

2021

유권자정치  
페스티벌

# 유권자 표현의 자유와 공직선거법



# 유권자 표현의 자유와 공직선거법

한국NGO학회



# CONTENTS

## Ⅰ 유권자 표현의 자유와 공직선거법

/ 한국NGO학회

### 발제문

- 기조발제  
코로나-19의 확산과 선거의 자유와 공정, 어떻게 확보할 것인가? ..... 3  
박재창(숙대 명예교수)
- 발제  
유권자의 표현의 자유 확대와 선거법 개정 ..... 36  
민선영(참여연대 의정감시센터 간사)
- 발제  
시민사회단체의 유권자 운동(시민정치운동) 확대를 위한 활동과 역할 ..... 59  
권영태(한국NGO학회 이사)

### 토론문

- 이선우(전북대) ..... 82
- 하상복(목포대학교 정치학) ..... 84
- 구혜영(한양사이버대학교 교수) ..... 87
- 정상호(서원대학교) ..... 90
- 김희송(전남대) ..... 96
- 원준호(한경대학교 교수/한국NGO학회장) ..... 98

기조발제

## 코로나-19의 확산과 선거의 자유와 공정, 어떻게 확보할 것인가?

박재창(숙대 명예교수)

### I. 서론

후보자가 소속되어 있는 여야 진영 간의 균열과 대치가 고조되어 있어 2022년 3월로 예정된 20대 대통령 선거는 어느 때보다도 치열할 것 같다. 무엇보다도 선거의 결과가 사회에 미치는 영향이 매우 클 것으로 관측된다. 누가 당선되느냐 보다 집권 세력이 유지되느냐 또는 교체되느냐에 보다 더 큰 관심이 모여 있기 때문이다. 따라서 선거의 과열에 대한 우려와 함께 선거의 자유와 공정에 대한 수요가 그 어느 때보다 커져 있다. 더군다나 코로나-19의 확산에 따른 뉴 노멀 시대의 도래로 인해 선거의 물리적 환경과 조건이 크게 바뀌고 있다. 새로운 선거 환경 변화에 조용해서 선거의 규범과 질서를 조정하거나 새롭게 정립해야 하는 일이 매우 긴박한 과제가 되어 있다.

그렇지 않아도 선거의 모태라고 할 수 있는 근대 민주주의의 시대적 정합성에 대한 우려가 작지 않았다. 정보사회의 도래와 함께 산업사회적 생산양식에 기초한 고체사회가 퇴조하고 네트워크와 유동성을 특징으로 하는 액체사회가 들어서면서 대의민주주의의 한계를 보



완하고자 하는 다양한 노력과 더불어 국가와 시민사회가 협력적 파트너십을 형성하는 거버넌스 체제에 대한 수요가 커져 있다. 이런 환경 속에서는 국정운영의 국가중심주의를 전제로 하는 공직자 선출과정으로서의 선거가 함축하는 의미와 내용이 달라지지 않을 수 없다. 이런 시대 상황의 변화를 선거과정에 반영해야 하는 과제가 또 다른 차원의 숙제다.

대의 민주주의의 쇠락만이 문제가 아니다. 한국의 정치체제 자체가 아직 미성숙 단계에 머물러 있다. 원래 대의 과정을 체계론의 관점에서 보면 대의 과정의 핵심 구성요소인 선거, 정당, 의회는 서로 연동해서 작용한다. 정당의 공천을 통해 공직 선거의 후보자가 결정되고 그 후보자들 사이에서 선거를 통해 당선자를 결정한 결과가 의회를 구성한다. 의회를 구성하는 원내 정당이 선거법 제정과 개정을 주도하고 그 결과 선거의 주요 참여자인 후보자와 유권자의 행동 양식을 규율하게 되는 것도 같다. 선거, 정당, 의회를 체계론의 관점에서 접근하는 경우 이들 사이의 경계를 이분법적 시각(binary perspective)에서 구분하거나 설명하는 것은 적절치 않은 이유다. 그런 만큼 정당과 의회의 제도화 정도가 선거에 직접적인 영향을 미칠 것은 당연한 이치이다. 그 가운데서도 정당정치가 선거에 미치는 영향은 매우 크고 또 결정적이다.

이런 점을 감안하여 여기에서는 먼저 한국 정치의 현주소를 조감한 후, 코로나-19의 확산이 선거의 물리적 토대에 미치는 영향을 검토하고 그에 대한 대응 수단으로서의 전자 민주주의가 선거에 미치는 결과가 무엇인지를 논의해 보고자 한다. 코로나-19의 확산이 선거에 미치는 부정적 영향을 전자 민주주의가 선거에 끼치는 여러 영향 가운데 긍정적 효과의 확대를 통해 대안 모색에 나서보자는 생각이다. 이런 관점에서 앞으로 한국의 선거과정에서 자유와 공정을 모두 담보해 나가기 위해서는 어떤 과제들을 개선하는 일이 우선적으로 요구되는 지를 따져 보려는 것이 이 글의 우선적인 목표다.

이를 위해 여기에서는 선거를 과정론의 관점에서 이스톤의 투입, 전환, 산출 모형(Eastonian model)을 토대로 선거의 환경 조건, 선거의 전개 과정, 선거의 진행 결과로 나누어 다루고자 한다. 선거의 환경 조건은 투표가 이뤄지기 전 단계에서 선거 관련 법제, 정당 및 의회의 활동 등을 토대로 후보자 및 유권자에 의해 선거운동이 이뤄지는 정치사회적 환경 및 조건을 함축한다. 선거의 전개 과정은 기표, 산표, 계표, 등 주로 투표 단계의 전후 과정에서 이뤄지는 선거 활동을 총칭한다. 선거의 진행 결과는 선거가 끝난 후 당선자가 결정되거나 그에 따라 집권 세력의 교체나 유지가 확정되고 나아가 특정 정책에 대한 사회적 합의가 창출되거나 선거관리에 대한 회고적 평가 같은 환류 작업을 포괄한다.

## II. 선거의 자유와 공정: 두 마리 토끼 잡기

### 1. 대의 민주주의와 준직접 민주주의

선거는 민주주의를 구현하기 위한 핵심 장치 가운데 하나다. 이를 선출직 공직자에 주목해 보면 국민의 참정권 행사를 위해 대리인을 선출하거나 집권 세력의 교체를 결과하는 정치적 절차 내지는 행사에 해당된다. 그러나 유권자의 입장에 주안점을 두고 보면 집권 세력에 대한 불만을 표출하거나 평가하고 나아가 정서적 순화를 이루며 새로운 정책 어젠다를 형성하고 그 내용을 합의해 나가는 정치적 참여의 한 양식으로서의 비중이 커진다. 선거는 이를 보는 이의 관점 내지는 이해관계에 따라 국민 대표자의 선출 내지는 정치적 참여의 공간 가운데 하나를 우선적으로 인식하게 되는 이유다. 전자가 민주정체의 운영을 위한 전제적 조건이라면 후자는 민주주의라야 가능하다는 점에서 민주정체의 결과적 소산에 해당된다.

그런데 선거가 민주주의의 전제적 조건이라는 사실은 이때의 민주주의가 대의 민주주의 내지는 간접 민주주의임을 시사한다. 국민의 참정권을 국정 대리인에게 위임하는 대의 민주주의가 아니라면 공무 담임권자를 선출하는 권위적 절차로서의 선거는 불필요할 것이기 때문이다. 그러나 오늘날 기계론적 세계관에 기초한 근대적 프레임의 정합성에 대한 의문이 제기되면서 이런 대의 민주주의의 사회적 소구력 내지 당위성에 대한 의문이 제기되기 시작한 지는 이미 꽤 오래 되었다.

원래 대의 민주주의는 공장식 생산양식에 기초한 산업사회의 도래와 함께 임금 노동자들이 생겨나고 그에 따라 참정권의 일반화, 보편화가 이뤄지면서 거기에서 비롯되는 정치사회적 수요에 대응하고자 고안되었다. 대의 민주주의가 대량생산체제에 기초한 대중 민주주의, 기계론적 세계관에 기반하는 뉴턴식 민주주의(Newtonian democracy)를 인식론적 토대로 삼는 다거나 그의 운영 체계를 집적 민주주의(aggregate democracy) 내지는 다수제 민주주의(majoritarian democracy)에 두는 이유다.

그러나 제3의 물결에 따른 정보사회의 도래와 함께 이분법적 기계론에 기초한 고체사회가 퇴조하고 일원론적 인식 프레임에 따라 유동하는 액체사회가 등장하면서 후기 근대사회가 들어서게 되었다. 이에 따라 선거 민주주의, 자유 민주주의, 다수제 민주주의를 특징으로 하는 대의 민주주의는 참여 민주주의, 속의 민주주의, 평등 민주주의, 합의 민주주의, 등을 향해 변모를 거듭해 나가고 있다. 정기적인 선거의 실시 외에도 다양한 양식의 단일 쟁점형 사회운동, 시위, 자발적 결사체로서의 NGO 활동, SNS 등 온라인상에서 이뤄지는 적극적인



숙의권 행사 등이 활발하게 전개된다는 점에서 보면, 선거의 상대적 비중이 줄어들면서 대의 민주주의와 직접 민주주의를 융합 또는 중복하는 혼합 민주주의(hybrid democracy)의 시대가 열리고 있음을 알 수 있다.

이에 따라 일반 시민의 정치적 참여가 다원화, 광역화, 일상화하면서 대표성의 가변성 내지는 상황조응적 차등화가 일반화하는 변화를 맞이하게 되었다. 공무 담임권자를 중심으로 운영되던 국가중심주의의 시대로부터 국가와 시민사회가 서로 파트너십을 형성하면서 협력적 공조체제를 구축하는 거버넌스 시대로의 이동이 가속화하고 있음을 뜻한다. 그런 만큼 선거가 그동안 시민의 국정운영에 대한 수동적 참여 내지는 간접 참여의 한 양식으로 개발, 운영되어 온 것이라고 한다면 이제는 시민의 직접 참여가 확대되는 협력적 거버넌스 시대의 등장에 맞추어 그의 의미와 내용 내지는 운영양식을 수정, 보완, 또는 재편하는 일이 불가피하게 되었다.

## 2. 선거의 자유와 공정: 상보적, 갈등적 과제

선거가 대의 민주주의가 되었건 또는 준직접 민주주의가 되었건 민주주의의 구현에 기여하기 위해서는 자유롭고 공정해야 한다. 그런데 자유와 공정은 그 자체가 민주주의의 핵심 가치 가운데 하나다. 그렇기 때문에 민주주의 체제 아래에서라야 구현하기가 용이하다. 이로 인해 선거의 “자유와 공정”은 민주주의와의 관계에서 전제적 조건이면서 동시에 수단적 방편이기도 한 이중적, 복합적 관계를 구성한다. 전자가 선거의 자유와 공정을 의미론의 관점에서 이해하는 것이라고 한다면 후자는 도구론의 관점에서 접근하고자 하는 것에 다름 아니다.

먼저 선거에서의 “자유”는 사상의 자유, 표현의 자유, 이동의 자유, 집회의 자유, 결사의 자유 등이 헌법상 기본권으로 명시되어 있는 데에서 보는 것처럼 민주주의의 전제적 조건에 해당된다. 따라서 의미론적으로 볼 때 누구나 어디서나 불편이나 강제 없이 선거에 참여할 수 있는 가능성이 열려 있는 상태를 말한다. 부연하면 선거과정에서 형식적, 실제적 차원의 선택권이 보장되는 것은 물론이고 그런 선택에 따라 불이익이 발생하거나 그럴 것이라는 불안으로부터 격리되고 나아가서는 그런 선택에 대해 자긍심을 가질 수 있어야 한다는 의미로 해석된다. 이를 선거의 환경 조건에 주목해 보면 평등하고 보편적인 참정권이 주어지는 것은 물론이고 출마하고자 하는 경우 어떤 장애도 있어서는 안된다는 뜻이다. 선거의 전개 과정에서 보면 당연히 투표에 참여할 수 있는 기회의 보장이 선결과제다. 선거의 진행 결과 문제가 있다고 판단될 경우 장애나 제한 없이 이의를 제기할 수 있어야 한다. 이

를 도구론의 관점에서 보면통상 건전한 경쟁관계를 유지하는 다당제, 자유로운 의사소통과 편향되거나 오염되지 않은 언론, 그것을 보장하는 법치주의 등이 확보되어 있어야 구현 가능한 것으로 이해된다. 이때 선거에서의 자유로운 선택권을 보장하기 위해서는 정기, 비밀, 직접, 평등, 보통 선거 등이 보장되어야 한다.

그러나 유권자 개개인이 누리는 선거의 자유만을 강조하는 경우에는 서로의 자유를 침해하는 가운데 선거의 참여자들 사이에서 평온이나 평등성의 원리가 훼손될 수 있다는 우려에서 법치주의에 의한 국가의 개입을 정당화하게 된다. 이때 선거의 진행과 관련하여 국가가 지향하는 핵심 가치가 바로 “공정”이다. 이를 의미론적 관점에서 보면 선거 참여자들 사이에서 어느 쪽으로도 기울지 않는다는 것을 시사한다. 이를 균형이라고 한다면 그런 균형 또는 중립이 현실 정치사회에서 과연 구현 가능하거나 또는 측정 가능한 것이냐의 과제가 제기된다. 나아가 누구의 관점에서 본 균형을 말하느냐의 차원에서는 몰가치 내지는 탈가치의 과제 나아가서는 맥락적 편향의 문제에 직면한다. 그렇기 때문에 “공정한 공정”은 성립 불가능한 개념이라는 주장이 뒤따르기 마련이다.

그러나 도구론의 관점에서 보면 선거가 누구나 어느 쪽을 향해서도 편향되지 않는다는 점을 지향한다는 뜻에서 불평등 치우, 비이성적 우대, 규칙의 편향적인 적용 등을 극복하려는 것으로 이해된다. 선거가 일정한 정도의 규칙성(regularity), 상당성(reasonableness), 내지는 합리성(rationality)을 지녀야 마땅하다는 뜻이다(Elkit & Svensson, 1997: 35). 보다 구체적으로는 정치적 경쟁의 보장, 선거에 따르는 사회경제적 비용의 적정성 유지, 균등한 선거 참여 기회의 확보와 함께 선거운동 자유의 배려를 함축한다.

이를 먼저 선거 환경 조건의 관점에서 보면 투표 전단계에서 이루어져야 할 과잉금지의 원칙과 편향금지의 원칙을 말한다. 선거가 과열한 나머지 일상생활의 유지가 침해받지 않는 상황이나 민주주의의 핵심 주체인 시민이 정치적 경쟁에서 동등한 성공 확률을 갖는 상태가 유지되어야 한다는 뜻이다. 이를 위해서는 두려움 없이 자유의사의 표현이 가능해야 하지만 그것이 선거 결과에 미치는 영향은 동등하게 취급되어야 하고 이를 위해서는 균등한 선거운동의 기회를 보장하는 환경이 조성되어야 한다.

그렇지만 현실적으로는 어느 민주정체에서도 정치적 경쟁자들 사이의 정치적 자원이 평등하게 배분되는 경우란 거의 찾아보기 어렵다. 따라서 개별 사회의 특성과 한계를 고려하는 가운데 상대적인 관점에서 공정 여부를 평가하지 않을 수 없다. 개별 사회 조응적 판단과 평가가 불가피하다는 뜻이다. 선거의 환경 조건에 대한 평가는 그것이 그 사회에 미치는 영향이 무엇인지를 염두에 두는 가운데 진행되어야 한다. 선거의 환경 조건에 대한 선제적,



부정적 평가는 자칫 그 사회의 민주주의에 대한 부정으로 이어지면서 정치적 갈등을 심화시키는 기폭제가 될 수도 있기 때문이다. 맥락적 평가가 불가피한 이유다. 누구를 위한 것인지 또는 무엇을 위한 평가인가를 염두에 두자는 것이다.

따라서 선거 전개 과정의 공정성이 차지하는 비중이 커지게 되는 데 그에 따라 절차의 정당성에 주목하게 된다. 이는 선거 과정의 공정성을 보장하는 절차가 적법성의 원리에 따라 진행되고 있는지의 여부를 묻는 것에 다름 아니다. 이와 관련해서는 먼저 그런 절차를 규정해 둔 선거제도에 대해 국민적 합의가 전제되어 있는지의 여부를 묻게 된다. 민주적 절차(혹은 과정)는 어디에서건 그 사회 구성원들이 스스로 행동과 생활을 통제하는 규칙을 제정하고, 상황에 따라서 이를 해석하고 내면화하면서 무엇인가 목적하는 바를 이행해나가는 질서를 의미하기 때문이다(이돈희, 2021.04.11.). 따라서 정상배들 사이의 정략적 타협에 의한 선거제도의 변경은 당연히 공정성의 원리를 침해할 수밖에 없다. 적법절차의 원칙에 위배 되기 때문이다. 그런데 적법절차가 유지되려면 선거제도를 논의하는 회의의 공개 원칙이 지켜지면서, 야합 밀실정치의 결과물은 이를 수용할 수 없다는 인식이 선행되어 있어야 한다. 그런 의미에서 공정한 선거는 정당정치의 정상화를 전제로 한다는 의미이기도 하다.

끝으로 선거 진행 결과의 공정성 여부는 선거의 결과가 집권 세력의 이동에 권력적 편향성 없이 기여하는가의 차원에서 제기되는 과제다. 자칫 집권 정당의 권력적 프리미엄이 선거의 결과를 왜곡하는 요인으로 작용해서는 안된다는 의미로 해석된다. 되도록 많은 유권자가 선거에 참여해서 선거 결과의 정당성 정도를 높일 수 있어야 한다는 의미를 함축하는 것이기도 하다. 무엇보다 중요한 것은 그렇게 해서 선출된 공직 책임자들이 파당적 이해관계가 아니라 국민 전체에 대한 책무성 구현의 의지에 충만해야 한다는 뜻이기도 하다.

종합해 보면 선거의 자유와 공정은 일견 상충되는 관계에 있다. 공정을 위해서라면 자유를 제한해야 하는 일도 이를 수용할 수 있어야 하기 때문이다. 그러나 그런 제한이 궁극적으로는 자유라는 근원적인 목표의 달성을 위한 수단적 의미를 함축한다는 점에서 보면 자유와 상합적 관계를 구성한다. 그러나 그렇다고 해서 자유의 제한이 곧바로 선거의 공정을 보장하는 관계에 있는 것은 물론 아니다.

### Ⅲ. 코로나-19 이후 한국 사회의 정치 환경

#### 1. 한국의 민주주의는 민주적인가?

오늘날 한국 사회는 후기 민주주의 성향이 강화되는 과정에 있다. 무엇보다도 “촛불 민주주의”가 불러온 영향이 크다. 기실 87년 체제의 등장 이후 진행된 민주화 작업의 실체는 정부의 역할 범위를 줄이면서 직접 민주주의 요소를 확장해 온 것에 다름 아니다. 제도 운영 차원에서 보더라도 헌법재판소가 법제 차원에 머물러 있던 정당해산권이나 대통령에 대한 탄핵 및 법률의 위헌 심판권을 실제로 행사했으며, 중앙정부 권한의 지방 이양을 촉진하거나, 참여예산제의 도입을 통해 시민참여의 공간을 넓히고, 다양한 국제기구 가입에 따른 외국 정부의 영향력 행사를 확대 수용해 왔다. 대의기구로서의 국회와 대통령이 지니는 정책결정 내지는 국민대표 기능이 잠식되어 온 것이다. 여기에 더해 외환위기를 거치면서 신자유주의의 이념적 정당성이 커지자 공적 영역의 권능을 축소하는 민영화 작업이 진행되었다. 선출직 공직자들의 관할 업무 영역 자체가 축소되어 온 셈이다. 이명박 정부가 들어서면서 직면한 미국산 소고기 수입 반대 시위나 박근혜 정부의 몰락을 불러온 연인원 수천만 명이 참가한 촛불 시위는 대의기구로서 국회가 지니는 권능을 무력화한 것에 다름 아니다.

여기에 더해 다양한 양식의 친정부 시민사회단체가 발흥하면서 국가와 시민사회 사이에는 조악한 양식의 한국형 조합주의 체제가 자리 잡았다. 이로 인해 공식적인 대의기구가 담당해야 할 정책결정 기능의 상당 부분을 시민사회 대표자 내지는 대기업의 총수가 공유하는 결과를 낳았다. 이 과정에서 정당이 권력의 노점상 역할을 수행했음은 이를 부인하기 어렵다. 정치적 지지를 동원하기 위해 시민사회단체가 유사 정당적 기능을 수행하도록 방치하거나 그런 단체의 지도자나 상근 간사를 기성 정당에 흡수, 동원해서 권력의 공유 장치로 활용한 까닭이다. 이 과정에서 발현한 대의 과정과 관련한 정당 체제의 왜곡은 매우 심각한 상태다.

한국의 정당은 그 운영 실제에 있어 사실상 국가와 시민사회를 잇는 연결핀 기능을 상실한 상태에 있다고 해도 과언이 아니다. 태생부터가 정치적 명망가 내지는 권력지향형 룩펜 중심으로 구성, 운영되는 엘리트 정당일 뿐만 아니라 호소력 있는 정치철학이나 이념적 결속을 토대로 구축되어 있는 것도 아니어서 정책정당으로서의 소임을 다하지 못한다는 평가를 받아 왔다. 따라서 가치 중심의 사회적 결속이나 이해관계 경쟁에서 무력할 것도 물론이다. 지역감정에 기대는 지역정당이자 특정 인물 중심의 패거리 정당 내지는 정치자금줄 중



심의 사당 체제 범주를 벗어나지 못하는 한계도 지냈다. 기존의 여야 정당 중심으로 배타적 기득권을 유지해온 카르텔 정당이라는 비난도 받는다. 여기에 선거 전문가 정당의 요소까지 끼어들면서 일종의 잡동사니 정당(hodge-podge party)에 다름 아니라는 진단이 제시되어 왔다(김용호, 2008: 74).

그 결과 제대로 된 정당을 경험해 보지 못한 상태에서 정당정치가 지속되자 가성 정당에 대한 사회적 학습이 확대 재생산되는 결과를 낳았다. 정당정치에 있어 비정상적 정상화가 거듭되었다는 뜻이다. 이에 따라 당원의 자기 정당에 대한 충성심이 약하고 무당파 유권자가 늘고 있으며 정당 활동을 통한 정치적 효능감이 축소 일변도에 있다. 최근에는 사회 여론조사가 활성화되면서 정당의 정책 수요 진단 기능을 대체하는 경향마저 나타나 있다. 이런 경우 정당정치에 대한 유권자의 무관심과 냉소주의가 일상화할 것은 물론이다.

이런 정당정치에 대한 불신을 토대로 국익 지상주의를 부르짖는 민족주의, 국수주의가 기승을 부리고 있으며, 이를 기화로 국가권력의 권위주의 성향이 강화되고 있다. 반일 프레임 통한 친정부 세력의 규합과 반정부 세력 몰아 세우기가 대표적인 사례다. 이로 인해 국정운영상의 합리주의가 퇴조하고 포퓰리즘의 등장을 여는 환경이 조성되고 있다. 기득권 지향의 친정부 집단과 반정부 집단 사이에는 집단 갈등이 일상화되어 있다. 따라서 이렇듯 사회 갈등의 해소 요구에 신속하게 반응하지 않는 정당정치에 대한 대안 모색 수요가 클 것은 당연한 일이다.

이런 기성 정치에 대한 부정적 평가는 새로운 대안 모색에 대한 열망을 촉진한다는 점에서 일면 불가피하다고도 할 수 있지만 기본적으로 정치를 악마화(demonization)한다는 점에서 부정적 결과를 동반한다<sup>1)</sup>. 무엇보다도 권위주의 정부의 등장에 대한 견제기능을 약화시킨다는 점에서 치명적인 결함을 지닌다. 권위주의 정부의 출현은 흔히 여당을 매개로 행정부의 대 국회 지배력을 구조화한다거나 헌법상 권력분립의 정신을 침해하면서까지 국회의원의 내각 겸직을 제도화하는 데에서 보는 것처럼 정치지도자들 사이의 불평등을 구조화하는 데에서 목격된다. 그럼에도 불구하고 정치가 이를 겨냥해서 견제하거나 시정조치할 수 있는 능력을 유실하게 된다는 데에 문제의 심각성이 있다.

---

1) 윤경호(2020.11.30.)을 참조하기 바란다.

## 2. 뉴 노멀(New Normal) 시대의 도래와 선거

오늘날 한국 사회가 당면한 가장 긴박하고 충격적인 과제 가운데 하나는 당연히 코로나-19 감염병의 확산이다. 2020년 1월 19일 유증상자가 처음 확진된 이래 2021년 9월 3일 현재 일일 신규 확진자 1,709명, 총 누적 확진자 257,110명, 누적 사망자 2,308명(치명률 0.9%)를 낳았다(윤병기, 2021.09.03.). 그 최근에는 일일 확진자 수가 2,000명을 넘는 일이 거듭되고 있다.

이런 코로나-19 확산에 대응하기 위해 정부는 그동안 시민들에게 사회적 거리두기, 마스크 쓰기, 손 씻기 등 개인위생을 철저히 지켜달라는 협조를 당부해 왔다. 그러나 코로나-19의 대유행이 장기화하면서 시민의 피로감이 축적되고 일용직, 중소기업, 자영업자 등 일부, 제한적, 선별적 계층에 경제적 손실과 부담이 가중되면서 이제는 사실상의 ‘위드(with) 코로나’ 단계로 진입해야 한다는 의견이 설득력을 더하고 있다. 코로나-19 감염병 확산이 일상화하는 뉴 노멀 시대로의 진입이 가시화되어 있는 셈이다.

이로 인해 한국 사회는 선거의 자유와 공정을 지켜내기가 쉽지 않은 환경에 내몰리고 있다. 먼저 선거의 자유와 관련해 보면, 선거의 환경 조건면에서 볼 때 ‘밀집·밀접·밀폐를 피하라’는 감염병 예방수칙에 따라 대규모 유세가 금지되거나 밀폐된 공간에서 이뤄지는 실내 간담회나 정책 토론회가 제한되거나 외면되는 일이 빈발하고 유권자 대면이나 명함 또는 전단지 등의 배포 같이 직접 유권자를 접촉하는 일도 주저하게 되었다. 선거와 관련해서 자유로운 토론이나 정보의 공유가 제한되고 있는 것이다. 이로 인해 유권자는 후보자 검증에, 신인 후보자는 인지도 높이기에도 많은 어려움을 겪을 수밖에 없다.

또한 건강의 안보화(securitization of health)(Rushton, 2011: 779-796)가 불러오는 현상도 문제다. 감염병의 확산으로 사회적 위기 의식이 높아지고 마치 전시 상태처럼 국가주의의 정당성이 제고되면서 국가가 시민을 훈육하는 것에 대해 큰 저항 없이 이를 수용하고자 하는 사회 환경이 빚어지고 있다. 국민 보건상의 안전을 담보하기 위해서라면 국가의 강제권 행사가 불가피하다는 인식이 자리 잡게 되었다(van de Pas, 2020: 18). 이 경우 국민 개개인은 더 이상 독립된 개체로서의 주체적 존엄성이나 자기 신체에 대한 자유로운 처분권 내지는 일상성의 유지에 대한 배타적 지배권을 유지하기가 어렵게 된다.<sup>2)</sup> 이런 인식의 프레임이 일상화하면서 선거와 관련한 국가의 개입을 보다 손쉽게 용인하고 나아가 선거 관련 자유 선택의 의지와 권리의 행사를 저어하게 될 개연성이 커진다. 건강권과 참정권 사이에서

2) 박재창(2021: 13)을 참조했다.



건강권 우선의 원리를 큰 저항 없이 수용할 가능성이 커지게 되었다는 뜻이다.

선거의 전개 과정과 관련해서는 자유로운 정보 소통의 제약으로 인해 충분한 정책 정보나 후보자에 대한 정밀 진단과 평가 없이 투표에 임할 가능성이 커지게 되었다. 감염병에 대한 노출을 염려한 나머지 기권율이 높아질 확률이 커질 것도 물론이다. 선택의 자유가 제한된다는 뜻이다. 이는 선거의 진행 결과에 있어서도 같다. 코로나-19로 인한 사회적 거리두기는 개인이나 가족으로 생활반경을 제한하는 결과 다양한 사람들과의 접촉을 제한하고 나아가서는 균형있는 정보의 공유를 어렵게 한다. 여기에 더해 설혹 인터넷 등을 통해 외부와의 정보 교류에 나선다고 하더라도 인터넷 필터링 효과가 편향된 정보의 축적을 유도하게 된다. 그에 따라 자유로운 선거 정보의 수집이 차단되고 편향화하는 결과를 낳는다. 심리적 장애 없이 자유롭게 정보를 수집, 평가하는 것이 아니라 자기가 선호하는 정보만을 선택하는 사회심리적 정당화 기제가 발동하면서 기존의 신념을 극단화하는 경향을 낳는다는 뜻이다. 이런 현상을 반향실 효과(echo chamber effect)라고 한다면 이는 기성의 질서를 확대 재생산하면서 편견의 울타리로 인해 자유로운 정보의 취사선택이 차단된다는 의미에 다름 아니다. 이는 선거 결과의 해석과 판단에서도 같다. 자기가 선호하는 정보만을 취사선택함으로써 스스로 자신의 자유 선택 의지를 제한하는 경향성에서 벗어나기 어렵게 된다.<sup>3)</sup>

반면에 선거의 공정과 관련해서는 기득권 재생산 효과로 인해 선거의 편향성이 높아질 가능성이 크다. 먼저 선거의 환경 조건면에서 보면 가두 캠페인 같은 대면 접촉 기회가 감소하면서 이미 현직에 있거나 미디어를 통해 인지도가 높아져 있고 지역 내 유력 인사로 잘 알려져 있는 후보가 선거에서 유리한 고지를 점하게 된다(전형남, 2021.08.12.). 코로나-19의 확산은 정치 신인에게 불리하게 작용할 가능성이 커진다는 뜻이다. 이는 정당에 있어서도 유사한 효과를 낳는다. 고정 지지층보다 부동층에 더 많이 의존하는 정당일수록 비대면 선거운동에서는 불리한 입장에 놓이게 된다. 소규모 정당이거나 야당일수록 집권 정당보다 불리한 것도 같다.

이렇듯 코로나-19 사태가 기득권 정당이나 후보자에 대한 프리미엄으로 작용하는 현상은 재난지원금 지급 같은 데에서 보는 바와 같이 국가 재정자원의 확대 공급에서 오는 포퓰리즘 효과도 예상된다.

선거의 전개 과정과 관련해서는 코로나 사태에 대한 대응의 성공 여부가 여타의 정책 이슈를 압도하면서 정부나 집권 여당에 대한 평가 척도를 왜곡할 가능성이 있다. 이 경우 균형있는 정책평가나 집권세력에 대한 책임의 추궁이 훼손될 가능성이 커지는 것은 물론이다.

3) 박재창(2021: 68)을 참조했다.

예컨대 21대 총선의 경우 선거 중반부터 선거 판세를 장악한 여당의 방역 성공론은 조국 사태, 경제 악화, 부동산 문제 등의 악재를 유권자의 시야에서 밀어내기에 충분했다. 코로나 확산 이전에도 높은 실업률과 자영업자 폐업률, 가계 부채 증가 및 수출 악화 등과 같은 경제 문제가 꾸준히 문재인 정부의 최대 약점으로 지적되었지만 정작 선거 과정에서는 유권자에게 정부 정책의 실패보다는 코로나가 경제 악화의 결정적 원인으로 인식되었다. 따라서 정부와 여당이 경제 문제 책임론에서 비교적 자유로울 수 있었고 이에 따라 경제 악화에 대한 책임을 물었던 야당의 정권 심판론은 제한적 힘만을 발휘할 수 밖에 없었다(강우창 외, 2020: 21).<sup>4)</sup> 유권자가 다양한 공약이나 정책 현안을 파악하고 후보자 및 정당의 입장을 정리할 수 있도록 도움을 주는 선거운동 본연의 역할이 집권세력 친화적으로 제한되거나 왜곡되었다는 뜻이다.

반면에 코로나 사태가 정부와 여당에 불리한 영향을 미치기도 한다. 코로나 사태에 효율적으로 대응하기 위해서는 정부가 나서서 어떤 조치를 취해야 하지만 이는 기본적으로 획일적일 수밖에 없다. 사회적 약자에 대한 존중이나 배려가 쉽지 않다는 뜻이다. 공동체 전체를 단위로 움직이는 국가권력의 일원주의는 국민 개개인의 사례별 특성에 대한 배려를 외면하기 마련이다. 이런 경향성은 신속성과 적극성을 필요로 하는 위기 대응 과정에서 보다 더 두드러지게 나타난다. 그러나 질병의 감염 자체가 사회경제적 취약 계층을 파고들어 사회경제적으로 차등적인 분포를 보일 뿐만 아니라(김명희, 2020: 69), 감염에 따라 개인이 겪는 사회적, 경제적, 신체적 손실과 위험도 차등적이다. 그럼에도 불구하고 정부는 비록 정도의 차이가 있을지언정 이를 단지 보편적, 일원적으로 다룰 수 있을 뿐이다. 이로 인해 정부-여당은 감염병 대응 조치에 대한 불만을 피할 수 없게 된다.<sup>5)</sup>

또한 방역을 위해 사회적 거리두기나 도시 또는 지역 봉쇄 같은 적극적 조치에 나설 경우 이는 경제활동을 극단적으로 위축시킬 뿐만 아니라 종당에는 경제적 비용과 부담을 국민 개개인에게 전가하게 된다. 해당 지역 주민이 겪는 심리적 위축과 불편함도 문제다. 효율적인 방역을 위해 이런 경제적, 사회적 비용을 외면할 경우 이를 부담하는 국민들의 불만이 쌓이면서 정부 정책에 부정적 평가를 내리게 된다. 이를 우려하여 적극적 방역을 완화하거나 외면하는 경우 감염병 확산이 악화되면서 정부의 방역 능력에 대한 불신이 심화된다.

4) 21대 총선의 경우 여당이 압승한 것은 이런 유형의 기득권 정당 프리미엄 때문이 아니라 정파적 충성심이 우선적으로 작용한 탓이라거나(길정아, 강원택, 2020: 140) 코로나 대응 성공에 따른 긍정적 평가 외에도 야당의 실책에 대한 반발이 복합작용한 결과라는 사실조사도 보고도 있다. 그럼에도 불구하고 감염병의 발생과 그로 인한 개인의 피해 유무로 투표의 향배를 결정한 것이 아니라 재난에 대한 정부의 대응을 평가해서 투표에 나선 결과라는 주장이 대체로 주류를 이룬다(신정섭, 2020).

5) 박재창(2021: 14)를 참조했다.



정부로서는 어느 쪽을 선택해도 부정적 평가를 면하기가 쉽지 않다(김동환·조수민, 2020: 438).<sup>6)</sup> 코로나-19 사태는 이렇듯 유권자의 정부와 여당에 대한 평가와 선택에 부정적 영향을 미치고, 그런 의미에서 선거의 균형성 내지는 공정성 유지에 역행하는 결과를 빚는다.

보다 구체적으로는 코로나 바이러스에의 노출 가능성이 커지면서 투표장의 보편적, 일반적인 위생을 보장해야 하는 문제가 제기된다. 이에 따라 다양한 위생 안전 조치를 취하는 경우 투표에 소요되는 시간이 증가하면서 긴 줄을 서거나 투표장에서 이뤄지는 현장 투표를 제어하는 경향성을 유발하게 된다. 이로 인해 투표가 평등성을 유지해야 하지만 보건 위생상의 위험성이 사회경제적으로 불평등하게 배포되고, 투표에 따르는 비용의 지출도 불평등하게 발생하는 문제에 직면한다. 자유·공정 선거를 보장하는 물리적 환경의 보장이 어려워지면서 보통 일반 선거권의 정신에 배치되는 결과를 불러오는 것이다. 이를 피하기 위해 선거의 연기를 생각해 볼 수도 있지만 그럴 경우 선거가 대의 민주주의의 필요불가결적 사회기초자산(infrastructure)이라는 점에서 볼 때 기존의 선거제도 나아가서는 민주정체의 정당성 자체에 흠집을 내는 결과를 낳게 된다.

선거의 진행 결과와 관련하여 중요한 점은 정부의 방역 조치에 문제가 있더라도 이에 대한 비판을 제쳐두고 외면하고자 하는 마음이 유권자들 사이에 흐르게 될 가능성이 커지고 그 결과 권력의 이동을 제어하는 경향이 심화된다는 점이다. 코로나-19의 확산 같은 사회적 위기 상황에서는 기존의 질서 내부에 내재되어 있는 모순과 하자는 이를 일단 제쳐놓고자 하는 현상 유지의 경향성이 생겨나기 때문이다. 당면한 위기에 집중하기 위해서는 현재의 시스템을 유지해서 더 이상의 혼란이나 위협의 부담을 줄이는 지혜가 필요하다고 보게 된다. 이를 “시스템 정당화의 심리”(천관울, 2020.06.12.)라고 한다면, 이로 인해 정부의 대응을 일단 수용하고 지지하려는 경향성이 커지게 된다. 현존하는 시스템을 개선하기보다는 일단 유지하면서 우선 위기부터 극복해보자는 욕구가 커진다는 뜻이다(천관울, 2020.06.12.). 21대 총선에서 여당이 압승한 결과도 이를 정부 여당에 대한 신뢰의 표시(Moon, 2020: 4)라기 보다는 권력의 이동과 분산에 따른 위험 부담을 최소화하려는 유권자의 소극적 대응 결과로 해석해야 하는 이유다. 여당의 대승은 강요된 선택의 결과이지 자발적 평가나 자유로운 선택의 결과가 아니라는 뜻이다. 질병의 불확실성으로 인한 두려움이 정부에 대한 자유로운 선택과 권력의 이동을 제한하는 결과를 낳은 셈이다.<sup>7)</sup>

코로나-19로 인해 국가의 재정 지출 규모가 확대되면서, 정부의 영향력 행사 범위를 증대

6) 박재창(2021: 15)를 참조했다.

7) 박재창(2021: 69)를 참조했다.

하는 결과를 낳는 것은 불가피한 일로 여겨진다. 그런데 선거는 그 결과를 통해 집권 세력의 유지 또는 교체를 낳는 만큼 이 경우 선거가 보다 더 커진 정부의 유지 또는 교체 권한을 시사하게 된다. 선거의 정치적 비중이 커진다는 뜻이다.

#### IV. 전자 민주주의와 선거의 관계

한국은 정보사회의 선도국 가운데 하나로 다양한 양식의 온라인 시스템 사용이 일상화되어 있다. 일반시민의 일상생활에 가까운 것으로는 스마트폰의 보급과 SNS의 이용을 들 수 있다. 이들이 선거운동의 장(場)에 넘어온 지는 꽤 오래 되었다. 여기에 더해 코로나-19의 확산으로 전통적인 양식의 선거운동이 곤란해지면서 유권자에게 지지를 호소하거나 선거 관련 정보를 습득, 공유하기 위해 유튜브 같은 소셜미디어나 인터넷을 통한 온라인 선거운동이 급성장하게 되었다. 가히 온라인 선거의 전성기라고 해도 과언이 아니다. 아니 전자 민주주의는 그 운영의 방식과 양태가 빠른 속도로 변하는 데에 특성이 있는(오명은, 2020.04.09.) 만큼 오히려 앞으로의 전개를 보다 더 흥미롭게 지켜보아야 할 일이다.

그런데 이런 전자 민주주의 시대의 도래가 선거에 미치는 영향은 양면적이면서 동시에 양가적이다. 선거의 자유와 공정은 그를 통해 민주주의를 구현하고자 하는 것이라는 점에서 민주주의의 수단적 가치에 해당된다. 그런데 전자 민주주의의 여러 장치들을 도입하는 경우 선거의 자유와 공정 모두에 영향을 미칠 뿐만 아니라, 그 결과 각각의 수단 가치에 끼치는 영향의 방향도 긍정과 부정으로 나뉜다. 선거의 자유를 확장하거나 축소하고, 다른 한편으로는 선거의 공정을 확장하거나 또는 축소하는 결과를 낳는다는 뜻이다. 따라서 선거가 민주주의와의 관계에서 지향하는 수단 가치와 전자 민주주의가 선거에 미치는 영향을 양측으로 하는 경우 <표 IV-1>과 같은 도식을 낳게 된다.

<표 IV-1> 전자 민주주의가 선거에 미치는 영향

선거의 수단 가치 선거에 미친 영향	자유	공정
긍정적	I	II
부정적	III	IV



## 1. 선거의 자유 제고(제 1 유형 효과)

전자 민주주의의 핵심적 구현 양식이라고 할 수 있는 온라인 선거는 정보소통 양식상의 신속성, 유동성, 다양성, 역동성, 광역성을 특징으로 한다. 그 결과 선거의 환경과 조건에 당연히 영향을 미친다. 먼저 선거의 자유에 긍정적 영향을 미친다는 관점에서 보면, 후보자가 제시하는 정책을 비롯하여 선거 관련 정보를 보다 신속하고 광범위하며 경제적으로 전달, 공유할 수 있게 함으로써 교차 검증을 용이하게 하고, 그 결과 선거 유관 정보의 정련도를 높이는 변화를 낳는다. 보다 다양한 정보를 보다 명확하게 보다 많은 이들과 보다 신속하게 공유할 수 있을 뿐만 아니라 이를 토대로 자유로운 토론과 비판이 가능해지면서 이견의 조정이 일어나고 보다 일치된 의견에 이르게 한다(Clark & Aufderheide, 2009). 선거의 본래 기능이라고 할 수 있는 정책의 개발과 사회적 결속 및 통합을 보다 더 용이하게 이끌어낸다는 뜻이다. 여기에 더해 SNS 같은 정보통신기기는 정보 노출의 우연성을 보장하기 때문에 의도하지 않게 자신과 다른 성향을 지닌 정보에 노출될 가능성이 보다 더 커지게 되고(Brundidge, 2010), 그 결과 보다 다양한 이견을 폭넓게 취합할 수 있게 된다. 보다 더 다양한 의견의 수렴을 통해 사회적 결속의 범위와 강도를 높인다는 뜻이다. 선거의 자유를 확대 구현해주는 셈이다.

이렇듯 온라인 선거운동은 후보자뿐만 아니라 일반 유권자도 쉽게 접근할 수 있고, 그 방식과 양태가 굉장히 빠른 속도로 변화하는 만큼 지속적으로 선거운동상의 시민참여 공간과 범위 및 속도를 확장하면서 과학기술과 민주주의 간의 공진화를 통해 선거의 자유는 물론 전자 민주주의 자체의 구현 가능성을 확장하는 속성을 지녔다(송경재, 2009: 85). 무엇보다도 일반 시민이 인터넷을 통해 정보를 획득하고 다른 시민 혹은 집단이나 선거 관련 기구들과 소통하는 가운데 직접 선거 과정에 참여함으로써 선거 관련 정보 소통의 양과 질을 높인다는 사실은 대의 민주주의의 한계를 극복하고 직접 민주주의의 실현 가능성을 확장한다는 점에서 매우 바람직한 현상이 아닐 수 없다. 특히 민주주의의 본질이 ‘인민에 의한 지배(rule by the people)’라는 점에서 그렇다(조일수, 2020: 47).

이런 유권자 주도 선거의 발현 현상으로는 먼저 의제설정(agenda-setting)에서의 능동성 구현을 들 수 있다. 유권자들이 정당과 후보자에게 수동적으로 반응하는 것이 아니라 스스로 선거의 의제를 개발하고 제시하기가 유리해진다. 여론형성(forming of public opinion)에 있어서도 기존의 미디어들이 누려온 게이트키퍼를 우회해서 독자적, 독립적으로 주요 쟁점들을 발굴하고 제시해서 서로의 의견을 교환하는 가운데 어떤 정책 대안을 결집해 나갈 수 있게 된다. 또한 개별적으로 선거과정에서 참여하는 데에서 더 나아가 조직화(organizing)를

통해 집단을 형성하거나 결집된 힘을 모아 압력을 행사하거나 의견을 관철하기가 보다 더 유리해진다. 온라인 선거는 이런 집단 형성의 비용을 크게 줄여주고, 특히 동질적인 개인들 간의 선택적 조직화를 촉진한다는 데에 특징이 있다. 또한 다른 유권자에 대한 설득과 동원이 용이해진다는 점도 장점이다. 동원(mobilizing)을 통해 다른 유권자를 설득하거나 선거운동에의 참여를 유도, 격려하는 가운데 자신의 의견에 동조하거나 지지하는 세력을 결집하는데 유용하다는 뜻이다(장우영, 2011: 11).

이런 점에서 여론조사나 구글 트렌드 검색 등을 통한 빅데이터의 활용은 매우 유용한 온라인 선거의 구현 수단 가운데 하나다. 실제로 지역 특성 및 유권자 성향을 종합한 ‘선거 마이크로 전략 지도’ 같은 장치가 이미 후보자 유세에 활용된 바 있다. 지난 19대 대선에서 활용됐던 ‘선거 마이크로 전략 지도’는 전국 17개 시도의 인구, 연령, 선거인 수 등 통계청 정보와 지리정보, 여론조사 결과 및 역대 선거 결과 등의 정보들을 분석하여 투입 대비 득표 확률이 높은 지역을 단계별로 표시했다. 이를 바탕으로 정밀한 유세 전략을 세우고 유세 차량의 동선을 계획하는 등 선거전략의 효율화를 기할 수 있었다(김현정, 2021.04.08.). 이는 후보자와 유권자의 관계에서 후보자 친화적으로 양자의 관계를 재편하는 성격이 있음을 뜻한다. 그러나 전략지도가 제공하는 정보에 따라 정보 소통 자원의 차등 배분을 가능케 하고 그 결과 후보자와 유권자의 소통을 효율화, 경제화, 적극화한다는 점에서는 선거의 자유 확장에 기여하는 것으로 평가된다.

## 2. 선거의 자유 훼손(제 II 유형 효과)

반면에 온라인 선거운동이 실제적인 심의와 토론 없이 상징적인 기호나 메시지의 전달 같이 전략적 신호의 소비에만 집중하거나 쌍방향성이 아닌 일방향적인 정보의 배출이 이루어지는 경우 자유의 남발이나 의미 없는 참여의 과잉을 촉진하는 것으로 귀결될 우려가 작지 않다. 대표적으로는 유튜브에서 보는 UCC(사용자 제작 콘텐츠, user created contents)의 경우를 들 수 있다. 정보를 공개하는 새로운 네트워크를 확장한다는 점에서는 선거 과정에 대한 시민참여의 공간을 확대함으로써 참여 민주주의를 강화하는 것이 틀림없다. 온라인과 오프라인을 연계해주는 정보 상호작용성을 높인다는 점에서도 유용하다. 그러나 심의나 토론 없이 자기 정보의 일방적인 남발을 부추긴다는 점에서는 오히려 실질적인 내용면에서 선거의 자유를 확대할 기회를 박탈하면서 참여를 축소하거나 정치적 통합의 가능성을 낮추는 결과를 낳는다(김민수 외, 2010: 485).

선거 정보 소통에 있어 감각적, 정서적 선택을 촉진하는 것도 문제다. 원래 선거의 기능



은 서로 경합하는 여러 가지 쟁점과 정책을 이성적인 토론을 통해 합리적으로 선택하고 통합해 나가자는 것이다. 그러나 이미지 전달에 치중하고자 하는 정보의 소통은 그와 같은 선거 본래의 기능에 역행하는 결과를 낳기 쉽다. 선거 관련 정보가 쌍방향이나 일방향 소통을 거듭하는 경우 선거주도자들에 의해 유권자를 동원하거나 조작(manipulation)하는 일이 용이해지는 것도 문제다. 정보 소통의 원활화가 오히려 선거의 자유 구현에 역진적인 결과를 낳는 경우다. 유권자들이 매스컴이나, 기타의 정보전달 수단에 의해 의도적으로 조작, 동원되는 경우 선거 자체에 대한 인식이 형해화하면서 선거나 정치에 대한 무관심을 유발하고 나아가 기권율을 높이는 결과를 불러오게 된다. 전자 민주주의를 통해 제고된 선거 관련 정보 소통 양식의 혁신적인 개선이 정치적 무관심의 증대나 기권율의 증대 같은 정치의 불신을 초래하는 경우 선거의 자유 확산에 따른 본래의 목적 가치를 훼손하게 될 것은 물론이다.

### 3. 선거의 공정 제고(제 III 유형 효과)

인터넷 등을 이용한 온라인 선거운동은 저렴한 비용으로 누구나 손쉽게 접근할 수 있다는 점에서 참여의 용이성을 특징으로 한다. 이에 따라 일반유권자 누구나 인터넷상에서 정치적 의사표현이나 선거운동에 나설 수 있고 이 경우 무엇보다도 경제력 차이에 따른 선거의 공정성 훼손을 상대적으로 덜 우려하게 된다(장영수, 2012: 25). 물론 온라인 선거운동의 경우에도 그의 정치사회적 비중이 높아지면서 보다 주목을 끌기 위해 그래픽 디자인이나 콘텐츠의 개발을 위해 많은 돈과 인력을 투입하는 경향이 높아지고 있는 것은 사실이다. 그리고 그에 따라 온라인 선거운동이 미치는 영향의 차등화가 이뤄지는 것도 틀림없다. 그러나 그런 차등성을 불러오기 이전에 온라인이라는 플랫폼 자체가 오프라인에서의 물리적 공간에 비해 경제사회적 차등성에서 비롯되는 선거의 공정성 훼손 정도를 현저히 낮춘다. 이 점에서 보면 온라인 선거는 기본적으로 전통적인 선거운동에 비해 선거의 공정성 신장에 기여한다. 온라인 매체 자체의 내부에서 잘못된 정보에 대한 반론과 토론, 교정이 이루어지면서 보다 다양한 정보에의 노출이 가능해진다는 점에도 주목할 필요가 있다. 온라인 선거는 자체의 특성으로 인해 정보의 편식과 거기에서 비롯되는 편향성을 자기 수정해나가는 성질이 있다는 뜻이다.

다른 한편 블록체인 기반 온라인 투표 제도를 도입하는 경우 투표에 관한 정보의 저장 방식이 중앙집중형에서 분산형 시스템으로 바뀌게 된다. 즉, 유권자의 본인 인증 및 투표 내용 등의 정보가 블록체인에 기록되고, 정보가 저장된 블록체인은 중앙서버뿐만 아니라 다

수의 노드(정보 저장·전송 역할)에도 저장된다. 더 나아가 후보자·참관인 등 선거의 이해관계자들이 스스로 노드 및 개표 결과를 검증할 수 있는 권한을 행사할 수도 있게 된다. 이로 인해 하나의 정보를 수정 또는 삭제하려면 그 정보가 저장된 다른 사용자의 동의와 승인을 얻어야만 하는 변화를 낳는다. 개표가 끝난 후에도, 후보자·참관인 등이 투·개표 내용을 스스로 검증할 수 있다. 투표 결과의 조작 가능성이 매우 희박해지면서 선거의 안정성이 보장될 뿐만 아니라 선거과정에 대한 선거 이해관계자들의 통제력이 균등 배분된다는 점에서 선거의 공정성 확보에 크게 기여하는 결과를 낳는다.

온라인 투표의 경우 스마트폰, 2G폰 등 휴대전화, PC 등을 통해 언제 어디서든 손쉽게 투표할 수 있다는 점에서 투표 행위에 대한 접근권을 매우 광범위하게 보편화, 일반화하는 성질을 지녔다. 사회경제적 열등 세력의 경우 투표일을 포함해서 자신이 원하는 시간과 장소에 투표할 가능성이 우등 세력보다 상대적으로 취약할 것이라는 점에서 보면 온라인 투표를 통해 그런 접근권의 차등성을 보완하거나 시정하는 결과를 낳는다. 기계 장치에 의해 기표가 이뤄지기 때문에 종이 투표에 비해 의도하지 않은 무효표가 방지된다는 점에서는 투표의 민주적 정당성을 제고하는 효과도 낳는다. 실수로 인해 발생하는 무효표를 예방한다는 점에서 투표 의도의 표출과정에서 유발되는 의도하지 않는 차등성을 시정하는 효과도 발생한다.

#### 4. 선거의 공정 훼손(제 IV 유형 효과)

정보 유통의 파편화 가설(fragmentation thesis)(Kim, 2011: 972)에 따르면 선별적 정보의 노출이 용이한 인터넷 매체의 특성상 전자 민주주의는 균형 있는 정보의 습득 대신에 일종의 정보 편식 현상을 일으키면서 토론과 숙의에 장애를 낳고 나아가서는 선거의 공정을 훼손한다. 이렇듯 정보취득의 편향화 경향은 인간이 심리적으로 인지적 일관성(cognitive consistency)을 유지하려는 성향이 있어서 자신의 견해를 뒷받침하는 정보를 우선적으로 취하고자 하는 데에서 영향받는 바 크다(Smith, et al, 2008).

다른 한편 선거 관련 가짜 뉴스의 생산과 유통도 문제다. 가짜 뉴스의 생산과 소비는 정보의 유통과 소비에 따르는 시간과 에너지를 선제적으로 소비하게 하고 나아가 오도된 판단과 선택을 유도한다는 점에서 선거의 공정성을 왜곡하는 결정적 유해 요인에 다름 아니다. 그러나 그렇다고 해서 가짜 뉴스의 유통을 차단하거나 추방하기 위한 법제적 장치를 동원하는 경우 우선적으로 당면하는 과제는 무엇이 가짜 뉴스인지의 여부를 판단하는 일이 쉽지 않다는 점이다. 설사 가짜 뉴스를 진단해 낸다고 하더라도 온라인상에서 일어나는 정보



유통의 속도성에 비추어 사후적인 조치에 불과하고 그런 만큼 실익을 담보하기가 쉽지 않다. 경계 초월적 유통성 측면에서 보면 국경을 초월해서 유통하기도 하기 때문에 외국에서 발진하는 가짜 뉴스의 경우 이를 추적하거나 통제하기가 사실상 곤란하다는 점도 문제다(이향선, 2018). 적극적 차단에 나서는 경우 오히려 온라인상의 자유로운 활동을 규제하는 결과를 불러오면서 불이익이 실익을 상회할 가능성도 있다. 운영 실체에 있어서는 권위주의 정부에 대한 비판을 제갈물리거나 억압하기 위한 수단으로 악용될 소지도 있다(Daly, 2021: 2). 새로운 규제 장치를 동원하지 않아도 기존의 법제 수단인 명예훼손죄나 사기죄 등을 통해 최소한의 견제는 가능하고 다양한 정보의 유통을 통해 발생하는 자생의 효과를 기대해 볼 수 있다는 점에서 일종의 필요악으로 간주하려는 시각도 적지 않다.

그러나 가짜 정보의 생산과 유통이 이뤄진다는 것은 당연히 선거의 공정을 왜곡하는 것에 다름 아니다. 기존의 정보 유통 구조 특히 매스 미디어의 경우에는 뉴스의 생산과 유통 과정에서 필터링 과정을 통해 가짜 뉴스를 걸러내 왔다. 그러나 SNS 같은 자가 정보 생산 체제 아래에서는 다수의 정보 생산자들이 정보를 생산, 유통하면서 자가 검증 단계를 거치지 않고 직접 전달하게 되고, 그 전파의 속도가 빨라 잘못된 정보를 걸러내지 못한 채 신속히 유포되는 정도가 높아지는 것이다(오택섭 외, 2012). 이로 인한 영향이 어떤 이에게는 긍정적으로 또 다른 이에게는 부정적으로 미친다는 점에서 선거의 공정을 해치는 주요 요인 가운데 하나일 것은 틀림없다. 보다 더 중요한 것은 선거가 비교적 짧은 기간 내에 당선자 또는 낙선자를 결정하게 되는 데 반해 가짜 뉴스가 선거에 미치는 영향은 이를 그 짧은 시간 내에 신속하게 수정하거나 당낙의 결정을 회복하기가 쉽지 않다는 점이다. 선거의 공정성이 훼손된다는 차원을 넘어서 사실이 아닌 정보가 선거에 영향을 미친다는 점에서 정직과 성실 나아가 합리주의 정신에 기초한 민주주의 기본값을 훼손한다는 데에 문제의 심각성이 있다.

온라인 선거운동은 또한 특정 후보에 대한 지지를 증폭시키는 성질을 지녔다. 예를 들어 후보자 관련 유튜브의 경우 후보자의 메시지를 유권자에게 전달하는 데 있어 신속성, 정교성, 직접성 등을 확보함으로써 유권자로 하여금 후보자의 정책을 꼼꼼하게 점검할 수 있는 정보 소통 통로를 확대 제공하는 것은 분명하다. 그러나 SNS 추천 알고리즘이 취향 소비를 부추기는 데에서 보는 바와 같이 확장편향을 강화하고 그 결과 이미 관련 후보자에게 호감을 가지거나 지지하는 유권자가 주로 접속하는 결과를 낳는다. 선호기제가 뚜렷이 나타나는 것이다. 그런 탓에 기왕의 지지를 공고히 하는 데에는 기여하지만 새롭게 지지 유권자를 포섭하고 확장하는 데에는 한계를 노정하면서 극단적인 지지 성향 쏠림을 낳는다(김현정,

2021.04.08.). 선거의 공정성을 훼손할 것은 훼손을 요하지 않는다.

유사한 현상으로는 유권자의 인구사회학적 특성에 따라 온라인 매체에 대한 의존도가 달라진다는 점도 들 수 있다. 한 사실조사 결과에 의하면 여성보다는 남성이 연령이 젊을수록 교육 수준이 높을수록 소득 수준이 높을수록 보수유권자보다는 진보유권자가 정치관심도가 높을수록 기권자보다는 투표자가 온라인 매체에 대한 의존도가 높은 것으로 나타났다(강우창 외, 2020: 101). 이는 온라인 매체에 의한 선거의 자유가 사회적 결속과 통합에 기여하는 것이 아니라 오히려 단절과 분열을 유발하면서 파편화의 성질을 동반한다는 말에 다름 아니다. 보다 더 중요한 것은 이로 인해 선거 참여자들 사이에 차등화가 심화되면서 결과적으로 선거의 공정을 훼손하는 성향이 심화된다는 점이다.

그러나 다른 한편으로는 온라인 선거운동은 정치적 견해가 다른 유권자에게 적절한 정보를 전달하면서 그들을 설득하고 지지자로 만드는 개변효과(conversion effect)를 동반하기도 한다(조희정, 2012). SNS 공간은 유권자들 사이에서 중요한 선거 쟁점들을 논의하고 확산하는 채널이지만, 다른 한편으로는 이에 대한 여론을 후보자에게 전달하고 대응하도록 하는 소통 수단이기도 한만큼 이 과정을 통해 후보자에 대한 지지를 철회하거나 새롭게 지지 후보를 선택하는 등 개변효과를 불러오게 된다(홍주현 외, 2011: 263-264). 그런 의미에서 선거 과정에 대한 정보통신기기의 도입은 그 자체로서 현존하는 선거의 상대적 균형성을 파괴하는 요소를 동반한다.

또한 후보자 지지 정보 기록 수단으로서의 투표를 전자화하는 경우에도 유사한 효과가 발현된다. 전자투표가 도입되는 경우 투표의 용이성과 신속성 때문에 선거의 자유가 확장되는 건 분명하지만 그로 인해 투표자 행태가 변하면서 전자투표 제도의 도입 자체가 투표율에 영향을 미치는 결과를 낳는다. 예컨대 정보통신기기의 활용에 익숙한 청년층의 투표율이 높아진다거나, 그 결과 특정 정당에 대한 지지표가 많아지거나 또는 줄어드는 변화를 동반하게 된다. 그런 점에서 선거의 공정성 유지에 영향을 미칠 건 분명한 일이다. 선거에서의 온라인 활용은 지식격차 가설(knowledge gap hypothesis)에 따른 정보 격차(digital divide)로 인해 기존의 사회경제적 격차에 따른 계층별, 지역별, 성별 차등성이 선거 과정에 반영되어 불평등 관계를 확대 재생산할 위험성이 크다는 뜻이다.



## V. 선거 개혁의 방향과 과제

한국 사회는 선거를 통해 이미 한국의 정치체제가 제기해 온 일반적, 보편적 정치개혁의 과제를 소화하고 동시에 코로나-19 사태가 요구하는 특정적, 특수적 요구에 대응해야 하는 복합적 수요에 직면해 있다. 그런데 코로나-19가 유발하는 선거 개혁의 과제는 대체로 감염병 확산에서 비롯되는 물리적 한계를 우회하거나 보완하기 위한 장치를 요구한다는 점에서 전자 민주주의의 구현을 통한 가상적 접근(virtual approach) 전략에서 해답을 찾게 된다. 보다 구체적으로는 선거의 자유(제 I 유형 효과)와 공정(제 III 유형 효과)을 제고하는 기제들을 확대 공급하는 전략을 동원해보자는 것이다. 그러나 한국 정치의 본질 문제는 단순히 전자 민주주의의 순기능을 확대하는 것만으로는 해결할 수 없는 문화적, 법제적 과제를 안고 있다. 누가 누구를 위해 전자 민주주의를 도입, 또는 확대하고자 하는지를 물어야 한다는 뜻이다. 따라서 단순히 물리적 장애를 넘는 것만으로는 유효한 대안을 모색하기가 쉽지 않다. 정당정치 개혁과 같은 물리적 접근과 함께 정련된 전자 민주주의를 확장하는 것과 같은 가상적 접근을 융합 또는 중복 사용하는 복합적 접근 전략의 도입이 불가피해지는 이유다.

### 1. 선거의 환경 조건

#### 1) 선거운동 기간 설정의 폐지

원래 선거운동과 정치활동을 구분하기는 쉽지 않다. 이는 오프라인이나 온라인 모두에서 같다. 정치인의 일상적 활동은 그것 자체가 선거운동의 효과를 동반하기 때문이다. 특히 전자 민주주의 시대로 들어서면서 사회적 관계의 밀도가 높아지고 그 결과 선거운동과 정치활동의 경계를 구분하는 일이 훨씬 더 어려워지게 되었다. 후보자와 유권자 사이의 기능적 관계도 이를 구분하기가 보다 더 쉽지 않다. 그런 만큼 선거운동을 다른 정치활동과 구분해서 규제하는 일이 훨씬 더 어려워지게 되는 것은 물론이다. 무엇보다도 선거운동을 구속한다는 발상 자체가 선거 자유의 원리에 반한다. 따라서 선거운동의 기간 설정을 철폐하는 경우 혁신적으로 선거의 자유를 확장하게 될 것은(제 I 유형 효과) 웨언을 요하지 않는다.

그러나 현재는 비록 예비후보자제도가 있어 선거운동 허용 기간 전이라도 선거운동을 일부 할 수 있도록 되어 있기는 하지만 사실상 대부분의 일상생활에서 선거운동이 제한되고 있다. 이렇다 보니 기왕에 이름이 잘 알려져 있는 현직자나 기득권자에게 유리하고 정치 신

인에게는 불리한 상황이 지속되고 있다. 선거의 공정성을 훼손한다는 뜻이다. 이는 OECD 국가 가운데 대부분의 나라가 선거운동 기간을 별도로 정하지 않는 이유 가운데 하나다. 더욱이 선거운동 기간 외에는 선거운동을 원칙적으로 금지하면서도 직접 전화통화, 인터넷, 문자, 메일 등에 대해서는 이를 명시적으로 허용하고 있어 선거운동 기간을 두는 입법 취지가 무엇인지 매우 혼란스럽게 되어 있다.

다만 그렇다고 해서 선거운동도 헌법상 보장된 표현의 자유 가운데 하나라고 보고 그 기간을 무제한 허용하는 경우 선거가 과열하면서 선거의 또 다른 원칙인 선거의 평온과 공정의 유지가 침해될 수 있다는 점에서는 간접 규제의 필요성을 부인하기 어렵다. 이런 점을 감안해서 미국에서는 선거자금에 대한 규제를 통해 간접적으로 통제하는 방식을 취하고 있다. 연방선거운동법을 통해 개인이나 단체가 후보자, 정당 등에 기부하는 총액을 제한하고, 법인과 노동조합, 국립은행은 그 자금으로 기부를 할 수 없으며, 정부계약자 등의 기부도 금지하고 있다(오명은, 2020.04.09.). 타산지석으로 삼아볼 일이다. 이럴 경우 우리로서는 현재의 정치자금법은 이를 개정하여 개인 중심의 모금 체계를 정책 중심 모금 체계로 전환하는 일이 필수적 과제로 제기된다. 모금 자체가 정책형성과정과 융합하지 않는 경우 그렇지 않아도 사적 연고주의의 유제가 강한 우리 사회에서는 사적 네트워크를 통한 정치적 부패의 도구로 전락할 위험성이 큰 까닭이다.

## 2) 선거운동 방식의 제한 철폐

선거운동의 방식을 제한하는 현재의 제도를 철폐하는 경우 선거의 자유를 혁신적으로 확장하는 결과(제 I 유형 효과)를 낳을 건 쉼없이 요하지 않는다. 여기에서 선거운동의 자유를 보다 적극적으로 보장하자는 주문은 단순히 투표권 행사가 가능한 지의 여부를 묻는 것이 아니다. 그보다는 훨씬 더 궁극적인 것으로서 선거를 통해 국민 주권의 행사가 이뤄져 민주주의의 목적 가치가 제대로 구현되는 지의 여부를 확인하자는 것이다. 다만 이를 구현하는 과정에서 이뤄지는 지나친 선거의 자유 확장이 자칫하면 기회균등의 원리와 선거의 공정성을 훼손할 가능성이 있는 만큼 최소한의 범위 내에서 선거의 자유를 제한할 필요가 있음은 이를 인정하지 않을 수 없다. 따라서 선거운동의 자유를 제한하고자 하는 때에는 과잉 금지의 원칙에 따라 “원칙적인 허용과 예외적인 금지” 전략에 따라 접근하는 것이 타당하다(방승주, 2017).

그러나 현재는 “선거운동을 할 수 있는 자”로 국한하여 마치 일부 정치인들만이 누릴 수 있는 특권인 것처럼 전제하고, “원칙적인 금지와 예외적인 허용” 방식으로 규제하는 전략을



택하고 있다. 이에 따라 현장에서의 상황과 부합하지 않는 일이 빈발하고 있다. 이로 인해 그때 그때 예외를 확대 인정해 온 결과, 선거의 자유 증진이라는 본래의 취지와는 달리 도리어 이를 위축하는 결과를 낳고 있다. 무엇보다 이런 점진적, 산발적, 중첩적 예외의 남발로 인해 이제는 금지와 허용의 경계를 구별짓는 일 자체가 어렵게 되어 있다. 여기에 더해 코로나-19의 확산으로 인해 그렇지 않아도 선거운동의 물리적 공간을 제한하지 않을 수 없는 상황이라는 점을 감안하면 이제 선거운동의 양식을 제한해야 할 이유가 없다. 더욱이 온라인 상의 선거운동에 대해서는 이미 폭넓은 자유가 허용되고 있다는 점도 감안할 필요가 있다. 이는 온라인 상의 선거운동은 이를 규제하는 일 자체가 쉽지 않거나 실기할 가능성이 크다는 점을 반영한 결과다. 따라서 관련법을 대폭 수정하여 선거운동의 자유를 원칙적으로 허용하되 극히 심하게 공정의 원칙을 훼손할 가능성이 있는 경우, 예컨대 금권 내지 관권의 개입, 매표행위 처럼 선거의 자유와 공정을 침해할 위험성이 큰 경우에 한해서만 그의 위법성을 쉽게 인식할 수 있는 행위들을 중심으로 명확하게 적시하고 비례성의 원칙에 따라 제한 조치를 취할 필요가 있다.

영국, 미국, 독일, 스웨덴, 스위스, 아일랜드, 덴마크, 이탈리아, 네덜란드 등을 비롯한 대부분의 OECD 국가들이 선거운동 방법에 대해 특별한 규제를 두지 않고 자유롭고 창의적인 선거운동이 가능하게 하고 있다는 점을 참고할 필요가 있다. 대의 민주주의는 물론이고 특히 준직접민주주의 아래에서 유권자의 선거 자유를 제한하는 경우 국가권력의 정당성을 확보하기가 쉽지 않다는 점도 유의해 볼 일이다.

### 3) 온라인 선거운동의 장려

코로나-19로 인해 대인 접촉 선거운동이 제한되거나 불가능하게 되었다. 따라서 정당과 후보자가 유권자에게 지지를 호소하거나 정책을 설명하고 유권자는 후보자를 평가하거나 정책을 요구하는 데 필요한 선거 정보 소통상의 대체 수단을 강구하지 않을 수 없게 되었다. 그렇지 않아도 기존의 선거운동 양식은 경제적 비용의 과다 지출을 유발하고 운동에 따르는 공간적, 시간적 제약이 작지 않았다. 그렇기 때문에 이를 대체하는 수단으로 인터넷, SNS, 스마트폰, 메시징, 등 다양한 양식의 온라인 선거운동 방법이 개발, 운영되어 왔다. 특히 페이스북, 와츠업, 트위터 같은 쌍방향형 정보 소통 양식의 활용도가 높다. 온라인 선거운동이 전통적인 선거운동 양식 보다 운동의 균형성, 투명성, 저비용성 측면에서 선거의 자유와 공정을 제고하는 데 있어 훨씬 더 유용할 것은 체언을 요하지 않는다. 온라인 선거운동은 단순히 전통적인 선거운동 양식을 대체하는 것 이상의 혁신성을 동반한다는 뜻이다.

따라서 선거의 자유(제 I 유형 효과)와 공정(제 III 유형 효과)을 제고하기 위한 도구로서의 온라인 선거운동을 적극적으로 장려하지 않을 이유가 없다.

다만 온라인 선거운동에 따르는 정보 격차와 가짜 정보의 유통 등으로 인한 선거의 자유와 공정 모두의 훼손을 우려하는 목소리가 없지 않다. 그렇다고 해서 이를 어떤 일원적, 선제적 기준에 따라 관리하는 일은 현실적으로 가능하지도 않고 바람직하지도 않다. 이런 온라인 선거운동의 특수성을 감안하지 않고 오프라인에서와 유사한 양식으로 이를 관리하고자 할 경우 선거운동의 자유와 공정을 해칠 위험성이 커지게 된다. 따라서 온라인 선거운동에 대한 규제는 이를 최대한 소극적으로 접근해야 마땅하다(오명은, 2020.04.09.),

## 2. 선거의 전개 과정

### 1) 전자투표제도의 확대 도입

코로나-19로 인해 투표장의 위생관리 수요가 커지고 그에 따라 현장투표에 대한 대안 모색이 불가피한 과제가 되었다. 이와 관련하여 지금까지 관행적으로 채택해 온 종이투표 내지는 기표소 투표가 절대선이라는 인식을 넘어설 필요가 있다. 이런 맥락에서 부상하는 대안이 전자투표제의 도입이다. 전자투표는 통상 전자식 선거인 명부의 작성과 운영, 터치 스크린식 투표 방식, 그리고 온라인 투표로 구분된다. 그런데 우리는 이미 전자식 선거 명부 제도도 이를 도입해서 운영중에 있다. 터치 스크린 투표는 기술적으로 개발이 끝난 상태에 있지만 이를 아직 공직 선거에 채택하지는 않고 있다. 그러나 투표가 끝나면 거의 동시에 계표가 되고 투표 결과가 기록된 기억장치와 기록지를 통해 투표의 안정성이 보장된다는 점에서 실용 가능성이 크다. 무엇보다 PC와 휴대전화를 통한 온라인 투표는 찬반투표, 선택투표, 점수투표 등 다양한 방식으로 투표할 수 있고, 신속하고 정확한 개표와 실시간 통계 처리와 확인이 가능하다는 점에서 그 유용성이 매우 크다. 특히 디지털 기기를 사용하기 때문에 직접적인 대면 없이 언제 어디서나 투표가 가능하다는 점에서 현재로서는 가장 이상적인 투표방식 가운데 하나로 논의된다. 다만 컴퓨터와 인터넷 통신망을 이용하기 때문에 정보의 노출, 위조, 해킹, 대리투표 등의 위험에 노출될 우려가 있다는 점이 지적되어 왔다(제지희, 2020.12.21.). 그러나 최근에는 블록체인과 암호 기술, 생체인증 기술 등이 발달하면서 이런 우려를 불식할 수 있게 되었다(이광형, 2020.11.02.). 비밀투표의 훼손, 투표값 위·변조 및 중복투표 등의 방지기술을 통해 선거의 신뢰성을 확보할 수 있다는 뜻이다.

이렇듯 전자투표는 시간·장소의 제약이 적어 투표에 대한 접근성이 높고, 그에 따라 투표율이 높으며, 선거관리비용을 절감할 수 있고, 무효표를 줄일 수 있다는 점에서 선거의 자



유를 제고하는 데 있어(제 I 유형 효과) 핵심 장치 가운데 하나로 간주된다. 현재 미국과 러시아, 호주, 스페인 등에서는 이미 전자투표를 시행했거나 도입을 준비 중에 있다. 우리나라도 국회에서는 전자투표를 이용한 표결 제도가 운영되고 있으며 '온라인 투표 시스템(K-voting시스템)'을 개발하여 여러 공사 영역에서 활용하고 있다. 다만 이를 공직 선거에 도입하는 데에 따르는 사회적 의구심을 불식하고 정치적 신뢰를 확보하는 일만 남아 있을 뿐이다. 사회경제적 차등성을 뛰어넘는 투표의 접근성과 보편적 편의성을 감안하면 선거의 공정을 제고하는 데에(제 III 유형 효과) 크게 기여하는 장치가 아닐 수 없다. 비대면 사회의 도래에 따른 물리적 한계를 극복해야 한다는 점을 기회로 전자투표제도의 도입을 서두르지 않을 이유가 없다.

## 2) 정책 및 소환 투표 제도의 도입

전자투표제가 도입되는 경우 투표 관리 비용이 줄고 상시 투표의 실시가 가능해짐에 따라 공직자 선출을 위한 투표와 함께 주요 정책에 대한 찬반 투표를 동시에 실시하거나 또는 주요 정책에 대한 투표를 별도로 실시해서 협력적 거버넌스 시대의 정치적 수요에 부응하는 선거제도로 전환해 나갈 필요가 있다. 이는 국민투표의 정신을 공직 선거에 도입하자는 것이기도 하고 선거 자유의 범위와 차원을 혁신적으로 제고하자는 것이기도(제 I 유형 효과) 하다. 이미 미국의 캘리포니아 주 같은 데에서는 이를 실시해 왔다. 이는 선거과정에서 후보자와 유권자가 감당하는 역할이 융합적, 혼합적 관계로 전환해 나가는 협력적 거버넌스 체제 아래에서는 불가피한 선택지로 여겨진다. 준직접민주주의를 구현하기 위한 방안 가운데 하나로 여겨지는 까닭이다.

또한 공직자 선출 과정에서 발생하는 선거 자유의 훼손과 선거 공정의 훼손 문제를 근인적으로 보완, 제거하려는 것이라는 점에서는 한국의 정당정치를 비롯한 정치 과정이 안고 있는 비민주적 요소를 우회, 극복하려는 혁신적 조치 가운데 하나로도 간주된다. 정치적 대리인에 대한 의존도 자체를 낮춤으로써 선거의 정상성 회복에 기여하고 나아가 국가와 시민사회의 협력과 결속을 강화함으로써 기존의 한국형 대의체제가 동반하는 정치적 결손을 보완하는 효과를 기대해 보자는 것이다.

같은 이치로 선출직 공직자에 대한 소환 투표제의 도입도 검토해 보아야 한다. 선거의 궁극적인 목표는 유권자의 신뢰를 기반으로 그들의 의사를 국정과정에 효율적으로 전달하는 대리인을 선출하고 그 결과 유권자의 정책적 요구를 현실 정치에 반영하자는 것이다. 그러나 선거를 통해 선출된 공직자가 그런 유권자의 기대를 저버리는 경우 책임정치의 구현을

위해 임기가 다 소진될 때까지 기다리기에는 유권자의 정치적 지출 비용이 너무 크다. 특히 오늘날과 같이 정보화 사회의 도래로 인해 사회 정책과제의 의미와 내용이 급변하는 상황에서는 더욱 그렇다. 따라서 유권자와의 약속을 지키지 않는 당선자에 대해서는 이를 소환하고 새로운 대리인을 선출할 수 있게 되어야 정치적 대리인에 대한 유권자의 통제력이 강화되면서 유권자의 정치적 요구 구현이라는 선거의 본래 목적 달성이 용이하게 된다. 이는 결과적으로 선거 자유의 제고를 확대 보장하는 것이기도 하다(제 I 유형 효과). 왜곡된 정치적 대리인으로 인해 유권자의 정책적 요구가 왜곡 반영되는 것을 시정한다는 측면에서는 선거의 공정성 제고를 말하는 것에 다름 아닌 일이기도 하다(제 III 유형 효과). 전자투표제를 도입하는 경우 추가 선거 실시에 따르는 경제적, 사회적 지출 비용의 증가를 크게 염려하지 않아도 된다는 점도 감안할 필요가 있다.

### 3) 정당 내부 민주주의의 강제

선거는 후보자 가운데 당선자를 가려내는 정치 행사에 다름 아니다. 그런데 철학적 기반이나 가치 연대에 기반하지 않는 한국의 정당정치에서는 지역을 기반으로 하는 연고주의가 가장 강력한 득표기반이 되어 있다. 따라서 지역주의에 기반하는 정당의 공천이 정치권에 진입하는 관문일 뿐만 아니라 당락을 결정짓는 결정적 요인으로 작용한다. 그런만큼 선거의 정상화를 위해서는 정당의 공천권 행사가 얼마나 민주적 가치에 따라 이뤄지는가를 점검해 보아야 한다. 그런데 우리 사회에서는 정당의 공천권을 과도적 지배체제를 구축하고 있는 정당의 수뇌부가 배타적으로 장악하고 행사해 왔다. 이로 인해 정당 내부 민주주의가 무너지는 것은 물론이고 여당의 경우 대통령의 권위주의적 국정운영을 부추기고 또 가능케 하는 핵심적 장치로 작용해 왔다. 공천권을 둘러싼 금전거래로 인해 부패정치의 출발점이 된다는 지적도 적지 않다.

따라서 정당 공천의 민주성과 공정성을 확보하는 일은 정당의 민주화를 결정짓는 시금석일 뿐만 아니라 정당 밖의 선거과정에서 발생하는 공정의 훼손을 근인적으로 시정하게 될 것은 두말할 필요도 없다(제 III 유형 효과). 그런 만큼 법적 구속을 통해 이를 정상화하는 일이 시급한 과제가 되어 있다. 무엇보다도 당원과 지지자들에게 실질적인 후보선출권을 보장하는 방향으로 정당의 공천제도를 개혁하고 이를 정당법과 선거법 개정을 통해 구속해야 한다. 이를 위해서는 정당의 지역 단위 조직을 부활하고 활성화하는 일이 선결과제다. 당원의 실질적인 참여가 가능하도록 제도적 장치를 개선하자는 것이다.



### 3. 선거의 진행 결과

#### 1) 온라인 선거 시스템의 보안성 확보

선거관리가 다양한 전산정보 시스템을 통해 이뤄지는 경우 우선적으로 제기되는 과제는 가상 정보 시스템의 안전성 보장이다. 특히 외국 정부에 의한 해킹 방지는 중요한 과제 가운데 하나로 제기되어 있다. 미국의 경우 2016년 당시 오바마 대통령은 미국의 정보당국이 러시아가 미국 민주당 전국위원회와 민주당 조직들을 해킹한 것으로 본다고 밝힌 바 있다. 유출된 전자우편은 폭로 전문 사이트인 위키리크스에 등장함으로써 당시의 민주당 대선 후보였던 힐러리 클린턴 진영에 타격을 주었다(연합뉴스, 2016.12.17.). 2020년에 실시된 한국의 21대 총선에서도 중국 정부의 개입설이 유포된 바 있다. 사실 유무를 떠나서 적어도 기술적으로 가능한 일이라는 데에서 비롯되는 염려가 확산되고 있다. 이런 온라인 선거 시스템의 안전성에 대한 불안과 우려 자체가 공직 선거 전반에 대해 부정적 영향을 미칠 것은 당연한 일이다. 실제 이런 일이 발생해서도 안되는 만큼 그럴 가능성을 염두에 두고 대안 마련에 나서는 것은 당연한 수순으로 여겨진다. 선거 관련 전산 시스템의 해킹 방지 체제를 강화하고 시스템의 안전성을 보장하는 기술적, 제도적, 법적 장치를 확대하는 일이 시급한 이유다. 무엇보다도 이런 조치를 통해 온라인 선거에 대한 사회적, 심리적 신뢰를 확보하는 일이 매우 중요한 과제다.

이를 위해서는 선거관리위원회의 기능을 확대 개편하는 일이 불가피하다. 전산 시스템의 해킹을 방지하고 새로운 전자투표 시스템을 연구, 개발하는 등 선거과정의 사이버 안전성(cybersecurity) 보장에 필요한 작업을 단순 기술 작업으로 간주하고 외주주는 경우에는 시스템 관리의 안전성 보장에 대한 사회적 의구심을 불식시키기 쉽지 않을 것이기 때문이다. 따라서 선거관리위원회가 분야별 전문가를 직접 확대 고용하여 해당 분야의 관리, 개발 능력을 강화하고 그 과정을 공개하여 사회적 신뢰를 구축하는 일에 진력해야 한다. 선거관리위원회로서는 이를 위해 선거의 안전성을 위협하는 시도가 가능하다는 사실을 공표하고, 그러나 대응 조치가 기술적으로 가능하다는 정보를 공유하도록 해야 한다. 나아가 어떤 선거가 끝나는 경우 선거의 안전성을 보장하기 위해 적절한 조치가 취해졌고 그 결과 안정성이 확보되었다는 사실을 공개하는 등 관련 정보를 투명하게 공유함으로써 사회의 신뢰를 확보하도록 노력해야 한다. 이는 그렇지 않을 경우 선거의 공정성에 대한 사회적인 의구심이 확대되면서 선거의 정당성에 대한 우려가 커지고 그 결과 선거에 대한 참여를 저어하는 정도가 커질 것이라는 점에서 선거 자유(제 I 유형 효과)와 공정(제 III 유형 효과)을 함께 제고하는 조치가 아닐 수 없다.

## 2) 선거관리의 거버넌스 체제 도입

정보사회에서는 정보 유통의 빈도와 강도가 높아지면서 사회관계의 복잡성을 높게 된다. 이는 유권자, 후보자 같은 선거 유권자와 선거 관리자의 관계에서도 같다. 선거 유권자는 문제 해결의 객체이고 선거 관리자는 그런 문제 해결의 독립 주체라는 인식은 선거 관련 정책과제들을 기능적으로 구분한다는 점에서 일종의 분업의 원리에 기초한 할거주의의 산물인 셈이다. 그런데 이렇게 선거 유권자와 관리자를 이분법적으로 구분하는 경우, 선거 관리자는 선거 현상의 외부에서 제3자의 눈으로 선거를 관찰하고 거기에서 발생하는 문제의 인과관계를 추적 조사하게 된다. 그러나 전자 민주주의의 아래에서는 사회적 관계의 밀도가 높아지면서 그 구조의 복잡성과 유동성으로 인해 현상의 외부에서 제3자의 눈을 통해 인과관계를 추적하기가 쉽지 않다. 어찌어찌하여 문제의 원인을 규명하고 해결의 대안을 개발한다고 하더라도 이를 들고 다시 선거과정에 개입해서 문제 해결에 나서고자 하는 경우, 밀도 높은 사회관계로 인해 일종의 ‘간섭효과’를 낳지 않을 수 없다. 문제의 성질 자체를 변화시킨다는 뜻이다. 따라서 선거 관리자가 제3의 평정자 내지는 문제의 권위적인 해결자로서 선거 과정에서 발생하는 문제의 전인적인 해결에 나서고자 하는 한 선거 관리자의 무력성은 이를 피하기가 쉽지 않다.

전자 민주주의에서의 선거 관리자는 선거과정의 유일한 책임자라는 인식을 더 이상 유지해서는 안 되며, 오히려 그동안 문제 해결의 객체로만 여겨지던 후보자 내지는 유권자로부터 필요 정보가 수집되고 문제 해결의 주도권이 행사되도록 조장하고 지원하는 일에서 자신의 존립 근거를 찾아야 한다. 문제의 발원지야말로 가장 정교하고 풍부한 관련 정보 자원의 생산지이고 또 그렇기 때문에 문제 해결의 출발점일 것이기 때문이다. 그러나 그렇다고 해서 선거 관리자의 존립 근거가 소진된다는 의미는 당연히 아니다. 선거 관리자는 여전히 규범적 지표의 제시자로서<sup>8)</sup> 그리고 선거 관련자들과의 관계를 규율하거나 설정하는 총합적 조망자로서 자신이 감당하고 소화해야 할 책무와 과제를 지닌다. 다만 자신의 역할수행양식을 수정해야 하는 일은 이제 어쩔 수 없게 되었다. 선거 관리자와 후보자 내지는 유권자 간의 경계를 초월하는 융합적 질서를 창출함으로써 이음새 없는(seamless) 선거관리를 모색해야 하기 때문이다. 그런 의미에서 후보자, 유권자를 선거관리의 중요한 파트너로 삼는 선거관리 거버넌스 체제의 도입은 이제 불가피한 과제가 되었다.<sup>9)</sup>

8) 특히 선거 유권자와 선거관리자 간의 협력의 양식이나 질서를 설정하고 제시하는 역할은 여전히 선거 관리자가 담당해야 할 과제다.

9) 박재창(2019: 53)을 참조했다.



이 경우 선거 관련 NGO의 역할 비중이 커지는 것은 물론이다. 이와 관련하여 선거관리 과정에서 발생하는 다양한 민원을 수렴하고 필요한 경우 시정 조치할 수 있는 선거 옵부즈만을 운영하는 문제도 검토해 볼 일이다. 선거관리 자체에 대한 환류체제를 갖추자는 의미이고 NGO의 활동 공간을 제공함으로써 보다 적극적으로 협력적 공조체제를 갖추자는 시도이기도 하다. 이는 선거관리가 더 이상 선거관리상의 일방주의를 허용하지 않는다는 점에서 당연히 제기되는 과제다. 선거관리에 대한 사회적인 신뢰를 확보하는 데에 기여할 것은 물론이다. 결국 선거에 대한 관리자의 객관적 개입에 따르는 정당성과 효율성을 높일 것이라는 점에서 선거의 공정성 제고에 크게 기여할 것은 물론이다(제 III 유형 효과).

### 3) 선거 교육의 확대 실시

민주주의는 시민이 주인으로 활동하는 정체다. 특히 시민의 주도적 역할 비중이 급격히 증가하는 전자 민주주의 체제에서는 더 말할 나위도 없다. 따라서 전자 민주주의 아래에서 선거의 자유(제 I 유형 효과)와 공정(제 III 유형 효과)이 모두 제고되고 그 결과 선거과정 자체가 제대로 작동하기 위해서는 시민이 민주적 선거에 대한 이해력과 실천력을 담보하고 있어야 한다. 그러나 시민의 이런 질적 능력은 그냥 주어지는 것이 아니다. 적극적으로 개발하고 격려해야 한다. 그런 점에서 선거 시민 교육은 필수적 과제다. 아무리 완벽하게 민주주의 이론에 근거해서 여러 가지 선거제도를 마련하거나 개선한다고 하더라도 이를 운영하는 시민의 자질이 부족할 경우 무용지물이 되고 만다.

선거 현장 참여나 미디어를 비롯한 각종 사회 기관의 정보 공유가 선거에 대한 시민의 인식과 능력을 제고하는 데 기여하기도 한다. 그러나 보다 체계적으로 훈련하려면 아무래도 학교 교육이 효과적이다. 단순히 선거 관련 지식이나 대응력을 키우는 데에서 벗어나 보다 근본적으로는 민주시민으로서의 자질과 능력을 개발하는 일이 중요하다. 민주적 시민이라야 민주적 선거에 기여할 것이기 때문이다. 이에 따라 민주시민이 필요로 하는 비판적 사고력, 이해력, 선거를 비롯한 민주적 정치제도에 대한 지식의 축적을 권면해야 한다. 다름과 차이에 대한 존중 능력, 감정이입, 가치와 책임의 공유력 등을 배양하는 것도 중요하다. 나아가 책임있게 행동으로 옮기는 실행력을 쌓도록 해야 한다. 시민교육을 당파적 이해관계를 증폭하기 위한 기회로 이용하고자 하는 경우를 차단하려는 노력이 병행되어야 할 것은 물론이다.

## VI. 결론: 남겨진 과제들

지금까지 선거의 자유와 공정성에 대한 논의는 대개 투표를 중심으로 하는 선거의 전개 과정에 주목해 왔다. 그러나 코로나-19의 확산과 그에 대한 대응의 한 양식으로 전자 민주주의에 대한 수요와 관심이 증대하면서 선거의 환경 조건과 선거의 진행 결과에도 주목하는 비중이 커지게 되었다. 특히 선거의 환경 조건에 대한 관심이 크다. 대의 민주주의 아래에서는 선거를 주로 후보자 또는 피선거권자를 중심으로 이해하고 접근하던 데에서 벗어나 준직접 민주주의 시대에 들어서면서부터 유권자의 역할 비중이 함께 높아지는 탓이다. 이는 선거를 단순히 선출직 공직자의 선택과정으로 이해하던 데에서 벗어나 정책의 형성 내지는 사회적 통합과 결속에 보다 더 비중을 두어 다루기 시작했다는 의미로도 해석된다.

그렇기 때문에 전자 민주주의에 대한 수요가 매우 크다. 온라인 선거운동을 비롯한 전자 민주주의는 접근성과 편리성을 특징으로 하는 까닭이다. 그러나 그렇다고 해서 전통적인 선거 방식을 외면할 수 없을 것은 물론이다. 가상 세계가 구현되는 물적 토대는 당연히 오프라인 세상이기 때문이다. 따라서 전자 민주주의의 요소를 도입할수록 현실은 양자를 이어주는 혼합 민주주의에 대한 수요가 커지는 관계에 있다. 그런데 이런 혼합 민주주의가 당면하는 최대 과제는 참여의 기회와 능력면에서 격차의 과장이 일어난다는 점이다. 대표적으로는 정보격차(digital divide)를 들 수 있다. 이는 선거과정에서 사회적 약자가 차지하는 비중이 기하급수적으로 악화한다는 의미에 다름 아니다. 진화된 민주주의 아래에서라면 사회경제적 약자, 소수자, 정치적 신인 등에 대한 배려를 배가해야 하는 이유다. 보다 구체적으로는 컴퓨터를 소지하지 않은 사람들을 위해 공공 키오스크의 설치 같은 조치를 통해 시설적·공간적 제약을 해소할 수 있는 체제를 마련해야 한다. 전자 민주주의는 시공간을 초월하는 유용성이 크지만 이를 운영하는 현실 사회에서의 시공간상에서 제기되는 물리적 제약을 극복하지 않고서는 그 효과를 극대화할 수 없는 까닭이다.

이는 자연히 포괄 범위의 확장을 동반해야 한다는 의미를 시사한다. 전자 민주주의에서의 온라인 선거운동은 장애나 차등 없는 정보의 확산을 전제하는 것인 만큼 포괄 범위의 확대는 당위이자 현실이기도 한 이중성을 지닌다. 그런 포괄성의 신장이 참여의 진정성으로 전환하기 위해서는 관련 정보의 투명성을 필요로 한다. 참여의 질에 주목해야 하기 때문이다. 참여의 과다는 민주주의의 목적 가치를 훼손한다는 주장도 있지만 이는 참여의 과소비 내지는 소화불량을 우려하는 목소리에 다름 아니다. 이를 극복하기 위해서는 관련 정보의



투명성 확보가 필수적 과제다. 정보 공유의 질적 수준을 높이는 일이야말로 참여 증대의 전제 조건일 것이기 때문이다. 부연하면 전자 민주주의 아래에서의 선거는 단순히 자유와 공정을 보장하는 것만으로는 소기의 목적을 달성하기가 쉽지 않다. 거기에 더해 참여성, 포괄성, 투명성을 추가해야 한다는 의미다.

이 과정에서 무엇보다 중요한 것은 코로나-19 사태에 대한 대응 조치로 전자 민주주의의 다양한 수단과 장치를 도입하는 과정에서 정파적 이해관계나 정략적 판단이 개입하지 않도록 각별히 유의해야 한다는 점이다. 권위주의 체제의 정당화 수단으로 활용되어서는 안 되겠기 때문이다. 그렇지 않을 경우 그 폐해가 승수적으로 영향을 미치는 것이 바로 전자 민주주의의 특징 가운데 하나다. 선거의 자유와 공정을 심하게 훼손할 개연성이 내재되어 있다는 뜻이기도 하다. 따라서 기존의 정당체제가 왜곡되어 있는 우리의 경우 정파적 이해관계에 함몰되어 있는 정당의 개입을 최소화하는 가운데 추진할 필요성이 제기된다. 그러나 이 모든 개혁 조치들을 권위적으로 다루는 권한을 지닌 곳은 국회다. 그런데 국회는 바로 한국형 카르텔 정당들이 주도권을 행사하고 있는 곳인 만큼 선거 개혁에 대한 제도론적 접근은 스스로 한계에 봉착할 수밖에 없다. 그러나 법과 제도의 개혁없이 선거의 혁신성을 담보하기는 쉽지 않은 일이다. 이런 한국형 자폐적 모순을 타개하는 일이 선거의 정상성 회복을 위한 핵심적 과제다.

그러나 인터넷을 매개로 하는 온라인 민주주의의 등장은 이제 시민사회가 정치적 매개 조직 없이 자발적으로 결집하고 행동할 수 있는 도구를 갖추게 되었음을 뜻한다. 선거 개혁 과정에서 차지하는 시민사회단체의 역할 비중을 높이는 경우 선거 개혁 과정에서 국회가 차지하는 영향력의 비중을 최소화할 수 있는 가능성이 커지게 된다. 무엇보다도 발빠르게 대응하고 반응할 수 있다는 속도성을 지녔다는 점도 장점이다. 그런 점에서 이제 한국의 시민사회단체들로서는 선거 옴부즈만 운동에 나서는 일이 시대적 소명 가운데 하나가 되었다. 이는 그것 자체로 선거 개혁의 핵심 파트너가 된다는 점에서 선거 거버넌스 체제의 등장을 알리는 것에 다름 아닌 일이기도 하다. 그 과정에서 국가와 시민사회 사이의 대화와 협력이 일상화한다는 점에서는 합의제 민주주의, 속의 민주주의 시대의 도래를 시사하는 것이기도 한다.

또한 전자 민주주의는 그의 속성상 국경초월적 성질을 지닌다, 이점을 감안하여 선거개혁 과제를 국제적 연대의 관점에서 접근하는 전략에도 유의해야 한다. 정보사회에서는 선거 자체가 외국과의 정보교류를 통해 영향을 받지 않을 수 없게 되어 있다. 그뿐만 아니라 국제적 연대를 통해 선거 개혁과정에서 필요로 하는 기술정보를 공유하거나 정치적 지지와

협력을 동원할 수도 있는 법이다(Fidler, 2017). 국제협력은 특히 국회가 선거의 개혁과 정상화에 미온적인 태도를 취할 개연성이 크다는 점에서 볼 때 이에 대한 보완적 장치로서의 의의가 적지 않다. 그런 점에서 시민사회단체로 하여금 선거 개혁과 관련하여 국제적 연대 활동을 조직하고 개혁해 나가도록 응원하고 독려하는 일은 이제 매우 긴요한 과제 가운데 하나가 되었다.

## 참고문헌

- 강우창, 신재혁, 윤호영, 조계원. (2020). 선거환경의 변화에 따른 선거운동 방식의 효과 및 영향에 대한 분석, 「2020년도 중앙선거관리위원회 연구용역보고서」.
- 길정아, 강원택. (2020). 제21대 국회의원선거에서의 회고적 투표: 대통령의 코로나 대응 평가와 당파적 편향. 「한국정당학회보」, 19(4): 101-140.
- 김동환·조수민. (2020). 코로나 19 방역에 있어서의 마스크 정책의 딜레마-KF-AD 마스크 표준을 통한 부분적 딜레마 대응. 「한국행정학회 동계학술발표논문집」, 2020(1): 437-447.
- 김명희. (2020). 공중보건 위기 대응과 협력적 거버넌스. 「행정포커스」, 146: 69-71.
- 김민수, 부경민, 임경덕, 고성보, 김성백. (2010). 상호작용 UCC의 제작 및 효과 분석. 「감성과학」, 13(3): 459-466.
- 김용호. (2008). 최근 한국 정당의 개혁조치에 대한 평가. 「한국정당학회보」, 7(1), 195-210.
- 김현정. (2021.04.08.). 더 나은 미래'를 지향하는 과학기술과 선거, (19) 선거에 과학기술을 더하다. 「더사이언스타임스」.
- 박성철. (2020.04.27.). 선거법의 위헌문제. 「법률신문」.
- 방승주. (2017). 선거운동의 자유와 제한에 대한 평가와 전망. 「헌법학 연구」, 23(3): 25-67.
- 박재창. (2021). 「코로나-19와 한국의 거버넌스」. 서울: 법문사.
- \_\_\_\_\_. (2019). 「옴부즈만: 제4부」. 서울: 한국외국어대학교 지식출판콘텐츠원.
- 송경재. (2009). 웹 2.0 정치 UCC와 전자민주주의 - 정당, 선거 그리고 촛불시민운동의 시민 참여를 중심으로. 한국사회역사학회, 「담론 201」, 11(4): 63-91.
- 신정섭. (2020). 코로나19가 제21대 국회의원 선거 투표선택에 미친 영향: 정부대응 평가와 개인피해를 중심으로. 「한국정치연구」, 29(3): 155-182.
- 오명은. (2020.04.09.). 코로나19 시대의 선거운동 - 온라인 선거운동을 중심으로 -. 「법률신문」.
- 윤경호. (2020.11.30.). [필동정담] 악마화의 시대. 「매일경제」. <<https://www.mk.co.kr/opinion/columnists/view/2020/11/1231603/>> 2021.09.09. 접속 검색.
- 윤병기. (2021.09.03.). 코로나 19 신규 확진 1,709명 국내확진 1,675명, 해외유입 34명. 「후생신보」. <<http://www.whosaeng.com/129843>> 2021.09.03. 접속검색.



- 연합뉴스(2016.12.17.). 오바마, 러시아가 美민주당 해킹…분명한 메시지 보낼 것. <<https://www.yna.co.kr/view/AKR20161217007800071>> 2021.09.03. 접속검색.
- 이광형. (2020.11.12.). 전자투표 확산, 정치 대변혁 부른다. 「중앙일보」.
- 이돈희. (2021.04.11.). [민주주의, 축복인가 재앙인가] (10)민주주의의 질차론적 특성. 「에듀인 뉴스」. <<https://www.eduinnews.co.kr/news/articleView.html?idxno=39164>> 2021.09.12. 접속검색.
- 이향선. (2018). 가짜뉴스 대응 개선을 위한 정책 방안 연구. 「방송통신위원회 연구보고서」.
- 장영수. (2012). 인터넷 사전선거운동 허용의 문제점과 대안의 모색. 「이슈와 전망」, 26: 21-29.
- 장우영. (2011). SNS의 확산과 선거·정당 정치지형의 변화. 「국회입법조사처 정책연구용역 보고서」.
- 전형남, (2021.08.12.). [6.1지방선거 미리보기] (5) 코로나19가 바꿔놓은 지선 풍속도. 「전북도민일보」. <[https://www.domin.co.kr/news/articleView.html?idxno=1350760&sc\\_section\\_code=S1N6](https://www.domin.co.kr/news/articleView.html?idxno=1350760&sc_section_code=S1N6)> 2021.09.05., 접속검색.
- 정민경. (2020.06.20.). 코로나19 선거 유불리 영향, 2022년 대선은. 「미디어 오늘」.
- 조일수. (2020). 대의 민주주의와 참여 민주주의의 특징 및 한계 비교 연구. 「한국교육논총」, 41(3), 23-50.
- 조희정 (2012). 19대 총선에서 온라인 선거운동 관리의 과제. 「선거연구」, 2(2): 127-155.
- 제지희. (2020.12.01.). 온택트(Ontact) 시대의 일상 속 전자민주주의 '온라인투표시스템'. 「김해 뉴스」.
- 천관율. (2020.06.12.). 코로나19가 드러낸 '한국인의 세계'- 갈림길에 선 한국 편. 「시사 I N」. <<https://www.sisain.co.kr/news/articleView.html?idxno=42165>>2020.11.18. 접속 검색
- 홍주현·박미경 (2011). 선거 기간 중 트위터에 나타난 후보자와 유권자의 정치적 행위 (politicalaction) 연구. 「사이버커뮤니케이션학보」, 28(4): 257-301.
- Clark, J and Aufderheide, Pat. (2009). Public Media 2.0: Dynamic, Engaged Public. Center for Social Media, American University. <[http://www.centerforsocialmedia.org/resources/publications/public\\_media\\_2\\_0dynamic\\_engaged\\_publics](http://www.centerforsocialmedia.org/resources/publications/public_media_2_0dynamic_engaged_publics)> 2021.09.10. 접속.
- Brennan Center for Justice. (2020). How to Protect the 2020 Vote from the Coronavirus. *Memorandum*. School of Law, New York University.
- Brundidge, J. (2010). Encountering “Difference” in the Contemporary Spherre: The Contribution of the Internet to the Heterogeneity of Political Discussion Networks. *Journal of Communication*, (60): 680-700.
- Daly, Tom G. (2021). How Do Distanced and Online Election Campaigning Affect Political Freedoms? International IDEA. <<https://www.idea.int/sites/default/files/publications/how-do-distanced->

- and-online-election-campaigning-affect-political-freedoms.pdf> 2021.09.11. 접속검색.
- Elkit, Jorgen and Svensson, Palle. (1997). What Makes Elections Free and Fair? *Journal of Democracy*, 8(3): 32-46.
- Fidler, David P. (2017). Transforming Election Cybersecurity. *Cyber Brief*. Council on Foreign Relations. <<https://www.cfr.org/report/transforming-election-cybersecurity>> 2021. 09.11. 접속검색.
- Kim, Yonghwan. (2011). The Contribution of Social Network Sites to Exposure to Political Difference: The Relationships Among SNSs, Online Political Messaging, and Exposure to Crosscutting Perspectives. *Computers in Human Behavior*, (27): 971-977.
- Moon, Myung Jae. (2020). Fighting COVID-19 with Agility, Transparency and Participation: Wicked Policy Problems and New Governance Challenges. *Public Administration Review*, 80(4): 651-656.
- Rushton, S., (2011). Global Health Security: Security for Whom? Security from What? *Political Studies*, 59(4): 779-796.
- Smith, S. M., Fabrigar, L. and Norris, M. E. (2008). Reflecting on Six Decades of Selective Exposure Research: Progress, Challenges and Opportunities. *Social and Personality Psychology Compass*, 2: 464-493.
- van de Pas, Remco. (2020). Globalization Paradox and the Coronavirus Pandemic. *Clingendael Report*. Netherlands Institute of International Relations.



발제

## 유권자의 표현의 자유 확대와 선거법 개정

민선영(참여연대 의정감시센터 간사)

### 1. 들어가며

- 한국에서 선거는 후보자와 정당이 주인공으로 여겨짐. 그러나 민주주의의 원리에서 보면 유권자가 선거의 주인이며 주인이여야 함.
- 공직선거법 역시 후보자 및 정당의 선거운동 절차 중심으로 구성되어 있으며, 정작 유권자는 선거시기 투표빼고 합법적으로 할 수 있는 것이 거의 없는 구조임.
- 2011년 12월 참여연대가 제기한 공직선거법 93조 제1항의 위헌소송에서 한정위헌 결정이 나오고, 2012년 ‘인터넷·SNS 선거운동 상시허용(선거 당일 제외)’을 포함한 선거법 개정안 통과되면서, 인터넷 상 정치 표현의 자유에 중요한 전환점 있었음. 하지만 여전히 오프라인에서는 후보자에 대한 반대 1인시위도 유죄판결이 나오는 등 유권자 표현의 자유는 억압되어 있음.
- 여기서는 현행 공직선거법의 문제점, 참여연대와 시민사회의 2000년 이후 유권자 표현의 자유운동 약사, 유권자 수난사, 문제를 해결하기 위한 선관위와 국회의 역할에 대한 제언의 순서로 살펴보려고 함.

## 2. 현행 공직선거법의 문제점

- 공직선거법 제58조 제1항에 따르면 ‘선거운동’이란 “당선되거나 되게 하거나 되지 못하게 하기 위한 행위”를 말하며, 이에선 선거에 관한 단순한 의견개진 및 의사표시, 입후보와 선거운동을 위한 준비행위, 정당의 후보자 추천에 관한 단순한 지지반대의 의견개진 및 의사표시, 통상적인 정당활동은 포함하지 않음.
- 그런데 2001년 8월 30일, 헌법재판소는 “당선되거나 되게 하거나 되지 못하게 하기 위한 행위” 모두를 선거운동으로 보지 않고, “특정 후보자의 당선 내지 이를 위한 득표에 필요한 모든 행위 또는 특정 후보자의 낙선에 필요한 모든 행위 중 당선 또는 낙선을 위한 것이라는 목적의사가 객관적으로 인정될 수 있는 능동적, 계획적 행위만을 단순한 의견개진 등과 구별되는 가별적 행위로 판단해야 한다”고 해 (1) 당선 내지 득표(반대후보자의 낙선)에의 목적성, (2) 그 목적성의 객관적 인식가능성, (3)능동성 및 (4)계획성을 선거운동의 표지로 제시한 바 있음. [헌법재판소 2001. 8. 30. 결정 2000헌마121·202(병합)].
- 그러나 선거의 공정성은 후보자 간 기회 균등을 위해 중요시되어야 할 가치이지, 이를 대의 민주주의 하에서 선출직 공직자에게 투표하고자 하는 유권자의 귀와 입을 막아가면서까지 강조해야 할 것이 아님. 후보자와 유권자 간의 정치적 커뮤니케이션이 보장되어야 할 뿐만 아니라, 유권자 간에 자유로운 의사 표현 행위를 통해 정당과 후보자에 대한 정보 유통이 원활하게 이루어지는 것이 필요함. 그러나 현행 선거법과 같이 유권자들의 정치적 의사 표현 행위를 제약하는 각종 규제 조항들이 있는 한, 올바른 후보와 정책을 선택하는 활동은 어려움.
- 선거의 공정성은 중요함. 그러나 선거에서 공정을 강조하는 이유는 불공정한 선거로 인해 후보자간 공정한 경쟁이 어려워지고 유권자의 의사가 왜곡되어 선거의 자유가 침해되고, 이로 인해 민주주의를 유지하는 선거의 기능(민의를 반영된 후보자의 선출)이 상실되는 것을 방지하기 위한 것임. 이 같은 취지에 비추어 볼 때, 선거의 공정성은 선거 비용 통제 등의 방법으로 정당·후보자 간의 공정한 규칙을 마련함으로써 확보되어야 하며, 유권자의 의사 표현을 규제하는 방식으로 이루어져서는 안 됨. 그러나 현행 공직선거법은 유권자의 참여를 제약함으로써 전혀 공정하지 않은 선거, 정책에 대한 유권자들의 토론이 불가능한 선거를 만들고 있음.



- 이에 주권자로서 국민의 권리를 보장하고, 유권자의 대의 기구 형성이라는 선거의 본래적 기능을 고려하여, 유권자의 참여를 제약하는 현행 규제 중심적 선거법을 개정하는 것은 시대적 요구라 할 수 있음. 무엇보다 유권자가 가져야 하는 기본적인 권리, 즉 후보자와 정당을 지지하고 반대할 권리, 원하는 정책을 호소할 권리, 마음껏 투표를 권유할 수 있는 권리가 보장되어야 하며, 이와 같은 권리를 보장하기 위해 선거 시기에 유권자들의 정치적 의사 표현 행위를 규제해온 공직선거법 주요 독소 조항의 개정이 필요함.

### 3. 시민사회의 유권자 표현의 자유 운동 역사

- 공직선거는 민주주의국가에서 유권자인 주권자가 주권을 행사하는 과정이자 절차임. 참여연대는 선거권이 단순 투표만을 위한 권리가 아닌, 선거에서 적극적으로 자신의 의사를 밝히고 활동할 권리임을 강조해왔음. 참여연대는 선거 시기마다 여러 시민사회단체, 유권자들과 함께 유권자운동(선거캠페인)을 전개하고 있음. 선거시기 (후보자)정보제공을 중심으로 한 기억운동, 공약 및 정책평가 및 약속운동, 유권자들이 정한 기준에 따른 낙천낙선 등 심판운동이 주요한 수단이었음. 유권자표현의 자유 옹호와 투표참여권리 옹호 등은 매 선거시기 지속적인 활동이었음. 아래 내용은 <참여연대 20년의 기록 2 : 1994-2014>에서 발췌하고 이후 참여연대 활동은 자체 정리하였음.

- ‘기억’, ‘심판’, ‘약속’을 위한 시민사회의 유권자 운동

- [2000년 총선시민연대] 정치권이 스스로 자정을 통해 개혁의 주체가 되지 못하고 오히려 개혁의 가장 큰 걸림돌이 되었다는 인식이 확대된 2000년, 전국 1,056개 시민사회단체가 참여한 ‘2000총선시민연대’를 결성하고 100여일간 부패정치 청산을 위한 국민운동을 전개함. 핵심 프로그램은 낙천낙선운동으로, 국민여론조사, 전문가 여론조사, 총선시민연대 내부 검토 등을 거쳐 △부패행위, △선거법 위반행위, △민주현정 질서 파괴 및 반인권 전력, △의정활동의 성실성, △법안 및 정책에 대한 태도, △정치인의 기본 자질을 의심할 만한 반의회적, 반유권자적 행위 등을 낙천낙선 대상 선정 기준으로 정함. 1,2차에 걸쳐 공천반대 인사 명단을 발표하고, 유권자 행동을 조직하여 공천반대 캠페인을 벌임. 각 정당의 공천자가 확정된 후에는 최종 낙선대상자를 선정하여 각 선거구별 집중낙선운동을

전개했는데 이 최종 낙선 대상자 명단을 확정하는 유권자위원회는 1박 2일동안 밤샘 토론으로 진행되었음. 실제로 시민사회의 낙선 운동을 통해 낙선대상자 86명 중 59명 (68.6%)이 낙선하는 결과로 나타남. 이후 검경은 총선시민연대 대표자 7인을 선거법 위반으로 기소했고, 1심에서 벌금 500만원 등이 선고되었음. 2심에서는 낙천낙선운동의 정당성이 일부 인정되어 벌금 각 50만원으로 감경되었고 대법원에서 확정되었음.

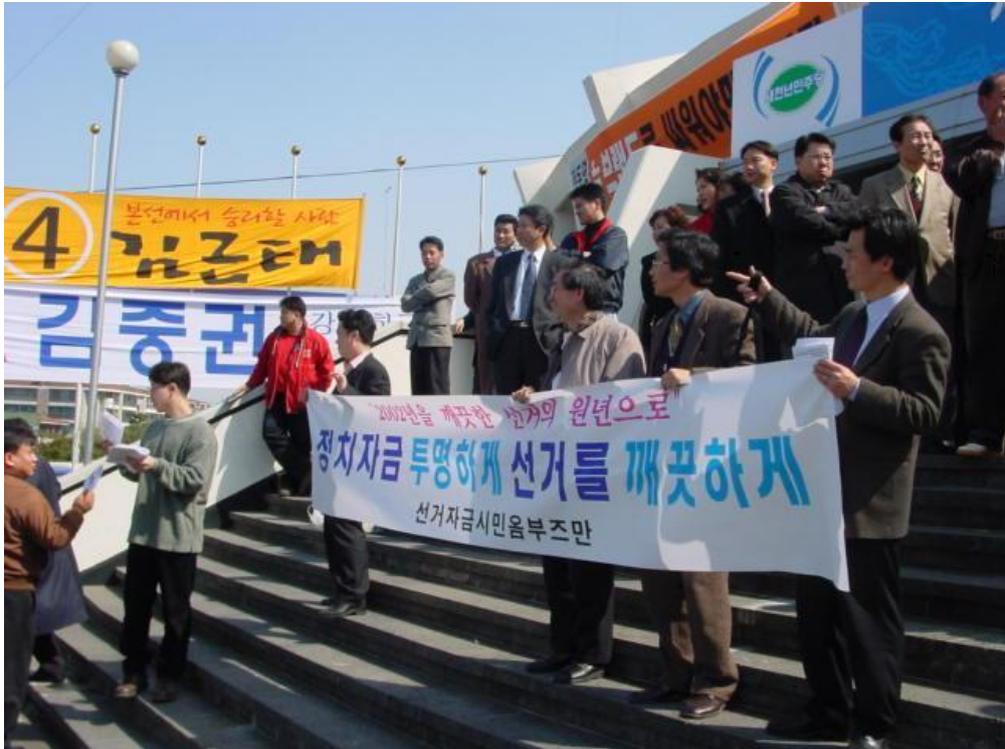


△ 2000. 4. 8. 세상을 바꾸는 시민의 힘 - 페스티벌 '희망 만들기'



△ 2000. 1. 24. 2000년 총선시민연대 공천반대인사 명단발표 기자회견 현장 사진 ©참여연대

- [200 대선감시 옴부즈만] 2002년 당시 민주당은 연이어 터진 권력형 비리사건 등 민심이 반과 당지지도 하락을 만회하고자 한국 정치사에서 최초로 대통령후보 선출을 위한 국민 참여경선제 도입을 선언하였고, 한나라당 역시 같은 방식의 경선제를 실시하게 됨. 참여연대는 시민들이 나서서 적극적인 감시자 역할을 하자는 제안을 하여 구성된 대선감시시민옴부즈만을 결성함. 민주당 대선후보 7인으로부터 경선자금 이체의 공개를 약속하는 대 국민서약문을 받았으나 일부 후보의 반발로 무산되었고, 결국 회계자료 공개의 약속도 지켜지지 않았음. 이후 시민옴부즈만 활동은 주로 현장감시활동에 집중됐으며, 전국 16개 지역에서 치러진 민주당 경선과 한나라당 경선에 10~100명의 감시단원들을 투입해 불법 자금이 오고갈만한 유세현장과 주변의 식당가를 누비며 감시활동을 벌임. 이 과정은 인터넷에 증계되어 상당한 인기를 누리기도 함.



△ 2002. 3. 9. 선거유세현장을 찾아가 불법 정치자금을 감시하는 선거자금시민옴부즈만 ©참여연대

- **[2004 총선시민연대]** 17대 총선에서는 2004 총선시민연대를 꾸려 공천이전, 경선단계, 본선단계 등 3단계로 나눠 1,2차에 걸친 공천반대인사 명단을 발표하고 반대행동을 전개함. 본선단계에서는 최종낙선대상자 명단 발표와 집중적인 낙선운동을 추진함. 당시 노무현 대통령 탄핵안 날치기 처리 이후 ‘탄핵정국’이 전개되어 사실상 총선연대의 활동은 주목 받지 못했으나 2004총선시민연대의 낙선대상자 중 63%(129명)이 낙선하는 성과를 거둠. 2004년 총선은 총선 사상 최초로 정당투표제가 도입되어 1인 2표 방식의 투표가 시행됨. 이에 따라 정당평가지표를 제시할 필요성이 제기되어 정당의 정책과 공약, 정책질의에 대한 답변 등을 종합평가해 공개함.
- **[2007 대선시민연대]** 전국 352개 시민단체와 함께 구성한 2007 대선시민연대는 각 정당 대선후보가 채택해야 할 복지, 노동, 민생, 반부패, 경제, 조세, 남북관계 등 7대 과제를 선정함. 한겨레신문사와 공동으로 7대 분야에 대한 주요 후보들의 공약을 평가하고 분석하는 한편 유권자의 참정권을 제한하는 공직선거법 93조 제1항 등 독소조항 폐기 운동을 펼



쳐 선관위로부터 삭제당한 UCC 전시회를 열기도 했음.

- **[2008 총선, 민생 공약 검증과 후보자 정보공개운동]** 2008년 총선을 앞두고 모인 17개 시민단체는 참여자치시민운동연대를 꾸려 ‘민생 5대 표준 공약’을 발표하고 40개 정책질의서를 작성해 각 정당에 전달하였음. 이와 함께 참여연대는 미디어다음과 공동으로 6개 정당과 네티즌이 함께하는 ‘18대 총선 토론 배틀’ 온라인 페이지를 개설하여 경제 살리기, 등록금 해법, 고용 확대, 의료비 절감 대책 등 총선에서 반드시 다뤄야 할 주요 현안과 민생대책에 대해 각 정당 정책담당자들이 10회에 걸쳐 칼럼 형식으로 진단과 대안을 제공하고 쟁점토론을 벌임. 또한 △부패/비리 혐의로 논란이 된 총선 후보 18명, △현역 의원 출마자 중 추태, 구태 행태로 눈살을 찌푸리게 했던 후보 14명, △자치단체장, 광역의원 중도사퇴 출마자 12명, △전과보유 49명 등을 발표하고 현역 의원 출마자의 경우 <열려라 국회>를 통해 법안 발의, 본회의 표결 등 의정활동 정보를 제공함.
- **[2010유권자희망연대]** 전국 350여 시민사회단체로 구성된 2010 유권자희망연대는 정부가 추진하는 잘못된 국책사업에 반대하는 목소리를 내고, △4대강 사업 중단, 친환경 무상급식 도입 등 시민사회의 주요 요구를 실현하기 위한 전국 공동행동, △시민사회 요구를 정식화하여 각 당 후보와 정책협약 추진, △투표율 10% 더 올리기 운동 등을 주요활동으로 진행함. 그러나 중앙선관위가 4대강 사업과 무상급식 등을 이른바 ‘선거쟁점’으로 규정함 유권자 정책캠페인을 불법으로 낙인찍고 봉쇄하여 문제가 되었음. 유권자희망연대는 선관위가 정부의 4대강 홍보 등은 못본 채 하고 시민사회단체들의 활동만을 편파적으로 방해하는 것에 항의하며 공직선거법 위반과 직권남용 혐의로 선관위원장을 검찰에 고발함.
- **[2012 총선유권자네트워크]** 전국 1천여 시민사회단체들은 2012 총선유권자네트워크를 결성하여 유권자 심판운동을 통해 후보자 개인의 자질보다 정책에 대한 입장 또는 18대 국회에서의 의정활동 평가를 바탕으로 후보자를 선택하자는 새로운 운동을 전개함. 또한 정책컨테스트와 네티즌 참여 정책투표 등 시민의견을 수렴한 33개 정책과제를 선정하여 후보자와 유권자간 약속운동을 전개함. 선거결과, 총선넷이 발표한 최종 139명의 심판대상자 중 60명이 낙선하였으며, 집중낙선대상자로 선정된 10명 중에서는 3명이 낙선함.
- **[2016 총선시민네트워크]** 반민주적인 정책결정과 집행, 법제정에 책임이 있는 정당과 정치인을 적극적으로 기억하고 심판하기 위한 능동적이고 자구적인 유권자 행동을 위해 ‘2016 총선시민네트워크(2016총선넷)’을 조직함. 대선에 개입한 전력이 있는 국가정보원과 경찰, 수사권을 휘두르는 검찰 등의 선거개입이 다시 재발되지 않도록 국가기관 선거개입 시민감시 캠페인단을 출범했으며, 시민 제보를 통해 낙천/낙선 명단을 작성하여 발

표하기도 했고 온라인플랫폼 ‘3분 총선’을 통해 유권자에게 후보자 정보를 제공함. 그러나 당시 서울시선관위는 2016총선넷 활동 중 온라인상 전국 유권자를 상대로 최악의 후보, 최고의 정책 등을 투표로 선정·발표한 것과 후보자의 지역구 등 9곳의 선거사무소 앞에서 구명난 피켓을 활용한 ‘낙선투어’ 기자회견을 개최한 것이 공직선거법 위반이라 보고 활동가들을 기소함. 검경은 2016총선넷 가입단체와 활동가를 대상으로 참여연대, 시민사회단체연대회의 사무실을 비롯해 활동가 자택 등을 압수수색까지 했음. 현재 관련한 재판은 진행 중임.

- **[2020 총선시민네트워크]** 25개 시민사회단체로 구성된 ‘2020 총선시민네트워크 (2020총선넷)’는 △불공정·불평등 타파, △젠더 차별 혐오 근절, △기후위기 SOS, 모두가 안전한 사회, △정치·권력기관 개혁, △우리가 만드는 평화 부분에서 각 정당들의 정책을 평가하고 과감한 정책전환을 요구하는 한편, 위성정당을 용인한 선관위의 유권해석을 비판하고 ‘유권자가 기억해야 할 나쁜 후보 178명’ 명단을 발표해 유권자들에게 제공하고 유포하는 온라인 행동을 전개함.

#### • 공직선거법 개정을 위한 ‘유권자 자유 네트워크(유자넷)’ 활동

- 2011년, 참여연대 등 전국 50여개 시민사회단체로 구성된 ‘유권자 자유 네트워크(유자넷)’를 구성해 선거법 개정을 위한 유권자 선거 자유 캠페인을 전개함.
- 유권자의 참정권 실현과 선거 자유를 위해서는 최소한 '지지반대의 권리, 정책호소의 권리, 투표권유의 권리'와 같은 '유권자 3대 권리'가 보장되어야 한다고 주장하며 이를 위해 선거법 개정을 요구했음.
- 또한 선관위는 ‘선거일의 투표인증샷에 대한 10문10답(사이버예방TF팀)’ 자료를 발표해 선거일에 ‘투표참여를 권유·유도하는 것만으로도 어느 후보자에게 투표하도록 권유·유도하려는 것으로 의도되거나 인식될 수 있는 사람이나 정당·단체는 단순한 투표참여 권유조차 하지 못한다’고 규정했음. 이에 유자넷은 선관위에 공개질의서를 통해
- 유자넷은 당시 선관위의 과도한 온라인상 공직선거법 단속에 항의하며 ‘온라인 선거법 피해 신고센터’를 운영하는 한편, 선관위 및 검·경은 과잉단속 중단, 국회는 시급히 선거법 개정 할 것을 촉구하며 ‘SNS 이용자 1천인 <유권자 선언>’을 두 차례 발표함. 1차에는 SNS 이용자 1244명, 2차에는 1,237명의 SNS 이용자가 함께 했음.
- 유자넷은 ‘공직선거법 개정 유권자로비단’을 발족함. 유권자로비단은 정치개혁특위 선거법소위원회에 직접 찾아가 인터넷, SNS 선거운동 상시허용 법개정 의견서를 의원들에게



전달했음.



△ 2012. 1. 12. '선거법 개정 유권자 로비단' 발족식 현장 사진 ©참여연대

- 또한 국회에 '유권자의 정치적 표현의 자유 확대와 참정권을 보장'하는 내용을 담은 <공직선거법 개정안>을 입법청원함. △인터넷·SNS 등 정보통신망 선거운동 상시 허용(제59조), △선거운동 정의의 명확화(제58조), △포괄적인 후보자·정당 비판·지지 금지 규정 폐지(제93조1항). △인터넷 실명제 폐지(제82조의6), △정책캠페인 주요 수단 규제 조항 개정(제90조, 제101조, 제103조, 제105조, 제107조). △후보자 비방죄 폐지(제82조의 4, 제110조, 제251조), △투표 독려 행위 규제 조항 개정(제230조) 등이다. 이외에도 청원안은 유권자들의 정치적 표현의 자유가 투표를 통해 발현되는 통로를 확대하기 위해 △투표마감 시간 오후 9시로 연장(제155조), △부재자 투표소 설치 요건 완화(제148조 등) 등 투표권 확대 방안을 담았음.

• 온라인 선거운동 허용을 위한 공직선거법 헌법소원 제기

- 2007년, 17대 대통령 선거를 앞두고 선관위는 공직선거법 93조 1항을 적용해 광범위한 온라인 단속을 단행했음.
- 선관위는 2007년 6월, '선거 UCC 운용기준'을 발표하여 선거법 93조에 근거해 선거 180일전부터 후보자, 정당에 대한 지지, 반대의 내용을 담거나 정당의 명칭, 후보자의 성명을 나타내는 UCC를 인터넷에 올리는 경우 선거에 영향을 미치기 위한 것으로 규제될 수 있음을 경고하였음. 당시 특정 대통령 후보를 지지 혹은 반대하는 약 9만여 건의 게시물과 댓글이 삭제됐고, 수많은 네티즌이 검찰과 경찰의 조사를 받았음.
- 선거법 개정의 필요성을 절감한 참여연대는 2007년, 6개 시민사회단체, 네티즌 192명과 공직선거법 93조 1항에 대한 헌법소원을 제기함. 지나친 인터넷 상의 정치표현 규제로 시민 불이익이 크다고 판단한 헌법재판소는 한정위헌을 결정했음.

- 이후 국회는 2012년 2월 27일, 참여연대가 제기한 본회의에서 인터넷·SNS 선거운동 상시 허용(선거당일 제외)이 포함된 선거법 개정안을 처리했고, 이 헌법소원은 인터넷 상 정치 표현의 자유에 중요한 전환점이 되었음.

- <선거법 피해 신고센터> 운영

- 이와 같은 선관위의 과도한 공직선거법 단속 사례를 감시하고자 참여연대는 제21대 총선 까지도 선거시기 ‘선거법 피해 신고센터’를 운영했음. 공직선거법 관련 상담 및 경찰 또는 선관위로부터 공직선거법 위반 혐의로 기소되거나, 검찰 수사를 받는 경우 법률적 지원을 검토하는 역할을 수행함.

## 4. 선관위의 과도한 공직선거법 단속에 의한 유권자 수난사

### 1) 오프라인 선거공간에서의 과도한 공직선거법 적용

- 2018년 4월 16일, 참여연대는 선관위의 과도한 공직선거법 단속으로 표현의 자유를 침해 받은 유권자 수난사를 기록한 이슈리포트를 발표함. 오프라인 공간에서 4가지 유형으로 단속받은 사례는 다음과 같음.

- 투표 독려 행위로 단속 받은 사례

- ‘촛불이 만든 대신, 미래를 위해 투표합시다’ 투표 독려 현수막 게시, △‘이 아이들을 위해 서라도 투표하러 가십시오’ 투표 독려 기사 게시, △‘정당투표는 최선에 던지세요’ 투표 독려 현수막 게시, △투표 인증샷에 선물 등 투표 독려 이벤트



△ 2016. 4. 13. 오마이뉴스에 실린 ‘이 아이들을 위해서라도, 지금 투표하러 가십시오’ 기사 캡처



△ 2017. 5. 참여연대 사무실 밖에 게시한 투표 독려 현수막

- 후보자의 입장 공개와 공약 비교평가로 단속 받은 사례
- 청소년 인권 정책에 대한 평가 유인물 배포, △2016총선넷, 최악의 후보 10인 온라인 설문조사 이벤트, △삼성직업병 문제와 노동자 안전 관련 공개질의 답변 게시, △한양대 총학생회의 청년 정책에 관한 설문, △온라인상 여론조사 단순인용 및 설문조사 게시물, △경향신문-경실련 대선 공약 평가, △참여연대 정당별 복지 정책 비교평가, △국민일보의 교육 공약 비교 평가 보도



△ 2016. 4. 2016총선시민네트워크가 진행한 온라인 투표 홍보자료

- 후보자에 대한 풍자, 의혹 제기로 처벌 받은 사례
- 후보자 풍자 그림 포스터 부착, △‘삼두노출’ 패러디 퍼포먼스, △여수 상포지구 특혜 업 정수사 축구 시민탄원서, △안중근 의사의 유묵 관련 의혹 제기 SNS 게시, △박근혜 후보 관련 의혹 폭로 기자회견 등이 그러함.
- 후보자와 정책에 대한 찬반 의견, 낙천·낙선운동을 진행하여 처벌 받은 사례
- △사드(THAAD) 반대 포스터 부착, △반노동자 정당 심판하자 현수막 게시, △용산참사 유가족 후보자 반대 기자회견, △설악산 케이블카 사업 반대 현수막 게시, △2016총선넷



‘기억, 약속, 심판’ 유권자 운동, △세월호 조사 방해하는 정당 비판 1인 시위, △채용비리 부적격 후보의 공천 반대 1인 시위, △반(反)환경 후보 낙선 기자회견 ‘2NOㄹ OUT’ 현수막 게시, △시인·소설가 137명의 정권교체 신문광고, △재외국민의 정권 심판 광고, △4대강 사업 반대 정책캠페인, △무상급식 정책 공약화 캠페인 등 다수 캠페인을 통해 공직선거법 위반으로 처벌까지 받음.

- 후보자와 정당에 대한 지지/반대 의사 뿐 아니라 사드, 4대강, 무상급식 등 사회적 의제를 쟁점으로 삼고 이를 처벌까지 하는 것은 심각한 문제임.



△ 2016. 2016총선시민네트워크의 ‘기억, 약속, 심판’ 운동 중 부적격 후보 낙선투어 기자회견 ©참여연대

## 2) 온라인 선거공간에서의 과도한 공직선거법 적용

- 또한 참여연대는 앞선 2016년, 제20대 총선 이후 각급 선관위가 삭제 요청한 자료 17,101건 가운데 중앙선관위·서울시선관위·인천시선관위가 삭제 요청한 4,050건의 내역을 정보공개청구를 통해 살펴보았음. 삭제 사유는 △ 여론조사 결과공표 금지(45.20%), △허위사실 공표(27.04%), △후보자비방(17.63%), △선거운동기간 위반(5.46%) 등이었으며, 게시된 웹사이트 장소는 △포털사이트 다음이 992건으로 가장 많았고, △트위터(699건), △네이버(451건), △일간베스트(392건), △MLBPARK(263건), △페이스북(235건) 순이었음.
- 단속 대상이 된 인터넷게시물은 주로 △여론조사 결과 단순 인용, △시민 참여형 온라인

설문조사 진행, △후보자에 대한 풍자 및 비판적 내용 게시, △후보에 대한 의혹 제기, △투개표 과정에 대한 의혹 제기 등이었음. 특히 여론조사 결과를 언급만 해도 삭제하거나 후보자 자질검증, 비판적인 글을 포괄적으로 단속한 것은 유권자의 기본권을 침해하는 것이며 후보에 대한 정보 차단이라는 면에서도 문제임.

- 선관위의 단속 사례를 살펴본 결과, 제20대 총선 시기 선관위는 과도하고 광범위하게 선거법을 적용하고 단속했으며 이는 명백한 표현의 자유 제약이자 알 권리 침해임. 또한 특정 지역에서 특정 후보에 대한 게시물이 집중적으로 삭제된 것을 볼 때, 선관위는 후보자가 삭제 요청한 게시물에 대해서도 무비판적으로 수용하여 단속한 것으로 보임. 후보자 자질 검증과 유권자의 말할 권리를 제한하는 각종 규제를 삭제하고, 유권자 표현의 자유 보장하는 선거법 전면개정 논의가 필요함.

[표 1] 선거관리위원회의 사이버상 선거법 위반행위 조치현황<sup>1)</sup>

선거별	조치별 유형별	계	조치					삭제요청
			소 계	고 발	수사의뢰	경 고	이 첩	
제19대 국회의원선거 (2012. 4. 11.)	계	1,793	67	8	27	32	-	1,726
	허위사실공표·비방	720	38	7	17	14	-	682
	여론조사공표·보도금지	517	3	-	-	3	-	514
	부정선거운동	86	7	1	2	4	-	79
	기 타	470	19	-	8	11	-	451
제18대 대통령선거 (2012. 12. 19.)	계	7,201	42	10	23	9	-	7,159
	허위사실공표·비방	4,043	31	9	20	2	-	4,012
	여론조사공표·보도금지	2,670	-	-	-	-	-	2,670
	부정선거운동	13	4	1	-	3	-	9
	기 타	475	7	-	3	4	-	468
제6회 지방선거 (2014. 6. 4.)	계	5,298	129	33	7	73	16	5,169
	허위사실공표·비방	2,642	50	15	4	17	14	2,592
	선거운동금지자의 선거운동	195	31	10	2	19	-	164
	여론조사공표·보도금지	1,925	15	4	-	9	2	1,910
	기 타	536	33	4	1	28	-	503
제20대 국회의원선거 (2016. 4. 13.)	계	17,430	329	69	22	181	57	17,101
	허위사실 공표	3,046	166	43	13	67	43	2,880

1) 2020. 7. 22. 참여연대가 선관위에 정보공개를 통해 수령한 <사이버 선거 범죄 조치 현황>



선거별	조치별 유형별	계	조치					삭제요청	
			소 계	고 발	수사의뢰	경 고	이 첩		
	후보자 등 비방	1,855	18	2	2	7	7	1,837	
	지역·성별 비하·모욕	2,949	1	-	1	-	-	2,948	
	선거운동금지자의 선거운동	2,493	40	8	-	32	-	2,453	
	여론조사공표·보도금지	5,663	23	2	3	16	2	5,640	
	기 타	1,424	81	14	3	59	5	1,343	
제19대 대통령선거 (2017. 5. 9.)	계	40,343	121	42	7	71	1	40,222	
	비방 흑색 선전	소 계	26,448	70	18	6	45	1	26,378
		허위사실 공표	25,178	67	16	5	45	1	25,111
		후보자 등 비방	841	2	1	1	-	-	839
		지역·성별 비하·모욕	429	1	1	-	-	-	428
	선거운동금지자의 선거운동	115	18	10	-	8	-	97	
	여론조사공표·보도금지	12,088	5	2	-	3	-	12,083	
	기 타	1,693	29	12	1	16	-	1,664	
계	26,097	236	79	11	132	14	25,861		
제7회 지방선거 (2018. 6. 13.)	비방 흑색 선전	소 계	7,218	95	28	9	46	12	7,123
		허위사실 공표	4,153	87	27	6	44	10	4,066
		후보자 등 비방	496	7	1	2	2	2	489
		지역·성별 비하·모욕	2,569	1	-	1	-	-	2,568
	선거운동금지자의 선거운동	472	47	18	1	28	-	425	
	여론조사공표·보도금지	17,373	26	7	-	19	-	17,347	
	기 타	1,034	68	26	1	39	2	966	
제21대 국회의원선거 (2020. 4. 15.)	계	53,902	186	67	9	102	8	53,716	
	허위 사실 비방	소 계	15,723	50	15	3	24	8	15,673
		허위사실 공표	3,631	43	13	2	20	8	3,588
		후보자 등 비방	265	4	2	-	2	-	261
		지역·성별 비하·모욕	11,827	3	-	1	2	-	11,824
	선거운동금지자의 선거운동	58	49	10	-	39	-	9	
	여론조사공표·보도금지	33,007	24	11	1	12	-	32,983	
	선거의 자유방해죄	5,051	6	5	-	1	-	5,045	
	기 타	63	57	26	5	26	-	6	

- 참여연대는 2020년 7월 22일, 선관위에 정보공개를 청구하여 2012년부터 2020년 사이 있었던 선거 중 온라인상 공직선거법 위반으로 삭제 처리된 게시글 현황을 수령하였음.
- 또한 온라인상 공직선거법 위반을 이유로 삭제된 게시글에 대해서는 선관위 차원에서 관리가 어떻게 되고 있는지 파악하기가 어려운 것이 현실임. 참여연대는 이를 감시하고자 선관위에 수차례 정보공개청구를 진행하였고, 이를 통해 선관위가 온라인상 공직선거법 위반을 이유로 단속한 게시글에 대해 미흡하게 관리를 하고 있다는 점을 발견함.
- 2020년, 선관위는 참여연대의 정보공개청구 결과 온라인상 공직선거법 위반 게시글에 대해 제20대 총선에서 온라인상 공직선거법 위반 게시글로 단속한 건수가 17,430건이라고 밝힘. 참여연대가 2016년, 제20대 총선 이후 정보공개청구로 수령한 공직선거법 단속 게시글 숫자와 상이한 것임.
- 또한 참여연대 정보공개청구 결과, 선관위는 사이버상 공직선거법 위반 게시글 단속 당시 수집한 채증자료 및 삭제요청서 약 4만여 건을 제공하기 위해서는 2,685,000원이 든다고 밝힘. 참여연대는 비용적 한계로 인해 정보공개내역을 당장 수령하지 못하였음.
- 그러나 이후 사단법인 오픈넷에서 공직선거법 위반으로 단속한 게시글의 채증자료와 삭제요청서를 정보공개청구 했으나, 선관위는 채증자료에 대해 선관위 훈령 제18조제1항을 적용하여 폐기했다고 밝힘. 그러나 공직선거법 위반혐의 조사를 위한 분석 종료 후 그 증거자료가 개인정보만을 이유로 폐기되고 만다면, 선관위의 공직선거법 단속에 대해 행정소송을 진행할 경우 직접 살펴봐야 할 게시글 일체를 확인할 수 없어 더욱 큰 문제가 발생할 수 있음. 선관위 훈령 또는 관련 법령을 통해 관리 주체 및 보존 기간, 폐기 방식을 규정하는 것이 필요함.

〈디지털 증거의 수집·분석·보관 시 준수사항과 업무처리 절차 규정(2018. 05. 21.개정, 중선관훈령 468호)〉

**제18조(전자 게시물 정보의 수집)** ① 사이버선거범죄대응센터장은 「공직선거법」제82조의4의 업무 수행에 필요한 범위에서 전자 게시물 정보를 수집할 수 있다.

**제20조(전자 게시물 정보의 폐기)** ① 제18조에 따라 수집된 전자 게시물 정보는 「공직선거법」위반혐의 조사를 위한 분석이 종료된 후에는 지체 없이 삭제·폐기하여야 한다. <개정 2018.5.21.>



## 5. 유권자 표현의 자유를 보장하기 위한 선관위의 역할

### 1) 선관위의 권한은 제한적이고 최소한으로 행사되어야

- 현행 공직선거법 제90조는 (1) 화환·풍선·간판·현수막·에드벌룬·기구류 또는 선전탑, 그 밖의 광고물이나 광고시설을 설치·진열·게시·배부하는 행위, (2) 표찰이나 그 밖의 표시물을 착용 또는 배부하는 행위, (3) 후보자를 상징하는 인형·마스코트 등 상징물을 제작·판매하는 행위를 비롯해 ‘선거에 영향을 미치게 하기 위한’ 모든 시설물 설치를 금지하고 있음.
- 제93조 또한 마찬가지로 ‘선거에 영향을 미치게 하기 위한’ 모든 행위를 금지하고 있기 때문에 사실상 선거와 관련된 유권자의 정치적 의사 표현을 포괄적으로 금지하는 조항이라 볼 수 있음.
- 해당 조항에 따라 지난 2021년 4.7 재보궐선거 당시 “우리는 성평등에 투표한다!”라는 현수막 또한 선관위의 단속 대상이 된 바가 있음. ‘성평등’은 가치중립적 용어임에도 불구하고 선관위는 정당의 명칭이나 후보자의 성명·사진 또는 그 명칭·성명을 유추할 수 있는 내용이라며 자의적으로 해석하고 단속한 것임.
- 선관위는 4월 7일 재보궐선거를 앞두고도 공직선거법 과잉 단속을 통해 유권자 표현의 자유를 침해했음. 선관위는 야권 단일화 촉구 지면 광고가 공직선거법 위반이라며 조사에 착수하고, ‘보궐선거 왜 하죠?’라는 현수막과 ‘성평등’, ‘봄날’이라는 보편적 단어 사용까지 금지함. 유권자 표현의 자유를 과도하게 침해한다는 비판에 대해 선관위는 보도자료(3/26)를 통해 ‘후보자간 선거운동의 기회 균등을 보장하고 불법행위로 인한 선거의 공정성이 침해되는 것을 방지하기 위한 것’이라 해명했음. 선관위는 유권자가 피켓, 현수막, 인쇄물 등을 활용하여 의견을 밝히는 경우 공직선거법 위반이라며 연일 과잉 단속을 이어가면서, 말과 전화를 통해서도 선거운동을 자유로이 할 수 있다며 여론을 호도한 것에 불과함.
- 뿐만 아니라 과거 2012년 6월, 제18대 대선을 6개월 앞두고 화가인 이하 작가는 박근혜 후보를 백설공주로 풍자하고, 야권연대와 단일 후보를 빗대어 문재인 후보와 안철수 후보 얼굴을 합성한 포스터를 버스정류장 등 시내에 부착한 바 있음. 이에 대해 선관위는 이하 작가를 선거법 제93조 위반으로 고발했고 검찰이 기소함. 2014년 6월, 대법원은 무죄를 선고한 원심을 확정함.
- 이 밖에도 시민사회와 예술작가의 활동이 해당 조항 위반이라며 선관위 단속을 받고, 기

소된 사례가 다수 존재함. 해당 조항은 언론과 단체의 정당·후보자 정책이나 공약 비교·평가를 사실상 금지하고 있는 조항으로 악용되고 있음.

- 선관위 스스로도 선거법 규제조항(공직선거법 제90조와 제93조)이 과도하니 폐지되어야 한다는 개정의견을 국회에 제출한 바 있고(2016년, 2021년), 헌법재판소는 온라인 선거운동의 상시 허용결정을 두 차례 내린 바 있음(2010헌마47, 2018헌마456). 오프라인이든 온라인이든 헌법에 보장된 유권자 표현의 자유를 최대한 보장하는 것에 선관위 존립의 의미가 있음을 명심해야 할 것임.

## 2) 선관위는 공직선거법을 일관되게 해석해야

- 지난 2010년 지방선거를 앞두고 선관위는 ‘4대강반대, 무상급식추진 캠페인’을 이른바 ‘선거쟁점’으로 규정하고 단속함. 이후 4대강·무상급식 캠페인 활동가들에 대한 판결에서 법원은, ‘단체가 선거 이전부터 지지·반대하여 온 특정 정책이, 각 정당 및 선거에 출마하고자 하는 입후보예정자들이 공약으로 채택하거나, 이른바 ‘선거쟁점’에 해당하게 되었다 하더라도, 그 특정 정책에 대한 단체의 지지·반대 활동이 전부 공직선거법 규제 대상은 아니다’고 판시하며, 선관위 단속의 위법성을 지적한 바 있음.
- 그렇다면 선관위는 공직선거법 단속의 위법성에 대해 반성하고, 재발 방지를 위한 일관된 해석 기준을 마련하는 등 후속 작업을 진행해야 했을 것임. 그러나 2016년, 선관위는 2016총선넷이 지역구 후보자의 선거사무소 앞에서 낙천/낙선 기자회견을 진행할 당시 문제가 없다고 해석했다가도, 사후적으로 문제 삼아 고발을 하기도 했음.
- ‘이현령비현령’식 선거법과 규제기관의 자의적인 법해석, 법집행 때문에 선거만 되면 모든 정당과 후보 캠프와 유권자들이 선관위에 위법 여부 판단을 구하는 문의전화를 종일 해야 하는 실정임.
- 선관위는 광범위한 유권해석의 재량권을 지닌 헌법기관임. 현행 공직선거법이 과도하게 유권자 표현의 자유를 제약한다는 취지를 인지하고, 이를 개선하기 위해 국회에 개정 의견을 제출하고 있음. 그렇다면 지속적인 의견개진을 하는 동시에 선관위가 가진 재량권을 시민의 정치적 참여를 규제하는 방향이 아니라 축소하고 확대하는 방향으로 사용해야 할 것임.



## 6. 유권자 표현의 자유를 보장하기 위한 국회의 역할

- 현행 규제 중심의 공직선거법에는 유권자 입을 막고 표현의 자유를 억압하는 조항이 한두 개가 아님. 국회는 유권자 표현의 자유를 보장하기 위해 다음과 같이 <공직선거법>에 대해 전면 개정해야 할 것임.

### 1) 선거운동에 대한 모호한 정의로 혼란을 주는 공직선거법 제58조

- 선거운동에 대한 정의를 ‘당선되거나 되지 못하게 하기 위한 행위’로 규정하고 있는 제58조(정의 등)는 모호한 문구로 선관위의 유권 해석에 따라 공직선거법 위반 여부가 결정될 수밖에 없는 문제를 야기하고 있음.
- 그러나 ‘단순한 의견개진’과 93조에 규정된 바와 같이 ‘지지·추천하거나 반대하는 의견’은 명확하게 구분되기 힘들. 실제로 대부분의 사람들은 다른 사람들이 자신의 의견에 동조해 주기를 바라면서 의견을 개진하고, 선거에 있어서 의견개진은 후보자의 선택에 대한 동조를 의미할 수밖에 없음. 결국 정치적 의사표현에 있어 ‘단순 의견개진’과 선거운동의 범주에 해당한다고 하는 ‘지지·추천 또는 반대 의견개진’은 명확하게 구분되기 어렵다는 문제가 존재함.
- 포괄적으로 정의되어 있는 ‘선거운동’ 정의 규정을 ‘특정 후보자’에 대한 ‘직접적이고 구체적인’ 행위로 보다 명확하게 규정하는 등 개정이 필요함. 또한 제230조(매수 및 이해유도죄)를 엄밀히 규정하여 투표독려 행위를 처벌하는데 악용될 소지를 줄여야 할 필요가 있음.

**공직선거법 제58조(정의 등)** ①이 법에서 “선거운동”이라 함은 당선되거나 되게 하거나 되지 못하게 하기 위한 행위를 말한다. 다만, 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 행위는 선거운동으로 보지 아니한다.

1. 선거에 관한 단순한 의견개진 및 의사표시
  2. 입후보와 선거운동을 위한 준비행위
  3. 정당의 후보자 추천에 관한 단순한 지지·반대의 의견개진 및 의사표시
  4. 통상적인 정당활동
  5. 삭제 <2014. 5. 14.>
  6. 설날·추석 등 명절 및 석가탄신일·기독교탄신일 등에 하는 의례적인 인사말을 문자메시지(그림말·음성·화상·동영상 등을 포함한다. 이하 같다)로 전송하는 행위
- ②누구든지 자유롭게 선거운동을 할 수 있다. 그러나 이 법 또는 다른 법률의 규정에 의하여 금지 또는 제한되는 경우에는 그러하지 아니하다.

**공직선거법 제58조의2(투표참여 권유활동)** 누구든지 투표참여를 권유하는 행위를 할 수 있다. 다만, 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 행위의 경우에는 그러하지 아니하다.

1. 호별로 방문하여 하는 경우
2. 사전투표소 또는 투표소로부터 100미터 안에서 하는 경우
3. 특정 정당 또는 후보자(후보자가 되려는 사람을 포함한다. 이하 이 조에서 같다)를 지지·추천하거나 반대하는 내용을 포함하여 하는 경우
4. 현수막 등 시설물, 인쇄물, 확산장치·녹음기·녹화기(비디오 및 오디오 기기를 포함한다), 어깨띠, 표찰, 그 밖의 표시물을 사용하여 하는 경우(정당의 명칭이나 후보자의 성명·사진 또는 그 명칭·성명을 유추할 수 있는 내용을 나타내어 하는 경우에 한정한다)

## 2) 누구든지, 선거일 전 180일간 유권자 표현의 자유를 억압하는 제90조 및 제93조

- 공직선거법 93조 1항은 선거일 180일 전부터 ‘선거에 영향을 미칠 수 있는’ 시설물·인쇄물의 게시·첩부·배부 등을 포괄적으로 금지해 유권자의 정치 표현의 자유를 규제함.
- 2016총선시민네트워크는 공직선거법 제90조를 위반하지 않기 위한 자구책으로 ‘나는 □ 안 찍어!’라고 네모 구멍이 뚫린 피켓을 활용했지만 결국 공직선거법 위반으로 기소당했다. 최근 치러진 2021년 4월 재보궐선거에서 선관위는 ‘성평등’, ‘내로남불’, ‘투표의 힘’, ‘봄날’ 등 가치 보편적 단어를 포함한 현수막 사용을 금지해 자의적 판단으로 과잉 단속한다는 비판을 받은 바 있음.
- 선거 시기에 정치적 견해를 더 알리고 정보를 교환하는 것은 자연스러운 일이며, 이는 선거가 가까워올수록 더 활성화되어야 마땅함. 대중 통행이 많고 선거에 압박한 때에 기자회견을 진행하고 손피켓을 사용하는 것이 유죄라면, 사실상 유권자는 아무 것도 하지 말고 선거일에 투표만 하라는 것이나 다름없음.

**공직선거법 제90조(시설물설치 등의 금지)** ① 누구든지 선거일 전 180일(보궐선거등에서는 그 선거의 실시사유가 확정된 때)부터 선거일까지 선거에 영향을 미치게 하기 위하여 이 법의 규정에 의한 것을 제외하고는 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 행위를 할 수 없다. 이 경우 정당(창당준비위원회를 포함한다)의 명칭이나 후보자(후보자가 되려는 사람을 포함한다. 이하 이 조에서 같다)의 성명·사진 또는 그 명칭·성명을 유추할 수 있는 내용을 명시한 것은 선거에 영향을 미치게 하기 위한 것으로 본다.

1. 화환·풍선·간판·현수막·애드벌룬·기구류 또는 선전탑, 그 밖의 광고물이나 광고시설을 설치·진열·게시·배부하는 행위
2. 표찰이나 그 밖의 표시물을 착용 또는 배부하는 행위
3. 후보자를 상징하는 인형·마스코트 등 상징물을 제작·판매하는 행위



② 제1항에도 불구하고 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 행위는 선거에 영향을 미치게 하기 위한 행위로 보지 아니한다.

1. 선거기간이 아닌 때에 행하는 「정당법」 제37조제2항에 따른 통상적인 정당활동
2. 의례적이거나 직무상·업무상의 행위 또는 통상적인 정당활동으로서 중앙선거관리위원회규칙으로 정하는 행위

**제93조(탈법방법에 의한 문서·도화의 배부·게시 등 금지)** ①누구든지 선거일전 180일(補闕選舉 등에 있어서는 그 選舉의 실시사유가 확정된 때)부터 선거일까지 선거에 영향을 미치게 하기 위하여 이 법의 규정에 의하지 아니하고는 정당(創黨準備委員會와 政黨의 政綱·정책을 포함한다. 이하 이 條에서 같다) 또는 후보자(候補者가 되고자 하는 者를 포함한다. 이하 이 條에서 같다)를 지지·추천하거나 반대하는 내용이 포함되어 있거나 정당의 명칭 또는 후보자의 성명을 나타내는 광고, 인사장, 벽보, 사진, 문서·도화, 인쇄물이나 녹음·녹화테이프 그 밖에 이와 유사한 것을 배부·첨부·살포·상영 또는 게시할 수 없다. 다만, 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 행위는 그러하지 아니하다.

1. 선거운동기간 중 후보자, 제60조의3제2항 각 호의 어느 하나에 해당하는 사람(같은 항 제2호의 경우 선거연락소장을 포함하며, 이 경우 “예비후보자”는 “후보자”로 본다)이 제60조의3제1항제2호에 따른 후보자의 명함을 직접 주는 행위
2. 선거기간이 아닌 때에 행하는 「정당법」 제37조제2항에 따른 통상적인 정당활동

②누구든지 선거일전 90일부터 선거일까지는 정당 또는 후보자의 명의를 나타내는 저술·연예·연극·영화·사진 그 밖의 물품을 이 법에 규정되지 아니한 방법으로 광고할 수 없으며, 후보자는 방송·신문·잡지 기타의 광고에 출연할 수 없다. 다만, 선거기간이 아닌 때에 「신문 등의 진흥에 관한 법률」 제2조제1호에 따른 신문 또는 「잡지 등 정기간행물의 진흥에 관한 법률」 제2조에 따른 정기간행물의 판매를 위하여 통상적인 방법으로 광고하는 경우에는 그러하지 아니하다.

③누구든지 선거운동을 하도록 권유·약속하기 위하여 선거구민에 대하여 신분증명서·문서 기타 인쇄물을 발급·배부 또는 징구하거나 하게 할 수 없다.

### 3) 정당·후보자 정책이나 공약 비교·평가를 사실상 금지하는 제108조의3

- 언론과 단체의 정당·후보자 정책이나 공약 비교·평가를 사실상 금지하고 있는 제108조의3(정책·공약에 관한 비교평가결과의 공표제한 등) 삭제를 통해 유권자의 알 권리를 보호하고 정책선거를 활성화해야 함.

**공직선거법 제108조의3(정책·공약에 관한 비교평가결과의 공표제한 등)** ① 언론기관(제82조의 언론기관을 말한다) 및 제87조제1항 각 호의 어느 하나에 해당하지 아니하는 단체(이하 이 조에서 “언론기관등”이라 한다)는 정당·후보자(후보자가 되려는 자를 포함한다. 이하 이 조에서 “후보자등”이라 한다)의 정책이나 공약에 관하여 비교평가하고 그 결과를 공표할 수 있다.

② 언론기관등이 후보자등의 정책이나 공약에 관한 비교평가를 하거나 그 결과를 공표하는

때에는 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 행위를 하여서는 아니 된다.

1. 특정 후보자들에게 유리 또는 불리하게 평가단을 구성·운영하는 행위
2. 후보자등별로 점수부여 또는 순위나 등급을 정하는 등의 방법으로 서열화하는 행위
- ③ 언론기관등이 후보자등의 정책이나 공약에 관한 비교평가의 결과를 공표하는 때에는 평가 주체, 평가단 구성·운영, 평가지표·기준·방법 등 평가의 신뢰성·객관성을 입증할 수 있는 내용을 공표하여야 하며, 비교평가와 관련있는 자료 일체를 해당 선거의 선거일 후 6개월까지 보관하여야 한다. 이 경우 선거운동을 하거나 할 것을 표방한 단체는 지지하는 후보자등을 함께 공표하여야 한다.

#### 4) 후보와 정당에 대한 비판과 풍자를 위축시키는 제251조

- 더불어 허위사실 유포의 경우 현행 허위사실 유포죄로 처벌하도록 하되, 후보와 정당에 대해 비판과 풍자를 위축시키는 것으로 악용되는 제251조(후보자비방죄)를 삭제해야 함.

**공직선거법 제251조(후보자비방죄)** 당선되거나 되게 하거나 되지 못하게 할 목적으로 연설·방송·신문·통신·잡지·벽보·선전문서 기타의 방법으로 공연히 사실을 적시하여 후보자(候補者)가 되고자 하는 자를 포함한다), 그의 배우자 또는 직계존·비속이나 형제자매를 비방한 자는 3년 이하의 징역 또는 500만원 이하의 벌금에 처한다. 다만, 진실한 사실로서 공공의 이익에 관한 때에는 처벌하지 아니한다.

- 2022년 대통령선거와 지방선거를 앞두고 있음. 유권자 표현의 자유를 보장하기 위해서는 공직선거법 제90조와 제93조제1항의 폐지를 넘어서 선거운동으로 정의한 방식 외 모든 행위와 수단, 기간을 규제하고 있는 공직선거법의 전면 개정이 필요함.

## 7. 마치며

- 2012년, 온라인상 선거 운동을 가능케하는 공직선거법이 개정된 이후 그 해 대선에서 국가정보원 등 선거에 개입해서는 안되는 국가기관의 공직자들이 동원되어 ‘땃글부대’가 운영된 것이 확인되기도 하였음. 이들은 야당 후보자를 원색적으로 비방하는 등의 불법적인 땃글 등을 통해 여론에 영향을 미치는 행위를 벌였음. 이런 국가기관의 불법적인 행위는 금지되어야 하지만 유권자들의 표현의 자유를 제약하는 근거가 될수는 없음.
- 2000년부터 시작된 시민사회의 낙천/낙선 운동에서 주목할 점은 유권자운동의 새로운 지



평을 열어 정치권에 대해 시민사회가 개입할 수 있는 토대를 마련하고, 선거에 있어 시민이 유권자로서의 힘을 자각하게 했다는 것임. 선거과정에서 유권자들의 참여는 장려되고 촉진되어야 함.

- 그러나 공직선거에서 유권자의 적극적인 참여에 대해 선관위와 검경, 법원은 시대에 뒤떨어져 과잉단속을 하거나 소극적인 판결을 내놓고 있음. 유권자들의 자유를 더 보장하는 방식으로 공직선거법을 운영하는 것은 물론이고, 유권자의 적극적 참여를 가로막고 있는 공직선거법 자체를 바꾸어 선거시기 유권자 표현의 자유를 보다 적극적으로 보장할 필요가 있음. 끝.

발제

## 시민사회단체의 유권자 운동(시민정치운동) 확대를 위한 활동과 역할

권영태(한국NGO학회 이사)

### 1. 들어가며 : 과연 유권자운동이란 무엇인가?

개인적으로 유권자운동은 시민정치운동과 동의어라고 오랫동안 생각해왔다. 그런데, 일상적으로 자주 쓰이고 당연히 받아들여지고 있는 말이라고 생각되는 ‘유권자 운동’이라는 말은 정작 학계 또는 시민정치교육에서도 개념에 대한 컨센서스 없이 쓰이고 있다. 유권자 운동 하면 떠오르는 권위자도 딱히 떠오르지 않는다.

‘유권자 운동’이라는 키워드로 학술 논문을 검색해보면 유권자 관련 연구가 엄청나게 많이 검색된다. 그렇지만 스펙트럼이 넓다. 정작 유권자운동을 직접적으로 다룬 연구는 많지 않다. 유권자운동에 대해 주변 사람들에게 자문을 구해도 다들 다른 생각을 갖고 있음을 확인했을 뿐이다. 네이버 지식백과에도 ‘유권자 운동’이라는 표제어로는 따로 등록되지 있지 않다.

2021년에도 보궐선거를 앞두고 유권자운동본부가 발족했다.<sup>1)</sup> 오늘의 유권자운동은 과거

1) [https://newsis.com/view/?id=NISI20210311\\_0017238562](https://newsis.com/view/?id=NISI20210311_0017238562)



만큼 영향력이 없어 보인다. 이제 유권자운동의 시대는 지나갔는가? 어쩌면 지난 한 세대 동안 시민사회운동이 담당했던 유권자운동의 상당 부분이 정부기관인 선거관리위원회에서 수행하는 시대가 된 덕분인지도 모른다.

유권자운동이라고 했을 때 민주화 이후 우리 사회에서 크게 담론이 된 움직임은 공정선거감시운동, 낙천낙선운동, 매니페스토운동을 들 수 있다. 민주화 직후 선거만 제대로 - 공정하게 - 이뤄져도 민주주의 증진과 개혁의 실현을 이룩할 수 있다는 발상에서 공정선거감시운동이 본격 전개됐다. 여전히 선거 때마다 낙선 진영 일각에서 부정선거를 운운하기는 하지만, 갓 민주화 직후처럼 근본적으로 선거의 공정성에 대해 문제제기를 하기는 곤란한 시대에 우리는 살고 있다.

1990년대 중반 시민운동이 본격화된 이후 낙천낙선운동은 우리 사회 전반까지도 뒤흔들어놓았다. 매니페스토라는 외래어는 상당히 낯설었지만 이제는 상당수의 시민들에게 당연한 말이 되었다. 이외에도 유권자운동으로 포괄할 수 있는 교육과 실천 활동은 무수히 많다. 그런데, 놀랍게도 아직까지 이렇게 유권자운동으로 포괄할 수 있는 여러 움직임들을 거시적으로 종합적으로 고찰한 연구도 찾지 못했다.

과연 유권자운동이란 무엇인가?

매년 5월 10일은 중앙선거관리위원회가 해마다 유권자의 날로 기념한다. 2012년 법률로 제정되었다. 국민주권의 가장 중요한 실현과정인 선거의 중요성과 유권자의 권한과 책임 등에 관한 의미를 되새기고 주권의식을 높이기 위한 목적이다.<sup>2)</sup> 선거문화발전을 위한 유공자 포상이 있어 정부에서는 선거에 초점을 맞추고 있음을 알 수 있다. 정부기관으로서 선관위는 당연히 선거할 권리를 가진 자라는 의미로 모든 국민 또는 주민을 의미하는 중립적인 의미로 유권자라는 말을 사용한다고 봐야 할 것이다. 그렇다면 유권자 운동이라고 할 때 유권자는 다른 뜻인가?

미국의 경우 선거를 하려면 등록해야 하는 유권자 등록 제도가 있어 유권자 운동은 흔히 소수 인종의 유권자 등록 확대를 통한 정치세력화 또는 의회 진출을 위한 노력을 의미하는 경우가 많다. 한국은 행정상 주민등록제도를 통해 바로 선거인 명부를 작성하기 때문에 미국과 같은 유권자 운동의 개념은 생각하기 곤란하다.

유권자 등록 운동과 투표하기 운동을 구분하는 시각도 있다. 김진하(2016)<sup>3)</sup>는 양자를 모

검색일 2021. 8. 2.

2) <https://www.nec.go.kr/site/nec/ex/bbs/View.do?cbIdx=1084&bcIdx=145580>

검색일 2021. 8. 2.

3) 김진하, "미국의 유권자 동원 운동의 효과와 한계", 미래정치연구 Vol.6 No.2, 서울 : 명지대학교 미래

두 포괄하는 개념으로 유권자 동원 운동이라는 말을 사용한다. 유권자 ‘동원’이라는 개념은 우리나라를 대상으로 한 연구에서도 발견된다. 조아라(2016)<sup>4)</sup>는 2014년 지방선거를 대상으로 한국 유권자들의 동원 강도(영향력)에 따른 투표 참여와 정치적 정보 채널로서의 동원을 분석하고 있는데, (유권자) 동원을 투표행위의 맥락적 요인으로서 사회적 연결망과 연결하여 사용한다.

한국여성유권자연맹 같은 단체는 ‘유권자’라는 말을 단체 명칭에 포함하고 있다. 이 단체는 이미 1960년대 후반에 창립되었다. 내용과 연혁을 살펴보면 오늘날의 시각에서는 거의 관변단체처럼 보이지만 초기 창립 멤버로 올라 있는 이름들은 당시 독재정권 하에서 여성 운동에 헌신한 선구자들이 상당하다.

여성이 주체가 되어 참다운 시민의식과 올바른 주권행사를 통해 21세기 미래 창조에 적극적으로 이바지하자는 취지로 설립된 비영리 법인체로 스스로를 소개한다. 여성의 민주시민의식 함양과 정치참여 확대 및 성인지적 차세대 지도자 양성을 통하여 참된 민주주의와 복지사회 구현에 기여함을 목적으로 한다고 설립목적에 밝히고 있다. 강령의 첫째는 우리 여성 유권자는 참정권의 정당한 행사로 주권자의 책임을 다하여 민주주의의 확립을 기한다는 내용이다.<sup>5)</sup>

한국여성유권자연맹처럼 유권자 명칭이 들어가는, 특정 계층의 유권자운동을 지향하는 단체로는 한국장애인유권자연맹이 있다. 참여민주사회의 실현을 위해 장애인 유권자 스스로 변화와 발전의 주체가 되고 장애인들의 정치, 경제, 사회, 문화적 역량을 강화시켜 사회 참여의 기회를 증진한다는 등의 목적을 표방하고 있다.<sup>6)</sup>

한국유권자증양회<sup>7)</sup>나 한국유권자총연맹<sup>8)</sup>, 한국청년유권자연맹<sup>9)</sup>처럼 명칭은 거창하지만 실제 활동 여부가 의심되는 단체들도 검색된다. 미디어에 간간히 올라오는 기사가 검색되는 것으로 봐서 전혀 활동이 없지는 않은 듯하다.

단체들이 사용하는 유권자의 정의는 모두 동일하지는 않지만 대체로 사전적 정의대로 선거권(또는 투표권, 참정권)을 가진 사람을 의미하는 것으로 보인다. 이 경우 유권자운동은

정치연구소, 2016.

4) 조아라, “한국 유권자들의 동원 강도(영향력)에 따른 투표 참여와 정치적 정보 채널로서의 동원 - 2014 지방선거 분석”, 한국사회학회 사회학대회 논문집, 서울 : 한국사회학회, 2016.6, pp. 500-507.

5) <http://www.womenvoters.or.kr/about/background.php>  
검색일 2021. 8. 2.

6) [www.kldv.or.kr](http://www.kldv.or.kr)

7) [www.kvoters.or.kr](http://www.kvoters.or.kr)

8) [www.apila.org](http://www.apila.org)

9) <http://blog.naver.com/spen123>. 검색일 2021. 9. 14.



제대로 선거권을 행사하자는 의미 정도로 볼 수 있게 된다. 선거권은 있지만 제대로 행사하지 못해 특정 계층의 이익이 정치에 반영되지 못하는 현실을 타개하는 정도의 의미로 볼 수 있겠다.

‘유권자운동’이라는 키워드를 직접 담은 학술 논문은 그리 많지 않은데, 유명미(2000)<sup>10)</sup>는 노인 유권자운동의 방향성에 대한 연구를 다뤘다. 노인유권자운동<sup>11)</sup>을 노인권익운동과 비슷한 의미로 사용하고 단순한 법률 제개정이나 정책청원이라는 법적, 제도적 관점에서 벗어나 지속성과 주체성을 향상시키는 자율적 정치운동으로 서술한다.

‘유권자 시민운동’이라는 표현을 사용하는 연구가 발견되기도 하는데, 일반적이지는 않다. 이혁규(2001)<sup>12)</sup>는 4.13 총선 당시 낙천낙선운동을 유권자 시민운동과 동일한 의미로 사용한다. 유사한 개념 사용례로 ‘풀뿌리유권자운동’도 발견된다. 유성진(2013)<sup>13)</sup>은 미국의 티파티(차당) 운동을 풀뿌리유권자운동으로 범주화했다. 티파티운동은 2010년 미국 중간선거에서 공화당의 압승에 크게 기여<sup>14)</sup>했다고 평가되는데, 이후 지속적으로 유권자운동 또는 정치운동으로 전개되지는 못하고 있는 것으로 보인다.

국책연구기관의 연구 중 ‘유권자운동’을 사용한 성과는 이회자의 “2016년 제20대 총선과 (사)한국여성유권자연맹이 바라는 여성유권자운동 방안”<sup>15)</sup> 정도가 있다. 여성정책연구원은 여성의 정치 참여 확대<sup>16)</sup>에 초점을 맞춘 연구를 많이 진행했다. 여성정치인 확대<sup>17)</sup>, 여성후보공천할당제<sup>18)</sup>, 여성의 정치 참여 활성화<sup>19)</sup>, 여성 역할 증대<sup>20)</sup>, 여성의 정치적 대표성<sup>21)</sup>,

10) 유명미, “한국노인의 정치정향과 노인 유권자운동의 방향성에 관한 연구”, 서울 : 이화여자대학교 석사학위논문, 2000.

11) 유명미는 ‘노년유권자운동’이라는 표현도 함께 사용한다.

12) 이혁규, “4.13 총선의 의미와 유권자 시민운동의 방향”, 논문집 Vol.38, 청주 : 청주교육대학교, 2001.

13) 유성진, “정치신뢰와 풀뿌리유권자운동”, 미국학논집 Vol.45 No.1, 서울 : 한국아메리카학회, 2013.

14) 유성진, 정진민, “티파티운동과 미국 정당정치의 변화”, 한국정당학회보 Vol.10 No.1, 서울 : 한국정당학회, 2011.

15) 한국여성정책연구원(구 한국여성개발원) 2016 한국여성정책연구원 연구보고서 Vol.2016 No.3

16) 예컨대,

“2018 지방선거 여성의 정치참여 확대방안 세미나”, 2017.10.27(금), 국회의원회관. 주최 : 한국여성정책연구원, 한국여성의정 - 후원 : 국회 여성가족위원회, 한국여성단체연합, 한국여성단체협의회,

17) 예컨대,

[연구보고서] Date : 2019-01-11, “2022년 지방의회 여성정치인 확대를 위한 당선요인에 관한 연구”.

18) 예컨대, [연구보고서] Date : 2017-01-11, “여성후보공천할당제의 성과와 실효성 확보방안: 제16대-제19대 여성 국회의원 의정활동을 중심으로”.

19) 예컨대,

[열린광장 > 행사안내] Date : 2016-03-15, “2016년 총선과 여성의 정치참여 활성화 방안 모색”

20) 예컨대,

[세미나 자료] Date : 2014-05-22, [제3차 여성현안포럼] “주민자치 실질화를 위한 여성역할 증대 방안”

남녀동수 의회 구성<sup>22)</sup> 등 다양한 표현을 동원하여 적극적으로 넓은 의미의 여성유권자운동을 연구하고 있다.

가장 최근의 대표적인 유권자운동으로 볼 수 있는 매니페스토 운동에 대한 연구는 직접적으로 유권자운동이라고 단정하고 있지는 않지만 유권자운동으로 포괄해야 할 것이다. 오수길(2006)<sup>23)</sup>은 매니페스토 운동에 대해 매니페스토 운동은 선거 국면에서만 일회적으로 공약을 평가하는 데 그치는 것이 아니라 선거전 의견수렴, 실행체제와 환경 조성, 정책 집행, 검증 및 평가에 이르는 매니페스토 사이클 전반에 걸쳐 이뤄지는 시민운동이라고 설명하면서 작성된 매니페스토에 의미를 두는 것이 아니라 당선자의 임기가 끝날 때까지 지역의 모습을 어떻게 변화시켜 나갈 것인지를 숙의하고 감시하는 운동이라는 점을 강조한다.

매니페스토 운동에 대한 평가는 상당히 긍정적이다. 우리나라는 외국과는 달리 시민운동 차원에서 전개되었고 종래 시민운동단체가 전개한 네거티브 캠페인(negative campaign)인 낙천·낙선운동과는 달리 좋은 정책, 바른 정책 제시를 통하여 정책경쟁을 통한 선거를 치루기 위한 포지티브 캠페인(positive campaign)으로서 전개<sup>24)</sup>되었기 때문이다. 김용복(2009)<sup>25)</sup>은 매니페스토운동을 지역주의, 연고주의 그리고 금권과 조직을 통한 선거운동이 중심이 되는 과거의 선거문화를 정책과 공약의 평가를 통한 선거로 바꾸려는 사회운동이자 민주시민교육으로 높이 평가한다.

‘유권자’가 들어가는 연구는 너무 많아서 유권자운동의 의미와 관련하여 컨센서스를 찾기는 더 어려울 정도다. 일반적으로 유권자의 투표 참여 요인에 관한 연구가 많다.<sup>26)</sup> 선거 운동에 참여하는 유권자에 대한 경험적 분석도 있다.<sup>27)</sup> 김학량(2015)의 “후보자의 유권자

21) 예컨대,  
[연구보고서] Date : 2014-01-10 “지방선거 공천제도 변화와 여성의 정치적 대표성 전망 및 과제”  
22) 예컨대,  
Date : 2013-12-10 [포토뉴스] 2014 지방선거 남녀동수 의회 구성을 위한 전략 모색 토론회 개최  
23) 오수길, “5.31 매니페스토 운동의 의의와 시민운동의 전망”, 시민사회와 NGO Vol.4 No.2, 서울 : 한양대학교 제3섹터연구소, 2006.  
24) 김영래, “한국의 매니페스토 운동과 정치문화의 발전 과제 연구”, 서석사회과학논총 Vol.1 No.2, 광주 : 조선대학교 사회과학연구원, 2008.  
25) 김용복, “지방선거에서 매니페스토 운동과 민주시민교육”, 인문사회과학연구 Vol.25, 광주 : 호남대학교 인문사회과학연구소, 2009.  
26) 예컨대,  
김동석, “유권자 투표행태 결정요인에 관한 연구 : 2011년 10월 26일 서울시장 보궐선거를 중심으로”, 서울 : 국민대학교 석사학원논문, 2012.  
서현진, 이근수, 임성학, 정원철, 정한울, 이내영, “유권자 투표참여에 영향을 미치는 요인에 관한 연구-제5회 지방선거 사례를 중심으로-”, EAI 워킹페이퍼, 2010.9.  
유현중, “선거에서 정보환경이 유권자의 선택에 미치는 영향에 관한 실증연구”, 한국정치학회보 Vol.42 No.4, 서울 : 한국정치학회, 2008.  
27) 조진만, “어떤 유권자가 선거운동을 하는가?”, 현대정치연구 Vol.2 No.2, 서울 : 서강대학교 현대정



정보수요에 대한 연구 : 2014년 동시지방선거를 중심으로”<sup>28)</sup>처럼 유권자의 관점이 아니라 후보자 또는 예비 후보자의 관점에서 유권자 정보를 다룬 반대 방향의 연구도 있다.

90년대 이후 본격화된 시민운동은 선거 시기를 전후한 다양한 시민정치운동을 전개했다. 이미 앞에서 언급한 활동 외에도 정책 분석, 공약 이행 정도 평가 같은 활동을 대표적으로 들 수 있다. 흠결 있는 후보자를 가릴 수 있는 후보자 정보 공개 활동도 다양하게 전개했다. 재산, 전과기록처럼 없던 제도를 도입해 후보자를 압박하는 활동도 있었고, 이미 공개는 되어 있는 정보를 유권자들에게 잘 전달하기 위한 다양한 방안들도 강구하였다.

시민정치교육의 실행도 유권자운동 또는 시민정치운동으로 보아야 할 것이다. 일각에서는 독일의 예를 들어 시민교육을 정치교육과 거의 같은 의미로 사용하기도 한다. 성인은 물론 청소년을 대상으로 한 시민정치교육에 대한 고민도 있다. 국회의원을 비롯한 정치인을 모니터링하는 활동도 시민정치운동 또는 유권자운동으로 당연히 포괄해야 할 것이다. 회의 참여율처럼 적절한 평가기준이 아니라는 반론이 제기되는 요소도 많았지만, 언론의 관심을 크게 받은 때도 있었다. 나름대로의 기준을 설정해 모범 정치인을 선발해 시상하는 시민단체도 다양한데, 이 또한 유권자운동의 범주에 들어간다.

선거와 좁은 의미의 정치를 넘어 넓은 의미의 정치 또는 생활정치의 개념으로 확장하면 유권자운동으로 포괄할 수 있는 범위는 더 넓어진다. 점차 확장되고 있는 동 단위 주민자치회나 마을공동체, 참여예산은 어떤가? 넓은 의미의 정치 개념을 적용하면 결국 유권자의 참여 확대로 보아야 하고, 넓은 의미의 유권자 운동이라는 점을 부인하기는 어렵다. 속의 민주주의 또는 직접 민주주의를 확대하자는 공론화 절차 등도 넓은 의미에서 유권자 운동이라고 봐야 한다. 대의민주주의로 선출된 정치인들에게 맡겨 놓지 않고 유권자들이 주요 사안에 대해 직접 의견 표출과 결정 과정의 참여를 요구하고 있기 때문이다.

90년대 중반부터 본격화된 시민운동은 상당 기간 일정한 컨센서스를 이루고 있었다고 볼 수 있다. 그렇지만 2000년대로 접어들면서 우파 시민운동의 등장과 시민운동과 의식적이든 무의식적이든 거리를 두는 새로운 다양한 민간단체들의 등장으로 공통된 인식 기반은 해체되어 버렸다. 시민운동의 많은 내용도 중앙정부와 지방정부의 정책으로 상당 부분 반영되어 시민운동의 위상 또한 상당히 줄어든 측면도 있다. 유권자운동이라는 말도 이러한 변화를 반영하여 재구성할 필요가 있어 보인다.

미디어에서 유권자운동은 단순히 투표 참여 독려 활동을 의미하는 경우도 있다.<sup>29)</sup> 과연

치연구소, 2009.

28) 인문사회과학연구, Vol.49, 광주 : 호남대학교 인문사회과학연구소, 2015.

29) 예컨대,

유권자운동이란 무엇인가? 이 글은 유권자운동의 엄밀한 정의에 대해 다루는 논문이 아니다. 사실 엄두를 내기 어려워 내세운 변명이다. 향후 정치학이나 사회학의 전문가들이 규명해야 할 문제라 하겠다.

편의상 이 글에서는 유권자운동을 시민정치운동과 관련된 교육과 실천 활동들을 포괄하는 개념으로 사용하고 유권자 운동 확대를 위한 시민사회단체의 활동과 역할의 방향성에 대해 논하고자 한다. 유권자운동을 시민정치운동으로 등치하는데 대해서도 사실 조심스럽다. 유권자운동에 대한 컨센서스가 형성되어 있지 않듯이 시민정치운동에 대해서도 마찬가지이기 때문이다. 그렇지만 평소 생각한 대로 시민정치운동을 유권자운동으로 보면 안 될 확실한 논거도 선행연구를 살펴보며 찾지 못했기에 또 변명을 한다.

시민사회단체의 유권자 운동 확대를 위한 활동과 역할을 고민하면서 유권자운동의 정의에 대한 모색부터 들어가야 한다고 생각하게 되었기에 시론적으로 몇 가지 언급하였다. 이러한 인식은 시민운동의 개념에 대해서도 사실 개념의 재구성 또는 재범주화가 필요하다는 인식과 연결된다.

현 단계에서는 시민정치운동의 정의에 대해서도 엄밀한 작업은 뒤로 미룰 수밖에 없다. 관련 논의는 후일로 미루기로 하고, 오늘의 시점에서 필요한 유권자운동의 확대를 위해 필요하다고 생각되는 몇 가지 아이디어를 시론적으로 제시하는 것으로 이 글을 시작하려고 한다.

참고로 이 글에서 ‘시민사회단체’는 90년대 이후 본격화된 시민운동의 등장과 궤를 같이 하는 내용적, 조직적 흐름을 의미한다. 우파 시민운동과 민간화된 관변단체, 새롭게 등장한 흐름들을 모두 포괄하는 개념으로는 ‘다양한 민간단체’라는 개념을 사용했다. 전자를 좁은 의미의 시민운동이라고 할 수 있겠다. 후자를 넓은 의미의 시민운동이라고 할 수 있다. 아직 학술적으로 컨센서스가 형성되지 않은 상태의 편의적 개념 채택임을 양해해주길 바란다.

주성수의 엄밀한 구분이 있는데, 좁은 의미의 시민운동, 이 글에서 시민사회단체를 포함하여 NGO라고 하고, 후자를 CSO로 표현한다. 그런데 CSO는 우리말로 번역하면 시민사회 조직이 되어 시민사회단체와 구분이 쉽지 않다. 시민단체와 사회단체로 구분할 수도 있지만, 사실상 사회단체라는 말은 시민사회단체로는 쓰이지만 사회단체 단독으로는 거의 쓰지 않는다는 점도 참고해주길 바란다. 물론, 학계에서 사회단체를 구분해서 쓰는 연구가 없지는 않다.

“피켓 대신 트위터, 유권자 운동 ‘신인류’가 났다”, 등록 :2010-04-19 20:32수정 :2010-05-03 10:25.  
[https://www.hani.co.kr/arti/politics/politics\\_general/416756.html#csidx28ca71b8819ad1e1bd10d8cb9ad6b225](https://www.hani.co.kr/arti/politics/politics_general/416756.html#csidx28ca71b8819ad1e1bd10d8cb9ad6b225) 검색일 2021. 8. 2.



유권자운동의 개념 정의부터 정립되지 않고 변화한 환경, 급변하는 시대 흐름 속에서 시민사회단체가 유권자운동 또는 시민정치운동의 방향성에 대해 성찰하는 작업이 쉽지는 않았다. 기존에 우리 사회의 시민사회단체들이 이미 잘 해온 활동, 잘 하고 있는 활동들은 제외하고 필요하다고 생각하는 방향을 4가지 정도로 시론적으로 제시했다.

## 2. 유권자운동 확대를 위해 필요한 시민사회단체의 현시대적 과제

### 1) 가짜 뉴스와 혐오 표현 예방과 대응

유권자 표현의 자유 확대와 관련하여 선거법 개정이 필요하다는 점에 대해서는 일부 정치특권층의 반대 외에는 별다른 이견이 없는 상태라 할 수 있다. 다만 유권자 표현의 자유가 확대되는 법제도적 진전에 따라 유권자 표현의 자유를 내세워 가짜 뉴스와 혐오 표현의 확산의 부작용을 가져올 우려가 있을 수 있어 시민사회단체의 대응이 절실히 필요하다.

발제1에서 유권자의 표현의 자유 확대와 선거법 개정에 대한 주제를 다루게 되므로 표현의 자유 확대를 위한 노력에서 시민사회단체가 어떤 활동을 해야 하는가에 대해 굳이 덧붙일 필요는 없다고 본다.

표현의 자유와 관련해서 중요한 것은 시대적 변화와 함께 점차 주요한 이슈로 제기된 가짜 뉴스와 혐오 표현에 대한 대처 문제라고 해도 과언이 아니다. 가짜 뉴스와 혐오 표현은 지금까지 유권자운동(시민정치운동) 차원에서 제기된 네거티브 선거운동에 대한 비판과는 궤를 달리하는 문제다.

민주주의가 발달한 국가에서도 선거 과정에서 네거티브 선거운동은 쉽게 활용되곤 한다. 네거티브 선거운동이 오히려 상대 정당과 후보자의 지지층을 자극하여 표를 결집시키는 효과를 유발한 것으로 평가되고 비방과 흑색선전 등 선거과정에서 무조건적으로 활용되는 네거티브 선거운동에 대한 정당과 후보자, 유권자의 재인식이 필요하며, 정책선거 중심의 선거운동 분위기를 형성하기 위한 노력이 필요<sup>30)</sup>하다는 반복된 지적에도 불구하고 네거티브 운동은 사라지지 않고 있다.

유권자운동으로서 표현의 자유 확대를 위한 노력은 당연하지만 자칫 기득권을 지키고 사

30) 이동윤, “제18대 대통령선거와 네거티브 선거운동”, 동북아연구 Vol.28 No.2, 광주 : 조선대학교 동북아연구소(구 통일문제연구소), 2013.

회적 배제를 여전히 유지하기 위한 목적으로 표현의 자유를 내세우는 부작용에 대해서 경계해야 한다. 가짜 뉴스와 혐오 표현에 대한 연구의 진전으로 향후 선거 과정에서 네거티브 선거운동 또한 가짜 뉴스와 혐오 표현에 해당하는 네거티브 선거운동과 그렇지 않은 네거티브 선거운동으로 구분할 수 있게 되었다.

가짜 뉴스와 혐오 표현은 성격을 다소 달리 하지만 공론장의 건전한 토론을 방해하고 선거를 통한 대표 선출과 정치적 의사 형성을 왜곡할 가능성이 크다. 근래 관련된 연구는 상당히 많이 진행되고 있지만, 학계와 대중의 괴리는 여전히 크다고 볼 수 있는 바 시민사회 단체의 다양한 교육과 실천 활동이 필요한 지점이다.

가짜 뉴스의 경우 최근 연구를 살펴보면 시민사회단체의 정치 가짜 뉴스 예방 또는 대응과 관련하여 다양한 시사점을 얻을 수 있다. 최윤진(2018)<sup>31)</sup>은 뉴스에 대한 동의 정도, 정치지식 보유 정도에 대한 지각, 및 비판적 이해능력에 따라 가짜 뉴스의 사회적 영향력이 다르다고 한다. 이서희(2018)<sup>32)</sup>는 용자가 범주화한 정보원의 정치소속에 따라 가짜뉴스의 효과가 어떻게 달라지는지 살펴보고 있다.

정학구(2020)<sup>33)</sup>는 가짜뉴스 확산과 언론 신뢰도의 관계를 분석하면서 가짜뉴스가 만연하는 현실을 탈진실시대라고 명명하기도 했다. 가짜뉴스 대책으로 팩트체크 활성화와 언론계 자정 노력, 자율 규제 등을 제시하고 있는 바 시민사회단체가 다양한 교육과 실천방안을 수립하는데 참고가 되는 지점이라고 하겠다.

선거 시기는 물론 정치 과정에서 만연하는 가짜뉴스에 대해서도 규제 법안에 대한 논의가 상당하다. 그렇지만 법적 규제를 통한 가짜 뉴스 대책은 자칫 양면의 칼과 같아서 늘 악용 가능성이 있고 또 다른 부작용의 가능성이 있다. 윤성욱(2018)<sup>34)</sup>은 우리 사회에서 논의되고 있는 가짜뉴스에 대한 법률안이 기존 법률과 크게 차이가 없는 점, 규제기관의 권한 강화, 사업자에게 과도한 책임 부여 등의 특징을 갖고 있다고 분석하고, 가짜뉴스의 규제대상과 목적을 명확히 할 것, 가짜뉴스에 대해 규제보다는 진흥을 통한 관리방법을 고려할 것, 규제 공백이 발생하는 부분에 대한 해결방안 논의 등을 제안하고 있다. 그렇지만 어떤 법적 규제도 다양한 부작용을 피하기는 어려울 것이다. 따라서 시민사회단체의 자율적인 일

31) 최윤진, “가짜뉴스의 사회적 영향력 추정 : 뉴스에 대한 동의 정도, 정치지식 보유 정도에 대한 지각, 및 비판적 이해능력에 대한 지각의 효과”, 서울 : 성균관대학교 석사학위논문, 2018.

32) 이서희, “정보원의 정치적 소속집단에 따른 가짜뉴스 효과 : 정보원 호감도의 매개효과를 중심으로”, 서울 : 연세대학교 석사학위논문, 2018.

33) 정학구, “탈진실시대의 가짜뉴스 확산과 언론 신뢰도의 관계”, 부산 : 동아대학교 박사학위논문, 2020.

34) 윤성욱, “가짜뉴스 규제 법안의 특징과 문제점”, 한국정치커뮤니케이션학회 학술대회논문집 Vol.2018 No.12, 서울 : 한국정치커뮤니케이션학회, 2018.



상적 감시 활동을 확산할 수 있는 방향에서 다양한 방안을 강구해야 한다.

가짜뉴스효과의 조건을 논한 노성장, 최지향, 민영(2017)<sup>35)</sup>의 연구는 특히 유권자 운동의 확대와 관련하여 시민사회단체의 가짜뉴스 예방과 대책 활동에서 참고가 된다. 주요 연구 결과는 이렇다. 다당 구도에서 이념성향보다 후보자 호감도가 가짜뉴스효과의 주요 원인으로 작동한다. 정치지식은 실제뉴스효과뿐 아니라 가짜뉴스효과도 제고하는 것으로 나타나 정치지식의 역할에 대한 지속적인 탐색이 필요하다. 카카오톡, 라인 등의 모바일메신저를 통해 선거정보를 주로 접할수록 가짜뉴스효과가 높아져 이들이 가짜뉴스 유통의 주된 채널로 작동했다. 소셜미디어 상에서 정치적 이견을 회피하는 커뮤니케이션의 폐쇄성이 강할수록 가짜뉴스효과가 상승한다. 유권자의 사실 확인(fact-checking) 행위의 효과는 구체적인 방법에 따라 상이한데, 기사의 출처를 확인하는 방법이 가짜뉴스효과를 감소시키는 데에 상대적으로 유효하다.

정치인들은 사회적 영향력이 일반인보다 훨씬 크다는 점에서 정치인들의 혐오표현에 대한 감시활동은 더욱 중요하다고 하겠다. 혐오표현에 대해서도 많은 연구가 진행되고 있어 시민사회단체에서 참고할 만하다.

홍주현, 나은경(2016)<sup>36)</sup>은 온라인 혐오표현의 확산 네트워크 분석을 통해 언론이 피해자를 어떻게 명명하는지도 사건 피해자에 대한 비난 현상에 영향을 미치는 점을 지적했다. 따라서 혐오표현을 발하는 당사자에 대한 비판과 함께 혐오표현에 대한 도관 역할을 하는 언론에 대한 감시 활동도 함께 전개될 필요성이 있다.

가짜 뉴스와 혐오 표현은 형사적 처벌과 민사적 책임을 물으려는 법적 움직임도 있지만, 언론 자유 침해 우려가 상존하기에 시민사회의 자율적인 감시 활동을 통해 공론장에서 퇴출되도록 하는 노력이 강화될 필요가 있다.

홍성수(2019)<sup>37)</sup>는 법적 관점에서 혐오표현의 해악과 개입의 정당성에 대해서 깊이 논증하고 있다. 혐오표현을 금지하고 처벌해야 하는지, 아니면 표현의 자유에 맡겨야 하는지는 오래된 논쟁인데, 존 스튜어트 밀의 ‘해악의 원칙’에 따르더라도 타인의 권리를 침해하는 해악이 있다면 국가와 법이 개입하는 것은 정당하다고 주장한다.

홍성수는 혐오표현에 대한 국가와 법의 개입과 관련하여 다음과 같은 방법을 제시한다.

35) 노성장, 최지향, 민영, “가짜뉴스효과’의 조건”, 사이버 커뮤니케이션 학보 Vol.34 No.4, 서울 : 사이버커뮤니케이션학회, 2017.

36) 홍주현, 나은경, “온라인 혐오표현의 확산 네트워크 분석”, 한국언론학보 Vol.60 No.5, 서울 : 한국언론학회, 2016.

37) 홍성수, “혐오표현의 해악과 개입의 정당성: 금지와 방치를 넘어서”, 법철학연구 Vol.22 No.3, 서울 : 한국법철학회, 2019.

첫째, 혐오표현이 괴롭힘이나 공격 성격이 강한 영역에서의 혐오표현 등 혐오표현의 해악이 심각한 영역에서는 금지 정책을 사용한다. 둘째, 혐오표현이 야기하는 차별과 폭력을 철저히 막음으로써 혐오표현이 다음 단계로 나아가는 것을 차단한다. 셋째, 대항표현을 활성화시키는 적극적 개입을 통해 혐오표현을 효과적으로 통제하고 자정 가능성을 높인다. 이러한 엄밀한 분류는 시민사회단체의 혐오표현 관련 교육과 실천 활동에서도 참고가 되어야 한다.

블로그를 비롯해 개인 미디어의 확대로 시작해 SNS 시대가 되면서 전통적 미디어 시대에 진행되던 시민사회단체의 미디어 감시 활동이 두드러지게 보이지는 않는다. 전혀 없지는 않겠지만 과거 전통적 언론에 대한 미디어 감시 활동에 비해 영향력이 약해졌다고 해야 할까? 물론 미디어 리터러시 교육은 다양하게 진행되고 있긴 하다.

블로그를 비롯한 개인 미디어와 SNS라는 새로운 미디어 환경의 등장은 어쩌면 몇몇 시민사회단체의 선거 과정 또는 정치권에 대한 유권자운동으로서 미디어 감시 활동이 애초에 어려운 환경이라고 볼 여지도 있다. 그렇다면, 개인 미디어와 SNS를 통한 가짜 뉴스와 혐오 표현의 확산을 예방하고 비판하는 개인 미디어와 SNS 활동의 증대가 이뤄질 수 있는 장을 시민사회단체에서 만드는 방향에서 다양한 교육과 실천 프로그램을 전개할 필요가 있다고 하겠다.

무엇보다 시민사회단체에서는 표현의 자유를 빌미로 가짜 뉴스와 혐오 표현을 내놓거나 조장하는 정치인들에 대한 낙천낙선운동이 필요하다. 정다영(2018)에 따르면<sup>38)</sup>오늘날의 혐오표현은 단순한 개인적 선호표현의 발화로 그치지 않고 왜곡된 정치적 표현의 형태로 나타난다. 또한 궁극적으로 혐오표현 규제의 방향은 소수자 편견 및 차별 해소, 정치적으로 평등한 민주주의의 사회구조의 개선에 있다. 이를 위해서는 단순히 혐오발화자 개인에 대해 책임을 지우는 규제가 아닌 혐오표현이 발화되는 영향력과 매커니즘을 이해하고 혐오표현이 정치적 영역에서 발휘하는 부정적 효과와 재생산을 방지하는 본질적 방안이 모색되어야 한다는 지적에 특히 귀 기울일 필요가 있다.

가짜 뉴스와 혐오 표현 예방과 대응의 측면에서 시민사회단체의 역할과 관련해서는 일차적으로는 정치인과 정당에 대한 가짜 뉴스와 혐오 표현 감시 활동에 초점을 맞추어야 할 필요성이 있다.

과거 미디어 감시가 활발하던 시절과는 달리 오늘날 인터넷과 SNS에 대한 미디어 감시는 그리 활발하지 못하다. 시민사회단체들이 가짜 뉴스와 혐오 표현에 적극 대처할 수 있는 활동을 적극 전개하고, 개인 크리에이터들이 미디어 감시를 자발적으로 할 수 있도록 유도

38) 정다영, “혐오표현과 민주주의”, 법학논총 Vol.31 No.2, 서울 : 국민대학교 법학연구소, 2018.



하는 방향의 노력도 필요하다고 하겠다.

## 2) 다양한 민간단체에 대한 유권자교육(시민정치교육)의 플랫폼

현재 우리 사회는 90년대 중반부터 본격화된 시민운동의 전통적 형태 이외의 다양한 민간단체의 도래를 목도하고 있다. 시민운동이 본격 전개된 이후 시민단체는 기존의 이익단체, 관변단체와는 구분되는 활동 내용과 가치적 지향으로 우리 사회의 민주주의와 인권, 평화를 견인했다.

2000년대로 들어선 이후 시민운동 이외에도 다양한 흐름의 민간단체 활동이 대두된 바, 대표적인 흐름으로는 사회적경제조직들이 있다. 사회적기업을 비롯한 사회적경제조직들은 기본적으로 기업조직이지만 사회적 가치를 지향한다는 점에서 기업과 시민단체의 중간 영역 또는 양자적 성격을 띠는다고 볼 수 있다. 그런데 예컨대 기업이 아닌 비영리민간단체나 복지단체도 일정한 요건에 부합하면 사회적기업으로 인증하는 제도적 장치가 마련된 사회적기업법의 예에서 보듯이 점차 제2섹터와 제3섹터의 구분은 흐릿해지고 있다.

2010년대 사회혁신을 위한 고 박원순 서울시장의 다양한 정책들은 기존에 자발적으로 형성되던 마을공동체와 병존하면서 여러 지역 차원의 주민 단체의 결성으로 이어졌고, 전국적으로 확산되었다.

노동운동의 경우 87년 노동자대투쟁 이후 민주노총이 결성되기까지 변혁적 지향이 중심이었지만, 2000년대 넘어서는 변혁적 지향의 관성적 잔존과 함께 이익단체와도 같은 성격도 상당 부분 띠게 되었다. 언론에 보도되는 내용을 보면 과거 분명 민주노조였지만 기득권 유지를 중심으로 하는 움직임도 분명 나타났다.

우파 시민단체의 등장, 관변단체의 실질적 민간단체화 현상도 이 시대의 중요한 흐름들이다. 기존의 이익단체들 중에서는 공익적 활동에 대한 모색을 다각도로 진행하고 있는 곳도 상당하다. 진보정권의 등장으로 인한 정책의 변화 때문인지, 시민의 요구 때문인지, 오히려 마케팅 같은 실용적인 관점 때문인지, 분석은 필요하겠지만, 일방적으로 친정부적 또는 자기 이익 챙기기에만 골몰하고 있다고 하기 어렵게 된 것만은 분명하다.

아직까지 이런 새로운 흐름에 대해서는 학계의 연구가 본격적으로 진행되지 않고 있다. 개념 정의와 관련해서도 다양한 민간단체의 도래를 모두 포괄할 수 있는 학계의 컨센서스가 이루어지지 않은 형편이다. 물론 관련 연구가 전혀 없지는 않다. 예컨대 주성수는 NGO와 CSO를 구분하여 NGO보다 CSO를 좀 더 포괄적인 개념으로 쓰고 있다.

주성수는 국제기구의 정의를 동원해 CSO 개념을 소개한다. 세계은행은 국가와 가족 사

이에 있는 모든 기관과 결사체들을 CSO로 본다. NGO뿐만 아니라 노동조합과 여성단체 등의 멤버십 단체, 나아가 재단 및 기업협회, 전문협회, 미디어, 두뇌집단, 연구집단 및 훈련기관, 신용조합과 상조회, 협동조합, 풀뿌리조직(GRO)과 지역기반조직(CBO) 교회와 모스크, 기도단체 및 종교기관, 대학, 스포츠단체, 문화예술단체, 합창단과 오케스트라 등이 CSO에 포함된다.

UNDP가 제시하는 CSO의 목록도 비슷하다. 노동조합, NGO, CBO, 가족, 부족집단, 종교기관, 자선단체, 클럽, 재단, 정당, 협동조합, 시민의 감시단체, 문화단체, 스포츠연맹, 환경단체, 특수이익단체, 전문협회, 스포츠단체, 학교 및 연구기관, 소비자단체 및 서비스조직들이 포함된다.<sup>39)</sup>

주성수는 CSO를 시민사회조직으로 옮기고, NGO를 비정부조직으로 옮긴다. 양자를 합쳐 제3섹터로 표현한다.<sup>40)</sup> 영어 개념을 직역한 학술적 개념으로 문제는 없지만, 우리 사회에서 일반적으로 시민사회단체는 90년대 이후 본격화된 시민사회, 시민운동, 시민단체와 과거 또는 현재 가치적 지향이 그리 뚜렷하지 않았던 민간단체의 활동도 모두 포괄하기는 하지만 아무래도 전자가 중심이다.

인터넷과 SNS가 발전하면서 굳이 단체를 결성하지 않더라도 개인의 목소리가 단체보다 더 큰 영향력을 발휘하는 경우도 많아졌다. 특히 청와대와 국회에서 국민청원 같은 사이트를 운영하면서 개인의 의견제기에 다수의 국민들이 합류하는 경우 시민사회단체보다 훨씬 큰 영향력을 갖기도 하는 시대가 된 셈이다.

기준에는 전혀 주목하지 않은 민간단체들에서도 가치적 지향이 일부 나타나기 시작했다. 예컨대 우리 사회의 주거생활의 대부분을 차지하게 된 아파트의 경우 아파트 입주자 대표 회의를 두도록 법적으로 의무화하고 있었다. 이런 영역은 민간에서 자율적으로 먼저 생성되지 않아 상당 부분 다수 국민들의 무관심 상태에 있거나 일부에서는 비리의 온상으로 전락되기도 하였다.

그런데 이런 영역에서도 가치지향적인 움직임이 나타나고 있다. 예를 들어 아파트 민주주의를 모색하는 움직임이 학계의 논의뿐만 아니라 현장에서도 나타나고 있다. ‘아파트 민주주의’(이상복스, 2020)는 저자 남기엽이 직접 아파트 입주자 대표회 회장을 역임하면서 아파트 공동체의 문제점을 짚고 대안을 제시하고 있다.

다양한 이익단체, 대중조직, 관변단체, 새로운 민간단체들의 활동이 활성화되면 정치적인

39) 주성수, 『시민사회, 제3섹터, 비영리섹터, 사회적경제』(서울 : 한양대학교 출판부, 2018), p. 154.

40) 주성수, 『시민사회, 제3섹터, 비영리섹터, 사회적경제』(서울 : 한양대학교 출판부, 2018), p. 21.



활동을 지향하는 방향으로 가는 것은 예정된 경로다. 스스로를 유권자로 인식하면서 선거를 비롯한 정치 과정에 적절하게 개입할 수 있는 방법을 모색하게 될 것이다.

이런 상황에서 시민사회단체는 다양한 이익단체, 대중조직, 관변단체, 새로운 민간단체들에 대한 정치시민교육의 플랫폼 역할을 해야 할 필요가 있다. 시민사회단체가 본연의 자기 단체의 활동 목적에 맞게 진보적인 정책들이 추진되도록 정치적 활동을 하는 것은 당연하다. 이미 지금까지도 잘해왔고, 앞으로도 기본적인 역할에 대해서는 변함이 없을 것이다.

그런데 여기서 더 나아가 다른 다양한 민간단체들이 지나치게 자기 이익에 국한하여 로비력을 행사하지 않도록 바람직한 시민정치의 원칙과 내용들을 전파하는 역할을 해내야 한다는 의미이다.

IT를 활용한 플랫폼 회사들의 등장 이후 플랫폼이라는 개념은 좁은 의미로 사용되고 있다. 그렇지만 원래 플랫폼의 의미는 기차역 플랫폼처럼 IT와는 상관없이 쓰이던 개념이다. 따라서 이 글에서도 시민사회단체들이 다양한 민간단체들에 대한 유권자운동(시민정치운동)의 플랫폼 역할을 해야 한다는 의미는 IT를 활용한 여부와는 상관없다. 물론 정부 예산이나 공익적 자금을 조성해 시민사회단체들과 다양한 민간단체들을 연결할 수 있는 IT를 활용한 플랫폼 곧, 앱의 도입이 실현되면 금상첨화이다. 플랫폼이라는 말이 협소한 의미로 사용되고 있기에 다른 개념을 찾는다면 가치 멘토링 정도의 개념을 활용할 수 있다.

그러나 지금 20대들은 80년대 후반, 90년대 초반 전대협, 한총련과 같이 일사불란하게 큰 규모로 움직이지는 않을지라도 많은 새로운 싹을 틔우고 있다. 인터넷 시대의 도래와 함께 생겨난 수많은 의미 있는 ‘카페’들을 보라. 그들은 함께 토론을 하고 의견을 표출하고 촛불을 든다.

선배들의 몫은 20대를 탓할 게 아니라 돕는 것이어야 한다. 가치를 위해 산다는 것이 어떤 것인지 모델이 되어야 하고 그들이 손 내밀 때 버팀목이 되어야 한다. 20대가 가치 있는 삶을 준비하고자 할 때 적극 도와주고 이끌어줄 수 있는 선배들의 구실이 필요하다. 이를 이름 하자면 ‘가치 멘토링’이라고 할 수 있다.

가치 멘토링은 일반 멘토링에 더해 민주, 인권, 평화 같은 가치의 내용을 전파하고 도움을 요청하는 후배들에게 다가가는 것이다. 필자를 예로 들면, 예전에 시민운동에 잠깐 참여한 바 있고 지금은 북한학을 공부하고 있기 때문에 평화의 가치를 고민하는 후배들의 요청이 있으면 도움을 줄 수 있다. 20대를 탓하지만 말고 가치 멘토링에 나서면 어떨까?<sup>41)</sup>

41) [왜냐면] 20대의 멘토가 되자 / 권영태 등록 :2009-07-19 21:53  
<https://www.hani.co.kr/arti/opinion/because/366704.html#csidx2047f82b7fac693ba687beb9d5d27bd>

필자가 대학원 시절 언론에 기고한 칼럼의 일부이다. 당시에 미디어에서 20대를 타하는 견해가 많았다. 의식이 없다, 자기 이익만 챙긴다, 불의에 분노할 줄 모른다, 버전은 다양했다. 시대는 달라졌는데 과거와 같은 - 거대 담론을 기치로 학생운동에 매진하던 - 20대의 활약(?)을 기대하는 시각이라고 보고 다른 접근이 필요하다고 보았다. 70년대부터 본격화된 민주화운동의 결과 오늘의 많은 20대가 자기 스펙만 챙기면서도 살 수 있게 되었다는 역사적 현실을 고려할 필요가 있다는 취지였다. 젊은이들이 자기 앞가림을 잘하는 것도 아주 높게 평가해줄 필요가 있기에 열심히 자기 앞가림을 잘하는 20대들을 나름대로 미래를 준비하고 때가 되면 언제든지 사회에 이바지할 수 있다고 믿고 가치 멘토링을 제안했다.

오늘 시민사회단체는 90년대 중반 이후 다양한 시민운동의 실천을 통해 가치적 지향을 제시하고 가치적 성과를 이룩해왔다. 다른 다양한 민간단체들과 개인들이 침묵, 방관, 외면하는 동안 또는 적극적으로 권력과 자본에 기생하는 동안 선구자적 활동을 해온 점은 부인할 수 없다. 그렇지만 사회가 변했고 시대가 달라졌다. 다른 방식의 접근, 세련되고 더 멋진 접근이 필요하고, 가치 멘토링의 문제의식은 유효하다고 생각한다.

시민사회단체가 다른 다양한 민간단체에 대해서도 시민정치교육의 관계에 대해서는 부정 일변도의 인식보다는 적극적으로 가치를 멘토링하는 관점에서 협조적, 조성적 태도를 가질 필요가 있다는 점을 지적하고 싶다.

사실 이런 플랫폼과 같은 활동은 정당에서 진행해야 마땅하지만, 우리나라의 정당 수준은 아직 후진성을 벗어나지 못했다고 평가할 수 있다. 위계 단위를 막론하고 대부분의 정당 조직 단위들은 일개 시민단체보다 못한 행태를 보이는 때가 많다.

### 3) 이슈정당화 또는 시민 정치인 양성을 위한 정치교육 확대

최근 총선에서 특기할 만한 현상은 이슈정당이다. 아니, 기본소득당이다. 독일의 녹색당과 같은 이슈정당의 의회 진출이 쉽지 않다는 시각이 일반적이었지만, 기본소득당은 창당된 지 얼마 되지 않아 의석을 차지하는 기염을 토했다. 물론 기본소득당의 경우 시대전환 등과 함께 2020년 총선 당시 기형적인 선거제도로 인해 우연히 의석을 차지했을 뿐이라고 볼 수도 있다. 우연적 현상을 시민사회단체의 유권자 운동 확대와 관련짓기는 힘들다는 시각도 일리가 있어 보이지만, 사례를 검토해볼 여지는 있다.

이슈정당이 성공한 사례는 독일의 녹색당을 제외하면 사실 다른 나라에도 많지 않다. 물론 이슈정당과 관련해서도 현존하는 민주주의 정치체제에서 새롭게 등장하는 정당들의 가장 큰 특징은 특정이슈에 초점을 맞추고 정치적 영향력을 발휘한다고 적극적으로 평가하는



시각도 존재한다. 박설아, 류석진(2013)<sup>42)</sup>은 독일 해적당에 대한 사례 연구를 통해 전통적인 거대정당이 간과하는 특정 이슈에 초점을 맞추어 선거제도를 적절하게 활용하고 특정 이슈에 정당 프로그램을 집중하며 수평적인 네트워크와 소셜 거버넌스를 시도하여 이슈정당으로서 새로운 정치세력화에 커다란 성공을 거두었다는 점에 주목하고 있다.

민병기(2016)<sup>43)</sup>는 우리나라의 노동운동과 녹색운동을 분석하면서 정치세력화에서 국가의 수용성이 주요한 차이라는 점을 지적한다. 민주노총 이전 전노협의 경우 국가의 억압적 국가기구의 동원이라는 낮은 수용성이 작용한 반면, 민주노총의 경우 경제위기라는 계기적 사건으로 인해 국가가 노동운동의 제도화를 받아 들였으나 형식적 제도화로 정책적 배제는 지속되었다는 분석이다. 녹색운동에서는 민주화 이후 국가의 수용성 확대와 민주화 카르텔의 작용으로 협력적 제도화가 나타났지만 민주화 공고화 이후 보수정권의 재등장으로 수용성이 낮아지고 운동은 위기에 직면했다고 한다.

아직까지 우리나라는 녹색당은 의석을 배출하지 못했고, 노동운동의 정치세력화를 이슈정당으로 보기에곤란하다는 평가가 가능하기에 기본소득당의 의석 배출 이전 연구들은 다양한 한계를 가진다. 다만, 시민사회단체가 이슈정당화를 포함하여 적극적으로 의회 진출 또는 정치세력화에 대한 지향을 실현하는 방향이 필요하다고 본다.

윤지원(2015)<sup>44)</sup>은 차이의 인정이라는 소극적 명제를 민주주의 내에서 적극적으로 확장하는 차원에서 사회운동의 정당화가 이슈정당의 도입과 확대가 폐쇄된 민주주의의 역동과 재구성의 공간이 되어줄 것임을 기대하고 있다.

기본소득당은 기본소득이라는 단일 이슈를 중심으로 시민단체가 아닌 정당을 결성하고 학계와 시민사회의 기본소득 추진 흐름과 함께 함으로써 초기부터 의회 진출을 목표로 두었다고 할 수 있고 특이한 선거제도의 혜택을 입어 의회 진출까지도 성공했다.

우연적이었다고 폄하하기보다는 다양한 이슈를 주제로 가치적 지향을 하는 시민단체들도 충분히 벤치마킹할 수 있다고 적극적으로 평가하는 것이 시민사회단체로서는 적극적으로 활용할 수 있는 여지가 많다고 하겠다. 특히 80년대 이후 진보정치운동의 정치세력화를 모색해온 지난한 과정을 돌아보면 적극 검토가 필요한 지점이다.

2021년 뉴웨이즈의 활동상도 향후 얼마나 지속가능성이 담보될 지 의문을 제기되지만, 눈여겨볼만하다. 뉴웨이즈는 청년세대를 대변하는 젊은 정치인을 ‘젊어인’으로 명명하고 여

42) 박설아, 류석진, “이슈정당의 가능성과 한계”, 한국정당학회보 Vol.12 No.2, 서울 : 한국정당학회, 2013.

43) 민병기, “한국 노동운동과 녹색운동의 정치세력화에 관한 비교연구”, 대전 : 충남대학교 박사학위논문, 2016.

44) 윤지원, “차이의 민주주의와 이슈정당”, 서울 : 고려대학교 석사학위논문, 2015.

야 스펙트럼에 상관없이 무조건적인 젊은 세대의 의회 진출을 성원하고 조성하고 있다. 중앙정부 차원이든 지방정부 차원이든 가리지 않고 직접 출마한 젊은 정치인들을 홍보하고 육성하며 많은 젊은이들이 이들을 지지하고 협력할 수 있는 플랫폼을 마련했다.

뉴웨이즈가 기존의 정치시민단체와 두드러진 차이점은 정치 에이전시를 표방하고 있다는 점이다. 물론 비영리단체로, 직접적으로 기성 젊은 정치인(젊정치인)에 대한 유료 에이전시 활동을 하고 있지는 않은 것으로 보인다. 사실상 아직 2명의 원기왕성하고 열성적인 두 사람의 창립자가 주도하고 있어 향후 지속적으로 이어갈 수 있을 지도 관심이다. 그렇지만, 이 시대가 요구하는 유권자운동의 확대와 관련하여 여러 시사점을 얻을 수 있다고 하겠다.

뉴웨이즈의 방식을 적극 차용하여 예컨대 60세 이상의 유권자로 구성된 노년당 또는 실버파티의 등장을 생각해볼 수 있다. ‘젊’치인처럼 연륜 있는 정치인을 의미하는 ‘륜치인’ 정도의 개념화를 통해 상징화할 수도 있을 것이다.

사실 향후 뉴웨이즈 방식의 적극적인 차용이 예상되는 계층은 다문화 2-3세대 젊은 층이다.

미국의 경우 유권자 등록 시스템으로 인해 소수인종의 유권자운동의 경우 유권자 등록으로 나타난다. 우리나라에서는 주민등록과 함께 유권자 명부에 등록되어 있는 관계로 다른 형태로 나타날 수밖에 없고, 뉴웨이즈 방식으로 다문화 출신의 무조건적인 정치권 진출을 적극 독려하는 형태로 나타날 가능성이 있어 보인다.

시민사회단체에서 뉴웨이즈의 방식을 벤치마킹한다면, 시민사회단체의 가치적 지향을 실현하는 정치인을 적극 육성하는 교육이 우선이다. 기성 (예비) 정치인들 중에 시민사회단체의 지향과 관련된 정치인들을 선정하여 지원하고 홍보하는 활동도 가능하다. 한때 시도된 바 있는 당선운동과 내용적으로는 큰 차이는 없다. 다만 과거 당선운동이 선거 국면에서 일시적으로 진행되었다면, 뉴웨이즈 방식은 상설적인 활동으로 시민사회단체를 대변하는 (예비) 정치인을 육성하고 발굴하고 홍보하며, 많은 시민들이 참여할 수 있도록 ‘에이전시’ 역할을 하는 것이 차이점이 있다.

최근년 주목 받는 기본소득당과 뉴웨이즈의 행태는 사실상 시민사회단체의 활동과 가치적 지향이나 조직적 메커니즘, 규모 등에서는 큰 차이는 없어 보이지만, 정당 형식을 띠고 정치인 양성을 직접 지향한다는 점에서 차이가 있다. 특히 기본소득당은 형식적으로 정당을 표방하고 법적으로도 정당이라는 점에서 큰 차이가 있다. 차별성을 크게 보지 않는다면 시민단체이면서 형식만 정당인 경우라고 폄하할 수도 있겠지만, 구별되는 특징을 더 본질적으로 주목하고자 한다.

시민사회단체들은 제각기 자기만의 다양한 이슈들에 특화되어 있다. 우리나라의 시민사



회단체가 정치성이 강하다는 비판이 많은데, 현대사의 특성을 감안하면 당연한 현상이라고 할 만하다. 우리나라 시민운동은 Edwards 와 Foley의 구분에 따르면 시민사회가 국가와 기업 권력으로부터 자율적인 핵심적인 공적 기능을 수행하기 위해 조직된 것들이 아니라, 스스로가 사회적 자치를 수호하고 정책변화를 모색하며 정권교체까지도 추진하는 정치적 활동<sup>45)</sup>을 해왔다. 우리나라 시민운동은 준정당적 기능 또는 대의의 대행 역할을 수행해왔던 것이다.<sup>46)</sup>

따라서 차제에 기본소득당처럼 이슈정당화를 통해 적극적으로 제도정치권으로 편입되는 것도 적극 검토할 필요가 있다고 생각된다. 여성, 장애인, 다문화 등 특정 계층을 대변하는 시민사회단체들은 뉴웨이즈의 방식을 벤치마킹하여 많은 정치인들을 배출하고 나아가 이슈 정당화하는 방안을 검토할 법하다.

#### 4) 대의민주주의에 어떻게 시민의 참여를 확대할까?

직접민주주의의 강화를 위한 노력이 다양하게 전개되고 있다. 문재인 정부 들어서는 새롭게 숙의형 공론화 절차가 시도되기도 했다. 다만 직접민주주의의 강화를 위한 노력은 필요하고 일정 정도 시행착오가 있더라도 지속적으로 확대돼야 하지만 대의민주주의의 근간을 건드리는 것은 곤란하다고 하겠다. 직접민주주의의 확대를 위한 시민사회단체의 노력이 필요하다는 점에 대해서는 굳이 덧붙일 필요가 없어 보인다. 직접민주주의의 확대를 위한 노력 또한 유권자운동의 일환이다. 다만, 오히려 이 글에서는 대의민주주의에 시민의 참여를 확대할 수 있는 방안을 모색하는 것을 추가적으로 시민사회단체의 유권자운동 확대의 방향성으로 제시하고자 한다. 우선, 문재인 정부 들어 활성화되었던 숙의형 공론화를 중심으로 하여 살피도록 한다.

이태동<sup>47)</sup>은 숙의형 공론화의 개념과 절차, 의의 등에 대한 심화된 탐구를 통해 공론화와 온라인 국민청원의 결합을 통해 직접 민주주의의 활성화 방안을 모색한다. 이태동은 숙의형 공론화와 온라인 청원이 갈등의 원인이 되는 경우에 대하여 5가지 원인을 제시한다. 숙의형 공론화 결과를 못 내거나 방치(예산, 인력, 노력 낭비)하는 경우, 숙의형 공론화 결과와 대의 민주주의 결정 간의 갈등과 대립이 있는 경우, 숙의형 공론화 운영의 투명성, 정당성이

45) 주성수, 『시민사회, 제3섹터, 비영리섹터, 사회적경제』(서울 : 한양대학교 출판부, 2018), p. 107.

46) 주성수, 『시민사회, 제3섹터, 비영리섹터, 사회적경제』(서울 : 한양대학교 출판부, 2018), p. 108.

47) 이태동, “온라인 숙의 플랫폼 : 직접 민주주의 활성화를 위한 공론화와 온라인 국민청원의 결합”, 경희사이버대학교 문화창조대학원 미래시민리더십-거버넌스 전공 콜로키움(2021년 9월 11일 개최) 발표문.

상실(구성원 구성 등)되는 경우, 숙의형 공론화가 정치적 책임 회피의 도구로 쓰인 경우, 온라인 청원이 진영 논리의 통로, 포퓰리즘의 행태를 보이는 경우가 그것이다.

각각의 항목을 상세히 검토해보면, 우선 숙의형 공론화 결과를 못 내거나 방치(예산, 인력, 노력 낭비)하는 경우는 그리 많지 않을 것으로 보인다. 아직 경험이 많지 않아서 생기는 초기의 시행착오로 봐야 할 것이고 점차 운영 사례가 많아지면 문제가 되지 않을 것이다.

숙의형 공론화 결과와 대의 민주주의 결정 간의 갈등과 대립의 경우는 어쩌면 당연한 것이다. 사실 이 논거 때문에 직접 민주주의와 대의 민주주의 곧 간접 민주주의의 대립에서 어느 쪽을 선택해야 하는가에 대한 논쟁이 나오게 되는 것이다. 향후 숙의형 공론화 등 다양한 직접민주주의 제도를 확대하는 제도화가 진행될 것으로 예상되지만, 설혹 제도화가 진전된다고 하더라도 대의기관이 숙의형 공론화 결과에 무조건 따라야 한다는 쪽으로 결론이 가서는 곤란할 것이다.

직접민주주의 절차가 대의민주주의 결정보다 우위에 있기 위해서는 적어도 투표율 과반수는 달성되어야 한다. 이런 절차는 현행법상으로는 2가지 사례를 찾아볼 수 있다. 우선, 노동조합에서 단협 안을 집행부가 협상한 후 투표를 통해 인준하는 방식이다. 다음으로 지역 차원에서 이런 사례는 재개발, 재건축을 시행하고자 할 때 주민 2/3 또는 80%의 동의서를 받아 진행하는 예를 들 수 있다. 전자는 노동조합 집행부의 임의적 협상을 제한하고 협상 타결 이후 노조원들의 반발을 예방하는 차원에서 도입됐다고 볼 수 있다. 설혹 초기 제도화의 취지는 그렇다 지 않다 하더라도 그런 효과가 있음을 부인하기는 어려울 것이다. 지역 차원의 재개발, 재건축은 단순 과반수가 아닌 절대 다수 지역민의 찬성을 통해 기존의 재산 관계를 변동하도록 하여 반발을 최소화하고자 하는 시도라 할 것이다.

두 사례에서 볼 수 있듯이 직접민주주의는 그만큼 도입도 어렵고 아직까지도 시행이 쉽지 않다. 노동조합이나 아파트 공동체나 적게는 수 십 명에서 수 만 명 정도의 규모에 불과한 상황에서도 직접민주주의는 그 운영의 현실화가 쉽지 않다. 과거 대학 학생회는 학생총회를 할 때 일반적으로 총 학생수의 10%를 총회 정족수로 삼았다. 학생회 선거라는 대의적 절차를 보완하기 위해 자주 활용했으나 사실 민주적 정당성이라는 관점에서 보면 적절한 타당성을 갖는다고 보기 어렵다. 이런 관점은 점차 활성화되고 확대되고 있는 마을 공동체에도 동일하게 제기된다. 10여 명 수준의 위원으로 구성되던 주민자치위원회가 50-100명 규모의 주민자치회로 되었지만, 과연 얼마나 진정한 마을의 대표성을 인정할 수 있는지, 지속적인 의문이 제기되고 있는 것이다.

물론 정족수의 문제에서 불참여자는 어느 쪽으로 결정되든 상관없다고 보고 권리를 불행



사한다고 보면 별 문제는 되지 않는다. 선거도 투표율이 과반수가 안 되더라도 대표성을 인정하고 있으므로 이런 논리적 유추는 가능하다. 과거 대학 학생회가 채택한 총회 정족수 10%는 오히려 더 직접 민주성을 강화하기 위한 장치로 볼 긍정적인 측면도 있는 것이다.

2010년 서울시장이었던 오세훈은 무상급식과 관련하여 주민투표로 자신의 소신을 심판 받으려고 하였으나 성사되지 않았다. 재건축 같은 근본적인 변동이 아니더라도 아파트에서는 2/3 또는 80% 이상의 물 때문에 수 천 만 원 정도의 예산 소요가 필요한 장기수선충당금 사용도 하지 못하는 경우가 상당하다.

여러 어려움으로 인해 직접민주주의 제도는 많은 비판을 과거부터 받아왔다. IT 기술의 발전으로 전 주민 투표가 기술적으로는 가능한 상태에 도달했다는 평가도 가능한데, 현 단계에서는 공론장의 결정을 반드시 지자체 장이나 의회가 참고해야 하는 경우를 명시하는 정도로 제도화되어야 할 것으로 판단된다. 이 경우에도 지방의회의 견제, 감시, 중앙정부의 감독 역할을 배제하고 그대로 따라야 한다는 식으로 되면 곤란할 것이다.

이태동이 숙의형 공론화와 온라인 청원이 갈등의 원인으로 되는 경우로 든 나머지 3가지 경우는 여전히 유효한 지적이다. 숙의형 공론화 운영의 투명성, 정당성 상실(구성원 구성 등), 숙의형 공론화가 정치적 책임 회피의 도구로 쓰인 경우, 온라인 청원이 진영 논리의 통로, 포퓰리즘의 행태를 보이는 경우, 이 세 가지 경우는 많은 문제점이 지적되었고 현실에서는 언제든지 재현될 수 있다. 특히 진영 논리의 통로로 온라인 청원은 활용될 가능성이 크다. 이미 온라인 정당의 위상이 점점 커지면서 각 정당에서 이른바 키보드 워리어들이 과도 대표되는 현상에 대한 우려의 목소리가 제기되고 있는 실정임을 감안해야 한다.

숙의형 공론화의 제도화, 언제, 어떻게, 어떤 아젠다로, 왜 숙의형 공론화/온라인 청원을 사용하는가, 공론화 위원회 구성, 숙의형 공론화 결과를 어떻게 사용할 것인가에 대한 (법) 제도화가 필요하다는 점은 일응 긍정할 수 있으나 숙의형 공론화와 온라인 청원이 갈등의 원인이 되는 경우의 문제를 해결하기가 쉽지 않을 것으로 보여, 제도화에 신중해야 한다고 생각한다.

직접민주주의의 대표적인 예로 소개되는 국민발안제도는 국회청원 시스템의 변화로 상당한 정도로 실현되고 있다. 물론 원론적인 의미의 국민발안제도는 대의민주주의 시스템과는 상관없이 국민들이 직접 법안으로 확정할 수 있는 제도를 의미하지만, 원론적인 의미의 국민발안제도를 도입한 사례는 거의 찾아볼 수 없다. 현재 국회청원 시스템은 일정 수 이상의 온라인 청원 동의가 있으면 국회 상임위에서 검토한다. 과거 무조건 국회의원의 소개를 통해야만 했던, 그로 인해 그야말로 국민 중 극히 일부분만이 활용할 수 있었던, 입법청원

제도와 비교하면 근본적으로 혁신되었다.

국민발안제도는 국민의 직접 참여라는 목적에서는 바람직하지만, 국민들의 이해관계가 상충되는 내용 등 조정과 타협이 필요한 법안이라면 이에 대해서는 공개적 심의의 장이 적극적으로 활용되어야 할 것이다. 즉, 발안 전후로 발안의 공개와 이에 대한 토론, 심의가 가능하도록 하는 절차를 마련하거나, 또는 의회가 대안을 제시할 수 있도록 하고 심사를 할 수 있도록 하여, 직접 민주제와 대의제의 핵심적인 기능이 작동할 수 있도록 할 필요가 있다.<sup>48)</sup>

직접 민주주의를 구현을 위한 제도는 그 설계가 간단하지 않다. 만일 대의제로 제대로 국민의 의사가 반영되지 못하고 있어 직접 민주제를 활용해야 한다면, 일반 국민 모두 자신의 이익보다 전체 사회를 생각하여 의사결정을 할 수 있는 공익에 대한 개념을 가지고 의사결정이 될 수 있도록 하는 제도를 면밀히 세심하게 구상하고 마련할 필요가 있다.<sup>49)</sup>

그렇지만 여전히 직접민주주의의 강화를 위한 노력은 유권자운동 확대를 위한 시민사회단체의 중요한 활동 방향이라는 점은 부인할 수 없다. 비록 숙의형 공론화 등 직접민주주의 제도화와 관련해서는 신중한 검토가 필요하다고 하겠지만, 시민 참여의 확대라는 방향성은 계속 나아가야 할 아직도 가야 할 길이기 때문이다. 자꾸 여러 새로운 제도를 도입해 시도하는 과정에서 잘 된 직접민주주의제도를 정립할 수 있다는 점에서도 그렇다.

유권자운동 차원에서 직접민주주의 확대에 대한 요구가 높아지는 것은 대의민주주의에 대한 불신이 전제되기 때문이라고 할 수 있다. 이 시점에서 우리는 대의민주주의 자체의 수준을 높이는 방향도 앞으로 시민사회단체에서 함께 논의해야 한다고 생각한다. 직접 민주주의를 확대한다고 하더라도 근간이 여전히 대의민주주의일 수밖에 없는 한계를 가질 수밖에 없는 현실이라면 훌륭한 대의민주주의, 곧 대의민주주의에 시민의 참여를 확대하는 방안을 적극 모색하여 시민사회단체에서 제시할 필요가 있다고 생각된다.

대의민주주의에서 시민 참여 확대는 양적, 질적 방향을 나누어 생각해볼 수 있다. 질적 방향은 훌륭한 자질을 갖춘 역량 있는 정치인을 뽑는 것이다. 사실 이는 우리 사회의 시민 정치교육의 강화를 통해 선거가 제대로 이뤄지고 대의기관인 정치인들을 감시하는 시민의 눈높이를 높이는 문제이다.

양적 방향은 아직은 상상 또는 찾잔 속의 태풍에 불과하지만 다양한 아이디어들을 국회

48) 김선화, “직접 민주주의제도 실현을 위한 법률 현황과 개정방안”, 경희사이버대학교 문화창조대학원 미래시민주의심·거버넌스 전공 콜로키움(2021년 9월 11일 개최) 발표문, p. 9.

49) 김선화, “직접 민주주의제도 실현을 위한 법률 현황과 개정방안”, 경희사이버대학교 문화창조대학원 미래시민주의심·거버넌스 전공 콜로키움(2021년 9월 11일 개최) 발표문, p. 13.



에서 법률안으로 받아들이도록 시민사회단체에서 압력을 가해야 한다. 예컨대 국회의원의 임기 4년은 사실 짧지 않다. 1년이나 2년으로 줄이면 나쁜 또는 맘에 안 드는 대표자들을 더 자주 물갈이할 수 있게 된다. 훌륭한 정치인들은 선거를 자주 하더라도 국민들의 지속적인 선택을 받을 수 있으므로 별 문제가 되지 않는다.

또는 국회의원의 수를 대폭 늘이는 것은 어떤가? 300여 명 규모로 헌법상 못 박고 있지만 1000여 명 규모로 확대하여 다양한 각계각층 유권자들이 직접 대표를 배출할 수 있도록 하는 것이다. 대의기관의 숫자 확대를 통한 예산 가중 우려에 대해서는 (가칭) 국회의원 세비 총량제 또는 국회 비용 총량제 등을 통해 기존의 예산을 늘리지 않는 선에서 제도를 설계하면 된다.

비례대표 의원의 전부 또는 일부를 추천제로 선출하는 것은 어떤가? 대의민주주의의 대표 선출 방식으로는 다양한 아이디어들이 제출되어 있지만, 정작 채택되어 활용되기까지는 너무 오랜 시간이 걸린다. 결국 뜻있는 시민사회단체의 노력이 다시 앞에 나서는 수밖에 다른 길은 없다.

지역구를 기본으로 하는 선거구제를 획기적으로 뜯어고쳐 완전한 등록 선거구제로 하는 방안도 생각해볼 수 있다. 지역 선거구를 기본으로 하는 선거제도는 근대 민주주의 국가가 성립하는 순간부터 당연시되어 왔지만 교통과 통신의 미발달로 인한 현실적인 타협점이라고 해야 할 것이지, 절대적인 선으로서의 민주주의 절차라고 할 수는 없다.

예컨대 인구 25만을 기준으로 별도의 선거구를 창설할 수 있도록 하는 제도를 설계하면 각 계급계층별로 자신의 대표를 대의기구에 파견하기 위한 적극적인 캠페인이 자연스럽게 일어날 것이다. 50만의 조합원을 가진 민주노총의 경우 산하 조합원을 대상으로 한 설득이 잘 되면 2개의 선거구를 창설한다. 다문화 인구가 100만 명이 넘는다고 하지만 기성 정당의 시혜적 조치가 아니면 대표를 국회에 배출할 수가 없지만, 완전한 선거구 등록제를 채택하면 3-4명의 대표를 배출할 수 있다.

물론 이렇게 획기적으로 새로운 완전한 선거구 등록제를 실시하더라도 다수 유권자들의 선택은 기존의 지역구를 선택할 가능성이 크다. 25만 명을 기준으로 한다고 했을 때 기준이 되지 않았을 때 어떻게 할 것인가, 상당수 지역구 유권자가 다른 선거구로 등록해 지역의 경우 기준 유권자 수에 미치지 못할 때 어떻게 할 것인가, 등 많은 비판점이 제기될 것이다.

이러한 문제에 대해서는 향후 기회가 될 때 논의하는 별도의 장을 만들어 논의하면 될 것이다. 달을 가리키는 데 손가락을 보는 격으로, 지금 중요하게 문제제기하는 바는 과연 어떻게 대의민주주의가 제대로 시민 참여를 확대할 수 있고 훌륭한 역량 있는 정치인들이

뿔힐 수 있도록 할 것인가 하는 다양한 아이디어를 모으고 성찰할 때라는 점이 중요하다고 하겠다. 시민사회단체들은 늘 시대를 선도해 왔으므로.

### 3. 나가며

이 글은 변화한 시민운동 환경, 급변하는 시대적 상황에 따라, 지난 한 세대 동안 각고의 헌신과 희생을 통해 우리 사회의 민주주의와 인권, 평화를 일구어 온 시민사회단체들의 노력을 인정하면서도 아직까지 다루어지지 않은 방향으로 유권자운동 또는 시민정치운동의 확대를 위한 시론적 아이디어를 제출하였다. 시간상, 분량상 한계로 인하여 이 글은 시론적인 미완성으로 남게 되었음을 먼저 양해를 부탁드립니다. 유권자운동과 시민정치운동의 정의에 대한 엄밀한 학술적 분석은 다른 전문가들의 몫으로 돌리고자 한다.

금번 토론회의 개최 취지인 ‘유권자는 수동적 주체가 아닌 적극적 참여자로서 유권자와의 협업은 피할 수 없는 과정이 되었음에도 불구하고 현행의 공직선거법은 이러한 시대변화를 수용하지 못하고 있다는 비판을 받아왔’다는 지적에 동의한다. 따라서 표현의 자유 확대에 대해서는 굳이 더 언급하지 않았다. 시민사회단체의 활동 방향으로 당연히 포함된다고 누구나 인정할 수 있다고 보았기 때문이다. 다만, 최근 우리 사회의 중요한 이슈인 가짜 뉴스와 혐오 표현을 정치 무대에서도 가려낼 수 있는 다양한 활동은 시민사회단체의 활동 내용으로 특기하여야 할 필요성이 있다고 판단되어 첫 주제로 다뤘다.

시민사회단체가 다양한 민간단체들의 플랫폼이 되어야 한다는 점, 우리 현대사의 특성상 준정당적 역할을 했던 시민사회단체들이 적극적으로 정치인 양성 또는 이슈정당화까지 고민하여야 한다는 점을 다음으로 다뤘다. 마지막으로 직접 민주주의 확대를 위한 노력은 이미 많은 곳에서 시도되고 있고 컨센서스가 형성되었다고 할 만하기에 강조하지 않고, 대의 민주주의 프로세스에서도 유권자 운동 또는 시민정치운동이 확대될 수 있는 방안으로서 몇 가지 아이디어를 제시했다.

유권자의 표현의 자유 확대를 위한 선관위의 노력에 경의를 표하면서 정부기관에서 유권자운동 확대를 위해 노력하는 오늘의 현상 자체가 그동안 한 세대에 걸친 시민사회단체들의 피, 땀, 눈물 덕분임을 상기하고자 하면서, 글을 마무리하기로 한다.



토론문

## 유권자의 표현의 자유 확대와 선거법 개정

이선우(전북대)

- ◎ 헌법에는 정치적 자유, 즉 선거운동의 자유, 집회결사의 자유, 표현의 자유 등이 명시되어 있음
- ◎ 그러나 하위법인 공직선거법은 정작 과거 선거부정을 막기 위한 취지의 규제들로 가득 차 있는 것이 현실
  - 총 279개 조항으로 현행 법체계 안에서 가장 폭넓은 규제체계에 해당
- ◎ 우선 선거 관련 규제를 공정 가치 중심으로 이해할 것이냐, 자유 가치 중심으로 이해할 것이냐가 중요한데, 한국은 민주주의 수준에 비해 여전히 전자의 가치에 치우쳐 있음
  - 선거운동은 자유가 원칙이어야 하고 규제가 예외여야 하는데, 현재는 금지가 원칙이고 자유가 오히려 예외가 된 본말전도의 상황
  - 자유의 보장으로 기득권에 의한 선거의 왜곡이 초래될 때 이를 시정하기 위한 방편으로 공정 가치가 들어서야 하는 것 -> 현실과 괴리
- ◎ 과거 선거부정의 폐해에 따른 후유증의 탓이 크다고는 하나, 현재 시점에는 부합하지 않는 규제가 너무 많음

- “방송·신문이용 광고금지”(94조) (비용 규제의 영역에 포함시키는 편이 바람직), “정보통신망 이용 선거법 위반행위에 대한 조치”(82조 4항) 등은 개정 필요
  - “인터넷 게시판 등의 실명 인증”(82조의 6) 규정 등은 세계적으로 유례없는 조항으로 폐지 필요
- ◎ “선거운동의 정의”(58조) 역시 너무 포괄적임
- 정의 자체가 너무 포괄적이어서 부분적인 조항들을 개정하는 것만으론 근본적 문제가 해결되기 어려움
  - 정의를 최소 범위로 한정하고 행위의 목적 부분을 상당히 제한시킬 필요가 있음
  - 예컨대, 정책에 대한 의견 표명 등은 선거운동으로 간주되지 말아야 함
- ◎ 유권자 중심의 선거 규제체계 확립 필요
- “여론조사 결과 공표 금지”(108조) 규정의 경우 선거일 전까지 여론조사 결과를 알 수 없도록 제한하고 있기 때문에 유권자의 알 권리를 상당 부분 침해
  - “각종 집회 등의 제한”(103조) 및 “행렬 등의 금지”(105조) 등의 규정은, 언론을 제외하고, 후보자나 정당 혹은 이들이 추진했거나 제시한 정책에 대한 비판과 토의, 의견의 개진을 위한 모든 모임 행사들을 사실상 처벌 대상으로 삼고 있음
  - “어깨띠 등 소품 착용 선거운동 금지”(68조), “시설물 설치 등의 금지”(90조), 그리고 “시민들한테 정당이나 후보자와 관련 있는 주제에 대한 찬성 및 반대 등의 서명을 받지 못하도록 한 107조 등 역시 유권자의 캠페인 및 의사표현을 과도하게 제한
- ◎ ”허위·비방 규제“(110조, 250조, 251조) 논란
- 한편으론 민형사상 처벌이 충분히 가능하기 때문에 과도한 규제에 해당한단 입장이 존재
  - 하지만 다른 한편으론, 가짜뉴스의 극심한 피해 속에서 무조건적 폐지보다 ”선거기간에 후보자측에 의한 특정집단의 명예를 훼손하는 가짜뉴스의 생산 내지 유통행위“로 한정해야 한단 입장도 존재
- ◎ 현 한국의 헌법 및 민주주의 그리고 유권자 수준과 전혀 부합하지 않는 공직선거법상의 기계적 공정의 비중을 대폭 축소하고, 유권자의 정치적 자유 확대의 측면에서 현 규제 위주의 체계를 전면적으로 수정해야 할 것으로 판단함



## 한국NGO 학회 학술세미나 토론문

하상복(목포대학교 정치학)

두 분의 발표문 잘 읽었습니다. 민선영 선생님은 2000년 이후 여러 선거에서의 유권자 운동의 생생한 현장 이야기를, 권영태 선생님은 상대적으로 이론적인 지평에서 유권자 운동을 논의하면서, 유권자의 정치적 권리 확대와 대의민주주의의 강화를 위한 다양한 제안과 아이디어를 제시해주고 있습니다. 흥미로운 이야기들입니다만, 선거와 시민사회에 대해 문외한인 저로서는 두 선생님의 논의에 대해 전문적인 토론을 시도하기가 쉽지 않습니다. 다만 저는 이 자리에서 선거, 유권자의 권리, 민주주의에 관한 조금은 근본적인 문제를 말씀드리고자 합니다.

### 1. 유권자를 넘어 정치적 주체로

사회사상가 뒤르케임(Emile Durkheim)은 근대사회의 세속화 테제를 근본적으로 문제 삼았습니다. 근대는 합리적인 개인들의 기능 분화와 제도적 협력으로 유지되고 지속되는 사회 같지만 사실상 그 구성원들을 결속하고 통합하며 집단정체성을 만들어내는 종교성의 기반

위에 서 있다고 뒤르케임은 이야기했습니다. 종교라는 것이 성스러움을 열망하고 함께 나누어가지는 집단성을 본질로 한다고 말할 때, 뒤르케임에 따르면 근대는 국가와 이념이라는 성스러움을 추앙하고 공유합니다. 민족주의와 민주주의라는 이념을 두르고 있는 근대국가에서 정치축제는 그러한 두 이념을 성화하고 확산하는 과정입니다.

그 점에서 선거는 민족주의와 민주주의 이념의 성화와 공유를 위한 매우 중대한 근대적 축제의 장이 아닐 수 없어 보입니다. 민족(nation)의 이름으로 선거권을 부여받은 유권자가 투명하고 공정한 제도적 절차에 따라 자신의 뜻과 이해관계를 대의하거나 대표할 대리자를 선출하는 과정이기 때문입니다. 여기서 이러한 근대적 정치축제에 참여하는 사람들은 자연스럽게 국가구성원으로서의 결속력, 정치적 감정, 연대의 열정 등을 몸으로 알고 느끼면서 정치적 주체로서의 자신을 만들어갑니다. 그렇게 보면 민주주의는 축제의 실천과 분리되어 있지 않아 보입니다.

그런데 오늘날 선거는 그러한 축제적 성격을 상실한 듯합니다. 선거는 너무나도 기능적이고 협소한 메커니즘 위에서 정치적 절차를 진행합니다. 우리가 축제라고 명명할 때 떠올리는 정치적 감성의 분출과 공유와 전파를 상상하기 어려워 보입니다. 근대적 정치는 그러한 감성의 확산을 비합리적인 것으로 평가절하하면서, 선거를 단순한 투표의 과정으로 환원하고 있는 것처럼 보입니다. 그 점에서 우리나라의 선거에 대해 “선거 시기 투표 빼고 합법적으로 할 수 있는 것이 엷는 구조”(1면)라는 민선영 선생님의 말씀에 동의하지 않을 수 없습니다.

오히려, 우리나라에서 권위주의 시대의 선거가 역설적으로, 정치적 주체를 만들어내는 축제의 성격에 가까워 보입니다. 그 당시 선거는 단순히 대리자를 뽑는 투표라기보다는 올바른 정치공동체를 향한 소망, 사람됨의 가치에 대한 열정, 연대에 대한 희구가 집단적으로 표출되는 자리였고, 후보자들을 향해 자신들의 정치적 의지와 감정을 표출하고 그들과 동일화되면서 정치적 주체가 되어가는 과정이었다고 해석합니다.

## 2. 공론의 장으로서 선거를 상상하기

영국의 정치사상가 존 던(John Dunn)은 『민주주의의 수수께끼』(Setting the People Free)에서 미국의 민주주의 원리에 대해 의심의 눈초리로 바라보고 있습니다. 그는 신생국 미국



의 연방주의자들은 결코 민주주의에 우호적인 사람들이 아니었다고 말합니다. 그는 이렇게 주장했습니다.

플라톤이나 아리스토텔레스가 사용한 어휘에서 그랬듯이 매디슨의 어휘에서도, 집단으로서 자기들 공동체의 통치에서 전면 배제되는 인민이 공동체를 직접 지배한다고는 도무지 생각될 수 없었다. 최종적으로 공동체를 통제하는 것은 그 시민들 대다수의 의지였다. 그러나 공동체에 대한 즉각적인 통제권은 어딘가 매우 다른 곳에 놓여 있었다. 미국이라는 새로운 국가를 그 밖에 다른 무언가로써 부를 수도 있고 아닐 수도 있겠지만, 제대로 된 용어로 부르려면 민주주의라고는 부를 수 없었다(한국어 번역본, 143면).

미국의 연방주의자들이 설계한 원리는 소수의 대표에 의한 대의제였습니다. “집단으로서의 인민을 미국정부 내의 어떤 역할에서도 전면 배제해야 한다”(한국어 번역본 143면)는 매디슨의 주장이 보여주고 있듯이, 연방주의자의 대의제는 민주주의와는 거리가 먼 제도였습니다. 그러니까 대의제 속에서 정치적 결정은 소수의 전문가 집단에게 배타적으로 부여되고, 유권자는 투표를 통해 대리자를 선출하는 스펀터적 분업으로 경화된다는 말입니다.

우리는 이 지점에서 한국의 대의제과 그 토대로서 선거가 과연 얼마나 민주주의 원리에 조응하는지를 질문하지 않을 수 없습니다. 현실을 고려하자면, 오늘날 한국에서 대의제는 그것을 대의라고 부르든, 대표라고 부르든, 유권자의 뜻과 의지가 원활하게 반영되지 못하는 구조로 평가됩니다. 물론 그것의 핵심적인 요인은 정당의 무능력이 내적으로는 양극화와 같은 경제 불평등, 외적으로는 세계화와 같은 새로운 정치적 도전과 맞물리면서 만들어진 데 있다고 봅니다. 사회경제적 불평등을 벗어나지 못하는 사람들은 제도권 정당이 자신들을 구원해줄 것이라고 믿지 않으며, 새로운 정치적 구성원들은 자신들을 대의하거나 대표할 정당을 발견하지도, 그 정당을 지지할 권리도 확보하지 못한 상태입니다.

그렇다면 여기서 우리는 단순히 대리자를 선출하는 투표의 무대가 아니라 기존의 대의제에 불만을 품은 사람들, 자신들을 대표할 정당이 없다고 판단하는 사람들, 새로운 정치적 주체가 될 잠재적 존재자들이 스스로 자신들의 정치적 요구들을 이슈화하고 의제화할 수 있는 공론장의 무대로 선거를 상상해보아야 할 필요가 있습니다. 물론 이 공론장은 여러 가지 차원에서 이질성을 피할 수 없는 곳입니다. 그 점에서 권영태 선생님께서 말씀하신 “유권자는 수동적 주체가 아닌 적극적 참여자”(마지막 면)라는 명제가 갖는 함의를 생각해보지 않을 수 없습니다.

토론문

## 시민이 주체가 되는 유권자운동

구혜영(한양사이버대학교 교수)

- 기초발제를 해주신 박재창고문님, 민선영 간사님, 권영태 교수님께 진심으로 감사드리고, 많은 부분 공감하며, 실제 지방선거에 출마해 본 경험이 있는 사람으로서 그리고 지금은 유권자로서, 실제로 경험하고 있는 부분을 중심으로 설명하고자 한다
- 박재창교수님의 대의민주주의 선거방식이 가져야 할 자유와 공정의 가치에 대한 설명은 매우 중요한 지적이라고 생각한다. 특히 이러한 자유와 공정의 가치가 코로나 이후 혹은 위드코로나시대에서 어떠한 선거형태를 가져가게 될 것인지를 고민한 흔적은 선거 뿐만 아니라 일상생활에서도 곧 접하게 될 영역이라 심도있게 다루어져야 할 사항이라 생각된다.
- 민선영 참여연대 의정감시센터 간사님은 기억, 심판, 약속을 위한 시민사회의 유권자운동을 연도별로 정리함으로써 유권자운동의 변화상과 최근 이슈들을 한눈에 알아볼 수 있게 해 주었다. 특히 선관위로부터의 선거법위반 사례들의 양적 및 유형별 분석을 통해 유권자의 표현의 자유라는 측면에서 왜 침해를 받고 있는지 잘 설명하고 있다고 생각한다.
- 권영태교수님은 유권자운동을 시민정치운동의 맥락에서 바라보면서 시민사회단체의 과제들을 재조명하고 있다. 특히 가짜뉴스와의 대응, 유권자교육의 플랫폼, 정치인 양성교육, 다소 특이한 시민참여 확대방안 등도 제시하고 있다.



이러한 내용을 중심으로 국민이 주체가 되는 유권자운동이 되기 위한 몇 가지 질문과 본인 나름대로의 추가적인 제언을 나열하고자 한다.

## 1. 전자민주주의 선거에 미치는 영향의 분석들에 대한 제고 (박재창 교수님)

선거구성요소	선거가치	자유	공정
선택요소(소통방식, 조직화, 선거정보, 선거법)		긍정적 측면/ 부정적 측면	긍정적 측면/ 부정적 측면
관리요소(빅데이터, 개인정보, 시스템, 투표율)		긍정적 측면/ 부정적 측면	긍정적 측면/ 부정적 측면
선거이후 요소(감시, 소환, 정책투표)		긍정적 측면/ 부정적 측면	긍정적 측면/ 부정적 측면

## 2. 선거법위반을 사전예방하는 시스템을 갖추기 위한 노력들(민선영 간사님)

- 공직선거법 개정
- AI 패트roller
- 사전 심의
- 선관위의 운영 독립성과 공정성
- 선거법 피해센터
- 상시 선거운동 가능
- 댓글재생산프로그램 및 유급댓글부대들의 활동, 집단ID도용, 해킹을 찾는 시스템 구축 교육
- 인터넷 실명제

### 3. 유권자들의 표현의 자유 시대변천사 - 확충편향 / 합리적 의심 / 가짜뉴스 / 비밀누설 등

- 느티나무아래 할아버지/ 빨래터아낙네
- 대자보/등사기서적
- 광장정치/촛불문화제
- 가판대 신문
- 1인시위
- SNS
- 향후 어떻게?

### 4. 시민참여의 확대 방안 (권영태교수님)

- 밑으로부터의 시민참여가 아닌 위로부터의 관변조직형 양적 확대가 진정한 의미의 시민 확대로 볼 수 있을까? (조끼 색깔만 바꾼 지역주민 구조)
- 민주주의교육, 민주시민교육의 조기 의무교육의 필요성
- 특정 인물의 발탁에 대한 의구심(사뿐히 즈려 밟고 가시옵소서)
- 공직선거 정치인의 수와 정치의식 수준 향상과의 상관관계
- 아직도 지역현장에서 선거의 꽃은 ( )이다.

### 5. 국민이 주체가 되는 유권자운동

- 시민사회운동에는 시민이 없다?
- 국민 모두가 시민사회운동의 주체가 될 수 없다?
- 불이익과 불공정과 불법에 대한 이해



토론문

## 민주적 공론장 형성과 선거법 개정 방향에 관한 토론문

정상호(서원대학교)

### 1. 기초 및 세션 발표문에 대한 평론

- 두 분의 발표에 대해 기본적으로 공감하며, 인식을 같이 하고 있음.
  - 선거과정의 자유와 공정을 동시/병행적으로 제고하기 위해, 전자민주주의의 긍정적 기능을 세심하게 결합하자는 제안은 현실적으로도 유의미함.
  - 또한, 선거제도 일반에 있어서 1) 선거운동 기간 설정의 폐지 2) 선거운동 방식의 제한 철폐 3) 온라인 선거운동의 장려
  - 선거 과정에 있어서, 1) 전자투표제도의 확대 도입, 2) 정책 및 소환 투표 제도의 도입, 3) 정당 내부 민주주의의 강제
  - 선거의 진행에 있어서, 1) 온라인 선거 시스템의 보안성 확보, 2) 선거관리의 거버넌스 체제 도입, 3) 선거 교육의 확대 실시 역시 시급하고 적절한 과제 목록이라 평가할 수 있음.
- ※ 유일한 차이: 소환투표제에 대한 신중한 입장/ 현행 소환제도의 선 활성화.

- 민선영 간사님의 “유권자의 표현의 자유 확대와 선거법 개정” 역시 인식과 제안 역시 박재창 교수님과 맥락을 같이하고 있음.

## 2. 21대 국회와 공직선거법 개정 현황

### ① 현황

- 그렇다면 두 분 발제자의 제안은 지금 어떻게 진행되고 있는가를 확인하기 위하여 국회의 입법 처리 과정을 확인하였음.1)
- 현재 공직선거법 개정안은 191건이 계류 중인데, 전반적 특징은 다음과 같음.
  - ▲ 대부분의 내용이 단채장과 국회의원의 공직선거법상의 선거운동 및 선거 일정 등 차이에 대한 수정을 요구하는 내용임(3인 제한 규정의 국회 적용 등).
  - ▲ 정당책임제 규정(성폭력 가해자나 부정·비리로 인한 재보궐선거 비용에 대한 당사자 책임)
  - ▲ 장애인 점자, 시각 약자(색맹과 색약)를 위한 투표용지의 색도와 지질을 선거별로 구분하는 내용을 의무화.
  - ▲ 재외국민과 국내 도서 유권자의 거소 및 우편 투표 허용

'공직선거법 일부개정법률안'(으로 총191건이 검색되었습니다.

• 의안명    결과내 재검색

● 계류의안 ● 처리의안 \* 페이지당 결과수 10

의안번호	의안명	제안자구분	제안일자	의결일자	의결결과	주요내용	심사진행상태
2112585	공직선거법 일부개정법률안(윤창현의원 등 10인)	의원	2021-09-15				소관위접수
2112534	공직선거법 일부개정법률안(임호선의의원 등 10인)	의원	2021-09-13				소관위접수
2112366	공직선거법 일부개정법률안(지성호의원 등 10인)	의원	2021-09-01				소관위접수
2112323	공직선거법 일부개정법률안(조경훈의원 등 11인)	의원	2021-08-31				소관위접수
2112302	공직선거법 일부개정법률안(김경협의원 등 10인)	의원	2021-08-30				소관위접수
2112266	공직선거법 일부개정법률안(김민기의의원 등 10인)	의원	2021-08-27				소관위접수
2112130	공직선거법 일부개정법률안(이종배의원 등 10인)	의원	2021-08-20				소관위접수
2112072	공직선거법 일부개정법률안(이은주의의원 등 13인)	의원	2021-08-17				소관위접수
2112011	공직선거법 일부개정법률안(윤영택의원 등 10인)	의원	2021-08-11				소관위접수
2112003	공직선거법 일부개정법률안(윤준병의원 등 11인)	의원	2021-08-11				소관위접수

1 2 3 4 5 6 7 8 9 10 > >>

1) 국회의안정보시스템(<https://likms.assembly.go.kr/bill/BillSearchResult.do/>) 20200922 검색.



## ② 이 중 <선거운동>과 밀접한 관련이 있는 개정안은 다음과 같음

- 가결 공포(2020-12-09)된 안: 공직선거법 일부개정법률안(대안)(2106263)

### ▲ 주요내용

- 가. 이동약자 교통편의 제공대책 수립·시행을 의무화함.
- 나. 지방자치단체의 장의 보궐선거·재선거는 4월 첫 번째 수요일, 10월 첫 번째 수요일 총 2회 실시하도록 하며, 이에 따른 동시선거 규정을 정비함.
- 다. 비례대표국회의원선거 후보자 추천절차 법정화를 폐지함.
- 라. 언론인 범위를 중앙선거관리위원회규칙에 포괄위임한 규정과 헌법재판소 위헌결정을 받은 규정을 정비함.
- 마. 말, 전화로 하는 선거운동을 상시 허용하고 후보자가 되려는 사람이 선거일 전 180일 (대통령선거는 240일)부터 명함을 주는 방식으로 선거운동을 할 수 있도록 함.
- 바. 병원·종교시설·극장이 대관 등으로 본래의 용도 외의 용도로 이용되는 경우 또는 해당 시설의 옥외에서는 예비후보자가 명함을 주거나 지지를 호소할 수 있도록 함.
- 사. 선거벽보 첩부시 소유자 등과 협의 절차를 법률에 명시함.
- 아. 점자형 선거공보 제작 면수를 책자형 선거공보 면수의 두 배 이내에서 작성할 수 있도록 하며, 후보자가 책자형 선거공보의 내용을 음성·점자 등으로 출력되는 디지털 파일로 전환하여 저장한 저장매체를 같이 제출할 수 있도록 함.
- 자. 선거방송토론위원회 주관 대담·토론회에서 자막방송 또는 한국수어통역을 의무화함.

의안번호	대표발의	제안일자	주요 내용
2112323	조정훈	2021-08-31	실제 제21대 국회의원선거에는 약 4억 5천만부의 선거공보가 사용되었음. 이에 개정안은 선거운동 과정에서 발생하는 자원의 낭비를 최소화하고 환경을 보호하기 위해 후보자가 선거공보와 후보자정보 공개자료를 전자적 방식으로 작성할 수 있도록 하고, 세대원 모두가 전자적 방식으로 받기 원하는 경우 해당 세대에 책자형 선거공보를 발송하지 않도록 하는 등 선거공보를 전자화하려는 것임.
2112130	이종배	2021-08-20	교육감선거 후보자의 투표용지 기재순위 결정 방식을 참고하여, 지역구기초의원선거에서 정당이 같은 선거구에 여러 명의 후보자를 추천한 경우에는 읍·면·동을 단위로 후보자별 기재순위를 순환배열함으로써 각 후보자가 투표용지의 선순위를 공정하게 배정받을 수 있도록 하려는 것임.
2112072	이은주	2021-08-17	민주주의 제도와 권력 구성의 핵심인 보통선거의 원칙에 비추어 보아도 피선거권 연령 제한 규정을 둘 경우에는 최소한에 그쳐야 함.

의안번호	대표발의	제안일자	주요 내용
			이에 국회의원, 지방자치단체의 의회의원 및 장 등 선출직 공무원의 피선거권 연령을 선거권이 있는 연령으로 낮추어 선거권이 있는 시민들의 공무담임권을 폭넓게 보장하고 민주주의 발전에 기여하고자 함(안 제16조제2항 및 제3항).
2112003	윤준병	2021-08-11	개정안은 국회의원과 지방의회의원 및 지방자치단체의 장 선거의 피선거권 연령을 20세 이상으로 하향 조정하고, 국회의원과 지방의회의원의 각각 비례대표와 전국지역구 총수의 100분의 10 이상을 청년으로 추천하도록 노력하도록 하는 등 청년에 대한 후보자 추천 할당제를 도입함으로써 청년의 정치 참여를 활성화하려는 것임
2111986	백혜련	2021-08-10	금지되는 투표참여 권유행동의 범위를 '정당의 명칭이나 후보자의 성명 등을 유추할 수 있는 내용을 나타내어 하는 경우'에서 '정당의 명칭이나 후보자의 성명 등을 명시하여 하는 경우'로 한정하여 규정함으로써 유권자가 보다 자유롭게 투표참여 독려 활동을 할 수 있도록 하려는 것임(안 제58조의2제4호).
2111697 2111312 2110789	장경태 이명수 이종성	2021-07-23 2021-07-02 2021-06-15	이에 청년·장애인후보자의 기타금액을 하향(50%)하고 그 반환요건을 완화하며, 피선거권을 18세로 하향하여 청년·장애인의 정치참여를 확대하고자 함.
2111643	정희용	2021-07-22	'재해구호·장애인돕기와 농번기 농촌일손돕기 등 대민 자원봉사활동을 하는 행위'가 현행법에 따른 기부행위에 해당되지 않도록 이를 명시적으로 기부행위에서 제외함으로써, 과도한 선거규제를 합리적으로 개선하려는 것임
2110724	김영배	2021-06-09	이에 투표참여 권유행동과 소품을 이용한 선거운동에 대한 제한을 완화하는 한편, 시설물과 인쇄물을 이용하여 선거에 영향을 미치는 행위를 금지하는 규정을 삭제함으로써 국민의 정치적 활동을 보장하려는 것임.
2110651	김홍걸	2021-06-07	현행법상 광고물·표시물·상징물 등을 이용한 행위의 금지 및 처벌범위를 선거운동기간 중 선거운동을 위하여 하는 행위로 한정하고, 정당의 명칭이나 후보자의 성명을 유추할 수 있는 내용을 포함하면 선거에 영향을 미치는 행위로 보는 간주규정을 삭제
2110560 2103274	강민정 이은주	2021-06-03 2020-08-25	선거권 연령 하향에 맞춰 미래유권자에게 정치에 대한 관심 제고와 교육적 목적으로 선거 참여 기회를 제공하기 위하여 미성년자의 선거운동을 금지하는 조항을 삭제하고, 선거권이 없는 16세 이상의 청소년도 (사전)투표·개표참관을 할 수 있도록 하려는 것임
2109698 2100766	정청래 기동민	2021-04-23 2020-06-19	2017년 세계여론조사협회(WAPOR)가 조사한 바에 따르면, 전 세계 133개국 중 여론조사 공표 금지(blackout) 기간을 두지 않는 나라가 32%에 달하며, 공표 금지 조항이 있는 나라들의 평균 금지 기간도 우리보다 짧은 4.5일임. 이에 선거일 전 2일부터 여론조사의 경위가 결과를 공표하거나 인용하여 보도할 수 없도록 해 현행 헌법의 틀 안에서 유권자의 알 권리와 자유로운 투표를 보장하고자 함
2109285 2109118	조웅천 이병훈	2021-04-02 2021-03-25	현재의 위헌 결정(2021. 1. 28. 선고, 2018헌가16)의 취지를 반영하여 현행법 상 선거운동기간 중 인터넷 실명제 조항을 삭제하고자 합니다.



의안번호	대표발의	제안일자	주요 내용
2107933	이해식	2021-02-04	시청이나 구청사 같은 관공서의 다중이 이용하는 민원실 등의 경우 호별방문 제한 대상에서 제외하고자 함
2107729	진선미	2021-01-28	농협·수협·산림조합·업연초생산협동조합 등의 상근 직원들에 대해서는 유권자로서의 선거운동을 허용함으로써 헌법에 따른 참정권을 최대한 보장하려는 것임
2105371	강민정	2020-11-16	「정당법」 제22조에 따라 당원이 될 수 없는 자(공무원과 사립학교 교원)도 당내경선 중 국민경선 방식으로 실시하는 경선에는 선거인이 될 수 있도록 함
2105073	이은주	2020-11-06	투표시간을 오전 6시부터 오후 9시까지로 연장하여 노동자가 고용 상황과 관계없이 투표권을 행사할 수 있는 기회를 보장하고자 함
2104761 2104676	이재정 민형배	2020-10-29 2020-10-26	공무원 등의 포괄적인 선거운동 금지 규정을 삭제하고, 공무원 등의 선거운동은 그 지위를 이용하여 하는 행위만을 금지하도록 하는 것임
2101706	안규백	2020-07-09	특정정당 또는 후보자를 지지·추천하거나 반대하는 내용을 포함하여 투표참여를 권유하는 행위가 금지되는 경우는 선거운동기간 이외의 기간으로 한정하도록 명확히 규정함으로써, 법 해석상의 혼란을 제거하려는 것임

※ 대안 반영 폐기된 개정안은 제외하였음.

### 3. 제언

#### ① 입법의 중요성

- 특히 다수 의석을 차지하고 있는 집권 여당의 책임
- 공론화의 문제: 자유로운 선거운동에 대한 여야는 물론이고, 학계 및 시민사회의 낮은 합의 수준

#### ② 본질적 문제의 중요성

- 공무원 및 사립학교 교직원의 정당 가입 문제
- positive system에서 negative system으로의 전환 경로의 모색

### ③ 선거관리위원회의 개혁 문제

- 두 분 발제자의 인식에 공감.
- 여야 추천으로 구성된 합의형 기구의 일반적 문제: 방통위와 언론개혁
- 구체적 개혁 방안에 대한 학계 및 시민사회의 구체 논의가 필요.



토론문

## 한국NGO학회 학술세미나 토론문

김희송(전남대)

기조 발제와 두 분의 발표문을 읽어가면서 문제의식은 맞닿아 있되 해결 방안은 다양하게 제안되었다는 것을 확인하고 흥미로웠습니다. 민선영 선생님은 유권자 표현의 자유운동을 통해서 유권자의 참여를 제약하는 현행 법률체계의 문제점을 현장감 있게 설명해주셨습니다. 권영태 선생님은 유권자 운동에 대한 개념적 정의로부터 유권자 운동 확대를 위한 시대적 과제를 시론적 차원에서 제시해주셨습니다. 박재창 선생님의 기조 발제에서 자유의 제한이 선거의 공정을 보장하는 관계는 아니라는 지적은 이번 학술대회를 기획하면서 제가 가졌던 문제 의식의 출발이었기에 반가웠습니다.

기조 발제와 발표자분들의 문제 의식과 제안에 대해 모두 동의하면서도 여전히 선거에서의 ‘자유와 공정’을 동시에 제고하는 접점에 대한 합의는 가능할까? 에 대한 의문은 명쾌하게 해소되지 않았습니다. 특히 SNS와 같은 뉴미디어의 확산은 기존 선거 방식의 근원적인 변화를 강제하고 있는 상황입니다. 뉴미디어의 등장은 유권자 선거 참여에 새로운 동인을 제공했지만 다른 한편으로는 가짜뉴스에 따른 정보왜곡과 확증편향의 기제로 작용하면서 자유와 공정을 둘러싼 논란은 중층복합적 갈등 양태를 띄고 있습니다.

이러한 의문은 제가 최근 경험했던 논란의 잔영 효과인지도 모르겠습니다. 표현의 자유를 시민사회의 주요 덕목으로 간주하던 시민사회 연구자로서 5·18역사왜곡처벌법 제정에

찬성할 수 밖에 없었던 일련의 과정이 떠올랐습니다. 5·18민주화운동에 대한 폄훼와 왜곡의 문제는 왜곡담론에 맞선 5·18담론의 제시와 시민사회의 자율적 규제에 극복할 수 있다는 입장이었습니다. 그러나 쉽없이 양산되는 5·18가짜뉴스에 의해 5·18관계자들의 트라우마가 재발되고, 사회적 치유가 다시 원점으로 되돌아가는 현실을 마주하게 되었습니다. 결국은 제한적 수준이지만 불가피하게 법률적 제재를 선택할 수밖에 없었습니다. 또한 저는 최근 제가 진행하는 라디오 시사프로그램에서 대선 후보와 캠프 관계자들을 직접 인터뷰하는 기회를 갖게 되었습니다. 후보자와의 인터뷰에서 검증과 네거티브의 경계는 어디인지 구분 짓기가 쉽지는 않았습니다. 이런 저의 개인적 경험이 의문을 키운 것일 수도 있지만 자유와 공정의 접점을 우리 사회가 찾아갈 수 있을 것인지 궁금해졌습니다.

이번 토론을 통해서 접점의 간극이 좁혀지기를 희망하면서 저의 짧은 소견을 제시할까 합니다. 먼저 공정의 잣대는 선거 주무기관인 선관위에 엄격하게 적용되었으면 하는 바램입니다. 민선영 선생님의 발제에서 확인되듯이 선관위는 유권자 운동단체의 입장에서 봤을 때 과도하게 권한을 행사하는 기관으로 비춰지고 있습니다. 법률에서 위임한 사무를 집행하는 기관임에도 불구하고, 선관위가 왜 유권자 운동 단체들의 원성의 대상이 되었는지? 선관위의 입장에서는 억울할 수도 있겠지만 선관위의 자문과 자성이 필요할 듯 합니다. 공직선거법이 갖는 제도적 한계라고 할 수 있지만 선관위의 자의적 법 적용에 대한 우려가 제기되는 상황이 정상적으로 보이지는 않습니다. 선관위의 공정성을 제고하는 방안이 마련될 필요가 있습니다. 민선영 선생님이 우려했듯이 선관위의 자의적 적용이 아닌 법률에 의한 엄격한 법 적용이 이뤄질 수 있도록 공정성을 제고하는 방안이 마련되어야 합니다.

기초 발제에서 박재창 선생님이 지적하셨듯이 자유의 제한이 선거의 공정을 보장하는 것은 아닙니다. 따라서 선거 당사자에 대해서는 공정성을 좀 더 엄격하게 적용한다면 유권자에게는 자유의 측면을 더 강조할 필요가 있습니다. 한국의 시민운동은 선거라는 정치적 기회구조를 활용하여 한국사회의 새로운 변화를 추동해왔습니다. 대의제가 갖는 한계를 시민참여를 통해 극복하고 대의 정치에 역동성과 시민성을 강화해왔다는 점에서 시민참여의 실질화를 도모할 필요가 있습니다. 정보격차와 가짜뉴스에 의해 시민참여가 왜곡될 우려가 있는 것도 사실입니다. 그럼에도 불구하고 확증편향을 뛰어넘을 집단지성과 시민성에 대한 신뢰에 기반하여 선거 공간에서 시민참여가 보장되었으면 합니다.



토론문

## 유권자의 정치적 표현의 자유를 옹호하는, 투표권을 보호하는 공직선거법의 개정에 관해

원준호(한경대학교 교수/한국NGO학회장)

2022년 대통령선거와 지방선거를 기다리며 유권자의 자유와 권리를 중심에 두는 관점과 입장에서 선거법 개정을 논하는 것은 뜻있는 일이다. 기존 선거제도의 문제점에 대한 비판을 비롯하여 선거 참여(기회)를 확장하는 선거개혁, 인물 선출을 넘어서 사안을 제안하거나 결정하는 투표의 제도화 등에 대한 안목을 넘어 선거교육을 담아내는 민주시민교육에 대한 지혜를 공유하는 박재창 선생님의 기초발제는 설득력을 얻기에 충분하고 또 이 토론의 쟁점이 광범위하고 근본적임을 확인하기에 부족하지 않다. 유권자의 정치적 표현을 확대하기 위한 시민사회단체들과 함께 또는 앞서 하는 참여연대의 활동들에 대한 리뷰를 비롯하여 각 공직선거법 조항들에 대한 민선영 선생님의 쟁점 분석은 선거법 개정의 정당성을 재인식하는 데 도움이 되고 무엇보다 개정을 주창과 운동에 힘을 불어넣어 주고 있다. 아울러 권영태 선생님은 유권자 시민운동에 대한 개념적 작업으로부터 출발하여 이것이 네거티브 선거운동과는 본질적으로 다른 지평일 뿐만 아니라 선거운동 기간에 한정되어지는 것이 아니라 시민정치운동, 시민정치인을 성장시키는 운동, 정치교육으로 접근해야 하는 정당성을 일깨워주고 있다.

토론자는 라운드테이블에서 토론을 보태는 역할을 맡고 있다. 이 점을 감안하여 우선은 유권자의 정치적 표현을 키우는 선거법 개정과 관련하여 추가적인 의견을 내고, 표현의 자유보다는 작은 범위이지만 덜 근본적이지는 않은, 장애인과 국외 유권자 투표권을 보호하는 사안에 대해서도 쟁점을 환기하고자 한다.

## 1. 공직선거법의 취지와 목적 및 규율체계에 남아 있는 권위주의적 연원을 제거하고 민주주의 관점과 입장에서 새로 접근할 필요가 있다.

발제문들이 여러 곳에서 적실하게 언급하고 있듯이, 현행 선거법은 권위주의 시대에 유산이고 그 동안 몇 가지 사안이 개정되어 왔지만 그 잔재가 여전하다. 한 발제문에서 지적되었듯이, 유권자 또는 근본적으로 시민이 중심이 되는 규율체계가 아니라 정당, 후보를 중심으로 두고 있다. 요컨대, 선택하는 자의 권리와 자유를 지키고 키우는 것이 아니라 선택받는 자의 권리를 방어하는 차원에서 접근되어 있는 것이다.

선거운동에 대한 법적 정의(定議) 역시 해도 되는 행위와 해서는 안 되는 행위를 정하는, 또는 이를 사후 판단하기 용이하도록 가이드라인을 제공하는 방식으로 규제되고 있는 현실이다. 법을 해석하는 관점에서도 이 기준은, 심급별로 판결이 반복되는 일이 반복되고 있듯이, 썩 잘 작동하고 있다고 볼 수는 없다. 행위의 불확실성 여부를 판단해야 하는 문제만이 아니고 행위의 불확정성을 인정해야 하는 문제이기도 하다, 다시 말해 근본적으로 규제되어 질 수 없는, 제어해서는 안 되는 고유한 권리와 자유를 특정한 행위로 유형화해서 되는 것과 되지 않는 것을 나누는 것은 모호하고 성공적이질 못하다.

공직선거법상 유권자 정치적 표현을 억제하는 조항이 (결과적으로) 현직에게 유리하지, 신인에게 유리한지 궁금한 일이지만 예단할 수는 없는 일이다, 다만, 그러한 장치들이 부당했던, 부당할 여기가 있는 후보, 정당, 정책을 옹호하는 결과를 낳고, 낳을 수 있어 당초 규율의 취지와 떨어져 있음을 직시해야 할 것이다. 나아가 그것은 유권자의 선택이 몇몇하지 못한 후보, 정당, 정책을 방지하고, 경우에 따라서는, 공모하도록 유도하다는 점도 주시해야 할 것이다.

이상의 이유로, 공직선거법에 간직되어 있는 권위주의 시대의 법적 규범성은 민주주의적 법적 규범성으로 재작성되어야 한다고 본다.



추가적으로, 선거제도 — 더 나아가서는 정부형태(권력구조)와도 연관성이 있는 일이지만 —와의 연관성을 살펴볼 필요도 있을 것이다. 이를테면 소선거구제 다수대표자라는 선거구제도와 당선결정방식의 경우 현행과 같은 독소조항이 더 필요한 일은 아닌지 말이다.

## 2. 장애인의 투표권 행사 지원과 국외 부재자 및 재외 선거인 투표권을 보호하는 데 관심을 기울일 필요가 있다.

점차 개선되었고 현재 개정 중에 있기도 하지만, 시각 장애인을 고려하지 않은 투표용지는 개선되어야 하고 음성 안내로 도움 받고 기표할 수 있는 기술과 시스템을 확충해야 한다. 장애인 유권자에 우호적인 환경과 기술을 갖춘 투표소를 선거구별로 구비하고 투표 참여를 위한 이동서비스를 제공하는 데에 적극적이어야 한다.

2022년 대선을 앞두고 국외 부재자와 재외 선거인 등록 신청을 하는 시기이다. 이를 계기 삼아 국외 유권자 투표권을 보호하는 문제점을 제기한다. 무엇보다 국외 부재자도 국내 유권자와 동등하게 거소투표를 할 수 있어야 한다. 투표를 하기 위해 장거리를 이동해야 하는 사정을 헤아리는 차원(만)이 아니라 국내에서건 국외에서건 유권자의 투표권 행사에서의 평등권에 해당하는 근본적인 문제이다. 재외 선거인의 경우 국적을 확인해야 할 필요가 있으니 투표소투표가 불가피할 것이다. 하지만 국적이 분명하고 주소지가 확인되는 국외 부재자의 경우, 국내에서와 마찬가지로, 우편투표가 가능해야만 하는 것이다. 만약 국외 부재자의 거소투표가 비밀투표나 직접투표의 원칙을 어길 수 있는 문제점이 제기된다면 그것은 국내 거소투표에도 해당되는 사안이다.

전자투표의 도입을 적극 제안한다. 우선, 참여의 기술적 제약을 넘어서 참여 기회를 확대하는 데에 기여할 것이다. 문제점이 없는 것은 아니다. 무엇보다 투표자의 관점에서 비밀투표 원칙이 지켜지는지 알 수 없는 일이고 투표결과와 비밀이 보장되지 않을 수 있다는 우려도 있다. 그러나 이것은 전자투표를 위한 신기술의 적용을 통해 기술적으로는 해결되어 질 수 있다. 예를 들어, 보기에 따라서는, 투표 시 개인정보 노출보다 더 위험할 수 있는 증권계좌 개설도 비대면 본인 확인으로 가능하고 회사 채용면접도 화상으로 본인 확인을 하며 진행하는 것이 코로나19 대응 과정에서 가능한 일이 되었으니 말이다. 전자투표 역시 사전 등록 신청을 하여 시행하면 우려되는 문제점을 해소하는 데 효과가 있을 것이다. 전자투표를 인물을 선출하는 선거에서 바로 도입하는 것이 꺼려지면 사안을 제안하거나 결정하는 투표에서 먼저 시행하며 점증적으로 제도화하는 것이 유효할 것이다.