 대안적 정당모델에 대해서 열린 사고의 관점에서 키르커하이머(O. Kirchheimer)의 '포괄정당 모델'(catch all party model)과 파네비안코(A. Panebianco)의 '선거전문가정당모델'(electoral-professional party model)을 소개하고 나서 이 두 모델 다음에 자신의 '카르텔정당 모델'(cartel party model)이 자리하고 있다고 주장하였다(Mair 2011, 123-155). 특히, 그는 '포괄정당모델'을 주장한 키르크하이머(O. Kirchheimer 1966, 178-198)가 종래의 대중정당모델(mass party model)이 선거승리를 위하여 즉, 계급적 이해관계와 이념적 정체성을 초월하여 광범위한 유권자들의 지지를 획득하기 위하여 당의 이념적 성격과 당원의 역할을 약화시키면서, 계급과 이익집단의 이익을 조정하는 제한적 기능만을 수행하는 쪽으로 변화하는 주변 환경에 반응해 왔다는 주장을 펼쳤다고 소개한다.

하지만 듀베르제(Duverger)에 의해 유형화된 '대중정당모델'의 적실성을 강조했던 노이만(Neumann)은 키르커하이머와 파네비안코 그리고 메이어의 주장들을 정당을 약화시키는 '정당약화론'이라고 비판하였다. 그는 대중정당모델의 구조와 기능이 통치엘리트와 인민 대중들의 관계를 좀 더 가깝고 친밀한 관계로 유지하도록 작동하고 있다며, 이러한 통합적 기능이 없다면 현대 민주주의와 정당이 살아남을 수 없다고 주장하면서, 대중정당모델을 민주주의 발전의 긍정적인 단계로 칭송하였다. 특히, 대중정당모델을 이상적인 정당모델로 선호했던 잔다와 콜만(Janda and Colman 1998)은 '정당의 황금기'(golden

age of parties)에 대중정당모델은 조직기능의 수행능력에 있어서 탁월하였으나, 정당조직의 기능이 약화되는 포괄정당과 선거전문가정당이 등장하는 오늘날과 같은 시기에는 정당의 조직기능을 장담할 수 없다는 걱정스런 시각에서 정당약화론을 펼쳤다.

물론 이러한 노이만의 주장에 대해 당시 라이트(Wright), 엡스테인(Epstein), 로손과 메르클(Lawson and Merkl) 등 많은 학자들은 유럽의 선진 산업사회가 후기산업사회로 이행하면서 나타난 정당모델의 변화를 설명하면서, 1960년대 산업사회에 기반을 둔 대표적인 정당인 대중정당모델은 '사망'(demise)하였다고 분석하였다(Scarrow 2000, 82). 특히, 달톤과 와텐버그는 후기산업사회로의 이행에 따라 정당과 시민들 간의 관계가 '근본적'으로 변화하였기 때문에, 특히, 사회구조의 파편화에 따라 정당의 '이익집성기능'(interest aggregation function)이 약해짐으로써, 듀베르제(Duverger) 이후로 샤츠슈나이더(E. E. Schattschneider)에 의해 정식화된 '책임정당정부 모델'(model of responsible party government)과 '대중정당 모델'의 작동이 어렵게 되었다고 주장하였다(Dalton & Wattenberg 2000, 266-283). 또한 코울과 그레이도 점차적으로 대중정당 모델에 의한 책임정당정부 모델은 시대착오적인(anachronistic) 것이라고 분석하였다. 그들에 의하면 대중정당모델에 기초한 책임정당정부 모델은 지난 시기에 매우 '이상적인 정당이론'의 기원으로 주창되었으나, 정파성(partisans)과 정당일체감(party identification) 등이 쇠퇴한 현대 정당체제에서는 살아남을 수 없다고 주장하였다(Caul and Gray 2000, 236; 채진원 2009, 21).

2000년대 들어와서 정당약화론을 비판적인 차원에서 보고 그것의 실체를 규명하려고 하는 대표적인 학자들은 달톤(R. Dalton) 그리고 패럴(D. Ferrell)과 맥알리스터(I. McAllister)가 있다(Dalton, Ferrell and McAllister 2011). 이들은 정치지도자를 충원하는 후보선출방식에 있어서나 유권자들의 이익을 집약하는 능력에 있어서 그리고 당원과 유권자를 조직하고 동원하는 능력에 있어서 정당은 더 이상 과거와 같은 지배적인 역할을 하지 못하고 있는 현실을 받아들이면서도 정당이 약화되고 있는가에 대한 물음에는 결코 '그렇지 않다'는 주장을 경험적인 실증분석을 통해 펼치고 있다. 이들은 정당이 쇠퇴하는 것으로 보이게 되는 것은 정당일반의 문제가 아닌 대중정당모델에 국한되어 나타나는 문제라고 보고, 대중정당의 약화와 변화된 정치적 환경 때문에 정당의 이미지는 과거에 비해 상대적으로 약화된 것이 사실이지만, 실제 정당의 필요성은 변함이 없다고 주장하였다.

특히 이들은 정당의 약화나 쇠퇴라는 인식 대신에 정당을 변화하는 주변 환경에 생존하기 위해 '적응'(adaptation)하는 과정으로 이해하고 있다. 즉 부적절하게 언급되고 있는 정당의 약화나 쇠퇴 그리고 새로운 정당에 의한 도전 그 자체가 바로 정당생존을 위한

첫 번째 단계이며, 이 첫 단계에 대해 적응이라는 두 번째 단계를 거치면서 정당은 변화하고 지속된다는 주장이다. 따라서 이들은 정당위기도 정당변화의 한 과정으로 볼 필요가 있으며, 정당은 지금까지 등장했던 반(反)정당주의 심지어 직접민주주의의 움직임에도 적절히 대응하여 자신의 모습을 변화시킴으로써 생존할 것이라는 낙관적인 견해를 주장하였다.

또한 웹(Paul D. Webb)은 대의민주주의에서 '정당이 수행하는 기능'과 '정당에 대한 시민들의 이미지'를 구별하여 정당의 위기문제를 바라보았다. 그는 서구 민주주의 국가에서 유행처럼 터져 나온 정당위기는 결코 놀랄 일이 아니라고 지적하면서 그것에 대한 해석에 있어서, 안정적인 계급균열의 시대에 유형화되면서 유용성이 컸던 조직이 강조되었던 대중정당모델이 쇠퇴한다는 경험적 증거에 대해서는 부인할 수 없지만 이것의 쇠퇴에도 불구하고 정부를 구성하여 정책을 결정하는 정당의 기능(task of governance)은 쇠퇴할 수 없다고 보았다. 그는 현대의 정당들이 살아남았다는 것은 변화된 시대에 대한 정당의 적응성(adaptation)이 입증되었다는 점에서 변화는 새로운 미디어의 환경과 능동적으로 참여하는 시민들의 등장에 부응하도록 정당의 기능을 다각화하여 시민적인 정통성(popular legitimacy)을 활성화시켜야 한다고 주장하였다(Webb 2005).

최근 한국적인 상황에서 정당약화론에 대해 비판적인 견해를 보여주는 대표적인 학자는 정진민과 임성호로 이들은 '오픈 프라이머리 정당약화론'이 오해라고 비판한다. 임성호(2006)는 오픈 프라이머리가 정당정치를 약화시킬 것이라는 주장에 대해 대중정당을 이상적 모델로 상정한다면, '정당의 약화'가 문제가 될지 모르지만 원내정당을 모델로 삼는다면 문제가 되지 않는다고 반론하였다. 왜냐하면, 대중정당이 '조직으로서의 정당'(party as organization)을 강조하는 반면 원내정당은 '유권자속의 정당'(party in electorate)과 '정부 내 정당'(party in government)의 연계를 강조하기 때문에 오픈 프라이머리의 도입으로 '조직으로서의 정당'이 타격을 받는 것은 사실이지만 오히려 나머지 두 기능의 활성화로 유권자의 정당성향은 더욱 강화되어 정당기능에 문제될 것이 없다는 입장이다.

정진민(2011)도 정당을 카츠와 메이어(Katz and Mair 2002)가 제시한 정당분석의 틀인 '조직수준 정당'(party as organization), '공직수준 정당'(party in public office), '유권자수준 정당'(party in the electorate)으로 볼 때, 대체로 조직수준의 정당이 약화되는 것은 시대적 대체라고 진단하면서도 공직수준의 정당과 유권자수준 정당이 강화되는 방향으로 현대의 정당이 변화하고 있다며, 유권자수준 정당을 강화시키기 위해서라도 오픈 프라이머리를 활성화하여 유권자의 참여를 더욱 확대해야 한다며 정당약화론을 비판한다.

상술한 바와 같이, 여러 논자들의 논의를 살펴보면, 정당약화론의 실체가 사실은 정당 일반의 약화가 아닌 대중정당모델의 약화현상을 너무 크게 과장하고 일반화해서 비롯된 오해라는 것을 금방 알 수 있다. 따라서 변화하는 주변 환경에서 대중정당이 강조했던 '조직으로서의 정당'의 특성들이 약화되거나 소멸하는 것이 정당의 약화로 간주될 수는 없다. 대중정당모델의 약화를 정당일반의 약화로 보는 것의 문제점은 대중정당모델을 정당의 표준적인 모델로 절대화하고 이상화한다는 점이다. 이러한 오해가 생기는 배경에는 정당이 모든 기능을 똑같은 비중으로 충족시킬 수 없으며 환경변화에 맞추어 그 중점적 기능의 비중이 달라질 수 있다는 것을 인식하지 못하기 때문이다(Jun 2002, 771).

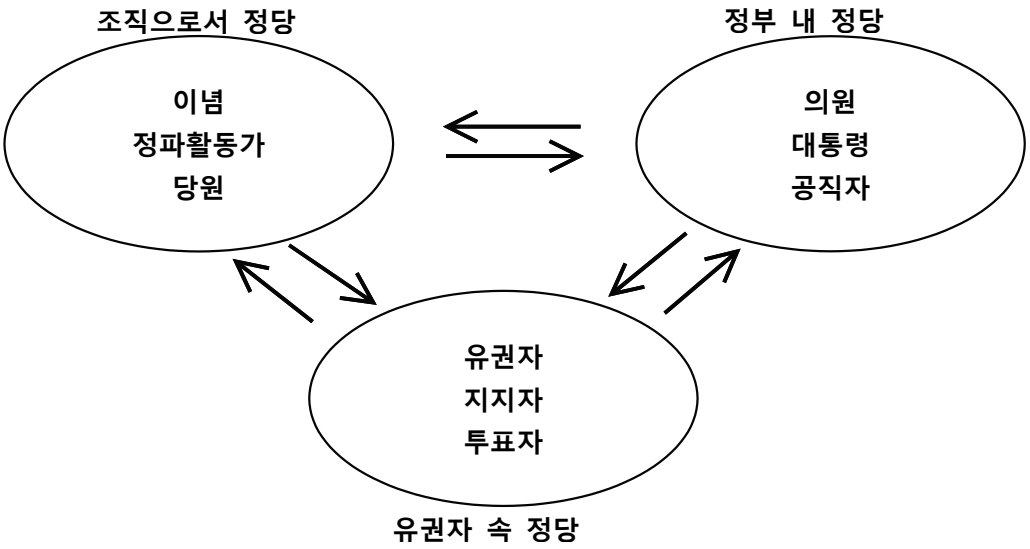
Ⅳ. 정당기능론으로 본 정당의 변화와 대중정당모델의 한계

본 장에서는 정당약화론의 실체로 드러난 대중정당모델의 의미(특징 그리고 의의와 한계)를 정당기능론으로 본 정당변화의 관점에서 살펴보고자 한다. 이러한 접근이 필요한 이유는 쇠퇴하고 있는 대중정당모델에 대한 대안을 추출하기 위한 방법으로 정당을 당구공과 같은 단일하고 균질한 하나의 행위자가 아니라 다양한 행위자가 경쟁하고 협력해나가는 '상호구성적인 정치적 공간'(mutually constitutive place of politics)으로 이해할 필요가 있다는 점에서, 정당의 공간을 정당기능의 다층적 측면(multi-level sides)으로 살펴봄을 통해 정당변화의 일반적인 상을 추론하는데 유용한 시사점을 받을 수 있기 때문이다. 특히, 정당의 기능을 유형화하여 정당의 변화를 설명하는 것은 매우 유용한 방법이다. 왜냐하면, 정당이 처해있는 주변 환경에 따라 정당의 기능이 반응하기 때문에 정당의 기능과 그것의 변화를 이해하게 되면 결국 정당의 변화를 이해할 수 있기 때문이다(채진원 2011; Crotty 2006, 500-501).

정당연구에 있어서 정당(혹은 공간으로서의 정당)을 정당 내 존재하는 다양한 행위자들(예를 들면, 당원, 활동가, 노조원, 당 지도부, 유권자, 의원, 공직자 등)이 수행하는 기능(function) 혹은 정당기능의 변화를 통해 다층적으로 이해하려고 시도한 대표적인 학자는 키이(Key 1964)이다. 키이(Key 1964)는 정당의 기능을 다층수준에서 세 가지 기능으로 분류하였다. 즉, (1)조직으로서의 정당(Parties as Organization: PaO), (2)정부 내 정당(Parties in Government: PiG), (3)유권자 속의 정당(Parties in the Electorate: PiE)으로 분류하였다. 〈그림 1〉은 키이(Key 1964)의 다층적 수준의 정당기능의 논의를 근거로 재구성한 것이다. '조직으로서의 정당기능'(PaO)은 정당지도자를 발굴하고 당원을 교육, 훈련하는 기능과 지지자들을 동원하기 위해 사용되는 이익표출

(interest articulation)과 이익집약(interest aggregation)을 위한 기능이다. '정부 내 정당기능'(PiG)은 입법부 의원과 행정부 공직자의 입법, 정책결정과 관련된 이익통합(interest integration)기능이다. '유권자속 정당기능'(PiE)은 정당투표자, 정당지지자 등 유권자들이 기대하거나 희망하는 정당의 모습으로, 정당일체감과 정당충성심 제고 및 선거에서의 지지와 동원 및 참여 활성화 등과 관련된 기능이다.

〈그림 1〉 다층적 수준의 정당기능론 모델



이러한 키이(Key 194)의 다층적 수준의 정당기능론의 분석 틀을 수용하여 정당변화를 설명하려 했던 학자는 달톤과 와텐버그(Dalton 1984: 2006, 177-197; Dalton and Wattenberg 2000)이다. 이들은 선진민주국가에 있어서, 대중정당모델의 약화(decline)를 '조직으로서의 정당'(PaO)기능의 약화의 관점에서 경험적인 자료를 통해 입증하였다. 이들은 유권자들의 '정당일체감'(party identification) 약화, 많은 교육과 정보를 습득하여 '인지적 동원'(cognitive mobilization)능력을 갖춤으로써 정치에는 많은 관심을 갖고 있으나 세련되지 못한 정당에는 관심을 보내지 않는 '인지적 무당파층'(apartisan)의 등장을 '조직으로서의 정당'의 쇠퇴의 예로 설명하였다. 또한 이들은 이 같은 '인지적 무당파층'의 주요한 특징으로, 매개조직으로서 정당의 활동인 선거와 당원가입이라는 좁은 채널을 넘어 직접행동(시민행동, 시민로비, 데모, 탄원, 토론 등)을 좋아한다고 보면서 이들 활동의 핵심적 특징을 '탈정당적-이슈 중심적 활동'으로 설명하였다(Dalton 2006, 196; 채진원 2012).

달톤(Dalton 2006)이 분석하고 있는 '인지적 무당파층'의 등장과 그들의 직접행동사례는 키이(Key 1964)가 제시한 다층적 수준의 정당기능론의 관점에서 볼 때, '조직으로서의 정당'이 약화되었지만 역으로 의원과 공직자를 주요 행위자로 하는 '정부 내 정당'과 인식능력을 갖춘 인지적 유권자를 주요 행위자로 하는 '유권자 속의 정당'이 서로 네트워크함으로써 정당의 사회적 지지기반을 확대할 수 있는 가능성도 열었다는 점에서 대안적 정당모델의 상을 추론하는 데 많은 시사점을 주고 있다.

상술한 바대로 달톤(Dalton 2006)이 언급한 바와 같이, '조직으로서의 정당'의 기능에 타격을 가하고 '인지적 무당파층'의 직접행동의 가능성을 정보화의 진전과 새로운 미디어 환경의 등장으로 설명한 대표적인 학자는 벤자민(G. Benjamin)과 노리스(P. Norris)이다. 벤자민(Benjamin 1982, 1-12)은 새로운 정보통신기술(ICTs)은 정당조직과 그것의 기능에 타격을 가함으로써 매개조직(intermediary organizations)으로서 이익대표의 기능을 상실하게 만든다고 주장하였다. 노리스(Norris 2001) 역시도 인터넷 등의 SNS와 같은 새로운 미디어의 등장이 유권자뿐만 아니라 정치인들을 정당조직의 도움이 없이도, 시민들과 효과적으로 접촉할 수 있는 네트워킹의 가능성을 열어줌으로써 정치인들을 정당조직으로부터 해방시키는 효과를 제공한다고 주장하였다. 이상의 지적 역시도 키이(Key 1964)의 다층적 수준의 정당기능론의 관점에서 볼 때, '조직으로서의 정당'은 약화시키지만 '정부 내 정당기능'과 '유권자속의 정당기능'의 연계를 강화시켜, 인지적 동원능력을 가진 유권자들은 정당조직을 통하지 않고 직접행동으로 정치인과 공직자를 만날 수 있는 참여정치의 가능성을 열어준다는 점에서 대안정당모델을 추론하는데 시사점을 준다.

또한 띠스(Thies 2002: 238-257)는 쇠퇴하는 대중정당모델의 환경 속에서는 키이(Key 1964)가 제시한 정당 기능론의 세 수준을 동일한 비중으로 똑같이 적용할 수 없다고 주장하면서, '정부 내 정당의 우월성'(the primacy of Party in Government)을 주장하였다. 그는 대중정당모델의 쇠퇴를 진단하면서 그 대안으로 '원내정당조직'(legislative party)의 활성화를 제안하였다. 그는 '조직으로서의 정당'이 쇠퇴하더라도 역으로 '원내정당조직'(legislative party)이 활성화될 될 수밖에 없다고 주장하였다. 그는 그러한 주장의 근거로 원내정당조직의 주요 행위자인 의원들의 자기실현욕구와 그들의 이해관계의 힘에서 모티브를 찾았다. 즉, 쇠퇴하는 정당의 이익집성능력에도 불구하고, 입법기능을 담당하는 의원들이 '선거승리'외에도 '공직추구'와 '정치적 영향력 확대' 및 '정책실현' 등의 직접적인 자기이해(interest)를 갖고 있다는 점 그리고 매번 정책통과를 위해 다수연합을 만들어야 하기 때문에 발생하는 거래비용을 줄이고 '집단행동의 딜레마'(dilemmas of collective action)를 극복하기 위해 필연적으로 '원내정당조직'(legislative party)을 만들고 이것을 활성화시킬 수밖에 없다고 분석하였다. 아울러 알드리치 역시도 대중정당

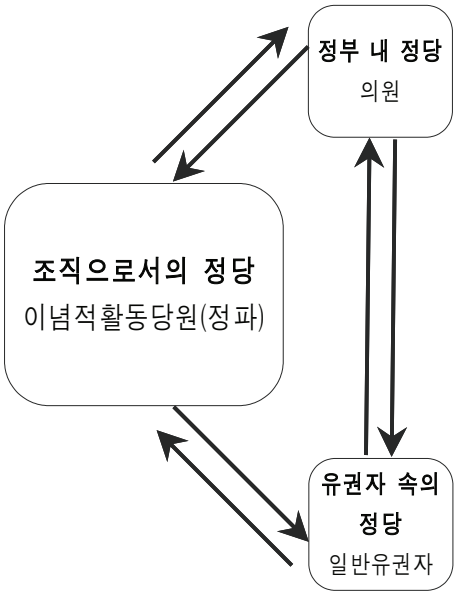
모델이 약화되는 환경 속에서 정당이 살아남기 위해서는 '조직으로서의 정당'(PaO)을 약화시키는 대신 '정부 내 정당'(PiG)의 기능을 활성화시켜야 한다고 주장하였다(Aldrich 1995, 295-296; 채진원 2009).

또한 한국적인 맥락에서 임성호(2003)는 한국정당의 바람직한 방향으로 '조직으로서의 정당'을 강조하는 대중정당모델은 시대착오적인 것으로 적실성이 떨어진다고 강조하면서, 그 대안으로 원내정당모델(parliamentary party model)을 주장하였다. 그는 오랫동안 개념상의 혼란으로 자리를 잡았던 대안적 정당모델과 관련하여 포괄정당 및 선거전문가정당과 다르게 "원내정당화는 '조직으로서의 정당'(party as organization)을 약화시킴으로써, '정부 내 정당'(party in government)과 '유권자 마음속의 정당'(party in the electorate)의 비중을 높이자는 것"으로 새로운 개념정의를 선구적으로 시도하였다(채진원 2011).

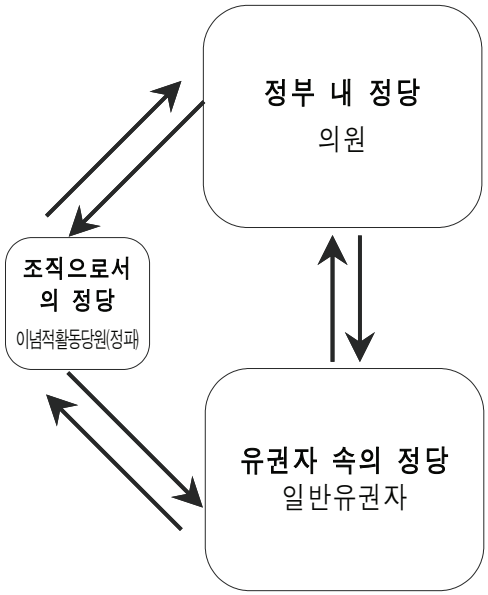
이상 상술한 바와 같이, 키이(Key 1964)의 정당기능론을 수용한 여러 선행연구자들의 논의를 종합하여 정당기능론의 관점에서 쇠퇴하는 대중정당모델과 이것에 대한 대안정당모델의 상을 재구성해 보면 〈그림 2-1〉 대중정당모델과 〈그림 2-2〉처럼 '원내-유권자 네트워크 정당모델'을 상정할 수 있다(채진원 2009; 2010; 2011). 이 '원내-유권자 네트워크 정당모델'은 임성호(2003)의 '원내정당모델'과 정진민(2011)의 '유권자정당모델'을 대체하는 것이 아닌 보완하기 위한 개념이다. 원내정당모델과 유권자정당모델은 키이(Key 1964)의 다층적 수준의 정당기능론의 관점에서 볼 때, 이 두 모델은 공통적으로 '조직으로서의 정당'의 쇠퇴를 개선하기 위한 대안으로 '정부 내 정당'과 '유권자속의 정당'의 연계를 강조하지만 약간의 강조점과 설명점이 다르다. 즉, 임성호는 '정부 내 정당'에 조금 더 강조점을 두는 반면에, 정진민은 '유권자속 정당'에 조금 더 무게를 두고 있다. 이 '원내-유권자네트워크 정당모델'은 임성호와 정진민의 정당모델에 대한 '네이밍'이 연구자들과 독자들에게 정당기능의 특정 측면만을 강조함으로써 다른 측면을 배제한다는 오해[1]를 피하고, '네트워크'에 초점을 맞춰서 지구화와 정보화시대에 부응하여 '정부 내 정당'과 '유권자 속 정당'의 연결이 더욱 강화해야 한다는 당위적 필요성을 더 효과적으로 강조하기 위한 것이다.

1) 오해에 대한 부분은 정진민(2009)과 채진원(2010) 참조.

〈그림 2-1〉 대중정당모델



〈그림 2-2〉 의원-유권자네트워크 정당모델



출처: 채진원(2009, 31) 부분 재구성

두 정당모델의 핵심적인 작동원리와 특징을 다층적 수준의 정당기능론의 관점에서 일반화해 보면 다음과 같다. 대중정당모델은 〈그림 2-1〉처럼, '정부 내 정당'(PiG)과 '유권자 속의 정당'(PiE)간의 직접적 연계보다는 조직의 주요 구성원인 활동당원(정파)을 주요 행위자로 하는 '조직으로서의 정당'(PaO)기능에 대한 비중을 극대화하는 모델이다. 그 핵심적 특징은 조직과 이념 및 활동당원(정파)이 부각된다. 따라서 대중정당모델은 선명한 이념적 목표를 중심으로 강한 당 정체성과 당규율에 따라 의원들을 통제할 수 있으며, 당의 지기기반을 조직하여 선거에 동원할 수 있다. 이에 비해 〈그림 2-2〉처럼 원내-유권자네트워크 정당모델은 쇠퇴하고 있는 '조직으로서의 정당'(PaO)기능의 비중을 약화시킴으로써, 의원과 공직자를 행위자로 하는 '정부 내 정당'(PiG)과 '유권자 속의 정당'(PiE)간의 네트워크에 대한 비중을 극대화시키는 모델이다. 따라서 원내-유권자정당모델은 대중정당모델이 추구하는 이념정당, 정파정당, 계급정당과 달리 자율성을 지닌 의원들과 정당의 정책결정이나 후보선출과정에 참여하는 인지적 유권자와 연계함으로써 개방적이고 네트워크적인 정당구조를 지향한다. 따라서 원내-유권자정당모델은 '조직으로서의 정당'기능의 비중을 약화시킴으로서, 정당이 이념과 정파성향이 강한 소수의 당원들과 계파들만의 정당이 아니라 의원들과 정당 및 후보를 지지하는 일반유권자의 정당으

로 발전할 수 있도록 사회적 지지기반을 넓히는 데 중점을 둔다.

또한 이상의 논의를 근거로 하여 정당의 일반적인 변화와 발전 경향을 추론하기 위하여 '의원-유권자네트워크 정당모델'의 특징을 다른 대안적 정당모델과 비교해 보면 〈표 1〉과 같이 나올 수 있다. 특히, 부각되는 기능에 있어서 '조직으로서의 정당'을 강조하는 대중정당모델, 유연화된 '조직으로서의 정당'을 강조하는 포괄정당모델과 선거전문가정당모델, '정부 내 정당'을 강조하는 카르텔정당모델, 그리고 '정부 내 정당'과 '유권자속의 정당'의 네트워크를 강조하는 의원-유권자네트워크 정당모델은 각각 그 고유한 차이를 드러내고 있다.

〈표 1〉 정당모델별 부각되는 정당기능과 행위자 비교

	대중 정당모델	포괄 정당모델	선거전문가 정당모델	카르텔 정당모델	의원-유권자 네트워크 정당모델
시대 배경	국가건설기, 산업화시대	후기산업화	후기산업화	후기산업화	지구화, 정보화 시대
주요 목표	이익집성과 이익표출	이념약화+지지층확대+선거승리	이념약화+ 지지층확대+ 선거승리	국가체계의 행정 대변	이익조정과 이익통합
부각되는 정당기능	'조직으로서의 정당'	유연화된 '조직으로서의 정당'	유연화된 '조직으로서의 정당'	'정부 내 정당'	'정부 내 정당'과 '유권자 속의 정당'간 연계기능
부각되는 행위자	이념적 활동당원 (정파) + 특정계급계층조직	당지도부 (당관료) +중도적인 유권자	선거전문가 + 각 분야전문가 + 중도적인 유권자	공직자+행정 당관료	의원-일반유권자간 네트워크

출처: 채진원(2009, 36) 부분 재구성

그렇다면 '원내-유권자네트워크 정당모델'은 서론에서 문제제기가 된 '오픈 프라이머리 정당약화론'에 대해 어떻게 보고 있는가? 이 모델에서는 정당약화론의 논리는 과장된 오해이며 문제될 것이 없는 것으로 판단한다. 왜냐하면 당원의 이념적 정파성을 강조하여 '조직으로서의 정당'의 비중이 큰 대중정당모델을 정당이 추구해야 할 이상적인 표준모델로 삼는다면, '정당의 약화'가 문제가 될지 모르겠지만 '정부 내 정당'과 '유권자 속의 정당'의 네트워크를 강조하는 모델에서는 후보자의 선출과정을 개방하여 대선후보들과

유권자들을 연계시켜 더 많은 유권자들의 참여가 보장된다면 그 만큼 쇠퇴하고 있는 '조직으로서의 정당기능'을 다른 두 기능을 활성화시켜 그것을 보완함으로써 정당의 사회적 기반을 더욱 다층적으로 확대할 수 있다고 보기 때문이다.

상술한 바와 같이, 정당기능론의 관점에서 도출된 이 '원내-유권자 네트워크정당모델'은 〈그림 2-2〉 대중정당모델과의 비교해 볼 때, 대중정당모델이 가진 의의와 한계를 비교의 관점에서 다음과 같이 설명할 수 있다. 대중정당모델은 책임정당정부모델과 조직적 기반이자 실현체로서 비교적 국민국가의 경계와 계급·계층적인 사회적 균열구조가 분명한 가운데 사회적 이익이 표출되고 집성되던 산업화시대와 국민국가의 건설기에 '조직으로서의 정당'기능을 강조함으로써 적실성을 가질 수 있었다. 즉, 산업구조와 사회이익구조가 비교적 고정적으로 안정되고 단순했던 산업사회에서는 대부분의 사람들이 회사, 노조, 이익단체 등의 조직생활에 익숙하고 이것에 따라 공동체의식이나 집단적 정체성이 잘 형성되어 대중정당모델과의 연계성이 좋아 이것이 잘 운영될 수 있었다(김영태 2001; 최장집 2005, 2007; 박찬표 2005, 2007; 채진원 2011, 41). 그러므로 이러한 대중정당모델은 산업화와 국가건설기라는 시대적실성 속에서 보통선거권을 갖게 된 시민들을 당원으로 조직하고 선거참여에 동원함으로써 대중민주주의의 시대를 선도하고, 민주주의라는 제도를 시민들이 살아가는 공간인 생활세계와 관련된 문제를 정책으로 연결시키는데 크게 기여하였다.

하지만 이 대중정당모델은 다층적 수준의 정당기능론의 관점에서 볼 때, 20세기 후반부터 심화된 지구화, 후기산업화, 탈냉전, 정보화 등은 대중정당모델이 강조해왔던 '조직으로서의 정당'기능에 타격을 가함으로써 시대적 적실성에 타격을 받게 되었다. 즉, 개방적인 사회구조로의 전환으로 비교적 단순했던 인간관계와 사회이익들이 복잡하게 원자화되고 파편화되면서 사회적 유동성과 불확실성이 커짐으로써 사회의 이질성이 심해졌기 때문이다. 특히, 미디어의 발달과 정보통신기술의 발전 그리고 대학교육에 따른 시민들의 인지적 능력의 향상은 인터넷과 SNS 등을 통한 시민들의 직접행동을 강화시킴으로써 유권자들이 선호하는 '유권자속의 정당'에 대한 기대치를 높여 놓았다. 결국 이런 이유로, 그동안 '조직으로서의 정당기능'을 통해 비교적 '이익표출과 이익집성'을 잘 조직해왔던 대중정당모델은 그것의 작동성과 적실성에 한계를 맞을 수밖에 없었다. 만약 이러한 상황 속에서도 대중정당모델에 변화를 주지 않고 이 모델을 무리하게 고집하여 작동시킬 경우 더 많은 불신과 위기상황에 처하게 되어 유권자들의 비판여론에 스스로 분열하거나 폐기처분 당할 수밖에 없는 운명에 처하게 될 수밖에 없다.

Ⅴ. 결론

2011년 3월 중앙선거관리위원회는 2002년 제17대 대선과정부터 정당개혁의 핵심적인 사안이자 공천개혁의 획기적 방안으로 후보자선출과정에 당원뿐만 아니라 일반 국민의 참여를 보장함으로써 각 당과 국민들 사이에서 공감을 크게 얻었던 오픈 프라이머리를 제도화하는 방안을 정치관계법 개정안으로 제안하였다. 하지만 결과적으로 2012년 제18대 대선에서는 이 같은 획기적인 제도화 방안이 실현되지는 못하였다. 이것이 제도화 되지 못한 배경에는 오픈 프라이머리를 정치적 이해득실에 따라 부정적으로 바라보는 반대진영이 있었기 때문이지만 무엇보다 더 큰 요인으로는 이러한 정치적 이해득실의 문제를 정치개혁의 방향으로 설득해야 할 학자들과 오피니언 리더들이 오히려 오픈 프라이머리가 정당을 약화시킨다는 오해에 근거한 논거를 가지고 있음으로 인해 그것의 반대논리를 설득하는데 실패했던 것도 한 요인이 된다.

본 논문은 실험적인 논의차원에서 정당변화에 대한 오해에 근거한 하나의 이데올로기 담론으로 작동하면서, 오픈 프라이머리를 반대하는 주요 논거로 사용되고 있는 정당약화론을 연구대상으로 상정하여 비판적으로 검토할 필요성을 문제제기하였다. 본 논문은 실험적인 시도라는 점에서 많은 한계가 있다. 특히, 서구민주주의에서 벌어졌던 정당약화론에 대한 풍부한 논쟁을 소개하지 못하고 있다. 이 부분은 추후 보완되어야 할 것이다. 이 같은 한계에도 불구하고 본 논문은 다음과 같은 내용을 핵심적으로 강조하고 있다는 점에서 초보적인 의의도 있다. 이 논문은 오픈 프라이머리를 반대하는 이데올로기로 사용되고 있는 정당약화론의 실체가 사실은 '다층적 수준(multi-level)의 정당기능론'의 관점에서 볼 때, 정당일반의 약화가 아니라 지구화 · 정보화 · 후기산업화 등으로 표현된 전환기적 시대상황에 부응하지 못한 대중정당모델의 약화라는 점을 밝히고 있다. 특히, '정당약화론'을 주장하는 논자들은 대개 그들이 상정하고 있는 바람직한 정당의 상을 '대중정당모델'로 절대화하고 과장함으로써 그것에서 벗어나는 일체의 변화를 부정적인 것으로 치부하는 맥락에서 오픈 프라이머리를 반대하게 되는 오해를 만들게 되었다는 점이다. 또한 논문에서 '조직으로서의 정당'을 강조하는 대중정당모델에서는 조직의 약화가 문제가 되겠지만 '정부 내 정당'과 '유권자 속 정당'의 네트워크를 강조하는 대안 정당모델에서는 '조직의 약화'가 전혀 문제가 되지 않는다는 것을 핵심적으로 밝히고 있다. 결국 위에서 밝히고 있는 이러한 오해가 시정되지 않는다면, 이것은 시대상황에 맞게 변화하려는 '정당의 개방적 노력'을 부정하거나 반대하는 하나의 독선적인 이데올로기로 작동될 가능성이 있다.

따라서 본 논문은 중앙선거관리위원회가 제안하고 있는 오픈 프라이머리는 정당약화를

초래하는 제도방안이 아니라 오히려 다층적 수준의 정당기능론의 관점에서 볼 때, 쇠퇴하는 대중정당모델의 한계에서 드러난 정당의 존재적 기반을 확대하고 변화하는 시대상황에 부응하고자 하는 적실성있는 정당개혁론이라는 것을 거듭 강조하고자 한다. 즉, 오픈 프라이머리는 쇠퇴하는 '조직으로서의 정당'의 한계를 '정부 내 정당'과 '유권자 속 정당'의 네트워크를 통해 정당조직의 존재기반을 더욱 확대하려고 했다는 점에서 바람직한 방안이라 할 수 있다. 다만 오픈 프라이머리 제도 그 자체와 그 제도의 운영문제는 조금 구별되어 다뤄질 필요가 있다. 중앙선거관리위원회의 제도방안이 시행되어 하나의 문화로 안착된다면 운영상의 문제로 제기되는 '역 선택의 문제'나 '불공정시비' 등의 문제는 사라질 것이다. 설령 다른 문제가 드러난다 할지라도 그것은 계속해서 제도를 보완해나가면서 풀어야 할 문제가 될 것이다.

그렇다면 왜 오픈 프라이머리를 반대하는 논자들처럼, 대중정당모델의 약화를 정당일반의 약화로 착각하게 된 것일까? 그 배경에는 여러 가지가 있지만 그 핵심에는 정당은 마치 당구공처럼 균질하고 단일한 하나의 행위자로 굳어진 '고정된 실체'가 아니라, 다양한 행위자들이 복잡하게 상호작용하면서 경쟁과 분열 그리고 협력해 나가는 '다층적 공간'과 '다층적인 기능'이 필수적이고, 따라서 정당 자신을 둘러싼 주변 환경에 따라 적응하고 반응하면서 생존하는 끊임없이 변화하고 진화하는 '유기체'라는 관점을 잊고 있었기 때문일 것이다. 즉, 정당이 주변 환경의 변화에 따라 끊임없이 적응하고 상호작용하기 위해서는 정당의 공간내에서 다양한 행위자들이 수행하고 있는 기능의 변화에 따라 거기에 맞게 정당모델도 따라가야 한다는 것을 망각했기 때문일 것이다.

이러한 착각과 망각은 더 근본적으로 따져보면, 정당연구에서 나타나는 하나의 실증주의적 경향의 오해와 관련이 있다. 즉, 하나의 개념과 이론에서 출발하여 인과관계를 증명하려고 애쓰는 실증주의적 경향은 구체적인 현상과 현장에서 출발하지 않기 때문에 기존의 것을 정당화하는 데에는 유용성이 크지만 기존의 것을 비판하거나 변화하는 것을 반영시키는 데에는 많은 어려움과 한계가 있다. 다시 말해서, 국가의 정책결정에 있어서 체계(system)에 의한 산출(목표)의 도구적 합리성(instrumental rationality/rational choice)의 문제점을 비판하고, 의사소통의 합당성(the reasonable)을 강조하는 하버마스의 '의사소통행위이론'(theory of communicative action)과 '생활세계의 식민화'(colonization of life world) 테제[2]의 관점에서 보면(하버마스 1995; 2000), 기존의 실증주의적 연구패턴은 지나치게 '정당체계' 혹은 '정당체계의 정당화'라는 관점에서 정

2) 하버마스는 사회는 화폐와 권력을 매개로 제도화된 영역인 체계와 의사소통적 합리성에 의해 조정되고 규범화된 영역인 생활세계의 두 영역으로 구성되어 있다고 보았다. 그는 목적합리성에 의해 주도되는 체계영역이 확대됨에 따라 의사소통적 합리성에 의해 조정되는 생활세계를 위협하여 결국 체계의 과도한 목적합리성은 생활세계를 위협하고 파괴하게 된다고 보고 있다.

당에 접근한 나머지 상대적으로 생활세계(life world)를 살고 있는 '유권자의 생활공간으로서의 정당'을 인식하는 데 소홀할 수밖에 없다. 즉, 국가체계의 정당화를 위해 이념과 조직을 강조하는 정당의 측면이 부각되면 될 수록, 결국 유권자의 생활과 결합되는 정당 측면이 소홀하게 되어, 생활세계의 식민화 현상이 정당의 공간에도 일어나게 될 수밖에 없다는 것이다.

따라서 정당영역에서도 일어나는 생활세계의 식민화는 결국 생활세계에 살아가는 유권자들의 변화된 욕망과 이해관계를 반영하는데 정당의 체계와 기능이 소홀하기 때문에 변화하는 유권자들의 욕구에 부합하는 대안적인 정당모델을 찾기보다는 종전에 체계화된 도구적 합리성의 관점에서 기성화된 정당모델인 대중정당모델을 하나의 절대적인 표준으로 고집하는 경향으로 흐를 수밖에 없다. 즉, '정당체계의 정당화'관점에서 정당을 볼 경우 정당체계의 안정성 여부는 볼 수는 있으나 유권자들의 변화하는 삶과 욕구에 따라 반응해야 하는 '정당의 역동성'과 반응의 부조화에서 오는 '갈등의 다양성'은 보지 못할 가능성이 크다. 결국 이러한 정당체계의 관점에서 정당을 보려는 경향은 유권자들의 저항과 불신을 가져올 수밖에 없다. 이러한 실증주의적 경향을 근본적으로 성찰하지 않고 고집하면 할수록 한국 정당에 대한 국민의 불신은 더욱 커질 것이고 그것을 개선하기 위한 방법은 더 더욱 요원해질 것이다. 다행스럽게도 만약 이러한 문제제기와 논의를 통해 정당약화론에 대한 근본적인 오해가 해소할 수 있는 여건이 마련된다면 오픈 프라이머리의 제도화 등 한국의 정당이 제자리를 찾을 수 있는 전화위복의 기회가 될 것이다.

참고문헌

강원택. 2004. “정치개혁의 과제와 전망: 정당, 선거, 정치자금.” 〈IT의 사회 · 문화적 영향연구: 21세기 한국 메가트렌드 시리즈〉

김영태. 2001. “세계화 시대의 정당의 역할과 한국 정당정치의 과제.” 『의정연구』 통권 제12호.

김종갑. 2007. “오픈프라이머리 도입 논의와 한국적 수용 가능성.” 서강대 사회과학연구소. 『사회과학연구』 제15집 제2호.

김형철·홍재우. 2007. 『정당의 공지후보자 선출방식 비교사례연구와 민주노동당을 위한 제언』. 진보정치연구소 연구보고서.

박경미. 2012. “정당민주주의 발전의 지체.” 박경미외. 『한국의 민주주의: 공고화를 넘어 심화로』. 서울: 오름.

박찬표. 2003. “한국 정당민주화의 과제: ‘정당민주화’인가 ‘탈정당’인가?” 『정당의 민주화에 관한 각국 사례 비교』. 한국의회발전연구회 연구보고서.

_____. 2007. “전문가정당 정치론대 대중정당정치론.” 『어떤 민주주의인가』. 서울: 후마니타스.

서울신문. 2012. “‘오픈프라이머리 논란’ 정치학교수 10명에 물어보니.”(06.12).

유종빈. 2008. “2007년 대선과 정당의 후보 선출: 대통합민주신당과 한나라당을 중심으로.” 『세계지역연구논총』 제26집 제1호.

이정진. 2012. “오픈 프라이머리 도입 논의와 시사점.” [국회보 2012년 7월호].

이준환. 2011. “한국정당의 위기.” 『문화저널21』 이코노미 컬쳐 9월호.

임성호. 2006. “당내 경선에서의 전략투표와 대통령선거의 이념적 비편향성,” 중앙선관위 · 한국정당학회, 대통령선거에서의 바람직한 당내경선방안 토론회자료집 (9.28).

장 훈. 2002. “보이는 목표와 보이지 않는 결과: 미국과 한국의 대선후보 선출과정의 개혁과 정당구조의 변동.” 『의정연구』 제14호.

전용주. 2012. “19대 총선과 정당 공천방식의 변화: 진전 혹은 퇴보?” 『시대정신』 여름호.

정진민, 2009. “원내정당론을 둘러싼 오해들에 대한 정리.” 『한국정치연구』 제18집 제1호.

_____. 2011. “정당의 후보선출과 공정성: 유권자정당모델을 중심으로.” 『의정연구』 제17권 제13호.

지병근. 2010. "후보선출권자(selectorate)의 개방과 분권화가 대안인가?" 서강대 현대정치연구소 .『현대정치연구』 제3권 제2호.

채진원. 2009. 『민주노동당의 변화와 정당모델의 적실성』. 경희대학교 일반대학원 정치학과 박사학위논문.

_____. 2010. "원내정당모델의 명료화: 대안적 정당모델들과의 비교논의." 『의정연구』 제16권 제2호(통권 30호).

_____. 2011. "지구화시대 한국 정당 거버넌스의 모델과 전략." 임성호 외. 『지구화시대의 정당정치』. 서울: 한다D&P.

_____. 2012. "무당파・SNS 유권자의 등장배경과 특성에 대한 이론적 함의와 시사점." 『21세기정치학회보』 제22집 제1호.

최장집. 2005. 『민주화이후의 민주주의』 개정판. 서울: 후마니타스.

_____. 2007. 『어떤 민주주의인가』. 서울: 후마니타스.

_____. 2012. "민주당 내 두 개의 진보 노선." [최장집칼럼](06.25).

하버마스. 위르겐. 1995. 『소통행위이론 1』. 서규환 역. 서울: 의암출판문화사.

_____. 위르겐. 2000. 『사실성과 타당성』. 한상진 역. 서울: 나남.

Benjamin, Gerald. "Innovations in Telecommunications and Politics," in Gerald enjamin, ed., The Commmunications Revolution in Politics. New York: Academy of Political Science.

Caul, Miki, and Mark Gray. 2000. "From Platform Declarations to Policy Outcomes: Changing Party Profiles and Partisan Influence over Policy." in Russell Dalton and Wattenberg, Martin P.. eds, Parties without Partisans: Political Change in Advanced Industrial Democracies, New York: Oxford Press, 236.

Crotty, William. 2006. "Party Transformations: The United States and Western Europe," Party Politics, London: SAGE Publications.

Dalton, Russell j. and Wattenberg. Martin P. 2000. Parties without Partisans: Political Change in Advanced Industrial Democracies, New York: Oxford Press.

Dalton, Russell j., 2006. Citizen Politics, New Jersey: C.H. Publisher.

_____., David M. Ferrell and Ian McAllister. 2011. Political Parties & Democratic Linkage: How Parties Organize Democracy. New York: Oxford University Press.

Dalton, Russell j.. 1984. 'Cognitive Mobilization and Partisan Dealignment in Advanced Industrial Democracies,' Journal of Politics, 46.

Jun, Uwe. 2004. "Parteien und Parteiensystem." Ludiger Helms and Uwe Jun, eds. Politische Theorie und Regierungslehre. Frankfurt a.m.: Campus.

Katz, R.S. and Mair, P. 2002. 'The ascendancy of the party in public office: party organizational change in twentieth-century democracies' in Gunther, R., Montero, J.R. and Linz, J.J. (eds.) Political Parties: Old Concepts and New Challenges, Oxford: Oxford University Press, p.113-136.

Kirchheimer, Otto. 1966. "The Transformation of the Western European Party System." Joseph Lapalombara & Myron Weiner, eds. Political Parties and Political Development, New York: Princeton Uni. Press, 178-198.

Mair. Peter. 2011. Party System Change: Approaches and Interpretations. 김일영 외 역, 『정당과 정당체계의 변화: 접근과 해석』. 서울: 오름.

Morris, Dick. 2000. Vote.Com. 이형진 역. 『Vote.com: 인터넷과 직접민주주의, 그리고 쌍방향 대화』. 서울: 아르케.

Norris, Pippa. 2001. Digital Divide: Civic Engagement, Information Poverty and the Internet Worldwide. Cambridge: Cambridge University Press.

Scarrow, Susan E. 2000. "Parties without Members? Party Organization in a Changing Electoral Environment." in Russell J. Dalton and Martin P. Wattenberg(ed.), Parties without Partisans: Political Change in Advanced Industrial Democracies, New York: Oxford Press, 80-82.

Webb, Paul. 2005. Political parties and democracy: The ambiguous crisis, Democratization, 12:5, 633-650.

〈국문초록〉

본 논문은 중앙선거관리위원회가 제안하고 있는 오픈 프라이머리를 반대하는 논리적 근거로 사용되고 있는 '정당약화론'을 하나의 '이데올로기적 담론'으로 상정하여 비판적으로 검토하는 가운데, 정당약화론의 실체가 사실은 정당일반의 약화와 위기가 아니라 지구화 · 정보화 · 후기산업화 등으로 표현된 전환기적 시대상황에 부응하지 못한 대중정당모델의 약화이자 위기라는 점을 밝히려는 데 그 목적이 있다. 즉 '정당약화론'이 바람직한 정당의 상을 '대중정당모델'로 절대화하고 과장하는 오해에서 비롯되어 결과적으로 이러한 논리가 변화를 위한 '정당의 개방적 노력'을 부정하는 하나의 이데올로기로 작동될 가능성이 있다는 것을 강조하고자 한다. 특히, 논문에서는 오픈 프라이머리가 실현될 때, '조직으로서의 정당'을 강조하는 대중정당모델에서는 조직의 약화가 문제가 되겠지만 '정부 내 정당'과 '유권자 속 정당'의 네트워크를 강조하는 대안 정당모델에서는 '조직의 약화'가 전혀 문제가 되지 않는다는 것을 핵심적으로 밝힌다. 따라서 중앙선거관리위원회가 제안하고 있는 오픈 프라이머리는 정당약화를 초래하는 제도방안이 아니라 오히려 다층적 수준의 정당기능론의 관점에서 볼 때, 대중정당모델의 한계에서 드러난 정당의 존재적 기반을 확대하고 변화하는 시대상황에 부응하고자 하는 적실성있는 정당개혁론이라는 것을 강조하고자 한다.

주제어 : 정당, 오픈 프라이머리, 정당약화론, 대중정당모델, 네트워크정당모델
political party, open primary, decline of political party thesis, mass party model, network political party model

개정민법상 피성년후견인의 선거권 제한 방안

조기호*

목 차

Ⅰ. 서론
Ⅱ. 개정민법상 성년후견제도
1. 성년후견제도의 의의 및 도입 취지
2. 성년후견의 내용
3. 성년후견제도의 향후 이용 전망
Ⅲ. 보통선거의 원칙과 선거권 제한의 한계
1. 보통선거의 원칙
2. 선거권 제한의 한계
Ⅳ. 피성년후견인의 선거권 제한 방안
1. 정신적 장애인의 선거 참여
2. 피성년후견인의 선거권 제한에 관한 외국 판례
3. 피성년후견인의 선거권 제한에 관한 외국 사례
4. 피성년후견인의 선거권 제한 방안
Ⅴ. 결론

Ⅰ. 서 론

대의민주주의 하에서는 국민의 선거권 행사를 통해서만 국가와 국가권력의 구성과 창설이 비로소 가능해지고 국가와 국가권력의 민주적 정당성이 마련된다.

그렇다면, 선거로 대표자를 선출한 국민이 자신이 선출한 대표자에 의하여 선거권을 제한받게 된다면, 그것이 과연 대의민주주의에 합당한 것인가?

선거의 공정성을 확보하기 위해 선거의 공정을 해치는 행위를 함으로써 선거와 대의제도를 중대하게 왜곡한 바가 없는 사회적 약자인 정신적 장애인 등 특정한 일부의 사람들을 선거로부터 배제하는 것이 오히려 보통선거의 원칙에 위배되어 선거의 공정성을 훼손하는 것은 아닌가?

대의민주주의는 국민에 의하여 선출된 대표자가 국가의 정책을 결정하는 것이므로, 선거에 의한 대표자의 선출을 기본요소로 한다. 선거는 대의민주주의를 실현하는 수단이고

* 중앙선거관리위원회 법제과 주무관

선거가 없는 대의민주주의는 성립할 수 없으며, 선거권을 가진 국민이 없는 선거 또한 상상하기 어렵다. 즉 유권자가 없는 대의민주주의는 존재할 수 없는 것이다.

대의민주주의 국가에 있어서 국가권력의 정당성은 국민전체로부터 유래한다. 따라서 국민에 의한 선거로 선출된 대표자가 선거로부터 국민의 일부를 배제하는 입법을 하는 경우에는 국가권력의 민주적 정당성을 손상시킬 위험이 있으므로, 선거권 제한은 다른 어떤 기본권보다도 신중하게 이루어져야 한다.

현행 공직선거법 제18조 제1항에서는 금치산선고를 받은 자의 선거권을 제한하고 있다. 여기서의 금치산선고는 민법 제12조에 따라 이루어지는 것이다. 그런데 2011년 3월 7일 민법이 개정되어 2013년 7월 1일부터는 금치산제도를 대신하여 성년후견제도가 실시된다.

성년후견제도는 종전의 금치산제도가 일률적으로 금치산자의 행위능력을 배제하거나 제한하는 문제점을 개선하여 피성년후견인의 잔존능력과 의사결정능력을 최대한 존중하여 피후견인에게 의사결정능력이 있을 때에는 스스로 결정하도록 해야 한다는 취지로 도입되었다.

개정민법의 부칙 제2조에서는 금치산선고를 받은 사람에 대하여 경과조치를 두어 2013년 7월 1일 개정민법 시행 당시 이미 금치산선고를 받은 사람은 종전의 민법규정을 적용받도록 하였고, 2013년 7월 1일부터 5년이 경과한 때에는 금치산선고는 장래를 향하여 그 효력을 잃도록 하였다. 따라서 2018년 7월 1일부터 금치산제도는 역사 속으로 사라지게 된다. 또한 개정민법 부칙 제3조에서는 다른 법령에서 “금치산”을 인용한 경우에는 성년후견을 받는 사람(피성년후견인)에 대하여 개정 민법 시행일로부터 5년의 기간에 한정하여 “성년후견”을 인용한 것으로 보도록 하였다. 따라서 성년후견에 관하여 현행 공직선거법 제18조제1항제1호의 규정을 개정하지 않더라도 2013년 7월 1일부터 성년후견을 받는 사람의 선거권도 2018년 7월 1일 전까지는 제한된다. 다만, 개정민법 부칙 제3조의 규정은 모든 피성년후견인을 금치산자로 보기 때문에 피성년후견인의 잔존능력과 의사결정능력을 최대한 존중하고자 하는 성년후견제도의 도입 취지에 부합하지 않는 것으로 판단된다.

개정민법 부칙 제3조에 따라 2013년 7월 1일부터 “성년후견을 받은 사람”은 공직선거법 제18조 제1항 제1호에 따른 “금치산선고를 받은 자”로 보게 되어 선거권이 제한된다. 그렇게 되면 선거로 대표자를 선출한 사람이 나중에 피성년후견인이 되어 자신이 선출한 대표자에 의하여 선거권을 제한받는 결과를 초래할 수 있다. 물론, 피성년후견인이 정치적 판단능력이나 의사능력이 결여되어 투표할 능력이 없다면, 선거권을 제한받는 것이 합당할 것이다. 그러나 성년후견제도의 도입취지를 고려할 때 여전히 정치적 판단능력을

가지고 있는 사람들까지도 피성년후견인이 될 가능성이 높아질 것이고 성년후견을 받는 피성년후견인의 수는 지금까지 금치산선고를 받은 자의 수에 비하여 상당히 늘어날 것으로 예상된다. 그렇기 때문에 피성년후견인 모두의 선거권을 제한하는 방향으로 공직선거법을 개정한다면, 금치산제도 아래에서는 선거권을 행사할 수 있었던 국민들이 성년후견제도로 인하여 선거권을 행사하지 못하게 되는 사례가 대폭 증가할 우려가 있다. 따라서 성년후견제도의 도입 취지에 맞지 않게 성년후견을 받은 사람 모두의 선거권을 일률적으로 제한하는 것은 문제가 있다. 그러면 어느 정도까지 성년후견을 받은 사람의 선거권을 제한할 것인지가 문제된다.

성년후견제도를 우리보다 먼저 도입한 독일이나 프랑스의 경우에는 자신의 모든 사무에 대하여 후견인을 두어야 하는 것으로 확정된 사람 또는 후견 조치를 선고하거나 갱신하는 때에 판사에 의하여 선거권이 제한되는 것으로 결정된 사람의 경우에만 선거권을 제한하도록 하는 공직선거법 규정을 두고 있다. 또한 비교적 최근에 성년후견제도를 도입한 일본에서는 피성년후견인의 선거권을 일률적으로 제한하고 있는 공직선거법 규정에 대하여 위헌소송이 제기되어 재판이 진행 중에 있다.

개정민법에서 새롭게 도입된 성년후견제도는 금치산제도와는 그 입법취지가 다르므로 피성년후견인의 선거권 제한 여부도 그 도입취지를 고려하여 결정할 필요가 있다. 또한 이는 선거권 제한의 문제이므로 헌법상 보장되고 있는 보통선거의 원칙과 기본권 보장으로서의 선거권의 평등보호라는 측면에서 헌법 제37조 제2항에 따른 기본권 제한의 한계에 따라 선거권 제한의 한계를 지켜야 한다.

본 논문에서는 우선 새롭게 도입된 성년후견제도의 의의 및 내용, 성년후견제도와 기존의 금치산제도의 차이점, 성년후견제도의 향후 이용 전망을 살펴보기로 한다. 다음으로 대의민주주의에서 선거 및 선거권의 중요성과 보통선거의 원칙에 따를 때 선거권 제한의 허용 범위, 정신적 장애인 특히 피성년후견인에 대한 선거권 제한 범위 및 방법 등을 살펴보고 이에 대한 외국판례들을 함께 살펴보기로 한다. 마지막으로 우리보다 앞서 성년후견제도를 도입한 외국의 성년후견제도에 대한 규정 및 피성년후견인의 선거권을 제한하고 있는 선거법 규정을 살펴보기로 한다. 특히 일본의 경우에는 성년후견과 관련하여 제기된 소송의 진행상황을 살펴보고, 피성년후견인의 잔존능력을 활용하고 피성년후견인의 의사를 존중하고자 하는 성년후견제도의 도입취지를 제대로 살리기 위하여 피성년후견인의 선거권을 어느 범위까지 어떻게 제한해야 할 것인지를 검토해 보기로 한다.

Ⅱ. 개정민법상 성년후견제도

1. 성년후견제도의 의의 및 도입 취지

성년후견제도는 노령, 질병, 장애 등 정신능력의 부족함으로 인해 일상사무를 처리할 능력이 부족하거나 결여된 성년자에 대하여 가정법원이 후견인을 선임하여 신상보호와 재산관리를 수행하도록 하는 제도이다.

개정민법은 질병 등의 사유로 인한 정신적 제약으로 사무를 처리할 능력이 지속적으로 결여된 사람(성년후견), 사무를 처리할 능력이 부족한 사람(한정후견), 일시적 또는 특정한 사무에 관한 후원이 필요한 사람(특정후견) 등으로 후견제도의 이용 대상자 및 범위를 넓히고, 이용자의 정신적 제약의 정도에 따라 가정법원이 동의가 필요한 행위 등을 개별적으로 결정할 수 있도록 한 3가지 유형의 후견제도를 도입하였다.

성년후견제도의 도입은 고령화 사회와 복지국가에 부합하는 사회적 약자의 보호 장치를 마련하기 위하여 법적 능력을 획일적이고 과도하게 제약하는 금치산 · 한정치산제도의 문제점을 개선함으로써 장애인 · 고령자 등 사회적 약자에 대한 배려를 강화하고, 본인의 의사와 현존능력을 최대한 존중하며, 사회적 약자를 사회의 일원으로 받아들여 함께 하는 사회를 구현하고자 하는데 그 취지가 있다.

성년후견제도는 성년후견이 필요한 곳에 필요한 만큼, 성년후견 이외의 것으로 원조할 수 있는 방안이 마련되어 있다면 우선 그것에 의하고 그것이 없는 경우에 보충적으로만 이용되는 것으로서(필요성의 원칙과 보충성의 원칙), 자기결정의 존중[1], 정상화(normalization)[2], 잔존능력의 활용[3], 권리옹호(advocacy)[4] 등을 기본 이념으로 하고 있다.[5]

---

1) 자기결정권이란 개인이 자신의 삶에 관한 중대한 사항에 대하여 스스로 자유롭게 결정하고 그 결정에 따라 행동할 수 있는 권리를 의미하며, 자기결정권의 존중이란 종래 행위무능력자제도는 판단능력이 부족한 사람이 거래에서 입을 손실을 방지하고 제3자의 거래안전을 도모하는 데 중점을 두었으나, 오늘날의 성년후견제도는 판단력이 떨어지는 부분에 대하여 후견인이 보증하여 장애에도 불구하고 통상적인 생활을 영위할 수 있도록 해야 한다는 것이다.

2) 정상화(normalization)란 장애인들을 지역사회의 일원으로 보고 자립생활을 할 수 있도록 지원하여야 하고 장애인의 선택의 자유가 보장되어야 한다는 것이다. 장애인을 사회로부터 분리 또는 격리하여 비정상적인 특별 계층으로 보호하지 않고, 사회 속에서 그 일원의 하나로 일반인과 동등하게 정상적인 생활을 할 수 있도록 하자는 것이다.

3) 잔존능력의 활용이란 판단능력이 불충분한 사람이더라도 잔존능력을 최대한 존중하고, 이를 활용할 수 있게 하여야 한다는 것이다. 잔존능력의 활용이 필요한 이유는 성년후견제도의 피성년후견인이라 하더라도 판단능력이 일시에 상실되거나 일정 수준 이하로 낮아지기 보다는 대부분 단계적 · 점진적으로 감퇴하기 때문에 심신상실이나 심신박약과 같은 획일적 기준을 적용하는 것이 부적절하기 때문이다.

4) 보다 평등한 사회를 위하여 사회적으로 소외되어 있는 계층 및 사회복지 서비스 수혜자들에게 보다 나은 환경과 서비스들이 제공되도록 하여야 한다는 것이다.

우리나라의 새로운 후견제도 도입에 앞서 1968년 프랑스를 시작으로 1985년에는 영국, 1992년에는 독일, 1999년에는 일본이 유사한 제도를 도입하였고, 미국에서는 1970년대부터 각 주에서 성년후견제도를 도입해오다 1997년 통일후견보호절차법이 제정되었다. 특히 프랑스와 독일에서는 국민의 약 1퍼센트가 이용할 수 있는 제도로 발전하고 있다고 한다(박은수 2011, 6).

아래에서는 3가지 유형의 후견제도 중 특히 금치산과 대응하여 선거권 제한이 문제되는 성년후견에 대하여 살펴보기로 한다.

2. 성년후견의 내용

성년후견은 질병, 장애, 노령, 그 밖의 사유로 인한 정신적 제약으로 사무를 처리할 능력이 지속적으로 결여된 사람에 대하여 개시된다(개정민법 제9조).[6]

성년후견인은 피성년후견인의 재산을 관리하고 그 재산에 관하여 피성년후견인을 대리하는 법정대리인이지만 가정법원은 성년후견인의 대리권의 범위를 정할 수 있고, 일정한 자의 청구에 의하여 대리권의 범위를 변경할 수 있다(개정민법 제938조).

개정민법은 피성년후견인의 의사를 존중하는 규정을 두고 있는데, 피성년후견인 본인도 성년후견개시의 심판을 가정법원에 청구할 수 있고(개정민법 제9조 제1항), 가정법원은 성년후견개시의 심판을 할 때 본인의 의사를 고려하여야 하며(개정민법 제9조 제2항), 성년후견인을 선임할 때에는 피성년후견인의 의사를 존중하여야 한다(제936조 제4항).

개정민법 제10조 제4항은 '일용품의 구입 등 일상생활에 필요하고 그 대가가 과도하지 아니한 법률행위는 성년후견인이 취소할 수 없다.'고 규정하여 피성년후견인은 일용품 구입 등 일상 행위를 독자적으로 할 수 있고, 가정법원에서 정한 법률행위를 독자적으로 할 수 있다(개정민법 제10조 제2항). 그러나 피성년후견인은 의사능력이 회복된 때에만 유언을 할 수 있고(개정민법 1063조 제1항), 자신의 신상에 관하여 그의 상태가 허락하는 범위에서 단독으로 결정할 수 있다(개정민법 제947조의2 제1항).

한편 개정 전 민법은 금치산선고가 있으면 이를 가족관계등록부 등 기본증명서에 기재하여 공시하도록 하였는데, 성년후견과 관련해서는 거래의 안전을 보호하고 피성년후견

---

5) 성년후견제도의 기본원칙에 관한 자세한 내용은 이정식, 성년 후견제도와 인간존엄성의 보장, 세계헌법연구(제16권 2호), 2010, 335~366면 참조.

6) 신체적 장애도 성년후견의 개시요건으로 하는 나라로는 독일과 프랑스를 예로 들 수 있는데, 독일 민법 제1896조 제1항과 프랑스 민법 제425조는 신체적 장애에 의해 사무의 전부 또는 일부를 처리할 수 없거나, 원활한 의사표시에 어려움이 있는 경우에는 성년후견을 개시할 수 있도록 하고 있다. 백승흠, 성년후견제도의 도입과 과제, 청주대학교 법학논총 제27집 제1호, 2010, 31면.

인과 거래하는 상대방인 제3자를 보호하기 위하여 성년후견에 관하여 등기로 공시하도록 하는 「후견등기에 관한 법률」 제정(안)이 2012년 5월 8일 입법예고 되었으며, 제정(안)에 따르면 후견등기사무는 가정법원에서 처리하도록 하였다.

「후견등기에 관한 법률」 제정안 제25조 제5호는 가정법원이 성년후견과 관련하여 정한 ① 취소할 수 없는 피성년후견인의 법률행위의 범위를 정한 경우에는 그 범위, 위 범위를 변경한 경우에는 그 변경된 범위, ② 법정대리권의 범위를 정한 경우에는 그 범위, 그 범위를 변경한 경우에는 그 변경된 범위, ③ 성년후견인이 피성년후견인의 신상에 관하여 결정할 수 있는 권한의 범위를 정한 경우에는 그 범위, 그 범위를 변경한 경우에는 그 변경된 범위에 관한 사항을 기록하도록 하고 있다.

3. 성년후견제도의 향후 이용 전망

최근 우리나라의 금치산 · 한정치산 처리 현황은 〈표 1〉과 같다. 그러나 선거권이 제한되는 금치산자의 현황은 공식적인 통계가 없어 알 수 없으나, 연도별로는 몇 백 명에 불과할 것으로 추측된다.

〈표 1〉 금치산 · 한정치산 처리 현황

연도별	계	인용	기각	기타
2002	373	208	31	134
2003	431	250	42	139
2004	457	274	46	137
2005	522	291	80	151
2006	602	303	96	203
2007	674	334	60	280
2008	711	391	48	272
2009	929	493	72	364
2010	1,002	515	97	390
2011	1,155	617	122	416

출처: 대법원 사법연감 http://www.scourt.go.kr/justicesta/JusticestaListAction.work?gubun=10. (검색일 2012. 8. 30)

제18대 국회의원인 박은수에 따르면 2009년을 기준으로 금치산 · 한정치산 선고를 받은 사람이 1,400명(전체 인구의 0.0028%)에 불과하다고 한다. 이러한 결과는 '금치산 · 한정치산'으로 대표되는 기존의 행위무능력자제도는 그 동안 행위능력을 획일적으로 그리고 과도하게 제한하여 사회적 편견을 야기한다는 비판을 받아왔고, 정신적 장애인이나 치매 노인 등 행위무능력자를 보호할 목적으로 도입된 제도가 오히려 행위무능력자의 권리나 인권을 침해하는 결과를 가져왔기 때문이라고 한다(박은수 2011, 5-6).

새로 도입된 성년후견제도 아래에서는 피성년후견인의 수가 종래의 금치산자 수에 비하여 상당히 늘어날 것으로 예상된다. 성년후견제도는 금치산제도와는 달리 질병, 장애, 노령, 그 밖의 사유로 인한 정신적 제약으로 사무를 처리할 능력이 지속적으로 결여된 사람을 대상으로 하기 때문에 노령 등으로 치매에 걸린 사람이나 정신적 장애를 가진 사람은 피성년후견인이 될 가능성이 높다.

특히 〈표 2〉에서 보는 바와 같이 최근 우리나라의 고령사회 진입속도는 선진국에 비해 매우 빠르게 진행되고 있으며, 이는 저출산과 평균수명 연장이 주요 원인이 되고 있다.

〈표 2〉 주요 국가별 고령화 속도 국제비교

구 분	도달연도			증가소요연수	
	7% (고령화)	14% (고령)	20% (초고령)	7%→14%	14%→20%
일 본	1970	1994	2005	24	11
프랑스	1864	1979	2018	115	39
영 국	1929	1975	2028	46	53
미 국	1942	2014	2032	72	18
한 국	2000	2017	2026	17	9

출처 : 통계청 e-나라지표,
http://www.index.go.kr/egams/stts/jsp/potal/stts/PO_STTS_IdxMain.jsp?idx_cd=1010&bbs=INDX_001.(검색일 2012. 8. 15)

장애인복지법 제2조에서는 '장애인이란 신체적 · 정신적 장애로 오랫동안 일상생활이나 사회생활에서 상당한 제약을 받는 자'로 규정하고 있으며, 신체적 장애와 정신적 장애로 구분하고 있다. 여기서 '신체적 장애란 주요 외부 신체 기능의 장애, 내부기관의 장애 등'을 말하며, '정신적 장애란 발달장애 또는 정신 질환으로 발생하는 장애'를 말한다고 규정하고 있다. 그리고 구체적인 장애의 종류와 기준은 시행령에서 제시하고 있다. 장애

인복지법 시행령에서 정하고 있는 정신적 장애인과 관련한 구체적인 종류와 기준은 〈표 3〉과 같다. 참고로 2007년 개정된 장애인복지법에서는 정신지체를 지적장애로, 발달장애를 자폐성장애로 명칭을 변경하였다.[7)]

〈표 3〉 정신적 장애인의 종류 및 기준

종 류	기 준
지적장애인 (知的障碍人)	정신 발육이 항구적으로 지체되어 지적 능력의 발달이 불충분하거나 불완전하고 자신의 일을 처리하는 것과 사회생활에 적응하는 것이 상당히 곤란한 사람
자폐성장애인 (自閉性障碍人)	소아기 자폐증, 비전형적 자폐증에 따른 언어·신체표현·자기조절·사회적응 기능 및 능력의 장애로 인하여 일상생활이나 사회생활에 상당한 제약을 받아 다른 사람의 도움이 필요한 사람
정신장애인 (精神障碍人)	지속적인 정신분열병, 분열형 정동장애(情動障碍 : 여러 현실 상황에서 부적절한 정서 반응을 보이는 장애), 양극성 정동장애 및 반복성 우울장애에 따른 감정조절·행동·사고 기능 및 능력의 장애로 인하여 일상생활이나 사회생활에 상당한 제약을 받아 다른 사람의 도움이 필요한 사람

또한 2008년 4월에 시행된 장애인차별금지 및 권리구제 등에 관한 법률 제2조 제1항에서 차별행위의 사유가 되는 장애라 함은 '신체적 · 정신적 손상 또는 기능상실이 장기간에 걸쳐 개인의 일상 또는 사회생활에 상당한 제약을 초래하는 상태'를 말하며, 장애인이라 함은 '제1항에 따른 장애가 있는 사람'을 말한다고 규정하고 있다.

우리나라의 정신적 장애인의 수는 〈표 4〉에서 보는 바와 같이 상당수에 이르며, 그 수도 증가하는 추세에 있는 것으로 보인다.

〈표 4〉 정신적 장애인 추정수 및 장애등록율 변화추이

(단위 : %, 명)

구분	2005년			2011년		
	등록 장애인수	추정수	등록율	등록 장애인수	추정수	등록율
지적장애	123,868	125,563	98.7	161,249	176,110	91.6
자폐성장애	8,754	23,478	37.3	14,888	16,916	88.0
정신장애	59,223	91,253	64.9	95,821	115,151	83.2
계	191,845	240,294	-	271,958	308,177	-

출처 : 2011년 장애인 실태조사, 6면, 보건복지부, 2011. 12.

7) 2010 장애인백서, 한국장애인개발원, 2010. 12, 37~38면.

질병, 장애, 노령, 그 밖의 사유로 인한 정신적 제약으로 사무를 처리할 능력이 지속적으로 결여된 사람을 대상으로 성년후견이 이루어지기 때문에 일상생활에 있어 대부분 또는 거의 전부 남의 도움이 필요한 사람은 피성년후견인이 될 가능성이 높다. 〈표 5〉를 보면 정신적 장애인 중 지적장애는 46.1%, 자폐성 장애는 82.1%, 정신장애는 27.3%가 피성년후견인이 될 가능성이 높을 것으로 추측된다.

〈표 5〉 정신적 장애인의 일상생활 도움 필요 정도

(단위 : %, 명)

구분	지적장애	자폐성장애	정신장애
혼자서 스스로	8.6	0.0	34.8
대부분 혼자서	13.0	0.4	21.7
일부 도움 필요	32.3	17.4	16.1
대부분 도움 필요	33.0	58.1	19.2
거의 남의 도움 필요	13.1	24.0	8.1
계	100.0	100.0	100.0
전국 추정수	153,332	16,238	103,894

출처 : 2011년 장애인 실태조사, 236면, 보건복지부, 2011. 12.

장애인, 고령자 등 사회적 약자에 대한 배려를 강화하려는 성년후견제도의 도입 취지를 볼 때 치매 등 질병을 가진 노인이나 일상생활에 있어 대부분 또는 거의 전부 남의 도움이 필요한 정신적 장애인의 경우에는 피성년후견인이 될 가능성이 매우 높으며, 노령인구의 증가 추세 등을 고려할 때 우리나라에서도 피성년후견인의 수는 금치산자에 비하여 상당히 많아질 것으로 예상된다. 우리보다 앞서 성년후견제도를 도입한 프랑스와 독일에서는 국민의 약 1퍼센트가 성년후견제도를 이용하고 있다고 한다(박은수 2011, 6).

Ⅲ. 보통선거의 원칙과 선거권 제한의 한계

1. 보통선거의 원칙

"선거(選擧, election, Wahl)"란 일정한 절차에 따라 다수의 선거인에 의하여 후보자 중에서 특정인을 공직자로 선출하는 행위를 말한다. 선거는 오늘날의 대의민주주의에서 주권자인 국민이 주권을 행사할 수 있는 가장 의미 있는 수단이며, 모든 국민이 선거권과 피선거권을 가지며 균등하게 선거에 참여할 기회를 가진다는 것은 민주국가에서 국가권력의 민주적 정당성을 담보하는 불가결의 전제이다.[8)]

오늘날의 대의민주주의 하에서 선거는 국민이 통치기관을 결정·구성하는 방법이고 선출된 대표자에게 민주적 정당성을 부여함으로써 국민주권주의 원리를 실현하는 핵심적인 역할을 하고 있으므로 선거에서의 공정성 요청은 매우 중요하고 필연적이다.[9)]

헌법 제41조 제1항 및 제67조 제1항은 보통·평등·직접·비밀선거를 선거의 기본원칙으로 규정하고 있으며, 자유선거의 원칙은 헌법에 명문화되어 있지는 않지만 자유민주주의 체제하에서 내재적으로 당연히 요청되는 법 원리로 보아야 한다.[10)]

보통선거는 개인의 납세액이나 소유하는 재산을 선거권의 요건으로 하는 제한선거에 대응하는 것으로 이러한 요건뿐만 아니라 그밖에 사회적 신분、인종、성별、종교、교육 등을 요건으로 하지 않고 일정한 연령에 달한 모든 국민에게 선거권을 인정하는 제도를 말한다. 민주주의는 참정권의 주체와 국가권력의 지배를 받는 국민이 되도록 일치할 것을 요구하고, 국민의 참정권에 대한 이러한 민주주의적 요청의 결과가 바로 보통선거의 원칙이다.[11)]

보통선거의 원칙은 선거권자의 능력, 재산, 사회적 지위 등의 실질적인 요소를 배제하고 일정 연령에 도달한 국민이면 누구라도 당연히 선거권을 가진다는 원칙으로, 일정 연령에 도달한 국민인 이상 누구든지 선거의 결과에 영향을 미칠 수 있고, 또 영향을 미칠 수 있어야 한다는 것은 보통선거원칙의 이념적 전제인 동시에 필연적 귀결이다. 따라서 선거의 결과에 영향을 미칠 수 있으므로 선거권을 행사할 수 없도록 해야 한다는 주장은 보통선거원칙에 어긋나는 부적절한 주장이다.[12)]

---

8) 헌법재판소 2003. 9. 25. 선고 2003헌마106 결정
9) 헌법재판소 2008. 1. 17. 선고 2007헌마700 결정
10) 헌법재판소 2001. 8. 30. 선고 99헌바92, 2000헌바39, 2000헌마167·168·199·205·280(병합) 결정
11) 헌법재판소 1997. 6. 26. 선고 96헌마89 결정
12) 헌법재판소 2007. 6. 28 선고 2004헌마644·2005헌마360(병합) 결정

2. 선거권 제한의 한계

헌법 제24조는 모든 국민은 '법률이 정하는 바에 의하여' 선거권을 가진다고 규정함으로써 법률유보의 형식을 취하고 있다. 이것은 국민의 선거권이 "법률이 정하는 바에 따라서만 인정될 수 있다."는 포괄적인 입법권의 유보 하에 있음을 의미하는 것이 아니라, 국민의 기본권을 법률에 의하여 구체화하라는 뜻이며 선거권을 법률을 통해 구체적으로 실현하라는 의미이다.[13]

헌법재판소는 "선거권의 제한은 불가피하게 요청되는 개별적 · 구체적 사유가 존재함이 명백할 경우에만 정당화될 수 있고, 막연하고 추상적인 위험이나 국가의 노력에 의해 극복될 수 있는 기술상의 어려움이나 장애 등을 사유로 그 제한이 정당화될 수 없다. 법률에서는 선거권을 최대한 보장하여야 하며, 선거권을 제한하는 법률의 합헌성을 심사하는 경우에는 엄격하여야 한다. 선거권을 제한하는 법률은 헌법 제37조 제2항에 따라 국가안전보장, 질서유지 또는 공공복리를 위하여 필요하고 불가피한 예외적인 경우에만 그 제한이 정당화될 수 있으며, 그 경우에도 선거권의 본질적인 내용을 침해할 수는 없다."[14] 고 하여 선거권 제한의 정당성 심사에서 종전의 판례에서 볼 수 없었던 매우 엄격한 심사기준을 제시하면서 종전 판례[15]를 변경하였다.

헌법재판소는 그러한 심사기준으로 주민등록을 기준으로 선거권 부여 여부를 결정함으로써 해외에서 영주하고 있거나 해외에서 영주권을 취득하여 거주하면서 국내에도 거소를 두고 활동하고 있는 재외국민에게 선거권을 인정하지 아니하고 국내에 주소를 두고 있으나 일시적으로 해외에 체류하고 있는 국민들에게 부재자투표권을 인정하고 있지 아니한 공직선거법 규정에 대하여 헌법불합치결정을 하였다.[16] 헌법재판소는 또 대한민국 국외의 구역을 항해하는 선박에서 장기 기거하는 선원들이 선거권을 행사할 수 있도록 하는 효과적이고 기술적인 방법이 존재함에도 불구하고, 선거의 공정성이나 선거기술상의 이유만을 들어 선거권 행사를 위한 아무런 법적 장치도 마련하지 않고 있는 것은 그들의 선거권을 침해하는 것이고, 그러한 입법목적은 일반 국민들의 선거권 행사를 부인하는데 필요한 '불가피한 예외적인 사유'에 해당한다고 볼 수 없다고 하여 해상에 장기 기거하는 선원들에 대하여 부재자투표의 가능성을 보장하고 있지 아니한 공직선거법상의 규정에 대하여도 헌법불합치결정[17]을 하였다.

---

13) 헌법재판소 2007. 6. 28 선고 2004헌마644 · 2005헌마360(병합) 결정
14) 헌법재판소 2007. 6. 28 선고 2004헌마644 · 2005헌마360(병합) 결정
15) 헌법재판소 1999. 1. 28. 97헌마253; 1999. 3. 25. 97헌마99 결정
16) 헌법재판소 2007. 6. 28 선고 2004헌마644 · 2005헌마360(병합) 결정
17) 헌법재판소 2007. 6. 28. 2005헌마772 결정

정태호에 따르면 선거권 제한은 그 제한을 '불가피하게 요청하는 구체적 사유가 존재함이 명백'할 때에만 정당화된다는 헌법재판소의 결정은 독일 연방헌법재판소의 확립된 판례에 따르면 형식성 · 절대성을 띠는 선거평등에 대한 예외는 특히 불가피한 사유(besonders zwingende Gründe)가 존재할 경우에만 인정될 수 있다는 것과 같다고 볼 수 있다. 독일 연방헌법재판소는 그러한 사유로 헌법적 차원의 가치를 실현하기 위하여 불가피하게 요청되는 경우(즉 다른 선거원칙이나 기본권을 실현하기 위하여 요청되는 경우)나 "헌법에 의해서 정당화되고 또 선거평등에 견줄 수 있는 비중을 가진" 사유를 들고 있다. 그에 따라 "대의기관 선거라는 사항의 특성에서 기인하거나", "국가정책적인" 사유[18]도 불가피한 사유가 될 수 있다고 한다(정태호 2008, 89-90).

또한 헌법재판소가 '국가의 노력에 의해 극복될 수 있는 기술상의 어려움이나 장애 등'을 이유로 한 제한이 정당화될 수 없다고 언급한 것은 적어도 "다른 선거원칙들과 충돌하지 않는 범위에서 국가의 노력으로 극복할 수 있는 사실상의 장애로 선거권을 제한할 수 없다"는 의미로 이해된다(정태호 2008, 92-93).

헌법재판소는 보통선거제도를 채용하고 있는 모든 국가들은 연령에 의한 선거권의 제한을 인정하고 있으며, 이와 같이 연령에 의하여 선거권을 제한할 수밖에 없는 것은 국정참여수단으로서의 선거권행사는 일정한 수준의 정치적인 판단능력이 전제되어야 하기 때문이라고 한다.[19]

2004년 3월 헌법재판소는 선거권의 행사를 위하여 필요한 정보의 제공이 현실적으로 어려운 수형자에게 그 기간 동안 공민권의 행사를 정지시키는 것은 형벌집행의 실효성 확보와 선거의 공정성을 위하여 입법자가 일응 추구할 수 있는 것으로서 입법목적의 정당성이나 방법의 적정성을 충족시킨다고 보았다.[20]

선거연령 제한이나 수형자의 선거권 제한에 관한 헌법재판소의 결정에 따르면 금치산선고를 받은 자의 선거권을 제한하는 것은 일정한 수준의 정치적 판단능력과 신체적 · 정신적 자율성이 결여되어 있다는 점과 선거의 공정성 확보의 필요성에 있는 것으로 판단된다. 또한 선거범 등 특정한 선거관련 범죄를 저지른 자에 대하여는 스스로 선거의 공정을 해치는 행위를 함으로써 선거와 대의제도를 중대하게 왜곡하였으므로 선거권을 제한하고 있는 것으로 보인다(정종섭 2010, 713).

다만, 헌법재판소가 선거권 제한은 그 제한을 '불가피하게 요청하는 구체적 사유가 존

18) BVerfGE 1, 208, 248. BVerfGE 30, 227, 249는 "질서 정연한 선거절차를 위해 거부할 수 없는 기술적인 요청, 선거법과 관련한 중요한 정책적인 고려, 선거체계적인 고려 또는 헌법정책적인 고려"를 불가피한 사유로 든 바 있다. 정태호, 보통 · 평등선거권의 심사구조와 심사기준에 관한 관련, 미국헌법연구 제19권 제2호, 2008. 9, 89~90면에서 재인용.

19) 헌법재판소 2001. 6. 28. 선고 2000헌마11 결정

20) 헌법재판소 2004. 3. 25. 선고 2002헌마411 결정

재함이 명백'할 때에만 정당화된다고 판시한 점을 볼 때, 민법상의 피성년후견인이 되었다는 것만을 이유로 개별적인 투표능력의 판단 없이 일률적 · 전면적으로 피성년후견인의 선거권을 박탈하는 공직선거법 규정을 둔다면 보통선거의 원칙에 어긋날 수 있을 것으로 판단된다.[21]

Ⅳ. 피성년후견인의 선거권 제한 방안

1. 정신적 장애인의 선거 참여

1) 장애인의 정치적 참여에 관한 권리

UN장애인권리협약(CRPD, Convention on the Rights of Persons with Disabilities)은 장애인의 선거권 등 정치적 참여에 관한 권리를 보장하기 위하여 가장 최근에 채택된 것이다. UN 장애인권리협약은 지난 2001년 제53차 UN총회에서 멕시코 빈센트 폭스 대통령의 제안으로 2006년 12월 13일 장애인 인권 및 기본적인 자유권을 보장하기 위하여 회원국 192개국의 만장일치로 채택되었다. 우리나라에서는 2007. 3. 30. 보건복지부장관이 협약에 서명하였고 2008년 6월 18일 정부안이 국회에 제출되어 2008년 12월 2일 국회 본회의를 통과하였다. 정부 협약비준서를 2008. 12. 12. UN 사무국에 기탁하였는데, 기탁을 하면 기탁 30일 후부터 발효되기 때문에 우리나라에서는 2009년 1월 10일부터 발효되었다. UN장애인권리협약 제29조(정치 및 공적 생활에 대한 참여)는 장애인이 '정치 및 공적 생활에 효과적이고 완전하게 참여'할 수 있도록 하고 있고, 유권자로서 장애인의 자유로운 의사 표현을 보장하며, 이를 위하여 필요한 경우 투표에 있어 장애인의 요청에 따라 그가 선택한 사람에 의하여 도움을 받도록 인정할 것을 규정하고 있다.

한편 UN 장애인권리협약의 주요내용을 구체화하여 2008년 4월 11일부터 시행된 「장애인차별금지 및 권리구제 등에 관한 법률」 제27조는 선거권 등 참정권을 행사에 관하여 장애인을 차별하여서는 아니 되며, 장애인의 참정권 행사에 필요한 정당한 편의를 제공하도록 규정하고 있다.

따라서 UN장애인권리협약과 「장애인차별금지 및 권리구제 등에 관한 법률」에 따를

21) 2012년에 일본 헌법교과서에 '민법상의 성년피후견인된 것만으로 개별적인 투표 능력을 판단하지 않고 일률적 · 전면적으로 선거권을 빼앗아버리는 일본 공직선거법 규정은 헌법위반을 면할 수 없을 것이다' 는 내용의 피성년후견인의 선거권 제한에 관한 헌법위반설이 등장하였다. 野中 俊彦, 中村睦男, 高橋和之, 高見勝利, 헌법Ⅰ(제5판), 有斐閣, 2012. 3, 541면.

때 장애인을 선거권 등 정치적 참여로부터 배제하는데 있어서는 비장애인 보다 더 신중하게 접근할 필요가 있다고 본다.

2) 정신적 장애인의 선거 참여 실태

2011년 12월 보건복지부에서 발간한 2011년 장애인 실태조사에 따르면 2010년 6월에 실시된 제5회 전국동시지방선거에서 장애인들의 투표 참여 여부를 알아 본 결과, 전체 장애인의 71.6%가 투표에 참여한 것으로 나타났다. 투표에 참여했던 장애유형을 보면, 청각 장애가 82.2%로 가장 높았고 지체 장애가 80.9%, 시각 장애 77.4% 순으로 나타났다. 반면 투표에 참여하지 않았던 장애유형으로는 정신 장애가 50.9%로 가장 높았으며 간질 장애 48.7%, 뇌병변 장애 45.1% 순으로 나타났다(2011년 장애인 실태조사, 323). 여기서 정신적 장애인의 투표여부만을 살펴보면 아래 〈표 6〉과 같으며, 자폐성 장애를 제외하고는 투표 참여 비율이 그리 낮지 않은 것으로 보인다.

〈표 6〉 2010. 6. 2. 실시 제5회 동시지방선거 시 정신적 장애인의 투표여부

(단위 : %, 명)

구분	지적 장애	자폐성 장애	정신 장애
예	32.6	8.7	48.4
아니오	35.0	12.8	50.9
비해당 (투표권 없었음)	32.4	78.5	0.6
계	100.0	100.0	100.0
전국추정수	153,332	16,238	103,894

비해당(투표권 없었음) : 만 19세 미만, 금치산자 등
출처 : 2011년 장애인 실태조사, 보건복지부, 2011. 12. 323면.

또한 투표를 하지 않은 장애인 중 그 이유를 알아 본 결과, 전체 장애인 중 48.4%가 '몸이 불편해서'라고 응답하였고 '본인이 원치 않아서'라고 응답한 경우도 32.5%였다. 장애 유형별로는 호흡기 장애(82.0%)와 뇌병변 장애(80.8%), 장루 · 요루 장애(74.8%)등은 '몸이 불편해서'가 비교적 높게 나타났으며 자폐성 장애(81.9%), 언어 장애(66.2%)는 '본인이 원치 않아서'라는 응답이 비교적 높게 나타났다(2011년 장애인 실태조사, 324). 여기서 정신적 장애인의 투표하지 않은 이유만을 살펴보면 아래 〈표 7〉과 같으며, 정신적 장애인의 경우에도 '몸이 불편해서' 또는 '본인이 원치 않아서' 투표에 참여하지 않은 경우가 많은 것으로 보인다.

〈표 7〉 2010. 6. 2. 실시 제5회 동시지방선거 시 정신적 장애인의 투표하지 않은 이유

(단위 : %, 명)

구분	지적 장애	자폐성 장애	정신 장애
교통불편	0.0	18.1	0.0
편의시설 부족	0.0	0.0	0.0
몸이 불편해서	56.7	0.0	43.5
도우미가 없어서	6.1	0.0	3.4
정보 부족	3.2	0.0	3.8
시간이 없어서	0.0	0.0	4.1
본인이 원치 않아서	28.6	81.9	43.8
주위의 시선 때문에	2.0	0.0	0.5
기타	3.5	0.0	0.9
계	100.0	100.0	100.0
전국추정수	53,679	2,083	52,889

※ 비해당(투표권 없었음) : 만 19세 미만, 금치산자 등
출처 : 2011년 장애인 실태조사, 보건복지부, 2011. 12. 324면.

위 〈표 6〉에서 나타나는 정신적 장애인의 투표 참여율은 〈표 7〉에서 보는 바와 같이 몸이 불편하거나 본인이 원치 않아서 투표하지 않았음을 고려할 때 상당히 높다고 볼 수 있다.

성년후견제도의 도입으로 정신적 장애를 가진 사람들에 대한 복지 서비스가 높아진다면 정신적 장애인의 투표 참여율도 높아질 것으로 예상된다. 이러한 점에서 보더라도 정신적 장애가 있는 피성년후견인이라고 하여 선거권을 일률적으로 제한하는 것은 타당하지 않다고 본다.

2. 피성년후견인의 선거권 제한에 관한 판례

1) 미국 메인주(州)연방지방법원 판결(Doe v. Rowe)[22)]

2001년 메인주(州)에 거주하면서 포괄적 후견을 받고 있는 피후견인 3명(Jane Doe, Jill Doe와 June Doe)과 비영리 단체(Maine Department of Human Services, and the Disability Rights Center of Maine)가 원고가 되어 피성년후견인의 선거권을 박탈하는 메인주(州) 법은 미국연방헌법에 위반된다는 취지의 소송을 제기하였다. 이 사건에서 메인주(州)연방지방법원은 투표를 통하여 민주주의 과정에 참여할 수 있는 원고의 이익 및 주(州)법에 따라 투표권이 잘못 박탈되어 발생하는 위험성의 정도와 투표권 결정에 있어 추가적인 절차를 이행하는데 필요한 메인주(州)의 특별한 행정적 · 재정적 부담을 비교형량하였을 때, 투표능력이 있는 사람의 투표 기회를 잘못하여 박탈하는 위험성을 최소한으로 하는 것이 필요하므로, 후견법원(probate court)의 후견절차에서 적법절차의 가장 기본적인 요청인 통지(후견법원에 의한 후견 개시 결정의 결과로서 투표권이 상실될 것이라는 취지의 통지)를 하지 않은 것 및 실제로 투표권의 유무에 관한 판정도 행하여지지 않은 것에 비추어 미국연방헌법에 위반된다고 결정하였다.[23)]

또한 동(同) 판결에서 메인주(州)연방지방법원은 투표 행위자가 '투표 행위의 성질 및 효과를 이해할 수 있음으로써 자기 스스로 결정을 할 수 있는 판단 능력'을 가지고 있어야 한다는 것은 메인주(州)의 이익에 해당하는 것이지만, 선거권의 제한은 기본권을 제한하는 것이기 때문에 엄격한 심사가 필요하므로, 선거권 부여에 관한 차별적 취급(일정한 시민의 제외)은 선거권을 제한하는 목적에 부합하도록 좁게 이루어지는 경우에만 합헌이 된다고 하였다.

메인주(州)연방지방법원은 선거권 제한이 미국연방헌법상 평등보호 조항에 완전히 적합하기 위해서는 메인주(州)의 투표권 제한 조치가 '적용'상으로도 '법문'상으로도 유효가 아니면 안된다고 하였다.

메인주(州)연방지방법원은 '적용상' 유효인가에 대하여 첫째로, '정신병'이라는 진단을

---

22) http://www.leagle.com/xmlResult.aspx?page=1&xmldoc=2001191156FSupp2d35_1186.xml&docbase=CSLWAR2-1986-2006&SizeDisp=7(검색일 2012.8.15)

23) Barriers to Voting: Individuals under Guardianship for Mental Disability, Department of Legislative Services Office of Policy Analysis Annapolis, Maryland, 2009. 11, 6~7면. http://dls.state.md.us/data/polanasubare/polanasubare_intmatnpubadm/Barriers-to-Voting-Individuals-under-Guardianship-for-Mental-Disability.pdf(검색일 2012. 8. 15), ; 竹中 勲, 成年被後見人の選挙権の制約の合憲性 —公職選挙法一一条一項一号の合憲性—, 同志社法学 61권 제2호, 2009. http://doors.doshisha.ac.jp/webopac/bdyview.do?bodyid=TB10320396&elmid=Body&lfname=028003350003.pdf.(검색일 2012.8.15)

받은 원고는 의사의 진단에 따르면 투표행위의 성질 및 효과를 이해하고 있기 때문에, 원고의 선거권을 박탈하는 것(=수단)과 주(州)정부의 이익(=제한목적) 사이에는 거의 관련성이 존재하지 않는다고 하였다. 둘째로, 피고 메인주(州)는 지금까지 선거권 박탈 규정을 '정신병을 이유로 피성년후견인이 된 사람'에게만 적용하여(지능장애자 등에는 적용하지 않고), '관련성이 있는 판단능력이 불충분하다는 판정을 실제로 하지 않고 일률적(stereotype)으로' 정신질환을 가진 시민 중 일정 부분만의 선거권을 박탈해 온 것이어서, 그러한 주(州)의 행위는 목적과 수단 사이에 실제상 유효한 관련성이 존재하지 않는다고 하였다.

메인주(州)연방지방법원은 '법문상' 유효인가에 대하여는 피고 메인주(州)는 선거권 박탈 규정에 관한 새로운 광범위한 해석['정신병'이라는 용어는 '판단 능력이 불충분한 모든 사람'(all mental incapacities)을 포함한다고 하는 해석]을 제시하여 합헌이라고 주장하지만, 이러한 새로운 해석은 불가피하게 과소포섭(예를 들면 투표의 성질 · 효과를 이해하는 능력은 없지만 피성년후견인이 아닌 사람에게는 투표행위가 허용되는 것) 또는 과잉포섭(예를 들면 정신질환이 있어 피성년후견인이 되었지만 투표의 성질 · 효과를 이해하는 능력을 유지하고 있는 사람의 투표권을 제한하게 되는 것)이 되지 않을 수 없다고 하였다.

결국 메인주(州)연방지방법원은 '정신병을 이유로 피성년후견인이 된 사람'의 선거권을 박탈하는 메인주(州)의 법은 '투표 행위의 성질 및 효과를 이해할 수 있음으로써 자기 스스로 결정을 할 수 있는 판단능력'을 가져야 된다는 주 정부의 이익과 부합할 정도로 좁게 규정되어 있다고는 말할 수 없다고 하였다.

2) 유럽인권법원 판결(Alajos Kiss V. Hungary)[24]

2011년에 개정되기 전의 헝가리 헌법(Basic Law)은 완전하게 법적 능력을 갖춘 사람들만이 선거권을 행사할 수 있다고 명시적으로 규정하고 있었다. 친권이나 의학적 치료에 관한 것이라 하더라도 포괄적 후견 또는 부분적 후견에 놓여 있는 사람은 정치 참여로부터 배제되었다.[25]

---

24) ECtHR, Alajos Kiss V. Hungary, No38832/06, Judgment of 20 May 2010. http://www.unhcr.org/refworld/country,,ECHR,,HUN,,4bf665f58,0.html; http://www.skarp.am/english/documents/CASE%20OF%20ALAJOS%20KISS%20v.%20HUNGARY.pdf (검색일 2012.8.15)

25) 이와 비슷한 헌법 규정을 가진 나라로는 체코, 덴마크, 에스토니아, 그리스, 리투아니아, 룩셈부르크, 말타, 폴란드 그리고 포르투갈 등이 있다. The right to political participation of persons with mental health problems and persons with intellectual disabilities, FRA(European Agency for Fundamental rights), 2010. 10, 15면.

이 사건의 원고인 Alajos Kiss는 1991년에 조울증 진단을 받았고 2005년 5월 27일에 부분적 후견 상태에 놓이게 되었으며, 헝가리 헌법 제70조 제5항에 따라 선거권을 잃게 되었다. 2006년 2월 13일 Alajos Kiss는 자신이 선거인명부에서 삭제된 사실을 알았고 선거관리위원회에 불복을 신청하였으나 받아들여지지 않았으며, 중앙지방법원에 소를 제기하였으나 각하되었다. 결국 Alajos Kiss는 2006년 3월 9일과 같은 달 23일에 실시된 선거에서 투표할 수 없었고 2006년 9월 1일 유럽인권재판소에 부분적 후견 하에 놓여 있다는 것만을 이유로 선거인명부에서 삭제하는 것은 유럽인권조약 제1선택의정서 제3조 등에 위반된다고 소를 제기하였다.

2010년 5월 20일 유럽인권법원(European Court of Human Rights)은 2005년 Hirst v. the UnitedKingdom 사건의 판결[26]을 인용하면서 단지 정신적 장애로 부분적 후견이 필요하다는 이유로 개별적인 사법적 판단 없이 선거권을 일률적으로 제한하는 헝가리 헌법 제70조 제5항[27]의 규정은 「인권 및 기본적 자유의 보호에 관한 유럽협약」(Convention for the Protection of Human Rights and Fundamental Freedoms, 유럽인권협약) 제1선택의정서 제3조[28]에 위반된다는 판결을 내렸다.[29] 동(同) 판결은 피성년후견인의 선거권 제한에 대하여 인권재판소가 처음으로 판단한 것이며, 체약국에 넓은 재량이 인정을 받는 선거권 분야에서 협약위반의 판단을 한 점에서 주목된다. 동(同) 판결에 따르면 당시 헝가리의 선거연령 인구의 0.75%가 후견 하에 놓여 있었다고 한다.

---

26) 유럽인권재판소는 2005년 Hirst v. The United Kingdom 사건에서 자유형의 선고를 받아 교도소에 수용된 자의 선거권을 '일률적으로 그리고 자동적으로' 제한하는 영국의 1983년 국민대표법 제3조 제1항 규정은, 영국에서 위 규정에 의하여 선거권을 제한받는 수형자가 약 48,000여명에 이르기 때문에 결코 그 효과가 적지 않다는 점, 일률적이고 자동적인 선거권 제한이 범죄의 종류나 형기의 장단에 상관없이 무차별적으로 부과되는 것은 선거권의 중요성에 비추어 유럽인권협약에서 용인될 수 있는 한계를 넘어선 것으로 보아야 한다는 점에서 유럽인권협약 제1선택의정서 제3조를 위반하였다고 판결하였다.

27) 2011년 개정되기 전의 헝가리 헌법 제70조 제5항은 '포괄적 또는 부분적 후견에 놓여 있는 사람, 공적인 일에 참여하는 것을 금지하는 최종 판결을 받은 사람, 또는 최종 판결에 의해 교도소에 수용되거나 형사 소송에서 최종 사법 판결을 받고 정신병원에서 치료를 받고 있는 사람에게는 투표권을 부여하지 않는다.'고 규정하고 있었다.

28) 유럽인권협약 제3조(자유선거의 권리) 체약국들은 입법부의 선출에 있어서 국민의 자유로운 의사 표시를 확보할 수 있는 조건하에 합리적인 간격을 두고 비밀투표에 의한 자유선거를 실시할 것을 약속한다.

29) 동(同) 판결의 선거권 제한에 관한 주요 내용을 요약하면 다음과 같다. 선거권은 단지 개인적 권리로서 중요할 뿐만 아니라, 민주주의의 형성 · 유지에 직접 영향을 미치는 권리이다. 민주주의 국가에 있어서 국가권력의 정당성은 국민 전체로부터 유래하고 있다. 민주주의는 「포섭(inclusion)」을 향하고 있으며, 보통선거 원칙의 예외로서 일부의 집단을 선거로부터 배제할 경우에는 특히 국민의 자유로운 의사를 확인한다고 하는 선거의 목적과 일치하여야 한다. 선거로부터 국민의 일부를 배제하는 것은 국가권력의 민주적 정당성을 손상시키는 위험을 가지고 있어 선거에서 배제되는 집단이 커지면 그 정당성에의 의혹은 매우 커진다. 일반적으로 선거권 제한에 대하여는 입법자에게 광범위한 재량이 인정되지만, 정신적 장애를 가진 사람이 투표하기에 적합한가를 평가하기 위해 어떤 절차가 필요한가에 대하여 입법자가 결정할 경우에는 입법자에게 인정되는 재량의 범위는 좁아진다. 기본적 권리에 대한 제한이 정신적 장애를 가진 사람과 같이 사회적으로 차별을 받아 역사적으로 계속해서 편견에 노출되어 있는 집단에 적용될 경우에는 국가의 재량은 실질적으로 좁아져, 이 제한에는 매우 중대한 이유를 필요로 한다. 이렇게 특정한 집단 그것 자체를 문제 삼는 이유는 이 집단은 사회적 배제로 인하여 역사적으로 계속해서 편견에 놓여 있기 때문이다. 그러한 편견은 각 개인의 능력이나 필요를 개별적으로 평가하는 것을 방해하는 입법적 정형화(stereotyping)를 수반할 위험이 있다.

다만, 동(同) 판결은 자신의 결정의 결과를 이해하고 의식적으로 사려 깊은 결정을 할 수 있는 시민만을 공무에 참여시키고자 한다는 목적에 대해서는 정당하다고 인정한 뒤에, 부분적 후견에 놓여 있다는 이유로 '자동적으로' 선거권을 박탈하는 것을 특히 문제 삼고 있으나, 정신적 능력이 결여되었다는 이유로 선거권을 박탈하는 것 자체를 문제 삼지는 않았다. 동(同) 판결에 따라 2011년에 개정되어 2012년 1월 1일부터 시행된 헝가리 헌법에서는 '포괄적 후견 또는 부분적 후견에 놓여 있는 사람'을 삭제하여 선거권이 제한되는 대상에서 제외하였다.

Alajos Kiss V. Hungary 사건에서는 법원이 판결 이유에서 명시적으로 밝히지는 않았지만 2007년에 헝가리 정부가 비준한 UN장애인권리협약과 선거권 및 피선거권 박탈에 관한 베니스 위원회의 의견(Venice Commission, Opinion no. 190/2002)[30]도 고려된 것으로 보인다. Alajos Kiss V. Hungary 사건은 UN장애인권리협약이 발효 중인 우리나라에도 시사하는 바가 크다고 하겠다. UN장애인권리협약 제29조는 장애인이 '정치 및 공적생활에 효과적이고 완전하게 참여'할 수 있도록 하고 있으므로 장애인의 선거권을 배제하는 입법은 신중하게 이루어져야 할 것이다.

3. 피성년후견인의 선거권 제한에 관한 외국 사례

1) 영국

영국은 성년후견제도와 관련하여 1983년 정신보건법(Mental Health Act)에 의한 후견제도와 2007년 정신능력법(Mental Capacity Act)을 가지고 있다. 정신보건법은 법원의 판사가 정신장애 상태에 있는 피성년후견인의 재산관리를 담당하면서 필요하면 재산관리인(receiver)을 선임하여 그로 하여금 재산관리를 하도록 명하는 제도와 본인의 신상과 관련된 사항을 보호하기 위한 후견제도를 두었다. 정신보건법이 피성년후견인 본인의 잔존능력을 고려하지 않는 문제점을 시정하고자 정신능력법은 요보호성년자들의 사법적 활동을 가능하게 하고, 스스로의 의사결정기회를 확대하는 것을 목적으로 제정되었으

30) 선거권 및 피선거권 박탈에 관한 베니스 위원회의 의견은 다음과 같다.
ⅰ. 개인의 선거권 및 피선거권을 박탈하는 규정을 둘 수 있지만, 이하의 요건을 모두 만족했을 경우에 한정된다.
ⅱ. 법률에 의하여 정해지지 않으면 안된다.
ⅲ. 비례원칙이 지켜지지 않으면 안된다.; 피선거권을 박탈하기 위한 요건은 선거권을 박탈하기 위한 요건보다 덜 엄격해도 된다.
ⅳ. 정신적 장애 또는 중대한 범죄에 대한 형사상 유죄판결에 근거하는 것이 아니면 안된다.
http://www.venice.coe.int/docs/2002/CDL-AD(2002)023rev-e.pdf.(검색일 2012.8.15)

며(영국 정신능력법 제1조), 자신을 위해 행동하거나 의사결정을 할 능력[31]이 결여된 자를 성년후견이 필요한 자로 보고 이들을 보호하기 위한 제도를 두고 있다(영국 정신능력법 제3조). 정신능력법 하에서도 피성년후견인은 일용품의 구입 등 일상생활에 필요한 법률행위는 단독으로 할 수 있다(변용찬 · 강민희 · 이송희 · 전광석 2009, 106-107).

「선거관리법 2006(Electoral Administration Act 2006)」 제73장은 보통법(common law)상 이성적인 판단을 할 수 없는 정신질환자(mental patients)의 선거권을 제한하는 규정을 폐지하고 지방기관(local authorities)이 정신적 장애인을 포함한 모든 사람들에게 투표소에 접근할 수 있게 하도록 하는 규정을 두었다.[32] 이에 따라 자발적 정신질환자(voluntary mental patients)는 투표에 참여할 수 있으며, 치료기관의 주소를 본인의 주소로 하여 투표등록을 할 수 있다.[33] 다만, 법원으로부터 징역형에 해당하는 형을 선고받은 자가 정신질환자로 치료감호 처분을 받은 경우에는 선거권이 제한된다[국민대표법 1983(RPA 1983) 제 3A장].

영국은 현재 정신적 장애를 이유로 선거권을 제한하는 제도나 규정을 두고 있지 않으며 오히려 다른 종류의 장애인에 비해 선거 참여도가 매우 저조한 것으로 나타난 정신적 장애인의 투표 참여 활성화를 위한 대책 마련을 요구하는 목소리가 커지고 있다. 2005년 총선에서는 학습장애(learning disability)를 가진 유권자 중 80%가 유권자등록을 하였으나, 2010년의 경우에는 16%만이 등록하여 정신적 장애인의 선거참여가 매우 저조한 것으로 나타났다.[34]

---

31) 영국 정신능력법 제1조는 의사결정능력 평가의 다섯 가지 기본 원칙을 다음과 같이 규정하고 있다. ① 의사결정능력이 결여되었다는 판정이 내려지지 않는 한 능력이 있는 것으로 간주한다. ② 본인의 의사결정을 돕기 위해 가능한 모든 조치를 취하지 않는 한 의사결정능력이 결여되었다고 간주하지 않는다. ③ 현명하지 못한 결정을 내렸다는 것만으로 의사결정능력이 결여되었다고 간주하지 않으며 본인의 의사결정능력을 최대한 존중한다. ④ 의사결정능력 사정은 반드시 특정 시기, 특정 사안에 관련하여 평가한다. 또한 정신능력법 제2조는 의사결정능력이 결여되었다는 것은 일시적 혹은 만성적인 정신 또는 뇌의 손상으로 인해 당면한 사항에 대해 스스로 결정을 내릴 수 없는 상태에 있음을 의미한다고 하고, 같은 법 제3조에서는 스스로 의사결정을 내릴 능력이 결여되었다는 것은 의사결정과 관련된 정보를 이해하는 능력, 의사결정과 관련된 정보를 일정 기간 보유하는 능력, 의사결정에 관련된 정보들을 평가하는 능력, 언어적 및 비언어적 방법을 활용하여 자신이 결정한 바를 의사소통하는 능력 중 일부라도 온전하지 못함을 뜻한다고 규정하고 있다. 김문근, 성년후견법률에 나타난 의사결정능력의 개념에 관한 연구 -영국 정신능력법(Mental Capacity Act, 2005)을 중심으로-, 사회복지연구 제41권 제3호, 2010. 가을, 254면.

32) 영국 이외에도 정신적 장애인을 포함한 모든 장애인의 선거권 제한을 폐지한 국가로는 오스트리아, 핀란드, 네덜란드, 스페인, 스웨덴, 그리고 이탈리아 등이 있다. The right to political participation of persons with mental health problems and persons with intellectual disabilities, FRA(European Agency for Fundamental rights), 2010. 10, 18~20면.

33) Dick Leonard and Roger Mortimore, Elections in Britain : A Voter's Guide (5th edn), Pargrave Macmillan, London, 2005, 250쪽, 2011 해외통신원 보고서, 중앙선거관리위원회, 2011, 562면에서 재인용.

34) 2011 해외통신원 보고서, 중앙선거관리위원회, 2011, 561~562면.

2) 미국

(1) 후견제도

미국은 후견제도에 관하여 연방 차원에서 통일후견보호절차법(Uniform Guardianship and Protective Proceedings Act 1997)을 두고 있으며, 무능력자에 대한 후견인은 통상 신청을 전제로 하여 법원에 의해 임명된다. 통일후견보호절차법에 따르면 무능력자란 '정신병, 정신지체, 신체질환 또는 장애, 고령, 약물의 만성적 사용 또는 미성년자라는 이유 외에 다른 이유로 한 개인이 정보를 받거나, 평가하고, 결정을 내리거나, 그 결정사항을 전달할 능력이 없어서 적절한 기능적인 도움을 받더라도 자신의 건강이나 안전, 또는 자기보호를 위한 필수적인 요건을 충족시킬 능력이 결여된 자'로 정의하고 있다(김원숙 2005, 39).

(2) 피성년후견인의 선거권 제한 규정

미국의 각 주(州)는 주법, 선거법 및 후견법에서 피후견인을 포함한 정신적 장애인이 선거권 등의 권리를 갖는지에 대하여 상이한 규정을 두고 있다(Sally Balch Hurme and Paul S. Appelbaum 2007).

미국의 28개 주(州)에서는 선거법에 정신적 장애로 인한 선거권 제한 규정을 두고 있지 않은데, 그 중 8개[35] 주(州)는 주법에서도 그러한 제한 규정을 두고 있지 않으며, 20개[36] 주(州)는 그러한 선거권 제한 규정을 주법에 두고 있다(Sally Balch Hurme and Paul S. Appelbaum 2007, 940). 미국의 19개 주(州)에서는 포괄적 후견 또는 한정적 후견을 받는 사람은 법원의 명령 등 특별한 경우가 아니면 선거권을 포함한 모든 권리를 유지할 수 있다고 후견법에서 명시적으로 규정하고 있는데, 그 중 12개[37] 주(州)에서는 모든 무능력자가, 7개[38] 주(州)에서는 한정후견을 받는 피후견인이 선거권을 포함한 모든 권리를 유지할 수 있다(Sally Balch Hurme and Paul S. Appelbaum 2007, 950).

또한 후견법의 후견범위에 관한 규정을 살펴보면 32개[39] 주(州)에서는 후견을 받을 정

35) 콜로라도, 아이다호, 일리노이즈, 뉴햄프셔, 펜실베니아, 테네시, 버몬트

36) 알라바마, 알라스카, 애리조나, 아칸소, 콜롬비아 특별구(Washington, D.C), 조지아, 하와이, 인디애나, 아이오와, 캔자스, 메인, 메사추세츠, 미시간, 미네소타, 뉴저지, 노스캐롤라이나, 노스다코다, 오하이오, 오레곤, 로드아일랜드, 워싱톤.

37) 알라스카, 아칸소, 플로리다, 메릴랜드, 미네소타, 미주리, 몬타나, 뉴멕시코, 오레곤, 사우스다코타, 텍사스, 유타

38) 일리노이즈, 루이지애나, 메인, 미시간, 펜실베니아, 로드아일랜드, 버몬트

39) 알라바마, 알라스카, 애리조나, 아칸소, 캘리포니아, 콜로라도, 플로리다, 조지아, 아이다호, 일리노이즈, 인디애나, 아이오와, 루이지애나, 메인, 메릴랜드, 미시간, 미네소타, 미주리, 몬타나, 뉴햄프셔, 뉴멕시코, 노스캐

도로 무능력한 사람도 특정 상황에서 투표할 수 있는 권리를 가지는 것으로 보이고, 이러한 주(州)에서는 명시적인 규정을 두고 있지는 않지만 후견법원이 개인의 투표능력을 결정하도록 하고 있으며, 투표능력을 결정하도록 하는 규정을 명시적으로 두는 후견법이 증가하고 있다(Sally Balch Hurme and Paul S. Appelbaum 2007, 950-951).

인지 장애(cognitive impairments)를 가진 사람들의 투표능력에 대한 후견법 또는 다른 법 규정을 살펴보면 모든 주(州)를 세 그룹으로 나눌 수 있는데, 32개[40] 주(州)는 법원이 투표능력을 결정하도록 하는 명시적인 규정을 두고 있거나 정신적 장애를 이유로 선거권을 제한하지 않고 있고, 12개[41] 주(州)는 묵시적으로 법원이 투표능력을 결정하도록 하고 있으며, 7개[42] 주(州)는 인지 장애를 가진 사람의 선거권을 일률적으로 제한하고 있다(Sally Balch Hurme and Paul S. Appelbaum 2007, 956).

투표능력에 대한 법원의 결정에 있어서 선거기관 보다는 법원이 투표능력을 결정하여야 하며, 뉴저지법원은 투표능력의 결정은 선거기관의 권한 밖에 있는 것이라고 판결하였다. 대부분의 경우에 투표능력은 후견 과정에서 결정되지만, 위스콘신주(州)는 선거기관이 선거권자의 투표능력에 대하여 이의를 제기할 수 있는 특별한 사법절차를 두고 있다. 후견법은 누가 무능력자인지 누가 후견이 필요한지 규정하고 있지만, 법원이 투표능력을 결정하는 방법에 대하여 규정하고 있는 후견법은 거의 없으며, 오직 4개의 주(州)만이 법원이 투표능력의 결정을 할 때 무엇을 고려해야 하는지에 관한 명시적인 방향을 후견법에 정하고 있다. 델라웨어주(州)는 '투표에 관한 기본적인 판단을 불가능하게 할 정도의 극심한 인지장애'라는 명백하고 확실한 증거가 있는 경우를, 아이오와주(州)에서는 투표권을 이해하고 행사할 충분한 정신적 능력의 결여로 투표할 능력이 없는 경우를, 워싱턴주(州)는 투표의 성질과 효과에 대한 이해가 부족하여 결정을 할 수 없어 이성적으로 선거권을 행사할 수 없는 경우를 기준으로 하고 있다. 또 위스콘신주(州)에서는 선거절차의 목적을 이해할 수 없는 사람을 투표능력이 없는 것으로 결정하도록 하고 있다(Sally Balch Hurme and Paul S. Appelbaum 2007, 957-958).

롤라이나, 오하이오, 오레곤, 펜실베니아, 로드아일랜드, 사우스캐롤라이나, 사우스다코타, 테네시, 텍사스, 유타, 버몬트

40) 알라스카, 아칸소, 캘리포니아, 콜로라도, 코네티컷, 델라웨어, 플로리다, 조지아, 아이다호, 일리노이즈, 인디애나, 아이오와, 캔자스, 루이지애나, 메인, 메사추세츠, 미네소타, 미주리, 몬타나, 뉴햄프셔, 뉴저지, 노스캐롤라이나, 노스다코다, 오클라호마, 오레곤, 펜실베니아, 로드아일랜드, 사우스다코다, 테네시, 버몬트, 워싱톤, 위스콘신

41) 알라바마, 콜롬비아 특별구(Washington, D.C), 켄터키, 메릴랜드, 미시간, 네브라스카, 뉴멕시코, 뉴욕, 오하이오, 사우스캐롤라이나, 텍사스, 유타

42) 애리조나, 하와이, 미시시피, 네바다, 버지니아, 웨스트버지니아, 와이오밍

(3) 투표능력 측정 도구

최근에는 앞서 살펴본 정신병을 이유로 후견을 받는 사람의 선거권을 자동적으로 제한하는 주(州)법이 헌법에 위반된다고 하면서 투표의 성질과 목적에 대한 이해능력의 중요성을 강조하고 그것을 투표능력의 결정기준(Doe Voting capacity standard)으로 제시한 미국 메인주(州)연방지방법원 판결(Doe v. Rowe)에 따라 CAT-V(Competence Assessment Tool for Voting)라고 불리는 투표의 성질과 효과에 대한 이해 및 후보자를 선택하는 능력을 측정하는 도구가 계발되어 시험되고 있다(Sally Balch Hurme and Paul S. Appelbaum 2007, 961). CAT-V는 4가지의 표준적인 결정능력요소[이해(understanding), 선택(choice), 추론(reasoning), 인지(appreciation)]에 기초한 개인의 능력을 평가하는 6가지 기준(투표의 본질 이해, 투표의 효과 이해, 투표 결정, 비교추론, 결과 추론, 인식)에 따른 질문에 대한 답변에 대하여 점수를 매기는 방식으로 되어 있다(Luis Javier Irastorza, Pablo Corujo, Pilar Bañuelos 2011, Paul S. Appelbaum, Richard J. Bonnie, Jason H. Karlawish 2005).

2005년에 실시된 시험 결과에 따르면 심각한 알츠하이머병을 앓는 사람은 투표능력이 없을 가능성이 높고, 약간 가벼운 알츠하이머병을 앓는 사람은 투표능력을 갖고 있을 가능성이 높은 것으로 나타났다. 또 투표능력의 시험은 오용 가능성과 투표할 능력이 있는 사람조차 배제할 위험성이 있기 때문에 투표를 하고자 하는 사람은 투표할 수 있도록 허용할 필요가 있다고 한다. 그러나 시험 결과는 투표를 하고자 하는 사람들 중 투표의 본질과 효과를 이해하지 못하는 사람도 있으며, CAT-V와 같은 투표능력 결정 기준이 없다면 투표가 무엇인지를 이해하지 못하고 선거절차의 공정성을 위태롭게 할 수 있는 사람들이 여전히 투표를 할 수 있는 가능성이 있다는 점도 제시하고 있다(Appelbaum, Paul S., Richard J. Bonnie and Jason H. Karlawish 2005).

3) 프랑스

프랑스에서는 1804년 나폴레옹 민법전에 규정된 금치산제도가 큰 변화 없이 1968년 민법개정 전까지 유지되어 왔으나, 1968년 민법의 개정으로 금치산제도를 폐지하고 성년후견제도를 도입하였다(안미경 2009, 27).

프랑스는 1968년에 성년후견제도가 정비된 후 약 40년 동안 시행되다가 최근 2007년 3월 5일 민법개정에 따라 성년후견제도에 관한 규정이 큰 폭으로 수정되어 2009년 1월 1일부터 시행되고 있다.

후견조치의 대상자는 의학증명서(certificat méical)에 의해 확인된 정신적 또는 신체

적 장애로 인하여 자신의 법률행위에 지속적인 대리를 요하는 사람이다(2007프랑스민법 제425조, 제440조 제3항). 2007년 개정 법률은 비례성의 원칙에 부합하도록 "후견은 사법보우(保佑)와 부조(扶助)가 충분한 보호를 보장하지 못하는 때에만 선고될 수 있다."고 명시하고 있다(2007프랑스민법 제440조 제4항). 또 후견법관은 후견기간의 만료 시점에 후견기간을 갱신할 수 있고, 과학적인 정보에 입각하여 후견대상자의 장애상태가 장래 호전될 가능성이 명백히 드러나지 않을 경우에는 특별한 이유를 명시한 결정을 통하여 보다 장기의 후견기간을 부여할 수 있다(2007프랑스민법 제442조).[43]

피후견인은 법적으로 일반 행위무능력자에 해당하기 때문에, 그가 법률행위를 하기 위해서는 대리를 요하고, 후견인이 그의 법정대리인으로서의 역할을 수행한다(2007프랑스민법 제473조 제1항). 그러나 낮은 가격의 생활용품의 구입과 같은 일상생활행위(2007프랑스민법 제473조 제1항)나 후견법관이 단독으로 할 수 있다고 판결한 행위(2007프랑스민법 제472조 제2항)는 피후견인이 단독으로 할 수 있다.[44]

1968년 프랑스민법 개정 이후로 후견제도의 이용 건수는 꾸준히 증가하여 1980년대에는 연 20,000여건, 2000년에 이르러서는 연 30,000여건에 이르는 것으로 알려지고 있다.[45]

프랑스 선거법 제5조는 2007년 개정 전까지는 "후견(tutelle)하에 있는 성년은 선거인명부에 등록하지 아니한다."고 규정하고 있었으나, 2007년 개정으로 "후견 조치(une mesure de tutelle)를 선고하거나 갱신하는 때에는 법관이 피성년후견인의 선거권 유지 또는 제한에 관하여 결정한다."[46]고 규정하고 있다.

4) 독일

독일은 1970년대 초부터 종래의 행위무능력자 및 성년자를 위한 후견제도 개정의 논의가 시작되었고, 1992년과 1998년에 두 번의 개정이 이루어졌고 1999년 1월 1일부터 시행되었다(안미경 2009, 37). 이후 2011년 후견인의 "개인적 접촉의무"를 엄격히 하는 개정이 이루어져 2011년 7월 5일부터 시행되었다(안미경 2009, 37).

---

43) 프랑스의 성년후견제도, 2009년도 법무부 연구용역과제보고서, 35면.
44) 프랑스의 성년후견제도, 2009년도 법무부 연구용역과제보고서, 37면.
45) 프랑스의 성년후견제도, 2009년도 법무부 연구용역과제보고서, 17면.
46) 스페인의 「일반선거제도에 관한 기본법률」(The Act on the General Election System) 제3조 제1항 제2호에서는 '법원의 확정판결에 의하여 금치산선고를 받고 명시적으로 선거권이 없음을 선고 받은 자'는 선거권이 없다고 규정하면서, 같은 조 제2항에서는 '본 조항에 명시된 목적을 위해 금치산 또는 격리 소송을 담당하는 단독판사 및 합의부는 선거권 유무에 대하여 명시적으로 선고하고, 선거권 없음을 선고할 경우 이를 통보하여 해당 사항을 호적부에 등록하도록 하여야 한다.」고 규정하여 이와 유사한 규정을 두고 있다(The right to political participation of persons with mental health problems and persons with intellectual disabilities, FRA(European Agency for Fundamental rights), 2010. 10, 18면).

독일의 성년후견제도는 성년자가 심신적 질병 또는 신체적 · 정신적 또는 심인적 장애에 기하여 자기 사무의 전부 또는 일부를 처리하는 것이 불가능한 경우에 구체적으로 필요한 범위에서 후견법원에 의해 성년후견인이 선임되며(독일 민법 제1896조 제1항), 이에 따라서 성년후견이 개시된다(독일 비송사건절차법 제69조a 제1항)(김상찬 · 이충은 2009).

독일 민법 제1901조는 성년후견인의 직무범위를 피성년후견인에 관한 사항 중 법률상의 처리를 위한 필요한 활동으로 한정하고 있으며, 성년후견인의 선임 시 그 직무범위를 명시하도록 하고 있다(김상찬 · 이충은 2009).

한편 독일 민법은 성년후견제도를 두면서도 행위무능력의 개념을 완전히 없애지는 않았다. 즉 자유로운 의사결정을 할 수 없는 정신활동의 병적 장애상태에 있는 사람으로서 그 장애상태가 성질상 일시적이지 않는 경우를 행위무능력이라고 하는 소위 자연적 행위무능력(독일 민법 제104조 제2호) 개념은 여전히 존속하고 있다(이득환 · 박민제 2009, 380; 이영식 2007, 45). 따라서 성년후견이 개시되어도 피성년후견인의 행위능력이 부정되거나 제한되는 것은 아니며, 피성년후견인이 한 법률행위의 효력은 일반원칙에 따라 자연적 행위무능력상태의 유무, 혹은 일시적인 의사상실 상태의 유무에 의해 결정되게 된다(안미경 2009, 42).

홍강훈에 따르면 독일 민법 제896조8에 의해 성년후견을 받는 사람의 총수는 2006년에도 증가하였고, 2006년 12월 31일 현재 독일에서는 총1,227,932명의 사람이 성년후견을 받고 있으며, 첫 시행년도인 1992년 이래 약 3배 정도 불어난 숫자라고 한다. 또한 1년 전인 2005년에 비해서 29,559명이 증가되었으며, 이는 약 2.47%가 증가된 숫자로 전년도인 2005년에는 3.5%가 증가했음에 비추어 현재 증가율은 감소되고 있는 실정이라고 한다(홍강훈 2008).

독일 연방선거법(Bundeswahlgesetz)은 독일 민법상의 자연적 행위무능력자에 대하여는 선거권을 제한하고 있지 않으며, 독일 연방선거법 제13조 제2호에서는 자신의 '모든 사무'에 대하여 후견인을 두어야 하는 것으로 확정된 사람(피성년후견인)의 선거권을 제한하고 있으며, 이 경우 후견인의 임무범위에 독일 민법 제1896조 제4항[47]과 제1905조[48]에 규정된 사무가 포함되지 않아도 피성년후견인의 선거권이 제한된다.[49] 아울러

47) 독일민법 제1896조 제4항은 '피성년후견인의 전신·전화에 의한 통신 및 우편물의 수령, 개봉, 유치에 관한 결정은 법원이 명시하여 이것을 명한 경우에 한하여 성년후견인의 직무의 범위에 포함된다.' 고 규정하고 있다.

48) 독일민법 제1905조 제1항에 따르면 피후견인의 불임(Sterilisation)을 위한 의료적 침습이 요구되고, 그 피후견인이 동의를 할 수 없는 때에는 성년후견인이 피후견인의 불임시술에 대하여 동의를 할 수 있고, 같은 조 제1항 제1호에서부터 제5호까지는 성년후견인이 피후견인에 대한 불임처치에 동의할 수 있는 5가지의 사유를 열거하고 있으며, 같은 조 제2항에 따르면 불임시술에 대한 후견인의 동의를 위해서는 후견법원의 허가가 필요하다.

49) 이러한 규정은 선거과정으로부터 특정 범주(category)를 제외하는 효과를 가져 올 수 있으며, 이와 유사하게 선거법에서 법원의 명령에 따라 무능력자로 선고된 자의 선거권을 제한하는 국가로는 리투아니아를 비롯하여 벨기에, 체코, 덴마크, 라트비아, 포르투갈, 루마니아, 슬로바키아 등이 있다. The right to political participation of persons with mental health problems and persons with intellectual disabilities,

독일 연방선거법 제13조 제3호는 정신적 장애가 있는 자가 범죄를 저질러 정신병원에 수용되어 있는 경우 선거권을 제한하고 있다.

그러나 독일 연방선거법(Bundeswahlgesetz)이 자신의 '모든 사무'에 대하여 후견인을 두어야 하는 것으로 확정된 피성년후견인의 선거권을 제한하도록 규정한 것에 대하여는, 유럽인권협약이나 베니스 위원회의 의견에 비추어 볼 때 후견과 선거권 사이에는 실질적인 관련성이 없고 후견절차에서 투표에 참여할 수 있는 능력을 판단하지 않고 있음에도 불구하고 일률적으로 선거권을 제한하는 것은 자의적인 것이고, 또 후견에 놓여 있지 않기 때문에 선거권을 행사할 수 있는 다수의 노인 및 장애인과의 차별행위가 존재한다는 주장이 있다(Ulrich Hellmann 2012).

5) 일본

(1) 일본의 성년후견제도

일본은 1896년부터 민법상의 심신상실의 상황(常況)에 있는 자에 대하여 행위능력을 박탈하는 금치산자제도를 두었으나, 이를 민법 개정으로 폐지하고 2000년부터 성년후견제도를 시행하고 있다. 일본 민법상의 후견은 정신상 장애에 의해 사리를 변식할 능력을 흠결한 상황(常況)에 있는 자를 대상으로 개시된다(일본 민법 제7조). 여기에서 사리변식능력(事理辨識能力)을 흠결한 상황(常況)에 있다는 것은 때때로 의사능력을 회복하는 경우가 있더라도 지속적으로 의사능력이 없는 상태에 놓여있는 것을 말한다(박태신 2008, 161).

성년후견인은 피성년후견인의 법률행위에 대하여 포괄적인 대리권과 취소권을 갖고 있으므로(일본 민법 제9조, 제859조), 피성년후견인이 행한 법률행위는 원칙적으로 취소할 수 있지만 일용품의 구입 등 일상생활에 필요하고 그 대가가 과도하지 아니한 법률행위는 성년후견인이 취소할 수 없다(제9조 단서). 즉 일용품의 구입 등에 있어서는 피성년후견인이 독자적으로 완전하게 유효한 법률행위를 할 수 있다. 이것은 결국 성년후견제도의 이념인 자기결정의 존중을 표현한 것으로 이해할 수 있다(박태신 2008, 162).

한편 일본은 우리 개정민법이나 독일 민법과 같이 가정법원이 성년후견인의 직무 범위를 정할 수 있는 규정은 두고 있지 않다.

성년후견제도를 도입하기 전 일본 공직선거법은 '금치산선고를 받은 자'의 선거권을 제한하고 있었다. 성년후견제도를 도입한 후에는 '금치산선고를 받은 자'를 단순히 '피성년후견인'이라고 용어만 바꾸어 공직선거법을 개정하였으며, 현행 일본 공직선거법 제11조

FRA(European Agency for Fundamental rights), 2010. 10, 15면.

는 '성년피후견인'의 선거권을 제한하고 있다.

일본 선거법이 모든 피성년후견인의 선거권을 제한하고 있는 것에 대하여 일본의 한 공직선거법 해설서는 "원래, 금치산제도는 사법상 재산보호의 관점에서 마련되어 있는 제도이며, 금치산선고를 받는 것과 국가 또는 지방 공공단체의 행정에 참가하는 것은 별개의 성질을 가진 문제이다. 단지 금치산자에 대해서는 그 요건이 심신의 상실의 상황(狀況)에 있는 것이기 때문에, 행정상의 행위를 대부분 기대할 수 없어서 선거권을 가지지 않는 것으로 여겨졌다. 1999년의 민법개정에 의해 종전의 금치산제도가 후견제도로 바뀌어 금치산자는 피성년후견인으로 명칭이 바뀌고, 그 정의는 심신상실의 상황(狀況)에 있는 사람에서 정신상의 장해에 의해 사리를 변식하는 능력을 결여하는 상황(狀況)에 있는 사람으로 바뀌었지만, 그 대상은 일치하므로 종래의 금치산자와 같이 피성년후견인도 선거권을 가지지 않는 것으로 여겨졌다."고 서술하고 있다(三俣 真知子 2011, 114).

또 다른 이유로는 일본 민법이 독일 민법이나 우리 개정민법과는 달리 성년후견인의 직무 범위를 정할 수 있는 규정을 두고 있지 않기 때문에 성년후견인의 직무 범위와 상관없이 모든 성년피후견인의 선거권을 제한하고 있는 것으로 판단된다.

2000년 성년후견제도가 도입되기 전 일본의 연도별 금치산선고 수는 〈표 8〉과 같다. 일본의 연도별 금치산선고 수는 우리나라의 금치산 · 한정치산 선고 수에 비교하면 그 수가 많았지만, 다음 〈표 9〉 일본의 성년후견제도 이용 현황과 비교하면 금치산선고 수는 성년후견 개시 수에 비하여 상당히 적은 수준이었다.

〈표 8〉 일본의 연도별 금치산선고 수

연도	금치산선고 수	연도	금치산선고 수
1949	148	1990	1,513
1950	131	1991	1,608
1955	294	1992	1,779
1960	480	1993	1,759
1965	508	1994	1,892
1970	572	1995	2,008
1975	611	1996	2,242
1980	669	1997	2,503
1985	937	1998	2,751
1989	1,357	1999	2,960

출처 : 박태신, 정신장애인의 자기결정권과 행위능력-일본의 성년후견제도를 중심으로-, 안암법학 27권, 2008, 146~147면.; 변용찬 · 강민희 · 이송희 · 전광석, 성년후견제 사회복지분야 지원방안 연구, 보건복지가족부 · 한국보건사회연구원, 2009, 155면.

성년후견제도가 도입된 2000년 이후 일본의 성년후견제도 이용 현황은 〈표 9〉와 같다.

일본 성년후견제도의 이용률이 프랑스에 비해 저조한 이유는 한편으로는 가족주의와 복잡한 법원절차, 그리고 홍보 부족으로 서비스 이용자가 적기 때문이라고 하며(변용찬 · 강민희 · 이송희 · 전광석 2009, 39), 다른 한편으로는 금치산제도가 금치산자를 사회로부터 배제하는 제도라는 점 때문에 후견제도를 도입했음에도 선거권을 시작으로 하여 피성년후견인의 자격을 제한하는 규정이 아직도 많이 남아 있기 때문이라고 한다(오호철 2008, 587). 그럼에도 불구하고 일본에서 성년후견제도가 도입된 2000년 이후 선거권이 제한되는 피성년후견인은 전국적으로 약 17만명에 이른다고 한다.[50]

〈표 9〉 일본의 성년후견제도 이용 현황

연도별	후견개시	보좌개시	보조개시	임의후견 감독인 선임
2000. 4.~2001. 3.	2,980	240	272	20
2001. 4.~2002. 3.	6,630	713	472	67
2002. 4.~2003. 3.	8,966	962	550	83
2003. 4.~2005. 3.	12,023	1,316	670	147
2004. 4.~2006. 3.	12,309	1,271	684	150
2005. 4.~2006. 3.	14,498	1,806	853	201
2006. 4.~2007. 3.	27,558	1,932	799	260
2007. 4.~2008. 3.	19,757	2,040	856	273
2008. 1.~2008. 12.	20,695	2,273	896	326
2009. 1.~2009. 12.	21,264	2,457	987	421
2010. 1.~2010. 12.	23,119	3,102	1,135	451
2011. 1~2011. 12.	24,092	3,464	1,061	526

출처: 일본 최고재판소 홈페이지, http://www.courts.go.jp/about/siryo/kouken/index.html. (검색일 : 2012.8.15.)

50) http://n-cmd.typepad.jp/welfare/2011/10/%E8%A2%AB%E5%BE%8C%E8%A6%8B%E4%BA%BA%E3%81%AE%E9%81%B8%E6%8C%99%E6%A8%A9.html. (검색일 : 2012.8.15.)

(2) 피성년후견인의 선거권 박탈에 관한 소송

일본에서는 피성년후견인의 선거권 제한과 관련하여 2011년 2월 이바라키현 우시쿠시에 거주하는 48세의 지적장애 여성인 타쿠미씨가 피성년후견인이 되면 선거권을 상실토록 하는 것은 일본 헌법에 위배된다고 하여 선거권 인정을 요구하는 소송을 도쿄 지방재판소에 일본에서 최초로 제기하였다.[51] 이 여성은 다운증후군으로 2007년 부친이 성년후견인이 됨과 동시에 일본 공직선거법 제11조에 따라 선거권을 상실하였다. 그러나 타쿠미씨는 20년 이상 빠지지 않고 투표하고 선거공보도 읽었다고 하면서 투표할 판단능력이 있다고 주장하였고, 피후견인의 선거권을 박탈하는 일본 공직선거법 규정은 위헌이라고 주장하였다. 이 소송 이후로 피성년후견인의 선거권 제한에 대한 또 다른 위헌소송이 제기되어 현재 모두 재판이 진행 중이다.[52]

이에 앞서 2005년 9월 14일 일본 대법원은 재외 일본인 선거권 박탈 위헌확인 등 청구 사건에서 '스스로 선거의 공정을 해치는 행위를 한 사람 등의 선거권에 대해서 일정한 제한을 하는 것은 별도로 하고, 국민의 선거권 또는 그 행사를 제한하는 것은 원칙적으로 용서되지 않으며, 국민의 선거권 또는 그 행사를 제한하기 위해서는 그러한 제한을 하는 것이 어쩔 수 없다고 인정받는 사유가 없으면 안된다고 해야 한다. 그리고 그러한 제한을 하는 것 없이는 선거의 공정을 확보하면서 선거권의 행사를 인정하는 것이 사실상 불능 내지 현저하게 곤란하다고 인정받을 경우가 아닌 한, 상기의 어쩔 수 없는 사유가 있다고는 말할 수 없고, 이러한 사유 없이 국민의 선거권을 제한하는 것은 헌법에 위반된다. 또 이것은 국가가 국민의 선거권 행사를 가능하게 하기 위한 필요한 조치를 하지 않았다는 부작위에 의해 국민이 선거권을 행사할 수 없을 경우에 대해서도 같다.'[53]고 판결하여 비록 재외 일본인의 선거권 박탈에 관한 사안이지만 안이한 선거권 제한을 용인하지 않는 태도를 밝혔다.

소송을 제기한 피성년후견인들은 2005년 9월 14일 위의 재외 일본인 선거권 박탈 위헌확인 등 청구사건의 판결 내용을 인용하였고, 피성년후견인이 되면 선거권을 상실하도

51) 2011 해외통신원 보고서, 중앙선거관리위원회, 2011, 593~594면.

52) 2011년 6월 26일 지적장애를 가진 55세의 여성이 피성년후견인의 선거권을 인정하지 않는 일본 공직선거법의 규정이 참정권을 보장한 일본 헌법에 반한다고 주장하며, 국가를 상대로 선거권확인소송과 함께 위자료 5만엔을 요구하는 소송을 사이타마 지방법원에 제기하였다. 이 여성은 선천적으로 지적 장애가 있어 장애인수첩에는 중증의 판정을 받은 것으로 되어 있지만 지금까지 선거에서 거의 기권하지 않고 선거권을 행사해 왔다. 그러나 2011년 2월 사이타마 가정재판소 쿠마가이지부에서 이 여성의 언니를 성년후견인으로 한 후견 개시가 확정되었고, 일본 공직선거법에 따라 선거권을 상실하였으며, 2011년 5월 지방선거에서 투표할 수 없게 되자 소송을 제기하였다(2011 해외통신원 보고서, 중앙선거관리위원회, 2011, 704~705면). 그 밖에도 피성년후견인의 선거권 제한에 관한 소송이 계속하여 제기되고 있다. http://www.yomidr.yomiuri.co.jp/page.jsp?id=47657 (검색일 : 2012.8.15)

53) 在外日本人選挙権剥奪違法確認等請求事件, 2005년 9월 14일 선고 2001行ツ82. http://pds8.egloos.com/pds/200806/05/68/7.pdf(검색일 : 2012.8.15)

록 한 일본 공직선거법의 규정은 법 앞의 평등을 보장한 일본 헌법 제14조에 위배되고, 피후견인의 선거권 박탈은 성년후견제도의 취지에 역행하며, 일본 헌법은 정치참여에 관한 차별을 금지하고 있는바, 후견 개시에 따라 일률적으로 선거권을 잃게 하는 것은 중대한 권리 침해라고 주장하였다. 또한 지적장애인을 위한 지원이 충분하다고는 말할 수 없는 현재 상태에서 투표는 장애인 자신의 견해를 표출하는 수단으로서 지극히 중요한 바, 그러한 의미에서도 선거권 박탈은 부당한 차별이고, 판단능력에 편향은 있지만, 지적장애인이라고 해서 아무 것도 할 수 없는 것은 아니므로 선거권 박탈은 부당하며, 성년 후견 제도는 원래 재산관리상의 제도이므로 선거권의 행사와는 전혀 관계가 없다고 주장하였다.[54]

(3) 피성년후견인의 선거권 박탈 소송에 대한 반응

피성년후견인의 선거권 제한에 관한 소송과 관련하여 총무성 각료는 피성년후견인의 선거권을 박탈하는 이유에 대하여 "피성년후견인이 된다는 것은 정신상의 장애에 의해 사리를 식별하는 능력을 결하는 상황(常況)에 있는 경우이고, 사리를 식별하는 능력을 결하는 상황(常況)에 있다는 것은 통상은 정치참여를 기대할 수 없다는 것이므로, 피성년후견인의 선거권을 제한한 공직선거법의 규정도 합리성이 있다고 생각한다. 1999년 민법 개정 이전에는 금치산자에 대해서는 그 요건이 심신상실의 상황(狀況)에 있는 사람이기 때문에 행정상의 행위를 대부분 기대할 수 없고, 선거권을 가지지 않는 것으로 여겨져 왔다. 1999년의 민법개정에 의해 금치산자는 피성년후견인으로 명칭이 변경되었고, 그 정의는 정신상의 장해에 의해 사리를 변식하는 능력을 결여하는 상황(狀況)에 있는 사람으로 바뀐 것이다. 따라서 그 대상은 일치하는 것이고, 선거 시에 개별적인 능력을 심사하는 것도 곤란하므로 종전의 금치산자와 같이 선거권을 인정하지 않는 것으로 여겨진다." 고 국회에서 답변하였고, 국무대신(国務大臣)은 민법의 피성년후견인 규정은 선거권 행사의 능력과는 관계가 없다고 답변하였다.[55]

또 총무대신(総務大臣)은 기자회견에서 금치산제도는 본인의 권리제한에 중점을 두고 있고 성년후견제도는 본인의 권리의 보호에 중점을 두고 있으므로, 이러한 제도의 변천이 공직선거법에 반영되어 있는지 여부에 논점이 있지만, 법치국가에서 공직선거법에서 피성년후견인의 선거권이 상실되도록 규정하고 있다면 선거권을 인정해줄 수 없는 것이기 때문에 재판의 진행상황을 지켜봐야 할 것으로 본다고 답변하였다.[56]

---

54) http://www7b.biglobe.ne.jp/~seinenkoukensenkyoken0201/access1.html(검색일:2012.8.15)
55) 第177 回国会参議院内閣委員会会議録 第14号(2011. 7. 28),
http://www8.cao.go.jp/shougai/suishin/kaikaku/s_kaigi/k_34/pdf/s5-2.pdf(검색일:2012.8.15)

결국 일본 공직선거법이 피성년후견인의 선거권을 일률적으로 제한하는 가장 중요한 이유는 피성년후견인의 '판단능력을 선거를 실시하는 때마다 개별적으로 심사하는 것은 곤란하기 때문'이라고 볼 수 있다.

한편 일본변호사연합회는 피성년후견인의 선거권 제한에 관한 위헌소송이 제기되기 전인 2005년에 "피성년후견인의 선거권 확보를 위한 일본변호사연합회의 성년후견제도에 관한 개선제언"을 발표하여 성년후견제도는 '자기에게 관련된 사항은 될 수 있는 한 스스로 결정한다'라고 하는 자기결정권의 존중 및 장애인이나 고령자가 사회의 일원으로서 생활하고 활동할 수 있는 사회를 목표로 하는 정상화(normalization)의 이념을 실현하기 위하여 도입된 것이므로 피성년후견인의 권리를 제한하는 것은 신중하게 검토한 뒤에 필요 최소한의 부분에 한정해야 하고 피성년후견인의 선거권을 일률적 · 전면적으로 제한하는 현행 공직선거법 규정은 빠른 시기에 다시 평가되어야 한다고 주장하였다.[57]

또 2011년 9월 28일 일본의 나고야시(名古屋市)의회는 자신의 권리를 지키기 위해서 성년피후견인이 되었는데도 불구하고 선거권을 상실한다고 하는 것은 권리옹호로서의 성년후견제도의 이념에 어긋나는 것으로 인권침해라는 의견도 있으므로 재산관리에 대해서는 폭넓게 대리를 인정하면서 헌법으로 인정되는 선거권을 행사 할 수 있도록 성년후견제도를 재검토하여 법 개정이 이루어지기를 강하게 희망한다는 의견서를 국회와 정부에 제출한 바 있다.[58]

---

56) http://www.soumu.go.jp/menu_news/kaiken/02koho01_03000163.html(검색일 : 2012.8.15).

57) 日本弁護士連合会「成年被後見人に関する改善提言」(2005. 5. 6). 일본변호사연합회는 이 개선제언에서 피성년후견인의 선거권을 부정하고 있는 입법 취지는 반드시 명확하지는 않지만, 주로 ① 성년피후견인은 사리변식능력이 결여되어 투표에 필요한 판단을 할 수 없고 ②(①과 관련되어) 현실적으로 투표행위를 하는 것이 곤란하고, 만일 선거권을 인정했을 경우 성년피후견인 본인 이외의 자에 의한 부정한 투표 행위가 행해질 우려가 있다고 하는 종전의 금치산제도시대의 인식이 유지되고 있기 때문으로 판단된다고 하면서 사리변식능력을 결하는 상황(狀況)에 있다는 것을 전제하고 있는 후견 개시 심판의 신청이 피성년후견인이 될 본인에게도 인정되고 있는 것(일본 민법 제7조)이나, 성년피후견인이 사리를 변식하는 능력을 일시적으로 회복했을 때는, 일정한 요건 아래 유언을 할 수 있도록 정해져 있는 것(일본 민법 제973조2항)을 보면, 법률도 성년피후견인의 사리변식능력이 회복할 것이 있는 것을 당연한 전제라고 하고 있는 것은 명확해서, 그러한 경우에도 선거권만을 일률적 · 전면적으로 부정하는 합리적 이유는 존재하지 않는다고 하였다.
http://www.nichibenren.or.jp/library/ja/opinion/report/data/2005_31.pdf(검색일:2012.8.15)

58) 成年被後見人の選挙権行使に関する意見書.
http://www.city.nagoya.jp/shikai/cmsfiles/contents/0000028/28387/2309teirei06.pdf(검색일:2012.8.15)

4. 피성년후견인의 선거권 제한 방안

개정 전의 민법은 금치산제도를 두고 있었고, 공직선거법은 금치산선고를 받은 자의 선거권을 제한하고 있다. 그러나 개정민법상의 피성년후견인의 선거권을 일률적으로 제한하는 것은 피성년후견인의 자기결정권을 존중하고 잔존능력을 최대한 활용하여 가능한 한 그들이 정상적인 생활을 유지할 수 있게 함으로써 평등한 사회구성원으로의 사회참여를 촉진하고자 하는 성년후견제도의 도입 취지에 반하는 것이라 생각된다.

또한 성년후견이라는 민법상의 제도로 인하여 사적인 영역 권리가 제한된다는 이유만으로 공적인 영역, 특히 선거처럼 보통선거 원칙에 따라 모든 국민이 참여할 권리가 보장되는 영역에서 피성년후견인의 선거권을 일률적으로 제한하는 것은 문제가 있으며, 선거의 공정을 해칠 우려가 있다는 이유로 피성년후견인의 선거권을 일률적으로 제한하는 것도 문제가 있다. 피성년후견인에게 선거권을 부여함으로 인하여 선거의 불공정이 발생할 가능성보다 다른 원인으로 인하여 선거의 불공정이 발생할 가능성이 훨씬 클 것이다.

보통선거의 원칙과 관련하여 헌법재판소가 선거권 제한은 그 제한을 '불가피하게 요청하는 구체적 사유가 존재함이 명백'할 때에만 정당화된다고 판시한 점을 고려하면 피성년후견인의 선거권 제한은 최소한의 정치적 판단능력이나 투표능력도 없는 경우에 한하여 이루어져야 한다. 특히 유엔인권협약이나 유럽인권법원의 판결을 보더라도 정신적 장애를 가지고 있는 사회적 약자인 피성년후견인의 선거권 제한에 대한 입법자의 재량은 더욱 더 좁아진다고 해야 할 것이다.

그렇다면, 피성년후견인 중 투표 당시 최소한의 정치적 판단능력이나 투표능력이 결여되는 사람에 대하여 선거권을 제한하면 될 것이다. 그러나 투표소에서 개별적으로 정치적 판단능력이 있는지 또는 독자적으로 투표행위를 할 수 있는지를 판단하는 것은 거의 불가능하다. 따라서 피성년후견인 중 투표 당시에도 최소한의 정치적 판단능력이나 투표능력이 결여되어 투표할 수 없을 것으로 예상되는 사람에 대하여 사전에 선거권 제한 여부를 결정할 수밖에 없을 것이다. 물론 이러한 경우에도 피성년후견인이 되지 않은 정신적 장애인이나 치매노인들과는 차별행위가 존재한다고 볼 수 있다. 그러나 법원이 독자적인 판단에 따라 피성년후견인의 선거권 제한 여부를 개별적으로 판단한다면 그러한 차별행위의 존재가 선거의 공정성 확보를 요구하고 있는 헌법에 위반되지는 않을 것으로 판단된다.

선거일의 투표 당시에 최소한의 정치적 판단능력이나 투표능력이 결여될 것으로 예상되는 피성년후견인을 사전에 어떻게 결정할 것인가는 프랑스와 같이 피성년후견인의 후견 개시 심판을 할 때 법관이 선거권 제한 여부에 대하여 별도로 판단하는 방법이 있을

것이고, 다른 하나는 독일과 같이 선거권 제한 여부에 대하여 별도로 판단하지 않더라도 '모든 사무'에 대하여 법정대리를 할 수 있도록 성년후견 심판을 받은 사람에 대하여는 선거권을 제한하도록 하는 방법이 있을 것이다.

우리 개정민법은 성년후견 심판을 할 때 법정대리인이 대리할 수 있는 사무의 범위를 정할 수 있도록 하고 있고, 앞서 본 바와 같이 「후견등기에 관한 법률」 제정안은 가정법원이 성년후견과 관련하여 법정대리권의 범위를 정한 경우에는 그 범위에 관한 사항을 기록하여 공시하도록 하고 있다. 법정대리권의 범위를 정하지 않은 경우에는 '모든 사무'에 대하여 성년후견인이 피성년후견인을 대리하게 되는 것이므로, 그러한 경우에 한하여 독일과 같이 피성년후견인의 선거권을 제한하도록 할 수 있을 것이다.

그러나 앞에서 살펴본 바와 같이 독일의 선거법 규정에 대하여도 후견절차에서 투표에 참여할 수 있는 능력을 개별적으로 판단하지 않고 일률적으로 선거권을 제한하는 것은 자의적이라는 주장이 제기되고 있어 채택하기에는 무리가 따를 것으로 보인다.

성년후견 심판을 담당하는 법관의 업무량이 과도하게 늘어날 수 있다는 단점이 있고, 이에 따라 선거권 제한 여부에 대한 별도의 심사가 신중하게 처리되기 어려울 것이라는 우려가 제기될 수도 있지만, 앞에서 살펴 본 프랑스의 선거법, 미국의 다수 주(州)의 선거법 또는 스페인의 선거법과 같이 성년후견 개시 심판을 하면서 별도로 선거권 제한 여부를 법관이 결정하도록 하는 것이 가장 바람직할 것으로 판단된다.

Ⅴ. 결론

대의민주주의 하에서는 국민의 선거권 행사를 통해서만 국가와 국가권력의 구성과 창설이 비로소 가능해지고 국가와 국가권력의 민주적 정당성이 마련되므로, 국민에 의한 선거로 선출된 대표자가 선거로부터 국민의 일부를 배제하는 입법을 하는 경우에는 국가권력의 민주적 정당성을 손상시킬 위험이 있으므로, 선거권 제한은 다른 어떤 기본권보다도 신중하게 이루어져야 한다.

선거로 대표자를 선출한 국민이 자신이 선출한 대표자에 의하여 선거권이 제한되는 경우가 발생한다면, 그것은 헌법재판소가 결정한 바와 같이 보통선거의 원칙에 따라 불가피한 사유가 명백하게 존재하는 경우에만 수용될 수 있을 것이다.

선거의 공정성을 확보하기 위해 사회적 약자인 정신적 장애인 등 일정 부분의 사람들을 선거로부터 배제하는 것은 오히려 보통선거의 원칙에 위배되어 선거의 공정성을 훼손하는 것이 될 것이다.

성년후견제도는 금치산제도를 대체하는 제도이지만 그 도입 취지나 목적은 금치산제도와는 차원을 달리 한다고 볼 수 있다. 성년후견제도의 도입취지를 살리면서 사회복지적 성격을 가진 성년후견제도의 이용을 활성화하기 위해서는 피성년후견인의 선거권 제한에 신중을 기할 필요가 있으며, 정신적 장애인인 피성년후견인도 선거 등 정치에 참여할 수 있도록 함으로써 사회적 약자의 목소리가 정치에 반영되도록 하는 것이 진정한 대의민주주의의 모습일 것이다.

피성년후견인과 같이 사회로부터 차별받는 소수의 약자들이 정치적 판단능력이나 투표능력을 가지고 있음에도 불구하고 선거권을 박탈당하게 된다면 그들이 우리 사회에서 설 자리는 점점 사라지게 될 것이다. 또 피성년후견인은 당연히 투표할 수 없을 것이라고 판단하여 우리 사회가 아무런 관심을 기울이지 않고 제도적 장치도 마련해 두지 않는다면 피성년후견인은 우리와 함께 정상적인 사회생활을 영위해 나갈 수 없게 될 것이다.

피성년후견인의 인지능력이 부족하다는 것은 명백한 사실이나 그 수준이 일반인에 비하여 낮다는 것이지 완전히 불가능하다는 것을 의미하는 것은 아닐 것이며, 그들의 권리를 무시해도 된다는 것은 더더욱 아닐 것이다.

피성년후견인을 포함한 정신적 장애인이 정치적 판단능력이나 투표능력을 조금이라도 가지고 있다면 그들의 선거권은 존중되어야 하며, 오히려 인지능력이 부족하여 글자의 해독에 어려움이 있거나 신체적 활동이 부자연스러운 사람이 알기 쉬운 투표안내문, 후보자나 정당의 정보를 알기 쉽게 만든 선거공보, 기표하기 편리한 투표용지 및 기표용구, 투표하기 편리한 기표대 제작 등 다양한 투표편의 제도를 마련하여 선거에 능동적으로 참여할 수 있도록 할 필요가 있을 것이다.

참고문헌

정종섭, 2010, 「헌법학원론」 제5판, 박영사
변용찬 · 강민희 · 이송희 · 전광석, 2009, “성년후견제 사회복지분야 지원방안 연구”, 보건복지가족부 · 한국보건사회연구원, 2009.
중앙선거관리위원회, 2011, 2011 해외통신원 보고서
법무부, 2009, “프랑스의 성년후견제도”, 2009년도 법무부 연구용역과제보고서
홍강훈, 2008, “맞춤형 법제정보”, 보건복지부 정신건강팀. http://www.klri.re.kr/newsletter/lawinfo_200802_01.pdf(검색일 2012. 8. 15)
한국장애인개발원, 2010, "2010 장애인백서"
이정식, 2010, “성년 후견제도와 인간존엄성의 보장”, 세계헌법연구(제16권 2호)
박은수, 2011. 3, “성년후견제도란 무엇인가? –제도 도입의 내용 및 의미와 과제”, 성년후견제 법안 통과에 따른 전망과 과제 토론회 자료집
백승흠, 2010, “성년후견제도의 도입과 과제”, 청주대학교 법학논총 제27집 제1호
정태호, 2008. 9, “보통 · 평등선거권의 심사구조와 심사기준에 관한 관련”, 미국헌법연구 제19권 제2호
김문근, 2010. 가을, “성년후견법률에 나타난 의사결정능력의 개념에 관한 연구 –영국 정신능력법(Mental Capacity Act, 2005)을 중심으로–”, 사회복지연구 제41권 제3호
김상찬 · 이충은, 2009, “성년후견제도 입법화를 위한 비교법적 연구”, 법과 정책, 제15집 제1호, 제주대학교 법과정책연구소
이득환 · 박민제, 2009, “성년후견제도에 대한 각국의 입법과 우리나라의 그에 대한 민법개정에서의 시사점”, 법학논총 제26집 제4호, 한양대학교 법학연구소
박태신, 2008, 정신장애인의 자기결정권과 행위능력–일본의 성년후견제도를 중심으로–, 안암법학 27권
오호철, 2008, 일본의 성년후견제도의 고찰, 법학연구 제27집
김원숙, 2005, “성년후견제도의 법제화에 관한 연구”, 동의대학교 박사학위논문
안미경, 2009, 성년후견제도의 입법방향에 관한 연구, 울산대학교 대학원 석사학위논문
이영식, 2007, “성년후견제도에 관한 연구”, 영남대학교박사학위논문

Dick Leonard and Roger Mortimore, 2005, "Elections in Britain : A Voter's Guide (5th edn), Pargrave Macmillan, London

Venice Commission, Opinion no. 190/2002. http://www.venice.coe.int/docs/2002/CDL-AD(2002)023rev-e.pdf.(검색일 2012.8.15)

野中 俊彦, 中村睦男, 高橋和之, 高見勝利, 2012. 3, 「헌법Ⅰ」 제5판, 有斐閣

三俣 真知子, 2011. 11, 成年被後見人の選挙権剥奪に係る憲法問題の視点, 立法と調査 No.322 (参議院事務局企画調整室編集・発行). http://www.sangiin.go.jp/japanese/annai/chousa/rippou_chousa/backnumber/2011pdf/20111108107.pdf(검색일 2012.8.15).

日本弁護士連合会「成年被後見人に関する改善提言」(2005. 5. 6). http://www.nichibenren.or.jp/library/ja/opinion/report/data/2005_31.pdf(검색일 2012.8.15)

成年被後見人の選挙権行使に関する意見書. http://www.city.nagoya.jp/shikai/cmsfiles/contents/0000028/28387/2309teirei06.pdf(검색일 2012.8.15)

Department of Legislative Services Office of Policy Analysis Annapolis, Maryland, 2009, "Barriers to Voting: Individuals under Guardianship for Mental Disability"

竹中 勲, 2009, "成年被後見人の選挙権の制約の合憲性 —公職選挙法一一条一項一号の合憲性—", 同志社法学 61권 제2호

FRA(European Agency for Fundamental rights), 2010. 10, "The right to political participation of persons with mental health problems and persons with intellectual disabilities"

Luis Javier Irastorza, Pablo Corujo, Pilar Bañuelos, 2011, "Capacity to Vote in Persons with Dementia and the Elderly", International Journal of Alzheimer's Disease". http://www.hindawi.com/journals/ijad/2011/941041/(검색일 2012.8.15)

Paul S. Appelbaum, Richard J. Bonnie, Jason H. Karlawish, 2005, "The Capacity to Vote of Persons With Alzheimer''s Disease", American Journal of Psychiatry. http://ajp.psychiatryonline.org/data/Journals/AJP/4024/2094.pdf(검색일 2012.8.15)

Appelbaum, Paul S., Richard J. Bonnie and Jason H. Karlawish, 2005, "The Capacity to Vote of Persons with Alzheimer's Disease", American Journal of Psychiatry. http://www.americanbar.org/content/dam

/aba/migrated/aging/voting/pdfs/appelbaum.authcheckdam.pdf(검색일 2012.8.15)

Ulrich Hellmann, 2012. 5, "Der Ausschluss vom Wahlrecht im Betreuungsrecht - Handlungsbedarf füur den Gesetzgeber", Deutsche Vereingigung für Rehabilitation Forum D-Nr. 8/2012. http://www.reha-recht.de/fileadmin/download/foren/d/2012/D8-2012_Wahlausschluss_im_Betreuungsrecht.pdf(검색일 2012.8.15)

헌법재판소 1997. 6. 26. 선고 96헌마89 결정

헌법재판소 2001. 6. 28. 선고 2000헌마11 결정

헌법재판소 2001. 8. 30. 선고 99헌바92, 2000헌바39, 2000헌마167·168· 199·205·280(병합) 결정

헌법재판소 2003. 9. 25. 선고 2003헌마106 결정

헌법재판소 2004. 3. 25. 선고 2002헌마411 결정

헌법재판소 2007. 6. 28 선고 2004헌마644 · 2005헌마360(병합) 결정

헌법재판소 2007. 6. 28. 2005헌마772 결정

헌법재판소 2008. 1. 17. 선고 2007헌마700 결정

http://www.leagle.com/xmlResult.aspx?page=1&xmldoc=2001191156FSupp2d35_1186.xml&docbase=CSLWAR2-1986-2006&SizeDisp=7(검색일 2012.8.15)

http://n-cmd.typepad.jp/welfare/2011/10/%E8%A2%AB%E5%BE%8C%E8%A6%8B%E4%BA%BA%E3%81%AE%E9%81%B8%E6%8C%99%E6%A8%A9.html(검색일 2012.8.15)

http://www.yomidr.yomiuri.co.jp/page.jsp?id=47657(검색일 2012.8.15)

http://pds8.egloos.com/pds/200806/05/68/7.pdf(검색일 2012.8.15)

http://www7b.biglobe.ne.jp/~seinenkoukensenkyoken0201/access1.html (검색일 2012.8.15)

http://www8.cao.go.jp/shougai/suishin/kaikaku/s_kaigi/k_34/pdf/s5-2.pdf (검색일 2012.8.15)

http://www.soumu.go.jp/menu_news/kaiken/02koho01_03000163.html (검색일 2012.8.15).

〈국문초록〉

개정민법상 피성년후견인은 종전의 금치산자와 비슷하지만, 그 도입취지와 목적이 다르고, 성년후견제도의 이용 건수는 금치산선고 건수에 비하여 상당히 증가할 것으로 예상되는 바, 투표에 참여할 수 있는 능력에 대한 개별적 판단 없이 피성년후견인의 선거권을 일률적으로 제한한다면 선거권 제한의 한계를 넘어서게 되어 보통선거의 원칙에 위반될 소지가 많다고 본다. 따라서 본 논문은 먼저 성년후견제도의 의의 및 금치산제도와의 차이점, 피성년후견인의 선거권 제한에 관한 외국 판례를 살펴본 다음, 우리보다 앞서 성년후견제도를 도입한 외국의 제도 및 선거법 규정을 검토 한 후 개정민법상 피성년후견인의 선거권 제한 방안에 대하여 논의하고자 한다.

주제어 : 성년후견제, 피성년후견인, 선거권, 보통선거, 대의민주주의
adult guardianship, person under guardianship, franchise, universal suffrage, representative democracy

공직선거에서의 후보자검증 활성화 방안

김성욱*

목 차

Ⅰ. 서 언
Ⅱ. 후보자 검증의 의의
1. 표현의 자유와 후보자 검증
2. 후보자 검증과 선거의 공정성
Ⅲ. 후보자 검증의 유형과 방법
1. 후보자 검증의 유형
2. 후보자 검증의 방법
Ⅳ. 후보자 검증을 제한하는 요인
1. 제도적 요인에 의한 제한
2. 비제도적 요인에 의한 제한
Ⅴ. 유권자의 후보자 검증 활성화 방안
1. 선거운동 의미에 대한 재해석
2. 허위사실공표죄 구성요건 완화
3. 비교가능한 선거운동방법의 확대
4. 공정하고 중립적인 후보자검증 기구 설립
5. 각종 토론회의 활성화
6. 언론의 후보자검증 기능 강화
Ⅵ. 결 어

Ⅰ. 서 언

흔히 선거는 '축제'라고들 한다. 축제는 다양한 볼거리와 함께 참여하여 즐길 수 있는 문화와 놀이가 제공되는 공간이다. 과거의 축제가 사회와 공동체 그리고 종교를 유지하기 위해 사람들에게 정보를 제공하고 응집력을 부여하는 중요한 장치로서의 기능을 가졌듯이 현대의 대의민주주의 정치제도 하에서의 선거는 대표자에게 권력의 정당성을 부여하는 것 외에도 유권자와 시민·사회의 참여와 대화과정을 통해 사회의 제 문제가 검토되고 더 나은 사회로 발전할 수 있는 계기를 형성하는 역할을 수행하고 있다.

하지만 현재 우리나라의 선거과정을 보면 유권자는 선거라는 축제에서 소외되어 보고들을 수밖에 없는 관객의 지위에 머무르고 있는 실정이다. 정당과 후보자로부터 유권자에게로 일방적인 메시지 전달만 있을 뿐, 유권자와 함께 토론하고 대화를 나눌 수 있는

* 서울특별시 광진구선거관리위원회 주무관

양방향 커뮤니케이션이 이루어지지 못했기 때문이다. 대한민국 건국 이후 국회의원선거는 직선제로 빠짐없이 실시되어 왔는데, 국회의원선거를 기준으로 볼 때 그 평균투표율은 1960년대 이전의 선거(1대~7대) 85.5%, 1970년대~80년대 선거(8대~13대) 76.6%, 1990년대~2000년대(14대~18대) 59.9% 그리고 2012년 4월 11일 실시한 제19대 국회의원선거에서는 54.3%[1]로 지속적으로 하락하고 있는 추세다. 역설적으로 교통이 발달하고 빠르고 신속한 정보 전달능력을 보유한 미디어기기가 속속 보급되어 어느 때보다도 여론의 수렴과 대화가 가능해진 최근으로 올수록 오히려 축제의 공간인 선거에서 유권자의 참여율은 지속적으로 하락하고 있다.

대의제 민주주의에서 선거는 주권자인 국민이 정치에 참여하는 가장 본질적인 절차이며(정대화 2008), 선거에의 참여 보장은 민주주의의 핵심중 하나라고 할 수 있다. 다시 말해, 대의민주주의가 제대로 작동하기 위해서는 무엇보다 선거과정에서 유권자의 충분한 참여를 보장할 수 있도록 양질의 정보가 제공되고 유통되어야 하며, 그 정보에 기초하여 철저한 후보자 검증이 이루어 질 수 있어야 하는 것이다. 후보자 검증은 그 전제조건으로서 우선 입후보한 후보자의 자유로운 선거운동이 가능하여야 하고, 유권자는 후보자에 대한 다양하고 정확한 정보를 획득하고 이를 자유로이 발표하고 교환하는 과정이 필수적으로 동반되어야 한다. 이에 이 논문에서는 공직선거 과정에서 후보자검증의 의의와 중요성을 알아보고 현행 제도 및 사회구조상의 후보자 검증의 한계와 이를 활성화할 수 있는 개선방안에 대하여 논의해보고자 한다.

Ⅱ. 후보자 검증의 의의

1. 표현의 자유와 후보자 검증

선거와 관련하여 '검증'에 대한 법률상 정의는 찾아볼 수 없다. 물론 「공직선거법」에도 검증이라는 용어는 존재하지 않는다. 다만, 제17대 국회와 제18대 국회에 제출되었다 폐기된 「고위공직(후보)자 인사 검증에 관한 법률안」에서 "인사검증" 이라 함은 "고위공직자 후보자의 도덕성·능력 및 성과 등을 사전에 검증하기 위하여 행하는 사실 확인·조사 및 자료수집 활동 등을 말한다."라고 규정하고 있었다. 검증의 사전적 정의는 "어떤 명제의 참, 거짓을 사실에 비추어 검사하는 일"이다. 이를 선거에 대비시켜보면 "후보

1) 중앙선거관리위원회 선거정보통계시스템 통계자료 재구성

자의 학력, 경력 및 공약 등에 대한 진실여부를 확인하기 위한 조사 및 자료수집 활동 등"이라고 할 수 있을 것이다.

한편, 「헌법」 제21조 제1항은 "모든 국민은 언론·출판의 자유와 집회·결사의 자유를 가진다."고 규정하고 있는데, 이는 단순히 언론·출판의 자유만이 아니라 넓은 의미의 표현의 자유를 규정한 것이다. 이 조항에서는 고전적이고도 좁은 의미의 말하고(언론, speech) 쓰고 배포할(출판, press) 자유만이 아니라 알권리·반론권·접근권·언론기관의 자유, 상징적 표현 등 넓은 의미의 현대적이고도 포괄적인 표현의 자유를 비롯하여, 말하지 않고 침묵할 자유 등 소극적인 표현의 자유까지 모두 포함된다(「헌법」 주석서 Ⅰ, 2010). 표현의 자유의 한 형태인 정치적 표현의 자유란 정치적 의견과 정치사상을 외부로 표현하는 자유를 말한다(김철수 2012). 또한, 알권리는 모든 정보원으로부터 일반적 정보를 수집하고 처리할 수 있는 권리를 말한다(권영성 2010). 그러므로 '의견 표현의 자유'로 시작된 표현의 자유는 의견 표현의 전제로서 '의견형성'의 자유를 포함하게 되고, 다시 의견형성의 전제로서 알권리까지 포함하게 된다. 따라서 알권리는 유권자가 후보자를 검증하는 전제가 되는 「헌법」상 기본권이라고 볼 수 있다.

하지만 선거에서의 '후보자 검증'은 「헌법」상 표현의 자유의 하나로 보장되는 알권리와 정확히 일치한다고 볼 수는 없고 그 한 분야로 보아야 할 것이다. 알권리는 유권자가 후보자를 선택하는 선거과정에서 의견형성과 여론생성의 전제라는 점에서 후보자 검증과 비슷하지만, 후보자 검증은 이 보다 더 나아가 후보자가 전달하는 정보와 유권자의 피드백에 따라 정보의 성격이 달라지는 쌍방향적 의사소통이며, 유권자의 투표라는 선택과 권력의 창출이라는 외부의 변화를 전제로 한다는 점에서 더 능동적이고 역동적인 과정이라고 볼 수 있다. 또한 선거에서의 유권자의 투표행위는 그 자체로 검증이라고 할 수 있어서, 인사청문회법에 의한 국무총리, 국무위원 등 고위공직자에 대한 국민의 대표기관인 국회의 인사검증과 달리 청문절차가 없다는 데에서 그 차이점이 있다.

그리고 「공직선거법」 등 정치관계법 등에서 후보자 검증에 대한 구체적인 정의규정이나 그 방법 등을 규정하고 있지는 않으나 재판과정에서 표현의 자유와 후보자 검증의 필요성을 언급하는 등 실무적으로는 통용되고 있다고 보아야 할 것이다. 법원은 "공직선거에 있어서 후보자를 검증하는 것은 필요하고도 중요한 일이므로 후보자의 공직 적격성을 의심케 하는 사정이 있는 경우 이에 대한 문제 제기가 쉽게 봉쇄되어서는 안된다. 따라서 후보자에 대한 의혹 제기가 진실인 것으로 믿을 만한 상당한 이유가 있는 근거에 기초하여 이루어진 경우에는 비록 사후에 그 의혹이 진실이 아닌 것으로 밝혀지더라도 표현의 자유 보장을 위하여 이를 벌할 수 없다"(대법원 2007. 7. 13. 선고 2007도2879 판결)고 판시한 바 있다.

결국 정치적 표현의 자유는 선거과정에서 후보자가 유권자에게 전달하는 지지와 선전 등의 정당이나 후보자의 득표행위과정에서 보장되어야 할 뿐만 아니라 후보자와 후보자간, 후보자와 유권자간, 유권자 상호간 각각의 의사 소통과정에서도 보장되어야 한다. 선거는 후보자의 입후보와 선거운동, 유권자의 선택인 투표행위 그리고 개표의 과정으로 이루어진다. 매순간 유권자는 「헌법」상 보장된 참정권의 올바른 행사를 위해 후보자의 정보를 보고·듣고·읽으며 '검증'할 권리가 있다. 특히, 선거과정 중에서도 선거운동과정에서의 자유로운 정치적 의사표현 그리고 유권자의 알권리를 통한 후보자의 검증이 무엇보다도 중요하다고 할 수 있다. 선거과정에서 표현의 자유가 제약받고 집회 및 결사의 자유가 부정된다면, 선거운동의 역동성은 기대할 수 없을 뿐만 아니라, 선거결과에 대한 사회적 불만은 커질 것이다. 반면, 선거과정에서 참여자들의 활발한 공적 논의 및 공명정대한 경쟁이 확보될 경우, 선거과정의 절차적 정당성은 물론이고 선거결과에 대한 내용적 정당성은 강고해질 것이다(김용철 2011).

2. 후보자 검증과 선거의 공정성

「헌법」상 기본권인 알권리의 한 형태로서 후보자 검증이 제도적으로 보장된다고 하더라도, 한계 없이 무제한적으로 용인될 수는 없다. 이를 선거의 자유와 공정의 측면에서 바라보면 다음과 같다. 우리 헌법재판소는 「헌법」상의 선거의 원칙으로 규정된 보통·평등·직접·비밀선거와 더불어 주요한 선거원칙으로 자유선거의 원칙을 제시한 바 있다. 헌법재판소 1999. 9. 16. 99헌바5 결정에서는 "자유선거의 원칙은 구체적으로 투표의 자유, 입후보의 자유 나아가 선거운동의 자유이다. 선거운동의 자유는 널리 선거과정에서 자유로이 의사를 표현할 자유의 일환으로 표현의 자유의 한 형태이기도 하다. 표현의 자유, 특히 정치적 표현의 자유는 선거과정에서의 선거운동을 통하여 국민이 정치적 의견을 자유로이 발표·교환함으로써 비로소 그 기능을 다하게 된다 할 것이므로 선거운동의 자유는 「헌법」에 정한 언론·출판, 집회·결사의 자유 보장규정에 의하여 보호를 받는다."고 하였다. 즉 헌법재판소는 선거운동의 자유를 「헌법」상 기본권인 표현의 자유 특히 정치적 표현의 특수한 형태라고 본 것이다. 선거운동은 특수한 정치적 의사표현이며 대의기관의 선출과 직접적으로 연관성을 갖는다. 때문에 일반적인 정치적 표현의 자유보다 더 최대한 보장될 것이 요구된다(고민수 2009).

그렇다 하여도, 우리나라에서는 표현의 자유 이념과 함께 선거에서의 '공정'의 가치 또한 중요하게 보장하고 있는데, 이를 미국의 법체계와 비교해 보면 다음과 같다. 미국 수

정헌법은 제1조에서 “의회는 표현의 자유, 출판의 자유를 제한하는 어떤 법률도 제정할 수 없다.”고 규정하여 표현의 자유를 「헌법」 규정 중 가장 먼저 언급하고 있으며 중요한 기본권으로서 절대적 보장방식을 취하고 있다. 하지만 우리「헌법」은 제37조 제2항에서 “국민의 모든 자유와 권리는 국가안전보장 · 질서유지 또는 공공복리를 위하여 필요한 경우에 한하여 법률로써 제한할 수 있으며, 제한하는 경우에도 자유와 권리의 본질적인 내용을 침해할 수 없다.”고 규정하여 표현의 자유에 대해서도 다른 기본권과 마찬가지로 일반적 법률유보 형식을 취하고 있다. 이처럼 표현의 자유 조항은 기본권 중 하나로 규정되어 있으며, 일반 법률과 개인적 명예권에 의하여 제한될 수 있다(문재완 2008).

따라서 미국에서 발전해 온 언론의 자유와 관련된 표현의 자유의 법리와 판례를 그대로 우리나라 선거현실에 적용하는 데에는 현실적 한계가 존재한다. 정치적 표현의 자유의 한 형태인 선거운동의 자유는 민주주의 질서에서 무제한적으로 허용될 수는 없다. 공직선거에서의 후보자 검증 또한 정당한 권리와 절차 속에서 이루어져야 한다. 선거의 공정 없이는 진정한 의미에서의 선거의 자유도, 유권자의 알권리도 보장되지 않기 때문이다.

Ⅲ. 후보자 검증의 유형과 방법

1. 후보자 검증의 유형

1) 적극적 검증과 소극적 검증

표현의 자유는 학자에 따라 ‘정보의 자유’라고도 한다. 정보의 자유에는 의사 형성에 필요한 정보를 적극적으로 수집하는 자유와 소극적으로 정보에 접하는 자유가 모두 포함된다(허영 2010). 현행 「공직선거법」 상 유권자와 선거운동 가능한 단체 사이에 선거운동방법상 차이는 없다. 하지만「공직선거법」은 후보자 중심의 선거운동방법 위주로 규정되어 일반 유권자는 단순히 정보를 접하는 지위에서 소극적 검증만이 가능한 반면, 시민단체 및 노동조합 등 단체(이하 ‘단체 등’)는 능동적으로 정보를 수집하고 더 나아가 이를 가공하고 활용하여 정보를 재생산 할 수 있는 등 적극적 검증이 가능하다.

단체 등은 회원이나 노조원을 대상으로 여론조사 또는 투표를 통하여 선거에서 지지할 후보자를 결정할 수 있으며, 그 설립목적과 관련이 있는 분야에 대하여 정당이나 후보자에게 질의하여 회신 받은 내용을 소식지·내부문서 등 통상적인 고지·안내방법에 따라 소속 회원에게 고지할 수 있는 등 단체 등의 내·외부에서 선거와 관련된 여론을 형성할

수 있다. 그 외에도 선거운동기간 중에는 단체나 그 대표자 명의로 선거운동을 할 수 있는 등 선거에 미치는 영향이 크기 때문에 정당이나 후보자 입장에서는 비조직화된 일반 유권자의 공약이나 정책 등의 요구에 비하여 더 능동적으로 대처하기 때문이다.

2) 정책 검증과 인물 검증

정책 검증은 후보의 공약이나 정견 등 업무수행 능력에 대한 검증이고, 인물 검증은 후보의 도덕성, 청렴성 등 공직적격에 대한 검증이라고 할 수 있다. 따라서 정책 검증은 향후 공직 수행과정에서 예상되는 능력에 대한 검증으로 미래지향적 검증이라 할 수 있고, 인물 검증은 지나온 경력 및 가족관계 등 과거지향적 검증이라고 할 수 있다. 선거운동방법 중 대표적으로 정책 검증이 가능한 방법은 대통령선거 및 지방자치단체장선거에서의 예비후보자홍보물, 선거공약서, 예비후보자공약집, 정책공약집 등이 있다. 인물 검증은 주로 시민단체의 보도자료나 언론의 방송이나 기사를 통해 유권자에게 전달된다. 정책 검증과 달리 후보에 대한 인물 검증은 유권자에 의해 판단되기도 전에 종종 흑색선전·마타도어(Matador) 등 네거티브로 폄하되는 경우도 있다.

3) 개인 검증과 비교 검증

선거에서의 검증의 초점을 후보자 개인 위주로 할 것인지 아니면 후보자와 후보자 상호간의 대조를 통한 검증을 중심으로 할 것인지 여부에 따라 개인 검증과 비교 검증으로 나눌 수 있다. 개인 검증은 후보자 각자에 대한 평면적 검증이고, 비교 검증은 정책 및 인물 등에 대한 평가요소를 가지고 여러 후보자를 입체적으로 분석하는 검증이라고 할 수 있다.

현행 선거운동방법은 명함 배부, 현수막 게시, 공개장소에서의 연설·대담 등 후보자로부터 유권자 쪽으로 향한 단편적인 방법이 대부분이다. 이러한 평면적이고 일방적인 메시지만 전달하는 선거운동 방식에서 유권자는 후보자 개개인에 대한 검증 위주로 이루어질 수밖에 없으며, 후보자 상호간 비교를 통한 검증을 사실상 어렵다. 유권자가 짧은 선거운동기간(대통령선거운동기간 22일, 그 외의 선거운동기간 13일) 동안 후보자를 찾아다니며 상호간 비교검증 한다는 것은 사실상 힘들기 때문이다. 또한 예비후보자 기간을 검증을 위한 시간과 과정에 포함하더라도 선거사무소 설치 및 명함 배부 등 제한적인 선거운동만이 가능하므로 이 역시도 한계가 있다.

현행 「공직선거법」상 유권자가 후보자를 비교할 수 있는 선거운동방법은 선거벽보, 투표안내문과 함께 보내는 선거공보, 후보자가 제출하는 후보자정보공개자료, 언론기관 및 선거운동가능 단체의 정책·공약비교평가 및 언론보도 등에 국한되어 온라인 및 오프

라인 등 전방향적으로 이루어지는 선거운동과정과 비교해 본다면 기회적인 측면에서 부족하고 그 내용도 제한적이다. 따라서 후보자위주의 선거운동방식에서 유권자가 능동적으로 선거과정에 참여하기 위해서는 비교 검증이 가능한 선거운동방법이 확대되어야 하고, 개인 검증은 후보자에 대한 심층적 분석을 통해 공직 부적격자를 가려내는 방향으로 이루어져야 할 것이다. 비교 검증은 객관적이고 심층적인 자료의 분석이 이루어진 개인 검증을 바탕으로 하여야 하며, 개인 검증과 비교 검증은 서로 분리되어 이루어지기 보다는 종합적으로 함께 평가되어야 좀 더 후보자의 공직 적격성에 쉽게 다가갈 수 있다.

2. 후보자 검증의 방법

1) 정보의 접근성과 후보자 검증

후보자에 대한 검증이 제대로 되기 위해서는 먼저 우리나라의 선거과정에서 과연 유권자에게 충분한 정보가 제공되고 있는지 살펴볼 필요가 있다. 아래 〈표 1〉을 보면 유권자의 의식이 성숙해가고, 미디어가 발달해 감에 따라 유권자가 지지 후보 선택시 필요한 정보의 체감양도 지속적으로 증가하는 것을 볼 수 있다. 국회의원선거의 경우 필요한 정보가 '충분했다'라고 응답한 유권자의 비율이 2004년 제17대 국회의원선거에서는 44.8%였으나 2008년 제18대 국회의원선거, 2012년 제19대 국회의원선거에서 각각 47.8%, 58.8%로 지속적으로 증가하고 있으며, 지방선거에서도 마찬가지로 정보의 충분성에 대한 체감율은 증가 추세이다. 하지만 투표율은 서언의 국회의원선거 투표율에서 보았듯 지속적으로 낮아지고 있는 추세이다.

〈표 1〉 "이번 선거에서 지지할 후보를 결정하는데 필요한 정보가 충분하셨습니까"에 대해 "충분했다"고 응답한 유권자 비율

(단위 : %)

구 분	2002	2004	2006	2008	2010	2012
국회의원선거		44.8		47.8		58.8
지방선거	35.5		46.3		49.7	

출처: 중앙선거관리위원회, 유권자 의식조사
(제17대~제19대 국회의원선거, 제3회 전국동시지방선거~제5회 전국동시지방선거)

위와 같은 결과가 시사하는 바는 SNS와 스마트폰 및 태블릿PC의 보급 등으로 다양한 매체를 통해서 후보자에 대한 정보가 주어지는 경로가 많아지고 양적으로는 증가했으나 사실상 유권자가 알고 싶어 하는 정보의 양은 기대에 못 미침을 보여주는 결과라고 할 수 있다. 선거는 절대적 평가가 아니고 후보자간 경쟁을 통한 상대적 평가를 전제로 한다. 따라서 후보자에 대한 검증은 후보자 각 개인에 대한 평면적인 검증보다는 공약, 정견, 도덕성 및 청렴성 등을 상호 비교하여 유권자가 평가해 볼 수 있도록 제공되는 것이 바람직하다. 이러한 상호 비교 가능한 정보의 제공은 선거운동의 한 방법으로 그리고 언론사의 보도의 형태 등으로 유권자에게 제공되고 있다.

2) 비교 가능한 검증방법

(1) 선거운동방법상 검증

정당이나 후보자의 선거운동방법 중 후보자 상호간 비교 검증이 가능한 방법은 선거벽보, 투표안내문에 포함되어 매세대에 배부되는 선거공보, 각종 대담·토론회 그리고 언론기관과 단체의 비교평가로 한정된다. 선거벽보, 선거공보는 정당 또는 후보자만이 작성이 가능하고, 대담·토론회는 각급선거관리위원회, 언론기간 및 일정한 자격을 갖춘 단체만이 개최가 가능하다.

선거벽보에는 후보자의 사진·성명·기호·정당추천후보자의 소속정당명·경력·정견 및 소속정당의 정강·정책 그 밖의 홍보에 필요한 사항을 기재할 수 있다. 후보자는 대통령선거의 경우 후보자등록마감일 후 3일까지, 국회의원선거와 지방자치단체의 의회의원 및 장의 선거의 경우 후보자등록마감일 후 5일까지 첩부지역을 관할하는 구·시·군선거관리위원회에 1종을 제출하고, 해당 구·시·군선거관리위원회가 이를 확인하여 선거벽보 제출마감일 후 2일(대통령선거와 섬 및 산간오지지역의 경우는 3일)까지 기호 순에 따라 보는 사람의 위치에서 좌측에서 우측으로 순차적으로 첩부한다.

선거공보는 모든 선거에서 책자형 선거공보, 점자형 선거공보의 작성이 가능하고, 대통령선거의 경우 전단형 선거공보 1종이 추가된다. 투표안내문과 함께 모든 후보자의 선거공보가 매세대 및 부재자신고인에게 기호순으로 조합되어 발송된다.

각종 토론회는 단체의 후보자등 초청 대담·토론회, 언론기관의 후보자등 초청 대담·토론회 및 선거방송토론회 주관 대담·토론회로 대별할 수 있다. 「공직선거법」상 단체 및 언론기관의 경우 초청대상자의 제한은 없으나 선거방송토론위원회 주관 대담·토론회의 경우 자격에 제한이 있다. 대통령선거의 경우 국회에 5인 이상의 소속의원을 가진 정당이 추천한 후보자, 직전 대통령선거, 비례대표국회의원선거, 비례대표시·도의원선거

또는 비례대표자치구·시·군의원선거에서 전국 유효투표총수의 100분의 3 이상을 득표한 정당이 추천한 후보자, 중앙선거관리위원회규칙이 정하는 바에 따라 언론기관이 선거기간 개시일 전 30일부터 선거기간 개시일 전일까지의 사이에 실시하여 공표한 여론조사결과를 평균한 지지율이 100분의 5 이상인 후보자이다. 언론기관의 후보자등 초청 대담·토론회는 선거운동기간에도 불구하고 대통령선거에서는 선거일 전 1년부터, 국회의원선거 및 지방자치단체의 장 선거에서는 선거일 전 60일부터 개최가 가능하다. 그리고 국가나 지방자치단체 등 선거운동이 불가능한 단체를 제외한 선거운동 가능 단체는 선거운동기간 중에만 대담·토론회가 가능하다.

언론기관 및 기관·단체의 명의 또는 그 대표의 명의로 선거운동을 할 수 있는 단체(「공직선거법」 제87조)는 정당·후보자의 정책이나 공약에 관하여 비교평가하고 그 결과를 공표할 수 있다. 비교 평가를 하거나 그 결과를 공표하는 때에는 특정 후보자 등에게 유리 또는 불리하게 평가단을 구성·운영하는 행위나 정당·후보자별로 점수부여 또는 순위나 등급을 정하는 등의 방법으로 서열화하는 행위를 하여서는 아니 된다.

(2) 후보자정보공개자료

선거벽보와 선거공보의 경우 후보자가 자유롭게 자신에게 과거 경력, 공약 등 유리한 사항을 위주로 기재하여 선거관리위원회에 제출할 수 있으나, 후보자정보공개자료는 일부 고지 거부를 제외한 법상 필수 기재사항이 있다. 후보자가 제출한 서류는 중앙선거관리위원회의 홈페이지를 통해 주민등록번호 뒷자리와 거주지의 상세주소 등 개인정보를 제외하고는 그대로 공개되고, 정당한 사유 없이 제출하지 아니한 경우 후보자등록이 무효로 된다. 따라서 후보자정보공개자료는 후보자 검증을 위한 가장 효과적인 방법이라고 할 수 있지만 유권자의 입장에서 보면 일일이 선거공보 2면의 후보자정보공개자료를 비교해야하므로 한 눈에 후보자를 비교하는데 무리가 있다. 중앙선거관리위원회에서는 유권자에 대한 선거정보 제공차원에서 선거기간 중 홈페이지를 통해 선거별·선거구별 후보자정보공개자료를 게시하고 있다.

후보자는 선거공보 제출시 선거공보 2면에 후보자정보공개자료를 게재하여 제출하여야 하며, 선거공보 제출수량의 전부 또는 일부를 제출하지 아니하는 때에는 그 부족수량만큼 후보자정보공개자료를 별도로 작성하여 제출마감일까지 제출하여야 한다. 구·시·군선거관리위원회는 선거공보에 후보자정보공개자료를 게재하지 아니하였거나, 책자형선거공보 둘째 면이 아닌 다른 면에 후보자정보공개자료를 게재하거나, 그 둘째 면에 후보자정보공개자료와 그 소명자료 외의 다른 내용을 게재하는 경우에는 접수하지 아니한다.

후보자정보공개자료의 게재내용은 후보자등록신청서에 게재된 직업·학력·경력 등 인

적사항외에 후보자·후보자의 배우자 및 직계존·비속의 재산상황, 병역사항, 최근 5년간 소득세·재산세·종합부동산세 납부 및 체납실적, 후보자의 전과기록 등이다. 후보자정보 공개자료 하단에는 소명내용을 게재할 수 있으며 구두점과 그 밖의 문장부호를 포함하여 100자를 넘을 수 없다.

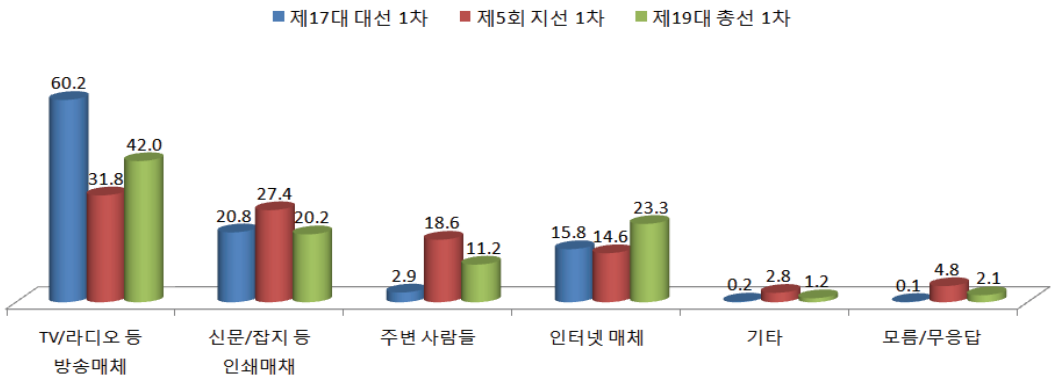
(3) 언론기관보도와 포털사이트 등

「공직선거법」 상 취재·보도는 언론기관의 고유한 기능으로서 특별한 제한은 없으나 공정보도의 의무가 있다. 선거때마다 공중파방송과 신문 등에서는 선거와 관련한 특집방송이나 기사 외에도 국민의 관심사인 후보자의 동정, 공약 및 일정 등을 집중적으로 보도하고 있다. 일부 포털사이트들도 특집페이지를 구성하여 후보자별 직업, 학력, 경력 등을 제공하고 후보자와 관련된 기사를 모아서 제공하기도 한다.[2] 2012. 4. 11. 실시된 제19대 국회의원선거에서는 포털사이트와 비슷한 기능을 제공하는 스마트폰 앱이 선보이기도 했다.[3]

특히 2011년 12월 인터넷과 트위터 등 소셜네트워크서비스(SNS)를 이용한 사전선거운동을 제한한 「공직선거법」 제93조(탈법방법에 의한 문서·도화의 배부·게시 등 금지) 제1항에 대한 한정위헌 결정[4]이후 인터넷을 통한 선거운동이 상시 가능해 졌다. 2010년 실시된 제5회 전국동시지방선거에서 인터넷 매체를 통한 정보획득비율이 14.6%였던 것이 제19대 국회의원선거에서는 23.3%로 늘어났고, 역으로 신문/잡지 등 인쇄매체를 통한 정보획득비율은 줄어들었다. 이러한 추세로 볼 때 유권자가 후보자를 판단하고 검증하는데 있어 인터넷 매체의 영향력은 향후 선거에서도 지속적으로 커져갈 것이 예상된다. 인터넷매체는 허위사실이나 후보자비방 등 정치관계법이나 기타 법률상 제한되는 내용이 아니라면 시간과 장소에 구애받지 않고 유권자가 후보자에 대한 정보를 생성하고 또 다른 유권자가 검증할 수 있는 유용한 방법이라고 할 수 있다.

2) 제19대 국회의원선거에서 네이버, 다음, 네이트 등의 포털사이트에서 선거관련 특집페이지를 운영하였다.
3) 4.11 총선앱 「WHO」
4) 헌법재판소 2011. 12. 29. 결정 2007헌마1001, 2010헌바88, 2010헌마173, 2010헌마191(병합)

〈표 2〉 후보자 관련 정보획득 경로



출처 : 중앙선거관리위원회, 제19대국회의원선거 유권자의식조사

Ⅳ. 후보자 검증을 제한하는 요인

1. 제도적 요인에 의한 제한

1) 주체 및 기한의 제한

후보자 검증을 제한하는 제도적 요인은 「공직선거법」상 주체, 기한 및 형식과 내용적인 면에서 찾을 수 있다. 「공직선거법」은 이법 또는 다른 법률의 규정에 의하여 금지 또는 제한되는 경우를 제외하고는 누구든지 자유롭게 선거운동을 할 수 있다고 규정하고 있다(제58조 제2항). 하지만 형식상으로는 선거운동의 자유를 원칙으로 규정하고 그 제한을 예외로 하고 있지만, 실제로는 50여개가 넘는 선거운동에 대한 규제조항을 두고 있어 사실상 법에 의하여 허용된 경우에만 선거운동이 가능한 규제 위주의 입법구조를 채택하고 있다(전종익 2010).

먼저 선거운동 주체면에서 보면 누구든지 선거운동을 할 수 있도록 규정되어 있으나 「공직선거법」상 대표적인 선거운동방법에서 선거사무장, 선거사무원 등 신분의 제약을 두어 '선거운동을 할 수 있는 사람'을 명시적으로 규정하고, 나머지 사람은 할 수 없도록 하고 있다. 선거운동기간 중 명함배부는 후보자, 후보자의 배우자와 직계존·비속, 후보자와 함께 다니는 선거사무장·선거사무원 및 활동보조인, 후보자 또는 그의 배우자가 그

와 함께 다니는 사람 중에서 지정한 각 1명만이 가능하고(제93조), 어깨띠 등 소품을 지니거나 착용하는 것은 후보자와 그 배우자, 선거사무장, 선거연락소장, 선거사무원, 후보자와 함께 다니는 활동보조인 및 회계책임자로 한정된다(제68조). 특히 선거운동을 위하여 거리를 행진하거나, 다수의 선거구민에게 인사하는 행위 등은 후보자가 없는 경우라면 5인 이내로 제한된다(제105조). 후보자 검증이 제대로 이루어지기 위해서는 후보자뿐만 아니라 유권자도 자유로이 의사를 표현하고 상호가 토론이 가능한 방법의 선거운동이 존재하여야 하나 오프라인상 선거운동을 할 수 있는 자가 「공직선거법」 상 명확히 규정되어 제한되고 있다.

「공직선거법」 상 선거운동기간은 대통령선거는 22일, 그 외의 선거는 13일에 불과하다. 선거운동기간 외에는 선거일을 제외하고 상시적으로 선거법상 신분의 제약 없이 인터넷 홈페이지 또는 그 게시판·대화방 등에 글이나 동영상 등을 게시하거나 전자우편을 전송하는 방법으로 하는 선거운동이 가능하고, 예비후보자등록을 할 경우 명함, 전자우편 발송, 세대수의 10분의 1범위 안에서 예비후보자홍보물 작성 및 발송 등이 가능하다. 예비후보자 등록은 대통령선거에서는 선거일 전 240일, 지역구국회의원선거 및 시·도지사선거는 선거일 전 120일, 지역구시·도의회의원선거, 자치구·시의 지역구의회의원 및 장의 선거는 선거기간개시일 전 90일, 군의 지역구의회의원 및 장의 선거는 선거기간개시일 전 60일부터 가능하다. 하지만 2012. 4. 11. 실시한 제19대 국회의원선거의 효과적인 후보 인지 경로에서 가장 큰 영향을 미친 가족·친구와의 대화를 제외하고 후보자가 할 수 있는 선거운동을 중심으로 보면 TV토론[5], 후보자홍보물, 선거벽보 및 공보, 거리유세, 현수막 등 62.1%의 선거운동방법은 선거일이 임박하거나 선거운동기간 중에만 가능하기 때문에 예비후보자의 선거운동기간이 선거운동기간 전에 미리 주어지지만 그 효과는 제한적이라고 할 수 있다.

〈표 3〉 효과적인 후보자인지 경로

(단위 : %)

매 체	가족 · 친구 등과 대화	언론 보도	TV 토론 등	후보자 홍보물	선거벽보 및 공보	거리 유세	현수막	인터넷선거 운동	기타
비 율	28.9	23.6	19.2	14.1	4.8	4.3	1.8	1.2	2.1

출처 : 중앙선거관리위원회, 제19대국회의원선거 유권자의식조사

5) 국회의원선거의 경우 언론기관주최 대담·토론회는 선거일전 60일부터 가능하다.

2) 내용과 형식의 제한

선거운동은 ⅰ)당선되거나 되게 하는 행위와 ⅱ)당선되지 못하게 하기 위한 행위를 말한다. 「공직선거법」 상 대표적인 선거운동수단인 명함(제60조의3), 선거벽보(제64조), 선거공보(제65조), 현수막(제67조), 어깨띠 등 소품(제68조), 공개장소에서의 연설·대담(제79조) 등은 소위 "당선되거나 되게 하기 위한 선거운동" 방법이라고 할 수 있다. 이들 "당선되거나 되게 하는 선거운동"은 허위사실이나 비방이 아니라면 표현상에 제약이 없고, 그 밖에 후보자 홍보에 필요한 사항의 게재나 공표가 가능하도록 하고 있다. 반면에 또 다른 선거운동방법 인 "당선되지 못하게 하는 선거운동"을 제한하거나 금지하는 규정은 「공직선거법」에 없고, 당선되지 못하게 하기 위한 구체적인 방법 또한 명시적으로 언급되고 있지 않아 「공직선거법」 상 가능한 선거운동방법이라고 하기에는 현실적으로 무리가 따른다.

2012. 2. 29. 「공직선거법」 개정으로 인터넷 홈페이지 또는 그 게시판·대화방 등에 글이나 동영상 등을 게시하거나 전자우편을 전송하는 방법으로 하는 선거운동이 선거일을 제외하고 상시 가능하게 되었다. 하지만 후보자나 후보자가 되려는 사람에 대하여 개인적 이미지뿐만 아니라 정책이나 공약이라고 하더라도 이에 대하여 반대하거나 부정적인 사실을 기재하거나 언급하는 경우에는 항상 「공직선거법」 제250조의 허위사실공표죄와 제251조의 후보자비방죄의 구성요건에 해당하는지 염두에 두어야만 한다. 제250조는 허위의 사실의 공표를 제251조는 공연히 사실을 적시하여 비방하는 행위를 금지하고 있기 때문이다. 특히 후보자의 공약에 바탕을 둔 정책선거의 실현을 위하여 도입한 예비후보자공약집(제60조의4), 선거공약서(제66조) 및 정책공약집(제138조의2)은 명시적으로 다른 정당이나 후보자에 관한 사항을 게재할 수 없도록 규정하고 있다.

「공직선거법」 정의규정(제58조)에 의하면 ⅰ)선거에 관한 단순한 의견개진 및 의사표시, ⅱ)입후보와 선거운동을 위한 준비행위, ⅲ)정당의 후보자 추천에 관한 단순한 지지·반대의 의견개진 및 의사표시, ⅳ)통상적인 정당활동, ⅴ)특정 정당 또는 후보자를 지지·추천하거나 반대하는 내용 없이 투표참여를 권유하는 행위 등을 선거운동으로 보지 아니한다. 따라서 위 5가지 방법은 선거운동기간과 무관하게 가능한 방법이라고 할 수 있다.[6] 따라서 문리해석상 '당선되지 못하게 하기 위한 행위' 즉, '반대하는 행위'는 후보의 정책, 공약 및 도덕성 등 후보자 검증에 중요한 부분임에도 불구하고 '정당의 후보자 추천에 관한 단순한 반대의 의견개진 및 의사표시'일 뿐이라고 할 수 있다. 「공직선거

6) 헌법재판소는 선거운동을 단순한 의견개진 등과 구별되는 가벌적 행위로서의 선거운동의 표지로 당선 내지 득표(반대후보자의 낙선)에의 목적성, 그 목적성의 객관적 인식가능성, 능동성 및 계획성 등이 요구된다고 한바 있다. (헌재 1997. 3. 27. 95헌가17 결정)

법」 상 ‘당선되지 못하게 하기 위한 행위’는 합법적인 선거운동방법임에도 불구하고 표현행위가 극도로 제한되어 있어 사실상 형해화되었다고 할 수 있다. 후보자에 대한 검증이 가능하려면 자유로운 의사표현과 토론 등이 보장되어야 하는데 1994년 통합선거법의 “말을 풀고, 돈은 묶는다”는 제정 취지와는 상당히 먼 현실이 「공직선거법」에 규정되어 있는 것이다.

「공직선거법」 상 허위사실공표죄와 후보자비방죄가 표현행위에 관한 규제라면 제90조와 제93조는 형식상의 규제라고 할 수 있다. 선거일 전 180일부터 선거일까지 정당의 명칭이나 후보자의 성명·사진 또는 그 명칭·성명을 유추할 수 있는 내용을 명시한 시설물 설치는 제90조(시설물설치 등 금지)에 의해 제한된다. 그리고 정당이나 후보자를 지지추천하거나 반대하는 내용이 포함되어 있거나 정당의 명칭 또는 후보자의 성명을 나타내는 광고물·인사장 등은 제93조(탈법방법에 의한 문서·도화의 배부·게시등 금지)의 규정에 의해 제한된다.

2. 비제도적 요인에 의한 제한

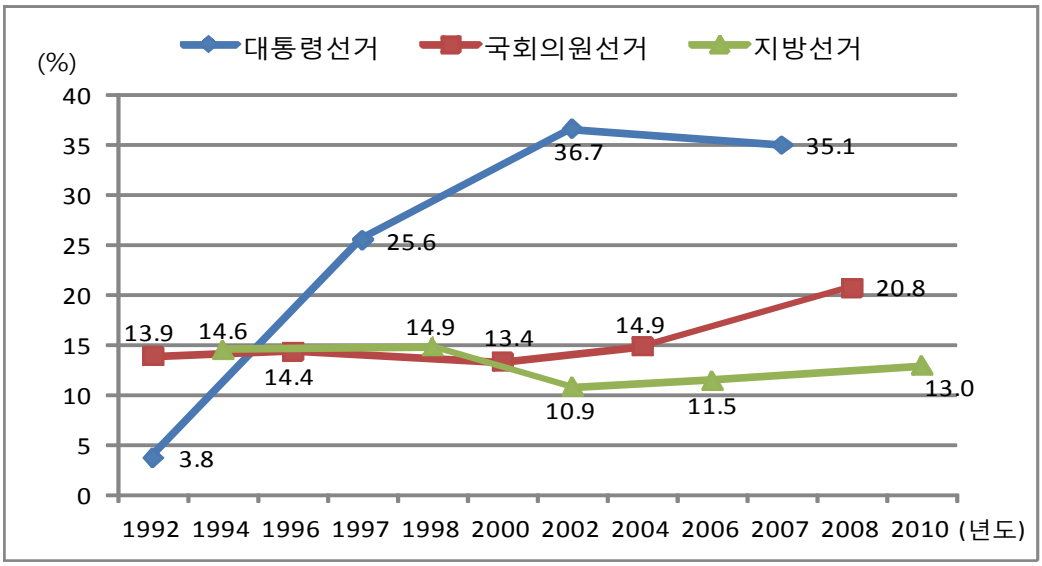
1) 반복되는 각종 의혹제기 만성화

선거 때마다 각종 근거 없는 의혹제기와 이어지는 ○○설, 색깔론 등은 꾸준히 비판의 대상이 되어 왔으며, 선거가 끝나고 사실이 아닌 것으로 결론 난 경우가 다수였다. 특히 후보자가 소수이고 전 국민의 관심이 집중되는 대통령선거의 경우 각종 의혹제기는 장기간 지속되고, 법원의 판결은 선거가 끝나고 상당한 시간이 흐른 뒤에 나왔다. 2002년 12월 19일 실시한 제16대 대통령선거와 관련하여 “김길부 전 병무청장 등이 1997년 이회창 후보 아들 정연 씨의 병역비리를 은폐하기 위해 대책회의를 했다”는 이른바 ‘병풍’으로 불리던 사건은 선거가 끝나고 2년 5개월이 지난 2005년 5월 10일 대법원에서 확정판결이 났으며, 2007년 12월 19일 실시한 제17대 대통령선거와 관련한 "이명박 대통령 후보가 BBK 주가조작 사건에 연루됐다"는 의혹제기는 선거 후 무려 4년이 지난 2011년 12월 22일 대법원에서 형이 선고되었다.

임기만료에 의한 선거시 허위사실유포죄와 후보자비방죄에 대한 검찰 기소율은 1992년 이후 꾸준한 증가 추세를 보이고 있다. 특히 대통령선거의 경우 2002년 실시한 제16대 대통령선거시 36.7%, 2007년 실시한 제17대 대통령선거시 35.1%로 전체 위반행위의 1/3을 넘는 수치를 보이고 있다. 특히 선거구가 큰 대통령선거, 국회의원선거, 지방선

거 순으로 허위사실유포죄와 후보자비방죄의 기소율이 높았다. 이러한 인신공격과 흑색선전의 대안으로 선거공약서, 정책공약집 등 정책과 공약관련 규정이 「공직선거법」에 신설되었으며, 규제위주의 선거법과 맞물려 매니페스토 등 정책선거와 관련된 후보자 검증의 문화가 지향되어 오고 있다.

〈표 4〉 허위사실유포죄와 후보자비방죄 기소율



출처 : 대검찰청 검찰연감, 이현철, 임현 "비방·허위사실공표 등 네거티브 선거운동 대응방안"

2) 미디어를 통한 선거운동의 한계에 의한 제한

〈표 3〉의 후보자 인지경로에서 확인할 수 있듯이 매스미디어시대에 TV와 신문 등 언론의 영향력은 막강하다. 언론보도뿐만 아니라 미디어를 통해 전달되는 TV토론과 방송연설을 포함하면 전체 후보자 인지경로 중 52.5%를 차지하여 전통적인 선거운동방법인 선거벽보, 거리유세 등과 비교하여 보다 더 큰 영향력을 발휘하는 것으로 볼 수 있다. 하지만 인터넷과 다르게 미디어를 통한 선거운동은 쌍방향성에서 한계를 노출하고 있다.

미디어 선거운동은 면대면 접촉에 비해서 유권자와의 의사소통에 있어서 시간적, 공간적 제약을 덜 받는다는 특징을 갖는다. TV, 라디오와 신문 등을 수단으로 동시다발적으로 전국을 단위로 의사소통을 하게 된다. 그러나 일방향적인 미디어 선거운동은 유권자의 반응성을 직접적으로 확인할 수 없다는 한계를 갖는다(한국선거학회 2009).

3) 지역주의 투표성향

각종 의혹제기 등 이른바 인신공격이나 흑색선전 등과 함께 선거결과 특징으로 자주 등장하는 것이 지역주의 성향이다. 중앙선거관리위원회가 발간한 대한민국선거사 제4, 5, 6집은 '지역주의 고착화', '지역주의 투표성향' 등 일정지역에서 특정정당이나 후보자가 절대다수의 득표나 의석을 확보하는 현상이 매선거시 반복적으로 나타나고 있다고 기술하고 있다. 특정정당의 공천 자체가 당선으로 이어지는 이러한 지역주의 투표성향은 유권자의 후보자에 대한 공약이나 정책의 검증뿐만 아니라 도덕성 등 인물위주의 검증도 무의미해지게 만드는 결과를 낳고 있다.

제18대 국회의원선거시 한나라당의 일부 정치세력 이탈에 의한 창당과 무소속 출마로 영남지역에서 63.9%의 1순위자 비율을 나타낸 것을 제외하고는 모두 특정정당이 80%가 넘는 당선율을 나타냈다. 특히 제17대 국회의원선거와 제19대 국회의원선거를 비교해 보면 광주·전북·전남을 포함하는 호남의 경우 1순위자 비율이 80.6%에서 83.3%로 2.7% 증가하였고, 부산·대구·울산·경북·경남을 포함하는 영남의 경우는 88.2%에서 94.0%로 6.2% 증가하여 지역주의 투표성향이 더욱 심해졌음을 알 수 있다.

〈표 5〉 호남·영남지역 국회의원 1순위자 비율

비율 / 선거구	17대 국회의원선거 (2004. 4. 15)			18대 국회의원선거 (2008. 4. 9)			19대 국회의원선거 (2012. 4. 11)		
	총 당선자수	지역1위 정당 당선자수	비율 (%)	총 당선자수	지역1위 정당 당선자수	비율 (%)	총 당선자수	지역1위 정당 당선자수	비율 (%)
광주	7	7	100	8	7	87.5	8	6	75.0
전북	11	11	100	11	9	81.8	11	9	81.8
전남	13	7	53.8	12	9	75.0	11	10	90.9
호남계	31	25	80.6	31	25	80.6	30	25	83.3
부산	18	17	94.4	18	11	61.1	18	16	88.9
대구	12	12	100.0	12	8	66.7	12	12	100.0
울산	6	3	50.0	6	5	83.3	6	6	100.0
경북	15	14	93.3	19	9	47.4	15	15	100.0
경남	17	14	82.4	17	13	76.5	16	14	87.5
영남계	68	60	88.2	72	46	63.9	67	63	94.0

출처 : 중앙선거관리위원회 선거통계시스템 재구성

Ⅴ. 유권자의 후보자 검증 활성화 방안

1. 선거운동 의미에 대한 재해석

1) 선거운동의 유형

선거운동(캠페인)은 그 양태에 따라 네거티브 캠페인, 포지티브 캠페인, 대조적 캠페인 등 세 가지로 나눌 수 있다. 네거티브 캠페인(negative campaign)이란 상대편 후보자의 능력, 자질, 정책, 이슈 입장 등을 공격하는 선거 캠페인 행위다. 네거티브 캠페인과 대립적으로 사용되는 포지티브 캠페인(positive campaign)은 상대후보자에 대한 언급 없이 후보자 본인의 능력, 자질, 정책, 이슈 입장 등의 긍정적인 면만을 부각시키는 선거캠페인 행위를 가리킨다. 대조적 캠페인이란 본인과 상대 후보자의 능력, 자질, 정책, 이슈 입장 등의 차이점을 비교하여 보여주는 선거캠페인이다. 이 같은 세 가지 캠페인 행위는 실제의 선거과정에선 혼재되어 나타난다(허만섭 2008).

포지티브 캠페인은 「공직선거법」상 선거운동의 대부분을 차지하는 대표적인 선거운동방법이다. 그리고 대조적 캠페인은 후보자의 경우 선거벽보, 선거공보 등 인쇄물에 의한 선거운동이나 공개장소에서의 연설·대담시 자주 사용되고, 언론기관 또는 선거운동이 가능한 단체는 대조적 캠페인으로서 정당·후보자의 정책이나 공약에 관하여 비교평가하고 그 결과를 공표할 수 있다(제108조의2).

네거티브 캠페인은 흔히 흑색선전이나 인신공격 등으로 치부되어 부정적인 의미로 통용되고 있지만, 네거티브 캠페인은 공직선거법상 선거운동의 정의 중 '당선되지 못하게 하기 위한' 선거운동방법으로서 현행 「공직선거법」상 합법적인 방법이다. 물론 이 때의 네거티브는 불법적이고 부정적 방식이 아니라 정치적 의견 개진과 의사표시와 통상적인 정치 활동의 모습으로 드러나야 할 것이다. 네거티브 캠페인은 때로 '검증'이라는 용어와 혼용되어 사용될 정도로 선거에서의 후보자 검증을 위해서는 필요한 절차이므로 효과적인 검증을 위해서는 네거티브 캠페인의 개념과 순기능에 대해 새롭게 인식할 필요가 있다.

2) 네거티브 캠페인의 순기능과 효과적인 활용

네거티브 캠페인은 최소한의 '사실'이 존재한다는 점에서 '치졸한 속임수' 또는 '사기'와 구분되어야 한다. 포지티브 광고(캠페인)는 후보의 진짜 핵심 정보를 생략할 수 있기

때문에 자칫 유권자의 오판을 유발할 수 있지만, 네거티브는 문제 제기를 통해 오판을 줄이고 후보자들이 공론화하기 꺼리는 정보를 공론화 할 수 있다. 네거티브 캠페인을 통해 더 많은 사람들을 투표소로 끌어 모으며, 네거티브 공세에 대한 후보들의 반응은 공직수행의 척도를 보여 주는 순기능이 존재한다(David Mark 2009). 이러한 순기능 외에도 가장 중요한 것은 유권자가 후보자에 대한 충분한 정보를 획득하여 올바른 후보에게 투표하게 될 것이라는 점에서 네거티브 캠페인은 오히려 정책선거와 후보자 인물 중심의 선거에 더 적합하다고 할 수 있다.

네거티브 캠페인은 후보자가 취할 수 있는 합리적인 선택중의 하나이며, 유익한 정보와 선거참여의 동기를 부여할 경우 오히려 정치참여를 견인하고 후보 검증을 통한 바람직한 선택을 하게 한다는 측면 역시 정당성을 갖는다. 그 동안 일반적으로 혼재되어 사용하던 네거티브 캠페인의 개념에 대해서 보다 명확히 '악의적인 주장'과 '흑색선전' 그리고 '인신공격'이라는 정치공격으로부터 정당 정책과 후보의 입장을 비교하고 대조시키는 정당한 네거티브 캠페인을 구별할 필요가 있다(안차수 2009). 또한, 네거티브 캠페인과 대조적 캠페인의 방법을 명확히 선거운동의 한 유형으로 법규화하여 다양한 방식의 선거운동과 검증이 활성화되도록 함도 필요하다. 네거티브 캠페인의 긍정적인 효과를 인식하고 이에 대한 공정성 확보 등 적절한 견제 장치를 마련할 경우 네거티브 캠페인은 후보자 검증을 위한 표현의 자유의 초석이 될 수 있을 것이다.

2. 허위사실공표죄 구성요건 완화

1) 허위사실공표죄 구성요건

「공직선거법」 제250조(허위사실공표죄)는 3개항으로 구성되어 있다. 제1항에서는 당선목적의 허위사실공표죄와 선전문서 소지죄를, 제2항에서는 낙선목적의 허위사실공표죄와 선전문서 소지죄를, 마지막으로 제3항에서는 당내경선과 관련된 당선목적·낙선목적의 허위사실공표죄를 규정하고 있다.[7] 구 대통령선거법·국회의원선거법·지방의회의

7) 제250조(허위사실공표죄) ①당선되거나 되게 할 목적으로 연설·방송·신문·통신·잡지·벽보·선전문서 기타의 방법으로 후보자(후보자가 되고자 하는 자를 포함한다. 이하 이 조에서 같다)에게 유리하도록 후보자, 그의 배우자 또는 직계존·비속이나 형제자매의 출생지·신분·직업·경력등·재산·인격·행위·소속단체 등에 관하여 허위의 사실[학력을 게재하는 경우 제64조제1항의 규정에 의한 방법으로 게재하지 아니한 경우를 포함한다]을 공표하거나 공표하게 한 자와 허위의 사실을 게재한 선전문서를 배포할 목적으로 소지한 자는 5년이하의 징역 또는 3천만원이하의 벌금에 처한다.
②당선되지 못하게 할 목적으로 연설·방송·신문·통신·잡지·벽보·선전문서 기타의 방법으로 후보자에게 불리하도록 후보자, 그의 배우자 또는 직계존·비속이나 형제자매에 관하여 허위의 사실을 공표하거나 공표하게

원선거법에서는 당선되거나 되게 하거나 되지 못하게 할 목적의 허위사실공표행위를 모두 같은 조항에 규정하였으나 통합선거법은 양자를 구별하여 규정하고 있다.

허위사실공표죄의 주체에는 아무런 제한이 없다. 반면 제1항의 당선목적 허위사실공표죄의 객체는 “후보자, 그의 배우자 또는 직계존·비속이나 형제자매의 “출생지·신분·직업·경력등·재산·인격·행위·소속단체등”이고 제2항의 낙선목적 허위사실공표죄의 객체는 “후보자, 그의 배우자 또는 직계존·비속이나 형제자매”이다. 따라서 당선목적 허위사실공표죄는 “출생지·신분·직업·경력등·재산·인격·행위·소속단체 등”에 관한 허위사실에 국한되지만, 낙선목적 허위사실공표죄는 허위의 사실에 해당하는 모든 행위이다.

2) 허위사실공표죄 구성요건 완화

「공직선거법」 상 허위사실공표죄와 후보자비방죄는 형법상 명예훼손죄, 전기통신기본법상 제47조의 벌칙 등과 함께 표현의 자유를 제한하는 법으로 인식되고 있다. 허위사실공표죄와 후보자비방죄는 특히 정치적 표현의 자유를 제한하는 법으로 그 동안 입증책임 전환, 민사소송에 의한 손해배상 그리고 처벌법규 강화 등에 대한 많은 논란이 있어 왔다.

대법원은 「공직선거법」 제250조(허위사실공표죄)와 관련하여 “정치적 영역에 있어서의 표현행위는 보통 의견의 성격을 갖게 되며, 특히 선거운동에 있어서의 표현행위는 정치적인 의견의 투쟁이 최고도로 강화되는 상황 속에서 행해지므로 보다 더 강한 자유의 원칙이 적용되며, 후보자 상호간에는 정책논쟁과 상호비판에 의해 상대 후보자의 정견이나 과거행적의 오류와 약점을 폭로하고 상대방을 비판, 비난하는 과정에서 과장, 단순화, 비유 등 여러 가지 표현기법을 구사하여 상대방을 신랄하고 통렬하게 공격하는 것이 예사일 뿐 아니라 후보자들의 발언을 대하는 선거인 역시 그러한 사정을 이해하므로, 선거운동을 즈음한 표현행위의 허부를 논함에 있어서는 그러한 현상과 관행이 충분히 고려되어야 한다.”[8]고 판시하여 선거에서의 표현의 자유에 대한 특수성을 인정하는 입장이다. 또한 헌법재판소에서는 「공직선거법」 제250조 제1항에서 말하는 ‘허위의 사실’은 “진실에 부합하지 않는 사항으로서, 선거인으로 하여금 후보자에 대한 정확한 판단을 그르치게 할 수 있을 정도로 구체성을 가진 것이면 충분하다. 하지만, 공표된 사실의 내용 전체

한 자와 허위의 사실을 게재한 선전문서를 배포할 목적으로 소지한 자는 7년 이하의 징역 또는 500만원 이상 3천만원 이하의 벌금에 처한다.

③당내경선과 관련하여 제1항(제64조제1항의 규정에 따른 방법으로 학력을 게재하지 아니한 경우를 제외한다)에 규정된 행위를 한 자는 3년 이하의 징역 또는 6백만원 이하의 벌금에, 제2항에 규정된 행위를 한 자는 5년 이하의 징역 또는 1천만원 이하의 벌금에 처한다. 이 경우 "후보자" 또는 "후보자(후보자가 되고자 하는 자를 포함한다)"는 "경선후보자"로 본다.

8) 1992. 6. 17. 부산고등법원판결 92노215

의 취지를 살펴볼 때 중요한 부분이 객관적 사실과 합치되는 경우에는 세부에 있어서 진실과 약간 차이가 나거나 다소 과장된 표현이 있다 하더라도 이를 허위의 사실이라고 볼 수는 없다."고 정의(헌재 2009.09.24. 2008헌바168 결정)함으로써 선거과정에서 발생할 수 있는 의혹 제기에 관하여 완화된 심사기준을 적용한 바 있다.

이러한 판례를 통한 일부 선거운동상 표현의 자유 확대에도 불구하고 「공직선거법」 제250조의 허위사실공표죄 입증책임에 관하여 판례는 "허위사실공표죄에서 의혹을 받을 일을 한 사실이 없다고 주장하는 사람에 대하여 의혹을 받을 사실이 존재한다고 적극적으로 주장하는 자는 그러한 사실이 존재한다고 수긍할 만한 소명자료를 제시할 부담을 지고, 검사는 제시된 자료의 신빙성을 탄핵하는 방법으로 허위성의 증명을 할 수 있다. 이때 제시하여야 할 소명자료는 단순히 소문을 제시하는 것만으로는 부족하고, 적어도 허위성에 관한 검사의 증명활동이 현실적으로 가능할 정도의 구체성은 갖추어야 하며, 이러한 소명자료의 제시가 없거나 제시된 소명자료의 신빙성이 탄핵된 때에는 허위사실공표로서 책임을 져야 한다."라고 판시하여 입증책임을 피고인에게 전환하고 있다. 위와 같은 허위사실공표에 대한 입증책임의 전환은 2003. 2. 20. 선고 2001도6138 대법원 판결부터 이어져오고 있고 의혹 제기자에게 상당한 수준의 소명책임을 부과하기 때문에 정치적 표현의 자유를 제한하는 면이 있다.

표현의 자유 확대를 통한 유권자의 알권리 확대를 통한 정책 및 인물 등에 대한 비교검증이 가능하도록 하기 위해서는 현행 「공직선거법」 규정에 대한 일부 규정을 완화하거나 의혹제기자인 피고인에게 유리하도록 구성요건을 개정하는 방안이 필요하다. 이러한 개정은 선거의 자유를 확대하는 방향으로 나아가야겠지만 이와 더불어 선거의 공정성 확보와 실체적 진실 발견 또한 충분히 고려되어야 할 것이다.

먼저 표현의 자유의 확대 측면에서 허위사실공표죄 구성요건 중 의혹제기자가 방어권을 행사할 수 있는 위법성 조각사유를 둘 필요가 있다. 허위사실공표죄의 구성요건 일부를 개정하여 의혹제기자에게 유리하게 하더라도 입증책임이 검사에서 피고인으로 전환되면 오히려 의혹제기자가 그 부담을 떠안을 수밖에 없기 때문이다.

2011년 12월 22일 정봉주 전 국회의원의 허위사실공표에 대한 판결(2008도11847) 이후 국회에 제출된 공직선거법 일부개정안(2012. 1. 9. 박영선의원 대표발의)은 '허위임을 알고', '비방할 목적으로' 등을 추가하여 의혹 제기자에게 유리하게 구성요건을 강화하는 방안이 포함되어 있었다. 하지만 개정안대로 법률이 개정된다고 하더라도 법원에서 계속 검사의 입증책임을 의혹 제기자에게 전환해 버리면 사실상 표현의 자유의 확대는 기대할 수 없을 것이다. 따라서 「공직선거법」 제250조에 단서 규정을 신설하여 "다만, 진실한 것으로 믿을 만한 상당한 이유가 있는 때에는 그러하지 아니하다."라는 조각 사유

를 규정하여 표현의 자유를 확대하는 것이 필요하고, 그 입증책임은 피고인인 의혹제기자가 갖도록 하여 표현의 자유와 선거의 공정성이 조화를 이루도록 할 필요가 있다. 독일 형법 제186조(비방)에서도 "사실이 진실이라고 증명되지 아니한 때에는 …에 처한다"라고 규정하여 사실이 진실이라는 증명을 하는 입증책임이 피고인에게 있음을 명백히 밝히고 있다(이재상 2012). 그리고 이와 더불어 법원에서는 의혹제기자에게 입증책임을 전환하는 판례의 경향에서 벗어나 형사소송법상 기본원칙대로 검사가 범죄사실을 증명하도록 하여야 할 것이다. 또한 진실한 사실인 경우에도 후보자, 후보자의 배우자, 직계존·비속을 비방하면 처벌받을 수 있어 표현의 자유를 위축시키는 「공직선거법」 제251조의 후보자비방죄를 폐지하는 개정방안을 생각해볼 수 있다.

3. 비교 가능한 선거운동방법의 확대

1) 후보자정보공개자료 확대

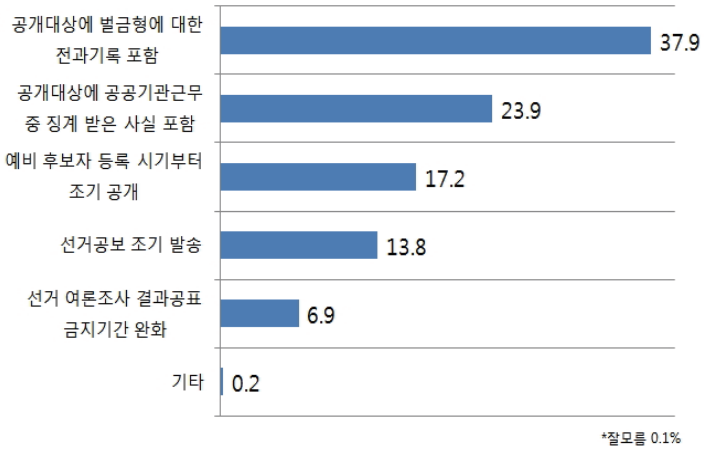
(1) 후보자정보공개 대상의 확대

후보자정보공개자료는 선거공보 2면에 게재하고 선거관리위원회 홈페이지를 통하여 유권자에게 공개되는데 그 내용은 후보자등록신청서에 게재된 직업·학력·경력 등 인적사항과 후보자·후보자의 배우자 및 직계존·비속의 재산상황, 병역사항, 최근 5년간 소득세·재산세·종합부동산세 납부 및 체납실적, 후보자의 전과기록 그리고 100자 이내의 소명자료뿐이다. 따라서 유권자는 후보자의 현재의 재산상황은 알 수 있지만 재산형성과정은 알 수 없고, 주소는 알 수 있지만 부동산 취득이나 자녀전학을 위한 위장전입여부는 알 수 없다. 따라서 현재 후보자의 선거운동방법중 후보자 개인에 대한 검증의 수단으로 후보자가 제출한 후보자정보공개자료는 실제로 유권자가 후보자를 객관적으로 파악하는데 그 한계를 지니고 있다.

법원이 "공직선거에 출마한 자는 이미 자신을 공공의 비판대 위에 세운 것이고 자신의 결정에 의해 의견경쟁의 조건에 굴복한 자는 자기의 보호받을 가치 있는 사적 영역의 일부를 포기한 것" 이라고 판결(1993. 9. 2. 서울고등법원 92노844 판결)하였듯이 선거로 출마한 후보자에 대하여는 후보자의 프라이버시 보다는 유권자의 후보자검증을 위한 정보의 자유가 앞서야 한다. 후보자정보공개는 그 내용을 다양화하고, 후보 간 상호비교 가능하도록 하는 방안을 고려할 필요가 있다. 중앙선거관리위원회가 조사한 결과에 따르면, 유권자들은 후보자 정보를 확대한다면 공개 대상할 정보에 벌금형에 대한 전과기록

포함과 공공기관 근무 중 징계 받은 사실을 포함하자는 방안을 가장 많이 제시하였다.

〈표 6〉 후보자 정보를 확대하기 위한 방안



출처 : 중앙선거관리위원회, 선거제도 개선을 위한 유권자 및 후보자 의견조사 결과보고서, 2010.10

선거로 취임하는 공직자의 경우 선거 자체가 검증을 통과한 것으로 보고 「인사청문회법」상의 헌법재판소 재판관, 중앙선거관리위원회 위원, 각 부의 장관 등과 같은 청문회 절차는 없다. 따라서 후보자에 대한 심층적인 검증을 위해서는 유권자에게 충분한 정보가 주어져야 하고 이에 따라 국민의 의사가 반영되려면 좀 더 많은 구체적이고 다양한 자료가 필요하다. 유권자가 알고 싶어하고 또한 후보자를 검증하는데 유용한 자료는 고위공직자 인사청문회에서 일부 그 단서를 찾아볼 수 있다.

청와대는 인사청문회 과정에서 문제점이 노출되고 정치적 쟁점이 되어 낙마하는 고위공직후보자가 많아져 국민의 비판이 고조되자 2010년 9월 9일 '고위공직예비후보자 사전 질문서'를 공개한 바 있다. 후보자정보공개자료 중 유권자의 알권리를 위한 정보의 확대를 위해서는 청와대의 사전질문서 내용을 참고할 만하다. 청와대 사전질문서는 가족관계, 병역의무이행, 전과 및 징계, 재산형성, 납세 등 각종 금전납부 의무, 학력 및 경력, 연구윤리, 직무윤리관련, 개인사생활 관련 등 총 9개 분야에 걸쳐 200개의 질문으로 구성되어 있다. 후보자에 대한 정보공개자료의 범위나 내용은 입법 정책적으로 고려될 사항이지만 유권자의 검증권 강화차원에서 '고위공직예비후보자 사전 질문서'의 일부 항목과 내용은 공직선거에서도 준용될 필요성이 있다. 예를 들어 청와대의 사전질문서 내용 중 가족관계항목에서 '자녀의 거주지·직업·국적', 전과 및 징계항목에서 '재직 중 징계회부·징계전력', '음주운전, 교통사고 경력', 직무윤리에서 '사외이사로 스톡옵션수수'항목

등은 공직선거에서도 후보자 알권리 차원에서 유용하다고 판단되므로, 이와 같은 내용을 후보자 정보공개자료에 포함시키기를 제안하는 바이다.

〈표 7〉 청와대의 '고위 공직 예비후보자' 사전 질문서

9개 분야(200개 문항)	주요 내용
가족관계(9)	• 본인 • 배우자 • 자녀의 거주지, 직업, 국적 • 자녀의 거주지와 입사경위
병역의무 이행(14)	• 가족 중 병역면제자(국적포기 포함) • 자녀의 병역이행 여부 • 신체검사 또는 군입대 연기여부
전과 및 징계(20)	• 재직중 징계회부 • 징계 전력 • 수사기관의 조사 • 수사 • 체포경험 • 기소유예 등 전과 • 형사처벌 후 사면복권여부 • 음주운전, 교통사고 경력
재산 형성(40)	• 농지 부당취득 • 거주목적 이외 부동산 소유현황 • 부동산 취득이나 자녀전학을 위한 위장전입 • 미성년 자녀 명의의 부동산이나 주식 • 부동산 미등기 전매 경험 • 경제적 미독립 자녀의 카드사용
납세 등 금전 납부 의무(26)	• 부동산 임대사업자 등록여부 • 범칙금이나 과태료 체납여부 • 세금체납으로 인한 압류여부 • 연간 1500만원 이상의 강의료에 대한 종합소득세 신고여부 • 외국국적자인 가족의 건강보험 피부양자 등재여부
학력 및 경력(12)	• 시민 • 사회단체의 활동경력 • 사회적 비난의 소지가 있는 기업관련 활동
연구윤리(15)	• 연구윤리 위반 논란으로 조사받은 경험 • 중복게재, 연구실적 부풀리기 논란 • 연구비 부당집행 • 부실강의 및 연구실적
직무윤리(33)	• 퇴직전 업무연관 기관 취업경험 • 외국계 회사 근무경험

9개 분야(200개 문항)	주요 내용
	• 공금유용 • 근무규정, 선물규정 위반경험 • 사외이사로 스톡옵션 수수
개인 사생활(31)	• 본가나 처가 중 사회적 논란 대상이 되는 일에 종사한 경험 • 이혼 또는 재혼 • 질병, 정신과 진료 • 민사소송 연루 • 개인파산 전력, 가정폭력, 해외유학중 자녀

(2) 후보자정보공개자료 비교표 작성·발송

후보자정보공개자료는 선거공보에 포함되어 개별적으로 매세대에 배부되기 때문에 비교검증의 면에서 봤을 때 선거공보와 마찬가지로 후보자별 장·단점 등 분석이 쉽지 않다. 유권자가 직관적으로 그리고 유용하게 후보자 상호간 비교 가능하도록 같은 선거구에 출마하는 모든 후보자에 대하여 각 후보자정보공개사항에 대한 비교표를 1장으로 작성하여 투표안내문, 선거공보와 함께 매세대에 배부하도록 하는 방안을 생각해 볼 수 있다.[9] 하지만 선거관리위원회의 후보자정보공개자료 작성 및 발송은 많은 인력과 예산을 필요로 하며, 사진색상, 오탈자 및 인쇄과정상의 오류 등의 문제로 선거관리상 어려움을 준 바 있어 후보자 등록시 후보자가 작성하여 서명 또는 날인한 후보자정보공개자료를 의무적으로 제출토록 하는 법 개정이 선행되어야 할 것이다.

2) 인터넷을 이용한 비교검증

선거운동방법 중 선거벽보, 선거공보 및 후보자정보공개자료 등 비교 가능한 선거운동방법도 후보자등록기간, 유권자에게 도달되는 시간 등 기술상의 요인으로 후보자검증에 한계를 노출하고 있다. 선거벽보의 경우 지역구국회의원선거를 기준으로 할 때 각 구·시·군선거관리위원회의 첩부마감일인 선거벽보 제출마감일 후 2일은 선거일전 12일에 해당하고, 첩부수량은 읍 및 동의 경우 인구 1천인에 1매에 불과하여 후보자를 비교해 볼 수 있는 시간과 물량면에서 부족한 면이 있다. 또한 선거벽보는 대부분 인물사진 위주로 구성하며 지면상의 제약[10]상 간단한 구호나 문구로 되어있어 후보자별로 평가해 보는데

9) 중앙선거관리위원회는 2004년 4월 15일 실시한 제17대 국회의원선거시 전 후보자를 대상으로 작성·발송하였고, 2012. 4. 9. 실시한 제19대 국회의원선거에서는 대국민행정서비스 강화차원에서 선거구 단위로 모든 후보자가 동의한 경우 홈페이지 게시된 내용 그대로 투표안내문, 선거공보와 함께 매세대에 송부하였다.

한계가 있다. 선거공보도 선거벽보와 마찬가지로 선거일에 임박하여 유권자에게 제공되고 투표안내문 발송용 봉투에 선거공보를 제출한 후보자 모두의 선거공보가 함께 들어있어 상호 비교해보기는 편한 장점이 있으나, 전국동시지방선거의 경우 발송용 봉투에 모든 후보자의 선거공보가 동시에 들어가 있기 때문에 이들을 구별해 보는 것도 쉽지는 않다. 따라서 환경적인 요인에 의한 제한이 비교적 적은 인터넷을 활용한 비교검증자료의 게시가 필요하다.

그 방법으로는 중앙선거관리위원회가 매세대에 발송하는 후보자정보공개자료 비교표를 홈페이지에 게시한다든가, 공인된 기관에서 작성하여 발표한 후보자 관련 자료를 각급 선거구위원회가 지정하는 인터넷 홈페이지에 후보자 스스로 게시하거나 유권자가 각급선거관리위원회의 승인을 받고 게시하는 방법도 가능하다. 이와 더불어 정책 비교가 가능한 선거운동방법의 확대 또한 필요하다. 그 방안으로 각 정당이나 후보자가 작성하는 선거공약서와 정책공약집 등의 내용 중 교육, 복지, 지역발전 등 정책을 상호 비교 가능하도록 제작하여 위에서 제시한 후보자정보공개자료와 같은 방법으로 유권자에게 전달이 가능하도록 하는 방법도 고려해 볼 수 있을 것이다.

4. 공정하고 중립적인 후보자검증기구 설립

1) 후보자검증기구 설립 필요성

「헌법」 제116조 제1항은 “선거운동은 각급 선거관리위원회의 관리 하에 법률이 정하는 범위안에서 하되, 균등한 기회가 보장되어야 한다”라고 규정하고 이에 따른 「공직선거법」은 제1조에서 “… 선거가 국민의 자유로운 의사와 민주적인 절차에 의하여 공정히 행하여지도록 하고, 선거와 관련한 부정을 방지함으로써 민주정치의 발전에 기여함을 목적으로 한다.”라고 규정하여 선거의 자유와 공정이 선거법의 기본이념임을 명백히 하고 있다. 선거에서의 자유와 공정이 상호 견제와 균형을 이루는 가치로서 보장받기 위해서는 각종 의혹과 주장에 대한 검증을 통하여 유권자에게 올바른 정보를 제공하여 주는 제도와 이를 구체화한 기구가 필요하다.

후보자에 대한 의혹과 비방 그리고 이어지는 잘못된 정보들에 대하여 유권자가 스스로 정보를 수집하고 분석하여 판단하는 것은 사실상 불가능하다. 시민단체나 언론기관이라고

10) 선거벽보 크기는 대통령선거의 경우 길이 76센티미터 너비 52센티미터이고, 지역구국회의원선거·지역구지방의회의원 및 지방자치단체의장 선거의 경우 길이 53센티미터 너비 38센티미터이다.(공직선거관리규칙 제29조)

하더라도 법상 부여된 조사나 수사권이 없다면 많은 비용과 인력을 투입한다고 하더라도 실체적 진실을 밝히기에는 한계가 있다. 따라서 일정한 조사권한을 보유한 공인된 후보자 검증기구의 설립을 고려해 볼 필요가 있다. 중앙선거관리위원회나 검찰·경찰 등 수사기관에 의한 조사나 수사는 행정조치나 형사처벌을 전제로 하여 이루어지기 때문에 유권자의 후보자선택에 대한 정보제공과 이를 통한 검증이라는 면에서는 거리가 존재한다.

2) 후보자검증기구 설치

새로운 형태의 후보자검증기구는 공정하고 투명하게 운영되어야 하며 효과적인 사실검증을 위해서는 「금융위원회의 설치 등에 관한 법률」에 의한 금융감독원이나 「소비자보호법」에 의한 한국소비자원과 같이 자료제출 요구, 관계자에 대한 출석 및 진술 등 일정한 조사권한을 보유한 기관이어야 한다. 특히 후보자검증에 있어서 가장 중요한 것은 정치적 중립성의 확보이므로 선거관리의 주무기관인 중앙선거관리위원회의 비영리 산하단체로 설치하여, 정치적 중립성을 확보하고 선거관리위원회가 그 동안 축적된 경험과 전문성을 활용할 수 있도록 하는 것이 적당하다고 생각된다.

후보자검증기구는 전문적이고 효과적인 후보자 검증을 위해 국세청, 병무청 등 국가기관과 공공기관 그리고 언론기관 등에서 필요한 인력을 지원받아 구성하고 대통령선거와 같이 선거일을 상당히 앞둔 시점부터 사실상의 선거운동이 시작되고 각종 의혹이 불거져 나오는 경우에 대비하여 상시적으로 운영되어야 할 필요성이 있다.

유권자의 투표에 의한 선택 즉 선거를 통해 후보자가 검증을 거친 것으로 보기 때문에 대통령이나 수상이 임명하는 고위공직자에 대한 청문회나 사전검증 외에 선출직 공무원에 대한 외국의 이러한 사례는 찾을 수 없다. 다만, 민간단체이지만 미국의 펜실베이니아 대학의 앤버그 퍼블릭 폴리시 센터(Annenberg Public Policy Center)가 자금을 대고 정치공세의 진위여부를 가려내는 비영리단체인 팩트체크(http://www.factcheck.org/)가 이와 유사한 기능을 한다고 할 수 있다.

3) 후보자검증기구 역할과 임무

후보자검증기구는 단순히 정치적 공방에 대한 사실여부의 확인뿐만 아니라 ⅰ) 유권자에 대한 정보 제공 ⅱ) 시민단체의 매니페스토 운동 등 지원 ⅲ) 선거쟁점 등에 대한 시민단체 등의 분쟁조정 등의 복합적인 역할을 수행할 수 있다.

후보자검증기구는 먼저 후보자에 대한 허위사실이나 비방 등에 대한 검증이 설립목적이므로 이에 대한 조사결과를 홈페이지를 통해 게시하여 유권자에게 정보를 제공하고, 조치

가 필요한 경우 선거관리위원회나 수사기관에 그동안 확보한 자료를 이첩하도록 한다.

둘째로는 시민단체의 매니페스토 운동[11]과 후보자에 대한 정보공개요구 등을 제도권에서 뒷받침하고 활성화 될 수 있도록 지원하는 것이다. 시민단체가 지난 2000년 제16대 국회의원선거에서 전개한 낙천·낙선운동, 정보공개운동 그리고 2004년 제17대 국회의원선거에서 전개한 낙선운동과 당선운동 등이 당시에 시대적 상황에서는 상당한 의미가 있었고 정치변화에 지대한 영향을 주었으나, 선거법과의 시비문제 그리고 시민들의 관심저하로 시민운동 내부에서도 새로운 운동 방향이 모색되었으며, 이런 의미에서 매니페스토 운동이 선거 시 전개되는 새로운 시민운동의 일환으로 등장한 것이다(김영래 2006).

셋째, 각종 선거쟁점에 대하여 비교 분석하고 이를 토대로 유권자에게 올바른 기준을 제시하고, 시민단체 간 이해의 충돌로 인한 분쟁이 생겼을 경우 조정하는 절차를 거쳐 합리적으로 해결하는 역할을 할 수 있다. 또한 시민단체의 각종 의견을 정당이나 후보자에게 전달하는 피드백 역할을 모색할 수 있다. 이러한 후보자검증기구의 역할과 임무는 민주시민교육과 더불어 논의될 경우 새로운 정치문화 형성에 크게 작용할 수 있을 것이다.

5. 각종 토론회 활성화

1) 후보자 검증위주의 토론회 도입

선거에서 토론회는 유권자가 후보자를 알아보는 중요한 선거운동수단[12]이다. 유권자들은 선거방송토론을 통해 후보자의 능력과 자질을 검증하며, 각 후보자에 대한 이미지를 형성하게 된다(이상철 2011). 후보자간의 정책 차이와 공직 수행능력 및 도덕성에 대한 제대로 된 검증이 이루어지기 위해서는 질문에 대한 주도권이 토론회 사회자뿐만 아니라 후보자와 일반시민 등에게 다양하게 주어져야 하고 후보자의 공약과 자격은 신랄하게 분석되고 평가받아야 한다.

지난 2010년 실시된 제5회 전국동시지방선거의 경우 후보자가 질문내용을 자체를 선정하여 상대 후보자에게 물을 수 있는 경우는 전체 1,706회 중 251회로 15.0%에 불과했고, 후보자공약 발표 후 발표내용을 주제로 후보자 간 토론하는 형식인 후보자 모두발언 111회를 포함한다고 하더라도 총 362회로 토론회 진행방식 중 21%에 불과했다. 후

11) 매니페스토(Manifesto) 정책선거란? 후보자는 당선되었을 때 추진하고자 하는 정책을 사업의 목적, 착수 우선순위와 완성시기, 예산 확보방법 등 구체적인 공약을 개발하여 제시하고, 유권자는 후보자가 제시한 공약을 꼼꼼히 비교하고 따져서 가장 실현 가능한 공약을 제시한 후보자에게 투표하는 것입니다. 그리고 당선자가 임기동안 자신이 제시한 공약을 제대로 실천하고 있는지 지켜보고 평가하여 다음 선거 때 또 지지할 것인지 여부를 결정하는 것이다. (중앙선거관리위원회 http://www.necpr.go.kr/policy/hongbo_01.jsp. 2012. 5. 25 검색)

12) 〈표 2〉의 후보자인지경로에서 TV토론 및 연설은 전체 인지경로 중 19.2%를 차지하고 있다.

보자 주도로 상대 후보를 유권자 대신 검증하고 판단하게 할 수 있도록 선거방송토론회와 토론회를 개최하는 단체는 후보자가 주도권을 갖는 방향으로 진행방식을 바꾸어가려는 노력이 필요하다.

〈표 8〉 제5회 전국동시지방선거 토론회 진행방식 사용내역

구분	사회자질문				후보자주도형						
계	공통 질문		개별 질문		공통 질문		개별 질문		모두 발언 (공약 발표) 후 질문	주도권	기타
		후보자 보충 질문		후보자 보충 질문		후보자 보충 질문		후보자 보충 질문			
1,706	835	73	163	108	4	6	19	106	111	251	30

출처 : 중앙선거관리위원회, 2010 선거방송토론 백서

2) 유권자가 참여하는 토론방식 확대

각종 토론회는 후보자를 검증하는 중요한 수단으로 후보자 중심의 토론회에 유권자가 참여하도록 할 수 있는 장치가 마련되어야 한다. 특히 다양한 계층의 토론회 참여 보장은 후보자를 더욱 충실히 검증할 수 있는 계기를 마련할 수 있다. 외국의 사례를 보면 미국의 대통령선거 방송토론은 1988년부터 비영리 민간법인인 대통령선거토론위원회(CPD)가 주관하고, 구체적 토론형식은 선거방송토론개최 1개월 전에 양당 후보자간의 협의로 결정한다. 특히 2008년 오바마와 맥케인의 미국 대통령선거 2차 토론에서는 80명의 시민들이 참여하고 질문하는 방식이 가미된 타운홀 미팅 식으로 토론이 진행되었다. 영국은 2010 총선에서 선거방송토론을 처음으로 도입했으며, 다른 나라의 TV토론의 장점을 차용해 자신들의 특성에 맞게 재가공한 뒤 새로운 방식의 토론회로 재창조했다. 즉, 전통적인 사회자 질문형 방식에 미국에서 가장 선호하는 타운 홀 방식과 프랑스의 상호자유토론방식 등 세 가지 방식을 혼합한 토론형식을 취했다(한국소통학회 2010).

유권자가 토론회에 직접 참여하여 자유로이 질문을 하는 경우 후보자의 검증에 필요한 토론주제에 다양성을 부여할 수 있는 장점이 있다. 토론회를 주최하는 선거방송토론위원회나 언론사 및 각급 단체는 정치적 중립성 및 공정성 등을 고려하여 사회적으로 논의되는 이슈 중 특정 정당이나 후보자에게 불리한 의제를 질문으로 선택하기가 쉽지 않을 수 있다. 유권자가 토론에 직접 참여하여 질문할 경우 후보자 비방이나 인신공격에 노출될

개연성도 있으나 다른 면에서 보면 참여 민주주주의를 실현하는 수단으로도 볼 수 있으며 유권자가 자신과 직접 관련된 후보자의 공약에 대하여 질문을 통해 알아볼 수 있는 계기를 마련할 수도 있어 오히려 매니페스토 정책선거에 한발 다가가는 기회를 가질 수도 있다.

6. 언론의 후보자 검증 기능 강화

방송과 신문 등 언론은 「헌법」 상 기본권인 언론·출판의 자유를 통해 직접적으로 취재 · 보도의 자유를 보장받고 있다. 특히 언론의 취재·보도는 국민의 알권리를 충족시키기 위한 언론기관의 고유의 권리로서 보장받으며, 선거에 미치는 영향 또한 크다. 후보자 선택시 언론매체를 통하여 영향을 받았다는 응답자가 제19대 국회의원선거 42.0%, 제5회 전국동시지방선거 25.3%, 제17대 대통령선거 60.2%로 나타나는 등 후보자 검증에서의 언론의 역할은 무척 크다고 할 수 있다.

유권자에게 전달되는 정보 중 언론이 가장 주목해야 할 부분은 단순히 후보의 동정을 소개하는 데 있다기 보다는 후보의 정책과 공약 등을 비교 분석하고 그 실천가능성을 검증하여 유권자의 후보자 검증에 도움을 줄 수 있는 방법을 모색하는 것이다. 언론은 선거캠페인의 단순한 중계자에 머물지 않고 해석자 혹은 평가자 역할을 함께 수행한다. 예컨대 미국의 경우 선거캠페인 기간 동안 '애드와치(adwatch)'라 불리는 광고감시보도를 정례화하고 있다. 간단히 정의하자면, 이는 저명한 정치광고의 내용을 소개하고 더 나아가 그것의 정확성, 진실성 및 효과 등에 대해 기자의 논평을 제공하는 보도이다. 이러한 보도를 통해 텔레비전이나 신문에 게재되었던 후보자 광고가 재순환될 뿐 아니라 재해석되어 유권자에게 전달되는 것이다(민영 2007). 또한 미국에서는 2008년부터 '팩트체킹(Fact Checking)'이 저널리즘의 새로운 형태로 자리잡고 있다. 팩트체킹이란 대통령부터 유력 정치인, 시 교육감에 이르기까지 모든 선출직 공직자와 정치, 사회, 문화 전반에 걸쳐 영향력을 행사하는 여론 주도층 인사들의 의미 있는 발언을 심층 분석하여 그 발언의 옳고 그름을 가리는 것이다. 대표적인 팩트 체커로는 펜실베이니아 대학에서 운영하는 팩트체크(www.factcheck.org)와 탬파베이 타임스의 폴리티팩트(www.politifact.com), 그리고 워싱턴포스트의 팩트체커 블로그 등이 있다. 우리나라에서도 2012년 들어 동아일보가 팩트체크 코너를 운영하고 있고, KBS도 '대선후보 검증TF'를 구성하는 등 미국의 팩트체크 사례를 참조하여 공정한 검증을 하고자 하는 기관들이 나타나고 있다. 이와 같은 언론기관의 팩트체킹이 형식에 그치지 않고 보다 내실 있게 운영되기 위해서는 후보자 검증과 관련된 취재와 제작의 독립성이 확보될 수 있는 내부적 장치가 필요할 것이

며, 각종 언론기관들의 자발적 검증 기능이 더욱 활성화되어야 한다.

언론의 후보자에 대한 검증이 후보자 비교수준에서 더 나아가 실체적 진실을 밝히는 단계로 나아가기 위해서는 물론 언론의 공정성이라는 토대 위에 심도 있는 취재가 필요하다. 하지만 현행 「선거방송 심의에 관한 특별규정」 제21조(후보자 출연 방송제한등) 제1항은 "방송은 선거일전 90일부터 선거일까지 선거법의 규정에 의한 방송 및 보도·토론방송을 제외한 프로그램에 후보자를 출연시키거나 후보자의 음성·영상 등 실질적인 출연효과를 주는 내용을 방송하여서는 아니된다."라고 규정하여 특별 편성 등의 형식으로 집중취재가 어렵게 규정하고 있다. 또한 일부 언론사의 경향성[13]과 일부기사 등에서의 편파보도 시비가 선거 때 마다 되풀이 되고 있다. 따라서 언론의 성숙된 후보자 검증을 위해서는 우리의 선거문화가 성숙되어야 할 필요성이 있고, 이는 후보자검증을 위한 최고의 수단이며 장기과제라고 할 수 있겠다.

Ⅵ. 결 어

선거에서의 자유와 공정은 일정한 긴장 관계를 형성하고 있다. 인터넷과 소셜미디어의 발달 그리고 민주화를 통한 시민의식 향상으로 참정권에 대한 수준 높은 보장을 열망하는 유권자는 증가하였으나 제도 및 법 규정은 이를 따라가지 못하고 있다.

선거의 공정은 반드시 선거의 자유를 훼손하여서만이 달성된다고는 할 수 없다. 헌법재판소는 2003. 1. 30. 2001헌가4 결정을 통해 "주권자인 국민이 선거권을 제대로 행사할 수 있기 위해서는 후보자에 대한 각종 정보의 자유로운 교환이 필연적으로 요청된다. 그러므로 선거에 있어서는 「헌법」 제21조의 표현의 자유가 최대한 보장되어야 함은 두말할 나위가 없다. 즉, 후보자로서는 유권자들에게 자신의 정치적 식견과 이념을 비롯한 정치적 정체성을 자유롭게 알릴 수 있어야 하고, 유권자의 입장에서는 후보자에 관한 각종 정보에 자유롭게 접근할 수 있어야 한다. 바꾸어 말하면, 선거의 공정성을 해치지 않는 한도 내에서는 원칙적으로 선거에 있어서 정치적 표현의 자유가 한껏 보장되어야 하고, 선거의 공정성을 위해 불가피하게 이러한 자유를 제한하는 경우에 있어서도 「헌법」 제37조제2항에서 도출되는 과잉금지의 원칙은 준수되어야 한다."고 밝힌 바 있다. 따라서 선거의 자유와 공정 상호 간의 상호작용은 반드시 한쪽의 희생을 통해서만 더 많

13) 경향성이란 사안에 대한 개별 기사의 논조, 편집국의 사안에 대한 접근 방식, 그리고 언론사의 전반적인 편집방향 등에서 나타나는 '특정한 방향으로 몰아가는' 방식을 지칭한다(이준웅, 한국 언론의 경향성과 사실과 의견의 분리 문제)

이 다른 한쪽이 보장되는 것이 아니라 상호보완 관계라 할 수 있을 것이다.

후보자에 대한 더 많은 정보의 제공과 비교가능한 수단의 개발 등 후보자에 대한 효과적인 검증이 이루어져야, 정당만을 보고 후보자를 선택하는 비중을 줄일 수 있을 것이다. 이는 사실상 거대정당에게는 기득권의 일부 포기를 의미하고 정치인에게는 선거에서 자기 자신을 알리고 지지를 호소하는 정책이라는 '무기'뿐만 아니라 정책을 뒷받침할 후보자신이라는 '방패'로 무장할 것을 요구하는 것이다. 이런 의미에서 선거 과정은 본질적으로 검증 과정이라 할 수 있다. 본 고에서는 효과적인 후보자 검증 활성화를 위한 방안으로서 ⅰ) 선거운동의 의미를 재해석하여 합법적인 네거티브 캠페인을 활용한 후보자 검증의 강화, ⅱ) 공직선거법상 허위사실공표죄의 구성요건 완화, ⅲ) 비교 가능한 선거운동방법 확대를 위해 정보 공개 대상의 확대, 후보자간 정보공개자료 비교표의 작성·발송, 인터넷을 활용한 정보의 제시 등 비교검증 강화, 그리고 ⅳ) 중앙선거관리위원회 산하에 중립적인 후보자 검증기구 설립·운영, ⅴ) 언론기관의 감시보도, 팩트체킹 기능 활성화 등을 제안하는 바이다.

참고문헌

권영성. 2010. 『헌법학원론』 법문사
김철수. 2012. 『헌법개설』 박영사
대검찰청. 『검찰연감』 2009. 2011
데이비드 마크. 2009 『네거티브 전쟁』 커뮤니케이션북스 312
문재완. 『표현의 자유와 사법권, 헌법학연구』 제14권 제4호(2008. 12)
법제처. 2010. 『헌법 주석서 Ⅰ』
이재상. 2012. 『형사소송법』박영사
정대화. 『선거법과 선거참여, 민주사회와 정책연구』 2008년 상반기(통권 13호)
중앙선거관리위원회. 『대한민국선거사』 제4, 5, 6집 2009
_____. 『유권자의식조사』 2002, 2004, 2006, 2008, 2010, 2012
_____. 2010. 『2010 선거방송토론 백서』
_____. 선거제도 개선을 위한 유권자 및 후보자 의견조사 결과보고서, 2010. 10
커윈 C. 스윈트. 2007. 『네거티브, 그 치명적 유혹』 플래닛미디어
허 영. 2010. 『한국헌법론』 박영사

고민수. 2009. “유권자의 선거운동의 자유에 대한 제한과 문제점”
김영래. 2006. “매니페스토 운동과 정치문화의 변화”
김용철. 2011. “한국 선거운동의 민주적 품질”
김재선. 2011. “미국의 연방선거법의 공정성 확보방안에 관한 공법적 고찰”
민 영. 2007. “네거티브 선거캠페인과 한국언론의 보도 사례 분석”
안차수. 2009. “네거티브 캠페인의 유형과 선거에 미치는 영향 연구”
이현철. 임현, 2008. “비방·허위사실공표 등 네거티브 선거운동 대응방안”
이상철. 2011. “선거방송토론 어떻게 바꿔야 할까”. 관훈저널. 제52권 제4호 통권 제121호
전종익. 2010. “위헌심판의 심사기준 : 선거운동과 표현의 자유를 중심으로”. 서울법학 제18권제1호
정태호, 2011. “선거운동의 자유에 대한 현행 공직선거법 규제의 헌법적 문제점”
한국선거학회, 2009. “선거의 자유와 공정성에 관한 연구”
한국소통학회, 2010. “외국의 선거방송토론 사례연구”
허만섭, 2008. “대통령선거에서 ‘상대 후보자 공격’ 보도 자료의 기사화 요인”

〈국문초록〉

국민의 대표를 선출하는 공직선거에서 정책선거의 필요성과 열망은 어느 때보다 커져가고 있다. 유권자가 공직선거 후보자의 자질과 도덕성, 후보의 정책공약을 '검증'하는 과정은 선거과정의 본질이라고 할 수 있으며, 선거에서 유권자의 투표행위는 그 자체가 '검증'이라고도 볼 수 있다. 본 연구는 쌍방향적 의사소통에 기반하여 유권자에게 후보자에 대한 풍부한 정보를 제공하고 후보자의 정책 및 자질을 충분히 검증할 수 있도록 하기 위해 필요한 법적, 제도적 개선방안을 제시하기 위해 실시되었다. 이를 위해 선거 보도에서 흔히 사용되기는 하였지만, 그 의미가 명확히 정의된 적이 없었던 선거에서의 '후보자 검증'의 의미를 재조명하였다. 나아가 현재의 정치적, 제도적 상황에서 후보자 검증이 제대로 이루어질 수 없었던 법적, 제도적, 구조적 한계를 분석하였다.

연구결과 공직선거법상 허위사실공표죄와 후보자비방죄가 지나치게 표현을 제한하는 면이 있을 뿐 아니라, 선거 때마다 반복되는 후보자에 대한 각종 인신공격과 흑색선전, 단방향성에 그치는 미디어 정보, 뿌리깊은 지역주의 투표성향 등으로 인해 후보자의 정책이나 자질 검증은 사실상 헛된 구호에 그치고 있는 것으로 나타났다. 이러한 법적, 제도적 제한 요인에 대한 분석결과를 토대로 현시점에서 구체적으로 실현 가능한 후보자 검증의 활성화 방안을 검토해 본 결과, 먼저 공직선거법상 허위사실공표죄의 구성요건을 완화하는 방향으로의 개정이 필요하며, 부정적의 의미로 통용되고 있는 네거티브 캠페인에 대한 인식을 새롭게 하여 후보자에 대한 면밀한 검증을 위한 도구로 활용하는 방안이 가능하다고 본다. 2012년 11월에 치루어진 미국 대통령 선거과정에서 한 축을 담당했다고 평가받는 미디어 및 비영리 기관을 통한 팩트체크(Fact Check)활동을 참고하여 정치적 공방에 대한 사실 확인, 유권자에 대한 정보제공, 시민단체의 매니페스토 운동 지원 기능을 갖는 중립적인 기구의 창설을 제안한다. 그 외에 후보자 검증 활성화를 위해 언론기관의 자체 후보자 검증 기능 강화 및 유권자가 직접 참여하는 토론회 활성화, 후보자 상호간 비교 검증이 가능한 선거자료 제공 등의 방안을 제시하였다.

주제어 : 후보자 검증, 유권자 정보, 선거운동, 정치적 표현의 자유, 공직선거
candidate verification, voter information, election campaign,
political freedom of expression, public official election

한국의 국회의원선거의 선거공보제도에 대한 역사와 평가

-1994년 통합선거법 제정이후 지역구국회의원 총선거를 중심으로-

구자선*

목 차

Ⅰ. 서론
Ⅱ. 선거공보제도의 역사적 배경
1. 선거공보제도의 도입
2. 선거공보의 작성 및 발송방법
Ⅲ. 외국의 사례
Ⅳ. 선거공보제도 전반에 대한 평가
1. 선거공보의 제도적 함의
2. 선거공보제도에 대한 평가
Ⅴ. 현행 선거공보제도의 문제점과 개선방안
1. 후보자정보의 공개범위 확대
2. “후보자의 선거공약 이행상황”의 선거공보게재 의무화
3. “점자형후보자정보공개자료”의 제출 의무화
4. 선거공보 배포방법의 개선
Ⅵ. 결론

Ⅰ. 서론

지금의 공직선거법(이하 ‘선거법’이라 함)에서 정하고 있는 국회의원선거의 법정인쇄홍보물에 의한 선거운동방법으로 명함, 예비후보자홍보물, 선거공보, 선거벽보가 있다. 그 중 선거공보는 후보자의 공직의 적격성과 수행능력 등을 검증할 수 있는 후보자정보공개자료[1]와 후보자의 정견, 정책을 포함한 내용을 12면 이내로 후보자가 작성하여 선거관리위원회에 제출하면, 선거관리위원회에서 이를 확인하여 부재자신고인과 선거구내 각 세대에 우편으로 각 1회 발송한다. 이때 시각장애선거인을 위해 후보자가 작성하여 선거관리

* 인천광역시 계양구선거관리위원회 사무국장

1) 선거법 제65조제7항의 규정에 의해 후보자정보공개자료에는 후보자의 재산상황, 병역사항, 최근 5년간 소득세 · 재산세 · 종합부동산세 납부 및 체납실적, 전과기록, 직업 · 학력 · 경력 등 인적사항이 포함된다.

위원회에 제출한 점자형 선거공보를 시각장애선거인에게 동봉하여 발송하도록 하고 있다.

이에 따라 유권자 입장에서 선거기간에 여러 다른 수단의 선거운동에 참여하지 않고도 후보자의 공직의 적격성과 수행능력 등을 검증할 수 있는 후보자의 관련정보가 담긴 선거공보를 통해, 선거인의 알권리를 보장받고 후보자 간 비교 · 평가가 용이함에 따라 진정한 국민의 대표를 선출할 수 있는 투표편의 또한 제공받을 수 있다.

지난 2012년 4월 11일 치러진 제19대 총선에서 구 · 시 · 군선거관리위원회(이하 '선관위'라고 함)가 각 세대에 선거공보를 우편 발송한 이후부터 투표일 당일 오후까지 선거공보를 받지 못했다는 선거인, 후보자의 선거사무관계자 등으로부터 선관위와 읍 · 면 · 동사무소[2]에 항의성 전화[3]가 이어졌다. 이로 인해 투표일 당일에 진행 중인 투표관리와 개표관리 준비에 전념해야 할 선관위와 읍 · 면 · 동사무소 직원들이 선거공보를 받지 못한 세대에 선거공보를 직접 전달하느라 투 · 개표관리에 적지 않은 지장을 초래하고 있다. 이러한 현상은 일회성이 아닌 선거 때마다 반복되어 나타나고 있는 것이 현실이다.

본 연구는 이러한 바람직하지 않은 현상을 타개하고자 하는 단순한 사고(思考)에서 출발하였다. 그러나 현행 선거공보제도가 한국의 국회의원선거에 처음 도입된 2대 총선 이후 4, 5대 총선을 제외한 지난 19대 총선까지 총 17회 운영하면서 여러 차례의 변화과정이 있었다. 이러한 과정에서 선거공보의 유의미한 기능에 대한 정치권, 학계 등의 연구검토 및 평가, 의견수렴 등의 과정을 거치지 않고 정치권에서 총선이 임박한 시기에 정치적 논리에 따라 제도가 변경된 사실에 주목하게 되었다. 이에 따라 현 시점에서 한국의 국회의원선거의 선거공보제도에 대한 역사와 제도전반에 대한 평가를 통해 선거공보제도의 실효성을 보다 높이고 부작용을 방지하여 본래 선거의 주체인 유권자 중심의 선거공보제도로 개선하기 위한 방안을 찾고자 하였다.

이번 연구는 선거공보제도가 한국의 국회의원선거에 처음 도입된 이후 변화과정을 살펴보기 위해 역대 임기만료에 의한 국회의원선거(이하 '총선'이라 함)의 선거공보제도의 역사적 배경을 살펴보기로 한다. 선거공보제도에 대한 평가는 1994년 제정된 공직선거 및 선거부정방지법(이하 '통합선거법'이라 함)이 지금의 선거법으로 이어진 점을 고려해, 통합선거법 제정 이후 치러진 15~19대 총선에서 운영한 지역구후보자의 선거공보제도에 국한하기로 한다. 선거공보제도에 대한 평가는 중앙선거관리위원회(이하 '중앙선관위'라고 함)에서 역대 총선과 관련하여 발간하는 간행물[4]을 통해 선거공보와 선거공보를 포

---

2) 중앙선거관리위원회는 구·시·군선거관리위원회 하부기구로 읍·면·동선거관리위원회를 읍·면·동사무소에 설치하고, 읍·면·동사무소 소속 공무원을 간사·서기로 위촉하여 이들로 하여금 선거벽보의 첩부·철거, 선거공보 및 투표안내문 발송 등의 업무를 담당하도록 하고 있다. 선거관리위원회법 제15조제16항 및 규칙 제15조제1항; 선거법 제13조제3항 및 규칙 제13조 제3항 내지 제7항.

3) 특히, 이 같은 항의성 전화가 투표당일 오후 개표관리 준비로 한창 바쁜 선관위에 걸려와 짧게는 30분에서 길게는 2시간여 정도 항의하는 경우가 있다.

함한 법정인쇄홍보물에 대한 관련 조사 자료의 분석결과와 선거운동제도에 대한 관련선행연구자료 등을 토대로 평가하고자 한다.

연구의 진행은 우선 한국의 국회의원선거의 선거운동제도 전반에 대한 변천과정과 함께 선거공보제도가 변화된 역사적 배경과 외국의 사례를 살펴본 후 이를 토대로 국회의원선거의 선거공보제도 전반에 대해 평가하기로 한다. 이어서 지금의 선거공보제도로 인해 발생하는 문제점 등을 통해 선거공보제도의 실효성을 보다 높이고 부작용을 방지하기 위한 대안을 제시하는 것을 끝으로 연구를 마무리 하고자 한다.

아무쪼록, 본 연구를 계기로 한국의 국회의원선거에서 허용하고 있는 인쇄물에 의한 선거운동방법에 대한 연구가 보다 활성화되기를 기대한다. 이번 연구과정에서 지금까지 정치권이나 국내 학계 등의 선거공보제도에 대한 선행연구와 본 연구에 필요한 자료가 부족한 점과, 선거공보제도를 일부국가에서 채택하고 있는 관계로 우리의 선거공보제도와 외국의 사례에 대한 충분한 비교연구가 이뤄지지 못한 점 등으로 인해 연구의 한계가 있었음을 밝힌다.

Ⅱ. 선거공보제도의 역사적 배경

한국의 국회의원선거법에서 선거운동에 대한 규제는 이승만 정부의 1958년 1월 25일 여야 협상선거법인 민의원의원선거법을 제정하면서, 1925년 일본 보통선거법의 핵심적인 규제조항이 1934년에 개정된 형태로 전면적으로 도입되면서 대폭 확대되었다. 이후 국회의원선거제도의 기본 골격을 이루는 주요선거제도가 1987년 민주화 이전까지 집권세력의 정치적 목표달성과 권위주의 정치세력의 집권의 정당화와 계속집권을 위해 해방이후 지난 반세기동안 5차례(1960년, 1962년, 1973년, 1980년, 1988년)나 국민의 진정한 의사와는 관계없이 이러한 정치세력에 의해 자의적으로 바뀌었다(김용호 2001).

이러한 과정에서 새로운 세력의 진입을 막으려는 여야의 기성정당들의 공통된 의도 하에 선거법을 배제와 순치의 도구로 사용했던 일본의 예에 주목하여 선거운동의 자유를 근본적으로 제한하도록 선거법을 변경하였다.[5] 우리나라 국회의원선거에서 선거공보제

---

4) 중앙선관위에서 총선과 관련하여 발간하는 간행물은 『국회의원선거에 관한 유권자 의식조사』, 『국회의원선거총람』, 『대한민국선거사』, 『선거관리위원회사』 등이 있음.

5) 1957년 10월 자유당의 이기붕, 민주당의 조병옥, 무소속의 장택상이 만나서 선거법의 국회처리에 대해서 서로 협조하기로 하였는데 이 자리에서 "진보당에 대해서는 어떠한 조치를 강구할 필요가 있으며 최소한 1958년의 선거에는 참가하지 못하게 해야 한다는 데에 일치했다"고 한다. 이 선거법의 통과직후에 발생한 진보당사건과 이에 대한 보수야당인 민주당의 방관적 자세는 당시의 반진보당 보수연합의 분위기를 보여준다.(송석윤 2005)

도가 처음 도입된 것은 제헌국회 이후 치러진 2대 총선이었으며, 이는 선거공보에 의한 선거운동을 보장하기 보다는 후보자 간 선거운동의 형평성을 위한다는 명분하에 선거운동의 자유를 제한하고자 도입한 제도로서 역대 총선과정을 거치면서 많은 변화를 가져왔다.[6)]

우리사회가 민주화되면서 선거에서 공약이 차지하는 비중이 점차 커지고 있으나 선거운동에 대한 지나친 제한으로 이에 대한 검증이 불충분하여 당선 이후 선거공약의 이행과정에서 적지 않은 문제를 야기하고 있다. 이는 선거과정에서 충분한 소통이 이루어질 수 없는 현실과 무관하지 않다는 것이다(송석윤 외 2011). 이에 따라 총선에서 후보자의 선거공약을 게재하여 선거구내 각 세대 유권자에게 유일하게 배포하는 선거공보제도의 중요성에 대한 재조명의 필요성이 제기된다.

따라서 역대 총선에서 선거공보의 유의미한 여러 기능을 고려한 제도적 변화가 이뤄져 왔는가를 관찰하기 위해 한국의 국회의원선거에 선거공보제도가 처음 도입된 제2대 총선을 비롯한 제19대 총선까지 선거공보제도의 주요변화와 그 당시 정치적 상황 등 선거공보제도의 역사적 배경을 살펴보기로 한다.

1. 선거공보제도의 도입

한국의 국회의원선거법은 미군정하의 남조선과도입법의원에 의해 기초·제정되어 1947년 9월 3일 공포된 군정법률 제5호 「입법의원의원선거법(立法議院議員選擧法)」을 골자로 하여 1948년 3월 17일 군정법령 제175호로 제정되었다. 이법에 의해 치러진 1948년 5월 10일 제헌국회의원선거에서는 자유로운 선거운동을 허용함에 따라 선거공보제도가 없었다. 그 이후 제헌국회에서 1950년 4월 12일 법률 제121호로 제정한 국회의원선거법에서 후보자의 선거운동의 형평성을 기하기 위해 선거운동의 자유를 제한하면서 처음으로 한국의 국회의원선거에 선거공보제도를 도입하였다. 이법으로 1950년 5월 30일 치러진 2대 총선에서 후보자의 성명, 부호, 소속정당, 경력, 정견 등을 게재한 선거공보를 선관위에서 작성하여 각 세대에 1매씩 배부하였다. 이는 선거공보에 의한 선거운

6) 제도의 변화와 관련하여 나이트(Knight 1992)는 제도의 형성과 변화는 분배적 이득을 얻기 위한 갈등의 부산물(a by-product of conflicts over distributional games)일 뿐이라 하였고, 코르피(Korpi 2001)는 영향력 있는 행위자가 권력관계를 암묵적으로 정당화, 영속화시키기 위해 제도를 통해 특정한 규범과 문화를 만들 나갈 수 있다고 한다. Knight, Jack. 1992. Institutions and Social Conflict. New York: Cambridge University Press; Korpi, Walter. 2001. "Contentious Institutions: An Augmented Rational-action Analysis of the Origins and Path Dependency of Welfare State Institutions in Western Countries." Rationality and Society 13(2):235-283.

동을 보장하기 보다는 제한하기 위함이 목적이었다.

1958년 1월 25일 제정한 일명 협상선거법인 민의원의원선거법에 1925년 일본 보통선거법의 핵심적인 규제조항이 1934년에 개정된 형태로 전면적으로 도입하면서 국회의원선거에서 선거운동의 규제를 대폭 확대하였다. 이에 따라 선거공보제도를 폐지하는 대신 후보자의 경력, 정견, 인사 등을 게재한 선전문서제도를 도입하여 4, 5대 총선에서는 선거운동원 또는 노무원으로 하여금 각 세대에 선전문서를 2회 배부하면서 그 내용을 간단히 유권자에게 설명할 수 있도록 하였다. 이때 1회는 후보자가 선거운동기간에 무료우편으로 발송할 수 있도록 하였다.

1961년 5월 16일 군사정변 후 1963년 1월 16일 제정된 국회의원선거법에 따라 1963년 11월 26일 치러진 6대 총선에서 폐지되었던 선거공보제도가 다시 도입되어 선관위가 선거공보를 작성하여 각 세대에 무료우편으로 발송하도록 하였다. 이후 역대 총선에서 선거공보의 작성 및 발송방법 등의 변화를 거치면서 지난 2012년 4월 11일 실시된 19대 총선까지 이어져 오고 있다.

2. 선거공보의 작성 및 발송방법

1) 선거공보의 작성방법

국회의원선거에 선거공보제도를 처음으로 도입한 2대 총선부터 4, 5대 총선을 제외한 14대 총선까지에서는 후보자가 선거공보 원고를 작성하여 선관위에 제출하면 이를 확인한 후 선관위에서 선거공보를 인쇄하였다. 그러나 선거공보의 인쇄과정에서 후보자 간 사진과 경력 등이 서로 바뀌어 잘못 인쇄되거나 인쇄상태가 좋지 않아 일부 후보자들이 재인쇄를 요구하는 등 적지 않은 문제가 야기되었다. 이러한 문제를 보완하기 위해 후보자가 작성하여 유권자들에게 배부하는 소형인쇄물과 동일하게 후보자가 선거공보를 인쇄하여 선관위에 제출하도록 선거법을 개정하여 15대 총선부터 선거공보의 작성주체를 선관위에서 후보자로 변경하여 19대 총선까지 이어지고 있다.

아래 〈표 1〉에서 보듯이 선거공보제도를 처음 도입한 2대 총선부터 4, 5대 총선을 제외한 14대 총선까지에서 선거공보작성의 글자 수, 면수, 색도를 제한하였다. 1987년 민주화 이후 한국 헌정사상 32년 만에 탄생한 김영삼 문민정부의 정치개혁 차원에서 깨끗한 정치를 위해 1994년 제정한 통합선거법으로 치러진 15대 총선부터 통합선거법 제정 이후 가장 획기적으로 정치관계법을 개정해 실시된 17대 총선에서는 글자 수 제한은 없

었으나 작성면수와 색도를 제한하였다.

그 이후 18, 19대 총선에서는 17대 총선의 소형인쇄물과 선거공보를 통합하여 선거공보의 글자 수와 색도 제한 없이 작성면수를 12면 이내로 늘려 작성하였으며 선거공보의 규격은 역대 총선에서 다소 차이가 있었다. 이러한 선거공보의 작성방법에 대한 변화는 우리나라 인쇄기술의 발달과 1994년 통합선거법을 제정하면서 선거공보 작성비용을 국가가 보전해 주는 선거공영제의 확대, 선거공보제도의 유의미한 여러 기능을 확대하기보다는 역대 총선을 앞두고 선거법을 개정할 당시 각 정당의 선거에서의 유·불리에 따른 정치적 상황 등에 따라 변화되어 왔다.

〈표 1〉 역대 국회의원선거의 선거공보제도의 변천상황

작성주체	작성방법	발송주체	발송회수(각 세대)
• 2·3대, 6~14대 선관위 • 15~19대 후보자	• 2·3대 글자 수 3천자 이내, 1면, 단색 • 6·7대 글자 수 2천자 이내, 1면, 단색 • 8~12대 글자 수 4천자 이내, 1면, 단색 • 13·14대 글자 수 5천자 이내, 2면, 단색 • 15~17대 글자 수 제한 없음,4면·4색 이내 • 18·19대 12면 이내, 글자수·색도 제한없음 '후보자정보공개자료'를 둘째면에 게재 • 16~19대 점자형 선거공보 작성 • 규격 2·3대:길이 25.4㎝, 너비 18.8㎝ 6~12대:길이 38㎝, 너비 26㎝ 13~19대:길이 27㎝, 너비 19㎝	• 2·3대, 6~19대 선관위	• 1회 2·3대,6대,9~14대,18·19대 선거일 전 4~9일 • 2회 7·8대 1회-선거일 전 8~9일 2회-선거일 전 4~5일 15~17대 1차 -선거일 전 8~9일 추가-선거일 전 4일 (선거인명부 확정후 선거공보 미발송 세대에)

출처: 중앙선거관리위원회. 제1~6집 대한민국선거사 (1981~2009); 15~19대 국회의원선거총람(1996~2012); 법제처 국가법령정보센터. http://www.law.go.kr(검색일: 2012. 7. 26).

2) 점자형 선거공보제도의 도입

16대 총선부터 장애인선거인의 알권리를 보장하기 위해 후보자가 시각장애인선거인을 위한 점자형 선거공보를 작성하여 제출하도록 국회의원선거에 점자형 선거공보제도를 처음 도입하였다. 그러나 점자형 선거공보의 제출이 16대 총선은 지역구전체후보자의 27.0%, 17대 총선은 42.3%로 저조하였다. 이에 따라 18대 총선부터 점자형 선거공보의 제출을 권장하기 위해 점자형 선거공보의 작성비용 전액을 국가가 부담하도록 선거법을 개정하였다.

아래 〈표 2〉에서 볼 수 있듯이 점자형 선거공보의 제출비율이 점차 증가하는 추세이긴 하나 아직도 상당수 후보자들이 점자형 선거공보의 제출을 외면하고 있다. 따라서 시각장애인선거인들에 대한 보다 많은 배려와 관심이 요구되고 있으며 제도적 보완의 필요성이 제기되고 있다.

〈표 2〉 최근 국회의원선거의 선거공보 제출상황

(단위: 명)

	16대	17대	18대	19대
지역구후보자수	1,040	1,175	1,119	928
제출자수 ( )는 점자형	1,020 (281)	1,141 (497)	1,111 (690)	909 (579)

출처: 중앙선거관리위원회. 16~19대 국회의원선거총람(2000~2012)에 의해 작성.

3) 후보자정보공개자료의 선거공보 게재

18대 총선부터 후보자의 공직적격성을 검증하기 위한 후보자정보공개자료를 선거공보 둘째 면에 게재하고 후보자정보공개자료에 대하여 소명이 필요한 사항은 그 소명자료를 함께 게재하도록 선거법이 개정되어 다음과 같은 변화과정을 거치면서 현재에 이르고 있다.

한국의 선거사상 최초로 중앙선관위가 16대 총선에서 후보자의 공직적격성을 검증하기 위해 후보자등록시 제출한 후보자와 직계비속의 병역사항, 후보자의 최근 3년간 재산세와 소득세의 납부실적, 금고이상의 전과기록, 후보자의 재산상황, 후보자의 학력 등 경력을 선거구선관위 게시판과 중앙선관위 인터넷 홈페이지를 통해 공개하였다. 이를 통해 유권자에게 국민의 진정한 대표자를 선출할 수 있도록 투표편의를 제공함은 물론 그동안

정당 · 후보자 중심의 선거에서 유권자 중심의 선거로 옮겨 갈 수 있는 전기를 마련하였다 할 수 있다.

이처럼 16대 총선에서 후보자 신상정보를 중앙선관위 인터넷 홈페이지에 공개함에 따라 인터넷 홈페이지를 방문하는 경우에 한해 관련정보가 공개된다는 점을 고려해, 17대 총선에서는 인터넷 이용이 상대적으로 낮은 노년층이나 농어촌 · 도서지역 유권자의 후보자정보에 대한 접근성을 높이고, 후보자정보공개대상의 범위를 대폭 확대하여 후보자 간 공직적격성에 대한 비교 · 평가가 용이하도록 선거법을 개정하였다. 이에 따라 후보자의 각종 신상에 관한 정보를 일목요연하게 비교할 수 있는 '후보자정보공개자료'를 선거공보와 별도로 선관위에서 작성하여 각 세대와 부재자신고인에게 발송하였다.[7)]

그 이후 선거법을 개정하여 18대 총선부터 '후보자정보공개자료'를 선거공보 둘째 면에 게재하도록 의무화 하였다. 또한 유권자의 알권리와 후보자의 공직적격성 검증을 강화하기 위해 후보자가 선거공보의 전부 또는 일부를 제출하지 아니할 경우 '후보자정보공개자료'를 별도로 작성하여 제출하도록 하고, 이를 제출하지 아니한 때에는 후보자의 등록을 무효로 하고 있다.

4) 선거공보의 발송방법

선거공보의 발송주체는 선거공보제도를 도입한 2대 총선이후 4, 5대 총선을 제외한 19대 총선까지 줄곧 선관위가 담당하였다. 선거구내 각 세대의 선거공보배포는 2대, 6대, 9~14대, 18, 19대 총선에서 선거인명부확정 후 1회 우편으로 발송하였으며, 7, 8대 총선에서는 선거인명부확정 전 · 후 각 1회씩 총 2회 우편으로 발송하였다. 15대~17대 총선은 현행 대통령선거와 동일하게 선거공보를 선거인명부확정 전 1차 우편발송하고 선거인명부확정 후 발송하지 아니한 각 세대에 2차로 추가 또는 재발송하였다. 부재자신고인에 대한 선거공보배포는 부재자신고인명부확정 후 1회 우편으로 발송함으로써 역대 총선에서 변화가 없었다.

---

7) 후보자등록마감과 동시에 선거구민이 후보자의 각종 신상에 관한 정보를 인터넷을 통해 보다 빠르고 쉽게 검색할 수 있도록 중앙선관위 인터넷홈페이지와 정치포털사이트(www.epol.go.kr)에 선거기간동안 게시하였다.

Ⅲ. 외국의 사례

서구 선진민주국가들은 선거운동의 시기와 방법 등에 대한 특별한 법적 규제 없이 선거운동을 자유로이 허용하고 있으며 영 · 미식 선거비용의 규제 중심으로 이뤄짐에 따라 한국의 선거공보제도를 채택하고 있는 국가가 드물다. 이에 따라 한국의 선거공보제도와 비교하기 위해 우리의 선거공보 기능과 유사한 제도를 운영하고 있는 일본, 필리핀, 미국의 일부 주의 입법사례를 살펴보기로 한다. 또한 영국의 1883년 부패 및 위법행위방지법이 한국의 정치개혁차원에서 제정한 1994년 통합선거법에 영향을 미친 것을 고려해 영국의 인쇄물에 의한 선거운동을 알아본다.

특히, 선거운동의 제한과 관련된 일본의 선거법은 정치적 표현행위 그 자체를 직접적으로 제한하고 있어 우리의 선거법에 커다란 영향을 미치고 있으므로 일본의 선거공보제도를 관찰하는 것은 중요한 의미가 있다.

첫째, 일본의 경우 도도부현선관위가 당해 선거기일의 공시 또는 고시일부터 2일간(중의원소선거구선출의원선거에 있어서는 당해 선거기일의 공시 또는 고시일에) 후보자로부터 후보자의 성명 및 사진, 경력, 정견 등의 선거공보게재문의 신청을 받아 선거공보를 1회 발행 하며, 시정촌선관위가 선거인명부에 등재된 각 세대에 선거일 전 2일까지 배포한다. 시정촌선관위는 각 세대에 선거공보를 배포하는 것이 곤란하다고 인정되는 특별한 사정이 있는 때에는 미리 도도부현선관위의 승인을 받아 신문 삽입 기타 이에 준하는 방법으로 배포시기까지 배포할 수 있도록 하고 있다. 이 경우 시정촌선관위는 선거공보를 시청, 정·촌사무소, 기타 적당한 장소에 비치하는 등 당해 방법에 의한 선거공보의 배포를 보완하는 조치를 강구하여 선거인이 선거공보를 용이하게 얻을 수 있도록 노력하고 있다.

선거공보 이외에 일본의 인쇄물에 의한 선거운동방법으로 중의원소선거구 및 참의원선거구선출의원선거의 후보자는 정령이 정하는 수량 · 방법과 금액의 범위 안에서 통상엽서와 2종 이내의 전단을 무료로 작성할 수 있다. 전단의 경우 후보자 · 정당의 선거사무소내, 개인 · 정당연설회장내 또는 가두연설장소에서 배포할 수 있도록 하고 있으며, 포스터 및 문서 · 도화의 게시를 선거법에서 허용하고 있다.[8)]

둘째, 필리핀의 경우 필리핀 통합선거법에서[9)] 선거위원회는 모든 후보자의 사진, 경

8) 중앙선거관리위원회. 2005. 『외국의 선거제도 비교분석집 Ⅰ』; 중앙선거관리위원회. 2004. 『일본공직선거법령집 Ⅰ(한국어판)』.

9) 필리핀의 선거제도가 본격적으로 도입된 것은 미국의 식민통치 기간에 미국식 선거제도가 도입되었으며, 현행 필리핀 선거법은 1985년에 제정, 공포된 통합선거법(Omnibus Election Code)에 근거하며 1986년 민주화 이후 1987년 헌법의 규정에 의해 일부 수정 보완되었다. 통합선거법은 많은 부분이 개정되었지만 그 기본 골격은 필리핀 선거법을 대변한다. 김동엽 . 2005. "필리핀 선거제도의 내용과 평가: 민주주의 공고화의 관점에서." 『동남아시아 연구』 15권 2호.

력, 정견을 포함할 수 있는 적절한 크기의 '선거위원회 공보(Comelec Bulletin)'를 인쇄하여 그 배포를 감독한다. 이 공보는 선거인에게 발송하거나 선거인의 눈에 잘 띄는 적절한 장소에 전시하도록 하고 있으며, 후보자는 선거위원회의 사전 허가를 받아 본인의 부담으로 특정 선거위원회 공보를 재인쇄할 수 있다. 다만, 다른 후보자의 경력을 포함한 성명의 인쇄는 정당가입에 관계없이 알파벳 순서에 따르도록 하고 있다.

선거공보 이외에 후보자가 폭 8.5인치, 길이 14인치 이하의 크기로 작성한 책자, 1매로 작성된 전단, 카드, 스티커, 기타 필사물(筆寫物) 또는 인쇄물, 특정후보자에게 찬성 또는 반대하여 투표하도록 권유하는 필사물 또는 인쇄된 서신을 선거인에게 배포할 수 있도록 하고 있다. 선거법에 금지되지 않는 것으로서 선거위원회가 모든 관계당사자에게 적절한 통지 및 동등한 기회가 부여된 심리를 거친 후 허가하는 기타 모든 형태의 선거선전물은 선거선전에 이용할 수 있도록 하고 있다.[10)]

셋째, 미국의 선거운동은 자유주의의 원칙하에 행해지고 있으며 연방법 및 주법에 의한 선거비용의 수입제한 외에는 특별한 규제가 없다. 선거공영제도는 일부 주에서 극히 적은 범위 내에서 인정되고 있으며 주별 선거공영제를 운영하는 오리건주, 몬테나주, 노스다코타주에서 당의 정책강령, 후보자의 경력 및 사진 등이 게재된 '선거공보'를 예비선거 1회와 예비선거와 본 선거 사이에 1회 발행하도록 하고 있다.[11)]

끝으로, 영국은 미국과 같이 자유로운 선거운동을 허용하고 있으며 선거비용을 규제하고 있다. 인쇄물을 이용한 선거운동은 선거운동용 문서 · 도화의 경우 그 규격 및 매수에 대한 제한이 없으며, 법에는 선거운동용 문서 · 도화에 대해 전단, 플래카드, 포스터와 문서로 되어 있지만 모두 자유로이 사용이 가능하다. 다만, 문서 · 도화의 표면에 인쇄자 및 발행자의 성명 · 주소를 기재하여야 하며 광고업자가 게시장에 게시하는 경우를 제외하고는 그 게시에 대하여 대가를 지불할 수 없도록 1983년 국민대표법 제110조에서 규정하고 있다.[12)]

지금까지 선거공보제도와 관련한 외국의 입법사례를 살펴본 바에 의하면, 일본은 선거인이 선거공보를 얻지 못할 경우에 대비하여 선관위가 각 세대에 선거공보를 배포하는 방법과 함께 당해 배포방법을 보완하는 조치를 강구함으로써, 선거인의 편의를 도모하는 등 유권자 중심으로 선거공보제도가 운영되고 있다. 필리핀의 경우도 일본과 같이 선거인이 선거위원회 공보를 보다 쉽게 얻을 수 있는 수단을 마련하여 운영하고 있다. 미국의 일부 주의 선거공보제도는 자유로운 선거운동과 함께 선거공영제로서 운영됨에 따라 자

10) 중앙선거관리위원회. 2004. 『필리핀선거법』; 중앙선거관리위원회. 2005. 『외국의 선거제도 비교분석집 Ⅰ』 276-277, 436.
11) 중앙선거관리위원회. 2005. 『외국의 선거제도 비교분석집 Ⅰ』. 416.
12) 중앙선거관리위원회. 2005. 『외국의 선거제도 비교분석집 Ⅰ』. 267.

유로운 선거운동을 지나치게 제한하면서 운영하고 있는 우리의 선거공보제도와는 본질적인 차이가 있다.

특히, 한국의 선거법에 커다란 영향을 미치고 있는 일본의 선거공보제도와 비교할 때 우리의 선거공보제도는 선거인의 편의성을 고려하지 않고 있으며 선거의 공정성과 선거관리행정의 편의성만을 추구하는 방향으로 운영하고 있다. 따라서 한국은 선거운동의 자유보다는 공정을 기하기 위해 선거운동을 지나치게 제한하고 있는 것으로 보여 진다.

일본의 규제중심의 선거법제가 영국의 1883년 부패 및 위법행위방지법에 기초하고 있다고 주장되기도 하지만, 영국에서는 후보자의 선거운동에 대한 제한이 정당 중심의 선거운동으로 전환되는 계기가 되었다. 그러나 일본에서는 가부장적 관료주의가 제2차 세계대전 이후에도 여전히 남아서 행정관료 집단이 선거운동에 대한 규제완화에 강력히 저항하였다(김정기 1992). 이는 선거권의 공무적 성격을 인정하는 서구국가와는 달리 치안유지적 성격이 강하기 때문이라는 견해가 있으며, 호별방문금지나 문서 및 도화의 배포제한 등이 이러한 치안유지적 측면으로부터의 규제의 전형적인 예로 지적되고 있다(요시다 요시아키 吉田善明 1990).

무릇, 우리가 규제중심의 선거법제의 기본 틀이 형성된 1958년부터 1925년 일본에서 제정되어 1934년에 개정된 일본의 보통선거법제하에서 살았으며 1994년부터는 1945년 이래의 일본식 선거법제하에서 살고 있다(송석윤 2005). 이러한 사실을 반추해 볼 때 현시점에서 우리의 선거공보를 포함한 선거운동제도 전반에 대하여 기존의 규제중심의 사고의 틀에서 벗어나 보다 유연성과 자율성을 강화하여 급속히 변화하는 선거관련 환경에 대한 적응력을 높이고, 본래 선거의 주체인 유권자 중심으로 지속적인 변화와 개선을 추구해야 할 필요성이 제기되고 있다.

Ⅳ. 선거공보제도 전반에 대한 평가

한국의 국회의원선거에 선거공보제도가 도입된 이후 지금까지 운영해 오면서 적지 않은 변화의 과정이 있었다. 그러나 선거공보제도가 지닌 여러 가지 기능에 대한 정치권이나 학계, 시민사회단체 등의 심층적인 연구 · 검토와 유권자를 비롯한 국민들의 의견수렴 과정을 거치지 않고 선거운동제도와 함께 선거공보제도가 변화하였다. 따라서 여기에서는 선거공보가 지닌 여러 가지 유의미한 기능을 알아보기 위해 선거공보의 제도적 함의를 살펴보고 이와 함께 현행 선거공보제도에 대한 평가를 하기로 한다.

1. 선거공보의 제도적 함의

국회의원선거에서 선거공보는 여러 다른 수단의 선거운동과 달리 선거구내 모든 유권자에게 후보자의 자질과 공직수행 능력을 검증할 수 있는 정보 등을 제공하므로, 유권자 입장에서 여러 다른 수단의 선거운동에 비해 선거공보를 통한 후보자 간 비교 · 평가가 보다 용이하다. 이에 따라 선거공보는 유권자의 알권리 보장과 투표편의를 제공하는 등 선거공보가 지닌 유의미한 기능의 제도적 함의가 있다.

1) 유권자의 알권리 보장

선거에서 유권자는 훌륭한 대표자를 선출하기 위해 후보자의 사람 됨됨과 그의 정책과 정견, 비전 등에 대하여 왜곡됨이 없는 사실적인 정보를 요구하고 있다. 그러나 자유로운 선거운동을 허용하는 서구 선진민주국가와 달리 한국은 선거법에서 제한적으로 허용하고 있는 선거운동방법에 의해 후보자의 정보를 유권자에게 제공하고 있다.

최근의 선거에서 선거운동은 후보자의 개인연설회 등 오프라인선거운동보다 SNS(소셜네트워크서비스)등 인터넷을 이용한 온라인선거운동이 활발하게 이뤄지고 있다. 그러나 SNS 등 온라인선거운동매체의 접속 · 활용과 선거운동현장 참여가 어려운 노령층, 저소득층, 장애인 등 선거취약계층(이하 '선거취약계층'이라 함)과 선거에 무관심한 유권자들에게는 온 · 오프라인에서 이뤄지는 여러 다른 수단의 선거운동을 통한 후보자의 정보제공이 사실상 이뤄지지 않고 있는 것이 현실이다.

이러한 현실을 고려할 때 후보자의 자질과 공직수행능력을 검증할 수 있는 정보 등을 담은 선거공보를 각 세대에 우편으로 발송함으로써 선거기간에 온 · 오프라인에서 이뤄지는 여러 다른 수단의 선거운동에 참여하지 않는 유권자를 포함한 모든 선거인에게 선거공보를 통해 후보자 정보를 제공할 수 있다. 따라서 선거공보는 유권자의 후보자 정보요구에 부응하는 것이라 할 수 있다.

또한, 선거공보는 후보자가 작성하여 선관위에 제출하면 선거공보에 게재된 내용의 사실여부를 선거관리주무기관으로서 공신력을 갖춘 선관위가 확인한 후 선거구내 각 세대의 유권자에게 우편으로 발송하고 있다. 따라서 선거공보를 통해 제공된 후보자 정보에 대해 유권자의 신뢰를 담보할 수 있으므로 왜곡됨이 없는 사실적인 후보자 정보를 바라는 유권자의 요구에 부합한다 할 수 있다.

이와 같이 선거공보는 선거에서 훌륭한 대표자를 선출하기 위해 후보자의 자질과 공직수행 능력 등에 대한 사실적인 정보에 대한 유권자의 요구에 부응함으로써 유권자의 알권리를 보장하는 유의미한 순기능을 지닌 것으로 보여 진다.

2) 유권자의 투표편의 제공 및 투표율 제고

선거공보는 후보자의 자질 등 공직적격성을 검증할 수 있는 후보자정보공개자료를 선거공보 둘째 면에 게재하도록 의무화하고 있으며, 후보자의 공직수행 능력을 검증할 수 있는 후보자의 정책, 정견, 비전 등을 둘째 면 이외 기타 면에 게재하여 인쇄물로 작성하여 선거구내 각 세대에 우편으로 발송하도록 하고 있다.

이에 따라 선거공보는 유권자로 하여금 여러 다른 수단의 선거운동보다 자신이 지지하는 후보자 선택을 위한 후보자 간 비교 · 평가가 용이한 편리성을 제공하고 있다. 선거공보가 제공하는 이러한 편리성에 따라 유권자의 투표편의를 보다 제고할 수 있는 유의미한 선거공보의 순기능이 있다. 또한 이러한 선거공보의 순기능으로 인해 나타나는 촉매작용에 의해 많은 유권자의 투표참여를 유발함에 따라 점차 낮아지고 있는 지금의 투표참여율을 보다 제고 할 수 있을 것이다.

3) 유권자의 선거에 대한 관심확대

역대 총선에서 정당의 지역구후보자공천이 정파 간 갈등과 공평성 시비로 인한 공천철회, 공천과정에서 정당의 극심한 내홍 등 원칙 없는 당내경선 · 전략공천 등의 방법에 의해 공천시기가 후보자등록일이 임박해서 이뤄졌다.[13] 이러한 정당의 공천과정에 대한 유권자의 불만과 기성 정치권에 대한 불신이 높아지고 정치권 그들만의 선거로 인해 유권자의 선거나 투표참여에 대한 무의미한 감정과 무력감 등의 소외감이 늘어가는 추세다. 이처럼 여러 상황이 융합하면서 선거기간 개시 전부터 선거에 대한 국민들의 무관심이 더욱 확산되고 있다.

이렇게 확산된 선거에 대한 국민들의 무관심에 따라 선거기간동안 선거공보 이외에 여러 다른 수단의 선거운동으로 유권자에게 후보자 정보를 제공하고 있음에도 불구하고, 유권자의 무관심과 선거운동 참여가 어려운 선거취약계층으로 인해 모든 유권자에게 후보자의 공직적격성을 판단하기 위한 기본적인 정보제공이 충분히 이뤄지지 않고 있는 것이 우리나라 선거의 현실이다.

역대 총선에서 반복적으로 나타나는 이러한 현상으로 인해 총선이 거듭할수록 유권자의 선거에 대한 관심과 투표참여율이 지속적으로 하락하는 경향을 보이고 있다. 〈표 3〉에서 볼 수 있듯이 헌정사상 최초로 현직 대통령 탄핵 후 치러진 17대 총선의 경우 대통

13) 19대 총선의 지역구후보자에 대한 정당공천이 사실상 마무리된 시기는 주요정당인 새누리당, 민주당이 2012. 3. 19일(후보자등록일 전 3일), 기타 군소정당은 주요정당보다 이르거나 늦은 시기에 이뤄졌다.(서울신문. 2012. 3. 20. 3면)

령 탄핵이라는 초대형 정치이슈로 인해 총선이 탄핵찬성 대 탄핵반대라는 국민투표 성격을 띠었음에도 불구하고 16대 총선보다 불과 3.4% 높았다. 18대 총선은 대선 직후 치러짐에 따라 국민적 관심이 낮아 17대 총선보다 14.5% 낮았다. 19대 총선은 20년 만에 대선과 총선이 한해에 치러짐에 따라 총선이 대선의 전초전 성격을 띠면서 18대 총선보다 8.1% 높은 투표율을 보였다. 이처럼 역대 총선의 성격과 투표율을 고려할 때 본래 총선성격으로 치러진 선거에 대한 유권자의 관심과 투표율은 지속적으로 하향추세를 보이고 있는 것으로 보여 진다.

〈표 3〉 국회의원선거의 무관심과 투표율 변화 추이

	15대	16대	17대	18대	19대
선거무관심	35.2%	45.5%	19.7%	51.3%	42.4%
투표율	63.9%	57.2%	60.6%	46.1%	54.2%

출처: 중앙선거관리위원회. 15~19대 국회의원선거총람(1996~2012); 중앙선거관리위원회.15~19대 국회의원선거에 관한 유권자의식조사(1996~2012).

이러한 총선에 대한 국민들의 관심을 고려할 때 선거공보는 선거에 관심이 있는 유권자로 하여금 선거공보에 의한 후보자의 기본적인 정보와 여러 다른 수단의 선거운동참여를 통한 후보자의 보충적인 정보를 토대로 후보자 간 비교 · 평가를 보다 올바르게 할 수 있는 점, 여러 다른 수단의 선거운동에 참여하지 않거나 못하는 선거무관심계층과 선거취약계층의 유권자에게 선거공보를 통해 후보자의 기본적인 정보를 제공하는 유의미한 기능이 있다.

따라서 선거공보는 여러 다른 수단의 선거운동에 참여하지 않는 유권자를 포함한 모든 유권자에게 후보자 정보를 제공함으로써 유권자로 하여금 선거에 대한 관심을 유발할 수 있는 동기 부여로 선거에 대한 관심을 보다 확대할 수 있다.

4) 장애인유권자의 권익신장

2011년 말 기준 우리나라의 등록 장애인수는 268만 명으로 전체 인구의 5%에 이르고 있으며 점차 등록 장애인수가 증가하는 추세다. 이러한 경향은 최근 장애인에 대한 정부의 지원이 확대되면서 등록 장애인수가 늘어나고 있는 추세로 미등록한 장애인수를 감안한다면 실제 장애인수는 현재보다 더 늘어날 것으로 보여 진다. 장애인 중에 신체적 · 정신적 장애 등의 사유로 다른 사람의 도움이 필요한 장애인의 비율은 27.5%로 약 74만 여명으로 나타났다.[14]

지난 19대 총선의 경우 인구수 대비 선거인수가 79.0%(15대: 68.66%, 16대: 70.6%, 17대: 73.5%, 18대: 76.6%)로 점차 선거인수 비율이 높아지는 경향을 보이고 있다. 이와 같은 인구수 대비 선거인수 비율에 따라 19대 총선의 장애인유권자수를 산출할 경우 약 211만 여명(타인의 도움이 필요한 장애인유권자는 58만 여명)으로 추산된다. 이는 19대 총선 전체 선거인수 4,018만명의 5.2%(타인의 도움이 필요한 장애인유권자는 1.4%)의 점유율을 보였다.

이처럼 전체 유권자의 5.2%의 점유율을 보이고 있는 211만 여명의 장애인유권자들은 총선과정에서 온 · 오프라인으로 이뤄지는 여러 다른 수단의 선거운동에 참여하는데 많은 어려움이 있다. 특히, 타인의 도움을 필요로 하는 58만 여명의 장애인유권자는 일반 장애인유권자 보다 많은 어려움이 따르고 있는 것이 현실이다.

이와 같은 현실로 인해 후보자 정보를 제공받지 못하면서 선거과정에서 소외되고 있는 장애인유권자가 거주하는 각 세대에 선거공보(점자형 선거공보 포함)를 발송하여 후보자의 기본적인 정보를 제공하고 있다. 이러한 유의미한 기능을 지닌 선거공보를 통해 장애인유권자의 알권리를 보장하고 투표편의를 제공함에 따라 장애인유권자의 참정권을 보장하고 권리를 실현함으로써 장애인유권자의 권익신장을 가져올 수 있을 것이다.

5) 후보자의 정책선거 유도

총선에서 후보자는 유권자로부터 자신의 지지를 이끌어 내기 위해 다른 후보자와 차별화된 자신의 정견, 비전, 정책 등을 마련하여 여러 다른 수단의 선거운동을 통해 유권자에게 알리고 있다. 그러나 여러 다른 수단의 선거운동에 참여하지 않거나 못하는 선거무관심계층과 선거취약계층의 유권자로 인해 후보자의 정책을 알리는데 한계가 있다.

이러한 현실적 한계를 고려할 때 선거공보는 후보자의 정책을 알리는 여러 다른 수단의 선거운동과 달리 후보자의 정책을 담은 선거공보를 인쇄물로 제작하여 선거구내 각 세대에 발송하고 있다. 따라서 후보자는 선거공보를 통해 선거구내 모든 유권자에게 자신의 정책을 알릴 수 있으며 유권자는 여러 다른 수단의 선거운동에 비해 후보자 간 정책에 대한 비교 · 평가가 용이한 편리성에 따라 선거공보를 통해 후보자의 정책에 따라 지지후보를 결정할 수 있다.

후보자가 17대 총선에서 가장 많은 노력을 기울인 선거운동으로 법정홍보물(47.6%)[15],

14) 한국사회보건연구원. 2012.『보건복지포럼』통권 제188호 2-4, 25-33.

15) 이 조사에서 법정홍보물은 선거공보, 선거벽보, 소형인쇄물로서 선거벽보는 현행 선거법과 동일하게 거리 등에 첩부하였으며, 18대 총선부터 폐지된 소형인쇄물은 선거공보와 함께 선거구내 모든 유권자의 각 세대에 선관위가 우편으로 발송하였음.

TV(36.5%), 인터넷(9.2%), 신문(0.9%), 기타 (5.9%) 순으로 나타난 조사결과는[16] 선거공보를 통해 후보자의 정책선거를 이끌어낼 수 있는 것으로 보여지는 유의미한 조사결과라고 할 수 있다.

역대 총선에서 후보자는 선거에서 당선되기 위해 국가나 지역의 사회 · 경제적 제반여건을 고려하지 않고 현실성이 떨어지는 정책을 자신의 선거공약으로 제시함으로써 당선 후 선거공약을 이행하지 못하는 당선을 위한 일회성 선거용 공약(空約)이 되고 있다. 또한 선거과정에서 제한된 선거운동으로 인해 후보자의 선거공약에 대한 충분한 토론과 논의과정을 거치지 못함에 따라 당선 후 선거공약 이행과정에서 사회적 갈등을 유발하는 등 선거공약으로 인한 병리적 현상이 나타나고 있다.

이러한 현상에 따라 선거에서 선거공약의 중요성이 유권자의 의식 향상과 함께 날로 높아가면서 학계나 시민사회단체에서 정책의 실현 가능성과 후보자 간 비교 · 평가를 위해 선거공약의 평가지표를 마련해 후보자의 선거공약을 평가하고 있다. 따라서 본래 선거의 주체인 유권자가 선거공보에 게재된 후보자 간 정책에 대한 비교 · 평가 등의 철저한 검증을 통해 지지후보를 결정함으로써 후보자의 정책선거를 적극 유도해 나갈 수 있을 것으로 보여 진다.

2. 선거공보제도에 대한 평가

지금까지 한국의 국회의원선거에 선거공보제도를 처음으로 도입한 이후 역대 총선에서 변화된 선거공보제도에 대한 역사적 배경과 외국의 사례, 선거공보의 제도적 함의를 살펴보았다. 따라서 여기에서는 앞에서 살펴본 결과를 토대로 선거공보제도 전반에 대해 평가하기로 한다.

첫째, 한국의 국회의원선거에 선거공보제도를 처음 도입한 것은 당시 문란한 선거질서를 바로잡기 위한 이유이었다. 그러나 후보자와 유권자 간의 접촉채널이 다양하게 확보되지 않은 지금의 선거운동으로 인해 모든 선거인에게 후보자정보를 제공할 수 있는 선거공보가 선거인의 알권리를 보장할 수 있는 유일한 선거운동으로 부각되고 있다. 또한 선거공보는 유권자에게 여러 다른 수단의 선거운동에 비해 선거공보를 통한 후보자의 자질과 공직수행능력에 대한 후보자 간 비교 · 평가가 보다 용이하다. 이에 따라 올바른 국민의 대표를 선택하는 투표편의를 제공할 수 있으며 선거공보를 통한 후보자 간 정책경쟁에 따라 후보자의 우수한 정책개발을 유도할 수 있다.

16) 연세대학교동서문제연구원, 서강대학교국제지역연구소. 2004. 『제17대 국회의원선거 평가와 정책대안』.부록 34.

따라서 이와 같이 선거공보를 통해 정당 · 후보자중심의 선거에서 본래 선거의 주체인 유권자중심의 선거로 전환하는 계기와 정책선거실현을 위한 기반 마련이 가능하다는 점에서 선거공보가 지닌 제도적 함의를 찾을 수 있다.

둘째, 선거공보제도에 대한 역사적 배경을 통해 앞에서 살펴본 선거공보제도의 변화과정은 선거공보를 통한 유권자의 알권리의 보장은 전혀 고려대상이 아니었으며, 정치권이나 학계, 시민사회단체 등의 충분한 논의와 연구검토 없이 제도개정 당시 정치적 상황 등 각 정파 간 선거에서의 유 · 불리에 따라 정치권에서 선거운동제도 전반에 대한 변경과 함께 선거공보제도를 자의적으로 변경하였다. 특히, 기성 정치권의 기득권을 지키기 위해 정치권에 진입하려는 정치신인의 선거운동을 봉쇄하려는 의도에 의해 제도를 변경하여 왔다. 이러한 사실은 일례로 현역 국회의원과 정치신인의 형평성 문제를 해소하기 위해 학계 등에서 예비후보자제도의 필요성을 제기한 지 20년이 지난 2004년에 도입한 사례를 통해 이를 뒷받침할 수 있다.

따라서 이와 같은 선거공보제도에 대한 역사적 배경을 반면교사로 삼아 후보자와 유권자 간의 접촉채널이 다양하게 확보되지 않은 지금의 선거운동을 고려해 향후 선거공보제도는 정치권이나 학계, 시민사회단체 등의 충분한 논의 및 연구검토와 국민의견을 수렴하는 과정을 통해 유권자가 중심인 선거공보의 순기능을 확대하는 방향으로 개선해 나가야 한다.

셋째, 우리국민의 정치의식이 날로 향상되면서 후보자로 하여금 고도의 도덕성과 청렴성을 요구하고 있으며 후보자의 자질 등 공직적격성에 대한 검증강화의 필연성을 지속적으로 제기하고 있다. 따라서 이러한 국민적 요구를 고려해 선거공보를 통해 유권자에게 제공하는 지금의 후보자정보공개범위를 대폭 확대하는 등 유권자의 알권리를 보장하는 방향으로 제도개선이 이뤄져야 한다.

끝으로, 선거에서 중요한 선거공보의 유의미한 순기능과 최근 저조한 선거 및 투표참여율을 고려해 선거일정상 허용되는 가급적 빠른 시기에 선거공보를 선거인에게 배포하여야 한다. 이를 위해 우편발송에 의한 선거공보의 배포시기를 지금보다 앞당기고 외국의 사례에서 보았듯이 이와 같은 배포방법에 의해 선거공보를 제공받지 못하는 선거인을 위한 보완조치로 선관위로 하여금 선거인이 선거공보를 보다 편리하게 얻을 수 있는 적정한 장소에 비치하도록 선거공보 배포방법의 개선이 필요하다.

Ⅴ. 현행 선거공보제도의 문제점과 개선방안

선거에서 중요한 선거공보의 유의미한 순기능을 지닌 선거공보제도에 대한 역사적 배경을 통해 제도의 변천상황을 앞에서 살펴보았다. 그 결과 제도의 변화과정에서 정치권, 학계, 시민사회단체, 일반국민 등 사회각계각층의 폭넓은 논의와 의견수렴을 거치지 않고 정치권에서 개정 당시 정치적 상황 등 각 정파 간의 유 · 불리 등의 논리에 따라 자의적으로 제도변경이 이뤄진 사실을 알 수 있었다. 따라서 여기에서는 지금의 선거공보제도로 인해 발생하였거나 발생할 수 있는 문제 등 개선을 요하는 사안을 살펴보고 선거공보의 제도적 함의를 보다 확대할 수 있는 대안을 생각해 보기로 한다.

1. 후보자정보의 공개범위 확대

선거에서 유권자는 훌륭한 대표자를 선출하기 위해 후보자의 사람 됨됨과 그의 정책과 정견, 비전 등에 대하여 왜곡됨이 없는 사실적인 정보를 요구하고 있으며, 국민 모두의 높아진 시민의식에 따라 후보자의 도덕성과 청렴성, 자질에 대한 철저한 검증을 강화해야 한다는 의식이 팽배해 지고 있다.

이와 같은 국민적 요구를 고려해 후보자의 공직적격성에 대한 철저한 검증을 통해 국민의 진정한 대표를 선출할 수 있도록 지금의 후보자정보의 공개범위를 보다 확대할 필요가 있다. 또한 선거법 제49조 제12항에 의해 후보자정보공개자료에 관한 증명서 등을 선거기간에는 선거구민이 알 수 있도록 공개하고 선거일 후에는 공개할 수 없도록 하고 있으나, 현실적으로 짧은 선거기간에 후보자를 제대로 검증하는 것이 물리적으로 한계가 있다. 따라서 선거공보 둘째 면에 게재하는 후보자정보공개자료는 선거일 이후에도 인터넷 등을 통해 상시 공개하여 후보자의 검증을 더욱 강화할 것이 요구된다.

1) “후보자의 재산상황”의 공개대상 확대

선거법 제65조 제7항에 의해 공개하는 후보자의 재산상황은 후보자, 후보자의 배우자 및 직계존비속의 각 재산총액으로서 직계존비속 중 혼인한 딸과 외조부모 및 외손자녀를 제외하고 있다. 또한 공직자윤리법의 시행에 관한 중앙선거관리위원회 규칙 제10조의2에 의해 후보자의 직계존비속 중 피부양자가 아닌 자는 자신의 재산을 고지거부 할 수 있으며 그 사유를 공개하도록 하고 있다.

이로 인해 공직을 이용하거나 부정한 방법 등으로 자신의 재산을 형성한 후보자의 경우 선거에서 재산상황이 공개될 것에 대비해 후보자의 피부양자가 아닌 직계존비속의 명의로 후보자의 재산을 관리할 개연성이 크다 할 것이다. 또한 후보자의 직계존비속 중 피부양자 여부에 대한 사실적 확인이 어려울 것으로 보여 진다.

이와 관련하여 제17대 총선에서 우리나라 선거사상 최초로 후보자정보공개자료를 선거인에게 제공하도록 법제화하여 처음 운영한 결과에 따르면, 후보자의 직계존비속 중 피부양자가 아닌 경우 그들의 재산을 신고하지 않을 수 있는 규정을 폐지하여야 하고 고의적으로 재산을 허위, 누락, 축소하여 신고하는 사례를 방지하기 위한 제도적인 보완책이 강구되어야 한다는 지적이 있었다.[17)]

따라서 후보자의 재산상황의 공개대상을 후보자의 모든 직계존비속으로 확대하여 후보자의 사실적인 재산상황이 공개되도록 관련규정을 개정하여 유권자의 철저한 검증이 이뤄질 수 있도록 하여야 한다. 그렇게 함으로써 공직자윤리법의 제정 목적인 공직자의 부정한 재산 증식을 방지하고 공무집행의 공정성을 확보하는 등 공익과 사익의 이해충돌을 방지하여 국민에 대한 봉사자로서 가져야 할 공직자의 윤리를 확립할 수 있다.

2) “후보자의 전과기록”의 공개대상 확대

선거법 제65조 제7항에서 규정하고 있는 후보자의 전과기록은 금고 이상의 형의 범죄경력(실효된 형을 포함)으로서[18)] 죄명과 그 형 및 확정일자를 게재하도록 하고 있다. 이와 같이 후보자의 전과기록 공개대상을 금고이상의 형으로 규정함에 따라 벌금형의 선고를 받은 반사회적 파렴치범의 경우 공개가 되지 않는 문제점이 있다.

이와 관련하여 전과공개의 대상범죄를 벌금형까지 확대하여 후보자의 도덕성, 청렴성, 자질 등에 대한 검증이 보다 철저하게 이루어질 수 있도록 해야 한다는 지적이 선거사상 최초로 선거인에게 후보자정보공개자료를 제공하도록 법제화하여 처음 운영한 17대 총선결과에서 나타났다.[19)]

따라서 국민 모두가 후보자에 대한 고도의 도덕성과 청렴성을 요구하고 있는 현실과 후보자의 자질 등 공직적격성에 대한 검증을 보다 강화해야 한다는 점을 고려할 때, 최근 우리사회의 심각한 문제로 부각 되고 있는 성폭력 등의 반사회적 파렴치범의 벌금형범죄는

17) 중앙선거관리위원회. 2004. 『제17대 국회의원선거총람』. 84.
18) 선거법, 정치자금법 제45조(정치자금부정수수죄) 및 제49조(선거비용관련 위반행위에 관한 벌칙)에 규정된 죄를 범한 자, 대통령 · 국회의원 · 지방의회의원 · 지방자치단체의 장으로서 그 재임 중의 직무와 관련하여 형법 제129조(수뢰, 사전수뢰) 내지 제132조(알선수뢰) · 특정범죄가중처벌법 등에 관한 법률 제3조(알선수재)에 규정된 죄를 범한 자로서 100만원이상의 벌금형을 포함한다.
19) 중앙선거관리위원회. 2004. 『제17대 국회의원선거총람』. 87.

벌금액수에 관계없이 범죄경력에 모두 포함하도록 공개대상을 보다 확대할 필요가 있다.

3) 후보자정보공개자료에 “후보자의 정당이력” 포함

지난 반세기 동안 한국의 정당정치는 집권정당인 여당이 집권세력의 공고화의 필요성에 따라 국회 과반의석확보를 위해 야당 또는 무소속 국회의원 등 정치인을 영입하여 정치적 세력을 키워왔다. 또한 정치인 스스로 정치상황에 따라 자신에게 유리하도록 정치적 입지를 개선하기 위해 당적을 변경하는 경우가 종종 발생하고 있는 것이 우리정치의 현주소다.

이처럼 선거에서 자신을 뽑아준 당해 선거구 유권자의 의사와 관계없이 당적을 옮기는 정치인의 경우 자신의 이익만을 좇는 사람으로서 지역을 위한 참된 일꾼으로서는 부적합하다. 이를 방지하기 위해 당적을 옮긴 지역구 국회의원의 경우 당해 지역구 유권자가 소환하거나 국회의원직을 박탈하는 등의 법적 제도화를 학계, 시민사회단체 등에서 지속적으로 제기하고 있다. 그러나 입법권한이 있는 정치권에서는 자신의 정치적 소신과 지역구 발전을 위한다는 등의 명분을 이유로 법적 제도화에 반대하고 있는 상황이다.

이와 같은 정치현실을 고려해 국회의원이 선거에서 자신을 뽑아준 당해 선거구 유권자의 의사와 관계없이 자신의 이익을 위해 당적을 옮기는 폐해를 방지하고 선거결과에 나타난 유권자의 의사가 존중받을 수 있는 정치문화가 마련되어야 한다는 문제가 제기되고 있다. 따라서 이러한 정치문화를 조성하기 위해 선거공보 둘째 면에 게재하는 후보자정보공개자료에 ‘후보자의 정당이력’과 이에 대한 소명자료를 게재하도록 의무화하는 것이 필요하다. 후보자 정당이력에 대한 정보를 유권자에게 제공하고 유권자로 하여금 당적을 옮긴 전력이 있는 후보자에 대한 올바른 판단에 따라 국민의 진정한 대표를 선출할 수 있도록 하여야 한다.

2. “후보자의 선거공약 이행상황”의 선거공보게재 의무화

15~19대 총선에서 후보자의 정책 · 공약이 지지후보 결정에 미친 영향에 대해 조사한 〈표 4〉의 자료에 의하면 15, 16대 총선보다 17~19대 총선에서 후보자의 정책과 공약이 지지후보 선택에 미친 영향이 적은 것으로 나타났다. 이러한 조사결과는 17~19대 총선에서 정책선거가 실종됨에 따른 것으로 분석할 수 있을 것이다. 17대 총선은 총선을 한 달여 남겨놓은 시기에 당시 노무현 대통령 탄핵이라는 정치적 대형 이슈가 발생함에 따라 탄핵찬성 대 탄핵반대라는 총선이슈가 나타났다. 18대 총선은 총선을 4개월 정도 남

겨두고 치러진 17대 대선의 연장선상의 선거였다. 19대 총선은 한국 헌정사상 20년 만에 4월 총선과 12월 대선을 같은 해에 치름으로써 총선을 정권교체를 위한 전초전으로 보고 정권 심판이라는 총선 이슈가 있었다.

〈표 4〉 후보자의 정책 · 공약이 지지후보 결정에 미친 영향

15대	16대	17대	18대	19대
21.9%	24.9%	18.3%	14.6%	16.1%

출처 : 중앙선거관리위원회. 15~19대 국회의원선거에 관한 유권자 의식조사(1996~2012).

역대 총선 때마다 후보자 비방 · 흑색선전 등 네거티브 선거운동을 지양하고 정책선거를 실현하기 위한 방안의 일환으로 선관위 주관 하에 모든 후보자를 대상으로 '후보자의 정책선거 실천 협약식'을 개최하고 있다. 그러나 총선 당시 정치적 상황에 따른 각 정당 간의 정쟁과 당리당략, 후보자 자신의 당선을 위해 정책선거보다는 오히려 상대 정당과 후보자를 흠집 내는 네거티브 선거운동이 선거에서 유리하다는 선거 전략으로 인해 정책선거는 번번이 지켜지지 않고 실종되고 있는 것이 현실이다.

지난 17, 18대 대통령선거의 당선자가 선거에서 국민들에게 공약한 우리나라의 수도 이전, 4대강 사업 등 선거공약 이행과정에서 적지 않은 정치적 · 사회적 문제를 야기하였다. 이러한 현상은 우리사회가 민주화되면서 선거에서 공약이 차지하는 비중이 커지고 있는 반면 국민의 의사가 가장 집약적으로 표출되고 수렴되는 선거과정에서 선거운동을 제한함으로써 충분한 소통이 이루어질 수 없는 현실과 무관하지 않다(송석윤 외 2011). 이에 따라 학계나 한국매니페스토실천본부 등 시민사회단체에서 정책에 대한 실현가능성과 후보자 간 정책의 비교 · 평가를 위해 선거공약의 평가지표 등을 마련하여 후보자 선거공약에 대한 평가 등을 하고 있다.[20]

현재 국회의원선거에서 선거공보에 게재하는 후보자의 선거공약은 당해 선거에서 당선

20) 한국매니페스토실천본부가 관련자료 제출 요청에 응한 여야 지역구국회의원 197명이 18대 총선 때 내걸었던 4,516개의 공약이행율을 분석한 결과, 완료된 공약은 1,588개(35.16%), 추진됐으나 완료되지 못한 공약은 37.49%인 1,693개, 일부 추진됐으나 완료되지 못한 공약은 18.98%인 857개로 나타났다. 18대 국회의원 임기 종료 시점(5월29일)이 임박한 점을 감안하면 완료공약의 수가 크게 늘기는 어려워 보임에 따라 18대 총선 때 여야 국회의원들이 내세운 공약 10개 중 완료된 것은 4개에 못 미쳤다. 당시 여야 모두 추진을 공언했던 '뉴타운' 등 부동산 관련 공약은 대표적인 '공(空)약'으로 꼽혔다. 뉴타운을 추진했지만 문제점이 속속 드러나면서 사실상 폐기된 것이다. 특히 박원순 서울시장은 뉴타운 재개발 재건축 대상 1300곳 중 610곳의 전면 재검토를 선언했다. 서울에선 또 재개발 · 재건축, 특목고 자사고, 도로 지하화 등 지역 민원성 개발공약이 헛공약으로 꼽혔다. 지방의 경우는 사회적 갈등요소가 포함된 국책사업 유치, 이전, 조성, 건립 등 공약 등이 실현되지 못한 공약으로 조사됐다. 첨단복합의료단지 유치, 경전철 · 모노레일 건설 등이 대표적이다. 유치 일부 의원은 신뢰성을 의심받았다. 2011년 조사 때 '완료'로 표기했던 공약을 이번 조사를 위해 제출한 자료에선 '정상 추진'이나 '보류'로 바꿔 표기했다. 선거공보에 제시됐던 공약의 일부 내용을 누락해 제출한 의원도 있었다고 본부는 지적했다.(경향신문 2012. 2. 8. 3면)

후 임기동안 추진할 정책만을 게재하고 있다. 현역 국회의원인 후보자는 직전 선거에서 유권자에게 공약한 정책전반에 대한 정책추진상황과 이에 대한 소명자료는 게재하지 않고 임기 중 자신이 추진한 정책에 대한 성과만을 치적으로 유권자에게 알리기 위해 게재하고 있다.

선거과정에서 후보자의 선거공약에 대한 충분한 토론과 논의과정을 거치지 못하고 있는 현실적 한계로 인해 후보자는 선거에서 당선되기 위해 국가나 지역의 사회 · 경제적 제반여건을 고려하지 않고 실현가능성 또한 적지만 유권자를 현혹할 수 있는 화려한 장밋빛 정책을 자신의 선거공약으로 제시하는 경우가 있다. 이에 따라 당선 후 자신의 선거공약을 이행하지 못하게 되는 이른바 당선을 위한 일회성 선거용 공약(空約)이 된다. 또한 당선 후 선거공약 이행과정에서 적지 않은 정치적 · 사회적 문제를 야기하는 등 선거공약으로 인한 폐해가 나타나고 있다.

사실, 이와 같은 선거공약으로 인해 발생하는 폐해를 예방하고 정책선거를 실현하기 위해 정당법, 정치자금법에서 국고보조금을 지급받는 정당에게 정책의 개발 · 연구 활동을 촉진하도록 국고보조금의 일정액을 정책개발비로 사용하고, 이를 위반할 경우 보조금을 삭감하도록 하고 있다. 그러나 각 정당의 정책개발이 활발하게 이뤄지지 않고 있는 것이 우리 정당의 현 실태다.[21)]

이러한 현실을 고려할 때 현역 국회의원인 후보자는 직전 선거에서 유권자에게 공약한 정책의 이행결과, 이행 중이거나 이행하지 못한 것에 대한 선거공약이행상황과 이에 대한 소명자료인 '후보자의 선거공약 이행상황'을 선거공보에 게재하도록 의무화해야 한다. 유권자에게 선거공보를 통해 후보자의 선거공약이행상황에 대한 정보를 제공하여 유권자가 판단하도록 하는 것이 필요하다.

이와 같이 후보자의 선거공약이행상황을 피드백(feedback)함으로써 선거공약으로 인해 발생하는 폐해를 최소화하고 정당 및 후보자의 정책개발 · 연구의 활성화를 이끌어 낼 수 있을 것이다. 이러한 피드백과정을 통해 정당과 후보자, 유권자 모두가 참여하는 정책선거의 실현가능성이 커짐에 따라 조기에 우리의 정책선거문화를 정착시킬 수 있는 계기마련이 가능할 것이다.[22)]

---

21) 제5회 지방선거가 치러진 2010년도 각 정당의 지출총액 1,767억 2천백만원에서 조직활동비 626억 3천9백만원(35.4%), 기본경비 567억 2천5백만원(32%), 선거비용 243억 9천9백만원(13.8%), 그밖의 경비 207억 3천9백만원(13.8%), 정책개발비 85억 4천만원(4.8%), 여성정치발전비 36억 7천9백만원(2%)으로서, 각 정당별 중앙당의 지출에서 정책개발비의 점유율이 0~13%다. 중앙선거관리위원회. 2011.『2010년도 정당의 활동개황 및 회계보고』.

22) 정책선거문화 정착을 위해 현행 정당법에 의해 중앙선거방송토론위원회에서 국고보조금 배분대상정당의 정책토론회를 개최하고, 정책선거 활성화를 위한 공익광고를 지상파방송사로 하여금 실시하도록 하고 있으며, 선관위에서는 중앙선관위 인터넷 홈페이지에 후보자의 선거공보 게시, 선거종료 후 『당선자선거공약모음집』 발간, 모든 후보자를 대상으로하는 지역선관위의 '정책선거실천협약식' 등의 활동을 하고 있다.

지금의 선거공보에 '후보자의 선거공약 이행상황'을 새로이 추가하여 게재하기 위해서는 현행 국회의원선거의 선거공보작성면수를 지금의 12면에서 대통령선거의 선거공보작성면수와 동일하게 16면으로 늘려야 할 것으로 보여 진다.[23]

3. 점자형후보자정보공개자료의 제출 의무화

16대 총선부터 도입한 점자형 선거공보를 제출하는 후보자가 앞의 〈표 3〉에서 보았듯이 점차 늘어가고 있으나 아직도 시각장애선거인수의 증가에 비해 대다수 후보자가 점자형 선거공보의 제출을 외면하고 있는 것이 현실이다. 이러한 현상은 점자형 선거공보와 후보자정보공개자료의 작성과 내용확인, 제출 등의 번거로운 점,[24] 아래 〈표 5〉와 같이 전체 선거인수에 비해 시각장애선거인수가 소수인 점 등으로 인해 비롯되는 것으로 볼 수 있다.

선거법 제65조 제8항에서 후보자는 선거공보 제출수량의 전부 또는 일부를 제출하지 아니한 때에는 후보자정보공개자료를 별도로 작성하여 선거공보의 제출마감일까지 제출해야 하는 의무사항으로 규정하고 있다. 그러나 점자형 선거공보 제출수량의 전부 또는 일부를 제출하지 아니한 때에는 점자형 선거공보의 제출마감일까지 점자형 후보자정보공개자료를 별도로 작성하여 제출할 수 있도록 임의사항으로 규정하고 있다. 또한 선거법 제52조 제1항에서 정당 또는 후보자가 정당한 사유 없이 제65조 제8항을 위반하여 후보자정보공개자료(점자형 후보자정보공개자료는 제외한다)를 제출하지 아니한 것이 발견된 때에는 후보자의 등록을 무효로 하고 있다.

이와 같은 규정에 따라 점자형 선거공보 제출수량의 전부 또는 일부를 제출하지 아니한 후보자의 경우 후보자의 등록무효사유에 해당되지 않으므로 점자형 후보자정보공개자료를 별도로 제출하지 않고 있다. 이러한 장애인과 비장애인에 대한 제도적 차별로 인해 시각장애선거인에게 점자형 선거공보와 점자형 후보자정보공개자료를 제출하지 않은 후보자에 대한 정보제공이 전혀 이뤄지지 않고 있다.[25]

따라서 점자형 선거공보 제출수량의 전부 또는 일부를 제출하지 아니한 때에는 점자형

---

23) 국회의원선거에서의 선거공보작성면수가 대통령선거에서의 선거공보작성면수와 동일해야 한다는 것에 대한 자세한 내용은 송석윤 외. 2011. "선거운동의 자유와 선거의 공정성."101-102.를 참고하기 바람.

24) 선거관리규칙 제30조제2항의 점자형선거공보와 점자형후보자정보공개자료에는 해당 사항을 한글과 점자로 함께 적어야 한다는 규정에 따라 중앙선관위에서는 국회의원선거관리지침을 통해 점자형선거공보는 가급적 해독이 쉬운 '천공방식'으로 작성하도록 후보자에게 안내하고 있다. 또한 점자형선거공보 및 후보자정보공개자료 제출시 점자해독문에 대한 시각장애단체 또는 점자인쇄기관 대표자의 확인을 받아 함께 제출하도록 하고 있다.

25) 총선에서 점자형 후보자정보공개자료를 제출하지 않은 후보자수에 대하여 조사된 통계자료는 없으나 점자형 선거공보를 제출하지 않은 후보자는 점자형 후보자정보공개자료를 별도로 작성해 제출하지 않은 것으로 추정된다.

선거공보의 제출마감일까지 점자형 후보자정보공개자료를 별도로 작성하여 제출하도록 의무화해야 한다. 또한 후보자가 정당한 사유 없이 점자형 후보자정보공개자료를 제출하지 아니한 것이 발견된 때에는 후보자의 등록을 무효로 하도록 관련 규정을 개정하여 장애인과 비장애인에 대한 제도적인 차별을 시정할 필요성이 있다.[26] 이에 따라 시각장애선거인의 참정권을 보장하고 장애인에 대한 차별을 금지하고 있는 헌법, 장애인복지법[27]과 상충됨에 따라 발생할 수 있는 위헌적 논란의 소지를 사전에 예방할 수 있을 것이다.

〈표 5〉 최근 국회의원선거의 시각장애인수

(단위: 명, %)

	16대	17대	18대	19대
시각장애선거인수 (선거인수 대비)	32,585 (0.1%)	51,216 (0.1%)	61,801 (0.16%)	67,111 (0.17%)
시각장애선거인이 있는 세대수 (세대수 대비)	31,645 (0.2%)	50,244 (0.3%)	60,299 (0.32%)	65,676 (0.33%)

출처: 중앙선거관리위원회. 16~19대 국회의원선거총람(2000~2012).

4. 선거공보 배포방법의 개선

국회의원선거에서 유권자에게 선거공보를 배포하는 지금의 방법에 따라 나타나는 문제점을 살펴보고 이와 관련한 외국의 사례 등을 통해 선거인의 알권리 등을 확보할 수 있도록 모든 유권자에게 선거공보의 제공이 보다 빠르고 용이하게 이뤄질 수 있는 방안을 제시하기로 한다. 선거공보의 배포시기를 고려해 부재자신고인에 대한 선거공보의 배포방법은 현행방식대로 하고 여기에서는 선거구내 각 세대에 배포하는 선거공보의 배포방법에 대한 개선방안을 다루기로 한다.

---

26) 정치자금법 제26조의2에서 국가가 임기만료에 의한 지역구국회의원선거, 지역구시 · 도의회의원선거 및 지역구자치구 · 시 · 군의회의원선거에서 규정하고 있는 장애인후보자를 추천한 정당에 지급하는 '장애인추천보조금'이 후보자 · 정당 중심의 법제임을 고려할 때, 시각장애선거인을 위한 점자형후보자정보공개자료의 의무적 제출의 법제화는 당연한 것이라 할 수 있다.

27) 헌법 제11조 1항, 모든 국민은 법 앞에 평등하다. 누구든지 성별 · 종교 또는 사회적 신분에 의하여 정치적 · 경제적 · 사회적 · 문화적 생활의 모든 영역에 있어서 차별을 받지 아니한다. 장애인복지법 제4조(장애인의 권리) 장애인은 국가 · 사회의 구성원으로서 정치 · 경제 · 사회 · 문화, 그 밖의 모든 분야의 활동에 참여할 권리를 가진다. 제8조(차별금지 등) 누구든지 장애를 이유로 정치 · 경제 · 사회 · 문화생활의 모든 영역에서 차별을 받지 아니하고, 누구든지 장애를 이유로 정치 · 경제 · 사회 · 문화생활의 모든 영역에서 장애인을 차별하여서는 아니 된다.

1) 선거공보 배포방법의 문제점

현행 국회의원선거의 선거공보 배포방법으로 인해 나타나는 폐해를 통해 이에 대한 대증적 방법이 아닌 근본적인 해결방안을 찾아보기 위해 선거공보의 배포방법과 시기로 나누어 문제점을 살펴보기로 한다.

(1) 선거공보의 배포방법

19대 총선의 경우 선거공보를 각 세대에 우편발송한 후 수취인 불명 등의 사유로 반송된 것과 거주불명등록자[28]로 읍 · 면사무소 또는 동 주민센터에 보관한 수량이 〈표 6〉에서 보듯이 총 576,909통으로 나타났다. 이 통계자료에 의하면 선거공보 발송대상 전체 세대수의 2.9%에 해당하는 세대가 19대 총선에서 선거공보를 받지 못한 사실을 확인할 수 있다.

특히, 거주불명등록자는 주민등록법에 따라 평소 행정기관에서 관리하고 있으므로 선거공보를 우편발송 할 수 없다는 사실이 사전에 예정된 것이다. 또한 선거공보가 아파트 등 공동주택의 우편함 등에서 분실되는 경우가 발생함에 따라[29] 지금의 선거공보 배포방법으로 인해 적지 않은 선거인에게 선거공보가 제공되지 않고 있는 문제점이 나타나고 있다.

〈표 6〉 19대 국회의원선거의 선거공보 발송상황

(단위: 통수)

발 송			재 발 송			반송수량	거주불명 등록자 보관수량
점자형	일반형 (각 세대)	일반형 (부재자)	점자형	일반형 (각 세대)	일반형 (부재자)		
65,124	19,893,887	861,692	2	3,266	140	240,203	336,706

출처: 중앙선거관리위원회. 역대선거정보시스템. http://10.36.10.22.7070(검색일: 2012. 8.16).

28) 주민등록법 제20조제6항 단서에 따른 거주불명등록자에게는 선거공보를 우편발송하지 아니하고, 해당 거주불명등록자의 행정상의 관리주소지인 읍 · 면사무소 또는 동 주민센터에 보관하였다가 본인의 신청이 있는 경우 교부하도록 하고 있다. 중앙선거관리위원회. 2012.『공직선거 절차사무편람』. 299.

29) 중앙선관위에서는 선거공보의 분실로 인해 아파트, 빌라 등 공동주택의 우편함 주변에 선거공보의 무단수거의 불법성과 분실방지를 위해 선거공보우편물 도착 후 빠른 시간 내 수취할 것을 권장하는 안내문을 부착하고 있다. 또한 공동주택의 구내방송시설을 이용해 안내방송을 실시하고 있으며 선거공보를 받지 못한 세대를 위해 중앙선관위 인터넷홈페이지에 전국 모든 지역구후보자의 선거공보를 찾아보기 쉽게 게시하고 있다.

(2) 선거공보의 배포시기

2012년 3월 29일 선거공보의 배포시기와 관련하여 선관위로서는 선거공보나 투표안내문을 선거권자 아닌 자에게 보낼 수는 없으므로 선거인명부의 확정을 기다려서 이에 근거해 선거공보 등을 발송할 수밖에 없다는 헌법재판소의 결정이 있었다.

이번 헌재의 결정은 아래 〈표 7〉에서 보듯이 현행 선거공보 배포방법을 도입해 운영한 18, 19대 총선에서 선거인명부확정결과 선거공보 배포대상인 세대수는 선거인명부확정 전에 비해 18대 총선은 15세대, 19대 총선은 159세대가 감소한 것으로 나타났다. 이러한 사실에 비춰볼 때 선거인명부확정 후 각 세대에 발송하는 선거공보의 배포방법은 선거인을 고려하지 않은 지나치게 편의적인 선거관리행정으로 보여 진다.

특히, 선거권자 유무를 구분하여 선거공보를 발송할 별다른 실익이 없을 것이다. 그 이유는 대통령선거의 경우 선거공보를 선거인명부확정 전에 발송한 세대 중에 선거인명부확정결과 선거인이 아닌 것으로 확인된 세대의 선거공보를 회수할 수 있는 근거규정이 마련되어 있지 않으며 실제 선거공보를 회수하지 않고 있는 점.[30] 지난 15~17대 총선의 선거공보 발송방법이 현행 대통령선거의 선거공보 발송방법과 동일하였던 점. 선거공보 이외에 여러 다른 수단의 선거운동에서 선거권이 없는 자의 선거운동참여를 제한할 수 없는 점. 특정선거에서 선거권이 없는 유권자의 경우 향후 선거권이 회복된 이후 선거에 참여할 수 있는 것이 현실이기 때문이다.

따라서 선거공보를 선거인명부확정 후에 각 세대의 유권자에게 발송하는 배포시기를 조정하여 선거인명부확정 전에 각 세대에 발송하도록 관련규정을 개정하여 보다 빠른 시기에 유권자에게 선거공보를 제공해야 한다는 문제점이 제기되고 있다.

〈표 7〉 최근 국회의원선거의 선거인명부작성 및 확정상황

(단위: 명)

	18대		19대	
	일반	세대수	일반	세대수
선거인명부 작성	37,806,296	18,674,772	40,194,656	20,139,664
선거인명부 확정	37,796,035	18,674,757	40,186,172	20,139,505
증감	△10,261	△15	△8,484	△159

출처: 중앙선거관리위원회. 18, 19대 국회의원선거총람(2008, 2012).

30) 현행 선거법 제65조 5항에 의해 대통령선거의 책자형 선거공보(점자형 선거공보를 포함한다)는 선거인명부 확정일 전 5일까지 매 세대에 우편으로 발송하도록 하고 있다. 전단형 선거공보는 선거인명부 확정일 후 2일까지 매 세대에 우편으로 투표안내문을 발송하는 때에 이를 동봉하여 발송한다. 이 경우 선거인명부 확정결과 책자형 선거공보를 발송하지 아니한 세대가 있는 때에는 그 세대에 이를 전단형 선거공보와 함께 추가로 발송하도록 하고 있다.

지금까지 선거공보의 배포방법과 시기에 대해 살펴본 결과 선거인에게 선거공보를 우편방법에 의해 배포함으로써 적지 않은 선거인이 선거공보를 받지 못함에 따라 이들 선거인에게 선거공보를 통한 후보자정보와 투표편의 제공이 이뤄지지 않고 있다. 따라서 지금의 선거공보 배포방법을 보완하여 모든 선거인이 선거공보를 보다 쉽게 얻을 수 있도록 후보자의 자율적인 배포,[31] 선거공보의 공공장소 등 적절한 장소에 비치하는 등의 방안을 강구하여야 할 필요성이 있다.

선거공보를 선거인명부확정결과 선거권이 없는 극히 적은 선거인을 배제하기 위해 다수의 선거인에게 늦은 시기에 제공함으로써 짧은 선거기간으로 인해 선거공보를 통한 후보자 간 공직적격성에 대한 비교 · 평가에 시간적 제한이 따르고 있다.

아래 〈표 8〉의 조사에서 선거개시일 전 2~27일 1차 조사와 선거개시일 후 9~11일 2차 조사결과를 비교해 보면 선거개시일 후 조사에서 유권자의 선거관심도가 보다 높은 것으로 나타났다. 이와 같은 조사결과는 선거개시일이 임박한 시기에 각 정당에서 지역유권자의 의사와 관계없이 지역구후보자를 공천함에 따라 유권자의 무력감 등 소외감으로 인해 선거개시일 전에 선거무관심으로 이어지다가 선거가 개시되면서 선거에 관심을 보이는 것으로 볼 수 있다.

이러한 선거인의 의식행태를 고려할 때 선거인에게 선거공보를 후보자등록 신청 후 선거기간개시일 전까지 가급적 빠른 시기에 배포할 필요성이 있다. 그로 인해 선거기간동안 여러 다른 수단의 선거운동에 참여하지 않거나 못하는 선거의 무관심층 및 선거취약계층의 유권자들로 하여금 선거에 대한 관심을 선거기간개시 전부터 일정 부분 높일 수 있을 것이다. 또한 선거에 대한 관심이 높아짐에 따라 선거 및 투표참여율도 제고할 수 있을 것으로 보여 진다.

〈표 8〉 역대 총선에서 유권자의 국회의원선거 관심도

(단위: %)

	15대	16대	17대	18대	19대
1차(선거개시일 전 2~27일)	미조사	49.3	64.7	58.9	66.7
2차(선거개시일 후 9~11일)	미조사	54.5	미조사	미조사	70.2
3차(선거일 후 1~31일)	64.8	미조사	80.3	48.7	57.6

출처 : 중앙선거관리위원회, 15~19대 국회의원선거에 관한 유권자 의식조사(1996~2012).

31) 헌재 2012.03.29.2010헌마합헌결정에서 선거공보를 후보자들이 자율적으로 발송하게 허용한다면 후보자들 간 경쟁 격화로 부당한 경쟁이 야기될 수 있고 특히 후보자들 간의 경제력 차이 등에 따른 불균형의 폐해 등이 두드러질 수 있어 선거의 공정과 평온을 해하는 결과를 가져올 것이기 때문에 공선법 규정의 입법목적은 정당하다고 밝혔다. 이는 후보자의 선거공보 발송을 현행 예비후보자홍보물 발송방법과 같이 '선관위 사전제출제'로 하고, 선거공보로 인한 부당한 경쟁 등 폐해는 '선거비용의 총액제한'이나 '실명제' 등의 방법으로 해결하면 될 것이다. 자세한 것은 다음을 참조. 송석윤 외. 2011. "선거운동의 자유와 선거의 공정성." 101-104; 김현태. 2007.『한국의 선거운동제도와 정치발전』. 151-157. 서울: 도서출판 오름.

지금과 같이 유권자에게 선거공보를 선거일이 임박한 시기에 이뤄지는 우편발송에 의한 배포방법으로 인해 선관위와 읍 · 면 · 동사무소에 유권자, 후보자의 선거사무관계자 등이 투표일 하루 전이나 당일에 선거공보를 받지 못했다는 항의성 전화가 이어지고 있다. 이에 따라 선관위와 읍 · 면 · 동사무소 직원이 선거공보를 받지 못한 해당 세대에 직접 전달하는 경우가 적지 않으며 이 과정에서 투표일 당일에 선거공보를 받지 못한 유권자의 항의성 전화가 길게는 2시간여 정도 이어지는 경우도 있다. 이로 인해 투표일 당일의 투표관리와 저녁시간대에 이어지는 개표관리에 지장을 초래하는 병리 현상이 빈번히 발생함에 따라 이에 대한 개선의 필요성이 지속적으로 제기되고 있다.

따라서 지금의 우편발송에 의한 선거공보의 배포방법을 보완할 수 있는 수단을 강구하고 선거공보의 배포시기를 지금보다 빠른 시기에 유권자에게 배포하도록 관련규정을 개선하여 현행 선거공보의 배포방법으로 인해 나타나는 문제점을 해소하여야 할 것이다.

2) 선거공보 배포방법의 개선방안

지금까지 앞에서 살펴본 현행 선거공보의 배포방법에 따라 나타나는 문제점을 개선하기 위해 선거구안의 각 세대에 제공하는 선거공보의 배포방법을 현행 우편발송방법에 의한 한 가지 방식에서 다음과 같이 두 가지 방식으로 변경하는 개선방안을 제시하기로 한다.

(1) 우편발송방법에 의한 선거공보 배포

지난 19대 총선의 경우 후보자 등록신청마감일 후 6일부터 선거기간이 개시되는 선거일정을 고려해 후보자로부터 후보자등록마감일까지 선거공보를 제출받아 선관위가 지금보다 10일 정도 앞당긴 제출마감일 후 2일까지 선거구내 각 세대에 선거공보를 1차 우편발송한다. 그 이후 선거인명부확정결과 선거공보를 발송하지 아니한 세대가 있는 경우 선거인명부확정일 후 2일까지 각 세대에 투표안내문을 발송하는 때에 당해 세대에 선거공보를 동봉하여 우편으로 추가 발송하는 방안이다.

이와 같은 개선방안에 따라 선거공보를 1차 우편으로 발송할 경우 선거기간 개시 전에 유권자에게 선거공보의 제공이 가능함에 따라 유권자로 하여금 선거에 대한 관심을 유발할 수 있는 효과가 기대된다. 또한 1차 우편발송 후 추가 발송함에 따라 우편물 수취가 가능한 모든 유권자에게 선거공보를 제공할 수 있게 된다.

이러한 개선방안의 타당성을 알아보기 위해 역대 총선에서 유권자의 지지후보결정시 선거공보가 미친 영향을 살펴보았다. 〈표 9〉에서 볼 수 있듯이 선거인에게 선거공보의 배포를 15~17대 총선은 선거인명부확정 전에 1차 우편발송하고 선거인명부확정 후 1차

발송에서 빠진 세대에 추가로 우편으로 발송하였다. 그러나 18, 19대 총선은 선거인명부 확정 후 1회 우편으로 발송함에 따라 선거공보를 18, 19대 총선보다 빠른 시기에 유권자에게 배포한 15~17대 총선에서 유권자의 지지후보 결정시 선거공보가 미친 영향력이 높게 나타난 것으로 볼 수 있다. 따라서 개선방안에 의한 선거공보의 배포방법을 통해 선거인의 투표편의를 보다 제고할 수 있을 것으로 보여 진다.

〈표 9〉 지지후보 결정시 법정인쇄홍보물의 영향력

법정인쇄홍보물	15대	16대	17대	18대	19대
선거공보 선거벽보 소형인쇄물	9.6% (선거공보)	26.4% (선거공보 소형인쇄물)	9.8% (선거공보 선전벽보)	2.9% (선거공보 선거벽보)	4.8% (선거공보 선거벽보)

출처 : 중앙선거관리위원회, 15~19대 국회의원선거에 관한 유권자 의식조사(1996~2012).
주: 1. 18대 총선부터 '선전벽보'가 '선거벽보'로 명칭이 변경되었음.
2. 15대 총선은 선거공보를, 16~19대 총선은 소형인쇄물, 선전벽보와 함께 선거공보에 대해 조사하였음.

특히, 개선방안에 따르면 우편발송에 의한 선거공보의 배포시기가 투표일 16일 전 정도에 유권자에게 선거공보의 제공이 가능하다. 〈표 10〉의 조사결과에 따르면 투표일 2주 이상 전이 가장 높은 것으로 나타나고 있다. 따라서 투표일 2주 이상 전에 지지후보를 결정하는 유권자로 하여금 선거공보를 통해 후보자의 공직적격성을 보다 올바르게 판단할 수 있도록 투표편의를 제공할 수 있다.

〈표 10〉 역대 총선에서 유권자의 지지후보자 결정시기

(단위: %)

	15대	16대	17대	18대	19대
투표일 당일	15.1	15.2	10.7	10.2	6.5
투표일 1-3일 전	23.1	16.4	16.6	15.5	13.6
투표일 1주일 전	14.7	21.8	20.4	21.5	19.2
투표일 2주일 전	13.6	11.0	15.1	11.8	11.9
투표일 2주 이상 전	33.6	35.6	37.2	41.1	48.8

출처 : 중앙선거관리위원회, 15~19대 국회의원선거에 관한 유권자 의식조사(1996~2012).

중앙선관위가 총선이 끝난 후 조사한 역대 총선에 관한 유권자의식조사에서 〈표 9〉의 조사결과는 15~19대 총선에서 선거벽보는 동일하게 운영하였기에 조사결과에 미친 영향

이 미미하다 할 것이다. 그러나 15~17대 총선에 비해 18, 19대 총선에서 영향력이 낮게 나타난 것은 18, 19대 총선에서 SNS 등 온라인선거운동이 활발히 전개되는 등 보다 다양해진 선거운동방법으로 인한 결과로 볼 수 있다. 또한 16대 총선에서 26.4%로 나타난 조사결과는 선거공보의 게재내용과 유사하게 작성하여 투표안내문과 함께 동봉하여 각 세대에 우편발송한 소형인쇄물과 함께 선거공보를 조사함에 따라 나타난 결과로 보여 진다.

이처럼 총선기간 동안 각 세대에 1회 발송하는 선거공보와 지속적 · 반복적으로 이뤄지고 있는 여러 다른 수단의 선거운동과 비교해 볼 때, 선거공보가 유권자의 지지후보 결정 시 미치는 영향력에 대한 조사결과는 유의미한 것이라 할 수 있다.

(2) 선거공보의 공공장소 등 비치

우편발송에 의한 선거공보 배포방법을 보완하는 것으로 선관위에서 선거공보를 1차 우편으로 발송한 후 시 · 도청, 구 · 시 · 군청, 읍 · 면사무소, 동주민센터, 전철역 · 버스 · 여객선터미널 구내 등 선거인의 눈에 잘 띄는 적정한 장소에 선거공보를 비치하여 선거인이 선거공보를 보다 용이하게 얻을 수 있도록 하는 방안이다.

이와 같은 개선방안을 통해 우편발송방법에 의한 선거공보의 배포과정에서 여러 가지 사유로 인해 선거공보를 제공받지 못한 유권자에게 선거공보의 제공이 가능하다. 따라서 모든 선거인에게 후보자정보가 담긴 선거공보를 제공할 수 있다. 또한 투표일 하루 전이나 당일 선관위와 읍 · 면 · 동사무소에 선거공보를 받지 못했다는 유권자, 후보자의 선거사무관계자 등의 항의성 전화가 없어짐에 따라 투표일 당일의 투표관리와 저녁시간대에 이어지는 개표관리에 지장을 초래하는 병리 현상이 발생하지 않는 효과가 있을 것으로 기대한다.

Ⅵ. 결론

우리나라 선거법제의 가장 큰 문제점으로 서구 민주국가들과 비교할 때 선거운동의 자유를 지나치게 엄격히 제한하고 있는 제도적 현실이다. 이에 맞춰 정치권이나 학계 등에서 선거운동방법의 총론에 대해 지금까지 꾸준히 연구하여 왔으나, 최근 IT기술발달로 선거과정에서 SNS 등을 이용한 선거운동이 활발해지면서 인터넷을 이용한 온라인 선거운동방법에 대한 연구가 활발히 이뤄지고 있다.

온라인 선거운동방법에 대한 연구에 비해 상대적으로 오프라인 선거운동방법의 연구가

정치권이나 학계 등의 관심으로부터 멀어지고 있다. 그러나 인터넷의 접속과 활용이 젊은 층에 비해 떨어지는 50~60대 이상의 선거인은 후보자의 오프라인 선거운동을 통해 선거관련 정보를 제공받고 있다. 우리의 고령화 사회에 따라 50~60대 이상의 선거인이 점차 늘어나 지난 19대 총선에서 20~40대 선거인수를 넘어섬에 따라 오프라인 선거운동방법에 대한 연구의 필요성이 새로운 화두로 떠오르고 있다.[32]

이와 같은 우리사회의 현실을 고려해 볼 때 앞으로 정치권이나 학계 등에서 오프라인 선거운동방법에 대한 활발한 연구를 통해 선거과정에서 선거인이 소외되는 상황이 나타나지 않도록 지속적인 연구가 필요하다. 이와 같은 연구의 필요성에 따라 오프라인상의 인쇄물에 의한 선거운동인 선거공보제도에 대해 본 연구가 이뤄지게 되었다.

본 연구는 현행 국회의원선거에서 선거공보제도의 실효성을 확보하고 부작용을 방지할 수 있는 개선방안을 제시하고자 하였다. 이에 대한 핵심은 선거인에게 선거공보를 통한 객관적인 후보자 정보와 선거공보의 제공을 보다 용이하게 하는데 있다.

아무쪼록, 선거공보제도에 대한 연구 자료와 선행연구의 부족으로 인해 연구의 한계를 지닌 본 연구를 계기로 향후 모든 오프라인 선거운동에 대한 각 개별방법을 대상으로 한 연구가 보다 활성화 되어 그 연구결과를 토대로 선거운동의 자유가 보장될 수 있도록 제도를 개선하는 것이 필요하다.

이와 함께 선거운동의 자유가 보다 확대될 수 있도록 선거법을 최종적으로 해석하고 그 개정방향을 권고함으로써 정치적 변화의 통로를 열어두는 역할을 하는 헌법재판소의 결정과 선거의 공정과 자유가 조화를 이루는 선거를 관리하는 중앙선관위의 선거법령에 대한 탄력적인 유권해석과 선거관리행정이 중요하다.

또한, 선거과정에서 나타난 문제에 대해 적극적으로 헌법재판소에 위헌소송을 제기하는 유권자, 후보자와 정당, 시민사회단체의 문제의식이 함께 병행함으로써 본래 선거의 주체인 선거인의 알권리를 보장하는 등의 선거운동방법으로 점차 개선하는 것이 가능할 것이다. 그러한 노력의 결과에 의해 궁극적으로 자유로운 선거운동을 허용하는 선진형의 선거법제의 틀을 마련해 나갈 수 있기를 기대한다.

---

32) 후보자와 유권자 간의 접촉채널이 지금보다 다양하게 확보되지 않는다면 후보자가 50~60대 이상의 유권자에게 자신을 알릴 기회는 충분치 않다. 이는 특히 농어촌-도서지역의 노년층 유권자들은 넓은 선거구로 인해 후보자가 선거기간동안 한 번이라도 들르기가 힘들기 때문에 더욱 심각한 문제로 나타난다. 문제해결의 실천적 방안으로는 오프라인적인 "다양한" 면대면 접촉을 다소 허용해야 한다는 것이 학계의 의견이다.(연세대학교동서문제연구원 외 2004, 168); 후보자와 유권자의 만남이 차단되면 유권자는 후보자의 면면을 잘 모르는 상태에서 투표에 임하여 국민의 진정한 대표자를 선출하는 데 지장을 주며, 무관심한 가운데 투표가 치러지게 되어 투표율이 낮게 되는 요인이 된다.(송석윤 외 2011)

참고문헌

김동엽. 2005. “필리핀 선거제도의 내용과 평가: 민주주의 공고화의 관점에서.”『동남아시아 연구』15권 2호.

김용호. 2001. 『한국 정당정치의 이해』. 서울: 나남출판.

김정기. 1992. “일본공직선거법과 대비해 본 우리나라 선거법의 문제점.” 저널리즘비평 제7호.

김현태. 2007. 『한국의 선거운동제도와 정치발전』. 서울 : 도서출판 오름.

송석윤. 2005. “선거운동 규제입법의 연원.” 『서울대학교 법학』 제46권 제4호.

송석윤 외. 2011. “선거운동의 자유와 선거의 공정성.” 『헌법재판소 정책개발연구용역보고서』.

연세대학교동서문제연구원, 서강대학교국제지역연구소. 2004. 『제17대 국회의원선거 평가와 정책대안』.

정만희. 2002. “현행 선거법제의 문제점과 개선방안.” 저스티스 통권 제66호.

중앙선거관리위원회. 1981~2009. 『제1~6집 대한민국선거사』.

_____. 1994. 『선거관리위원회사』.

_____. 1996~2012. 『15~19대 국회의원선거에 관한 유권자 의식조사』.

_____. 1996~2012. 『15~19대 국회의원선거총람』.

_____. 2004. 『일본공직선거법령집 I (한국어판)』.

_____. 2004. 『필리핀선거법』.

_____. 2005. 『외국의 선거제도 비교분석집 I 』.

_____. 2011. 『2010년도 정당의 활동개황 및 회계보고』.

_____. 2012. 『공직선거 사무편람』.

한국사회보건연구원. 2012. 『보건복지포럼』통권 제188호.

Knight, Jack. 1992. Institutions and Social Conflict. New York: Cambridge University Press.

Korpi, Walter. 2001. “Contentious Institutions: An Augmented Rational-action Analysis of the Origins and Path Dependency of Welfare State Institutions in Western Countries.” Rationality and Society 13(2): 235-283.

吉田善明. 1990.『議會・選擧・天皇制の憲法論』. 日本評論社.

경향신문 2012년 2월 8일.

서울신문. 2012년 3월 20일.
조선일보. 2012년 7월 20일.
법제처 국가법령정보센터. http://www.law.go.kr(검색일: 2012. 7. 26).
중앙선거관리위원회. 역대선거정보시스템. http://10.36.10.22.7070(검색일: 2012. 8.16).

〈국문초록〉

이 논문은 현행 국회의원선거에서 선거공보제도의 실효성을 확보하고 부작용을 방지할 수 있는 개선방안을 제시하고 있다. 이에 대한 핵심은 선거인에게 선거공보를 통한 객관적인 후보자 정보와 선거공보의 제공을 보다 용이하게 하는데 있다. 이를 위해서는 선거공보에 게재하는 후보자정보공개범위를 확대하고 후보자의 우수한 선거공약 개발과 선거공약 이행율을 제고하기 위하여 후보자의 선거공약이행상황을 선거공보에 게재하도록 의무화하고, 장애인과 비장애인의 차별을 없애기 위하여 점자형 후보자정보공개자료의 제출을 의무화하도록 선거공보의 작성내용과 제출방법을 개선하는 것이 필요하다.

이렇게 작성하여 제출된 선거공보를 모든 선거인에게 제공하는 것이 중요하므로 선거인에게 지금의 우편발송시기보다 앞당겨 선거공보를 배포하고, 이러한 배포방법을 통해 제공받지 못하는 선거인을 위해 외국의 사례와 같이 선거인이 보다 용이하게 선거공보를 얻을 수 있도록 우편발송 후 선관위가 공공장소 등 적절한 장소에 선거공보를 비치하도록 하는 두 가지의 선거공보 배포방법을 병행함으로써 모든 유권자에게 선거공보의 제공이 가능할 수 있을 것이다.

주제어 : 선거공보제도, 선거인의 알권리, (점자형)후보자정보공개자료, 선거공보의 배포
election campaign booklet system, voter's right know, (braille-type)candidate's information for disclosure, distribute election campaign booklet

제주특별자치도지사 주민소환사례를 통한 쟁점사항 검토 및 개선과제

강순후*

목 차

Ⅰ. 머리말
Ⅱ. 주민소환제도의 의의
1. 주민소환의 개념
2. 우리나라 주민소환법의 도입배경
3. 우리나라 주민소환법의 주요내용
Ⅲ. 제주특별자치도지사 주민소환사례
1. 주민소환투표의 배경
2. 전개과정
3. 주민소환투표결과
Ⅳ. 제주특별자치도지사 주민소환에서 제기된 쟁점분석
1. 소환청구사유의 포괄성, 특정화 문제
2. 주민소환투표의 효력요건인 투표율 3분의 1이상의 투표와 관련된 공개투표 등 문제
3. 주민소환투표운동의 적정성 및 공정성 문제
4. 주민소환비용의 문제
5. 주민소환청구제한기간의 적정여부
6. 선관위의 소환투표에 관한 계도·홍보
Ⅴ. 주민소환투표제도의 활성화 방안 및 개선과제
1. 주민소환투표 청구사유의 명확화
2. 투표의 비밀유지, 투표편의 증진을 통한 자유스러운 투표참여 보장
3. 소환투표운동의 자유 확대 및 공정성 강화
4. 돈이 적게 드는 투표관리체제 구축
5. 소환청구시기의 개정
6. 투표권자의 판단기회 보장을 위한 선거관리위원회 계도·홍보활동의 제도적 보장 및 관리공영제의 확대
Ⅵ. 맺음말

Ⅰ. 머리말

선거에 의하며 선출된 공직자가 공익을 대변하지 않고 사익을 대변하거나 민의에 벗어

* 제주특별자치도선거관리위원회 지도과장

나 독선과 전횡을 하는 것을 어떻게 통제할 것인지는 오늘날 대의민주주의 국가에서 중요한 과제가 되고 있다. 이러한 요청은 국가적 차원에서 요구되기도 하지만 지방적 차원에서 요구되기도 한다. 우리나라는 1990년대에 본격적인 지방자치가 실시되면서 일부 지방자치단체장의 무능 · 독선 및 지방의회의 비효율적인 운영이 노정됨에 따라 부패하고 무능력한 지방선출직 공직자를 소환하기 위한 시민·사회단체의 다양한 활동이 개시되었으며 마침내 2006년 5월 2일자로 국회 본회의에서 '주민소환에 관한 법률'(이하 '주민소환법'이라 함)이 통과되어 2007. 5월부터 시행되고 있다.

주민소환법 시행후 2012. 8월 현재까지 총 6회에 걸쳐 주민소환투표가 실시되었다. 주민소환법 제정후 2007년 12월 12일 경기도 하남시에서 처음으로 화장장 건립 추진 관련 갈등으로 시장과 지방의회의원에 대한 주민소환투표가 실시되어 시장은 투표권자 3분의 1이상의 투표참여 요건 미비로 시장에 대한 주민소환은 무산되었으나 지방의회의원 2인이 소환되기도 하였다. 2009년 8월 26일에는 제주특별자치도지사의 전횡 · 독선, 강정마을에 제주해군기지 입지선정을 하는 과정에서 절차적 비민주성 등을 이유로 제주특별자치도지사에 대한 주민소환투표가 실시되었으나 투표참여요건미비로 도지사에 대한 주민소환은 무산되었다.

주민소환법은 입법과정에서 쟁점사항별로 많은 논의가 있었다. 실제 지난 몇 차례의 주민소환투표를 치르면서 제도상 및 운영상 문제점이 일부 발생하였고 그에 대한 개선이 필요한 실정이다. 특히 제도시행 후 도단위에서 처음으로 실시된 제주특별자치도지사 주민소환투표의 과정에서 나타난 운영사례를 통하여 주민소환제도가 현장에게 어떻게 작용하고 있고 당초 입법취지를 제대로 반영하고 있는지를 중간 점검하는 것은 매우 의미있는 일이라고 하겠다.

본 연구논문은 2009년에 실시된 제주특별자치도지사 주민소환투표과정에서 나타난 주요쟁점사항을 검토한 후 주민소환제도의 개선방안과 주민소환투표의 활성화방안을 제시함으로써 향후 우리나라의 주민소환제도가 보다 민주적이고 효율적으로 운영되도록 하는데 있다. 본 연구논문은 제주도지사 소환투표과정에서 나타난 쟁점사례, 선행연구, 주민소환본부참여 인사의 평가, 언론보도, 외국의 사례, 저자가 직접 소환투표를 관리하면서 느낀 경험 등을 종합적으로 비교분석하여 주민소환제도의 개선과제와 활성화방안을 제시하고자 한다.

Ⅱ. 주민소환제도의 의의

1. 주민소환의 개념

주민소환(the recall)은 “공직의 정해진 임기가 끝나기 전에 해당 공직자를 유권자의 고발이나 청원, 그리고 투표로써 그 공직으로부터 해임하는 절차(Zimmerman) 또는 유권자가 공직자를 해임하고 교체하는 민주주의의 절차적 장치(Cronin)”이다. 김영기(2006)는 주민소환을 “지역유권자가 지방공직자를 임기 중에 청원과 투표로써 해임하는 정치적 절차”라고 정의한다.

2. 우리나라 주민소환법의 도입배경

우리나라의 경우 1991년에 지방의원 직선제가 부활되었고 1995년부터 지방자치단체장 직선제가 도입되었다. 지방자치가 실시되면서 지방자치단체장의 자의적 권한 행사와 지방의회의 비효율적인 운영이 나타나고 있음에도 불구하고 이에 대한 견제 기능은 매우 미약한 실정이었다. 지방자치단체장은 민선 1기(1995.6 ~ 1998.6)에 23명이 뇌물수수, 선거법 위반, 정치자금법 위반 등 각종 부정부패혐의로 사법처리 되었으며, 민선 2기(1998.7 ~ 2002.6)에는 59명, 민선3기(2002.7 ~ 2006.6)에 224건, 민선4기에 293건으로 점차 늘어났다(김영기, 2006). 이에 따라 광주전남지역에서 공직사회 개혁과 부패척결을 위해 주민소환운동이 전개되었고 또한 주민소환조례가 제정되기도 하였다. 그러나 2004년 10월 28일 대법원 제3부는 광주광역시장과 전남도지사가 시의회와 도의회를 상대로 낸 ‘광주시·전남도 공직자 소환에 관한 조례안 재의결 무효 확인청구’상고심에서 “시·도의회가 재의결한 공직자 소환조례는 그 효력이 없다”고 판결했다. 재판부는 판결문에서 “지방의회 의원과 자치단체장은 지방자치법에 근거한 임기만료와 사임, 퇴직 등에 의해서만 신분이 상실 된다”며 “조례안은 지방자치법에 위반 된다”라고 하였다. 이어 재판부는 “지방의회 의원과 자치단체장의 소환이나 소환투표를 통한 자격박탈 등은 법률로써 정하거나 법률의 구체적인 위임이 있는 경우에 한해 조례로 정할 수 있다”고 밝혔다. 대법원의 무효판결로 인해 2004년 7월 전국최초로 광주시의회와 전남도의회에서 제정됐던 주민소환조례는 자동 폐기됐다(시민의 소리, 2004. 11. 1).

이에 따라 전국 327개 시민사회단체 대표들은 주민소환법 제정을 목표로 2005년 8월 24일 주민소환제입법운동본부를 결성하여 입법운동을 전개했다. 이러한 과정을 거쳐 선

출직 지방공직자인 지방자치단체장 및 지방의회 의원의 위법·부당행위, 직무유기 또는 직권남용 등을 통제하고, 주민참여를 확대하여 지방행정의 민주성과 책임성을 제고하고 주민의 복리증진을 도모하고자 주민소환제도가 도입되었다. 주민소환법은 2006년 5월 2일 국회 본의회에서 의결되고 5월 24일 공포되었으며 공포 후 1년이 경과한 날부터 시행되고 있다.

한편 제주도는 주민소환법에 근거하지 않고 별도의 법률에 의하여 먼저 주민소환이 도입되었다. 제주도는 주민소환법이 제정되기 이전인 2006. 2. 21 제정된 "제주특별자치도 설치 및 국제자유도시 조성을 위한 특별법(2006. 7. 1. 시행)"에 의하여 주민소환제도가 먼저 시행되고 있었다.

3. 우리나라 주민소환법의 주요내용

1) 주민소환투표청구권자 및 주민소환투표권자

주민소환투표청구권자는 전년도 12월 31일 현재 주민등록표 및 외국인등록표에 등록된 당해 지방자치단체의 장과 지방의회의원에 대한 선거권이 있는 자로 한다(법 제7조 제1항).

주민소환투표권자는 주민소환투표인명부 작성기준일 현재 19세 이상의 주민으로 하고, 외국인도 영주의 체류자격 취득일 후 3년이 경과한 자 중 당해 지방자치단체의 관할구역의 외국인등록대장에 등재된 자에게 주민소환투표권을 부여한다(법 제3조).

2) 주민소환투표의 대상

주민소환의 대상자는 지방자치단체의 장 및 지역구지방의원이며 비례대표지방의원은 제외된다(법 제7조). 한편 제주도에 있어서는 다른 지역과 달리 고도의 자치권을 보장하는 "제주특별자치도 설치 및 국제자유도시 조성을 위한 특별법"에 의하여 교육감 및 교육의원도 소환대상이 된다.

3) 주민소환투표의 청구사유

주민소환투표의 청구사유가 특정되어 있지 않으며 주민소환청구서에 서명을 첨부하고 소환사유를 기재하여 관할선거관리위원회에 제출하면 된다(법 제7조).

4) 주민소환투표의 실시요건

광역자치단체장 소환에 있어서는 주민소환투표청구권자 총수의 100분의 10이상, 기초자치단체장 소환에 있어서는 100분의 15이상, 지역구지방의원 소환에 있어서는 100분의 20이상의 서명으로 주민소환투표를 청구할 수 있다(법 제7조).

5) 주민소환투표의 부작용방지

선출직 지방공직자의 임기개시일부터 1년이 경과하지 아니한 때, 임기만료일부터 1년 미만일 때, 해당 지방공직자에 대한 주민소환투표를 실시한 날부터 1년 이내인 때에는 소환투표를 청구할 수 없다. 그리고 주민소환을 위한 서명요청활동이 공직선거에 영향을 주는 것을 방지하기 위해 공직선거일 전 60일부터 선거일까지는 그 선거구에서 서명요청을 할 수 없다(법 제8조, 제10조).

6) 주민소환투표운동

주민소환투표에서는 주민투표보다 허용된 투표범위가 좁다. 주민소환투표에서 주민소환청구자 또는 주민소환대상자에게는 주민소환투표운동기구의 설치, 신문광고, 주민소환투표공보의 발송, 공개 장소에서의 연설·대담, 언론기관 초청 대담·토론회, 정보통신망을 이용한 소환운동 및 인터넷광고, 선거방송토론위원회 주관 토론회(또는 옥내합동연설회)에 의한 투표운동방법만 허용된다(법 제20조).

7) 주민소환투표권 행사의 보장 및 주민소환투표 계도·홍보

국가 및 지방자치단체는 주민소환투표권자가 주민소환투표권을 향사할 수 있도록 필요한 조치를 취하도록 되어 있다. 관할 선거관리위원회는 문서·도화·시설물·신문·방송 등의 방법으로 주민소환투표 참여·투표방법 그 밖에 주민소환투표에 관하여 필요한 계도·홍보를 실시하여야 한다(법 제5조).

8) 주민소환투표결과의 확정과 효력

주민소환은 주민소환투표권자 3분의 1 이상의 투표와 유효투표수 과반수의 득표로 확정되며, 전체 주민소환투표자의 수가 주민소환투표권자총수의 3분의 1에 미달하는 때에

는 개표를 하지 아니한다(법 제22조). 주민소환이 확정된 때에는 주민소환투표대상자는 그 결과가 공표된 시점부터 그 직을 상실하며 그로 인하여 실시하는 해당 보궐선거에 입후보할 수 없다(법 제23조).

Ⅲ. 제주특별자치도지사 주민소환사례

1. 주민소환투표의 배경

제주특별자치도지사에 주민소환투표운동의 일차적 배경으로 우선 제주도정에 대한 도민들의 "구조적인 불만"을 강조하고자 한다. 여기서 구조적 불만을 요약하면, 관(官)주도의 특별자치와 정체된 지역발전, 도지사의 권력독점과 주민참여의 실종으로 파악된다. 그리고 1993년 이후 장기간 제주사회를 대논쟁으로 이끌어간 제주해군기지 건설 문제는 주민소환투표운동의 주요한 배경으로 나타났다(양길현, 2011).

2. 전개과정

도지사의 일방적인 정책추진에 반발한 주민들은 주민소환투표 청구를 추진하기로 결정하게 된다. '제주군사기지반대 범도민대책위원회'와 '강정마을회' 등 제주도내 29개 단체로 꾸려진 '김태환 지사 주민소환운동본부가 2009년 5월 6일 기자회견을 갖고 주민소환운동을 전개하겠다고 밝혔다. 주민소환본부는 기자회견을 마친 다음날 5월 7일 제주도선거관리위원회에 주민소환 청구인 대표자 증명서 교부 신청을 하게 된다. 그리고 2개월에 걸친 서명활동 끝에 제주도선거관리위원회에 7만 7천여명의 서명부를 제출하게 된다. 제주도선거관리위원회는 서명부심사후 51,044명을 유효서명으로 판정하고 2009년 8월 6일 주민소환투표를 정식으로 발의하게 된다. 제주도선거관리위원회는 2009년 8월 26일을 주민소환투표일로 정하고 공식적인 주민소환투표사무에 착수하게 된다. 투표운동과정에서 논란은 계속되었다. '주민소환운동본부'측에 따르면 주민투표를 알리는 현수막이 철거되거나, 소환대상자측에서 투표 당일 투표 행위를 방해하는 사례가 상당했다고 주장했다. 이런 잡음속에서 8월 26일, 광역자치단체 차원에서는 전국 최초로 주민소환투표가 진행되었고, 최종적으로 11%의 투표율을 기록해, 주민소환은 이루어지지 않았다(하승수 · 이호 · 김현, 2009).

김태환 제주특별자치도지사 주민소환운동 주요일지

- 2007. 5. 14 : 김태환지사, 여론조사를 토대로 제주 해군기지 건설에 동의하면서 강정마을을 최우선 기지 대상지로 결정
- 2007. 8월 강정마을회 총회 : 강정해군기지 유치 찬반 주민투표 실시. 자연 부락 유권자 1,200여명 중 725명 투표 참여, 94%인 680표의 압도적 반대
- 2009. 5. 6 : 제주도내 27개 시민사회단체와 민주노동당 제주도당(김태환지사주민소환운동본부), 주민소환 운동 선언 기자회견, 이에 대한 반박 기자회견
- 2009. 5. 13 : 선관위, 주민소환 청구인 대표자 증명서 및 서명부 교부, 제주해군기지 건설범도민추진협의회 소환반대 기자회견
- 2009. 5. 14 : 해군기지 건설에 반대하는 서귀포시 강정마을회 등 도내 35개 시민사회단체 등으로 구성된 주민소환운동본부, 소환 서명운동에 돌입
- 2009. 6. 29 : 소환투표 청구 7만6,904명 서명부 제출
- 2009. 7. 15 : 선관위, 주민소환 청구요지와 투표일 공고
- 2009. 7. 24 : 김태환 지사 소명서 제출
- 2009. 8. 6 : 주민소환투표 발의, 김지사 직무정지
- 2009. 8. 7 : 소환투표운동 본격 시작 : 주민소환운동본부 유세전 전개, 김지사 투표불참호소 민생탐방 돌입
- 2009. 8. 18 : 김지사 토론회 불참선언으로 토론회 무산, 옥내 합동연설회로 대체하기로 결정
- 2009. 8. 20~21 : 주민소환 부재자 투표
- 2009. 8. 21 : 주민소환운동본부 측만 참석한 옥내 연설회 개최
- 2009. 8. 24 : 김지사, “소환투표 하지 않는 것이 최선의 방법”이라는 내용의 기자회견. 전국의료인, 주민소환 참가 농민 소환지지 선언, 제주도노인연합회 “결과 승복 촉구”기자회견, 민주당 도당 당원 투표 참여 촉구 기자회견
- 2009. 8. 26 : 주민소환투표, 투표율 11%로 마감. 김태환 지사 직무 복귀

3. 주민소환투표결과

2009. 8. 26 주민소환투표를 실시한 결과 주민소환투표권자 419,504명중 46,075명이 투표에 참여(투표율 11%)하고 373,429명이 기권하여 투표수가 유효투표수 3분의 1에 미달하였으므로 주민소환투표는 무산되었다.

〈표 1〉 제주특별자치도지사 주민소환투표결과

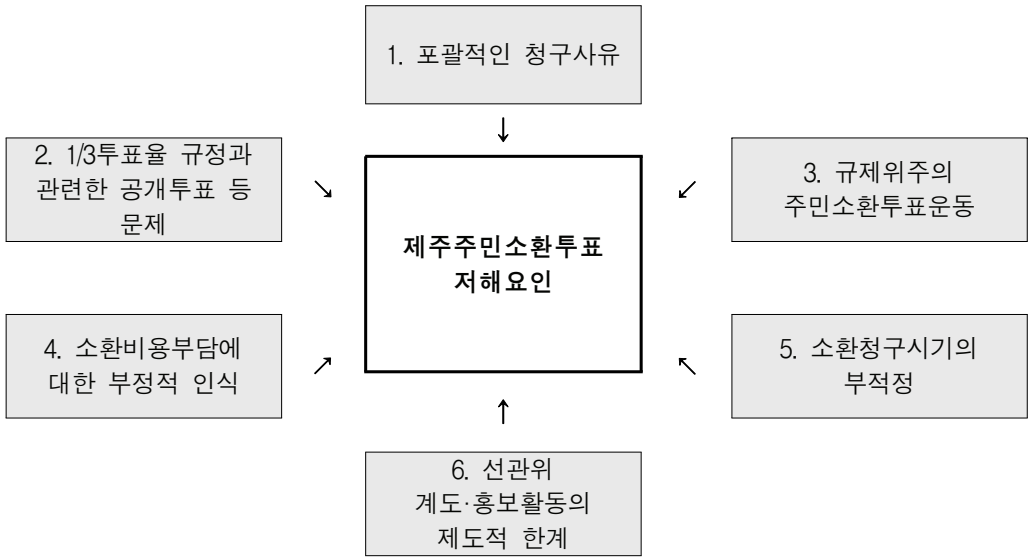
주민소환 투표일	주민소환 투표권자 총수	투표수 (투표율)	기권수	주민소환투표결과
2009. 8. 26	419,504명	46,075 (11%)	373,429	전체 주민소환투표자의 수가 주민소환투표권자 총수의 3분의 1에 미달하므로 제주특별자치도지사 김태환에 대한 주민소환투표는 「주민소환에 관한 법률」 제22조제2항의 규정에 의하여 개표하지 아니함

Ⅳ. 제주특별자치도지사 주민소환에서 제기된 쟁점분석

2009년 실시된 제주주민소환투표는 투표율 미달로 무산되었다. 주민소환투표후 당시 소환운동본부참여자, 학자, 시민단체 회원 등의 연구자료, 발표문, 저자의 경험 등을 종합한 결과 제주소환투표가 주민의 관심을 끌지 못한 이유는 대략 여섯 가지로 정리할 수 있다. 첫째, 주민소환투표사유가 독선과 전횡, 민주주의 절차를 위반한 해군기지사업 추진 등 종합적으로 제시하여 주민의 관심을 끌 수 없었다. 둘째, 주민소환투표의 효력요건인 3분의 1투표의 규정으로 인하여 주민소환투표대상자가 투표불참전략을 구사하였고, 쌍방간에 치열한 주민소환투표운동이 실시되지 못한 점, 지역사회에서 영향력이 가장 큰 도지사를 의식하여 투표에 자유스럽게 참여할 수 있는 분위기가 조성되지 않은 점을 지적할 수 있다. 셋째, 현행 주민소환법상 소환청구인도 8가지의 제한된 투표운동밖에 할 수 없었으며, 일반투표권자가 할 수 있는 투표운동이 거의 차단되어 있어 자유스러운 투표운동이 제한된 점을 지적할 수 있었다. 넷째, 지방자치단체의 주민소환비용부담에 대한 부정적 인식도 주민투표에 대한 관심을 저하시키는 요인으로 작용하였다. 다섯째, 실제로 소환투표가 임기만료 선거일 1년도 안 남기고 실시되어 주민소환투표에 대한 관심을 저하시켰다. 여섯째, 선관위의 계도·홍보활동이 투표율의 3분의 1규정에 의하여 많은

제약이 따라 공직선거만큼의 효과를 발휘하지 못하였다.

〈그림 1〉 제주특별자치도지사 주민소환투표 저해요인



1. 소환청구사유의 포괄성, 특정화 문제

1) 제주사례

주민소환청구사유에 대한 논란은 제주도지사 주민소환에서도 제기되었다. 주민소환운동본부는 제주도지사의 전횡과 독단적인 업무추진에 대한 심판이라는 종합적인 측면에서 주민소환 사유를 밝힌 반면 주민소환대상자는 해군기지 등은 국책사업이며 현재 추진 중인 사업인데 이를 이유로 주민소환을 하는 것은 수긍할 수 없다는 입장이 맞섰다. 주민소환운동본부의 주민소환 취지와 사유를 보면 '제왕적 도지사 퇴출', '독선과 전횡', '굴욕적 제주해군기지 MOU체결' 등을 들고 있다. 특히 제주도지사 주민소환에 있어서도 청구사유가 포괄적이며 종합적으로 제시되었다는 논란이 제기되었다. 사전에 어떤 문제를 부각시킬 것인지에 대한 면밀한 검토와 명확한 제시 등을 통해 주민들로부터 설득력을 이끌어내야 함에도 불구하고 이런 부분이 부족했다는 것이다. 뿐만 아니라 주민소환투표 결과에 대한 책임여부 등도 언급이 없다는 것 등이 문제점으로 지적되었다. 그래서 소환청구사유에 대한 합리적이고 객관적인 내용이 구성될 수 있도록 하기 위해 사전심의기구

등이 필요하다고 하였다. 이는 소환투표제한여부 자체를 따지는 것이 아니라 포괄적인 소환청구사유라도 적절성 여부를 종합적으로 판단하고 그 사유와 관련한 책임여부 등도 제시하여야 한다고 하였다(김동욱 · 한영조, 2010).

주민소환투표를 앞두고 이명박 대통령도 서울 코엑스에서 열린 '지역투자박람회'에서 "국책사업이 지역뿐만 아니라 국가를 위해서도 매우 중요하고 지역발전에도 도움이 된다."라고 하면서 국책사업을 집행하는 지사를 주민 소환하는 것은 바람직하지 않다."고 김지사를 거들었다. 전국 16개 시 · 도광역단체장들도 부산에서 전국시 · 도지사협의회를 갖고 "제주지사가 대한민국 전체의 국가 안보를 위한 국책사업 시행에 있어서 주민소환 대상이 된 것을 심히 우려하며, 주민소환요건 규정 등 미비점을 조속히 보완해야 한다."고 촉구했다. 한편 참여자치지역연대는 "국책사업추진이 아닌 추진과정에서 김지사의 독선적 비민주성이 문제다"라고 하였다(제주 황경근기자, 2009. 7. 7, 서울신문).

제주주민소환투표가 끝난 후 정치권도 주민소환법 개정을 두고 논란을 벌였다. 당시 한나라당은 김태환 제주도지사에 대한 주민소환 투표가 투표율 미달로 김 지사가 정상 업무복귀한 것과 관련, 9월 정기국회에서 개정을 추진한다는 방침을 발표했다. 안상수 원내대표는 27일 열린 최고위원회에서 "주민소환법을 보면 제7조에 주민소환투표 청구 절차만 명시돼 있지 청구 사유에 대해 전혀 규정이 없다"며 "이것은 법치주의에 대한 기본적 위배"라며 9월 정기국회에서 법 개정을 추진할 것임을 밝혔다. 그는 "아무 사유나 갖고 전부 주민소환을 할 수 있게 하는 것은 세계 어느 나라에도 없으며, 대부분의 국가가 소환을 당하는 사람의 불법행위에 한정해서 하지 정책을 갖고 소환하는 예는 없다"고 주장했다. 안 원내대표는 주민소환법 개정 주요 골자에 대해 △소환 청구 사유 명시 △직권남용이나 불법 · 비리행위에 한정한 주민소환 추진 등을 강조했다. 그러나 이에 대해 민주노동당 등 야권은 "전날 제주도지사 소환 투표 곳곳에서 투표를 방해하는 행위가 발견되는 등 조직적인 방해 움직임이 포착됐다"면서 소환 투표 진행의 부당성을 강조하는 한편 여당의 주민소환법 개정 움직임에 대해 '기득권을 보호하려는 반민주적 발상'이라며 강도 높게 반발했다(파이낸셜 뉴스, 2009. 8. 27).

2) 기존 선행연구

소환청구사유와 관련한 학자들의 선행연구도 정치적인 악용과 님비현상으로 인한 반대론자들의 오 · 남용을 우려하여 주민소환청구사유를 일정 부분 구체화하거나 제한하자는 의견이 있는가 하면, 주민소환제도는 선출직 공직자에 대한 정치적 책임추궁이므로 제한할 필요 없이 포괄적으로 두는 것이 바람직하다는 의견이 대립하고 있다. 정연정(2007)

은 “소환 남용을 막기 위하여 소환내용을 명확히 규정하고 소환 사유의 사전 타당성 조사를 수행할 수 있는 심의기구를 마련해야할 필요성이 있다”고 하고 있다. 김현준(2006)도 “청구사유를 명시하는 것이 소신 있는 업무추진을 위해서 바람직하다”고 하고 있다. 하승수(2007)는 주민소환 사유를 제한하자는 주장의 이론적 문제점으로 주민소환제의 본질이 법적 책임을 묻는 ‘사법적 절차’가 아니라 정치적 책임을 묻는 ‘정치적 절차’라는 점을 강조하고 있다. 이기한(2008)도 주민소환이 선출직 공직자의 부패, 무능, 전횡을 주민의 힘에 의해 견제하고자 하는 것이기 때문에 주민소환 사유를 공직자의 위법행위와 같은 것으로 명시하거나 한정적으로 규정하는 것은 “주민소환에 관한 보편적 입법원칙에 부합되지 않는다”라는 입장을 취하고 있다.

3) 외국사례

미국의 경우는 두 가지 형태가 존재하고 있다. 미국에서 주민소환제도를 ‘사법적 절차’로 보아 청구사유를 제한하는 주는 조지아주, 캔자스주, 몬태나주, 뉴멕시코주, 워싱턴주 등이다. 반면에 ‘정치적 절차’로 보아 청구사유를 제한하지 않는 주는 캘리포니아주, 콜로라도주, 미시간주, 알래스카주, 아칸소주, 네바다주, 오리건주, 플로리다주 등이다. 이와 같이 미국의 대부분의 주에서는 주민소환을 정치적 절차로 보기 때문에 주민소환사유를 명시하지 않고 있다(양길현 2011 : 정일섭 2009).

4) 소결

사실 주민소환 사유를 어떻게 적시할 것인가는 실천적 측면에서도 주민소환 사유가 너무나 다양하여 구체적인 사유를 규정하는 것은 쉬운 일이 아니다. 이미 우리나라는 주민소환법 제정당시 이 문제에 대한 찬반토론이 있었으나 입법과정에서 사유를 제한하지 않는 정치적 절차로 규정하였다. 또한 헌법재판소도 2009년 3월 26일 김황식 하남시장이 주민소환에 관한 법률 제1조 등에 대해 제기한 헌법소원 사건에 대한 결정에서 “주민소환법이 주민소환의 청구사유에 제한을 두지 않은 것은 주민소환제를 기본적으로 정치적인 절차로 설계함으로써 위법행위를 한 공직자뿐만 아니라 정책적으로 실패하거나 무능하고 부패한 공직자까지도 그 대상으로 삼아 공직에서의 해임이 가능하도록 하여 책임정치 혹은 책임행정의 실현을 기하려는데 그 입법목적이 있고, 위 입법목적은 정당하다. 위 조항은 이러한 입법목적의 증진에 기여할 수 있는 유용한 수단이다”라고 밝힌 바 있다(2009. 3. 26. 결정 2007헌마843). 개인소견으로는 이 문제에 대해서 법적 논란이 이미 헌법재판소의 결정에 의하여 일단락되었기 때문에 현행 유지가 바람직하다고 생각한다.

또한 청구사유의 포괄성 문제와 주민소환청구인측이 주민소환투표서명 활동이나 소환투표운동과정에서 주민소환투표의 사유를 어떻게 쟁점화시키냐는 별개의 문제로 접근하는 것이 필요하다고 생각한다.

2. 주민소환투표의 효력요건인 투표율 3분의 1이상의 투표와 관련된 공개투표 등 문제

1) 제주사례

제주특별자치도지사 주민소환투표는 공개투표의 문제를 전면에 부각시켰다. 일반적으로 둘 이상의 선택지를 놓고 선호를 표명하는 선거와는 달리 찬성과 반대를 놓고 투표하는 경우는, 특히 주민소환처럼 특정 공직자를 공직에서 그만 두게 할 것인가의 여부를 두고 그러한 선택을 위해서 투표장에 가기가 생각보다 쉽지 않다. 찬반 투표는 불가피하게 '투표참여=소환찬성'으로 등식화될 소지가 큰 만큼이나 사실상의 공개투표로 진행되기가 쉽기 때문에, 바로 이 지점에서 민주적 선거의 원칙인 '비밀 선거'를 어떻게 보장하느냐가 중요한 쟁점으로 떠오르게 된다. 이에 덧붙여 특히 제주주민소환에서 소환투표가 더욱 더 공개투표로 하게 된 이유는, 주민소환투표가 유효하게 작동하려면 소환투표권자의 1/3이 투표해야 한다는 조항 때문이었다. 제주주민소환에서 드러났듯이 소환투표의 공개투표화가 유효 투표율 1/3 규정과 동전의 양면을 구성하게 된 것은 김태환 지사가 투표불참을 촉구하고 나섰기 때문에 더욱 강화되었다. 제주주민소환에서 김태환 지사의 투표불참 호소는 유효투표율 1/3규정을 적극 활용한 최선의 소환반대 전략이었고 또 성공적으로 구사되었다. 주민소환투표가 특정 공직자의 소환을 찬성할 것이냐 반대할 것이냐가 아니라 투표장에 투표하러 갈 것이냐 말 것이냐로 프레임이 바뀌게 되면, 소환투표에의 참여는 크게 위축된다. 왜냐하면 소환투표장에 가는 것 자체가 소환 찬반 여부를 떠나서 곧 특정 공직자를 소환하는 데 찬성하는 것으로 생각될 소지가 있고, 그래서 일반 투표권자는 자신도 모르게 투표장에 가는 것이 눈에 보이지 않는 어떤 비용을 치르면서 하는 일로 생각하게 되는 분위기가 조성되기 때문이다. 더욱이 현직 도지사가 주민소환반대운동을 펼치면서 투표불참을 호소하고 독려하는 상황에서는, 자유롭게 비밀스런 투표라는 민주적 투표의 일반 원리가 제대로 작동할 여지는 크게 훼손될 수 밖에 없는 것이었다. 거기다가 소환운동본부가 '관제선거'라고 칭할 정도로 소환투표에 참여하는 불편함과 반공개적인 위협도 전방위적이었다. 실제 투표장 곳곳에서 투표 불참을 종용하는 압박이

적지 않았음을 언론을 통해서 널리 알려진 바 있다. 제주소환이 사실상의 공개투표로 진행됨으로써 주민소환투표에 참여하는 것이 크게 부담이 되는 데 반해 기꺼이 주민소환에 참여하고자 하는 유인은 상대적으로 적었다. 물론 투표 참여를 통해 김지사의 독선과 무능을 응징한다는 카타르시스가 있겠고 제주도민의 민주의식과 직접행동의 정치적 함의를 널리 알리는 등 민주주의 제고를 통한 실익도 기대할 수 있다고 생각할 수 있다. 그러나 이러한 것들은 굳이 참여 안 해도 다른 이웃 도민들이 대신 해주면 그에 무임승차하여 나도 향유할 수 있는 일종의 공공재였다. 공공재를 향유하는 데 내가 괜스레 나서서 비용을 치를 필요가 없는 것이라면, 유효투표율 1/3규정은 넘기가 쉽지 않은 제도적 제약이었다(양길현, 2011).

2) 기존 선행연구

유효투표율 1/3규정에 대해서는 많은 학자별로 다양한 의견이 제시되고 있다. 양길현(2011)은 “유효투표율 1/3제약을 극복하기 위하여 소환 대상자가 투표불참 운동을 하지 못하도록 해야 한다고 주장하고 있으며 또한 유효투표율을 1/3보다 낮은 투표율로 법을 개정할 것을 제안하고 있다”. 이기우(2008)는 “현재 1/3이상의 유효투표율은 나름대로 정당성이 있다고 하고 있다. 그리고 만약 최저투표율을 50%로 상향조정하고자 한다면 투표불참시 벌칙을 두는 등 투표율 제고방안도 함께 추진되어야 한다”고 하고 있다. 조경련과 김영기(2008)는 “하남시장 주민소환사례를 들면서 투표율이 1/3이상 되지 않을 경우, 신분상의 불이익이 우려되는 공무원이나 그 가족, 관변단체 임직원 등은 투표장에 가는 자체가 소환찬성으로 여겨지기 때문에 대면관계가 강한 소도시나 농촌지역의 경우는 사실상 투표참여가 어려운 실정이며, 최근 낮은 재선거 투표율을 볼 때 1/3투표율은 상당히 높다고 하면서도 아직 실제 사례가 1개시에 불과하고 민감한 사안인 만큼 보다 신중하게 접근할 수 있도록 당분간은 현행대로 유지하는 것이 좋다”라고 하고 있다. 정일섭(2009)은 “주민소환투표일이 임시공휴일이 아니므로 투표율이 낮아질 수 있음을 지적하면서 2008년 실시된 보궐선거의 전국평균 투표율을 보면 기초단체장 35.3%, 광역의원 36%, 기초의원 32.2%를 예로 들면서 투표율을 높일 수 있는 방안을 강구함과 동시에 확정요건인 3분의 1이상의 투표도 상향 조정할 필요가 있다”라고 하고 있다.

3) 외국사례

한편, 주민소환에 있어서 외국의 경우 최저 4분의 1이상, 30%이상, 혹은 3분의 1이상 투표를 요구하는 경우가 적지 않다. 독일 작센 주의 경우 50%이상의 투표참여를 요건으

로 하고 있다(이기우, 2008). 일본지방자치법 제83조는 “보통공공단체 의회의 의원 또는 장은 해직투표에서 과반수의 동의가 있는 때에는 그 직을 상실한다”고 규정하여 투표율은 투표결과에 영향을 미치지 않는다. 메사추세츠주의 옥스퍼드 타운의 헌장은 “선거직 공직자의 소환에 대한 다수 투표는 투표해야 할 유권자의 최소한 50%가 해당 문제에 관하여 투표하지 않았거나, 소환찬성자의 수가 해당공직자가 선출될 당시에 얻은 득표수를 능가하지 않으면 무효”라고 규정하고 있다(Zimmerman, 김영기 역, 2002).

4) 소결

개인소견으로 주민소환법의 시행결과 현행 유효투표율 1/3은 평일에 투표가 실시된다는 점, 최근 재·보궐선거의 낮은 투표율을 감안하면 현재의 조건에서는 하향조정할 필요는 있으나 아직 실시된 주민소환사례가 많지 않아 충분한 검증이 이루어지지 않았으므로 당분간은 현재의 규정을 유지하도록 하였으면 한다. 다만, 전자투표제의 도입, 인터넷부재자신고의 도입, 부재자투표시간의 연장, 투표의 비밀 보장 강화장치마련, 공영제에 의한 최저투표운동의 보장 등 투표참여활성화방안의 도입을 통하여 주민참여를 증진시킬 것을 제안한다. 이러한 조치들이 시행된 다음에 그 시점에 가서 투표참여율, 투표의 공정성 등을 종합적으로 고려하여 유효투표율의 상향 또는 하향 조정여부를 검토하였으면 한다.

3. 주민소환투표운동의 적정성 및 공정성 문제

1) 제주사례

제주주민소환본부에서 활동했던 김아현[1](2009)에 의하면 주민소환운동에 가장 큰 걸림돌로 작용한 것은 현행 주민소환법이었다고 하고 있다. 지나치게 엄격하여 현실화 가능성이 현저히 낮은 주민소환법을 위반하지 않는 범위 내에서 최대치의 역량을 끌어내야만 했다고 했다. 신분광고도 총5회에 제한되어, 사실상 제주지역 3대 일간지에 이틀 동안도 온전히 실을 수 없었다고 했다. 거기에 전화 및 문자메시지를 이용한 홍보금지 규정 등은 조직화 선거와 홍보에 난항을 겪게 했다고 했다. 거기에는 공직선거법과 주민소환법을 위반하지 않으면서 지인과 단체회원 조직을 최대한 이끌어내는 것에 대한 조직실무자들의 심리적 부담도 크게 작용했다고 했다. 김동욱 · 한영조(2010)에 의하면 주민소환

1) 제주참여환경연대 정책국장

투표운동 제한규정이 지나치다고 지적하고 있다. 예를 들면 공직선거법 제60조에 해당하는 자는 주민소환투표운동을 할 수 없도록 하고 있다. 여기에는 공무원이 아닌 통·리·반장 및 주민자치위원 등이 포함되어 이들의 주민소환투표운동을 금지하는 것은 주민투표참여를 제한하는 측면이 있으므로 부당하다고 하고 있다. 또한 문자메시지, 전화 등을 이용해 투표홍보를 할 수 없도록 한 규정, 자동차 및 확성장치사용 제한 규정, 연설원의 제한 등 제한규정이 매우 엄격하게 되어 있다고 하고 있다. 이처럼 지나친 주민소환투표운동방법이나 투표운동 제한규정은 주민소환대상자에게 유리한 규정이 되어 주민소환을 어렵게 하는 결과를 낳고 있어 규정 완화 등 합리적인 개선방안이 마련되어야 할 것으로 평가하였다.

주민소환투표에 있어서는 주민소환청구자 및 소환대상자의 경우 소환투표운동기구설치, 신문광고, 공개장소 연설·대담, 언론기관초청대담·토론회, 소환투표공보의 발송, 선거방송토론회주관 토론회, 정보통신에 의한 투표운동, 인터넷 광고에 의한 방법으로만 소환운동이 가능하며 나머지 방법에 의한 소환투표운동은 할 수 없다. 제한된 투표운동방법의 규정으로 인하여 주민소환투표에 있어서 투표참여를 홍보하는 현수막조차 설치할 수 없는 실정이다. 또한 투표권자가 운동기간중 할 수 있는 투표운동방법은 정보통신방법에 의한 주민소환투표운동[2]만 허용되고 공개된 장소 등에서의 투표권자 상호간에 구두에 의한 투표운동이나 일상화된 문자메시지 전송에 의한 투표운동이 금지된 것은 현실성이 없다고 판단된다. 이와 같이 현행 주민소환법에서는 투표권자의 투표운동이 입법목적을 벗어나서 투표권자의 참여를 지나치게 많이 규제되고 있는 실정이다.

〈표 2〉 주체별 투표운동방법 구분

투표운동주체 / 투표운동방법	소환투표운동 주체		비고
	소환청구인대표자 또는 소환투표대상자	주민소환투표운동을 할 수 있는 자 (일반 투표권자)	
소환투표운동기구의 설치	○	×	
공개장소에서의 연설·대담	○	× (연설원만 가능)	일반투표권자는 공개된 장소에서 구두에 의한 투표운동불가

2) 당시 법에 의하면 본인의 인터넷홈페이지 게재 및 전자우편발송만 가능하였음

투표운동주체 / 투표운동방법		소환투표운동 주체		비고
		소환청구인대표자 또는 소환투표대상자	주민소환투표운동을 할 수 있는 자 (일반 투표권자)	
주민소환공보 (청구인·소환투표대상자 원고제출, 선관위 매세대 우송)		○	×	
광고	신문광고	○	×	
	인터넷광고	○	×	
대담·토론회	선거방송토론위원회 주관 토론회	○	× (토론자만 가능)	
	언론기관 초청 대담・토론회	○	× (대담・토론자만 가능)	
정보통신망을 이용한 투표운동 - 인터넷홈페이지 - 전자우편 발송		○	○	전화 및 휴대폰메시지에 의한 소환투표운동을 할 수없음.

한편 투표운동의 공정성과 관련하여 김동욱과 한영조(2010)는 다음과 같이 이슈를 제시하고 있다. “제주자치도지사 주민소환투표운동은 주민소환투표 이슈에 대한 ‘찬반 대결’이 아니라 엉뚱하게도 ‘투표참여’와 ‘투표불참’의 대결로 나타났다. 주민소환본부에는 거리 홍보 등을 통하여 투표참여 홍보활동을 벌였다. 반면에 주민소환대상자는 투표율을 낮추기 위해 ‘무대응’, ‘투표불참’운동을 벌이며 봉사활동, 행사장 순회방문에 집중했다. 또한 모동장이 예비군훈련장에서 주민소환투표불참호소를 한 혐의로 검찰에 고발되었다. 시통장협의회장은 공무원 100여명이 모인 시청 을지훈련 상황실에서 주민소환투표 방해 발언을 하기도 하였다. 이와 같이 공무원들의 불법행위가 투표일까지 이어졌다고 주민소환운동본부는 주장하였다. 투표당일에 투표소에 투표자명단 쪽지가 발견되는가 하면 투표소입구에는 투표불참을 호소하는 선전물이 첩부되기도 하였다. 또한 마을이장, 자생단체 관계자, 주민자치위원 등도 투표방해 행위에 적극적으로 가담한 흔적들이 포착되었다. 특히 투표율이 높으면 동장이나 이장들이 문책을 받는다는 애기까지 나돌며 공무원

들을 압박했다. 그래서 마을이장은 투표소를 찾은 마을 주민에게 투표 불참을 회유하고 돌려보내는 등 투표 시작부터 투표 마감 때가지 투표방해 행위 제보가 수십건에 이르렀다. 이에 경찰이 지역에 급파되어 현행범 체포, 사법처리에 나서기도 했다. 주민소환투표 후 제주도선거관리위원회가 집계한 주민소환투표 위반사례는 31건에 이르렀다. 조치별로 보면 고발 2건, 수사의뢰 1건, 경고 3건, 법률준수요청 8건, 수사자료 통보 2건, 자체종결 15건이었다."

2) 기존 선행연구

김동욱과 한영조(2010)에 의하면 "현행 주민소환법은 지나치게 주민소환투표운동을 제한하고 있어 제한규정의 완화가 필요하다"고 하고 있다. 한편 경기도선거관리위위원회는 "하남시장 주민소환평가서에서 주민소환투표청구인측의 서명활동이 실질적인 주민소환투표운동효과를 발휘하고 있으나 주민소환투표대상자는 이 기간 동안 대응할 수 있는 방법이 없으므로 소환대상자에게 투표공보와 유사한 방법으로 소환에 대한 반론권을 제공하는 것이 형평성에 부합하다"고 하였다. 또한 소환대상자 측에서 투표율 자체가 높아질 수 있는 토론회의 개최자체가 불리하다고 생각하여 토론회를 기피할 우려가 있다. 그리고 주민소환투표가 특정한 개인을 대상으로 하는데도 불구하고 소환청구인 대표자나 대상자는 본인 또는 지정한 자로 토론자나 연설원으로 신고할 수 있도록 되어 있어 당사자간 토론이 이루어지지 않을 수 있다" 라고 평가한 바 있다(경기도선거관리위원회, 2008). 정일섭(2009)은 "소환청구의 직접당사자인 소환청구의 대표자 및 소환투표의 대상자가 직접 참여하는 토론회 및 연설회가 일정한 횟수이상 이루어질 수 있도록 의무화할 필요가 있다"라고 하고 있다. 김현준(2006)은 "주민소환운동은 주민의 정당한 정치적 권리로서 일반선거에 준하여 보장되어야 하며, 불법운동에 대한 관리 역시 마찬가지로 이루어져야 할 것이다."라고 하고 있다.

3) 소결

현행 주민소환투표운동은 그 성격이 공직선거와 유사하나 할 수 있는 소환투표운동이 지나치게 제한되어 있다. 따라서 주민소환투표운동도 공직선거운동과 같은 정도, 또는 이에 준할 수 있는 정도의 투표운동을 허용하였으면 한다. 적어도 문자메시지, SNS매체, 구두로 하는 통상적인 방법에 의한 소환투표운동은 허용하는 방향으로 제도개선을 하여야 할 것이다. 또한 주민소환의 자유를 확대하고 공정성을 보장하기 위하여 서명방해행위, 투표방해행위, 대리서명행위 등에 대해서는 벌칙을 신설 또는 강화할 필요가 있다.

4. 주민소환비용의 문제

1) 제주사례

현행 주민소환법 제26조는 “소환투표 사무비용 등 지방자치단체가 부담하는 것을 제외하고, 주민소환투표 운동을 위하여 지출한 비용은 각자가 부담한다”라고 규정되어 있다. 양길현(2011)은 제주주민소환에 따른 비용 유발 문제는 특히 제주도정이 적극 제기한 쟁점이었다고 하고 있다. 즉 “주민소환 투표에 소요되는 경비는 19억 2,000만원으로 소환투표 청구로 제주도의 재정적 부담이 늘고 도민의 혈세가 새 나가게 되었다”는 내용의 보도 자료가 그것이다. 주민소환비용에 대한 제주도정의 이러한 인식은 민주주의에 대한 이해부족을 반영하는 문제제기이다. 그러나 원론적인 측면에서 보더라도 주민소환제의 운용에 따른 비용 문제는 일단 선출되기만 하면 정책적으로 실패하거나 또 무능하고 독선을 일삼더라도 임기가 보장되기 때문에 발생하는 지역사회의 갈등과 이로 인한 각종 사회적 비용이 소환투표에 소요되는 경비보다 훨씬 크다는 점에서 일종의 ‘기회비용’인 것으로 보아야 할 것이다. 민주주의에 비용이 들어간다는 것은 주지의 사실이다. 당시 주민소환투표가 임기 1년밖에 남지 않은 점에서 소환비용을 줄이려는 의도를 무시할 수는 없는 것이나 민주주의 비용 문제를 바라보면 균형된 시각을 강조하고자 한다. 즉 선거에서 선출된 공직자에 대한 평가를 유권자들이 제도적으로 평가하고 감시 · 단속하는 제도적 절차로서 “선거-평가(소환투표)-보궐선거”과정 자체가 주민의 권리를 구현하는 하나의 패키지(고유기, 2009)인 것으로 보아야 한다는 것이다. 그렇기 때문에 선거에 들어가는 비용은 정당하고 주민소환에 들어가는 비용은 부당하다는 논리는 주민의 불신임권을 부정하는 측면이 크다고 할 수 있다.

한편 제주주민소환투표에서는 주민소환법상 후원금을 받을 수 없어 투표운동을 어렵게 하였다는 지적이 있었다. 소환운동본부관계자에 의하면 소환운동본부 소속 단체들의 분담금을 제외한 일체의 모금활동이 제한되어 투표운동을 어렵게 하였으며 후원금을 기부하겠다는 전화가 있었으나 단 한푼도 받을 수 없었다는 평가도 있었다(김아현, 2009).

2) 기존 선행연구

조경련(2008)은 투표할 경우나 재선거를 할 경우 비용을 묻지 않듯이 소환운동도 마찬가지 경우로 민주주의의 기회비용으로 적용할 수 있을 것이라고 하였다. 다만, 김영기가 지적한 해당공직자가 소환을 방어했을 때 캠페인 비용을 환불하는 조항은 검토할 필요가 있다고 하였다.

한편, 정연정(2007)은 “지방자치단체의 재정적 능력으로 필요한 소환요구를 처리하는 데는 충분하지 않을 수 있다. 미국의 일부 주의 예처럼 주민소환이 실패한 경우에는 필요한 재정적 부담을 청구자측에서 하는 규정이 있다”고 하고 있다. 이러한 측면에서 시민사회가 주민소환을 진행하기 위해 필요한 최소한의 재정적 책임을 감당하는 것도 고려해 볼 필요가 있다고 하고 있다.

이기우(2008)는 주민소환 실패시 청구인측이 주민소환투표 관리비용을 부담하는 것에 반론을 제기하고 있다. 주민소환에 비용 책임을 묻기 위해서는 주민소환의 취지가 개인적인 이익을 보장하기 위한 것인지 공익을 위한 것인지가 해결되어야 한다. 주민소환의 청구에는 비록 청구인의 개인적인 이익을 취하기 위한 주관적인 동기가 있었다 하더라도 주민의 서명과 투표절차를 거치면서 주민소환대상자의 적합성에 대한 공익적인 판단이 중요하게 된다. 공익을 위한 활동인 주민소환의 비용책임을 지우는 것은 무리가 있다. 또한 선거의 공공성을 보장하기 위한 선거공영제의 취지에도 부합하기 어렵다고 할 수 있다. 투표관리비용을 물리는 경우에는 청구인이 되려고 하는 자가 거의 없을 뿐만 아니라, 서명인의 책임도 묻게 된다면 주민소환제도는 사실상 실시되기 어려울 것이다. 그러므로 청구인 등에게 비용상환책임을 부담하려는 것은 그 긍정적인 측면에서 불구하고 부작용이 크므로 채택하기 어렵다라고 하고 있다.

3) 외국사례

외국의 경우도 대다수가 주민소환사무관리비용은 지방정부나 자치단체가 부담하고 있으며 소환청구인, 소환대상자 각자의 서명활동 및 투표운동과 관련된 비용은 각자 부담하고 있다. 다만, 미국 캘리포니아주 헌법은 소환제 시도에 맞서 해당공직자가 지출한 캠페인 비용을 환불하는 조항을 두고 있다. 1989년 콜로라도주 검찰총장의 예가 있으며, 샌프란시스코 카운티와 시의 헌장도 소환투표에서 이겨 공직을 보유하게 된 공직자는 그 비용을 반환받도록 하고 있다(김영기, 2006).

4) 소결

주민소환투표는 공직선거운동과 마찬가지로 공적인 성격을 가지며, 그 소요비용은 민주주의의 기회비용으로 평가되므로 현행과 같이 지방자치단체가 주민소환투표사무 비용을 부담하는 것이 타당하다고 판단된다. 다만, 주민소환운동주체와 소환대상자가 투표운동을 위한 비용전체를 각자가 혼자 부담하는 것은 불합리하므로 개선할 필요가 있다고 본다. 주민소환투표청구활동을 함에 있어서 서명활동 및 투표운동에 따른 비용은 소환청

구인대표자만 혼자서 부담하도록 하는 것은 불합리하다. 주민소환투표청구인대표자는 소환활동에 찬성하는 투표권자들을 대표하여 활동하는 사람이다. 따라서 소환에 찬성하는 주민소환투표권자로부터 법정한도를 정하여 비용을 후원받도록 하고 후원금의 수입 및 지출에 대해서는 회계보고를 하도록 하는 방안을 도입할 필요가 있다. 마찬가지로 주민소환투표대상자가 현직을 유지하기 위하여 지출하는 즉, 소환을 방어하기 위한 투표운동에 대해서도 마찬가지로 후원금을 받도록 하되 회계보고를 하도록 하여야 할 것이다. 또한 주민소환에 방어했을 때 투표운동비용을 지방정부에서 보전하는 주는 미국의 캠페인 비용 보전제도는 장기적인 관점에서 검토하였으면 한다. 일단은 현재의 지방자치단체의 열악한 재정여건을 감안할 필요가 있으며 일차적으로 후원금 제도를 통하여 해결하는 것이 오히려 현실적인 방안이 될 수 있기 때문이다.

5. 주민소환청구제한기간의 적정여부

1) 제주사례

현행 주민소환법 제8조는 “임기개시일부터 1년간, 임기만료일부터 1년전까지, 해당 선출직 지방공직자에 대한 주민소환투표를 실시한 날부터 1년 이내인 때에는 주민소환청구를 할 수 없다”고 하는 남용방지장치를 두고 있다. 양길현(2011)은 제주주민소환투표를 거치면서 기술적 측면에서 시기 선택도 중요하다고 지적하였다. 왜냐하면 제주주민소환처럼 주민소환투표절차는 2009년 5월에 시작되었지만 근 4개월에 걸친 주민소환 서명운동과 주민투표사무절차기간으로 인하여 결국 2009년 8월 26일에 소환투표를 하게 됨으로써 사실상 임기 10개월 정도밖에 남아 있지 않는 도지사에 대해 신임투표를 하게 되는 결과를 초래하였고, 시기적으로 주민소환 보다는 ‘선거에 의한 심판’이 유효하게 작동할 수 있는 여지가 그 만큼 컸다고 지적하고 있다.

2) 기존 선행연구

김동욱과 한영조(2010)는 지방선거를 1년 앞둔 시점에 주민소환을 하는 것은 시의성 문제, 소환되었을 때 보궐선거 실시여부 문제, 사회적 비용 문제 등을 고려할 때 적절한가라는 지적을 하면서 청구제한기간을 임기만료일전 1년 6개월로 연장할 것을 제안하였다.

3) 외국사례

미국의 경우 대부분의 주가 임기시작 · 임기만료 6월기간동안 제외되고 있으며 독일의 경우도 마찬가지이다(김현준, 2006).

4) 소결

김동욱과 한영조(2010)는 "주민소환대상자의 잔여기간 1년 이내의 주민소환 제한규정은 차기 지방선거에 미치는 영향, 소환되었을 때 보궐선거 실시여부, 행 · 재정적 비용문제, 복잡한 선거과정을 고려할 때 최소한의 제한기간을 1년 6월 이상으로 확대시키는 것이 바람직하다"고 한 바 있다. 개인의견으로도 주민소환투표에 대한 관심을 제고시키고 자치행정의 갈등과 혼란 예방, 지방자치단체 재정 부담 등을 고려할 때 소환청구제한기간을 임기만료일전 1월 6월 이상으로 확대하는 것에 동의한다. 다만, 이러한 것이 다음에 실시될 선거(대의민주주의)는 주(主)가 되고 직접민주주의(주민소환투표)가 종(從)이 되는 것으로 보는 시각 또한 주민소환제도를 제한할 수 있다는 주장에는 동의하기가 어렵다. 왜냐하면 실제 제주사례에 적용결과 주민소환투표가 임기만료일전 1년전에 실시될 경우는 정상적인 주민소환투표운동이 이루어지지 않아 주민소환투표의 목적을 달성하기 어렵게 되기 때문이라는 것이 입증되었다는 본질적인 측면과 부수적으로 행 · 재정적 부담, 사회적 비용 등 현실적인 면도 고려할 수 밖에 없기 때문이다.

6. 선관위의 소환투표에 관한 계도 · 홍보

1) 제주사례

이규배는[3] 제주지역 인터넷신문에 기고를 통하여 선관위의 소극적인 투표 홍보활동을 지적한바 있다. 그 내용일부는 다음과 같다.

> 『……선거 감시하는 선관위, 선관위 감시하는 민심, "민주주의의 꽃은 선거입니다." 이는 중앙선거관리위원회의 슬로건이다. 선거가 투표로써 그 결실을 맺는 것은 당연한 일, 때문에 투표참여가 없는 민주주의는 꽃을 맺지 않는 검질(잡초)이 되는 셈이다. 그래서 선관위는 우리 사회를 민주주의의 화원으로 만들지 아니면 황무지로 만들지를 좌우할 수

3) 탐라대 교수

있는 중대한 지위와 역할을 떠맡고 있는 것이다. 대한민국 헌법에 '선거관리위원회' 규정을 둔 것도 이 때문이다. 선관위가 스스로도 밝히고 있듯이, 공명선거실현을 위해 '부정선거를 감시'하거나 '공명선거 캠페인'을 벌이며, 특히나 '다양한 방법으로 유권자의 투표참여를 홍보'하겠다고 선언한 것도 민주주의의 꽃을 피우기 위해서이다.

바로 그렇다! 헌법기관인 선관위는 '다양한 방법'으로 '투표참여를 홍보'해야 하는 불멸의 책무를 가지고 있는 것이다. 여당의 탄압이든 야당의 강압이든을 불문하고 본연의 '투표참여 홍보'를 해야 한다는 의미이다. 하물며 소환대상자의 태클쯤이야 말해 무엇 하랴!

흔들리는 헌법기관

그런데 아무리 봐도 선관위의 헌법적 책무가 투표불참 전술에 '고개를 숙인' 형국이다. "소환대상자측이 '투표불참'을 표방했기 때문에 선관위로서는 적극적인 투표참여 홍보가 곤란"하다고 대답하는 판이니 말이다. 아니 어떻게 헌법상의 책무가 선거전략에 좌지우지되는 사태가 …….

어찌보면 참으로 '대단한' 도지사다. 헌법기관조차 '투표불참'이라는 '덫'에 걸려들었기 때문이다. 연일 관권선거개입 의혹이 줄줄이 터져 나오고 있다. 섬 곳곳에 '높으신 분' 눈치보기와 기나긴 줄서기 행렬도 목격된다. 선거개입을 엄정 단속하겠다던 제주도 감사위원회나 경찰이 여태 한 밤중인 것은 차치하더라도 설마 여기에 헌법기관도 끼어있는 것은 아닐 터, 그렇다면 선관위만은 헌법기관의 자존심을 지켜야 하지 않겠는가? 마땅히 그들에게 주어진 '투표참여 홍보'라는 헌법 정신과 상식을 지켜주는 보루가 되어야 옳지 않겠는가? 투표율을 올리는 것이 존재의 모든 것인 선관위여, 투표율 미달의 책임은 과연 그대들에게는 정녕 없다고 생각하는가?』 라고 인터넷언론에 기고한바 있다(2009. 8. 24 제주의소리 기고문).

또한 주민소환본부도 투표운동기간중 선관위를 방문하여 적극적으로 소극적인 홍보활동을 지적하며 적극적으로 투표참여홍보활동을 하여 줄 것을 당부하는 공문을 전달한 바 있다.

한편, 이와는 별도는 주민소환대상자 또는 당해 지방자치단체는 선관위의 적극적인 정보공개 또는 홍보활동에 불공정을 이유로 이의를 제기하기도 한다. 선관위는 주민소환투표시 양측에서 서로 다른 방향에서 이의제기를 받게 된다.

2) 기존 선행연구

심상복(2009)은 선관위가 투표참여를 위해 행하는 계도 · 홍보활동은 소환대상자의 공직박탈여부와 직접 관련되므로 주민소환투표의 확정에 있어서 매우 중요한 요소로 상당

한 영향을 미치게 된다고 하고 있다. '공직선거법'에 의한 선거는 선관위가 투표참여율의 제고를 위해 계도 · 홍보를 하도록 하고 있는데 이는 주민소환투표와는 다른 측면을 갖고 있다. 선거에서는 대표자선출이라는 대의민주주제 하에서 민주적 정당성을 강화하고 선거인들의 정치적 의사를 보다 정확히 반영하기 위해 투표의 계도 · 홍보활동이 필요하다고 할 것이지만, 주민소환은 선거에 의해 주어진 민주적 정당성과 선거인들의 정치적 의사를 비상적으로 철회하는 것으로서 투표자수투표자총수의 1/3 미만인 경우 개표를 하지 않도록 하고 있는 현행 규정이 있음에도 불구하고 투표계도 · 홍보활동을 의무로 규정하는 것은 지방공직자에게 불리한 결과를 초래할 가능성을 높게 하므로 선관위의 중립성을 훼손하는 결과를 초래하게 되는 것이다. 따라서 주민소환투표의 원활한 실시를 위한 투표일시 · 장소의 공고, 소환투표의 공고, 투표방법 등에 관한 사항은 선관위가 계도 · 홍보해야 할 것이지만, 소환투표에 참여할 것을 권유하거나 참여할 경우 기념품 등을 제공하는 행위 등 소환투표율의 제고를 목적으로 하는 행위는 선관위의 계도 · 홍보활동의 대상에서 제외하여야 할 것이다.

3) 소결

현행 주민소환법 제5조 제3항에 의하면 관할 선관위는 소환투표에 관하여 필요한 계도 · 홍보를 하도록 하는 의무규정을 두고 있다. 그러나 이는 소환투표결과의 확정(법 제22조)과 관련하여 선관위의 주민소환투표관리의 공정성과 중립성을 저해하는 문제가 발생하고 있다. 주민투표나 주민소환투표때마다 선관위에 제기되어 지는 이 문제는 근본적으로 투표참여활동에 대한 공직선거법과 주민(소환)투표법의 성격차이에서 발생하는 것이다. 공직선거법에서는 투표참여활동을 선거운동으로 보지 않고 상시허용하고 있으나 주민(소환)투표법에서는 투표참여(불참)홍보활동자체를 투표운동으로 보고 있기 때문에 이러한 차이를 인식하지 못한 상태에서 발생하는 이의제기라고 판단된다. 선거관리위원회에서는 이러한 차이점을 청구인, 피청구인, 중앙정부, 지방자치단체, 지방의회, 투표권자에게 적극 안내하여 이로 인한 마찰을 예방하여야 할 것이다.

또한 선관위의 소환투표홍보활동의 범위의 기준을 명확히 정하는 것도 중요하다. 단순하게 "적극적인 홍보활동은 안되고 소극적인 홍보활동은 가능하다"정도의 기준을 가지고는 주민들을 설득하기가 어렵다고 판단된다. 따라서 선관위에서 위원회의결 등을 통하여 중립적인 범위에서 선관위가 할 수 있는 홍보활동의 범위기준을 명확히 정하고 공표함으로써 그 기준에 따라서 활동하도록 하는 것이다. 예를 들면 선관위가 중립적으로 공정하게 할 수 있는 주민소환투표 홍보활동방안은 주민소환투표안, 부재자신고, 투표일시 · 장

소 · 방법, 주민소환투표의 주요내용(청구내용과 소명내용), 토론회 또는 설명회 일정 등을 시설물, 인쇄물, 신문, 광고, 인터넷 등의 방법으로 홍보하도록 하되 투표권자에게 심리적 부담을 주는 전화홍보, 호별방문, 계도물품이용 등의 홍보방법은 지양하도록 하는 것 등을 들 수 있다.

주민소환투표운동은 소환청구인측과 소환대상자측의 적극적인 투표운동을 통하여 이루어지는 것이 바람직하다. 그러나 현실은 엉뚱하게 청구인측(또는 소환대상자측)과 선관위간에 불신과 갈등이 표출되곤 하였다. 청구인측(또는 소환대상자측)과 선관위간 불신과 갈등관계가 깊어지면 일단은 그 이유를 불문하고 투표관리기구인 선관위의 중립성과 공정성, 위상에 깊은 상처를 주게 된다. 이는 향후 선관위가 관리하는 각종 공직선거, 투표에도 불신을 초래할 수 있기 때문에 선관위는 중립적인 범위에서 적절한 주민소환투표 홍보활동을 하도록 하여 이의제기를 줄여야 할 것이다.

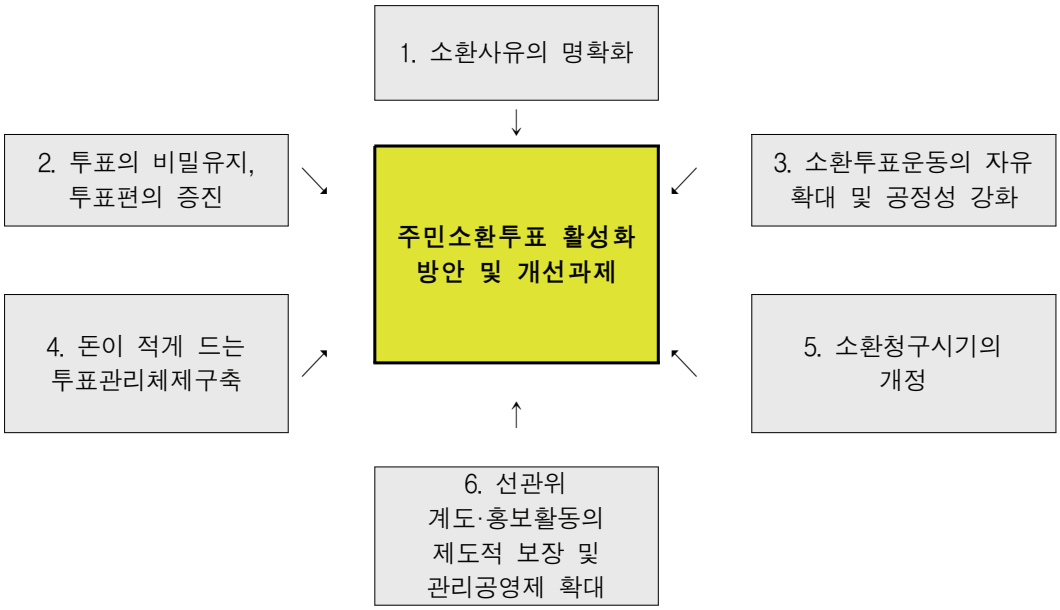
한편 선관위의 투표홍보의 내용은 양쪽에 공정하여야 하므로 주민투표안의 홍보에 있어서도 청구사유 및 소환대상자의 입장을 균형 있게 다루고 투표참여방법에 있어서 단순히 참여만을 안내할 것이 아니라 투표의 효력요건인 3분의 1규정에 의하여 투표불참도 하나의 투표권자의 의사표현이 될 수 있음을 같이 알리면 어느 한쪽으로부터 불공정 이의제기도 줄어들 것으로 예상된다.

주민소환투표가 활성화되기 위해서는 선관위가 투표권자에게 투표의 존재와 이유를 알리고 판단에 필요한 정보를 적절하게 제공하는 것이 필요하다. 또한 선관위가 주민소환투표의 취지 및 내용에 대한 정보공개행위와 어느 한쪽을 지지·추천·반대하는 내용 없이 단순히 투표참여를 권유하는 일반적인 계도·홍보활동을 소신있게 할 수 있도록 구체적으로 법에서 선관위의 권한을 보장하여야 할 것이다. 또한 선관위가 국가기관이나 지방자치단체 등에 일반적인 투표참여홍보 협조요청권한을 부여하는 것도 도입할 필요가 있다.

Ⅴ. 주민소환투표제도의 활성화 방안 및 개선과제

본 장에서는 제주주민소환투표에서 제기된 쟁점사례의 분석을 통하여 주민소환투표제도의 활성화방안과 개선과제 등을 제시하고자 한다. 주민소환투표의 활성화 방안 또는 개선과제로 (1) 소환사유의 명확화 (2) 투표의 비밀유지·투표편의증진 (3) 소환투표운동의 자유 확대 및 공정성 강화 (4) 돈이 적게 드는 투표관리 체계 구축 (5) 소환청구시기의 개정 (6) 선관위 계도·홍보활동의 제도적 보장 및 관리공영제 확보 등을 들 수 있다.

〈그림 2〉 주민소환투표제도의 활성화 방안 및 개선과제



1. 주민소환투표 청구사유의 명확화

주민소환제도는 주민통치를 강화하고 대의민주주의의 부작용을 방지하는 장치이다. 앞의 제주주민소환투표과정에서 나타난 쟁점사항에서 검토한 바와 같이 주민소환청구사유를 제한한다는 주장과 제한하지 말아야 하는 주장이 맞섰다. 주민소환투표 청구사유 제한론으로는 불법, 비리 등 위법행위에 한정하여야 한다는 주장, 님비현상을 극복하고 국책사업의 원활한 추진을 위해서 국책사업에 따른 문제는 주민소환청구사유가 될 수 없다는 주장, 아무런 제한을 두지 않을 경우 주민소환투표가 남용될 수 있다는 주장 등을 들 수 있다. 반면, 주민소환투표청구사유는 제한하여서는 아니 된다는 주장의 논거는 다음과 같다. 헌법재판소는 2009년 3월 26일 김황식 하남시장이 주민소환법 제1조에 대해 제기한 헌법소원사건에 대한 결정에서 “입법자는 주민소환제의 형성에 광범위한 입법재량을 가지고, 주민소환제는 대표자에 대한 신임을 묻는 것으로, 그 속성이 재선거와 같아 그 사유를 묻지 않는 것이 제도의 취지에 부합되며 비민주적, 독선적 정책 추진 등을 광범위하게 통제한다는 주민소환제의 필요성에 비추어 청구사유에 제한을 둘 필요가 없

다” 라고 하였다. 이와 같이 헌법재판소는 주민소환투표는 사법적 절차가 아닌 정치적 절차로 규정하고 있다. 따라서 주민소환투표청구 사유를 불법행위 등으로 특정하는 방향으로 법을 개정하여야 한다는 의견도 있는 등 청구사유논란은 계속되었다.

제주소환투표에서 중요하게 도출된 교훈은 다음과 같다. 청구사유의 포괄성과는 별개로 주민소환투표가 주민의 관심을 끌려면 서명활동이나 소환투표운동과정에서 주민소환 사유가 명확하게 구체화되어야 한다는 것이다. 제주지역의 일부 교수 또는 시민단체관계자도 주민소환투표평가에서 제주주민소환투표가 성공하지 못한 이유로 주민소환투표청구 사유가 명확하지 않고 종합적으로 제시되어서 주민들의 관심을 끌지 못하였다는 점을 지적하고 있다. 앞으로 주민소환투표제도가 입법목적을 달성하면서 활성화되기 위해서는 청구사유는 제한하지 않도록 하되, 실제 주민소환투표를 청구하는 경우에는 청구인측에서 소환투표청구사유를 명확히 구체화하고 그 사유가 소환대상공직자에게 어떠한 책임이 있는지를 구체적으로 밝히도록 하여 주민들의 공감을 얻을 수 있도록 하여야 할 것이다.

2. 투표의 비밀유지, 투표편의 증진을 통한 자유스러운 투표참여 보장

1) 인터넷투표의 도입

공직선거뿐만 아니라 주민소환투표에서도 투표참여가 중요하다. 투표를 하고 싶어도 생업종사, 직장문제, 이동시간 등의 이유로 투표를 못하는 경우가 많다. 주민소환투표의 경우 특히 투표에 대한 관심부족, 투표일 평일 등으로 인하여 참여가 저조한 실정이다. 이러한 문제를 해결하기 위하여 인터넷투표제도의 도입도 신중하게 검토되어야 하겠다. 현행법상 전자투표의 실시근거는 마련되어 있다. 인터넷투표 도입시 고려사항은 정확한 본인인증, 대리투표의 방지, 국민의 신뢰확보이다. 그러나 이러한 문제도 관련 업계, 학계 등의 의견을 종합하여 인증서에 의한 인터넷 투표 등 안전한 단계의 방법부터 도입하면 가능할 것으로 보인다. 인터넷 투표를 허용하게 되면 투표소에 가지 않음으로 인하여 공개투표의 문제도 해결되고 직장, 생업 등으로 인한 투표참여의 어려움도 해결될 것이다.

2) 부재자홍보의 강화, 인터넷부재자신고의 허용

주민소환투표는 지역적인 사안으로 부재자신고기간, 방법을 잘 몰라 부재자신고를 못하는 경우가 많을 수 있다. 따라서 선거관리위원회에 해당 기관 · 단체에 부재자신고 홍보협조요청을 할 수 있는 권한을 부여하고 해당 기관 · 단체는 의무적으로 응하도록 하여야

하는 것이다. 선거관리위원회의 협조를 받은 부대, 경찰관서, 대학과 같이 부재자가 많이 소속된 기관·단체에서는 소속 구성원에 대한 홍보를 강화하도록 하여야 할 것이다.

또한 현행과 같이 우편에 의한 부재자신고는 불편한 점이 많으므로 부재자신고를 쉽게 하기 위해서 인터넷으로도 할 수 있도록 하는 제도개선방안도 적극 검토하여야 한다. 물론 이방안도 공직선거에도 동일하게 적용하도록 한다.

3) 투표소, 부재자투표소 운영방식의 개선

지방자치단체장의 정치적 생명과 밀접한 관련을 가진 주민소환투표에 있어서 공무원들이나 관련 단체의 임직원들은 단체장의 눈치를 볼 가능성이 높다. 특히 주민소환투표에 있어서는 투표에 참여하는 사람들이 소환에 찬성한 것으로 인식되어 나중에 지방자치단체장으로부터 유무형의 불이익을 받을 것으로 생각하여 투표참여를 기피하는 경향이 있다. 투표소에 근무하는 투표사무원이 지방공무원으로 전원 구성되어 있고 참관인이 통리반장 또는 자생단체장인 경우에는 상황적 요인으로 인하여 투표권자의 자유스런 투표참여를 저해하는 요인으로 작용할 수도 있다. 따라서 선관위가 투표권자가 눈치를 안보고 본인의 판단에 의하여 자유스럽게 투표소에 갈 수 있도록 하기 위하여 다음과 같은 방안도 적극 검토하여야 하겠다.

⑴ 투표소에 배치하는 사무원은 지방자치단체소속 공무원이외에도 공공기관 직원, 일반인도 배치하도록 한다.

⑵ 구·시·군선관위에서 운영하는 부재자투표소에는 지방공무원은 배치하지 않고 전원 선관위 직원으로만 사무원을 배치하도록 한다. 또한 현행 오전 6시부터 오후4시까지인 부재자투표시간을 공직선거의 재、보궐선거의 투표시간(오전6시부터 오후 8시까지)로 연장하여 출퇴근전후에 주위 눈치를 안보고 자유롭게 투표할 수 있도록 한다.

⑶ 통·리·반장 및 주민자치위원은 지역주민들을 잘 알고 있음으로 인하여 오히려 투표한 사람들이 인적사항이 공개되고 소환에 찬성한 것으로 추정되어 자유롭게 투표참여를 하는 데 지장을 초래할 수 있으므로 투표소나 부재자투표소의 투표참관인이 될 수 없도록 한다.

3. 소환투표운동의 자유 확대 및 공정성 강화

주민소환투표가 활성화되기 위해서는 소환투표운동의 자유가 확대되어야 하며 또한 주민소환투표의 자유를 침해하는 행위에 대해서는 규제를 강화하여야 할 것이다.

먼저, 주민소환투표운동도 특정 선출직 공무원을 낙선시키는 성격을 가지므로 공직선거운동에 준할 수 있는 정도의 투표운동을 허용하였으면 한다. 예를 들면, 주민소환투표운동에 있어서도 일정 수량의 소환투표홍보현수막의 게시를 청구권자과 피청구인에게 허용할 필요가 있다. 또한 투표권자에게도 공개된 장소에서의 구두에 의한 투표운동과 문자메시지, SNS매체 등 일상화된 정보통신에 의한 투표운동도 허용하여야 할 것이다.

더 나아가 헌법재판소가 정보통신망을 이용한 인터넷 선거운동과 전자우편전송과 관련한 공직선거법 제93조에 대하여 2011. 12. 29 한정위헌결정을 함에 따라 제19대 국회의원선거를 앞두고 공직선거법이 개정되어 유권자의 인터넷 선거운동, 전자우편이용 선거운동, 문자메시지 발송에 의한 선거운동이 상시 허용되었으므로, 주민소환투표에 있어서도 일상화된 정보통신매체에 의한 투표운동은 투표운동기간이 아닌 기간중에도 상시 자유롭게 보장되었으면 한다. 또한 주민소환투표에 대한 정확한 정보의 제공 을 통한 올바른 판단을 위하여 주민소환과 관련한 언론기관의 대담·토론회도 상시 허용하여야 할 것이다.

한편, 주민소환법이 공직선거법을 일부 준용함으로 인하여 최근에 주민소환투표운동이 더욱 더 제한되는 결과도 있었다. 그 이유로는 공직선거법등이 개정될 때마다 해당 법조문이 제때에 정비되지 않기 때문이다. 예를 들면 주민소환법에서 준용하는 종전의 공직선거법 제82조의4(정보통신망을 이용한 선거운동)의 규정에는 인터넷 홈페이지 게재, 전자우편 전송, 전화 직접통화, 문자메시지 발송 등 4가지가 허용되어 있었으나[4] 제19대 국회의원선거를 앞두고 2012. 2. 29 공직선거법의 개정으로(유권자의 상시선거운동을 허용하면서) 같은 조문에 전화 직접통화만 남고 인터넷 홈페이지 게재, 전자우편 전송, 문자메시지 발송부분이 제59조(선거운동기간)에 이동되어 이러한 행위들은 선거일을 제외하고는 상시 허용되는 방향으로 공직선거법이 개정되었으나 주민소환법에서는 공직선거법 제59조를 준용하지 않기 때문에 오히려 정보통신에 의한 주민소환투표운동으로 전화 직접통화만이 남게 되어 주민소환투표운동범위가 더욱 더 축소되는 부작용이 발생하였다. 이 부분은 신속하게 제도개선이 필요하다고 하겠다.

제주소환투표를 관리하면서 느낀 점은 공정한 주민소환운동을 위해서는 서명활동의 원

4) 제주특별자도지사 주민소환시는 당시에 법의 규정에 의하면 정보통신을 이용한 투표운동방법이 인터넷홈페이지 이용 투표운동, 전자우편 발송 투표운동 2가지였음. 그 후 공직선거법이 2차례 개정되어 4가지로 되었음

활한 보장, 공무원 등의 개입금지 등을 위하여 주민소환법의 투표운동제한규정을 다음과 같이 보완하고 벌칙을 강화할 필요가 있다고 판단된다.

첫째, 서명활동의 자유를 보장하기 위하여 서명요청활동을 하는 자에게 폭행·협박 또는 불법으로 체포·감금하거나 부정한 방법으로 서명요청활동을 방해한 자에 대한 처벌조항 신설하도록 한다.

둘째, 지방자치단체장 등 공무원의 부당한 서명활동 방해행위 및 서명철회행위, 투표불참 강요행위 등에 대한 벌칙을 신설 또는 강화하여야 한다.

셋째, 서명의 진실성 확보를 위한 대리서명, 허위서명, 서명조작행위에 대한 처벌조항을 신설하도록 한다.

넷째, 투표권자에게 최소한의 판단의 기회를 제공하기 위하여 선거관리위원회 주관 주민(소환)투표에 대한 설명회 및 토론회에 참석을 의무화하며 정당한 사유 없이 불참시 벌칙을 두어야 한다.

4. 돈이 적게 드는 투표관리체제 구축

주민소환투표를 실시하는 과정에서 고민스러운 부분의 하나가 비용이 과다하게 소요된다는 것이다. 주민소환투표의 활성화를 위해서는 투표관리비용의 부담문제를 반드시 해결하여야 한다.

주민소환은 대의민주주의의 오작동을 시정하는 직접민주주의 장치이다. 따라서 주민의 대표를 선출하는 공직선거와 마찬가지로 민주주의 비용으로 인식하여야함에도 불구하고 주민소불필요하며 낭비적인 제도로 인식하는 경향이 있는 것도 사실이다. 또한, 현실적인 측면에서 우리나라의 대부분의 지방자치단체의 낮은 재정자립도를 고려하면 주민소환투표비용에 대한 부담을 제기할 수 도 있다. 그러나 앞에서 언급한 바와 같이 주민의 대표를 선출하는 선거비용과 같이 소환투표의 잘못된 선거를 시정하는 장치로 인식하여 그에 따른 비용부담은 당연히 민주주의 비용으로 인식하여야 한다. 그런데 문제는 지방자치단체의 열악한 재정여건을 고려하여 소환대상자가 재정여건을 빌미로 방어논리를 제기하는 것이 현실이며 주민소환비용이 전액 지방비로 지출되는 사실을 고려할 때 논리상으로 주민소환을 하고 싶어도 비용부담문제를 걱정할 수 밖에 없는 실정이다. 이러한 상황에서는 주민소환투표비용문제가 투표의 쟁점으로 부각되어 투표권자의 판단에 큰 영향을 미칠 수 있다.

따라서 앞으로 주민소환제도가 활성화되기 위해서는 돈이 적게 드는 가운데(정확히 표현

하면 돈이 안 드는 것이 아니라 필요한 만큼은 적정하게 지출되는 것을 의미함) 부담 없이 주민소환제도가 작동될 수 있도록 환경을 조성하는 것이 중요하다고 하겠다. 지난 2009년 제주특별자치도지사 주민소환투표시 투표관리경비가 19억정도가 편성 · 납입되었으나 11억5천만원정도(집행율 60%)가 집행되고 7억 7천만원정도(반납율 40%)가 반납되었다.

〈표 3〉 제주특별자치도지사 주민소환경비 집행 실적

2009. 8. 26 제주특별자치도지사 주민소환 투표경비	납부금액	집행금액	집행비율	비고
	19억 2,675만원	11억 5,708만원	60%	반납(불용)비율 : 40%

제주주민소환투표경비 반납비율이 40%에 이르는 이유로는 선관위의 경비절감노력도 있었으나 주민소환투표가 공직선거와 그 성격이 다름에도 불구하고 투표경비편성기준이 공직선거경비편성기준과 유사하게 편성되어 불용요인이 많았다고 평가할 수 있다. 앞으로 돈이 적게 드는 주민소환투표의 실시를 위해서 그 해결방안을 다음과 같이 제시하고자 한다.

첫째, 주민소환투표경비 편성기준은 공직선거와 차별화하여 현실성 있게 편성기준을 마련하여야 할 것이다. 세부적으로 설명하면 산출기준을 공직선거와 유사하게 획일적으로 적용할 것이 아니라 공직선거와 다른 특징, 도시, 농촌 등 현지여건을 고려하여 실제 필요한 부분만 편성하도록 하여야 할 것이다. 주민소환투표의 경비는 크게 선관위 운영경비, 투·개표관리경비, 홍보경비, 불법행위단속경비로 구성되어 있다. 이중 선관위 일반관리비용과 투·개표관리비용은 경직성 필수비용이어서 줄일 수 있는 부분이 거의 없고 홍보비용과 단속비용이 큰 비중을 차지하며 절감요인이 있다. 그런데 공직선거와 비교하면 주민소환투표에서는 선거관리위원회에 홍보사업에서 일정한 한계가 있고, 투표와 관련한 불법행위가 적기 때문에 단속반 운영기간 및 단속인원을 축소 운영할 수 있으므로 홍보경비와 단속경비를 줄일 수 있다. 따라서 홍보경비와 단속경비의 산출기준을 지역실정에 맞게 실제 집행이 가능한 실행예산수준으로 편성하도록 하여야 할 것이다.

둘째, 주민소환투표의 관리에 있어 경비절감노력을 하여야 한다. 지난 주민소환투표에 있어서 선거관리위원회에서 일부 물품을 재활용하였다. 특히 앞으로는 공직선거시 사용하는 물품을 일회용으로 제작하지 않고 주민투표나 주민소환투표 등에서 재활용할 수 있도록 제작하였으면 한다.

셋째, 근본적으로 주민소환투표경비를 절감하기 위해서는 자원봉사제도의 도입을 적극

검토하여야 할 것이다. 주민소환투표가 민주주의 교육의 장으로 활용될 수 있도록 감시·단속 및 투·개표사무에 종사인원을 자원봉사자형태로 근무하도록 하여 경비를 절감하도록 하는 것이다. 그러할 경우 주민소환비용에 큰 비중을 차지하는 투·개표 인건비, 감시단속 인건비를 대폭적으로 줄일 수 있고 비용 때문에 주민소환을 걱정하는 문제는 해결될 것으로 판단된다. 또한 자원봉사자로 학생까지도 현장학습으로 참여할 수 있도록 하여 민주주의 학습의 장으로 활용할 수 있도록 하여야 할 것이다. 이러한 자원봉사활동을 위하여 주민자치와 직접민주주의가 성숙되고 발전될 수 있을 것으로 기대한다.

넷째, 선거관리위원회에 투표관리경비 납부시기를 조정할 필요가 있다. 현행법에 의하면 주민소환투표경비는 주민소환투표발의일로부터 5일이내에 관할선거관리위원회에 납부하도록 되어 있다. 그러나 선거관리위원회에서는 그보다 앞선 주민소환투표서명활동단계부터 서명부 제작, 열람, 감시단속활동 등에 비용이 발생하고 있으나 제때에 납부되지 않아 투표관리활동에 지장이 되고 있다. 따라서 비용일부는 서명활동단계에 납부되도록 제도개선이 되어야 할 것이다.

5. 소환청구시기의 개정

현행 주민소환법에서는 임기만료일 1년미만일때에는 청구가 제한되고 있다. 그러나 청구가 된 후 서명부심사·확인기간(통상10일이상), 서명부 보정기간(10일에서 15일), 주민소환투표대상자의 소명기간(20일), 주민소환투표기간(20일에서 30일)을 고려하면 주민소환투표일은 청구일로부터 60일정도 경과하여 실시하게 된다. 결국 임기만료일전 1년 직전에 청구된 주민소환투표는 실제로는 임기만료에 의한 선거가 불과 10개월을 앞둔 시점에서 실시하게 된다. 이러한 상황에서는 투표권자들이 조만간 실시될 선거에서 신임을 물어도 될 것으로 판단하여 주민소환투표는 투표권자들의 관심을 끌기 어렵게 된다. 또한 막대한 주민소환투표관리비용부담 등을 고려할 때 주민소환투표를 실시하여할 지도 검토대상이다. 제주소환투표에서 실제 이 부분이 쟁점사항으로 대두된 바 있다.

이러한 점을 고려하여 현행 주민소환투표청구제한기간인 임기만료일 1년미만을 임기만료일 1년6월미만으로 확대할 필요가 있다. 이렇게 개정되면 주민소환투표가 실시되어도 다음에 오는 임기만료에 의한 선거를 덜 의식하게 되어 자연스럽게 주민소환투표에 대한 관심을 증가시킬 것으로 기대된다.

6. 투표권자의 판단기회 보장을 위한 선거관리위원회 계도·홍보활동의 제도적 보장 및 관리공영제의 확대

현행 주민소환법은 선거관리위원회에 주민소환투표에 대한 계도·홍보의무를 두고 있으나 투표의 효력요건인 투표율 1/3의 규정과 관련하여 계도·홍보의 한계가 발생하고 있다. 주민소환투표가 원활하게 이루어지기 위해서는 주민소환투표에 대한 정보가 주민들에게 적정하게 홍보되어야 한다. 선거관리위원회가 공직선거에 있어 다양한 계도·홍보활동을 하듯이 주민소환투표에 있어서도 어느 정도의 계도·홍보활동은 필요하다. 그러나 주민소환투표에서는 앞에서 살펴보았듯이 선관위 계도·홍보활동에는 한계가 있다. 따라서 주민소환법에서 선거관리위원회가 중립적으로 할 수 있는 계도·홍보활동을 구체적으로 적시하여 주민소환투표에 대한 계도·홍보를 소신 있게 할 수 있도록 제도적으로 보장하여 줄 필요가 있다.

주민의 직접참여를 확대하고 지방행정의 민주성과 책임성의 제고를 목적으로 하는 주민소환법의 취지를 구현하기 위해서는 투표권자가 판단할 수 있도록 최소한의 투표운동이 보장될 필요가 있다. 제주주민소환투표시 토론회는 소환대상자가 불참함에 따라 개최되지 못하였고 토론회를 대체한 연설회도 청구인측 1인만 참여하였었다. 주민소환투표에서는 투표의 불참홍보도 투표운동이 될 수 있기 때문에 한쪽이 투표불참운동전략을 취할 경우 투표운동의 미실시로 인하여 투표권자에게 최소한의 판단의 기회가 봉쇄되는 문제점이 발생할 수 있다. 따라서 청구인측과 소환대상자측이 자율적으로 행하는 투표운동은 당사자의 자율의사에 맡기더라도 선거관리위원회가 주관하는 공보의 발송, 토론회 또는 설명회 등 공영방식의 투표운동에는 참여를 강제하도록 하여 투표권자에 대한 최소한의 정보제공 및 판단의 기회는 제공되도록 하여야 할 것이다. 그리고 토론회 또는 설명회의 개최횟수를 확대하도록 하는 것도 필요하다. 이때, 투표불참을 주장하는 측도 토론회에 참석하여 투표불참이유를 널리 홍보하도록 하면 투표권자가 투표참석여부를 판단하기가 용이하므로 투표불참홍보활동과 관련한 갈등을 최소화 할 수 있을 것으로 판단된다.

Ⅵ. 맺음말

이 논문의 목적은 제주주민소환투표과정에서 나타난 중요 쟁점사례 분석을 통하여 쟁점사례가 주민소환투표결과에 어떻게 영향을 미쳤는지를 분석하고 이에 대한 개선방안을

제시하는 데 있다.

먼저 제주주민소환투표에서 나타난 중요 쟁점사례로 “포괄적 청구사유논쟁, 투표율 1/3규정한 관련한 투표불참·공개투표문제, 주민소환투표운동의 지나친 규제, 주민소환투표비용에 대한 부정적 인식, 주민소환투표청구시기의 부적정, 선거관리위원회 계도·홍보활동의 제도적 한계”등이 대두되었다.

이상의 6가지 쟁점사례를 분석하여 앞으로 주민소환투표제도의 활성화방안 또는 개선과제로 다음과 같이 6가지 방안을 제시하였는바 요약하면 다음과 같다.

⑴ 소환청구사유는 제한하지 않으며 대신에 주민소환청구인측은 소환청구진행단계에서부터 소환청구사유를 특정화 하도록 하며 아울러 청구사유가 소환대상자에게 어떠한 책임이 있는 지를 제시함으로써 주민들이 주민소환투표에 대한 관심을 가질 수 있도록 하여야 할 것이다.

⑵ 주민소환투표의 효력과 관련한 투표율 1/3분의 규정이 있어 소환대상자가 투표불참을 전략으로 채택할 경우 공개투표의 문제점이 발생할 수 있으므로 공직선거와 다른 투표의 비밀유지·투표참여증진방안을 도입하여야 할 것이다.

⑶ 현행 주민소환법은 주민소환투표운동을 지나치게 규제하고 있으므로 주민소환투표운동의 자유를 확대하는 방향으로 개정되어야 할 것이다. 아울러 대리서명방지방안, 공무원의 불법개입금지방안 등 소환투표운동의 공정성보장 장치도 강화되어야 할 것이다.

⑷ 돈이 적게 드는 투표관리 체계를 구축하여 비용문제가 주민소환투표의 중요한 쟁점이 되지 않게 하여야 할 것이다.

⑸ 주민소환청구제한시기를 현행 임기만료일전 1년미만에서 임기만료일전 1년 6월로 확대하여 주민소환투표에 대한 관심을 제고시켜야 할 것이다.

⑹ 주민소환법에 선관위가 중립적으로 할 수 있는 계도·홍보활동을 구체적으로 적시하여 계도·홍보를 소신 있게 할 수 있게 제도적으로 보장하여야 하며, 아울러 투표권자에게 최소한의 판단기회를 제공하기 위하여 선거관리위원회의 관리공영제를 확대하여야 할 것이다.

제주소환투표는 유효투표율에 미달하여 무산되었으나 주민소환투표를 통하여 주민소환투표제도의 실효성여부를 검증하는 중요한 계기가 되었고 민주주의 교육의 장으로 작동하였다고 평가할 수 있다. 따라서 향후 과제는 앞으로 주민소환제도의 취지에 맞게 그리고 지역실정에 맞도록 주민소환제도를 합리적으로 정비하고 주민의 참여의식의 고양을 통하여 주민소환제도가 살아있는 민주주의 교육의 장 또는 주민자치의 장치로 작동할 수 있도록 노력하는 것이라고 할 수 있다.

참고문헌

경기도선거관리위원회. 2008. 『하남시장 등 주민소환투표 평가』

김영기. 2006. 『한국의 주민소환제』. 도서출판 대영문화사

김재선. 2011. 『21세기 전자정부와 전자투표제도』. 도서출판 오름

민주화운동기념사업회 기획, 하승수 · 이호 · 김현지음. 2009. 『한국 직접 참여민주주의 현재』. 경성문화사

Zimmerman, Joseph F.(1997). 김영기역.(2002) 『미국의 주민소환제도』, 대영문화사

고유기. 2009. "제주 주민소환운동의 전개와 의미." 김태환지사 주민소환운동본부. 『김태환지사주민소환운동백서: 새로운 제주를 향한 행복했던 시간들』. 디자인누리.

김동욱 · 한영조. 2010. "제주특별도지사 주민소환사례를 통한 주민소환제 문제점 고찰 및 개선방안." 『한국지방자치학회보, 제22권 제1호(통권69호)』

김아현. 2009. "제주 주민소환운동:아직 진행 중인 현장". 참여연대 참여사회연구소, 『시민과 세계(16)』

김현준. 2006. "주민소환제의 의미와 과제". 한국비교공법학회 『공법학연구 7(3)』

조경련 · 김영기. 2008. "우리나라 주민소환제 운용에 관한 연구." 『지방정부연구 제12권 제1호』

심상복. 2009. "현행 주민소환제의 문제점 고찰". 부산대학교 법학연구소 『법학연구 60』

양길현. 2011. "제주 주민소환운동의 정치적 동학: 자원동원이론 시각". 전남대학교 5 · 18연구소, 『민주주의와 인권Ⅱ(1)』

이기우. 2008. "주민소환제도의 개선과제". 한국지방자치학회

정연정. 2007. "주민소환제 도입과 발전방안 – 해외사례의 제도적 시사점을 중심으로 – ." 충북발전연구원, 『지역정책연구 18(2)』

정일섭. 2009. "주민소환제도에 대한 평가". 『한국지방자치학회보』 제21권 제1호(통권 65호)

하승수. 2007. "주민소환공방, 어떻게 볼 것인가 : 제도상의 쟁점과 운용상의 논란을 중심으로." 『시민과 세계 12, 하반기』

인터넷 신문 송파타임즈, 2012. 3. 5

인터넷 신문 시민의 소리, 2004. 11. 1
이세원, “헌재, 주민소환제 합헌,”〈연합뉴스〉, 2009. 3. 26
이규배, “도지사 소환투표, 상식과 몰상식의 대결, 2009. 8. 24
황경근기자, “제주지사 주민소환 청구사유 논란 확산”, 서울신문 2009. 7. 7

〈국문초록〉

우리나라에 주민소환제도가 도입된 2007년 이후 전국시도단위에서는 처음으로 실시되었던 2009년 8월 26일 제주특별자치도지사 주민소환투표의 사례를 분석하여 주민소환제도가 실제 현장에서 어떻게 적용되고 있는 지를 고찰하고, 이를 토대로 향후 주민소환제도의 개선방안과 활성화 방안을 제시하고자 한다.

본 연구에서는 주민소환제도의 활성화 방안과 개선방안으로 1) 주민소환을 청구할 수 있는 법적 사유는 제한하지 않되 주민소환투표가 주민들의 관심을 끌고 정상적으로 시행되기 위해 주민소환 청구인측에게 소환사유 특정화 2) 주민소환투표운동의 자유를 확대하고 동시에 주민소환의 공정성을 확보하기 위하여 대리서명행위, 서명활동방해 행위, 공무원의 부당한 투표관여행위 등에 대한 처벌조항 신설 3) 주민소환투표의 개표개시 요건인 3분의 1 이상의 투표율 규정 존치에 대한 장기적 검토 4) 주민소환투표 시 비밀투표원칙 보장 5) 돈이 적게 드는 주민투표관리체계 구축 및 소환대상자에게 일정 한도액의 후원금 허용 6) 선관위의 계도·홍보 활동 근거를 법률에 명시하고, 토론회·설명회 개최횟수의 확대 등 관리공영제 강화 등의 방안을 제시하였다.

주제어 : 제주특별자치도, 주민소환, 주민소환에 관한 법률, 투표율
Jeju special self-governing, recall, Recall of Elected Officials Act, turnout

소셜미디어를 활용한 투표율 제고 방안 연구

양광석*

목 차

Ⅰ. 문제제기
Ⅱ. 기존연구의 투표율 제고 방안
Ⅲ. 소셜미디어와 정치참여
1. 정보제공형 참여
2. 의제제안형 참여
: 블로그 정치참여
3. 집단행동형 참여
Ⅳ. 소셜미디어를 활용한 투표율 제고 방안
1. 투표 및 선거정보 개방을 통한 관심 수렴(Informing Vote)
2. 관심 공유를 통한 집단 형성(Communicating Vote)
3. 집단 형성의 연결을 통한 연결망 확대(Networking Vote)
Ⅴ. 결론

Ⅰ. 문제제기

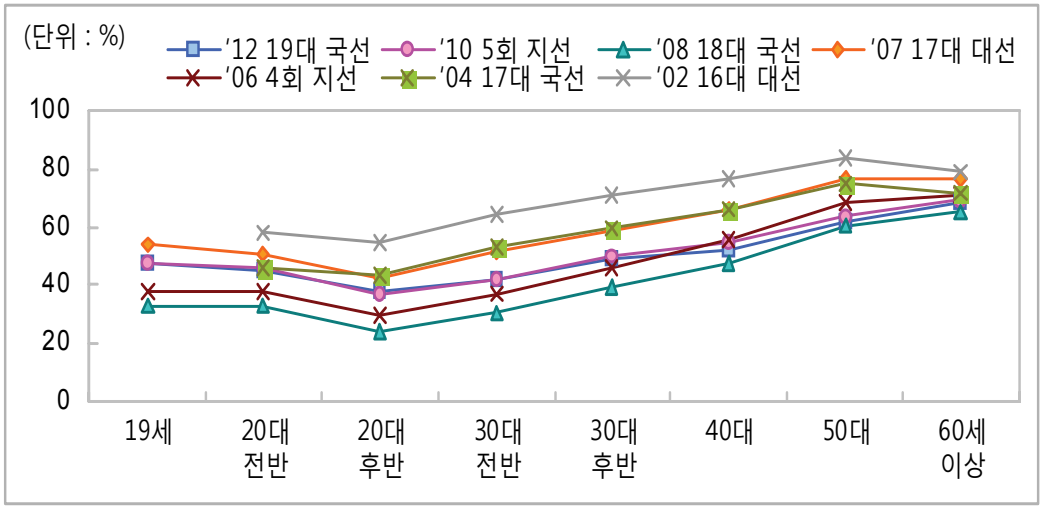
대의제 민주주의에서 선거는 다수결의 원칙에 의해 대표자를 선출하는 등 국민의 정치적 의사를 집약하고, 당선된 정치권력에 정통성을 부여하는 핵심적인 제도적 장치이다.[1] 그럼에도 불구하고 투표율 하락현상은 서구 민주주의 국가에서도 보편적으로 일어나고 있고 한국의 투표율 또한 경제협력개발기구(OECD) 회원국의 평균 투표율 70%에 훨씬 못미치고 있다.[2] 대의민주주의의 근간이 투표에 의한 국민의 선출에서 시작된다고 본다면, 유권자가 자신의 권리를 포기하는 사례가 늘어남으로써 대의민주주의의 존립 및 이를 구성하고 있는 정치적 대표자의 정당성 또한 훼손되고 있는 현실이다.

* 경상남도 하동군선거관리위원회 사무과장

1) 이재화. 2009. 공직선거의 투표율 제고 방안에 대한 연구. 부산대학교 행정대학원 석사학위 논문

2) 실제로 1998년 제2회 지방선거이후 2012년 국회의원선거까지 10회에 걸쳐 치러진 임기만료선거에서 2002년 제16대 대통령선거에서의 70.8%를 제외하고는 70%를 넘긴 선거는 없었다.

〈그림 1〉 최근선거의 연령대별 투표율 변화[3)]



* 출처 : 중앙선거관리위원회(2012. 6)

〈그림 1〉을 보면 최근 국내 선거에서의 연령대별 투표율 변화를 알 수 있다. 연령대별 투표율의 평균을 보면 60세 이상이 68.6%로 가장 높고, 20대 후반이 37.9%로 가장 낮게 나타나는 등 20대 후반 이후에는 연령대가 높을수록 투표율이 높아지는 특징을 보이고 있다. 제19대 국회의원선거에서 연령대별 투표자수 비율은 60세 이상(26.1%)이 가장 높았고, 다음으로 50대(21.6%), 40대(21.2%), 30대(17.0%) 순으로 나타나는 등 평균적으로 40세 이전의 유권자의 경우는 50%를 넘지 않는 투표율로 50대 이상이 70%를 보이는 것에 비해 매우 낮은 투표율을 보여주고 있다.

이 글에서는 투표율 하락에 따른 대의민주주의 위기가 심화되고 있는 현 시점에서 소셜미디어(social media)[4)]를 매개로 한 투표율 제고 방안을 제시하고자 한다. 특히, 최근의 국내 선거에서 나타난 젊은층의 낮은 투표참여 행태를 참조하여 유권자로 하여금 소

3) 중앙선거관리위원회. 제19대 국회의원선거 투표율 분석(2012.4.11시행), 17-19

4) 소셜미디어(social media)는 개방, 참여, 공유의 가치로 요약되는 웹 2.0시대의 도래에 따라 소셜 네트워크의 기반 위에서 개인의 생각이나 의견, 경험, 정보 등을 서로 공유하고 타인과의 관계를 생성 또는 확장시킬 수 있는 개방화된 온라인 플랫폼을 의미한다. 소셜미디어는 그 자체가 일종의 유기체처럼 성장하기 때문에 소비와 생산의 일반적인 매커니즘이 적용되지 않으며, 양방향성을 활용하여 이용자들이 자발적으로 참여하고 정보를 공유하며 콘텐츠를 만들어 나가는 특성이 있다. 다시 말해, TV, 신문, 잡지, 라디오 등과 같은 전통매체가 일대다(one-to-many)의 일방적 관계형에 기초한 커뮤니케이션의 속성을 가졌다면, 소셜미디어는 다양한 형태의 콘텐츠가 다양한 이용자들에 의해 생성되고 공유되는 다대다(many-to-many)의 쌍방향적 관계성을 토대로 하므로 1인 미디어, 1인 커뮤니티의 특징을 지닌다고 볼 수 있다. 소셜미디어는 방송매체의 일방적 독백을 사회적 매체의 대화로 변환시키고, 그 이용자들이 콘텐츠 소비자임과 동시에 콘텐츠 생산자가 되는 것을 가능케 함으로써 정보의 민주화와 개방화를 촉진시킨다.(위키미디어 백과사전)

셜미디어를 지속적으로 사용하게 함으로써 자연스럽게 투표참여를 유도할 수 있는 방안에 주목하고자 한다. 지금까지의 투표율 제고방안이 주로 한시적, 결과 중심적, 공급자 중심적 혹은 제도 중심적이라는 한계를 가지고 있었다면 여기서는 지속적으로 유권자 중심의 정치문화 발전을 유도하면서도 적극적인 투표참여를 제고할 수 있는 방안을 모색하자는 것이다.

더구나 2000년대 중반 이후 블로그(Blog)나 유투브(YouTube), 페이스북(Facebook), 트위터(Twitter) 등을 통해 유권자들의 적극적인 정치참여가 확대되고 있는 시점에서 범기술적인 환경을 쉽게 활용할 수 있는 손쉬운 투표참여 방안에 대한 모색은 반드시 필요하다고 볼 수 있다. 이러한 기술들은 특정 계층이나 연령이 제한적으로 사용할 수 있는 특수한 것이 아니라 누구나 접근할 수 있고, 활용할 수 있는 '환경'과 같은 것이 되었기 때문이다. 이러한 기능들을 받아들이고 활용하는 세대는 기술을 보다 손쉽게 활용하고 응용할 수 있는 디지털 세대(Digital Generation)일 뿐만 아니라 능동적이며 연결된 개인(Networked Individual)이라는 특징이 점점 더 강하게 나타나고 있다.

한편, 2007년부터 현재까지 소셜미디어가 정치참여등에 활용된 예로는 프랑스 대선(2007년, 2012년), 미국 대선(2008년, 2012년), 영국 총선(2010년), 러시아 대선(2012년) 등의 선거운동과정에서의 활동과 2009년 이란 혁명, 2011년 중동 혁명, 2011년 월스트리트 점령시위(Occupy Wallstreet) 등의 사회운동 사례가 있다. 선거운동 분야를 보면 소셜미디어를 통해 정보를 제공(informing)받고 공유(sharing)하여 지지집단을 형성(communicating)하고 연결된 집단간에 영향력있는 네트워크를 형성(networking)하는 단계로 활용되어 왔다. 이와 같은 참여의 에너지와 가능성을 투표율 제고에 적용할 수 있는 효과적인 방법을 모색하고자 하는 것이 이 글의 문제의식이다.

이 글을 위한 연구자료로는 기존에 제시된 다양한 투표율 제고 방안에 대한 연구 및 소셜미디어 매개 정치에 대한 사례연구 그리고 투표율 위기에 대한 데이터 등을 활용하였다.

Ⅱ. 기존연구의 투표율 제고 방안

본 장에서는 그 동안에 제기된 투표율 제고 방안의 특징과 한계를 알아보고 소셜미디어를 매개로 하는 투표율 제고방안의 필요성을 제기한다. 여기에서는 기존에 논의되었던 의무투표제, 인센티브제, 투표기간 연장, 전자투표와 같은 방식이 한시적이고, 결과 중심적이며, 제도적인 차원에 머물러 있음을 지적하고, 대안으로서 정치문화차원에서 지속적인

소셜미디어 활용을 통해 점진적인 투표율 제고를 도모할 필요가 있음을 강조하고자 한다. 기존 연구[5]에서 주로 제시하는 투표율 하락에 대한 대안으로서는 의무투표제, 투표기간 연장(혹은 사전투표, 주말투표제 도입), 인센티브제, 전자투표제 등이 제시되었다.

첫째, 1925년 호주에서 가장 먼저 도입한 의무투표제는 가장 오래된 투표율 제고 방안이라고 할 수 있는데, 처벌(패널티) 부여 방법으로 제제를 가한다. 유형별로 보면 벨기에, 브라질, 페루 등 다수의 국가들이 벌금형을, 호주, 키프러스는 일부 징역형을, 브라질, 아르헨티나는 참정권을 제한하고 페루의 은행계좌 신설금지 등으로 제재를 가하는 방식을 의미한다. 기존 연구[6]에서는 이와 같은 방법이 자발적인 유권자의 참여가 아니라는 측면에서 민주주의적 원칙이라고 볼 수는 없지만 언제든지 참여로 인해 자격 복원이 가능하고, 벌금 액수도 많지 않은 최소한의 제재라는 점에서, 투표율 저하로 인한 대의제의 위기를 막기 위한 어쩔 수 없는 고육지책이라는 것에는 대체적으로 공감하는 편이다.

오늘날 우리나라를 비롯한 민주주의 국가에서 투표율의 저하현상은 대의제도의 위기를 말하는 한 원인이 되고 있다. 흔히 이 문제에 대한 손쉬운 대응방안으로 국가의 국민에 대한 투표강제, 즉 의무투표제를 떠올릴 수 있을 것이다. 반대로 보다 많은 유권자들이 보다 쉽게 투표에 참여할 수 있도록, 투표방식의 불편을 더는 국가의 노력이 더욱 필요하다고 주장할 수도 있을 것이다. 여러 선거의 원칙 중 특히 보통선거의 원칙은 이러한 투표율 제고방안과 밀접한 관련을 가진다. 선거권의 본질에 대해서는 이것을 권리로 이해하는 견해와 의무로 이해하는 견해가 있다.

보통선거의 원칙에서 비롯하는 보통선거권을 의무로 이해할 경우, 의무투표제는 가장 중요하고도 당연한 투표율 제고방안으로 받아들여지게 된다. 반면 보통선거의 원칙을 권리로 이해할 경우 투표율 제고방안은 당연히 유권자의 투표권 행사에 있어서의 여러 제약을 해소하는 방향으로 전개되어야 할 것이다. 국민주권의 원리가 확립된 현재 시점에서 선거권의 본질은 의무가 아닌 권리로 이해된다. 따라서 의무투표제는 권리로서의 선거권의 본질을 간과한 구시대적 발상이라는 비판에서 자유롭지 못하다. 이런 이유에서 의무투표제를 실시하는 민주주의 국가들 중에서 과거와 같이 엄격한 의미의 의무투표제를 실시하는 경우는 많지 않다. 많은 국가에서 의무투표제는 유권자에게 투표장에 출석할 것만을 요구하거나, 불참자에 대한 제제를 거의 하지 않는 방식으로 운용되고 있다.

반면 선진 외국의 많은 국가에서, 특히 부재자투표제도와 관련하여 유권자의 투표참여 시 장애는 지속적으로 해소되고 있다. 이러한 점은 우리나라에서의 투표율 제고방안 또한, 국민의 투표참여 의무를 강화하는 방향이 아니라 모든 국민이 투표에 보다 쉽게 참여

5) 투표율 제고를 위한 분야별 대안 외에 종합적으로 투표율 제고에 대해 논의한 연구들로는 남래진(2007), 박명호(2008), 이동명(2002), 이순주(2004), 이재화(2009), 최정은(2006) 참조

6) 강원택(2007), 김광선(2009), 김 욱(2009), 안효수(2009), 오현주(2006) 참조

할 수 있도록 투표방식의 여러 제약을 해소하는 방향으로 전개되어야 한다는 점을 시사한다. 그러나 이러한 논의에도 불구하고 투표율 저하현상의 궁극적인 원인은 투표방식의 문제보다는 정치에 대한 국민의 무관심에서 비롯한다고 할 수 있다. 따라서 장기적으로는 투표율 제고를 위해서 민주시민 교육과 더불어 유권자의 투표에 대한 효용성을 높이는 제도개선이 요구된다 하겠다.

둘째, 투표기간 연장[7] 혹은 사전 투표제(Early Voting)를 통한 투표율 제고방안을 들 수 있다. 이 방법은 투표시간을 늘려 투표일에 투표할 수 없는 유권자에게 참여의 기회를 확대한다는 점에서 투표율 제고에 기여할 수 있다고 평가되며 투표일 전에 투표를 한다는 점에서 부재자 투표(Absentee Voting)와 유사한 개념이다. 미국, 일본, 캐나다, 스위스, 호주, 스웨덴, 러시아 등에서 택하고 있는 사전 투표제는 우편투표방법이든 투표소에 가서 하든 투표시간을 연장한다는 측면에서 참여효과를 기대할 수도 있지만 사유의무 제시, 투표기간 결정, 비밀 보장의 어려움, 투표소 설치 위치 정하기 등의 과제를 해결해야 한다는 문제점을 갖고 있다(김종갑 · 이현출. 2010 : 24).

셋째, 인센티브 제도[8]는 투표참여에 대한 물질적 보상을 통해 투표참여를 독려하는 제도이다. 일본의 경우는 투표확인증 발행을 통해 물품 할인을 받을 수 있고, 우리나라의 경우는 국립 박물관이나 미술관 등에 무료입장할 수 있는 인센티브제를 실시한 바 있다. 그러나 이와 같은 인센티브 제도는 자칫 사행성을 조장한다는 비판을 받을 수도 있거니와 무엇보다 투표불참 사유를 감당하면서도 투표에 참여하고 싶게 만들 수 있는 인센티브를 무엇으로 결정하는가가 가장 큰 문제로 남아있는 제도라고 할 수 있다. 즉, 한시적 의미에서 물질적인 인센티브가 반짝 참여효과를 기대하게 할 수도 있지만 유권자의 선호는 언제나 변할 수 있는 것이기 때문에 인센티브의 내용을 구체적으로 무엇으로 정할 수 있는 것인가는 계속적인 과제로 남게 되는 것이다.

넷째, 전자투표제[9]는 투표방법에 있어서의 간편화를 통해 투표율 제고를 도모하는 방법이다. 2005년까지 국내에서 추진된 바 있는 공직선거에서의 전자투표 도입 논의 및 최근 정당의 경선에서 사용하는 모바일 투표, 그리고 에스토니아에서 실시하고 있는 인터넷 투표 등은 모두 투표방법의 디지털화를 통해 투표율 제고의 효과를 도모하는 방법이다. 그러나 전자투표는 도입 당시에는 신기술에 대한 호기심 때문에 투표율 상승 효과를 기대할 수 있지만 기술이 익숙해진 다음부터는 또다시 투표율 저하 현상이 반복될 가능성이 높고, 이미 도입하고 있는 전세계의 40여개 국가에서도 전자투표 도입으로 인한 투표율

---

7) 김종갑 · 이현출(2010. 11. 26), 조용복(2009) 참조

8) 김지탁(2010), 이준한(2010), 조한상(2008) 참조

9) 강원택(2007, 2007b), 고선규(2005a, 2005b, 2007), 김용복(2007), 김용철(2006), 오강탁 · 정연정(2003), 윤영민(2005), 임지봉(2000), 임혜란(2007), 정연정(2005a, 2005b, 2008), 정진우(2003), 조희정(2007), 한영빈(2006) 참조

제고 효과를 분명하게 증명할 수 없었다는 점에서 도입단계부터 한계를 가지고 있다.

더구나 선거관리위원회에서 오래 전부터 추진해왔던 전자투표제의 시행에 대한 사회적 합의가 이루어지지 않아 공직선거 투표에 도입되지 못하고 있고, 전국 단위의 선거에서 전자투표의 결함이 발생할 경우 사고의 수습에 대한 막대한 사회적 경비가 소요될 수 있다라는 우려도 높다. 사회가 디지털화되어가는 만큼 언젠가는 필연적으로 도입할 수 밖에 없는 제도이지만 충분한 위험관리방안이 제시되지 않는다면 그 도입은 계속적으로 지연될 수 밖에 없는 것이 현실이다.

이와 같은 기존의 투표율 제고방안을 고려할 때 이제는 한시적이거나 결과중심적, 제도중심적인 투표율 제고방안 외에 지속성을 가지면서도 과정중심적이고, 유권자 중심적인 방안을 새롭게 도입해야 할 필요성이 제기되고 있다. 즉, 누구나 일상적으로 사용하고 있는 소셜미디어를 활용하여 유권자 스스로 참여하는 투표율 제고방안이 장기적인 관점에서는 더욱 효과적이라고 기대할 수 있는 것이다.

Ⅲ. 소셜미디어와 정치참여

소셜미디어를 통한 정치참여는 시민의 참여방식에 따라 정보제공형, 의제제안형, 집단행동형 참여로 유형화할 수 있다. 즉 초기 유형은 단순히 정보를 제공하여 매스미디어에서 모르던 정보를 폭넓게 알리는데 주력했다면 더 진전된 단계의 참여에서는 시민들 스스로 의제를 제안하여 정치 구조에 영향을 미치게 되는 단계를 의미한다. 이렇게 의제를 생산할 줄 아는 시민들이 서로서로 연결되어 있다면 중동혁명이나 소셜미디어를 이용한 선거운동에서와 같이 집단행동을 할 수 있게 된다. 물론 이러한 유형은 그 사회의 IT 사용정도가 얼마나 성숙했는가에 따라 동시에 나타날 수도 있는 유형이다.

다음에서는 2007년부터 2012년 현재까지 나타난 소셜미디어 매개 선거운동의 특징을 정보제공, 공유, 집단형성, 연결망 확대의 유형으로 정리하여 알아보고 이들 사례를 통해 추출할 수 있는 특징 및 시사점으로서 개방·공유·참여의 가치가 전제되어야 함을 강조하고자 한다.[10]

10) 제3장의 내용은 조희정(2011, 2012), 조희정 · 이상돈(2011)을 참조하여 재구성

1. 정보제공형 참여

정보제공형 참여는 매스미디어에서 다루어지지 않는 정보를 네트워크에서 시민의 자발적인 참여에 의해 공개함으로써 다수가 이에 대해 공감하여 나타나는 참여현상을 의미한다. 이는 단순히 알려지지 않는 정보의 폭로가 아니라 소수가 독점하던 정보를 다수가 공유할 수 있고 이에 대해 공감할 수 있게 된다는 의미에서 민주주의적 의미가 있다. 즉, 이미 주어진 정보만을 일방적으로 소비하는 형태가 아니라 누구나 생산할 수 있는 정보로 전환되면서 과거와 같은 매스미디어나 소수계층의 정보 독점이라는 경계가 무너졌다는 것을 의미한다.

2000년 16대 총선에서 472개 시민단체가 참여한 총선시민연대는 홈페이지(ngokorea.org)를 중심으로 낙천·낙선운동을 전개하였다. 3개월 동안 91만 명이 사이트를 방문하고 15,000건의 글이 게시되었으며 선거 당일에만 110만 명 이상이 접속하는 높은 참여가 나타났다. 총선시민연대에 의해 낙선 대상자로 분류되었던 86명의 후보 가운데 56명이 낙선하여 낙선률 68% 기록하였다.

낙천·낙선운동으로부터 12년이 지난 2012년 2월 9일에 출범한 2012 총선유권자네트워크(이하 '총선넷'이라 함)의 리멤버 뎀(rememberthem.kr)은 (일방향이 아닌) 쌍방향의 낙천·낙선운동으로서 '기억하라(Remember them), 물어보라(Ask them), 투표하라(Vote them)'는 슬로건으로 국회의원들의 의정활동을 표와 연결시키고 유권자의 뜻을 반영하는 것을 목표로 한다.

특히 주요 활동으로서 심판운동, 약속운동, 유권자직접행동운동, 온라인운동을 전개하며 온라인 백과사전인 위키피디아(Wikipedia)와 같은 방식으로 운영되는 특징을 보이고 있다. 또한 네티즌의 정보를 받는데 그치지 않고, 네티즌이 알고 있는 후보자의 과거 행적을 올리고 질문을 할 수 있으며, 홈페이지에 공개된 후보들의 정보를 SNS(트위터, 페이스북, 구글플러스)를 통해 확산할 수 있게 연결하고 있다.

2000년의 낙천낙선운동이 하나의 합의된 기준으로 후보자를 검증했다면 2012년에는 각 단체와 유권자가 제시하는 다양한 관심사에 따라 여러 방향으로 자유롭게 검증할 수 있게 하는 등 유권자가 제시하는 기준으로 후보자의 정책을 평가한다는 의미가 있으며, 개개인의 인지도나 이미지로 후보자를 평가했던 선거를 벗어나 후보자의 정책에 따라 투표를 하는 정책 선거를 추구한다는 점에서 차이가 있다.

2. 의제제안형 참여 : 블로그 정치참여

의제제안형 참여는 개인에 의한 본격적인 정보 생산을 의미한다. 과거 학생운동 당시 학교 안에 붙었던 대자보는 학생들이 잘 모르는 의제를 설명하고 이에 대한 동참을 호소하는 방식이었다. 또한 종이신문의 한 귀퉁이에는 시민의 새로운 의견과 관점을 제시하는 코너가 제공되곤 했다. 이와 같은 형태는 일부 학생이나 혹은 일부 독자에게만 파급력이 있기 때문에 그 영향력은 매우 제한적이었다. 그러나 네트워크 사회에서의 참여는 내가 알고 있는 것을 불특정 다수에게 신속하게 확산시킬 수 있다는 점에서 그 유용성과 영향력을 확인할 수 있다.

초기 정보사회에서의 의제제안은 인터넷 게시판 등에서 이루어졌는데 서비스 내에서만 이루어진 제안의 사회적 파급력이 컸다고 평가하기 어려운 제한성이 있었다. 그러나 참여 · 공유 · 개방의 가치 구현을 중심으로 하는 웹 2.0(Web 2.0) 서비스와 SNS가 발전하면서 네트워크 사회로 변화하고 그 가운데 블로그의 의제제안은 더욱더 강한 파급력과 연결력을 가지고 사회 내에 확산되게 되었다.

대표적인 블로그의 위력은 2007년 프랑스 대선, 2006-2008년 미국 선거 그리고 2011년 12월 러시아 시위에서 발견할 수 있다. 2007년 프랑스 대선에서 블로거들은 스스로 시민권력을 자처하면서 '제5의 권력'으로 규정하였는데, 사실은 민중의 권력이 존재하는 것이므로 제1의 권력이 되어야 한다고 주장하였다. le web2 zero(http://leweb2zero.tv)에서는 시민들의 UCC를 제공받아 서비스하였고, 기자들 대신에 네티즌만으로 패널을 구성한 TF 1의 TV 토론 프로그램이 방영되기도 하였다.

2006년 미국 중간선거에서는 이보다 더 진일보한 블로그 이념논쟁이 이루어졌다. 특히 진보파와 보수파 블로그에 시민들의 정치적 참여가 응집되기 시작하였으며 그들은 선거운동 방식을 새롭게 구성하고 서로를 연결하며 또한 온라인에서 동원할 수 있는 수많은 과거의 자료를 들춰내어 후보자들의 행적을 낱낱이 공개하는 등의 자발적 선거운동을 구성해냈다.

이들은 캠코더를 들고 후보자 유세현장에서 일거수 일투족을 감시하였으며 이를 유투브나 자신들의 블로그에 공개하여 과거에 비해 더욱 적극적인 유권자층을 형성하였다는 점에서 의미가 있다. '블로그 전쟁(Blog War)'이라고도 표현되는 이러한 현상에서는 모든 당파의 블로거들이 적극적으로 참여한 점이 우리나라와 다르게 나타난 현상이며, 정치인의 공식적 활동뿐만 아니라 알려지지 않은 뉴스까지로 정보 제공 범위가 확대되었다는 점에서 종래의 매스미디어 선거운동에서 볼 수 없는 현상이 나타났다.

2011년 12월, 러시아 의회선거이후에는 선거부정에 대한 항의 시위가 이루어졌다. 이

는 볼셰비키 혁명 이후 최대의 시민집회라는 점에서 큰 주목을 받았으며, 10만 명 이상의 시민이 광장에 모였다는 평가를 받았다. 선거부정 규탄시위를 이끌었던 알렉세이 나발니(Alexey Navalny), 일리야 야신(Ilya Yashin)은 러시아 블로그들의 저항활동을 대표하였다. 12월 24일의 시위에는 인터넷을 통해 수만 명 혹은 10만 명이라는 유사 이래 최고 규모의 대중시위가 이어졌으며 2012년 2월까지 최근 6개월 동안 선거에 관련된 블로그의 93%가 러시아 최대 블로그 플랫폼인 라이브저널(Live Journal)에서 제공되었다. 러시아에서 블로거들의 정치참여는 2007년의 프랑스나 2008년의 미국 선거에서의 블로거 정치참여와 매우 유사한 형태를 가지는데 이와 같은 역사적 유형은 향후 뉴미디어의 발달에 따라 세계 어느 곳에서나 반복될 수 있다는 시사점을 보이고 있다.

한편, 국내에서의 의제제안형 정치참여는 커뮤니티와 같은 공론장이나 SNS를 통해 이루어지는 반면, 서구의 사례는 블로거에 의한 적극적인 공론화가 이루어지고 있다. 이와 같은 차이가 동서양간의 차이인지, 정치문화가 다르기 때문인지는 논란의 여지가 있지만, 새로운 의제공간이 과거에 비해 매우 다변화되고 있으며, 이들이 과거의 게이트키퍼보다는 좀 더 넓은 범위의 좀 더 새로운 정보를 제공하고 참여의 매개가 발달하고 있다는 점에서 의제제안형 참여에 의미를 부여할 수 있을 것이다.

3. 집단행동형 참여

소셜미디어 참여의 가장 강력한 영향력은 집단행동형 참여에서 나타난다. 온라인에서 생산된 정보와 의제가 집회나 시위를 통해 혁명으로 확산되면서 현실 정치에 가시적인 영향을 미치기 때문이다. 국내에서는 2002년, 2004년, 2008년에 나타난 촛불집회와 클린턴 탄핵 반대에서 시작하여 정치운동으로 발전한 무브온(MoveOn), 전방위적인 SNS와 멀티콘텐츠 사용을 통해 저항의 네트워크를 확대시킨 2011년의 중동혁명 그리고 신자유주의 세계화에 대한 비판을 세계 자본 권력에 대한 저항으로 진전시킨 월스트리트 점령시위(Occupy WallStreet) 등이 집단행동형 참여의 대표적인 사례이다.

국내에서 나타난 세 차례의 촛불집회는 대부분 네티즌 개인의 자발적 제안이 집단행동으로 변화한 사례이다. 제도적인 위로부터의 동원이 아니라 아래로부터의 자율적인 제안이 현실 사회에 영향을 미쳤다는 의미 외에 네트워크 참여 관점에서 촛불집회를 통해 알 수 있는 것은 네트워크 확대에 있어서는 서로 다른 집단이나 네트워크를 연결하는 커넥터(connector)의 역할이 매우 중요하다는 것이다. 단위적 차원에서 활발하게 논의를 전개한 다음 미디어의 아고라 게시판이나 한겨레 토론방, 비정치적인 취미를 목적으로 모

였으나 정치적 행동을 적극적으로 전개한 스포츠 동호회와 여성 삼국 카페, 1인이 취재한 개인 동영상을 플랫폼에 올려 수많은 사람들이 공유하게 한 이들의 활발한 네트워크 넘나듬이 없었다면 과연 촛불집회가 전개될 수 있었을까?

또한 이렇게 형성된 네트워크가 무브온의 운영방식에서 나타난 바와 같이 위계적이지 않은 수평적 자기확장과 운영을 했기 때문에 더욱 위력을 갖는 것이다. 언뜻 위계적으로 보이는 무브온의 조직화 방식은 지역단위 위원회 양성, 리더 양성, 기반 구축, 캠페인 생성의 각기 다르지만 유기적으로 연관된 네 차원 활동의 융합에 의해 진행되었다.

집단행동형 참여의 정점을 기록한 2011년 중동혁명에서는 이렇게 형성되고 확장된 네트워크가 소셜미디어를 매개로 어떤 조직원리에 의해 구성되는가를 보여준다. 즉, 소셜미디어를 통한 참여정치의 매개구조는 트위터나 페이스북 담벼락과 같은 마이크로 블로그의 정보가 확대되면서 나타나는 소셜네트워크화, 텍스트와 동영상 등이 결합되어 훨씬 더 즉자적이고 강력한 의미전달이 이루어지는 멀티미디어 콘텐츠와 모바일 간의 융합적 네트워크화, 실천방안을 모색하고 의제를 만들어가는 집합적 여론 형성 네트워크 단계를 거쳐 혁명으로 진전된 것이다.

정보제공, 의제제안, 집단행동형으로 활성화되고 있는 소셜미디어를 통한 참여는 이렇게 정치적인 사건 외에도 일상적인 차원에서의 소비자운동과 결합하여 기업의 방침이나 제품의 내용에까지 영향을 미치는 적극적인 관여형 소비자를 창출하거나 도움이 필요할 때에는 긴급히 요청 메시지를 공유하고 서로에게 도움을 주는 사회공조형 캠페인을 전개하기도 한다. 이미 비정치적인 부분에서의 사회공조와 헌혈, 재해알림 속보 제공, 소비자 고발, 인적 · 물적 자원의 연결, 재능기부, 소셜캠페인 등의 사례도 많이 진행되고 있다.

Ⅳ. 소셜미디어를 활용한 투표율 제고 방안

소셜미디어를 활용하여 유권자로 하여금 정치참여를 유도하고, 점진적으로 투표율을 제고하려는 방법들은 한시적이기보다는 지속적이어야 하고, 투표율을 올리고자 하는 공급자가 관련 정보를 일방적으로 제시하기 보다는 유권자 스스로 적극적으로 참여할 수 있도록 환경을 조성하는 것이어야 한다. 제도적인 차원에서는 개인의 자유로운 참여를 구속하기 보다는 정치문화적인 차원에서 선거 또는 투표 자체에 대한 친밀감과 관심을 높이는 방향으로 적용되는 것이 바람직하며, 소셜미디어가 단지 기계적인 플랫폼 확대에 머무는 것이 아니라 저비용과 높은 접근성을 바탕으로 양방향 소통이 가능한 소셜미디어의 장점을 현실에 잘 반영하겠다는 분명한 자각에 기반할 필요가 있다.

본 장에서는 선거운동 분야에서 검증된 소셜미디어의 장점을 반영하여 투표율 제고 방안의 이상형(ideal type)을 제시하고자 한다. 소셜미디어를 매개로 한 투표율 제고 방안은 소셜미디어를 통한 정치참여의 특징처럼 정보제공, 집단형성, 연결망 확대와 같은 신속성, 개방성, 연결성이라는 장점을 활용하여 제시할 수 있다. 다만, 이러한 제고 방안이 현재까지는 구체적으로 실천된 적이 없기 때문에 이상형이라고 표현하지만 향후 효과적인 투표율 제고를 위해서는 이와 같은 제고 방안에 대한 고려가 더욱 필요하다고 할 수 있다.

1. 투표 및 선거정보 개방을 통한 관심 수렴(Informing Vote)

네트워크 사회에서는 공공 정보의 개방성이나 연결성이 매우 중요한 화두가 되고 있다. 미국의 경우는 데이터 거브(Data.gov) 서비스를 통해 정부의 많은 정보를 공개하고 이를 시민들이 자유롭게 활용할 수 있으며 상업적인 활용까지 허용하고 있다. 흔히 정부의 정보는 지적재산권이나 분쟁 발생시 책임의 문제 때문에 공개하기 어려운 것으로 생각할 수 있지만, 정부의 정보는 기본적으로 국민의 세금에 의해 생산되는 것이기 때문에 저작권 적용에서 예외 대상이며, 아주 작은 사소한 정보부터 공개했을 때 더 많은 집단지성과 발전된 상상력에 의해 좋은 사회적 정보 생산이 가능해질 수 있다는 것이 최근의 공통된 지적들이다.

따라서, 정보제공을 통해 투표율을 제고한다는 것은 투표에 관련된 기존에 축적된 많은 정보를 공개하고 이를 흥미있게 가공하여 세대맞춤형 정보를 제공하는 것이다. 그것은 최근 유행하고 있는 빅 데이터(Big Data)와 같이 복잡하고 많은 정보가 아니라 역대 투표 정보와 관련된 정치적 상황(전국적 정당 수, 정치적 갈등 정도, 유행하던 정책), 사회경제적 상황(지역별 물가, 환율, 집값, 부동산 소유 정도, 세대별 비중, 투표일의 기온), 문화적 상황(국민의 문화적 수준을 지수화) 등과 투표율과의 상관관계를 의미있게 가공하여 보여주는 것이다.

이러한 연구를 지속적으로 축적하여, 유권자가 흥미를 가질만한 가공된 통계들을 제시하고, 투표율이 높게 나타났을 때의 관련 지수들을 간편한 그림과 같은 그래프인 인포그라픽스(Inforgraphics, Information+graphics)로 제공하는 것이다. 결국 투표율에 대한 이해하기 쉽고 의미가 있는 데이터를 제공함으로써 선거 자체에 대한 관심을 제고하는 방법이다.

이미 서울시에서는 서울열린데이터광장(http://data.seoul.go.kr)을 통해 시정과 관련된 많은 정보를 개방하여 시민들로 하여금 자유롭게 활용할 수 있는 서비스를 제공하

고 있다. 투표와 선거 정보 역시 이와 같이 개방된다면 투표와 선거에 대한 역사적 이해뿐만 아니라 이를 활용한 창의적인 투표정보를 시민의 손을 통해 창작해낼 수 있다는 1석 2조의 효과를 기대할 수 있다.

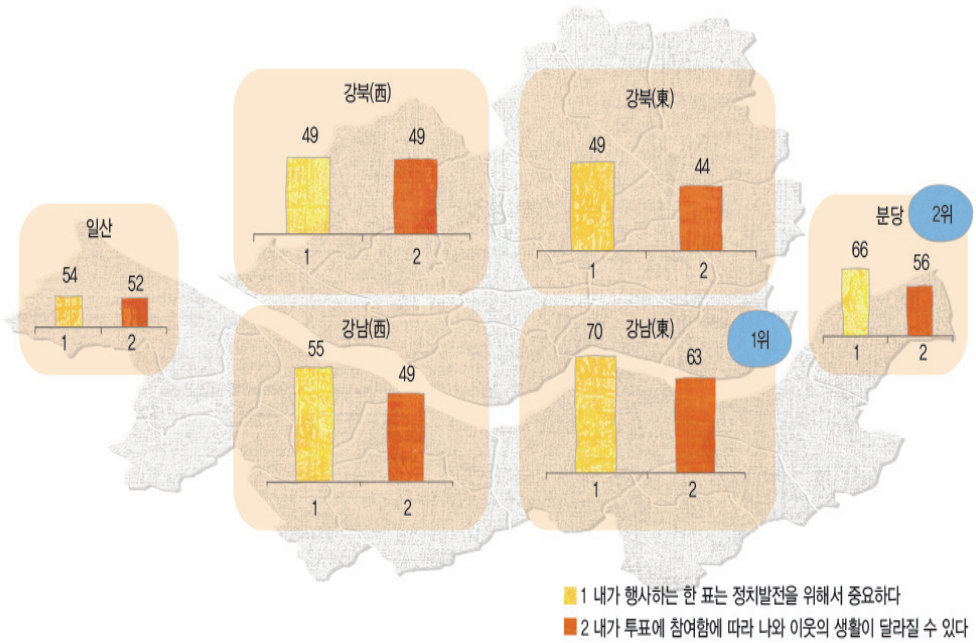
〈그림 2〉 서울 열린 데이터 광장 개념도

출처: http://data.seoul.go.kr

예를 들어 국내 역대 선거의 유권자 규모, 투표자 규모를 당시의 정치, 사회경제적, 문화적 지수까지 포함하여 종합적으로 제공하고 이들간의 상관관계를 분석하여 어떤 경우에 투표율이 가장 높게 나타났는가를 랭킹으로 보여주고 시민들은 이와 같은 랭킹을 보고 투표율에 관한 의견을 제시하고 토론하면서 자연스럽게 투표와 선거에 대해 가지고 있는 거리감을 줄일 수 있다.

문제는 이미 나와 있는 자료를 얼마나 쉽게 시민들에게 다가갈 수 있는 자료로 가공하는가 하는 것이고 이 모든 것을 반드시 공급자로서의 선거관리위원회가 도맡아서 할 필요는 없다는 사실이다. 단지 선거에 관련된 모든 데이터를 공개하기만 하면 그 이상의 풍부한 양의 데이터가 생산될 수 있는 개방적인 공간을 제공함으로써 유권자에게 다가가는 서비스로의 의미를 가질 수 있다는 것이다.

〈그림 3〉 지역별 정치 효능감에 대한 인포그라픽스



*성별, 연령, 학력, 소득수준을 통제한 결과임.

Base: SNS 이용자(n=742)/ unit: 5점 척도 중 TOP2%/ 단수응답

출처 : SK M&C(2011 : 118)

2. 관심 공유를 통한 집단 형성(Communicating Vote)

관심의 공유를 유도할 수 있는 것은 소셜미디어의 가장 큰 장점이라고 할 수 있다. 이미 국내에서 많이 활용되고 있는 페이스북(사용자 900만 명), 트위터(사용자 640만 명), 유투브 등을 활용하여 모든 정보는 끊김없이(seamless) 유통될 수 있고, 그것이 버즈(buzz, 입소문) 효과에 의해 널리 알려질 수 있다. 현재까지 선거관리위원회는 많은 다양한 방법을 통해 홍보를 진행해왔다. 불과 몇 년전만 해도 홈페이지 배너 등에 머물렀던 평면적인 홍보방법은 2012년 4월 11일 총선에만 해도 매우 다양하게 진화되어 왔음을 알 수 있다.

〈표 1〉 선관위 홍보 채널의 방문자 통계

2011년 10월-2012년 4월(7개월)

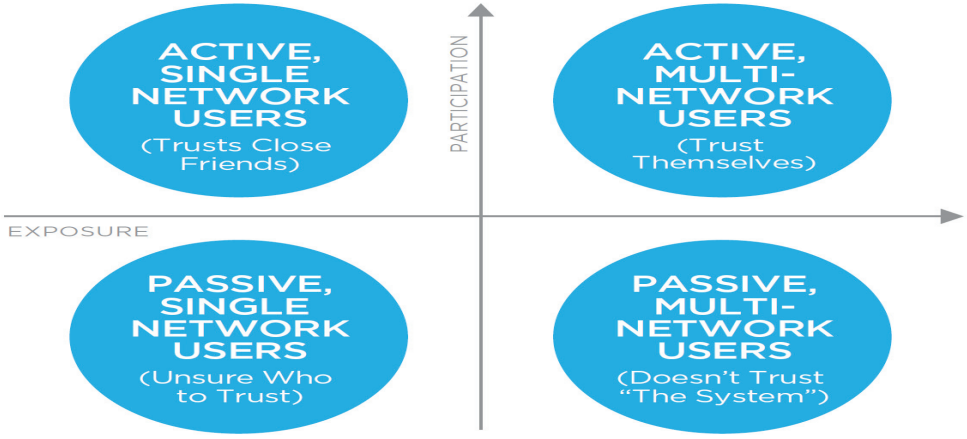
(단위 : 회)

합 계	선거 홍보 사이트	사이트 연계 홍보				온라인 광고		투표소 찾기	
		블로그	SNS 등	바이럴	선거송	클릭	노출	클릭	노출
9,788,820 (4,742백만)	1,096,696	430,829	435,951	160,677	6,333,931	1,066,831	4,588백만	263,905	154백만

출처 : 중앙선거관리위원회(2012. 6)

그러나 이와 같은 방법은 상호 연결되지 않고 여전히 독립적으로 진행되는 경향이 강하다. 특히 트위터의 트윗(tweet)이 페이스북으로 연결되고, 다시 유투브로 연결되는 정보의 공유 효과는 매우 미진하게 나타나고 있는 것이다. 향후(이미 3천만 명이 사용하고 있는) 스마트폰의 애플리케이션 등 모바일 활용도 급증할 전망임을 감안할 때, 유무선의 다양한 채널에서 투표율을 제고할 수 있는 정보와 관심의 공유를 도모하는 것은 매우 중요한 과제라고 할 수 있다.

〈그림 4〉 정보의 노출과 참여와의 관계에 따른 사용자 행태의 변화



〈그림 4〉에서와 같이 정보의 노출이 높아질수록 참여도는 높아질 수 있지만, 이제는 공급자 중심의 정보 공급에 매달릴 것이 아니라 정보의 연결성과 개방성에 더욱 주목할 필요가 있다. 유권자가 궁금해하는 정보를 많이 제공하는 것만큼 중요한 것은 유권자 가

까이 정보를 위치지워 주는 것이며, 이를 통해 언제 어디서 누구나 정보를 쉽게 볼 수 있는 환경을 구현해야 한다는 것이다.

〈그림 5〉와 같이 다양한 소셜미디어를 특성별로 이해하고 정보네트워크로 형성함으로써 투표와 선거에 대한 정보가 어디에서나 연결되어 쉽게 접근할 수 있게 하는 것이 중요하다.

〈그림 5〉 종합적인 소셜미디어의 네트워크

출처 : http://socialmedianet.asia/social-media-net-who-we-are

3. 집단 형성의 연결을 통한 연결망 확대(Networking Vote)

투표에 대한 정보를 개방하고, 개방된 정보를 유권자 상호간에 연결하는 것만큼 중요한 것은 투표에 대한 관심을 결집하는 일이다. 그러나 이러한 결집은 과거 산업사회와 같이 따로따로 떨어진 집단을 많이 형성하면 된다는 기계적인 사고로 형성되어서는 아무 의미가 없다. 네트워크 사회에서의 집단은 결속형 집단(bonding community)과 교량형 집단(bridging community)으로 구분될 수 있는데 단일의 목적으로 내부적인 결속이 강한 집단이 결속형 집단이고, 다양한 목적으로 집단과 집단의 연결이 자유로운 집단이 교량형 집단이다. 즉, 팬 카페, 동호인 모임, 향우회 등과 같은 조직이 결속형 집단이라면 모든 소셜미디어로 연결될 수 있으며, 언제든 입출입이 가능한 개방적 구조를 가진 집단을 교량형 집단이라고 부를 수 있다.

2008년 미국 대선에서 오바마 후보는 자신을 지지하는 수많은 계층의 결속형 집단뿐만 아니라 연결성이 강한 교량형 집단을 확대함으로써 선거에 승리하였다. 즉 유권자의 지지에만 호소하는 것이 아니라 유권자 스스로 오바마에 대한 지지를 널리 알리게 함으로써 오바마를 위한 네트워크를 형성한 것이다. 이는 선거운동의 방식과 유권자의 집단화 방식이 달라진 환경을 가장 먼저 인식한 최초의 소셜미디어 선거운동의 전형을 제시한 것이라고 볼 수 있다.

투표율 독려 역시 마찬가지이다. '투표하세요'라는 메시지만큼 중요한 것은 투표에 대한 공론의 장을 폭넓게 형성하는 것이다. 따라서, 앞의 두 가지 투표율 제고방안에서 투표의 중요성과 투표에 대한 논의를 많이 할 수 있는 공간을 확보하는데 성공했다면, 이제는 투표에 대한 관심계층을 더욱 다양하게 조직하는 것이 중요하다. 따라서, 페이스북의 페이지(page)나 구글플러스와 같이 집단 형성이 용이한 서비스들을 활용하여 투표에 대한 정보를 공유하고, 토론하며, 확산할 수 있도록 집단 형성에 유용한 서비스들을 적극적으로 활용해야 한다.

〈그림 6〉 소셜미디어의 집단 형성 효과

출처: http://www.ovrdrv.com/services/social-media-marketing.asp

이와 같은 투표와 선거에 대한 집단형성의 네트워크가 확장되면 유권자 스스로 투표와 선거에 대한 관심이 높아지고 중요성을 자각하게 된다. 현대 사회의 유권자는 투표의무만을 수동적으로 부여받은 존재가 아니라 스스로 정보를 생산하고 관여하고 공유하고 싶

어하는 적극적인 존재이기 때문에 과거와 같은 하향식 투표의무 강조만으로는 투표율 제고 효과를 기대하기 어렵다. 그것보다는 선거 또는 투표에 대한 많은 정보를 제공하여 투표 자체에 대한 친밀감을 높이고, 많은 정보 속에서 스스로의 관심을 발견하여 이를 네트워크 공간 내에서 공유하도록 환경을 조성하고, 정보를 제공하는 것이 더욱 효과적인 방법이 될 것이다.

Ⅴ. 결론

인류가 과거 5천년 동안 축적한 정보의 양 보다 최근 30년동안 인터넷을 통해 생성된 정보가 더 많은 현대사회에서 자신에게 유용한 정보를 알리고 공유하도록 환경을 조성하는 것은 정보를 제공하는 자나 정보를 공유하거나 유통하는 자 모두에게 매우 의미있는 일일 것이다.

2010년 지방선거에서 소셜미디어를 통하여 투표독려, 투표인증샷 촬영·공개와 같은 형태로 투표율제고를 위한 새로운 이슈를 생성하였지만 이는 특정 정당·후보자를 유리하게 하기 위한 선거운동의 성격이 강했던 반면 순수하게 투표율을 올리고자 하는 의도는 아니었고, 참여주체를 보면 유권자들만의 관심과 참여만이 부각되었으며 정당, 포털, 시민·사회단체, 선거관리위원회 등 정보를 제공하거나 유통하는 자들의 역할과 존재감은 미미한 수준에 그친 것이 사실이다.

그러나 대의민주주의하에서는 유권자들로 대변되는 시민들의 역할뿐만 아니라 정보를 제공하고 환경을 조성하는 이들 집단의 적극적인 역할도 매우 중요하다. 따라서, 정당, 포털, 시민·사회단체, 선거관리위원회도 선거 또는 투표에 대한 정보를 다량으로 생산하고, 가공하고, 공유하고, 확산시킬 수 있는 효과적인 전략에 대한 모색이 시급하다.

이 글에서는 투표율을 올리기 위하여 소셜미디어를 통한 정보생산, 공유, 집단 형성의 가능성에 주목하고 있다. 즉, 유권자가 좀 더 많은 선거환경과 후보자, 선거운동, 투표, 개표 등 선거정보와 친근해 질 수 있도록 환경을 조성하고 유권자 스스로 선거정보를 자발적으로 생산하고 관심을 가져 공유하며 주변으로 확산함으로써 자연스럽게 투표율 제고 효과를 거둘 수 있다는 전략을 기본 내용으로 하고 있다.

이러한 투표율 제고 방법들이 '이상형(ideal type)'이라고 표현한 것에 다시 한 번 주목하고자 한다. 소셜미디어를 매개로 하는 투표율 제고라는 접근법이 전자투표 도입, 인센티브 또는 페널티 부여와 같이 단시간에 성과를 거둘 수 있는 기술결정론적인 접근이 아니라 장기적으로 정치문화의 지속적인 발전과 함께 호흡하는 유권자 중심의 제고방안이

라는 의미를 가진다.

이제 선거환경은 유권자에 대한 일방적인 메시지 전달에 의한 독려 또는 규제보다는 자발적 참여유도가 더 필요한 선거환경으로 발전하고 있으며, 이는 선거환경 자체를 유권자의 선거에 대한 관심을 유도하고, 자발적으로 참여할 수 있는 방향으로 전개할 것을 시사하는 함편, 장기적으로는 투표율 제고를 위한 소셜미디어 플랫폼의 구성방법이 민주시민 교육과 더불어 유권자의 투표에 대한 효용성을 높이는 방향으로 제도개선이 요구된다 하겠다.

즉, 선거관련 정보의 개방, 선거에 관한 관심 공유, 선거와 관련 있는 시민·사회단체등의 상호 연결과 같은 이러한 정책을 기획하고 수행하기 위한 선거관리위원회의 역할이 필요한 시점이라고 볼 수 있다. 소셜미디어를 담당할 새로운 부서의 신설과 인력충원, 민주시민교육을 담당하는 선거연수원의 기구확대도 필요하다.

현재 충분히 구현되어 있는 기술적 발전을 바탕으로 투표와 선거에 관련된 선거정보를 개방하고 이를 후보자나 유권자들이 찾아서 쉽게 사용할 수 있도록 위치지워 주는 서비스를 하며, 선거관리위원회가 운영하는 인터넷사이트가 하나의 플랫폼이 되게 함으로써 그 안에서 정보를 공유하고, 대화하게끔 유도함으로써 단순히 슬로건 중심의 메시지 전달보다는 지속적으로 유권자의 이야기를 듣고 정책에 새롭게 반영하려는 노력이 필요하다는 것이다.

이와 같은 시도가 기술 중심으로 서비스를 개선하는 방안이라면 병행하여 민주시민교육 강화를 위한 기술의 접목을 시도해볼 수 있다. 즉, 선거연수원을 통해 이루어지는 모든 서비스를 이러닝(e-learning) 및 SNS와 연계한 소셜 일렉션 아카데미(Social Election Academy)로 개편하여 온라인 공간에 선거연수원 학습 과정을 개설하고 전문가의 동영상 강의 및 학습자와 대화할 수 있는 공간을 제공하는 것이다.

이는 시공간의 한계를 초월하여 전국적 단위에서의 정보접근성을 높일 수 있으며, 현재 정당의 당원, 교사, 학생 등 한정된 자원을 대상으로 하는 교육이 아닌 모든 세대와 다양한 직업군 모두가 접근가능한 개방된 교육이 가능하다는 것이다. 또한 이러한 소셜선거 아카데미에는 온라인 투표 체험관이나 투표·개표 놀이와 같은 온라인 시뮬레이션 체험 콘텐츠를 제공하는 등 정보를 모두 개방함으로써 온라인 공간에서의 바이럴 효과(Viral effect)와 기관의 위상 제고에 기여할 수 있는 장점이 있다.

즉, 이제까지의 단방향성이고 한시적인 홍보를 탈피하여 쌍방향성 정보전달과 의견나눔에 소셜미디어 같은 신기술 활용을 모색할 필요가 있다. 비록 제도적·물리적 한계가 있는 현재로서는 다소 이상적인 방안일 수 있지만 장기적인 관점에서는 투표율 제고를 위한 선관위의 선도적 역할에 대한 기대와 유권자 중심의 선거환경 조성을 위한 새로운 출발점이 될 것으로 본다.

참고문헌

이재화. 2009. 『공직선거의 투표율 제고 방안에 관한 연구』. 부산대학교 행정대학원 석사학위논문.

남래진. 2007. “일본의 투표방법 다양화과 투표율 제고 효과.” 『일본학보』 73집. 341-354.

박명호. 2008. “대의정치 위기 해결을 위한 투표율 제고 방안.” 『선거관리』 54호. 234-251.

이동명. 2002. 『공직선거에 있어서의 투표율 제고 방안에 관한 연구』. 공주대학교 경영행정대학원 석사학위논문.

이순주. 2004. “공직선거에 있어서의 투표율 제고 방안.” 『선거논단』 제2호. 169-183.

최정은. 2006. 『저투표율 제고방안 연구』. 인하대학교 교육대학원 석사학위논문.

강원택. 2007. “전자투표와 민주주의 : 호주의 사례를 중심으로.” 『한국정당학회보』 6권 2호. 167-186.

_____. 2007b. “아일랜드의 정보화와 거버넌스 : 전자투표 도입 논의를 중심으로.” 『유럽연구』 25-3. 89-107.

김광선. 2009. “투표율 제고를 위한 의무투표제 연구.” 『법과 정책』 15집 2호. 39-55.

김 욱. 2009. “투표율 제고와 의무투표제.” 『선거관리』 55호. 200-217.

안효수. 2009. 『공직선거의 투표 참여 제고방안에 관한 연구 : 투표참여 인센티브제와 의무투표제를 중심으로』. 고려대학교 정책대학원 석사학위논문.

오현주. 2006. “투표율의 변화와 투표 제도 개혁 : 의무투표제를 중심으로.” 인천대학교 교육대학원 석사학위논문.

김종갑 · 이현출. 2010. 11. 26. 『사전투표제의 국가별 운영현황과 국내도입방향』. 국회입법조사처.

조용복. 2009. “투표율 제고 위해 참고할만 한 미 조기투표.” 『국회보』 511호. 114-116.

김지탁. 2010. 『공직선거에 있어서 투표율 제고방안에 관한 연구 : 투표참여 우대 제도를 중심으로』. 경북대학교 행정대학원 석사학위논문.

이준한. 2010. “한국의 투표 인센티브제에 대한 평가.” 『사회과학연구』 18집 1호. 214-247.

조한상. 2008.“투표 참여자 우대제도에 관한 헌법적 고찰 : 제18대 국회의원 선거를 중심으로.”『헌법학연구』 14권 2호. 287-323.

고선규. 2005a. "일본의 지역전자투표 추진현황.“ 중앙선거관리위원회 주최 국제컨퍼런스 발표문. 3월 17일.

김용복. 2007.“일본의 정보화, 인터넷 선거운동 그리고 전자투표 : 제도화 현실.”『일본연구논총』 26. 1-37.

김용철. 2006. "전자선거 도입의 쟁점과 과제."『선거관리』.

오강탁·정연정. 2003. "전자투표 도입을 위한 주요 이슈 분석." 한국정보사회진흥원.

윤영민. 2005. "전자선거 : 민주적 과정의 재설계." 중앙선거관리위원회 주최 국제 컨퍼런스 발표문. 3월 17일.

임지봉. 2000. "전자투표에 관한 법제 정비에 대한 연구."『전자정부구현을 위한 법제 동향과 과제』.

임혜란. 2007.“미국 전자투표 도입과정의 주요 특징과 결정요인.”『국제지역연구』 16-4. 45-76.

정연정. 2005a.“미국의 전자투표.”『한국정치학회보』 39-3. 283-301.

_____. 2005b. "전자투표 도입의 정치·사회적 쟁점과 발전방안.“『한국정당학회보』 4-2. 219-248.

_____. 2008.“전자투표 도입을 위한 정치집단과 정부간의 파트너십 연구 : 스위스 사례를 중심으로.”『한국정당학회보』 7-1. 103-132.

정진우. 2003. "전자투표의 효과와 문제점에 관한 탐색적 연구."『행정논총』 4-4. 107-126.

조희정. 2007.『미국의 전자투표와 기술 수용 정치 : 브라질·에스토니아와 비교를 중심으로』. 서강대학교 대학원 박사학위논문.

_____. 2011.“2011년 중동의 시민혁명과 SNS의 정치적 매개역할.”『한국정치연구』 제20권 제2호. 309-337. .

_____. 2012.“소셜미디어 매개 매니페스토 정책 선거 활성화 방안.”『한국정당학회보』 제11권 제2호. 141-179.

조희정·이상돈. 2011.“네트워크 사회의 사회적 개인의 발현과 공조 : 소셜 미디어를 활용한 의제제안·의제연결·집단화 과정을 중심으로.”『시민사회와 NGO』 제9권 제2호. 231-267.

한영빈. 2006. "스위스의 전자투표 : 도입배경, 현황 및 평가." 서강대학교 사회과학연구소 학술회의 자료집. 51-71.

SK M&C. 2011. 『뉴미디어 시대 : 나 그리고 우리』.
_____. 2005b. “일본의 전자투표와 정치정보화.” 한국일본어문학회 학술발표대회 논문집. 550-553.
_____. 2007. “전자민주주의 : 전자투표 제도의 효과와 향후 과제.” 『지역정보화』 38. 36-43.
중앙선거관리위원회. 2012. 『제19대 국회의원선거 투표율 분석』 15-17.
위키백과. 2012. “소셜미디어” http://ko.wikipedia.org/wiki (검색일: 2012.9.7)

〈국문초록〉

오늘날 유권자는 소셜미디어를 통하여 정치참여를 하고 있고 이러한 유권자의 참여에너지와 가능성을 소셜미디어를 매개로 하는 투표율 제고에 적용할 수 있다면 장기적인 관점에서는 더욱 효과적인 투표율 제고 방법이 될 것으로 본다. 이러한 유형의 정치참여는 반드시 개방·공유·참여의 가치가 전제되어야 하는 것이므로 소셜미디어의 역할이 투표율 제고 방안에 특별한 모티브를 제공하게 될 것이다.

소셜미디어를 매개로 하는 접근방법은 정보를 제공하고 환경을 조성하는 집단들의 효과적인 전략이 선행되어야 한다. 전자투표 도입, 인센티브 또는 페널티 부여처럼 단시간에 성과를 거둘 수 있는 기술결정론적인 접근이 아니라 장기적으로 철저하게 유권자 중심의 제고방안이라는 의미를 가지고 있다. 또한 제도적인 관점에서는 선거관리위원회가 운영하는 인터넷사이트를 하나의 플랫폼이 되게 함으로써, 단순한 슬로건 중심의 단방향성 메시지 전달보다는 지속적으로 유권자의 이야기를 듣고 정책에 새롭게 반영하려는 기술적 노력도 필요하다.

또한, 선거관리위원회가 제공하는 선거관련 대국민 서비스를 이러닝(e-learning) 및 SNS와 연계한 소셜 일렉션 아카데미(Social Election Academy) 형태로 제공함으로써 시공간의 한계를 초월하여 전국적 단위에서의 정보접근성을 높인다면 온라인 공간에서의 바이럴 효과(Viral effect)를 기대할 수 있으며, 비록 제도적·물리적 한계가 있는 현재로서는 다소 이상적인 방안일 수 있으나 장기적인 관점에서는 선관위의 선도적 역할과 투표율 제고를 위한 새로운 유형의 도전이라고 평가할 수 있다.

주제어 : 투표율, 소셜미디어, 네트워크사회, 정보화, 시민교육
turnout, social media, network society, informationization, citizenship education

위탁선거관리의 개선방안에 관한 연구
-연산4동 새마을금고의 임원선거를 중심으로-

이명행*

목 차

Ⅰ. 서론
1. 연구의 필요성
2. 연구의 목적
Ⅱ. 위탁선거의 도입배경
1. 위탁선거의 도입
2. 최근까지의 위탁선거의 관리상황
3. 연산4동 새마을금고 임원선거의 위탁관리
Ⅲ. 새마을금고 유권자 인식조사를 위한 조사설계
1. 조사방법 및 대상
2. 조사도구
3. 자료처리
Ⅳ. 유권자에 대한 인식조사 결과 분석
1. 새마을금고 임원선거 유권자의 성별 · 세대별 분포
2. 새마을금고 임원선거 위탁관리에 대한 유권자 인식차이 분석
3. 새마을금고 임원선거 위탁관리의 개선방안
Ⅴ. 결 론

Ⅰ. 서론

1. 연구의 필요성

지난 5월 10일은 선거관리위원회와 유권자의 한 사람으로 매우 뜻 깊은 날로 인식될 것 같다. 2012. 1. 17. 국회에서 매년 5. 10.을 유권자의 날로 하고 유권자의 날로부터 1주일동안을 “유권자 주간”으로 하는 「공직선거법」 제6조(선거권행사의 보장)를 일부 개정하면서 각급선거관리위원회(읍·면·동선거관리위원회를 제외함)는 공명선거 추진활동을 하는 기관 또는 단체 등과 함께 유권자의 날 의식과 그에 부수되는 행사를 개최할 수 있도록 하였다.

* 부산광역시 연제구선거관리위원회 사무국장

유권자의 날의 지정배경에는 1948. 5. 10. 실시한 제헌국회의원선거가 우리나라 최초로 보통·평등·직접·비밀선거 등 민주주의 원리에 의해 치러진 날을 기리고 국민주권의 실현과정인 선거에서 투표참여에 대한 중요성과 의미를 되새길 수 있는 기회라는 점에서 비록 늦은 감이 없지 않지만 민주주의 발전의 긍정적인 변화로 판단된다.

역사적으로 1표의 가치에 대한 의미를 되새길 수 있던 선거로서, 1989년의 미국의 매사추세츠 주지사선거에 입후보한 에드워드 에버렛에 1표차로 승리한 "마커스 몰튼"과, 1933년 히틀러를 당선하게 만든 희대의 선거로서 선거에 있어서 국민들이 행사하는 한 표는 역사를 좌우하기도 하지만 우리들의 삶을 좌우할 수 있기 때문에 유권자의 권리는 누구보다 강력한 힘을 발휘하고 타인과 자신의 운명을 결정하는 가장 강력한 무기라는 점을 부인할 수 없다.

최근까지 공직선거에서의 공정한 선거관리 및 유권자의 투표참여 행태를 인구통계학적 특성에 따른 연구와 함께 사회심리학적 이론, 인지심리학적 이론, 합리적선택 이론, 통합모형 등 이론적 근거를 중심으로 실증적 연구를 통해 재조명하여 유권자의 투표참여 제고를 위한 정책의 추진의 방향을 제시한 바 있다.

박찬욱(1993)은 제14대 국회의원선거에 대한 분석을 통해 유권자 수준에서 확인된 선거에 대한 관심과 인지능력이 자발적인 투표참여의사를 형성하는데 가장 중요한 요인이며, 자신의 한 표가 선거결과의 차이를 가져올 수 있다는 생각, 정치에 대한 신뢰, 아울러 선거과정의 공정성에 대한 믿음이 투표참여 의사를 강하게 만든다는 점을 밝히고 있다(박찬욱, 1993; 이남영, 2002; 박이석, 2005; 조재목, 2005; 조성대, 2006; 김현태, 2007; 고선규, 2008; 김재전, 2008; 서상국, 2009; 이준한, 2009; 이명행, 2011).

또한, 선거관리 주무부서인 중앙선거관리위원회에서는 최근까지 각종 공직선거를 관리한 후 선거인명부에 등재된 유권자 중 체계적 무작위 추출법(Systematic Random Sampling)에 의한 표본으로 선정된 선거인의 설문에 대한 응답결과를 투표참여율을 분석하고 유권자의 성별·세대별, 지역별 투표성향을 발표함으로써 공직선거의 공정한 관리 및 투표참여율 제고 정책을 추진함에 있어 각종 연구자료로 적극 활용되고 있으나 선거인명부 자료를 토대로 성별과 세대에 따른 분석은 가능하지만 개개인의 교육정도 또는 소득액과 투표참여와의 상관관계를 규명하지 못하는 한계를 가지고 있다.

그리고 새마을금고 임원선거의 경우에는 금고에서 자체적으로 임원선거를 관리함으로 인해 투표율분석이나 회원의 임원선거에 대한 인식 등에 대한 조사가 체계적으로 이루어지지 못하고 있으며 따라서 금고임원선거와 관련된 문헌이 많지 않은 것이 현실이다.

최근의 국내 정치는 선거의 연속이다. 5년마다 실시되는 대통령선거, 4년마다 실시되는 국회의원선거와 지방자치단체의 장과 의원선거, 그리고 시·도교육감선거 등은 물론이고

국립대학총장선거, 농·축·수협 및 산림조합장선거, 새마을금고 임원선거, 아파트공동주택대표자선출을 위한 선거 등 우리의 생활주변에서 무수히 많은 선거가 진행되고 있다.

하지만 이러한 생활주변의 선거가 유권자의 선거에 대한 관심의 약화와 그로 인한 투표참여율의 저조, 그리고 선거관리의 오류, 금품수수나 비방과 흑색선전 등으로 혼탁하게 진행되어 각종 공공단체의 선거과정에 대한 낮은 관심과 공정성 시비로 인해 위탁선거의 개선 필요성이 언론과 학계에서 지속적으로 제기되고 있는 상황이다.

이러한 인식하에 국회에서 지난 2011. 3. 8.「새마을금고법」 제23조의 2(선거관리의 위탁)를 개정하여 새마을금고의 이사장 등 임원선거를 선거관리위원회에 위탁할 수 있도록 그 근거를 법령에 명시하여 금고의 임원선출의 공정성과 투명성을 제고할 수 있도록 하였고, 그 부칙에 따라 2011. 9. 9.부터 당해 새마을금고의 주소지를 관할하는 선거관리위원회에 위탁할 수 있는 근거가 마련되었다.

이러한 새마을금고법의 개정 배경에는 과거 새마을금고 임원선거에서 나타났던 금품수수 및 비방과 흑색선전 등 그동안의 잘못된 관행을 버리고 선거관리위원회라는 공정하고 중립적인 헌법기관에 임원선거를 위탁하여 엄정 관리하게 함으로써 새마을금고의 건전한 발전 도모와 함께 깨끗한 공직선거의 공명선거 분위기 확산을 통해 궁극적으로 민주적인 정치문화를 실현하려는 포석으로 해석된다.

먼저 본 연구에서 자주 사용되는 용어 중 “위탁선거”는 「공공단체 위탁선거관리규칙」 제2조(정의)에 따르면 “법령에 따라 선거관리위원회가 수탁 · 관리하는 공공단체의 선거”로 규정하고 있고, "새마을금고 임원선거"는 「새마을금고법」에 따른 새마을금고의 임원선거로 정의하고 있다. 또한 중앙선거관리위원회가 발간한 “위탁사무 통합사무편람”에서 위탁선거의 적용범위를 농협·수협·중소기업중앙회장선거, 농·축·수협 및 산림조합장선거, 그리고 새마을금고 임원선거에 적용하도록 구체적으로 정하고 있다.

또한, “금고”란 국민의 자주적인 협동조직을 바탕으로 우리나라 고유의 상부상조 정신에 입각하여 자금의 조성과 이용, 회원의 경제적·사회적·문화적 지위의 향상, 지역사회 개발을 통한 건전한 국민정신의 함양과 국가경제 발전에 이바지하기 위하여 새마을금고법에 의하여 설립된 비영리법인인 새마을금고를 말한다. 그리고 “회원”은 「새마을금고법」 제9조(회원과 자본금) 제1항에서 “새마을금고의 정관으로 정하는 업무구역에 주소나 거소가 있는 자 또는 생업에 종사하는 자로서 출자 1좌(10,000원) 이상을 현금으로 납입한 자로 한다.”로 규정하였으며, 선거인은 2011. 12. 28. 실시한 연산4동 새마을금고 임원선거의 투표권이 있는 자로서 선거인명부에 등재되어 있는 자를 말한다.

새마을금고에 관한 그동안의 선행연구 결과 창립 이후 자체적으로 발간한 통계연보 등에 따르면 새마을금고의 태생을 한국 고유의 주민협동수단인 두레, 품앗이, 향약, 계의

기본 정신인 상부상조정신과 민족 전래의 협동운동을 바탕으로 지역사회의 개발과 국가발전에 기어코자 하여 1974년 설립한 이래 38여년이 지난 시점에서 새마을금고 임원선거가 치러지고 있으며, 임원선거에서의 임원을 "정관 제37조의 이사장, 부이사장을 포함한 이사와 감사를 일컫는 것"으로 규정하고 있다.

공공단체의 위탁선거는 법령의 뒷받침이 있기 전부터 지난 2005년 조합선거와 국립대 총장후보자선거를 비롯하여 생활주변의 각종 선거가 깨끗하게 치러질 수 있도록 농·수·축협조합장선거, 등을 비롯한 각종 선거에 대한 위탁을 받아 공정하게 관리해 오고 있다. 그동안 공공단체가 자체적으로 선거를 실시하면서 발생하였던 금품선거 등에 대해 선거관리위원회가 엄중하게 조사하여 법에 따라 단호하게 처벌함으로써 국민들의 신뢰를 구축하는 과정을 통해 국회에서 선거관리위원회에 위탁할 수 있는 근거 법령의 제정 등 단속의 실효성을 확보할 수 있도록 제도적 장치가 마련되어 오고 있다.

이번 연구는 새마을금고법의 개정에 따른 선거관리위원회 위탁근거에 의하여 연제구선거관리위원회가 전국에서 최초로 연산4동 새마을금고의 임원선거를 위탁받아 금고의 이사장, 부이사장, 감사, 이사 등 4개의 동시선거를 7,031여명의 회원 직선제로 관리하면서 겪었던 새마을금고 임원선거의 위탁관리에 대한 종합적인 평가와 개선방안을 도출하기 위한 것이다.

새마을금고는 최근의 저축은행 부실로 인해 지역사회와 국가적인 신용의 하락은 물론 예금자등의 피해가 크다는 점을 고려할 때 2011. 12. 31. 현재 전국 각 지역에 설치되어 있는 1,448개 기관에 3,210개 점포를 가지고 있으며, 농협에 이어 2위에 이르는 전국적 점포망을 갖추고 30,110명의 임·직원과 15,973,242명에 이르는 회원 수를 갖는 지역 밀착도가 매우 높은 전국적인 규모의 조직이다.[1)]

또한, 기관별로 업무, 채용방식, 급여, 복리후생, 승진, 조직구성 등 근로조건에서부터 업무까지 다르다고 할 수 있으며, 우리생활 주변의 주민들과 밀접한 관계를 맺고 있기 때문에 새마을금고 등의 내실 있는 운영이야 말로 매우 중요하며 그러기 위해서는 새마을금고의 운영과 관리를 책임지고 있는 이사장 등을 선출하는 임원선거가 매우 중요하다고 할 것이다.

그럼에도 과거 연산4동 새마을금고에서 자체적으로 실시했던 임원선거의 경우 투표참여율이 20% 전후에 그쳐 당선자의 대표성 확보에 회의적인 시각이 있으나 저조한 투표참여에 대한 사유를 규명하기 위한 체계적인 연구와 분석 등이 진행되지 못하고 있는 상황으로 이번 새마을금고의 임원선거관리에 대한 연구와 같은 노력을 지속적으로 기울여 선거관리위원회의 위탁선거와 관련된 선거자료를 축척해 나가야 한다고 판단했다.

---

1) 2011. 새마을금고통계. 새마을금고연합회. p. 33~58

특히, 연산4동 새마을금고처럼 자체적으로 실시했던 임원선거와 여타 위탁선거를 체계적이고 공정하게 관리했던 경험이 있는 선거관리위원회에 위탁하여 실시한 임원선거와 비교하여 평가 및 분석한다면 그 결과의 신뢰성을 인정받을 수 있고, 더 나아가 경험적 연구를 통한 위탁선거의 개선방안을 제시함으로써 향후 실시되는 각종 위탁선거의 공정한 관리를 위해 디딤돌 역할을 할 수 있다는 인식과 기대에서 출발하였다.

2. 연구의 목적

본 연구는 회원직선으로 실시되는 새마을금고 임원선거 위탁선거가 공정하고 깨끗하게 관리되는 가운데 회원의 의사가 왜곡됨이 없이 투표결과로 나타나고 많은 구성원이 참여한 가운데 선거가 공정하게 관리되고, 구성원들이 그 결과를 인정할 수 있는 공정한 임원선거분위기를 조성하여 각종 공공단체의 위탁선거까지 '민주주의 꽃'으로 발전시킬 수 있는 방안 마련을 위해 시작하였다.

2010. 12. 31 현재 90조 7,774억 원의 자본금을 운용하는 대표적인 서민의 금융기관으로 여겨지는 새마을금고 중에서 연산4동 새마을금고의 임원선거 당시 선거인명부에 등재된 선거인의 성별·세대별 특성에 따른 투표참여 성향에 대한 분석이 필요하다고 판단하여 선거인의 남·여 분포 및 유권자의 투표참여 형태를 통계적인 방법으로 검증하고자 한다.

그리고 연산4동 새마을금고의 임원선거를 마친 후 전 선거인 중 표본으로 추출한 선거인들을 대상으로 해당선거에 대한 인식에 대한 분석을 통해 현행 새마을금고 임원선거의 장·단기적인 개선방안을 도출하여 향후 실시될 유사한 새마을금고 임원선거가 공정하고 흠 없는 가운데 맞춤형으로 관리될 수 있는 계기를 마련하는 것이 본 연구의 목적이라 할 수 있다.

특히, 이번 연구는 기존의 새마을금고 임원선거 과정에 대한 연구가 미흡한 상황에서 이러한 연구 목적에 따라 새마을금고 임원선거의 유권자를 대상으로 성별 세대별 투표참여 성향과 선거관리의 공명성에 대한 인식의 차이, 임원선거 후보자에 대한 정보의 인지경로, 임원선거의 관리방식 선호, 새마을금고의 임원선거 규정 중 불합리한 내용과 문제점, 기권사유 등을 선거인을 대상으로 설문을 통해 탐색적으로 연구·분석하여 그 결과를 제시함으로써 위탁받아 관리하는 새마을금고 임원선거의 불합리한 규정과 선거행태를 개선할 수 있는 근거를 명확하게 제시함으로서 위탁기관·단체의 자율성을 최대한 보장하고 임원선거질서를 확립할 필요성이 있다.

Ⅱ. 위탁선거의 도입배경

1. 위탁선거의 도입

이번 사례연구의 대상인 연산4동 새마을금고 임원선거를 관리함에 앞서 위탁선거의 도입과정을 간략히 살펴보면 종전에는 새마을금고, 농협 등 조합의 정관에 따라 자체 선거관리위원회를 구성·운영하여 오고 있었으나, 금품수수, 향응제공 등의 선거과정에 불법·혼탁이 만연하는 사례가 발생됨에 따라 공직선거의 선거관리에 있어 전문기관인 선거관리위원회에 위탁관리 하게 함으로써 임원선거과정이 투명하고 공정하게 관리될 수 있도록 하겠다는 취지에서 시작되었다.

사실 공공단체의 임원선거와 조합장선거의 불법 · 혼탁한 선거문화는 각종 공직선거의 선거풍토에도 부정적인 영향을 미칠 수 있기 때문에 국가적 차원에서 선거관리부서의 이관 및 단속을 강화하여 국가의 공직선거의 선거문화 개선의 토대를 마련해야 한다는 여론이 팽배하였다. 그러자 2011. 3. 8. 정부에서 제출한 농업협동조합법 일부개정법률안과 강기갑 국회의원이 대표로 발의한 농업협동조합법 일부개정법률안 등의 내용을 상당부분 반영한 대안이 마련하였다.

개정 법률안의 주요 내용을 살펴보면 조합원이 투표로 직접 선출하는 농협 및 지역축협 조합장의 선거관리에 대하여는 선거관리위원회법에 의한 구·시·군선거관리위원회에 위탁하도록 하고, 조합장 선거와 관련하여 위반 행위에 대하여는「공직선거법」 제272조의2(선거범죄의 조사 등) 및 「선거관리위원회법」제14조의2(선거법위반행위에 대한 중지·경고 등)의 규정을 준용하여 단속 및 조사를 실시할 수 있도록 하였다.

산림조합조합의 경우 산림조합법(법률 제7278호)에 의하여 2004. 12. 31. 개정 공포되어 2005. 5. 1.부터 선거관리위원회에 위탁할 수 있는 근거법령이 마련되었고, 농협과 수협의 경우에는 농업협동조합법(법률 제7273호) 및 수산업협동조합법(법률 제7311호)의 개정으로 2005. 7. 1.부터 선거관리위원회에 위탁할 수 있는 근거법령이 마련되었다.

특히, 농업협동조합법, 수산업협동조합법, 산림조합법 등을 개정하여 2015. 3. 전국적으로 각 조합의 조합장선거를 전국적으로 동시에 실시하도록 법률로 명문화하였다.[2)]

2011. 12. 28. 실시한 연산4동 새마을금고 임원선거의 경우에도 2011. 3. 8. 새마을금고법의 일부개정(시행 2011. 9. 9.)로 새마을금고의 이사장·부이사장·감사·이사 등 임원선거관리에 대하여 정관으로 정하는 바에 따라 그 주된 사무소의 소재지를 관할하는

2) 농업협동조합법(법률 제10522호, 2011. 3. 31.개정), 수산업협동조합법(법률 제11320호, 2012. 2. 17.개정, 산림조합법(법률 제11246호, 2012. 2. 1.개정) 등으로 전국적으로 동시실시에 대한 법적 근거가 마련되었다.

구·시·군선거관리위원회에 위탁할 수 있는 근거가 마련되어 임원선거에 대한 위탁이 이루어졌다.

새마을금고 임원선거의 특징을 살펴보면, 주로 새마을금고가 자체적으로 실시한 이사장선거의 경우에는 100～130인의 대의원이 간접선거의 방법으로 임원선거를 치러왔지만, 최근의 임원선거의 경우에는 새마을금고법과 정관의 개정 등으로 회원이 직접 참여하여 이사장 등 임원을 선출하는 방식이 늘어가는 추세로서 새마을금고 임원선거의 선거권을 가질 수 있는 회원의 조건을 「새마을금고법시행령」 제6조(대의원회 등) 제3항과 「임원선거규약」 제13조(선거권)에 명확하게 규정하고 있다.[3)]

특히, 새마을금고의 경우 정관에 따라 매년 2월말 경에 정기총회를 개최하여 이사장 등 임원진을 선출하고 있으며, 새마을금고의 자산 총액의 규모에 따라 임원의 수를 달리 규정하고 있으며, 연산4동 새마을금고의 경우 임원진의 정수를 이사장1인, 부이사장1인, 이사 15인 이내, 감사 2인 이내로서 임원의 임기를 각각 다르게 규정하고 있는데 이사장과 부이사장, 이사의 임기는 4년, 감사는 3년이다. 그리고 상근과 비상근 임원의 수는 새마을금고의 회원 수, 기본재산 등을 감안하여 새마을금고의 정관 제37조(임원의 정수 등)로 정하도록 함에 따라 연산4동 새마을금고의 경우 대의원 수를 100인 이내로 정하고 있다.

2. 최근까지의 위탁선거 관리상황

최근까지의 대학의 장선거, 조합장선거 등 위탁선거 관리현황을 살펴보면 2005년 농·수·축협 등 조합장선거를 위탁 관리한 이래 2012. 11. 21.현재 2,491개의 위탁선거(관리대상: 29,908개)를 성공적으로 관리하여 깨끗한 선거문화 정착에 기여하고 있으며, 새마을금고의 임원선거의 경우에는 2011년 본 연구 대상인 연산4동 새마을금고를 비롯하여 2012년 2개의 새마을금고의 임원선거를 위탁받아 관리한 바 있다.

특히, 대학의 장 선거와 조합장선거, 농협과 수협의 중앙회장선거의 경우에는 의무위탁을 규정하고 있는 반면, 중소기업중앙회장 선거와 이번 연구의 대상으로 삼고 있는 연산4동 새마을금고 임원선거등의 경우에는 해당 기관·단체의 의사에 따라 임의적으로 위탁여부를 결정할 수 있도록 규정하고 있다. 위탁할 수 있는 근거 법령과 위탁선거의 시행일과 선거인 구성, 후보자등록, 선거운동 방법, 당선인 결정 등의 방법이 다르다는 점에서 각 선거의 종류별 위탁선거관리에 어려움을 예상해 볼 수 있다.[4)]

---

3) 「새마을금고법시행령」 제6조제2항(대의원회 등)에 따르면 금고의 대의원 수는 회원수에 비례하여 정관으로 정하되 100인 이상으로 하도록 규정하고 있다. 새마을금고의 정관에서 미성년자와 회원 가입 후 6개월 미만자의 경우에는 선거권을 인정하지 않고 있다.

〈표 1-1〉 2012년 위탁선거관리 현황

(2012. 11. 21. 기준)

구 분		관리 대상	선거관리 현황									위탁 유형
			소계	'12년	'11년	'10년	'09년	'08년	'07년	'06년	'05년	
합 계		29,908	2,491	162	186	512	568	163	132	512	256	
대학장 선 거		3	76	4	17	9	9	10	15	12		
조합장	소계	1,398	2,381	152	151	494	559	153	116	500	256	
	농협	1,025	1,829	109	116	396	380	116	94	414	204	
	축협	142	220	22	13	49	49	17	7	45	18	의무
	수협	91	145	12	13	31	23	10	10	34	11	
	산림	140	187	9	9	18	107	10	5	7	23	
중앙회장	농협	1	1		1							
	수협	1	1			1						
	중소기업	1	1						1			
정비사업 조합등선거		2,174	13	2	11							임의
새마을금고 임원선거		1,458	3	2	1							
공동주택 임원선거		24,872	15	2	5	8						

출처: 중앙선거관리위원회, 2012. 각종 위탁선거 관리상황

4) 대학장선거의 경우 교육공무원법제24조의3①('05. 9. 1), 농협장선거는 농협법 제51조④, 제112조①('05. 7. 1), 축협장선거는 농협법 제107조①, 제112조①,('05. 7. 1), 수협장 선거는 수협법 제54조②,('05. 7. 1), 산림조합장선거는 산림법 제40조의3②('05. 5. 1), 농협중앙회장 선거는 농협법 제130조⑧('09. 12. 10), 수협장선거는 수협법 제134조⑦('10. 10. 13), 중소기업장선거는 중소기업협동조합법제123조⑥('06. 7. 29), 정비사업조합등선거는 도시 및 주거환경정비법제21조③('10 4. 15), 새마을금고 임원선거는 「새마을금고법」 제23조의 2('11. 9. 9), 공동주택임원선거는 주택법시행령 제50조의2⑤('10. 7. 6) 에 근거를 두고 있다.

3. 연산4동 새마을금고 임원선거의 위탁관리

1) 새마을금고 임원선거 위탁근거

2011. 9. 9. 새마을금고법 시행 이후 전국에서 최초로 실시한 연산4동 새마을금고 임원선거는 7,031명의 회원을 대상으로 이사장, 부이사장, 감사, 이사 등을 회원들 모두가 참여하는 직선제임원선거를 위탁받아 투·개표관리는 물론 위반행위 단속·조사, 선거계도 · 홍보 등 선거관리 전반에 관하여 위탁받아 관리하였다.

2011. 3. 8. 새마을금고법이 개정되어 선거관리위원회에 위탁할 수 있도록 근거규정을 마련하였으나 시행시기를 그 부칙에서 6월간 유예함에 따라 2011. 9. 9.부터 시행하게 되었다. 새마을금고법 개정에 따른 위탁근거와 요령 등에 대해 연제구지역의 관내에 설치된 새마을금고 12개소에 관련규정 및 위탁근거 등을 적극적으로 안내하여 전국에서 최초로 회원 7,031여명에 이르는 회원 직선제에 의하여 전국 최초로 실시한 연산4동 새마을금고의 이사장, 부이사장, 감사, 이사 등 4개의 선거를 동시에 관리하게 되었다.

연산4동 새마을금고 임원선거를 공정하게 관리하고 임원선거 위탁에 따른 업무추진 주체를 명확하게 설정하기 위해 2011. 11. 29. 선거인명부작성, 후보자등록, 선거운동, 위반행위 감시·단속, 투표 및 개표, 그리고 당선인 결정 관련 업무에 대한 협정서를 작성하여 협약식을 개최한 후 공직선거에 준하는 선거관리 종합계획을 수립한 후 일정별 추진상황을 점검 및 확인하여 흠결없이 관리하였다.

2) 새마을금고 임원선거 위탁관리상황

연산4동 새마을금고 임원선거의 위탁에 따른 수탁에서부터 선거인명부작성, 후보자등록, 합동소견발표회 개최, 투표 및 개표, 당선인 결정 등 선거과정에 대한 이해를 쉽도록 임원선거의 관리과정별로 추진상황을 간략하게 살펴본다.

(1) 임원선거 위탁안내 및 선거관리 준비

2011. 3. 8. 새마을금고법의 개정되고 부칙에 따라 법 시행 후 6월이 지난 2011. 9. 9.부터 새마을금고 임원선거를 위탁관리하게 되었으며 금고 자체의 선거관리위원회에서 대의원에 의한 임원선거로 관리하는 경우에는 그 위원으로, 회원의 직접선거에 의한 임원선거는 관할소재지의 구·시·군선거관리위원회에 위탁할 수 있도록 규정[5]하고 있음에 따라 관내 12개 새마을금고에 임원선거의 위탁에 관한 안내를 실시하였다.

그 중 1976. 8. 20. 설립한 연산4동 새마을금고에서만 이사장, 부이사장, 감사, 이사 등 4개의 선거를 전 회원의 직선제로 선출할 것을 결의하고 선거관리위원회에 위탁신청할 예정임을 2011. 8. 31. 통보하여 옴에 따라 임원선거를 위한 예상후보자 명단과 회원명부 등을 물론, 선거운동, 투·개표진행에 관한 자료 등을 수집하였다.

연산4동 새마을금고 임원선거의 정관 및 임원선거규약에 따르면 임원 중 이사장 1인, 부이사장 1인으로 임기는 4년이며 이사장의 경우 2차에 한하여 연임할 수 있도록 규정하고 있다. 또한, 감사 2인, 이사 7명을 두고 임기는 3년이지만 연임을 제한하는 규정은 없으며, 보궐선거 등에 의하여 선임된 임원의 임기는 전임자의 잔임기간으로 하는 특징을 갖고 있다.

새마을금고의 임원선거에 입후보하기 위해서는 당해금고의「정관」제39조에서 열거하는 결격사유에 해당하지 않아야 하나 미성년자·금치산자·한정치산자가 아닌 자, 임원선거공고일 현재 금고의 회원으로서 금고에 100좌 이상의 납입출자금을 2년 이상 계속보유하고 있어야 하는 등 구체적 사유를 「새마을금고법」 제21조(임원의 결격 사유)와 정관 제39조(임원의 결격 사유) 등에서 명확히 규정하고 있다.

새마을금고 임원선거를 선거관리위원회에 위탁함에 있어 그 규약 제11조(위원회의 직무)에 따라 사무의 범위는 계도·홍보에 관한 사무, 후보자등록서류의 심사 및 접수, 선거공보의 심사 및 접수, 합동소견발표회의 운영관리, 투표 및 개표 관리, 선거결과 공표 및 당선통지서 발송, 그리고 새마을금고법 및 정관 등의 위반행위 단속·조사에 관한 사무 등을 구분할 수 있으며, 새마을금고의 소관사무로는 선거인명부 작성 및 확정, 그리고 임원선거관련 이의신청, 선거소청, 기타 위원장이 필요하다고 인정하는 사항 등은 직접 새마을금고에서 처리하도록 규정하고 있었다.

연산4동 새마을금고에서 정관, 선거관리규약을 개정한 후 2011. 11. 25. 위탁을 신청함에 따라 협정서 초안을 금고 측과 협의하여 작성한 후 2011. 11. 29. 연제구선거관리위원회에서 금고의 임원선거를 수탁관리할 것임을 결정·통보와 함께 새마을금고의 이사장과 협정서를 체결한 후 임원선거를 관리하게 되었다.

특히, 2011. 11. 29. 임원선거의 위탁에 관한 약정서 체결을 위한 행사를 개최하면서 후보자들이 선거관리규정을 준수하겠다는 각서를 첨부하여 공명선거 분위기 조성을 위해 노력하고 전국에서 최초로 실시하는 새마을금고의 임원선거를 위탁관리하게 되었다는 사실과 함께 위반행위에 대한 신고자에게 지급할 포상금 2억 원을 확보하여 엄정한 단속활동을 실시할 예정임을 언론에 적극적으로 홍보하여 연합뉴스, 부산일보 등에 보도되어

---

5) 2012. 6. 25. 공공단체 위탁선거 관리규칙 제4조(관할위원회 등)을 개정하여 새마을금고의 경우에는 해당 위탁단체의 주된 사무소 소재지를 관할하는 구·시·군위원회(세종특별자치시선거관리위원회를 포함한다)가 위탁관리하도록 하였다.

홍보효과를 거둔바 있다.

연산4동 새마을금고의 임원선거에 입후보를 준비하고 있는 예정자 등을 대상으로 2011. 12. 3. 후보자를 위한 선거사무안내를 실시하여 명부작성에서부터 후보자등록, 선거운동 방법, 투표 및 개표, 당선인 결정 등의 일련의 선거절차를 설명하고 공명선거를 위한 실천 협정서 서명식을 개최하였다.

(2) 선거인명부 작성 및 후보자등록 등

임원 선출을 위한 위탁선거의 선거일의 공고는 임원의 선거일 전 15일까지 하도록 규정하고 있기 때문에 제19대 국회의원의 예비후보자등록기간을 감안하여 2011. 12. 5. 금고의 본사무소 및 분소사무소의 게시판과 인터넷 홈페이지(인터넷 홈페이지가 있는 경우에 한함)에 공고내용을 게시하고 금고 측에서 필요한 경우 서면으로 선거인에게 통지하도록 규정하고 있다.

선거인명부는 연산4동 새마을금고에서 위탁선거 편람에 따라 작성하였으나 금고의 전산시스템상 공직선거처럼 체계적으로 작성하지 못하고 12.7~9(3일간) 엑셀로 회원의 성명 가나다순에 의하여 작성한 후 본점 사무소와 분소사무소에서 열람과 이의신청을 거쳐 12. 20. 확정되었다. 명부작성 단계에서 금고 측에서는 금융정보의 특성상 회원의 정보를 임의적으로 수정할 수 없다는 점을 강조하였고 결국 선거인명부에 등록되었던 회원의 주소가 잘못되어 연제구선거관리위원회에서 발송했던 위원장 공한문 등 850여통의 우편물이 반송되어 선거관리에 어려움이 예상되어 선거인명부 작성에 주의를 기울여 달라는 협조와 함께 방문 안내를 실시하였다. 그리고 위탁과정에서 발생할 수 있는 선거인명부의 외부 유출로 인한 파장에 대비하기 위하여 정당의 공직후보자 경선 등에서 사용했던 경험을 바탕으로 선거인명부의 관리를 위한 보안 봉투를 작성하여 철저하게 관리하였다.

선거일 공고일로부터 3일이내 후보자등록을 하도록 되어 있는 규정에 따라 12. 7~9.(3일간) 후보자등록을 접수한 결과 이사장 2, 부이사장 3, 이사 8, 감사 4 등 총 17명의 후보자가 등록을 마쳤으나 일부 후보자의 경우 등록과정에 제출해야 할 서류 등이 미비하고 통일된 서식 등이 없는 관계로 공직선거에 준하여 연제구선거관리위원회 전임직원이 작성을 지원하였다.

(3) 선거운동 관리

새마을금고법과 정관에서 공직선거의 규정과 유사하게 선거운동을 정의하고 있는데 「임원선거규정」 제3조(정의)에서 “누구든지 자기 또는 특정인을 금고의 임원으로 당선

되게 하거나 되지 못하게 하기 위한 행위를 말한다. 다만, 선거에 관한 단순한 의견개진, 의사의 표시, 입후보와 선거운동을 위한 준비행위 또는 통상적인 업무행위는 선거운동으로 보지 않는다."는 예외 규정을 두고 있다.

선거운동에 있어서는 「새마을금고법」 제22조(임원의 선거운동 제한) 제1항에서 임원의 선거운동은 공영제를 원칙으로 하고 있으며, 2011. 3. 8. 개정하면서 제3항을 신설하여 누구든지 임원 선거와 관련하여 선거공보의 제작 및 배부, 합동연설회의 지지호소 등을 제외한 선거운동을 허용하지 않으며, 제4항으로 임원의 선거운동 방법, 비용 등에 관하여 필요한 사항은 정관으로 정하도록 하였다.

연산4동 새마을금고 임원선거에 있어서 후보자의 선거운동 방법으로 2가지만을 허용하고 있는 데 그 방법은 선거공보작성 제작 및 배부와 합동소견발표회에서의 지지호소로서 연산4동 새마을금고의 임원선거의 경우에는 정관에 따라 협정서를 작성할 때 선거운동의 방법을 선거공보 작성 및 배부, 합동소견발표회 개최 등 2가지 방법만을 허용하도록 하였다.

먼저 선거공보 작성 및 배부에 있어서는 새마을금고 임원인 이사장·부이사장·이사·감사별로 구분하여 후보자로부터 선거공보의 전산원고를 제출받아 연제구선거관리위원회에서 공직선거법의 선거공보 제책방법을 준용하여 1책자형 선거공보로 작성하여 투표안내문과 함께 선거인에게 발송하였다.

합동소견발표회는 선거일 전 3일에 해당하는 2011. 12. 26.(월) 14시에 부산소망교회에서 개최하기로 결정하여 공고한 후 선거별 연설순위는 청중의 이탈을 방지하기 위하여 이사, 감사, 부이사장, 이사장 순으로 1회 개최하도록 하되, 후보자별 연설순위는 기호순으로 실시하며, 이사장 부이사장은 각각 8분, 감사와 이사는 3분씩 배정하여 자신의 소견을 발표하도록 결정하였다. 공고와 함께 고지방송 차량을 이용하여 순회 방송안내를 실시하는 등 차질없이 준비하여 약 200여명의 청중이 참석한 가운데 차분하고 질서있게 진행하였다.

(4) 투표안내문 발송 및 투·개표 관리

선거인에게 투표일시와 투표소 위치, 투표요령 등의 안내를 위한 투표안내문 작성 및 발송과정을 살펴보면 먼저 투표안내문은 출력에 필요한 프로그램이 개발되어 보급되지 않은 상황으로 선거인의 성명, 등재번호, 주소 등이 선거인에 따라 달라 자체적으로 인쇄하기 어렵기 때문에 인쇄소에 의뢰하여 프린터를 이용하여 일괄 출력하여 선거공보와 함께 선거일 전 5일(2011. 12. 23) 선거인명부에 등재된 전 선거인에게 발송을 하였으나 7.8%에 해당하는 550매의 투표안내문이 반송되어 투표참여율이 낮은 이유 중에 하나가

되었다.

투표관리의 경우 이사장·부이사장·이사·감사 등 4종의 투표용지를 작성함에 있어 과거 투표율을 감안하여 선거인수 대비 80% 해당하는 수량을 인쇄를 결정하고 선거별 색상에 따라 인쇄하여 공직선거의 4개 이상의 동시선거에 준하여 공정하게 관리하였다. 투표용지 교부에 있어서는 1차로 감사와 이사선거에 관한 투표용지 2매를 교부하여 기표한 후 1개의 투표함에 투입하도록 하였으며, 2차로 이사장과 부이사장의 투표용지 2매를 교부하여 기표한 후 1개의 투표함에 투입하도록 하였으며, 개표는 공직선거 규정을 준용하여 수작업으로 관리하였다.

특히, 부이사장선거의 경우 2011. 12. 28. 실시한 임원선거에서 3명의 후보자중 출석선거인의 과반수를 득표한 후보자가 없는 관계로 2012. 1. 8. 결선투표를 실시하여 부이사장을 선출하였다.

(5) 당선인 결정 및 위탁선거 경비 집행 등

당선인 결정에 있어서는 선출임원 정수별로 투표 및 개표록에 의하여 이사장·부이사장·이사·감사 등 당선인을 결정한 후 당선증 전달과 함께 기념사진을 촬영·인화 직접 교부하여 선거관리위원회의 세심한 업무추진에 만족하는 분위기를 느낄 수 있었다.

새마을금고 위탁선거경비 부담의 주체는 수익자 부담의 원칙에 따라 해당 금고가 부담하되, 연제구선거관리위원회는 '위탁선거경비 산출기준'에 근거하여 선거관리에 필요한 최소한의 경비만을 요구하여 집행하며 이번 위탁선거의 경우 21명의 후보자가 입후보할 것을 예상하여 연산4동 새마을금고로부터 61,121,000원을 납부받아 그 중 48,123,000원을 집행하고 잔액 12,998,000원을 반환하였다. 후보자 등록시 받은 기탁금으로 이사장후보는 5,000,000원, 기타임원은 각각 2,000,000원씩 총 17명의 후보자로부터 50,000,000원을 납입받아 선거일 후 반환요건에 해당되지 않는 이사후보 1명을 제외하고 이사장선거 당선인 등 16명에게 35,000,000원을 반환하고 나머지 5,000,000원은 선거관리위원회에 위탁한 연산4동 새마을금고에 귀속하였다.

또한, 새마을금고법 등 위반행위의 조사·단속에 대한 실질적인 권한을 행사할 수 없는 상황에서 새마을금고와의 위탁관리 약정서에 근거하여 4명의 선거부정감시단 모집하여 적극적으로 활동하고 선거사무안내 등을 통한 안내를 실시함은 물론 회원에게 연제구선거관리위원회 위원장(최윤성)의 공한문을 발송하여 금번 연산4동 새마을금고 임원선거의 공정한 관리에 대한 의지를 표명하였고, 위반행위 신고에 대한 포상금 지급 등을 적극적으로 홍보하고 금고의 임원선거관련 선거법위반행위에 대한 단속·조사활동을 꾸준히 실시한 결과 새마을금고 임원선거와 관련하여 위반행위는 발생하지 않았다.

선거운동과정에서 후보자들은 개별적으로 조합원을 대상으로 선거운동을 하는 방법이 없는 관계로 새벽에 선거인들이 운동시간이나 아침·저녁 출·퇴근 시간을 이용하여 새마을금고 회원을 만나 인사하는 방법으로 선거운동을 한다는 점을 착안하여 후보자의 활동을 예의 주시하다 현장에서 시정하도록 하는 등 위탁선거가 공명선거가 될 수 있도록 선거분위기를 주도적으로 관리하였다.

특히, 선거인명부에 등재된 회원 7,074명에게 발송함으로서 깨끗한 선거 분위기조성 및 투표참여 홍보효과를 높이고 홍보 전단지 4,000매를 작성하여 합동소견발표회 등 계기시 회원들에게 배부하였으며 투표참여 현수막 게시, 홍보 전단지 작성·배부, 선거관리위원회 차량이용 홍보방송 등과 함께 케이블TV 및 지역언론사 등에 보도자료를 제공함으로서 KBS 취재와 케이블TV 외 4개 지역 언론사 등에서 보도되어 전국 최초 새마을금고 위탁선거 실시에 따른 홍보효과를 높일 수 있었다.

Ⅲ. 새마을금고 유권자 인식조사를 위한 조사설계

1. 조사방법 및 대상

연산4동 새마을금고의 회원직선제 임원선거에 대한 유권자의 인식조사를 위하여 위탁선거종합계획을 수립하는 단계에서부터 새마을금고법 개정이후 전국에서 처음 실시하는 새마을금고의 임원선거를 마친 후 평가계획과 함께 새마을금고 유권자를 대상으로 설문조사계획을 수립하였으며, 회원 개개인의 성별 · 세대별 투표참여 성향과 선거관리의 공명성 등에 대한 인식을 조사하기 위하여 금번 실시한 연산4동 새마을금고의 임원선거가 과거 새마을금고에서 자체적으로 실시했던 임원선거와 비교 분석이 필요하다고 인식하고 자료수집을 시도하였으나 과거 새마을금고관련 임원선거의 투표결과 이외의 자료는 찾지 못하는 한계를 겪어야만 했다.

특히, 최근까지의 각종 투표참여 연구에 대한 선행연구에서는 투표참여에 영향을 미치는 요인으로 성별, 세대 등에 따라 투표참여에 차이가 있음이 경험적으로 증명되고 있음에 따라 본 연구의 목적에서 밝힌 바와 같이 회원의 성별, 세대 등에 따른 인식의 차이를 분석하기 위하여 새마을금고에서 작성한 선거인명부를 기준으로 7,031명의 전 회원의 성별 · 세대별 투표참여 여부를 확인하였다.

본 연구의 시간적 범위는 2011. 12. 28. 실시한 연산4동 새마을금고의 임원선거를 대상으로 한 연구로서 새마을금고에서 자체적으로 실시했던 임원선거와 비교분석을 위해서

선거인명부에 등재된 선거인중 347명중 선거인명부 등재 순에 따라 20명당 1명씩을 체계적 무작위 추출법(Systematic Random Sampling)을 이용하여 표본을 추출하였다. 내용적 범위는 공직선거와 관련 유권자의 투표참여에 관한 선행연구를 통해 형성된 이론을 참고하여 2012. 1. 11.~2. 10.까지 연산4동 새마을금고 임원선거에 관한 설문조사를 통해 이루어졌으며, 구조화된 설문은 위탁선거의 공명성에 대한 질문은 4점척도, 기타 설문항목은 4~5점척도의 설문으로 선거인에게 반송용 우표를 동봉한 우편에 의한 조사를 통해 회수된 설문 113명에 대한 응답을 분석하여 연구를 진행하였다.

2. 조사도구

연산4동 새마을금고의 임원선거에 대한 개선방안 수집을 위하여 과거 위탁선거의 설문내용과 공직선거의 설문에 대한 선행연구를 통해 본 연구와 관련된 설문지를 작성한 후 금고의 선거관련 임직원과 선거관리위원회 직원들과 토의를 거친후 위탁한 임원선거의 공명성 인식(v1), 후보자등의 금품등의 제공실태(v2), 공정한 임원선거가 되기 위한 조건(v3), 후보자에 대한 각종 정보 인지경로(v4), 향후 새마을금고 임원선거의 선거관리위원회 위탁에 대한 선호도(v5), 새마을금고 임원선거 관련 규정의 합리성(v6), 기타 새마을금고 임원선거에 대한 문제의식(v7), 임원선거에서의 기권사유(v8) 등과 함께 연산4동새마을금고 임원선거의 문제점 및 개선사항 등을 개방형 설문에 의하여 수집하였다.

3. 자료처리

연산4동 새마을금고의 임원선거에 있어서 선거인의 투표참여 성향 분석은 선거당일 투표소에서 사용한 선거인명부에 등재된 7,031명에 대하여 전수조사를 실시하여 투표에 참여한 선거인은 1, 기권한 선거인은 2로 코딩하여 통계분석 프로그램(SPSS)에 의하여 빈도분석를 통해 비교하였다.

또한 연산4동 새마을금고의 임원선거에 있어 과거 자체적으로 실시해 왔던 금고의 임원선거와 선거관리위원회에 위탁하여 실시한 선거를 비교하고자 2011. 12. 28. 실시한 금고임원선거의 공명성 인식에 대한 선거인의 인식을 비롯하여 17개 항목에 대한 설문항목에 대한 설문을 작성하여 연산4동 새마을금고에서 작성하여 확정된 선거인명부 7,031명중 등재번호 20명 마다 1명씩 체계적 무작위 추출법(Systematic Random Sampling)에

의한 표본으로 추출하여 346명을 선정하였다.

선정된 346명의 선거인을 대상으로 설문지를 우편발송한 후 113매의 회수된 설문지는 무응답의 결측치(missing values)와 입력오류로 인한 이상치(outlier)를 우선적으로 처리하고 결측치의 처리는 평균값으로 환산하지 않고 원자료를 그대로 활용하여 통계프로그램SPSS 15.0을 이용하여 빈도분석과 교차분석을 통해 확인하였다.

Ⅳ. 유권자에 대한 인식조사 결과 분석

1. 새마을금고 임원선거 선거인의 성별 · 세대별 분포

먼저 선거인의 성별·세대별 특성을 파악하기 위해 확정된 선거인명부의 선거권자 7,031명을 대상으로 투표소에서 본인여부 확인을 거친 후 이사장, 부이사장, 감사, 이사 등 4개선거를 실시하였다. 4개선거 중에 이사장 선거에서 투표에 참여한 선거인은 1, 기권한 선거인은 0으로 코딩하여 투표 참여자와 기권한 자로 분류한 후 선거인의 성별과 세대별 교차분석을 실시하여 〈표 4-2〉와 같은 결과가 나타났다.

연산4동 새마을금고 임원선거에서 선거인의 성별 분포를 살펴보면 총 7,031명 중 여자가 60.5%인 4,257명, 남자는 39.5%인 2,774명으로 상대적으로 여자 선거인이 21%가 많은 것으로 나타났다.

또한, 세대별 분포에서는 50대가 31.3%, 60대가 30.6%로 다른 세대에 비해 상대적으로 높은 상황으로 새마을금고의 회원 가입의 특성상 예금 등을 많이 하는 세대의 분포를 반영한 것으로 보인다.

〈표 4-1〉 새마을금고 임원선거 유권자의 성별 · 세대별 분포

구분		빈도(명)	비율(%)
성별	남	2,774	39.5
	여	4,257	60.5
	전체	7,031	100

구분		빈도(명)	비율(%)
세대별	30대이하	1,429	20.3
	40대	1,255	17.8
	50대	2,199	31.3
	60대이상	2,148	30.6
	전체	7,031	100

※ 주: 20대 연령의 경우 전체의 7.6% 분포하고 있어 30대이하에 통합분석 함.

다음으로 새마을금고 임원선거의 성별 · 세대별 투표참여에 대한 성향을 살펴보면 전체 투표율은 46.2%로 여자 선거인의 경우 2,057명이 투표에 참여하여 48.3%가 투표에 참여한 반면, 남자 선거인의 경우 1,188명이 투표하여 42.8%가 투표에 참여한 것으로 나타났다. 이는 선거가 평일에 실시됨에 따라 직장을 다니는 남성보다 인근 상권 등으로 인해 여자 선거인이 남자 선거인보다 상대적으로 더 적극적인 것으로 나타났다.

또한, 세대별 투표참여 성향에서는 60대 이상 선거인들의 참여율이 55.1%로 가장 높고, 30대 이하의 선거인들의 참여율이 30.6%로 상대적으로 낮은 경향을 보이는 것으로 나타났다.

〈표 4-2〉 새마을금고 임원선거 유권자의 성별 · 세대별 투표참여율

구 분		투표참여 여부			
		투표		기권	
		빈도	비율(%)	빈도	비율(%)
성 별	남	1,188	42.8	1,586	57.2
	여	2,057	48.3	2,200	51.7
	전체	3,245	46.2	3,786	53.8
세대별	30대이하	437	30.6	992	69.4
	40대	518	41.3	737	58.7
	50대	1,107	50.3	1,092	49.7
	60대이상	1,183	55.1	965	44.9
	전체	3,245	46.2	3,786	53.8

2. 새마을금고 임원선거 위탁관리에 대한 유권자 인식차이 분석

다음으로 이번 새마을금고의 위탁선거에 대한 선거인의 인식에 대한 설문을 실시하여 분석한 결과를 성별과 세대별로 교차분석을 실시하여 알기 쉽도록 그 결과를 표로 작성하여 나타내었다.

새마을금고 선거인 7,031명 중 선거인명부의 일련번호를 기준으로 체계적 무작위 추출(Systematic Random Samoling)을 통해 346명을 표본으로 추출하여 구조화된 설문지를 우편으로 발송한 후 회송된 113명의 선거인 설문을 코딩한 후 분석하였으며, 신뢰수준은 95%로서 최대 허용오차 ±2.67% 이다.

이러한 연구설계를 기초로 먼저 위탁선거의 공명성에 대한 인식을 조사하고자 하였으며 공정한 선거는 선거에 참여하는 관계자 모두가 선거결과에 승복할 수 있어야 하며, 새마을금고 임원선거 역시 공정하고 깨끗한 가운데 돈이 적게 드는 공명선거가 실현될 수 있기 때문이다(이종우, 1997; 122).

공직선거에서의 투표참여 행태에 관한 선행연구를 통해 살펴볼 수 있듯이 우선 합리적 선택 이론의 기반이 되는 선거의 공명성정도가 선거에 참여하는 유권자들의 인식에 대한 변수중 하나로서 그 영향력이 경험적으로 입증되고 있다. 새마을금고의 선거인이 임원선거가 공정하고 깨끗하게 치러져서 후보 간 균등한 선거운동 기회가 보장되어야 하고 후보 간의 상호비방과 흑색선전이 없는 가운데 정책대결로 승부하여 선거결과에 승복하기를 기대하였다.

이러한 이론적 배경을 기반으로 과거 새마을금고에서 자체적으로 관리했던 임원선거와 비교하여 선거관리위원회에 위탁한 임원선거의 공명성에 대한 인식에 대하여 4점 척도로 조사한 결과 선거인들은 선거관리위원회에 위탁하여 실시한 임원선거가 더 '깨끗해 졌다.'라는 응답이 66.4%로서 가장 많고, '더 혼탁해졌다.'는 응답이 3.5%, '변한 것이 없거나 잘 모르겠다' 라는 응답이 30.1%를 나타났다.

이러한 위탁선거의 공명성에 대한 분석결과는 2010. 6. 2. 실시한 제5회 전국동시지방선거의 40.3%와 2012. 4. 11. 실시한 제19대 국회의원선거의 49.8%가 깨끗한 선거로 인식하였다는 점을 비교할 때 선거인들은 연산4동 새마을금고의 위탁선거가 더 공정하게 관리되었다고 인식하고 있는 것으로 보인다.

선거인의 성별로 살펴보면 남자가 70.2%, 여자가 63.6%로서 남자가 여자보다 상대적으로 금고의 임원선거가 깨끗해진 것으로 인식하고 있으며, 세대별로 비교·분석하였을 경우 40대가 38.5%로서 금고의 임원선거에 대해 가장 공정했던 것으로 인식하고 있는 것으로 분석되었다.

〈표 4-3〉 자체 임원선거 대비 위탁관리의 공명성 평가

구분		변한 것이 없다		깨끗해 졌다		더 혼탁해 졌다		잘모르겠다	
		빈도	비율(%)	빈도	비율(%)	빈도	비율(%)	빈도	비율(%)
성별	남	10	15.2	42	63.6	2	3.0	12	18.2
	여	5	10.6	33	70.2	2	4.3	7	14.9
	전체	15	13.3	75	66.4	4	3.5	19	16.8
세대별	30대이하	2	13.3	7	9.3	0	.0	1	5.3
	40대	3	20.2	29	38.7	3	75.0	5	26.3
	50대	7	46.7	20	26.7	1	25.0	6	31.3
	60대이상	3	20.0	19	25.3	0	.0	7	36.8
	전체	15	100.0	75	100.0	4	100.0	19	100.0

그렇다면, 과거 새마을금고에서 자체적으로 실시했던 임원선거와 비교하여 이번 선거관리위원회에 위탁하여 실시한 임원선거가 혼탁해 졌다고 생각하는 사유는 과연 무엇일까? 그 원인을 분석한 결과 '제3자 선거개입'이 45.6%로 가장 높고 그 다음으로 '후보자의 금품살포 등 불법선거운동'이 30.0%이며, '회원의 금품이나 향응의 요구'하는 행태가 9.1%를 나타나고 있으며, 성별로 살펴보면 남자가 57.6%, 여자가 42.4%로서 남자가 여자보다 상대적으로 이번 위탁선거를 더 혼탁한 선거로 인식하고 있는 것으로 나타났다.

〈표 4-4〉 새마을금고 임원선거의 혼탁사유

구분		후보자의 금품살포등 불법선거운동		회원의 금품·향응요구		제3자의 선거개입		기타	
		빈도	비율(%)	빈도	비율(%)	빈도	비율(%)	빈도	비율(%)
성별	남	6	31.6	2	10.5	9	47.4	2	10.5
	여	4	28.6	1	7.1	6	42.9	3	21.4
	전체	10	30.0	3	9.1	15	45.5	5	15.2
세대별	30대이하	0	.0	0	.0	1	50.0	1	50.0
	40대	3	21.4	2	14.3	7	50.0	2	14.3
	50대	4	30.8	1	7.7	7	53.8	1	7.7
	60대이상	3	75.0	0	.0	0	.0	1	25.0
	전체	10	30.3	3	9.1	15	45.5	5	15.2

그리고 금고의 임원에 대한 위탁선거가 더 깨끗하고 공정하게 치러지기 위해서는 어떠한 변화가 선행되어야 하는지에 대한 조사에서 '공정한 선거를 치르겠다는 후보자의 인식 변화'가 필요하다는 응답이 41.6%로 가장 높고, '선거관리위원회에 위탁 및 감시 · 단속 강화'라는 응답이 27.4%, '회원들의 의식향상 및 신고 · 제보'라는 응답이 19.5%, '후보자로부터 금품 등을 받은 자에 대한 과태료 50배 부과제도의 도입'이 필요하다는 응답이 11.5%를 나타내고 있다.

〈표 4-5〉 공정한 임원선거가 되기 위한 선행조건

구분		회원의 의식향상과 신고·제보		선거관리위원회 감시·단속활동 강화		금품받은자에게 과태로 50배부과		후보자의 의식변화	
		빈도	비율(%)	빈도	비율(%)	빈도	비율(%)	빈도	비율(%)
성별	남	15	22.7	18	27.3	7	10.6	26	39.4
	여	7	14.9	13	27.7	6	12.8	21	44.7
	전체	22	19.5	31	27.4	13	11.5	47	41.6
세대별	30대이하	2	1.8	3	30.0	0	.0	5	50.0
	40대	7	17.5	16	40.0	6	15.0	11	27.5
	50대	6	17.6	8	23.5	3	8.8	17	50.0
	60대이상	7	24.1	4	13.8	4	13.8	14	48.3
	전체	22	19.5	31	27.4	13	11.5	47	41.6

또한, 새마을금고 임원선거 당시 후보자에 대한 각종 정보인지 경로를 파악하여 향후 선거운동의 개선방안 등을 제시하기 위한 설문항목에 대한 조사결과 '선거공보'라는 응답이 48.7%, '합동소견발표회'라는 응답이 23.9%, '회원 또는 이웃 간의 대화'라는 응답이 26.5%, 그리고 '방송 · 신문 등 뉴스'라는 응답이 0.9%로 나타나고 있다.

특히, 개방형 설문을 통한 응답에서 선거정보의 접근에 많은 어려움이 있었음을 밝히고 있는 점으로 보아 새마을금고 임원선거가 선거인들로 하여금 임원선거에 입후보한 후보자의 정보를 다양한 방법으로 얻을 수 있도록 향후 임원선거에서는 인터넷, 전화, 문자메시지 등을 통한 선거운동을 허용하는 등 선거인들이 적극적으로 선거에 관심을 갖고 참여할 수 있도록 관련 규정의 개선이 필요하다고 하겠다.

〈표 4-6〉 후보자에 대한 정보의 인식경로

구분		합동소견발표회		선거공보		회원·이웃간대화		방송·신문 뉴스	
		빈도	비율(%)	빈도	비율(%)	빈도	비율(%)	빈도	비율(%)
성별	남	16	24.2	33	50.0	17	25.8	0	0.0
	여	11	23.4	22	46.8	13	27.7	1	2.1
	전체	27	23.9	55	48.7	30	26.5	1	0.9
세대별	30대이하	2	20.0	5	50.0	3	30.0	0	0.0
	40대	11	27.5	19	47.5	10	25.0	0	0.0
	50대	10	29.4	16	47.1	7	20.6	1	2.9
	60대이상	4	13.8	15	51.7	10	34.5	0	0.0
	전체	27	23.9	55	48.7	30	26.5	1	0.9

전국에서 최초로 실시했던 연산4동 새마을금고의 회원직선제 임원선거에서 과거의 임원선거처럼 실제로 금품 제공 등의 행태가 나타나고 있는지에 대한 설문결과 다음 〈표 4-7〉에서 보는 바와 같이 113명 중 11명(9.7%)이 있다고 응답한 것으로 나타났으며, 세대별로 살펴보면 50대 이상 선거인의 경우 14.7%가 아직도 임원선거에서 후보자 등이 금품 등을 제공하고 있다고 생각하는 것으로 보아 금고의 임원선거에 대한 지속적인 예방·감시활동의 필요하다는 의견을 제시하고 있다.

〈표 4-7〉 임원선거관련 금품 등 제공실태

구분		있다		없다	
		빈도	비율(%)	빈도	비율(%)
성별	남	9	13.6	57	86.4
	여	2	4.3	45	95.7
	전체	11	9.7	102	90.3
세대별	30대이하	0	0	10	100.0
	40대	3	7.5	37	92.5
	50대	5	14.7	29	85.3
	60대이상	3	10.3	26	89.7
	전체	11	8.7	102	91.3

새마을금고 임원선거의 관리방식에 대한 선거인들의 인식에 대한 분석에서는 '선거관리위원회에 위탁하자'는 응답이 75.2%로 가장 높고, '금고에서 자체관리하자'는 의견이 19.2%로이며, 이를 다시 세대별로 분석한 결과 75.2%가 선거관리위원회에 위탁하여 관리하는 것을 선호하고 있는 것으로 나타났다.

특히, 30대이하의 세대에서는 90.0%에 해당하는 금고의 선거인이 선거관리위원회에 위탁하여 관리하는 것을 선호하고 있는 것으로 나타났다. 다만, 선거관리위원회에 위탁을 선호하면서도 위탁에 따른 추가 비용에 대한 부담을 갖고 있음을 알 수 있다.

〈표 4-8〉 임원선거의 선거관리위원회 위탁에 대한 선호도

구분		선거관리위원회에 위탁관리		금고 자체관리		무응답	
		빈도	비율(%)	빈도	비율(%)	빈도	비율(%)
성별	남	50	75.8	13	19.7	3	4.5
	여	35	74.5	9	19.1	3	6.4
	전체	85	75.2	22	19.5	6	5.3
세대별	30대이하	9	90.0	0	.0	1	10.0
	40대	33	82.5	4	10.0	3	7.5
	50대	23	67.6	10	29.4	1	2.9
	60대이상	20	69.0	8	27.6	1	3.4
	전체	85	75.2	22	19.5	6	5.3

이번 새마을금고 임원선거를 선거관리위원회에 위탁한 사유에 대해 분석한 결과 '깨끗하고 공정한 관리를 위해'라는 응답이 60.2%로 가장 높게 나타났으며, '선거가 혼탁과열' 할 것을 우려되어 위탁했다는 의견이 19.2%, '선거절차 및 규정 복잡'등 의견이 15% '홍보를 통한 투표율 제고'라는 의견이 5.3% 순으로 나타내고 있는 점으로 보아 깨끗하고 공정한 관리를 위해서 임원선거를 위탁하여 관리해야 할 것으로 인식하고 있는 것으로 나타났다.

〈표 4-9〉 임원선거의 선거관리위원회 위탁사유

구분		깨끗하고 공정한 관리 위해		선거가 혼탁과열		선거절차 및 규정 복잡		홍보를 통한 투표율 제고	
		빈도	비율(%)	빈도	비율(%)	빈도	비율(%)	빈도	비율(%)
성별	남	39	59.1	14	21.2	12	18.2	1	1.5
	여	29	61.7	8	17.0	5	10.6	5	10.6
	전체	68	60.2	22	19.5	17	15.0	6	5.3
세대별	30대이하	4	40.0	2	20.0	3	30.0	1	10.0
	40대	24	60.0	8	20.0	7	17.5	1	2.5
	50대	19	55.9	8	23.5	6	17.6	1	2.9
	60대이상	21	72.4	4	13.8	1	3.4	3	10.3
	전체	68	60.0	22	19.5	17	15.0	6	5.3

공직선거에 있어서 투표참여는 매우 중요한 가치로서 강조되고 투표율 향상을 위한 정책을 꾸준히 시행하고 있으나 새마을금고의 경우 회원에 의해 자율적으로 운영됨에도 불구하고 과거 연산4동 새마을금고에서 자체 실시한 임원선거의 투표참여율은 20%로서 많은 시간적 노력과 금고의 비용을 들여 준비한 선거임에도 매우 저조한 상황으로 대표자로 선출된 이사장 등 임원에 대한 대표성을 인정하지 않으려는 분위기도 감지되고 있는 상황이다.

따라서 이번 연산4동 새마을금고의 임원선거 당시 선거인의 기권사유에 대한 분석을 통해 선거권자의 투표편의 도모하고 투표율 제고할 수 있는 방안을 도출하려는 목적에서 표본으로 추출한 선거인을 대상으로 한 설문을 조사·분석한 결과 공직선거의 기권사유와 유사하게 '임원선거에 관심이 없어서'라는 응답이 33.3%로서 가장 높고 '후보자에 대한 정보가 부족해서'라는 응답이 26.7%, '누가 당선될지 확실해서'와 '개인적인 일로 인해'라는 응답이 각각 20%순으로 나타나는 점으로 보아 각종 공직선거에 대한 연구·분석과 같이 위탁선거에 대한 꾸준한 연구를 통해 투표참여율 제고방안의 제시가 필요한 것으로 보인다.

〈표 4-10〉 임원선거에 기권한 사유별 내역

구분		누가 당선될지 확실해서		후보자의 정보가 부족		개인적인 일(출근, 업무)때문		임원선거에 관심이 없어서	
		빈도	비율(%)	빈도	비율(%)	빈도	비율(%)	빈도	비율(%)
성별	남	6	9.1	31	47.0	6	9.1	23	34.8
	여	5	10.6	14	29.8	6	12.8	22	46.8
	전체	11	9.7	45	39.8	12	10.6	45	39.8
세대별	30대이하	0	.0	5	50.0	1	10.0	4	40.0
	40대	7	17.5	17	42.5	3	7.5	13	32.5
	50대	2	5.9	11	32.4	5	14.7	16	47.1
	60대이상	2	6.9	12	41.4	3	10.3	12	41.4
	전체	11	9.7	45	39.8	12	10.6	45	39.8

2011. 3. 8. 새마을금고법의 일부개정에 따라 실시한 연산4동 새마을금고 임원선거의 관련규정에 대한 인식을 조사한 결과 새마을금고 임원선거와 관련한 규정에 대해 적절하다는 응답이 66.4%이고, 불합리하다는 응답이 33.6%를 나타내고 있는 점으로 판단할 때 금고의 구성원들이 임원선거와 관련한 규정에 대해 개선의 필요성에 대해 공감하고 있는 것을 알 수 있다.

〈표 4-11〉 임원선거규정의 개정 필요성의 공감도

구분		합리적인 규정		불합리한 규정	
		빈도	비율(%)	빈도	비율(%)
성별	남	37	56.1	29	43.9
	여	38	80.9	9	19.1
	전체	75	66.4	38	33.6
세대별	30대이하	8	80.0	2	20.0
	40대	26	65.0	14	35.0
	50대	21	61.8	13	38.2
	60대이상	20	69.0	9	31.0
	전체	75	66.4	38	33.6

3. 새마을금고 임원선거 위탁관리의 개선방안

위와 같이 투표참여 성향에 대한 조사와 표본으로 추출한 연산4동 새마을금고의 선거인을 대상으로 실시한 설문에 대한 분석과 새마을금고 임원선거를 직접 관리하면서 느낀 점, 후보자 등 선거관계자의 면담을 통한 의견 등을 통해 나타난 위탁선거 관리의 문제점과 개선방안을 살펴보면 다음과 같다.

1) 이사장과 부이사장의 결선투표제 폐지

선거인들이 새마을금고 임원선거규정 중 어떤 분야에 대한 개선의 필요성이 있는지에 대한 유권자의 인식을 조사하기 위하여 「새마을금고의 임원선거와 관련하여 불합리한 규정이 무엇이라고 생각하는지?」로 질문한 결과 첫 번째로 '이사장과 부이사장의 결선투표제를 폐지'하여야 한다는 응답이 67.4%로 가장 높고, 그 다음으로 '선거운동방법의 확대(인터넷, 전화, 문자메시지 등)'를 요구하는 응답이 18.6%를 나타내고 있다.

〈표 4-12 〉 임원선거규정의 개선필요성에 대한 인식

구분		결선투표제도		선거운동 허용방법 확대		기탁금상향조정		기타	
		빈도	비율(%)	빈도	비율(%)	빈도	비율(%)	빈도	비율(%)
성별	남	24	68.6	8	22.9	1	2.9	2	5.7
	여	5	62.5	0	0.0	0	0.0	3	37.5
	전체	29	67.4	8	18.6	1	2.3	5	11.6
세대별	30대이하	2	66.7	0	0.0	1	33.3	0	0.0
	40대	11	64.7	5	29.4	0	0.0	1	5.9
	50대	12	85.7	1	7.1	0	0.0	1	7.1
	60대이상	4	44.4	2	22.	0	0.0	3	33.3
	전체	29	67.4	8	18.6	1	2.3	5	11.6

2) 새마을금고 임원선거에 대한 문제의식

이번 임원선거의 관리상 어떤 문제점이 있고 개선이 필요한 것이 무엇인지에 대한 설문을 분석한 결과, '후보자에 대한 정보부족'이라는 응답이 47.8%, '후보자의 공명선거 실천의지 미흡' 39.8%, '회원의 낮은 투표참여'라는 응답이 8.8%, '선거운동의 지나친 제약'이라는 응답이 3.5%로서 후보자에 대한 정보부족 해소를 위한 방안 마련이 필요한 것을 알 수 있다.

현재의 임원선거규정상 선거운동의 방법으로 선거공보와 합동소견발표회라는 2가지 선거운동방법만을 허용하고 있는 현행 선거운동관련 규정을 더 다양한 선거운동을 허용하도록 개정할 필요가 있으며, 선거정보의 제공통로의 확대를 통해 선거인들로 하여금 후보자에 대한 정보 접근의 기회를 제공하고 선거에 관심을 갖도록 하여야 한다.

〈표 4-13 〉 임원선거위탁관리의 개선요구 사항

구분		후보자등에 대한 정보 부족		회원의 낮은 투표참여		후보자의 공명선거 실천의지 부족		선거운동의 지나친 제약	
		빈도	비율(%)	빈도	비율(%)	빈도	비율(%)	빈도	비율(%)
성별	남	32	48.5	6	9.1	25	37.9	3	4.5
	여	22	46.8	4	8.5	20	42.6	1	2.1
	전체	54	47.8	10	8.8	45	39.8	4	3.5
세대별	30대이하	2	20.0	1	10.0	6	60.0	1	10.0
	40대	16	40.0	6	15.0	18	45.0	0	.0
	50대	17	50.0	2	5.9	12	35.3	3	8.8
	60대이상	19	65.5	1	3.4	9	31.0	0	.0
	전체	54	47.8	10	8.8	45	39.8	4	3.5

3) 새마을금고 임원선거의 위탁관리에 대한 개선의견

본 연구의 제3장 조사설계의 과정에서 밝힌 바와 같이 전국에서 최초로 연산4동 새마을금고 임원의 회원 직선제 선거를 직접 관리하면서 느꼈던 점과 선거인의 인식을 조사하기 위하여 설문지의 마지막 부분에 개방형 설문을 추가한 후 분석한 결과를 다음과 같이 여섯 가지로 구분하고자 한다.

첫째, 각 조합이나 공공단체별로 되어있는 선거관련 규정에 따라 국민들의 혼란을 최소화하도록 체계적으로 정비하기 위하여 가칭 '위탁선거에 관한 기본법' 등을 제정하여 각종 위탁선거가 공정하고 깨끗하게 관리될 수 있도록 전문가의 의견수렴 등을 통한 합리적인 관리방안에 대한 합의를 도출하고 더 나아가 관련법의 제정을 촉구하고 있다.

둘째, 새마을금고의 임원선거와 관련하여 후보자의 다양한 선거운동 보장 및 선거인의 알권리 보장을 위해 제한된 선거운동방법을 확대할 필요성이 있다. 이를 위해서는 인터네 홈페이지, 전화나 문자 선거운동 방법의 확대와 투표시간의 연장(현행 오전 10시부터 오후 8시까지의 투표 → 오전 6시부터 오후 8시까지의 투표)을 통해 선거인의 보다 적극적인 투표참여 여건을 조성해야 할 것으로 판단된다.

셋째, 기탁금의 반환규정의 완화[투표자 수의 30/100 → 공직선거 수준(득표율 15/100)으로 하향조정]와 후보자 상호간의 비방과 허위사실 공표 등에 대한 처벌규정을 강화하여야 한다.

넷째, 새마을금고 임원선거의 선거일정(총회일)이 전국의 새마을금고가 비슷한 상황으로 상·하반기 통합 실시를 통한 체계적인 관리와 함께 선거인들의 관심을 제고시킬 필요가 있다는 의견도 수렴되었다.

다섯째, 투표와 개표를 같은 장소에서 실시하는 때에는 투표사무원이 개표사무원을 겸임할 수 있도록 제도화하고 위탁받은 선거관리위원회에는 「공직선거법」 제272조의2(선거범죄의 조사 등)의 조사권 행사 규정을 새마을금고법에 명시하여 위반행위에 대한 단속과 조사의 실질적 권한을 부여하여야 한다.

여섯째, 위반행위의 신고자에 대한 포상금 지급과 불법행위에 대한 과태료 50배부과 규정을 공직선거에 준용하여 위법행위에 대한 신고활성화를 유도하고, 관리적인 측면에서 선거부정감시단의 증원, 소요예산의 산출 기준의 현실화 등의 의견이 제시되었다.

Ⅴ. 결 론

본 연구는 새마을금고법의 개정으로 전국에서 처음으로 새마을금고 임원선거를 위탁관리하면서 공정하고 깨끗한 선거질서를 확립하기 위하여 위탁선거의 개선방안에 대한 현장연구의 성격을 가진 사례연구로서 2011. 12. 28. 실시한 연산4동 새마을금고의 7,031명의 회원직선에 의한 임원선거를 위탁받아 관리하면서 느꼈던 사항과 새마을금고 임원선거 에 대한 선거인의 인식을 설문하여 빈도분석과 교차분석 등을 통해 비교·분석함으로서 그 함의를 찾아내고 새마을금고 위탁선거의 위탁관리에 따른 문제점과 그 해결

방안을 제시하는 탐색적 연구로 진행하였다.

연구진행 방식에 있어서는 연산4동 새마을금고 임원선거에 대한 사례연구로서 연구의 가설을 설정한 후 계량적인 자료를 이용하여 그 가설을 검증하는 방법 보다는 위탁선거의 관리실태에 대한 평가, 위탁선거 관리에 관한 정보의 축적과 실제 새마을금고의 임원선거에 참여한 선거인의 인식에 대한 조사·분석 등을 통해 개선방안의 제시, 그리고 위탁선거 관련 입법활동에 필요한 자료의 제공을 위한 분석에 중점을 두고 연구를 진행하였다.

먼저 본 연구는 각종 공직선거에 대한 선행연구의 분석을 통해 투표참여에 영향을 미치는 요인으로 성별, 세대 등에 따라 투표참여에 차이가 있다는 점을 경험적으로 입증됨에 따라 위탁관리하게 된 연산4동 새마을금고 임원선거에 있어 선거인의 성별, 세대 등에 따른 인식의 차이를 분석하려고 시도하였다.

투표참여 성향의 조사에 있어서는 선거인명부의 성별과 세대에 대한 분석을 위하여 새마을금고에서 작성한 선거인명부에 의하여 선거인 7,031명의 성별 · 세대별 투표참여 여부를 확인하여 현행 새마을금고 임원선거의 문제점에 대한 개선방안을 제시하여 향후 실시되는 새마을금고 임원선거 등의 각종 위탁선거가 공정하고 흠 없이 관리되어 생활주변의 위탁선거의 체계적인 관리기틀을 마련하는 것이 이번 연구의 목적이다

2011. 12. 28. 연산4동 새마을금고의 위탁선거를 관리함에 있어 연구계획에 의하여 후 확정된 선거인명부상 등재된 7,031명을 대상으로 투표소에서 본인여부 확인을 거쳐 이사장, 부이사장, 감사, 이사 등 4개의 선거중 이사장 선거에서 투표를 마친 자와 기권한 자로 구분하고 이사장선거의 투표참여는 1, 기권은 0으로 코딩한 후 성별과 세대별로 교차분석을 실시하여 그 결과를 분석하였다.

연산4동 새마을금고의 임원선거를 마친 후 위탁선거에 대한 공명성 등에 대한 선거인의 인식을 분석하기 위해 2차례의 토론을 거쳐 17개 항목의 설문서를 작성하여 새마을금고 선거인 7,031명중 선거인명부의 일련번호를 기준으로 선거인의 비율을 고려한 체계적 무작위 추출법(Systematic Random Sampling)으로 346명을 대상으로 2012. 1. 10.~ 2.10.까지 구조화된 설문지를 우편으로 발송한 후 회송된 113명의 선거인 설문을 코딩하여 경험적인 방법으로 분석하였다.

금번 새마을금고 임원선거의 유권자의 일반적인 특성을 통해 살펴볼 수 있듯이 연산4동 새마을금고의 정관에 의한 임원선거의 선거권을 가진 선거인은 총 7,031명으로 그중 여자가 60.5%인 4,257명, 남자는 39.5%인 2,774명으로 여자가 남자에 비해 21%가 많은 것으로 보아 남자보다 여자가 각 가정의 자금관리에 관련이 있는 것으로 나타났다.

새마을금고 임원선거의 성별 · 세대별 투표참여에 대한 성향을 살펴보면 여자 선거인의 경우 2,057명이 투표에 참여하여 48.3%가 투표에 참여한 반면, 남자 선거인의 경우

1,188명이 투표하여 42.8%의 투표참여율을 나타내고 있는 점으로 보아 여자 선거인이 남자 선거인보다 상대적으로 투표참여에 더 적극적인 것으로 나타났다.

연산4동 새마을금고 선거인들에게 과거 선거와 비교하여 금번 선거관리위원회에 위탁한 임원선거의 공명성에 대한 인식에 대하여 조사한 결과 '깨끗해졌다.'라는 응답이 66.4%로서 가장 높고, '더 혼탁해졌다.'는 응답이 3.5%로서 이는 지난 2012. 4. 11. 실시한 제19대 국회의원선거의 49.8%와 2010. 6. 2. 실시한 제5회 전국동시지방선거의 응답율 40.3%와 비교해 볼 때 상대적으로 이번 위탁선거가 더 공정하게 관리된 것으로 분석되었다.

또한 임원선거가 공정하고 깨끗하게 치러지기 위한 조건을 묻는 질문에 공정한 선거를 치르겠다는 후보자의 인식변화가 필요하다는 응답이 41.6%로 가장 높고, '선거관리위원회에 위탁 및 감시 · 단속 강화가 요구된다는 응답이 27.4%, 등으로 나타나는 점을 볼 때 공정한 위탁선거를 위해서는 후보자의 공명선거에 대한 인식의 변화가 매우 중요하다는 점을 알 수 있다.

그리고 후보자에 대한 공약과 정보를 어떤 경로로 인지하고 있는지에 대한 조사결과 '선거공보'라는 응답이 48.7%, '합동소견발표회'라는 응답이 23.9%, '회원 또는 이웃 간의 대화'라는 응답이 26.5%, 그리고 '방송 · 신문 등 뉴스'라는 응답이 0.9%를 나타내고 있어 보자 등에 대한 정보제공의 방법을 확대가 필요한 것으로 인식하고 있다.

한편, 새마을금고 임원선거의 기권사유를 살펴보면 공직선거와 유사하게 '임원선거에 관심이 없어서'라는 응답이 33.3%로서 가장 높고, 후보자에 대한 정보가 부족해서 26.7%, 누가 당선될지 확실해서와 개인적인 일로 인해 등이 각각 20.0%순으로 나타난 점에서 임원선거에 대한 관심을 갖도록 선거운동 방법의 확대하는 것이 필요한 것으로 판단된다.

그 외에도 이사장과 부이사장의 결선투표제 폐지에 대한 의견으로 67.4%로 가장 높고, 선거운동방법의 확대(인터넷, 전화, 문자메시지 등) 18.6%에 이르는 점 등에 주목할 필요가 있다 하겠다.

그리고 본 연구가 연산4동 새마을금고 임원선거의 위탁관리에 관한 사례연구로서 임원선거로서 선거인명부에 등재된 7,031명의 전 선거인을 대상으로 성별 · 세대별 투표참여 성향을 파악하여 위탁선거 자료로 축적될 수 있는 계기가 되었다고 판단한다.

특히, 각 조합이나 공공단체별로 되어있는 선거관련 규정에 따라 국민들의 혼란을 최소화하도록 체계적으로 정비하기 위해서는 '위탁선거에 관한 기본법' 등을 제정하여야 하며, 새마을금고의 임원선거의 선거운동 방법으로 인터넷 홈페이지, 전화, 문자메세지등까지 허용할 수 있도록 확대, 그리고 투표시간의 연장, 기탁금의 반환규정의 완화

(30/100 →15/100), 선거관리위원회의 위반행위 조사권 신설, 후보자 상호간의 비방과 허위사실 공표 등에 대한 처벌 강화을 강화하여야 한다. 그리고 불법행위 신고포상금과 과태료 50배 부과규정 등을 공직선거에 준하도록 새마을금고법의 개정이 필요하다.

본 연구가 새마을금고 선거인중 표본추출한 선거인을 대상으로 설문을 통한 우편조사로 진행하는 과정의 특성상 설문의 회수율 30%에 이른 자료를 활용하여 분석하였다는 한계를 가지고 있으나 위탁 근거법령에 따라 전국에서 최초로 실시한 새마을금고의 임원선거로서 다른 임원선거와 비교 검토를 하지 못한 한계는 있으나 각종 공공단체의 위탁선거에 관한 연구를 지속적으로 진행하여 새마을금고의 임원선거와 관련하여 새마을금고법, 정관, 선거관리규정 등의 개정에 필요한 자료의 제공, 위탁기관 · 단체의 임원선거의 투표참여율 제고, 그리고 맞춤형 위탁관리의 공정한 선거관리 여건 조성에 기여할 수 있을 것으로 기대된다.

참고문헌

고선규. 2008. 투표율제고를 위한 정책적시도와 모색. 투표참여제고 토론회. 현대정치연구소.

김 욱. 1998. 『한국의 선거Ⅱ: 투표참여와 기권-누가, 왜 투표하는가?』. 이남영(편). 서울: 푸른길.

김상호. 2009. 새마을금고와 지역사회개발 활성화 방안.(2009.11.23) 권역별 순회 심포지움 발표자료.

김재전. 2008. 한국의 지방선거와 유권자 투표행태에 관한 연구. 서울시립대학교 박사학위논문.

김현태. 2007. 선거운동의 자유와 공정에 관한 연구. 경기대학교 정치전문대학원 박사학위논문.

선윤구. 1981. “새마을 금고에 관한 연구 : 제도적 측면을 중심으로”. 경희대학교 석사학위논문.

박이석. 2005. 유권자의 정당 및 후보자선택 영향요인에 관한 실증적 연구: 제17대 국회의원선거를 중심으로. 서울시립대학교 박사학위논문.

박찬욱. 1993. 제14대 대선의 승인과 패인: 실증조사결과를 중심으로. 고려대학교 노동문제연구소 주체 학술포럼 발표논문.

박창원·김성원·정연경. 2012. 논문 작성법. 이화여자대학교 출판부.

서상국. 2009. 국회의원재선거에서 나타난 유권자의 투표행태에 관한 연구: 2009년 경주시의사례를 중심으로. 계명대학교 박사학위논문.

안병만. 2005. 『한국의 선거와 한국인의 정치행태』. 서울: 도서출판 인간사항.

이남영. 2002. 사상. 가을호.

이명행. 2011. 공직선거의 투표참여 영향요인에 관한 실증적 연구: 제5회 전국동시지방선거를 중심으로. 건국대학교대학원 박사학위논문.

이종우. 1997. 정치자금의 제도와 운용에 관한 발전방안 연구. 성균관대학교 석사학위논문.

이준한. 2009. 2010년 지방선거와 교육감 및 교육의원선거의 동시실시에 따른 효과 예측. 한국지방자치학회보, 21(3): 101-118.

조재목. 2005. 세대와 정치심리요인 및 투표행동간의 인과관계 분석: 제17대 총선을 중심으로. 계명대학교 박사학위논문.

조성대. 2006. 투표참여와 기권의 정치학: 합리적 선택 이론의 수리모형과 제17대 총선.

『한국정치학회보』 40-2. 53-72.
정두언. 2007. 새마을금고 어떻게 바뀌어야 하는가? : 정책토론회 발표자료.
새마을금고연합회. 1979~2011 .『새마을금고통계 2011~2008.』
중앙선거관리위원회. 1988~2010. 『각종 공직선거의 유권자의식조사』.
_____. 1995~2010. 『제1회~제5회 전국동시지방선거 총람』.
_____. 2010. 『국립대학총장선거 위탁관리 만족도 조사』
_____. 2006. 『위탁선거총람(제1집) 2000~2006년 』.
_____. 2011. 『위탁선거 통합 사무편람』.
새마을금고부산시지부: 부산광역시 동구 초량3동 1143-11: 051-465-5781

Downs, A. 1957. An Economic Theory of Democracy. New York: Harper and Row.
Riker, W.H. & Ordeshook, P.C. 1968. A theory of calculus of voting. American Political Science Review. 62(1). 25~43.

연합뉴스 http://news.naver.com-(검색일 2012. 2. 15)
부산일보 http://news.naver.com-(검색일 2012. 11. 29)
부산일보 http://news20.busan.com-(검색일 2011. 11. 29)

〈국문초록〉

2011. 3. 8. 새마을금고법이 개정된 이래 연제구선거관리위원회가 전국 최초로 연산4동 새마을금고의 임원선거를 위탁받아 실시하게 됨에 따라 연구계획을 수립하여 새마을금고의 회원의 위탁선거에 대한 인식을 설문조사에 의해 분석하여 향후 치러질 각종 위탁선거가 공정하고 깨끗하게 관리될 수 있도록 개선방안을 제시하고자 탐색적인 연구를 시작하였다. 본 연구의 시간적인 범위는 2011. 12. 28 실시한 연산4동 새마을금고의 임원선거로서 임원선거 당시 선거인명부에 등재된 남자 2,774명(39.5%), 여자 4,257명(60.5%) 총 7,031명을 대상으로 전수 조사하였다. 또한, 회원 7,031명중 표본 346명을 체계적 무작위 추출법(Systematic Random Sampling)으로 우편에 의한 설문을 통해 과거 선거대비 선거관리위원회에 위탁한 임원선거의 공명성에 대한 인식을 교차분석하였다.

주제어 : 위탁선거관리, 임원선거, 새마을금고
administration of entrusted election, executive election, saemaul bank

선거교육에 있어 학생회장 선거 경험의 잠재적 교육과정의 의의

홍주석* · 최근원**

목 차

Ⅰ. 서론
Ⅱ. 선행연구 및 배경 이론
1. 선행연구
2. 이론적 배경
Ⅲ. 연구 설계
1. 가설의 설정
2. 가설검증
Ⅳ. 연구 결과
1. 설문조사의 통계 결과 및 분석
2. 설문조사의 결과와 선거관리위원회 설문조사와의 비교
Ⅴ. 결론 및 제언

Ⅰ. 서론

머튼(Merton)은 사회제도의 적응에 관련된 의도되지 않았던 결과를 잠재적 기능이라고 불렀고, 이와 관련하여 잠재적 교육과정(latent curriculum)의 개념이 발생하였다. 잠재적 교육과정은 학교에서 의도한 것이 아닌 학교의 물질적 환경과 제도 및 조직, 사회적, 심리적 상황을 통하여 학생들이 은연중에 가지는 경험을 말한다.

잠재적 교육과정의 특성에 따르면 학생들은 학교 생활을 통해 교육과정 상에서 의도하지 않더라도 항구성을 띄는 학습이 발생하고, 표면적인 교육과정과 상충되는 상황에서는 잠재적 교육과정이 표면적 교육과정보다 우위에 서게 된다. 즉, 이러한 측면에서 볼 때 잠재적 교육과정의 함의는 교육의 시행에 있어서 실제로 의도된 교육과정 커리큘럼 이외에 학교의 경험에서 얻는 학습효과에 대해서도 중요시해야 한다는 의미이다.

이는 한국의 정치참여 현상을 해석하는 하나의 관점이 될 수 있다. 한국의 정치적 무관심 현상은 지속적으로 거론되는 문제이다. 20대의 투표율로 대변되는 20대의 정치참여

* 연세대학교 행정학과 재학 중
** 연세대학교 정치외교학과 재학 중

율은 낮게 나타나고 있으며, 이와 관련하여 새내기 유권자들의 참여를 높이는 방안이 필요하게 되었다.

정치참여, 특히 선거 참여를 잠재적 교육과정과 관련지어 생각해볼 때, 유권자들이 처음으로 투표권을 가지고 행사하는 과정에는 그동안 유권자들이 청소년기를 거치면서 경험하고 학습한 내용이 반영될 것이다. 그러한 경험들에는 학교에서 겪는 정치적 활동이 야기한 학습효과가 영향을 끼칠 수 있다고 생각된다.

청소년들이 가장 처음으로 겪을 수 있는 유사한 형태의 정치적 활동은 공교육 체계 내부에서의 학생회장선거일 것이다. 그러므로 유권자들이 청소년기에 겪는 정치적 활동, 특히 학생회장 선거에서 보여주는 행태에 대한 연구는 새내기 유권자들의 정치참여행태와 그 원인분석을 통해 새내기 유권자가 실제 선거에 참여하고, 긍정적인 결과를 보일 수 있도록 유도하는데 대한 방향성을 제시해줄 수 있다.

이러한 측면에서 청소년의 정치적 사회화에 대해 연구하는 것의 의미는 다음과 같다. 청소년기의 학생회 선거 경험은 이후 성년기의 정치적 행태의 경로의존성(path depedence)을 형성하게 된다. 즉, 성년기의 정치적 행태를 결정하는데 영향을 끼치는 청소년기의 요소들을 확인하는 것은 첫째로 청소년기의 정치 교육 정책에 있어서 고려해야 할 요소들을 확인할 수 있다는 장점이 있다. 둘째는 청소년기에 받은 영향에 대해 파악함으로서 선거 참여 유도 정책에서 성인들이 어떠한 행태를 보이고, 어떠한 유도책을 사용하는 것이 좋을지에 대한 시사점을 가져다준다는 점이다.

Ⅱ. 선행연구 및 배경 이론

1. 선행연구

청소년 집단은 각종 사회집단 내에서 의사결정 과정의 한 주체이며, 장차 성인이 된 후에는 시민으로서 주권을 행사하는 위치에 있고, 청소년기에 형성된 정치의식이 성년기의 정치의식으로 이어지고 있다(김영인, 2003). 이와 같은 청소년기가 갖는 정치사회학적인 중요성 때문에 기존의 연구에서도 자주 다뤄지고 있는 주제로(박길자, 2001, 전용주 외, 2007, 박영신 외, 2006, 김묘성 외, 2006) 그 중요성은 이미 인식되고 있다.

박길자(2001)는 중학생들을 대상으로 한 설문조사를 통해서, 청소년들은 정치체계에 대한 이해도는 높으나 정치 문화에 대해서는 부정적인 반응을 보이고 있다고 분석하고 있다. 한편, 박영신(2006)은 사회에 대해서 높은 신뢰도를 가지고 있다고 분석했다. 또한

이들 세대가 '도덕성을 가장 중요한 투표기준으로 제시'(김묘성외, 2006)하고 있다는 주장이 존재한다. 이와는 반대로 정치적 무관심이 이들의 중요한 세대적 특징이라고 보는 견해(전용주 외, 2007)가 존재한다.

김영인(2003)은 서울시내 고등학생들을 대상으로 한 설문조사를 통해서 청소년들의 정치의식이 어떻게 형성이 되는지를 조사했다. 분석결과를 바탕으로 그는 학교교육, 선생님을 통한 영향은 매우 낮았으며, 인터넷보다는 TV 매체가 정치의식 형성에 많은 영향을 끼친다는 견해를 내놓았다. 이는 사회과 교사들이 학교교육을 통해서 학생들의 선거 참여 태도가 함양될 것이라는 연구결과(김명정, 2007)와는 상반되는 분석이라고 볼 수 있다.

청소년들의 정치의식과 관련한 선행연구들을 종합해서 살펴볼 때, 기존의 연구들은 대부분 청소년 집단들의 정치의식과 그에 대한 변인이라고 생각되는 또래집단, 대중매체, 학교 교과과정의 내용 위주의 분석에 치중하고 있다.

본 연구에서 분석하고자 하는 학생사회에서의 잠재적 교육을 통한 정치의식의 형성을 직접적으로 다룬 연구는 보이지 않으나, 본 연구에서 제시할 가설의 전제들과 밀접하게 관련된 연구결과들은 존재한다. 학생회 조직, 학내의 사회적 환경에 대해서 다루고 있는 기존의 연구들에는 대표적으로 이용숙(1996)과 김병용(2011)의 연구가 존재한다.

이들 연구에서는 학생조직과 학교조직이 갖는 수직적, 일방적, 단편적인 모습들과 소통이 이루어지지 않고 있는 모습들을 지적하고 있다. 또한, 이것이 갖는 영향력을 정치의식과 직접적으로 연관 짓기보다는 학생들의 사회화 부분에 초점을 맞춰서 설명하고 있다. 특히 김병용(2011)의 연구는 학생조직을 통해 학생들이 학생조직을 인식하고 사회화가 이루어지는 부분에 초점을 맞춤으로서 학생회에 대한 학생들의 인식이 내재화되는 과정과 그 결과를 보여줌으로서 본문의 가설을 뒷받침할 수 있는 근거가 된다고 할 수 있다.

이외에 허웅(2011)의 연구는 학생선거활동의 교육적 효과를 언급하면서, 학생회의 활동에 학생들이 주체적으로 참여하는 경우, 정치에 대한 참여도가 전체적으로 높아진다고 보았다.

선행연구들을 종합하여 살펴볼 때, 이미 학계에서는 청소년기의 정치의식을 중요하게 인지하고 있음을 확인할 수 있다. 이러한 점은 청소년기에 형성된 정치의식이 성년기에도 영향을 끼친다고 보았기 때문이라고 분석할 수 있을 것이다. 그러나 대부분의 주제가 직접적인 정치의식의 조사, 연구에 치중되어 있고, 학교생활에서 형성되는 정치의식에 대해서는 아직 직접적인 연구의 양이 적다는 점에서 한계를 보인다고 할 수 있을 것이다.

2. 이론적 배경

잠재적 교육과정은 학교가 의도하지 않고 계획하지 않았음에도 아동, 학생들이 가지는 경험을 의미하는 것으로 아동, 학생들의 사회적, 정의적 발달에 영향을 미친다(이형행, 권영성, 2010). 즉, 학생들이 학교 생활을 통해 축적되는 경험으로부터 학습하는 신념, 가치관들이 존재하고, 이는 장기적 영향력을 끼치게 된다는 것으로 교육의 효과를 판단함에 있어 표면적 교육과정과 더불어 주의해야 할 부분이다. 잠재적 교육과정에 대한 초기의 연구로는 잭슨(P. W. Jackson)의 연구가 있는데, 황정규 교수 등은 잭슨의 연구에서 언급한 잠재적 교육과정의 세 가지 특성인 군집성(crowds), 칭찬(praise), 권력(power)을 다음과 같이 설명한다.

〈표 1〉 잠재적 교육과정의 3가지 특징

군집성 (crowds)	학교는 많은 학생들이 어울려서 배우는 곳이다. 학교의 이러한 특징은 학생들에게 남과 어울리는 것을 배우도록 하는가 하면, 통솔자의 명령에 순종하는 것 등을 배우도록 한다.
칭 찬 (praise)	학교는 계속해서 여러 가지 형태로 평가가 이루어지는 곳으로 아동, 학생들은 그들 상호간, 교사에 의해 평가를 받는다. 이를 통해서 아동, 학생들은 경쟁, 시새움 등의 방법을 배우고 긍정적 또는 부정적 자아개념을 학습한다.
권 력 (power)	아동, 학생들에게 있어서 교사의 권위는 거의 절대적이다. 아동, 학생들은 학교생활에 적응하는 과정에서 교사의 인정을 통해 위계질서의 형성을 배우고 교사의 권위에 순종하는 것을 배운다.

출처: 이형행, 권영성, 2010, 207-208

한국의 고유한 학교 특성과 잠재적 교육과정에 관한 연구로는 이용숙(1996)의 연구가 있다. 이에 의하면 한국 학교 조직의 핵심적 문화로는 획일성과 위계성이 있으며, 이를 통해 학생들은 ① 획일주의 ② 권위주의와 순종주의 ③ 형식주의와 결과 우선주의 ④ 여유없음과 체벌에의 순응 ⑤ 비교우위주의와 경쟁적 동료관계의 수용을 학습하게 된다고 보았다(이용숙, 1996).

이러한 맥락에서 볼 때, 학생회 선거 과정과 학생회 조직도 학교 내부에서 학생들에게 경험을 제시하고 가치관 등에 영향을 주는 잠재적 교육과정의 고려대상이 된다고 볼 수 있을 것이다.

Ⅲ. 연구 설계

1. 가설의 설정

본 연구에서는 '청소년기 학교에서의 정치활동 참여, 특히 선거참여 경험에서의 학습이 성년기의 실제 선거참여에 영향을 준다' 라고 보고, 이러한 청소년기의 학교 내의 선거참여 활동이 성년기의 선거참여 활동에 영향을 준다는 데 대한 메커니즘을 설정하였다.

1) 기본 가정

(1) 선거 관련 교육의 부재

현재 정규 교육과정에서는 정치참여, 특히 선거에 대한 교육은 거의 존재하지 않는다. 정치참여에 대해 교과과정에서는 국가 단위의 정치과정에서의 참여의 방법만을 언급하는 바이다(김명정, 2012). 이외에 중앙선거관리위원회 산하의 선거연수원에서 중·고등학생을 상대로 민주시민교육을 시행하고 있다. 2012년 선거연수원의 고등학생 대상 선거교육 중, 공약 및 정책 제안을 설정하는 법이나, 이와 관련된 교육은 미래유권자 과정으로서 2종으로 세분화되어 있다. 그러나, 이 2종의 2012년도 교육운영계획상 인원은 약 40,100여 명에 불과하다(선거연수원, 2012). 현재 중·고등학생의 숫자가 약 390만 여 명 가량이라는 것을 감안하면 교육의 공급이 매우 부족한 상태라고 할 수 있다.

즉, 대부분의 학생들은 정치참여에 대한 교육을 받은 적이 적을 가능성이 매우 높다. 이러한 점에서 보면 학생회 선거 참여 활동은 사실상 청소년기에 있어 유일한 직접적인 정치 참여 경험이라고 할 수 있으므로 이를 통한 학습효과가 더욱 크게 작용할 수 있다고 예측할 수 있다.

(2) 실질적인 공약 이행능력의 부재와 이에 대한 신뢰성의 부재

만약 학생회의 학교운영에 대한 참여권한이 미약할 경우, 학생회는 실질적으로 공약선거를 수행할 수 있는 폭이 줄어들 것이다. 김병용(2011)의 연구에 의하면 학생회 조직은 수직적으로서 학생들의 자율성이 크게 억압되는 양상을 보인다. 이는 학생들의 인식에 있어서 두 가지 효과를 야기할 수 있다. 첫째로는 학생들의 학생회 선거에서 후보단의 공약에 대한 신뢰도를 낮추는 효과가 있다. 학생회가 학교 운영에 관여할 권한이 없다고 생각

하는 경우, 공약이 제시되더라도 이에 대한 실현성을 낮게 볼 것이기 때문이다. 둘째로 학생회 선거에서 피선거자가 공약을 통한 선거홍보전략을 상대적으로 경시하게 되는 효과를 야기한다. 언급한 바와 같이 학생회 선거에서 학생들이 공약에 대한 실현성을 낮게 보는 경우, 공약을 강조하는 선거 전략은 효율성이 떨어지게 되기 때문이다. 이러한 경우, 작게는 인물을 강조하는 이미지 메이킹 전략이 강조되거나, 부정적으로 나아갈 경우, 햄버거 등의 음식을 학생들에게 돌리는 등의 부정선거 전략조차도 유용하게 사용될 수 있다.

(3) '환류과정(feedback)'의 부재

올센(Olsen)과 코헨(Cohen) 등은 학교조직을 조직화된 무질서(organized anarchy) 조직으로 보고 있다. 그들은 이러한 조직에서는 유동적 참여가 나타난다고 주장하고 있다. 이들의 이론에 비추어 학교조직의 특성을 바라보면, 학교는 조직의 특성상 조직의 구성원이 '졸업'하게 되면 학교 운영에 참여하는 길은 학부모로서 돌아오거나 교사 등의 교직원으로서 참여하는 길 밖에 없다. 즉, 학생회 선거에서 피선거자가 당선 후 다시 '유권자'로서 참여할 길은 없어지게 된다. 또한, 후보자들은 당선되더라도 '재임'을 할 수 없다는 점도 학교 조직의 특성이다. 이는 후보자들의 공약에 대해 유권자 학생들이 후보자들에게 '선거를 통한 환류과정(feedback)'이 수행되기 힘들도록 한다. 이러한 특성은 후보자들이 선거전략을 구상할 때, '허풍(empty threat)'을 칠 수 있는 가능성, 즉, 공약을 당선 후 지키지 않을 유인을 제공해 주고, 이러한 경험이 축적된다면, 학생들은 학생회 선거 공약에 대해 불신을 가지게 된다.

2) 학생회장 선거 경험의 학습 효과

기본 전제에서 언급한 바와 같이, 학생들의 공약에 대한 신뢰도가 낮게 나타난다면, 학생들에게 있어 후보 선택의 기준에서 공약은 상대적으로 우선순위가 떨어지게 될 것이다. 즉, 공약이 아닌 타 요소들이 공약보다 우선순위가 높아지게 되는 결과를 가져올 것이다. 이는 후보 개인과 관련된 요소인 유권자 학생 본인과의 친밀도, 후보의 학교 내에서의 인기, 혹은 후보 개인의 인성 등을 후보 선택의 준거로 삼을 것이다.

본 연구에서는 개중 후보 개인과의 친분보다는 후보 개인의 인성을 후보 선택의 준거로 삼는 경우가 많아질 것으로 예측했다. 그 이유는 후보 학생들은 유권자가 될 학생들의 대다수와 친분을 유지할 가능성이 상대적으로 적으므로 유권자 학생들은 후보 학생들의 평판을 바탕으로 인성을 판단할 것으로 보이기 때문이다.

결국 이러한 조건들은 학생들의 행태에 영향을 끼칠 것이고 이는 결과적으로 두 가지 행

태로 나타나게 될 것이다. 첫 번째는 학생들의 학생회 공약 실현에 대한 신뢰도가 낮게 나타나고, 학생회에 대한 불신이 존재할 것이고, 두 번째는 학생들의 후보선택 준거에 있어 인물 위주의 후보선택 경향이 강하게 나타날 것이라는 점이다.

사람들은 학생시절의 선거 경험인 학생회 선거를 통해서 후보선택 기준을 학습하게 되고, 이는 의식적, 무의식적으로 영향을 끼치게 될 것이다. 학생회 선거를 통해서 학습한 내용은 두 가지로 나뉜다. 첫째는 공약선거에 대한 낮은 신뢰도이고, 이는 학생회 시절 공약의 현실성을 낮게 보거나, 후보가 공약을 지키는 것에 대한 불신 등으로 인해 나타난다. 둘째는 공약보다는 인물 위주의 평가를 하게 되는 경향을 학습하게 된다는 점이다.

2. 가설검증

1) 가설의 논점

위의 가설을 검증하기 위해서는 크게 두 가지의 검증이 필요하다. 첫째로 고등학생들이 학생회 투표 과정에서 실제로 가설과 같이 생각하고 있는지를 검증해야 한다. 실제로 가설과 같이 고등학생들의 학생회 선거에 대해 인식하고 있어야 의식적, 무의식적으로 그러한 인식을 학습했다고 볼 수 있기 때문이다. 둘째로 이러한 인식들이 성년기에 실제로 반영되었는가를 확인하는 부분이다. 즉 성년기의 투표 참여에도 이러한 인식이 영향을 주었는지에 대해 확인하는 것이다.

첫 번째로 검증해야 할 부분에 대해서는 설문조사를 진행하여 통계를 내는 방식으로 검증하기로 하였다. 두 번째의 경우 청소년기의 경험이 의식적, 무의식적으로 반영되었는가를 검증하기란 매우 어려운 일이다. 그렇기 때문에 두 번째에 대한 검증은 기존의 선거관리 위원회의 통계자료를 활용, 첫 번째를 검증하기 위해 수집한 설문조사 자료와의 연관성을 확인하는 방식으로 검증하기로 하였다.

2) 설문조사 설계

본 설문조사의 경우 2012. 8. 1. ~ 2012. 8. 13.까지 진행된 조사로서 회원수 160만의 온라인 수험생 커뮤니티에서 온라인으로 이루어진 조사이고 조사 결과 402개의 표본이 확보되었다. 이중 중 · 고등학생은 352명, 고졸자 및 대학생은 50명이 답변하였다. 설

문 내용은 학생회 선거 시 후보 선택의 기준, 학생회 공약의 실현가능성과 그렇게 생각한 이유, 학생회에 대한 인식을 5점 척도(1=동의하지 않음, 5=매우 동의함)와 주관식을 사용해서 의사를 표현하게 하였다.

Ⅳ. 연구 결과

1. 설문조사의 통계 결과 및 분석

1) 학생들의 학생회장 선거 공약의 실현가능성 평가

우선 〈표 2〉에서 볼 수 있듯이 학생회의 선거 공약의 실현가능성에 대해 중 · 고등학생 집단, 대학생 집단에서 모두 부정적인 응답의 비율이 더욱 높게 나타났다.

〈표 2〉 학생회장 선거에서의 공약의 실현가능성

	매우 부정	부정	보통	긍정	매우 긍정	계
공약 실천 가능성 /중·고등학생 집단	16%	36%	22%	20%	6%	100%
공약 실천 가능성 /대학생 집단	29%	43%	20%	8%	0%	100%

공약의 실현가능성을 낮게 보는 입장의 답변들은 대부분 공약의 실현가능성을 낮게 보는 이유로 학생회의 권한과 관련되어 있었다. 이는 중 · 고등학생 집단과 대학생 집단 양자에서 동일하게 나타났다. 다음은 주관식 응답들의 일부이다.

'애초에 공약의 핵심내용은 모두 교사에게 선택권이 있으며 우리끼리 하는 토의로는 실천 불가능한 게 대부분입니다'(대학생 집단).

'일단 후보자들의 공약이 실현가능성이 낮고, 다 득표를 위한 거짓공약 같다는 느낌이 많이 듭니다. 또한, 교장과 기타 선생님들의 반발이 좀 센 것 같구요. 학생회장 공약은 무엇보다 실현가능성과, 교직원들의 동의가 많이 필요할 것 같습니다. 그리고 이미 학생회장으로 당선이 됐는데 선생님들 눈살 찡그리게 하면서 고집부릴 이유도 없을 것 같네요. 일단 약간의 고집이 있는 학생회장이라면 밀어붙이기 식으로 한건 하면 될 것 같아요. 근

데 항상 학생회의를 해도 회장은 건의사항 하나도 말 안하고 그래서 몇몇 학생들은 잘못 뽑았다고 합니다. 일단 전교회장의 권위가 너무 낮은 것 같아요'(중·고등학생 집단).

'선생님들 말 바꾸기 심하고, 진행하려고 해도 교내 각 부처에서 일 미루기에 서로 바쁨. 학생들이 뭔가 건의하면 굉장히 기분 나빠하는 경향 있음. 학생회 주관으로 일을 처리하려고 하면 간부가 가서 말해도 학생회 담당 선생님 통해서 전달하라고 함'(중·고등학생 집단).

즉, 학생들은 학생회가 공약을 실행하기엔 학생회의 권한이 없고, 실행하려 하더라도 대부분 교사나 학교 차원에서 공약의 실현을 막을 것이라고 생각하고 있다고 보는 것으로 나타났다. 이는 김병용(2011)의 학생회 조직 연구에서 학생회는 교원이 주도하며 학생들의 자율성이 크게 제한되는 조직으로 부정적인 사회화를 야기했다는 점과 일치한다.

이외에 공약의 실현 가능성을 부정적으로 보는 사례 중에는 학생들이 공약을 세우는 능력이 부족하거나, 표를 얻기 위해 단순히 이슈를 만드는 공약을 세우기 때문이라는 응답도 확인 가능하였다.

'같은 학생이지만 학생으로서 수정이 가능한 부분이 있고 아닌 부분이 있는데 그런 점에서 선을 넘었다. 실질성 없고 유용하지 않은 공약, 선생님들이 들었을 때 눈살이 찌푸려질만한 공약이 있었다. 학생들이 잘못한 것이 원인인데 그것을 자각하지 못한 채 학교 측의 책임으로 돌렸다'(고등학생 집단).

'공약들 자체가 그냥 공약을 말하는 그 시간동안에 아이들에게 최대한 이슈를 끌만 한 것을 말하고 아무리 봐도 학교에서 승인해주기 힘든 공약을 말했기 때문에'(대학생 집단).

이와 같은 답변들을 토대로 볼 때, 실제로 고등학교 학생회 선거에서도 포퓰리즘이나 허풍(empty threat)이 존재하고 있다는 것을 알 수 있다. 또한 가설에서 언급했듯, 선거에 의한 심판이 불가능하고, 공약의 신뢰도가 낮으며, 실제로 실현가능한 공약의 범위가 좁을 경우에도 이러한 현상이 더욱 심화될 가능성이 있다.

다만 〈표 3〉, 〈표 4〉에서 확인할 수 있듯이, 대학생 집단에 비해 중·고등학생 집단이 학생회 조직에 대한 기본적인 신뢰도가 높게 나타났다. 또한, 학생회의 일에 관심을 가지는 정도와 학생회가 수행하는 역할에 대한 인식도 역시 대학생 집단에 비해 중·고등학생 집단이 높은 것으로 나타났다.

〈표 3〉 학생회에 대한 중, 고등학생군 집단의 인식

	매우 부정	부정	보통	긍정	매우 긍정
학생회는 학생을 위해서 일한다	20%	17%	23%	18%	22%
학생회는 학생들의 의견을 잘 반영한다	24%	19%	22%	21%	14%
학생회는 형식상으로만 존재하는 기구이다	22%	19%	17%	17%	26%
학생회는 학생들의 일상을 변화시킬 수 있다	22%	20%	17%	21%	20%

〈표 4〉 학생회에 대한 대학생군 집단의 인식

	매우 부정	부정	보통	긍정	매우 긍정
학생회는 학생을 위해서 일한다	40%	28%	12%	10%	10%
학생회는 학생들의 의견을 잘 반영한다	42%	26%	12%	14%	3%
학생회는 형식상으로만 존재하는 기구이다	4%	16%	10%	18%	52%
학생회는 학생들의 일상을 변화시킬 수 있다	34%	16%	26%	18%	6%

〈표 5〉 학생회의 역할에 대한 인지도와 관심도

	관심 있다	관심 없다
학생회의 일에 관심이 있으십니까? / 중·고등학생 집단	58%	42%
학생회의 일에 관심이 있으십니까? / 대학생 집단	34%	66%
	알고 있다	**모른다**
학생회가 어떤 일을 하시는지 알고 있습니까? / 중·고등학생 집단	57%	43%
학생회가 어떤 일을 하시는지 알고 있습니까? / 대학생 집단	34%	66%

이와 관련하여 주관식 응답을 살펴본 결과 최근에는 교사들과의 문답 등을 통해서 출마 전 학생회장 후보진이 공약을 미리 논의하여 현실성을 따져본 이후 정하는 경우가 있음을 확인했다. 이러한 추세가 학생들이 생각하는 공약의 실현가능성과 학생회에 대한

인식을 긍정적인 방향으로 이끌었을 것으로 분석된다.

다만 학생회가 하는 일을 잘 모르게 되는 이유와 관련하여 '일반 학생들이 학생회와 접할 기회가 없고, 학생회는 자신들이 어떤 일을 하는지 알려주지 않는다.'라는 의견이 존재하였다. 아래는 그러한 응답의 일부이다.

'학생회 임원이 아니면 학생회에서 무슨 일을 하는지를 접할 기회가 거의 없습니다.'
'정작 학생회에서 학교에 낸 의견이 잘 반영이 되지 않아 학생회가 유명무실한 것이 되어 버려서'
'학생회에서 무엇을 하는지 알려준 적도 없고 내가 학생회에서 뭘 하는지 알아도 내 의견(또는 학급의견)을 말하면 들어주지도 않으니 관심이 없다.'
'학생회에서 무슨 일을 하고 있는지 말해준 적이 없기 때문이다. 학생들이 학생회에 원하는 일도 어떤 방식을 통해 전달해야 하는 건지도 알지 못한다.'

또, 학생회 일에 관심이 없는 이유를 조사한 결과 〈표 6〉과 같이 나타났다.

〈표 6〉 학생회의 일에 관심이 없는 이유

	공부하기에 바빠서	학생회는 나와 무관하다고 생각	내가 학생회에 영향을 줄 수 없으므로	학생회는 학교 운영에 대한 권한이 없으므로	기타
중·고등학생 집단	12%	23.5%	36.9%	18.1%	9.5%
대학생 집단	24.2%	9%	30.3%	27%	9.5%

〈표 6〉에 의하면 학생회의 일에 관심이 없게 되는 원인은 학생회의 권한 부족과, 학생회에 대한 소통이 부족한 것이 큰 것으로 나타났다. 또한, 주관식으로 학생회의 일을 잘 모르는 이유에 대해 확인해본 결과, 학생회는 일반 학생들과의 소통이 부족한 것으로 나타났다. 학교를 작은 사회라고 볼 때, 학생회 일에 관심이 없다는 것은, 그 사회를 이끌어가는 정치과정에 관심이 없다는 것이고, 이는 학교 내 정치에 대한 정치적 무관심이라고도 할 수 있을 것이다. 즉, 학교 차원에서의 정치적 무관심의 원인은 학생회의 실질적 권한 부족과 학생회와의 소통이 부족하다는 점이 밝혀졌다고 볼 수 있다.

2) 학생들의 학생회장 선거 시 후보자 선택의 기준

학생들의 학생회장 선거 시 후보자 선택의 기준에서는 〈표 7〉에서 보듯 중 · 고등학생

집단의 경우 '후보 개인의 인물'을 보고 투표하는 경우가 가장 많은 것으로 드러났다. 대학생 집단의 경우에는 친분이 가장 높은 것으로 드러났다.

〈표 7〉 후보 선택의 기준

	개인 자질	개인적 친분	공약	주위 의견	기타
선택 기준 / 중·고등학생 집단	44%	10%	25%	3%	17%
선택 기준 / 대학생 집단	4%	24%	10%	6%	56%

설문조사의 결과들로 볼 때, 학생들은 학생회의 공약 실현 가능성에 대해 부정적인 생각을 실제로 가지고 있으며, 인물 위주의 후보선택관을 가지고 있다는 점이 확인되었다.

3) 소결

본 연구를 위해 시행했던 설문조사를 분석해본 결과, 학생들의 학생회에 대한 인식은 긍정적으로 변화했음을 알 수 있다. 특히, 학생회의 활동이 자신들의 삶에 영향을 줄 수 있을 것이라는데 대한 기대가 상승했다는 점은 학생회에 대한 역할기대가 강화되고 있다는 것을 보여준다. 그럼에도 불구하고 학생회의 선거 공약의 실현가능성에 대해서는 여전히 부정적인 시각이 상당한 비중을 차지하고 있다. 이는 학생회의 실질적 권한 부족과 맞물려 학생회가 기대만큼 역할을 수행하고 있지 못하다는 점을 보여준다. 그렇기 때문에 학생들은 학생회장 후보 선택에 있어 공약 위주보다는 인물 위주의 선택을 하는 것으로 생각된다.

2. 설문조사의 결과와 선거관리위원회 설문조사와의 비교

학생 대상의 설문조사와 관련하여 실제로 이러한 경향이 성년기에 영향을 미치는가와 관련하여 선거관리위원회에서 3차에 걸쳐서 조사한 제19대 총선 관련 설문조사를 이용해 비교해보았다. 선거기간 전과 선거기간 중에 이루어진 선거관리위원회의 1차, 2차 조사에서는 20대 이하의 투표 기준으로서 '정책 및 공약'이 상당비중을 차지했고, 인물, 소속정당의 비중이 감소하여 본 연구에서 자체적으로 진행한 설문조사와는 괴리를 보였다.

〈표 8〉 20대 이하의 조사별 후보 선택 기준〉

단위(%)	1순위	2순위	3순위	4순위
1차 조사 (선거기간 전)	공약(46.4)	인물(19.7)	주변평가(13.2)	소속정당(12.9)
2차 조사 (선거기간 중)	공약(52.6)	인물(14.1)	주변평가(12,3)	소속정당(11.5)
3차 조사 (선거기간 전)	인물(32.5)	소속정당(29.9)	공약(24.7)	주변평가(9.1)

출처: 선거관리위원회, 2012

그러나 선거 직후 이루어진 3차 조사에서는 판단기준의 1순위가 '인물'이었고, 2순위가 '소속정당', 3순위가 '정책 및 공약'으로 역전되는 현상을 보여 본 연구에서 자체적으로 진행한 설문조사와 유사한 경향을 보였다.

이와 관련하여 생각건대 1차, 2차 조사에서는 선거관리위원회가 진행한 메니페스토 운동 등이 효과를 거두기 시작한 것으로 보는 설문조사의 분석에 동의하는 바이고, 3차 조사에서 급격히 순위가 바뀐 이유는 본 연구와 관련되어 있다고 생각한다.

첫째로, 소속정당이 중요한 기준이 된 것은 유권자들이 후보자 개인의 의견, 공약보다는 소속정당의 의견, 공약이 더 큰 영향력을 가지고 후보자 개개인을 구속할 것이라고 생각했기 때문일 것이라고 본다. 이는 학생회가 학생들의 자율성과 주체성을 억압한 부정적인 사회화를 가져온다(김병용, 2011)라는 관점과도 일부 통하는 바가 있다. 학생회의 구성은 학생들이 선발한 대표자로 이루어지는데 실제 교내 운영은 교원들의 주도로 이루어지고 있는 경우, 자신들이 선발한 대표자의 의사는 반영되지 않는 경우가 생긴다. 이러한 상황을 지속적으로 학습한 경우, 실제 성년기의 선거에 있어서도 그러한 생각이 무의식중에 반영될 수 있기 때문이다.

두 번째는, 투표장에서 후보를 선택하는 순간에 기존의 청소년기에 학습되었던 인물 위주의 후보 선택관이 영향을 주었을 가능성이다. 잠재적 교육과정 개념은 장기적으로 축적된 경험이 신념 체계의 형성에 영향을 끼친다는 것을 말한다. 이 이론에 따라서 학생시기의 선거경험의 축적이 이후 성년기의 선거에도 영향을 끼칠 가능성은 존재할 것이다.

박길자(2001)의 연구에서 도덕성이 청소년들의 중요한 후보선택기준으로 꼽혔고, 본 연구에서의 설문조사 결과에서도 중 · 고등학생 집단에서 후보 개인의 인성이 가장 큰 후보선택기준으로 나타났다는 점에서 보면, 학생 시기의 후보 선택기준은 후보 개인의 인물에 큰 비중을 둔다고 보는 것이 타당하다. 이러한 경향은 일종의 경로의존성(path dependence)을 형성하여 개개인의 행동에 영향을 줄 수 있다. 즉, 공약을 중시해야 한

다는 것을 알고, 그것이 옳다 생각하지만, 관성(inertia)에 의해 행태는 결국 인물 위주의 후보선택으로 나타날 수 있다. 학생들이 교육이나 그 밖의 여러 가지 경로를 통해서 '정치에 대한 관심'의 중요성은 인식하고 있으며 또한 관심을 많이 가져야 한다고 판단하는 것에 비하여 내면적으로는 관심을 갖지 않고 있다(김영현, 2008)는 연구결과를 통해 보면, 이러한 가능성은 충분히 존재할 수 있다고 본다.

또, 선거관리위원회의 조사에서 나타난 20대 이하의 투표 불참 사유 중 1위는 '투표를 해도 바뀌는 것이 없어서'이다. 이는 연구에서 진행한 설문조사에서 나타났듯, 학생회 선거 공약의 신뢰도가 낮게 나타나는 것부터 비롯되었다고 본다. 새내기 유권자들이 실제 국가적인 선거 참여 경험이 많지 않음에도 불구하고 '투표를 해도 바뀌는 것이 없다'라고 판단하는 것은 기존의 학생회 선거 경험에서 비롯된 것일 수 있다. 앞에서 언급했듯이, 학교 차원에서의 정치적 무관심의 원인도 학생회 권한의 부족이나, 소통의 부재로 인해 공약의 실현가능성에 대해 불신을 가지게 될 수 있다. 이러한 경우, 새내기 유권자들은 실제 성년기의 선거 과정에서도 공약 실현에 대한 불신을 가질 수 있고, 투표자의 입장에서는 '선거에 참여할 유인' 자체를 인식하지 못할 수 있다. 즉, 자신의 투표와 무관하게 공약이 실현되지 않을 것이라 믿는 경우 선거에 참여할 유인을 느끼지 못해 정치적으로 무관심할 수 있는 것이다.

선거관리위원회의 연구조사와 비교해보았을 때, 본 연구에서의 설문조사는 청소년기 선거 경험과 성년기의 선거 경험 사이에서 완벽하지는 않지만 어느 정도의 경향성을 보여줄 수 있는 가능성이 존재함을 확인할 수 있었다.

Ⅴ. 결론 및 제언

본 연구에서 수행된 설문조사의 경우, 온라인 표본수집을 통한 설문조사로서 상대적으로 대표성의 문제 등이 발생할 가능성이 존재하여 신뢰도가 부족할 수 있다는 점, 중 · 고등학생 집단에 비해 대학생 집단의 표본이 부족하여 상대적으로 비교하기가 어렵다는 점과 같은 한계가 존재하나 청소년기 학교에서의 선거 경험의 대략적인 학습 효과와 성년기의 선거 경험으로의 경향성을 찾아볼 수 있다는데 의의가 있다.

결과를 살펴보면 현재 중 · 고등학교 졸업생들에 비해 현재 재학 중인 중 · 고등학생들의 학생회에 대한 긍정적 기대는 높아지고 있다고 볼 수 있다. 그럼에도 불구하고 여전히 학생회장 선거에서의 공약의 실현가능성을 부정적으로 보는 시각이 존재하고 그 비율은 상당한 편이다. 또한, 정책, 공약보다는 후보의 인성과 같은 인물 위주의 후보 선택기준

이 강하게 나타나는 것으로 확인되었다. 이러한 부분은 앞으로 성년기에 실제 선거 참여에 있어 인물 위주, 공약에 대한 불신이라는 가치관을 형성하여 공약선거를 장려하는데 걸림돌이 될 수 있다.

응답자들이 공약의 실현가능성을 낮게 보는 이유로는 학생회가 실질적으로 자체 주도하여 할 수 있는 일이 적다는 점이다. 실제로 주관식 문항에서 응답자들에게 기억하고 있는 공약을 알려달라고 한 결과, 천편일률적으로 유사한 공약이 상당수 확인되었다. 이는 학생회의 권한이 적어서 할 수 있는 일의 범위가 좁음을 의미한다. 즉, 학생회의 권한 부족으로 인한 공약의 실행 능력의 부재가 그 원인이라고 할 수 있다.

이러한 측면에서 볼 때, 새내기 유권자들의 선거참여를 유도하고, 공약선거의 정착을 위해서는 세 가지를 제안한다. 우선 학생회의 학교 운영 참여 확대이다. 학생회의 학교 운영 참여 확대는 두 가지 측면에서 긍정적인 역할을 할 수 있다. 첫 번째로 학생회의 권한 확대는 학생들이 현실성 있는 공약 제시의 폭을 넓힐 수 있고, 공약 제시의 폭이 넓을수록 학생회 선거에서 공약이 후보들 간의 차별화 전략으로 기능할 수 있는 가능성이 늘어난다. 이는 학생들이 학생회 선거 과정을 통해 간접적으로 공약선거의 중요성을 인식, 학습할 수 있는 계기가 될 수 있다.

두 번째로 당선된 후보자가 학생들의 의사를 반영할 수 있는 폭이 넓어짐으로서 학생들이 참여를 통해 실제로 자신들의 생활을 바꾸어나갈 수 있다는 점을 학습하게 된다. 이러한 점을 학습한 학생들은 실제로 성년기의 선거에서도 투표를 통해서 긍정적인 효과를 발휘할 수 있을 것이라고 생각하고 투표에 참여하게 될 수 있다. 선거관리위원회의 조사에서 나타난 투표에 참여하지 않는 이유 중 가장 큰 비중을 차지하는 이유가 '선거에 참여하더라도 바뀌는 것이 없어서'라는 점을 들어볼 때, 투표를 통해서 실제로 바뀌는 것이 존재한다는 인식을 심어주는 것은 중요하다고 생각한다.

학생회의 권한 강화와 더불어 필요하다고 생각되는 것은 학생회와 일반 학생 간의 소통의 강화이다. 본 연구에서의 기본 전제중 하나는 '환류과정의 부재'이다. 학교 조직의 특성상 선거를 통한 심판기능이 제대로 효과를 발휘하지 못하기 때문에, 다른 수단을 통해 환류과정을 강화해야 할 필요성이 있다. 그러므로 학생회와 일반 학생간의 소통을 강화시키는 것이 환류과정의 다른 수단으로서 필요하다. 이와 관련하여 국회의원이 '의정보고회'를 개최하거나 특정 사안에 있어서 정부가 공청회를 개최하듯, 학교에서도 그러한 행사를 여는 것을 권장하거나 필수로 지정해야 한다고 본다. 학생회가 실제로 어떠한 일을 했는지 학생들이 쉽게 알 수 있고, 그에 대하여 일반 학생들이 의견을 표명하고, 그것이 반영될 수 있어야 할 것이다.

또한, 권한만 있고, 그것을 올바르게 사용할 능력을 키우지 못한다면 이는 아이에게 날

카로운 칼을 쥐어준 것과 같은 결과를 가져올 것이다. 그러므로 학생회의 학교운영 참여 확대와 함께 실질적으로 학생들이 공약을 만들고, 평가하고, 환류하는 과정을 모두에게 가르쳐야 한다. 즉, 실무적, 기술적인 부분의 정치교육이 필요하다. 그러나 현재 사회교과에서 이와 관련된 교과내용은 부족하다. 6차 교육과정 이후 교육과정에서 다양한 유형의 정치참여를 강조한다고 하나 이는 성년기 이후의 정치과정에서의 참여의 방법을 이야기하는 바이다(김명정, 2012). 사회과 교사 역시 언론, 정당, 선거관리위원회 등의 기관을 중시 여기고, 시사성이 강한 소재를 선호하는 경향을 보인다(김명정, 2007). 제도적이고 실제 성인 시기에 참여할 수 있는 유형 등을 교과과정에 포함시키는 것도 중요하지만 학생들이 경험할 수 있는 다양한 실천과제(박가나, 2012)의 도입이 필요하다는 주장이 있는 바, 학생회 선거에서의 공약선거 정착 및 교육은 가장 학생들의 생활과 밀접한 정치교육일 수 있다. 이와 관련하여 선거연수원에서 교원직무연수를 수행하고 그 과정에 학생회장 선거절차에 대한 연수과정이 포함되어 있는 것은 긍정적인 영향을 줄 것이다.

학생회는 학생자치를 통해 스스로 자신이 소속된 집단에서의 공동 문제를 민주주의적 원리로 해결해나가는 방식을 학습하고, 나아가 성인 시기에 민주 시민으로서의 소양을 갖추고 정치에 적극적으로 올바르게 참여할 것을 기대하며 도입된 제도이다. 그러나 현실에서는 몇몇 요인으로 인해 오히려 정치적 무관심을 야기하거나, 일부 문제점이 존재할 수 있는 부분까지도 학습하게 되는 효과를 가져왔다. 이러한 측면을 잘 보완한다면, 학생회가 도입된 본연의 취지를 잘 살릴 수 있을 것이다.

참고문헌

김명정, 2007. “선거교육에 대한 사회과 교사의 인식연구 - 내용요소, 교수-학습자료, 기대효과 인식을 중심으로” 『시민교육연구』 39-4, 1-26

_____. 2012. “사회과 교육과정에 나타난 시민교육 목표와 내용의 변천 -고등학교 일반사회 영역을 중심으로-” 『시민교육연구』 44-2, 1-28

김묘성 외. 2006. “한국 청소년과 성인의 정치성향과 대통령 투표기준의 차이 : 토착 심리학적 분석” 『아동교육』 15-1, 247-265

김병용. 2011. “고등학교 학생 조직의 잠재적 사회화” 한국교원대학교 석사학위논문.

김영인. 2003. “16대 대선이 청소년 정치의식에 미친 영향과 청소년 정치교육” 『청소년학연구』 10-2, 73-105

김영현. 2008. “고등학생의 정치정향 조사를 통해 본 정치교육의 현황 연구” 전남대학교 석사학위논문

박가나. 2012. “참여민주주의적 관점에서 본 2007 개정 고등학교 사회 교과서 정치단원의 참여 내용 분석” 『시민교육연구』 44-2, 65-99

박길자. 2001. “청소년의 정치문화 의식에 기반한 민주시민교육의 방향 모색” 『청소년학연구』 13-4, 73-101

박영신 외. 2006. “한국사회와 정치에 대한 인식과 신뢰 : 청소년과 성인 세대의 심리 차이 분석” 『아동교육』 15-2, 257-270

선거연수원. 2012. “2012년도 교육·연수계획”

이용숙. 1996. “한국 학교 문화의 특성과 잠재적 교육 과정” 『한국문화인류학』 29-2, 289-340

이형행, 권영성. 2010. 『교육학개론』. 서울 : 공동체

전용주 외. 2007. “정치사회화와 정치성향 형성에 관한 연구” 『한국정당학회보』 11, 97-132

중앙선거관리위원회. 2012 『19대 국회의원선거(2012. 4. 11)에 관한 유권자 의식조사』. 서울 : 중앙선거관리위원회

허 웅. 2011. “청소년의 정치참여 활성화 방안에 관한 연구 - 선거참여를 중심으로” 경기대학교 석사학위논문.

〈국문초록〉

잠재적 교육과정이란 학교에서 의도하지 않았으나 학생들이 학습하게 되는 것으로 경험의 축적을 통해 학생들의 신념, 가치관에 장기적으로 영향을 끼치는 과정이다. 이러한 잠재적 교육과정의 개념을 생각해보면 청소년기의 정치활동, 그중에서도 학교에서의 정치활동은 이후 성년기의 정치활동에 있어 영향을 끼칠 수 있다.

청소년기 학교에서의 대표적인 정치활동은 학생자치를 위한 학생회 선거 활동이라고 할 수 있다. 한국의 잠재적 교육과정에 대한 선행연구나 학생회를 통한 학생들의 사회화에 대한 연구는 학생회 활동이 학생들에게 부정적인 학습효과를 제공한다고 주장했다.

이와 관련하여 본 연구에서는 학생회 선거 활동이 성년기의 선거 행태에 영향을 줄 수 있다고 보고 가설을 설정하여 설문조사를 진행하고, 선거관리위원회의 제19대 총선 관련 설문조사와 비교하였다. 설문조사 결과, 학생회에 대한 부정적인 인식이 존재하였지만 점차적으로 완화되는 추세를 보였다. 그러나 학생회와 일반 학생들 간의 소통이 부족함이 드러났다. 또한 학생회의 선거 공약의 실현가능성에 대해서 부정적인 인식이 여전히 상당수 관찰되었다. 선거 공약의 실현가능성을 낮게 파악하는 이유로는 학생회가 실질적으로 일을 진행할 수 있는 권한이 적기 때문인 것으로 드러났다.

선거관리위원회의 제19대 총선 관련 유권자 설문조사에서 20대 이하에 대한 조사 자료와 본 연구의 설문조사 자료를 비교해본 결과, 1차, 2차 조사와 본 연구의 자료는 정반대의 경향을 보였으나, 3차 조사와 유사한 경향을 보였다. 이에 대해 본 연구에서는 1, 2차 조사 시기에는 선거관리위원회 등에서 시행한 메니페스토 운동의 효과가 나타났고, 청소년기 학교에서의 활동이 잠재적으로 영향을 주어 선거 당일의 의사결정에 영향을 준 것으로 보고 있다.

청소년기 학교에서의 활동이 성년기의 정치활동에 긍정적인 영향을 주기 위해서 본 연구의 제언은 다음과 같다. 공약선거의 정착을 위해서는 첫째로 학생회의 학교 운영 참여를 강화시켜 학생회가 공약을 통해 선거 전략을 세울 수 있도록 하여 학생회 선거 단위에서부터 공약선거의 정착을 유도할 수 있도록 한다. 둘째로 학교조직의 특성상 선거에 의한 심판이 불가능하므로 소통의 활성화를 통한 환류과정의 정착이 필요하다. 마지막으로 공약을 설정, 평가하는 데 대한 교육을 정식으로 실시해야 한다.

주제어 : 잠재적 교육과정, 선거교육, 학생회장, 학생회, 청소년기
latent curriculum, election education, the president of the student council, student council, adolescence

대통령 결선투표제와 국민통합

김구연*

목 차

Ⅰ. 서론
Ⅱ. 한국사회의 갈등상황
1. 한국사회의 갈등상황
Ⅲ. 선거참여와 국민통합
Ⅳ. 현행 대통령 선거제도의 문제점 -단순한 다수결제도
Ⅴ. 대통령 결선투표제와 국민통합
1. 대통령 결선투표제와 국민 대표성
2. 대통령 결선투표제와 국민의사
3. 대통령 결선투표제와 정당정치
Ⅵ. 결론

Ⅰ. 서론

국민통합이란 서로 충돌하는 가치의 공존을 인정하고, 서로 존중하며, 합리적으로 소통하여 각 주체 간 상생의 길을 협력하고 모색하는 것을 말한다. 근래 들어 이러한 '국민통합'이 우리에게 익숙한 구호가 되고 있다. 이는 우리 사회가 그만큼 통합되지 못하고 분열 상태에 놓여있는 현실을 반영한다. 지역 갈등, 이념 갈등, 세대 갈등, 계층 갈등 등 한국사회에 내재한 분열양상은 국민통합을 막고 민주주의 발전을 저해한다. 통합(integration)과 획일(unifying)의 개념을 구분하는 민주사회에 있어서, 갈등은 다양성을 등한시하고 상호 신뢰를 약화시키게 될 것이다. 따라서 갈등을 봉합하고 국민통합을 이루지 못한다면 민주주의의 발전도, 국가의 경쟁력 성장도 더딜 수밖에 없다. 다행스럽게도 한국사회에는 상대적으로 갈등 강도가 높아지기 쉬운 인종 갈등, 민족 갈등, 종교 갈등과 같은 원초적 집단 간의 갈등이나 근본주의적 종교집단 간의 갈등은 사실상 존재하지 않는다. 그러나 경제적 양극화와 사회적 불평등 심화로 인해 계층 갈등은 계급 갈등의 형태로 이념화하고 급진(急進)화할 가능성이 있고, 노동조합 등 이익집단들의 집단행동은 폭력적으로 분출될 가능성이 있으며, 지역 간의 불평등과 차별은 원초적 지역감정으로 발전될 가능성이 높아 향후 강도 높은 사회적 긴장의 요인으로 발전할 요소들이 잠

* 중앙대학교 국제관계학과 재학 중

재되어 있다(임희섭 2007).

이러한 사회적 분열과 양극화를 포함한 한국사회의 다양한 갈등은 정치적 요소가 깊이 연관되어 있다. 최근 대선을 앞두고 국민통합의 목소리가 더욱 높아지고, 후보들마다 국민통합을 최우선과제로 내세우며 그 해결을 공약하고 있다. 사실 이러한 슬로건(slogan)은 이번 대선 뿐 아니라 선거철마다 매번 반복되어 등장하고 있다. 즉, 매 선거마다 대통령 후보들이 국민통합을 외치지만, 여전히 해결되지 않은 과제로 남아있는 것이다. 이는 한국의 사회 갈등 이면에는 오랫동안 유지해 온 선거제도도 하나의 원인임을 의미하기도 한다. 왜냐하면 양당체제 하에서 선거는 사실상 격렬한 대립을 유발하고 상대에 대한 극심한 불신과 대립을 야기하는 결과를 초래하기 쉽기 때문이다. 상대를 인정하지 않기도 하고, 급기야는 선거이후에도 협조하지 않음으로써 정쟁(政爭)이 오히려 심화되기도 한다. 이러한 대립은 국민갈등을 심화시키는 양상마저 띠고 있다.

사회에 다양한 갈등이 존재하는 이상 조정이 필요하다. 갈등 조정자는 치우침 없이 공평하게 갈등을 해결해야 하기 때문에 집단, 계층, 세대 등 모든 갈등 당사자들을 아우를 수 있어야 한다. 민주국가에서 가장 권위 있는 갈등 조정자는 국민적 지지를 받는 인물이 될 것이다. 왜냐하면 중요한 사회적 갈등의 조정은 기본적으로 국민적 합의를 바탕으로 이루어질 수 있기 때문이다. 우리나라의 경우 국가의 중대한 사회 갈등의 조정자는 궁극적으로 대통령이라고 할 수 있다. 대통령이 국민 합의를 도출하는 권위 있는 갈등 조정자가 되기 위해서는 최소한 국민 과반수의 지지를 받음으로써 국민 대표자로서의 대표성을 명확히 할 필요가 있다. 주권재민의 민주주의 국가에서 대표성을 확보하기 어려운 선거는 민주주의 정통성에 위배되고, 대통령은 합리적 갈등 조정자로서의 권위와 신뢰가 취약할 수밖에 없다. 따라서 대통령 선거는 대표성을 갖는 대통령 선출을 목표로 해야 한다. 확고한 국민 대표성의 확보는 민주주의의 발전과 대통령의 국정운영능력(governability)을 제고시킴은 물론 국민통합에도 기여할 것이다.

선거는 대표자의 선출 방식이지만, 유효득표율은 대표자의 대표성을 의미한다. 이제는 단순히 득표수 대비 다수 득표자가 당선되는 방식에서 득표수 대비 일정 수준의 득표율을 확보한 후보자가 당선되는 방식으로 전환하여 확고한 국민 대표성을 확보하는 선거가 되어야 한다. 이를 통해 선출된 대통령은 지지자 뿐 아니라 모든 국민의 대표성을 가질 수 있게 된다.

민주주의 사회는 다수결 원칙이 기본이고, 헌법에서도 국회의 의안(議案) 처리는 특수한 사안을 제외하고는 대부분 다수결의 원칙을 명시하고 있다. 그러나 국가안보나 의원신분 등 중요한 안건의 의결은 여전히 재적과반수 득표를 요구하는 등 득표율에 의해 결정되고 있음을 주목할 필요가 있다. 대통령제 국가에서 대통령 선출은 매우 중요하다. 대

통령은 임기동안 국가원수로서, 국가를 대표하고 국정을 관할한다. 따라서 대통령의 선출 방식 역시 보다 엄격한 방식으로 결정할 필요가 있다. 우리 헌법도 중대한 사안[1]에 대해서는 단순다수결이 아닌 재적 과반수 득표율로 의결하도록 하고 있다. 헌법 개정의 경우 발의단계에서부터 대통령이나 과반수의 국회의원이 발의할 수 있고, 국회와 국민투표 모두 과반수의 득표를 요구하고 있다. 이는 헌법의 권위 확보를 위해서 그만큼 국회와 국민의 절대적 지지가 필요하다는 것을 의미한다. 이러한 측면에서 대통령의 권위 확보를 위해 대통령의 선출방식 또한 득표율 중심으로 과반 득표의 원칙을 원용할 필요가 있다. 이럴 경우, 결선투표제의 도입이 불가피해지면서 선출과정이 길어지는 등 현재 다수결 선출방식에 비해 선거과정이 복잡해진다. 특히 선출과정 지연으로 인한 선거비용 증가, 그리고 정치·경제·문화적 부작용 등이 발생할 수 있다. 하지만 현재 한국사회의 주요 과제가 국민통합이라는 현실을 고려하면 대통령 결선투표제에 대한 활발한 논의가 시급하다.

결선투표제에 대한 기왕(旣往)의 국내 연구성과를 살펴보면, 대부분 결선투표의 전반적인 소고나 제도 자체의 장 · 단점 등에 대한 내용이 주류를 이루고 있다(강원택 1997; 이재선 2012; 이준한 2010). 본고는 이러한 기왕의 연구를 종합하고, 결선투표제에 대한 연구를 통해 결선투표제가 국민통합에 미치는 순기능을 논의하고 결선투표제 도입을 제안하고자 한다. 대통령 결선투표제가 실시된다면 결선 과정에서 대통령의 민주적 정통성이 확보되고, 거대 양 정당과 군소정당 간 상호 타협과 합의가 비교적 대등하게 이루어질 수 있기 때문에 대통령은 갈등조정자로서의 위상을 갖추게 되고, 정당정치도 극심한 양극화를 벗어나면서 국민통합에 기여할 것이다. 또한 결선투표제도는 단순다수제에 비해 민의를 보다 정확하게 반영하고, 유권자의 투표권을 강화하여 사표심리를 방지하기 때문에 주권재민의 원리를 강화하고 국민의사의 왜곡을 최소화한다. 따라서 결선투표제는 유권자들의 선거참여를 독려하여 국민통합에 기여한다. 마지막으로 결선투표제는 현재 공고히 굳어진 양당제를 탈피해 다당제로의 변화를 촉진시켜 사회 전반에 걸친 다양한 의견이 보다 많은 정당에 의해 수렴될 것이다. 각양각색의 갈등과 의견에 대해 많은 정당이 목소리를 내기 때문에 국민적 갈등이 사회에 퍼지기보다, 정치권에서 민주적으로 해결될 개연성이 높아진다. 즉, 사회갈등의 요소가 대의 민주주의원리에 맞게 해결될 수 있다는 것이다.

이에 대한 연구방법은 기존 연구성과를 찾아 분석한 후, 동시에 논문과 인터넷 자료를 활용하여 결선투표제를 채택한 프랑스와 남미 국가에 대한 자료를 취득하고, 또한 결선투표제와 관련된 공청회와 토론회 등을 참고하였다.

---

1) 헌법개정, 헌법재판소에서 법률의 위헌 결정, 탄핵 결정, 정당 해산 결정 등.

Ⅱ. 한국사회의 갈등상황

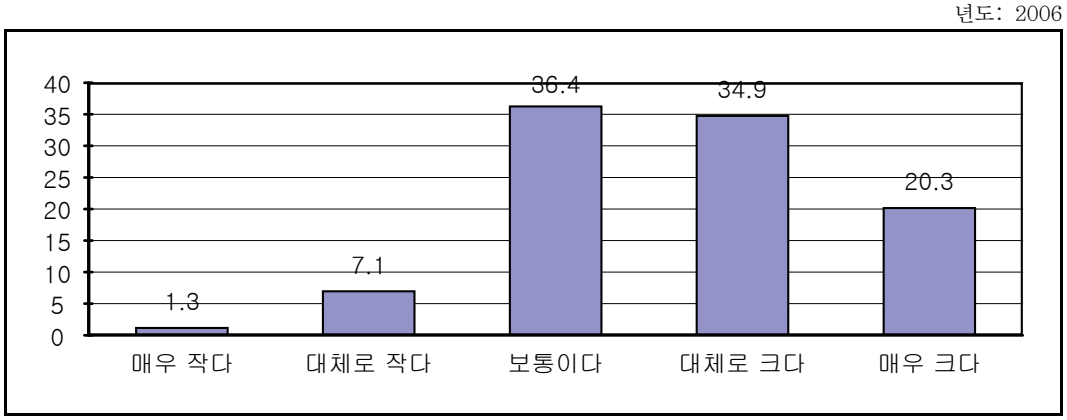
1. 한국사회의 갈등상황

1) 이념 갈등

한국사회에서 이념 문제는 2002년 이후 사회적 균열의 중요한 축으로 자리 잡아왔다(강원택 1998 2002; 김재한 1996; 이내영 2002; 한준 외 2007 재인용). 2006년 8월 한국여성개발원과 한국사회학회가 한국갤럽에 의뢰하여 실시한 이념성향 조사에서도 우리 사회의 중요한 갈등요인이 이념(理念)이라는 사실이 나타나고 있다. 〈그림 1〉는 국민들이 인식하는 이러한 이념갈등 정도의 분포이다. 한국사회에서 현재 이념 간의 갈등이 크다고 응답한 비율이 55.2%로 작다고 응답한 8.4%에 비해 큰 차이를 보이고 있다(한준 외, 2007).

〈그림 1〉 한국사회의 이념갈등 정도에 대한 인식

년도: 2006



출처: 한준 외 2007, 35.

민주화를 전후하여 한국사회에서 드러난 대표적인 갈등은 지역 갈등이었다(강원택 외 2007). 민주화이후 노동운동이 크게 성장했지만 본격적인 계급정치로 발전하지 못했고, 종교, 여성 등 서구에서 나타나는 다른 균열 양상 역시 한국사회에서는 심화되지 못하였다. 그러나 2002년 대통령 선거를 계기로 이념 갈등이 부각되기 시작하였다. 민주화 이후 나타난 이러한 이념 갈등은 사실 과거에 경험해 보지 못했던 새로운 사회적 균열이라고 할 수 있으며, 향후 더욱 심화될 것이란 전망이 우세하다(강원택 외 2007).

2) 세대 갈등

지금까지의 세대 이슈는 주로 부모와 자녀세대를 기본 축으로 하여 부모세대가 자녀세대의 일시적 반항과 반발을 길들이고 무마하는 과정에서 파생되는 갈등이 세대 갈등의 주축이었다면, 최근에는 세대 간 및 세대 내(內)를 아우르며 다양한 분화가 진행되면서 갈등의 축이 다변화됨은 물론, 충돌의 내용도 길들이기 차원을 벗어나 희소한 사회적 자원과 기회의 통제를 둘러싼 권력투쟁의 성격으로 표출되고 있다(함인희 2007).

학자마다 세대를 구별하는 방법이나 의견이 분분하나, 대체로 크게 3개의 세대로 분류하는 것에 동의하고 있다.[2] 이들 세 개의 세대는 각 세대별로 공유하는 역사시기와 사회분위기가 다르다. 따라서 각 시기에 지배했던 소통의 수단이나 미디어매체, 문화 등 다양한 요인에 의해 세대 간 차이가 발생되면서 세대 간 갈등이 나타나게 되었다.

〈표 1〉 세대별 가치관 비교

세대구분 / 가치관	근대화/ 산업화 세대	386(운동권)/ 민주화 세대	정보화/ 디지털(N) 세대
정치적 가치	• 현실주의 • 성장주의와 민주주의 갈등 • 유신의 그림자 • 진보주의의 좌절 • 친미반북 성향	• 관념적 민중주의 • 민주화의 주역 • 진보의 기수 • 세대 비약 달성 • 친북반미 성향	• 탈정치적 문화주의 • 실용적 보수주의 • 문화적 반미주의
사회적 가치	• 가족·국가 위해 헌신 • '우리'의식 • 권위 상실	• 한국적 특수성과 세계적 보편성 추구 • 개인적 욕구와 공동체적 욕구 간 갈등	• 문화코드로 동질감 확보 • 한국적 가치보다 세계적 기준 중시
가족가치	• 가족보다 일 우선시 • 가장 이데올로기 고수	• 가족, 일 모두 중요시 • 가장 이데올로기 위기	• 일보다 가족이 우선시 • 가장이데올로기 실종 (맞벌이부부 규범화)
고령화 대비	• 대비 취약	• 국민연금 위기	• 삶의 질 향상 추구
자녀교육	• 사교육 투자	• 사교육 과잉 • 기러기 부부	• 출산파업

2) 산업화 세대, 민주화 세대, 정보화 세대(김문조, 2003), 베이비 붐 세대, 386세대, N세대(박길성, 2003); 함인희 2007 재인용.

세대구분 / 가치관	근대화/ 산업화 세대	386(운동권)/ 민주화 세대	정보화/ 디지털(N) 세대
정보화 대비	• 정보화 세계화 적응력 취약	• 뉴미디어 활용	• 첨단정보통신기기 활용
소비의식	• 대량생산 대량소비 • 소비 취향 없음 • 저축 • 노동세대	• 다품종 소량생산 • 소비 취향 생성 • 신용카드 세대 • 소유하는 세대	• 주문형(맞춤형) 생산 • 소비=정체성 및 지위 상징 • 소득 대비 소비가 큰 세대 • 소유의 종말(접속)

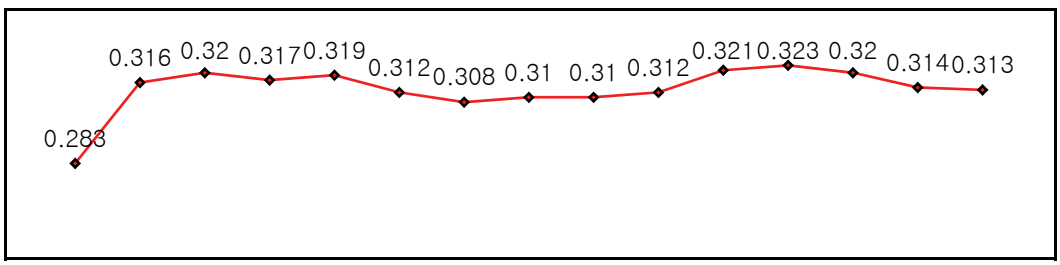
출처: 함인희 2007, 256.

3) 계층 갈등

1997년에 발생한 IMF외환위기를 계기로 한국사회에는 경제적으로 대외개방과 신자유주의, 그리고 정치적으로 자유주의가 결합된 정치경제체제가 본격화되었다(임혁백 2007). 정치적 민주화가 진행되는 과정에서 경제적으로는 1997년을 기점으로 신자유주의 경제모델로 전환되었고, 당시 경제위기는 극복하였으나 결과적으로는 경제양극화를 불러왔다. 양극화 현상은 현재도 계속 심화되고 있는 추세이며, 양극화로 인한 계층 갈등은 한국 민주주의와 사회경제적 기반을 위협하는 심각한 요인으로 등장하고 있다.

1997년을 기준으로 지니계수가 급격히 상승한 후 현재까지 0.3이상을 유지하고 있다. 또한 교육의 양극화, 소비의 양극화 등 다양한 지표들도 우리사회 계층 간 균열이 더 심각해지고 있음을 보여준다. 〈표 2〉를 보면, 상대적으로 아파트 값이 비싼 강남구와 서초구에서 높은 사교육비를 지출하고 있고, 서울대 합격률이 다른 구에 비해 현저히 높음을 알 수 있다.

〈그림 2〉 한국의 지니계수 연도별 추이



출처: 통계청(www.kostat.go.kr)

〈표 2〉 부동산 가격과 사교육비, 수능점수, 서울대 합격률(서울)

년도: 2005

자치구	평당 아파트 값	1인당 사교육비 (1년)	수능점수	1000명당 서울대 합격자수
강남구, 서초구	강남구 2,120만원 서초구 1,793만원	952만 2,200원	314.70점	245.0명
영등포구, 강북구	영등포구 1,031만원 강북구 675만원	492만 7,200원	279.41점	5.0명
나머지 21개 구	977만원	523만 9,200원	300.72점	8.1명
서울시 전체	1,045만원	591만 6,000원	300.81점	8.4명

출처: 김경근 2005; 김문조 2007, 320.

Ⅲ. 선거참여와 국민통합

투표는 가장 기본적인 정치참여이다. 정치참여는 대표기관과 국민 사이의 의사소통을 통해 대의 기능을 보완하고, 대표기관의 책임성을 강화하며, 국민에 의한 통치라는 민주주의 기본원리를 실현하는 도구적 가치의 의미가 담겨져 있다(Verba 외 1972; Parry 외 1992; 이승종 1993; 류건태 2011 재인용). 구체적으로 정치참여는 정치신뢰, 즉 국가공동체 신뢰, 정부기관의 신뢰 등을 향상시켜 사회 전반에 걸쳐 연대감을 형성하고 상호 신뢰를 증대시킨다. 지금까지 이루어진 '투표 참여와 정부기관 신뢰 연구'와 '투표 참여와 국가공동체 신뢰에 대한 연구' 등의 연구성과를 살펴보면 대부분 투표참여가 정부기관이나 국가공동체의 책임성과 신뢰성을 제고시키는 기능을 하고 있음을 밝히고 있다. 총 10개 연구 중 5개의 연구결과에서 투표참여와 정부신뢰(4개 경우), 투표참여와 국가공동체신뢰(1개 경우)의 관계가 정적인 관계임을 밝혀냈다. 모든 연구들을 일반화 시도에 성공한 것은 아니지만, 부적 관계가 있는 것으로 분석된 경우는 한 번도 없다. 이는 정부기관, 국가공동체의 신뢰와 투표참여가 정적 관계에 있음을 의미한다. 따라서 선거참여는 갈등 조정자 역할을 하는 정부에 대한 신뢰성을 향상시키고 공동체 연대감을 향상시킬 것이라는 결론 도출이 가능하다(류태건 2011).

〈표 3〉 투표참여와 정치신뢰의 유형별 관계 분석

정치참여 유형	정치신뢰 유형	분석방법	분석결과	일반화 여부	연구자
투표참여	정부기관신뢰(독)	로지스틱 회귀분석	(n.s.)	X	임재철 (2007)
	정부기관신뢰(독)	로지스틱 회귀분석	(+)영향	X	배귀희 외1명 (2009)
	정부기관신뢰(독)	회귀분석	(n.s.)	O	김대욱 외1명 (2008)
	정부기관신뢰(독)	위계적 일반화 선형 모형	(+)영향	X	곽현근 (2007)
	정부기관신뢰(독)	회귀분석	(+/n.s.)	X	박희봉 등 (2005)
	정부기관신뢰(독)	경로분석	(n.s.)	O	서현진 (2003)
	정부기관신뢰(독)	회귀분석	(+/n.s.)	X	박희봉 등 (2003)
	정부당국자신뢰(독)	경로분석	(n.s.)	O	서현진 (2003)
	국가공동체신뢰(독)	로지스틱 회귀분석	(+)영향	X	이숙종 외1명 (2010)

1.정치신뢰 유형에서 (독)은 독립변수를 말함.
2. '정부기관신뢰'는 입법부, 행정부, 사법부, 군대, 경찰, 정당 등을 둘 이상 포함해 측정한 경우.
3. (+/−/n.s.)는 국가나 집단의 차이에 따라 그 관계가 +, − 혹은 n.s.로 차이가 있는 경우를 뜻함.
출처: 류건태 2011. 17

따라서 선거제도가 보다 많은 투표참여를 유도하는 방식으로 발전한다면, 그만큼 국민통합이라는 시대적 과제를 상당히 해결할 수 있을 것으로 판단된다. 특히 과반수가 인정하는 대통령 선출방식을 채택하고 다양한 의견 반영이 잘 될 수 있는 다당체제가 출현한다면, 이는 투표율의 상승으로 이어질 것이다. 결국 투표참여의 증가는 국가기관과 국가공동체의 자기 책임성과 신뢰성을 강화시킴으로써 국민 사이의 간극을 좁히고 국민통합에 기여할 것이다.

Ⅳ. 현행 대통령 선거제도의 문제점-단순한 다수결제도

해방 이래로 현재까지 한국의 대통령 선거제도는 단순한 다수결제도(이하 '단순다수제'라 함)였다.[3] 그러나 근래 지속적으로 투표율이 하락하고 있어 대통령의 대표성이 계속해서 낮아지고 있다. 투표율은 13대 대통령 선거(89.2%)부터 14대 81.9%, 15대 80.7%, 16대 70.8%로 나타났고, 유권자 대비 득표율은 모두 약 30% 초반에 머물렀다. 가장 최근의 17대 대통령 선거의 투표율은 63%로 가장 낮았고 유권자 대비 득표율은 30.5%였다. 즉, 10명 중 오직 세 명만이 이명박 대통령을 대통령으로 승인한 셈이다. 이런 저조한 대표성은 대통령으로 하여금 아무래도 원활하고 정력적인 국정운영을 어렵게 할 뿐만 아니라 대통령의 권위조차 위태롭게 한다.

〈표 4〉 역대 우리나라 대통령 선거 결과

대통령 선거 시기	당선인	유권자 대비 득표율	투표율
13대(1987년)	노태우	32.01%	89.2%
14대(1992년)	김영삼	33.91%	81.9%
15대(1997년)	김대중	31.97%	80.7%
16대(2002년)	노무현	34.33%	70.8%
17대(2007년)	이명박	30.5%	63.0%

출처: 중앙선거관리위원회 역대선거정보시스템(http://www.nec.go.kr/sinfo/index.html)

대통령의 대표성을 결정적으로 저하시키는 투표율 하락은 공교롭게도 단순다수제에 기인하는 면이 있다. 모든 문제를 선거제도에 덮어씌울 수는 없겠지만, 단순다수제가 투표율 하락에 영향을 미치는 것은 부인할 수 없는 사실이다. 듀베르제(Duverger 1964) 법칙에 따르면 단순다수제는 양당제를 유발하는 성향이 있다. 유권자에게 후보자에 대한 선택의 기회가 단 한 번만 주어지기 때문에 일부 유권자들은 가장 선호하는 후보 대신 차상(次上)위의 지지 후보자 중 당선 가능성이 높은 후보에게 투표하기도 한다. 이런 심리는 여당과 제1야당에 표가 몰리는 현상으로 나타나게 되고, 결국 현재의 한국 정당정치가 사실상 공고한 양당정치체제로 자리 잡게 된 원인이다. 이처럼 단순다수제에 따라 양당제가 공고해지면서 유권자들은 실질적으로 오직 두 명 중 한명의 후보자 선택을 강요당하게 되는 상황에 놓이게 되었다. 그런데 상위 두 후보자가 모두 만족스럽지 않을 경

3) 4대, 7대, 8대, 9대, 10대, 11대, 12대 대통령 선거는 국민에 의한 직접 선출이 아님.

우, 자연스럽게 유권자들의 사표심리가 발생한다. 결국 현재의 단순다수제는 양당정치체제를 공고히 하면서, 투표율을 하락시키는 결과를 초래한 것이다. 양당정치체제는 갈수록 다원화되고 있는 사회현실을 반영하기 어려운 정당체제이고, 또한 투표율하락은 필연적으로 대통령의 대표성을 저하시킨다.

뿐만 아니라 단순다수제는 유권자들에게 단 한 번의 선택기회가 주어짐에 따라, 최악의 후보를 막기 위하여 본래 지지했던 후보 대신 두 거대 정당 중 하나의 후보에게 투표하게 된다. 이처럼 단순다수제는 양당제 사회에서 유권자에게 차선(次善)적 지지를 강요하는 일회성 이벤트와 같은 성격을 지니고, 민의를 정확하게 반영하는 선거가 되지 못할 수도 있다. 예를 들면, 보수성향의 후보자가 다수 출마한 반면 진보성향의 후보자가 한 명일 경우, 당시 사회가 보수성향의 후보를 더 지지하는 분위기라 할지라도 표가 분산되기 쉽다. 반면 진보성향의 후보는 한명이기 때문에 분산되지 않고 지지를 얻을 수 있다. 1,000명의 유권자 중 600명이 보수성향의 후보를 선호하고, 400명이 진보성향을 선호했다면, 당시 사회분위기와 상관없이 진보성향의 후보가 당선될 가능성이 높다. 이는 시대정신과 민의 반영의 실패라는 점에서 민주주의 원칙과 분명 괴리가 있다. 따라서 단순다수제의 선거제도는 대통령 선거제도로 합리성과 민주성이 결여된 제도라고 할 수 있다.

단순다수제로 고착화된 양당정치체제는 다양성이 강조되는 현대사회에서는 더 이상 이상적인 체제라고 할 수 없다. 또한 오직 두 명의 후보만이 압도적인 지지를 받는 것은 이념의 스펙트럼이 넓어지고 다원주의를 근간으로 삼는 현대 민주주의와 부합하지 않는다. 보다 다양한 사회현실을 반영하는 정당정치가 이루어지기 위해서는 큰 정당 외에 영향력 있는 군소정당이 출현하여 다양한 국민여론을 수렴하는 정치문화가 조성되어야 한다. 단순다수제는 이러한 시대적 변화요구를 담아내는 제도로써의 기능이 한계에 이르렀다. 이제는 다수득표제의 대안으로서 다소 추가비용이 발생할지라도 결선투표제 도입을 적극적으로 고려할 필요가 있다.

Ⅴ. 대통령 결선투표제와 국민통합

1. 대통령 결선투표제와 국민 대표성

1) 민주주의 선거와 국민 대표성

민주주의는 그리스어 Demos(민중)와 Kratos(지배 · 권력)의 개념처럼 모든 민중이 자

유롭고 평등한 입장에서 정치에 참여하는 민중의 지배체제로써 민중이 주권을 가지고 그 권력을 행사하는 체제이다(이극찬 2006, 498). 그러나 민주주의도 완전할 순 없다.[4] 장 자크 루소(Jean-Jacques Rousseau)는 민주주의에 대해 "엄밀히 말한다면, 진정한 의미의 민주주의는 존재하지 않았고 앞으로도 존재하지 않을 것이다. 많은 수의 사람들이 적은 수의 사람들을 지배한다는 것은 자연적 질서에 위배되는 일이다." (Jean-Jacques Rousseau 1991; 이재선 2012, 138 재인용)라고 비판하고 있다. 그러나 루소 자신도 민주주의는 거스를 수 없는 정치형태라고 인정하였다(이재선 2011, 138).

선거는 대의 민주주의체제에서 국민이 정책결정에 참가하는 가장 기본적인 행위이며, 주권행사의 구체적인 방법이다. 현대사회에서는 국민을 정치적으로 통합하는 주요한 방식이기도 하다. '총탄 대신 투표로(Not bullet, but ballot)'는 투표가 대의 민주주의 사회를 통합하고 합의점을 도출한다는 점을 극명하게 표현한 것이다(이극찬 1999). 대통령제 국가에서 대통령 선거 역시 같은 의미가 담겨있다. 대통령 선거는 국민들의 합의를 통해 대통령에게 권력을 부여하는 민주적 절차이다. 정당 간 토론과 투명한 선거가 이루어졌다면 선출된 대통령은 정당한 권력을 갖는다. 이를 통해 행정 최고책임자의 지위, 입법권에 대한 거부권과 서명공표, 군의 최고사령관, 사법부에 대한 임명권, 외교상의 책임과 조약체결권 등 막대한 권한을 국민들로부터 위임받는다. 그러나 득표율이 절반도 안 되는 대통령은 다수 국민으로부터 권한 위임에 대한 완전한 동의가 이루어진 것이라고 할 수 없으며, 이는 결국 대통령의 전반적인 국정장악과 운영에 걸림돌이 되고, 국민적 합의에 의한 사회통합을 저해할 것이다.

2) 대통령 단순다수제와 국민 대표성

민주주의가 다수의 지배를 원칙으로 한다면 얼마나 많은 다수의 합의가 있어야 지배원리가 작동하는 지에 대한 문제가 발생할 수 있다. 합의된 다수의 기준은 상황에 따라 각각 다르지만, 한 사안에 대해 여러 의견 중 다수가 지지하는 의견이 채택되어야 한다는 것은 자명(自明)하다. 이 경우 채택된 안건이 모든 사람들에게 확실하게 적용되기 위해서는 명시적으로 채택된 안건에 대한 동의자의 수가 그렇지 않은 수보다 많아야 한다는 다수결 원칙보다 과반수 동의를 요하는 과반수원칙이 더 적절하다. 이러한 관점에서 대통령이 국민의 권력위임에 대한 확실한 동의를 얻기 위해서는 과반수 원칙을 채택할 필요가 있다.

단순다수제에서 대통령을 선출할 때, 2명의 후보만이 경쟁한다면 문제가 없을 듯하다.

4) 프랑스 수학자이자 철학자인 니꼴라 꽁도르세(Nicolas de Caritat, 1743~1794)는 간접 민주주의에서 단순다수제와 결선투표제 모두 정확한 민의 반영에 실패할 수 있음을 증명했다(이재선 2011).

두 명의 후보자만 있다면, 승리한 후보가 다수의 동의뿐 아니라 과반수 득표까지 이루어질 가능성이 높기 때문이다. 그러나 후보가 2인 이상 다수로 늘어날 경우 득표율 분산이 발생할 수 있다. 예를 들어, 3명의 후보가 팽팽한 접전을 벌인다면 당선자는 약 34%정도의 득표면 당선될 것이고, 4명의 후보가 팽팽한 접전을 펼친다면 당선된 후보는 약 26% 정도의 득표로도 당선되게 된다. 약 26%의 지지율로 당선된 후보는 국민 합의에 의한 대통령이라고 보기 어렵다. 실제 1992년 영국 총선에서 스코틀랜드에 위치한 인베네스의 네른과 로카버(Inverness, Nairn and Lochaber) 선거구에서 4당의 후보가 접전을 벌였는데 그 결과는 아래와 같았다.

〈표 5〉 1992년 영국 Inverness, Nairn and Lochaber 선거구 선거결과

	득표율(%)	선거인 수에 대한 비율(%)
자유민주당(Liveral Democrats)	26	19
노동당(Labour)	25	18
스코틀랜드 민족당(SNP)	25	18
보수당(Conservative)	23	17
녹색당(Green)	2	1

출처: Linton 1993, 27

녹생당을 제외한 4당의 후보들이 접전을 벌였고 당선된 자유민주당 후보는 25%를 겨우 넘는 득표로 당선되었다. 즉, 선거에 참여한 유권자의 약 74%, 그리고 전체 유권자의 81%가 당선자를 승인하지 않은 셈이다(강원택 1997, 92).

이것은 비단 해외사례만 있는 것이 아니다. 한국의 경우 13대의 대통령선거 출마자는 5명이었고, 14대는 7명, 15대는 7명, 16대는 6명, 17대는 무려 10명이 출마했다. 그런데 후보자 수는 증가했지만, 투표율은 지속적으로 하락하고 있다. 물론 후보자가 늘어난다고 해서 모든 후보들이 골고루 지지를 받는 것은 아니기 때문에 후보자가 늘어나고 투표율이 하락한다고 해서 반드시 당선자의 득표율이 하락한다고 볼 수는 없겠지만, 후보자가 많아지고 투표율이 낮아질수록 당선자의 득표율은 하락할 개연성이 높다는 것은 분명하다. 13대 대통령 선거에서 당선자 노태우는 유권자 대비 득표율이 32.01%였다. 14대 대통령 선거 당선자 김영삼은 유권자 대비 득표율 33.91%, 15대 김대중은 31.97%, 16대 노무현 대통령은 34.33%, 17대 이명박 대통령은 30.5%였다. 대통령의 득표율은 13대부터 17대까지 한번도 35%를 넘은 적이 없다. 그렇다면 10명 중 단 3명만이 대통령을 인정한 셈인데, 이는 대통령의 대표성은 매우 낮았음을 의미한다. 낮은 대표성을 가

진 대통령을 선출하는 선거제도는 대의 민주주의의 원칙과 상당한 거리가 있다(표6 참조). 따라서 이에 대한 해결책이 필요하며, 대안으로써 결선투표제 도입을 활발히 논의해야할 시점이다.

3) 대통령 결선투표제와 국민 대표성

결선투표제는 절대과반수제의 한 형태로 2차에 걸친 투표가 진행되기 때문에 2차 투표방식(two-round election 또는 second tour election)이라고 부른다. 즉 1차 투표에서 과반수를 넘을 경우 1차 투표에서 당선자가 결정된다. 하지만 1차 투표에서 과반수를 차지한 후보가 없을 경우 상위 득표자 2명을 대상으로 2차 투표를 실시하고, 여기서 유효득표의 과반수 획득 후보가 당선자가 되는 방식이다. 이는 후보자가 많은 상황에서 절대다수의 지지 획득을 통해 정권창출의 정당성을 확보한다는 의미이다. 즉 결선투표제는 정권창출에 있어서 과반수의 지지획득을 내세움으로써 심리적 강제성을 동원해 대표성을 보장하려는 제도이다(조순형 2008, 12).

유권자들은 1차 투표에서 본인이 가장 지지하는 후보를 선택하더라도 2차에서 여전히 투표권을 행사할 수 있기 때문에 소신껏 투표할 가능성이 높아지고, 2차 결선투표에서 차선의 후보를 택할 수 있다. 즉, 결선투표제는 유권자들에게 1차 선거에서 가장 선호하는 후보를 지지하도록 유도하고, 결선투표에서 차선적 지지나 특정 후보에 대한 거부권을 여전히 행사할 수 있도록 함으로써 유권자들의 권한을 강화시킨다. 유권자들은 자신들이 행사할 수 있는 권리가 한층 보장되어 자신의 정치적 표현을 여과 없이 할 수 있기 때문에, 투표 참여의 동기 부여가 보다 강력할 것이다. 게다가 민주주의의 축제라 불리는 선거가 2회 이상 진행되는 만큼 국민들의 관심도 높아질 것이다. 높은 관심 속에 강화된 정치적 표현의 권리를 부여받은 유권자들이 투표소 방문에 덜 인색하게 되고, 결국 이는 투표율 상승으로 이어지게 될 것이다.

투표율이 하락하고 후보자는 늘어나면서 국민 대표성이 더욱 저하되는 단순다수제와 달리 결선투표제는 투표율상승과 함께 후보자 수를 줄이게 된다. 후보자를 줄이는 방식 역시 선거 결과로 이루어지기 때문에 후보자 수를 줄이는 것 역시 국민 합의에 의해 이루어지는 셈이며, 최종적으로 두 명의 후보만 마지막 결승전을 치르게 된다. 이들은 유권자가 가장 지지하는 후보일 수도 있고 아닐 수도 있다. 지지하던 후보라면 그 후보에게 투표하고, 아니라면 차상위 선호 후보 혹은 상대적으로 덜 싫은 후보에게 투표할 것이다. 이는 당선자의 득표율을 높게 만들며, 결과적으로 대통령의 대표성을 향상시키게 된다. 결선투표제를 채택한 프랑스와 단순다수제를 채택한 한국의 대통령 득표율을 비교해보면

그 차이를 쉽게 확인할 수 있다. 1988년부터 2012년까지 프랑스 대통령의 득표율은 최소한 과반수를 웃돌았으며, 1995년에는 쉬락(Chirac) 후보가 82.21%의 높은 유효 득표율을 보였다. 반면 한국은 2002년 노무현 전 대통령이 보였던 34.33%가 전두환 전 대통령 이후 최대의 유효 득표율이다. 양 국가의 대통령 유효 득표율은 확연히 차이가 난다.

〈표 6〉 프랑스와 한국의 역대 선거 결과

프랑스					한국			
년도	당선자	1차 투표율(%)	2차 투표율(%)	유권자 대비 득표율(%)	년도	당선자	투표율(%)	유권자 대비 득표율(%)
1988	Mitterrand	81.35	84.06	54.02	1987	노태우	89.2	32.01
1995	Chirac	78.38	79.66	52.64	1992	김영삼	81.9	33.91
2002	Chirac	71.60	79.71	82.21	1997	김대중	80.7	31.97
2007	Sarkozy	83.77	83.97	53.06	2002	노무현	70.8	34.33
2012	Hollande	79.48	80.35	51.64	2007	이명박	63.0	30.05

출처: 중앙선거관리위원회 역대선거정보시스템(http://www.nec.go.kr/sinfo/index.html)
프랑스 내무성 공식 선거 사이트(http://www.france-politique.fr/election-presidentielle-1995.htm)

다원주의를 근간으로 하는 민주주의 국가에서 모든 계층과 집단으로부터 지지받는 이상적 대통령 출현은 매우 어렵다. 개성이 존중되고 다양한 이해관계가 존재하는 현대사회에서는 비슷한 성향의 사람들 간에도 크든 작든 이혜관계가 다르고, 견해차이가 있기 때문이다. 따라서 현대사회의 선거제도는 다양한 성향과 이해관계가 존재하는 현실을 감안하여 국민들을 선거에 참여시키고 합의를 최대한 이끌어내서 국민통합을 이룰 수 있도록 해야 한다. 이런 점에서 결선투표제는 국민통합에 유리한 제도이다.

2. 대통령 결선투표제와 국민의사

결선투표제는 선거운동기간을 자연스럽게 지연시켜 유권자로 하여금 후보자에 대한 검증 시간을 늘려주게 된다. 공직선거법에 의하면 대통령 선거운동기간은 22일이다.[5] 2006년 5. 31지방선거 때부터 메니페스토(menifesto)운동[6]을 실시하고 있지만, 짧은

5) 공직선거법 제4장 제33조, 제7장 제59조.
6) 선거에서 후보들이 내놓은 공약의 실현 가능성을 따져보고 당선 후에도 공약을 지켜나가도록 한다는 의미를 담은 시민운동이다.

선거운동기간으로 인하여 유권자들은 후보자들의 정책을 제대로 평가하기 어려운 실정이고, 결과적으로 유권자는 후보자에 대한 제대로 된 검토나 평가가 부족한 상황에서 투표하는 상황이다(동아일보 2011년 01월 14일; 내일신문 2011 08월 29일 보도). 하지만 선거운동기간을 늘리는 것도 쉬운 문제는 아니다. 선거운동기간이 22일인 것이 거대 정당들의 물량공세를 막고 군소정당들이 비교적 대등한 유세를 펼칠 수 있도록 하기 위한 것임을 감안한다면 선거운동기간을 더 늘리는 것은 매우 조심스럽다. 그러나 결선투표제가 도입된다면 1차 선거 이후부터 결선투표까지 선거유세가 이어지고, 또한 1차 선거의 결과에 국민의 이목이 집중되면서 두 후보에 대한 정책비교가 용이해져, 유권자는 보다 면밀하게 후보자를 판단할 수 있게 된다.

결선투표제를 시행하고 있는 프랑스 대통령 선거를 보면 1965년부터 2012년까지 총 아홉 번의 선거 중 세 차례 걸쳐 1차 선거에서 2위였던 후보가 결선투표에서는 판세를 역전하고 당선되었다. 그리고 라틴아메리카 국가들[7]에서도 총 25회 선거 중 8차례나 최종 당선자가 바뀌는 사례가 나타났다(이준한 2006, 113).

〈표 7〉 역대 프랑스 대통령 선거역전 현상

년도	후보자	1차 투표(%)	2차 투표(%)	당선자
1974	François Mitterrand	43.25	49.19	
	Valéry Giscard d'Estaing	32.60	50.81	당선
1981	Valéry Giscard d'Estaing	28.32	48.24	
	François Mitterrand	25.85	51.76	당선
1995	Lionel Jospin	23.30	47.36	
	Jacques Chirac	20.84	52.64	당선

출처: 프랑스 내무성 공식 선거 사이트http://www.france-politique.fr/election-presidentielle-1995.htm

7) 볼리비아, 브라질, 칠레, 콜롬비아, 코스타리카, 도미니카 공화국, 에콰도르, 엘살바도르, 과테말라, 페루, 우루과이 총 11개 국.

〈표 8〉 라틴아메리카 11개 국 대통령 선거역전 현상

국가	년도	후보자	1차 투표(%)	2차 투표(%)	당선자
콜롬비아	1998	Horacio Serpa Uribe	34.59	46.53	
		Andrés Pastrana Arango	34.34	50.39	당선
도미니카 공화국	1996	Jose Francisco Pena Gunez	41.1	48.8	
		Leonel Fernandez Reyna	38.9	51.2	당선
에콰도르	1996	Partido Social Cristiano	27.17	45.53	
		Partido Roldosista Ecuatoriano	26.28	54.47	당선
	2006	Álvaro Noboa	26.83	43.33	
		Rafael Correa	22.84	56.67	당선
과테말라	1990	Jorge Carpio Nicolle	25.72	30.26	
		Jorge Antonio Serrano Elías	24.14	64.55	당선
페루	1990	Mario Vargas Llosa	32.6	37.6	
		Alberto Fujimori	29.2	62.4	당선
	2006	Ollanta Humala	30.61	47.38	
		Alan García	24.32	52.62	당선
우루과이	1999	Tabaré Vázquez	40.1	45.87	
		Jorge Batlle Ibáñez	32.8	54.13	당선

출처: http://es.wikipedia.org/wiki/Elecciones_presidenciales_de_Colombia_de_1998
http://es.wikipedia.org/wiki/Elecciones_presidenciales_de_Dominica_de_1996
http://es.wikipedia.org/wiki/Elecciones_presidenciales_de_Equador_de_1996
http://es.wikipedia.org/wiki/Elecciones_presidenciales_de_Equador_de_2006
http://es.wikipedia.org/wiki/Elecciones_presidenciales_de_Guatemala_de_1990
http://es.wikipedia.org/wiki/Elecciones_presidenciales_de_Peru_de_1990
http://es.wikipedia.org/wiki/Elecciones_presidenciales_de_Peru_de_2006
http://es.wikipedia.org/wiki/Elecciones_presidenciales_de_Uruguay_de_1999

결과가 바뀐 사례들을 분석하면, 결선투표에서 순위가 역전된 선거들은 대부분 1차 선거에서 1위와 2위 간 득표수의 차이가 작은 경우였다. 이는 1차 선거에서의 득표수 차이가 작을수록 결선투표에서의 순위 역전 가능성이 많음을 의미한다. 이와 반대로 순위에 변동이 없는 선거들은 대개 1차 선거에서 1·2위 간 격차가 비교적 큰 경향을 보였다. 이런 경우 1차 선거의 추세가 바뀌지 않고 그대로 유지되고 있음을 의미한다(이준한 2006, 113). 대의 민주주의국가에서 2위 후보자가 대통령이 된다는 것은 심각한 문제이다. 이는 단순다수제에서 적용하는 다수결 원칙에도 위배되는 것으로, 상대적으로 지지도가 낮

은 대통령이 임기동안 국정을 운영하는 것은 이미 대의 민주주의의 원칙에 어긋난다.

물론 이런 선거역전 현상이 반드시 왜곡이라고 간주할 수 있는 문제는 아니다. 정당이 지원한다는 것은 그들의 지지자들에게 연정을 맺은 다른 정당 후보에게 표를 보태달라고 지지를 호소하는 것으로 그것이 반드시 이루어진다고 볼 수 없기 때문이다. 그러나 2002년 국민회의의 김대중과 자유민주연합의 김종필 연합이 선거에 큰 동력이 되었던 것처럼 정당 간 연합은 지지율 상승으로 이어질 개연성이 더 높다고 할 수 있다.

현 선거제도에서는 비슷한 성향의 후보가 많으면 그만큼 지지자의 분산도 나타날 개연성이 높고, 이 과정에서 시대정신과 민의반영이 왜곡될 소지가 있다. 단순다수제는 이런 문제를 감지하고 해결하는 데 취약하다. 그러나 결선투표제는 유권자의 여론을 지속적으로 수렴한다. 이런 점에서 결선투표제는 민주주의 사회에서 대표자를 뽑는 정교한 메커니즘이라고 할 수 있다. 왜곡을 최소한으로 줄이는 선거야 말로 국민들이 선거에 승복하고 연대감을 형성할 기초적인 제도이자 국민통합의 첫걸음이다.

3. 대통령 결선투표제와 정당정치

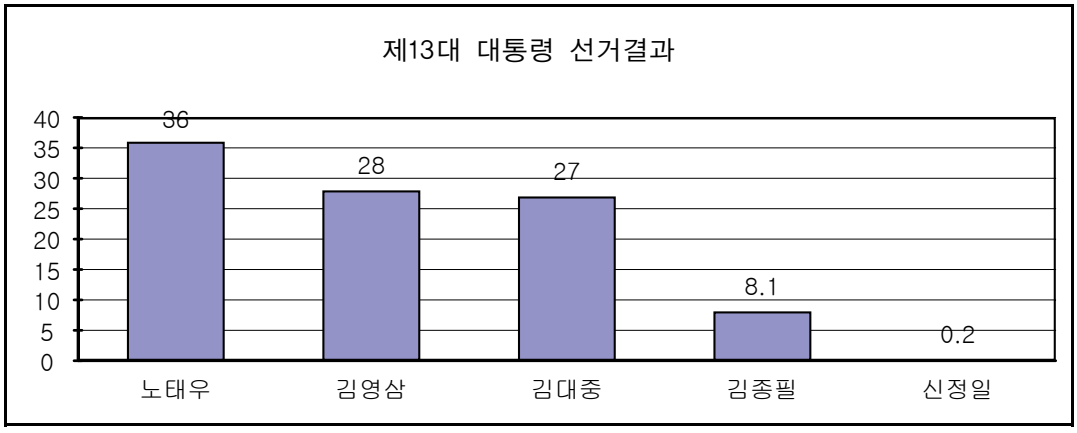
앞장에서 서술한 바와 같이 한국 정당정치에서 여당과 제1야당이 독식하는 정치상황도 단순다수제가 큰 원인을 제공하고 있다. 한국 대통령 선거 역사상 여당과 제1야당 이외에 대통령을 배출한 정당이 없다. 2012년 4.11총선에서 성공적으로 제3야당으로 거듭났다고 평가받는 통합진보당도 오직 약 10%의 지지율만 얻었다. 새로운 정치세력의 진출을 막아버리는 정치적 독과점 상황이 되고 있는 것이다. 너무 많은 군소정당의 출현으로 정당과 정치세력의 지나친 세분화는 문제지만, 제3의 정치세력 진출의 원천적 봉쇄는 다양한 사회 계층의 여론을 수렴할 수 없도록 함으로써 정치발전과 민주주의의 확대를 저해한다는 측면에서 바람직하지 않다. 또한 단순다수제는 기존의 거대 정당이 자신들의 기득권을 유지하기 위한 정치적 도구로 활용될 여지가 있다는 측면도 간과해서는 안 된다. 따라서 단순다수제는 새로운 세력의 성장을 저지하고, 거대 정당들에게 절대적으로 유리한 선거제도라는 점에서 평등한 선거라고 할 수 없다.

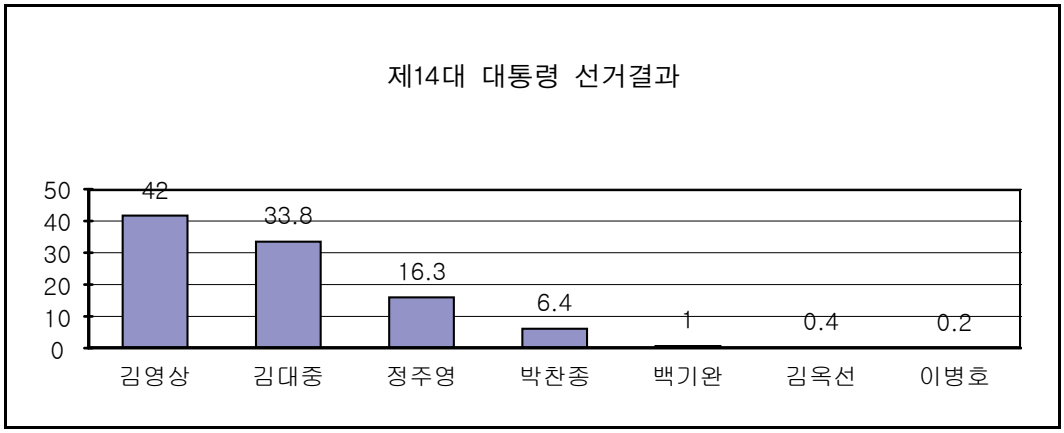
결선투표제가 오랫동안 한국사회에 정착된 양당체제의 문제를 온전히 해결할 수는 없겠지만, 어느 정도 완화시킬 수는 있을 것으로 사료된다. 결선투표제는 이념적으로 유사한 성향의 정당들이 다양하게 존재하더라도 결선투표 과정에서 다시금 결집할 수 있어, 유권자는 1차 선거에서부터 미리 전략적으로 투표할 필요가 없다(Duverger 1980, 307; 조순형 2008 재인용). 따라서 정당이 대중의 지지기반으로 성립하는 집단인 만큼 군소정

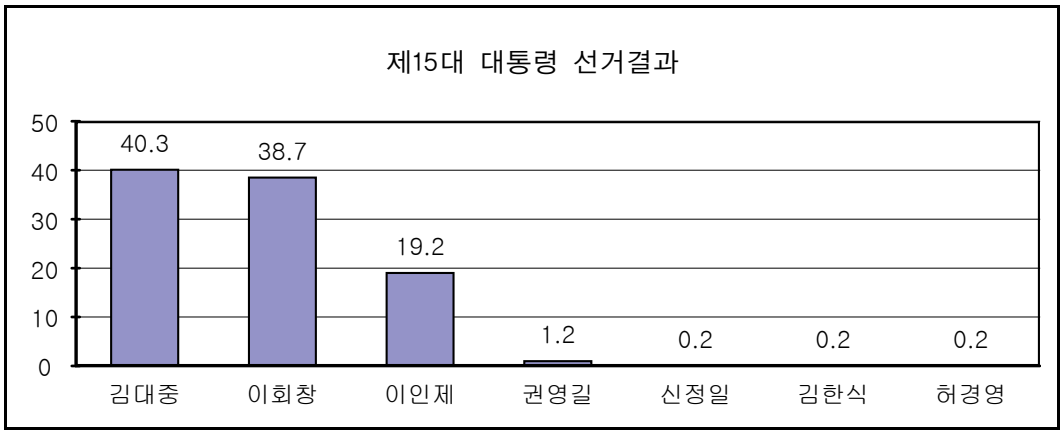
당도 1차 투표에서 지지가 올라갈 경우, 그만큼 그 정당의 영향력도 신장될 것이다.

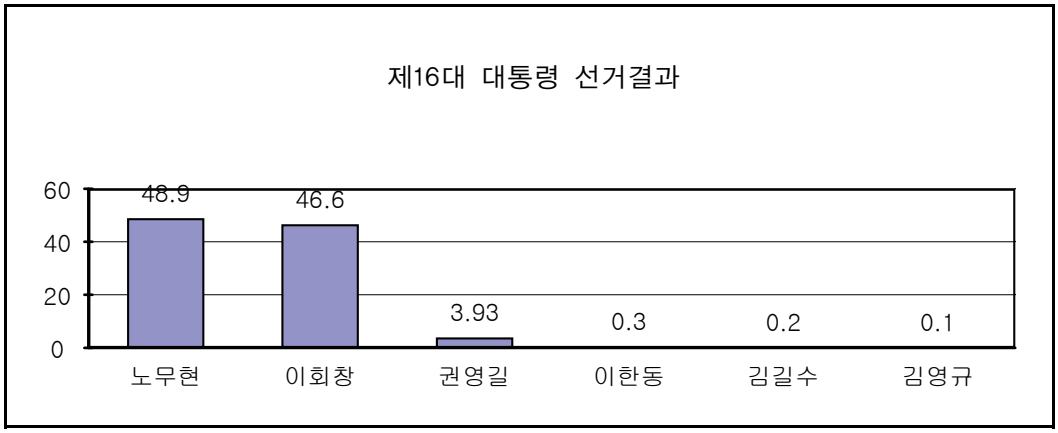
실제로 제13대 대통령 선거부터 제17대 선거에 이르기까지 한국 정당체제는 서서히 양당화로 고착되어 왔다. 제13대 대통령 선거 당선자 노태우의 득표율은 2위 김영삼과 약 8% 정도밖에 차이나지 않았고, 3위 김대중과도 약 7% 정도 차이밖에 나지 않았다. 또 4위를 기록한 김종필도 약 8.1%의 득표율을 얻었다. 그러나 제14대 대통령 선거에선 당선자 김영삼의 득표율은 2위 김대중과 약 8% 정도 차이가 있었지만, 3위 정주영과의 차이는 약 26% 차이로 벌어졌다. 그밖에 군소정당 및 무소속으로 출마한 후보들은 박찬종(6.3%)을 제외하고 모두 1% 미만의 득표율을 기록했다. 이후 상황은 더 악화되었다. 제15대 대통령 선거에서 당선자 김대중과 2위 이회창과는 득표차이는 3%내에서 접전을 치렀지만, 3위였던 이인제는 김대중과 20% 이상 벌어졌고, 나머지 후보들도 득표율이 매우 저조했다(권영길 1.2%, 신정일 0.2%, 김한식 0.2%, 허경영 0.2%). 제16대 선거에서는 당선자 노무현의 득표율은 2위 이회창에게 약 2.3%밖에 앞서지 않았지만, 3위 권영길 후보와는 10배가 넘는 차이를 보였다. 이외 후보들은 모두 0.5%도 안 되는 득표율을 기록했다. 이는 바로 한국정당체제가 공고한 양당체제임을 보여주는 단면이다. 가장 최근의 제17대 대통령 선거에서도 역시 마찬가지다. 당선자 이명박의 득표율(48.7%)이 2위였던 정동영(26.1%)과 20% 이상 차이가 났고, 3위 이회창 후보(15.15%)와도 33.6%라는 큰 차이를 보였다. 이외 후보들 역시 매우 낮은 득표율을 보였다(문국현 5.8%, 권영길 3%, 이인제 0.7%, 허경영 0.4%, 금민 0.07%, 정근모 0.06%, 전관 0.03%). 제13대 대통령선거부터 제17대까지 모두 기존의 두 개 정당에서만 당선자를 배출했다. 반면 제3야당의 지지율은 계속 하락하고 그 외 군소정당들은 모두 매우 미미한 득표율을 보였다.

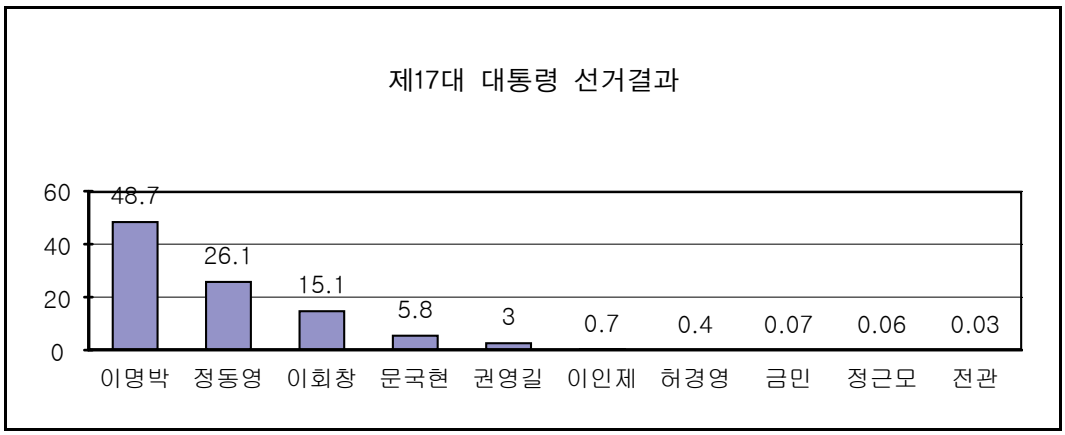
〈그림 3〉 13대 대통령 선거부터 17대 대통령 선거까지 후보자 별 득표율(%)




제14대 대통령 선거결과
50
40
30
20
10
0
42
33.8
16.3
6.4
1
0.4
0.2
김영상
김대중
정주영
박찬종
백기완
김옥선
이병호


제15대 대통령 선거결과
50
40
30
20
10
0
40.3
38.7
19.2
1.2
0.2
0.2
0.2
김대중
이회창
이인제
권영길
신정일
김한식
허경영


제16대 대통령 선거결과
60
40
20
0
48.9
46.6
3.93
0.3
0.2
0.1
노무현
이회창
권영길
이한동
김길수
김영규



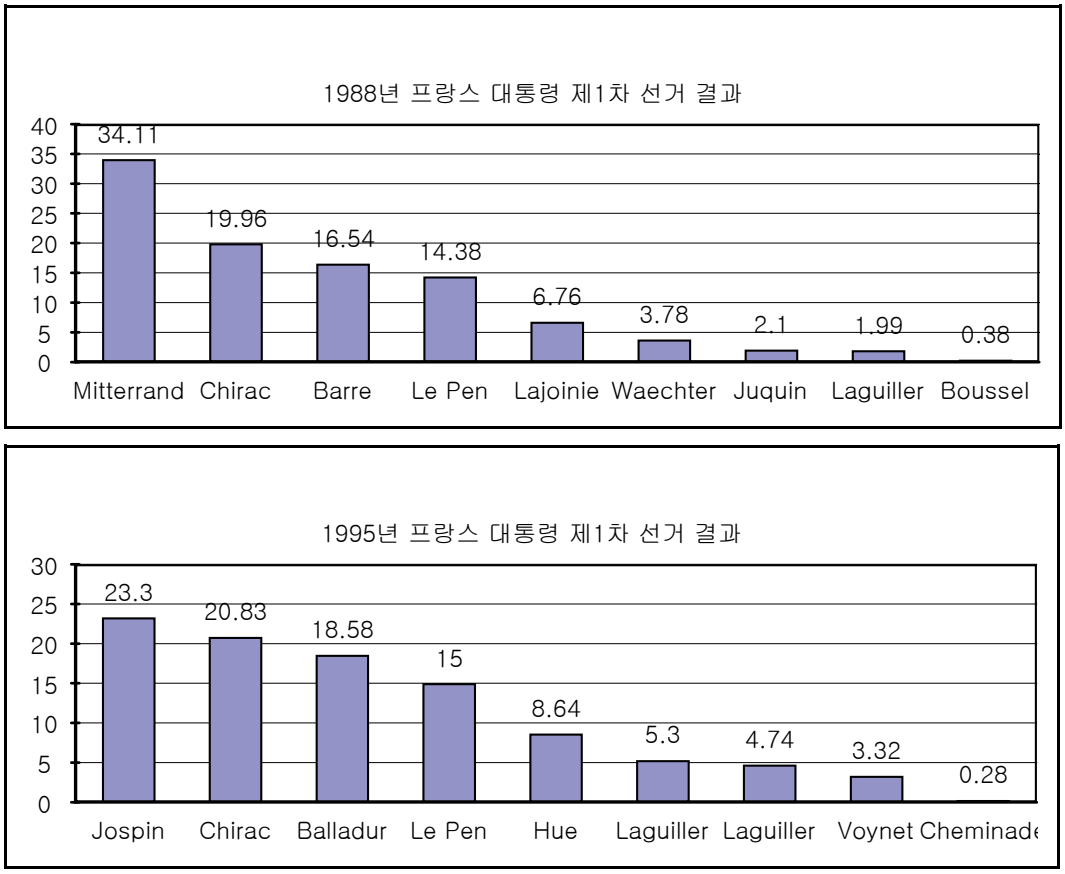
출처: 중앙선거관리위원회 역대선거정보시스템(http://www.nec.go.kr/sinfo/index.html)

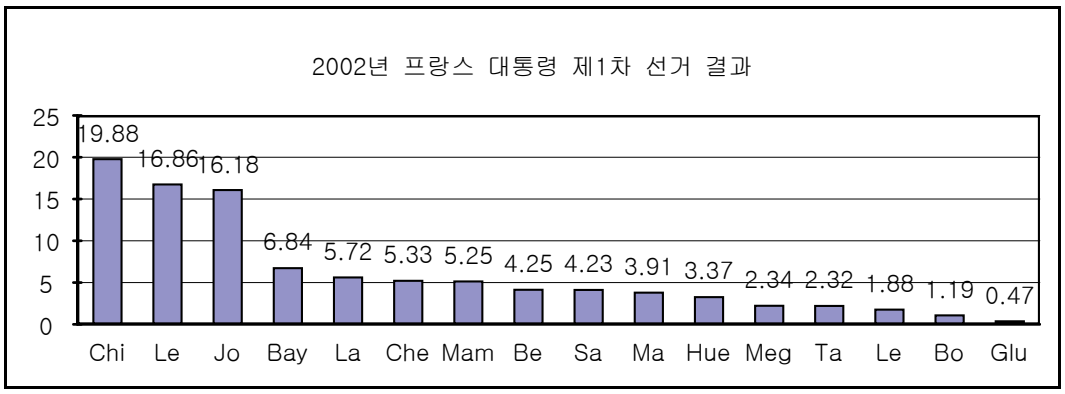
이런 결과를 결선투표제가 정착된 프랑스와 비교하면 큰 차이가 있음을 알 수 있다. 한국의 제13대 대통령 선거 이듬해에 이루어진 1988년 프랑스 대통령 선거부터 2012년까지의 선거를 분석해보면[8], 1988년에는 1위 후보 프랑수와 미떼랑(François Mitterrand)의 득표율이 34.11%, 2위 후보 자크 쉬락(Jacques Chirac)은 19.96%로 약 14%의 득표율 차이를 보이고 있다. 이는 한국의 제13대 대선과 비교하면 비교적 큰 격차지만, 중요한 사실은 군소정당들의 득표율에 있다. 3위 후보 레이몽 바흐(Raymond Barre)가 16.54%, 4위 후보(Jean-Marie Le Pen)가 11.46%로 제3, 제4후보가 모두 10% 이상의 득표율을 얻었다. 이러한 현상은 프랑스의 다당체제 일면을 보여준다. 1995년 프랑스 대선에서 다당제체의 성향은 더욱 두드러진다. 1위 후보 리오넬 조스빵(Lionel Jospin)이 23.30%, 2위 후보 자크 쉬락(Jacques Chirac)이 20.84%로서 격차가 3% 미만일 뿐 아니라, 3위 후보 에두아르 발라뒤르(Édouard Balladur)가 18.58%, 4위 후보 장-마리 르 빵(Jean-Marie Le Pen)이 15%의 득표율을 획득함으로써 1위에서 4위까지의 후보가 모두 15% 이상의 득표율을 기록했다. 나머지 두 명 후보 또한 5% 이상의 득표율을 보였다. 그리고 2002년 대선에서는 1위 후보 자크 쉬락(Jacques Chirac)이 19.88%, 2위 후보장-마리 르 빵(Jean-Marie Le Pen)이 16.86%의 득표율을 기록하였다. 뿐만 아니라 3위 후보 리오넬 조스빵(Lionel Jospin)은 16.18%의 득표율을 기록하여 2위 후보와 불과 1% 미만의 차이를 보였다. 당시 유달리 후보자가 많았던 선거였음에도 대부분 후보들은 약 4%의 득표율을 획득했다. 2007년도 대선에서는 1위 후보 니콜라 사르코지(Nicolas Sarkozy)가 31.18%, 2위 후보 세골레느 르와얄(Ségolène Royal)이 25.81%였다. 3위 후보 프랑수아 바이루(François Bayrou)는 18.57%, 4위 후보 장-마리 르

8) 1차 선거에 국한 함.

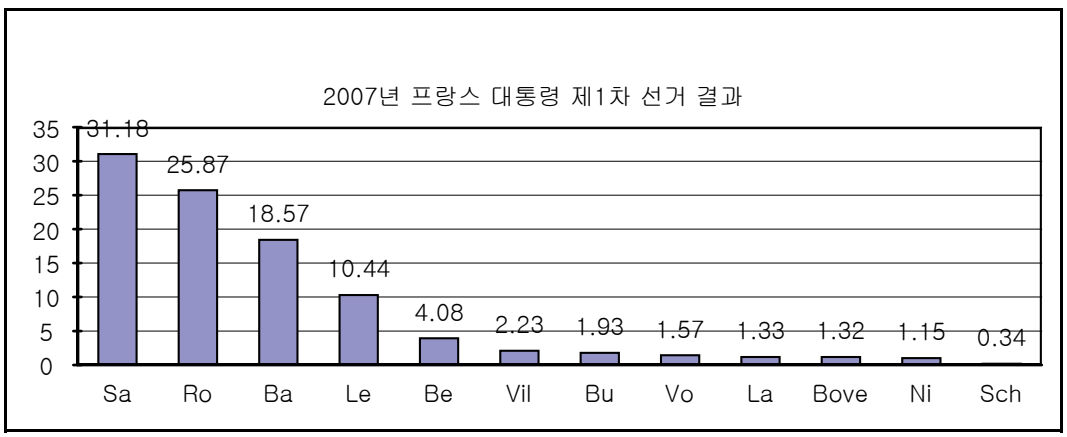
뺑(Jean-Marie Le Pen)은 10.44%의 득표율을 보였다. 가장 최근에 있었던 2012년 대선에서는 1위 후보 프랑수아 올랑드(François Hollande)가 28.63%의 득표율로 2위 후보 니콜라 사르코지(Nicolas Sarkozy)의 득표율 27.18%를 미미한 차이로 승리했다. 3위 후보 장-마리 르 뺑(Jean-Marine Le Pen)은 17.90%, 4위 후보 장-뤽 멜랑숑(Jean-Luc Mélenchon)은 11.10%의 득표율을 보였다.

〈그림 4〉 1988년 대통령 선거부터 2012년 대통령 선거까지 제1차 선거 득표율(%)

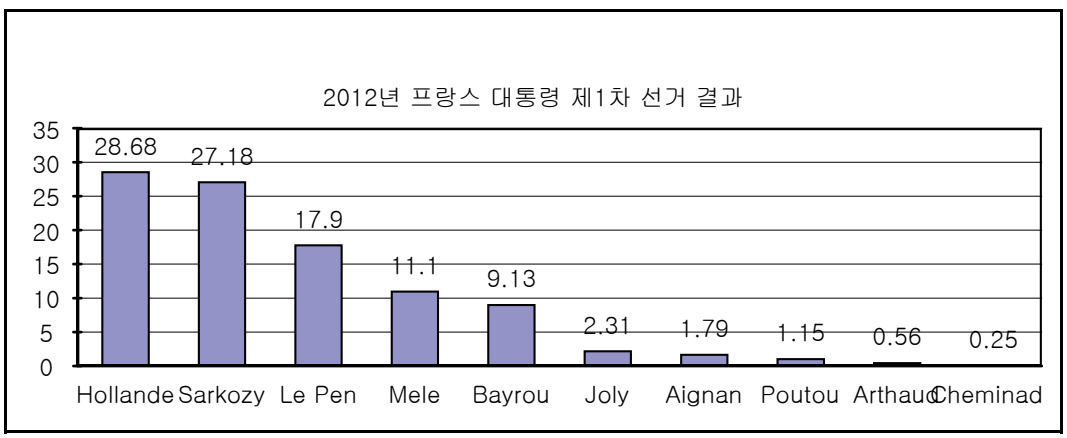




Chi: Chirac, Le: Le pen, Jo: Jospin, Bay: Bayrou, La: Laguiller, Che:Chevenement, Ma: Mamere, Be: Besancenot, Sa: Saint-Josse, Ma: Madelin, Hue: Hue, Meg: Megret, Ta: Taubira, Le: Lepage, Bo: Boutin, Glu: Gluckstein.



Sa: Sarkozy, Ro: Royal, Ba: Bayrou, Le: Lepen, Be: Besancenot, Vil: Villiers, Bu: Buffet, Vo: Voynet, La: Laguiller, Bove: Bove, Ni: Nihous, Sch: Schivardi.



출처: 프랑스 내무성 공식 선거 사이트(http:/www.france-politique.fr/election-presidentielle-1995.htm)

〈그림 3〉과 〈그림 4〉를 비교해보면, 한국은 양당체제의 공고화 경향이 두드러지는 반면, 프랑스는 양당 우세의 정당체제를 유지하면서도 제3당이나 나머지 군소정당들도 일정부분 득표율을 기록하고 있다. 이는 프랑스 정당정치가 양당체제 속에서도 제3당 또는 제4당의 성장 뿐 아니라, 군소정당의 진입도 용이한 정치 환경임을 의미한다. 이는 단순다수제를 채택하고 있는 한국의 정당정치체제와 현격한 차이가 있다. 자유로운 정당 활동을 보장하는 한국사회에서 이처럼 현격한 차이가 발생한 근본적인 원인은 합리적이지 못한 투표제도가 주요 원인이다. 양당독식체제를 벗어나 다양한 국민이익을 대변할 군소정당의 강화가 필요하다. 국민의 갈등 양상은 정치영역에 투명하게 반영되어야 한다. 그리하여 사회갈등은 국민들 간 불화로 치닫는 것이 아니라, 정치권에서 토론과 투표를 거쳐 합의를 도출해 국민들에게 전해야 한다. 현 선거제도가 군소정당의 성장을 막고 다양성을 해친다면, 자연히 다양한 사회 갈등은 정치영역에 온전히 반영될 수 없다. 다양성이 심화되고 각 세대와 이념 등의 간극이 벌어지는 상황에서 국민통합과 상생을 위해 선거제도의 개혁이 적극 논의되어야 한다.

Ⅵ. 결론

대선을 앞두고 국민통합이 화두가 되고 있다. 이는 한국사회가 심각한 갈등과 대립 상황에 놓여있음을 역으로 암시한다. 이념 갈등, 세대 갈등, 계층 갈등은 날로 심화되는 경향을 보이고 있다. 이 같은 대립은 세계화 등 사회 · 경제적 모순의 산물이기도 하지만, 시대에 맞지 않은 선거제도 역시 적잖은 영향을 미치고 있다. 양당정당체제를 고수하면서 상호 극렬하게 대립하는 정치적 양극화와 민주주의 정통성을 상실한 대통령 선출, 민의를 온전히 반영하지 못하는 선거제도가 한국사회의 갈등과 대립을 부추긴 측면이 있다. 특히 단순한 다수결제도는 강자의 횡포로 이어지고, 중재 내지 조정자의 역할을 담당할 제3의 정치세력이 존재할 수 없는 정치 환경을 조성하여, 국민들에게 정치 환멸감을 일으키고 사회 문제가 정치영역으로 이동하지 못한 채 사회내부에 정체되는 결과를 초래하고 있다. 또 대통령의 국민 대표성이 사실상 30% 초반에 머무른 탓도 현 선거제도가 갖는 책임이 크다. 한국 대통령은 약 30%의 국민을 제외한 나머지 6-70%의 국민으로부터는 사실상 권력위임의 동의가 이루어졌다고 보기 힘들다. 그 결과 취임이후에도 심정적으로는 승복하지 않음으로써 정치 불안의 국면이 끊이지 않아왔다[9]. 게다가 단순다수

9) 이명박 정부의 취임이후 전 정권에 대해 여당에서 제기한 '잃어버린 10년' 이나, 현재 야당에서의 이명박 정부의 정책에 대한 전면적인 부정적 인식 등도 크게 보면 총선 결과에 대한 불복의 의미가 담겨있다.

제는 유권자의 사표심리를 유발하는 성향이 있기 때문에 국민들을 선거 자체로부터 멀어지게 하고 있다. 선거참여가 국민들에게 국가공동체 신뢰와 정부기관 신뢰를 향상시키고, 공동체 연대감과 상호신뢰를 증진시키는 만큼 새로운 선거제도의 도입이 절실하다.

대통령 결선투표제는 대의 민주주의의 정통성인 대통령의 대표성을 향상시킬 수 있다. 이는 대통령이 다양한 갈등의 조정자로서, 국가와 국민의 대표로서 정당성을 확보하는 것이다. 결선투표제는 후보수를 줄이고, 당선자의 득표율을 과반수 얻도록 하기 때문에 탈락한 후보자도, 투표를 한 유권자도 결과에 승복할 의무가 생긴다. 다양한 의견이 공존하도록 하면서 민주적 절차를 통해 하나의 합의점을 도출하는 결선투표제는 대표성을 갖춘 대통령을 선출하는 선거제도임으로 국민통합에 기여할 것이다.

한 번의 선거로 국민의사가 표출되는 단순다수제와 달리, 결선투표제는 국민의 의사가 보다 정교하게 반영될 수 있다. 두 차례에 걸친 선거로, 유권자의 투표권이 강해지고, 계속해서 유권자의 의사가 반영되기 때문에 보다 합리적인 합의점을 찾을 수 있게 된다. 그리고 지속적인 투표를 통해 민의가 최대한 반영됨으로 선거 결과에 불만도 낮아질 것이다. 다양한 갈등과 차이 속에서 국민들이 민주적 절차에 따라 합의와 타협을 가능하게 한다는 측면에서 결선투표제는 국민통합을 구현할 하나의 제도로도 이해될 수 있다.

'그 밥에 그 나물이다'라는 오명을 가지고 있는 한국의 양당정당체제는 시대변화에 부합하지 못하고 한계에 이르고 있다. 공고화된 양당제는 이념의 스펙트럼이 다변화된 현실을 수용하기 힘들다. 결선투표제는 정당의 이념성을 확고히 하면서도, 1차 선거 이후 정당 간 연합을 통해 지지층을 확대할 수 있어 정당의 이념 자체를 유지하면서 폭 넓은 지지층을 확보할 수 있다. 1차 선거에서 유권자가 각각 자신이 가장 선호하는 후보에게 투표할 가능성이 높아 군소정당의 정계진입이 용이해지고, 이로부터 다양한 이념과 정책을 가진 정당들이 등장하여 다양한 국민의 의사를 반영하게 될 것이다. 따라서 사회갈등이 국민 간 대립으로 번지지 않고, 국민의 목소리를 대신하는 정당 간 민주적이고 합리적인 토론과 투표를 통해 갈등이 해소될 가능성이 높아진다. 대의민주주의의 원리와 원칙을 통해 사회 갈등이 해결되는 것이다.

종합적으로 결선투표제는 대표성 높은 대통령을 선출하고, 민의의 왜곡을 최소화하는 선거제도이며, 다당제의 여건이 만들어지면서 사표심리를 방지하게 되고 투표율을 크게 높일 수 있을 것이다. 이는 국민의 정치참여 증가로 이어지고, 국가공동체 및 정부기관의 책임성과 신뢰를 향상시켜 국민의 연대감을 강화시키게 될 것이다. 따라서 결선투표제는 새로운 대통령의 선출뿐만 아니라 국민통합의 시발점이라고 할 수 있다. 대통령 결선투표제에 대한 활발한 논의와 도입을 고려해야 하는 이유가 여기에 있다.

참고문헌

강원택. 1997. “대통령 선거 방식의 제도적 문제점에 대한 연구: 단순다수제와 결선투표제 방식의 비교를 중심으로.” 『한국정치학보』 31-3. 89-108.

강원택 외 1명. 2007. “한국사회의 양극화: 진단과 전망.” 『한국사회의 새로운 갈등과 국민통합』 67-103. 경기도: 인간사랑.

김문조. 2007. “한국사회의 양극화: 진단과 전망.” 『한국사회의 새로운 갈등과 국민통합』 305-336. 경기도: 인간사랑.

김재한. 2006. “정치적 세대갈등의 오해와 이해.” 『한국의회발전연구회』 제12권 제2호 통권 제22호. 135-155.

류태건. 2011. “정치참여와 정치신뢰-그 유형의 다양성과 관련성.” 한국지방정부학회 학술 대회자료집.

이극찬. 1999. 『政治學』. 경기도 파주: 법문사.

이재선. 2012. “결선 투표제도에 관한 소고.” 『단국대학교 정책과학연구소』 21권 2호. 135-159.

이준한. 2010. “결선투표제의 비판적 고찰.” 『한국의정연구회』 의정논총 제5권 제2호. 101-127.

_____. 2006. “라틴 아메리카의 결선투표제에 대한 고찰” 『서울대학교 국제문제연구소』 국제지역연구 제15권 제4호. 99-122.

임혁백. 2007. “양극화 시대의 한국 민주주의.” 『한국사회의 새로운 갈등과 국민통합』 273-303. 경기도: 인간사랑.

조순형. 2008. “대통령선거와 결선투표제.” 조순형 의원실, 서울: 조순형의원실

한 준 외 1명. 2007. “한국사회 이념갈등의 현황과 구조.” 『한국사회의 새로운 갈등과 국민 통합』 35-66. 경기도: 인간사랑.

함인희. 2007. “세대 분화와 세대 충돌의 현 주소.” 『한국사회의 새로운 갈등과 국민통합』 241-272. 경기도: 인간사랑.

Duverger, Maurice. 1964. "Political Parties: Their Organization and Activity in the Modern State, 3rd edition." North and North, trans. London: Methuen.

Linton, Martin. 1993. "Labour's Road to Electoral Reform: What's wrong with first-past-the-post?" Labour Campaign for Electoral Reform. U.K. December.

동아일보, 2011년 01월 14일자.
내일신문, 2011 08월 29일자.

통계청 www.kostat.go.kr(검색일: 2012.9.4).
중앙선거관리위원회 역대선거정보시스템 http://www.nec.go.kr/sinfo/index.html (검색일: 2012.8.30)
프랑스 내무성 공식 사이트 http://www.france-politique.fr/election-presidentielle-1995.htm (검색일: 2012.8.30)
위키피디아 국가별 선거자료(검색일: 2012.8.30)
http://es.wikipedia.org/wiki/Elecciones_presidenciales_de_Colombia_de_1998 (콜롬비아)
http://es.wikipedia.org/wiki/Elecciones_presidenciales_de_Dominica_de_1996 (도미니카)
http://es.wikipedia.org/wiki/Elecciones_presidenciales_de_Equador_de_1996 (에콰도르)
http://es.wikipedia.org/wiki/Elecciones_presidenciales_de_Equador_de_2006 (에콰도르)
http://es.wikipedia.org/wiki/Elecciones_presidenciales_de_Guatemala_de_1990 (콰테말라)
http://es.wikipedia.org/wiki/Elecciones_presidenciales_de_Peru_de_1990(페루)
http://es.wikipedia.org/wiki/Elecciones_presidenciales_de_Peru_de_2006(페루)
http://es.wikipedia.org/wiki/Elecciones_presidenciales_de_Uruguay_de_1999(우루과이)

〈국문초록〉

근래 한국사회에서 국민통합이 중요한 화두가 되고 있다. 이는 한국사회의 분열과 갈등 상황이 심각해지고 있음을 반증한다. 모든 갈등의 원인은 제각각 다른 만큼이나 국민통합의 처방 역시 다양한 방식이 있을 것이다. 여기서 중요한 사실은 한국사회 갈등의 저변에는 정치적 요소가 자리하고 있다는 점이다. 갈등조정의 최고 책임자인 대통령의 권위가 흔들리기 일쑤였고, 또한 오랫동안 계속된 양당중심의 정당체제는 상호 격렬한 투쟁방식의 정치행태로 나타나기도 했다. 그럼에도 보다 국민 대표성이 높은 대통령을 선출하려는 노력이 없었고, 양당의 대립을 조정 할 만큼의 세력을 가진 제3정당 혹은 강력한 군소정당의 출현은 아직 이루어지지 않고 있다. 이는 결국 사회 갈등이 정치영역에서 해결되지 못한 채 사회 전역에 퍼지게 되고, 대통령은 갈등 조정자로서 권위를 잃어가고 있다는 것을 의미한다. 이러한 정치적 불안정의 원인은 현재의 대통령 선출방식에 기인한다.

제13대부터 제17대 대통령선거까지 당선된 대통령의 득표율은 모두 30% 초반에 머무르면서, 대통령의 국민 대표성은 위기에 봉착했다. 그리고 현재의 단수다수제는 양당제를 공고히 하기 때문에 군소정당의 정치세력 확장을 막음으로써 유권자의 선택권을 제한하고 사표심리를 부추겨 투표율을 하락시킨다. 또한 단순다수제는 일회성 선거이기 때문에 경우에 따라서는 국민의사가 왜곡되어 선거에 반영될 수도 있다. 따라서 현 선거제도는 민주주의 원칙과 괴리가 있고, 민주주의 정통성을 해친다. 이처럼 국민 대표성과 의견수렴에 취약하고 민의(民意)반영을 왜곡할 염려가 있는 현재의 대통령 선거제도는 사회 전반에 만연한 갈등 관리에 매우 취약한 제도라고 할 수 있다.

이에 대한 대안으로써 대통령 선출제도를 혁신하여 투표율과 득표율 상승에 기여할 선거제도로의 전환을 제시하고자 한다. 본고는 1차 투표에서 과반득표자가 없을 경우, 득표수 상위 1-2위 후보자를 대상으로 결선투표를 실시하는 결선투표제의 도입을 제안한다. 이를 통해 우선 대통령으로 하여금 모든 국민을 대표할 갈등 조정자로서 역할을 제대로 수행할 수 있도록 정당성을 부여해야 한다. 만약 결선투표제를 실시하게 된다면, 대통령의 대표성이 강화될 뿐 아니라 군소정당이 성장할 여지가 커짐으로 국민여론의 수렴이 훨씬 용이할 것이다. 따라서 이념 및 세대 간 갈등과 양극화로 인한 사회적 균열을 효율적으로 조정할 수 있는 정치 환경이 만들어질 것으로 기대된다. 결선투표제는 유권자의 선거참여를 고양시켜 정부기관과 국가공동체에 대한 신뢰를 상승시키고, 동시에 사회적 합의의 도출을 용이하게 할 것이다. 동시에 한국사회에서 국민통합을 한 단계 더 발전시키는 계기가 될 것으로 기대된다.

주제어 : 국정운영능력, 결선투표제, 국민통합
governability, second ballot system, unity of the people

20대 투표참여와 기권
-19대 국회의원선거 투표율 분석을 중심으로-

배병선*

목 차

Ⅰ. 서론
Ⅱ. 합리적 선택이론
1. P 항목
2. D 항목
3. C 항목
Ⅲ. 실증분석
1. 실증분석모형의 설정
2. 실증분석
Ⅳ. 결론
참고문헌

Ⅰ. 서론

대의 민주주의는 선거제도를 핵심으로 한다. 선거제도는 그 귀족주의적 속성에도 불구하고 권력을 위임하는 정당한 방법으로 간주되어왔다(Bernard Manin 2004). 그러나 선거가 권력을 위임하는 정당한 방법으로 간주되기 위하여 유권자 다수의 참여가 필수적이다. 유권자 다수가 선거에 참여하지 않는다면 선출된 대표자가 과연 정책결정과정과 입법과정에서 시민의사의 정당한 대표자일 수 있는가 하는 문제, 즉 대표성의 위기를 부각시킨다(최장집 2005). 따라서 유권자의 투표 참여와 기권에 대한 연구는 정치체계의 유지라는 점에서 그 중요성이 매우 크다고 할 수 있다.

유권자의 투표 참여와 기권에 대한 기존 연구는 “누가 투표하는가”와 “왜 투표하는가”로 분류할 수 있다. “누가 투표하는가”의 문제는 사회경제적 지위 이론과 동원투표 이론으로, “왜 투표하는가”의 문제는 합리적 선택이론으로 분석되어 왔다(김욱 1998). 유권자의 투표 참여와 기권에 대한 기존연구는 대다수 사회경제적 지위 이론과 동원투표 이론을 통해 분석되었고 합리적 선택이론을 통해 분석한 연구는 상대적으로 적은 편이다. 합리적 선택이론을 통해 분석한 연구는 미시적 자료를 이용한 분석과 집합자료를 이용한

* 건국대학교 정치외교학과 재학 중

분석으로 분류할 수 있다. 많은 연구가 미시적 자료를 이용한 분석에 치중되어 있으며 집합자료를 이용한 분석은 비교적 최근에 이르러 관심을 얻게 되었다(윤성호 · 주만수 2010).

미시적 자료를 이용한 합리적 선택이론 연구로 이남영은 14대 총선 직후 설문조사에서 연령, 직업, 지지호소변수, 투표효능감, 선거관심, 지역의원평가가 투표여부를 결정하였다고 분석하였다(이남영 1993). 김재한은 14대 총선 직후 설문조사에서 연령, 후보에 대한 선호도, 선거 경쟁의 치열정도가 투표여부를 결정하였다고 분석하였다(김재한 1993). 김욱은 15대 대통령 선거 직후 설문조사에서 여야 성향 존재여부, 나이, 투표 자체에 대한 의미 부여 정도, 정당 일체감 존재 여부, 지지 호소 여부가 투표 여부를 결정하였다고 분석하였다(김욱 1998).

집합적 자료를 이용한 합리적 선택이론 연구로 황아란은 15대 총선에서 인구수, 선거구의 경쟁도, 재선출마후보 존재여부, 정당지지 지역, 도시규모가 투표여부를 결정하였다고 분석하였다(황아란 1996). 한정훈 · 강현구는 18대 총선에서 도시화정도, 유효선거경쟁정당수, 선거경쟁도, 선거비용지출이 투표여부를 결정하였다고 분석하였다(한정훈 · 강현구 2009). 윤성호 · 주만수는 18대 총선에서 선거경합도, 유권자수, 노인인구비중, 인구밀도, 유동인구 비율, 유효 후보자수, 선거비용, 투표소 수, 정당지지율이 투표여부를 결정하였다고 분석하였다(윤성호 · 주만수 2010).

본 연구는 집합적 자료를 이용한 합리적 선택이론 연구를 통해 투표율 결정요인을 분석한다. 본 연구는 구체적으로 19대 국회의원선거 투표율 자료를 이용한다. 집합적 자료를 이용한 합리적 선택이론 기존 연구들과 같이 본 연구는 단순 회귀분석을 통해 투표율 결정요인을 분석한다. 기존 연구에서 공통적으로 지적하고 있는 투표율 결정 요인이 19대 국회의원선거의 투표율 분석에도 동일하게 적용되는 지 살펴본다.

19대 국회의원선거의 투표율의 주요 내용은 다음과 같다. 1,410개 투표구를 체계적 무작위 추출법을 통해 추출하고, 선정된 투표구의 선거인 명부를 기초로 분석한 19대 국회의원선거 투표율 분석에 따르면 19대 국회의원선거 투표율은 다음과 같은 특징이 있다. 첫째, 전체 투표율을 살펴보면, 19대 국회의원선거 투표율은 54.2%로 지난 18대 국회의원선거 투표율인 46.1%보다 8.1%p 상승하였다. 2000년 이후 국회의원 선거 투표율은 57.2%, 60.6%, 46.1%, 54.2%로 투표율 증감이 크게 나타나고 있으며, 뚜렷한 경향은 보이지 않고 있다. 둘째, 연령대별로 살펴보면, 60세 이상의 고연령층의 투표율이 68.6%로 가장 높고 20대 후반의 투표율이 37.9%로 가장 낮다. 19세의 투표율은 47.2%, 20대 전반의 투표율은 45.4%, 20대 후반의 투표율은 37.9%로 나타났다. 셋째, 시도별 투표율을 살펴보면, 시 단위 지역에서는 세종특별자치시가 59.2%로 가장 높게

나타났고, 인천이 51.4%로 가장 낮게 나타났다. 9개 도지역 중에서는 경남이 57.2%로 가장 높게 나타났고, 충남이 52.4%로 가장 낮게 나타났다(중앙선거관리위원회 2012).

본 연구가 주목하고 기존 연구와 차별을 두는 것은 20대 투표율이다. 19대 국회의원선거 투표율 분석은 20대 후반의 투표율이 가장 낮음을 보여준다. 20대 투표율을 향상시키면 전체 투표율을 향상시킬 수 있다. 이러한 이유로 20대 투표율을 분석하는 것은 매우 중요한 연구주제이다. 그러나 20대 투표율을 체계적으로 분석한 연구는 찾아보기 힘들다. 기존의 합리적 선택이론 연구에서는 투표율에 미치는 요인 가운데 하나로 연령효과를 피상적으로 다루고 있을 뿐이다. 따라서 본 연구는 이러한 문제의식을 바탕으로 19대 국회의원선거 자료를 이용하여 20대 투표율에 미치는 요인을 분석한다.

본 연구는 다음과 같이 진행된다. 먼저 이론적 틀인 합리적 선택이론을 설명한다. 합리적 선택이론을 통해 기존 연구에서 다루어져 왔던 유력한 가설들을 소개한다. 이러한 가설들이 19대 국회의원선거에서도 타당한지 실증분석을 통해 살펴본다. 그런 다음 기존 연구에서는 시도되지 않았던 20대 투표율에 미치는 요인들을 분석해 본다. 즉, 20대 투표율을 종속변수로 두고 동일한 가설들을 적용하여 실증분석을 하고 전체 투표율에 미치는 효과와 비교해 본다. 이러한 과정을 통해 20대 투표율에 미치는 결정요인을 체계적으로 분석해 본다. 마지막으로 20대 투표 참여 제고를 위한 제도적 방안들을 모색해 본다.

Ⅱ. 합리적 선택이론

유권자는 편익과 비용을 비교하여 투표여부를 결정한다. 즉, 유권자는 편익이 비용보다 큰 경우 투표를 하고 편익이 비용보다 작은 경우 기권을 한다. 따라서 유권자가 투표할 조건은 다음과 같다.

$$NB = PB - C$$

여기서 NB는 투표행위로 발생하는 순편익, P는 투표가 선거결과에 영향을 미칠 유권자의 주관적 확률, B는 투표결과로 얻게 되는 유권자의 편익 즉 유권자가 선호하는 선거결과가 나왔을 때 얻는 총 편익과 선호하지 않는 선거결과가 나왔을 때 얻는 총 편익의 차이, C는 투표행위로 발생하는 모든 기회비용을 의미한다(Dawns 1957).

그러나 합리적 선택이론은 유권자가 투표하는 현실을 설명하지 못한다. 즉 투표가 선거결과에 영향을 미칠 유권자의 주관적인 확률인 P가 0에 근접하여 PB 값은 0에 가까워

지는 반면 투표행위로 발생하는 모든 기회비용인 C는 항상 존재하므로 투표행위로 발생하는 순편익인 NB가 음의 값을 갖게 된다. 따라서 합리적 선택이론에 따르면 유권자는 투표를 하지 않게 된다. 이를 투표의 역설(the paradox of voting)이라고 한다.

이러한 투표의 역설 문제를 해결하기 위해 D 항목이 추가되었다. D는 선거결과에 관계없이 투표에 참여함으로 발생하는 모든 편익을 의미한다. 구체적으로 D는 민주주의 지속을 위한 시민의 의무, 기존 정치체제에 대한 충성의 표시에서 오는 만족감, 자신의 정당 선호를 확인했다는 만족감, 자신의 정치적 효능감을 확인했다는 만족감을 의미한다 (Riker and Ordeshook 1968). D 항목을 추가한 합리적 선택이론에서 유권자가 투표할 조건은 다음과 같다.

$$NB = PB - C + D$$

따라서 합리적 선택이론에 따르면 유권자는 편익이 비용보다 큰 경우 투표를 하고 편익이 비용보다 작은 경우 기권을 한다. 합리적 선택이론을 통해 20대 유권자의 투표행위를 설명해보면 20대 유권자는 편익이 비용보다 큰 경우 투표를 하고 편익이 비용보다 작은 경우 기권을 한다. 즉, 20대 유권자는 PB + D가 C보다 큰 경우 투표를 하고 PB + D가 C보다 작은 경우 기권을 하게 되는 것이다.

1. P 항목

P 항목은 투표가 선거결과에 영향을 미칠 유권자의 주관적인 확률을 의미한다. 유권자의 투표가 선거결과에 영향을 미칠 확률이 커지는 경우는 선거의 양상이 매우 치열한 상황 즉 1위 2위 후보자의 득표율 차이가 얼마 나지 않는 상황이다. 따라서 선거경합도가 치열하여 득표율 차이가 작을수록 투표율이 증가할 것이라는 가설을 세울 수 있다 (Dawns 1957).

선거경합도는 다양한 방법으로 측정될 수 있다. 선거구 j에서 i순위를 차지한 후보자의 득표수를 v_{ij}라 하면 선거구의 총득표수는 $v_j = \sum_{i=1}^{n} v_{ij}$이고, 선거구 j의 i순위를 차지한 후보자의 득표율은 $p_{ij} = v_{ij}/v_j$라고 할 수 있다. 선거경합도를 측정하는 방법으로 첫째, 단순 득표율 차이이다. 단순 득표율 차이는 1위와 2위 득표자의 단순 득표율의 차이, 즉 $p_{1j} - p_{2j} = (v_{1j} - v_{2j}/v_j)$이다. 둘째, 조정된 득표율 차이이다. 조정된 득표율의 차이는 2

위 득표자까지의 득표수를 분모로 하여 득표율 차이를 조정한 값, 즉 $(v_{1j}-v_{2j})/(v_{1j}+v_{2j})$이다. 셋째, 단순 득표수의 차이이다. 단순 득표수의 차이는 1위와 2위 득표자의 단순 득표수의 차이, 즉 $v_{1j}-v_{2j}$이다. 넷째, 엔트로피이다. 엔트로피는 3명 이상의 후보자가 경합하는 상황을 고려하기 위한 것으로 $E_j=-\sum_{i=1}^{k} q_{ij}\ln q_{ij}$이고, q_{ij}는 선거구 j에서 k순위 후보자까지의 득표율의 합에 대한 i순위 후보자 득표율의 비율을 의미한다. 다섯째, 경쟁도지수이다. 경쟁도지수 역시 3명 이상의 후보자가 경합하는 상황을 고려하기 위한 것으로 $C_j=k^k \Pi p_{ij}$이다(윤성호 · 주만수 2010).

이들은 각각 장단점이 있으므로 어느 측정방법이 우월하다고 말할 수 없다. 본 연구는 19대 국회의원선거 투표율을 분석할 때 선거경합도를 측정하기 위하여 조정된 득표율의 차이를 사용할 것이다.

2. D 항목

D 항목은 선거결과에 관계없이 투표에 참여함으로 발생하는 모든 편익을 의미한다. 구체적으로 D 항목은 유권자가 느끼는 시민의 의무를 의미한다. 도시화가 진행될수록 개인주의가 강화되고 공동체에 대한 애착이 줄어든다. 또한 도시화가 진행될수록 이웃에 대한 정보를 얻기 어려워지기 때문에 투표 참여로 인한 명성 획득의 기회가 줄어든다. 따라서 인구밀도가 낮을수록 투표율이 높을 것이라는 가설을 세울 수 있다. 반면, 인구밀도가 높을수록 유권자 사이의 정보의 확산이 빠르고 쉬우며 이는 동료집단과의 연대의식 때문에 투표에 참여한다는 주장도 있다. 이에 따르면 인구밀도가 높을수록 투표율이 높을 것이라는 가설도 가능하다. 또한 선거구내의 거주여건이 안정적이라면 공동체에 대한 애착이 높아지게 되고 유권자가 느끼는 시민의 의무가 증가하게 된다. 따라서 인구유동성이 작을수록 투표율이 높을 것이라는 가설을 세울 수 있다(윤성호 · 주만수 2010).

3. C 항목

C 항목은 투표행위로 발생하는 모든 기회비용을 의미한다. 투표행위의 기회비용이란 투표행위를 선택하는 경우 포기해야 하는 이윤을 의미한다. 노령층은 청장년층에 비해 기회비용이 낮으므로 청장년층보다 투표를 할 유인이 크다. 따라서 노령인구의 비중이 클수록 투표율이 높을 것이라는 가설을 세울 수 있다.

Ⅲ. 실증분석

1. 실증분석모형의 설정

투표율의 실증분석모형은 다음과 같다.

$$V_j = \alpha + \beta X_j + \epsilon_j$$

V_j는 선거구 j의 투표율을 나타낸다. V_j는 구체적으로 ln(투표율/1−투표율)이다. 종속변수가 일정한 구간으로 한정된 경우 이와 같은 로짓변환을 사용하는 것이 타당한 것으로 알려져 있다(윤성호 · 주만수 2010). 투표율은 전체 투표율, 19세 투표율, 20대 초반 투표율, 20대 후반 투표율 4가지를 고려한다.[1] X_j는 선거구 j의 인구밀도, 인구유동성, 노령인구비중, 선거경합도이다.

국회의원 선거구는 하나의 지방행정조직이 여러 선거구로 나뉘기도 하고 여러 지방행정조직이 하나의 선거구를 구성하기도 하기 때문에 이상의 변수들을 조정하는 작업이 불가피했다. 하나의 지방행정조직이 여러 선거구로 나뉘는 경우 하나의 지방행정조직의 자료를 여러 선거구에 동일하게 적용하였다. 예를 들면 서울 강남구의 경우 강남구갑과 강남구을로 나뉘는데 강남구의 인구밀도, 인구유동성, 노령인구비중을 동일하게 강남구갑과 강남구을에 적용하였다. 여러 지방행정조직이 하나의 선거구를 구성하는 경우 여러 지방행정조직의 자료를 더하여 선거구에 적용하였다. 예를 들면 부산 중구동구의 경우 중구의 인구와 동구의 인구를 합한 값을 중구와 동구의 면적의 합한 값으로 나누어 중구동구의 인구밀도를 계산하였다.

인구유동성은 2007년부터 2011년까지 선거구로 유입된 인구수를 선거구의 인구수로 나누어 계산하였다. 노령인구비중은 65세 이상 인구수를 선거구의 인구수로 나누어 계산하였다. 선거경합도는 조정된 득표율 차이 방법, 즉 1위와 2위의 득표수의 차를 1위와 2위의 득표수의 합으로 나누는 방법으로 측정하였다.

1) 20대 초반은 20세~24세, 20대 후반은 25세~30세를 의미한다.

〈표 1〉 변수에 대한 정의

변수	설명
투표율*	ln(투표율/1-투표율)
인구밀도**	선거구 인구/선거구 면적
인구유동성**	2007년~2011년 동안 유입인구가 선거구 인구에서 차지하는 비중
노령인구비중**	65세 이상 인구 비중
선거경합도*	(1위 득표수-2위 득표수)/(1위 득표수+2위 득표수)

자료: * 중앙선거관리위원회 홈페이지 ** 통계청 홈페이지

2. 실증분석

19대 국회의원선거 투표율의 결정요인을 회귀분석을 통해 분석하였다. 본 연구에서 사용한 자료의 기초통계량은 다음과 같다.

〈표 2〉 기초통계량

변수	Obs	Mean	Std. Dev.	Min	Max
전체 투표율	245	0.1820717	0.17429	-0.3424041	0.7706559
19세 투표율	245	-0.1548375	0.3345208	-1.265666	0.5710265
20대 초반 투표율	245	-0.2219916	0.2650875	-1.130873	0.3515772
20대 후반 투표율	245	-0.5370779	0.2631628	-1.174736	0.0840494
선거경합도	245	0.1872284	0.1656637	0.0019387	0.7141439
인구밀도	245	0.0063162	0.0070113	0.0000278	0.0267994
인구유동성	245	0.8752057	0.1477832	0.5022565	1.257329
노령인구비중	245	0.1227743	0.0645721	0.0529135	0.3752787

〈표 2〉를 보면 기초통계량을 알 수 있다. 우선 국회의원선거 지역구 245개를 대상으로 하였다.[2] 투표율의 경우 로짓변환 값이므로 (-) 값이 가능하다. 선거경합도는 평균 0.1872284이고, 최소값은 0.0019387, 최대값은 0.7141439이다. 선거경합도는 작을수록

2) 세종시는 인구밀도, 인구유동성, 노령인구비중과 같은 사회경제적 자료가 제공되지 않으므로 제외하였다.

선거경합이 치열함을 의미한다. 인구밀도는 평균 0.0063162이고, 최소값은 0.0000278, 최대값은 0.0267994이다. 인구유동성은 평균 0.8752057이고, 최소값은 0.5022565, 최대값은 1.257329이다. 인구유동성은 유출인구는 고려하지 않고 5년간 유입인구만 고려한 것이다. 노령인구비중은 평균 0.1227743이고, 최소값은 0.0529135, 최대값은 0.3752787이다.

〈표3〉은 19대 국회의원선거 투표율 실증분석 결과를 나타낸 것이다. 〈표 3〉은 종속변수를 전체투표율, 19세 투표율, 20대 초반 투표율, 20대 후반 투표율로 나누어 회귀분석한 결과를 보여준다.

〈표 3〉 실증분석 결과

변수	전체 투표율	19세 투표율	20대 초반 투표율	20대 후반 투표율
선거경합도	-0.3238438 (-5.61)***	-0.2354975 (-2.28)**	-0.2410102 (-3.24)***	-0.3951469 (-4.84)***
인구밀도	3.802683 (2.68)***	12.38119 (4.89)***	13.61845 (7.47)***	15.46089 (7.72)***
인구유동성	-0.2788707 (-4.06)***	-0.1963889 (-1.60)	-0.0462327 (0.601)	0.1095772 (1.13)
노령인구비중	1.382615 (8.70)***	-2.748634 (-9.69)***	-1.953734 (-9.56)***	-0.8055164 (-3.59)***

주: 괄호안은 t값이며, *는 10%에서 유의, **는 5%에서 유의, ***는 1%에서 유의

실증분석 결과는 의미 있는 결과를 보여준다. 첫째, 19대 국회의원선거의 전체 투표율에서 합리적 선택이론에 따른 가설들이 모두 통계적으로 유의미하다. 19대 국회의원선거의 투표율 분석은 18대 국회의원선거의 기존 투표율 분석과 동일한 결과를 보여준다. 윤성호 · 주만수(2010)는 18대 국회의원선거 투표율 분석에서 선거경합이 치열하여 득표율 차이가 감소할수록 투표율이 증가하였고, 인구밀도가 높을수록 투표율이 증가하였고, 인구유동성이 증가할수록 투표율을 감소하였고, 노령인구의 비중이 증가할수록 투표율이 증가함을 보였다. 이러한 결과는 19대 국회의원선거에서도 동일하게 나타남으로 합리적 선택이론이 유권자의 투표행태를 잘 설명함을 보여준다.

선거경합도는 합리적 선택이론에 따른 가설대로 선거경합이 치열하여 득표율 차이가 감소할수록 투표율이 증가하였다. 즉, 유권자들은 선거경합이 치열하여 예상 득표율의 차이가 적을 것으로 예상되는 경우 자신의 투표가 선거 결과에 미치는 주관적 확률이 증

가하는 것으로 인식하여 투표에 참여하게 된다고 설명할 수 있다.

인구밀도의 경우 합리적 선택이론을 바탕으로 상반되는 가설이 가능하였다. 즉, 합리적 선택이론을 바탕으로 인구밀도가 낮을수록 투표율이 상승한다는 가설과 인구밀도가 높을수록 투표율이 상승한다는 가설이 대립하였다. 19대 국회의원선거의 투표율 분석의 결과 인구밀도가 높을수록 투표율이 상승한다는 사실을 확인할 수 있다. 이러한 결과는 18대 국회의원선거의 투표율 분석 결과와도 일치한다(윤성호 · 주만수 2010). 이는 인구밀도가 높을수록 유권자 사이의 정보의 확산이 빠르고 쉬우며 이는 동료집단과의 연대의식 때문에 투표에 참여한다고 설명할 수 있다.

인구유동성은 합리적 선택이론에 따른 가설대로 인구유동성이 증가할수록 투표율이 감소하였다. 즉, 인구유동성이 증가할수록 선거구내의 거주여건이 비안정적이게 되고 이는 공동체에 대한 애착이 감소하여 유권자가 느끼는 시민의 의무가 감소하게 되어 투표율이 감소한다고 설명할 수 있다.

노령인구비중은 합리적 선택이론에 따른 가설대로 노령인구의 비중이 증가할수록 투표율이 증가하였다. 즉, 노령층은 청 · 장년층보다 시간의 기회비용이 적기 때문에 청 · 장년층보다 더욱 적극적으로 투표에 참여하게 된다고 설명할 수 있다.

둘째, 19대 국회의원선거의 19세 투표율에서 선거경합도, 인구밀도, 노령인구비중의 변수가 통계적으로 유의미한 것으로 나타났다. 19세 투표율의 경우 전체 투표율과 달리 인구유동성 변수는 통계적으로 유의미하지 않은 것으로 나타났다.

선거경합도는 선거경합이 치열하여 득표율의 차이가 감소할수록 19세 투표율이 증가하였다. 즉, 19세 유권자들은 전체 유권자와 동일하게 선거경합이 치열하여 예상 득표율의 차이가 적을 것으로 예상되는 경우 자신의 투표가 선거 결과에 미치는 주관적 확률이 증가하는 것으로 인식하여 투표에 참여하게 된다고 설명할 수 있다. 그러나 선거경합도의 회귀계수를 살펴보면, 19세 유권자들의 선거경합도의 회귀계수는 −0.2354975로 전체 유권자들의 선거경합도의 회귀계수 −0.3238438보다 절대값이 작은 것을 확인할 수 있다. 즉, 19세 유권자들은 전체 유권자들보다 선거경합도에 덜 영향을 받는 것으로 나타났다.

인구밀도의 경우 인구밀도가 높을수록 19세 투표율이 증가하였다. 즉, 19세 유권자들은 유권자 사이의 정보의 확산이 빠르고 쉬우며 이는 동료집단과의 연대의식에 크게 영향을 받기 때문에 인구밀도가 높을수록 투표 참여가 증가한다고 설명할 수 있다. 인구밀도의 회귀계수를 살펴보면, 19세 유권자들의 인구밀도의 회귀계수는 12.38119로 전체 유권자의 인구밀도의 회귀계수 3.802683보다 절대값이 큰 것을 확인할 수 있다. 즉, 19세 유권자들은 전체 유권자들보다 인구밀도에 크게 영향을 받는 것으로 나타났다.

인구유동성의 경우 인구유동성이 증가할수록 19세 투표율은 감소하였으나 통계적으로 유의미하지 않았다. 인구유동성의 회귀계수를 살펴보면, 19세 유권자들의 인구유동성의 회귀계수는 -0.1963889로 전체 유권자들의 인구유동성의 회귀계수 -0.2788707보다 절대값이 작고 통계적으로도 유의미하지 않음을 확인할 수 있다. 이러한 결과는 19세 유권자들의 투표행태에 인구유동성이 크게 영향을 미치지 않음으로 보여준다. 이는 19세 유권자들은 공동체에 대한 애착 및 시민의 의무 형성이 선거구내 안정적인 거주여건에 기인하지 않기 때문인 것으로 보인다.

노령인구비중의 경우 노령인구비중이 증가할수록 19세 투표율은 감소하였다. 이러한 결과는 전체 투표율에 미치는 노령인구비중의 효과와 상반되는 것이다. 전체 투표율 분석의 경우 노령층은 다른 연령층보다 시간의 기회비용이 작기 때문에 더욱 적극적으로 투표참여에 임하게 되므로 투표율이 상승하게 되는 것으로 설명하였다. 반면, 노령인구비중의 증가는 19세 투표율을 통계적으로 유의미하게 감소시켰는데, 이는 노령인구비중이 큰 선거구를 농촌지역으로 해석할 수 있다면 19세 유권자들은 농촌지역에서 투표율이 도시지역보다 감소하는 것으로 해석할 수 있다. 노령인구비중의 회귀계수를 살펴보면, 19세 유권자들의 노령인구비중의 회귀계수는 -2.748634로 20대 초반 유권자들의 노령인구비중의 회귀계수 -1.953734보다, 20대 후반 유권자들의 노령인구비중의 회귀계수 -0.8055164보다 절대값이 큰 것을 확인할 수 있다. 이는 19세 유권자들이 20대 초반, 20대 후반 유권자들보다 도시지역과 비교하여 농촌지역에서 투표율 감소가 크다는 것을 의미한다.

셋째, 19대 국회의원선거의 20대 초반 투표율에서 19세 투표율과 마찬가지로 선거경합도, 인구밀도, 노령인구비중의 변수가 통계적으로 유의미한 것으로 나타났다. 20대 초반 투표율의 경우 전체 투표율과 달리 인구유동성 변수는 통계적으로 유의미하지 않은 것으로 나타났다.

선거경합도는 19세 투표율과 마찬가지로 선거경합이 치열하여 득표율의 차이가 감소할수록 20대 초반 투표율이 증가하였다. 즉, 20대 초반 유권자들은 전체 유권자와 동일하게 선거경합이 치열하여 예상 득표율의 차이가 적을 것으로 예상되는 경우 자신의 투표가 선거 결과에 미치는 주관적 확률이 증가하는 것으로 인식하여 투표에 참여하게 된다고 설명할 수 있다. 19세 투표율과 마찬가지로 20대 초반 유권자들의 선거경합도의 회귀계수는 -0.2410102로 전체 유권자들의 선거경합도의 회귀계수 -0.3238438보다 절대값이 적은 것을 확인할 수 있다. 즉, 20대 초반 유권자들은 전체 유권자들보다 선거경합도에 덜 영향을 받는 것으로 나타났다. 한편, 20대 초반 유권자들의 선거경합도 회귀계수는 19세 유권자들의 선거경합도 회귀계수보다 절대값이 증가한 것을 확인할 수 있

다. 이는 20대 초반 유권자들이 19세 유권자들보다는 선거경합도에 더 많은 영향을 받는 것을 의미한다.

인구밀도의 경우 19세 투표율과 마찬가지로 인구밀도가 높을수록 20대 초반 투표율이 증가하였다. 즉, 20대 초반 유권자들은 유권자 사이의 정보의 확산이 빠르고 쉬우며 이는 동료집단과의 연대의식에 크게 영향을 받기 때문에 인구밀도가 높을수록 투표 참여가 증가한다고 설명할 수 있다. 인구밀도의 회귀계수를 살펴보면, 20대 초반 유권자들의 인구밀도의 회귀계수는 13.61845로 전체 유권자의 인구밀도의 회귀계수 3.802683보다 절대값이 큰 것을 확인할 수 있다. 즉, 20대 초반 유권자들은 전체 유권자들보다 인구밀도에 크게 영향을 받는 것으로 나타났다. 한편, 20대 초반 유권자들의 인구밀도의 회귀계수는 19세 유권자들의 인구밀도의 회귀계수보다 절대값이 증가한 것을 확인할 수 있다. 이는 20대 초반 유권자들이 19세 유권자들보다 인구밀도에 더 많은 영향을 받는 것을 의미한다.

인구유동성의 경우 19세 투표율과 마찬가지로 인구유동성이 증가할수록 20대 초반 투표율은 감소하였으나 통계적으로 유의미하지 않았다. 인구유동성의 회귀계수를 살펴보면, 20대 초반 유권자들의 인구유동성의 회귀계수는 −0.0462327로 전체 유권자들의 인구유동성의 회귀계수 −0.2788707보다 절대값이 작고 통계적으로도 유의미하지 않음을 확인할 수 있다. 이러한 결과는 20대 초반 유권자들의 투표행태에 인구유동성이 크게 영향을 미치지 않음을 보여준다. 이는 20대 초반 유권자들은 공동체에 대한 애착 및 시민의 의무 형성이 선거구내 안정적인 거주여건에 기인하지 않기 때문인 것으로 보인다. 한편, 20대 초반 유권자들의 인구유동성의 회귀계수는 19세 유권자들의 인구유동성의 회귀계수보다 감소한 것을 확인할 수 있다. 이는 20대 초반 유권자들이 19세 유권자들보다 인구유동성에 덜 영향을 받는 것을 의미한다.

노령인구비중의 경우 19세 투표율과 마찬가지로 노령인구비중이 증가할수록 20대 초반 투표율은 감소하였다. 이러한 결과는 전체 투표율에 미치는 노령인구비중의 효과와 상반되는 것이다. 노령인구비중의 증가는 20대 초반 투표율을 통계적으로 유의미하게 감소시켰는데, 이는 20대 초반 유권자들은 농촌지역에서 투표율이 도시지역보다 감소하는 것으로 해석할 수 있다. 한편, 20대 초반 유권자들의 노령인구비중의 회귀계수는 19세 유권자들의 노령인구비중의 회귀계수보다 절대값이 감소한 것을 확인할 수 있다. 이는 20대 초반 유권자들이 19세 유권자들보다 농촌지역 요인에 덜 영향을 받는 것을 의미한다.

넷째, 19대 국회의원선거의 20대 후반 투표율에서 19세 투표율, 20대 초반 투표율과 마찬가지로 선거경합도, 인구밀도, 노령인구비중의 변수가 통계적으로 유의미한 것으로 나타났다. 20대 후반 투표율의 경우 전체 투표율과 달리 인구유동성 변수는 통계적으로 유의미하지 않은 것으로 나타났다.

선거경합도는 19세 투표율, 20대 초반 투표율과 마찬가지로 선거경합이 치열하여 득표율의 차이가 감소할수록 20대 후반 투표율이 증가하였다. 즉, 20대 후반 유권자들은 전체 유권자와 동일하게 선거경합이 치열하여 예상 득표율의 차이가 적을 것으로 예상되는 경우 자신의 투표가 선거 결과에 미치는 주관적 확률이 증가하는 것으로 인식하여 투표에 참여하게 된다고 설명할 수 있다. 20대 후반 유권자들의 선거경합도의 회귀계수는 -0.3951469로 전체 유권자들의 선거경합도의 회귀계수 -0.3238438보다 절대값이 큰 것을 확인할 수 있다. 즉, 20대 후반 유권자들은 전체 유권자들, 19세 유권자들, 20대 초반 유권자들보다 선거경합도에 더 영향을 받는 것으로 나타났다. 이는 유권자들이 20대 초반에는 선거경합도에 적은 영향을 받으나 20대 후반에 이르면 선거경합도에 큰 영향을 받음을 의미한다.

인구밀도의 경우 19세 투표율, 20대 초반 투표율과 마찬가지로 인구밀도가 높을수록 20대 후반 투표율이 증가하였다. 즉, 20대 후반 유권자들은 유권자 사이의 정보의 확산이 빠르고 쉬우며 이는 동료집단과의 연대의식에 크게 영향을 받기 때문에 인구밀도가 높을수록 투표 참여가 증가한다고 설명할 수 있다. 인구밀도의 회귀계수를 살펴보면, 20대 후반 유권자들의 인구밀도의 회귀계수는 15.46089로 전체 유권자의 인구밀도의 회귀계수 3.802683보다 절대값이 큰 것을 확인할 수 있다. 즉, 20대 후반 유권자들은 전체 유권자들보다 인구밀도에 크게 영향을 받는 것으로 나타났다. 한편, 20대 후반 유권자들의 인구밀도의 회귀계수는 19세 유권자들의 인구밀도의 회귀계수, 20대 초반 유권자들의 회귀계수보다 절대값이 증가한 것을 확인할 수 있다. 이는 20대 후반 유권자들이 19세 유권자들, 20대 초반 유권자들보다 인구밀도에 더 많은 영향을 받는 것을 의미한다.

인구유동성의 경우 인구유동성이 증가할수록 20대 후반 투표율은 증가하였으나 통계적으로 유의미하지 않았다. 이러한 결과는 전체 투표율, 19세 투표율, 20대 초반 투표율과 상반되는 결과이나 통계적으로 유의미하지 않았다. 통계적으로 유의미하지 않았다는 점에서 20대 후반 유권자들의 투표행태에 인구유동성이 크게 영향을 미치지 않았다는 사실을 알 수 있다. 이는 20대 후반 유권자들은 공동체에 대한 애착 및 시민의 의무 형성이 선거구내 안정적인 거주여건에 기인하지 않기 때문인 것으로 보인다.

노령인구비중의 경우 19세 투표율, 20대 초반 투표율과 마찬가지로 노령인구비중이 증가할수록 20대 후반 투표율은 감소하였다. 이러한 결과는 전체 투표율에 미치는 노령인구비중의 효과와 상반되는 것이다. 노령인구비중의 증가는 20대 후반 투표율을 통계적으로 유의미하게 감소시켰는데, 이는 20대 후반 유권자들은 농촌지역에서 투표율이 도시지역보다 감소하는 것으로 해석할 수 있다. 한편, 20대 후반 유권자들의 노령인구비중의 회귀계수는 19세 유권자들의 노령인구비중의 회귀계수, 20대 초반 유권자들의 노령인구

비중의 회귀계수보다 절대값이 감소한 것을 확인할 수 있다. 이는 20대 후반 유권자들이 19세 유권자들, 20대 초반 유권자들보다 농촌지역 요인에 덜 영향을 받는 것을 의미한다.

Ⅳ. 결론

본 연구는 19대 국회의원선거의 투표율 결정요인을 합리적 선택이론을 통하여 분석하였다. 합리적 선택이론을 통해 네 가지 가설, 즉 선거경합이 치열하여 득표율 차이가 적을수록 투표율이 증가할 것, 인구밀도가 높을수록 투표율이 증가할 것, 인구유동성이 작을수록 투표율이 증가할 것, 노령인구비중이 클수록 투표율이 증가할 것이라는 가설을 19대 국회의원선거 투표율 자료를 통해 검증하였다.

19대 국회의원선거 투표율 분석을 통해 합리적 선택이론이 효과적으로 유권자의 투표행태를 설명하고 있음을 확인하였다. 단순 회귀분석에 의한 19대 국회의원선거 투표율에 관한 실증분석 결과 네 가지 가설이 통계적으로 유의미하게 검증되었다. 즉, 선거경합이 치열하여 득표율 차이가 적을수록 투표율이 증가하였고, 인구밀도가 높을수록 투표율이 증가하였으며, 인구유동성이 작을수록 투표율이 증가하였고, 노령인구비중이 클수록 투표율이 증가하였다.

본 연구는 기존 연구와 달리 20대 투표율에 주목하여 20대 투표율 결정요인을 분석하였다. 20대 유권자를 19세, 20대 초반, 20대 후반으로 분류하고 각각의 투표율을 종속변수로 하여 20대 투표율에 미치는 요인을 분석하였다. 20대 투표율 분석 결과 선거경합도, 인구밀도, 노령인구비중은 통계적으로 유의미하게 20대 투표율에 영향을 미치는 것으로 분석되었으나 인구유동성은 통계적으로 유의미하지 않는 것으로 분석되었다.

19대 국회의원선거 20대 투표율 분석 결과 20대 투표 참여와 기권은 다른 연령층과 다른 특징을 가지는 것으로 분석되었다. 20대 투표 참여와 기권의 특징으로 첫째, 20대 초반의 유권자들은 선거경합도에 영향을 받으나 다른 연령대의 유권자들보다 선거경합도에 영향을 적게 받는다. 20대 초반의 유권자들이 선거경합도에 다른 연령대의 유권자들보다 적게 반응하는 이유는 20대 초반의 유권자들의 투표 참여는 P 항목, 즉 자신의 투표를 통해 선거결과를 바꿀 수 있는 확률을 계산하기 보다는 D 항목, 즉 선거결과와 관계없이 투표에 참여함으로 얻는 편익에 기인하기 때문으로 보인다. 이러한 20대 초반 유권자들의 선거경합도에 적게 영향을 받는 경향은 20대 후반에 이르러 사라진다.

둘째, 20대 유권자들은 다른 연령대 유권자들보다 동료효과의 영향을 많이 받는다. 20대 유권자들의 인구밀도에 대한 회귀계수는 전체 유권자들의 인구밀도에 대한 회귀계수

보다 약 3배 정도 높다. 이는 20대 유권자들은 유권자 사이의 정보의 확산이 빠르고 쉬우며 동료집단과의 연대의식에 크게 영향을 받기 때문으로 해석할 수 있다. 20대 유권자들은 선거결과를 통해 얻는 편익보다도 시민의 의무를 이행함으로 동료집단으로부터 얻는 명성의 획득에 크게 영향을 받는 것으로 보인다.

셋째, 20대 유권자들은 다른 연령대 유권자들보다 선거구 내 안정적인 거주여건으로 인한 공동체에 대한 애착 및 시민의 의무 형성효과가 작다. 20대 유권자들은 생계에 뛰어들고 있지 않으므로 안정적인 거주여건으로 인한 지역공동체에 대한 애착보다는 교육의 결과인 시민의 의무로서 투표에 참여하는 것으로 해석할 수 있다.

넷째, 20대 유권자들은 농촌지역에 거주할수록 투표율이 낮고 도시지역에 거주할수록 투표율이 높다. 20대 투표율은 노인인구비중이 클수록 감소하였는데 이는 농촌지역일수록 투표율이 감소하였다고 해석할 수 있다. 농촌지역의 20대 유권자들이 도시지역의 20대 유권자들보다 투표율이 낮은 이유는 20대 유권자들의 투표 참여에 미치는 요인이 동료효과에 크게 기인하기 때문으로 보인다. 즉, 인구밀도가 낮은 농촌에서 20대 유권자들의 투표 참여 유인이 적기 때문으로 보인다.

이러한 20대 유권자들의 특징은 20대 투표율 제고의 방향을 제시해준다. 20대 유권자들이 합리적 선택이론에서 P 항목보다는 D 항목에 크게 영향을 받는다는 특징과 20대 유권자들이 지역공동체에 대한 애착보다는 교육을 통한 시민의 의무로서 투표에 참여한다는 특징은 20대 투표율 제고를 위한 방안이 어떤 방향으로 이루어져야 하는지에 대한 실마리를 제공해준다.

기존 연구에서 투표율을 제고하는 방안으로 P 항목을 증대시키는 방안으로 국회의원 선거를 소선거구 중심에서 비례대표제 중심으로 바꾸는 것, C 항목을 감소시키는 방안으로 전자투표, 매니페스토 운동, 인센티브 제도, D 항목을 증대시키는 방안으로 유권자의 투표에 대한 의무감을 강조하는 홍보 및 교육 전략을 제시하고 있다(김욱 2009).

20대 유권자들은 P 항목보다는 D 항목에 크게 반응하므로 D 항목을 증대시키는 방안으로 제시된 유권자의 투표에 대한 의무감을 강조하는 홍보 및 교육 전략을 사용하는 것이 효과적이다. 20대 유권자들이 동료효과에 크게 영향을 받는 특징을 감안한다면 20대 유권자들 가운데 투표 참여가 시민의 의무라는 보편적 인식이 심어지기만 한다면 연쇄효과를 통해 20대 투표율이 크게 상승할 것이다. 따라서 20대 투표율을 증가시키기 위해서 20대 유권자들에게 민주주의 역사와 제도에 대한 학습을 민관협력을 통해 체계적으로 제공해야 할 것이다. 중앙선거관리위원회의 지속적인 선거 홍보, 대학의 민주주의 역사와 제도에 대한 세미나 제공, 정당 및 의회의 민주주의 학습 기회 제공 등을 다각적으로 추진해야 할 것이다. 이러한 민관협력의 민주주의 학습을 위한 장을 20대 유권자들에게 제공함으로써 투표율의 향상과 민주주의 발전을 도모할 수 있을 것이다.

참고문헌

최장집. 2005. 『민주화 이후의 민주주의』. 후마니타스

Bernard Manin. 곽준혁 옮김. 2004. 『선거는 민주적인가』. 후마니타스

김 욱. 1998. “투표참여와 기권: 누가, 왜 투표하는가, 이남영 편, 한국의 선거 Ⅱ: 제 15대 대통령선거를 중심으로”. 서울: 나남

_____. 2009. “투표율 제고를 위한 제도적 방안, 현대정치연구”. 봄호(제2권 제1호)

김재한. 1993. “투표참여의 합목적성: 제14대 대선에서의 기권행태를 중심으로”. 『한국과 국제정치』 제9권 제1호

윤성호 · 주만수. 2010. “투표참여의 경제학: 제18대 국회의원선거 투표율 결정요인 분석”. 『경제학연구』. 제58집 제2호

이남영. 1998. “투표참여와 기권: 제14대 국회의원 선거분석”. 『한국의 선거 Ⅰ』 서울: 나남

한정훈 · 강현구. 2009. “유권자의 합리적 선택과 정치엘리트의 전략적 행위가 투표율에 미치는 영향: 제18대 국회의원 선거 사례분석”. 『한국정치연구』 제18집 제1호

중앙선거관리위원회. 2012 “19대 국회의원선거 투표율 분석”

Anthony Dawns. 1957. “An Economic Theory of Democracy”. Newyork : Harper and Low

William Riker and Peter C. Odeshook. 1968. "A Theory of the Calculus of Voting". American Political Science Review 62

〈국문 초록〉

본 연구는 19대 국회의원선거의 투표율 결정요인을 합리적 선택이론을 통하여 분석하였다. 합리적 선택이론에 따른 네 가지 가설을 19대 국회의원선거 투표율 자료를 통해 검증하였다. 19대 국회의원선거 투표율 분석을 통해 합리적 선택이론이 효과적으로 유권자의 투표행태를 설명하고 있음을 확인하였다. 또한 본 연구는 기존 연구와 달리 20대 투표율에 주목하여 20대 투표율 결정요인을 분석하였다. 20대 유권자를 19세, 20대 초반, 20대 후반으로 분류하고 각각의 투표율을 종속변수로 하여 20대 투표율에 미치는 요인을 분석하였다. 20대 투표율 분석 결과 선거경합도, 인구밀도, 노령인구비중은 통계적으로 유의미하게 20대 투표율에 영향을 미치는 것으로 분석되었으나 인구유동성은 통계적으로 유의미하지 않았다. 이러한 20대 투표율 분석 결과 20대 투표 참여와 기권은 다른 연령층과 다른 특징을 가지는 것으로 분석되었다. 20대 투표 참여와 기권의 특징은 첫째, 20대 초반의 유권자들은 선거경합도에 영향을 받으나 다른 연령대의 유권자들보다 선거경합도에 영향을 적게 받는다. 둘째, 20대 유권자들은 다른 연령대 유권자들보다 동료효과의 영향을 많이 받는다. 셋째, 20대 유권자들은 다른 연령대 유권자들보다 선거구 내 안정적인 거주여건으로 인한 공동체에 대한 애착 및 시민의 의무 형성효과가 작다. 넷째, 20대 유권자들은 농촌지역에 거주할수록 투표율이 낮고 도시지역에 거주할수록 투표율이 높다. 따라서 20대 유권자들이 합리적 선택이론에서 P 항목보다는 D 항목에 크게 영향을 받는다는 특징과 20대 유권자들이 지역공동체에 대한 애착보다는 교육을 통한 시민의 의무로서 투표에 참여한다는 특징을 바탕으로 20대 투표율을 제고하는 방안으로 유권자의 투표에 대한 의무감을 강조하는 홍보 및 교육전략을 제시하였다.

주제어 : 투표율, 합리적 선택이론, 시민교육, 투표행태
turnout, rational choice theory, civic education, voting behavior

지방정당 육성을 통한 지방정치구조 발전

조준희*

목 차

Ⅰ. 서론: 문제제기
Ⅱ. 지역지배구조와 지역정치엘리트
1. 지역지배구조의 개념과 이론
2. 한국의 지역정치엘리트
Ⅲ. 정당공천제와 중앙집권적 정당구조
1. 정당공천제의 개념과 현황
2. 지역정치엘리트 충원에 있어서 정당공천제의 영향
3. 중앙정당 지방독점의 부정적 영향
4. 지방정당 육성을 통한 정치 경쟁 활성화
Ⅳ. 일본의 지방정당 사례와 지방정치구조
1. 사례 선정
2. 일본의 지방정당 사례
3. 일본사례로 본 지방정당의 경쟁 유도
Ⅴ. 결론
1. 한국의 지역정치운동
2. 지역정치구조의 민주주의 강화

Ⅰ. 서론: 문제제기

지방자치는 정치의 범위를 좁힘으로써 대의민주주의가 가진 한계점을 극복함은 물론, 토크빌의 유명한 말처럼 시민들이 민주주의를 배울 수 있는 학교로서의 역할을 한다. 민주화 이후 부활한 한국의 현대지방자치는 제도적인 권력분점, 자치행정, 풀뿌리 민주주의 등 가시적 성과를 거뒀다. 하지만 정치엘리트의 독선적 리더십, 정책실패와 정치문화와 선거제도의 불합리성 등으로 인해 민주화 과정에서 품었던 기대에 부응하지 못하고 있다(주용학 2005, 88).

지방자치를 실시하면서 지역정치엘리트가 선거라는 민주적 제도를 통해 충원되고 있음에도 지방자치 실시 이전의 지역지배구조에 의미 있는 균열이나 역동적인 경쟁구도가 자

* 한양대학교 정치외교학과 재학 중

리 잡았다고 단언할 수 없는 실정이다. 지방자치 실시 이전에는 비공식적으로 지방정부의 의사결정에 영향력을 행사하던 지배엘리트들은 지역주의 정당구조와 지역 내 풍부한 자원을 이용하여 자연스럽게 선출직으로 진출할 수 있었다(유재원 2003; 하승수 재인용). 물론 다양한 변수가 선거경쟁에 새롭게 영향을 끼치면서 지역정치엘리트 충원과정의 경쟁이 유발되고 역동성이 증가된 지역도 존재한다. 하지만 전체적으로 지역정치가 중앙정치에 예속되는 구도가 지속적인 점, 지방자치 이전 지역 기득권이 큰 이탈이 없다는 점을 봤을 때 한국의 지역지배구조는 여전히 보수적이고 견고하다. 이러한 경향 특히 지역주의 중앙정당의 지지기반이 되는 영남과 호남 등 특정 지역에서는 극대화되어 나타나는데, 패권정당의 공천만 받으면 압도적인 차이로 선거에서 승리하는 경쟁 없는 선거가 그것이다.

지역정치구조의 비경쟁적 양상은 지방자치의 민주적 면모를 반감시키는 결과로 이어진다. 미국 지방정치 연구에 의하면, 정당 간 경쟁은 지방정부의 행위를 결정하는 중요한 요인으로 작용한다. 키이(Key 1949)의 연구에서 정당 간 경쟁이 높은 지역에서 주정부가 사회복지 지출을 늘리는 반면, 비경쟁적 지역에서는 저소득층을 위한 정부지출이 적었다. 뿐만 아니라 정당 간 경쟁은 지역의 새로운 인재등용과 정책개발에도 긍정적인 영향을 미친다(장수찬 2006, 56). 정당 간 경쟁은 지역정치구조가 보수성[1]을 띄기보다 경쟁 등으로 인해 역동성을 보일 때 지방자치의 이념 실현에 가까워 질 수 있음을 의미한다. 본 논문에서는 한국의 지역정치엘리트 충원 구조와 행태에서 지역정치 경쟁구도 확보를 저해하는 요소를 지적하고, 지방정당의 존재가 지역정치의 경쟁 수준을 높일 수 있음을 가늠하고자 한다.

Ⅱ. 지역지배구조와 지역정치엘리트

1. 지역지배구조의 개념과 이론

지역지배구조란 지역을 지배하는 주체와 그 충원구조 등을 규명할 수 있게끔 하는 개념이다. 즉, 지역적 문제의 의사결정에 영향력을 행사하는 주체는 누구이며, 그들은 어떤 식으로 운영되고, 또 어떻게 충원되는가에 관한 복합적 개념이라 할 수 있다.

지배주체에 대한 질문은 엘리트에 대한 연구로 이어진다. 엘리트란 대중을 상대개념으

1) 여기서 보수성이란, 이데올로기적 관점의 보수성이 아닌 구조의 현상유지적 경향을 의미한다.

로 가져 일반대중이 공히 소유하는 시민권 수준의 권력과는 구별되는, 정책결정과정에 직접적으로 영향을 미치는 권력을 가진 소수의 지배층이다. 현대의 정치엘리트와 대중의 관계에 관한 이론은 밀스(C.W Mills)의 파워엘리트론과 달(Robert Dahl)로 대표되는 다원주의 엘리트론을 꼽을 수 있다. 밀스는 행정, 군부, 기업총수로 이루어진 극소수의 엘리트가 정책결정에 참여한다고 주장한다. 또한 다원주의 엘리트론를 비판하며 경쟁적 이익집단 간 상호경쟁이 실제로는 중간계층에서만 이루어질 뿐이며, 일반대중은 정치적으로 비조직화된 상태에서 지배구조의 가장 기층을 이루는 수동적 존재로 평가한다. 밀스의 엘리트론은 엘리트와 대중의 관계를 갈등적인 관계로 파악하고 극소수의 엘리트가 폭력, 설득, 배제 등의 방법을 통해 사회구조를 장악한다는 것이다. 이는 밀스가 연구 당시의 미국을 국가규모로 파악한 이론으로 지역사회에 그대로 적용하기에는 무리가 따른다. 그럼에도 밀스의 주장을 변용하여 소수의 엘리트가 지역의 지배구조를 장악하고 비조직화된 혹은 경쟁적 이익집단이 의미 있는 영향력을 발휘한다고 믿는 대중과 중간계층은 이를 수동적으로 따라간다는 논의를 펼 수 있다.

반면, 다원주의 엘리트론은 20세기에 접어들어 복잡해진 사회구조에서는 기계론적이고 이원적인 엘리트론은 적용하기 힘들다는 관점이다. 즉, 사회의 운영은 엘리트-대중의 이원적 구성에 의한 것이 아니라, 다양한 엘리트가 각각의 이해관계에 의해 상호작용하기 때문에 복잡성을 갖는다는 것이다(성해영 95, 340).

지역적 수준에서의 엘리트이론은 헌터(Floyd Humter)에 의해 처음 제기되었다. 밀스의 정치, 군사, 기업을 이끄는 소수의 엘리트들이 국가정책을 결정한다는 파워엘리트론과 같이, 헌터가 관찰한 시카고의 지배엘리트는 소수의 경제엘리트였다. 한편, 달(Robert Dahl)은 지역의 권력구조 역시 다원화되어있다고 보는 입장이다. 현대사회에서는 정치지도자가 의사결정을 지배하지만 다양한 이익집단의 이해관계에 영향을 받는다는 것이다. 또한 지역지배가 엘리트의 선택에 의한 것이 아닌, 엘리트가 그렇게 선택할 수밖에 없게끔 만드는 구조적인 문제로 보는 피터슨(Paul E, Peterson)의 시각도 있다. 즉, 지방정치의 구조적 한계로 인해 지방정치는 성장정책에 치중하고 재분배정책에 소홀할 수밖에 없다는 주장이다(하승수 2007).[2)]

한국의 지역지배에 있어서, 하승수(2007)는 경제력, 학연, 지연 등을 토대로 기득권을 확보한 계층이 지역의 이익단체, 관변단체를 통해 지역정치엘리트와 공생적 후견-피후견 관계를 맺는 구조를 가진다고 판단한다.[3)] 이는 스톤(Clarence N. Stone)이 주장한 통치연합에 의한 정책결정이 이루어진다는 레짐이론과 유사한 듯 보인다. 하지만 스톤이

2) 그 밖에도 부동산가치 상승에 관심을 갖는 지주세력이 부동산가격의 상승을 위해 도시를 성장시킨다는 성장기구론, 구성원이 가변적인 통치연합의 특성에 의해 도시정책이 이루어진다는 레짐이론이 있다(하승수 2007, 84)
3) 하승수는 이러한 지배구조분석 역시, 하나의 가설에 불과하다는 단서를 달고 있다.

분석한 애틀란타의 경우 통치연합을 이루는 구성원이 고정되어 있지 않고, 통치연합의 성격에 따라 성장위주 정책부터 재분배 정책까지 다양한 스펙트럼을 가질 수 있다고 보고 있으나 한국의 경우 지배연합의 구성원의 변화가 넓은 이념적 스펙트럼 하에서 이루어지기 힘든 구조다.

2. 한국의 지역정치엘리트

지역정치에 있어서 정치엘리트란 기초단체장, 기초의회 의원 등 제도적 정치체계로 충원된 개인이다.[4] 지역정치엘리트의 자리에 충원되는 것이 누구인가라는 질문은 지방 단위의 민주주의 작동 양태를 파악하는 데 의미가 있으며, 지역정치엘리트가 지역주민의 의사를 대표할 수 있는지를 가늠할 수 있도록 한다(김석우 외 2011).

1995년 제1회 전국동시지방선거 실시를 기점으로 지역정치엘리트는 임명이 아닌 선출의 방법으로 충원되기 시작했다. 하지만 여전히 정치엘리트가 선거 이후에는 구시대적인 권위적 정치행태로 회귀하거나, 지역 내 학연, 혈연 등을 기반으로 한 엘리트가 제도권으로 편입되는 등의 이유로 엘리트-시민 간의 대표성이 선거실시로 인해 크게 향상되었다고 볼 수 없다.

지역의 정치엘리트가 주민에 대한 대표성을 가지는가에 대한 전국적 단위의 분석은 2010년 지방선거를 인구학적으로 분석한 김석우 외의 연구가 있다. 대의민주주의 체제에서 정치체제의 대표문제를 다루는 데 있어서 인구학적 모형[5]은 의회의 구성이 국민(혹은 지역주민)의 소세계이어야 한다는 주장에 기반한다(전용주 2011, 38). 즉, 특정 성별, 특정 직업군, 특정 소득분포에서 집중적으로 정치엘리트 충원이 이루어지는 경우 과대대표되는 대중과 과소대표되는 대중이 발생하게 되는데, 한국의 경우, 지역주민의 다수를 이루는 대중이 과소대표되기 때문에 대표성에 한계를 지니게 된다.

2010년 지방선거 후보자, 당선자는 남성, 고연령자, 고학력자, 고소득자, 특정직업군(시간활용이 비교적 자유로운 자영업자, 정당인 등) 중심으로 구성되어있다.

특히 눈여겨 볼 분석은 성별에 따른 지역정치엘리트 분포다. 2010년 지방선거 후보자군을 분석한 결과, 기초자치단체장의 경우 전체 749명의 후보 중 26명(3.5%), 기초의회 의원의 경우 전체 5,823명 중 552명(9.5%)만이 여성후보였다. 이러한 경향은 선출직에 참여하지 않는 모든 지역엘리트로 확대해도 유사하게 나타난다. 일례로 오관석(2007)의

4) 기초단체장은 선출직 공직자로서 지방자치단체를 대표하고 지방정책결정을 주도한다는 점에서 지방정치엘리트로 볼 수도 있고 집행부의 수장으로서 정책집행을 수행한다는 점에서 지방행정엘리트로 볼 수도 있다(배응환 2006, 8).
5) 인구학적 모형 분석의 유의미함에 대해서는 김석우 외(2011) 38쪽 참고.

연구는 전주시의 정치, 경제, 사회 엘리트를 대상으로 했는데, 선정한 77명의 지역엘리트 중 여성은 0명이었다. 이는 남성 중심의 지역사회 문화와 남성 중심 정당운영, 아래로 갈수록 심해지는 보수성에 기인한다(하승수 2007, 51). 앞서 언급한 바와 같이, 이 경우 인구 구성상 절반가량을 차지하는 여성이 과소 대표되고 있음을 의미한다.

충원되는 직업군의 편향도 함의를 가진다. 2010년 이전에 치러진 기초의회 의원의 경우, 현직 의원을 뜻하는 지방의원, 정치인을 제외하면 상업, 농축산업, 건설업 등이 상위 직업군을 차지한다. 이러한 직업군은 "소위 '지역유지'라는 사람이 가지고 있는 직업"이라는 점에서 지역 내 기존 기득권이었을 것으로 추정할 수 있다(박찬욱 2002, 89; 하승수 2007, 38 재인용). 단체장의 경우에는 관료출신과 정치인을 중심으로 충원되어 왔는데, 이는 관료출신의 행정능력을 지닌 경쟁력 있는 후보라는 점이 작용했으나 결과적으로 지역주민보다 중앙정당 혹은 관료집단에 속하거나 이해관계를 가진 세력이 지역에 대한 지배력을 유지하는 데 기여했다(하승수 2007, 38~39).

살펴본 바와 같이 지역정치엘리트는 높은 수준의 편향성을 가지고 있다. 하승수(2007)는 이를 풀뿌리 보수주의, 지역의 보수독점으로 규정하고, 소수엘리트의 지역정치에 혐오를 느낀 유권자가 더욱 정치에 무관심해지면서 악순환이 반복된다고 지적한다.

이러한 지역정치엘리트의 대표성 문제는 민주주의의 기본적인 요소에 대한 불충분성을 보여줌은 물론, 선거를 통한 지방자치 실시 이후에도 지역에서 풍부한 자원을 가지고 있던 세력이 여전히 엘리트의 자리를 유지하는 한국 지역정치구조의 보수성을 의미한다.

Ⅲ. 정당공천제와 중앙집권적 정당구조

1. 정당공천제의 개념과 현황

정당공천제는 정당이 고유의 검증방법을 통해 선거에 출마할 후보자를 천거하는 제도를 뜻한다. 이는 역량이 부족한 후보의 난립을 막고 정당을 통해 능력있는 정치인을 육성하기 위한 의도에서 추진되는 정책이다. 하지만 한국의 정당공천제, 특히 지방선거에 있어서 정당공천제에 대한 비판은 지속적으로 제기되고 있다.

한국의 지방선거에서 정당공천제는 점차 확대, 강화되는 방향으로 발전했다. 1994년 제정된 공직선거 및 선거부정방지법에 의해 지방선거에서의 정당공천제의 법적 근거가 마련된 이후, 실제 운영에 있어서는 기초의회의원 선거에 있어서는 정당공천을 배제하도록 하는 선거법이 시행되었다가 2005년 지방선거부터 기초의회의원 선거에서도 정당공

천을 허용하는 것으로 변경되었다(허철행 2011, 235).

한편, 헌법재판소는 지방선거에 있어서 정당공천제가 “기초의원선거에 정당추천제를 도입하면, 기초의원선거가 정당 중심의 선거로 변하게 되어 지역적 관심이 매몰되고, 기초의원이 주민의 의사보다 정당의 의사에 따르기 쉽게 되어, 지방자치의 자율성을 침해하고 지방자치제의 본질을 침해”한다는 청구에 대해 “후보자가 정당의 추천을 받았다고 해서 이것이 곧 지방분권 및 지방의 자율성 저해를 가져올 것이라고 보기에는 그 인과관계가 막연하다(헌법재판소 2003. 1. 30. 결정 2001헌가4). 올바른 정당이라면 지역 주민들의 자치적 의사를 존중하고 제대로 반영하기 위하여 노력하여야 하고, 이는 중앙과 지방간의 기능적 권력분립을 오히려 촉진하게 될 것”을 사유로 정당공천제에 관해 합헌결정을 내린 바 있다(헌법재판소 2006. 9. 27. 결정 2006헌마977).

이처럼 헌재는 정당정치의 헌법적 정당성과 한국 정당정치의 특성을 고려하지 않은 원론적인 이유로 보수적인 입장을 취하고 있으나, 지방단위에서의 정당공천제에 대해서 기초의원, 학계, 시민사회는 지속적으로 폐지를 요구하고 있는 상황이다. 국민여론 역시, 지방 선출직에 대한 정당공천제 폐지에 긍정적이다. 2008년 일반 시민을 대상으로 실시한 정당공천제에 대한 여론조사에서 71.9%가 ‘정당공천을 잘못하고 있다’고 답했고, 64.7%가 지방선거에서의 정당공천제 폐지에 찬성하고 있다. 역시 2008년, 전국 기초자치단체장과 광역의원 및 기초의원을 대상으로 실시한 여론조사에서는 73.9%의 지역정치인들이 공천폐지에 목소리를 모았다(성기중 2010).

2. 지역정치엘리트 충원에 있어서 정당공천제의 영향

정당공천제의 실시로 지역유지, 토호세력에 장악되어온 기초의회가 지역주민의 의사를 반영할 수 있는 제도적 장치를 마련했고, 과거의 명성과 업적을 선거에 유리하게 이용하던 관행을 타파하고 전문성을 가진 직업군이 지역정치에 진입할 수 있는 장치로 역할 했다는 평가도 있다(이상묵 외 2010).

하지만 앞서 살펴 본 하승수의 지적처럼, 지방자치 실시 이후에도 농축산업, 건설업 등 지역유지로 볼 수 있는 세력이 제도권 정치에서 여전히 영향력을 가지고 있음 역시 확인할 수 있다(하승수 2007). 이는 중앙정당이 지역에서의 선거승리를 위해 풍부한 정치적 자원, 즉 경제력, 인지도, 시간적 여유를 가진 지역 내 기존 엘리트를 수용하려 함은 물론, 지역엘리트들 또한 선거라는 새로운 지역정치엘리트 충원방법에 적응하기 위해 적극적으로 중앙정당과 접촉하려하기 때문으로 볼 수 있다. 한국의 지역주의 정당구도 하에

서 지역 내 패권정당의 공천을 획득함으로써 선거경쟁에 압도적인 위치를 확보할 수 있으며 공직선거법 상 거대정당에 소속되는 것은 기호배정, 선거자금 등에서 유리하게 작용하기 때문이다.

또한 정당공천 과정에서 이루어지는 공천비리는 외환치기, 골프접대 등 뇌물 관련, 선거담합 등의 수법이 동원되는데, 이러한 공천 과정의 부정부패 역시, 정당공천제가 공정한 후보자의 역량보다 공천대상자의 경제력, 조직 동원 능력이 중요한 자원이 되는 요인이다. 즉, 정당공천제가 정당에 의한 인재등용과 검증, 구시대적 지역정치의 타파라는 순기능이 제대로 발휘되지 않은 것이다.

오히려 정당공천제는 기층대중의 대표나 소수자 대표가 지역정치구조에 진입하기 어렵게 하며 비기득권 정치신인의 등장을 막고, 이는 지방정치에서의 경쟁 활성화를 막는 요인으로 작용한다.

정당공천제가 진입장벽으로 작용하는 이유는 한국의 지역주의 정당문화와 이에 따른 중앙정당의 선거지원 등 선거자원의 차이 그리고 기호효과의 영향이다. 2010년 지방선거 분석 결과, 새누리당(당시 한나라당)과 민주당은 각각의 지지기반이 있는 영남과 호남에서 압도적인 당선률을 보였다. 이는 곧 패권정당의 공천획득이 선거승리로 이어지는 것을 의미한다. 지역사회에서 이루어져야할 경쟁의 동력이 지역 밖의 중앙정당 내에서 폐쇄적으로 이루어지는 것이다.

특히 기초의회 의원 선거의 경우 유권자들의 후보에 대한 인지도가 상당히 낮은 경향도 보인다. 충북지역의 2010년 지방선거 당시 후보의 인지도를 분석한 송호열의 연구는 이를 보여주고 있다(2010). 광역의회인 충북도의회 후보에 대한 유권자들의 인지도는 긍정적 반응('매우 잘 안다', '잘 안다')이 27.4%로 부정적 반응 43.3%보다 15.9% 적은 수치를 보였다. 충북지역의 기초의회 후보로 출마한 후보자에 대한 유권자들의 인지도는 긍정적 반응이 26.1%, 부정적 반응이 46.9%로 20.8%의 차이를 보였다. 두 가지 수치 모두 긍정적 반응이 30%에 미치지 못하는 등 전반적으로 낮은 가운데, 유권자들은 기초의회 선거 후보자들에 대한 정보 없이 투표에 임하는 것이다(송호열 2010). 이는 2010년 지방선거의 경우 8개 부문 선출직에 대한 동시투표로 실시되어 유권자가 인지해야할 정보의 양이 지나치게 많았던 점과, 그러한 정보의 양에 비해 지나치게 짧은 13일의 선거운동기간의 영향 등 다양한 요인으로 인한 것이다. 그 중 본 논문에서 주목하고자 하는 점은, 유권자가 충분한 정보를 보유하지 않은 상황에서 '정당'이 투표선택에 큰 영향을 미치는 정보로 작용할 것이라는 점이다. 신생정당, 지방정당 등록 여건이 까다로운 한국 정당법이 기성정당에게 유리한 조건을 제공하는 것이다.

물론 후보자의 소속정당은 유권자로 하여금 적은 비용으로 투표에 필요한 상당한 정보

를 제공해주는 효율적인 지표로 볼 수 있다. 하지만 이는 정당공천제가 그 순기능인 인재 검증, 등용을 충실히 수행하고 있을 때 한정되어 나타나는 효율성이다. 앞서 언급했듯이 한국의 정당공천제는 그 투명성과 공정성에 의문부호가 붙는다.

3. 중앙정당 지방독점의 부정적 영향

1) 지역정치엘리트의 중앙정당 지향 문제

지역주의 정당구조와 지방선거에서의 정당공천제는 지역정치엘리트의 충원뿐만 아니라, 지역 내 정치엘리트와 지역주민 간 괴리를 발생시키는 요인으로도 작용한다. 대의민주주의의 관건은 정치엘리트와 일반 대중 간의 괴리를 줄이는 것이다. 즉, 정치엘리트 충원 경쟁에 직접적으로 참여하지 않는 일반대중도 정치참여가 원활해야 하며, 그 규모가 작은 기초자치단체의 경우에는 이것이 더욱 원활히 이루어질 수 있는 환경인 것이다.

하지만 특정 정당이 특정 지역에 대한 압도적 패권을 가지고 있는 경우에 지역정치엘리트는 굳이 지역주민을 정치적으로 조직하고 훈련시키는 데 자원을 사용하기보다 패권정당에 공천을 받는 데 노력한다(장수찬 2006, 48).

지역정치인이 지역의견의 정치적 조직화보다 중앙정당 내 위치에 치중하는 것은 지방자치의 실패와 직결되는 문제다. 정당공천제가 유발하는 이러한 문제를 해결하기 위해 정당들은 공천과정에 여론조사 반영, 국민경선 등 대안을 실시하고 있으나 아직까지도 지역 국회의원의 입김이 강하게 작용하고 있다. 영남 지역에 견고한 지지기반을 갖고 있는 새누리당의 경우, 당의 공천을 받는 일이 곧 선거승리로 직결된다고 할 수 있는데 시, 도당 공천심사위원회에 지역 국회의원들이 대거 참여, 공심위를 장악해버린 것이다(하세헌 2011, 151). 또한 국민경선제도의 운영에 있어서도 대리접수, 유령선거인단, 지지조직에 의한 동원선거나 대리투표 가능성의 문제 등으로 지역주민의 민의를 투영하는 데 한계를 보였다(최진혁 2012, 13).

이처럼 지역주의와 중앙집권적 정당구조 하의 정당공천제는 지역정치엘리트로 충원되고자 하는 개인이 지역주민보다 지역구 국회의원 등 중앙정계에 더욱 집중해야하는 구도를 조장한다. 이는 지역정치에 참여하는 범위를 다수의 지역주민이 아닌 중앙집권적 정당의 내부의사 결정규모로 축소시킨다. 더 많은 주민의 참여는 지방정치의 역동성을 가져오는 중요한 변수인데, 이것의 확보에 실패한 것이다.

2) 지역규모 갈등의 배제

지방선거의 이슈가 지역이 아닌 국가적 차원에서 유입되는 것은 중앙정치인-지역정치인의 후견 관계와 정당공천제, 광역-기초단체 선거의 동시실시 등의 요인, 대통령 선거와 2-3년의 시간차를 두고 벌어질 경우 생기는 정권심판 성격이라는 요인의 결과물로 볼 수 있다. 지방선거에서 지역이슈가 아닌 국가적 이슈가 선거경쟁을 주도함으로써, 지방정부는 중앙정부로부터 자율성을 확보하지 못하며, 지역주민 역시 자신의 의사를 지방정부에 투영시키지 못 한다. 나아가 이는 지역정치엘리트가 지역주민을 정치참여에 있어서 배제시키는 기제로 작용할 수 있다.

샤츠슈나이더(E.E Schattschneider)가 "정치가 무엇에 관한 것이냐를 결정하는 사람이 나라를 운영한다"라고 말한 바는 지역정치에도 적용된다(샤츠슈나이더 2008). 즉, 지역에는 복지재원을 청소년공부방에 지출할 것인지, 노인회관에 지출할 것인지와 같은 지역적 갈등과 국가경제의 파탄의 책임은 어떤 정당에 있는가와 같은 국가적 갈등이 함께 존재하는데, 지역정치엘리트는 이를 자신에게 유리하게끔 선택하고 범위를 조정할 능력과 의지를 가진다. 또한 지역의 개개인은 갈등의 종류와 내용에 따라 분할되는 방식이 다르다(샤츠슈나이더 2008). 즉, 지역의 복지재원 지출과 관련된 갈등에서 대척점에 있던 지역주민 A와 B는 국가경제 파탄의 책임과 관련한 갈등에서는 동일한 편에 있을 수 있다. 지역의 기득권층은 수많은 갈등 중 자신에게 유리한 갈등이 정치경쟁 전면에 부각되기를 원하고 새로운 갈등이 지역정치, 특히 선거 전면으로 부상하는 것을 방지하고자 한다. 또한 지역사회에서 자신 혹은 측근의 이익과 직결되는 갈등의 경우 그 갈등이 사회화되어 정치문제로 발전하는 것을 막으려고도 할 것이다. 갈등의 규모가 작거나 개인규모에서 일어날수록 갈등의 결과는 개개인이 가지고 있는 힘에 따라 예측가능하게 결정된다. 반면, 갈등이 사회화되고 갈등에 참여하는 사람이 늘어날수록 갈등의 이해당사자가 가진 힘보다 참여하는 대중의 범위와 성격에 따라 결과가 달라진다. 즉, 어떤 갈등에 있어서 이미 힘을 가지고 있는 세력은 갈등을 사사화하고자 하고 갈등을 원하는 방향으로 이끌 권력이 없는 당사자는 갈등이 사회화되어 그 범위가 넓어지길 바란다(샤츠슈나이더 2008).

이것은 곧 지역정치의 보수주의를 불러오는 이유이다. 권력을 이미 가진 기득권층은 그렇지 않은 세력에 비해 기존 갈등구도를 유지하고자 하는 더 많은 유인을 갖고 있다.

한국의 지역 지배구조는 1990년대 들어 민주적인 지방자치를 제도적으로 실시했음에도 불구하고, 군사정권 시절부터 지역의 기득권층으로 군림하던 유지세력의 영향력이 제도권으로 진입하거나 지역언론과의 유착하는 등의 방법으로 스스로 진화하면서 보수주의

적 색채를 그대로 유지한 채 시작했다(하승수 2007). 지방자치 초기에 자연스레 지역에서의 기득권을 제도권으로 옮길 수 있었던 보수세력은 기존 갈등구도의 유지를 원한다. 새로운 갈등의 정치화는 기존 갈등과 새로운 갈등 간의 갈등을 유발하고 지역 지배구조를 깨뜨리는 동력으로 작용할 수 있기 때문이다. 물론 작은 지역사회라도 갈등의 종류는 무수하고 갈등 간 관계도 복잡하기 때문에 지역엘리트가 이러한 갈등구도를 의도적으로 조작한다고는 보기 힘들다. 그럼에도 이러한 갈등구도 활용은 새로운 갈등의 정치화를 원하는 새로운 정치세력의 등장을 가로막는 장애물로 작용한다.

한편, 하승수에 따르면 "이해관계에 있는 소수의 사람들이 많은 영향력을 행사하려면 많은 유권자의 무관심과 비참여가 필요하다"(하승수 2007, 44). 이 역시 앞서 논한 바와 마찬가지로 갈등의 범위에 관한 지적이다. 갈등에 참여하는 대중의 참여 범위는 정치경쟁의 승패를 결정한다. 새로운 참여자의 등장이 힘의 관계를 어떤 쪽이든 바꿔놓기 때문이다. 지역 지배구조에서 역시, 지역 내 권위주의 시기부터 기득권을 보유했던 세력은 갈등의 사사화를 추구하는 세력과 민주주의적 자유를 활용해 갈등을 사회화시키려는 세력은 경쟁적이다. 이런 이유로 지역의 엘리트들은 주민이 이미 사회화되어 있는 국가적 갈등구도에 몰입하길 원하고 자신의 직접적 이익, 가령 지역의 개발사업이나 지역엘리트충원 등의 영역의 갈등은 사사화되길 바라는 것이다.

갈등의 규모를 조절해 지역정치권력을 유지하고자 하는 기득권층의 이러한 속성은 갈등에 관한 자연스러운 속성이다. 문제는 중앙집권적 정당체제 하에서 이러한 경향이 더욱 심화되어 나타난다는 것이다. 지방정치를 독점하고 있는 중앙정당 역시 지방이슈의 표면화보다 국가적 이슈가 부각되는 것을 원하기 때문이다. 중앙정당은 지방선거를 대선, 총선 등 전국규모 선거의 전초전으로 인식하고 활용한다. 그렇기 때문에 중앙정당은 전국 규모 선거에서 쟁점화 시키고자 하는 이슈와 그에 대한 정당의 의견을 지방규모에서부터 부각시키고 재생산해 이후 국가권력을 창출하는 선거경쟁에서 우위를 점하고자 한다.

앞서 살펴본 바와 같이 정당공천제를 기반으로 한 지방에서의 중앙집권적 정당체제는 중앙 정당 주도의 엘리트 충원구조를 통해 지역정치엘리트와 지역주민 간 괴리를 심화시키며, 국가적 이슈가 지방현안이 들어설 정치공간을 독식하는 결괄를 낳는다. 이는 중앙정치에 대한 자율성 확보, 풀뿌리 민주주의, 지방행정의 효율성 제고라는 지방자치의 기본 목표 달성을 막아 지방자치의 실패로 이어진다.

4. 지방정당 육성을 통한 정치 경쟁 활성화

1) 지방정당의 개념

지방정당(local party)은 일반적으로 지역정당으로 부르고 있으나, 본 글에서는 지역적 지지기반을 바탕으로 한 '지역주의 정당'과 구별하기 위하여 지방정당이라는 용어를 사용하고자 한다(하세헌 2011). 지방정당이란 "지역에 관한 특정 정책들을 형성해서 지역의 이익을 공동으로 실현하기 위하여 결합한 지역주민들의 집단", "주로 지역문제의 해결 내지 지역적 의사형성을 주목적으로 하는", "대통령 선거나 국회의원 선거에 참여하는 것을 1차적 목적으로 하는 것이 아니라, 지방선거에 참여하는 것을 1차적 목적으로 하는 '새로운 유형의 정당' "을 말한다(장영수 1995; 하세헌 2007; 강재규 2012 재인용). 기존의 정의를 종합해 볼 때 지방정당은 지역문제를 우선적으로 다루고, 지방선거참여에 목적을 두는 지역주민들의 정당으로 볼 수 있다.

2) 지방정당 설립 장벽으로 작용하는 정당법

한국의 정당법에 명시된 정당개설요건은 지방에 기반을 두고 지방을 활동무대로 하는 정당의 설립을 법적으로 제한하고 있다.

〈표 1〉 현행 정당법

정당법	
제3조	정당은 수도에 소재하는 중앙당과 특별시·광역시·도에 각각 소재하는 시·도당으로 구성한다.
제17조	정당은 5개 이상의 시·도당을 가져야 한다.
제18조	각 시·도당은 당해 시·도당 관할구역 안에 주소를 두고 있는 1천 명 이상의 당원을 가져야 한다.

출처: 국가법령정보센터 홈페이지

이는 신생정당의 난립을 막는 효과가 있는데, 실효성에 있어서는 오히려 군소정당 수 조절에는 큰 영향을 미치지 못하고 지방정당의 설립을 저해하는 요소로 작용하고 있다. 2006년 지방선거를 앞두고 설립된 풀뿌리 옥천당은 이러한 정당법을 근거로 지역 선거

관리위원회로부터 경고조치를 받고 경찰조사까지 받은 바 있다. 선거에 출마하더라도 풀뿌리옥천당 소속 출마가 아닌 무소속 출마를 해야 한다. 후보에 대한 관심이 낮은 지방선거의 경우, 정당명은 후보의 정체성과 정책 방향을 알리는 중요한 정보로 작용한다. 무소속으로 출마할 경우 정당명이라는 축약된 정보제공 수단을 활용할 수 없음을 의미한다.

3) 지방정당 육성의 필요성

정당공천제와 중앙정치에 대한 지역정치의 예속은 지역정치구조의 경쟁 증대를 방해하는 요소다. 하지만 정당공천제의 무조건적인 폐지 역시 장기적으로 봤을 때 정당공천제의 순기능을 저해할 수 있다는 우려가 있다. 또한 정당공천제는 유권자에게 후보에 대한 중요한 요약적 정보를 제공하는 역할을 한다(황아란 2010, 48). 정당공천제의 전면폐지가 현실적으로 어려움이 있는 상황에서 가능한 대안은 새로운 정치의 모색이다(허철행 2011, 242). 즉, 기존 정당과 지역에서 공정한 경쟁을 펼칠 수 있는 지역세력을 지역정치구조 경쟁에 진입시키는 것이다.

새로운 정치세력의 경쟁구도 생성은 그 자체만으로도 지역정치구조의 경쟁을 증가 시킨다. 중앙집권적 정당이 독점하는 지방정치체제에서의 정치엘리트들은 득표를 위한 경쟁이 아니라 공천권 확보를 위한 경쟁을 벌인다. 하지만 지방정당의 설립으로 인해 지방정치구조에 정당경쟁이 활성화되면 정당들은 선거에서 승리하기 위해 지역주민들을 정치적으로 조직하려는 노력을 기울이고, 이것은 지역주민들의 정치참여로 이어진다(장수찬 2006, 56). 물론 지방정당의 존재만으로 지방정치에서 경쟁구도가 확립된다고 단언하기 어렵고, 지역에 따라 기존 중앙집권적 정당 간 경쟁이 존재하는 것도 사실이다. 하지만 기존 중앙정당과 달리 지방정당은 이데올로기적으로 편향되어 독점적 일당을 제외한 중앙정당들이 철저히 외면 받는 지역에서도 탈 이념적 생활정치에 대한 접근을 시도하고, 이는 지역주민들로 하여금 독점 정당이 아닌 다른 정당에 가지는 이념적 거부감으로부터 비교적 자유로울 수 있음을 의미한다. 즉, 지역주의로 인해 기존 중앙정당 간 경쟁이 어려웠던 지역에서도 경쟁을 활성화 시킬 요인이 있는 것이다.

뿐만 아니라, 지역이슈에 집중하는 지방정당의 법적 허용은 지방선거에서 지역 내 갈등을 전면에 부각시킬 것이다. 기존 지방선거에서 국가적 규모의 이슈는 지역적 이슈를 잠식해서 지방자치 본연의 목적달성을 저해하는 요인으로 작용했다. 또한 기존 지역정치엘리트는 새로운 갈등의 등장보다 기존의 국가적 갈등구도를 유지함으로써 정치적 위치를 유지하고 자기이익에 대한 갈등을 관리할 수 있었다. 여기에 지방정당이 선거에 가세해 지역 내 갈등을 테마로 한 정책제안을 할 경우, 새로운 갈등이 발생하게 되고, 지방정

당이 일정수준 이상 주민의 관심을 이끌어 내 새로운 갈등을 사회화시키는 데 성공한다면 기존 중앙정당과 결탁한 지역정치엘리트도 새로운 갈등에 대한 입장을 표명해야하는 상황이 조성된다. 공천권 획득을 위한 돈, 연줄 대결이라는 구도가 정책대결 구도로 전환될 계기가 마련되는 것이다.

결국 지방정당의 등장으로 인한 지방정치에서의 경쟁 증가와 지역 이슈 부각은 지방의 민주주의 강화로 이어진다. 경쟁의 증가는 지역정치엘리트로 하여금 중앙정당의 이익보다 표를 행사하는 지역주민의 이익에 더욱 관심을 가지도록 만든다. 또한 생활에 밀접한 정치 이슈가 다뤄지면 지역주민들은 자신의 직접적 이익관계에 이끌려 혹은 자신의 정치참여로 인한 변화가능성을 학습함으로써 지방정치에 적극적으로 참여하게 된다. 이는 지역정치엘리트와 지역주민 간 거리를 좁히고 참여의 범위를 넓힘으로써 결국 지방자치의 주요 목표 중 하나인 풀뿌리 민주주의 구현에 가까워지는 것이다.

Ⅳ. 일본의 지방정당 사례와 지방정치구조

1. 사례 선정

외국의 경우, 지방정당이 지방자치에 있어서 법적 제한 없이 의미 있는 역할을 수행하고 있다. 독일의 경우 지방정당도 지방자치의 영역에 있어서는 일반정당에 비해 불리한 대우를 받지 않도록 하고 있으며, 캐나다는 전국정당이 지방선거에 참여하는 것이 소극적이고 특정 지방자치단체를 위한 독자적인 지방정당이 지방에서 정당으로서 역할을 수행하고 있다. 일본 또한 법적인 제한을 두고 있지 않다(강재규 2011, 17). 지방정당의 사례로 독일의 바이에른당과 기사련, 일본의 오사카 유신회, 감세일본, 가나가와 네트워크 등이 언급되고 있다. 독일의 경우에는 연방제적 특성 등 한국과의 정치구조에서의 유사성이 높지 않기 때문에, 본 논문에서는 한국과 정치구조, 정당구도 등이 유사한 일본의 지방정당 사례를 들어 논지를 이어가고자 한다. 일본의 지방정치는 한국의 지방정치와 많은 유사성을 지닌다. 지방의 중앙의존도가 높고, 중앙정치에 예속되기도 하며 지역구 국회의원은 자신의 지역구 정치엘리트에게 막대한 영향력을 행사한다(하세헌 2012, 107).

2. 일본의 지방정당 사례

일본에는 1950년 창당된 오키나와 사회대중당이 최초로 그 역사가 깊고, 현재에도 오사카 유신회, 감세일본, 신당대지, 가나가와 네트워크, 2012년 창당한 일본 녹색당의 전신인 미도리노미라이(녹색미래) 등 다양한 지역정당이 활동하고 있다. 특히, 최근 오사카 유신회, 감세일본 등의 선전요인으로 기성 중앙정당에 대한 불만이 존재하고 있기 때문에, 기성정당과 정치 전반에 대한 무관심과 혐오가 날로 증가하는 한국의 상황에 시사하는 바가 크다. 일본의 지방정당 중, 전, 현직 정치인이 중심이 되어 결성된 오사카 유신회, 감세일본과 시민사회운동에서 정당으로 발전한 가나가와 네트워크의 사례를 살피고 한국 지역 지배구조에 주는 함의를 도출해내고자 한다[6].

〈표 2〉 일본 주요지방정당 비교

구분	오사카 유신회	감세일본(나고야)	가나가와 네트워크
창당주체	전·현직 정치인 하시모토 도루 중심 (오사카부 지사)	전·현직 정치인 가와무라 다카시 중심 (나고야 시장)	생활클럽 생활협동조합 조합원
창당시기	2010년	2010년	1984년 (1983년 첫 의원 당선)
지역	오사카부, 오사카시	나고야시	가나가와현
창당요인	중앙정당에 대한 불만	중앙정당에 대한 불만	지방의회에 대한 불만
비전(이념)	오사카 발전	시의회 개혁과 지역주권 회복	참가·자치·분권·공개 생활자 정치
주요정책	오사카도 구상, 지역의회 의원 감축, 의원보수 삭감	10%감세, 지역의회 의원 감축, 의원보수 삭감	학교급식 로컬푸드 공급, 노인질병수당 등
2011년 지방선거 결과	오사카부지사, 오사카시장 당선 오사카부의회, 시의회 제 1당	나고야 시장 당선 아이치현 지사 당선 나고야 시의회 제 1당	가나가와현 지방의원 23명당선 (의원정수 913명)

출처: 하세헌 2011, 재구성

오사카 유신회는 그 창당과정에서부터 현재 부(府)와 시로 분리되어 있는 오사카부와 오사카시를 오사카도(都)로 재편한다는 구상을 세웠다. 현재 오사카 유신회는 독도문제에 대해 일본 극우를 대변하는 정당으로 알려져 있으나, 지방정당으로 출범 당시에는 오

6) 정치인 중심 지방정당과 시민사회형 지방정당의 분류는 하세헌(2011)의 분류를 참고함.

사카도 구상을 통해 “오사카 사람들의 에너지를 결집시키기 위한 장치”(오사카 유신회 홈페이지; 하세헌 2011 재인용)로서의 역할을 명시하고 있으며 기존 중앙정당 주도의 지방자치로는 지역문제를 해결하는 것이 힘들다는 문제의식을 갖고 있다. 오사카도 구상은 오사카부-오사카시라는 이중적 자치단체가 중복적으로 시행하는 행정처리에 따른 불필요한 세금의 낭비를 막는 것을 목적으로 하는 정책이다.

감세일본은 시민세의 10% 감세, 예산사용의 일부를 시민에게 위임하는 ‘시민위원회’ 창설, 의원 보수 절반 감축 등을 정책으로 내세웠다(하세헌 2011). 두 정당 모두 국가적 규모의 이슈를 내세우기보다 지방행정의 효율성 제고나 지방자치의 강화를 내세웠다.

오사카 유신회와 감세일본은 전 · 현직 정치인을 중심으로 창당한 것으로 중앙정당의 지역정책에 불만을 품은 것이 주요 창당이유다. 창당에 참여한 인물들은 자치단체장, 자치의회 의원이다. 하지만 일본 내에서는 이러한 정치인 중심 지방정당에 대한 비판도 상당하다.

오사카 유신회와 감세일본은 모두 자치단체장이 중심에 있다. 비판자들은 자치단체장 중심의 정당이 지역의회를 점령할 경우 지역의 행정기관과 의회기관 간의 견제기능이 마비되고 유력정치인 1인 독점의 지배구조가 형성될 것이라고 지적한다. 또한 오사카도 구상과 같이 지역단위에서 해결할 수 없는 정책을 추진하거나 감세정책 등 자칫 인기영합주의로 흐를 수 있는 정책을 남발하는 것 역시 비판의 대상이 되고 있다(허훈 2011).

가나가와 네트워크는 앞서 두 정당과는 달리 지역주민들의 자발적 운동을 통해 결성된 경우다. 가나가와현을 근거지로 1970년대 생활협동조합을 벌이던 주민들이 창당에 참여했다. 이데올로기나 안보와 같은 거대담론이 아닌 생활자 정치를 내세우며 지역주민, 특히 전신인 생활협동조합에서 활약한 여성계층의 참여를 적극적으로 추진한 정당이다. 이처럼 지역주민이 참여해 결성한 지방정당은 앞서 지역정치구조의 문제점으로 지적했던 대표성 문제의 대안역할을 할 수 있다.

오사카 유신회와 감세일본이 중앙정당과의 대립구도를 형성하며 창당했다면, 가나가와 네트워크는 지역주민이 지방의회에 반발하여 창당한 경우다[7]. 이는 상당히 중요한 시사점을 던져주는데 중앙정치에 불만을 품은 정치인연합인 두 정당은 2011년 지방선거에서 공히 자민당의 지원을 받는 민주당 후보와 각각 오사카시, 나고야시 시장선거에서 맞붙는다. 지방정당으로서 중앙정당과 대립하는 구도는 결국 지방정당의 정치경쟁의 장을 중앙정치와의 대결의 장으로 만든다. 반면, 지방의회에 반발해 창당한 주민연합인 가나가와 네트워크의 정치경쟁의 장은 지역주민의 요구와 지방의회, 지방정부다. 오사카유신회가 지역이슈를 넘어 독도문제 등 국가적 이슈에 적극적 의사개진을 하는 것과 가나가와

7) 가나가와 네트워크는 지역 생활협동조합에서 합성세제 추방과 관련해 22만명의 서명을 받아 현 내 각 기초의회에 전달했으나 모두 부결된 것을 계기로 지역주민의 의견을 직접 대리할 정치인을 지방의회로 보내고자하는 움직임에서 시작했다.(하세헌 2011)

네트워크가 생활자 정치, 시민민주주의를 기치로 삼고 있는 것은 이러한 창당주체, 창당 이유와 개연성을 가진다.

지방정당의 등장은 각 지역에서 경쟁의 수준을 심화시키고 정치적 역동성을 불러왔다. 오사카 유신회와 감세일본은 단체장과 지방의회 의원선거에서 의미있는 승리를 거두기도 했다. 지방정당의 등장으로 경쟁과 역동성이라는 변화를 맞은 지역정치는 이전의 기득권층과 정치엘리트가 설정한 갈등구도가 무너졌기 때문에 이를 대체할 새로운 이슈와 갈등을 놓고 정치세력 간 경쟁이 발생할 수 있었다. 하지만 장기적인 예상에서, 중앙정당과의 지역 내 경쟁구도 속 탄생한 두 정당이 정치권력을 차지한 후 다시금 지역정치구조를 경색시킬 가능성이 있는 반면, 가나가와 네트워크는 지역엘리트에 비해 자원이 적은 일반 지역주민으로 이루어졌기 때문에 지속적으로 갈등의 범위를 확대하고 새로운 갈등을 생성하고자 할 것이다.

3. 일본사례로 본 지방정당의 경쟁유도

가나가와 네트워크가 전문정치인의 부재, 타지역 네트워크로의 분리 등으로 지방의회 다수석을 차지하는 등 많은 의석을 얻어내지 못하는 반면, 오사카 유신회와 감세일본은 2011년 지방선거를 통해 각자의 지역의 단체장과 지방의회 다수당을 독식하는 결과를 얻었다. 물론 이에 대해서는 자치단체장과 지방의회 간의 견제기능을 상실하게 되는 비판이 가능하다.

하지만 본 논문의 논점에 맞춰 볼 때, 두 지방정당의 성과는 지역정치구조에 변화가능성을 제시한 것으로 볼 수 있다. 하세헌은 두 정당의 등장과 선거승리를 일본 지방정치의 자율성과 자주성 회복으로 분석하기도 했다(하세헌 2012).

이전까지의 일본 지방선거 양상은 한국과 유사한데, 지방자치단체의 정책을 선택, 평가하는 선거가 아닌 중앙정치의 전초전이나 심판 성격을 보였다. 또한 투표율 역시 하락세를 보여 2011년 선거에서는 투표율 50%선이 무너지기도 했다. 하지만 오사카와 나고야에서 다소 무모해보이기까지 하는 정책을 들고 나온 지방정당의 등장으로 이러한 지역정치구조에 변화가 가해진 것이다.

우선, 오사카 유신회가 오사카도 구상을 내세워 기존 기성정당들도 이와 관련한 입장을 표명할 수밖에 없었고 이는 곧 국가적 갈등구도를 걷어내고 새로운 갈등구도를 지방선거에 등장시킨 것이다.

이렇게 새로운 갈등구도를 전면에 내세우는 지방정당의 등장은 유권자의 관심을 불러

일으켜 오사카와 나고야의 투표율 상승에도 기여했다. 앞서 말한 바와 같이 일본의 지방선거는 완연한 하락세를 그리고 있었다. 하지만 2011년 지방선거에서 오사카와 나고야의 투표율은 2007년 지방선거에 비해 각각 2.9%, 4.0% 상승을 기록했고, 오사카 유신회의 중심인 하시모토 도루가 출마한 오사카 시장 선거는 17.3%가 증가한 60.9%를 기록하기도 했다(하세헌 2012, 83). 지방정치구조 형성에 참여하는 범위가 커짐으로써 지역정치구조가 역동적으로 발전한 것이다.

또한 지방정당의 등장은 곧 지방선거가 국가적 이슈 주도의 경쟁에서 지역이슈 위주의 경쟁으로 유도하는 효과를 갖는다고 볼 수 있다. 앞서 살펴본 바와 같이 기성정당은 지역에서의 기득권 유지를 위해 기존 갈등구도나 거대한 국가적 갈등 아래 가려져 있던 지역적 갈등이 새로이 사회화되어 갈등범위가 확대되는 것을 회피하고자 한다. 갈등에 참여하는 지역주민이 증가한다는 것은 곧 선거 승패의 불확실성이 증가하는 것이고, 기득권층이 갖고 있는 지역 내 권력의 선거에 대한 영향력이 상대적으로 감소하는 것을 뜻하기 때문이다.

오사카 유신회나 감세일본과 같이 전 · 현직 정치인이 구심점이 된 경우에는 지방정당이라 할지라도 지역에서 발휘할 수 있는 정치적 자원이 풍부하기 때문에 실제 선거에서도 '바람'을 일으킬 수 있었다. 반면, 시민사회운동에서 변모한 정당이나 지역엘리트가 아닌 '대중'의 위치에 있던 개인들이 조직화된 정당의 경우에는 동원가능한 자원에서 한계가 있기 때문에 선거에서 승리하리라는 보장은 없다. 하지만 중요한 것은 지방자치 실시 이후에도 폐쇄적인 갈등구도 하에서 보수적으로 유지되어온 지역 지배구조에 균열을 가한다는 점이다. 일단 지역적 갈등이 사회화될 경우, 기성정당 소속 지역정치엘리트들이 당선된다하더라도 그 동안 사사화되거나 작은 규모로 관리되어오던 지역갈등에서 소수엘리트의 이익에 복무하기 힘든 환경에 놓여진다. 즉, 기득권세력이라 할지라도 재선을 위해서는 사익을 추구하는 '토호'로서의 행태를 자유롭게 할 수 없게 되는 구조가 형성되는 것이다. 또한 집권여당심판, 국가안보 등 국가적 이슈는 그 성패가 단기적, 가시적으로 나타나기보다 장기적, 비가시적으로 나타나고 기초자치단체장, 기초의회 의원 수준에서 책임소지를 따질 수 없다. 하지만 지방정당의 등장으로 지역 내 갈등에 대한 정책경쟁을 한다면 책임에 대한 부담을 갖게 된다. 지역 내 이슈들은 지역주민이 상대적으로 그 변화를 체감하기 쉽기 때문이다.

1990년대 자민당 일당독점체제가 흔들리던 시기, 정치인의 이합집산으로 우후죽순 생겨난 일본의 정치인 중심 지방정당들은 대부분 '선거정당'의 모습을 보였다(하세헌 2012, 67-68). 가나가와 네트워크 등 시민정당의 경우에는 자원의 한계와 관심을 두었던 이슈가 소진되었을 때 정당에 대한 관심도 함께 떨어지는 경향을 나타냈다(하세헌 2012, 69). 또한 지역정치구조 재편에 성공한 듯 보이는 오사카 유신회와 감세일본은 지

방행정부와 의회 독점으로 인한 폐해가 우려되고, 지역에서의 인기영합주의로 변질될 가능성이 상존한다. 하지만 일본에서 지방정당의 등장이 보수적인 지역정치구조에 상당한 충격파를 가했다는 것은 자명한 사실이다. 견고한 지역정치구조가 재편되면서 지역적 갈등(이슈)에 참여하고자 하는 시민의 관심도 어느 때보다 높아져있기 때문에 이는 정당의 정책, 이념과 무관하게 지역정치구조의 경쟁구도 정착이라는 측면에 긍정적인 변화를 가져올 것으로 전망된다.

Ⅴ. 결론

1. 한국의 지역정치운동

한국은 정당법상 지방정당의 설립을 불허하고 있으나 2006년 지방선거를 통해 의미있는 움직임이 있었다. 옥천지역주민 12명이 모여 창당한 풀뿌리옥천당의 이진영 후보 등 지역문제, 생활문제 해결을 위해 기초의회 선거에 출마하는 21명의 네트워크다. 비록 정당법과 공직선거법에 의해 무소속으로 뒷 번호를 배정받아 출마하게 됐지만, 향후 한국 지방정당 역사에 있어서 의미있는 행보였다. 우선 정당에 참여하는 사람들은 직업정치인이 아니라, 지역언론인, 농촌운동가, 농업인, 서점 주인, 농산물 판매상 등 다양할뿐더러 기성정당과는 사뭇 다른 구성인 것이다. 이는 한국 지역정치엘리트의 문제점인 대표성의 한계를 극복하는 데 긍정적인 요소로 작용한다. 하지만 정치인으로서 전문성이 부족하다는 비판이 있을 수 있는데, 이들은 전국의 풀뿌리 후보의 네트워크를 조직해 한계를 극복하고자 했다.

〈표 3〉 풀뿌리 · 초록정치 네트워크 5.31공동행동의 10대 중점공약

풀뿌리·초록정치 네트워크 5.31공동행동의 10대 중점공약
지역 아토피 센터 설치, 학교급식지원조례 제정
학교급식지원조례 제정
청소년 공부방, 작은 도서관 건립
보육서비스 질적 향상
노령층 재가 서비스 확대 및 요양시설 확충

풀뿌리·초록정치 네트워크 5.31공동행동의 10대 중점공약
여성 사회참여 방안 확대
장애인 전용체육시설 등 장애인이 살기 좋은 도시 프로젝트
주민참여예산조례 및 예산참여주민위원회 구성
시민참여기본조례 제정 등 참여, 공개행정 실현
활기찬 도시를 만드는 풀뿌리 문화예술 지원

출처: 시사뉴스(2006.5.26자. 재구성)

이들은 공동연구를 통해 중점공약을 선정했다. 〈표 3〉에 소개된 공약들은 정권심판 등 국가적 이슈가 아닌 교육, 노인복지, 참여예산 관련 정책 등 생활과 밀접한 관계를 가진 정책들임을 알 수 있다. 이는 기성 전국정당의 정책 프레이밍이나 일본의 정치인 중심 정당 공약의 성격과도 다르다. 즉, 기존 지역 지배구조를 보수적으로 규정짓고 그 상층부를 차지하고 있던 세력이 제시하는 갈등구도가 아닌 새로운 이슈를 제시함으로써 '생활'이라는 새로운 갈등 구도를 만든 것이다.

또한 서울 중심의 정치에서 벗어나 생활 밀착형 지방정치를 추구하는 정치인의 모임인 '생활정치 텃밭포럼'이 2010년 공식 출범했다. 출범 당시 현직지방정치인 289명과 전직 지방정치인 300명뿐만 아니라 각 지역 주민대표 6,000여 명이 참여한 정치인 중심의 지방정치 네트워크인 것이다(YTN 2010.12.14). 생활정치 텃밭포럼은 전 · 현직 정치인이 중심이 되어 결성된 조직이지만 지역주민을 대거 참여시키고 있다. 생활정치 텃밭포럼은 '생활속으로, 지방속으로'를 기치로 하고 다음과 같은 강령을 선정했다.

〈표 4〉 생활정치 텃밭포럼 결성 선언문

1) 주민에 의한 주민의 정치를 지향한다.
2) 정책대안과 실천의 생활정치를 지향한다.
3) 정당, 이념, 지역주의를 넘어서는 소통과 화합을 지향한다.
4) 지방화와 지방자치의 강화로 글로컬(Global+Local)에 정신을 지향한다.
5) 지역밀착형 풀뿌리 지도자 양성에 노력한다.

출처: 생활정치 아카데미 홈페이지

'생활속으로, 지방속으로'라는 슬로건과 강령에서 잘 나타나듯이, 생활정치 텃밭포럼은 지역주민 위주, 생활정치, 탈이념, 탈중앙 정당을 특징으로 한다. 창당주체는 오사카 유신회나 감세일본과 같이 전 · 현직 지방정치인이며, 내세우는 정책비전은 가나가와 네트

워크나 초록정치 네트워크와 같은 주민 주도의 생활정치 이슈에 관한 것이다. 오사카 유신회와 감세일본의 경우처럼 정치인의 전문성과 정치자원을 활용해 지방의회의 의사결정과정에 실질적으로 영향을 미칠만한 의석 확보가능성을 내재하고 있는 동시에, 이들이 지향하는 정치경쟁은 중앙정치에 예속된 경쟁이 아닌 지역주민의 생활과 관련된 갈등에 관한 것이다.

앞서 살펴본 것처럼, 한국에도 지역주민의 주도 혹은 정치인 주도의 지방정치연대가 이미 존재하고 있다. 그 뿐만 아니라, 전국 풀뿌리후보들과의 공동행동을 통해 지방정당이 지닐 수 있는 한계점, 즉 지역이기주의의 가능성과 전국적 관심 부족을 극복할 수 있는 가능성을 가지고 있다. 또한 정치인 중심의 지방정치모임이되, 중앙정치로의 재편입을 위한 발판으로서의 역할이나 지방권력 독점을 목적으로 하지 않는다는 점은, 역동적이고 민주적인 지역정치구조 확립에 바람직한 요인이 될 것으로 보인다.

지방정당의 밑그림은 이미 지역 곳곳에 그려지고 있다. 문제는 이러한 정치문화의 변화를 법이 얼마나 보조할 수 있는지 여부다. 지방정당의 설립을 불허하고 있는 현 정당법의 개정 촉구는 이제 해외사례와 관련한 추상적인 주장이 아닌, 실제 한국 지역사회에서 벌어지고 있는 의미 있는 정치조직화를 법적으로 보장 해주어야한다는 당위성을 가진 주장이다.

2. 지역정치구조의 민주주의 강화

임기를 갖고 주기적인 교체가능성이 있는 공식적 정치엘리트와는 달리 공고한 경제적, 문화적, 역사적 기반을 바탕으로 폐쇄적 유입경로를 통해 충원되는 기타 지역엘리트 역시 지역의 정책결정과정에 강력한 영향력을 미친다. 이러한 폐쇄적 엘리트는 진입장벽이 견고하고 의사결정과정이 폐쇄적이며, 대중의 지지에 대한 부담을 느끼지 않기 때문에 결과적으로 지역정치의 민주적 운영에 걸림돌로 작용한다. 그렇기 때문에 본 논문에서 언급한 지역정치구조의 변화만으로 지방자치와 지역민주주의를 달성할 수 있다고 단언하기 어렵다. 그럼에도 불구하고, 지역정치구조의 경쟁 증가는 한국의 지역사회를 지배했던 지배연합의 한 축인 정치엘리트의 충원구조를 가변적으로 만듦으로써 지역의 기득권 네트워크 형성을 어렵게 만드는 요인으로 작용할 것이다.

또한 지방정당 도입은 일반대중이 지역정치엘리트로 충원될 수 있는 창구가 되고 엘리트-시민 간 괴리를 줄일 수 있는 가능성을 확보한다. 결과적으로 지역의 갈등구도에 더 많은 참여자를 둠으로써, 작은 규모의 갈등을 통제할 수 있는 자원을 가진 소수의 권익을 위하는 정치를 극복하고, 작은 규모의 갈등에서 힘에 굴복했던 다수의 대중의 권익도 제도적인 정치의 장에서 다뤄지는 지역민주주의를 가져올 것이다.

참고문헌

하승수, 2007, 『지역, 지방자치, 그리고 민주주의』, 후마니타스

E.E Shattschneider, 2008, 『절반의 인민주권』, 현재호 외 역, 후마니타스

강재규, 2011, “지역정당 설립 등 지역정치결사 자유의 확대방안”, 2011 동계학술대회 발제문, 한국지방정부학회

김석우, 2011, “한국 지방 정치엘리트의 지방 정부 충원”, 『한국정당학회보』, 제10권 제1호, 35-69

배응환, 2006, “지방정치엘리트의 배경연구”, 『행정논총』 제44권 제3호 33-65

성기중, 2010, “지방선거에서의 정당공천제 문제의 개선방안”, 『대한정치학회보』, 18집 1호, 273-292

성해영, 1995, “정치엘리트와 대중의 관계”, 『고시계』, 통권 제464호, 340-341

송호열, 2010, “2010년충북지방선거후보자들에대한유권자들의인지도”, 『한국사진지리학회지』, 제20권 제3호, 27-46

오관석, 2007, “지역사회 엘리트의 의식구조에 관한 연구-전주시 엘리트를 중심으로-”, 『정치정보연구』, 제10권 제1호, 21-42

이상묵 외, 2010, “정당공천제와 지방의 정당정치발전 : 기초지방선거를 중심으로”, 『글로벌정치연구』, 제3권 제1호, 37-66

장수찬, 2006, “중앙정치와 지역정치의 유착과 재생산”, 『시민과 세계』, 제9호, 46-59

주용학, 2005, “풀뿌리 민주주의: 지방정치, 지방의회의 현 실태와 개선방안, 『시민사회와 NGO』 제3권 제2호, 69-234

최진혁, 2012, “지방선거에 있어 정책선거의 방향”, 『한국행정학회 하계학술발표논문』, 2012호, 1-22

황아란, 2010, “지방선거의 정당공천제와 중앙정치의 영향”, 『21세기정치학회보』, 제20집 제2호, 31-53

허철행, 2011, “지방선거에 있어서 정당공천제의 한계와 개선방안에 관한 연구”, 『지방정부연구』, 제15권 제1호, 233-251

허 훈, 2011, “일본 지역정당 사례로 본 한국 지방정치에의 시사점”, 2011년 춘계학술대회, 경인행정학회

하세헌, 2011, “지방정당의 필요성과 과제”, 『2011년도 국회연구용역과제 연구보고서』

_____, 2012, “지방정당의 대두와 일본 지방정치 활성화”, 『일본연구논총』, 제35

호, 61-92
“6 · 2 지방선거, 민주당 ‘대승’ 한나라당 ‘참패’”, 뉴스메이커, 2010.6.29., http://www.newsmaker.or.kr/news/articleView.html?idxno=1580, 접속일자 2012. 9.16
“5 · 31 풀뿌리후보가 뛴다”, 시사뉴스, 2006.5.26., http://www.sisa-news.com/news/article.html?no=4149, 접속일자 2012. 9. 16
“지방정치 활성화 ‘생활정치 텃밭포럼’ 출범”, YTN, 2010.12.14., http://www.ytn.co.kr/_ln/0101_201012141421349649, 접속일자: 2012.9.16

〈국문초록〉

지방자치를 실시한 지 20여 년이 지난 지금, 한국의 지역정치는 여전히 소수 기득권 세력에 의해 독점되는 경향으로 보인다. 한국의 지역정치엘리트는 지역주의 정당구조와 정당공천제, 폐쇄적인 정당법 등을 방패삼아 지역정치구조를 보수적으로 유지하고 있고, 지방자치는 지역주민을 적절하게 대변하지 못한다는 평가가 지배적이다.

본 논문에서는 이러한 지방자치의 위기를 보수적인 지역정치구조의 보수성에서 찾아보고자 하는 노력으로 시작한다. 대의민주주의에서 경쟁은 대표성과 더불어 중요한 작동원리이다. 지방자치 이전부터 기득권을 가졌던 세력은 어떻게 지방자치 시대의 지역정치엘리트로 편입되고, 또 어떤 식으로 지역의 경쟁을 차단하며 보수적 지역지배구조를 유지하는가? 또, '갈등의 범위'라는 측면에서, 지역정치구조는 어떻게 갈등을 관리하여 경쟁을 약화시키는가? 이 질문들에 대한 답으로 뿌리 깊은 지역주의 정당구조와 정당공천제의 영향, 새로운 정치세력의 지역정치 진입을 가로막는 폐쇄적 정당법, 국가적 이슈에 점령당한 지역적 규모 갈등 등을 들 수 있다.

한편, 한국과 유사한 지역정치구조를 가지고 있는 일본의 대표적인 지방정당인 오사카유신회, 감세일본, 가나가와 네트워크 사례는 지방정당이 지역정치구조에 상당한 영향을 미치고, 지역정치구조의 경쟁을 증가시켜 민주주의적 요소를 확보하는 것을 보여준다. 또한, 한국의 지역사회에서도 의미 있는 지역정치연대가 구성되어 진정한 지방자치의 실현을 위한 담금질을 하고 있다. 이러한 지역사회의 움직임에 행정부와 입법부가 신속히 반응하고 이를 지역정치구조 변화를 이끄는 촉매제로 성장할 수 있도록 길을 열어줘야 한다.

주제어 : 지방자치, 정치엘리트, 지방정당, 지방정치구조
local self-government, political elite, local party, local political structure

《 편집위원회 》

■ **위원장** : 손재권(중앙선거관리위원회 법제기획관)

■ **위　원** : 김상겸(동국대학교 교수)

박찬욱(서울대학교 교수)

염재호(고려대학교 교수)

윤용택(일본 소카대학교 교수)

이현출(국회입법조사처 심의관)

박영수(중앙선거관리위원회 법제과장)

김범진(광진구선거관리위원회 사무국장)

이명행(연제구선거관리위원회 사무국장)

본지에 실린 논문에 제시된 논지와 견해는 저자 개인의 것이며,
중앙선거관리위원회의 공식 입장과 무관함을 밝힙니다.

選擧硏究

2012年 12月 발행

發行 **중앙선거관리위원회**
경기도 과천시 홍촌말로 44
TEL. 503-1114(대표전화)

印刷 **사회복지법인 나누리**
서울시 필동3가 39-3
TEL. 2269-8412(代)~4

《비매품》