

연구용역보고서

**민주정치 발전을 위한  
선거관리위원회의 바람직한 역할모색**

2009

한국정치학회



## < 목 차 >

제1장 서론 : 연구의 내용과 목적 .....	1
제2장 총론 : 선거관리위원회의 향후 발전방향과 주요목표 .....	3
1. 한국 선거 민주주의 및 선거관리위원회의 현 주소 / 3	
2. 선관위의 향후 발전 방향과 주요 목표 / 6	
제3장 선거 거버넌스 체제 구축을 통한 선관위 이미지 재정립 ..	11
1. 선거법 집행의 공정성 / 13	
2. 법규해석의 정확성 · 신속성 / 19	
3. 정당 지원 활동의 효과성 / 22	
4. 선관위 행정 업무의 향후 개선과제 / 25	
제4장 민주주의의 공고화와 선거문화의 재정립 .....	33
1. 선거문화의 재정립과 선거관리위원회의 역할 / 33	
2. 투표율 제고와 선거관리위원회의 역할 / 41	
3. 민주시민교육의 활성화와 선거관리위원회의 역할 정립 / 48	
제5장 요약 및 결론 .....	61
<참고문헌> .....	67

민주화 이후 선거관리위원회가 한국의 선거 및 정치 과정에서 매우 중요한 역할을 해 왔음은 의심의 여지가 없다. 과거 권위주의 시절 난무했던 관권선거를 타파하는 것은 물론, 금권선거의 영향력을 꾸준히 최소화함으로써, 소위 “깨끗한” 선거 혹은 공명선거를 정착시키기 위해 커다란 기여를 해 왔다. 부분적으로는 이러한 선관위의 역할과 노력 덕분에, 한국의 선거 민주주의는 상당한 수준에 도달한 것으로 국제사회에서 평가받고 있다.

1987년 민주화 이후 다섯 차례의 대통령 선거와 여섯 차례의 국회의원선거, 그리고 네 차례의 전국동시지방선거가 실시되었으며, 선거를 통한 정권교체를 경험하기도 하였다. 이에 따라 우리의 민주주의는 선거라는 제도적 차원에서는 제 자리를 잡고 있다는 평가가 일반적이다. 이러한 평가를 토대로 살펴볼 때, 한국사회에서 정치적 절차로서 “선거”와 이를 관리하는 선거관리위원회의 역할은 한국의 민주주의 발전에 크게 기여하였다고 볼 수 있을 것이다.

향후 한국의 민주주의가 지속가능성을 담보하기 위해서는 우리의 민주주의를 안정적으로 공고화시키는 것이 앞으로의 정치적 과제라는 지적이 적지 않다. 물론 민주주의의 공고화와 관련하여 다양한 세부적인 과제가 제시될 수 있을 것이다. 그러나 선거, 그리고 선거관리위원회에 문제의 초점을 맞출 경우 다른 무엇보다 선거문화의 재정립과 투표율 제고, 그리고 시민의 민주주의 의식의 향상 등이 가장 중요한 과제라고 할 수 있다.

또한 최근 들어 선거법이 강화되면서 선거문화가 획기적으로 개선되고 있다는 것 역시 주지의 사실이다. 이러한 변화와 개선에도 불구하고 선거법 위반 행위의 규제와 단속에 초점이 맞추어진 선거관리위원회의 역할과 기능 변화에 대한 목소리 역시 커지고 있다. 예컨대 최근 들어 선거관리위원회가 권력기관화 되어가고 있다는 비판적 목소리가 작지 않은데, 이 역시 선거관리위원회의 권위적인 규제와 단속 중심의 활동과 밀접한 관련이 있다. 이러한 외부적 시선에 대한 자기변화의 노력이 무엇보다 필요하다.

시민의식의 관점에서 높은 민주주의 평가와는 부합하지 않은 정치적 행태들이 끊이지 않고 있다. 이미 높은 수준의 민주주의 단계에 오른 국가들은 우리가 가지지 못한 민주적 가치들을 시민의식제고를 통해 시스템화하는 제도를 가지고 있다. 민주주의 공고화는 민주주의적 제도의 정착과 더불어 원숙한 시민의식을 필요로 한다는 사실을 제시해 주고 있다. 그러므로 한국의 경우도 원숙한 민주주의를 위해서는 사회 구성원들의 시민의식과 폭발적인 정치참여를 제도적으로 수용하는 장치가 필요함을 알 수 있다.

이제 한국의 선거 민주주의가 상당한 수준에 도달하였다는 전제 하에서, 선거관리위원회의 향후 발전 방향을 다시 한 번 심각하게 고려할 시점이라고 할 수 있다.

그러므로 본 연구에서는 한국의 선거 민주주의 및 선거관리위원회의 현 주소를 평가, 고찰한 후, 이를 바탕으로 선관위의 향후 발전 방향과 그에 따른 주요 목표를 제시하는데 연구목적이 있다. 본 연구에서는 우선, 선관위의 발전 방향과 주요 목표를 도출하는데 있어 선거 거버넌스체제 구축과 민주주의 공고화와 선거문화의 재정립이라는 조직 목표를 설정하였다. 그리고 이를 구체화하기 위하여 기존 선거관리위원회의 업무전반에 걸친 변화와 역할 재설정을 모색하였다.

## 1. 한국 선거 민주주의 및 선거관리위원회의 현 주소

### 1) 한국 선거민주주의의 현황

민주주의 수준을 가늠하는데 여러 가지 기준이 사용될 수 있지만 전문가들이 모두 동의하는 최소의 요건은 형식적인 측면에서 선거에 관한 조건들이다. 특히 2차대전 이후 생겨난 신생국들에서는 선거를 통한 민주정치체제의 도입과 민주정치 유지라는 일반적 관계를 부정할 수 없다. 따라서 선거와 민주주의가 어떤 관계를 가지는지 살펴보기 위해서 우선 서구의 보편적인 자유주의적 관점에서 양자 간의 관계를 검토할 필요가 있다. 이러한 분석에 비교국가적 시각에서 신뢰할 수 있는 자료를 제공하는 것이 프리덤하우스(Freedom House)의 연간보고서이다.

선거민주주의 정치체제를 판단하는 데 프리덤하우스는 몇 가지의 기준을 제시하고 있다. 이를 구체적으로 보면, 1) 경쟁적인 정당체제인가 2) 모든 시민들에게 보편적 선거권이 주어지는가 3) 비밀선거가 지켜지고 있는가 3) 대중의 의사와 유리된 대표성 없는 선거결과를 초래하는 대량의 부정선거는 없는가 4) 미디어나 일반적 선거운동을 통해 모든 정당들이 대중에게 접근할 수 있는가 등이 기준이다.

이러한 기준에 근거해서 보면 2004년 조사대상 192개국 중 62%인 119개 국가가 선거민주주의 국가로 분류된다. 그러나 모든 선거민주주의 국가들이 자유민주주의(자유국가)에 속하는 것은 아니다. 왜냐하면 민주적으로 정치지도자를 뽑는 국가에서도 인권, 법의 지배 그리고 부패 등에 있어 심각한 문제를 노정할 수 있기 때문이다. 따라서 이들 선거민주주의 국가 중 자유민주주의 국가를 꼽아보면 89개국이 되며, 30개 나라는 “부분적으로”(partially) 자유로운 국가에 속한다고 할 수 있다. 이러한 분류는 독자적인 기준으로 국가의 민주성을 측정한 피파 노리스(Norris 2004)의 평가와도 거의 일치하고 있어 타당성을 인정할 수 있다.

### <2008년 Freedom House 자유 평가>

국가	정치권리	시민자유	자유정도	피파노리스 평가(2004)
한국	1	2	자유	democracy
인도네시아	2	3	자유	semi-democracy
말레이시아	4	4	부분적 자유	non-democratic
필리핀	4	3	자유	newer-democracy
태국	6	4	부분적 자유	newer-democracy
베트남	7	5	자유 없음	non-democratic
캄보디아	6	5	자유 없음	non-democratic

[출처: <http://www.freedomhouse.org/uploads/fiw08launch/FIW08Tables.pdf>]

한국은 프리덤하우스의 평가에 있어서나 피파 노리스의 평가에 있어서나 상당히 높은 수준의 선거민주주의를 실현하고 있는 것으로 나타나고 있다. 앞의 표<2008년 Freedom House 자유 평가>에 볼 수 있듯이, 2008년 프리덤하우스의 평가에 있어서 한국은 정치권리 및 시민자유 두 가지 측면에서 각각 1점과 2점을 받고 있다. 여기서 1점은 가장 자유로운 상태, 7점은 전혀 자유롭지 않은 상태를 의미한다. 또한 피파 노리스의 평가에서도 분명한 민주주의 국가로 분류되고 있다.

#### 2) 선관위에 대한 국민의 평가

2007년 국민의식 조사에 따르면, 선거관리위원회는 영향력과 신뢰도 면에서 국민들로부터 상당히 높은 평가를 받고 있다. <2007년 국가, 사회기관 신뢰도 평가>에 따르면, 총 25개 국가 및 사회 기관 중에서 선관위는 영향력에서는 8위, 신뢰도에서는 7위를 차지하였다. 대기업을 제외하고 국가기관만으로 본다면 헌법재판소, 검찰, 대법원 등 사법부 기관 다음으로 4번째로 높은 평가를 받았다.(이현우 2008). 이는 하나의 기관으로서 선관위의 전반적 위상을 보여주는 지표이다.

선거관리의 주체로서 선거관리위원회의 역할에 대한 평가는 매년 선거가 끝난 이후 선거 공정성과 선거관리에 대한 국민평가를 통해 확인된다. 선거평가조사가 본격적으로 시작된 이후 선거의 공정성에 대해 불만을 제기하는

응답자의 비율은 점차 줄어들었다. 1992년 14대 총선에서는 세 명 중 한 명 꼴로 선거의 공정성에 불만을 제기했지만 2007년 대선에서는 선거가 공정하지 못했다고 생각하는 응답자의 비율은 이전의 절반에도 미치지 못하는 13.4%에 불과했다(이현우 2008).

2009년 설문조사(중앙선거관리위원회 2009)에서도 선관위의 선거관리의 중립·공정성에 대해서 긍정적인 평가가 높게 나왔다. 특히 선거관리의 직접 대상이라고 할 수 있는 선출직 공무원 및 정당관계자의 경우는 10명 중 7명 정도가 '그렇다'(71.9%)는 긍정 응답을 하였다. 또한 위탁 선거 선출자의 경우도 대다수가 '그렇다'(89.1%)는 긍정 응답을 하였다.

### <2007년 국가, 사회기관 신뢰도 평가>

2007년	영향력순위	영향력 점수	신뢰도 순위	신뢰도 점수
삼성	1	7	1	6.6
현대차	2	6.6	2	6.3
SK	3	6.4	3	6
헌법재판소	4	6.3	4	5.9
검찰	5	6.2	9	4.9
LG	6	6.1	5	5.9
대법원	7	6.1	6	5.7
선관위	8	6	7	5.5
국세청	9	6	8	5
경찰	10	5.8	10	4.9
전경련	11	5.6	11	4.9
한나라당	12	5.2	15	4.5
교총	13	5	13	4.6
청와대	14	4.9	20	4
전교조	15	4.8	18	4.3
국정원	16	4.8	19	4.3
참여연대	17	4.7	14	4.6
경실련	18	4.7	16	4.5
민변	19	4.6	17	4.5
한국노총	20	4.5	21	3.9
뉴라이트	21	4.4	12	4.9
민노총	22	4.3	22	3.9
민주당	23	3.6	24	3.3
민노당	24	3.5	23	3.6
열린우리당	25	3.3	25	3



동일한 설문조사에서 최근 선거풍토가 과거에 비해 깨끗해졌는지에 대해서도 상당히 긍정적인 평가가 높게 나왔다. 일반 유권자의 경우 긍정적 평가자의 비율(38.1%)이 부정적 평가자의 비율(17.5%)에 비해 2배가 넘었다. 한편 학계, 언론계, 시민단체 구성원의 경우, 긍정적 평가자 비율이 59.0%로서, 부정적 평가자 비율 14.3%에 비해 4배가 넘었다.

선관위의 전반적인 선거 관리에 대한 평가에 있어서도 역시 긍정적인 응답 비율이 높았다. 일반 유권자의 경우 긍정적 평가자의 비율(33.2%)이 부정적 평가자 비율(16.4%)의 2배에 달했으며, 학계, 언론계, 시민단체 구성원의 경우 긍정적 평가자 비율(53.1%)이 부정적 평가자 비율(11.7%)에 비해 거의 5배에 달하고 있다.

이러한 각종 평가 결과를 종합해 볼 때, 중앙선관위는 일반 유권자는 물론 선거에 참여하는 정당 관계자, 그리고 선거 과정을 감시하고 관찰하는 언론인, 학자, 시민단체 등 다양한 집단으로부터 상당히 긍정적인 평가를 받고 있음을 알 수 있다. 그리고 이러한 긍정적인 평가는 한국의 민주주의 발전 과정에서 선관위가 객관적이고 중립적인 입장에서 선거관리 업무를 잘 수행해 왔을 뿐만 아니라 이러한 업적에 바탕하여 상당한 신뢰를 축적해 왔음을 반영하는 것이라고 할 수 있다.

이제 이러한 긍정적인 평가와 신뢰를 고려할 때, 선관위가 새로운 도약을 시도할 시기가 되었다고 본다. 다음에서는 선관위의 새로운 발전 방향과 이를 위한 주요 목표들을 검토할 것이다.

## 2. 선관위의 향후 발전 방향과 주요 목표

선거관리위원회의 향후 발전 방향은 한 마디로 “유권자 중심의 선거 서비스 제공”으로 요약할 수 있다. 여기서 유권자 중심의 선거 서비스 제공이란 규제 중심의 법제도에서 벗어나 유권자를 규제의 대상이 아니라 서비스 수요자로 파악하고 다양하고 효율적인 선거 행정 서비스를 제공함을 의미한다.

이를 위해서는 선거 운동 및 선거 관리에 있어서 과도한 규제를 과감하게 완화해야 할 것이다. 또한 단순히 수동적인 선거 관리의 역할을 뛰어 넘어,

보다 장기적인 관점에서 선거가 참여와 화합의 터전으로 자리매김할 수 있는 분위기를 조성하는 데 능동적이고 적극적인 역할을 수행해야 할 것이다.

이러한 향후 발전 방향으로 나아가기 위해서 본 연구에서는 두 가지 중장기 목표를 제시한다. 하나는 “선거 거버넌스 체제 구축을 통한 선관위 이미지 재정립”이며, 다른 하나는 “민주주의 공고화와 선거문화의 재정립”이다. 물론 이 두 가지 목표가 서로 연결되어 있는 것은 분명하다. 그러나 전자가 선관위 내부 활동에 초점을 맞추고 있다면, 후자는 정치과정 전반에 있어서 선관위의 역할에 초점을 맞추고 있다는 점에서 양자는 구분이 가능하다.

### 1) 선거 거버넌스 체제 구축을 통한 선관위 이미지 재정립

현재 선관위는 공정한 선거 관리자의 이미지를 강하게 띠고 있다. 물론 이러한 이미지가 결코 부정적인 것은 아니다. 다만 이러한 수동적 관리자의 이미지를 넘어서, 선거 과정에서 보다 적극적인 역할을 하는 기관으로서의 이미지를 창출하도록 노력해야 할 것이다. 이러한 차원에서 선관위의 공식 명칭도 선거관리위원회(National Election Commission)에서 선거위원회(Election Commission)로 바꾸는 방안도 심각하게 고려할 필요가 있을 것이다.

앞에서 살펴 본 선관위에 대한 국민의식 조사에서도 선관위는 신뢰도에 비해 영향력 측면에서 상대적으로 낮은 점수를 받고 있다. 즉 공정한 선거 관리자로서 많은 국민들로부터 상당한 수준의 신뢰를 받고 있지만, 선거 과정에서 선관위가 행사하는 영향력은 상대적으로 높은 평가를 받지 못하고 있는 것이다. 이처럼 상대적으로 낮게 평가받고 있는 영향력의 증대를 위해서 향후 보다 적극적인 선관위의 역할과 이미지가 요구된다.

이러한 새로운 이미지를 만드는 데 필요한 구체적 목표로서 다음의 네 가지를 제시한다:

1. 선거과정 참여자들과의 긴밀한 협조체제 구축
2. 단속 개념의 재정립을 통한 단속활동의 효과성 제고
3. 정당지원 활동의 활성화
4. 이미지 제고를 위한 홍보 강화

첫째, 선거 거버넌스 체제의 구축이다. 선관위가 보다 적극적인 이미지를 구축하기 위해서는 선거 과정에 참여하는 다양한 행위자들과 긴밀한 협조 체제를 구축해야 할 것이다. 선거의 핵심 행위자인 후보 및 정당은 물론이고, 선거 과정에서 직간접적으로 영향력을 행사하는 언론, 시민단체, 그리고 선거 관련 학자 집단(학회 등)과의 네트워크를 구축하여 긴밀한 협조를 유지해야 할 것이다.

둘째, 단속 개념의 재정립을 통한 단속활동의 효과성 제고이다. 먼저 현재 규제 중심의 단속에서 예방 및 안내 중심의 단속으로 변화할 필요가 있으며, 이를 위해 사전예방교육 전담부서 마련을 고려해야 할 것이다. 그리고 형식적 “주의” 조치는 지양하고, 불법행위에 대해서는 강력한 단속이 필요하다. 더불어 단속활동의 융통성과 전문성을 확보하고, 단속 기준을 구체화할 필요가 있다. 또한 현재 운영되고 있는 선거부정감시단 제도는 선관위와 주민 간 연계성 강화 효과가 높다는 측면에서 향후 적극적으로 확대해야 할 것이다.

셋째, 정당지원 활동을 활성화해야 한다. 선관위의 이미지 재정립을 위해서는 선관위 활동과 가장 밀접한 연관을 맺고 있는 정당과의 협조체제 구축은 물론 적극적인 지원이 필요하다. 아직 우리 정당이 제대로 제도화되지 못하고 있음은 주지의 사실이다. 따라서 당내 경선 위탁 관리, 정당간부 외국 정치제도 연수 등 정당발전을 위한 지원을 강화해야 한다. 또한 정당내 회계 책임자를 정기적으로 교육하는 방안도 고려할 만 하다.

넷째, 홍보 활동의 강화이다. 먼저 홍보의 방식을 일방향적인 의사전달에서 쌍방향적 의사소통으로 변화할 필요가 있다. 그리고 선출직 공무원이나 정당관계자에 대한 홍보도 중요하지만, 일반 유권자의 요구에 부응하는 홍보 활동을 더욱 강화해야 한다. 그리고 별도의 홍보 활동도 중요하지만, 선관위의 모든 일상적인 업무 및 활동 과정에서 항상 대국민 관계를 염두에 두는 “일상화된 홍보”가 필요하다.

## 2) 민주주의 공고화와 선거문화의 재정립

선관위가 앞으로 달성해야 할 두 번째 중장기 목표는 민주주의 공고화와 선거문화의 재정립이다. 선관위는 한국의 정치과정이라는 커다란 틀 안에서

작동한다. 따라서 향후 선관위가 지속적으로 발전해 나가기 위해서는 한국 정치과정 전반이 함께 발전해 나가야 한다. 따라서 선거관리라는 본연의 역할을 뛰어 넘어, 한국 민주주의의 공고화와 선거문화의 재정립이라는 보다 커다란 목표를 염두에 두고 앞으로 발전해 나가야 할 것이다.

민주주의 공고화와 선거문화의 재정립이라는 중장기 목표를 달성하기 위한 구체적 목표로서 다음의 다섯 가지를 제시한다:

1. 선거운동의 자유 확대
2. 정치자금제도 개선
3. 정책선거 추진
4. 투표율 제고
5. 민주시민교육의 제도화 및 활성화

첫째, 선거운동의 자유 확대이다. 선거가 참여와 화합의 장으로서의 진정한 의미를 되찾기 위해서는 선거운동 관련 자유가 확대되어야 한다. 정치 활동 및 정당 활동을 제한하는 과도한 규제를 철폐하고, 선거운동 방식에 대한 규제도 완화해야 할 것이다. 선거운동 자유의 확대를 위한 가장 핵심적 방안으로서 선거운동 기간을 아예 없애버리는 방안을 적극 검토해야 할 것이다. 물론 대부분의 유권자들은 선거비용 등을 이유로 여전히 선거운동 기간의 존속을 원하고 있는 것이 사실이다. 그러나 선거운동과 일반 정치활동의 구분이 애매모호하다는 점, 그리고 이러한 규제가 정치신인에게 불리하게 작용하고 있다는 점 등을 감안할 때, 보다 활발한 선거운동 보장이라는 명분을 가지고 이러한 획기적인 조치를 취하는 것도 가능할 것이다.

둘째, 선거운동 자유 확대와 더불어 정치자금제도를 개선해야 할 것이다. 현재의 정치자금제도는 비현실적이며, 지나치게 규제 중심적이다. 선거가 제 기능을 하기 위해서는 정치자금제도를 현실화해야 할 것이다. 물론 정치자금의 완전한 자유화는 시기상조일 뿐만 아니라, 정치신인보다는 현직자에게 유리하게 작용할 수 있다는 점에서 공정한 경쟁을 해칠 수도 있다. 대부분의 연구 결과에 따르면, 현직자는 정치신인에 비해 훨씬 더 많은 자금을 동원할 능력이 있는 것으로 알려져 있다. 따라서 정치자금에 대한 상한액을 현실적 차원에서 정하고, 그 안에서는 보다 자유롭게 지출할 수 있도록 하는 방향으

로 개선해야 한다.

셋째, 정책선거의 추진이다. 선거가 제 기능을 하기 위해서는 정책선거(매니페스토 선거)가 정착되어야 함은 물론이다. 정책선거는 정당간 정책경쟁을 통해 책임정치를 구현하는 데 필수적인 요소이기 때문이다. 그리고 현재 시민사회에서 추진되고 있는 매니페스토 운동에 대해서는 적극 지원할 필요가 있으며, 매니페스토를 제작하여 배포하는 것에 대한 규제를 풀고 이를 자유화해야 할 것이다. 또한 정책토론회를 활성화하고, 각 정당의 정책을 비교하는 프로그램을 유지 및 강화해야 할 것이다.

넷째, 투표율 제고이다. 선거가 본연의 기능을 다하고, 축제와 화합의 장이 되기 위해서는 보다 많은 유권자의 투표 참여는 기본적인 전제조건이다. 투표율 제고를 위한 구체적 방안으로는 투표참여 홍보 강화는 물론이고, 더 나아가 투표참여자에 대한 인센티브 제도의 현실화, 사전투표 제도, 전자투표 도입 등 투표편의성 제고를 위한 방안의 마련 등을 적극 고려해야 할 것이다. 한편 일부 선진국에서 실시하고 있는 의무투표제의 도입은 그 효과성이 매우 높을 것으로 기대할 수 있지만, 많은 논란이 예상되므로 도입에 신중을 기해야 할 것이다.

다섯째, 민주시민교육의 제도화 및 활성화이다. 선관위의 민주시민 교육은 향후 보다 활성화되고 제도화되어야 할 것이다. 이는 다양한 방식으로 이루어질 수 있다. 전세계적인 예를 볼 때 직접적으로 국가기관인 선거관리위원회가 간여를 하는 경우(호주)가 있다면, 성공적인 사례로 꼽히는 독일의 경우에는 선거관리위원회는 금전적 지원을 포함한 간접적 지원을 통해서 다양한 정치의견이 교환될 수 있는 환경을 조성한다. 우리보다 먼저 시민교육의 필요성을 절감하고 시민교육 프로그램을 운영해온 다른 국가의 사례를 살펴보는 것은 한국에 맞는 대안을 검토하는데 도움이 될 것으로 기대된다.

민주 선거의 실현이 민주주의 정치체제를 위한 충분조건은 아니지만 현대의 대의제 민주주의에서 선거가 필수요소임은 분명하다. 선거민주주의의 보편적인 조건 가운데 하나인 공정성은 모든 후보들이 동일한 법적 기준에서 유권자에게 접근할 수 있는 방법이 보장되어야 한다는 것을 의미한다.

선거관리의 가장 중요한 지표 역시 중립성과 공정성이라 할 수 있다. 이는 대한민국헌법 제 114조 ①에서 “선거와 국민투표의 공정한 관리 및 정당에 관한 사무를 처리하기 위하여 선거관리위원회를 둔다.”고 명시되어 있는 데서 잘 드러난다. 사실 게임의 규칙이 공정하지 않고 편파적으로 적용된다면 선거에 참여할 동기도, 결과에 대한 승복도 확보되기 어렵기 때문에 대의제 운용에는 선거관리의 중립성과 공정성은 매우 중요한 요건이라 할 것이다. 실제로 중앙선거관리위원회 활동의 공정성은 투표참여에 대한 실증적인 연구에서도 중요한 영향을 주는 변수로 규명되었다는 점에서 주목할 만하다(강경태 2003).<sup>1)</sup>

선거관리위원회의 주요 활동은 첫째, 선거법을 정당, 후보자, 시민단체, 일반유권자에게 사전에 잘 안내하여 선거법을 위반하지 않게 하는 것이 가장 중요한 임무라 하겠다. 둘째, 선거법을 잘 안내하더라도 선거가 과열될 경우 법을 위반하는 경우가 있는 데, 그럴 경우 위반행위를 바로 잡아주는 것이 선관위 단속활동의 주요 임무이고 역할인 것이다. 셋째, 정당 지원 관련 업무로서 정치자금 및 선거비용 등에 대한 안내와 지원활동을 담당한다. 예컨대 선거를 하면서 드는 비용, 장부관리, 회계관리에 대해서 알려주고, 알려준대로 잘하고 있는지 점검도 하고, 회계컴퓨터 프로그램 등에 대해서도 안내해 주는 역할을 하기도 한다.

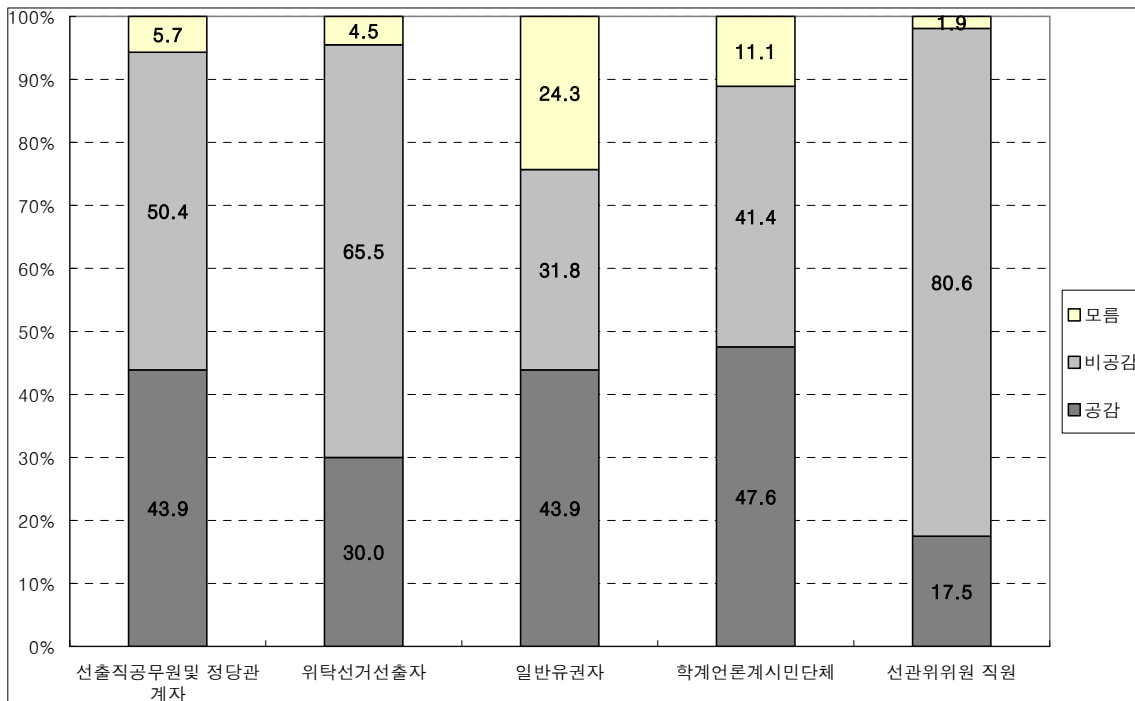
그러나 실제 많은 국민들은 과거 선거관리위원회의 주요한 업무를 선거사무 일반을 제외하면 선거법 위반행위의 단속정도로 인식해 왔다. 물론 선거관리위원회에 대한 일반 국민들의 이러한 인식은 우리의 선거문화를 반영하

1) 강경태. 2003. “한국 대통령 선거 어떤 유권자가 참여하나?” 『한국정치학회보』 제37집 제1호. 91-111.

고 있다. 즉 “돈 선거” 등으로 대표되어 왔던 우리의 선거문화로 인해 선거관리위원회의 기능 역시 이에 대한 감시기능에 초점이 맞추어진 것이다.

그럼에도 최근 들어 선거법이 강화되면서 선거문화가 획기적으로 개선되고 있다는 것 역시 주지의 사실이다. 이에 따라 선거법 위반 행위의 규제와 단속에 초점이 맞추어진 선거관리위원회의 역할과 기능 변화에 대한 목소리 역시 커지고 있다. 예컨대 최근 들어 선거관리위원회가 권력기관화 되어가고 있다는 비판적 목소리가 작지 않은데, 이 역시 선거관리위원회의 권위적인 규제와 단속 중심의 활동과 밀접한 관련이 있다.

**<선거관리위원회의 권력기관화 지적에 대한 공감도>**



[출처 : 중앙선거관리위원회. 2009. 「중앙선관위 발전방안 마련 설문조사」]

「중앙선관위 발전방안 마련 설문조사」 결과에 따르면 “선거관리위원회가 권력기관화 되는 경향이 있다”는 의견에 공감하는 일반유권자나 학계·언론계·시민단체 구성원의 비율이 공감하지 않는 응답자의 비율보다 높다. 특히 2006년 조사결과와 2009년 조사를 비교해 보면 “공감”하는 응답자의 비율이 시민단체 관계자, 언론계, 국회의원/보좌관 등에서 선거관리위원회의 권력기관화를 우려하는 목소리가 커지고 있는 것으로 나타났다.

본 장에서는 선거관리위원회가 단속과 규제 중심의 권력 기관적 모습을 탈피하고 우리의 민주정치를 발전시키는 헌법기관으로서의 본연의 기능과 역할을 재정립할 수 있는 방안을 모색해 보도록 하겠다. 이를 위해서는 선거 거버넌스 체제 구축을 통한 선관위의 이미지 재정립이 필요하다고 본다. 본 장의 분석 내용은 선출직 공무원 및 정당관계자와 일반 유권자를 대상으로 한 설문조사 결과를<sup>2)</sup> 토대로 선거관리위원회의 행정업무 관련 개선점과 바람직한 역할 모색을 위한 방향제시와 이행방안을 논의하는 데 초점을 두고자 한다. 특히 선거관리위원회의 행정업무로서 선거법 집행, 법규 해석, 정당 지원 등에 중점을 둘 것이며, 유권자의 선거관심 제고와 후보경쟁의 공정성 제고 등 수요자 중심의 선거행정 서비스를 제공하기 위한 정책적 시사점을 논의할 것이다.

본 장의 주장을 요약하면, 기존의 단속과 규제보다 사전예방과 홍보가 중요하다는 점을 강조할 것이다. 물론 여기서 강조하는 것은 선거관리위원회의 활동 영역에 이미 포함되어 있는 것이지만, 기존의 활동과 기능의 중심축이 이동해야 한다는 점임을 분명히 밝혀두며, 선거관리위원회의 홍보활동 역시 일방적인 계도성 홍보나 광고에서 벗어나 홍보가 본원적 의미에서 PR(public relations)의 의미를 가질 수 있도록 바뀔 필요가 있다는 것을 강조하고자 한다. 또한 비현실적이거나 불합리한 선거법상의 규제는 폐지·완화를 통하여 선거운동의 자유를 확대시키고 정당의 활동을 활성화시키는 것이 중요하다는 점을 강조할 것이다. 물론 선거의 공정성 확보에 요구되는 규제의 필요성을 간과하는 것은 아니며, 오히려 선거범죄에 대한 처벌과 제재 규정을 명확히 하고 이를 엄격히 집행함으로써 선거관리의 공정성과 신뢰성을 확보해야 함을 강조할 것이다.

## 1. 선거법 집행의 공정성

### 1) 선거관리의 공정성 및 적정성 평가

최근 18대 총선에서 선거법 위반행위는 통계수치상 크게 줄어든 것으로 나타났다. 선거운동기간 만료일인 2008년 4월 8일 현재 선거법위반행위 조치

2) 「중앙선관위 발전방안 마련 설문조사」(2009.04). 중앙선거관리위원회.



현황을 보면 총 1,616건으로 17대 총선 당시 6,126건의 26.4%에 지나지 않았다(<선거관리보> 제64호, 2008년 4월 18일, p.3). 유형별로 볼 때 금품·음식물 제공, 비방·흑색선전, 유사기관·사조직 관련, 공무원 선거개입, 불법시설물 설치, 불법인쇄물 배부, 집회·모임 관련, 사이버 이용 관련 등 모든 유형에서 불법행위가 17대 총선에 비해 급감했다(중앙선거관리위원회 보도자료, 2008년 4월 10일).

### <선거법 위반행위 조치 현황>

총선 대 위반 유형	18대 총선 (2008년 5월 14일 현재)				17대 총선 (2004년 4월 14일 현재)			
	계	고발	수사 의뢰	경고 등	계	고발	수사 의뢰	경고 등
총선 대 진수								
계	1,905	210	133	1,562	6,126	405	354	5,367
금품·음식물제공	244	85	54	105	975	221	102	652
비방·흑색선전	26	3	9	14	54	4	15	35
유사기관·사조직	22	14	1	7	46	22	8	16
공무원선거개입	36	2	3	31	142	10	3	129
불법시설물설치	171	1	4	166	1,067	11	8	1,048
불법인쇄물배부	556	26	25	505	1,940	54	118	1,768
의정활동 관련	19	1	0	18	112	3	0	109
정당활동 관련	3	0	0	3	44	0	1	43
집회·모임이용	109	10	4	95	254	12	1	241
선거관리 침해	3	1	0	2	27	19	2	6
사 이 버 이 용	41	3	5	33	298	12	58	228
기 타	675	64	28	583	1,167	37	38	1,092

물론 겉으로 드러난 18대 총선의 선거법 위반행위 조치현황만 보고 선거관리가 만족할 만한 수준으로 잘 되었다고 속단할 수는 없을 것이다. 사실 통계수치에 나타난 현황만으로 선거단속의 실효성을 논하기 어렵다는 점은 선거단속이 워낙 효과적이어서 미리 예방효과까지 내며 위반 건수를 줄인 것일 수도 있지만, 선거단속 활동이 워낙 미미해 위반 실적을 많이 내지 못한 것일 수도 있기 때문이다.

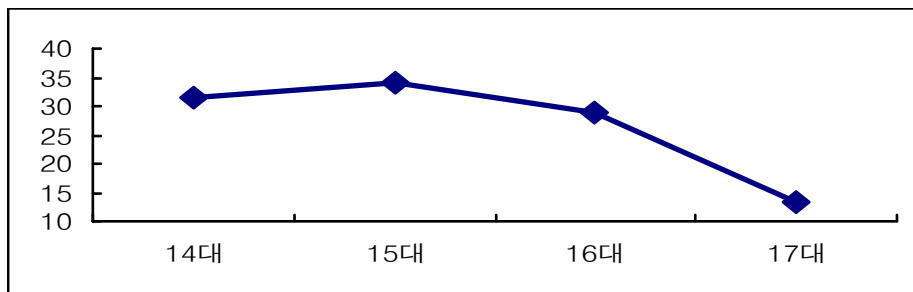
무엇보다 선거관리위원회의 단속 및 규제 활동에 여러 문제가 있어 후보자와 유권자 사이의 의사소통에 큰 장애가 생기거나 유권자의 선거 관심이 줄어들고 후보자간 선거경쟁의 공정성이 깨졌다면, 설혹 후보 진영에 의한

선거법 위반행위의 절대 수가 줄었을지라도 선거관리에 대해 높은 평가를 내릴 수만은 없을 것이다. 18대 국회의원선거를 대상으로 선거관리위원회의 단속활동 및 규제를 심층적으로 관찰·정리·평가한 연구보고서(임성호 2008)에 따르면, 선거단속 및 규제가 상당한 효과를 내었지만 다른 한편으로 여러 미비하거나 잘못된 부분도 있어 선거관리의 실효성을 낮추기도 하였다는 평가에 주목할 필요가 있다. 엄격하게 규정을 적용하는 것은 좋지만 유권자의 알권리와 후보자의 표현의 자유가 과도하게 억압되는 측면도 있었다는 것이다.

## 2) 선관위 단속활동의 평가

선거관리의 주체로서 선거관리위원회에 대한 평가는 매년 선거가 끝난 이후 선거 공정성과 선거관리에 대한 국민평가를 통해 확인할 수 있다. 선거평가 조사가 본격적으로 시작된 이후 선거의 공정성에 대해 불만을 제기하는 응답자의 비율은 점차 줄어들었다.

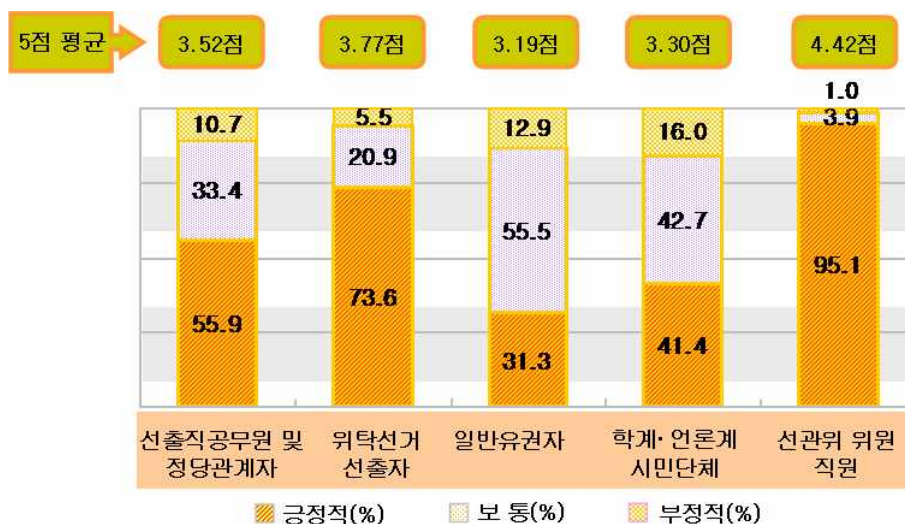
<선거 공정성에 불만 유권자 비율>



1992년 14대 총선에서는 세 명 중 한 명꼴로 선거의 공정성에 불만을 제기했지만 2007년 대선에서는 선거가 공정하지 못했다고 생각하는 응답자의 비율은 이전의 절반에도 미치지 못하는 13.4%였다. 17대 총선(2004년) 직후 실시된 유권자의식조사에서도 유권자의 85%가 총선이 매우 혹은 다소 깨끗했다고 응답해 4년 전 16대 총선 직후 조사에 나타난 45% 수치보다 월등한 신장세를 보였다. 선거과정에서 선거관리위원회의 역할에 대한 국민의 인식이 매우 긍정적으로 변화하고 있다는 것은 17대 총선 당시 선거관리위원회가 공정했는가라는 설문에서 76%가 매우 혹은 다소 공정했다고 답했던 것에서 잘 나타난다.

그러나 선관위 단속활동이 중립적이며 공정한지에 대한 최근의 2009년 설문조사 결과를 살펴보면, 조사대상 집단 간에 평가가 엇갈리는 것으로 나타난다. 즉 선관위 단속활동의 중립·공정성에 대해 당사자인 '선출직공무원 및 정당관계자'들은 다소 긍정적으로 평가하였으며, 위탁선거 선출자의 경우 10명 중 7명 정도(73.6%)가 '긍정' 평가를 하였다.

<선관위 단속활동의 중립성·공정성 평가>



반면, '일반국민'들은 보통 수준으로 평가했다. 선출직공무원 및 정당관계자의 경우, 긍정적인 응답이 절반 이상에 해당하는 55.9%의 비율을 보였는데, 구체적으로 '긍정' 비율은 지방의회의원(65.3%)과 지방자치단체장(62.4%)이 높은 데 비해 국회의원/보좌관(38.9%)과 정당관계자(17.0%)는 낮게 나타났다. 그러나 일반 유권자의 절반 이상은 '보통'(55.5%)이라 평가한 가운데, 10명 중 3명 정도(31.3%)가 긍정적인 평가를 하여 부정적인 평가(12.9%)보다 두 배 이상 높았다. 학계/언론계/시민단체의 경우는 이보다 조금 높은 경향을 보였는데, '보통' 42.7%, '긍정' 41.1%, '부정' 16.0%의 분포를 나타내었다.

선거관리위원회의 단속활동이 중립적이며 공정하지 않다고 응답한 이유로는 다수가 '정당·후보에 따라 이중 잣대 적용'을 제시하였다. 구체적으로는 '당에 따라 단속이 달라서(21명)'가 가장 많았으며, '후보에 따른 편중된 단속을 해서', '힘 있는 자에 약하고 힘없는 자에게 강해서' 등의 지적을 하고 있는 것은 단속 대상에 따른 공정성의 문제에 대한 불만이 큰 것을 나타냈다.

그 외에는 '규정에 따른 단속을 안 하고 자기 주관으로 단속해서', '위반자에 대한 엄격한 단속을 안 하는 것 같아서' 등의 원칙에 의거한 철저한 단속활동을 요구하고 있는 것으로 나타났다.

### <선관위 단속활동의 중립·공정하지 않은 이유>

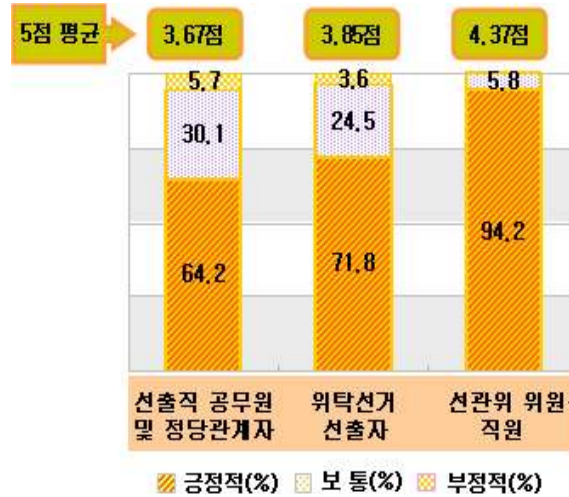
<p>선출직 공무원 및 정당관계자 (N=94명)</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ 당에 따라 단속이 달라서(22.3%)</li> <li>▪ 규정에 따른 단속을 안하고 자기 주관으로 단속해서(8.5%)</li> <li>▪ 후보에 따른 편중된 단속을 해서(6.4%)</li> <li>▪ 힘 있는 자에 약하고 힘 없는 자에게 강해서(5.3%)</li> <li>▪ 지역에 따라 단속이 달라서(4.3%)</li> </ul>
<p>일반유권자 (N=133명)</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ 당에 따라 단속이 달라서(20.3%)</li> <li>▪ 후보에 따른 편중된 단속을 해서(15.8%)</li> <li>▪ 권력기관이 되어가서(6.0%)</li> <li>▪ 언론보도를 보면 변화가 전혀 없어서(6.0%)</li> <li>▪ 금품선거가 있어서(4.5%)</li> </ul>

### 3) 선관위 단속활동의 절차 준수 및 사후조사·처벌 대비 사전예방·지도 비중

먼저 선거관리위원회 단속활동이 적법한 절차를 준수하고 있는 지에 대한 설문조사 결과를 살펴보면, 위탁선거 선출자의 10명 중 7명꼴로 긍정 평가(71.8%)를 했으며, 선출직공무원 및 정당관계자의 2/3 정도가 긍정 평가(64.2%)를 하였다. 특히 지방자치단체장(78.9%) 및 지방의회의원(70.0%)에서 높게 응답률을 보인 반면, 정당관계자의 경우에는 '긍정' 비율이 22.6%로 낮은 평가를 보였다.

한편, 선거관리위원회 직원들의 단속활동이 사후 조사·처벌보다 사전 예방·지도활동을 강화하고 있는지에 대해 선거관리위원회 위원·직원의 대부분은 '그렇다'(85.4%)는 긍정적인 평가를 하였으며 위탁선거 선출자의 10명 중 7명(70.9%)이 긍정적이 평가를 하였다. 그에 비해 선출직공무원 및 정당관계자는 절반(50.1%) 정도가 긍정적인 평가를 하였다. 구체적으로 살펴보면 지방의회의원(58.6%)과 지방자치단체장(56.9%)의 긍정적인 응답이 비교적 높은 반면, 국회의원/보좌관(33.0%)과 특히 정당관계자의 경우에는 '긍정' 비율이 18.9%로 낮은 평가를 보였으며 '긍정' 평가에 비해 '부정' 평가(39.6%)가 더 높았다.

<사후 조사·처벌 대비 사전예방·지도활동 강화정도 평가>



사실 선거관리를 올바르게 바람직하게 수행하는 것은 단속과 규제보다는 사전예방과 안내를 통해 불법과 탈법이 발생하지 못하도록 미연에 방지하는 것이다. 이러한 측면에서 지금까지 우리의 선거관리는 올바르지 못한 선거풍토로 인하여 선거관리의 본연적 모습을 보이지 못하고, 오히려 범법자를 양산하는데 머물렀다. 따라서 선거문화가 어느 정도 개선된 지금 우리의 선거관리 역시 본연의 모습으로 변화할 필요가 있다.

이러한 점은 선관위 활동의 사전예방 및 감시단속 간 어디에 비중을 더 두어야 하는가에 대한 설문에서 잘 확인되고 있다. 일반 유권자는 ‘사전예방·안내’(54.7%)가 ‘감시·단속’(36.2%)보다 18.5%p 높게 나타났으며, 학계·언론계·시민단체 구성원의 경우는 ‘사전예방·안내’(55.4%)가 ‘감시·단속’(42.3%)보다 13.1%p 높게 나타났다.

4) 선관위 단속활동의 개선점

선거관리위원회 단속활동의 개선점에 대한 선출직 공무원과 정당관계자의 설문조사 결과는 ‘사전 예방’, ‘지도·교육 활동’의 강화에 대한 개선을 강하게 바라는 것으로 나타났다. 물론 위탁선거 선출자의 경우 엄격한 규제와 단속을 강조하지만 일반 공직선거에 비해 위탁선거의 경우 불법의 가능성이 훨씬 높고, 선관위의 사전 예방·지도·교육이 쉽지 않기 때문이라고 볼 수 있다.

### <선관위 단속활동의 개선점>

선출직 공무원 및 정당관계자 (N=875명)	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ 사전 예방·지도·교육 강화(21.3%)</li> <li>▪ 공정하게 관리해야 함(4.9%)</li> <li>▪ 자원 봉사자 교육/관리(2.3%)</li> <li>▪ 축의금/경조사 관련 개선(1.6%)</li> <li>▪ 인원투입 많이 해서 적극적으로 도와주었으면(1.3%)</li> </ul>
위탁선거 선출자 (N=110명)	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ 엄격한 규제, 단속해야 함(9.1%)</li> <li>▪ 공정하게 관리해야 함(8.2%)</li> <li>▪ 인원투입 많이 해서 적극적으로 도와주었으면(7.3%)</li> <li>▪ 선거기간동안 사소한 문제 배제한 융통성 필요(3.6%)</li> <li>▪ 금품 단속 철저히 해야 함(3.6%)</li> </ul>

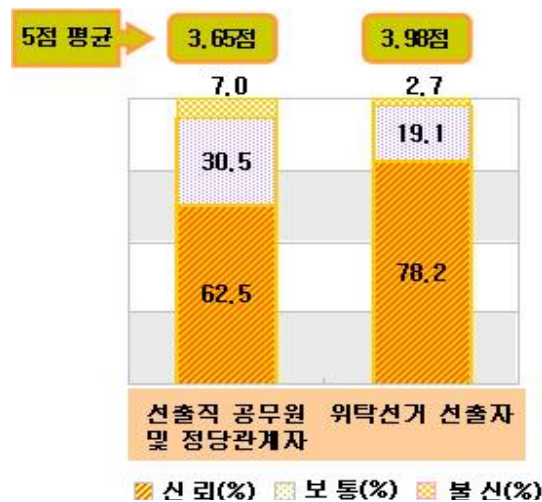
그 밖에 '공정한 관리', '단속활동의 융통성', '전문성 제고', '자원봉사자 교육·관리' 등의 문제가 지적되기도 하였다. 특히 정당관계자와 국회의원 및 보좌관의 경우는 '사전 예방/지도/교육 강화', '공정한 관리' 등에 대한 개선을 가장 많이 요구하였다.

## 2. 법규 해석의 정확성·신속성

### 1) 선거법 질의 답변의 신뢰도

선거법 질의에 대한 선관위 직원 답변의 신뢰도는 설문조사 결과 전반적으로 다소 긍정적인 평가를 받은 것으로 분석되었다.

### <선관위 직원의 답변 신뢰도>



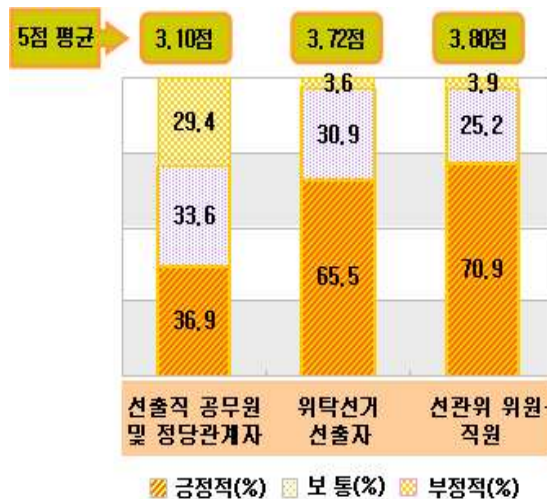
선거법 질의에 대한 선거관리위원회 직원의 답변을 '신뢰'한다는 의견은 위탁선거 선출자 집단에서 매우 높았으며(78.2%), 선출직공무원 및 정당관계자의 경우는 62.5%로 '불신'(30.5%)보다 2배 이상 높게 나타났다. 구체적으로 지방의회의원(68.4%)과 지방자치단체장(66.1%)의 신뢰도 높았던 데 비해 국회의원/보좌관(50.2%)과 정당관계자(45.3%)의 신뢰도가 낮은 것을 볼 수 있다.

한편 선거법 질의 시 선거관리위원회 직원의 답변을 신뢰하지 않는 이유로는 '중앙/지방, 상하급기관, 지역간 답변의 통일성 결여'를 가장 많이 꼽았으며(41%), 그 밖에 '답변의 정확성, 책임성, 일관성' 등의 문제를 지적하였다.

## 2) 선거법 질의 답변의 통일성

선거법 질의 답변의 통일성에 대한 직접적인 평가 설문을 살펴보면, 선거법 질의 답변 시 상하급위원회 또는 직원간의 통일성이 유지된다는 평가는 선관위 위원·직원(70.9%), 위탁선거 선출자(65.5%)의 경우 높았던 반면, 선출직공무원 및 정당관계자의 경우 1/3 정도만이 긍정적인 응답(36.9%)을 하였다. 긍정적인 평가는 지방의회의원(48.8%), 지방자치단체장(32.1%), 국회의원/보좌관(16.7%), 정당관계자(9.4%) 순으로 나타났다. 특히 정당관계자는 소수만이 긍정적 응답을 하였고 대부분이 부정적 (60.4%)으로 응답하여, 정당관계자의 질의시 보다 신중한 답변이 요망되는 것을 시사해 주었다.

<선거법 질의 답변의 통일성 평가>



주목할 점은 실제 선거법 관련 질의 경험을 묻는 설문에서 선출직공무원 및 정당관계자의 경우 선거법 관련 질의를 한 적 '있다'가 82.7%로 압도적으로 높게 나타난다는 점이다. 질의 경험은 지방자치단체장(94.5%), 국회의원/보좌관(93.6%), 정당관계자(92.5%), 지방의회의원(74.9%) 등인 것을 볼 수 있다.

또한 선거법 질의 시 답변시간이 적정한가에 대해, 선출직공무원 및 정당관계자의 경우 2/3 정도가 '적정'하다고 응답하였는데(62.6%), 특히 정당관계자의 경우 답변시간의 적정성에 대한 평가가 다소 낮은 점(적정 34.7%, 부적정 32.7%)은 개선의 필요성을 제기해 준다. 참고로 적정하다는 응답 비율은 지방자치단체장(72.8%), 지방의회의원(69.4%), 국회의원/보좌관(50.5%), 정당관계자(34.7%) 순이었다.

### 3) 선거법 질의·해석의 개선점

선거법 질의·해석과 관련하여 선거관리위원회 또는 직원들이 개선해야 할 점으로 '질의답변의 신속성, 일관성, 정확성, 구체성'을 가장 많이 요구하였다. 특히, 정당관계자와 국회의원 및 보좌관의 경우, '신속한 질의답변'을 가장 많이 응답하여 이에 대한 개선의 필요성을 제기해 주었다.

#### <선거법 질의·해석 관련 개선점>

선출직 공무원 및 정당관계자 (N=874명)	명	%
▪ 질의답변의 신속성	61	70.
▪ 근거에 의한 정확한 선거법 질의 해석	59	6.8
▪ 중앙/지방, 상하급 기관, 지역간 답변의 동일	56	6.4
▪ 선거법 질의답변의 일관성	52	5.9
▪ 구체적인 답변 요망	24	2.7

참고로 선거관리위원회 위원·직원들은 법규운용 업무와 관련하여 개선해야 할 점으로 '선거법 질의·해석에 일관성', '일반인이 이해가 쉽게 선거법 개선', '현실과 동떨어진 법의 개선' 등의 의견을 제시하였다.

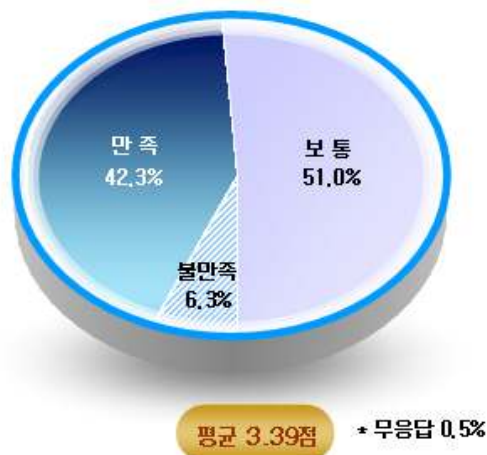


### 3. 정당 지원 활동의 효과성

#### 1) 선관위 정당 지원 활동의 만족도

선거관리위원회의 정당 지원 활동에 대한 설문조사 결과 전체적으로 국회의원/보좌관 및 정당관계자는 나쁘지 않다는 정도의 평가를 하고 있는 것으로 나타났다. 선관위의 당내경선 위탁관리, 정당간부 외국정치제도 연수 등 정당발전을 위한 현재의 지원활동에 대해 만족하는 지 질문한 결과, 응답자의 절반이 '보통이다'(51.0%)고 평가한 가운데, '만족'은 42.3%의 비율을 나타내었다.

<선관위 정당지원 활동에 대한 만족도>

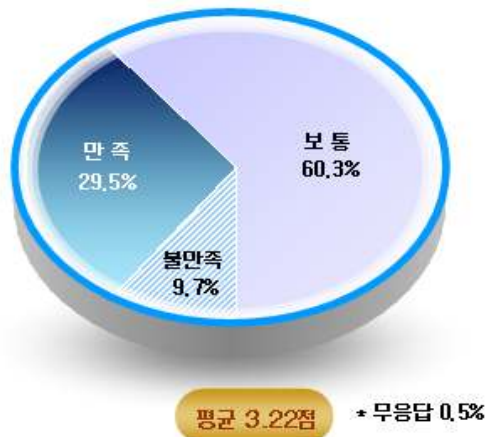


구체적으로 선거관리위원회의 정당 지원 활동에 대한 만족 비율을 살펴보면, 지방자치단체장(49.5%)과 지방의회의원(47.6%)이 비교적 높은 반면, 정당관계자(34.0%)와 국회의원/보좌관(27.1%)의 만족은 낮은 것을 볼 수 있다. 참고로 선관위의 당내경선 위탁관리, 정당간부 외국정치제도 연수 등 정당발전을 위한 현재의 지원활동이 강화되어야 하는 지에 대해 선거관리위원회 위원·직원의 대다수(74.8%)가 '그렇다'고 응답한 반면, '그렇지 않다'는 극히 소수(3.9%)에 불과한 것을 볼 수 있으며, 특히 선거관리업무(81.8%), 5년이하 종사(88.4%)한 계층에서 높게 나타났다.

## 2) 선관위 정당 정책개발 지원활동

정책개발자료의 제공, 정당 정책연구소와 세미나 등 정당의 정책개발 활성화를 위한 선거관리위원회의 지원활동에 대해서는 '보통'이 60.3%로 가장 많았으며, '만족'한다는 29.5%에 불과하였다. 특히 국회의원/보좌관 및 정당관계자의 만족 비율이 각각 20.8%, 12.8%로 상대적으로 낮아 이에 대한 개선방안 마련이 필요한 것을 볼 수 있다.

### <선관위 정당 정책개발 지원활동의 만족도>



참고로 정당 정책개발 활성화를 위한 선거관리위원회 지원활동에 대해 불만족하는 응답자(85명)를 대상으로 향후 개선할 부분을 질문한 결과, '지원활동에 대한 체계적 홍보'를 가장 많이 지적하였으며, 그 다음으로는 '정책개발자료 홍보', '지방의원에게도 홍보' 등의 의견이 제시되었다. 정당의 정책개발 활성화를 위한 선관위의 지원활동이 강화되어야 하는 지에 대해 '그렇다'는 긍정 응답이 74.8%로 매우 높게 나타났으며, '그렇지 않다'는 부정 응답은 2.9%에 불과하였다.

## 3) 정치자금 및 선거비용 관련 지원활동

정치자금 및 선거비용의 수입·지출에 대한 선거관리위원회의 안내·지원활동에 대해 '만족'이 절반에 못 미치는 46.5%로 나타난 반면, '불만족' 응답은 10.2%인 것으로 나타났다. 구체적으로 지방자치단체장(53.2%)과 지방의회 의원(51.8%)의 만족 비율이 비교적 높은 반면 국회의원/보좌관(36.0%), 특히 정당관계자(22.6%)의 '만족' 비율이 상대적으로 낮아 이에 대한 만족도 제고

방안 마련이 요망되었다.

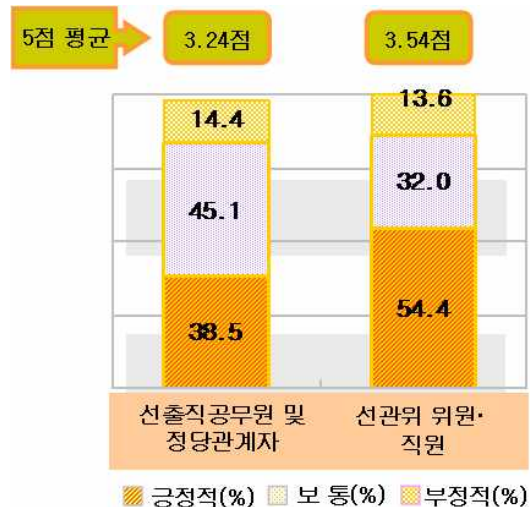
### <선관위 정치자금 및 선거비용 안내·지원활동의 만족도>



또한 정치자금 회계처리의 편의성과 정확성을 제고하기 위해 선거관리위원회가 가장 우선 지원할 사항으로는 '정치자금 회계 처리 절차 및 제도의 간소화'가 64.0%로 가장 많았으며, 그 다음으로 '정기적인 회계책임자 교육 및 방문·안내'가 20.2%로 높게 나타났다.

끝으로 선거관리위원회의 정치자금 조달 활동에 대한 평가에서 선관위에서 추진하고 있는 소액다수 정치후원금 홍보 및 조성활동이 정치자금 조달에 도움이 되는 지에 대해 선출직공무원 및 정당관계자의 경우, 응답자의 1/3 정도만이 긍정적인 평가(38.5%)를 하는 것으로 나타났다.

### <선관위 정치자금 조달 활동 평가>



선거관리위원회의 정치자금 조달 활동에 부정적으로 평가한 응답자를 대상으로 개선할 점을 조사한 결과를 살펴보면, '기초, 광역의원에게도 정치후원금이 조달되었으면'하는 의견이 가장 많았다(31.7%). 또한 '정치후원금에 대한 홍보 강화' (13.5%)를 요구하기도 하였다. 특히 정당관계자와 국회의원 및 보좌관의 경우는 '정치후원금에 대한 홍보 강화'가 필요하다는 비율이 높아 이에 대한 개선의 필요성이 높은 것을 볼 수 있다.

#### 4. 선관위 행정 업무의 향후 개선과제

##### 1) 수요자 중심의 선거행정 서비스 개선 방향

선거관리위원회 행정 업무에 대한 만족도 조사에서 특히 선출직 공무원과 정당 관계자들의 의견을 종합해 살펴보면, 선관위의 단속활동에 대한 만족도보다 사전 예방 지도 분야와 정당지원 분야에 대한 만족도가 낮은 것을 볼 수 있었다. 즉 단속업무의 중립성, 공정성, 적법성에 대한 만족수준은 비교적 높은 데 비하여 선거법 질의 답변의 통일성이나 정당정책 개발, 정치자금의 회계 지원, 안내 또는 정치자금 조달활동 등에서는 미흡한 평가가 많았다.

또한 선거관리위원회 행정 업무의 향후 개선과제에 대한 설문조사 결과는 선거법상의 규제 완화에 대한 요구가 가장 많았으며, 향후 선관위의 중점 추진 사업으로는 '공명선거, 정책 선거, 투표율 제고를 위한 홍보'와 '선거법 위반행위 예방 및 단속'이 높은 비율을 차지하였다. 특히 선관위 단속의 주요 대상이라 할 수 있는 선출직 공무원 및 정당관계자들이 선관위의 단속활동의 개선점으로 지적한 사전 예방·지도·교육 강화에 요구는 선거관리위원회의 향후 선거관리 업무가 지향해야 할 중요한 방향을 제시해 주는 것이다. 일반 유권자들 역시 선관위 단속활동의 비중을 감시·단속보다 사전예방 및 안내에 두어지길 바라는 요구가 컸다. 이는 선거관리위원회의 가장 중요한 임무가 정당, 후보자, 일반유권자에게 사전에 잘 안내하여 선거법을 위반하지 않게 하는 것임을 재확인시켜 주는 것이다.

그렇다면 사전예방활동은 어떻게 강화될 수 있을까? 사전예방활동의 가장 중요한 측면은 물론 일상적 교육이다. 사실 우리의 선거법은 규제 중심으로 짜여있어 대단히 복잡하고 어렵다. 게다가 복잡한 특정 상황에서 법규를 해

석하려고 하면 웬만한 전문가라 할지라도 이를 해결하기가 어렵다. 특히 많은 경우 선거법을 정확히 이해하지 못한 상태에서 법규를 위반하는 경우가 많다. 따라서 일상적인 교육활동의 강화는 사전예방활동의 핵심이라고 할 수 있다. 물론 이러한 일상적인 교육활동은 선관위만으로는 거의 불가능하며, 따라서 다양한 정치관련 기관과의 연계활동이 중요할 것이다. 여기에서 특히 의미를 갖는 것은 정당과 선거관리위원회가 일상적 교육활동을 유기적으로 연결하는 것이다. 예컨대 각 정당은 중앙당이나 시도당 차원에서 정기적으로 교육프로그램을 마련하고, 선관위는 이 과정에 주도적으로 참여하거나, 혹은 이를 위임받아 선거법이나 정치관계법을 중심으로 당원이나 선거후보자에게 이를 교육할 필요가 있다.

물론 일상적인 교육만으로 모든 것이 해결될 수는 없다. 이와 관련하여 가장 의미 있는 일은 관계자들의 문의가 있을 때 이를 신속하고 정확하게 답변해 주는 일일 것이다. 물론 현재도 선거관리위원회에 법규해석이나 법규에 대한 문의가 적지 않다. 그러나 답변의 신속성이나 정확성, 그리고 각급 기관별·지역별 통일성 등에 적지 않은 불만이 제기되고 있다. 이러한 문제를 해결하기 위해서는 선거관리위원회의 인력확충은 말할 것도 없거니와 이를 전담할 일원적인 책임부서를 설치하는 것이 바람직할 것이다. 물론 현재도 선거관리위원회의 법규해석 전담부서를 중심으로 이러한 활동이 이루어지는 것은 사실이다. 그러나 현재 선거관리위원회의 조직역량으로는 역부족이라는 사실도 부정할 수 없다.

한편 선거관리위원회는 관계자들의 문의에 소극적으로 대응만 할 것이 아니라 적극적이고 능동적인 사전예방활동을 모색해야 한다. 물론 여기에는 일상적인 교육활동도 포함이 되지만, 특히 선거기간에는 감시와 규제를 목적으로 인원을 파견하기보다 사전안내와 현장 교육을 목표로 현장 활동을 펼칠 필요가 있다. 또한 이를 위해서는 선거관리위원회가 예방과 교육 중심의 현장 활동지침을 마련하고, 이를 실천할 수 있도록 직원과 감시인원을 재교육할 필요가 있다. 이와 관련하여 선거관리위원회가 마련할 수 있는 프로그램 가운데 하나는 예비후보자를 포함한 선거후보자와 선거사무장, 그리고 핵심 선거운동원 등 제한된 인원을 (예비)후보등록 직후 지역단위별로 교육하는

프로그램을 정례적으로 실시하는 것이다. 물론 현재도 선거에 임박하여 각급 선관위에서 어느 정도 사전교육을 실시하고 있다. 그러나 현장성 있고 전문성 있는 교육이 되기에는 아쉬운 측면이 적지 않다. 따라서 차제에 선거관리위원회에 사전예방교육 전담부서를 마련하고 이들이 좀 더 전문성 있는 교육을 상시적으로 실시할 수 있도록 하는 것이 바람직 할 것이다.

지금까지 수요자의 요구를 종합할 때 선거관리위원회는 앞으로 단속활동의 중립·공정성을 제고하는 데는 사전 예방·지도 활동을 강화하는 쪽으로 비중을 두어야 할 것이며, 이를 위해 선거법규 해석의 신속·정확·일관된 답변으로 개선의 방향을 잡아야 할 것이다. 이는 특히 선관위 단속활동보다 법규 해석, 정당지원 활동 등에 대해 선출직 공무원과 정당관계자들의 긍정적 평가가 낮았다는 점을 고려할 때 수요자 중심의 선거 행정서비스로 선거관리위원회의 바람직한 역할을 모색하는 데 중점을 두어야 할 과제라 하겠다. 즉 선관위는 선거법 질의·해석과 관련하여 답변의 신속성과 일관성을 유지할 수 있도록 보다 체계적이고 구체적인 매뉴얼을 개발할 필요가 있으며, 일반인이 이해가 쉽게 선거 단속기준을 보다 명확히 세워 널리 알리는 노력이 필요하다. 선거후보자나 일반유권자 입장에서는 여전히 불명확한 부분이 많은 점에서 단속기준을 구체화, 명확화하고 널리 홍보하는 방향으로 나아가야 할 것이다. 또한 정당지원 활동의 효과성을 높이고 매니페스토 정책선거를 추진하기 위해서는 정당의 정책개발 지원활동에 대한 체계적인 홍보와 정치자금의 회계처리 절차 및 제도의 간소화를 추진해야 할 것이다.

## 2) 선관위의 이미지 제고와 홍보 방안

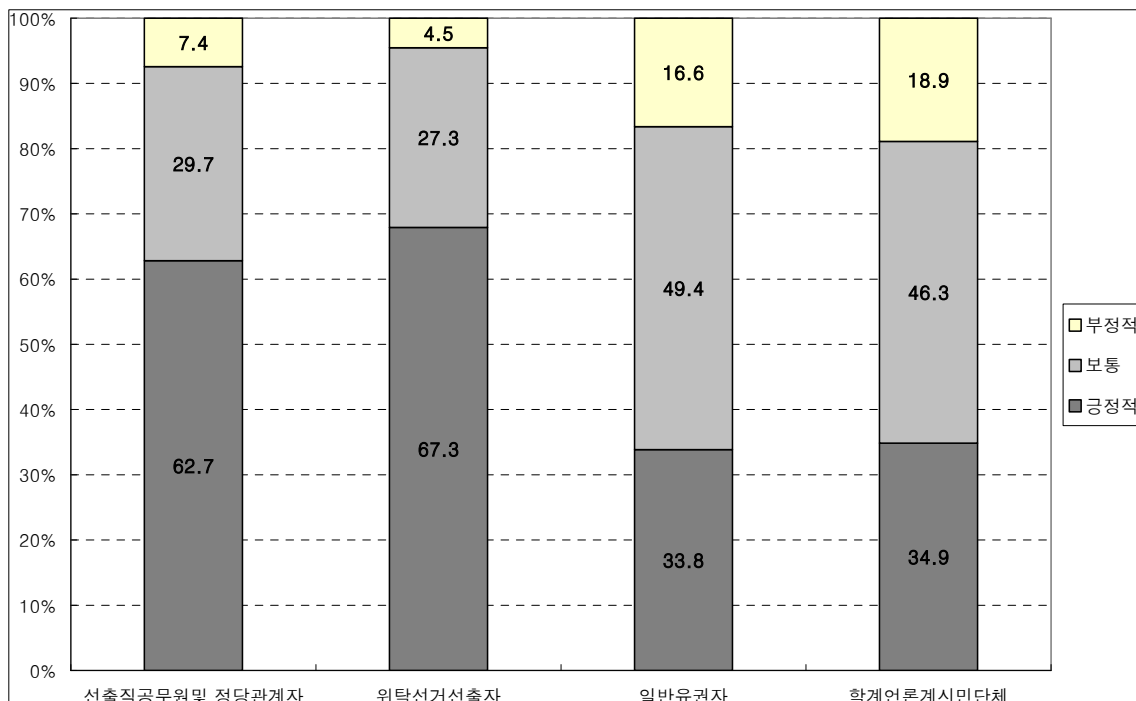
선거관리위원회가 권력기관적인 모습을 탈피하여 우리의 민주주의를 발전시키는, 그리고 국민과 관련자들에게는 편안하고 친근한 기관으로 탈바꿈하기 위해서는 앞서 언급한 것처럼 감시와 규제 중심의 선거관리활동에서 예방과 교육 중심으로 활동의 중심축을 변화시키는 것도 중요하지만, 선거관리위원회의 이미지를 제고할 수 있는 다른 활동을 포함한 홍보활동의 변화가 절실하다.

홍보란 용어가 다양하게 사용되고 있지만 사실 홍보(public relations)란 문

자 그대로 공중과의 관계를 의미한다. 즉 홍보란 홍보의 담당 주체가 그를 둘러싸고 있는 공중과 긍정적이고 상호호혜적인 관계를 구축하는 것을 의미하며, 이러한 의미에서 홍보는 일방향적인 의사전달이 아니라 쌍방향적인 의사소통이다. 그럼에도 불구하고 지금까지 선거관리위원회의 홍보는 일방적인 형식을 취한 경우가 적지 않았다. 사실 감시와 규제 중심의 선거관리활동 역시 일방적인 의사소통의 하나라고 볼 수 있다.

이러한 점은 설문조사에서 일반유권자들이나 학계·언론·시민단체 종사자들 가운데 선거관리위원회의 홍보활동에 대해 긍정적인 평가보다 부정적인 평가를 내리고 있는 응답자가 더 많다는 점에서도 잘 확인된다. 물론 선출직 공무원이나 정당관계자 혹은 위탁선거선출자의 경우 선거관리위원회의 홍보활동에 만족하는 경우가 더 많다. 그러나 이는 선거관리위원회의 활동과 홍보가 핵심 관계자의 요구를 중심으로 이루어지고 있을 뿐 일반 시민의 요구는 잘 반영하고 있지 못하다는 것을 의미한다고 볼 수 있다. 따라서 향후 선거관리위원회의 홍보활동에서는 다른 무엇보다 일반 유권자의 요구에 부응할 수 있는 홍보활동의 강화가 매우 중요하다.

<선거관리위원회의 홍보활동 평가>



그렇다면 일반 유권자들이나 학계·언론·시민단체 종사자들의 요구는 무엇일까? 쌍방향적인 홍보에서 가장 중요한 것이 공중의 요구라는 점을 고려할 때 이를 파악하는 것이 가장 일차적인 과제이다. 즉 선거관리위원회는 정례적인 설문조사와 같은 방식으로 이를 파악하기 위해 수시로 노력해야 할 것이다. 일반 유권자들과 학계·언론·시민단체 종사자의 응답이 차이를 보이는 것은 하지만 설문조사 결과에서도 이를 명확히 보여주고 있다. 일반 유권자들을 중심으로 볼 경우 선거관리위원회의 중점 홍보 부분은 투표참여 홍보이다. 투표참여 홍보는 사실 선거관리위원회가 이미 어느 정도 홍보활동에 노력을 기울이고 있는 부분이기도 하다. 그러나 현재 진행되고 있는 선거관리위원회의 투표참여 홍보가 한계를 보이고 있는 부분도 없지 않다. 이에 관해서는 투표율 제고 활동의 문제를 다루는 장에서 보다 상세히 논의하기로 하자.

#### <선거위의 중점 홍보 부분>

%	선출직 공무원 및 정당관계자 (N=875명)	위탁선거 선출자 (N=110명)	일반 유권자 (N=1032명)	학계·언론· 시민단체 구성원 (N=307명)
투표참여 홍보	37.0	14.5	35.5	27.4
정책선거 홍보	29.1	23.6	25.8	40.4
돈 선거 근절 홍보	27.8	55.5	22.1	16.0
미래 유권자 대상 홍보	5.9	6.4	16.3	16.0
무응답	0.1	-	0.4	0.3

한편 선거관리위원회의 이미지 제고를 위한 홍보 활동과 관련하여 지역의 각급 선거관리위원회의 조직구조에서 '지도' 관련 부분을 재조정하고, 홍보업무를 담당하는 부분을 신설·확충 강화할 필요가 있다. 물론 이것이 반드시 새로운 부서를 신설해야 한다거나 기존 부서를 줄여야 한다는 것은 아니다. 이미 언급했듯 현재 '지도' 부분에서 담당하고 있는 업무가 곧바로 홍보업무이며, 따라서 여기에서 강조하는 것은 과거 '지도'로 인식해 왔던 감시와 규



제 업무로부터의 업무의 중심축 이동이다. 덧붙여 사실 '지도'라는 부서명도 일반 유권자들의 눈높이에서는 다분히 권위주의적 냄새를 풍겨 그리 바람직하지 못하기 때문에 유권자들이 관계자들이 좀 더 친근함을 느낄 수 있는 부서명을 모색해볼 필요가 있겠다. 아울러 일상적인 업무 속에서 선거관리위원회의 이미지를 높일 수 있도록 직원들을 대상으로 서비스마인드 함양 교육을 실시하는 것도 하나의 방안이 될 것이다.

### 3) 선관위 단속활동의 효과성 제고

선거관리위원회의 단속활동은 사후 조사·처벌보다는 사전 예방·지도활동을 강화하는 것이 선관위의 주된 임무를 살리는 것이면서 동시에 단속활동의 효과성을 높이는 방안이다. 이에 대해서는 선출직 공무원과 정당관계자 등 이해당사자의 설문응답에서도 지지가 매우 높았다. 특히 현행의 선관위 단속에 대하여 사후 조사·처벌보다 사전 예방·지도활동을 강화하는지에 대해 정당관계자들이 긍정적인 평가보다 부정적인 평가가 많았던 점은 단속활동의 방향 전환의 필요성을 강력히 제기해 주는 것이다.

그러나 예방을 위해 주의 조치를 먼저 취하는 것은 바람직하지만, 너무 형식적으로 주의 조치를 취하고 '이제 되었다'라는 식으로 접근한다면 너무 안이한 자세라 하겠다. 앞서 제시하였듯이 후보자의 홍보와 유권자의 정보 습득을 위해 규제를 완화하는 대신 금품 수수, 비방·흑색선전 등의 불법행위에 대해서는 강력한 규제와 철저한 단속을 할 필요가 있다. 선관위 판단으로 '이건 너무 심하다'라는 판단이 들면 후보 진영으로부터 아무리 격한 반응이 나오더라도 심한 제재조치를 취해야 한다.

선거관리위원회가 보다 적극적으로 선거관리를 하고 효과적으로 단속활동을 펴나가기 위한 구체적인 방안으로는 부정선거감시단(이하 선감단) 제도를 확대할 필요가 있다. 선감단 제도는 단순히 단속의 효과성이라는 측면뿐 아니라 주민의 적극적 선거참여, 건전한 지역정치문화의 조성, 선관위와 주민 사이의 연계성 강화 등 보다 거시적인 민주주의 가치 차원을 고려할 때 기존 선감단 제도를 더욱 키워야 한다는 결론이 나온다.

물론 선감단원들이 기본적으로 아마추어이다 보니 여러 면에서 실효성이

떨어지는 부분도 없지 않지만, 선감단에 대한 철저한 사전교육과 근무여건의 개선을 통해 선감단의 능력을 올려나간다면 단속활동의 실효성뿐 아니라 건전한 시민민주주의의 조성에도 큰 도움을 얻을 수 있을 것이다. 따라서 선감단원 수의 확대와 근무조건, 특히 수당의 향상이 요청된다 하겠다.

종합하면, 우선 주어진 선거법이 허용하는 범위 내에서 가능한 한 규제는 좀 풀고 단속은 더 강력하게 할 필요가 있다. 법 자체는 엄격히 규정해 놓았지만 규제의 실효성에 있어서는 현실과 많은 차이가 있기 때문이다. 따라서 차라리 규제를 어느 선까지 개방시켜놓고 대신에 그 선을 넘어가면 단호하고 엄중하게 단속하는 형태로 가는 것이 실효성을 높이는 방안이다. 의미 없는 '주의' 조치를 하기보다는 가급적 규정을 열어놓되, 이 규정에 벗어나는 사람에게 있어서는 단호하게 조치를 취하는 것이다.

#### 4) 정당지원 활동의 활성화

장기적 관점에서 대의제 민주주의가 활성화될 수 있도록 정치참여의 활성화와 현명한 유권자를 육성할 수 있는 방안을 적극적으로 모색하는 것이 필요하다. 헌법상 선거관리위원회는 공정한 선거와 국민투표의 관리뿐만 아니라 정당사무에 대한 권한을 가지고 있다. 이러한 권한을 협의로 해석한다면 선거관장과 정당운영 관리라는 행정적 권한으로 볼 수 있다. 그러나 광의(廣義)로 해석하면 정당사무에 대한 선거관리위원회의 관할권이 의미하는 것은 단순히 국가의 재정적 보조를 받는 기구인 정당을 최소한의 수준에서 관리한다는 의미를 넘어서는 수준에서 해석할 수 있다.

따라서 좀 더 적극적으로 일상적 정치활동에서 정당의 활발한 활동이 이루어질 수 있도록 정당의 역할을 적극적으로 고양시키고, 아울러 국민들과 정당의 관계가 활성화되어 높은 수준의 민주주의 운영이 가능하도록 선거관리위원회가 적극적 역할을 하여 정치발전에 기여할 수 있도록 하는 것이 필요하다. 특히 정당 정책개발 활성화와 관련하여 정당관계자의 수요 조사에서 요구가 높았던 선관위 지원활동에 대한 체계적인 홍보 그리고 정치자금 회계 처리 절차 및 제도의 간소화와 정기적인 회계책임자의 교육 및 방문·안내, 나아가 정치후원금에 대한 홍보 등에서 정당지원 업무의 개선이 요구된다 하겠다.

결론적으로 선거관리위원회의 보다 바람직한 역할 모색을 위한 행정 업무의 개선은 선거법 규정에 따른 엄격한 단속, 유권자의 알 권리 충족, 정당 및 후보자 활동의 자유 보장 등 핵심 가치들 간의 균형을 모색하는 방향으로 발전적인 전환이 요청된다. 선거관리는 유권자의 선거관심을 제고시키고 선거 경쟁의 공정성을 확보하기 위해 적극적인 지원과 엄정한 단속이 요구되는 것이라 하겠다. 특히 투표율 하락의 문제를 해결하기 위해서는 선거관리의 공정성뿐만 아니라 유권자의 선거관심을 높일 수 있도록 유권자의 알 권리 충족과 후보자의 선거운동, 정당 활동 등을 보다 자유롭게 허용하는 방안 모색이 필요할 것이라 본다.

이 장에서는 선거문화의 재정립을 위한 선거운동의 자유 확대와 정치자금의 현실화 등을 중심으로 한 정치자금제도의 개선방향을 제시하는 한편, 정책선거의 활성화를 위한 매니페스토 운동의 중요성을 역설할 것이다. 또한 지속적으로 낮아지는 투표율은 자칫 우리의 민주주의 자체를 위기로 몰고 갈 수 있다는 측면에서 선거관리위원회가 투표율 제고를 위해 어떤 활동을 해야 하는지 구체적 활동방향을 제시해 볼 것이다. 마지막으로 이장에서는 민주주의 공고화의 핵심적 내용이며, 동시에 선거문화의 개선에도 커다란 의미를 갖는 민주시민교육의 필요성과 이를 위한 선거관리위원회의 활동전략을 정리할 것이다.

## 1. 선거문화의 재정립과 선거관리위원회의 역할

### 1) 선거운동의 자유 확대와 정치자금제도의 개선

선거관리위원회의 주요 행정 업무 중에 선거관리의 공정성은 더 이상 한국정치나 선거에서 우려의 대상이 되지 않을 정도의 수준에 이르렀다고 할 수 있다. 선거관리위원회에 대한 국민들의 신뢰도 역시 높은 편에 속하며, 그 영향력은 더 높은 것으로 나타났다. 2007년 실시한 조사결과(동아시아연구원, 중앙일보사)를 보면 국민들이 선거공정성에는 매우 높은 기대와 규범성을 가지고 있는 것으로 나타난다.

그러나 현행 공직선거법은 금권·관권선거 등 부정선거의 역사적 경험에 대한 반성으로 선거부정 및 부당경쟁의 폐해를 방지하기 위해 선거의 자유보다 공정을 우선한 규제 중심의 법제를 유지하고 있다고 할 수 있다. 그 때문에 변화된 선거환경을 제대로 반영하지 못하고 국민과 정치인·정당 등의 일상적인 행위와 정치·정당 활동의 자유를 지나치게 제약한다는 비판이 지속적으로 제기되어 왔던 것이다.

선거법이 너무 경직적으로 적용되고 있어 표현의 자유를 비롯한 정치참여의 기본적 권리가 제한되고 있다는 불만을 해소하기 위해서는 무엇보다 선거환경 변화에 따른 불합리한 규제를 개선해야 할 것이다. 선거법상 규제 완화에 대한 찬반 조사에서도 '규제를 완화해야 한다.'는 주장에 선출직공무원 및 정당관계자의 2/3 이상이 '찬성'(68.0%)하였고 '반대'는 29.1%였다. 사실 선관위의 단속활동에 대하여 특히 정당관계자들이 중립·공정성에 대해 긍정적이 평가가 매우 낮은 수준이었던 것은 선거운동에 불필요한 규제가 너무 많았던 데서 발생한 문제도 배제할 수 없을 것이다.

그러나 일반 유권자들은 선거법상 규제 완화에 대한 찬반이 거의 대등한 수준으로 찬성 38.1%, 반대 42.0%의 분포를 나타내었다. 이는 선관위가 선거 공정성을 담보하기 위해 감시·단속을 지속적으로 노력하길 기대하고 있음을 나타내는 것이라 하겠다. 일반 유권자들이 선관위의 중점 추진 사업으로 선거법 위반행위 예방 및 단속을 꼽고 있는 것이 그 증거라 할 수 있다.

따라서 선거법 규제완화의 기본 방향은 선거운동의 자유를 확대시키는 것과 정당의 활동을 활성화시키는 것에 초점을 맞추되 선거범죄에 대한 처벌과 제재 규정을 명확히 하고 이를 엄격히 집행함으로써 선거관리의 공정성과 신뢰성을 확보해야 할 것이다. 즉, 선거의 자유와 공정성이 합리적으로 조화를 이룰 수 있도록 하기 위해서는 선거의 공정성 확보에 필요한 규제는 계속 유지하되, 비현실적이거나 불합리한 규제는 폐지·완화하는 방향으로 점진적인 제도개선이 요청된다 하겠다. 특히 유권자에게 후보자의 정보를 전달하는 선거운동에 대해서는 보다 자유롭게 허용하는 것이 선거관심을 높이고 투표율을 제고시키는 데도 도움이 될 것이다.

우선, 선거법의 현실감이 떨어진다는 비판과 관련된 각종 사소한 규제는 없애거나 완화할 필요가 있다. 예컨대 예비후보자 때는 간판·현판·현수막을 포함 3개 밖에 못 달게 되어 있는 것, 지정 3인 외에 명함을 배부하지 못하게 한 것, 2명 이상 무리지어 선거운동을 할 수 없다는 것, 후보자의 홍보물 제한, 어깨띠 착용 등 복장규제, 선거 연설원 및 사회자 제한 등 선거연설 규제 등에 대한 불만이 높았다(임성호 2008). 이러한 규제들은 유권자에게

후보를 알리고 다가가는 선거운동을 제약함으로써 과잉단속이라는 부정적 평가를 받게 하는 주요 요인이 되고 있는 것이다. 또한 유권자의 후보 인지도를 떨어뜨리고 선거관심을 낮추는 문제를 낳게 한다는 점에서 명함 배부, 연설자 수, 간판 수, 복장, 막대풍선 사용 등 시뻘거리가 되었던 규제들을 과감히 풀 필요가 있다.

또한 선거운동의 자유를 확대하기 위하여 선거사무소 간판 등의 수량 제한을 폐지하고, 선거사무원의 수와 자원봉사자의 모집에 관한 규제를 완화하며, 선거공약서·신문광고·방송광고 등 법정선거운동 방법상의 자율성을 확대하는 한편, 공개 장소에서의 연설·대담과 관련한 규제 등을 완화하도록 해야 할 것이다. 이는 특히 유권자의 알 권리 충족, 그리고 후보자의 표현의 자유라는 당위적 대명제는 어떤 다른 가치보다 중시되어야 할 것이기 때문이다. 이러한 당위성을 고려해서라도 보다 전향적인 규제 완화가 요구된다 하겠다. 요컨대, 현실적으로 실효성이 떨어지는 규제와 후보들이 유권자에게 자신을 알리는 ‘입’과 다가가는 ‘발’은 풀어주는 대신 선거경쟁의 공정성을 저해시키는 문제에 대해서는 엄격한 규제와 철저한 예방·단속을 강화시키는 것이다.

한편, 선거법의 과도한 규제가 정당 활동을 위축시키는 부분들에 대한 개선이 이루어져야 할 것이다. 정강, 정책홍보 등을 위한 인쇄물, 시설물, 광고 등을 이용한 홍보 행위와 당원 모집을 위한 활동 등 통상적인 정당 활동을 자유롭게 할 수 있도록 허용해야 할 것이며, 특히 정당이 소속 당원을 대상으로 행하는 홍보활동이나 집회, 선전물 등에 대해서는 선거기간 중이라도 각종 규제들을 완화할 필요가 있다.

나아가 정치권에 선거법 개정안을 제시할 필요가 있다. 과도한 규제를 완화시킴에 있어서 우선 선거운동기간을 늘리는 것이 필요하다고 본다. 선거운동기간 13일은 너무 짧기 때문이다. 예비후보자로 등록해서 할 수 있는 일이 별로 없다는 점을 고려할 때 13일 동안 자기를 알려야 하는 데는 너무 짧은 기간이다. ‘사전선거운동 금지’ 조항을 없애고 정치에 입문하고 싶은 사람은 충분히 자기를 알릴 수 있도록 허용하는 것이 옳다고 본다.

뿐만 아니라 장기적인 관점에서는 실질적인 의미에서 선거운동의 자유를 보장한다는 의미에서 선거운동기간을 아예 없애버리는 방안도 적극적으로 모색해 볼 필요가 있겠다. 사실 우리처럼 선거운동기간을 정해놓고 선거운동을 규제하는 선진 민주주의 국가는 그리 흔치 않다. 게다가 선거운동과 일반 정치활동이나 정당 활동의 구분 역시 대단히 모호하다. 또한 선거운동기간은 새롭게 정치에 진출하려는 정치신인에게 매우 불리하게 작용하고 있다. 정치신인이 자신을 알릴 수 있는 시간이 제한적이기 때문이다. 물론 선거운동기간을 폐지한다는 것이 현수막을 내걸고 홍보물을 부착하는 등의 행위를 연중 사시사철 행하자는 것을 의미하는 것은 아니다. 당연히 이와 같은 행위는 특정 기간에만 행해져야 할 것이다. 그러나 후보자가 자신의 출마의사를 밝히고 이를 알리는 행위는 시간과 관계없이 보장되어야 할 것이다. 특히 온라인 공간을 통한 선거운동의 자유는 전면적으로 허용할 필요가 있겠다.

한편 선거운동의 자유 확대뿐만 아니라 정치자금제도의 개선 역시 선거문화의 개선을 위해서 필수적이다. 물론 지난 2004년 정치자금법의 개정은 정치자금 수수의 투명성을 높이는데 결정적인 기여를 한 것으로 나타났다. 그러나 현행 정치자금법은 지나치게 엄격하고 규제 중심적이어서 현실성이 떨어진다. 특히 정당이나 정치인이 적절한 정치활동을 할 수 있도록 자금을 마련할 수 있도록 보장해 주는 것이 민주주의의 공고화에 대단히 중요함에도 현행 정치자금법에 따라 정치자금을 모금하는 것은 대단히 어려우며, 정치권 등에서 이로 인한 문제를 지적하는 목소리가 작지 않다는 점 역시 간과할 수 없다.

따라서 정치인과 정당이 정치자금을 필요한 수준에서 보다 쉽게 마련할 수 있도록 현행 정치자금법을 현실화하는 것이 바람직하다. 물론 그렇다고 미국의 경우처럼 정치자금을 완전히 자유화하는 것은 아직은 시기상조이며, 국민적 공감대를 얻기도 쉽지 않다. 뿐만 아니라 정치자금의 완전자유화는 자칫 정치자금의 동원능력이 당락을 결정짓는 결과를 낳아 우리 헌법에서 보장하는 평등성의 원칙을 훼손할 수도 있다는 점도 간과할 수 없다. 따라서 정치자금제도의 개선은 현실화의 방향으로 이루어져야 할 것이다.

보다 구체적으로 현행의 정치자금 상한액은 다소 비현실적인 것이 사실이 기 때문에 이를 상향하는 방향으로 현실화할 필요성이 있다. 또한 현행 정치자금제도에서는 정치자금의 지출 역시 세세하게 규제하고 있는 측면이 있는데, 정치자금의 지출 역시 자유롭게 지출할 수 있도록 하고, 이에 대한 검증을 강화하는 방향으로 전환할 필요가 있겠다.

또한 일반 유권자와 이익집단의 정치자금 기부행위에 대한 규제 역시 완화할 필요가 있겠다. 특히 현행 정치자금법에서는 기업과 같은 이익집단의 정치자금 기부행위가 전면적으로 금지되고 있는데 이를 완화할 필요가 있겠다. 물론 기업과 같은 이익집단의 정치자금 기부행위는 정치자금의 기부를 통한 특혜 등의 위험성이 있으며, 특정 정당이나 후보에게 편중돼 선거의 공정성을 훼손할 수도 있다. 따라서 이익집단의 정치자금 기부행위는 특정 정당이나 후보에게 직접 기부하는 방식을 취하는 것보다 선관위에 기탁금 형식으로 기부하고, 선관위는 이를 국고보조금의 배분방식에 따라 각 정당에게 배분해 주는 것이 바람직할 것이다. 뿐만 아니라 정치자금의 후원 역시 현행처럼 국회의원 등 정치인에게만 국한할 것이 아니라 정당에 대한 후원 역시 다시 허용할 필요가 있다. 정당정치가 안정화되어 있지 못한 우리의 정치현실에서 정당에 대한 정치자금의 후원은 정당정치를 강화하는데 매우 중요한 의미를 갖는다고 볼 수 있겠다.

## 2) 정책선거를 위한 선관위의 역할 강화

우리 사회에서 정치적 불신과 불만이 오랫동안 온존·강화되고 있는 것은 다른 무엇보다 정당과 정치가 대표기능을 올바르게 수행하고 있지 못하기 때문이다. 정당과 정치인이 당리당략에 매몰된 채 이합집산을 거듭하고, 대화와 타협 없는 무한투쟁이 반복되면서 정치에 대한 국민의 실망이 멈추지 않고 있는 것이다. 따라서 우리의 선거문화를 개선하는 것은 비단 불법선거를 막는 것뿐만 아니라 올바른 선거문화, 즉 정당과 정치인이 대표기능을 올바르게 수행할 수 있도록 돕는 것이 매우 중요하다. 즉 헌법기관으로서 선거관리위원회가 법규 위반을 관리하는 수동적인 차원의 활동에 머무를 것이 아니



라, 올바른 선거문화가 정착될 수 있도록 능동적인 차원의 활동을 하는 것이 민주주의 발전에 도움이 되며, 헌법기관으로서의 책무에도 적합하다는 것이다.

여기에서 우리가 주목할 것은 우리의 선거가 지역주의 선거로 점철되어 왔으며, 이것이 정당과 정치인의 대표기능을 왜곡시키는 핵심적인 요인이라는 점이다. 익히 잘 알려져 있듯 호남지역이나 영남지역에서는 특정 정당의 후보자는 압도적 지지를 얻고, 상대 지역정당은 거의 지지를 얻지 못하는 현재의 선거경쟁구조에서 정당과 정치인이 제대로 대표기능을 수행하는 것을 기대하기란 어렵다. 특정 지역의 경우 지역 정당의 소속 후보면 “막대기만 꼽아도 당선될 수 있다”는 말이 횡행할 정도로 우리의 지역주의 선거문화의 폐해는 심각하다.

이러한 지역주의 선거의 결과는 지방의회에서 훨씬 심각한 양상을 보인다. 예컨대 지난 제4회 지방선거 결과를 살펴보면 한나라당의 경우 수도권에서 57-58%의 득표율로 무려 96-97%라는 의석을 차지하고 있으며, 울산을 제외하면 영남에서도 이러한 현상은 마찬가지다. 이와 마찬가지로 민주당의 경우 역시 광주, 전남에서 49.4%와 58.8%의 지지를 얻었지만 의석율은 무려 94.7%와 90.2%에 달한다. 전체적으로 서울, 인천, 경기, 부산, 대구, 경북, 광주, 전남, 강원 등 무려 9개 지역의 광역의회가 단체장이 소속된 정당이 의회를 완전히 장악하고 있다고 해도 과언이 아닐 90%이상의 의석점유율을 보이고 있으며, 충남과 제주, 그리고 울산을 제외한 다른 4개 지역도 특정 정당의 의석점유율이 85% 이상이다. 이처럼 지역주의 투표와 소선거구제의 제도적 효과가 결합하면서 특정 정당이 광역의회를 독점하고 있는 경우가 대부분이며, 이에 따라 광역의회가 단체장을 견제한다는 것은 실질적으로 불가능에 가까우며, 이러한 의미에서 지역주의 투표가 궁극적으로 단체장과 의회의 견제와 균형이라는 지방자치제의 본원적 의미를 전혀 충족시키지 못하는 주요 요인으로 작용하고 있다고 볼 수 있다. 광역의회의 이러한 사례는 우리 선거문화에서 나타나는 지역주의 선거가 정치적으로 얼마나 커다란 폐해를 가져오는지 명확히 보여주고 있다.

**<2006년 5·31 광역의회선거 정당별 득표율과 의석율>**

구 분		열린우리당		한나라당		민주당		민주노동당	
		득표율	의석율	득표율	의석율	득표율	의석율	득표율	의석율
수도권	서울	21.3	1.9	57.2	<b>96.2</b>	10.4	0.9	10.0	0.9
	인천	20.7	3.0	57.9	<b>97.0</b>	6.9	-	13.7	2.1
	경기	22.3	1.7	58.9	<b>96.6</b>	6.4	0.8	10.9	0.8
충청	대전	26.5	5.3	46.4	<b>89.5</b>	-	-	8.8	-
	충남	20.3	7.9	41.3	55.3	-	-	8.7	-
	충북	29.3	6.5	54.2	<b>87.1</b>	-	-	12.4	-
영남	부산	19.7	2.1	65.7	<b>96.2</b>	2.0	0.9	12.6	0.9
	울산	14.7	5.3	58.5	<b>73.7</b>	-	-	26.8	21.1
	대구	12.6	3.5	77.6	<b>96.6</b>	-	-	8.9	-
	경남	18.1	1.9	63.8	<b>88.7</b>	-	-	18.0	3.8
	경북	12.9	1.8	74.8	<b>90.9</b>	2.0	-	8.9	1.8
호남	광주	28.4	5.3	4.7	-	49.4	<b>94.7</b>	16.5	-
	전남	22.9	5.9	5.6	-	58.8	<b>90.2</b>	12.7	2.0
	전북	39.7	57.9	7.7	-	37.7	34.2	14.9	2.6
기타	강원	25.0	5.0	62.3	<b>90.0</b>	-	-	12.7	2.5
	제주	26.6	25.0	45.3	61.1	8.0	2.8	20.1	5.6

결국 지금까지의 논의 결과에 비추어 볼 때 우리의 선거문화는 금권선거와 같은 불법선거라는 측면에서는 크게 변화하여 깨끗하고 공정한 선거문화 풍토가 갖춰지기 시작했지만, 지역주의 투표와 같은 투표행태는 크게 변화하고 있지 않으며 이에 따라 정당과 정치인의 대표기능이 크게 왜곡되고, 정당과 정치인에 대한 불만과 불신은 오히려 증대하고 있는 양상을 보이고 있다고 할 수 있다. 따라서 선거관리위원회의 역할과 기능을 고려할 때 가장 먼저 주목해야 할 점은 바로 이것이며, 이는 선거관리위원회의 역할과 기능이

과거처럼 불법과 탈법의 감시·감독에서 벗어나 민주주의를 고양해야 할 헌법기관으로서 지역주의 투표의 극복과 정당과 정치인의 신뢰회복이라는 능동적인 방향으로 변화해야 할 필요성이 있다는 것을 의미하는 것이라고 볼 수 있다.

이러한 점에서 정책선거를 위한 선거관리위원회 역할 강화는 매우 중요한 의미를 갖는다. 특히 매니페스토 정책선거 추진은 유권자의 선거관심을 높이고 투표율을 제고시키는 데 중요한 기여를 할 수 있는 방안이라 하겠다. 매니페스토 도입의 필요성은 첫째, 책임성을 강화하여 대의민주주의가 실질적으로 기능하도록 하고 국민주권을 극대화할 수 있다는 데 있다. 둘째, 정당간 정치투쟁이 아닌 정책경쟁을 본격화할 수 있기 때문이다. 셋째, 연고주의와 조직동원형 선거를 정책선거로 대체해야 한다는 당위이다. 넷째, 정당간의 연합을 위해서는 담합에 의한 막후 거래보다 매니페스토를 통해 정책적 거리가 가까운 세력끼리 투명한 결합을 모색하는 데도 도움을 줄 수 있다(이현출 2007).<sup>3)</sup> 요컨대 매니페스토 운동은 정당 간 정책대결을 통해 유권자들에게 지지근거를 제공하고, 선거에 관심을 갖게 되는 계기를 마련하려는 의도를 가지고 있다.

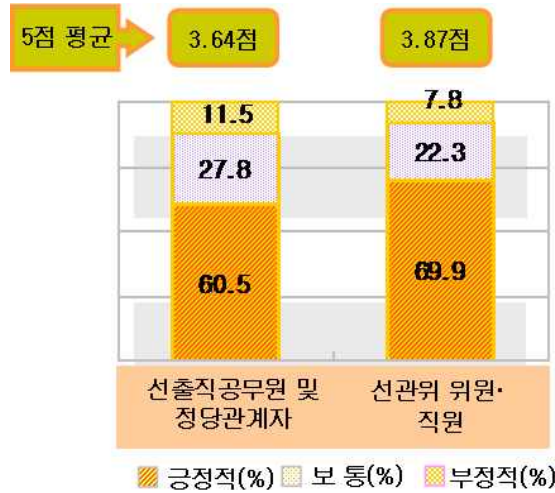
최근의 한 경험적 연구에 따르면(이현우 2008),<sup>4)</sup> 기권자들을 대상으로 기권사유를 물은 결과, “찍을만한 후보가 없어서”와 “누가 당선되어도 마찬가지로 지어서”라는 두 가지 응답이 다수를 차지하는 것을 볼 수 있다. 이는 정당이 제 역할을 하지 못하기 때문에 나타난 것이라 해석할 수 있는데, 즉 정당이 유권자들에게 정당의 정책적 정체성을 제대로 제시하였다면 충분히 투표에 참여할 여지가 있는 잠재적 투표자 비율이 최소한 기권자의 절반에 달한다는 의미인 것이다. 특히 20대가 정책중심의 선거에 긍정적 입장을 보이는 비율은 83.4%로 20대의 절대다수가 찬성하고 있는 것을 볼 수 있다. 20대가 정치에 냉소적이며, 특히 투표율이 가장 낮은 집단이라는 점을 고려한다면, 투표율

3) 이현출. (2007). 한국정치학회보. “매니페스토 참여행위자들의 바람직한 역할 모색,” 서강대 현대정치연구소 창립세미나 발표문.

4) 이현우. (2008). “선거관리위원회의 역할과 발전 방안.” 중앙선거관리위원회.

제고를 위해 젊은 층이 정책투표에 대해 보이는 반응에 주목할 필요가 있다.

### <매니페스토 정책선거 추진의 선관위 역할 강화>



매니페스토 정책선거 추진에 있어 선거관리위원회의 역할이 강화되어야 하는 지에 대한 설문조사 결과도 주목할 만하다. 선출직공무원 및 정당관계자의 10명 중 6명은 '그렇다'(60.5%)고 응답하였으며, 특히 지방의회의원(65.7%)과 정당관계자(64.2%)의 선호가 비교적 높은 것으로 나타났다. 이러한 설문조사결과에서 나타난 것처럼 선거관리위원회는 매니페스토 정책선거 활동을 지속적으로 강화하는 것이 민주주의의 공고화와 선거문화의 변화를 위해 필수적이라고 하겠다.

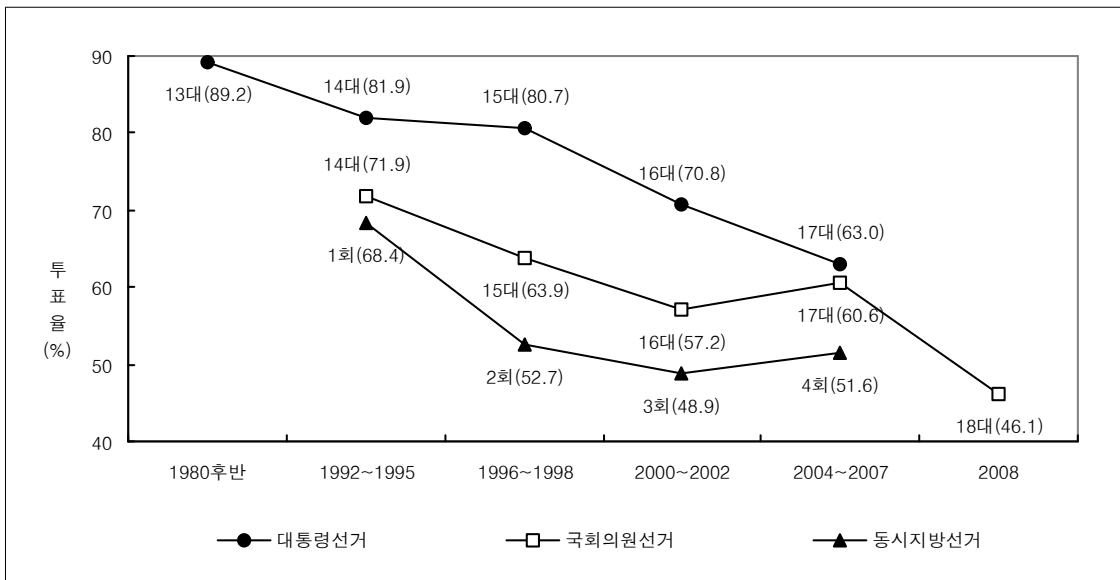
## 2. 투표율 제고와 선거관리위원회의 역할

### 1) 투표율 제고 활동의 필요성

선거관리위원회가 투표율 제고 활동에 적극적으로 나서야할 필요성은 사실 이것이 일반 유권자들이 선거관리위원회에 바라는 가장 큰 요구 사항이기 때문이다. 따라서 민주적 헌법기관으로서 선거관리위원회가 이러한 요구에 부응하는 것은 너무도 당연하다. 국민들의 요구에 포함되어 있는 그리고 투표율 제고 활동의 객관적 정당성은 다른 무엇보다 최근 들어 우리의 투표

율이 급격하게 하락하고 있기 때문이다. 특히 지난 2008년 4월에 실시된 18대 총선의 투표율은 46.0%에 머물러 투표참여자가 과반수에 미치지 못한 것으로 나타났다. 역대 각급 선거의 투표율이 지속적으로 하락해 왔음을 감안할 때 다가오는 2010년 지방선거의 투표율 저조 역시 명약관화하다.

### <최근 각급 선거의 투표율 변화>



[출처 : 중앙선거관리위원회 인터넷 홈페이지]

투표율 하락과 관련하여 보다 더 심각한 문제는 연령대별 투표율에 극심한 차이가 존재한다는 것이다.(표 5 참고) 즉 최근 각급 선거에서 나타나는 연령대별 투표율을 살펴보면 연령대가 낮을수록 투표율이 낮아 50대와 20대의 투표율 차이는 작게는 20%대에서 많게는 40%대에까지 이르고 있는 것으로 나타난다. 이렇듯 극심한 연령대별 투표율 차이는 정치적 평등성이라는 측면에서 뿐만 아니라 향후 투표율은 더욱 저조할 수밖에 없다는 것을 보여 주는 것으로 투표율 제고를 위한 적극적인 노력이 없이는 우리의 민주주의가 위기에 봉착할 수도 있다는 것을 시사해 주는 것이라고 할 수 있다. 문제는 이미 투표참여와 관련한 여러 연구에서 밝혀졌듯 유권자들의 무관심과 불만족이 투표불참으로 이어지고 있다는 것이며, 따라서 이를 해결하기 위한 선거관리위원회의 적극적 노력이 절실히 요구된다.

**<연령대별 투표율 차이>**

구 분	지선 ('06)	대선 ('02)	지선 ('02)	국선 ('00)	지선 ('98)	대선 ('97)	국선 ('96)
20대	<b>34.0</b>	56.5	31.2	36.8	<b>33.9</b>	<b>68.2</b>	44.0
30대	41.3	67.4	39.3	50.6	46.2	82.8	62.8
40대	55.4	76.3	56.2	66.8	62.4	87.5	75.3
50대	68.2	83.7	70.0	77.6	73.8	89.9	81.3
60대	<b>70.9</b>	78.7	72.5	75.2	<b>71.2</b>	<b>81.9</b>	74.4
전체투표율	51.6	70.8	48.9	57.2	52.7	80.7	63.9
50대-20대	<b>34.3</b>	<b>27.2</b>	<b>38.8</b>	<b>40.8</b>	<b>39.9</b>	<b>21.7</b>	<b>37.3</b>

[출처 : 이현우. 선거관리위원회의 역할과 발전방안]

**2) 투표율 제고를 위한 법적 제도적 방안**

선거관리위원회는 투표율 하락의 심각성을 이미 오래전부터 인식하고 투표율 제고를 위한 다양한 제도적·비제도적 노력을 경주해 왔다. 이와 관련하여 논란이 되는 것 가운데 하나가 투표참여자에게 혜택을 주거나 혹은 불참자에게 불이익을 주는 것이다. 특히 이 가운데 투표참여자에게 혜택을 주는 제도적 방안은 이미 시행된 바 있다. 그러나 혜택의 범위가 협소하여 이러한 방안이 투표율 제고에 커다란 도움을 주지 못한 것으로 나타났으며, 이에 따라 참여자에게 혜택의 범위를 확대해 주거나 불참자에게 불이익을 주는 의무투표제를 실시하자는 목소리가 나오고 있다.

「중앙선관위 발전방안 마련 설문조사」에 따르면 일반 유권자들은 투표참여자에게 혜택을 주는 것이나 불참자에게 불이익을 주는 것에 모두 반대한다는 응답자의 비율이 가장 높은 것으로 나타났다. 그럼에도 선출직 공무원 및 정당관계자, 학계·언론·시민단체 구성원, 그리고 선관위 위원이나 직원 등은 모두 투표참여자에게 혜택을 주는 것이 바람직하다는 의견이 가장 높은 비율을 차지한 것으로 나타났다. 따라서 일반 유권자에 대한 적극적인 홍보와 설득을 전제로 투표참여자에 대한 혜택의 확대를 적극 모색해 볼 필요가 있겠다. 특히 일반 유권자들의 경우 기존의 경험에서 혜택의 실효성에 의문을 갖는 경향이 강한 것으로 판단되기 때문에 이에 대한 적극적인 홍보와 설득이 요구된다.

### <투표율 제고 방안>

%	선출직 공무원 및 정당관계자 (Base=875 명)	위탁선거 선출자 (Base=11 0명)	일반 유권자 (Base=103 2명)	학계·언론· 시민단체 구성원 (Base=307명 )	선관위 위원· 직원 (Base=103 명)
투표 참여자에게 혜택을주는 것이 바람직	57.0	51.8	33.8	51.5	50.5
투표 불참자에게 불이익을 주는 것이 바람직	14.5	5.5	10.4	9.1	15.5
혜택 또는 불이익을 주는 것 모두 반대	28.3	42.7	55.7	39.4	34.0
무응답	0.1	-	0.1	-	-

[출처 : 중앙선거관리위원회, 2009. 「중앙선관위 발전방안 마련 설문조사」]

한편 투표 불참자에게 불이익을 주는 것에 찬성하는 응답자의 비율은 일반 유권자를 포함한 모든 집단에서 매우 낮은 수준인 것으로 나타났다. 사실 투표불참자에게 불이익을 주는 의무투표제가 투표참여율에 긍정적인 효과를 가져다 줄 수 있는지에 대해서는 논란이 적지 않다. 의무투표제 찬성론에 따르면 의무투표제는 투표율을 향상시키고, 이는 정치의 대표성과 정통성 강화, 그리고 민주주의의 안정화에 크게 기여할 것이라고 이야기한다. 그럼에도 이미 언급했듯 의무투표제와 투표율의 관계는 매우 논쟁적이다. 의무투표제가 투표율을 제고시킨다는 주장이 주류이기는 하지만, 이를 반증하는 연구 결과도 적지 않다. 예컨대 투표율에 관한 IDEA의 2002년 보고서는 “놀랍게도” 의무투표제가 투표율에 영향을 주지 못한 것으로 나타났다고 밝히고 있다. 다만 강도 높은 제재를 가하고 있는 국가에서나 1990년대 이후 투표율이 급락하고 있는 서구 유럽의 경우 의무투표제가 투표율 하락을 제어하고 있는 것은 분명한 것 같다. 따라서 투표율이 급락하고 있고, 일부 선거에서 무시할 수 없는 낮은 수준의 투표율을 보이는 우리의 경우 역시 충분한 제재를 수반하는 의무투표제를 도입할 경우 투표율은 높아질 수 있을 것으로 기대된다.

그럼에도 의무투표제 도입론이 지나치게 투표율이라는 양적 측면에 주목하면서 선거의 질적 측면을 간과하고 있다는 점 역시 무시할 수 없다. 즉 투표에 참여할 의사가 없는 사람에게 제재를 위협으로 투표를 강제할 경우 그들의 선택은 기분과 우연에 좌우되거나, 무효표의 증대로 귀결될 것이 자명하다. 이러한 점에서 강요된 투표는 대표성과 정통성의 강화나 민주주의의 질적 고양으로 이어지기 어렵다. 오히려 의무투표제는 대표성과 정통성을 강화하려는 정당이나 정치인들의 노력을 크게 약화시키고, 현존하는 대표성이나 정통성의 문제를 높은 투표율로 은폐시켜 버릴 것이다.

물론 흑자는 투표시 기권의사를 표현할 수 있게 함으로서 이러한 문제를 해결할 수 있다고 주장할 수 있다. 그러나 기권을 하나의 정치적 의사(선택대안)로 간주하는 경우 기권이 다수를 차지한다면 이를 어떻게 받아들여야 하는가? 대안이 없는 대안이 의사결정의 의미를 가질 수 있을까? 명시적인 선택대안으로서 기권과 암묵적이면서 선택대안적 의미를 갖지 않는 기권은 질적으로 차별성을 가질 수밖에 없다.

또 다른 흑자는 의무투표제를 통해 강요된 선택만큼이나 작금의 투표선택이 비합리성에 의해 좌우되고 있지 않느냐고 반문할 수 있다. 또한 상당수의 유권자가 최선이 아닌 차선을 택하고 있다는 것도 잘 알려진 사실이다. 그러나 비합리성에 의한 선택이든 최선이 아닌 차선의 선택이든 중요한 것은 이것이 자기 자유의지에 의한 것이라는 점이다. 즉 투표의 질적 내용이 어떠한 투표참여가 자신의 자유로운 선택에 따른다는 것이 중요하다.

즉 대의제 민주주의는 투표의 자유, 즉 투표에 참여할 것인가 혹은 참여하지 않을 것인가를 선택할 수 있는 자유를 매우 중시하고 있다. 이것이 능력의 차이를 전제한 평등하고 자유로운 민주주의 선거의 기본원리이다. 비록 헌법에는 명시되지는 않았지만 우리 헌법재판소 역시 이를 헌법원리로 인정하고 있으며, 이러한 점에서 의무투표제는 위헌적 요소를 내포하고 있다고 볼 수 있다.



게다가 의무투표제를 도입하는 경우 여러 가지 기술적 문제 역시 간과할 수 없다. 불가피한 투표불참을 어떻게 제재할 것인가? 사유를 제시할 경우 제재를 면하게 할 수는 있겠지만 이것이 얼마나 실효성을 가질 수 있을까? 많은 의무투표제 국가에서 사유를 설명하는 경우가 극히 드물다는 사실은 대다수가 사회적 약자인 불가피한 투표불참자를 더욱 억압하는 결과를 가져올 수 있다. 더욱이 적정 수준의 투표율은 어느 정도이며, 이를 위해 사회적으로 합의할 수 있는 제재의 수준은 어느 정도일까? 물론 이러한 기술적 문제는 해결될 수도 있다. 그러나 의무투표제는 이미 언급했듯 본질적으로 민주주의의 안정화와 질적 고양에 기여하기 어려우며, 대의제 민주주의의 기본 원리에도 잘 부합하지도 않는다.

이러한 점에서 의무투표제보다도 유권자들의 투표 편의성을 제고할 수 있는 방향으로 법적·제도적 정비가 이루어지는 것이 보다 바람직할 것이다. 여기에서는 이러한 법적·제도적 방안에 대해서는 상세히 다루지 않겠지만, 그간 많은 논의가 이루어진 사전투표제나 전자투표제의 도입이 그러한 방안 가운데 하나가 될 수 있겠다.

### 3) 투표율 제고를 위한 선관위의 활동 방안

투표율 제고와 관련한 선거관리위원회의 법적·제도적 노력과 활동도 중요하지만, 투표율 제고를 위한 투표참여 홍보 활동 역시 매우 중요한 의미를 갖는다. 특히 아래 표에서 살펴볼 수 있듯 투표참여자에게 혜택을 주거나 혹은 투표참여자에게 불이익을 주는 방안 모두에 반대하는 응답자들이 가장 강조하는 것 역시 투표참여 홍보강화라는 점도 간과할 수 없다.

물론 이미 언급했듯 선거관리위원회는 투표율 저하와 관련하여 투표율 향상을 위한 적극적인 홍보활동을 전개해 온 바 있다. 그러나 그간의 투표참여 홍보가 다분히 일방성을 띠어 왔다는 점 역시 부인하기 어렵다. 물론 젊은 층의 투표참여를 독려하기 위하여 인기연예인을 홍보대사로 위촉하거나, 투표참여 광고물을 제작·방영하고, 투표참여 U.C.C. 경진대회를 개최하는 등 다각성을 띠는 홍보활동을 해온 것은 의미 깊다.

**<투표율 제고 방안(혜택·불이익 모두 반대자)>**

선출직 공무원 및 정당관계자 (Base=248명)	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ 투표참여 홍보 강화(21.4%)</li> <li>▪ 정치인에 대한 불신을 없애야 한다(11.3%)</li> <li>▪ 유권자의 의식개혁 필요(3.6%)</li> <li>▪ 시민의식 교육 필요(3.6%)</li> <li>▪ 정치인의 의식개혁(2.4%)</li> </ul>
학계·언론계· 시민단체 구성원 (Base=121명)	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ 투표참여 홍보 강화(23.1%)</li> <li>▪ 정치인에 대한 불신을 없애야 한다(11.6%)</li> <li>▪ 정치풍토가 좋아져야 한다(5.8%)</li> <li>▪ 정치인의 의식개혁(5.0%)</li> <li>▪ 시민의식 교육 필요(4.1%)</li> </ul>
선관위 위원·직원 (Base=35명)	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ 투표참여 홍보 강화(31.4%)</li> <li>▪ 정치인에 대한 불신을 없애야 한다(17.1%)</li> <li>▪ 정치인의 의식개혁(14.3%)</li> <li>▪ 학교교육 참여에 대한 프로그램 포함시킨다(11.4%)</li> <li>▪ 국민의식 수준 제고 방안 강구(8.6%)</li> </ul>

[출처 : 중앙선거관리위원회. 2009. 「중앙선관위 발전방안 마련 설문조사」]

그러나 투표참여에 관한 홍보가 여기에 머물러서는 곤란하다. 투표참여는 보다 근본적으로 정치적 무관심과 불만족에서부터 시작되기 때문이다. 따라서 투표참여에 관한 홍보는 일회적인 독려성 광고 활동만으로는 충분치 못하다. 즉 투표참여의 필요성과 의미를 인식할 수 있도록 유권자의 민주시민의식을 강화하는 것이 투표참여 홍보의 핵심이다. 이러한 투표참여홍보는 호주 선거 교육센터(electoral educational center)의 사례처럼 선거관리위원회에 관련 기구를 설치하거나 혹은 현 선거연수원의 기능을 강화하는 것이 하나의 방안이 될 수 있다. 물론 그렇다고 이것이 반드시 선거관리위원회에 장기적인 투표참여 홍보를 도모할 수 있는 기구를 설치해야 된다는 것을 의미하는 것은 아니다. 예컨대 시민단체나 각급 학교, 사회단체 등이 투표참여교육을 실시할 수 있도록 선거관리위원회가 지원을 강화하고, 이들 기관과 연계성을 높이는 것도 방안이 될 수 있기 때문이다. 아무튼 여기에서 중요한 것은 투표율 제고와 관련한 홍보활동이 선거기간 동안에만 이루어지는 일회성 행사에 그쳐서는 곤란하며, 중·장기적인 안목을 가진 민주시민교육 차원의 일환으로 자리매김할 필요가 있다는 점이다.

### 3. 민주시민교육의 활성화와 선거관리위원회의 역할 정립

현재 한국사회에서는 새로운 민주주의를 지향하는 요구가 분출되고 있는 가운데 민주시민교육에 대한 중요성과 사회적 인식이 확산되고 있다. 학계는 물론 정부와 시민사회에서도 민주주의와 시민교육의 불가분성이 갈수록 강조되고 있다. 지금까지 한국사회는 민주시민의식이 결여된 채 형식논리에만 치중하는 바람에 만족할 만한 결과를 이끌어 내지 못했다는 자기반성이 깔려있다. 시민의 민주의식을 지원 조장하는 형태로서의 민주시민교육을 통하여 우리의 민주정치문화 발전에 기여하고, 이러한 민주시민의식을 토대로 궁극적으로 정치발전과 참여민주주의를 실현할 수 있다는 점에서 민주시민교육의 중요성이 강조되고 있는 것이다.

향후 민주시민교육의 제도적 기반을 마련하고 활성화시키기 위해서는 다양한 법적, 제도적 장치들이 요구된다. 동시에 민주시민교육에 대한 개념 정립과 시민교육을 주도해 나갈 주체가 필요하다. 그러므로 이러한 필요성에서 본다면 먼저 한국사회가 추구하는 민주시민교육의 개념과 내용 그리고 시민교육의 필요성에 대하여 살펴볼 필요가 있을 것이다. 그리고 중앙선거관리위원회가 민주시민교육의 주도적 기관으로 역할하기 위한 전략적 선택과 정책 방향에 대하여 살펴보고자 한다.

#### 1) 민주시민교육 개념정립과 필요성

##### (1) 민주시민교육의 정의

민주시민교육의 필요성을 논하기 위해서는 우선 먼저 민주시민교육의 개념부터 정리할 필요가 있을 것이다. 민주시민교육은 민주적인 정치문화를 위해 필수불가결한 요소이긴 하지만, 그것을 어떻게 이해할 것인가는 학문과 정치에 있어서 여전히 논쟁점으로 남아 있다. 따라서 모든 사람들이 납득할 수 있는 내용적인 개념규정 자체가 힘든 일이다. 그 간 한국사회에서 민주시민교육 관련 학회는 물론 시민단체, 시민교육현장에서도 한국의 상황에 맞는 민주시민교육의 개념설정을 위한 다양한 논의가 진행되어 왔다.

시민교육 관련 용어의 명칭은 국가마다 다르게 이루어져 왔다. 독일을 위시한 유럽 국가들에서는 '정치교육'(Politische Bildung)으로, 앵글로색슨계 영국·미국에서는 '시민교육'(Citizenship Education or Civic Education), 그리고 아시아지역의 일본에서는 '공민교육'(公民教育)이라고 호칭하고 있다. 이러한 용어상의 차이는 각국가가 처한 정치상황이나 현실적 필요성이 각기 다르기 때문일 것이다. 오랜 논쟁을 통해 한국사회에서는 일반적으로 '민주시민교육(Civic Education for Democracy)'으로 정착되어 가고 있다.

민주시민교육에 대한 개념정의는 대체로 형식적인 수준에서 넓은 의미와 좁은 의미로 구별할 수가 있다(심익섭, 2005).

넓은 의미에 있어서 민주시민교육은 사회·정치적 질서의 구성원인 모든 사람들에게 집단·조직·제도 및 매체를 통해 정치적으로 영향을 주는 모든 과정을 포괄하는 집합개념이다. 좁은 의미에 있어서 민주시민교육은 청소년과 성인이 사회·정치생활의 참여에 필요한 자질을 갖추 수 있도록 하기 위하여 의식적으로 계획되고 조직된, 그리고 지속적이고 목표 지향적인 모든 교육시설의 조치를 가리키는 집합명칭이다. 이 좁은 의미의 민주시민교육은 학교에서 특정한 교과, 이를테면 사회과, 도덕·윤리 수업을 통해서 또는 여러 교과에 두루 걸치는 수업원리로서 행해지거나 아니면 학교 밖의 제도를 통해 행해진다. 그리고 민주시민교육은 사회의 제반 갈등이 사회분열로 연결되지 않고 제도화된 틀 속에서 대화를 통한 조정으로 해소되는 메커니즘이 작동하는 사회를 만들어가기 위한 사회화 과정 또는 시민의식형성 과정을 의미한다.

민주시민교육은 관점과 입장에 따라서 "정치질서 내지 정치체제의 안정을 유지하기 위하여 국민의 지지를 형성하는 것으로 이해하는가 하면", "정치에 관한 연구와 정치참여에 필수적인 지식과 기술, 태도를 획득하는 것"으로 개념화하기도 하고, "정치체제의 가치관과 규범을 구성원이 내면화하는 과정 혹은 정치체제의 규범과 가치관을 다음 세대로 전승해가는 과정"으로 이해하기도 한다(전득주, 1999: 127-128). 한마디로 광의로는 시민자질의 육성에 중점을 두고, 협의로는 정치체제 안정의 측면을 강조하는 것이 민주시민교육

이라고 할 수 있다.

그간의 한국사회에서 진행된 민주시민교육에 대한 논의를 정리해보면 다음과 같다. ① 정치질서 내지 정치체제의 안정을 유지하기 위하여 국민의 지지를 형성하는 것이다. ② 정치에 관한 연구와 정치과정의 참여에 필수적인 지식과 기능(技能), 태도를 획득하는 것이다. ③ 국민이 국가의 주권자로서 국가와 지역사회에서 일어나고 있는 정치현상에 관한 객관적 지식을 갖추고, 정치적 상황을 올바르게 판단하고, 비판의식을 함양하고 ④ 정치과정에 참여하여 권리와 의무를 적극적으로 수행하고 책임지는 정치행위가 될 수 있도록 가정·학교·사회에서 습득하는 모든 과정으로 이해한다.

이상과 같은 민주시민교육의 개념을 살펴보면, 다양한 형태의 시민교육이 가정, 학교, 직장, 실생활에서 이루어져야 할 필요가 있음을 알 수 있다. 더구나 한국사회에 민주시민교육이 국민이 국가의 주권자로서 국가와 지역사회에서 일어나고 있는 정치현상에 관한 객관적 지식을 갖추고, 정치적 상황을 올바르게 판단하고, 비판의식을 함양시켜나가는 것이 필요하다. 그리고 이를 토대로 정치과정에 참여하여 권리와 의무를 적극적으로 수행하고 책임지는 정치행위가 이루어질 수 있도록 하는 측면이 무엇보다 필요하므로 민주시민교육에 대한 중앙선거관리위원회의 역할이 무엇보다 요구되고 있다고 볼 수 있다.

## (2) 민주시민교육의 필요성

지난 1948년 이후 17차례의 대통령선거와 18차례의 국회의원선거가 실시되었다. 초창기 선거는 각종 부정과 혼탁한 선거양상을 보여 한국 민주주의의 한 단면이 되기도 했다. 하지만 1980년대 민주화 이후 시민문화의 성숙과 자각은 선거문화에도 일대 변혁을 가져왔다. 이로 인해 1990년대 이후 한국에서 부정선거나 불공정선거 등의 후진국적 선거문화는 척결되는 성과를 만들었다.

민주적인 선거제도와 문화가 발전함에 따라 한국의 민주주의 척도는 매년 상승하고 있으며, 전 세계 198개 국가의 민주화 수준을 측정하는 프리덤 하

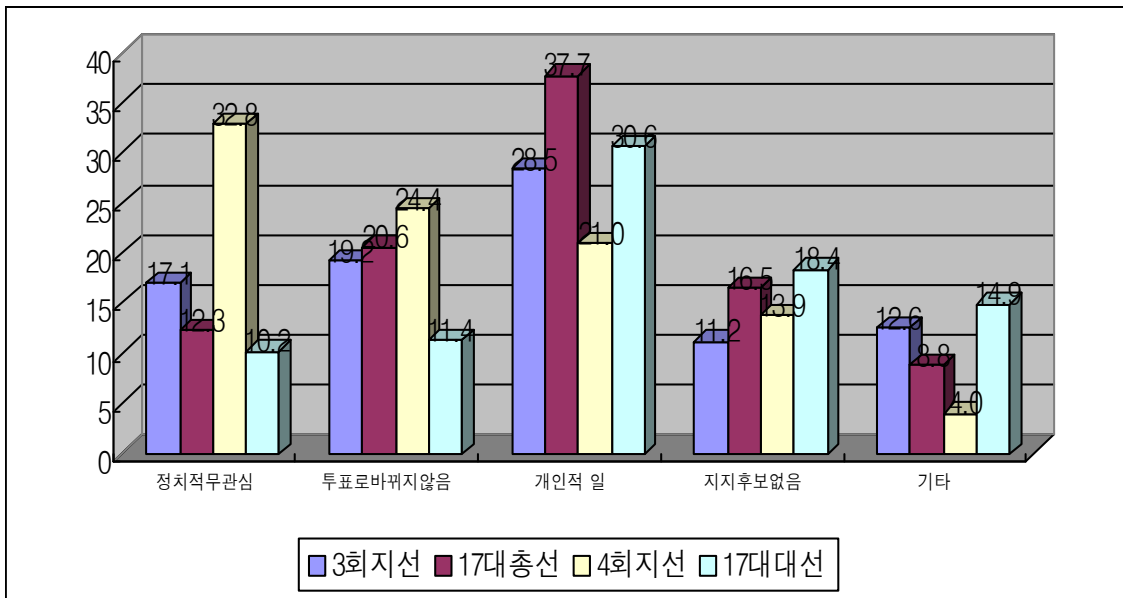
우스(Freedom House)의 2008년 민주화 척도에서도 정치적 권리와 시민자유가 상위권에 속하는 민주주의 국가로 분류되었다. 2008 EIU 민주주의 지수 평가(The Economist Intelligence Unit's index of democracy 2008)에서도 한국은 '완전한 민주주의 국가'로 평가되었다. 이러한 평가는 한국의 민주주의가 최근 급성장하고 있음을 반증하는 결과라고 보여 진다. 이러한 민주주의 발전은 개발도상국의 벤치마킹의 대상이 되고 있기도 하다.

미국의 정치학자 퍼트남(Putnam 2000)과 노리스(Norris 2002)의 연구에 따르면, 이미 미국과 영국을 위시한 세계 주요 민주주의 국가들이 1960년대 이후 약 30년간 투표율이 약 20% 정도 감소하고 있다는 연구결과는 이 같은 경향을 단적으로 증명한다. 투표율이 하락하는 것은 안정적인 선거제도만의 문제가 아니라 민주주의의 운영차원에서 민주적 정통성과 합법성, 대표성의 위기를 야기할 수 있으며 이로 인한 민주주의 제도 자체의 위기로 지칭된다 (윤성이, 2007).

한국에서도 다른 선진 민주주의 국가들이 1960년대 이후 나타난 것과 비슷한 추세로 1987년 이후 약 25% 이상의 투표율 감소가 나타나고 있다. 그러나 문제는 최근 미국, 영국, 일본 등을 비롯한 선진국의 투표율은 상승하는 경향이 나타나고 있으나 한국은 지속적으로 하락하고 있다는 측면에서 커다란 차이점을 나타내고 있다. 외형적으로 선진민주주의 국가들과 마찬가지로 일정시기 투표율 감소현상이 나타나고 있다는 점에서는 공통적인 현상으로 볼 수 있다. 그러나 선진국에서는 투표율이 증가경향으로 반전되었으나 한국은 지속적으로 감소하고 있고 투표율 절대치가 점점 하락하고 있다는 점에서 문제의 심각성을 인식할 필요가 있다. 한국이 투표율이 다시 증가경향으로 반전될 수 있도록 다양한 제도개선과 유권자 의식제고가 필요하다.

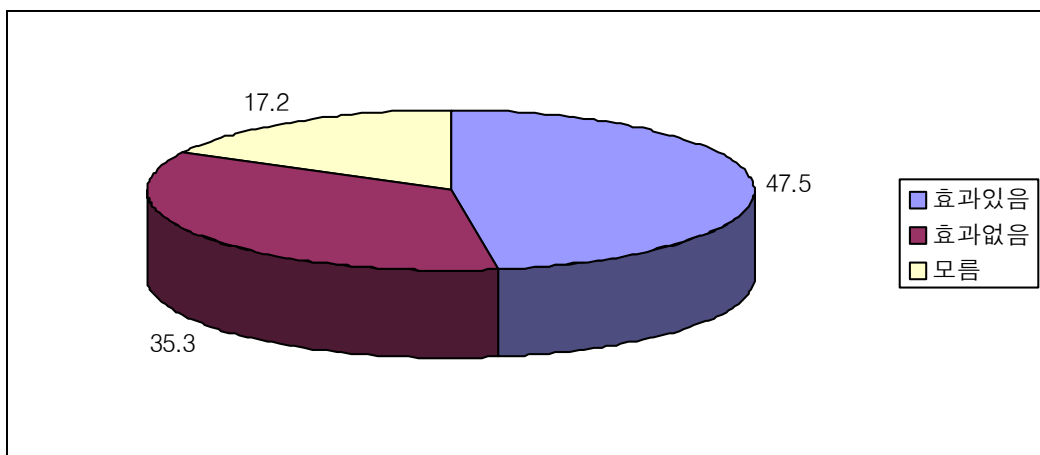
투표율이 감소하는 이유는 여러 가지 요인이 상호작용하고 있다. 기권이유를 유권자 의식조사를 내용을 토대로 살펴보면, 정치의식적인 요인보다는 물리적인 요인에 의해 투표 당일 기권을 선택하는 유권자가 증가하고 있다. 즉 투표일에 다른 개인적인 용무로 인해 투표에 기권하는 비율이 매우 높게 나타나고 있다.

### <최근 선거에서 기권이유>



그 다음으로는 정치적 유효성 감각의 상실과 정치적 무관심이 커다란 요인으로 작용하고 있음을 알 수 있다. 정치적 무관심 요인과 정치적 유효성 감각의 회복은 정치시스템적인 요인에 대한 개선이 필요하다. 2008년 국회의원선거에서 투표율이 46%를 기록한 것은 대표자 선출과 선출된 대표에게 정책결정의 정당성을 제공하는 선거의 기능에 치명적인 문제점을 제공하는 상황에 이르게 되었다.

### <민주시민교육이 투표율 제고에 미치는 영향에 대한 평가>



[출처 : 2009년 경기도 교육감선거 진단 및 평가조사(단국대학교, 2009.4)]

민주주의 기본원리는 다수결의 원리이다. 투표율이 과반수 이하로 감소한다는 것은 다수의 참여가 아니라 소수에 의해 대표가 선출되는 것을 의미한다. 그러므로 선거의 기능회복을 위해서는 우선 무엇보다도 투표율 제고가 시급하다고 볼 수 있다. 더구나 기권의 이유를 살펴 볼 때, 투표 당일 '개인적인 일' 때문에 기권하는 비율이 가장 높은 것은 유권자의 권리의식의 부족이라고 보지 않을 수 없다. 정치적 무관심과 '투표로 바뀌지 않는다'라는 정치적 무능감을 해소하고 투표에 참여하기 위해서는 유권자의 의식전환과 민주시민교육이 필요하다.

민주주의를 개념 규정하는 최소한의 조건은 자유롭고 주기적인 선거가 필수적이다. 한국사회는 이제 이러한 측면에서는 민주주의 국가로 분류된다. 2008년 EIU(The Economist Intelligence Unit's index of democracy 2008) 민주주의 지수 평가에서 스웨덴은 1위(9.88), 한국은 28위(8.01)로 완전한 민주주의 국가로 평가되었다. 특히, '선거과정과 다원주의' 부문 평가에서 스웨덴은 10점 만점으로 1위, 한국은 9.58로 매우 높은 평가를 기록하였다. 이러한 평가 결과를 살펴보면, 선거과정은 세계적 수준에 이르렀음을 알 수 있다.

그러나 투표율은 지속적으로 감소하여 선거가 가지는 민주주의적 기능 자체가 위협받고 있다. 2008년 국회의원선거에서 투표율이 46%를 기록한 것은 물론 2009년 경기도 교육감선거에서는 12.3%의 투표율을 기록하였다. 날로 하락하는 투표율은 심각한 문제가 아닐 수 없다. 유권자의 정치적 무관심과 정치 불신은 민주주의의 기본적 전제조건인 국민의 참여를 배제시키고 있기 때문이다. 선거가 제 기능을 수행하지 못하면, 대표선출은 물론 선출된 대표의 정당성 부족으로 사회적 현안에 대한 의견을 집약하거나 정책결정을 불가능하게 만든다.

그러므로 선거가 제 기능을 수행할 수 있도록 과반수이상의 참여를 확보하는 다양한 노력이 필요하다. 최근 2008년 국회의원선거에서 투표율 제고를 위한 투표자 인센티브 제도가 도입되었다. 그러나 그 효과는 크지 않았다는 것이 일반적인 평가이다. 물질적인 혜택제공을 통한 투표참여가 한계에 봉착하면서 유권자의 자발적인 참여를 유도하는 시민교육이 필요하다. 선거나 투표가 가지는 정치적 기능을 유권자가 충분히 인식하고 이를 적극적으로 행



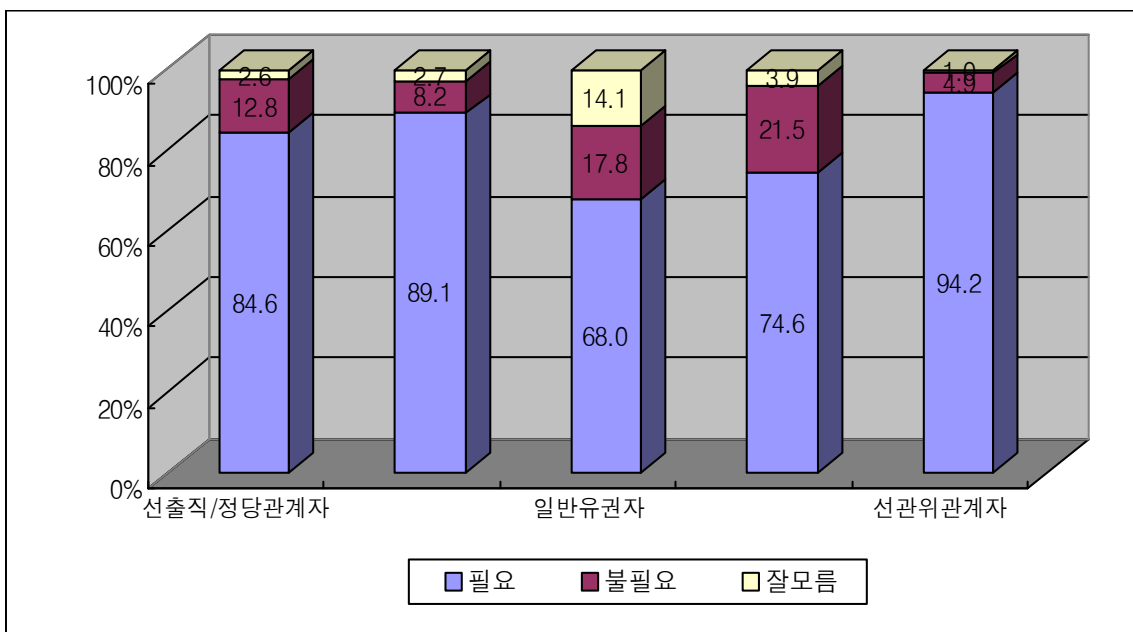
동으로 옹기는 유권자 교육이 필요하다.

이러한 측면에서 선거관리위원회는 시민교육과 매우 밀접한 관련성을 가지고 있는 조직으로 볼 수밖에 없다. 선거관리위원회도 이러한 역할에 대한 인식을 재정립하고 조직의 기본적 방향을 시민교육에 집중할 필요가 있다. 선거관리위원회는 선거의 공정한 관리는 물론 한국 민주주의의 지속가능한 발전을 위해서는 선거가 가지는 정치적 기능이 제대로 이루어질 수 있도록 다양한 조치를 강구해야 한다.

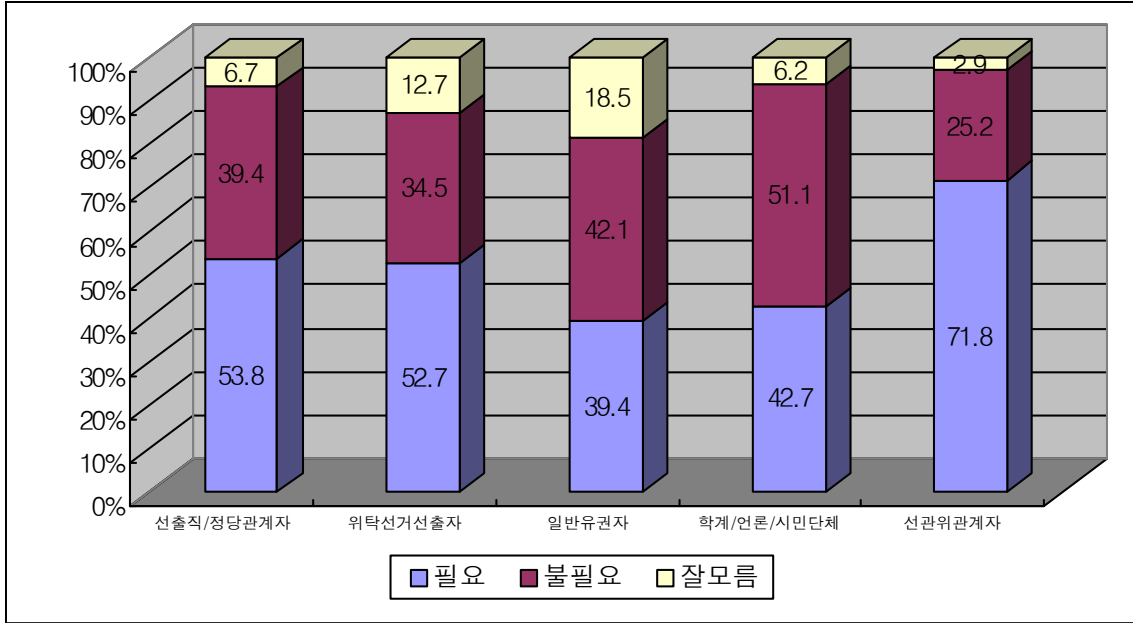
## 2) 중앙선거관리위원회 역할확대와 민주시민교육

앞에서 살펴 본 민주시민교육의 필요성이나 교육 내용을 고려할 때 기존의 선거관리위원회의 업무 영역과 기능의 관련성이 매우 높게 나타나고 있음을 알 수 있다. 더구나 정치적 무관심의 증대나 투표율 감소로 민주주의의 최소한의 기본 원칙이 위협받고 있는 상황에서 민주주의 가치의 확대와 공유는 매우 필요하다. 민주적 사고와 행동능력 배양, 정치참여 능력 습득, 지속가능한 민주주의 발전을 위한 민주시민의 육성은 '선거'라는 정치과정을 통하여 습득될 수 있으므로 선관위가 주도적으로 추진해야 할 이유이기도 하다.

<민주시민교육기관 설치 필요성>



### <민주시민교육 기관의 선관위에 설치 필요성>



지난 2009년 4월 월드 리서치가 실시한 「중앙선거관리위원회 발전방안 마련 설문조사」에서 선출직 공무원 및 정당관계자, 위탁선거 선출자, 일반 유권자, 학계/언론계, 그리고 선관위 관계자 등을 대상으로 한 여론조사를 살펴보면, 민주시민교육의 실시 필요성, 민주시민교육의 설치 필요성에서는 여론의 공감대가 형성되어 있다. 정치인, 위탁선거선출직, 일반유권자, 학계, 언론, 시민단체, 그리고 선거관리위원회 관계자 등 전 분야에서 민주시민교육기관의 설치 필요성에 공감을 표시하고 있다.

민주시민교육기관을 중앙선거관리위원회에 설치해야 한다는 의견에 대해서는 정당이나 정치가 그룹에서는 찬성이 과반수이상이 찬성하고 있다. 일반 유권자, 학계, 언론, 시민단체 그룹에서는 찬반의견이 엇갈리고 있다. 한국의 역사적 경위를 고려하면, 충분히 이러한 찬반양론은 충분히 예상할 수 있는 상황이다. 지난 전후 한국정치사에서 관주도의 정치교육에 대한 반발과 언론, 시민단체의 정부에 대한 견제역할 등을 고려하면 이러한 의견은 여론의 현실적 반영이라고 볼 수 있다. 선거관리위원회 내부의 의견은 민주시민교육기관을 선관위 내부에 설치해야 한다는 의견이 우세하게 나타나고 있다. 우선 선거관리위원회는 위원회 내부의 합의를 토대로 민주시민교육 기관설치를 위한 인프라 정비는 물론 언론, 시민단체와 관계구축, 소통을 통하여 신

뢰기반을 구축할 필요성이 있다.

그러므로 선거관리위원회는 민주시민교육 강화에 대한 내부적 역할 정립과 외부관련단체를 설득하여 민주시민교육 기관설치에 한국사회 전체적인 합의도출에 힘써야 할 것이다.

### 3) 선거관리위원회의 민주시민교육 추진전략

#### (1) 선거관리위원회의 조직 목표의 재설정

선거관리위원회는 조직 목표에 대한 일대 전환이 필요하다고 본다. 공명선거가 정착되면서 기존의 역할로는 급변하는 사회적 변화에 대응하기 어렵게 될 것이다. 중앙선관위 역할과 관련하여 기존의 선거법 단속에서 앞으로는 유권자의 선거 참여를 촉진하는 시민교육, 정당, 후보자에게 다양한 선거정보를 제공하는 수요자 중심의 선거서비스 제공, 유권자, 정당, 후보자 등 선거관계자에게 지속적인 교육을 통한 예방중심 활동으로 변화시켜야 할 것이다.

특히, 민주시민교육을 제도화 내지 활성화시키는데 전력을 기울여야 할 것이다. 시민의식 제고운동을 국민운동 형태로 전개하고 민주시민교육과 관련된 기관 및 인적 네트워크 구축에 조직의 역량을 집중시켜야 할 것이다. 이러한 민주시민교육의 강화는 저조한 투표율로 선거가 본래 기능을 상실하고 있는 현 상황을 타개하고 한국의 민주주의 활성화를 위해 선거의 본래 기능을 회복시키는 것이므로 선거관리위원회는 내부적 발전방향 설정을 통해 조직 목표 재설정이 필요하다.

#### (2) 민주시민교육의 원칙 천명과 사회적 합의조달

민주시민교육이 안고 있는 일반적인 문제점을 해결하기 위한 방법 중에 하나는 민주시민교육의 제도화이다. 민주시민교육의 운영체계가 국가기구, 비정부기구 그리고 각종 사회단체 등을 통한 포괄적이고 다원적인 형태로 제도화 된다면, 민주정치발전은 물론 참다운 민주주의 정착에 기여 할 것이다.

그러나 그간 민주시민교육 제도화와 관련된 문제는 다음의 두 가지 쟁점에 봉착하여 별다른 진전을 보이지 못하고 말았다. 민주시민교육 제도화는

관련 법안의 제정과 교육기관의 설치와 관련하여 '①민주시민교육원'(가칭)의 설립·운영이며, ②그 동안 논쟁을 불러일으킨 주요쟁점은 민주시민교육원을 어디에 둘 것인가(설립주체)와 ③어떻게 설치(설립방법)할 것인가 즉, 국가기관 주도형으로 할 것인가 아니면, 민간주도형으로 할 것의 문제였다. 이러한 논의는 민주시민교육관련 단체의 합의 부족으로 뚜렷한 진전을 보이지 못하고 있다.

이러한 상황 속에서 관련 법안의 제정과 교육기관의 설치와 관련하여 향후 구체적인 방안에 대해서 살펴보기로 한다. 한국에서 민주시민교육의 제도화를 위한 기본방향으로서 다음과 같은 4원칙을 제시할 필요가 있다(정창화, 2005).

첫째, 정치적 중립성의 원칙이다. 그동안 한국에서 민주시민교육이 제대로 착근될 수 없었던 이유는 역대정권의 정치적 비중립성 때문이다. 즉, 정치교육을 국가나 정권차원에서 정치사회화의 시각에 중점을 두으로써 정치적으로 종속된 채 정권의 정당성을 위한 도구로 종종 이용되어 왔기 때문이다. 따라서 민주시민교육은 비정파적·초당적 입장에서 실시되어야 함이 전제된다. 이것은 정권교체마다 교육내용 및 방향이 달라져서는 안 됨을 의미한다. 특히 민주시민교육 자체가 집권당의 홍보수단이나 특정 정권의 이해를 대변하는 역할을 제도적으로 차단함으로써 민주시민교육의 정치적 중립성을 확보시킬 수 있는 것이다.

둘째, 민주성의 원칙이다. 민주시민교육은 민주적인 시민을 육성하고 자유민주주의의 원칙에 따라 국민 개개인의 자유로운 자기실현 보장을 기본이념으로 한다. 이것은 국가권력에 대한 무조건적인 복종 대신에 대화와 설득을 통하여, 그리고 지배체제의 권위주의는 민주주의 이념과 민주적인 교육방식으로 대체되어야 한다는 논리에 근간을 둔 것이다. 특히, 청소년을 비롯한 시민들이 민주적인 생활방식을 익히고 자신들이 당면해 있는 사회적 현실을 올바르게 인식할 수 있도록 하는 것이 민주시민교육의 핵심이다.

셋째, 참여성(Participation)의 원칙이다. 민주시민교육은 사회구조 및 제도와 관련된 것 중에서 비합리적이고 비인간적인 것을 밝혀내고, 정치적인 조작에 항거할 수 있는 비판능력을 배양하는 것이다. 이 경우 민주시민교육은

사회참여교육으로 전환된다. 즉, 인간이 개인 운명과 사회발전 사이의 관계를 파악하게 될 경우 인간은 정치·사회적 참여를 통하여 사회발전과 아울러 개인 운명을 개선시키는 동기를 유발시킴으로써 정치교육은 사회성원들의 사회참여를 촉발시킨다(황병덕, 1997: 270).

넷째, 보충성(Subsidiarity)의 원칙이다. 이는 업무관할권과 재정지원에 관계된다. 업무관할권 측면에서, 보충성이란 “더 큰 단위(a larger unit)는 그것을 구성하는 더 작은 단위(smaller units)가 수행할 수 없거나 또는 수행하기가 적합치 않은 기능만을 담당해야 함”을 의미한다. 이는 각각의 더 큰 행정주체는 단지 보충적 또는 부차적 역할만을 담당하는 것으로 만족해야 한다는 것이다. 재정지원 측면에서, 보충성(Subsidiarity)의 의미는 더 큰 행정주체(국가 또는 중앙정부)가 재정지원을 보충적으로 지원함을 의미한다. 이러한 두 가지 측면을 종합해 보면, 상위단위(중앙)의 권한은 하위단위 수준에서 효과적으로 수행될 수 없는 일(task)에만 적용되며, 그러한 경우에 재정지원이란 보충적 기능만을 수행해야 한다는 것이다.

그러므로 선거관리위원회는 향후 민주시민교육을 수행함에 있어서 기본적인 원칙을 명확히 설정하고 이를 통해 외부단체들을 설득하여 사회적 합의조달에 노력해야 한다. 사회적 합의조달은 지금까지 선거관리위원회가 축적한 중립성과 신뢰를 바탕으로 정당, 시민단체, 학계를 설득하는 과정을 통해 이루어지게 될 것이다. 이러한 과정을 통하여 선거관리위원회를 중심으로 시민단체나 학계 등이 상호 협력하는 형태의 민주시민교육기관이 제도화 될 수 있을 것이다.

### (3) 민주시민교육관련 허브(Hub) 시스템 구축

다양한 민주시민교육관련 단체 및 개인의 증가로 국가와 사회 전반에 걸쳐 막대한 관련지식 및 정보들이 축적되었으나, 조직간 공유와 활용을 통한 가치창출은 저조한 현실이다. 이에 각 교육기관이 보유하고 있는 분산된 지식정보를 공유함으로써 효율적 지식사용 및 지식 재창출을 도모하고 민주시민교육관련 단체 및 개인들의 관계형성을 위한 민주시민교육 정보공유 허브를 구축함으로써 새로운 가치창출과 각 민주시민교육기관을 상호 연계하는 허브 구축이 필요하다.

현재 한국의 민주시민교육기관은 독자적으로 시민교육관련 프로그램개발과 강사 확보, 전문가 양성을 개별적으로, 산발적으로 추진하고 있다. 이러한 상황은 결국 한국민주시민교육의 비효율성을 노정시키고 있다. 그러므로 선거관리위원회가 기존의 시민교육 관련단체나, 학계를 연계하는 허부조직(네트워크)을 구축하여 민주시민교육의 가장 시급한 현안인 시민교육 강의 콘텐츠 제공, 프로그램개발과 강사 확보, 전문가 양성 등을 연계시키는 역할을 통해 민주시민교육관련 주도권을 확보하고 시민교육 강의 콘텐츠, 프로그램 개발과 강사 확보 등에서 허브역할을 확보하는 시도가 필요하다.

#### (4) 민주시민교육기관의 제도화

헌법기관으로서 중앙선거관리위원회가 민주시민교육의 주체가 되는 경우 다음과 같은 장점이 있다. 우선은 ①정치적 중립성이 헌법에 의해 제도적으로 보장받고 있다는 점이다. 이것은 민주시민교육기관에서 실시하는 교육의 내용이나 운영에 있어서 뿐만 아니라, 정부조직이나 정당조직으로부터 자율성을 확보한다는 데 의미가 있는 것이다. ②중앙선관위는 또한 각 시도별 그리고 시군구별 허부조직을 갖추고 있어 전국적인 규모의 교육체제 확립할 수 있다. ③ 재정확보가 용이한 점, ④ 그동안 선거연수원내 민주시민교육을 전담할 관련 조직이 이미 설치되어 민주시민교육방법론과 인프라 구축을 계속해 왔다는 점 그리고 ⑤ 민주시민교육 관련 법안 제출시 헌법기관으로서 지속적으로 추진할 수 있다는 점 등이 있다.

그러므로 민주시민교육원 조직은 외부인사를 민주시민교육원 원장으로 영입하는 것을 원칙으로 하는 것이 좋을 것이다. 선관위 중립성과 시민단체나 학회 등 관련단체의 참여나 동의를 구하는 측면에서 불가피하다고 할 수 있다. 그리고 학술위원회, 교육, 연수 위원회 등도 외부인사가 참여하고 교수나 전문위원회에 외부 인사가 참여하는 개방적 조직을 구성해야 할 것이다.

민주시민교육기관의 제도화과정에서 민주시민교육의 정치적 중립성 문제와 안정적인 예산확보 문제는 매우 중요하다. 그러므로 국가기구형태의 정치적 독립성을 가진 민주시민교육기관은 필수불가결하다고 볼 수 있다. 왜냐하면 민주시민교육기관 설립과정을 전후하여 막대한 예산이 소요될 것으로 예상된다. 또한 지속적인 교육실시를 위해 매년 일정한 예산지원은 불가피하다.

그리고 정권이 교체될 때마다 예산확보의 불투명성이 제기된다면 민주시민교육의 지속성은 훼손될 것이기 때문이다.

현실적으로 민주시민교육기관 설치 시 고려사항과 민주시민교육원 재원확보 방안을 고려할 때 국가기관이면서 정치적 중립을 담보할 수 있는 선거관리위원회에 설치하는 안을 가장 현실적이고 효율적인 대안일 것이다.

#### (5) 구·시·군 민주시민교육센터 설립

독일의 시민교육체계를 살펴보면, 중앙에는 연방정치교육원이 존재하고 지방에는 주정치교육원이 설치되어 상호의존적이면서도 독립적으로 시민교육을 진행하고 있다. 한국도 중앙집권적이고 서울중심적인 시민교육체계를 구축하기 위해서는 지방에도 추진기구 설립이 불가피하다. 더구나 민주시민교육을 국민운동형식으로 전개하기 위해서는 지역조직이 필요하다.

중앙선관위는 또한 각 시도별 그리고 시군구별 하부조직을 갖추고 있어 전국적인 규모의 교육체제 확립이 용이하다는 장점을 살려서 각 구시군 선거관리위원회에 「민주시민교육센터」를 설치하고 지역차원에서도 지역의 대학, 정당조직, 시민단체나 지방자치단체와 공동 협력하여 지역실정에 맞는 민주시민교육 관련 프로그램을 설치하는 것이 바람직하다.

구, 시, 군 「민주시민교육센터」의 설립은 민주시민교육을 추진하는 과정에서 전국적인 지원사업을 효과적으로 수행하고 지방 네트워크를 구축하는데도 유리하게 기능할 것이다. 뿐 만 아니라 민주시민교육 기관의 제도화에 소요되는 초기 비용을 감소시키는데도 기여하게 될 것이다. 더 나아가 구, 시, 군 「민주시민교육센터」는 생활과 밀접한 민주시민교육을 수행하기 위한 기초조직으로 기능하고 유권자와 일상적으로 소통하는 창구역할을 담당하게 될 것이다.

지금까지 선관위의 향후 발전 방향과 그에 따른 주요 목표제시를 목적으로 한국의 선거 민주주의 및 선거관리위원회의 현 주소를 진단하고 기존 선거관리위원회의 업무전반에 걸친 변화와 역할 재설정을 모색하였다.

민주화 이후 선거관리위원회가 한국의 선거 및 정치 과정에서 매우 중요한 역할을 해 왔음은 국내외적으로 평가를 받고 있다. 이러한 선관위의 역할과 노력으로 한국의 선거민주주의는 상당한 수준에 도달한 것으로 국제사회에서도 평가받고 있다. 그러나 향후 한국의 민주주의가 지속가능성을 담보하기 위해서는 지금과 같이 선거관리위원회의 새로운 역할이 요구되고 있는 것 또한 부정하기 어려운 현실이다. 선거민주주의, 선거관리위원회의 새로운 역할에 문제의 초점을 맞출 경우 다른 무엇보다 선거문화의 재정립과 투표를 제고, 그리고 시민의 민주주의 의식의 향상 등이 가장 중요한 과제라고 할 수 있다.

선거관리위원회의 향후 발전 방향은 한 마디로 “유권자 중심의 선거 서비스 제공”으로 요약할 수 있다. 여기서 유권자 중심의 선거 서비스 제공이란 규제 중심의 법제도에서 벗어나 유권자를 규제의 대상이 아니라 서비스 수요자로 파악하고 다양하고 효율적인 선거 행정 서비스를 제공함을 의미한다.

이를 위해서는 선거 운동 및 선거 관리에 있어서 과도한 규제를 과감하게 완화해야 할 것이다. 또한 단순히 수동적인 선거 관리의 역할을 뛰어 넘어, 보다 장기적인 관점에서 선거가 참여와 화합의 터전으로 자리매김할 수 있는 분위기를 조성하는 데 능동적이고 적극적인 역할을 수행해야 할 것이다.

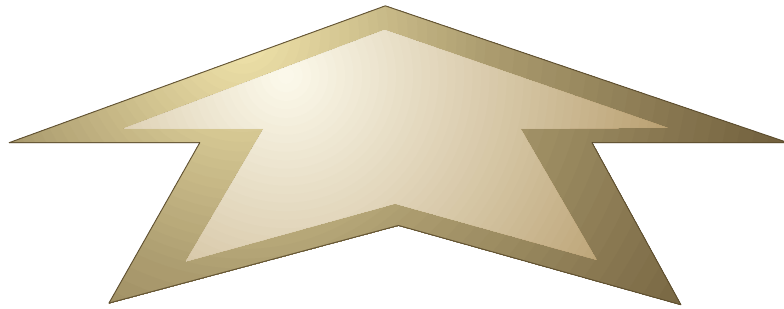
이러한 향후 발전 방향으로 나아가기 위해서 본 연구에서는 두 가지 중장기 목표를 제시하였다. 하나는 “선거 거버넌스 체제 구축을 통한 선관위 이미지 재정립”이며, 다른 하나는 “민주주의 공고화와 선거문화의 재정립”이다. 물론 이 두 가지 목표가 서로 연결되어 있는 것은 분명하다.

두 가지 중장기 목표를 달성하기 위한 방안을 구체적으로 살펴보면 다음과 같다.



<그림> 선관위의 중·장기발전방향과 주요목표

## 수요자 중심의 선거 서비스 시스템 구축



중·장기적  
목표

선거 거버넌스 체제 구축을  
통한 이미지 재정립

민주주의 공고화와 선거문화의 재정립

단기적  
목표

- ① 선거과정 참여자들과의  
긴밀한 협조체제 구축
- ② 단속 개념의 재정립을 통한  
단속활동의 효과성 제고
- ③ 정당지원 활동의 활성화
- ④ 이미지 제고를 위한 홍보  
강화

- ① 선거운동의 자유 확대
- ② 정치자금제도 개선
- ③ 정책선거 추진
- ④ 투표율 제고
- ⑤ 민주시민교육의 제도화 및 활성화

## 1) 선거 거버넌스 체제 구축을 통한 선관위 이미지 재정립

현재 선관위는 공정한 선거 관리자의 이미지를 강하게 띠고 있다. 물론 이러한 이미지가 결코 부정적인 것은 아니다. 다만 이러한 수동적 관리자의 이미지를 넘어서, 선거 과정에서 보다 적극적인 역할을 하는 기관으로서의 이미지를 창출하도록 노력해야 할 것이다. 이러한 차원에서 선관위의 공식 명칭도 선거관리위원회(National Election Commission)에서 선거위원회(Election Commission)로 바꾸는 방안도 심각하게 고려할 필요가 있을 것이다.

이러한 새로운 이미지를 만드는 데 필요한 구체적 목표로서 다음의 네 가지로 요약될 수 있다.

1. 선거과정 참여자들과의 긴밀한 협조체제 구축
2. 단속 개념의 재정립을 통한 단속활동의 효과성 제고
3. 정당지원 활동의 활성화
4. 이미지 제고를 위한 홍보 강화

기존의 선거관리위원회가 단속과 규제 중심의 권력 기관적 모습을 탈피하고 우리의 민주정치를 발전시키는 헌법기관으로서의 본연의 기능과 역할을 재정립하기 위해서는 우선 무엇보다도 선거 거버넌스 체제 구축을 통한 선관위의 이미지 재정립이 필요하다.

기존의 단속과 규제보다 사전예방과 홍보가 중요하다는 점을 강조하였다. 물론 여기서 강조하는 것은 선거관리위원회의 활동 영역에 이미 포함되어 있는 것이지만, 기존의 활동과 기능의 중심축이 이동해야 한다는 점임을 분명히 밝혀두며, 선거관리위원회의 홍보활동 역시 일방적인 계도성 홍보나 광고에서 벗어나 홍보가 본원적 의미에서 PR(public relations)의 의미를 가질 수 있도록 바뀔 필요가 있다는 것을 강조하였다.

또한 비현실적이거나 불합리한 선거법상의 규제는 폐지·완화를 통하여 선거운동의 자유를 확대시키고 정당의 활동을 활성화시키는 것이 중요하다. 물론 선거의 공정성 확보에 요구되는 규제의 필요성을 간과하는 것은 아니며, 오히려 선거범죄에 대한 처벌과 제재 규정을 명확히 하고 이를 엄격히 집행함으로써 선거관리의 공정성과 신뢰성을 확보해야 한다.

선관위 고유 업무와 관련된 향후 개선과제 중 선거법과 관련해서는 ① 선거법 집행의 공정성 ②사후 처벌보다 사전예방, 지도 비중 강화 ③법규해석의 정확성, 신속성 ④ 선거법 질의 답변의 통일성 등을 개선과제로 제기하였다. 정당지원활동의 효과성을 높이기 위한 개선과제로서는 ①정당의 정책개발 지원활동의 강화 ②정치자금 및 선거비용 관련 지원활동 강화 ③정당 지원활동 전반에 대한 만족도 제고 등이 필요하다.

## 2) 민주주의 공고화와 선거문화의 재정립

선관위가 앞으로 달성해야 할 두 번째 중장기 목표는 민주주의 공고화와 선거문화의 재정립이다. 선관위는 한국의 정치과정이라는 커다란 틀 안에서 작동한다. 따라서 향후 선관위가 지속적으로 발전해 나가기 위해서는 한국 정치과정 전반이 함께 발전해 나가야 한다. 따라서 선거관리라는 본연의 역할을 뛰어 넘어, 한국 민주주의의 공고화와 선거문화의 재정립이라는 보다 커다란 목표를 염두에 두고 앞으로 발전해 나가야 할 것이다.

민주주의 공고화와 선거문화의 재정립이라는 중장기 목표를 달성하기 위한 구체적 목표로서 다음의 다섯 가지를 제시한다.

1. 선거운동의 자유 확대
2. 정치자금제도 개선
3. 정책선거 추진
4. 투표율 제고
5. 민주시민교육의 제도화 및 활성화

우리의 선거문화는 금권선거와 같은 불법선거라는 측면에서는 크게 변화하여 깨끗하고 공정한 선거문화 풍토가 갖춰지기 시작했지만, 지역주의 투표와 같은 투표행태는 크게 변화하고 있지 않으며 이에 따라 정당과 정치인의 대표기능이 크게 왜곡되고, 정당과 정치인에 대한 불만과 불신은 오히려 증대하고 있는 양상을 보이고 있다고 할 수 있다. 따라서 선거관리위원회의 역할과 기능을 고려할 때 가장 먼저 주목해야 할 점은 바로 이것이며, 이는 선거관리위원회의 역할과 기능이 과거처럼 불법과 탈법의 감시·감독에서 벗어나 민주주의를 고양해야 할 헌법기관으로서 지역주의 투표의 극복과 정당

과 정치인의 신뢰회복이라는 능동적인 방향으로 변화해야 할 필요성이 있다는 것을 의미하는 것이라고 볼 수 있다.

특히, 세계 민주주의 평가에서 상위에 속한 국가들은 공통적으로 민주주의 제도나 절차에 대한 정착 뿐 만 아니라 확고한 시민 의식적 기반을 가지고 있다. 이러한 공통점은 민주주의 공고화는 민주주의적 제도의 정착과 더불어 원숙한 시민의식을 필요로 한다는 사실을 제시해 주고 있다. 그러므로 한국의 민주주의 공고화와 선거문화의 재정립을 위해서는 민주시민교육이 기본 인프라로 기능해야 한다.

선거관리위원회가 투표율 제고 활동에 적극적으로 나서야 할 필요성은 사실 이것이 일반 유권자들이 선거관리위원회에 바라는 가장 큰 요구 사항이기 때문이다. 따라서 민주적 헌법기관으로서 선거관리위원회가 이러한 요구에 부응하는 것은 너무도 당연하다. 국민들의 요구에 포함되어 있는 그리고 투표율 제고 활동의 객관적 정당성은 다른 무엇보다 최근 들어 우리의 투표율이 급격하게 하락하고 있기 때문이다. 투표율 제고 역할은 선관위 본연의 역할 중의 하나이므로 선거관리위원회의 적극적 노력이 절실히 요구된다.

선관위의 투표율 제고 활동은 유권자들의 투표 편의성을 제고에 기본적인 목표를 설정하고 그러한 방향으로 법적·제도적 정비가 이루어지는 것이 보다 바람직할 것이다. 구체적인 방안으로는 사전투표제도나 전자투표제의 도입이 필요하다.

투표율 제고와 관련한 선거관리위원회의 법적·제도적 노력과 활동도 중요하지만, 투표율 제고를 위한 투표참여 홍보 활동 역시 매우 중요한 의미를 갖는다. 투표율 제고를 위한 홍보는 일회적인 독려성 광고 활동만으로는 충분치 못하다. 투표참여의 필요성과 의미를 인식할 수 있도록 유권자의 민주 시민의식을 강화하는 것이 투표참여 홍보의 핵심으로 설정해야 할 것이다.

이러한 투표참여홍보는 호주 선거교육센터(electoral educational center)의 사례처럼 선거관리위원회에 관련 기구를 설치하거나 혹은 현 선거연수원의 기능을 강화하는 것이 하나의 방안이 될 수 있다. 그리고 시민단체나 각급 학교, 사회단체 등이 투표참여교육을 실시할 수 있도록 선거관리위원회가 지원을 강화하고, 이들 기관과 연계성을 높이는 방안을 강구해야 한다. 여기에

서 중요한 것은 투표율 제고와 관련한 홍보활동이 선거기간 동안에만 이루어지는 일회성 행사에 그쳐서는 곤란하며, 중·장기적인 안목을 가진 민주시민교육 차원의 일환으로 자리매김할 필요가 있다는 점이다.

현재 한국에서 선거는 낮은 투표율로 인해 민주주의 본래적 기능을 제대로 수행하지 못하고 있다. 선거가 제 기능을 수행할 수 있도록 과반수이상의 참여를 확보하는 다양한 노력이 필요하다. 물질적인 혜택제공을 통한 투표참여가 한계에 봉착하면서 유권자의 자발적인 참여를 유도하는 시민교육이 필요하다. 선거나 투표가 가지는 정치적 기능을 유권자가 충분히 인식하고 이를 적극적으로 행동으로 옮기는 유권자 교육이 필요하다.

유권자에 대한 교육이외에도 선관위 고유 업무와 관련해서도 역할 재설정 이 필요함은 앞서서도 제기되었다. 선관위의 역할은 기존의 선거법 단속에서 앞으로는 유권자의 선거 참여를 촉진하는 시민교육, 정당, 후보자에게 다양한 선거정보를 제공하는 수요자 중심의 선거서비스 제공, 유권자, 정당, 후보자 등 선거관계자에게 지속적인 교육을 통한 예방중심 활동으로 변화시켜야 할 것이다. 이러한 측면에서도 민주시민교육은 강화되어야 할 것이다.

또한 민주적 사고와 행동능력 배양, 정치참여 능력 습득, 지속가능한 민주주의 발전을 위한 민주시민의 육성은 “선거”라는 정치과정을 통하여 습득될 수 있으므로 선관위가 주도적으로 추진해야 할 이유이기도 하다.

민주시민교육과 관련해서는 구체적으로 다음과 같은 추진전략이 필요하다.

- ①선관위 주도의 민주시민교육을 위한 사회적 합의 조달
- ②민주시민교육기관의 제도화: 국가출연 독립기관형태
- ③민주시민교육관련 허브(Hub)시스템 구축
- ④구·시·군 민주시민교육센터 설립 등이다.

## <참고문헌>

- 김육. 2006. “선거의 유형과 투표참여: 지방선거의 특성을 중심으로.” 「한국정치연구」 15권 1호.
- 김육. 2009. “투표율 제고를 위한 제도적 방안.” 「현대정치연구」 2권 1호.
- 바른사회·밝은정치시민연합 편(2004), “국민통합과 정치개혁을 위한 민주시민교육의 강화방안” 자료(2004.9.8.).
- 박병석(1999), “민주시민교육의 현황과 과제”, 민주시민교육네트워크 편, 민주시민교육의 현황과 발전방향, 민주시민교육네트워크 자료집(99-9), pp. 1-16.
- 서준원(2000), “민주시민교육지원법안 추진과정과 향후과제”, 한국민주시민교육학회편, 민주시민교육과 통일교육의 과제와 방향, pp. 1-47.
- 송창석(2004), “시민참여를 위한 민주시민교육 제도화 방안 - 가칭 ‘민주시민교육지원법’ 입법 추진방향을 중심으로”, 선거와 시민참여, 그리고 민주시민교육, 한국민주시민교육학회 2004 춘계학술세미나 자료집, pp. 89-118.
- 신두철(2004), “민주시민교육의 제도화 방안”, 한국민주시민교육학회 편, 한국민주시민교육론.
- 심익섭(1999b), “한국의 민주시민교육”, 민주시민교육네트워크 편, 민주시민교육의 현황과 발전방향, 민주시민교육네트워크 자료집(99-9), pp. 1-5.
- 심익섭(2004), “한국 민주시민교육의 기본논리”, 한국민주시민교육학회 편, 「한국민주시민교육론」 pp. 1-19.
- 안순철. 1998. 「선거체제비교」. 서울: 법문사.
- 이남주(1999), “민주시민교육 활성화 방안: 제도개선을 중심으로”, 민주시민교육네트워크 편, 민주시민교육의 현황과 발전방향, 민주시민교육네트워크 자료집(99-9), pp. 1-18.
- 이현우. 2008. 「선거관리위원회의 역할과 발전 방안」. 중앙선거관리위원회.
- 이현출. 2007. “매니페스토 참여행위자들의 바람직한 역할 모색,” 서강대 현대정치연구소 창립세미나 발표문.
- 임성호. 2008. “정치발전을 위한 선관위의 역할과 발전 방향: 17대 대선의 평가,” 「제 17대 대통령선거 외부평가」 중앙선거관리위원회.
- 전득주(2004), “민주시민교육의 문제점과 통일을 대비한 시민교육의 현황과

발전방향: 통일 교육을 중심으로”, 21세기 초반의 한국과 독일 - 민주시민교육에 대한 도전, 숭실대학교 개교 107주년 기념 민주시민교육을 위한 제1차 한·독국제학술회의 자료집, pp. 199-217.

정창화, 2005. 민주시민교육의 제도적 착근 방안, 「한국민주시민교육학회보」

중앙선거관리위원회. 2009. 「중앙선관위 발전방안 마련 설문조사」.

진영재 편. 2002. 「한국의 선거제도 I」. 서울: 한국사회과학데이터센터.

한국시민단체협의회 편(1999), 민주시민교육과 민주주의, 민주시민교육과 민주주의를 위한 국제회의 자료집.

황수현, 2008. 민주시민교육의 제도화 방안, 충북대학교 석사학위논문.

Branson, M.(2002), "Education for Democratic Citizenship: An American Perspective, 한국민주시민교육학회 편, 한국민주시민교육학회보, 제7호, pp. 79-94.

Dahl, Robert. 1991. Modern Political Analysis. 5th ed. New Jersey: Prentice-Hall.

Duverger, Maurice, 1963, Political Parties: Their Organization and Activity in the Modern State. New York: Willy.

Duverger, Maurice, 1986. "Duverger's Law: Forty Years Later." Grofman, Bernard & Lijphart, Arend, eds. Electoral Laws and Their Political Consequences. New York: Agathon Press, Inc.

Hadenius, A. 1992. Democracy and Development. Cambridge: Cambridge University Press.

Norris, Pippa. 2004. Shared Global Database.

(<http://kshome.harvard.edu/pnorris/data/data.htm> 검색일: 2005. 3. 25)

Verba, Nie, and Kim. 1978. Participation and Political Equality. Cambridge University Press

