

발간등록번호

34-9761045-200042-10

등재후보학술지



ISSN 2287-5212

선거연구

The Study of Election

제13호 | 2020



중앙선거관리위원회
www.nec.go.kr

차례



- 공직선거법 개정에 따른 선거권 연령 하향의 현안 분석: 5
신문기사의 의미연결망 분석을 중심으로 | 이수범·송민호
- 위탁선거법의 문제점과 개선방안 연구: 37
공직선거법과 위탁선거법의 차이점을 중심으로 | 김범태
- 누구를 위한 매니페스토인가?: 71
유권자 제안 공약과의 비교 분석 | 김은경

CONTENTS



- An Analysis of the Age-Downing Issues in the Election of Public Official Election Act: Based on the Semantic Network Analysis of Newspaper Articles | Lee, Soobum · Song, Minho 5

- A Study on the Problems and Improvement of Consignment Election Act: Focusing on the differences between the Public Official Election Act and the Consignment Election Act | Kim, Boum-Tae 37

- Who is the Manifesto For? | Kim, Eun Kyung 71

공직선거법 개정에 따른 선거권 연령 하향의 현안 분석: 신문기사의 의미연결망 분석을 중심으로

이수범 · 송민호 | 인천대학교

+ 국문요약 +

「공직선거법」 개정에 따른 만 18세 유권자의 첫 선거가 치러졌다. 그 과정에서 다양한 사회적 현안이 발생하였다. 청소년의 참정권 보장을 위해 실제 시행 과정에서 발생하는 여러 문제들을 진단하고 제도적으로 보완해야 할 점들을 찾아서 적극적인 대응 방안을 모색해야 하는 시점이다. 이에 본 연구는 선거권 연령 하향에 대한 미디어 의제를 탐색하여 선거권 하향과 관련한 현안을 탐색하였다. 구체적으로 11대 중앙지와 28개 지역지 등 총 39개 신문사에서 439개의 관련 기사를 수집하여 형태소 분석을 수행하였다. 이후 TF-IDF를 기준으로 상위 80개의 키워드를 선정하여 의미연결망을 구성한 후 CONCOR 분석을 통해 주요 현안을 식별하였다. 분석결과, '모의선거 위반', '정치참여 확대', '교내 정치활동', '선거교육', '교내 선거운동', '청소년 대상 공약'의 6개 주요 현안을 식별할 수 있었다. 이를 바탕으로 청소년의 선거교육 방안과 정책적 개선방향을 제시하였다.

I. 서론

2019년 12월 27일, 「공직선거법」 일부개정법률안(이하 개정안)이 국회 본회의를 통과하여 2020년 1월 14일 시행에 들어갔다. 「공직선거법」 개정안에 따라 2020년 4월 15일 실시된 제21대 국회의원선거에서는 기존의 비례대표제가 아닌 준연동형 비례대표제가 도입되었고 선거연령도 기존의 만 19세에서 만 18세로 하향되어 사상 처음으로 학생 유권자가 선거에 참여하게 되었다.

당초 ‘만 18세 선거권’은 1997년 김대중 대통령이 대선후보 공약에서 처음으로 제시하여 세간에 주목을 받았으나(조상식 2020), 찬반 대립의 격론으로 무산되었고 2019년 12월에 비로소 국회를 통과하게 된다. 이러한 결정은 결과적으로 청소년을 시민의 한 사람으로 인정하고 더 나아가 정치의 주체로서 참정권을 획득하여 유권자의 권리를 행사할 수 있는 정치적인 판단을 갖춘 시민으로 인정했다는 점에서 큰 의의가 있다(박상준 2020). 또한 비록 선거권 연령 하향 개정으로 학교현장의 정치화에 대한 우려가 상존하고 있으나 세계적인 선거권 연령 하향화 추세, 사회변화 및 정치적 기본권 보장 확대 요청 등에 따라 선거권 연령 변경의 필요성이 인정되었다는 점에서 개정의 당위성이 있다고 볼 수 있다(이재희 2020).

이처럼 새롭게 개정된 「공직선거법」은 선거제도의 본질과 기능에 비추어 과거보다 진일보했다는 평가(정연주 2020)에도 불구하고 준연동형 비례대표제 도입과 제1 야당을 제외한 여야 4당의 공조 하에 처리된 패스트트랙 등의 이슈로 인해 상대적으로 선거권 연령 하향 등에 대한 관심은 저조하였다. 이 과정에서 새로이 선거권을 가지게 되는 유권자에 대한 정치권의 이해득실만 이슈가 되었고 학생 유권자와 교육현장에서 직면하게 될 혼란과 선거운동 과정에서 발생할 수 있는 문제점들에 대한 고려와 논의는 상대적으로 미진하였다(박인현 2020).

선거권 연령이 만 19세에서 18세로 하향 조정된 것은 2005년 「공직선거법」 개정 이후 15년 만에 조정된 결과이다. 우리나라의 선거권 연령의 하향 주장은 오래 전부터 지속적으로 논의되었던 사안으로 그동안 찬반 논리의 첨예한 대립각을 보여주었다. 선거권 연령 하향을 찬성하는 진영은 전 세계적인 선거권 연령 하향 추세와 민주주의의 기본권 확대 및 대의민주주의의 문제점을 극복하고 국민 참정권의 실질적인 확대를 기대할 수 있다는 점을 강조한다. 선거권 하향을 반대하는 진영의 논리는 ‘만 18세의 유권자가 성년으로서 독자적인 정치적 판단을 할 수 있을 정도의 정신적, 신체적 자율성을 갖췄다고 보기 어렵

고 선거권 연령이 국가마다 특수한 상황을 고려해야 할 사안이므로 아직 이르다'는 헌법재판소의 판례(헌재 2013.07.25.2012헌마174결정)를 근거로 하여 반대의 입장을 고수하고 있다.

이러한 논란 가운데서 실시된 제21대 국회의원선거는 그동안 이론상으로 보여준 선거권 연령 하향의 실질적 효과와 논란 등의 여러 양상을 보여주며 향후 후속적 입법과제를 남겼다. 구체적으로 선거권 교육을 두고 교육현장과 선거운동 과정에서의 혼란 등이 야기되었다. 일례로 중앙선거관리위원회는 서울시교육청 등이 추진해온 초·중·고등학생 대상 모의투표가 「공직선거법」 위반 여지가 있다고 결정하였고 많은 학교에서는 학생생활규정에 정치활동 일부 등을 제한하는 교칙을 운영하고 있어 학생들의 정치참여 기회가 침해받는 것으로 나타났다. 이러한 결과는 우리나라보다 먼저 2016년 만 18세로 선거권 기준 연령을 하향한 일본과 비교되는 결과라고 할 수 있다. 일본은 학교에서 선거수업을 실시하고 각계의 전문가로 구성된 부교재 편찬위원회를 통해 교육현장에서 활용할 수 있는 교재를 개발하는 등 교육적 측면의 선제적 대응으로 투표참여에 긍정적인 결과를 도출하였다(고선규 2018).

우리나라는 선거권 연령이 만 18세로 하향된 이후 처음으로 선거를 치렀다. 따라서 그동안 이론적으로 논의된 여러 문제점의 '가능성'이 '현실'로 검증된 첫 성적표를 받은 것이나 다름없다. 그럼에도 불구하고 아직까지 어떠한 문제가 더 발생할지, 이러한 문제에 대해 우리는 어떻게 대응하여 준비해야 하는지에 대한 논의는 부족한 것이 현실이다. 또한 지금까지 선거권 연령 하향과 관련한 논의는 법학과 교육학의 범주에서 주로 다루어져 왔다. 그러나 미디어커뮤니케이션 분야에서 선거권 연령 하향에 대한 미디어 의제를 검증하고 그에 따른 후속 정책 제안을 시도한 연구는 전무하다. 이에 본 연구는 「공직선거법」 개정에 따른 선거권 연령 하향의 정책적 제언을 위한 목적으로 선거권 연령 하향에 대한 미디어 의제를 탐색하여 선거권 하향과 관련한 현안을 탐색하고자 한다. 이에 미디어 의제를 탐색하는 방법으로 선거권 연령 하향과 관련한 신문 기사를 수집하여 주요 키워드의 의미연결망 분석을 적용하였다.

II. 이론적 배경

1. 우리나라의 선거권 연령 제한 변천

선거는 국민 스스로가 대표자를 선발하여 통치기관을 구성하고 국민으로부터 민주적 정당성을 부여받은 통치자가 임기 동안 전체 국민을 위하여 자유롭게 활동한 뒤(자유위임의 법칙, 헌법 제46조 제2항) 임기 동안의 직무수행에 대한 평가를 받아 정치적 책임을 지는 절차이다(이준일 2012). 대의민주주의 정치 하에서는 국민들에게 선거를 통해 정치에 참여할 수 있는 권리를 기본권으로 보장하고 있으며, 국민들은 자신들의 정치적 의사 표현을 선거를 통해 표출한다(최성호 2017). 헌법재판소의 판결문에서도 ‘실질적 국민주권을 보장하기 위하여 유권자들이 자기들의 권익과 전체국민의 이익을 위해 적절하게 주권을 행할 수 있도록 민주적인 선거제도가 마련되어야 하고, 국민 각자의 참정권을 합리적이고 합헌적으로 보장하는 선거법을 제정하지 않으면 안 된다’고 판시하면서 국민의 참정권의 중요성을 강조하고 있다(헌재 1989.09.08.88헌가6결정).

선거에서 국민의 참정권은 곧 보통선거 원칙의 중요한 기준이 된다. ‘원칙적으로 모든 국민이 균등하게 선거에 참여할 것을 요청하는 보통·평등선거 원칙은 국민의 자기지배를 의미하는 국민주권의 원리에 입각한 민주국가를 실현하기 위한 필수적 요건’이 된다(헌재 1999.05.27.98헌마214결정). 이때, 국민의 일부만이 선거권을 가지는 경우 또는 국민의 일부만 피선거권을 가지는 경우에는 선거를 통하여 국민의 정치적 의사가 제대로 국정에 반영될 수 없고 결과적으로 주권 행사에 대한 인간의 정치적 욕구의 제한으로 이어질 수 있다(권민지 외 2014). 이와 같은 맥락에서 헌법재판소도 ‘특정한 국민을 정치적·경제적 또는 사회적인 이유로 선거권의 행사로부터 배제하는 것을 금지한다’고 판시한 바 있다(헌재 1997.06.26.96헌마89결정).

보통·직접·평등·비밀선거는 민주 선거의 4대 원칙으로 이중 보통선거는 재산·직업·성별·교육 수준에 관계없이 모든 국민에게 선거권을 부여하는 것으로서 민주 선거의 가장 핵심 원칙이라 할 수 있다(김명정 2020). 역사적으로 노동자 계급, 유색인종, 여성의 참정권 제한이 당연시되었던 과거를 돌아켜볼 때 현재의 보통선거가 정착된 것은 비교적 최근의 일이다. 그러나 여전히 선거권을 제한하는 기준으로 연령이 논쟁의 대상이 되고 있다.

우리나라에서 선거권 연령의 제한을 명문화하기 시작한 것은 제헌의회를 구성하던 시

기로 거슬러 올라간다. 당시 제헌헌법부터 제2차 개헌 시기까지 「대통령·부통령 선거법」과 「국회의원선거법」에 의하여 21세 이상의 국민에게만 선거권이 부여되었다. 이후 1960년 제3차 개헌부터 제5공화국에 이르는 시기까지는 헌법상 선거권 연령이 만 20세로 하향되었다. 그리고 2005년 「공직선거법」 제15조가 ‘19세 이상의 국민은 대통령, 국회의원, 지방자치단체의 의회의원 및 장의 선거권이 있다’로 개정되면서 45년 만에 선거권 연령이 ‘만 19세’로 하향되었다. 당시 선거권 연령이 하향된 취지는 ‘교육기회가 확대되고 언론매체 등의 발달로 인해 국민의 전반적인 의식수준이 크게 향상됨에 따라 고등학교를 졸업한 연령인 19세에 달한 국민도 성인으로서의 권리와 의무를 부담할 능력이 있고 스스로 정치적 판단을 할 능력도 구비하고 있다’는 점에 근거한다(헌재 2013.07.25.2012헌마174결정).

이후에도 선거권 연령의 하향은 지속적으로 논의되었으나 미성년의 정치적 판단 여부가 논쟁이 되면서 담보 상태를 거듭하였다.

한편 ‘만 18세 선거권’은 1997년 김대중 대통령이 대선후보 공약에서 처음으로 제시하여 세간에 주목을 받았으나(조상식 2020), 찬반 대립의 격론으로 무산되었고 2019년 12월에 비로소 국회를 통과하게 된다. 이러한 결정은 결과적으로 청소년을 시민의 한 사람으로 인정하고 더 나아가 정치의 주체로서 참정권을 획득하여 유권자의 권리를 행사할 수 있는 정치적인 판단을 갖춘 시민으로 인정했다는 점에서 큰 의의가 있다(박상준 2020). 또한 비록 선거권 연령 하향 개정으로 학교 현장의 정치화에 대한 우려가 상존하고 있으나 세계적인 선거권 연령 하향화 추세, 사회변화 및 정치적 기본권 보장 확대 요청 등에 따라 선거권 연령 변경의 필요성이 인정되었다는 점에서 개정의 당위성이 있다고 볼 수 있다(이재희 2020).

2. 선거권 연령 하향의 쟁점

이번 「공직선거법」 개정을 통해 선거권 연령이 만 19세에서 만 18세로 하향되었으나 이것으로 지금까지 지속된 선거권 연령 하향의 논쟁이 끝난 것은 아니다. 여전히 보완하거나 정리되어야 할 쟁점 사항이 남아 있다.

첫째, 민법상의 성년 연령과 현행 공직선거법의 선거권 연령의 일치 여부이다(박상준 2020; 박인현 2020). 「민법」 제801조에 따르면 ‘18세가 된 사람은 부모나 미성년후견인의 동의를 받아 약혼할 수 있다. 이 경우 제808조를 준용한다’고 규정하고 있으며, 「민법」 제807조는 ‘만 18세가 된 사람은 혼인할 수 있다’고 규정하고 있다. 「병역법」 제8조에서

는 ‘대한민국 남성은 18세부터 병역준비역에 편입된다’고 규정하고 있다. 「공무원임용시험령」 제16조는 8급 이하에 공무원 시험에 18세 이상부터 응시가 가능하다고 규정하고 있다. 「형법」 제9조는 형사 미성년자는 만 14세 미만으로 규정하고 있다. 따라서 찬성 논리에서 18세라는 기준은 이미 성년으로서의 인지판단과 법적인 의무를 부여할 수 있는 나이라는 점을 근거로 선거권 하향도 문제가 없다고 본다. 또한 헌법재판소의 2014년 판시(헌재 2014.04.24.2012헌마287결정)에서 주지한 바와 같이 19세 미만의 청소년의 ‘정치적 의사표현이 민주시민으로서의 독자적인 판단에 의한 것인지 의문’을 제기할 만한 논리적 근거는 없으며, 오히려 19세 이상의 유권자 중 정치적 판단이 없는 사람은 선거권을 박탈할 수 있어야 한다고 보고 있다(조원용 2019). 그러나 반대의 논리에서는 성년을 구분하는 기준을 민법상 만 19세로 규정하고 있고 법률행위를 할 때 법적대리인의 동의를 얻어야 한다는 점(「민법」 제5조 제1항, 제2항), 미성년의 혼인에도 후견인의 동의를 구해야 한다는 점(「민법」 제808조 제1항, 제2항), 18세에 병역준비역에 편입된다고 해도 곧장 군역의 의무를 부과하지 않는다는 점 등을 들어 반대 입장을 취하고 있다.

둘째, 학교 교육의 정치적 편향 가능성이다(박상준 2020; 박인현 2020; 조상식 2020). 반대 측은 「헌법」 제31조 제4항 ‘교육의 정치적 중립성 보장 원칙’의 위배 가능성과 더불어 「교육기본법」 제6조 제1항 ‘교육은 정치적·파당적 또는 개인적 편견을 전파하기 위한 방편으로 이용되어서는 안 된다’ 등에 대치되는 결과를 초래할 수 있다고 주장한다. 또한 「교육기본법」 제14조 제4항 ‘교원은 특정한 정당이나 정파를 지지하거나 반대하기 위하여 학생을 지도하거나 선동하여서는 아니된다’고 규정하고 있으나 교육 현장에 따라 특정 교원이 학생을 선동할 수 있는 가능성이 있다고 보고 있다. 그러나 찬성 측은 교실의 정치화 우려는 기우(杞憂)이며, 이미 세계적인 추세로 볼 때 선거권 연령의 하향을 거스를 수 없다고 보고 있다. 2019년 선거연수원의 조사 결과에 따르면, 2019년을 기준으로 세계 191개국 중 180개국에서 선거권을 18세부터 부여하고 있으며, 더 나아가 그리스, 인도네시아, 북한, 동티모르는 17세, 아르헨티나, 오스트리아, 브라질, 쿠바, 에콰도르, 니카라과 등의 나라에서는 선거권을 16세부터 부여하고 있는 것으로 나타났다(선거연수원 2019). 또한 이미 학교 내에서 학생자치기구의 대표를 직접 선출하고 학교 내의 각종 행사를 민주적 과정으로 결정하는 등 학생들 스스로가 자치활동을 경험하고 있기 때문에 정치적 판단 능력이 충분하다고 보고 있다. 아울러 「청소년기본법」 제5조의2는 ‘청소년이 사회의 구성원으로서 본인과 관련된 의사결정에 참여할 권리를 인정하고, 국가 및 지방자치단체는 청소년과 관련된 정책 수립 절차에 청소년의 참여를 보장해야 한다’고 규정하고 있다.

셋째, 정치적 판단 능력과 활동의 독자성 여부이다(박인현 2020; 송보희 2017; 이재희

2020; 조상식 2020). 이는 미성년자의 보호론적 시각에 근거한다. 이와 관련하여서는 헌법재판소의 2014년 판시(헌재 2014.04.24.2012헌마287결정)가 많이 인용된다. 헌법재판소는 선거권 연령을 규정함에 있어 민법상 행위능력이 있는 성인 연령과의 일치 여부를 떠나 정치적인 판단 여부를 중요한 기준으로 제시하였다. 구체적으로 '19세 미만으로서 아직 고등학교를 졸업하지 못한 학생들은 개인적인 차이를 감안하더라도 아직 정치적·사회적 시각을 형성하는 과정에 있거나 일상생활에 있어서도 현실적으로 부모나 교사 등 보호자에게 어느 정도 의존할 수밖에 없는 상황'이므로, 이들의 정치적 의사표현이 민주시민으로서의 독자적인 판단에 의한 것인지 의문이 있을 수 있고, 그러한 의존성으로 말미암아 정치적 판단이나 의사표현이 왜곡될 우려가 있다고 보았다. 같은 맥락에서 정치적으로 성숙하지 못한 미성년자의 정치적 활동은 가치관 형성에 좋지 않은 영향을 미칠 수 있으며, 선거의 공정성 확보를 위해서라도 정치적 판단 능력이 부족한 사람의 선거운동은 제한해야 한다고 보고 있다(헌재 2014.04.24.2012헌마287결정).

한편, 반대 측의 주장은 미성년자라고 하여 의사결정과 실행능력이 부족한 미성숙한 존재로 보는 것은 일반화된 미성숙의 추정이 동원된 것으로 본다(김지혜 2014). 또한 선거권 단독 행사의 판단기준을 의사능력이라고 볼 때, 선거가 무엇인지 알고 후보자를 구별하고 선택할 수 있으며, 선출된 대표의 의미를 알 경우라면 미성년자의 선거권을 인정해야 한다는 주장도 있다(조원용 2019). 이와 관련하여 해외의 사례를 보면 영국, 독일, 프랑스, 스위스, 캐나다 등의 선진국에서는 정당 가입 및 활동 가능 연령이 선거 연령보다 낮은 경우도 있어 미성년자의 정치적 기본권이 우리나라에 비해 광범위하게 보장되고 있다(조상식 2020). 선진국의 이러한 조치는 시대의 흐름을 반영하지 못한 국가정책의 노후와 지나친 복지행정에 의한 재정의 부담, 그리고 이를 책임져야 하는 젊은 세대의 사회적 부담의 증가로 세대 간 갈등이 확산될 것을 우려한 결과이다(김효연 2018). 이에 국가정책의 노후 문제를 해결하고 노인세대에 편중된 재정을 점차 균형적으로 지출할 수 있도록 젊은 세대들의 목소리를 반영하는 데 역점을 두기 위한 방안으로 미성년자의 정치적 기본권 확대를 추진하였다.

3. 언론보도와 정책평가

입법 과정의 성패는 민주적 절차와 커뮤니케이션 수준에 달려 있으며, 대의민주주의 정치체제에서 민주적이고 효율적인 커뮤니케이션을 통한 입법화 과정은 집단 간 대립을

해소하고 사회적 통합에 기여한다(이완수 외 2012). 이때, 언론은 공공이슈와 정책문제에 대해 국민에게 공론의 장을 제공하고 사회적 관심을 유발하여 특정 이슈가 정책의제로 채택되는 촉매제 역할을 한다(정은이 외 2018; Carrol & McCombs 2003; Chong & Druckman 2007).

일반적으로 정책과정은 정책의제설정, 정책결정, 정책집행, 정책평가의 4단계로 구분할 수 있으며, 민주주의 사회에서 정책에 대한 여론은 해당 정책이 공식 정책의제로 채택되기 이전부터 형성되어 구체적인 내용이 결정되는 과정과 실제 집행되는 시기까지 지속적으로 정책에 영향을 미친다(이진영 2014). 특히 언론은 정책과정 중 정책결정 단계, 정책집행 및 정책평가 단계로 이행되면서 그 역할이 점차 커지고 특정 오피니언 리더들이 언론을 통해 의견 개재를 활발하게 시도하면서 다수의 정책수요자의 참여를 두드러지게 한다(이진영 2014).

여론은 일정한 항상성을 가지지 않으며, 끊임없이 변화하는 동태적인 사회현상으로 변형이 매우 많이 일어난다(박경숙·이관열 2004). 또한 정책집행 이후의 여론은 정책에 대한 반대 또는 지지의 의견으로 집합적 균형을 이루게 된다. 정부는 경쟁하는 메시지를 바탕으로 대중을 설득하거나 새로운 대안을 제시하기 위한 자료를 여론을 통해 파악할 수 있으며, 결과적으로 여론의 균형 상태에 변화를 줄 수 있다(윤종현·박승규 2008; 이진영 2014). 그리고 여론의 균형 상태에 변화가 발생하면 정책의 위상에도 변화가 발생한다. 정책위상(政策位相, policy status)이란, 정책과 위상이라는 단어의 합성으로 '어떤 정책에 관여하거나 영향을 받는 사람들이 갖고 있는 일련의 정책에 대한 판단기준을 토대로 그 정책에 대한 가치를 부여하여 갖게 되는 정책의 위치와 양상'을 의미한다(윤종현·박승규 2008). 따라서 특정 정책의 집행 이후의 여론은 해당 정책을 유지, 강화, 혹은 수정 또는 폐기에 이르게 하는 등 정책위상의 변화를 유도할 수 있다(이진영 2014).

대부분의 정책의제는 설정 과정에서 많은 사람들의 필요와 요구에 의해 설정된다는 점을 고려할 때, 사회적 이슈를 그 시발점으로 하는 경우가 많고 이러한 사회적 이슈의 확산에 지배적인 역할을 하는 것이 매스미디어이다(김광재 2016). 또한 정부가 추진하는 여러 정책은 국민들의 관심과 이해의 정도에 따라 성패가 결정되기 때문에 국민적 인식을 제고시키는 방법으로 정책의 내용을 국민들에게 전파하는 언론의 지지와 협력이 필수적이다. 국민뿐만 아니라 정책결정 과정에 참여하는 사람들도 언론의 보도내용을 통해 문제의 대안을 찾거나 대안을 선택하는 과정에 주요한 정보와 자료를 획득할 수 있다(정은영 외 2009).

이러한 관점에서 정책의제의 문제점과 사회적 이슈를 제공하는 언론의 보도내용을 분석하면 「공직선거법」 개정을 통해 하향된 선거권 연령과 미성년자의 첫 국회의원선거에

서 수반되는 여러 현안을 확인하여 정책을 평가하고 조정에 필요한 정보를 축약할 수 있다. 이렇듯 언론을 통해 정책과 관련한 현안을 파악하는 작업은 입법화 과정의 이슈 발굴 및 의제 접근 단계, 입법형성 단계, 입법안 결정단계, 집행단계, 평가단계 등의 5가지 단계 중 집행과 평가 단계에 영향을 미치는 것으로 간주되어 왔다(Anderson 2003; Soroka 1999).

정책은 추상적인 정의의 관련성을 구체화하고 현실화하는 데 법이라는 도구를 이용하여 각종 정책적 요소가 추구하는 소기의 목표를 달성하고자 하며, 이러한 과정에서 사회 내 개별 주체들의 다양한 이해와 가치들의 논의를 통한 실체적 관점의 반영이 필요하다(임현 2014). 지금까지 특정 법률안에 대한 사회적 갈등을 규명한 연구들은 언론의 정책의제를 탐색하여 사회 내의 갈등 구조와 관점의 차이를 연구하였다. 일례로 김광재(2016)와 손지형·하승태·이범수(2013)는 미디어 관련 법 보도에 대한 프레임 분석을 수행하였고 이재진과 유승관(2010)은 「집회 및 시위에 관한 법률」상 야간옥외집회 관련 조항 신문보도에 대한 경향과 프레임 분석을 시도하였다. 정은이·장현주·남인용(2018)은 정권별로 「정치자금법」 관련 보도경향을 비교하였다. 이상의 연구들은 공통적으로 언론사의 정파성 및 보도 프레임의 비교 분석을 통해 갈등적 사안에 대한 침예한 의견적 대립이 존재함을 규명하였다.

그러나 이러한 방식의 연구는 언론이 제공하는 정보 간의 상관관계나 이슈를 구성하는 배열 논리, 그리고 이를 통한 언론의 의제 구조를 체계적으로 분석하는 데 한계가 있다(차민경·권상희 2015). 분석의 함의에서도 대부분 언론의 보도 성향의 차이를 기술하고 공정성을 갖춘 보도의 필요성을 역설하고 있으나 해당 법안의 집행 과정에서의 문제점을 제시하거나 후속 법안을 위한 정책적 대안을 제시한 연구는 찾아보기 어려웠다.

4. 의미연결망 분석

최근 국가의 현안 이슈를 발굴하기 위해 다양한 정보를 취합하는 연구가 시도되고 있다. 그동안 전통적인 방식의 국가 현안 선정은 현안을 다루는 소수의 전문가에 의한 하향식(Top-Down) 방식으로 이루어져 왔으나, 이러한 방식은 소수의 전문가가 복잡한 사회의 모든 현안을 세세하게 파악하기 어려워 급변하는 주요 이슈를 제대로 반영하지 못한다는 한계가 있다(홍진성 외 2014). 이를 보완하기 위해 데이터 분석을 활용한 현안 선정에 대한 관심이 증폭되고 있으며, 뉴스나 칼럼, SNS 등 대용량의 텍스트 데이터에서 현안을

추출하고자 하는 시도가 활발히 이루어지고 있다(홍진성 외 2014).

앞서 살펴본 정책과 관련한 언론보도 분석은 프레임 분석이 주된 방법론으로 활용되었다. 그러나 이러한 연구 방식은 언어가 가진 추상화와 복잡성이라는 한계로 인해 내용분석을 수행하는 연구자나 코더에게 혼란을 주거나 본문의 구조화된 정보가 구조화되지 않은 변수로 변환되기 때문에 다른 목적의 연구에 재사용할 수 없는 한계를 내포하고 있다(van Atteveldt 2008). 또한 뉴스 기사와 같이 텍스트를 대상으로 하는 연구는 언어가 일상생활의 개념화에 결정적인 역할을 한다는 점을 고려할 때 사회적 현상을 탐색하는 연구는 언어 그 자체에 좀 더 주목할 필요가 있다(Giddens 1976). 이러한 의미에서 의미연결망 분석은 그동안의 정성적 내용분석 연구가 간과한 분석 절차의 엄격함을 보완하고 해석적 관점을 과도하게 제한하지 않음으로써 그 엄격함을 증가시킬 수 있다는 장점이 있다(Pleijter 2006; van Atteveldt 2008에서 재인용).

뉴스 프레임이 특정 단어와 어휘의 선택과 강조에 의해 형성된다는 점에서 의미연결망 분석은 프레임 분석에 유용하다(정수영·황경호 2015). 의미연결망 분석이 일반적인 뉴스 프레임 연구의 방법론과 다른 점은 단어들의 관계를 통해 의미를 파악하기 때문에 빈도, 동시출현 빈도, 단어 간 관계 등에 주목하여 내용의 구조적 측면에서 프레임을 구분한다는 것이다(Doerfel 1998). 즉 단어 간의 구조적 연결 패턴을 분석하고 이를 시각화함으로써 각 단어의 연결 관계에서 내재된 의미를 도출하는 분석방법이다(Doerfel & Barnett 1999).

의미연결망 분석을 이용한 언론보도 분석은 다음과 같은 이점을 제공한다(김유정 외 2010). 첫째, 정책 개념 간의 상대적 중요성을 비교할 수 있다. 연결망 내에서 각 개념이 특정 개념에 많이 연결된 경우, 그만큼 많이 언급되어 상대적으로 중요한 개념으로 많은 영향을 미칠 수 있다. 둘째, 특정 정책의 하부 요인을 식별할 수 있다. 이를 통해 어떠한 이슈나 현안을 중심으로 개념화를 해야 할지에 대한 단서를 찾을 수 있다. 국가의 정책과 관련한 언론보도 분석에서 의미연결망 분석은 이미 주요한 연구 방법론으로 활용되고 있다. 김은이(2019)는 조선일보와 한겨레 기사에서 문재인 정부의 청년 일자리 대책 관련 신문 기사를 수집하여 의미연결망 분석을 통해 보도 경향의 차이를 규명하였다. 김유정·최준호·이성준(2010)은 미국과 한국의 주파수 정책 이슈의 차이를 뉴스보도의 의미연결망 분석을 통해 비교하였다. 이를 통해 양국에서 강조된 키워드의 차이를 규명하고 국내의 주파수 관리 방식의 개선점을 제안하였다. 강국진과 서인석(2020)은 조세정책 관련 신문기사에 포함된 외부필진의 의미연결망 분석을 수행하여 언론사마다 구성하는 외부필진의 차이가 있고 정권에 따라서 각기 다르게 구성되는 전문가 집단이 존재함을 밝혀냈다.

그러나 이러한 선행연구는 해당 정책에 대한 뉴스 프레임의 현황을 제시하고 언론사별 또는 시기별로 차이를 규명한 것에 반하여 주된 프레임에서 관련 정책이나 이해당사자 간의 관계에서 대안을 제시하지 못하였다. 뉴스 프레임 연구는 문제를 정의하고 원인을 파악하는 것에 그치지 않고 문제 해결을 위한 대안을 제시해야 한다(Entman 2004). 이러한 언론의 대안 제시 기능이 제대로 기능하지 못하면 언론이 국민여론 수렴과정에 제 기능을 하지 못하거나 정부가 추진하는 정책의제의 개발·형성·결정·평가 단계에 감시와 견제를 제대로 수행하지 못하게 된다(이완수·김찬석·이민규 2012).

III. 연구문제 및 연구방법

1. 연구문제

본 연구의 목적은 「공직선거법」 개정에 따른 선거권 연령 하향과 관련하여 그동안 기술적으로만 논의되었던 관련 문제점을 신문기사를 통해 파악하고 향후 선거권 연령 하향에 따른 문제점을 보완하기 위한 정책적 대안을 제공하는 데 있다. 그간 정책 관련 언론보도의 프레임 연구는 언론사의 이념 및 보도량, 논조, 형식적 프레임과 내용적 프레임 등의 차이를 규명하는 데 치중되어 온 것이 사실이다. 또한 최근의 뉴스 프레임 관련 연구는 기존 내용분석의 한계를 보완하기 위해 언어 네트워크 분석의 일종인 의미연결망 분석을 통해 언어적 요소에 집중하여 각 연결 개념 간의 구조적 개념을 파악하고자 하였다. 그럼에도 불구하고 여전히 뉴스 프레임 연구에 의미연결망을 적용한 연구는 주요 프레임의 현황을 비교하는 수준에 머물러 있다. 이에 더하여 선거권 연령 하향과 관련한 이슈는 오래 전부터 논의되어온 정책임에도 불구하고 준연동형 비례대표제 도입과 제1 야당을 제외한 여야 4당의 공조 하에 처리된 패스트트랙 등의 이슈로 인해 사회적 관심이 상대적으로 적었다.

이에 본 연구는 「공직선거법」 개정안 중 선거권 연령 하향에 대해 언론이 주목하는 현안을 탐색하기 위해 주요 키워드의 빈출 현황과 키워드의 의미연결망 구조를 파악하여 프레임의 내용적 구분을 시도함으로써 정책적 대안을 제시하고자 한다. 한편, 대부분의 뉴스 프레임 연구가 언론사별로 이념적 성향이나 논조의 차이를 비교한 것과 다르게 본

연구는 언론사별 논조의 차이에 주목하지 않는다. 이는 미디어가 정책적 배경, 효율성, 법적 기준, 집단 간의 이해상충 등을 고려하지 않고 문제제기에 가까운 정책 이슈를 무차별적으로 보도하기 때문에 오히려 언론사의 이념적 성향이나 논조의 차이에 주목하는 연구는 갈등의 사안을 부각하여 정상적인 입법활동을 저해할 수 있기 때문이다(이완수·김찬석·이민규 2012). 이러한 맥락에서 김유정 외(2010), 김광재(2016)의 특정 정책의 현안이나 이슈를 언론을 통해 탐색한 연구는 언론사의 비교보다 이슈 구분을 통한 의미론적 차이에 집중한 것을 볼 수 있다. 이에 다음과 같은 연구문제를 설정하였다.

- 〈연구문제 1〉 「공직선거법」 선거권 연령 하향 기사의 핵심어는 무엇인가?
- 〈연구문제 2〉 「공직선거법」 선거권 연령 하향 기사의 의미연결망은 어떻게 구성되며, 하위 구조는 무엇인가?
- 〈연구문제 3〉 「공직선거법」 선거권 연령 하향 기사의 의미연결망 하위 구조의 연결 현황은 어떠한가?

2. 연구방법

1) 분석대상 및 자료수집

분석에 필요한 기사를 수집하기 위해 한국언론진흥재단의 뉴스 데이터베이스인 빅카인즈를 이용하였다. 빅카인즈는 신문, 방송 등 국내 54개 주요 언론사에서 약 6,500만 건의 뉴스 검색이 가능하다. 수집 대상 언론사로는 「공직선거법」 개정 이후 2020년 4월 15일 국회의원선거가 진행된 것을 감안하여 관련 이슈가 각 시도의 상황을 모두 포괄해야 한다고 보고 11대 중앙지와 28개 지역종합지를 분석대상으로 하였다(〈표 1〉 참고).

수집기간은 「공직선거법」 개정안이 국회 본회의를 통과한 다음날인 2019년 12월 28일부터 연구시점인 2020년 8월 30일까지이며, 총 39개 언론사에서 선거권 연령 하향과 관련한 기사를 수집하기 위해 ‘공직선거법’, ‘학생’ 키워드를 모두 만족하는 스트레이트 기사 및 사설을 수집하였다. 이러한 조건을 만족하는 기사는 총 524건이었다. 그러나 본 연구는 선거권 연령 하향과 관련한 현안을 탐색하여 개선점을 도출하는 데 목적이 있으므로 이러한 논의가 포함된 기사만 추출하는 선별작업을 거쳤다. 한국언론진흥재단의 빅카인즈는 추출된 기사의 본문 내용에서 자체적으로 명사 형태의 형태소 분석 결과를 제공한다. 그리고 형태소 분석 결과를 토대로 키워드의 빈도값을 제공하는데, 키워드 빈도 상위

〈표 1〉 분석 대상 언론사 현황

발행 구분	대상 언론사
11개 중앙지 (164)	경향신문(27), 국민일보(11), 내일신문(5), 동아일보(12), 문화일보(9), 서울신문(12), 세계일보(20), 조선일보(21), 중앙일보(16), 한겨레(6), 한국일보(25)
28개 지역종합지 (275)	강원도민일보(12), 강원일보(7), 경기일보(14), 경남도민일보(17), 경남신문(13), 경상일보(12), 경인일보(12), 광주매일신문(9), 광주일보(8), 국제신문(6), 대구일보(2), 대전일보(9), 매일신문(4), 무등일보(2), 부산일보(11), 영남일보(7), 울산매일(8), 전남일보(15), 전북도민일보(13), 전북일보(12), 제민일보(4), 충도일보(12), 중부매일(11), 중부일보(9), 충북일보(5), 충청일보(16), 충청투데이(21), 한라일보(4)

100개 중 부정적 어휘에 해당하는 ‘논란’, ‘위반’, ‘혼란’, ‘지적’, ‘걱정’, ‘보완’, ‘반대’를 기사 검색을 위한 조건 검색어로 추가하였다. 즉, 1차로 추출된 524건의 기사에서 부정적 어휘가 포함된 기사만 다시 추출하였다. 그 결과 439개의 기사가 추출되었다.

2) 키워드 추출

의미연결망 분석을 위해서는 문장 내에서 형태소 분석을 통해 품사를 추출해야 한다. 한국언론진흥재단의 빅카인즈는 검색된 기사를 대상으로 형태소 분석과 데이터 전처리를 구조화된 SVM(Support Vector Machine) 알고리즘을 활용해 불필요한 품사를 제거하고 명사만 추출하여 사용자에게 엑셀파일로 제공한다. 빅카인즈의 분석 품질은 정확률이 평균 84.2%, 재현율이 93.5%로 높은 수준을 보이고 있다(www.kinds.or.kr).

빅카인즈에서 추출된 명사 키워드는 유사어를 하나의 키워드로 통일하고 불필요하게 분리된 명사를 하나의 복합명사로 수정하는 작업을 수행하였다. 일례로 고등학교, 고교는 고등학교, 중앙선관위와 중앙선거관리위원회는 중앙선거관리위원회, 대한민국과 우리나라는 대한민국으로 통일하였다. 띄어쓰기의 경우 공직과 선거법을 공직선거법, 모의와 선거는 모의선거로 수정하였다. 이러한 작업은 의미연결망을 구성하기 위한 핵심어를 선정하는 기준에 더 많은 의미의 키워드를 포함하여 한정된 키워드 내에서도 가급적 완성된 의미의 맥락을 구성하는 데 도움을 줄 수 있다.

이러한 수정 작업을 통해 439개 기사에서 6,135개의 키워드가 추출되었다. 그러나 추출된 키워드가 방대하여 전체를 대상으로 의미연결망으로 구조화하는 것은 한계가 있다. 이에 의미연결망을 구성하기 위한 핵심어를 선정하기 위해 손청난(孫淸蘭 1992)이 제시한 공식을 적용하였다. 손청난의 공식은 도너휴(Donohue 1973)의 공식인 핵심어의 빈도수

에 따라 높은 빈도수의 핵심어와 낮은 빈도수의 핵심어를 구분하는 공식을 수정해서 핵심어를 선정하는 방식을 제안하였다(Donohue 1973; 孙清蘭 1992; 장령령·홍진 2014에서 재인용). 핵심어를 선정하는 공식은 다음과 같다.

$$\text{최종선정 핵심어 수} = (-1 + \sqrt{1 + 4(\text{전체 핵심어 수})}) / 2$$

위의 공식에 대입하면 핵심어 대상 범위는 79.56으로 80개가 분석 대상이 된다. 핵심어로 선정된 키워드는 더 아이엠씨(The IMC)사의 텍스톰(Textom)을 이용하여 빈도(Term Frequency)와 단어-역문서 빈도(이하 TF-IDF)를 산출하였다. 일반적으로 키워드 분석에서 빈도가 높을수록 중요성이 높다고 볼 수 있으나 해당 키워드 자체가 문서 내에서 자주 사용될 경우 불용어에 해당하거나 문서 길이가 길수록 특정 키워드의 등장 횟수가 증가한다(이성직·김한준 2009). 이를 해결하기 위해 도입된 인자가 IDF(Inverse Document Frequency)이다. TF-IDF는 다른 문서에서 자주 등장하지 않으나 해당 문서에서 자주 언급되는 키워드에 높은 가중치를 부여한다. 이러한 기준으로 TF-IDF가 높은 상위 80개의 키워드를 최종 분석 대상으로 확정하였다.

이 외에도 텍스톰에서는 각 키워드의 연결정도 중심성(Degree Centrality) 결과값을 자동으로 산출하여 제공한다. 중심성은 노드의 네트워크 내 영향력을 알려주는 지표로 연결정도 중심성은 특정 키워드와 연결된 노드의 수를 뜻하고 연결 관계가 많을수록 높은 값이 나타난다(Borgatti, Everett & Johnson 2013). 연결정도 중심성 지표는 추후 의미연결망 구성 후 구조적 등위성 분석을 통해 구분된 군집별로 각 키워드 간의 연결정도를 가늠하는 기준이 되며 연결 관계가 가장 높은 키워드를 파악하여 각 집단의 의미를 해석하는 데 도움을 준다.

3) 의미연결망 구성

TF-IDF 상위 80개 키워드의 의미연결망을 구성하기 위해 먼저 80개 키워드를 단어-문서 행렬(Term Document Matrix, 이하 TDM) 형태로 데이터를 변환하였다. TDM은 각 문서에 등장하는 키워드의 백터를 행렬로 구성한 것으로 비슷한 맥락(문서)에 등장한 키워드는 비슷한 의미를 가질 것으로 전제한다(전상혁·이종혁 2020). TDM의 형태로 변환하기 위해 TF-IDF 상위 80개의 키워드를 텍스톰에서 일원모드(1-mode, 단어-단어)의 상관계수 행렬로 변환하였다.

다음으로 네트워크를 시각화하기 위해 UCINET으로 네트워크 데이터를 생성하여

Netdraw를 활용하여 시각화하였다. UCINET과 Netdraw는 단어 간의 연결망을 시각화하여 표현하는 소프트웨어로 핵심어 간의 연결 강도와 특정 단어가 전체 연결망에서 차지하는 역할을 가시적으로 보여준다. Netdraw로 시각화한 의미연결망은 TF-IDF의 수치가 클수록 노드의 크기를 크게 조정하였고 동시출현 빈도가 많은 연결 관계는 연결선의 두께를 두껍게 조정하였다.

다음으로 의미연결망의 군집분석을 통해 유사한 등장 패턴의 키워드를 분류하여 구체적인 현안을 파악하고자 수렴 상관관계 분석(CONvergence of iterated CORrelations, 이하 CONCOR)을 수행하였다. CONCOR 분석은 각 키워드가 서로 유사한 유형의 관계를 맺고 있는지 파악하는 것으로 특정 단어가 제3의 단어를 공유하는 확률을 통해 측정하는 구조적 등위성 분석의 일종이다(Newmann 2010). 구조적 등위성 분석은 각 키워드 간의 상관관계 분석을 바탕으로 대규모의 네트워크를 여러 개의 소규모 네트워크로 군집화하여 각 키워드가 구성하는 맥락적 의미를 쉽게 파악하는 데 목적이 있다.

4) 하위 구조의 연결 현황

CONCOR 분석을 통해 의미연결망의 구조적 등위성을 살펴보는 것은 신문기사에서 주목하는 이슈의 유형을 구분하는 작업의 일종이다. 그러나 각 이슈는 독립적으로 발생한 현안이라기보다 선거권 연령 하향이라는 큰 주제 내에서 유기적 연결 관계를 보일 가능성이 있다. 즉, CONCOR 분석을 통해 식별된 A군집, B군집, C군집이 서로 배타적인 분류를 보인다고 해도 B군집이 C군집에 비해 A군집과 더 밀접한 연결성을 보일 수 있고, 반대로 C군집이 B군집에 비해 A군집과 더 밀접한 연결성을 보일 수 있다. 또한 정보의 흐름 관점에서 A군집 ↔ B군집(상호 정보흐름), A군집 → B군집 및 A군집 ← B군집(일방향 정보흐름), A군집 ↔ B군집(무방향 정보흐름) 등 총 4가지 유형의 정보 흐름이 발생한다. 따라서 CONCOR 분석을 통해 식별된 각 군집의 연결 밀접성 및 정보 흐름의 관계를 파악하면 의미연결망 해석의 중점 이슈를 좀 더 쉽게 파악할 수 있다.

각 군집의 연결 현황은 밀도 매트릭스(Density Matrix)를 통해 측정하였다. 밀도 매트릭스는 등위적인 노드들의 군집이 군집 내에서 그리고 군집 간에 가지는 상호작용의 정도를 밀도로 제시한 행렬이다(이현민·김선재·김홍영 2018). 밀도 매트릭스 결과를 특정 절취값을 기준으로 단순화하면 군집 간의 상호작용의 유형을 네트워크 형태로 제시할 수 있다. 이러한 결과를 통해 각 군집 간의 근접성을 평가할 수 있는데, 밀도로 제시되는 수치가 높을수록 해당 군집 간의 근접성이 높아 이슈의 공출현 확률이 높다고 해석할 수 있다.

IV. 연구결과

1. 「공직선거법」 선거권 연령 하향 기사의 핵심어

「공직선거법」 선거권 연령 하향 관련 신문기사 중 ‘논란’, ‘위반’, ‘혼란’, ‘지적’, ‘걱정’, ‘보완’, ‘반대’의 키워드를 포함한 439개의 기사에서 의미연결망 구성을 위한 핵심어를 추출하였다. 추출 기준은 각 키워드의 TF-IDF를 기준으로 상위 80개이다. <표 2>는 이러한 기준에 의해 추출된 핵심어 80개의 현황이다. TF-IDF는 해당 키워드가 많은 문서에 출현할 경우 낮게 나타난다. 반대로 TF-IDF의 값이 높게 나타난다는 것은 문서 내에서 키워드의 출현 빈도는 높지만 문서의 집합에서 단어가 출현하는 문서들의 수가 적은 단어라는 뜻이다. 즉, 키워드의 단순 빈도를 얼마나 다양한 문서군에서 추출된 키워드인가를 고려하여 보정한 수치이므로 단순 빈도를 통해 키워드의 중요성을 해석하는 것보다 상대적 중요성을 파악하기에 용이하다.

<표 2>의 결과를 토대로 TF-IDF와 TF의 의미를 덧붙여 설명하자면 다음과 같다. 우선, TF 기준으로 가장 높은 수치를 보인 키워드는 학생이며, TF-IDF가 가장 높은 키워드는 모의선거이다. TF의 기준으로 키워드의 중요성을 평가한다면 학생 키워드의 TF가 1205회로 빈출 수준이 높아 중요성이 더 크다고 평가할 수 있다. 그러나 학생 키워드는 전체 439개 기사 중 400개에서 추출된 키워드이다. 따라서 TF-IDF의 기준에서 보면 학생이라는 키워드는 대다수의 기사에서 반복적으로 등장하는 키워드이므로 중요성이 상대적으로 낮아진다. 반면, 모의선거의 TF는 497회로 학생에 비해 낮지만, 439개의 기사 중 80개의 기사에서 등장한다. 즉, 모의선거 키워드가 학생 키워드에 비해 상대적으로 적은 수의 기사에서 등장하였지만, 등장한 기사 건수에 비해 빈출 수준이 학생 키워드에 비해 상대적으로 더 높으므로 중요성이 더 크다고 볼 수 있다. 이를 통해 모든 기사에서 일반적으로 등장하는 키워드보다 특정 키워드가 포함된 기사의 양 자체는 적더라도 한 기사 내에서 특정 키워드가 얼마나 더 반복적으로 등장하는가를 비교함으로써 특정 사안의 중요성을 추측할 수 있다.

분석 결과에 따르면, 모의선거, 청소년, 정치, 선거운동, 후보, 선거관리위원회, 선거교육, 생각, 정치활동, 교육청 등의 순으로 TF-IDF가 높게 나타났다. 분석 범위에 포함된 주요 키워드는 주로 제21대 국회의원선거 전 논란이 되었던 모의선거와 학내 선거운동과 관련이 있다. 또한 개정된 공직선거법과 대치되는 학칙에 관한 키워드도 포함되어 있다.

〈표 2〉 TF-IDF 상위 80개 키워드 현황

키워드	TF-IDF	TF	키워드	TF-IDF	TF
모의선거	678.38	497	목소리	179.73	140
청소년	462.07	550	판단	179.51	153
정치	340.89	710	국회의원	178.34	152
선거운동	330.16	430	고등학교	177.86	349
후보	321.32	402	준비	177.68	156
선거관리위원회	316.16	518	대한민국	176.25	110
선거교육	305.10	613	교육감	175.68	106
생각	299.52	224	위반	175.63	267
정치활동	295.41	199	추진	171.41	139
교육청	285.52	674	영향	171.12	119
서울시	274.63	193	참여	171.11	136
청년	242.46	117	지역	170.44	141
교실	240.54	262	투표권	168.44	279
교육부	240.33	211	계획	168.04	176
학교	229.07	752	수업	167.89	123
유권자	226.93	509	공직선거법	166.29	803
선거연령	226.69	352	정치인	165.27	72
사람	222.18	128	허용	163.47	121
민주시민	219.92	213	결정	163.21	103
공약	219.40	187	시민	162.69	85
국민	217.93	130	관계자	162.34	137
정책	217.24	187	학생	162.14	1205
개정	216.42	329	혼란	161.98	134
교사	216.36	250	19세	161.28	143
참정권	215.46	217	확대	160.81	124
학생유권	207.72	186	기준	158.79	134
정당	206.59	286	특정	157.84	92
진행	200.79	187	친구	155.35	76

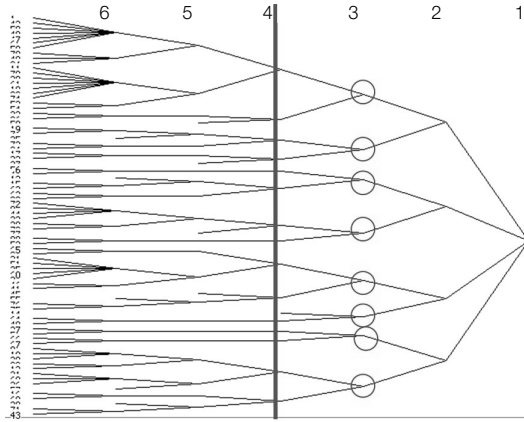
관심	200.65	147	행사	154.97	219
규정	200.33	102	교원	153.58	98
사회	200.05	190	선택	153.23	77
선거권	198.38	261	학칙	153.13	50
하향	188.72	181	편향	152.91	85
행위	188.66	144	서울	152.81	87
의견	188.00	128	활동	152.31	126
투표	183.44	643	상황	151.10	125
개학	183.08	103	제한	150.87	90
마련	182.67	209	중앙선거관리위원회	148.87	167
교육	181.60	1054	가입	147.54	84
국회	181.48	181	일본	146.94	66

이 외에도 청소년의 선거권 행사에 따라 기존의 교육계에서 우려하던 정치활동과 교실의 정치화 우려도 포함되어 있다. 전반적으로 선행연구에서 논의되었던 학교 교육의 정치적 편향 가능성(박상준 2020; 박인현 2020; 조상식 2020)에 대한 우려와 이에 따른 선거교육의 필요성을 엿볼 수 있다.

2. 「공직선거법」 선거권 연령 하향 기사의 의미연결망

상위 80개 키워드를 중심으로 의미연결망을 구성한 후 CONCOR 분석을 통해 「공직선거법」 선거권 연령 하향과 관련한 현안을 식별하기 위해서는 적절한 수의 분류기준을 통해 각 키워드를 소수의 군집으로 축약할 필요가 있다. 이때 군집 수를 결정하는 기준은 덴드로그램(Dendrogram)을 통해 결정할 수 있다. 덴드로그램은 각 키워드가 군을 형성하는 과정을 나무 형식의 그래프로 표현한 자료이다. 본 연구는 <그림 1>에서 굵은 세로 선을 기점으로 군집이 8개로 구분된 분류기준 3을 선택하였다. 이 기준을 선택한 근거는 분류기준 4(세로 선 기준 좌측)부터 6까지는 일부 키워드가 어떠한 군집에도 포함되지 않는 경우가 발생하였기 때문이다. 반면, 분류기준 3부터 1을 선택하면 분류기준 4에 비해 비교적 명확한 군집성을 보여주고 있기 때문에 해석이 용이해진다. 또한 분류기준 1과

〈그림 1〉 덴드로그램 분석 결과

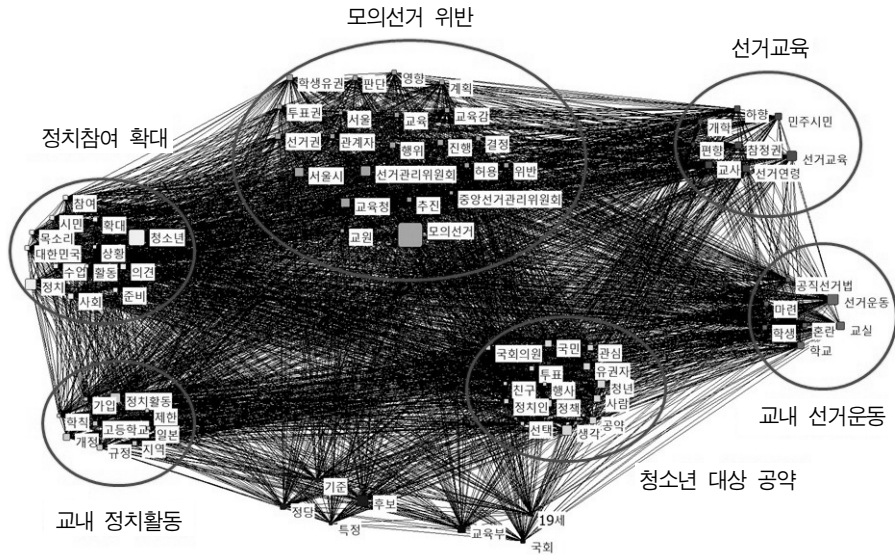


2를 선택하게 되면, 키워드가 과도하게 축약되어 다양한 이슈를 검증하기 어렵다고 판단했기 때문이다.

덴드로그램의 분류기준을 참고하여 CONCOR 분석을 수행한 결과 ‘모의선거 위반’, ‘정치참여 확대’, ‘교내 정치활동’, ‘선거교육’, ‘교내 선거운동’, ‘청소년 대상 공약’의 6개의 군집과 맥락적 의미를 파악하기 어려운 2개의 군집 등 총 8개의 군집으로 분류되었다(〈그림 2〉 참고). 각 군집의 명명과 해석은 CONCOR 분석을 통해 구조적 등위성이 같은 각 키워드의 연결정도 중심성을 참고하여 해석하였다(〈표 3〉 참고).

‘모의선거 위반’은 제21대 국회의원선거를 앞두고 서울시교육청이 추진하고자 했던 초·중·고 학생을 대상으로 한 모의선거가 「공직선거법」 위반 소지가 있다는 중앙선거관리위원회(이하 중앙선관위)의 판단과 관련이 있다. 이러한 논란은 교육시민단체인 징검다리교육이 모의선거 교육의 불허 결정에 대한 추가 공개질의에 대해서도 중앙선관위가 모의선거를 재차 불허하면서 지속되었다(강주리 2020). 당시 중앙선관위는 모의선거 결과의 공개시점, 만 18세 미만 학생 대상 교육 등에 대해 “총선 전후, 투표권 유무와 관계없이 ‘선거에 영향을 미치기 위한 행위’로 간주해 「공직선거법」 제9조(공무원의 중립의무 등)와 제85조 제1항(공무원 등의 선거관여 등 금지)에 위배된다”는 취지의 답변을 내놓았다. 다만 일반 시민단체가 교육청, 학교, 교원을 배제한 채 스스로 비용을 조달해 실시한 모의선거는 허용한다는 입장을 내놓았다. 또한 교원이 주관하는 ‘가상의 정당과 후보자’를 대상으로 모의선거를 진행하는 것은 가능하다는 입장을 취하면서도 가상의 정당과 후보자에서 실제 정당과 후보자가 유추돼서는 안 된다고 밝힌 바 있다.

〈그림 2〉 의미연결망의 CONCOR 분석 결과



‘정치참여 확대’는 선거권 연령 하향으로 기대되는 청년 정치 확대의 계기에 대한 환영과 청소년의 정치참여를 위한 준비의 필요성을 제시하고 있다. 이는 ‘교내 정치활동’, ‘교내 선거운동’, ‘선거교육’, ‘청소년 대상 공약’으로 이어지며 관련 현안의 대책 마련을 통해 청소년의 정치참여 확대를 도모해야 한다는 주장의 연장선이다.

‘교내 정치활동’은 만 18세 청소년이 선거에 참여할 수 있게 된 것과는 다르게 여전히 생활 규정으로 청소년의 정치활동이 제한된 것을 지적하고 있다. 선거권을 가진 만 18세 유권자는 청소년이라는 이유로 선거운동의 자유 등이 학칙 등에 의해 부당하게 제한되어서는 안 된다고 보고 정치활동을 금지하는 학칙의 개정 필요성을 제시하고 있다(김지은 2020; 홍성장 2020).

‘교내 정치활동’과 더불어 ‘교내 선거운동’도 주요 현안으로 도출되었다. 지난 2월 교육부가 학생들의 학습권 보호를 위해 선거운동원의 교내 출입 제한과 과도한 선거운동을 제한할 것을 골자로 한 ‘학생유권자 지원방안’을 교육청에 안내했다. 그러나 일부 허용 범위에 대해서도 교내 선거운동을 학교장이 제한하도록 권고했다. 사실상 교육부와 일선 교육청이 선거운동의 자유보다 교육공동체의 보호를 우선시하면서 후보자들의 교내 선거운동을 제한한 것이다(이명환·장세풍 2020). 특히 제21대 국회의원선거일을 기준으로 만 18세에 해당하는 청소년이라도 생일이 지나기 전까지는 「공직선거법」상 선거운동을

할 수 없으므로 온라인상에서 후보자 또는 정당지지 활동을 하게 되면 위법한 행위가 된다. 또한 선거운동 목적의 모임이나 집회 개최, 교내 방송시설을 이용한 선거운동은 원칙적으로 위법에 해당한다. 이렇듯 선거운동의 허용 범위와 처벌 조항 등이 복잡해 선거교육을 제대로 받지 못할 경우 부정 선거에 노출될 가능성이 크다(이정구 2020).

‘선거교육’은 학교 내에서의 선거교육에 대한 어려움과 관련이 있다. 대표적으로 교사의 정치적 편향과 개학 이후 선거교육에 대한 구체적인 가이드라인 여부가 이에 해당한다. 일례로 부산시교육청은 지난해 부산 고교 두 곳에서 정치 편향적 발언을 한 두 명의 교사를 징계하기로 결정했다(우경임 2020). 부산시교육청의 이러한 결정은 학교 내에서 교원의 정치 편향성이 학생의 정치적 판단에 영향을 미칠 수 있다는 우려 때문이다. 사단법인 징검다리교육공동체의 학생 264명을 대상으로 한 설문조사에 따르면, ‘모의선거 투표 전 수업 중 교사가 특정 후보지지 발언을 했다’는 문항에 대해 ‘그렇다’ 또는 ‘매우 그렇다’고

〈표 3〉 군집별 키워드 현황과 연결정도 중심성 결과

군집명	군집별 키워드(연결정도 중심성)
모의선거 위반	모의선거(0.043), 선거관리위원회(0.061), 교육청(0.053), 서울시(0.015), 학생유권(0.030), 진행(0.027), 선거권(0.030), 행위(0.019), 교육(0.103), 판단(0.026), 교육감(0.018), 위반(0.024), 추진(0.018), 영향(0.019), 투표권(0.032), 계획(0.026), 허용(0.018), 결정(0.018), 관계자(0.020), 교원(0.013), 서울(0.016), 중앙선거관리위원회(0.027)
정치참여 확대	청소년(0.073), 정치(0.086), 사회(0.038), 의견(0.026), 목소리(0.025), 준비(0.029), 대한민국(0.023), 참여(0.024), 수업(0.022), 시민(0.017), 확대(0.018), 활동(0.023), 상황(0.025)
교내 정치활동	정치활동(0.021), 개정(0.033), 규정(0.017), 고등학교(0.045), 지역(0.025), 학칙(0.008), 제한(0.016), 가입(0.006), 일본(0.014)
교내 선거운동	선거운동(0.045), 교실(0.033), 학교(0.084), 마련(0.035), 공직선거법(0.065), 학생(0.112), 혼란(0.022)
선거교육	선거교육(0.070), 선거연령(0.039), 민주시민(0.026), 교사(0.041), 참정권(0.022), 하향(0.020), 개학(0.019), 편향(0.011)
청소년 대상 공약	생각(0.041), 청년(0.023), 유권자(0.067), 사람(0.027), 공약(0.026), 국민(0.026), 정책(0.035), 관심(0.026), 투표(0.081), 국회의원(0.025), 정치인(0.016), 친구(0.015), 행사(0.026), 선택(0.018)
해석 제외	후보(0.555), 정당(0.037), 기준(0.022), 특정(0.011)
해석 제외	교육부(0.031), 국회(0.025), 19세(0.022)

답한 학생이 11.8% 비율로 나타나 정치적 편향 문제의 현실화에 대한 우려를 낳고 있다(김승환 2020). 개학 이후 선거교육을 위한 준비도 당초 교육부와 시도 교육청이 준비한 가이드라인이 중앙선관위의 ‘고등학교의 정치화 및 학습권·수업권 침해 등 교육 현장의 혼란’을 이유로 국회에 「공직선거법」 입법 보완을 요청하면서 제동이 걸렸다(남궁민 2020). 설상가상으로 코로나19 사태로 개학이 연기되면서 학생들을 대상으로 한 선거교육의 차질로 인해 학교 내에서의 혼란은 더욱 가중되었다.

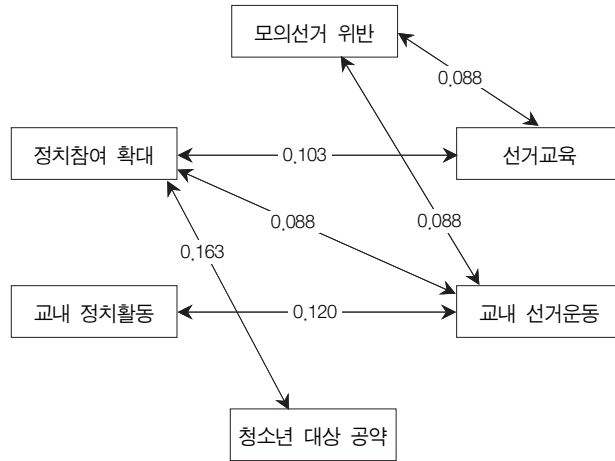
‘청소년 대상 공약’은 제21대 국회의원선거에서 청소년을 위한 공약이나 정책의 부재에 대한 비판적 의견에 해당한다. 이와 관련하여 청소년을 위한 공약과 정책이 부족하다는 지적이 보도되기도 하였다(오세현 2020; 이지혜 2020). 이와 더불어 실제 선거 이후에는 청소년 유권자를 배려한 선거 관련 정보의 부족도 문제점으로 지적되었다. 경남교육청 교육연구정보원이 도내 고등학생 3,448명을 대상으로 조사한 ‘참정권교육에 대한 학생 의견 조사 결과’에 따르면 지난 선거 참여와 관련한 어려움에 대해 ‘후보자 및 정당에 대한 정보 부족’ 응답자가 28.7%로 가장 많았고, ‘공약에 대한 이해나 비교의 어려움’이 21.8%로 나타났다(김호철 2020). 즉, 청소년을 배려하여 공약에 대한 이해를 높이기 위한 노력이 부족함을 알 수 있다.

3. 의미연결망 하위 군집 간의 연결 현황

의미연결망과 CONCOR 분석을 통해 식별된 6개 군집 간 연결 현황의 밀접성을 파악하기 위한 방법으로 밀도 매트릭스의 중앙값인 0.088를 절취점으로 하여 그 이상의 밀도 값을 가진 연결 관계의 이미지 행렬을 <그림 3>과 같이 구현하였다(이현민·김선재·김홍영 2018).

분석 결과, 6개의 군집 중 가장 높은 관계 밀도를 보인 유형은 정치참여 확대와 청소년 대상 공약이며, 그 다음으로 교내 정치활동과 교내 선거운동, 정치참여 확대와 선거교육의 순으로 나타났다. 관계 밀도가 높다는 것은 선거권 연령 하향의 현안 중 같은 맥락에서 출현한 이슈일 가능성이 높다는 것을 의미한다. 즉, 청소년의 정치참여 확대의 현안으로 청소년 대상 공약에 대한 관심이 가장 높으며, 그 다음으로 선거교육, 교내 선거운동의 순으로 높은 것을 알 수 있다. 또한 정치참여 확대와 교내 선거운동은 각 3개의 노드와의 연결선, 모의선거 위반과 선거교육의 노드는 각 2개의 노드와의 연결선, 교내 활동과 청소년 대상 공약은 각 1개의 노드를 포함한 연결선을 갖는 구조를 보이고 있다. 따라서

〈그림 3〉 6개 군집의 밀도 매트릭스 분석 결과



각 이슈의 종합적인 해석은 크게 청소년의 정치참여 확대와 교내 선거운동을 중심으로 해석할 수 있을 것이다.

V. 결론 및 논의

그동안 선거연령의 하향에 대한 오랜 사회적 논의 끝에 가능 연령이 만 18세로까지 확대되었다. 선거권 연령의 하향은 민주주의의 기본권 확대라는 측면과 청소년을 시민의 한 사람으로 인정하는 것으로 피할 수 없는 세계적인 추세이다. 해외의 경우 오스트리아, 쿠바, 브라질 등이 선거권 연령을 16세로 규정하고 있으며, 독일, 미국, 호주, 프랑스, 영국 등 147개국에서는 18세로 규정하고 있고, 영국, 미국, 프랑스, 독일 등과 같은 주요 선진국에서는 1970년대에 선거법 개정을 통해 선거권 연령을 만 18세로 하향 조정하였다(선거연구원 2019).

그러나 여전히 청소년의 참정권을 보장하는 과정은 법이 개정된 만큼 사회의 인식이나 제도가 병행되지 못함으로 인해 여러 진통을 겪고 있다. 국가와 학교가 청소년에게 시민의 주권을 행사하고 선거와 정치 과정에 참여하는 방법에 대해 교육시켜야 할 막중한 책무에 비해 그에 대한 대비가 부족한 탓도 있다(박상준 2020). 그러나 이제 청소년의 정치참

여 확대는 돌이킬 수 없는 현실이다. 이론적 논의로서 문제점을 진단하는 것보다 실제 시행 과정에서 발생하는 여러 문제를 진단하고 제도적으로 보완해야 할 점들을 찾아서 적극적인 대응 방안을 모색해야 할 시점이다. 이에 연구결과를 바탕으로 다음의 현안에 대한 정책적 개선의 필요성을 제시하고자 한다.

먼저 청소년의 정치참여 확대를 위해 향후 정치권에서는 청소년을 대상으로 한 공약의 필요성을 인지하고 이들을 위한 공약 개발에 힘쓸 필요가 있다. 또한 이들이 투표 현장에서 직접 투표권을 행사하기 위해 적절한 정보를 알기 쉽게 제작하여 배포할 필요가 있다. 청소년의 미성숙함을 지적하기에 앞서 그들이 스스로 후보자들의 정보와 공약을 비교할 수 있는 기회를 제공하였는지 되짚어보아야 한다. 학교 차원에서도 후보자의 공약을 비교 및 분석하여 비판적으로 평가할 수 있는 ‘학생 주도 토론학습’을 통해 민주주의 사회의 의사결정 과정을 배우는 민주시민교육의 대의를 추구해야 한다(박상준 2020). 선거권 연령 하향 이전 투표가능 최소 연령인 만 19세의 총선 투표율은 19대 47.2%, 20대 53.6%로 증가하는 추세이며, 대통령선거 또한 17대 54.2%, 18대 74.0%, 19대 77.7%로 계속 증가 추세에 있다. 즉, 젊은 투표층의 정치적 참여가 뚜렷한 증가세를 보이는 만큼 만 18세 학생층을 염두한 공약과 정책이 없다면, 이는 후보자들의 생각이나 고민의 부재라는 비판을 피하기 어려울 수 있다(이지혜 2020).

이러한 고민은 비단 정치권뿐만 아니라 학교 내에서도 이루어져야 한다. 또한 학교 내 청소년뿐만 아니라 학교 밖의 청소년에게도 동일하게 적용될 수 있도록 관련 프로그램과 법령의 재검토가 필요할 것이다(박상준 2020). 「학교 밖 청소년 지원에 관한 법률」 제3조에는 학교 밖 청소년에 대한 사회적 차별 및 편견을 예방하기 위한 국가와 지방자치단체의 책무를 명시하고 있으며, 이에 따른 행정적 및 재정적 지원방안의 필요성을 제시하고 있다. 이러한 사회적 차별 및 편견의 예방은 학교 밖과 안을 구별하지 않고 동일한 교육적 기회를 영위하는 것으로부터 출발할 것이다.

이와 더불어 교육 환경에 대한 고민과 보완도 필요하다. 이번 21대 국회의원선거는 전례가 없는 팬데믹 상황에서 치러졌다. 이로 인해 당초 교육부 및 각 시도 교육청, 학교에서 기획한 선거교육에 차질이 발생하였다. 따라서 참여형 선거교육을 기획함에 있어 비대면 교육 방식도 고민해야 할 것이다. 비대면 교육 방식의 시스템화는 곧 학교 안팎의 청소년 모두에게 상시적인 민주시민교육의 접근성을 높여줄 방안이기도 하다. 이창호와 이윤주(2020)의 연구에서도 SNS를 활용한 여러 정치활동이 청소년의 정치효능감과 시민성 향상에 긍정적인 영향을 미치는 것으로 나타났다. 따라서 SNS를 포함한 온라인에서의 정치활동에 관한 교육 방식의 시스템화도 신속히 도입되어야 할 부분이다.

교내 선거운동과 관련해서는 교내 정치활동 현황을 확인하고 이번 21대 국회의원선거에서 불거진 갈등 사안에 대해 심도있는 논의의 장을 마련해야 할 것이다. 구체적으로 학교 내에서 청소년과 교원의 정치활동에 대한 제한의 재검토와 더불어 학칙의 개정이 필요하다. 중앙선관위는 ‘18세 선거권 부여에 따른 정치관계법 운용기준’을 마련하여 18세 학생의 선거운동 기준과 교원의 허용가능 행위에 대해 규정하였다(중앙선거관리위원회 2020). 이와 관련하여 정의당 청소년특별위원회도 “학교 안에서 무분별한 선거운동이 펼쳐질 것”이라는 우려를 이유로 선거운동을 제한하는 것은 정치로부터 학생을 격리시키는 것에 불과하며, 선거법 개정안의 취지와도 어긋난다”고 지적한 바 있다(황금비 2020). 또한 현행 「교육공무원법」상 사립학교 교사는 공무원에 해당하지 않으므로 사립학교 교원에게도 이러한 지침이 동일하게 적용되어야 하는지도 논의할 필요가 있다.

또한 가장 큰 이슈였던 서울시교육청의 모의선거 교육에 대한 중앙선관위의 위헌 판단은 선진국 사례와 비교했을 때 청소년의 선거교육을 과도하게 제한한 처분은 아닌지 되짚어볼 필요가 있다. 일본의 경우 문부과학성에서 정치활동 관련 교육지침으로 학생이 유권자로서 권리를 행사할 수 있도록 지원하는 차원에서 선거관리위원회와 협력을 통해 실제적인 투표방법, 선거참여에 필요한 지식, 모의선거, 모의의회 등 현실정치를 소재로 한 실천적 교육활동을 강조하고 있다(고선규 2018). 미국에서는 1994년부터 ‘투표하는 아이들(Kids Voting USA)’ 프로그램을 통해 투표방법과 선거와 관련한 정보들을 공부하여 학생들의 선거에 대한 참여 의지를 높일 수 있는 프로그램을 운영하고 있다(곽한영 2017). 이러한 해외 사례를 참고할 때 우리의 학교 교육에서도 정치체제, 법 등에 대한 이론적 접근 외에 투표 행위와 같은 참정권의 실재를 가르칠 필요가 있다(조상식 2020).

법 개정의 차원에서도 고민이 필요하다. 이번 서울시교육청의 모의선거 교육은 교사들이 학생들에게 특정 정당의 공약을 설명하고 지지도를 조사하도록 계획되었으나 중앙선관위는 공무원인 교사가 ‘공무원이 정당 또는 후보자에 대한 선거권자의 지지도를 조사하거나 발표하는 행위’를 금지하는 「공직선거법」 제86조 제1항의 3에 저촉된다고 보고 이를 위법한 행위로 간주한 것이다. 그러나 일부 교육단체들은 “공직선거법을 들이댈 것이 아니라 교육공무원법과 교육기본법, 헌법에서 제시하는 정치적 중립 원칙을 적용하는 게 적합”하다고 주장하면서 선거의 영향을 미칠 것을 우려한다면 선거권이 있는 만 18세 학생을 제외하고 모의선거 교육을 진행할 것을 제안하기도 하였다(강동웅·김수연 2020). 이러한 제안은 한국YMCA전국연맹이 주관한 제19대 대통령선거 기간의 전국 주요 도시 청소년 6만여 명을 대상으로 한 모의선거, 2018년 징거다리교육공동체가 전국 17개 중고등학교에서 모의선거를 통해 시·도지사과 교육감 모의투표를 진행한 과거의 사례에서

「공직선거법」에 위반되지 않는다는 선관위의 허용 결정을 참고한다면 실현 가능한 일이다(박상준 2020). 이와 ‘더불어 국가기관과 지방자치단체가 학교의 선거교육 및 모의선거 프로그램을 지원할 수 있도록 「공직선거법」에 근거 규정을 만들어야 한다’는 박상준(2020)의 주장도 적극적으로 고려해야 할 일이다.

참·고·문·헌

- 강국진·서인석. 2020. “언론은 개별적 ‘전문적 의견제공자’를 구축하는가: 조세정책과 관련된 8개 신문사 외부필진 연결망분석을 중심으로.” 『한국정책과학학회보』 24-1. 69-104.
- 고선규. 2018. “일본의 18세 선거권도입에 따른 선거교육과 시사점.” 『사회과학연구』 6-1. 43-64.
- 곽한영. 2017. “미국 선거교육 사례연구: 2008년 이후 대통령 선거 시기를 중심으로.” 『법교육연구』 12-3. 1-27.
- 권민지·김덕현·나인선·박지혜·배정훈·이준구. 2014. “공직선거법상 연령에 따른 선거권 제한에 대한 비판: 헌법재판소 결정을 중심으로.” 『공익과 인권』 14. 381-418.
- 김광재. 2016. “단말기유통구조개선법을 둘러싼 언론의 정책 의제 형성 및 수용 과정 고찰.” 『방송통신연구』 96. 9-37.
- 김명정. 2020. “선거법 개정에 따른 교과서의 선거교육 내용 진단.” 『시민교육연구』 52-2. 27-45.
- 김유정·최준호·이성준. 2010. “방통융합 환경에서의 주파수 정책 이슈의 국가간 비교 연구: 미국과 한국의 주파수 관련 뉴스보도의 의미 연결망 분석.” 『정보통신정책연구』 17-4. 107-139.
- 김은이. 2019. “문재인 정부의 청년 일자리 대책 관련 신문 기사의 키워드 분석: <조선일보>와 <한겨레> 기사의 의미 연결망 분석을 중심으로.” 『사회과학 담론과 정책』 12-2. 49-76.
- 김지혜. 2014. “미성숙 전제와 청소년 기본권제한: 헌법재판소 선거연령 사건과 섯다운제 사건을 중심으로.” 『공법연구』 43-1. 111-130.
- 김효연. 2018. “세대 간 정의·인권 실현의 관점에서의 아동·청소년 선거권보장.” 『인권법평론』 21. 217-248.
- 박경숙·이관열. 2004. “정치적 이슈의 언론 형성에 관한 탐색적 연구: 대통령 탄핵 여론 형성 과정 고찰을 중심으로.” 『한국방송학보』 18-4. 271-305.
- 박상준. 2020. “선거권 연령 조정 및 선거교육의 개선 방안.” 『법과인권교육연구』 13-1. 121-140.
- 박인현. 2020. “공직선거법 개정 쟁점과 정치적 기본권: 쟁점의 범·인권교육적 분석 포함.” 『법과인권교육연구』 13-1. 51-74.
- 선거연수원. 2019. 『2019 각국의 선거제도 비교연구』. 서울: 도서출판 오름.
- 송보희. 2017. “만18세 참정권 변화에 따른 사회제도·정책의 변화 양상.” 『미래연구』 12-1. 149-163.
- 윤종현·박승규. 2008. “정책집행 이후 여론과 정책위상 변화에 관한 연구.” 『한국거버넌스학회보』 15-2. 1-20.
- 이성직·김한준. 2009. “TF-IDF의 변형을 이용한 전자뉴스에서의 단어 추출 기법.” 『한국전자거래학회지』 14-4. 59-73.
- 이완수·김찬석·이민규. 2012. “국내 입법 커뮤니케이션의 구조적 특징.” 『한국언론정보학보』

- 60-4, 52-74.
- 이재희. 2020. “18세 선거권 연령 개정과 정치참여권 확대.” 『헌법학연구』 26-1, 39-76.
- 이준일. 2012. “선거관리와 선거소송: 헌법적 쟁점을 중심으로.” 『저스티스』 130, 37-63.
- 이진영. 2014. “정책여론 형성 과정 연구: 이명박정부의 보육료 지원 정책을 중심으로.” 『미디어, 젠더 & 문화』 29-2, 147-186.
- 이창호·이윤주. 2020. “SNS 활동 및 학교 내 정치교육경험이 고등학생의 시민성에 미치는 효과 연구.” 『선거연구』 12, 53-75.
- 이현민·김선재·김홍영. 2018. “융합기술 개발전략 기획을 위한 특허 인용 네트워크 기반의 분석 방법론: 스마트공장 ICT 기술을 중심으로.” 『한국산학기술학회논문지』 19-1, 34-47.
- 임 현. 2014. “정책과 법의 관계에 대한 모색.” 『공법학연구』 15-2, 85-102.
- 장령령·홍진. 2014. “학술지 중요도와 키워드 순서를 고려한 단어동시출현 분석을 이용한 독서분야의 지적구조 분석.” 『한국비블리아학회지』 25-1, 295-318.
- 정은영·성석주·최봉기. 2009. “언론보도가 지방정부의 정책형성과정에 미치는 영향분석: 울산광역시 공무원의 인식을 중심으로.” 『한국지방자치연구』 11-1, 207-232.
- 정은이·정현주·남인용. 2018. “정치자금법 관련 보도경향에 대한 연구: 2018년 7월 중앙언론사 보도를 중심으로.” 『정치커뮤니케이션연구』 50, 5-40.
- 조상식. 2020. “선거연령 하향 조정과 정치교육의 과제.” 『교육의 이론과 실천』 25-1, 63-76.
- 조원용. 2019. “‘전국민선거권’ 논의의 2가지 기준: 획일적 ‘연령’과 개별적 ‘의사능력.’” 『법과 정책 연구』 19-4, 201-232.
- 중앙선거관리위원회. 2020. “중앙선관위, 18세 선거권 부여에 따른 정치관계법 운용기준 제시.” <https://www.nec.go.kr/portal/bbs/view/B0000342/40064.do?menuNo=200035>(검색일: 2020.9.10).
- 차민경·권상희. 2015. “언론의 ‘창조경제’에 대한 의제설정 의미연결망 분석.” 『한국언론학보』 59-2, 88-120.
- 최성호. 2017. “선거권과 선거의무란 무엇인가?” 『철학적분석』 37, 39-68.
- 홍진성·최희석·한희준·김재수·유은지·임소라·김남규. 2014. “국가 현안 주제 선정을 위한 데이터 분석 기반 하이브리드 방법론.” 『Entru Journal of Information Technology』 13-1, 97-111.
- 강동웅·김수연. 2020. “모의선거 교육, 사전 여론조사 해당.” 『동아일보』 1-22.
- 강주리. 2020. “선관위, 초중고 모의선거 교육 다시 불허.” 『세계일보』 2-24.
- 김승환. 2020. “‘정치적 편향’ 탓에 걸린 참정권 교육 딜레마… 지혜 모아야.” 『세계일보』 2-4.
- 김지은. 2020. “청소년 참정권 단체 ‘학생 정치활동 금지 학칙들 폐지해야.’” 『국민일보』 1-20.
- 김호철. 2020. “첫 투표 고교생 28.7% ‘후보자·정당 정보 부족.’” 『경남신문』 6-18.
- 남궁민. 2020. “‘18세 선거법 보완해야’ 선관위 요청에 길 잃은 ‘학교 가이드라인.’” 『중앙일보』 1-13.

- 오세현. 2020. “선거연령 하향조정 실현됐지만 청소년 위한 공약은 실종.” 『강원도민일보』 2-19.
- 우경임. 2020. “정치 편향 교사 첫 징계… 高3 선거, 교실은 준비됐다.” 『동아일보』 1-7.
- 이명환·장세풍. 2020. “고교 내 총선 선거운동, 교육부 ‘제동.’” 『내일신문』 2-19.
- 이정구. 2020. “전광훈 구속 사유인 ‘선거권 없이 선거운동’… 엄격히 적용됐 고3 선거사범 쏟아질 우려.” 『조선일보』 2-26.
- 이지혜. 2020. “선거권 얻은 맘 18세 ‘투표·후보 선택 어떻게 하나요?’” 『경남신문』 2-27.
- 홍성장. 2020. “학생 참정권, 학교 현장에서는 ‘금지.’” 『전남일보』 4-6.
- 황금비. 2020. “18살 유권자 위해 남은 과제는?” 『한겨레』 3-23.

- Anderson, J. E. 2003. *Public Policymaking: An Introduction*, New York: Houghton Mifflin.
- Borgatti, S. P., Everett, M. G., and Johnson, J. C. 2013. *Analyzing Social Networks*, London: Sage Publication.
- Carroll, Craig E., and Maxwell McCombs. 2003. “Agenda-setting effects of business news on the public’s images and opinions about major corporations.” *Corporate Reputation Review* 6, 36-46.
- Chong, Dennis, and James N. Druckman. 2007. “Framing theory.” *Annual Review of Political Science* 10, 103-126.
- Doerfel, M. L. 1998. “What constitutes semantic network analysis?: A comparison of research and methodologies.” *Connections* 21, No.2, 16-26.
- Doerfel, M. L., and Barnett, G. A. 1999. “A semantic network analysis of the International Communication Association.” *Human Communication Research* 25, No.4, 589-603.
- Donohue, J. C. 1973. *Understanding Scientific Literature: A Bibliographic Approach*, Cambridge: The MIT Press.
- Entman, R. M. 2004. *Projections of Power: Framing News, Public Opinion, and U.S. Foreign Policy*, Chicago: The University of Chicago Press.
- Giddens, A. 1976. *New Rules of Sociological Method: A Positive Critique of Interpretative Sociologies*, New York: Basic Books.
- Pleijter, A. R. J. 2006. *Typen en Logica van Kwalitatieve Inhoudsanalyse in de Communicatiewetenschap*, Ubbergen: Tandem Felix.
- Soroka, S. 1999. “Policy agenda-setting theory revisited: A critique of Howlett on Downs, Baumgartner and Jones, and Kingdon.” *Canadian Journal of Political Science* 32, No.4, 763-772.
- Van Atteveldt, W. 2008. *Semantic Network Analysis. Techniques for Abstracting, Representing, and Querying Media Content*, Charleston: BookSurge Publishers.

34 선거연구 제13호

孙清蘭, 1992. “高频词与低频词的界分及词频估算法.” 『情报科学』 13, No.2. 28-32.

접수일자: 2020년 9월 26일, 심사일자: 2020년 10월 26일, 게재확정일: 2020년 11월 12일

[Abstract]

An Analysis of the Age-Downing Issues in the Election of Public Official Election Act: Based on the Semantic Network Analysis of Newspaper Articles

Lee, Soobum · Song, Minho | Incheon National University

The first election of an 18-year-old voter was held for the revision of the Public Official Election Act. Various social issues arose in the process. It is time to diagnose several problems that arise in the actual implementation process and find ways to systematically supplement them to ensure the suffrage of teenagers. In this sense, the study explored the media agenda for lowering the voting age and analyzed current issues related to lowering the voting rights. Specifically, a total of 39 newspapers, including 11 major newspapers and 28 local newspapers, collected 439 related articles and conducted a morpheme analysis. Subsequently, the top 80 keywords were selected based on TF-IDF, formed a semantic network, and identified major issues through CONCOR analysis. According to the analysis, six major issues were identified: ‘violation of electioneering’, ‘expanding political participation’, ‘political activities in schools’, ‘election education’, ‘campaigns in schools,’ and ‘promises for youth.’ Based on this, the government proposed plans for youth election education and policy improvement.

■ Keyword: Public Official Election Act, election education, election age, semantic network, CONCOR

위탁선거법의 문제점과 개선방안 연구: 공직선거법과 위탁선거법의 차이점을 중심으로

김범태 | (사)더좋은정책연구원

✦ 국문요약 ✦

이 논문은 공직선거법과 공공단체 등 위탁선거에 관한 법률(이하 위탁선거법)에서 규정하고 있는 일부 법 규정의 차이에 대하여 살펴보고, 두 선거법의 차이에서 오는 선거제도가 지방선거에 어떻게 영향을 미치는지 연구하고자 한다.

공직선거법은 국민의 대표기관을 선출하는 관련법이고 위탁선거법은 한정된 조합원을 대표하는 임원을 선출하는 관련법이라는 점에서 차이가 있지만 선거의 핵심가치인 기회의 균등과 공정성을 지향하고 있다는 점에서 두 선거법이 일치한다고 할 수 있다.

특히 위탁선거법에서 규정하고 있는 농협과 수협 및 산림조합장선거는 선거법 위반 사례가 가장 많고, 선거인 수는 약간 다르지만 선거구가 기초자치단체의 선거구와 대부분 겹치는 관계로 지방선거와 밀접한 관계를 갖고 있다고 할 수 있다.

따라서 공직선거법과 위탁선거법 규정의 차이에서 오는 선거운동과 규제의 일관성 측면에서 혼란스러울 뿐만 아니라, 조합장선거의 잘못된 선거문화가 그대로 국가기관을 선출하는 공직선거에 악영향을 미치고 있다는 점에서 위탁선거법의 문제점에 대하여 개선방안을 제시하고자 한다.

I. 문제의 제기

선거는 일정한 조직이나 집단이 대표자나 임원을 뽑는 절차 또는 선거권을 가진 사람이 공직에 임할 사람을 투표로 뽑는 절차를 의미한다. 이처럼 대표자나 임원을 선출하는 절차인 선거가 부정한 방법으로 진행되거나 선거에 임하는 당사자들이 공정한 기회를 갖지 못한다면 그 선거는 정당성을 확보했다고 할 수가 없다. 그런 점에서 「공직선거법」이나 「공공단체 등 위탁선거에 관한 법률(이하 위탁선거법)」은 지역주민 또는 조합원들이 선거를 통하여 지방자치단체의 대표자 또는 공공단체의 대표자나 임원 등을 선출하는 선거 제도를 규율하고 있어 이 두 개의 법이 지향하는 핵심가치는 거의 같다고 할 수 있다.

두 법의 목적을 살펴보면 「공직선거법」은 “이 법은 「대한민국헌법」과 「지방자치법」에 의한 선거가 국민의 자유로운 의사와 민주적인 절차에 의하여 공정히 행하여지도록 하고, 선거와 관련한 부정을 방지함으로써 민주정치의 발전에 기여함을 목적으로 한다.”고 규정하고, 「위탁선거법」은 “공공단체 등의 선거가 깨끗하고 공정하게 이루어지도록 함으로써 공공단체 등의 건전한 발전과 민주사회 발전에 기여함을 목적으로 한다.”고 하여 두 법이 선거의 ‘자유성과 공정성’ 및 ‘선거부정 방지’를 핵심가치로 하고 있음을 알 수 있다.

그러나 두 법에서 규정하고 있는 것처럼 두 선거법이 지향하는 목적을 실현하기 위한 선거제도를 비교하면 많은 차이점을 발견할 수 있다. 특히 두 선거법이 선거운동의 주체와 방법, 선거운동 기구와 벌칙 규정 등을 각각 다르게 규정하고 있어 선거운동을 하는 후보자나 운동원 그리고 선거인이 혼란을 일으키고 있다. 더구나 위탁선거법의 경우 공직선거법에 비해 선거운동 등에 대한 과도한 규제 때문에 선거운동의 자유를 제한하여 선거운동을 위축하는 결과를 가져오기도 한다.

결국, 두 법에서 규정하고 있는 제도의 차이에서 오는 혼란이 두 선거법이 지향하는 선거의 핵심가치인 선거의 자유와 공정성 그리고 선거 부정 방지라는 목적을 구현하기 위한 실효성을 확보하기가 쉽지 않다고 할 수 있다. 이처럼 실효성 측면에서 문제가 되는 것은 위탁선거법이 공공단체의 자율성만을 강조한 나머지 선거운동의 자유 보장이나 기회균등 그리고 선거 부정 방지나 공정성 확보를 위한 제도적인 장치가 미흡하기 때문이라고 본다.

그럼에도 불구하고 위탁선거법 시행에 따라 2015년 처음 실시된 후, 2019년 두 번째 전국동시조합장선거(이하 조합장선거)가 체계적이고 효율적인 선거관리가 되어 공명선거에 대한 인식의 확산과 선거 과정의 공정성 확보에 따라 과거의 조합장선거보다 선거범죄

도 줄고 저비용 선거문화 정착에 일정한 기여를 하였다는 긍정적 평가도 있다(최수봉 2015).

중앙선거관리위원회(이하 선관위)는 2019년 조합장선거가 끝난 후, 철저한 사전준비로 공정하고 정확한 선거관리를 통하여 투표율이 제1회 선거와 비교하여 80.2%에서 80.7%로 상향되었으며, 선거질서 확립을 위하여 ‘돈 선거’ 등 중대 선거범죄 행위에 대한 무관용의 원칙을 적용한 결과 공직선거 수준의 성공적 관리를 이끌었다고 평가하였다(선관위 2019).

그러나 후보자들이 정책이나 비전을 유권자인 조합원들에게 알릴 수 있는 수단이 부족하여 유권자의 알 권리 충족과 후보자의 선거운동 자유 보장 측면에서 여전히 미흡하여 과거 선거에 비해 크게 나아진 것이 없는 ‘깜깜이 선거’라는 오명을 안고 있다.

특히 전·현직 조합장이나 임직원이 아닌 신인 후보자의 경우 선거인에게 자신을 알릴 수 있는 기회가 거의 없고, 과거 개별 조합장선거 때도 보장됐던 토론회나 합동연설회마저 위탁선거법에서는 전면 금지되었다. 그리고 후보자의 전과기록 공개 의무를 배제하여 헌법상 기본권인 알 권리와 후보자에 대한 선택권을 침해당했다는 주장이 설득력을 얻고 있다. 더구나 현직 조합장은 다양한 방법으로 조합원을 접촉하면서 사실상 선거운동을 하지만 신인 후보자는 조합원이 누군지도 제대로 알지 못하여 공직선거법에서는 보장하고 있는 선거운동을 할 수 없어 위탁선거법에 의한 조합장 선거제도의 개선방안이 필요하다.¹⁾

제2회 조합장선거에서도 드러났듯이 여전히 ‘돈 선거’ 등 탈·불법에 의한 부정선거로 인하여 당선자 등이 기소되고, 그 여파로 조합원들이 과태료 폭탄을 받은 일로 인하여 조용하던 마을이 쑥대밭이 되기도 하였다. 이러한 현상은 그동안 치러진 조합장선거의 부패상을 보여준 단적인 사례로서 공직선거에서도 조합장선거의 잘못된 선거문화가 그대로 유권자들의 의식 속에서 사라지지 않고 있어 유권자들의 의식이 변하지 않는 한, 탈·불법에 의한 부정선거가 판을 치는 현상이 쉽게 사라지지 않을 심각성이 있다.

이처럼 제2회 조합장선거에서 과거의 조합장선거와 마찬가지로 온갖 부정선거의 대명사인 ‘돈 선거’가 공직선거 특히 기초지방선거에 악영향을 끼친 이유는 조합의 자율성만을 강조한 나머지 공공성이 미비한 자체 규정에 의한 선거문화 때문이라고 할 것이다.

더구나 조합장에 당선되면 1억 원 안팎의 연봉과 운전기사가 딸린 승용차 제공, 영농활

1) 2019.4. 선관위가 위탁선거법 개정의견을 국회에 제출하였으나, 제20대 국회 종료로 폐지되었고, 현재 민주당 김승남 의원이 대표 발의한 법 개정안(의안 번호 2102302)이 국회 계류 중임.

동비와 업무추진비의 별도 지급, 직원채용 등 인사권은 물론 각종 이권 사업에도 손을 댈 수 있다. 그리고 대형조합은 “하나로 마트와 주유소 사업” 등 자체 경제사업 규모가 상상을 초월한다. 이런 이유로 조합장선거가 온갖 탈법과 부정선거로 점철되어 그 악영향이 그대로 공직선거로 이어져 선거문화를 훼손시킨다고 할 수 있다.

특히 대단위 조합장선거의 경우 기초자치단체의 장과 의원선거의 선거구와 선거인을 비교할 때 선거구는 큰 차이가 없고 단지 선거인의 숫자가 약간 차이가 있을 뿐, 거의 겹치기 때문에 엄청난 영향을 끼친다는 점에서 위탁선거법의 미비에서 오는 문제점은 심각하다.

따라서 이 연구는 협동조합의 성격에 비추어 의무위탁선거가 아닌 임의위탁선거로 해야 한다는 등 논란이 있으나 의무위탁선거를 중심으로 살펴보고자 한다.

아울러 이와 관련한 연구논문이 거의 없어 더 많은 연구를 기대하면서 두 법의 제도적 차이를 비교함으로써 위탁선거법의 문제점이 무엇인지 고찰하여 개선방안을 제시함으로써 공직선거에 끼치는 악영향을 최소화하여 민주주의 발전에 기여하고자 한다.

II. 공직선거법과 위탁선거법의 비교

1. 위탁선거법의 도입 배경과 입법 목적

1) 전국 동시 조합장선거의 필요성

선관위는 농협·수협·산림조합장선거 등 지역 단위에서 실시되는 선거 과정의 과열·혼탁을 방지하고 선거관리의 효율성을 제고하기 위하여 조합 등 공공단체의 선거를 위탁 받아 관리하는 방안을 연구해 오던 중 1987년 11월 선관위법이 개정되면서 공공단체의 위탁선거에 관한 사무를 직무 범위에 포함시키게 되었다. 이러한 선관위의 선거 부정 방지를 위한 끊임없는 노력으로 2005년 농협·수협·산림조합법에 선관위의 의무위탁선거 규정이 신설되었다.

2008년부터 전국동시조합장선거가 추진되기 시작하여 2011년 3월 31일 농협법 개정으로 농협조합장의 동시선거 실시가 결정되었으며(임현 2012), 2012년 2월 1일에 수협, 동년 2월 17일 산림조합에서도 동시선거를 위한 조합법 개정이 이루어졌다. 개별 조합이

동시선거의 실시를 채택할 수밖에 없었던 이유는 과거의 조합장선거에서 등장했던 소위 ‘돈 선거’ 등 부정적 이미지를 탈피하고자 하는 자체 노력의 결과이기도 하지만 선관위가 조합장 등 공공단체의 선거가 공직선거에 끼치는 영향이 위험수위에 도달했다는 인식을 하게 되면서 개별 조합장선거는 의무위탁선거를 하게 되었다고 할 수 있다.

2) 위탁선거법의 입법 목적

위탁선거법은 목적에서 “공공단체 등의 선거가 깨끗하고 공정하게 이루어지도록 함으로써 공공단체 등의 건전한 발전과 민주사회 발전에 기여함”을 목적으로 한다고 규정하고 있다. 그리고 이러한 입법 목적을 달성하기 위한 기본원칙으로 구성원의 자유로운 의사와 민주적인 절차 그리고 공정성과 공공단체 등의 자율성 존중을 들고 있다(위탁선거법 제2조).

결국, 위탁선거법은 각 조합의 공정성을 위하여 선거의 공정성을 확보하고 선거운동과정의 탈법과 불법행위를 방지하고자 하였으며, 각 조합별로 선거규정의 차이점이 있어 선거법의 통일을 기하고 효율적인 선거관리가 될 수 있도록 위탁선거법을 제정하게 되었다고 할 수 있다.

2. 공직선거법과 위탁선거법의 차이점 비교

1) 법 적용 대상의 차이

두 법은 근본적으로 법 적용 대상에 차이가 있다. ‘공직선거’는 첫째, 「공직선거법」에 따른 대통령선거, 국회의원선거, 지방의회의원 및 지방자치단체의 장의 선거. 둘째, 「제주특별자치도 설치 및 국제자유도시 조성을 위한 특별법」 및 「세종특별자치시 설치 등에 관한 특별법」에 따른 지방의회의원 및 지방자치단체의 장의 선거. 셋째, 「지방교육자치에 관한 법률」, 「제주특별자치도 설치 및 국제자유도시 조성을 위한 특별법」 및 「세종특별자치시 설치 등에 관한 특별법」에 따른 교육감 선거를 말한다. 이러한 공직선거는 공직선거법과 지방교육자치에 관한 법률에 의해 실시된다.

한편 위탁선거법상 ‘동시조합장선거’란 「농협법」, 「수협법」, 「산림조합법」에 따라 관할 선관위에 위탁하여 동시에 실시하는 임기만료에 따른 조합장선거를 말한다. 그리고 위탁 선거에는 ‘의무위탁선거’와 ‘임의위탁선거’가 있다. ‘의무위탁선거’는 「농협법」, 「수협법」에 따른 조합과 중앙회 및 「산림조합법」에 따라 조합이 위탁하는 선거와 그 밖의 법령에 따라 임원 등의 선출을 위한 선거의 관리를 선관위에 위탁하거나 위탁할 수 있는 단체가

선관위에 위탁하여야 하는 선거를 말한다. ‘임의위탁선거’는 「중소기업협동조합법」에 따른 중소기업중앙회, 「새마을금고법」에 따른 새마을금고와 새마을금고중앙회 및 「도시 및 주거환경정비법」에 따른 조합과 조합설립추진위원회 등 공공단체 등이 위탁하는 선거나 이와 유사한 신용협동조합 등 공공단체가 선관위에 위탁할 수 있는 선거를 말한다.

2) 법규 성격의 차이

공직선거는 국민의 의사를 대표하는 대표기관을 구성하기 위한 정치적 기능을 가지고 있어(권영성 2011) 대표기관이 민주적 정당성을 확보하기 위해서는 선거인을 비롯한 후보자가 기회의 균등과 공정성을 갖지 않으면 안 된다는 측면에서 국민의 기본권인 참정권을 보장하기 위한 전제로 헌법에서 그러한 권리를 보장하고 있을 뿐만 아니라, 이를 관리하기 위한 기구로서 선관위를 헌법기관으로 설치하여 운영하고 있다.

그러나 위탁선거는 조합 등 공공단체의 공공성과 자율성에 초점을 맞추고 공공단체의 개별조합법과 정관에서 선거에 관한 규정을 두고 있지만, 위탁선거법에 의해 이들 선거를 관리하는 측면에서 선관위가 일정한 역할을 담당하고 있다고 할 수 있다.

그런 이유로 공직선거법은 선거운동의 방법 등에서 규제를 완화하는 등 선거운동의 자유를 확대하면서 벌칙 규정은 매우 엄격한 방향으로 법 개정이 이루어졌지만, 위탁선거법은 선거운동 주체나 방법은 규제가 매우 심하나 조합원과 후보자의 선거권 내지 피선거권 등에 관한 규정은 단순하거나 규제가 느슨할 뿐만 아니라, 법규 위반에 대한 벌칙 규정 또한 공직선거법에 비하면 비교적 약하다고 할 수 있다.

3) 법규 내용의 차이

두 법을 구성하고 있는 법체계를 보면 공직선거법은 제1장 총칙을 시작으로 선거권과 피선거권, 선거구역과 의원정수, 선거기간과 선거일, 선거인명부, 후보자, 선거운동, 선거비용, 선거와 관련 있는 정당활동의 규제, 투표, 개표, 당선인, 재선거와 보궐선거, 동시선거에 관한 특례, 재외선거에 관한 특례, 선거에 관한 쟁송, 벌칙 그리고 보칙 등 총 17장 279개 조항으로 구성되어 있다.

한편 위탁선거법은 제1장 총칙부터 선거관리의 위탁 등, 선거권 및 피선거권, 선거기간과 선거일, 선거인명부, 후보자, 선거운동(제22~38조), 투표 및 개표, 당선인, 벌칙, 보칙 등 제11장으로 매우 간단하고 단순하게 구성돼 있다.

특히 두 법의 내용 중 차이점의 쟁점이 되고 있는 선거운동과 관련하여 공직선거법은 61개 조항으로 구성돼 있고, 위탁선거법은 17개 조항에 불과하다. 이처럼 공직선거법이

〈표 1〉 공직선거법과 위탁선거법상 제도적 차이점

구분	공직선거법	위탁선거법	비고
선거운동 주체	법으로 선거운동을 할 수 없는 자 외 후보자와 배우자, 직계 존비속은 물론 법에 따른 선거운동원	후보자 외 불가	
선거 및 선거운동 기간	대통령 23일, 기타 공직자 14일	14일	예비후보자등록 후 선거운동 가능
선거운동 방법	현수막, 공개장소에서의 연설·대담, 단체의 후보자 등 초청 대담·토론회, 후보자 등의 방송연설 등 다양. SNS 선거운동 상시 가능, 예비후보자등록 후 선거운동 가능	선거공보, 선거벽보, 어깨띠·윗옷·소품, 전화 이용한 선거운동, 정보통신망을 이용한 선거운동, 명함, 선거후보자 소개 및 소견발표	공직선거는 선거공보, 선거벽보, 어깨띠·윗옷·소품, 전화를 이용한 다양한 선거운동
기부행위 제한 등	선거기간 전에는 당해 선거에 관하여, 선거기간에는 당해 선거에 관한 여부를 불문하고 후보자 또는 그 소속정당을 위하여 일체의 기부행위를 할 수 없다	기부행위 제한 기간을 피하면 사실상 기부행위 가능	조합의 경비로 축·부의금품 제공 가능. 해당 지역조합의 경비임을 명기토록 규정
선거운동 기구	선거사무소, 연락사무소, 선거 대책기구 및 후원회사사무소 설치 가능. 선거사무실 등에 간판·현판 및 현수막, 선거벽보, 선거공보, 선거공약서와 후보자의 사진 첨부 가능	선거사무소는 물론 일체 선거운동기구 설치 불가	공직선거는 예비후보자로 등록 시, 선거사무소에 간판·현판 및 현수막을 설치·게시 가능
후보자 등록	병역사항 신고서, 최근 5년간의 후보자, 배우자와 직계존비속(혼인한 딸과 외조부모 및 외손자녀 제외)의 소득세·재산세·종합부동산세의 납부 및 체납에 관한 신고서, 최종학력 증명서, 벌금 100만 원 이상 형의 범죄경력(실효된 형 포함 “전과기록”) 증명서 제출	후보자등록신청서, 해당 법령이나 정관 등 피선거권에 관한 증명서류, 기탁금, 법령과 정관 등에 따른 후보자등록 신청에 필요한 서류 등	정당 후보자는 추천정당의 추천서를 첨부하여야 함. 무소속후보자는 선거권자가 기명·날인한 추천장을 등록신청서에 첨부
투표 방법	사전투표와 거소투표 및 선상투표제도	거소투표, 순회투표, 인터넷투표제도	
선거쟁송 규정	선거쟁송으로 선거소청, 선거소송, 당선소송이 있음.	선거·당선의 효력에 대한이의 제기	
벌칙 규정	매우 엄격하고 세세한 처벌 규정	가벼운 처벌 규정	두 법의 과태료 규정 매우 상이

출처: 공직선거법과 위탁선거법 규정을 중심으로 재구성

위탁선거법보다 비교적 구체적으로 규정하고 있는 이유는 국민의 대표기관을 구성하는 선거법이라는 측면에서 국민의 기본권인 참정권 보장에 역점을 두고 있기 때문이다.

위탁선거법은 조합이라는 공공단체의 성격상 자율성을 존중해야 한다는 관점에서 조합장 등의 선거가 지역주민의 삶과 직·간접적으로 관련이 많지만, 선거의 자유와 공정성 확보의 측면보다 과거 조합장선거의 폐해로 불리는 '돈 선거' 등의 부정적 이미지로부터 탈피해야 한다는 강박관념에서 선거운동의 주체나 방법 등에서 합리적 제한을 필요로 일정한 제한을 하는 규정을 하고 있음을 확인할 수 있다.

특히 두 법이 규정하고 있는 법규 내용의 제도적 차이는 <표 1>에서 보는 것처럼 ①선거운동 주체 ②선거기간 및 선거운동 기간 ③선거운동 방법 ④기부행위 제한 규정 등 ⑤선거운동 기구 ⑥후보자등록 방법 ⑦투표 방법 ⑧선거쟁송 ⑨벌칙 규정 등에서 많은 차이가 있음을 알 수 있다.

이하에서는 <표 1>에서 나타난 두 법의 차이를 좀 더 구체적으로 살펴보고자 한다.

(1) 선거운동 주체

공직선거는 법에서 선거운동을 할 수 없도록 규정한 사람 외에는 누구라도 선거운동을 할 수 있다. 후보자와 배우자, 직계 존비속은 물론 법에 따라 선거운동원으로 등록한 사람은 자유롭게 선거운동을 할 수 있다. 그러나 위탁선거법은 오로지 후보자만이 선거운동을 할 수 있어 지나친 제약이라는 비판이 나오고 있다.

(2) 선거기간 및 선거운동 기간

공직선거의 선거기간은 대통령선거는 23일, 그 밖의 공직선거는 14일이며, 대통령선거는 후보자등록 마감일의 다음 날부터 선거일까지이고, 그 밖의 공직선거는 후보자등록 마감일 후 6일부터 선거일까지이다(법 제33조제1,2항).

위탁선거의 선거기간은 「농협법」, 「수협법」, 「산림조합법」상 조합장선거는 14일이며, '선거기간'이란 후보자등록 마감일의 다음 날부터 선거일까지를 말한다(법 제13조제1, 2항).

그리고 선거운동 기간의 경우 공직선거는 선거기간 개시일부터 선거일 전일까지며, 예비후보자 등의 경우 예외적으로 선거운동 기간이 아니라도 선거운동을 할 수 있다(법 제59조). 그러나 위탁선거의 선거운동 기간은 후보자등록 마감일의 다음 날부터 선거일 전일까지이다(법 제24조제2항). 총회나 대의원회에서 조합장을 선출할 때는 후보자가 선거일에 자신의 소견을 발표하는 경우 선거일도 선거운동 기간이라고 할 수 있다.

(3) 선거운동 방법

공직선거의 선거운동 방법은 국민의 기본권 보장의 측면에서 선거운동의 기회균등과 공정성 확보를 위한 선거운동의 자유 보장을 위하여 끊임없이 개선해 왔다. 현재의 공직선거법은 규제 중심의 선거법을 지양하고 현직과 신인 간의 불공정한 제도를 개선하고, 선거운동의 자유를 확대하는 방향으로 개정하여 형평성 논란을 불식시키려는 결과물이라 할 수 있다.

그러나 위탁선거법은 지난 2015년 조합장선거 이후 2017년 한 차례 개정과정을 거쳤으나 여전히 미흡한 분야가 많다. 특히 현직 조합장과 신인 후보자 간의 형평성 논란을 가져올 수 있는 규정이 있을 뿐만 아니라, 공직선거법과의 차이에서 오는 선거인과 후보자의 선거운동의 자유 보장 측면에서 매우 열악하다.

공직선거법은 다양한 방법으로 선거운동을 할 수 있도록 하고 있다.²⁾ 그러나 위탁선거법에서는 선거공보, 선거벽보, 어깨띠·윗옷·소품, 전화를 이용한 선거운동, 정보통신망을 이용한 선거운동, 명함을 이용한 선거운동, 선거 후보자 소개 및 소견발표 외에 다른 방법으로는 선거운동을 할 수 없다. 다만 개별조합법에서는 합동연설회 또는 공개토론회의 개최나 전화(문자메시지 포함)·컴퓨터통신(전자우편 포함)을 이용한 지지 호소, 도로·시장 등 다수인이 왕래하거나 집합하는 공개된 장소에서의 지지 호소 및 명함 배부가 가능하도록 하고 있다(농협법 제50조제4항, 수협법 제53조제8항, 산림조합법 제40조제8항).

특히 각 조합법에서는 임원이 되려는 사람은 정관으로 정하는 기간 중 선거운동을 위하여 조합원 호별방문 금지와 특정 장소에 모이게 할 수 없다고 규정하고 있으나, 현직 조합장은 갖가지 명목으로 선거인인 조합원을 특정 장소에 모이게 할 수 있다는 점에서 실효성이 없다(농협법 제50조제2항, 수협법 제53조제2항, 산림조합법 제40조제2항).

그러나 공직선거법은 현수막, 공개장소에서의 연설·대담, 단체의 후보자 등 초청 대담·토론회, 후보자 등의 방송연설을 할 수 있을 뿐만 아니라, 예비후보자 제도를 두어 예비후보자의 배우자와 직계 존비속, 예비후보자와 함께 다니는 선거사무장·선거사무원 및 활동보조인, 예비후보자 또는 그의 배우자가 그와 함께 다니는 사람 중에서 지정한

2) 공직선거법 제68조(어깨띠 등 소품) “후보자와 그 배우자(배우자 대신 후보자가 그의 직계존비속 중에서 신고한 1인을 포함한다), 선거사무장, 선거연락소장, 선거사무원, 후보자와 함께 다니는 활동보조인 및 회계책임자는 선거운동기간 중 후보자의 사진·성명·기호 및 소속 정당명, 그 밖의 홍보에 필요한 사항을 게재한 어깨띠나 중앙선거관리위원회규칙으로 정하는 규격 또는 금액 범위의 윗옷·표찰·수기·마스코트, 그 밖의 소품을 붙이거나 입거나 지니고 선거운동을 할 수 있다.”

각 1명은 예비후보자의 명함을 직접 주거나 예비후보자에 대한 지지를 호소할 수 있고(법 제60조의3제2항), 공직선거법은 SNS상의 선거운동을 상시 허용하여 선거운동의 자유 보장을 꾀하고 있다.

(4) 기부행위³⁾ 제한 규정 등

기부행위와 관련 공직선거법은 엄격히 규제하고 있으나 위탁선거법에서는 비교적 완화된 형태로 규제하고 있어, 이 조항이 현직 조합장 및 임직원과 신인 후보자 간의 형평성 논란의 핵심으로 자리잡고 있다고 해도 과언이 아니다.

공직선거법은 정당과 후보자의 가족 등의 기부행위도 구체적으로 제한하고 있다. 즉 법 제114조는 “정당, 정당선거사무소의 소장, 후보자나 그 배우자의 직계 존·비속과 형제자매, 후보자의 직계비속 및 형제자매의 배우자(…)는 선거기간 전에는 당해 선거에 관하여, 선거기간에는 당해 선거에 관한 여부를 불문하고 후보자 또는 그 소속정당을 위하여 일체의 기부행위를 할 수 없다.”고 규정하고 있으며, 제3자의 기부행위까지 엄격하게 규제하고 있다.⁴⁾

그러나 위탁선거법은 의례적 행위로서 공직선거법에서 허용되지 않은 주례행위가 가능할 뿐만 아니라, 조합은 조합의 경비로 관혼상제나 그 밖의 경조사에 축·부의금품을 제공할 때에는 지역농협의 명의로 하되, 해당 지역조합의 경비임을 명기하도록 규정하고 있다. 다만 기부행위 제한 기간을 두어 해당 기간을 피하면 사실상 기부행위가 가능하도록 규정하고 있지만, 공직선거법은 상시 기부행위를 금지하고 있다(법 제34조).

문제는 현직 조합장의 경우, 조합장이 법령이나 정관에 따른 사업계획이나 예산 집행을 통해 조합명으로 제공하면서, 조합장의 직함이나 성명을 함께 표기하는 경우 기부행위에

- 3) 공직선거법상 “기부행위”라 함은 당해 선거구 안에 있는 자나 기관·단체·시설 및 선거구민의 모임이나 행사 또는 당해 선거구의 밖에 있더라도 그 선거구민과 연고가 있는 자나 기관·단체·시설에 대하여 금전·물품 기타 재산상 이익의 제공, 이익제공의 의사표시 또는 그 제공을 약속하는 행위를 말한다. 여기서 “당해 선거구 안에 있는 자”에는 선거구 내에 주소나 거소를 갖는 자는 물론 선거구 안에 일시적으로 체재하는 자도 포함되며, 선거구민의 모임이나 행사의 경우 그 참여자 전원이 선거구민일 필요는 없다. 또한 “선거구민과 연고가 있는 자”란 당해 선거구민의 가족·친지·친구·직장동료·상하급자나 향우회·동창회·친목회 등 일정한 혈연적·인간적 관계를 가지고 있어 그 선거구민의 의사결정에 영향을 미칠 가능성이 있는 자를 말한다.
- 4) 제115조(제삼자의 기부행위 제한) 제113조(후보자 등의 기부행위 제한) 또는 제114조(정당 및 후보자의 가족 등의 기부행위 제한)에 규정되지 아니한 자라도 누구든지 선거에 관하여 후보자(후보자가 되고자 하는 자를 포함한다.) 또는 그 소속정당(창당준비위원회를 포함한다.)을 위하여 기부행위를 하거나 하게 할 수 없다. 이 경우 후보자 또는 그 소속정당의 명의를 밝혀 기부행위를 하거나 후보자 또는 그 소속정당이 기부하는 것으로 추정할 수 있는 방법으로 기부행위를 하는 것은 당해 선거에 관하여 후보자 또는 정당을 위한 기부행위로 본다.

해당하지 않는 행위를 통해 기부와 유사한 효과를 낼 수 있다는 점이다(최승원 외 2020).

(5) 선거운동 기구

공직선거법은 후보자가 선거사무소와 연락사무소는 물론 선거 대책기구 및 후원회 사무소를 설치할 수 있고, 선거사무실 등에는 선거운동을 위한 간판·현판 및 현수막, 선거 벽보, 선거공보, 선거공약서와 후보자의 사진을 첨부할 수 있으며, 예비후보자로 등록할 경우 선거사무소에 간판·현판 및 현수막을 설치·게시할 수 있다(법 제61조).

그러나 위탁선거법은 후보자가 선거사무소를 설치할 수 없음은 물론 유사한 선거운동을 위한 사무소 설치하는 물론 일체의 기구를 설치할 수가 없다.

(6) 후보자등록 방법

공직선거법은 후보자등록에 관한 상세한 규정을 두어 정당의 후보자가 되려는 사람은 추천정당의 추천서를 첨부하여 등록신청서와 함께 제출하여야 하며, 무소속후보자가 되려는 자는 선거권자가 기명·날인한 추천장을 등록신청서에 첨부하여야 한다(법 제49조 제2,3항).

그리고 후보자등록 신청 시 병역사항 신고서, 최근 5년간의 후보자, 그의 배우자와 직계존비속(혼인한 딸과 외조부모 및 외손자녀 제외)의 소득세·재산세·종합부동산세의 납부 및 체납에 관한 신고서(10만 원 이하 또는 3월 이내의 체납은 제외),⁵⁾ 최종학력 증명서, 벌금 100만 원 이상 형의 범죄경력(실효된 형을 포함 “전과기록”)에 관한 증명서류를 제출하여야 하며, 기탁금을 납부하여야 한다(법 제49조제4항).

조합장 후보자가 되려는 사람은 후보자등록신청서, 법령이나 정관 등에 따른 피선거권에 관한 증명서류, 법령이나 정관 등에서 기탁금을 납부하도록 한 경우 기탁금,⁶⁾ 그 밖에 후보자등록 신청에 필요한 서류 등을 제출하여야 한다(법 제18조제2항). 한편 개별조합법에서는 별도의 임원의 결격사유를 규정하여 결격사유에 해당할 경우 입후보할 수 없음은 물론 결격사유가 발견될 경우 당연히 퇴직된다(농협법 제49조, 수협법 제51조, 산림조합법 제39조).

5) 직계존속은 재산세와 체납에 관한 신고서를 거부할 수 있다.

6) 농림축산식품부가 고시한 지역농협정관례에서는 기탁금을 500만 원 내지 1,000만 원 범위에서 조합의 실정에 따라 정하도록 규정하고 있다.

(7) 투표 방법

공직선거법은 사전투표와 거소투표 및 선상투표제도를, 위탁선거법은 거소투표, 순회투표, 인터넷투표제도를 두고 있다. 공직선거의 사전투표제는 기존의 부재자투표에 편의성을 높이기 위해 수정 도입된 것으로 사전신고를 하지 않아도 되며, 투표소는 관할 구역안의 읍·면·동마다 설치돼서 선거일 전 5일부터 2일간 선거가 진행되고 투표용지는 사전투표소에서 교부한다. 위탁선거의 거소투표, 순회투표, 인터넷투표는 섬 또는 산간오지 등에 거주하는 등 부득이한 사유로 투표소에 가기 어려운 선거인에게 관할위원회 의결로 실시하는 것으로 이러한 투표의 대상·절차·기간·방법, 그 밖에 필요한 사항은 선관위 규칙으로 정하여 투표를 하며, 투표 방법 등은 해당 조합과 협의하도록 규정하고 있다(법 제41조제5,6항).

한편 순회투표자와 인터넷투표자는 그에 따른 순회투표와 인터넷투표를 하여야 한다. 다만, 이런 투표자가 투표를 하지 못한 경우는 선거일에 해당 투표소에서 당해 투표를 하지 않았음을 확인받은 후 투표할 수 있도록 규정하고 있다(규칙 제20조).

그리고 위탁선거법은 해당 법령이나 정관 등에 따라 결선투표를 할 수 있으며, 결선투표일은 관할위원회가 위탁단체와 협의하여 정하도록 규정하고 있다(법 제52조).

(8) 선거쟁송 등 벌칙 규정

공직선거법은 선거쟁송으로 선거소청, 선거소송, 당선소송의 규정을 두고, 위탁선거법은 선거 또는 당선의 효력에 대한 이의제기는 해당 위탁단체에 하도록 규정하고 있다. 다만 위탁선거 사무의 관리 집행상의 하자 또는 투표의 효력에 대한 이의제기는 관할위원회의 직근 상급 선관위에 하도록 규정하고 있다(법 제55조).

벌칙의 경우 공직선거법은 엄격한 처벌 규정을 두고 있다. 예컨대 당선인이 당해 선거에서 이 법에 규정된 죄 또는 「정치자금법」 제49조의 죄를 범함으로써 인하여 징역 또는 100만 원 이상의 벌금형 선고를 받은 때는 그 당선은 무효로 하며, 선거사무장·선거사무소의 회계책임자 또는 후보자의 직계 존비속 및 배우자가 해당 선거에 있어서 제230조부터 제234조까지 그리고 제257조제1항 중 기부행위를 한 죄 또는 「정치자금법」 제45조제1항의 정치자금 부정수수죄를 범함으로써 인하여 징역형 또는 300만 원 이상 벌금형의 선고를 받은 때는 당선무효로 한다는 처벌 규정을 두고 있다(법 제264조, 265조). 한편 선거비용 제한액의 200분의 1이상을 초과하여 선거사무장, 선거사무소의 회계책임자가 징역형 또는 300만 원 이상의 벌금형 선고를 받은 때도 그 후보자의 당선은 무효다(법 제258조, 263조).

위탁선거법은 의무위탁선거의 경우 매수 및 이해유도죄, 기부행위의 금지·제한 등 위반죄, 허위사실 공표죄, 후보자 등 비방죄, 사위등제죄, 사위투표죄, 사무관계자나 시설 등에 대한 폭행·교란죄, 각종 제한 규정 위반죄의 벌칙 규정을 두고 있다(법 제58조, 제60~66조).

그리고 당선인이 해당 위탁선거에서 이 법에 규정된 죄를 범하여 징역형 또는 100만 원 이상의 벌금형을 선고받은 때 또는 당선인의 배우자나 직계 존비속이 해당 위탁선거에서 제58·59조를 위반하여 징역형 또는 300만 원 이상 벌금형을 선고받은 때는 그 당선을 무효로 한다고 규정하고 있다(법 제70조).

과태료 부과 규정의 경우 두 선거법이 큰 차이가 있다. 공직선거법은 제231조제1항제1호에 규정된 행위를 하는 것을 조건으로 정당 또는 후보자에게 금전·물품 그 밖의 재산상의 이익 또는 공·사의 직의 제공을 요구한 자에게는 5,000만 원 이하의 과태료를 상한으로 3,000만 원 이하, 1,000만 원 이하, 500만 원 이하, 400만 원 이하, 300만 원 이하, 200만 원 이하, 100만 원 이하의 과태료를 법 위반에 따라 차등 부과하도록 하고 있다(법 제261조).

그러나 위탁선거법은 300만 원 이하와 100만 원 이하의 과태료로 구분하여 「형사소송법」 제211조에 규정된 현행범인 또는 준현행범인으로서 제73조제4항에 따른 동행 요구에 응하지 아니한 자에게는 300만 원 이하의 과태료를 부과하고, 제29조제2항에 따른 관할 위원회의 요청을 이행하지 아니한 자, 제73조제4항에 따른 출석요구에 정당한 사유 없이 응하지 아니한 자는 100만 원 이하의 과태료를 부과하도록 하고 있다.

그리고 위탁선거법은 후보자, 후보자의 배우자, 후보자가 속한 기관·단체·시설은 기부 행위 제한 기간 중 누구든지 해당 위탁선거에 관하여 기부행위를 할 수 없는바, 이를 위반하여 이들로부터 금전·물품이나 그 밖의 재산상 이익을 제공받은 자에게는 그 제공받은 금액이나 가액의 10배 이상 50배 이하에 상당하는 금액의 과태료를 부과하되, 그 상한액은 3,000만 원의 과태료를 부과하도록 하고 있다(법 제68조).

공직선거법은 좀 더 구체적으로 주례의 경우는 200만 원, 금전·물품은 물론 음식물·서적·관광 기타 교통편의를 제공받은 자의 경우도 가액의 10배 이상 50배 이하에 상당하는 금액을 과태료로 부과할 수 있도록 하고 있으며, 과태료 부과 상한액은 3,000만 원이다.

III. 위탁선거법의 문제점

1. 조합장선거의 위법유형

2019년 3월 13일 실시하였던 제2회 조합장선거는 2,210,977명 중 1,783,954명이 투표하여 80.7%의 높은 투표율로 지난 10년간 조합장선거 평균 투표율 78.4%보다 높게 나타났다. 투표율이 높은 이유로 조합장선거가 전국 동시에 실시되어 국민적 관심이 높았고, 선거인의 투표 편의를 개선한 때문으로 분석한다. 이번 선거에서 선관위는 총 723건(고발 185건, 수사의뢰 19건, 경고 등 519건)을 조치하여 지난 선거 대비 총 조치 건수는 16.6% 감소하였으나, ‘돈 선거’ 등 중대 선거범죄의 경우 고발 건수는 8.2% 증가하였다고 밝혔다(선관위 2019).

〈표 2〉와 같이 제1회 조합장선거 대비 입건자 수는 2.3% 감소(1,334명 → 1,303명), 구속 인원은 48.1% 감소(81명 → 42명)한 것을 알 수 있다. 한편 구속 인원은 총 42명으로, 기소(759명) 대비 구속 비율은 5.5%로 제1회 조합장선거의 9.6%에 비해 4.1% 감소

〈표 2〉 입건 및 처리·구속 현황

[단위: 명, ()는 점유율]

구분(조합 수)	입건(구속)	기소	불기소
1회 동시선거(1,326)	1,344(81)	847(63.5%)	487(36.5%)
2회 동시선거(1,344)	1,303(42)	752(58.3%)	544(41.7%)

출처: 대검찰청 보도 자료, “제2회 조합장선거 선거사범 수사 결과”(2019.9.15)

〈표 3〉 범죄행위 유형별 현황

[단위: 명, ()는 점유율]

구분	입건	금품 수수	거짓말 선거	사전선거 운동	임원 등의 선거 개입	기타
1회	1,334	737(55.2%)	190(14.2%)	169(12.7%)	25(1.9%)	213(16.0%)
2회	1,303	824(63.2%)	77(13.6%)	67(5.2%)	34(2.6%)	201(15.4%)

출처: 대검찰청 보도 자료, “제2회 전국동시조합장선거 선거사범 수사 결과”(2019.9.15)

하였다.

〈표 3〉은 범죄행위 유형별 현황으로 제1회 조합장선거 대비 금품선거 사범이 차지하는 비중은 증가(55.2% → 63.2%), 거짓말 선거사범 비중은 소폭 감소(14.2% → 13.6%)하였으나, 금품선거 사범 입건 인원 및 점유율이 지속적으로 감소하고 있는 공직선거와 차이를 보이는 것으로 조합장선거는 아직도 후진적인 금품선거가 근절되지 않고 있음을 알 수 있다. 지방선거의 경우, 제4회 2,690명(38.8%) → 제5회 1,733명(37.1%) → 제6회 1,037명(23.3%) → 제7회 825명(19.6%)으로 금품선거사범 입건 인원과 점유율 모두 감소 추세이다(대검찰청 2019).

〈표 4〉는 조합장 당선자 중 기소 사건 유형별 현황이며, 〈표 5〉는 범죄행위 유형별 조치 현황이다. 총 229명을 입건하여 116명(구속 11명)을 기소했는데, 이는 전체 당선자 1,344명의 8.6%로, 범죄유형별로 금품선거 사범이 78명(67.2%)으로 가장 높은 비율을 차지하여 조합장선거가 여전히 금품선거가 횡행하고 있음을 보여주고 있다. 한편 〈표 4〉에서 나타난 것처럼 제1회 조합장선거에 비하여 위법행위가 약간 줄었으나 여전히 기부행위 등 금품수수 관행이 사라지지 않고 있음을 알 수 있다(선관위 2019).

〈표 5〉에 나타난 것처럼 대검찰청은 이러한 금품 등의 사건이 여전히 줄지 않고 있는 요인으로 첫째, 조합장의 선심성 지원 관련 문제. 둘째, 무자격 조합원 문제. 셋째, 선거운동을 지나치게 제약하여 탈법행위 조장 문제. 넷째, 제한된 금품제공 상대방의 범위 문제. 재판 기간에 관한 강행규정의 문제 등을 들고 있다.⁷⁾

선관위는 〈표 5〉와 같이 제2회 조합장선거 과정에서 나타난 범죄행위 유형에 따른 조치를 하였다. 이처럼 금품수수 관행이 사라지지 않은 이유는 후보자가 최소한의 당선 가능한 선거인 수만큼 매표를 하더라도 조합장의 1년 치 연봉만으로 충분한 보상이 가능

〈표 4〉 당선자 기소 사건 범죄유형별 현황

[단위: 명, ()는 점유율]

구분	인원	금품 수수	거짓말 선거	사전선거 운동	임원 등의 선거 개입	기타
1회	157	108(68.8%)	12(7.6%)	25(15.9%)	2(1.39%)	10(6.4%)
2회	116	78(67.2%)	8(6.9%)	12(10.3%)	3(2.6%)	15(13.0%)

출처: 대검찰청 보도 자료, “제2회 전국동시조합장선거 선거사범 수사 결과”(2019.9.15)

7) 대검찰청 보도 자료, “제2회 전국동시조합장선거 선거사범 수사 결과”(2019.9.15).

〈표 5〉 범죄행위 유형별 조치 현황(제1,2회 전국동시조합장선거)

(단위: 건)

위반유형	계		고발		수사 의뢰		경고 등	
	제2회	제1회	제2회	제1회	제2회	제1회	제2회	제1회
계	723	867	185	171	19	56	519	640
기부행위	259	349	143	117	11	39	105	193
비방·허위사실 공표	148	54	15	9	3	7	22	38
인쇄물·시설물	90	117	13	15	2	5	75	97
전화 이용	220	211	7	26	-	2	213	183
정보통신망 이용	41	2	2	1	1	-	38	1
호별방문	27	54	2	3	-	-	25	51
기타	46	80	3	-	2	1	41	77

출처: 중앙선거관리위원회 홈페이지(<http://www.nec.go.kr>) 재구성(검색일: 2020.9.10)

하므로 위협을 무릅쓰고라도 부정선거를 할 수밖에 없는 구조적인 모순을 안고 있기 때문이다.⁸⁾

〈표 6〉은 언론에서 보도한 최근에 치러졌던 각종 선거의 위반사항과 관련한 과태료 관련 보도 내용이다. 언론에 드러난 것은 비교적 굵직한 사례의 보도라고 분석되지만 드러나지 않은 사례들을 감안하더라도 여전히 선거 과정에서의 부정이 매우 다양하고 비일비재하다는 것을 알 수 있다.

이처럼 선거 과정에서 탈법과 부정의 문제는 과거 조합장선거에서도 드러난 문제였지만 위탁선거법이 시행되면서 오히려 현직 조합장은 다양한 방법으로 사실상의 선거운동을 할 수 있는 반면, 신인 후보자는 인지도가 낮은 데다 갖가지 제한 규정으로 선거운동의 자유가 제약받고 있고, 선거인은 후보자에 대한 검증의 기회가 없어 알 권리를 침해받고 있다고 할 수 있다.

선관위는 ‘돈 선거’가 쉽게 사라지지 않는 이유를 첫째, 선거인수가 적어 금품제공이 득표에 영향을 줄 것이라는 후보자의 잘못된 인식. 둘째, 혈연·지연에 얽매인 지역사회의

8) 이와 관련 근본적으로 개별조합법을 개정하여 조합장에게 주어진 과도한 권한을 축소하거나 비상 임화 하는 등 여러 방안이 모색되고 있으나 조합장들의 로비에 밀려 실현하지 못하고 있다.

〈표 6〉 언론에 비친 과태료 관련 뉴스

선거 유형	뉴스 제목	언론사	보도일자
조합장 선거	조합장선거 선물 받아 10배 과태료 ... 28만 원짜리 '사과폭탄'	연합뉴스	2019.03.11
	5만 3,000원 음식 대접받고 79만 원 '과태료 폭탄'	세계일보	2019.03.08
	조합장선거 관련 음식물 제공받은 조합원들, '과태료폭탄'	노컷뉴스	2019.03.10
	돈봉투 돌린 조합장 후보 구속, 조합원은 '과태료 폭탄'	프레시안	2019.03.18
지방 선거	울주군민 '선거법 위반' 과태료 폭탄 위기	부산일보	2018.04.09
	'선거법위반 최대' 13억 과태료 폭탄 터지나	문화일보	2018.05.29
	관광버스 탄 주민 800명 ... 1인당 최대 96만 원 과태료	한겨레신문	2018.03.27
	군수 후보에 상품권 받은 주민 과태료 폭탄	국민일보	2018.07.12
국회의원 선거	21대 총선 관련 음식물 등 받은 주민 15명에 과태료	KBS 뉴스	2020.09.14
	충청권 4·15총선 첫 선거법위반 과태료 부과	충청투데이	2020.04.06
	공짜밥 먹은 유권자들 30배 과태료 폭탄 ... 최대 33만 원	연합뉴스	2020.04.05
	총선 출마예정자에 음식 받은 포천주민 '과태료 폭탄'	인천일보	2019.09.19

출처: 언론에 보도된 과태료 관련 뉴스 일부 발췌(<http://www.naver.com/>, 검색일: 2020.9.14)

특성. 셋째, 금품제공에 대한 관대한 관행 등으로 보았다.

그리고 조합장선거가 혼탁해 보이는 이유를 첫째, 동시선거로 인해 '돈 선거'가 한꺼번에 노출된 점. 둘째, 선관위의 집중단속으로 인한 다수의 돈 선거 사례 적발. 셋째, 이에 대한 언론의 집중 보도 등으로 분석하였다(선관위 2019).

2. 문제점

1) 선거운동 주체의 과도한 제한

선거의 핵심가치를 선거의 기회균등과 선거의 공정성이라고 한다면 이를 뒷받침하는 것은 선거의 자유 보장이라고 할 수 있다. 그러나 위탁선거법은 제24조제1항에서 “후보자가 제25조부터 제30조의2까지의 규정⁹⁾에 따라 선거운동을 하는 경우를 제외하고는 누구든지 어떠한 방법으로도 선거운동을 할 수 없다.”고 하여 공직선거법과 달리 선거운동의

주체를 오로지 후보자 한 사람으로 제한하여 과도한 규제를 하고 있다고 할 수 있다.

조합은 자율과 독립성을 기반으로 한 공공단체로서 공공성을 지닌 단체이므로 후보자와 선거인이 자유롭게 선거에 참여할 수 있도록 하여 선거가 지닌 정당성의 형성을 위한 기능(Heywood Andrew, 조현수 역 2010)을 수행할 수 있어야 함에도 위탁선거법에서는 선거운동의 주체를 후보자 한 사람으로 국한하여 이러한 선거의 기능이 사실상 제한받고 있다.

그러나 헌법재판소는 선거운동의 주체와 관련한 위헌법률심판 제청 사건¹⁰⁾에서 선거운동 주체의 제한 및 위반 시 형사처벌하는 위탁선거법상 규정에 대하여 유사한 논증을 통해 이후로도 계속 합헌으로 판단하였다.¹¹⁾ 즉 심판대상 조항들이 조합장선거의 과열과 혼탁을 방지함으로써 선거의 공정성을 담보하고자 하는 것으로서 그 입법목적이 정당하다고 판단하였다. 또한 후보자가 아닌 사람의 선거운동을 전면 금지하고 이를 위반하면 형사처벌하는 것은 이러한 입법목적 달성에 적합한 수단이라고 판단하였다(최승원 외 2020).

개별조합법은 누구든지 임원선거와 관련하여 선전벽보의 부착, 선거공보의 배부, 합동연설회 또는 공개토론회의 개최, 전화(문자메시지 포함)·컴퓨터통신(전자우편 포함)을 이용한 지지 호소, 도로·시장 등 농림축산식품부령으로 정하는 다수인이 왕래하거나 집합하는 공개된 장소에서의 지지 호소 및 명함 배부 등의 선거운동을 할 수 있도록 하고 있으나¹²⁾ 위탁선거법에서는 합동연설회와 공개토론회 개최 등은 허용하고 있지 않다.

2) 예비후보자제도 없는 짧은 선거운동 기간

공직선거법은 예비후보자제도를 두어 신인(예비)후보자라도 선거운동 기간 전에 자신을 알릴 수 있는 기간이 상당할 뿐만 아니라, SNS 등을 활용하여 다양한 형태의 선거운동을 할 수 있다. 그러나 위탁선거법은 별도의 선거운동 기간에 관한 규정이 없고, 후보자들

9) 제25조(선거공보), 제26조(선거벽보), 제27조(어깨띠·깃·소품), 제28조(전화를 이용한 선거운동), 제29조(정보통신망을 이용한 선거운동), 제30조(명함을 이용한 선거운동), 제30조의2(선거일 후보자 소개 및 소견발표)의 규정은 선거운동의 주체를 후보자 한 사람으로 규정하고 있다.

10) 헌재 2017. 6. 29. 2016헌가1 결정의 사건으로, 제청 법원은 “조합장선거가 그 규모 면에서 지방선거에 비해 결코 소규모라고 할 수도 없기 때문에 심판대상 조항들이 과잉금지원칙을 위반하여 후보자의 선거운동의 자유 및 유권자의 알 권리를 침해하여 위헌이라고 볼 만한 상당한 이유가 있다고 보아, 후보자의 선거운동의 자유뿐만 아니라 유권자의 알 권리도 침해할 가능성이 있다고 판단했다.”

11) 헌재 2018. 12. 27. 2017헌바248 결정, 헌재 2019. 7. 25. 2018헌바85 결정 등.

12) 농협법 제50조, 수협법 제53조, 산림조합법 제40조 참조.

록 마감일의 다음 날부터 선거일까지를 ‘선거기간’이라고 규정하고 있다.

개별조합법에서 ‘선거기간’은 14일로 이 기간 외에는 어떤 형태의 선거운동도 할 수가 없다. 그러나 현직 조합장은 선거기간이 아니라도 조합의 다양한 공적 모임이나 비공식적인 모임에 참석하여 사실상 선거인인 조합원들을 자유롭게 접촉할 기회가 많지만, 신인 후보자의 경우 선거기간이 너무 짧아 자신의 정책이나 비전 등을 선거인인 조합원에게 구체적으로 알릴 기회가 거의 없다는 점에서 현직 조합장 및 임직원과의 형평성 논란이 있다.

3) 규제 위주의 선거운동 방법

공직선거의 경우 선거운동의 자유를 비교적 폭넓게 인정하고 있음에도 여전히 규제가 심각하다. 위탁선거법은 선거운동을 할 수 있는 방법이 극히 제한적으로 열거되어 있어 조합이 공공단체로서 공공성을 가지고 있음에도 불구하고 후보자뿐만 아니라 조합원인 선거인의 입장에서 기본권을 침해받고 있다고 느낀다. 이런 까닭에 위탁선거법에 따른 규제 일변도의 선거운동이 오히려 불법·탈법에 의한 선거사범을 양산할 수 있음을 간과해서는 안 된다(대검찰청 2019).

국가기관을 선출하는 공직선거와 달리 조합장선거에서는 어느 정도 제한을 가할 필요가 있지만 위탁선거법에서 규정하고 있는 선거운동 방법만으로는 후보자를 알릴 수 있는 방법에 한계가 있다. 더구나 신인 후보자의 경우 사실상 자신을 선거인들에게 알릴 수 있는 방법이 충분하지 못하므로 현직 조합장 후보자와의 형평성 논란이 발생한다(이선신 2013).

예컨대 명함 배포의 경우 호별방문을 못 하게 돼 있는데 누가 선거인인지도 모르는 상태에서 어떤 방법으로 명함을 배포할 것이며, 공개된 장소에서의 지지호소의 경우 공직 선거라면 모두가 선거인이기 때문에 가능하지만 조합장선거는 공개된 장소라고 하여 불특정 다수가 모인 곳에서 막연하게 지지를 호소할 수 없다는 점에서 개선할 필요가 있다.

4) 제한적인 후보자 검증

위탁선거법상 조합장 후보자의 검증을 위한 제도적 장치가 미흡하여 ‘깜깜이 선거’라는 오명을 안고 있다. 후보자를 검증할 수 있는 것은 오직 선거벽보, 선거공보, 명함 외에 검증할 방법이 없다. 공직선거법은 후보자의 출마 자격을 엄격하게 규정하고 있는데 위탁 선거법은 개별조합법에 위임하고 있다. 개별조합법의 경우 제49조에서 임원의 결격사유로 규정하고 있지만, 공직선거법에서 규정하고 있는 내용에 비하면 매우 느슨한 규정이라

고 할 수 있다.

공직선거법은 피선거권 관련 「정치자금법」 제45조 및 제49조에 규정된 죄를 범한 자 또는 선출직 공직자가 그 재임 중의 직무와 관련하여 「형법」 제129조, 제132조 「특정범죄가중처벌 등에 관한 법률」 제3조에 규정된 죄를 범한 자로서 100만 원 이상의 벌금형 선고를 받고 그 형이 확정된 후 5년 또는 형의 집행유예 선고를 받고 그 형이 확정된 후 10년을 경과하지 않거나 징역형의 선고를 받고 그 집행을 받지 않기로 확정된 후 또는 그 형의 집행이 종료되거나 면제된 후 10년을 경과하지 않은 자는 피선거권이 없도록 하고 있다(법 제18조).

위탁선거법은 피선거권을 개별조합법이나 정관 등에 따르도록 하고, 등록무효사유로 후보자의 피선거권이 없는 것이 발견된 때 등으로 한정하고 있다. 개별조합법에서는 후보자의 결격사유를 <표 7>과 같이 공직선거법에 비하여 완화된 형태로 규정하고 있다.

<표 7>에서 보는 것처럼 후보자의 결격사유가 있으면 후보자등록이 불가능하지만 등록한 후보자에 대한 결격사유 외에 검증 방법이 없다는 점에서 선거인의 알 권리 침해의

<표 7> 공직선거법과 개별조합법상의 후보자 결격사유

구분	공직선거법 제18조, 제19조	농업협동조합법 제49조	수산업협동조합법 제51조	산림조합법 제39조
결격 사유	—	—	선고유예 기간 중 (금고 이상)	선고유예 기간 중 (금고 이상)
	집행유예 기간 중	집행유예 기간 중	집행유예 기간 중	집행유예 기간 만료 후 2년 미경과
	금고 이상 실행 집행종료 후 10년(3년 초과), 5년(3년 이하) 미경과	금고 이상 실행 집행종료 후 3년 미경과	금고 이상 실행 집행종료 후 3년 미경과	금고 이상 실행 집행종료 후 3년 미경과
	선거법 뇌물범죄 등으로 100만 원 이상 벌금형(집행유예) 확정 후 5년(10년) 미경과 등	농협(위탁)선거법으로 벌금 100만 원 이상 선고 후 4년 미경과	농협(위탁)선거법으로 벌금 100만 원 이상 선고 후 4년 미경과	농협(위탁)선거법으로 벌금 100만 원 이상 선고 후 4년 미경과
	—	당선무효 확정 후 5년 미경과	당선무효 확정 후 4년 미경과	당선무효 확정 후 5년 미경과

출처: 최수봉(2015), 제136면 참조하여 재구성

문제가 있다. 그러나 공직선거법은 ‘후보자정보공개자료’를 선거공보에 게재하도록 하여 재산상황, 병역사항, 전과기록, 직업·학력·경력 등 인적사항을 게재하도록 강제하고 있다(법 제65조).

5) 기탁금 제도

기탁금 제도는 입후보자의 난립을 방지하고 후보자의 성실성을 담보하기 위한 목적과 한국의 정치문화와 선거풍토에 있어서 현실적인 필요성 등을 고려할 때 필요불가결한 제도라고 할 수 있다. 그럼에도 불구하고 기탁금 제도가 갖는 입법목적에 비추어 재산의 과다에 따라 국민의 기본권을 제약하여 진정성 있는 후보자에 대한 참정권을 제한하는 것은 실효성과 위헌성 논란을 불식시키지 못하고 있다(이종문 2012).

위탁선거법에서는 해당 법령이나 정관 등에서 기탁금을 납부하도록 한 경우에 한정하여 조합의 자율성을 바탕으로 한 기탁금 제도를 두고¹³⁾ 있지만, 현직 조합장에 비하여 불리한 여건에서 선거운동을 하는 신인 후보자는 기탁금 자체가 부담으로 작용할 수 있다.

기탁금액은 자치구·시·군의 장 선거는 1,000만 원, 자치구·시·군의원 선거는 200만 원, 조합장선거는 평균 9,542,446원으로 자치구·시·군의 장과 조합장의 기탁금 액수가 유사하다.

기탁금 반환기준은 공직선거법 제57조와 같지만, 조합장선거의 경우 공직선거와 달리 선거비용이 보전되지 않고 공직선거처럼 일정 비율 이상 득표해도 선거비용을 보전받을 수 없는 상황에서, 기탁금액이 평균 1,000만 원이고, 반환기준은 공직선거 기탁금 반환기준과 같은 수준이기 때문에 조합장선거에서는 당선 외에는 비용 보전이 어렵다는 인식이 강하고 이로 인해 금품이나 향응을 제공하는 부정선거의 유인이 강하다(최승원 외 2020).

6) 무자격 조합원

무자격 조합원의 문제는 조합의 정체성 확보와 건전한 발전을 저해할 뿐만 아니라, 선거질서를 어지럽히는 주요 요인 중의 하나이므로 조속히 척결되어야 한다.¹⁴⁾ 제19대 국회 국감 자료에 따르면 2015년 7월 31일 기준 조합원 실태조사 자격 확인 결과 243,086명의 조합원 등록자 중 무자격등록자는 7,635명으로 지난 조합장선거에서 무자격 조합원

13) 개별조합법은 500만 원 내지 1,000만 원의 기탁금을 내도록 규정하여 유효투표의 15%이상은 전액을, 10~15%는 기탁금의 50%를 반환하도록 하고 있으나 여전히 실효성 논란이 있다.

14) 윤창술(경남과학기술대학교 교수), “전국동시조합장 선거제도의 개선과제,” 『경남일보』 2015.10.4.

의 영향을 받았던 조합은 24개에 달했다. 이로 인해 2,781명의 무자격자들이 정리되었고 24개 조합 모두가 선거·당선무효 소송 진행 중이며, 일부는 직무정지가처분 신청이 진행 중이었다.¹⁵⁾

무자격 조합원은 선거의 공정성에 영향을 미치고 부정선거 시비 등으로 인한 선거소송 등의 법적비용 즉 영업 외 손실비용이 발생함은 물론 실 조합원에게 미치는 피해가 심각하다. 무자격 조합원들이 자격을 유지하려는 이유는 조합원에게 지원되는 각종 혜택 때문이다.¹⁶⁾ 조합이 무자격 조합원을 정리하지 않는 것은 이들의 표를 의식하여 조합설립기준 요건의 하나인 ‘조합원 수’를 유지하기 위해 휴면조합원이 발생해도 이들을 정리하지 않기 때문이다.

7) 벌칙 등 제한 규정

위탁선거법상 벌칙 규정 중 과태료 부과에 대하여 위반행위 및 양태에 따라 일정한 기준에 의해 고액의 과태료를 부과하고 있다. 그러나 농어촌 지역의 주민들 사이에서는 벌금형이나 집행유예가 선고된 것보다 고액의 과태료 부과 처분을 받는 것을 더욱 중하게 처벌받았다고 생각하는 경우가 많은바, 현행 규정대로라면 더 적은 금품을 받은 사람이 고액의 과태료를 부과받고 더 많은 금품을 받은 사람은 소액의 벌금형이나 집행유예를 선고받아 소액의 이익만 몰수당하여 법 감정상 형평에 반하는 사례가 발생할 수 있다(최수봉 2015).

조합장은 조합의 경비로 관혼상제 의식이나 그 밖의 경조사에 축·부의금품을 제공할 때는 지역조합 명의로 하여야 하며, 해당 지역조합의 경비임을 명기하도록 하고 있으나, 축·부의금품을 제공할 때 해당 지역조합 조합장의 직명이나 성명을 밝히거나 그가 하는 것으로 추정할 수 있는 방법으로 하는 행위는 기부행위로 본다.¹⁷⁾ 그러나 조합장이 조합의 경비로 경조사에 축·부의금품을 제공하는 경우 조합장의 직명이나 성명을 명기하지 않더라도 당연히 조합장이 제공한 것으로 인식할 수밖에 없다는 점에서 상식을 벗어난 규정이다.

15) “농협 조합원 등록자 세 명 중 한 명은 무자격등록자,” 『파이낸셜뉴스』 2015.10.6[2015 국감].

16) 조합마다 다르나 조합원들은 국민연금과 의료보험료 및 영농자금의 장기저리 대출을 지원받을 수 있다. 자녀 학자금 지원을 받기도 한다. 그 외 농자재의 할인구매, 귀농 시 주택수리비 보조, 조합원 입원 위로금, 건강검진, 경조사비 등 여러 혜택이 주어진다.

17) 농협법 제50조의3, 수협법 제53조의3 참조.

IV. 위탁선거법의 개선방안

위탁선거법의 개선방안과 관련한 논점은 선거의 핵심가치인 선거의 자유 보장과 공정성을 어떻게 담보할 수 있을 것인가이다. 그리고 위탁선거법의 입법목적인 선거의 부정방지를 통하여 공공단체 등의 건전한 발전과 민주사회 발전에 이바지할 수 있는 방안을 찾는 것이라고 할 수 있는바, 조합장선거의 부정적인 선거문화가 그대로 공직선거(특히 기초지방선거)에 끼치는 심대한 영향을 고려하여 위탁선거법의 문제점에 대한 개선방안을 제시하고자 한다.

1. 국회·선관위의 위탁선거법 개정안 및 의견

선관위는 그동안 꾸준히 위탁선거법의 개정을 위한 노력을 끊임없이 해왔다. 그러나 제2회 조합장선거가 끝난 4월 국회에 제출한 ‘공공단체 등 위탁선거법 개정의견’은 제20대 국회에서 처리되지 못하고 폐기되고 말았다. 그럼에도 불구하고 선관위 규칙의 개정을 통한 선거운동의 자유를 어느 정도 확대해왔다.

선관위가 제20대 국회에 제출했던 위탁선거법 개정의견을 크게 구분하면 첫째, 유권자의 알 권리 보장. 둘째, 후보자의 선거운동 자유 확대. 셋째, 위탁선거의 공정성 강화. 넷째, 절차 사무의 공정성·투명성 등 확보라고 할 수 있다.

한편 제21대 국회 김승남의원이 대표 발의한 ‘공공단체 등 위탁선거법 일부개정법률안’(의안 번호 2102302)의 핵심은 위탁선거법에서도 후보자의 배우자나 직계존비속도 일정한 선거운동을 허용하여 선거운동이 원활하게 이루어지도록 할 필요가 있고, 후보자(예비후보자 포함)의 배우자나 직계 존비속도 어깨띠·윗옷·소품 또는 명함을 이용한 일정한 범위의 선거운동을 할 수 있도록 하려는 것이라고 하여 위탁선거법의 개정 필요성을 강조하고 있다.

2. 선거운동 주체의 확대

위탁선거법은 후보자 한 사람만이 선거운동을 할 수 있도록 규정하여 사실상 현직을

제외한 신인의 경우 얼굴 알리는데 급급하여 선거운동을 제대로 하지 못하고 선거가 끝나 버리고 만다. 선관위가 국회에 제출한 위탁선거법 개정의견이나 국회 김승남의원이 대표 발의한 개정법률안에서도 선거운동의 주체로 후보자 외에 배우자와 직계 존비속까지 포함시키고 있고, 후보자의 배우자나 직계 존비속은 어떤 방법으로든 사실상 선거운동을 하게 된다는 점에서 선거운동의 주체를 확대할 필요가 있다.

따라서 후보자 외에 배우자와 직계 존비속은 선거운동원으로 등록을 하여 선거운동을 하게 하면 된다. 배우자와 직계 존비속이 없는 경우 후보자가 지정한 친·인척 중에서 3인을 선거운동원으로 등록을 하여 선거운동을 할 수 있도록 하고, 배우자와 직계 존비속이 있더라도 선거운동이 불가능할 경우를 염려할 수 있으나 이런 경우는 고려할 필요가 없다.

후보자 외에는 선거운동이 불가능하나 타인에게 선거운동을 하게 하고 그 대가를 제공하거나 제공 의사를 표시하거나 제공을 약속하는 행위의 처벌 규정이 없으므로 선거운동의 주체를 후보자 한 사람으로 제한하는 이러한 금지의 실효성은 의문이다(최승원 외 2020).

한편 조합장선거의 경우 모든 후보자 외에 가까운 지인들이 사실상 선거운동을 다양한 방법으로 선거운동을 하고 있으므로 상대의 선거운동원에 대한 부정 시비를 할 수 없다. 따라서 아예 선거운동원을 3명까지 둘 수 있도록 선거운동의 주체를 확대할 필요가 있다.

3. 선거운동 방법의 확대

제2회 조합장선거 이후 선관위가 발표한 유권자 의식조사에 의하면 후보자 인지도에서는 후보자에 대해 ‘거의 알고 있다’(89.9%), ‘몇 명 정도 알고 있다’(8.9%), ‘전혀 모르고 있다’(1.2%)로 나타났다. 이중 후보자에 대해 모르는 이유로 ‘정보가 부족해서’(42.1%), ‘공직선거처럼 예비후보자 제도가 없어서’(33.3%), ‘조합장선거에 관심이 없어서’(11.8%), ‘조합원인데 생활권이 다른 곳이라’(8.8%) 등으로 나타나 선거인의 알 권리가 충족되지 못했음을 보여주고 있다(선관위 2019).

한편 <표 8, 9>에서 보는 것처럼 조합장선거에서 꼭 개선되어야 할 사항으로 선거운동 방법의 확대를, 꼭 필요한 제도로 합동연설회와 토론회 등을 들고 있음을 알 수 있다.

특히 선관위가 제2회 조합장선거가 끝나고 학계·언론·시민단체 등 각계의 다양한 의견을 수렴하여 국회에 제출한 “공공단체 등 위탁선거에 관한 법률 개정의견”에 의하면

〈표 8〉 조합장선거에서 개선이 필요한 사항

구분	선거운동 방법 확대	'돈 선거' 근절 방안 마련	현 제도 바람직	투·개표 절차 등 제도개선
응답자(%)	52.0	24.3	15.9	4.5

출처: 중앙선거관리위원회(2019), 『제2회 전국동시조합장선거 총람』 855면 참고하여 재구성

〈표 9〉 선거운동 방법 확대할 때 필요한 제도

구분	합동 연설회	언론기관 및 단체의 대담·토론회	후보자의 배우자 및 직계존비속의 선거운동 허용	예비후보자 제도	현수막 게시
응답자(%)	39.5	22.4	22.0	12.6	4.2

출처: 중앙선거관리위원회(2019), 『제2회 전국동시조합장선거 총람』 861면 참고하여 재구성

첫째, 유권자의 알 권리 보장을 위한 조합원의 후보자초청 정책토론회 신설, 선거운동 기간 전 조합의 공개행사 방문 정책발표 허용, 후보자 전과기록의 선거공보 게재 의무, 선거벽보 첩부장소 확대, 선거공보 등 거짓사실 게재 이의제기 주체 확대.

둘째, 후보자의 선거운동 자유 확대를 위한 (예비)후보자의 배우자 선거운동 허용, 예비 후보자 제도 신설, 선거인의 선거운동 제한적 허용, 선거운동 허용 인터넷 홈페이지 범위 확대, 선거인 전화번호(안심번호) 제공 근거 마련, 장애인(예비)후보자의 활동보조인 제도 신설.

셋째, 위탁선거의 공정성을 확보하기 위한 통신관련 선거범죄를 위한 자료열람 요청, 금융거래 자료 제출 요구권 등을 포함하고 있는바, 선거운동 방법의 다양화가 필요하다.

선거운동의 다양화와 관련(탁진영 2004)은 현행 위탁선거법은 합동연설회와 공개토론회 등이 없으므로 비용이 많이 들지 않고 유권자가 직접 참여를 할 수 있는 온라인 선거운동의 자유 확대가 필요하다고 주장한다. 즉 선거에서 인터넷 등 뉴미디어의 쌍방향·다채널의 특성은 시민사회가 단순히 선거를 통해 권한을 위임하는 것이 아니라, 직접 의견을 표출할 수 있는 발언자가 되어 유권자의 의사가 왜곡될 수 있는 대의민주주의의 약점을 보완하면서 '참여민주주의'를 실현하는 가능성을 열어 주고 있다는 점에서 매우 중요하다(이처문 2016).

한편 대검찰청은 조합장선거가 조합원의 권익 향상을 위해 CEO를 선출하는 선거이므

로 자율성이 부여될 필요가 있으나 지나치게 선거운동을 제약한 나머지 과거에 허용되던 토론회, 합동연설회 금지 등 건강한 정책발표 기회의 차단으로 후보자들의 탈법행위가 조장되는 경향이 있다고 밝혔다(대검찰청 2019). 따라서 조합장선거가 더 신뢰받는 선거가 되기 위해서는 후보자의 선거운동 자유 확대, 유권자의 알 권리 보장 등을 위한 제도개선이 반드시 필요하다.

1) 예비후보자제도 도입

예비후보자제도는 선거를 앞두고 후보자의 투명성과 선거운동 기회의 균등을 목적으로 현직 국회의원과 신진 후보자 간의 형평성을 고려하여 2005년 공직선거법에 처음 도입된 제도이다(성낙인 2015). 즉 선거운동의 핵심가치인 기회의 균등과 공정성 확보라는 측면에서 정치 신인도 예비후보자로 등록을 하여 사전 선거운동을 할 수 있도록 함으로써 자신을 알릴 수 있는 기회를 보장하기 위한 취지에서 도입되었다.

이와 관련 메이휴(Mayhew 2010)는 현직이 선거에서 우위를 점하기 위한 행위 유형을 홍보, 업적 과시 그리고 정책 입장표명이라는 3가지 유형으로 제시하고 있다. 즉, 유권자들에게 호감을 주는 이미지를 창출할 수 있는 ‘홍보’와 현직활동 속에서 자신의 업적을 주장하는 ‘업적 과시’ 그리고 유권자들이 관심을 갖는 이슈에 대한 ‘정책 입장표명’을 통해 당선 가능성을 높인다는 것이다(김형철 2014, 60 재인용).

이처럼 선거운동에서 불공정한 조건과 기회는 기울어진 운동장에서 경기를 하는 것처럼 사실상 승패가 결정되어 선거의 정당성을 상실하게 된다(김형철 2014). 현직 조합장에게 유리한 위탁선거법은 신인 후보자에게는 자신의 정책과 조합 발전을 위한 비전을 제시할 수 있는 기회의 제공을, 선거인에게는 후보자에 대한 정보를 얻고 검증하기 위한 최소한의 기간인 13일의 선거운동 기간은 턱없이 부족하다.

선관위가 제안한 예비후보자제도는 조합장선거 입후보자가 선거기간 개시일 전 50일부터 관할선관위에 등록하고(...) 선거운동을 할 수 있도록 하고, 조합이 사전 공개한 행사에 방문하여 자신의 정책을 발표하는 방법으로 선거운동을 할 수 있게 허용하는 안이다. 이처럼 선관위가 조합장선거에서 예비후보자 등록을 도입하도록 제안한 이유는 현직 조합장은 직무활동을 통하여 사실상 선거운동기간 전에도 선거운동의 효과와 유사한 효과를 내고 있어서 신인후보자가 선거운동기회에서 불평등하다고 보았기 때문이다(최승원의 2020).

이 논문은 최소한 선거일 전 90일부터 예비후보자로 등록할 수 있도록 하여 신인 후보자도 사전 선거운동을 할 수 있도록 함으로써 현직 조합장과 불공정 시비를 줄이고

선거인에게는 후보자에 대한 알 권리를 충족시킬 수 있도록 예비후보자제도 도입을 주장한다.

2) 선거기구의 설치 등 허용

공직선거법은 선거사무소는 물론 여러 선거와 관련한 기구를 설치가 가능하도록 규정하고 있을 뿐만 아니라, 선거사무소 등에는 현판과 현수막 그리고 홍보용 선전물 등을 부착할 수 있다. 그러나 위탁선거법은 선거사무소는 물론 선거와 관련 어떠한 기구도 설치를 허용하고 있지 않아 오히려 음성적인 선거운동을 할 수밖에 없는 현실이다.

더구나 어떤 후보자라도 선거를 치르기 위한 사실상의 사무 공간을 갖고 있다는 점은 부인할 수 없다. 따라서 이러한 불합리한 규정은 개정하여 양성화할 필요가 있는바, 선거사무소 설치와 함께 후보자를 알릴 수 있는 현판과 현수막 그리고 선거벽보나 선거공보 등 홍보용 선전물을 선거사무소에 부착할 수 있도록 하여 신인 후보자에 대하여도 선거인이 정보를 알 수 있도록 하여 현직에 일방적으로 유리하게 돼 있는 위탁선거법을 개정할 필요가 있다.

3) 합동연설회 부활과 공개토론회 허용

위탁선거법은 청중 동원 등에 따른 선거비용의 과다와 합동연설회와 공개토론회 개최에 따른 공정성 시비 등 어려움으로 이를 금지하고 있으나 개별조합법에서는 이를 허용하고 있다. 따라서 선거벽보와 선거공보, 문자나 전화 등에 의한 선거운동 방법만으로는 후보자에 대한 비교와 검증이 제대로 이루어질 수 없으므로 합동연설회와 공개토론회를 허용함으로써 선거인에 대한 알 권리를 충족시켜 줄 필요가 있다(이명행 2012).¹⁸⁾

그러나 공직선거법은 합동연설회는 금지하고 공개장소에서의 연설·대담을 허용하여 후보자가 법적으로 허용된 공개된 장소에서 선거인에게 지지를 호소할 수 있다. 합동연설회의 경우 청중동원 등 선거비용의 문제가 있을 수 있으나 청중동원을 위해 돈을 쓸 경우 기부행위에 해당하여 함부로 청중동원을 할 수가 없고, 토론회 진행의 공정성 문제 등은 문제가 되지 않는다. 위탁선거법은 후보자만이 선거운동을 할 수 있고 호별방문을 금지하고 있지만, 1대1의 면대면 선거운동은 오히려 금품수수 등 불법선거를 방조한다는 점에서 합동연

18) 이 연구에 의하면 2012년 선거관리위원회의 위탁을 받아 실시한 부산 연산4동 새마을금고 임원선거와 관련, 당시 선거인 7,031명을 상대로 후보자에 대한 정보 인지경로를 묻는 설문 결과, 선거공보(48.7%), 합동소견 발표회(23.9%)순으로 응답하여 선거인 입장에서 합동토론회가 후보자에 대한 정보 취득의 유용한 방법임이 확인된 바 있다.

설회나 공개토론회 등을 허용하여 공개된 공간에서의 후보자에 대한 검증이 필요하다.

특히 현직 조합장은 정례 및 수시로 조합의 업무 및 결산보고 등을 위하여 많은 조합원이 모인 장소에서 대면 보고의 기회를 통해 사실상 선거운동을 하고 있다. 따라서 공개된 행사에 예비후보자에게도 자신의 정책을 발표할 수 있도록 하면 현직 조합장과의 형평성 문제를 어느 정도 해소할 수 있을 것이다.

4. 무자격 조합원 등 선거인에 대한 엄격한 자격심사

무자격 조합원의 문제는 조합의 정체성을 훼손하고 선거의 공정성을 왜곡하여 문제가 심각하다. 이는 농어촌 조합의 구조적인 현실이지만 현재의 조합설립 기준이 과거 농어촌 인구가 많을 때를 기준으로 돼 있어 조합설립에 따른 조합원 수 기준을 현실화하는 등 조합설립 기준과 조합원 자격 기준을 완화할 필요가 있다(안상돈 2016).

농협법 시행령 제4조는 지역 조합원의 자격인 농업인의 범위를 1,000m² 이상 농지 경영 또는 경작자, 1년 중 90일 이상 농업 종사자, 누에씨 0.5상자[2만립(粒) 기준상재분 이상의 누에를 사육하는 자, 기준 이상 가축 사육자, 농지에서 330m² 이상 시설 설치와 원예 작물 재배하는 자, 660m² 이상 농지에서 채소·과수 또는 화훼재배하는 자 등으로 규정하고 있다.

수협은 1년 중 60일 이상 조합의 정관에서 정하는 어업을 경영하거나 이에 종사하는 사람과 그 주된 사무소를 지구별 수협의 구역에 두고 어업을 경영하는 법인을 말한다고 규정하고 있다(법 제20조).

그리고 산림조합은 3ha 이상의 산림에서 임업을 경영하는 자, 1년 중 90일 이상 임업에 종사하는 자, 임업경영을 통한 임산물의 연간 판매액이 120만 원 이상인 자, 300m² 이상의 포지(圃地)를 확보하고 조경수 또는 분재소재를 생산하거나 산채 등 산림부산물을 재배하는 자, 대추나무 1,000m², 호두나무 1,000m², 밤나무 5,000m², 잣나무 10,000m² 이상을 각 재배하는 자 등을 조합원의 자격요건으로 하고 있다(법 시행령 제14조).

그러나 대부분 조합의 경우 사망, 관내 비거주 또는 타지역 이주자, 고령 등 농사 포기자, 도시지역 농경지 감소 등으로 무자격 조합원이 늘어나고 있다. 더구나 선거인명부는 사위등재죄(제63조) 성립 여부를 판단하는 중요한 기준이 되고 있음에도 불구하고, 위탁선거법은 선관위의 관리·감독 의무와 권한이 규정되어 있지 않고 조합원은 자격요건이 엄격히 정해져 있으므로 이에 대한 관리·감독을 더욱 철저히 해야 한다(최수봉 2015).

한편 선거인명부의 확정 기간을 지금의 선거일 전 19일을 25일로 하여 선거인 확정 기간이 너무 짧아 무자격 선거인이 발견되어도 이의신청을 하기가 쉽지 않으므로 이의신청 기회를 확대하여 자격심사를 실효성 있게 할 필요가 있으며, 선거인명부 확정과 관련 위반 사항이 적발될 경우 그에 상응한 처벌 규정을 도입할 필요가 있다.¹⁹⁾

5. 두 법의 벌칙 규정 등의 일원화

공직선거법은 선거법 위반에 대한 벌칙을 상세히 규정하고 있으나 위탁선거법은 조합의 자율성을 강조한 나머지 벌칙 규정에 있어서 관대할 뿐만 아니라, 공직선거법과 괴리가 있어 이러한 불일치에 따른 후보자와 선거인 사이에서 혼란을 불러일으키고 있다.

조합장선거는 혈연·지연·학연 등에 따라 후보자와 조합원 간 친분이 두텁게 형성돼 있어 신고·제보를 꺼리고, 금품제공을 조합의 환원사업으로 당연시하는 조합원 인식과 2천 명 정도 소규모 선거인으로 돈이면 당선될 수 있다는 후보자 인식이 존재하고 지역공동체 내 은밀성 등으로 ‘돈 선거’를 적발·조치하는 것이 공직선거에 비하여 어려움이 많다(선관위 2019).

더구나 관대한 처벌 규정 때문에 금품선거 등 부정선거를 하더라도 당선되고 나면 선거법 위반 사범을 적발하기 쉽지 않을 뿐만 아니라, 신고자에 대한 포상금 제도가 있지만, 지역 내에서 신고하기가 쉽지 않다. 설사 신고를 할 경우, 비밀보장이 된다고 하더라도 금방 소문이 날 수밖에 없고, 신고한 사람은 같은 지역에서 생활하기가 어렵고 결국 지역 주민들로부터 따돌림을 받는 등 불이익을 감수해야 하므로 신고를 꺼리게 된다.

한편 위탁선거법의 처벌규정이 공직선거법보다 관대하여 조합장선거 때의 금품선거 등 불법 선거문화가 그대로 공직선거에 유입되어 선거인은 알게 모르게 공직선거에서도 당연히 금품에 대한 기대심리로 ‘돈 선거’를 의식하게 된다. 따라서 이러한 부작용을 없애기 위하여 위탁선거법상의 선거운동의 제한 규정과 벌칙 규정을 공직선거법과 일치시킬 필요가 있다.

19) 위탁선거법은 선거일 전 19일부터 5일 이내에 선거인명부를 작성하여야 하며, 그 선거인명부는 선거일 전 10일에 확정된다. 선거권자는 누구든지 선거인명부에 누락 또는 오기가 있거나 자격이 없는 선거인이 올라 있다고 인정되면 열람기간 내에 구술 또는 서면으로 해당 위탁단체에 이의를 신청할 수 있다고 규정하고 있다. 다만 이의신청의 경우 현실적으로 무자격 선거인 여부가 확인이 쉽지 않고, 이의신청 자체가 쉽지 않으므로 실효성이 없다(법 제15, 16조).

V. 결론

우리 사회의 모든 영역에서 민주화에 힘입어 농어민들의 요구로 조합장 직선제(직선제와 민주화 일치 여부는 별론으로 함)가 실시된 지 십수 년이 되었으나 조합은 여전히 개혁 대상이다. 조합장선거는 농협·축협·산림조합장선거의 부정 방지와 효율성 제고 차원에서 1989년부터 지역조합별로 치러오던 조합장선거를 2014년 발효된 위탁선거법에 의해 2015년 처음 치른 것으로 어느 정도 투명성·경제성을 확보했다는 평가를 받고 있다.

그러나 조합이 공공단체로서의 자율성과 공공성에 비추어 위탁선거법이 지향하는 본래의 목적을 실현하는 데는 공직선거법과 위탁선거법의 일부 규정의 차이에서 오는 한계가 있다고 할 수 있다. 조합장선거를 위탁선거법에 의해 방대한 선거사무 중 일부에 한정하여 확일적으로 규정하다 보니 문제점이 드러났고, 과거의 부정적인 불법·탈법 선거문화를 청산하지 못한 채 오히려 현직 조합장 및 임직원과 신인 후보자 간의 선거운동의 형평성 논란을 불러일으켰었다.

이 논문은 두 차례의 조합장선거를 통해서 드러난 위탁선거법의 문제점을 살펴보고 이러한 문제점의 원인은 두 법의 일부 규정의 불일치에서 비롯되었다고 분석하였다. 결국, 두 법이 규율하고 있는 규정의 차이에서 오는 후보자와 선거인이 갖는 선거운동 과정에서의 혼란이 오히려 금품선거 등 선거사범을 양산하는 결과를 가져와 위탁선거법의 문제점이 그대로 드러났다고 본다.

이러한 위탁선거법의 문제점은 제한된 선거운동 주체, 규제 일변도의 선거운동 방법에서 파생된 예비후보자 제도 미비, 합동연설회와 공개토론회 부재, 선거기구 설치 미비 등 선거운동 주체 및 방법의 확대 문제와 무자격 조합원과 선거범죄의 처벌 규정의 미비에서 오는 혼란 등이다. 이러한 문제점들은 각종 불법선거로 이어져 현직 조합장에게 유리한 선거법이라는 오명을 안게 되었음을 부인할 수 없다.

따라서 조합의 자율성 존중 및 선거의 공정성 확보라는 위탁선거법의 입법목적을 실현하기 위해서는 선거운동의 주체 확대를 위한 후보자 외에 배우자와 직계존비속 및 3인의 선거운동원 허용, 선거운동의 다양성 확보를 위한 예비선거제 도입, 합동연설회와 공개토론회 허용, 선거인에 대한 엄격한 자격심사, 두 법의 별칙 규정 등의 일원화 등 위탁선거법의 미비점을 개선하여야 할 것이다.

더 중요한 것은 선거 캠페인이나 감시·단속에 앞서 조합장의 기능을 분산하고 견제할 수 있는 제도의 개선이 시급하다. 잘못된 조합장 선출이 지역사회의 발전을 저해할 수도

있고, 나아가 지역공동체 문화마저 붕괴시킬 수 있다는 사실 역시 잊지 말아야 한다. 선진적 선거제도의 마련과 조합원의 성숙한 의식, 그리고 위탁관리를 맡은 선관위의 지속적 노력이 병행될 때 ‘돈 선거’는 척결될 수 있고 농어촌의 선진화도 가능하다(한정택 2015).

이 논문은 위탁선거법이 입법목적을 실현하기까지 더 많은 연구가 필요하다는 과제를 남긴다. 그리고 조합장선거의 선거구와 선거인이 기초지방선거의 선거구 및 선거인과 거의 겹치기 때문에 위탁선거법에 의한 조합장선거가 국가기관을 선출하는 공직선거에 엄청난 영향을 미친다는 관점에서 위탁선거법의 개선방안을 논하였다.

이를 통하여 조합장선거의 ‘돈 선거’ 등 잘못된 선거문화를 종식시키고 선거의 자유성과 공정성을 확보하여 공공단체가 발전하고 우리 사회의 민주주의 발전에 이바지할 수 있기를 바란다.

참·고·문·헌

- 권영성. 2011. 『헌법학원론』. 서울: 법문사.
- 김형철. 2014. “예비후보자제도와 선거운동 기회의 불평등성: 선거운동의 자유와 공정성을 중심으로.” 『한국정치연구』 23-3.
- 성낙인. 2015. 『헌법학』. 서울: 법문사.
- 안상돈. 2016. “무자격 조합원 문제에 관한 농협조합장의 인식.” 『한국협동조합연구』 3-2.
- 이명행. 2012. “위탁선거관리의 개선방안에 관한 연구: 연산4동 새마을금고의 임원선거를 중심으로.” 『선거연구』 3. 중앙선거관리위원회.
- 이선신. 2013. “협동조합 선거법규 검토: 공공단체 등 위탁선거에 관한 법률에 의한 선거운동을 중심으로.” 『협동조합경영연구』 41. 농협대학교 협동조합경영연구소.
- 이종문. 2012. “기탁금 제도의 실효성에 대한 재검토와 입후보 진정성 제고 방안.” 『선거연구』 2. 중앙선거관리위원회.
- 이처문. 2016. “미국과 한국의 뉴미디어민주주의에 대한 비교연구.” 『사회과학연구』 32-2.
- 임 현. 2012. “위탁선거 관리에 관한 기본법 제정을 위한 합리적 입법 방안 고찰.” 고려대학교 산학협력단.
- 최수봉. 2015. “『공공단체등 위탁선거에 관한 법률』의 문제점과 개선방안: 제1회 동시조합장선거 수사결과를 중심으로.” 『법조』 64-11.
- 최승원 외. 2020. “양성평등 실현을 위한 조합장 선거제도 개선방안에 관한 연구.” 『2019년도 국회사무처 연구용역보고서』. (사)자치법연구원.
- 탁진영. 2004. “국회의원선거와 미디어 선거.” 『사회과학논총』 23-1. 계명대학교 사과학연구소.
- 한정택. 2015. “전국동시조합장선거의 의의와 과제: 제1회 동시 조합장선거를 중심으로.” 『선거연구』 6. 115.
- Heywood Andrew, 조현수 역. 2010. 『정치학: 현대정치의 이론과 실천』. 서울: 성균관대학교 출판부.
- Mayhew, David R. 저, 김준석 역. 2010. 『의회 선거 커백션: 국회의원에게 유권자란 무엇인가』. 서울: 동국대학교출판부.
- “농협 조합원 등록자 세 명 중 한 명 무자격등록자.” 『파이낸셜뉴스』 2015.10.6[2015 국감. 언론에 보도된 과태료 관련 뉴스. <http://www.naver.com/>(검색일: 2020.9.14).
- “전국동시조합장 선거제도의 개선과제.” 『경남일보』 2015.10.4.
- 중앙선거관리위원회. 2019. 『제2회 전국동시조합장선거 총람』.
- 헌재 2018. 12. 27. 2017헌바248 결정.
- 헌재 2019. 07. 25. 2018헌바85 결정 등.

[Abstract]

A Study on the Problems and Improvement of Consignment Election Act: Focusing on the differences between the Public Official Election Act and the Consignment Election Act

Kim, Boum-Tae | The Institute for Preferable Policy

This paper seeks to examine the differences in some statutory regulations prescribed by the Public Official Election Act and the Act on Consignment Elections of Public Organizations (hereinafter referred to as the Consignment Election Act), and to study how the electoral system that comes from the differences between the two election laws affects local elections.

Although the Public Official Election Act differs in that it selects the representative agencies of the people and the Consignment Election Act is related to the selection of executives representing limited members, the two election laws are consistent in that they aim for equality of opportunity and fairness, which are the core values of the election.

In particular, the election of the heads of Nonghyup, Suhyup and Forestry Cooperatives, which is stipulated by the Consignment Election Act, has the largest number of election law violations, and although the number of electors is slightly different, the constituencies are closely related to the local elections because most of the constituencies overlap with those of local governments.

Therefore, I would like to present a measure to improve the problem of the Consignment Election Act in that it is confusing in terms of the consistency of election campaigns and regulations that arise from the difference between the Public Official Election Act and the Entrustment Election Act, and the wrong election culture of the union leader election is adversely affecting the election of public officials who elect state institutions.

-
- **Keyword:** Public Official Election Act, Act related to Commissioned Election for Public Entities, Election for the union representative, Equal opportunities, Justice

누구를 위한 매니페스토인가?: 유권자 제안 공약과의 비교 분석

김은경 | 국민대학교

+ 국문요약 +

매니페스토 정책선거가 유권자와 유기적으로 이뤄지고 있는지를 판단하기 위해 2020년 4월 15일에 실시된 제21대 국회의원선거에서 정당이 제시한 정책공약과 유권자가 제안한 정책공약을 비교한다.

텍스트 네트워크 분석을 통해 도출된 키워드를 비교해본 결과, 빈도수를 기준으로 상위 10개 썩을 비교해보면 그 순서에는 약간의 차이가 존재하지만 대부분 비슷한 수준에서 언급되고 있음을 알 수 있다.

시멘틱 네트워크 분석을 통해 토픽을 비교해본 결과, 유권자가 제시하고 있는 공약과 각 정당이 제시한 공약들이 서로 상이하게 나타났다. 유권자는 대부분 생활에 밀접한 정책을 주로 다루고 있는 반면, 각 정당들은 사회적 이슈에 대한 문제와 그들이 표방하는 이념과 가치에 대한 공약을 제시하고 있는 것을 알 수 있다. 결국 유권자의 정책적 요구가 어떠한 것인지와는 무관하게 각 정당들은 선거 직전에 발생한 사건·사고와 관련된 분야, 또는 그들의 주요 지지층을 결집할 수 있는 분야에 대한 공약을 제시하고 있다고 볼 수 있다.

I. 서론

대의민주주의 체제에서 선거공약은 유권자의 정책수요를 정치엘리트에게 전달하는 매개의 역할을 하며, 선출된 공직자에게는 정책활동에 정당성을 부여하는 기능을 담당한다(이현출 2005). 그러나 우리의 정치현실은 이와 같이 선거공약이 후보자와 유권자 사이의 신뢰를 상징하는 긍정적 역할을 담당하지 못했다. 정당이 유권자의 다양하고 복잡한 이해관계를 수렴해서 일관된 정책공약으로 표출하는 데 실패했기 때문이다. 그동안의 정당정치는 당리당략에만 치우쳐 오히려 사회를 갈등과 반목으로 이끌었고, 유권자를 대표하는 대의의 기능을 제대로 수행하지 못해왔다(윤종빈 2016).

이러한 문제에 대해 인식하고 개선하기 위한 방안으로 정책선거에 대한 필요성이 대두되었고, 이는 2006년 지방선거에서 매니페스토 운동으로 구체화되었다. 매니페스토 정책선거는 후보자 및 정당이 정책공약을 내세울 때 현실 불가능한 선심성 공약을 남발하거나 추상적인 약속 등으로 유권자를 현혹시키는 것을 방지하기 위해 구체적인 공약의 실현 방법 및 재원 조달에 대한 사항, 그리고 공약 이행 기간까지도 상세히 밝히는 것이다. 또한 이에 그치는 것이 아니라 그 정책 공약이 평가 대상이 되어 향후 유권자들이 다시 선거에 임할 때 회고적 투표(retrospective voting)의 근거로 사용될 수 있도록 하는 것을 말한다.

매니페스토 정책선거는 10여 년 동안 매우 활발히 진행되어 왔으며, 거의 모든 선거에서 매니페스토 공약집이 출판되고 있다. 언론과 학계, 그리고 시민사회에서도 이에 대한 중요성을 인식하고 선거때마다 후보자 및 정당의 공약을 집중 분석하여 유권자에게 알리고 있다.

그러나 최근 들어 매니페스토 정책선거가 무용지물이 되고 있다는 지적이 제기되고 있다. 정치권에서 내놓는 무성의한 정책과 유권자들의 무관심이 매니페스토 운동의 동력을 낮추고 있다는 평가가 우세하다(정회옥 2012). 지난 19대 및 20대 총선에서 정치권의 계파 갈등은 더욱 심화되었고, 이로 인해 공천파동과 같은 현상은 선거일이 임박해서야 선거구 확정과 공천이 완료되는 등의 사태를 가져오게 되었다. 이로 인해 유권자들은 정책공약에 대한 검증은 고사하고 자신의 선거구에 어느 후보자가 출마하는지도 알지 못하는 상황에서 정치권에 대한 불신은 커져만 갔다.

현대 민주주의 국가들이 당면한 문제들 중 하나는 이렇게 정치권에 대한 불신과 함께 대의민주주의에 대한 신뢰도 무너지고 있다는 것이다. 이에 따라 국민들이 의사결정과정

에 직접 참여하고자 하는 의지가 높아졌으며, 이것이 광장의 정치로 나타나는 것을 빈번하게 목격할 수 있다.

이러한 직접민주주의에 대한 열망과 필요성은 대의제를 유지하는 가장 대표적인 제도인 선거에서도 찾아볼 수 있다. 이제는 후보자 및 정당이 제시하는 공약을 선택하고 평가하는 것에 그치지 않고 직접 정책공약을 제시하고자 하는 것이다. 매니페스토 정책선거의 시작에서부터 유권자의 참여에 대한 요구가 있어왔고 이를 반영하여 중앙선거관리위원회에서는 각 선거에서 유권자 희망공약을 접수하고 이를 정당과 후보자들에게 제공하여 유권자와 후보자(정당)의 원활한 정책 소통이 이뤄지도록 하고 있다.

그럼에도 불구하고 매니페스토 정책선거에 대한 유권자들의 인지와 관심이 부족하고(정희옥 2016; 윤종빈 2016), 매니페스토 운동이 유권자들과 함께 실시되는 것이 맞는지에 대한 의문은 여전히 제기되고 있다.

왜 유권자들은 정치참여에 대한 열망이 있음에도 불구하고 매니페스토 정책선거에 무관심한 것일까? 후보자 및 정당의 정책공약을 신뢰하지 못하는 이유는 무엇일까? 후보자 및 정당은 정책공약에 유권자의 의사를 반영하고 있는가? 과연 매니페스토 운동은 유권자와 함께 하는 운동인가?

본 연구는 이러한 질문을 가지고 유권자들이 제안한 정책공약과 실제 정당이 제시한 정책공약을 비교하고자 한다. 유권자가 추구하는 정책과 현실적으로 제시된 정책을 비교하면서 과연 각 정당들이 유권자의 요구를 반영한 정책공약을 제시하고 있는지를 살펴보고, 이를 통해 보다 발전적인 매니페스토 정책선거를 위한 방안을 모색하고자 한다.

II. 선행연구 검토 및 연구방법

1. 선행연구 검토

매니페스토 정책선거에 대한 연구들을 고찰해보면 초기의 연구는 정책공약이 선거에서 중요한 역할을 담당하고 있다는 연구와 유권자에게 큰 영향을 주지 못한다는 연구로 나누어볼 수 있다. 정책공약의 중요성을 주장한 학자들은 결국 선거에서 누가 승리하느냐는 어떤 공약을 제시했느냐에 따라 결정된다고 주장한다(Brady & Sinclair 1984; Wright

1986). 또한 후보자나 정당이 선거에서 제시했던 공약에 대해 재임 기간 동안 얼마나 잘 수행했는지를 평가받고, 이 평가가 다음 선거에 영향을 미친다는 견해도 있다(Hibbing & Alford 1982; Fiorina 1981; Erikson 1990; Key 1996; 이현우 1998). 즉 유권자는 선거를 통해 선출된 정치인들의 업적이나 활동에 따라 상(reward) 또는 벌(punishment)을 주게 되는 회고적 투표를 한다는 것이다(Key 1996). 반면에 정책공약이 유권자에게 의미가 없다고 주장하는 학자들은 유권자가 후보자를 선택함에 있어서 중요하게 생각하는 점은 경력, 업적, 접촉, 홍보활동 등이며 정책공약은 중요하게 인식되지 않는다고 주장한다(Mann & Wolfinger 1980; Abramowitz 1980).

국내에서도 정책선거에 대한 다양한 연구가 진행되면서 정치권과 유권자들의 정책선거에 대한 관심과 인식을 제고시켰다. 그러나 대부분의 연구는 매니페스토 정책선거에 대한 필요성에 대한 논의(이현출 2006; 김영래·이현출 2006; 고경민 외 2007; 김영래·정형욱 2008; 안철현 2006; 이동윤 2010; 이현출·가상준 2011; 윤종빈 2016; 조희정 2016)와 정책공약에 대한 내용분석과 평가지표 개발에 대한 연구(이원희 외 2006; 서재영·권영주 2008; 김혁 2010; 이현출·가상준 2011; 조진만 2012)에 집중되었다.

한편 매니페스토 정책선거가 그 취지에 맞게 운용되고 있지 않다는 문제점에 착안하여 그 원인을 찾는 연구도 진행되었다. 후보자 및 정당에서 그 문제를 지적하고 있는 연구들은 정당의 공천 지연 및 정치인들의 이합집산을 문제삼는다. 이러한 정치상황은 정책공약을 개발하는 데 소홀하게 되고, 구체적이지 않고 실현가능성이 낮은 공약을 생산하게 된다는 것이다(김상준·오현순 2009; 김영래 2007; 박명호 2003; 박재욱 2010; 이동윤 2010; 이현출 2006; 조진만 2008; 조희정 2012; 한정훈 2014). 또다른 원인으로 유권자의 인식과 태도가 제고되어야 한다는 연구도 있다. 이들은 유권자들의 정치에 대한 무관심과 정책적 고려가 제외된 투표행태 등을 문제삼으며 이에 대한 교육적 해결방안을 모색한다(김영래 2007; 박명호 2003; 이동윤 2010; 이현출 2006; 조희정 2012; 윤종빈 2016; 정희욱 2016).

매니페스토에 대한 유권자의 인식조사를 바탕으로 정책선거의 실태를 파악하는 연구로 윤종빈(2016)은 총선 및 대선 후 설문조사를 바탕으로 유권자의 매니페스토 인지도를 파악했다. 이에 따르면 매니페스토가 실시된 2006년 이후 2010년까지는 유권자의 인지도가 완만한 상승세를 나타내지만 2012년 치러진 제19대 총선과 제18대 대선 당시 유권자 인식조사에서는 매니페스토에 대한 인지도가 각각 10%p 이상 하락한 것을 알 수 있다. 즉 매니페스토에 대한 유권자들의 인지와 관심이 매우 부족하다는 점을 알 수 있다. 또한 유권자들에게 정당(후보)이 매니페스토 정책선거에 적극적이었는지에 대한 항목에서는

응답자 4명 중 1명만이 긍정적인 평가를 하는 등 정치권에서의 매니페스토에 대한 적극성도 낮다고 판단했다.

정희옥(2016)은 제20대 총선 매니페스토 운동을 분석하면서 유권자 인식을 살펴보았다. 이에 따르면 제20대 총선에서도 유권자의 매니페스토에 대한 인지도는 낮은 수준이었다. 전혀 잘 알지 못한다는 응답이 58.5%로 나타났으며, 별로 잘 알지 못한다는 응답도 29.1%에 달해 유권자의 매니페스토 인지도가 상당히 낮은 것을 알 수 있었다. 또한 매니페스토 정책선거에 있어 정당의 역할을 묻는 문항에서도 다소 소극적이었다는 응답이 51.8%, 매우 소극적이었다는 응답이 25%로 나타나 정당의 역할에 대해서도 부정적으로 인식하는 것을 알 수 있었다.

매니페스토 운동이 우리나라에 도입된 지 10년이 넘는 시간이 흘렀는데도 유권자의 인식과 관심이 매우 낮고, 정당의 적극성도 매우 낮다고 인식하는 현실을 보면 과연 지금까지의 매니페스토 운동이 누구를 위한 것이었는지 되돌아볼 필요가 있다. 유권자들과 함께 하는 매니페스토 정책선거야말로 정당(후보)과 유권자가 쌍방향적인 유기적 관계를 성립하게 되고, 이렇게 될 때 정당은 유권자의 정책수요를 제대로 수렴할 수 있으며, 이를 정책공약으로 제시하여 대의민주주의 체제에서의 대표성을 확립하는 것이기 때문이다.

2. 연구방법

매니페스토 정책선거가 유권자와 유기적으로 이뤄지고 있는지를 판단하기 위해 2020년 4월 15일에 실시된 제21대 국회의원선거에서 정당이 제시한 정책공약과 유권자가 제안한 정책공약을 비교하고자 한다.

각 정당들은 국회의원선거 전에 정책자료집을 공개한다. 이 정책자료집을 통해 정당은 각 분야별로 정당의 입장을 표명하고, 향후 해당 정책을 추진하기 위한 세부적인 계획 및 재원조달 방법 등을 제시하며 국가 운영에 대한 전반적인 로드맵을 유권자에게 전달한다. 제21대 총선을 앞두고 각 정당은 정책자료집을 공개했다. 이에 본 연구에서는 선거 당시 의석수가 5명 이상인 정당을 대상으로 정책자료집을 분석한다. 교섭단체인 더불어민주당과 미래통합당, 민생당의 정책자료집을 분석하고, 비교섭단체이지만 선거 당시 소속의원의 수가 6명인 정의당의 정책자료집을 대상으로 한다. 미래한국당도 교섭단체이기는 하지만 미래통합당의 위성정당을 표방하며 정책공약집을 발표하지 않았기에 제외한다. 또한 소속의원이 8명인 더불어민주당의 경우도 더불어민주당의 위성정당으로 볼 수

있으며, 별도의 정책공약집을 발간하지 않아 연구의 대상에서 제외한다.

아울러 매니페스토 운동이 도입된 2006년 지방선거부터 중앙선거관리위원회는 홈페이지에 공약은행을 개설하여 유권자들이 공약을 제안할 수 있는 장을 마련하였고, 유권자들에 의해 제안된 공약을 모아 자료집으로 발간하였으며, 이를 정당(후보)에게 전달하여 유권자의 의사를 반영하는 공약을 작성할 수 있도록 지원해왔다. 이에 본 연구에서는 중앙선거관리위원회에서 발간한 『유권자 희망공약 모음집』을 바탕으로 유권자가 제안한 정책공약을 분석하여 정당이 제시한 정책공약과 비교하고자 한다.

우선 각 정당의 정책공약집과 중앙선관위에서 발간한 『유권자 희망공약 모음집』에 대해 텍스트 네트워크 분석(Text Network Analysis)을 실시한다. 텍스트 네트워크 분석이란 문자로 구성된 메시지에서 의미를 내포하는 단어들을 추출하여 그 메시지 안에서 구성되는 연결관계를 파악하고, 이를 통해 메시지의 다양한 특성을 분석하는 것이다(이수상 2014). 즉 문장, 문단 및 문서 등과 같이 하나의 텍스트 내에서 사용되는 단어의 빈도를 파악함으로써 그 단어에 대한 분석지표가 계산되고, 이러한 지표를 통해 특정한 단어가 가지는 의미를 알아보는 것이라 할 수 있다(정덕호 2013). 이렇게 정책공약집 내의 어휘 및 단어의 빈도를 추출하여 키워드를 도출하여 비교한다. 이를 위해 1차로 빈도를 추출한 단어들을 대상으로 의미를 가지지 않는 단어를 제외하고, 유사어를 하나로 지정하는 등의 작업을 통해 데이터의 신뢰도를 높이고자 한다.

이처럼 키워드를 중심으로 분석하는 것에서 나아가 단어와 단어 간의 관계(연결망)를 해석하기 위해 시멘틱 네트워크 분석(Semantic Network Analysis)도 실시한다. 시멘틱 분석은 기술적으로는 단어와 단어 간의 관계를 말하지만(Rice & Danowski 1993), 내용적 차원에서 정의하면 공유된 해석(shared interpretation)을 기반으로 한 단어 간 결합(association)을 의미한다(Monge & Eisenberg 1987). 이는 단순히 단어 간의 관계를 기계적으로 분석하는 것이 아니라 텍스트와 텍스트를 작성한 주체가 지니는 인식(perception)을 함께 고려해야 하는 과정이라고 볼 수 있다(Carley 1993). 이는 말이나 글에서 사용되는 단어가 무작위적으로 사용된 것이 아니라 특정한 목적의식을 구현하기 위해 효과적·효율적으로 선택 및 배치된 결과라는 가정 하에 분석 결과가 그 의미를 갖는다. 이 분석을 통해 단어와 단어 사이의 거리에 따른 관계와 문장과 문단 내에서의 빈도 등을 심화 분석하여 정책공약집에서 내세우는 내용들의 패턴을 살펴볼 수 있다(TF-IDF \geq 0.1).

Ⅲ. 정당의 정책공약과 유권자 제안 정책공약의 비교 분석

1. 정당의 정책공약집 분석 결과¹⁾

1) 더불어민주당 정책공약집 내용 분석

더불어민주당은 2020년 3월에 제21대 국회의원선거 정책공약집으로 『더 나은 미래, 민주당이 함께 합니다』를 발간했다. 이 중에서 중앙공약에 해당하는 총 273페이지를 분석한다.

(1) 텍스트 네트워크 분석

더불어민주당의 제21대 국회의원선거 정책공약집의 중앙공약에 대한 내용을 분석해본 결과, 가장 많이 등장한 키워드는 ‘교육’으로 총 178회 언급되었다. 그리고 ‘기업’(161회), ‘청년’(133회), ‘서비스’(125회), ‘학교’(109회)가 뒤를 이었고, ‘혁신’·‘기술’(각 88회), ‘여성’(87회), ‘문화’(84회), ‘안전’(83회), ‘협력’(82회), ‘중소기업’·‘복지’·‘공공’(각각 76회) 등의 키워드가 도출되었다.

제21대 국회의원선거 정책공약집에서 도출된 키워드를 통해 더불어민주당이 이번 선거에서 집중하고 있는 정책 분야를 가늠해볼 수 있다. 먼저 교육이 가장 높은 빈도로 도출되어 교육정책 분야에 주력하고 있는 것으로 나타났다. 이는 작년 조국 전 장관의 자녀 문제로 인해 교육의 공정성에 대해 비판을 받았던 여당으로서 이번 선거에서 공정한 입시제도 도입에 대한 약속과 교육의 공공성 강화를 위한 대책 마련 등으로 비판여론을 잠재우기 위한 노력을 한 것이라 볼 수 있다.

아울러 중소기업 및 청년 창업과 관련된 정책, 일자리와 고용문제에 대한 공약과 농업의 스마트화 등을 통한 농업 분야의 혁신, 청년 농업인을 위한 정책 등을 공약으로 발표했다.

또한 여성을 위한 정책도 많이 언급됐는데, 여성 농어업인을 위한 정책 및 경력단절 여성에 대한 고용방안, 여성폭력 방지에 대한 정책 등을 공약으로 내세우며 여성의 표심을 잡으려고 노력했다.

이 외에도 장애인과 관련하여 이동권 보장 및 장애인 의무고용 내실화 등의 정책과

1) 각 정당의 정책공약집 분석은 중앙선거관리위원회의 『제21대 국회의원선거 정책공약 분석: 텍스트와 언론보도 분석을 통해 본 공약과 선거』를 참고.

〈표 1〉 더불어민주당 정책공약집 키워드 분석

	키워드	빈도		키워드	빈도
1	교육	178	18	경제	72
2	기업	161	19	일자리	70
3	청년	133	20	개발	70
4	서비스	125	21	참여	69
5	학교	109	22	농업	69
6	혁신	88	23	고용	63
7	기술	88	24	보호	59
8	여성	87	25	취업	57
9	문화	84	26	성장	57
10	안전	83	27	의료	54
11	협력	82	28	투자	53
12	중소기업	76	29	지속	53
13	복지	76	30	주택	53
14	공공	76	31	건강	53
15	창업	75	32	주민	51
16	금융	73	33	장애	51
17	스마트	72	34	의무	51

의료 및 복지서비스의 사각지대를 최소화하기 위한 정책 등을 통해 소외계층을 위한 공약도 내세웠음을 알 수 있다.

(2) 토픽 모델링

더불어민주당의 정책공약집 내용에 내포되어 있는 키워드들의 의미있는 연결망을 분석하기 위해 토픽 모델링(Topic-Modeling)을 살펴보았다.

5가지 토픽에 대한 하위 키워드를 살펴보았다. 우선 첫 번째 토픽은 ‘기업’, ‘창업’, ‘일자리’, ‘취업’, ‘건강’ 등으로 나타나 취업 및 창업과 일자리 등의 고용문제에 대한 토픽인 것을 알 수 있었다. 다음으로 나타난 토픽은 ‘서비스’, ‘안전’, ‘공공’, ‘복지’, ‘금융’ 순서로 키워드가 도출되었다. 이는 사회안전망에 대한 서비스 구축과 복지 및 금융에 대한 공공

〈표 2〉 더불어민주당 정책공약집 토픽별 키워드

	고용분야 (Topic1)	복지 및 금융 (Topic2)	교육분야 (Topic3)	여성 및 농업분야 (Topic4)	청년 분야 (Topic5)
1 st Keyword	기업	서비스	교육	여성	청년
2 nd Keyword	창업	안전	학교	문화	협력
3 rd Keyword	일자리	공공	개발	스마트	경제
4 th Keyword	취업	복지	성장	농업	참여
5 th Keyword	건강	금융	혁신	고용	주택

서비스 제공에 대한 토픽인 것을 알 수 있다. 세 번째 토픽에 대한 키워드는 ‘교육’, ‘학교’, ‘개발’, ‘성장’, ‘혁신’ 등의 키워드로 구성되어 있는데, 이는 교육의 공공성 강화와 혁신 성장을 위한 콘텐츠 및 인프라 개발 등에 대한 내용인 것으로 나타났다. 네 번째로 나타난 토픽은 ‘여성’, ‘문화’, ‘스마트’, ‘농업’, ‘고용’ 등의 키워드로 구성되어 농업의 스마트화와 여성, 문화예술인 지원에 대한 사항으로 파악된다. 마지막 토픽은 ‘청년’, ‘협력’, ‘경제’, ‘참여’, ‘주택’ 등의 순서로 키워드가 구성되는데, 이는 청년기업과의 협력 및 주민참여 등의 정책 내용인 것을 알 수 있다.

2) 미래통합당 정책공약집 내용 분석

미래통합당은 제21대 국회의원선거 정책공약집으로 『내 삶을 디자인하다: 대한민국을 재설계, 미래로 재도약』을 발간했다. 중앙공약집 235페이지에 대한 분석을 실시했다.

(1) 텍스트 네트워크 분석

텍스트 네트워크 분석을 통해 미래통합당의 정책공약집의 키워드를 도출했다. 그 결과 ‘기업’이 총 95회 등장해 가장 많은 빈도수를 보였다. 이번 선거에서 미래통합당은 기업 경영의 자유를 확대하고 규제를 철폐, 기업 투자에 대한 지원 확대 등 기업 활성화 방안을 많이 제시하였다. 즉 현 정부의 경제정책을 비판하며, 기업 활성화를 도모해 경제성장을 촉진하는 정책에 주력한 것을 알 수 있다.

다음으로 많이 등장한 키워드는 ‘건강’으로 총 80회 언급되었다. 건강보험의 적용범위 확대 및 어린이와 청소년의 건강검진 체계 개편, 노령인구에 대한 건강 관리 체계 확립 등을 통해 국민 생활에 밀접한 건강문제를 정책으로 제시하고 있다.

〈표 3〉 미래통합당 공약 내용 키워드 분석

	키워드	빈도		키워드	빈도
1	기업	95	19	재정	48
2	건강	80	20	문재인	48
3	농어촌	74	21	북한	46
4	교육	67	22	학교	43
5	주택	65	23	개발	43
6	안전	64	24	핵연료	42
7	벤처	63	25	어르신	41
8	지방	60	26	체육	39
9	청년	58	27	소득	39
10	문화	58	28	질병	37
11	어린이	55	29	공공	37
12	보호	55	30	서비스	36
13	정권	54	31	간호사	36
14	경제	52	32	주민	35
15	일자리	51	33	시장	35
16	예산	51	34	보험	35
17	공정	50	35	미세먼지	35
18	여성	49	36	투자	35

‘농어촌’에 대한 키워드도 74회 언급되면서 중점 과제로 삼고 있는데, 농어촌 지역의 표심을 잡기 위해 농어업분야의 공약에 집중하고 있음을 알 수 있다.

또한 ‘교육’의 이슈에도 많은 정책공약을 제시하고 있는 것을 파악할 수 있다. 총 67회 언급된 ‘교육’ 키워드는 조국 전 장관의 자녀 특례입학 등의 문제를 부각시키며 공정교육에 대한 목소리를 높이고 있으며, 자사고 및 외고, 국제고 등의 존치 공약을 제시하고 있다.

‘안전’ 키워드도 64회 언급되었다. 미세먼지로부터 안심 환경을 조성하겠다는 공약과 함께 범죄 및 교통사고로부터 안전한 거리를 조성하겠다는 등의 생활 안전 분야의 정책을 내세우고 있으며, ‘어린이’와 ‘보호’ 등의 키워드도 각각 55회씩 언급되었는데, 이는 아동

성범죄 등의 어린이 대상 범죄에 대한 대책 마련과 어린이 보육환경 개선 등을 통해 자녀가 있는 가족의 행복을 위한 정책을 제시한 것으로 보인다.

‘북한’과 ‘핵연료’ 등의 키워드도 빈번하게 언급되었다. 미래통합당은 북한 비핵화를 주도하고, 강력한 한미동맹을 복원하며, 북핵 군사대응태세를 구축하는 등의 정책공약을 제시하면서 현 정부의 대북정책과는 차이를 나타내고 있다.

아울러 ‘문재인’의 단어도 48회나 등장하는데, 이 또한 현 정부의 정책을 비판하면서 미래통합당의 정책적 대안을 홍보 및 설득하기 위한 것으로 보인다.

(2) 토픽 모델링

미래통합당의 정책공약집 내용에 대해 시멘틱 분석을 하여 5가지 토픽을 추출하였다.

첫 번째 토픽은 ‘기업’, ‘벤처’, ‘경제’, ‘일자리’, ‘재정’ 등의 키워드로 구성되었다. 이는 벤처기업 생태계 조성과 기업의 활성화를 도모하여 일자리를 늘리고 경제성장을 이루겠다는 경제재설계에 대한 내용이라 할 수 있다. 두 번째 토픽은 공정교육과 안전에 대한 내용으로, ‘교육’, ‘안전’, ‘지방’, ‘보호’, ‘공정’ 등의 키워드로 나타난다. 세 번째 토픽은 ‘건강’, ‘어르신’, ‘질병’, ‘방송’, ‘도시’ 등의 키워드로, 노년층을 타깃으로 하는 노인 건강과 관련된 내용인 것을 알 수 있다. 네 번째 토픽과 관련하여 ‘정권’, ‘문재인’ 그리고 ‘북한’의 키워드를 통해 문재인 정부의 정책을 비판하며 대북한 강력조치 등을 강조하고 있다는 것을 알 수 있으며, 마지막으로 ‘어린이’, ‘여성’, ‘서비스’, ‘주민’ 등의 키워드를 통해 구성된 다섯 번째 토픽은 공동체에 대한 삶의 여건을 향상시키기 위한 정책적 방안인 것으로 판단할 수 있다.

〈표 4〉 미래통합당 공약 내용 토픽별 키워드

	경제분야 (Topic1)	교육·안전 (Topic2)	노인분야 (Topic3)	북한·청년 (Topic4)	여성·아동 (Topic5)
1 st Keyword	기업	교육	건강	문화	어린이
2 nd Keyword	벤처	안전	어르신	정권	여성
3 rd Keyword	경제	지방	질병	청년	서비스
4 th Keyword	일자리	보호	방송	문재인	주민
5 th Keyword	재정	공정	도시	북한	근로

3) 민생당 정책공약집 내용 분석

민생당은 제21대 국회의원선거 정책공약집으로 『민생보감: 오로지 민생, 민생이 먼저다』를 발표했다. 이 정책공약집 중 중앙공약에 해당하는 159페이지를 분석한다.

(1) 텍스트 네트워크 분석

민생당이 발간한 정책공약집을 분석한 결과, 가장 많이 등장한 키워드는 ‘교육’(67회)이었다. 그 뒤로 ‘안전’(59회)과 ‘농어촌’(52회)이 많이 등장했으며, ‘공공’(42회)과 ‘연금’(38회), 그리고 ‘지방’(35회)과 ‘주택’(35회)이 그 뒤를 이었다.

〈표 5〉 민생당 공약 내용 키워드 분석

	키워드	빈도		키워드	빈도
1	교육	67	20	임금	25
2	안전	59	21	대학	24
3	농어촌	52	22	경제	24
4	공공	42	23	중소기업	23
5	연금	38	24	방송	23
6	지방	35	25	임대	22
7	주택	35	26	여성	22
8	장애	34	27	복지	22
9	학교	33	28	기술	22
10	문화	33	29	근로자	22
11	소득	31	30	국회	22
12	청년	30	31	가구	22
13	에너지	29	32	정보	21
14	서비스	29	33	재정	21
15	공제	29	34	재난	21
16	소방	27	35	예산	21
17	보험료	27	36	수당	21
18	기업	26	37	생활	21
19	피해	25	38	병원	21

민생당도 역시 조국 전 장관의 자녀와 관련된 이슈에 대응하여 정책공약을 마련한 것으로 보인다. 즉 입시 전형 개선을 통해 대입 공정성을 확립하고 공교육의 신뢰를 회복하겠다는 정책 등을 제시하면서 공정교육에 대한 공약을 비중있게 다루었다. 또한 코로나19의 확산으로 인해 안전에 대한 요구가 커짐으로써 이에 대한 대책에 중점을 두었다는 것이 나타났고, 민생당 소속의원들의 지역이 농어촌에 밀집해 있기 때문에 농어촌 관련 정책공약이 두드러진 것으로 보인다.

(2) 토픽 모델링

민생당의 정책공약집에 내포되어 있는 의미망을 파악하기 위해 시멘틱 분석을 통해 토픽 모델링을 도출하였다.

민생당의 정책공약집에 나타난 5가지 토픽을 살펴본 결과, 첫 번째 토픽은 ‘안전’, ‘근로자’, ‘코로나’, ‘범죄’, ‘감염’ 등의 키워드로 나타나 생활안전분야라 할 수 있다. 두 번째 토픽은 ‘농어촌’, ‘복지’, ‘병원’, ‘재난’, ‘소방’ 등의 키워드로 농어촌 및 재난과 관련된 내용으로 판단된다. 세 번째 토픽은 ‘공공’, ‘지방’, ‘주택’, ‘장애’, ‘청년’ 등의 키워드를 통해 청년을 위한 공공임대주택 공급기준을 마련하는 등 사회적 약자의 주거환경과 관련된 정책방안에 대한 내용이다. 네 번째 토픽은 ‘고령’, ‘보험료’, ‘가구’, ‘주거’, ‘근로’에 대한 내용으로, 이는 노인인구의 복지와 관련된 사항이며, 마지막 토픽은 문화예술 분야로 ‘문화’, ‘예술’, ‘소득’, ‘예산’, ‘혁신’ 등의 키워드로 구성되어 있다.

〈표 6〉 민생당 정책공약집 토픽별 키워드

	안전분야 (Topic1)	농어촌·재난 (Topic2)	사회적 약자 (Topic3)	노인복지 (Topic4)	문화예술 (Topic5)
1 st Keyword	안전	농어촌	공공	고령	문화
2 nd Keyword	근로자	복지	지방	보험료	예술
3 rd Keyword	코로나	병원	주택	가구	소득
4 th Keyword	범죄	재난	장애	주거	예산
5 th Keyword	감염	소방	청년	근로	혁신

4) 정의당 정책공약집 내용 분석

정의당은 제21대 국회의원선거 정책공약집으로 『2020 정의로운 대전환』을 발간했다.

이 정책공약집 중에 중앙공약에 해당하는 약 205페이지를 분석했다.

(1) 텍스트 네트워크 분석

정의당의 공약 내용에서 가장 자주 언급된 키워드는 ‘교육’으로 총 166회 등장했다. 뒤를 이어 ‘안전’이 104회, ‘공공’이 103회 언급되었고, ‘기업’(92회), ‘동물’(81회), ‘문화’(80회), ‘학교’(78회) 등의 순으로 나타났다.

정의당도 역시 교육분야 정책에 중점을 두고 있었다. 조국 전 장관의 자녀 문제를 의식한 듯 ‘부모찬스 대신 사회찬스’ 등의 공약을 내세웠으며, 공정한 출발선에 대한 메시지를

〈표 7〉 정의당 공약 내용 키워드 분석

	키워드	빈도		키워드	빈도
1	교육	166	20	경제	53
2	안전	104	21	개발	52
3	공공	103	22	인권	51
4	기업	92	23	고용	51
5	동물	81	24	차별	50
6	문화	80	25	실현	49
7	학교	78	26	대학	49
8	지방	75	27	차별	48
9	장애	71	28	정보	48
10	노동	68	29	연구	48
11	건강	65	30	소득	48
12	개정	60	31	선거	48
13	참여	59	32	기술	48
14	서비스	59	33	해소	46
15	여성	58	34	보호	46
16	임금	56	35	노동자	46
17	에너지	56	36	청년	44
18	복지	56	37	민간	44
19	자치	54	38	평가	43

전달하였다. 또한 유치원부터 대학까지 국가가 책임지는 평등교육을 정책공약으로 내세우기도 했다.

‘안전’에 대해서도 비중 있게 다루었는데, 지속가능한 환경과 정의로운 에너지 전환 등의 공약을 발표했다. 또한 동물과 사람이 더불어 살고 전국민이 건강불평등을 해소하는 공동체를 도모하고자 했으며, ‘기업’과 관련해서는 차별 없고 안전한 일자리, 그리고 노동기본권을 보장하겠다는 내용의 정책공약을 제시했으며, 불평등과 세습사회 청산을 위한 초부유세 신설도 공약했다.

(2) 토픽 모델링

정의당이 발간한 정책공약집의 내용에 대해 시멘틱 분석을 통해 5가지의 토픽을 도출해내어 그 의미망을 분석하고자 한다.

첫 번째 토픽으로 도출된 것은 ‘기업’, ‘경제’, ‘협력’, ‘해소’, ‘실현’ 등의 키워드로, 이는 대중소기업 협력체계 마련 및 경제적 불평등을 해소하기 위한 정책마련을 목적으로 하는 정의당의 가치 지향적인 내용으로 판단할 수 있다. 두 번째 토픽은 ‘학교’, ‘참여’, ‘대학’, ‘공공’, ‘정보’ 등의 키워드로 연결되어 있으며, 학교 및 대학에서의 학생 참여를 보장하는 내용이라 볼 수 있다. 세 번째 토픽은 ‘노동’, ‘차별’, ‘인권’, ‘보호’, ‘여성’ 등의 키워드로 구성되어 있어 노동자의 차별을 방지하고 노동 인권 및 여성 인권을 보장하며 여성 노동자의 보호와 관련된 정책이라 할 수 있다. 네 번째 토픽은 ‘교육’, ‘안전’, ‘평등’, ‘기술’, ‘선거’ 등의 키워드로, 평등하고 안전한 교육환경 조성에 대한 분야이며, 마지막 토픽은 ‘동물’, ‘장애’, ‘복지’, ‘공정’, ‘공공’ 등 반려동물과 함께하는 공동체 생활과 관련된 정책 및 장애인에 대한 공정한 처우와 관련된 토픽으로 도출되었다.

〈표 8〉 정의당 공약 내용 토픽별 키워드

	기업협력 (Topic1)	학생참여 (Topic2)	노동·여성 (Topic3)	교육분야 (Topic4)	장애인·동물 (Topic5)
1 st Keyword	기업	학교	노동	교육	동물
2 nd Keyword	경제	참여	차별	안전	장애
3 rd Keyword	협력	대학	인권	평등	복지
4 th Keyword	해소	공공	보호	기술	공정
5 th Keyword	실현	정보	여성	선거	공공

2. 유권자 희망공약집 내용 분석

중앙선거관리위원회는 제21대 국회의원선거를 앞두고 2020년 2월 19일부터 3월 27일 까지 유권자들에게 희망공약을 모집했고, 이를 모아 『2020 유권자 희망공약 모음집』을 발간했다. 약 80페이지에 해당하는 이 희망공약집에 대한 텍스트 네트워크 분석 및 시멘틱 분석을 실시했다.

1) 텍스트 네트워크 분석

유권자들이 희망하는 공약으로 가장 많이 언급된 키워드는 ‘학교’(67회), ‘교육’(65회), ‘학생’(63회) 순이었다. 즉 교육분야에 대한 요구가 가장 많았다는 것을 알 수 있다. 그리고 ‘지역’(62회), ‘시장’(56회), ‘도서관’(53회), ‘문화’(50회)가 그 뒤를 이었다.

유권자들은 안전한 교육환경이 조성되고 공정한 교육이 이뤄지는 학교를 원하고 있으며, 학생들이 행복한 학교생활을 할 수 있는 정책을 필요로 하고 있음을 알 수 있다. 또한 도서관 등의 확충으로 지역사회 문화생활을 향유할 수 있기를 원하며, 아이와 장애인 등 약자들이 안전하게 생활할 수 있는 환경을 조성해주기를 정치권에 비라고 있다는 점을 파악할 수 있었다. 아울러 경제분야와 교통문제, 그리고 환경에 대한 정책적 요구도 나타났다.

〈표 9〉 유권자 희망공약집 키워드 분석

	키워드	빈도		키워드	빈도
1	학교	67	12	경제	39
2	교육	65	13	일	38
3	학생	63	14	활동	36
4	지역	62	15	복지	36
5	시장	56	16	인터넷	35
6	도서관	53	17	전기	34
7	문화	50	18	전통	33
8	집	43	19	자동차	33
9	아이	41	20	사람	33
10	장애	40	21	차전거	32
11	국민	40	22	미세먼지	32

2) 토픽 모델링

유권자 희망공약집 내용에 대해 시멘틱 분석을 통해 5가지의 토픽을 도출해내어 그 의미망을 분석하고자 한다.

첫 번째 토픽으로 도출된 것은 ‘버스’, ‘자전거’, ‘대중교통’, ‘법’, ‘불편’ 등의 키워드로, 국민들이 실생활에서 마주하는 교통과 관련된 토픽이었다. 버스 등의 대중교통에 대한 불편함을 호소하는 한편 최근 전기자전거 및 전동킥보드 등의 이용자가 증가하면서 제대로 된 법체계가 마련되지 않아 안전한 생활을 할 수 없다는 불편함을 토로하고 있다. 이는 네 번째 토픽과도 연결되는 부분으로, 대중교통과 관련된 노선 및 운행 정보 등의 서비스의 지역별 편차가 발생하는 것에 대한 개선을 요구하고 있다.

두 번째 토픽에서는 ‘예절’, ‘쓰레기’, ‘공공’, ‘수거’, ‘공익’의 키워드로 연결되며 생활환경과 관련된 분야이다. 쓰레기 배출과 관련해 다양한 아이디어를 제시하고 있는데, 이는 대부분 환경문제를 고려한 것으로 다섯 번째 토픽과 유사한 패턴을 보인다. 다섯 번째 토픽은 도시의 대기환경 등을 고려하는 정책을 요구하고 있다.

마지막으로 세 번째 토픽은 ‘농촌’, ‘안전’, ‘보험’, ‘양육비’, ‘마을’ 등의 키워드로 연결되고 있다. 여기서는 농촌지역의 안전한 생활을 위한 정책적 방안 마련을 제시하고 있으며, 양육비를 지급하지 않아 아동 생존권을 위협하는 문제에 대한 해결책을 요구하고 있는 것으로 나타났다.

〈표 10〉 유권자 희망공약집 토픽별 키워드

	교통분야 (Topic1)	생활환경 (Topic2)	농촌·건강 (Topic3)	교통정보 (Topic4)	환경분야 (Topic5)
1 st Keyword	버스	예절	농촌	법	서비스
2 nd Keyword	자전거	쓰레기	안전	홍보	저감
3 rd Keyword	대중교통	공공	보험	운행	공공
4 th Keyword	법	수거	양육비	노선	도시
5 th Keyword	불편	공익	마을	정보	식물

3. 유권자 희망공약집과 각 정당의 정책공약집 내용 비교

1) 텍스트 네트워크 분석

유권자 희망공약집과 각 정당의 정책공약집의 내용에 대한 텍스트 네트워크 분석을 통해 키워드를 도출하였고, 이를 비교하면 <표 11>과 같다.

각각 도출된 키워드들의 빈도수를 기준으로 상위 10개씩을 비교해보면, 그 순서에는 약간의 차이가 존재하지만 대부분 비슷한 수준에서 언급되고 있음을 알 수 있다. 다만, 유권자들은 교육과 관련된 키워드가 1~3순위를 차지하며 매우 강력하고 다양한 요구를 하고 있음에도 각 정당에서는 최근 이슈가 되었던 교육의 공정성 확대 등과 관련된 분야에만 치중하고 있는 것으로 파악되었다.

또한 유권자들은 생활에 밀접한 지역사회 문화조성 등의 필요성에 대해 언급하고 있으며, 각 정당은 다양한 계층의 표심을 사로잡기 위해 여러 분야에 걸쳐 정책공약을 제시하고 있다는 점을 알 수 있다.

<표 11> 유권자 희망공약집과 각 정당의 정책공약집의 키워드 비교

	유권자	더불어민주당	미래통합당	민생당	정의당
1	학교	교육	기업	교육	교육
2	교육	기업	건강	안전	안전
3	학생	청년	농어촌	농어촌	공공
4	지역	서비스	교육	공공	기업
5	시장	학교	주택	연금	동물
6	도서관	혁신	안전	지방	문화
7	문화	기술	벤처	주택	학교
8	집	여성	지방	장애	지방
9	아이	문화	청년	학교	장애
10	장애	안전	문화	문화	노동

2) 토픽 비교

토픽 모델링을 통해 각각의 정책공약집에서 도출되는 단어 간의 연결관계를 파악하면서 그 공약집 내용에서 언급하고 있는 분야를 파악해볼 수 있었다. 각각 5개의 토픽으로

〈표 12〉 유권자 희망공약집과 각 정당의 정책공약집의 토픽 비교

	유권자	더불어민주당	미래통합당	민생당	정의당
1	교통분야	고용분야	경제분야	안전분야	기업협력
2	생활환경	복지·금융	교육·안전	농어촌·재난	학생참여
3	농촌·건강	교육분야	노인분야	사회적 약자	노동·여성
4	교통정보	여성·농업	북한·청년	노인복지	교육분야
5	환경분야	청년분야	여성·아동	문화예술	장애인·동물

구성하여 비교한 결과는 〈표 12〉와 같다.

키워드를 비교한 것과는 다르게 토픽을 비교해본 결과, 유권자가 제시하고 있는 공약과 각 정당이 제시한 공약들이 서로 상이하게 나타났다. 유권자는 일상생활을 하면서 느끼는 교통에 대한 불편함과 교통안전을 위한 대책을 마련하는 정책을 제시하였고, 환경오염에 대한 문제의식을 가지고 생활쓰레기 등을 활용한 재활용방안이나 대기오염을 방지하기 위한 정책적 대안을 마련하였다.

반면 정당의 정책공약집에서는 시의성 있는 이슈들에 대한 대책 마련의 일환으로 공약을 제시하고 있었다. 조국 전 장관의 자녀에 대한 특례입학 등의 문제로 인해 논란이 되면서 여당인 더불어민주당에서는 이에 대한 반대표심을 돌려세우기 위해 공정한 교육에 대한 정책방안을 마련하며 입시제도의 개편 등을 공약으로 내세웠다. 야당인 미래통합당과 민생당, 정의당은 정부의 불공정함을 지적하며 교육의 혁신을 내세우며 교육분야에 대한 공약을 제시했다. 또한 코로나19와 관련된 복지 및 안전에 대한 공약들도 큰 축을 이루고 있었다.

아울러 각 정당들은 그들이 내세우는 가치를 표방하는 공약을 제시하고 있다. 미래통합당은 제1야당으로서 현 정부에 대한 비판과 함께 경제성장을 위한 발판을 마련하겠다는 공약 및 북한에 대한 강력한 대응조치 등을 내세웠으며, 민생당의 경우는 대부분의 소속 의원들이 농어촌지역을 대표하고 있는 것을 감안해 농어촌 관련 및 노인복지에 대한 공약을 제시하고 있다. 정의당 또한 평등의 가치를 실현하기 위해 평등교육을 공약으로 제시하는 한편, 노동자의 안전과 권리를 보장하는 가치에 중점을 두고 있다.

즉 유권자는 대부분 생활에 밀접한 정책을 주로 다루고 있는 반면, 각 정당들은 사회적 이슈에 대한 문제와 그들이 표방하는 이념과 가치에 대한 공약을 제시하고 있는 것을 알 수 있다. 결국 유권자가 어떠한 정책적 요구를 지니고 있는지와는 무관하게 각 정당들

은 선거 직전에 발생한 사건·사고와 관련된 분야, 또는 그들의 주요 지지층을 결집할 수 있는 분야에 대한 공약을 제시하고 있다고 볼 수 있다.

IV. 결론

정당은 유권자의 다양한 정책요구를 수렴하여 공약으로 제시하고, 유권자는 그 정책의 수행과정을 평가하고 다음 선거에서 투표의 근거로 활용하는 것이 매니페스토 정책선거의 바람직한 메커니즘이다. 이렇게 유권자와 정당(후보)이 상호작용하며 유기적으로 선거에 참여할 때야말로 대의민주주의가 제대로 작동하는 것이라 할 수 있다.

그러나 위에서 살펴본 바와 같이 유권자가 정책공약의 작성단계부터 참여할 수 있는 장이 마련되어 있음에도 불구하고 그 요구가 제대로 반영되고 있는지에 대해서는 긍정적으로 판단하기 어렵다.

텍스트 네트워크 분석을 통해 유권자가 제시한 정책공약과 정당이 발표한 정책공약을 비교해보면 분야 및 우선순위에서 큰 차이가 없어 보인다. 그러나 이는 단순한 단어의 빈도를 계산하여 도출한 키워드로 그 의미를 해석하는 데에는 한계가 있다(Rice & Danowski 1993). 이에 따라 의미 네트워크 분석을 위해 시멘틱 네트워크 분석을 실시하였고, 이 분석 결과 유권자가 제시한 정책공약과 정당의 정책공약 간의 차이를 확인할 수 있었다.

정당이 제시한 정책공약은 크게 두 가지 유형으로 나타났는데, 하나는 선거가 임박해서 발생한 사건·사고 등에 대한 대책 마련이었다. 즉 시의성 있는 이슈에 대한 정책을 공약으로 제시한 것이다. 다른 하나는 정당의 확고한 지지층을 결집하기 위한 정책이었다. 이는 각 정당이 표방하는 이념적 가치에 부합하는 정책이라 할 수 있다.

이러한 공약의 내용분석이 과연 유권자의 정책적 요구가 얼마나 정확히 반영되었는가를 측정하기에는 한계가 있지만, 유권자의 정책적 요구와 정당이 제시하는 정책의 토픽을 살펴봄으로써 그 사이의 간극을 확인하기에는 충분하다 하겠다.

늘 총선을 앞두고는 정당 내부의 갈등과 반목이 있어왔고, 그로 인해 공천이 늦어지는 일이 자주 목격되었다. 이러한 이유로 공약이라는 것은 숙의과정이 생략된 채 시기에 맞춰 ‘생산’해 내는 정책에 불과했다. 이는 정책공약을 살펴본 결과로도 짐작할 수 있었다.

의원·정당의 최고의 목표가 재선(reelection)·집권이라는 것이 정치의 속성(Shepsle

& Weingast 1994; Mayhew 2004)이라 한다면, 이는 유권자가 나서야 하는 이유이기도 하다. 표를 행사할 수 있는 유권자가 정책을 제안하고, 그 정책이 얼마나 반영되는지를 판단하고, 또한 당선 후에도 지속적으로 관심을 갖고 정책이 잘 수행되고 있는지를 평가해야 하는 것이다. 그러기 위해서는 매니페스토 정책선거의 전체적인 시스템에 유권자의 참여가 보장되어야 한다. 매니페스토 평가에 각 지역의 주민들이 참여하는 것도 하나의 방법이 될 수 있다(차채권 2016). 이렇게 매니페스토 운동의 시작부터 끝까지 유권자의 참여가 제도화된다면 보다 더 관심을 갖고 적극적으로 참여하게 될 것이고, 이것이 직접적인 정치참여의 기제로서 작동하며 바람직한 선거문화 정착을 이룰 수 있을 것이다.

참·고·문·헌

- 고경민·장성호·오상준. 2007. “한국의 지방선거와 로컬 매니페스토: 2006년 5·31 지방선거를 중심으로.” 『한국동북아논총』 45.
- 김상준·오현순. 2009. “매니페스토운동과 심의민주주의: 한국의 경험에 대한 평가와 대안.” 『시민사회와 NGO』 7-2.
- 김영래·이현출 편. 2006. 『매니페스토와 지방선거: 일본의 경험과 한국의 실험』. 서울: 논형.
- 김영래·정형욱 편. 2008. 『매니페스토와 정책선거』. 서울: 논형.
- 김 욱. 2006. “매니페스토 정책선거와 과제.” 『지방행정』 7.
- 김희민·리처드 포딩 지음, 조진만·김홍철 옮김. 2007. 『매니페스토의 올바른 이해와 사용: 서구 25개국의 매니페스토 연구』. 서울: 도서출판 으뜸.
- 박경미. 2009. “매니페스토를 통한 책임정치: 정치선진화의제도적처방.” 『의정연구』 15-1.
- 서재영·권영주. 2008. “매니페스토 평가점수가 득표율에 미친 영향.” 『한국지방자치학회보』 20-1.
- 안철현. 2006. “2006년 지방선거에서의 매니페스토 운동의 의의와 한계.” 『21세기정치학회보』 16-2.
- 윤종빈. 2004. “정치관계법 개정과 17대 총선.” 『한국정당학회보』 3-2.
- _____. 2007. 『한국의 선거와 민주주의: 17대 국회의원선거를 중심으로』. 서울: 집문당.
- _____. 2016. “한국 정책선거의 현황과 과제.” 『선거연구』 7.
- 이동윤. 2010. “정책선거와 매니페스토 운동: 2010년 제5회 전국동시지방선거 평가.” 『동서연구』 22-2.
- 이수상. 2014. 언어 네트워크 분석 방법을 활용한 학술논문의 내용분석. 『정보관리학회지』 31-4. 49-68.
- 이원희·오영균·김혁. 2006. “스마트 지표의 실효성 평가.” 『한국정책학회 하계학술대회 논문집』.
- 이현출. 2006. 『매니페스토와 한국정치 개혁』. 서울: 건국대학교출판부.
- 이현출·가상준. 2011. “2010 지방선거 매니페스토 평가와 과제.” 『지방행정연구』 25-4.
- 정덕호·이준기·김선은·박경진. 2013. “언어네트워크분석을 이용한 교육과정 목표와 교과서 학습 목표와의 일치성 분석: 2009 개정 교육과정의 지구과학 I을 중심으로.” 『한국지구과학회지』 34-7. 711-726.
- 정희욱. 2012. “19대 총선에서 나타난 매니페스토 정책선거의 현실과 한계.” 『한국정당학회보』 11-2.
- _____. 2016. “20대 총선 매니페스토 운동 실태 분석: 후보자 간 정책 차별성과 유권자 인식.” 중앙선거관리위원회 제출 보고서.
- 조진만. 2008. “한국 매니페스토 정책선거의 과제와 제도적 개선방안.” 『한국정당학회보』 7-2.
- _____. 2010. “2010 시민매니페스토운동의 성과와 한계에 대한 탐색적 고찰.” 『한국정치학회보』

- 44-2.
- _____. 2012. “19대 국회의원선거 매니페스토 아젠다 분석.” 『의정논총』 7-1.
- 조희정. 2012. “소셜미디어 매개 매니페스토 정책선거 활성화 방안.” 『한국정당학회보』 11-2.
- 조희정·이한수·민희. 2016. “후보자의 선거 전략과 득표율: 제20대 총선 선거공보 분석을 중심으로.” 『한국정치연구』 25-2.
- 차재권. 2016. “지방선거에서 매니페스토운동의 발전 방안 연구.” 『미래정치연구』 6-1.
- 최준영. 2008. “매니페스토를 통한 정치개혁은 가능한가?” 『국가전략』 14-3.
- 한국정당학회. 2010. 「제19대 국회의원선거 매니페스토 정책 아젠다 및 평가지표 개발에 관한 연구」. 중앙선거관리위원회 용역보고서.
- 한정택. 2012. “제18대 국회 평가: 정당 매니페스토를 중심으로.” 『현상과 인식』 36-1.
- 한정훈. 2014. “제6회 지방선거의 투표율과 후보자들의 정책공약: 서울경기지역 기초단체장 선거구를 중심으로.” 『한국정치학회보』 48-5.
- Abramowitz, A. I. 1980. “A Comparison of Voting for US Senator and Representative in 1978.” *American Political Science Review* 74-3.
- Bartels, L. M. 2000. “Partisanship and voting behavior, 1952-1996.” *American Journal of Political Science* 44-1.
- Bobrow, Davis B. 2009. “Social and Cultural Factors: Constraining and Enabling.” Robert E. Goodin, ed. *The Oxford Handbook of Political Science*. Oxford: Oxford University Press.
- Brady, David, and Barbara Sinclair. 1984. “Building Majorities for Policy Changes in the House of Representatives.” *Journal of Politics Quarterly* 5.
- Carley, K. 1993. “Coding choices for textual analysis: A comparison of content analysis and map analysis.” *Sociological methodology*.
- Erikson, R. S. 1990. “Economic conditions and the congressional vote: A review of the macrolevel evidence.” *American Journal of Political Science*.
- Fiorina, M. P. 1981. *Retrospective Voting in American National Elections*. Yale University Press.
- Hibbing, J. R., & Alford, J. R. 1982. “Economic conditions and the forgotten side of Congress: A foray into US Senate elections.” *British Journal of Political Science*.
- Mann, T. E., & Wolfinger, R. E. 1980. “Candidates and parties in congressional elections.” *American Political Science Review* 74-3.
- Mayhew, D. R. 2004. *Congress: The Electoral Connection*. Yale University Press.
- Monge, P. R. 1987. “The network level of analysis.” *Handbook of communication science*. 239-270.
- Rice, R. E., & Danowski, J. A. 1993. “Is it really just like a fancy answering machine?”

Comparing semantic networks of different types of voice mail users.” *The Journal of Business Communication* (1973) 30-4. 369-397.

Shepsle, K. A., & Weingast, B. R. 1994. “Positive theories of congressional institutions.” *Legislative Studies Quarterly*. 149-179.

Wilson, James Q. 1980. *The Politics of Regulation*. New York: Basic Books.

접수일자: 2020년 10월 5일, 심사일자: 2020년 10월 26일, 게재확정일: 2020년 11월 12일

[Abstract]

Who is the Manifesto For?

Kim, Eun Kyung | Kookmin University

To determine whether the manifesto is being organically conducted with voters, the party compares its policy pledges with those proposed by voters in the 21st National Assembly election held on April 15, 2020.

A comparison of keywords derived from text network analysis shows that the top ten, based on frequency, are mentioned at a similar level, although some differences exist in that order.

Comparing topics through semantic network analysis, the pledges presented by voters and those presented by each party differed from each other. While voters mostly deal with policies that are close to life, it can be seen that each party presents a commitment to the issues of social issues and the ideology and values they advocate. In the end, regardless of what policy demands the voters make, each party presents a commitment to areas related to events that occurred just before the election, or areas that can rally their main supporters.

■ Keyword: manifesto, policy pledges, voters, political party, text network analysis

『선거연구』 발행에 관한 규정

제1장 총 칙

제1조(목적) 이 규정은 중앙선거관리위원회가 발행하는 『선거연구』(영문명칭은 “The Study of Election”으로 한다)에 관하여 필요한 사항을 정하는 것을 목적으로 한다.

〈개정 2018.11.30.〉

제2조(『선거연구』의 발행) ① 『선거연구』는 정치제도 선진화에 필요한 선거·정당·정치자금제도 관련 학술연구논문을 수집하여 발행한다. 〈개정 2018.11.30.〉

② 『선거연구』는 매년 5월 31일 및 11월 30일, 연 2회 발행함을 원칙으로 한다.

〈개정 2018.11.30.〉

③ 발행인은 중앙선거관리위원회위원장으로, 편집인은 중앙선거관리위원회 선거연수원장으로 한다. 〈개정 2012.12.21., 2016.12.13.〉

④ 『선거연구』는 종이 도서로 발행함을 원칙으로 하되, 전자출판이나 인터넷 홈페이지에 게재하는 등의 방법으로도 발행할 수 있다. 〈개정 2018.11.30.〉

[제목변경 2018.11.30.]

제2장 편집위원회 구성 및 운영

제3조(편집위원회 설치) 『선거연구』에 게재할 논문의 편집 및 심사를 위하여 『선거연구』 편집위원회(이하 “편집위원회”라 한다)를 둔다. 〈개정 2018.11.30.〉

제4조(편집위원회 구성) ① 편집위원회는 위원장을 포함하여 13명 이내의 위원으로 구성한다. 〈개정 2014.1.17., 2018.11.30.〉

② 편집위원회 위원장(이하 “위원장”이라 한다)은 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 사람 중 선거연수원장이 위촉하며, 임기는 2년으로 한다. 〈개정 2012.12.21., 2016.12.13., 2018.11.30.〉

1. 「고등교육법」에 따른 대학 및 그에 준하는 고등교육기관의 조교수 이상의 교원
2. 「정부출연연구기관 등의 설립·운영 및 육성에 관한 법률」에 따른 연구기관 및 그에 준하는 연구기관의 전임연구원 이상인 연구원

3. 그 밖에 선거·정치제도에 관한 연구업적과 전문지식이 풍부한 사람

③ 편집위원회 위원(이하 “편집위원”이라 한다)은 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 사람 중에서 선거연수원장이 위촉하되, 제2호에 해당하는 사람을 6인 이상 위촉하여야 한다. <개정 2014.1.17., 2018.11.30.>

1. 선거관리위원회에 근무하는 4급 이상 공무원 또는 선거연수원 전임교수

2. 법학·정치학 등에 관하여 전문적인 지식과 경험이 있는 사람

④ 편집위원의 임기는 3년으로 하되, 연임할 수 있다.

⑤ 위원장은 편집위원회의 업무를 효율적으로 처리하기 위하여 선거연수원 전임교수 또는 선거연수원 소속 공무원 중 1명을 『선거연구』 발행업무담당 간사로 지명할 수 있다. <개정 2018.11.30.>

제5조(운영) ① 위원장은 편집위원회를 대표하며 편집위원회의 사무를 통할한다. <개정 2018.11.30.>

② 편집위원회는 『선거연구』에 게재할 논문 등에 관하여 게재 여부와 편집에 관한 사항을 심의·결정한다. <개정 2018.11.30.>

③ 위원장은 필요하다고 인정할 때 편집위원회 회의를 소집한다.

④ 편집위원회는 재적위원 과반수의 출석으로 개의하고, 출석위원 과반수의 찬성으로 의결한다. 다만, 편집위원회의 소집이 불가능하고 긴급을 요하는 사항이 있을 때에는 서면으로 의결할 수 있다.

제6조(수당 등 지급) 편집위원 중 제4조제3항제2호에 해당하는 사람에게는 예산의 범위에서 수당과 여비를 지급할 수 있다.

제3장 논문 작성 및 제출

제7조(논문독창성) 『선거연구』에 게재할 논문은 독창성을 갖추어야 하며 다른 학술지에 게재되었거나 게재 신청되지 아니한 것이어야 한다. <개정 2018.11.30.>

제8조(논문저작권) ① 『선거연구』에 게재된 논문의 저작권은 중앙선거관리위원회가 갖는다. <개정 2018.11.30.>

② 논문제출자는 제출된 논문이 최종심사에 통과하여 게재되면 중앙선거관리위원회가 그 논문의 저작권을 갖는 데 동의하여야 한다.

제9조(논문 공모 등) 선거연수원장은 『선거연구』에 게재할 논문을 공모하거나 특정인에 의뢰하여 논문을 수집할 수 있다. 이 경우 예산의 범위에서 원고료를 지급할 수 있다. <개정 2018.11.30.>

② 논문작성 및 제출 등 그 밖에 필요한 사항은 선거연수원장이 정한다. <신설 2018. 11.30.>

제4장 심 사

제10조(심사의뢰) ① 편집위원회는 제출된 각 논문의 특성 등을 고려하여 심사에 적합하다고 인정되는 3인의 심사위원을 위촉하여 논문심사를 의뢰한다. 다만, 제9조에 따라 특정인에 의뢰하여 제출된 논문에 대해서는 심사를 면제할 수 있다.

② 심사위원에게는 예산의 범위에서 심사비를 지급할 수 있다.

제11조(심사위원 등 비공개) ① 논문 심사 시 심사위원에게는 논문제출자의 이름을, 논문제출자에게는 심사위원의 이름을 비공개로 한다.

② 논문의 심사결과는 편집위원회가 제시하는 양식에 따라 작성한다.

제12조(심사기준) 심사위원은 다음 각 호의 기준에 따라 심사를 한다.

1. 논문체계와 내용의 적합성
2. 연구내용의 독창성
3. 연구방법의 적절성
4. 논문구성의 논리성
5. 연구결과의 기여도
6. 참고문헌과 인용의 적절성

제13조(심사결과 보고 및 게재여부 결정) ① 심사위원은 제12조에 따라 심사한 후 그 결과를 편집위원회에 보고하고, 편집위원회는 심사결과를 반영하여 다음 각 호와 같이 결정한다.

1. 게재 : 수정 또는 보완할 필요가 없는 경우
2. 수정 후 게재 : 간단한 수정 및 보완이 필요한 때
3. 게재 유보 : 주요 논지와 관련된 부분의 수정이 필요한 때
4. 게재 불가 : 전면적인 수정이 없이는 게재가 불가능할 때

② 편집위원회는 ‘수정 후 게재’ 또는 ‘게재 유보’ 결정을 받은 논문에 대해서는 제출자에게 기한을 정하여 수정·보완을 요구하여야 한다. 다만, 발행일정상 수정이나 보완이 불가능할 경우 요구하지 아니할 수 있다. <개정 2018.11.30.>

③ ‘수정 후 게재’로 결정된 논문은 논문제출자가 수정하여 다시 제출하면 위원장이 검토한 후 게재여부를 결정한다.

④ ‘게재 유보’로 결정된 논문은 논문제출자가 수정하여 다시 제출하면 편집위원회가

재심사를 통하여 게재여부를 결정한다.

제14조(결정결과 통보 등) ① 편집위원회는 논문게재여부에 대한 결정결과를 논문제출자에게 통보한다.

② 논문제출자는 제1항에 따라 통보받은 결정결과에 이의가 있는 때에는 결정결과를 통보받은 날부터 3일 이내에 편집위원회에 서면으로 이의신청을 할 수 있다. <신설 2018.11.30.>

③ 제2항의 신청이 있는 때에는 편집위원회는 지체 없이 심사·결정하되, 그 신청이 이유있다고 결정한 때에는 즉시 해당 논문을 재심사하여 게재여부를 결정하고 논문제출자에게 통지해야 하며, 이유없다고 결정한 때에는 그 뜻을 논문제출자에 통지해야 한다. <신설 2018.11.30.>

[제목변경 2018.11.30.]

제5장 (제15조부터 제17조까지의 규정) 삭제 <2018.11.30.>

제6장 보 칙

제18조(비밀유지의무 등) 편집위원, 심사위원 및 간사는 논문심사과정에서 알게 된 논문심사와 관련된 비밀을 누설하여서는 아니 된다.

제19조(연구윤리) ① 『선거연구』 논문제출자, 편집위원 및 심사위원은 논문제출, 논문심사 및 결정에 있어서 엄격한 객관성과 공정성을 유지하기 위하여 선거연구위원장이 정하는 연구윤리규정을 준수해야 한다. <개정 2018.11.30.>

② 삭제 <2018.11.30.>

[제목변경 2018.11.30.]

제20조(위임 규정) 이 규정에서 정한 사항 외에 『선거연구』 발행에 관하여 필요한 사항은 선거원수위원장이 정한다.

부 칙

제1조(시행일) 이 규정은 발령한 날부터 시행한다.

제2조(다른 훈령의 폐지) 선거관리위원회 기관지편집위원회규정은 이를 폐지한다.

부 칙 <제401호, 2012.12.21>(선거관리위원회 사무기구에 관한 규칙 시행규정)

제1조(시행일) 이 규정은 2013년 1월 1일부터 시행한다.

제2조(다른 훈령의 개정) ①부터 ⑫까지 생략

⑬ 『선거연구』 발행에 관한 규정 일부를 다음과 같이 개정한다.

제2조제3항 및 제4조제2항 중 “법제기획관”을 각각 “선거정책실장”으로 한다.

⑭부터 ⑳까지 생략

제3조 및 제4조 생략

부 칙 〈제414호, 2014.1.17〉

이 규정은 발령한 날부터 시행한다.

부 칙 〈제444호, 2016.12.13〉(선거관리위원회 사무기구에 관한 규칙 시행규정)

제1조(시행일) 이 규정은 2017년 1월 1일부터 시행한다.

제2조(다른 훈령의 개정) ①부터 ⑥까지 생략

⑦ 「선거연구」 발행에 관한 규정 일부를 다음과 같이 개정한다.

제2조제3항 중 “선거정책실장”을 “선거연수원장”으로 하고, 제4조제2항 중 “선거정책실장”을 “선거연수원장”으로 한다.

⑧ 생략

부 칙 〈제472호, 2018.11.30.〉

이 규정은 2019년 1월 1일부터 시행한다.

『선거연구』 연구윤리규정

제1조(목적) 이 규정은 중앙선거관리위원회에서 발행하는 학술지 『선거연구』에 게재할 논문과 관련한 연구윤리의 원칙과 기준을 정하는 것을 목적으로 한다.

제2조(적용범위) 이 규정은 『선거연구』에 제출한 논문의 편집 및 심사와 관련한 일체의 행위에 적용한다.

제3조(연구부정행위 금지) ① 논문제출자는 고의 또는 중대한 과실로 “연구부정행위”를 해서는 안 된다.

② 연구부정행위는 다음 각 호와 같다.

1. “위조”란 자료나 연구결과 등을 허위로 만드는 것을 말한다.
2. “변조”란 연구와 관련된 자료, 과정, 결과 등을 인위적으로 조작하거나 임의로 변형·삭제함으로써 연구결과를 왜곡하는 것을 말한다.
3. “표절”이란 다른 사람의 아이디어, 연구과정 및 연구결과 등을 적절한 출처 표시 없이 부당하게 사용하거나 자신이 이미 발표한 연구결과를 적절한 출처 표시 없이 부당하게 발표하는 행위를 말한다.
4. “부당한 중복게재신청”이란 자신의 논문이 다른 학술지 등에 게재되었거나, 게재 신청된 사실을 숨기고 『선거연구』에 게재 신청하는 것을 말한다.
5. “부당한 저자표시”란 연구내용 또는 결과에 대하여 학술적 공헌 또는 기여를 한 사람에게 정당한 이유 없이 논문저자 자격을 부여하지 않거나, 학술적 공헌 또는 기여를 하지 않은 사람에게 감사의 표시 또는 예우 등을 이유로 논문저자 자격을 부여하는 행위를 말한다.

③ 논문제출자는 제2항에 따른 연구부정행위를 방지하기 위해 논문 연구윤리 서약서를 제출해야 한다.

제4조(편집위원의 윤리) ① 편집위원은 제출된 논문이 게재여부를 결정하는 모든 책임을 지며, 논문제출자의 인격과 학자로서의 독립성을 존중해야 한다.

② 편집위원은 논문제출자의 성별, 연령, 소속 기관, 개인적인 친분 등을 떠나 심사기준과 학문적 평가에 따라 제출된 논문을 공정하게 취급해야 한다.

③ 편집위원은 제출된 논문의 게재여부가 결정될 때까지 논문제출자에 대한 사항이나 논문의 내용을 공개해서는 안 된다.

제5조(심사위원의 윤리) ① 심사위원은 편집위원회에서 의뢰한 논문을 심사기준에 따라 성실하고 공정하게 심사해야 한다. 이 경우 자신이 논문의 내용을 평가하기에 책임자가 아니라고 판단될 경우 편집위원회에 지체 없이 그 사실을 알려야 한다.

② 심사위원은 심사 대상 논문에 대한 비밀을 지켜야 하며, 특별히 필요한 경우를 제외하고 다음 각 호에 해당하는 행위를 해서는 안 된다.

1. 심사 중인 논문을 다른 사람에게 보여주는 행위
2. 심사 중인 논문의 내용에 관하여 다른 사람과 논의하는 행위
3. 논문이 게재되기 전에 그 내용을 인용하는 행위

제6조(연구윤리위원회 구성) ① 편집위원회는 연구윤리위원회를 구성하여 『선거연구』에 게재되었거나 게재될 논문을 대상으로 연구부정행위 여부를 심사하고 결정할 수 있다.

② 연구윤리위원회는 편집위원 5인 이상으로 구성되며, 편집위원회 위원장을 연구윤리위원회 위원장(이하 “위원장”이라 한다)으로 하고, 위원은 위원장이 임명한다.

제7조(연구윤리위원회 조사) ① 연구윤리위원회는 제3조제2항에 따른 연구부정행위에 대한 제보, 보고 또는 의혹이 있는 경우 그 위반 여부를 조사해야 한다.

- ② 연구윤리위원회는 조사 대상자에게 충분한 소명 기회를 주어야 한다.
- ③ 연구윤리위원회의 조사와 심의는 조사를 시작한 날로부터 10일 이내에 마치고 편집위원회에 보고해야 한다.
- ④ 연구윤리위원회 위원 등은 연구부정행위에 대해 심사가 끝날 때까지 조사 대상자의 신원을 외부에 공개해서는 안 된다.

제8조(연구부정행위 결정 통보 등) ① 편집위원회에는 연구부정행위가 있는 것으로 결정된 논문에 대해 그 사실을 해당 논문제출자에게 통보한다.

- ② 제1항에 따른 결정 통보에 이의가 있는 논문제출자는 그 통보를 받은 날부터 3일 이내에 편집위원회에 이의를 신청할 수 있다.
- ③ 편집위원회는 편집위원 중 3인을 지정하여 이의신청의 인용여부를 심사하고 결정하고, 그 결정을 지체 없이 논문제출자에게 통보해야 한다.

제9조(연구부정행위 제재) ① 편집위원회는 연구부정행위를 한 논문제출자에 대해 다음 각 호에 따른 제재조치를 취할 수 있다.

1. 4년간 단독 또는 공동으로 『선거연구』 논문게재 신청을 할 수 없다.

2. 논문게재 이후 연구부정행위로 결정을 받은 논문은 『선거연구』 논문 목록에서 공식 삭제되며, 게재취소 사실을 선거연수원 홈페이지에 공지한다.
 3. 이미 지급된 원고료 등을 환수한다.
 4. 연구부정행위에 대해 한국연구재단에 통보한다.
- 제10조(위임규정) 이 규정에서 정한 사항 외에 연구윤리에 관하여 필요한 사항은 편집 위원회에서 정한다.

부 칙

이 규정은 2019년 1월 1일부터 시행한다.

원고 작성 요령

I. 원고의 길이

1. 원고의 전체 분량은 200자 원고지 150매를 기준으로 하되, 최대한 200매를 넘지 못한다.
2. 국문 요약은 제목과 저자명, 소속을 포함하여 200자 원고지 3매를 넘지 못한다.
3. 영문 요약은 영문 제목과 저자의 영문명, 소속을 포함하여 200단어를 넘지 못한다.

II. 원고의 구성

1. 원고는 표지, 국문 및 영문(로마자)의 제목, 저자, 국문 및 영문 요약, 주제어, 본문, 각주, 참고문헌, 표 및 그림으로 구성된다.
 - ※ 논문명(제목), 저자, 초록, 주제어의 경우 반드시 국문과 외국어로 표기되어야 하되, 외국어 표기는 로마자 표기는 필수로 하며, 논문명과 저자명을 2종 이상의 외국어를 병기하는 것은 가능함.
2. 표지는 논문의 제목과 저자명, 소속, 전화번호, 이메일 주소를 적는다(저자는 제1 저자를 제일 처음 명기하며 공동저자는 논문기여도를 고려하여 가나다 순서로 명기한다).
3. 본문은 새로운 면에서 제목을 쓴 후 시작한다. 본문의 장, 절, 항의 번호는 I, 2, 3), (4), 가, (나), i)의 예에 따라 순차적으로 매긴다.
4. 인용저서나 논문은 본문 가운데 [저자 연도, (필요한 경우) 쪽수]의 형식을 사용한다.
5. 각주는 본문에 대한 추가적인 설명이나 관련된 논의의 소개가 꼭 필요한 경우에 한하며 가능한 한 짧게 한다. 각주 내에서 각주의 번호는 본문 좌단과 일치시키되 둘째 줄부터는 첫째 줄 각주번호 뒤에 나오는 첫 글자와 일치시킨다.
6. 참고문헌은 새로운 면에서 <참고문헌>이라는 제목을 단 후 시작한다.
7. 표와 그림은 본문 내 해당 위치에 <표 1> 혹은 <그림 1>과 같은 형식으로 순서를 매겨 삽입한다. 표나 그림의 출처는 표나 그림의 바로 아래에 “출처: ”라고 쓴 후

기재한다.

8. 원고 작성의 세부지침은 다음과 같다.

- 1) 글 꼴: 제목(굴림), 요약(중고딕), 장(견명조), 절(굴림), 항(굴림), 목(굴림), 본문(신명조), 참고문헌(견명조)
- 2) 글자크기: 제목 20, 요약 9.5, 장 15, 절 15. 항 13, 목 10.5, 본문 10, 참고문헌 10(장평 100, 자간 0)
- 3) 편집모양: 위쪽 20, 아래쪽 20, 왼쪽 30, 오른쪽 30, 머리말 12, 꼬리말 12, 제본 0
- 4) 문단모양: 왼쪽 0, 오른쪽 0, 줄간격 160, 문단 위 0, 문단 아래 0, 들여쓰기 3, 정렬방식 양쪽혼합, 낱말방식 0

III. 출전표시 요령

1. 출전은 본문 및 각주의 적당한 위치에 괄호하고 그 속에 저자의 성(한글로 표기된 한국, 중국은 성명), 출판연도, 필요한 경우 면수를 적어서 표시한다.
2. 같은 문헌을 다시 언급하는 경우에도 처음과 같은 요령으로 처리한다. 혼란을 야기할 수 있는 “같은 글”, “같은 책”, “앞의 글”, “앞의 책” 등의 표현은 사용하지 않는다.
3. 구체적인 예는 다음과 같다.
 - 1) 저자명이 글(본문과 각주) 에 나와 있는 경우는 괄호하고 그 속에 출판 연도를 표시한다.
예) 홍길동(2020)은
 - 2) 단 외국문헌의 경우는 괄호 속에 외국어로 표기된 성과 출판연도를 함께 표기한다.
예) 무어(Moore 2020)는
 - 3) 저자명이 글에 나와 있지 않은 경우는 성(한국어로 표기된 한국인명과 한자로 표기된 중국명)과 출판연도를 괄호 속에 표기한다.
예) (홍길동 2020), (Moore 2020)
 - 4) 면수는 필요한 경우 출판연도 다음에 쉼표를 하고 숫자만 표기한다.
예) (홍길동 2020, 22)
 - 5) 저자가 2명 이상인 경우는 한 저자의 이름만 표기하고 한 칸을 띄운 다음 “외”를 붙여 저자가 두 사람 이상임을 나타낸다.
예) (홍길동 외 2020)

- 6) 한 번에 여러 문헌을 언급해야 하는 경우에는 한 괄호 안에서 세미콜론으로 나누어 언급한다.
예) (홍길동 2020, 18; 허생 2020, 46)
- 7) 대법원 판결의 경우 예) 대법원 2019.12.25.선고.○○다○○판결(결정)
- 8) 헌법재판소 판결은 예) 헌재 2019.12.25.2005헌바○결정

IV. 참고문헌 작성요령

1. 참고문헌은 본문과 각주에서 언급된 모든 문헌의 자세한 문헌 정보를 <참고문헌>에 서 밝힌다. 본문과 각주에서 언급되지 않은 문헌은 포함시키지 않는다.
2. 각 문헌은 한글 문헌, 로마자로 표기되는 구미어 문헌, 기타 언어(일본어, 중국어, 러시아어 등) 문헌순으로 배치하며 한글 저자명은 가나다순으로, 로마자 저자명은 알파벳순으로, 기타 언어 저자명은 발음을 괄호 안에 부기하고, 이를 가나다순으로 배열한다.
3. 같은 저자의 여러 문헌은 연도순으로 배치하며, 같은 해에 발행된 문헌이 둘 이상일 경우에는 글에서 언급된 순서에 따라 발행연도 뒤에 a, b, c로 구분한다.
4. 각각의 문헌은 다음의 구체적인 예에서 제시된 형식에 따라 작성한다.
 - 1) 논문, 기사 등은 따옴표(“ ”)로, 저서는 인도·유럽어의 경우는 *이탤릭체*로, 한글·일본·중국어·한문인 경우는 이중격쇠(『 』)로 표시한다.
 - 2) 페이지는 숫자만 표기한다.
 - 3) 각 문헌의 첫줄은 다섯 칸 내어 쓴다(hanging indentation).
 - 가. 저서
김용호. 2001. 『한국 정당정치 이해』. 서울: 나남출판.
Rohde, David W. 1991. *Parties and Leaders in the Postreform House*. Chicago: University of Chicago Press.
 - 나. 학술지 논문, 기명 기사
정진민. 2000. “1980년대 이후 미국 정당정치 변화: 정당일체감과 세대요인을 중심으로.” 『한국정치학회보』 34-1. 237-254.
Jilberto, Alex E. Fernandez. 1991. “Military Bureaucracy, Political Opposition and Democratic Transition.” *Latin American Perspectives* 18, No.1. 32-65.
 - 다. 학회에서 발표한 논문(proceeding)의 경우

김민주. 1988. “한국 민주주의와 시민사회 이론.” 한국정치학회 춘계학술대회. 서울. 5월

Haggard, Stephen. 1996. “Democratization and Economic Performance in Korea.” *International Science Association*. San Diego. U.S.A. September.

라. 학위논문

홍길동. 1995. “조선 후기 민란의 도덕 경제.” 집현대학교 박사학위 논문.

Doe, John. 1988. “The Social Banditry in Late Imperial China.” Ph. D. Diss., Robin Hood University.

마. 편집된 책 속의 글

(1) 편집자가 밝혀진 경우

장노자. 1991. “국가권력과 시민사회.” 김서방·연놀부·이어도 편. 『국가 이론의 재조명』. 232-264. 서울: 호박사.

Nie, Norman H. Sidney Verba, and John R. Petrocik. 1993. “The Decline of Partisanship.” *Classics in Voting Behavior*. Richard G. Niemi and Herbert F. Wesiberg, eds. Washington D.C. Congressional Quarterly Inc.

(2) 편집자가 밝혀지지 않은 경우

관중. 1992. “자본주의 발전과 정치적 민주주의: 몇 가지 이론적 문제.” 『조직자본주의의 정치』. 261-309. 서울: 집현연구소.

바. 인터넷 자료이용

(1) 제작자, 제작연도, 주제명, 웹주소(검색일자)순으로 한다.

홍길동. 1996. “한국의 통일 정책.” <http://taejon.ac.kr/kildong/kk0101.html>(검색일: 2012.2.5)

(2) 분량이 많은 경우, 인용부분이 페이지로 표시되지 않기 때문에 오른쪽 바의 위치로 표시한다.

예를 들어, (1/10 Bar)의 뜻은 인터넷 전체 자료의 십분의 일에 해당한다는 뜻이다.

홍길동. 1996. “한국의 통일 정책.” <http://taejon.ac.kr/kildong/kk0101.html>(검색일: 2012.2.5). (1/10 Bar).

5. DOI(Digital Object Identifier)가 있는 학술지 논문의 경우 DOI 기재

V. 기타사항

1. 논문은 한글 사용을 원칙으로 한다. 한자는 혼란의 우려가 있을 경우 사용하되 한글을 먼저 쓰고 괄호 속에 한자를 부기한다. 예) 지체주의(肢體主義)
2. 통일된 역어가 존재하지 않는 외래용어의 경우 처음에 한하여 한글역어를 적고 괄호 안에 외래용어를 부기한다. 예) 조합주의(corporatism)
3. 외국인명은 외래어 표기법 기준에 따라 현지 발음대로 표기하며 처음에 한하여 한글표기에 이어 괄호 속에 원어명을 부기한다. 예) 마오쩌둥(毛澤東), 애덤 스미스(Adam Smith)
4. 공모 논문은 심사를 통해 우리위원회가 발간하는 『선거연구』에 게재 예정이므로
 - 1) 『선거연구』에 게재할 논문은 독창성을 갖추어야 하며 다른 학술지에 게재되었거나 게재 신청되지 아니한 것이어야 한다.
 - 2) 『선거연구』에 게재된 논문의 저작권재산권 양도는 중앙선거관리위원회와 우선 협의한다.

편집위원회

- 위원장: 이현출 건국대학교 교수
- 위 원: 강신구 아주대학교 교수
- 이성우 경기연구원 북부연구센터 연구위원
- 이소영 대구대학교 교수
- 이이범 강릉원주대학교 교수
- 조원빈 성균관대학교 교수
- 지병근 조선대학교 교수
- 차재권 부경대학교 교수
- 황인원 경상대학교 교수
- 박명호 동국대학교 교수
- 장성훈 선거연수원 전임교수

본지에 실린 논문에 제시된 논지와 견해는 저자 개인의 것이며,
중앙선거관리위원회의 공식 입장과 무관함을 밝힙니다.

선거연구(2020년 통권 제13호)

인 쇄 | 2020년 11월 23일

발 행 | 2020년 11월 30일

발행처 | 중앙선거관리위원회 (www.nec.go.kr)

주 소 | 경기도 과천시 흥촌말로 44

전 화 | (02)503-1114

인쇄처 | 도서출판 오름 (oruem9123@naver.com)

ISSN 2287-5212

(비매품)